

# 不动产估价行业发展与两师整合

土小言 土言土语

2016年《资产评估法》颁布实施后，经过漫长的协调沟通，日前，住建部办公厅、自然资源部办公厅印发通知，就《房地产估价师职业资格制度规定（征求意见稿）》《房地产估价师职业资格考试实施办法（征求意见稿）》公开征求意见，表明对不动产评估行业具有行政监管职责的住建部、自然资源部初步达成了一致意见，征求意见截止时间为2021年8月20日。

## 一、不动产评估行业在中国的产生与发展

两师整合是不动产评估行业的一件大事，要说清这个，还真的需要先对国内估价行业的产生、发展进行一番回顾：

改革开放前，土地使用实行的是无偿无流动无期限的行政划拨制度，没有土地交易，当然也谈不上什么土地价格和土地估价、房地产估价了。

改革开放之后，特别是土地使用制度改革推动土地评价、评估行业逐步产生和发展：

1. 土地使用有偿、有限期、有流动，必然涉及到土地租金和价格。1982年起开始在深圳特区，此后1985年在抚顺、广州等地试行按照城市土地等级征收土地使用费。为此，抚顺、北京、上海、成都、巢湖等地开始探索采用级差收益测算法或网格评价法进行城市土地等级划分。这是改革开放后最早进行的土地评价探索。

2. 1986年国家土地管理局成立，其中地籍管理司内专门设立了土地定级估价处，在黑龙江肇州县、辽宁抚顺市、上海市、福建福州市、湖北宜昌市等地布置了城镇土地定级试点，探索多因素分值-级差收益法划分城市土地级别，为城镇土地有偿使用提供依据。在土地定级试点总结基础上，1988年国家土地管理局组织起草了《城镇土地定级规程（征求意见稿）》和培训讲义，1989年4-6月，在北京举办了两期全国城镇土地分等定级技术培训班，为此后的土地评价、评估工作提供了人才准备。

1987年，国家土地管理局指导深圳市进行了国有土地使用权有偿出让的尝试，1988年又在福州、厦门、上海、海口、珠海、广州等地布置了土地使用权有偿出让试点。1988年《宪法》、《土地管理法》修改，1990年国务院55号令《城

镇土地使用权出让和转让暂行条例》颁布实施后，城镇土地使用权出让转让活动在全国推进，这些土地出让实践要求回答土地价格和如何评定土地价格问题。

1992年之后，企业改革、破产兼并、抵押融资等在全国范围迅速铺开，也要求对企业土地资产进行评估处置；随后推进的住房制度改革、城市房屋拆迁等，也对房产估价提出了需求。这些改革实践对土地价格、土地估价提出的明确需求，这也正是我国土地估价、房地产估价行业产生和发展的基础。

### 3. 估价方法路径、规程标准与行业发展。

1989年，原国家土地管理局颁布《城镇土地定级规程》，推进城镇土地分等定级工作，部署开展城镇土地估价试点；

1990年5月，国家土地管理局明确了基准地价、标定地价、市场地价为核心的地价体系和估价技术路线；

1992年2月，国家土地管理局颁布1号令《划拨土地使用权管理暂行办法》，明确原划拨土地使用权转让、出租、抵押时，需要进行地价评估，按照标定地价的一定比例收取土地使用权出让金，最低不得低于标定地价的40%；

1992年7月，国家土地管理局和国家体改委联合发布《股份制试点企业土地资产管理暂行规定》，明确股份制改制企业涉及的土地必须确权登记、评估和处置，根据评估地价核定出让金；

1992年初，国家土地管理局颁布《土地价格评估报告规范格式》，引导估价人员规范估价行为和估价报告格式；1992年下半年，国家土地管理局经过培训考试考核，认证了全国第一批土地估价师；

1993年6月，国家土地管理局颁布《城镇土地估价规程》，同年分省组织了全国土地估价师考试，认证了第二批土地估价师，出台了土地估价机构资质认证办法，借势企业改制和企业清产核资等，土地估价中介机构开始展露头角；

1994年5月，中国土地估价师协会成立。正是由于上述工作基础，基准地价、标定地价、房屋重置价和估价等，写入了1994年7月通过的《城市房地产管理法》；

1995年1月，国家土地管理局与国家工商行政管理局印发《关于对土地价格评估机构进行登记管理有关问题的通知》，率先取消估价机构登记的前置审批，由工商部门根据注册资金和专业条件进行登记管理；

1998年，国土资源部率先推进土地估价机构脱钩改制，使其真正成为市场

中的中介机构；

2001年，国土资源部取消土地估价结果确认制度，改为备案监管，让市场更好发挥对估价机构的引领作用。

国家土地管理局是在整合原城乡建设环保部和农业部相关土地管理职能基础上，统一管理城乡土地的职能机构。因此，国家土地管理局成立后，相应的土地管理职能统一划归该局，土地估价与地价管理自然也是该部门职能之一，从上述简单回顾也可以看出，国土部门在土地估价需求、估价技术、估价标准、估价业务、估价人员与机构管理等诸多方面都进行了持续探索。

当然，建设部作为主管全国建设和房屋的职能部门，在房屋重置价、拆迁评估等方面也进行了一系列工作，1993年，建设部、人事部认证了第一批房地产估价师，1996年开始考试认证；1994年8月，中国房地产估价师学会成立；1999年6月，住建部颁布了《房地产估价规范》等。

## 二、两师的专业背景与业务范围

从上述简单回顾看，国家土地管理局负责土地管理职能，从1992年开始认证和发展土地估价师，建设部负责房屋管理职能，从1994年开始认证发展房地产估价师。按照各自职能以及双方的实际管理，国土部门认为土地估价师可以从事土地估价，也可以从事房产估价，建设部门则认为房地产估价师因名字就是房地产估价师，可以评估房屋也可以评估土地，但实际上，土地估价师可以评估法定土地估价，房地产估价师实际并不能从事法定土地估价，特别是出让评估和企业改制中的土地资产评估。

造成土地估价师和房地产估价师两套序列，既有部门职能划分问题，也有双方的历史与渊源问题。建设部一直认为城市土地管理职能仍在该部门，比如规划就是管地职能，房地产行业当然包括土地，房地产估价也应包含土地估价，但实际上，土地管理职能已经划归国土，特别是现在规划职能、不动产登记职能也都统一划归自然资源部门，住建部职能并不包含土地；此外从估价本身来看，世界通行的估价行业和协会，包括资产评估等，都是以地产估价为主体，房屋本身的估价相对简单；第三，从国内估价实践发展看，国土部门开展的相应更早、更深化，也更有法定依据，比如出让评估、企业改制土地评估等，就估价师本身来看，国家土地管理局1992年就开始认证土地估价师，出台了相应的技术标准和办法，基准地价、标定地价等还写入了《城市房地产管理法》，实际上，1993年国家土

地管理局也曾商人事部共同认证估价师但未取得实际进展。《城市房地产管理法》实施后，特别是《资产评估法》实施后，国土、住建两部门也多次沟通，但并未达成一致，两师并存局面一直延续至今，此次共同征求意见，说明不动产评估的两个监管部门初步达成一致。

### 三、对两师整合制度办法的意见与建议

对于此次征求意见的两个制度、办法，目的是整合两师，我觉得符合发展方向，毕竟土地登记和房屋登记（过去名字分别是国有建设用地使用权登记和房地产权登记）能统一整合为不动产登记、土地利用规划和城乡规划等能整合为统一的国土空间规划，土地估价师和房地产估价师业务职能关联度高，仅仅因为一个名字和管理部门不同，而分别考试分别认证分别管理是没有道理的，会增加社会成本、管理成本和估价人员、机构运营成本。因此，完全赞同整合，看了两个办法，还是有一些疑惑和希望的：

1. 关于整合后的估价师名称，考虑到《资产评估法》的有关规定，借鉴土地登记房地产登记整合的思路，似应叫“不动产评估师”为好，也更方便与国际和其他资产评估相衔接（《城市房地产管理法》未改不应成为障碍）。

2. 房地产估价中大量为市场估价业务，法定估价基本都是土地估价，也就是说不动产估价应用管理部门更多为自然资源部门，但两个办法并未体现这点，当然，这与住建部的估价师原来就叫房地产估价师可能有关。

3. 《城市房地产管理法》第 59 条规定，国家实行房地产价格评估人员资格认证制度，既然整合后的估价师需要经三部门组织的全国考试认证，已经完成了评估人员资格认证制度，为何还有另搞一套“执业注册制度”呢？这既无法律依据，也不符合国家大力推进的“放管服”要求，也会增加估价人员的负担，日常监管完全可以交由两个协会负责，建议取消注册，采用“统一考试、分工监管”即可。

4. 关于四门考试科目，如何协调相关土地与房屋内容，特别是两部有不同认识的内容，在实践中还需要大量衔接和磨合。

5. 关于估价准则和标准，办法明确住建部制定房地产估价的准则和标准，但实际上住建部并不负责土地管理业务，特别是现在规划职能和不动产登记职能统一划归自然资源部的情况下，房地产估价准则和标准中的“地”如何体现、如何与土地估价准则和标准衔接一致？也是一道难解的题，建议制定统一的“不动产

估价准则、标准”，由相关协会负责。

6. 办法 23 条明确了估价人员新旧衔接办法，之前取得的房地产估价师资格证书、土地估价师资格证书效力不变，同时取得双师的人员可以换领整合后的房地产估价师资格证书。根据该条规定和制度、办法内容，原房地产估价师只能估房产、原土地估价师只能估土地、“双师”（同时拥有原房地产估价师和土地估价师资格证书）既可以估房产也可以估土地、新考试认证的房地产估价师既可以估房产也可以估土地。

那么问题来了，据了解之前取得房地产估价师资格证书的人员有 6.5 万人，取得土地估价师资格证书的人员有 4.5 万人，据说大约有 2.5 万人是有双师证书的，这部分没问题，可以换领整合后的新证，既可以从事土地估价也可以从事房产估价，但剩余的 4 万原房地产估价师和 2 万土地估价师该如何办呢？只说效力不变，也就是说原房地产估价师、土地估价师仍只能分别从事房屋和土地估价，这么大量的人员游离在整合体系之外，整合意义何在？根据文件规定，这 6 万人要想取得整合后的房地产估价师资格证书，还是需要重新报名参加今后组织的考试，全部考过四门科目才能取得新证，这些人会愿意吗？会稳定吗？建议真整合，相互互认，这 6 万人同时换领整合后的房地产估价师（不动产评估师）资格证书，避免劳民伤财和不必要的重复浪费。

7. 由于历史原因，房地产估价师学会和土地估价师协会都还或多或少带有住建部门和自然资源部门的印迹，这也造成了制度和办法中浓浓的政府主管部门印迹，看起来不够协调甚至不太近人情，也不太符合市场发展方向，但行业协会应当是估价人员和机构的行业自律组织，理论上是应当脱离业务主管部门的，建议两个协会真能站在估价行业和估价人员、估价机构角度出发，顺应市场发展方向，摆脱行政烙印，协调完善相关管理思路与办法，目前可先在资格互认、整合、考试协调、继续教育互认等方面加快步伐，这也是应有之义。（比如中国房地产业协会，过去由住建部归口管理，但实际上现在房地产业的很多职能都在其他部门，比如土地供应、规划及规划许可、不动产登记等在自然资源部，融资在银监发改等部门，真正归住建部门的也就是开发资质和限购等，协会进行相应的调整也是必然的。）