

# 规划引导下的基准地价分等定级及相关建议

——以湖北省武汉市为例

◎ 肖璇

## 核心提示

在基准地价中综合考虑规划因素，是科学预测基准地价的技术要求，也是促进规划实施的有效手段。本文通过研究国土空间规划与土地价值之间的相互作用关系，在基准地价分等定级中对接“三类”国土空间规划，预测湖北省武汉市基准地价空间分布差异情况，并基于土地价值潜力从规划实施角度提出国土空间优化建议。

空间规划与城市地价均以土地经济为导向，以土地级差地租为理论基础。空间规划为地价评估提供技术支撑，城市地价反映空间规划的潜在价值，两者互为映射、动态关联。不同类型的空间规划对城市地价的影响不同。在城市基准地价中充分考虑空间规划因素，不仅有助于科学预测地价变化趋势、提升城市运营中空间资源整合效率，还可通过城市地价对空间规划的动态反馈，发挥地价在城市规划中的指导作用，为规划实施管理提供依据<sup>[1]</sup>。

## 基于规划实施的武汉市基准地价工作思路

对接基准地价土地分等定级工作要求，采用“等”和“级”两个层次开展评价。

土地“等”反映城镇之间土地质量的地域差异，与国土空间总体规划中的城镇空间结构、城镇体系具有相似性。如武汉市土地分等参照《武汉市国土空间总体规划（2021—2035年）》中对国土空间进行分等的内容；土地“级”则反映城镇内部土地质量的地域差异，社会经济、资源条件、空间要素等因素均影响城镇土地级别<sup>[2]</sup>。基准地价分等定级实施中应通过对接武汉市国土空间详细规划中的用地性质、土地开发强度等管控要求，综合考虑各类

专项规划，分类研究不同类型土地地价的影响因素，明确评价因子权重，评价土地级别。

在土地分等定级空间划定方面，武汉市以国土空间总体规划为指引，着重衔接国土空间功能区体系规划，将基准地价“土地等别—土地级别”与国土空间“功能分区—功能单元”对接，打破行政界限，将基准用途与功能空间衔接，确保同一功能空间内的土地价值趋于一致。

## 基于国土空间规划的土地分等定级

基于国土空间总体规划的土地分等。武汉市总规提出，围绕“主城做优、四副做强、城乡一体”，构建“主城—副城—新城组群—新市政—乡村”的全域城乡融合发展格局。以其总规确定的中央活动区、主城、副城、新城组群、城市新市镇、一般新市镇、乡村为分等依据，结合其国土空间功能分区，武汉市将土地等别划分为7级。

基于国土空间详细规划和专项规划的土地定级。一是建立评价指标体系。评价指标分为决定性指标和修正性指标。决定性指标包括用地性质及强度、道路交通、配套设施和生态环境等；修正性指标为受政策因素影响的近期重点实施建设的区域。

具体指标分析如下。

**用地性质及强度指标：**土地地价与周边用地性质之间存在一定的关联性。因此，本文将用地性质作为地价评价因素之一，分为商业用地、商务用地、居住用地和工业用地等4个评价因子。同时，地价变化与容积率通常成正相关。因此，用地强度也作为地价评价因素之一。

**道路交通指标：**道路等级高、交通站点密集、道路通达度越高，对土地价值提升的带动作用越大。道路交通指标可分为对外交通、城市交通和公共交通等3个评价因素。

**公服配套指标：**公共服务设施规模越大、服务水平越高、种类越齐全，表明城市配套服务的完备度越高，带动土地价值提升的作用也越突出。其按文教卫体分为教育设施、医疗设施和文体设施等3个评价因素。

**生态环境指标：**地块周边的山水资源和公园绿地条件对居住、商业等用地地价具有正面影响，故本文将景观环境指标分为生态景观和公园绿地两项因素。

**实施建设指标：**城市重点实施建设地区的用地规模越大，土地规模效益越突出，地价带动作用越明显。因此，武汉市“十四五”期间实施建设的“重点功能区”“亮点区片”可作为发展政策评价的因子。

二是确定因子等级及对应的作用分值。以武汉市控制性详细规划用地布局，以及道路交通规划、商业设施规划、中小学规划、医疗设施规划、绿地系统规划等专项规划和武汉市用地建设强度管理规定为依据，地价评价体系对各类设施的等级进行划分，明确各级因子的规划作用分值。

三是计算各类用地的土地级别。根据不同类型用地与各类评价指标的关联性，选定评价指标。通过专家打分法，明确各类用地评价因素因子权重。

## 地价杠杆引导城市规划的实施建议

将基于规划因素因子的土地价值分级与基于2021年现状因素因子的土地价值分级进行对比，

得出功能区土地级别差。土地级别差越大的功能区，土地价值潜力越高，即土地价值“洼地”应作为重点或优先开发区域。根据各类用地土地级别差分布情况，武汉市综合用地的土地价值潜力区主要集中在主城区的中央活动区和四大副城中的临空经济区副城及长江新区副城；商业用地和商务办公用地的土地价值潜力区主要集中在主城区；住宅用地的土地价值潜力区主要集中在4个新城组群；公服用地的土地价值潜力区主要集中在副城和局部主城区；工业用地的土地价值潜力区主要集中在临空经济区副城和长江新区副城。

土地价值潜力分析结果表明，武汉市主城区土地价值未彰显，商业与商务办公发展不足，设施配套、环境品质难以匹配主城区服务职能。“4大副城”中，中车谷副城和光谷副城起步较早，依靠汽车及零部件、光电子信息和生物医药等主导产业已奠定了坚实的产业基础，但地价相对较高、潜力用地较少；临空经济区副城和长江新区副城起步较晚，尚处于发展培育阶段，城市配套不完善，地价相对较低，人口吸引力不足。

未来，武汉市一方面应着重提升主城区服务功能和环境品质，控制主城区居住用地扩张，引导人口向副城和新城组群疏解；另一方面，应不断提升车谷副城和光谷副城主导产业的影响力和控制力，提升地均生产总值，将落后产能向武汉“1+8”城市圈转移，腾退出来的土地用于产业转型升级、完善居住和公服配套。临空经济区副城和长江新区副城目前土地价值不高，应严格控制一般产业入驻，加快布局国家战略性新兴产业和未来产业，吸引人口前往居住和就业。📍

### 参考文献：

[1] 陈伟. 城市规划对地价空间分布规律的研究[J]. 上海城市规划, 2005(3):5-7.

[2] 丁烈云, 黄亚平, 李斌, 等. 考虑地价因素的规划决策方法及其实现技术[J]. 城市规划, 2000(6):59-61.

(作者供职于湖北省武汉市土地利用和城市空间规划研究中心)