附件2

《关于进一步规范国有土地上非住宅房屋征收

评估与补偿工作的通知（试行）》的起草说明

本《通知》是在深入调研的基础上，学习借鉴上海、广州、深圳等省市关于非住宅征收评估方面的经验，紧密结合本市国有土地上非住宅征收评估实际，多次征求专家意见，经反复研究讨论修改形成的。

一、出台背景

（一）解决现实问题。《北京市国有土地上房屋征收评估暂行办法》（以下简称《暂行办法》）对非住宅征收评估虽然有具体规定，但因非住宅征收不多，关注程度不高，配套政策不够成熟完善。随着城市建设的加快，一些老旧厂房、低效产业逐渐退出，在征收过程中，一些问题逐渐显现。经调研和对近四年国有土地上非住宅征收评估工作的评判和数据分析，非住宅征收评估存在评估结果偏高差异大、评估案例选择难、评估对象特殊情况多、划拨用地非住宅评估难、实物还建需求一般得不到满足、新政策带来新情况等问题，市委市政府领导高度重视，需要出台政策予以规范统一。

（二）加强成本管控。实践中，住宅征收占比较大，市场可比数据相对充分，评估结果可预测，成本可控。但非住宅征收评估可比案例较少，评估机构对估价规则的理解、方法及案例选用存在较大偏差，且受甲方影响较大，不同评估机构对同一产业用地评估结果存在较大差距，对项目资金概算及成本管控造成较大被动。鉴于此，有必要紧扣关键环节，解决好房屋用途认定、评估方法选用等制约因素，加强成本管控，推动各类重点项目顺利实施。

（三）完善规章制度。《暂行办法》重点对成片非住宅评估和容积率小于1的非住宅房屋评估进行了规定，对其他方面涉及较少，导致非住宅征收评估依据不足、标准不明、操作性不强。因此，需要对《暂行办法》进行补充完善，制定刚性措施，减少弹性空间，统一评估技术路径，堵塞制度漏洞，进一步规范非住宅征收评估，促进征收工作健康发展。

二、起草过程

（一）深入调研分析，摸清问题症结。2021年，我委组织专业机构先后5次深入海淀、顺义、通州、丰台区组织征收部门、评估公司、项目单位进行专题调研，通过听汇报、搞座谈、查资料，摸清了征收非住宅房屋现行评估中存在的问题，为起草通知提供了“靶子”。通过市估价师协会，收集汇总了2018年以来的非住宅征收评估实例，通过对相关数据的梳理分析，为起草通知提供了数据支撑。同时，积极学习借鉴上海、广州、深圳、南通、黄石市在非住宅房屋征收评估方面的经验做法。

（二）梳理现行规章，做好有效衔接。为使起草的通知不与现行办法冲突、重复，我委对住房城乡建设部、本市现行的评估办法和市政府相关部门的规章以及市估价师协会发布的相关行业指导性文件进行了梳理。在具体起草过程中，细化原规定不便操作的，补充原规定没有的，做到了新旧贯通、前后衔接。

（三）结合征收实例，科学测算论证。2022年一季度，我委委托专业评估机构，结合正在进行的一个非住宅征收项目，按照新旧方法进行测算，确保本通知明确的评估技术思路可行可操作。

（四）反复征求意见，不断修改完善。结合平时掌握的情况，根据调研梳理分析出的问题和专业评估机构的建议，我委紧紧联系本市非住宅征收评估实际起草完成了初稿。为充分听取意见建议，确保措施可行，我委先后3次召集评估方面的专家征求意见，2次委领导听取专题汇报，专门征求市规自委意见，并吸收1名人大代表的建议。根据委领导、专家、市规自委和人大代表的意见建议，经多次修改完善，最终形成此稿。

三、基本思路

（一）坚持问题导向，切实解决问题。此《通知》主要是针对存在的问题，在调研分析研究的基础上，一一作出具体规定，不泛泛而谈，以期一个措施解决一个问题。

（二）依据现有办法，不另起炉灶。《暂行办法》对非住宅征收评估已有规定，《通知》主要是打好政策“补丁”，对已有的规定不重复，对管用的措施继续坚持，对不完善的补充，对新情况新问题作出具体规定，做到前后衔接，使非住宅征收评估政策体系更完善。

（三）制定刚性措施，减少弹性空间。在具体措施上，力求实用管用，增加硬性规定、刚性约束，减少征收当事人、估价师在评估过程中的弹性空间，以解决评估价格偏高、差异大的问题。

（四）坚持房地一体，实现标准统一。不论是征收住宅还是非住宅，主要价值都体现在土地使用权上。因此，在房屋用途分类和评估实例选择的修正幅度上，都规定参照市规自委出台的基准地价相关规定执行，真正实现房地一体、房地联动、标准统一。

四、主要内容

本通知共11条，主要内容为五个方面：

（一）统一非住宅房屋用途认定标准。明确无论征收什么性质的非住宅房屋，评估时应坚持房地一体，房屋用途统一与市基准地价土地用途分类相对应，区分为商业、办公、工业和公共服务四大类，并细化对应到二级分类，解决非住宅房屋用途认定标准不统一的问题。

（二）规范未登记、规划用途调整的非住宅房屋的认定处理。强调征收范围内对未经登记的、规划用途调整的非住宅房屋的认定、处理应由区人民政府作出，并坚持权责相当原则和扣减相应房屋评估价值价款，不得随意认定、处理，不得随意变更认定、处理的责任主体。

（三）强调做好非住宅实物补偿安置的价值评估。规定各区房屋征收部门可以统筹存量非住宅房屋和安置房资源，用于征收项目的非住宅房屋实物补偿安置，满足被征收人物业还建的要求。非住宅房屋的实物补偿安置，不是用途与规模的实物对应，而是价值的对等，尤其是经协商可以用存量安置房进行产权调换，这是一种创新。

（四）细化三种评估方法的技术要求。其中，明确在采用比较法评估非住宅房屋价值时，对可比实例成交价格的修正或调整幅度，单项不得超过10%，综合不得超过15%，比《房地产估价规范》明确的标准下降一半。明确采用成本法评估非住宅房屋价值时，土地重置成本可采用比较法、成本法、基准地价修正法等方法，其中成本法的权重不得高于30%，基准地价修正法的权重不得低于50%。同时明确，土地重置成本采用比较法评估时，可选用同区域或类似区域内近三年三个（含）以上土地市场招拍挂成交实例作为可比实例；采用成本法评估时，可选用同区域或类似区域内近三年三个（含）以上土地一级开发项目或棚改项目成本数据作为可比实例。在案例选取上，规定在同一行政区内不能满足时，可适当扩大到同圈层区域或相邻区域，如在同一土地级别，参照《北京市区片基准地价因素总修正幅度表》进行修正；如跨土地级别，参照《北京市级别基准地价表》进行修正，修正后的结果最高最低价格不能超过1.2倍。

（五）明确征收划拨用地非宅房屋的评估要求。规定以划拨方式取得国有建设用地使用权的非住宅房屋价值评估时，应当遵循以出让方式取得土地使用权的非住宅房屋的价值评估方法及原则，其房屋价值应以出让方式取得土地使用权的房屋价值扣减政府土地出让收益。对于征收国家党政机关事业单位办公用屋及附属设施异地重建的，评估房屋重置成新价，土地优先由市政府按“一事一议、等价置换”的原则统筹解决。

五、特别说明

（一）关于扣减土地用途调整相关价款问题。《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（国土资厅〔2018〕4号）规定，土地用途调整时需补缴地价款。征收非住宅房屋时，因特殊情况认定用途调整，存在应补缴未补缴的问题。这类房屋因手续瑕疵，按照权责相当原则，其补偿价值应与手续齐全的房屋价值有所区别。《通知》从规范评估技术和管控成本的角度出发，明确在评估此类房屋时直接扣减一定比例的房屋补偿价值。参照以上技术规范精神，扣减幅度相当于应补缴土地价款。据测算，不同土地级别的工业与商办类之间的土地价差比例在15%—30%之间。如提供依法补缴相应地价款手续，则不予扣减。这样规定，不违反地价款收支两条线的规定，未造成国有财产损失，体现公平公正，有利于简化支付手续，有利于实际操作，有利于提高办事效率，更好促进征收工作。

（二）关于扣减未登记非住宅房屋补偿价值的问题。征收未登记的非住宅房屋，因特殊情况认定其合理，但比照已登记的房屋，其市场价值明显缩减，其补偿价值也应与手续齐全的房屋价值有所区别。按照权责相当原则，《通知》明确对此类房屋的评估补偿价值进行惩罚性扣减，扣减幅度参照用途调整的扣减比例，并在基础上适当降低，扣减15%，以示配合征收工作的激励。同时明确，如还存在改变用途问题，比照前款再酌情扣减25%。

（三）关于以划拨方式取得土地使用权的非住宅房屋的评估补偿价值扣减问题。以划拨方式取得土地使用权的与以出让方式取得土地使用权的相比，有的少缴了政府土地出让收益，有的无偿取得。为统一评估路径，同时体现价值对等原则，《通知》明确，以划拨方式取得土地使用权的非住宅房屋的价值评估应当遵循以出让方式取得土地使用权的非住宅房屋的价值评估方法及原则，其房屋价值应以出让方式取得土地使用权的房屋价值扣减政府土地出让收益，其中商业、住宅、办公、公共服务类扣减25%，

工业类扣减15%。这种扣减，不涉及财政收支两条线的问题，是一种评估技术路径的设定。