

集体建设用地定级与基准地价定价浅析

李凤阳

(承德市自然资源和规划局双滦区分局, 河北 承德 067000)

【摘要】《农村集体建设用地使用权流转管理办法》的颁布实施,标志着集体建设用地将和城市国有土地一样参与到市场上,这对现行的土地价格监管体制提出了新的需求。在我国,集体建设用地与基准地价定价研究的还不够深入。本文以某省用地基准定价改革为背景,从用地定级和基准地价定价的思路入手,对其与农用地、城市国有土地基准地价之间的差异和联系进行了分析,以期为我国农村土地基准地价系统的研究提供借鉴。

【关键词】集体建设用地;流转;基准地价

前言:

在我国,土地公有制是一种较为特殊的所有制形式,它的流转既是农村经济发展的需要,也是社会主义经济建设的需要。2014年,我国实施了相应的农地制度,并启动了新一轮的农村土地改革,然而,在此过程中,如何对其进行科学、合理的估价和管理,是一个亟待解决的问题。

一、集体建设用地定级估价的背景

在农村,土地归农民集体所有,这是一种特别的所有制。它既有农业生产的耕地,也有农村建设用的集体建设用地。1980年代,通过对城市国有土地的使用权与所有权进行了分离,将以往的无偿、无限期使用转变为有偿、有限期使用,让城市国有土地使用权真正按照其商品性质进入市场,建立了一种新型的由市场来分配土地的制度,对社会经济生活产生了巨大的影响。但是,长期以来,我国法律法规一直将集体建设用地作为城市周边的一种商品,禁止进入市场。在目前的市场经济中,土地资源是一种特殊的物品,它不可避免地要接受市场的调控。在经济高速发展的背景下,在发达地区,特别是在靠近城区的地方,集体建设用地使用权的价值日益凸显,土地流转已经成为一种常态。

在市场经济的要求下,集体建设用地的自然流转是一种内在的需要,但因相关的法律法规还不完善,导致了当地政府的无能为力,对其的管理和调控无法达到预期。与此同时,地下交易始终存在,使买卖双方的利益很难得到保护。为此,为了强化对集体建设用地的监督,推动乡村经济的可持续发展,国家已经在全国大部分地区开展了集体建设用

地改革试验。出台了相关的规定,意味着今后农村集体建设用地将和城镇国有土地一样,在市场上进行交易;同时,也开创了当地政府对集体建设用地进行有效管理的新局面。

但《办法》尚属不断完善的阶段,要真正落实,尚需一系列配套措施。现行的集体土地价格制度以农用地为对象,以城市基准地价为基础,但由于没有考虑到农村集体建设用地,所以,集体建设用地基准地价仍然不够完善。因此,本文拟针对某省在试点过程中存在的若干问题,即集体建设用地在产权主体、国家政策扶持程度、规划条件、价格内涵等方面存在较大差异,对其进行了深度的分析。

二、定级因素因子的选择

在进行土地等级划分时,必须确定引起等级差异的主要影响因子。与城市国有用地定级因素相同,在选择集体建设用地定级要素时,也要综合考虑到经济、社会、生态等方面的影响,同时,要根据当地的地区特征,选择对乡村地区具有决定性的影响,并能反映出其差别的要素,以城市用地等级中的公共设施小学为例,在我国城市,中、小学的入学条件通常是按照户籍所在地的就近入学,因此,位于重点初中和小学周围的房价受到“区域效应”的影响更为显著,因此“小学”和“中学”理所当然地被纳入城市住房用地分级的考量之中。但是,在广大的农村地区,并没有按照户籍所在地就近入学的原则,特别是一些重点高中,每个县只有一两所学校,每个乡镇的学生都可以根据自己的成绩来选择进入,所以,学校的地理位置与农村土地等级没有太大的关系,所以在集体建设用地定级因素因子体

系中可以予以排除。

此外，在用地定级等级划分时，也经常将人口密度作为评定因子来考虑。但从现实情况来看，人均可支配收入、人均耕地面积等指标也能从某种意义上反映出土地利用的等级差别。人均可支配收入是以农民人均收入为主体的，是反映某一区域农民生活水平的指标，也是反映该区域经济发展水平的一个重要指标。根据研究，某发达居村，以村集体经济为主体，以村民小组为单位，以股份合作社收益、乡村资产经营收益为主，每年的工业产值都在一亿以上。而人均耕地面积则是某一地区的耕地面积占耕地总人数的比例，可以间接地反映出土地利用的潜力。定级涉及的是该地区的全部集体建设用地，而集体建设用地的等级及地价又会受到其他各类用地的直接影响，其中，耕地资源状况便是最主要的一种。所以，在集体建设用地的评价中，应该把人均耕地面积作为一个重要的指标来考虑。

三、定级估价中土地利用类型的划分

针对商业、住宅和工业用地的划分和评估，是目前用地定级评估中普遍采用的思维方式。根据《城镇土地估价规程》，目前我国城市土地基准地价主要分为三类：商业、居住、工业。《办法》第8条指出：可以利用集体土地进行建设的，可以是各种工业、事业、公益事业、农村村民住房等。第四条和第五条还明确了：集体土地的使用权不能转让；国有土地使用权出让、转让、出租等出让方式，不能用作商业性房地产开发或住房建设。可以说，《办法》的颁布，极大地扩大了集体建设用地的范围，也就是说，除了禁止商业用地以外，其他的都可以用于商业、旅游、娱乐等经营性活动，所以，可以像城市中的国有土地那样，将其划分为工业和商业两种类型，但是，在住宅的用途上，要不要制定一个参考价格，还需要进一步对其进行研究。

在城镇土地定级评估中，商业、住宅和工业用地的划分和评估一直是一个普遍的思维方式。宅基地的流转是市场经济发展的需要。据了解，在农村集体建设用地中，宅基地的出售和销售占有很大的比重。在广东省，广州和深圳等地的宅基地交易需求主要集中在其附近，但随着地价的上涨，其集体土地的价值预期也在不断提升，农户和城镇居民之间私下或公开出让宅基地使用权的现象并不少见。“小产权房”，也就是现在备受关注的房屋，也就是所谓的“住宅商品房”，它是指占用集体建设用地的行为。因为没有

国家颁发的房产证，所以不能去房地产交易中心，最好的办法就是去公证处公证。此类交易严格被禁止，而且会违反《刑法》中与非法土地转移有关的规定。但即便如此，宅基地使用权的买卖依然屡禁不止，可见其潜在的价值，对其进行土地价格管理已成为当务之急。

四、与其他类型价格的比较和衔接

（一）与城镇国有土地基准地价的比较与衔接

1. 工业用地基准地价。《办法》贯彻了“同地同权同价”的原则，即集体建设用地可以通过转让、出让、出租、抵押等多种形式进行转让，其价款也要参照国家规定。在此基础上，本文对我国农村集体建设用地的“准价”问题进行了探讨。

以某地区为例，根据全国最低地价，其他工业用地出让底价为336元/平方米。通过实地考察发现，336元/平方米的土地价格已经属于比较高的地区工业土地价格。在“同地，同权，同价”原则下，集体土地参照国有土地，那么集体土地的出让价也应该是这个水平。这样就有了两种可能，第一种是以国家为例，最低限价为336元/平方米，那么，根据地价的不同，工业用地的价格标准也会相应地提高，整个地价就会比现实更高，这样的话，制定基准地价就没有任何意义了。第二种情形是，为避免基准地价被定得太高，一级地价根据最好的工业用地的实际地价确定，而最低地价在336元/平方米以下，那么，高低地价之间的差价就不能通过等级差价来区别了。

从费用构成上讲，当集体土地所有权由征用转为国有时，其价值就必须反映集体土地的生产资料属性，其中还包括了对农民的社会保障；但是，在建设用地使用权还在流通的情况下，农村土地的社会保障作用还在，所以，集体土地的转让价格中并没有包括农民的社会保障。另外，与国有土地比较，其所需缴纳的税费也比较少，已经办理了农用地转用或者已经批下来的，不需要再支付新的建设用地有偿使用费和征地管理费。所以，就目前而言，与城市国有土地相比，我国目前还不能完全实现“同地同权同价”。此外，长期而言，集体建设用地的获取成本较低，选址空间较大，部分土地的区位条件也较为优越，因此，如果能够打开集体土地的市场，势必会引来大批的企业前来投资，而城乡土地利用的成本差异，则会导致企业之间的不公平竞争，进而对周围城市的长期发展与布局产生了直接的影响，因此，也要尽早地对这些

问题进行预测与分析,并在制订集体建设用地基准地价时,综合考量其价格水平。

2. 住宅用地(宅基地)基准地价。众所周知,土地基准地价的基础是以土地等级(地段)现行市场价格为参照的样点地价。因为集体建设用地使用权是不能进入市场的,所以在市场上很少有交易。从我们对佛山顺德的调查中发现,大部分的样本地都是城市中心地区已完成“村改居”的公有住房,并且大部分都是商品房买卖。村以下的村庄只有少量的房屋(宅基地)流转信息,这些信息中还包含了非典型的集体成员和亲属关系。通过对少数符合标准的土地价格的测算,发现集体土地的价格总体上比同类地区的国有土地要低,其原因在于土地使用权的流转受到了限制,且产权不完备。

所以,在我国现行的有关法律制度不够完善的时候,应当对农村宅基地使用权的特殊性给予足够的重视。在地价关系方面,由于土地所有权不完全、获取费用等方面的差异,集体建设用地的出让价格也要比同类地区的国有住宅用地低。此外,在确定基准地价的内涵时,也要考虑到乡村居民的实际容积率,以及与同类地区的国有住宅用地规划指标的差别。

(二) 与农用地价格的比较和衔接

农业用地的价格,是在一般情况下,在相对的评估期间内,根据农业用地的自然因素、社会经济因素以及特殊因素等因素,使其达到的价格。当前,根据土地流转的对象,可以将其划分为三种类型:一是耕地在没有改变使用目的的前提下,在农户之间进行的流转,这是一种耕地经营主体发生变化的过程,它所产生的价格被称作农用地农作价格。二是将农业用地转为集体土地,也就是土地使用权发生了变化,其所产生的价款被称作“农地流转价格”;三是城乡结合部农地因规划调整而转为国有建设用地,其所有权由集体转为国有,这是一种土地所有权的转换,其产生的代价被称作“农地征价”。

我国现行的农用地价格包括农用地基准地价和征地区片综合地价两种。农用地基准地价,是指在一定估价日期,对耕地的不同用途进行评价,并在一定的估价日期上,对每一等级的农用地的平均售价进行评价。农地基准地价是指农地在不改变其用途的情况下,在农户间进行的一种流转,它是指由于农地经营主体的变动而引起的一种价格。而征地区片综合地价,指的是根据土地类型、产值、区位、等级、

人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展状况、城市居民基本生活保障水平等,对土地进行征地区片综合地价(一般不包括地上附着物、青苗)进行计算。根据《农用地估价规程》,将耕地价格分为耕地质量价格、社会保障价格和教育资金分配三个方面,即在耕地价格之外,再加上社会保障价格。

从这两个概念的界定可以看出,耕地的基准地价和征地区片综合地价的计算都将集体土地中的耕地作为研究的目标,它们的价格含义都是基于土地资源的生產性,主要侧重于耕地的用途,也就是农产品的质量价格。从土地价格组成来看,耕地价格不仅要考虑经济利益,还要兼顾生态和社会效应。而宅基地的定价,是基于土地的承载能力而定,其定价主要由地价、开发费、利息、利润、相关税费等组成。而根据土地的市价,就是土地的流转价格。众所周知,土地由农田转化为建筑土地通常要经历相当大的变化。

结语:

土地使用权是一种具有特殊性的商品,其核心问题是如何确定其所有权,如何确定其价格。地价不仅是对国有资产进行有偿利用的一个主要基础,同时也是政府对其进行管理的一种主要方式。城镇国有基准地价、集体建设用地基准地价与耕地基准地价构成了三大体系的重要组成部分,功能各异,既有区别又有关联。因此,各地在地价意义上,在评估时间上,可以有意识地关注较为一致的联系,形成一个紧密联系的城乡一体化土地基准地价体系。

参考文献:

- [1] 原凯敏,杨学峰,马仁会.公服用地土地定级与基准地价评估研究[J].住宅与房地产,2019,0(33):58-58.
- [2] 吴小丹.农村集体建设用地基准地价测算及其在土地流转中的应用[J].产业科技创新,2020(20):27-28.
- [3] 邓雯婧.国有农用地基准地价评估研究——以广东省云浮市云城区为例[J].国土资源科技管理,2020,37(2):116-124.
- [4] 邹巧玉,刘平辉.抚州市耕地生态价值评估及时空变化特征分析[J].安徽农业科学,2020,48(11):71-76.
- [5] 赵松.地价评估视角下集体土地市场建设若干问题——兼谈《农村集体土地价格评估技术指引》[J].中国土地,2020(6):12-14.