

上海房地产估价师

SHANGHAI REAL ESTATE APPRAISAL

2

2025年
总第173期

上海市房地产估价师协会 主办

www.valuer.org.cn



上海市房地产估价师协会

SHANGHAI REAL ESTATE APPRAISERS ASSOCIATION

地址：上海市肇嘉浜路159号友谊时代大厦6楼

邮编：200032

电话：86 21 64174722

邮箱：sreaa@valuer.org.cn

网址：<http://www.valuer.org.cn>



上海市连续性内部资料准印证第053号

内部资料 免费交流

上海市房地产估价师协会第七届第二次会员代表大会顺利召开

上海市房地产估价师协会第七届第二次会员代表大会于2025年3月26日顺利召开。协会名誉会长、行业党委书记浦建华，市房管局市场监管处调研员朱育德，协会会长樊芸，常务副会长、行业党委副书记邵晓春，监事长丁光华和协会各位副会长、正副秘书长及会员代表共180多人参加大会。

会议由会长樊芸主持。大会听取了常务副会长邵晓春作的协会工作报告，听取了驻会副秘书长沈宁雷作的协会2024年度财务报告；听取了监事长丁光华作的协会监事会2024年度工作报告。

大会审议通过了上述报告并形成了决议，代表们从民主办会、服务能力、监管职能、推进发展、财务管理、党建工作等六个方面对协会2024年工作进行民主测评。

市房管局市场监管处调研员朱育德向大会通报了2024年度房地产估价机构年检情况。

协会名誉会长、行业党委书记浦建华从服务会员、行业管理、创新发展、党建引领等方面回顾了协会2024年工作。并对2025年协会重点工作进行了布置。



征地社会稳定风险识别艺术与应对策略

文/胡新良

一、引言

随着城市化进程的加速和经济发展的需求，征地工作在城市规划和基础设施建设中起着至关重要的作用，也是推动社会经济发展的一项重要措施。然而，征地行为往往会引发一系列社会稳定风险，包括农民的生计问题、征地补偿争议、社会不公等。在一些发达国家如美国、加拿大、澳大利亚等，社会稳定风险评估已经成为土地征用和基础设施建设项目管理的常规做法。

征地社会稳定风险评估作为一种预测和管理社会不稳定风险的工具，通过对征地集体土地可能影响到的集体经济组织及村组、居民群体、生态保护、粮食安全等方面进行全面评估，分析可能引发的社会矛盾和冲突，评估社会稳定风险的严重程度和影响范围，并提出相应的对策和措施来降低风险的发生和影响，能够更好地维护公共利益，提高项目的可持续性和社会接受度，有效减少项目实施过程中可能出现的社会稳定问题，为后续项目的顺利推进提供了重要的保障。当前，利益冲突的多样化和复杂性、补偿机制的公平性尚未得完全解决，引入第三方开展的社会稳定风险评估更多的是针对征地项目初期的静态评估，缺乏对风险的持续监测和调整机制。

二、征地社会稳定风险评估的重要性

土地作为农民最重要的生产和生活资源，征收其土地是一项艰难且复杂的任务，既关系到国家的利益，也关系区域经济的发展，也更直接影响到被征地农民的生活和生计。补偿的合理性和安置的妥善性不仅直接影响到农民的生存保障，也更关乎到

社会安定团结。同时也需要自然资源、财政、规划、社会保障、应急等多个政府部门的紧密协作，确保征地工作的合规性和程序的透明性，平衡好公共利益和个体利益，维护好社会发展的基础，同时又要防止社会矛盾的升级。良好的风险评估可以有效预防和减轻社会冲突，保障人民群众的合法权益，促进社会和谐稳定。

2019年8月26日第十三届全国人大常委会第十二次会议通过新修正的《中华人民共和国土地管理法》，明确县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。各级地方人民政府据此也都制定了相应的实施规范及指导意见。

虽新土地管理法明确要求在征地前开展社会稳定风险评估，但还是存在一些征地矛盾尚未解决，甚至走向司法审判。截至2025年底，通过关键词“土地征收”“行政案由”在中国裁判文书网的案件中搜索，发现近五年涉及征地的司法案件有近12000件，其中基层法院审理的案件近3000件。增加关键词“社会稳定风险评估”后再进行搜索，涉及征地的司法案件有近500件，其中基层法院审理案件近200件。新土地管理法实施后的当年，涉及基层法院审理的案件占近五年的比值约为80%，对“社会稳定风险评估”的诉求案件占近五年的比值约为65%，其中基层法院的对应的比值约为70%。由此可见，在行政案由的征地司法案件中征地社会稳定风险评估是绕不开的话题，但也同时看到，

(下转第04页)

编印单位:上海市房地产估价师协会

地址: 上海市肇嘉浜路159号
友谊时代大厦6楼602室
E-mail:sreaa@valuer.org.cn

电话: 64174722 64174735

邮编: 200032

发送对象: 会员

出版日期: 2025年04月25日

印刷数量: 1200册

印刷单位: 上海新开宝商务印刷有限公司

封面摄影: 曹希胜

封二封三摄影: 王瑛琦等

估价实务 PRACTICE

征地社会稳定风险识别艺术与应对策略

胡新良/01

关于房地产司法评估中程序性问题的思考

宋莉娟/09

保障性租赁住房监测指标体系研究
——基于上海的实证研究

许军 佟圣楠 金娅娅/13

估价师论坛 VALUE FORUM

楼市“以旧换新”全国样板城市分析及上海模式探索

邵明浩/20

产业用地估价迷雾：政策变革下的突破与挑战

韩艳丽/25

行业发展 DEVELOPMENT

浅析房地产估价机构规模化发展
——以吸收合并为例

孙雯 杨斌 丁光华/30

图片报道 PICTURE NEWS

上海市房地产估价师协会第七届第二次
会员代表大会顺利召开

/封二

2025年市房地产、土地估价行业
徒步活动取得圆满成功

/封三

顾问: 浦建华

编委会主任: 樊芸 邵晓春

编委: (按姓氏笔划顺序)

马军 王伟

王常华 龙浩

刘宇峰 许军

许峰林 孙鸣红

沈宁雷 杨云林

杨斌 余文鸣

应恩杰 周志良

周佩祥 胡亮

姚树德 贾明宝

顾春 郭宏伟

谈勇 曹希胜

本期责任编辑: 王常华

主编: 邵晓春

责任编辑: 龚林玲 吴佳玲

主办单位: 上海市房地产估价师协会
<http://www.valuer.org.cn>

(上接第01页)

在征地工作程序不断完善的情况下，因征地社会稳定风险评估程序不到位的行政案件数量也在逐渐下降。

开展征地社会稳定风险评估，是落实法律及相关法律法规给予集体经济组织和保护被征地农民的合法权益，也是在征地前对可能引发的社会稳定风险进行预判。从而有效预防和减轻社会冲突，保障征地项目的及时推进，维护人民群众的合法权益，促进社会和谐稳定。

三、征地社会稳定风险的不确定性

风险是什么，如何定义风险，目前没有统一的定义。根据我国最大型辞书《汉语大词典》的解释是“发生的危险”；美国最畅销的《韦氏高价英语词典》对“风险”的释义是：“坏事、或不愉快的事（如伤害或损失）将发生的可能性”；《牛津英语大词典》对“风险”的释义是：“危险；暴露于损失、伤害、或其他许多情况的可能性”。而ISO指南《风险管理 术语》标准对“风险”一词的定义是：“不确定性对目标的影响”，同时给出了五个密切相关的注解。它们之间的共同点是就负面的、不确定性的。马文拉桑德（2011）以三个主要问题（会发生什么问题、可能性有多大、后果是什么）的答案和一个简单的领结模型来寻找一系列危险事件的成因及可能产生的后果，在识别并设定安全措施的优先级，确定与系统相关的风险是否可以“容忍”。李存健（2012）从风险管理的角度总结出风险的七大基本特性：风险的不确定性、风险的双重性（机会和威胁）、风险的未来性、风险的事件性、风险的目标性、风险具有客观性和主观相结合的特性、风险没有自身的“生产过程”。提出判断是否存在风险是“不确定性U”、“目标O”、“影响E”三个变量的函数。

风险RC=(U,E,O)

只有当三个变量均不为零时，则RC不为零，也就是说风险的大小取决于U,E,O的大小。

由此可见，风险发生的本质就是不确定性因素突破安全措施且产生了不利于目标主体的后果，其核心因素是不确定性。这种不确定性是基于风险管理的需要，也是现实存在的一种“缺乏信息、了解或认识”的客观状态，包括“事件”、“后果”、“发生的可能性”这三项重要主观内容。虽有学者对风险和不确定性两者的关系有着截然相反的结论，但不影响信息全面完整且有效的预防措施是防止风险发生或损害扩大的重要屏障，反过来说就是在有足够的信息、且十分了解和有完整认识的基础上，就可以阻止风险的发生。

通常情况下，不确定性又可以分为偶然不确定性和认知不确定性，其中认知不确定性又可以分为认识到无知和没有认识到无知两种。在征地风险评估过程中也确实能够感受到不同类型的不确定性，主要体现在以下几个方面。

“人”方面：涉及被征地村组人员构成信息数据不全，无法判断是否存在优先考虑的特殊人员如少数民族人员、困难人员、孤寡人员、失地人、失房人、低保人员、户口临时转入人员等，及落实社会保障人员确定时间和方式及名额等。

“房”方面：依据征地红线确定的征地范围可能涉及部分农户有证房屋，或主要生活来源的未见证房屋等补偿的问题，又或协议已签订但未落实相关补偿或未腾退房屋的情形均有可能因某种原因影响征地工作的推进。

“地”方面：主要涉及土地分类不准确，二调或三调数据与村民认可接受的地类存在一定的差异，又或土地权属方面存在其他权利限定，如流转、租赁等情形。

“物”方面：主要涉及地上地下特殊物的补偿价

格，特别是与村民还有一定感情或存在某种精神寄托的物的补偿，如稀有树木、地下坟墓等。

“环”方面：主要是指人文环境、社会环境、生态环境等方面因素的影响，如是否存在撤队撤村的因素，又或安置房屋是否涉及宗教问题等。

“事”方面：主要是指影响社会稳定危险事件，包括项目内的可预见的事件，如因与村委存在矛盾而坚决不支持征地行为且扬言要上访等行为，及区域内同类项目曾经发生的事件等。

“法”方面：主要是指征地行为的法律、法规和有关政策的符合性及内容的有效性，如涉及非公益性用地的但符合公共利益需求的征地行为其成片开发方案获得通过的可能性，又或是土地利用用途被村民认为是“邻避”项目等。

四、征地社会稳定风险识别艺术

围绕“人”“房”“地”“物”“环”“事”“法”等方面的风险调查，并按合法性、合理性、可行性和可控性进行必要的梳理，围绕征地程序的合法性、补偿价格的合理性、方案实施的可行性及风险措施的可控性，及预测对可能引发的冲突等进行风险识别，以制定相应的预防和应对措施。而被征地农民和利益相关者在征地过程中不仅仅是经济理性者，往往会受到情感因素、身份认同、集体归属感等非理性因素的影响。所以征地风险评估不管是在第一手资料的收集还是在预防措施的提出，甚至在评估报告的内容编制等方面均不能采用“一刀切”“固定式”的思维方式，需要因时制宜、因地制宜、因人制宜。

风险识别方法一般有核对表法、观察法、访谈法等，其核心要素包括精准识别风险要素和科学预测风险等级。而精准识别风险要素的前提是除评估人员必要的专业知识外，还需要丰富的社会学、心理学知识和敏锐的社会观察力等能力，深入分析征地背景、涉地农民的基本情况以及地区社

会经济特点，需要有良好的人情世故概念和方法运用技巧。

（一）精准识别风险要素

精准识别风险是征地社会稳定风险评估的关键一步，决定着后续应对策略的有效性。每个群体的利益诉求、社会心理预期及情绪反应都可能成为潜在的风险源。因此，评估人员需要灵活运用调研、访谈、对话、数据分析等多工具，从共情和理解、协商和协作、透明和沟通、创造性思维等行为中进行全方位的识别、判断和管理。

1、共情和理解

土地是集体经济发展的基础，也是农民赖以生存的生活保障，也是农民心理依附的载体。征地社会稳定风险评估人员必须能够设身处地理解集体经济组织和被征地农民的担忧和利益。换位思考，尊重并理解他们，阐明作为第三方评估机构的立场，试图在彼此间建立一定的信任，从而能够更好地理解他们的行为、动机。获取更多、更完整的信息，甚至捕捉到敏感性的关键要点。如在开展风险调查前要事先了解所涉被征地块内被征地农民的社会文化背景、经济状况和对土地的依附程度等信息，风险调查过程中要积极倾听利益相关人及被征地村民的诉求，特别是在语言沟通存在困难的情况下需特别注意他们的肢体语言和非语言交流。尽量尝试从被征地农民的角度看待事物，考虑他们的经历和观点。将自己置于被征地村民及利益相关者的处境，体验他们的视角和情感，理解他们的思想、信念和观点，体验他们的情绪和感受。对于无理或不合规的要求，评估人员还需要注意自己的情绪反应，并尝试理解它们背后的原因。对所获取的信息进行必要的处理，进一步提高自己的认识并形成有意义的解释。同时也可以获得对风险因素和缓解措施的宝贵见解，使预防措施更具有针对性和操作性。

2、协商和协作

风险是存在不确定性的，也存在双重性（机会和威胁），需要信任和理解，利益相关需要相互讨论、妥协和寻找共同点的意愿。评估人员就各方分享的知识、技能和资源进行合法合理分配，客观地分析面临的机会和可能产生的威胁，并协调他们的行动。防止冲突的发生或矛盾的升级，以期达成协议。消除在征地项目推进中被征地农民的忧虑及保护他们的权益和利益，实现“原有生活水平不降低、长远生计有保障”的底线，维护和谐、团结、稳定的社会。

通过考虑各方的观点，明确最终目标，从协商到协作转变，可以帮助做出更明智、更全面的决策，解决分歧，减少冲突和误解，促进知识和创意的共享，甚至为后续制定地的措施更具有针对性。

3、透明和沟通

新土地管理法实施后，明确了土地征收的程序六个步骤：调查、评估、公告、听证、登记、协议，增加了征地预公告程序。《自然资源领域基层政务公开标准指引》对征地各环节中应公开的要素、公开方式和公开渠道作了明确的要求。征地过程中涉及的相关决策、程序和结果等信息已处于透明状态下，这种标准化操作均可以使征地利益相关方从公开的方式中有效地获得相关征地信息，为与评估人员的有效沟通、分享信息提供了基础。这种信息传递的过程，可以让利益相关者相信他们可以依赖政府提供准确的信息及政府在征地过程所需具备的程序，包括寻求信息反馈的过程中有机会参与进来，公开讨论分歧并找到解决方案。

4、创造性思维

风险的未来性和风险主客观相结合性的特点决定了风险是一种动态变化的集合体，对风险发生的具体时间是无法做出判断的。在评估过程中，需要突破传统框架，在已有经验和固定模式的基础上，探索那些不易察觉或未曾考虑到的风险因素，

如在该区域内曾经出现过的小群体性上访事件。运用系统性思维，创造性地将各个风险因素联系起来，形成一个全面的风险场景，从社会学、心理学、经济学等学科领域对当前不明显但在未来可能会显现的风险进行情景分析，推演出可能的最坏的、最可能发生的情景。对于复杂的项目甚至可以邀请社会学家、心理学家等领域的专家参与进来，结合多方视角，揭示出新的风险点。

风险往往不会单一出现，而是相互关联的，如区域内其他征地项目发生对补偿价格不满意事件就会对本项目产生影响。对这种偶发性的不确定性需要保持一颗好奇心，运用创造性思维识别复杂的系统中的非线性关系，对于认知不确定性需要以多元化的经验为支撑。在创造性思维中产生多种想法和解决方案，探索不同的思维方式，探索新的可能性和挑战假设。最后将想法汇集在一起，判断风险调查过程所识别的影响因素是否构成风险点的可能性，并形成连贯且有意义的解决方案。

（二）科学预测风险等级

科学预测已识别的风险点，推测其发生风险的可能性有多大及风险发生后产生的社会影响程度和后果，并综合判断风险等级，是确保有效管理风险的关键。预测不仅仅依赖于数据和模型，还需要结合情境和动态变化来做出有前瞻性的判断。

1、风险情景模拟

科学预测的核心在于对不同情景的推演和分析。评估人需要设想多种可能的发展情景，如被征收人对补偿标准中未覆盖的名贵苗木补偿价格有争议、对补偿房屋有效面积、项目顺利推进的最佳情况、出现小规模抗议的情况，以及发生大规模群体性事件的最坏情况。通过模拟不同情景下的社会反应，评估人员可以提前准备应对策略。这一过程不仅依赖于模型的计算，还需要评估人员基于经验和对社会情绪的敏感度，进行主观判断。

2、综合多维数据分析

征地风险评估的科学性体现在对各种数据的综合分析，如社会经济数据、以往征地项目、征地所涉法律法规、征地流程等。在预测过程中，既需要定量的数据分析，也需要定性的判断。如采用风险核对表进行单因素风险分析、历史遗留问题事件分析、风险事件分析及参与人员分析，及社会舆论或自媒体的关注等。但评估某个特殊群体或个体是否可能采取极端措施时，数据仅提供参考，更多时候需要结合对该特殊群体或个体历史行为的了解和当前社会情绪的把握，如所涉村组存在被社会边缘化的改造人员。

3、动态调整预测

科学预测不是一时的推测，而是征地全流程的一个动态调整过程。随着征地项目的推进和环境的变化，评估人员需要不断修正自己的预测。这种调整不仅依赖于新数据的输入，还要依赖评估人员对风险情势变化的敏感捕捉和快速反应能力，当风险突破现有安全措施后需要风险管理部门根据风险变化做出积极响应。例如，在征地房屋补偿强制实施时，发现被征收人的情绪迅速升温，可能需要重新评估其对社会稳定的影响，并调整相应的应对措施。

五、征地社会稳定风险应对策略

每个征地项目的社会背景、群体特点和风险要素都有所不同，但县级以上人民政府作为土地征收的主体没有变，人民政府为人民的职责没有变。因此，制定差异化的风险应对策略是评估过程中的高级艺术。这要求评估人员不仅要深入了解各种风险管理工具和方法，还要结合实际情况创新性地提出解决方案。差异化策略的制定应注重从根本上解决问题，避免“广泛化”“空虚化”的应对措施。

（一）加强信息公开和沟通

信息的公开透明是化解征地社会稳定风险的有

效策略之一。政府和相关部门应主动公开征地信息，包括征地目的、征地范围、补偿标准等，确保信息的真实性、准确性和及时性。同时，通过召开听证会、座谈会等形式，加强与被征地农民的沟通，了解他们的意见和建议，增进互信。可根据实际情况制定相应的缓解措施：

· 透明度和沟通：与受影响村落及区域公开透明地沟通征地过程和缓解措施。

· 参与式决策：让受影响村集体经济组织和村民参与征地决策和缓解措施的制定。

· 申诉机制：建立一个公平透明的申诉机制，以解决受影响村民和利益相关方的担忧。

· 文化交流：促进受影响村落和征地项目之间的文化交流和理解。

· 文化敏感性：在征地过程中尊重和考虑受影响社区的文化习俗和传统。

（二）保障合理补偿和安置

确保被征地农民得到公正合理的补偿和妥善安置是稳定社会情绪的关键。制定科学合理的补偿标准，充分考虑农民的生活保障和发展需求，确保补偿措施能够真正解决农民的后顾之忧。同时，提供多元化的就业培训和就业机会，帮助农民实现顺利转型。可根据实际情况制定相应的缓解措施：

· 就业安置：为受影响的村民提供就业培训、就业安置和创业机会，并给予一定的税收优惠。

· 收入补偿：向失业或收入损失的村民就业机会或间接补偿，如给予无法出劳但必须出劳人员土地换保障，或对受损集体经济企业成员买断工龄的补偿。

· 生计恢复：支持受影响的集体经济组织发展替代生计来源，如对剩余零星土地进行流转，引入相关投资发展现代农业。

（三）强化法律监督和制度保障

加强法律监督，确保征地过程的合法性和程序

的公正性，是预防和化解社会稳定风险的重要策略。建立健全征地争议解决机制，提供多元化的争议解决途径，包括调解、仲裁和诉讼等，确保农民合法权益的不受侵害。可根据实际情况制定相应的缓解措施：

· 社会支持：提供咨询、心理健康服务和社区外展计划。

· 社区发展：投资受影响区域的基础设施和教育和医疗保健。

· 生态恢复：恢复受征地影响的生态系统，保障耕作的可持续性。

· 污染控制：实施措施以控制征地活动产生的污染，包括后期施工建设。

（四）落实风险管理和监测

除了缓解措施外，还应制定风险管理计划，以监测和管理征地社会稳定风险。这可能包括：

· 风险监测：定期监测已识别的风险，以检测任何变化或新风险。

· 应急计划：制定应急计划，以应对社会稳定风险的发生。

· 能力建设：为地方政府和集体经济组织提供能力建设，以管理社会稳定风险。

· 定期报告：定期收集和分析有关社会稳定风险的定性和定量数据。

· 共同参与：与受影响村组合作，监测风险并收集反馈。

· 持续改进：使用监测和评估结果持续改进征地社会稳定风险管理实践。

六、结语

征地社会稳定风险评估是一项复杂且具有挑战性的任务，需要不断提高运用大数据、人工智能、GIS等技术手段识别潜在的风险，还需要完善协商民主和公众参与机制来保障被征地农民和相关利益者的权益，同时还需要防止舆论操控与虚假信息传播。在评估过程中，通过理解受影响集体组织和村民的担忧，以专业知识为背景，以“草根文化”为纽带，与被征地村民进行深度交流，旨在相互理解和尊重的基础上建立起一种稳固的信任关系。参照对以往案例的分析总结，结合当前的征地项目特点、社会经济发展状况和政策导向，才能更好地预测风险的可能爆发点和发展路径。

随着技术手段、社会治理方式和制度保障等不断完善，征地社会稳定风险评估终将从“结果评估”转变为“过程监测”。未来的发展趋势将更加注重利益相关者的协商参与、精准化风险识别与管理以及利益补偿的长期可持续性。

作者单位：上海城市房地产估价有限公司

对房地产司法评估中若干程序性问题的思考

文/宋莉娟

一、前言

在民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼、执行处置拍卖等众多司法领域中，司法机关往往需要确定房地产价值而委托房地产估价机构开展司法评估业务。司法评估程序的合法合规性是重要的关注点，一旦程序出现问题，就易出现评估报告的质量问题，从而引发相应的估价执业风险。因此，我们需要特别重视司法评估工作的程序性问题。

二、司法评估程序的相关规定

房地产司法评估中涉及的司法程序主要包括有评估机构的确定、法院委托、收集材料、回避、承接业务、实地查勘、提交报告、再到异议回复、质证答疑等环节，相关法律法规对司法程序进行了诸多明确规定。

序号	文件名称	相关规定及要求
1	《资产评估法》	对评估对象进行现场调查、收集资料，并对估价师的数量资质、评估报告中签字盖章等都有要求。
2	《民事诉讼法》	明确了八大证据种类中包括鉴定意见，规定鉴定人应当出庭作证。
3	《行政诉讼法》	明确鉴定意见属于证据，且经法庭审查属实的证据，才能作为认定案件事实的根据。
4	《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》	规定人民法院应当委托评估机构对拟拍卖的财产进行价格评估，规定评估机构的确定方式，以及异议发生的处理方式。
5	《最高人民法院关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》	明确了人民法院确定财产处置参考价的方式，应当委托评估的几种情形；规定司法评估机构名库的建立、评估机构被除名的相应情形；规定人民法院应出具评估委托书及应记载的内容，还对评估报告中应载明内容也作了规定；明确评估需要进行现场勘验；规定出具报告期限及延期情形；关于异议及回复说明等相关事宜；最后还对评估费用计算标准进行了相应规定。

序号	文件名称	相关规定及要求
6	《人民法院委托评估工作规范》	规定了不得推荐入选名单库的情形及已入选后被除名的情形；对不承接委托情形及评估期限的规定；规定了异议及后续事项进行规定，明确异议提出的期限、方式，评估机构回复说明的期限以及行业协会组织进行专业技术评审等相关内容。
7	《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》	明确了谁申请谁交费的原则；规定鉴定人必须签署承诺书；明确对鉴定材料需进行质证；对鉴定人出庭有详细规定，包括通知出庭的时间和方式，出庭人员的规定，以及当庭答复异议和审判人询问等内容。
8	《最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题的规定》	明确要对鉴定材料、对鉴定机构及鉴定人的审查，明确鉴定期限及对其他违法违规、违法犯罪情形的相关规定。

三、部分司法评估程序的工作要点

（一）回避的问题

回避制度是司法程序中的一个特定制度，具有特定的适用对象、适用情形及适用程序，也是司法程序公平与公正的典型体现。在房地产司法评估实践中，也常存在关于回避的问题。

《人民法院委托评估工作规范》规定，接收评估委托书后，若存在与当事人或者评估财产有利害关系的情形，估价机构应向人民法院说明情况并提出不承接申请。《最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题的规定》明确，人民法院应对鉴定人是否有依法回避的情形进行审查。鉴定人应签署承诺书，并承诺自觉遵守有关回避的规定，包括及时向人民法院报告可能影响

鉴定意见的各种情形。《涉执房地产处置司法评估指导意见（试行）》中明确，估价机构接受委托书后，认为本机构与当事人或者其他相关当事人及评估对象有利害关系的，应及时向法院提出书面申请。《涉执土地处置司法评估技术指引（试行）》对回避问题更加明确，规定除受行政部门委托外，估价机构在五年内曾经对同一个估价对象提供过估价或咨询等专业服务的，应书面函告人民法院，由人民法院决定是否继续委托。

司法评估中，通常以摇号的方式产生估价机构，建议估价人员第一时间去了解案件双方当事人的基本信息，从而判别估价对象及相关当事人是否与估价机构、估价人员存在利害关系或利益冲突，当明确存在利害关系或利益冲突，应主动向委托方提出回避申请。若仅发现存在一定关联性，但并不能确定是否应该回避时，也应第一时间将相关情况向人民法院进行报备，最终由法院决定。若机构未及时提出回避，正常承接项目并出具报告，一旦后续有相关方发现了可能存在的利益冲突，此时不管估价人员在该评估项目中是否做到了独立客观公正，都可能被当事方质疑，进而影响法院对估价结果的采信，造成不必要的麻烦。

（二）实地查勘的问题

在司法评估中，应该关注实地查勘的评估程序及步骤要点，实地查勘也是评估工作中体现程序公开性的一个关键环节。在实地查勘之前，应提前通知委托方及相关当事人，公开查勘时间等重要信息。实地查勘时，应向相关当事人出示法院委托函及估价师证书、工作证件等，按时按程序合法合规完成实地查勘工作。在当事人各方在场的情况下，估价人员对估价对象的各项状况进行了解核实，对不清楚或者存疑的地方，可向当事人进行询问，并做好相应记录工作。询问时尽量在当事

人各方在场的情况下，公开对问题进行询问，不宜单独询问其中某一方。询问的内容应仅限于与估价对象有关的情况，不询问与估价对象无关的问题，更不宜发表带有倾向性的言论。当时双方对估价对象状况表述不一致时，应分别客观如实记录，不可偏听偏信。在当事人不到场的前提下，还应提前安排见证人到场，在没有见证人的情况下，还可采取全程录像的方式进行记录，尽量公开公正地完成必要程序。按照规范要求，估价人员在实地查勘时应拍摄估价对象和周围情况的照片等影像资料，包括估价人员进行实地查勘时与估价对象的合照，认真填写实地查勘记录，并由实地查勘人员、在场当事人或见证人签名或盖章。

（三）工作时效问题

根据《最高人民法院关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》明确评估机构应当在三十日内出具评估报告，不能如期出具的，应申请延长期限，延期次数最多两次，每次不超过十五日。根据《最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题的规定》规定，鉴定期限一般不超过30个工作日，重大、疑难、复杂案件不超过60个工作日。因此，房地产司法评估中也必须重视评估报告出具的时效问题，正常情况下，估价师务必在规定期限内出具报告。如遇特殊情况影响了估价的工作时效，要第一时间与委托方进行沟通说明，必要时应按规定向法院提出书面延期申请。

（四）估价机构和估价人员资质问题

《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》规定，先由当事人协商确定评估机构，协商不成的则从机构名册中随机确定。根据《最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题的规定》，人民法院应

对鉴定机构的资质、执业范围等事项进行审查，同时对鉴定人的专业能力、从业经验、业内评价、执业范围、鉴定资格、资质证书有效期等进行审查。《资产评估法》规定，承办法定评估业务时，评估机构应指定至少两名相应专业类别的评估师，同时要求出具的评估报告也应当由至少两名承办评估师签名并加盖机构印章。

凡参与司法评估的估价机构及估价师，都必须具备相应专业的资质资格。一般来说，取得执业资格证书并正常注册的房地产估价师均可承接司法评估项目。但司法评估实务中，常见专业性、综合性极强的项目，要求估价师具备准确把握各类法律法规与政策规定的的能力，有扎实的估价基础理论知识与丰富实务经验。因此，建议估价机构对于司法项目要尽量选派专业能力强、经验丰富、综合素质高的房地产估价师承接。同时也要关注出具的评估报告的附件材料，相应的机构资质与估价人员资质是否合规完整，并在有效期内。

（五）评估资料的获取

根据《资产评估法》及相关规定，评估专业人员应当对评估活动中使用的有关文件、证明和资料的真实性、准确性、完整性进行核查和验证，同时未经法庭质证的材料（包括补充材料），不得作为鉴定材料。

在房地产司法评估中，评估报告中依据的材料，多以权属登记机关出具的登记信息为主，其他补充的材料则应由委托方转交并经法庭质证的材料。对于经法庭质证的材料，在条件许可的前提下，也应前往不动产登记机关或者通过“一网通办”等平台进行核验。当前全国范围内在推进一体化政务服务平台“一网通办”的建设，为估价人员进一步核查不动产登记信息的工作提供了便利。因此，估价人员在司法评估中应对估价资料履行尽

职调查的职责，对资料的真实性、准确性、完整性进行了核查和验证。一旦发现评估资料不全，应及时告知法院。

（六）司法评估中的程序受限

司法评估中，也容易存在程序受限的情况，如相关当事人不配合或未到场，法院提供的评估资料不全，难以核查评估对象基本情况等，或者人民法院要求估价机构在现有条件下承接评估等情形。

1.实地查勘中的受限

实地查勘是司法评估中必要环节，既是评估工作程序之一，也是必要的法定程序。司法评估中，由于评估对象多由当事人控制，因利益角度不同，往往不愿配合估价人员的查勘工作，甚至还可能为实地查勘设置障碍。在司法评估实践中，遇到当事人不配合的情形时，估价人员应了解当事人的不配合程度，同时主动与承办法官联系沟通，寻求法官进行干预协调。估价人员应确定实地查勘程序受限的程度，应区分完全不能完成实地查勘、可外部查勘但无法入户以及可以部分入户三种不同类型。对于不同程度的程序受限，可以采用不同的处理措施。对于完全不能完成实地查勘的情形，应及时与法官进行充分沟通，以书面形式向法院说明无法进行评估。对于可完成外部实地查勘但无法入户以及可以部分入户的情况，在征求法官意见后，可采取不入户或部分入户的方式完成实地查勘工作，并在报告中披露及说明。

2.资料收集中的受限

司法评估实践中，收集资料环节也容易出现问題。当事人不配合的前提下，委托方转交的评估材料可能不全，甚至缺乏评估所必需材料，致使无法进行评估或对估价结果有较大影响的，估价机构应书面函告法院，由法院通知当事人补充。申请补充后仍然难以满足评估需要，估价机构应前往相关交

易中心、档案局、规资局等部门再度进行尽职调查，以便获取更为详尽的资料。

资料收集也是司法评估项目难点之一。司法项目中常见的复杂项目，若仅查询到不动产登记簿信息无法顺利完成评估工作。不动产登记信息，一般记载有基本信息，但是诸如容积率、混合用地比例、地块的自持要求或公服设施配建要求等规划限制条件等并不会记载入登记信息中，而这些规划条件却会对估价结果存在重大影响。如果材料中仅提供一些基本登记信息是远远不够的，还需要相关部门提供土地出让合同、项目设计建设方案，土地出让时涉及相关部门的征询材料等等。

当资料补充后仍然难以满足评估需要，甚至如所缺乏的资料是对估价结果有重大影响的诸如土地用途、容积率等规划条件，人民法院及相关权属登记机关均无法提供相应资料，也无法明确具体规划条件，估价机构也不可随意设定，而是及时与法官进行充分沟通，以书面形式向法院说明当前由于缺乏评估所必需的必要条件，无法进行后续评估工作。

3.其他程序受限问题

房地产司法评估中，也常碰到各种受限问题，对估价人员的沟通能力提出更高的要求，如在评估过程受到其他限制及阻碍等，在程序受限的情况下，相关问题的确认均应取得法院书面授权或认

定，相关评估资料也要经必要的质证程序，得到相关当事人认可。在资料不全情况下，法院仍要求根据现有资料进行评估出具报告的，也要得到法院的书面确认。需在保证独立性前提下，估价师与承办法官、原被告、相关当事人等进行充分沟通，掌握项目背景资料及评估对象的各项基本情况，并形成相应的书面沟通记录。

因此，司法评估中面临评估程序受限，不管是现场查勘、资料收集或者其他程序遭遇受限情形，必要时应该将相关情况在评估报告中进行详细说明披露，并提请报告使用人知晓评估受限对于评估结果可能存在的影响，充分揭示风险，以便报告使用者做出更为合理的决策。

四、结语

房地产司法评估不仅直接关系到当事人的合法权益的兑现，也是公众丈量司法公信力的标尺。房地产估价从业人员应不断认真学习法律与法规，深刻理解法律的精髓和法律的原则，不断提高估价专业能力与素质，使出具的每一份司法评估报告在程序上都做到合法合规，在每一次司法评估中坚持着估价的独立性，客观性、公正性，也是我们估价人不懈的追求。

作者单位：上海同信土地房地产评估投资咨询有限公司

保障性租赁住房监测指标体系研究——基于上海的实证研究

文/许 军 佟圣楠 金娅娅

一、上海市保障性租赁住房市场发展现状

(一)“十四五”保租房建设筹措及供应指标完成情况

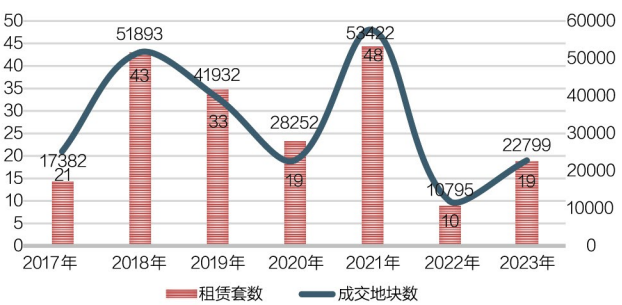
上海市作为全国保障性租赁住房的排头兵，近年来持续聚焦新市民、青年人的租住难题，不断完善保租房相关配套政策，加快推进保租房建设筹措及供应。截至2023年底，上海保租房已累计建设筹措46.5万套（间）、供应28.2万套（间），分别达“十四五”期末规划量的77.5%和70.5%。根据政府工作报告披露，2024年上海市将建设筹措7万套（间）保租房，筹措供应“新时代城市建设者管理者之家”床位3万张以上。

(二)保障性租赁住房用地供应情况

2023年全市新增供应19幅Rr4租赁住房地块，预计可新增租赁住房约2.3万套，环比增长111%。各区政府聚焦多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，依据人口变化、城镇空间功能布局、产业发展导向，通过新增用地或盘活存量建设用地建设保障性租赁住房，不断扩大保租房供应规模，优化保租房供应结构和空间布局。

2017-2023年，全市共有193幅Rr4租赁住房用地，总用地面积约688万㎡，预计可新增供应22.6万套租赁住房。从供地节奏来看，2018年和

2021年为供地高峰，近两年Rr4租赁住房用地供应节奏明显放缓，2023年租赁住房用地虽较2022年有所提升，但仅占2021年供应高峰期的40%。

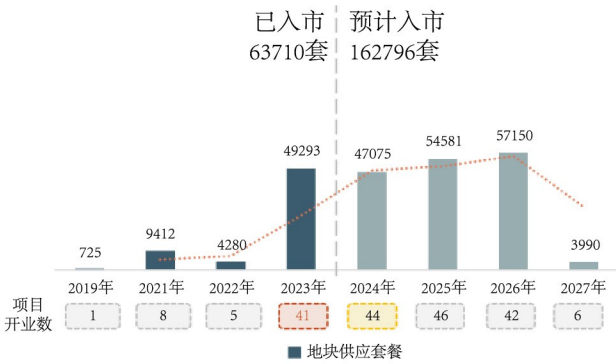


图：2017-2023年上海Rr4租赁住房地块供地节奏

(三)保障性租赁住房入市情况

截至2023年底，全市193幅地块中已有55幅竣工入市，合计6.4万套租赁房源。2023年开始，上海租赁市场迎来入市高峰期，全年共41幅地块入市，新增供应4.9万套房源，占比已入市总量的77%。截至2023年年底，全市已出让未竣工地块还有约16.3万套租赁住房待入市。

预测未来三年全市Rr4租赁地块将持续保持入市高峰的状态，其中2024年预计有44幅地块竣工入市，预计可新增供应4.7万套，2025年预计有46幅地块竣工入市，预计可新增供应5.5万套。“十四五”结束后的2026年，全市还有约5.7万套的新增供应强度。由于近两年Rr4供地节奏放缓，预计从2027年起，Rr4房源增量将大幅缩减。



图：截至2023年底Rr4租赁地块已入市和预计入市情况

二、保障性租赁住房监测指标体系构建

(一)影响保租房供给和需求的相关因素的监测指标构建

分析保租房市场时，应从供需两端着手。在供给端，土地供应和政府的扶持政策是保租房供给的关键因素，这些因素不仅起到核心作用，还具有明显的滞后性和地区差异性。在需求端，人口增长、收入水平和城镇化进程是影响保租房需求的主要驱动力。综合分析这些因素，有助于实现保租房供需之间的结构性匹配，有效缓解供需错配的问题。

表：影响保租房供给和需求的相关因素的监测指标

监测方面	关注指标		对需求/供给的影响
保租房市场需求	人口	外来人口数量及增长率、外来人口占比	强
		第三产业就业人数增长率、居民受教育程度	较强
		25-39岁年龄人口占比	强
	收入	居民可支配收入增长率	较强
		房价收入比	较强
		租金收入比	较强
	区位及配套	保租房的地理位置	中

表：影响保租房供给和需求的相关因素的监测指标

监测方面	关注指标		对需求/供给的影响
保租房市场需求	设施	保租房配套设施	中
	政策	租赁群体感受到的政策支持力度	较弱
		租赁群体的政策满意度	较弱
		出台相关支持政策（租购同权、人才落户等）	弱
	其他	“重购轻租”观念	较强
保租房市场供给	资金	保租房REITs发行规模	较弱
		租金房价比	中
	土地	Rr4土地供应量	强
		Rr4土地成交价格	强
	政策	财政支出	较强
		税费减免	较强
		出台相关政策	较强

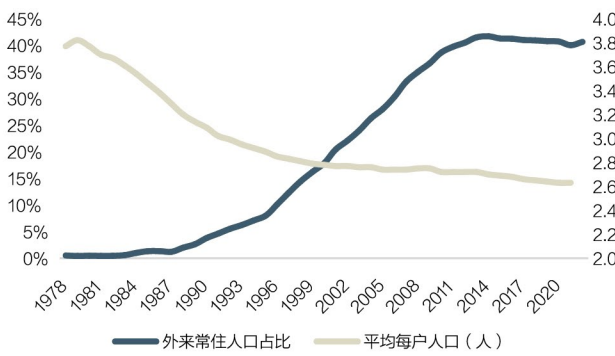
(二)保障性租赁住房的需求分析



图：保租房需求分析

(1)人口结构

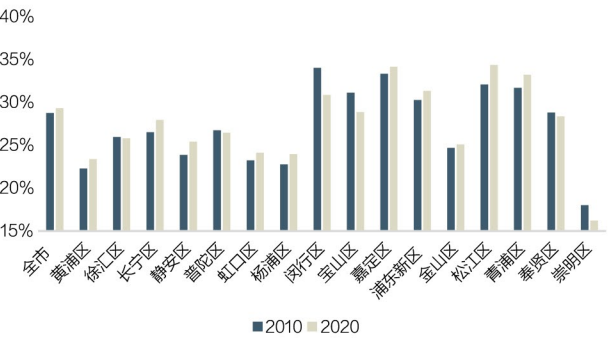
外来流动人口注入、家庭小型化趋势加速催生租赁需求：随着城镇化的加速，人口逐渐向一线和二线城市集中，这一趋势在上海尤为显著。作为中国的经济中心，上海吸引了大量外来流动人口，2022年外来常住人口占比达到了41%。同时，结婚率的下降、生育率的降低及离婚率的上升促使大城市的家庭规模趋向小型化。具体来看，2022年上海的家庭平均规模从世纪初的2.78人降至2.63人，而家庭总数则增加了近20%。这些变化导致外来流动人口的增加和家庭数量的增长，从而显著推动了租赁市场的需求。



图：上海市外来常住人口占比和平均每户人口变化情况

25-39岁人群占比上升、居民受教育程度提高，保租房目标客群增加：从人口结构角度来看，不同年龄、不同收入水平、不同职业的人群对于租赁住房产品呈现出差异化需求。保租房致力于解决新市民、青年人的住房困难问题，非本地户籍常住人口、本地户籍就业未满5年的“新市民”以及25-39岁的“青年人”是保租房的主要客群。根据第六次和第七次全国人口普

查数据，除徐汇区、普陀区、闵行区、宝山区、奉贤区和崇明区外，上海市其余各区10年间25-39岁人口占比均有所提升。



图：2010-2020年上海市各地区25-39岁年龄人口占比变化（2）收入

收入增长速度与房价增长速度不匹配，房价收入比整体水平较高，居民“买不起房”，催生高租赁需求：随着城镇化的推进，人口不断向一二线城市集中，伴随着房地产市场的泡沫化现象加重，居民的收入增长与房价增长速度严重脱离。高房价下带来的高购房成本（高住房贷款、高财务成本）不仅消耗了居民的现有储蓄，也透支了居民的未来收入。

根据测算，近年来上海市的房价收入比位于23-27区间内，与国际主流城市10-15的水平存在较大的差距。房价与收入水平的脱离，必然推动租赁需求的高增。

表：2019-2023年上海市房价收入比测算

	2023	2022	2021	2020	2019
房价收入比	23.12	25.75	26.17	24.81	23.46

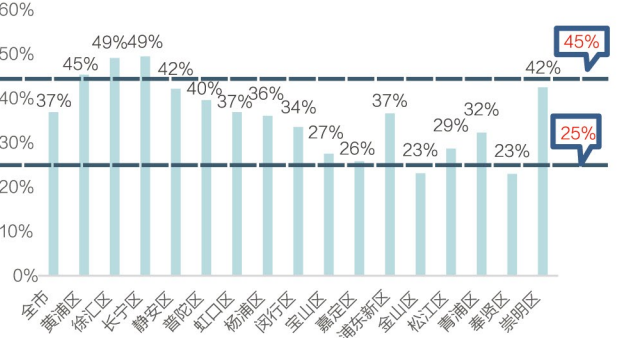
中心城区租金收入比水平较高，居民“租不好房”，对保租房需求增加：大城市的新市民和青年人主要依靠租房来解决居住问题，然而租金付得起的房子区位较差，区位比较好的租金又比较贵，这成为

新市民、青年人买不起房租和租不好房的现实难题。

一般情况下，租金收入比在25%及以下的地区被认为是“租金相对合理”，大于25%的地区被认为是“租金相对过高”，大于45%则被认为是“租金严重过高”。

根据测算，近年来上海市的租金收入比位于36%-40%的区间内，租金水平“相对过高”，住房租赁市场的价格已经脱离了居民的支付能力。而保租房的租金定价需为同地段同品质市场租赁住房租金的九折以下，对于租房群体的吸引力更大。

计算上海各区的租金收入比。其中，仅有奉贤区和金山区的租金收入比低于25%，租金水平“相对合理”；黄浦区、徐汇区和长宁区的租金收入比则高于45%，租金水平“严重过高”。



图：2020年上海市各区的租金房价比

(三)保障性租赁住房的供给分析

(1) 资金

保租房REITs加快上市，打通资金退出渠道：

保租房REITs的推出是对保租房领域投融资方式的一种改变，通过将少而分散的社会闲散资金转换为长期集中的大额资本，为保租房项目的运营、建设提供了长期、稳定的资金来源，成为解决目前保

租房建设融资难问题的一个有效渠道。与此同时，保租房REITs的设立也实现了原始权益人的退出，补齐保障性租赁住房“投、融、建、管、退”中最后的“退”环节，打通了产业循环。

表：目前已上市发行的保租房REITs

名称	底层资产	所在城市	可出租套数	出租率
2024年之前上市的保租房REITs				
红土深圳安居REIT	安居百泉湾项目	深圳	1830套	98.16%
	安居锦园项目	深圳		98.25%
	保利香樾苑项目	深圳		99.60%
	凤凰公馆项目	深圳		98.69%
华夏华润有巢REIT	有巢泗泾项目	上海	1264间	94.54%
	有巢东部经开区项目	上海	1348间	91.32%
华夏北京保障房REIT	文龙家园项目	北京	2168套	96.88%
	熙悦尚郡项目	北京		97.79%
中金厦门安居REIT	园博公寓	厦门	4665套	99.36%
	珩琦公寓	厦门		99.79%
2024年上市保租房REITs				
国泰君安城投宽庭保租房REIT	江湾社区	上海	1719间	91.70%
	光华社区	上海	1234间	95.11%

(2) 土地

根据上海市规划和自然资源局发布的《2023年度国有建设用地供应计划》，2023年上海计划供应的保障性Rr4用地占国有建设用地的7%左右。上海市通过定向挂牌和协议出让等方式拿出优质土地资源，以大幅低于同地段商品住房的地价，加快建设保障性租赁住房。从Rr4土地供应数量来看，浦东新区远高于其他区域，闵行区和松江区的Rr4土地供应数量也较高。

三、基于监测指标体系的实证分析

(一)上海各区保租房需求分析

基于上文对于影响保租房需求的相关因素的监测指标的分析，从人口总量及增长趋势、人口年龄/教育结构及非户籍人口占比、经济总量及结构、房价/租金支付能力、租房总需求五个方面出发，对上海各区的保租房需求进行对比分析，并将各区地保租房需求量分为高、较高、中、较低和低五个水平（十六个区进行对比后的相对需求水平，非绝对需求水平）。

浦东新区在上海十六个区中，常住人口数量、人口自然增长率和人口机械增长率都位于最前列，租房需求人口也相应地排名第一；从人口和经济结构来看，近年来浦东新区作为科技改革和发展的“试验田”，吸引了大量青年人和新市民，导致对保租房的需求持续上升。闵行区近年来人口扩张较为迅速，常住人口总量和人口机械增长率在全市排名前列，其人口结构与浦东新区类似；除有大量的外来务工人口外，对于应届毕业生和刚进入职场的青年人来说，闵行区的基础设施（包括交通、教育等）相较其他周边城区更为完善，更有吸引力。

嘉定、青浦、松江三个周边城区，常住人口数量、人口自然增长率和人口机械增长率在全市排名靠前，租房需求人口数量较高，同时区域布局了大量新兴产业、制造业，外来务工人口较多，对于保租房的需求也相对较高。徐汇、普陀、长宁、黄浦四个中心城区，常住人口数量和人口的自然/机械增长率相比周边的一些人口扩张区域较低，但区域内房价收入比、租金收入比水平远高于周边城区，

居民“买不起房”、“租不好房”的问题十分突出，同时中心城区经济发达、基础设施完善，对于毕业生、新市民吸引力较大。综合人口总量、结构和经济等指标判断，这三个地区对于保租房的需求水平分别为高、中、中、中。

静安、杨浦、虹口三个区域虽然属于中心城区，但是区域内的常住人口数量及人口自然/机械增长率在全市排名靠后，且区域内的非户籍人口占比较低，租房需求相对较低。综合判断，这三个区域对于保租房的需求水平分别为较低、较低和低。奉贤、崇明和金山三个区域，人口数量和增长率在全市排名靠后，人口结构中青年人（25-39岁）占比相对较低。综合判断，这三个区域对于保租房的需求水平分别为较低、低、低。

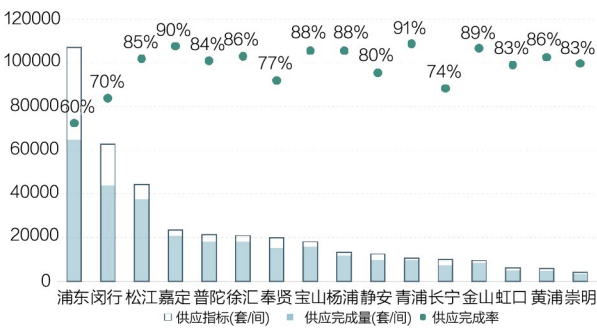
表：上海市各区对保租房的需求对比

	人口总量 及增长趋势			人口年龄结构、 教育结构以及 非户籍人口占比			经济总量 以及结构		房价、租金支付 能力（收入 情况）		租房总 需求		对保租房 的需求
	常住人 口数量 （万人）	人口自然 增长率 （‰）	人口机械 增长率 （‰）	常住人 口中25-39 岁人口占 比（%）	25岁以 上人口中 大专以上 人口占比 （%）	常住人 口中非籍 户籍人口 占比（%）	人均 GDP （万元）	第三产 业产值 占比（%）	房价收入 比（%）	租金收入 比（%）	租房需 求人口 （万人）	需求规模 （亿元/月）	
黄浦区	50.78	-9.94	7.56	23.38	34.84	43.10	57.16	98.45	27.11	45.32	26.60	29.653	中
徐汇区	109.85	-6.20	11.55	25.81	49.38	30.94	22.20	91.85	30.90	49.07	34.80	401.9	高
长宁区	68.46	-13.27	14.36	27.95	48.79	31.93	26.68	97.27	28.04	49.44	21.39	253.892	中
静安区	94.05	-7.85	8.69	25.42	43.66	26.28	27.28	97.33	25.09	42.17	26.59	262.38	较低
普陀区	124.29	-8.00	8.35	26.46	44.05	29.55	9.87	90.25	23.53	39.60	34.11	314.66	中
虹口区	68.19	-9.69	6.94	24.13	43.34	27.04	17.81	94.36	21.99	36.91	20.29	175.22	低
杨浦区	119.92	-7.90	11.16	23.96	42.98	25.05	16.27	67.05	21.86	36.05	29.80	254.10	较低
闵行区	268.88	-4.00	12.05	30.87	41.03	46.84	10.57	64.26	21.22	33.54	107.07	690.21	高
宝山区	227.19	-6.37	6.31	28.87	34.14	40.52	7.60	64.88	17.37	27.49	80.66	420.64	中
嘉定区	189.34	-4.18	9.54	34.16	29.10	56.53	13.77	39.78	16.99	25.82	94.08	401.96	较高
浦东新区	578.20	2.48	12.28	31.34	38.14	42.59	26.55	74.74	23.13	36.60	226.99	1620.75	高
金山区	82.37	-6.12	5.07	25.09	20.11	37.63	14.36	31.96	15.58	23.11	26.82	80.03	低
松江区	195.45	-2.88	9.60	34.35	31.82	58.37	9.12	48.66	18.88	28.68	99.87	434.29	较高
青浦区	126.56	-3.78	5.69	33.21	23.04	56.95	10.41	64.79	20.32	32.28	70.62	314.72	较高
奉贤区	112.63	-6.12	4.01	28.36	19.73	51.65	11.81	35.37	16.72	22.96	52.37	143.25	较低
崇明区	59.74	-8.74	3.28	16.22	12.28	22.97	6.86	68.08	23.92	42.48	9.70	41.52	低

(二)上海各区保租房供应分析

(1) 保租房供应指标及完成情况区域分析

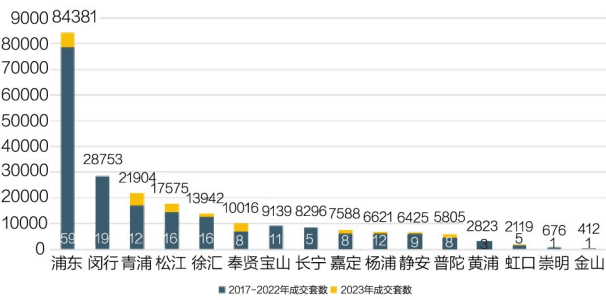
从“十四五”供应指标来看，浦东、闵行、松江三区排前列，在4万套以上，其中浦东新区供应指标仍在10万套以上。嘉定、普陀和徐汇三区供应指标在超2万套，其余区域“十四五”供应指标都在不足2万套。根据各区政府发布的《2023年政府工作报告》及相关公开资料显示，截至2023年底，青浦和嘉定两区的“十四五”保租房供应指标已完成90%以上，排在全市前列。其次是金山、杨浦、宝山、徐汇、黄浦、松江六区，供应指标完成率在85%-90%之间。普陀、崇明、虹口和静安四区供应指标完成率约80%-85%之间，其余区域供应指标完成率不足80%。



图：截至2023年末上海各区“十四五”保租房供应指标完成情况

(2) 保障性租赁住房用地区位特征分析

分区域来看，全市193幅保障性租赁住房地块中，浦东新区占比超三成，共59幅地块，其次是闵行区，共19幅地块，中心城区徐汇区地块数相对较多，有16幅。从租赁住房用地建成后预计可供应的房源来看，浦东新区体量最大，占比全市的37%，所有地块预计可供应8.4万套。闵行区和青浦区分别排在第二位和第三位，预计可供应套数占比全市的13%和10%。



图：2017-2023年上海各区域Rr4租赁住房地块成交情况

(三)基于监测指标体系的供需对比分析

在对上海市16个区的保租房需求与供应进行深入分析之后，我们可以发现一个明显的趋势：各区的保租房供需关系呈现出总体结构性匹配的特点。这意味着在大多数区域内，保租房的供应与需求基本保持平衡，没有明显的供不应求或供过于求的现象。

表：上海市各区保租房供需对比分析

区域	保租房需求分析	保租房供给分析	供需匹配分析	保租房平均出租率（截至24年2月）
黄浦区	中	较低	供小于求	高
徐汇区	高	较高	供小于求	高
长宁区	中	较低	供小于求	较高
静安区	较低	较低	供需平衡	中
普陀区	中	中	供需平衡	较低
虹口区	低	低	供需平衡	较高
杨浦区	较低	较低	供需平衡	高
闵行区	高	高	供需平衡	高
宝山区	中	中	供需平衡	较高
嘉定区	较高	较高	供需平衡	中
浦东新区	高	高	供需平衡	较高
金山区	低	低	供需平衡	中
松江区	较高	高	供大于求	中
青浦区	较高	较高	供需平衡	低
奉贤区	较低	中	供大于求	较低
崇明区	低	低	供需平衡	低

黄浦、静安、长宁区保租房供应略小于市场需求，这三个区的保租房平均出租率为较高及以上水平；松江、奉贤区保租房供应略大于市场需求，这两个区的保租房平均出租率为中和较低水平。这种供需与出租率之间的关系符合市场运行的基本规律。

在供需平衡理论中，资源的稀缺性会提高其价值和利用率，而资源的过剩则可能导致其利用率下

降。通过这一现象的观察，可以验证本研究所采用的监测指标体系在实际应用中的有效性和合理性。这种体系能够准确反映出不同区域内保租房市场的实际供需状况，为政策制定者提供科学的数据支持，帮助更好地理解 and 调控市场，确保住房保障政策的有效实施。

(四)相关建议

(1) 对需求进行全面分析，达成高水平的供需匹配

强化供需适配，密切关注保租房客户群的群体特征指标变化，使保租房的供给有效覆盖需求人群，实现供给和需求的结构性匹配。

从人口流动和人口结构角度看，上海市的人口流动，已经从“市外人口不断流入、中心城区和周边城区人口共同增长”的阶段发展至“中心城区人口向外围城区疏散、周边城区人口快速增长”的阶段。

周边城区的外来流动人口规模更大、增加更快，外来流动人口中从事制造业的人数占比较高，因此，在进行周边城区的保租房建设规划时，需要重点关注基层劳动者、城市新蓝领的诉求，规划选址应辐射产业园区及周边、轨道交通站点等，同时输出符合基层劳动者需求的保租房产品和配套服务，促进产城融合、职住平衡。

中心城区的常住人口数量以及外来人口占比趋于稳定，但其中从事科技类、信息类、金融类行业的就业人数增加，居民的受教育水平和学历水平也处于较高的水平。因此，在进行中心城区的保租房建设规划时，需要重点关注都市白领、高校毕业生等人群的需求，规划选址应覆盖各类高校及科研院所、科创园区、商业商务集聚区等租住需求集中区域。

(2) 对市场价格、供需进行动态监测，合理规划保租房的布局

从居民收入的角度看，面临房价、租金支付困难问题的人群不在少数，但保租房的总体规模和覆盖面有限。可以重点关注全市对于保租房需求相对较高、但供应相对较少（徐汇、长宁、静安等）的区域，合理规划保租房的布局，减少租金成本、购房成本对于居民现有储蓄和未来收入的挤压，让更多人“进得来、留得下、住得安、能成业”。

(3) 关注保租房的品质、服务，提升租客幸福感

积极推进“租购同权”，推动租赁住房的基本公共服务均等化，保障租房群体在教育、医疗卫生、就业等方面享有的均等权力，使居民在“住有所居”、“住有好居”的同时提高幸福感和获得感。与此同时，城市新市民、新青年对于租赁住房的需求逐渐从基本的居住需求转向更高层次的精神需求。因此在进行保租房营建和后续经营时，需要更多地关注新市民、新青年的精神需求。

(4) 引导社会资本参与保租房投资建设

从资金角度看，目前上海市各区的租金回报率都处于较低水平，社会资本对于保租房项目的投资意愿较弱；资金来源过度依赖政府，资金需求量大。保租房REITs为前期开发建设的投资提供了退出渠道，促进保租房市场向规模化和专业化发展，增强了社会资本的投资积极性。因此，建立健全保租房REITs相关的专项规定，优化相关的税收政策和信息披露机制尤为重要。

作者单位：上海联城房地产评估咨询有限公司

楼市“以旧换新”全国样板城市分析及上海模式探索

文/邵明浩

一、楼市大的市场背景

（一）土地市场

先看一组数据，2014-2023年，我国商品住宅销售规模为132亿平方米，同期，土地出让可建商品住宅规模为198亿平方米。两者差值为66亿平方米，这些体量或以土地、在建工程甚至现房的形式“库存”在各个房地产开发商手里，成为开发商账上的“存货”。由此可见，开发商的资金大量的“沉淀”在存货层面，所以就没有那么多资金去购买土地。如何增加“库存”房屋销售，进一步提升土地市场活力，是需要政策层面予以考虑的。下面，我们再来看一下，在房屋交易环节，存量和需求的情况。

（二）房屋市场

2023年全国主要城市成交商品住宅建筑面积为2.8亿平方米。而从1978年到2023年，我国新建住房约263亿平方米，住宅存量套数约5.5亿套左右，按照户均2.5人来计算，可以容纳13.75亿人。而目前全国城镇化人口为9.2亿人，主要一二线城市城镇化水平已经达到甚至超过80%，城镇化已经不能成为推动未来住房去化的主要力量。另一方面，人口的结构性变化更加不容乐观，2023年全国出生人口为902万，死亡1110万，人口已经开始触顶回落，代表总体需求减弱，需求结构从刚性转为改善。

所以，从客观的住宅土地、房屋市场来看，全国已经出现了总量的住宅过剩，在住宅领域的供需矛盾从绝对的供应不足向相对的供需错位转变，这种转变也得到了政策方面的认可和支持。

（三）楼市政策

其实，早在2022年，楼市政策就逐渐从高压阶段调整为维稳调整阶段。2022年3月国新办新闻发布会，提出房地产泡沫化金融化势头得到了根本扭转，意味着宏观调控结束了高压阶段。2022年12月，中央经济工作会议，支持刚性和改善性住房需求，推动房地产业向新发展模式平稳过渡，拉开了楼市政策全面放松的序幕。2023年除多次降准、降息外，针对楼市的“认房不认贷”、下调首付比例、降低利率加点等政策频出。在中央引导下，各地方城市积极跟进，全年276个市县级城市共出台了634次政策，覆盖了限购、限贷、限价、限售的放松和税费减免、购房补贴等内容，但对当地楼市的长期影响并不显著。市场需要给予更加激进、更加直接的政策组合拳，来引导和刺激市场交易的活跃。

二、各地实施“以旧换新”政策分析

所谓的“以旧换新”是指全国各地根据自身情况推出的购房政策，可以通过中介代售，房企、第三方直接收购等方式，直接或者间接促进新房的销售，起到促进改善居住环境需求释放的目的。按照新华社对“以旧换新”的分类，可以大体分为三大类，五种模式，不少城市多种模式进行组合共同实施，具体模式和代表城市分析如下：

（一）国企购买——购买旧房产权模式

这种模式是国企下场直接从小业主手中购买符合一定要求的二手房，用于补充住房保障体系中的房源不足。国企购房资金并不直接支付给小业主，而是作为小业主支付购买新房的支付凭证。小

业主在规定时间内在指定的新盘项目中挑选中意的房源购买，用支付凭证支付房款完成以旧换新的交易。该种交易方式，是以旧换新的主流交易方式，包括郑州、南京、无锡、连云港等数十个城市均部分或者全部采用这类模式。下面，本文以郑州为例，具体分析该种模式的操作情况：

1.市场状况

采用这类方式，当地市场交易比较低迷，以郑州为例，新盘房价2019年触顶1.4万元/平，目前已经回落到1.2万元/平，新房市场连续五年低迷。近年来郑州二手房挂牌量持续走高，2022年6月7.9万套、2023年8月11.18万套，2024年4月13.09万套。新房销售低迷，二手房挂牌高企是采取国企下场收购的一个重要背景，即该区域无法通过二手房市场去化房源，从而让改善型需求卖出房源在新房市场实现改善，只有通过国企收购的方式才能完成这一过程。

国企收购来的房源用于住房保障，所以，当地住房领域一般存在着住房保障供应不足的情况。以郑州为例，2022年8月，郑州“十四五”保障性租赁住房筹集目标及年度筹集计划显示：“十四五”期间筹集保障性租赁住房不少于20万套(间)。2021年至2025年度筹集目标分别为3.5万套(间)、5万套(间)、4万套(间)、4万套(间)、3.5万套(间)。2024年5月，郑州市保障性租赁住房租赁管理办法（征求意见稿），从政策出台时间来看，郑州保障性租赁住房体系建设显著慢于“十四五”规划。

2.政策实施

2024年4月1日，由郑州市住房保障和房屋管理局印发的《郑州市促进房产市场“卖旧买新、以旧换新”工作方案（试行）》通过城发集团收购和市场化交易，各完成5000套，2024年全年全市计划完成二手房“卖旧买新、以旧换新”1万套，契税补贴30%，2024年4月1日至5月10日完成试点（金水区、郑东新区共500套），5月10日

开始，8个主城区全面推广。

郑州以旧换新工作基本遵循以下几个步骤：

①制定收购计划：

根据主城区保障性租赁住房需求和缺口，在满足职住平衡前提下，制定收购计划、收购房源条件等。

②房源筹措：

换房群众通过信息平台登记待售二手住房信息，同时选定意向购买的新建商品住房，与房地产开发企业签订《商品房购买意向书》。

③收购洽谈

收购主体和换房群众根据评估机构评估结果进行洽谈，签订《收购意向协议》，收购主体向金融机构申请贷款。

④签约过户

收购协议和买卖合同签订后，交易双方办理房产交易过户和不动产登记手续。金融机构发放贷款，房款转入房地产开发企业监管账户。

⑤房屋交接

换房群众与收购主体办理二手房交接手续。

3.实施效果

郑州的“以旧换新”实施效果可以分为两个阶段，第一个阶段是初步试点期，即4月初到5月10日，4月份试点阶段咨询3万余人次，已报名参加城发集团收购441户，符合试点阶段收购条件的房源224套，短期内就已完成108套住房的现场勘验和价格评估，经洽谈已签订《二手住房意向收购协议》80套。5月10日结束试点，市区8城区全面推开，意味着试点期间500套计划目标已经完成。第二个阶段，就是从实施至笔者撰写此文，3个月的时间，换房群众与城发公司已签订二手房收购协议3927套，已认购商品房1180套，群众通过市场化交易“以旧换新”完成1628套。另外，郑州市住房保障和房地产管理局表示，在“以旧换新”等利好政策带动下，郑州市房地产市场出现了一系列积极变化，开发企业售楼部到访量增加约30%，二

手房带看量增加约40%，4-6月商品房销售量环比连续增长，有效提振了市场信心，稳定了市场预期。

4.政策评价

可以从三个维度对郑州的“以旧换新”政策进行评价：

①政府角度：

从政府角度来看，在此次“以旧换新”活动中政府起到了主要的组织者和参与者的作用，其在政府层面成立了“卖旧买新，以旧换新”工作专班，牵头协调税费、贷款等事宜，推动“卖旧买新，以旧换新”政策落地，带动二手房市场回暖。

②国企角度

城发集团作为国企平台公司担负本次二手房收购、收储房源转化保障性租赁住房的职责。该国企通过央行批复的住房租赁团体购房贷款收购房源，带动购房者热情。

③购房者

购房者是“以旧换新”政策的主要参与者，通过以旧换新，”实现了居住品质改善和存量资产的调整。对于受益于政策的购房者来说，其置换成本显著减少，卖房价格符合市场价格，加快了卖房速度，新房选择空间大大扩张，可以享受到更多购房优惠。

（二）国企购买——购买旧房租赁权模式

同样是国企购买，同样是用作住房保障，所以从市场背景来看，购买旧房租赁权模式与购买旧房产权模式基本雷同，差异就是前者需要调用的资金更少，租赁期到期后将房屋还给原业主，需要协调的税费、金融的事宜也更加少。

4月30日，肇庆市住房和城乡建设局、肇庆市财政局等7部门联合印发了《肇庆市支持购买改善性住房并推动旧房转保障性住房实施办法（试行）》，该政策核心内容为推动旧房转保障性住房。政策引导申请人自愿申请纳入保障性住房房源

的旧房，经审核符合条件的，由实施单位参考市场价格一次性支付一定年限的租金进行统租管理。申请人全部租金收益用于购买肇庆市行政区域范围内的新建商品住房。实施单位统租后的房屋用于本辖区保障性住房运营。目前，政策选取端州区、鼎湖区（含肇庆新区）、高要区、四会市、肇庆高新区为试点推进实施。

（三）国企购买——购买新房产权模式

与上述两种模式类似，国企购买新房产权模式显得更加直接。地方国企通过专项资金购买在建或在售的一手商品住宅，通过折扣整购的模式获得其产权，并将其转化为住房保障类用房。由于省略了收购旧房这一过程，国企购买新房的模式具有操作周期短、成本低、新房定向去化快、住房保障房源到位迅速等优点，但是对于一二手房市场表现低迷的城市来说，并没有对改善型需求起到促进作用。

2024年5月14日，杭州市临安区发布《关于收购商品住房用作公共租赁住房供应商的征集公告》，计划在临安区内收购不多于10000平方米的商品住房用作公共租赁住房。杭州成为全国第一个政策公开采购商品住房用作保障性住房的城市。

临安区收购新房作为保障用房，主要有以下几个关键点：

①房源范围：临安区确定的收购新房的范围为位于临安区内的新建商品住宅。

②房源条件：临安区房源收购是以楼栋为基本收购单位，即整栋收购，且单套面积不超过70平方米，同时要求社区有一定的车位配比。

③收购价格：征集公告并没有明确收购价格或者收购价格的计算方法，只是笼统的规定以不超过周边房源、车位的评估价作为本次收购的最高限价，具体由实施细则规定。

④供应商资格：虽然收购楼盘体量并不大，但是临安对供应商的资格审核却非常严格，比如独立法人、履约能力、三年无违法违规行为、良好信

誉、健全财务会计制度都在审核范围内，防范了项目在推进过程中的各种风险，保障了商品住宅能够顺利转化为住房保障类的房源。

（四）市场联动——协会倡导，以旧换新模式

与国企收购有明显差异的是，市场联动一般是由非政府组织——协会进行倡导，带动房地产开发企业、房地产中介企业组成合作联盟，共同帮助市民完成“卖旧买新、以旧换新”的住房改善任务。

深圳市是一线城市中最早推出“以旧换新”活动的城市，2024年4月23日由深圳市房地产业协会和深圳市房地产中介协会组织的商品住房“换馨家”活动拉开帷幕，一个月内参与项目55个，中介品牌33个、门店1200家，短期内对市场热度有所提升。但进入7月份之后，媒体鲜有报道，暗示该活动短期效应已释放，后期进展不大。

（五）相关补贴——税费减免租房过渡补贴模式

相关补贴是指政府对以旧换新居民在规定时间内卖出旧房购置指定新房所需缴纳的税费进行减免；专项资金对以旧换新居民换房过程中的过渡、装修或其他相关活动进行补贴。一般来说，相关补贴并不是单独运行的操作模式，一般会与上述四种模式的一种或者多种进行结合，相关模式内容会在下面上海模式探索中具体分析。

三、上海模式探索

作为一线城市，上海早在2024年5月3日就配合“上海五五购物节”，推出“以旧换新”的相关活动。彼时由上海房地产行业协会和上海经纪行业协会组织了20余家房企和近10家中介共同参与。房企承诺：一定期限内旧房未成功出售，可无条件“退房退款”；成功出售，可以锁定购买意向房源。经纪机构承诺：对购房居民旧房“全城推，优先卖”，提供专属优惠服务。上述活动经过一段时间的运作，在市场层面并没有引起较大的反响，其实际作用不大。

5月27日由上海市住建委、房管局、规资局和

税务局联合下发的《关于优化本市房地产市场平稳健康发展政策措施的通知》（下简称通知）推出了上海模式，具体如下：

（一）以旧换新过渡租房、装修等补贴

按照建筑面积、出租出售方式，对以旧换新的过渡租房、装修等进行补贴。

表1：上海以旧换新过渡租房、装修补贴一览表（万元/套）

建筑面积	出售住房	趸租住房
< 30m²	2	1
30-50m²	2.5	1.25
50-70m²	3	1.5

其中出售住房，是指政策施行之日起，在一年内出售外环内2000年前竣工、建筑面积在70平方米及以下的唯一住房，并购买外环外一手住房的居民家庭，可以向购入一手住房所在区房地产交易中心申请出售住房补贴。进行趸租的，可以向趸租平台申请补贴。

（二）趸租模式

由指定趸租平台，划定市中心区域街道，街道内现居住面积30-50平方米的成套一室户房屋且现状居住人为60岁以上老人，趸租平台会将现状居住人安置在五大新城，获取老人在市区居住用房一定期限的租赁权。在保持产权不变的情况下，将房屋进行一定程度改造并出租给新市民、青年和各类人才，租赁期限结束后趸租平台将房屋归还给原产权人。

（三）国有平台收购模式

通知中明确，探索通过国有平台公司等主体收购、趸租适配房源，优化住房保障供给。上述趸租为国有平台收购的一种模式（租赁权收购），另外的收购是涉及二手房的收购还是新房的收购，政策并未进行明确，需要根据上海住宅市场目前碰到的问题具体分析。

首先看二手房市场，从月度成交来看，以月均1.5万套成交作为冷热平衡点，近两年上海二手房市场“温度”尚可，并没有出现长期二手市场低迷

阻碍居民改善性需求释放的状况。



图1：上海各月二手房成交情况

再来看一手房市场，2024年上半年新房供求表现较好，总价600万以上房源成交占比显著提升，与之对应的是外环以外新房去化周期均超过10个月以上，可以发现上海一手房市场成交改善型需求显著提升，外环以内项目去化速度较为理想。

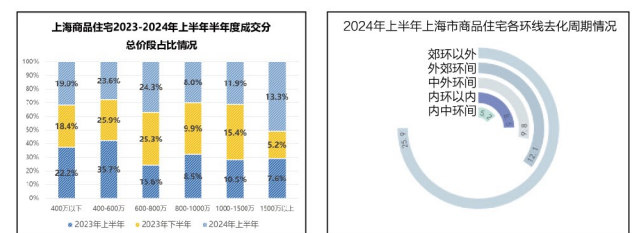


图2：上海不同总价段和环线去化情况

通过数据对比，可以得出结论，上海一二手住宅市场基本保持平稳，只是在一手房外环以外区域新房库存量较高。那么，如果上海采取措施国企下场收购，则更倾向于杭州临安直接购买新房去库存的模式。

分析了房源的来源后，再来研究一下国企收购房源的去向。按照上述其他城市经验，收购的房源

主要用于补充本地区住房保障的需求，很大程度上是用于补充保障性租赁住房的不足，但是这类需求，在上海却并不存在。官方报道显示：截至2024年6月底，上海累计建设筹措保障性租赁住房约51.3万套、供应31.9万套，分别占“十四五”期末规划总量的86%和80%。上海随申办“我要租房”中超过百个项目已经让保租房在市面上随处可见。用收购来的一手商品住宅补充保租房的路径不太现实。

需要进一步分析上海目前在居住租赁保障和产权保障方面的需求。在兜底住房保障方面：租赁有廉租和公租房、产权有征收安置房；在夹心层住房保障方面：租赁有保租房和人才安居工程、产权方面有保障性住房。很显然，在产权保障方面，人才安居也有一定的需求空间。

人才安居作为产权保障的一种特殊形式需要一定年限的锁定，所以可以参照上海曾经采取的模式按照原共有产权房（按份共有锁定一定期限）和临港先租后售模式。即在上海获得认定的人才，需要持有或者租赁一定期限，才可以按照较为优惠的价格购买人才安居类产权住宅。

由此可见，上海在这一轮较为新颖的楼市促销活动中，首先尝试了市场化的“以旧换新”，随后进行了政策迭代，采取税费装修补贴、趸租和国企收购新产权定向保障的组合拳的方式，为楼市的健康发展保驾护航。

作者单位：城市测量师行 城市数字化应用中心

产业用地估价迷雾：政策变革下的突破与挑战

文/韩艳丽

一、引言

产业用地的价值受到多种因素的影响，其中政策因素往往扮演着非常重要的角色。不同时期政府会根据自身的经济发展规划、产业结构调整需求等来制定相应的政策措施，这些措施均直接或间接地影响到产业用地的价值评估。

产业用地呈现诸多价格类型，如市场价值、抵押价值、综合价值、土地收储收回补偿价等，各类价格内涵不同，差异很大。新时期随着“产业姓产”理念的提出，如何更好地重塑产业用地价值，对估价业界提出新的挑战。

二、上海产业用地政策沿革

从初始阶段的传统工业用地政策，到2014年后转型升级引入弹性年期和差别化用地政策，从2018年后强化全生命周期管理和绩效挂钩的高质量发展阶段，再到最新的“两评估、一清单、一盘活”专项行动的推进，上海产业用地政策持续优化，从粗放式管理转向精细化，从注重规模转向追求质量，特别是“产业姓产”的提出，标志着上海在产业用地管理上迈入了一个新阶段，更加注重产业的内在价值和长远发展。

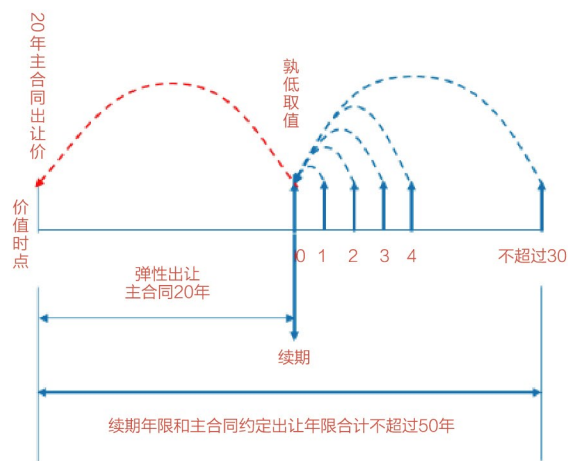
上海长期的政策导向一直秉承产业用地是具有一定公共属性的资源，对产业用地的供应及监管均综合考虑了其公共属性。相关监管文件并不孤立存在，而是服务于整体监管机制。随着《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号，以下简称129号文）、《关于加强本市涉产业用地企业股权变更联合监管的通知（试行）》（沪规划资源用〔2024〕51号）的相继出台，监管措施不断实践细化，资源约束趋

紧愈发明显。根据文件精神，对于未纳入全生命周期管理的存量项目，在建设土地使用权转让或存量补地价等办理用地审批手续时，由规资部门会同产业、生态环境等部门形成产业准入条件、规划和土地管理要求，明确功能业态、运营管理、物业持有、产业绩效、房地产转让、土地退出等要求，通过签订补充或新签有偿使用合同，纳入全生命周期管理。对于未触发上述业务场景是否会被相关部门引导或要求签署补充协议，尚待实践的进一步观察。

129号文之后，上海又先后出台了《关于加强上海市产业用地综合绩效评估促进节约集约用地的实施意见》（沪规划资源用〔2023〕370号）、《关于印发〈上海市产业用地综合绩效评估和分类处置行动工作方案〉〈上海市产业用地综合绩效评估指标体系（试行）〉的通知》（沪规划资源用〔2023〕375号）、《上海市产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动工作方案》，旨在按照全域、全量、全要素工作原则，通过跨部门协同、市区联动，构建综合绩效评估指标体系，开展产业用地综合绩效评估，建立低效产业用地清单，明确分类处置方案，最终形成全口径覆盖、持续更新、多部门共建共享共治、不断推进完善的产业用地工作平台。其中，“两评估”是指综合绩效评估和综合价值评估，“一清单”是指产业分类处置清单。目前上海已完成全市产业用地的全面摸底，形成“ABCD”四类绩效用地清单。A、B类用地将获得城市更新、提容增效、科技创新支持和产业园区扶持等激励方案；C、D类用地则可能面临回收收储，并进行综合价

用地地价评估难点

以弹性年期出让的，如上海工业产业项目类大部分为20年，部分合同中往往约定可以协议方式签订续期土地出让合同，续期年限和主合同约定出让年限合计不超过50年，续期土地出让价款按照在续期时点的市场评估价与主合同约定的土地出让价格水平之间取低值设定。这一设定保留了原受让人的优先续期权、继续使用权、投资保护权，对于“孰低”的取值原则，也意味着这样的地价内涵是高于简单的20年工业出让市场价格。这也是目前为什么部分工业园区20年出让土地与50年出让土地价差比较接近，并不是简单的年期修正比例的原因。以上海某经济技术开发区工业用地不同年期的地价为例，已知50年地价的情况下，20年弹性出让价格高于年期修正0.658后的价格（土地还原率4.5%）。因此，在评估拥有“孰低”取值设定续期条件的产业用地时，宜增加政策调整因素，调整因素的量化可以利用价差折现的理论计算。



图二：续期条件中有“孰低”取值设定的地价组成示意图

（五）从市场价值转向综合价值的评估难点

根据上海市产业用地综合绩效评估的实施意见、行动工作方案及指标体系的政策文件，产业用地综合价值评估是指对拟收回土地使用权的产业用地，根据产业用地综合价值体系成果，结合土地区位、综合绩效、底线管理、全生命周期管理等

分类差异，评估土地收回、土地收储等方式下的产业用地退出综合价值。全面审视估价对象的“德智体美劳”，意味着既要评估产业用地的硬件价值（土地、建筑物等），又要考量其软件价值（绩效、生态、安全等），合理确定收回和补偿标准。

依据《关于规范产业用地综合价值评估工作的指导意见（试行）》（沪规划资源用〔2024〕190号，以下简称190号文），产业用地综合价值是以产业用地为载体的空间范围内“地楼房物”一体的整体价值，并考虑用地绩效、生态环境、安全等因素的联动修正，为产业用地量身打造综合“价值报告”。其中，土地使用权价值评估除了符合相关行业技术规范要求[2] [3] [4]，还须落实底线管理原则、价格属性体现公共资源本底、价格水平反映生产空间承载的功能价值，且基准地价系数修正法为必选方法，权重不小于50%。依据《上海市产业用地综合价值评估技术指引(试行)》（沪土估协〔2024〕12号），评估划拨土地使用权价格时，应采用出让土地使用权价格扣减土地增值收益的技术路径，土地增值收益占出让地价比例根据各区域的实际情况，在30%-40%之间确定。

可以预见，基准地价系数修正法的强制要求叠加绩效、环境、安全等因素的联动修正，将直接导致低效产业用地退出时补偿成本的大幅下降。产业用地从原来的市场价值转到综合价值评估，新老衔接过程中阻力很大，各方对于土地用途（原产业用途、实际用途、规划用途）、补偿标准、再开发收益分配等方面可能存在诸多分歧。政策落实的过程中，不仅需要政府、企业和社会各界的共同努力，也需要对现有机制进行创新和改革。政府需要建立跨部门的协作机制，各级政府(管委会)应组织规划资源、房管、产业、生态环境、应急等相关部门，客观、公平、公正地研判土地用途、土地面积、房屋建筑面积、剩余土地使用年限、综合绩效评估结果、生态环境、安全生产等

关键数据，保证后续综合价值评估的要素齐全，众智合力确保将产业用地单一维度的量化升级为多维度的审视。

（六）出让合同存续期间产业用地价值评估难点

结合上文所述，产业用地在土地使用年期内，评估时应当关注产业用地的综合绩效和综合价值评估状况，以及该地块所归属的绩效用地清单分类，尤其要关注全生命周期管理下的产业义务与其他限制。

对于收购类项目评估，除了常规尽调内容，如上海已支持通过“一网通办工业用地全生命周期信息查询系统”对已纳入全生命周期管理地块所涉的土地利用状况基本信息（包括但不限于开竣工、投产和达产认定、综合评估、土地权益流转、特别约定）进行查询，还应通过政府访谈、园区走访等形式进一步明确相关地块是否设置特殊的限制政策（如是否设有观察期，是否在用地政策、产业支持和准入、节能环保、财税等政策方面已存在差异化限制，是否有特殊转让限制，是否已列入收储、征收范围）。

此外，合同存续期间，企业如果有融资需求，银行在受理时往往仅关注地块自身条件、剩余年限及企业资信等。而随着190号文的出台，对违反出让合同需收回产业用地使用权的，按照合同约定价格收回；合同未约定的、返还剩余年期土地出让价款的，剩余年期土地出让价款在190号文前后有较大变化。

190号文以前，剩余年期土地价款=土地市场价（已考虑区域、个别等）×土地年期修正系数；190号文以后，剩余年期土地价款=原土地出让价款×剩余年期/合同约定出让年限。以剩余35年期，土地还原率4.5%为例，前值计算的系数为0.88，后值计算的系数为0.7。

这一政策变化，在企业未满足出让合同的监管要求时，产业用地价值并不是按照市场价值的逻辑量化。尤其对于早期拿地价格较低的产业用地，如未达标收回时并不是按照市场价值补偿，抵押标的可能不能覆盖贷款额度。因此估价机构在这类抵押价值评估时应尤其注意完善风险提示。

四、专业估价机构的角色与挑战

在我国，产业用地价值受政策影响显著。估价机构必须密切关注相关的政策动向，以便及时调整评估策略，应对可能的风险和机遇。笔者认为：

1、估价逻辑与评估模型不是“一成不变”的，尤其应注意不同估价目的下适用的国家层面及地方层面的具体政策，并确保评估过程合法合规。

2、评估前期除常规尽调内容以外，还需注意产业用地的限制条件，如续期条款、监管要求等。目前监管系统多部门信息共享的背景下，实务中不仅仅是出让合同，理论上在开发、建设、运营过程中签署的任何限制文件，如监管协议、承诺函等，均可能作为监管的“抓手”。

3、产业导向：不同地区的产业准入标准和产业用地标准有所不同，地方政府也会根据实际情况调整相关政策，评估时需要考虑最新的政策引导方向。

新时代背景下产业用地迫切需要动态的、联动的、跨领域的专业技术服务。从划拨转弹性出让，从市场价值到综合价值评估，估价师的责任日益重大，其思考的高度、广度与深度也需不断提升。从原来的单一经济价值维度到多价值维度的考量，其角色定位不仅仅是价值的评估者，更是价值的发现者、价值的平衡者、价值的解码者和价值的重塑者。

作者单位：上海房地产估价师事务所有限公司

浅析房地产估价机构规模化发展——以吸收合并为例

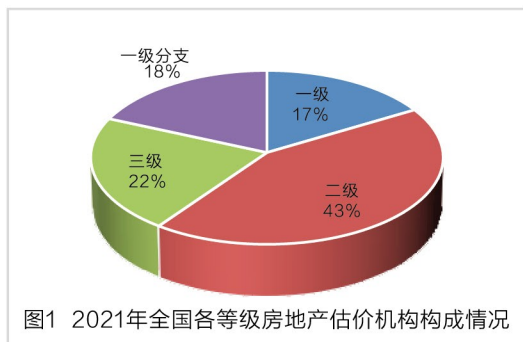
文/孙雯 杨斌 丁光华

一、房地产估价行业发展现状

(一) 房地产估价机构等级结构有待优化, 可持续发展能力有限, 规模仍有待提升

1. 房地产估价机构等级结构有待优化

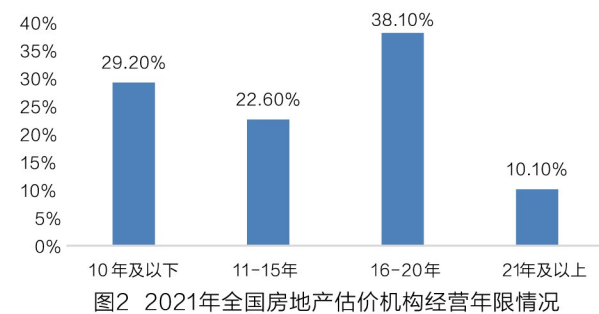
根据中国房地产估价师与房地产经纪人学会的有关统计, 截至2021年12月31日, 全国共有房地产估价机构5750家, 同比增长3.3%。其中, 一级估价机构952家, 二级估价机构2497家, 三级估价机构1239家, 一级估价机构分支机构1062家。



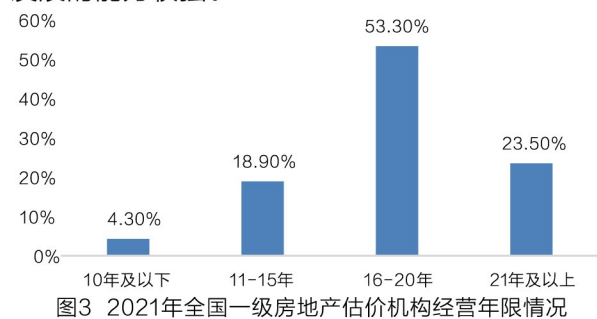
目前全国房地产估价机构中, 主要以二级机构为主, 一级机构保持平稳增长态势, 同比增长15.3%。与此同时, 近年来, 一级分支机构数量和占比也呈现井喷式增长。

2. 房地产估价机构整体经营年限较短, 可持续发展能力有限

从经营年限的角度来看, 全国房地产估价机构平均经营年限约14年, 经营年限超过10年的占比为70.8%, 超过20年的占比为10.1%。



一级房地产估价机构中, 经营年限超过10年的占比为95.7%, 超过20年的占比为23.5%。由此可以看出一级机构的经营年限较为长久, 可持续发展的能力较强。



3. 房地产估价机构规模偏小, 有待提升

根据上海市房地产估价师协会的统计数据, 通过对2021年度上海市54家估价机构的经营情况进行分析, 得出如下结论:

(1) 机构规模普遍偏小: 平均从业人数为31.5人, 50人以上的机构只有10家, 占比不足两成。

(2) 机构营收普遍偏小: 平均年营收约为1905万元, 绝大多数机构的营收在3000万元以下, 占比超过八成。

(3) 人均创收普遍偏小: 人均创收约为46.8万元/人, 人均创收超过70万元的机构仅有10家, 占比不足两成。

在研究这些数据的同时, 我们也发现了一个现象: 机构规模越小, 其人均创收能力反而越低; 机构规模越大, 其总营收、人均创收能力就越强。

(二) 估价机构同质化严重, 业务类型单一, 竞争激烈

抵押估价、征收估价、税收估价是我们行业的三大主流传统业务。从目前的态势分析, 征收估价急剧萎缩、税收估价弱化成非主流业务。而在大多数的估价机构中, 估价业务类型比较单一, 很多是以银行的抵押估价业务为主, 近年来, 随着部分

线下业务转为线上, 以及一些数据公司、经纪公司等行业外的竞争对手的挤压, 大数据对传统估价的冲击, 抵押估价业务可能还会出现继续收缩的局面。对估价机构而言, 估价业务单一, 不仅导致整个估价业务收入水平较低, 抗风险能力较差, 还是机构难以规模化发展的重要原因。

与此同时, 由于估价机构业务类型单一加剧了估价机构同质化, 也导致估价行业竞争激烈, 甚至是产生了不正当竞争。“低收费, 高报价”俨然成为估价机构之间相互竞争的手段, 再加上无底线的迎合客户需求、诋毁打压同行、互挖墙脚等行为, 严重损害了机构的口碑、行业的形象, 破坏了行业的生态, 最终毁掉的将是行业的未来。

(三) 估价机构应对危机的能力不足

面对当前的困境与危机, 房地产估价机构显然准备不足, 在渴求破局重生的同时, 却因为自身的能力不足而难以自拔。

规模太小、口碑不佳、品牌不响: 行业发展了近30年, 大部分估价机构规模依旧有限, 没有做大做强规模化发展的倾向, 没有品牌意识, 行业内有规模、有口碑、有品牌影响力的机构屈指可数, 也因此导致了房地产估价行业竞争力有限, 难以开拓展新的业务和客户。

新兴业务开展困难, 复合型人才稀缺: 新兴业务的开展, 需要的是完善的估价数据平台、新的估价理念以及能够融会贯通的高水平、创新型估价师, 由于大多数估价机构业务类型单一且收入有限, 很难有资金和精力去进行数据化的建设, 因而在新兴业务开展方面存在重重困难, 从而也导致了估价机构趋于两极化的发展态势, 中小型机构的业务越来越少。与此同时, 随着房地产估价行业已逐渐与资产、测绘、财税等融合发展, 一项房地产估价业务可能会牵扯到多个方面, 而房地产估价机构的复合型人才非常稀缺, 因此在遇到房地产估价之外的专业问题时, 只能寻求行业外相关专业人员的帮助。

二、房地产估价行业规模化发展的必要性分析

1. 规模化发展是适应市场变化的需要

瞬息万变的时代, 不变将很难生存。房地产估价机构要适应市场的变化, 拥抱市场的变化。规模化发展, 是估价机构可持续发展的必然选择。

估价机构的经营者、管理者要结合机构自身的优势和劣势, 寻找可以规模化发展的方式, 做大做强, 使机构能够可持续地发展下去。行业从业者也要思考, 如何顺应市场的变化, 了解新热点, 学习新知识, 尝试新领域, 打造新形象, 谋求更好的发展。

2. 规模化发展是提高估价机构竞争力的需要

规模化发展, 才能有效提升机构自身的竞争力, 才能形成品牌效益, 才有足够的人力、物力去做技术储备和人才培养, 才有机会挖掘更多的客户资源。

结合上文行业内调研数据的分析, 规模大小与竞争力之间呈明显的相关关系, 即表现为机构人数越大, 人均产值越高, 大于50人的估价机构大约是15人以内估价机构人均产值的3倍以上。

机构只有走上规模化发展的道路, 有充足的业务支撑, 才有能力搞信息、数据的建设, 才能吸引人才, 才有专业服务能力。而专业能力的提升, 会锻造良好的口碑, 打造品牌形象, 反过来又推动机构更好地进行业务开拓, 走上良性发展的道路。规模化发展是提高估价机构竞争力的需要。

3. 规模化发展是增强估价机构抗风险能力的需要

一条小舢板在大海中很容易翻船, 一艘大船才有能力抗击风浪, 规模化发展是增强企业抗风险能力的需要。业务种类多元, 业务渠道丰富, 人才储备充足, 才能应对市场的变化。规模化发展, 才能行稳致远。

三、规模化发展的路径探索

1. 增加投资资金实现规模化发展

房地产估价机构可以通过增加投资资金的方式, 扩大自身的规模, 扩充专业人才的储备, 并进行数据化管理和发展, 从而提高自身的竞争力, 确保机构的可持续发展。

2. 设置分支机构连锁经营管理实现规模化发展

《房地产估价机构管理办法》第三章第十九条规定: “一级资质房地产估价机构可以按照本办法第二十条的规定设立分支机构。二、三级资质房地产估价机构不得设立分支机构。” 近年来, 很

多具有前瞻性的一级机构着眼全局，纷纷在全国范围内设立分支机构，因此分支机构的数量呈现逐年增长态势。但是，首先只有一级机构可以设置分支机构；其次，根据行业协会以及监管部门对估价机构企业管理审查和估价报告的抽查结果来看，一级机构的分支机构的管理和估价师执业能力参差不齐。因此，一级机构想要通过设置分支机构的方式实现规模化、可持续的发展，应当注重对分支机构的管理。

3、整合发展的方式实现规模化发展

房地产估价机构整合发展的模式主要有合并、收购、参股、合作等几种。本文结合上海百盛房地产估价有限责任公司成功吸收合并上海德大房地产估价有限公司的实际案例，着重描述吸收合并的路径模式。

《公司法》第九章第一百七十二条：“公司合并可以采取吸收合并或者新设合并”。《房地产估价机构管理办法》第二章第十八条：“房地产估价机构合并的，合并后存续或者新设立的房地产估价机构可以承继合并前各方中较高的资质等级，但应当符合相应的资质等级条件”。由于估价机构要考虑等级资质延续性的问题，吸收合并可以承继合并前各方中较高的资质等级，新设机构需要重新申请资质，所以一般房地产估价机构选择吸收合并的模式。

(1) 吸收合并的要点

①战略整合

战略整合是指在合并后的机构所有业务中，找出战略业务对其进行规模化发展。战略业务是指构成机构长期主要盈利能力的、相对独立的经济领域的业务。

战略整合主要有以下三种方法：

A.将合并机构的发展战略自然延伸到被合并机构，使被合并机构执行合并机构的发展战略。此种方法比较适合于大机构与小机构之间的合并。

B.保留被合并机构的发展战略，使合并机构的发展战略得以拓展，被合并机构的发展战略成为合并后机构发展战略的重要组成部分。此种方法比较适合旗鼓相当的两个机构的规模化发展，如大机构之间的合并、小机构之间的合并，甚至是跨行业的机构合并。

C.根据合并后机构的状况重新制定机构发展战略。同样的，此种方法也是比较适合旗鼓相当的两

个机构的合并，如大机构之间的合并、小机构之间的合并，甚至是跨行业的机构合并。

②组织与制度整合

A.组织结构重组，除改组董事会和调整管理层外，还需要对部门设置、业务流程管理、人员配置等方面进行合理调整。其目标是使机构在合并后，管理更加科学合理，管理者和各部门人员的责、权、利更加清晰。

B.制度整合主要包括人事、财务、技术等职能制度的调整。合并后，机构应当充分地融合自身以及被合并方的优秀管理制度，同时应注意制度的确定性和连续性。

C.文化整合应当“取其精华，去其糟粕”，促进企业文化的创新与完善。与此同时，还要在原有企业精神的基础上，要立足实情、规模化发展资源、改革创新，努力形成与时俱进、面向未来的现代企业精神，提高自身的核心竞争力和影响力。

(2) 吸收合并的实施步骤

A.吸收合并规划与评估阶段

吸收合并规划与评估阶段，在选择合并目标时，要充分考虑组织的匹配性，业务的关联性、人才团队结构互补性、专业互补性、市场互补性以及文化的相容性等，确保合并后能够产生足够的协同效益。

B.吸收合并计划制定阶段

吸收合并计划制定阶段，需制订全面的整合计划，确定合并双方机构的主要资源、资产、业务流程和义务等内容，并形成一系列纲领性文件。

C.吸收合并计划的实施阶段

吸收合并计划的实施阶段，除了涉及到有形资产等财物资产，以及无形资产，尤其是除了机构品牌外，还涉及到了战略、组织与制度和文化。因此，吸收合并计划的实施阶段是合并成功的关键阶段。此外，在此阶段中，还需要向工商机关和税务机关办理相关的手续。

D.吸收合并评价与改进阶段

随着吸收合并计划的完成，合并后的新董事会、管理层应当及时对合并后的实施效果进行评价，发现存在的问题，根据评价结果和存在的问题，制订改进的长期计划，从而确保机构的可持续发展。

作者单位：上海百盛房地产估价有限责任公司

2025年市房地产、土地估价行业 徒步活动取得圆满成功

2025年4月19日上午，由上海市房地产估价师协会和上海市土地估价师协会联合举办的行业徒步活动，在黄浦江畔燃情上映，此次徒步路线全长8公里，由徐汇西岸梦中心启程，至陆家浜渡口，来自行业的50余家会员单位320余名行业人员参加了活动。

市房地产估价师协会常务副会长邵晓春主持启动仪式，市房地产估价师协会会长樊芸和土地估价师协会会长张先林分别作动员讲话，市房地产估价行业党委书记、名誉会长浦建华挥旗发令，为徒步活动拉开序幕。

行业徒步活动是行业精神文件建设的一个缩影，经过几年的发展，渐成行业品牌。未来，协会将坚持开展内涵丰富、独具特色的活动，不断提高服务行业的能力和水平，进一步丰富行业人员的文化生活，促进交流，增进友谊，为行业高质量发展持续注入新的能量。

