

主 办：江苏省土地估价与不动产登记代理协会

主管单位：江苏省自然资源厅

2019年第3期(总第55期)(季/期)

主 编：陈茹华

副 主 编：邓中华 陈定主 王延龙

编辑人员：邓中华 陈定主 孙在宏

张其宝 王延龙 韩卫东

张增峰 吴 伟 葛石冰

徐进亮 汪应宏 刘华荣

徐 洁 张小燕 丛明珠

狄晓涛 白 璐 孙 玥

责任编辑：白 璐 孙 玥

封面设计：南海印刷

地 址：南京市水西门大街58号  
建邺大厦

电 话：025-86599748

传 真：025-86599749

邮政编码：210017

E-mail: jstdgj@163.com



# 目 录

2019年第3期(总第55期)  
CONTENTS

## ■ 政策法规

中华人民共和国土地管理法

..... 1

农村土地制度实现重大突破

——自然资源部法规司司长魏莉华解读新土地管理法

..... 16

## ■ 行业动态

自然资源部办公厅关于部署开展2019年度自然资源评价评估工作的通知

..... 21

自然资源部办公厅关于发布《土地估价行业“双随机、一公开”监督检查实施细则(试行)》有关问题的通知

..... 26

江苏省自然资源厅关于开展自然资源评价评估工作建立公示地价体系的

通知 ..... 30

# 征稿启事

《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(2019)00000165

《江苏土地估价与不动产登记通讯》

编辑部

## ■ 协会动态

省协会召开五届一次常务理事会议

..... 33

省协会向车桥镇中心小学开展爱心捐赠

..... 35

## ■ 学术交流

徐州市城市轨道交通对周边房地产价的影响

..... 36



# 中华人民共和国土地管理法

中华人民共和国主席令第三十二号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于 2019

年 8 月 26 日通过,现予公布,自 2020 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2019 年 8 月 26 日

## 目 录

第一章 总则

第二章 土地的所有权和使用权

第三章 土地利用总体规划

第四章 耕地保护

第五章 建设用地

第六章 监督检查

第七章 法律责任

第八章 附则

### 第一章 总 则

第一条 为了加强土地管理,维护土地的社会

主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。

**第二条** 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

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予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是,国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

**第三条** 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。

**第四条** 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

**第五条** 国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

**第六条** 国务院授权的机构对省、自治区、直辖

市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。

**第七条** 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务,并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

**第八条** 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人,由人民政府给予奖励。

## 第二章 土地的所有权和使用权

**第九条** 城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。

**第十条** 国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人,有保护、管理和合理利用土地的义务。

**第十一条** 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。

**第十二条** 土地的所有权和使用权的登记,依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。

依法登记的土地的所有权和使用权受法律保

护,任何单位和个人不得侵犯。

**第十三条** 农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地,采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式承包,不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等,可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。家庭承包的耕地的承包期为三十年,草地的承包期为三十年至五十年,林地的承包期为三十年至七十年;耕地承包期届满后再延长三十年,草地、林地承包期届满后依法相应延长。

国家所有依法用于农业的土地可以由单位或者个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

发包方和承包方应当依法订立承包合同,约定双方的权利和义务。承包经营土地的单位和个人,有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

**第十四条** 土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理。

单位之间的争议,由县级以上人民政府处理;个人之间、个人与单位之间的争议,由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的,可以自接到处理决定通知之日起三十日内,向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前,任何一方不得改变土地利用现状。

### 第三章 土地利用总体规划

**第十五条** 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

**第十六条** 下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划,应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

**第十七条** 土地利用总体规划按照下列原则编制:

(一)落实国土空间开发保护要求,严格土地用途管制;

(二)严格保护永久基本农田,严格控制非农业建设占用农用地;

(三)提高土地节约集约利用水平;

(四)统筹安排城乡生产、生活、生态用地,满足乡村产业和基础设施用地合理需求,促进城乡融合发展;

(五)保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用;

(六)占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。

**第十八条** 国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先,绿色、可持续发展,科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间,优化国土空间结构和布局,提升国土空间开发、保护的质量和效率。

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划。

**第十九条** 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。

乡(镇)土地利用总体规划应当划分土地利用区,根据土地使用条件,确定每一块土地的用途,并予以公告。

**第二十条** 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划,报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划,经省、自治区人民政府审查同意后,报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划,逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准;其

中,乡(镇)土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。

**第二十一条** 城市建设用地规模应当符合国家规定的标准,充分利用现有建设用地,不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内,城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

**第二十二条** 江河、湖泊综合治理和开发利用规划,应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内,土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划,符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

**第二十三条** 各级人民政府应当加强土地利用计划管理,实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划,根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划应当对本法第六十三条规定的集体经营性建设用地作出合理安排。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同,一经审

批下达,必须严格执行。

**第二十四条** 省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容,向同级人民代表大会报告。

**第二十五条** 经批准的土地利用总体规划的修改,须经原批准机关批准;未经批准,不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地,需要改变土地利用总体规划的,根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地,需要改变土地利用总体规划的,属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的,根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

**第二十六条** 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查,并提供有关资料。

**第二十七条** 县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准,评定土地等级。

**第二十八条** 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查,定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料,不得拒报、迟报,不得提供不真实、不完整的资料。

统计机构和自然资源主管部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

**第二十九条** 国家建立全国土地管理信息系



统,对土地利用状况进行动态监测。

#### 第四章 耕地保护

**第三十条** 国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划,监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地,并进行验收。

**第三十一条** 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

**第三十二条** 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,采取措施,确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的,由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地;耕地质量降低的,由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收。

个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏,新增建设用地后,新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕

地的数量的,必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量,易地开垦数量和质量相当的耕地。

**第三十三条** 国家实行永久基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划为永久基本农田,实行严格保护:

(一)经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地;

(二)有良好的水利与水土保持设施的耕地,正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田;

(三)蔬菜生产基地;

(四)农业科研、教学试验田;

(五)国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上,具体比例由国务院根据各省、自治区、直辖市耕地实际情况规定。”

**第三十四条** 永久基本农田划定以乡(镇)为单位进行,由县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施。永久基本农田应当落实到地块,纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

乡(镇)人民政府应当将永久基本农田的位置、



范围向社会公告,并设立保护标志。

**第三十五条** 永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田,涉及农用地转用或者土地征收的,必须经国务院批准。

禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡(镇)土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

**第三十六条** 各级人民政府应当采取措施,引导因地制宜轮作休耕,改良土壤,提高地力,维护排灌工程设施,防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和土壤污染。

**第三十七条** 非农业建设必须节约使用土地,可以利用荒地的,不得占用耕地;可以利用劣地的,不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

**第三十八条** 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地,一年内不用而又可以耕种并收获的,应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种,也可以由用地单位组织耕种;一年以上未动工建设的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费;连续二年未使用

的,经原批准机关批准,由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权;该幅土地原为农民集体所有的,应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内,以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地,依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

**第三十九条** 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划,在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,开发未利用的土地;适宜开发为农用地的,应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

**第四十条** 开垦未利用的土地,必须经过科学论证和评估,在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内,经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地,禁止围湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划,对破坏生态环境开垦、围垦的土地,有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

**第四十一条** 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的,经县级以上人民政府依法批准,可以确定给开发单位或者个人长期使用。

**第四十二条** 国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施,改造中、低产田,整治闲散地和废弃地。

**第四十三条** 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏,用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦;没有条件复垦或者复垦不符合要求的,应当缴纳土地复垦费,专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

### 第五章 建设用地

**第四十四条** 建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的,由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内,为实施该规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的,按土地利用年度计划分批次按照国务院规定由原批准土地利用总体规划的机关或者其授权的机关批准。在已批准的农用地转用范围内,具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外,将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的,由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准。

**第四十五条** 为了公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收农民集体所有的土地的,可以依法实施征收:

(一)军事和外交需要用地的;

(二)由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的;

(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的;

(四)由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地的;

(五)在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内,经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地的;

(六)法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动,应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划;第(四)项、第(五)项规定的建设活动,还应当纳入国民经济和社会发展年度计划;第(五)项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

**第四十六条** 征收下列土地的,由国务院批准:

(一)永久基本农田;

(二)永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的;

(三)其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准。



征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

**第四十七条** 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利

害关系人的意见。

多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。

拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议；个别确实难以达成协议的，应当在申请征收土地时如实说明。

相关前期工作完成后，县级以上地方人民政府方可申请征收土地。

**第四十八条** 征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。

征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。

征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。”

**第四十九条** 被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

**第五十条** 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

**第五十一条** 大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

**第五十二条** 建设项目可行性研究论证时，自然资源主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

**第五十三条** 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府自然资源主管部门提出建设用地申请，经自然资源主管部门审查，报本级人民政府批准。

**第五十四条** 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

- (一)国家机关用地和军事用地；
- (二)城市基础设施用地和公益事业用地；
- (三)国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- (四)法律、行政法规规定的其他用地。

**第五十五条** 以出让等有偿使用方式取得国有

土地使用权的建设单位,按照国务院规定的标准和办法,缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后,方可使用土地。

自本法施行之日起,新增建设用地的土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给有关地方人民政府。具体使用管理办法由国务院财政部门会同有关部门制定,并报国务院批准。

**第五十六条** 建设单位使用国有土地的,应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地;确需改变该幅土地建设用途的,应当经有关人民政府自然资源主管部门同意,报原批准用地的人民政府批准。其中,在城市规划区内改变土地用途的,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

**第五十七条** 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中,在城市规划区内的临时用地,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属,与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

**第五十八条** 有下列情形之一的,由有关人民

政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有关批准权的人民政府批准,可以收回国有土地使用权:

(一)为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要,确需使用土地的;

(二)土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满,土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的;

(三)因单位撤销、迁移等原因,停止使用原划拨的国有土地的;

(四)公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第(一)项的规定收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。”

**第五十九条** 乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

**第六十条** 农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四

条的规定办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地,必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模,分别规定用地标准。

**第六十一条** 乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

**第六十二条** 农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上,可以采取措施,按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划、村庄规划,不得占用永久基本农田,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。编制乡(镇)土地利用总体规划、村庄规划应当统筹并合理安排宅基地用地,改善农村村民居住环境和条件。

农村村民住宅用地,由乡(镇)人民政府审核批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基

地的,不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。

**第六十三条** 土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,并应当签订书面合同,载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。

前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押,但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

集体经营性建设用地的出租,集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

**第六十四条** 集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。

**第六十五条** 在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,不得重建、扩建。

**第六十六条** 有下列情形之一的,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权:

(一)为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;

(二)不按照批准的用途使用土地的;

(三)因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第(一)项规定收回农民集体所有的土地的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

收回集体经营性建设用地使用权,依照双方签订的书面合同办理,法律、行政法规另有规定的除外。

## 第六章 监督检查

**第六十七条** 县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查的,适用本法关于自然资源主管部门监督检查的规定。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规,忠于职守、秉公执法。

**第六十八条** 县级以上人民政府自然资源主管部门履行监督检查职责时,有权采取下列措施:

(一)要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料,进行查阅或者予以复制;

(二)要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明;

(三)进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测;

(四)责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

**第六十九条** 土地管理监督检查人员履行职责,需要进入现场进行勘测、要求有关单位或者个人提供文件、资料和作出说明的,应当出示土地管理监



监督检查证件。

**第七十条** 有关单位和个人对县级以上人民政府自然资源主管部门就土地违法行为进行的监督检查应当支持与配合,并提供工作方便,不得拒绝与阻碍土地管理监督检查人员依法执行职务。

**第七十一条** 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为,依法应当给予处分的,应当依法予以处理;自己无权处理的,应当依法移送监察机关或者有关机关处理。

**第七十二条** 县级以上人民政府自然资源主管部门在监督检查工作中发现土地违法行为构成犯罪的,应当将案件移送有关机关,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,应当依法给予行政处罚。

**第七十三条** 依照本法规定应当给予行政处罚,而有关自然资源主管部门不给予行政处罚的,上级人民政府自然资源主管部门有权责令有关自然资源主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚,并给予有关自然资源主管部门的负责人处分。

## 第七章 法律责任

**第七十四条** 买卖或者以其他形式非法转让土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得;对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合土地利用总体规划的,没收在非法转让的土地上新建的

建筑物和其他设施;可以并处罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第七十五条** 违反本法规定,占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等,破坏种植条件的,或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的,由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责责令限期改正或者治理,可以并处罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第七十六条** 违反本法规定,拒不履行土地复垦义务的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正;逾期不改正的,责令缴纳复垦费,专项用于土地复垦,可以处以罚款。

**第七十七条** 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地,对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合土地利用总体规划的,没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,可以并处罚款;对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地,多占的土地以非法占用土地论处。



**第七十八条** 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。

**第七十九条** 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的,超越批准权限非法批准占用土地的,不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的,或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的,其批准文件无效,对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回,有关当事人拒不归还的,以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地,对当事人造成损失的,依法应当承担赔偿责任。

**第八十条** 侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予处分。

**第八十一条** 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的,临时使用土地期满拒不归还的,或者不按照批准的用途使用国有土地的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地,处以罚款。

**第八十二条** 擅自将农民集体所有的土地通过

出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设,或者违反本法规定,将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正,没收违法所得,并处罚款。

**第八十三条** 依照本法规定,责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的,建设单位或者个人必须立即停止施工,自行拆除;对继续施工的,作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的,可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内,向人民法院起诉;期满不起诉又不自行拆除的,由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行,费用由违法者承担。

**第八十四条** 自然资源主管部门、农业农村主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予处分。

## 第八章 附则

**第八十五条** 外商投资企业使用土地的,适用本法;法律另有规定的,从其规定。

**第八十六条** 在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前,经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

**第八十七条** 本法自1999年1月1日起施行。

(转自:自然资源部网站)



8月26日,十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过《中华人民共和国土地管理法》修正案,自2020年1月1日起施行。土地管理法修改是在什么样的背景下进行的?有哪些重大突破?新法的实施对各级自然资源管理部门提出了哪些新挑战?本报记者就此采访了自然资源部法规司司长魏莉华。

### 背景:改革农村土地制度

土地管理法是一部关系亿万农民切身利益、关系国家经济社会安全的重要法律。土地管理法确立的以土地公有制为基础、耕地保护为目标、用途管制为核心的土地管理基本制度总体上是符合我国国情的,为保护耕地、维护农民土地权益、保障工业化城镇化快速发展发挥了重要作用。随着实践的不断发展和改革的不断深入,现行农村土地制度与社会主义市场经济体制不相适应的问题日益显现:土地征收制度不完善,因征地引发的社会矛盾积累较多;农村集体土地权益保障不充分,农村集体经营性建设

用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价;宅基地取得、使用和退出制度不完整,用益物权难落实;土地增值收益分配机制不健全,兼顾国家、集体、个人之间利益不够。针对农村土地制度存在的突出问题,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对改革提出了明确要求。由于土地制度改革牵一发而动全身,为审慎稳妥推进,2014年中办国办印发《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》,对农村土地制度改革进行顶层设计。2015年2月,全国人大常委会通过《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县行政区域内暂停调整实施有关法律规定的决定》,在33个试点地区暂停实施土地管理法5个条款、城市房地产管理法1个条款。该授权决定还明确:对实践证明可行的,修改完善有关法律。土地管理法的修改正是在这样的背景下启动的。自2015年以来,33个试点地区在

党中央的坚强领导下,大胆探索,勇于创新,试点取得了明显成效,为土地管理法修改奠定了坚实的实践基础。

### 内容:七大突破值得关注

新土地管理法坚持土地公有制不动摇,坚持农民利益不受损,坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度,在充分总结农村土地制度改革试点成功经验的基础上,作出了多项重大突破:

#### (一)破除集体经营性建设用地进入市场的法律障碍

原来的土地管理法除乡镇企业破产兼并外,禁止农村集体经济组织以外的单位或者个人直接使用集体建设用地,只有将集体建设用地征收为国有土地后,该幅土地才可以出让给单位或者个人使用。这一规定使集体建设用地的价值不能显化,导致农村土地资源效率低下,农民的土地财产权益受到侵蚀。在城乡接合部,大量的集体建设用地违法进入市场,严重挑战法律的权威。在33个试点地区,集体建设用地入市制度改革受到农村集体经济组织和广大农民的广泛欢迎。

新土地管理法删除了原法第43条关于“任何单位和个人进行建设,需要使用土地,必须使用国有土地”的规定,允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记,并经本集体经济组织2/3以上成员或村民代表同意的条件下,通过出让、出租等方式交由集体经济组织以外的单位或者个人直接使用。同时,使

用者取得集体经营性建设用地使用权后还可以转让、互换或者抵押。这一规定是重大的制度突破,结束了多年来集体建设用地不能与国有建设用地同权同价同等入市的二元体制,为推进城乡一体化发展扫清了制度障碍,是新土地管理法的最大亮点。

#### (二)改革土地征收制度

随着工业化、城镇化的快速推进,征地规模不断扩大,因征地引发的社会矛盾凸显。33个试点地区在缩小征地范围、规范征地程序、完善多元保障机制等方面开展了多项制度性的探索。新土地管理法在总结试点经验的基础上,在改革土地征收制度方面作出了多项重大突破:

一是对土地征收的公共利益范围进行明确界定。宪法规定,国家为了公共利益的需要可以对土地实行征收或者征用并给予补偿。但原土地管理法没有对土地征收的“公共利益”范围进行明确界定,加之集体建设用地不能直接进入市场,使土地征收成为各项建设使用土地的唯一渠道,导致征地规模不断扩大,被征地农民的合法权益和长远生计得不到有效的保障,影响社会稳定。新土地管理法增加第45条,首次对土地征收的公共利益进行界定,采取列举方式明确,因军事和外交、政府组织实施的基础设施、公共事业、扶贫搬迁和保障性安居工程建设需要以及成片开发建设等六种情形,确需征收的,可以依法实施征收。这一规定将有利于缩小征地范围,限制政府滥用征地权。

二是明确征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。原来的土地管理法按照被征收土地的原用途给予补偿,按照年产值倍数法确定土地补偿费和安置补助费,补偿标准偏低,补偿机制不健全。新土地管理法首次将2004年国务院28号文件提出的“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”的补偿原则上升为法律规定,并以区片综合地价取代原来的年产值倍数法,在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费的基础上,增加农村村民住宅补偿费用和将被征地农民社会保障费用的规定,从法律上为被征地农民构建更加完善的保障机制。

三是改革土地征收程序。将原来的征地批后公告改为征地批前公告,多数被征地的农村集体经济组织成员对征地补偿安置方案有异议的,应召开听证会修改,进一步落实被征地的农村集体经济组织和农民在整个征地过程的知情权、参与权和监督权。倡导和谐征地,征地报批前,县级以上地方政府必须与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等签订协议。

### (三)完善农村宅基地制度

农村宅基地是农民安身立命之本。长期以来,宅基地“一户一宅”、无偿分配、面积法定、不得流转的法律规定,导致农村宅基地大量闲置浪费,农民宅基地的用益物权难落实。33个试点地区在自愿有偿退出宅基地、宅基地有偿使用、下放宅基地审批权限等

方面进行了积极探索。新土地管理法完善了农村宅基地制度,在原来“一户一宅”的基础上,增加宅基地户有所居的规定,明确:人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,在充分尊重农民意愿的基础上可以采取保障农村村民实现户有所居。这是对“一户一宅”制度的重大补充和完善。考虑到农民变成城市居民真正完成城市化是一个漫长的历史过程,新土地管理法规定:国家允许进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地,这一规定意味着地方政府不得违背农民意愿强迫农民退出宅基地。同时,在总结试点经验的基础上,新土地管理法下放宅基地审批权限,明确农村村民住宅建设由乡镇人民政府审批。

### (四)为“多规合一”改革预留法律空间

建立国土空间规划体系并监督实施,实现“多规合一”是党中央、国务院作出的重大战略部署。随着国土空间规划体系的建立和实施,土地利用总体规划和城乡规划将不再单独编制和审批,最终将被国土空间规划所取代。考虑到“多规合一”改革正在推进中,新土地管理法为改革预留了法律空间,增加第18条,规定:国家建立国土空间规划体系。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护和建设活动的基本依据。为了解决改革过渡期的规划衔接问题,新土地管理法还明确:已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划。同时在附则中增加规定:编制国土空间规划前,经依法批准的土地

利用总体规划和城乡规划继续执行。

#### (五)将基本农田提升为永久基本农田

实行最严格的耕地保护制度,确保国家粮食安全是土地管理法的核心和宗旨。为了提升全社会对基本农田永久保护的意识,新土地管理法将基本农田提升为永久基本农田,增加第35条明确:永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。永久基本农田必须落实到地块,纳入数据库严格管理。各省(自治区、直辖市)划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的80%以上,具体比例由国务院根据各省(自治区、直辖市)耕地实际情况确定。

#### (六)合理划分中央和地方土地审批权限

原土地管理法对新增建设用地规定了从严从紧的审批制度,旨在通过复杂的审批制度引导地方政府利用存量建设用地。但长期以来,地方对建设用地审批层级高、时限长、程序复杂等问题反映强烈。新土地管理法适应“放管服”改革的要求,对中央和地方的土地审批权限进行了调整,按照是否占用永久基本农田来划分国务院和省级政府的审批权限。今后,国务院只审批涉及永久基本农田的农用地转用,其他的由国务院授权省级政府审批。同时,按照谁审批谁负责的原则,取消省级征地批准报国务院备案的规定。

#### (七)土地督察制度正式入法

为了有效解决土地管理中存在的地方政府违法

高发多发的问題,2006年国务院决定实施国家土地督察制度,对省(自治区、直辖市)及计划单列市人民政府土地管理和土地利用情况进行督察。土地督察制度实施以来,在监督地方政府依法管地用地、维护土地管理秩序等方面发挥了重要作用。在充分总结国家土地督察制度实施成效的基础上,新土地管理法在总则中增加第5条,对土地督察制度作出规定:国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。以此为标志,国家土地督察制度正式成为土地管理的法律制度。

#### 挑战:做好新法实施各项准备

新土地管理法将于2020年1月1日起施行。全国人大常委会在关于修改土地管理法和城市房地产管理法的决定中,特别对依法保障农村土地征收、经营性建设用地入市和宅基地管理制度改革全国范围内实行提出了明确要求。要求国务院及其有关部门和各省(自治区、直辖市)应当加强领导,做好法律宣传,制定完善配套法规规章,确保法律制度正确有效实施。在距离土地管理法正式实施近4个月的时间里,自然资源部以及省级自然资源主管部门要不断加大工作力度,为新法实施做好各项准备工作:

一是抓紧启动《土地管理法实施条例》和《基本农田保护条例》的全面修订工作,细化落实农村土地制度改革的各项制度安排。同时,启动对土地管理配套规章的全面清理工作,该修改的修改,该废止的废

止。

二是研究落实新土地管理法中授权国务院及国务院自然资源主管部门和省(自治区、直辖市)的授权立法事项。自然资源部主要是根据第64条的授权规定,抓紧起草《集体经营性建设用地出让转让管理条例》送审稿,提请国务院审议;根据第45条的授权规定,研究出台土地征收成片开发的标准。省(自治区、直辖市)主要根据第48条的授权,制定征收农用地以外的其他土地地上附着物和青苗的补偿标准和被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法。

三是省级自然资源主管部门要组织制定并公布本地区的区片综合地价,确保新法实施后按照新的标准实施征地。目前,除试点地区外,还有个别省尚未出台区片综合地价标准,还有的省区片综合地价未覆盖城市规划区以外的地区。这些地区要加大工

作力度,确保在明年新法实施前完成区片综合地价的制定和公布工作。

四是要不断强化农村集体经济组织作为土地所有权人的能力建设。集体经营性建设用地可以直接进入市场流转,是重大的制度创新,也对作为土地所有权的农村集体经济组织的资产运营管理能力提出了重大挑战。要按照先易后难、循序渐进的原则稳妥推进,在实践中不断强化农村集体经济组织的能力建设。

五是切实做好新土地管理法的学习宣传和培训工作。要加大向全社会的宣传力度,使亿万农民了解新法的主要内容,学会用法律保护自己的土地权益。要加大对自然资源系统工作人员的培训力度,确保新法所确立的改革举措落到实处,保证新法的顺利实施。



# 自然资源部办公厅关于部署开展 2019年度自然资源评价评估工作的通知

自然资办发〔2019〕36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主管部门:

为加快建立全国政府公示自然资源价格体系,完善自然资源分等定级价格评估与监测,促进自然资源保护与合理开发利用,现就有关事项通知如下。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,深入贯彻落实习近平生态文明思想,坚持新发展理念,按照山水林田湖草是一个生命共同体的要求,总体统筹、分类推进自然资源评价评估工作。对生态保护区内的自然资源,充分量化其生态价值,评价生态质量。农业开发区内的自然资源,以农业生产能力为主导,开展分等定级和价格评估。城镇建设区内可开发利用的自然资源,形成充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的等级与价格体系,有效发挥价格杠杆对生态环境保护 and 资源节约集约利用的引导作用,促进自然资源管理向数量、质量、生态并重转变,支撑自然资源整体管护、合理开发利用

和系统修复。

按照统分结合、试点先行的思路,在完善城乡土地等级价体系的基础上,以“保护优先、兼顾效益、合理开发、创新协调”为原则,在海南、青岛等地开展试点,探索建立主要自然资源政府公示价格体系和价格监测机制,及时总结形成可复制推广的经验。各省级自然资源主管部门要主动探索建立主要自然资源政府公示价格体系和价格监测机制,有关情况及时报部。

## 二、工作任务

### (一)建立政府公示自然资源价格体系

全面实现城镇标定地价公示。各省级自然资源主管部门要组织本行政区域内所有市(县)启动城镇标定地价公示工作,确保在2020年12月31日前完成。为提高工作效率,部开发了标定地价管理系统供各地使用,可在部门门户网站服务栏目土地板块下载。

继续完善规范城乡基准地价体系。对超过6年未更新的城镇基准地价,各地应尽快完成全面更新,新发布的城镇基准地价,要在一级地类的基础上细



化表达方式,满足当地不同权利类型、不同利用类型地价管理需要。全面开展集体建设用地和农用地基准地价制订,各省级自然资源主管部门要在总结试点经验的基础上,指导督促本行政区域内所有市(县)在2020年12月31日前完成当地集体建设用地和农用地基准地价制订工作。

以海南省为试点,率先探索建立健全自然资源资产评估体系,建立主要自然资源政府公示价格体系。海南省自然资源管理部门要按照全面深化改革开放指导意见的要求,以目标为导向,细化任务和工作措施,形成试点方案于2019年7月31日前报部。要抓紧推进方案实施,在2020年7月31日前形成中期论证成果,2021年6月30日前全面完成试点任务,形成覆盖海南全省的主要自然资源政府公示价格,提交自然资源资产评估技术体系。

#### (二)健全自然资源等级与价格监测体系

继续在105个主要城市(附件1)部署开展国家级城市地价动态监测,按季度监测各用途地价水平变化。各省级自然资源主管部门应依照国家技术规范,自行部署开展本行政区域内主要城市地价监测,争取在2020年4季度前形成省级监测结果。继续完善城镇土地等别体系,全面完成农用地定级工作,探索开展城镇土地等别监测工作。

在青岛继续部署全域自然资源价格监测试点,在前期试点工作基础上,继续拓展监测区域,增加监测对象,在2019年12月31日前完成覆盖青岛所有区、县,包含城乡土地的地价监测体系,在2020年4月30日前形成并上报青岛已有市场交易的各主要自然资源价格监测方案。

各省级自然资源主管部门在开展自然资源等级价格评价评估与监测工作中,要同步做好信息化与信息公开工作。部将建立全国自然资源等级价综合



管理与服务信息系统,各地在信息化工作中要提前与部信息中心对接,保障数据标准统一,避免重复建设。

### (三)强化自然资源评价评估管理

各省级自然资源主管部门要加强对本行政区域内自然资源评价评估行业的监督指导,严肃查处违法违规行为。今年要依法对在本省(区、市)备案的土地评估机构开展专项清查,重点查处评估机构虚假备案、土地评估专业人员挂靠、土地评估专业人员同时在两个以上机构从事业务、土地评估专业人员签署本人未承办业务的报告、非土地评估专业人员签署业务报告等情况,清查及处理结果于2020年6月30日前报部。各省级自然资源主管部门应常态化随机抽查包括宗地评估、地价监测、政府公示价格制订在内的土地估价质量,重点核查是否严格遵循国家有关技术规范,抽查结果应定期向社会公布。

各省级自然资源主管部门要提升服务能力,支持包括土地评估在内的自然资源评价评估行业健康发展,会同行业协会积极拓展评估专业人员能力。要进一步健全监管方式,畅通监督举报渠道,加强对执法检查人员的业务培训,充分运用全国土地估价监管系统,提高监管工作水平。

出让地价评估依规应由行政主管部门委托土地评估专业机构并支付评估费用,各省级自然资源主管部门要按照部清理整顿涉企收费工作要求,对本行政区域内各市县是否存在向用地单位或其它第三

方转嫁出让地价评估费用情况开展自查自纠,工作情况于2019年9月30日前报部。

### 三、保障措施

(一)加强统筹协调。各省级自然资源主管部门要组织梳理本行政区域内自然资源等级价现状,按照工作机制科学高效、成果体系完备统一、成果信息集成透明的工作目标,合理规划和推进工作。要做好部门内外的统筹协调,科学开展涉及建设用和农用地、林草(湿)地、矿业权出让收益、海域和无居民海岛的评价评估工作。

(二)落实资金保障。自然资源等级价格评估监测、政府公示自然资源价格体系均为中央与地方共同事权,自然资源部落实中央财政列支的重点项目经费安排。地方各级自然资源部门要根据近期及中期工作任务安排,争取地方政府支持,提前将所需经费列入地方财政预算,做好资金保障。

(三)强化技术支撑。国家层面将成立全国自然资源评价评估工作组,支撑重点项目和具体工作实施,各技术支撑单位明确专人,负责为地方提供相关工作技术咨询(附件2)。

省级自然资源主管部门要根据当地情况,加强技术力量保障,确保工作顺利实施。

附件:1.国家级地价监测城市名单

2.全国自然资源评价评估工作组

自然资源部办公厅

2019年6月6日

## 附件1 国家级地价监测城市名单

北京

天津

河北:石家庄、秦皇岛、张家口、唐山、廊坊、保定

山西:太原、大同

内蒙古:呼和浩特、包头

辽宁:沈阳、大连、本溪、辽阳、鞍山、丹东、锦州

吉林:长春、吉林

黑龙江:哈尔滨、大庆、佳木斯、牡丹江

上海

江苏:南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、徐州

浙江:杭州、宁波、温州、嘉兴、湖州、金华

安徽:合肥、芜湖、蚌埠、安庆

福建:福州、厦门、泉州

江西:南昌、九江、赣州

山东:济南、青岛、淄博、潍坊、烟台、临沂、枣庄、

河南:郑州、洛阳、焦作、安阳、开封、平顶山

湖北:武汉、襄阳、黄石、荆州、宜昌

湖南:长沙、岳阳、株洲、湘潭、常德

广东:广州、深圳、珠海、佛山市顺德区、东莞、中

山、汕头、湛江、惠州、韶关

广西:南宁、柳州、北海、桂林

海南:海口、三亚

重庆

四川:成都、南充、宜宾、泸州

贵州:贵阳、遵义

云南:昆明、大理

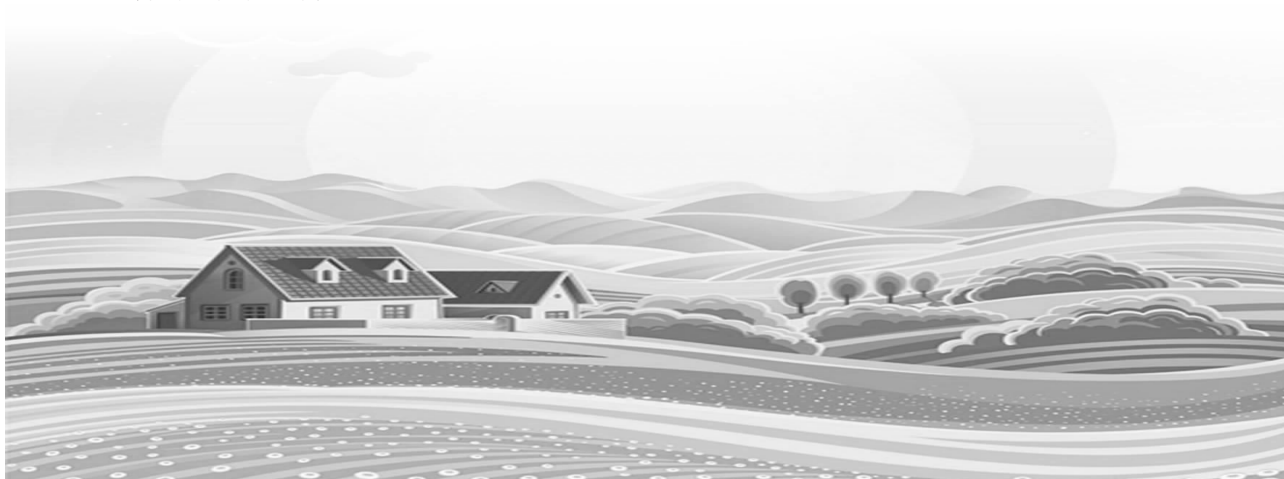
西藏:拉萨

陕西:西安

甘肃:兰州

青海:西宁

宁夏:银川



## 附件2 全国自然资源评价评估工作组

**工作组织：**

王正颐(部利用司评价评估处)010 — 66558355

王建武(部不动产登记中心市场监测处)010 — 66558838

**林草(湿)地：**

武建伟(国家林草局规划院资产评价处)010 — 84238090

**矿产资源：**

厉里(中国自然资源经济研究院资源资产与市场室)010 — 61595702

**信息化：**

黎韶光(部信息中心技术工程部)010 — 63882412

**土地等级：**

雷逢春(部土地整治中心建设用地整理处)010 — 66158229

**城乡地价监测：**

朱珍珍、王光磊(中国国土勘测规划院地价所)010 — 66562859、2080



# 自然资源部办公厅关于发布 《土地估价行业“双随机、一公开” 监督检查实施细则(试行)》有关问题的通知

自然资办发[2019]39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主管部门:

按照国务院深化“放管服”改革要求,为规范土地估价行业监督检查,加强事中事后监管,部制定了《土地估价行业“双随机、一公开”监督检查实施细则(试行)》(以下简称《细则》),现予发布实施,并就有关事项通知如下:

## 一、提高认识,增强工作责任感

在土地估价行业开展“双随机、一公开”监督检查,是落实党中央、国务院决策部署,切实转变监管理念、创新监管方式的重要举措,是深化简政放权、放管结合、优化服务改革的重要内容之一,有利于公平、规范、有效监管,有利于优化行业营商环境促进行业健康发展,各地要高度重视,认真组织实施。

## 二、优化工作方式,严守工作纪律

部已建成全国土地估价监管系统,包含全国备案土地估价机构及土地估价专业人员等主要监管对

象信息,各省级自然资源主管部门应以该系统为基础开展随机抽查,也可以通过进一步完善监管信息,建设符合本地实际的土地估价行业监管平台,促进高效务实监管。除已有明确线索外,各地一般不得开展上门检查,不干扰机构和个人依法正常从业活动。

被抽中的监督检查人员应签订廉政与保密承诺,符合回避情形的应及时回避。土地估价报告是市场双方根据有偿委托形成的劳动成果,除法律要求和行政监管外,未经估价报告委托双方同意,不得擅自将备案报告提供给第三方或用于其它目的。

## 三、完善工作机制,确保规范透明

省级自然资源行政主管部门要根据《细则》,科学规范制订工作方案,完善抽查重点、计划制定、明确对象、调查处理、结果公示、资料存档等工作程序,做到全程记录、证据完整、合理合法、责任可溯,实现公平公正监督,阳光透明检查。

省级监督检查人员名录库和监督检查结果应及

时上传到全国土地估价监管系统向社会公开。

#### 四、明确工作目标,坚持问题导向

各省级自然资源主管部门应通过调查研究、社会监督等方式,掌握当地土地估价行业存在的突出问题和风险,列出年度问题清单,有针对性的开展随机抽查。对投诉举报、转办交办的具体问题,应依法依规开展专项查处。

各省级自然资源主管部门负责当地土地估价行业(在当地备案的土地估价机构及人员、在当地备案的土地估价报告、本省级土地估价行业协会)的监督检查,工作中发现涉及非本行政区域监管对象的问题,应及时报部处理。

#### 五、统筹兼顾,做好监管与服务

各省级自然资源主管部门应将监督检查结果记入企业信用档案,加强部门间信息共享,在严肃处理违法违规土地估价机构和人员的同时,倡导正向激励,给予列入诚信名单的土地估价机构一定年限免检待遇,支持守法守规企业发展。

地价评估是法定的专业评估类别,是自然资源要素市场化配置的重要环节,土地有偿使用制度建立以来,土地估价行业在土地市场建设中发挥了重要支撑作用。各地应在监管的同时做好服务工作,维护土地估价师等土地估价专业的评估师正常权益,促进土地估价行业健康发展。

自然资源部办公厅

2019年7月26日

## 附件:土地估价行业“双随机、一公开”监督检查实施细则(试行)

一、为全面贯彻落实国务院深化“放管服”改革要求,加强事中事后监管,依据《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》(国办发〔2015〕58号)、《国务院关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机、一公开”监管的意见》(国发〔2019〕5号)及自然资源部“双随机、一公开”工作要求,制定本细则。

二、本细则所称土地估价行业“双随机、一公开”监督检查,是指依据《中华人民共和国资产评估法》

及土地估价相关政策规定,自然资源部和省级自然资源主管部门对土地估价行业实施监督检查时,随



机抽取检查对象、随机抽取检查人员,及时公开抽查情况和查处结果。

三、土地估价行业监督检查坚持依法依规、公开透明、规范简约、稳步推进的原则,以目标和任务为导向,与信用监管、智能监管联动,强化市场主体自律和社会监督,维护社会公平正义。

四、自然资源部负责全国土地估价行业监督检查。省级自然资源主管部门负责本行政区域内土地估价行业监督检查,承办自然资源部委托或交办的具体事项监督检查。

五、依托自然资源部全国土地估价监管系统,建立全国土地估价机构及其专业评估师名录库、监督检查人员名录库,名录库根据变动情况动态调整,并向社会公布。

监督检查人员名录库分部、省两级,由自然资源系统所有相关的行政执法类公务员、具有行政执法资格的工作人员和从事日常监管工作的人员组成。

根据需要,在满足执法检查人数要求的基础上,可吸收外部土地估价行业专家参与,通过听取专家咨询意见等方式辅助抽查。

六、监督检查以通过信息归集实施后台式监管方式为主,有明确问题线索的,可开展实地检查。

七、监督检查实行年度抽查事项清单制,年度抽查事项清单应明确抽查事项、依据、主体、内容、方式等。抽查事项主要包括:土地估价专业的评估师执业情况、土地评估机构执业情况、土地估价行业协会履责情况等。

八、土地估价专业的评估师监督检查重点:

(一)私自接受委托从事业务、收取费用的;

(二)同时在两个以上评估机构从事业务的;

(三)采用欺骗、利诱、胁迫,或者贬损、诋毁其他土地评估专业人员等不正当手段招揽业务的;

(四)允许他人以本人名义从事业务,或者冒用他人名义从事业务的;



(五)签署本人未承担业务的评估报告、签署虚假评估报告或者有重大遗漏的评估报告的;

(六)索要、收受或者变相索要、收受合同约定以外的酬金、财物,或者谋取其他不正当利益的。

(七)其他违反法律、行政法规行为情况的。

九、土地估价机构监督检查重点:

(一)利用开展业务之便,谋取不正当利益的;

(二)允许其他机构以本机构名义开展业务,或者冒用其他机构名义开展业务的;

(三)以恶性压价、支付回扣、虚假宣传,或者贬损、诋毁其他评估机构等不正当手段招揽业务的;

(四)受理与自身有利害关系的业务的;

(五)分别接受利益冲突双方的委托,对同一评估对象进行评估的;

(六)出具虚假土地评估报告或有重大遗漏的土地评估报告的;

(七)未按规定的期限保存土地评估档案的;

(八)聘用或者指定不符合《中华人民共和国资产评估法》等规定的人员从事土地评估业务的;

(九)质量控制和内部管理制度不健全,对本机构的土地评估专业人员疏于管理,造成不良后果的。

十、土地估价行业协会监督检查重点:

(一)协会对会员实行自律管理,相关评估执业准则和职业道德准则制定执行情况;

(二)开展会员继续教育情况;

(三)建立会员信用档案及信用档案管理情况;

(四)检查会员建立风险防范机制情况;

(五)受理对会员的投诉、举报和会员的申诉,调解会员执业纠纷情况;

(六)规范会员从业行为,定期对会员出具的评估报告进行检查,按照章程规定对会员给予奖惩,并将奖惩情况及时报告自然资源行政管理部门等情况;

(七)保障会员依法开展业务,维护会员合法权益情况。

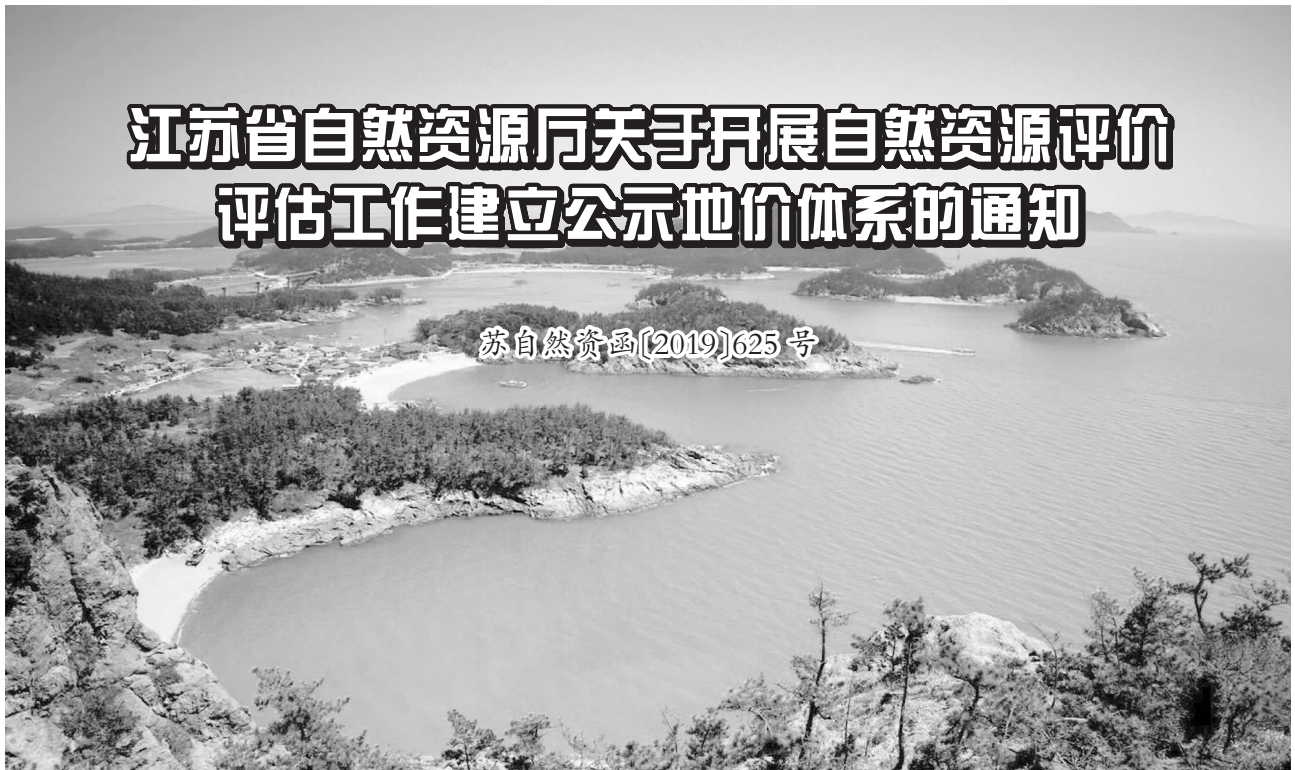
十一、监督检查按照公布年度随机抽查事项清单、制定并公布抽查计划、组织开展监督检查、提出处理意见、公布检查结果的程序开展,严格执行行政监督全过程记录制度。

十二、监督检查要保证必要的覆盖面,按照每年一次,每次抽查按各类被抽查对象的 2%-5%比例确定。对被投诉举报较多、有严重违法违规记录等情况的项目或地区,加大随机抽查力度。对于重大问题或舆情反应的热点问题,可以设定类别条件选择检查对象或监督检查人员。

十三、监督检查结论应在检查结束后 20 个工作日内完成,涉及行政处罚的,应在行政处罚决定作出之日起 7 个工作日内公开,接受社会监督。

十四、监督检查人员应严格遵守各项法律法规制度,切实做到依法行政、廉洁监督。

十五、本细则由自然资源部负责解释,自 2019 年 10 月 1 日起施行。



各市、县(市、区)自然资源主管部门:

为加快建立公示自然资源价格体系,完善自然资源分等定级价格评估与监测制度,促进自然资源保护与合理开发利用,自然资源部办公厅印发了《关于部署开展2019年度自然资源评价评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕36号),现转发给你们,并就有关工作通知如下。

#### 一、健全地价动态监测工作制度

(一)严格落实国家级城市地价动态监测任务。南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、徐州七个国家级监测城市,要根据国家级监测工作部署和技术要求,依据《城市地价动态监测技术规范》(TD/T 1009-2007),严格做好国家级城市地价动态监测,按季度

监测各用途地价水平及变化趋势。城市地价动态监测要真实、客观反映市场情况,监测范围、区段和监测点设置不合理或与城市发展不相适应的,应及时予以调整。工业用地地价监测范围主要设立在各类工业园区及工业用地集中区。城市中心区内近5年无工业用地交易的区域,不再设立工业用地地价监测范围。

(二)规范省级城镇地价动态监测工作。从2020年一季度开始,全省城镇地价动态监测工作要根据国家相关规程和技术要求,执行《江苏省城镇地价动态监测技术规范(2019年版)》(另发),真实、准确地反映季度和年度的地价变化趋势,及时发布城镇地价动态监测报告;同时,围绕土地、房地产市场重点、



难点、热点问题,开展相关研究分析,为加强宏观调控提供决策依据。

(三)实行国家级和省级地价监测联动。南京等七个国家级监测城市的国家级监测范围、区段和监测点纳入省级监测范围,同一监测点的基础数据和监测指标应保持一致。省级监测范围可结合实际,在国家级监测范围基础上适当补充和扩展,整体监测工作保持联动。

## 二、建立公示地价体系

各地应在2020年12月31日前完成所辖区域内涵盖商服用地、住宅用地、工业用地、公共管理与公共服务用地的城镇基准地价、农用地和集体建设用地基准地价及城镇标定地价的制订、公示工作,建立公示地价体系。

(一)完善城镇基准地价体系。各地应严格按照《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2014)、《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)和有关规定要求,开展商服用地、住宅用地、工业用地、公共管理与公共服务用地基准地价的制订、更新、公布与备案工作。

(二)制定农用地基准地价。按照《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)、《农用地估价规程》(GB/T 28406-2012)要求,根据地方实际情况,制订农用地基准地价。

(三)制定集体建设用地基准地价。参照《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2014)、《城镇土地

估价规程》(GB/T 18508-2014)要求,根据地方实际情况,制订集体建设用地基准地价。

(四)及时更新和公布基准地价。基准地价每3年应全面更新一次,并按规定程序予以公开发布。新发布的基准地价,各地要在一级地类的基础上细化表达方式,满足当地不同权利类型、不同利用类型的地价管理需要。

未按规定更新、完成电子化备案和发布基准地价的,省厅将予以通报,土地估价不得使用基准地价系数修正法。

(五)全面实现城镇标定地价公示。各地应根据《标定地价规程》(TD/T 1052-2017),开展城镇标定地价公示工作。为提高工作效率,自然资源部开发了标定地价管理系统,各地可在自然资源部门户网站服务栏目土地板块下载使用。

## 三、强化自然资源评价评估管理

(一)严格规范地价评估行为。严格落实《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》和《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见(试行)》,科学合理评估出让、划拨国有建设用地使用权地价,完备相关程序。国有建设用地使用权租赁、集体建设用地使用权依法入市、国有农用地使用权出让等涉及的地价评估,可参照上述规范执行。

(二)建立建设用地使用权二级市场估价机制。建立土地二级市场的价格形成、监测、指导、监督机制,严格落实公示地价体系,土地二级市场申报交易

价格比标定地价低20%以上的,市、县人民政府可行使优先购买权。以划拨方式取得的建设用地使用权出租的,应按照规定上缴租金中所含土地收益,纳入土地出让收入管理。

(三)加强全省自然资源评价评估行业监督管理。根据自然资源部部署,开展省内备案的土地评估机构和评估报告专项清查工作。对于土地评估机构,重点检查评估机构虚假备案、土地评估专业人员挂靠、土地评估专业人员同时在两个以上机构从事业务、土地评估专业人员签署本人未承办业务的报告、非土地评估专业人员签署业务报告等情况。对于土地评估报告,重点检查报告是否符合规程、内容是否完整、技术路线是否合理、选用参数是否有依据等。

各设区市自然资源主管部门组织开展土地评估机构和评估报告自查,自查报告于2019年12月底前报省厅。省厅将根据各地自查情况组织开展抽查,有关情况上报自然资源部。

#### 四、工作安排

(一)地价动态监测调整完善和年度成果上报(2019年8月-12月)

各地应明确工作内容,督促技术协作单位开展监测范围确定、地价区段划分、地价监测点布设的梳理工作,在12月底前完成全部监测范围和监测点调整完善工作。

2019年度动态监测的估价日期统一设定为2019年12月31日,2020年1月底前上报2019年

度动态监测成果。

(二)地价动态监测年度成果验收与发布(2020年2月-3月)

根据各地上报的年度动态监测成果,汇总形成省级动态监测成果,省厅编制省级年度城市地价动态监测报告,经验收后发布。

(三)公示地价成果验收与发布(2020年12月-2021年3月)

各设区市自然资源主管部门要严格按照国家相关规程要求,负责所辖范围内各县(市、区)基准地价、标定地价工作部署、检查和成果验收工作,确保在2020年12月31日前完成基准地价、标定地价制订工作,2021年3月完成验收、公示工作。

#### 五、保障措施

(一)加强统筹协调。各地自然资源主管部门要做好部门内外的统筹协调,按照工作机制科学高效、成果体系完备统一、成果信息集成透明的工作目标,合理规划推进工作。

(二)落实资金保障。各地自然资源部门要根据近期及中期工作任务安排,争取地方政府支持,将所需经费列入财政预算,落实资金保障。

(三)强化检查落实。各项工作要明确技术支撑单位,加强技术力量保障;各地自然资源部门要加大检查力度,确保工作顺利实施。

江苏省自然资源厅  
2019年8月7日



## 省协会召开五届一次常务理事会议

7月5日,省协会在南京召开五届一次常务理事会议,本次会议由常务副会长陈定主主持。会长陈茹华,副会长邓中华、孙在宏、张其宝、韩卫东、张增峰、王延龙、吴伟、秘书长葛石冰和各位常务理事、监事等参加了会议。

陈茹华会长在会上作了重要讲话,总结了前一阶段的工作情况,部署了下半年的主要任务。

陈会长指出,今年以来,省协会在省自然资源厅、省民政厅、中估协的指导下,在各会员机构的大力支持和共同努力下,各项工作都在按照计划有条不紊地正常进行。于4月2日,顺利召开了第七次会员大会,对会员管理办法、信用等级管理办法、行业自律公约、会员执业行为自律惩戒办法等文件进行了认真审议。全体会员代表以无记名投票方式,通过了《江苏省土地估价与不动产登记代理协会会员管理办法》、《江苏省土地估价与不动产登记代理机构

信用等级评价管理办法》;以举手表决方式,通过了《江苏省土地估价与不动产登记代理行业自律公约》、《江苏省土地估价与不动产登记代理协会会员执业行为自律惩戒办法》,进行了行业自律公约的签约仪式;积极配合省厅完成了土地估价机构备案工作,确保了土地估价机构生产、经营等正常工作的进行,目前,全省土地估价行业备案的机构有212家;继续教育培训工作得到加强,2019年上半年的继续教育培训活动有近500人参加。培训内容主要为公共管理与公共服务用地价格评估探讨、土地估价报告备案存在问题和系统数据分析、房地产处置参考价评估工作要求及流程、《江苏省不动产登记条例》政策解读和城市更新改造中的地价评估探讨等。本次培训班内容新颖、学员出勤率高,普遍反映良好;认真抓好宣传平台和刊物出版工作,及时将有关法规政策、行业要闻、协会动态、重要信息传递给广

大会员,并择优选登会员的专业学术研究成果,宣传企业风采,努力使其成为省内外行业信息、学术技术交流的阵地;不断建立健全协会规章制度,加强协会内部管理,将各类服务进一步做到规范化、科学化、制度化,这是充分发挥行业协会职能、提升服务效率和质量必然要求,也是协会今后要不断努力的方向,也请各位常务理事不断对我们的工作进行监督,不断提出一些好的工作建议。

陈会长强调,省协会在今后一个时期,要重点抓好以下工作:一是做好专家入库及遴选工作,请广大会员根据文件要求,积极参与我省专家库建设和遴选工作,完善和更新我省行业专家库,进一步提高我省土地估价与不动产登记代理行业的技术支撑和服务能力,也请各位常务理事积极参与和大力支持;二是开展我省信用等级评价工作,省协会将于下半年适时开展省内行业机构的信用等级评价工作,届时协会将组织各会员机构按要求提交申报材料,抽选专家库专家分组检查估价报告,公开公平公正地开展信用等级评价工作,完善诚信信用档案建设;三是创新继续教育活动形式,召开高层专题研讨会。今年下半年在继续教育中将开设高端研讨会,请有关机构的高端管理人员共同研讨行业长远发展战略规划和有关技术难题,下面还要请同志们进一步讨论;四是抓紧做好2018、2019年度会费收缴工作。这是保证协会正常运转,服务广大会员单位的基本保障。省协会根据有关文件精神,于6月开始收取2018、

2019年度会费,并按照规定统一向会员单位出具由省财政厅统一核发的正规发票;五是认真抓好协会其他正常性工作。2019年6月,自然资源部办公厅发出了“关于部署开展2019年自然资源评价评估工作的通知”(自然资办发〔2019〕36号),我们要认真研究,积极参与,做好通知的学习宣传工作,配合行业违法违规查处开展自查自纠工作,积极开展自然资源评价评估课题研究工作。务请各会员单位引起高度重视。要进一步提升秘书处的工作效率和服务水平,全心全意为会员单位搞好服务。

葛石冰秘书长对《江苏省土地估价与不动产登记协会专家库管理办法(试行)》、《江苏省土地估价报告技术审裁工作规则(试行)》两个文件起草的有关情况进行了介绍和说明。与会同志对上述两个文件进行了审议表决,获得全票通过。

会议还对其他有关事项进行了认真的讨论研究。

常务副会长陈定主在会议总结时要求,要认真贯彻落实陈会长的讲话精神,切实抓好今后一个时期的重点工作。今年,党中央决定在全党开展“不忘初心,牢记使命”的主题教育活动,各机构党组织要高度重视,增强责任感和紧迫感,加强组织领导,强化指导,提高主题教育质量。没有成立党组织的机构的党员,也要积极参加所在支部的活动,机构领导要对他们的活动予以大力支持,创造必要的条件。

(省协会秘书处)

## 省协会向车桥镇中心小学开展爱心捐赠

2019年9月20日,省协会常务副会长陈定主和部分会员单位代表等一行数人来到淮安区车桥镇中心小学,举行“助力脱贫攻坚 心系儿童安全”爱心捐赠仪式。

这次活动得到了该校领导及师生们的热烈欢迎,省协会共有50家会员机构奉献了爱心。爱心捐赠是一项功在当代,利在千秋的事业,是当代中华民族的传统美德。

省妇女儿童福利基金会向省协会颁发了捐赠证

书和“助力脱贫攻坚 心系儿童安全”突出贡献单位奖牌,淮安区车桥镇中心小学向省协会赠送了“捐资助学 奉献爱心”锦旗,整个活动充满了关爱和感动。

爱心捐赠旨在帮助为贫困的孩子们送去一份温暖,通过此次活动,省协会也呼吁有更多的企业加入爱心捐赠行列,用爱心为有困难的孩子伸出援助之手,为贫困孩子的健康成长创造更好的条件,使他们更加深切地感受到党和国家对贫困儿童的关怀。

(省协会秘书处)



# 徐州市城市轨道交通对周边房地价的影响

吴 伟 刘敬华 冀青青

**摘 要:**为研究轨道交通对周边房地产价格的影响,本文以徐州市为例,选取轨道交通1号线沿线1公里范围内的在售楼盘作为样本,从空间和时间两个角度分析了地铁建设在不同时期对不同片区周边房价的影响程度。研究表明:1号线对周边住宅价格变化存在显著的空间和时间效应。空间上,轨道交通建设对郊区和新城区房价上涨的影响大于老城区,楼盘所处区片的可达性越低,房价受轨道交通影响越大;时间上,每个标志性节点都对周边房价上涨有显著的正面影响,在规划期、建设期和开通前地铁周边房价的年均增长率分别为11.31%、14.79%和15.34%,正式开通后房价还会有一次上涨,之后将趋于稳定。

**关键词:**轨道交通,房地产价格,徐州

## 0 引言

交通与居住是两大基本民生问题,徐州作为淮海经济区和徐州都市圈的核心城市和区域交通枢纽,城市化进程不断加快,居民出行距离拉长,城市交通需求迅猛增长。面对城市化快速推进、地面有限的交通资源将难以满足日益增长的交通需求,需要引入高效率、省空间、环境低负荷的大容量快速轨道交通,以此来降低城市交通压力,支撑城市未来发展目标的实现。轨道交通作为一种快速、准时、安全的公共交通方式,在缓解交通拥堵、提升出行效率的同时,对周边住房产生了明显的外部效应,带动了周边商业、办公、文创及基础设施等的集聚,对沿线房地

产价格产生了重要影响。

科学、定量地分析城市轨道交通对周边房地产价格的时空效应,研究其在规划获批、开工建设、开通运营前后这三个不同阶段对周边住房价格的不同效应,



可以为政府合理引导居民购房需求、统筹完善各项规划、科学进行土地收储出让及轨道交通项目融资等提供理论指导及决策支持。

## 1 轨道交通概况与数据来源

2013年02月22日,《徐州市城市快速轨道交通建设规划(2013-2020)》经国家发改委正式批复,徐州市成为苏北第一家、全国第35家获批建设轨道交通的城市。2014年2月13日,徐州轨道交通1号线正式开工,目前已建设完成,进入试运行阶段,预计于2019年9月30日开通运营。

轨道交通1号线是徐州市真正意义上的第一条

轨道交通线路,一期工程全长约21.9公里,共设18站,自路窝站始,到徐州东站站止。1号线为城市东西向骨干线,贯穿城市东西发展主轴,自西向东联系了泉山区、中心区、云龙区和开发区片区,衔接人民广场、古彭广场和淮海广场三大老城商业中心,快速联系铁路徐州站和京沪高铁徐州东站两大综合客运枢纽。

本文选取徐州轨道交通1号线沿线1km以内的具有代表性的楼盘作为样本,以轨道交通对周边房地产交易均价的影响作为本文研究内容。其中,楼盘属性数据和交易信息主要来自搜房网、报纸、资料

## 徐州轨道交通一号线



图1 徐州市轨道交通1号线线路图

和作者的实地调研,一些区域因素资料(如至轨道交通站点实际距离等变量)通过GPS的电子地图和实地调查获得,另外,对部分楼盘进行了实地的走访调查和数据采集,为本文研究奠定了充分的数据基础。

## 2 轨道交通对周边房价的影响机理

### 2.1 直接影响

轨道交通对房地产价格的直接影响体现在时间

和空间两个方面。

在空间上,轨道交通的建设和使用,能够很大程度上缓解地面交通的拥堵,从而减少出行的交通成本(包括费用和时间成本),这种交通便捷度的提高能够吸引更多的商业、文化、生活、娱乐等设施向地铁站点周边集中,从而提高站点周边土地的利用价值和地铁沿线经济的发展,最终体现在房价上。

在时间上,轨道交通是一项庞大且繁杂的系统工程,其建设运营需要经历长达几年的时间,在其建设的不同阶段,会对周边房价产生不同的影响。在规划报批阶段,沿线的房地产价格在规划和建设的信息发布出去之后产生了良好的效应,消费者和房地产商预期房价会上涨;在开工建设阶段,为周围区域的土地提供了调整规划、改变用地性质的机会,从而达到土地集约利用的目的;在完工开通前,轨道交通的影响力和大众的期望,使得房价增长速度加快;在开通的短时期内,房价会在轨道交通新运营的驱动下快速增加,直到一定时期后,带动效用逐渐减小,房价保持平稳缓慢增长。

## 2.2 间接影响

除了交通成本的节约和集聚效益的发挥,轨道交通对沿线周边的房价还会产生间接的影响。

轨道交通建设开通后,周边的通达性提高,从而改变了住宅周边的邻里环境,吸引各种商业、办公、餐饮等经济活动向轨道交通站点周边聚集,沿线的

土地会更多、更高密度地用于居住、商业和基础设施等,原有的土地利用模式随之改变,最终实现土地资源的高效利用。交通的便利,大大缩短了到学校、医院、超市等设施的距离,人们为了生活便利和降低出行成本,更愿意居住在轨道交通周边。

同时,由于居民的大量涌入,投资者也会积极进入,使得轨道交通附近的区域更容易吸引投资者进行投资,从而促进周边基础设施的完善。而后随着站点周边基础配套设施愈加完善,又会吸引更多购房者在区域置业,站点周围的区域被不断外拓,形成集聚效应,进而逐步形成一个交通便捷、配套完善的新城市中心,如此形成了一个循环,使得整个区域价值得到提升,相应的住宅价格也随之上升。

## 3 轨道交通对周边房价的影响分析

轨道交通对房地产价格的直接影响体现在时间和空间两个方面。

在空间上,随着轨道交通的建设和使用,能够很大程度上缓解地面交通的拥堵,从而减少出行的交



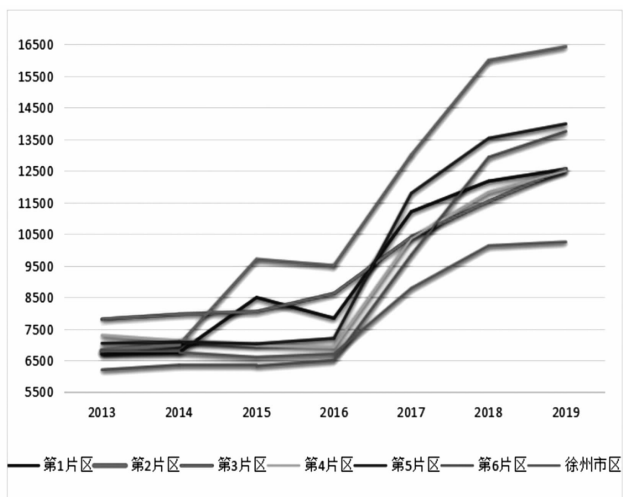


通成本(包括费用和时间成本),这种交通便捷度的提高能够吸引更多的商业、文化、生活、娱乐等设施向轨道交通站点周边集中,从而提高站点周边土地的利用价值和轨道交通沿线经济的发展,最终体现在房价上。

在时间上,轨道交通是一项庞大且繁杂的系统工程,其建设运营需要经历长达几年的时间,在轨道交通建设的不同标志性阶段,会对周边房价产生不同的影响。在规划报批阶段,轨道交通沿线的房地产价格在1号线即将规划和建设的信息发布出去之后产生了良好的效应,消费者和房地产商预期房价会上涨;在开工建设阶段,为周围区域的土地提供了调整规划、改变用地性质的机会,从而达到土地集约利用的目的;在完工开通前,轨道交通的影响力和大众对轨道交通的期望,使得房价增长速度加快;在轨道交通开通的短时期内,房价会在轨道交通新运营的驱动下快速增加,直到一定时期后,轨道交通的带动效用逐渐减小,房价保持平稳缓慢增长。

### 3.1 轨道交通1号线对周边房价的空间效应

根据区域发展状况、站点位置等因素,将1号线沿线自西向东划分为6个片区,进行徐州轨道交通1号线对周边房价影响的空间效应研究。第1片区包括路窝、杏山子、韩山路和工农路4站,第2片区包括人民广场和苏堤路2个站,第3片区包括徐医附院和彭城广场2个站,第4片区包括民主北路、徐州火车站和子房山3站,第5片区包括铜山路、黄山



堽、庆丰路、医科大学和乔家湖5站,第6片区包括金龙湖和高铁东站2站。

土地作为房地产的一部分,其价值已经包含在房屋价值中,难以从中对其进行准确的剥离,所以本文在定量分析轨道交通对周边房地产的影响时,采用房地产价格代替土地价格。已有研究表明,轨道交通对周边住宅价格的显著影响范围为步行10分钟范围,故本文选择轨道交通沿线1公里范围内的代表性楼盘,以楼盘均价为对象进行空间上的房价变化分析。

第1片区和第6片区为轨道交通站两端站点,周边住宅价格受轨道交通1号线建设影响较大,2013-2019年间年均增长率分别13.45%和16.70%。轨道交通的开通使得这些地段到达市中心的时间大为缩短,提高了居民出行的便捷度,同时也带动了楼盘周边其他设施的集聚,促进了周边房价的快速上涨。第6片区为徐州高铁片区,依托徐州车站的建设而发展迅速,对外交通便利,轨道交通1号线的建设

开通更提高了其对内交通的便捷度,进一步增强了高铁站的辐射作用,导致房价的进一步上涨。

第2片区属于徐州的次级中心区,自2017年初开始,新建及较新高档楼盘价格迅速上涨,年均增长率达20.81%,而二手房市场即老小区房价调整幅度一般。其房价上涨一部分来自于轨道交通1号线的建设,大部分原因在于该片区临近云龙山、云龙湖景区,且学校、医院等各项基础配套设施完善,环境优美,较适宜居住;且该片区属于城市次中心区,交通等基础配套设施相对完善,相对轨道交通而言,其周边环境更能吸引购房者。

第3片区定性为徐州市一级商服中心区,区片内商服网点分布多,商业繁华度高,办公类物业较为集聚,区片内多为老住宅小区分布。周边住宅价格受1号线影响最小,年均增长率仅为7.36%,低于徐州市区房价年均增长率7.87%。主要是由于城市中心区具有优越的区位条件,已有交通条件和基础设施相对完善,部分抵消了“轨道交通效应”,轨道交通的吸引力不足,所以房价受轨道交通影响并不显著。另外,中心区普遍以服务业以及商业为重心,影响其中房地产价格的因素很多,于是就相应的降低了轨道交通所占的权重。

第4片区主要为徐州火车站地区,年均增长率为9.56%。该区域在售楼盘相对较少,轨道交通对房价上涨表现为微弱的负影响,但并不显著,原因可能是车站周边人流量大,声音嘈杂,且犯罪率相对较

高,引起住宅宜居度的下降,这方面的负面影响超过了车站所带来的对外交通便捷度。

第5片区位于徐州市主城区偏东部,为万达广场商圈范围,住宅价格受轨道交通影响也相对较大,年均增长率为14.19%。随着城市东扩战略的实施,云龙万达周边发展迅速,该区域新型住宅小区质量较好,轨道交通的建设更加促进了周边房价的上涨。

从各个片区2013-2019年的房价走势图可以看出,轨道交通项目对周围房地产价格的影响范围及程度具有区域性,楼盘所属区位不同,房价受轨道交通影响的敏感度也不同。轨道交通建设对新区或郊区住宅影响程度比对旧城大得多,对郊区房地产价格的影响高于市区,越远离市中心,轨道交通对住房价格的影响就越明显,影响范围也越大。

综上,徐州轨道交通1号线周边各楼盘房价均有上涨,且大部分片区上涨幅度大于徐州市区整体房价幅度,仅市中心所在的第3片区涨幅略低于市区房价涨幅,各片区由轨道交通建设引起的年均房价上涨率分别为5.58%、12.94%、-0.51%、1.68%、6.32%和8.83%。通过分析可以发现:楼盘所属区域的区位优势越强,可达性水平越高,轨道交通站点对周边房地产价格的影响程度就会越小,而相对来说楼盘所属的区位越远离市中心,可达性越低,轨道交通对其中房产价格的影响程度就越大。

### 3.2 轨道交通1号线对周边房价的时间效应

轨道交通对建设期不同标志性节点的影响是不

同的。为了研究徐州轨道交通1号线在建设期不同标志性节点对周边住宅价格的影响规律,本文选取规划期、建设期、运营期三个阶段,预留通道工程主体施工完成(2010年)、国家批复(2013年)、正式开工(2014年)和开通运营(2019年)4个关键性时间节点进行研究,通过周边同一楼盘在轨道交通规划期(2010年初-2013年底)、建设期(2014年初-2017年底)、开通前(2018年初-2019年6月)和正式开通运营后(2019年10月-)的价格变化进行分析研究。

2010年徐州市1号线预留通道工程主体施工完成,2013年轨道交通建设规划由国家发改委正式批复,故将2010-2013年作为轨道交通建设的规划期。在此期间,轨道交通周边楼盘均价由4800元/m<sup>2</sup>上涨到6972元/m<sup>2</sup>,年均增长率为11.31%。城市轨道交通的规划方案一经发布,房产商都纷纷打出了“轨道交通房”作为宣传噱头,将其作为一大卖点,社会大众普遍认为轨道交通会给周边“轨道交通房”带来显著的增值空间,购房者产生对轨道交通沿线房

地产未来升值的预期,从而直接表现为沿线房地产的价格上涨,但上涨幅度不是很大。

2014-2017年为轨道交通1号线的建设期,在此期间轨道交通周边楼盘均价由2014年初的6972元/m<sup>2</sup>到2017年底的11092元/m<sup>2</sup>,年均增长率为14.79%,总体呈现稳定增长状态,2014到2015年间基本保持稳定,2016到2017年间增势明显。主要是由于轨道交通从规划建设到开通运营周期较长,人们对轨道交通刺激的敏感度会随着时间的推移而逐渐减弱,轨道交通对周边住宅价格的弹性越来越小。同时,轨道交通的施工建设带来了噪声、粉尘污染问题,为了配合轨道交通的建设,周边的公交线路、配套设施等也受到了一定的影响,给周边居民生活带来了不便,抵消了轨道交通带来的吸引力,轨道交通周边房价上涨后劲不足。而2017年房价的大幅上涨,一方面受轨道交通即将开通的影响,另一方面来自于房地产的周期性波动和相关政策的带动。

2018年到2019年上半年为轨道交通开通前阶段,这一阶段轨道交通周边房价增长迅速,由2018年初的11092元/m<sup>2</sup>上涨到2019年初的13645元/m<sup>2</sup>,年均增长率为15.34%。在此期间,轨道交通开通在即,对人们交通出行便利性的满足以及对轨道交通周边配套集聚和巨大升值空间的未来预期,使得周边房价增长加快。

轨道交通1号线预计于2019年9月30日正式开通,大众之前的对轨道交通的预期即将转化为真

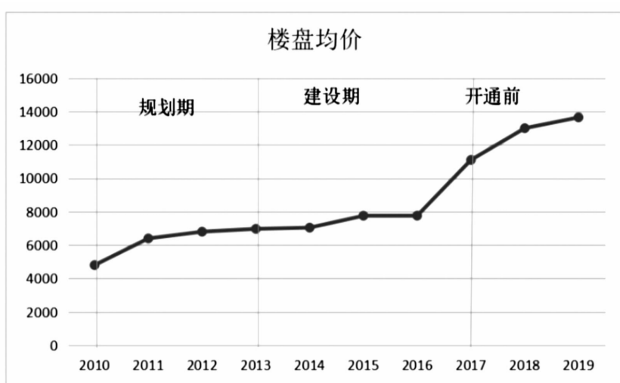


图8 轨道交通建设各阶段周边房价走势图(2010-2019.3)

实的效用满足,市民感受到轨道交通在日常生活与工作中的重要性,轨道交通在开通运营一段时间后,将会给周边房价带来较高的增值效益。参考相关文献资料以及其他城市轨道交通建设发展历程,轨道交通开通这一标志性时间节点会对周边房价起到一定程度的提升作用,在一定阶段后这种轨道交通引起的上涨效应会逐渐减小,周边房价趋于稳定。

## 4 结论与讨论

### 4.1 结论

轨道交通项目作为城市最重大基础设施建设项目之一,在外界广告刺激和人们主观对轨道交通良好预期的双重作用下轨道交通建设每次标志性事件消息的发布都对站点周边房价带来了正向影响。徐州轨道交通1号线对周边住宅价格变化存在显著的空间和时间效应:从空间上来看,楼盘所处的区位优势越弱,距离城市中心区越远,可达性越差,其价格受轨道交通的影响越大,市中心、老火车站等片区房价受轨道交通影响较小;从时间上来看,轨道交通周边房价在规划期、建设期和开通前的年均增长率分别为11.31%、14.79%和15.34%,在2019年10月轨道交通1号线开通运营之后房价会进一步上涨,甚至也会带动租赁价格的升高。

另外,参考土地资源本身所固有的稀缺性特点,结合我们之前已做的徐州市各大板块供地情况及在售楼盘去化率数据分析研究结果,本文研究的2010年~2019年间房价的变动规律与徐州房价的周期性

变动一致。

### 4.2 讨论

轨道交通的建设带动了周边商业服务业的集聚和公共设施的配套,也带来了轨道交通沿线住宅价格的上升,对房价上涨有着显著的影响。但一方面,本文研究结果与房地产周期性发展的趋势基本一致,没有排除房地产价格周期变动、政府政策调控以及配套设施完善程度等一系列因素对房价变动的影响,应该开展进一步的深入研究,抓住地铁开通的契机,有效发挥出轨道交通建设积极的社会、经济效应。利用轨道交通的集聚效应,优化轨道交通站点周边的土地利用,实现对城市布局的调整;加强轨道交通站点周边土地的综合开发,充分利用轨道交通沿线地产增值的优势,提高土地的综合开发效益;充分考虑到轨道交通站点位置、项目规划进度等关键要素,合理安排轨道交通周边楼盘的开发建设。

### 参考文献:

- [1] 王芬. 轨道交通对周边住宅价格的时空效应研究——基于SDID模型[D]. 浙江大学, 2018.
- [2] 帅燕. 南昌地铁1号线对周边房价的影响[D]. 江西财经大学, 2015.
- [3] 宋丹. 武汉地铁2号线对周边房价影响实证研究[J]. 现代商贸工业, 2016(1).
- [4] 谢妍, 杜葵. 城市轨道交通对周边住宅地价影响研究[J]. 城市规划与管理, 2015(52).