关于《滑县人民政府关于公布滑县土地级别与基准地价的通知（征求意见稿）》

的起草说明

滑县自然资源局

1. 起草背景

我县上一轮基准地价自2019年7月初公布执行以来，对我县深化土地制度改革，建立和规范土地市场、促进城市建设和经济发展发挥了重要的作用。随着城市基础设施提升、城镇化水平不断提高，原有的基准地价不能准确反映我县地价水平；同时滑县国土空间总体规划实施，对滑县城镇用地布局规划和土地利用方向产生了重要影响。为使城镇各类土地级别及基准地价更客观的反映现实情况，适应扩大市场机制配置土地资源发展需要，落实土地宏观调控政策，故结合滑县土地管理实际需要，按照国土空间规划和产业规划，依据《河南省自然资源厅办公室关于开展城镇土地级别与基准地价更新调整工作的通知》（豫自然资办发〔2023〕10号文）的要求，开展了新一轮的城镇土地级别与基准地价的更新调整工作。

2019年，我县公布实施了现行基准地价，包含了出让基准地价、划拨基准地价，为保持各类标准延续性和现势性，因此需对以上各类标准进行相应的更新调整。

**二、法律依据**

（一）根据《中华人民共和国土地管理法》第27条，县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

（二）根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第33条，基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布。

（三）根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发[2001]15号）第五条 加强地价管理，市、县人民政府要依法定期确定、公布当地的基准地价和标定地价，切实加强地价管理。凡尚未确定基准地价的市、县，要按照法律法规规定和统一的标准，尽快评估确定；已经确定基准地价的市、县，要根据土地市场价格变化情况，及时更新。要根据基准地价和标定地价，制定协议出让最低价标准。基准地价、协议出让土地最低价标准一经确定，必须严格执行并向社会公开。各级人民政府均不得低于协议出让最低价出让土地。要抓紧建立全国地价动态监测信息系统，对全国重要城市地价水平动态变化情况进行监测。

（四）按照《河南省自然资源厅办公室关于做好2021年度自然资源评价评估有关工作的通知》（豫自然资办发〔2021〕27号），第二条探索构建自然资源政府公示价格体系，第（四）款有序开展基准地价更新工作，基准地价更新频率不得低于每3年一次，每隔6年应进行一次全面更新。

综上，县政府更新并公布基准地价符合法律规定。

**三、基准地价内涵**

城镇基准地价是在国土空间总体规划确定的城镇开发边界范围内，各土地级别或均质区域，在一定估价期日、设定的用途、容积率、使用年限、开发程度等条件下的土地使用权平均价格。

**四、编制过程和作用**

本次基准地价编制是按照《城镇土地估价规程》、《城镇土地分等定级规程》等相关规程、技术方案的要求，经过外业调查、资料收集、内业评估、意见征询、成果编制、专家论证、成果验收和公开听证等多个环节和程序，并上报县政府审批、预公布实施。

2023年8月确定技术单位，2023年8月开展了资料收集工作，2023年8月至9月，开展了外业调查、内业分析和报告编制等工作，形成了工作和技术报告、各类基准地价图等初步成果，并将初步成果征求乡镇意见，后根据乡镇反馈意见，进行了适当调整;2024年1月，安阳市自然资源和规划局组织专家组对我县基准地价成果进行了验收，专家对我县更新成果总体予以肯定，并针对级别调整和地价内涵等方面提出了意见，验收后根据专家意见，对成果进行修改完善；2024年6月26日，我局组织相关部门和各街道政府部门代表及群众代表召开了听证会，通过听证会广泛征求了各单位及街道的意见建议；根据调整确定的更新成果，我们结合周边地市的基准地价更新有关内容和我县现行基准地价公布文件内容起草了本次公布通知文件。

基准地价是政府调控土地市场的重要手段，是国有建设用地使用权出让的重要参考，具有重要的现实意义；同时，也是科学调控土地市场，引导土地市场投资和交易行为，合理征收土地税费，制定土地利用计划、规划等方面的重要参考，对加强城市土地市场地价管理，促进城市土地资源的有效配置，具有重要的战略意义。

**五、基准地价更新说明**

（一）地价体系变化情况

根据《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017），结合滑县用地情况和上轮基准地价用途，本次基准地价更新采取分类定级的方法，将土地用途分为商服用地、商务金融用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地共六类，分别确定其土地级别和出让基准地价。

（二）土地级别变化情况

为保证地价的现势性，使宏观地价水平符合地产市场土地供需实际情况，盘活存量土地，提高土地使用效益，较上一轮基准地价定级范围，本次基准地价范围在上轮范围基础上，结合上轮基准地价定级范围、原滑县城乡总体规划(2015-2035）中规划控制区边界线和滑县国土空间规划中心城区范围确定本次基准地价范围。相对上轮基准地价范围增加了南部部分乡镇，将国土空间规划中心城区范围全部纳入本次基准地价范围。

根据《河南省城镇土地级别与基准地价更新调整技术方案》和《土地利用现状分类》 (GB/T21010-2017)，结合实际管理需求综合确定土地用途，滑县城区主要包括商服用地、商务金融用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地六种用途。

（三）地价变化情况

从价值定位和作用来看，基准地价具有引导市场健康运行的职能，故其价格定位为各类价值影响因素作用下的理性价值，整体上价格成果通过对比分析，商服用地、住宅用地和公共管理与公共服务用地基准地价水平整体幅度下降；工矿仓储和交通运输用地由于社保费用提升，征地成本提高，导致低级别基准地价提高。

**六、基准地价成果应用范围与方向**

基准地价作为反映一定区域内土地价值的量化指标,它是政府制订各项土地管理政策、规划政策、土地税收政策的重要依据。以基准地价为指导价，建立土地资产的价格政策体系，有利于规范土地市场，量化土地资产价值。

（一）运用基准地价成果，为科学合理确定土地收益和相关税费提供依据

1、本轮基准地价更新成果，为确定土地出让金提供依据

土地使用权出让是指国家将国有土地一定年期的使用权出让给土地使用者，由土地使用者向国家一次性支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让有三种情况，一是既有国有土地的使用权出让，二是国家依法征用农地转为国有土地后的使用权出让，三是划拨土地使用权和地上建筑物.其他附着物所有权因转让、出租、抵押等需要依照《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定，补办的国有土地使用权出让。土地使用权出让管理的重点是制订征收国有土地使用权出让金标准和加强出让金入库。

2、运用基准地价成果确定国有土地出让价格底价

土地使用权出让价格，其基础是确定出让底价。基准地价是反映土地经济条件的综合指标，它建立在土地质量和级差收益的基础上。出让底价以基准地价为轴心上下浮动，土地出让底价不宜大幅度背离所在区域的基准地价。根据中华人民共和国国土资源部第21号令《协议出让国有土地使用权规定》，国有土地使用权的出让，其出让底价不得低于士地所在区域基准地价的70%。土地出让底价的确定应根据《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定，按照《城镇土地估价规程》结合拟出让地块的用途、区位条件、规划条件等因素，通过评估并经政府自然资源行政主管部门领导集体讨论后确定。

3、运用基准地价制订或调整国有土地使用权出让金征收标准

一般认为，土地增值主要由城市建设及社会经济发展引起，土地的国家所有权属性决定了国家直接参与土地增值分配的权利。通常情况下土地增值部分可由土地所有者与使用者共同分享，并按其贡献进行分成。

4、土地用途发生变化，出让金拟作相应调整

土地受经济规律的作用，土地使用者总希望将其使用的国有上地在规划许可的前提下由低效益用途向高效益用途转化。我国现行土地政策对土地用途管理有相应的规定，总方针是实行土地用途管制制度。土地用途应按法定登记用途使用,若的土地确因规划调整由低效益用途向高效益用途转变，应对用途改变补交差额土地出让金。建议政府自然资源行政主管部门在制订用途改变补交差额出让金相关政策时，以拟变更用途征收出让金额减扣原用途已缴出让金额作为征收依据。而拟变更用途征收出让金额应以该地块用于新用途的评估价为计算依据。确定评估地价可采用基准地价系数修正法、剩余法、收益还原法、市场比较法等方法进行测算,其价格水平不得低于该区域政府最低限价,有基准地价的地方不得低于基准地价的70%。

5、土地利用强度改变，出让金拟作相应调整

土地价格的高低既受地块所在的区位条件制约，同时还受土地开发利用强度(建筑容积率)的影响。部分土地使用者为了局部利益，在取得出让土地后，不按地块控制规划指标开发，盲目扩大土地的利用强度(建筑容积率)，违背了规划对地块开发建设的要求。为保证规划的合法性和权威性，对已经办理了规划手续并签订土地出让合同的土地，土地使用者重新修改规划提高建筑容积率或违规扩大土地利用强度(建筑容积率)的情况政府自然资源行政主管部门应制订相应政策，补征土地使用权出让金。建议在制订相关政策时，可通过对不同利用强度下的土地价格进行评估，以两评估价格的差额作为确定补缴差额出让金的计算依据。

6、土地出让金的征收标准应随土地出让年期的不同而有所差异

按照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定，国家对各类国有土地的使用权的有偿使用均规定有最高出让年期。本轮基准地价更新成果中涉及的各类用地价格均是该类用途法定最高出让年限条件下的土地使用权价格，因此对未达法定最高出让年限的出让国有土地，政府自然资源行政主管部门在制订国有土地使用权出让金征收政策时，应明确土地使用年期差异的影响，不能以基准地价的一定比例一概而论。最好的解决方式是对拟出让地块的价格结合土地剩余使用年限、土地区位条件、规划条件等因素进行评估，以评估结果作为确定征收出让金的依据。

（二）运用基准地价成果，制订行之有效的地价管理政策，保证国有土地资产的保值与增值

1、建立、健全地价体系，完善地籍管理制度，为各部门和土地使用者、经营者服务。

本轮基准地价更新成果为土地行政管理部门和土地使用者、经营者提供了各区域、各用途的基准地价，同时为土地市场管理提供了简便易行的宗地地价评估标准，为建立“宏观管理、微观搞活”的地价体系奠定了基础。为了更有效地运用更新后的基准地价成果，充分发挥基准地价指导作用,建议自然资源行政主管部门在地价管理方面适时建立以基准地价为指导、标定地价为基础、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。加强地价动态监测系统及地价与面积用途与权属等地籍信息系统的建设和维护，适时公布地价指数，将地价作为一种地籍信息反映在土地登记的图、表、卡、册、证等资料中，以便客观真实地反映土地质量和使用价值。同时，通过基准地价、标定地价及地价指数的定期公告，使各部门、土地使用者、经营者能及时地了解地价高低和分布状况，为土地管理、利用、经营提供基础数据。

2、充分发挥政府的控制和导向作用，合理引导投资方向和土地利用方式。

土地级别与基准地价反映了城区内部土地质量和利用效益的差异,可为规划、土地利用总体规划、供地计划等的制订提供依据进而达到合理配置土地，最大限度地发挥土地的经济、社会、环境综合效益。利用土地级别及基准地价在规划区内的差异性，地方政府可引导土地在各企业单位间的合理分配，并尽可能提高优等土地的利用效率。规划部门可结合土地定级与基准地价成果，科学安排用地结构，减少不合理用地现象。此外，运用土地级别及基准地价成果，可为新增建设用地有偿使用费征收、土地使用税及企业清产核资和改制中土地资产量的确定等工作提供重要依据。因此，土地定级与基准地价是我国地价体系建设的基础性工作，是政府调控土地市场和服务于社会经济活动的重要工具。

人民政府通过定期评估并公布基准地价,制订合理的地价管理政策，既可宏观把握总体价格水平，根据社会经济发展水平，制订科学、合理的地价管理政策，又可使土地使用者和投资者根据基准地价，了解不同用途的地价水平和利用价值，选择投资方向.地点及土地利用方式，此外还有利于增强政府在土地管理政策方面的透明度，改善投资环境，充分发挥地价对社会经济发展的导向作用.合理引导投资者的投资方向和利用方式，充分挖掘土地利用潜力。

3、为政府土地招标、拍卖与收购储备提供价格依据。

(1) 运用基准地价成果，科学、合理地确定土地招标、拍卖及挂牌底价。

国土资源部第 11 号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》明确规定，商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地须以招标、拍卖或挂牌方式出让，且招标、拍卖或挂牌出让底价不得低于基准地价的 70%。

(2) 工业用地出让最低价与基准地价关系工业用地出让最低价标准不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和。工业用地基准地价反映了不同区域工业用地的市场平均价格水平,是出让工业用地时确定出让价格的重要参照依据工业用地出让价格不得低于自然资源部规定的所在地土地等别的最低价标准。

(3) 运用基准地价成果，为制订土地收购储备政策服务

土地储备制度是政府依照法定程序，运用市场机制，按照土地利用总体规划，对通过收回、收购、置换和征用等方式取得的土地纳入储备，并进行前期开发变为净地，以招标、拍卖、挂牌等方式对储备土地使用权进行出让，以供应和调控各类建设用地需求的一种经营管理制度制订土地招标、拍卖、挂牌出让土地政策和土地收购储备政策，是实现国有土地资产保值增值的重要步骤。目前已建立土地收购储备制度，在项目具体运作过程中取得了显著成效。本次基准地价更新成果的实施将更有利于土地收购储备的具体技术操作:

①以基准地价为衡量尺度，行使土地交易过程中的优先购买权。对明显低于基准地价的土地转让行为，政府土地储备中心可依法优先收购储备同时以基准地价为尺度，衡量储备土地的供给价格，不仅可增强政府土地管理的透明度，减少腐败现象，同时还可防止国有资产的流失。

②以基准地价为衡量尺度，结合标定地价体系和地价动态监测系统，建立土地价格预警系统，对地价不合理上涨时，可加大储备土地向地产市场的投放量,以调整土地的供求关系,抑制地价的不合理上涨。

(4)在企业资产抵押、清产核资、股份制改造等经济活动中，核定企事业单位占有使用的土地资产量。

企业经营活动中，土地资产抵押、清产核资、股份制改造等经济活动都要求明确其占有或使用的土地资产量，基准地价成果提供了企业土地所在区域的总体价格水平。土地估价机构运用企业土地所在区域的基准地价结合地块的区位条件，通过系数进行修正，可快速有效地测算出企业占有或使用的土地资产量。同时，自然资源行政主管部门在土地抵押价格备案及企业改制、清产核资等经济活动中处置国有土地资产时，运用拟处置土地所在区域该用途的基准地价作为参照标准,对企业拟备案的土地价格或拟处置的土地资产量进行比较，判断土地评估价格是否正常、客观，可有效防止国有资产流失。

(5)为规划建设服务

规划的核心是搞好布局，合理利用土地。基准地价成果是对布局、合理用地的经济反映，它对规划有引导作用。我国实行土地用途管制制度，用地规划必须做到统筹兼顾，合理安排，把各类项目落实到具体要求地块上，力争在总体上取得最佳效益。

本轮基准地价更新成果,不仅考虑了建成区和先进制造业园区土地质量条件还考虑了国土空间规划功能区的规划条件，是对规划布局的综合反映。因此政府在安排各类建设项目用地时，应按照国土空间总体规划及年度建设用地计划,结合各区域的土地定级与基准地价确定土地的最佳用途、最佳开发强度与开发的先后顺序，充分发挥土地的潜在效益。