



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

- 新时代我国不动产估价展望
- 不忘初心记使命 携手再创新辉煌——河南土地估价师协会工作20年回眸
- 国有农场农用地价格评估技术探讨——以河北省国营沽源牧场为例
- 集体土地建设租赁住房的实践进展和困境对策研究
- 对自然资源生态价值评估的思考——参加第五届全国大学生不动产估价大赛体会

准印证号：京内资准字 2015—L0126号

2021 / 09 / 总第317期



全国首次林地定级试点成果通过评审验收

为顺利推进林地、草地、园地等自然资源分等定级试点工作，促进自然资源保护与合理开发利用，福建省、重庆市、湖北省恩施市三个省、市承担了全国林地定级试点工作，重庆市率先完成试点，提交成果。



2021年9月10日上午，由相关主管部门组织召开的重庆市林地定级试点成果评审验收会顺利举行。四川恒通评估有限公司成为全国首个汇报林地定级成果的机构，与其他两个汇报机构一同收到验收专家的肯定和好评，一致同意通过验收。随着全国首次林地定级试点成果通过评审验收，自然资源分等定级工作后续将在全国陆续展开。

《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060—2021）和《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061—2021）两项推荐性行业标准已经审查发布，于2021年6月1日起实施，自然资源部在印发的《自然资源部办公厅关于做好2021年度自然资源评价评估有关工作的通知》中要求加快推进分等定级试点任务。

（四川恒通评估有限公司 供稿）

CONTENTS

目录

要闻报道

- 02 新时代我国不动产估价展望
- 06 不忘初心记使命 携手再创新辉煌——河南土地估价师协会工作20年回眸
- 11 新时代 新征程 再上新台阶

“三调”感悟

- 13 注入全部精力做好第三次全国国土调查
- 17 全力以赴摸家底 苦尽甘来终释怀——第三次全国国土调查主要数据成果发布之际有感
- 20 求真务实盘家底，攻坚克难显担当——湖北永业行第三次全国国土调查工作掠影

评估视点

- 23 国有农场农用地价格评估技术探讨——以河北省国营沽源牧场为例
- 32 新施行的《契税法》与不动产估价
- 35 修订《土地管理法实施条例》对土地估价的影响
- 41 集体土地建设租赁住房的实践进展和困境对策研究
- 46 浅析“三权分置”下的农用地流转问题

不动产登记

- 49 北京市不动产登记代理业务拓展思考

院校信息

- 53 第五届全国大学生不动产估价技能大赛在武汉闭幕
- 55 第五届大学生不动产估价技能大赛矿大学子夺魁
- 56 初次体验了“土地估价师”——参加第五届大学生不动产估价技能大赛体会
- 58 紧随行业前沿 为专业建设添砖加瓦——参加第五届全国大学生不动产估价技能大赛的体会
- 59 对自然资源生态价值评估的思考——参加第五届全国大学生不动产估价大赛体会



中国不动产登记与估价

内部资料 免费交流
2021年第9期（总第317期）
（2021年9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 赵吉禄
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 张芝敏
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

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：2021年9月

印刷数量：1000册

印刷单位：北京地大彩印有限公司

新时代我国不动产估价展望

南京农业大学不动产研究中心 吴 群

我国正迈向现代化新征程，如何在新时代主动适应自然资源与不动产现代化治理的重大变革，是不动产估价学人们面临的一项重要课题。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实新发展理念，积极推进自然资源资产统一管理与现代化治理，深入推进不动产估价理论创新与实践探索，具有十分重要的意义。本文试从时代变革、理论创新与实践探索三个方面对我国新时代不动产估价作展望。

一、时代变革

（一）历史方位

马克思主义理论与中国革命、建设和改革实践的结合形塑了中国社会发展的百年进程，理论与实践的交融并进构成了时代发展的基本理路。以“社会生产力和生产关系之间的现存冲突”来研判一个时代的历史方位，我们处于一个新的历史方位，进入一个崭新的时代。

（二）基本特征

1. 社会主要矛盾发生变化

社会主要矛盾是时代变革的基本动力和

显著标识。从新民主主义革命时期“帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾”，到社会主义改造和建设时期“无产阶级和资产阶级的矛盾，社会主义道路和资本主义道路的矛盾”，再到改革开放和社会主义现代化建设时期“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，主要矛盾的变化推动时代不断地变革。

新时代，“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。美好生活不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。然而，我国经济领域仍存在着发展不平衡的问题，政治、社会文化与生态发展呈现不充分的特征，已成为人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。

2. 发展战略目标发生改变

改革开放时代，中国现代化建设的目标是国民经济翻番增长的“三步走”发展战略：第一步，到1990年解决温饱问题；第二步，到20世纪末实现小康；第三步，到21世纪中叶达到中等发达国家水平。进入新时代，我国发展战略进行了重大调整，从2020

年到21世纪中叶分“两个阶段”开启全面建设社会主义现代化国家的新征程：第一步，2035年基本实现社会主义现代化；第二步，21世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的全面提升。

3. 发展理念全方位转变

改革开放时代，“以经济建设为中心”，强调发展是硬道理，先富带动后富，积极推进中国特色社会主义经济体制改革和市场经济的探索。新时代，以人民为中心，实施共同富裕，不断转变发展方式、优化经济结构、转换增长动能，积极推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局与高质量发展。

（三）新时代变革

1. 自然资源资产治理变革

治理理念强调和谐性。关注人与自然的协调统一，实现治理理念由人与自然分离转向人与自然的命运共同体转变，将“坚持人与自然和谐共生”纳入新时代自然资源治理变革的基本方略。

治理对象强调系统性。自然界就是一个相互联系的、非线性的复杂生态系统，山水林田湖草沙是有机联系的整体，自然资源资产治理要更加关注人与自然的系统性，治理对象由单一要素转向自然资源资产综合体。

治理功能偏重多元性。自然资源治理功能更加多元化，不仅关注自然资源本身的特性，更要关注资源转向资源资产资本并重的三位一体的功能，注重自然功能、经济功能与流动价值。

治理体制着重统一性。自然资源资产治理体制由部门分治转向集中管理和统一权责，注重发挥自然资源资产管理的引领和保障作用，不断深化自然资源资产治理体系变革。

治理方式注重规律性。自然资源资产治理方式注重统筹规划，由保障优先转向生态优先，构建节约资源和保护环境的空间格局。

治理手段注重科学性。自然资源资产治理手段由传统管理转向现代治理，注重科学性，依托自然资源资产调查、监测、评价和空间规划等，加强国家及部级实验室和治理技术创新中心等建设和布局。

2. 不动产估价变革

从价值变革上，把握新时代中国特色不动产价值的核心要义。在坚持和发展中国特色自然资源资产价值理论的基础上，构建科学、合理的不动产价值体系。

从理论变革上，建立中国特色的不动产估价理论体系。在借鉴世界不动产估价理论的基础上，因地制宜，服务国家战略，构建具有中国特色的不动产估价理论体系。

从方法变革上，构建不动产估价实践应用体系。坚持问题导向，面向中国不动产估

价实践、解决中国问题，构建不动产估价技术、方法体系，关注和回答中国实践提出的重大课题，为构建不动产估价实务应用体系提供新理念、新思路、新办法。

二、理论创新

创新一：健全中国特色不动产估价基础理论

在劳动价值理论上，重视效用、使用价值和交换价值。结合商品和劳动二重性，科学认识不动产价值规律及其作用。

在多元价值理论上，多角度分析不动产价值。从不动产的经济、社会、生态、文化、精神等角度分别评估其合理价值。

在地租理论上，重视绝对地租和级差地租的应用。掌握地租理论及地租量的计算方法，合理评估不动产的使用权交易价格。

在供需理论上，统筹不动产经济供给与自然供给状况。结合弹性经济供给的相对均衡状态与刚性自然供给的非均衡状态，合理反映不动产的市场供需情况。

在生态文明理论上，强调绿色、低碳特性。在新时代不动产估价实践中，注重估价对象的绿色与生态价值，构建绿色不动产价值评估体系。

在可持续发展理论上，注重公平性、可持续性和共同性。随着社会经济快速发展和房地产市场的不断成熟，不动产估价更

加注重行业发展的公平性、可持续性和共同性。

创新二：拓展不动产估价研究对象

不动产内涵与外延不断扩展。狭义的不动产仅指房地产，广义的不动产包含土地及其定着物，不动产的内涵由侧重资产属性拓到资源资产属性并重，新时代的不动产内涵被认为是土地及其自然资源资产有机综合体（生命共同体）。

创新三：完善不动产价值体系

经济价值上，价值基础为效用，价值载体为不动产物质产品，价值体验为直接使用价值；生态价值上，以生态环境功能为价值基础，以山水林田湖草沙作为价值载体，以间接服务价值作为价值体验；文化价值上，以中国传统文化为依托，以知识、景观作为价值基础，以古建筑、古村落等作为价值载体，以休闲与享乐作为价值体验；社会价值上，以公共安全为价值基础，以耕地、水源保护地、公共空间等为价值载体，以稳定为价值体验；精神价值上，以心灵感受为价值基础：以环境、风水宝地等为价值载体，以心理认同作为价值体验。

创新四：创新不动产估价技术方法体系

1.明晰不动产价值的实现机理

首先明晰价值的实现机理。从规划角度，不动产应“地尽其利”，获得最佳最

有效利用，实现预期价值；从产权角度，应考虑不同的权利状况下所决定的不同价值水平；从市场角度，不同的市场机制、产权交易方式将影响不动产价值的实现；从管制角度，不动产价值的实现受到一定程度的限制。

2. 创新不动产估价的技术手段

技术路线与技术手段需不断革新。在技术路线上，根据不动产估价目的制订不同的技术路线，如标定地价评估、资源生态价值评估等；在技术手段上，紧密结合人工智能技术与大数据分析获取不动产估价信息，以地理信息软件与平台为依托，实现信息化、自动化与技术集成。

3. 创新不动产估价的方法应用

传统估价方法亟须创新，现有的估价方法已不能满足新时代估价目的与多样化需求；估价实务应用需进一步完善，新时代不动产估计方法应用与估价实务要与时俱进、因地制宜不断完善与创新。

三、实践探索

新时代，不动产估价面临很多机遇和挑战，需要在实践中不断地探索与创新。

探索一：自然资源资产价值评估

开展自然资源资产清查，全面摸清土地、矿产、森林、草原、湿地和海洋等六类全民所有自然资源资产的数量、质量、价格、分布、用途、收益等情况，建立全

民所有自然资源资产数据库，为开展自然资源资产价值估算提供数据支撑。不断完善自然资源分等定级估价技术规范，建立针对耕地、园地、林地、草地、湿地、矿产、海域海岛等自然资源价格评估的整体性规范与技术标准。

探索二：生态产品价值核算

明确生态产品及价值核算的内涵。生态产品包括生态物质产品、生态调节服务、生态文化服务。其中，生态调节服务价值核算是重点和难点，它包括土壤保持价值、涵养水源价值、水质净化价值、固碳释氧价值、净化大气价值、调节气候价值、洪水调蓄价值等。目前已有的研究主要是生态系统生产总值GEP的核算，采用 $GEP=EMP+ERS+ECS$ 进行价值核算，但与GDP核算有交叉、重复，需要进一步完善生态价值的核算、评估方法。

探索三：耕地资源资产价值评估

我国采取了最为严格的耕地保护制度，耕地数量、质量、生态“三位一体”保护如何落地，耕地价值评估与实现十分重要。然而，我国现行征地区片价格制度存在缺陷，耕地占用、占补平衡在价值补偿上没有到位，不利于耕地的保护。因此，应尽快建立耕地的经济价值、安全稳定价值（粮食安全）、生态价值（固碳、

（下转第16页）

不忘初心记使命 携手再创新辉煌

——河南土地估价师协会工作20年回眸

河南省土地估价师协会会长 李俊岭

20年来，河南省土地估价师协会认真贯彻“维护会员利益、促进行业发展”的基本宗旨，努力遵守“服务会员、服务政府、服务社会”的基本原则，结合河南省土地估价行业发展的形势，不断强化行业自律，稳步推进诚信建设，提高行业队伍的综合素质，提升服务质量，推动高质量发展。在加强机构和资质管理，业务技能培训和学术交流，解决评估疑难问题，推进河南省土地估价行业健康发展发挥了重要作用，为维护土地市场稳定和司法公正，服务土地资源供给侧结构性改革，促进全省经济社会发展做出了积极贡献。

一、20年工作回顾

（一）基本完成了全省土地估价机构和省协会脱钩改制工作

2001年，国务院下发了《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》，要求从事经济鉴证类的社会中介服务机构与政府职能部门脱钩，对从事社会中介服务机构的管理也要求转向行业管理为主。原国土资源部《关于改革土地估价

结果确认和土地资产处置审批办法的通知》（国土资发〔2001〕44号）又改革了我国实行多年的土地估价结果确认制度。原国土资源部和河南省原国土资源厅分别对土地估价机构脱钩改制工作进行了部署，要求各地土地估价机构限期完成脱钩改制工作。为与河南省的土地估价行业管理工作衔接，2001年6月，经省民政厅批准，成立了河南省土地估价师协会（以下简称省协会），由省原国土资源厅主管，省民政厅进行业务指导和监督管理。省协会成立以来，严格按照脱钩改制的要求，对申报土地评估的中介机构 and 从业人员进行严格审查。

2018年5月，河南省发展和改革委员会、河南省民政厅联合下发了《关于公布第二批全省性行业协会商会脱钩试点完成名单的通知》，省协会与行政机关脱钩分离，成为由河南省从事土地估价的相关组织和个人自愿组成的非营利性行业自律组织，根据《资产评估法》的规定接受省自然资源厅的行政监管，进一步创新和促进了行业协会管理体制和运行机制，激发了内在活力和发展动力，推动了土地估价行业的健康发展。

（二）建立健全了各项规章制度，强化行业自律管理

根据国家和河南省有关文件规定，借鉴中估协及其他兄弟协会自律管理经验，结合河南省实际，一是健全了协会内设机构，成立专业委员会，建立专家库、监事会等，对协会日常工作进行了细致的分工；建立了省协会工作规则和财务管理制度、会长办公会议制度等系列管理制度。二是健全了行业规章制度，制订和完善了《河南省土地估价师协会会员管理暂行规定》《河南省土地评估收费意见（试行）》《河南省土地评估机构执业处理暂行规定》《河南省土地估价报告审查标准（试行）》《河南省土地估价师协会会费收取标准和管理办法》《河南省土地估价师协会土地估价机构资信评定暂行办法》《河南省土地估价师协会课题管理办法》等，构建了河南省土地评估行业自律管理的基本制度框架，有力地促进了全行业的制度化建设，进一步规范了土地估价机构的执业行为。

（三）组织协调土地估价机构积极参与企业上市、改制、转让、出租、抵押等土地评估工作

牵头组织全省土地估价机构，积极参与涉及全省范围的国家大型企业和行政事业单位改制的土地评估工作，四大国有商业银行上市、电信局移动网通剥离改制、保险公司上市、邮政局速递物流和储蓄银行剥离上

市等。广大土地估价机构积极参与全省土地出让、转让、抵押、出租、涉税、司法仲裁等评估工作。自2012年电子化备案至2021年6月，全省土地估价机构共评估宗地累计103170宗，评估土地价值达4.84万亿元。20年来，省协会协同全省土地评估机构和土地估价师，为加强全省地价管理，推动河南省土地市场建设和土地使用制度改革，促进全省经济社会发展做出了重要贡献。

（四）认真开展机构入会和报告审查工作，提高估价机构整体水平和估价报告质量

根据《河南省国土资源厅关于落实土地估价人员和机构监督管理方式改革措施的通知》文件精神，自2003年起，省协会独立承担对全省土地估价机构及土地估价师注册和年检工作。在工作中，规范准入条件，严格执行“受理、初审、会审、公示、发证”的注册办理程序。2016年12月1日，《资产评估法》开始施行，国土资源部随后下发了《关于开展土地估价机构备案工作的通知》（国土资规〔2017〕6号），土地估价机构从业实行备案管理。2018年，省协会下发了《河南省土地估价师协会会员管理暂行规定》，加强了自律管理，规范了会员从业行为。目前，省协会团体会员已从成立初期的97家发展到197家，个人会员已由300多人发展到近1200人。

为加强土地估价报告审查的规范性和严

肃性，促进全省土地估价行业自律和报告质量，推进土地估价报告审查标准的公开化、规范化，省协会不断改进估价报告审查制度。2015年，省协会下发了《河南省土地估价报告审查标准（试行）》，自2016年1月1日起执行，并于2017年2月20日修订。审查方式从两审制改为三审制，审查过程更加严谨，也督促了土地估价机构更加重视每份估价报告的质量；在每年的继续教育工作中组织专家对当年报告审查中发现的问题进行解读和培训，促使估价机构提高估价报告质量和行业服务水平。

（五）加强诚信建设，营造行业诚信氛围

2008年，省协会下发了《河南省土地评估机构甲级资信评定办法（试行）》，并于2010年和2012年进行了两次评选，共评选出21家机构为全省甲级资信土地评估机构，促进了河南省土地估价行业的诚信建设。2020年，根据省协会四届三次理事会通过的《河南省土地估价师协会土地估价机构资信评定暂行办法》《河南省土地估价师协会土地估价机构资信评定实施细则》等规定，共评选出78家机构获得2020—2021年度河南省土地估价机构资信等级，其中AAA级机构15家、AA级机构25家、A级机构38家。强化了土地估价机构管理，规范了土地估价机构从业行为，进一步加强了全省土地估价机构诚信建设，促进了河南省土地估价行业健康

有序发展。

（六）加强继续教育培训，提高估价师执业水平

自协会成立以来，在省自然资源厅、中估协的指导下，在探索和开拓继续教育的思路、方式等方面作出了积极努力，组织土地估价师针对土地估价中的新政策、新动向、新问题及时进行了政策理论和专业知识学习。在培训内容、学时、方式等方面，省协会都注意充分听取省自然资源厅有关处室、专家和估价师的意见，在培训内容上尽可能做到领域更广，与实际结合更密切。至今，累计举办继续教育培训班60期，参加培训的人员达14922人次，累计学时332990个，培训效果显著，对促进全省土地估价师整体执业水平提升有较大影响。

（七）加强内外沟通交流，促进行业文化建设发展

为丰富会员的业余文化生活，加强地市协会和机构间的学习和交流，推进行业文化建设，省协会分别于2016年和2018年成功举办了二届运动会，共近900人参加，展现了土地估价行业从业者的良好精神风貌。为学习和借鉴境内外土地资源管理和土地资产评估方面的有益经验及成功的做法，2006年省协会在中估协的指导下，与中估协联合在郑州举办了“海峡两岸第二届不动产估价学术研讨会”，并取得良好的社会效果。

为加强兄弟协会间的学交流，省协会还多次组织相关人员赴河北、湖南、湖北、山东等地，就协会建设、行业发展、行业自律等问题开展交流，学习了经验，拓宽了思路，增进了友谊。

（八）积极开展理论研究，提高土地估价科学水平

为提高土地估价行业的专业影响力，推动土地估价理论与方法深入研究和成果转化，截至2021年6月，省协会共资助研究立项42个课题，通过验收31个。省协会高度重视土地评估经验交流和土地估价理论研究，密切关注国土资源管理工作和土地估价过程中出现的热点、难点问题，截至目前，省协会共举办了7次学术交流研讨会，开展了土地估价技术疑难问题，土地估价面临的新形势、新问题，土地估价行业和估价中介机构如何发展等方面的探讨研究，提出了建议和对策，为提高土地估价专业人员的业务水平、促进行业新发展提供了帮助。

（九）积极开展党建工作

依据《党章》的规定，按照中共中央办公厅印发的《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》和河南省民政厅《关于社会组织成立登记时同步开展党建工作有关问题的通知》（豫民〔2017〕2号）要求，2019年起，经郑东新区如意湖办事处党工委研究同意，派遣党建指导员，指导省协会开

展党建工作，这不仅加强了省协会与社区党支部的联系，也提高了党建工作质量。

（十）其他有关工作

在省自然资源厅指导下，省协会较好地协助完成了11次全国土地估价师资格考试，累计报考人数6029人次，1387人取得土地估价师资格。建立和升级了河南省土地估价师协会网站，协会各类活动信息、工作动态、政策法规、会员服务、无不良记录证明开具等内容都在网站上显示，初步建成土地估价业务宣传、市场政策宣传、协会机构宣传、土地评估事业宣传的窗口。创办《河南省土地估价通讯》，截至目前，共发行通讯41期，为会员提供信息交流平台。

总之，省协会20年来的工作成绩可圈可点，自律管理不断加强，制度建设不断完善，机构实力不断增长，人员水平不断提高，这为河南省土地估价行业发展打牢了基础，开启了好局。这些成绩的取得主要是省协会的开拓者冯光会长、郝云昌会长等协会老领导带领大家取得的，今后我们将进一步加强协会自身建设，进一步提升估价机构和估价师队伍建设，进一步增强社会影响力。

二、今后工作的设想

（一）加强党建引领，以党建高质量推动估价行业高质量发展

省协会在今后的工作中，将以党的政治

建设为统领，全面加强思想、组织、作风、纪律和制度建设，继续加强与郑东新区商务区社区党支部的沟通联系，积极参加党建志愿活动，稳步推进党建工作。坚持新发展理念，融入新发展格局，认真贯彻落实国家、省有关估价行业发展的新政策、新要求，改革创新工作方法，强化行业自律，提升服务质量，提高行业队伍的综合素质，创造更有利于行业健康发展的环境。

（二）以服务广大会员为根本，全面加强协会自身建设

下一步省协会既要着眼于当前的工作，还要组织力量对长远工作进行研究，对省协会的发展作出科学、务实的长远规划。要按照国家关于协会建设和发展的有关要求，进一步健全和完善协会的内部管理制度。要以会员为本，尊重会员的主人翁地位，充分发挥会员的积极性，听取广大会员的心声和诉求，急会员所急、想会员所想，维护会员的合法权益，把协会建设成行业之家。

（三）加强技能提升和报告审查，全面提升估价服务质量

随着经济社会的发展，社会各界对评估机构和估价服务的要求越来越高，机构的发展直接影响着协会的形象和估价师的饭碗。省协会要进一步加强制度建设、业务建设和带头人培养，进一步提高评估机构规避风险的能力、拓展和深化业务范围、提高机构经

济效益和发展活力。逐步抓好继续教育质量建设，在培训方式、师资力量选配、教材选编等方面下工夫，争取使河南省土地估价师继续教育的成效迈上新台阶。要继续做好土地估价报告抽查审查工作，对全省会员机构全覆盖检查，向会员提供有针对性的指导和帮助，督促机构重视估价报告质量，提高执业水平。

（四）加强资信评价和诚信建设，维护行业发展环境

资信是评估机构在市场竞争中立足的根本。省协会将进一步完善《河南省土地估价师协会土地估价机构资信评定暂行办法》《河南省土地估价师协会土地估价机构资信评定实施细则（试行）》《河南省土地估价机构资信评定评分标准（试行）》等文件，继续开展土地估价机构资信评定工作，建立诚信档案，促进河南省土地估价行业健康有序发展。

省协会成立20年来，多项工作顺利开展，并取得了较大的成绩，这是与省自然资源厅、省民政厅的指导与监督，与中估协的关心，与各级自然资源部门的支持是分不开的。全体土地估价人要进一步发扬开拓创新精神，务实重干，共同推进河南省土地估价行业再上新台阶，力争在助力河南省经济社会高质量发展、谱写新时代中原更加出彩绚丽篇章中作出更大贡献！

新时代 新征程 再上新台阶

河南省自然资源厅 潘建军

河南省土地估价师协会成立20年来，专注于自身发展和行业建设，深入扎实地开展各项工作，不断创新服务理念，增强服务功能，提升服务本领，坚持规范化运作、制度化管理。严格实施行业自律，始终维护会员权益，努力营造公平的竞争环境，为河南省土地估价行业的发展做出了积极贡献。

一、取得的成绩

地价评估是法定的专业评估类别，是自然资源要素市场化配置的重要环节，土地有偿使用制度建立以来，土地估价行业在土地市场建设中发挥了重要支撑作用。20年来，省土地估价师协会在省民政厅、省自然资源厅的关心支持下，在中估协的指导下，在各会员单位和广大会员的共同努力下，多项工作取得了较好的成绩。特别是近年来，全省土地估价行业立足中原，作为专业化市场中介服务行业得到长足发展，从业机构和人员在更多、更广的领域正以独立、客观、公正的专业素养为市场主体提供优质专业技术服务，在服务产权交易、完善经济秩序、维护资产所有者和投资者权益方面发挥了重要作用，已成为市场经济发展不可或缺的重要力量：一是全行业整体上完成了土地估价机构和土地估价师的脱钩改制工作；二是建立和健全了协会内部的规章制度和全行业的监管

制度；三是通过建立诚信记录和开展资信评定活动，加强了行业诚信建设；四是重视土地估价师的继续教育，不断提高土地估价师的理论水平和业务水平；五是全行业积极参与国家和省有关土地资产的评估工作，为经济社会发展做出了积极的贡献。

目前，全省土地估价行业的机构建设和估价师队伍建设都得到很大的加强，特别是2016年实施的《资产评估法》明确了行业协会的法律地位，放宽了从业人员准入门槛。全省目前完成备案的土地估价机构数量达到222家，土地估价师1100余人，成为全省经济社会中重要的中介行业。

二、补齐短板

以上成绩的取得得益于省土地估价师协会历届领导班子的团结协作，得益于全体土地估价机构和土地估价专业评估师的辛勤付出。同时，要清醒看到行业发展中存在的问题和挑战。比如，这些年全行业整体水平是提高了，但还存在发展的不平衡，少数机构在诚信建设、评估水平、规范管理等方面还没有得到大的提高；传统业务占比过高，同质化竞争日益激烈，仍存在部分不正当竞争行为；估价报告质量有待提高；估价从业人员素质参差不齐，领军人才不突出。

三、面临的机遇

机构改革以来，原来国土资源管理中的土地开发利用管理已经扩展到不同门类自然资源、山水林田湖草一体开发利用，尤其是自然资源部提出完善自然资源分等定级、价格评估制度和价格形成机制，探索构建政府公示价格体系。可以说，土地估价行业面临重大发展机遇。

四、再上新台阶

各级自然资源主管部门将继续关心和支持土地估价行业的工作，河南省自然资源厅作为全省土地评估业务主管部门，在以下方面继续加强：

（1）持续加强行业监管。按照《资产评估法》的要求，对评估机构、评估专业人员和评估行业协会遵守法律法规、评估基本准则等情形开展监督管理。规范开展土地估价“双随机、一公开”监督检查，维护土地估价行业秩序。

（2）进一步优化服务。在加强土地估价行业监督管理，严格履行土地估价机构备案管理的法定职责的同时，将进一步优化服务，维护土地估价师等土地估价专业的评估师正常权益，促进土地估价行业健康发展。土地估价机构备案后即可全国从业，各地不得搞区域分割和地方保护，不得强制要求异地土地估价机构在当地设立分支机构，省、市级行业协会资信评级结果不得用于区域从业限制。

省土地估价师协会作为自律性组织，在以下方面做好工作：一是发挥好桥梁纽带

作用。充分发挥行业协会作为政府与行业的桥梁纽带作用，履行行业自律和专业服务功能，对评估机构和评估专业人员依法施行自律管理。跟踪执业土地评估师管理，定期抽查评估报告，依章程对会员进行奖惩。严禁借备案要求机构“入会”“缴纳会费”或限制机构数量，严禁备案后省、市行业协会再变相发放备案登记书或执业登记书等行为。二是做好宣传培训和指导监督。《自然资源分等定级通则》和《自然资源价格评估通则》两项推荐性行业标准已经自然资源部审查发布，于2021年6月1日起实施。省协会要及时组织学习，做好宣传培训，全面掌握、准确把握两个通则的核心要义和主要内容。三是做好行业长远发展规划。要深入研究和总结省协会20年来的成功经验和不足，借助兄弟省（自治区、直辖市）协会的经验，搞好长远发展规划，制定得力措施，把行业的诚信建设，评估业务建设及机构建设和估价师队伍建设抓得更好，不断提高全行业的凝聚力和影响力，进一步树立良好的行业形象，开拓河南省土地估价行业发展的新局面。

土地评估机构和土地评估从业人员，在以下方面做好工作：一是建立健全内部管理制度。对本机构的评估专业人员遵守法律、行政法规和评估准则的情况进行监督。二是建立健全质量控制制度。独立、客观、公正开展业务，保证评估报告的客观、真实、合理。三是完成规定的继续教育，不断提升专业能力和业务水平。

精心谋划 认真组织 实践引导 质量控制

注入全部精力做好第三次全国国土调查

吉林利发测绘地理规划设计有限公司

2019年9月17日，吉林利发测绘地理信息规划设计有限公司承担的白山市浑江区第三次国土调查项目，以0.66%的差错率顺利通过国家级核查，成为白山市地区第一家通过国家级核查的县级调查区项目单位。

“三调”期间，公司共完成浑江区第三次国土调查地类图斑共40857个、外业举证图斑11082个，完成调查总面积138188.60公顷，出色完成了“三调”工作任务，受到各级政府部门的好评。

高度重视，将“三调”纳入重要的工作日程

白山市浑江区第三次全国国土调查项目确定后，公司立即召开班子会议。总经理魏玉杰在会议上指出，公司承担的浑江区“三调”工作，是对公司整体实力的一次检验，因此我们要举全员之力做好这项工作。第三次全国国土调查，是落实习近平总书记生态文明思想的具体实践，是国务院部署的一项重大的国情国力调查，目的是全面查清最新全国土地利用状况，掌握真实的土地基础数据，并对调查成果实行信息化网络化管理，健全并完善土地调

查、监测、统计和登记制度，实现土地资源信息社会化服务，满足经济社会发展、土地宏观调控及国土资源管理的需要。开展第三次国土调查，对于推进生态文明建设，支撑自然资源管理改革和制度建设，夯实自然资源和不动产统一登记基础，贯彻最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，满足国土资源管理精准化需求，促进经济社会可持续发展等具有重要意义。通过第三次全国国土调查，全面查清国土资源和利用状况，掌握真实准确的国土基础数据，为国家和地方编制国民经济和社会发展规划、加强宏观调控和推进科学决策的重要依据。

公司作为第三次全国国土调查项目的承担单位之一，通过精心谋划+认真组织+实践引导+质量控制，稳步推进各项具体工作的开展，形成了公司上下合心合力，以划铁留痕的刚劲和孜孜不倦的韧劲，攻克一个个艰难险阻；用扎实的行动诠释了项目单位的高度负责态度。“三调”工作一路过关斩将，开辟了一条全新的路径。

强化培训，有效提升“三调”人员业务技能

自2018年6月开始至“三调”工作过程中，公司对调查工作人员不定期对地类判读、举证照片拍摄、图斑调绘和核查意见整改等进行专题研究；为了全面提升“三调”人员的业务技能，公司组织“三调”业务知识培训30余次，组织“三调”业务知识模拟考试3次、外业调查知识技能考核5次、外业实地模拟演练15次。公司参加“三调”工作的65名业务骨干参加了培训学习、外业演练和模拟考试。公司管理层人员魏玉杰、于永红、高雪、林芳宇、张春林等亲自备课、讲课，总课时在60学时以上。

2018年7月7日，第一次模拟考试前，公司总经理魏玉杰就“三调”培训学习工作开展情况进行了总结，并对下一阶段培训学习工作进行详细部署安排。魏玉杰要求按照“全掌握、稳起步、快推进”的工作思路，以组织开展实地调查和数据库建设为重点，统筹做好各项工作准备；建立健全相关工作机制，坚持依法依规做好调查工作，达到规程规范要求；制定严格的工作和廉洁纪律，加强制度、作风建设，加强全程监督，切实加强加强对“三调”工作的领导，公司内部要上下联动、部门协作，参与调查人员要不断提高政治意识，增强紧迫感、使命感和荣誉感，保质保量完成“三调”工作任务。

公司参与培训学习的65名调查人员全部通过模拟考试，有30名员工的成绩达到98分以上，全员合格率达到100%。通过多次培训、外业模拟演练和模拟考试，有效提升了员工对第三次国土调查目的、意义及相关业务知识理解，为高质量完成“三调”任务奠定坚实基础。

机制导入，确保“三调”工作的进度与质量

为确保“三调”工作高质量、高速度完成，公司成立了“三调”工作核心领导小组，公司总经理魏玉杰亲自担任组长，副总经理于永红负责“三调”工作的组织实施。公司管理层的各位副总根据各自分管的工作，拟定各项制度方案。副总经理于永红起草技术报告，副总经理张春林组织外业人员学习无人机操控，副总经理林芳宇多次组织相关人员进行学习，副总经理高雪到现场调查。公司制定了11项制度，从新闻宣传、学习培训、项目管理、安全管理、质量管理、内业数据管理、外业数据调查、后勤组织保障、影像资料收集、档案数据管理、保密制度等层面进行了详细安排布置。完善的组织架构和各项完备的管理机制的有效导入，为全部高质量完成“三调”工作打下坚实基础。

由于“三调”在国家层面上政策一直处在不断调整的过程中，为了确保调查方向正确和调查疑难问题妥善处理，公司

在外业调查、内业建库、市级核查和省级核查的各个阶段主动作为，公司领导多次组织技术骨干向省、市三调办进行汇报请示，并参与学习。在透彻研究“三调”政策和技术处理原则的基础上，做到有的放矢地把握成果调查尺度和修改深度，切实提高了调查成果质量。

攻坚克难，高质量高速度完成“三调”任务

浑江区自2019年4月1日正式开展第三次国土调查工作，在时间紧、任务重、要求高等困难和压力及在前期工作相对滞后的情况下，不断精益求精，奋勇争先，克服了地势险峻、地形复杂、外业举证图斑数据量大等困难。

4月的白山依旧寒风凛冽，公司“三调”人员还身着冬装。公司总经理魏玉杰和副总经理于永红、张春林全程参与，多次到“三调”项目现场指导工作，与技术人员同吃、同住，共同解决技术难题。回到公司后，他们对收集的情况进行梳理，确定下一步的工作方案，总经理魏玉杰更是经常处于夜不能寐的工作状态。“三调”期间的日程早已排满，公司每次召开“三调”项目调度会，魏玉杰总是能够准确地指出问题所在，明确地布置好下一步工作。老总身体力行，为“三调”人员树立了榜样。

“三调”期间，很多员工舍小家顾大

家，克服各种困难坚持工作在岗位上。内业经理相福鑫患有较严重的心脏病，可他坚守在自己的工作岗位上，有时夜里加班到很晚才回家，直到“三调”结束才在家人的陪伴下去医院；员工王月怀孕7个月，没请一天假；员工李龙巍婚后第二天就返回工作岗位；员工檀震武婚后第二天就赶回外业现场；员工张嘉琦爱人生小孩，他匆匆忙忙赶到医院，见到母子平安后，当天就赶回工作岗位；员工于洋手术后，身体刚刚恢复就回到公司，坚守在自己的工作岗位上。

公司全体人员齐心协力，倒排工期，风雨兼程、夜以继日、全力奋战在“三调”第一线，以确保调查成果的真实性、准确性，通过数月的不懈努力，硬是靠着这种顽强拼搏、甘于牺牲、勇于奉献的精神，于2019年8月15日通过了白山市三调办、省级核查、国家级核查，在国家三调办规定的时间内圆满完成了各项工作任务。

顾全大局，积极参与全省“三调”数据核查

关于做好“三调”工作，公司的经验和体会：

（1）精排计划是关键。通过制定实施方案，细化技术规范，收集相关资料，做好各项准备，确保夯实基础工作。

（2）强化培训是手段。全面加强调查队伍和调查人员的培训，严格按照国家相关

法律法规和业务技术规范开展调查，确保调查数据真实、准确、完整，确保按时报送调查数据，公司组织全员培训7次、模拟考试3次，全员技术水平有效提升。

（3）技术支撑是重点。充分应用第二次土地调查成果，采用遥感测绘、地理信息、“互联网+”等技术手段，准确、高效推进第三次土地调查工作，从而确保土地调查成果质量。

（4）落实责任是保障。按照“统一领导、部门分工协作、共同参与”的原则，公司上下齐心协力，共同推进“三调”工作。调查成果按要求、按程序逐级汇总上报，确保高质量完成“三调”任务。

（5）宣传引导是支撑。公司充分利用会议传达，学习讨论等方式，全面、深入、

准确宣传“三调”的重要意义和要求，为调查工作顺利开展营造了良好氛围。

公司在全面完成“三调”工作任务后，积极响应省自然资源厅号召，第一时间派出30余人，工作近两个月，参与吉林省第三次国土调查成果省级内业核查数据核查项目、吉林省第三次国土调查统一时点更新成果外业核查工作。核查期间，公司领导多次赴省看望员工，极大地鼓舞了员工士气，大家克服各种困难，高质量、高速度、出色地完成了全省核查任务，此次核查总计1038649个图斑，全部通过验收。此项工作不仅加快了吉林省“三调”工作进度，也充分体现了公司顾全大局、不计得失的全局意识，受到省自然资源厅领导的高度评价。



（上接第5页）

净化空气、调节气候等）的评估体系，并不断完善现有的相关政策。

探索四：城乡融合的基准地价标定地价体系构建

我国城市基准地价、标定地价体系相对健全，而农村基准地价、标定地价体系相对缺失，集体经营性建设用地入市已经获得法律认可，宅基地有偿使用等制度改革正在试点，因此，需要对农村基准地价标定地价体系进行实践探索，促进城乡一体化建设用地

市场的健康发展。

探索五：城乡地价更新、预测与监测

城乡经济社会高质量发展需要根据土地价值变化对地价进行定期或不定期更新，还需根据经济社会发展规划与自然资源资产规划利用态势，对城乡土地价值价格的未来走势进行科学预测与研判，并通过建立地价动态监测体系对城乡土地市场的冷热程度、健康程度进行监测、预警。

全力以赴摸家底 苦尽甘来终释怀

——第三次全国国土调查主要数据成果发布之际有感

河南纬达勘测规划设计有限公司 付刚 赵婷

2021年8月26日，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局联合发布了《第三次全国国土调查主要数据公报》。作为从“二调”到“三调”的亲身经历者，我们感慨万千。

公司共承接“三调”项目中7个作业标、1个监理标、1个市级核查标。如果一个单位没有一个过硬的技术和管理团队，在同一时间内经受核查、监理、技术服务三重考验，艰巨程度难以想象。从2018年10月8日至2020年10月25日，历经两年漫长岁月，虽然在整个工作过程中我们历经波折，但最后还是顺利完成。这两年中，我们经历过各种酸甜苦辣，深刻体会到此项工作每个阶段成果的来之不易。

2018年8月20日，公司组织近70名人员，先后分三批参加河南省三调办组织的技术培训。通过这次培训，大家不仅深刻理解此次目的任务，掌握了“三调”工作的技术要求，悉知相关的软件程序，更进一步加深了对“三调”工作的认知和理解。与此同时，集体土地所有权与使用权确权登记发证特别是“二调”等丰富的大项目工作经验，

坚定了我们干好本次“三调”任务的信心。

2018年10月，公司董事长张文彬带领主管领导及技术骨干，先后到国家级及省级试点学习；公司内部又多次组织培训，开始试点项目，不断摸索，及时总结经验。同年12月，所有承接的项目内外业分工明确，紧张有序开展。2019年3月国家下发文件，主要对耕地、临时用地、线状地物等进行重新调整，导致工作量倍增，时间紧迫。由于公司领导的高度重视与合理安排，最后没延误工期。2019年4月，洛阳市吉利区初次调查成果率先作为洛阳市第一个成果提交至河南省三调核查组，很快又顺利提交至国家三调办，该项目又是作为洛阳市第一个率先提交





成果至国家三调办的“三调”项目。2019年7月底，洛阳市三调核查组及所有县区技术标段成员全体到省里集中办公、对接及整改，实行通过一个上报一个的工作模式，对成果质量把关。2019年8月，所有项目陆续提交至国家三调办核查；12月，国家三调办复核整改完善再次提交；2020年5月形成初始调查数据库。

“三调”工作拥有高强度的工作量，在每个时间节点都有严格质量把控，所有工作人员加班力度非常大，连续通宵达旦是家常便饭，公司最长加班时间是长达四天三夜连轴转。一半以上内业人员丢下家中年幼的孩子，舍小家为大家，以及尚未结婚的女同事积极主动要求出差配合县局及外业人员工作，使工作顺利进行下去。就是在这样的情况下，可爱的姑娘们也从不抱怨，累的时候哭一场，擦干眼泪；困的时候，办公室的简易床小憩一会，洗把脸，继续投入工作中。面对省核查组及国家的严格检查，

整改、提交，再整改、再提交，义无反顾，勇往直前，直至“三调”成果得到国家的认可，通过省级或国家级核查的每一刻，所有“三调”参与人员无不欢呼雀跃。我们觉得所有的努力与付出都是值得的，阳光总在风雨后。

外业人员的工作环境更是恶劣，面临着山川丘陵交错，地形

复杂多样，早上天刚亮就起床，简单吃过早餐后，整理行囊顶着凛冽的寒风开始出发，并且一出门就是一天，中午在山上没有地方吃饭，包里的方便面和矿泉水就是他们坚实的后盾。在与时间赛跑的这些日子里，调查人员们翻山越岭走过一座又一座布满荆棘的山头，衣服、手臂刮破也不屑一顾，只为认真调查、举证每一个图斑。从寒冬到酷暑，在外业调查过程中，时间紧任务重，最长野外举证工期达到半年有余，所有的外业人员均未休息过，任凭刮风下雨也要坚守在自己的岗位上。白天顶着烈日，衣服被汗水浸透可以拧干再穿，风干之后又浸湿。伴着宁静的夜，在电脑上上图斑，每个人都熬得两眼通红，出现了厚厚的眼袋，但这些对于外业人员来说也只是家常便饭，他们唯一的心愿就是能够在国家规定的时间节点内保质保量地完成数据调查。

“三调”统一时点更新工作，原计划按照省级要求，本来是一项时间紧任务繁

重的工作，但受疫情影响，春节假期被几度延长。公司全体员工响应号召居家隔离，技术负责人金宇、赵婷提前通过建立专项工作微信群，“线上”多次召开视频会议安排工作，又在项目总负责人赵总、总技术负责人付总的高度重视及合理安排下，2020年2月15日顺利把12台电脑分别运送至每一位同事家中，在同行还没有开始紧张备战时，我们开始实施提前制订的工作计划，一切紧张有序地开展着。随着疫情形式逐渐转好，时点更新工作也逐步加快步伐。3月9日，公司提前采购防疫物资，制定疫情防控预案，确保了疫情期间安全复工复产，45名外业人员全部到岗，开始时点更新外业举证工作。疫情期间，纬达人一直在岗，从未离开，在做好疫情防控工作的同时积极响应业主需求，配合市级、省级安排，以实际行动践行“开拓进取、服务至上、合作共赢”的核心价值观，以饱满的热情共同迎接一个崭新的春天。

回想整个“三调”工作，我们做到了有苦同吃、有福同享，无任何抱怨、任何退缩，每一项成果都顺利提前圆满完成，并通过市级、省级、国家级层层验收，尤其吉利区、高新区成果作为河南省第一批通过国家级验收项目成果，得到了市级、省级高度认可。2020年6月中旬公司接到省级通知，共抽出3名技术人员全权代表洛阳市级核查队伍入驻省级核查组，历经将近两个月的核查，听从省级安排、兢兢业业，顺利完成省

级安排的各项任务，并得到省级领导的一致好评。

2020年5月11日上午，由省三调办常务副主任、省自然资源厅自然资源调查监测处处长薄志新带队的省三调办调研组来到公司，调研指导“三调”工作。洛阳市自然资源和规划局有关领导、公司领导和“三调”项目负责人陪同。薄处长一行来到公司内业办公室，在看过公司当前“三调”核查项目检查模式后，对此给予高度评价。薄处长向公司“三调”项目组技术人员询问在做“三调”工作中出现的问题，针对问题逐一解决并进行指导，也为我们完成“三调”工作注入了信心和战胜困难的勇气。

经过市级、省级、国家级逐层多次核查，公司承接的7个作业标项目成果于2020年10月25日顺利提交国家三调办，顺利完成7个作业标段的农村土地利用现状调查、城镇村庄内部土地利用现状调查、土地权属调查、专项用地调查等工作，1个县监理工作，3县3区市级核查工作。

通过这次“三调”工作的开展，锻炼了员工们迎难而上精益求精的工作作风，更明确了肩上所承担的政治责任，在以后的工作中必将更加严格要求，用一丝不苟的工作态度与更加饱满的工作热情，迎接新的国家重点项项目，以实际行动为社会主义经济建设贡献我们自己微薄的力量。

求真务实盘家底，攻坚克难显担当 ——湖北永业行第三次全国国土调查工作掠影

2021年8月26日，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室、自然资源部、国家统计局联合发布“三调”主要数据公报，标志着历时三年的“三调”工作正式完成。

“三调”是我国进入新时代的重要基础国情国力调查，是关系到重大国情判断、重大国策制定的基础性工作。为确保高质量完成“三调”工作，永业行先后调集300余人，组建了8个工作专班，他们中既有经验丰富的“二调元老”、也有刚毕业的“三调萌新”，工作期间他们持续发扬着永业行人特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的精神，不惧风吹日晒，扛着设备走田间、攀山岭、穿林地、测边界、绘图纸……用坚实的脚步丈量大地，用辛勤的汗水描绘资源底图，涌现出许多感人肺腑的先进事迹。



襄州：试点先行 示范引领

襄阳市襄州区是国家及湖北省“三调”工作“双试点”城市之一，也是永业行承接的首个“三调”项目。面对这项伟大而艰巨的工程，永业行以枕戈待旦之势，迅速部署，充分准备，成立了三调工作技术委员会，发起了大学习、大讨论活动，开展了多形式、分层次、全覆盖的专题培训。在此基础上，提前编制、不断完善实施方案、作业手册等资料，为项目顺利实施提供强大引擎。

为保障试点工作规范管理、高效运作，永业行建立了一套行之有效的工作机制。作为试点牵头技术单位，永业行带领其他技术单位执行“每日清”制度，把每天的内外业工作对接到位，审核到位，问题整改到位，确保每天的成果符合要求。同时严格执行周例会制度，及时复盘梳理，总结经验，发现问题，研究对策，确保每个时间节点的工作

进度和成果质量。在这些制度的支撑下，襄州区历时三月就完成了初步调查成果。随后省三调办特别邀请襄州区在全省第三次国土调查工作推进会上做典型发言，分享“襄州模式”的先进经验，形成良好的示范效应。



试点工作总结会

为充分发挥试点作用，永业行积极探索研究工作疑难点。在内业判读阶段，通过自然资源、农业农村、水利部门管理数据的叠加分析，识别出“永久基本农田范围内存在林地”；“水库水面范围内存在基本农田、承包经营权数据、林权数据”等矛盾冲突图斑，作为重点调查核实对象，并将调查结果详细录入数据库中，为国土空间规划等后续工作提供基础信息；在水库专题调查中，为更加真实准确反映水域范围，引入水利部门常水位线来进行辅助判断，研究提出对水域和湿地等生态用地的用途转换的规则，限制或禁止不利于生态环境保护的开发利用活动……这些探索研究的结果，得到国家三调办的高度评价，被认为襄州区的研究很有成效，经验值得推广。



全国三调办调研襄州区“三调”工作

天门：“驻点姐”带队交出完美答卷

2019年2月底，由永业行承担的天门市三个乡（镇）的内外业一体化调查工作正式启动。根据上级工作安排，5月初需提交初始成果，时间异常紧迫。然而，此时天门市组织机构改革刚刚完成，多项工作还在交接过程中。为此，永业行党委召开专题会议研究部署工作，决定由时任测绘地理信息部高级经理的黄丽作为项目负责人。

接到任务后，黄丽深感责任重大。为了如期完成上级任务要求，她主动放弃项目组制定的调休制度，两个多月一直坚守在第一岗位。面对“三调”繁重的压力，她始终勤勤恳恳工作，扎扎实实做事，严格要求自己，同项目组小伙伴一起，立足客观，务实求真，逐个排查错误图斑，逐个核对外业举证照片。专注让她废寝忘食，常常加班至凌晨三四点。4月初的一天，黄丽因为过度劳累晕倒了，但她没有抱怨，在驻地附近找了一家社区医院输完葡萄糖就继续马上返回岗位。她正是凭借这种以不怕苦不怕累的精神和严谨细致的作风，带领下天门三调项目组在规定时间内高质量完成了全部工作。



天门项目组作业现场

沙洋：90后“真汉子”的责任与担当

2019年2月,永业行承担的沙洋县“三调”工作正式启动。这个阶段,公司其他“三调”项目也正紧锣密鼓地推进,经验丰富的技术人员早已进驻其他项目组,沙洋县项目负责人一时难以确定。得知事态的紧迫性后,技术中心高级经理王逸凡主动请缨,要求担任沙洋“三调”工作的项目负责人。但是,他妻子孕中,预产期已不足两个月,正是需要在身边悉心照顾的时刻。他对公司领导说:“沙洋‘三调’工作时间紧、任务重,我有襄州区‘三调’试点工作的经验,我可以上。”王逸凡的坚持让公司领导纠结不已:作为负责人,他的确是最佳人选,但他的妻子马上就要生产了,实在不忍心再把重担压在他的身上。最后,领导还是拗不

过他请战的决心,同意让他出征。随后,他和妻子商量让老家的母亲过来照顾,安顿好妻子的当天,他就与同事一道加入“三调”战斗中。

以上的故事,只是永业行“三调”工作的一个缩影,也是专班成员们勇担新使命、建功新时代的一个素描。全国“三调”工作的完美收官,离不开

诸多“三调”人的投入和奉献。在这场战斗中,有过艰辛,有过泪水;有过收获,有过喜悦……但最后充盈在我们心中的,一定是无限的欣慰与温暖。幸福都是奋斗出来的,每个成果的背后都包含着坚守和付出,美丽中国建设同样需要每个人在各自岗位上努力拼搏,作为“三调”工作的参与者,永业行将始终以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,以做大做强高端评估咨询为己任,秉持“生态优先,绿色发展”理念,不忘初心,牢记使命,用专业技术服务于国土空间规划和自然资源开发利用,以专业赋能客户个性化需求,为经济社会高质量发展贡献永业行力量。

国有农场农用地价格评估技术探讨

——以河北省国营沽源牧场为例

北京国土联房地产评估中心有限公司 张显胜 李国伟 杨宏林 张寅

摘要 国有农场农用地价格评估情况复杂，难度比较大，对估价的专业技术性要求高。本文首先分析探讨国有农场农用地特点、农用地价格特征，然后提出农用地价格评估技术要点，最后以国营沽源牧场为例进行实证研究，力求为估价人员评估国有农场农用地价格提供参考，以期助力国有农用地使用制度改革。

一、引言

2015年，中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确提出加快农垦改革发展的要求。之后，《中共中央、国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》，指出农垦改革要以推进垦区集团化、农场企业化改革为主线。在创新土地管理方式上，推动农垦土地资源资产化和资本化，农垦企业改革改制中涉及的国有农用地，可按需要采取国有土地使用权出让、租赁、作价（出资）入股和保留划拨用地等方式处置。2016年底，《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》，提出要完善国有土地资源有偿使用制度。探索建立国有农用地有偿使用制度。随后，原国土资源部等八部委联合发布《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号），要求规范推进国有农用地使用制度改革。加强农用地价格评估与管理，显化维护国有农用地资产。从

上述一系列文件中可以看出，研究探讨国有农场农用地的特殊性，准确有效地评估国有农场农用地价格，对于推进国有农用地使用制度改革，避免国有农用地资产流失显得意义重大和迫切。

二、国有农场农用地特点

根据“二调”成果和中国农垦统计年鉴数据，国有农用地与全国农用地之比为43.08%，农垦农用地与国有农用地之比为12.5%。国有农场农用地概括起来有五个特点。

（一）权属方面

国有农场农用地权属关系复杂。《民法典》《土地管理法》对国有农用地所有权及用益物权的承包经营权有明确规定。《民法典》第二百四十九条规定，法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。第三百三十条规定，农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土地，依法实行土地

承包经营制度。《土地管理法》第十三条规定，国家所有依法用于农业的土地可以由单位和个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。但是，《民法典》《土地管理法》未对国有农用地使用权做出规定。原国土资源部等八部委《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号）第三条规定，农垦企业改革改制中涉及的国有农用地，国家以划拨方式处置的，使用权人可以承包租赁；国家以出让、作价出资或者入股、授权经营方式处置的，考虑农业生产经营特点，合理确定使用年限，最高使用年限不得超过50年，在使用期内，使用权人可以承包租赁、转让、出租、抵押。依据该规定，国有农用地既可以设定承包经营权，也可以设定国有农用地使用权。这样就会产生疑问：国有农用地承包经营权和国有农用地使用权是什么关系？国有农场农用地价格评估中土地权利类型是设定承包经营权还是设定使用权？

（二）利用类型方面

国有农场农用地土地利用呈多样性。依据《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2017），农用地利用类型有耕地、园地、林地、草地、道路、水库水面、坑塘水面、沟渠、田坎、设施农用地等，其中耕地、园地、林地、草地又有多个二级类。通常，一个国有农场既有耕地，又有林地和草地。目前，多数国有农场中耕地不是主要土地利用类型。也就是说，在国有农场农用地价格评估中，我们面对的一般不是单一地类的价格

评估，而是多个地类的价格评估。

（三）开发程度方面

国有农场农用地由于有国家及省（自治区、直辖市）的专项资金投入、补助补贴及农场自身配套改造资金支持，开发程度明显高于同一区域集体农用地。农用地的开发主要是指基本设施建设，包括灌溉、排水、电力设施建设，修建田间道路，土地归并与平整，构建防护林带等。集体农用地与国有农场农用地的差距，主要表现在灌溉、排水设施及田间道路上。

（四）生产经营方面

国有农场农用地生产经营主体是国有农场，集体农用地生产经营主体是农户。

目前，大多数国有农场已经实行现代企业管理制度，与农户相比，他们在政策支持、资金投入、农产品销售、农业科技创新等方面占据明显优势。国有农场已基本实现规模化、机械化生产，经营效益总体较好。

（五）空间分布方面

国有农场农用地分布呈现分散、零乱、不连续特点。究其原因，主要有三个方面。其一，由于历史原因，我国的国有农场普遍存在农场办社会问题，通常一个国有农场就是一个相对独立的行政单位。因为要具有社会职能，势必要在农场内进行必要的配套公共设施建设，这些建设要占用部分农用地，客观上会分割原来成片的农用地。其二，国有农场发展第二、第三产业，兴办各类企

业，企业项目的落地会占用部分农用地，也会分割原本成片的农用地。其三，实施农业生产结构调整、退耕还林、生态环境治理等措施，部分耕地会被改造成设施农用地、园地、林地、湿地等，原来单一的土地利用模式就会被打破。

三、国有农场农用地价格特征

（一）价格类型

从农用地价格发挥的作用来看，农用地价格主要有三类：经济价格、补偿价格和资源价格。农用地的经济价格是指农用地对于人和社会在经济上的意义，服务于人们的经济活动。农用地的补偿价格主要是指农用地被征收征用，原农用地权利人应获得的补偿。农用地的资源价格应该是农用地经济价格、社会价格和生态价格之和。国有农场农用地的承包租赁、出让、作价出资或者入股、授权经营等，属于经济活动范畴，所以，通常的国有农场农用地价格应该是农用地的经济价格。

（二）市场特征

一般来讲，市场特征分为公开市场条件下形成的客观价格和特定市场条件下形成的市场关联各方可接受的价格。从国有农场农用地一级市场来看，当前，国有农场农用地使用权有偿使用还局限于农垦系统的范围，覆盖面没有完全到位，制度也不健全，可以说，市场在资源配置中的决定作用远没有得到充分发挥。从国有农场农用地二级市场

来看，目前，二级市场交易机制尚需建立健全，二级市场交易平台还要完善，交易规则有待规范。因此，当前，国有农场农用地价格应该是特定市场条件下的价格。

（三）年期特征

地价年期须依法依规，考虑权利类型、具体评估目的和合同约定等确定。《民法典》第三百三十二条、《土地管理法》第十三条规定，耕地的承包期为30年，草地的承包期为30年至50年，林地的承包期为30年至70年。原国土资源部等八部委《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号）规定国有农用地的最高使用年限不得超过50年。因为民法典的法律地位要远高于该文件，国有农场农用地的使用年期应该依据《民法典》第三百三十二条确定。

（四）成果表达

国有农场农用地一般都有两个以上一级地类，不同类型的农用地，地价影响因素差别很大，国有农场农用地价格要按不同地类分别评估。因此，国有农场农用地估价结果，除总地价外，还应有各类农用地价格。也就是说，国有农场农用地价格评估成果不是简单的一个价格，而应是一个价格系列。在进行国有农场农用地价格水平分析和平衡时，我们既要进行总地价的比较，更要进行各地类价格的对比。

（五）地价水平

与国有农场农用地价格相关联的地价有

集体农用地价格、国有建设用地价格和征地区片综合地价。同一供需圈内，国有农场农用地价格要高于集体农用地价格，但要低于国有建设用地价格。从价格成本构成的角度看，正常情况下，国有农场农用地价格要高于征地区片综合地价。

四、国有农场农用地价格评估技术要点

（一）影响因素分析

国有农场耕地影响因素应重点关注土壤条件、灌排水设施、耕作便利度、田块规整程度、交通条件等。国有农场林地影响因素应重点关注立地条件、运输条件、林业设施状况等。国有农场草地影响因素应重点关注水资源状况、土壤沙化程度、交通条件等。国有农场园地影响因素应重点关注地形地貌、独特的气候和土壤条件、距城镇远近、道路状况等。

（二）技术路线及评估方法

国有农场农用地宗地数量多，分布范围广，不宜逐宗评估。宜在分析农用地价格影响因素的基础上，将土地条件相近或使用价值相当的农用地划归同一均质区片，利用土地收益、土地交易等资料，测算出各均质区片农用地地价，建立修正体系，进而测算出各宗农用地价格。国有农场农用地价格的评估方法应优先使用收益还原法和成本逼近法。条件具备情况下，也可选用市场比较法或基准地价系数修正法。评分估价法的基

本原理是从研究农用地质量和农用地市场入手，寻找质量与价格的关联度，进而得到农用地价格，它适用于批量农用地价格评估。

（三）均质区片划定

国有农场农用地均质区片可分地类或综合划定，如有两个及以上一级地类应进行分类划定，技术方法宜采用多因素综合评价法。一般情况下，均质区片规模在满足农用地质量和价格水平基本相同条件下，采用农用地产权边界或自然物边界确定。如果在均质条件下确定的区片规模过大，可以考虑对均质区片依据自然条件和种植制度进行适当分割。

（四）地价内涵界定

当前，国有农场农用地价格的评估目的主要是为农垦改革服务，权利类型应设定为国有农用地使用权，权利性质为出让或划拨。土地用途，根据《土地利用现状分类》（GB/T21010—2017）一、二级分类据实设定，一般为耕地、园地、林地、牧草地、其他农用地等。根据《民法典》相关规定，耕地使用年期可设定为30年，草地为30年至50年，林地为30年至70年。国有农场农用地价格的基准日设定应考虑农业生产周期及市场条件，一般应设定在年头或年终，不宜设定在年中。耕作制度可根据《农用地分等规程》（GB/T 28407—2012）相关规定，同时考虑当地大宗农作物种植实际情况设定。

（五）地价测算

采用收益还原法测算时，国有农用地的

承包、转包租金不宜作为农用地的收益，当地农业补贴及相关补贴应纳入年总收益，但不可持续的补贴不应计入。国有农场已基本实现企业化、规模化生产，国有农用地年纯收益等于年总收益减去年总费用和国有农场年客观经营利润。土地还原率一般可采用安全利率加风险调整值方法确定，国有农场农业的风险要低于集体农业。但要注意农业生产风险高，农业项目投资回报低的特点。

采用成本逼近法测算时，土地取得费可直接利用征地区片综合地价资料。耕地占用税等不应计入各项税费。开发成本应综合考虑当地农用地开发整理项目实际成本和有关部门制定的农用地开发整理预算标准等确定。利息计算应注意相关领域金融优惠政策。增值收益的确定主要考虑权利类型改变及开发投入带来的客观增值。

采用市场比较法测算时，应关注土地权利类型，不能把国有农用地使用权和国有农用地经营权混为一谈。优先选择同类型国有农用地交易实例，一般不考虑集体农用地交易实例。比较因素的选择应体现国有农场农用地的特点。

采用基准地价系数修正法时，应关注基准地价内涵，估价期日距基准地价的期日时间等。修正系数的选取应有充分依据和确定过程。

（六）地价确定

国有农场农用地价格确定应注意以下三点：①以实际数据测算的结果为主，以比较、修正的结果为辅；②体现国有农场农

地地价管理政策；③要进行地价水平协调与衔接。

五、实证研究

（一）基本情况

国营沽源牧场位于河北省张家口市坝上地区最北部，属内蒙古高原东南边缘地带，总面积267平方千米。该区域气候属高寒大陆性季风气候，其特点是雨热同期，四季分明，春季干燥多风，夏季降水集中，秋季天高气爽，冬季寒冷少雪，风沙大。地势平坦，具有舒缓丘陵、波状高原的地貌。牧场下辖4个管理处，16个居委会，23个自然村。2019年末，全区总人口数6957人。2019年生产总值达到115283万元。根据第二次全国土地调查数据，牧场有耕地80.5637平方千米、草地79.4092平方千米、林地34.1492平方千米。

1955年3月，经国家计划经济委员会批准建立河北省国营沽源牧场。2003年6月，改制为“张家口市塞北管理区”，同时挂“河北省国营沽源牧场”和“高效畜牧业示范基地”两块牌子。按照中央深化农垦改革指导意见，2017年5月启动沽源牧场农垦改革，2019年9月由河北省国营沽源牧场出资成立河北塞北农垦农业发展集团，下设7个二级公司、5个三级公司。2019年，国营沽源牧场基本完成国有土地确权登记发证工作。

（二）资料调查与收集

（1）牧场基本情况资料：①牧场介绍

情况资料及产权人营业执照；②牧场地形图、现状土地利用图、坡度图、遥感影像图；③近三年牧场会计报表审计报告。

(2) 牧场规划资料：现行土地利用规划成果等。

(3) 牧场气候水文资料：①气候资源调查成果和区划资料；②地下水数据；③地表水数据；④灌溉水情况；⑤农田水利基本建设情况。

(4) 牧场土壤资料：①土壤资料；②耕地地力评价资料。

(5) 牧场交通条件资料：①路网资料；②主要道路相关情况。

(6) 牧场环境状况资料：牧区环境评价成果。

(7) 牧场社会经济统计资料：①社会经济资料（近三年）。包括人口规模、产值、主要农作物播种面积等；②农用地补贴和国家补偿情况资料；③当地农作物市场价格资料。

(8) 国有农用地资料：①不动产权证书等权属文件；②近三年耕地、林地和草地投入—产出资料；③农用地出租、承包、转包、抵押资料；④近五年牧场耕地、林地和草地价值评估报告。林地、草地资源资产数量质量调查报告。

(9) 当地农用地分等定级与征地区片综合地价资料等。

(三) 技术路线与估价方法

本次评估的技术路线为：首先，根据农用地土地条件划分农用地均质区片，随机抽

取足够数量的宗地作为样点；其次，求取各类样点宗地地价，把各类样点宗地地价修正为地价内涵条件下的正常地价；再次，检验各类样点，采用简单算术平均法分别求取各地类均质区片地价；最后，利用区片价和区片价修正系数表等，对估价对象的特殊条件等与其所处区域的平均条件相比较，并对照修正系数表选取相应的修正系数对均质区片地价进行修正，进而求取各宗地于估价期日的价格。本次估价采用的估价方法为收益还原法和成本逼近法。

(四) 地价内涵界定

地价内涵界定见表1。

表1 地价内涵界定

序号	项目	土地利用类型		
		耕地	林地	草地
1	土地权利类型	国有农用地使用权	国有农用地使用权	国有农用地使用权
2	土地使用权性质与使用年期	划拨、无限年期/出让、50年期	划拨、无限年期/出让、70年期	划拨、无限年期/出让、50年期
3	土地面积	证载面积	证载面积	证载面积
4	土地用途	耕地	林地	草地
5	耕作制度	一年一熟，马铃薯/燕麦或胡萝卜，玉米/芥菜籽或甘蓝菜籽	—	—
6	基本设施状况	田间道路、农田输配电、灌溉与排水条件、防护林带和土地平整	通路、围栏	通路、围栏
7	他项权利	无他项权利	无他项权利	无他项权利
8	经营方式	规模种植	公益林	人工/天然牧草地
9	估价期日	2021年1月1日	2021年1月1日	2021年1月1日
10	价格种类	经济价值	经济价值	经济价值
11	市场条件	特定市场条件下	特定市场条件下	特定市场条件下

(五) 主要估价参数确定

1. 收益还原法

1) 农产品售价、亩产量等

依据市场调查及样点调查价格分别得到耕地、草地、林地农产品售价、产量与生产费用数据，详见表2~表11。耕地小范围阶段性试点补贴未纳入收入范畴，草地无政策性补贴，林地根据《中央财政森林生态效益补偿基金》，政策性补贴取2.28元/（亩·年）。

表2 耕地农产品售价情况

价格	农产品						
	马铃薯主产品	马铃薯副产品	燕麦	胡萝卜	玉米	芥菜籽	甘蓝菜籽
单价 (元·千克 ⁻¹)	1.28	0.35	2.5	1.6	0.42	4.6	4.4

表3 耕地各农产品产量情况

年度	农产品/(千克·亩 ⁻¹)					
	马铃薯	燕麦	胡萝卜	玉米	芥菜籽	甘蓝菜籽
2017			6500~7000			110~150
2018	3600~3900			3000~3300		
2019		200~215			120~140	
2020	3000~3300			1800~1900		

注：2017年、2020年马铃薯副产品产量分别为680~720千克/亩和660~700千克/亩。

表4 耕地农作物种植年总费用

价格	农作物					
	马铃薯	燕麦	胡萝卜	玉米	芥菜籽	甘蓝菜籽
费用合计 (元·亩 ⁻¹)	2241	223	2060	461.1	110	234.2

表5 草地产品售价情况

价格	草产品			
	人工牧草地		天然牧草地	
	燕麦草	全株玉米	饲草	草籽
单价 (元·千克 ⁻¹)	1.4	0.54	2	36

表6 草产品产量情况

年度	草产品/(千克·亩 ⁻¹)			
	草籽	草饲料	燕麦草	全株玉米
2019	24~30	100~120		
2020	24~30	100~120	490~520	2680~2750

表7 草产品生产年总费用

价格	草产品		
	燕麦草	全株玉米	草籽及草饲料
费用合计 (元·亩 ⁻¹)	329	453.3	396

表8 林下养殖与种植产品售价情况

价格	经济模式及产品			
	林下养殖		林下种植	
长尾鸡、北京油鸡	水飞蓟	柴胡	黄芪鲜品及黄芪籽	
单价 (元·千克 ⁻¹)	40	7.6	60	黄芪鲜品：16； 黄芪籽：20

表9 林下养殖与种植产量情况

经济模式	产品	产量/(千克·亩 ⁻¹)	备注
林下养殖	长尾鸡、北京油鸡	75~90	
林下种植	水飞蓟	45~50	一年一熟，种植覆盖率60%
	柴胡	90~115	三年一熟，种植覆盖率40%
	黄芪鲜品及黄芪籽	黄芪鲜品：265~270； 黄芪籽：20	三年一熟，种植覆盖率40%

表10 林下养殖年总费用

品种	幼苗费用 (元·只 ⁻¹)	饲料 (元·只 ⁻¹)	用药 (元·只 ⁻¹)	用电 (元·亩 ⁻¹)	其他费用 (元·亩 ⁻¹)	人工费用 (元·亩 ⁻¹)	管理费用 (元·亩 ⁻¹)
价格	50	18	1	100	170	4	1

表11 林下种植产品生产年总费用

价格	林产品		
	水飞蓟	柴胡	黄芪
费用合计 (元·亩 ⁻¹)	170.28	1172.28	986.28

2) 土地还原利率

土地还原利率采用安全利率加风险调整值法确定，即土地还原率=安全利率+风险

调整值。安全利率选用估价期日中国人民银行金融机构人民币存款基准利率1.5%。经调查,2011—2019年度张家口市粮食、蔬菜总产量年平均增长率分别为1.98%、-0.08%,结合当地农用地市场状况等情况,确定耕地、草地、林地风险调整值依次为2.7%、2.5%、2.1%。最终确定耕地、草地、林地土地还原利率依次为4.2%、4%、3.6%。

3) 农业经营利润率

查阅委托方提供的2018—2020年度审计报告,参考国资委考核分配局编制的《企业绩效评价标准值》(2020)之农业(全行业)营业利润率平均值,考虑农用地的地类、经营方式等,综合确定耕地与草地经营利润率均为4%,林地(公益林)经营利润率取0%。

2. 成本逼近法

1) 土地取得费

土地取得费包括征地费与被征地职工社会保障费。征地费通常包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。根据《河北省人民政府关于完善征地区片综合地价标准的通知》(冀政发〔2020〕5号)相关规定,估价对象所处征地区片的区片综合地价为3.88万元/亩,折合58.2元/平方米。青苗补偿费一般可按当地年产值的一半来确定,通常为5~7元/米²。于估价期日,估价对象按无青苗补偿计,此项费用取0。估价对象按无地上物进行计,此项费用取0。参考沽源县征地案例,并结合估价对象实际情况,确定被征地职工社会保障费按征地区片综合地价的10%计取,确

定被征地职工养老保险费为5.82元/米²。土地取得费合计为64.02元/米²。

2) 农用地开发费

根据牧场近年农业综合开发项目工程量与投资费用、高标准农田建设项目等费用资料,整理得到估价对象所在区域耕地基本设施开发费数据,灌溉设施1242元/亩,排水设施29元/亩,田间道路117元/亩,土地平整60元/亩,农田输配电35元/亩,农田防护林带23元/亩。根据牧场近年小流域治理项目、生态综合治理项目等费用资料,整理得到估价对象所在区域草地与林地基本设施建设费用,道路34元/亩,围栏25元/亩。

3) 相关税费

根据财政部发布的《关于取消、停征和免征一批行政事业性收费的通知》(财税〔2014〕101号),征地管理费已取消,该项费用取0。考虑到估价对象征收前后耕地用途不变,耕地占用税、耕地开垦费均取0。草地与林地无耕地占用税、耕地开垦费。结合估价对象实际情况,服务性收费及其他按征地费的1%计取。相关税费合计为0.582元/米²。

4) 利息率、利润率

调查估价对象所在区域土地整理和土地复垦等情况,结合估价对象利用类型、地块大小及开发难度等,确定耕地、草地、林地开发周期分别为1、0.5、0.5年。一年资金利息率与半年资金利息率分别取估价期日中国人民银行1年期、半年期贷款利率,均为

4.35%。设定农用地取得费为一次性投入，农用地开发费为在开发期内均匀投入。通过对估价对象所在地区经济环境、开发农用地的利用类型和开发周期等方面调查，确定耕地、草地、林地投资利润率分别为10%、9%、8%。

5) 土地增值收益率

参考《自然资源部办公厅关于印发〈划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见〉的通知》，划拨国有农用地使用权价格评估不考虑土地增值收益。根据估价对象所处区域经济环境、资金投入、利用类型等情况，确定耕地、草地、林地出让国有农用地使用权土地增值收益率分别为12%、10%、8%。

(六) 结果与分析

1. 估价结果

基于均质区片价，根据估价对象各宗地的实际情况确定修正系数，最终得出估价对象各宗地的地价（见表12）。

即

宗地地价=对应的均质区片地价×因素修正系数之积

表12 估价结果

位置/地类	宗地地价范围/(元·亩 ⁻¹)	
	划拨(无限年期)	出让(有限年期)
沙梁子/耕地	56028~55361	58029~57362
东大门/耕地	39353~38686	40687~40020
东大门/草地	31349~30682	33350~32683
小城子/草地	33350~32683	34684~34017
东大门/林地	17342~16675	18676~18009

2. 结果分析

(1) 从权利性质来看，出让使用权价格大于划拨使用权价格，但总体上两者价格相差不大。两者差值与其对应划拨国有农用地使用权价格比值，耕地、草地、林地依次分别在2%~4%、6%~8%、3%~12%范围之内。分地类来看，耕地价格最高、林地价格最低，草地价格介于两者之间。耕地、草地、林地平均价格比依次为1:0.7:0.4。同一地类中，耕地中的水浇地比旱地价格高42%，相差较大。这主要是由于土地利用状况、农田基本设施等因素差异。跨地类相比，耕地中的旱地与草地中的人工牧草地价格相差较小。这与两类地土地利用具有相似性相吻合。

(2) 案例地价与当地征地区片综合地价相比，耕地价格高于征地区片综合地价。其中：旱地价格略高于征地区片综合地价，与征地区片综合地价相近；草地与林地价格均低于征地区片综合地价。

(3) 本次评估也存在一定局限性。例如，因牧场未能提供、估价人员也未能调查收集到估价对象所在区域农业发展规划资料，耕作制度只能按近年实际种植情况进行设定；公益林地价测算除考虑林下经济和政府补贴外，是否还有其他情况要考虑等。这些有待进一步探讨。

新施行的《契税法》与不动产估价

北京康正宏基房地产评估有限公司 梁 津 刘朝阳 魏伯欣

摘 要 9月1日开始施行的《契税法》，相对于《契税条例》，征收范围有了新的变化，针对特殊的交易主体和使用目的，给予契税的减免和优惠。估价师在评估项目中涉及集体经营性建设用地、以土地使用权作价投资（入股）等情形时，应该依据新的规定计算契税。同时，估价师要明确契税与不动产价格的关系，统一不动产估价中的价格体系。

自1997年10月1日起施行的《中华人民共和国契税暂行条例》（以下简称《契税条例》），是不动产估价中关于契税的重要依据。契税与不动产估价关系密切。首先，契税征收发生在土地、房屋权属转移的环节，而不动产估价业务的需求也大多发生在不动产交易的环节，如土地征收、土地出让、转让，房地产买卖等。其次，随着土地、房屋权属的转移，契税构成了不动产价格的组成部分，在不同的估价方法中，根据土地、房屋权属转移的不同情形和不同税率，需要进行相应的处理。例如，运用成本法评估房地产价格、国有建设用地使用权出让后应缴纳的契税，就要计入房地产开发完成后的销售价格中；运用剩余法求取土地价格，亦应扣除土地使用权出让、转让后所缴纳的契税。

2020年8月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过《中华人民共和国契税法》（以下简称《契税法》），并于2021年9月1日施行。这标志着契税征收从暂行条例升级到法律层面，进一步推进“税收法定”的进程。

《契税法》相对于《契税条例》的进

步，对不动产估价提出了新要求。

一、扩大征收的范围

《契税条例》对于土地使用权出让明确限定为国有，《契税法》对于转移土地权属则改为土地使用权，显而易见，这既包括国有建设用地，也包括集体经营性建设用地，这是顺应2019年8月26日修正的《中华人民共和国土地管理法》第六十三条的规定，对于土地利用总体规划、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。

除了土地使用权出让、转让，房屋买卖等常见的交易方式外，《契税法》还规定，以作价投资（入股）、偿还债务、划转、奖励等方式转移土地、房屋权属的，应当依照本法规定征收契税。

随着契税征收范围的扩大，估价师在评估项目中涉及集体经营性建设用地、以土地使用权作价投资（入股）等情形时，应该依据《契税法》的规定，计算契税。需要注意，集体土地特别是集体经营性建设用地纳

人征收范围，但土地承包经营权和土地经营权的转移不属于征收契税的范围。

二、新增免征、减征的情形

对土地房屋权属转移征收契税是通则，但也存在特殊的权属承受主体用于公益事业等特定用途免征、减征契税的特例。

《契税法》延续了《契税法》规定，对于国家机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、军事设施免征契税，还新增五种法定免税情形：

(1) 非营利性的学校、医疗机构、社会福利机构承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、养老、救助；

(2) 承受荒山、荒地、荒滩土地使用权用于农、林、牧、渔业生产；

(3) 婚姻关系存续期间夫妻之间变更土地、房屋权属；

(4) 法定继承人通过继承承受土地、房屋权属；

(5) 依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华代表机构承受土地、房屋权属。

《契税法》对于免征或者减征契税的情形，新增了因土地、房屋被县级以上人民政府征收、征用，重新承受土地、房屋权属；保留了因不可抗力灭失住房，重新承受住房权属。这也体现了税收对于维护社会公平的作用。

虽然《契税法》没有延续《契税法》中对于城镇职工按规定第一次购买公有住房的，免征契税的规定，但根据2021年8月27日发布的《关于契税法实施后有关优惠政策

衔接问题的公告》（财政部、税务总局公告2021年第29号），明确契税法实施后继续执行城镇职工按规定第一次购买公有住房的，免征契税的优惠政策。

在评估实践中，需要估价师检查估价对象及其交易的方式是否属于免征、减征的情形，并做相应的处理。

三、保持税率及优惠

《契税法》的税率依旧为百分之三至百分之五。《财政部国家税务总局住房城乡建设部关于调整房地产交易环节契税营业税优惠政策的通知》（财税〔2016〕23号）给出税收优惠，对个人购买家庭唯一住房，面积为90平方米及以下的，减按1%的税率征收契税；面积为90平方米以上的，减按1.5%的税率征收契税；对个人购买家庭第二套改善性住房，面积为90平方米及以下的，减按1%的税率征收契税；面积为90平方米以上的，减按2%的税率征收契税。

该文件给出的优惠税率符合《契税法》中对税收优惠只作原则性规定的要求，财政部、税务总局公告也明确该文件依然有效。

税收优惠政策也是房地产市场价格调控的重要手段，所以该文件对于北京、上海、广州、深圳房价较高的城市，第二套住房不享受此类优惠，一律按3%缴纳契税。

关于《契税法》施行后，继续执行的契税优惠政策，参照财政部、国家税务总局公告及其附件。

四、契税与不动产价格的关系

不动产价格与契税关系紧密，源于二者

与不动产权属转移的交易息息相关。

契税是价外税，通常不动产交易的价格即构成契税的计税依据，特殊的情形有两种：一是土地使用权互换、房屋互换，为所互换的土地使用权、房屋价格的差额；二是土地使用权赠与、房屋赠与及其他没有价格的转移土地、房屋权属行为，则由税务机关参照土地使用权出售、房屋买卖的市场价格。这是在为税务机关评估计税依据时需要注意的价格内涵差异。

在房地产整体价格中，土地使用权出让、转让所缴纳的契税属于房地产整体价格的组成部分，但本次房地产交易所应缴纳的契税并不属于本次交易价格的构成，而是独立的税款。

《契税法》规定，契税的纳税义务发生时间，为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当日，并应当在依法办理土地、房屋权属登记手续前申报缴纳契税。对于不动产买受人来说，很容易将契税成本计入不动产交易的整体价格中，形成含税价。估价师应该

明确，契税属于价外税，交易价格应为不含税价格，这样有利于建立统一的价格体系，包括统一的计税依据，也有利于比较案例价格内涵的统一。当然，本次交易缴纳的契税，会计入下次交易的成本价格之中。

在房地产交易中，房屋的税负直接影响到交易的价格，同样的房屋，能够享受上述文件契税优惠的，其交易价格会明显高于不享受契税优惠的房屋，这是估价师在个人住宅市场价格评估时需要特别注意的影响因素，在运用比较法修正时，应该进行相应修正。

五、结语

《契税法》的颁布实施，相对于《契税法实施条例》，征收范围有了新的变化，针对特殊的交易主体和使用目的，给予契税的减免和优惠，更是为不动产估价处理契税问题提供了法律依据，估价师不要忘记把估价报告中契税的法律依据变更为《契税法》。

新法伊始，对于估价的影响和处理方式都待同行共同探索。

（上接第58页）

观看其他组的汇报的同时，反复检查自己报告有没有纰漏与不足。与其他组相比，紧随行业前沿是我们的优势，但地价定义不充分，PPT制作及汇报等方面我们还有提升的空间。

本次大赛，给我们提供了一个更大的“课堂”，有机会同全国各高校同专业选手们进行探讨、比拼，收获的不只是一个奖项，更是我们紧跟专业前沿开阔视野的极佳途径。通过师生的共同努力和默契配合，能

够为我校土地资源管理专业的国家一流本科专业建设添砖加瓦，我们倍感欣慰。我相信这是一个良好的开端，为本专业的未来发展培养人才和进一步加强本专业在全国学界地位增添了自信。成绩只能代表过去，奖项是我们前进途中的动力，我们将不断努力，踏实勤奋，认真对待日后的每一次比赛和学习交流的机会，争取收获更多的专业技能和更优异的成绩以回报母校和社会。

修订《土地管理法实施条例》对土地估价的影响

深圳市世联土地房地产评估有限公司 梁 珍 魏婷婷

2021年4月21日国务院第132次常务会议修订通过《土地管理法实施条例》（以下简称《实施条例》），自9月1日起施行。

一、《实施条例》修订背景

1986年6月《土地管理法》颁布施行，1991年1月《土地管理法实施条例》颁布施行，土地被允许作为生产要素进入市场，拉开了土地有偿使用制度改革的序幕。随着近年来经济的高速发展，城镇化水平的不断提高，土地供应日渐紧张，要求集体建设用地入市流转的呼声日益高涨，土地征收补偿激发的

社会问题日益严重，土地制度改革势在必行。

在全面总结土地征收、全国33个试点县（市、区）行政区域土地制度改革试点等经验的基础上，国务院提请全国人大常委会修订了《土地管理法》。同时，为增强法律制度的可操作性，确保土地改革部署落实到位，国务院第132次会议修订通过了《实施条例》，就土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等热点问题进一步细化相关措施。

《实施条例》中与评估相关的“新旧对比”见表1。

表1 《实施条例》与评估相关的“新旧对比”

修订内容	《实施条例》（2014年）	《实施条例》（2021年）
土地等级调整时间	第十五条 国务院土地行政主管部门会同国务院有关部门制定土地等级评定标准。根据国民经济和社会发展状况，土地等级每6年调整1次。	第五条 国务院自然资源主管部门会同有关部门制定土地等级评定标准。根据国民经济和社会发展状况，土地等级每五年重新评定一次。
建设用地审批	第二十一条 具体建设项目需要使用土地的，建设单位应当根据建设项目的总体设计一次申请，办理建设用地审批手续；分期建设的项目，可以根据可行性研究报告确定的方案分期申请建设用地，分期办理建设用地有关审批手续。	第二十五条 建设项目需要使用土地的，建设单位原则上应当一次申请，办理建设用地审批手续，确需分期建设的项目，可以根据可行性研究报告确定的方案，分期申请建设用地，分期办理建设用地审批手续。建设过程中用地范围确需调整的，应当依法办理建设用地审批手续。农用地转用涉及征收土地的，还应当依法办理征收土地手续。
土地征收	第二十五条 征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告。	第三十一条 征收土地申请经依法批准后，县级以上地方人民政府应当自收到批准文件之日起十五个工作日内在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布征收土地公告，公布征收范围、征收时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的应当作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。
	第二十六条 土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。	第三十二条 省、自治区、直辖市应当制定公布区片综合地价，确定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准，并制定土地补偿费、安置补助费分配办法。地上附着物和青苗等的补偿费用，归其所有权人所有。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，按照省、自治区、直辖市的规定单独列支。

续表

修订内容	《实施条例》（2014年）	《实施条例》（2021年）
土地征收	<p>土地补偿费计算： 《土地管理法》第四十七条征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿。 征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的六至十倍。征用耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的十五倍。</p>	<p>土地补偿费计算： 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。</p> <p>第二十六条 需要征收土地，县级以上地方人民政府认为符合《土地管理法》第四十五条规定的，应当发布征收土地预公告，并开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。土地现状调查应当查明土地的位置、权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等情况。 社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。</p>
宅基地权益		<p>第三十五条 国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。乡（镇）人民政府和农村集体经济组织、村民委员会等应当将退出的宅基地优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。 第三十六条 依法取得的宅基地和宅基地上的农村村民住宅及其附属设施受法律保护。 禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。</p>
集体经营性建设用地入市		<p>第三十八条 国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权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在一定年限内有偿使用。 第三十九条 土地所有权人拟出让、出租集体经营性建设用地的，市、县人民政府自然资源主管部门应当依据国土空间规划提出拟出让、出租的集体经营性建设用地的规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等。 市、县人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求。 第四十条 土地所有权人应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，并依照《土地管理法》第六十三条的规定，由本集体经济组织形成书面意见，在出让、出租前不少于十个工作日报市、县人民政府。市、县人民政府认为该方案不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，应当在收到方案后五个工作日内提出修改意见。土地所有权人应当按照市、县人民政府的意见进行修改。 集体经营性建设用地出让、出租等方案应当载明宗地的土地界址、面积、用途、规划条件、产业准入和生态环境保护要求、使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排等内容。 第四十一条 土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租等方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者，双方应当签订书面合同，载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期限、产业准入和生态环境保护要求，约定提前收回的条件、补偿方式、土地使用权届满续期和地上建筑物、构筑物等附着物处理方式，以及违约责任和解决争议的方法等，并报市、县人民政府自然资源主管部门备案。未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效；造成损失的，依法承担民事责任。合同示范文本由国务院自然资源主管部门制定。</p>

续表

修订内容	《实施条例》（2014年）	《实施条例》（2021年）
集体经营性建设用地入市		<p>第四十二条 集体经营性建设用地使用者应当按照约定及时支付集体经营性建设用地价款，并依法缴纳相关税费，对集体经营性建设用地使用权以及依法利用集体经营性建设用地建造的建筑物、构筑物及其附属设施的所有权，依法申请办理不动产登记。</p> <p>第四十三条 通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权依法转让、互换、出资、赠与或者抵押的，双方应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。</p> <p>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，法律、行政法规另有规定的除外。</p>

二、修订《实施条例》对土地估价的影响

（一）对成本逼近法的影响

根据《城镇土地估价规程》，以成本逼近法评估土地价格公式如下：

$$P = E_a + E_d + T + R_1 + R_2 + R_3 = P_E + R_3$$

式中： P 为土地价格； E_a 为土地取得费； E_d 为土地开发费； T 为税费； R_1 为利息； R_2 为利润； R_3 为土地增值； P_E 为土地成本价格。

在征收农村集体土地时，土地取得费即为征收补偿安置费用，主要包括征收土地、地上青苗、建筑物及构筑物的补偿费用及涉及人员的安置补助费。

因此，根据新修订的《土地管理法》《实施条例》，在采用成本逼近法进行土地估价时，应以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法确定征收补偿安置费用，估价机构应对成本逼近法进行修订。

土地年产值倍数法是以土地年产值为基础，按照一定倍数测算征地区片价的方法。征地区片综合地价是指在城镇行政区根据土地利用总体规划确定的建设用地范围，依据

地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系以及当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素划分区片并测算的征地综合补偿标准。从两者的定义可看出，土地年产值倍数法是按照被征土地原用途、产值来计算，而区片综合地价以土地原用途、土地资源条件、土地产值为基础，并结合区片农用地条件、社会保障水平确定，是区片农用地在某一基准日的平均征地价格。

（二）农村集体经营性用地评估

此前虽多次提到允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。但在进行土地估价时，难以界定农村集体经营性用地的土地价格定义，估价缺乏依据，各种理论和实践均处于探索阶段。《土地管理法》《实施条例》的修订，明确了农村集体经营性用地入市条件，破解了土地估价依据缺乏的难题。

1. 集体经营性建设用地入市的条件

（1）用途管制：国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途。

(2) 依法登记: 已依法办理土地所有权登记。

(3) 集体决策: 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。

(4) 合同主体: 载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期限、产业准入和生态环境保护要求等和双方其他权利义务。

引》(中估协发[2020]16号), 集体经营性建设用地评估参照遵循《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)的相关规定。鉴于目前集体经营性建设用地入市处于试点阶段, 地方政策差异较大, 市场发育成熟度差异大, 在进行地价评估时应特别关注各类型集体土地市场的发育成熟度、相关配套政策完善度, 以及市场交易主体的风险认识与偏好对集体土地价格的影响。

2. 估价方法

不同估价方法适用情况及重点、难点见

根据《农村集体土地价格评估技术指

表2。

表2 不同估价方法适用情况及重点、难点

估价方法	适用情况	重点难点
收益还原法	有收益的土地或房地产	难点在于集体经营性建设用地土地还原率的确定, 可通过以下方式确定: ①通过从交易资料中提取的土地纯收益与价格比率法测算还原; ②当缺乏市场交易资料时, 可参考同区域同类型的国有建设用地的土地还原率, 考虑交易主体的市场风险偏好等影响, 集体建设用地的还原率通常略高于同区域同类型国有建设用地, 一般上浮比例不超过3个百分点; ③已公布了集体公示地价的区域, 参考修正系数中土地还原率
市场比较法	集体经营性建设用地交易较活跃的地区	需要关注不同时期集体土地市场环境、政策法规出台的变化, 不宜采用《土地管理法》修订前的案例作为比较案例。 目前, 虽已修订了相关法律, 全面推开集体经营性建设用地入市, 但集体土地交易实例较少, 较难采用市场比较法, 但在试点活跃的地区可以采用
剩余法	有明确的国土空间规划及相关专项规划、详细规划	确定开发成本的各项税费时, 注意区分与国有建设用地的差异, 按照当地规定的税费项目和标准依据确定。 确定利润率时, 应考虑集体经营性建设用地地区位及产业经营风险对利润率的影响
成本逼近法	土地市场欠发育, 交易实例少的地区	注意区分通过农用地转用形成的新增集体建设用地与通过旧村改造、土地整治、增减挂钩等调整后形成的新增集体建设用地之间的土地取得成本、土地开发费、利润、土地增值收益的不同。 确定相关税费时, 对于从土地增值中提取的土地增值收益调节金、土地增值税等相关税费项目不应计入
公示地价系数修正法	已公布了集体公示地价的区域	公布集体建设用地基准地价的大多数为试点城市; 未公布有集体建设用地基准地价的区域, 不得采用国有建设用地公示地价体系直接修正评估集体建设用地价格

在集体经营性建设用地交易活跃的地区, 可以采用市场比较法、剩余法、收益还原法进行评估。对于非试点地区, 集体经营性建设用地市场不成熟, 更适宜采用成本逼近法、公式地价系数修正法, 但大多数城市未公布集体建设用地公示地价, 仅能采用成

本逼近法。无论是采用成本逼近法评估, 还是考虑到集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价, 通过与国有土地价格间接比较进行评估, 如何确定土地增值收益是目前最大的难点。

3. 土地增值收益

土地增值收益是指农用地转为建设用地并开发后，达到建设用地条件而发生的增值。土地增值收益的确定一直是估价行业的难题之一。

从集体经营性建设用地入市条件来看，集体经营性建设用地的地价内涵与国有建设用地最大区别是土地使用权性质，前者为乡（镇）村集体经济组织所有，后者为国家所有。修订后的《土地管理法》最大的突破之一，是允许集体经营性建设用地可直接入市，此前只有在被征收为国有土地后才能入市，但集体经营性建设用地入市流转过程，政府是否参与土地增值收益，在《土地管理法》《实施条例》中并未规定。

在集体经营性建设用地入市试点期间，财政部、国土资源部联合印发《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》（以下简称《暂行办法》），有效期至2017年12月31日，后延期至2020年12月31日。《暂行办法》提出，按照建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度的目标，在农村集体经营性建设用地入市环节取得入市收益的农村集体经济组织，或者再转让环节取得再转让收益的土地使用权人，应向国家缴纳调节金。调节金分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的20%~50%征收。目前《暂行办法》已失效，暂未有国家层面的政策出台，各地政府对土地增值收益调节金收取比例未形成统一标准。

《天津市集体经营性建设用地入市管理办法（试行）（征求意见稿）》（2020年4月30日）：土地增值收益调节金按照出让、出租或者转让集体经营性建设用地使用权、地上建筑物及其附着物收入的5~12%，或者扣除土地取得成本及前期合理投入后增值额的20%~50%征收。具体征收比例由各区人民政府确定。《中华人民共和国土地增值税法》实施后，土地增值收益调节金的征收依据有关规定执行。

《商河县农村集体经营性建设用地出让暂行办法（征求意见稿）》（2020年10月29日）：取得集体经营性建设用地使用权人应当按照合同的约定及时付清土地出让价款及相应税费，入市主体应按财政部门制定的土地增值收益调节金征收使用管理办法缴纳土地增值收益调节金，受让方应按成交价款的4%缴纳调节金。

《增城区集体经营性建设用地使用权入市实施办法（征求意见稿）》（2021年3月31日）：集体经营性建设用地所有权人出让、出租集体经营性建设用地使用权所取得的收益，归拥有集体经营性土地所有权的集体经济组织成员集体所有。

《曹县集体经营性建设用地入市暂行办法（征求意见稿）》（2021年5月14日）：土地增值收益工业、仓储按30%、商业按50%收取收益调节金，资金缴入县财政，纳入地方一般公共预算管理，其他部分归入市主体分配。

《平度市集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》

(2020年12月23日, 试行2年): 根据土地用途、土地等级分别按成交价款的6%~50%计提, 再转让环节按净收益的30%计提缴纳。

从部分城市已发布的关于集体经营性建设用地入市的政策来看, 地方政府通过收取土地增值收益调节金的方式, 与集体经济组织共享土地增值收益, 而传统的集体土地入市方式是在被征收为国有土地后进行出让, 政府享有全部土地增值收益。

截至2018年12月, 33个试点县(市、区)已按新办法实施征地1275宗、18万亩; 集体经营性建设用地已入市地块1万余宗, 面积9万余亩, 总价款约257亿元, 收取调节金28.6亿元^①。据此可计算得出, 33个试点地区在试点期间征收的调节金占入市总价款的比例约为11.13%。部分城市划拨用地转出时, 按不低于申请办理出让手续时的40%市场评估地价标准计算土地出让金, 因此, 从政府土地管理层面对比, 可确定集体经营性建设用地的土地增值收益低于国有建设用地。

确定集体经营性建设用地土地增值收益时, 可参照同区域同类型用地的国有建设用地土地增值收益, 通过修正两种供地方式的土地用途的改变、土地开发后所能达到的基础设施水平、周边设施完善程度、规划限制性条件、土地权利限制等因素影响得出, 但上述因素目前较难进行量化。

在进行集体经营性建设用地土地估价时, 需要结合当地相关政策以及估价目的,

^① 《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》(2018年12月23日, 第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议)。

在确定地价定义时, 分析价格内涵是否包含土地增值收益调节金。同时需要关注在进行估价作业过程中, 仅在地方政府文件或基准地价中规定土地增值收益调节金缴纳比例, 不宜将其作为经科学论证的土地增值收益直接使用。

三、修订《实施条例》对评估机构带来的机遇与挑战

(1) 对土地征收补偿标准进行的修订, 确定征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准根据公布区片综合地价确定, 并要求区片综合地价至少每三年调整或者重新公布一次。估价机构可以为制定区片综合地价提供基础估价服务, 为已公布的片区宗地地价定期更新提供技术支持。

在拟申请征收土地前, 县级以上地方人民政府应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。在此环节, 估价机构可以提供社会稳定风险评估, 对征收土地的社会稳定风险状况进行调查分析, 确定风险点, 提出风险防范措施和处置预案。

(2) 《实施条例》明确了集体经营性建设用地入市条件, 破解了土地估价确定地价定义缺乏依据的难题。随着各地全面推开农村集体经营性建设用地入市改革, 不断扩大试点范围, 越来越多的集体经营性建设用地涌入市场, 估价机构可以在出让、转让、互换、出资、抵押环节提供估价服务, 发挥土地估价在集体土地改革新形势中的作用。

(3) 在村农自愿有偿退出宅基地、土

(下转第52页)

集体土地建设租赁住房的实践进展和困境对策研究

北京大地盛业房地产土地评估有限公司 李嘉欣

摘要 自2017年国土资源部提出“利用集体土地建设租赁住房试点方案”以来，前后两批共18个试点城市开始利用集体土地建设租赁住房，目前各试点城市的项目已进行到不同阶段。为推动政策落地，解决项目大范围推广中可能会遇到的实践问题，本文对我国当前住房租赁市场现状进行分析，并以北京市集体土地租赁住房建设的典型项目为案例，总结集体租赁住房试点项目推进过程中遇到的一些困境，最终从政策层面、金融层面、操作层面等对集体租赁住房的建设提出政策建议。

一、当前我国住房租赁市场现状

如今我国城镇化率已经超过60%，随着城镇化进程的进一步加快，预计在2050年我国的常住人口城镇化率会达到86%。各一线城市和快速发展城市的大规模人口流入，促使当地经济迅猛增长和城市急速扩张，与此同时，外来务工人员的住房问题成为首当其冲应解决的问题。尽管政府每年都在建设大量的保障性租赁住房，但由于建设运营成本高、需求量巨大，大部分中低收入的外来务工人员仍居住于“城中村”或远郊区县，住房条件较差，不能职住平衡。

再看存量住房租赁市场，虽然部分居民手里有多套住房，但由于资金充裕和一些其他原因，市场上闲置了大量的自有用房。除此之外，市面上的一些运营企业滥

用金融工具运作租赁住房，最终导致暴雷事件发生，种种情况致使租赁市场处于不太活跃的状态。

二、集体建设用地建设租赁住房意义

（一）响应国家政策，实现租售并举

近年来，国家在不同层次的会议上号召租售并举，旨在解决不同人群的住房短缺问题。但现在商品房价格普遍处于高位，只有中高收入群体可以承担。在租赁性住房供需矛盾突出的城市，通过集体建设用地建设租赁住房，属于保障性住房的范畴，可以满足中低收入群体、刚毕业大学生、新市民的租赁住房需求，以此推动租售并举目标的实现。

（二）增加房源供应，缓解住房紧缺问题

有计划地提供集体土地用于建设租赁住房，可以为市场上提供大量的租赁房源，在一定程度上缓解租赁住房紧缺问题，还能够缓解中低收入群体的住房压力。同时，绝大多数集租房的环境较个人房源有很大的改善，部分集租房的地理位置还比较优越，用同样甚至更低的价格可以租赁到条件更好的住房，推动“住有优居”目标的实现。

（三）盘活闲置土地，提升农民收入

当前我国土地资源稀缺，人均土地面积远低于世界平均水平，盘活闲置用地是提升土地利用效益的一项重大举措。由于城镇化进程的加快，人口由乡村流入城市之中，村庄内符合规划的无效、低效集体建设用地便可以用作租赁住房的建设。大多数集租房项目的利益分配方式为开发企业给村集体提供保底固定收益加超额分红，对于有可用闲置用地的村集体来说，可以通过这种合作模式享受土地增值收益，并为村民提供源源不断的稳定收入。

三、北京市集体租赁住房项目建设运营情况

北京市作为国家政治、经济中心，房价一直居高不下，“夹心层”及进城务工人

群的租赁住房紧缺问题突出，为了满足此部分人群的租赁住房需求，北京市早在2011年就开始探索集体土地建设租赁住房项目。自2017年北京市被确立为集体土地建设租赁住房试点城市后，迅速出台了一系列配套政策，并制定了集体建设用地供应计划：2017—2021年北京计划供应1000公顷集体建设用地建设租赁住房，供应各类住房150万套以上，其中租赁类住房约占30%。

在18个试点城市中，北京市搭建的政策体系最为完善，从房源、合作方式、建设主体、建设标准等方面进行了明确规定，以此来保障工作的进展。从实践情况来看，北京市目前在建集体租赁住房项目共40余个，项目总体规模大、种类多元，属于试点城市中进展较快的城市，土地供应计划完成情况较好，可以为其他试点城市提供一些实践经验。

北京市南苑乡万科泊寓成寿寺项目：泊寓·院儿，位于北京市南三环，在集租房项目中地理位置优越，面对的主要人群为附近工业园区员工、创业人群、当地有改善性需求的居民。项目总建设面积共4.75万平方米，房源共901套，整体租金水平与附近商品房租金价格相比略低，基本能够覆盖中等收入群体月收入的三分之一，在北京市年轻人合理支付范围之内（约3000元/月）。

泊寓·院儿是全国首个在集体建设用地上建设完成并投入运营的租赁住房项目，属于村企合作开发的商业化租赁项目。于2018

年3月取得立项批复，2020年投入市场中进行运营，截至2021年3月，入住率为100%，运营效果较好。

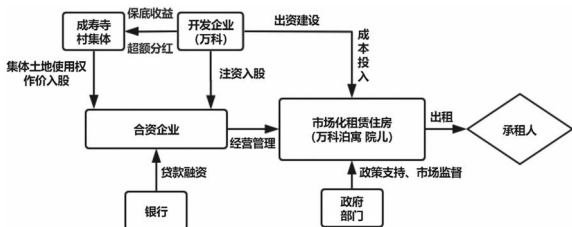


图1 万科泊寓成寿寺项目运作流程图

如图1，成寿寺项目的具体运作内容为：成寿寺村集体成立企业——北京金城源投资管理公司作为立项主体，以土地经营权与开发商万科签署合作协议，将项目建成后45年的经营管理权及收益权转让给万科，万科负责所有建设以及成本投入，村集体每年都可以获得固定租金及超额经营分红，双方成立合资公司作为项目运营的主体，负责成寿寺项目的日常运营。在北京市政府的政策支持下，中国建设银行北京市分行作为集体土地建设租赁住房长期贷款政策的首批试点为成寿寺项目出具贷款方案。

本项目前期为多功能用地，村集体散户作为小商户聚集农贸市场，年收入不足100万元，现打造成服务青年白领群体的精装公寓，并配有共享性的趣味办公场所和开放型商业街区，村集体收益增加了十数倍，真正地将“瓦片经济”变为“楼宇经济”。

虽然本项目在建设、运行过程遇到一些问题，但随着实践的进展，在不断促

进政策体系完善。例如，以前集租房建设标准没有明确的参考文件，只能与住建部门共同协商决定；集体租赁住房的设计规范、标准不明确。本项目的租户大多为有过渡性居住需求的年轻人，若按照商品房标准配置停车位，不适应项目实际情况，可能浪费空间；税费成本高，金融优惠政策较少，并且长时间积压资金可能对企业造成运转压力。为了解决上述实践中遇到的现实问题，北京市在2020年出台了专项政策，能够解决当前集租房建设中大部分共通问题。

四、当前集租房建设困境

（一）各方积极性均不高

集体租赁住房项目中的利益方主要为地方政府、房地产企业、村集体、村民。通过各地的试点实践结果得知，大部分集租房项目的成本回收期在17~25年之间，而且在项目建设前期和运营初期几乎为纯投入状态。另外，由于集租房的产权属于村集体，不能进行抵押贷款融资，积压长时间的资金对开发企业的生存发展不利，因此大部分企业对此类项目积极性不高。

作为一类新兴项目，村集体对于集体租赁住房项目抱有比较高的盈利期望，但此类项目产生的目的是稳定地方房价、促进租售并举目标的实现，因此集租房项目的收益不会过高，村集体获得的收益也会长期处于合

理的范围。目前项目前期推进的一个主要问题是村集体拒绝土地使用权流转，导致当前试点城市项目选址困难，开工项目较少，能够上市运营的项目更是屈指可数。

（二）相关配套政策缺位

关于集体土地建设租赁住房的概念，中央并没有完全明确，对于其政策定位、保障人群等也没有具体规定，导致如今大部分项目属于商业市场化运营范畴，入市运营的项目租金也与周边商品房的租金持平，但其本质上应当属于带有公益性质的市场化项目，因此政策初衷与实际效果有一定的偏离。另外，由于集体土地建设租赁住房属于新兴事物，因此现有的政策法规不能完全适用于项目的建设，在试点项目中也遇到了政策缺位导致项目前期运作困难的问题。例如，用地控规调整、用地性质变更、项目立项、土地使用权不动产登记、工程规划许可证、建筑标准及施工许可证等环节均需政府与开发企业长时间协调处理，当前众多项目更多的是具备地方特色，可复制性较差，不能大面积推广。

（三）项目选址较为困难

在租赁市场比较活跃的大中城市，租赁住房需求最高的地点主要是产业园区附近、市中心、公共交通沿线，但这些地点附近的土地非常稀缺，政府、村集体、开发商更倾向于在这类土地上建造商品住宅。集体土地

供应较多的远郊区县。例如，北京市供应的土地大多位于大兴、昌平、房山等远郊区，但这些区域租赁住房的需求相比主城区内低，只能满足部分工作于市区内，但可以牺牲部分休息时间回郊区居住的家庭型租户需求。以上原因导致集体土地租赁住房土地的供应与需求中产生了错位，项目选址是一项重大难题。

（四）利益分配模式模糊

由于各地、各项目情况存在很大的区别，在村集体与合作企业之间没有固定的利益分配模式。例如，北京市只规定“规范集体建设用地使用权地价评估行为，合理确定农村集体土地入股联营价格”，但根据实践经验来看，对村集体的土地进行价格评估也没有明确的价值参考体系，村集体土地使用权作价入股总价值的评定存在争议，可能存在“漫天要价”等不利于项目推进的现象存在。集体租赁住房项目建设、运营、收益增值的过程中，国家、企业、村集体和村民之间存在着复杂的利益博弈过程，随着集体租赁住房的大批量上市，如何实现多方收益之间的均衡，将会成为一个很大的挑战。

五、结论与政策建议

利用集体建设用地建设租赁住房，在“房住不炒、租售并举”的政策背景下，对于解决大中型城市的住房租赁问题具有重大的意义。但由于政策落地时间尚短，相关

制度体系、实践做法仍然处于探索的过程中，当前试点城市真正建设完成并投入市场运营的项目并不多，在项目运作过程中遇到多项困难，集租房项目推广进程迟滞，甚至有些市场需求较低的试点城市并没有继续推进集租房项目，例如肇庆。根据上文的研究结果，针对集租房面临的困境提出以下政策建议。

（一）完善金融和财税支持政策，提升积极性

虽然集体土地建设租赁住房的项目土地成本很低，但交付的租赁住房需进行精装修，因此其建安成本与普通商品房相比高出许多。项目前期需投入大量资金成本建设，中期投入大量运营费用，但资金回报率低、资金回收期较长，不管是对村集体还是开发企业而言，都处于观望态度。因此应当探索对开发企业的金融支持政策。例如：开发前三年降低或减免税费，待项目运营成熟后再逐步增加相关税费；拓宽融资渠道，鼓励政策性银行长期提供低息、稳定的贷款；允许部分试点城市探索集体建设用地使用权进行抵押贷款等，提升国有企业的积极性，然后以点带面逐步激活集租房市场，吸引其他民营企业投入开发建设中。

（二）加快项目的审批程序

政策落地之后若多年不见实施成效，会在一定程度上打击市场的积极性，因此在集

体建设用地建设租赁住房项目运行过程中，应当完善、补充、制定相关的政策，加快各环节的审批程序，开通绿色通道缩短审定周期。当市场上有了大批量的成品项目运行之后，可以总结各不同类型的城市、项目的实践经验，逐步完善政策体系及实践操作手册，便于在对集体租赁住房政策具有适用性的城市进行复制推广。

（三）探索多样化运作模式

集体土地建设租赁住房项目并不局限于新建，还可对现有项目进行改建，因此部分已经运营的村集体自行建设的租赁住房项目可以由市场化的运营机构改建代营，以此来整治租赁市场，提升租户的权益保障力度。例如，广州市万科泊寓科学城项目原为村集体建成的租赁住房，供附近开工建设单位的蓝领居住，现由万科泊寓公司进行租赁改造，不仅改善了租户的整体居住环境，还能够提升项目的运营水平，提供更好的配套服务。对于开发企业而言，改造成本回收期远远短于新建项目，积极性因此大大提高。在土地供应不足、政策缺位的情况下，可以进行多种模式的集租房项目探索，拓宽渠道。由知名企业对租赁住房进行开发建设，信誉度较高，在运营的过程中还可以开发专业化运营平台，可以稳定租户信心，保障当地租赁住房市场平稳、健康发展。

（下转第57页）

浅析“三权分置”下的农用地流转问题

北京京城捷信房地产评估有限公司 陈晓秋

摘要 近年来，我国农用地市场化程度不断提高，其流转规模也不断扩大，特别是“三权分置”政策提出后，我国农用地的流转市场进入新阶段。“三权分置”政策的提出，对我国农用地的流转起到推动作用，但是在农村土地流转过程中，也有一些我们不容忽视的问题。本文将从“三权分置”的背景下，分析“三权分置”政策对我国农用地流转的作用，分析目前农用地流转过程中存在的问题，并提出相应的解决建议。

一、研究背景

2014年9月，中央全面深化改革领导小组第五次会议强调，要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置，经营权流转的格局。可以说，“三权分置”政策是我国农村土地产权制度改革的必然产物，它的产生符合社会发展的需要。从家庭联产承包责任制的“还权于农”到土地制度改革的“三权分置”，从土地流转到建立农村土地市场的探索，农地产权结构由两权分化到三权，农村土地市场化程度不断提高，既有利于土地资源的优化配置，实现规模生产，又可以增加农民收入。

二、“三权分置”政策对我国农用地流转的作用

（一）有利于实现现代化农业

“三权分置”政策颁布前，我国农地产权结构是两权分化，即所有权和土地承

包权，经营权属于承包人所有。这导致每个承包人只能进行传统农业耕作。我国传统农业的耕种方法分散、效率低下，难以形成规模化经营，农村土地的利用难以高效发挥出来。“三权分置”中，将承包权与经营权分开，放活农村土地经营权，有助于推动小户农民将自己零碎分散的土地流转给农业经营主体，由农业经营主体利用现代化经营手段集中生产经营，可以提高土地的利用效率，实现土地规模化利用和农业现代化。

（二）有利于提高农民收入

“三权分置”中放活农村土地经营权，土地经营权一旦放活，势必会促进农村土地流转的进度，越来越多的农民将从土地中脱离出来，释放农村剩余劳动力。部分不愿意耕种土地的农民将土地流转之后，可以获得相应的土地流转租金，又可以到城里打工，或者从事其他产业，获得一份财产性收入。农民的总收入增加，这将有助于改善农民的生活水平。

三、农用地流转主要问题

（一）农用地流转规模小

现有的土地流转多散见于一些地区农民自发的土地流转模式或者政府扶持型的农业基地建设，没有形成一定的规模。由于农民是农用地流转的主体，农民是否愿意流转，是农用地能否成功流转的前提。要实现大规模的流转，就需要大量的愿意流转的农民主体。而现阶段，各项制度保障不全，部分农民不愿意将手中的地流转出去。另外，由于市场上缺乏相应的农用地流转机构，农民对于流转信息的获取渠道有限，难以及时获得相关消息，严重影响了农用地的流转速度和规模。因此，难以实现大规模流转。

（二）流转程序不规范

农村土地流转随意性大，缺乏完整的流程规范，土地私下流转现象严重，不少农户因为缺乏法律意识或者出于对受让方的信任，土地流转的协议方式多以口头协定为主，没有正式的书面协议。即使签订合同，很多农户也没有深入分析合同的具体内容和细节，当事人之间的权利和义务关系约定不明确。一旦出现纠纷，缺乏及时有效的解决方法。而且，流转行为不规范，操作过程不正规，使农地流转缺乏相应的约束。

（三）流转价格确定不科学

目前的土地流转制度虽然明确规定实行有偿流转制，但是土地流转价格大多数是双方自行协商，缺乏专业评估机构的参与和指

导。很多地方土地流转的价格认定不合理，随意性较大，一方面不利于保障农户的利益，另一方面会打击经营人的投资积极性。另外，在土地流转收益评估体系方面，还缺乏精细化的计算方式，不同地区、不同等级土地流转定价标准不符合市场价值规律。

（四）缺乏市场监管机制

目前，我国大部分农村土地流转市场尚处于起步阶段，还没有形成比较规范的市场化土地流转机制。由于市场化水平低，缺乏政府的引导，以及土地利用方式、市场情况等条件的不确定性，土地流转价格不透明，导致从农民手中流转出来的土地价格往往偏低，由此形成的巨大利益空间极易造成抢租圈地等投机行为的发生。地方政府有关农业部门参与度不够。大部分农村地区没有设立专门的监管机构和土地流转服务平台，对土地流转过程把关不严，事前缺乏对流转主体经营资质、土地流转用途等方面的评估和监督，毁约、口头协议等不规范的操作流程导致土地流转纠纷不断。

四、农用地流转的建议

（一）建立规范的农用地流转程序

首先，政府需制定科学规范的土地流转流程，并设置服务管理体系，让农用地流转过程规范化。其次，第三方中介机构参与并辅助农村土地流转交易，为转让土地承包经营权交易双方提供更加专业、精准、高效的中间服务，使土地流转更加专业化。另外，通过中介机构，农用地相关的交易信息能够更快、更有效

地传播，更能减少双方因为信息不对称带来的损失。最后，政府要以科学化的管理不断改革土地流转模式，创新农用地流转模式，让农民可以选择多样化、合法化的交易方式。

（二）制定科学的农用地流转定价依据

首先，建立土地流转服务平台，利用现有的土地利用数据和城镇地籍数据，加快建立城乡统一的土地资源交易平台；整合城市监测地价、基准地价、标定地价、交易地价及土地成本构成等数据，建立与完善城乡基准地价（交易不发达地区的最低保护价）、标定地价的制定与发布制度；在以往开展的地理国情普查、国土资源调查、经济调查、不动产登记及地价动态监测等工作基础上，建立城乡统一的建设用地地价动态监测系统。

其次，依靠专业的评估机构，进行农用地流转价格评估。农村土地流转价格评估是农村土地流转顺利进行的核心，我国农村土地流转没有一个稳定价格，很多流转主体缺乏对土地流转价格的认识，影响了土地流转

的顺利进行。我国土地区域因素差异大，为了避免发生价格乱象，应在完善土地流转价格评估体系。二十几年来，接受过良好的高等教育且通过职业资格考后，我国数以万计的从业人员从事着各类农用地土地估价和农村不动产权籍登记代理业务，形成了一支具有一定人员规模和一定专业水准的服务队伍，在以往及现阶段农村土地制度改革工作中均发挥了重要的作用。农用地流转过程中要充分发挥土地估价师作用，为农用地流转价格的确定做好服务工作。

（三）建立健全的市场监管机制

建立健全相关的监管机构，政府要加强对农村土地流转的监管和宏观调控。首先，要合理规划、利用土地，引导农民进行正确且规范的土地流转。其次，要严查土地流转工作中的渎职现象，维护农民的合法权益。再者，要加大事前监管力度，引导农民签署具有法律效力的合同，保护交易双方权益。最后，对土地流转过程进行有效的监督、帮助和指导。

（上接第55页）

矿大“不动产估价”课程团队针对课程应用性强、实践性强的特点，积极探索课程教学改革，横向贯通思政育人和专业教学，融理论教学与实践教学为一体，与苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司共建实践教学基地，打造产业合作协同育人新机制。该机制旨在将估价现实情景引入课堂、将估价理论与技术发展及时应用于实践，实现理论与实践的深度融合，以问题为导向，增强

学生的问题意识，培养学生发现问题、解决问题的能力，提升学生的理论素养与实践技能，增强学生职业道德水准和思想道德水平，培养符合行业需求的复合型人才。运行几年来，取得显著的育人成效，矿大学子已连续三届在全国大学生不动产估价评估大赛中斩获特等奖，毕业生受到用人单位的广泛好评。

（矿大《不动产估价》教学团队、苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司 供稿）

北京市不动产登记代理业务拓展思考

北京盛华翔伦房地产土地评估有限责任公司 王晓东 张 伟

摘 要 根据国家和北京市不动产登记代理业务的需求，为落实不动产登记代理及相关工作部署，以健全不动产登记代理业务领域为引领，结合北京市实际情况，依据国家、北京市政策，在借鉴国内外实践经验和房地产经纪行业的基础上，对北京市不动产登记代理业务拓展进行分析，为行业发展提供新动力。

一、背景

为不断适应新形势、新任务对不动产登记代理工作提出的新要求，进一步贯彻落实《民法典》《不动产登记暂行条例》《土地登记办法》《土地调查条例》和《北京市不动产登记工作规范（试行）》等文件精神，促进不动产登记代理行业的健康发展。近年来，实行不动产登记代理制度，培育和发展不动产登记代理中介组织，为社会提供高效安全的代理服务，是不动产登记代理工作发展的必然趋势。

二、部分国家不动产登记代理业务领域现状

（一）日本

日本制定了“司法代书师”相关法律制度。日本政府于1886年颁布《登记法》，1899年颁布《不动产登记法》，对不动产实行登记制度。日本的不动产登记代理人被称

为“司法代书师”。针对司法代书师行业，日本政府于1919年制定《司法代书师法》。1950年日本政府对旧法进行了一次比较完整的修改，并颁布新《司法代书师法》。

（二）德国

德国是典型的权利登记制国家。德国《民法典》规定，不动产物权的设立、移转、变更和废止须经登记而生效，不动产登记具有鲜明的国家公信力。1872年以前，德国的不动产登记机关实行实质审查，存在耗时长、成本高等问题。1872年《普鲁士土地所有权取得法》的诞生，确立了物权契约独立于债权契约而生效的无因性。德国登记机关开始实行形式审查，不再审查债权行为，而是审查物权行为。

三、我国不动产登记代理业务领域部分地区现状

（一）黑龙江

黑龙江省不动产调查与登记代理协会成

立于2005年9月，于2016年3月更名为“黑龙江省不动产调查与登记代理协会”，业务主管单位为黑龙江省原国土资源厅。协会管理范围的整合，促进了不动产调查和登记代理业务的连贯，从而实现调查与登记代理相互促进发展。

（二）台湾

台湾地区同时存在不动产经纪人和地政士（土地登记专业代理人）两种中介人员，前者由不动产交易的“中人”演化而来，主要负责促进交易达成；后者则是发端于清朝的土地代书制度，主要接受委托办理土地登记。台湾土地登记中介人员主要是地政士，中介机构主要是地政士事务所，中介行业组织主要是地政士公会。

四、北京市不动产登记代理业务现状

（一）业务类型

1. 权籍调查

不动产权籍调查一般包括不动产权属调查和不动产测量。

2. 代理领证

北京市涉及业务量最多的是面对一手商品房的首次登记业务（俗称大证办理）和批量不动产权证书办理（俗称小证业务）。

3. 代理查询

原国土资源部颁布的《不动产登记资

料查询暂行办法》对委托代理查询行为作出规定，代理人受委托查询、复制不动产登记资料的，其查询、复制范围由授权委托书确定。

4. 登记代理法律咨询、勘测定界及其他业务

包含法律咨询、勘测定界、协议出让代理、土地一级开发相关手续等。

（二）不动产登记业务总量

以2019年为例，根据最新调研数据，北京市不动产登记情况如下：《自然资源年鉴》（2020年版）显示，2019年全市受理不动产登记申请101万件；完成登簿100.51万件；发放不动产权属证书82.5万本（份），其中《不动产权证书》54.3万本、《不动产登记证明》28.2万份。登记代理业务数量约4000件，分别为：权籍调查约占78%；代办领证约占20%；代理查询约占1%；提供登记代理法律咨询、勘测定界及其他业务约占1%。

可见，北京市不动产登记代理业务中，权籍调查业务是不动产登记业务的主要业务。

（三）不动产登记代理业务机构现状

截至2021年7月北京市范围内登记的不动产登记代理机构业务类型见表1。通过数据分析可知，土地登记代理机构均是以其他业务为主营，兼顾土地登记代理业务。

表1 北京市在册不动产登记代理机构业务类型

业务类型	机构数量/家
房地产土地评估机构	68
土地规划设计机构	7
投资咨询策划机构	6
测绘及科技机构	17
房地产经纪机构	1
物业费评估机构	1
合计	100

(四) 从业人员现状

截至2021年7月，北京市范围内已在中估协登记的土地登记代理人共182人。其中大部分土地登记代理人为从业于房地产、土地评估业务为主的机构。

五、北京市不动产登记代理行业存在的主要问题

(一) 不动产登记代理行业需求减少

随着不动产登记条例及实施条例的颁布、登记部门对于登记要件规定的日趋清晰，自然人办理登记业务已经具备相应的标准和依据，因此代理登记业务的需求会减少。如果不动产登记代理机构以登记手续为主营业务，势必路越走越窄。

(二) 不动产登记代理行业“软件”亟须更新

随着不动产登记代理业务类型的增加，从业人员素质难以满足和适应新增业务的要求。从法律关系、权利制度、登记操作和权属调查等方面来看，从业人员缺乏应有的技术知识储备和熟练的操作技能，对于复杂权

利纠纷的调查处理难以有效应对。

(三) 技术体系支撑不够，未建立行业规范技术指引

关于不动产登记代理行业的服务规范、标准、技术导则等的研究很少，引导不动产登记代理规范、有序、科学发展的技术体系支撑十分薄弱。

(四) 专业技术人员数严重不足

目前，社会对从业人员专业知识的要求不高。从业人员一般不是全职从事相关业务，而且毕业生对登记代理行业缺乏认知，也并没有相应的招聘岗位，所以专业技术人员不足的情况加剧。

六、北京市不动产登记代理业务拓展的建议

为更好地贯彻落实不动产统一登记制度改革，促进不动产登记代理行业科学、有序、健康发展，针对目前不动产登记代理行业存在的问题，应尽快研究完善以下方面。

(一) 找准需求，明确定位

按北京市规定，自然人不能购买商办类房产，其业务需求多在住宅性质房地产的买卖和租赁。从目前情况看，不动产登记代理行业要服务的主要是广大的央企、市属国企、区属国企、乡镇集体企业和房地产开发企业等。从了解潜在服务对象入手，找准需求，满足需求，形成有效市场。

（二）制定行业基本准则

为与现行法律相衔接，规范和指导不动产登记代理行业专业技术，提升行业核心竞争力，应尽快制定颁布不动产登记代理行业国标或者技术准则、技术指引等。

（三）积极承接政府购买服务

我国正在大力推进政府购买服务，因此，不动产登记代理机构可通过积极承接政府购买服务的方式，向行政机关提出承担不动产登记测绘、策划、勘测定界、权属调查、信息录入等整个业务链条的各项工作方案。

（四）培养不动产登记代理专业人才，明确从业范畴

以现有的土地登记代理人考试制度为基础，制定不动产登记代理行业人才培养计划，为专业人才输入把好关，在承接政府购买服务的同时形成的完整业务链条使专业人

才输出有了去处，从而提高了市场对不动产登记代理专业人才的需求。

（五）拓展不动产登记代理业务方向

按照业务分类，不动产登记代理业务可分为登记类、代理类和咨询类。

（1）登记类。需求方主要为个人、企业、机关单位、集体经济组织、宅基地使用权人、集体企业、自然资源所有者代表等。业务形式主要包括首次登记、转移登记、抵押登记、变更登记等。

（2）代理类。需求方主要为土地开发企业、个人、企业和机关单位。业务形式主要包括土地一级开发代理、协议出让代理和出让合同变更代理等。

（3）咨询类。需求方主要为土地开发企业或储备中心等。业务形式主要包括土地一级开发实施方案、土地开发资金平衡方案咨询、土地一级开发融资咨询、土地一级开发成本咨询等。



（上接第40页）

地征收环节，估价机构可以为村民的有偿退出、农村集体经济组织成员内部流转或宅基地征收补偿过程中提供专业服务；在允许以宅基地进行抵押贷款的区域，估价机构可以在村民申请抵押贷款环节提供抵押价值评估服务。

（4）《实施条例》虽明确集体经营性建设用地入市条件但缺乏实施细则，且各城市法律法规和政策具有强烈的地方特色，集

体土地市场未发育成熟，土地估价实操上难题较多，对估价从业人员技术水平要求高，估价机构可聘请相关领域的专家学者进行指导或培训，提高技术团队的专业水平。

（5）估价师在工作中，对《实施条例》《土地管理法》修订前后内容进行全面清理，密切关注新的政策法规、行政规章、地方法律法规和政策，关注这些变化对于土地估价的影响。

“绿色发展理念引领下的不动产估价实践与创新”

第五届全国大学生不动产估价技能大赛 在武汉闭幕

7月17日，“绿色发展理念引领下的不动产估价实践与创新”第五届全国大学生不动产估价技能大赛总决赛在地大（武汉）举行。来自人大、浙大、武大、南农大、华科、地大（北京）、华农、华师大、矿大、东北农大、河北农大、浙江工商大学、重庆工商大学、贵州财大、河南农大、沈阳农大等单位的专家、评委和参赛师生参加本届大赛总决赛。

地大（武汉）党委常委、副校长王华教授，教育部高等学校公共管理类专业教学指

导委员会副主任、南农大欧名豪教授出席开幕式并致辞。地大（武汉）经管学院院长胡守庚主持开幕式。

开幕式后，地大（武汉）经管学院王占岐教授主持大赛特邀报告。南农大党委常委、组织部部长、不动产研究中心主任吴群教授，人大经管学院曲卫东教授、浙大经管学院吴宇哲教授、华师大经管学院院长卢新海教授、矿大环境与测绘学院侯湖平教授和地大（武汉）经管学院院长胡守庚教授分别作了题为《新时代：不动产估价展望》《不



大赛开幕式现场

动产估价本科及研究生教学改革实践探讨》
《产权制度对不动产估价的影响：资源、资产与资本》《不动产估价方法比较》《课程思政视域下不同产估价线上线下混合教学改革探讨》《城乡地价异质性分布形成机制研究》的学术报告。

经形式审查、专家外审、线上决赛，16项作品从全国74所高校提交的140项参赛作品中脱颖而出。17日下午，该16支队伍在地大（武汉）参加总决赛。本届大赛共评出特等奖3项、一等奖5项、二等奖8项、三等奖24项、优胜奖36项、优秀指导教师奖10项、最佳组织奖1项、优秀组织单位10项。



欧名豪教授和刘耀林教授向特等奖获奖团队颁奖



吴群教授和王占岐教授向一等奖获奖队伍颁奖

闭幕式上，华师大公管学院院长卢新海教授、地大（北京）土地科学与技术学院吴克宁教授作为本届大赛评审专家组代表分别进行赛况点评、宣布比赛成绩，欧名豪教授宣布下一届大赛承办单位——中农大土地科学与技术学院，王健副教授代表下一届大赛承办单位进行发言，刘耀林教授、欧名豪教授、吴群教授、王占岐教授、曲卫东教授、吴宇哲教授和行业专家张静女士为获奖团队颁奖，地大（武汉）公管学院党委书记张吉军教授致答谢词。教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会委员、河北农大资环学院副院长张蓬涛教授主持本届大赛闭幕式。

本届全国大学生不动产估价技能大赛由教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会、全国高校土地资源管理院长（系主任）联席会主办，地大（武汉）公管学院、自然资源部法治研究重点实验室承办，湖北永业行评估咨询有限公司、广州南方测绘科技股份有限公司武汉分公司协办。本届大赛进行了现场直播，数万人线上观看了大赛开幕式和特邀报告。本届大赛，地大（武汉）共获一等奖2项、三等奖1项、最佳组织奖1项。据悉，地大（武汉）公管学院同期举行了土地资源管理一流专业建设、土地整治工程新专业建设研讨会并进行了专家学术报告。

第五届大学生不动产估价技能大赛矿大学子夺魁

7月17日，由教育部公共管理类教学指导委员会、全国高校土地资源管理院长（系主任）联席会主办、武汉地大公管学院承办的第五届全国大学生不动产估价技能大赛落幕，中国矿业大学公共管理学院土地资源管理系报送的3件作品在140余份参赛作品中脱颖而出，分获特等奖、二等奖和三等奖。

特等奖作品《徐州市泉山区外余窑路以南原第二毛纺厂住宅和办公楼征收价值评估》创新性地使用地理大数据、住房交易大数据和BP神经网络方法解决了市场比较法中科学化比较因素和修正幅度的难题，弥补了传统市场比较法依赖估价师经验、主观性强的缺点。二等奖作品《徐州市泉山区淮海西路241号一宗科研用地上多幢房地产抵押价值评估》面对科研用地上房地产用途的多样性和不确定性，在梳理当前各类科研用地管理政策的基础上，利用多情景分析确定了估价对象的最高最佳利用状态，为科研用地上不动产价值评估提供了经验借鉴。三

等奖作品《徐州市泉山区中山北路1号盛佳大厦房地产征收预评估》针对估价对象用途多样、工作量大的特点，分类别设定标准房屋，自主开发App小程序实现估价的智能化与批量化。

成绩的取得源自参赛同学和指导教师的日夜奋战与勤劳付出，更得益于“不动产估价”课程所搭建的产学研协同育人机制。早在大赛通知发布之际，课程团队就通过产学研协同育人平台与徐州市苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司的校外导师团队取得联系，共同圈定十余个具有挑战性和现实意义的估价项目，借不动产估价课程设计实践教学之机，动员土地资源管理系20个组、近90名学生报名参加校内选拔赛。在备战过程中，每个估价小组配备校外导师和校内导师各1名，校外导师主要负责带领学生开展外业调研、发现实际作业中的估价难点与痛点；校内导师则负责指导学生设计估价技术路线、开展估价技术创新。苏北公司还定期捐资设立“苏北杯”矿大不动产估价技能大赛，邀请富有经验的业界知名专家、学者、估价师担任评委，对各参赛作品进行点评，最终遴选3组优秀作品参加全国大赛。参赛学生均表示此次参赛受益颇多，不仅锻炼了理论联系实际的能力，更锻炼了从实践中发现问题解决问题的能力，既提升了自身的理论水平又具有实践价值。

（下转第48页）



初次体验了“土地估价师”

——参加第五届大学生不动产估价技能大赛体会

中国农业大学土地资源管理系19级 赵晴云

2021年4月的一个下午，我接到了学校公众号转发的大赛通知《关于举办第五届大学生不动产估价技能大赛的通知（第1号）》。由于在此之前我们并未接触过相关课程，当时的我对“估价”两个字的概念仍十分模糊，却产生了浓厚的兴趣。有趣的是，我将这一消息告诉给父母，母亲疑惑地问：“是不是把商品摆在大家眼前，让大家猜它多少钱，谁猜得准就能得奖？”可见，是这场比赛，让我初次体验了“土地估价师”。

在确定参赛后，王健老师第一时间找到了我们商议比赛的相关事宜，经过多次讨论开会，我们确定了估价主题与对象，展开了一系列筹备工作。在报告撰写前，我们学习了相关课程，读了一些优秀报告，对不动产估价工作有了初步的了解。但是，时间才是检验真理的唯一标准，我们前期所学的一切理论，都需要在我们实地调研、撰写报告的实践中才能进行应用与检验。

报告的撰写过程可谓格外艰难。在反复抉择之下，我们还是选择将四块土地利用类型的两类价值均进行核算，其任务量较大，对我们来讲是个不小的挑战。尤其是我负责的林地经济价值部分，可参考的相关规范和文献很少且不够具体，我只能一边苦苦

探索，一边积极询问有经验的人士。我的稿子一遍遍地被指导老师打回，甚至吃饭时突然有了灵感便立刻打开腾讯会议与老师交流想法。

让我坚持下来的，除了自己的执着和解决问题后的满足感，也离不开队友们的支持与陪伴。我们四个队员都是来自同一宿舍的女生，在后期我们甚至发明了“永动机”模式，即永远保持有人清醒地工作，在自己去休息之前叫醒下一个队友起床干活。虽然报告撰写的过程很辛苦，但和队友之间发生的有趣的小事、解决一个个小问题后的欣喜、失意时大家的慰藉与鼓励，无一不督促着我，将这个比赛进行下去。

终于，我们经过层层选拔、轮轮筛选，从140个参赛队伍中脱颖而出，成为入围决赛的16支队伍之一，奔赴武汉参加最后的决战。

应武汉疫情防控要求，每支代表队仅派出两名队员进入会场，很荣幸，我被推选为其中之一。7月16日下午，我和队友踏入了中国地质大学（武汉）的大门，沿途我们欣喜地探讨着地大的建筑与风貌，体会着这所学校与众不同的风情与气派。

7月17日上午，我们第一次踏入了地大的报告厅，在此我见识到土地资源管理领域

紧随行业前沿 为专业建设添砖加瓦

——参加第五届全国大学生不动产估价技能大赛的体会

内蒙古师范大学参赛组员 关思邈 陈煜 乌云嘎 韩美荣
指导教师 张惜伟 张裕凤

2021年7月8日，经历了“第五届全国大学生不动产估价技能大赛”的决赛第一阶段，即腾讯会议平台线上决赛的激烈角逐，我们小组取得了本次大赛三等奖的殊荣！我们的参赛作品是《锡林郭勒盟哲日根图国营林场森林资源资产价值评估》。

经历过比赛的风霜洗礼之后，平静下来总结了本次为期三个月的参赛历程，从参赛选题、外业踏勘调查、报告撰写、数据处理、线上答辩及专家老师的指导建议，我们不断充实自己的理论知识和实践技能。总结本次参赛过程中的几个重要节点：

首先是参赛选题。作为生态文明建设核心理念之一，自然资源资产概念的提出标志着我国自然资源管理正在并将持续发生重大转变，从只注重自然资源的实物形态，转向同时重视自然资源的价值形态；从注重自然资源的合理配置，转向同时注重自然资源资产的合理处置。而本次大赛恰恰重点突出了“绿色发展理念引领下的不动产估价实践与创新”的主题，对不动产的估价方向和要求提出新的挑战。经过常规与新型估价对象的对比分析，我们将目光锁定在具有前沿探讨

性的“森林资源资产价值评估”方向的选题方向。

其次是估价方法的选取。通过参阅相关文献及估价规程，本次估价从社会价值（现金流分析法）、生态价值（机会成本法、净生态系统生产力法、定量价值估算法）、经济价值（现行市价法）三方面综合测算森林资源资产价值，估价方法中的相关参数主要遵循可获得原则确定，针对线上答辩评委老师所提出的关于地价定义内涵界定，我们也将继续探讨并完善。

最后是外业调查环节。我们在充分咨询估价对象哲日根图林场的工作人员有关林场的基本情况以后，在现场环境下完成了树种识别、土壤环境条件分析、多个样方采集数据等一系列工作外业收集数据工作，分别从生态、社会、经济方面等角度，选择合适的估价方法进行资源资产价值核算。当初稿完成之后，我们依然对作品中的很多细节处理问题有很多担心，再次深入林场开展研究，反复敲定相应参数，以保证报告的真实性和科学性。

在参加第一轮线上决赛汇报期间，我们在

（下转第34页）

对自然资源生态价值评估的思考

——参加第五届全国大学生不动产估价大赛体会

南京农业大学不动产研究中心 刘向南 孔维龙 吴群

2021年7月17日，“第五届全国大学生不动产估价技能大赛”总决赛在中国地质大学（武汉）开赛。

自2021年3月组委会发布1号通知以来，南京农业大学公共管理学院师生全程参与了本次大赛，并最终斩获特等奖。经历选题、方法选择与优化、报告撰写、汇报与质询等环节，经过与各高校师生、学界专家学者的深入交流，我们对于大赛主题“绿色发展理念引领下的不动产估价实践与创新”有了新的认识和理解。因此，本文围绕“自然资源生态价值评估”这一我们重点关注的领域总结了团队的一些参赛感受及对该类评估的几点思考。

一、自然资源生态价值评估的“春天”已经到来

纵观今年各大高校参赛团队的估价选题，不乏有“耕地生态价值评估”“森林公园生态系统服务价值评估”“湖区生态用地价值评估”等方面的选题，在入围总决赛的16支队伍中与“生态”相关的选题占比超过1/3。由此可见，在我国生态文明战略要求与“山水林田湖草”生命共同体系统治理的大背景下，自然资源的生态价值评估已经引起理论和实践各界的广泛关注。

二、何为生态价值？为何开展生态价值评估？——评估目的之审视

无论是进行价值定义还是选取合适的评估方法，都是建立在明确估价目的之上，这对于自然资源的生态价值评估尤为明显。任何一次估价不能是单纯为了评估而评估，更不是单纯为了创新而创新，而必定是服务于特定的现实需求。在特约专家报告及比赛中的质询环节，不止一位老师强调了这一点。当前，自然资源生态价值尚无统一定义，与生态系统服务价值、生态系统生产总值（GEP）、自然资源资产价值、生态产品价值等之间的关系更是众说纷纭。但无论如何，在考虑自然资源生态价值评估要评什么、如何评时，一个基本原则是依据评估目的和现实需求来进行合理安排，考虑是为了对生态保护者进行补偿，抑或是建立生态服务收费机制等问题，没有一成不变、普遍适用的路子。

三、如何开展生态价值评估？——评估路径再思考

选题具有相似性的几个参赛团队在评估中所使用的方法各式各样，但无非为两类，即基于单位服务功能价值的方法（功能价值

法)和基于单位面积价值的方法(当量因子法)。当量因子法是对功能价值法的计算结果进行了一个反算,从而得到各生态系统的每一类生态服务价值当量因子,因此,“自然资源→生态功能量→生态价值量”的思路仍是此类评估的重心。通过比较相关参赛作品,这类评估中有以下问题需深入思考:

1.现有的“单位面积生态系统服务价值当量”研究成果如何应用?

国际上具有代表性的是Costanza的研究,国内有谢高地等人的经典研究成果,均受到我国学者的较高引用。然而,两项研究都已过去若干年份,且都是将宏观尺度作为着眼点。若将以上成果直接应用于特定时点特定估价对象的评估,其准确性如何?应当怎样进行时间和空间修正?这都是值得深入思考的问题。

2.功能价值法中功能量、价值量如何确定?

按照“自然资源→生态功能量→生态价值量”的思路开展评估准确性更高,然而后两个环节的难度也更大。

首先是自然资源生态服务功能量的确定困难,可变性大,固碳释氧、涵养水源、保持土壤等功能与评估对象所在区域的气候、地形、植被等因素高度相关,而气候调节功能、维持生物多样性功能更是难以衡量。

其次是将功能量转化为价值量时,虽方法众多,但不同方法的合理性难以比较,使用不同方法的计算结果也往往差异较大。例如,核算某一生态系统的涵养水源价值时,使用替代工程法(水库建造)和直接市场法

(水价)往往计算结果相差几倍。

3.与主观性关联较大的方法如何使用?

采用调查方式核算较难以量化的生态功能价值的确在理论上可行,然而,在陈述性偏好方法(条件价值法、选择实验法)实践中存在诸多问题。一方面,样本如何选取、样本之间的巨大差异如何处理尚有待讨论;另一方面,调查结果与民众真实的市场行为往往又存在较大偏差。

4.如何统筹考虑生态负价值?

以本团队所评估的耕地生态价值为例。耕地除了具有生态正价值外,不合理的耕作行为还可能带来土壤污染、生态系统退化等负效应。在数据可获取前提下,可将生态负效应统筹考虑进来,以更真实、全面地反映生态价值,也便于通过差别化的补偿标准来规范相关主体的生态产品的利用和保护行为。但对耕地生态负效应的表现、其功能与价值影响的评估面临着更大的困难和挑战。

5.开展自然资源评估指标数据库建设

评估对象相关参数和指标的获取是进行生态价值评估的前提,也是开展大范围、全周期评估的基础性工作。因此,应结合大数据、现代信息技术等,对评估区域的各项参数定期监测、采样,推进区域内评价指标参数库的建设,实现核算数据的动态更新,并建立生态价值定期评估制度。为了指导这一工作的高效、有序进行,自然资源生态价值评估相关国家标准的制定也面临着迫切的需求。

李波摄影作品欣赏



霞浦滩涂 (摄于福建霞浦) ▲



▲ 水上人家 (摄于福建霞浦)

丹巴之秋 (摄于四川丹巴) ▼



秋 (摄于川藏公路) ▼



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

一九二七年八月一日

凌晨二時

中國共產黨打響了武裝反抗

壓迫被反動派的第一槍