

受污资产评估的 IAAO 准则概述

Alan Dornfest 著, 李晓冬 译, 指导老师: 纪益成

原载: IAAO. Issues Confronting Properties Affected by Contamination
or Environmental Problems

国际估税官协会(IAAO)的职责

- 提高评估实践水平;
- 培训评估人员;
- 提供关于财产评估的公共信息;
- 提供财产税评估的相关研究;
- 发布评估相关信息。

IAAO 准则是自愿遵守的指南

- 不具法律约束力;
- 不影响和干扰 USPAP 准则;
- 非强制——本质上为建议性指南;
- 覆盖范围宽广;
- 传递特定专题专业评估的前沿共识。

现成可用的 IAAO 准则

- 评估诉讼(2001);
- 三大评估方法在批量评估中的应用(1985)*;
- 不动产批量评估(1984)*;
- 评估服务合约(1986)*;
- 城市土地评估(1987)*;
- 地籍地图和地块标识符(1988)*;
- 公共关系(2001);
- 专业发展(2000);
- 受环境性污染的财产评估(2001);
- 个人财产(1996);
- 设施、计算机、设备以及各种补给(1996);
- 财产税政策(1997);
- 比例研究(1999)。

(*号表示该文件还在制订中)

IAAO 开展的对于受污财产的评估活动

- 完善相关条款的参考目录 ——包括概要 (1990) ;
- 完善关于在受污条件下财产价值的建议性准则 ;
 - 首次发布时间 : 1992 年 8 月
 - IAAO 委员会采用的改进版——2001 年 7 月采用——增加了更新的参考目录和更大量的案例条目(引用 53 条最新准则)
- 完善用于准则扩展的 2 日研讨会。

IAAO 评估准则在受污财产方面的评估目标

- 帮助评估师理解可能会影响到财产价值的环境问题 :
 - 时间 : 污染和评估的时间 ;
 - 原因 : 市场反应、政府、监管 ;
 - 措施 : 术语和定义。
- 解释标准评估方法的应用 ;
- 描述评估人员必须理解和掌握的通常的污染情况。

为什么环境污染会成为价值评估中受争议的问题 ?

- 因为可能会影响任何财产的市场价值 ;
- 因为法庭判决一致认为任何需要恢复或修复的受污财产的一般环境条件均与评估有关

请参阅下列两个案例 :

- (1) *Pomona 城市再发展代理机构诉 Thrifty 石油公司案*(CA 上诉 1992)
- (2) *Stafford 诉 Bryden 县教育局委员会案*

关于环境污染和财产评估准则的导言部分

提请相关评估人员关注这一主题的原因 :

- 财产所有者希望较低的评估值, 却并不总是需要理由 ;
- 评估人员必须具备渊博的知识去——
 - 应对诉讼 ;
 - 公平地评估价值。
- 也要讨论政府监管和公众的反应和认知 ;
- 在人们心中留下顺应民意的印象是至关重要的 (请参阅 *田纳西州诉布雷登田纳*

西一案——1994 年

关于影响价值的标准技术的讨论案例

- 影响既可能为正面也可能为或负面：
 - 正方：可以增进污染的清理；
 - 反方：检验出更少量的污染，
在更严格的管制下发现新的污染物。

影响潜在清理成本的变化必须单独确认

新条款：公共/私人修复或棕地的修复基金现在可以得到。

政府监管

- 定义和监管有害物质；
- 设定标准并应对违反监管行为；
- 主要实施者和行动者：

联邦层面：

EPA — 监管者；

CERCLA — 全面环境应对；

1980 补偿和责任法案；

SARA — 1986 超级基金和授权法案。

地方层面：

州和地方政府的要求更为严格。

监管的影响

超级基金：以这种指定方式设定会改变冲击——导致更大的确定性和更小的冲击；

- 潜在的更大的污名会增加冲击；
- 设定许可：可得性会抵消对价值的负向影响；
- 污染权利：将会有价值；可能会产生可用于交易的配额；
- 聚焦于重大事件的趋势：如果污染已被市场所忽略，则不会影响价值；基本水平即可；否则，可将它看做地方性影响，而不看作是污染。

通用的主要词语的定义

- **污染**
 1. 可察觉到的物理的或非物理的对价值的影响；
 2. 政府认可的影响；
 3. 不可察觉的地方性影响。
- **物理污染物**：可测其数量的环境性有害物质；通常不可察觉、有腐蚀性、有毒，

或易起化学反应之物：比如被认为有害的废物。

- **非物理污染物**：不可察觉；可能会减低土地效用：比如：光，污名。

准则中讨论到的特殊污染情况

- 地下储存罐 (USTs)；
- 绝缘材料；
- 铅；
- 镭；
- 核设施；
- 空气污染；
- 噪声、光和室内有害物质；
- 废弃物质；
- 废弃个人物品；
- 非法药物生产。

例：非法药物生产对财产价值的影响

● **特殊考虑**：小的、可移动的生产设施；未经正确处理的有毒副产品；相邻财产的共同污染；难于发现和识别的污染。

● **结果**：清理所需的成本更高，效率更低；不确定性将减低财产的可出售性和价值

污染的测试对评估人员的重要性

- 财产所有者会夸大成本；
- 独立检测和政府认证都需要污染的证据；
- 评估人员应当保留记录污染报告的相关文件以供比较研究；
- 检测结果应包括以下信息：
 - 相邻财产；
 - 废弃污染物；
 - 土壤特征。
- 出具检测结果和证明污染的责任在于财产所有者。

待确定的要点

- 污染的存在；
- 清理的要求；
- 清理成本的合理估计：
 - 正式计划；

— 时间表。

请参阅 *Alomor 公司 诉 Hennpin Minn Tax Ct.* 一案 (TC 16925 & 18817 1998 年 3 月 12 日)

主要的评估问题

- 债务——可能会损害财产价值；
- 恢复成本：
 - 导致的价值损失通常不是 1 美元对 1 美元；
 - 可能提高财产的功用；
 - 评估人员必须辨识财产的在用价值。
- 销售：
 - 赔偿；
 - 变更债务条款；
 - 无污染责任的土地所有者。
- 污名——可能指市场所认可的污名。

什么时候成本不会减低价值？（至少不会降那么多！）

- 当成本在业界成了典型，那么
 - 1、 每一个体都可以做出相同的改进；
 - 2、 可以将成本嵌入到启动经费或发展费用中去。
- 当成本既可以防止污染，也可以增进设备的效用时；
- 当享有税收豁免、信贷，或能获得政府基金融资时，通常就会减低影响。这在恢复财产价值的工作中是常有的事。

- 任何情况下，
 - 1、 可以在预期的时期内摊销成本；
 - 2、 可以对现值进行折现处理。

减轻价值影响

- 采用与税收豁免、信贷、或州立基金融资有关的污染控制设备；
- 对已恢复的土地采取部分税收豁免（就如印第安纳州和新泽西州那样）；
- 在州立基金融资和税收信贷条件下的自愿清理污染（有 16 个州已经行动）；
- 州/EPA 为抢救旧场址制订计划而签订了共同协议，但并无进一步行动的许可证书等（有 11 个州签订了这种协议）；
- 基于财产新的计划用途，对财产进行部分修复（明尼苏达州，伊利诺伊州及其它州已经采取行动）；
- （中西部的北部和其它地区的）土地所有者为已遭被破坏的地区采取了的创新融资手段。

受污财产的关键价值概念

- 无债务价值：

- 1、没有因污染而进行调整的财产价值；
- 2、应用准则评估方法可获得的价值；
- 3、由于花费成本去修复污染而可能需打折扣的价值。

- 在用价值：

- 1、在用或不久后将使用的财产所具有的价值；
- 2、即使修复成本超出无债务价值时仍可能存在的价值；
- 3、绝大多数可以在市场上得以体现的该财产的价值。

名义价值

- 在法律上难以证明其正当性、却又非常特别的环境条件导致产生了——
 - *Westling v County of Mille Lacs* 一案(明尼苏达, 1998)的判决结果；
 - 其它结果。

与污染总概念相关的成本

- 处理污染的成本，相对于财产价值而言，其影响可能会被过高估计（而如果使用初始估计，其影响则可能被低估）；
- 债务相对于财产现值而言，处理污染的成本会使债务增加，但对财产现值的影响反而更小；
- 在财产增值期间的成本分期偿还；
- 对那些总是难于估计的成本，则倾向于采取具体场址具体估算的办法；
- 最好用市场比较法来估算成本 — 但此法应慎用！由于具体地点的不同，所以通常难以比较。请参阅 *Badische Corp. v Town of Kearny* 一案 (NJ 1996)。

有待确认的成本（必须是超常的成本）

- 发掘问题的成本；
- 实施监督的成本；
- 处理问题的成本；
- 估算诉讼费用和保险费；
- （如成本无着，就采取）融资成本。

本准则建议：可基于 *Inmar Associates v Borough of Carlstadt* 一案 (NJ, 1998) 及其它案例的判决结果来分期计算财产现值。

债务对价值的影响

- 通常是指财产所有者所负担的债务；
- 可能会影响财产的使用：
 - 1、最佳用途可能被改变；
 - 2、现时的用途会被修改；
 - 3、受控于环境允许程度——这些许可的“污染权利”，可能会变成可交易的财产并增值。
- 对财产的销售产生影响：
 - 1、可能会迫使买方提供补偿；
 - 2、可能会妨碍出售或低价出售，但是财产仍具有使用价值。

债务类型

- 共同债务或多项债务——这是最普遍的债务类型（常见于阿肯色州、马萨诸塞州和密歇根州）；
 - 按一定比例承担的债务（如在阿肯色州、加利福尼亚州、伊利诺伊州、蒙大拿州和俄亥俄州出现的情况）；
 - 无责财产所有者或财产买方的有限债务责任（如在科罗拉多州、印第安纳州、迈阿密州、明尼苏达州和俄亥俄州出现的情况）；
 - 对无责商业土地所有者的保护性债务（如在伊利诺伊州、印第安纳州、明尼苏达州和俄亥俄州出现的情况）；
 - 几个法庭已经免去由于被动受到污染的财产的现在所有者的债务。

有争议的债务案例

- 母公司是否要或不要为下属公司的行为承担责任
 - *Joslyn 制造公司 诉 T.L.James 兄弟公司案*（5号上诉巡回法庭，1990）— 不要承担责任！
 - *爱达荷州 诉 Bunker Hill Co. & Gulf Resource 案*（爱达荷州，1986）— 要承担责任！

无责的财产所有者的抗辩：什么时候财产的现任所有者可能不承担污染的责任？

- 当对污染不负有责任时；
- 当经过正当了解后发现并无污染时；
- 贷款人以及拥有财产管辖权而又没能偿还贷款或缴税者，通常可获得免责权；
- 但是，以下情况不能免责：
 - 当财产价值仍然可能受到影响时，即：当污染问题得以解决之前财产的销路一直在缩小时；

- 作为前任的财产所有者时可能要承担责任；
- 当无法找到“潜在的责任方”时，“超级基金”可能要承担责任。

污名

- 无形污名——可能与污染处理成本无关；
- 可能影响资产市场价值的污名——尤其指使用比较销售法确定的价值；
- 污名可能被过高估计，并具有暂时性；
- 类似于贬损的污名——资产价值的确定并非取决于任何遗留的污染或相关的成本，而取决于市场销售价格偏低；
- 当表明对污染做了额外的修复努力时，污名的影响通常会减少。（你是否会饮用之前曾受到污染而现在已证明纯净的水呢？）
- 评估应当反映典型的修复污名的成本，除非仅时间限制这一项就能产生负面影响，在这种情况下对时间进行调整可能是恰当的；
- 当资产的市场销售价格得以维持时，大多数法庭就会认为降低污名影响是恰当的。

最近的与污名争议有关的案例

- *Sweepster inc. v. Seco Township* 案 (密歇根州, 1997)
- *Alomor Corp. v. County of Hennepin* 案 (明尼苏达州, 1997)
- *Custom Distribution Servces Inc. v. City of Perth Amboy* 案(新泽西州, 1997)

什么会影响财产价值？

- 污染的范围和性质；
- 财产的类型和地理位置；
- 更换财产用途的要求
- 可能承担的融资责任；
- 财产的流动性；
- 对清理成本所承担义务或担保；
- 受监管的环境。

争议问题的样本处理：污染的范围和性质

- 所有者必须提供文本——提供工程公司对污染检测的独立证据；充当监管代理方；
- 若没有污染证据，则视同未受污染；
- 对普遍性的污染不作解决；

- 灾害勘测图谱可能有助于确定污染存在的可能性。

价值评估的三种方法：适于受污染财产

- **销售对比法**：买方和卖方设定价值；当存在有效可比的销售额数据或对未受污染的财产设定底线时，(该方法)可以使用；
- **成本法**：土地及建筑成本会减低折旧；若给定修复成本时，若按照 1 美元对 1 美元的关系评估价值，则可能会高估其影响；
- **收入法**：适于绝大多数污染案例；预估收入的现值；收入流必须基于修复污染和新厂房的成本进行调整，这些成本可能导致未来收入增加。

用以评估受污财产价值的销售对比法

- 如果有充足的相似污染财产的数据，那么销售对比法就是最好的方法。

- 1、扩充数据，制订销售时期并根据地理经济学原理划定评估区域；
- 2、调整收入以保证可比性（可能难以证明其可比性）。

- 未污染财产的替代销售：

- 1、设定目标财产无债务价值基准；
- 2、基于下列情况而调整污染财产的销售价值：

折扣后的修复成本；
对财产使用的限制；
已增加的保险和融资成本；
潜在的债务。

用于评估受污财产价值的成本法

- **使用前提**：价值=土地价值+建筑物现值-自然累积的折旧贬值。
- **在下列情况下可用此法**：(1) 用于调整的清理成本的现值可得；(2) 调整对成本和影响的过高或过低估计。
- **使用此法的风险**：可能忽略在用价值并过高估计修复成本

对修复成本的贬损处理

1、定义：

1) 功能性贬损：由于市场标准和技术改进的变化而产生的价值损失。旧式工厂可能会产生很多污染，它们可能可以修复（如果清理后可以恢复功能），也可能无法修复（如果清理后初始功能无法恢复）。

2) 经济性贬值：由于外部因素导致的 价值损失；如果不存在不可接受程度的污染而产品又无法生产，那就可能出现经济性贬值。

例子：核发电厂由于改变了监管环境而出现经济性贬值。

2、修复成本：

1) 会增加自然累积的折旧贬值—— 但并非 1 美元对 1 美元 (部分法庭不同意这种说法)；

2) 密切注视可增进功能的资本的增加
(这种增加在有效期内一定会发生
折旧贬值)。

成本与价值之间是否是 1 美元对 1 美元的关系

● [基于 *Inmar 协会 诉 Borough of Carlstadt* 一案的判决 (新泽西, 1988) 的 IAAO 准则规定]“...基于 1 美元对 1 美元的方式减去成本的做法通常是不合适的, 因为一个所有者的支出并未包含价值.....”

● 几个法庭裁定: 1 美元对 1 美元的方式是合适的 [参阅 *University Plaza Realty Corp. 诉 City of Hackensack* 一案 (新泽西, 1993)]。

用于评估受污财产价值的收入法

- 确定收入流的现值：这种做法可用于任何可产生财产的收入；
- 通常更为可行的方法如下：
 1. 收入所产生的财产通常已受到污染的影响；
 2. 污染所产生的大多数可测量影响是对于财产收入的影响；
 3. 当财产的修复成本超过重置成本时，应考虑“在用价值”。

$$\text{价值} = \frac{\text{收入}}{\text{资本化率}}$$

资本化率的改进和应用

- 资本化率必须基于以下情况进行调整：
 1. 基于产生收入的现时障碍；
 2. 基于污染财产和与其相似的财产在收入方面的任何差异，而不是基于未被污染财产；
 3. 基于已增加的风险。
- 很多法庭经接受已增长的资本化率，请参阅如下两个案例：
 - (1) *Woburn Services Inc. 诉 Board*

of Assessors of City of Woburn 一案(马萨诸塞州, 1996);
(2) *Camel City Laundry Co. v. Forsyth County Board of Equalization and Review* 一案
(北卡罗来纳州, 1994)。

基于污染的收入流调整

- 在下列情况下应用市场租金数据：

1. 财产在用 (或将要在用); 以及
2. 财产能产生租金。

- 基于以下情况修正现金流：

1. 修复成本的现值；
2. 功能丧失及替代程序；
3. 暂时性关闭使用；
4. 客户流。；

- 基于已实际发生而并非尚未发生的成本进行修正——对比完全清理所需成本和实际已发生的成本；

- 如果未来成本因为由于污染得以清理而降低，那就将产生具有正向调整效果的因素。

未来利润

(根据 IAAO 准则, 定义为) “... 可能预期给出财产的现值.....”

该原则在 1985 年被确定, 当时新罕布什尔州最高法院支持了城市委员会对大湖容器公司降低财产税要求的否定意见。纳税人承认: 依照联邦立法, 事发地点将会被清理, 也就是说土地在未来会产生销售价值 (引自, 126N.H.167,489 A.2d 134)。

其它考虑

- 污染证据——纳税人
- 环境政策——非评估人员
- 财产的内在价值——如果成本超过财产价值, 那该怎么办?
- 环境政策的变化：
一是国会行为；
二是州或区域行为。

污染证据

- 在考虑财产价值探讨之前的污染证据和清污所要求的费用；
- 纳税人/所有者所承担的举证责任：

- 1、提供成本的相关报表；
- 2、提供证据以说明改用花费更少的成本方案是不能接受的；
- 3、提供环境评估报告。
 - 提供污染鉴定书——由财产所有者从监管机构获得。
 - 其他替代的解决方法：
 - 1、要么隔离，要么完全清理污染；
 - 2、要么实施管理，要么完全修复受污财产；
 - 3、通常降低成本，但可能会对财产销售产生负面影响。

（请参阅 *Weyerhaeuser v. Easter* 一案（Wash.2995））

财产的可销售性与其价值损失的关系：

- 至少有六个州的法庭认为对可销售性影响的申述是不充分的，价值的损失应由市场数据来证明。

新近的例子：*Techalloy Co., Inc. v. Property Tax Appeal Board, IL* 一案（1997）；其它几个与此有关的案例列在 IAAO 准则之中。

财产评估与环境政策的关系：

- 如果污染对价值的影响反映在对财产税的评估中，那么就应对污染源作出较低的评估；
- 评估人员的责任是准确评估每宗财产的市场价值，而不是去评估有关人员或去支持环境政策；
- 由于污染导致的开支可能会超出一般成本，这就可能既会影响财产所有者的收入，也会影响财产的价值；
- 争论的焦点是财产是否贬值，而不是财产是否必须管理。

（请参阅 *Inmar Associates v. Borough of Carlstadt* 一案（NJ 1988））

何时价值会受到影响

- 必须设定时间区间时（??）
- 费用发生时要基于时间区间时
- 清理费时越短，价值所受的影响就越小：
 - 1、对收入流扰动的显著性减低；
 - 2、对财产清洁状况的感受就越快。

“价值在用”财产的内在价值

- 清理成本超过未受污染财产的价值时该如何处理？

- 关键问题是功能：

功能 = 用途；

用途 = 需求；

需求 = 价值。

- 因素：

现时收入流；

可预测的未来收入流；

对财产替代用途的需求；

污染“权利”的可获得性。

- 争议：

有些判决需要“交换”价值；

但是，法庭坚持的是在用价值

在用价值：评估准则及法庭的判例

- “……在用价值是对所有者而言的，即使没有其它市场也一样，‘……但只要所有者将持续使用该设施。’”

案例一：*Inmar Associates 诉 Borough of Carlstadt* 一案 (NJ,1988)

案例二：*Schmidt 诉 Utah State Tax Commis* 一案(Utah Supreme Court,1999)

无法支付受污财产充公的税收

- 争议的问题：

可出售能力能否使原本模糊的质押权明朗化；

管辖权能否变成对清理工作所承担的责任。

- EPA (环境保护署) 的应对：

1. “财产所有者”的定义中不包括政府，尤其是当发现这种所有权具有非自愿性时；

2. 管辖权并不一定：

1、指主动管理；

2、允许额外的污染发生；

3、引起污染或促使污染的出现。

- 注意：

1. EPA 已经对此发布了新规章；

2. 各州可采用更严厉的法律或法规；

3. 受污财产不经清理是不能销售的。

污染评估总结

- 评估程序：

- 1、把目标财产视作无债务负担，查明其所有组成部分；
- 2、确定恰当的调整方案。

- 注意初始阶段对影响的过高估计；
- 使用收入法；将成本折现为收入流，并注意可能会增加未来运营能力的收入流；
- 财产的现在用途、未来价值和所有可用的在用价值。

摸清财产未来的其它用途仍然可

能产生收入和价值——比如，过去曾经是垃圾填埋场，现在则可能是一座公园或高尔夫球场。

- 不可忽视一些对大致可以肯定的价值的调整！

作者简介：Alan S. Dornfest, AAS, 是税收政策研究人员，爱达荷州博伊斯市税收委员会。本文曾提交至 2001 年 12 月 6-7 日在伊利诺伊州芝加哥市召开的第 22 届 IAAO 法律研讨会。

译者单位：厦门大学评估研究中心
邮政编码：361005