



中国

内部资料 免费交流

不动产登记与估价

CHINA REAL ESTATE REGISTRATION AND VALUATION

主办单位 / 中国土地估价师与土地登记代理人协会

- 中共中央 国务院加快完善市场经济体制新政出台
- 中央重磅政策！推进西部大开发形成新格局
- 自然资源部：做好易地扶贫搬迁安置房不动产登记
- 自然资源部：加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记

准印证号：京内资准字 2015—L0126号

2020 / 05 / 总第301期



致读者

时光荏苒，岁月如梭。截至今年4月，中国土地估价师和土地登记代理人协会会刊《中国不动产登记与估价》月刊在同行们的热心扶持和帮助下，在编者、作者和读者的共同努力下，已经出版了300期。弹指一挥间，一路走来，我们已经共同跨越了四分之一世纪。

社会在进步，事业在发展。多年来，在主管单位和中国土地估价师和土地登记代理人协会的指导下，会刊记录着土地评估行业发展脉络。随着形势发展变化和工作需要，经编辑部领导研究决定，从2020年第5期开始，会刊将在原来基础上作适当调整，再上新台阶，依托中国土地估价师和土地登记代理人协会，依靠各省（自治区、直辖市）地方协会，以及活跃在大江南北、长城内外的众多机构和全体会员，坚持一贯以来正确的办刊方向，坚定地走开门办刊之路，广泛听取大家的意见建议，淡化学术味，突出新闻性，增强可读性，坚持看得懂、用得上、接地气的宗旨。在用稿上，继续以土地评估、土地登记代理内容为主，同时适当兼顾其他，拓展新领域，关注自然资源管理的方方面面，如地价动态监测、地价更新、土地管理、土地市场、集体经营性建设用地入市实践及典型案例、房地产市场、国土空间规划、国土整治、林业草原管理、生态保护、旧城改造、新区开发、教育培训、测绘测量、自然资源开发利用，探索各类风险评估、扶贫开发、西部大开发、科技创新、法律建设等领域。在新时代大背景下，许多新事物需要我们开动脑筋，积极应对，大胆实践，勇于探索，不断创新。

百花齐放，百家争鸣。我们衷心希望把会刊办成会员喜欢的会员之友，办成中国土地估价师和土地登记代理人协会的一扇窗，办成编辑部与广大读者联系的连心桥和纽带。希望既有实践经验又有理论基础的估价师们踊跃来稿，只要有感而发，可以是业务探讨、评估实务、观点争鸣，可以是评估人说评估故事，可以是评估心得、评估随笔，可以是法律政策解读，可以是一事一议，可以是文章、图片，也可以是与评估相关的领域，只要对工作学习有益，我们都欢迎。投稿邮箱：sgr@creva.sina.net

中国土地估价师和土地登记代理人协会

《中国不动产登记与估价》编辑部

二〇二〇年五月

法律是治国之重器，良法是善治之前提。5月下旬全国“两会”召开。这次“两会”，《民法典》通过并实施。2019年12月16日，《民法典（草案）》对外公布，全文共计1260条。根据第1260条的规定，民法典审议通过后，现行的《物权法》《合同法》《婚姻法》《担保法》《继承法》《收养法》《侵权责任法》《民法总则》《民法通则》都将被废止。历时近六年，立法机关、学界、实务界广泛参与，属于中国的民法典时代即将来临。《民法典》的出台是全社会的一件大事，土地评估行业须高度关注。

5月出台了《中共中央 国务院关于加快完善新时代社会主义市场经济体制改革的意见》。文件多次提到有关土地问题。评估机构应该抓紧学习。其中集体经营性建设用地入市就是一大亮点。该意见明确了建立健全统一开放的要素市场。加快建设城乡统一的建设用地市场，建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度。探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，深化农村宅基地改革试点。

学习使人进步。当前改革进程不断加速，新的法律、政策层出不穷，新的形势，新的挑战，也是新的机遇。我们行业协会和机构要善于学习新东西，要与时俱进，才能不断进步。

编辑部

二〇二〇年五月



中国不动产登记与估价

内部资料 免费交流
2020年第5期(总第301期)
(2020年5月刊)

《中国不动产登记与估价》编委会

顾问: 洪亚敏 杨国诚 杨于北 谢戈力
主任: 王 军
副主任: 佟绍伟 周维纾 邹晓云 雒爱萍
王庆泽 冯洪山 朱道林 刘占增
杨金元 吴跃民 岳晓武 赵吉祿
黄克龙 薛红霞
委员: (按姓氏笔画排序)
马子奇 王永伟 王继尧 韦丽春
邓永忠 丘小春 兰 海 刘 瑞
李俊岭 李胜胜 李菊香 李翔业
吴 芳 吴 玲 邱 斌 张天中
张艺敏 张晓岭 张 鑫 陈兴舞
陈定主 周晓莺 胡育林 费思敏
崔真凯 蔡少晖 廖 平

《中国不动产登记与估价》编辑部

主 编: 王 军
副 主 编: 鲍丽萍 朱文华 张延丽 贾晟东
责任编辑: 孙国瑞
封四摄影: 曹希胜

地 址: 北京市海淀区大柳树路17号
富海国际港1506室

邮 箱: sgr@creva.sina.net

电 话: 010-66561589

传 真: 010-66562319

邮 编: 100081

刊 期: 月刊

主 办: 中国土地估价师与土地登记
代理人协会

网 址: www.creva.org.cn

发送对象: 中国土地估价师与土地登记
代理人协会会员

印刷日期: 2020年5月

印刷数量: 1600册

印刷单位: 北京地大彩印有限公司

CONTENTS

目录

要闻报道

- 01 中共中央 国务院加快完善市场经济体制新政出台
- 02 中央重磅政策! 推进西部大开发形成新格局
- 03 自然资源部: 我国自然资源确权登记稳步推进
- 04 自然资源部: 做好易地扶贫搬迁安置房不动产登记
- 05 自然资源部: 加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记
- 06 小产权房不能通过登记将违法用地合法化
- 07 预测2020年粮食播种面积将超过11500万公顷

协会动态

- 08 关于推迟2020年度土地登记代理人职业资格考试日期的通告

估价视点

- 09 新法实施后对土地估价报告撰写有何影响
- 15 法院委托土地评估专业技术评审有规则
- 23 土地估价原则的内涵解析及其适用性

谈房说地

- 30 要炒房还是要国运

资源与法律

- 33 《民法典·合同编》建立更具时代性的合同制度
- 35 新法之下集体建设用地入市流转的难点与路径
- 42 怎样确定补缴地价中的评估时点

测绘测量

- 45 珠峰“测身高”, 与我们有什么关系?

市场风向

- 47 《2020城市商业魅力排行榜》发布 大数据评选出15个新一线城市

机构风采

- 48 甘肃新方圆不动产评估咨询有限责任公司

中共中央 国务院加快完善市场经济体制新政出台

中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，社会主义市场经济体制是中国特色社会主义的重大理论和实践创新，是社会主义基本经济制度的重要组成部分。为贯彻落实党的十九大和十九届四中全会关于坚持和完善社会主义基本经济制度的战略部署，在更高起点、更高层次、更高目标上推进经济体制改革及其他各方面体制改革，构建更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制，现提出意见。

《意见》的指导思想是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以人民为中心的发展思想，坚持和完善社会主义基本经济制度，以完善

产权制度和要素市场化配置为重点，全面深化经济体制改革，加快完善社会主义市场经济体制，建设高标准市场体系，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰，加强和改善制度供给，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，促进更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

《意见》提出的基本原则是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持解放和发展生产力，坚持和完善社会主义基本经济制度，坚持正确处理政府和市场关系，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持扩大高水平开放和深化市场化改革互促共进。

《意见》共分八个方面，包括：坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，增强微观主体活力；夯实市场经济基础性制度，保障市场公平竞争；构建更加完善的要

（下转第3页）

中央重磅政策！推进西部大开发形成新格局

5月17日，中共中央、国务院发布了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》指出，要确保到2020年西部地区生态环境、营商环境、开放环境、创新环境明显改善，与全国一道全面建成小康社会；到2035年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当，努力实现不同类型地区互补发展、东西双向开放协同并进、民族边疆地区繁荣安全稳固、人与自然和谐共生。

在文化产业方面，《意见》指出，要在加强保护基础上盘活农村历史文化资源，形成具有地域和民族特色的乡村文化产业和品牌。意见还指出，共建“一带一路”为引领，支持新疆加快丝绸之路经济带核心区建设，形成西向交通枢纽和商贸物流、文化科教、医疗服务中心。

另外，《意见》强调了西部地区的公共文化体育服务建设。指出要完善公共文化服务设施网络，强化数字技术运用，推动文化惠民工程整合创新、提档升级。推进县级融媒体中心建设，推动广播电视“户户通”，建立健全应急广播平台及传输覆盖网络。鼓励发展含少数民族传统体育在内的群众体

育。加强公共体育场馆建设，推进相关场馆免费或低收费开放。

在旅游方面，《意见》指出，要推动“互联网+旅游”等新业态发展推动形成西部地区的现代产业体系，支持西部地区发挥生态、民族民俗、边境风光等优势，深化旅游资源开放、信息共享、行业监管、公共服务、旅游安全、标准化服务等方面国际合作，提升旅游服务水平。依托风景名胜区、边境旅游试验区等，大力发展旅游休闲、健康养生等服务业，打造区域重要支柱产业。同时，《意见》要求强化西部地区基础设施规划建设，打通断头路、瓶颈路，加强出海、扶贫通道和旅游交通基础设施建设。《意见》指出，要加快沿边地区开放发展，支持在跨境旅游等方面开展创新。扎实推进边境旅游试验区、跨境旅游合作区、农业对外开放合作试验区等建设。

（来源：《经济日报》、中国经济网）

自然资源部：我国自然资源确权登记稳步推进

近日，从自然资源部了解到，全国重点区域自然资源统一确权登记，省级层面自然保护地、江河湖泊、森林草原等自然资源生态空间确权登记等相关工作正在稳步有序推进。

自然资源确权登记是指对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记。

自然资源部表示，现阶段正组织开展大熊猫、浙江钱江源、湖北神农架、海南热带雨林、云南普达措等国家公园和长江干流、太湖等重点区域自然资源确权登记，即将启动淮河干流中游、珠江流域西江干流中下游、海河流域漳卫南运河、国务院确定的国

有重点林区和部分海域、无居民海岛的自然资源确权登记。

在省级层面，自然保护地、江河湖泊、森林草原等自然资源生态空间确权登记等相关工作也全面铺开。比如：浙江启动杭州湾国家湿地公园、浙江松阳卯山国家森林公园自然资源确权登记；宁夏青铜峡黄河库区湿地自然保护区有望5月底前完成登簿发证。

截至目前，已有27个省（自治区、直辖市）人民政府印发了自然资源确权登记总体工作方案。

（来源：央视新闻客户端）

（上接第1页）

素市场化配置体制机制，进一步激发全社会创造力和市场活力；创新政府管理和服务方式，完善宏观经济治理体制；坚持和完善民生保障制度，促进社会公平正义；建设更高水平开放型经济新体制，以开放促改革促发

展；完善社会主义市场经济法律制度，强化法治保障；坚持和加强党的全面领导，确保改革举措有效实施。

（来源：央视网）

自然资源部：做好易地扶贫搬迁安置房不动产登记

坚决打赢脱贫攻坚战，如期实现全面建成小康社会目标，是党中央作出的庄严承诺，是重大政治任务，是国之大事，而易地扶贫搬迁是脱贫攻坚的重要内容。为确保搬迁群众“搬得出、稳得住、能脱贫”，巩固脱贫攻坚成果，自然资源部办公厅日前印发《关于做好易地扶贫搬迁安置住房不动产登记工作的通知》（以下简称《通知》），对易地扶贫搬迁安置住房不动产登记作出部署，要求手续完备的安置住房于2020年底前完成登记发证。

《通知》强调，有关地方各级自然资源主管部门要进一步提高政治站位，增强责任感、使命感，带着对搬迁群众的感情，切实做好易地扶贫搬迁安置住房不动产登记，尽快将不动产权证书发放到搬迁群众手中，给搬迁群众吃上“定心丸”。同时，要以“十三五”期间建档立卡搬迁人口的安置住房为主，地方政府认定的非建档立卡同步搬迁人口的安置住房可一并纳入工作范围，特事特办，设置绿色通道，统一组织，集中办理登记。对因规划许可、用地审批、竣工验收等手续不完善

导致不能登记的，有关地方自然资源主管部门要加强与发展改革、扶贫等部门沟通协调，抓紧摸清情况，梳理问题清单。按照“缺什么补什么、谁审批谁负责”的原则，报请当地政府建立工作联动机制，采取联合会审方式，尽快统一完善相关手续，及时办理不动产登记，做到安置住房不动产权证书应发尽发。

《通知》明确，各地要按照《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》《新时期易地扶贫搬迁工作百问百答》的要求，根据安置住房土地性质和取得方式、安置方式，分类办理安置住房不动产登记，并在不动产登记簿和不动产权证书附记栏注明“易地扶贫搬迁保障性住房”。使用国有土地建设的安置住房，按照国有建设用地使用权及房屋所有权办理登记；使用集体土地建设的安置住房，根据用地批准文件，办理宅基地使用权及房屋所有权登记或集体建设用地使用权及建（构）筑物所有权登记；安置住房首次登记和转移登记可合并办理。市、县政府

（下转第8页）

自然资源部：加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记

2020年底基本完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作，是党中央部署的一项重要任务。为确保完成这项任务，自然资源部日前印发《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（以下简称《通知》），要求地方各级自然资源主管部门加强组织实施，统筹协调，加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记。

《通知》要求，各地要以未确权登记的宅基地和集体建设用地为工作重点，按照不动产统一登记要求，加快地籍调查，对符合登记条件的办理房地一体不动产登记。坚持不变不换原则，不动产统一登记制度实施前，各历史阶段颁发的宅基地和集体建设用地使用权证书继续有效，对有房地一体不动产登记需求的，完成地上房屋补充调查后办理登记。

《通知》明确，各地要全面查清宅基地和集体建设用地底数，对已调查登记、已调查未登记、应登记未登记、不能登记等情况要清晰掌握。正在开展地籍调查的，要加快推进调查和确权登记工作。尚未开展地籍调查的，要按照《地籍调查规程》《农村不动产权籍调查工作指南》等，因地制宜抓紧开展，形成满足确权登记需要的房地一体地籍

调查成果。各地可采取积极灵活的方式，完成宅基地和集体建设用地权属调查。对权利人因外出等原因无法实地指界的，可采取委托代理人代办、“先承诺、后补签”或网络视频确认等方式进行。结合本地实际，选取解析法、图解法或利用“国土调查云”软件结合勘丈法进行地籍测绘。地籍调查成果通过验收后，应及时纳入不动产登记信息管理基础平台的地籍数据库进行统一管理，支撑不动产登记及相关管理工作。

《通知》强调，各地要认真落实有关宅基地和集体建设用地确权登记系列文件要求，充分发挥乡村基层组织作用，推动解决宅基地“一户多宅”、缺少权属来源材料、超占面积、权利主体认定等问题，按照房地一体要求，统一确权登记、统一颁发证书，努力提高登记率。市、县自然资源主管部门可会同乡（镇）人民政府、村委会，组织群众以行政村为单位，统一申请登记，实现批量受理、集中办证。同时，坚持依法依规办理登记。对乱占耕地建房，违反生态保护红线管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，不得通过登记将违法用地合法化。

（下转第34页）

小产权房不能通过登记将违法用地合法化

自然资源部下发了《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》，通知重申小产权房等不能通过登记将违法用地合法化。

通知强调，对乱占耕地建房，违反生态保护红线管控要求建房，城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，不得通过登记将违法用地合法化。

自然资源部表示，2020年底基本完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作。就全国而言，宅基地数量大、情况复杂，一些地方还存在农村地籍调查基础薄弱、登记资料管理不规范和信息化程度低等问题。

为确保2020年底完成宅基地和集体建设用地使用权确权登记，自然资源部要

求，各地要按照不动产统一登记要求，对符合登记条件的办理房地一体不动产登记。坚持不变不换原则，不动产统一登记制度实施前，各历史阶段颁发的宅基地和集体建设用地使用权证书继续有效，对有房地一体不动产登记需求的，完成地上房屋补充调查后办理登记。

自然资源部还要求，各地要加快地籍调查，全面查清宅基地和集体建设用地底数，对已调查登记、已调查未登记、应登记未登记、不能登记等情况要清晰掌握。

（来源：央视新闻客户端）

（上接第41页）

乡村旅游基础设施建设。

文化和旅游部等部门《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98号）明确：鼓励通过流转等方式取得属于文物建筑的农民房屋及宅基地使用权，统一保护开发利用。在充分保障农民宅基地用益物权的前提下，探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房，按照规划要求和用地标

准，改造建设乡村旅游接待和活动场所。

国家旅游局《关于促进自驾车旅居车发展的若干意见》（旅发〔2016〕148号）明确：选址在城镇规划区外的自驾车旅居车营地，其公共停车场、各功能区之间的连接道路、商业服务区、车辆设备维修及医疗服务保障区、废弃物收纳与处理区等功能区可与农村公益事业合并实施，依法使用集体建设用地。

《中国农村经济形势分析与预测（2019~2020）》指出

预测2020年粮食播种面积将超过11500万公顷

5月18日，中国社会科学院农村发展研究所、社会科学文献出版社及中国社会科学院城乡发展一体化智库共同发布了《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2019~2020）》。

绿皮书预测，2020全年粮食生产受疫情影响总体非常有限，粮食播种面积估计呈现仍然属于稳中有减的态势。估计2020年粮食播种面积比上年减少1%以内，全年粮食播种面积将超过11500万公顷。

2020年，粮食生产会面临一些不利因素影响，但是粮食生产稳定发展的积极态势仍然没有发生根本性改变。2020年中央一号文件强调了要通过行之有效的强化粮食安全省长负责制、进一步完善农业补贴政策等措施稳定粮食生产。

为了最大限度地降低新冠肺炎疫情的不利影响，中国统筹新冠肺炎防控和经济社会发展。疫情发生后，中央成立应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组，国务院建立联防联控机制，在加强疫情防控的同时，努力保持生产生活平稳有序，落实“菜篮子”市长负责制，积极组织蔬菜等副食品生产，确保蔬菜、肉蛋奶、粮食等居民生活必需品供应。进入3月后，全国越来越多的地

方随着新冠肺炎疫情得到控制后，着手复工复产，在农村着力开展春耕备耕。3月初，中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组印发春耕生产工作指南，要求各地统筹抓好新冠肺炎疫情防控 and 春耕生产工作，按照各地疫情风险类型，指导地方分区分类尽快恢复春耕生产秩序，不失时机抓好春季农业生产。

总体上说，农业生产等具有克服不利影响的条件和能力。2020年，区域性、阶段性旱涝灾害发生的可能性较大，极端天气事件可能增多。但是，通过多年的农田水利工程和高标准农田建设，中国农业已经具备较强的防涝抗旱等抗御自然灾害能力。3月后，各地纷纷纠正偏颇和极端做法，实施科学精准防控，解决农业生产资料供应、农机作业和农民下田等堵点。低风险疫情农村地区改变封路封村做法，确保农民正常下田、农机顺利上路、农资畅通流通。全国绝大部分农村都属于低风险疫情地区。

绿皮书预测2020年我国粮食总产量稳定扩大到6.7亿吨以上的水平。

（社会科学文献出版社 供稿）

新法实施后对土地估价报告撰写有何影响

福建建友资产评估土地房地产估价有限责任公司 柯 复

摘 要 本文从《土地管理法》修改的集体土地征收、集体经营性建设用地、宅基地三个主要内容，分别分析了新法对土地估价报告撰写的影响。

新《土地管理法》（以下简称新法）主要在集体土地征收、集体经营性建设用地、宅基地等方面的内容进行了修改。相应的，土地估价报告的撰写也应进行修改。

在集体土地征收方面

新法对土地征收的公共利益、土地征收补偿的基本原则和土地征收的程序三方面进行了完善

首次对土地征收的公共利益进行明确界定

新法第四十五条规定：

“为了公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

“（一）军事和外交需要用地的；

“（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

“（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护

等公共事业需要用地；

“（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

“（五）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

“（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。”

新法首次明确了土地征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障

新法第四十八条规定：

“征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

“征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

“征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障村民居住的权利和合法的住房财产权益。

“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。”

完善了土地征收程序，补充了社会稳定风险评估，先签协议再上报征地审批等程序

新法第四十七条第二款起规定：

“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，并将征收范围、土地

现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。

“多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律法规的规定和听证会情况修改方案。

“拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

“相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。”

撰写土地估价报告应注意的问题

土地征收明确的公共利益

新法规定，因军事外交，政府组织实施的基础设施建设、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程，以及成片开发建设等六种情况确需要征地的可以依法实施征收。军事外交，政府组织实施的基础设施建设、公益事业等方面的需要可以实施征收，这是我们过

去都认为理所当然的。这次新法将扶贫搬迁和保障性安居工程列入公共利益，可以实施土地征收，是根据新的需要，也是可以理解的。但将成片开发建设列入公共利益，可以实施土地征收，是这次新法的一个新提法。土地估价师在撰写估价报告时需要注意，征收集体土地要符合土地利用总体规划并经省级以上人民政府批准，由县级以上地方人民政府组织实施，才能被认为是符合合法性原则的。

土地补偿的基本原则

新法规定改变了过去以土地征收原用途来确定土地补偿，以年产值倍数法来确定土地补偿费和安置补助费的做法，以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法。另外，在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物三项基础上增加了农村村民住宅补偿和社会保障费，从法律上为被征地农民构建了更加完善的保障体系。

虽然近年国务院及原国土资源部门均下发过要公布统一年产值和征地区片综合地价的文件，但新法是从法律的高度明确了以区片综合地价取代土地年产值倍数法来确定土地补偿费。相应土地估价报告的测算方法也应进行相应修改。另外，新法针对土地征收增加对农村村民住宅补偿和社会保障费进行补偿部分，尤其是在利用成本逼近法测算社会保障费时一定要将其作为一个项目增加到土地取得费中。这一点虽然在2014

年发布的《城镇土地估价规程》中没有提及，但新法已经做出明确规定，就应该依法进行修改。另外需要指出的是，新法规定，征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定并至少每三年调整或者重新公布一次。被征地农民社会保障费用等由省、自治区、直辖市制定。因此，土地估价报告撰写、测算中一定要取得省、自治区、直辖市的相关文件（不能使用县、市级的文件）作为依据，并且注意文件的时效性（不能超过三年）。不能使用过期的文件来确定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准。

土地征收程序的修改

新法补充了社会稳定风险评估中先签协议再上报征地审批等程序，即将批后公告改为批前公告，使被征地农民在整个征收过程中有更多的参与权、监督权和话语权。土地估价师了解土地征收程序的修改，有利于估价师在估价报告撰写中注意区别是在批前拟定补偿方案时进行的评估还是批后产生纠纷时进行的评估。

集体经营性建设用地入市方面

集体经营性建设用地入市是新法的亮点

新法第六十三条规定：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营

性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

“前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

“集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

撰写土地估价报告应注意的问题

这次新法破除了农村集体建设用地进入市场的法律障碍。删除了原法第四十三条，任何单位或个人需要使用土地的必须使用国有土地的规定。增加农村集体建设用地在符合规划、依法登记，并经三分之二以上集体经济组织成员同意的情况下，可以通过出让、出租等方式交由农村集体经济组织以外的单位或个人直接使用，同

时使用者在取得农村集体建设用地之后还可以通过转让、互换、抵押的方式进行再次转让的规定。这是新法的一个重大制度创新，取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制，为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍，集体经营性建设用地入市是这次新法最大的亮点。众所周知，农村集体建设用地包括宅基地、经营性建设用地、公共设施和公益性建设用地三类。这次新法对集体经营性建设用地入市的改革，目的就是改变、完善现有的建设用地土地供应的格局。原来规定只有国有的建设用地才能进入市场，以进行各项建设，现在允许集体把集体建设用地出让、出租用于建设，这是土地供应格局的改变。同时新法规定，集体经营性建设用地入市，首先入市的土地要符合规划，规划必须是工业或者商业等经营性用途。其次它必须要经过依法登记。另外，即使获得了集体经营性建设用地的使用权，土地权利人也要按原来规划的用途来使用土地。

撰写土地估价报告时，首先要明确估价对象是国有土地还是集体土地。如果是集体经营性建设用地，还要看能否作为估价对象，即审查该宗地是否经过规划审批，是否按规划的用途使用土地，是否经过依法登记，集体经营性建设用地出租、出让是否经过集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。这些条件是进行集体经营

性建设用地出租、出让评估的先决条件。不具备上述条件，则评估程序不能进行下去。具备了上面这些条件，土地估价报告当然还要按照批准的规划条件中规定的土地用途、土地界址、土地面积及规划条件（容积率、绿地率、建筑密度、各用途的比例等）进行测算。需要注意的是，新法还规定，集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。

集体经营性建设用地也可以出让，带来了我们对土地使用权出让这个用语的重新认识。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（1990年国务院令第55号）规定：

“土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”随着集体经营性建设用地的入市，过去我们提到的土地使用权出让的定义也要做出改变。土地使用权出让不再是国家（政府代表国家）的专利。集体经营性建设用地也可以出让，所以建议将上述条例中的“国家”改成“土地所有权人”。即上述定义应改成：土地使用权出让是指土地所有权人以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向土地所有权人支付土地使用权出让金的行为。

宅基地管理方面

新法增加了户有所居和允许已经进城落户的村民自愿有偿退出宅基地

新法第六十二条新增加的第二款规定：

“人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重村民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障村民实现户有所居。”

第六十二条新增加的第六款规定：“国家允许进城落户的村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”

撰写土地估价报告应注意的问题

新法在原来一户一宅的基础上增加了户有所居的规定，因为有一部分农村村民已经进城落户，对他们原来在农村的宅基地是否允许退出，这次修改允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地，因为农民变成市民真正实现城市化是一个漫长的过程，在整个过程中我们要有足够的耐心。如果农民不愿意退出宅基地，地方政府不能强迫其退出宅基地，必须是在自愿有偿的基础上。

不论是征收农用地重新安排宅基地建房，还是允许已经进城落户的村民自愿有偿退出宅基地，都有可能涉及宅基地价格评估。《土地管理法》规定，村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过

省、自治区、直辖市规定的标准。这里需要了解宅基地确权政策的历史演变过程，才有助于把握政策界限，确定宅基地面积是否超标，才能撰写好土地估价报告。具体的政策规定如下：

(1) 1982年2月13日国务院《村镇建房用地管理条例》(该条例从公布之日起实施)实施前，农村居民、非农业户口居民(含华侨)合法取得宅基地或因合法取得房屋而占用宅基地，范围至今未扩大的，可按实际使用面积确权。

(2) 1982年2月13日国务院《村镇建房用地管理条例》发布时起至1987年1月1日开始实施《土地管理法》时止，农村居民建房占用的宅基地，其面积超过当地政府规定标准的，超过部分按1986年3月21日颁布的《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》及地方人民政府有关规定处理后，按处理后实际使用面积确定宅基地使用权面积。

(3) 1987年1月1日《土地管理法》实施后，超过规定面积标准的，按实际批准面积登记，超过规定标准部分，在登记簿和权利证书记事栏内注明。

(4) 1982年2月13日国务院《村镇建房用地管理条例》实施起至1999年1月1日《土地管理法》修订实施时止，非农业户口居民(含华侨)合法取得的宅基地或合法取得房屋而占用的宅基地，按照批准面积予以确权登记，超过批准的面积在登记簿和权属

证书附记栏中注明。

上述政策规定的时间界限及确权面积，对于我们认定宅基地面积是否超标，以及估价对象的宅基地有多少可以纳入估价对象的范围有很重要的借鉴作用。

对于一户拥有多处宅基地及宅基地的面积超过上述界限和省、自治区、直辖市的规定标准，评估时应按不合法原则办理。需要注意的是，农村宅基地还不属于集体经营性建设用地，目前还是只能转让给本集体经济组织内的成员，不能向本集体经济组织之外的人员转让，因此其转让的范围是受限的，其价格也不同于国有土地和已经被批准出让的集体经营性建设用地。

新法其他方面的修改

新法在其他方面也作了一些修改，例如：强化耕地尤其是永久基本农田保护；为“多规合一”预留空间；适当下放农用地转用审批权限；删去省级人民政府批准征地报国务院备案的规定等，以及由于政府管理部门名称的变更而进行的修改。由于这些修改与土地估价报告的测算关系不大，在此就不一一列示。

《土地管理法》是我国土地管理制度的根本大法，也是土地估价师撰写估价报告的基本遵循。当前尤其要学好新法，这是每一位土地估价师的最基本素养。

法院委托土地评估专业技术评审有规则

长春银达房地产土地估价有限责任公司 许崇娟 王胜斌

《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》、《人民法院委托评估工作规范》、《人民法院委托评估专业技术评审工作规范》（以下简称《评审规范》）相继出台后，人民法院委托土地评估异议不再通过补充鉴定、重新鉴定或者是人民法院委托专家咨询等形式救济，而是直接由省级以上土地估价师协会进行土地评估专业技术评审（以下简称专业评审）。由于专业评审涉及异议人的切身利益，也涉及评估机构的声誉及评审费用承担责任，异议人、土地估价机构、评审专家组三者之间的对抗性陡增，若处理不好，不仅不能有效解决评估异议，还会增加新的矛盾，造成专业评审风险。现在，人民法院委托专业评审逐渐增多，在中估协制定专业评审细则之前，迫切需要省级土地估价师协会先行制定一个专业评审规则，指导、规范当前的专业评审工作。在维护异议人和评估机构合法权益的同时，要最大限度地提高评审效率，避免评审风险。以下着重对省级专业评审程序上的几个关键问题加以探讨。

专业评审的受理条件

专业评审受理条件主要遵从《评审

规范》第七条第二款、第三款规定。人民法院委托评审时要提交专业技术评审委托书、评估报告、当事人或利害关系人的书面异议和提交的证明材料，以及委托评估时提交的相关材料、评估机构的书面说明、土地估价技术报告。这些材料构成受理专业评审委托的基本要件。其中，委托法院提供人民法院专业技术评审委托书、土地估价报告以及委托评估时提交的相关材料、当事人或利害关系人的书面异议和提交的证明材料是必备要件。

《评审规范》第七条第三款规定，评估机构未提交异议书面说明、土地估价技术报告不影响评审。第七条一款规定人民法院应当通知评估机构在五个工作日内提交土地估价技术报告；对仍未提交的，于第九条二款规定省土地估价师协会应责令评估机构在五个工作日内提交。因人民法院委托评审时间可以在以上规定期限之前，评估机构的土地估价技术报告不列入受理要件。

评审费用是完成评审工作的经济保障。异议人明确表示能按规定预先缴纳评审费用，也是启动专业评审程序的条件。但受理委托时并不要求异议人马上缴纳评

审费，只要有同意在法院规定时限内缴纳评审费的意思表示即可。到时若不交纳，再驳回异议。

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》第二十三条规定，当事人、利害关系人对土地估价报告有异议的，应在收到土地估价报告后五日内提出。实践中可能出现人民法院委托评审是在异议人收到土地估价报告后五日后提出书面异议的情况。为了防止这种无效评审，在受理委托时就要审查，将异议人提出书面异议是在收到土地估价报告后的五日内作为专业评审受理条件。

人民法院委托评审不具备受理条件的，省土地估价师协会应当告知委托法院补充条件；不能补充的，不予受理并通知委托法院。

决定受理委托后，紧跟的一项重要工作是通过委托法院向异议人转送《土地评估专业技术评审风险告知书》，告知当事人专业评审风险。主要包括异议举证资料瑕疵风险、评审利益不确定风险、评审工作范围限定风险、不配合评审风险、拒绝缴纳评审费风险等。这些风险应让异议申请人明确知晓，以便其慎重决定是否还继续申请专业评审。如异议人仍然坚持申请专业评审，或者人民法院认为必须进行专业评审的，异议人不得对专业评审工作的固有瑕疵提出质疑，或者对专业评审提出不当的指控，应承担由此带来的法律后果。

评审专家选定成组

《评审规范》要求受理专业评审后在五个工作日内组建专家组。评审专家在省级专业技术评审人员名单库中随机产生，三名以上单数成组。

由于土地的属地性极强，了解专业评审对象土地及其市场状况需要一定时间，进行现场查勘也是土地专业评审的必经程序。对于北京、上海等直辖市，按照本市专业技术评审人员名单库随机产生问题不大。而其他省（自治区）省级专业技术评审人员名单库的专家是分散在全省（自治区）各地的，如果专家组成员完全按照名单库随机选定，专家要从各地奔赴专业评审对象土地所在地，差旅费大、成组时间长、专家对当地土地市场行情还不了解，不仅评审成本高，也难以在规定时限内完成评审任务。为了克服这些困难，可以采用分别选定专家再合并成组的方法，即：一方面，让评审专家之一尽量安排在评审对象土地所在地区的专家中随机产生。如果没有本地专家或者是本地专家不能参加，从专家集中的副省级以上城市的专家中随机产生；另一方面，将副省级以上城市的专家按照自愿原则分成若干个双数专家组，然后按组随机产生。之后，将两边选定的专家合并为一个专家组。这个做法不违反随机确定评审专家的规定，也解决了问题。要注意的是，无论采取哪种选定方式，都要留痕备查，这对专家评审的正当性、有效性

非常重要。

专家组应设首席评审专家一名，主持专业技术评审工作，撰写专业技术评审报告，解释专业技术评审疑义。首席专家由省土地估价师协会指定，也可以由专业组成员推举产生。

专家组成员接受评审工作，应当签署《专家技术评审承诺书》，承诺独立、客观、公正地发表评审意见，且遵守回避和保密制度。拒绝签署《专家技术评审承诺书》的，不得参与评审工作。专家组成员名单应及时告知异议人、利害关系人，以便让他们及时申请回避。

专业评审中止、终结情形

专业评审中止情形

《评审规范》规定一般评审时限仅十天，时间非常紧张。在明确专业评审时限起算时间基础上，为了防止专业评审超过规定时限，应该明确专业评审中止事由，以使评审中止时间不计算在评审时限内。这些事由基本上遵循法律法规相关规定，部分中止事由根据专家评审工作实际确定。大体上有10种情形：

(1) 违反《评审规范》第五条第一款第一项规定，需要更换评审专家的；

(2) 延期缴纳评审费期限的；

(3) 在人民法院或者省土地估价师协会限定要求评估机构提供土地估价技术报告

期间；

(4) 土地估价报告存在《关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》第二十条规定情形，需要评估机构补正说明的；

(5) 符合《关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》第二十八条规定，需要暂缓委托评估的；

(6) 专业评审对象土地范围、面积、用途等的认定发生变更，或者是专家评审现场查勘表与评估机构现场查勘表关于专业评审对象土地在实体、权益方面记载不一致，需要查明的；

(7) 因查明专业评审对象土地的权利瑕疵、质量瑕疵等事项，需要他人提供相关资料，专家组通知委托法院要求其提交期间；

(8) 当事人、利害关系人不配合专业评审，或者专业评审被非法干预，致使专业评审活动无法正常进行的；

(9) 异议人申请限期补交证明材料，经委托法院和评审专家组同意的；

(10) 其他应当中止专业评审的情形。

专业评审终结情形

当不具备专业评审条件时及时终结评审，是为了避免无效评审，浪费紧缺的专业评审资源。终结专业评审的事由基本上都是有明确规定的法定事由，也有参照相关法律规定结合评审实际确定的。专业评审终结情

形包括：

（1）受理评审后发现专业评审符合《评审规范》第八条规定，应当退回委托的；

（2）评估机构未在省土地估价师协会责令的五个工作日内提交土地估价技术报告的；

（3）专家无法实地查勘专业评审对象土地，致使专业评审对象土地范围、面积、用途等无法确认，也无法作出合理假定的；

（4）土地估价报告存在《关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》第二十条规定情形，评估机构未在规定期限内出具补正说明的；

（5）土地估价报告存在《关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》第二十二條规定的情形，异议成立的；

（6）依据《关于人民法院确定财产处置参考价若干问题的规定》第二十九条规定撤回评估委托的；

（7）出现不可抗力，致使专家评审活动无法继续进行的；

（8）异议人接到《土地评估专业技术评审风险告知书》后，决定撤销评审申请的；

（9）土地估价报告是在土地价格评估机构及其土地估价师应当回避而未回避情形下出具的；

（10）异议人拒绝缴纳评审费用的；

（11）其他应当终结专业评审的情形。

评审终结的，应当书面通知人民法院，并退还委托材料。

专业评审的工作范围

专业评审工作范围有两个层次的问题需要解决。

只针对异议进行评审还是对评估报告全面审查

《评审规范》对此没有明确规定，但从第十二条第二款规定的专业技术评审报告应当载明“对当事人和利害关系人提出的书面异议中涉及参照标准、计算方法或评估结果等问题逐一进行回复”这一内容看，专业评审的工作范围是围绕着书面异议内容展开的。一方面只针对所提异议进行评审，异议之外的问题一般不评审；另一方面评审重点针对的是书面异议中涉及参照标准、计算方法或评估结果等可能引起评估结果改变的问题，不对所有评估技术问题全面审查。

然而，这样确定评审范围可能会出现异议人未提出，但评估技术问题真实存在且影响评估结果的异议没有得到救济的问题。这就要求异议人在提异议前做足准备，将所有的异议都挖掘出来，否则将失掉这些异议的救济机会。

依据异议证据资料是否提供确定评审范围

（1）没有证据支持的异议是否纳入专业评审范围。《评审规范》第七条第二款规定异议人的书面异议应该同时提交证明

材料，对于没有证据支持的异议如何处理，则没有进行规范。如果对异议人虽然没有证据支持，但客观存在，且对评估结果产生较大影响的异议不予评审，可能会使评审结论偏颇，没有充分保护异议人的合法权益；相反，对于那些没有证据支持、证据不明确、无必要，对评审结果无实质性影响的异议如只是泛泛地说评的价格太低、评估方法不对、评估依据不充分等一概回应评审，将使评审工作范围扩大到对评估报告的全面审查，还要由专家组自行承担搜集证据责任。还会产生副作用，即降低了评审门槛，鼓励申请异议权利滥用，频繁而低效地启动评审程序。两权相衡，还是遵循“谁主张，谁举证”的证据规则，对这种没有证据支持的异议不予评审较为稳妥。这就需要异议人在启动评审程序前，先要为所提异议准备好证据，由此而增加异议申请成本在所难免。特殊情况下，专业评审中发现没有证据支持的异议有必要评审时，可以例外纳入评审范围，但不应为此而追究评估机构在专业评审中的责任。

(2) 后提供评估资料支持异议是否纳入评审范围。对于异议当事人在评估时有义务提供而不提供，在提出异议时才提供评估资料支持异议，从客观揭示评审土地的价值，最大限度地维护异议人利益的角度，这种异议可以纳入评审范围。但该异议成立并使评估结果改变，并不是评估机构的过错，不应属于责令评估机构补正评

估报告的范畴。

专业评审结论作出

一般来说，异议不成立即维持评估报告；异议成立就意味着评估报告存在问题，要求评估机构改正就是了，评审结论的表达无须过于复杂。然而，根据《评审规范》第十五条第二款的规定，人民法院根据专业技术评审结论责令原评估机构予以补正的，评审费用由评估机构承担。既然评审结论涉及评审费用承担责任转移这一敏感问题（后加详述），就不能再孤立地看评审结论了。评审结论应该顾及异议人、评估机构双方利益并使其最大化，评审专家也不承受过大压力才行。

为维护多边利益，评审结论应该根据异议人的异议成立情况、对评估结果的影响程度及评估机构的相应过错加以区分：如果异议人的异议因评估机构的过失全部成立且可能对评估结果产生较大影响，应当出具建议人民法院责令评估机构补正土地估价报告的评审结论；属于定性性质的异议、证据不明确的异议、无必要的异议、对评审结果无实质性影响或影响不大的异议，即便是全部成立，也是属于评估报告存在瑕疵但不足以推翻原评估结果的范畴，应出具建议人民法院对土地估价报告不予否定的评审结论；异议人的异议是因评估机构的过失而部分成立并对评估结果产生较大影响的，因评估机构只对成立

的那部分异议负有责任，不宜简单责令评估机构补正土地估价报告，而要出具建议人民法院不责令评估机构补正，由评估机构修改土地估价报告的评审结论。

异议人的异议没有证据支持或者是支持异议的证据不充分，要坚持要求异议人补充证据，证明其主张的事实真实存在。对于异议人的异议不能或拒绝提交证明材料的，应当认定异议不成立，出具建议人民法院驳回异议的评审结论。从而引导异议人无据不提异议，合理使用专业评审资源。

对于异议人在评估时有义务提供而不提供，却在评审时提出的评估资料，可以将其作为判断评估结果是否客观真实的依据。如果因此异议成立且对评估结果影响较大，由于评估机构没有责任，应与要求评估机构补正土地估价报告相区别，可以出具建议人民法院不责令评估机构补正，由评估机构完善土地估价报告的评审结论。

对于异议人支持异议的证据不充分，由专家组根据需要查证异议成立，且对评估结果影响较大的，因是评审专家主动作为的结果，并非异议人的诉求成果，也应与要求评估机构补正土地估价报告有所区别，可以出具建议人民法院不责令评估机构补正，由评估机构完善土地估价报告的评审结论。

由于要对提出的书面异议中涉及参照标准、计算方法或评估结果等问题逐一评审，与单纯的审查评估技术问题有所不同，专业

评审就所提异议有限度地发表价值意见无法回避。然而，专家组并没有完整履行评估程序，没有进行全面的市场调查研究，发表价值意见只能是对异议是否对评估结果产生较大影响做一个概括性的判断，作为异议成立的条件。至于如何判断，成立的异议如果可以定量测算，就应该进行必要的测算并与评估结果比较，判断价值影响是否在合理范围内。超出合理范围，应当认定对评估结果产生较大影响；成立的异议如果不能定量测算，就只能是根据评审专家的能力和和经验裁量了。各地区可以根据本地实际，就认定异议对评估结果产生较大影响确定一个合理范围，以供遵循。

评审费用的标准与承担责任

评审费用的标准

《评审规范》第十五条第一款规定评审费标准由中国土地估价师与土地登记代理人协会制定。协会尚未制定收费标准。经济发达地区和大的评审项目的收费问题不大。但对于边远小城市、小评估项目，收费很可能低于评审成本，值得注意。

专业评审不是经营活动，属于被动接受，无法管控评审成本。评审机构没有其他收入，不能亏损运行，评审收费要体现出灵活性。在工作开展的初期，对于小评审项目要有一个收费底线，这个底线不宜统一划定，应以保本为原则，根据专业评审的实际

发生费用确定收费额，一案一议。

专业评审费基本包括三项，即评审专家及复核人员劳务费、差旅费和专业帮助费、组织专业评审工作经费。其中，评审专家及复核人员劳务费可根据项目复杂程度和专业评审对象土地价值量，以每人每工作日为单位计算；差旅费和专业帮助费可据实结算；组织专业评审工作经费包括组织人员工资、打印费、办公费等，可根据项目复杂程度和专业评审对象土地价值量，以每次评审每工作日为单位计算。具体标准可由委托法院和省级土地估价师协会协商，并征得异议人同意。专业评审个别成本收费不仅能确保标的较小的专业评审正常运行，还可以引导异议人非必要不启动专业评审，以提高执行效率。

评审费用的承担责任

异议人垫付评审费用，却不一定是最终承担者。《评审规范》第十五条第二款规定，当人民法院根据专业评审结论责令原评估机构补正土地估价报告时，评审费用由评估机构承担。如果将这个规定理解为专业评审结论只要认定一个异议成立，人民法院就将责令原评估机构补正土地估价报告，并由评估机构承担全部评审费用，那么，对评估机构、评审专家和异议人都不利，对专业评审制度也会造成损害。

土地评估是一种价值分析行为，受评估客观条件、技术水平以及土地估价师的能

力和经验的影响，不可能尽善尽美，总会有这样或那样的问题。异议人对土地估价报告提出的若干个异议中有个别异议成立是大概率事件，几乎不可避免。而所成立的异议对评估结果的影响程度也不相同，可能不必否定或有限否定土地估价报告。特别是有些异议的成立并不是评估机构的过错所致，如异议人不提供评估关键资料，导致评估结果出现偏差。如果这些因素一概不考虑，有异议成立就由评估机构承担全部评审费用，在许多情况下，相当于专业评审从评估机构的碗里刨食，异议人零成本受益。这显然对评估机构是不公平的，没有体现过错与责任相当的原则。在面临声誉和经济双重损失的情况下，可能引发评估机构对专业评审的对抗心理，在补正土地估价报告时更坚持能不改就不改，能少改就少改，尽量缩小价值偏差，力求将损失降低。结果是有碍专业评审功能的充分发挥。

从异议人的角度看，其申请异议的目的是得到一个满意的评估结果，要求评估机构承担评审费用不是异议人追求的目标。评审费转移承担责任规定看似对异议人有利，但如果让评估机构不公平承担评审费用，就可能寻找各种理由拒绝或者是不正确修改土地估价报告，结果与异议人申请异议的目的背道而驰。

从评审专家角度看，评审专家也是来自评估机构，专业评审费用分担关联评审结论使其面临保护行业的压力，所在的评估机构

的土地估价报告也随时可能接受专业评审，行为必然趋于保守，向压缩评审范围，否定异议方向倾斜。即便是拟支持异议，也会苛求证据完美。再有，如果异议人支持异议的证据不充分，原本有必要也有可能由专家组查证的异议，专家组也会急于查证。

不仅如此，有异议成立评审费就由评估机构承担的做法还会有后遗症，即评估机构今后将会不敢做司法鉴定评估业务；评审专家忌惮与评估机构及异议人对抗，对参与专业评审也会望而却步；异议人也将因不能从专业评审中得到想要的结果而抱怨这个救济渠道，结果是一个多输局面，有违制定专业评审制度的初衷。个别异议人还有可能借机操弄专业评审机制，以一个有胜算的小异议让评估机构支付全部评审费用，损害评估机构声誉，从中获取不当利益。

综合考虑以上因素，对《评审规范》第十五条第二款关于评审费分担责任的规定需要进一步细化：出具建议人民法院责令评估机构补正土地估价报告的评审结论的，可以由评估机构承担全部评审费用；出具建议人民法院驳回异议、建议人民法院对土地估价报告不予否定的评审结论或者是出具建议人民法院不责令评估机构补正，由评估机构完善土地估价报告的评审结论的，由异议人承担全部评审费用；出具建议人民法院不责令评估机构补正，由评估机构修改土地估价报告的评审结论的，根据评估机构过错责任，按照异议改

变评估结果价值量占总评估价值的比例分担评审费用。理论上，异议人也有愿意无条件承担评审费用的可能，因为这样可以得到更加具有开放性、包容性和建设性的专业评审，而且可能节省一笔不小的证明异议的开支。对异议人无条件承担评审费用的意思表示，应从其意愿。只有这样，才能让评审专家没有思想包袱放手评审，评估机构心悦诚服地修改报告。异议人以支付必要的评审费用为代价，达到让评估机构客观公正揭示土地价值的异议申请目的。

评审收费标准和评审费分担责任划分办法应协调人民法院认可，告知异议人并获同意。否则，应慎重启动专业评审，把握专业评审结论的尺度。

经过专业评审调整的评估结果也并非尘埃落定，还要接受市场的检验。评估结果依专业评审结论调整的方向与财产处置时的价格走向一致还好，如果相反，专业评审的正确性将经受严峻考验。事实上，经过专业评审的评估结果仍然是一种价值意见而不是价格保证，专业评审并非法院处置财产必经程序。应采取措施引导异议人对非强烈诉求异议、无证据支持或证据不充分的异议、标的价值不大的异议尽量不启动评审程序，由拍卖程序发现土地价值。

土地估价原则的内涵解析及其适用性

河南省豫通房地产评估咨询有限公司 孟德友 周志海

摘要 针对土地估价报告中对土地估价原则的内涵阐述不够具体、不够清晰、不够贴切、不够恰当等问题，对土地估价原则的内涵进行详细的阐述，进而对各估价原则在土地估价中的适用性进行明确，为土地估价中恰当地选择估价原则提供参考依据。

估价原则是土地估价师在进行土地估价时所必须遵循的基本准则。在估价报告中，估价原则是常常被忽视的部分，在估价报告中估价原则部分常存在以下问题：①把所有的估价原则全盘列出，不考虑估价原则在本次评估中的针对性；②不考虑估价原则与估价目的和估价方法的对应性；③对估价原则的内涵理解不清，相关表达词不达意，或含糊其词；④估价原则与该次估价的估价目的和估价方法结合得不够紧密，没有结合估价方法和估价目的进行分析和阐述，报告使用者难以看出估价原则的指导性在估价过程中是怎么体现的；⑤估价原则使用随意，在《城镇土地估价规程》和相关文件规定之外随意增加估价原则，且对估价原则的内涵没有明确的界定。

土地估价原则的内涵

根据《城镇土地估价规程》中4.3的规定，估价技术原则包括替代原则、最有效利用原则、预期收益原则、供需原则和贡献原则；《国有建设用地使用权出让地价评估技

术规范》（国土资厅发〔2018〕4号）提出了土地使用权出让地价评估还需考虑价值主导原则、审慎原则和公开市场原则；此外，合法原则也应该作为土地估价的重要基础性原则，接下来阐释各估价原则的内涵。

替代原则

土地估价应以相邻地区或类似地区功能相同或相近，条件相似的土地市场交易价格为依据，估价结果不得明显偏离具有替代性的土地客观价格。

（1）相邻地区是指与待估宗地用途空间紧邻的均质区域，类似地区是指与待估宗地所处地域相类似的，属同一供需圈的其他均质地域，同一供需圈是能够与估价对象形成替代关系，市场的供给与需求状况基本相同，地域条件一致或相似，并对估价对象价格产生显著影响的区域；

（2）所谓功能相同或相近、条件相似的土地是指与估价对象在用途、权益、区位状况等与估价对象相同或相当的土地，它们与估价对象具有相互替代的可能性，并在一

一定程度上能牵制估价对象的价格；

(3) 具有相同使用价值、替代可能的宗地会相互影响和竞争，使价格相互牵制而趋于一致，公开市场条件下，估价对象的价格不得明显高于或低于用途、权益、区位状况相同或相似、具有替代可能的同类型土地的正常交易价格。

最有效利用原则

土地估价应以待估宗地的最有效利用为前提。判断土地的最有效利用以土地利用是否符合其自身利用条件、法律法规政策及规划限制、市场要求和最佳利用程度等为依据。最有效利用是指在各种可能的利用方式中，使估价对象的开发利用价值达到最大，但最有效利用必须满足以下条件或限制：

(1) 自身利用条件是指土地的自然基础条件及其开发适宜性，包括地形地势、工程地质、地下水埋藏条件及土壤条件等对土地开发建设的影响；

(2) 法律法规政策是指有关法律法规和地方政策对土地开发建设的相关规定或者出让合同对估价对象宗地开发建设的有关政策性规定，如投资强度、配建经济适用房、公租房及公共服务设施等；

(3) 规划限制是指城市规划对估价对象的用途、建筑密度、建筑高度、容积率和绿化率等规划建设指标的控制和引导；

(4) 市场要求是指市场需求者的预期需求及市场需求者对土地开发完成后的房地产产品的类型和档次的接受与满意程度；

(5) 最佳利用程度是指开发利用或开发建设的房地产的产品形式或多种产品形式的组合。

预期收益原则

土地估价应以待估宗地在正常利用条件下的未来客观有效的预期收益为依据。

(1) 正常利用条件下是指土地利用应该在其自身利用条件、法律法规政策规定、规划管制和面向市场需求条件下的持续有效利用，土地只有在持续的使用中才能不断带来收益。

(2) 与其他商品相似，土地价格受未来预期收益高低的影响，土地投资者也是在预测土地将来所能带来收益后进行投资。客观有效的预期收益是指土地在正常持续利用情况下将来所可能获得的客观收益，或者实际收益剔除特殊的、偶然性的因素后的收益。

(3) 对于出租和具有租金收益的土地的预期收益状况比较明确，但对于自用的土地或者暂时闲置的土地，也要通过比较与其功能相似、条件相近的可替代土地的预期收益来客观判断待估宗地的有效预期收益。

供需原则

土地估价应以市场供需决定土地价格为依据，并充分考虑土地供需的特殊性和土地市场的地域性。

(1) 市场供需决定土地价格，土地作为一种稀缺资源，在交易过程中也在一定程度上符合普通商品的价格形成机制，即在完

全竞争市场上，商品的价格取决于需求与供给关系的均衡点，土地的价格也应该是土地供需均衡点对应的价格；但土地市场并不是完全竞争市场，所以土地供需的特殊性和地域性对土地价格产生重要的影响，土地估价时既要考虑公开市场环境，也要考虑土地供应的垄断性和地域性。

(2) 土地供需的特殊性在于我国实行土地的社会主义公有制，政府代表国家向土地使用者出让一定年限的土地使用权，土地供给侧的垄断性和土地需求侧的竞争性之间的冲突和矛盾会造成土地价格偏离均衡价格。

(3) 土地市场的地域性主要由于土地位置的固定性和不可移动性所造成的土地的供给和需求都分别局限于局部范围，只有对特定地区的土地具有需求意愿的单位或个人才会选择获取该区域的土地的使用权。

贡献原则

不动产的总收益是由土地及其他生产要素共同作用的结果，土地价格可根据土地对不动产收益的贡献大小确定。

(1) 不动产的总收益是土地及其他生产要素共同作用的结果，其他生产要素主要指建筑物及其附属设施、劳动力投入、资本费用及其他费用成本等，不动产的总收益或不动产的价值可以根据土地和建筑物及其他投入要素等的贡献大小进行分割或分解；

(2) 土地的总收益可以由不动产的总收益扣除建筑物及其他要素投入的费用而得

到，或者土地的价值或价格可以由不动产的总价值扣除建筑物等其他要素的价值得到。

价值主导原则

土地综合质量优劣是对地价产生影响的主要因素。

(1) 土地综合质量优劣是自然条件(地质、地形、地势、地下水埋藏深度、承载能力)、区位条件、开发程度、周边环境、规划限制等因素的综合评判。

(2) 根据各因素对土地价格影响的程度大小，可把土地价格的影响因素分为主要因素和次要因素，土地价格在很大程度上是由主要价格影响因素的主要方面决定的。

(3) 在土地估价时，应重点分析对土地价格起主导和控制作用的因素，突出主要因素对土地价格影响的作用方向 and 影响程度。

审慎原则

在评估中确定相关参数和结果时，应分析并充分考虑土地市场的运行状况、有关行业发展状况，以及存在的风险。

(1) 估价参数包括比较法中的各种修正系数、调整系数，收益法中的报酬率、资本化率、收益乘数、空置率、运营费用率、净收益率、净收益变化率，成本法和假设开发法中的利息率、相关开发成本的费用率、利润率和土地增值收益率等。

(2) 土地市场的运行状况是指当前及未来一段时间区域土地市场的繁荣程度，包括不同用途土地的供应、需求规模，供需比

例，成交量和成交价格等方面。

(3) 有关行业的发展状况指相对估价对象自身用途的所属行业，以及有前向、后向和侧向关联关系的行业的总和，如跟土地用途相对应的工业和商服业、房地产业及与房地产业相关的产业、基础设施及金融业等的发展前景，以及国家的产业政策导向等。

(4) 存在的风险主要包括土地交易中的不确定性、房地产开发和相关行业发展前景的不确定性，以及资本的成本和金融风险等。在评估时估价参数的确定和估价结果的确定要考虑以上因素对估价结果的影响。

公开市场原则

评估结果在公开、公平、公正的土地市场上可实现。

(1) 所谓公开，是指市场交易各方都充分的掌握必要的市场信息，拥有较为充裕的交易时间、必要的专业知识，交易条件透明且不具有排他性。

(2) 所谓公平，是指在土地交易市场上，包括供给者、购买者在内的各市场主体享有平等的竞争权利、平等的竞争机会和平等的竞争规则；

(3) 所谓公正，是指市场监管主体在实施监督管理的过程中不偏袒土地供给者、需求者及其他利害关系人中的任何一方。

合法原则

估价结果是在依法判定的估价对象状况下的价值或价格。合法原则包括两个方面的

内涵：

(1) 要依法估价，估价不仅要依据有关法律、法规，最高人民法院和最高人民检察院发布的有关司法解释，还要依据估价对象所在地的有关地方法规，国务院所属部门颁布的部门规章和政策，国家有关标准和行业标准及土地登记簿册、权属证书、批文和合同等。

(2) 估价对象要具有合法权益，包括合法产权、合法使用、合法处分等方面。在合法产权方面，应以不动产权证、权属登记和其他合法证件为依据；在合法使用方面，应以使用管制（城市规划、土地用途管制等）和持续有效使用为依据；在合法处分方面，应以法律、法规、合同（如土地使用权出让合同）等容许的处分方式为依据。

估价原则的适用性

按照估价原则的内涵及其对估价行为各环节的导向、规定和指导作用，将估价原则分为三种类型，即通用原则、技术原则和导向原则。其中：通用原则适用于各种类型、各种方法的估价行为；技术原则是针对不同估价方法和估价技术路线所需要遵循的准则；导向原则是针对不同的估价目的所需要遵循的准则。通过原则是所有的估价行为都必须遵循的基本原则，在此不再赘述。接下来分别阐述技术原则和导向原则对不同估价方法和不同估价目的的适用性（表1）。

表1 土地估价原则的分类

类别	土地估价原则
通用原则	合法原则
技术原则	替代原则、最有效利用原则、预期收益原则、供需原则、贡献原则
导向原则	价值主导原则、审慎原则、公开市场原则

技术原则的适用性

估价原则要与估价目的和估计方法相对应，估价技术原主要适用于不同的估价方法，在采用不同估价方法时应该遵循相应的技术原则。

收益还原法

收益还原法是将待估宗地未来正常年的纯收益以一定的还原利率还原，由此估算待估宗地的价格。在采用收益还原法评估时，测算年总收益是一个关键步骤。年总收益是指估价对象按最有效利用方式出租或自用，在正常利用条件下，合理利用土地应取得的持续而稳定的客观年收益或租金；估价对象的年总收益可与同一供需圈的功能相同或相近、条件相似的土地客观收益进行比较并修正得到，在测算年总收益时应遵循最有效利用原则、预期收益原则和替代原则；在通过比较法修正测算估价对象年客观总收益时，还要考虑供需关系和交易情况对土地年收益的影响；年总收益是土地和其他要素投入（包括建筑物及附属物、劳动力投入、生产投入、资本投入等）共同作用而产生的，按照

贡献原则，土地的纯收益是总收益扣除各项非土地因素产生的收益后得到的余额。

市场比较法

市场比较法是将待估宗地与具有替代性的且在估价期日近期市场上交易的类似宗地进行比较，并对类似宗地的成交价格进行差异修正，由此估算待估宗地的价格。市场比较法中确定比较实例是一个关键的步骤。在众多的交易实例中选择比较实例，比较实例对估价对象的替代性是首先要遵守的原则，其次由于土地供需的特殊性和市场的不完全性，比较实例的选择还要考虑比较实例的交易方式是正常还是利害关系人之间的非正常交易，这里主要考虑供给者和需求者关系对土地价格的影响，是供需原则的体现。

剩余法

剩余法是指在测算完成开发后的不动产正常交易价格的基础上扣除预计的正常开发成本及有关专业费用、利息、利润和税费等，以价格余额估算宗地价格。根据贡献原则，不动产总价值是由土地、建筑物及其他要素投入等共同形成的，土地的价格可由不动产的价值扣减建筑物及其他要素的价值得到。测算待开发完成后的不动产总价，首先要确定该土地的最有效利用方式和开发完成后的不动产在当前市场状况下的价格，不动产价格的确定可以采用市场比较法或收益还原法来测算，这需

要遵循最有效利用原则、替代原则、供需原则和预期收益原则。

成本逼近法

成本逼近法以取得和开发土地所耗费的各项客观费用之和为主要依据，加上客观利润、利息、应缴纳的税金和土地增值收益等确定土地的价格。土地开发所耗费的各项费用和投入可以看作对土地的不同投入，它们均按照一定的方式和强度对土地的价值产生贡献，所以可通过综合各要素成本来估算土地的价值，这是贡献原则在成本逼近法中的体现。土地增值收益率的确定和土地增值收益的测算也是成本逼近法估价的关键环节，土地增值收益率的测算一般采用市场提取法进行确定，土地增值收益率应该由同一市场供需圈内的功能相同或相近、条件相似的交易宗地的土地增值收益率来确定，这是替代原则和供需原则在成本逼近法中的体现。根据估价对象在区域内的位置和宗地个别因素条件对待估宗地进行形状、规模、年期等因素修正，也需要遵循替代原则。

基准地价系数修正法

该方法是利用城镇基准地价及其地价修正体系的成果，按照替代原则将待估宗地的区域条件和个别条件与基准地价相比，通过修正求取待估宗地在估价期日的价格的方法。在利用基准地价系数修正法评估时，需要根据估价对象的权属和规划利用条件进行容积率修正和年期修正，尤其是容积率修正

要按照最有效利用原则选择合适的容积率修正系数（表2）。

表2 技术原则的适用性

估价方法	技术原则
收益还原法	替代原则、最有效利用原则、预期收益原则、供需原则、贡献原则
市场比较法	替代原则、供需原则
剩余法	替代原则、最有效利用原则、预期收益原则、供需原则、贡献原则
成本逼近法	替代原则、贡献原则、供需原则
基准地价系数修正法	替代原则、最有效利用原则

导向原则的适用性

出让评估

出让评估是土地估价师按照规定的程序和方法，参照当地正常市场价格水平，评估拟出让宗地土地使用权价格或应当补缴的地价款。目的是为出让方通过集体决策确定土地出让底价或核定应该补缴的地价款提供参考依据。根据《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（国土资厅发〔2018〕4号），土地使用权出让地价评估除《城镇土地估价规程》规定的基本原则外，还需遵循价值主导原则、审慎原则和公开市场原则。考虑到不同用途土地价格的主要影响因素不同，估价时应该有针对性地分析不同用途土地价格的主导影响因素，尤其是利用比较法评估时修正因素因子的选择主导因素应该必选；坚持审慎原则，在估价时应该从正常交易实例中选择比较实例，选用客观有效收益、成本、费用取值要客观合理；坚持公开市场原则，估价时应该以正常的“招拍挂”交

易为正常交易方式，也要考虑土地供给的特殊性和土地市场的地域性。

抵押评估

抵押估价应当遵守审慎原则，在存在不确定因素影响的情况下，应当保持必要的谨慎，充分估计估价对象在处置时可能受到的限制、未来可能发生的风险和损失，不高估市场价值，不低估知悉的法定优先受偿款。估价时，不选取成交价格明显高于市场价格的交易实例作为比较实例；不高估土地取得成本、开发成本、有关税费和利润，不低估折旧；不高估收入或者低估运营费用，报酬率或者资本化率不应偏低；不高估未来开发完成后的价值，不低估开发成本、有关税费和利润。此外，抵押评估也要坚持价值主导原则，针对不同用途的估价对象，要恰当判断影响其价值大小的主要因素，在采用市场比较法评估或者测算客观总收益、开发完成后的不动产价值等的过程中要恰当地选择比较因素，准确判断和确定各比较因素对土地价值的影响程度和修正幅度。

司法鉴定评估

估价时坚持公开市场原则，市场比价法时比较实例不选择非正常交易的交易案例，包括利害关系人之间的交易，不了解行情的交易、被迫转让、人为哄抬价格及特殊偏好的交易等，不选择轮番竞价次数较多、溢价率较高或价格较低的交易。收益还原法评估时再无租约限制的情况下，应采用持续利用条件下的客观有效预期收益，而不是估

价对象的实际收益；利用剩余法评估时，不动产总价的测算也要坚持采用公开市场条件下的不动产交易价格进行比较修正；利用成本逼近法估价时，土地增值收益率和利润率确定应该采用公开市场条件下的一般增值收益率和全社会平均利润率。坚持价值主导原则与其他估价目的的工作思路是一致的（表3）。

表3 导向原则的适用性

估价目的	估价原则
出让评估	公开市场原则、价值主导原则、审慎原则
抵押评估	公开市场原则、审慎原则、价值主导原则
司法鉴定评估	公开市场原则、价值主导原则

小结

本文针对土地估价报告中土地估价原则理解不够透彻、内涵不够清晰和选择不恰当等问题，就各土地估价原则的内涵进行了详细的阐述，并对各估价方法和不同估价目的所适用的估价原则进行了匹配和分析，为能够在一定程度上提升土地估价报告质量提供有益的帮助。此外，有的土地估价报告还提到了变动原则、协调原则、综合分析原则、多种方法相比较原则、报酬递增递减原则等，这些估价原则在《城镇土地估价规程》和相关文件中没有提及，其适用性有待进一步讨论。

要炒房还是要国运

浙江大学公共管理学院 杨遴杰

中国目前面临快速的老齡化过程、低
端的经济结构，社会利润连养老都困难。
再耽误几年，整个社会苦苦挣扎在老齡化陷
阱中，就不要再奢望跳出“中等收入陷阱”
了。这就是炒了房子，毁了国运。从这个角
度就好理解国家为什么对“房住不炒”那么
坚定。

深圳被查

深圳房价的涨法，还是挺疯的。疫情
导致国内服务业不景气，外贸低迷，两者
对深圳经济的影响应该都很大。经济不好
房价涨，这疯劲儿和历史经验有过，过去
经济低迷时候都刺激房地产，房价都涨了一
大轮，形成了民间一些朴素的认知，提
前行动而已。

有认知不行，还要有资金支持。企业和
个人最近收入都不行，所以不是由居民收入
好转引发的真实需求入场，只能是加杠杆炒
房的投机需求释放，玩追涨杀跌的游戏。

加杠杆的钱哪里来？暗度陈仓，加企
业的杠杆转成买房的钱，抗疫救生产的钱跑

过来的。为了挽救经济低迷，国家多次引导
利息下行和降低准备金率，目前银行资金充
裕且便宜，今年3月银行间人民币市场同业
拆借月加权平均利率为1.4%，比去年底的
2.09%足足下降了1/3。企业只要以抗疫情恢
复生产为名义借款，国家有贴息政策，有的
地方政府还会追加贴息，能借到两个点的经
营性贷款。以手头房屋抵押，获得前所未有的
低成本资金去炒楼。

这几年，中央要求“房住不炒”和“不
将房地产作为短期刺激经济的手段”，只要
是加杠杆扩大债务的方式用于炒房就会被制
止。所以，央行要求深圳自查房抵经营贷的
情况，打压如期而至。

炒楼的短期后果

货币宽松是希望救经济。疫情造成了
企业没有营收，资金链条断裂会引发债务
问题，传导下去是金融系统的危机；还造
成居民收入下降，社会消费会低迷。宽松
而便宜的货币希望能给企业输血，让其维
持基本经营，保证雇员收入，也等于托住

基本消费能力。

这时候有个尴尬问题：中小企业普遍不愿意借钱。因为市场需求预期并不理想。看看这两天油价持续下跌，5月的石油期货价格已经出现史无前例的-37美元一桶，显示了市场对未来经济的走向预估是如何的惨烈。中小企业真的抵押房产借钱维持暂时的债务稳定，给员工发了工资，万一市场迟迟不能恢复，最终企业主背着更庞大的债务数量，起到的作用仅仅是给国家扛住当前的就业率。

银行也不愿意把钱借给连市场预期态度都悲观的这些企业，毕竟放贷者要考虑坏账终生追责的问题。银行愿意借给大开发商，借给各个行业的龙头企业。但是如此充裕的资金不可能都借给大企业，沿着政策的许可，以抗疫情为名贷出去炒房，应该是有利可图的。如果贷款的企业说要这些钱来恢复生产，银行说不定还不愿意借出去。银行在炒房上不会完全不知情，至少是默许的。

资金就这样脱实向虚，涌入可以自我循环上涨的房地产市场。只要后续持续保持宽松，房价就可以不断上涨，银行和炒房者的资产负债表都好看。作为宏观管理者的中央来说，自然不允许实体不好的时候，资产领域吸走资金，等于拿着救灾粮

去酿了茅台酒，两极分化走下去，社会动荡的后果谁承担？

中期风险

国家对房地产市场期待是，通过它超长的生产链条，由开发投资活动带动相关行业的活跃，从而解决就业。实际上，靠加杠杆推高房价，对企业开发量的上涨已经没有效果。只要把开发商贷款维持好，不让它资金断流，基于企业稳定经营的角度，即使营收没有涨，开发投资额还是会保持平稳。真的通过炒作把房价抬高，开发商增加的营收会有一大部分变成地方政府当前的出让金，因为地价马上就上去了，而开发投资量并无大变化。所以，国家不期待炒房来实现救经济目标。

如果各地都像深圳人一样炒房，用来给企业续命的资金挪去炒房，支撑楼市的金融杠杆会越来越多。前面说过，经济复苏的预期并不好，货币宽松也总会到尽头，当大量炒房者连资金利息都付不上，就会引起中国式的次贷危机。疫情的负面影响还没完全消除，要谨防再炒出来一个金融危机。

长期困局

长期来看，我们面临着如何跳出“中等收入陷阱”的困局。我国去年人均GDP

达到一万美元，是美国的1/6.5，但是增速已经在2010年后处于持续下跌中，去年是6.1%。中国能否顺利避免“中等收入陷阱”，有赖于未来很长一段时长保持一个较高的经济增速。

根据生产函数来分析，经济增长是全要素生产率（技术水平）和劳动力、资本的函数。劳动力占总人口比率，我国在2010年后就已经出现拐点，持续下滑。在人均GDP和美国有如此大差距的情况下，我国的宏观杠杆率已经和美国持平。劳动力和资本都靠不上，中国经济要保持速度，就必须更精准地把资金投入到企业整体技术水平的提升上，也就是全面的产业升级。

不过，房地产的自我循环上涨机制更吸引资金，历史上的案例都揭示这一点。如果这次继续炒楼，大量资金被锁定在房地产领域，尤其是房贷都是长期资金，使得银行信贷期限结构偏长期化，更重要的是，这种长期资金不是在基础设施和产业投资上，会让中国经济结构的快速转型更无机会。

要考虑到中国快速的老龄化过程、低端的经济结构，社会利润连养老都困难。再耽误几年，整个社会苦苦挣扎在老龄化陷阱中，就不要再奢望跳出“中等收入陷阱”了。这就是炒了房子，毁了国运。从这个角

度就好理解国家为什么对“房住不炒”那么坚定。

经济怎么办

简单来说，当前救经济，货币肯定是要宽松的，房子也不能让炒。关键是如何把钱用在扩大市场需求、扩大有效投资上，让生产和需求都活跃起来，才能解决当前的就业难题和长期的经济增长问题。

居民方面，可以普遍发补贴，多发补贴，而不是少数几个城市发个消费券。直接补在居民身上，创造更多市场需求。企业部分，让他们借钱，投到以前被约束，而实际市场有投资愿望，投下去还能提高整个社会效率的方面，比如放开行业管制，允许民间投资，电信、石油这些行业可以吸引大量投资，通过竞争还能提高效率；比如在规划指引下，放开农村存量集体建设用地，允许城市居民购买盖房，创造更多的建筑规模。市场的放开会吸引大量资金。放钱不可怕，有实质性的生产经营来吸纳，带来更多的有效产出就行。

炒房，就会断送国运，当前一定要靠堵来控制。放开经济被捆绑的部分，疏导资金流向，创造新的市场，才能国运昌盛。

《民法典·合同编》建立更具时代性的合同制度

新华社记者 刘开雄

当今，我国社会经济形态发生巨大变化，人们的生产生活方式也在改变。社会主义市场经济体系日渐完善的同时，如何推动法律制度与时俱进，实现国家治理体系和治理能力现代化？如何充分尊重和发扬契约精神，在新的社会实践中保护广大人民群众合法权益？这些都是摆在立法者面前的时代课题。

《民法典·合同编》是合同领域的基本法，而合同是民事、商事活动领域中基本的法律行为形式。此次《民法典·合同编》草案充分考虑到当前社会经济生产生活的变化，正在为这些新需求、新方式提供明确的法律规制。

与时俱进，展现社会经济生活新变化

网购时，买卖双方的在线约定；买房时，买房人与卖房人的预约购房；小区管理中，物业公司与业主之间的相处……近年来，我国经济快速发展，人们的社会经济生活也发生了巨大变化，各种“看得见”“看不见”的“合同约定”深入到人们生活的方方面面。

新业态、新技术、新场景……面对愈发

复杂的社会经济关系，如何让法律更好地保护人们在日常生产生活中的合法权益，成为亟待解决的重要问题。

此次《民法典·合同编》在现行合同法基础上的修改超过300条，其中涉及规定内容实质性新增、修改超过150条。

例如，草案完善了电子合同的订立规则，增加了电子合同的履行规则；草案新增物业服务合同，其中涉及业主知情权、共有部分收益情况报告、规范业主的单方解除权等内容；新增预约合同，满足对预约购房之类市场行为的法律规制等。

北京华宇元典信息服务有限公司法务专家顾佳认为，《民法典·合同编》体现了鲜明的时代性和包容性。“在合同领域为公民提供一部法典化的、完善稳定的基本法，全面规定民商事主体的民事权利义务，为权利遭到侵害时提供完善的保护制度，有利于提高社会经济运行效率，降低交易成本，提升国家整体的治理水平和治理能力。”

严格规范，关切百姓日常生活的权益保护

近年来，一些侵害大众权益，甚至危害

广大群众生命财产安全的现象和问题时有发生，亟待法律规制。此次《合同编》就针对这些问题作出明确的规制，切实保护广大人民群众群众的切身利益。

如“霸座”、强夺方向盘、拒不配合安检等破坏公共交通正常运营秩序，甚至可能危害乘客生命安全的行为，草案在“客运合同”部分明确了承运人应当严格履行安全运输义务，及时告知旅客安全运输应当注意的事项。旅客对承运人为安全运输所作的合理安排应当积极协助和配合。

为解决民间借贷领域存在的突出问题，如民间高息借贷等，《合同编》草案规定，

禁止高利放贷，借款的利率不得违反国家有关规定。

顾佳认为，在“借款合同”一章中明确禁止高利放贷，折射近年来国家对借贷活动的管理力度逐步增强，对高利贷坚决禁止。

还有，如对电、水、气、热力供应人及公共承运人对社会公众的强制缔约义务，完善了格式条款制度，加大对弱势合同当事人一方的保护等。

专家认为，此次《民法典》草案充分考虑了当前社会存在的一些新问题、新矛盾，从法律角度进行规制，更好地保护广大公民的合法权益。



（上接第5页）

《通知》还强调，各地要通过不动产登记系统，办理房地一体的宅基地和集体建设用地使用权登记。在完成登簿的同时，将登记结果信息实时上传省级和国家级不动产登记信息管理基础平台。同时，加快已有宅基地和集体建设用地及房屋登记资料清理整合和汇交入库。通过扫描、拍照等方式将纸质登记资料数字化，开展不动产单元代码补编等数据规范完善工作。对缺少空间坐标信息的，可利用正射影像图完成图形矢量化，也可用“国土调查云”勾绘宗地位置或标注“院落中心点”作为宗地位置。各省级自然资源主管部门要将完成数据整合的农村地籍调查和不动产登记成果，以县（市、区）为单位，完成一个汇交一个，逐级汇交至国家级不动产登记信息管理基础平台。2021年底前，全国所有县

（市、区）要完成汇交工作。

《通知》同时要求，各地自然资源主管部门要进一步提高政治站位，在地方政府领导下，压实工作责任，强化部门协作，积极争取工作经费，严格执行工作计划，加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记。要充分发挥确权登记对农村土地管理改革的基础支撑作用，将宅基地和集体建设用地使用权确权登记与集体经营性建设用地入市、城乡建设用地增减挂钩、全域土地综合整治、宅基地制度改革等有机结合，统筹推进相关工作。

（来源：《中国自然资源报》）

新法之下集体建设用地入市流转的难点与路径

红星美凯龙家居集团股份有限公司 岳晓武

导读：集体经营性建设用地入市流转是土地制度改革的重要举措之一，也是基层和社会一直关注的热点和焦点。本轮《土地管理法》修订允许集体经营性建设用地入市流转，虽是法律制度首次明确确认，却具有长期而丰富的实践基础。

新《土地管理法》已于2020年1月1日实施。哪些集体建设用地可入市、该如何入市，有哪些需要破解的难点问题，会对土地市场产生什么样的影响，新法体系下使用集体建设用地的路径有哪些等，都是业内人员关注的实际问题。

原《土地管理法》对集体建设用地的规定

很多人说起原《土地管理法》（1998年通过，2004年修正）时，总会说该法严禁集体建设用地流转，其实是不准确的。原法并非完全禁止其他单位和个人使用集体建设用地，但确实范围很小。原法第五十九、第六十、第六十一、第六十二、第六十三、第六十五条专门对集体建设用地利用与管理进行了规定。第五十九条是要求乡镇企业、

乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅三类建设要按规划和计划，依法办理审批手续；第六十条明确乡镇企业及农村集体经济组织以土地使用权入股、联营等方式与其他单位、个人共同举办企业使用集体土地的审批要求；第六十一条规定乡镇村公共设施、公益事业建设使用集体土地的审批要求；第六十二条是关于农村村民住宅用地审批的；第六十三条是禁止集体土地使用权出让、转让用于非农业建设，但破产兼并等情形除外；第六十五条则是明确集体经济组织收回土地使用权的情形。

从上述规定可以看出，以下三种情形可以申请使用集体土地：

（1）农民集体经济组织“兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业”；

（2）“乡镇村公共设施、公益事业建设”；

（3）“农村村民建住宅”。

以上三种情形之外，集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土

地使用权依法发生转移的除外。也就是说，除了乡镇企业、乡镇村公共设施、公益事业和本集体经济组织村民住宅外，其他单位和个人可以使用集体土地的情形，仅限于集体经济组织以集体建设用地使用权入股、联营与其他单位、个人兴办企业，以及乡镇企业破产兼并等情形。再加之原第四十三条建设项目应当使用国有土地的规定，实际上造成其他单位和个人很难取得集体建设用地，集体建设用地使用权也难以入市流转。

新法对集体建设用地使用和流转的修改：扩大范围，明确条件、方式和权能

2019年8月26日通过的《土地管理法》修正案在集体建设用地使用作出重大修改，允许经营性集体建设用地入市流转，相关条文集中在第六十、第六十三、第六十四、第六十六和第二十三条，还删除了原法第四十三条应当使用国有土地的限定，主要修改如下：

一是删除了原法第四十三条建设项目必须使用国有土地的规定，为集体建设用地入市流转留下了法律空间。

二是扩大了集体建设用地使用范围和方式，允许经营性集体建设用地入市流转。新法第六十三条明确，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，明确用地供应、动工期限、使用期限、规划用途和双方

其他权利义务。第二十三条明确，土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。

三是明确集体经营性建设用地使用和入市管理措施。新法明确，集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地；集体建设用地使用权的最高使用年限、登记等，参照同类用途的国有建设用地执行等。

四是明确了集体建设用地使用权的权能内涵。新法明确，通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。收回集体经营性建设用地使用权，依照双方签订的书面合同办理，法律、行政法规另有规定的除外。

集体建设用地入市流转的难点与影响

有人说集体建设用地流转是本轮修法最大的亮点，会彻底改变国有建设用地供应市场，重构土地供应结构等，还有人说会增加三亿亩建设用地供应，对房价、地价和房地

产市场产生重大影响等。其实要谈影响，首先要认识集体建设用地入市流转的实质和面临的难点问题：

一是需要处理好增量与存量、征地与流转的关系。新法第二十三条允许增量集体建设用地入市流转，是不是说今后不用征地可以直接以集体建设用地入市流转呢？新法第四十五条明确了六类情形可以征地，特别是第五类成片开发用地，几乎涵盖了城市圈内全部规划建设用地，可以说，圈内农用地大概率会征收为国有建设用地后再供应，增量流转原则上限制在城市圈外的村庄、集镇用地范围内，数量有限，可以流转的集体建设用地仍主要集中在存量集体建设用地。

二是关于入市流转的土地用途确定。法上说的经营性不是指现状用途，而是国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途，是规划用途，问题是村庄集镇规划在很多地方没有覆盖，实际上难以准确确定规划用途，也就是说可入市流转的用地难以确定；同时商品住宅可否？一般来说，村庄集镇范围内不会规划商品住宅，按立法本意也不包括商品住宅，重点是规划确定的工业、商业、物流、办公等经营性用地。当然，廉租房、租赁性住房是可以使用集体建设用地的，实际上新法之前也是允许的。

三是需要明确集体建设用地供应程序。与国有建设用地供应中自然资源部门既是管理者也是所有权代表不同，集体建设用地供应者是集体经济组织（村民小组集体、村集体或乡镇集体），自然资源部门只是市场管

理者和服务者，需要重构集体建设用地供应程序和标准，自然资源部门应监管什么，明确职责，不能越俎代庖，比如出让合同应由土地所有者和使用者签订，不能由自然资源部门签订，也不宜推行省内集体建设用地收储和统一出让，对是否需要进统一市场也需要商榷。

四是同地同权同价问题。集体建设用地使用权会和国有建设用地使用权同地同权同价吗？实际上，由于集体治理结构和村民小组组长、村委会主任等的频繁变动和履职不确定性等，集体建设用地使用权相对于国有建设用地使用权风险较大，因此，权利和价格应当小于周边的国有建设用地使用权的，所谓的同权，实质上是指出让等集体建设用地使用权也具有转让、出租、抵押能权能。

五是农民宅基地问题。宅基地是集体建设用地的主要部分，占存量集体建设用地的比例超过80%，如不能入市流转，则可入市经营性集体建设用地的范围和数量更小。结合新法第六十二条“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”的规定，农民自愿退出后的宅基地如规划用途为工业、商业等经营性用途的，应当允许纳入可入市流转的经营性集体建设用地。

六是经营性集体建设用地入市流转收益和征地补偿安置价格的协调平衡问题。新法改革集体土地征收补偿安置价格，其中征收农用地是采用区片综合地价+社保费用+青苗

补偿费用确定，征收未利用地可以按所在区域区片综合地价的一定比例确定，征收集体建设用地应当按照集体建设用地市场评估价格确定。集体建设用地入市流转收益是按照未来用途的经营性集体建设用地使用权市场价格确定的。

对于存量集体建设用地还好，征收与入市流转的收益差别不会太大，但对于农用地和未利用地转为新增建设用地而言，征收与作为经营性集体建设用地使用权入市流转的收益差别很大，入市流转价格包含规划用途变更和土地发展权，远高于征收农用地和未利用地的补偿安置标准。而征地和集体建设用地使用权流转是一个硬币的两面，如果不能协调平衡，流转收益远高于征地价格，则无疑会大大增加征地难度，甚至无法实施征地。

之前各地试点中普遍由政府收取一定比例的土地增值收益调节金进行调节，2016年4月财政部、国土资源部下发的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》也明确这一比例为20%~50%。此次新法和实施条例征求意见稿中并未对此进行明确，我觉得这是恰当的。按照收益的“初次分配基于产权、再次分配基于税收”的原则，政府在经营性集体建设用地出让、出租过程中，不再具有产权代表身份，只是交易活动的管理者和服务者，行使社会管理和服务职能，政府不能也不应该直接分享土地收益，可以考虑完善土地税制，将土地使用税、营业税、契税、印

花税、土地增值税等征收范围扩展到集体经营性建设用地，通过税收等方式进行收入再分配。

从以上分析可见，允许经营性集体建设用地入市流转确实是市场化配置土地资源和保护农民土地财产权的一种进步，但对土地市场的影响也不宜过高估计，其中需要解决和落实的难点问题还有不少，还需要一步步探索推进。

新法之下，可以使用集体建设用地的情形

新法保留原法第五十九、第六十、第六十一、第六十二条不变，即原有的三类农村建设用地使用集体建设用地不变，允许农村集体经济组织与其他单位、个人以土地使用权入股联营方式共同举办企业，即其他单位、个人可以入股、联营方式使用集体土地，包括工业、商业、租赁性住房、养老、医疗、教育、“三产”融合等类型企业。同时，新法第六十三、第六十四、第二十三条修改扩大了集体建设用地使用和流转范围，允许规划确定的工业、商业（包括仓储物流、办公、租赁性住房等）等农村集体经营性建设用地，可由土地所有权人直接以出让、出租等方式交由其他单位、个人使用。加之第六十二条第六款“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”的规定，退出的宅基地也可纳入集体建设用地流转与使用范围。

对现有法规、政策梳理集成，以下八类

情形可以依法使用集体建设用地：

一是乡镇村公共设施、公益事业建设，如乡镇村养老院、图书室、道路等建设，经批准可以使用集体建设用地。

新法第六十一条明确，乡（镇）村公共设施、公益事业建设，需要使用土地的，经乡（镇）人民政府审核，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第44条的规定办理审批手续。

国家旅游局《关于促进自驾车旅居车发展的若干意见》（旅发〔2016〕148号）：选址在城镇规划区外的自驾车旅居车营地，其公共停车场、各功能区之间的连接道路、商业服务区、车辆设备维修及医疗服务保障区、废弃物收纳与处理区等功能区可与农村公益事业合并实施，依法使用集体建设用地。

二是符合“一户一宅”的本集体经济组织成员的农户建设农民住宅，经批准可以使用本集体经济组织所有的土地。

《土地管理法》第六十二条明确，农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久

基本农田，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地，改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。宅基地退出也可考虑与经营性集体建设用地使用和流转结合起来考虑。

国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

三是乡镇企业、农村集体经济组织兴办企业用地。

新法第六十条明确，农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准，其中涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地，必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。

四是农村集体经济组织与其他单位、

个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业，包括开发建设公租房、乡村休闲旅游、养老等产业项目及农村“三产”融合发展项目等，可以使用本集体建设用地。

《土地管理法》第六十条，同上。

《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）：养老机构可依法依规使用农村集体建设用地发展养老服务设施。

国家发展改革委等部门《关于印发〈促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）〉的通知》（发改综合〔2018〕1465号）：农村集体经济组织可以依法使用自有建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同参与乡村旅游基础设施建设。

文化和旅游部等部门《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98号）：鼓励通过流转等方式取得属于文物建筑的农民房屋及宅基地使用权，统一保护开发利用。在充分保障农民宅基地用益物权的前提下，探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房，按照规划要求和用地标准，改造建设乡村旅游接待和活动场所。

五是规划确定的商业、工业（包括仓储物流、办公、养老、乡村休闲旅游）等经营性集体建设用地，可以由土地所有权人以土地使用权出让、出租等方式提供给其他单位、个人用于商业、工业项目建设使用。

《土地管理法》第六十三条明确，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。

《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）：养老机构可依法依规使用农村集体建设用地发展养老服务设施。

国家发展改革委等部门《关于印发〈促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）〉的通知》（发改综合〔2018〕1465号）：农村集体经济组织可以依法使用自有建设用地自办或以土地使用

权入股、联营等方式与其他单位和个人共同参与乡村旅游基础设施建设。

文化和旅游部等部门《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98号）：鼓励通过流转等方式取得属于文物建筑的农民房屋及宅基地使用权，统一保护开发利用。在充分保障农民宅基地用益物权的前提下，探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房，按照规划要求和用地标准，改造建设乡村旅游接待和活动场所。

六是返乡下乡创业人员，可依托自有和闲置农房院落发展农家乐。

《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号）：支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐。

七是返乡下乡创业人员，可以通过租赁农民房屋，或与拥有合法宅基地、农房的当地农户合作改建自住房，解决返乡下乡创业人员住房问题。

《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号）：在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。

八是以转让、互换、入股等方式取得出让等经营性集体建设用地使用权，用于商业、工业、养老、乡村休闲旅游等项目建设使用。

《土地管理法》第六十三条明确，通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，

但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）：养老机构可依法依规使用农村集体建设用地发展养老服务设施。

《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号）：支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐。在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。

原国土资源部、国家发展改革委《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》（国土资规〔2017〕12号）：在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制前提下，探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，按照规划要求和用地标准，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。

国家发展改革委等部门《关于印发〈促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）〉的通知》（发改综合〔2018〕1465号）明确：农村集体经济组织可以依法使用自有建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同参与

（下转第6页）

怎样确定补缴地价中的评估时点

自然资源部开发利用司 伍育鹏

党的十八大提出加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境。

2013年，为进一步规范土地市场秩序，倡导公平守法，解决长期困扰基层的出让地价评估规定不具体、国有土地资产流失和廉政风险隐患等问题，国土资源部印发《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（以下简称《技术规范》）。2018年对《技术规范》更新后再次发布，受到一线工作人员的广泛欢迎，但也出现了对个别规定理解的执行偏差。例如，《技术规范》规定，“补缴地价的估价期日应以国土资源主管部门依法受理补缴地价申请时点为准”。由于估价期日直接关系到评估地价水平，当以评估结果确定补缴额时，直接关系到利益双方，在实际执行过程中引发不同的认识和争议，利益诉求比较突出。

因此，有必要重新梳理相关法律、政

策背景，理清补缴地价评估时点的内在法理逻辑。

政策的沿革

《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）要求：

“对出让土地，凡改变土地用途、容积率的，应按规定补齐不同用途和容积率的土地差价”。原国土资源部、原国家工商行政管理总局《关于发布〈国有建设用地使用权出让合同〉示范文本的通知》（国土资发〔2008〕86号）第十八条第二款规定：“依法办理改变土地用途批准手续，签订国有建设用地使用权出让合同变更协议或者重新签订国有建设用地使用权出让合同，由受让人按批准改变时新土地用途下建设用地使用权评估市场价格与原土地用途下建设用地使用权评估市场价格的差额补缴国有建设用地使用权出让价款。”2010年国土资源部《关于严格落实房地产用地调控政策促进土地市场健康发展有关问题的通知》（国土资发〔2010〕

204号)中要求:“经依法批准调整容积率的,市、县国土资源主管部门应当按照批准调整时的土地市场楼面地价核定应补缴的土地出让价款”。上述政策都出现了“批准时点”。

那么,究竟哪个时间节点才是完成改变规划条件行为的有效“批准时点”?对此,除了出让地价评估技术规范的规定外,还存在一些其他模糊看法和解读。有人认为应该按签订变更协议或重新签订出让合同的时点,有人认为是拿到规划批文的时点,也有人认为是政府办公会议做出同意改变规划条件决策的时点,甚至有人认为应按原出让合同签订时的时点等。要厘清上述认识的差异,就需要对改变规划条件规定的法理逻辑作深入分析。

为了便于思考,不妨提出一个假设问题:某企业通过“招拍挂”竞得土地使用权,签订了出让合同,但拒不缴纳地价款。那么,该企业是否能主张拥有该土地使用权,欠缴地价款行为只是债权债务关系?进一步讨论,如果该企业只是拿到规划条件,既未与出让方签订规划条件涉及土地权益的合同或协议,也未确定和缴纳地价款,是否可以认定企业已合法拥有该土地权益?是否能认定企业与出让方之间是债权债务关系?以上答案显然都是否定的。

法律的规定

1994年通过的《城市房地产管理法》第十八条规定:“土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的,必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意,签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同,相应调整土地使用权出让金。”2008年1月1日起施行的《城乡规划法》第四十三条规定:“建设单位应当按照规划条件进行建设;确需变更的,必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。”

从上述法律规定看,改变规划条件的行为,包括向规划部门提出申请,规划部门和原出让部门(同级土地主管部门)同意、公示、签订变更协议或合同、调整出让金等一系列环节,只有前述动作全部完成后,土地使用者改变规划条件的行为才能称为合法。仅取得规划批文而不签订变更协议或合同、补缴地价款,其改变规划条件的行为仍为不合法状态。

那么,应在哪个环节确定应补缴地

价的数额？从市场公平角度看，土地出让后调整规划条件的，应与同期土地市场上取得相同土地权益所付出的地价相当。由于地价水平随时间变化，因此以合法改变规划条件的最后行政环节作为确定地价时点，符合市场公平原则，可有效防范违法投机行为。

对此，最高人民法院《关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》（法释〔2005〕5号）也持相同观点，其中第五条规定：“受让方经出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门同意，改变土地使用权出让合同约定的用途，当事人请求按照起诉时同种同用途的土地出让金标准调整土地出让金的，应予支持”。这里体现的也是最新时点原则，即当用地方不同意按《技术规范》确定的评估时点补缴地价款时，出让方可向法院提起诉讼，并主张按起诉时点确定应补缴地价款额。

执行的误区

由于近十年来地价涨幅较大，用地方在心理上难以接受按现有技术规范确定的应补缴地价款额，行政主管部门面临执行阻力。用地方因未及时签订变更协议或合同并补缴地价款造成违法后

果，其原因可能涉及故意、投机、行政不作为等方面。

实践中，用地方或有关主管部门往往混淆违法事实，个别地方政府以“退财免灾、息事宁人”的态度将问题归咎于补缴地价的多少，出现执行偏差，造成新的滥用职权甚至违法违规行为。如一些地方混淆违法主体，向正常购买甚至取得房产证的群众追缴地价款，制造不动产登记障碍；有的地方以解决历史遗留问题为名，通过政府会议纪要或部门文件形式，违规自行确定补缴地价款额计算方式，大幅减少应补缴地价款，使国有土地资产流失，形成违法不受惩处还能获利的局面。

综上所述，《技术规范》确定的评估时点，其守法公平的价值导向明确，应予严格执行。对于确实年代久远的特殊情况，地方执行中应尊重客观事实，综合会商、理顺责任，确保程序正义、结果公正。

（来源：中国不动产官微）

专家解读测绘与日常生活的关联

珠峰“测身高”，与我们有什么关系？

新华网记者 多吉占堆 边巴次仁 魏玉坤 王沁鸥

2020年珠峰高程测量已进入登顶测量阶段，测量登山队将在近期合适的天气窗口向顶峰发起冲击，完成野外测量阶段的最后一步。

此次测量是时隔15年后，我国再次测量世界最高峰的高度，备受关注。那么测绘与我们的日常有何关联？新华社记者海拔5200米的珠峰登山大本营采访了有关人士，解读测绘与普通人日常生活的关联。

测绘，字面理解为测量和绘图，包括大地测量、地形测量、航空摄影与遥感、地理信息等内容，是为国家建设和发展提供的前期和基础性服务。

“简单来说，大地上有什么，我们就要把它们的情况了解清楚。可以说我们的工作为其他许多学科提供基础支撑。”自然资源部第一大地测量队（以下简称国测一大队）队长李国鹏说。

以此次珠峰高程测量为例，它并非仅仅测出珠峰有多高这么简单。在登顶测量之前，国测一大队已在珠峰脚下和西藏其他地区进行了大量工作，所获得的GNSS、水

准、重力及气象测量的成果，可与以往资料结合，服务于冰川变化、地震、地壳运动等问题的研究。而精确的峰顶雪深、气象和风速等数据，也将为冰川监测、生态环境保护等方面的研究提供一手资料。

“而人们常说的‘衣、食、住、行’里的‘住’和‘行’，跟测绘密切相关。”李国鹏说。

他说，以“住”为例，建房子必须先有基本地形图，才能进行规划、设计和报建，而这个基本地形图就得由测绘人员经过测量后才能制作。基本地形图还确定了施工的基准点，依照这个基准点才能算出施工的填方和土方。此外，在房屋面积的丈量方面，测绘单位也能提供相关的服务。

“比如港珠澳大桥，这是世界上最长的跨海大桥，也是世界上最长的钢结构桥梁，施工难度极大，尤其需要各项坐标的准确性。”李国鹏说，国测一大队便为港珠澳大桥建立了高精度的大桥首级控制网。

在“行”方面，测绘也发挥着重要的作用。珠峰有多高？长江、黄河、长城有多

《2020城市商业魅力排行榜》发布 大数据评选出15个新一线城市

第一财经·新一线城市研究所5月29日发布《2020城市商业魅力排行榜》，用大数据评选出15个新一线城市。与去年相比，合肥、佛山取代了昆明、宁波，第一次进入新一线城市名单。

根据《2020城市商业魅力排行榜》，15个新一线城市依次是成都、重庆、杭州、武汉、西安、天津、苏州、南京、郑州、长沙、东莞、沈阳、青岛、合肥、佛山。与去年相比，重庆超越杭州，排名第二，天津、郑州、沈阳的排名都上升了1位。而合肥和佛山则取代了昆明、宁波，第一次进入新一线城市名单。第一财经·新一线城市研究所产品总监毛怡玫介绍：“城市人活跃度是合肥今年表现最好的维度，其次是合肥正在良性发展的创新产业氛围。合肥的创业公司融资规模在337个城市中排名第五，仅次于北京、上海、杭州、深圳。佛山城市排名上升的原因与合肥类似。”

武汉这次继续排名新一线城市前列。虽然排行榜评估的是2019年的表现，疫情影响并没有纳入，但武汉能连续多年位居榜单前列，仍然足以凸显其竞争力。新一线城市数据提供方、启信宝CEO陈青山解读，武汉的一大优势是和一线城市以及其他新一线城市商业关联度高。“其中上海到武汉的上下游关系中，仅仅批发业一项就有9700多家（企

业），占到这两座城市产业链关系的22%。值得注意的是，排在上海之后的是北京、深圳、长沙、广州等武汉的上下游城市。”陈青山说。

据了解，排行榜共有五大指标，分别是商业资源集聚度、城市枢纽性、城市人活跃度、生活方式多样性和未来可塑性五大指标。其中，成都占据了三个指标的第一位置。毛怡玫说，成都一直以来的商业氛围都不错：“许多品牌进入西南区域后的首选城市就是成都，不管是大品牌的青睐度、基础商业数量、商圈的日均客流量，成都都在新一线城市中排在头部位置。社交APP的活跃度、夜间的活力、休闲生活方面的数据，成都的表现也都比较好。”

在城市人活跃度指标方面，今年的夜间活跃度指标加入了夜间出行数据。其中，沈阳夜间出行人数占常住人口的比例高达31.5%，远超北上广深等城市。在生活方式多样性指标方面，重庆是拥有书店和电影院最多的新一线城市，人均最多的则是昆明和杭州。杭州和南京是最热衷旅游的新一线城市，另外，杭州的未来可塑性指标也排名第一。“因为它的创新氛围和人才吸引力一直表现优异，杭州本身有大量优秀的上市公司和创业公司，吸引了许多优秀的毕业生和海

（下转第46页）

甘肃新方圆不动产评估咨询有限责任公司



XINFANGYUAN
新 方 圆

公司简介

公司成立于2011年，注册资本800万元人民币，是一家集土地评估、房产评估、公示地价评估、自然资源调查评价、国土空间规划、不动产测绘、登记代理等业务为一体的综合性专业服务机构，下属甘肃新方圆不动产评估咨询有限责任公司、兰州新方圆房地产估价咨询有限公司、甘肃开元勘测规划设计咨询有限公司三家支公司，拥有在全国范围内从业的土地评估、房产评估、土地规划、城市规划、不动产测绘、登记代理等资质，是中国土地估价师与登记代理人协会、中国房地产估价师协会、甘肃省房地产价格评估行业协会、甘肃省土地学会会员单位。

“务实求进、创新发展”是公司经营的宗旨，经过多年不断的积累与沉

淀、求实与创新，公司拥有了一支由50余名素质过硬、业务精湛、经验丰富的高素质人员组成的专业团队，业务类型从最初单一的评估发展为涵盖评估（土地、房产及各类公示地价）、评价（自然资源调查评价、城市建设用地节约集约利用评价、开发区土地节约集约利用评价、资源环境承载能力评价、国土空间开发适宜性评价、自然资源资产负债表编制及价值量核算）、规划（国土空间规划、土地开发整治规划设计）、测绘（摄影测量与遥感、地形测绘、地籍测绘、房产测绘）、登记代理（土地登记代理、不动产统一登记代理）、数据信息服务（房产交易数据、土地交易数据、地理信息数据）、房地产投资咨询策划等七大板块的多元化模式。

公司凭借长期的专业积累形成的强大信息数据支撑和丰富的执业经验及良好的职业素养，为各级发展改革、国资、自然资源及规划建设等管理部门，资产管理机构，金融机构，法院，房地产开发企业及企事业单位提供了优质周到的专业咨询服务，2016年公司的产品成果通过了国家ISO9001质量管理体系的认证，连续多年荣获“中国土地估价师与登记代理人协会优秀备案机构”荣誉称



号，在客户和社会各界中享有专业过硬、服务过硬、质量过硬、对重点难点问题突破过硬的良好声誉。

未来，公司将继续开拓创新，立足当地，面向全国，打造行业典范，争创一流企业，为每一位客户提供最优质高效的服务，为社会各界做出更大的贡献。

地址：甘肃省兰州市城关区红星巷64号
昶荣大厦18楼

电话：0931-8912950

传真：0931-8611803/8612527

网址：www.xfybdc.com

联系人：刘永新 张鹏涛

联系电话：13309499895/18919179127

公司资质

- (1) 中国土地估价师与登记代理人协会注册，土地评估A级资质；
- (2) 甘肃省住房和城乡建设厅备案，房地产价格评估贰级资质；
- (3) 中国土地估价师与登记代理人协会注册，登记代理资质；
- (4) 甘肃省自然资源厅注册，测绘丙级资质；
- (5) 甘肃省土地学会注册，规划丙级资质。

我们的团队

一个前进的时代，总有一种奋发向上的

精神；一个发展的企业，总有一支积极进取的团队。我们的团队就像一座金字塔，每个层面都是属于团队不可或缺的一部分，发挥不同的作用，担当不同的分工，通过相互紧密协作的配合，形成强大的不断向前推进的动力，最终完成我们共同的目标，使企业不断向前发展，这就是我们的团队所具有的优势，也是我们每位团队成员在企业中能够充分发挥自己能力的所在。

我们是一支专业的团队。我们的成员拥有丰富的执业经验及良好的职业素养，是一支素质过硬、业务精湛、经验丰富的高素质骨干人员。

我们是一支专注的团队。我们坚信，优质的服务源自客户的信任。只有专注，才能做好服务。

我们是一支年轻的团队。我们的平均年龄仅有28岁，充满了朝气和创新精神。

我们是一支有梦想的团队。我们来自五湖四海，因为一个共同的梦想：做一家真正优秀的综合性专业服务机构，为客户提供最优质高效的服务。

专业 · 专注 · 年轻 · 梦想

企业文化

定位：区域领先的综合性专业服务机构；

理念：客观、诚信、严谨、高效、服务、创新；

目标：打造行业典范，争创一流企业；

使命：成就客户、成就品牌、成就员工。



企业理念

“客观诚信、严谨高效、服务创新”。

诚信：以诚创业，以信服人，是我们的立业之本，子曰“人而无信，不知其可”，将诚信作为提升能力、树立企业形象的巨大支撑，是公司文化建设的重要组成部分。

高效：言必行，行必果，果必优。高效率和高效益是我们做好工作的灵魂，打造高效执行的团队，提供高效优质的服务是我们的目标。

创新：勇于创新，突破一切，是我们的创业信念，用新思维、新技术、新产品服务于客户、服务于社会，是我们不断发展和进步的不竭动力。



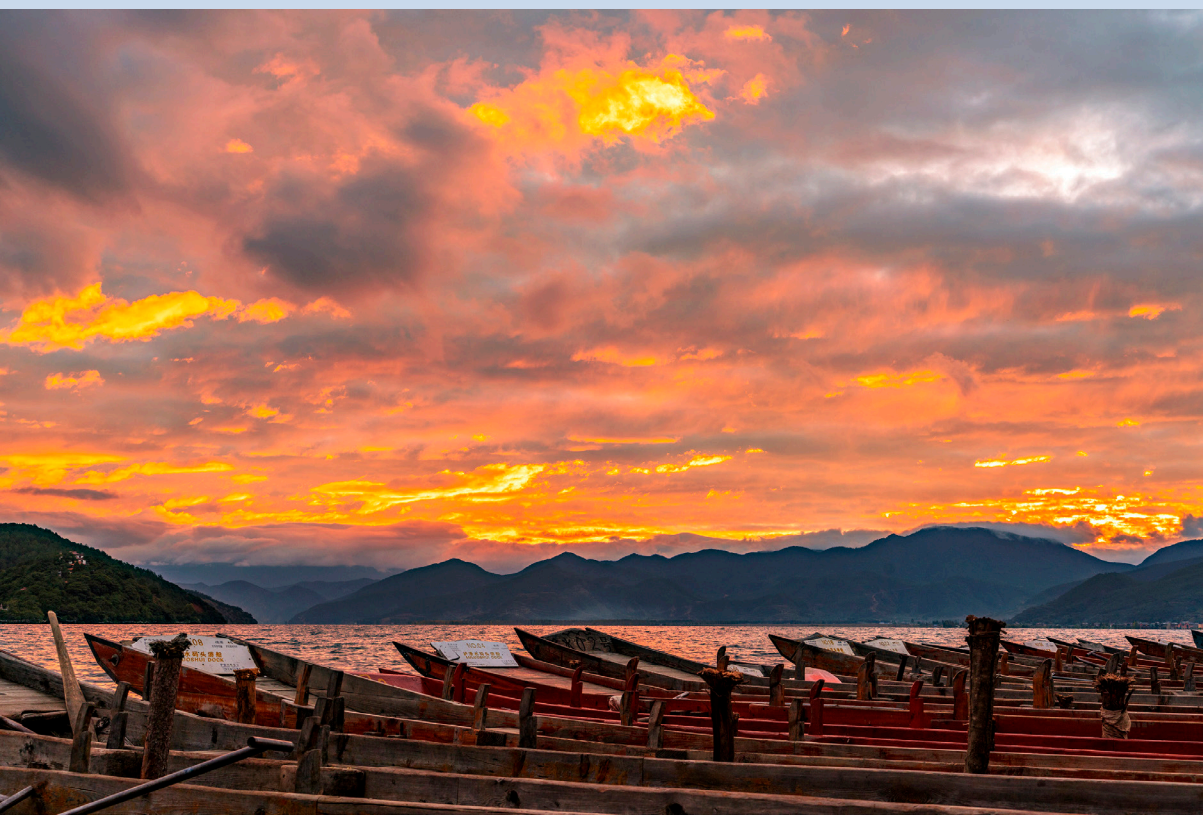
估价师佳作欣赏

火红泸沽湖

▲ 天空之镜泸沽湖

▼ 情牵走婚桥

摄影：曹希胜



中国

不动产登记与估价

CHINA REAL ESTATE REGISTRATION AND VALUATION

主办单位 / 中国土地估价师与土地登记代理人协会



官方微信平台



官方微博

中国土地估价师与土地登记代理人协会 www.creva.org.cn

地址：北京市海淀区大柳树路17号富海国际港1506室

电话：010-6656 1589 传真：010-6656 2319 邮编：100081