

# 集体土地使用权地价评估技术指引

(征求意见稿)

为适应新形势下集体土地资源市场化配置的需要，规范集体土地使用权地价评估行为，健全集体土地合理价格形成机制，促进城乡土地市场一体化建设，制订本指引。

## 1. 适用范围

本指引适用于集体土地使用权（承包经营权）地价评估，本指引所称集体土地，是指土地所有权属于集体经济组织，符合城乡土地制度及规划管制要求，可进行市场化交易的集体建设用地和集体农用地。

## 2. 引用的标准

下列标准所包含的条文，通过在本指引中引用而构成本指引的条文。本指引颁布时，所示版本均为有效。使用本指引的各方应使用下列各标准的最新版本。

- (1) 《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)；
- (2) 《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2014)；
- (3) 《农用地估价规程》(GB/T 28406-2012)；
- (4) 《农用地质量分等规程》(GB/T 28407-2012)；
- (5) 《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)；
- (6) 《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007)。

### 3. 依据

- (1) 《中华人民共和国物权法》;
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》;
- (3) 《中华人民共和国农村土地承包法》;
- (4) 《中华人民共和国担保法》;
- (5) 《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》;
- (6) 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过);
- (7) 《不动产登记暂行条例》(国务院令第656号)
- (8) 《不动产登记暂行条例实施细则》(国土资源部令第63号)
- (9) 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》(中办发〔2014〕61号);
- (10) 国务院办公厅《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》(国办发〔2014〕71号)。

### 4 总则

#### 4.1 地价内涵

集体建设用地使用权价格。在符合规划用途或现状合法用途下，一定年期的集体建设用地使用权在当地市场条件下的正常交易价格。其权利特征是属于农村集体所有权下的土地使用权，按照交易方式的不同有不同的价格形态，包括出让价格、转让价格、租赁租金、抵押价格、联营入股价格等。估价过程中应根据不同交易方式所发生交易的权利特征、经济关系等确定价格内涵。

宅基地使用权价格。是指农村宅基地使用权，在合法流转前提下的正常市场交易价格。其权利特征是属于农村集体土地所有权下的宅基地使用权，按照交易方式不同有不同的价格形态，包括转让价格、租赁租金、抵押价格等。

集体农用地承包经营权价格。承包经营权，相当于对应所有权下的土地使用权，属于用益物权性质，在现行法律框架下，该用益物权具有长期性和稳定性特征。集体农用地承包经营权价格是指一定年期的该用益物权在不同交易形态下的市场价格，在合法流转前提下，可进一步衍生为承包权价格和经营权价格。其价格形式可按年度转包费用或租金形式表示，也可按若干年期的资本化价格形式表示。

#### 4.2 估价目的

集体土地价格评估是为交易双方或一方合理确定交易价格提供专业服务。估价目的需针对委托方拟实施交易的类型与方式，考虑交易标的实体与权利状况确定。

表 交易方式与估价目的

交易方式	交易特征	估价目的
出让，转让 (买卖)	一定年期的土地权利一次性转移， 买断式支付交易价款。	为委托方合理确定出让或转让土地的正常市场价格提供参考。
承包(转包)， 租赁	土地使用权、土地经营权的转移， 按年或季度支付价款。	为委托方合理确定转包或租赁土地的转包费或租金提供参考。
投资，入股	以土地及其相应的权利进行投资， 并获取股份，投资土地价格与所获 股份对对等。	为委托方合理确定投资入股土地的正常市场价格提供参考。
抵押，担保	以产权主体所拥有的土地权利设定 抵押或担保，满足融资的需要。	为委托方合理确定设定抵押或担保土地的正常市场价格提供参考。

资产核算	以产权主体拥有的土地资产为对象，核算其土地资产价格量。	为委托方合理确定相应产权和实物状态下土地资产的正常市场价格提供参考。
------	-----------------------------	------------------------------------

### 4.3 评估原则

集体建设用地使用权价格评估应遵循《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)规定的相关原则，集体农用地承包经营权价格评估应遵循《农用地估价规程》(GB/T 28406-2012)规定的相关原则。

除此之外，应特别遵循合法性原则，评估目的不应超出法律法规限定的集体土地流转范围。应关注最有效利用原则，有规划条件的，评估设定时依照规划条件，没有规划条件的，评估时应充分考虑最有效利用条件。

## 5. 集体经营性建设用地使用权地价评估

### 5.1 总述

按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求，“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”农村集体经营性建设用地是指存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地，其入市交易应符合规划、用途管制和依法取得的前提。集体经营性建设用地属于建设用地性质，地价评估宜重点采用收益还原法、市场比较法、剩余法（假设开发法）进行估价，有集体建设用地基准地价的区域可以采用基准地价系数修正法。估价中重点考察并阐明待估集体建设用地符合规划和用途管制情况，针对委托评估目的和具体交易方式合理确定价格内

涵。

不同时期、不同地区的试点政策只适用于该类试点要求，评估中需注意政策差异对价格的影响，并进行全面阐述与分析。

## 5.2 技术要点

在价格影响因素、估价方法适用上，主要依据《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)，同时还需体现以下技术要求：

### 5.2.1 收益还原法

(1) 收益还原法适用于具有正常客观收益或潜在收益的集体经营性建设用地估价。

(2) 确定总收益时，应通过调查集体经营性建设用地所在或相似区域同类用地的正常客观年收益或年租金水平确定。考虑到租金数据调查的方便性、可获得性，宜尽量采用租金收益。可采用同区域、同类型国有建设用地经营收益或租金数据评估集体建设用地价格。

(3) 确定年总费用时，鉴于各地土地税费项目和标准存在差异，应按照当地相关规定计算。

(4) 由于受政策因素、现行制度差异等影响，集体经营性建设用地价格评估的土地还原率应比同区域国有建设用地还原率略高。

### 5.2.2 市场比较法

(1) 在选择比较案例时，应考虑集体经营性建设用地不同交易方式的价格差别，尽量选择与评估目的相同或相近的交易方式，若存在交易方式不同应考虑进行价格修正。

(2) 遵循“同权同价”，但前提是“同权”，即交易案例的权利

形态、界定、限制要求等与评估对象的一致性决定二者价格水平是否一致。注意不同时期、不同区域试点政策下的交易案例的特殊权利状况对价格的影响。不能选择国有建设用地案例。

(3)区域因素修正的内容主要包括：繁华程度(距镇中心距离)、基础设施状况(供水、供气、供电、供热、排水等)、公共服务设施状况(学校、医院、银行、电信等设施)、交通条件(道路状况、交通便捷度)、规划限制等。

(4)进行个别因素修正时，应充分考虑宗地的产权限制因素对地价的影响。

(5)交易情况、交易日期、区域因素和个别因素的修正，视具体情况可采用百分率法、差额法。每项修正对可比实例成交价格的调整不得超过20%，综合调整不得超过30%。

### 5.2.3 成本逼近法

(1)在确定土地取得费时，应注意分析集体经营性建设用地与国有建设用地在成本构成上的差异。集体经营性建设用地不涉及所有权的转移，其土地取得成本可根据所占用土地情况及取得成本的客观水平进行测算，一般不包括征地税费。具备条件的地区，评估时应考虑显化机会成本和边际成本。

(2)在确定土地开发费时，应根据待估宗地开发程度和区域内平均成本确定，可借鉴或采用同区域国有土地开发费用水平或标准，但要详细阐述区域土地开发状况及其对价格的影响关系。

(3)集体经营性建设用地开发过程中应缴纳的税费各地标准不

同，需根据当地具体的政策规定确定税费项目及标准。

(4) 确定土地开发利润率时，应综合考虑：利用类型、开发周期、待估宗地所在地区同类土地开发的投资利润水平等。

(5) 在确定土地增值时，应综合考虑：土地用途的改变、土地开发后所能达到的基础设施水平、开发期间周边设施的改善程度、宗地的规划限制性条件、土地权利的限制性因素等。

#### 5.2.4 剩余法

(1) 确定待估宗地最有效利用方式，应根据宗地所在区域的土地利用总体规划、乡镇规划、村庄规划等所确定的规划用途，并结合估价对象实际可能的利用方式进行。

(2) 在确定开发完成后土地或不动产总价时，应根据待估宗地最有效利用方式和同类型土地或不动产市场状况，优先采用市场比较法确定其估价期日的价值。对开发完成后拟采用出租或自营方式经营的土地或不动产价值，也可以根据当地市场状况采用收益还原法确定其价值。

(3) 根据所确定的最有效利用方式，考虑同类型土地开发的正常建设期和投资进度，确定估价对象的开发建设周期和投资进度安排。考虑到集体经营性建设用地建设规模一般较小，开发建设期一般确定为 1-2 年，投资进度采取分期均匀支付。

(4) 测算开发成本各项税费时，应考虑集体经营性建设用地与国有建设用地的差异。由于当前集体经营性建设用地开发过程中的税费项目各地并无统一标准，应遵循合法依规原则，税费项目和标准应依

据当地相关规定。

(5)在确定利润率时，应综合考虑同一市场上类似土地或不动产开发项目的平均利润和集体经营性建设用地的产权完整性进行确定。

### **5.2.5 公示地价系数修正法**

(1)在制定并发布了集体建设用地基准地价等公示地价的区域，可采用公示地价系数修正法进行评估。土地级别、基准地价、修正体系及修正公式等应严格按照当地正式发布的文件及报告执行。所采用的公示地价应具有现势性，待估宗地估价期日距公示地价的期日一般不超过3年，并具有完备的公示地价修正体系。

(2)不宜采用国有建设用地公示地价体系直接修正评估集体经营性建设用地价格。

(3)进行因素修正时，应遵循修正体系，结合待估宗地实际情况合理确定修正幅度。

## **6. 宅基地使用权地价评估**

### **6.1 总述**

宅基地所有权属于所在集体经济组织，使用权属于合法取得的农户。在用地类型上属于建设用地，在价格影响因素、估价方法选用等方面参照《城镇土地估价规程》，在价格内涵界定、估价参数确定等方面遵循集体建设用地的有关要求，年期可参照70年设定。

本指引所称农村宅基地使用权价格评估主要是指作为宅基地继续使用的价格，对于农村闲置宅基地通过土地整治等再利用的，应按照其整治后的用途与规划要求评估其价格。



## 6.2 技术要点

在价格影响因素、估价方法适用上，主要参照《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)，同时还需体现以下技术要求：

### 6.2.1 市场比较法

集体经济组织内有宅基地流转交易的，可采用市场比较法评估。

(1) 在选择比较案例时，应考虑农村宅基地不同交易方式的价格差别，尽量选择与评估目的相同或相近的交易方式，若存在交易方式不同应考虑进行价格修正。要实地调查比较案例的交易对象状况，考察比较案例的交易对象构成与评估对象的对应性、可比性。不得选择城镇商品住宅交易作为比较案例。

(2) 应考虑不同时期、不同区域的农村宅基地试点政策的具体要求对比较案例价格、估价对象价格的影响。

(3) 区位条件、环境状况、公共设施状况、基础设施状况、房屋质量、庭院状况等是影响农村宅基地的主要因素，需进行实地考察，并全面、准确描述。

(5) 应尽量选择与评估对象相近的案例进行比较，评估对象与比较案例实例的单项修正系数大于 20%、综合修正系数大于 30%的，应重新选择比较交易实例。

### 6.2.2 收益还原法

收益还原法适用于农房出租案例较多的区域。

(1) 调查测算宅基地租金，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客观租金水平。

(2) 宅基地出租过程有关税费的项目和标准依据当地有关规定和要求，并结合实际调查确定。

(3) 鉴于农村宅基地租赁及交易尚存在政策与制度制约，其还原率可比同区域同用途国有建设用地高。

### 6.2.3 剩余法

适用于集体经济组织内有农村住房流转市场的地区。

待开发的宅基地，可采用市场比较法或者收益还原法评估开发完成后的农宅价格，开发成本测算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。相关税费依据当地农房建设的有关政策规定确定。

### 6.2.4 成本逼近法

适用于农村住房或宅基地交易案例较少的地区。

宅基地使用权价格=原土地价格+开发费用+取得宅基地相关税费+增值。原土地价格根据宅基地划拨前的土地利用形态（地类）评估确定，划拨前是农用地的，按农用地评估方法确定；是其它用地的，按其它用地的评估方法确定。无法确定宅基地划拨前土地的地类的，按所在区域主要地类确定。土地开发费用是指使被占用作宅基地的土地具备建房条件所需各项客观费用之和，如“三通一平”（通水、通电、通路和场地平整）等费用。

### 6.2.5 抵押评估

根据《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》（国发〔2015〕45号）的要求，“农民住房

财产权设立抵押的，需将宅基地使用权与住房所有权一并抵押。”因此涉及宅基地及地上房屋抵押评估的，应评估宅基地地价及地上房屋价值，地上房屋价值按建筑物重置成新价确定。

## 7. 农用地使用权（承包经营权）地价评估

### 7.1 总述

农用地使用权地价评估依据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）提出的“坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。”中共中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》（2014年11月20日）提出的“坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转，坚持家庭经营的基础性地位，积极培育新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，巩固和完善农村基本经营制度”等基本要求，服务于农村承包土地经营权交易。

农用地使用权（承包经营权）地价评估，应遵循农村土地经营权合法取得、产权关系明晰并经登记、不改变土地所有权性质、符合土地用途规划管制等基本要求，符合规定的承包与转包合同、权属登记证书及文件等是基本判断依据。

## 7.2 技术要点

农用地承包经营权作为用益物权，可以进一步衍生为承包权和经营权，在形成经营权流转市场的地区，评估农用地使用权地价时，应根据流转参与各方的产权与收益关系，准确界定所评估权利及价格内涵，同时评估承包权地价和经营权地价。有条件的地区，在制订农用地基准地价时，应细化到承包权、经营权。

农用地使用权地价主要评估方法为收益还原法，农用地流转市场较发达的，还可以选用市场比较法；对于新开发的农用地，可以选用成本逼近法；对于待开发的，可以选用剩余法；已完成了农用地分等定级工作，制定了农用地基准地价的地方，可以选用评分估价法、基准地价修正法。农用地地价评估依据《农用地估价规程》进行，同时体现以下技术要点：

### 7.2.1 收益还原法

(1) 农村承包土地经营权流转通常均具有收益，应深入调查流转参与各方实际收益水平和客观收益能力，采用收益还原法进行估价。通过种植作物核定农用地的客观收益水平的，原则上应采用待估农用地所在区域普遍种植的大宗作物。有农业补贴政策的，相关补贴纳入收益计算。

(2) 以承包或租赁方式流转的年度承包费或租金，通过调查并判断其收益关系，是确定总收益的重要依据。年收益若以实物方式约定，应以评估期日物价水平进行核算。

(3) 确定年总费用时，鉴于各地土地税费项目和标准存在差

异，应按照当地相关规定计算。

(4) 土地还原率一般可采用“安全利率+风险调整值”方法进行测算，通常取一年期定期存款利率为安全利率。风险调整值除考虑自然灾害对农业生产的风险外，还需考虑农业生产周期长、市场供需变化等风险。一般普通种植项目风险低于特种种植项目风险，养殖风险高于种植风险，工厂化农业的风险低于非工厂化农业。

(5) 农村承包土地经营权年期不得超过承包期的剩余期限，超过土地承包期剩余年限的，按剩余承包年限计算。具体年期在符合法律与政策规定前提下，以合同约定为准。

### 7.2.2 市场比较法

(1) 在调查与选择比较案例时，应考虑农村承包土地经营权流转方式的不同所引起的价格差别，尽量选择与评估目的相同或相近的交易方式，若存在交易方式不同应考虑进行价格修正。原则上要求选取近3年内所在区域或相似区域的流转案例不少于3个。

(2) 必须区分不同种植类型与经营方式的案例，原则上应做到同类型比较，即在经营方式上区分普通大田种植、大棚等设施种植、工厂化种植选择同类型案例，在种植类型上区分水田、旱地、菜地、果园、花卉等选择同类型案例。

(3) 应尽量选择与评估对象相近的案例进行比较，评估对象与比较案例实例的单项修正系数大于20%、综合修正系数大于30%的，应重新选择比较交易实例。

主要起草人：朱道林、伍育鹏、杜挺、赵钺