

城镇房价“溯源” ——基准地价

文 / 蔡令兵

[摘要] 房价是老百姓最关心的经济问题,保持房地产价格的合理与稳定一直是政府宏观调控的重要目标。基准地价是政府宏观管理城市土地的重要手段,与市场地价和房价有着千丝万缕的联系,但基准地价对市场房价没有直接影响,也不起决定性作用。本文探讨了基准地价与市场地价的交互关系,分析了基准地价对市场房价影响有限的原因,并就基准地价的优化利用提出了自己的建议。

[关键词] 城镇房价;基准地价;宗地地价;标定地价;公示地价

DOI:10.13997/j.cnki.cn31-1188/f.2022.09.005

一、引言

改革开放以来我国居民收入大幅度提高,1998年在全国实行住房商品化至今已有25年了,由于其关联产业多直接影响国计民生,2008年的“四万亿”经济刺激计划使我国市场房价持续地上涨,地价和房价引起了广泛的关注。随着房地产市场化程度的加深及土地使用制度的改革,各级政府纷纷出台和实施与土地相关的政策,《城市房地产管理法》《土地管理法》等法律法规逐步完善了我国的地价制度。近几年来,面对不断上涨的房价,政府也加大了对基准地价的管理,让基准地价成为有效的房价地价宏观调控机制之一。我国基准地价是由于国有土地使用权有偿出让转让的实践需要而产生的与地价制度相关的法律法规赋予了基准地价特定的作用:它是宗地地价评估的重要参照,也为政府征

收土地税、收购储备土地、拆迁补偿等工作提供依据,更在国有土地出让确认底价以防止国有资产流失方面发挥重要作用。

由于住房是重要的民生问题,房产是老百姓最重要的资产形式,基准地价不仅是我国政府调控和管理房地产市场的重要工具,也是老百姓投资交易的重要参考:通过查询基准地价可以了解城市的功能布局 and 区域地价水平,为投资房产提供参考;进行房产交易或房产赠与等经济活动时,也要依据基准地价补交土地出让金。基准地价可以用于很多方面,准确地把握基准地价的运用方向,才能合法合规科学有效地运用基准地价成果。

由于基准地价是公示地价,每次就基准地价更新举行的听证和公示总会给市场带来一定的冲击。有人认为基准地价调高了,房价就会上涨更多,

误以为基准地价是政府制定的计划地价,是交易时的“基准”;也有人对“基准地价低,房价却高企”感到困惑。

如何理解基准地价的实质和内涵?基准地价与房价如何联结?如何完善基准地价以反映土地市场价格的变化?基准地价里隐藏的楼市信息、基准地价上联结的房市未来值得我们探究,以便更清楚地认识基准地价、认清基准地价与房价的关系。

二、文献综述

(一) 基准地价与市场房价的联结

尽管基准地价对市场房价不起直接的决定性的作用,但与市场房价有千丝万缕的联系。基准地价在反映土地客观使用价值、诊断土地市场价格偏离水平等方面起到了标尺的作用^[1];基准地价与房价的变化呈现一定的相关性,但彼此变化并不是完全同步,互动机理比较复杂。^[2]

基准地价的评估和更新离不开市场房价,要深入探索基准地价评估原理、基准地价评估优化方式,基准地价评估以市场地价为导向,以提高土地市场运行效率保证土地市场长久稳定的发展。^[3]空间插值分析为基准地价评估提供了很好的方法,这样插值出来的基准地价更符合土地市场实际情况。^[4]房价的上涨有多方面的原因,基准地价上涨带来的房价上涨预期是重要原因。影响房价地价关系的各种因素中,市场预期是关键因素。为了房地产市场的健康发展,建立健全地价房价联动机制,做好预期管控是市场调控的首选。^[5]

(二) 基准地价与其他地价的关系

基准地价、标定地价、交易底价、成交价格和其他价格,这五种价格相互影响、相互联系,共同构成了我国的土地价格体系。基准地价和标定地价均为公示地价,具有引导市场健康运行的职能,是各类价值影响因素作

用下的理性价值。^[6]在确定商品房价格时,应该把基准地价、宗地地价作为基础,按不同级别“不同用途”盈利的大小分别进行定价,以基准地价为标准,判断和遏制市场中的投机行为,规范房地产市场。^[7]

(三) 基准地价的优化利用

基准地价是否合理,不在于取得了多少财政收入、地价房价的占比是多少,实现土地利用的效率和效益最大化、土地资产能够保值和增值很重要^[8]。基准地价作为政府进行地价管理的工具,不能只是政府地价的最低控制标准,还应该在具体的应用中发挥积极作用:用基准地价倒推征地区片综合地价,由于基准地价为国有土地出让的最低价格,征地区片地价作为基准地价的成本之一,按基准地价倒推出来的征地区片综合地价也应该成为征地区片的最低地价,这样能帮助农民合理分享土地增值收益。^[9]基准地价可以作为房产税公平合理征收的参考。房产税征收范围涉及绝大多数家庭住宅,房产税税基评估的主要特点为数量众多且覆盖面积大,基准地价的均质性与区域性恰好与之相契合。对基准地价的优化利用,可以更好地发挥基准地价的作用。^[10]

三、基准地价的实质和内涵

(一) 基准地价实质

基准地价即土地初始价,也称城镇基准地价,是在土地利用总体规划确定的城镇可建设用地范围内,在平均开发利用条件下,对不同级别或不同均质地域的建设用地,按商服、住宅、工业等用途分别评估,在某一估价日法定最高使用年期土地权利的区域平均价格,也可以说是各级地方政府定期制定并公布的各类型土地在某一估价基准日的现状条件下最高使用年期的土地使用权区域平均价格。根据经济学有关收益还原理论,基准地

价的实质是土地使用权在未来法定最高使用年期内纯收益的现值和,其价值的高低由以下几部分构成:国家的土地所有权收益、土地内部直接投资所产生纯收益(地租)的资本化部分、土地外部间接投资开发取得的纯收益(地租)的资本化部分。

(二) 基准地价的内涵

基准地价遵循“以土地分等定级和均质地域划分为基础,以土地收益和价格为依据”的原则,“同一供需圈内用途相同、等级一致的土地价格相同”的原理,根据实际需要确定基准地价实际评估区域范围。首先,



明确基准地价的内涵,包括土地的基本条件和状况(是熟地,还是毛地)、权利状况、用途、使用年限、容积率等,以此划分出一个个“用途相同、地块相连、地价协同”的地价区段。然后,在城镇规划区范围内,就商服繁华度、公交便捷度、道路通达度、基础设施完善度、环境质量优劣度、公共设施完备度、自然条件优越度、绿地覆盖、人口密度、产业集聚等方面对土地进行定级。随后,评估人员选择各地价区段内有代表性的数宗宗地资料,运

用适宜的评估方法,评估这些宗地的正常市场地价,通常是各地价区段的具体标准宗地的单价或楼面地价。最后,将各地价区段内标准宗地单价或楼面地价的平均数、中位数或众数作为区段地价,在区段地价的基础上根据优劣排序,作适当的调整,确定基准地价。

基准地价管理是政府地价管理的核心,通常作为考核地价的最低控制线,为政府在土地使用权有偿出让时的宗地地价评估提供依据。基准地价是政府对土地价格的公示体系,将规划区范围内的土地价值分级,为土地

使用效率提供基础数据和参考依据。基准地价是区域平均价格,有级别价、区别价和路线价三种具体的表现形式。

四、基准地价与城镇房价的交互关系

(一) 基准地价制约宗地地价,宗地地价影响房价

基准地价是政府制定出让国有土地使用权最低价的依据和标准,对宗地地价有明显的制约和影响,具体宗

地在上市拍卖前的底价也是以基准地价为参考的。基准地价也可以为土地使用权在土地使用者之间的转让提供价格参考。若交易地价高于出让底价,土地出让可以完成,交易地价表现为成交价;如果交易地价低于出让底价,则土地出让不能成交。其数量关系可以表述为:城镇出让地成交价 $\geq$ 出让底价 $\geq$ 出让最低价 $\geq$ 基准地价的70%。

在评估土地收购价格时,以土地定价成果和基准地价成果为基础,以该宗地现状用途的市价运用基本评估方法直接评估。评估时,利用基准地价修正系数法得出具体宗地地价,即根据估价时点和宗地的具体条件;利用基准地价修正系数体系进行修正,得出具体宗地的市场价格。在基准地价、路线价的基础上,对临街宽度、深度、楼层、使用年限、临街类型、个别因素、日期等进行修正,得到具体宗地价格,也可在基准地价片区价的基础上进行区域因素、容积率、开放程度、使用年限及个别因素、日期等的修正,计算宗地地价。综上所述,在对具体宗地进行价格评估时,经常会参照基准地价标准,根据宗地条件,对基准地价进行修正,得出具体宗地的地价。

从制度设计和相关规定上看,宗地地价明显地受基准地价的制约和影响;从评估计价的思路和具体的计价方法看,宗地地价的高低跟基准地价也有紧密的联系。面粉价格上涨会引起面包涨价,这是市场传递的价格信号。短期看,调高的基准地价不构成近期的房价成本;远期看,调高的基准地价不仅会释放出房地价格上涨的信号,也会间接增加房地产的成本。由于地价是房价的基础,房价是地价的表现,城市土地的价格或价值是通过其上房屋的价格或价值体现出来的,基准地价最终会对房价形成作用

力。

(二) 基准地价变动带来的价格预期影响房价

我国最初的房价上涨是源于住房制度改革释放的巨大的商品房需求,其持续上涨的原因除了持续的需求,还有地少人多的恐慌带来的房价上涨预期。开发商对宗地出价前会进行一系列的调查和估算,包括该区现房价、规划指标、建筑成本、地质条件等。由于房地产开发周期比较长,开发商对土地的最终出价不仅受现房价的影响,更要估测两三年后的房价。市场预期是房价地价关系的最关键因素:



市场预期看涨,地价、房价必然攀升,地价在房价中的占比会增加。^[5]

房地产行业的快速发展吸引热钱涌入,导致流动性过剩,各地“地王”频现。开发商不断抬高对土地的出价,增加房地产的土地成本,是基于人们对未来市场的乐观预期,相信总会有人为虚高的房价买单。当市场趋势预示土地能带来超额利润的时候,土地就不再是房地产的普通成本,而成了一种金融资产,是公司运转的基础、股东利益的根本所在。“地王”的光环效应会抬高公司的身价,也有益于公司的增发、扩股。用高价拿来的土地、开发更高级的房屋,进一步带动

了周边房价的上涨,造成了地价房价循环上涨的市场景象。供求关系决定了房价,房价的变化及预期影响了地价,地价随着房价的涨跌而涨跌。房价越高,地价就越高,在房价中的占比也越高,因为建筑材料和建筑技术通过异地流动使建筑造价趋于均等。

市场上房价的上涨,加上未来房价的上涨预期,引致市场地价上升,刺激了房地产的基础原料——土地——的价格上涨。截至2020年底,各地政府加强了对商品房建设和销售的市场监管,“限房价、竞地价”摇号买房等措施有效地抑制了房价、地价

的上涨势头,达到了调控房价和地价的目的,促进房地产业长久健康地发展。^[10]基准地价的调整必然会提高土地出让金底价,会推高房地产开发商对地价的预估,也会实际上增加土地成本,提高整个市场对房价的预期。

(三) 市场地价是基准地价的重要参考

在评估实务中,基准地价的确定主要有两种方法:级差收益测算法和土地市场交易实例法。级差收益测算法以“地价是地租资本化”为测算原理,先按土地的利用状况确定土地级别,然后大量获取相关土地、资金、劳动力、经营收益等资料,运用

回归分析法建立土地与各生产要素之间数量关系的经济模型,以此求出城镇各个级别的土地收益估计值,再将该收益资本化,得出各级土地的基准地价。土地市场交易实例法是根据土地市场实际地价信息测算基准地价的方法,可以利用商业地价沿路变化特征推动路线价的表达,以保证基准地价的表达更加贴近实际,还可以利用住宅地价随区域变化的特征推动区片价,以保证基准地价区片价表达土地价格的实际情况。基准地价评估涉及区域广,需要搜集的资料多,其中该区域房地产交易的相关资料、土地使用权出让转让出租等资料信息在基准地价评估中必不可少,因此,具体的宗地地价对该区域的基准地价评估值有直接影响,该区域宗地土地收益多、市场价格高,该区域的基准地价评估值就会高。^[3]

由于土地市场发展较快,基准地价容易与土地市场脱节,需要定期根据市场行情进行更新。基准地价的更新是土地管理政策的现实需要,反映客观真实的区域市场价格,有利于土地的开发和利用。基准地价的更新是在上一轮基准地价编制成果的基础上,经过外业调查、资料收集、内业评估、初步成果提交、意见征询、成果编制、专家论证、成果验收和公开听证等程序,对项目成果进行不断修改完善,形成新一轮基准地价。对基准地价进行更新,会利用空间插值分析及其他的地价模型方法,这些方法都离不开对市场样本点的房地产市场价格运用。^[4]

(四) 基准地价是政府调控市场地价、房价的重要工具

各级政府借基准地价政策引导社会经济活动,落实国土空间规划和产业政策。比如:用租赁或租让结合方式供地,为招商引资、发展实体经济提供支持;上调住宅和商服类用地基

准地价,抑制住宅或商业类房地产业过于旺盛的需求;调低工业类用地,降低大型工业项目购买土地、建造厂房的投资风险,保护实体工业的发展。为合理配置土地资源,合理的基准地价有利于国家加强土地市场管理,优化土地资源的市场化配置,最大限度发挥土地的经济效用和社会效用。利用基准地价成果,可合理规划城市的功能布局,引导经济效益好、土地利用率高项目或单位在较优的土地上发展。^[7]

根据基准地价及其他相关条件评估出相关宗地的市场价格,报土地行政主管部门审查,确定拟出让宗地的出让底价。出让底价是政府为了加强对国有土地资源的宏观调控而实施的,对某一区域国有土地使用权出让价格的最低控制标准。《协议出让国有土地使用权规定》(国土资源部21号令)规定:有基准地价的地区,协议出让最低价不得低于出让地块所在级别基准地价的70%。基准地价应合理地显示市场地价水平,随着房地产市场房价的上涨,土地征收和一级开发成本不断提高,地方政府会相应地调高基准地价。基准地价提高了,未来土地的出让底价也会提高,进而为土地市场价格的上涨作铺垫。政府作为土地供应的垄断方,一方面控制供地的节奏,一方面慢慢调高地价,这样既能体现国家土地所有权的市场价值,又能合理征收土地税收、防止国有资产流失,还能增加土地出让收入,缓解地方政府偿债压力。

五、基准地价与城镇房价貌合神散的关系

(一) 基准地价是政府管控的需要,房价是市场因素共同作用的结果

基准地价是政府的公示地价,为政府制定地价政策和管理地价提供科学依据,是政府规范土地和房地产市

场行为的有效工具。我国政府对城镇土地兼具土地资源管理者和土地资产所有者的双重身份,因此,政府地价管理的目标也具有双重性:作为土地资源的管理者,增加投资吸引力、提升城市竞争力是政府的主要目标,如果低地价造成的财政收入损失能带动招商引资,带来财政收入的增加,政府会选择低地价政策;作为土地资产的所有者,则会追求高地价,使土地增值。政府对城镇土地的双重身份使其对待城镇土地价格时存在矛盾。基准地价是国家地价体系中比较成熟的国有土地使用权出让标准,在国有土地出让中既要防止地价过低,也要能抑制地价过快地上涨。^[11]

按经济学原理,商品价格短期内主要由供求关系决定,长期看主要取决于成本。商品房需求旺盛加上保障房供应长期缺位,致使商品房供需失衡、房价上涨过快,政府因此连续出台政策调控房价。党的十八大后,政府坚持放开市场的手、用好政府的手,有目的地发挥市场规律调控地价、房价的作用。经过二十多年的发展,我国房地产市场化程度不断提高,运行趋于规范,政府垄断和控制土地一级市场,然后以招标投标挂牌等方式出让土地,房地产开发中的土地由过去的行政配置转为市场配置。国土资源部要求2002年7月1日以后所有经营性项目用地均必须通过招拍挂方式公开交易。开发商竞得土地后,按政府的用地条件自主开发、自主销售,一般用市场比较法或成本加成法确定房屋的销售价。房价销售价会考虑宗地地价成本,跟基准地价没有直接关系。

(二) 基准地价的非现势性与城市房价的市场性不相契合

基准地价是我国地价体系的核心,以基准地价为基础参照的基准地价修正法是我国城镇宗地地价评估的重要的方法。由于经济发展迅速,地价上

涨较快,基准地价评估工作周期较长、更新工作量大、更新间距长,基准地价评估时点与城市房价的市场现势有差距。^[12]北京市2021年之前一直实行的是2014年颁布的基准地价,新旧基准地价发布的时间间隔有近8年。2021年6月,上海市颁布新的基准地价,上一份正式颁布的基准地价是2013版。各地国有土地因土地的性质、内涵、位置等因素的差异,其出让时估价或底价常常有天壤之别,很多城市以多年未调整的基准地价为参考确定的土地出让底价严重脱离了市场现势?从2013年底开始,各地上浮基准地价的幅度大多都在20%以上,有的甚至超过100%。市场地价和房价受宏观政策、市场供需关系及心理预期等因素的影响,并随着这些因素的变化作及时反应,与时隔多年的基准地价调整关系不大。根据国家规定,政府协议地价不得低于基准地价的70%,多数城市的土地出让金额度也是按基准地价的30%-40%确定,导致很多城市没有按估价时点的土地市场价格水平确定基准地价,而是降低地价水准确定基准地价,淡化了基准地价对协议地价的控制效果,造成了国有资产的流失。

基准地价有一个重要的应用方向就是用于宗地价格和房地产价格的评估,但其合理性和科学性受到广泛质疑。因为基准地价更新间隔长、修正系数的确立主观随意、基准平均地价无法修正成具体宗地的区域因素和个别因素,从数理统计的角度更不能从平均的基准地价逆向推算出具体宗地的价格。

评估出的宗地地价经政府确认公示后,再按招拍挂的方式向市场出让土地。我国目前市场上的房地产开发模式基本上实现了完全市场化和企业化。开发商从拿地、建造到销售,几乎完全是市场化操作:按招拍挂的方

式获取土地,然后自主建造、自主定价、自主销售,为了追求高额利润,可以根据市场行情调整房价,将房价炒到畸高。市场房价就像一匹野马,远远地将“基准地价”抛在身后。

(三) 基准地价与房价关系犹如地租与谷价的关系

地价是房屋的成本,当地价上涨,房地产开发商为了不降低利润,便提高房价。但房价能不能上涨取决于市场:如果市场供需平衡,开发商只能保持房价不变,将地价的增加内部消化;如果需求旺盛,开发商就会尽可能提高价格,消化地价的上涨,甚至追求超额利润。他们会根据市场房价及未来预期确定宗地地价,政府降低地价只会增加开发商的利润。房地产业的丰厚利润很多源于地段和环境因素,按经济学原理,是级差地租在起作用,是土地增值的结果。也就是说,房地产的超额利润不是开发商投资的结果,而是对级差地租增值部分的无偿占有。李嘉图指出:“地主降低地租并不能降低谷物的价格,只是将部分应该归自己所有的地租让渡给了雇农而已。”

房价主要是建立在机会成本基础上的(现阶段重新购置近似另一宗地所花费的代价,可简单地用重置成本代替机会成本),开发商开发早期获得楼面地价较低的土地,确定房价时会

考虑该区域新近的楼面地价,与历史楼面地价无关。假设在一个房价高企的市场上,政府强制降低地价,开发商为求利益最大化,不会降低房价。

(四) 现实数据表明,各地基准地价调整与房价上涨无直接关联

基准地价只对土地的招拍挂价格具有指导意义,不是指令性的。影响招拍挂价格的有宏观经济金融环境、土地竞价程度、公共配套设施等,基准地价的调整滞后于市场地价和市场房价。基准地价几年调整一次,而房价是持续增长的;从基准地价调整幅度和市场房价的涨幅来看,基准地价一般是落后于市场房价的。全国各地基准地价成果指标差异较大,用地类型、级别数目、表示方式、内涵各不相同,全国基准地价不具备“量”的可比性。由于多方原因造成基准地价的现势性差,同一城镇基准地价与现实市场土地成交价差距大,各城市基准地价的调整各不相同,与房价的市场变化有一定的差距。

表1中的数据表明:

1. 各城镇基准地价没有可比性。由于基准地价基准日不同、内涵不同,以及各地经济发展水平、城镇投资力度等均不同,基准地价不具备“量”的可比性。中国住宅出让地价分区格局明显,各区在区位条件、社会经济和城市发展等方面差异性较大。经济

表1 部分城市最近两次住宅用地基准地价调整及房价变化对比

城市	年份	住宅级别基准地价(元/平方米)												基准 地价 均值	房价 均价	基准 地价 涨幅	房价 涨幅
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII				
北京	2014	28720	24520	20390	16330	12810	10010	7300	5050	3400	2200	1380	850	11080	22862	30.8%	156.9%
	2021	35030	29690	25590	21280	17300	13850	10740	7830	5540	3630	2180	1340	14500	58740		
上海	2013	25840	18890	15220	12750	10730	8200	6160	4370	2810	2090			10706	26900	94.5%	89.4%
	2020	48260	41140	35080	29140	23290	17240	13300	9490	6080	3480	2630		20830	50947		
兰州	2016	6705	5220	4080	3155	1970	970	600						3242	9014	40.5%	38.5%
	2020	8767	7287	6280	4396	3510	2760	2125	1311					4554	12480		
长沙	2016	9000	6480	4750	3320	2340	1620							4585	7601	-9.1%	38.1%
	2021	9900	7400	5400	3800	2680	1850	1320	970					4165	10496		

注:1.基准地价数据来源于各市人民政府官网。2.各市房价均价数据来源于安居客网站。

发达区住宅地价水平最高,其增长速度较其他类型缓慢。^[13]

2. 基准地价的调高普遍落后于房价的上涨。基准地价调整时间间隔长,北京、上海等城市七八年才调整一次;长沙、兰州等二三线城市四五年调整一次。在基准地价静止不动期间,房价一直在持续上涨,且基准地价调高的幅度远远小于市场房价的上涨幅度。由于城市向周边扩展,增量房产更多处于基准地价级别低的原郊区,中心城区的房价上涨幅度远大于房价的平均涨幅。中心城区土地价高量少,有些一类住宅基准地价甚至是无地虚设,所以房价的持续上涨跟基准地价没有关系。

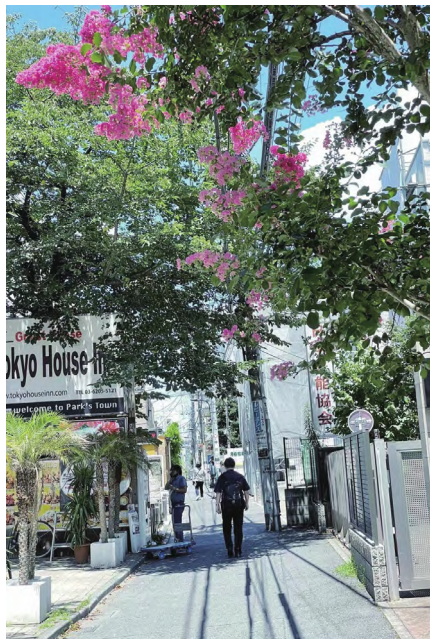
六、优化基准地价可更好地指导房地产市场

(一) 坚持基准地价的市场化导向,提升城镇土地的利用效率

从市场的角度确定合理的基准地价可以均衡土地增值收益,避免房地产业利润虚增、过度投机和大起大落。合理的出让地价可以优化生产用地布局,合理地安置各类生产,以实现城市功能区的合理划分。合理的地价可以优化房地产的开发环境,淘汰品牌实力差、资金链薄弱的开发商,有利于房地产市场长效稳定健康地发展,有利于抑制投机、减少房地产泡沫。合理划分城市功能、改善土地布局,是城镇管理重要的工作,应对土地的价值内涵如基础建设、容积率等进行优化落实,并加强检查监督,以实现基准地价对区域地价的长效管理。

利用土地级别及基准地价在城市规划区内的差异性,地方政府可引导土地在各类企业单位间作合理分配,并尽可能提高优等土地的利用效率。城市规划部门可结合土地定级与基准地价成果,科学安排城市用地结构,

减少不合理用地现象。^[14]以市场为标准客观地评估地价,结合房地产市场的实际情况合理调整基准地价,提升政府在土地市场的公信力,增进招商引资的吸引力。从土地供应机制上讲,要规范土地交易、加大土地供应调控力度。根据市场变化适时调整土地供应总量、结构及供应时间,不断完善、创新土地供应方式,在运用招标、拍卖、挂牌、协议等多种方式出让国有土地时设置一些具体的用地条件,比如:为了限制房价的过快上涨,可以先限定房价再竞高地价,也可以限定



地价再竞低房价,还可以“竞配建”。贴近市场设定基准地价可以促进地区经济的发展,有利于提高政府供地的市场化程度,有利于城市开发建设^[15]。

(二) 坚持基准地价适当稳定和合理偏低的理念

我国的土地制度及土地的管理方式决定了我国政府是城镇土地供应的垄断方,从理论上来说,政府很容易选择维持较高的土地出让价以抬高开发商的拿地门槛和开发成本。因此,我们需要克服对城镇基准地价的片面认识,深入认识各种土地价格的内涵。

国有土地的出让不是简单将国有土地资产变现,而是为了促进城市土地资源的优化配置,提高土地集约化利用水平,贯彻落实国家宏观产业政策。土地出让是政府引导投资者进行土地投资和开发的土地资源分配行为,不仅可以发展经济、扩大就业,还可以增加财政收入、壮大税基。适当的基准地价偏低无异于“放水养鱼”,是一种合理的经济行为。基准价格服务于土地一级市场的决策和管理,它的合理性不应以出让底价转让定价的占比、地价房价的占比去衡量,而是要看它是否有助于提升区域竞争力、有利于可持续利用城市土地资源,能否促进城市的可持续发展。因此,基准地价偏低彰显出政府不与市场争利的态度,能回归基准地价优化土地资源配置、引导产业发展的本质。

地价与房价的关系看似是简单的成本价格与产品价格的关系,但在我国的房地产市场中,一级土地市场被政府垄断,二、三级土地市场中则是大的地产公司更有话语权。由于房地产开发市场充分竞争,房屋销售定价主要由开发商把控,在一级市场中作为土地供应垄断方的政府只能限制最低价,最终的出让价取决于开发商的最高报价。由于我国政府垄断土地供应的一级市场,土地的供给缺乏弹性,市场土地价格取决于开发商对土地的需求程度。如果预期房价上涨,开发商拿地积极性高,地价就会上涨。土地供应缺乏弹性或毫无弹性,不能通过增加供应去满足需求的增长以实现长期的价格均衡,只能通过价格的上涨抑制需求。政府供地计划一旦制定,调整机制和调整空间就非常有限。如果基准地价降低引发房价走低预期,在“买高不买低”心理的作用下,房产销售会受很大影响。维持基准地价的稳定并适当提高,有益于政府掌控

市场和稳定市场。

(三) 加强基准地价的数据化管理, 推动建立房地产全国大市场

在大数据时代, 海量数据可以提升宏观决策、社会监管、公共服务等方面的能力。基准地价数据是城市土地管理和土地供应的重要依据, 建立科学合理的数据管理系统可以优化土地资源配置, 充分发挥土地的社会效益和经济效益。通过数据化管理可以准确锁定地价区间及其变化状况, 判断区域经济发展状况, 构建经济发展模型。基准地价较高的地方是经济发展较好的区域, 也是国家基础建设投资较大的地方。国家加强基准地价的管理, 可以全面了解全国的土地状况, 细化全国土地分等定级的标准, 推动全国房地产大市场的形成, 加强中央政府对土地市场和房地产市场的宏观调控。

基准地价的更新是建立在城市地价动态监测体系之上的。城市土地定价、地价动态监测样点的选择, 标准宗地的确立, 对提高宗地价格评估的精确性和合理性非常重要。加强城市地价动态监测体系的数据化建设, 可以使土地资料的采集、汇总和整理系统化、制度化, 既可以利用系统里的资料编制地价指数, 也可以快速完成城市基准地价的更新。通过建立基准地价成果数据库及信息发布平台, 可实现基准地价成果的公开查询和信息服务, 也可以通过大数据下的在线融合, 让社会公众查看土地及房地产的相关信息, 让基准地价不再是生硬的“公示”, 在政府和公众之间建立互动渠道, 增强政府与公众之间的信任。在大数据背景下借助基准地价加强对土地的科学化、规范化、精细化管理, 可提高城镇土地的综合利用水平, 合理引导房地产业发展。

(四) 强化基准地价管理, 提升基准地价的可操作性

基准地价的管理包括成果管理和应用方向两个方面。成果管理是对基准地价的内涵进行细化, 口径应尽可能一致, 按价格定义进行公示, 并进行动态管理。基准地价应尽可能涵盖《全国土地分类》确定的用途, 即尽量细化基准地价, 建立各类用地政府指导价。商服、住宅和工业之外的其他用途土地如旅游度假、废旧回收、仓库, 其资产作价、处置时的标准、出让金的核定等, 在基准地价成果中都应该有明确的结论。土地行政管理部门对特殊用途的土地进行价格管理时, 应对明显影响地价的容积率、还原利率、出让金标准等参数是否要作相应修正进行规范, 从而建立起特殊用途基准地价或政府指导价修正体系。

政府土地行政主管部门根据基准地价成果, 制定符合当地城市社会经济发展的土地管理政策, 建立以基准地价为指导、标定地价为基准, 涵盖国有土地使用权出让价格、收购价格、收回土地价格、租赁价格、课税价格、作价入股价格以及土地转让、出租、抵押等交易价格的地价管理体系。基准地价、标定地价确定后, 企业改制、房屋征收中的土地补偿金、补缴划拨地出让金、补交改变土地用途或容积率出让金、合理征收土地增值税、房产税评估等便有了合法而明确的依据, 可防止人为“暗箱”操作, 避免国有资产流失。

随着城乡一体化建设及农村承包经营权流转的推进, 基准地价体系的全覆盖、精细化、动态化建设越来越重要, 应提升成果应用的实用性和可操作性, 完善基准地价的更新系统, 以更好地满足政府土地管理和地价控制的需要, 满足评估机构地价评估时获取基本参照的需要, 及社会各界查询和了解地价的需要。E

(作者单位: 湖南师范大学商学院)

参考文献

- [1] 晏学丽. 自然资源资产管理视角下的基准地价更新实践 [J]. 中国土地, 2019(09):47-49.
- [2] 季伟根. 城市地价与房价互动关系理论及实证研究 [J]. 中国市场, 2016(21):184-186.
- [3] 杨火生. 以市场地价为导向的土地基准地价评估研究 [J]. 产业科技创新, 2020(02):110-111.
- [4] 林勇军, 彭云飞. 基于空间插值的城市基准地价更新应用研究 [J]. 地理空间信息, 2019(02):75-78.
- [5] 武佳卫. 上海地价房价关系分析及传导机制研究 [J]. 市场纵横, 2019(04):10-14.
- [6] 陈霞. 关于标定地价与基准地价、监测地价三者的关系及应用建议 [J]. 地产经济, 2019(08):98-99.
- [7] 刘娟娟. 基准地价修正法存在的问题及应用范围 [J]. 财税金融, 2017(15):34.
- [8] 刘卫东. 城市基准地价的合理应用 [J]. 土地市场, 2010(06):61-63.
- [9] 田燕, 杨喜会, 杨青伟. 基于基准地价的征地片区综合地价理论研究 [J]. 湖北农业科学, 2018(12):214-215.
- [10] 卢依川. 政策改革对房价与地价的影响分析 [J]. 产业论坛, 2021(02):9-10.
- [11] 刘卫东. 建立城乡基准地价体系的目的意义 [J]. 土地市场, 2021(12):14-18.
- [12] 李悦, 李远和, 张驰. 基于DEM的武汉市住房价格与基准地价空间分布差异分析 [J]. 当代经济, 2017(04):36-39.
- [13] 韩娟, 金晓斌. 中国住宅出让地价发育特征及其影响因素分析 [J]. 地理科学, 2017(04):573-584.
- [14] 肖璇. 规划引导下的基准地价分等定级及相关建议 [J]. 中国土地, 2022(03):50-51.
- [15] 王雪峰. “限房价”、“限地价”和“竞配建”的调控机理及政策效果 [J]. 中国土地科学, 2021(02):41-49.