



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

- 十年耕耘推动西部地区土地估价行业发展
——土地估价行业公益援助工作回顾
- 新时期土地储备制度转型与发展
- 浅谈城市更新大环境下评估行业需要作出的改变
- 新形势新变化下的土地评估业务发展探索

准印证号：京内资准字 2015—L0126号

2023 / 04 / 总第336期

珍爱地球 人与自然和谐共生



自然资源部办公厅关于在全国开展寻找“最美不动产登记人”公益活动的通知

(自然资办函〔2023〕531号)

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为深入开展不动产登记队伍作风常态化建设，根据《关于开展不动产登记队伍作风常态化建设的通知》（自然资发〔2022〕144号）、《不动产登记队伍作风和素质提升专项行动方案》（自然资办函〔2022〕2766号），部决定在全国自然资源系统开展寻找“最美不动产登记人”公益活动，现将有关事项通知如下：

一、活动目的

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，进一步深化“放管服”改革和优化营商环境，开展“最美不动产登记人”寻找活动，在省级自然资源主管部门组织寻找的基础上，通过记者、通讯员实地走访采风，深入挖掘宣传不动产登记人忠诚履职、心系人民、勇于担当、无私奉献的感人事迹，发现行业能手、服务标兵，树立一批业务精、作风优、素质强的“最美不动产登记人”，发挥示范引领作用，唱响以人民为中心主旋律，传递便民利企服务正能量，在全系统形成“比学赶帮超”的良好氛围，促进不动产登记队伍作风和素质全面提升，锻造一支政治合格、业务过硬、作风优良、服务高效的不动产登记队伍。

二、组织实施

寻找“最美不动产登记人”活动由自然资源部自然资源确权登记局组织，中国自然资源报社、中国土地估价师与土地登记代理人协会具体实施。活动聚焦不动产登记大厅一线工作人员，包括不动产登记各环节，如地籍调查、咨询引导、申请受理、审核登簿、收费发证、资料管理、信息化建设等，以个人为主。

寻找“最美不动产登记人”应坚持以下标准：一是理想信念坚定。严格遵守宪法等国家法律法规，严守政治纪律政治规矩，无违法违纪事件发生；热爱不动产登记事业，热爱本职岗位工作，有强烈的事业心和责任感。二是为民服务意识强。始终坚持以人民为

中心，爱岗敬业，工作主动，乐于奉献，能够提供优质高效的不动产登记服务，企业和群众认可度较高。

三是业务能力突出。工作经验丰富，特别是在工作岗位上作出突出成绩，如优化营商环境、处理历史遗留问题、推进登记规范化标准化、加强信息化建设等。

寻找“最美不动产登记人”按照省级初寻、寻访宣传、网络展示、名单发布等程序开展。一是省级初寻。各省自然资源主管部门通过多种方式组织开展初寻工作，提出本省“最美不动产登记人”人员名单及主要事迹线索，4月底前汇总后报部，电子版同步发送至电子邮箱。二是寻找宣传。4月至10月，中国自然资源报社组织记者、通讯员赴实地寻访，深入挖掘不动产登记人典型事迹，通过报纸、杂志及中国不动产官微等定期刊发宣传报道。三是网络展示。分期分批在网络进行展示，进一步宣传报道寻访发现的“最美不动产登记人”，形成整体氛围。四是名单发布。2024年一季度，发布2023年度全国“最美不动产登记人”名单，组织集中展示和总结。

三、工作要求

各级自然资源主管部门要高度重视，积极参与，将寻找“最美不动产登记人”活动作为深入推进登记队伍作风常态化建设的重要正面引导举措，坚持实事求是和公平公正，深入寻找和挖掘本地“最美不动产登记人”，确保先进性、典型性和代表性。

各地要同步加大宣传力度，通过发布案例、通报表扬、集中宣介、经验交流等形式，大力推广一批先进典型，为寻找“最美不动产登记人”活动奠定基础，发挥好示范引领作用，激励不动产登记队伍培育良好作风，提供优质服务，上下联动在全系统营造整体声势和良好氛围。

自然资源部办公厅

2023年3月24日

CONTENTS

目录

协会动态

02 十年耕耘推动西部地区土地估价行业发展——土地估价行业公益援助工作回顾

“世界地球日”征文选登

05 新时期土地储备制度转型与发展 孟祥君

10 浅谈城市更新大环境下评估行业需要作出的改变
..... 吴晓光 等

15 新形势新变化下的土地评估业务发展探索 柳钢

20 浅谈集体经营性建设用地入市的困境及应对建议
..... 黄琪 等

“世界读书日”征文选登

24 闲聊命运 韦丽春

26 探寻贫富的逻辑——《财富、贫穷与政治》读书笔记
..... 邹图明 等

29 管人不是以上欺下的压制——读《管理学》有感
..... 李善善

32 30岁，我的心灵进阶之路 吉李娜

35 员工的忠诚度来自哪里——读《把信送给加西亚》心得
..... 李中良

评估视点

37 对专项债项目事前绩效评估咨询业务的探索 梁锦炽

42 浅谈土地估价中现场勘查中遇到难题 李开胜

城市更新

45 棚户区改造项目实施方案编制技术要点浅析. 张海涛 等

业务探讨

49 估价机构专业服务精神探讨 张浩

54 对修改《资产评估法》的几点建议 王胜斌

58 军队房地产项目工作要点集纳 敖桂艳 等



中国不动产登记与估价

内部资料 免费交流

2023年第4期(总第336期)

(2023年4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 潘世炳 闫旭东

委 员: (按姓氏笔画排序)

马巨革 王永伟 王继尧 韦丽春

邓永忠 田 蔚 丘小春 兰 海

祁晓轩 孙殿民 李俊岭 李胜胜

李翔业 吴 芳 吴 玲 邱 斌

张 槟 张 鑫 陈立立 陈兴舞

陈定主 周晓莺 胡 彦 胡育林

夏晓鸿 徐万生 高振华 菊春明

崔真凯 蒋雪松 曾治平 蔡少晖

廖 平

本刊所载署名文章均为该文作者个人看法, 不代表本刊主办单位及本刊观点, 如有不同看法欢迎来信来函。

主 编: 王 军

副 主 编: 鲍丽萍 张延丽 贾晟东

责任编辑: 孙国瑞

封面摄影: 龚夏平(北京)

封底摄影: 陆 悦(吉林 白山)

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: 2023年4月

印刷数量: 500册

印刷单位: 北京地大彩印有限公司

十年耕耘推动西部地区土地估价行业发展

——土地估价行业公益援助工作回顾

在自然资源部（原国土资源部）大力支持下，2012年中国土地估价师与土地登记代理人协会（以下简称中估协）启动“西部援助计划”工作，十年来累计召开技术援助专场培训会115场，参与义务授课的专家339人次，培训土地估价专业人员3.4万余人次，拨付援助资金近1300万元，有效提升了西部地区估价机构及从业人员的执业水平，推动了西部地区土地估价行业发展。

一、“西部援助计划”是贯彻落实国家西部大开发战略的重要举措

多年来，为解决区域发展不平衡问题，国家相继推出西部大开发、中部崛起等区域发展战略。土地估价行业作为服务社会主义市场经济重要组成部分，从市场孕育规模、机构发展质量、从业人员数量等同样存在区域发展不均衡的情况。

为支持西部地区

土地估价行业发展，中估协于2012年下半年启动了“西部援助计划”，将行业统筹基金政策性向西部地区倾斜，通过技术援助和资金援助在教育培训、估价技术支撑等方面多措并举，提升土地估价师、土地估价机构、土地估价行业协会技术力量。

在各省自然资源行政主管部门、省行业协会以及行业专家的大力支持下，对内蒙古自治区、广西壮族自治区、四川省、贵州省、云南省、重庆市、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区12个省（自治区、



2012年首场“西部援助计划”专场培训会在青海召开

直辖市)实施了援助,现已顺利完成10轮相关工作。“西部援助计划”工作受到了土地估价师的普遍欢迎,得到了自然资源部领导的认可,逐步建立起土地估价行业公益品牌。

二、十年稳扎稳打 工作成效显著

十年来,在各方的支持下,中估协充分发挥行业专业优势,精心布局,稳步推进实施“西部援助计划”,顺利完成援助工作,在土地估价报告质量提升、人才队伍培养、行业协会建设、课题研究、机构规模发展方面取得显著成效。

(一) 土地估价报告质量得到有效提升

十年来,援助专场培训紧紧围绕土地估价报告问题解析、土地估价规程规范解读等,通过理论讲解和实务分享相结合,对土地估价师进行业务培训。目前,西部地区土地估价报告质量整体水平呈上升趋势。

(二) 人才队伍日益壮大

援助工作通过课题研究、行业交流等,拓展了土地估价师的视野,提升了业务水平,进一步促进了土地估价机构骨干

人员的培养。同时,中估协每年向全社会征集援助专家,吸纳了大量行业的专家学者和技术骨干,现已形成专家库名单146人。

(三) 推动土地估价机构发展的作用充分彰显

援助工作的开展一方面紧密围绕估价技术难点、热点,切实帮助西部地区土地估价机构解决业务技术问题,另一方面立足机构创新发展,通过业内优秀机构经验分享,带动西部地区土地估价机构开拓业务板块,进一步提升机构发展规模和质量。十年来,西部地区机构不断壮大,多家估价机构正在朝着A级、准A级资信机构的目标冲刺。

(四) 研究水平显著提高

随着援助工作的推进,中估协鼓励开展形式多样的援助活动,部分省份利用援助资



2019年中估协第五届换届大会颁发西部援助计划贡献奖

金开展课题研究，取得一定的成果，如《贵州省集体建设用地与基准地价评估技术指引（试行）》《云南省城镇标定地价体系建设技术细则》《云南省农村集体建设用地定级与基准地价评估技术细则（试行）》《关于进一步规范土地估价行业西部地区公益援助活动的指导意见》已印发施行。

（五）不断促进行业协会建设发展

西部地区省级行业协会部分存在专职人员数量欠缺，会费收入难以支撑协会全面工作的情况。十年来，中估协每年拨付援助资金，为西部地区省级行业协会发展提供了有效的资金保障。此外，援助活动的开展有效促进了省级行业协会与各省级自然资源行政主管部门联系，建立了省际相关单位、相关行业的交流合作平台，逐步形成“政府推动、多方支持、行业开放”的发展局面。



2021年在重庆召开土地估价行业公益援助交流会

三、推动行业发展 升格援助工作

近年，除西部地区外，个别省份也提出援助需求。中估协高度重视，积极改革，扩大援助地区范围，将“西部援助计划”升格为土地估价行业公益援助。2020年出台了《土地估价行业公益援助管理办法》，规范公益援助实施管理，增加援助资金使用范围，在巩固深化援助成果的基础上，推动援助工作再上新台阶。2021年相继安排了天津、安徽、海南的技术援助专场培训。

中国土地估价师与土地登记代理人协会文件

中估协发〔2020〕2号

关于印发《土地估价行业公益援助管理办法》的通知

2020年出台《土地估价行业公益援助管理办法》

今年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，也是中估协推行土地估价行业公益援助的第十一年。土地估价行业公益援助

将紧密围绕自然资源部工作部署，充分发挥协会在行业资源整合方面的主体作用，守正创新再出发，进一步推动土地估价行业高质量发展。

新时期土地储备制度转型与发展

陕西华地房地产估价咨询有限公司 孟祥君

摘要 土地储备是土地供给侧的一项重要制度，在规范土地市场运行、加强土地市场调控和促进社会经济的快速发展等方面发挥了重要作用。经过二十多年的发展，新时期土地储备的政策、市场背景已在制度建立初期基础上发生了显著变化，土地储备在运行中出现了与市场发展不相适应的情况，土地储备制度亟待调整和完善。本文剖析了当前土地储备制度存在的主要问题，坚持问题导向，有针对性地提出调整完善土地储备制度的对策与建议。

土地储备制度是在深化土地使用制度改革过程中探索出来的一项创新性制度，经过二十多年的发展，在规范土地市场运行、加强土地市场调控等方面发挥了不可替代的作用，为经济社会发展提供了强有力的土地资源要素保障。

按照自然资源部门履行“两统一”职责的要求，储备土地作为全民所有自然资源资产的重要组成部分，新时期土地储备不但能起到宏观调控、促进土地资源合理利用的作用，还成为加强国有储备土地资产管理、保障所有者权益实现的重要路径。新时期推进土地储备制度的创新转型，对于健全自然资源资产管理体制、发挥市场在土地资源配置中的决定性作用意义重大。

一、土地储备制度产生的背景

党的十一届三中全会开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期，开始了从计划经济到社会主义市场经济的不懈探索。计

划经济时期，土地管理机制体制不健全不完善，靠计划和行政指令划拨配置的土地常被低效利用，甚至长期闲置，造成土地资源的极大浪费；一些企事业单位未经批准私自进行土地出租和转让，形成了一个与政府土地一级市场分庭抗礼的灰色土地市场，给土地资源要素配置效率提升造成了极大困难。为建立公开有序的土地市场，实现土地的节约集约利用、推行土地有偿使用制度，政府必须探索一条既能体现行政手段，又能体现市场手段，促两者相结合的创新性制度。土地储备制度作为一种制度创新，正是在这种背景下应运而生。

1996年，上海成立了全国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心，在全国率先开展了城市土地储备制度的探索和实践。2001年4月30日，国务院印发《关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号），明确有条件的地方政府试行土地收购储备制度。2007年，国土资源部、

财政部、中国人民银行联合发布《土地储备管理办法》（国土资发〔2007〕277号），进一步规范和完善土地储备制度。自此，城市土地储备制度在全国逐步建立起来，众多城市纷纷成立土地储备机构，开展土地储备工作。

二、当前土地储备制度存在的主要问题

（一）土地储备法律制度尚未建立

自1996年上海第一家土地储备机构成立至今，土地储备已经走过了26年的探索和发展历程，全国绝大多数县级以上城市设立了土地储备机构，建立了城市的土地储备制度。但土地储备制度在法律上尚未得到确认，有关土地储备的最高级别文件仅为《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）。从国家立法的层面看，现有土地储备制度规范缺乏上位法的支撑，实施土地储备存在着先天不足，土地储备运作的合法性备受质疑，受到诸多非议。

（二）土地储备边界模糊，土地储备范围不明确

2001年4月，《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）印发后，针对土地储备，国务院各部委出台了一系列政策规范性文件，如《土地储

备资金财务管理暂行办法》（财综〔2007〕17号）、《土地储备管理办法》（国土资发〔2007〕277号）等。《土地储备管理办法》第十条在界定土地储备范围时，措辞用的是非强制性的“可以”，这也就意味某类用地可以选择纳入土地储备，也可以选择 not 纳入土地储备。至于到底哪些土地纳入土地储备，哪些不纳入，全在地方把握。有的地方实行的是大储备，所有用地都必须走储备；有的地方则实行的是小储备，经营性用地才走储备。还有些地方储备机构受地方政府利益驱动或出于资金运作需要，将主要精力集中于具有较大增值收益的经营性建设用地上；对于增值收益不足的经营性建设用地、工业土地，尤其是公共设施用地等，则缺乏土地储备的动力。

土地储备边界模糊，指向性不明确，造成了内涵实质一致的项目通过被包装成不同的项目类型，就可以规避相关土地储备政策的限制，造成土地储备政策调控效果大打折扣。例如，土地储备资金要严格按照《土地储备资金财务管理暂行办法》（财综〔2018〕8号）的要求，筹集、使用资金，非土地储备项目则没有出台专门的财务资金管理办法。有些地方城市正是利用了这个政策“漏洞”，通过策划包装，把土地储备项目包装成公益类的非土地储备项目，采取诸如城市更新、“三旧”改造、TOD、EOD等模式利用社会资本开展实质的土地储备工作。

（三）土地储备名录制管理模式与实际储备需求存在错配

2012年11月，国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合印发《关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发〔2012〕162号），土地储备机构开始实行名录制管理，规定只有通过审核纳入名录的土地储备机构才能实施土地储备。但按照土地储备机构名录审核标准，土地储备需求较为旺盛的国家级、省级开发区的储备机构是很难通过审核进入土地储备机构名录的，相反，一些土地储备需求偏弱的行政区的储备机构很容易进入土地储备机构名录。目前的土地储备名录制管理模式导致土地储备机构的设置与实际储备需求存在事实上的错配，纳入土地储备监测监管规范的土地储备规模反映的可能不是真实的市场需求，市场在土地资源配置中的决定性作用难以有效发挥。

（四）土地储备资金来源渠道与储备资金需求不匹配

2016年，财政部、国土资源部等四部委联合印发《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号），对土地储备筹资方式进行调整，叫停了土地储备银行贷款，土地储备项目所需资金应当严格纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分通过地方政府专项债券解

决。修订后重新发布的《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8号）进一步明确，土地储备资金来源于储备土地产生的土地出让收入、国有土地收益基金、土地储备专项债券及其他财政资金。但各地方要实施土地储备的项目，成本往往相对较大，仅靠政府财政拨款、土地储备专项债券远远满足不了土地储备的实际需要，各地方都在努力拓宽土地储备资金来源渠道，通过政府购买服务、政府与社会资本合作（PPP）、投资合作方+施工总承包等创新模式积极探索新型融资模式实施土地储备和前期开发，但无论哪种模式都存在形成新的地方政府隐性债务的风险。

三、调整完善土地储备制度的对策与建议

（一）加快土地储备立法，建立土地储备制度

随着国家法制建设的不断完善、民众法治意识的不断提高，在缺乏国家层面立法规范的前提下，仅仅依靠诸多内容交错、层次纷杂的一般规范性文件来推动和维持土地储备，难度可想而知，亟须提升土地储备制度在立法上的阶位，加快土地储备的立法。由于土地储备是与土地供应紧密联系密不可分的，笔者认为立法时宜将土地储备作为土地使用和管理制度的一项重要内容，在城市土地使用和管理法律中进行规范，纳入土地管

理立法，建立土地储备制度，明确土地储备的性质、地位、范围、适用程序、与土地供应的法律关系等。

（二）严格厘清土地储备的边界，明确土地储备范围

国家对于土地储备和非土地储备政策差异显著，如果土地储备边界模糊，土地储备的政策限制性约束就很容易被规避，政策效果将大打折扣。要使政策执行实现预期目标，达到预期效果，必须要厘清土地储备的边界，明晰土地储备的范围，对现行规范性文件的土地储备范围做适当调整，宜将土地储备范围由选择性界定变为强制性界定方式，可根据实际行政管理需要，将土地储备区分为土地储备Ⅰ、土地储备Ⅱ和土地储备Ⅲ……

例如，为实现调控土地市场，促进土地资源合理利用的目标，设置土地储备Ⅰ。其范围仅限于市场化程度较高的商住工等经营性土地，模式按现行土地储备模式运作，受《土地储备管理办法》等土地储备相关政策规范性文件的约束。

按照自然资源部门履行“两统一”职责的要求，新时期储备土地管理已成为全民所有自然资源资产管理的重要内容。基于全民所有自然资源资产管理角度，土地储备Ⅰ不能完全满足资产管理的现实需要。为及时、全面、准确掌握全民所有自然资源资产有关信息，可将土地储备Ⅰ扩展到土地储备Ⅱ。

土地储备Ⅱ范围不限于商住工等经营性土地，还包括基础设施、公共服务设施及单独选址等土地，模式参照现行土地储备模式运作，但不受土地储备相关政策规范性文件的约束。

在此基础上，各地可结合地方实际，通过地方立法扩展土地储备。例如，可在不增加地方政府债务的前提下，接受集体经济组织委托，开展集体经营性建设用地储备，建立城乡一体的土地储备制度，以增强政府对城乡统一建设用地市场的统筹保障能力。

（三）调整土地储备机构的名录制管理政策，夯实地方政府的土地储备的主体责任

《关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发〔2012〕162号）提出的土地储备机构名录制管理的要求，有其特定的市场背景——部分企业或政府融资平台随意借用土地储备名义开展业务，举借土地储备贷款，扰乱了正常的土地储备和金融秩序，土地调控效果大打折扣。坚持问题导向，在当时推出名录制管理的要求有其重要的现实意义。但随着土地储备政策的不断调整，特别是土地储备融资方式的调整，土地管理形式发生了较大变化，土地储备机构无序发展的内部外部因素已不复存在，而且出现了土地储备名录制管理模式与实际储备需求不相适应、存在空间错配的问题。因此建议对土地储备机构

的名录制管理政策作出适当调整，可适当降低土地储备机构名录的审核标准，允许国家级、省级开发区设置土地储备机构，且不占用法定行政区划名额；也可考虑按照“放管服”改革精神，探索赋予地方更大土地配置自主权，直接放开土地储备机构名录，将土地储备作为地方的一项事权，把土地储备机构管理的主体责任交给地方政府，同时把土地储备存在的空间、规模、用途错配等一系列现实问题交给地方政府，强化地方政府的土地储备的主体责任。

（四）改革土地储备制度的实施模式，拓宽土地储备资金来源

城市发展离不开土地，土地开发离不开资金。土地开发仅靠政府财政性资金往往满足不了城市发展需要，必须要探索拓宽土地开发资金的来源渠道。在当前严控地方政府债务政策环境中，建议改革土地储备制度的实施模式，根据未来项目类型的差异，实行差异化的征迁路径，采取不同的融资方式：

（1）对于土地储备中涉及的住宅、商业等经营性项目，要基于地方自身财力，按照规范的土地储备资金来源渠道筹措资金实施土地储备。在停发土地储备专项债券的情况下，土地储备资金原则上应全部来源于财政性资金。因为对于经营性用地整体而言，土地补偿成本与出让价格一般都会形成巨大的剪刀差，完全可以实现项目滚动开发

良性发展。这种情况下，征迁资金如仍无法保障，地方政府就要对土地储备规模合理性及土地储备资金量是否超出了财政承受能力作出客观评价，切不可不顾财政承受能力和偿还能力，盲目扩大土地储备规模，不规范举债，加大地方政府债务风险。在财政承受能力允许范围内的，可适当提高在土地出让收入或国有土地收益基金中安排的土地储备资金的比例，予以保障；超出财政承受能力的，要秉承尽力而为、量力而行的原则，合理确定土地储备的规模，可按土地储备项目重要性排序，项目分期实施。

（2）对于土地储备中涉及的非经营性的基础设施、公共服务设施等，要多措并举，着力解决土地储备资金缺口问题。在国家政策允许的范围内，应积极寻求与社会资本合作，允许社会资本在符合规定的前提下参与实施土地一级开发。例如，按照《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）的要求，积极吸引社会资本参与生态保护修复项目。

（五）畅通土地要素供给渠道，促进资源高效配置

2022年1月，国务院办公厅发布《关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》（国办发〔2021〕51号），为深化土地供给侧结构性改革、推动土地

（下转第31页）

浅谈城市更新大环境下 评估行业需要作出的改变

中联资产评估集团有限公司 吴晓光 索成善 窦雨桐

摘要 改革开放后，国内城市化进程加快，城市迫切的需求是更新模式来适应中国社会经济的转型。当前社会，关于我国城市化发展的一项全新的必要课题正孕育而生——城市更新。由于当前国民经济的发展与社会环境变化，老城市更新改革必须寻找出更符合中国当前经济发展状况的角度与方向来引导行动。本文将通过分析国外老城市化改革的成功经验，基于我国城市化发展的社会经济背景，介绍城市化改革中的主要问题和措施，并从经济学与土地利用视角、社会主义文化制度研究视角、经济社会学角度和城市规划管理视角对老市区更新改革问题展开研讨，以探索新型的城市更新管理模式，探索大环境下评估机构需要作出的适应性改变。

自第二次世界大战后，大量的都市扩张导致了城镇化发展加快，直到20世纪80年代前后，西欧都市空间的扩张才基本停止。但与此同时，由于面临着产业结构的变革、国际化的市场竞争及更加多样化的经济发展结构，城市更新已经成为西欧都市中最关键、最紧迫的问题。而我国的城市自改革开放之后，经过了不断的经济发展转变和外部环境所推动的激烈发展阶段，对外空间的拓展与内部空间发散功能的整合已经同时展开。我国城市在经济发展迅速成长的同时面临着越来越突显的城市更新难题。我们起先依靠强有力的行政执法能力和企业迅速成长的热情，不断谱写着城市化建设的伟大进程，但在现代

城市中，单纯的复制式建筑和趋利性的城市更新所带来的社会发展矛盾正影响着城市长远发展的未来。城市管理者与规划师意识到，我国城市再生问题已不是单纯的都市规划与设计问题，而是需要更多的关注、更充分的理解，更适应当前中国经济社会发展的新模式。我们将借助西方和我国城市发展的理论和经验，对大环境下的评估行业进行反思。

一、城市更新理论的研究

（一）西方国家城市更新理论的研究

虽然西方国家城市发展的全过程几乎都有更新改造的参与，但是在20世纪六七十年

代的美国，才第一次出现真正的现代意义上大规模的城市更新运动。高速城市化后，种族、宗教、收入等差异造成了居住分化与社会冲突问题，其根源是城市化更新主要由政府主导，尽管城市更新兼顾了改造人居、整治生态、繁荣文化的功能，比完善城市设施为主的“旧城改造”包含了更深刻的内涵，但是它所带来的社会问题较大。20世纪80年代，西方国家开始停止大型的城市化更新，走向小规模的城市再开发阶段，以社会邻里创新为主要形式。传统的城市化土地再使用法则是对小块土地或建筑进行调整使用，通常并不牵涉到大面积的社区改变，如美国波士顿的昆西市改造工程。城市更新，也就是说都市再生，代表的意思更多偏向于让都市得到更多的精神和文化复兴，而不是简单地指都市的物质条件的改善。

西方发达国家的城市化率都在95%左右，城市化是国家工业化、现代化的一个重要的标志。工业是推动该市经济增长的力量来源，对任何一个市镇而言都是这样。城市更新重置了传统都市功能定位，把传统都市功能方式重新定位到文化、休闲娱乐和观光，同时塑造都市的独特自然景观和水岸游憩资源。一个城市的历史演变、人文积淀、历史沿革等外在表现总结起来，形成城市的独特性。拥有特色的城市才不会失去吸引人的魅力。城市更新中决定改造成败的因素有二：一是能否全

面挖掘该区域独特的人文优势和自然景观优势；二是如何将这些独有的特色创新，使其持续发展。西方很多人开始认识到这个问题，并逐步改变传统功能单纯的CBD区域，把城市文化保护功能和其他要素综合统一，创建功能复合的RBD区（recreational business district），称之为“游憩商业区”。国内的例子就是上海的新天地。尽管新天地建立时间并不长，但特点比较突出，目前已经形成和新加坡克拉码头（Clarke Quay）、纽约昆西中心齐名的“保护与创新并进”的世界三大案例。

（二）我国城市更新理论的发展

我国城市发展巨大的动力来源于改革开放和经济全球化。相对于西方国家，我国城市更新处在更加复杂的背景下，其中技能调整、安置居住等问题更是城市更新中不可忽略的计划内容。到了1986年底，我国几乎所有的大中城市及很多乡村进行了总体规划，许多老城区的改建在有条不紊的实施当中。与此同时，城市开发商以自己的身份，或是通过和当地政府部门联合，主动参与城市的改造活动中。各地政府也参与城市更新工程中，因此这种重建工程通常会提供相当可观的经济收益。

根据第七次全国人口普查结果，2020年11月1日零时，31个省（自治区、直辖市）

居住在城镇的人口为901991162人，占全国人口数量的63.89%，并且以每年1个百分点的速度在增长，预计20年后将达到欧美国家的城市化率。面对21世纪城市国际化的发展趋势，我国提出了更高层次的新城镇化发展目标。对于我国现在高度城市化发展的实际状况，怎样引入综合化的城市更新理念就成了当前城市更新的主要课题，城市改造并不仅是一个城市化建设的手段，也不仅限于针对老建筑物、旧设备等进行翻新，还具有更深厚的社会含义和人文意蕴。真正优秀的城市化改变必须是多方位的、多目标的，而不是刻板的、单一的。

对于我国旧居住区的改造更新，北京菊儿胡同的改造工程是一个比较经典的旧城区改造案例。该研究主要以吴良镛博士所提倡的“有机更新理论”作为指导。他提出，古城翻新应具有三种含义：改建、整治、保护。三者内容各不相同。整治是将比较完整的城市剔除其不适应的方面，开拓空间，增加新的内容以提高环境质量；对于旧城历史地段，就要“保护”；有价值的历史文化名城，如果可保护良好的格局并合理地加以调节利用，则以“整治”为宜，对于质量低劣者，可根据其不同规模进行“再开发”。旧城更新应根据各城市的本身特点，根据旧城实际情况各有侧重，可以审慎进行，西方称为审慎更新（careful renewal）。

菊儿胡同8.2公顷街坊是一个四周以不

同道路环绕的相对完整的地段，它是南锣鼓巷（元代“昭回靖功坊”的基础）旧街坊体系的一个组成部分。这一街坊如果在第四期改建工程中能完成更新工作，并加以系统总结，菊儿胡同的试验才算取得较为完整的成果。

二、城市更新的主要问题和环境下评估机构的切入点

（一）城市更新导致的社会差异

我国早已步入城镇化的阶段，但是仍有一些发展速度慢的城市。一方面大量新的工业和住宅发展向新市郊区拓展，另一方面老的都市区依旧拥有强大的发展动力和综合魅力。

经济高速飞腾发展，不合理的分配政策迅速加大了我国城市社会阶层之间的距离。由于社会发展距离扩大，所造成的社会问题缓慢凸显出来，一些城市更新项目遭到了市民的抗议。“一五”计划时期，我国每年要增加城市人口1500万，越来越多的城市人进入创业起步阶段，有些不合理的分配政策促使人们担忧，在城市更新中，更主要的社会问题将是否源自社会资源分配不均。

评估机构可将改造意愿和社会稳定作为引领进行切入，即改造意愿调查评估和项目社会风险评估。城市的更新和改造应当意愿先行，尽管城市更新由政府来主

导，但政府制定的所有文件和政策均以尊重改造意愿为基础，更新改造区域范围内产权主体的改造意愿为评估机构提供了一个很好的切入点。某评估公司通过前期的不懈努力，于近期签下城区某“城中村”改造项目B区项目，承担该项目更新改造前期的意愿调查，项目社会风险评估来自两个方面：一是与社会风险密切相关的改造意愿，如果意愿达不到法定或规定的比例就强行改造，其风险无疑是最大的；二是相关利益群体或主体对项目改造的抗拒，如出现上访、钉子户甚至暴力对抗的可能性等。可以说，社会风险评估与改造意愿、利益群体对项目接受程度，以及利益群体的人员素质、素养等方面都直接相关，这也是政府最关心的问题之一。

（二）城市更新产生的经济利益冲击

企业国际化是指伴随着产业社会化在全球范围内的扩大和生产技术的提高，促进资金、产品、劳务、知识产权、科技和信息等生产要素在全世界的区域内自由流转。不同国家的经济越发融为一个整体。经济全球化蓬勃发展是必然的历史进程，将影响城市更新和区域发展的特色。生产方式的全球化、科学技术的发达及社会对经济效益的要求在城市更新中的优势已经逐渐衰微，而国内具有传统地方文化的城市建设也在现代都市改造中慢慢被冰冷的

工业化建设替代，现代建筑中的“国际化范式”已经代替了城市原有个性风貌，让民众对所居住的都市环境缺乏一种归属感，如对王府井大街的改造，使经济效益成为城市更新的一大影响因素。

评估机构从改造效益进行切入，即进行项目经济效益评估。这在多个层面的文件均有明确规定，以具体执行层面的中山市东区办事处为例，其在《中山市东区“旧村庄”改造项目前期工作流程暂行办法》（东办〔2019〕30号）里明确规定，“前期工作成立改造项目专项工作小组，指导和协助相关单位通过公开方式择优引入测绘机构、房地产评估机构、工程咨询机构、工程造价机构进行项目前期旧改工作，工程咨询机构对项目进行社会稳定风险评估和经济效果评价，并出具相关论证报告”。这正与我们目前开展的系列工程咨询项目相吻合，也是一个很好的切入点，当然，这会涉及测绘、工程造价的方面的专业知识，但可以通过“资源整合”的方式来实现。政府作为推动城市更新工作的主导力量，其在风险和效益之间作出理性选择，低风险、高收益的改造项目当然是首选，而高风险、低收益的项目会持更加谨慎的态度开展和推进。

当然，传统房地产和土地价值评估始终是无法绕开的话题，作为房地产估价机构，我们本来的传统业务即房地产和土地估价是个基本切入点。

三、评估行业在城市更新中需实现的转变

（一）从传统、单一的拆迁补偿评估向城市更新的整体评估转变

评估行业要从传统、单一的拆迁补偿评估向城市更新项目的整体评估转变。改变以往单一的评估角色，通过嵌入城市更新改造的整个流程链当中，实现“由点到线”的转变。打个可能不是很恰当的比喻，外卖是近年新兴的行业，当外卖、快递成为人们依赖、日常生活必需的“产品”时，就算成功嵌入整个流程链了。同样道理，一旦我们做出了一个有效的城市更新模式及模板，就提高了其可复制和推广的可能，也增加了嵌入整个城市更新项目流程链的可能，我们在城市更新项目中作为中间者的位置，以及项目对我们的依赖度将会更加牢固。

（二）从传统的房地产土地估价向房地产咨询转变

我们要从传统的房地产土地估价向房地产咨询转变。改变以往过于单一的业务模式，通过评估范围的合理扩容，实现“由点到面”的转变。房地产估价行业发展的时间虽然不长，但传统的估价业务市场已经难以容纳行业的整体发展，而房地产咨询包括的范围更广，市场前景也更广，从房地产项目的前期可行性分析、房地产政策到后期营

销策划等，都可以成为我们以传统的房地产和土地标的物评估为基础，跟随市场变化、适应市场发展，拓宽业务渠道的一个大好方向，当然，这也需要我们专业知识和技术的更新。

四、结论

政府、公众和市场三方合作，才能够完成城市更新。我国的政府部门作为社会总体利益的代言人，在其中担当着积极、公正和引导的角色。城市更新的过程中汇聚着大量民间力量，从下至上帮助地方政府。市场协调资源、法律保障、专业中介服务将地方政府的城市更新政策落到实处，以建立更加完善和规范的城市改造状态。因为社会时代背景的不同，城市改革有着各自时期的特征与任务，我国的社会经济结构复杂度不比西方低。

在一个社会多元化与经济竞争愈加激烈的大环境里，城市更新不应当被仅仅认为是盈利性的经济工程技术行为，而应是有着更高的社会价值和经济目标。从某种程度上来说，城市更新是城市化发展中永不停顿的脉搏，是永不枯竭的力量。随着我国城市更新思路的转变，评估行业中应与时俱进，考虑城市更新带来的影响，抓住机遇。

新形势新变化下的土地评估业务发展探索

河南纬达勘测规划设计有限公司 柳 钢

摘要 随着自然资源资产产权制度改革、新《土地管理法》实施、国土空间规划“一张图”建设、国家经济高质量建设战略、乡村振兴战略、推动碳达峰碳中和、房地产市场低迷和出让土地交易市场交易大量缩减，以及河南省土地评估收费依据文件取消，河南土地评估行业进面临空前的危机和机遇。文章以洛阳M公司探索适应和开拓土地评估市场为牵引，探索新形势、新变化下土地评估公司如何调整组织架构、提高综合业务能力、全面拓宽业务范围，以期为河南省乃至全国其他土地评估行业发展提供有益借鉴。

一、新形势新变化下土地评估行业发展的背景

（一）国家政策

党的十八届五中全会提出“实施国家大数据战略，推进数据资源开放共享”。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》，对自然资源资产产权制度提出明确改革目标，清晰给出改革“时间表”和“路线图”，统筹推进、夯实我国生态文明建设重要制度基础改革，建设美丽中国新篇章。同年7月，自然资源部办公厅印发《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》，落实《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）要求，依托国土空间基础信息平台，全面开展国土空间规划“一张图”建设和市

县国土空间开发保护现状评估工作。2020年1月，新《土地管理法》实施。同年9月，我国向世界宣布了2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和的目标。2021年5月，党的十九大明确提出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。

（二）河南省土地评估收费依据

2022年6月，河南省土地估价师协会印发《关于取消执行〈河南省土地评估收费意见（试行）〉等文件的通知》，决定取消执行《河南省土地评估收费意见（试行）》（豫土估协会〔2015〕04号）及《河南省土地评估收费意见（试行）补充规定》。

（三）洛阳市本级国有土地出让市场

2017年至2022年上半年，洛阳市本级（不含偃师区、孟津区、吉利区）国有建设用地土地出让共226宗，各年度土地出让

数量分别为27宗、34宗、50宗、50宗、59宗、6宗。其中：住宅用地为117宗，数量最多，占比为52%；工矿仓储用地58宗，数量次之，占比为11%；商服用地和公共管理与公共服务用地分别为31宗和19宗，分别占比14%和8%。如表1所示。

表1 2017年至2022年上半年洛阳市本级（不含偃师区、孟津区和吉利区）土地出让市场交易情况

年份	住宅用地	商服用地	工矿仓储用地	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	小计
2017年	12	5	6	4	0	0	0	27
2018年	15	6	10	3	0	0	0	34
2019年	33	4	10	2	1	0	0	50
2020年	28	11	5	6	0	0	0	50
2021年	26	5	24	4	0	0	0	59
2022年上半年	3	0	3	0	0	0	0	6
合计	117	31	58	19	1	0	0	226

国有土地出让市场交易数量自2022年以来数量骤减，市场活跃程度大幅降低。

（四）传统土地评估业务发展的困境

传统土地评估公司的业务经营范围包括国有建设用地出让、抵押、司法鉴定、收回补偿评估，其中出让价值评估、抵押价值评估是主要业务。以洛阳市本级为例。

1. 出让业务

2022年上半年，土地出让数量仅为6宗，数量较少。另外，2021年之前，从事土地评估业务的企业有6家，2021年之后，土地评估公司多达22家，外加交易市场不景

气，出现了“僧多粥少”的需求过少、供给过剩局面。

2. 抵押业务

多数土地和房产作为整体进行价值评估，尤其是2015年不动产登记办证以来，办理地上房产证的数量增加，而中国银行、中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行等各大银行洛阳分行的入围评估机构优先考虑同时具备土地评估资质和房地产评估资质（M公司不具备房地产评估资质）的评估机构。

3. 司法鉴定业务

其特殊性决定了同时具备土地评估资质和房地产评估资质的机构更具优势。人民法院在传统的以委托评估确定财产处置参考价之外引入当事人议价、定向询价、网络询价三种新方式，以及银行负担抵押品评估费用规定的全面实施，导致以单纯土地评估为主的司法鉴定评估服务市场需求量不断减小。

移动互联网、大数据、云计算和人工智能等评估新技术的发展和推广，如阿里、京东、淘宝大数据为代表的跨界竞争者在金融、税收和司法评估领域能够提供网上询价和线上自动评估服务，也对传统土地评估业务量造成了冲击，既增加了传统土地评估行业竞争压力，也迫使传统土地评估公司不断提高信息技术发展水平。

（五）新兴土地评估市场发展的机遇

乡村振兴战略和高质量发展战略的推

行，集体建设用地（宅基地、商业用地、工业用地）、集体农用地（耕地、园地、林地）等基准地价成果的即将公布实施和应用推广，将为土地评估行业发展注入新鲜血液，带来较大的发展市场，如年度/半年度土地储备计划编制、集体建设用地使用权价值评估、集体农用地价值评估、土地资产量核算、城市地价动态监测数据采集与地价监测点维护、城镇低效用地再开发补交土地价值评估、征地社会稳定风险评估、城市建设用地节约集约利用评价等业务。

综上，传统土地评估服务的市场需求不断减少，竞争不断增大。同时，大数据、云计算等新型信息技术在土地评估行业的应用和推广，国家相关战略的推行，集体建设用地和集体农用地的入市等，为土地评估行业发展带来了巨大的变革、挑战和机遇。

二、实施评估多元化发展战略是土地评估公司适应新形势新变化的发展途径

面对传统出让宗地评估业务数量的大幅缩减、市场竞争者数量的增加、特殊委托业务的经营范围受限，实施评估多元化发展战略是传统土地评估公司适应新形势新变化的发展途径和必然选择。

评估多元化发展战略是鉴于业务单一的传统土地评估公司不能解决公司经营收入逐年减少、经营成本逐年提高的状况，不能使业务单一的传统土地评估公司从适应国家政

策变化、制度变化、市场变化、新生事物等复杂多变的环境中解放出来，而衍生出来的新的生存发展战略。

评估多元化发展战略包括评估资质多元化发展、评估业务多元化发展和新型业务开拓发展。实施评估多元化发展战略意义在于历年土地数据资源和客户资源累积的基础上，分散企业经营风险，实现资源共享，增加企业收入来源，提高企业综合协同能力，使企业能够长远经营和有效发展。

三、M公司评估多元化发展战略的探索

M公司是一家集土地测绘、土地规划、城乡规划、工程设计（农林）、不动产评估、自然资源评价、不动产登记代理等综合业务为一体的民营企业。不动产（土地）评估部门在职人员11人，其中土地估价师8人、评估从业技术人员3人。

面对土地评估业务量大幅缩减、业务收入减少、经营成本增加，M公司坚持保留土地评估业务、土地评估最佳人员数量配备，在瞬息万变的 market 环境和经营环境中，为求得生存和发展而做出全局性、长远性的谋划和方案，即探索实行评估多元化发展战略。

评估多元化发展战略是在保留传统土地评估业务的基础上，依靠执业经验丰富的评估团队、人才和优质的客户资源拓展咨询顾问类土地评估业务及衍生业务，依靠增加企业经营范围，即新增房地产评估、资产评估

经营资质以拓展房地产、资产评估业务。同时，为确保M公司评估多元化发展战略的实施，从组织架构调整、人员结构调整、内部质量建设和企业文化建设等方面制订了相应的实施保障措施。

（一）巩固传统土地评估业务，拓展咨询顾问类土地评估业务

土地评估业务分为传统土地评估业务和咨询顾问类土地评估业务。在传统土地评估业务上，提高业务效率和工作方法，做到更精、更细、更专。在拓展咨询顾问类土地评估业务方面，从政府部门、房地产开发企业、银行、个人等方面进行。拓展政府部门在供地政策改革（点状供地、工业标准地等）、土地出让、旧城区改造、土地市场相关政策研究等咨询顾问类评估业务，拓展房地产开发企业或者个人银行贷款、融资、抵押物动态监测等咨询顾问类评估业务，为其提供更加专业的意见和服务。

同时，随着农村集体建设用地、集体农用土地的入市，将集体建设用地、集体林地、集体园地等用地评估作为重点业务。

（二）探索新增房地产、资产评估业务和集团化管理

土地评估、房地产评估和资产评估在评估方法、客户、服务等方面具有相似性。M公司近年来曾尝试新增房地产评估业务，但是由于国家相关政策原因，该项业务未能

增加至原公司经营范围。而资产评估涉及的服务领域更为广泛，涉及国有资产、资本市场、金融领域、司法领域、非货币资产出资、税收领域、资本跨境合作等领域。新增房地产评估和资产评估业务能够大幅提高M公司的业务经营范围和综合竞争力。

在房地产评估和资产评估业务新增业务范围过渡期，探索M公司集团化管理，即不影响M公司连续多年获得中估协A级资信等级证书、省估协3A级资信等级证书等多项荣誉的前提下，单独设立房地产资产评估公司，能够使用M集团名义将土地评估、房地产评估和资产评估作为整体参加日常招投标等综合型业务。

（三）提高市场营销能力和研发能力，跨地域拓展业务范围

目前，M公司具有中估协资深会员3名、协会专家4名、青年专家2名、入选河南省土地估价师协会专家库专家2名、河南省资深土地估价师1名，连续多年获得中估协A级资信等级证书、省估协3A级资信等级证书等荣誉。然而，公司管理层精力有限，在当前行业内竞争越来越激烈的情况下，为了稳定业务来源，把大部分精力放在老客户关系的维护上，无法顾及新客户、新业务的开拓，加之员工没有积极主动的市场营销理念，造成公司的市场开拓几乎陷入停滞状态。M公司将在行政部下设立专门的市场营销分部，配备专职的市场营销人员，鼓励和

安排优秀估价师参加中估协、省估协、省自然资源厅等相关单位的课题研究、演讲发言等活动，提高M公司的品牌效应，寻求新的业务增长点，扩大M公司在洛阳市以外地区的业务活动范围，综合提升抵抗经营风险的能力和竞争力。

（四）评估多元化战略保障措施

1. 组织架构调整

为了评估多元化战略的实施，需对原有的组织架构进行调整和完善，具体调整如下：为拓展经营范围，新增房地产评估部和资产评估部，为了加快M公司信息化建设和数据库的开发，将后勤部门的档案管理业务分割出来，单独成立信息化中心。调整后的组织架构将有助于各部门的分工明确，有助于实现专业的人做专业的事，进而促进评估多元化战略的实施。

2. 人员结构管理

1) 人员岗位调整，提高技术人员综合业务水平

从客户需求角度看，土地价值评估只是客户办理众多业务中的一种，客户不仅仅需要土地价值评估服务，还期望在评估过程中取得测绘、招投标、土地预审、选址、规划、用地节约集约水平、不动产权证办理、造价、数据分析、司法拍卖等方面的专业咨询型服务。为了提高估价人员综合业务能力，M公司将定期组织不动产评估部进行业务培训和业务考核，调整人员岗位至测绘、

规划、自然资源评估等部门进行实战学习，提高综合业务能力和大型复杂项目管理经验，应对高端土地咨询顾问类业务。

2) 建立信息化数据系统，提高技术人员信息化技术水平

M公司不动产（土地）评估部门自成立以来，始终专注于传统国有土地评估业务，严格按照《城镇土地估价规程》（GBT 18508—2014）。该规程对估价成果具有严格的规范性、约束性。长久以来，评估内容模式化，公司管理层认为人手一台电脑，并实现互联互通，能够完成基本的土地评估业务，即做到了信息化，而忽略了不动产（土地）评估更为有效、高效的信息化系统建设及估价人员办公软件、ArcGIS等信息化技术水平提高。随着大数据时代互联网技术的全面普及应用，“亡羊补牢，犹未为晚”，M公司不动产（土地）评估部将整合多年积累的数据信息资源，实现公司内部实时共享，建立高效的业务管理系统和评估信息数据系统。

3. 内部质量建设

土地评估、房地产评估和资产评估都是风险较大的行业，如在对评估对象的信息资料搜集过程中没有执行严格的复核程序，给委托人造成了经济损失，就使公司和执业评估人员面临承受法律诉讼的风险。M公司在新增房地产评估和资产评估业务范围时，更要重视风险的规避和控制，需要加强评估服务质量的管理，这也是评估多元化战略实施

（下转第44页）

浅谈集体经营性建设用地入市的困境及应对建议

永业行土地房地产资产评估有限公司 黄琪 赖丹阳 裴金蓉 徐宇初

摘要 推行集体经营性建设用地入市，是深化农村土地改革的重要任务之一。针对集体经营性建设用地入市，当前存在顶层设计不足而融资困难、土地入市交易存在困境和利益分配机制不健全等问题。本文提出加快确权登记进程、加强引导金融机构加大支持抵押融资力度、构建统一的入市交易平台和完善利益分配体系等相关建议。

自2019年8月新《土地管理法》将集体经营性建设用地入市改革政策予以纳入，扫清了集体经营性建设用地入市的法律障碍以来，目前各地的集体经营性建设用地入市工作正在如火如荼开展中，入市过程中不可避免带来一些新问题和引发自上而下的思考，本文基于此，提出相关的建议和探讨。

一、集体经营性建设用地入市情况

（一）入市政策情况

早在2013年，集体经营性建设用地出让、租赁、入股，与国有土地同等入市、同权同价，就在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中予以明确。2015年，农村“三块地”改革试点开始推行，北京市大兴区等33个县（市、区）成为国务院公布的试点区域。新《土地管理法》的修订为集体经营性建设用地入市扫清障碍，删

除了“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”的规定，同时对集体经营性建设用地的交易具体内容进行了说明。2021年，新《土地管理法实施条例》对集体经营性建设用地提出了集约利用、规划保障相关要求。

（二）入市规模情况

全国自东向西来看，江苏省首宗集体经营性建设用地于2020年8月成交入市，地块位于沛县鹿湾社区东李庄，面积约为1.26公顷，总价为944万元。河南省首宗城区农村集体经营性建设用地于2020年5月成交入市，地块位于焦作市马村区谷堆后村、庙前村村北，面积约为11.30公顷，总价为2751万元。宁夏回族自治区首宗集体经营性建设用地于2021年9月成交入市，地块位于固原市隆德县观庄乡大庄村五组，面积约为2.50公顷，总价为166.31万元。

由此可见，各省（自治区、直辖市）在

不断探索和部署推进集体经营性建设用地入市工作，从首宗成交价格来看，东部地区成交单价远高于中部地区，而中部地区成交单价也远高于西北部地区。

二、集体经营性建设用地入市面临的问题

（一）顶层设计不足，融资困难

集体经营性建设用地入市缺少顶层设计，没有金融政策支持，导致出现融资困境。目前，政策试点地区的农村集体经营性建设用地入市之后，当地政府对应的权能体系并不完备。一方面，与国有建设用地出让相比，农村集体经营性建设用地使用权入市的配套性政策不完善，价值标准不明确，流转年限可以参考国有土地使用年限，但一般低于国有土地使用年限。国有土地和集体土地在法律上同权同价，但实践中集体土地由于受制于区位、规划发展潜力不明、基础设施不完善等因素，评估价格较低，难以实现同地同价。另一方面，抵押融资渠道不畅通，抵押权责不明晰，流转变现速度缓慢。在集体经营性建设用地使用权抵押交易市场中，金融机构与土地使用权人之间存在信息不对称，使金融机构在抵押评估的双方中处于劣势地位，金融机构面临的风险较大，收益不能与风险成正比。金融机构尚未构建有效的土地抵押物风险化解渠道和机制，抵押融资产品创新滞后，多重因素导致土地使用权人很难从金融机构处获得抵押融资，使得集体经营性建设

用地的抵押融资困难。集体建设用地使用权入市体制不完善还体现在：农村缺乏提供针对集体土地的专业资信调查服务机构，影响了商业银行开展集体土地产权抵押融资业务；农村金融服务网络不完善，金融机构网点稀少，且基层银行审批权限小，程序复杂，耗时长；融资配套政策缺失，集体建设用地使用权流转目前没有出台税收相关鼓励政策等。

（二）土地入市交易机制困境

在土地统一交易市场缺失的背景下，城乡建设用地可交易性存在极大差异，使农村集体经营性建设用地入市交易较为艰难。并且我国城乡建设用地产权的权能二元性日益稳固，导致农村土地政策制度变迁迟缓。农村集体经营性建设用地将长时间在土地市场中处于弱势地位。

落实集体经营性建设用地和国有建设用地“同权同价、同等入市”，需要良好的市场交易环境。目前试点区内，专业的评估咨询机构和平台的缺乏，导致土地使用权人和意向方很难实现双方信息对称，且农民集体对集体建设用地的市场价值难以准确判断，多数倾向于以国家基准地价作为判断依据。而在抵押融资等二级交易市场上，不合理压低经营性建设用地价格的问题也使得土地使用权人权益得不到合理保障。

（三）利益分配问题

集体经营性建设用地入市在很大程度上可以壮大集体经济、强化集体所有权，也可以盘

活农村建设用地存量、缓解城市建设用地供给紧张、促进城乡统筹发展。但在集体经营性建设用地入市过程中，收益分配模式还存在很多分歧和争议，收益分配涉及三个利益主体，即政府、农村集体经济组织和农民，如果不能合理分配三者的利益，可能会对集体经营性建设用地入市的实践造成制约。

首先是政府提取收益基数的问题。现阶段试点城市以入市收入为基数和以增值收益为基数提取调节金的都有，但大部分试点城市选择以入市收入作为基数来提取调节金。这种方式核算收益简便，但偏离了国家调节金提取的宗旨，入市收入基数大，可能会超过《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》规定的土地增值收益20%~50%的比例区间，损害村集体和村民的利益；而以增值收益为基数提取调节金的方式核算土地成本较复杂，却符合国家文件规定，能保障提取比例在规定50%范围内，保障村集体村民的合法利益。

其次是集体内部收益分配模式问题。由于我国集体土地所有权主体空位，存在村集体管理者以权谋私的现象，导致部分村民合法权益受到侵害，而村民作为集体经济组织的成员，有权决定集体内部收益分配，这一点没有落实；在收益分配时也存在各主体的收益和付出不对等的情况，如村集体没有负责更多的村域及周边村域基础设施工作等，阻碍了村的发展。

只有建立兼顾政府、集体、个人的土地收益分配机制，入市交易才能顺利推进。

三、相关建议

（一）引导金融机构加大支持抵押融资力度

政府应该创造良好的政策环境，鼓励金融机构开展使用权抵押融资业务。可以针对集体建设用地使用权抵押贷款业务，免征金融机构营业税、所得税，降低相关税费，也可对于开展该业务的金融机构给予一定的财政补贴；同时简化程序，降低土地交易过程中产生的成本；探索设立政府风险基金，对集建地使用权抵押融资进行担保，基金来源可以是政府财政，也可以是部分土地收益。

金融机构也可以加快完善农村居民及乡镇企业的财务信息数据库和诚信管理制度，加强贷前调查，针对未来农村土地制度改革，动态调整抵押贷款的风险调控机制。银行可以与抵押人签订资金监管协议，约定集体经营性建设用地土地使用权出让收入全部回笼到指定银行账户，接受银行监管，土地入市后的回笼资金优先用于偿还贷款本息，这样可以大大降低银行机构集体建设用地使用权抵押贷款的风险，有利于抵押融资工作开展。

农村集体组织也应当发挥主观能动性，积极主动向金融机构提供土地的各类信息。村集体比金融机构更了解土地权属性质、资源条件及实际利用情况，帮助金融机构进行资产评估得到正确合理的结果，也可以保护农民集体权益不受损害，保障农民收益；在抵押贷款完成后，农村集体组织虽然对于使

用权没有了完整的权益，但作为土地所有权人仍然可以对土地使用进行监督，防止企业私自对土地进行兼并或不合理开发利用，这样既保护土地未来可以持续流转利用开发，也保护金融机构的债权。

（二）构建统一的入市交易平台

政府部门需要建立统一的入市交易平台，规范入市交易，充分发挥市场调节配置的作用。集体建设用地的基准地价作为构建城乡统一建设用地市场的基础，在集体经营性建设用地入市程序与入市制度一体化建设过程中，可以将其合理融入国家建设用地交易平台。土地市场交易平台可以实现国有和集体建设用地同网运行、同网竞价、同网交易，从而有效规范入市交易行为，保证土地流转的公开、公平和公正，减少集体经营性建设用地入市可能面临的信息不畅、隐形交易等风险，保障农民的土地财产权益。农民集体可以在网络平台提交土地交易的相关申请，政府审核该土地是否符合农村集体经营性建设用地入市的要求，结合相关土地规划确定土地规划用途方向，通过审核后平台发布土地信息，吸引竞拍方。网络交易平台可以公开透明地进行入市土地竞价交易，同时公示入市土地概况、土地规划用途、竞标条件、竞拍方资质等关键信息，并在交易完成后对竞拍结果和竞拍流程进行公示。

（三）完善利益分配体系

目前来看，与集体经营性建设用地入市

利益分配相配套的法律法规和收益分配以及使用监督的方案仍有待健全及完善。

虽然目前大部分试点城市以入市收入为调节金提取的基数，但这只能作为试点探索阶段的“权宜之计”，征收增值收益调节金是为了对国家、集体和个人之间的土地增值收益分配关系进行调节，调节三者在地增值收益上的大体平衡，若为了操作简单而将入市收入作为调节金提取基数，在一定程度上偏离了主旨。所以建议出台以土地增值收益作为提取调节金基数的法律法规。

村集体内部在利益分配时也要把村民的利益放在首位，村集体征求村民意见拟定利益分配方案，最后的收益分配方案要获得大部分农民的认同方可执行，不能损害村民的利益，明确规定分配给村民的最低比例，剩余部分分给村集体，并限定村集体收益的用途，只能用于发展集体经济组织、生产生活设施建设改造与管理。并明确规定发展集体经济组织、生产生活设施建设改造与管理两部分占村集体资金的最低比例，以此加强基础设施建设。

四、小结

综上所述，集体经营性建设用地入市虽然可以统筹城乡发展，是土地制度改革的一大重大举措，但在实施过程中不可避免地面临融资困难、土地入市交易存在困境和利益分配机制不健全等问题，随着接下来各地入市交易的不断实行，相关的问题将在暴露过程中不断完善，并最终迎刃而解。

编者的话：4月23日是“世界读书日”。读书应该是我们生活和工作的一部分。人们常说，知识改变命运，但知识从哪里来呢？一部分是从实践中来，另一部分是从书本里来。多读书、读好书、读有用的书。每天读一小时，每月读几本，时间长了，我们的工作、生活一定会悄悄发生改变。书读多了，知识储备多了，遇到各种问题就有了解决办法，遇到挫折时就有了积极的应对办法。

闲聊命运

广西土地估价师协会 韦丽春

不知为何，这段时间脑子里总浮现两个字：命运。也许与最近拜读梁晓声的《我和我的命》有关。

何为命运？记忆中，小时候每年母亲总是去找仙婆给我们孩子几个算命，回来就说我们这些孩子在哪个年龄段会出现什么情况，要注意些什么，以后各自会干什么等，即命运。当时对母亲的话似懂非懂，稍大一点，听了一笑了之，总觉得那是虚无缥缈的说辞。后来才知道，自古以来，中外哲人对命运就有多元诠释。孔老先生研读《易经》时悟出：时也命也，善始慎终。回想母亲复述仙婆的话，似乎也有点关联。在我看来，“命”是与生俱来，无法改变的；而“运”则是一个人一生的运程。近现代许多作家通过小说的形式展现凡人的命运。

路遥笔下的《平凡的世界》里，出身贫寒的孙少平，在20世纪70年代背负着沉重的家庭负担进入原西县高中读书，他贫困、

自卑，但刻苦努力，高中毕业后回到村里初中班当教师，尽管生活艰辛，困难重重，但他并没有消沉，通过县革委副主任田福军的女儿田晓霞一直关注着外面的世界。后来因他所教的初中班解散而下岗，他又去黄原打工，在大牙湾煤矿当了一名煤矿工人。在煤矿，孙少平和成千上万的煤矿工人一样，在几百米深的地下艰辛地工作，工作之余，他复习数理化高中课程，读各种书，阅读就像照在他心里的一道光，不断地丰富他的精神世界，充盈着他的人生，促使他不断进步，在煤矿不断地晋升。孙少平出身贫寒，这就决定了他想要走出农村，唯有读书。为改变自己的处境，在原西县高中，他饿肚子也要拼命学习；到了大湾煤矿，他从事的都是一些繁重的体力劳动，日复一日的机械劳作，很容易磨灭对人生的希望和理想。面对这种处境，孙少平选择去读书，去书中体验别人的故事，感悟世间的纷繁，建造自己的精神家园，这是求学与读书给他带来的最大好

处。不抱怨出身，也不安于现状，孙少平的一生没有大富大贵的人生，但他在困苦中选择不服输，在平凡中选择不平庸。他也遇到了“贵人”，如田晓霞、孙玉亭、曹书记一家、王世才一家。他努力做好自己，“尽人事，听天命”，我想这是孙少平人生的写照，也是他的命运。

与孙少平相反，《篡改的命》里汪长尺过得并没有那么顺心，命运不好，甚至很糟糕。汪长尺高考因为“志愿填歪了”没有被录取，父亲汪槐因他没有如愿上大学，带他去教育局讨说法，不幸从楼顶摔下，从此落成了残疾。汪长尺本想就此结束学生生涯，代替父亲挑起家庭重任，但迫于父母的压力，又去读“高四”。复读并没有让他如愿以偿，高考再次以失败告终，不仅落榜，家里也欠下了债务。此时的他，决定进城打工。不得已也罢，心甘情愿也好，这应该是他比较好的选择，只是打工后他又被骗，三个月劳动付出却碰到杨白劳，分文未见。他想到了黄葵，黄葵可以让他快速赚到钱，不用拼苦力，但他需要代替别人去被拘留。为了快速挣到钱，他同意了，并寄钱回家，但好景不长，他被黄葵的两个手下打成重伤，回到了生他养他的农村，并与小文完婚。为了下一代不重走自己的路，汪长尺和小文再次进城，但一没人脉，二没文凭，虽然夫妻二人很努力，生活仍然捉襟见肘，没有起色。贫贱夫妻百事哀，小文找到了在省城打工会赚钱的张惠，在张惠带领下成为一名城

里的捏脚妹，只是她并没有像张惠那样赚得盆满钵溢，只能维持生活。汪长尺不想让小文去上班了，但是又没钱。后来小文因为干不正经工作被突击检查拘留，汪槐两老知道后让汪长尺离婚，他们的儿子汪大志由汪长尺带着，父子生活更加拮据。一次偶然的机

会，汪长尺认识了高知家庭方知之，并得知方知之想要领养孩子，大志符合她领养标准。经过一番考察后，汪长尺做出了他认为这一生中最正确的决定，把大志送给方知之，他相信汪大志会有更好的教育、更好的生活。事实也如汪长尺所愿，大志改名换姓后在方知之家被视如掌中宝，而他偶尔还会出现在大志的生活里。为给大志幸福的未来，汪长尺答应方知之永远消失，一跃入水，从此长眠。在读这本书的时候，有时咬牙切齿，有时哀其不幸怒其不争。如果汪长尺多一点主见，遇事多加思考，碰到困难多想办法，定是另一种结局，至少不会这么糟糕。这就是汪长尺的命，性格即命运。

再来看看方婉之。方婉之是梁晓声《我和我的命》长篇小说里的主人翁，给予她生命的父母给她选择了人生，也改变了她的命运。她原本是地处深山的神仙顶人，出生时就被亲生父母抛弃，用于姥姥的话说，“一大清早匆匆吃了几口饭，也不留句话，哑巴似的起身往外就走！”他们遗弃了刚出生的女儿。于是她成为临江市副市长孟子思和玉县卫校校长方静舒的女儿，随方静舒姓方，

（下转第28页）

探寻贫富的逻辑

——《财富、贫穷与政治》读书笔记

上海同测房地产评估咨询有限公司 邹图明 龙 昆

这个世界很大，我们都想出去看看，但这个世界大到需要用足够多的时间和更广阔的视野才能慢慢了解。“贫富问题”一直都是全球比较关心的热点话题，我们一直在讨论为什么不同的国家、社会和民族，甚至个人都存在着贫富差距的问题？为什么很多非洲的国家一直处在生存危机的边缘，而欧洲国家可以积累那么多的财富？为什么航海可以在英国和西班牙首先发展起来？为什么德国人、东亚华人、犹太人等族群无论在哪里生存繁衍都可以慢慢变得富有？

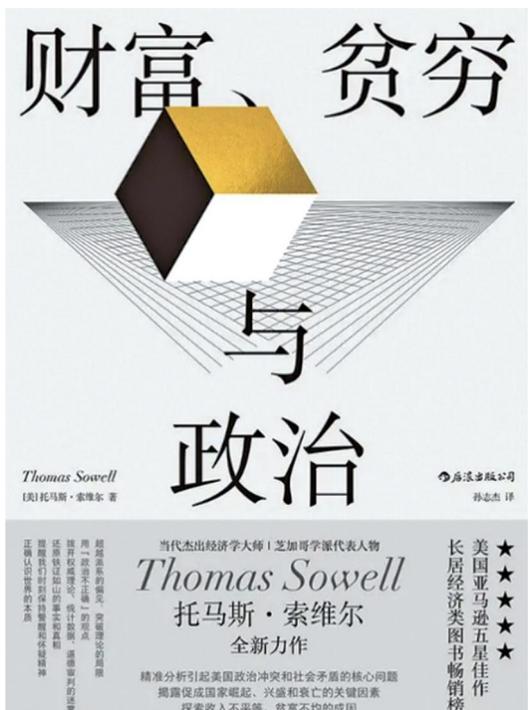
这一切的精彩答案或许都在这本书里。《财富、贫穷与政治》，它的作者是托马斯·索维尔（Thomas Sowell），美国著名经济学家，芝加哥经济学派的代表人物之一。他从宏观和多元的视角，完整而精准地阐明了地理、文化、社会和政治四大要素对国家兴衰以及不同民族财富的影响，让我们对贫富差距产生了全新的认识。

书中的一句话让我印象特别深刻：“贫穷的真正问题不是分配，而是生产，穷人之所以穷，不是因为他们的收入被人夺走了，而是因为他们无法生产足够的产出使他们摆脱贫穷，不论原因如何。”这其实就是阐明了“贫富”的根本是“生产价值获得”。

而这个“生产价值获得”如何存在差异化，在《财富、贫穷与政治》中，分为四大因素进行详细阐述。

地理因素：一个不公平的底层环境

引用戴维·S.兰德斯的一句话：“世界从来不是公平的竞技场，一切皆有成本。”世界各国地理因素的不同，导致了各国的经济差异，直接影响了各国的生活水平不同，最终造成了巨大的贫富差距，这是无法



改变的客观现实。

书中阐明：从地理水路条件分析，揭示了适航性的不同会导致地区的基础发展条件的巨大差异。比如非洲大陆尽管面积是欧洲的两倍以上，但海岸线比欧洲短。南非岸线大多笔直，难以形成良港，而欧洲的岸线更为曲折，形成了许多的港口。因此，欧洲深水港的数量大大超过了非洲大陆，这为航海运输提供了优良的条件。再者，从连接海岸线的内陆航运来看，南非大陆的沿海水域更多的是浅滩，只能走小船，而且越往内陆走，河流水系高差越大，不适宜长距离航行，而欧洲大多内陆接平原地区，河流平缓高差小，货运就比较顺畅，这些条件非洲都不能与欧洲相媲美。

因此，“地理条件的基础因子”会导致世界各国和各个地区发展基础环境的不同，这是导致地区之间存在差异的重要因素。

文化因素：产生价值的真正内核所在

文化是人类社会发展的精神内核所在。我们惊奇地发现东亚华人、德国人、犹太人和黎巴嫩人等创办的企业往往比较成功，这些都是文化作为内在价值和态度指引着人们的行动。

书中指出：“文化不仅包括习俗、价值和观念，还包括技能和天赋。”后两者被经济学家成为“人力资本”。比如：德国人擅长制造业，北美殖民地的第一批钢琴就是

德国人制造的；在20世纪上半叶，世界领先的相机镜头也是德国人制造的；德国人还在军事上有天赋，第一次世界大战和第二次世界大战中领导美军在欧洲作战的潘兴和艾森豪威尔均有德国血统。此外，德国人十分注重教育，即使德国人移民到一个主流文化缺乏教育的国家，德国人也会在教育上热心投入，经过几代人发展来改变社会地位，逐渐积累大量财富。

因此，各国家和种族的文化内核不同，人的精神动力不同，带来的“贫富差距”是巨大的。

社会因素：人是第一生产力

社会当中，人是根本生产力，没有人就没有劳动价值的产生，更不可能出现财富积累。书中阐明：“社会因素包括人口规模及其构成、人力资本和社会流动性。”人口规模在一定程度决定了一个国家可以利用的总的人力资源量，而人力资本的高低就决定了人口数量基础上的发展效率和财富的高低。比如，日本、德国人口中的年龄中位数在40岁左右，而40岁工人的工作经验是20岁工人的十倍以上，因此，随着国家人力资本平均年龄的增长，国家财富不断在这类人群中积累。

另外，人口流动性，不同种族的智力、教育等都会对社会贫富差距有着重大的影响。

管人不是以上欺下的压制

——读《管理学》有感

中瑞国际房地产土地资产评估有限公司 李善善

“管理”一词由来已久，自有群体活动以来，便与我们的工作和生活密不可分。管理为社会进步提供了不可忽视的物质力量。在工作劳动中，强调执行力的人认为管理就是由一个人来协调其他人的活动；强调等级制度思维的人认为管理就是指挥力、把控力；强调感性管理思想的人就会认为管理就是平等的一种模式，是一群畅所欲言、开诚布公。其实“管理”一词还有许多定义，这些定义都是从不同的角度提出来的。为了对管理进行比较广泛的研究和讨论而不局限于某个侧面，《管理学》（徐国华、张德、赵平著）一书定义为：管理是通过计划、组织、控制、激励和领导等环节来协调人力、物力和财力资源，以期更好地达到目标的过程。

其实，大到企业、团体，小到部门、个人，管理学是每个人都需要掌握的一门技能。作为一名管理者，首先要尽职尽责、勤恳敬业。在评估行业中更是要养成严谨、高效的做事风格。衡量管理者是否优秀，通常是看团队和企业取得的成绩。评估项目的进展和完结，评估行业的发展和前进，从来不是靠个人就能完成的工

作，团队的管理更不是一件容易的事情。在实际工作中，我从一名基层员工做起，在这个角色中，我知道工作中可能遇到哪些问题和困难，希望领导提供什么样的支持和指导，在持续不断积累了一定的经验后，现在主要负责分公司监管和运营，也知道了这个岗位存在哪些壁垒，更深刻体会到当时作为基层员工的痛点何在，领导当时为何会做出那样的决策。所以，评估企业的实际管理中，怎样能高实效、高质量为客户提供评估报告？怎样管理团队为企业的发展打下坚实的基础？怎样能让评估行业被更多人了解和认可？带着疑问，我阅读了《管理学》，从中找到了用人、管人的方法和技巧。本书的侧重点不在于具体的管理技术和方法，而在于树立正确的管理观念。特别是本书着重介绍了20世纪80年代以来管理学领域的最新成就，诸如科学管理与文化管理、管理与价值观、管理与文化的关系，从管理的概念、发展史到组织职能、未来的管理趋势，都作出了详细的阐述，提供了较为全面的管理理论架构，为有效运用到实际工作中去提供了大量的专业指导。我阅读以

后颇有启发，和大家分享一下我的心得。

管人不是以上欺下的压制，更不是批评教育的姿态，我认为管人是在目标明确的基础上，为员工提供技术方面的支持、切合实际的帮助和积极向上的激励。管理是一种无形的力量，我们要在实践中体现领导力和决策力。只有正确的指导思想和理论，才能带动整个团队的士气和风气，员工才能交付出色的成绩，领导者也能获得相对应的尊重和认可。

目前，评估产业处在前所未有的转折点，传统的抵押、司法等业务逐渐缩减，依靠传统业务难以维持企业的生存和发展。所以评估机构业务管理机制的理念要从坐等业务来、维持好现有资源转化为扩充业务市场、不断引进专业人才，完善内部管理机制，时刻做好迎接新挑战的准备。

当前评估市场竞争激烈，存在着低价竞争、恶性竞争、信息不对等的情况。为保证评估机构的规范性、稳定性、发展性，就需要打造专业的评估团队，为公司的估价业务打下坚实的基础。激励员工在日常的工作中发挥敬业精神、创新精神、拼搏精神、钻研精神、缜密精神，才能把评估业务做大做强，创造出新型的、有特色的评估机构和团队。

新时代下，我们坚信坚持党的二十大提出的“人才是第一资源”的科学发展理念，确保用对人、用好人、持续性培养专业人员，努力打造行业领军团队。

在过去一段时间里，传统评估行业的用人多注重于偏向“德”，而且片面将“德”理解为社会关系清白、憨厚老实、踏实肯干，对知识、能力及新生力量不够重视。新时代下，评估行业是具有高度专业性的判断活动，需要经验丰富的理论及实践经验，所以重视能力、按事选人、培养人才，形成一套新型的用人机制才能适应当下的评估行业。

重视能力。在选拔人才时，要以工作能力作为重要的判定依据，当然，不同的职位对能力的要求是不同的。例如行政岗位，需要工作人员有较为缜密的逻辑思维，对于行政文件进行有条理的整理归纳，对领导安排的工作及时回复及汇报进展。又如评估师岗位，需要合法合规的审核评估报告、有效识别项目是否存在风险、不断扎实扩充实践经验，对技术法规和规范要求的更新有足够的把控力。

按事选人。评估项目进展中，有不同的工作板块，也可能造成不同的流程疏忽，如估价师是否实地查勘、报告出具是否缺少盖章页、审核底稿是否流于形式等。为了保证报告出具的完整性、合规性、合法性，在不同的板块中，要由不同的适当的人员完成，避免对估价报告的有效性产生重大影响。评估工作专业且复杂，需要实操人员高效、评估师专业、审核人员缜密，以便更好地完成整个项目。

培养人才。传统评估业务以服务交易为目的的经济行为居多，以出报告为核心目的。

30岁，我的心灵进阶之路

陕西华地自然资源研究院有限公司 吉李娜

实在是幸运，快30岁时遇到马歇尔·卢森堡的《非暴力沟通》。当时正值去包头出差，生活中还有“我认为很严重”的问题需要处理，机缘巧合从公司书架上看到了这本书，又机缘巧合出差带到了包头，于是在工作的间隙，集中精力连着几晚看完了这本“情绪调节指南”。空荡的酒店房间，书里的文字在我脑中振聋发聩，看到赞同处，我像一个默剧演员在酒店自顾自用力地点头，甚至笑出了声，咂舌赞叹。我才意识到，这么多年，我们在生活和工作当中冤死了多少脑细胞，所谓的“问题”其实并没有那么严重，那些“问题”只是我们内心的投影，而觉醒就在一念之间。

“不带评论的观察是人类智力的最高形式”

就在我目前为止较为短暂的4年多的职场生涯中，遇到的第一个“滑铁卢”事件便是源自完成某个课题能力不足后的自我否定。故事发生在2020年，当时我踌躇满志，刚入职1年多，部门领导在我的主动请缨下，分给我一个国家级课题，我因此感觉使命重大，心想绝不能辜负领导的期望。事

实证明，第一次参与课题的我，根本没有搞明白课题和项目的区别，也缺乏一定的专业积累，课题本身时间跨度大，周期长，有时候干了一周，又推翻了自己的想法，在和领导沟通的过程中始终无法形成完备的技术思路，周而复始，信心很受打击。在此背景下，课题难以圆满完成，最后在一个工作经验丰富的同事的帮助下才得以结题。然而在这个过程中，我和领导之间真实的情绪反应才成为了我成长的契机。

先说说领导的反应。领导并没有责备我，而是表示我可能“不太适合”类似的课题工作。领导可能会在眼神或肢体语言上表现出严厉或不满意，但是并没有在语言上与我沟通如何不满意。

而我的内心反应就非常“剧烈”了。首先我会在心里放大这种情绪对立，认为领导在项目要求上“过于严厉”，而我潜意识又不想承认自己“不行”，于是将这种情绪进一步放大为“领导肯定对我本人有意见”。然后，事态好像发展更严重了，我进一步在心里担忧“也许这个公司并不适合我！”“我一直挺优秀的呢，对待工作也认真，凭什么觉得我不行？”“或许我真的不

行吧！我真的很差！”“算了，再坚持一下吧，也许会越来越好吧。”

从始到终，我和领导没有正面沟通过，但是我心里已经上演过千万个故事了，可能领导心里也上演过千万个故事，这就无从得知了。而《非暴力沟通》开篇就讲到“暴力的根源在于人们忽视彼此的感受与需要，而将冲突归咎于对方”，可以看到以上我大部分负面情绪是将问题归咎于领导的偏见、公司的不合适，或者将情绪的毒箭射向自己、消耗自己、责备自己。再追根溯源，我对领导、对公司甚至对自己都是“绝对化的评论”，比如“领导对我有意见”“我不行”“我一直挺优秀”“这个公司不适合我”等，《非暴力沟通》提到语言学家温德尔·约翰逊的观点，恰恰可以解释“绝对化评论”的局限性，即“我们的语言年代久远，但先天不足，是一种有缺陷的工具。它反映了万物有灵论的思想，让我们谈论稳定性和持久性，谈论相似之处、常态和种类，谈论神奇的转变、迅速的痊愈、简单的问题以及终极的解决办法。然而，我们的世界包含着无穷无尽的过程、变化、差别、层面、功能、关系以及复杂性。静态的语言与动态的世界并不匹配，这是我们面临的挑战之一。”

如果在这场职场风波中，我可以这样表述我的观点，那问题就不再是问题——“这次课题是我不熟悉的领域，目前我工

作经验为1年半，第一次承担这个课题我担心会因考虑不周、经验尚浅影响课题验收，因为我在之前的学习生涯和工作生涯中没有处理过类似事情，但我还是希望可以把这件事做好，因此需要工作经验丰富的同事和领导给予我指导，即使同事和领导与我有意见分歧或对阶段性成果不满时，那也是基于完成这项工作的共同愿望之上的。如果需要在关键的节点拿出一些成熟的思考成果与大家讨论，那我就需要在每周结束后把自己的目前所做的工作以及未来一周的工作计划拿出来与同事和领导讨论，工作成果和计划客观反映自己现在的水平就行，不需要苛责自己和臆想别人对自己的看法，我的目的是通过一次次讨论形成完整的课题成果，达到验收目的，那样我就会很开心项目能够得以验收，也会在工作中更有成就感。”

以上表述中没有对自己的不满，也没有对领导的偏见，而是更加符合非暴力沟通的四个要素：观察不评论（这次课题是我不熟悉的领域，目前我工作经验为1年半，而不是表达为“这次课题太难了，真讨厌，为什么分给我的课题这么难”）+表达感受（第一次承担这个课题我担心会因考虑不周、经验尚浅影响课题验收，而不是在心里臆想表达为“这肯定是领导对我工作能力的考验，我要是做不好领导肯定不满意，大家肯定会觉得我很差”）+哪些需要导致以上

的感受（因为我在之前的学习生涯和工作生涯中没有处理过这样的工作，但我还是希望可以把这件事做好，而不是表达为“我刚到这个公司，也不是这个专业的，我好害怕自己做的东西同事和领导觉得我不专业”）+表达请求（需要一些工作经验丰富的人给予我指导、需要在每周结束后把自己的目前所做的工作以及未来一周的工作计划拿出来与领导讨论、通过一次次讨论形成完整的课题成果，达到验收目的，而不是自己基础工作没有做到位直接向领导表达为“领导，这方面内容我也不太会，您觉得应该怎么处理呢”）

完成这样一个“完整的非暴力沟通的四要素”表达，也许在工作中需要长时间的实践，我先从“不带评论的观察”做起，就足以让我们体会“非暴力沟通”的魅力了。

从“情感的奴隶”到“生活的主人”

生活中，经常会被那些“我认为很严重”的问题烧死很多脑细胞，事后发现天并没有塌，事情竟然也得到了解决，或者“问题”也不再是问题。得到解决的原因并不是因为我“烧死的脑细胞”够多，而是一些天时地利人和的“行动”使问题得以转机，或是因为我心态和表达方式的转变所导致的。

大学有幸谈了一场很甜蜜的异地恋，

但是年轻的时候往往不懂表达，吵架冷战是常有的事情，最喜欢干的事情就是让男生去猜自己的想法，以此证明男生是不是重视自己。后来，随着毕业后异地分手，满满当当的相亲生活充斥着每个周末，遇到心仪的男孩子，恨不得热情似火去点燃他，可是当对方并没有按照自己想象的形式去关心自己时，就断言对方对自己不上心，即使对方再次找自己时，也是以“你怎么可以这样”“我特别生气”“你一点都不关心我”“我觉得咱俩不合适”这种无法提升沟通质量的责备结束，心里怒气值100分，表达却只有10分，渐渐就会互相疏远对方，自认为这是不合适的一段关系。

不可否认，也许一段亲密关系中，会存在对方确实不喜欢自己的情况，但是更多时候，可能会因为不会表达自己的感受让对方无法准确感受到自己真实的需求。《非暴力沟通》提出“我们对自己的意愿、感受和行动负有完全的责任，但无法为他人负责”。在20岁的恋爱和相亲活动中，我将自己的“不受重视”的感受归结于对方，没有对自己的感受负责，也没有提出解决办法通过实际行动去改善关系。

假设再让我回到以上的关系中时，我可以这样表达我的需求：“你没有及时回复我的消息，我心里很难受，因为我会想你是不是故意不回复我的？我能感受到你很在乎

（下转第36页）

员工的忠诚度来自哪里

——读《把信送给加西亚》心得

中瑞国际房地产土地资产评估有限公司 李中良

4月23日是“世界读书日”。作为土地估价和不动产登记代理行业从业人员，我们应该认识到读书对个人发展和行业进步的重要性。

《把信送给加西亚》（又译作《致加西亚的信》，美国阿尔伯特·哈伯德著）主要讲述了在19世纪美西战争中，一个“把信送给加西亚”的传奇故事。美方有一封具有战略意义的书信，急需送到古巴盟军将领加西亚的手中，可是加西亚正在丛林作战，没人知道他在何处。挺身而出的一名年轻中尉——安德鲁·罗文，没有任何推诿，不讲任何条件，历尽艰险，徒步三周后，走过危机四伏的国家，以其绝对的忠诚、责任感和创造奇迹的主动性完成了这件“不可能的任务”，把信交给了加西亚。

《把信送给加西亚》以不同的方式在全世界广泛流传，成为有史以来最畅销的书籍之一。2000年被美国《哈奇森年鉴》和《出版商周刊》评选为有史以来世界最畅销图书第六名。本书所推崇的关于敬业、忠诚、勤奋的思想观念影响了一代又一代人、一个国家又一个国家。安德鲁·罗文的事迹百多年来在全世界广为流传，激励着

千千万万的人以主动性完成职责，无数的公司、机关、系统都曾人手一册，以期塑造自己团队的灵魂。

在当前，员工流动率高，是一个不争的事实。很少有人在一个企业中工作一辈子，不断跳槽已经成为一种趋势。土地估价和不动产登记代理行业作为一个以人为主要的服务性中介行业，当然也不例外，这固然有社会、经济、文化发展各方面的原因，但公司和个人想要在这个行业中取得成功，就需要更多的忠诚和承诺，这是从业人员必须具备的。

作为从业人员，包括老板和员工，都需要对所从事的行业和公司保持忠诚和承诺，仅仅是为了钱而工作是不够的。我们需要了解行业的特点，了解土地估价和不动产登记代理行业在社会经济中扮演的角色，增强使命感，愿意为行业和目标的价值做出努力，才能取得长期的职业成就。

在土地评估和不动产登记代理行业中，我们需要保持学习的心态。行业的发展变化很快，市场需求随之变化。如果我们停止学习，就会被淘汰出局。因此，我们需要不断

对专项债项目事前绩效评估咨询业务的探索

广东卓越土地房地产评估咨询有限公司 梁锦炽

摘要 专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券。项目事前绩效评估是项目进入专项债券项目库的必备条件。财政部门可组织第三方机构独立开展绩效评估，并将评估结果作为是否获得专项债券资金支持的重要参考依据。本文对专项债券项目事前绩效评估咨询业务的业务机会、评估方法、关注事项进行分析、探讨。

根据财政部网站2023年1月公布的地方政府债券发行和债务余额情况，2022年1—12月，全国发行新增地方政府债券47566亿元，其中一般债券7182亿元、专项债券40384亿元。全国发行地方政府债券合计73676亿元，其中一般债券22360亿元、专项债券51316亿元。中央政府对专项债不断加码支持，专项债发债规模巨大，围绕专项债发行衍生的评估咨询、财务会计、法律咨询等第三方服务市场，迎来爆发式增长。为专项债项目提供专业评估咨询服务，将是评估机构的一大业务机遇。

一、专项债相关概述

地方政府专项债（以下简称专项债），是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

2014年9月，《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）提出省级政府可发行地方政府债。地方政府债按照地方政府的资金用途与偿还资金的来源，分为一般债券和专项债券，前者往往是政府用于没有收益的公益性事业发展的支出，后者一般是有收益的公益性事业支出。

2015年以来，地方政府债新增限额不断增大，发行规模逐渐增加，其中专项债成为地方政府发债的主力品种，在地方政府融资活动中扮演着极其重要的角色，逐渐成为政府化解债务危机、稳定经济增长的重要融资渠道。

按照财政部办公厅、国家发展和改革委员会办公厅《关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕209号）等相关文件，目前专项债券重点投向交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、

市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程、新型基础设施和新能源项目十一大领域。地方专项债期限可分为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年，可允许地方结合实际情况，采取到期还本、提前还本、分年还本等还本方式。专项债申报发行流程，见图1。

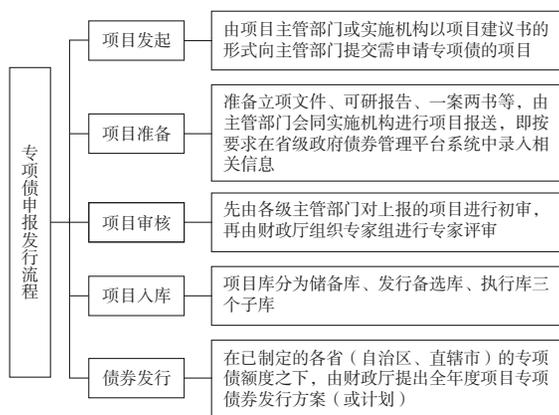


图1 专项债申报发行流程

二、事前绩效评估业务的衍生

（一）事前绩效评估概述

事前绩效评估，是指市级主管部门（单位）和市财政局运用科学、合理的评估方法，开展成本效益分析，对项目或政策的立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等进行客观、公正的测量、分析和评判。事前绩效评估工作的目的是深入贯彻落实党中央、国务院关于“全面实施预算绩效管理”的决策部署，规范市级财政支出事前绩效评估工作，优化财政资源配置，提高

财政资金分配决策的科学性。市财政局、市级主管部门（单位）根据工作需要，可按照政府购买服务有关规定，委托第三方机构对拟新出台的重大政策和项目开展事前绩效评估。

（二）业务需求挖掘

按照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）文件要求，“地方财政部门指导项目主管部门和项目单位做好事前绩效评估，将事前绩效评估作为项目进入专项债券项目库的必备条件。必要时财政部门可组织第三方机构独立开展绩效评估，并将评估结果作为是否获得专项债券资金支持的重要参考依据”。

项目绩效工作主要包括事前绩效评估、绩效目标上报、绩效运行监控、建设期绩效评价、运营期绩效评价等。绩效目标应当重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标。地方财政部门要将绩效目标设置作为安排专项债券资金的前置条件。

三、专项债项目事前绩效评估内容

（一）事前绩效评估的方式

1. 专家咨询

可邀请相关领域专家参与事前评估，对专业问题给予咨询建议及指导。

2. 问卷调查

可通过互联网等相关媒体以及现场发放问卷等方式开展调查，向评估对象利益相关方了解情况或征询意见。

3. 现场调研

可通过查看政策和项目实施现场的方式获取一手资料，为评估结论提供支撑。

4. 召开座谈会

可组织利益相关方、专家、人大代表、政协委员等召开座谈会，对相关问题进行集中讨论，交流、征询意见。

（二）事前绩效评估的方法

1. 成本效益分析法

即以成本效益最大化为目标，根据预期成本和预期效益，分析投入产出比，评估项目投入价值。

2. 比较法

将绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门不同地区的同类支出项目进行比较，对项目进行评估。

3. 因素分析法

依据绩效指标与其影响因素的关系，分析各影响因素的未来变化、评估绩效指标预期值的实现程度。

4. 公众评判法

通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式，对事前评估提供咨询意见和结论支撑。

5. 文献分析法

收集相关领域的文献资料进行研究，深

入了解评估对象的性质和状况，并从中引出相关观点或评估结论。

6. 其他能为评估结论提供支撑的方法

事前评估方式和方法的选用应当坚持简便有效的原则，根据评估对象的具体情况，可采用一种或多种方式、方法进行评估。

（三）事前绩效评估工作内容

事前绩效评估工作内容主要包括三个阶段，分别为事前评估准备、事前评估实施、事前评估总结。

1. 事前评估准备

确定事前绩效评估对象，成立事前绩效评估工作组，确定人员明确分工。梳理政策和项目的核心目标与内容，对照事前绩效评估基本内容和分类评估侧重点，结合政策和项目实际，制定评估工作方案。

2. 事前评估实施

收集相关依据资料；制定完善绩效目标，填制《事前绩效评估绩效目标申报表》；按照重大行政决策程序规定，开展必要的部门意见征求、公众参与、专家论证、风险评估等工作，可根据具体情况灵活采用现场评估、非现场评估及现场与非现场相结合的评估方式；取得各方面意见、结论、报告等资料，进行分析研究综合评判。

3. 事前评估总结

根据调查收集的意见信息，开展集体讨论研究，对照评估指标逐项评价，形成评估结论及分析，撰写事前绩效评估报告。

评估师按照事前绩效评估的方式、方法，结合专项债项目的特定要求，编制专项债项目事前绩效评估报告，评估报告参考提纲如图2所示。

专项债项目事前绩效评估报告提纲 (仅供参考)
一、项目概况
二、评估方式和方法
三、评估结论
四、评估分析
五、相关建议
六、其他需要说明的问题
七、附件（绩效目标表）

图2 评估报告参考提纲

四、事前绩效评估需注意的地方

申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案。事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必

要性和可行性，重点论证以下方面：

- (1) 项目实施的必要性、公益性、收益性；
- (2) 项目建设投资合规性与项目成熟度；
- (3) 项目资金来源和到位可行性；
- (4) 项目收入、成本、收益预测合理性；
- (5) 债券资金需求合理性；
- (6) 项目偿债计划可行性和偿债风险点；
- (7) 绩效目标合理性；
- (8) 其他需要纳入事前绩效评估的事项。

结合财政事前绩效评估共性考核指标，设置专项债项目事前绩效评估指标，如表1所示。

表1 专项债项目事前绩效评估指标（参考）

一级指标	二级指标	涉及评估要点
项目实施的必要性、公益性、收益性	项目实施的必要性	(1) 政策相关性：是否与国家和规划相关；是否与省行业发展规划相关。 (2) 职能相关性：是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。 (3) 需求相关性：是否具有现实需求，需求是否迫切；是否有确定的服务对象或受益对象；是否有明显的经济、社会、生态效益和可持续影响。 (4) 财政投入相关性：是否属于财政资金支持范围
	专项债务收入是否用于公益性资本支出，项目实施是否为社会公共利益服务，不以盈利为目的，是否注重社会、区域发展长期利益	
	项目的实施是否具有明确的收益渠道	
项目建设投资合规性与项目成熟度	项目建设投资合规性	项目前期可研以及可研批复是否落地
	项目建设用地、建设规划、初设、环评等手续是否落地	
项目资金来源和到位可行性	项目资金来源和到位可行性	项目资金来源渠道、性质、额度是否明确；资金到位可能性
项目收入、成本、收益预测合理性	项目收入、成本、收益预测合理性	是否对项目收入来源、投入成本和项目收益进行充分论证，预测结果是否合理
债券资金需求合理性	债券资金需求合理性	债券项目是否投向正确，预算测算是否合理

续表

一级指标	二级指标	涉及评估要点
项目偿债计划可行性和偿债风险点	项目偿债计划可行性	是否具有项目偿债计划，偿债计划是否切实可行
	是否对项目偿债风险点认识全面；针对偿债风险点是否具有相应的应对措施	
绩效目标合理性	绩效目标明确性	绩效目标是否明确；是否与部门单位的职责和中长期规划目标、年度工作目标相符；是否有确定受益对象；绩效目标和指标设置是否与项目相关
	绩效目标是否与项目预计解决问题相匹配；是否与现实需求相匹配；是否具有一定的前瞻性和挑战性；绩效指标是否明确合理、细化量化、可衡量；指标值是否合理、可考核	
项目实施计划可行性	实施内容明确性	项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配
	计划是否科学、合理、可行，是否经过充分论证；与项目相关的技术是否完整先进、可行、合理；项目组织、进度安排是否合理；与项目有关的基础设施条件是否有效保障	
过程控制有效性	项目组织机构是否健全；职责分工是否明确；业务管理制度技术规程标准是否健全、完善；是否有相应的保障措施；项目执行过程是否设立控制措施、有无不确定因素和风险	

专项债项目事前绩效评估涉及对各建设项目的多方面了解，包括经济政策、建设实施单位、项目情况、工程设计、资金使用、成本效益等，建议在充分熟悉项目具体情况、项目可行性研究报告等的基础上，可加强与建设实施单位、银行、会计师事务所、工程设计单位的沟通联系，提升作为第三方咨询机构的服务水平。

五、总结

近年，新冠疫情对经济带来巨大冲击，评估行业业绩普遍受到巨大影响，尤其是传统评估业务萎缩严重。不断尝试寻找新的业务机会，成为行业的共识，也影响着行业的可持续发展。

专项债项目事前绩效评估是项目进入专项债券项目库的必备条件。评估咨询机构作为第三方专业评估机构，利用其自身独立

客观、专业资质，拥有具备工程、会计、法律、房地产、经济学、管理学等领域知识的估价师人才的优势，在专项债项目事前绩效评估中担当价值衡量、价值发现的角色，保证专项债项目的健康发行。另外，专项债发行后，具体工程项目实施过程会涉及土地征收补偿、报批代理、社会稳定风险评估、建设开发、融资处置等评估咨询的业务，需要评估机构进一步进行业务挖掘。

作为一名估价师，接触专项债类咨询业务后，会对自身知识不足深有体会。专项债项目咨询服务涉及经济政策、各类行业领域、法律、工程、会计财务等知识，需要估价师具备丰富的评估知识、行业知识、政策解读能力、客户沟通及思维创新能力。专项债项目事前绩效评估业务可作为评估咨询机构新的业绩突破口，同时有助于估价师多方面综合能力的提高。

浅谈土地估价中现场勘查中遇到难题

安徽天恒房地产土地评估有限公司 李开胜

现场查勘是土地估价工作中必要且关键的一步，但常常被估价人员忽视，甚至省略。《资产评估法》强调了现场查勘的重要性。作为一名土地估价师，我谈一下在现场勘查中遇到的一些难题。

现场勘查也叫现场调查，是了解土地状况的重要方法，是其他方法不能替代的。现场调查，针对评估对象，在法律允许范围内，通过勘察、检查、核实等手段，收集土地状况的相关信息，对土地进行客观、全面的了解，为判断土地状况提供合理的依据。

现场调查的内容包含以下七个方面：

(1) 土地位置、边界及四邻关系勘察。查证地产基本项目，包括地产坐落、街道、街坊、地号、门牌号、土地面积、建筑物面积、用途等，看是否与产权登记文件一致。

(2) 土地自然条件勘察。现场查证地产所在区域地质、地势、地形、坡度、风向等条件，并逐一详细记录。

(3) 土地环境质量勘察。包括环境的污染情况、绿化率等。

(4) 土地基础设施条件勘察。包括基础设施配套情况，如供水、供电、供气等条件。

(5) 土地使用状况的现场勘察。

(6) 地上建筑物及其他附着物的勘察。包括建筑物名称、面积、结构、设备、装修、平面布置、楼层、朝向、建成年代、新旧程度、利用现状、配套程度等。

(7) 土地经营与收益状况的调查。如同一供需圈内同类型前三年房地产租金、空置率水平、平均经营收益水平、经营成本与费用等，具体包括土地使用权出让年限、剩余使用年限、面积、房屋结构类型、耐用年限、建成年代、成新度、建筑面积、设备、装修、房屋重置价格等间接资料，以测算纯收益。

很多估价师在现实工作中会遇到记载土地位置信息的图件不准确或不清晰，参照物不明显，无法通过土地证、宗地图、四至找到估价对象准确位置的情况。尤其是在司法鉴定工作中，被执行人已经失联，申请人提供的材料不完整，有的案件经办人更换了多次，现经办人对估价对象的位置不是很清楚。遇到这种情况，我们不能急于让申请人指认，因为申请人指认的不一定是需要被执行的标的。我们首先应该找法院提供完整的产权证书及后附的宗地图。法官一般会到不动产登记中心调取，估价师最好陪法官一起去调取，这样可以将需要的材料一次性调取出来。拿到资料后，先认真分析现有材料，

看能否确认估价对象位置，如果可以，就进行下一步：现场勘查。

上述情况比较简单，一些乡镇集体流转土地就比较麻烦，仅调档案就跑两三趟。县的不动产登记中心没有档案，只有在乡镇自然资源管理所才能调到一部分档案。

笔者在司法鉴定评估中遇到一个案例，涉及土地为集体流转工业用地，2005年用于开办服装加工企业，后因企业经营不善，政府担保的贷款无法归还，2022年进入了法院执行环节。该户虽然有集体土地使用证，但是在县级不动产登记中心没有调到土地资料。后经法院执行法官了解，前往乡镇自然资源管理所进行调阅，也只调到《土地使用权变更登记申请书》，没有其他资料。好在该申请书后附的宗地图比较清楚，记载了具体尺寸。到现场勘查时，申请人、被执行人、现承租人都进行指认指界，但是和宗地图对应不上。被执行人介绍，工厂占地比较大，其中一部分土地办理了产权证，另一部分是直接从村民手上租赁的。当时产权人不仅办理了《集体土地使用证》，也为一幢厂房办理了《房地产权证》，但是通过宗地图了解到：有土地证的建筑物，没有房产证；没有土地证的建筑物，办理了房产证。

摆在估价师面前有三个问题：

（1）司法鉴定评估的范围，是土地证记载范围内还是整个厂区？

（2）土地证记载范围外的土地是什么性质，面积多大，产权归属于谁？

（3）对于已办理《房地产权证》但是不在土地证记载范围内的厂房，能否按有证完全产权房屋进行测算？

我们带着这样的疑问去与承办法官沟通。承办法官综合后续处置、执行程序考虑，要求把厂区内所有资产进行评估，包括土地证记载范围外的，并在清单上备注哪些在土地证范围内，哪些在土地证范围外。

我们进行了第二次实地勘查。对照宗地图，将土地的位置、范围、地质地貌、建筑物和构筑物、环境等内容进行勘查。

勘查地上建筑物的基本状况、内部装修及使用情况时，勘查的主要项目包括外墙、高度、天花板、地板、隔间、门窗、内部装修、结构、建筑面积、容积率及各部分具体利用状况、利用效益等。现场查勘时，应逐一记录各个项目的具体数据，以作为建筑物评估的依据，同时应仔细分辨动产与不动产，以免把动产混入不动产勘查项目中。

周边环境状况调查是进行宗地区域因素分析和修正的依据。调查内容包括交通状况、公共设施、环境状况以及土地利用与周边的协调性、竞争性、辐射性、互补性、限制性等。

对于土地证记载范围外的勘查，我们根据厂区四周围墙的实际界址点，进行逐一清点登记。并走访周边邻居，对土地权属进行询问。通过一个月的努力，我们终于圆满完成了这次司法鉴定评估工作，受到了申请人、被执行人、法院的一致好评。

棚户区改造项目实施方案编制技术要点浅析

北京潞通房地产土地评估有限公司 张海涛 武琛青

摘要 《北京市储备开发及棚改等土地开发类项目成本管理细则》的颁布实施，为实现城市减量发展，确保土地开发类项目高质量实施，规范成本管理工作，严格控制土地开发成本提供了标准，也规范了土地开发类项目成本构成明细。本文以北京市某区棚户区改造项目实施方案为例（已政府备案通过），总结出该类实施方案编制的主要内容及技术要点，并对实际操作中的难点事项进行提醒注意，旨在为其他机构在开展此项业务时提供参考。

一、背景

为全面落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》和分区规划，实现城市减量发展，做好土地开发类项目成本管理工作，经北京市政府同意，北京市规划自然资源委、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设委和市城乡办共同研究制订了《北京市储备开发及棚改等土地开发类项目成本管理细则》（京规自发〔2021〕449号。以下简称449号文），并于2021年12月31日颁布实施。

449号文中明确了土地开发类项目成本管理原则是统筹市级成本管理政策、统筹区内征拆补偿安置政策及标准、统筹成本管理工作机制和统筹穿透式评审工作机制；区政府（管委会）承担项目成本审核和认定的主体责任，对土地开发类项目成本科目的真实性、准确性、合规性和完整

性负责，建立各费用科目和各程序环节的责任人清单。

在当前传统抵押类、征拆类、出让类等估价业务竞争日益激烈的环境中，估计机构应根据社会发展、经济发展的要求，发掘新的市场需求，拓展新的业务类型。土地开发类项目实施方案的编制可以委托第三方进行，这属于估价行业的新型业务，融合了多方面专业知识。

二、北京市某区棚户区改造项目实施方案编制的主要内容及技术要点

本项目是449号文颁布实施后，经北京市某区发展改革委、市规划自然资源委某分局（土储）、区财政局、区审计局、区征收中心、区住保中心联合审核通过后的第一个棚户区改造类项目，并已顺利取得某区政府的审核备案。

（一）项目背景

棚户区改造工作是重大的民生工程、环境工程、安全工程和发展工程，受到党中央、国务院和北京市委、市政府的高度重视。此项工作可以让更多困难群众的住房条件早日得到改善，同时有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，助推经济持续发展和民生不断改善。

2017年9月13日，国务院批复《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称北京城总规），北京城市战略定位为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心。

2018年12月27日，国务院批复《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年—2035年）》（以下简称城市副中心控规），城市副中心战略定位为国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区。城市副中心控规要求开展老城区“城市双修”，通过生态修复和城市修补，促进新老城区空间、功能深度融合。

本项目是城市副中心老城区“城市双修”的重要组成部分，项目现状与城市副中心定位及发展方向不协调、不一致，亟待实施改造。市领导多次就老城区“城市双修”提出要求，要求重点补齐基础设施和公共服

务设施短板，集中解决一批群众关心的突出问题，以新促老、新老融合，让人民群众更有获得感、归属感。

（二）棚户区改造类项目实施方案编制的主要内容及技术要点

实施方案编制的主要内容及技术要点大致包含以下15个方面。

1. 项目概况

项目概况主要介绍项目名称、区位、背景、地上物及人口情况、土地利用现状、规划情况、项目进展、实施的必要性等内容。棚户区改造类项目一般涉及的房屋破旧低矮，基础设施薄弱，环境卫生脏乱差，居住条件差，安全隐患多，甚至无人居住，前期调查、数据收集困难，需与各方做好沟通协调工作。

2. 棚户区改造原则及方式

棚户区改造原则及方式含棚改背景、政策原则、改造方式等内容。棚户区改造的原则有：坚持政府主导、市场运作；以人为本、全面改造；统筹规划、分步实施；政府推进和市场化运作相结合；依法运作、保持社会稳定；先易后难、逐步推进；尽力而为、量力而行；促进棚户区改造与维护社会稳定兼顾。

3. 棚改内容及周期

棚改内容及周期主要含棚改内容和项目建设周期两方面内容。棚户区改造项目的主

要工作包括前期手续办理、征地实施、征收（腾退）实施、安置房建设、必要的基础设施建设、土地验收、入市交易及相关后续事项等。技术要点在于结合项目实际情况和实施难度合理确定项目的建设周期，不能一概而论。

4. 实施方案编制依据

实施方案编制依据包含：相关法律法规依据、前期费用测算依据；征地费用测算依据；征收（腾退）费用测算依据、项目依据等内容。

5. 项目组织机构

项目组织机构含项目责任主体及实施主体等。

6. 征地实施方案

征地实施方案含征地概述、政策依据、征地补偿内容、征地补偿方式、征地补偿费用测算、征地流程等内容。棚户区改造类项目征地多采用货币补偿方式。

7. 征收（腾退）补偿方案

征收（腾退）补偿方案含征收（腾退）补偿方案、征收（腾退）补偿费测算、征收（腾退）实施流程等内容。征收（腾退）补偿方案需经过区政府（管委会）审核备案，可能既涉及国有土地的征收，又涉及集体土地的搬迁腾退工作，需分开进行补偿费用的测算。

8. 市政基础设施建设方案

根据现行政策，能计入棚改项目的大市

政基础设施建设内容为规划市政支路的相关建设内容，主要包括地块内规划市政支路的道路工程、随路敷设的关系工程、道路及给排水工程相关开发成本。

9. 安置房建设方案

安置房建设方案含安置房需求量测算、安置房规划、安置房外购及建设成本、安置房销售价格等。依据备案过的征收（腾退）补偿方案，进行安置房面积测算，可采用安置房外购筹集、新建安置房或两者并行的方式安置。

10. 投资方案

投资方案主要含项目总成本、项目筹措计划等内容。棚户区改造类项目总成本主要包括前期费用、征地补偿费用、房屋征收（腾退）补偿费用及相关费用、市政基础设施建设费、其他费用、财务费用、管理费、两税、审计费等。

11. 资金平衡分析

资金平衡分析主要含项目周边市场分析、项目资金盈余分析。主要是通过对近期项目周边土地市场进行分析，结合本项目具体情况，采用适合的估价方法进行测算，综合考虑确定预期土地入市总收入。土地入市总收入加上安置房销售收入扣除政府土地出让收益、棚改项目总成本，若有盈余，则证明项目可实现资金平衡。

12. 工作保障措施

如行政审批绿色通道、应急预案、维稳

方案、信访接待制度等措施。

13.棚改成效

棚改成效主要含：响应居民棚改期盼，提高居民幸福感；实现政府土地收益和提供保障性住房等。

14.其他重要事项说明

该部分对其他重要事项予以说明。

15.附件

附件含项目实施主体的批复、实施单位的授权、规划综合实施方案、征收（腾退）补偿方案等相关内容。

三、棚户区改造类项目实施方案编制过程中的难点

（1）前期费用中的编制环境影响评价费（以下简称环评）并不是每个项目都需要计算。一般是做大区域的环评，不单独做具体项目的环评。

（2）449号文在前期费用的测绘费中增加了权属测绘费和储备证测绘费两个细项，切勿落掉细项。

（3）社会稳定风险评估报告编制费计算在征地补偿费中。以往我常常将社会稳定风险评估报告编制的费用放至前期费用中，本次449号文明确了将其列在征地补偿费中的“其他”项中。

（4）土壤剥离费列在其他费用中。以往我常常将土壤剥离费列在前期费用中，449号文将其调整至其他费用中，请勿重复计算。

四、结论

土地是我们赖以生存的不可再生资源，应严格落实减量发展，节约集约和合理利用土地资源。路虽远，行则将至。事虽难，做则必成。

土地开发工作是一项复杂的系统工作，土地开发类项目的实施方案，需按照统筹土地资源、统筹资金保障、统筹成本控制、统筹减量提质的原则进行编制；严格落实规划要求，助力城市建设，改善人居环境，提升区域价值；为项目顺利实施，土地资源管理工作“保驾护航”。

随着时代的发展、土地政策的改革，土地开发类实施方案编制的业务需求将日益递增。作为专业的估价人员，要夯实专业知识，不断学习进取，把握市场机会，扩展服务范围。求真务实、博学笃志、追求卓越，做一个新时代的优秀估价人。

估价机构专业服务精神探讨

四川恒通房地产土地资产评估有限公司重庆分公司 张 浩

专业主义和你的学历、从事的行业、在行业中担任的职位没有关系。它只包含你对工作的自豪、对高品质的追求、对客户的积极关注。专业主义是一种态度，而不是一种技能。专业不是自己贴上的标签，而是希望获得的别人的评价。所以，专业需要通过服务来体现它的价值。

——美国著名管理咨询专家大卫·梅斯特

近年来，随着新冠疫情的影响以及整个经济大环境的变化，估价机构的生存与发展面临着越来越大的困难和挑战，这对估价机构和估价人员的专业服务能力提出了更高的要求。估价机构和估价人员应该在变革中不断提高自身本领，以强烈的专业服务精神，去迎接挑战。以下主要针对专业服务精神的内涵和如何提高专业服务精神进行探讨。

一、专业服务精神是估价专业技术和客户服务的完美结合

估价服务属于专业服务，本质是专业技术+客户服务。这就需要我们首先弄明白什么是专业，什么是服务。“专业”一词最早出自《后汉书》，释义为主要研究某种学业或从事某种事业，具有专门性和高深性。什么是专业主义呢？美国著名管理咨询专家大卫·梅斯特认为，专业主义和你的学历、从事的行业、在行业中担

任的职位没有关系。它只包含你对工作的自豪、对高品质的追求、对客户的积极关注。专业主义是一种态度，而不是一种技能。专业不是自己贴上的标签，而是希望获得的别人的评价。所以，专业需要通过服务来体现它的价值。

什么是服务呢？根据百度汉语的解释，“服务”一词指履行职务，为他人做事，以满足他人的某种特殊需要。那么“估价服务”就是指评估专业人员履行其职务，为他人提供估价这门专业技术，以满足他人对估价技术结果的需要。所以，估价服务的本质是估价技术+客户服务，专业技术和客户服务相辅相成，应相互统一。

但在实际估价服务过程中，很多估价机构并未做到专业技术和服务的统一，往往重技术轻市场，或者重市场而轻技术。估价人员也如此，有的估价人员具有比较好的专业技能，却缺乏服务意识和为人处世的基本常识；有的估价人员有较强的市

场意识，却缺乏专业原则和专业精神。实际工作中也有人争论估价技术与客户服务到底什么更重要？这就需要我们厘清几组关系。首先是技术与服务的关系。估价技术是服务于客户对象的，客户服务是目的，估价技术是服务客户的手段和工具。其次是估价机构与客户的关系。估价机构除了要积极响应客户的需求外，还要关注和挖掘客户的需求，争取为客户创造更多的价值。最后是估价专业人员与客户的关系。估价专业人员之于客户，不是高高在上的裁判员裁判估价对象的价值，而是通过估价技术发现估价对象的价值。估价专业人员既要树立恰当的客户服务意识，又不能一味迎合客户，要做到估价专业技术和客户服务的完美结合。

二、专业服务精神是估价机构内部治理的外在体现

估价服务的落脚点是人，估价机构服务水平的高低取决于估价专业服务人才素质的高低。估价专业人员展现在客户面前的精神面貌和服务精神，是估价机构企业文化、内部治理情况的外在体现。很难想象，一个具有复杂裙带关系、内部公平公正机制不健全的机构能有较好的专业服务精神。估价专业服务工作是需要长期的经验积累和技术沉淀的，需要坚持长期主义。一个仅以追逐经济利益为最高目标的机构不能长期积淀升华出好的专业服务精神。

估价机构要完善内部治理结构，首先要构建以决策层（股东或合伙人会议）、管理层（部门经理、各专业委员会）、员工等为主体的科学明晰的组织架构。各专门委员会可根据机构实际情况设置，一般包括质量控制委员会、人力资源委员会、薪酬委员会等。其次要建立科学合理的股东或合伙人进入退出机制，要能上能下。估价机构属于专业服务机构，应该是人合而不是资合，股东或合伙人进入应从职业操守、理念、专业能力、市场拓展能力等综合考虑，以专业人士为主。退出主要是考虑身体原因不能胜任或者影响机构经营理念和声誉等因素。再次要建立内部激励机制。建立科学合理的覆盖决策层、管理层、员工的激励机制有利于调动全员积极性，上下一心。激励包括外在的薪酬福利激励和内在的个人成长、工作环境等方面的激励。最后要加强机构内部文化建设和职业道德教育，畅通员工建议、晋升的渠道，形成以人为本、诚信、尊重、平等的企业文化，积极、健康、向上的行为规范和工作氛围。

总之，通过完善机构内部治理，激发估价专业人员的目标感、价值感、创造力，树立独立、客观、公正的职业理念，让估价机构永葆青春活力，提升社会公信力。

三、坚实的估价技术是专业服务精神的基础

估价专业服务首先是以估价专业技术

为基础的服务，按复杂程度一般可分为程序型服务、经验型服务、专家型服务三个层次。越是重大复杂且需要创新的项目，对专业技术能力和估价经验的要求就越高，就越需要坚实的估价技术基础。首先，估价专业人员应该树立终身学习的理念，秉持专业精神，坚持估价继续教育的学习，不断锤炼估价技术本领；其次，加强估价相关专业技术理论知识的学习，扩展知识面；再次，在估价服务过程中，面对技术难题或新问题，不能故步自封，应具有开放的心态，多与行业专家及优秀同行交流探讨，多钻研，进行技术创新，不断适应客户对估价产品需求的新变化；最后，估价专业人员要在工作中多总结，并且通过论文撰写、课题研究、培训讲课等方式进行技术输出，升华技术水平。总之，估价专业人员通过上述方式，不断提高自己解决复杂技术问题的能力，从而更加自信和底气面对客户，为做好估价专业服务打下坚实的技术基础。

四、坚守职业道德是专业服务精神的基本要求

估价工作和医生、律师等各行业一样，坚守职业道德都是一个基本的要求，是第一铁律。古希腊著名的医学家希波克拉底在2400多年前就总结出“绝不利用职业便利做缺德乃至违法的事情”“为服务对象谋利益，做自己有能力做的事”“尊重个人隐私、谨护商业秘密”等普适的职业道德原

则。不管是机构还是个人，都不能为了获取利益而违背原则，否则付出的代价将可能是机构和个人无法估量的。

在估价服务过程中，首先，应该遵纪守法，按照法律法规、估价规范提供服务；其次，应坚持独立、客观、公正的原则，平权衡、正度量，不得向委托方和相关当事人索取约定服务费之外的不正当利益；再次，未经委托方书面同意，不得对外提供知悉的商业秘密和业务资料；最后，勤勉尽责，竭诚为客户提供服务。总之，坚守职业道德是估价专业服务的基本要求。正所谓“无私者无畏”，坚守职业道德也可以让估价专业人员更有底气面对客户。估价专业人员应将良好的估价技术与优良的道德操守结合起来，方能赢得客户的尊重与信赖。

五、服务理念在专业服务精神中的几个具体体现

估价工作既是一门科学，也是一门艺术。我们除了具有扎实的专业技术和良好的职业道德精神外，还需要具备以下具体的服务理念。

（一）树立估价服务专业人士形象

个人形象是一种无声的语言，会向对方传递很多信息。实际估价服务沟通工作很多是面对面进行的，估价人员展现在客户面前的形象很重要。工作期间应着商

务休闲装，保持着装合体、洁净、平整，不得穿奇装异服，如拖鞋、破洞的牛仔裤、超短裙等；见客户应携带符合商务场合的公文包，不得是腰包，应干净整洁；不得佩戴夸张饰物，如太粗的金项链等；不得有夸张的纹身。行为举止应该端庄、大方、整洁、得体，不卑不亢。估价人员作为专业人士，除了遵守基本的商务礼仪外，还要结合估价工作的特点，养成估价专业人士独特的专业气质。

（二）凡事有交代，事事有回音

估价人员在接到客户的委托、咨询的时候，力争做到凡是属于本人职责范围内能解决的问题，立即耐心给客户答复、解释；凡是属于本人不能解决的问题，要积极帮助客户问清楚后回复，或帮助客户引荐负责解决问题的同事并督促其回复客户。服务过程不得随意把问题推给领导或其他同事。自己承接的项目应该随时做好进度跟踪，该反馈的及时主动反馈。随时保持自己的联系方式畅通，若未能及时接听电话或看到信息，要在看到后第一时间回复。总之，要凡事有交代，事事有回音，件件有着落，有工作责任感，让客户感受到你是一位靠谱的专业服务人员。

（三）资料尽量一次性告知

接到项目后，要快速判断和把握项目的情况，根据项目实际，尽量一次性告知估价

所需收集的资料，以及需要的资料的搜集途径和方式等要求。尽量避免多次找客户提供资料的情况。也不要命令或生硬的方式和客户沟通收集资料。若客户提供资料有难度的，应向上级汇报，看是否有的资料是必需资料。若是，则再次和客户良好沟通提供；若不是，则告知客户解决的办法。总之，既坚持原则又让客户感受到简单而不烦琐，不是故意刁难。

（四）规范使用礼貌用语和专业术语

礼貌用语是在估价服务过程中正确地表达对客户尊重及展现估价人员内在素养的一种语言表达方式，也是拉近与客户距离和化解沟通冲突矛盾的一种方式。估价人员应该时刻牢记礼貌用语、敬语，如“您、您好、请、谢谢、对不起、不好意思、再见”等，在服务的过程中，随时把这些礼貌用语挂在嘴边。电话或微信沟通也应如此。电话沟通前应向客户礼貌问候，说“您好”并“自报家门”。微信沟通前也应先“自报家门”和简单问候客户，尽量不要发语音信息，不要有错别字，不要滥用网络语言和表情符号，不要连续发多条信息或者只发“好”“ok”“嗯”等让客户觉得很敷衍的信息。沟通用语尽量客气，不说消极的词语，多说积极的词语，如：“很差”应该说“不是很好”。总之，要展现出文明礼貌，让客户感受到愉快和温馨。作为估价专业人员，在服务客户的过程中，还要尽量使用估

价行业的“法言法语”，展现估价专业形象，若有客户不明白的专业术语，要耐心通俗地解释。

（五）注意服务沟通的语气语调

在与客户沟通交流时，仅仅用文明礼貌的语言是不够的，还需要亲切热情的态度。所以估价人员与客户沟通时的语气语调也很重要，用不用心、热不热情，从声音的高低、语速的快慢就可听出来，这就需要注意语言的清晰、语气的诚恳、语速和音量的适中。规范运用语气词，不要用“唉”“哎呀”“是嘛”等让客户觉得不耐烦的语气词。说话时要讲究语言沟通的艺术，尽量态度平和、委婉。与客户沟通过程中还要注意倾听，不与客户争论，不要激化和升级矛盾，当然，也可以适时发表意见，配合适当的表情。与客户电话沟通时应等对方先挂电话。切记语气不要太生硬甚至怼客户或者嘲讽客户。

（六）估价服务沟通的禁忌用语

俗话说：“良言一句三冬暖，恶语伤人六月寒。”在估价服务中，恰到好处的语言可以让客户如沐春风，感受到被尊重，可以提升估价服务的品质。估价服务沟通过程中应注意有一些语言是不可以说的，如“你懂什么呀？你又不懂估价”，“不行就是不行”，“我服了你了”，“估价对象这么差”等，都是估价服务的

禁忌语言。估价人员要注意在服务过程中尽量不说对客户不尊重的话、不客气的话、不耐烦的话。在与客户交流时，还应注意不贸然插嘴，打断其说话，特别是不可与其发生正面的言语冲突，不可使用消极措辞。在交流沟通时，要注意客户的感受，用语不能太直接、太生硬。当然，也可以适当表达自己的情绪，但不要情绪化的表达，要照顾到客户的内心感受。

总之，在沟通服务过程中应树立专业人士形象，保持礼貌和谨慎，把握好尺度，做到尽善尽美。作为一名估价专业人员，我们要在内心时刻问自己：假如我是被估价服务的客户，我会如何选择估价机构？如何选择估价人员？答案一定是选择具有靠谱的专业能力和靠谱的服务水平以及沟通顺畅的估价机构和估价人员。估价人员在服务过程中要始终保持积极良好的精神状态和精神面貌，文明用语，用心服务，争做一个专业、靠谱、得体、有原则、有温度的新时代估价人。估价机构要把服务精神融入企业文化中，引领机构和人员时刻秉持专业主义精神、职业道德精神和服务永无止境的精神，在新时代的发展征程上，不断提高服务能力，为客户创造更大价值。

对修改《资产评估法》的几点建议

长春银达房地产土地估价有限责任公司 王胜斌

《资产评估法》自2016年12月1日施行以来，在规范评估行为，促进评估行业健康发展等方面，发挥了重要作用。但是，随着我国经济社会快速发展，评估行业现状发生了较大变化，《资产评估法》在实施过程中出现了许多问题，亟待补充、完善。修改《资产评估法》非常必要。下面结合对资产评估全行业的观察、对司法机关处理评估案件的做法研究及土地评估实务，对《资产评估法（修订征求意见稿）》（以下称《征求意见稿》）提出几点修改建议，供参考。

一、明确划分评估师专业类别

《征求意见稿》对评估专业能力要求和保障评估质量给予了高度关注，排除了评估专业人员签署评估报告权利，将评估师签署报告权增加从事评估业务工作二年以上限制。然而，《征求意见稿》第九条对评估师专业类别划分是原地踏步，维持按行业主管部门分类的现状。在国家提出经济社会高质量发展，《资产评估法》已实施六年，房地产估价师和土地估价师已经合并，评估机构融合了多类别评估资质的今天，确定评估师专业类别的时机和条件已经成熟，修法应与时俱进，不应还停留在原有规定上；否则，不仅严重削弱资产评估的专业性，也会给那

些不具备全面专业能力的评估师带来巨大的风险。《征求意见稿》可以按照资产的专业化程度和市场对评估的需求划分评估师专业类别，像不动产（由房地产和土地合并）、矿业权、机动车、珠宝应该由不同专业的评估师评估，像企业价值、无形资产则由特指资产评估师评估，而除机动车、珠宝之外的其他动产，涉及专业领域宽泛，大多价格可直接识别，独立评估的市场需求不多，则应该根据各类评估师的个人专业技术水平或寻求专业帮助进行评估。

就评估报告出具而言，《征求意见稿》第三十二条对评估机构开展法定评估业务从严要求评估报告由至少两名承办该项业务的相应专业类别的评估师签名无可厚非，但不应是充要条件。评估报告签署应当坚持实事求是，无论是以何种评估专业类别模板出具报告，只要评估对象涉及多项资产，那么，谁对哪项资产评估更专业，就应该由谁评估；谁参加了评估，就应该由谁在评估报告上签字，对其评估行为负责。即使是法定评估，也不是要求由两名相应专业类别的评估师签名即可。这样，资产评估才能打破部门、行业壁垒，使多种类资产评估真正成为一门由各方面专业人才组成的“资产评估专业”。也只有这样，才能使各类别评估师做

真正属于自己专业的评估业务，进而压实评估者责任。这对资产评估契合党的二十大全面建设社会主义现代化国家首要任务，各评估专业融合发展，评估行业以高度专业性赢得社会尊重尤为必要。

二、划分评估业务和评估辅助业务及其工作主体

按照《征求意见稿》的要求，今后资产评估业务只能由评估师承担，然而，《征求意见稿》第五条，第六条，第十五条（二）（四）项，第四十八条（一）（二）（四）项中所表述的评估机构或评估师开展或从事业务，没有明确是单指以签署评估报告为特征的评估业务，还是包括辅助评估业务。由于评估的资产纷繁复杂，无须都由评估师承担，辅助业务人员不可或缺，本法所说“从事业务”没有将评估业务与评估辅助业务区分清楚。不知道红线在哪里，评估师和评估辅助人员将无所适从。

为此，本法所有“从事业务”的法条均应按第二条规定界定“评估业务”，明确评估师权利义务，并做禁业性规定。而评估师从事非评估业务，评估专业人员从事评估辅助业务，则是一般民事行为，不受资产评估法约束。故凡评估机构或评估师开展或从事“业务”字样前，均加评估二字，表达为“从事评估业务”，以与第二条规定呼应，界定评估业务内涵。这样修改，也与《征求意见稿》其他相关法条关于评估机构或评估

师开展或从事评估业务的文字表述保持一致，在取消非评估师评估权的情况下，法条特别需要这样严谨。

三、具体规定评估师资料查阅权利与核查验证义务

评估实践表明，《征求意见稿》第十三条（二）项关于评估师有权依法向有关国家机关或者其他组织查阅从事业务所需的文件、证明和资料的规定缺乏实操性，然而，当它与评估师核查验证义务一并规定时，不仅不是权利，反成了反噬评估师没有履行法定职责的利齿。因此，应对《征求意见稿》第十三条关于评估师评估资料查阅权加以限缩，不必适用于根本无法做到的自愿评估，只适用于法定评估业务即可。同时，明确要求有关国家机关或者其他组织应当予以协助，否则承担相应责任。从而压实有关国家机关或者其他组织在法定评估业务中的责任，也将评估师从法定评估资料的严格核查验证不能中解脱出来。

关于《征求意见稿》第十四条评估师履行对评估活动中使用的有关文件、证明和资料的真实性、准确性、完整性进行核查验证的义务，由于资产表现形态多样，估价目的多种，每一个评估项目涉及的资料都非常广泛，许多时候还需专业帮助获得专业意见。对这些纷繁复杂的外部资料怎样核查验证，核查验证达到什么程度才算是勤勉尽责，目前还没有答案。许多评估资料的核查验证需

要有一定的专业能力，而评估师并不具备这样的专业能力，只能尽到一般的注意义务，评估机构和评估师不怕承担责任，却不应为力所不及的行为承担责任。有的司法机关把评估师核查验证义务这一条规定做扩大解释，以特殊注意义务非难评估机构和评估师，使一些评估师倒在了核查验证这条义务之下。2016年《资产评估法》实施后，不明确的核查验证义务使评估行业面临着巨大的不确定性，成了一个高危行业，随时都有承担民事甚至是刑事责任的可能。如果核查验证义务不规范，《征求意见稿》还进一步强化评估师的法律责任，现在评估行业又不景气，收入微薄，很可能使那些新生人才远离评估行业，本已普遍存在厌倦情绪和恐惧心理的执业评估师也有可能逃离评估行业。

那么，《征求意见稿》怎样修改才妥当？评估资料拿来就用肯定是不行的，必要的核查验证还是要有的。由于不同种类、不同评估目的的资产评估所需资料差别很大，核查验证的内容、程序、方法和程度也不尽相同，本法可以授权由不同类别资产的评估准则加以规范。这样做不仅针对性、可操作性强，科学合理，还可以防止有关监管部门和评估当事人对本法关于评估师核查验证义务随意解释、做扩大解释，根据自己的理解和需要归责评估师。

为此，建议《征求意见稿》第十四条（四）项采根据评估基本准则的要求进行核

查和验证的说法。相应的，《征求意见稿》第二十九条关于评估师评估业务程序中对评估资料核查验证前加上“尽职”进行限定，亦即只要评估师按照评估基本准则的要求勤勉尽责了，就不应被追究责任。只有这样，对评估机构和评估师才是公平的、负责的。

四、确定评估收费原则与法定评估收费管理

目前，评估委托人压低评估收费的现象比较普遍，评估机构之间为竞争业务而主动降低收费标准时有发生，导致许多评估项目运营成本与评估收益不匹配而无法正常操作。评估企业不能合理收费，就不能保证必要的投入维持专业化运营和扩大再生产；不能保证评估师合理的待遇，就不能吸引人才加入评估行业。因此，《资产评估法》应当明确划出评估收费与所提供服务的底线，使评估行业遵循经济规律和市场规则健康发展。

另外，法定评估业务主要是政府委托评估业务，评估费由财政资金支付，没有一定的收费标准，不利于财政监督，也容易滋生腐败。因此，法定评估收费不应完全由市场主导，应该实行政府指导价格，既可以提高评估效率，也有利于社会监督。具体修改可在《征求意见稿》第二十七条之后增加一条：评估收费应该与提供的评估服务相当。法定评估收费实行政府指导价格。

五、明确出具评估报告责任主体与内、外部责任担当

在过往的追究评估机构和评估师刑事责任的案件中，大多对于评估机构也都有初审、复核和签发三级内部审核程序，只不过是流于形式。出事后，参与审核的人不同程度地被追究了刑事责任。可见，司法机关并未认为审核责任是评估机构的“内部责任”。司法机关通常认为，出具评估报告的必经程序中，各环节的人员都有责任。而《征求意见稿》第三十二条与第三十一条衔接起来，实质性肯定、强化了司法机关的观点。应该看到，审核人员主要是进行报告技术质量审查，并没有参与全部评估程序，因而他们并不能左右评估结果。由于审核人员涉及本单位出具的所有评估报告，要求他们对本单位所有无法全面掌控的评估结果负责，也显失公允。这样做也使得第三十一条关于“评估机构及其评估师对其出具的评估报告依法承担责任”的规定失去了应有的意义，不利于强化承办该项业务的评估师的责任感。

正确的做法应该是，评估机构及其承办该项业务的评估师为出具评估报告的责任主体，而参与初审、复核和签发三级审核程序的人员，则根据机构内部质量控制制度，明确职责分工，在机构内部职责范围内承担相应责任，并不被外部追究。但也必须明确，报告的出具决定权最终还是回归给评估师，如果经过内部审核需要修改报告，评估师不

同意，也有权拒绝修改并最终签字，由此产生的问题通过评估机构内部规章制度解决。这样分内外、分层次分担责任的规定，与评估程序及评估报告的出具形式保持了一致，从而使报告质量真正得以提高，报告出具责任真正得以落实。故建议《征求意见稿》第三十二条相关内容修改为：评估机构开展法定评估业务，……评估报告应当根据职责分工，履行初审、复核和签发三级内部审核程序。

内部审核程序和报告签名不必由不同的评估师分别履行，其原因是这样的规定使得承办法定评估业务的评估师不能少于五名（且是同一类别的），实质性将五人以下合伙的评估机构排除在法定评估业务之外。这与第十六条关于鼓励评估机构采用合伙形式的规定自相矛盾。事实上，不同类别评估项目分别设立复核人也不现实。这样规定可能意味着法定代表人不能做评估项目。显然，在当前评估市场萎缩的大背景下，《征求意见稿》第三十二条关于“内部审核程序和报告签名应当由不同的评估师分别履行”的规定提高了评估制度成本，既不合时宜，也没有必要，应当删除。

六、抓紧制定资产评估法实施细则

资产评估法作为普通法，当然不能对评估活动规定得过细，然而，制定的法条不落

（下转第60页）

军队房地产项目工作要点集纳

北京市金利安房地产咨询评估有限责任公司 敖桂艳 刘贵清

近年，北京金利安公司在评估工作中接触到军队房地产项目，并在2020年底中央军委后勤保障部组织的“房地产评估机构预先采购”工作中，入围军队房地产评估机构名录，自此公司开启了军队房地产评估项目新篇章。笔者有幸参与了军队房地产评估工作，特将该类工作要点和感悟总结如下。

一、军队房地产评估的意义

为深入贯彻落实党中央关于加快推进军民融合深度发展和中央军委关于加强军用土地资源管理的一系列重要指示精神，加快推进军队房地产整合管理工作，中央军委后勤保障部出台了一系列军队房地产评估的指导性文件。

军队房地产评估，不同于以往的一般性评估项目，是一种特殊的军事经济活动，是军事价值的经济体现。军队房地产评估，是保证军队房地产资源充分利用，弥补国防经费不足，支援国家经济建设的有效途径，是保护军产权属、加强空余房地产管理的有效手段，是调剂管护好战略储备资源。因此，做好军队房地产评估工作意义重大。

二、军队房地产评估的业务特点

军队房地产的特点，决定了军队房地产

评估的业务特点。

（一）军队房地产的特点

（1）军队房地产的权属归中央军委，由中央军委后勤保障部代表行使。

（2）证载土地性质为划拨，房屋用途为军事设施。

（3）现状用途多样性。除常见的办公、商业、旅馆等用途外，还有军用码头、油库、疗养院、训练场、防空洞、碉堡、无人岛等。

（4）城市中心、位置较好的区域，与民用建筑没差别；位置偏远地区，与民用建筑区别明显。

（二）军队房地产评估的业务特点

（1）既要遵从国家房地产管理方面的法律、法规，又要符合军队房地产管理要求。

（2）军队房地产评估管理逐步从严规范。从最早1995年的《军用土地使用权转让管理暂行规定》，到1998年的《军队房地产评估管理暂行规定》，到2019年的《关于规范房地产转让估价工作有关问题的通知》，再到近年来出台的一系列政策文件，逐步从严规范。

（3）文件不公开，但适用性较强。这

也是军队房地产评估难的主要原因之一。涉及的文件政策较多，且保密，每个文件都有其出台的背景及适用条件。要想做好该项评估工作，需要深入文件政策，认真解读政策的适用条件。

(4) 涉及物业类型较为复杂，评估关注点多。军队房地产现状用途较多，通常多种用途，评估时要结合项目具体情况进行分析，按主用途或者分区域、分用途进行评估。

(5) 评估报告形式多样。

(6) 搜集资料较多。需要搜集的资料较多，包含权属、历史沿革、规划、测绘、市场、价格内涵等方面，有的需要军方提供，有的需要地方提供，有的需要估价师搜集。很多时候，资料不是一次性能搜集齐全的，需要后期补充搜集。

三、法规特殊适应性

军队房地产评估与普通房地产评估的估价依据既有相同的法律法规和技术规范，也有其独特的政策文件。也就是说，军队房地产评估除了遵循《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《城镇土地估价规程》、地方的法律法规外，还应遵从军队房地产相关规定，如《中国人民解放军房地产管理条例》《军用土地使用权转让管理暂行规定》《关于进一步规范军用土地使用权转让管理工作的通知》等。由于每个政策文件都有其出台的背景及适用条件，在实际工作过程

中，要结合不同的情况，选择有针对性的政策文件。这些针对性的政策文件对处理该类项目的技术问题有着极其重要的意义。

四、感悟

(一) 要有政治觉悟，遵守保密原则

第一条也是最重要的一条。军队房地产评估项目，不同于一般的评估项目，评估工作只是涉及整体工作中的一个环节，要综合考虑整个事件的情况，站在政治的高度，在讲原则的基础上提供专业的技术服务。

所有参与军队评估的人员要严格执行保密原则，任何人不得向外泄露有关军队评估的相关情况，不进入军管区拍照，不泄露评估结果。

(二) 军队房地产评估注重程序

军队房地产管理较为严格，军队房地产评估事关重大，其评估程序亦较为严格。了解其工作流程有助于对整个评估工作节奏的把控。

(三) 涉及沟通环节较多

与普通房地产项目相比，军队房地产项目更注重沟通。涉及沟通环节和相关方较多，包括勘查现场时与领勘人的沟通，搜集项目资料、补充资料时与相关方的沟通，专班会上与相关方的沟通、专家审核时与专家的沟通。

“6·25”全国土地日征文启事

每年6月25日是全国土地日。1986年6月25日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过并颁布中国第一部专门调整土地关系的大法——《中华人民共和国土地管理法》。为纪念这一天，1991年5月24日国务院第83次常务会议决定，从1991年起，把每年的6月25日，即《土地管理法》颁布的日期确定为全国土地日。“土地日”是国务院确定的第一个全国纪念宣传日。中国是世界上第一个为保护土地而设立专门纪念日的国家。

今年是宣传贯彻党的二十大精神开局之年。征文可结合党的二十大精神，结合土地估价和不动产登记代理行业的高质量发展，结合今年的工作重点，谈感想体会，谈未来发展方向。征文篇幅可长可短，表达客观真实、带有思辨性的想法为佳，多写干货，多务实，拿出能解决问题的实招。

行业的发展离不开大家的努力，众人拾柴火焰高。我们考虑问题，要既立意高远又脚踏实地接地气，既鼓舞士气又可落地实施。我们干成事，先要带出一支特别能吃苦、特别能战斗的队伍。我们要把每个员工的积极性调动起来，为社会服务，为政府服务，为百姓服务；与主管机关做好沟通协调；不断拓展业务领域，在激烈竞争中树立危机意识、超前意识。

新时期，新东西层出不穷，如果再按照老套路、旧模式干，有可能会落伍掉队。怎样培养创新意识和学习精神，努力打造成学习型、研究型、服务型、创新型、有凝聚力、感召力的团队，需要全行业开动脑筋，多想办法，多出主意，从而集思广益。

来稿可以是调查报告，可以是围绕某一话题的业务文章，可以是法律政策的学习体会，可以是就某一热点难点的探讨等。

截稿日期为2023年5月10日。来稿请注明“土地日征文”字样，并注明作者信息资料，包括姓名、单位全称、职务职称、联系方式等，作者如果是土地估价师或不动产登记代理人，请注明资格证号。联系电话：010-66561589；联系人：孙国瑞。

来稿请发至邮箱：635009585@qq.com或sgr@creva.sina.net。

《中国不动产登记与估价》

2023年4月11日

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