

基于县域空间尺度的集体建设用 地定级方法思路探讨

陈立定¹

(浙江树人大学 经济与民生福祉学院, 浙江 杭州 310015)

【摘要】: 不同空间尺度下的集体建设用地定级估价对定级因素因子选择及指标量化、定级单元与均质地域划分、级别界线落实等有不同的技术要求。在对县域空间尺度下集体建设用地土地质量的空间分异特征、地价影响因素及作用特征的分析基础上, 结合浙江若干县市的实践总结, 提出了基于县域空间尺度下集体建设用地统一定级的总体思路和技术体系框架。该技术体系的基本思路是, 分类定级与行政村土地质量排序相结合; 多因素综合评价法定级为主、市场交易价格定级校验为辅; 现状区位与规划预期区位相结合。

【关键词】: 集体建设用地 定级方法 县域空间尺度

【中图分类号】 F301.24 **【文献标识码】** A

土地市场是我国现代市场体系的重要组成部分, 推进土地要素的市场化配置是构建更加完善的要素市场化配置体制机制的不可或缺的重要方面。《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》明确指出, 要建立健全城乡统一的建设用地市场, 加快要素价格市场化改革。开展农村集体建设用地土地定级与基准地价评估, 对于显化集体土地资源资产价值, 推进土地要素市场化配置, 促进城乡统一土地市场建设, 支持城乡融合发展和乡村振兴战略具有重要意义。当前我国农村集体建设用地定级估价工作尚没有专门的技术规范, 简单参照《城镇土地分等定级规程》规定的技术方法在实践中面临诸多问题, 亟需不断完善。鉴于此, 本文基于浙江相关县市的实践, 对县域空间尺度下的集体建设用地定级技术方法思路作初步探讨, 以期对相关技术规范的进一步完善提供参考。

1 集体建设用地定级的工作对象与空间层次

长期以来, 我国土地定级估价研究主要针对城镇国有建设用地, 并已建立起了比较完善的定级技术方法体系。当前随着农村土地使用制度改革不断探索实践, 涉及农村集体建设用地定级估价的相关技术研究也不断兴起。如刘泰圻等^[1]结合广东省集体建设用地入市改革实践对集体建设用地定级与基准地价测算方法作了探讨, 崔宇^[2]探讨了集体建设用地定级估价过程中若干核心技术问题的解决方案。综合来看, 早期涉及集体建设用地定级估价的相关理论研究与实践探索主要是以一个行政村或一个乡镇作为研究范围和工作对象^[3,4]。2020年, 国家全面部署推进了全国集体建设用地定级估价工作。由于一个县域的村级行政单位数量众多, 少则百个、多则几百个甚至上千个村庄, 若以单个村庄为工作范围开展定级工作, 不仅工作量大, 而且由于村庄内部地域结构简单, 地价差异不大, 加之当前集体土地市场不发达, 土地定级与基准地价成果应用侧重于宏观层面的引导和管理, 基于现实考虑, 包括浙江在内的各地实践开展时主要以县域为单位统一组织县域全域集体建设用地统一定级估价工作。不同空间尺度下的定级估价对定级因素因子选择及指标量化、定级单元与均质地域划分、级别界线落实等的技术要求不同。目前, 针对集体建设用地定级尚缺乏专门的技术规范^[5], 各地实践主要参照《城镇土地分等定级规程》, 其主要服务于以单个城镇建成区为

作者简介: 陈立定(1973—), 男, 浙江温岭人, 讲师, 研究方向: 土地经济、土地管理。

工作范围的土地定级，对以单个行政村为研究对象的集体建设用地定级具有较强指导性，但对于县域空间尺度下的集体建设用地统一定级存在诸多不适应，需要结合县域空间尺度下集体建设用地的空间分异特征及其地价影响因素作用特征对技术方法体系作相应的修正。

2 县域空间尺度下集体建设用地的空间分异特征及其地价影响因素

2.1 集体建设用地的利用方式及利用特征

由于我国长期的城乡二元用地制度以及城乡土地市场的长期割裂和发育程度不一，使得农村集体建设用地相比于城镇国有建设用地无论是在利用特征、土地质量还是地价空间分异规律上均呈现出一些独特的特性。从土地利用方式上，不同于城镇国有建设用地，农村地域土地利用主体是满足农林牧渔业发展的各类农用地，集体非农建设用地总量大但占比较低，且土地用途主要为乡镇企业用地、乡村镇公共设施用地、农村宅基地等。农村集体建设用地主要分布在城镇外围的各村庄居民点，特别是集镇规划范围和交通干线沿线，用地布局总体分散、不连片。由于农村社会经济活动量小，各项事业不发达，基础设施、公共配套设施不够齐全，村庄内部地域结构简单，用地功能分区不明显，土地质量内部分异不明显，总体属于城镇服务设施辐射的腹地范围，土地级别往往处于所在城镇土地级别的外延递推层次。同时，在我国“三级所有、村组为主体”的集体土地所有制下，集体建设用地主要限于村庄成员内部流转，市场交易范围狭窄、封闭。从县域空间尺度看，市场供给是面广量大且分散布局，而市场需求则主要集中在区位条件较优或经济发展水平较高的城乡结合部或城郊村庄，偏远地区基本缺乏有效需求，土地市场点状特征明显。这些特征使得集体建设土地市场、地价影响因素及其地价空间分布规律独具特色。

2.2 县域空间尺度下集体建设用地的地价空间分异特征及其影响因素

影响城乡土地质量及地价空间分布规律的因素主要是距城市(商服)中心距离及其影响程度等经济区位因素以及道路通达度、对外交通便利度等交通区位因素，并由此决定城镇地价空间分布一般呈从城市中心向外土地级别逐渐降低，并沿城市主要道路向外延伸的典型形态模式。从单个村庄的空间尺度看，村域范围内的集体建设用地的地价空间分布也存在类似规律。但从县域空间尺度看，一方面，由于农村集体建设用地总体位于城市边缘的广大农村地区，属于城市(镇)各项服务设施辐射的腹地范围，土地区位条件明显劣于其所辐射的城市区域，土地质量及地价水平总体低于城镇建设用地，宏观层面上观察集体建设用地的土地级别总体处于所在城镇土地级别的外延递推层次，并总体呈距离市中心越远土地级别越低的态势；另一方面，各个村庄内部由于地域范围小、功能分异不明显，土地质量差异相对不明显，总体比较均质，但由于布局分散且广泛，地价空间分布从宏观层面上呈以村庄居民点为单元的“点”状特征。同时，不同的“点”之间由于各自村庄社会经济发展水平、人口产业规模、交通条件、与城市之间的距离以及资源禀赋等的差异而存在较大的地域分异。如一些位置比较偏僻的山区，国家级、省级传统村落的土地使用价值或地价水平要明显高于临近的一般村庄。由此可见，影响农村集体建设用地地价空间分异的地价主导影响因素相比于城镇国有建设用地存在一定的特殊性，需要在定级因素选择、作用方式、级别界线划定等方面加以特别关注。

首先，在众多地价区位影响因素中，与城市(城镇)距离远近、交通便利条件等因素是影响集体建设用地质量的关键因素，在定级因素因子选择及量化方面需重点考虑。如在城镇用地定级时，商服繁华度因素往往采用商服中心等级规模来表征度量，但对于布局分散、区位条件有较大限制的集体建设用地而言，距中心城区或建制(集)镇距离指标更好反映了城市(镇)对不同农村地域的辐射影响程度，表征效果更佳。对于交通条件，建设用地定级一般均可采用道路路网、公共交通等指标来表征，但集体建设用地定级时道路路网、公交线路和对外交通站点应选择连接城乡、沟通农村的路网和线路；集体建设用地定级中由于运行农村公交线路多为“招之即停”，公交站点影响并不突出。相反，利用国、省、县道以及乡村道路网密度、距离高速公路出口等影响更为显著。同时，作用分值计算不应过分强调城市主次干道等的线性衰减，采用面状的道路网密度等更能反映集体建设用地的交通区位优势。

其次，县域空间尺度下由于集体建设用地的地价点状分布明显，影响近邻地域“点”与“点”之间地价分异的主导因素主要

在于各个村庄在人口规模、经济社会发展水平、产业基础、资源禀赋收入等方面的差异，需要在定级中加以重点关注。而衡量村庄社会经济状况的人口、收入等指标实质上是反映不同村庄土地质量总体水平的高低，通常作为土地分等因素来考虑，难以直接纳入到土地定级因素指标体系进行量化。因此，有必要以行政村为单元进行村庄土地质量排序分等，以此修正定级成果，促进县域空间尺度下城乡不同地域集体建设用地分等与定级的有机衔接。

再次，处于城乡不同地域的集体建设用地，其地价空间分异特征存在较大差异。其中，城镇地域范围内的集体建设用地(如城镇开发边界内的城中村等)，其地价影响因素总体类同于城镇建设用地的均质地域，可按照土地用途及利用条件基本一致原则加以划分。而城镇开发边界外的广大农村地域，由于集体建设用地布局分散，而且路网、路名及线状地物等往往不齐，级别界线落实比较难处理，均质地域划分、级别界线落实等拟以不打破行政村界线为准，以确保级别界线清晰，减少实际应用中的矛盾纠纷。

3 县域空间尺度下集体建设用地定级思路与技术方法

3.1 总体思路与技术体系框架

建设用地定级主要是从影响土地质量的因素入手，在单因素评价基础上，采用多因素综合法评价土地质量总分值，然后根据总分频率曲线法、总分剖面图法等综合划分土地级别。农村集体建设用地地价空间分异特征及地价主导影响因素存在特殊性，在县域空间尺度下开展集体建设用地定级，借鉴《城镇土地分等定级规程》的同时，需要充分考虑前文所述的集体建设用地地价空间分异规律及影响因素的特殊性。综合笔者在浙江相关县市的实践，县域空间尺度下的定级需突出关注以下三个方面。

3.1.1 分类定级与行政村土地质量排序相结合

农村集体建设用地因所处的区位条件较差，加之乡村用地结构简单，土地对不同开发利用方式适应性差异显著，考虑到不同用地地价影响因素差异显著，如适合旅游发展的乡村地域，其商业利用价值较高，但对工业发展不利，因此集体建设用地定级拟采取分类定级来刻画不同用地类型的地价空间分异规律。同时，由于集体建设用地地价点状分布，定级需要综合考虑行政村人口规模、人口密度、经济收入等村级层次的宏观地价影响因素，但由于此类因素通常是作为土地质量分等的评价指标，定级因素因子选择及量化很难兼顾，因此有必要开展行政村土地质量排序分等，以排序总分值高低修正定级结果。

3.1.2 多因素综合法定级为主，市场交易价格定级校验为辅

多因素综合法定级能综合考虑各种与土地质量直接相关的经济和非经济因素，评价方法定性定量相结合，不仅保证了土地级别的统一性和科学性，也贯彻了价值主导定价原则。但由于其对土地价格与区位条件的关系研究不够，评价结果不能直接反映各级土地的级差收入及地价水平高低，故需采用市场交易价格定级法进行校验。但由于当前集体建设用地市场普遍不发达，市场交易价格定级面临较大现实难题。因此，集体建设用地定级应总体遵循多因素综合评价法定级为主，市场交易价格定级校验为辅的技术思路。

3.1.3 现状区位与规划预期区位相结合

土地定级一般基于对土地现实区位条件和现实收益水平的综合考虑，旨在综合揭示土地质量现状差异，但不能很好地体现规划预期对土地市场地价真实水平的有效反映。为提高集体建设用地定级及基准地价成果应用的客观性，土地定级宜适当考虑规划预期区位因素的影响，特别是农村风景旅游资源开发潜力、交通规划等因素的修正量化，最终得到既体现现状区位又体现规划预期的建设用地级别，为建立既反映土地现实收益又体现土地预期收益的集体建设用地基准地价奠定基础。

3.2 工作流程与技术方法

综合浙江相关县市的实践总结，县域空间尺度下集体建设用地定级工作的基本流程见图 1。具体的操作方法步骤主要如下。

第一步，从地价影响因素入手，采用特尔斐法等方法，建立区分商服、工业、农村宅基地等不同用地类型的分类定级因素体系和行政村土地质量评价排序因素及其权重体系。其中，行政村土地质量排序因素主要是指影响行政村集体建设用地土地质量整体水平的一般因素。基于资料的可获得性、易量化及显著差异性等，应主要考虑行政村区位因素、行政村经济发展水平及集聚规模因素、行政村基础设施状况、行政村土地供应潜力因素、行政村发展潜力因素等。

第二步，在单因素评价基础上，采用多因素赋权加和法模型分别计算单元总分值和行政村土地质量总分值。涉及因素量化及作用分值的计算，需结合农村集体建设用地总体属于城镇服务设施辐射腹地的实际，如商服中心(或城镇公共服务中心)的确定除考虑市级、区级、小区级中心外，还需关注乡集镇、中心村的影响，作用半径的确定不应直接按照《城镇土地估价规程》的规定，以市级中心边缘到连片建成区边缘的最大距离为依据，而应以市级中心边缘到县域边界的最大距离作为依据。对外交通通达便利度作用分值的计算，除关注距离车站、高速公路出入口等点状交通中心距离远近外，更应综合揭示城乡不同区域、不同行政村对外交通手段及其便捷程度的差异。如县域范围内部交通联系以公路为主的，定级分值确定可按经过定级单元或行政村内的国道、省道、县道、县以下道路等不同等级公路的线路数、方向等状况进行综合赋分得到。

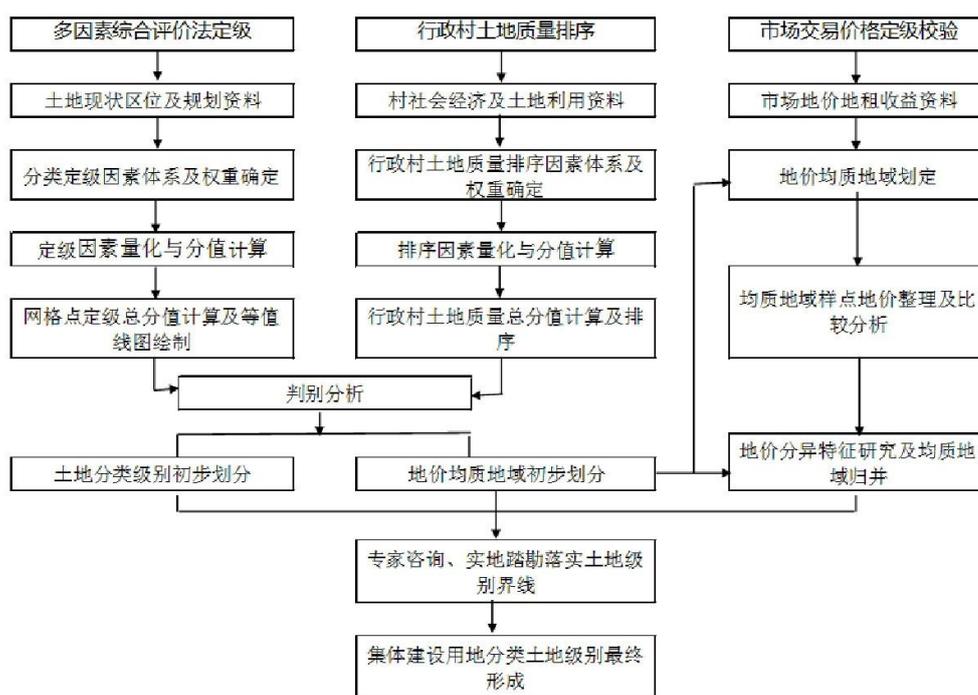


图 1 县域空间尺度下集体建设用地定级的技术思路框架

第三步，依据定级单元总分值，采用总分频率曲线法等，初步划分商服、工业、农村宅基地初步级别，进而结合行政村土地质量总分值排序结果判别，对涉及行政村土地初步级别进行修正。

第四步，从土地市场地价资料入手，划分均质地域，整理并依据样本地价分布特征采用方差分析法形成市场交易价格定级结果。

第五步，以多因素综合评价法评定结果为基础，经市场交易价格定级结果校验，调整形成最终土地级别，并落实土地级别界线，揭示县域空间集体建设用地土地质量及地价空间分异规律，为集体建设用地基准地价评估奠定基础。在定级技术上应充分利用计算机系统和GIS技术，以网格点为评价单元进行分值测算，提高定级效率和成果精度。

3.3 土地级别划分的原则与方法

土地级别划分总体应利用总分频率曲线法、数轴法等，遵照级别内差异小、级别间差异大原则加以划定。考虑到城镇地域与农村地域集体建设用地在利用特征、区位分异规律上的差异，则需遵照以下不同原则方法加以落实。其中，针对城镇地域(城镇开发边界内)，土地级别应遵照土地用途及利用条件基本一致的原则加以划分：①土地级别高低与土地相对优劣、地价水平高低的对应关系基本一致；②级别之间保持渐变过渡，相邻单元之间土地级差不宜过大；③保持自然地块及权属单位的完整性，级别边界尽量采用具有地域突变特征的自然界线或人工界线。针对城镇开发边界外的农村地域，考虑到用地布局分散、地价点状分布明显、线状地物少及路名不全等，级别界线落实原则上不打破行政村界线，首先依据行政村土地质量排序总分值进行行政村土地质量分等，然后对比分析各行政村与城镇开发边界内相邻地域的土地质量分值，采用级别递推的方式确定相应的土地级别，其中针对全部位于城镇地域的城(镇)中村及部分位于城镇地域但全部纳入城镇规划管理的城边村，可依据其与相邻区域的土地利用条件差异状况，经同一性判别确定是否应归入到近邻城镇地域的相应土地级别之中，其余的地域可根据行政村范围界线通过级别外递确定对应的土地级别。

参考文献：

- [1]刘泰圻, 杨杰, 等. 广东省集体建设用地基准地价测算方法探讨[J]. 资源与产业, 2008(4): 13-14.
- [2]崔宇. 集体建设用地定级估价核心技术问题探讨[J]. 中国土地科学, 2013(2): 67-72.
- [3]揣小伟, 黄贤金, 等. 农村集体建设用地基准地价初步研究——以安徽省良玉村为例[J]. 经济地理. 2012(2): 121-126
- [4]黄锐, 王鑫淼, 等. 城乡融合背景下建设用地基准地价评估体系构建——以常州市武进区礼嘉镇为例[J]. 中国国土资源经济, 2020(5): 51-55.
- [5]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.