

集体建设用地土地定级与基准地价构建体系

张静

(承德市自然资源和规划局双滦区分局, 河北 承德 067000)

【摘要】集体建设用地是我国农村土地利用的重要组成部分。科学合理构建集体建设用地的土地定级与基准地价体系,对于优化土地资源配置、规范市场秩序、保护农民权益具有重要意义。本文在分析集体建设用地定级与基准地价内涵的基础上,从定级指标选取、不同地类定级体系构建、定级方法选择、基准地价测算等方面进行了系统阐述。研究表明,因地制宜建立动态调整的集体建设用地土地定级与基准地价体系,能够为集体土地资产管理、建设用地入市、征地补偿、国土空间规划等提供重要依据和参考。但当前实践中仍存在定级指标单一、基准地价缺乏弹性等问题,亟须进一步完善技术方法、健全动态更新机制。

【关键词】集体建设用地;土地定级;基准地价;土地市场;国土空间规划

引言:

近年来,伴随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,农村集体建设用地在保障农村产业发展、增加农民财产性收入中发挥着越来越重要的作用。然而,当前集体建设用地在产权确认、市场配置、收益分配等方面还存在诸多制度障碍。为破除体制机制障碍,政府陆续出台了一系列政策,允许农村集体经营性建设用地入市、完善征地补偿机制等。在此背景下,如何科学合理地集体建设用地进行分等定级、测算基准地价,建立与国有建设用地相衔接的地价形成机制,成为当前亟须解决的重点问题。本文拟对集体建设用地土地定级与基准地价构建体系进行深入研究。

一、集体建设用地土地定级体系构建

(一)集体建设用地定级的必要性

集体建设用地作为农村土地利用的重要组成部分,在促进乡村产业发展、保障农民权益、优化城乡土地资源配置等方面发挥着不可替代的作用。然而,长期以来,受城乡二元土地制度、市场发育不充分等因素影响,集体建设用地在产权界定、市场流转、收益分配等方面存在诸多制度障碍,导致集体建设用地利用效率低下、农民权益难以保障等问题日益突出。为破除这些体制机制障碍,建立城乡统一的建设用地市场,亟须对集体建设用地进行科学合理的分等定级。通过综合评估集体建设用地的区位条件、自然属性、利用现状、发展潜力等因素,将其划分为不同等级,形成分类管理、分类定价的差别化土地政策,既有利于提高集体建设用地配置效率,又能为农民分享土地增值收益提供制度保障,对于推进城乡融合发展、促进农民就地就近城镇化具有重要意义。

(二)定级指标体系的选取原则与方法

集体建设用地定级指标体系的科学构建是实现土地分等定级的基础和前提。选取定级指标需要遵循全面性、差异性、量化、动态性等基本原则。全面性要求指标体系能够综合反映集体建设用地的区位、自然、经济、社会等多维属性;差异性强调指标选取要突出不同地类、不同区域集体建设用地的特殊性;量化意味着选取的指标要尽可能量化,便于统计测算;动态性则要求指标能够随时间变化而动态调整。在此基础上,运用层次分析法、德尔菲法、熵值法等方法,从区位条件、自然属性、利用现状、发展潜力等维度,选取交通便捷度、距城镇中心距离、地形坡度、土地肥力、现有利用强度、基础设施完善度、产业发展水平、人口集聚程度等具体指标,并结合不同地类的特点进行动态调整,最终形成科学合理、结构完整的集体建设用地定级指标体系。

(三)各类集体建设用地定级指标体系构建

基于上述定级指标选取原则和方法,针对不同类型的集体建设用地,构建差别化的定级指标体系。对于农村宅基地,重点从区位条件、住房性能、基础设施、公共服务等方面入手,选取与城镇中心的距离、交通便捷度、住房结构安全性、院落面积、给排水电路设施完备度、教育医疗等公共服务设施可达性等指标;对于集体工矿仓储用地,侧重从区位条件、市政设施、环境容量等方面考虑,选择交通干线通达性、产业聚集程度、电力供应保障性、环境承载力等指标;对于集体公共服务用地,主要从服务半径、服务人口、设施规模等方面设置指标;对于集体农林牧渔等其他建设用地,结

合其利用特点选取相应指标。在构建分类指标体系的同时，还应该把握整体性和协调性，确保不同地类指标体系相互衔接，形成科学完整的集体建设用地定级指标框架。

（四）定级方法选择与定级结果

在构建集体建设用地定级指标体系后，需要运用科学合理的定级方法，最终形成定级结果。当前，主要采用综合因素评价法和条件指数评价法两类定级方法。综合因素评价法通过对影响集体建设用地利用的区位、自然、经济、社会等因素进行综合评判打分，将各地块得分由高到低排序并划分等级，具有简单直观、可操作性强的特点，但容易受主观因素影响；条件指数评价法则借鉴农用地质量分等定级的思路，选取关键条件指标，通过构建指数计算公式确定各地块的条件指数值，进而划分等级，这种方法更加客观量化，但部分指标数据获取难度大。实践中可结合两类方法的优势，因地制宜选择适宜的定级方法。在定级过程中，要合理设置等级类型和等级标准，控制个别地块数量比例，并对定级初步结果进行实地核验和动态调整，最终得到科学准确、公平合理的集体建设用地定级成果，为土地市场交易、产业发展导向、利益分配机制创新等提供决策参考。

二、集体建设用地基准地价体系构建

（一）集体建设用地基准地价的内涵与作用

集体建设用地基准地价，是指在一定时点上，依据土地定价结果，在设定若干价格形成条件的前提下，运用科学估价方法测算出的、具有标准化和引导性质的集体建设用地平均价格水平。它反映了不同区域、不同用途、不同等级集体建设用地的价值，是政府宏观调控土地市场、规范土地交易行为的重要参考依据。基准地价对于优化集体建设用地资源配置、促进土地要素合理流动具有积极作用。一方面，基准地价有利于建立公开透明的集体建设用地定价机制，为土地市场交易主体提供价格参考基准，减少市场扭曲，降低交易成本；另一方面，基准地价能够引导土地资源向优势产业、重点地区流动，实现资源的优化配置和高效利用。此外，基准地价还是确定土地增值收益调节基数、制定土地税费政策的重要依据，对于平衡各方利益、促进社会公平正义具有积极意义。总之，集体建设用地基准地价作为联通规划、市场与政策的纽带，在优化资源配置、规范市场秩序、创新土地管理方式等方面发挥着基础性作用。

（二）基准地价的估价原理与方法

科学合理地估算集体建设用地基准地价，需要遵

循客观性、可替代性、预期性等基本原理。客观性要求选取能够客观反映地价水平差异的关键因素作为估价依据，尽量排除人为主观因素干扰；可替代性强调在估算过程中要充分考虑不同地块的可替代性，合理选取替代地块进行对比修正；预期性则意味着基准地价的测算不仅要反映现实状况，更要考虑未来的发展预期。在此基础上，主要采用三种估价方法：一是市场比较法，通过选取类似地块的实际交易价格进行比较修正，以此推算目标地块的价格；二是收益还原法，根据地块未来预期收益，采用适宜的还原利率将其转化为当前价格；三是成本逼近法，在土地取得成本的基础上，考虑土地增值和贬值因素，最终估算出地块价格。实践中往往综合运用多种方法，通过对不同方法测算结果的校核比对，择优选取最终估价结果。同时，基准地价的估算还需要建立在土地定级基础之上，根据不同等级地块的特征，因地制宜选择估价方法，并动态调整估价参数，最大限度提高估价结果的科学性和准确性。

（三）各类集体建设用地基准地价体系框架

构建集体建设用地基准地价体系，需要因地制宜、分类施策，针对不同地类的特点，设计差异化的地价框架。对于农村宅基地，可在住宅用地基准地价框架基础上，增加反映宅基地特点的修正体系，如宅基地使用年限、住房结构类型、院落面积等；对于集体工矿仓储用地，可参考工业用地基准地价框架，突出区位交通、基础设施、集聚程度等要素的影响；对于集体公共服务用地，可借鉴公共管理与公共服务用地基准地价的思路，侧重考虑服务半径、服务人口、设施规模等因素；对于农林牧渔等其他建设用地，则可根据其利用现状和发展方向，灵活设计地价框架。总体上，集体建设用地基准地价体系应包括基准地价标准、地价评估指标、调查规则、测算方法、修正体系、动态管理等关键要素，既要突出不同地类地价的特殊性，又要与国有建设用地基准地价体系相衔接，确保地价形成机制的协同性和完整性。

（四）基准地价体系的测算与修正

集体建设用地基准地价测算是一项复杂的系统工程，需要开展科学的地价调查、精准的数据处理和审慎的测算校核。首先，要根据地价评估指标开展翔实的地价调查，通过实地踏勘、问卷调查、座谈访谈等方式，获取反映集体建设用地价格影响因素的第一手资料。其次，应采用科学的数据处理方法，对获取的海量异构数据进行筛选、清洗、归类、整合，并运用大数据分析技术探索地价形成规律，优选地价估算模型。再次，在估价过程中，要

审慎选取样本数据,合理设定估价参数,并对初步估价结果进行多方校核验证,确保最终估价结果的合理性。最后,还需建立基准地价的修正体系,根据不同地块的个性化特征进行差异化修正,提高基准地价的适用精度。修正体系一般包括日期、区域、个别因素、使用年期等多项修正系数,需要在深入市场调研的基础上合理设定。

三、集体建设用地土地定级与基准地价体系的应用

(一)在集体土地资产管理中的应用

集体建设用地土地定级与基准地价体系是加强农村集体资产管理的重要工具。通过划分地类等级,测算不同等级土地的基准地价,为摸清农村集体资产家底、编制集体资产报告提供了量化依据。基于土地等级和基准地价,集体经济组织可以准确评估土地资产价值,优化资源配置,提高土地经济效益和社会效益。土地定级和基准地价为规范集体资产产权界定、健全产权流转机制提供了基础,通过等级差别化地价标准,可合理测算不同主体的要素投入份额,促进集体资产收益合理分配。集体土地定级和基准地价体系还有助于建立集体资产监管的数字化平台,实现精准化管理,提高集体资产管理透明度和规范性,切实保障农民权益。

(二)为集体建设用地入市提供价格基准

集体建设用地定级和基准地价体系是促进集体经营性建设用地入市配置的关键制度安排。基准地价为入市交易提供了价格基准,有利于形成公开透明、规范有序的交易机制。等级化地价标准可准确评估不同区位、用途土地的市场价值,合理设定底价,防止国有资产流失。基准地价能协调市场预期,引导价格理性形成,避免过度投机。同时,基准地价是政府调控土地市场的重要抓手,可动态调整地价水平,引导土地资源优化配置,促进城乡建设用地增减挂钩和农村土地综合整治。科学合理的基准地价还能土地等价交换、入股合作等创新利用方式奠定基础,拓宽农民分享土地增值收益渠道,有效增加农民财产性收入。

(三)为土地征收补偿提供依据

集体建设用地定级和基准地价体系是健全土地征收补偿机制的重要基石。基准地价能客观反映不同区域、类型土地的市场价值,为科学评估征收补偿标准提供量化依据。征地过程中,可参考被征地块的等级及基准地价,并结合地上物的评估,以及失地农民社会保障因素,制定公平合理的综合补偿方案,最大限度保障被征地农民合法权益。基准地

价还是确定片区综合地价的基础,有利于统筹被征地农民的就业培训、社会保障等需求,促进失地农民长远生计和可持续发展。基于土地定级和基准地价测算征地成本,可为优化重大项目选址、控制建设用地规模提供参考,引导开发建设活动科学有序开展,促进集约节约用地。

(四)在国土空间规划中的应用

集体建设用地定级和基准地价体系是优化国土空间规划的重要依据。土地定级可综合评估不同区域土地的区位条件、自然禀赋等,形成开发适宜性评价,为规划提供科学指引。基准地价则能引导城乡建设用地合理布局和优化配置。基于等级化地价标准,规划可因地制宜确定不同地区用地类型和开发强度,把城镇建设和产业发展引导到区位条件好、资源环境承载力强的地区,促进人口和经济活动合理集聚。以基准地价为参考,规划部门可预判不同区位土地开发的经济可行性,合理确定建设用地规模和时序。土地定级和基准地价还可促进各级国土空间规划的衔接协调,上位规划可指导下位规划的土地利用方向和开发强度,促进规划的一体化。

结束语:

构建集体建设用地土地定级与基准地价体系是一项复杂的系统工程,需要土地管理、城乡规划、不动产估价等多学科知识的交叉融合,更需要理论界与实务界的协同创新。未来研究中,一方面要进一步丰富土地定级指标、改进定级方法,提高土地定级的科学性;另一方面要建立基准地价的动态更新机制,增强地价的弹性调节功能。此外,还应加强土地定级和基准地价信息平台建设,促进数据共享和业务协同。通过“市场化+规范化”双轮驱动,逐步健全集体建设用地定级与基准地价体系,为乡村振兴和城乡融合发展提供坚实的土地基础保障。

参考文献:

- [1]齐鲁,李源,李淑杰.集体建设用地定级与基准地价评估研究——以珲春市为例[J].东北师大学报(自然科学版),2022,54(03):123-130.
- [2]李莹.集体土地级别基准地价评估的技术要点解析[J].长春大学学报,2021,31(11):45-50.
- [3]杨凌强.农村集体建设用地基准地价工作的探讨[J].农村经济与科技,2021,32(18):273-275.
- [4]庞学珺.集体建设用地基准地价评估:方法与实证[D].甘肃农业大学,2021.
- [5]杨火生.农村集体建设用地基准地价探究[J].南方农业,2020,14(35):88-89.