

工作研究

拆迁房屋土地产权评估补偿 法律制度的缺陷与建议

刘宪水¹,孙琳²,韩秀丽²

(1. 济宁市国土资源局,山东 济宁 272017;2. 山东仁和不动产评估公司,山东 济宁 272017)

1 案由

某市人民政府根据城市规划,于 2004 年 5 月,拆除了李某 265 m² 的房屋,并收回了其房屋占用范围的土地 410 m²,用于广场建设。市政府根据现行的房屋拆迁补偿规定,对李某给予了货币补偿。但李某对此很不满意,多次找市政府讨说法,要求市政府对其土地使用权给予补偿。双方各执一词,协商未果,于是李某一纸诉状将市政府告上法院,要求法院判令市政府对其土地使用权依法给予补偿。法院受理该案后,该案有关审判人员有 4 种不同观点:一种观点认为,根据国务院 55 号令第四十七条第二款的规定,市政府可以无偿收回李某的划拨土地使用权,用于公益事业建设。第二种观点认为,根据国务院法制办国法秘函[2002]15 号文关于“2001 年 11 月 1 日以后实施的拆迁,货币补偿款中包括对土地使用权的补偿”的规定,直接判定市政府胜诉。第三种观点认为,根据《中华人民共和国立法法》的规定,《土地管理法》和《城市房地产管理法》的法律效力高于国务院《城市房屋拆迁条例》(国务院令第 305 号),因此,在涉及土地使用权补偿问题上应适用《土地管理法》和《城市房地产管理法》,而不应适用其他法律法规。第四种观点认为,房地产既是房产和地产的统一体,也是财产权利和实体财产的混合体,因此,应在明确区分被拆迁人房地产中的房屋实体财产和土地使用权财产权利的前提下,才能明确补偿房屋和土地使用权的标准,才能分清被拆迁人应获得多少补偿的问题。在房地产市场价格失真和未知土地使用权权益的情况下,以房地产市场价格为依

据评估确定被拆迁人的货币补偿金额值得探讨。因为持第二种观点的审判人员占多数,所以该案以市政府的胜诉而告终,

2 评析

该案虽以市政府胜诉而告终,但这一案件暴露出来的问题值得深思,笔者认为,第一种观点以国务院 55 号令为依据,判令被拆迁人败诉是不妥当的,显然是适用法律不当,主要是因为国务院 55 号令第四十七条第二款同《土地管理法》第五十八条规定相抵触。第二种观点直接适用国法秘函[2002]15 号文件,判令市政府胜诉是值得商榷的。第三种观点适用《土地管理法》审理该案是恰当的,但忽视了拆迁补偿中的地价因素。第四种观点则道出了房屋拆迁中土地产权评估补偿缺失的问题。

3 现行制度的主要缺陷

(1) 法规政策竞合多多,为拆迁双方留下纷争的后患。众所周知,房地产是房产和地产的统一体,房产和地产密不可分。拆迁人拆迁房屋不是为了拆迁而拆迁,而是通过拆迁取得被拆迁人的土地使用权进行开发建设,从而实现土地效益的最大化。房屋拆迁的结果之一,就是被拆迁人的土地使用权被收回。因此,显化土地使用权的价值,对土地使用权进行补偿,对拆迁双方来说,都是非常重要的。《城市房地产管理法》第十九条规定:“国家对土地使用者依法取得的土地使用权,在出让合同约定的使用年限届满前不收回;在特殊情况下,根据社会公共利益的需要,可以依照法律程序提前收回,并根据土地使

收稿日期:2006-02-28;修订日期:2006-06-08;编辑:杨学作

作者简介:刘宪水(1961-),男,山东兖州人,主要从事国土资源管理工作。

用者使用土地的年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。”《土地管理法》第五十八条规定,“有下列情形之一的,由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准,可以收回国有土地使用权:(一)为公共利益需要使用土地的;(二)为实施城市规划进行旧城区改造,需要调整使用土地的……。依照前款第(一)项、第(二)项的规定收回土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。”从上述规定可以看出,对房屋拆迁中的土地使用权给予适当补偿是恰当的。但是,按照《城市房屋拆迁条例》关于以房地产的市场评估价格确定货币补偿标准的规定可以看出,没有体现对土地使用权的补偿问题。这显然同《土地管理法》、《城市房地产管理法》的有关规定不衔接。虽然国法秘函[2002]15号文件明确规定,货币补偿中包括对土地使用权的补偿,但由于对被拆迁人补偿中没有显化对土地使用权补偿的价格,所以,仍然使被拆迁人感到难以信服,疑惑不解,从而引发拆迁双方很多矛盾。

(2) 土地使用权权利没有区分,“公平”背后是不“公平”。房地产是实体财产和财产权利的结合体,房地产权利人拥有的房屋所有权是实体财产,其房屋占用范围内的土地使用权是财产权利。由于国家实行的是土地公有制,并且实行土地所有权和使用权分离制度。因此,房地产权利人所拥有的土地使用权是所有权派生出来的,土地使用权权益的大小,主要取决于土地使用权取得方式、土地使用权面积、土地使用年限、土地区位等因素。在这些因素中,土地使用权的取得方式是决定因素。按照房地产管理的法律规定,以出让等有偿使用方式取得的土地使用权在合同约定的年期内,土地使用者享有完整的财产权益。以划拨方式取得的土地使用权,土地使用者仅享有部分土地财产权益。因此,如果被拆迁房屋的土地使用权不同,其补偿标准也应该不同。问题是《城市房屋拆迁条例》规定,以房地产市场评估价格确定货币补偿的金额,这一规定实际上是以房地产的完全市场价格给予补偿,也就是说,是按出让的土地使用权的房地产价格来补偿。这样,划拨土地使用权的房地产和出让土地使用权的房地产就将得到相同的补偿,结果是划拨土地使用权房地产的被拆迁人就多得了一笔出让金或相当于出让金的补偿,而出让土地使用权房地

产的被拆迁人理应多得补偿,反而却同划拨土地使用权的被拆迁户得到的补偿一样多,这显然有失公平,不符合民法的基本原则。

(3) 地产价值没有显化,地价评估缺位。房产和地产的地位和价值是不同的,地产在房地产中处于主导和基础的地位,而房产处于依附从属的地位,没有离开土地的房屋,但是存在没有建设房屋的土地。地产是房地产价值的主体,而房产的价值是有限的,随着时间的推移,地产不断增值,而房产不断贬值。被拆迁房屋的价值变化也是如此。这种价值规律的变化情况如果想表现出来,必需通过地价和房价的评估。房地产市场价格就是房产价格和土地价格的结合体,地价被房价所包含。所以,房地产市场价格无法准确反映房产和地产价值的内在变化规律。国家为加强对房地产市场价格管理,《城市房地产管理法》确定了房地产价格定期公布制度,房地产价格评估制度和房地产成交价格申报制度。《房地产管理法》第三十三条第二款规定“房地产价格评估应当遵循公正、公平、公开的原则,按照国家规定的技术标准和评估程序,以基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格为基础,参照当地的市场价格进行评估。”从上述法律规定可以看出,离开了地价和地价评估的房地产价格评估是不完整的,也是不真实的。房屋拆迁的评估从本质上说,应属于房地产价格评估的范围,应当按照《房地产管理法》第三十三条第二款的规定,评估地价,显化地产。但问题是,《城市房屋拆迁条例》和建设部关于房屋拆迁估价的指导意见,均对地价和地价评估只字未提,只是规定按照房地产市场评估确定货币补偿的金额。由于这一规定存在房地产市场评估技术规范不统一、内涵不明确等问题,使得该规定难以有效的实施。另一方面,由于国家实行房地产评估资质分部门管理的办法,再加之房屋拆迁评估的管理属于房产或建设部门,大多数的房屋拆迁评估业务是由房产评估资质的机构承担,因此,房屋拆迁评估中的地价评估和地产的显化,也就无从谈起了。事实上,土地使用面积、土地区位、土地使用年限、土地使用权取得方式及土地用途是影响被拆迁人补偿的重要因素,如果不对这些因素加以显化,不仅造成被拆迁人之间的不公平,也弱化了政府管理地价的职能。

(下转第 41 页)

发商资金技术势力,推出面积适合大多数开发商的地块,对面积较大的地块,政府应在一次性开发后,分割推出,使多数开发商易于接受,提高价格竞争力。

(5) 加大打击投机力度。一是要严格操作规程和保密措施,让投机者摸不清出让价底线,不敢轻举妄动。二是与公安部门搞好协调,一旦发现投机苗

头,请公安部门到现场震慑,清理竟买现场周边环境。三是采取灵活措施,一旦开发商被逼退,投机者为收回竟买保证金,势必会以自己了解的底价应价,这时,果断宣布成交,一旦投机者在规定时间无力履行合同,无法交齐土地出让金,则依法追究其违约责任。

(上接第 39 页)

4 建议

针对现行拆迁房屋评估补偿的缺陷,应依照《土地管理法》和《城市房地产管理法》进行完善,总的思路应是保障权益、明晰产权、健全规范、分别显化、兼顾公平、促进稳定。

(1) 从房地产自身的特性出发,构建新型的房屋拆迁评估补偿制度。房屋拆迁实质上是房地产的强制买卖。因此,房屋拆迁评估和补偿应体现房地产的法律特征,采用科学的方法依法办理。一是应明晰被拆迁人的土地财产权利和房屋财产权益,严格区分被拆迁人的土地使用权取得方式、土地用途、土地位、土地使用面积、土地使用年限等因素,并在评估补偿中体现出来,从而维护被拆迁人的土地使用权益。二是应按照《城市房地产管理法》的规定,对被拆迁人的土地财产权利和房屋价值分别进行评估显化,综合计算补偿标准,客观公正地给被拆迁人补偿,促进社会稳定。三是应建立健全拆迁房屋的

价格评估技术规范。应依据《城市房地产管理法》的有关规定,建议由国家房屋行政主管部门和土地行政主管部门联合出台拆迁房屋价格评估规范。在规范中应明确地价评估和房屋重置价格评估的程序、方法、评估报告的认定和效力。四是应建立健全房屋拆迁评估人的准入制度。房屋拆迁评估的实质上是房产和地产价值的显化,为了客观公正地显示被拆迁房屋的价值,应明确规定拆迁房屋评估的人员,必须具有土地估价和房产评估的双重资质。

(2) 应做好现行行政法规的修订工作。应按照依法行政和《中华人民共和国立法法》的要求,依照《土地管理法》和《房地产管理法》的规定,在《城市房屋拆迁条例》修订中应增加“房地产市场价格的评估,按国家有关法律规定执行。拆迁房屋评估的具体办法由国家土地行政主管部门和房屋行政主管部门制订”的内容,以彻底解决房屋拆迁评估内涵不清、产权不显化的问题,切实维护房屋被拆迁人的知情权、财产权。

淄博市国土资源管理信息系统顺利通过验收

6月10日由省国土资源厅领导和各高校专家及国土资源部信息中心领导组成的专家组对淄博市国土资源管理信息系统进行了验收。验收组听取了项目的工作报告、技术报告后,观看了系统演示,审阅了有关文档和系统测试报告,并对项目有关情况进行了质询。验收委员会经过认真讨论,认为:项目是针对淄博市国土资源管理工作的特点,完成了该项目总体设计和有关业务系统的详细设计,项目目标明确,任务具体,技术路线合理,具有很强的可操作性。在统一电子政务平台架构的设计思想下,采用 B/S,C/S 相结合的结构,利用数据库、网络等现代信息技术,建成了淄博市国土资源局集 GIS,MIS,OA 于一体图文等多元数据支持的国土资源管理系统;完成了项目所需的基础数据库建设;系统紧跟当前信息技术发展趋势、结构合理、功能适用,能够满足淄博市国土资源管理工作的实际需要。系统自 2006 年试运行以来,取得了良好的应用效果和示范效应,大大提高了淄博市国土资源管理服务水平、工作效率和监管能力,走出了一条投资少、见效快的信息化建设道路,形成了地市一体化国土资源政务管理信息系统建设模式。项目组织管理有序,文档齐全。项目经费使用合理。总之,项目承担单位完成了项目任务书的要求,达到了预期目标,验收组一致同意通过验收。

(张德平 刘士春)