

# 补偿博弈与第三方评估

赵 骏 范良聪\*

---

**内容提要：**从对公共利益、公众参与、公平补偿的强调来看，《国有土地上房屋征收与补偿条例》相比《城市房屋拆迁管理条例》进步显著。然而，引入经济学中博弈论概念工具对该征收条例的解读表明，公平补偿能否实现在很大程度上取决于评估机构。该征收条例中一些模糊的规定，以及《国有土地上房屋征收评估办法》赋予评估机构以垄断地位的制度设计，为政府和评估机构的机会主义行为留下了极大的空间。由此，构建有效的第三方评估市场，并在政府报价之后赋予被征收人以真正的自由选择评估机构的权利，是构建法治社会中和谐的征收关系的关键。

**关键词：**房屋征收 公平补偿 第三方评估市场 征收条例

---

2011年1月21日，《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征收条例》）正式颁布实施。比起《城市房屋拆迁管理条例》（以下简称《拆迁条例》），《征收条例》进步显著。它不仅延续了宪法、物权法等法律中有关征收和补偿的精神，明确把房屋征收和房屋拆迁区分开来，还确立了征收必须以“公共利益”为前提条件、保障合法的私人权益和依市场价格补偿等原则，明确征收的公众参与和公开透明的正当法律程序，禁止行政部门的强制拆迁行为，被征收人在《征收条例》下的救济也比以往更为充分。

然而，立法文本上的进步能否在实际征收实施过程中得到落实尚难以确定。在新条例下，权力、利益与权利的平衡已经改变，征收过程的博弈结构进而激励结构也已发生变化，各个主体可能对此做出不同反应。如果这种反应与法律制定的目标——社会利益不兼容，则即便新的法律能够推行，也将耗费巨大成本，从而背离法律制度改善社会福利的初衷。在新的制度约束下，追逐自身利益的各方行动者会如何博弈、选择其行动策略？这种选择的结果如何？与政府所关注的政

---

\* 赵骏，浙江大学光华法学院副教授；范良聪，浙江大学公共管理学院博士后。

本文系国家“211工程”三期重点学科建设项目“转型期法治的理论、制度与实证研究”（203000—123210301）阶段性成果；范良聪感谢国家自然科学基金重点项目（70933001）“城乡劳动力市场整合机理与实现机制研究”和第四十九批博士后基金面上项目（20110491785）的资助。本文也受到浙江大学社会科学学部基本科研业务费专项资金、中央高校基本科研业务费专项资金、光华教育基金会光华学者岗资助项目资助。作者感谢中国社会科学院法学研究所李步云教授、北京大学法学院张千帆教授、浙江大学罗卫东教授、朱新力教授、章剑生教授、张挺副教授、中山大学法学院丁利副教授先后对本文初稿提出的修改意见。

策目标一致吗?本文拟以博弈论中的激励兼容(incentive compatibility)标准作为参照系,<sup>[1]</sup>从学理上探讨《征收条例》出台后新的博弈结构中可能出现的均衡结果,探视公平补偿是否能够真正实现,以及如何更好地实现。

## 一、征收补偿过程的博弈结构

《征收条例》中涉及的征收补偿过程参与主体,主要有市县县政府、房屋征收部门、房屋征收实施部门、被征收人、房屋价格评估机构、鉴定委员会、司法机关。而依据规定,房屋征收主要涉及两大内容,一是征收决定,二是补偿决定。这二者博弈方式与结构不同,参与人在这两个博弈中可采用的策略空间进而收益也不同。

在征收方案的拟定阶段,主要参与人是房屋征收部门、市县县政府与被征收人。依据条例规定,房屋征收部门在依据各种规划拟定房屋征收方案之后报市县县政府,论证公布后被征收人可通过三种方式做出反应:(1)在意见征求时做出反馈;(2)在多数人不同意时参加听证;(3)在征收决定做出之后申请行政诉讼或者行政复议。由此可知,市县县政府的行动策略空间为给出征收方案,而民众的策略空间为接受或者拒绝(申诉)。这三项规定为公众早期参与征收决定过程提供了重要依据。征收部门是依据各种规划制定征收方案,因此被征收人可对市县县政府拟制定的征收计划形成一定的预期。<sup>[2]</sup>而征收方案一旦确定下来即成为征收的基准,为避免成为征收方案的牺牲者,被征收人也有足够的激励通过上述三种方式参与进来,这又为市县县政府判断被征收人对于补偿标准的心理底线提供一定的依据。如此,征收方案的制定过程就接近于一个完全信息的双方议价博弈,其最后的均衡将趋向于纳什议价解,<sup>[3]</sup>即市县县政府选择一个被征收人可接受的征收方案。然而,征收方案只会是一个平均方案,它给出的更多是一种标准,而不是一个具体的利益分配办法,征收的利益划分仍然取决于征收方案出台后征收实施过程中政府部门与被征收人之间的议价。因此,本文着重关注征收过程中政府部门与被征收人的补偿博弈。

依据《征收条例》,征收的实施即征收补偿的议价步骤如下:首先,征收部门依据征收方案,<sup>[4]</sup>委托民众协商选定(或随机选定)的房屋价值评估机构对征收对象进行评估。而后,征收部门依据评估机构的评估对被征收人的房屋进行报价,被征收人选择是否接受报价。如果接受,则达成补偿协议。如果不接受,被征收人可向评估机构申请复核,仍不满意的可申请专家委员会做进一步鉴定。例如,被征收人认为自己的房屋拥有某些没有为评估机构所考虑的属性,要求复核(鉴定)。这可视作被征收人拒绝政府报价之后做出的一个反要价(counteroffer)。对于反要价,征收部门的反应是委托评估机构复核(专家委员会鉴定),依据复核(鉴定)结果决定是否接受。如果接受,则达成补偿协议;如果不接受,则征收部门再报价,如此以继。值得注意的是,该过程存在一个截止期,即《征收条例》第26条所规定的签约期。如果征收部门无法与被征收人在限期内达成协议,则由市县县政府依据征收方案进行最终报价。对此,如果被征收人不服,可申请行政复议或者行政诉讼,否则视为接受。

[1] 激励相容是指使自利的个人之间的互利统一起来,使得每人在追求其个人利益时,也达到了制度安排设计者所想要达到的目标。参见田国强:《现代经济学的基本分析框架与研究方法》,《经济研究》2005年第2期。

[2] 关于征地过程中信息的重要作用,参见陈若英:《信息公开——强制征地制度的第三维度》,《中外法学》2011年第2期。

[3] John Nash (1950) 证明了,当满足最优性、不变性、对称性以及独立性四大公理之后,议价将确定唯一使得议价主体实现增量效用最大化的解。在议价势力对等时,该解常常意味着议价者平均分享合作剩余。See John Nash, *The Bargaining Problem*, 18 *Econometrica* 155-162 (1950).

[4] 在这里,市县县政府、征收部门和征收实施部门存在委托代理关系。为简化分析,本文假定三者利益一致。

上述过程可用博弈论的概念工具描述如下：<sup>〔5〕</sup>

1. 关于参与人。参与人主要有六方，即征收部门、市县政府、被征收人、评估机构、鉴定委员会以及司法机构。从整个过程可以看出，博弈主要围绕征收部门和被征收人展开，当协议无法实现时，市县政府介入进行最终报价。虽然评估机构由被征收人选定，但选定之后评估机构是与征收部门签订委托合同，因此评估机构在这个过程中是以征收部门的代理人身份出现。鉴定委员会也具有同样的性质。司法机构则作为一个最终威慑力量存在。此外，虽然征收部门在征收过程中可能面对着  $N$  个被征收人，但是由于每个被征收人所拥有的房屋价值不同，议价必然是一一进行的，因此，采用一对一议价博弈结构来刻画议价过程较妥。

2. 关于行动与行动顺序。征收过程在委托实现之后，不管是征收部门还是被征收人，其行动集合中常有的选项有报价、接受或者拒绝。当协议无法达成时，征收部门新增一种行动选择，即申请市县政府作出最终报价，而被征收人则新增一种行动选择——申请行政复议或者行政诉讼。关于行动的顺序，《征收条例》第 19 条规定，对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可向评估机构申请复核评估；对复核结果有异议的，可向专家委员会申请鉴定。这里隐含着征收部门先行报价，而后被征收人对征收部门的报价做出反应的行动顺序。也就是说，征收过程是一个参与人行动有先后顺序的序贯博弈，而非参与人一起行动的策略博弈。据此，可以把征收博弈设定为一种双方轮流报价的议价模型，而非征收部门单方报价的博弈。

3. 关于信息。假定征收方案的出台完全符合条例规定的程序，则征收部门的相关信息在征收方案拟定之后便完全公开。假定征收方案有效可信，则被征收人在征收方案拟定之后即可对征收项目的价值形成一个无偏的估计。同时，被征收人所拥有的、有关房屋的信息仍然是私人所有。虽然征收部门可通过评估机构获得被征收人房屋价值的合理估计，但这只会是一个概率分布，仍然可能与被征收人对房屋价值的估计产生出入。<sup>〔6〕</sup> 因此，我们将在此考虑一个信息不完全的博弈结构。当然，这种不完全可通过海萨尼转换转变成一个信息完全但不完美的博弈。

4. 关于收益函数。假定征收房屋对于政府的净收益为  $V$ ，<sup>〔7〕</sup> 征收部门在第一轮给出的报价为  $P_1$ ，如果被征收人接受，则市县政府最终收益即为净收益减去支付价格，即  $V - P_1$ ，而被征收人的收益即为政府报价  $P_1$ 。如果不接受，被征收人报价  $P_2$ 。对此，征收部门在委托评估机构进行复核之后决定是否接受。如果征收部门接受，则被征收人收益就为  $\sigma_1 P_2$ ，而政府收益为

〔5〕 一个博弈的要素包括七个方面：（1）参与人。参与人可以是自然人，也可以是各种社会组织，如企业、政府、社团等。他们是博弈的决策主体，根据自己的利益需求决定自己的行为；（2）行动以及行动的顺序。行动是参与人在博弈中某个时点所选定的决策变量。与此相关的一个重要问题是行动的顺序。依据行动顺序是否有先后之分，博弈常常分为静态博弈与动态博弈。（3）信息，即参与人关于整个博弈的信息。（4）策略，即参与人在给定信息集下的行动规则。它规定的是每个参与人在什么时候选择什么行动。（5）收益，是指在一个特定的策略组合下参与人得到的确定效用水平或者期望效用水平。支付是博弈参与人真正关心的目标所在。（6）结果，是分析者感兴趣的所有东西，如收益结果、策略结果等等。（7）均衡。与结果不同，均衡是所有参与人最优策略的组合。经典的纳什均衡的定义是这么一种状态，在这种状态中，给定其他参与人不变换其策略，则任何一个参与人没有动力去变换其策略。参见张维迎：《博弈论与信息经济学》，上海人民出版社 2004 年版。

〔6〕 比如，评估机构可能不会考虑被征收人购买这套房产时的成本价，考虑被征收人因为长久居住而产生的心理价等等。而且，行为经济学中“禀赋效应”的概念提醒我们：行为人对其所拥有的物品比对其不拥有的同样物品具有更高的货币评价，具体表现在人们经常倾向于不肯放弃他们已经拥有的物品，即使他们之前甚至不愿意购买此物品。See Richard H. Thaler, *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, 1 *Journal of Economic Behavior and Organization* 39-60 (1980).

〔7〕 在这里，净收益等于收益减去成本。这里的收益是广义上的，包括土地出让收益、政绩表现、后续管理收益、社会稳定、其他收益（比如政府形象的塑造）等。这里的成本包括补偿费用、遭遇被征收人抵抗而产生的摩擦成本、征收处理不当造成的形象损失等。为简化分析，本文仅考虑扣除所有成本的净收益。

$\sigma_2(V-P_2)$ 。<sup>〔8〕</sup> 如果征收部门不接受,则博弈继续。由于只是重复前两轮的博弈,因此收益函数除了因为时间的推移而需要加倍贴现之外,并无其他不同。比如,在征收部门进行第二次报出  $P_1$  时,如果被征收人接受,则政府收益即为  $\sigma_2^2(V-P_1)$ ,被征收人的收益为  $\sigma_1^2 P_1$ ; 如果被征收人拒绝,则由其进行第二次报价;如此等等。当博弈进入截止期,市县府给出终局报价  $P_3$ 。此时,如果被征收人接受,则政府收益为  $\sigma_2^{n-1}(V-P_3)$ ,而被征收人的收益为  $\sigma_1^{n-1} P_3$ 。如果被征收人不接受,而选择申请行政复议或者行政诉讼,就会出现两种结果:一是成功;二是失败。假定政府失败时,需要按照被征收人的报价  $P_2$  进行偿付,同时承担失败的费用  $C_2$ ,则其收益为  $\sigma_2^{n-1}(V-P_2-C_2)$ ,而被征收人的收益为  $\sigma_1^{n-1} P_2$ 。反之,如果市县府获胜,则依据其最终报价  $P_3$  进行偿付。此时,政府收益为  $\sigma_2^{n-1}(V-P_3)$ ;被征收人需要承担失败的费用,其收益为  $\sigma_1^{n-1}(P_3-C_2)$ 。<sup>〔9〕</sup>

## 二、博弈求解与潜在含义

我们需要在前述博弈框架下,找出博弈均衡以及均衡对应的结果,进而以激励兼容为参照系对其进行评价。为便于分析,这里遵循由简入繁的原则,先考虑政府和被征收人的双边博弈,而后再引入评估机构。

假定参与人前后报价逻辑一致,则上述博弈可简化为一个三阶段博弈,即在考虑前面两轮的轮流报价之后,在第三轮直接引入政府的最终报价。假定被征收人不接受政府部门的最终报价时选择行政诉讼,则可通过给定司法规则,引入胜诉与败诉的概率,把第三阶段的三方博弈转换为两方博弈。具体做法是,假定存在一个司法机关作为最终裁决依据的公认的公平价格  $P_0$ ,<sup>〔10〕</sup> 司法机关依据当事人的报价与公平价格的接近度进行裁决,则可定义,当被征收人的报价与公平价格之间的差距大于或等于政府报价与公平价格之间的差距时,即  $|P_3 - P_0| \leq |P_2 - P_0|$  时,政府胜诉;反之,当被征收人的报价与公平价格之间的差距小于政府报价与公平价格之间的差距时,即  $|P_3 - P_0| > |P_2 - P_0|$  时,政府败诉。由此,可用序贯博弈的表示方式来描述整个征收补偿阶段的博弈。

可从第三阶段开始,逆推求解该博弈。给定政府知晓诉讼规则,则其在第三阶段必然选择可以使其胜诉的报价:  $|P_3 - P_0| \leq |P_2 - P_0|$ 。由于只要报  $P_0$ ,政府必然胜诉,政府报出的  $P_3$  最高也不会超过  $P_0$ ,于是,我们只需要讨论  $P_3 \leq P_0$  时的情况。此时,可能情形有两种:

(1) 若  $P_2 > P_0$ ,则去掉绝对值符号之后,政府胜诉条件为  $P_0 - P_3 \leq P_2 - P_0$ ,即政府在第三阶段的报价至少要高于  $2P_0 - P_2$ 。由于在这种情况下政府必胜,此时被征收人的最佳选择就是接受政府报价  $P_3$ ,否则被征收人不仅得接受该报价,还得支付败诉的费用。给定被征收人会接受

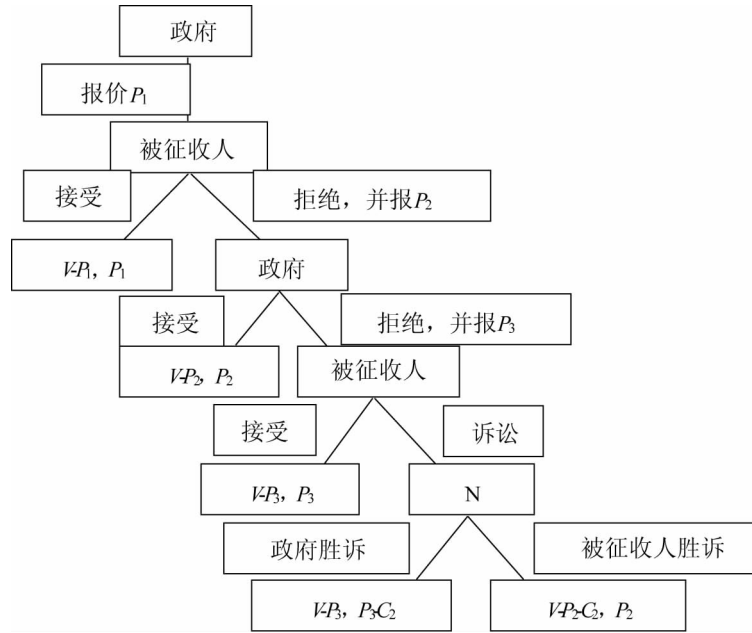
〔8〕 这里,  $\sigma$  表示时间贴现因子 ( $0 < \sigma < 1$ ),  $\sigma_1$  为被征收人的贴现因子,而  $\sigma_2$  为政府的贴现因子;它们反映的是未来价值在当前时间点的值。

〔9〕 为简便起见,本文假定  $\sigma=1$ ,也即时间因素在该博弈中不重要。这一假定可以从两方面来解释:第一,由于房屋价值对于大部分被征收人而言都是一生财富中的大部分,相对于征收博弈这短短的几个月时间而言,其贴现值将在很大程度上逼近于1;第二,我国的活期储蓄利率是0.5%,一年期定期存款利率为3.5%。按照这两个利率计算而得的几个月时间内的贴现因子均接近于1。

〔10〕 即假定该值是共同信息。共同信息指的是“所有参与人知道,所有参与人知道所有参与人知道,所有参与人知道所有参与人知道所有参与人知道……”的信息。可以如此假定的理由在于当前成为焦点的征收已经有许多案例可循,而较为发达的房地产市场也使得大部分参与人都可以对该值的分布形成一个合理的判断。即使不能假定这种判断是唯一的,那也可以假定它的分布是大家共知的,于是在后面的模型求解时只要处理成联合分布即可。在此,我们先简单地把该值当成参数处理。

$P_3$ ，政府的最优选择当然是在胜诉条件范围内选择最低的报价  $P_3$ ，即  $2P_0 - P_2$ ，该报价显然小于  $P_0$ 。

(2) 若  $P_2 \leq P_0$ ，则政府胜诉条件为  $P_0 - P_3 \leq P_0 - P_2$ ，即  $P_3 \geq P_2$ 。这意味着，政府在第三阶段的报价只要大于等于被征收人在第二阶段的报价  $P_2$  即可保证胜诉。在这种情况下，政府当然选择可选择的最低报价，即  $P_2$ 。事实上，这与在第二阶段接受被征收人的报价无差异。显然，该报价也小于  $P_0$ 。



综上所述，不管是在什么情况下，政府在第三阶段的报价无论如何都不会高于  $P_0$ 。

回到第二阶段。给定被征收人知晓政府的上述决策及其结果，他就可计算出自己在拒绝政府第一阶段的报价之后的期望收益，即上述两种情况下可得收益与其分别可能出现的概率的乘积的加总。<sup>[11]</sup> 当该值大于  $P_1$  时，被征收人必然选择拒绝  $P_1$ 。于是，给定政府知晓被征收人拒绝  $P_1$  的期望收益，政府只要在第一阶段报出等于该期望收益的价格，被征收人便不会拒绝  $P_1$ 。由此可得该博弈的子博弈精炼纳什均衡：政府在第一阶段报价大于等于被征收人在第二阶段拒绝该报价时可获得的期望收益，被征收人选择接受。显然，由于该期望收益成分中的两种可能情况给被征收人带来的收益均小于  $P_0$ ，因此均衡结果下政府的报价仍然小于  $P_0$ 。

然而，上述均衡价格显然会受到一个约束，即评估机构的报价。这里可能出现的情况是无穷多的。我们可以通过光谱式的分析来描述，即先看极端情形，再论中间情形。

(1) 假定评估机构完全中立、公正，其报价代表真实的公平价格，政府的最优选择是直接采用评估机构的报价  $P_0$ ，而被征收人的最优选择是接受该报价。如果被征收人不接受，并报出一个高于  $P_0$  的报价，则政府必然选择拒绝。因为政府知道，它所选择的报价将保证它在裁判阶段的胜诉率为 1。这实际上意味着，被征收人可能得到的最高支付就是公平价格  $P_0$ 。

[11] 用公式表示即为， $F(P_0) \times \int_{-\infty}^{P_0} P_2 \times \frac{f(P_2)}{F(P_0)} dP_2 + (1 - F(P_0)) \times \left[ 2P_0 - \int_{P_0}^{\infty} P_2 \times \frac{f(P_2)}{1 - F(P_0)} dP_2 - C_2 \right]$ ，其中， $F(P_0)$  表示  $P_2 \leq P_0$  的概率， $1 - F(P_0)$  就是  $P_2 > P_0$  的概率， $f(P_2)$  为  $P_2$  的分布的概率密度函数。乘号后面的积分项是依据贝叶斯法则计算的两种可能情况下被征收人报价  $P_2$  的条件期望收益。

(2) 假定评估机构依附于政府, 完全代表政府的利益作出报价, 上述均衡就将成立。评估机构将选择最大化政府利益的均衡报价。<sup>[12]</sup>

(3) 在上述两种极端情形之间还存在着无数多的情形, 即评估机构既非政府的附庸, 也非完全公正的第三方。此时合理的假定是, 评估机构本身也是一个独立的行为主体, 拥有自己的利润函数。它与政府的关系是委托代理关系, 它的目标是最大化自己的利润。

依据发改委 2009 年 11 月颁布的《资产评估收费管理办法》(以下简称《收费办法》),<sup>[13]</sup> 评估机构的收入与其所报出的价格是正向相关的(假定相关系数为  $r$ )。假定评估机构评估所耗费的成本在评估对象确定之后就已给定为  $C_3$ , 则评估机构显然存在提升评估价格的激励。依据前文对  $P_0$  所做的公共信息假设可知, 评估机构所给出的价格上限就是  $P_0$ 。在该价格下, 评估机构的收入为  $rP_0$ , 利润为  $(rP_0 - C_3)$ 。由此可见, 评估机构与被征收人之间的利益在某种程度上存在一致。

但是, 政府显然不会满足于评估机构的这一报价。追求利益最大化的政府显然有激励“游说”评估机构, 使其报价降低至均衡报价。为达成这一目标, 政府宁愿放弃一部分利益, 用于补偿评估机构因为报价降低而减少的收益。依据上述设定, 当这一补偿额度超过  $(rP_0 - rE)$  时(其中,  $E$  为政府的均衡报价), 评估机构就可能为之所动。显然, 由于评估费用只占评估对象价格很小的比例, 对于政府而言, 这一补偿额度相对于通过“游说”而导致的价格降低(进而利益提升)而言是很小的。因此, 政府存在巨大的影响评估机构报价的动力。同样, 给定评估机构是一个追求利益最大化的主体, 在这种情况下, 只要监督失位(即评估机构不会因为其报价偏离  $P_0$  而受到制裁, 或者因为制裁而带来的损失很低), 并且其做出低于公平价格的报价获得的收益超过其做出公平价格报价带来的收益, 则评估机构也将乐意与政府串谋, 损害被征收人的利益。

从以上论述中可以得出以下结论: 首先, 在《征收条例》之下, 政府的先行者优势与最终报价权使得政府仍然在征收博弈中掌握着一定的优势。其直接表现是, 在没有评估机构介入的情况下, 最终的均衡价格无论如何都不会高于公平价格。

其次, 虽然《征收条例》对评估机构作用的强调使得政府行为受到一定约束, 进而使得公平价格成为潜在的均衡之一有了出现的可能, 但是当具体考虑评估机构的作用时, 这种可能性又显得非常微小。一方面, 评估机构丧失独立性的情形很可能出现。虽然经过近二十年的建设, 我国的房地产评估市场已经逐步走向有序规范, 但由于历史的原因, 很多评估机构与地方政府存在着千丝万缕的关系, 独立性不足。而且, 如后文分析所示, 地方政府还可通过设立进入门槛来选择评估机构, 法律规范上的被征收人选择权很可能因为地方政府一些具体的规定而受限, 使得最终被选出的评估机构并不具备完全的独立性和中立性。另一方面, 即使假定评估机构是与政府无关的第三方, 也仍然存在政府与评估机构串谋的巨大空间。依据《征收条例》、《国有土地上房屋评估办法》(以下简称《评估办法》)和《收费办法》, 虽然评估机构的利益在一定程度上与被征收人一致, 但是在其被选定之后, 评估机构与被征收人之间除了评估将不再发生任何关系, 评估机构的行为也不再受到被征收人的监督。而且, 评估机构的实际委托人和实际付款人都是政府, 相对于零散、非专业的被征收人而言, 组织效率更高、控制力更强且代表公权与公共利益的政府在面对评估机构时必然拥有更为强大的谈判实力。同时, 政府与评估机构之间未来还可能存在持续交易, 是评估机构一个重要的未来潜在利益来源, 不同于与征收人的一次博弈关系。所有这些因素的加总意味着, 评估机构更容易“偏袒”政府, 与政府形成合作关系, 并在其影响下做出道德

[12] 如果此时被征收人申请鉴定, 则专家委员会就成为新的“评估者”, 因此这里的分析逻辑可以套用到专家委员会身上, 即专家委员会是公正、附庸还是有着自己的收益函数将会有不同影响。

[13] 该办法规定“法定资产评估服务可实行计件收费、计时收费或计件与计时收费相结合的方式”, 同时规定了收费的差额累进费率。

风险行为。因此可以预见，最终的均衡很可能更接近于政府的均衡报价，而非公平价格。

再次，机会主义行为的发生与评估机构由谁选择并无必然关系，因为评估机构最终的决策依据在于它与谁发生利益关系，它可从给定决策中获得多少收益。当做出机会主义行为的成本很低时，与政府合作对于评估机构而言有利无害。而从《评估办法》可知，征收过程中的评估机构一经确定便只此一家。它不仅负责为政府报价，而且负责评估复核。这意味着评估机构获得了完全的垄断地位。<sup>[14]</sup> 由于房屋价值评估是一项专业性较强的技术工作，这种垄断地位还会因为评估工作的专业性导致的信息不对称而得到加强，使得其机会主义行为被发现的概率变得很低，作出机会主义行为的成本变得很低。而且，这种垄断地位还降低了政府与评估机构谈判的成本，使得政府与评估机构的共谋更容易达成，更不容易被发现，进而使被征收人在遭受不公平对待时无法获得充分的权利救济。<sup>[15]</sup>

在当前《征收条例》及相关条例的规定下，应对政府机会主义行为诱惑作出限制的路径有两条：一是评估机构，二是行政诉讼中的司法介入。<sup>[16]</sup> 由于司法介入的依据是公平价格，而对于房屋这种特殊的商品而言，其价格的发现在很大程度上仍然依赖于第三方市场，评估机构的作用进一步凸显。<sup>[17]</sup> 因而，在《评估办法》赋予评估机构垄断地位的规定下，在当前公权限制不力且土地财政凸显的背景下，可预见的是，政府的各种优势不仅使得最终的成交价格无论如何都不会高于  $P_0$ ，而且很可能走向偏向政府的均衡结果，很难实现公平补偿。

### 三、构建有效的第三方评估市场

以上分析表明，一方面，《征收条例》相比《拆迁条例》有明显进步。通过多种形式鼓励被征收人的参与、沟通和意见表达，征收博弈在很大程度上从《拆迁条例》下的冲突博弈转变成议价博弈。就征收实施过程而言，虽然政府仍然占据着先行者优势与最终报价权优势，但是在评估机构的约束下，在终局决定权转交给司法机关之后，这种优势已被大幅削弱。就补偿而言，虽然政府的主观报价必然小于公平价格，但是公平价格也已成为可能的均衡结果之一。因此可以预见，《征收条例》中最终议价结果的公平性必然会高于《拆迁条例》。这种改变显然是法治进程得到推进的一个积极信号。

另一方面，《征收条例》也仍然存在一些漏洞，存在相关主体实施机会主义行为从而使征收博弈走向次优均衡的空间。不管是地方政府还是评估机构，制度设计的目标与主体行为之间并没

[14] 《评估办法》第5条规定，“同一项目的房屋征收工作，原则上由一家房地产价格评估机构承担。房屋征收范围较大的，可以由两家以上房地产价格评估机构共同承担”。在评估由两家以上评估机构承担时，需要协商确定一家牵头单位，以“组织有关房地产评估机构就评估对象、评估时点、价值内涵、评估依据、评估假设、评估原则、评估技术路线、评估方法、重要参数选取、评估结果确定方式等进行沟通，统一标准”。这一规定意味着，当没有两家以上的评估机构时，所有这些评估的细节都可由选定的评估机构说了算。而且，即使有不同的评估机构参与，在同一户被征收人房屋的评估上，仍然只有一家评估机构参与，评估仍旧处于垄断之下。

[15] 虽然《征收条例》和《评估办法》都规定，当被征收人对评估结果不满意时可向评估机构申请复核，但是由于复核工作由同一家评估机构完成，且复核成本由评估机构承担，可以预期，复核救济的路径必然很窄。虽然被征收人不满足于复核结果时还可申请专家委员会的鉴定，但由于专家委员会同样受托于政府，其费用由政府承担，这种“救济”仍然会因其独立性不足而显得不充分。而且，垄断的专家委员会一样存在评估机构所存在的问题，它是公正、附庸还是有着自己的利益函数会带来不同的影响。

[16] 本文对司法裁决做了一系列简化的假定：(1) 监督有效；(2) 裁决公正；(3) 借助于终局仲裁规则。这些假定与现实可能存在一些出入。

[17] 朱广新从《征收条例》所确定的征收补偿的客体范围和标准之不合理出发，也得出了类似的结论。参见朱广新：《房屋征收补偿范围与标准的思考》，《法学》2011年第5期。

有实现激励兼容。这集中表现在评估机构遴选制度和对评估机构的监督问题上。

评估机构的遴选直接影响到评估机构的独立性和公正性。该问题可进一步细化为两个小问题：一是什么样的评估机构有资格进入评估工作，即评估市场的准入问题；二是如何从这些进入市场的评估机构中选出最适合者。对于第一个问题，《征收条例》第19条采取模糊规定的做法，即“具有相应资质”的评估机构即可进入征收评估工作。对于第二个问题，《征收条例》与《评估办法》均明确规定选择评估机构的“具体办法由市、县级人民政府规定”，需要回到地方政府的具体规定上来。

我们搜集了在《征收条例》和《评估办法》基础上细化的49部地方征收补偿规定和15部评估机构管理规定中有关评估机构的具体规范。<sup>[18]</sup>从这些地方规章看，评估机构在房屋价格评估过程中的功能得到了一致承认。不过，在什么是“相应资质”即市场准入资格这一点上，不同地方规定略有差异。总体上看，地方规定的做法大致有两种：第一种不作规定或者照搬国务院规定，即只说应具有相应资质，名录由政府“定期公布”，但是没有对该资质、名录具体如何制定做出详细说明。在54个地区中，除青岛、泰州、宿迁、盐城、镇江、淮安、常州、菏泽、吉安和重庆等10城市外的44地区均未见有具体规定，占样本总数的81.5%。而青岛等10城市则明确规定评估机构应具有“省级以上住房城乡建设主管部门核发的三级以上房地产评估资质”，其中重庆要求评估机构具有“二级以上资质”。依据《房地产评估机构管理办法》，评估机构等级越高，资质越好，因此这种明确规定、限制准入的做法可在一定程度上有助于改进评估工作的公平性。当然，这些机构都需要列于政府“定期公布”的目录之中的做法也为地方政府留下了操作空间。有些地方，如宜春、蚌埠、扬州、赣州、吉安还通过一些限定性的规定，要求参与征收评估的评估机构必须是在本市注册或者经营的机构，改变了市场进入的性质，极大地增加了评估机构保持独立性的困难。

就评估机构的遴选程序而言，大多数地方政府只是细化了《征收条例》中所规定的协商原则、多数原则和随机原则的具体操作方案。如无锡规定，房屋征收范围确定后，由征收部门通知有资格参加评估的所有评估机构，在这些评估机构自愿报名之后公布机构名单，由被征收人选择。5日内，一致同意的为协商选定；50%以上同意的为多数决定；不足50%的，在房屋征收部门公布的名单中得票较多的五家中随机选定。在这里，各地差异只存在于日期和多数原则的比例界限上，不过一些地方进一步强调了对评估机构的信用管理，也有些地方则通过引入公证机构等第三方来保证公正性。

评估机构在获得评估资格之后同时拥有了垄断地位，即使评估机构可以无偏地评估，它也不一定会无偏地表达评估的结果。虽然每个地方政府规章都要求“评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作”，但是如何确保这一点成为现实呢？在事前选择已定、事中无法监督的情况下，对违规者的惩罚和问责机制的设计和 implement 便变得非常重要。

《征收条例》是通过明确评估工作的法律责任来约束评估机构的，<sup>[19]</sup>而《评估办法》则通过

[18] 征收补偿规定方面的样本包括北京、上海、天津、重庆等直辖市，杭州、南昌、郑州、哈尔滨、成都、石家庄、长沙、福州等省会城市，宁波、厦门、龙岩、宁德、南平、三明、苏州、无锡、淮安、宿迁、扬州、南通、盐城、泰州、常州、吉林、本溪、淄博、菏泽、济宁、枣庄、阜阳、安庆、六安、蚌埠、吉安、株洲、怀化、常德、娄底、张家界、荆州、许昌、洛阳、三门峡、宜春、阿拉善盟等非省会城市；评估管理方面的样本包括北京、重庆、赣州、吉安、盐城、镇江、宿迁、南通、苏州、泰州、青岛、菏泽、枣庄、宣城、淮南。

[19] 《征收条例》第34条规定，“房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处5万元以上20万元以下罚款，对房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”这一点在大多数地方规章中都有所体现。



强调评估机构的利益无关性来实现评估机构的独立和公正，通过求诸相关规定来约束评估机构。<sup>〔20〕</sup>然而从地方规章看，真正细化这种原则性规定以求落于实处的并不多。在 54 个地方规章中，只有北京、厦门、龙岩、福州、三明、南平、吉安、枣庄和重庆 9 个地方规章就评估机构的违规行为做出了一些惩罚规定。总体上看，目前对评估机构的监督权仍然主要是掌握在政府特别是征收部门手中，少部分存在于专家委员会的鉴定过程中。

整体而言，健全第三方评估市场，赋予公民以自由选择评估方的权利，引入有效的竞争机制应该是完善征收补偿制度的一个必要进路。理论与实践都已证明，充分竞争、有效的市场是消除机会主义行为、实现公平的最佳途径。当前征收问题中最重要的盲点在于它明确赋予评估机构的垄断地位，这使得当前的评估市场不再有效，甚至影响到司法机构所依据的公平价格的公平性。反过来思考，若在被征收人对政府依据其协商选定的评估机构的评估结果所给出的报价感到不满时，还能拥有自主选择评估机构进行复核和鉴定的权利，则产生有偏评估结果的可能性就会降低许多。很难想象，在评估技术基本成熟的情况下，不同的评估机构对同一标的物的估计会产生巨大的差异。市场的竞争与声誉机制会使得每一个评估机构都致力于论证自己的评估合理性，从而产生一种潜在威慑和相互监督的作用，提升评估机构做出机会主义行为的成本。让潜在的评估机构来监督评估机构，既满足了评估监督的专业性要求，又内化了监督的成本。而且，一旦征收议价最终走入司法程序，这种选择权的存在还有助于为司法机构判定  $P_0$  提供一个有效参考。

---

**Abstract:** Comparing with the Regulations on Administration of the Housing Demolition and Relocation in Cities, the Regulations for the Expropriation of and Compensation for Housing on State-owned Land (*Regulations for Expropriation*) has made significant progress. The new regulation's emphasis on public interest, public participation as well as fair compensation sent a positive signal illustrating the progress of rule of law in China. By using the analytical instrument of incentive compatibility and game theory, this paper conducts an analysis of the *Regulations for Expropriation* and finds that the appraisal agency plays a critical part in the process. However, certain parts of the *Regulations for Expropriation* are vague and the Measures for Real Estate Appraisal in Expropriation of Houses on State-owned Land (*Measures for Appraisal*) give the appraisal agency a monopolistic position. These will leave significant room for local governments and appraisal agencies to adopt opportunistic behaviors. This paper conducts an analysis of a few typical cases as well as 64 regulations drafted by local governments in following the *Regulations for Expropriation* and the *Measures for Appraisal*, including 49 local regulations for expropriation and 15 local regulations for appraisal agencies. The analysis supports our findings. This paper concludes that establishing an efficient third-party market of appraisal agencies and providing the expropriated persons with a right to choose the appraisal agency is one of the crucial parts for constructing a harmonious government-expropriated person relationship in a society of rule of law.

**Key Words:** expropriation of houses, fair compensation, third-party market for appraisal, Regulations for Expropriation

---

〔20〕《评估办法》第 3 条规定，任何单位和个人不得干预房屋征收评估、鉴定活动。与房屋征收当事人有利害关系的，应当回避。第 32 条规定，在房屋征收评估活动中，房地产价格评估机构和房地产估价师的违法违规行为，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《房地产估价机构管理办法》、《注册房地产估价师管理办法》等规定处罚。