

基准地价、标定地价与监测地价的联动思考

□ 刘颖¹, 隋迪², 李胜胜²

(1. 深圳市自然资源和不动产评估发展研究中心, 广东 深圳 518000; 2. 广东省不动产登记与估价专业人员协会, 广东 广州 510075)

摘要: 政府公示地价体系和地价监测机制近年来不断发展完善, 关于基准地价、标定地价与监测地价在土地利用管理实践中的关联与应用问题越来越受到关注。本文以江苏部分地区实践、南京相关研究、上海“三价格一指数”地价体系建设为例, 对三类地价的联动模式进行分析, 并提出关于三类地价联动机制的思考。

关键词: 标定地价; 基准地价; 监测地价; 联动思考

中图分类号: F062.1

文献标识码: A

文章编号: 1004-0714(2022)012-0045-05

Consideration on Linkage of Benchmark Land Price, Demarcated Land Price and Monitored Land Price

LIU Yin¹, SUI Di², LI Sheng-Sheng²

(1. Shenzhen Development Research Center for Natural Resource and Real Estate Assessment, 518000, Shenzhen, Guangdong, China;

2. Guangdong Real Estate Valuers and Agents Association, 510075, Guangzhou, Guangdong, China)

Abstract: The government's public land price system and land price monitoring mechanism have been continuously developed and improved in recent years, and more and more attention has been paid to the relationship and application of benchmark land price, demarcated land price and monitored land price in land use management practice. Taking the practice in some areas of Jiangsu, the relevant research in Nanjing and the construction of the "three prices and one index" land price system in Shanghai as examples, this paper analyzes the linkage mode of the three types of land prices, and puts forward the thinking on the linkage mechanism of the three types of land prices.

Keywords: Demarcated Land Price; Benchmark Land Price; Monitored Land Price; Linkage Thinking

一、研究背景

近年来, 政府公示地价体系和地价监测机制不断发展完善, 在土地管理参与国家宏观调控以及促进房地产市场健康平稳发展等方面发挥了显著作用。2020年《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确提出“完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度, 逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制”。随着基准地价制定范围扩展到集体建设用地、公共管理与公共服务用地和农用地等与标定地价编制扩大至市县级别, 各省也逐步开展省级地价动态监测工作。公示地价与监测地价在土地管理实践中的适用与应用问题逐渐引起各方关注和讨论。面对各方观点, 有必要对基准地价、标定地价与监测地价的关系及联动模式进行思考。

二、三类地价比较研究

基准地价体系由土地级别、价格和修正体系组成^[1]。标定地

价体系由标准宗地、价格和修正体系组成^[2]。监测地价体系由城市地价水平值、地价增长率和地价指数组成^[3]。

从空间层次来看, 基准地价反映的是在平均开发利用条件下的区域平均土地价格, 可以宏观反映一个地区全域的价格水平; 标定地价反映的是正常市场条件下, 标定区域内具有代表性的宗地在现状开发利用条件下、法定最高使用年期或政策规定年期下的土地权利价格, 具有更清晰的指示性、更准确的表征性和更强的现势性等特点; 监测地价反映的是监测点在基准日和设定条件下的地价, 可以反映监测点在监测周期中土地市场的状况。

从时间层次来看, 基准地价、标定地价均反映的是某一估价时点上的价格水平, 监测地价则反映价格水平随时间变化的趋势。

从体系定位来看, 基准地价、标定地价属于政府公示地价与

监测地价共同构成我国地价体系的主体内容。三者共同的核心特征包括:以维护经济和市场的平稳健康发展为目标;由政府组织评估、确认、公布,体现政府在土地市场上的服务与管理导向;遵循公开市场价值标准评估,反映正常市场条件下的价格水平。及时反映市场价格的变化,为政府部门及市场参与各方提供辅助决策信息,故监测地价水平不需经政府批准、确认,其核心市场特征是反映真实的市场情况。三类地价综合比较结果详见表 1。

监测地价不属于公示地价,监测地价体系建立与运行的目的是

表 1 基准地价、标定地价和监测地价的差别

| 比较因素 | 基准地价 | 标定地价 | 监测地价 |
|--------|-----------------|-------------------------------|------------------------|
| 价格表征 | 不同级别或不同均质区域平均价格 | 标准宗地价格 | 监测点价格 |
| 价格定位 | 公示地价 | 公示地价 | 非公示地价 |
| 价格内涵 | 权利年期 | 法定最高使用年期 | 法定最高使用年期 |
| | 用途类型 | 参照 GB/T 21010—2007 设定,宜细分至二级类 | 商业、居住、工业 |
| | 估价期日 | 政府确定 | 每季度最后一日 |
| | 开发利用条件 | 设定的平均开发利用条件 | 设定条件 |
| 覆盖范围 | 城镇可建设用地范围内 | 标定区域 | 监测范围一般为建成区 |
| 样点选取要求 | 符合评估密度和分布均匀性要求 | 优先选取符合要求的地价监测点 | 现状条件应与所在级别和地价区段的设定状况相近 |
| 更新周期 | 每 3 年应全面更新 | 年度更新 | 季度更新 |
| 成果特点 | 级别范围广,区域性明显 | 区位具体,精细性强 | 更新频率快 |
| 成果作用 | 地价管理宏观需求 | 地价管理微观需求 | 地价趋势监测与预测 |

三、自然资源部关于三类地价的有关要求

2018—2021 年,自然资源部连续四年下发自然资源评价评估工作年度部署文件,提出以“保护优先、兼顾效益、合理开发、创新协调”为原则,探索建立自然资源政府公示价格体系和价格监测机制的总体要求,并按照年度工作重点部署各省、自治区、直辖市等自然资源主管部门加强城市地价监测、推进城乡地价一体化建设、全面完成城镇标定地价公示、继续完善城乡基准地价体系、开展省级城市地价动态监测等工作任务。三类地价建设要求详见表 2:

表 2 2018—2021 年自然资源部地价相关工作建设汇总表

| 年度 | 基准地价 | 标定地价 | 地价动态监测 |
|------|---|-------------------------------------|----------------------------------|
| 2018 | 各省选取 2 个设区市开展集体建设用地和农用地基准地价制订试点,试点成果于 2019 年 3 月 30 日上报 | 借鉴重庆经验,2018 年完成所有地级以上城市标定地价公示工作部署启动 | 继续在内蒙古、吉林、安徽、山东、湖南部署省级城市进行地价监测示范 |
| | 海南加快城乡地价体系一体化建设,合理建立不同权属、不同用途建设用地基准地价、标定地价 | | 在青岛开展全域地价监测试点 |
| 2019 | 超过 6 年未更新的,应尽快完成全面更新 | 全面实现城镇标定地价公示 | 各省级自然资源主管部门自行部署开展本行政区域内主要城市地价监测 |
| | 在一级地类基础上细化表达方式,满足不同权利类型、不同利用类型地价管理需要 | | |
| | 全面开展集体建设用地和农用地基准地价制订 | | 在青岛继续部署全域自然资源价格监测试点 |
| | 以海南为试点,率先探索建立健全自然资源资产评估体系,建立主要自然资源政府公示价格体系 | | |

↓ 接下表

↑ 接上表

| | | | |
|------|---|----|--|
| 2020 | 研究结合地价监测等指标,完善基准地价更新制度,逐步形成与市场价格挂钩的动态调整机制 | —— | 参照国土空间规划确定的城镇开发边界合理调整监测范围,增设动态监测点,及时反映土地市场交易信息 |
| | 2020年12月31日前实现城乡基准地价全覆盖、城镇标定地价全覆盖 | | |
| | 增加制订地下空间、不同产业类型用地等公示地价 | | 在青岛部署试点,继续完善集体土地地价监测 |
| | 有条件的省级部门,可参照海南试点,探索建立本省主要自然资源政府公示价格体系 | | |
| 2021 | 建立与市场价格相挂钩的公示地价动态调整机制 | | 在青岛继续开展全域自然资源价格监测试点 |

四、三类地价的联动模式

目前,基准地价、标定地价与监测地价之间各自独立、相互割裂,特别是在城市地价动态监测成果内容的应用方面。《城镇土地估价规程》(GB/T 18508—2014)虽然提出了利用地价指数更新基准地价的技术方法,但收集整理历年相关研究成果发现仅江苏部分地区自然资源主管部门在2019年之前付诸了实践、南京部分专家学者开展了有关研究,以及上海市在2011年提出了“三价格一指数”国有土地价格体系研究。

1.江苏——地价动态监测基础上的基准地价更新

2003年,江苏省构建了全省地价监测信息系统,并开始试点工作,确定部分城市作为省内地价动态监测重点城市。2005年,在总结试点经验基础上,将范围进一步扩大至全省县城以上城市,制定了《江苏省城镇地价动态监测与基准地价更新技术规范(2007年版)》(2014年修订,2019年废止),将动态监测与基准地价更新相结合。

①联动模式。江苏省基准地价更新以地价动态监测体系成果为基础,运用数理统计方法测算区段基准地价,根据土地用途相同、价格水平接近的原则对区段进行合并,形成土地级别并评估级别基准地价。只建立区段基准地价,级别基准地价作为政府掌握地价水平的参考。具体过程如下:

地价动态监测基础。在居住、商服、工业等用途城镇土地定级成果基础上划分区段,通过布设监测点定期评估其价格,通过监测分析科学确定区段地价和地价指数。在完成地价动态监测季度和年度任务的同时,也以此作为基准地价工作的基础。

测算区段基准地价。在第四季度区段地价监测成果基础上,采用区段内同用途交易案例地价进行验证。居住、商服、工业用地区段内交易案例地价与基准地价的差值分别不超过30%、30%、10%。通过验证后各区段地价值取整为5的整数倍确定区段基准地价。

地价区段合并形成土地级别。遵循级别内地价区段开发程

度一致、价格水平相近、各级别间价格差异显著等原则进行合并,借助频率直方图、数轴散点图等划分土地级别。

统计各级别内地价区段的面积与价格,采用面积加权平均法,测算出级别基准地价^[4]。

②联动分析。统一两者范围,建立可比基础。基准地价和监测地价应用方向不同,但两者都是从整体上把握某一区域在既定时点的地价水平,同时分析地价在区域内部的空间分布变化规律。因此,通过统一两者范围,建立起两套成果的可比基础和衔接基础,保证两套成果在不同领域的应用中不会出现混淆。

合并地价区段,以价定级。基准地价更新评估实质上是对地价区段进行合并,形成介于地价区段和地价监测范围之间的地价均质区域并确定其平均价格,即土地级别和级别价^[5]。

2.南京——利用动态监测地价指数更新基准地价

2001版规程提出了以土地定级(或均质地域)为基础,以地价指数为依据更新基准地价的方法^[6]。2004年,南京师范大学部分学者以南京市为研究对象,对上述利用地价指数更新基准地价的方法进行了实证研究。

①联动模式。更新地价监测体系。对缺少监测点的区域补充设置新的监测点,并保证监测点分布的均匀性和代表性;在保持原基准地价内涵一致的情况下更新监测点地价,进而实现地价监测体系更新。

确定地价指数类型。首先,通过专家咨询、典型样本调查等方式获取土地市场变化特征信息,分析地价的总体变化、分用途变化及区域变化特征^[7]。然后,根据前述分析结果,依据实际情况选择采用分类地价指数调整法、综合地价指数调整法或区域分类地价指数调整法更新地价指数。

划分均质区域或地价变更的幅度区。其中,均质区域可以用土地定级的成果代替,但是当同一土地级别内的土地利用条件变化不均匀时,应根据实际情况作相应调整^[8];基准地价变更幅度区可采用综合或分类划分。采用分类划分时各用地类型划

分3—5个调整幅度区,表示地价高度发展区、次高度发展区、中度发展区、次低度发展区和低度发展区。

利用均质区域内的地价监测点测算地价指数或确定地价变更幅度。通过专家咨询、相关社会经济指标,采用多因素加权法或其他经济模型计算出总体变更幅度。地价变更幅度的确定有利于从客观上把握城镇地价更新水平。

区域分类地价指数计算。为了能有效地利用标准样本的估价成果来推断相近区域的地价指数,标准样本选择必须遵循用途多样性、空间分布均匀性、时间接近性、交易类型多样性等原则。

进行基准地价更新。在更新级别基准地价时,要用当地土地市场交易资料和市场交易样点的地价进行验证。

②联动分析。南京市以监测点地价通过测算地价指数更新基准地价。在实际工作中,该方法具有调查资料详实、工作效率高、估价结果时效性强、更新周期短等特点,节省人力物力,结果相对科学合理。

根据社会经济发展、市场发育状况,以原基准地价成果为基础,以城镇土地变化程度为尺度,应用地价监测体系成果对基准地价进行全面更新;同时充分利用土地市场交易、租赁、土地开发成本等资料对地价监测点地价进行验证。这种利用城市地价动态监测体系进行城市基准地价更新的方法具有可行性和优越性。

3.上海——“三价格一指数”国有土地价格体系研究

上海市于2010年6月启动了建立“三价格一指数”地价体系研究工作,目标在于建立形成一套以基准地价、区段地价、标定地价和地价指数为核心的地价体系和动态更新机制,实现“空间范围由粗到细,更新频率由疏到密”的宏观、中观、微观三级地价管理。

①联动模式。“三价格一指数”是指由基准地价、区段地价、标定地价和地价指数四体联动所形成的城市公示地价体系。三类地价和地价指数内涵各异,在宏观、中观、微观地价管理上发挥不同的作用。具体过程如下:

区段地价。首先,细化基准地价分级成果形成区段地价单元;其次,在每个区段单元内选择若干宗地作为样本点,收集宗地信息,评估宗地价格,在此基础上,根据样本点平均土地价格计算区段单元地价;最后,按价格接近原则对区段单元进行合并,形成区段地价。

标定地价。以区段内宗地样本点和城市地价动态监测样点为基础选择标准宗地,按照技术规范要求进行评估和公示,形成标定地价。

地价指数。以地价动态监测样点为基础,并结合标准宗地、区段内宗地样本点,权重为地价区段内各用途地价面积,按季度编制地价指数。

基准地价。首先,在地价指数基础上动态更新区段地价。用地价增长率和地价水平值更新测算区段地价,每年更新一次,对于土地市场活跃、地价变化幅度较大的区域可半年一次,在此基础上更新土地级别;其次,根据以价定级的原则,并综合分析影响土地价格的各种因素,每三年对不同用途的地价区段的土地进行集合归并,形成新一版的土地级别;最后,整理和归并相应的区段地价,形成新的一版基准地价成果。该成果作为下一轮地价更新的宏观控制依据指导区段地价、标定地价评估调整工作。

②联动分析。“三价格一指数”地价体系是一个完整的系统,各组成部分的关联性与主导性主要表现在以下方面:

“三价格一指数”地价体系在空间关系上相互关联,在时间关系上互相演化。从空间关系来看,该体系是由小到大的空间范围聚集而成,即从宗地(监测样点或标准宗地)到区段地价单元,再到地价区段,最后形成基准地价级别。本质是以个体样本地价水平代表区段地价单元的地价水平,接着归并到区段,再由区段到更大的基准地价级别范围的过程。

整体层面上的关联性:从时间关系来看,基准地价、区段地价、标定地价均是对应估价期日时点上的地价水平;地价指数反映各用途地价一定时期内的变化趋势和程度,具有动态反映地价整体变化的特点,为基准地价、区段地价、标定地价更新提供依据,体现了地价体系的时序性。

地价内涵的关联性:基准地价、区段地价、标定地价、地价指数都是国有建设用地土地使用权价格。基准地价和区段地价是“面状价格”,其价格对应的是区域平均价格。标定地价是“点状价格”,价格内涵与点的现状条件紧密结合。而地价指数是标定地价、区段地价以及基准地价更新的依据,既受标定地价现状条件的影响,又受基准地价和区段地价设定条件的制约。

区段地价承上启下的核心性:区段地价是承上启下的关键,在地价体系更新中具有核心性与推动性的作用,既是基准地价更新的基础,也是选择标准宗地和划定标定区域的重要基础。标定地价反映宗地个体价格水平,是微观的城市地价;区段地价反映土地均质区域的地价水平,是中观的城市地价;基准地价是各级别土地价格平均水平,是宏观的城市地价^⑨。

技术标准的统一性:一是地价样点的选取,区段样点、地价监测点、标准宗地的选取标准、资料收集、工作底图、外业和内业处理等技术要求一致,因此,各地价成果具有相同的测算基础与

标准,在空间层次性与时间对应性上可实现较好的关联;二是在区段单元和基准地价级别范围、均质区域划分和归并方面,依据的原则与采用的方法是相同的;三是区段样点地价、区段单元地价和级别地价测算的方法具有统一性。

五、关于三类地价联动机制的思考

从自然资源部关于三类地价的建设和部分城市调研情况来看,作为公示地价的组成部分,基准地价体系和标定地价体系相对独立,两者之间不具备联动的现实条件,对于地价管理工作而言,目前亟需通过制定规范性文件以明确两者各自的应用方向;而公示地价与监测地价之间没有直接关联,但与监测地价同属于城市地价动态监测成果的地价指数之间可建立联动机制。

综合上述探讨分析,针对三类地价联动问题,建议按照相关规定定期更新基准地价,同时通过制定相关规范性文件的方式明确划分基准地价与标定地价的应用范畴,特别是强化标定地价在建设用地使用权供应价格、租金及临时用地使用费测算等方面的重要作用。同时鼓励开展试点运行,建立三类地价联动机制。

1.明确三类地价应用领域,按照相关规定及时更新成果

三类地价应用的基本定位可概括为:基准地价——兜牢出让底线、标定地价——市场交易参考、监测地价——市场趋势表征。具体应用如下:

①基准地价主要应用于确定出让国有土地的最低限价、确定城镇土地使用税税额标准以及全民所有土地资源资产宏观核算、中观核算;

②标定地价主要应用于政府在二级市场行使优先购买权和设定最高价限制、宗地地价评估、全民所有土地资源资产中观核算;

③监测地价主要应用于研判土地市场运行态势、参与房地产市场调控以及全民所有土地资源资产宏观核算、中观核算。

2.鼓励开展试点运行,建立三类地价联动机制

基于三类地价的价格形成机理、评估技术路线以及江苏和上海等地区的研究实践,三类地价之间难以建立直接联动,但可以探索运用城市地价动态监测成果中的地价指数实现对基准地价和标定地价的局部更新,因此地价指数是三类地价联动的关键因素。这既符合国家关于完善要素市场化配置体制机制的政策要求,又符合《城镇土地估价规程》关于利用地价指数更新基准地价的技术要求。

国家政策层面,2020年3月,《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出“加快要素价格

市场化改革”,既要“完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度,逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制”,又要“构建要素价格公示和动态监测预警体系,逐步建立要素价格调查和信息发布制度”。具体工作层面,2014年,《城镇土地估价规程》已提出“利用地价指数更新基准地价”的更新方法;2020年,自然资源部在部署年度自然资源评价评估工作中也已提出“要研究结合地价监测等指标,完善基准地价更新制度,逐步形成与市场价格挂钩的动态调整机制”。

由此可见,研究公示价格与监测成果之间的相互作用机制是“构建要素价格公示和动态监测预警体系”的工作基础。因此,建议在研究制定规范性文件的同时,结合土地市场现状和地价体系特点,进一步深化探索实践中具备研究价值和应用前景的研究成果,鼓励高等院校、科研机构以及评估机构等有关单位积极参与,加大调查研究力度以及研究成果实验和转化力度,不断丰富完善地价体系、各类地价形成机制以及三类地价之间的运行逻辑。

参考文献:

- [1]中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会.城镇土地估价规程:GB/T 18508-2014[S].中国标准出版社,2014.
- [2]中华人民共和国国土资源部.标定地价规程:TD/T 1052-2017[S].中国标准出版社,2014.
- [3]中华人民共和国国土资源部.TD/T 1009-2017:城市地价动态监测技术规范[S].中国标准出版社,2017.
- [4]江苏省国土资源厅.江苏省城镇地价动态监测与基准地价更新技术规范(2007年版)[EB/OL].(2007-4-29).<http://zrzy.jiangsu.gov.cn/gtxxgk/nrglIndex.action?type=2&messageID=8a90825440beba390140c2b404306869>.
- [5]范继光.关于统筹地价动态监测和基准地价更新工作的若干思考[J].价值工程,2013,25:317-318.
- [6]田崇新,黄克龙,张丽,等.基于地价动态监测体系的基准地价更新研究——以南京市为例[J].国土资源科技管理,2005,22(02):94-99.
- [7]王庆日,吴次芳.城镇基准地价更新评估探讨[J].价格理论与实践,2002(05):35-36.
- [8]常莹.地价动态监测基础上的城镇基准地价更新研究[D].长安大学,2009.
- [9]彭立勋,杨岳,刘馨.上海地价动态更新体系建立研究[J].上海国土资源,2011,32(01):45-50.

作者简介:

刘颖,女,汉族,深圳市自然资源和不动产评估发展研究中心,高级工程师,硕士。

隋迪,女,汉族,广东省不动产登记与估价专业人员协会,中级经济师,硕士。

李胜胜,男,汉族,广东省不动产登记与估价专业人员协会,高级工程师,硕士。

收稿日期:2022-10-08