



# 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

- 努力学习 拓宽视野 开阔思路 提高本领
- 全国土地估价、登记代理行业2021年年会成功举办
- 中估协2021年年会围绕热点交流踊跃
- 中估协2021年论文征集活动获奖名单
- 关于土地使用权到期后房屋产权如何处理的探讨

准印证号：京内资准字 2015—L0126号

2021 / 11 / 总第319期



# 中估协2021年年会集锦



▲ 边听边记，便于会后复习



▲ 参会者纷纷拍下专家的ppt



▲ 专家讲的很重要，赶紧拍下留作资料



▲ 年会是一次难得的充电学习机会



▲ 全神贯注 认真聆听



▲ 为了办好年会，中估协各部门通力配合，做好各方面保障

# CONTENTS

## 目录

### 要闻报道

- 02 努力学习 拓宽视野 开阔思路 提高本领
- 04 全国土地估价、登记代理行业2021年年会成功举办
- 08 中估协2021年年会围绕热点交流踊跃
- 11 中估协2021年论文征集活动获奖名单

### 评估视点

- 13 自然资源概念分类的综述研究
- 25 自然资源资产评估业务拓展与行业发展战略探讨

### 探索实践

- 32 国有建设用地供应用地分类和规划条件研究
- 38 国企土地资产在混合所有制改革中管理关系探析
- 43 农业产业融合评价指标体系研究及实证应用

### 法律讲堂

- 49 浅谈新形势下司法鉴定房地产评估

### 业务探讨

- 54 以优质培训交流促土地估价行业高质量发展——土地估价授课培训工作的体会

### 公益援助

- 58 土地估价师行业公益援助贵州专场培训会举办
- 59 土地估价行业公益援助活动天津专场培训会举办

### 地方协会动态

- 60 2021上海两协会徒步活动成功举行



### 中国不动产登记与估价

内部资料 免费交流  
2021年第11期（总第319期）  
（2021年11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11月

印刷数量：1000册

印刷单位：北京地大彩印有限公司

## 努力学习 拓宽视野 开阔思路 提高本领

中国土地估价师与土地登记代理人协会会长 王 军

中国土地估价师与土地登记代理人协会（简称协会）2021年年会（线上为主）于10月30、31日在北京召开，就有关法律法规等进行学习交流。

10月21日，自然资源部陆昊部长受国务院委托，在第十三届全国人大常委会第三十一次会议上作了《国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告》，土地估价、登记代理专业人员要深入学习，全面了解专项报告的内容，全面掌握与行业相关的自然资源资产管理工作的重点；要深入学习《民法典》《土地管理法》《土地管理法实施条例》及不动产登记、自然资源确权登记、自然资源评价评估、空间规划等方面的法律、法规，做到专业知识及时更新，以适应新形势、新变化的要求。

今年是“十四五”开局之年，我们要开好局、起好步。协会根据新时期行业发展的要求和特点，提出将协会办成研究型、服务型的社会组织。以政策研究、学术研究、标准制定等带动服务体系的建设，以服务带动自律制度的建设。

自然资源部发布的《自然资源科技创新发展规划纲要》要求，着力培养科技创新领军人才，充分发挥人才创新创造活力，选好

用好领军人物、拔尖人才，加大技术领域专业人才培养，完善人才制度，鼓励和支持优秀人才脱颖而出。协会将制定学术研究、学术交流、人才培养等规划，进一步加大研究人员和资金投入，在原有专家库、青年专家库、资深会员等的基础上逐步建立首席研究员、领军人物、总估价师等制度，充分发挥行业专家在研究中的作用，推动理论研究、技术创新研究、成果应用研究，特别是国家标准、行业标准、团体标准的研究，并将研究成果转化成为土地估价、登记代理专业人员等方面的服务内容。

作为全国性行业协会，要增强服务意识，树立质量意识、品牌意识，不断提升服务水平、服务质量和服务技能。进一步完善服务体系建设，为五个主要方面做好服务：一是为广大会员服务，会员服务体系的建立必须遵循一切从会员出发，普惠服务无偿提供的原则；二是为行业监管部门服务，在资格考试、技术标准、成果质量管控、行政执法等方面协助行政部门开展工作；三是为省级协会服务，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，逐步形成“规划统一、相互支撑、协调发展”的新格局；四是为相关单位服务，推介诚信机构、

提供技术咨询服务等；五是为社会公众服务。在进一步优化公益援助（西部援助）、估价报告评审交流、技术服务等品牌服务项目的基础上，创立更多的品牌服务项目。将着力搭建会员综合服务平台，在建立新系统的同时，将已有的系统有机连通；实现普惠服务的同时，通过大数据分析为个人会员提供免费的、有针对性的服务项目。

法安天下。我们处在法治时代，要依法执业、规范执业，以优质、高效、科学的服务全面推动行业自律体系建设。进一步完善资格考试、执业准则、职业道德准则、会员发展、学术研究、人才培养、信用评价（诚信档案、资信评级、违规处罚等）、教育培训、公益援助、公益性评估、技术仲裁等方面的自律制度建设。

抓好研究，做好服务，建好制度；精于业，勤于思，敏于行。学无止境，让我们一道将学习融入工作、生活，进一步拓宽视野、开阔思路、提高本领，增强创造力，提升执行力，做好本职工作。

今年是中国共产党成立100周年，土地估价、登记代理行业以建党百年为契机，组织了丰富多彩且有行业特色的纪念活动，开展了“四史”学习，做到学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行。我们要自觉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，勇于担当，不辜负我们伟大的时代，为第二个100年再出发，再上新征程！

2021年10月28日

（上接第57页）

课程内容方面，检验学员掌握培训知识的情况；后一种可侧重于授课效果、授课技巧、学习感受、课程缺陷、课程建议等内容的调查，用于寻找课程内容设置上的不足、改进授课方法，发现学员感兴趣的热点课题，为下一次培训积累经验。

结语：当前，我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，时代要求我们土地估价行业必须适应各种新需求，实现高质量发展。土地估价是典型的技术经济服务工作，提供服务的主体实质是土地估价人员。

因此，土地估价高质量发展的关键因素是土地估价人员职业道德水平和执业技术水平的提高。建立完善的土地估价培训制度，组建优秀的培训师资队伍，提供优质的培训课程，对于土地估价人员队伍建设、人员素质提高有着重要而深远的意义。在此，我对培训活动中得到的中估协，所在省（自治区、直辖市）自然资源部门和土地估价师协会的帮助和支持表示感谢，祝愿中估协土地估价培训工作更上一层楼。

# 全国土地估价、登记代理行业2021年年会成功举办

10月30—31日，中国土地估价师与土地登记代理人协会（以下简称中估协）以线上为主、线上线下相结合方式举办了全国土地估价、登记代理行业2021年年会。此次年会主题为“创新守正 展望未来”，旨在引导广大会员通过深入学习、积极实践，以适应新时期社会经济高质量发展和国家自然资源资产管理的新形势、新要求。协会副秘书长朱文华（主持秘书处工作）、常务副秘书长鲍丽萍、副秘书长张延丽和贾晟东分别主持了年会活动。

年会围绕广大会员关注的自然资源资产

管理工作及相关法律法规，邀请全国人大常委会法工委民法室黄薇主任就《民法典》、自然资源部法规司魏莉华司长就《土地管理法》和《土地管理法实施条例》、北京大学林坚教授就《国土空间规划的思考》、自然资源部自然资源确权登记局不动产登记处姜武汉处长就《不动产登记实践探索》、自然资源部自然资源确权登记局自然资源登记处申胜利处长就《自然资源统一确权登记》以及中国融通地产集团有限公司伍育鹏博士就《自然资源评价评估体系构建》分别作了精彩的专题演讲。



中国土地估价师与土地登记代理人协会2021年年会会场



全国人大常委会法工委民法室主任 黄薇



自然资源部法规司司长 魏莉华



北京大学教授 林坚



自然资源部登记局不动产登记处处长 姜武汉



自然资源部登记局自然资源登记处处长 申胜利



中国融通地产集团有限公司博士 伍育鹏

本次年会专题内容丰富，定位前瞻，专家权威，是土地估价、登记代理专业人员拓宽视野、开阔思路的一次难得的专业学习机会。会前，中估协王军会长发表文章《努力学习 拓宽视野 开阔思路 提高本领》，一是要求全行业深入学习自然资源部陆昊部长在第十三届全国人大常委会第三十一次会议上所作的《国务院关于2020年度国有自然资源资产管理情况的专项报告》，全面掌握与行业相关的自然资源资产管理工作的重点，深入学习《民法典》《土地管理法》《土地管理法实施条例》及不动产登记、自然资源确权登记、自然资源评价评估、空间规划等方面的法律、法规，做到专业知识及时更新，以适应新形势、新变化的要求。二是要求协会转变办会理念，将协会办成研究型、服务型的社会组织。以政策研究、学术研究、标准制定等带动服务体系的建设，以服务带动自律制度的建设。

会前，协会发布了2021年论文征集活动的获奖名单，在收到的157篇专业论文中，经专家评选，共产生一等奖10篇、二等奖20篇、三等奖30篇。

本次年会线上、线下共有2000多名会员参加。陕西华地房地产估价咨询有限公司、吉林会信土地房地产自然资源评估有限公司、河南昭源土地与房地产评估有限公司、安徽顺昌土地估价咨询有限公司等单位组织公司全体专业人员通过网络视频进行了全程集中学习。



陕西华地房地产估价咨询有限公司  
在西安市收看年会直播



吉林会信土地房地产自然资源评估有限公司  
在白山市收看年会直播



河南昭源土地与房地产评估有限公司  
在郑州市观看年会直播



安徽顺昌土地估价咨询有限公司  
在阜阳市观看年会直播



▲ 北京华信房地产评估有限公司



▲ 北京京港房地产土地资产评估有限公司



▲ 北京仁达房地产土地资产评估有限公司



▲ 北京盛华翔伦房地产土地评估有限公司



▲ 北京市金利安房地产咨询评估有限公司



▲ 北京中地华夏土地房地产评估有限公司



▲ 北京京城捷信房地产评估有限公司

## 中估协2021年年会围绕热点交流踊跃

北京康正宏基房地产评估有限公司副董事长梁津：

关于住宅建设用地使用权自动续期问题，在续期时需要缴纳的费用方面，《民法典》有了进一步的规定。这个问题既关系到千家万户，也与土地估价专业相关。商品住宅的地价构成，通常包含土地征收、开发的成本和政府土地出让收益。如果续期需要补缴的话，是否以政府土地出让收益作为收取的基数？另外，建设用地使用权，法律规定是有期限的，那么，住宅建设用地使用权自动续期，也需要有明确的年限，这也是土地估价从业人员需要的。所以，在立法时，对于续期的期限有何考虑？



梁津

北京华信房地产评估有限公司副总裁聂燕军：

《土地管理法实施条例》第四十三条规定：“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”。土地出让评估是土地估价行业的主要业务。在土地权益和土地出让价格方面，执行中有何不同？

集体建设用地使用权的出让时，地方政府主要是行政指导的角色，并且法律没有规定可以收取土地增值收益调节金。如果地方政府积极性不高，此种情况如何应对？



聂燕军

北京盛华翔伦房地产土地评估有限责任公司副总经理王晓东：

我们非常关注《土地管理法》与城市更新方面的问题，北京市是国内第一个减量发

展的城市，目前也在实施城市更新工作，那么《土地管理法》对于城市更新中的存量用地是否有计划未来进行补充？比如，对于存量工业用地，是按照现状补偿还是参与未来更新后的利益？



王晓东

北京华信房地产评估有限公司总估价师、副总裁史源英：

《土地管理法》第四十八条：“征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他

地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。”没有提及产业保障。有的地方制定了产业保障政策，计入征地成本是否合理？

北估协不动产专委会主任、北京京港房地产土地资产评估有限公司总经理崔志敏：

土地登记代理人名称及执业范围问题、开展业务中业务行政主管及社会对土地登记代理人（机构）的资质及执业范围的认知问题值得展开探讨。例如，我们获知北京市开展农村宅基地确权发证，专委会与市主管登记的业务处室负责人及通州区登记负责人就权籍调查、确权等问题进行沟通调研，甚至向测绘学会介绍土地登记代理人的业务（测绘是技术支持），最终未能从市主管层面参与进来。原因在于：农村宅基地确权登记发证工作的财政经费预算，先期是由测绘学会做，没有包含权籍调查所需的经费。目前，我们的工作停留在课题研究层面。《不动产登记法》专门列出关于不



史源英



崔志敏

不动产登记代理人的两条规定，该法律的出台是否有时间表？

北京京城捷信房地产评估有限公司总经理龚秋平：

结合国家此轮房地产税的试点，我们想了解目前全国不动产登记系统及房产权属信息全国联网通办情况。

土地登记代理制度早在2002年出台，全国至今有1000多家机构取得土地登记代理资质，有万余名取证代理人，这说明部里该项工作的成效，表明了发挥专业机构作用开展土地登记代理工作的信心。刚才领导提及要加强土地登记代理行业诚信建设，更说明主管部门对这个行业的重视。从实际来看，土地登记代理机构及代理人的业务方向及内容并不明朗，专业作用发挥有限；市场上房地产经纪机构、律师事务所、测绘公司等都在开展与权证登记代理有关的工作，从业人员多无土地登记代理人资格；各级政府对土地登记代理机构及持证人员作用的发挥也无足

够引导性政策及倾向性做法，甚至有的都不知道有此专业资格。基于现状，本人对土地登记代理行业的前景认识较模糊，下一步政府是否会出台具体政策引导及支持土地代理行业的发展？大概思路是什么？有无具体时限？

北京华天通房地产评估有限公司总经理张治超：

我有三个问题。第一，《民法典》规定了地役权、居住权。土地使用制度改革在土地立法设计中是如何结合与体现的？尤其是地役权的权利内涵界定与价值内涵？第二，集体土地制度改革，在权利设定与价值内涵中有没有考虑地役权及其价值内涵的设定或界定？集体土地三权分立或设计中，经营权是否与地役权有关联？第三，宅基地关系到农村居民的定居权或居住权，宅基地的制度设计是否考虑到农村居民的财产权、居住权、集体土地使用权及地役权问题？



龚秋平



张治超

# 中估协2021年论文征集活动获奖名单

中国土地估价师与土地登记代理人协会 收到论文157篇。经专家评选，产生一等奖于2021上半年组织开展了论文征集活动，共 10篇、二等奖20篇、三等奖30篇。

## 一等奖

序号	省（自治区、直辖市）	论文题目	作者	机构名称
1	上海	面向未来 创新发展	袁东华	上海城市房地产估价有限公司
2	上海	基于征地社会稳定风险评估业务对标土地管理法要求的风险识别分析	胡新良、郭毅	上海城市房地产估价有限公司
3	广西	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	罗翠兰、刘陶琨	广西方略土地房地产评估有限公司
4	上海	城市有机更新中容积率奖励与转移项目评估相关问题研究与探索	韩艳丽	上海房地产估价师事务所有限公司
5	北京	国有农场农用地价格评估技术探讨——以国营沽源牧场为例	张显胜、李国伟、杨宏林、张寅	北京国土联房地产评估中心有限公司
6	河南	土地估价中剩余法最有效利用方式分析——以郑州市城镇住宅地为例	胡明日、陈海霞	河南开源房地产资产评估咨询有限公司
7	江苏	自然资源领域生态产品价值评估探索	徐进亮、尧羽菲、宋佳波	苏州天元土地房地产评估有限公司
8	上海	自然资源评价评估行业信用评价体系建设	施瑞麟、金明	上海建经房地产估价咨询有限公司
9	陕西	自然资源管理变革下的自然资源咨询行业新趋势、新使命	石桂琴、殷兆伟	陕西华地房地产估价咨询有限公司
10	广西	基于多元线性回归模型预测的房地产开发项目最优零售商业配建规模研究	徐飞燕、赵莉红、何英	广西方略土地房地产评估有限公司

## 二等奖

序号	省（自治区、直辖市）	论文题目	作者	机构名称
1	河南	土地增值收益率研究——以安阳市为例	李永明、梁辉	安阳市金土地房地产评估有限公司
2	广东	新形势下自然资源评价评估行业发展的一些思考	陈智华、郑少霞	广东卓越土地房地产评估咨询有限公司
3	广西	运用熵值法量化工业产业细分行业用地地价差异初探	刘倍君、宁顺光、覃小玲	广西方略土地房地产评估有限公司
4	陕西	全民所有自然资源委托代理关系的梳理与思考	解红吉、王璠	陕西华地房地产估价咨询有限公司
5	上海	浅谈乡村振兴中的土地合理利用	杨斌、孙雯	上海百盛房地产估价有限责任公司
6	广东	浅谈公示地价体系的整合优化构想	方锐泉、郝琪、曾晓玲	广东卓越土地房地产评估咨询有限公司
7	陕西	新时期城市地价动态监测的视角延伸	巩荣生	陕西华地房地产估价咨询有限公司
8	陕西	城乡一体建设用地地级实践及思考——以西安市高陵区为例	石亚平	陕西华地房地产估价咨询有限公司
9	广东	基于工程化实施的生态价值核算方法体系探析	廖旻、杨宇健	广东思远土地房地产评估咨询有限公司
10	广东	自然资源资产负债表的核算体系刍议	梁小君	广东中企华正诚资产房地产土地评估造价咨询有限公司
11	湖南	土地估价机构的风险管控与持续发展——基于新木桶理论带来的启示	周元立	湖南万源土地房地产评估测绘有限公司
12	山东	混合用途土地出让地价评估探讨	吴涛	青岛德润土地房地产评估咨询有限公司
13	山东	基于多指标综合评价的城镇低效工业用地认定——以某国家级经济技术开发区为例	张冬梅、刘用丽、张东旭、刘维生、焦武中	山东致远中信土地房地产评估咨询有限公司
14	陕西	储备土地资产负债表的框架设计	张少妮、何楷迪	陕西华地房地产估价咨询有限公司
15	北京	全民所有土地资源资产核算基础工作的探讨	聂燕军、李亚男	北京华信房地产评估有限公司
16	北京	现阶段自然资源资产价值评估需求及特点分析	厉亚楠、霍桂英	北京市金利安房地产评估有限公司
17	广东	基于MSPA的森林景观破碎化分析——以广州市增城区为例	欧翠玉、骆海燕	广东卓越土地房地产评估咨询有限公司、广州大学

续表

序号	省(自治区、直辖市)	论文题目	作者	机构名称
18	湖北	生态产品价值核算方法概述	倪念	武汉洪房房地产土地估价有限公司
19	安徽	国土空间利用现状评估及对策研究——以安徽省为例	夏利国、吴怀琴	安徽建工房地产土地资产评估有限公司
20	江苏	基准地价时空演变及影响因素研究——以句容市为例	曹微微、柳叶婷、刘翠、唐海磊	江苏苏地行土地房产评估有限公司

### 三等奖

序号	省(自治区、直辖市)	论文题目	作者	机构名称
1	北京	“十四五”期间北京市疏解腾退涉及的老旧厂房空间资源再利用的几点建议	王凯、龚秋平、王鑫	北京京捷信房地产评估有限公司
2	河南	浅谈剩余法评估商服用地存在的问题及解决对策	马轩然、杨德志	河南开源房地产资产评估咨询有限公司
3	山东	全民所有建设用地资产核算技术方法探讨——以山东东营市东营区的实证研究	王用山、张志涛	山东颐通土地房地产评估测绘有限公司
4	广东	自然资源价格监测路径探索	马忠杰、王泽、黄素芳、何溶、陶晓妍	广东思远土地房地产评估咨询有限公司
5	重庆	新时代水资源价格评估探索思考	何雨晴、刘奎、华雪	重庆大信房地产土地资产评估有限公司
6	甘肃	关于居住用地带无偿配建公共设施条件的出让地价评估思路探讨——以甘肃省兰州市为例	刘永新、宋晓伟	甘肃新方圆不动产评估咨询有限责任公司
7	山东	划拨地价评估之剩余法——以德州市中心城区为例看土地增值收益率的测算	王泽利、张学延	山东正昕元土地房地产评估测绘有限公司、德州市自然资源局
8	湖北	武汉市自然资源资产实物价值评估研究	张静、陈周杰、郭华	永业行(湖北)土地房地产评估咨询有限公司
9	上海	以供求关系的视角观察土地估价质量管理问题	林凡	上海城市房地产估价有限公司
10	内蒙	浅析小城镇住宅国有建设用地标定地价评估探讨——以内蒙古自治区多伦县多伦诺尔镇为例	申晓华、陈奇、盛艳红、刘志涛	内蒙古申信华盈资产评估事务所
11	广东	海域使用权定级指标体系实践性探析	王泽、马忠杰、黄素芳	广东思远土地房地产评估咨询有限公司
12	河南	浅析评估实践中的利益冲突及其管理	王霞、张红娜	河南鸿业房地产评估有限公司
13	北京	浅议北京市老旧小区改造资金筹措方式及长效管理机制	于颖、陈燕	北京东华天业房地产评估有限公司
14	湖北	关于土地评估行业风险控制若干思考	贾书佩、贺肖肖	永业行(湖北)土地房地产评估咨询有限公司
15	江苏	城市产业结构演进与土地供应调整的适应性评价——以丹阳市为例	张静、黄春峰、陆叶	江苏苏地行土地房产评估有限公司
16	陕西	省级地价动态监测工作成效及启示——以陕西省为例	童恋	陕西华地房地产估价咨询有限公司
17	河北	浅谈多宗地合并过程中容积率审查的要求及依据	曹美玲	保定市永正土地资产评估咨询服务有限公司
18	辽宁	混合用途土地出让地价评估技术要点的探讨——以大连市为例	潘涛	辽宁中恒信土地房地产资产评估有限公司
19	山东	权能修正法评估集体建设用地使用权价格	崔吉方、刘健	青岛海信信土地房地产评估测绘有限公司
20	广东	国有土地资源资产微观尺度核算研究与实践——以广州国际金融城为例	李广明、吴流坚、史婧	广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司
21	北京	国有建设用地供应用地分类和规划条件研究	李剑、段景仁、张红	北京中地华夏土地房地产评估有限公司
22	广东	集体经营性建设用地入市流转价格实证研究——以佛山市禅城区一宗集体工业用地流转出让价格评估为例	梁锦炽、马俏雯	广东卓越土地房地产评估咨询有限公司
23	广东	土地评估相关数据统计、分析、应用技术与评估技术的融合研究	赵思凡	深圳市自然资源和不动产评估发展研究中心
24	湖南	自然资源评估行业风险管控心得	段华敏	湖南华运房地产土地评估咨询有限公司
25	湖南	基于土地估价报告备案系统的湖南省土地估价行业发展状况分析	黄翔	湖南万源土地房地产评估测绘有限公司
26	山东	五等土地估价报告的常态化防控	管延家	山东华典章土地房地产资产评估有限公司
27	陕西	共有产权住房用地出让评估问题探讨——以西安市为例	白玉	陕西华地房地产估价咨询有限公司
28	上海	新政新规下住宅用地出让地价相关问题思考——以上海市为例	杨斌、贾明宝、王祎、刘广宜、吴宁远	上海百盛房地产估价有限责任公司、上海房地产估价师事务所有限公司
29	上海	城市公园绿地资源土地贡献价值探讨——以上海浦东世纪公园为例	韩铁涛 陈凌岚	上海房地产估价师事务所有限公司
30	河南	县城城镇标定地价评估中标准宗地设立标准及流程	孟德友、周志海、吴明丽	河南省豫通房地产评估咨询有限公司、河南淮源土地房地产估价有限公司

# 自然资源概念分类的综述研究

苏州天元土地房地产评估有限公司 徐进亮 尧羽菲 宋佳波

**摘要** 随着自然资源部《自然资源分等定级通则》和《自然资源价格评估通则》两个行业标准的发布，对推进支撑自然资源保护和合理开发利用，完善自然资源评价评估技术体系，显化自然资源资产质量与价值起到重要作用。本文通过梳理各类政策文件、文献中对自然资源的定义，以及对自然资源概念内涵的解读，综合阐述自然资源定义。在此基础上，界定自然资源包含的内容，根据现行文件、标准等，构建了自然资源分类体系，以期引导大家全面、正确地理解自然资源的概念和分类。

2021年3月，自然资源部发布《自然资源分等定级通则》和《自然资源价格评估通则》两个通则，给出自然资源的定义，并对自然资源分类进行简要阐述，但是其相关内容解释不够详尽，自然资源分类的涵盖不够全面，且与我国其他现行文件、标准中对自然资源概念的表述和类别的划分有差异，在实际工作中容易形成理解偏差。因此，本文结合国家现有文件与国内外学者文献研究，对现有的自然资源定义与类别进行阐述与综合提炼，以期通过本研究，有助于全面理解自然资源概念与分类。

## 一、自然资源的概念与内涵综述

### （一）学术文献中对自然资源的定义综述

目前国内外相关学术文献中对自然资源定义的侧重点主要集中于：一是自然资源的天然性；二是自然资源可以满足人类需要，

可以被开发利用。本文根据这两点对文献中自然资源的概念进行梳理。

#### 1. 自然资源的天然性

部分文献资料对自然资源内涵概念的解读侧重于将自然资源看作天然生成物。《辞海》对自然资源的定义：“一般指天然存在的自然物（不包括人类加工制造的原料），是生产的原料和布局场所，如土地、矿藏、水利、生物、海洋等”。这个定义强调了自然资源的天然性，同时指出了空间（场所）也是自然资源。《现代地理学辞典》《中国自然资源科学百科全书》《人口、资源与环境经济学》等书中对自然资源的定义，均强调自然资源是不依赖人力而存在于自然界的物质要素。《大英百科全书》中对自然资源的内涵定义有进一步的拓展：人类可以利用的自然生成物，以及形成这些成分源泉的环境功能。这个定义明确指出了除自然生成物（天然生成的物质要素）外，太阳能、生态系统的环境机能、地球物理化学循环机能等

环境功能也属于自然资源。

## 2. 自然资源是满足人类需要，且可被开发利用的资源

较早对自然资源进行定义的是地理学家金梅曼，其在《世界资源与产业》一书中指出：“只有自然环境或其某些部分能够满足人类需要才叫自然资源，不能被人类获取利用的只是叫自然禀赋（环境禀赋）”。其强调了自然物质要素能够成为自然资源的必要条件是满足人类需要、能够为人类获取利用。联合国环境规划署对自然资源的定义是：人在自然环境中发现的各种成分，只要它能以任何方式为人类提供福利，都属于自然资源；在一定时间条件下，能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。这个定义强调了自然资源可以满足人类需要，提高人类当前和未来福利。

20世纪80年代，我国一些学者将自然资源定义为“存在于自然界中能被人类利用或在一定技术、经济和社会条件下能被用作生产、生活的物质、能量的来源，或在现有生产力发展水平和研究条件下，为满足人类生产、生活需要而被利用的自然物质和能量”，并提出了自然资源的三个基本属性：一是存在于自然界中，即自然资源的天然性；二是能被人类利用，即具有在当前技术条件下可供人类开发、可利用的性质；三是满足人类生产、生活的需要，即能够提高人类当前和未来福利。

此后，我国学者对自然资源的概念内涵的研究基本继承了这一观点。同时，部分学者在此基础上，对自然资源的概念内涵进一步延伸，强调自然资源与人类活动的相互作用，并提出自然资源是人类能够从自然界获取以满足其需要与欲望的任何天然生成物及作用于其上的人类活动结果。

## （二）文件中自然资源定义综述

我国的部分法律、政策文件中给出了自然资源的定义及其包括的内容等。《宪法》中明确指出，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》给出了自然资源的明确定义：“自然资源是天然存在的、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。”自然资源部公布的相关文件，如两个通则等均采用了这个定义。该定义表明了自然资源的天然性，也认为有使用价值、可提高人类当前和未来福利，体现了自然资源可以满足人类需求、能够被开发利用进而产生价值，自然环境因素的总和体现了自然资源不仅包括物质要素，还有其他一系列附着于物质要素之上的其他自然要素。

自然资源相关定义及其内涵见表1。

表1 自然资源相关定义及其内涵

特点	文献		文件	
	来源	定义与内涵	来源	定义与内涵
强调自然资源的天然性	《辞海》、《大英百科全书》、左大康《现代地理学辞典》、孙鸿烈《中国自然资源科学百科全书》、钟水映《人口、资源与环境经济学》等	一般指天然存在的自然物，是生产的原料和布局场所；人类可以利用的自然生成物，以及形成这些成分源泉的环境功能	《宪法》	矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外
强调自然资源：满足人类需要，人类可利用	金梅曼、联合国环境规划署、万年庆、封志明、李文华等	自然界天然存在的、可以为人类利用的物质与能量的总称，且能够满足人类需要，能够提高人类当前和未来福利	《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》、自然资源部发布的相关文件等	天然存在的、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和
强调自然资源与人类活动相互作用	牛文元、蔡运龙《自然资源学原理》等	人类能够从自然界获取以满足其需要与欲望的任何天然生成物及作用于其上的人类活动结果；自然资源是人类社会取自自然界的初始投入		

### (三) 小结

目前来看，人类活动已经不同程度地融入了自然资源；在人类活动的影响下，自然资源在数量上和质量上发生了不同程度的变化。因此，当前自然资源的实际情况本来就是自然环境和人类社会共同作用的结果。本文认为没有必要刻意去强调自然资源与人类活动的相互作用。

根据前文对自然资源概念的梳理与内涵解读，本文总结自然资源的概念包括以下含义：一是自然资源的天然性。自然过程所产生的天然生成物、地球表面、土壤肥力、地壳矿藏、水、野生动植物等，都是自然生成物。自然资源与资本资源、人力资源的本质区别正在于其天然性。二是自然资源的综合性。自然资源不仅包括自然界中天然存在的物质要素，还包括环境功能等自然要素。三是自然物质成为自然

资源的两个前提：人类的需要和人类可开发利用。缺少这两个前提条件，自然物只是“初始材料”，不能作为人类社会生活的“初始投入”。

综合上述，本文认为《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》、自然资源部发布的《自然资源分等定级通则》和《自然资源价格评估通则》等文件中对自然资源的概念的界定是较为完整的，因此采用其对自然资源的定义：自然资源是天然存在的、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。

应认识到，自然资源的概念和范畴是不断变化的。随着人类社会和科学技术的发展，人类对自然资源的认识，以及自然资源开发利用的范围、规模、种类和数量，都处在一个不断丰富、拓展的动态过程中。

## 二、文件中的自然资源分类综述

### (一) 明确自然资源概念的外延

明确自然资源概念的外延是进行自然资源类别划分的前提。自然资源涵盖的范围是随着人类社会和科学技术的进步而不断扩大的。从理论上讲,目前可被人类利用的部分已经超出地球系统外的资源也应该是自然资源。因此,自然资源有广义和狭义之分,主要体现在涵盖范围的不同。广义上,自然资源应包括宇宙空间内所有可为人类利用的自然环境要素,主要指依附于时间和空间而存在的物质和能量,甚至时间和空间本身也可以看成自然资源的组成部分。狭义上,自然资源主要指客观存在于地球系统中并能为人类利用的空间、物质和能量等自然环境要素及其组合。目前国内外学者的研究主要还是基于地球系统的范围,即狭义的自然资源所包含的内容,暂时未对超越地球系统以外的资源进行研究。随着人类对宇宙的不断探索,未来对自然资源的研究可能不仅限于地球系统。

本文定义的自然资源范畴,其指向主要是狭义层次上的自然资源。基于此,自然资源包含的内容应有土地资源、水资源、草原资源、森林资源、湿地资源、海洋资源、矿产资源、大气资源、动物资源等及其附着的自然要素。

自然资源部2021年1月发布的《自然资源调查监测体系构建总体方案》中指出,自然资源部门职责范围涉及的自然资源包括土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛等,涵盖陆地、海洋和地下。《自然资源分等定级通则》中规定的分等定级对象包括土地资源、海洋资源和水资源等,未涉及矿产资源等其他自然资源类型。《自然资源价格评估通则》适用范围包括土地、矿产、海域、无居民海岛等自然资源的价格评估,以及涉及森林、草原、湿地、海洋等自然资源的保护补偿和损害赔偿评估,未涉及水资源的价格评估。两通则涉及的对象均是部分自然资源类别。

因此,综合考虑现有科学技术水平的限制,结合自然资源部门职责,本文在对自然资源类别进行划分时,涵盖的自然资源类别有土地资源、水资源、草原资源、森林资源、湿地资源、海洋资源、矿产资源等,大气资源、动物资源等暂不考虑。

### (二) 现有文件中自然资源分类综述

梳理了我国现行的国家标准、行业标准及准则等技术文件中对自然资源类别划分的结果并进行汇总,以便读者能够快捷、清晰地了解当前我国各类文件中自然资源类别划分的标准和结果,也为构建自然资源分类体系奠定基础(表2)。

表2 自然资源类别划分

文件名	分类依据	分类结果
《土地利用现状分类》	土地利用现状类别	耕地、种植园用地、林地、草地、商业服务用地、工矿用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、特殊用地、其他土地、湿地
《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》	用地用海现状类别	耕地、园地、林地、草地、湿地、农业设施建设用地、居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、特殊用地、留白用地、陆地水域、渔业用海、工矿通信用海、交通运输用海、游憩用海、特殊用海、其他土地、其他海域
《自然资源调查监测体系构建总体方案》	自然资源部职责范围	土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛等，涵盖陆地和海洋、地上和地下
《地表基质分类方案（试行）》	地质学、地理学、土壤学、农学和生态学等国际、国内现行的分类标准	岩石、砾质、土质、泥质
《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》	各自然资源资产的清查内容	土地、矿产、森林、草原、湿地和海洋资源
《矿产资源法实施细则》	矿产现状类别	能源矿产、金属矿产、非金属矿产和水汽矿产
《江苏省自然资源调查分类（试行）》	以空间和资源划分为主线，结合全省资源禀赋和实际情况	地表基质层：岩石、砾石、砂、土壤、深海黏土、软泥 地表覆盖层：陆地空间资源、海洋空间资源、地下空间资源、水资源、森林资源、草资源、矿产资源
《自然资源分等定级通则》	以土地为载体统一自然资源分等定级	适用范围：土地资源（耕地、园地、林地、草地、湿地、建设用地）、海洋资源（海域、无居民海岛）、水资源
《自然资源价格评估通则》	自然资源市场配置和开发利用	适用范围：土地（耕地、园地、林地、草地、湿地、建设用地）、矿产、海域、无居民海岛等自然资源的价格评估，以及涉及森林、草原、湿地、海洋等自然资源的保护补偿和损害赔偿评估

(三) 学者专家对文件的解读综述

读，以便能够迅速了解文件的主要内容，快速把握文件的核心点。

表3梳理了学者专家对现行文件的解

表3 学者专家对文件的解读综述

文件名	学者专家解读
《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》	自然资源部庄少勤副部长 意义：是自然资源部履行职责的基础性标准之一，是实施国家自然资源统一管理、建立国土空间开发保护制度的一项重要基础性标准，对自然资源部履行“两统一”和“多规合一”职责具有长远的历史意义 内容：整合了原《土地利用现状分类》《城市用地分类与规划建设用地标准》《海域使用分类》等分类标准，建立了全国统一的国土空间用地用海分类，为科学规划和统一管理自然资源、合理利用和保护自然资源，加快构建国土空间开发保护新格局奠定了重要工作基础
《自然资源调查监测体系构建总体方案》	自然资源部王广华副部长、中国工程院陈军院士、自然资源部调查监测司苗前军司长、自然资源部网信办（信息中心）蒋文彪主任 意义：明确了自然资源调查监测工作的任务书、时间表，为加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制，切实履行自然资源统一调查监测职责提供了重要遵循和行动指南 内容：对自然资源调查监测的目标任务、工作内容、业务体系和组织实施分工等进行了统筹规划和系统设计。一是科学构建自然资源分层分类模型，包括地表基质层、地表覆盖层和管理层；二是系统布局自然资源调查监测工作，确定了自然资源调查、监测、数据库建设、分析评价和成果应用五项工作内容；三是严格遵循“六统一”组织实施原则，对各级、各专业的调查监测工作，分工实施，最后成果进行统一汇交和集成，形成完整的调查监测结果
《地表基质分类方案（试行）》	中国农业大学土地科学与技术学院张凤荣 意义：是自然资源统一调查技术体系中的重要组件，是土地评价、国土空间规划和自然资源管理的有力支撑 目的：不是土壤类型分类，也不同于土地类型分类，分类的目的是反映地表覆盖层之下的物质的物理性质及其由物理性质决定的植物立地条件、持水性能和水分运移特征 科学性和创新性：是在综合地质学和土壤学以及植物学知识的基础上，设计的一个实用性或资源性分类

续表

文件名	学者专家解读
《自然资源分等定级通则》	<p>自然资源部自然资源开发利用司伍育鹏；中国地质大学（北京）吴克宁、廖佳佳、冯喆</p> <p>意义：其颁布实施，标志着自然资源分等定级工作有了标准的程序和方法，有助于科学评价和管理自然资源，全面掌握我国自然资源质量分布状况，促进自然资源保护与合理开发利用</p> <p>内容：坚持以土地为载体统一自然资源分等定级的工作思路，在梳理现有自然资源类别分等定级成果基础上，分析各自然资源特点，结合生态文明要求和管理需求实际，显化不同利用分类情况下的自然资源质量差异</p> <p>创新点：构建了中国自然资源分等定级分区；从自然资源管理的角度出发，考虑经济价值与生态价值的体现，将自然资源类型分等定级因素、因子的选取划分为必选指标和备选指标；在分等指标选取上，基于粮食生产的角度，耕地分等从地形、土壤、生态及农田建设四部分入手，增加土壤生物多样性指标，并采用“三调”耕地资源分类专项调查数据；在定级指标选取上，主要强调各类自然资源开发利用、生产力及资源保护程度的体现</p>
《自然资源价格评估通则》	<p>中国国土勘测规划院地价所赵松</p> <p>意义：是首部针对包括土地、矿产、海域海岛等各类自然资源的价格评估进行整体性规范的技术标准，其出台填补了本领域的空白，为即将全面开展的全中国自然资源价格评估及与政府公示价格体系建设提供技术保障</p> <p>原则：本次标准编制工作在坚持科学性、规范性、实用性、统一性等基本原则的基础上，在现有标准基础上对各类自然资源价格评估技术进行梳理辨析、归纳融合，同时针对现有不完善的评估技术规范，明确核心理念、定位、技术思路与关键指标等进行基础性规定，体现了兼包兼容、继承与引领并行的基本定位</p> <p>创新点：采用详略结合的编写体例，发挥“通则+各类针对性技术标准”紧密衔接作用；对“自然资源价格”和“自然资源生态价值”两个术语予以明确界定；针对现行技术标准体系中存在的个别遗漏或未能及时更新的内容进行了补充完善，较好响应了近年市场发育及评估实践的需求，体现了标准的先进性</p>

#### （四）小结

本文借鉴了《自然资源调查监测体系构建总体方案》《江苏省自然资源调查分类（试行）》中对自然资源分类的思路，根据自然资源的自然属性和社会属性，从三维立体角度对自然资源类别进行科学划分。结合《自然资源调查监测体系构建总体方案》《江苏省自然资源调查分类（试行）》中对自然资源类别划分结果为基础，结合《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《地表基质分类方案（试行）》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》《自然资源分等定级通则》《自然资源价格评估通则》《矿产资源法实施细则》等现行各类自然资源类别划分的国家

标准、行业标准及准则等技术文件，对自然资源类别进行补充完善，在保证自然资源分类的科学合理性基础上，保持工作的连续性和稳定性，做到自然资源类别全覆盖，解决自然资源分类重叠的问题，同时便于各类自然资源调查数据和综合考核指标的获取，满足自然资源管理的需要。

本文将自然资源分为地表基质层和地表覆盖层两个层级，其中自然资源地表基质层分为4个一级类，14个二级类；自然资源地表覆盖层分为7个一级类，43个二级类。根据自然资源部发布的最近公告，对矿产资源类别进行了补充完善，目前共计三级类173种。湿地资源的二级类已包括在地表覆盖层中，因此不再将湿地资源作为地表覆盖层的一级类。具体类别划分如表4。

表4 自然资源类别

层级	一级类	二级类	三级类	来源
地表基 质层	岩石	岩浆岩	—	《地表基质分类方案（试行）》 说明：《江苏省自然资源调查分类（试行）》中分为岩石、砾石、砂、土壤、深海黏土和软泥6个一级类，27个二级类
		沉积岩		
		变质岩		
	砾质	巨砾	—	
		粗砾		
		中砾		
		细砾		
	土质	粗骨土	—	
		砂土		
		壤土		
		黏土		
	泥质	淤泥	—	
		软泥		
深海黏土				
地表覆 盖层	耕地	水田	《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《江苏省自然资源调查分类（试行）》 《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》	
		水浇地		
		旱地		
		园地		果园
				茶园
				橡胶园
	其他园地			
	林地	乔木林地	《江苏省自然资源调查分类（试行）》 说明：《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中仅包括乔木林地、竹林地、灌木林地和其他林地	
		竹林地		
		森林沼泽		
		灌木林地		
		灌丛沼泽		
		其他林地		
	草地	天然牧草地	《江苏省自然资源调查分类（试行）》 说明：《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中仅包括天然牧草地、人工牧草地和其他草地	
		沼泽草地		
		人工牧草地		
		其他草地		
	商业服务 用地	商业用地	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明：《江苏省自然资源调查分类（试行）》 《土地利用现状分类》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中未划分三级类	
		商务金融用地		
		娱乐康体用地		
		其他商业服务用地		
	仓储用地	物流仓储用地		
		储备库用地		
	工矿用地	工业用地	《江苏省自然资源调查分类（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》	
		采矿用地		
		盐田		
	住宅用地	城镇住宅用地	《国家空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明：《国家空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中二级类为居住用地； 《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类（试行）》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中不包括城镇社区服务设施用地和农村社区服务设施用地	
		农村宅基地		
		城镇社区服务设施用地		
		农村社区服务设施用地		

续表

层级	一级类	二级类	三级类	来源	
地表覆盖层	岩石	岩浆岩	—	《地表基质分类方案(试行)》 说明:《江苏省自然资源调查分类(试行)》中分为岩石、砾石、砂、土壤、深海黏土和软泥6个一级类,27个二级类	
		沉积岩			
		变质岩			
		公共管理与公共服务用地	机关团体用地	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明:《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类(试行)》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中公共管理与公共服务用地包括机关团体新闻出版用地、科教文卫用地、公用设施用地和公园与绿地4个二级类,未划分三级类	
			科研用地		
			文化用地		
			教育用地		
			体育用地		
			医疗卫生用地		
			社会福利用地		
		公用设施用地	供水用地		
			排水用地		
			供电用地		
			供燃气用地		
			供热用地		
			通信用地		
			邮政用地		
			广播电视设施用地		
			环卫用地		
			消防用地		
			干渠		
			其他公用设施用地		
		绿地与敞开空间	公园绿地		
			防护绿地		
			广场用地		
		特殊用地	军事设施用地		《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明:《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类(试行)》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中未划分三级类
			使领馆用地		
			宗教用地		
			文物古迹用地		
			监教场所用地		
			殡葬用地		
		其他特殊用地			
		交通运输用地	铁路用地		《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类(试行)》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》
			轨道交通用地		
			公路用地		
			城镇道路用地		《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明:《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中将乡村道路用地划入农业设施建设用地二级类下;《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类(试行)》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中为城镇村道路用地和农村道路
乡村道路用地					
交通服务场站用地	《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类(试行)》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》				
机场用地					
港口码头用地					
管道运输用地					
其他交通设施用地			《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》		

续表

层级	一级类	二级类	三级类	来源
	水域及水利设施用地		河流水面	《江苏省自然资源调查分类（试行）》 说明：《土地利用现状分类》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中将内陆滩涂、沼泽地划入湿地资源类别；《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中将二级类划分为陆水水域，将水工设施用地三级类划入公用设施用地二级类下
			湖泊水面	
			水库水面	
			坑塘水面	
			内陆滩涂	
			沟渠	
			沼泽地	
			水工建筑用地	
			冰川及永久积雪	
			农业设施建设用地	
	畜禽养殖设施建设用地			
	水产养殖设施建设用地			
	其他土地		空闲地	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明：《土地利用现状分类》《江苏省自然资源调查分类（试行）》《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中不包括田间道
			田坎	
			盐碱地	
			沙地	
			裸土地	
			裸岩石砾地	
	田间道			
	留白用地		《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》	
海洋空间资源	渔业用海		渔业基础设施用海	《江苏省自然资源调查分类（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》
			围海养殖用海	
			开放式养殖用海	
			人工鱼礁用海	
			捕捞海域	
	工业用海		盐业用海	《江苏省自然资源调查分类（试行）》 说明：《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中二级类为工矿通信用海，包括工业用海、盐田用海、固体矿产用海、油气用海、可再生能源用海和海底电缆管道用海6个三级类
			固体矿产开采用海	
			油气开采用海	
			船舶工业用海	
			电力工业用海	
			海水综合利用用海	
	其他工业用海			
	交通运输用海		港口用海	《江苏省自然资源调查分类（试行）》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》
			航道用海	
			锚地用海	
			路桥用海	
	旅游娱乐用海		风景旅游用海	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明：《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中二级类为游憩用海；《江苏省自然资源调查分类（试行）》中三级类为旅游基础设施用海、浴场用海和游乐场用海
			文体休闲娱乐用海	

续表

层级	一级类	二级类	三级类	来源	
		水域及水利设施用地	河流水面	《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《土地利用现状分类》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中将内陆滩涂、沼泽地划入湿地资源类别;《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中将二级类划分为陆地水域,将水工设施用地三级类划入公用设施用地二级类下	
			湖泊水面		
			水库水面		
			坑塘水面		
			内陆滩涂		
			沟渠		
		海底工程用海	电缆管道用海	《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中为海底电缆管道用海	
			海底隧道用海	《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中为路桥隧道用海	
			海底场馆用海	《江苏省自然资源调查分类(试行)》	
		排污倾倒用海	污水达标排放用海		
			倾倒区用海		
		造地工程用海	城镇建设填海造地用海	《江苏省自然资源调查分类(试行)》	
			农业填海造地用海		
			废弃物处置填海造地用海		
		特殊用海	科研教学用海	《江苏省自然资源调查分类(试行)》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》 说明:《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》不包括科研教学用海、海洋保护区用海、海岸防护工程用海三级类	
			军事用海		
			海洋保护区用海		
			海岸防护工程用海		
			其他特殊用海	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》	
		其他用海		《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中为其他海域	
		未利用海域	沿海滩涂	《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中将沿海滩涂划入湿地资源	
			红树林海域	《江苏省自然资源调查分类(试行)》 说明:《土地利用现状分类》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《全民所有自然资源资产清查技术指南(试行稿)》中为红树林地,并划入湿地资源	
			其他未利用海域	《江苏省自然资源调查分类(试行)》	
			无居民海岛		
		地下空间资源	地下天然空间		
			地下人工空间	交通设施地下空间	《江苏省自然资源调查分类(试行)》
				市政公用设施地下空间	
				公共管理与公共服务设施地下空间	
				商业服务业设施地下空间	
				工业设施地下空间	
				物流仓储设施地下空间	
				防灾设施地下空间	
				其他设施地下空间	



本文的湿地资源类别划分参照《江苏省自然资源调查分类（试行）》，共包括13个类别。《土地利用现状分类》中湿地包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、盐田、沿海滩涂、内陆滩涂和沼泽地8个类别；《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中湿地包括森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、其他沼泽地、沿海滩涂、内陆滩涂和红树林地7个类别；《全民所有自然资源资产清查技术指南（试行稿）》中湿地资源包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、沿海滩涂、内陆滩涂和沼泽地7个类别（表5）。

表5 湿地资源类别

资源名称	类型名称	来源
湿地资源	森林沼泽	《江苏省自然资源调查分类（试行）》
	灌丛沼泽	
	沼泽草地	
	河流水面	
	湖泊水面	
	水库水面	
	坑塘水面	
	内陆滩涂	
	沼泽地	
	盐田	
	沿海滩涂	
	红树林海域	
	其他未利用海域	

### 三、结论

自然资源是一个相对的概念，随着实践的发展和科学技术的不断进步，自然资源的概念在不断深化，自然资源的类别也在不断拓展。《自然资源分等定级通则》《自然资源价格评估通则》两项推荐性行业标准的发布，对推进支撑自然资源保护和合理开发利用，完善自然资源评价评估技术体系，显化自然资源资产质量与价值起到重要作用。但两通则对自然资源分类的阐述不够详尽，涵盖面不够广，适用范围有限，这可能会导致部分人员在实际工作中形成对自然资源概念、类别的理解偏差。

本文通过梳理各类文件、文献中对自然资源的定义，以及对自然资源概念内涵的解读，提出本文认为科学合理的自然资源定义。在此基础上，通过对自然资源概念的深入解读，科学界定自然资源包含的内容，并根据现行文件、标准等，构建了自然资源分类体系，以期从根源上引导大家全面、正确地理解自然资源的概念和分类，同时为从事自然资源开发、利用和管理等相关工作的人员提供指导。

# 自然资源资产评估业务拓展与行业发展 战略探讨

北京华天通房地产评估有限公司 张治超 张永超 张书玺 杨美霞 王 喆

**摘要** 本文分析、认识、明确了自然资源资产概念的行业意义与基础，也分析了评价评估的创新与行业发展要点，提出行业独立、组织完善、人才造就与行业标准建设完善、调整增加业务服务领域内容等具体建议。本文认为，自然资源资产评估行业发展战略由愿景、战略目标、业务战略、职业战略构成，发展战略研究的前提是行业稳定。本文对此进行简要分析并期盼实现。

从国务院行政机构改革、自然资源部挂牌成立开始，我国大地上自然资源之声兴起。短短几年，自然资源以赋予新意的资产属性与财富概念取代与包含了土地（或国土）、林业（或森林）、水域（或海域）、地面与空间等具体的概念。由于国家行政管理权的设定、行业部门划分与融合，一个新的、综合的、具有自然科学味道的大概念自然资源管理笼罩神州大地，概括国土资源、农业、海洋、森林、草原、矿产、空间规划与开发利用等社会分工组织与行业分支机构。自然资源部倡导并制定新规，专家学者提出自然资源资产、自然资源资产负债表、自然资源评价评估等行业课题与专业学术研究概念。本文正是受中估协启发，结合土地管理与估价服务的多年经验，探讨自然资源评价评估方面的行业发展问题，期望通过自然资源与自然资源资产、评价评估的含义与区别、自然资源资产评估问题及发展的

讨论，与政府部门官员与业内专家学者沟通、讨论，纠正资源资产表述的不准确或迷惑不清，探讨确立出简洁高效的行业发展之路，共同迎接国家发展与自然资源资产评估行业建设发展的春天盛世。

## 一、自然资源与自然资源资产

关于自然资源的概念，按照百科解释，“自然资源就是自然界赋予或前人留下的，可直接或间接用于满足人类需要的所有有形之物与无形之物。资源可分为自然资源与经济资源，能满足人类需要的整个自然界都是自然资源，它包括空气水土地、森林、草原、野生生物、各种矿物和能源等。自然资源为人类提供生存、发展和享受的物质与空间。社会的发展和科学技术的进步，需要开发和利用越来越多的自然资源。”

《辞海》的定义为：“指天然存在的自然物（不包括人类加工制造的原材料）并有

利用价值的自然物，如土地、矿藏、水利、生物、气候、海洋等资源，是生产的原料来源和布局场所。”联合国环境规划署的定义为：“在一定的时间和技术条件下，能够产生经济价值。提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。”我国知名经济学家于光远的定义为：“自然资源是指自然界天然存在、未经人类加工的资源，如土地、水、生物、能量和矿物等。”

自然资源具有可用性、整体性、变化性、空间分布不均匀性和区域性等特点，是人类生存和发展的物质基础和社会物质财富的源泉，是可持续发展的重要依据之一。自然资源可分为生物资源、农业资源、森林资源、土地资源、矿产资源、海洋资源、气候气象、水资源等。

由此，自然资源就是天然存在的自然物并有利用价值，资源的实质是具有利用价值的人类社会环境存在的各种物质或品种类。岩石、冰雪、雷电、风雨都是自然资源。

自然资源 and 自然资源资产，前者是概念属性，后者是对概念属性的区分限定。从管理与服务的角度来看对象内容，人类生活与国家发展需要管理的，应该是自然资源具有可利用价值的部分，以及可以作为财产或资产的人类可以控制、管理、应用与利用的资源部分。自然资源中可以作为财产或资产为人类生产生活或社会管理应用与利用的资源部分，可以简称为自然资源财产或资产。

对于当今社会发展，我国进行社会主义强国建设，需要管理控制与充分发展利用自然资源中作为财产或资产的资源部分。自然资源部的管理对象，实际上是自然资源资产属性部分。我国各行业、组织部门、有关单位与个人，对于自然资源的作业与施工及讨论，实质也是自然资源的财产或资产价值及经济属性内容。实际的应用与探讨，都是内涵所指的自然资源资产（可利用的自然资源部分）。故此，正确的称谓与概念讨论，应用于经济范畴之时，应该是“自然资源资产”而不是“自然资源”。推延之，“自然资源评价评估”应该完善为“自然资源资产评价评估”。

“自然资源”的称谓只适用于行政部门的简称或资源类型讨论时的概指，不宜应用于资源财产讨论、管理统计、评议估价等经济活动场合。

“自然资源资产评价评估”认识或意识的确立，是自然资源财产价值讨论、评价、交易、交换，以及使用效益评价基础，也是资产财产服务行业存在与成立的基础。只有从研究资源财产或资产的角度出发，才能形成正确的学术概念、行业标准、评价标准、规范报告，才能获得良好的行业建树与创造发展。

## 二、评价评估的含义特征及关系分析

评价与评估是字面相近但含义差异明

显的两个行为概念词。字面上，“评价”和“评估”都可以解释为“评议估价”。也可以分别解释：“评价”即“评议价值”，也就是“价值判断”；“评估”即“评议估计”，也就是“情况估算”。“评价”含有定性的成分多，倾向于严肃与规范；“评估”含有分析研究的成分多。

其一，评价和评估概念不同。评价就是对一定的想法、方法、物品或项目等作出价值判断的过程。它是一个运用标准对事物的准确性、实效性、经济型及满意度等方面进行评议的过程。

评估就是指依据某种目标、标准、技术或手段，对评估对象与收到的信息，按照一定的程序进行分析、研究，判断其效果和价值的一种活动，其评估报告则是在此基础上形成的书面材料，对方案进行评估和论证，以决定是否采纳。

其二，评价和评估的本质属性不同。评价的本质是价值判断，评估的本质是事实判断。评价是根据现实，利用环境、场合、人为因素手段，可以带有大量的主观色彩去讨论分析判断，多用于好坏、优劣、性质、质量讨论判断等。

评估是依据现实条件对事物进行条件界定与价值的估算，强调客观性、程序化、影响因素分析等，强调公式、参数或计算。

其三，评价和评估强调的内容方面不同。评估一般是依据现实条件对事物进行价值的约算，强调客观性，以及价值、贡献量

等，强调数值或率。而评价虽然也是根据现实，但是带有大量的主观色彩，而且多用于好坏、性质等。

其四，评价和评估的用法不同。评价常与理论探讨相匹配，如评价理论、评价学说、评价函数、评价事件、评价行为、评价政策措施、评价社会效益等。评估常与实务相结合，如质量评估、论文评估、项目评估、资产评估、不动产价值评估、物品价值评估等。

其五，评价评估包含评价和评估的全部内涵与内容，表明对于事物对象、事件、行为的全面检查、评议讨论与价值估计，反映与代表了行业专家或专业人士的全方位、多内容、高效率的专家顾问服务。

### 三、自然资源资产评估业务的确立与行业发展延续

我国的自然资源评价评估目前尚在行业确立与谋求发展阶段。一方面，当前的自然资源资产评估，主要为土地估价、林木估价、草原估价、水域估价、矿产估价与咨询，分别包含于土地资源、林业资源、草地资源、水资源的海域资源和陆地水域资源、矿产资源等。

土地估价受制于我国土地公有制规定与土地使用制度的确立，发端于20世纪90年代。以深圳城市建设、北京市土地信息基地开发区为标志的土地使用制度改革，催生了我国土地估价制度的确立与土地估价师职业

资格的诞生。近30年来，土地估价师队伍与行业形成机构众多、人数规模甚众的局面，参与及承担了我国城市基准地价体系的建立、宗地标定地价的形成、开发区土地价格的确定、国有土地使用权出让价格评估、国有土地使用权转让价格评估、土地一级开发成本评估、土地征收补偿评估等评估任务内容。其中，北京、上海等全国各地诞生了大型土地评估企业，产生众多知名教授、研究员、估价师。但是，由于土地公有制的特殊性，土地估价师队伍的建立采用政务优先与专业考试并举策略。

林木估价随林业行政主管部门的机构改革变化而在蹉跎中发展向前。因为房地产的多样化与园林样式、土地的征用开发与转让交易关联，林木估价分别被房地产估价师、土地估价师承担。林木资源的生态景观价值，则由林政主管部门、林业院校专业技术部门来进行评价处置。林业估价或森林评价，一直是作为特殊的行业资源与职能而存在。从园林造价到古树名木，从防护林到果园生产，在非社会化的、部门管理与控制下的专家服务中推动着。随着自然资源资产评估行业的确立，林木估价作为资源财产内容之一被提出、提升。

草原与草地是特殊的土地生态环境，具有特别的环境调适与畜牧饲养功能，草地资源资产价值评估在不断的发展变化中。房地产类型中的绿地、草坪，土地征用或征收拆迁中的草坪、草地，都是房地产估价师和土

地估价师随时处理与作业的内容。

水资源的利用有水使用、养殖生产、水域观光与海域浴场等。海域评估是特殊的资源资产评估；水源、河流、湖泊、鱼塘、水矿产、海岛等的评价评估，则为土地、房地产、河湖海域景观的综合评价，需要估价师的多行业知识支撑，或者多专业人才参与支持合作。

矿产估价为土地资源资产中所包含的特殊内容，实践中，矿业权估价一直是独立的与特殊的，探矿权、采矿权、矿山土地使用权估价一直由专门的大专院校与矿业权资信评估机构承担。

面积广阔的农村与集体土地的所有权、使用权、承包经营权、收益权等的估价，随着集体土地使用制度改革，正在成为自然资源资产评估的重要内容、对象之一，受到广泛的关注与参与，即将成为行业业务与发展的主要内容。

我国尚未设立自然资源资产评估师职业，自然资源资产评估的行业确立与估价师资信诞生，尚需国务院行政授权批准与人力资源管理部门社会行业职业资格设立确认。

我们关心土地估价师的资信与命运变化，我们希望土地估价师可以直接更名为自然资源资产评估师。

人才是行业成立与发展的最主要资源，确立行业估价师，建立机构队伍与自律组织，具有可依据的行业法规，是自然资源

资产评价评估行业发展的战略前提与基本要件。

自然资源资产评价评估业务拓展及其行业发展战略的实现，依赖于如下条件的具备与完善：

- (1) 法律的许可与政府支持；
- (2) 行业理论与专家队伍确立；
- (3) 行业标准与操作规则的出台；
- (4) 市场信息系统与监管管理系统的规范化与公开化及开放；
- (5) 估价独立，包括业务独立、作业独立、权利义务责任独立；
- (6) 行业协会独立与自律及合法服务；
- (7) 评价评估市场的自由与开放。

#### 四、自然资源资产评价评估服务的业务拓展问题

从土地估价到自然资源资产评价评估，就内容与范围来讲，已经有了很大的发展。但是，资源资产评价评估政策与评估内容，以及评估人才使用与评价评估队伍建立方式，都对自然资源资产评价评估服务的业务拓展有很大影响。

笔者认为，业务拓展有三个渠道：

其一，行政主管部门明确自然资源资产评价评估地位、评价评估体系与方法建设的调整与扩展。根据自然资源类型、资源资产权利性质与含义内容，明确评价评估内容、行业标准及方法，增加评价评估服务的项目

种类与价值内容。采用改革创新模式，推进“小政府、大服务”，优化营商环境，该撒手则撒手，该放开则放开。评价自主、委托自主，使评价评估服务机构自觉、自立、自主，在自然资源管理与资源资产评价评估方面有得干、有得做、可以做。

其二，自然资源资产评价评估服务机构应做好机构建设、技术能力与设施设备配备、人才队伍培训建设。设备、知识技术、人才是业务能力胜任三大宝。只有具有先进的设备与工具，才有可能适应高难度、大面积的资源调查与查勘、作业工作；只有具备了专业、先进、科学、前沿的资源资产研究与评价知识，才能胜任多种类、多权利、多条件下的资源资产分析与评价评估工作；只有具有了训练有素、业务精良的专业技能人才，才能应对各种复杂业务挑战，适应评价评估业务市场，取得高效率成就与业绩。

其三，在国家强盛发展、自然资源迅猛提升的大形势下，行政主管部门、行业协会、评价评估服务机构、行业专家与具体的评估专业人员应该各发其力，针对自然资源资产形成与权利变化，需要年度统计与转移监督的特点，在现有国有土地使用权价值评估的基础上，扩充并开展集体土地所有权与不同用途的使用权、国有土地与集体土地的地役权、自然资源种类分类调查、自然资源资产价值预估价或预评价、报告、调研、调查、估价管理等活动与服务内容，体现土地估价师或评价评估

资源资产估价师的能力胜任、多方面能力与经营服务的多样性与创造性。

取消国有土地使用权评估的行政控制与政府统一委托，取消土地估价报告的强制性备案与抽查性异地评审。将评价评估服务市场还给国有土地使用权使用人、集体土地所有权人或使用人；把市场适应与业务获取交给服务机构；把估价报告的质量权利交给估价师。实现委托自由、估价责任与权利义务一致，当是评价评估业务拓展与发展的前提。

## 五、自然资源资产评估行业发展战略建议

在自然资源部与有关职能局、中估协及其他关联社团组织的管理、努力下，自然资源资产评估得以成为行业样式并发展壮大，成就了土地估价业的现在，并有了期盼。期望自然资源资产评估行业稳定脚跟、长足发展，成为估价机构与估价师的发展机遇与艳阳天。

发展战略就是关于行业如何发展的理论指导体系。发展战略就是一定时期内对行业发展方向、发展速度与质量、发展点及发展能力的重大选择、规划及策略。行业战略可以指引长远发展方向，明确发展目标，指明发展点，并确定行业需要的发展能力，正视、解决行业的发展问题，实现行业快速、健康、持续发展。

思考自然资源资产评估行业发展战

略，建议如下。

### （一）行业愿景

行业独立，不辜负资源资产评估使命；国兴业兴，繁荣兴隆，机构光荣，个人光荣。

### （二）战略目标

行业独立自主，依据资产评估法，保持并稳定于六大评估专业之一，以自然资源资产评估为形式，服务祖国，振兴行业。为此，应：

（1）加强协会机构与组织建设，改革理事会，增强决策能力与抗风险能力，全业一心，共谋发展，搞好行业稳定与团结。

（2）加强学术研究与调研、探讨，鼓励业务实践与时代创新，成立估价技术研究院，推动行业技术化、专业化、规范化。

（3）探讨行业新标准，编制业务项目新规程，引导行业、指引机构、培训估价师，培育与大力发展评价评估服务内容与服务市场。

（4）实行自律管理的现代化、便利化、规范化、公开化与公平。

### （三）业务战略

行业的发展点在于评价的推动与评估的发展。行业要在土地调查与评价、资源分类调查与区域评价上做文章，大力发展山地、林地、农村土地、河湖沟渠、湿地、景观公

园、海域预测的评价、预评估、评估及其监督等。

根据行政管理区域或地域、产权单位系统或管理纽带、村镇地块或局部生态系统边界、限定范围内自然资源资产现状种类与数量规模实际，提出行业指导意见与要求。

应该创新自然资源资产评价规程，确立行业技术标准，成就业务拓展。

#### （四） 职能战略

行业未来需要什么样的发展能力？需要在市场营销、技术研发、生产制造、人力资源、财务投资等方面采取什么样的策略和措施以支持企业愿景、战略目标、业务战略的实现？

中估会会长王军认为，当前形势下，中估协要“一、把稳行业发展思想之舵。二、开创行业发展新局面。三、潜心政策和技术研究。四、强化服务体系建设。五、专注行业人才储备。”提出“我们要团结一心，凝聚行业力量，奋力开拓，勇于担当，抓住重点、促进规范，全面提升服务能力、研究能力，全力推进行业健康发展。在实现“第二个一百年”奋斗目标的新时代新征程中奋勇前行”，极大地振奋了行业精神。我们期待自然资源资产评估行业的振兴发展。

笔者认为，协会、机构、个人应该有如下态度：

协会以自律为形式，技术研究为纽带，

做好政府与企业的沟通桥梁。公平公正，为行业服务，为会员服务，为市场服务，为政府服务，为祖国服务。

机构以自觉与能力胜任为起点，进行高标准、高质量的企业能力建设与人才培养建设，适应政府行业管理，适应行业自律管理，适应市场竞争，胜任业务挑战。有决心、有信心、有组织、有底气，做好自然资源资产评估评估服务工作。

个人作为行业要求的评估专业人员，要注意学习修养、锤炼意志、遵纪守法、爱岗敬业、公正无私、敏捷愉快。以挑战的精神对待工作，以微笑的心态对待生活。遵守职业道德，坚持行业表率。

诚如国家七部委自然资源确权登记试点工作调研督导组专家、北京城市学院众城智库（中国自然资源登记研究院）院长吴春岐教授在接受媒体专访时所说，从国家顶层设计到自然资源部的成立，标志着我们国家自然资源产权管理进入一个新时代。其将催生一个之前已经萌芽、今后必将快速成长的自然资源产业。这一产业将是一个不断延伸的链条，从“摸清家底”的自然资源调查到自然确权登记，进一步的自然资源评估到自然资源利用和流转，还包括从生态修复到生态经济等相关产业分支，自然资源产业将借势自然资源管理新时代而发展壮大成为以万亿计的大产业。

# 国有建设用地供应用地分类和规划条件研究

北京中地华夏土地房地产评估有限公司 李剑 段景仁

**摘要** 在机构改革后新的土地管理体制下，为减少国有建设用地供应中的制度性障碍，提高供地效率，按照国土空间规划的编制要求，系统梳理现有不同部门满足不同管理需求的土地分类标准在分类体系、地类内涵、适用范围等方面的特点，对比分析不同标准之间地类内涵和统计口径之间的差异，通过梳理现有分类标准在支撑国有建设用地供应和开发利用方面存在的问题和解决办法，以北京市为例，结合治理体系现代化对于建设用地供应制度的新要求，提出未来能够有效支撑国有建设用地供应和开发利用的土地分类体系的治理路径和建议。

## 一、研究背景与目的

用地分类标准是国有建设用地供应的基础。我国由于历史原因按照各规划主管部门的职能分工和管理需求分别施行各自的用地分类标准，国土资源、林业、农业、建设、水利、交通等部门和机构先后制定了各自不同的土地调查、统计分类体系，并在各自部门规划体系下进行推广实行，不便于统一管理。其中，涉及国有建设用地供应的包括原国土资源部制定的《土地利用现状分类》，以及住建部制定的《城市用地分类与规划建设用地标准》。目前，这两个用地标准在用地分类体系，地类内涵界定、统计口径等方面都存在较大差距，在实践中面临着诸多需要统一协调的问题。在机构改革后新的土地管理体制下，迫切需要调查和研究国有建设用地供应中不同用地分类标准的协调，以及未来的“多标合一”的问题。

本研究系统梳理现有不同部门满足不同管理需求的土地分类标准在分类体系、地类内涵、适用范围等方面的特点，对比分析不同标准之间地类内涵和不同统计口径之间的差异，通过梳理现有分类标准在支撑国有建设用地供应和开发利用方面存在的问题和解决办法，以北京市为例，结合治理体系现代化对于建设用地供应制度的新要求，提出未来能够有效支撑国有建设用地供应和开发利用的土地分类体系的治理路径和建议。

## 二、用地分类标准现状

### （一）城乡规划用地分类

1. 《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137—2011）

该标准将地类分为城乡用地分类、城市建设用地两大部分，采用大类、中类和小类

三级分类体系，按照土地使用的主要性质进行划分和归类。

## 2.《镇规划标准》（GB 50188—2007）

标准将镇用地按土地使用的主要性质划分为九大类、30小类，具体包括居住用地、公共设施用地、生产设施用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、工程设施用地、绿地、水域和其他用地。

## 3.《北京市城乡规划用地分类标准》（DB 11/996—2013）

该标准为北京市地方标准，是为规范北京市城乡规划土地使用，以国家标准《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137—2011）为基础，经深入调查研究、总结实践经验、广泛征求意见制定的标准。该标准按照城乡统筹的原则，涵盖了北京市城乡各类用地，适用于北京市市域范围内各类城乡规划的制定和管理工作。

## （二）《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2017）

土地利用现状分类采用两层分类体系，共分12个一级类、73个二级类；其中涉及国有建设用地的主要地类包括商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其他土地。

## （三）其他用地分类标准

《城市地下空间规划标准》（GB/T

51358—2019）由住建部主编，于2019年10月1日正式实施。标准将城市地下空间划分为禁建区、限建区和适建区，分别提出不同的管制要求。

## （四）规划分类与现状分类的对比

### 1.分类目标

城乡规划用地分类是管理导向的分类，主要服务于各级城乡规划编制与城乡建设的管理；而土地利用现状分类是事实导向的分类，主要目的为客观反映土地利用状况，又是土地审批、登记等管理工作的基础。两者属于自然资源管理中的不同过程，由于目标导向不同，分类层级与重点亦有不同。

### 2.分类层级

各类分类均反映了各自的分类特点，在第一层级均较好地满足了各自分类的目标，但不同分类在不同层级的粗细程度存在一定差异（表1）。

### 3.分类重点

《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137—2011）主要内容集中在对城市建设用地的分类阐述上，体现城乡统筹的原则，实现城乡规划在整体空间上的全面覆盖。标准将地类划分为“城乡用地分类”和“城市建设用地分类”，包括对镇、乡、村庄及其他用地的概括性规定，更加全面地覆盖整体城乡用地范围，适用于城市、县人民政府所在地镇及其他具备条件的镇。

表1 分类层级对比

用地分类	第一层级	第二层级	第三层级
《城市用地分类规划建设用地标准》	居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地等八类	以居住用地为例进一步分为一类居住用地、二类居住用地、三类居住用地	以一类居住用地为例，进一步细分为住宅用地、服务设施用地、保障性住宅用地
《城乡规划用地分类标准》	行政办公用地、文化设施用地、教育科研用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地、文物古迹用地等65类	以行政办公用地为例，进一步细分为市属行政办公用地、非市属行政办公用地	无
《土地利用现状分类》	商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地等12类	以商服用地为例，进一步细分为零售商业用地、批发市场用地、餐饮用地、旅馆用地、商务金融用地、娱乐用地、其他商服用地	无

北京市《城乡规划用地分类标准》（DB 11/996—2013）用地分类覆盖包括建设用地和非建设用地在内的全域用地，更为侧重和擅长建设用地的规划与管理，建设用地的分类深度、细度较非建设用地更具优势。该标准适用于北京市市域范围内各类城乡规划编制和管理工作，为规划用地分类顶层唯一标准。

《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2017）为城乡全覆盖的统一分类标准，对农业、城乡和生态（未利用地）的地类划分口径相对一致。

### 三、国有建设用地规划出让登记各环节中地类信息设定及其与现有分类的衔接

#### （一）土地供应计划中的地类信息与衔接

土地供应计划分类根据《国有建设用地供应计划编制规范（试行）》（国土资发〔2010〕117号），采用《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2007）中的七类。这一分类标准主要以建设用地指标总量控制为目标。

#### （二）规划设计中的地类信息及其衔接

规划设计条件是贯穿规划实施管理全过程的重要线索，是对建设用地及建设行为有效实施控制引导的核心手段。《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》第五条规定：“出让城市国有土地使用权，出让前应当制定控制性详细规划。出让的地块，必须具有城市规划行政主管部门提出的规划设计条件及附图”；第六条规定：“规划设计条件应当包括：地块面积，土地使用性质，容积率，建筑密度，建筑高度，停车泊位，主要出入口，绿地比例，须配置的公共设施、工程设施，建筑界线，开发期限以及其他要求”。

### （三）规划许可中的地类信息及其衔接

《城乡规划法》第三十八条规定：“在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。”

### （四）土地出让中的地类信息设定及其衔接

根据《城乡规划法》的要求，在申请《规划许可证》时，应当依据控制性详细规划所提出的规划条件，其中包括地块位置、使用性质、开发强度等。而规划条件中的土地使用性质均以《城乡规划用地分类标准》规定的类型为准，在建设用地批准过程中与土地系统采用的土地利用现状分类不一致。

### （五）土地出让合同中的地类信息与衔接

《国有建设用地使用权出让合同》示范文本（GF 2008—2601）明确要求，国有建设用地使用权出让合同第五条：“宗地用途按《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2007）规定的土地二级类填写。依据规划用途可以划分为不同宗地的，应先行分割成不同的宗地，再按宗地出让。”

### （六）不动产登记中的地类设定

《不动产权证书及使用填写说明》第十一条（用途）中明确指出：“土地按《土地利用现状分类》填写二级分类。房屋、构筑物填写规划用途。涉及两种的，用‘/’分开（‘/’由登记机构自行打印）。”其中，土地用途因出让系统采用的《城乡规划用地分类标准》（DB 11/996—2013）和不动产登记系统采用的《土地利用现状分类》（GB/T 21010—2007）两分类标准不统一，用地分类得不到有效衔接，导致不动产登记中出现宗地用途一致而表现形式不同的情况产生。

## 四、北京市的相关实践

### （一）北京市执行的用地分类标准

目前，北京市现行城乡规划用地分类依

据《城乡规划用地分类标准》(DB 11/996—2013)。北京市土地利用现状分类依据《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)。

按照建设项目审批流程,北京市在土地出让工作中根据规划条件即参照北京市《城乡规划用地分类标准》(DB 11/996—2013)来填写,并且将补充协议中的第五条进一步明确为“出让宗地规划用途”。当规划用途与现状分类不一致时,需要根据实际情况将规划用途转化为现状分类。

北京市不动产登记中土地用途主要参照出让合同确定。

## (二) 编制《北京市城乡规划与土地利用用地分类对应指南(试行)》,明确地类转换关系

原北京市规划和国土资源管理委员会为规范北京市城乡规划与土地利用用地分类对应关系,解决现行的不同分类标准在实际使用过程中的衔接问题,组织编制了《北京市城乡规划与土地利用用地分类对应指南(试行)》。指南适用于北京市市域范围内各类城乡规划与土地利用规划的编制、管理及不动产登记工作。本着对应“最细地类、尊重国家标准、适应北京地域特色”三个原则,根据北京市城乡规划与土地利用用地分类的特点,并参考北京市规划编制、管理和不动产登记的实际情况,

进一步对应了北京市城乡用地分类与土地利用现状分类地类认定,旨在地方标准层面明确用地对应关系,便于日常规划编制、管理和权籍登记工作。

## (三) 目前仍存在的问题

### 1. 两套分类体系无法适应机构改革后的管理要求

《北京市城乡规划与土地利用用地分类对应指南(试行)》解决了不同分类对应的普遍关系。但这只是机构改革过渡期间为解决实际问题而开展的应急管理手段,没有从根本上解决“多规合一”后土地用地标准不统一的问题。

### 2. 用地分类“一对多”“多对一”“交叉对应”等问题依旧存在

由于规划用地分类与土地利用现状分类的目标、层级和重点不同,不同用地分类体系名词概念的内涵及外延不一致。因此,参与对应的城乡规划用地分类与土地利用现状分类的深度存在较大差异,划分逻辑不同也导致不同分类对应存在难点,造成指南中“一对多”“多对一”“多对多”的现象普遍存在,增加了地类对应的复杂性。

### 3. 落实北京总规需要深化细化用地分类

《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出了全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的北京城市战略

定位。新的规划下，减量发展中存量用地的用途调整及功能转换需求、新产业新业态发展、复合功能的土地利用对地类和规划条件的要求、地上地下空间综合利用等均需要深化研究，细化地类研究，建立普适化的分类标准。

## 五、新形势下对用地分类的需求及工作建议

### （一）新形势下对用地分类的需求

当前优化存量土地资源配置，城镇低效用地再开发将逐步成为城市建设的重要内容，减量发展下存量用地的用途调整及功能转换、新产业新业态发展、复合功能的土地利用对地类和规划条件设定、地上地下空间综合利用都需要进一步规范用地分类。

### （二）工作建议

1. 进一步梳理社会经济发展的用地分类新需求，细化现有建设用地类型

结合《国民经济行业分类和代码表》与产业发展特点，对国家支持发展的新产业、新业态建设项目，结合产业功能和用地分类，采取负面清单形式，明确不适用于用地分类的产业类型，为新产业新业态用地保障留出弹性。同时，针对可能会产生的不明确的土地用途预留产业用地细分端口，各地可经论证提出新业态项目土地

用途，不断纳入全国统一制定的建设用地供应分类体系中。

#### 2. 研究建立建设用地供应分类标准

规范建设用地调查、规划、审批、供应、执法、统计、登记及信息化管理各环节的用地分类，结合现有对应指南进行维度区分与补充。其中，若内涵一致，则统一名词，若不一致，则建立对照关系表；对用途相近、没有布局管制要求或用途间转换不需严格区别、无特别附加条件的，则不再细分用地类型。将各个建设用地分类体系标准统一，用于指导土地供应工作。

#### 3. 增强土地供应和用途转换的灵活性

对土地供应分类标准未作明确规定的用地类型，研究制定地类确认原则、程序和机制，并明确用地报批审查机制，用于实施土地供应和不动产登记，增强标准的适用性。在土地使用年期内，建议可采用土地利用负面清单的方式给予土地使用权人在一定权限内改变土地用途的灵活性，如商业零售用地变为餐饮娱乐用地，工业用地变为文化创意产业用地，办公用地变为文化教育用地。制定用途转换审批程序规则，精简办事流程，为活跃市场、优化营商环境创造条件。

# 国企土地资产在混合所有制改革中 管理关系探析

北京京港房地产估价有限公司 崔志敏 董兴璞

**摘要** 国有企业混合所有制改革，是我国基本经济制度重要实现形式，是深化国有企业改革、完善基本经济制度的必然要求。坚持问题导向，有针对性地解释和处置难点，是显化国有企业土地资产（划拨土地使用权）的经济价值，实现国有资产保值增值的重要途径。

土地是人类开展各项活动的基础，也是传统企业赖以生存的重要生产资料。随着市场经济进程的发展，国有企业土地资产价值认定问题成为国企混改中的重要一环。如何盘活国有企业土地资产，显化国有资本，助力国有企业提升市场经济活动中的竞争力？本文针对国企混改中涉及土地资产（划拨土地使用权）处置等方面出现的问题进行分析，并提出相关建议。

## 一、国有企业土地资产

国有企业名下的土地，在国有资产管理部中被称为“土地资产”；在土地管理部门中被称为“划拨土地使用权”。为避免概念混淆，以下统称为土地资产（划拨土地使用权）。

### 1. 国有企业

国有企业是指国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责的国有独资企业、国有独资公司及国有资本控股公司。国

有企业作为一种生产经营组织形式，同时具有商业类和公益类的特点，起着调和国民经济各个方面发展的作用。

政府意志和利益决定国有企业行为，对资本拥有所有权或者控制权；在我国特定的土地制度模式下，国家拥有城市土地的所有权，国有企业对其名下的土地资产拥有“使用权”，并衍生相关资产管理职责。

但是长期以来，国有企业对国有资产管理“保值增值”的考核评价没有将土地资产（划拨土地使用权）专项列入；国资管理部门和土地管理部门对其监管权责不清，事权不匹配。

### 2. 土地资产

以财产状态出现的土地就是土地资产。土地资产又可以说是商品化的土地和土地资本。它通常以价值量来表示。土地资产包括以下属性：

（1）经济属性。人类通过对土地资源的利用和挖掘获取经济效益，体现土地资产

的经济属性。

(2) 社会属性。在市场经济条件下作为特殊商品进入市场，在社会活动涉及土地资产使用中显现出土地供给的稀缺性、土地报酬的递减性和增值性等，体现土地资产的社会属性。

(3) 法律属性。土地具有资源与资产的双重性，权属体现为土地所有权和使用权，而非土地本身。具体权利需要由法律规定，通过土地登记确权，依法保护所有权人和使用权人的权益。

土地资产还具有有限性、区域性、需求和用途多样性等特征。

(1) 有限性。土地总量一定，土地资源的绝对数量不可能依据市场需求来增加。

(2) 区域性。受环境因素、区域经济发展状况、区域规划等区域因素影响，土地资产价值不同。

(3) 需求和用途多样性。因土地利用、空间规划，节约集约用地因素等影响，同一宗地有可能覆盖多种用途。

### 3. 国有企业土地资产价值

土地资产（划拨土地使用权）价值是指市场条件下土地使用权未来收益的现值总和，国有企业土地资产（划拨土地使用权）是一种权益，通过非货币方式取得，获得成本和使用年期为“无偿无期”。在《企业会计准则 第6号》中，将土地资产（划拨土地

使用权）价值划定为“无形资产”，在会计科目中并不显化。

在国有企业的土地资产（划拨土地使用权）使用过程中，存在价值利用率失真问题。根据法律规定，划拨土地使用权的转让、出租、抵押依法受限，地上房屋出售、出租，获得的收益中，属于土地资产带来的收益应上缴给国家财政。而国有企业土地资产（划拨土地使用权）在企业资产管理中，往往因价值意识薄弱、权益关系不清晰，价值与市场经济价值缺乏契合点。在企业的经营活动中，利用土地资产进行融资、抵押，审批程序严格等原因，造成管理者权责风险大、利用价值低、价值体现失真，显化路径不畅、操作程序繁杂、变现途径困难，价值与价格不符，最终导致成本、利润等系列财务数据出现偏差，妨碍国有企业的进一步深化改革。

### 4. 国有企业土地资产（划拨土地使用权）的权益价值

《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）明确要求“明确企业的国有划拨土地权益”，“可依据划拨土地的平均取得和开发成本，评定划拨土地使用权价格，作为原土地使用者的权益，计入企业资产。……划拨土地使用权价格可作为使用者的权益……划拨土地使用权价格部分可计

为转让方的合法收益……增加国家资本金、国家股本金”。

上述要求凸显了国家给国有企业注资的政策倾斜角色。将国有企业土地资产（划拨土地使用权）认定为国有企业混改中重要内容，只有在国有资产权益价格得到保障的前提下，才可依法对土地资产（划拨土地使用权）进行处置。同时，企业土地资产及附着物要依法完善土地登记确权手续，明确企业所使用的土地资产（划拨土地使用权）的时间特征，使权益从政策法律层面上得到保证。

## 二、国有企业混改政策及工作规范

国务院国资委出台的《关于印发〈中央企业混合所有制改革操作指引〉的通知》（国资产权〔2019〕653号），在关于土地处置支持政策条款中提出：“拟混改企业拥有国有划拨土地使用权的，经主管部门批准，可根据行业和改革需要，分别采取出让、租赁、国家作价出资（入股）、授权经营和保留规划用地等方式进行处置；重点产业调整和振兴规划确定的混合所有制改革事项涉及的国有划拨土地使用权，经省级以上主管部门批准，可以国家作价出资（入股）方式处置；涉及因实施城市规划需要搬迁的工业项目，经主管部门审核批准，可收回原国有土地使用权，并以协议出让或租赁方式为原土地使用权人重新安排工业用地；涉及

事业单位等改制为企业的，允许实行国有企业改制土地资产处置政策。”

此外，在其他涉及企业混改管理规定的文件中，也明确了国有企业改制可暂保留不超过五年的划拨用地宽限期限，届时也得实行有偿用地。对于竞争性领域的国有企业混改，国有划拨土地资产处置不主张保留实体划拨用地方式。

北京市国资委《市属国有企业混合所有制改革操作指引》（京国资发〔2019〕15号）明确了土地资产处置操作要求，规范了混改行为；按照《关于进一步规范市属国有企业京内土地房屋资产处置和房屋出租对外合作经营管理的通知》（京国资发〔2018〕21号）等文件规定，要履行报市政府审批程序，涉及产权市场公开交易的，应当公开披露相关信息。

因此土地资产（划拨土地使用权）处置的操作规范包括以下步骤：

- （1）明确国有企业混改的资产评估基准日、对应的经济行为、特定事项的实施日期；
- （2）对纳入审计评估范围的资产权属证明、财务会计信息等，核实真实性、完整性、合法性；
- （3）明确资产评估范围是否包括土地使用权，核实企业资产产权权属、数量、价值是否发生重大变化等；

(4) 按规定及时办理产权登记手续, 每季度结束后五个工作日内、年度20个工作日内汇总上报。

对此, 笔者认为, 对土地资产(划拨土地使用权)处置(交易)基本行为应建立管理数据库, 实行跟踪管理, 土地处置(交易)动态管理系统数据完整, 及时更新, 为管理者提供决策依据。

### 三、国有企业土地资产(划拨土地使用权)处置中的若干问题

从管理划分上看, 国有企业整体资产(含土地资产)由国资委负责管理, 国有企业所有划拨土地使用权涉及的土地业务管理归口土地管理部门。从批准行为上看, 土地资产的划拨行为由人民政府批准, 土地管理部门负责执行。

这看起来头绪繁杂, 其原因是国资和土地管理部门对同一资产管理两条线, 实际操作中“各负其责”, 缺乏有效沟通。各主管部门没有建立数据共享机制。土地资产(划拨土地使用权)长期游离在土地管理市场体系外, 管理信息共享机制不健全, 专业口径不一致。

国有企业改制在进行早期企业资产处置时, 因土地资产并未纳入评估范围, 无论是破产清算还是法院拍卖, 抑或是在产权交易所公开竞价时, 受让方后期在土地登记部门土地权属过户手续受阻的情形在市场经济活

动屡见不鲜。

笔者通过调查发现, 在土地资产权属和登记等方面尚存在以下问题:

(1) 土地使用权未作登记或备案, 早期人员调整、基础资料不完整或主要资料缺失, 造成企业土地现状与登记部门数据不一致, 主要体现在用途、面积、四至边界等数据登记上;

(2) 国有企业重组、兼并、资产剥离等活动中, 土地资产未做权利人变更登记、原经办机构撤销等原因, 造成土地使用权人与地上附着物权利人不一致;

(3) 国有企业用土地使用权与他方合作建房, 规划审批和施工手续完备, 房管部门为他方发放了地上权证, 造成房地权属不一致;

(4) 企业在融资、抵押、股权转让、出租、置换等经营行为中涉及土地资产或地上附着物的产权纠纷等。

### 四、探讨与建议

针对以上出现的问题, 笔者在此提出相关建议和探讨:

(1) 国有企业的土地资产(划拨土地使用权)作为一种特殊的资产, 在对其经营或处置时, 应依法进行评估、量化, 细分土地使用权职能, 才能有效维护国有资产的利益, 实现土地资产价值的最大化。

(2) 完善配套政策。制定土地资产(划拨土地使用权)管理实施细则,建立混改后的土地资产管理制度。建立评价、评估、问责、鼓励等制度,完善相关政策法规、规章制度,制订土地资产价值年度考核办法等,使土地资产(划拨土地使用权)管理者在工作中能“有法可依,有章可循”。

(3) 行政主管部门业务对口的管理办法,由省级以上人民政府统一制定颁布相应的实施管理细则。

(4) 建立土地资产(划拨土地使用权)管理共享制度,包括管理职权能、监督监管、数据共享机制等,加强行政部门之间的沟通协调。

(5) 建立土地资产(划拨土地使用权)的台账与会计账务处理信息的有效衔接。如企业资本金增加(计入实收资本或资本公积)。对用于生产经营的土地,应该计入固定资产,以折旧的方式计入生产成本,将附加在其上的经营开销计入管理费用。对于没有使用的闲置土地,仍应计入企业的无形资产,在规定期限内摊销管理费用。对于使用性质发生变化的土地,要依据法律法规,及时进行财务划账处理。

(6) 清产核资。摸清家底,清理土地资产(划拨土地使用权)存在的历史遗留问题,核实土地资产(划拨土地使用权)

的权属,宗地数量、面积、用途、四至边界与登记部门信息一致,企业做到心中有数。

(7) 土地资产(划拨土地使用权)因重组置换利用等方式进行处置,及时在土地管理部门办理相关变更登记手续。

(8) 关注改制后企业土地资产税费问题,在保证国家土地收益的同时,实现国有土地资产的保值与增值,实现国家税收与企业土地收益的合理分配。

(9) 完善土地资产管理制度,在市场和法律基础上,出台针对处置国有企业混改中的土地资产(划拨土地使用权)的配套政策,依法依规处理国有企业与土地资产(划拨土地使用权)的关系,准确反映国有企业的土地资产(划拨土地使用权)的价值,有效保护国有企业的合法权益;充分盘活国有企业的土地资源,提高土地资产(划拨土地使用权)的利用率,实现国有企业在混改后经济效益的健康增长。

# 农业产业融合评价指标体系研究及实证应用

陕西华地勘察设计咨询有限公司 丁娜

**摘要** 本文总结农业产业融合的内涵，即以农业为基本依托，与第二、第三产业相互渗透、交叉重组、创新升级，进而推动农业产业结构升级，激发农业多功能发挥及农业产业效益提升。结合其内涵，以评价目标为导向，利用层次分析法构建二个一级指标，六个二级指标，19个三级指标的三个层级农业产业融合发展评价指标体系。以西安市灞桥区为实证应用对象，分析灞桥区农业产业融合发展进程及存在的不足，并提出建议。

## 一、研究背景

“重农固本，国之大纲”。农业农村发展关系着国计民生的全局发展，是脱贫攻坚和全面建成小康社会的关键所在。新时期，国家将农业农村工作放在更加突出的位置，2020年中央一号文件指出，支持各地立足资源优势打造各具特色的农业全产业链，建立健全农民分享产业链增值收益机制，形成有竞争力的产业集群，推动农村一二三产业融合发展。产业融合发展是产业发展的内在基本规律，是产业结构优化和生产力提高的必然要求。在乡村振兴战略引领下，农村产业融合从提升农业产业生产效率，助推传统产业模式创新升级、提高农业产业竞争力，促进农村产业振兴等维度均具有重要意义。农业产业融合发展是符合我国当前发展阶段特征的发展理念，也是构建农业产业现代化体系的重要路径。对农业产业融合发展的水平进行量化评价有助于总结经验，发现问题，引导发展，具有重要的实践

意义。目前国内对于农业产业融合的内涵、模式、策略等方面的研究较多，对农业产业融合进行量化、测度、系统评价的研究较少。本文首先通过对产业融合概念、农业产业融合内涵等基础概念深度解读，明确评价内容和对象；然后，立足于农业产业融合核心内涵和关键要素，综合考虑指标数据的可测性，构建具有科学性、代表性、可操作性的指标体系；最后，选取处于西安市近郊的大都市农业区灞桥区作为对象，应用该指标体系评估灞桥区农业产业融合水平，并提出发展建议。

## 二、概念及内涵

### （一）产业融合的概念

现代化经济体系通过产业融合实现产业升级，产业融合已是产业发展的现实选择。产业融合的概念可以从狭义、中义、广义三个层面解读，狭义指数字技术发展

过程中两种及以上产业的界限被打破，产业间阻碍变模糊；中义指服务部门的机构变化；广义指广泛的内容和范围或产业的演化发展。产业融合是符合现阶段我国产业升级的阶段需求及趋势，其本质是通过产业的渗透、交叉、重组等模式实现产业结构的改变提升，是在产业层面通过资源优化配置实现资源优化再生、推动产业升级的系统工程。

## （二）农业产业融合的内涵

自20世纪末以来，日本政府基于国内农业生产、农村发展、农民生存面临严峻问题，逐步采纳今村奈良臣关于“第六产业”的发展理念，将农业产业融合作为农业需求结构调整的重大战略。我国学者们从不同角度对农村一二三产业融合进行了分析探讨。基于分工理论视角下，农村一二三产业融合特征可以归纳为：产业间分工必须在农村，共同的技术基础是产业间分工内化的前提，技术融合与产品融合是产业分工的不同程度体现，农业与第二、第三产业融合是农业产业化在产业层面的扩展与升级。此外，农业产业融合模式路径可以分为产业延伸、产业整合、产业交叉、技术渗透。本研究认为，农业产业融合发展以农业为基本依托，与第二、第三产业相互渗透、交叉重组、创新升级，形成农业空间拓展、产业链条延伸、产业范围拓展、资源配置优化、产业效率提升，推动农业产业结构升级，激发农业多功

能发挥及农业产业效益提升。

随着我国经济发展主旋律从积极参与并融入全球分工和专业化体系的外向型发展模式转变为以“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局，农业作为新的内需增长点，享受空前政策发展机遇，乡村振兴作为国家重大战略，为我国农业产业融合发展提供了良好环境。因此，结合国内外学者相关研究文献及方法，立足于我国农业产业发展现状，构建一套可以定量综合测度农业产业融合发展水平评价指标体系，从而有的放矢地引导农村产业融合发展，具有现实意义。

## 三、农业产业融合发展评价体系构建

### （一）评价方法

本研究采用层次分析法（AHP）和综合指数法对农业产业融合水平进行测度。层次分析法是将与决策有关的元素按照总目标、各层级子目标、评价具体因子、具体方案等顺序分解为不同的层次结构，用求解判断矩阵特征向量的方案，求得每一层析的各元素对上一层次某元素的优先权重，再用加权和方法递阶归并各方案对总目标的最终权重，此最终权重最大者即为最优方案。综合指数法是结合层次分析法确定的权重和指数进行累乘，然后相加得出综合评价指数。农业产业融合评价模型如下：

$$IAC = \sum_i^n = w_i \times U_i$$

式中： $IAC$ 为农业产业融合度， $i$ 表示指标类型， $w_i$ 为第 $i$ 个指标的权重， $U_i$ 为第 $i$ 个指标数据值。

## （二）评价指标确定

结合产业融合概念和农业产业融合发展的内涵，以评价目标为导向，同时考虑指标的可测度性、可比较性、全面测度性，构建农业产业融合发展评价指标体系。评价体系包括三个层级，含二个一级指标，六个二级指标，19个三级指标。具体评价指标及权重见表1。

### 1. 一级评价指标

（1）农业产业融合进程。农业产业融合是个动态协同发展过程，通过对其主要融合特征及内涵进行分析，可分为农业产业链的延伸、功能多样化、农业服务社会化三个指标特征。

（2）农业产业融合社会经济效益。主要指农业与其他产业融合过程中产生的经济和社会效应，特别是在改善生态环境、提高农民收入、缩小城乡差距、推进城乡一体化进程中的作用。该指标包含的二级测度指标为农业增收与农业增效、农业产业绿色生态化、城乡一体化发展。

### 2. 二级评价指标

（1）农业产业链延伸。指以农业为基础，链接第二、第三产业，从而提升农业附

加值，提升农产品加工转化率和副产物综合利用率，构建农业产业现代化体系。

（2）农业功能多样化。指农业在具有提供粮食功能、产生经济效益之外，依托现阶段社会发展阶段特征与旅游、教育、文化、康养等结合，拓展生态涵养、休闲观光、康养旅游等功能。

（3）农业服务社会化。指为农业发展提供农资、种苗、农技、人才培养、农业信息、农产品交流平台及休闲服务等内容，是实现一二三产业融合发展的有效路径。

（4）农民增收与农业增效。指通过农业产业融合在增加农民收入、提高农民生活质量、提高农产品质量及土地产出率、优化生产力和生产资料等方面的效益体现。

（5）农业产业绿色生态化。农业发展一方面要适应资源环境的硬性约束，另一方面要满足人民对高质量健康农产品的刚性需求。农业产业绿色生态化主要体现在农业复合性污染低、农业资源和环境资源可持续开发利用、农产品高效与高品质并重。

（6）城乡一体化发展。指通过一二三产业融合发展，增加农民收入缩小城乡居民收入差距，吸引城市资金、人才、信息等资源要素向农村回流，推进城乡一体化发展。

### 3. 三级评价指标

三级评价指标是本次评价体系中的基础评价因子，是二级评价指标的细化，选取时充分考虑农业产业融合进程和产生效益及可测度，取值在0~1之间。

表1 农业与二三产业融合发展评价指标体系各指标及权重

一级指标	二级指标	权重	三级指标	相对权重	绝对权重
A1 农业产业融合进程0.60	B1 农业产业链延伸	0.22	农产品加工业占第一产业增加值比例(%)	0.45	0.059
			第一产业增加值占GDP比例(%)	0.35	0.046
			亩均耕地农业机械动力(万千瓦时/亩)	0.20	0.026
	B2 农业产业功能多样化	0.20	果业合作社数量(个)	0.33	0.040
			乡村旅游年接待游客人数(万人)	0.33	0.040
			乡村旅游年营业收入(亿元)	0.34	0.041
	B3 农业服务社会化	0.18	农林牧渔服务业增加值占农林牧渔业增加值比例(%)	0.50	0.054
			休闲观光农业接待游客量占乡村旅游年接待游客比例(%)	0.25	0.027
			农林牧渔业法人单位数占比(%)	0.25	0.027
A2 产业融合社会效益0.40	B4 农民增收与农业增效	0.18	农民人均可支配收入占人均纯收入比例(%)	0.20	0.014
			乡村第一产业人口就业比例(%)	0.20	0.014
			单位耕地第一产业增加值(万元)	0.20	0.014
			劳动生产率(万元/人)	0.20	0.014
			规模以上农业加工工业综合能源消费量(万吨标准煤)	0.20	0.014
	B5 农业产业绿色生态化	0.10	化肥负荷系数(万亩/吨)	0.33	0.013
			农药负荷系数(万亩/吨)	0.34	0.014
			农用塑料薄膜负荷系数(万亩/吨)	0.33	0.013
	B6 城乡一体化发展	0.12	城乡居民收入比(%)	0.34	0.016
			农林水支出占全年财政支出比例(%)	0.33	0.016
			农户投资占全社会固定资产投资比(%)	0.33	0.016

## 四、评价结果分析——以西安市灞桥区为例

### (一) 实证研究对象的选取

发展现代农业是农业提升的必由之路，城乡融合是现代化建设的应有之义。西安市作为关中平原城市群的核心城市，以及西部重要的中心城市，在区域范围内肩负城乡融合发展带动示范作用，而灞桥区地处大西安东城枢纽，区内生态环境优美，作为西安市主城区重要组成部分，既有现代发达的城市区域，又有独特的乡村资源优势和产业特

色，是西安市乡村振兴的重要区域，也是陕西省及西部地区实现农业农村现代化的前沿阵地，具备建设现代农业发展平台和打造高质量乡村产业，为市民提供“向往的生活”的优越条件。为此，有必要立足大西安都市圈发展实际，顺应西安市大都市农业产业发展规律，从多维创新角度对灞桥区农业产业融合发展进行深入研究，对推动乡村产业发展壮大，加快区域产业融合，落实乡村振兴具有现实指导意义。鉴于上述原因，本次研究选取西安市灞桥区作为产业融合评价指标体系的实证研究对象，从西安市大都市近郊

区产业融合的视角，提出一得之见，以期为测度区域农业产业融合发展提供参考。

## （二）数据来源

本研究选取样本为2014—2018年西安市灞桥区相关农业数据，并结合灞桥区农业农村发展情况，以灞桥行政辖区为研究对象，利用上述农业产业融合评价模型对灞桥区农业擅长融合发展水平测度。本文数据主要来源于《中国农村统计年鉴》《西安市统计年鉴》《灞桥区统计年鉴》《灞桥区年鉴》等相关统计资料。因资料不全，部分指标没有数据，在评价中将对这些数据进行一定计算处理。

## （三）融合度评价

通过收集2015—2018年西安市灞桥区现代农业发展的各类指标数据，采用上述农业产业融合评价指标体系量化评价西安市灞桥区现代农业融合发展的进程。从评价结果可知，近四年间，灞桥区处于现代农业与第二、第三产业融合发展的成长阶段并逐年推进。

## （四）结果分析

### 1. 一级指标评价结果

通过灞桥区农业产业融合发展一级指标评价结果可知，近四年灞桥区农业产业融合进程推进效果较好，但农业产业融合社会经济效益整体不高，且处于逐年下降趋势（图1）。



图1 2015—2018年灞桥区农业产业融合发展一级指标评价结果

### 2. 二级指标评价结果

二级指标共六项，其中农业产业链延伸和农业产业绿色生态化二项指标数值逐年减小，表明2015—2018年灞桥区在农业产业链拓展，提升农业附加值及推进农业产业现代化方面进程缓慢，同时面临农药、化肥、农膜等使用量增加，农业面源污染逐年加剧的现状。农业产业功能多样化、农业服务社会化、农民增收与农业增效、城乡一体化发展四项指标数值呈增长趋势，表明灞桥区在近四年间，农业+旅游、农业+康养、农业+教育、农业+工业等新业态农业产业功能得到不断拓展；电子商务、大数据、物联网、农资信息平台等现代信息技术和商业模式广泛应用于农业产前、产中、产后环节，农业与现代化服务业融合逐步加深；农业产业融合发展在提升灞桥区农民收入，提高农业生产效率，促进城乡一体化发展方面均取得较好的成绩。

### 3. 三级指标评价结果

从19个三级指标评价数据看，因灞桥区大部分区域已纳入西安市主城区，随着近年城镇化水平不断提升，城镇空间不

断拓展导致区内农业空间持续缩减，进而表现为农产品加工业占第一产业增加值比例、第一产业增加值占GDP比例、乡村第一产业人口就业比例等七项指标逐年减小，农业产业对区内经济贡献、就业带动等比例下降；果业合作社数量、乡村旅游年营业收入和乡村旅游年接待游客人数等六项指标值逐年增加可以看出，樱桃、葡萄、猕猴桃等特色果业种植作为灞桥区农业主导产业，借助灞桥区便捷的近郊区位优势及白鹿原、洪庆山森林公园等生态环境资源，特色林果业与观光农业、乡村旅游、休闲康养等第三产业深度融合，产生较好的经济效益；同时，区内农业产业在农户投资、农林水财政支出、农业综合能源消耗、农业机械化水平等方面均稳中有降，表明因农业土地面积的不断减少，政府在传统农业产业的机械、财政等投入上均有弱化趋势。

## 五、结论

农业产业融合通过让农业参与到更大范围内的社会分工中使农业获益，从而实现农业经济效益增加，农民收入提高，缩小城乡差距，促进城乡融合发展。产业融合评价指标体系是能够度量地区农业产业融合深度的有效工具。西安市灞桥区农业产业融合发展评价结果表明，灞桥区地处西安市近郊都市农业区，区位和资源环境优势明显，农业产业相较于西安市其他涉

农区县融合度高，但在农业产业链延伸、农业服务业社会化、农业社会经济效益三个方面仍有不足，在农业产业功能多样化、农民增收与农业增效、城乡一体化发展方面有较强的提升空间。

本研究提出的农业产业融合发展指标评价体系的主要优点在于，充分考虑农业发展一方面要适应资源环境的硬性约束，另一方面要满足人民对高质量健康农产品的刚性需求，指标体系构建中纳入衡量农业产业绿色生态化的二级指标，作为评估产业融合社会效益方面重要因素，从农业产业改善生态环境、提供健康绿色农产品的社会效益方面进行量化评价。同时，本指标体系的设置仍存在一定的局限性，一是反映农业产业功能多样化的新兴产业业态方面统计数据落后于业态发展，指标选取只能在考虑数据的可获性下建立；二是指标目标值的选取具有区域社会经济阶段的阶段性特征；三是因缺少农产品高效与高质量相关统计数据，测度农业产业绿色生产化的三级指标选取过于单一。农业与第二、第三产业融合发展是动态变化的过程，随着农业产业融合发展的实践和理论水平提升，评价指标体系将更优化、科学地反映产业融合发展水平，能更好地为农业产业融合发展提供指导。

# 浅谈新形势下司法鉴定房地产评估

深圳市同致诚土地房地产估价顾问有限公司 胡水根

**摘要** 涉案房地产数量的迅速增加，为房地产评估提供了大量的评估业务；司法鉴定房地产评估的特殊性，也对房地产评估机构提出了更高的要求，带来了新的挑战。

## 一、司法鉴定房地产评估业务现状

司法鉴定房地产评估是指房地产估价机构依法接受人民法院的委托，运用专业的估价知识和方法，依照法定的程序，对与司法案件有关的涉讼标的房地产价值进行专业判断的一种活动。司法鉴定房地产评估是人民法院处置涉案房地产的工作中重要的一环，也是人民法院与行政机关、相关社会机构分工协作、切实兑现生效法律文书确定的胜诉方合法权益、共同维护和促进司法公正、树立司法权威的重要保证。

近年来，随着经济纠纷、诉讼数量的增加，需要进行司法鉴定房地产评估业务的数量越来越多。根据阿里拍卖网数据，2017年在阿里拍卖网挂牌的法拍房约9000套；2018年在阿里拍卖网挂牌的法拍房约2万套；2019年约50万套；2020年截至6月底挂牌约116万套。两年半的时间，在阿里平台上全国法拍房的挂牌量涨了128倍。由此可见，涉案房地产数量的迅速增加，为房地产评估提供了大量的评估业务；由于司法鉴定房地

产评估的特殊性，也为房地产评估机构提出了更高的要求，带来了新的挑战。

## 二、司法鉴定房地产评估的特点

司法鉴定涉及的房地产评估首先是一种司法鉴定行为，是司法鉴定机构接受委托，指派司法鉴定人对与诉讼活动有关的专门性问题进行科学检验、判断并作出结论的活动；其次才是房地产价格评估行为，是具备房地产估价司法鉴定执业资格的司法鉴定机构接受司法机关、公民、法人或其他组织的委托，派出具有司法鉴定人资格的房地产估价师估算、判断估价对象房地产在估价时点的客观合理价格或价值的活动。这些特殊的因素决定了司法鉴定房地产评估区别于其他评估的特点如下。

### 1. 目的的公正性

司法鉴定房地产评估当事人双方具有平等的法律地位，其根本目的是当事人的合法权益，体现司法公正原则，为人民法院妥善处理经济纠纷提供参考。

## 2.行为的严肃性

司法鉴定房地产评估报告一经当事人认可及人民法院确认，就具有法律效力，并将作为司法审判和执行的重要依据，直接关系到当事双方的切身利益。司法鉴定房地产评估工作必须建立在对估价目的和估价对象的充分了解的基础上展开，严肃对待每一个评估环节。

## 3.过程的复杂性

司法鉴定房地产评估过程的复杂性源自案件本身和估价对象两个方面。司法行为的特点决定了估价师在估价目的确定、现场勘察、权属资料取得、评估解释等过程中必然会受到各种复杂关系的影响和限制；司法鉴定的估价对象往往存在权属不清、面积不明等复杂情况，这都给司法鉴定房地产评估工作带来挑战。

## 4.结果的精确性

司法鉴定房地产估价结论是法院判决的法定证据，也直接关系到当事双方的切身利益，估价结果不可避免地要接受当事各方对其精确性的严格审查，其准确性非常重要。

# 三、司法鉴定房地产评估中的难点和问题

## 1.较难取得评估所需要的完整的产权信息

正常房地产评估一般由产权人或相关

当事人作为委托方，委托方有责任提供完整的产权资料，能得到当事人较好的配合，可以比较容易获取评估所需的产权资料。司法鉴定房地产评估中，被告方也是被执行方，当事人对于鉴定估价的抵触，表现为不提供评估所需的基础资料或提供资料不真实、不完整、不充分，有的情况是评估对象未经产权登记又几经人手，权属资料混乱，估价人员难以进一步考证和区分；一些当事人提供了资料后，不在资料上签字或签章确认，无法分清资料来源、途径。估价机构原始资料不齐全，就无法断定房地产的合法性。有些司法鉴定房地产评估是追索性评估，现在评估价值时点前一两年甚至数年前的房地产，需要花费大量的时间调查当时的物价、当时的产权状况等，取证难度较大。

## 2.较难获得评估所需要的完整的实物信息

由于查勘需要进入室内进行，当事人一般不会乐于配合，查勘人员难于进入室内详细查勘，无法获得被评估物业完整的实物信息；有一些被评估物业长期空置，内部结构及装修状况信息无法获取，而其实际状况往往与“对室内装饰装修进行一般性假定”差距较大，给评估结论的准确性带来较大影响。另外，当事人对一些需要解释的问题和实际情况的变化不告知，并拒绝在勘查笔录

上签字。

### 3.难以获得及时及客观的市场信息

这一点主要针对较偏远地区的物业而言。由于有些偏远地区获取当地房地产市场信息的渠道有限，房地产交易量较少，获取准确的市场信息难度较大。

### 4.风险大

源于其自身的特点，司法鉴定房地产评估工作所承担包括法律风险、技术风险、道德风险和经济风险往往高于其他评估业务。

## 四、司法鉴定房地产评估难点解决对策的思考

针对以上在司法鉴定房地产评估的难点和问题，提出以下解决方法。

### 1.用规范合法方式收集评估所需的产权资料和实物信息

估价师在进行现场查勘时应当有法官陪同，双方当事人或其委托律师共同到场。现场查勘过程中，估价师应公开收集各种权属资料，并要求法官和双方当事人签字确认其真实性、完整性。估价师必须拍摄估价对象及其环境照片，并查勘基本数据，填写现场查勘登记表，注明查勘日期和查勘人员，并要求法官和双方当事人签字。对于无法进入估价对象内部查勘的情况，应听取承办法官的意见，看是否可以允许进行外观评估，并

在估价报告中说明未进入估价对象内部进行实地查勘及具体原因；对于取得的估价对象权属等基础资料，估价师应当通过公开渠道进行校核。对于存在权属不清、基础数据不明的，估价师应当与法官沟通，共同协商解决。另外，估价师应当通过公开渠道调查各种司法鉴定房地产评估过程所需的基础数据，并做好底稿的存档工作，对于一些电话咨询、专家咨询等数据应做好书面记录，以备查阅。

### 2.多做市场调查

对于一些偏远地区难以获得公开市场信息的情况，估价人员应到当地进行市场调查，走访当地了解相关物业交易信息的机构和人员，如地产中介、本小区物业管理处、本小区的居民等，尽力及时获取市场信息。

### 3.在防范评估风险方面尽力做到的工作

(1)充分认知司法鉴定房地产评估的严肃性。司法鉴定房地产评估从前期的现场勘查、房地产权属的调查认定到后期的估价报告的制作、房地产估价师的签字等细节上都不能有半点疏忽。评估工作的微小瑕疵可能轻则延误法院的执行程序，重则给双方当事人造成难以挽回的经济损失。

(2)价值定义合理。价值定义的准确与否直接影响到估价结论的可靠性。与其他评估业务价值定义的相对确定性不同，鉴

定评估的价值定义往往依估价目的和估价对象的不同，存在较大的差异，对控制估价机构的法律风险至关重要。比如，拍卖目的下往往评估的是其合法转让条件下的市场交易价值；但对于很多分家析产目的下的鉴定评估，估价对象往往权属资料不齐或受限制（如宅基地），需要估价师与法官坚持客观、公正、合情、合理的原则，本着解决矛盾纠纷、维护正当权益的原则，选择适当的价值定义。

合理的价值定义需要估价师在遵循估价基本理论的基础上，与估价的根本目的相结合，深刻地理解“市场价值”仅仅是价值的一种形式，从根本上去规避司法鉴定房地产评估的潜在法律风险。

（3）谨慎使用假设和限制条件。估价师应当谨慎对待假设和限制条件。司法鉴定房地产评估结果必须同价值定义严格对应，才能真正实现估价目的。原则上，估价报告中的每一项假设和限制条件都应得到法院的事先认同，由法官协助判断假设和限制条件的合理性及是否会对审判和执行产生影响。除法院允许外，司法鉴定房地产评估报告中应避免出现对权属、面积、使用标准等重要因素的假设，防止估价报告失去期望的使用价值。

（4）估价方法科学。司法鉴定房地产

评估应当紧紧围绕价值定义，优先选用市场比较法进行估价。而在市场比较法使用过程中，必须注重选择与估价对象具有较强可比性的实例，科学地设定价值定义条件下的各个比较因素，使得估价结果不偏离价值定义的内涵。对于未交地价或只交付部分地价的非市场商品房（绿本房产证），虽然权利人只对地上建筑物有所有权，但在具体评估中，不能采用成本法对其地上建筑物评估，而是同样采用市场比较法评估标的物完全产权下的房地产市场价格，根据相关规定计算地价，并列在地价数据作为参考，实际地价数据以国土资源和房产管理部门的核算为准，而在物业拍卖时按市场价格拍卖，扣除应补地价。

（5）估价报告初评结果询证及组织听证会。估价报告经过房地产估价机构内部“三审”程序后，形成初步估价结果。可以把初步估价结果及时反馈到估价委托人进行初步沟通，并就技术路线及关键数据的选用作出专业的必要说明，结合案情取得执行部门和技术部门的认同。对一些复杂、双方争议大的特殊案件，可以根据需要由估价委托人组织进行听证会，充分听取双方当事人的主要诉求，校正关键估价参数选取的科学性，最终给出客观、合理的鉴定结论。

#### 4. 司法鉴定房地产评估报告书的特别事项说明

司法鉴定房地产评估报告书的特别事项说明是执业评估师自我保护的重要措施，在做司法鉴定房地产评估时应充分应用。

(1) 说明产权界定的情况。如产权界定是否真实、证明的来源委托方是否认同、各方是否还有异议。执行实践中，一些产权登记与实际面积不符，当事人对楼面地价、容积率、公摊建筑面积等专业术语不了解，提供的材料经常出现估价的范围界定不清或不合理的问题。比如，委托估价的房地产没有清晰的界址，或者将扩建、改建后产权有变化的房产按原登记信息列入估价范围，需要估价师对评估范围重新确定。

(2) 明确评估报告使用范围。说明如超越了评估报告的使用范围，后果应由委托方负责。写清该报告仅适用于某案件的索赔。

(3) 明确报告的使用期限。司法鉴定房地产评估的使用期限应与委托方在委托单上协商确定，一旦商定后，必须在特别事项说明中明示。

(4) 由于司法鉴定房地产评估的特殊性，应明示特殊的评估基准日是应委托方要求确定的。

(5) 要详细说明估价对象是否有特别之处。比如，是否有共有人，是否存在分割问题，购房款是否缴清，是否拖欠税费、水电费、管理费等，是否有抵押、担保等他项权利，是否签订有租赁合同，租赁费缴纳、租赁期，交易是否受到一定限制。对在建工程的评估，应特别关注工程本身瑕疵对工程造价的影响，关注项目的报建、施工许可是否合法，实际修建状况、各项规划建设许可是否在有效期内，是否存在实际销售等事项。

## 五、结语

房地产司法鉴定估价业务作为一项特殊的估价业务，估价目的为法院审理、执行案件提供参考依据，对司法的公正性起着重要的作用，这也就要求估价机构对此项业务保持细致、谨慎、严肃的态度，严格执行房地产司法鉴定估价操作规程，努力收集评估所需的资料和信息，选择恰当评估方法和有关参数，认真撰写估价报告；并要求估价人员树立法律意识，提高执业水平，努力防范司法鉴定房地产评估风险。

# 以优质培训交流促土地估价行业高质量发展

## ——土地估价授课培训工作的体会

北京中企华土地房地产资产评估有限公司 刘洪帅

**摘要** 中国土地估价师与土地登记代理人协会通过多种形式的培训交流活动促使土地估价师不断更新专业知识、提高执业技能、规范和提升执业道德，估价机构提升经营能力。中估协选取优秀专家、精心准备培训内容，根据参训人员设定培训深度，以优质培训交流促进土地估价行业的高质量发展。

中估协于2012年3月印发了《中国土地估价师继续教育纲要》，同年启动了“西部援助计划”，2020年1月又印发了《土地估价行业公益援助管理办法》，明确了行业公益援助相关事项。作者有幸参与了部分培训授课工作，并荣获“教育培训讲师”称号，在培训授课工作中感受良多，主要有以下方面。

### 一、土地估价行业发展不均衡需要优质培训交流

中国各地区之间经济发展水平非常不均衡，珠三角、长三角及京津冀区域经济总量很大，投资及资产交易活动非常活跃，而西部地区和东北地区经济发展相对迟缓，投资和资产交易活动不够活跃。土地估价和经济发展水平及投资活跃程度是紧密联系的，投资活跃，土地的需求量就会加大，对土地

估价的需求量也随之加大。从各地的估价师数量可以看出来，估价师少的省（自治区、直辖市）是宁夏、青海、西藏，其经济总量也小；全国经济总量大的省（自治区、直辖市）是广东、江苏、山东，其估价师人数也多，特别是广东省的估价师已经超过3500人，位居全国首位。一般来说，估价师数量多、估价业务量大的地区，估价经验相对会多一些，技术能力也相对强一些。例如，大型央企重组改制过程中，需要对拟处置土地进行估价、初审和备案，以完成划拨土地处置工作。一般这些大型项目牵头机构位于北京、上海等大城市，牵头机构需要协助企业制订划拨土地处置方案、土地评估项目作业方案及技术方案、协助企业办理划拨土地处置方案核准和土地估价报告备案等工作，而地方机构只负责本地局部工作，参与项目深度和全面性不如牵头机构，主要是执行层

面。

中国特色社会主义进入新时代，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，不平衡不充分的发展就是发展质量不高的直接表现。通过培训交流，授课专家把项目经验、新的研究成果及对未来行业发展的思考带给参训估价师，是促进土地估价行业均衡发展的重要手段。

## 二、优质培训交流有助于土地估价师更好学习新法规、新业务

随着相关法律法规的颁布施行、自然资源管理的体制变革，土地估价行业正处于前所未有的深刻变革期。

首先，当前我国处于改革发展的攻坚克难时期，各类法律法规的推出和修订较以往更加频繁。例如：《资产评估法》已经自2017年开始实施；2020年1月1日起施行新《土地管理法》；2020年3月1日起施行新《证券法》；2021年1月《民法典》开始实施；在税务领域，自2016年5月1日起，中国全面推开营改增试点，将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业全部纳入营改增试点，至此，营业税退出历史舞台，增值税制度将更加规范。

其次，2018年自然资源部挂牌成立，开创了自然资源开发利用和保护工作新局面。自然资源部自然资源开发利用司持续推

进自然资源领域的理论方法研究与试点实验工作，与中估协等单位共同组织专家编制了《自然资源分等定级通则》《自然资源价格评估通则》。《自然资源分等定级通则》是首部针对包括土地、矿产、海域海岛等自然资源的价格评估进行整体性规范的技术标准，土地估价师的业务领域将扩大至自然资源领域，要承担起自然资源相关评估的工作。

再次，国家各项改革进入深水区，产生了很多土地估价新需求。例如，随着军队停止有偿服务的开展和深入，军队对于土地估价的需求量很大，因军队房地产管理和适用的特殊性，军队土地估价有其特殊的规定和审查程序，土地估价师需要学习掌握军队土地估价的要领。司法确定财产处置参考价、集体建设用地、宅基地使用权和农村土地经营权的抵押、流转等估价业务日渐增多。

最后，随着我国法规制度的不断完善，对于估价行业中的一些不规范行为有了明确的处罚制度，使整个评估行业的执业风险加大。例如，新《证券法》明确规定，证券服务机构未勤勉尽责，所制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，没收业务收入，并处以业务收入一倍以上十倍以下的罚款，没有业务收入或者业务收入不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。《资产评估法》

规定，评估专业人员违反本法规定，签署虚假评估报告的，由有关评估行政管理部门责令停止从业两年以上五年以下；有违法所得的，没收违法所得；情节严重的，责令停止从业五年以上十年以下；构成犯罪的，依法追究刑事责任，终身不得从事评估业务。

在估价师队伍中要加强法律意识、合规意识，适应当前社会主义法治建设的需要，让土地估价这类经济活动在法律的框架内有序健康开展。通过协会专家解读，统一培训交流工作，是土地估价师尽快掌握新法规的要求，尽快学习新业务的有效手段。

### 三、中估协相关培训制度决定了培训交流活动的高品质

中估协于2012年3月就印发了《中国土地估价师继续教育纲要》，明确了继续教育的目的是通过多种形式的培训交流活动，促使土地估价师不断更新专业知识、提高执业技能、规范和提升执业道德，估价机构提升经营能力，并且对土地估价师继续教育对象及分类、继续教育内容及分级、继续教育的形式、继续教育学时等进行了详细的规定，保证了培训的执行标准和效果。而2020年1月印发的《土地估价行业公益援助管理办法》特别规定对于参与继续教育授课的公益援助专家授予业内专家“教育培训讲师聘书”或“教育培训高级讲师聘书”，授予特邀专家“特邀教育培训专家聘书”，更是促

使相关专家积极投入培训交流活动中。

各省级、市级自然资源部门和地方土地估价师协会亦非常重视土地估价行业培训工作，特别是在公益援助培训中，提供非常难得的中估协专家授课机会，精心组织估价师参加培训，估价师亦积极主动、认真学习，通过培训提高执业能力和业务水平。

### 四、优质培训交流活动离不开授课专家精彩讲授

授课专家自身良好的职业素养和卓越的专业能力是开展优质培训交流活动的基础。授课专家多来自估价机构、行业协会、大专院校和土地行业的研究机构，这当中既有专修于理论研究的学术人才，也有擅长实操的执业土地估价师。要把土地估价培训知识系统地灌输到学员头脑中，需要较强的讲授能力和生动有趣的授课内容。

通过参与培训授课工作，我认为在授课中要把握好的原则有以下三点：一是理论知识与实践操作相结合；二是基础理论与新估价知识相结合；三是课程讲授深入浅出，多种授课方法相结合。经验证明，估价实务案例是课程讲授的点睛之笔，很容易提起学员的学习兴趣，能够促进更深入地理解和掌握估价理论知识，帮助学员们学会如何运用理论知识解决实际问题。

从实践经验分析，要想做到土地估价培训的精彩讲授，达到良好的培训效果，具体

要重点做好以下工作。

### 1. 选择适合的培训课题

俗话说，良好的开端是成功的一半。土地估价培训交流选题工作至关重要。良好的选题能够在初始阶段就引起学员的学习兴趣，提高学员的学习积极性，能够促进学员们踊跃报名，提高培训的社会影响力。培训选题工作首先要抓热点，围绕当前新的法规政策、各行业对土地估价的新需求、新的土地估价理论和估价技术展开选题工作；其次是考虑到培训对象都是土地估价机构的专业人员，选题涉及内容要有一定的深度和指导性，避免过于基础化的理论知识讲授；最后是培训选题宜以某估价案例为切入点展开，这样不仅易于学员理解所学知识，而且能够更好地运用到后期的实践工作中。

### 2. 认真准备课件

土地估价培训交流大多是土地估价协会或估价机构组织的行业技术学习活动，很少会有通用的教材和书籍。因此，制作一份内容严谨而不失生动、图文并茂的课件资料就显得尤为重要。好的培训课件能够体现出讲授专家的理论基础知识能力、总结能力、表达能力甚至审美能力，更能够帮助学员较快地把握培训课程重点，有助于学员预习和复习课程使用。在课件内容上，要始终关注符合土地估价业务实际需要，不能为了培训而培训，应符合现有法律法规及规范性文件的要求，要具有专业性和指导性。为加强

授课专家和学员的互动，使授课过程更加生动有趣，也可以适当融入一些讨论性、争论性甚至探索性的内容。

### 3. 掌握讲授技巧和方法

有句谚语，叫“茶壶里煮饺子——肚里有货倒不出”。在教育领域就有一种现象：老师的理论素养很高，但授课水平差强人意，主要原因就在于课程教授的技巧和方法不到位。传统的授课方法主要是讲授法，多用于概念阐述和原理解释。土地估价培训是一项理论+实操性很强的课程，仅仅讲授理论、法规是不够的，需要加入大量的实务性内容，这就需要在授课过程中采用多种授课方法相结合的方式。从我的经验来看，培训中结合采用讨论法、个案研究法、实战式训练法等方法，授课效果会更好，学员们参与培训的积极性和主动性也会大大提高。

### 4. 重视后续学习效果调查，提高培训授课水平

学员们掌握知识的效果如何？他们能够将所学内容很好地运用到工作中去吗？学员们期待下次培训吗？如何更好地完成下一次培训？这些是每一个授课专家都关心的问题。为了不断提高土地估价行业培训交流水平，需要对以往培训工作的学习效果进行调查，总结经验并查找不足。学习效果调查可以采用课间提问、随堂小测验、课后作业和课后调查问卷等方式。前三种方式侧重于

( 下转第3页 )

## 土地估价师行业 公益援助贵州专场培训会举办

为支持西部发展，全面提升西部地区土地估价行业整体水平，根据《土地估价行业公益援助管理办法》（中估协发〔2020〕2号）和《2021年土地估价行业公益援助计划》相关要求，中国土地估价师与土地登记代理人协会于2021年11月4—5日在贵州省召开专场培训会。

培训会由贵州省土地估价师协会副会长兼培训与对外交流委员会主任彭俊波主持，会长邓永忠讲话，中估协委派督导员王本辉作培训会要求。由于国际国内疫情形势严峻复杂，国内多个省份散发本土病例，贵州省遵义市也发生外省关联新冠肺炎确诊病例，这次培训仅包括贵阳市属评估机构的土地估价师167名。

此次培训会采用线上、线下授课两种方式，主要包括：《农村集体土地价格评估技术指引》解读；土地估价报告评审规则及重点关注问题分析；土地估价行业发展的探索与实践；生态文明背景下的自然资源资产核算、清查、报告实践分享。授课内容丰富、精准，对提升土地估价师的技术水平具有重要作用，特别是生态文明背景下的自然资源资产核算、清查、报告实践分享，为土地估价机构开启了一扇窗口，更具启发指导工作的现实意义。这次培训来之不易，大家都很珍惜这次机会。通过培训，到场的土地估价师受益匪浅。

（贵州省土地估价师协会供稿）



# 土地估价行业公益援助活动 天津专场培训会举办

为促进天津市土地估价行业发展，提升估价师的技术水平和专业素养，中国土地估价师与土地登记代理人协会根据《土地估价行业公益援助管理办法》（中估协发〔2020〕2号）和《2021年土地估价行业公益援助计划》相关要求，于2021年11月2-3日在天津市举办了2021年度中国土地估价师与土地登记代理人协会天津市土地估价行业技术援助培训会。

会议由天津市土地估价协会副会长兼秘书长吴玲主持，中估协理事王颖作为中估协代表出席本次培训会，和天津市土地估价协会会长马力分别进行了动员讲话，强调了此次培训会的意义和要求。参加本次培训的估价师共有320多名，分别来自天津市土地评估机构、外省驻津评估分支机构和部分银行风控部门。

培训期间，青岛德润土地房地产评估咨询有限公司董事长孙伟结合近期划拨使用权地价评估的实操经验和案例等，对《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）》进行讲解；广东广量资产土地房地产评估与规划公司总裁何翠群以《估价如何助推城市更新发展》为主题，结合广东“三旧”改造实例，讲解了估价在城市更新发展中的重要作用，为大家拓展了思路；扬州大学建工学院房地产教研室主任、硕士生导师张斌以《土地征收社会稳定风险评估》为主

题，对集体土地征收、风险管理和如何开展社会稳定风险评估进行了详细的讲解和应用分享；陕西华源房地产资产评估咨询有限公司韩雅以《自然资源评价评估业务实践——城镇基准地价体系与标定地价体系的对比研究》为题，对两个通则进行了解读，并结合实例将基准地价体系与标定地价体系的异同对比讲述。整个培训会授课内容既丰富、务实又高瞻远瞩，授课水平和质量很高。

通过本次培训，夯实了估价师们的理论基础，拓展了新形势下的业务思路，提供了有效的技术指导，提升天津市土地估价师整体业务水平和执业能力，从而更有效地推动天津市整体土地估价行业更好的发展。

（天津市土地估价师协会供稿）



## 2021上海两协会徒步活动成功举行

金秋如期而至，上海估价人迎来了一年一度的上海市房地产估价师协会、上海市土地估价师协会联合徒步活动。2021年11月6日下午，来自上海市估价行业各机构的380余名行业人员聚集在一起，参加了此次活动。

此次徒步活动在黄浦江滨江浦西段举行，从陆家浜路轮渡口至秦皇岛路轮渡口，全程约8公里。天公作美，降温的秋雨在活动开始之际戛然而止。所有参与活动的估价行业人员兴致勃勃欣赏南浦大桥、陆家嘴建筑群、外滩万国建筑群等沿江美景。同时，结合此次活动主题，打卡沿途红色景点，从

陈毅广场到上海人民英雄纪念碑到外白渡桥，缅怀自1840年以来为解放上海而献出生命的革命英雄。沿途谈笑风生，大家聊聊生活、聊聊工作、聊聊家庭，为自己繁忙的日常生活养精蓄锐，从而更好地投入下一阶段的工作与生活。

时光如白驹过隙，岁月如流星闪电。年复一年，估价人将徒步活动做出了口碑，是估价行业人员凝聚力的象征、是估价行业传承红色精神的象征、更是我们祖国稳定与繁荣的象征！

（上海市土地估价师协会供稿）



以六中全会精神为指引 推动协会高质量发展

## 河北协会党支部集中学习党的十九届六中全会精神

11月15日上午，河北省自然资源评价评估行业协会（以下简称省协会）党支部召开专题会议，集中学习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第四党总支副书记，省协会党支部书记、副秘书长王世琦主持会议。中共河北省人才交流服务中心流动人员委员会委员、第四党总支书记，省协会副会长兼秘书长崔真凯宣讲了《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报》，并做主题发言。秘书处全体工作人员参加会议。



崔真凯表示，党的十九届六中全会是在中国共产党百年华诞之际，在“两个一百年”奋斗目标交汇重大历史关头召开的一次具有里程碑意义的会议。全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，从十三个方面全面总结新时代中国特色社会主义的伟大成就，从五个方面指出了中国共产党百年奋斗的历史意义，以“十个坚持”总结了党百年奋斗的宝贵历史经验。它是马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言，是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。新征程上，必须深入学习贯彻党的十九届六中全会精神，坚持党的全面领导，不断加强和改进协会党建，把思想政治工作作为各项工作的生命线，推动协会高质量发展。

崔真凯表示，行业协会作为中国特色社会主义事业的组成部分，是推动党的路线方针政策在行业贯彻落实的重要组织者、实践者。协会应始终把为会员谋幸福、为行业谋发展作为初心使命，牢记办会宗旨，坚持以会员为中心，实践好、维护好、发展好最广大会员的根本利益，教育引导会员坚持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，团结带领广大会员为美好生活而奋斗！

（河北省自然资源评价评估行业协会党支部供稿）

# 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



歌乐山烈士陵园



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](http://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