



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

- 王广华在2021年全国土地估价、登记代理行业工作会议上的讲话
- 新机遇 新任务 新挑战 不断提升行业成长力 生命力 学习力
- 自然资源管理变革下的自然资源咨询行业新趋势、新使命
- 自然资源评价评估行业发展规划相关思考

准印证号：京内资准字 2015—L0126号

2021 / 12 / 总第320期



“土地登记代理专业人员职业资格”更名为 “不动产登记代理专业人员职业资格”

日前，人力资源社会保障部官网公布了《国家职业资格目录（2021年版）》的公告。根据国务院推进简政放权、放管结合、优化服务改革要求，人力资源社会保障部会同国务院有关部门对《国家职业资格目录》进行优化调整，形成了《国家职业资格目录（2021年版）》。

在专业技术人员职业资格方面，根据国务院行政审批制度改革决策和有关法律法规要求，“土地登记代理专业人员职业资格”更名为“不动产登记代理专业人员职业资格”。



人力资源社会保障部关于公布 《国家职业资格目录（2021年版）》的公告

根据国务院推进简政放权、放管结合、优化服务改革要求，人力资源社会保障部会同国务院有关部门对《国家职业资格目录》进行优化调整，形成了《国家职业资格目录（2021年版）》，经国务院同意，现予以公布。

特此公告。

附件：国家职业资格目录（2021年版）（略）

人力资源社会保障部

2021年11月23日

CONTENTS

目录

要闻报道

- 02 王广华在2021年全国土地估价、登记代理行业工作会议上的讲话
- 06 新机遇 新任务 新挑战 不断提升行业成长力 生命力 学习力

学习六中全会精神

- 09 河北省协会组织企业党支部学习党的十九届六中全会精神
- 10 广东省协会传达学习党的十九届六中全会精神
- 11 重庆市房地产估价和经纪行业党委中心组专题学习贯彻党的十九届六中全会精神
- 11 河北博泰学习十九届六中全会精神
- 12 安徽协会深入学习深刻理解党的十九届六中全会精神
- 12 中瑞国际集团组织学习十九届六中全会精神
- 13 宁夏博源卓越公司支部与宁夏协会联合开展深入学习贯彻党的十九届六中全会精神专题党课活动
- 14 北京中地华夏学习十九届六中全会精神

行业发展

- 15 自然资源管理变革下的自然资源咨询行业新趋势、新使命
- 18 自然资源评价评估行业发展规划相关思考

风险防控

- 22 土地评估行业风险控制若干思考

评估视点

- 25 基于耕地承包经营权、经营权流转的土地权益价格评估思路及方法研究
- 31 浅议公示地价系数修正法结果之取舍——建议改革基准地价评估与更新制度

耕保与评估

- 34 由“三调”数据引发的耕地保护思考
- 36 基于因素法的铜仁市碧江区耕地质量定级研究

业务探讨

- 40 全民所有土地资源资产核算基础工作的探讨
- 45 无人机在城市违法建筑调查中的应用
- 49 关于土地使用权到期后房屋产权如何处理的探讨
- 52 集体经营性建设用地征收补偿价值探讨

地方协会动态

- 57 大兴调查之风：贵州省协会走基层 访实情 强服务
- 59 安徽省协会第六届第四次会员代表大会暨换届大会召开



中国不动产登记与估价

内部资料 免费交流
2021年第12期（总第320期）
（2021年12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）
王永伟 王继尧 韦丽春 邓永忠
丘小春 兰 海 祁晓轩 李俊岭
李胜胜 李菊香 李翔业 吴 芳
吴 玲 邱 斌 张 鑫 张天中
张晓岭 陈兴舞 陈定主 周晓莺
胡 彦 胡育林 费思敏 菊春明
崔真凯 蒋雪松 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：朱文华 鲍丽萍 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12月

印刷数量：1000册

印刷单位：北京地大彩印有限公司

在2021年全国土地估价、 登记代理行业工作会议上的讲话

自然资源部副部长 王广华

(2021年12月15日)



同志们：

大家上午好！很高兴参加2021年全国土地估价、不动产登记代理行业工作视频会议。首先，我代表自然资源部，对会议的顺利召开表示热烈的祝贺！对各级土地估价、不动产登记代理行业协会的同志们、中国土地估价师与土地登记代理人协会全体理事，长期以来为土地估价和不动产登记以及行业管理工作作出的贡献表示诚挚的谢意！

今年是“十四五”开局之年，也是全

面建设社会主义现代化国家新征程的开启之年。在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，全国上下统筹疫情防控和经济社会发展，有力应对复杂严峻的国际环境和疫情、自然灾害等多重挑战，不断深化改革开放，有效实施宏观政策，积极推进创新创业，我国经济总体上持续恢复发展。各级土地估价、登记代理行业协会与广大土地估价和登记代理从业者一起，坚持与国家发展同呼吸、共命运，在经济社会发展中特别是自然

资源领域发挥了独特优势和积极作用，凸显了“专业、高效、担当”的职业精神，取得了来之不易的成绩。下面，我讲三点意见。

一、充分肯定2021年工作取得的成绩

2021年，经过大家的通力配合、戮力攻坚，我们在行业发展和自身建设方面取得了一些突破性进展：

一是土地估价职业资格改革顺利落地。原土地估价师和原房地产估价师整合，按照国务院改革要求，在国办的统一协调推进指导下，经过多轮次沟通协调和不断深化对新老制度转换的认识，自然资源部和住房城乡建设部逐步克服困难，取得共识，共同建立了新的房地产估价师职业制度。在时间十分紧迫的情况下，11月依然举办了改革后的首次职业资格考试，解决了因停考多年导致有志于土地估价事业的年轻才俊报考无门、估价专业人才匮乏等问题，为土地估价行业持续健康发展提供了保障。改革过程虽然一波三折，但各方面持续努力，取得今天的效果，着实不易。

二是“土地登记代理专业人员职业资格”顺利更名为“不动产登记代理专业人员职业资格”。11月，经国务院同意，人力资源社会保障部发布《国家职业资格目录（2021年版）》，“土地登记代理专业人员职业资格”更名为“不动产登记代理专业人员职业资格”，登记代理行业迎来更为广阔

的发展舞台。

三是协会脱钩工作全面完成。协会认真落实党中央、国务院关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的要求，按照自然资源部的统一部署，如期完成了人事、外事、党建、财务等方面的脱钩工作，专业化、法治化和现代化建设不断深入。此外，协会按照民政部的要求和有关规定完成了第五届理事会届内负责人补选，在行业公益援助、技术服务、课题研究、教育培训、自律管理、会员服务等方面做了大量工作。办会理念在实践中不断发展完善，组织能力、服务能力、协调沟通能力不断增强，赢得了行业的信赖和会员的认可。

二、切实履职尽责，努力实现更大发展

行业协会是我国经济建设和社会发展的重要力量，是规范行业市场、加强行业自律、维护会员权益、促进行业发展的重要平台。党中央、国务院高度重视行业协会发展。党的十九届五中全会明确要求“深化行业协会、商会和中介机构改革”。2015年中办、国办印发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，以及2019年经党中央、国务院批准，国家发展改革委、民政部等十部委印发的《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》等文件，都对行业协会履行职责、发挥作用提出了明确要求。各级土地估价、登记代理行业协会要认

真学习领会党中央精神，发挥自身优势，切实履职尽责，努力实现更大发展。

一要加强行业自律。行业协会担负着实施行业自律的重要职责。要围绕规范土地估价、不动产登记代理市场秩序，健全完善各项自律性管理制度，引导行业经营者依法竞争，自觉维护公平竞争的市场秩序。要加强职业道德教育，制定并组织实行业业职业道德准则，大力推动行业诚信建设，引导会员企业履行社会责任，规范从业人员职业行为，不断提升执业水平和敬业精神。要探索建立行业惩戒机制，强化自律性管理约束，促进行业健康发展。

二要践行服务宗旨。行业协会代表本行业企业的利益，必须切实为企业服务，促进行业发展。要引导土地估价、不动产登记代理机构建立完善新型企业制度，强化市场意识，提升服务质量，不断增强市场竞争力。要加强信息服务，及时掌握行业动态，收集发布行业信息，提供专家咨询，组织技术、管理、法规等培训。要研究完善行业相关技术、标准、规范，满足行业规范化、标准化的需求。要搭建沟通交流平台，推动行业交流与合作。要发挥协调作用，帮助解决相关纠纷，维护行业企业合法权益。要做好资质服务，注重土地估价新老制度的转换衔接和土地登记代理向不动产登记代理的过渡，落实好职业资格改革成果，促进土地估价、不动产登记代理专业队伍建设。

三要发挥好桥梁纽带作用。行业协会

是政府与企业之间的桥梁与纽带。要发挥熟悉行业贴近企业的优势，深入开展行业调查研究，积极向自然资源主管部门及相关部门反映行业发展面临的困难和问题，以及会员的合理诉求，提出行业发展的意见和建议。要积极参与自然资源管理相关法律法规、政策及行业标准的研究制定，共同促进行业发展。

三、不断加强行业协会自身建设

今年年初，相关部门数据统计显示，92%的全国性行业协会商会和96%的地方性行业协会商会完成脱钩，全国初步建立起政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织新体制。如何在脱钩后率先实现转型，更好地服务社会发展，如何做强做专，更有效地支撑自然资源管理工作，是各级土地估价、不动产登记代理行业协会面临的重大课题。要对标现代社会组织的要求，不断加强自身建设，建立健全党建引领、自律自治、行业管理相结合的管理体制，努力成为土地估价和不动产登记代理领域治理体系和治理能力现代化建设的一支重要力量。

一要充分发挥党组织引领作用。作为行业协会，不能忽视党建工作。这是我们行业协会健康发展的重要保证。要按照国家有关规定和党建主管部门的有关要求，将党建工作纳入重要议事日程，建立制度，明确党组织的设置形式、职责任务，健全协会党组

织参与重大决策、规范管理的工作机制，促进党建与行业协会管理制度有机融合。协会党组织要切实发挥作用，特别是在营造风清气正的行业氛围方面，要落实全面从严治党主体责任，加强党风廉政建设，尤其要注重培育诚实守信、公平竞争的良好行业风气，以党建为引领，推动各项事业不断开创新局面。

二要不断完善法人治理。要以协会章程为核心，健全完善现代法人治理结构和运行机制，提高协会依法自主水平。要健全会员大会、理事会制度，认真执行换届选举制度，实行民主管理。要做好信息公开工作，年度工作报告、财务工作报告、会费收支以及其他涉及会员切身利益的事项，要主动公开，接受广大会员的监督。

三要深化行业协会改革发展。加快脱钩后协会转型发展，强化在市场中的竞争地位，积极探索行业协会发展新模式，不断提升协会的竞争力、成长力、生命力、学习力。要主动适应新的房地产估价师职业资格改革和不动产登记代理更名带来的新形势、新挑战，认真做好专业人员教育培训规划，建立立足长远、面向自然资源管理未来的高素质专业队伍。要紧密围绕自然资源评价评估、不动产登记等工作，开展课题研究和实践探索，搞好统筹规划，找准工作新的切入点，充分发挥行业专业优势，全力服务自然资源管理中心工作。

四要建立行业联动机制。中国土地估

价与土地登记代理人协会作为全国性行业协会，要发挥自身特点，主动推动，与地方行业协会共同构建协调一致的联动机制，确立行业共同发展目标，形成规划统一、相互支撑、协调发展的行业发展新格局。

自然资源部利用司、登记局等相关职能司局，要按照脱钩不脱管的要求，积极支持协会和行业发展，更好发挥行业协会在提供公益性公共服务的作用，发挥其在开展行业自律、制定团体标准、加强交流合作等方面的独特优势和作用，推进行业制度完善、管理规范、技术创新。在研究制定涉及行业发展的相关规划、政策、标准等的过程中，要注重听取和征询行业协会的意见和建议。对行业协会反映的事关行业发展的重点、难点问题，要认真组织研究，尽力帮助解决。

同志们，让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持更高政治站位，抓住历史机遇，把握历史主动，不断推动土地估价和不动产登记代理行业发展取得新成就，为经济社会持续健康发展作出更大贡献。

最后，预祝会议取得圆满成功，祝大家身体健康，工作顺利，阖家幸福！

谢谢。

新机遇 新任务 新挑战 不断提升行业成长力 生命力 学习力

2021年全国土地估价、登记代理行业工作会议在京召开 自然资源部副部长王广华到会并讲话

12月15日上午，2021年全国土地估价、登记代理行业工作会议在京召开。自然资源部党组成员、副部长王广华到会并讲话。部自然资源确权登记局局长田文彪，部自然资源开发利用司副司长莫晓辉参加会议。会议由中国土地估价师与土地登记代理人协会会长王军主持。本次会议采用视频方式，协会副会长、常务理事、理事及全国35个省级土地估价、登记代理行业协会负责人和工作人员等近500人参加了会议。



王广华副部长在充分肯定2021年协会工作成绩的同时，对行业发展提出要求，一是要切实履职尽责，努力实现更大发展，要加强行业自律、践行服务宗旨、发挥好桥梁纽带作用。二是不断加强行业协会自身建设，

要充分发挥党组织引领作用，不断完善法人治理，深化行业协会改革发展，建立行业联动机制。



自然资源部开发利用司、自然资源确权登记局等相关职能司局，要按照脱钩不脱管的要求，积极支持协会和行业发展，更好地发挥行业协会在提供公益性公共服务中的作用，发挥其在开展行业自律、制定团体标准、加强交流合作等方面的独特优势，推进行业制度完善、管理规范、技术创新。在研究制定涉及行业发展相关规划、政策、标准等过程中，要注重听取和征询行业协会的意见和建议。对行业协会反映的事关行业发展的重点、难点问题，要认真组织研究，尽力帮助解决。



王军会长强调，王广华副部长的讲话非常重要，一定要按王广华副部长的指示，加强党建工作、完善协会法人治理，建立人才培养规划、提高协会竞争力，做好会员服务、引导机构规范发展，强化信用评价管理、完善自律制度，形成行业联动机制、资源共享共同进步。王广华副部长的讲话为行业今后发展指明了方向，我们要认真学习并落实到实际工作中。

会议听取了《中估协2021年工作报告

和2022年工作要点》《职业资格考试专项报告》《2021年土地估价机构、估价报告备案及抽查评审专项报告》《2021年度继续教育和公益援助专项报告》等。



协会第五届第六次常务理事会在京召开

12月15日下午，协会召开了第五届第六次常务理事会，会议采用视频方式，王军会长主持会议，43名常务理事出席了会议。会议表决通过了《中国土地估价师与土地登记代理人协会2021年工作报告与2022年工作要点》《中国土地估价师与土地登记代理人协会2021年财务运行状况和2022年财务预算报告》《关于调整中国土地估价师与土地登记代理人协会第五届专门委员会设置及增补副秘书长的提议》《中国土地估价师与土地登记代理人协会首席研究员聘任管理办法及



建议名单》《2022年度A级资信评级工作报告》《第十三批资深会员（土地估价方向）评选工作报告》。



全国土地估价、登记代理行业联席会在京召开

12月16日上午，协会组织召开了全国土地估价、登记代理行业协会联席会。王军会长主持会议，副会长周维纾、王庆泽、闫旭东出席会议。本次会议采用视频方式，全国35个省级土地估价、登记代理行业协会参加了会议。



会议表决通过了《全国土地估价、不动产登记代理行业协会联席会工作制度》。重庆市国土资源房屋评估和经纪协会课题组汇报了《土地估价行业西部公益援助发展规划》。河北省自然资源评价评估行业协会副

会长兼秘书长崔真凯以《与时俱进 努力开创自然资源评价评估新局面》、上海市土地估价师协会常务副会长兼秘书长费思敏以《以社会组织规范化建设为抓手 加强行业自身建设 提升服务管理水平》、江西省自然资源评价评估行业协会会长高振华以《以诚信体系和文化凝聚力建设为抓手 助推行业高质量发展》、广东省不动产登记与估价专业人员协会秘书长李胜胜以《守正创新谋发展 奋楫笃行干服务》为题作专题发言。



王军会长强调，王广华副部长，自然资源确权登记局田文彪局长、自然资源开发利用司莫晓辉副司长莅临指导工作，充分体现了自然资源部对土地估价、登记代理行业的关心和支持。我们一定要认真学习贯彻落实王广华副部长讲话精神，奋发图强，将行业的事情做好。

王军会长向联席会通报了协会第五届第六次常务理事会议的基本情况。

河北省协会组织企业党支部学习 党的十九届六中全会精神



11月25日，河北省自然资源评价评估行业协会党支部组织行业企业支部召开专题会议，共同学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神。中共河北省人才交流服务中心流动人员委员会委员、第四党总支副书记，河北省自然资源评价评估行业协会副会长兼秘书长崔真凯对《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》进行宣讲。中共河北省人才交流服务中心流动人员委员会第四党总支组织委员，河北省自然资源评价评估行业协会副会长，河北三和土地评估有限公司党支部书记、董事长李开宏，中共河北省人才交流服务中心流动人员委员会第四党总支宣传委员，河北省自然资源评价评估行业协会副秘书长，河北中天圣源房地产评估有限公司党支部书记、董事长武路军，河北新世纪房地产评估经纪有限公司党支部书记、董事长李振禄，河北首佳石房房地产资产评估有限公司党支部书记米联宏等出席会议。会议

由中共河北省人才交流服务中心流动人员委员会第四党总支副书记、河北省自然资源评价评估行业协会党支部书记、河北省自然资源评价评估行业协会副秘书长王世琦主持。

崔真凯强调，《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》内容丰富、博大精深，全面总结新时代中国特色社会主义的伟大成就，指出中国共产党百年奋斗的历史意义。学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神，是当前和今后一个时期的重大政治任务。各企业党支部要全面切实加强党的领导，守正创新，锐意进取，扎实做好全会精神的学习宣传贯彻工作，引导机构党员与群众埋头苦干、勇毅前行，为全面建设社会主义现代化国家、促进行业壮大发展作出新的更大贡献。

会议号召各会员单位以高度的政治责任感和历史使命感，认真学习决议，全面领会党的十九届六中全会精神的丰富内涵与核心要义，将全会精神内化于心外化于行，在行业内迅速掀起学习宣传贯彻六中全会精神的热潮。

（河北省自然资源评价评估行业协会供稿）

广东省协会传达 学习党的十九届六中全会精神

11月22日，广东省不动产登记与估价专业人员协会召开党员扩大会议，传达学习习近平总书记在党的十九届六中全会上的重要讲话和全会精神，以及省社会组织党委和省自然资源厅有关会议精神。会议由协会党支部书记、秘书长李胜胜主持，广东协会在穗专职工作人员参加了会议。

会议强调，协会全员要深刻认识党的十九届六中全会的重大现实意义和深远历史意义，自觉把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和决议上来，大力弘扬伟大建党精神，以更加昂扬的姿态迈进新征程、建功新时代。

会议指出，协会要全面切实加强党的领导，全面落实从严治党要求，支部要积极参与协会重大事项的决议、决策，按照“总揽全局、协调各方”原则，充分发挥党组织在行业改革发展和内部治理的核心领导作用。

会议强调，协会党支部将把学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务抓实抓好，认真组织学习全会精神和习近平总书记重要讲话精神，切实用全会精神统一思想、指导实践，扎实推动协会党建与日常工作的有机融合，把成效体现在做好本职工作、推动行业发展上，积极做好不动产登记与估价行业改革和发展的宣传工作，团结广大会员为广东经济建设贡献行业力量。

（广东省不动产登记与估价专业人员协会 供稿）



重庆市房地产估价和经纪行业党委中心组 专题学习贯彻党的十九届六中全会精神

11月18日，重庆市房地产估价和经纪行业党委召开理论学习中心组（扩大）学习会，专题学习贯彻党的十九届六中全会精神。党委书记陈光宇主持会议，全体党委委员参加学习。

会议传达学习了中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报、《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》。



会议强调，一要继续深入学习贯彻会议精神。要把学习贯彻党的十九届六中全会精

神作为当前重大政治任务，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，在思想上高度重视学习贯彻党的十九届六中全会精神，扎扎实实把党的十九届六中全会精神落实到行业党委各项具体工作中来，推动各项工作尽快落地见效。要领会精神实质，准确把握要义，在学懂弄通悟透内涵上下苦功、用真劲。行业全体党员要深入学习领会党的十九届六中全会精神实质，准确把握党的历史发展的主题主线和主流本质，准确把握党百年奋斗历程取得的三次理论飞跃，牢记中国共产党是什么、要干什么这个根本问题，更加坚定、更加自觉地践行初心使命，紧密联系实际，全面抓好贯彻落实。

（重庆市国土资源房屋评估和经纪协会 供稿）

河北博泰学习党的十九届六中全会精神



11月18日，中国土地估价师与土地登记代理人协会副会长、河北博泰评估有限公司董事长杨金元领学党的十九届六中全会精神。

（河北博泰评估有限公司 供稿）

安徽协会深入学习深刻理解 党的十九届六中全会精神

2021年11月18日，安徽省土地估价师与土地登记代理人协会第七届常务理事会第一次会议在合肥召开。安徽省社会组织综合党委派驻安徽协会党建指导员周勤在会上领学《深入学习深刻理解党的十九届六中全会精神》。

周勤从深刻把握党百年奋斗的光辉历程、辉煌成就、历史意义，深刻把握新时代的历史性成就和历史性变革，深刻把握党百年奋斗的历史经验，深刻把握以史为鉴、开创未来的重要要求等方面，对全会精神作了

阐释。强调学习贯彻全会精神，最重要的是要深刻理解和把握“两个确立”的决定性意义，真正把“两个维护”落到实处，最根本的是践行习近平新时代中国特色社会主义思想，落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署。周勤要求安徽协会结合实际，担当作为，开拓创新，推动省土地估价、土地登记代理行业实现高质量发展。

（安徽省土地估价师与土地登记代理人协会 供稿）

中瑞国际集团组织学习十九届六中全会精神

党的十九届六中全会是在重大历史关头、重要历史时刻召开的一场具有全局性、历史性意义的重要会议。为第一时间学习掌握全会精神，中瑞国际集团党组织积极部署，11月11日



晚，全会公报一经发布，就要求各公司组织全员学习，并于12日上午组织党员、积极分子及合伙人、部门负责人、普通员工等，充分利用电视、网络等收听收看中共中央介绍十九届六中全会精神的新闻发布会。

伟大成就鼓舞人心，宝贵经验弥足珍贵，历史使命催人奋进。党群办公室主任余莉表示，各支部将把学习贯彻党的十九届六中全会精神作为党史学习教育活动的重要内容，进一步细化学习方案，灵活学习形式，深化学习效果；要从十九届六中全会中汲取智慧力量，深

人学习公报里总结出的百年奋斗的“五个历史意义”和“十个坚持的宝贵历史经验”，牢记初心使命，强化政治担当，有效履行好监督服务职能，矢志以专业报国的使命抱负，为实现全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标新征程贡献力量。

与会学习者一致表示，党的十九届六中全会深刻总结党的百年奋斗重大成就和历史经验，吹响了全面建设社会主义现代化国家的冲

锋号，必将进一步凝聚共识、抖擞精神，带领全体中华儿女在中华民族伟大复兴的新征程上再创新的辉煌；作为新时代的亲历者、实践者、见证者，荣耀在身、使命重大，要强化学习，不断提升专业实力，用高品质服务助力国家和首都经济建设，当好第二个百年奋斗目标路上的开拓者、拼搏者、奋斗者，在新的赶考中交出令人民满意的合格答卷。

（中瑞国际集团 供稿）

宁夏博源卓越公司支部与宁夏协会联合开展深入学习贯彻党的十九届六中全会精神专题党课活动

12月2日，中共宁夏博源卓越土地房地产资产评估规划测绘有限公司支部委员会（以下简称宁夏博源党支部）与宁夏土地估价师协会联合开展了深入学习贯彻党的十九届六中全会精神专题党课。宁夏博源党支部全体党员及协会会员党员30余人参加了会议。宁夏土地估价师协会会长、宁夏博源卓越土地房地产资产评估规划测绘有限公司董事长、党支部书记祁晓轩主持并宣讲。

祁晓轩从为何要总结党百年奋斗的重大成就和历史经验、八个数字学习全会公报、四个维度认识党的十九届六中全会决议及十八大以来党和国家事业取得的历史性成就四个方面对党的十九届六中全会精神进行了深入阐释、系统解读。与会人员一致认为，本次专题党课主题鲜明、内容深刻，听了以后深受启发，对全会的主要精神有了更加深刻的理解，对全会的

重大意义有了更加全面的认识，对全会的重要部署有了更加准确的把握。

祁晓轩强调，全体党员要把深入学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务，一是同学习习近平总书记“七一”重要讲话精神、习近平总书记视察宁夏重要讲话精神结合起来，同党史学习教育贯通起来，提高政治觉悟，提升思想境界；二是要深刻把握决议的精神实质和核心要义，不断从党的奋斗历程中汲取智慧和力量，更加坚定用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，真正在见行见效上下功夫、在落实落地上见真章；三是要把学习贯彻全会精神 and 当前非公企业实际结合起来，深入学习贯彻中央相关精神，正确认识非公有制经济在我国国民经济中的地位 and 作用，在配合中央、

自治区常态化疫情防控的同时，高质量做好自然资源领域相关的各项工作，与伟大祖国、伟大人民一道为实现第二个百年奋斗目标

标和中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗！

（宁夏博源卓越土地房地产资产评估规划测绘有限公司 供稿）

北京中地华夏学习十九届六中全会精神



11月24日，北京中地华夏土地房地产评估有限公司董事长张红组织公司部分党员和群众认真学习中国共产党十九届六中全会精神。

（北京中地华夏土地房地产评估有限公司 供稿）

（上接第17页）

资源领域咨询工作的依据，首先要完善自然资源相关法律，其中需重点完善自然资源开发保护、空间规划、自然资源资产产权、自然生态保护修复等方面的相关法规、政策。按照国家生态文明建设和自然资源制度改革相关要求，构建自然资源治理联动、政府与市场共同运作、社会高效参与的现代管理体制机制，不仅需要综合性、全局性的顶层设计，更需要广大自然资源领域从业者对现行法律存在缺位或不完善之处进行研究，完善自然资源相关领域在法律、法规、政策上的系统性和程序性，推动我国自然资源领域的制度化、法制化建设，实现更好的自然资源综合治理能力。

三是做好技术攻关工作。党的十八届三中全会以后，国家对地方各级政府要求在自然资源管理职责上做到资源管理、产业管理、生态

管理和资产管理等职能的融合，并逐步强调市场在资源配置中起决定性作用。在此形势下，自然资源领域各类业务也向着综合化、产业化、一体化方向发展。加快对自然资源领域的基础标准、法律规范、管理流程、信息化平台的梳理整合，解决现行自然资源管理存在的体制不适应、技术不全面、标准不统一、数据不一致等问题，将是未来自然资源咨询领域从业者的一大使命。因此，如何在自然资源新的配置和利用方式作用下，尤其是自然资源所有者权益领域，建立自然资源资产核算体系、加快自然资源实物量统计和价值量核算、编制自然资源资产负债表、建构自然资源资产管理考核评价等，需要广大从业人员做好自然资源领域内在调查、评价、规划、评估、监管等关键步骤上的技术攻关。

自然资源管理变革下的 自然资源咨询行业新趋势、新使命

陕西华地房地产估价咨询有限公司 石桂琴 殷兆伟

摘要 党的十八大以来，党中央坚持统筹“五位一体”总体布局、推进“四个全面”战略布局，提出了一系列具有重大影响和深远意义的新理念、新思想、新战略。对于广大自然资源咨询行业工作者，我们要笃定信念，凝心聚力，在党的创新理论和战略部署指导下，持续推进自然资源禀赋、权属、开发利用、整体保护和综合治理等各项重大改革创新，开展自然资源开发利用效益提升的理论与技术探索，不断完善自然资源管理制度体系，全面贯彻新发展理念，积极支撑保障构建新发展格局。

一、自然资源产权管理新时代下的业务类别

长期以来，我国自然资源管理体系错综复杂：组织上统一与分区管理并存、资源类目标上实现分类管理、各级政府基于本级政府事权行使本行政辖区内的相应管理职能。中央与地方分级管理、多元分治的管理模式导致以往自然资源分类边界模糊、资产底数不清、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等诸多问题。为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，履行所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，着力解决自然资源所有者职责不到位、各类规划交叉等问题，2018年3月，全国人大十三届一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，批准成立自然资源部。自然资源部的成立宣告自然资源“九龙治水”式管理的结束，标志着我国进入了“自然资源产权管理”的新时代。

党和国家组建自然资源部，赋予其“树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，统筹山水林田湖草系统治理”历史使命，对加快推进生态文明建设、全面建设社会主义现代化、加快完善社会主义市场经济体制具有重要意义。自然资源咨询领域的业务类型也由以往土地一个维度延伸到覆盖土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域、海岛等，资源空间涵盖到陆地和海洋、地上和地下。按照统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的“两统一”职责，自然资源业务分解到调查监测、确权登记、所有者权益、空间规划、用途管制、开发利用及生态修复等领域。

二、自然资源“四化”新挑战

党的十八大以来，党中央高度重视生态文明建设发展，提出了一系列具有重大影响和

深远意义的新理念、新思想、新战略，为加强自然资源管理指明了方向。随着国家经济和社会的发展，自然资源逐步显现出系统化、资产化、产业化和信息化四个维度的变化：

一是自然资源的系统化。自然资源管理领域的变革是由一元发展到多元、单一类资源发展到山水林田湖草的综合治理，管理目标也由自然资源的经济效益最大化到追求自然生态可持续发展的综合效益最大化。自然资源管理的形式由孤立的自然要素之间的“点线关系”，向生态系统一体化“网络关系”转变，迫切要求自然资源治理向全新、系统的管理理念转变。习近平总书记指出：

“山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。”形象地阐述了自然系统的统一性和各种自然要素的相互依存性。正是由于自然资源管理的系统性、整体性，要求每位自然资源咨询领域从业者必须破除原有的单一分散思维方式。例如：以往的城乡规划重心在城镇，侧重于发展；土地利用总体规划侧重于资源保护的刚性要求；而以“多规合一”为基础的国土空间规划则要求发展和保护并重。国土空间规划覆盖全域，涵盖自然资源多个门类，这就要求规划从业者从现状踏勘到现状问题解决，必须从系统的角度看问题，统筹兼顾，整体施策，全方位、全地域、全过程地开展自然资源领域相关工作，提出解决策略，形成空间方案，完成各项专题。这些无疑对行业从业人员自身素质和从业人员团队间的沟通都是很大的挑战。

二是自然资源的资产化。2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，要求“统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设”。自此，国家明确统筹推进自然资源资产化改革的时间表与路线图。随着国家推进自然资源资产化，对于自然资源咨询领域从业者，一方面是自然资源资产量化业务的延伸——自然资源的资产价值核算、计量、评估，以及探索多样化有偿使用方式和使用补偿机制，健全耕地、草原、森林、湿地等资源保护与占补平衡，完善自然资源节约集约利用评价等；另一方面，自然资源的“量化”工作产生了一系列衍生品，如自然资源资产交易抵押贷款、资产支持证券、信托等金融产品；国家在重点生态功能区设立了转移支付；部分地方也在探索建立跨地区的生态补偿；利用自然资源资产化明晰自然资源利用税征收税基，这些“自然资源+金融”“自然资源+转移支付”“自然资源+生态补偿”“自然资源+税收”等衍生品对自然资源咨询领域工作者跨多学科知识提出了更高要求。

三是自然资源的产业化。在生态文明建设和自然资源产权管理的背景下，自然资源管理工作迫切需要构建一个涵盖自然资源全领域、多门类、广纵深的自然资源产业网：产业链条上，从“摸清家底”的自然资源清查到自然资源价格评估和保护、利用，再到自然资源的综合整治和生态修复；资源门类上，从土地资源、矿产资源到“山水林田湖草”生命共同体，再到涵盖生物资源、

气候气象资源的跨学科、跨部门管理组合；空间利用上，从陆地延伸到海域，从地上延伸到空域和地下；跨度上，从遥感等广域层面到宗地确权登记的微观层面。可以说，自然资源咨询领域业务间的联系更高、交叉更频繁，尤其是由于自然资源资产化的运作，从事某一领域的从业者，面对处于自然资源基础或统筹地位的业务通过产业链延伸到本地区的其他业务将比其他“后入者”更加容易。以国土空间规划业务为例，由于国土空间规划涵盖资源信息量较大，绵延周期较长，数据基底较烦杂翔实，因此国土空间规划业务承接单位将比其他单位有更好的信息资源积淀，其在本地区承接其他类别的咨询业务将更加便利。因此，自然资源产业化将导致自然资源咨询行业的“马太效应”被放大。

四是自然资源的信息化。随着自然资源相关业务资质的进一步放开，入局者也在逐步增多。近年来，阿里、腾讯、百度、华为等互联网企业除在布局多地的智慧城市、时空数据外，也逐渐深入国土空间规划、地理信息大数据、林草大数据、地灾防治、气象信息化等领域，自然资源的信息化将导致领域供应商迎来新一波洗牌。虽然更多的企业介入有助于推进自然资源领域相关行业的良性发展，但与此同时，HBAT、通信运营商等跨行业入局者进入，尤其在互联网大数据运作下，传统的自然资源领域服务单位将面临专业人才流失的巨大危机。面对自然资源信息化带来的巨大变革，自然资源咨询领域从业者要充分地运用地理信息系统、遥感、大数据等高新技术和方法，加强对自然资源

保护、开发、利用的分析评估和监测监管，为科学决策提供依据。此外，自然资源咨询领域从业者也要进一步推进自然资源系统新型智库体系建设，加强与其他智库的沟通联系，充分发挥智库咨政建言、理论创新、政策研究、决策评估、舆论引导、社会服务等重要功能，以科学咨询支撑科学决策。

三、多元系统化的自然资源领域业务转变

自然资源管理不是各类自然资源管理的简单叠加，而是一场系统性、整体性、重构性的变革，必须破除原有单一分散的资源管理思维方式，用系统论的思想看问题，构建系统完备、科学规范、运行高效的职能体系，提升自然资源领域治理体系化和能力现代化。面对自然资源管理理念的转变，自然资源领域相关业务的变革，必须要实行三个维度的转变：

一是做好基础理论研究工作。当前，自然资源领域科学理论研究短板突出，前沿理论和技术鲜有领跑。基于此情形下诞生的自然资源领域前瞻性、引领性、储备性的课题较多，如对自然资源界定、属性、分类，以及对各类自然资源在所有制性质、权利类型、权能形式、配置方式、价格成因等相关理论渊源和形成机制的研究等，这就要求自然资源咨询从业者以自然资源管理现代技术发展为支撑，扎实推进基础理论研究，实现相关科技成果转化。

二是做好法律制度研究工作。丰富自然

(下转第14页)

自然资源评价评估行业发展规划相关思考

河南省中土地房产评估有限公司 唐百楷 李冰 伊进龙

摘要 近年来，自然资源评价评估行业(以下简称行业)作为专业化市场中介服务行业得到长足发展，服务领域、市场规模、体系建设不断扩大提升，从业机构和人员在更深更广的领域以独立、客观、公正的专业素养为市场主体提供优质专业技术服务，尤其在服务产权交易、促进市场发育、维护资产所有者和投资者权益中发挥了重要作用。目前，行业主要相关业务主要由土地估价机构承担。本文从行业现状及问题出发，分析目前面临的机遇与挑战，对行业健康持续发展提出几点建议及措施，仅供参考。

一、现状及问题

(一) 行业管理现状及问题

按照《资产评估法》相关规定，自然资源部管理职能主要是宏观层面的，通过制定评估基本准则、评估行业监督管理办法等，建立并完善资产评估各项规章制度，保障行业健康发展。设区的市级以上人民政府有关评估行政管理部门依据各自职责，负责监督管理评估行业。

评估行业协会依据评估基本准则制定评估执业准则和职业道德准则，依照法律、行政法规和章程施行自律管理。

目前评价评估领域形成行政监督管理与行业自律管理有机结合的管理模式，行业协会接受自然资源主管部门的监督。两类管理目标一致，各有侧重，相互衔接，形成监督管理合力，保障行业有序健康发展。

目前，中国土地估价师与土地登记代理人协会已印发实施《土地估价行业评估执业行为准则》和《土地估价行业职业道德准则》，土地估价专业评估基本准则和评估行业监督管理办法尚未颁布实施，为了行业健康有序发展，需要进一步加强管理。

(二) 行业发展现状及问题

1. 行业营收情况及问题

目前，出让、抵押评估等传统评估业务市场整体规模受政府“放管服”相关要求影响持续减少。传统评估业务跟生态价值评估、资产清查、资产负债表编制、社会风险评估等新兴业务相比占比过高，且业务类型单一，导致同质化竞争日益激烈，机构抗风险能力弱，部分机构为招揽业务存在不正当竞争行为。

2. 从业人员情况

由于土地估价师考试近年停考原因，目

前行业新鲜血液供应不足，存在人员老化问题。随着《住房和城乡建设部自然资源部关于印发〈房地产估价师职业资格制度规定〉和〈房地产估价师职业资格考试实施办法〉的通知》（建房规〔2021〕3号）的颁布实施，这一现象将得到有效改善。

二、机遇与挑战

目前，我国处于促进房地产市场平稳健康发展的大环境，行业作为房地产市场重要的中介服务行业将迎来更大的发展机会。我国处于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的阶段，自然资源评价评估市场空间广阔，生态价值评估、资产清查、资产负债表编制、社会风险评估等新兴业务市场有待拓展，新兴业务及咨询业务市场规模有望逐年上涨甚至追平、超越传统业务。

综合国内形势情况，目前行业面临重大发展机遇。

同时行业在前进的道路上也面临诸多挑战，随着进入行业的机构逐渐增加，竞争愈加激烈，各个机构要认清目前形势，做好自身定位，在竞争中促进提高，做到在竞争中求生存，在竞争中求发展。

三、建议及措施

针对以上情况，为了行业健康有序发展，现提出以下建议及措施。

（一）更好发挥政府职能、提升行政监管能力

1.完善政策体系，引导行业发展

自然资源主管部门制定规章制度和行业发展规划，加强自然资源评价评估行业监督管理。落实自然资源分等定级价格评估的制度、标准、规范，拟订项目实施方案和细则并定期修订，建立政府公示自然资源价格体系。开展自然资源等级和价格监测，制定自然资源评价评估项目评审标准。适时召开行业表彰大会，对行业做出突出贡献的机构、个人给予表彰。

自然资源主管部门在严格履行土地估价机构备案管理法定职责的同时，落实“放管服”改革要求，维护行业从业人员正常权益，防止机构以不正当手段招揽业务，为市场主体营造公平的竞争环境，维护行业市场秩序。

2.健全监管机制，加强行业管理

自然资源主管部门建立智慧化监管平台和标准化评判标准，综合运用“双随机、一公开”监督和日常监管，通过“部门联合、上下联动、信息共享”，对机构的备案情况、人员情况及报告质量进行监督检查，建立健全机构信用档案及行业退出机制，加强对土地估价机构的监管。

落实设区的市级以上自然资源主管部门责任。设区的市级以上地方人民政府有关评估行政管理部门按照各自职责分工，对本行政区域内的执业的评价评估相关机构进行监

督管理。

自然资源主管部门依法履行对行业协会的监督职责，从其自律管理、会员信用档案建立、会员风险防范机制的建立、从业行为的规范、文化建设、继续教育的创新与实用性等方面进行监管。

3.加大政府投入，抓好平台及科研建设

加大政府投入，研发关键技术，建立行业成果规范管理与交流系统，局部形成地域研究特色亮点，培育领先研究方向。

建立公示地价信息平台。整合公示地价相关资料，实现行业数据的整合、信息的发布及查询。

(二) 提升行业协会自律管理水平

1.以党建为引领带动协会建设

推进行业协会建立基层党组织，充分发挥党组织的核心领导作用和党员的先锋模范作用，架起企业与上级党委、政府紧密联系的桥梁。

2.发挥协会优势，助力行业发展

发挥协会公信力影响力，引导行业整合与多元化发展。发挥协会的专业优势，加强技术交流、技术课题研究、技术指引、技术仲裁和技术援助。积极完善行业自律监管体系，利用估价师协会网站及微信公众号，实现行业数据的整合和信息发布。

3.健全土地估价机构资信评定机制

按照公平、公正、客观的原则，进一步改进评定标准。鼓励和引导土地估价机构积

极参与申报。

4.改进土地估价报告抽查工作

进一步改进土地估价报告抽查工作，要做到公平、公正、公开。定期进行经验提炼和学习总结，提升行业整体报告质量。

5.加强技术培训，提升专业水平

加强估价师年度继续教育学时管理，推动继续教育内容多元化，常态化开展新兴业务培训，注重新技术应用的讲解和示范，实现新技术推广及共享。

(三) 提升土地估价机构实力及执业质量

1.发展壮大龙头企业，引导中小机构健康发展

以市场为引领，不断发展壮大龙头企业，促进企业规模化与集团化运营，发挥龙头带动作用。

引导中小机构做专做精，提升执业质量，实现大、中、小机构差异化、多元化发展，形成帮扶机制，提高机构收入和社会地位。

各土地估价机构做好自律管理的同时，要科学确定发展目标，制定发展规划。加强公司管理，向管理要效益，向素质要效益，向质量要效益。按照既定规划，脚踏实地，逐步做优做强。

2.积极拓展服务领域，大力开拓新兴业务

巩固优化传统业务，延伸业务链条，积极扩展生态价值评估、资产清查、资产负债

土地评估行业风险控制若干思考

永业行（湖北）土地房地产评估咨询有限公司 贾书佩 贺肖肖

摘要 由于土地市场的特殊性，土地评估行业呈现出涉及国有资产多、估价对象价值量大、执业人员专业性要求高等特点。正因如此，土地评估行业往往存在较大的行业风险。如何有效地控制风险，成为所有评估公司亟待解决的问题。本文通过梳理土地评估行业的现状及风险点，提出有针对性的风险防范建议，为评估公司及估价行业从业人员更好地防范和化解风险提出合理化的意见建议。

一、土地评估行业现状及风险点分析

随着我国土地使用权有偿使用制度的建立，土地评估行业逐步形成，并在几十年的发展过程中不断改革、完善。随着土地评估行业的壮大，估价机构及估价人员数量不断增长，土地评估行业呈现出机遇与风险并存的行业特点。经梳理，土地评估行业现状及存在的风险点大致有以下五点。

（一）涉及国有资产项目多，价值量大

土地评估行业建立的初衷就是公平、公正地确定土地在市场交易过程中的价值。由于土地供给由政府主导特性，政府往往将土地作为一项重要的国有资产，通过在土地市场进行“招拍挂”出让，对土地资产进行合理的配置。评估公司出具的土地价值评估报告成为土地底价确定的重要参考依据。

近年来，土地市场持续火爆，热点城市土地价格不断攀升，几亿甚至十几亿元的土地数量不断增加，涉及的国有资产价值量巨大且呈现增加趋势。对价值量巨大的国有资产进行评

估，稍有不慎就会造成大量的国有资产流失，这成为土地评估行业最大的风险点所在。

（二）评估资料收集存在一定困难

司法鉴定项目作为土地评估行业业务来源的重要组成部分，是资料收集最困难的评估业务之一。由于司法鉴定的特殊性，部分项目存在被告不愿意配合提供项目评估资料的问题。评估公司作为第三方鉴定机构，不拥有从相关部门调取项目评估所需资料的权利，导致资料收集只能寄希望于法官或者律师的协助。如遇到法官或者律师对评估工作不了解，不愿意配合调取资料的情况，资料收集将十分困难。

同时，由于司法鉴定项目的评估周期、法院要求等限制，部分评估公司为了按时完成法院委托的评估任务，在资料收集不全的情况下，仅以自己设定的假设条件为依据进行评估，草率出具正式评估报告。一旦假设条件与实际情况不一致，评估价值与实际价值存在巨大差异，引起被告或法院的质疑，势必给评估公司带来巨大风险。

（三）收费金额大，存在灰色交易可能

土地由于稀缺性，价值量可能较大且具有良好的保值增值特性。企业常把土地作为优质资产抵押给金融机构进行贷款融资。部分土地使用者希望通过多支付评估费的方式让土地评估机构对土地价值进行高评，以获得更多的贷款。这就使评估中存在灰色交易的可能，成为评估公司面临的另一风险点。

（四）土地市场调控政策频出，土地价格把控难度不断加大

2016年以来，房地产市场持续火爆，房地产企业的拿地意愿不断增强，土地市场竞争日趋激烈。为了防止土地市场大起大落，维护土地市场健康、平稳发展，各地政府相继出台了多方面的土地调控政策，政府对土地市场的调控力度不断升级。

以武汉市为例，自然资源管理部门先后出台了提高竞买保证金比例、限时缴纳土地出让金、“限地价、竞配建”、“搭配供地”、“集中供地”等多轮土地市场调控政策，以确保武汉市土地市场的健康平稳发展。由于土地市场的特殊性，土地价格受相关土地调控政策的影响极大。如何准确把握土地政策，科学准确地评估出不同市场环境下的土地价格，是评估公司关注的重点。一旦对市场及相关政策把握不准，出现土地价格偏离市场的情况，评估公司将面临巨大的风险。

（五）土地估价师执业风险逐渐加大

2014年之后，土地估价师考试暂停，

新增土地估价师数量锐减。对于规模较小的评估公司来说，估价师数量往往不能满足所有项目的需要。此类公司多数采取估价员撰写，估价师指导并签字的模式来出具正式评估报告。部分项目估价师未全程参与报告的撰写，不能全面了解项目的基本情况及存在的风险，导致报告出具后一旦出现问题，需估价师出面时，无法作出合理解释，使得估价师面临巨大的执业风险。

二、土地评估行业风险控制若干思考及建议

（一）建立健全委托、资料收集流程和相关规章制度

《资产评估法》第二十三条明确规定：“委托人应当与评估机构订立委托合同，约定双方的权利和义务。”以此为依托，评估机构应当在评估业务正式开展前与委托方订立委托评估合同，并告知委托方评估所需的基础资料。如委托方提供的资料不齐或资料存在瑕疵，估价机构应与委托方共同完善相关资料，资料收集无误后再开展正式的评估业务。如资料确存在瑕疵的且不能解决的，应及时终止该评估业务，以此来保证评估业务的正常开展，同时降低评估机构及评估人员的风险。

（二）严格执行报告三级审核制度，不断提升估价师执业能力

根据要求，各评估机构均已建立报告三级审核制度。但在项目实际进展过程中，由

于项目时间要求较紧等原因，很多评估机构在部分项目上简化了三级审核制度，导致出具的报告存在瑕疵甚至重大错误。一旦报告中的问题造成国有资产流失或者引起社会不良影响，估价机构和估价师均存在巨大的风险。因此，估价机构应严格落实报告三级审核制度，必要时还可以采用线上OA系统对审核过程进行全过程监管，做到每个报告的审核过程都能追溯，便于报告出具后对报告质量进行抽查。同时，对签字估价师进行定期的培训及考核，不断提升估价师的业务水平与执业能力。

（三）规范业务人员的从业行为

土地估价活动涉及环节多，从业人员构成比较复杂。在估价机构中，业务人员往往只负责承揽业务，不负责报告的撰写、签字等评估工作。正是由于这种情况的存在，部分业务人员往往为了促成项目落地，会尽可能满足委托方的要求，对评估值或者评估过程进行干预。一旦估价机构对业务人员的管理不规范，就极易出具评估值偏离市场价值的评估报告，对公司及估价师造成极大的风险。因此，估价机构在选聘业务人员时不仅要对其业务能力进行考察，还应对是否为执业估价师、职业操守等方面进行评估，最大限度规避业务承接过程中产生的风险。

（四）定期开展自纠自查工作

估价机构为了增强自身的竞争力，往往会承接各种类型的估价业务。规模较大的估

价机构每年都会出具成百上千份估价报告。公司应组织资深估价师定期对出具的报告进行抽查，归纳总结报告中存在的问题及复杂项目成功经验，不断完善评估报告内容，为出具高质量的报告打下坚实基础。另外，还可以建立估价师奖惩机制，对于报告质量评审多次不合格或者职业操守存在问题的估价师，可以采取暂停执业、扣除绩效奖金甚至开除的惩罚。

（五）成立风险控制领导小组

估价机构应成立由一把手领导总负责、资深估价师参与的风险控制领导小组，一旦某个报告出现需要向主管部门解释的情况，应及时跟委托方、审计部门、主管部门负责人进行沟通，了解事情的原委及报告中需要解释的问题，对主管部门提出的问题进行合理的解释，做好解释工作的同时，尽量将影响降到最低。

三、结语

随着国家对评估行业监管制度的不断完善、监管力度的不断加强，风险控制成为各评估机构经营过程中的重中之重。评估机构只有更加重视风险控制工作，严格执行报告三级审核制度，加强对业务承接行为监管，定期开展自纠自查工作，积极组建风险控制领导小组，才能从根本上防范和化解行业风险，使得公司自身和整个行业都能健康平稳运行。

基于耕地承包经营权、经营权流转的土地权益价格评估思路及方法研究

广西方略土地房地产评估有限公司 罗翠兰 刘陶琨

摘要 发展多种形式的适度规模已成为未来农业发展趋势，由此产生的土地承包经营权与经营权分置的条件已经基本成熟。本文主要从土地承包经营权与经营权分置的条件进行分析，界定耕地承包经营权与耕地经营权流转的内涵及权益差异特征，有针对性地提出了收益还原法应用的思路与技术要点处理方法，以此实现耕地承包经营权、经营权流转有效估值与关联研究。

随着我国农业现代化进程的推进，农村家庭承包耕地流转的速度呈加快态势。据统计，全国家庭承包耕地流转面积从1994年的0.09亿亩增长到2019年的5.54亿亩，25年间增长了61倍多。至2019年，农村土地流转的形式相应呈现出主体多元的发展态势，主要包括出租（转包）、转让、互换、股份合作等，其中又以出租（转包）为主流。采用这种方式流转的耕地在2019年就达到4.46亿亩，占全年耕地流转总面积的80.51%。家庭承包耕地流转提速，流转方式逐步趋于多样，是在《民法典》《农村土地承包法》等国家法律、法规体系完善，以及实施乡村振兴国家战略的背景下，乡村市场活力得到进一步激发的体现。由此，经营权从土地承包经营权中分离出来，并作为独立物权在农用地市场交易中实现价值显化，将成为常态，客观上要求在国家已有的农用地、集体土地估价技术规范基础上，分析承包经营权、经

营权流转的权益特征，相应提出可相适应的估价实现思路与方案。

一、耕地承包经营权与耕地经营权界定

2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，确立了“落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权”即“三权分置”的基调。2018年新修正的《农村土地承包法》对承包方流转其承包土地的经营权，以及土地经营权权益作出更为清晰的规定。2020年颁布的《民法典》规定承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，更是首次明确了土地经营权的物权属性。这些法律及政策规定，确立了“所有权+承包经营权+经营权”的农用地权益类型区分格局。基于此，经梳理，将耕地承包经

营权、耕地经营权的概念内涵要点、权利特征、权能等归纳如表1所示。

表1 耕地承包经营权、耕地经营权概念要点、权利特征及权能

	耕地承包经营权	耕地经营权
概念内涵要点	资格权体现：①农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的耕地；②农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。任何组织和个人不能取代农民家庭的土地承包地位，不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。权益内涵体现：土地承包权人，对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。	权益从属：经营权由承包经营权分离出来，土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。权益内涵体现：在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期（也基于占有、使用和收益的内涵）。
权利特征	国家对耕地实行统一登记，登记机构应当向承包方颁发土地承包经营权证，并登记造册，确认土地承包经营权。承包期内发包方不得调整承包地。承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并向发包方备案。承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保，并向发包方备案。承包人应得的承包收益，依照《继承法》的规定继承。	土地经营权流转期限为五年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记。未经登记，不得对抗善意第三人，土地经营权人有仅在合同约定的期限内占有农村土地。需经承包方书面同意，并向本集体经济组织备案，受让方可再流转土地经营权。需经承包方书面同意并向发包方备案，方可向金融机构融资担保。尚未明确继承规定
权能	对承包地使用、流转、抵押、退出承包地的权能	使用及再次流转、抵押的权能

二、耕地承包经营权、耕地经营权流转价格评估思路

现行的《农用地估价规程》（GB/T 28406—2012），并没有关于“承包经营权”“经营权流转”的分类及释义内容。根据《农村集体土地价格评估技术指引》，本文所述的耕地承包经营权价格，定义为通过承包、互换等方式获取的一定年期下用益物权的价格，该用益物权价格

包括承包权与经营权相合为一的权益内涵；耕地经营权价格，则定义为通过流转方式获取的一定年期下用益物权的价格，该用益物权为价格，对应于通过流转分离出来的经营权权益内涵。

（一）估价方法适用与选择

涉及农用地、集体土地的评估，主要的方法有收益还原法、市场比较法、成本逼近法、剩余法、公示地价系数修正法和评分估价法等。长期以来，由于确权、有形交易市场等基础条件缺乏，因土地流转需求而形成的众多农用、集体建设用地交易大多存在不规范情况，信息透明度低，市场比较法的应用受到诸多限制。其次，由于进入市场流转的农地大多为已开发成熟的耕地，运用成本逼近法、剩余法评估承包经营权、经营权流转价格也存在适用性障碍。而对于公示地价法，目前国内各地农用地基准地价正处于编制阶段，其成果内涵主要根据《农用地估价规程》界定为使用权价格，相对于承包经营权、经营权流转价格而言较为笼统，定价技术思路与过程也存在差异，不宜直接用于对后者的价格判断。相对而言，在农业生产投入产出规律基础上，运用收益还原法对耕地承包经营权、耕地经营权流转实施估价，是最为直接有效且适宜的方法。

（二）估价方法运用要点

采用农用地投入产出效益样点，在农用

地经营年总收益中扣除生产成本等费用，将农用地经营年纯收益还原为一定年期农用地的收益价格。估价的基本过程为：测算年总收益→测算年总费用→计算年纯收益→确定土地还原率→计算农用地价格。估价方法运用主要包括以下要点。

1. 确定基本界定

基于农用地投入产出效益样点，收益还原法的运用需明确的基本界定内容包括：

(1) 农用地类型，即水田、旱地、坑塘等，本文研究确定为水田；

(2) 权属性质，确定为集体土地；

(3) 耕作制度，根据估价对象所在地域主导耕作制度确定，本文研究确定为“早稻-晚稻”；

(4) 耕地等别，根据估价对象所在地域耕地等别评价成果确定，本文研究确定为“国家自然等10等，国家利用等9等”。

2. 年总收益分析

年总收益为估价对象土地合理有效地取得的持续、稳定的客观正常年收益，年总收益依农产品年收入确定。农产品年收入，为农用地用于农业生产的年均产出收入。本文研究按水稻产量与估价期日的正常市场价格确定，其中涉及的农业补贴（如耕地地力保护补贴、种粮一次性补贴、稻谷生产补贴等）也应计入年总收益。

3. 年总费用分析计算

年总费用是指使用者在进行生产经营活动中所支付的年平均客观总费用。年总费用

为农用地生产经营产品过程中发生的年平均各项费用之和，包括种子、化肥、农药、机械等费用。各项费用根据其用量和估价期日的正常市场价格进行计算，其中经营权流转租金的应计入年总费用。

4. 土地还原率确定

1) 耕地承包经营权土地还原率

还原率本质为资本投资收益率，利率大小与投资风险高低成正比。还原率的确定，主要采用安全利率加风险调整值法，即：土地还原率 = 安全利率 + 风险调整值。

(1) 安全利率。安全利率为无风险投资收益率，可按各时期定期存款利率或国债利率确定。2020年当期中国人民银行公布的定期存款利率为1.5%，2020年一年期国债平均利率为2.18%，本研究取定期存款利率、一年期国债平均利率的简单算术平均值作为安全利率，即取值为1.8%。

(2) 风险调整值。综合农业生产遭遇到的灾害性天气、估价对象所处地域社会经济发展水平和农用地市场等综合因素确定风险调整值。对于一般的种植业用地，获取收益的风险主要来源于国家产业政策、市场营销及台风、暴雨、霜冻、旱涝等各种自然灾害影响。

①自然灾害风险：即因自然力的不规则变化，农业生产灾害性因素出现，农业生产者预期产量或品质无法实现，并使得农业专用性资产有发生损失的可能性。可通过分析粮食作物播种面积、农业气象灾害受灾面积

和粮食总产量变化情况进行量度。本文研究采集的数据如表2。

表2 全国2012—2019年粮食作物播种面积、农业气象灾害受灾面积及粮食产量统计

年份	粮食作物播种面积/万公顷	水灾面积/万公顷	旱灾面积/万公顷	风雹灾面积/万公顷	冷冻灾面积/万公顷	粮食总产量/万吨	粮食亩产(斤·亩 ⁻¹)
2012年	11436.8	773.0	934.0	278.1	161.8	61223	714
2013年	11590.8	875.7	1410.0	338.7	232.0	63048	725
2014年	11745.5	471.8	1227.2	322.5	213.3	63965	726
2015年	11896.3	562.0	1061.0	291.8	90.0	66060	740
2016年	11923.0	853.1	987.3	290.8	288.5	66044	739
2017年	11798.9	541.5	987.5	226.8	52.5	66161	748
2018年	11703.8	395.0	771.2	240.7	341.3	65789	749
2019年	11606.4	668.0	783.8	222.8	58.6	66384	763

水灾、旱灾、风雹灾、冷冻灾是最主要的农业气象灾害。由表2数据可知，气象灾害影响导致的农作物单位面积产值变化幅度为-0.25%~1.97%。据此，综合考虑各灾害发生的频率、规模大小及对当年农作物产量的影响程度，经测算，对长期报酬率产生的定量影响比率为0.9%。

②市场经营风险：主要指产品市场需求、产品价格变动等带来的影响。由于市场机制对农业资源配置发挥的主导性作用，农产品生产与流通体系发生根本变化，市场风险日趋凸显。市场经营风险可通过观测农业产品价格或指数变化情况予以确定（需要注意的是，不同农产品价格波动特征不尽相同，在评估分析过程需要特别关注区分）。在本研究中，采集农产品价格指数与集贸市场价

格变动指数综合判断市场经营风险，相关数据如表3、表4。

表3 全国2014—2019年农业产品价格总指数变化情况
单位：%

年份	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	平均值
农业产品价格总指数	1.79	-0.78	-2.98	-0.52	1.25	0.75	1.3

表4 全国2014—2019年农业产品集贸市场价格变化情况（水稻部分）

年份	水稻全年平均价/元	水稻全年平均价格指数变化/%
2014年	2.76	1.85
2015年	2.8	1.45
2016年	2.77	-1.07
2017年	2.83	2.17
2018年	2.81	-0.71
2019年	2.76	-1.78
平均	2.79	1.5

观测农业产品价格总指数与集贸市场价格分指数（对应于水稻耕作），经测算，市场经营风险对长期报酬率产生的定量影响比率为1.4%。

综合以上，以安全利率与风险调整值之和确定耕地承包经营权土地还原率为4.1%。

2) 经营权流转土地还原率

经营权由承包经营权分离而出，其在权利特征、权能上与承包经营权有所差异。在权益差异特征上，除承包经营权的“资格权内核”之外，对于经流转出的经营权，存在权益公示受限（经营权流转期限五年以上的，当事人方可以向登记机构申请土地经营权登记）、再次流转受限（需经承包方书面同意并向集体经济组

织备案，受让方才可再次流转土地经营权）、融资担保受限（需经承包方书面同意并向发包方备案，方可向金融机构融资担保）等特征，耕地经营权流转要承受高于耕地承包经营权的风险。为量化两种权利状态下还原率水平的差异，本研究采取的思路如下：

①以耕地投入产出效益样点为基础，根据区域内耕地客观收益水平及区域平均客观费用、耕地承包经营权平均土地价格水平，模拟并分别概算承包经营权、经营权流转两种权利状态下内部收益率（*FIRR*，计算时假设收益年限相同），进而判断其间的风险差异量化值，计算公式为

$$\sum_{t=1}^n (CI - CO)_t (1 + FIRR)^{-t} = 0$$

式中：*CI*为现金流入；*CO*为现金流出；*FIRR*为财务内部收益率；*t*为现金流持续年限。

对于经营权承接人，其经营权转出时支付的流转费（实务当中的“年租金”“年地租”等，下同）作为成本支出计入现金流。

以某耕地生产经营与流转样点为例，承包经营权、经营权流转状态下的年纯收益分别为1580元/（亩·年）、1250元/（亩·年），统一归算至30年期的内部收益率分别为4.27%、4.97%。在耕地质量、投入产出等条件均相同的情况下，承包经营权、经营权流转权利状态下的长期收益率差值为0.7%，印证了后者投资回报风险大于前者的

基本判断，该差值同时可作为量化风险差异的参考。

②还原率本质是一项资产在持续经营期内获取的长期报酬率，类似于折现率。对此，在其他条件相同的情况下，要获取等量现实价值量，经营现金流、报酬率高必然会受到权利状态的影响。在调查采样数据基础上，本研究对经营权在不同流转年限下的现金流、折现率进行了模拟迭代计算，结果显示：当流转年限不同时，若要确保在不低于基础折现率（本研究取4.1%）条件下获取等量现实价值（对应于耕地承包经营权状态下的水平），最短的收益年限将不少于25年，收益年限25~29年对应的折现率调整区间为+0.13%~+0.83%（均值0.5%），此调整区间可视为这两种权利状态下风险差异量化值的变化幅度。

综合上述分析，在本研究中确定经营权流转的土地还原率区间为4.23%~4.93%（均值4.6%）。

三、耕地承包经营权、耕地经营权流转价格评估实证

基于以上思路和估价要点分析，运用收益还原法分别完成耕地承包经营权、经营权流转后的土地价格（为便于比较，统一归算至30年期），方法运用具体计算示例如表5。

根据表5，通过计算，以经营权流转土地还原率4.23%~4.93%为基础，

表5 采用收益还原法得到耕地承包经营权、经营权流转价格测算示例

序号	项目	承包经营权价格	经营权流转价格 (还原率均值)	经营权流转价格 (还原率最小值)	经营权流转价格 (还原率最大值)
1	年总收益/(元·亩 ⁻¹)	2467	2359	2359	2359
(1)	早稻收入/(元·亩 ⁻¹)	1105	1105	1150	1150
(2)	晚稻收入/(元·亩 ⁻¹)	1200	1200	1200	1200
(3)	农业补贴/(元·亩 ⁻¹)	162	54	54	54
①	耕地地力补贴	108	—	—	—
②	种粮一次性补贴	28	28	28	28
③	稻谷生产补贴	26	26	26	26
2	年总费用/(元·亩 ⁻¹)	930	1230	1230	1230
(1)	种子费用/(元·亩 ⁻¹)	200	200	200	200
(2)	化肥费用/(元·亩 ⁻¹)	350	350	350	350
(3)	农药费用/(元·亩 ⁻¹)	200	200	200	200
(4)	机械费用/(元·亩 ⁻¹)	180	180	180	180
(5)	租金/(元·亩 ⁻¹)	—	300	300	300
3	年纯收益/(元·亩 ⁻¹)	1525	1129	1129	1129
4	土地还原率	4.1%	4.6%	4.23%	4.93%
5	权利年期/年	30	30	30	30
6	农用地价格/(元·亩 ⁻¹)	26258	18176	18989	17495

可测算出30年期经营权流转价格区间为17495~18989元。若在还原率取均值4.6%条件下,将经营权流转价格与流转费挂钩,则可相应测算得到“年租金”“年地租”的区间值为1087~1180元。对于农用地流转市场而言,该区间分析值具有特殊意义。其对应的内涵,实质上是立足于粮食耕种的农用地利用状态下,在合理的风险区间内经营权承接人所能够承受的“年租金”“年地租”水平。遵循该逻辑,通过以上收益还原法评估思路、要点分析,以及在此基础上对经营权流转价格与流转费挂钩的延伸分析,可以进一步探讨在种植粮食作物及其对应的投入产出规律下耕地经营权流转的定租模式。

四、结论

综上所述,以投入产出为基础,遵循收益还原法应用的基本逻辑和要求,在耕地经营年总收益中,客观分析并扣除发生的各项生产成本费用,有效测度、量化不同权益状态下的长期收益差异,相应确定耕地还原率水平,并将年纯收益还原为相应年期的承包经营权、经营权流转土地权益价格。其中,除需客观分析承包经营权、经营权流转的年总收益、年总费用的构成项之外,还需要重点把握承包经营权、经营权流转在内涵、权利特征和权能差异分析,有效实施风险观测与还原率确定。同时,通过本研究,为进一步探讨农用地经营权流转的定租模式提供了延展思路。

浅议公示地价系数修正法结果之取舍

——建议改革基准地价评估与更新制度

湖北恒正行房地产资产评估咨询有限公司 董家美

摘要 本文阐述了在住宅、商服和商住混合项目地价评估中，公示地价系数修正法的结果远远跟不上市场比较法或剩余法的结果，认为公示地价系数修正法，不是理想的宗地估价方法；提出了对公示地价系数修正法结果之取舍理由；建议基准地价每年更新（修正）一次，应成为常态；提出了建立基准地价比较“标准”，比较“标准”来源于当地的“挂牌地价”，基准地价与“挂牌地价”比较，不得低于所在级别正常“挂牌地价”的80%。

公示地价系数修正法（现在一般是基准地价系数修正法）成了“万金油”。无论出于什么估价目的，估价机构和估价人员都离不开选用公示地价系数修正法，理由无非有两点：一是操作简单，二是规避风险。至于公示地价系数修正法结果是否符合市场行情，并不深究，也无人追究。

据包括县市的住宅、商服和商住混合项目地价评估案例统计分析，利用市场比较法或剩余法与公示地价系数修正法组合评估宗地地价，两者的结果相差很大，单位价格相差30%以内的不到20%的宗地，单位价格相差30%以上甚至成倍相差的宗地达80%或以上，因此认为，公示地价系数修正法不是理想的宗地估价方法，其理想结果应该是趋于市场价格。

出让土地价格评估需要用两种估价方法，目的是起到相互验证的作用。如果两种估价方法之结果比较接近或相差不大，试可采取简单平均或加权平均确定地价，如果市

场比较法或剩余法的结果（假设两者的结果符合客观的市场价格）与公示地价系数修正法的结果相差很大，甚至成倍相差，在找不出原因，不能使两者接近的情况下，试可舍弃公示地价系数修正法结果并说明理由，依据是《城镇土地估价规程》（以下简称《规程》）8.7的规定。但有委托方提出异议，并“指导”估价机构和估价人员应该采取加权平均，还规定权重，甚至可能有业内“评审专家”也这样认为（估价机构“唯恐”估价报告因此不合格或打低分）。面对这样的情况，估价人员只有被动满足“指导”要求或“评审”要求，在保持两种方法之结果不变的前提下，直接以加权平均的方法确定地价，或者将市场比较法或剩余法过程中的技术指标调高或调低，使其结果提高后再行加权平均，以期达到客观价格。这两种做法都不可取，均经不起检验。

分析公示地价系数修正法结果跟不上市

场比较法或剩余法结果的原因，得到：一是基准地价更新缓慢时效性差；二是在制定和更新基准地价时没有设定对比“标准”，或与当地“招商引资”的政策有关，使得基准地价很低；三是基准地价系数修正法类似于市场比较法，参考《房地产估价规范》（以下简称《规范》）5.2.（2），再怎么修正，修正幅度应该不超过30%。由于基准地价很低，即便是将修正系数全部设定为优的指标，修正幅度超过30%，仍然还是比不上市场比较法或剩余法的结果。

基于以上，笔者建议：

（1）当公示地价系数修正法结果与市场比较法或剩余法的结果相差很大甚至成倍相差的时候，舍弃公示地价系数修正法结果，理由是基准地价及其修正后的结果跟不上市场价格，符合《规程》8.7“若舍弃某种估价方法的测算结果，应说明理由”的规定。或者允许选用市场比较法与剩余法为一个组合，甚至选用成本逼近法（市场购置价格为土地取得费）与市场比较法或剩余法为一个组合。实践证明，选用市场比较法与剩余法为一个组合评估宗地地价更能反映市场的客观性。

其实，《规范》和《规程》中对五种估价方法的排序，公示地价系数修正法都是排在最后。《规程》9.4.2.1中住宅地价的估价方法就没有提到选择公示地价系数修正法，9.5.2.1中工业地价的估价方法是酌情选择公示地价系数修正法，9.6.2.1中商服地价的估价方法是慎选公示地价系数修正法。《规

范》4.4评估方法中，也没有规定必须选用公示地价系数修正法。

（2）改革基准地价评估与更新制度。基准地价应每年更新（修正）一次，同时提供地价指数，基准地价基准日改为每年的12月31日。土地级别更新时间与五年国民经济计划同步，即每五年更新一次土地级别。

有必要每年更新一次基准地价。制定基准地价的目的一是有利于政府宏观控制地价底线，规范土地入市价格，保护土地资产权益；二是有利于用基准地价系数修正法评估宗地地价，有力支撑评估结果的客观性。每年更新一次基准地价，是因为土地市场是一个动态市场，应该随着经济社会、城市建设与发展、土地供求与地价的变化而进行修正和完善，使基准地价更趋于客观，使修正体系更趋于合理。充分发挥其在土地市场中的作用。

应设定基准地价比较“标准”。这个“标准”应该来源于当地的“挂牌地价”，基准地价与“挂牌地价”比较，不得低于所在级别正常“挂牌地价”的80%。例如，某一级别挂牌的住宅楼面地价平均水平为1000元/米²，则楼面基准地价应不低于800元/米²，如果实现了这个“比较”，可能基准地价及修正结果会趋于合理和客观的市场价格。住宅和商服的基准地价应以楼面地价为主要表现形式。

现在，完全有条件有能力每年更新一次基准地价。一是有30年来的土地交易市场不断完善，积累了大量地价资料，形成了地价体系；二是有成熟的更新方法，如市场比

由“三调”数据引发的耕地保护思考

广东晟峰房地产土地资产评估咨询有限公司 邹正怀

广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司 李露

2021年8月25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》。从公报的数据来看，我国的耕地保护担子任重道远。

一、从“三调”数据看耕地的变化

根据公报，2019年12月31日时点下，我国耕地土地面积191792.79万亩（图1）。其中，水田47087.97万亩，占24.55%；水浇地48172.21万亩，占25.12%；旱地96532.61万亩，占50.33%。

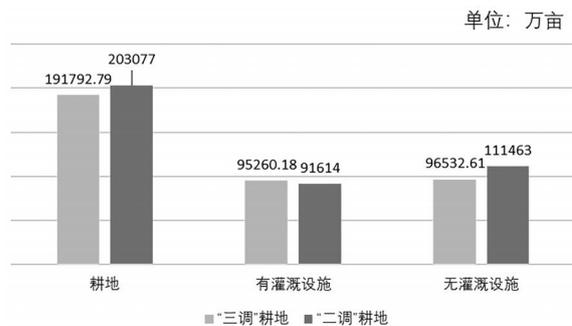


图1 我国“二调”“三调”耕地数据对比

注：“二调”数据时点为2009年12月31日。由于“二调”公布数据仅对耕地细分为有灌溉设施和无灌溉设施两类，按照土地利用现状分类的定义，有灌溉设施是指水田和水浇地，无灌溉设施是指旱地。

从对比可以看出，10年间，我国耕地总面积减少了1.1284亿亩。从耕地结构数据来看，有灌溉设施的耕地面积增加了0.3646万亩，无灌溉设施的耕地减少了1.493亿亩。虽

然耕地总面积有所减少，但有灌溉设施的耕地面积反而增加，说明我国在耕地减少严峻的压力下，耕地结构得到改善，有力保障国家粮食安全。从2014年国土资源部提出严格落实最严格耕地保护制度，到2018年提出耕地占补实行耕地数量、水田规模和粮食产能三类指标核销制，再配合2012年开始的高标准基本农田建设和2017年开展的垦造水田建设，相关耕地保护政策的执行，确保了耕地的灌溉条件得到加强。

二、耕地保护任重道远

从“三调”的数据可以看出，我国虽然耕地保护取得一定的成效，但耕地保护的责任任重道远。

（一）耕地面积减少明显，耕地保有量压力大

从“三调”结果来看，我国10年间耕地总面积减少了1.1284亿亩，占“三调”耕地总面积的5.88%，占18亿亩耕地保护红线的6.27%。这说明耕地面积减少比较严重，如果再不保护好耕地，突破18亿亩耕地保护红线是未来必然的结果，耕地保有量压力大。

（二）耕地非粮食种植现象比较严重，耕作层保护难度大

本轮“三调”成果中，针对耕地流向林地、园地等农用地情况，根据耕作层受损程度进行标注，形成即可恢复和工程措施恢复两类农用地，其中即可恢复为耕地的农用地8700多万亩、工程措施恢复为耕地的农用地1.66亿亩。这说明在过去10年，很多耕地在经济环境运作下进行非粮化种植，追求更高的经济效益。

通过以上数据可以看出，在目前市场经济环境下，耕地粮食种植受到严峻的挑战，如何保持非粮化种植与粮食种植经济收益之间的平衡，进行耕作层保护，是未来耕地保护的重点难点。

（三）耕地布局在调整，耕地质量难以保障

本轮“三调”最大特点是把“湿地”调整为与耕地、园地、林地、草地、水域等并列的一级地类，体现国家对生态保护的重视。

从“三调”数据来看，通过“退耕还林”“退耕还牧”“退耕还湖”等措施，我国生态环境得到了明显的改善，但同时有相当多的林地、草地、湿地、河流水面、湖泊水面等地类被开垦为耕地。这说明以往耕地布局不协调，目前正在逐步调整过程中。由于新开垦的耕地一般存在耕作便利条件不佳、地力养分不足、灌溉条件不完善等问题，质量差，使用率不高，容易造成丢荒等问题。

三、后期耕地保护方向的思考

结合“三调”耕地数据变化及流向，未来的耕地保护应该着重从以下三个方面进行：

（1）继续开展农田水利建设，完善现有的灌溉设施。从“三调”耕地的结构来看，旱地占了耕地的50.33%，说明我国目前的农田水利设施还不能满足要求，有一半的耕地还是处于靠天吃饭的阶段。因此，要想粮食有保障，还需要加大农田水利设施的建设力度。

（2）维持好现有耕地，加大对新开垦耕地维护力度。从“三调”耕地的流向来看，耕地有2.29亿亩流向生态保护用地，而有2.17亿亩由其他地类开垦为耕地（图2）。随着“三区三线”的划定，农业空间布局完成后，应加大对耕地的巡查力度，引导农户对现有成熟的耕地保护。同时，对新开垦的耕地给予一定补贴，提高农户的积极性，把新开垦的耕地耕作成为成熟的耕地。

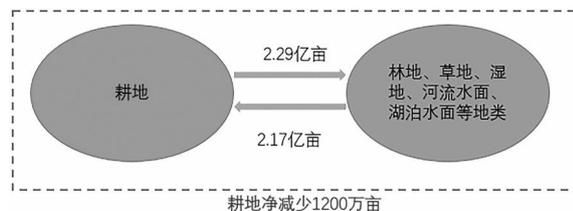


图2 耕地减少数量及与其他地类转换情况

（3）要处理好耕地非粮化种植问题，保护好耕作层。在经济市场化的大条件下，耕地非粮化种植是一个比较突出的问题。笔者认为，耕地保护不应采取一刀切的管理

（下转第33页）

基于因素法的铜仁市碧江区耕地质量定级研究

贵州恒鉴不动产评估有限公司 蒋艳 申燕燕 王小双 陈龙

摘要 因素法是通过构成土地质量的自然属性、社会经济状况和区位条件的综合分析,确定因素因子体系及影响权重,计算单元因素总分值,从而客观评定耕地级别的方法。本文以贵州铜仁市碧江区为例,以第三次国土调查成果为基础数据,采用因素法对碧江区的耕地质量进行级别划分。结果表明:碧江区耕地级别分布呈现出明显的空间递减规律,离道路或水系越近的耕地级别越高,反之越低;离城镇或农贸中心的耕地级别越高,反之越低;级别也反映出耕地在利用方式上的差异。

耕地质量定级是一项重要的基础性、公益性和战略性工作。全面掌握和科学量化耕地质量和价值状况,建立科学的耕地质量分等、定级、评价体系,可为国家、地方在征地制度改革及耕地占补平衡、土地生产力核算和农用地流转等方面提供依据。耕地质量定级是在综合耕地的自然因素、社会经济因素、区位因素的基础上,对其质量进行评定并划分级别,主要反映以耕地综合质量和经济特性为主的耕地差异,且耕地级别在县域范围内可比。

一、研究区概况

碧江区位于云贵高原东部边缘,武陵山脉腹地,向湖南湘西低山丘陵过渡的斜坡地带,以中低山丘陵地形和构造侵蚀、溶蚀、堆积地貌为主。全区国土面积1012平方千米。本次耕地质量定级的范围为碧江区辖区内的全部耕地,包括水田和旱地。根据碧江区第三次国土调查成果,2020年碧江区耕地

面积为152.69平方千米,占该区国土总面积的15.09%。

二、数据来源

本文基础数据主要来源于第三次国土调查成果、耕地质量分等成果、农用地分等成果等。各分等因素因子资料通过自然资源、农业、水利、统计、规划等部门获取;无法从相关部门直接获取的因素因子资料,通过实地调查的方法获取相关因素因子资料。

三、耕地质量定级评价流程

(一) 定级方法及定级单元的确定

耕地质量定级的研究方法主要有因素法、样地法和修正法三种。结合研究区域实际情况,碧江区耕地定级采用因素法,从影响研究区域耕地质量的自然、社会经济及区位条件多方面考虑,确定定级因素因子体系及权重,计算单元因素总分值,并划分耕地

级别。

定级单元是定级指数测算的基本空间单位，要求单元内土地质量相对均一，单元之间有较大差异。本次研究按地块法划分，即第三次国土调查成果中的地类图斑直接用作定级单位，该方法保证了定级单元权属界线 and 利用现状界线的完整性。本次碧江区耕地定级单元共计30746个。

(二) 定级因素因子体系及权重确定

耕地质量定级因素及因子选择确定过程中，主要以《农用地定级规程》(GB/T

28405 - 2012) 所提供的备选因素因子为依据，选取了3个一级因素，9个二级因素，22个因子，共同构成了碧江区定级因素因子体系。

不同定级因素因子对研究区耕地质量的作用大小即为权重。碧江区耕地质量定级因素权重的确定采用了较为普遍的特尔斐法，由专家独立对各因子权重进行两轮打分；每轮征询之后计算专家打分的均值和标准差；将结果反馈给专家，由专家根据第一轮的均值和标准差修改权重值，从而减小意见的分散程度。经过两轮打分之后，计算得出碧江区各定级因素因子体系及权重情况见表1。

表1 碧江区各定级因素因子体系及权重

一级因素	权重	二级因素	权重	因子	权重
自然因素	0.49	土壤条件	0.18	有效土层厚度	0.0399
				土壤表层质地	0.0326
				土壤pH值	0.0344
				土壤有机质含量	0.0399
				表层岩石露头度	0.0344
		局部气候差异	0.10	≥10℃年积温	0.0461
				年均降水量	0.0519
		水资源状况	0.10	水源保证率	0.0270
				水源条件	0.0221
		地形地貌	0.11	海拔高度	0.0232
坡度	0.0307				
社会经济因素	0.29	基础设施条件	0.11	灌溉保证率	0.0418
				排水条件	0.0362
				田间道路	0.0351
		耕作便利条件	0.08	田块大小	0.0252
				田块平整度	0.0560
		土地利用状况	0.10	利用集约度	0.0151
利用现状	0.0139				
区位因素	0.22	区位条件	0.11	城镇影响度	0.0583
				农贸市场影响度	0.0561
		交通条件	0.11	道路通达度	0.0528
				对外交通便利度	0.0528

(三) 定级因素因子量化

根据定级因素对农用地级别的影响方式,主要有面状、点状、线状三种。

1. 面状因素因子量化

面状因素因子是指该定级因素因子指标的好坏只对具有该指标的地块有影响,即不具扩散性。比如有效土层厚度、土壤表层质地、土壤pH值等,一般采用以下两种方法确定其作用分值。

(1) 最大最小值法。计算公式为

$$f_i = 100 (x_i - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$$

式中: f_i 为因素因子作用分值, x_{\min} 为某因素因子最小值, x_{\max} 为某因素因子最大值, x_i 为某因素因子指标值。

(2) 均值度法,分为数值型均质区、域值型均质区和语言型均质区。

数值型计算公式为

$$P_i = 100 (b_i - b_{\text{劣}}) / (b_{\text{优}} - b_{\text{劣}})$$

式中: b_i 、 $b_{\text{劣}}$ 、 $b_{\text{优}}$ 分别为某因素因子第*i*级、最劣、最优均质区原始数据的均值。

域值型计算公式为

$$F_i = 100 (T_i - T_{\text{劣}}) / (T_{\text{优}} - T_{\text{劣}})$$

式中: T_i 、 $T_{\text{劣}}$ 、 $T_{\text{优}}$ 分别表示某因素因子第*i*级、最劣、最优均质区域值的中值。

语言型计算公式为

$$Q_i = 100 (y_i - y_{\text{劣}}) / (y_{\text{优}} - y_{\text{劣}})$$

式中: y_i 、 $y_{\text{劣}}$ 、 $y_{\text{优}}$ 分别表示某因素因子第*i*个、最劣、最优均质区反映耕地质量的标准化值。

2. 点、线状因素因子量化

点、线状因素因子不仅对有此指标的

地块有影响,还对其处于该定级因素因子影响半径的地块或相邻的平行于中心带的耕地产生相同的影响,具有扩散性,如农贸市场、道路线等。其作用分值会随着距离的增加衰减,采用指数衰减法或直线衰减法确定。

(1) 指数衰减法。

$$f_i = M_i^{(1-r_i)}, (r_i = d_i/d)$$

式中: d_i 、 d_i 、 r_i 为实际距离、因素影响半径和地块相对距离。

(2) 直线衰减法。

$$f_i = M_i^{(1-r_i)}, (r_i = d_i/d)$$

式中: 各符号含义与上式相同。

(四) 定级单元总分值计算

利用GIS软件的空间叠加功能,将定级单元图叠置在定级因素分值图上,采用计算机手段进行耕地质量定级时,点、线状定级因素分值按相应衰减公式计算,面状因素分值则直接读取中心点所在指标区域的作用分值。

(五) 土地级别初步划分

碧江区耕地质量级别划分采用定级指数频率曲线法。其基本思路是:将每个定级指数作为样本,对其进行频率统计,并绘制相应的曲线,然后按土地优劣实际情况,选择若干频率曲线突变处,结合野外调查与定性分析,确定土地级别间的界线值和总级数。由于耕地级别的划分需要定量与定性分析结合,根据频数分布图再结合外业调查,分析碧江区耕地在土地利用上存在的差异,划分

碧江区耕地级别。

四、耕地质量定级结果分析

(一) 耕地级别的数量分布

结合碧江区的实际耕地质量状况，将全

县耕地划分为三个级别，全县耕地总面积为15268.77公顷，其中：水田6370.52公顷，占耕地总面积的41.72%；旱地面积8898.24公顷，占耕地总面积的58.28%。从表2可以看出：水田以一、二级为主，三级较少；旱地以二、三级为主，一级地较少。

表2 碧江区耕地级别统计表

地类	一级		二级		三级		合计/公顷
	面积/公顷	比例/%	面积/公顷	比例/%	面积/公顷	比例/%	
水田	2605.61	17.06	3245.49	21.26	519.42	3.40	6370.52
旱地	641.94	4.20	3961.69	25.95	4294.61	28.13	8898.24
耕地	3247.55	21.27	7207.18	47.20	4814.03	31.53	15268.77

(二) 耕地级别的空间分布

根据统计碧江区各耕地级别数量及分布情况，绘制耕地质量级别分布图，如图1所示。

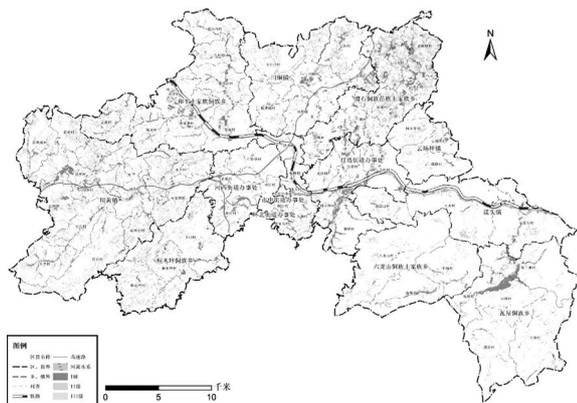


图1 碧江区耕地质量级别分布图

一级耕地主要分布在和平乡和坝黄镇，其余乡（镇、街道）分布较少。主要沿河流两岸呈条带状分布，该区域土壤肥力高，地势平坦，农田基本设施完善，人口密度大，路网发达，区位条件良好。

二级耕地主要分布在坝黄镇和滑石乡，

其余乡（镇、街道）均有分布。一般分散分布在一级耕地周围，分布的区域地势相对平坦，土壤养分肥力适中，比一级地产量较低，灌溉和排水条件基本满足。一般受中心城镇影响较低，主要受次干道的影响较大。

三级耕地主要分布在坝黄镇、川碛街道、桐木坪乡等，其他乡（镇、街道）均有分布。主要分布在海拔较高、坡度较大、灌溉条件较差的山区，且远离中心城镇、农贸市场，交通条件相对较差，耕作不便，农民从事农业生产的积极性不高，收益低。

(三) 耕地级别的分布规律

通过对碧江区耕地质量定级成果的分析，得出耕地级别的分布规律如下：

(1) 以道路或水系为轴，耕地级别呈带状分布趋势，向两侧逐渐降低。距道路越近的耕地级别越高，反之越低；距离水系越

(下转第21页)

全民所有土地资源资产核算基础工作的探讨

北京华信房地产评估有限公司 聂燕军 李亚男

摘要 随着自然资源资产管理体制改革和土地有偿使用制度改革的深入推进，土地资源资产核算正逐步成为一项制度性的重要工作。由于该工作在全国范围内还没有大规模展开，目前阶段还面临诸多实操性问题。俗话说：“基础不牢，地动山摇”。土地资源资产核算涉及数据众多，作业周期长，工作量大。本文就土地资源资产核算的基础工作进行梳理分析，重点围绕数据处理进行讨论。

随着自然资源资产管理体制改革和土地有偿使用制度改革的深入推进，土地资源资产核算正逐步成为一项制度性的重要工作。由于该工作在全国范围内还没有大规模展开，目前阶段还面临诸多实操性问题。俗话说：“基础不牢，地动山摇”。土地资源资产核算涉及数据众多，作业周期长，工作量大。笔者有幸参与北京市土地资源资产核算试点工作，现于本文对土地资源资产核算中的基础工作进行梳理分析，重点围绕着数据处理进行讨论。

一、背景

土地资源作为人类赖以生存和发展不可或缺的自然资源，具有非常重要的价值意义。土地资源是构成土地资产的物质基础，土地资产是对土地资源价值关系的反映。土地资源资产的核算是从实际存在的经济价值核算出发，将土地资源核算分为实物量核算及价值量核算两个阶段，两者有机结合，形成土地资源资产核算总价值。其中实物量核算是基础，是价值量核算的前提。

2019年4月14日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，要求研究建立自然资源资产核算评价制度，开展实物量统计，探索价值量核算。

现阶段土地资源资产核算的基础数据覆盖面较少，土地资源实物量涉及的调查监测成果与价值量地价体系建设成果之间的匹配性较差，导致实施全面的土地核算工作难度较高，可用于分析的土地核算成果较缺乏。所以摸清工作内容、资料情况、核心属性获取等基础性工作，便成为完成核算工作的重要环节。

二、基础工作的内容

（一）确定核算范围与对象

土地资源资产核算的范围与对象是首先需要明确的内容。土地资源资产核算中实物量的空间范围、地类范围、权属范围等应根据具体核算工作的目标、任务，以及成果的应用方向，参考分类体系，清晰列示具体核

算对象。目前各区的行政范围数据是由民政部门公布，国土调查由自然资源部门负责，由于历史原因，二者数据有可能会不一致的情况。那么，核算范围是以民政部门行政范围为准，还是以国土调查、变更调查的范围为准？必须明确。此外，价值量核算范围与对象的确定宜考虑各类土地资源经济价值显化程度的阶段性特征。

（二）确定核算时点及核算周期

土地资源资产核算需要收集的数据来源众多，同一科目不同数据来源进行交叉验证时应保持一致性。如果没有统一的核算时点，会产生大量的重复性工作甚至无用工作，导致核算发生混乱。同时，由于规划实施和城市化进程的推进，土地资源的相关数据在动态变化中没有统一的时点，会导致核算结果不可信。核算时点宜与国土调查、变更调查等资源调查体系运行的要求相协调，并综合考虑各项工作的要求，一般宜确定为年末最后一个自然日。核算周期则要考虑人力、物力、财力情况，以及数据变化情况。

（三）确定实物量内涵

土地资源实物量内涵确定决定了收集土地资源资产核算所需要资料的范围、内容、形式、要求、工作量等。土地资源实物量是以土地面积数量和质量评定结果为表征。但是，土地资源实物量内涵并不仅仅是确定土地面积这么简单，还会涉及土地的其他众多

属性，如位置、地类、用途、权属性质、使用年限、容积率等。很显然，这些属性数据是土地资源资产核算很重要的基础数据，是影响最终核算结果的重要内容，必须予以足够的重视，投入足够多的人力、物力和财力。土地资源实物量宜依据距核算时点最近一期的国土调查、变更调查、地籍调查、不动产登记信息、农用地质量分等专项成果等确定。土地质量内涵依据相应的质量评价结果确定。

（四）确定价值量内涵

土地资源资产价值量内涵无疑是一个焦点，受到各种争论。特别是土地资源的社会价值、生态价值内涵是什么，如何核算，更是众说纷纭。现阶段，土地资源资产价值量主要是指经济价值。土地资源资产价值量的内涵宜结合分类体系与具体核算工作目标，设定包括土地资源的价值特征、市场特征、权利类型、权利期限等其他限定条件，以及对应的估价期日等基本要素。例如，设定为核算时点的各类土地用途法定最高年期的完整国有建设用地出让土地使用权价值等。

（五）编制合理高效的工作方案

土地资源资产核算中编制合理高效的工作方案的重要性不言而喻。工作方案要根据核算项目工作要求，结合核算范围的实际情况编制，确保工作方案符合项目需求。方案应包括但不限于组织方式、核算方法、技术路线、工作安排、质量控制、保障措施等方面。

（六）基础资料搜集

土地资源资产核算能否顺利推进，取决于基础资料收集的质量。基础数据源资料的准备，应选择已通过验收的国土调查成果、变更成果、土地各专项数据、行政管理平台数据、台账数据、各地价体系成果等数字化资料。

（七）资料的初步整理与分析

根据搜集到的资料数据，初步进行数据分类，从来源分类及表现形式等进行分类，了解数据现状，判断资料的真实性、权威性、正确性、完备性及时点的统一性，并提出补充资料清单等。当然，这里说的判断资料，更多是从形式上和总体上进行初步判断。

（八）专业性人员准备

土地资源资产核算如果没有一支高效工作的团队，很显然不能顺利完成。土地资源资产核算宜由管理经验丰富的专家担任项目负责人，负责总体工作安排、技术流程制定及成果质量检查的指导等。工作团队下设若干作业员、质量检查员，分为若干工作组，承担核算项目的实施。其中质量检查员负责全程对数据处理作业员所提交成果进行质量把关，从而保证工作的顺利进行。参加核算工作的作业员和质量检查员都应经过专业培训，系统掌握核算技术方法、技术路线等。

（九）软硬件保障准备

鉴于土地资源资产核算涉及的国土数据

的保密级别较高，硬件方面，宜设置专用办公室及专用电脑进行工作，并与互联网进行物理防护隔离。所有设备均需经过前期测试以保证性能良好，运转正常，满足核算工作的要求。软件方面，采用专业办公软件进行数据编辑、分析、测算，采用地理信息系统软件等进行数据收集、图形处理。

（十）建立良好的项目管理制度

土地资源资产核算宜建立良好的项目管理制度，以保证核算成果的质量，如培训制度、作业记录制度、问题报告制度、重大问题协商解决制度、数据安全制度、质量控制制度等。

三、基础工作中的数据处理

（一）资料搜集

在实物量核算时，第一要做的基础工作是进行资料搜集。在这个环节中，需要确认收集数据的真实性、准确性和完整性。确认数据的真实性，主要是了解数据是否通过验收合格，或有相关的批示批复等，资料必须是符合客观事实的，不存在弄虚作假，更不是主观杜撰出来的；确认数据的准确性，主要是看资料是否符合相关数据生产标准；确认数据的完备性，主要是看数据各要素层是否齐全，属性字段、属性值是否完整，存储、转移过程有无损坏等。

第二是进行数据提取。数据提取分为底

图图层的提取和专题数据的提取。底图数据提取，如“国土调查”成果土地利用数据中“地类图斑”（DLTB）要素层。专题数据提取，如不动产登记信息管理基础平台“不动产登记数据”中的“宗地”（ZD）要素层。在提取的过程中，需注意保留要素层名称、代码及属性表等信息不变。

第三是进行要素层属性值检查。对底图数据和专题数据提取的要素层属性表进行逐项检查、分析。根据核算项目的要求，对底图数据的属性进行清洗，剔除无关属性字段，对专题数据的属性字段进行查阅，并对有疑问的属性字段图斑进行标注和分类统计，如漏填等完整性缺失、填写不规范等规范性错误等。

（二）属性填写录入

由于专题数据是依托各项目原始需求生产出来的，具有特殊性和独立性，其覆盖属性并不一定满足核算的实际工作需求。这时就需要进行一定的处理。

第一，需要明确核算项目的属性需求，明确内容、内涵、格式及要求等，可按照实物量属性（如地类名称、地类编码）、价格信息属性（如用途、土地面积、建筑面积、供应情况等）、经济价值属性（核算单价、核算总价等）进行归类，分析各属性对于核算成果的影响程度，梳理出核心属性。

第二，通过确定核心属性，分解各类型属性资料来源。若核心属性内容有缺失情况，则需要通过补充调查、行政档案翻阅等

进行填补。如实物量属性补充渠道来源于国土调查成果，价格信息属性补充渠道来源于土地供应资料、地籍资料等。

第三，创建实物量工作底表。建立实物量工作底表，覆盖核算项目要求的所有实物量属性，细化填表说明。这样做一方面有利于进行属性填补输入，另一方面在工作底表中增加说明栏、人员、时间、属性来源等多项备注栏目，可用于问题追溯追责，也便于核算质量的控制管理。

（三）问题属性处理

在属性录入的过程中，需要进行严格的质量控制，发现并解决属性录入问题。

首先，需要针对录入的属性内容从完整性、准确性、合理性等方面进行分析：完整性主要是分析属性是否录入齐全、空缺项内容及数量等；准确性主要是分析录入的属性与来源资料是否一致，有无人为疏漏等；合理性主要是从各属性间的关联程度、逻辑性等方面进行分析。

其次，将属性内容梳理之后，按照问题数量级、影响结果的程度等进行统计归类。如权属边界范围问题、属性空缺问题、行政资料与专题数据不一致问题、图形重叠错位问题等。

最后，将属性提取、录入阶段的各类问题汇总，分析讨论解决方式，逐级上报寻找解决方案，或通过组织专家会讨论等方式，追溯问题根源，商讨解决思路。根据问题处

理意见，形成处理细则，对问题属性进行再次填补录入，并做好相应备注说明。

四、结论及建议

（一）建立成熟的工作机制

土地资源资产核算地域性特别强。基础数据都需要行政部门来提供，很多问题需要行政部门解决或认可解决方案。在工作层面，要重视建立成熟的工作机制，在基础数据保障、工作组织、监管模式等方面给予制度保障。在技术层面，需要制定明确、统一、公认的操作细则和作业流程。通过健全规章制度、理顺工作机制、落实基础数据，明确监管、管理职责。

（二）充分利用已有的相关成果和资料

土地核算工作需求的数据资料繁多，要加以系统分析和充分利用，提取有价值的信息作为参考，这是有效提高工作质量的关键。例如，在北京市核算试点过程中，发现宗地专项数据中的土地供应情况等缺失严重。而北京市档案数字档案馆平台集成了土地业务档案、专项工作档案和文书档案，整合了地籍系统，可以利用地籍号和关联案卷号等关键信息通过该平台进行查询，把查询结果作为宗地属性补充的重要来源。

（三）加快专项成果数字化

加快专项成果数字化的工作，实现数据

矢量化、电子化、即时化，统一成果体系、统一分类标准，增强各类专项数据空间要素匹配性，为摸清土地资源实物量奠定良好工作基础。这样不仅有利于提高工作效率，节约人员成本，降低项目经费，也有利于核算工作的全面铺开及后续更新。

（四）加快建立统一的土地资源分类标准及调查标准

核算工作底图和分类以“国土调查”为准，而大量属性数据来自各专项数据。因管理需求不同，专项数据普遍存在分类标准不统一、调查方式不统一、统计标准不统一等问题。此外，宗地供应数据和国土调查数据叠加时，存在空间匹配性较差的问题，增加了核算工作多源数据融合难度。建议加快建立统一的土地资源分类标准及调查标准。

（五）细化作业标准和加强质量检查

制定统一的作业标准是保证完成核算工作的技术基础。核算中的技术细节，如属性界定、图层融合、碎面处理、库体结构、价值体系等方面，都需细化明确。同时建立严格的质量检查保障制度，质检人员全程跟踪检查，及时发现工作过程中存在的问题，及时反馈，并监督整改，确保数据真实准确。只有基础工作中数据采集规范、有据可查、有章可依，整个核算工作才能够顺利完成。

无人机在城市违法建筑调查中的应用

上海上睿房地产估价有限公司 侯纯涛

摘要 随着技术的不断发展,无人机应用于城市违法建筑调查已成为一种发展趋势,极具现实的探讨意义。在这项工作中,涉及低空摄影测量和GIS分析等技术。本文从具体的实例出发,对于无人机应用于城市违法建筑调查的工作流程进行梳理,同时分析其技术要点,希望抛砖引玉,引起业内人员共同探讨。

一、引言

随着城市建设空间的不断扩展,在各种经济利益的驱动下,城市中违法建设行为层出不穷,尤其在城郊地带等监管不强的地区,大量违法建筑不规则蔓延,严重破坏了城市风貌,制约了城市的健康发展和城乡规划的顺利执行,而且违法建设泛滥的地区往往防火防灾配套差,存在较大的安全隐患,违法建筑已成为城市的“毒瘤”。在传统的城市违法建筑监测中,城市执法管理部门投入了大量的人力物力,但效果往往并不显著,主要体现在监测周期长、工作强度大等。近年来,伴随着低空摄影测量技术和GIS分析技术的不断进步,无人机应用于城市违法建筑调查成为一种较为成熟的技术,在部分城市区域的试点运行中,取得令人满意的成果。

2015年开始,上海市在全市范围内持续开展“五违四必”(五违:违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住;四必:安全隐患必须消除、违法无证建筑必

须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔)区域生态环境综合治理工作,其中,上海市某乡镇利用无人机摄影测量技术和GIS分析技术,在较短的时间内对区域内的违法违章建筑进行了排摸,并构建了全镇范围内的违法建筑数据库,取得宝贵的第一手资料,为未来进一步开展违法建筑治理打下坚实的基础。

无人机应用于城市违法建筑调查,具有快速、灵活、成本低廉等优点,在违法违章现象突出的区域,可利用无人机航空摄影技术进行低空摄影,得到高分辨率的正射影像,同时利用GIS分析技术,通过影像变化发现和特征提取,实现对违法建筑动态全面的监测。

二、无人机违法建筑调查的作业机制

违法建筑的识别,其本质在于建筑物变化的检测,即对比分析提取得到的建筑物现状分布图和历史数据(规划图、权籍图等)

是否一致。无人机低空拍摄得到的高分辨率的影像数据能够清晰反映建筑物的现状，是构建建筑物现状图的数据来源。通过叠加对比建筑物现状图和合法的建筑图斑，即可对比分析得到疑似违法的建筑物。最后通过现场核实确认违法建筑，进行违法建筑的处置。总体而言，即实现“一查，二认，三处理”的作业机制（图1）。

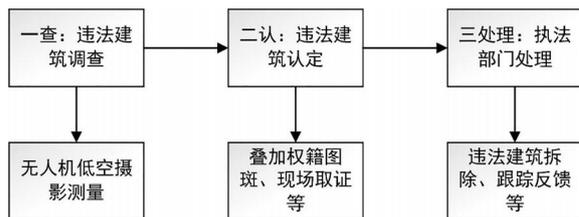


图1 违法建筑处理“三步走”的作业机制

三、无人机违法建筑调查的工作流程

无人机应用于违法建筑调查的工作内容主要分为外业和内业两部分，外业的主要工作内容是合理设计航线，进行无人机低空摄影测量；内业的工作内容是利用GIS分析技术，得到正射影像图DOM和数字高程模型DSM，同时对DOM进行矢量化处理，获得建筑物现状图斑，然后叠加权籍图斑，分析得到违法建筑数据库。

（一）技术参数设计

在正式进行无人机飞行前，为实现比例尺1:500的DOM精度要求，应设定基本技术参数（表1）。

像控点布设：像控点是摄影测量控制

加密和测图的基础，野外像控点目标选择的好坏和指示点位的准确程度，直接影响成果的精度。像控点的作用包括：后期实现图像的纠正和配准，以及DOM和权籍图斑叠加等。像控点布设要求：

（1）像控点要分布均匀，四角和中心都要有像控点，根据测区的面积，需均匀布置约为60个像控点；

（2）像控点要尽量选择平坦的地方，避免遮挡；

（3）应尽量选择半永久存在的东西作为像控点，必要时可进行人工喷漆制作像控点；

（4）像控点要和地面颜色形成鲜明对比。

按照GPS（E级II类）控制点用刺点的方式进行像控点采集，使用上海CORS网系统进行RTK实时差分解算技术对地面现有的高反差地物进行测量。然后使用测绘院提供的已知点计算本区域转换参数，得到上海市城建坐标系下的平面坐标，以及吴淞高程系统下的高程点坐标，精确匹配上海市1:500地形图。

表1 技术指标

坐标系统	上海城市坐标系、吴淞高程系统
图幅规格	彩色正射图，数码地形图
像控点数	60
正摄影像成果分辨率	3厘米
DOM、DSM分辨率	20厘米
成图比例尺	1:500

（二）外业作业流程

无人机外业作业是使用无人机搭载高分辨率的相机进行拍摄，目的是高效、快速获

取地面建筑物的正射影像。在进行无人机航飞之前，需遵循无人机航飞安全作业、合法作业要求，对于军事管理区、政府机构等限制飞行区域需提前做好航飞空域申请工作。若无法获得这些区域的飞行许可，应合理规划飞行路线，避开限制区域（图2）。

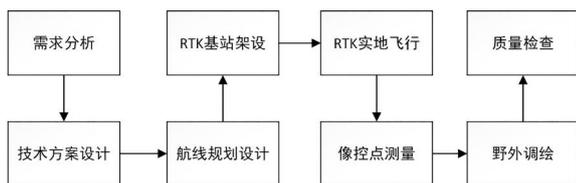


图2 无人机低空摄影测量外业作业流程

在本案中，采用的无人机为精灵4pro多旋翼无人机（图3）以及eBee RTK中型固定翼航测无人机（图4），前者适用于常规航飞正射拍摄，后者适用于飞行路线难以达到时进行远距离拍摄。无人机飞行高度不高于150米，搭载相机像素达到2000万，采用全局快门，GPS等距拍摄，预设地面分辨率2.8厘米，航向重叠80%，旁向重叠75%。测区范围约为14平方千米，预计飞行时间共9小时，采集照片不少于12000张，航线间距50米，单张照片涵盖150米×100米范围，可达1：500作业要求。



图3 精灵“Phantom 4 Pro”飞行器



图4 RTK测绘固定翼无人机

（三）内业数据处理

1. DOM和DSM制作

数字正射影像图（Digital Orthophoto Map, DOM），是带有建筑物图廓、公里格网、标注标记的平面图。DOM的特点是：具备地图影像特征，同时几何精度高，图像内容丰富，表现直观、真实，制作时间短。

数字表面模型（Digital Surface Model, DSM），是包含地表建筑物及桥梁、树木等地物高度信息的地面高程模型。DSM包括地面以外的其他地表信息的高程，对于建筑物研究具有很高的价值。

DOM和DSM生产过程类似，本文仅以DOM的生产为例，简要介绍数字影像图的制作过程（图5）。应用专业的遥感影像软件（如Pix4D）及高性能工作站对原始的无人机影像数据进行正射纠正后，处理各种畸变和位移误差，经过配准、影像镶嵌、制图整饰等一系列步骤后，实现影像数据的拼接，得到所需要的DOM（图6）。

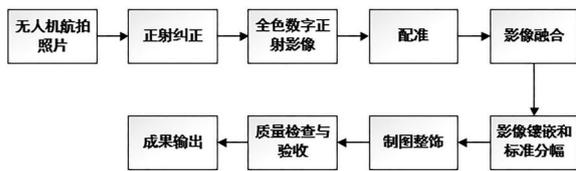


图5 DOM生产流程



图6 高清DOM

DSM增加了高程信息，通过DOM和DSM叠加，可以实现对建筑物的三维浏览的效果（图7）。



图7 DOM和DSM叠加显示效果

2. 现状图斑提取（矢量化）

在前述DOM和DSM模型的基础上，采用美国天宝公司的专业软件eCognition进行面向对象的计算机视觉技术建筑物现状图斑的自动识别和提取。为提高识别的准确

性，最后需要通过人工再进行判读修改，以防止出现漏错的情况发生。经过矢量化处理后，可导出ArcGIS平台支持的shp格式的矢量图斑文件（图8）。

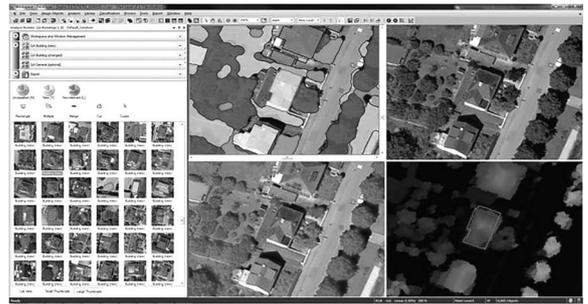


图8 建筑物图斑矢量化提取

3. 违法建筑图斑提取

在ArcGIS平台中，将高清DOM、权籍图斑、现状图和基础地理信息等图层叠加，即可进行对比分析，认定疑似违法建筑（图9）。根据权籍图的详细程度，亦可对疑似违法建筑分类，如与权籍图不符、权籍图不存在、有批复无产证等，然后进行现场核查确认，交由执法部门处理。同时，在ArcGIS平台中，可以很方便地生成图斑的面积，建立违法建筑的数据库，为今后制订整治方案提供依据。



图9 高清DOM和权籍图斑叠加的效果（虚线部分是黄色图斑，为确认疑似违章建筑）

（下转第56页）

关于土地使用权到期后房屋产权 如何处理的探讨

深圳市中项资产评估房地产土地估价有限公司 任太安

根据《宪法》，土地的所有权归国家和集体所有。依据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（1990年5月19日国务院令 第55号发布）规定，国家按照所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度，土地使用权在出让时根据开发类型分为不同的最高使用年限，即居住用地70年；工业用地50年；教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；商业、旅游、娱乐用地40年；综合或者其他用地50年。

根据《民法典》规定，我国房屋制度，房屋所有权是永久的，没有期限限制，只要房屋没有完全毁损灭失就能一直享有，“房产证里房屋是没有期限登记栏的”。也就是说房屋的所有权是永久的，只要房子不塌（设计寿命一般为50年），这房子就一直是产权人的，但土地是国家的，这样就出现了一套房产的权利人对地上的房屋拥有所有权且没有期限，但对房屋所占用的土地获取的权利是土地使用权且是有期限的。两者之间不统一、不相一致，不仅体现在权利性质上有区别，而且在使用期限

上也有区别，这是由中国特色社会主义基本经济制度决定的。

综上，就出现了房屋所占用的土地使用权到期后要不要续期、如何续期、续期怎么缴费、缴多少费用及公民如何合理负担等问题，政府和社会各方都在广泛关注和探讨此类问题，目前还没有一个明确的说法。既然问题不可回避，不如直接面对，而且越早解决，对整个国家经济运行、社会稳定、公众生活越有利，宜早不宜迟。只是目前还没有找到更合适的解决办法。笔者根据国家现有的法律法规规定，从国情出发，提出自己的看法，供参考。

一、土地的国家所有权与房屋的公民个人所有权两者在权利行使上要区别对待

既然《宪法》规定土地的所有权归国家和集体所有，这是我国的根本社会制度，不可动摇，那么国家或集体的土地所有权与公民的个人房屋所有权在实际行使过程中若两者发生冲突，公民的个人房屋所有权要让位于国家或集体的土地所有权，只能房地地

走，而不能地随房走。搞清了这种关系，就搞清了它们之间的主次之分。

二、关于土地使用权到期后土地续期问题

土地使用权到期后土地要不要续期，要根据物业的不同用途，分别提出不同的解决方案：

1. 居住用地

根据实际情况提出以下三种解决方案：

(1) 《物权法》第一百四十九条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期”。根据上述规定，住宅建设用地到期后，自动获得续期，不须再办理批准手续。

(2) 产权人也可以重新办理土地使用权出让手续，签订土地出让合同，向国家缴纳土地出让金。

(3) 根据规划需要，国家也可以选择收回土地使用权，在这种情况下，国家要对权利人地上建筑物及构筑物进行赔偿，同时进行人员安置，类似于拆迁补偿安置的办法解决。

2. 工业、科教、文卫、体育、综合类用地；商业、旅游、娱乐用地

根据实际情况提出以下三种解决方案：

(1) 土地使用权到期后，土地使用者未申请续期的，土地使用权和地上房产由国家无偿收回，房屋所有权也就自然消失。

(2) 土地使用权到期后，土地使用者提出续期申请，根据法律规定没有批准续期的（即根据社会公共利益需要收回的），土地使用权国家无偿收回，但对地上房屋建筑物及构筑物，根据收回时的残余价值给予相应补偿。

(3) 土地使用权到期后，土地使用者即权利人选择续期，经批准同意的，但须根据当时的市场条件补缴土地出让金，重新办理土地使用权出让手续，签订土地出让合同。这相当于房屋租赁的优先续期权，可以让投资工业、商业、办公物业的投资者多一个选择。

三、关于土地使用权到期后各类型土地续期年限的问题

仍然参照现行的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关法律规定考虑，即：居住用地70年；工业用地50年；教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；商业、旅游、娱乐用地40年；综合或者其他用地50年。

因为中国地大物博，各地情况差异较大，国家出台文件规定：各地可以根据当地实际情况，制定符合政策要求的土地出让年限，规定各类型用地可以在法定最高出让年限基础上适当下调，如工业用地可以规定出让年限20年或30年等。

四、关于土地使用权到期后各类 型用地缴费、缴费比例问题

1. 居住用地

依据《物权法》第一百四十九条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期”。此条法律规定可以自动续期，没有规定要不要缴费，缴多少。实践中提两点意见：

(1) 直接免费。可以这样规定，不建议采纳，因为这样违背公平负担的原则。有关法律规定谁使用，谁受益，由谁负担的原则。既然小区土地由所在小区的全体业主受益，那么据此推论，小区全体业主就要承担相应的土地成本。

(2) 续期缴费。法律既然没有规定免费，那么缴费就是正常的。世界上没有免费的午餐，国家作为全体人民的代表、土地的所有者，为了维护全体人民的共同利益，在住宅用地到期后，要求小区的全体业主在土地续期时补缴一部分土地出让金，于法于规都是有依据的。至于补缴多少土地出让金，可以根据当时的市场行情，建议按土地出让金的70%或50%比例缴纳；或按当时的土地实际发生成本加成本利润确定。这个“成本利润”由国家法律规定：成本利润率由各地根据实际情况自行确定，大致控制在5%~10%之间，报国务院住房城乡建设主管部门备案。成本利润率确定时相对要低一

些，主要是考虑到住宅是基本民生权利，居者有其屋，国家要在政策上给予倾斜。这样安排，既考虑到使用土地的小区业主要对全体国民有所交待，又兼顾到小区业主的经济实际承受能力。

2. 工业、科教、文卫、体育、综合类 用地；商业、旅游、娱乐用地

对于上述用地，在土地使用权到期后，经国家批准续期的，须根据当时的市场条件，补缴土地出让金，重新办理土地使用权出让手续，签订土地出让合同，不再给予政策上的优惠。

五、其他问题

2016年11月4日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》发布。规定：产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。保护的_{原则是}：①坚持平等保护；②坚持全面保护；③坚持依法保护；④坚持共同参与；⑤坚持标本兼治。因此，实践中要对上述意见及国家有关方面的法律法规加大宣传力度，深入贯彻落实，使各权利主体的权益得到充分保护，有效维护社会主义市场经济秩序，发展壮大国有资本和民间资本。

集体经营性建设用地征收补偿价值探讨

广东信德资产评估与房地产土地估价有限公司 吴光球

摘要 新《土地管理法》在法律层面对集体经营性建设用地入市的条件、用途、方式等进行规制，一定程度上赋予集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同等交易的权能，但其征收补偿依然没有非常明确的技术指引。本文针对实际操作中的一些做法进行初步的探讨。

依照《土地管理法》规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。集体建设用地属于集体土地的一种，是在农民集体所有土地上设立的以建设为用途的土地使用权。

一、集体经营性建设用地

集体建设用地使用权按照土地利用方式，可区分为集体经营性建设用地使用权、宅基地使用权、其他建设用地使用权；按照权能特征可分为出让土地使用权、作价出资（入股）土地使用权、租赁土地使用权等。

集体经营性建设用地使用权的设立：符合土地利用总体规划，城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的用地。

集体经营性建设用地使用权的使用：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。

集体建设用地使用权的入市：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，集体经营性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。

集体建设用地使用权的收回（退出）：符合法律规定条件的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权，对于为乡（镇）村公共设施 and 公益事业建设。需要收回使用农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

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。

二、集体经营性建设用地征收

（一）土地征收流程

政府发布土地征收启动公告—征收土地现状调查—社会稳定风险评估—拟定补偿安置方案—发布补偿安置公告—补偿登记—签订协议—实施拆迁收回土地。

（二）补偿方法

（1）政府补偿给集体经济组织，集体经济组织收回土地使用权并补偿土地使用权人，集体经济组织将土地移交给政府；

（2）政府直接补偿村集体经济组织和现土地使用权人并收回土地。

（三）补偿政策

“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。”法律表达的意思非常明确，建设用地补偿标准由各地自行制定。

三、集体经营性建设用地征收补偿涉及的依据

（1）《土地管理法》（2020年1月1日起施行）；

（2）《城市房地产管理法》（根据2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第三次修正）；

（3）《民法典》（2021年1月1日起执行）；

（4）《土地管理法实施条例》（2021

年9月1日起施行）；

（5）《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第590号）；

（6）《农用地估价规程》（TD/T 1006—2003）；

（7）《城镇土地估价规程》（GB/T 18508—2014）；

（8）《农村集体土地定级与估价技术指南》（T/CREVA 1201—2021）；

（9）《自然资源价格评估通则》（TDT 201061—2021）；

（10）江苏、海南、浙江、安徽、云南等省公布的征地区片综合地价标准。

四、集体经营性建设用地征收补偿的方式及特点

在理清集体经营性建设用地相关概念之后，探讨征收集体经营性建设用地补偿问题。虽然《土地管理法》对土地征收补偿已有原则规定，但在实际工作中，针对集体经营性建设用地征收补偿价值依然存在不同的理解和做法。本文主要介绍在实际操作中集体经营性建设用地涉及征收补偿价值确定方法及存在的问题。

（一）成本补偿方式

参照《农用地估价规程》《城镇土地估价规程》的有关规定，以重置的土地补偿费、安置补偿费和地上附着物及青苗补偿费三个部分等为基础，安排被征地农民

的社会保障费用，并考虑开发费用和有关利息、利润等，不考虑增值收益或者出让金，也不考虑年限修正问题，综合评估得到集体建设用地价值。以此价值补偿集体经济组织，由集体经济组织收回集体土地使用权，落实安置补偿，移交土地。《土地管理法》修正前，基本都是这样测算补偿集体经济组织。

优点：政策清晰、明确，各地标准齐全，便于执行和测算。对于《土地管理法》修正前获得的土地使用权征收补偿使用相对容易一些。

问题：随着《土地管理法》的修正、集体经营性建设用地的入市，此种方法测算的补偿价值低于土地使用权市场价值，在实际操作中很难落地。

（二）依据征地区片综合地价标准予以补偿方式

征地区片价：分为“农用地征地区片价”和“征地区片综合地价”。

农用地征地区片价：是指为宏观控制农用地征用价格水平，在县（市）行政区范围内对不同征用区片，按照不同用途，分别评估确定的某一估价期日的农用地价格和社会保障价格平均水平。

依据《农用地估价规程》，农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。农用地价格是指在正常条件下，相对估价期

日，依据农用地的自然因素、社会经济因素和特殊因素等，农用地所能够实现的价格。

社会保障价格是指农民失去土地后，为获得基本生活保障、接受教育、再就业培训等应得到的补偿。农用地征用价格是指国家征用集体土地农用地时，按照正常条件确定的征用补偿价格。

农用地征地区片价主要是解决了农用地征收价格参考标准问题。

征地区片综合地价：是根据被征收土地的地类、产值、土地区位、农用地等级及当地人均耕地数量、土地供求关系、经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素，划分区片并测算的直接用于征收土地的补偿标准，不包括地上附着物和青苗的补偿标准。

依据《土地管理法》，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。其中土地补偿费有集体经济组织管理、安置补助费分配给使用土地的村民个人。

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。

各地在制定综合区片价的时候对征收集体建设用地补偿标准也都作了相应的规定，有的与征地区片综合地价标准一致，有的单独设立标准，有的规定市场化评估，有的参照国有出让地评估，也有的设定系数调整方法确定，等等。

优点：有成熟的标准，执行方便、统一。

问题：区片综合地价制定的对象主要依然是农用地，价值内涵主要考虑的是土地补偿费、安置补助费等，建设用地的价值内涵与农用地有很大的差别，大部分地区建设用地执行与农用地一样的区片综合标准价，与市场衔接较差，不能反映和代表市场价值，市场活跃、经济发达地区区片综合价低于市场价值。

（三）参照所在区片国有建设用地使用权进行评估补偿方式（海南）

优点：方便简单、易于操作、市场化。

问题：①依据《农村集体土地定级与估价技术指南》，“1.范围——本文件适用于位于城市市区以外的农村集体土地定级与价格评估，具体包括经营性建设用地、宅基地、其他建设用地，一级耕地等地类，位于城市市区以内的集体建设用地定级与价格评估可参照城镇土地评价评估的有关规程规定。”只有位于城市市区以内的建设用地价格评估可以参照城镇国有建设用地价格评估，城市范围外的依据城镇国有建设用地价格评估缺乏规范依据。②集体土地所有权价值没有完全体现。理论上，集体土地使用权出让最高期限结束后，土地使用权由集体经济组织收回。此种补偿方法中，收回后这部分价值没有体现（集体经济组织没有得到补偿）。

（四）评估集体经营性建设用地无限年期价值和土地使用权人剩余年期土地使用权价值补偿方式

以经营性建设用地无限年期价值补偿集体经济组织，集体经济组织收回土地使用权，并给予土地使用权人剩余年期的土地使用权价值补偿。集体经济组织移交土地。

优点：集体土地所有权价值完全充分体现，兼顾集体和土地使用权人。

问题：集体土地使用权受规划政策影响很大，现有土地使用权使用期内的用途不能代表该土地今后永远都是这个用途，用无限年期测算现状用途价值作为土地所有权完全价值法律上依据不足。

（五）评估集体经营性建设用地相应用途最高年期价值和使用权人剩余年期价值补偿方式（涉及征收依法取得的集体经营性建设用地采用宗地地价评估的方式确定。江苏）

以集体建设用地使用权最高年期价值补偿集体经济组织，集体经济组织收回土地使用权，并给予土地使用权人剩余年期的土地使用权价值补偿。集体经济组织移交土地。

优点：方便简单、易于操作。

问题：集体土地所有权价值是不完全的，土地使用权相应用途最高期限结束后，土地使用权由集体经济组织收回，这部分补偿价值没有体现（集体经济组织没有得到补偿）。

（六）支付集体经济组织土地补偿费、安置补助费和安排被征地农民的社会保障费用，支付土地使用权人剩余年期土地使用权价值补偿方式

优点：集体土地所有权价值体现、土地使用权人补偿价值体现。

问题：理论上集体土地所有权价值已经包含一定期限的土地使用权人剩余期限的土地使用权价值，此种补偿涉及重复补偿。

五、结语

通过上文分析，在集体经营性建设用地征收补偿时，涉及：①集体经济组织土地所有权与土地使用权人一定年期土地使用权价值的补偿分配；②对集体物权的补偿与对土地使用人个体土地物权的补偿是否混淆；③国家、集体经济组织和土地使用权人三者利

益是否平衡；④土地补偿价值是否与市场接轨，是否反映市场价值四个方面，均存在不能完全解决的问题和矛盾。短期来看，本文介绍的集体经营性建设用地征收补偿的六种方式，针对《土地管理法》修正前取得的土地使用权和在土地市场相对封闭落后交易不活跃地区，可以使用第一和第二种方式、针对《土地管理法》修正后取得的土地使用权和土地市场活跃经济发达地区，可以采用其他几种方式。

《土地管理法》修正后在法律层面对集体经营性建设用地入市的条件、用途、方式等进行了规制，一定程度上赋予集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同等交易的权能，但对其征收补偿价值依然没有非常明确的技术指引，仍需要在实践中继续探索建立。

（上接第48页）

四、总结和展望

无人机应用于违法建筑调查已是一种较为成熟的技术，操作技能日趋智能化、自动化，飞行过程中即可完成对目标的校准和测量，能够在最短的时间内完成大范围的测绘。虽然对测区第一次调查工作成本较高，但可以一次性建立区域违法建筑数据库，后续只需间隔一定的周期，对重点区域进行补充航飞调查即可，总体上还

是节约了成本。

在条件允许的情况下，可基于无人机技术建立城市违法建筑监测平台，即以无人机低空摄影测量为监测手段，结合云计算、大数据、计算机处理、“3S”等技术，实现城市违法建筑的自动采集、智能分析、在线监测预警等功能，实现城市违法建筑监测管理的自动化、信息化、动态化，将城市整体管理水平提升到一个新的高度。

大兴调查之风：贵州省协会走基层 访实情 强服务

贵州省土地估价师协会 邓永忠 邹平

从2021年7月开始，贵州省土地估价师协会（以下简称省协会）为更好地为会员服务，了解会员机构在执业过程中的困难及需求，开展了走访会员机构活动。到目前为止，走访了遵义市、六盘水市、安顺市、黔南州、黔东南州、铜仁市六个市（州）及贵阳市的部分会员机构，由于国际、国内疫情形势严峻复杂，遵义市也发生外省关联新冠肺炎确诊病例，尚有黔西南州、六盘水市及贵阳市的部分会员机构未实施。活动分为实地走访、交流座谈两种形式进行。

一、实地走访

对贵州省九个子（州）分片进行实地走访，了解各评估机构业务状况、遇到的困难、恶性低价竞争问题及参观机构经营场所等。

二、交流座谈

以市（州）为单位召开交流座谈会。会上，带队组长介绍省协会的工作情况及下一步工作打算，有关负责人对诚信公约、线下教育及抽查报告等事项和情况作了解读和说明。与会者纷纷发言，对低价竞争、外省来



黔执业机构的管理发表了各自的看法，向省协会反映执业过程中遇到的管理、技术、收费等问题，希望省协会树立权威性，带领大家维护行业形象。就提出的问题，省协会相关部门负责人尽力作了解答。



三、充实服务

在这次走访活动中主要了解到以下五个方面的问题。

(1) 举步艰难。贵州省会员机构多数持有评估的两大资质(土地、房产),有部分持有三大资质(土地、房产、资产),少数还有会计、审计业务。一般,有会计、审计业务补充的机构,业务比较固定,日子好过些;有资产等三大资质的机构,由于业务面较广,做企业经营活动的业务而不是纯政府项目,收费相对容易,日子也还将就;若只要土地、房产两大资质,甚至单一资质,生存就比较艰难。但无论规模大小,经营状况都受到影响,近年来,有的机构业务量与收入都呈下降趋势,部分机构甚至没什么业务。总体来说,经营状况不佳,收入在下降。

(2) 档案管理。省协会所参观的部分机构档案室,大多数能按照要求执行,但仍有少数机构对档案管理不重视。有的机构规模小,办公场所紧张,如何腾出地方来存放档案是个问题。一些大机构档案很多,有的只能租房存放。按《资产评估法》第二十九条规定,评估档案的保存期限不少于十五年;属于法定评估业务的,保存期限不少于三十年。今后,档案如何管理是一个难题。

(3) 诚信公约。交流座谈会上,省协

会负责人均解读了诚信公约,并介绍了重庆、广西协会的做法和经验,对此,各机构都持赞成态度。

(4) 少、难、多。土地评估业务少、收费难、欠费多,这是目前土地评估机构普遍存在的问题。其中,土地评估欠费一般是政府部门多,而且拖欠时间长,有的达十年以上。

(5) 延伸管理。走访过程中,各机构讨论了加强外省机构来黔执业管理、抵制低价竞争、遵守自律公约、提高抽查报告力度及科学合理确定相关技术参数等问题。



(下转第60页)

安徽省协会第六届第四次会员代表大会暨换届大会召开



2021年11月18日上午，安徽省土地估价师协会第六届第四次会员代表大会暨换届大会在合肥市召开，参加会议的有单位会员代表及执业个人会员、非执业个人会员代表共计200名。安徽省民政厅领导及安徽省律师协会、安徽省房地产业协会、安徽省资产评估协会、安徽省土地学会等行业协会学会嘉宾应邀参会。中国土地估价师与土地登记代理人协会与湖南省、北京市、广东省等的共30余家国家级及省级行业协会纷纷发来贺信。

安徽省民政厅社会组织管理局处长周宁发

表讲话，祝贺会议的召开。周宁对协会工作给予了肯定，也对协会今后的工作寄予厚望，并从协会党建工作、依法办会、规范办会、民主办会、服务会员等方面对第七届协会工作提出了要求。

大会审议通过了第六届理事会工作报告、第六届理事会财务报告、协会更名等相关事项、协会章程（试行）、职业道德准则、执业准则及会费收支管理办法等；选举产生了新一届监事会、理事会。协会第七届理事会第一次会议选举产生协会第七届常务理事及协会负责人。

新当选会长蒋雪松代表新一届理事会致辞。蒋雪松对第六届理事会所做的工作给予了肯定和感谢，并明确新一届理事会将紧紧





围绕在以习近平同志为核心的党中央周围，认真贯彻落实党的十九大精神及习近平总书记考察安徽时重要指示精神，以党建工作促协会发展。新一届理事会将带领广大会员坚守执业底线，恪守职业道德；促进技术升

级，提升执业水平；保障诚信优先，加强行业自律；努力营造绿色执业环境，全力推进行业持续、高质量发展。

（安徽省土地估价师与土地登记代理人协会 供稿）

（上接第58页）



通过这次走访活动，省协会了解掌握了会员机构基本情况，将重点关注的问题列入下一步整改完善的工作当中，以充实协会

服务能力，提高管理水平。作为省级行业协会，完善服务体系建设主要做好：①为广大会员服务，一切从会员出发；②为行业监管部门服务，在技术标准、成果质量管控、行政执法等方面协助行政监督管理部门开展工作；③为各会员单位服务，建立长期有效的沟通机制，信息共享，树立行业发展共同目标；④为相关单位服务，推介诚信机构、提供技术咨询服务等；⑤为社会公众服务，着力搭建会员综合服务平台。

中国土地估价师与土地登记代理人协会 专题学习党的十九届六中全会精神

2021年11月24日，中国土地估价师与土地登记代理人协会党支部和工会联合组织秘书处全体员工专题学习了中国共产党中央委员会第十九届六中全会精神。

通过学习，大家从内心感到，一百年来，党带领全国人民进行了长期艰苦卓绝的斗争，克服了无数个艰难险阻，终于取得新民主主义革命和社会主义建设的伟大胜利。成绩来之不易，我们要格外珍惜，加倍努力工作。

一百年来，党领导人民进行伟大奋斗，积累了宝贵的历史经验，这就是：坚持党的领导，坚持人民至上，坚持理论创新，坚持独立自主，坚持中国道

路，坚持胸怀天下，坚持开拓创新，坚持敢于斗争，坚持统一战线，坚持自我革命。以上十个方面，是经过长期实践积累的宝贵经验，是党和人民共同创造的精神财富，必须倍加珍惜、长期坚持，并在新时代实践中不断丰富和发展。

大家表示，幸福是奋斗出来的，我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，提高政治站位，讲大局讲奉献，不辱使命，不负韶华，敢于担当，勇于开拓，努力做好协会各项工作，多为行业发展献计献策，努力提升服务质量和水平，以优异成绩和忘我的精神状态迎接“第二个一百年”。



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