

自然资源管理新格局下公示地价体系建设路径初探 ——以重庆市为例

任玉龙¹

(重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 400020)

【摘要】: 随着国家自然资源管理职能职责的整合,土地、矿产、森林、草原、湿地、水域等自然资源首次统一于自然资源主管部门,自然资源管理迈入新阶段。统一的自然资源市场的培育和构建成为自然资源管理的核心目标,公示价格体系建设是自然资源市场建设的基础,公示地价体系起步最早、应用较为成熟、体系相对丰富,可为其他自然资源公示价格体系的构建提供借鉴。从系统分析当前重庆市公示地价体系建设现状入手,找出存在的问题与难点,综合提出明晰各类公示地价价格指示定位、推动城乡统一体系建设、加快征地区片综合地价落地、减少划拨用地范围、扩大公示地价应用领域的路径建议。

【关键词】: 基准地价 标定地价 监测地价 征地区片综合地价

【中图分类号】 F205 **【文献标识码】** A

公示地价以政府公信力为保证,发挥培育、引导、调控土地市场的重要作用,是建立国土资源有偿使用制度和构建城乡统一建设用地市场的重要支撑,是地价管理体系建设的核心。我国公示地价体系伴随着国有土地有偿使用制度的施行和城乡建设用地市场的构建而逐步建立和完善。1990年国有土地有流转、有偿、有期限的使用制度全面确立,全国第一轮城镇基准地价体系建设拉开序幕,重庆市于1992年首次完成了地级市层面的城镇基准地价的制定和公示,正式开启政府公示地价体系建设的序幕,自1997年成立直辖市以来,逐步完善基准地价、标定地价、监测地价、征地区片综合地价等公示地价体系建设,成为培育土地市场、引导房地产市场预期、调控房地产市场走向、提供城市发展动能的重要手段,为地价管理奠定了坚实基础。

1 重庆市公示地价体系建设历程

1.1 基准地价由城到乡,城乡土地市场发展成型

1.1.1 服务房地产市场宏观调控,城镇国有基准地价逐步完善。

2000年,为实现全市土地市场的统一管理,重庆市公布了直辖以来的首个城镇基准地价,首次建立全市统一的基准地价管理体系,实现了直辖市公示地价管理从无到有的突破。2002年,考虑主城区土地市场的特殊性与管理需求,重庆市单独公布且大幅提升了主城区城镇基准地价,首次确立主城区内、外基准地价体系,加强了对主城区土地市场的宏观调控力度,并不断完善。2016年,基于全国房地产市场发展趋势,重庆市全面提升基准地价水平,准确把握房地产市场发展机遇期,在保证政府财政收入、繁荣房地产市场、促进城市发展等方面发挥了显著作用。城镇基准地价体系建设及管理逐步完善、走向成熟。

作者简介: 任玉龙(1988-),男,河南荥阳人,硕士,工程师,研究方向:土地评估及地价政策研究。

1.1.2 探索集体建设用地基准地价,有力支撑农村土地制度改革。

重庆市于2002年最早开展农村集体建设用地流转试点,科学量化集体土地资产价值成为首要难题,2007年获批全国统筹城乡配套综合试验区后,在渝北、江津、永川等多个区县加快农村集体建设用地基准地价编制,但成果并未公布实施。2015年,重庆市大足区纳入全国农村土地制度改革试点,为支撑集体经营性建设用地入市和培育农村集体建设用地市场,全面启动集体建设用地基准地价制定工作,2016年制定全区域城乡统一的土地级别及基准地价并公布实施,为指导集体建设用地定价、维护农民集体土地资产权益、实现与国有土地“同权同价”提供了有力支撑,成为重庆市农村土地制度改革的一项突破性探索。2018年,重庆市南川区、合川区开展集体土地基准地价制定试点工作,进一步探索编制技术方法和地价管理体系建设路径,为土地管理法律体系修改做好政策储备。

1.1.3 全面制定农用地基准地价,初步建立农用地等级价体系。

1999年,农用地等级价体系建设列入国土资源大调查重点工作,重庆市自2004年被列为试点省(市),陆续完成了全市所有区县农用地等别、级别和使用权基准地价的制定及更新工作,并通过原国土资源部验收,为2012年全国农用地等别系统中重庆市农用地等别的确定提供了有力支撑。2012年至今,重庆市按照国家耕地质量等别年度更新工作制度新要求,以服务耕地保护为宗旨,以践行“三权分置”为原则,以促进农用地经营权流转、维护农民集体资产权益、引导农用地市场发育发展为目标,持续开展农用地定级和估价工作,继续探索农用地基准地价体系建设。

1.2 标定地价由点到面,开启地价体系重构与完善序幕

1.2.1 成为全国首个标定地价公示地区,地价管理迈入新时期。

2017年,为加快建立以基准地价、标定地价为核心的公示地价体系,原国土资源部在重庆市江津区部署标定地价公示示范项目。2018年3月,重庆市江津区首批标定地价成果公示,成为全国第一个公示的地区,为建立和完善地价管理中宏观、中观、微观价格信号体系开辟了路径,在全国形成了示范效应,并逐步在深化有偿使用制度改革、助力政府招商引资、规范市场秩序、调控价格走势等方面发挥作用。重庆市公示地价体系建设和管理迈入新时期。

1.2.2 全面开展标定地价体系建设,加快完善城乡建设用地市场。

2018年,根据自然资源部的统一部署,全国标定地价体系建设工作正式启动,重庆市全面开展城乡标定地价建设工作,立足于城乡统一建设用地市场的构建,计划由城到乡、由主城到全市,用三年时间完成主城区城镇标定地价、全市城镇标定地价、全市城乡标定地价等体系建设工作,建立“一年一更新一公布”的标定地价公示制度,为政府宏观调控提供又一重要手段,为标定地价的全面应用奠定基础,推动城乡建设用地市场的进一步完善。

1.3 地价监测逐步深入,为宏观调控提供数据支撑

1.3.1 城市地价监测由小到大,为国家层面提供可靠依据。

2001年,国务院正式启动全国城市地价监测工作,目前已建立起106个重点城市的全国城市地价监测体系。重庆市主城区于2002年开启国家级城市地价动态监测工作,逐步调整和扩大监测范围,截至目前,监测范围覆盖主城建成区604km²,标准宗地334宗。每季度一次、一年四次向社会公布各类用地的地价增长率、地价水平值、地价指数等监测地价数据,截至2018年第三季度,住宅地价水平值已达5124元/m²,地价指数为454,2000~2017年年均地价增长率8.9%,房地产市场整体处于较快增长阶段。为国家宏观调控提供了数据支撑,为重庆市房地产投资、房地产估价、金融机构等市场参与者及社会公众提供了可靠信息。

1.3.2 农村地价监测从无到有,为农村地价管理提供依据。

2017 年,在建立城乡统一建设用地市场的农村土地制度改革背景下,根据国土资源“十三五”规划纲要重大工程项目安排,原国土资源部首次启动农村土地地价调查监测试点,重庆市大足区作为全国两个试点地区之一,以城乡建设用地市场一体化建设为根本目标,陆续完成了监测区域划定、监测点布设、宗地评估等各项工作,设立涵盖商业、住宅、工业用地的监测点 70 余宗,实现大足区 27 个镇街集体建设用地全域覆盖,打通了技术路径,为掌握农村集体建设用地市场发展情况提供了第一手资料。

1.4 征地区片价呼之欲出,支撑国家征地制度改革

1.4.1 不断提升征地补偿标准,促进全市征地补偿一盘棋。

农村土地征收从根本上为城市发展提供了用地保障,对失地农民的合理补偿促进了民生发展。重庆市于 1999 年公布了集体土地征收补偿价格标准,2005 年、2008 年、2013 年不断提高补偿标准,并缩小全市主城区内外之间、主城区外各区县之间的横向差距,促进了全市征地补偿价格标准一盘棋格局的形成,为直辖市统筹城乡发展、引导城市资金反哺农村、保障失地农民生产生活提供了有力支撑。

1.4.2 全面制定征地区片综合地价,为城乡统筹发展提供源动力。

2004 年,国务院要求全面制定征地区片综合地价,并将征地区片综合地价作为过渡手段。重庆启动统一征地区片综合地价的制定工作,形成了全市成果并上报原国土资源部,基于重庆市实际需求,延续了土地补偿费和安置补助费标准的做法。2017 年的《土地管理法(修正案)》征求意见稿将征地区片综合地价列入其中,作为继基准地价、标定地价后又一法定公示地价。2018 年,大足区将编制征地区片综合地价工作纳入征地制度改革范畴;重庆市也再次启动全市范围内征地区片综合地价的制定工作,为相关法律法规的修改施行提前做好制度准备。

2 重庆市公示地价体系建设路径

2.1 公示地价体系建设存在的问题与难点

2.1.1 标定地价与基准地价、监测地价关系不清。

标定地价与基准地价关系的核心是二者与市场价的关系。但从重庆市的实践看,基准地价从中观尺度反映区域均价,明显低于市场价;江津区标定地价从微观尺度指示宗地价格,与市场价相当,对市场的指示性更强,但作为政府定价,为了调控和管理需求,标定地价能否完全指示市场地价尚需实践。标定地价与监测地价均以宗地价格为基础,且在区域划定、宗地设立及评估等技术方法上基本一致,因此,二者宗地价格如何合理衔接,监测地价是否需要取消,让标定地价同时发挥监测地价的功能,尚不明确。

2.1.2 国有与集体建设用地实现同权同价较难。

集体建设用地和国有建设用地在城乡统一的建设用地市场上实现“同权同价”是国家农村土地制度改革提出的核心目标之一。从重庆市目前的实践看,形式上的统一仅是第一步,真正实现同权同价还有一定距离。主要难点是对比国有建设用地,重庆市集体建设用地市场并不完全发育,三方收益分配机制还需进一步优化,集体经济组织代理人机制尚未全面建立,担保物权的实现路径还未彻底打通,其他规划、供地等各项相关配套管理政策尚不完善。

2.1.3 农用地基准地价的应用领域不明。

耕地占补平衡将从农用地等别逐步延伸到土地级别、价格,除自然生产力价值外,生态保护价值和社会保障价值的量化及融合路径尚不成熟。农用地流转本质上是经营权的流转,流转价格由农民主导,农用地流转市场也较为稳定。不同服务目的下农用地基准地价定价差异较大,从重庆市的实践看一个价格很难兼顾这两种应用。因此,服务目标宽泛导致农用地基准地价定位不聚焦、顶层设计不明,这都为重庆市农用地基准地价落地实施带来现实困难。

2.1.4 征地区片综合地价的实施有风险。

重庆市土地补偿费和安置补助费标准本质上是统一年产值的应用,过渡到征地区片综合地价仍有一定风险。如原来补偿标准主城区内部一致、区县内部一致、主城与远郊差异不明显,而征地区片综合地价一般要从区位理论和极差地租理论体现不同区位的补偿差异,尤其是大城市一般要远高于周边中小城市。这些都为重庆市现行征地工作带来了风险,给重庆市原有城市经营理念提出了挑战。

2.2 公示地价体系建设的方向与对策

2.2.1 明晰定位,加强公示地价顶层设计。

一是继续强化基准地价的底线作用。加强常态化管理,逐步实现基准地价体系三年一更新,确保现时性,并从用途精细化、权利类型多样化入手,完善体系构成;与最低限价、征地区片价有效衔接,体现各类产业用地政策导向。充分发挥基准地价在招商引资和保障所有者权益中的底线作用。二是确立标定地价的微观指示作用。加快标定地价体系建设,逐步扩展至二级类用地、细化标定区域、增加标准宗地;以标定地价为突破,发挥公示地价对评估价格的指导作用,为市场各参与主体提供可靠的微观市场价格参考,促使供地价格更规范化。三是发挥监测地价的宏观指示作用。目前监测地价尚未进入法定公示地价范畴,立足于为国家制定宏观调控政策提供决策依据,逐步回归监测地价的真实性,如实反映城市地价平均动态变化情况。

2.2.2 城乡一体,全面推动城乡统一公示地价体系建设。

一是加快农村集体建设用地基准地价制定。从权利类型、土地分类、级别范围等入手,逐步完善城乡基准地价,培育农村建设用地市场;同时,加快配套政策的落地,逐步建立集体与国有建设用地“同步规划、同步供给、同担税费”的管理机制,加快城乡市场融合。二是建立农用地经营权基准地价。按照农用地“三权分置”要求,制定经营权基准地价,服务农用地经营权流转,并逐步实现国有和集体农用地的统一。三是全面开展城乡标定地价体系建设。以城镇标定地价为突破口,逐步扩大标定地价公示范围,将市场发育较好、交易流转活跃的农村地区土地纳入标定地价体系,补足农村地价管理短板,为农村土地价格评估提供可靠依据。四是逐步扩大对农村地区的地价监测。随着农村土地市场的逐步发育,城乡土地市场的一体化程度逐步提升,对农村地区土地价格的监测应当逐步跟进。

2.2.3 有序落地,逐步建立征地区片综合地价管理制度。

一是延续征地补偿全市一盘棋格局。建立市府公布、区县执行的全市统一征地区片综合地价管理机制,主城区内部区片层级不宜过多、价差不宜过大,远郊区县横向差异不宜过大、区县内部要体现差异,主城区与远郊县县的价差也应当体现。二是定价水平与城市发展、征地改革、社会保障相衔接。征地区片综合地价尚未立法,定价应紧跟立法,与征地制度改革、社会保障以及重庆市城市发展实际相衔接,确保合法合理,为城市发展提供持久动力。

2.2.4 减少划拨,全面扩大国有土地有偿使用范围。

一是缩减划拨用地的范围和数量。深化重庆市国有土地有偿使用制度改革,依据国家划拨用地目录修改情况,缩小划拨范围,

减少划拨数量。进一步细化供地政策,对可以实行有偿使用的公益性用地坚决实行公开出让方式供地;对公益性较强不宜直接出让的用地,采取作价出资(入股)方式全面实行有偿使用。二是加快非经营性公示地价体系建设。抓紧制定和完善全市城乡教育、医疗、文化、体育、养老等公服项目用地及宅基地等的基准地价、标定地价体系建设,为有偿使用及退出提供前提。

2.2.5 扩大应用,发挥法定公示地价在支撑税费改革中的作用。

公示地价服务税费管理是市场管理走向成熟的标志。一是服务自然资源资产核算。将公示地价应用于土地自然资源资产核算,作为衡量土地资产价值的可靠参照,为自然资源资产负债表科学编制打开局面,维护所有者权益。二是探索公示地价在交易环节税费征收中的应用。在国有土地二级市场转让中,为避免非正常交易导致土地增值收益流失,探索使用公示地价作为价格参考;对集体建设用地入市征收土地增值收益调节金时,适用公示地价,确保三方分配收益中的国家部分。三是探索公示地价在持有环节税费征收中的应用。强化持有环节税费是当前房地产税费改革的重点与难点,房产增值根本上是持有期间土地的增值,探索以公示地价为税费核定依据,可为房地产持有环节税费征收提供可靠路径。

参考文献:

- [1]中华人民共和国国土资源部. 国土资源事业改革发展三十年[M]北京:地质出版社, 2009:171-179.
- [2]邹如,伍育鹏,章文波. 浅析中国基准地价体系的现状与发展[J]中国土地科学, 2012(3):49-54.
- [3]重庆市人民政府. 关于试行重庆市国有土地使用权基准地价和公示地价的通知[Z]. 1992-8-31.
- [4]重庆市人民政府. 关于颁布重庆市国有土地使用权基准地价和公示地价的通知[Z]. 2000-8-20.
- [5]重庆市人民政府. 关于调整国有土地使用权土地级别基准地价和土地出让金标准的通知[Z]. 2002-6-19.
- [6]重庆市人民政府. 关于进一步贯彻落实国有土地使用权土地级别基准地价和土地出让金标准的通知[Z]. 2004-5-11.
- [7]重庆市人民政府. 关于主城区国有建设用地使用权土地级别基准地价和出让金标准的补充通知[Z]. 2009-12-31.
- [8]重庆市人民政府. 关于公布主城区国有建设用地使用权基准地价的通知[Z]. 2016-4-29.
- [9]冯晓红. 基于土地流转的集体建设用地基准地价研究-以永川区青峰镇为例[D]. 重庆:西南大学, 2012.
- [10]潘远生. 重庆农村集体建设用地流转现状与政策建议[J]. 企业导报, 2015(17):66-67.
- [11]中共中央办公厅, 国务院办公厅. 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[Z]. 2014-12-31
- [12]重庆市大足区人民政府. 关于公布大足区城乡统一土地级别和基准地价的通知[Z]. 2017-3-10.
- [13]中华人民共和国国土资源部办公厅. 关于加强公示地价体系建设和管理有关问题的通知[Z]. 2017-7-12.
- [14]中华人民共和国自然资源部办公厅. 关于部署开展 2018 年城乡地价调查与监测工作的通知[Z]. 2018-5-4.

-
- [15]中华人民共和国国土资源部办公厅. 关于开展农用地分等定级与估价工作的通知[Z]. 2003-12-1.
- [16]重庆市人民政府办公厅. 关于开展全市农用地分等定级与估价工作的通知[Z]. 2004-8-12.
- [17]中华人民共和国国务院. 关于深化改革严格土地管理的决定[Z]. 2004-10-21.
- [18]GB/T28407-2012, 农用地质量分等规程[S].
- [19]中华人民共和国国土资源部办公厅. 关于部署开展 2017 年城乡地价调查与监测工作的通知[Z]. 2017-3-28.
- [20]重庆市国土房管局. 关于印发《重庆市城乡标定地价体系建设工作方案》的通知[Z]. 2018-8-29.
- [21]中华人民共和国国务院. 关于加强国有土地资产管理的通知[Z]. 2001-4-31.
- [22]中华人民共和国国土资源部. 关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知[Z]. 2008-3-11.
- [23]重庆市人民政府. 重庆市征地补偿安置办法[Z]. 1999-4-13.
- [24]重庆市人民政府. 关于调整征地补偿安置标准做好征地补偿安置工作的通知[Z]. 2005-7-4.
- [25]重庆市人民政府. 关于调整征地补偿安置政策有关事项的通知[Z]. 2008-1-1.
- [26]重庆市人民政府. 关于进一步调整征地补偿安置标准有关事项的通知[Z]. 2013-7-26.
- [27]中华人民共和国国土资源部. 关于开展制定征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知[Z]. 2005-7-23.
- [28]重庆市国土房管局. 关于做好全市征地统一年产值标准和区片综合地价制定工作的通知[Z]. 2005-11-29.
- [29]重庆市国土房管局. 关于开展征地区片综合地价测算制订工作的通知[Z]. 2017-8-17.
- [30]TD/T1009-2007, 城市地价动态监测技术规范[S].
- [31]TD/T1052-2017, 标定地价规程[S].
- [32]姜大明. 建立城乡统一的建设用地市场[N]. 中国国土资源报, 2013-11-22(1).
- [33]赵松. 集体建设用地基准地价体系建设的特征[J]. 中国土地, 2018(9):12-14.
- [34]刘卫东, 郑凯文. 集体建设用地平等入市及土地使用权价格测算[J]. 中国房地产, 2016(13):45-49.