

目 录

2018年第3期(总第52期)

CONTENTS

■ 政策法规

江苏省自然资源厅关于进一步降低企业发展成本服务保障实体经济高质量发展的指导意见

..... 1

自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定

..... 5

■ 行业动态

关于城镇低效用地再开发工作推进情况的通报

..... 11

■ 协会动态

2018年下半年土地估价师、土地登记代理人技术培训班顺利结束

..... 20

省协会召开组织会籍委员会工作会议

..... 21

省协会召开教育学术委员会工作会议

..... 22

省协会召开技术审裁委员会工作会议

..... 23

内部资料 免费交流

征稿启事

■ 信息公示

2018 年江苏省土地估价师与土地登记代理人技术培训(一)	
(编号:C54-J)参加人员学时认定表(共 230 人)	
.....	24
2018 年江苏省土地估价师与土地登记代理人技术培训(二)	
(编号:C55-J)参加人员学时认定表(共 218 人)	
.....	28

■ 学术交流

近年来我国土地估价研究重点进展评述及未来展望

南京师范大学 地理科学学院 朱新帅 王博宇

江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司 黄 羽

..... 32

盘活存量土地 改革税费征收

——基于乡村振兴视角构建城乡统一的建设用地市场思考

江苏苏地仁合土地房地产资产评估测绘造价咨询有限公司 汪 英

江苏省新沂市国土资源局 胡传景

..... 38

《江苏土地估价与不动产登记通讯》刊物是江苏省土地估价与不动产登记代理协会内部交流刊物,以了解会员机构及行业动态、解读新政新规、公布协会信息、提供学术交流与探讨的内部资料。现设有“政策解读”、“行业动态”、“要闻播报”、“学术探讨”、“协会公告”、“机构风采”等版块。

《江苏土地估价与不动产登记通讯》系内部资料,免费交流,属于季刊,于每季度末出版。刊物资料赠送省国土资源厅及有关行政主管部门、各市县国土资源局和各会员单位等,受众面较为广泛。竭诚欢迎省内外土地估价与不动产登记代理机构、行业从业人员以及关心土地估价与不动产登记行业的人士投稿。

1、稿件内容需结合上述主要版块,包含土地估价技术交流、土地估价课题研究、不动产登记研究、行业机构发展管理经验等方面。

2、投稿形式为 Word 子文档,作品需要注明作者姓名、所在机构名称、联系方式、邮箱等,以便联系。

3、文章引用他人观点及文献需要注明参考文献,切勿抄袭,文章一经录用,编辑部有权对稿件内容进行审核、修改。本稿不予录用的,概不退稿。

投稿邮箱:jstdgj@163.com

联系电话:025-86599748

地 址:南京市建邺区水西门大街 58 号

建邺大厦 603 室

准印证号:S(2018)00000165

《江苏土地估价与不动产登记通讯》

编辑部

江苏省自然资源厅关于进一步降低企业发展成本服务保障实体经济高质量发展的指导意见

苏自然资发〔2018〕1号

各市、县(市、区)自然资源主管部门:

为深入贯彻省委、省政府着力振兴实体经济的决策部署,落实省政府《关于进一步降低企业负担促进实体经济高质量发展若干政策措施的通知》(苏政发〔2018〕136号)精神,以更高的政治站位、更实的行动举措、更强的责任担当、更优的标准要求,全力保障我省高质量发展走在前列,现就进一步降低企业发展成本,优化用地、用矿、用海服务,促进实体经济高质量发展提出以下意见。

一、加大各类用地用矿用海规划保障力度

编制全省国土空间规划,统筹引领国土规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态环境保护规划等各类空间规划,统一规划国土空间布局,引导用地单位合理确定建设项目选址,为经济发展提供良好的用地、用矿、用海条件。充分发挥规划的空间布局引领作用,统筹使用新增和存量土地、矿产、海域等资源,精准保障先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业等产业项目用地、用矿、用海。建设项目确需占用与允许建设区相连的非永久基本农田、非生态保护红线范围内的其他土地且项目用地所在区域规划主导用途为城镇村建设用地,并以批次形式报批时用地

面积在规定范围内的,可以按照符合土地利用总体规划办理;建设项目确需填海的,按照国务院《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24号)规定办理。

促进现代农业和农村产业融合发展,鼓励有条件的地区开展村土地利用规划编制和实施工作,规划经县级人民政府审查同意后实施,并按照规定及时做好与乡(镇)土地利用总体规划衔接与报备工作。村土地利用规划优先安排农村基础设施和公共服务用地,并以乡(镇)为单位,可预留不超过5%的规划建设用地规模,在不涉及永久基本农田的情况下用于零星分散的单独选址农业设施、乡村旅游设施等建设。

二、确保重点急需项目开工建设

落实投资领域“放管服”改革,按照“重保优供、分级保障”的要求,加强沟通协调,强化督促调度,切实压减审批前评价评估环节和审批时间,加快推进省、市级重点和急需建设项目城乡规划选址、用地、用海等方面前期工作,加大征地推进力度,确保尽快落地,推动项目尽早开工建设。优先和精准保障省重点项目建设,对列入省重大项目投资计划的高质量

项目，省留用地计划支持比例在原有基础上增加10%。符合支持和保障重大产业项目用地计划办法规定的省重大产业项目，优先安排土地利用年度计划，允许提前预借省级用地计划。

国家重点建设项目且用地需国务院批准的、控制工期的单体工程和因工期紧或者受季节影响急需动工建设的其他工程，可由设区市人民政府向省自然资源厅申请转报自然资源部批准先行用地；省以上重点建设项目且用地需省人民政府批准的、相应急需动工建设的工程，可由设区市人民政府向省自然资源厅申请办理先行用地；优先报批列入省重大项目投资计划的非填海类项目用地。进一步完善省域内易地补充耕地方式。对于符合条件的省级重点项目，且在设区市域范围内难以实现耕地占补平衡的，可申请省级有偿调剂补充耕地指标。

三、实行有保有控的产业用地政策

省追加的新增城乡建设用地和用地计划年度考核后收回的计划，优先保障战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业和生态修复等项目用地需求；产业项目较多、投资总额和投入产出强度超出全省平均水平50%的地区，可根据实际向省自然资源厅申请新增建设用地计划支持；纳入省相关“十三五”规划的制造业项目享受省重点项目同等待遇。

鼓励大中型规上企业自建自用四层及以上配工业电梯的高标准厂房；鼓励小微企业、初创型企业租用高标准厂房。允许高标准厂房在不改变功能和土地用途的前提下，按幢、层等固定界限为基本单元分割登记、转让。支持大型骨干企业开办非营利性职业院校（含技工院校），相关用地允许参照公办学校同等用地政策，可按划拨等方式供地。

四、积极推行差别化的地价政策

根据市场运行状况，完善以基准地价、区段地价和标定地价为核心的建设用地价格成果分类体系和更新机制，编制科研研发类用地基准地价，建立工业用地和商办用地合理地价调节机制。列入新型电力（新能源）装备、工程机械、物联网、前沿新材料、生物医药和新型医疗器械、高端纺织、集成电路、海工装备和高技术船舶、高端装备、节能环保、核心信息技术、汽车及零部件、新型显示等省级13个先进制造业集群名单和省级优先发展产业目录及高标准厂房用地、且用地集约达到国家和省标准的，在确定土地出让底价时，可按不低于所在地土地等别相对应的工业用地最低价标准的70%，且不低于实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取相关费用之和的原则执行。

符合节约集约用地要求、属于战略性新兴产业、高端制造业、现代服务业等国家和省鼓励发展的产业项目，可根据产业性质、准入评价分类结果实行差别化的出让起始价政策；鼓励产业层次高、发展潜力大的产业企业、科研研发企业和金融企业在江苏省设立总部型机构，促进总部企业集聚发展，在市场评估价基础上按照办公自持比例设定修正系数确定出让起始价；其他科研研发类用地可按照不低于工业用地出让最低价标准120%确定出让起始价。开发利用地下空间的，结建地下空间建筑面积可不计容，不收取相应地下空间土地出让金；单建地下空间可按建设用地使用权所在区域区段基准地价、成交楼面地价、土地使用权评估价等作为基础，按照不低于50%的比例确定负一层地价，负二层再减半，负三层以下可不收取土地出让金。

五、深化工业用地供应方式改革

降低企业用地取得成本，助推产业转型升级和

企业提质增效,充分运用工业企业用地调查成果,建立符合企业发展规律、产业生命周期和产业发展方向的工业用地供应制度,积极推行工业用地采用长期租赁、先租后让、租让结合和弹性出让等供应方式;以先租后让方式取得且投入产出水平等达到约定条件的工业用地,可采用协议出让方式将租赁用地转为出让用地。为降低企业一次性缴付土地出让金总额,新增产业项目类工业用地出让年限一般可不超过30年。以上述方式取得的工业用地,在国有建设用地使用权有偿使用合同约定的使用期限内,土地使用者可经有关部门批准,建造永久建(构)筑物。在办理工业项目核准、城市规划许可、建设许可、贷款抵押等手续时,土地租赁合同与土地出让合同具有同等效用。

在符合国家和省地价评估技术要求的基础上,工业用地租让结合、先租后让、弹性出让的出让价格按照折算后不低于出让时国家规定的工业用地出让最低价标准的原则确定;工业用地租让结合、先租后让、弹性出让的出让起始价格,依照基准地价对应的最高使用期限进行年期修正;长期租赁、租让结合、先租后让的租金标准、调整方式和缴付办法依据工业用地基准地价和市场情况确定并向社会公开,租金标准原则上每3年调整1次。根据土地规模、土地估价结果、土地市场情况等,可适当下调工业用地出让竞买保证金。土地竞得人在首次缴纳不低于出让价款50%的前提下,经当地土地出让协调决策机构集体认定,合理确定工业用地出让金缴纳期限,分期缴纳土地出让价款,余款可按合同约定在一年内缴清。

六、多措并举盘活利用存量建设用地

鼓励对现有工业用地追加投资、转型改造,合理

利用地上地下空间。对符合相关规划、不改变用途的现有工业用地,通过厂房加层、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用率和增加容积率的,不再增收土地价款;对纳入城镇低效用地再开发规划范围的建设用地,在符合相关规划的前提下变更土地用途(非商品住宅)的,经有供地权的人民政府批准,可采取协议方式供地;再开发后确需分割转让的,经批准后可按幢或层作为最小分割单元转让,分割转让的建筑面积不超过再开发建设项目总建筑面积的30%,相关要求在土地有偿使用合同中约定;对未取得合法用地手续但符合相关规划、可以纳入低效用地再开发规划范围的,按照省政府促进低效产业用地再开发的相关规定,规范处理历史遗留问题。

推进闲置土地开发利用,非企业原因造成的闲置工业用地,鼓励通过土地二级市场,按规定依法转让、合作开发等方式盘活利用;政府和政府相关部门依照规划改变用途的,经市、县人民政府批准后,按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续。通过盘活存量建设用地用于工业项目建设的,年度计划分配时按规定奖励新增建设用地计划。抓紧推进全省围填海现状调查工作,形成围填海历史遗留问题清单,研究制订解决计划和方案,为盘活存量用地、用海提供依据。

七、有效提升矿产资源合理利用水平

进一步拓宽建筑石料资源供给,鼓励现有建材矿山充分合理利用资源,加强废石、矸石和尾矿资源的综合利用,对利用“三废”资源的免收矿产资源出让收益。鼓励矿山企业采用先进适用的开采加工技术,加大扶持力度,促进矿业绿色发展、和谐发展。鼓励符合条件的地区新设立建筑砂石矿业权,进一步规范简化出让办理流程,缩短办理时限。强化建筑石

料矿山集中区建设模式，鼓励建设节约集约型建筑石料矿山。对超过一定额度的探矿权出让收益采取首期征收 20%的征收办法，减少企业风险成本。

八、设立不动产登记绿色通道

在不动产登记中心设立实体经济企业绿色通道，开展容缺受理、专人协办、质量回访等服务。推动实现不动产登记进一步提速，年底前实现实体经济企业不动产登记 3 个工作日办结。建立金融机构、实体经济企业共性材料备案制，避免重复提交材料。推动商业银行等金融机构增设不动产抵押登记银行代办点，方便企业申请贷款时同步办理不动产抵押登记业务，降低企业融资成本。

对小微企业（含个体工商户）申请不动产登记的，免收不动产登记费。同一宗土地上多个抵押物办理一笔贷款申请办理抵押权登记的，按一件收取不动产登记费。不动产申请办理转移、变更、抵押登记

时，对不动产界址、房屋面积、结构未发生变化的情况，房产交易机构、不动产登记机构审核通过的原有测绘成果应继续沿用，不得要求权利人另行提交权籍调查成果，不得要求权利人缴纳测绘费等额外费用。

进一步降低企业发展成本，服务保障实体经济高质量发展是推进供给侧结构性改革、巩固经济稳中向好态势、促进就业和提升长期综合竞争力的重要举措。各地自然资源主管部门要清理和停止实施不相符的相关政策措施，结合本地实际制定相关实施细则，按照职责分工抓好贯彻落实，强化分类指导，层层压实责任，加强沟通协调，形成工作合力，确保各项政策及时落地生效。

江苏省自然资源厅

2018 年 11 月 5 日



自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定

第一条 根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、《深化党和国家机构改革方案》和第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》，制定本规定。

第二条 自然资源部是国务院组成部门，为正部级，对外保留国家海洋局牌子。

第三条 自然资源部贯彻落实党中央关于自然资源工作的方针政策和决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对自然资源工作的集中统一领导。主要职责是：

(一)履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责。拟订自然资源和国土空间规划及测绘、极地、深海等法律法规草案，制定部门规章并监督检查执行情况。

(二)负责自然资源调查监测评价。制定自然资源调查监测评价的指标体系和统计标准，建立统一规范的自然资源调查监测评价制度。实施自然资源基础调查、专项调查和监测。负责自然资源调查监测评价成果的监督管理和信息发布。指导地方自然资源调查监测评价工作。

(三)负责自然资源统一确权登记工作。制定各类自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不

动产测绘、争议调处、成果应用的制度、标准、规范。建立健全全国自然资源和不动产登记信息管理基础平台。负责自然资源和不动产登记资料收集、整理、共享、汇交管理等。指导监督全国自然资源和不动产确权登记工作。

(四)负责自然资源资产有偿使用工作。建立全民所有自然资源资产统计制度，负责全民所有自然资源资产核算。编制全民所有自然资源资产负债表，拟订考核标准。制定全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资和土地储备政策，合理配置全民所有自然资源资产。负责自然资源资产评估管理，依法收缴相关资产收益。

(五)负责自然资源的合理开发利用。组织拟订自然资源发展规划和战略，制定自然资源开发利用标准并组织实施，建立政府公示自然资源价格体系，组织开展自然资源分等定级价格评估，开展自然资源利用评价考核，指导节约集约利用。负责自然资源市场监管。组织研究自然资源管理涉及宏观调控、区域协调和城乡统筹的政策措施。

(六)负责建立空间规划体系并监督实施。推进主体功能区战略和制度，组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划。开展国土空间开发适宜性评价，建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇

开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。建立健全国土空间用途管制制度，研究拟订城乡规划政策并监督实施。组织拟订并实施土地、海洋等自然资源年度利用计划。负责土地、海域、海岛等国土空间用途转用工作。负责土地征收征用管理。

(七)负责统筹国土空间生态修复。牵头组织编制国土空间生态修复规划并实施有关生态修复重大工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作。牵头建立和实施生态保护补偿制度，制定合理利用社会资金进行生态修复的政策措施，提出重大备选项目。

(八)负责组织实施最严格的耕地保护制度。牵头拟订并实施耕地保护政策，负责耕地数量、质量、生态保护。组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护。完善耕地占补平衡制度，监督占用耕地补偿制度执行情况。

(九)负责管理地质勘查行业和全国地质工作。编制地质勘查规划并监督检查执行情况。管理中央级地质勘查项目。组织实施国家重大地质矿产勘查专项。负责地质灾害预防和治理，监督管理地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题。负责古生物化石的监督管理。

(十)负责落实综合防灾减灾规划相关要求，组织编制地质灾害防治规划和防护标准并指导实施。组织指导协调和监督地质灾害调查评价及隐患的普查、详查、排查。指导开展群测群防、专业监测和预报预警等工作，指导开展地质灾害工程治理工作。承担地质灾害应急救援的技术支撑工作。

(十一)负责矿产资源管理工作。负责矿产资源

储量管理及压覆矿产资源审批。负责矿业权管理。会同有关部门承担保护性开采的特定矿种、优势矿产的调控及相关管理工作。监督指导矿产资源合理利用和保护。

(十二)负责监督实施海洋战略规划和发展海洋经济。研究提出海洋强国建设重大战略建议。组织制定海洋发展、深海、极地等战略并监督实施。会同有关部门拟订海洋经济发展、海岸带综合保护利用等规划和政策并监督实施。负责海洋经济运行监测评估工作。

(十三)负责海洋开发利用和保护的监督管理工作。负责海域使用和海岛保护利用管理。制定海域海岛保护利用规划并监督实施。负责无居民海岛、海域、海底地形地名管理工作，制定领海基点等特殊用途海岛保护管理办法并监督实施。负责海洋观测预报、预警监测和减灾工作，参与重大海洋灾害应急处置。

(十四)负责测绘地理信息管理工作。负责基础测绘和测绘行业管理。负责测绘资质资格与信用管理，监督管理国家地理信息安全和市场秩序。负责地理信息公共服务管理。负责测量标志保护。

(十五)推动自然资源领域科技发展。制定并实施自然资源领域科技创新发展和人才培养战略、规划和计划。组织制定技术标准、规程规范并监督实施。组织实施重大科技工程及创新能力建设，推进自然资源信息化和信息资料的公共服务。

(十六)开展自然资源国际合作。组织开展自然资源领域对外交流合作，组织履行有关国际公约、条约和协定。配合开展维护国家海洋权益工作，参与相关谈判与磋商。负责极地、公海和国际海底相关事务。

(十七)根据中央授权,对地方政府落实党中央、国务院关于自然资源和国土空间规划的重大方针政策、决策部署及法律法规执行情况进行督察。查处自然资源开发利用和国土空间规划及测绘重大违法案件。指导地方有关行政执法工作。

(十八)管理国家林业和草原局。

(十九)管理中国地质调查局。

(二十)完成党中央、国务院交办的其他任务。

(二十一)职能转变。自然资源部要落实中央关于统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的要求,强化顶层设计,发挥国土空间规划的管控作用,为保护和合理开发利用自然资源提供科学指引。进一步加强自然资源的保护和合理开发利用,建立健全源头保护和全过程修复治理相结合的工作机制,实现整体保护、系统修复、综合治理。创新激励约束并举的制度措施,推进自然资源节约集约利用。进一步精简下放有关行政审批事项、强化监管力度,充分发挥市场对资源配置的决定性作用,更好发挥政府作用,强化自然资源管理规则、标准、制度的约束性作用,推进自然资源确权登记和评估的便民高效。

第四条 自然资源部设下列内设机构:

(一)办公厅。负责机关日常运转工作。承担信息、安全保密、信访、新闻宣传、政务公开工作,监督管理部政务大厅。承担机关财务、资产管理等工作。

(二)综合司。承担组织编制自然资源发展战略、中长期规划和年度计划工作。开展重大问题调查研究,负责起草部重要文件文稿,协调自然资源领域综合改革有关工作。承担自然资源领域军民融合深度发展工作。承担综合统计和部内专业统计归口管理。

(三)法规司。承担有关法律法规草案和规章起

草工作。承担有关规范性文件合法性审查和清理工作。组织开展法治宣传教育。承担行政复议、行政应诉有关工作。

(四)自然资源调查监测司。拟订自然资源调查监测评价的指标体系和统计标准,建立自然资源定期调查监测评价制度。定期组织实施全国性自然资源基础调查、变更调查、动态监测和分析评价。开展水、森林、草原、湿地资源和地理国情等专项调查监测评价工作。承担自然资源调查监测评价成果的汇交、管理、维护、发布、共享和利用监督。

(五)自然资源确权登记局。拟订各类自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不动产测绘、争议调处、成果应用的制度、标准、规范。承担指导监督全国自然资源和不动产确权登记工作。建立健全全国自然资源和不动产登记信息管理基础平台,管理登记资料。负责国务院确定的重点国有林区、国务院批准项目用海用岛、中央和国家机关不动产权登记发证等专项登记工作。

(六)自然资源所有者权益司。拟订全民所有自然资源资产管理和政策,建立全民所有自然资源资产统计制度,承担自然资源资产价值评估和资产核算



工作。编制全民所有自然资源资产负债表,拟订相关考核标准。拟订全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资和土地储备政策。承担报国务院审批的改制企业的国有土地资产处置。

(七)自然资源开发利用司。拟订自然资源资产有偿使用制度并监督实施,建立自然资源市场交易规则和交易平台,组织开展自然资源市场调控。负责自然资源市场监督管理和动态监测,建立自然资源市场信用体系。建立政府公示自然资源价格体系,组织开展自然资源分等定级价格评估。拟订自然资源开发利用标准,开展评价考核,指导节约集约利用。

(八)国土空间规划局。拟订国土空间规划相关政策,承担建立空间规划体系工作并监督实施。组织编制全国国土空间规划和相关专项规划并监督实施。承担报国务院审批的地方国土空间规划的审核、报批工作,指导和审核涉及国土空间开发利用的国家重大专项规划。开展国土空间开发适宜性评价,建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。

(九)国土空间用途管制司。拟订国土空间用途管制制度规范和技术标准。提出土地、海洋年度利用计划并组织实施。组织拟订耕地、林地、草地、湿地、海域、海岛等国土空间用途转用政策,指导建设项

用地预审工作。承担报国务院审批的各类土地用途转用的审核、报批工作。拟订开展城乡规划管理等用途管制政策并监督实施。

(十)国土空间生态修复司。承担国土空间生态修复政策研究工作,拟订国土空间生态修复规划。承担国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸带和海岛修复等工作。承担生态保护补偿相关工作。指导地方国土空间生态修复工作。

(十一)耕地保护监督司。拟订并实施耕地保护政策,组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护,负责永久基本农田划定、占用和补划的监督管理。承担耕地占补平衡管理工作。承担土地征收征用管理工作。负责耕地保护政策与林地、草地、湿地等土地资源保护政策的衔接。

(十二)地质勘查管理司。管理地质勘查行业和全国地质工作,编制地质勘查规划并监督检查执行情况。管理中央级地质勘查项目,组织实施国家重大地质矿产勘查专项。承担地质灾害的预防和治理工作,监督管理地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题。

(十三)矿业权管理司。拟订矿业权管理政策并组织实施,管理石油天然气等重要能源和金属、非金属矿产资源矿业权的出让及审批登记。统计分析并指导全国探矿权、采矿权审批登记,调处重大权属纠纷。承担保护性开采的特定矿种、优势矿产的开采总量控制及相关管理工作。

(十四)矿产资源保护监督司。拟订矿产资源战略、政策和规划并组织实施,监督指导矿产资源合理利用和保护。承担矿产资源储量评审、备案、登记、统计和信息发布及压覆矿产资源审批管理、矿产地战





略储备工作。实施矿山储量动态管理,建立矿产资源安全监测预警体系。监督地质资料汇交、保管和利用,监督管理古生物化石。

(十五)海洋战略规划与经济司。拟订海洋发展、深海、极地等海洋强国建设重大战略并监督实施。拟订海洋经济发展、海岸带综合保护利用、海域海岛保护利用、海洋军民融合发展等规划并监督实施。承担推动海水淡化与综合利用、海洋可再生能源等海洋新兴产业发展工作。开展海洋经济运行综合监测、统计核算、调查评估、信息发布工作。

(十六)海域海岛管理司。拟订海域使用和海岛保护利用政策与技术规范,监督管理海域海岛开发利用活动。组织开展海域海岛监视监测和评估,管理无居民海岛、海域、海底地形地名及海底电缆管道铺设。承担报国务院审批的用海、用岛的审核、报批工作。组织拟订领海基点等特殊用途海岛保护管理政策并监督实施。

(十七)海洋预警监测司。拟订海洋观测预报和海洋科学调查政策和制度并监督实施。开展海洋生态预警监测、灾害预防、风险评估和隐患排查治理,发布警报和公报。建设和管理国家全球海洋立体观测网,组织开展海洋科学调查与勘测。参与重大海洋

灾害应急处置。

(十八)国土测绘司。拟订全国基础测绘规划、计划并监督实施。组织实施国家基础测绘和全球地理信息资源建设等重大项目。建立和管理国家测绘基准、测绘系统。监督管理民用测绘航空摄影与卫星遥感。拟订测绘行业管理政策,监督管理测绘活动、质量,管理测绘资质资格,审批外国组织、个人来华测绘。

(十九)地理信息管理司。拟订国家地理信息安全保密政策并监督实施。负责地理信息成果管理和测量标志保护,审核国家重要地理信息数据。负责地图管理,审查向社会公开的地图,监督互联网地图服务,开展国家版图意识宣传教育,协同拟订界线标准样图。提供地理信息应急保障,指导监督地理信息公共服务。

(二十)国家自然资源总督察办公室。完善国家自然资源督察制度,拟订自然资源督察相关政策和工作规则等。指导和监督检查派驻督察局工作,协调重大及跨督察区域的督察工作。根据授权,承担对自然资源和国土空间规划等法律法规执行情况的监督检查工作。

(二十一)执法局。拟订自然资源违法案件查处

的法规草案、规章和规范性文件并指导实施。查处重大国土空间规划和自然资源违法案件，指导协调全国违法案件调查处理工作，协调解决跨区域违法案件查处。指导地方自然资源执法机构和队伍建设，组织自然资源执法系统人员的业务培训。

(二十二)科技发展司。拟订自然资源领域科技发展战略、规划和计划。拟订有关技术标准、规程规范，组织实施重大科技工程、项目及能力建设。承担科技成果和信息化管理工作，开展卫星遥感等高新技术体系建设，加强海洋科技能力建设。

(二十三)国际合作司(海洋权益司)。拟订自然资源领域国际合作战略、计划并组织实施。承担双多边对外交流合作和国际公约、条约及协定履约工作，指导涉外、援外项目实施。负责外事管理工作，开展相关海洋权益维护工作，参与资源勘探开发争议、岛屿争端、海域划界等谈判与磋商。指导极地、公海和国际海底相关事务。承担自然资源领域涉外行政许可审批事项。

(二十四)财务与资金运用司。承担自然资源专项收入征管和专项资金、基金的管理工作。拟订有关财务、资产管理的规章，负责机关和所属单位财务及国有资产监管，负责部门预决算、政府采购、国库集中支付、内部审计工作。管理基本建设及重大专项投资、重大装备。承担财政和社会资金的结构优化和监测工作，拟订合理利用社会资金的政策措施，提出重大备选项目。

(二十五)人事司。承担机关、派出机构和直属单位的人事管理、机构编制、劳动工资和教育培训工作，指导自然资源人才队伍建设等工作。

机关党委。负责机关和在京直属单位的党群工作。

离退休干部局。负责离退休干部工作。

第五条 自然资源部机关行政编制 691 名（含两委人员编制 10 名、援派机动编制 2 名、离退休干部工作人员编制 50 名）。设部长 1 名(兼任国家自然资源总督察)，副部长 4 名(其中 1 名副部长兼任国家自然资源副总督察)，专职国家自然资源副总督察(副部长级)1 名，司局级领导职数 109 名(含总规划师 2 名、总工程师 2 名、机关党委专职副书记 1 名、离退休干部局领导职数 3 名)。

第六条 自然资源部设下列派出机构：

(一)根据中央授权，自然资源部向地方派驻国家自然资源督察北京局、沈阳局、上海局、南京局、济南局、广州局、武汉局、成都局、西安局，承担对所辖区域的自然资源督察工作。9 个督察局行政编制 336 名，司局级领导职数 64 名(9 个督察局按 1 正 2 副配备，对应的 37 个被督察单位各配备督察专员 1 名)。

(二)陕西测绘地理信息局、黑龙江测绘地理信息局、四川测绘地理信息局、海南测绘地理信息局实行由自然资源部与所在地省政府双重领导以自然资源部为主的管理体制，具体机构编制事项另行规定。

(三)自然资源部在北海、东海、南海 3 个海区分别设立派出机构，具体职责和机构编制事项另行规定。

第七条 自然资源部所属事业单位的设置、职责和编制事项另行规定。

第八条 本规定由中央机构编制委员会办公室负责解释，其调整由中央机构编制委员会办公室按规定程序办理。

第九条 本规定自 2018 年 8 月 1 日起施行。

(转自：自然资源部网站)

关于城镇低效用地再开发工作 推进情况的通报

党中央国务院高度重视城镇低效用地再开发工作。2016年11月,经中央同意,原国土资源部印发《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》(国土资发〔2016〕147号,以下简称“147号文件”),提出了一系列盘活城镇低效用地的激励政策以及相关工作要求。根据《城镇低效用地再开发工作推进方案(2017—2018年)》(国土资厅函〔2017〕1172号)的部署,2017年9月—11月和2018年上半年,部先后组织对浙江杭州、宁波,江苏常州、无锡,广东广州、深圳、佛山,湖北武汉等8个城市城镇低效用地再开发工作进行了专项调研,对内蒙古、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、江西、湖北、四川、陕西等10个省份开展了同口径函调。同时,通过调查统计、典型分析、座谈研讨等方式,掌握了各地城镇低效用地再开发的总体情况、主要成效和存在问题,梳理汇总了一批典型案例。现将有关情况通报如下。

一、工作推进情况及主要成效

(一)基本情况。各地认真贯彻落实147号文件精神,紧密结合实际,研究出台配套政策,建立健全工作机制,大力推进城镇低效用地再开发,取得了阶段性成效。截至2017年底,上海、江苏、浙江、湖北、辽宁、陕西、广东等7省(市)[注:因统计数据质量原因,调研重点汇总统计了数据较为完整的7个省份

的相关数据。]已全面启动城镇低效用地再开发工作。7省(市)共认定城镇低效用地面积41.33万公顷(约620万亩),已完成改造再开发项目1.48万个、面积4.61万公顷(约69万亩),约占认定总面积的11%。已完成项目主要集中在开展工作较早的广东、江苏、浙江3省。其中,广东完成改造面积2.12万公顷(约32万亩),占本省认定面积的8%;浙江完成改造面积1.74万公顷(约26万亩),占本省认定面积的23%;江苏完成改造面积0.48万公顷(约7万亩),占本省认定面积的23%。从改造地类情况看,主要是工矿仓储和住宅用地。各地已完成改造项目地类中,广东的工矿仓储占51%,住宅占23%;浙江的工矿仓储占53%,住宅占16.7%;江苏的工矿仓储占74.9%,住宅占14.3%,低效工业用地盘活潜力巨大。

(二)主要成效。城镇低效用地再开发工作的推进,有力推动了高质量发展和新型城镇化建设。具体体现在:一是土地利用效率显著提高,促进了节约集约用地。广东通过低效用地再开发项目实现节地面积1万公顷(15万亩),浙江存量建设用地供应比例持续提高,从2014年的32.3%提高到2016年的37.2%,该省已完成再开发的地块中,工矿仓储用地的平均容积率从0.78提高到1.71,投资强度从101

万元/亩提高到 257 万元/亩，亩均产出从 86 万元提高到 275 万元，亩均税收从 12 万元提高到 46 万元。二是工业用地比例降低，优化了土地利用结构和城镇空间布局。上海在一些工业厂房再开发项目中，通过减少工业用地，增加公共开放空间，将绿地率提高到 30%；辽宁辽阳市利用停产企业用地，实施“退二进三”改造开发，增加了公共服务功能。三是带动了投资和消费增长，经济发展动力进一步增强。江苏通过各种渠道筹集资金约 2023.8 亿元。越来越多的社会资本、民间资本踊跃参与，逐渐成为了城镇低效用地再开发的主力军。四是促进了经济结构调整，推动了产业改造升级。广东已改造项目中，属于产业结构调整项目共 3246 个，占改造项目总数的六成，其中，属于淘汰、转移“两高一资”项目 496 个，引进现代服务业和高新技术产业项目 442 个。浙江通过再开发工作推动淘汰落后产能企业 9000 多家，整治和淘汰“低小散”企业 8.5 万多家，处置僵尸企业 882 家。五是改善了居民生活环境，促进了宜居城乡建设。广东已完成的改造项目中，建设城市基础设施和公益事业项目 1201 个，新增公共绿地 597.35 公顷(8960.27 亩)；保护与修缮传统人文历史建筑 777.06 万平方米；建设各类保障性住房共计 4.55 万套。浙江瓯海区牛山片棚户区通过改造，曾经“低小散、脏乱差”的小区蜕变成山水兼备、环境优美、配套齐全的美丽新家园。

二、主要做法

(一)扎实做好前期工作，夯实再开发基础。一是合理界定改造开发范围。各地均对城镇低效用地的内涵进行了界定。广东明确低效用地主要包括市区“退二进三”产业用地；城乡规划确定不再作为工业用途的厂房(厂区)用地；国家产业政策规定的禁止

类、淘汰类产业的原厂房用地；不符合安全生产和环保要求的厂房用地；布局散乱、条件落后、规划确定改造的城镇和村庄等。二是积极开展调查摸底和上图入库工作。广东在全省范围内进行了“三旧”改造地块上图入库工作，要求各地按照要求合理确定改造范围，将可实施改造的地块标图入库，作为享受“三旧”改造优惠政策的基本前提。浙江组织各地开展城镇低效用地及再开发潜力调查，查清了城镇低效用地的结构、数量、分布。江苏、上海也分别建立了全省工业企业用地调查成果数据库、历史遗留用地数据库等。三是科学编制实施专项规划。各地普遍组织编制了城镇低效用地再开发专项规划，明确了改造利用的目标任务、性质用途、规模布局、时序安排和保障措施，并做好与控制性详细规划的协调衔接，统筹城市功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史人文传承，确保再开发工作顺利推进。在专项基础上，按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，进一步制定了年度实施方案，落实改造项目。

(二)完善激励政策体系，提高再开发积极性。一是创新改造模式，充分调动市场主体积极性。浙江通过完善土地增值收益分配机制，对收回、收购存量建设用地用于再开发的，在依法补偿的基础上给予原土地权利人一定奖励；同时推出差别化城镇土地使用税征管机制，实行分类分档的城镇土地使用税减免政策。上海针对土地收储模式下，原土地权利人积极性不高的问题，允许原土地权利人以单一主体或联合开发体形式，采取存量补地价的方式自行开发，并规定对于被收储后公开出让的工业用地，原土地权利人可以分享一定比例的增值收益。福建泉州实行土地使用权与经营权“两权”分离机制，如“源和 1916”创意产业园，从原土地使用权人手中租赁厂房



进行改造后重新出租,实现土地使用权与经营权“两权”分离和利益共享。二是完善考核激励机制,充分调动地方政府的积极性。广东将“三旧”改造工作作为地级人民政府耕地保护责任目标履行情况考核的重要内容。浙江建立新增建设用地计划指标分配与存量建设用地盘活挂钩机制,根据各市县上一年度盘活存量建设用地规模,按照存量与增量3:1比例核定新增建设用地计划指标额度,激励地方积极盘活存量建设用地。

(三)坚持因势利导,形成多种开发模式。在再开发实施主体上,各地结合地方实际,积极探索了政府收储改造、原国有土地使用权人自行改造、原集体经济组织自行开发、新引入市场主体改造开发、政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发等多元化模式。广东以原国有土地使用权人自行改造为主,占34%,新引入市场主体改造开发占28%,原集体经济组织自行开发占22%,政府收储改造开发占10%,政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发占6%。浙江以新引入市场主体改造开发为主,占39%,政府收储改造开发占31%,原国有土地使用权人自行改造开发占23%,原集体经济组织自行开发占5%,政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发

占2%。江苏以政府收储改造开发为主,占52%,原国有土地使用权人自行改造开发和新引入市场主体改造开发各占23%,原集体经济组织开发、政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发各占1%。湖北以政府收储改造开发为主,占70%,原集体经济组织自行开发占22%,新引入市场主体改造开发占7%,原国有土地使用权人自行改造开发占1%。

(四)坚持公平公正公开,土地供应以招拍挂为主。各地城镇低效用地再开发土地供应有划拨、招拍挂出让、协议出让、租赁等方式,其中以招拍挂出让方式为主。已完成改造项目中,广东招拍挂占比46%,协议占45%,划拨占4%,租赁等其他方式占5%。浙江招拍挂占49%,划拨占31%,协议占15%,租赁等其他方式占5%。江苏招拍挂占59%,划拨占8%,协议占21%,租赁等其他方式占12%。湖北招拍挂为主占78%,划拨占9.6%,协议占12.4%。

(五)注重建章立制,力争形成长效机制。各地在推进工作过程中,注重总结经验、建章立制。截至2017年底,7省(市)共制定出台相关政策文件220份,涵盖法规、政策、技术标准以及具体操作细则等多个层次,初步形成了较为完善的政策体系。如上海制定了《城市更新实施办法》;南京市印发了《关于推进城镇低效用地再开发促进节约集约用地的实施试点意见》;浙江制定了城镇低效用地再开发《调查要点》《专项规划编制要点》《数据库标准》等技术标准;江苏出台了《城镇低效用地再开发实施方案》,明确具体操作流程和要求。

三、下一步工作重点和要求

党的十九大报告明确提出“坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。”城

镇低效用地再开发是贯彻党的十九大精神，推进经济供给侧结构性改革和促进经济高质量发展的重要手段。当前，城镇低效用地再开发工作已由试点阶段转入全面推进阶段，但在工作也暴露出一些问题，如一些地方工作力度不大、规划引导不足、资金保障有待加强等，需要各地继续攻坚克难，扎实有序推进城镇低效用地再开发再上新台阶。

(一)切实加强领导协调。各地要高度重视城镇低效用地再开发的组织实施工作，建立多部门的协同工作机制，明确责任义务，形成工作合力。自然资源部门要主动作为，会同相关部门积极做好城市发展战略研究和制定、产业布局和结构调整、国土空间规划的编制和实施、房屋拆迁补偿与安置、资金筹措与运用、民主协商和社会监督等，及时研究解决低效用地再开发过程中的问题。

(二)加大工作推进力度。各地要加强调查摸底、标图建库、潜力评价等基础性工作，尽快解决再开发工作范围不清、底数不明的问题。省级自然资源部门要加快组织编制相关规划，细化各项政策措施，并加强对市县相关工作的督促检查和指导支持；市县自然资源部门要明确具体操作办法，加快推进存量土

地盘活利用。

(三)加强规划统筹引导。各地要将城镇低效用地再开发纳入各级国土空间规划编制和管理的重要内容，明确改造开发范围，加强城镇低效用地再开发专项规划的研究与编制工作，切实发挥好规划的引领作用。要切实做好城镇低效用地再开发年度实施方案的制定工作，落实改造项目、资金安排、责任分工等。

(四)探索完善激励机制。各地在城镇低效用地再开发利用工作中要注重调动市场各方积极性，妥善处理历史遗留用地问题，创新土地供应方式、土地增值收益分配、投融资体制机制等，加大政策支持力度，研究制定细化措施，积极探索建立规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享的城镇低效用地再开发激励约束机制。

(五)做好经验提炼和总结推广。各省级自然资源主管部门要认真梳理总结地方实践经验，及时提炼可推广、可复制的改革经验。部将适时组织调研，对成效突出的地区、典型案例进行宣传推广，促进城镇低效用地再开发工作持续深入推进。



附件：

不同类型城镇低效用地再开发典型案例

类型 1:原国有土地权利人改造再开发

案例 1-1 案例名称：江苏江阴市海澜集团盘活低效用地项目。

改革举措：通过土地二级市场，以作价出资入股方式转让土地使用权，提升工业用地开发强度和效益。

基本情况：改造前，该地块系江阴市新桥针织绒有限公司用地，用地面积 1.3 公顷(19.5 亩)。该公司是一家传统的服装制造企业，近年来企业效益不断下滑，土地利用粗放，产出水平低于同行业平均水平，为摆脱发展困境，企业希望转型发展。

主要做法：为鼓励市场主体参与改造，江阴市政府推行“提高容积率不补地价、减免交易过程中的行政事业性收费”等一系列政策，引导鼓励企业在不改变用途的前提下，利用存量土地采取联营、嫁接等方式进行合资合作经营。2015 年，在政府的牵线搭桥下，海澜集团与新桥公司达成合作意向，双方共同成立新的江阴高隆服装有限公司，由海澜集团控股，新桥公司以土地作价入股，上述土地转入新公司名下进行改造。

主要成效：改造后土地用途仍为工业用地，新建设了高达 7 层的带工业电梯的高标准厂房，建筑面积由 6500 平方米增加到 38967 平方米，增加建筑面积约 32000 平方米，地块容积率由 0.5 提高到 3.0，土地开发强度和产出效益明显提高。

案例 1-2 案例名称：上海自贸区综合用地试

点地块。

改革举措：允许原分散的土地权利人共同参与，改变用途后联合开发。

基本情况：自贸区是全国改革开放的试验田，目前，上海自贸区中工业用地占比较高，新增建设用地指标极为有限，同时，土地总体开发强度不高，相当部分用地没有达到控规目标，尤其以低效工业用地为主。

主要做法：上海自贸区采取两种办法提升土地利用效率和效益。一是联合开发主体实施区域整体转型，按照“业态引领、用途引导、节约集约”原则规划布局，促进区内业态融合、功能复合，推动区域产业结构调整和转型升级。二是允许存量工业用地转型开发为综合用地，集工业、仓储、研发、商办等功能为一体，探索了土地混合使用和建筑复合利用的新模式，提高了规划土地政策服务区域产业发展的适应性和灵活性。

主要成效：一是增加了区域内的建筑面积、容积率、建筑密度，土地开发强度得以提升。二是土地利用结构更加合理，实现工业+研发+商办+展示等功能复合，并承担公共空间、公共停车等区域配套功能，满足新产业新业态落地需求，服务区域产业链上下游企业集聚，提升了自贸区创新活力。三是破解存量用地转型不畅，优化空间结构、完善区域功能。在采取土地收储单一方式实施存量盘活之外，拓展了整体转型、零星转型实施路径。允许原土地权利人



(或联合开发主体)以存量补地价方式进行转型开发,按照“业态引领、用途引导、节约集约”的原则合理规划和布局,促进区内业态融合、功能复合,提高了土地开发强度和承载力,实现功能提升、布局优化和环境改善,推动区域产业结构调整和转型升级。

案例 1-3 案例名称: 江苏常州天宁文化创意产业园项目。

改革举措: 通过向原土地使用权人租赁土地的方式,由政府组织改造再开发,坚持共建共享,构建多利益平衡的开发机制。

基本情况: 该项目前身为常州曼淇威有限公司工业厂区,厂区共有 4 栋厂房,总建筑面积 2.2 万平方米,主要用于微电机、风机、电子元器件等相关产品的生产研发。2015 年该公司搬迁至新厂区,造成原址旧厂房空置。

主要做法: 为有效利用这些旧厂房,常州市天宁区经济开发区在与原土地使用权人协商后,将该厂区土地及地上建筑整体收租,租期十年。在改造过程中,坚持“土地使用性质不变、建筑物产权不变、主建筑风格不变”的“三不变”原则,保留旧厂房、办公室的基本结构,根据新的用途,对建筑进行必要的改造、修补、装饰,扩大实际可利用建筑面积。在此基础上,建立了天宁区文化创意产业园,重点发展软件和

信息技术服务、电子商务、移动互联、动漫游戏、服务外包、设计服务、影视制作及发行、广告、文化艺术等产业。

主要成效: 通过政府租赁和利益共享,大大提高了原土地使用权人的不动产收益水平和参与改造积极性,有效提高了土地利用效益。

案例 1-4 案例名称: 江苏无锡市上汽大通项目。

改革举措: 政府引导,市场参与,通过收购重组实现产业转型升级。

基本情况: 改造前,该项目前身是无锡汽车车身有限公司,2004 年竣工投产,用地面积 41.27 公顷(619 亩),建筑面积 6.685 万平方米,由于经营不善,在投产后的三年内,企业持续亏损,濒临破产。

主要做法: 2010 年,在当地政府和开发区的牵线搭桥下,上海汽车商用车有限公司收购无锡汽车车身有限公司,通过股权转让方式将无锡汽车车身有限公司的资产转让给上海汽车商用车(后更名为上汽大通)有限公司。在项目收购重组过程中,当地政府通过增加容积率免补地价、承担债务、银行贷款贴息、免除重组所涉及的税费、设立产业发展扶持资金等方式扶持上汽大通项目。

主要成效: 改造后,上汽大通公司已跻身国内宽体轻客市场三甲行列,该地块建筑面积增加到 32 万平方米,产出水平每年都大幅提升,2017 年实现产值 80 亿元,税收 6.5 亿元。上汽大通项目不仅实现了原产业的转型升级,同时还吸引了宁波汇众、无锡安谊等一批汽车零部件配套企业落户,带动惠山区整车制造产业的快速发展。

类型 2: 鼓励产业转型升级优化用地结构

案例 2-1 案例名称: 泉州源和 1916 创意产业园。

改革举措: 通过企业租赁、改造旧厂房方式,引

入文化创意产业,实现产业优化升级,提升土地利用效率。

基本情况:源和 1916 创意产业园位于泉州市鲤城区,改造前为国营老厂区,聚集了源和堂蜜饯厂、面粉厂、麻纺厂等一批老字号工厂。由于经营机制的原因,上世纪 90 年代相继关停并转,造成土地和厂房闲置,环境卫生脏乱差。

主要做法:2010 年 5 月中侨集团(51%)、福建创新传媒有限公司(34%)、泉州筑城设计咨询中心(15%)三家以股份制形式,共同出资成立源和创意产业园运营公司,租赁老工业区 108518 平方米旧厂房进行改造。改造坚持“土地使用权利用性质不变、建筑物产权不变、主建筑风格不变”的“三不变”原则,保留旧厂房、办公室的基本结构,根据新的用途,对建筑进行必要的改造、修补、装饰,注入新的创意产业元素,打造一个新的创意产业平台,吸引以设计为主的企业入驻。

主要成效:改造后,原先没落的旧厂房获得了新的生命力,在符合规划的条件下,实现了资源再利用;根据城市发展定位,新兴业态得到发展,产业得到优化升级;原土地使用权人租金收入增加,运营公司获得满意的回报,政府也在改变规划、用途升级中得到增值收益。经过五年多的运营,目前运营公司已完成 6 万平方米旧厂房的改建,入驻企业 130 多家,2013 年实现产值 16 亿元,上缴税收 1.5 亿元。

案例 2-2 案例名称:广东深圳深业上城项目区。

改革举措:通过政府平台公司收购股权方式,收回土地使用权,推动工业转型升级。

基本情况:改造前,该项目区为赛格日立旧工业区,由深圳市赛格中彩色显示器有限公司与日本株式会社日立显示器合资经营,原赛格日立工业区

在 2007 年 7 月公司宣布全面停产,上市公司 ST 深赛格面临停牌退市的风险。

主要做法:2007 年底由国资委所属远致投资公司收购赛格日立的全部股权,通过城市更新推动赛格日立产业区转型升级。远致投资公司在完成创新产业园区发展思路规划设计的阶段性工作后,由国有专业房地产开发平台深业集团公司开展后续工作。通过拆除重建方式,将原高能耗、高污染的工业产业升级为高增值的总部经济产业,建成创业板上市及拟上市企业的运营总部,打造成一个集工作、娱乐、生活为一体的城市新地标。

主要成效:改造后,提供超过 43 万平米的产业空间和 2.5 万个就业岗位,经济效益明显提升,年税收超过 50 亿元。同时,片区的生活品质和城市面貌也显著改善。

案例 2-3 案例名称:江苏常州创意产业基地再开发项目。

改革举措:通过政府收储和改变用途,进行低效用地再开发。

基本情况:改造前,常州创意产业基地项目区地块原土地权属单位分属常州炬仁光电系统集成有限公司、常州软件园发展有限公司,项目区的建筑密度及容积率等较低,均未达到规划要求,属于低效利用地块。

主要做法:为推动地块再开发,在征得原土地使用权人同意后,由地方人民政府分别于 2009 年和 2010 年依法收购收回,纳入政府土地储备,并将土地用途改变为商业和办公用地后重新出让和开发。

主要成效:改造后,引进了一大批有影响、资源多、模式新的新型众创孵化平台,集聚了一批创业资源,培育了一批龙头企业,成为常州发展创意产业核

心集聚区,产业能级明显提升。

案例 2-4 案例名称:浙江平湖市城北片区改造项目。

改革举措:通过与原土地使用权人签订腾退协议,实现拆除重建和功能置换,优化城市产业服务功能。

基本情况:项目土地面积 44.05 公顷(660.7 亩),改造前,项目区有多家高污染、高排放的传统工业企业及部分城中村,工业企业占地较大,厂房破旧,且传统落后产业占主导,城中村脏乱差,土地利用效益低。

主要做法:为提升地区品质,当地政府采取统筹规划,分类实施的办法进行系统更新,对于集中成片的待开发地块,采用适当规模、合适尺度,重点带动,成片推进;对于零散地块,将点状分散的地块改造与周边环境整治相结合,整体提升地块环境品质。2014 年底,地块上的五个主要企业全部签订了腾退协议,城中村居民全部搬迁,土地使用权由政府收回再重新出让开发建设。

主要成效:改造后,补充完善了商贸商办节点、社区商业,培育特色商业街区,提升了商贸服务功能。同时,加快工业用地的功能置换,促进城市从生产集聚中心向服务集聚中心转变,优化了城市产业服务功能。

类型 3:收购相邻低效地块进行集中开发

案例 3-1 案例名称:江苏无锡宝通科技股份有限公司项目。

改革举措:以“边角地”协议出让,实现土地整合开发。

基本情况:无锡宝通科技是一家专注于新型复合橡胶输送带研发生产的国家高新技术企业,市场

占有率居全国前列,原用地规模 3.79 公顷(56.8 亩)。改造前,随着企业生产规模、技术水平及产能需求的不断提升,原有的厂区配置难以满足需要,但由于地理位置较为复杂,且受制于河道、道路、电塔等公共基础设施,除了一些零星的“边角地”外,可利用土地十分有限。

主要做法:为满足公司发展用地需要,2013 年,当地政府组织对厂区北部区域进行了河道清淤整治及驳岸修葺工作,在厂区以北、夹蠡河以南新增了部分可建设利用的“边角地”,并通过办理协议出让手续提供给宝通公司使用,累计归并 0.24 公顷(3.52 亩)用地。

主要成效:公司厂区用地更加规整,布局更加合理,配套设施进一步得到改进,有效提升了企业产能,实现生产效率、产品质量、资源配置优化,为企业技术转型升级提供了有力支持。

类型 4: 在再开发中加强公共设施和民生项目建设

案例 4-1 案例名称:广东佛山市祖庙东华里片区改造项目。

改革举措:在低效用地再开发中注重历史建筑的保留保护和民生项目建设。

基本情况:祖庙东华里片区位于佛山市禅城区老城区中部,是佛山文物古迹最密集、规模最大、传统风貌保存较完整的历史文化街区,共有各级文物保护单位 22 处。改造前,部分文物保护单位和历史建筑年久失修,不同程度地存在损毁情况,违章建筑多,公共基础和公共服务设施缺乏,存在严重的治安、消防等安全隐患。

主要做法:2007 年 11 月,当地政府对祖庙东华里片区旧城改造项目国有土地使用权挂牌出让。片

区改造采用“政府主导、统一规划、整体更新”的模式,政府全面介入动迁、安置和跟踪服务,加强与土地竞得人协调沟通,严格按照控规方案对开发商的概念规划进行监管和配套,切实保证公共利益和社会利益。改造过程中注重历史风貌的保护和营造,恢复部分古镇历史景观和历史建筑,拆除影响历史风貌的现代建筑物,改善基础设施,辟出部分街区作为原生态保护和展示区,保留锅耳房、嫁娶屋、南洋别墅等今天岭南建筑中已经罕见的特色,鼓励武林、粤剧、剪纸等民间手工艺及老字号进驻经营。

主要成效:一是保护了历史文物,彰显独特历史文化风貌。二是以人为本,维护市民权益。为居民在3个核心地块建设安置房,实现了“多方共赢,民赢为主”的目标,安置住户摆脱了过去脏乱差的居住环境,生活质量得到了明显提升。

案例4-2 案例名称:重庆市主城区利用建成区边角地建设社区体育文化公园项目。

改革举措:利用低效用地建设社区体育文化公园,增加城市公共绿色敞开空间。

基本情况:重庆市对主城建成区范围内未登记土地使用权属、不宜单独实施项目建设且土地面积大于1亩的低效用地进行了全面清理,共清理排查出边角地108宗、约133.33公顷(2000亩)。改造前,建成区边角地均闲置未利用,堆满周边群众的生活垃圾、建筑垃圾,乱搭乱建现象时有发生,群众休闲锻炼的公共服务设施缺乏。

主要做法:经公开招标,重庆富州物业管理有限公司和重庆道合园林景观规划设计有限公司联合体作为中标单位,成为92个社区体育文化公园总承包单位,计划2018年完成首批30个社区体育公园建设,2019年—2020年完成余下62个社区体育

文化公园建设。该项目以“共建共享”为理念,提高市民对建设社区体育文化公园的参与度,让社区体育文化公园真正切合市民的需求。

主要成效:通过改造,不仅消除了大量城镇低效用地和闲置土地、提高了土地利用效率,还有效增加了城市公共敞开空间、为市民提供了就近健身休闲的场地。推动了城市品质逐步提升,促进了宜居宜游宜业的城市环境的构建。

类型5:政府主导让利于民,实现城市更新

案例5-1 案例名称:湖北襄阳市焦家台片区旧城改建项目。

改革举措:引入新的市场主体参与旧城改造,减免相关费用,调动其积极性。

基本情况:项目区由原神州运业有限公司及家属区、粮油批发市场等一批小、散、乱企业组成。改造前,项目区有大量集中连片的简易结构房屋,火险隐患突出、建筑密度大、使用年限久、房屋质量差、基础设施配套不健全、交通不便利。

主要做法:2013年,襄阳市通过棚户区和城中村改造的政策实施了房屋征收,为促进项目改造开发,2014年襄阳市采取公开出让方式吸引市场主体参与,襄阳市给予城区政府、高新区管委会“不予不取,自求平衡”政策,并免收城市基础设施配套费等各种地方行政事业性收费和政府性基金,涉及的经营服务性收费按最低标准减半征收,大大激发了企业改造开发的积极性。

主要成效:通过改造,目前该地块已成为集购物、餐饮、住宿、办公、休闲娱乐于一体的城市综合体,不仅改善了居住环境,完善了周边配套,还提升了城市形象,丰富了商业业态,增加了就业岗位。

(转自:自然资源部网站)

2018年下半年土地估价师、 土地登记代理人技术培训班顺利结束

根据中国土地估价师与土地登记代理人协会继续教育工作安排，近日，我协会于2018年11月1日—7日在南京举办了2018年下半年土地估价师、土地登记代理人技术培训班。

为深入贯彻落实《资产评估法》，在改革深化、矛盾凸显、利益诉求多样化的当下，推动行业稳定、健康发展，省协会关注土地估价与不动产登记代理行业的业务拓展和技术更新，努力推动土地估价师、土地登记代理人业务技能和综合素质再上新台阶。

本次培训班面向在我省备案的所有土地估价技术人员和土地登记代理人，共有近500人参加了培训。培训内容涉及：新形势下土地估价行业的挑战和机遇；估价师职业道德；国有建设用地使用权出让地价评估技术规范新旧对比；集体土地价格评估技术方法

探讨和司法评估中存在的问题与处理对策。培训班授课讲师选自于功底深厚、经验丰富的资深机构负责人、有关行业专家。

培训班期间，领导高度重视、各项服务到位。会长专程看望并听课，副会长住会检查指导，协会秘书处有关工作人员全程跟班，为学员提供全面、便捷的服务。此次继续教育培训顺利结束，学员反响良好，省协会也将努力为会员搭建更多沟通交流的平台，做好行业自律管理，提供更多样化全面化的服务。

（省协会秘书处）





省协会召开组织会籍委员会工作会议

11月22日，省协会在南京召开组织会籍委员会工作会议。副会长、组织会籍委员会主任孙在宏主持了会议。会长陈茹华、副会长邓中华、陈定主，秘书长葛石冰和组织会籍委员会成员等参加了会议。

会上，陈茹华会长向大家通报了协会的主要工作情况，感谢大家对协会工作的支持，并通报了协会近期的工作安排，希望大家积极参与，共同介入。

本次会议的主要议题是汇报2018年一到三季度估价机构的备案情况，规范新备案机构的入会流程；制定会员管理办法，听取大

家建议，落实管理办法；根据中国土地估价师与土地登记代理人协会要求和《自然资源部办公厅关于土地估价专业评估师职业资格有关问题的通知》，将重新启用执业登记系统，听取大家的意见等。

会议认真听取了组织会籍委员会成员的建议和意见，孙在宏主任对会议作了总结，要求协会需要进一步规范流程，规范会员管理，尽快制定自律公约，由会员大会通过，机构自觉遵守。同时感谢大家对协会工作的肯定，希望大家继续支持协会工作，共同努力促进行业健康发展。
(省协会秘书处)

省协会召开教育学术委员会工作会议

11月28日，省协会召开了教育学术委员会工作会议，副会长、教育学术委员会主任王延龙主持了会议，协会会长陈茹华、副会长邓中华、陈定主，秘书长葛石冰和教育学术委员会成员等参加了会议。

会议主要围绕教育学术相关工作展开。秘书长通报了协会2018年继续教育培训的有关工作情况，根据中估协继续教育计划，较好的完成了继续教育培训任务。培训班反响良好，得到了广大学员的好评。与会代表讨论了12月份网络继续教育方案，方案从时间进度、人员安排、课程设置、费用预算等5个方面拟定了计划，并请教育委员会审定。最后，与会同志就2019年教育和学术委员会的工作安排展开了讨论。

王延龙主任表示，在今后的继续教育培训方面，需要更加多样化，有针对性。除了基



础课程的讲授以外，可以增加前瞻性和差别的培训，如专门开展总裁班、技术骨干研讨会及一般估价师培训等，使之更加具有针对性，增强培训效率。陈茹华会长在会上作了讲话，对此次会议的召开和效果表示满意，感谢大家提出了很多有建设性的意见，能够为协会工作的开展提供明确思路和确实可行的办法。也对大家提出开展高层论坛的研讨表示赞同，希望大家在新的一年里把继续教育工作进一步落到实处。

(省协会秘书处)

省协会召开技术审裁委员会工作会议

12月18日，省协会召开技术审裁委员会工作会议。副会长、技术审裁委员会主任张其宝主持会议。会长陈茹华，副会长邓中华、陈定主，秘书长葛石冰和技术审裁委员会成员等参加了会议。

陈茹华会长就协会主要工作进行了通报。陈会长指出，协会今年在矛盾、困难不断呈现的情况下，依然保持各项工作的顺利进行，不受干扰，离不开各个委员会成员及广大会员的支持和配合，希望大家继续努力，在2019年呈现更加良好的面貌，更好地为会员单位提供优质的服务。

张其宝主任感谢大家的积极参与和配合，希望大家多多发表意见，共同为行业技术审裁提出好办法、好方案。张主任表示要加强技术审裁委员会的工作联系，秘书处需进一步加强沟通，会后尽快形成会议纪要，并做存档和备案。

会议就协会专家库的建设、行业技术规范、估价报告质量抽查等问题以及2019年有

关工作打算进行了认真讨论。会议气氛热烈，张其宝主任在最后总结时指出，技术审裁事宜责任大、压力大，此类业务的开展需要协会形成一定的规章制度，遵循规范的流程和程序，在仲裁/审裁过程中做好现场调研，做好对技术路线、评估方法、评估师行为准则的评判，并在此基础上形成技术审裁意见，作为依据。张主任还强调，2019年协会需抓紧进行专家库的建设工作，专家库力量的壮大能够更好地服务于行业的发展，过程中可以借鉴兄弟省协会有关规章制度，秘书处先形成初稿由技术审裁委员会进行讨论修改。

(省协会秘书处)



2018 年江苏省土地估价师与土地登记人技术培训班

(编号:C54-J) 参加人员学时公示表(共 230 人)

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
1	唐波	男	2014320109	20.00
2	付纯	女	2014370275	20.00
3	张静	女	94120102	20.00
4	王荣	女	2012320056	20.00
5	袁永东	男	2004320130	20.00
6	曾庆峰	男	2014320029	20.00
7	王金标	男	2014320160	20.00
8	崔明月	女	2004320408	20.00
9	袁军	男	2013320046	20.00
10	左素凤	女	2013320067 10323243209320104	20.00
11	王剑	男	2004320524	20.00
12	李文君	女	2009320004	20.00
13	张良华	男	2011320153	20.00
14	季顺海	男	98100102	20.00
15	王强	男	2013320075	20.00
16	冯丽玲	女	2004320179	20.00
17	汤春燕	女	2008320026	20.00
18	董鹏飞	男	2004320100 2016320010	20.00
19	黄文兵	男	2004420038	20.00
20	杨海燕	女	2007320100	20.00
21	张辉	女	07323243205320354	20.00
22	葛莎菲	女	2012320011 12323243210320036	20.00
23	范春	男	2012320149	20.00
24	杨红	女	2007320101	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
25	苏文娟	女	2013320099	20.00
26	杨成康	男	2004320490	20.00
27	傅武燕	女	2011420043	20.00
28	陆茂荣	男	2010320139	20.00
29	孙辉	男	2011320077	20.00
30	谢建新	男	2014320007	20.00
31	苏春伟	男	2013320021	20.00
32	姜玉俊	男	2008320005	20.00
33	张仁育	男	2013320084	20.00
34	谷征	女	2011320070	20.00
35	王学斌	男	2002320017	20.00
36	朱春明	男	2013320059	20.00
37	王颖君	女	2012420097 2016320030	20.00
38	许福良	男	2004320172	20.00
39	沈霆	男	94100156	20.00
40	姜婷婷	女	2014320008	20.00
41	高华	女	2012320074	20.00
42	杨巍	男	2006320014	20.00
43	晏雪飞	女	2014320005	20.00
44	吴天顺	男	93120035 0002321	20.00
45	徐锋	男	2004320226	20.00
46	仇海峰	男	2004320087 05323243204321368	20.00
47	王祖恩	男	2014320129	20.00
48	顾为美	男	2000320194	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
49	袁建军	男	2006320003	20.00
50	蒋小翠	女	2007320048	20.00
51	袁卫民	男	94100015	20.00
52	唐洪林	男	2004320006 0001087	20.00
53	周挺	男	2010320009	20.00
54	俞燕玮	女	2009320103	20.00
55	孙荣敏	女	2010320055	20.00
56	潘倍刚	男	2004320026	20.00
57	恽如伟	男	2007320108	20.00
58	张威	男	2014340100	20.00
59	陈文刚	男	2002320003	20.00
60	尹莎	女	2014320027	20.00
61	王莺	女	2006320049	20.00
62	冯瑞军	男	2002210031	20.00
63	何明鲁	男	94220159	20.00
64	杨树伟	男	2004320106	20.00
65	沈斌强	男	2009320074	20.00
66	孙彦飞	男	2004320321	20.00
67	李贝	男	2014320062	20.00
68	吕瑞华	男	2004320051	20.00
69	黄建军	男	2006320013	20.00
70	朱海波	男	2007320127	20.00
71	李川	男	2004330140	20.00
72	李茜	女	2013320125	20.00
73	郭永贵	男	2008110036	20.00
74	糜晨超	女	2013320166	20.00
75	倪祥高	男	2009320104	20.00
76	王志刚	男	2010420078	20.00
77	杨艺	男	2012320124	20.00
78	胡惠英	女	98100033	20.00
79	单永林	男	2014320009	20.00
80	屠广明	男	2010320016	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
81	刘燕虎	男	2004320486	20.00
82	刘厚勇	男	2010370112	20.00
83	周鹏程	男	2014320164	20.00
84	支春明	男	2012320084 2014032320322013320135000039	20.00
85	顾阳	女	2000320124	20.00
86	周晓平	男	2004320160	20.00
87	朱晓燕	女	2004320397 0001136	20.00
88	李庆星	女	2002370264 05323743204370337	20.00
89	孙维纶	女	2014320252	20.00
90	周曙光	男	2004320201	20.00
91	沈勇	男	2002320111	20.00
92	洪流	男	2004320402	20.00
93	陈峤	男	2004320342	20.00
94	郁书庚	男	2000320058	20.00
95	陈利文	男	2004320475	20.00
96	顾亮	男	2004320200	20.00
97	李秀强	男	2007320054	20.00
98	刘伟	男	2004320280	20.00
99	神红军	男	2009320040	20.00
100	季国均	男	2002320288	20.00
101	杜文丹	女	2009320071	20.00
102	何云政	男	2004140038 2016320013	20.00
103	吴希杰	男	2002320216	20.00
104	陈亦斌	男	2013320165	20.00
105	丁勇	男	2014320236	20.00
106	俞晓宁	男	2008320023	20.00
107	周小江	男	2009320095	20.00
108	徐国清	男	2007420049	20.00
109	乔强	男	2012320200	20.00
110	李榕	男	2002320027	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
111	姜玲	女	2014320011	20.00
112	邵长虹	女	2014320150	20.00
113	韩淑娟	女	2012320090	20.00
114	尹国涛	男	2004320007	20.00
115	王惠琴	女	2009320006	20.00
116	陈兆华	男	96100072	20.00
117	程海忠	男	96100049	20.00
118	虞艳红	女	2002320197	20.00
119	高路	女	2007310007	20.00
120	眭飞	男	2010320136	20.00
121	俞飞	男	2013320091	20.00
122	潘仁虎	男	93100080	20.00
123	王冬玲	女	2011370139	20.00
124	仇鸿	女	2010320080	20.00
125	张敏山	男	2004320192	20.00
126	史玉德	男	2009320069	20.00
127	王美萍	女	2004320430	20.00
128	孙丽祥	男	2014320267	20.00
129	杨静娴	女	2013320078	20.00
130	胡越	女	2014370053	20.00
131	张春梅	女	2002320280	20.00
132	彭士斌	男	2011320041	20.00
133	何锋	男	2013320267	20.00
134	唐建锋	男	2010320049	20.00
135	王宇	男	2014320182	20.00
136	孔祥亮	男	2014320117	20.00
137	吴乃铨	男	96100084	20.00
138	尤静蓉	女	2004320081	20.00
139	李金平	男	2004320202	20.00
140	蒋正良	男	2000320005	20.00
141	任虹	女	2011320182	20.00
142	傅荃	男	2002320036	20.00
143	姚国泉	男	2004320158	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
144	陈武明	男	98100012	20.00
145	刘莉	女	2011320164	20.00
146	王志鹏	男	2008330014	20.00
147	居有恒	女	2002420099	20.00
148	唐慧	女	2004320285	20.00
149	黄欣	男	2013320033	20.00
150	张春和	男	98100157	20.00
151	李扣芹	女	2004320416	20.00
152	王辉	男	98100055	20.00
153	江庆	男	2012320165	20.00
154	师传平	男	2007320075	20.00
155	薛志平	男	2011320010	20.00
156	孙格平	男	2012320094	20.00
157	陈丹	女	2004420284	20.00
158	谈强	男	2004320042	20.00
159	陆美玲	女	2004320257	20.00
160	李衡	男	2002230065	20.00
161	谢圣群	女	2013320102	20.00
162	刘一玮	女	2013320201	20.00
163	钱权	男	2004320273	20.00
164	庄志峰	男	2006320010	20.00
165	罗智	男	2004320276	20.00
166	周飞	男	94100083	20.00
167	王伯明	男	2010320074	20.00
168	张雁	女	2002320172	20.00
169	张倩	女	2004320510	20.00
170	王进	男	2006320006	20.00
171	张平平	女	2014340016	20.00
172	曹锦峰	男	2014320242	20.00
173	王秀英	女	2009320046	20.00
174	浦迎春	女	2014320068	20.00
175	周慧	女	2004320072	20.00
176	樊锦	男	2012320231	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
177	焦丽丽	女	2004370505	20.00
178	陈瑞平	男	2014320041	20.00
179	季之巍	男	2013320132	20.00
180	梁有源	男	2012320072	20.00
181	陈乐生	男	2004440278	20.00
182	杨耀	男	2011320076	20.00
183	孙念华	女	2004320299	20.00
184	李胜	女	98100008	20.00
185	时金春	男	2002320202	20.00
186	张强	男	2012320136	20.00
187	李光明	男	2004320320	20.00
188	李晓娟	女	2013320092	20.00
189	李劲松	男	2014320003	20.00
190	钱卫锋	男	2002320278	20.00
191	王亚玲	女	2010320079	20.00
192	武俊红	女	2009320099 09323243209320119	20.00
193	潘洪军	男	2000320066	20.00
194	马丽美	女	2014032320320000 0003206320006	20.00
195	李志勤	女	2011320195	20.00
196	高飞	男	2009320066	20.00
197	王金胜	男	2011370104	20.00
198	蒋宏	男	2013320014	20.00
199	李兰珍	女	2004320375	20.00
200	蒋宇芳	女	2009320092	20.00
201	王兴	男	2009320016	20.00
202	朱志勇	男	2004320010	20.00
203	王丽	女	2011420028	20.00
204	赵杰	男	2009320035	20.00
205	黄大庆	男	2011340061	20.00
206	周红莲	女	05323243204321732	20.00
207	陆欣	男	2000320165	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
208	刘英	女	2008320107 11323243210320092	20.00
209	周二芳	女	2012320089	20.00
210	魏红	女	2010320117	20.00
211	钱明	男	2004320126	20.00
212	李江涛	男	2008370132	20.00
213	姚彬	男	2011320090	20.00
214	张玉丽	女	2007320117 05323243204320740	20.00
215	张卉	女	2013340030	20.00
216	肖新香	女	2013320094	20.00
217	马小雪	女	2014330055	20.00
218	张桂花	女	2013420122 2016320036	20.00
219	邢可非	男	2010320056	20.00
220	施敏	女	2000320157	20.00
221	蔡晓玲	女	05323243204320718	20.00
222	沈亚□	女	2013320001	20.00
223	顾余庆	男	05323243205320029	20.00
224	王凤华	女	05323243205320012	20.00
225	偶星	男	2007110029	20.00
226	谈建军	女	2008610018	20.00
227	张小燕	女	2004320326 0001053	20.00
228	徐进亮	男	98100006	20.00
229	刘华荣	男	2002320072 06323243205320128	20.00
230	王延龙	男	98100144	20.00



2018 年江苏省土地估价师与土地登记人技术培训班

(C55-J) 参加人员学时公示表(共 218 人)

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
1	周晓冬	男	2011320088	20.00
2	孔庆龙	男	96100082	20.00
3	王蕴雷	男	2000320042	20.00
4	蔡树龙	男	2000230017	20.00
5	马雪燕	女	2009320105	20.00
6	张志波	男	2004420028	20.00
7	徐洁	女	2004320500	20.00
8	龙高林	男	2010320035	20.00
9	邓春侠	女	2012320144	20.00
10	王刘扣	男	2013320074	20.00
11	祝萍	女	2000320104	20.00
12	颜冬生	男	2004320062	20.00
13	陈晓梅	女	2004320173	20.00
14	钱德才	男	2000320128	20.00
15	李小林	男	2014320096	20.00
16	陆乔国	男	2012320034	20.00
17	徐文斌	男	94100012	20.00
18	宋旭毅	男	2012320246	20.00
19	何丽莉	女	2002320089	20.00
20	唐娟	女	2012320193	20.00
21	李信民	男	98100154	20.00
22	刘林涛	男	2011320067	20.00
23	詹志明	男	98100159	20.00
24	王波	男	2002320304	20.00
25	崔世秀	女	2004320047	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
26	周大芳	女	2011320111 0010523	20.00
27	宗皓	男	98100072 2014032320322014321402000212	20.00
28	李立令	女	2010140008	20.00
29	黄璐	女	2008320099	20.00
30	林春生	男	2011320054	20.00
31	季理	男	2014320134	20.00
32	赵春	男	2002320324	20.00
33	崔婷	女	2012320156	20.00
34	步红芳	女	2002320341	20.00
35	周森	女	2008320125 0010541	20.00
36	王永	男	2011140013	20.00
37	徐琳	女	2009320065	20.00
38	张生文	男	2011320186	20.00
39	李艳	女	2014320268	20.00
40	陈才洋	男	2008320101	20.00
41	镇洋	男	2002320095	20.00
42	姚德波	男	2011320099	20.00
43	封公猛	男	2008340004	20.00
44	陈金瑞	男	2014340098	20.00
45	黄巍	男	2012320117	20.00
46	张玉梅	女	2007320118	20.00
47	徐新生	男	2004320017	20.00
48	胡玉环	女	2009230015	20.00
49	崔雪	女	2010320111	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
50	吴小琴	女	2004320212	20.00
51	黄锐	男	2004320088	20.00
52	王宏军	男	2011320001	20.00
53	王劲松	男	96100014	20.00
54	刘建新	男	2011650005	20.00
55	吴俊	男	2004320151	20.00
56	江立浪	男	2007320043	20.00
57	王世成	男	2004320292	20.00
58	华宇	女	2012320223	20.00
59	刘艳军	男	2009320056	20.00
60	唐青松	男	98100129 05323243204321275	20.00
61	胡兰兰	女	2000320024 0000761	20.00
62	薛文业	女	2011320134	20.00
63	邱南	女	2004320136	20.00
64	吕国新	男	2004320153 0000775	20.00
65	朱卫东	男	2004320253	20.00
66	朱哲峰	男	2010340015	20.00
67	叶金林	男	2012320087	20.00
68	呙中玲	女	2002420134	20.00
69	严长淦	男	2010320075	20.00
70	姚贵龙	男	98100057	20.00
71	黄红兵	男	98100076	20.00
72	林玲	女	2013320163	20.00
73	朱广富	男	93100092	20.00
74	周明珠	女	2011320137	20.00
75	荆伟	男	2002320044	20.00
76	王勤	男	94100036	20.00
77	田秋群	男	2004320142	20.00
78	邹峰	男	2002320289	20.00
79	肖杰	男	2010320084	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
80	徐锋	女	98100194	20.00
81	赵恒志	男	2010320053	20.00
82	马越	女	2002320067	20.00
83	苏蕾	女	2013320231	20.00
84	盛燕	女	2013320177	20.00
85	王咏	男	2002320076	20.00
86	殷彬	男	2013320210	20.00
87	刘洪军	男	2007320058	20.00
88	倪莉	女	2010320032	20.00
89	周晖	男	2000320064	20.00
90	李丽	女	2004320401	20.00
91	赵本才	男	2004320040	20.00
92	张云霞	女	2004320210	20.00
93	雷蕾	女	2009320013	20.00
94	蓝榕	女	2004320317	20.00
95	薛芳	女	2010340029	20.00
96	王文	男	2014320210	20.00
97	许道雷	男	2009320008	20.00
98	陈德志	男	2013320070	20.00
99	李素娟	女	2014320097	20.00
100	孙云清	男	08323243207320030	20.00
101	陆顺辉	男	94100136	20.00
102	董晓峰	男	2008320102	20.00
103	李爱君	女	2002320091	20.00
104	朱学芹	女	2011320193 0001089	20.00
105	刘莉萍	女	2013450004	20.00
106	程洪艳	女	2009320070	20.00
107	周中华	男	2013320038	20.00
108	马春艳	女	2014420113	20.00
109	王口	女	2004320379	20.00
110	卞凤保	男	2007320003	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
111	林文君	女	2010320060	20.00
112	华慧杰	男	2014320030	20.00
113	唐卫	男	2011320033	20.00
114	史旭辉	男	2013320283	20.00
115	吴兆星	男	2013320098	20.00
116	苏会春	男	2013320261	20.00
117	唐霞	女	2002320256	20.00
118	陈建忠	男	2000320044	20.00
119	蒋炳琴	女	2007320046	20.00
120	陈芳	女	2012420094	20.00
121	周靖	男	2004320513	20.00
122	刘红梅	女	2010320040	20.00
123	王宇阳	男	2014320203	20.00
124	杨志豪	男	96100091	20.00
125	陈鹏	男	2014320049	20.00
126	温修春	男	2004360195	20.00
127	王丽英	女	2012320009	20.00
128	俞芳	女	2002320120	20.00
129	黄菁菁	女	2012320035	20.00
130	徐培基	男	2008310010 2016310013	20.00
131	曹宗龙	男	2014350035	20.00
132	杨琳	女	2011310001	20.00
133	丁民强	男	2004320385	20.00
134	周曙东	男	2004320228	20.00
135	陈诚	男	2010320069	20.00
136	王婷	女	2013320128	20.00
137	张昌成	男	2012320199	20.00
138	王萍	女	2006320004	20.00
139	叶松	男	2002320287	20.00
140	宋喧	男	2009320117	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
141	高军	男	2004320412	20.00
142	蒋春华	女	2010320003	20.00
143	朱翠英	女	2014320211	20.00
144	吴爱萍	女	2002320298	20.00
145	陈铭	男	2011320050	20.00
146	陈苗苗	女	2012320055	20.00
147	董培培	女	2014320108	20.00
148	周苋铭	女	2004320279	20.00
149	王玉强	男	2008320043	20.00
150	叶军	男	2010320068	20.00
151	曹丽华	女	96100046	20.00
152	郑达	男	2013320226	20.00
153	王永华	男	2004320099 05323243205320580	20.00
154	黄人英	女	2002320141	20.00
155	陈小强	男	2011320028	20.00
156	陆成领	男	2014320176	20.00
157	辛国旺	男	2014320115	20.00
158	王鸣	男	94100142	20.00
159	廖新华	男	2006320017	20.00
160	韩继红	女	2011320012	20.00
161	胡琳	女	2006220005	20.00
162	李忠营	男	2000320202	20.00
163	谢琴	女	2009320061	20.00
164	张玲燕	女	2013320315	20.00
165	杨召欣	女	2002370054	20.00
166	张蓉	女	2000590249	20.00
167	张峭丽	女	2011360043	20.00
168	徐文俊	男	98100080	20.00
169	刘国强	男	2002320105	20.00
170	刘永权	男	2007320063 08323243208320096	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
171	曾祥鸿	男	98170126 05324243204420178	20.00
172	吴向荣	男	2004320311	20.00
173	李颖	女	2004320235	20.00
174	沈轶	女	2004320436	20.00
175	陈爱兵	男	2000320098	20.00
176	包永东	男	2002320106	20.00
177	羊玲	女	2014320111	20.00
178	刘学红	男	2013440171	20.00
179	王平	女	2007420038	20.00
180	陈兵	男	2013320189	20.00
181	黄韬	男	2013140033	20.00
182	杨冬	男	2010320017	20.00
183	王宇群	女	2014320020	20.00
184	陈艳	女	2009320062	20.00
185	鲁涛	男	2000320177 05323243204321761	20.00
186	沈军	男	2012320030	20.00
187	孟德江	男	2007320068	20.00
188	谈枫	男	2008320046	20.00
189	许卫东	男	2012320026 2016320034	20.00
190	孟庆联	男	2004320498	20.00
191	王俊	男	2011320131	20.00
192	庄成杰	男	2014320057	20.00
193	聂锋	男	2000320096	20.00
194	王述兵	男	2011320019	20.00
195	王强	男	2013310045	20.00
196	徐月生	男	2013320143	20.00
197	于森	男	2004230020	20.00
198	李传勇	男	2002320004	20.00
199	刘书水	男	98100171	20.00

序号	姓名	性别	资格证号	认定学时
200	史宏群	男	98100191	20.00
201	朱晓华	男	2004320110	20.00
202	陈勃	男	2004320369	20.00
203	徐德生	男	94100085	20.00
204	徐忠新	男	2002320165	20.00
205	孙康玲	女	2013320089	20.00
206	朱成军	男	2004320044 2016320039	20.00
207	张彩珍	女	2014320222	20.00
208	李峰宁	男	2004320208	20.00
209	张志庆	男	2010320064	20.00
210	张青	男	2004320339	20.00
211	郑光辉	男	2004320063	20.00
212	丛全	男	2010320004	20.00
213	王文革	男	2002420065	20.00
214	张戈	女	2007340038	20.00
215	张小燕	女	2004320326 0001053	20.00
216	徐进亮	男	98100006	20.00
217	刘华荣	男	2002320072 06323243205320128	20.00
218	王延龙	男	98100144	20.00



近年来我国土地估价研究重点进展评述及未来展望

朱新帅^[1,2] 黄 羽² 王博宇^[1,2]

(1. 南京师范大学 地理科学学院,南京 210046;
2. 江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司,南京,210036)

摘要:本文采用文献调研法,总结了我国地价管理发展主要经历的三个阶段,即地价技术管理阶段、地价水平管理阶段和地价与宏观社会经济协调管理阶段,并从土地估价体系、土地估价行业及土地市场建设多角度分析了我国土地估价研究现状及未来发展态势。随着农村土地市场的不断发育及“三块地”制度改革,各主体的土地产权意识逐渐加强,未来的土地估价及地价管理将重点突出城乡统一视角下的土地市场建设,加强城乡一体化的土地估价理论探讨与实践,并丰富农村土地各项权能的价格内涵及评估。

关键词:地价管理;土地估价;重点进展;评述

1 我国地价管理与土地估价的发展历程

建立地价管理与评估制度是我国土地制度改革的重要内容,也是我国进入社会主义市场经济的重要制度保障,其更在我国的土地资源有效配置和利益调整发挥了巨大的作用。总结我国地价管理与土地估价的发展历程,大致上可以分为三个阶段^[1]。

第一阶段,地价技术管理阶段。我国土地估价研

究始于上个世纪 80 年代中末期,当时的主要任务是通过一定的技术来逐步显化地价,代表性工作是推广和培训土地评估技术,建立技术标准,并在有条件的地区推动进行基准地价的评估。同时,为体现国家土地所有者的经济权益,强化经济手段在优化城市土地利用结构上的作用,一些地区开始进行了以研究土地经济效益及其差异为重点的土地级差收益测算工作。上个世纪 80 年代,为征收土地使用费,北京、上海、武汉等城市开展了以测算土地级差收益、了解企业负担能力为主要目标的研究,其中涉及到土地等级的划分,并以此为征收土地使用费的依据。与此同时,城镇土地估价工作的程序和方法也在积极探索中,通过试点经验探索出在中国地产市场条件下的土地估价技术路线、程序与方法,并发布了《城镇土地估价规程(试行)》,提出建立以基准地价和标定地价为核心的地价体系及其相应的技术途径和技术方法。自此,城镇土地估价工作在全国范围内迅速开展起来。1993 年,我国也颁布了《土地估价师资格考试暂行办法》和《土地估价机构管理暂行规定》,规范了土地估价、人员和机构的认证与管理,土

地估价行业的兴起对我国地价管理和土地估价产生了重要的作用,使得我国土地市场发展逐渐成熟。

第二阶段,地价水平管理阶段。上个世纪90年代中,我国土地市场正处于培育和发展中,最具有特点的工作是在城市土地市场建设的基础上,不断完善地价形成机制,开展地价的平衡和对评估地价的确认。由于企业股份制改造,清产核资、现代企业制度建立及土地使用权出让、转让、抵押等的需要,宗地价格评估也广泛地开展,并逐步市场化。此阶段,土地市场正处于发展初期,我国地价管理的重点渐渐转移到地价体系的建设和地价水平的监管上。

第三阶段,地价与宏观社会经济协调管理阶段。20世纪90年代末至今,这一阶段的土地市场逐步规范化,地价与宏观社会经济的关系正在不断引起社会的广泛关注,例如土地价格与房地产价格的关系,“地王”现象与宏观经济形势的发展等。与此同时,在政府强调土地管理要参与宏观调控的背景下,土地管理部门在地价管理方面的工作重点逐步转移到建立地价信息体系,收集地价信息,以为政府实行宏观决策提供依据。近年来,土地评估机构脱钩改制、土地估价报告备案制度以及集体经营性建设用地入市改革,这些制度改革和政策变化都伴随着地价管理和土地估价的角色变化。土地估价是土地使用与管理的重要内容,也是构建社会主义市场经济的基础部分,因此,在未来我国的地价管理和土地估价的发展也将面临着新的机遇和挑战。

2 土地估价领域相关研究问题

2.1 土地估价体系

随着我国土地使用制度改革的深入发展,土地估价在土地管理中的地位逐渐显化,以土地为对象的土地市场正构建成我国社会主义市场经济的重要

市场之一,从各类评估价格则可以掌握我国地价管理和土地估价的发展思路和历程。近年来,随着农村集体土地所有权、宅基地使用权和集体建设用地使用权的确权登记,并随之而来的集体土地征收制度改革、宅基地使用权流转和集体经营性建设用地入市的三块地试点改革,涉及土地价格的评估作用日益凸显。

2.1.1 土地估价的价格体系

对应我国土地管理制度和土地出让、转让制度相配套的土地估价的价格体系包括基准地价、标定地价、交易价三个层次且不同特点的价格^[1]。也有学者进行更为细化的分类,将我国地价体系分为五类价格,分别是反映城镇整体地价水平,作为政府对地价实行宏观管理和控制标准的基准地价;反映宗地在一般市场条件下正常地价水平,作为政府对地价和地产市场进行具体管理依据的宗地地价;反映宗地在不同市场条件和不同交换形式下地价水平,供土地交换或交换各方作为交易最低价或期望参考的交易底价或交易评估价;反映具体宗地在地产交易或交换等活动中现实价格,由土地交易双方认可并据此支付地价款的成交地价;由以上四种类型的地价衍生和派生的抵押贷款、土地税收、资产核算、土地出让等方面使用的地价^[2]。

2.1.2 土地估价的城乡体系

王勇认为随着农村土地市场的建设和发展,土地流转日益频繁,对土地估价的需求也有所增加。而农用地流转价格大多以粮食和现金的方式确定,价格确定方式单一,或者是由于流转规模较小而采用协调方式确定,缺少保障机制^[3]。赵梓琰认为农村土地转让价格评估、农村土地抵押价格评估、农村土地股份价格评估是农村土地资产评估探索的重点领

域；农村土地资产定价机理、农村土地资产评估方法、农村土地资产评估管理是农村土地资产评估探索的关键问题^[4]。也有学者根据农用地流转是所有权是否转移、农业用途是否改变构建了农用地价格体系，即集体内农用地流转价格、集体外农用地流转价格、集体内农用地转用价格和集体农用地征收价格^[5]。我国农村土地市场发展较为缓慢，相关研究理论和实践探索正在发展当中，农村土地价格体系也并不成熟，难以发挥农村土地的经济效益和社会效益，同时也说明了开展城乡一体化土地市场建设与制度建设的重要性。

2.2 土地估价行业

2.2.1 土地估价行业现状

土地估价行业是伴随着我国土地使用制度改革而产生并壮大起来的服务业，在发展过程中，土地估价行业始终坚持服务于市场经济建设、土地使用制度改革和土地市场规范化管理，已经成为我国市场经济体系中重要的不动产中介服务行业，为土地使用制度改革做出了重要贡献。研究认为目前土地估

价已成为国有建设用地出让、租赁、抵押、城镇房屋拆迁、司法鉴定、课税、公司上市、企业改制、企业清算、资产重组、资产处置等经济活动的基础，在建立社会主义市场经济体制，推动和深化住房制度改革，完善地产市场的管理，活跃土地和房地产市场，维护土地和房地产市场各当事人的合法权益等方面，都起到了积极作用^[6]。

2.2.2 土地估价行业问题与发展

近年来，土地估价协会脱钩改制和土地估价市场的信用问题是行业发展的重要问题。专家认为土地估价行业受体制性问题的约束和影响，从而直接表现为政府、企业需要业绩，估价人员需要维持生计所做的估价工作，并非真正意义上的土地市场^[7]。2013年《国务院机构改革和智能转变方案》中明确“逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，强化行业自律，使行业协会商会真正成为提供服务、反映诉求、规范行业的主体”。指明了行业自律管理的改革方向，也是对土地估价行业坚持自律管理改革的肯定。土地估价行业诚信问题突出，主要体现在需求市



场的信用问题、土地估价行业内部诚信问题以及政府行政干预三个方面,学者通过“纳什均衡”理论得出完善的市场环境下,诚实守信是土地估价行业健康发展的最优策略^[8]。

2.2.3 房地产估价市场

目前,房地产土地估价市场中存在着四类风险:技术风险、政策风险、虚假材料风险、经济活动主体面临的房地产估价风险。面对这四类风险,应该采取提高估价人员的自主性、加强估价行业的诚信建设以及了解房地产未来宏观走向等针对性措施^[9]。随着社会的进步发展,传统的房地产估价市场受到了电子商务的影响,有学者研究认为目前电子商务在房地产行业中主要存在着电子商务框架尚未建立,信息基础薄弱,网络安全问题等,并提出了建立国际电子商务框架,加强信息基础设施建设等措施,来促进电子商务在房地产评估行业的进一步完善与发展^[10]。

2.3 土地市场建设

我国土地市场受到城乡二元制度的约束,国内研究可分为城市土地市场与农村土地市场两大领域,主要研究内容集中在城市土地市场的完善及影响因素,城市土地价格的波动规律以及城乡统一建设用地市场建设等方面。

2.3.1 完善城市建设用地市场

城市建设用地市场虽然发育较早,且市场较为成熟全面,但仍然存在隐形环节,政府的行政干预过多使得城市土地市场的市场化逐渐演化成行政过程^[11]。因而,部分学者认为限定原有划拨用地使用年限,扩大建设用地出让的“招拍挂”范围有助于促进土地市场的发育与完善^[12]。另外研究发现土地储备中的买方垄断势力制约土地市场化改革,对此应

适当引入市场机制,优化土地储备资本结构^[13]。

2.3.2 土地市场的价格机制

土地价格及其影响因素因研究尺度的不同而呈现空间差异性特征,部分案例表明,大中城市地价的主要影响因素是集聚规模,小城镇地价空间差异的主要原因是空间区位差异^[14]。全国尺度上的城市间地价受土地供给的影响较大,区域尺度上则更易受到土地供给政策以及周边城市供求因素和地价的影响^[15]。由于土地价格与房地产价格存在“面粉”和“面包”的关系,所以从大多数人的角度来看,很容易从“面包”价格追溯到“面粉”价格,甚至深入到“面粉”的生产和加工中去。其实,房地产价格及其波动与宏观经济密切相关,后者的周期性调整造成市场预期的变动,其中以货币政策和税收政策的冲击最为明显^[16]。

2.3.3 农村土地市场建设

集体经营性建设用地入市有助于实现市场经济背景下的城乡统筹发展,是建立城乡统一的建设用地市场的重大改革举措。集体建设用地价格评估方法可以参考与国有建设用地定级估价相同的技术流程与方法,对定级因素体系、地价内涵、估价参数确定等方面予以改进^[17]。从全国的实践探索来看,重庆市和成都的“地票”交易制度具有协调土地市场和优化城乡建设用地布局的功能,可以从明确权利主体、合理确定底价等方面进一步拓展地票来源,补充地票内容,尽快建立农村集体资产交易平台,促进农村土地市场发展^[18]。

3 讨论与展望

3.1 土地权能的价格评估研究

土地权能不仅仅是在城市土地估价中需要明确,随着农村土地市场的同等入市,农村土地各项权

能的价格评估也逐渐引起学者及地价工作者的重点关注。

3.1.1 城市土地权能的价格评估

林国斌认为,《城镇土地估价规程》中的基准地价的内涵主要包括政府收益、配套费用以及土地取得费三类;而出让底价,不论是熟地出让,非熟地出让或协议补办出让,都包含政府所有收益,这是基准地价与出让底价的联系纽带,于是就有了采用基准地价来评估出让底价的内外部条件;并提出了应用基准地价评估不同方式下的土地出让底价的思路^[19]。宋臻铃在对不同估价方法进行评价分析的基础上,针对出让底价的内涵,认为剩余法综合了成本法、市场比较法的长处,是评估出让底价的最佳方法,运用剩余法评估出的结果具有较强的科学性^[20]。目前,我国城市土地各项权能的价格评估体系已经成熟,更多的是向农村土地权能的明确和评估方向进行研究和发展。

3.1.2 农村土地承包经营权价格评估研究

学者认为我国农村土地承包经营权的流转价格绝大多数是双方自行协商或由农村基层组织协调确定,缺乏科学依据,应该引入第三方评估机构,并进行评估目的和评估价值的合理选择^[21]。杨群义认为农村土地承包经营权价格评估适宜采用收益法和市场比较法,且在土地承包经营权流转和承包中,要维护好农民的经营权抵押、担保,这两项重要权能^[22]。王雄认为土地承包经营权是一种特殊资产,其流转价格评估也具有特殊性,在资产评估的三种基本方法中,收益法能够充分考虑农村土地承包经营权的收益情况,评估结果容易被流转双方接受,相关参数也易于确定,因而是最有效方法^[23]。

3.2 城乡统一土地市场的建设

城乡统筹发展要求协调城乡资源配置关系,建立城乡统一的土地市场是适应这一要求的必然选择。另外,针对城乡二元结构问题,众多学者和专家都提出了很多有价值的改革方案^[24],然而,基于城乡二元结构下的城乡统一土地市场的构建可能会引起一些问题^[25]。例如,宅基地流转使得城市人口到农村买房,造成土地利用混乱和耕地减少;集体经济组织或个人受经济利益的驱使,擅自改变土地用途等。众多学者研究发现,促进城乡统一土地市场管理制度的建设,实现土地市场制度的创新以及保障统一土地市场制度的良好运行,需要深化土地产权、市场制度本身的改革,并配套建设税收、法律、社保体系,搞好土地市场宏观调控^[26]。从我国土地估价及地价管理角度出发,建设城乡统一的土地市场对其提出了更全面的要求,因此,为完善我国统一的城乡土地市场体系,我国土地估价理论研究及行业发展将面临着更多的机遇与挑战。

参考文献

- [1]邹晓云.土地估价基础[M].北京:地质出版社,2010.
- [2]胡存智.土地估价理论与方法[M].北京:地质出版社,2009.
- [3]王勇,王丽英.池州市多元统一农村土地市场建设中农村土地估价现状 [J].上海房地,2017(05):46-48.
- [4]赵梓琰,邱道持,王静,蔡进.农村土地资产评估研究进展 [J].中国土地科学,2013,27 (07):86-92.
- [5]陈荣清,纪昌品.关于农用地“完全价值”——也谈农用地价值模式构架 [J].国土资源科技管理,

2004,(02):13-16.

[6]洪焱.土地估价行业面临的形势、存在对策问题及发展建议[J].西部资源,2015,(04):43-45

[7]谷艳芳.谈当前土地估价行业问题与发展[J].现代商业,2010(12):270.

[8]付光辉,梁国庆.土地估价行业诚信建设的博弈分析[J].中国土地,2006,(09):23-24.

[9]白蕾,张春铁.房地产土地估价市场中的风险及预防研究[J].现代经济信息,2015(11):263.

[10]王英.电子商务在房地产行业中的应用[J].知识经济,2015,(02):128-130.

[11]田莉.处于十字路口的中国土地城镇化—土地有偿使用制度建立以来的历程回顾及转型展望[J].城市规划,2013,37(05):22-28.

[12]仇兵奎,胡玲.基于 DEA 模型的城市政府土地储备决策极小分析 [J]. 中国土地科学,2013,27(07):28-33.

[13]曲卫东,刘晓龙.北京市土地拍卖溢价实证检验[J].系统工程理论与实践,2013,33(01):117-124.

[14]杨奎奇,汪应宏,欧向军.江苏省小城镇地价空间分布与成因研究 [J]. 经济地理,2014,34(02):73-79.

[15]沈昊婧,冯长春,侯懿珊.城市间土地价格及影响因素的空间差异研究 [J]. 城市发展研究,2014,21(03):4-8.

[16]刘嘉毅,陶婷芳,夏鑫.产业结构变迁与住宅价格关系实证研究—来自中国内地的经验分析[J].财经研究,2014,(03):73-84.

[17]崔宇.集体建设用地定级估价核心技术问题探讨[J].中国土地科学,2013,(01):34-36,64.

[18]唐健,谭荣.农村集体建设用地价值“释放”

的新思路—基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较[J].华中农业大学学报(社会科学版),2013,(03):10-15.

[19]林国斌.从基准地价的内在涵义谈出让底价的评估[J].房地产评估,1996(11).

[20]宋臻铃.土地估价方法优劣分析[J].房地产评估,2002(02).

[21]苏晓鹏.论农村土地承包经营权流转价格评估问题[J].价格理论与实践,2009,(05):67-68.

[22]杨群义.农村土地承包经营权价格评估及权能使用中的确认[J].当代农村财经,2014,(07):32-33.

[23]王雄.农村土地承包经营权流转价格评估探析[J].中国乡镇企业会计,2012,(07):14-15.

[24]孙华玲.农村土地制度改革之我见[J].山东经济战略研究,2005,(03):45-46.

[25]付光辉,刘友兆,吴冠岑.论城乡统筹发展背景下城乡统一土地市场构建 [J]. 中国土地科学,2008,(02):36-41.

[26]张合林,郝寿义.城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J].中国软科学,2007,(02):28-40.





摘要:2018年中央1号文件做出实施乡村振兴战略部署,农村土地制度进入深化改革阶段,本文从建立城乡统一的建设用地市场发展历程出发,在深入分析建立城乡统一的建设用地市场面临问题的基础上,基于乡村振兴视角,以“扩大交易范围,合理分配收益”为切入点,提出了构建城乡统一的建设用地市场的必要性、可行性及设计思路,为土地使用制度改革提供参考。

关键词:征地目录 交易范围 分配收益 土地财政

1 引言

乡村振兴,既需要健全的政策“软环境”,更需要真金白银的“硬投入”,通过推进土地供给侧改革,构建城乡统一建设用地市场,扩大交易主体范围,探索增加农民财产性收入渠道,促进乡村振兴由“输血式”投入向“造血式”自给转变。

2 建立城乡统一的建设用地市场发展历程

2008年十七届三中全会首次明确提出,“逐步建立城乡统一的建设用地市场”。2013年十八届三中全会进一步重申,“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。”

在2014~2018最近5年的中央1号文件中,均对农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作进行统一部署,为各项工作规范有序稳步推进提供保障。

2014年12月,《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》下发,标志着农村土地制度改革进入试点阶段。

2015年2月27日,全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,明确了授权范围、内容和时限,为相关改革试点提供了法律依据。

2017年11月4日,全国人大常委会又通过《关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定》,明确上述2015年决定施行期限届满后,试点期限延长1年至2018年12月31日。原因是原定试点期限难以满足要求,需要延长时间,总结试点经验,为修改《土地管理法》打好基础。

3 建立城乡统一的建设用地市场面临问题

3.1 法律依据存在瑕疵

《宪法》第10条第3款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给与补偿”;《土地管理法》第2条第4款规定“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给与补偿”,这表明符合公共利益是国家征地权行使的前提条件。然而《宪法》第10条第1款规定:“城市的土地属于国家所有”;《土地管理法》第43条第1款规定,除集体自用外,“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”;《城市房地产管理法》第9条:“城市规划区内的集体所有的土地,经依法征收转为国有土地后,该幅国有土地的使用权方可有偿出让”。这些又充分说明除集体自用外,公共利益已经不是征地标准,从而违反了上述《宪法》及《土地管理法》相关条款规定。

《土地管理法》第47条第1款规定:“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。”,且第47

条第2~6款,依照年产值倍数法对征地补偿费标准做了具体规定,最高是土地被征收前3年平均年产值的30倍,以“相当补偿”或“适当补偿”作为原则的标准,不符合十八届三中全会提出的“坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针”。

《土地管理法》第六十三条:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”,这不符合中央提出的“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”的要求。

3.2、城市紧张乡村粗狂

为了坚守18亿亩耕地红线,国家严格控制新增建设用地,“十三五”期间,全国新增建设用地总量控制在3256万亩,而在“十二五”期间,这一数字是3925万亩^[1],总量减少约669万亩,年均减少134万亩,2017年安排全国新增建设用地总量指标为600万亩,较2016年的700万亩,减少了100万亩^[2],这意味着“十三五”后三年新增建设用地计划将继续压缩,年均比“十二五”期间减少223万亩,土地日渐成为城市化和工业化进一步推进的瓶颈。

随着城市化进程快速推进,近10年来,农村人口快速向城镇转移,10年共转移人口15089万人,年均转移1509万人,2011年全国农村人口首次低



于城镇人口，此后每年占总人口比重都以减少1个百分点以上的速度递减，详细情况见表1。理论上，随着农村人口转移，农村居民点用地应该是减少的，而现实是，2006年居民点及工矿用地2635.45万公顷^[3]，年末全国总人口为131448万人^[4]，人均建设用地是200平方米；2016年，全国城镇村及工矿用地3179.47万公顷^[5]，全国大陆总人口138271万人^[6]，

人均建设用地是230平方米^[7]，10年期间居民点及工矿用地总面积增加8160万亩，年均增加816万亩，人均居民点及工矿用地年均增长1.5%。这主要是由“只进不出、缺乏流动”的宅基地管理制度造成的，有的农民进城后，不仅不退出宅基地，而且还将打工所得积蓄带回家后重新申请宅基地盖新房，造成农村居民点总量越来越大。

表1 2007年—2017年全国乡村人口数量及占总人口比重 单位：万人，%

年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
数量	72750	72135	71288	67415	65656	64222	62961	61866	60346	58973	57661
比重	55.10	54.30	53.40	50.33	48.70	47.40	46.27	45.23	43.90	42.65	41.48

注：表中数字来源国家统计局网站2007—2017年国民经济和社会发展统计公报

3.3 土地征收与民争利

1994年的分税制改革后，中央把财权高度集中，在税收上削弱地方政府所占的比重，但是“事权”未随“财权”转移，导致地方财政吃紧，为了增加财政收入，地方政府根据“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”，从农民手中低价征收土地，转手按照市场价格出让，土地价值瞬间上涨数百倍。这从表2及图1中可以清楚地体现出来：2009~2017年期间，虽然出让国有建设用地面积先升后降，但是出让平均单价一路上升，2017年达到2214万元/公顷，是2009年的2.9倍；土地出让合同价款占地方本级收入决算

比例有5年超过50%，最高年份的2010年甚至达到了66.73%。

征地补偿标准从制订之初一直延续至今，中间

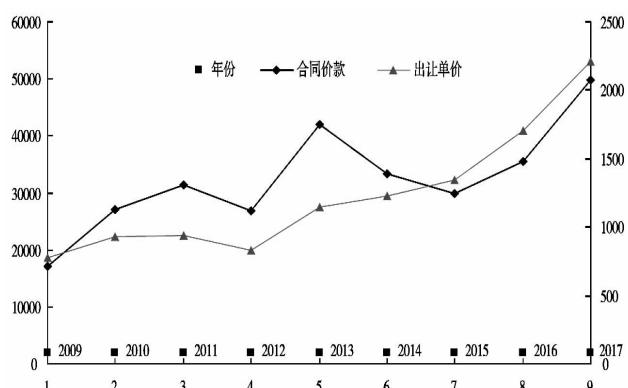


图1 2009—2017年土地出让合同价款及平均单价趋势图

表2 2009—2017年地方财政本级收入决算及土地出让情况表 单位：亿元 万公顷 万元/公顷

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
地方本级收入	32603	40613	52547	61078	69011	75877	83002	87239	91469
土地出让面积	22.08	29.15	33.39	32.28	36.70	27.18	22.14	20.82	22.54
土地合同价款	17200	27100	31500	26900	42000	33400	29800	35600	49900
出让平均单价	779	930	943	833	1144	1229	1346	1710	2214
所占比例	52.76%	66.73%	59.95%	44.04%	60.86%	44.02%	35.90%	40.81%	54.55%

注：表中地方本级收入数据来源：财政部网站/预算司/政务信息/财政数据/2009~2017年地方一般公共预算收入决算表；土地出让面积及合同价款数据来源：自然资源部网站/数据/统计公报/2009~2017年中国国土资源公报。



虽有些许微调,但没有改变低价征地本质,而征收后地价伴随着房价上涨不断攀升,这前后间产生巨大“剪刀差”,既没有考虑到农民转型为市民居住成本上升,也没有考虑到农民转型为工人职业培训费用,将农民排除在参与土地增值收益分配范围外,农民当然不满意了,由此产生强制征收、暴力征收和对抗征收等一系列社会问题,同时随着可出让土地逐渐减少,无地可卖的一天迟早也会到来,征地制度改革迫在眉睫。

3.4 财产性收入难增加

现行法律政策规定“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。村民想要出售自己的宅基地也只能出售给本村符合宅基地申请条件的村民,而符合宅基地申请条件的村民又可以通过向村集体经济组织申请获得划拨一块土地。即使有个别农户愿意无偿放弃自己宅基地,由于利用旧宅基地比新划拨宅基地,不仅需要额外花费拆旧及平整的费用,而且在区位优势上旧宅基地也大多较新划拨宅基地差,很少有符合条件的村民愿意接受。非本集体经济组织人员禁止买、本集体经济组织人员不愿意要,导致宅基地流转渠道因缺乏买方市场被堵死。经济学理论告诉我们:使用价值是交换价值的物质承担者,价值是交换价值的基础,交换价值是价值的表现形式。早在党的十七大报告中就提出:“创造条件让更多群众拥有

财产性收入”,然而农民最大的财产莫过于倾其一生心血建造的房屋,农民的私有房屋“自由之身”却由于限制宅基地流转的政策规定受到“绑架”,农民住房财产权抵押、担保、转让无法实现,创造条件让更多群众拥有财产性收入变得可望不可及。

3.5 入市范围限制严苛

农村土地三项改革试点延长期限将于2018年12月31日到期,“严格界定公益性,缩小征地范围”是改革重点,改革后必然会造成一个政府征地范围(用Z表示)、集体经营性建设用地范围(用J表示)及所有建设项目用地范围(用S表示),理论上形成两种数学关系: $Z \cup J = S$ (图1); $Z \cup J < S$ (图2)。问题是:改革后,Z与J之间到底是什么关系?



图1

注:



图2

注:

如果是相等关系,缩小征地范围仅仅为使用集体经营性建设用地的城市建设项目。根据《土地管理法》第43条内容,集体建设用地可归纳为乡镇企业用地、村民住宅用地和乡(镇)村公共设施和公益事业用地三类,其中只有乡镇企业用地符合集体经营性建设用地要求。乡镇企业大多产生于上个世纪90年代发达地区乡镇,欠发达地区较少甚至没有,进入新世纪后逐渐没落。集体经营性建设用地地区位和数量特点,决定其很难在城市建设中占有一席之地,改革后的城市建设中政府征地还是占绝大部分,这不符合改革初衷。

如果是真包含关系，那就意味着改革后所有建设项目用地中，除去一部分政府征地范围内项目及一部分占用集体经营性建设用地项目还有剩余，剩余部分如何办理用地手续，改革没有涵盖，这让土地使用制度更加混乱，没有达到改革目标。

4 构建城乡统一的建设用地市场必要性和可行性

4.1 必要性

首先，目前所有建设项目均打着“公共利益”旗号，低价“搭车征地”，一些地方明显存在“征多用少”以及“征而不用”浪费土地资源现象，导致耕地总量急剧下降。

其次，政府财税收主要依靠交易环节征收，刺激当届地方政府大量卖地，持有环节成本低还吸引资本向房地产转移，推动房价上涨，不利于实体经济发展。

再次，较低的征地费用为降低工业用地出让金提供较大空间，这不利于加快旧城区改造，这就是为什么全国各地旧城区改造进程缓慢的根源所在。

最后，随着城市化进程快速推进，农民逐渐向城镇转移，现行宅基地制度只进不出缺乏流动性，出现大量空心村。



为此必须建立城乡统一的建设用地市场，推动政府财税征收由主要依靠交易环节向持有环节转变，促进宅基地流转，激励旧城区改造，节约集约用地，为新型城镇化建设拓展空间。

4.2 可行性

近三届中央三中全会均对“建立城乡统一的建设用地市场”做出部署，而且2015年还安排农村土地改革三项试点工作，这为建立城乡统一的建设用地市场提供了政策支撑。

改革开放已经进行40年了，我国不仅经济上具有建立城乡统一的建设用地市场的基础，而且日趋完善的市场经济体制也为建立城乡统一的建设用地市场提供信息保障和制度支持。

通过建立城乡统一的建设用地市场，将原征地过程中产生的矛盾转移到市场，通过交易双方谈判化解，市场中矛盾通过市场解决，矛盾不出市场，有利于推动和谐社会建设。

5 基于乡村振兴角度构建城乡统一的建设用地市场对策建议

5.1 修改相关法律，确立集体土地所有权主体地位

随着经济社会发展、城市化进程推进、农村人口逐渐向城市转移，现行《土地管理法》已经越来越不适应时代发展需要，农村土地使用制度改革势在必行。按照十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》精神，推进农村土地使用制度改革，必须修改《土地管理法》等相关法律。依据十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》及2018年中央1号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对农村土地相关制度提出的改革任务和举措，彻底修改

《土地管理法》等相关法律,为建立城乡统一的建设用地市场扫清法律上障碍。确立集体土地所有权主体地位,制定公益性征地目录。“目录”外的,符合规划和用途管制的集体土地,允许出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价;对“目录”内的,按照公平补偿原则,依照市场价值进行补偿;科学制定“一户多宅”和超占面积农户宅基地有偿使用收费标准,实行宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实所有权,保障资格权,放活使用权,标准内有偿退出、鼓励流转,堵住增量、盘活存量,合理分配宅基地流转收益。

5.2 盘活存量土地,推进建设用地供给侧深化改革

虽然我国实行严格耕地占补平衡制度,经过多年持续开垦,可开垦耕地后备资源所剩无几,特别是成片优质耕地后备资源已经殆尽,在“严格控制成片未利用地开发,切实保护生态环境”及“严守耕地红线,确保国家粮食安全”双重压力下,一些地方建设项目用地“一地难求”,但是国土资源部2014年《节约集约利用土地规定》新闻发布会显示,我国城镇低效用地占到40%以上,农村空闲住宅达到10%-15%,处于低效利用状态的城镇工矿建设用地约5000平方公里,占全国城市建成区的11%^⑧。必须严控增量、盘活存量、用好流量、优化结构、提高效率,以土地利用方式转变促进经济发展方式转变,保证新型城镇化和新农村建设健康发展,实行建设用地总量和强度双控,逐级落实“十三五”时期建设用地总量和单位国内生产总值占用建设用地面积双下降目标任务。按照实际供地率作为安排新增建设用地计划和城镇批次用地规模的重要依据,对近5年平均供地率小于60%的市、县,除国家重点项目和民

生保障项目外,暂停安排新增建设用地指标,促进建设用地以盘活存量为主;严格执行依法收回闲置土地或征收土地闲置费的规定,加快闲置土地的认定、公示和处置^⑨;引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产和兼并重组;鼓励商业用地纵向立体开发,提高空间利用效率,促进批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽土地有效利用。借助城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发,保障用地供给,促进布局优化。

5.3 开征政府税源,保证地方政府可持续发展建设

允许集体土地入市,其实质就是还利于民,在目前地方政府土地出让金收入占财政收入比例居高不下情况下,如果地方政府在退出土地出让金收入后,没有新的收入来源补充,那么极有可能导致一些地方政府维持正常运行都会吃力,更不要说发展经济建设,因此合理、谨慎地处理好土地增值收益分配是推进集体土地顺利入市的关键。集体土地入市后,没有征收了,尽管政府既不是土地所有者(所有权),也不是土地经营承包者(用益物权),依据物权法,无权直接参与收益分配,但是政府作为公共基础设施提供者、社会事务管理者及市场交易服务者,也为土地增值收益做出了贡献,可以通过对集体建设用地持有和交易环节征税间接参与收益分配。具体思路如下:

首先,开征统一规范的物业税,集体土地入市前国有土地上物业,考虑到政府已经一次性收取40年、50年及70年土地使用权出让金,基于公平合理和税赋负担考虑,对着这部分土地使用权剩余年内物业不宜收取物业税,待土地使用权到期后,再予以收取。集体土地入市后,国有土地上公益性征地目录

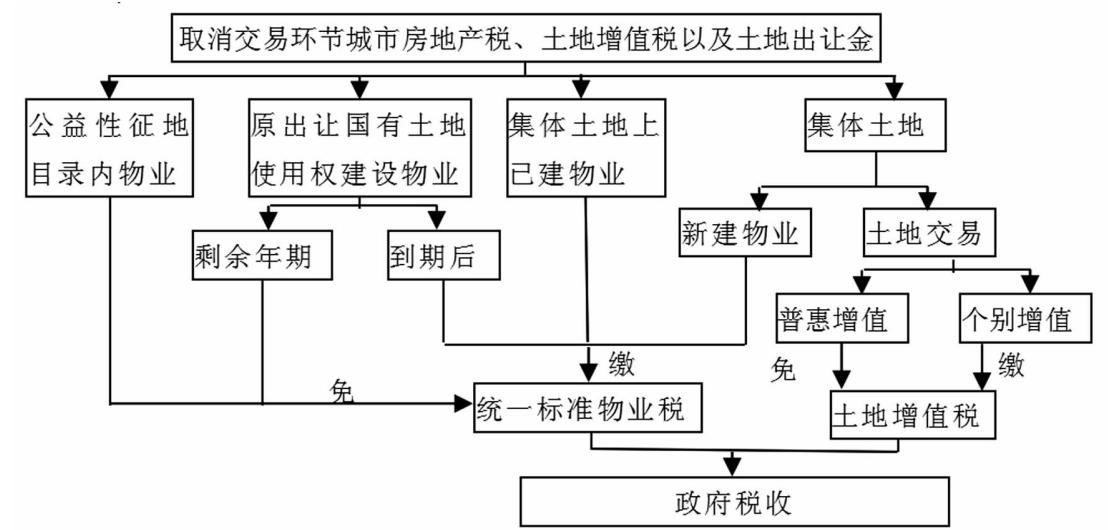


图4 政府拓展税源改革思路图

内新旧物业，免征物业税；集体土地上新旧物业依照物业市场价值扣除免征额后，按照统一税率征税。

其次，科学设置物业税税率，物业税开征后，相应将取消城市房地产税、土地增值税以及土地出让金等收费，为了弥补地方公共财政不足，具体税率确定应保持物业税征收总体规模与之基本相当，政府财税征收从主要依靠物业交易环节过渡到保有环节后，彻底改变目前物业“交易环节成本高、持有环节成本低”现状，一方面必将推动农村宅基地流转，促进商品房价格下降，为农村人口向城市转移扫清障碍，另一方面必将激励地方政府提供更多优质公共产品，促进物业保值增值，为新型城镇化高质量发展开辟路径。

最后，分类征收交易税，由土地使用者追加投资引起的个体增值以及政府公共投资致使基础设施、市政建设和公共服务的改善而引起的普惠增值归使用者或者土地所有者所有，在保有环节已征税，在交易环节免税；由规划许可用途变更（如农用地转建设用地及工业用地转变商业用地）和开发强度提高（如房地产开发中增加容积率）引起的个别性而非普遍

性增值政府应继续收取土地增值税，这有利于耕地保护，引导经济发展由外延式扩张向内涵式提升转变，促进土地节约集约。

5.4 促进农宅入市，探索增加农民财产性收入渠道

2013年十八届三中全会明确提出“探索农民增加财产性收入渠道”，价值实现是通过交换价值体现的，很明显“探索”的结果只有一条“推进农民住房入市流转”，房屋是建立在宅基地上，很难经济移动，房屋入市流转后，必然带动宅基地入市流转。随着城市化进程推进，农民逐渐向城市转移，越来越多农民急需将农村闲置房屋卖掉，以换取在城市发展“第一桶金”，但符合购买条件的本集体组织人员不需要；同时一部分城市居民，特别是退休老人，在喧哗的城市居住多年后，越来越向往农村宁静生活，为了打通这条有效需求供给之间“渠道”，应允许宅基地在城乡居民之间自由流转，为实现农民增加财产性收入扫清障碍。具体思路如下：

首先为了实现宅基地有序入市流转，严格按照国土资源发〔2016〕191号文件精神，扎实推进房地一

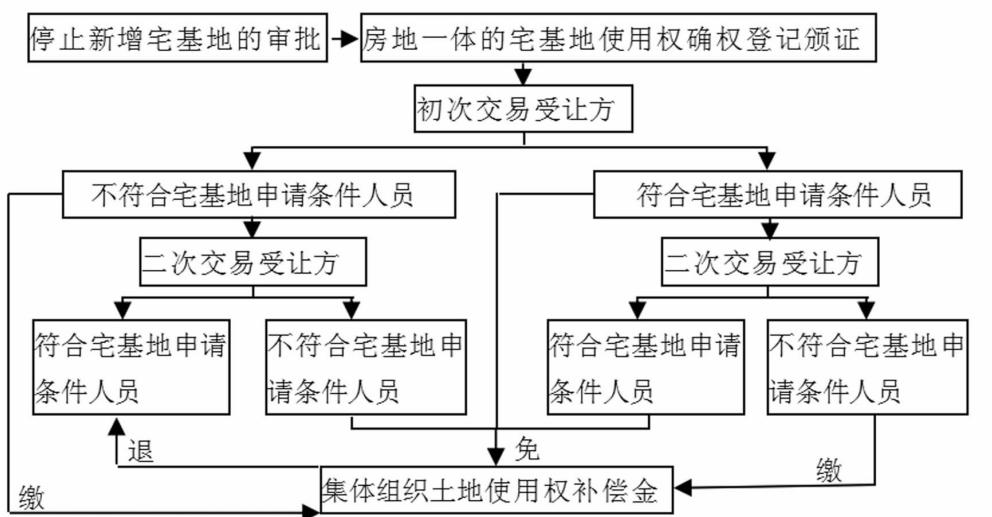


图5 农村宅基地“落实所有权,保障资格权,放活使用权”思路图

体的宅基地使用权确权登记颁证，结合实际妥善处理“一户多宅”问题，分阶段依法处理宅基地超标及非本集体成员合法取得的宅基地。

其次，停止新增宅基地审批，所有入市流转的宅基地必须符合规划，其界址、面积及权属等以登记在册的地籍资料为唯一依据，同时对登记在册的房地产严格按照上文规定收取物业税，以促使农民尽快将超标的宅基地入市流转，提高土地利用效率。

最后，实行宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，宅基地买卖双方自由交易。集体组织以片区综合地价为标准收取土地使用权补偿金。按照“初次交易”受让方为不符合宅基地申请条件人员（包括本集体和非本集体人员，下同）的上缴土地使用权补偿金，受让方为符合宅基地申请条件人员的免缴；“二次交易”出让方为符合宅基地申请条件人员的，受让方为不符合宅基地申请条件人员的上缴土地使用权补偿金，受让方为符合宅基地申请条件人员的免缴；“二次交易”出让方为不符合宅基地申请条件人员的，受让方为不符合宅基地申请条件人员的免缴，受让方为符合宅基地申请条件人员的返还，最终

宅基地达到“落实所有权，保障资格权，放活使用权”的改革目标。

5.5、扩大入市范围，制定地方政府公益性征地目录

政府公权力行使必须经过法律授权，“法无授权不可为”，参照十八届三中全会提出的“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”，以用地类型、用地主体、是否盈利及规划管制等为依据，采取列举办法，制订《公益性征地目录》（以下简称《目录》），将政府土地征收权力关进“目录”笼子里，缩小征地范围。在符合规划和用途管制条件下，允许《目录》外



土地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,让土地资源在市场机制配置下自由流转,实现“法无禁止即可为”的目标。

《目录》范围内土地征收补偿,以公平原则,采取市场比较法评估确定价值,补偿标准最终与直接入市交易获得价值相差无几,区别就是具有强制性。符合规划和用途管制《目录》范围外的土地,基于效率与公平考虑,参照目前国有土地市场划分标准,对于集体土地一级市场,涉及收回集体土地使用权,在集体土地所有者和使用者之间进行交易,双方地位平等,在讨价还价中确定市场价格;政府对规划许可用途变更和开发强度提高引起的个别性而非普遍性增值部分交易收取土地增值税;个人依据集体经济组织成员身份分享交易成果。对于集体土地二级市场,在集体土地供需双方间直接交易,通过博弈确定价格,集体和政府都没有参与其中,如上文所述,需要上缴集体土地补偿金的按标准上缴,需要上缴土地增值税的按标准上缴。

参考文献

[1]国土资源部 关于印发《国土资源“十三五”规

划纲要》的通知 国土资发〔2016〕38号 http://www.mlr.gov.cn/zwgl/zytz/201604/t20160414_1402256.htm

[2]焦思颖 弈活土地“大棋局”参考文献——解读2017年全国土地利用计划 农村·农业·农民(A版)2017.6A

[3]数字来源:2006年中国国土资源公报

[4]数字来源:2006年国民经济和社会发展统计公报

[5]数字来源:2017中国土地矿产海洋资源统计公报

[6]数字来源:2016年国民经济和社会发展统计公报

[7]程鹏飞《中国地理国情蓝皮书(2017版)》[M]北京:测绘出版社,2018

[8]国土资源部 2014年《节约集约利用土地规定》新闻发布会 http://www.mlr.gov.cn/wszb/2014/lyt-dgd/jiabin/index_3575.htm

[9]自然资源部网站 国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见(国土资发〔2014〕119号)http://www.mlr.gov.cn/zwgl/zytz/201409/t20140926_1331065.htm

