

# 宅基地基准地价评估的关键问题及编制路径

姚德波<sup>1</sup>, 杜 静<sup>2</sup>, 杨 叶<sup>3</sup>

(1. 2. 3. 江苏苏地仁合土地房地产资产评估测绘造价咨询有限公司, 江苏 南京 210000)

**摘要:**建立科学评估、适时更新、动态调整的农村宅基地基准地价体系,对深入推进农村宅基地制度改革,探索宅基地有偿使用、有偿退出等有着非凡的意义。同时,这也是当下推进城乡基准地价制定,健全城乡统一的建设用地市场,完善要素市场化配置的迫切需要。基于此,文章从宅基地基准地价评估的关键问题入手,探索宅基地基准地价的编制路径,以期能为宅基地制度改革的推进有所裨益。

**关键词:**宅基地; 基准地价; 路径

**中图分类号:** F301

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2096-7519 (2021) 01-133-2

## 1 引言

2015年,全国33个县(市、区)被授权开展农村土地制度改革三项试点工作。探索宅基地价格形成机制,编制宅基地基准地价,成为宅基地制度改革中必须面对和解决的问题。目前,国有建设用地已经形成了较为完善的价格体系,并且出台了分等、定级、估价的技术规程,在评估方法选取、技术手段应用等方面均有据可依。相较而言,宅基地价格评估、基准地价制定则缺少依据,必须从理论研究和实践探索方面对其进行分析。笔者曾参与“常州市武进区城乡一体化建设用地基准地价项目”的编制工作,以此为例,剖析宅基地基准地价评估的关键问题,探索宅基地基准地价的编制路径。

## 2 理论分析与经验借鉴

宅基地价值内涵方面,目前比较公认的主要包括住房保障功能价值、使用权价值、社会保障价值三个方面,部分学者依据宅基地、商品住房的差异性,从时间维度将宅基地的价值分为现实性价值、期望性价值和其他价值。

宅基地地价测算方面,主要集中在拆迁和宅基地退出价值测算方面,阮梅洪<sup>[1]</sup>从绝对地租、级差地租、垄断地租的分析入手,测算城中村的宅基地价值,认为三种地租之和为宅基地的基础地租,为城中村宅基地地价的测算打下了基础。胡银根、徐小峰<sup>[2]</sup>等以福利经济学为理论基础,以商丘市偏远农村地区为例,测算了宅基地退出补偿价格。胡连华将宅基地用作经营性用途后的未来收益考虑在内,对重庆市农村经营性用途的住房进行了拆迁补偿价值评估。

宅基地地价评估实践方面,在评估思路上主要分两种:

一是根据安置房的价格倒推宅基地价格,具体公式为宅基地补偿价=(普通住宅指导价-房屋重置成新均价)×户均安置面积÷户均宅基地面积;二是按照国有土地出让价格扣除基准地价的一定比例,具体公式为宅基地价格=国有土地出让价格-基准地价的百分比。

综合来看,宅基地地价评估的理论研究和实践探索已经有了积极进展,积累了一定的经验,但尚未达到可以推广应用的阶段。宅基地基准地价评估作为一项开拓性、前瞻性的任务,需要在考虑宅基地利用区域差异性等现实条件的基础上,借鉴国有建设用地基准地价评估的思路、程序和方法,同时结合已有理论研究和实践探索经验开展。

## 3 宅基地基准地价评估的关键问题

### 3.1 权利受限

现行法律法规下,国有建设用地使用权由土地占有权、狭义的土地使用权、部分收益权和不完全处分权构成,只要合规合法,均可在一定条件下流转。与国有建设用地相比,宅基地在权利行使方面受到诸多限制。一是流转范围受限,仅允许在本集体经济组织内部流转;二是抵押权受限,现行法律下,除部分改革试点地区外,宅基地使用权不得抵押;三是能否设立租赁权模糊,尚无明确法律依据<sup>[3]</sup>。

### 3.2 内涵差异

相比国有建设用地,宅基地没有明确的分类,用途更为宽泛,除用于实现居住功能外,还可用于店面、农家乐等经营性用途,故宅基地的价值会随着使用结构的不同而体现为居住保障价值或者生产经营价值等。偏远地区或经济欠发达地区宅基地的价值主要体现在保障性住宅和辅助生

作者简介: 姚德波(1984—),男,河南商丘人,工程师,注册土地估价师,注册房地产估价师,硕士,

毕业于南京师范大学,主要从事自然资源价格评估、国土空间规划方面的工作。(邮箱) 1319743225@qq.com

产上，而经济发达地区或城市近郊、城中村，宅基地的内涵主要体现在经营性收益价值上。同时，随着经济发展、政策调整及产业结构的变化，宅基地的内涵也会随着变化。

### 3.3 定价困难

市场规律影响下，国有建设用地定价机制公开透明，已形成比较完善的评估价格、监测价格、交易价格及公示价格体系。相比国有建设用地，宅基地尚无可参考的价格体系。宅基地的流转价格一般是由交易双方私下协商确定，这种定价方式既缺乏足够的交易基础和科学依据，又难以实现宅基地的真正价值。为促进宅基地有偿使用、退出等，多数宅基地制度改革试点区域是由政府制定一个宅基地的基准参考价格，交易双方在参考价的基础之上确定价格，进行交易<sup>[4]</sup>。相较国有建设用地定价方式，宅基地的价格确定依然处于探索阶段，在合理性、科学性和规范性上仍存在较大差距。

## 4 宅基地基准地价评估的技术思路

依据《农村集体土地价格评估技术指引》，参照《城镇土地分等定级规程》，采用“先定级后估价”的整体思路编制宅基地基准地价。主要流程为：1) 划分均质区域(级别或区段)，深入分析宅基地的性质和功能特点，综合考虑宅基地地价的影响因素、地价内涵、地价构成等，采用多因素综合评价法划分均质区域；2) 以划定的均质区域为基础，选取估价样点；3) 评估样点地价，选择适宜的估价方法，测算不同样点的地价；4) 确定基准地价，经数据检验，剔除异常值后，对于样点充足的均质区域，采用样点地价平均法确定基准地价，对于样点不充足的均质区域采用样点地价平均法和样点地价与土地定级单元总分值数学模型拟合法综合确定基准地价；5) 建立修正体系。主要包括级别划分和基准地价两部分。级别成果反映宅基地质量差异，基准地价成果反映级别内宅基地地价的平均水平。

## 5 宅基地基准地价评估的路径构建

### 5.1 界定地价内涵

根据《农村集体土地价格评估技术指引》要求，宅基地基准地价内涵的界定，重点考量使用年期、容积率、开发程度、土地权利状况等几个方面。使用年期根据现行法律设定；容积率、开发程度根据当地实际情况设定；土地权利状况可设定为宅基地使用权。

### 5.2 划分均质区域

土地资源的有用性、稀缺性、垄断性和可让渡性是土地价格形成的基础<sup>[3]</sup>。鉴于宅基地具有覆盖范围广、位置分散、质量分布不连续、城乡接合部受邻近城镇或已建成区域的辐射影响明显等特征，其均质区域划分时影响因素的选取，宜增加反映宏观区位、社会经济水平差异，以及相关规划等影响因素。

### 5.3 明确均质区域界线

均质区域界线通常由铁路、公路、河流等自然线状地物构成。相比国有建设用地，宅基地周边的路网等线状地物较少，尤其是偏远山区，均质区域界线较难确定。因此，宅基地基准地价评估中均质区域的划分，建议以实用性为原则，选择以行政村边界为最小的划分单元，并依据均质区域划分的结果做适当调整，以保证均质区域界线走向实用、可行<sup>[5]</sup>。

### 5.4 科学应用估价方法

运用估价方法评估宅基地使用权价格时，除遵循一般要求外，还应关注以下技术要点。1) 收益还原法，在确定年总收益时，应深入调查出租对象的构成及质量状况、使用状况等对租金的影响，并通过周边区域调查分析确定客观租金水平。当宅基地具备符合政策规定的农家乐、民宿、乡村旅游等经营性功能时，可根据情况考虑相关经营活动获取的客观经营性收益。确定年总费用时，应依据当地有关政策规定，结合土地及地上建筑物的具体利用方式，明确费用的构成项目及标准。2) 市场比较法，适用于相同或相邻流转区域内有宅基地使用权交易案例的情形，同时，结合宅基地制度改革的推进情况，考虑不同时期、不同区域内宅基地政策对可比实例价格、估价对象价格的影响。3) 剩余法，适用于存在农村住房合法合规流转市场的地区，待开发的宅基地，在测算开发成本时要通过实地调查掌握当地的农房建设成本项目与标准，不宜直接采用当地城镇住房建设的成本取费标准。

## 6 结论与展望

宅基地基准地价评估是一项开拓性、前瞻性的工作，目前，尚无成熟的理论体系和实践经验可供参考，对于宅基地价值的认识、用途的划分、评估方法的选择，尤其是新的评估思路和方法应用等，效果如何，仍需进一步研究论证和探索完善。

### 参考文献：

- [1] 阮梅洪,陈希周,马永俊.宅基地价值化与宅基地制度改革——以义乌市城乡新社区聚居建设为例[J].规划师,2019(10):67-72.
- [2] 胡银根,张曼,魏西云,刘彦随,徐小峰,何安琪.农村宅基地退出的补偿测算——以商丘市农村地区为例[J].中国土地科学,2013(3):29-35.
- [3] 钟晓勇,郭冬艳,岳永兵.宅基地基准地价评估关键问题探讨[J].中国土地,2018(6):47-49.
- [4] 杨火生.以市场地价为导向的土地基准地价评估研究[J].产业技术创新,2020,2(20):110-111.
- [5] 简健芬.宅基地基准地价评估的困境及路径研究[J].农村实用技术,2019(8):56-57.