

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2024〕46号

自然资源部办公厅关于印发《自然资源资产价格整体评估技术指引（试行）》的通知

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，中央军委后勤保障部军事设施建设局：

为指导和规范多门类自然资源资产组合供应、整体交易中的价格评估行为，部制定了《自然资源资产价格整体评估技术指引（试行）》，现印发实施。

附件：自然资源资产价格整体评估技术指引（试行）



附件

自然资源资产价格整体评估技术指引

(试行)

为科学显化多门类自然资源资产组合供应、整体交易中的资源价值价格水平，规范价格评估活动，更好地服务于自然资源要素的整体保护、开发利用及有偿使用，制订本文件。

1 范围

本文件以自然资源资产价格整体评估为核心，界定了基本概念，提出了原则与要求，规定了主要技术路径，强调了技术方法运用中的注意事项与要点；本文件未涉及的技术要求，遵循各门类自然资源资产价格评估的既有技术标准或规范。

本文件适用于在特定国土空间范围内，多门类自然资源资产或多种类自然资源资产权利权能组合供应中的价格评估活动。对服务于其他目的的自然资源资产包价格整体评估时，可参照本文件的相关规定。

2 依据的技术文件

下列标准及文件中规定的评估技术要求是自然资源资产价格整体评估的技术基础；凡在本文件中无特定要求的内容，可参照下列文件的规定。

- (1)《自然资源价格评估通则》；
- (2)《城镇土地估价规程》；
- (3)《农用地估价规程》；
- (4)《中国矿业权评估准则》(一)(二)；
- (5)《海域价格评估技术规范》；
- (6)《无居民海岛使用价格评估规程》；
- (7)《森林资源资产评估技术规范》；
- (8)《园地估价规程》；
- (9)《林地估价规程》；
- (10)《草地估价规程》；
- (11)《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》。

3 基本概念

3.1 自然资源资产组合供应。简称“组合供应”，指在特定国土空间范围内，将多门类自然资源资产（含多种类权利权能）整体配置给同一使用权人的供应模式。

3.2 自然资源资产包。指包括多门类自然资源资产或多种类权利权能的自然资源利用组合体，是自然资源资产组合供应中的客体；其包含的多门类自然资源或其权利权能通常在空间或利用上存在关联关系。

3.3 载体型自然资源。指既是自然资源要素本身，又为其他自然资源提供承载空间，具有位置固定性、物理不可分割性，以及非耗

竭性等特点的自然资源，包括各用途的土地、水域、海域和无居民海岛等。

3.4 复合型自然资源。指由两种及以上门类的自然资源通过有机结合形成的，具有显著的、不可分割的整体功能的自然生态空间。

3.5 自然资源资产价格整体评估。简称“整体评估”，指以自然资源资产包为评估对象，遵循自然资源价格评估的基本要求，在充分关注各类自然资源资产组合形成的系统性、整体性效用的基础上，对自然资源资产包的整体价格及在可行和需要时对其各构成部分分项价格的估算与判定活动。

3.6 关联影响因素。简称“关联因素”，指在整体评估中需特别关注的，能够体现构成资产包的多个要素之间在资源利用效用、成本、收益等方面的相互作用，进而影响资产包价格（价值）的客观因素。

3.7 协同效应。指在特定时空范围内，不同门类自然资源资产或不同利用方式向人类提供的惠益之间存在的相互增益等促进性作用规律。

3.8 权衡效应。指在特定时空范围内，不同门类自然资源资产或不同利用方式向人类提供的惠益之间存在的此消彼长等限制性作用规律。

4 原则与要求

除《自然资源价格评估通则》（以下简称“《通则》”）中的一般

性规定和相关门类自然资源估价中的专门性规定外，整体评估应特别关注以下原则与要求。

4.1 可持续利用原则。在限定的规划条件（或开发利用要求）下，确定自然资源资产包中各类自然资源资产的最佳开发利用方案时，应秉持可持续利用理念，尽量避免或降低对特定时空范围内自然生态环境形成负外部性影响，并将需采取的必要投入纳入价格影响考量。

4.2 整体统筹原则。在进行最佳开发利用方案设计分析及分析确定自然资源资产包可产生的效益时，以资产包各构成要素紧密结合、共同发挥作用为前提和基础，进行整体性分析与测算。

4.3 专业性原则。整体评估活动应由具有相应资格的专业评估人员依据专业技术要求开展。自然资源资产包的构成包含载体型自然资源时，应具有土地评估专业人员；自然资源资产包中含矿业权时，应具有矿业权评估师。

5 评估模式

5.1 评估模式的种类。在充分关注自然资源资产组合形成的系统性、整体性效用的基础上，根据自然资源资产包的具体组合模式、效用特征与限制性条件，整体评估可在分估、合估两种操作模式中择一使用，或同时兼用。

（1）分估模式：以自然资源资产包中各门类自然资源资产为对象，分别评估其在该资产包整体作用下的价格水平，汇总形成自然

资源资产包的整体价格。

(2) 合估模式：以自然资源资产包整体为对象，评估自然资源资产包整体价格水平。根据需要，以整体价格为基础，分别测算形成各门类自然资源资产的价格。

自然资源资产包的整体价格低于各门类自然资源资产价格之和的，应明确该价格的适用条件，即需约定该资产包只能整体上市交易，各门类自然资源资产不得拆分后单独或部分组合上市交易。

5.2 评估模式的选择。

结合资产包中各自然资源资产的特征，根据资产组合价值实现路径选择评估模式。

(1) 分估模式的适用情形：当自然资源资产包内的各类资源资产可分别给权利人带来直接或潜在收益，且可分别进行价格转化时，通常可采用分估模式。

(2) 合估模式的适用情形：当自然资源资产包中各类资源间具有较强的相互依存性，且某类资源资产不能单独给权利人带来收益，或自然资源资产包的综合收益通过某类资源资产实现时，通常采用合估模式。

6 技术路径与方法

《通则》中规定的主要技术路径及各门类自然资源估价中的既有评估方法均可用于整体评估；宜选择不同技术路径中的评估方法，对评估结果进行相互验证。

7 评估基本程序

评估基本程序依次为：明确估价基本事项、拟订估价作业方案、收集估价所需资料、现场查勘待估对象、选定估价方法测算、确定估价结果、完成并提交估价报告、整理归集估价档案。

在接受估价委托和履行评估基本程序时，应特别关注以下要求：

——当评估目的旨在服务于全民所有自然资源资产包供应时，评估业务应由具备相应职能的自然资源行政主管部门委托；

——明确估价基本事项时，应依据委托书（委托合同）及所附的规划条件等，重点明确评估目的、待估对象涉及的自然资源资产类型、权利期限、权能及开发利用方面的限制性条件（或开发利用要求）等内容；

——现场查勘时，至少应有一名承办本评估业务、签署评估报告的相关专业评估人员全程参与。

8 价格内涵的界定

8.1 价格种类。

（1）自然资源组合供应中，整体评估的价格是能够（直接或经转化后）进入社会经济运行体系的自然资源资产经济权益的货币化体现。既包括狭义的经济价值，也包括能为产权人带来经济收益的生态产品价值，例如：生态产品中的物质供给类产品、部分文化服务类产品和生态补偿、生态配额指标、生态权益类产品等的价值；

（2）当确需单独显化自然资源资产包中生态产品转化形成的经

济价值时，应分类、详细列出生态产品的类型与清单，并注意避免在对不同类型的价格评估结果进行统计时形成交叉、重复。

8.2 市场特征。自然资源组合供应中，整体评估的价格通常为符合规划条件及合同约定前提下，同类自然资源资产在正常市场环境中的公开市场价格。

8.3 权利类型。

(1) 土地、矿产、森林、草原、海域、无居民海岛、水，以及湿地、国家公园等各类自然资源资产均可在符合相关法律政策规定的基础上，通过合理设计、组合形成自然资源资产包。

整体评估涉及的权利类型包括建设用地使用权、农用地承包经营权、矿业权、海域使用权等，评估时应按供应方案、规划条件（或开发利用要求）等供应条件进行逐一界定，并特别关注对权利具有影响的前提条件。

自然资源资产包中的自然资源资产权利组合通常包括但不限于以下类型：

——矿产资源+土地资源：矿业权（探矿权、采矿权）、建设用地使用权、农用地承包经营权或经营权、其他可获取合法收益的权利等；

——矿产资源+海洋资源：矿业权（探矿权、采矿权）、海域使用权、无居民海岛使用权、其他可获取合法收益的权利等；

——土地资源+森林资源：建设用地使用权、农用地承包经营权

或经营权、林地使用权、林木所有权或使用权、其他可获取合法收益的权利等；

——土地资源+水资源：建设用地使用权、农用地承包经营权或经营权、取水权、养殖权、其他可获取合法收益的权利等；

——土地资源+海域资源：建设用地使用权、海域使用权、其他可获取合法收益的权利等；

——海岛资源+海域资源：无居民海岛使用权、海域使用权、其他可获取合法收益的权利等。

当自然资源资产包中含湿地、自然保护地等复合型自然资源，或溶洞、孔隙等自然空间时，应根据供应文件中的界定清晰表述权利权能。

(2) 对于包含需经行政审批后方可获取权利的自然资源资产包，应关注能否取得行政审批的风险性及相关规定对预期收益及价格可能产生的影响，在评估报告中进行必要的阐述、披露或量化调整。

8.4 权利期限。组合供应中各类自然资源资产权利期限依据供应文件设定，并不得超过法定最高年期及合同约定的剩余年期。

8.5 开发利用特征。遵循《通则》的规定，从用途或功能类型、开发利用条件与方式等方面对自然资源资产包中各类自然资源的开发利用特征进行分别界定；当供应文件或合同中对公共设施建设等规划配套，以及自然资源保护修复义务、污染排放限制等环境保护

要求有具体规定且预期对估值结果产生影响时，应在估价报告的价格定义或特殊说明部分清晰表述。

8.6 估价期日。自然资源资产包中各类自然资源资产价格对应的估价期日应当保持一致。

9. 评估技术要点

9.1 估价对象的界定。界定自然资源的实物载体范围是明晰自然资源资产权利范围的基础。评估中应从各自然资源门类及其细分种类、平面与立体界址范围、不同自然资源间在平面和立体维度的相邻关系等方面对估价对象的实物客体特征进行清晰描述、明确界定，确保不重不漏。

9.2 影响因素分析。除各类自然资源资产评估时需关注的价格影响因素外，评估中还应重点分析自然资源资产包中因多种自然资源组合而产生的关联影响因素，以及通过关联因素体现出的协同效应或权衡效应对单项资源资产价格产生的增值或减值影响。

基于影响因素直接作用对象的不同，关联影响因素可分为：

(1) 对效用产生影响的因素。指使资产包的总体效益或其中某类资源资产给产权人带来收益产生变化的因素。例如，良好的生态景观资产对同一自然资源资产包内房地产用地价格产生增值影响。

(2) 对成本产生影响的因素。指使资产包总体运营成本或其中某类资源资产进行开发利用时，需投入的必要成本发生变化的因素。例如，为获得生态景观资产对同一自然资源资产包内房地产用

地产生的增值溢价，需投入额外成本以维护或提升生态景观资产的质量；以生态修复为主导方向的自然资源资产与以经营性开发为主导方向的自然资源资产组合供应时，需额外增加保护性修复工程成本。

9.3 方法的选择与运用

9.3.1 一般要求。

(1) 采用分估模式时，可依据相应的评估技术准则，基于评估目的、市场特征、资料完备程度等，对组成自然资源资产包的各单项自然资源资产分别选择适用的评估方法；既有估价技术标准中对评估方法数量没有明确要求的，可根据估价原理选用适宜的评估方法。

(2) 采用分估模式评估自然资源资产包中某单项自然资源资产价格时，应特别关注组合形成的协同效应或权衡效应对待估对象价格水平产生的增进或抑制作用，通过对收益、成本、利润率、增值收益率、还原率（贴现率）及风险值等相关参数的调整予以合理量化；

(3) 采用合估模式时，优先选用预期收益贴现还原路径、整体价值剥离显化路径类的评估方法；当需根据自然资源资产包的整体价格水平测算各单项自然资源资产价格时，应在分析各组合要素贡献与特征的基础上，合理分摊，并在报告中阐述价格分摊过程；

(4) 以服务于组合供应为目的的评估中，当自然资源资产包中

含有现阶段难以产生经济价值的自然资源资产时，可根据其必要的成本投入进行估值，并结合市场可接受程度对最终评估结果进行合理调整，保障所有者权益。

(5) 对关联影响因素及其影响规律的识别、分析与量化在整体评估中具有重要意义，评估中应结合各类自然资源资产的价格形成机制、价格变动规律及市场交易中的实证经验进行总结提炼，科学化。

9.3.2 适用交易实例比较修正路径类的方法时：①可比实例的个数不得少于3个；②应特别关注实例与待估对象在自然资源资产包组合类型与组合结构比例等方面的可比性，按照相似性大于差异性的原则选取可比实例；③在价格影响因素修正中，应注意可比实例与待估对象在关联影响因素方面的差异，在论证分析的基础上予以必要的修正。

9.3.3 适用预期收益贴现还原路径的方法时：①应重点分析收益的来源、构成及其持续性等；②当自然资源资产包中含有生态补偿、生态权益收益、可交易的生态指标配额等各类生态产品时，应纳入总收益范畴，同时需关注为维护或提升生态系统服务质量而需额外进行的人、财、物等各类投入；③关联影响因素及资产组合的协同效应、权衡效应的影响需在收益或费用测算环节予以体现，当其对收益的风险性产生影响时，还可在贴现率（还原率）中合理体现。

9.3.4 适用整体价值剥离显化路径的方法时：根据市场交易实例

确定自然资源资产包整体或其中某单项资源资产开发完成后的售价、开发成本等参数时，应分析待估对象资产组合条件对其可能形成的影响。

9.3.5 适用重置成本模拟分析路径的方法时：取得成本、开发成本中应包含资产包内各构成要素的前期收储及开发整理、资产管护与质量提升、生态保护投入等客观费用；为实现自然资源资产包整体的合理有效利用，而以自然资源资产包中某类自然资源为载体进行的必要的成本投入，可整体计入，也可根据情况，在自然资源资产包中的组成要素间进行合理分摊，并阐明分摊的依据与方法。

9.3.6 适用价格或费用标准修正调整路径的方法时：若既有自然资源公示价及其修正体系中缺少能够体现自然资源资产包中关联影响因素对价格影响的修正系数，可在评估结果确定环节，对该方法的测算结果进行必要的调整、修正，并阐述理由。

10 估价报告撰写与备案

10.1 估价报告撰写的基本要求。

(1) 估价报告由《估价结果报告》和《估价技术报告（评估工作底稿）》构成；《估价结果报告》应整体撰写，侧重于为报告使用者全面理解评估报告并正确使用评估结论提供所需信息；《估价技术报告（评估工作底稿）》可选择依据资源门类分别撰写，报告中除前述内容外，还需详细阐述评估方法的选择与运用、评估参数的测算与取值等专业技术过程。

(2) 估价报告的基本内容、编写结构主要参照土地、矿产、海域、无居民海岛的估价报告格式，并可根据自然资源资产包的具体情况适当调整。

(3) 估价报告中应清晰界定和描述自然资源资产包的构成，分析其内部关联关系。服务于自然资源资产组合供应的评估，估价结果部分应包括自然资源资产包的整体价格、各自然资源资产的单位价格和总价；确实无法剥离或分摊的，须阐明原因。

(4) 在确定估价结果时，若自然资源资产包的整体价格低于各门类自然资源资产价格之和，应在评估报告中进行风险披露；各门类自然资源资产单独供应情况下的价格可通过市场调查、交易案例统计分析等方法简易估算。

10.2 估价报告备案管理要求。

估价报告应纳入自然资源部报告备案管理体系，执行土地估价报告的备案管理相关规定。当自然资源资产包中包括矿业权时，还应执行矿业权评估报告管理的有关规定。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2024年10月8日印发

