

自然资源价格评估技术要点解析

（作者：中国国土勘测规划院地价所 赵松）

文章转自《i 自然全媒体》

本月起《自然资源价格评估通则》（简称《估价通则》）作为行业标准正式实施，将有助于完善自然资源评价评估技术体系，显化自然资源资产质量与价值。

基本定位

《估价通则》是首部针对包括土地、矿产、海域海岛等各类自然资源价格评估进行整体性规范的技术标准在现行标准体系中，已具备了土地、矿产、海域等部分自然资源门类的相关技术标准，不同自然资源领域既有评估实践工作的广度和深度存在较大差异。故作为通用型标准，本次标准编制工作在坚持科学性、规范性、实用性、统一性等基本原则的基础上，注重体现了兼包并容、继承与引领并进的基本定位。

兼包并容，即充分尊重现行各类自然资源价格评估的国家标准、行业标准、团体标准及准则等技术文件，在现有标准基础上对各类自然资源价格评估技术进行梳理辨析、归纳融合后，以详略结合的文字规范表述，确保现有价格评估专业活动与管理机制稳定运行。

继承与引领并进，即在继承已有成熟技术方法的基础上，对于缺少针对性、适用性的评估技术规范，或现行规范不能满足新时期自然资源资产管理需求的方面，通过明确核心理念、定位、技术思路与关键指标等进行基础性规定，为今后适时研制技术细则奠定基础。

对于尚处于探索、试点阶段，或上位管理政策正处于重大改革研究期的内容，本次规程编制进行了灵活处理，以保证在鼓励探索的同时，不与可预期的改革方向相冲突。例如，关于自然资源生态价值评估，通则中仅规定了原理性方法和公式，以便于衔接各类资源生态服务功能评价评估的差异性，为进一步深化研究预留充分空间。可以说，《估价通则》的出台填补了本领域的空白，它的生效实施将为即将全面开展的全国自然资源价格评估与政府公示价格体系建设提供技术保障，有助于实现自然资源评估工作的科学化、规范化，进而有效支撑自然资源科学保护与合理开发利用。

技术要点

基于基本定位，结合现行价格评估专项技术在各类自然资源领域的发展状况，充分考虑指导实践工作的应用需求，《估价通则》的设计体现了“重统筹融合，补遗漏缺失”的整体性理念

按照评估工作的核心技术内容与各类评估实践中的具体操作环节，《估价通则》涉及的主要内容包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、基本技术原则、主要技术路径、价格内涵的界定、价格影响因素、各类自然资源价格的基本评估方法与应用要点、自然资源保护涉及的价格评估、政府公示价格评估以及基本执业准则等 11 章及 3 个分别针对部分类型自然资源评估方法的规范性附录。其中，规范性附录分别为 A 林地价格评估方法、B 草地价格评估方法和 C 海域、无居民海岛的其他价格评估方法。

《估价通则》明确了涉及的内容及适用范围，按照广大应用方需求，清晰界定了通则与各类自然资源评估领域现有技术文件的关系与应用规则，即“凡本文件未列明事项，在各自然资源门类现行规范性文件中有所规定的，从其规定”。同时，通则列示了直接引用的各类自然资源价格评估相关技术文件，共计 4 部国家标准、7 部行业标准及专业准则、文件规范等。此外，还明确了 16 个术语和定义，其中包括自然资源、自然资源价格、自然资源价格评估、政府公示价格等自然资源评估领域的 6 个通用性术语，据此明确本领域的基本定位；同时，收录了作为评估对象，在全篇中高频使用的建设用地、耕地、园地、林地、草地、矿业权、矿产资源、湿地、海域和无居民海岛等 10 个具体资源（或权利）的定义，文字表述与《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》及相关法律规定相衔接。

技术原则是价格评估的技术路径和方法运用中需要遵循的基本原理和规律。《估价通则》明确了在各类自然资源评估中具有高度共识的 6 项技术原则，即替代原则、合理有效利用原则、预期收益原则、供需原则、贡献原则、变动原则等。其中，“合理有效原则”是对“最高最佳原则”的优化表述，旨在体现评估中对直接经济效益与生态保护、可持续利用的整体考量，彰显生态文明理念。此外，还增加了主要适用于生态价值评估的“主导价值原则”，有助于在生态价值评估中突出重点、增强共识。

《估价通则》以基本经济学原理和技术原则为基础，对各类自然资源评估中常用的具体方法进行梳理、归类后，以通用性、规范性的语言表述为 5 条主要技术路径：交易实例比较修正路径、预期收益贴现还原路径、整体价值剥离显化路径、重置成本模拟分析路径、价格或费用标准修正调整路径。同时，枚举了各条技术路径下所包括的技术方法。

在价格内涵的界定一章中，《估价通则》突出了这一环节在评估中的基础性、重要性地位，明确了一般规定和构成价格内涵的基本要素。同时，分别对不同门类自然资源评估中，如何从市场特征、权利类型、权利年期、开发利用条件、时间特征等方面严谨、清晰、规范地界定价值内涵做出明确规定。

在价格影响因素的章节中，《估价通则》规定了影响自然资源价格的共性因素，并充分考虑了与分等定级中资源质量评价因素的合理衔接。通则依据因素基本属性的差异将其划分为自然因素和社会经济因素；依据因素作用尺度的不同将其划分为一般因素、区域因素和个别因素。本章未包括影响自然资源生态价值的因素，亦未详细枚举各类自然资源评估中的具体因素，但明确了参照执行的现行技术标准。

在各类自然资源价格评估方法及应用要点的章节中，《估价通则》规定了各类资源价格评估的主要方法与评估要点，按建设用地、耕地、园地、林地、草地、其他土地、矿业权、海域和无居民海岛等具体资源类型分节表述，详略程度视相应类型资源价格评估中现有技术标准体系的成熟程度而有所差异。对于已具备可操作性强的技术标准或相关文件的资源类型（例如：建设用地、矿业权），简要提炼要点，在相应部分直接列明须依据执行的文件，以保持继承和稳定。对于现有技术标准相对完善，但尚未依据近年改革方向而更新相关技术要求的资源类型，在继承的同时有所发展。例如：根据修正后的《农村土地承包法》补充了不同权利和目的下的耕地评估要点。对于现有技术标准缺少针对性，不足以满足应用需求的资源类型，在梳理总结现行规程的基础上调整、优化相关规定。例如：单列园地评估一节，突出其特点与重要性。

林地价格评估部分，在对现有《森林资源资产评估技术规范》和《自然资源（森林）资产评估技术规范》进行分析总结的基础上，提出林地价格的主要评估方法、估价要点和不同目的与权利的林地评估，并以附件形式详列各评估方法的技术要求。

草地价格评估部分的处理与林地类同，在现行《农用地估价规程》基础上形成草地评估的具体方法和要点，以规范性附录呈现。

关于海域及无居民海岛的评估，因《海域价格评估技术规范》已于 2020 年 8 月出台，无居民海岛评估的相关规程也正在制定之中，本标准保留和继承既有规定，同时考虑到实践需求，参照城镇土地估价的技术原理，拓展了与无居民海岛特征相匹配的评估方法；C 附件中补充详列了海域价格评估中的海域基准价系数修正法、无居民海岛价格评估中的使用权出让最低价系数修正法。

在自然资源保护涉及的价格评估一章中，《估价通则》对自然资源保护补偿和自然资源生态损害赔偿两种目的下进行价格评估的技术思路、方法等做了原理性表述，并列示了评估要点与程序。

在《城镇土地估价规程》《农用地估价规程》及《农村集体土地价格评估技术指引》的基础上，《估价通则》根据资源类型系统梳理整合了建设用地、耕地、园地、林地、草地基准地价和海域基准价等政府公示价格评估的技术路线、评估程序及各主要评估环节的基本要求。为了保证政府公示价格体系的完整性，通则将标定地价评估单列一节，并明确要求执行《标定地价规程》的具体规定。

《估价通则》还规定了评估机构和从业人员在执业中的基本遵循，并对自然资源价格评估成果进行了基本规定，旨在落实《资产评估法》的有关要求，增强本领域的规范性和专业性。

处理思路

采用详略结合的编写体例，以“价格评估”作为通用性表达，在不与现行技术标准冲突的前提下，尽可能优化细节。

从编写体例来说，因多类自然资源已形成针对自身特征与需求的评估技术标准，故有观点认为，作为通则，应汇集各相关规程的核心内容，尽可能翔实具体，使用者依照此文件即可开展基本评估活动；另有观点认为，通则应仅就具有基础性、通用性的内容进行明确界定，各类自然资源评估的具体方法、技术细节等内容应在细则或专项规程中予以表述。

起草组经多次试验和论证，综合两种观点，采用详略结合的编写体例。对涉及基本理念、核心技术、通用规则，特别是针对新形势新要求下需要协调统一的不同资源分项或整体评估中涉及的关键内容进行详细、明确的阐述；对于各类资源评估中成熟的技术方法、适用的细节性要求等仅进行概要性表述，直接列示需执行的现有技术文件，从而发挥“通则 + 各类针对性技术标准”紧密衔接，共同规范自然资源评估的作用。

关于评估结果应定位为待估对象的“价值”还是“价格”，一直存在不同观点，此次仍有较多专家就此提出意见和建议。起草组经充分讨论分析，统筹考虑评估结果的形成机理、本质特征、不同语境下的习惯性表达等，采纳多数人观点，以“价格评估”作为通用性表达，即认定评估结果是评估标的物在公开或特定市场条件下的价格估计值。该价格虽不是真实发

生的市场价格，但是对市场价格的模拟，属于价格范畴。因各类生态系统服务的市场机制尚未形成，当评估对象的内涵以生态价值为主导时，使用“价值评估”表述。同时，增加“自然资源价格”和“自然资源生态价值”两个术语，予以明确界定。

在对部分现有评估方法的取舍和优化方面，针对现行农用地评估技术标准中的“评分估价法”，有意见认为其科学基础不足，争议较大，不宜推广。起草组经调研、论证，认为此法实践验证尚显不足，故采纳意见，不在本通则中作为主要评估方法予以列示。

此外，《估价通则》针对现行技术标准体系中存在的个别遗漏或未能及时更新的内容进行了补充完善。例如：依据《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》的相关要求，完善了关于政府公示价格更新的表述；经合理性分析，增加了农用地基准地价系数修正表编制的技术方法，即可参照定级因素综合分值编制；在价格的市场特征界定中，除公开市场价格外，增加了“特定市场上关联各方在充分考虑各自利益前提下可接受的公允价格，以及适用于特定供求关系的其他价格”等内容。在不与现行技术标准冲突的前提下，尽可能优化细节，既较好地回应了近年市场发育及评估实践的需求，又体现了标准的先进性。