

集体建设用地基准地价评估对城乡建设用地市场的影响

周洁莹

湖北永业行评估咨询有限公司

摘要：近几年，随着城镇国有土地使用制度的改革、城市化进程的加快，农村集体建设用地的使用权价值和资产价值越来越明显，交易活动越来越频繁。本文以集体建设用地基准地价为切入点，在分析集体建设用地基准地价与国有建设用地基准地价差异的基础上，总结集体建设用地流转现状和集体建设用地基准地价制订意义，研究集体建设用地基准地价对城乡建设用地市场的影响。

关键词：集体建设用地；基准地价；城乡建设用地市场

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.24.004

党的十八届三中全会通过的《中共中央全面深化改革若干重大问题的决定》提出建设统一开放、竞争有序的市场体系，建立城乡统一的建设用地市场。为贯彻落实中央深化农村土地制度改革精神，中共中央办公厅国务院办公厅下发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（中办发〔2014〕71号）。2015年国土资源部部署在全国范围33个县市开展了农村土地制度改革三项试点工作。2017年，十九大报告指出要加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。利用集体建设用地建设租赁住房是贯彻多层次供给和租购并举的重要内容。2020年1月1日开始实施的《土地管理法（修正案）》，提出了允许集体经营性建设用地入市，取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制，为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍。根据《国土资源部办公厅关于加强公示地价体系建设和管理有关问题的通知》（国土资厅发〔2017〕27号）文件精神，集体建设用地基准地价评估工作在全国范围内陆续开展。本文通过对集体建设用地与国有建设用地基准地价差异、流转情况进行分析，总结集体建设用地基准地价对城乡建设用地市场的影响，为今后集体建设用地基准地价实际应用提供参考。

一、集体建设用地与国有建设用地差异分析

集体建设用地与国有建设用地在权属性质、空间区位、土地开发程度等方面均存在较大差异。从权属性质来看，集体建设用地属于农民集体所有，由村集体经济组织或村民委员会依法代表集体行使所有权，涉及人员组成较为复杂、相关利益方较多，一定程度上造成土地使用者预期价格的不确定性。而国有建设用地属国家所有，由政府代为行使权力，土地使用者有相对稳定的价格预期；从空间区位来看，集体建设用地位于农村、分布零散，距城市、镇区较远，交通条件相对较差。而

国有建设用地一般整体连片分布，经济条件、基础设施和交通条件优越；从土地开发程度来看，集体建设用地开发程度也低于国有建设用地。综上所述，虽然集体建设用地是国有建设用地的重要补充，但二者差异明显，集体建设用地主要分布在乡村，用于乡村产业和文旅项目，助推乡村振兴工作。

二、集体建设用地流转特点

目前集体建设用地流转方式较为单一，以出租方式为主，转包和土地联营入股极少，无其他流转形式。

从流转用途来看，主要流转类型为集体经营性建设用地，主要用途为商业和工业，宅基地主要涉及土地上现有房屋的出租。

从流转区域来看，大部分集体建设用地流转在本村内进行交易，不涉及跨村或跨区域的交易，主要集中在中心城区周边的城乡结合部。

从流转主体来看，参与集体建设用地流转主体有本村村民、周边商户或企业以及外来企业，其中参与流转最多的是周边商户和企业，由于其规模扩大向村集体租用土地。

从流转年限来看，以短、中期居多，长期相对较少。短期流转主要在村民承租土地时发生，中长期流转主要在周边商户和企业、外来企业承租土地时发生。

从流转价格来看，集体建设用地流转价格偏低。大多数集体建设用地出租租金是根据周边价格和由村委会确定的，仅有宅基地上房屋出租租金采用的是私下协商的方式。且中心城区周边的集体建设用地出租的价格明显要高于远离城区乡镇的流转价格，这与其区域内集体建设用地流转市场的活跃程度息息相关。

三、集体建设用地基准地价制订的意义

（一）是完成国家统一工作部署的需要

基准地价是法定公示地价主要内容，是土地市场建设、土地资产权益保护和土地宏观调控等方面的重要支撑。2020年，为建立健全自然资源资产分等定级估价机制，构建完善自然资源管理体系，进一步强化土地资源要素市场化配置，根据自然资源部办公厅《关于部署开展2020年度自然资源部评价评估工作的通知》（自然资办发〔2020〕23号），要求各市、县（区）自然资源局加大工作统筹力度，加快推进农用地基准地价评估、集体建设用地基准地价制定完善等工作，实现城乡基准地价全覆盖。

（二）是自然资源资产价值核算的基础

党的十九大报告明确提出，要加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构。土地资源作为自然资源的一种重要

类型，与矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等其他自然资源联系紧密，具有重要的载体作用。基准地价体系相对成熟，覆盖范围广泛，能满足全口径各地类核算的要求，同时基准地价作为市场地价运行基准线，其价格取向以影响地价的自然、经济、社会等各因素综合作用为基础，以价值主导、阶段性稳定为原则，更能体现土地的内在价值。集体建设用地基准地价成果为探讨土地资源资产核算方法、实施土地资源资产价值核算提供基础。

（三）为集体经营性建设用地入市做准备

集体经营性建设用地入市是发展要素市场、建立城乡统一、开放、竞争有序的土地市场的必要条件，是完善社会主义市场经济的一项重要任务，也是发挥市场在土地资源配置中基础作用的需要^[1]。2020年1月1日起施行的《土地管理法（修正案）》，取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制，明确规定允许集体经营性建设用地入市。集体建设用地基准地价是集体经营性建设用地入市地价评估、底价确定和土地增值收益调节金征收的重要依据^[2]。

四、集体建设用地基准地价对城乡建设用地市场的影响

（一）有利于规范集体建设用地流转价格

随着经济快速发展，市场对土地资源需求越来越大，农村集体建设用地使用权流转将逐渐成为城镇化土地利用的有效补充。农村集体建设用地规模较大，土地质量和位置又存在差异，如何界定集体土地流转价格，对流转双方来说都是一个难题。集体建设用地基准地价为流转双方提供价格依据，将流转价格规范在合理范围内。同时集体建设用地基准地价的公示也为流转价格提供监督平台，进一步规范集体建设用地流转价格，既保护流转双方的合法利益，又保障集体资产不流失，最终有效促进集体建设用地规范流转。

（二）有利于促进城乡统一土地市场建设

集体建设用地基准地价为集体建设用地使用制度改革奠定基础，促进农村土地市场发展，实现城乡土地市场一体化。城市土地使用制度改革进行了十几年，流转等各项工作已相对成熟，进入良性循环，而集体建设用地估价尚处于探索阶段。而在目前的土地管理中，对城乡地价体系人为的加以分割，不仅碍于地价的管理，而且也不利于“统一、规范、竞争、有序”的土地市场的建立^[3]。开展集体建设用地基准地价评估，能逐步缩短其与城镇土地价格评估的距离，并最终与之接轨，实现城乡土地市场统一管理。

（三）有利于集体经营性建设用地入市工作开展

目前建设用地的需求较大，在国有建设用地资源有限的情况下，集体建设用地流转已成必然，未来集体经营性建设用地入市流转后，价格依据也将成为其抵押融资的一个障碍。通过集体建设基准地价评估可以掌握集体经营性建设用地空间分布、级别及价格特征。在集体经营性建设用地入市前，集体建设用地基准地价作为

法定公示地价内容之一，可以为入市底价评估提供一定参考，并对集体经营性建设用地所有者或使用者获得贷款，实现集体土地融资功能具有一定帮助^[4]。

（四）对国有建设用地市场影响较小

尽管2020年1月1日开始实施的《土地管理法（修正案）》，明确规定允许集体经营性建设用地入市，为拓宽城市建设空间提供了更多的可能性。但集体经营性建设用地在入市条件上仍有诸多限制，入市的土地必须是在土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，且入市需经所在地集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，入市后需严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。集体经营性建设用地面积占比本身较低，按照入市条件筛选后，进入市场流转的集体经营性建设用地将更少，且集体与国有建设用地在流转程序和实际用途上均不同，因此，集体建设用地基准地价公布实施后对国有建设用地市场影响较小。

（五）对征地区片综合地价影响较小

集体建设用地基准地价公布实施后，将显化村集体建设用地资产，集体经济组织更愿意在符合规划和用途的前提下对集体闲置经营性建设用地进行前期开发，寻找潜在土地使用者完成出让、出租，能提高土地利用效率，增加农民财产收入，也能极大提高村集体收益，壮大集体资产。但是，集体建设用地基准地价在为集体经营性建设用地入市、量化集体建设用地资产提供服务的同时，会在一定程度上带来征地成本的上升。但另一方面，征地成本的增加，政府让利于民，能大大提高被征迁户配合征地工作的积极性，也使得政府在确定征地范围上更加谨慎，不盲目扩大征地范围。因此，集体建设用地基准地价公布实施对征地区片综合地价影响较小。

五、结语

集体建设用地基准地价是集体经营性建设用地入市定价的重要依据，随着集体经营性建设用地入市政策的逐渐放开，集体建设用地流转市场的管理显得日益重要。要按照城乡建设用地同等入市、同权、同价的要求，确保集体建设用地基准地价与城镇建设用地基准地价充分衔接，并在公布实施后，重点关注其对城乡建设用地市场的影响，有序推动集体建设用地资产盘活利用。

参考文献

- [1] 吴小丹. 农村集体建设用地基准地价测算及其在土地流转中的应用[J]. 产业科技创新, 2020(20):2.
- [2] 杨火生. 农村集体建设用地基准地价探究[J]. 南方农业, 2020年35期.
- [3] 吕翠玲. 关于兰州市集体建设用地基准地价评估的若干思考[J]. 甘肃科技, 2020, 36(3):6.
- [4] 毕云龙, 相洪波, 徐小黎, 等. 海城集体经营性建设用地入市试点调查研究[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(9):6.