

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

2020年第4期(总第60期)(季/期)

主 编:陈茹华

副 主 编:陈定主 王延龙

编辑人员: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

2020年第4期(总第60期)  
CONTENTS

国家主席习近平发表二〇二一年新年贺词

..... 1

## ■ 政策法规

自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准(试行)》的通知

..... 3

自然资源部办公厅关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地

用海分类指南(试行)》的通知

..... 5

中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收

入使用范围优先支持乡村振兴的意见》

..... 22

# 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(2020)00000165

《江苏土地估价与不动产登记通讯》

编辑部

## ■ 协会动态

省协会召开五届四次常务理事会议

..... 25

省协会举办土地要素市场化配置下自然资源评估实践研讨会

..... 26

关于印发江苏省土地估价与不动产登记代理协会 2020 年工作

报告和 2021 年工作要点的通知

..... 27

## ■ 学术交流

城市更新改造中地价评估初探——以 S 市为例

苏州市自然资源和规划局 张 径

苏州天元土地房地产评估有限公司

徐进亮 宋佳波 陆 萃

..... 31

# 国家主席习近平发表二〇二一年新年贺词

新年前夕,国家主席习近平通过中央广播电视总台和互联网,发表了二〇二一年新年贺词。

全文如下:

大家好!2021年的脚步越来越近,我在北京向大家致以新年的美好祝福!

2020年是极不平凡的一年。面对突如其来的新冠肺炎疫情,我们以人民至上、生命至上诠释了人间大爱,用众志成城、坚忍不拔书写了抗疫史诗。在共克时艰的日子里,有逆行出征的豪迈,有顽强不屈的坚守,有患难与共的担当,有英勇无畏的牺牲,有守望相助的感动。从白衣天使到人民子弟兵,从科研人员到社区工作者,从志愿者到工程建设者,从古稀老人到“90后”、“00后”青年一代,无数人以生命赴使命、用挚爱护苍生,将涓滴之力汇聚成磅礴伟力,构筑起守护生命的铜墙铁壁。一个个义无反顾的身影,一次次心手相连的接力,一幕幕感人至深的场景,生动展示了伟大抗疫精神。平凡铸就伟大,英雄来自人民。每个人都了不起!向所有不幸感染的病患者表示慰问!向所有平凡的英雄致敬!我为伟大的祖国和人民而骄傲,为自强不息的民族精神而自豪!

艰难方显勇毅,磨砺始得玉成。我们克服疫情影响,统筹疫情防控和经济社会发展取得重大成果。“十三五”圆满收官,“十四五”全面擘画。新发展格局加快构建,高质量发展深入实施。我国在世界主要经济体中率先实现正增长,预计2020年国内生产总值迈上百万亿元新台阶。粮食生产喜获“十七连丰”。“天问一号”、“嫦娥五号”、“奋斗者”号等科学探测实现重大突破。海南自由贸易港建设蓬勃展开。我们还抵御了严重洪涝灾害,广大军民不畏艰险,同心协力抗洪救灾,努力把损失降到了最低。我到13个省区市考察时欣喜看到,大家认真细致落实防疫措施,争分夺秒复工复产,全力以赴创新创造,神州大地自信自强、充满韧劲,一派只争朝夕、生机勃勃的景象。

2020年,全面建成小康社会取得伟大历史性成就,决战脱贫攻坚取得决定性胜利。我们向深

度贫困堡垒发起总攻,啃下了最难啃的“硬骨头”。历经8年,现行标准下近1亿农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽。这些年,我去了全国14个集中连片特困地区,乡亲们愚公移山的干劲,广大扶贫干部倾情投入的奉献,时常浮现在脑海。我们还要咬定青山不放松,脚踏实地加油干,努力绘就乡村振兴的壮美画卷,朝着共同富裕的目标稳步前行。

今年,我们隆重庆祝深圳等经济特区建立40周年、上海浦东开发开放30周年。置身春潮涌动的南海之滨、绚丽多姿的黄浦江畔,令人百感交集,先行先试变成了示范引领,探索创新成为了创新引领。改革开放创造了发展奇迹,今后还要以更大气魄深化改革、扩大开放,续写更多“春天的故事”。

大道不孤,天下一家。经历了一年来的风雨,我们比任何时候都更加深切体会到人类命运共同体的意义。我同国际上新老朋友进行了多次通话,出席了多场“云会议”,谈得最多的就是和衷共济、团结抗疫。疫情防控任重道远。世界各国人民要携起手来,风雨同舟,早日驱散疫情的阴霾,努力建设更加美好的地球家园。

2021年是中国共产党百年华诞。百年征程波澜壮阔,百年初心历久弥坚。从上海石库门到嘉兴南湖,一艘小小红船承载着人民的重托、民族的希望,越过急流险滩,穿过惊涛骇浪,成为领航中国行稳致远的巍巍巨轮。胸怀千秋伟业,恰是百年风华。我们秉持以人民为中心,永葆初心、牢记使命,乘风破浪、扬帆远航,一定能实现中华民族伟大复兴。

站在“两个一百年”的历史交汇点,全面建设社会主义现代化国家新征程即将开启。征途漫漫,惟有奋斗。我们通过奋斗,披荆斩棘,走过了万水千山。我们还要继续奋斗,勇往直前,创造更加灿烂的辉煌!

此时此刻,华灯初上,万家团圆。新年将至,惟愿山河锦绣、国泰民安!惟愿和顺致祥、幸福美满!

谢谢大家!



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,各派驻地方的国家自然资源督察局:

《土地征收成片开发标准(试行)》已经部审议通过,现印发执行。

自然资源部

2020 年 11 月 5 日

## 土地征收成片开发标准(试行)

一、根据《土地管理法》第 45 条的规定,制定本标准。

本标准所称成片开发,是指在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区,由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。

二、土地征收成片开发应当坚持新发展理念,以人民为中心,注重保护耕地,注重维护农民合法权益,注重节约集约用地,注重生态环境保护,促进当地经济社会可持续发展。

三、县级以上地方人民政府应当按照《土地管理法》第 45 条规定,依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划,组织编制土地征收成片开发方案,纳入当地国民经济和社会发展年度计划,并报省级人民政府批准。

土地征收成片开发方案应当包括下列内容:

(一)成片开发的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况;

(二)成片开发的必要性、主要用途和实现的功能;

(三)成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划;

(四)依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例;

(五)成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。

前款第(四)项规定的比例一般不低于40%,各市县的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定。

县级以上地方人民政府编制土地征收成片开发方案时,应当充分听取人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者的意见。

四、土地征收成片开发方案应当充分征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见,并经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同意。未经集体经济组织的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村

民代表同意,不得申请土地征收成片开发。

五、省级人民政府应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面的专家组成专家委员会,对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证。论证结论应当作为批准土地征收成片开发方案的重要依据。

国家自然资源督察机构、自然资源部、省级人民政府应当加强对土地征收成片开发工作的监管。

六、有下列情形之一的,不得批准土地征收成片开发方案:

(一)涉及占用永久基本农田的;

(二)市县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的;

(三)各类开发区、城市新区土地利用效率低下的;

(四)已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的。

七、本标准自公布之日施行,有效期三年。



# 自然资源部办公厅关于印发 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海 分类指南(试行)》的通知

自然资办发[2020]51号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门,新疆生产建设兵团自然资源局,中国地质调查局及部其他直属单位,各派出机构,部机关各司局:

为贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,履行自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复、统一调查和确权登记、建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施等职责,部研究制定了《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》,现印发你们,请参照执行。

各地要结合国土调查、国土空间规划编制和用途管制工作,深入实践,积极探索,细化规定,总结经验和问题,有关情况和改进建议请及时反馈部相关司局。

联系人:臧华 010-66557163

自然资源部办公厅  
2020年11月17日

## 国土空间调查、规划、用途管制 用地用海分类指南

(试行)

### 前言

为贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,履行自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复、统一调查和确权登记、建立国土空间规划体系并监督实施等职责,在整合原《土地利用现状分类》、《城市用地分类与规划建设用地标准》、《海域使用分类》等分类基础上,建立全国统一的国土空间用地用海分类,制定本指南。

本指南明确了国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类应遵循的总体原则与基本要求,提出了

国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类的总体框架及各类用途的名称、代码与含义。主要内容包括:总则、一般规定、用地用海分类,共三章。

本指南由中华人民共和国自然资源部制定并负责解释。本指南为试行版,请各单位在使用过程中,及时总结实践经验,提出意见和建议。

本指南参与起草单位:中国城市规划设计研究院、中国国土勘测规划院、国家海洋信息中心、广州市城市规划勘测设计研究院、武汉市规划研究院、北京大学、中国建筑设计研究院有限公司城镇规划设计研究院、上海市规划和自然资源局、青岛市自然资

源和规划局、厦门市规划和自然资源局、珠海市自然资源局、南通市自然资源和规划局。

### 1 总则

1.1【编制目的】为实施全国自然资源统一管理,科学划分国土空间用地用海类型、明确各类型含义,统一国土调查、统计和规划分类标准,合理利用和保护自然资源,制定本指南。

1.2【适用范围】本指南适用于国土调查、监测、统计、评价,国土空间规划、用途管制、耕地保护、生态修复,土地审批、供应、整治、执法、登记及信息化管理等工作。

1.3【总体原则】国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类(以下简称“用地用海分类”)坚持陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹,体现生态优先、绿色发展理念,坚持同级内分类并列不交叉,坚持科学、简明、可操作。

### 2 一般规定

2.1【分类规则】用地用海分类应遵循下列规则:

2.1.1 依据国土空间的主要配置利用方式、经营特点和覆盖特征等因素,对国土空间用地用海类型进行归纳、划分,反映国土空间利用的基本功能,满足自然资源管理需要。

2.1.2 用地用海分类设置不重不漏。当用地用海具备多种用途时,应以其主要功能进行归类。

2.2【使用原则】用地用海分类应符合下列使用规则:

2.2.1 用地用海二级类为国土调查、国土空间规划的主干分类。

2.2.2 国家国土调查以一级类和二级类为基础分类,三级类为专项调查和补充调查的分类。

2.2.3 国土空间总体规划原则上以一级类为主,可细分至二级类;国土空间详细规划和市县层级涉及空间利用的相关专项规划,原则上使用二级类和三级类。具体使用按照相关国土空间规划编制要求执行。

2.2.4 国土空间用途管制、用地用海审批、规划许可、出让合同和确权登记应依据有关法律法规,将国土空间规划确定的用途分类作为管理的重要依据。

2.2.5 在保障安全、避免功能冲突的前提下,鼓励节约集约利用国土空间资源,国土空间详细规划可在本指南分类基础上确定用地用海的混合利用以及地上、地下空间的复合利用。

2.2.6 为满足调查工作中年度考核管理的需要,用途改变过程中,未达到新用途验收或变更标准的,按原用途确认。

### 3 用地用海分类

3.1【用地用海分类】用地用海分类采用三级分类体系,本指南共设置24种一级类、106种二级类及39种三级类;其分类名称、代码应符合表3.1的规定;各类名称对应的含义应符合附录A的规定。

表 3.1 用地用海分类名称、代码

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
01	耕地	0101	水田		
		0102	水浇地		
		0103	旱地		
02	园地	0201	果园		
		0202	茶园		
		0203	橡胶园		
		0204	其他园地		
03	林地	0301	乔木林地		
		0302	竹林地		
		0303	灌木林地		
		0304	其他林地		



续表

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
04	草地	0401	天然牧草地		
		0402	人工牧草地		
		0403	其他草地		
05	湿地	0501	森林沼泽		
		0502	灌丛沼泽		
		0503	沼泽草地		
		0504	其他沼泽地		
		0505	沿海滩涂		
		0506	内陆滩涂		
		0507	红树林地		
06	农业设施建设用地	0601	乡村道路用地	060101	村道用地
				060102	村庄内部道路用地
		0602	种植设施建设用地		
		0603	畜禽养殖设施建设用地		
0604	水产养殖设施建设用地				
07	居住用地	0701	城镇住宅用地	070101	一类城镇住宅用地
				070102	二类城镇住宅用地
				070103	三类城镇住宅用地
		0702	城镇社区服务设施用地		
		0703	农村宅基地	070301	一类农村宅基地
				070302	二类农村宅基地
		0704	农村社区服务设施用地		
08	公共管理与公共服务用地	0801	机关团体用地		
		0802	科研用地		
		0803	文化用地	080301	图书与展览用地
				080302	文化活动用地
		0804	教育用地	080401	高等教育用地
				080402	中等职业教育用地
				080403	中小学用地
				080404	幼儿园用地
				080405	其他教育用地
		0805	体育用地	080501	体育场馆用地
				080502	体育训练用地
		0806	医疗卫生用地	080601	医院用地
				080602	基层医疗卫生设施用地
				080603	公共卫生用地

续表

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
		0807	社会福利用地	080701	老年人社会福利用地
				080702	儿童社会福利用地
				080703	残疾人社会福利用地
				080704	其他社会福利用地
09	商业服务业用地	0901	商业用地	090101	零售商业用地
				090102	批发市场用地
				090103	餐饮用地
				090104	旅馆用地
				090105	公用设施营业网点用地
		0902	商务金融用地		
		0903	娱乐康体用地	090301	娱乐用地
090302	康体用地				
0904	其他商业服务业用地				
10	工矿用地	1001	工业用地	100101	一类工业用地
				100102	二类工业用地
				100103	三类工业用地
		1002	采矿用地		
1003	盐田				
11	仓储用地	1101	物流仓储用地	110101	一类物流仓储用地
				110102	二类物流仓储用地
				110103	三类物流仓储用地
1102	储备库用地				
12	交通运输用地	1201	铁路用地		
		1202	公路用地		
		1203	机场用地		
		1204	港口码头用地		
		1205	管道运输用地		
		1206	城市轨道交通用地		
		1207	城镇道路用地		
		1208	交通场站用地	120801	对外交通场站用地
				120802	公共交通场站用地
				120803	社会停车场用地
1209	其他交通设施用地				
		1301	供水用地		
		1302	排水用地		
		1303	供电用地		

续表

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
		1305	供热用地		
		1306	通信用地		
		1307	邮政用地		
		1308	广播电视设施用地		
		1309	环卫用地		
		1310	消防用地		
		1311	干渠		
		1312	水工设施用地		
		1313	其他公用设施用地		
14	绿地与开敞空间用地	1401	公园绿地		
		1402	防护绿地		
		1403	广场用地		
15	特殊用地	1501	军事设施用地		
		1502	使领馆用地		
		1503	宗教用地		
		1504	文物古迹用地		
		1505	监教场所用地		
		1506	殡葬用地		
		1507	其他特殊用地		
16	留白用地				
17	陆地水域	1701	河流水面		
		1702	湖泊水面		
		1703	水库水面		
		1704	坑塘水面		
		1705	沟渠		
		1706	冰川及常年积雪		
18	渔业用海	1801	渔业基础设施用海		
		1802	增殖殖用海		
		1803	捕捞海域		
19	工矿通信用海	1901	工业用海		
		1902	盐田用海		
		1903	固体矿产用海		
		1904	油气用海		
		1905	可再生能源用海		
		1906	海底电缆管道用海		

续表

一级类		二级类		三级类	
代码	名称	代码	名称	代码	名称
20	交通运输用海	2001	港口用海		
		2002	航运用海		
		2003	路桥隧道用海		
21	游憩用海	2101	风景旅游用海		
		2102	文体休闲娱乐用海		
22	特殊用海	2201	军事用海		
		2202	其他特殊用海		
23	其他土地	2301	空闲地		
		2302	田坎		
		2303	田间道		
		2304	盐碱地		
		2305	沙地		
		2306	裸土地		
		2307	裸岩石砾地		
24	其他海域				

3.2【地下空间用途分类】地下空间用途分类的表达方式，应对照表 3.1 的用地类型并在其代码前增加 UG 字样(同时删除用地字样),表达对应设施所属的用途；当地下空间用途出现表 3.1 中未列出

的用途类型时，应符合表 3.2 地下空间用途补充分类及其名称、代码的规定；各类补充分类名称对应的含义应符合附录 B 的规定。

表 3.2 地下空间用途补充分类及其名称、代码

一级类		二级类	
代码	名称	代码	名称
UG12	地下交通运输设施	UG1210	地下人行通道
		UG13	地下公用设施
UG1314	地下市政管线	UG1315	地下市政管廊
UG25	地下人民防空设施		
UG26	其他地下设施		

3.3【细分规定】本指南在使用中可根据实际需要,在现有分类基础上制定用地用海分类实施细则；涉及用地用海类型续分的,尚应符合下列规定：

3.3.1 本指南用地用海分类未展开二级类的一级类、未展开三级类的二级类、以及三级类,可进一

步展开细分。

3.3.2 本指南现有用地分类未设置复合用途,使用时可根据规划和管理实际需求,在本指南分类基础上增设土地混合使用的用地类型及其详细规定。

## 附录A

用地用海分类的含义应符合表 A 的规定。

表 A 用地用海分类名称、代码和含义

代码	名称	含义
01	耕地	指利用地表耕作层种植农作物为主,每年种植一季及以上(含以一年一季以上的耕种方式种植多年生作物)的土地,包括熟地,新开发、复垦、整理地,休闲地(含轮歇地、休耕地);以及间有零星果树、桑树或其他树木的耕地;包括南方宽度<1.0米,北方宽度<2.0米固定的沟、渠、路和地坎(埂);包括直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地
0101	水田	指用于种植水稻、莲藕等水生农作物的耕地,包括实行水生、旱生农作物轮种的耕地
0102	水浇地	指有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,种植旱生农作物(含蔬菜)的耕地
0103	旱地	指无灌溉设施,主要靠天然降水种植旱生农作物的耕地,包括没有灌溉设施,仅靠引洪淤灌的耕地
02	园地	指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生作物,覆盖度大于50%或每亩株数大于合理株数70%的土地,包括用于育苗的土地
0201	果园	指种植果树的园地
0202	茶园	指种植茶树的园地
0203	橡胶园	指种植橡胶的园地
0204	其他园地	指种植桑树、可可、咖啡、油棕、胡椒、药材等其他多年生作物的园地,包括用于育苗的土地
03	林地	指生长乔木、竹类、灌木的土地。不包括生长林木的湿地,城镇、村庄范围内的绿化林木用地,铁路、公路征地范围内的林木,以及河流、沟渠的护堤林用地
0301	乔木林地	指乔木郁闭度 $\geq 0.2$ 的林地,不包括森林沼泽
0302	竹林地	指生长竹类植物,郁闭度 $\geq 0.2$ 的林地
0303	灌木林地	指灌木覆盖度 $\geq 40\%$ 的林地,不包括灌丛沼泽
0304	其他林地	指疏林地(树木郁闭度 $\geq 0.1$ 、 $< 0.2$ 的林地)、未成林地,以及迹地、苗圃等林地
04	草地	指生长草本植物为主的土地,包括乔木郁闭度 $< 0.1$ 的疏林草地、灌木覆盖度 $< 40\%$ 的灌丛草地,不包括生长草本植物的湿地、盐碱地
0401	天然牧草地	指以天然草本植物为主,用于放牧或割草的草地,包括实施禁牧措施的草地
0402	人工牧草地	指人工种植牧草的草地,不包括种植饲草的耕地
0403	其他草地	指表层为土质,不用于放牧的草地
05	湿地	指陆地和水域的交汇处,水位接近或处于地表面,或有浅层积水,且处于自然状态的土地
0501	森林沼泽	指以乔木植物为优势群落、郁闭度 $\geq 0.1$ 的淡水沼泽
0502	灌丛沼泽	指以灌木植物为优势群落、覆盖度 $\geq 40\%$ 的淡水沼泽
0503	沼泽草地	指以天然草本植物为主的沼泽化的低地草甸、高寒草甸
0504	其他沼泽地	指除森林沼泽、灌丛沼泽和沼泽草地外,地表经常过湿或有薄层积水,生长沼生或部分沼生和部分湿生、水生或盐生植物的土地,包括草本沼泽、苔藓沼泽、内陆盐沼等
0505	沿海滩涂	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带,包括海岛的滩涂,不包括已利用的滩涂
0506	内陆滩涂	指河流、湖泊常水位至洪水位间的滩地,时令河、湖洪水位以下的滩地,水库正常蓄水位与洪水位间的滩地,包括海岛的内陆滩地,不包括已利用的滩地
0507	红树林地	指沿海生长红树植物的土地,包括红树林苗圃
06	农业设施建设用地	指对地表耕作层造成破坏的,为农业生产、农村生活服务的乡村道路用地以及种植设施、畜禽养殖设施、水产养殖设施建设用地
0601	乡村道路用地	指村庄内部道路用地以及对地表耕作层造成破坏的村道用地
060101	村道用地	指在农村范围内,乡道及乡道以上公路以外,用于村间、田间交通运输,服务于农村生活生产的对地表耕作层造成破坏的硬化型道路(含机耕道),不包括村庄内部道路用地和田间道

续表

代码	名称	含义
060102	村庄内部道路用地	指村庄内的道路用地,包括其交叉口用地,不包括穿越村庄的公路
0602	种植设施建设用地	指对地表耕作层造成破坏的,工厂化作物生产和为生产服务的看护房、农资农机具存放场所等,以及与生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储等设施用地,不包括直接利用地表种植的大棚、地膜等保温、保湿设施用地
0603	畜禽养殖设施建设用地	指对地表耕作层造成破坏的,经营性畜禽养殖生产及直接关联的圈舍、废弃物处理、检验检疫等设施用地,不包括屠宰和肉类加工场所用地等
0604	水产养殖设施建设用地	指对地表耕作层造成破坏的,工厂化水产养殖生产及直接关联的硬化养殖池、看护房、粪污处置、检验检疫等设施用地
07	居住用地	指城乡住宅用地及其居住生活配套的社区服务设施用地
0701	城镇住宅用地	指用于城镇生活居住功能的各类住宅建筑用地及其附属设施用地
070101	一类城镇住宅用地	指配套设施齐全、环境良好,以三层及以下住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地
070102	二类城镇住宅用地	指配套设施较齐全、环境良好,以四层及以上住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地
070103	三类城镇住宅用地	指配套设施较欠缺、环境较差,以需要加以改造的简陋住宅为主的住宅建筑用地及其附属道路、附属绿地、停车场等用地,包括危房、棚户区、临时住宅等用地
0702	城镇社区服务设施用地	指为城镇居住生活配套的社区服务设施用地,包括社区服务站以及托儿所、社区卫生服务站、文化活动站、小型综合体育场地、小型超市等用地,以及老年人日间照料中心(托老所)等社区养老服务设施用地,不包括中小学、幼儿园用地
0703	农村宅基地	指农村村民用于建造住宅及其生活附属设施的土地,包括住房、附属用房等用地。
070301	一类农村宅基地	指农村用于建造独户住房的土地
070302	二类农村宅基地	指农村用于建造集中住房的土地
0704	农村社区服务设施用地	指为农村生产生活配套的社区服务设施用地,包括农村社区服务站以及村委会、供销社、兽医站、农机站、托儿所、文化活动室、小型体育活动场地、综合礼堂、农村商店及小型超市、农村卫生服务站、村邮站、宗祠等用地,不包括中小学、幼儿园用地
08	公共管理与公共服务用地	指机关团体、科研、文化、教育、体育、卫生、社会福利等机构和设施的用地,不包括农村社区服务设施用地和城镇社区服务设施用地
0801	机关团体用地	指党政机关、人民团体及其相关直属机构、派出机构和直属事业单位的办公及附属设施用地
0802	科研用地	指科研机构及其科研设施用地
0803	文化用地	指图书、展览等公共文化活动设施用地
080301	图书与展览用地	指公共图书馆、博物馆、科技馆、公共美术馆、纪念馆、规划建设展览馆等设施用地
080302	文化活动用地	指文化馆(群众艺术馆)、文化站、工人文化宫、青少年宫(青少年活动中心)、妇女儿童活动中心(儿童活动中心)、老年活动中心、综合文化活动中心、公共剧场等设施用地
0804	教育用地	指高等教育、中等职业教育、中小学教育、幼儿园、特殊教育设施等用地,包括为学校配建的独立地段的学生生活用地
080401	高等教育用地	指大学、学院、高等职业学校、高等专科学校、成人高校等高等学校用地,包括军事院校用地
080402	中等职业教育用地	指普通中等专业学校、成人中等专业学校、职业高中、技工学校等用地,不包括附属于普通中学内的职业高中用地
080403	中小学用地	指小学、初级中学、高级中学、九年一贯制学校、完全中学、十二年一贯制学校用地,包括职业初中、成人中小学、附属于普通中学内的职业高中用地
080404	幼儿园用地	指幼儿园用地
080405	其他教育用地	指除以上之外的教育用地,包括特殊教育学校、专门学校(工读学校)用地
0805	体育用地	指体育场馆和体育训练基地等用地,不包括学校、企事业、军队等机构内部专用的体育设施用地

续表

代码	名称	含义
080502	体育训练用地	指为体育运动专设的训练基地用地
0806	医疗卫生用地	指医疗、预防、保健、护理、康复、急救、安宁疗护等用地
080601	医院用地	指综合医院、中医医院、中西医结合医院、民族医院、各类专科医院、护理院等用地
080602	基层医疗卫生设施用地	指社区卫生服务中心、乡镇(街道)卫生院等用地,不包括社区卫生服务站、农村卫生服务站、村卫生室、门诊部、诊所(医务室)等用地
080603	公共卫生用地	指疾病预防控制中心、妇幼保健院、急救中心(站)、采供血设施等用地
0807	社会福利用地	指为老年人、儿童及残疾人等提供社会福利和慈善服务的设施用地
080701	老年人社会福利用地	指为老年人提供居住、康复、保健等服务的养老院、敬老院、养护院等机构养老设施用地
080702	儿童社会福利用地	指为孤儿、农村留守儿童、困境儿童等特殊儿童群体提供居住、抚养、照护等服务的儿童福利院、孤儿院、未成年人救助保护中心等设施用地
080703	残疾人社会福利用地	指为残疾人提供居住、康复、护养等服务的残疾人福利院、残疾人康复中心、残疾人综合服务中心等设施用地
080704	其他社会福利用地	指除以上之外的社会福利设施用地,包括救助管理站等设施用地
09	商业服务业用地	指商业、商务金融以及娱乐康体等设施用地,不包括农村社区服务设施用地和城镇社区服务设施用地
0901	商业用地	指零售商业、批发市场及餐饮、旅馆及公用设施营业网点等服务业用地
090101	零售商业用地	指商铺、商场、超市、服装及小商品市场等用地
090102	批发市场用地	指以批发功能为主的市场用地
090103	餐饮用地	指饭店、餐厅、酒吧等用地
090104	旅馆用地	指宾馆、旅馆、招待所、服务型公寓、有住宿功能的度假村等用地
090105	公用设施营业网点用地	指零售加油、加气、充换电站、电信、邮政、供水、燃气、供电、供热等公用设施营业网点用地
0902	商务金融用地	指金融保险、艺术传媒、研发设计、技术服务、物流管理中心等综合性办公用地
0903	娱乐康体用地	指各类娱乐、康体等设施用地
090301	娱乐用地	指剧院、音乐厅、电影院、歌舞厅、网吧以及绿地率小于65%的大型游乐等设施用地
090302	康体用地	指高尔夫练习场、赛马场、溜冰场、跳伞场、摩托车场、射击场,以及水上运动的陆域部分等用地
0904	其他商业服务业用地	指除以上之外的商业服务业用地,包括以观光娱乐为目的的直升机停机坪等通用航空、汽车维修站以及宠物医院、洗车场、洗染店、照相馆、理发美容店、洗浴场所、废旧物资回收站、机动车、电子产品和日用产品修理网点、物流营业网点等用地
10	工矿用地	指用于工矿生产的土地
1001	工业用地	指工矿企业的生产车间、装备修理、自用库房及其附属设施用地,包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地,不包括采矿用地
100101	一类工业用地	指对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患,布局无特殊控制要求的工业用地
100102	二类工业用地	指对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患,不可布局于居住区和公共设施集中区内的工业用地
100103	三类工业用地	指对居住和公共环境有严重干扰、污染和安全隐患,布局有防护、隔离要求的工业用地
1002	采矿用地	指采矿、采石、采砂(沙)场,砖瓦窑等地面生产用地及排土(石)、尾矿堆放用地
1003	盐田	指用于盐业生产的用地,包括晒盐场所、盐池及附属设施用地
11	仓储用地	指物流仓储和战略性物资储备库用地
1101	物流仓储用地	指国家和省级战略性储备库以外,城、镇、村用于物资存储、中转、配送等设施用地,包括附属设施、道路、停车场等用地
110101	一类物流仓储用地	指对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患,布局无特殊控制要求的物流仓储用地
110102	二类物流仓储用地	指对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患,不可布局于居住区和公共设施集中区内的物流仓储用地

续表

代码	名称	含义
110103	三类物流仓储用地	指用于存放易燃、易爆和剧毒等危险品,布局有防护、隔离要求的物流仓储用地
1102	储备库用地	指国家和省级的粮食、棉花、石油等战略性储备库用地
12	交通运输用地	指铁路、公路、机场、港口码头、管道运输、城市轨道交通、各种道路以及交通场站等交通运输设施及其附属设施用地,不包括其他用地内的附属道路、停车场等用地
1201	铁路用地	指铁路编组站、轨道线路(含城际轨道)等用地,不包括铁路客货站等交通场站用地
1202	公路用地	指国道、省道、县道和乡道用地及附属设施用地,不包括已纳入城镇集中连片建成区,发挥城镇内部道路功能的路段,以及公路长途客货站等交通场站用地
1203	机场用地	指民用及军民合用的机场用地,包括飞行区、航站区等用地,不包括净空控制范围内的其他用地
1204	港口码头用地	指海港和河港的陆域部分,包括用于堆场、货运码头及其他港口设施的用地,不包括港口客运码头等交通场站用地
1205	管道运输用地	指运输矿石、石油和天然气等地面管道运输用地,地下管道运输规定的地面控制范围内的用地应按其地面实际用途归类
1206	城市轨道交通用地	指独立占地的城市轨道交通地面以上部分的线路、站点用地
1207	城镇道路用地	指快速路、主干路、次干路、支路、专用人行道和非机动车道等用地,包括其交叉口用地
1208	交通场站用地	指交通服务设施用地,不包括交通指挥中心、交通队等行政办公设施用地
120801	对外交通场站用地	指铁路客货站、公路长途客运站、港口客运码头及其附属设施用地
120802	公共交通场站用地	指城市轨道交通车辆基地及附属设施,公共汽(电)车首末站、停车场(库)、保养场,出租汽车场站设施等用地,以及轮渡、缆车、索道等的地面部分及其附属设施用地
120803	社会停车场用地	指独立占地的公共停车场和停车库用地(含设有充电桩的社会停车场),不包括其他建设用地配建的停车场和停车库用地
1209	其他交通设施用地	指除以上之外的交通设施用地,包括教练场等用地
13	公用设施用地	指用于城乡和区域基础设施的供水、排水、供电、供燃气、供热、通信、邮政、广播电视、环卫、消防、干渠、水工等设施用地
1301	供水用地	指取水设施、供水厂、再生水厂、加压泵站、高位水池等设施用地
1302	排水用地	指雨水泵站、污水泵站、污水处理、污泥处理厂等设施及其附属的构筑物用地,不包括排水河渠用地
1303	供电用地	指变电站、开关站、环网柜等设施用地,不包括电厂等工业用地。高压走廊下规定的控制范围内的用地应按其地面实际用途归类
1304	供燃气用地	指分输站、调压站、门站、供气站、储配站、气化站、灌瓶站和地面输气管廊等设施用地,不包括制气厂等工业用地
1305	供热用地	指集中供热厂、换热站、区域能源站、分布式能源站和地面输热管廊等设施用地
1306	通信用地	指通信铁塔、基站、卫星地球站、海缆登陆站、电信局、微波站、中继站等设施用地
1307	邮政用地	指邮政中心局、邮政支局(所)、邮件处理中心等设施用地
1308	广播电视设施用地	指广播电视的发射、传输和监测设施用地,包括无线电收信区、发信区以及广播电视发射台、转播台、差转台、监测站等设施用地
1309	环卫用地	指生活垃圾、医疗垃圾、危险废物处理和处置,以及垃圾转运、公厕、车辆清洗、环卫车辆停放修理等设施用地
1310	消防用地	指消防站、消防通信及指挥训练中心等设施用地
1311	干渠	指除农田水利以外,人工修建的从水源地直接引水或调水,用于工农业生产、生活和水生态调节的大型渠道
1312	水工设施用地	指人工修建的闸、坝、堤林路、水电厂房、扬水站等常水位岸线以上的建(构)筑物用地,包括防洪堤、防洪枢纽、排洪沟(渠)等设施用地
1313	其他公用设施用地	指除以上之外的公用设施用地,包括施工、养护、维修等设施用地



续表

代码	名称	含义
1401	公园绿地	指向公众开放,以游憩为主要功能,兼具生态、景观、文教、体育和应急避险等功能,有一定服务设施的公园和绿地,包括综合公园、社区公园、专类公园和游园等
1402	防护绿地	指具有卫生、隔离、安全、生态防护功能,游人不宜进入的绿地
1403	广场用地	指以游憩、健身、纪念、集会和避险等功能为主的公共活动场地
15	特殊用地	指军事、外事、宗教、安保、殡葬,以及文物古迹等具有特殊性质的用地
1501	军事设施用地	指直接用于军事目的的设施用地
1502	使领馆用地	指外国驻华使领馆、国际机构办事处及其附属设施等用地
1503	宗教用地	指宗教活动场所用地
1504	文物古迹用地	指具有保护价值的古遗址、古建筑、古墓葬、石窟寺、近现代史迹及纪念建筑等用地,不包括已作其他用途的文物古迹用地
1505	监教场所用地	指监狱、看守所、劳改场、戒毒所等用地范围内的建设用地,不包括公安局等行政办公设施用地
1506	殡葬用地	指殡仪馆、火葬场、骨灰存放处和陵园、墓地等用地
1507	其他特殊用地	指除以上之外的特殊建设用地,包括边境口岸和自然保护地等的管理与服务设施用地
16	留白用地	指国土空间规划确定的城镇、村庄范围内暂未明确规划用途、规划期内不开发或特定条件下开发的用地
17	陆地水域	指陆域内的河流、湖泊、冰川及常年积雪等天然陆地水域,以及水库、坑塘水面、沟渠等人工陆地水域
1701	河流水面	指天然形成或人工开挖河流常水位岸线之间的水面,不包括被堤坝拦截后形成的水库区段水面
1702	湖泊水面	指天然形成的积水区常水位岸线所围成的水面
1703	水库水面	指人工拦截汇集而成的总设计库容 $\geq 10$ 万立方米的水库正常蓄水位岸线所围成的水面
1704	坑塘水面	指人工开挖或天然形成的蓄水量 $< 10$ 万立方米的坑塘常水位岸线所围成的水面
1705	沟渠	指人工修建,南方宽度 $\geq 1.0$ 米、北方宽度 $\geq 2.0$ 米用于引、排、灌的渠道,包括渠槽、渠堤、附属护路林及小型泵站,不包括干渠
1706	冰川及常年积雪	指表层被冰雪常年覆盖的土地
18	渔业用海	指为开发利用渔业资源、开展海洋渔业生产所使用的海域及无居民海岛
1801	渔业基础设施用海	指用于渔船停靠、进行装卸作业和避风,以及用以繁殖重要苗种的海域,包括渔业码头、引桥、堤坝、渔港港池(含开放式码头前沿船舶靠泊和回旋水域)、渔港航道及其附属设施使用的海域及无居民海岛
1802	增殖养殖用海	指用于养殖生产或通过构筑人工鱼礁等进行增殖生产的海域及无居民海岛
1803	捕捞海域	指开展适度捕捞的海域
19	工矿通信用海	指开展临海工业生产、海底电缆管道建设和矿产能源开发所使用的海域及无居民海岛
1901	工业用海	指开展海水综合利用、船舶制造修理、海产品加工等临海工业所使用的海域及无居民海岛
1902	盐田用海	指用于盐业生产的海域,包括盐田取排水口、蓄水池等所使用的海域及无居民海岛
1903	固体矿产用海	指开采海砂及其它固体矿产资源的海洋及无居民海岛
1904	油气用海	指开采油气资源的海洋及无居民海岛
1905	可再生能源用海	指开展海上风电、潮流能、波浪能等可再生能源利用的海洋及无居民海岛
1906	海底电缆管道用海	指用于埋(架)设海底通讯光(电)缆、电力电缆、输水管道及输送其它物质的管状设施所使用的海域
20	交通运输用海	指用于港口、航运、路桥等交通建设的海洋及无居民海岛
2001	港口用海	指供船舶停靠、进行装卸作业、避风和调动的海域,包括港口码头、引桥、平台、港池、堤坝及堆场等所使用的海洋及无居民海岛
2002	航运用海	指供船只航行、候潮、待泊、联检、避风及进行水上过驳作业的海域

续表

代码	名称	含义
2003	路桥隧道用海	指用于建设连陆、连岛等路桥工程及海底隧道海域,包括跨海桥梁、跨海和顺岸道路、海底隧道等及其附属设施所使用的海域及无居民海岛
21	游憩用海	指开发利用滨海和海上旅游资源,开展海上娱乐活动的海域及无居民海岛
2101	风景旅游用海	指开发利用滨海和海上旅游资源的海域及无居民海岛
2102	文体休闲娱乐用海	指旅游景区开发和海上文体娱乐活动场建设的海域,包括海上浴场、游乐场及游乐设施使用的海域及无居民海岛
22	特殊用海	指用于科研教学、军事及海岸防护工程、倾倒排污等用途的海域及无居民海岛
2201	军事用海	指建设军事设施和开展军事活动的海域及无居民海岛
2202	其他特殊用海	指除军事用海以外,用于科研教学、海岸防护、排污倾倒等的海域及无居民海岛
23	其他土地	指上述地类以外的其他类型的土地,包括盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等植被稀少的陆域自然荒野等土地以及空闲地、田坎、田间道
2301	空闲地	指城、镇、村庄范围内尚未使用的建设用地。空闲地仅用于国土调查监测工作
2302	田坎	指梯田及梯状坡地耕地中,主要用于拦蓄水和护坡,南方宽度 $\geq 1.0$ 米、北方宽度 $\geq 2.0$ 米的地坎
2303	田间道	指在农村范围内,用于田间交通运输,为农业生产、农村生活服务的未对地表耕作层造成破坏的非硬化道路
2304	盐碱地	指表层盐碱聚集,生长天然耐盐碱植物的土地。不包括沼泽地和沼泽草地
2305	沙地	指表层为沙覆盖、植被覆盖度 $\leq 5\%$ 的土地。不包括滩涂中的沙地
2306	裸土地	指表层为土质,植被覆盖度 $\leq 5\%$ 的土地。不包括滩涂中的泥滩
2307	裸岩石砾地	指表层为岩石或石砾,其覆盖面积 $\geq 70\%$ 的土地。不包括滩涂中的石滩
24	其他海域	指需要限制开发,以及从长远发展角度应当予以保留的海域及无居民海岛

## 附录B

地下空间用途补充分类及其含义应符合表B的规定。

表B 地下空间用途补充分类及其名称、代码和含义

代码	名称	含义
UG12	地下交通运输设施	指地下道路设施、地下轨道交通设施、地下公共人行通道、地下交通场站、地下停车设施等
UG1210	地下人行通道	指地下人行通道及其配套设施
UG13	地下公用设施	指利用地下空间实现城市给水、供电、供气、供热、通信、排水、环卫等市政公用功能的设施,包括地下市政场站、地下市政管线、地下市政管廊和其他地下市政公用设施
UG1314	地下市政管线	指地下电力管线、通信管线、燃气配气管线、再生水管线、给水配水管线、热力管线、燃气输气管线、给水输水管线、污水管线、雨水管线等
UG1315	地下市政管廊	指用于统筹设置地下市政管线的空间和廊道,包括电缆隧道等专业管廊、综合管廊和其他市政管沟
UG25	地下人民防空设施	指地下通信指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程等
UG26	其他地下设施	指除以上之外的地下设施

## 附件:国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类说明

国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类(以下简称“用地用海分类”)遵循陆海统筹、城乡统筹、地上地下空间统筹的基本原则,对接土地管理法并增加“海洋资源”相关用海分类,按照资源利用的主导方式划分类型,设置24种一级类、106种二级类及39种三级类。

## 1 分类依据

用地用海分类主要参考的现行标准包括:现行国家标准《土地利用现状分类》GB/T21010-2017、现行国家标准《城市用地分类与规划建设用地标准》GB50137-2011及其1990版的分类思路、现行国家标准《城市地下空间规划标准》GB/T51358-2019、现行行业标准《第三次全国国土调查技术规程》TD/T1055-2019(附录A:第三次全国国土调查土地分类)、现行行业标准《海域使用分类》HY/T123-2009。

## 2 分类说明

用地用海分类应体现主要功能,兼顾调查监测、空间规划、用途管制、用地用海审批和执法监管的管理要求,并应满足城乡差异化管理和精细化管理的需求。本指南确定的分类按照用地用海实际使用的主要功能或规划引导的主要功能进行归类,具有多种用途的用地应以其地面使用的主导设施功能作为归类的依据。

为加强对基本公共服务设施的保障,在“公共管理与公共服务用地”(08)一级类中,进一步细分“机关团体用地”(0801)、“科研用地”(0802)、“文化用地”(0803)、“教育用地”(0804)、“体育用地”(0805)、

“医疗卫生用地”(0806)及“社会福利用地”(0807)7个二级类,同时进行了三级类细分,以满足不同层级、类型国土空间管理的需要。

为体现对市场的适应性,在“商务金融用地”(0902)中的各类商务办公用地,由于土地使用的复合性与兼容性较强,则不再进行三级类细分。

为体现对安全底线的保障,在“工业用地”(1001)与“物流仓储用地”(1101)中,由于可能产生污染或存在安全隐患,需对不同污染程度的项目明确提出不同的选址布局、安全防护与隔离等要求,按其居住和公共环境的干扰程度进行三级类细分。

为体现陆海统筹原则,将海洋资源利用的相关用途分为“渔业用海”、“工矿通信用海”、“交通运输用海”、“游憩用海”、“特殊用海”及“其他海域”6个一级类,并进一步细分为16个用海二级类。围填海形成的陆地根据其地表土地利用的主要功能或资源保留保护的主要方式,按照陆域各类用地进行分类,用海分类不影响现行法律法规关于维护海洋权益和实行海岛保护的相关规定。

此外,“湿地”与“三调”工作分类稍有差别,不包括“盐田”。

## 3 与“三调”工作分类对接

用地用海分类充分考虑了与“三调”工作分类的衔接,同样名称的一级类尽量保持内涵一致;并在此基础上对部分分类进行了调整、补充和细分。用地用海分类与“三调”工作分类的对接情况详见下列附表。

附表 与“三调”工作分类对接情况

三调工作方案用地分类		国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类	二级类	三级类	二级类	一级类
	0303 红树林地	——	0507 红树林地	05 湿地
	0304 森林沼泽	——	0501 森林沼泽	
	0306 灌丛沼泽	——	0502 灌丛沼泽	
	0402 沼泽草地	——	0503 沼泽草地	
	0603 盐田	——	1003 盐田	10 工矿用地

续表

三调工作方案用地分类				国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类		二级类		三级类	二级类	一级类
		1106	内陆滩涂	——	0506 内陆滩涂	
		1108	沼泽地	——	0504 其他沼泽地	
01	耕地	0101	水田	——	0101 水田	01 耕地
		0102	水浇地	——	0102 水浇地	
		0103	旱地	——	0103 旱地	
02	种植园用地	0201	果园	——	0201 果园	02 园地
		0202	茶园	——	0202 茶园	
		0203	橡胶园	——	0203 橡胶园	
		0204	其他园地	——	0204 其他园地	
03	林地	0301	乔木林地	——	0301 乔木林地	03 林地
		0302	竹林地	——	0302 竹林地	
		0305	灌木林地	——	0303 灌木林地	
		0307	其他林地	——	0304 其他林地	
04	草地	0401	天然牧草地	——	0401 天然牧草地	04 草地
		0403	人工牧草地	——	0402 人工牧草地	
		0404	其他草地	——	0403 其他草地	
05	商业服务业用地	05H1	商业服务业设施用地	——	0702 城镇社区服务设施用地	07 居住用地
				——	0704 农村社区服务设施用地	
				090101 零售商业用地	0901 商业用地	09 商业服务业用地
				090102 批发市场用地		
				090103 餐饮用地		
				090104 旅馆用地		
				090105 公用设施营业网点用地		
				——	0902 商务金融用地	
				090301 娱乐用地	0903 娱乐康体用地	
				090302 康体用地		
				——	0904 其他商业服务业用地	
0508	物流仓储用地	110101 一类物流仓储用地	1101 物流仓储用地	11 仓储用地		
		110102 二类物流仓储用地				
		110103 三类物流仓储用地				
		——	1102 储备库用地			
06	工矿用地	0601	工业用地	100101 一类工业用地	1001 工业用地	10 工矿用地
				100102 二类工业用地		
				100103 三类工业用地		
		0602	采矿用地	——	1002 采矿用地	
07	住宅用地	0701	城镇住宅用地	070101 一类城镇住宅用地	0701 城镇住宅用地	07 居住用地
				070102 二类城镇住宅用地		
				070103 三类城镇住宅用地		
		0702	农村宅基地	070301 一类农村宅基地	0703 农村宅基地	
				070302 二类农村宅基地		

续表

三调工作方案用地分类			国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类			
一级类	二级类		三级类	二级类	一级类	
08	公共管理与 公共服务 用地	08H1	机关团体新闻 出版用地	——	0801 机关团体用地	08 公共管理 与公共服 务用地
		08H2	科教文卫用地	——	0802 科研用地	
				080301 图书与展览用地	0803 文化用地	
				080302		
				文化活动用地	0804 教育用地	
				080401 高等教育用地		
				080402 中等职业教育用地		
				080403 中小学用地		
				080404 幼儿园用地		
				080405 其他教育用地		
				080501 体育场馆用地	0805 体育用地	
				080502 体育训练用地		
				080601 医院用地	0806 医疗卫生用地	
				080602 基层医疗卫生设施 用地		
				080603 公共卫生用地		
				080701 老年人社会福利用地	0807 社会福利用地	
				080702 儿童社会福利用地		
				080703 残疾人社会福利用地		
				080704 其他社会福利用地		
		——	0702 城镇社区服务设施用地	07 居住用地		
——	0704 农村社区服务设施用地					
0809	公用设施用地	——	1301 供水用地	13 公用设施 用地		
		——	1302 排水用地			
		——	1303 供电用地			
		——	1304 供燃气用地			
		——	1305 供热用地			
		——	1306 通信用地			
		——	1307 邮政用地			
		——	1308 广播电视设施用地			
		——	1309 环卫用地			
		——	1310 消防用地			
		——	1313 其他公用设施用地			
0810	公园与绿地	——	1401 公园绿地	14 绿地与开 敞空间用地		
		——	1402 防护绿地			
		——	1403 广场用地			
09	特殊用地	——	1501 军事设施用地	15 特殊用地		
		——	1502 使领馆用地			
		——	1503 宗教用地			
		——	1504 文物古迹用地			

续 表

三调工作方案用地分类				国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类					
一级类		二级类		三级类		二级类		一级类	
				——		1505	监教场所用地		
				——		1506	殡葬用地		
				——		1507	其他特殊用地		
10	交通运输用地			——		1201	铁路用地	12 交通运输用地	
				120801	对外交通场站用地	1208	交通场站用地		
		1002	轨道交通用地	——		1206	城市轨道交通用地		
		1003	公路用地	——		1202	公路用地		
		1004	城镇村道路用地	——		1207	城镇道路用地		
				060102	村庄内部道路用地	0601	乡村道路用地	06 农业设施建设用地	
		1005	交通服务场站用地	120801	对外交通场站用地	1208	交通场站用地	12	交通运输用地
				120802	公共交通场站用地				
				120803	社会停车场用地				
				——		1209	其他交通设施用地		
		1006	农村道路	060101	村道用地	0601	乡村道路用地	06	农业设施建设用地
				——		2303	田间道	23	其他土地
		1007	机场用地	——		1203	机场用地	12	交通运输用地
1008	港口码头用地	——		1204	港口码头用地				
		120801	对外交通场站用地	1208	交通场站用地				
1009	管道运输用地	——		1205	管道运输用地				
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	——		1701	河流水面	17	陆地水域
		1102	湖泊水面	——		1702	湖泊水面		
		1103	水库水面	——		1703	水库水面		
		1104	坑塘水面	——		1704	坑塘水面		
		1107	沟渠	——		1705	沟渠	13	公用设施用地
				——		1311	干渠		
		1109	水工建筑用地	——		1312	水工设施用地		
1110	冰川及永久积雪	——		1706	冰川及常年积雪	17	陆地水域		
12	其他土地	1201	空闲地	——		2301	空闲地	23	其他土地
		1202	设施农用地	——		0602	种植设施建设用地	06	农业设施建设用地
				——		0603	畜禽养殖设施建设用地		
				——		0604	水产养殖设施建设用地		
		1203	田坎	——		2302	田坎	23	其他土地
		1204	盐碱地	——		2304	盐碱地		
		1205	沙地	——		2305	沙地		
		1206	裸土地	——		2306	裸土地		
1207	裸岩石砾地	——		2307	裸岩石砾地				
		——		——		16	留白用地		

续 表

三调工作方案用地分类		国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类		
一级类	二级类	三级类	二级类	一级类
无此用地用海分类		——	1801 渔业基础设施用海	18 渔业用海
		——	1802 增养殖用海	
		——	1803 捕捞海域	
		——	1901 工业用海	19 工矿通信用海
		——	1902 盐田用海	
		——	1903 固体矿产用海	
		——	1904 油气用海	
		——	1905 可再生能源用海	
		——	1906 海底电缆管道用海	
		——	2001 港口用海	20 交通运输用海
		——	2002 航运用海	
		——	2003 路桥隧道用海	
		——	2101 风景旅游用海	21 游憩用海
		——	2102 文体休闲娱乐用海	
		——	2201 军事用海	22 特殊用海
		——	2202 其他特殊用海	
	——	——	24 其他海域	



# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》

新华社北京9月23日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》全文如下。

土地出让收入是地方政府性基金预算收入的重要组成部分。长期以来,土地增值收益取之于农、主要用之于城,有力推动了工业化、城镇化快速发展,但直接用于农业农村比例偏低,对农业农村发展的支持作用发挥不够。为深入贯彻习近平总书记关于把土地增值收益更多用于“三农”的重要指示精神,落实党中央、国务院有关决策部署,拓宽实施乡村振兴战略资金来源,现就调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴提出如下意见。

## 一、总体要求

(一)指导思想。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、四中全会精神,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持和加强党对农村工作的全面领导,坚持把解决好“三

农”问题作为全党工作重中之重,坚持农业农村优先发展,按照“取之于农、主要用之于农”的要求,调整土地出让收益城乡分配格局,稳步提高土地出让收入用于农业农村比例,集中支持乡村振兴重点任务,加快补上“三农”发展短板,为实施乡村振兴战略提供有力支撑。

## (二)工作原则

——坚持优先保障、务求实效。既要在存量调整上做文章,也要在增量分配上想办法,确保土地出让收入用于支持乡村振兴的力度不断增强,为实施乡村振兴战略建立稳定可靠的资金来源。

——坚持积极稳妥、分步实施。统筹考虑各地财政实力、土地出让收入规模、农业农村发展需求等情况,明确全国总体目标,各省(自治区、直辖市)确定分年度目标和实施步骤,合理把握改革节奏。

——坚持统筹使用、规范管理。统筹整合土地出让收入用于农业农村的资金,与实施乡村振兴战略规划相衔接,聚焦补短板、强弱项,健全管理制度,坚持精打细算,加强监督检查,防止支出碎片化,提高资金使用整体效益。

(三)总体目标。从“十四五”第一年开始,各省



(自治区、直辖市)分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例;到“十四五”期末,以省(自治区、直辖市)为单位核算,土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

## 二、重点举措

(一)提高土地出让收入用于农业农村比例。以省(自治区、直辖市)为单位确定计提方式。各省(自治区、直辖市)可结合本地实际,从以下两种方式中选择一种组织实施:一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提,若计提数小于土地出让收入8%的,则按不低于土地出让收入8%计提;二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。严禁以已有明确用途的土地出让收入作为偿债资金来源发行地方政府专项债券。各省(自治区、直辖市)可对所辖市、县设定差异化计提标准,但全省(自治区、直辖市)总体上要实现土地出让收益用于农业农村比例逐步达到50%以上的目标要求。北京、上海等

土地出让收入高、农业农村投入需求小的少数地区,可根据实际需要确定提高土地出让收入用于农业农村的具体比例。中央将根据实际支出情况考核各省(自治区、直辖市)土地出让收入用于农业农村比例是否达到要求,具体考核办法由财政部另行制定。

(二)做好与相关政策衔接。从土地出让收益中计提的农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金等,以及市、县政府缴纳的新增建设用地土地有偿使用费中,实际用于农业农村的部分,计入土地出让收入用于农业农村的支出。允许省级政府按照现行政策继续统筹土地出让收入用于支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。允许将已收储土地的土地出让收入,继续通过计提国有土地收益基金用于偿还因收储土地形成的地方政府债务,并作为土地出让成本性支出计算核定。各地应当依据土地管理法等有关法律法规及政策规定,合理把握土地征收、收储、供应节奏,保持土地出让收入和收益总体稳定,统筹处理好提高土地出让收入用于农业农村比例与



防范化解地方政府债务风险的关系。

(三)建立市县留用为主、中央和省级适当统筹的资金调剂机制。土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县政府安排使用,重点向县级倾斜,赋予县级政府合理使用资金自主权。省级政府可从土地出让收入用于农业农村的资金中统筹一定比例资金,在所辖各地区间进行调剂,重点支持粮食主产和财力薄弱县(市、区、旗)乡村振兴。省级统筹办法和具体比例由各省(自治区、直辖市)自主确定。中央财政继续按现行规定统筹农田水利建设资金的20%、新增建设用地土地有偿使用费的30%,向粮食主产区、中西部地区倾斜。

(四)加强土地出让收入用于农业农村资金的统筹使用。允许各地根据乡村振兴实际需要,打破分项目提、分散使用的管理方式,整合使用土地出让收入中用于农业农村的资金,重点用于高标准农田建设、农田水利建设、现代种业提升、农村供水保障、农村人居环境整治、农村土地综合整治、耕地及永久基本农田保护、村庄公共设施建设管护、农村教育、农村文化和精神文明建设支出,以及与农业农村直接相关的山水林田湖草生态保护修复、以工代赈工程建设等。加强土地出让收入用于农业农村资金与一般公共预算支农投入之间的统筹衔接,持续加大各级财政通过原有渠道用于农业农村的支出力度,避免对一般公共预算支农投入产生挤出效应,确保对农业农村投入切实增加。

(五)加强对土地出让收入用于农业农村资金的核算。根据改革目标要求,进一步完善土地出让收入和支出核算办法,加强对土地出让收入用于农业农村支出的监督管理。规范土地出让收入管理,严禁变

相减免土地出让收入,确保土地出让收入及时足额缴入国库。严格核定土地出让成本性支出,不得将与土地前期开发无关的基础设施和公益性项目建设成本纳入成本核算范围,虚增土地出让成本,缩减土地出让收益。

### 三、保障措施

(一)加强组织领导。各地区各有关部门要提高政治站位,从补齐全面建成小康社会短板、促进乡村全面振兴、推动城乡融合发展高度,深刻认识调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的重要性和紧迫性,切实将其摆上重要议事日程,明确工作责任,确保各项举措落地见效。地方党委和政府要加强领导,各省(自治区、直辖市)在2020年年底前制定具体措施并报中央农办,由中央农办会同有关部门审核备案。

(二)强化考核监督。把调整完善土地出让收入使用范围、提高用于农业农村比例情况纳入实施乡村振兴战略实绩考核,作为中央一号文件贯彻落实情况督查的重要内容。加强对土地出让相关政策落实及土地出让收支管理的审计监督,适时开展土地出让收入专项审计。建立全国统一的土地出让收支信息平台,实现收支实时监控。严肃查处擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库土地出让收入以及虚增土地出让成本、违规使用农业农村投入资金等行为,并依法依规追究有关责任人的责任。

各省(自治区、直辖市)党委和政府每年向党中央、国务院报告实施乡村振兴战略进展情况时,要专题报告调整完善土地出让收入使用范围、提高用于农业农村投入比例优先支持乡村振兴的情况。

## 省协会召开五届四次常务理事会议

12月17日,省协会五届四次常务理事会议在无锡召开,各常务理事出席了会议,监事和协会秘书处工作人员等列席了会议,会议由常务副会长陈定主主持。

陈茹华会长对2020年的工作进行了全面总结,对2021年的工作作出了部署。葛石冰秘书长汇报了2020年土地估价报告评审工作情况、内部刊物改版事宜、会籍管理工作等情况。

与会同志对陈茹华的讲话、葛石冰的工作汇报进行了认真的审议讨论,每位常务理事都发表了很好的意见,大家充分肯定了省协会2020全年工作目标任务的完成情况,希望协会在完善、提升服务的同时,更要加强监管,紧抓报告质量,关注企业诚信经

营,进一步加强惩处力度、规范行业行为。本次会议组织有序,气氛热烈。

最后,陈定主常务副会长作了总结。陈定主指出,陈茹华会长代表省协会作了重要讲话,总结了2020年的工作情况,同时也部署了2021年的主要工作,使我们明确了今后一个时期的工作目标和任务。我们要认真抓好会议精神的贯彻落实。他代表省协会感谢同志们建言献策,提出了宝贵的意见和建议,感谢大家对省协会工作的关心和支持,并表示省协会在今后工作中,将进一步加强行业自律管理,做好为会员单位的服务工作,更多体现对会员的关心关怀。

(省协会秘书处)



## 省协会举办土地要素市场化配置下 自然资源评估实践研讨会

12月18日,省协会在无锡举办土地要素市场化配置下自然资源评估实践研讨会。会议受到省自然资源厅、中国土地估价师与土地登记代理人协会、无锡市自然资源和规划局的大力支持。省协会会长陈茹华、中估协副会长黄克龙、省自然资源厅开发利用处副处长鲍志良、无锡市土地储备中心副主任邱宏杰、省自然资源厅科技与对外交流合作处一级主任科员汤莹出席了会议。陈茹华会长、黄克龙副会长、鲍志良副处长分别发表了重要讲话。

陈茹华在讲话中要求全省土地评估和不动产登记代理机构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精神,坚持新发展理念,全面推进自然资源评价评估工作,强化自然资源评价评估管理,保证自然资源评价评估行业健康发展。要求调整工作重心,不断开拓创新,加强行业沟通交流,进一步提升行业服务职能,为推动我省土地估价和不动产登记代理事业的发展作出卓有成效的工作。

中国农业大学教授张凤荣、南京大学地理与海洋科学学院教授黄贤金、中国国土勘测规划院地价所所长赵松、广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司副总经理庄国华等四位专家为大家讲授、分享了集体建设用地市场实践、自然资源分类与分

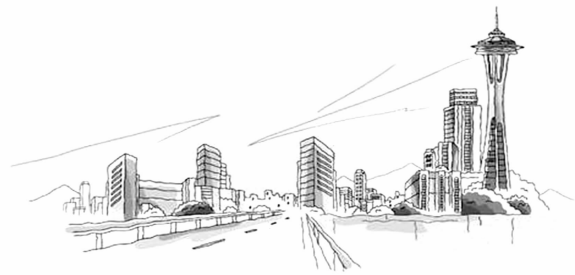
等定级、公示地价体系与监督管理、标定地价评估与实践等内容。

由于受疫情影响,本次会议设线上线下两种方式进行,线上同步直播,无法到场参会的人员通过网络直播实时观看了本次研讨交流。省协会会长、副会长、秘书长、副秘书长,常务理事、监事以及会员单位的领导和同志们在线上线下共有200多人参加了会议。

本次研讨会由省协会主办,江苏同方、苏地行两家公司承办。交流分享形式新颖,内容贴近最新形势背景。会议组织有序、气氛活跃,进一步提升了我省土地估价与土地登记代理行业的技术理论和实践发展水平,也为行业注入了前瞻性的发展理念。

大会开幕式由常务副会长陈定主主持,专家演讲由副会长、苏地行董事长张其宝主持,副会长、江苏同方董事长韩卫东作会议总结。

(省协会秘书处)



# 关于印发江苏省土地估价与不动产登记代理协会 2020年工作报告和2021年工作要点的通知

苏土协发〔2021〕1号

各会员：

江苏省土地估价与不动产登记代理协会2020年工作报告和2021年工作要点已经第五届第四次常务理事会议审议通过，现予以印发。

附件：

1. 江苏省土地估价与不动产登记代理协会

2020年工作报告。

2. 江苏省土地估价与不动产登记代理协会2021年工作要点。

江苏省土地估价与不动产登记代理协会

2021年1月8日

附件1

## 江苏省土地估价与不动产登记代理协会 2020年工作报告

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是勠力同心，共同对抗新冠疫情的一年。在这一年里，省协会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，对标自然资源部、《资产评估法》对行业协会的要求，认真履行行业自律管理职能，助力行业机构复工复产、减轻企业负担，为推动土地估价与不动产登记代理事业稳定发展发挥了积极作用。

### 一、承担社会责任，引导行业抗击疫情

新冠疫情爆发后，为引导江苏省土地估价和不动产登记代理行业勇敢面对困境、团结一心共渡难关，协会围绕抗击疫情开展了相关工作。2020年2月10日，发布了《关于新型冠状病毒肺炎疫情防控

的倡议书》，提醒会员机构高度重视，严格落实防控要求，正确传播疫情信息、合理有序安排工作。协会加强信息沟通，开展线上办公，适时安排人员轮值到岗工作，提升为会员线上服务水平。

与此同时，在行业内开展疫情复工复产调研，尽可能掌握了解疫情对行业工作的影响、机构诉求等。号召并参与了爱心捐赠活动，向江苏省红十字会捐款，努力承担社会责任，为打赢新冠疫情阻击战奉献力量。

### 二、协助省厅，做好机构备案系统核验工作

根据省厅利用处《关于商请配合开展土地估价机构备案信息核验工作的函》的要求，协助对土地估价备案系统进行核验。协会对照《资产评估法》和省

厅要求,按时完成系统核验、备案函制作分发等工作,并做好上报与公示,确保优质高效地为政府部门和会员机构提供服务。

2020年,已有27家机构完成首次备案,完成机构变更备案268次。目前,全省已备案的土地评估机构共有245家,相比去年同期,行业机构数量略有增加。

### 三、有序安排继续教育,提升从业人员执业水平

为加强行业服务水平,规范行业技术成果,根据《资产评估法》、《关于印发2020年全国土地估价师、土地登记代理人继续教育活动的通知》(中估协发[2020]3号)要求,协会有序组织开展继续教育活动的。内容上,以指导实践为目标,形式上注重灵活高效,不断开拓创新。面对疫情带来的冲击,决定进行网络免费培训,于4月、11月分别开设了两期,满足学员的学习需求,并适当增加了网络学习名额。

2020年继续教育培训内容包括:估价行业企业内部管理及发展方向、土地估价实践中重点与难点探讨、土地估价报告评审规则及重点关注问题分析、自然资源资产价值评估、新时代国土空间规划政策和要求解读。

### 四、加强会籍管理,做好会费收缴工作

为推动会籍管理工作制度化、规范化、信息化,进一步加强管理,做好会员单位服务工作。本年度会费收缴根据《江苏省土地估价与不动产登记代理协会会员管理办法》(苏土协发[2019]6号)规定,工作于2020年7月29日开始。同时按照《中国土地估价师协会会费管理办法》(中估协发[2007]2号)的规定,代收在江苏省范围内执业的中国土地估价师与土地登记代理人协会个人会员年度个人会费。

因新冠疫情影响,考虑为行业会员减轻负担,经五届四次会长办公会讨论,决定减半收取2020年团体会员会费,并随后以通讯方式召开五届四次理事

会,就减半收取2020年团体会员会费的决定征求意见,经五届四次理事会审议通过,同意2020年团体会员会费减半收取。截止12月底,已有178家机构缴纳会费,省协会并已完成向中估协的会费划转。

协会收入及使用情况,严格按照财务管理办法,对照财务制度标准执行,强化预算管理、严控经费支出,并按规定及时向理事会、监事会公布财务情况,接受监督。

### 五、积极配合做好脱钩工作,完善行业自律管理职能

按照加快转变政府职能、形成现代社会组织体制、充分发挥行业协会商会在经济发展中独特优势和应有作用的总体要求,根据《江苏省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》(苏办发[2016]29号)、《江苏省全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革实施方案》(苏发改经改发[2019]1258号)及有关配套政策文件,在省自然资源厅和民政厅的指导和要求下,编制完成脱钩实施方案并上报。

本次脱钩主要围绕“五分离、五规范”展开:即机构分离,规范综合监管关系;职能分离,规范行政委托和职责分工关系;资产财务分离,规范财产关系;人员管理分离,规范用人关系;党建、外事等事项分离,规范管理关系。其中人员编制、资产清查、办公用房使用情况都根据省委编办、省财政厅、省机关事务管理局等核准和确认。

经脱钩改革工作领导小组办公室及省厅复核,方案总体符合精神,原则上予以批准。脱钩后,省协会将进一步厘清行政机关与行业协会商会的职能边界,按照要求推进落实。

### 六、做好“双随机、一公开”土地估价报告质量监督检查工作

根据自然资源部自然资源开发利用司、中国土地估价师与土地登记代理人协会(下称“中估协”)关

于在全国范围内建立“全国土地估价报告质量管控体系”和“双随机、一公开”监督检查实施细则及江苏省土地估价机构信用等级评价工作等文件精神,省协会推进土地估价报告评审工作常态化、制度化开展,把好质量关、提升行业服务水平。

年初,召开了2019年土地估价报告评审工作总结会议。会议介绍了整个评审工作的流程及情况,总结了本次报告评审过程中存在的主要问题,并针对报告评审的相关标准进行讲解交流,着重说明评审的相关权重及分等标准,明确打分规则和分等情况,使大家更加熟悉报告分值的构成结构,为2020年度评审做好培训。

9月份,省协会进行2020年度的土地估价报告评审工作,此前召开有关工作会议,明确方案、细化标准、简要培训,再次强调评审细则及需重点关注问题和降档标准,确保各项准备工作落实到位。经过仔细认真制定工作方案,多方协作、明确职责,省协会协同专家完成了抽取134家备案机构报告的初审、复审和会审等有关工作。

#### 七、推进改革,贴近领域热点举办主题研讨会培训

由于疫情影响,今年继续教育主要实行网络化,为兼顾学习效果和学员需求,于12月18日以主题研讨会形式补充继续教育活动。本次研讨会邀请了在自然资源评价评估、地价体系建设方面有理论研究和实践经验的著名专家学者,对自然资源分类与分等定级、集体建设用地市场实践、公示地价体系与监督管理、标定地价评估与实践等内容展开演讲讨论。本次会议设线上线下两种方式开展,线上同步直播,进一步提升了我省土地估价与土地登记代理行业的技术理论和实践发展水平,也为行业注入了前瞻性的发展理念。

#### 八、抓好宣传阵地建设,及时做好信息传达与服务工作

2020年,网站和微信公众平台共发布各类稿件50余篇,及时更新有关政策法规、行业要闻、协会动态等重要信息,并择优选登会员的专业学术研究成果,宣传企业风采,扩大企业的知名度和影响力。季刊《江苏土地估价与不动产登记通讯》已出版四期,累计已出版60期,并通过年度内部资料性出版物年检和完成年度公众号审核。

2020年协会专门召开刊物改版与质量提升工作会议,会议认为将在未来刊物编辑中加入党建、政策把握和实务问答版块,加强实际工作问题动态互动,并考虑建立信息联络员小组,定期给编辑部提供动态信息。此外,微信公众号也将多角度丰富内容,提高其可观性。

#### 九、其他日常工作

- 1.协助中估协为我省会员发放土地估价师资格证、土地登记代理人资格证、优秀电子备案证书等。
- 2.向中估协推荐并审核了26家申报A级资信机构的有关信息。
- 3.向中估协推荐了31名第五届估价行业专家候选人,6名农林草地分等定级专家候选人,3名中估协资深会员。
- 4.完成了省民政厅对协会2020年的社团年检工作。
- 5.按照“双随机、一公开”要求,公开了江苏省估价师估价机构信息。
- 6.为会员机构提供开具证明、信息查询、工作咨询等服务。
- 7.认真、耐心、细致地做好来信来访等工作。
- 8.认真抓好秘书处的日常工作,加强秘书工作的总体统筹,不断提升服务能力,当好参谋和助手。

## 附件 2

## 江苏省土地估价与不动产登记代理协会 2021 年工作要点



### 一、提升党性修养,强化协会党建工作

协会将按照要求,在符合条件的情况下,积极建立党组织,充分发挥党支部的战斗堡垒作用,探索符合行业特点的党建工作新思路、新举措,进一步强化协会工作队伍,提升党性修养,起到党员带头示范作用。

### 二、加强会籍管理,提高服务水平

继续加强会籍管理工作,以提升会员服务水平为中心,以会员需求为导向,紧抓会员会籍管理和行业自律管理两项工作。加强和细化会员信息公示与查询、丰富专门委员会服务等。进一步加强行风建设,增强机构队伍素质,维护良好市场秩序。

### 三、建立机构信用等级评价体系

进一步完善我省信用体系建设,结合中国土地估价师与土地登记代理人协会 A 级资信和《江苏省土地估价、不动产登记代理机构信用等级评价管理办法(试行)》,加快信用评级相关办法落地实施。逐步完善“法律规范、行政监管、行业自律、社会监督、

自我约束”的信用体系,推动行业诚信文化建设,打造良好信用环境。

### 四、认真抓好继续教育活动

不断细化、创新我省土地估价师和土地登记代理人的教育培训活动,结合最新行业管理政策和工作实际需要,坚持差别化、针对性、讲实效、高水平、重质量的原则,将土地估价和不动产登记代理两方面结合起来进行课程设置。

### 五、继续协助省厅,做好备案核验工作

接受省厅委托,继续履行好应有职责,做好各项配合,按照要求,按时完成备案系统信息核验和监管,及时为行业中介机构提供备案服务。

### 六、加大调研力度,积极承担相关领域课题研究

加大行业调研力度,广泛、深入地了解行业发展情况及面临的困境。同会员机构、兄弟协会等保持密切联系和沟通,及时掌握行业最新动向,积极反映、尽力解决行业中的重点难点问题,积极申报并承担相关领域的课题研究,增加课题研究的专业技术和人才储备,提升协会课题研究能力及成果水平。

### 七、抓好平台和刊物宣传阵地

进一步改革协会官方网站、微信公众号及内部刊物,积极探索,不断创新、更新,打造多层次、多角度、多形式的宣传阵地。宣传服务内容中加入党建、政策把握和实务问答版块,加强实际工作问题动态互动,并考虑建立信息联络员小组,扩充编辑部力量,进一步提升宣传平台服务质量。



# 城市更新改造中地价评估初探 ——以S市为例

张径<sup>1</sup> 徐进亮<sup>2</sup> 宋佳波<sup>2</sup> 陆萃<sup>2</sup>

(1. 苏州市自然资源和规划局 2. 苏州天元土地房地产评估有限公司)

**摘要:**城市更新改造作为城市更新的一种重要方式和手段,其难点重点很大程度上在于政府与土地使用权人之间的利益平衡。本文引进博弈论观点,分析了政府与土地使用权人利益博弈的多种可能性,并在此基础上就城市更新改造中产生的土地增值如何在地价评估工作中合理体现做浅显探索。

**关键词:**城市更新改造;博弈论;地价评估

## 一、引言

城市更新改造作为城市更新的一种重要方式和手段,改造项目作为城市更新实际推进和执行的显化个体,目前仍处于试点和摸索阶段。城市更新改造中问题的产生,很大程度上在于城市规划过程中相关利益平衡的失调。政府在市场运行机制的基础上,通过经济手段最大程度地提高城市土地的利用效益,从而增加政府财政收入,并反哺到基础设施建设中。但是在城市更新改造过于追求土地的利用效益,土地增值的收益大多数归国家所有,使用权人内心的平衡必然会受到冲击。城市更新中存量改造项目如何更清晰地体现改造后的土地增值收益,以及增值如何更合理地分配将是推进城市更新改造项目评估的重要环节。

针对于城市更新改造项目的特殊性,本文通过对地价评估技术思路与评估方法适当调整,科学显化改造过程中产生的土地增值收益。然后在各主体博弈分析以及鼓励市场配置的基础上,以具体的地

价评估技术落地,以期实现各主体土地收益分配的相对合理均衡。

## 二、城市更新改造项目中地价评估研究现状

通过调查发现,地价评估是反映土地收益分配情况与优化调整的重要技术手段,这是促进城市更新改造项目顺利推进的关键,但目前这方面研究是不够的。

目前《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范(国土资厅发[2018]4号)》(下面简称4号文)有较强的技术指引作用,对用途或容积率调整的估价期日、补缴出让金款的计算进一步明确规定<sup>[1]</sup>,但缺乏对城市更新改造的政策倾斜,利益分配更偏向于政府,不利于城市更新项目的推进。多数城市城市更新改造项目地价评估以4号文为技术指引,并未在地方层面出台有针对性地价政策支持力度,不利于提高政府以外的其他主体参与自行改造的积极性。

当然也少数城市进行了相关探索,如深圳市、广州市在城市更新改造项目地价测算中提出了一些创

新性的测算规则。深圳《测算规则》强化了标定地价的作用<sup>[2]</sup>,同时对城市更新改造项目规定了相关的地价修正体系及修正系数;广州市也根据当地多年实践摸索制定了城市更新改造项目补缴出让金的折扣<sup>[3]</sup>。

通过对比,出台了鼓励城市更新改造、对地价测算有创新的城市,在实际中,城市更新改造工作推进比较顺利。这说明合理适度的政策倾斜对多元利益主体会产生共赢的作用,从而推动城市更新改造项目的进展。反之,不合理的政策倾斜会引发多重问题,如果政府参与土地增值收益分配过多,则无法调动其他主体的积极性,影响改造项目的进展;但是如果政策倾斜过多,政府太过放权,会使得管理失控,还可能会导致国有资产流失。

如何合理的制定政策倾斜度,应从城市更新工业改造项目的利益主体关系切入,综合考虑城市更新改造项目中土地利用收益的特殊性,分析各利益主体间的博弈,建立动态博弈模型,以期为土地增值收益合理量化分配提供理论依据,科学建立利益均衡的地价评估优化路径,制定更加合理的地价评估管理与评估技术。

### 三、城市更新改造项目地价评估优化

#### 1、城市更新改造项目土地增值收益博弈分析

城市更新改造背景下,土地再开发的增值收益分配的主体主要是政府和使用权人。政府作为土地所有权人,需要通过一定的宏观手段这只“无形的手”介入到城市更新改造中,确保资源得到有效配置。使用权人作为土地使用者,比较关注经济利益,改造项目中获取退出的补偿款或共享二次开发的增值收益会让其进行权衡决策。

在城市更新的发展历程中,政府作为土地所有权人和政策制定者,也是主要的利益主体。一方面,从公共管理者角度,它希望兼顾效率和公平,能够提

升城市品质、改善城市面貌,发挥城市更新的公共属性功能;另一方面,从“土地财政”、“理性经济人”角度,它希望能在城市更新过程中利用手中的权利、充分发挥出“信息不对等”、“身份不对等”的价值,积累城市发展的资本,因此,政府在城市更新中,它本身就是一个“矛盾统一体”。土地使用权人作为改造项目的执行人,为了满足城乡规划、土地功能置换、产业结构转型升级等,在城市更新中它投入了土地使用权、改造资金,承受着未来产业转型的风险,也理应在这个过程中,享受土地增值带来的收益;在“整个蛋糕”体量一定的情况下,它与政府之间对于土地增值收益分配就存在着博弈,而且在目前的政策体系下,这种博弈还在延续,如何合理分配土地增值收益,就成为了解决两者之间冲突的最好途径。因此,本文尝试建立博弈模型,分析现阶段影响利益博弈的关键因素。

通过对于城市更新改造项目土地增值收益分配博弈模型,构建博弈模型对城市更新中二者利益冲突进行博弈分析,寻求最优均衡。从政府土地所有权人视角以及公共管理视角进行博弈分析,在城市更新改造项目推进过程中,政府在土地价格、成本、法律政策等信息上占据优势,而当使用权人对项目进行过程中以及项目完成后的成本与利益了如指掌,双方都基于自身信息劣势对彼此产生不信任,致使最优均衡无法达到统一。政府优先考虑的是社会效益,也在社会效益得到满足的基础上,寻找经济性最高的途径来实施项目,确保国有资产保值增值。而使用权人是则以营利作为最高追求目标,使用权人在投资项目之前需明确该项目是否能给其带来价值的增加。所以,在城市更新改造项目推进的过程中,政府与使用权人间围绕土地增值收益展开了一系列博弈行为,双方利益不平衡、效率低下、城市更新改造进程缓慢往往是其博弈所产生的负面结果。由于城

市更新改造项目推进的必要性与不可逆性,如双方本着合作的态度,都能为对方考虑,就能实现利益最大化。使用权人积极响应政府旧工业用地改造政策,在保证社会利益的前提下,让利于民;政府在城市更新改造项目土地增值收益分配中选择妥协策略,以协调各方利益,让使用权人与政府达到利益最大化。

地方政府选择妥协如何让利、使用权人如何简单明了来权衡投入产出效益,关键在于城市更新改造中土地增值收益的合理有效分配。同时,由于城市更新改造的特殊性,驱动土地增值的“内部”和“外部”因素很多。通过地价评估来进行“显化”,利用参数调整或比例关系进行“优化”,是解决土地增值收益合理分配的捷径,同时通过技术手段如模型公式构建来优化与调整各方利益冲突,提高决策的科学性与可行性,是实现双方共赢的重要依据。基于上述分析,土地增值收益以“地价”来显化,以“价格”简单明了的特性,来合理测算各个利益主体的收益及其份额,减少不必要的冲突和改造成本,加强政府在城市更新中的空间管制能力,促进项目顺利实施。但按照简单按照目前的地价评估思路和方法,难以科学测算出符合城市更新改造特殊规律的价格,需要一定的改进与优化。

## 2、地价评估优化路径

通过地价评估来进行“显化”,利用参数调整或

比例关系进行“优化”,是解决土地增值收益合理分配的捷径。其中“显化”是通过地价评估路径或技术手段来合理科学地反映出城市更新改造项目的地价及土地出让金,以反映出各利益主体在土地收益的分配现状。“优化”是通过政策或技术手段对各利益主体之间的分配模式重新调整,以促进使用权人的改造积极性,有效保障平衡各方利益,实现城市更新项目的顺利实施。

城市更新地价理论上应为改造后新批准条件下熟地地价扣减拆迁安置费(或原工业地价)及合理利润之剩余。在城市更新中,如何合理测算地价成为了顺利推动项目建设的关键因素之一。在实际操作中,除明确用地类型、建筑面积、市场价格三个基础信息外,还需要对相关参数进行规定和调整,才能评估出符合实际情况的合理地价。

对于收益法,土地还原利率和土地使用年限是关键参数。在我国现行土地出让制度下,用途确定后,最高土地使用年限就对应能够确定下来,因此,对于收益法评估,关键的参数调整还在于土地还原利率。土地还原利率本质上就是资本的投资收益率,从投资者角度分析,收益法相当于“投资品”,理性的投资者作出决策正是基于未来能为其带收益,其未来收益的大小决定了土地还原利率的大小,因此,在城市更新改造中,采用收益法来进行地价评估的时

表1 城市更新业态评估技术参数调整情况表

评估方法	可调参数		不可调参数	
	参数	原因	参数	原因
收益法	土地还原利率	未来收益的大小决定了土地还原利率的大小,不同的改造类型,带来的收益大小不同需要根据改造的类型以及对未来市场的正确判断,来合理确定土地还原利率。	纯收益	根据市场比较案例以及投入可以获取
			土地使用年限	用途确定后,最高土地市场年限随之确定
剩余法	利润率	不同的改造类型,对于未来的市场预期不同,相关的项目对应的风险也就有所差异,应当根据改造类型、投资的风险以及市场的预期来合理确定利润率。	市场价格	根据市场比较案例进行相关修正后,可以获取正常的市场价格
			投入成本	通过成本累加获取
			税金	土地或房地产税法规定比例

候,需要根据改造的类型以及对未来市场的正确判断,来合理确定土地还原利率。

对于剩余法,市场价格通过收集比较案例、交易条件修正后,基本能够反映出正常的市场价格;同时,关于投资建设成本亦能通过具体的改造投入来进行累加获取,以及相关的税金都能依据土地或房地产税法规定的对应比例来确定,因此,在城市更新改造中,利用剩余法来进行评估,最关键的可调整参数就是利润率。不同的投资,具有不同的风险,也就有不同的利润率,在城市更新改造中,不同的改造类型,对于未来的市场预期不同,相关的项目对应的风险也就有所差异,因此,对于剩余法来说,也应当根据改造类型、投资的风险以及市场的预期来合理确定利润率。

#### 四、城市更新改造地价评估案例

Y厂位于S市W区,用途为工业,宗地面积4770m<sup>2</sup>,建筑规模仅1208.73m<sup>2</sup>,存在明显的低效利用问题。政府拟推进该项目的改造再开发,以提高土地利用效率。根据新规划方案,新规划用途为商业,规划容积率为1.6,建筑面积7632m<sup>2</sup>。该项目改造后,拟建成集商铺酒店一体的商业项目,建成后全部自持,土地使用年期设定为40年。

该项目的改造涉及到的利益主体主要是政府和使用权人(Y厂),如果政府负责改造,需要支付一定的补偿金回购使用权人拥有的工业用地使用权及建筑物所有权,进行拆除平整,再到一级市场采用招拍挂方式出让;如果使用权人自行改造,使用权人因用途、容积率等调整,在符合规划条件下,需要补缴出让金进行二次开发。

结合博弈模型和地价评估优化调整的理论基础,通过传统测算和优化调整测算在不同主体改造的模式下土地增值收益分配进行比较分析。

##### 1、传统测算分析

##### 1.1 政府收储开发模式

改造完成商业用地的土地价值运用传统的评估方法剩余法进行。剩余法通过假设项目已建成状态下的土地进行评估,通过预估建成后项目的平均售价、计算开发总成本(包括前期工程费、建安费、宗地开发费、管理费、销售费、税费、财务费等)、利润等,进而剥离计算得到改造后的土地价值。基本公式为:

土地价格=房屋的预期售价-开发总成本-客观开发利润。

根据剩余法可以得出改造为商业用地的土地价格为1625.85万元,相当于政府所获得的直接收入。

目前S市W区工业房地产拆迁补偿大概为120万元/亩,补偿支出858.6万元。

从政府角度看,政府因拥有土地所有权及延伸的发展权等,其通过规划调整,所获得的收益为1625.85万元,支出858.6万元,其净收益为767.25万元。

##### 1.2 使用权人自行改造

使用权人自行改造该地块,由于规划用途、容积率等因素调整,需要补缴出让金。目前苏州市补缴出让金按4号文来进行执行。

按上述剩余法的测算,该地块改造为商业用地后,总地价为1625.85万元,土地单价为3408元/m<sup>2</sup>。该项目现状用途为工业用地,位于S市W区,通过市场比较法评估现状用途下的价格为336元/m<sup>2</sup>。

根据4号文的规定,用途与容积率同时调整的,需补缴地价款等于新用途楼面地价乘以新增建筑面积,加上新、旧用途楼面地价之差乘以原建筑总面积。

根据4号文的技术指引,可以算出改为商业用地需要补缴的出让金为1465.62万元,即为使用权人改造后的土地支出费用。

根据上述测算,使用权人改造后,政府因土地发

表2 新规划剩余法测算表

类别及明细		数值	
售价计算	单位售价(元/m <sup>2</sup> )	8650.00	
	建筑面积(m <sup>2</sup> )	7632.00	
A、销售总价(万元)		6601.68	
1.购地税费	购地税费(万元)	49.59	
2.建造成本	专业费用(万元)	137.38	
	建安费(万元)	2289.60	
	宗地内开发费(后九通)(万元)	381.60	
	行政规费(万元)	153.40	
	不可预见费(万元)	84.26	
	小计	3046.24	
3.管理费	管理费用(万元)	41.98	
4.利息	投资利息(万元)	145.73	
5.销售税费	销售费用(万元)	132.03	
	增值税及附加(万元)	351.87	
	土地增值税(万元)	264.07	
	小计	747.97	
B、开发总成本		4031.50	
C、客观开发利润	开发利润(万元)	944.33	
		总地价(万元)	1625.85
地价计算	土地面积(m <sup>2</sup> )	4770.00	
	地价(元/m <sup>2</sup> )	3408	
	楼面地价(元/m <sup>2</sup> )	2130	

表3 新旧用途的容积率、土地单价和楼面价

项目	原用途(工业)	新用途(商业)	新旧楼面价差
容积率	0.21	1.6	
土地单价(元/m <sup>2</sup> )	336	3408	
楼面地价(元/m <sup>2</sup> )	1600	2130	530

表4 补缴出让金测算

项目	增加面积	原面积	合计
计容面积(m <sup>2</sup> )	6632	1000	
楼面地价(元/m <sup>2</sup> )	2130	530	
补地价总额	1412.62	53	1465.62

表5 两种改造模式下的土地收益比较

土地收益分配(万元)	政府	使用权人
政府负责改造	767.25	858.6
使用权人自行改造	1465.62	160.23

展权所享有的增值收益也就是收获的补缴出让金价款 1465.62 万元。

使用权人改造后其实未享受到增值收益,只是收获自己原先作为工业用地的价值,160.23 万元。

### 1.3 两种改造模式下的土地增值收益比较

通过上表的比较可以看出,政府主导模式下政府和使用权人所获收益较为接近,而使用权人主导模式下政府获得了绝大部分的土地增值收益,使用权人仅仅获得其原先用途的收益,几乎未取得土地增值收益。如果政府作为土地所有权人,推动市场运营,肯定是希望以使用权人主导改造模式进行。但是使用权人作为“经济人”,其拥有土地的本质是逐利,如果将土地归还给政府,收获 858.6 万元的土地补偿金,相当于在原有工业用地的基础上获得 700.68 万元的额外增值(暂不考虑资金的时间价值,简化计算)。在上面案例分析的基础上可以发现,传统的评核算算不利于鼓励使用权人自行改造。

## 2、优化调整评估测算

表 6 不同利润率下商业用地土地价格比较

开发利润率	20%	22%	25%	30%
土地价格(万元)	1625.85	1553.32	1448.73	1284.8
价格变动(与传统测算下比较)	-	-4.46%	-10.89%	-20.98%

根据测算,当利润率分别为 22%、25%、30% 的时候,其土地价格分别比传统测算模式下跌 4.46%、10.89% 和 20.98%,这个跌幅可以理解为政府给使用权人的让利,也相当于政府在分享改造土地增值收益分配的同时参与了部分风险分担。

### 2.2 工业用地现状价格的合理评估

4 号文规定工业用地调整用途的,需补缴地价款等于新用途楼面地价乘以新用途建筑面积,减去现状工业用地价格。目前市场比较法进行评估,选用都是一级市场招拍挂的成交案例,但绝大多数成交案例是带有产业导向、投资强度、亩均产出等限制条

在评估路径优化调整章节中,根据利益博弈的分析,如果使用权人自行改造,其收获的土地增值收益需要适当地增加,政府收获的土地增值收益适当地减少。通过参数调整、估价公式调整、出让金折率优惠等调整,更多地考虑使用权人自行改造项目的特殊性,兼顾公平与效率,可以更好地推进改造项目的进展。

### 2.1 考虑风险后商业用地的价格探讨

城市更新改造项目在开发过程中面临的风险比正常一级市场拿地更大,其在立项决策阶段、改造前期阶段、建筑施工阶段、销售与运营管理阶段等都会面临一定程度的风险。投资领域常说“高风险高收益”,一般人们追求的收益越高面临的风险也越高。使用权人通过改造明知道所面临的风险会更高,因此其投资追求的收益也会更高。在剩余法测算中,试图将客观开发利润的利润率由原先的 20% 分别调整为 22%、25% 和 30%,求取分别补缴出让金的金额,从而选择合理的利润率。

件,不是完全竞争的市场反应,其享受工业最低保护价的政策。市场比较法评估出的评估价值无法完全反应充分竞争的市场,不能体现用地的真实市场价值,不利于资源的充分有效配置。而收益还原法选取合适的市场租金和还原率来进行评估,更能体现现状用地的真实价值,且更能激发土地使用权人的积极性。

#### 1) 工业用地的房地产价值

通过调研同区位周边厂房的租金,通过收益还原法评估该项目的房地产价值,为了更合理地采用收益还原法评估现状土地使用权价值,对自行改造

项目改造前的土地用途为工业的,现状条件容积率小于等于0.8的,按设定容积率0.8条件下的市场评估价格确定现状土地使用权价值;现状条件容积率大于0.8的,按实际容积率对应的市场评估价格确定现状土地使用权价值,因此本案例收益法评估中

容积率设定为0.8。

一般工业用地房屋重置单价为1200元/m<sup>2</sup>,房地产报酬率r为7%,考虑到工业厂房近期比较平稳,因此租金增长率g取0,收益年限为50年。具体测算过程如下表:

表7 工业用地厂房的房地产价值测算

序号	项目名称	取值	计算结果	单位
1	月毛租金收入	25	25	元/m <sup>2</sup>
2	年有效毛收入	空置率取8%	276	元/m <sup>2</sup>
3	押金收入	按2个月租金的1.75%收取押金	0.875	元/m <sup>2</sup>
4	年运营费用	(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	75.186	元/m <sup>2</sup>
(1)	租赁税费	年有效毛收入的17.35%	47.886	元/m <sup>2</sup>
(2)	管理费	年有效毛收入的1.5%	4.14	元/m <sup>2</sup>
(3)	房屋维修费	重置单价的1.5%	18	元/m <sup>2</sup>
(4)	房屋保险费	重置单价的0.2%	2.4	元/m <sup>2</sup>
(5)	其他费用	年有效毛收入的1%	2.76	元/m <sup>2</sup>
5	房地产年净收益(a)	"2"+"3"-“4”	201.689	元/m <sup>2</sup>
6	收益期限(n)	50	50	年
7	收益单价(V)		2783	元/m <sup>2</sup>
8	收益总价		1062	万元

## 2)工业用地价值

根据上述测算,工业房地产价值为1062万元,房屋成本为458万元,则50年的土地价值为604万元,对土地价值进行年限修正后土地单价为1210元/m<sup>2</sup>,则现状用途下工业用地的价值为577.31万元。

3)使用权人自行改造后的土地支出优化调整测算

将分别根据利润率为22%、25%和30%测算出的商业用地土地价格来测算使用权人需要补缴土地出让金金额。

当改造后商业用地利润率为22%、25%、30%时,需补缴出让金分别为976.01万元、871.42万元、707.68万元。

## 3、优化调整后的土地增值收益比较分析与总结

表8 优化调整后自行改造模式下的土地增值收益比较

优化调整下的土地增值收益分配(万元)	使用权人自行改造		
	政府	使用权人	收益比
利润率22%	976.01	577.31	6.3:3.7
利润率25%	871.42	577.31	6.0:4.0
利润率30%	707.49	577.31	5.5:4.5

经过分别选择利润率为22%、25%和30%的优化测算可以发现,鼓励使用权人改造,进行一定的让利,政府所获得的土地增值收益有所调整,占比分别

为63%、60%、55%,占比在60%左右;使用权人土地增值收益有明显提高,占比分别增长37%、40%、45%,占比在40%左右。尽管使用权人自行改造所享

有的土地增值收益不及政府,也不及直接给政府收储所获得的补偿,但可以收获二级开发额外的利润,二级开发的获利可以给使用权人额外的动力。

另外,现在一级市场拿地竞争极为激烈,参与竞拍的人增加还可能让土地产生溢价,不仅会增加拿地成本,还可能因为竞争较为激烈拿不到地,从而不能从二级开发上获利,因此转变通过存量改造的方式也是开发获利的一个重要途径。

另外,通过对一些企业的走访调查,多数企业认为40%的让利是一个比较能接受的结果,有较强的改造积极性。也就是说,当剩余法中利润率由原来的20%上调到25%相对较为合理。一方面现有市场竞争下,政府适度的让利让使用权人有自行改造的动力;另一方面,不至于政府让利过大,让使用权人失控,造成国有资产过多流失,同时不利于土地资源的合理配置。

表9 传统测算模式与最优调整模式下土地增值收益比较

使用权人自行改造	土地增值收益分配(万元)	
	政府	土地使用权人
传统测算	1465.62	160.23
优化调整(利润率为25%)	871.42	577.31

#### 参考文献:

[1] 参见《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》(国土资厅发[2018]4号),[http://f.mnr.gov.cn/201905/t20190521\\_2412161.html](http://f.mnr.gov.cn/201905/t20190521_2412161.html).

[2] 参见《深圳市人民政府办公厅关于印发深圳市地价测算规则的通知》(深府办规[2019]9号),[http://www.sz.gov.cn/gkmlpt/content/7/7786/post\\_7786511.html#749](http://www.sz.gov.cn/gkmlpt/content/7/7786/post_7786511.html#749).

[3] 参见《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》(穗建规字[2019]13号),[http://zfcj.gz.gov.cn/gkmlpt/content/5/5493/post\\_5493963.html](http://zfcj.gz.gov.cn/gkmlpt/content/5/5493/post_5493963.html).

[4] (美)冯·诺伊曼.博弈论与经济行为[M] 王文玉,王宇,译,北京:生活·读书·新知三联书店,2004.

[5] 杨晓辉,丁金华.利益博弈视角下的城市土地再开发与规划调控策略[J] 规划师,2013(9).

[6] 杨迪韵.城市存量工业用地再开发的博弈研究——以上海市为例 [D] 华东师范大学硕士学位论文,2015.

[7] 叶裕民.特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考

[J].城市规划,2015.

[8] 唐婧娴.城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较[J].规划师,2016.

[9] 王楨楨.城市更新的利益共同体模式[J].城市问题,2010.

[10] 程佳旭.多中心治理视角下城市更新模式转变研究[J].现代管理科学,2013(10).

[11] 何子张,李晓刚.土地开发权分享视野下的旧厂房改造策略研究——基于厦门实践的思考 [C].城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会,中国山东青岛,2013.

