《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）》解读

为规范国有划拨建设用地使用权地价评估行为，自然资源部办公厅于2019年5月31日印发了《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）》(以下简称《指导意见》)的通知。本文结合该《指导意见》以及中国土地估价师与土地登记代理人协会在北京召开的培训会中对其的讲解，对划拨土地估价发展过程、《指导意见》应用范围、评估要点进行阐述。

**一、划拨土地价格定义及内涵**

地价定义：本指导意见所述划拨国有建设用地使用权地价，是指以划拨方式取得的、无年期限制的土地使用权价格。

1、明确了划拨土地价格内涵为无年期限制的划拨地价，在评估授权经营、作价出资、划拨土地补办出让时核算两种价值类型的差额确定转增资本金或出让金时，划拨土地评估可以与出让等价格评估的年期不一致，划拨土地评估年期为无年期限制。

2、除上述规定内容外，估价时地价定义仍应按照规程要求，定义开发程度、利用条件、市场条件、估价期日、年期、权利类型等其他内容。

3、价格内涵是否为市场价格。取决于地价定义中对市场条件的设定，若设定为公开市场条件下的价格，其价格类型为市场价格。需要区分评估方法和价格内涵的关系，不是说成本逼近法评估的结果就一定不是市场价格。如同出让土地评估一样，是靠多种方法结果综合分析确定最终市场价格。在评估划拨土地价格时采用多种方法评估，其中市场比较法是从市场角度，成本逼近法和基准地价法从成本定价的角度，收益还原法、剩余法主要从权益角度分别模拟和发现划拨土地价格，综合确定划拨土地使用权价格。若划拨土地评估两种方法差异过大，除了检查方法参数应用合理性外，应当根据评估目的、价格形成机理等因素选择相应权重，最大可能贴近划拨土地应有价格水平。

**二、指导意见的应用**



**三、划拨土地评估要点**

**（一）评估方法**

指导意见已经明确，划拨土地评估应当采用两种以上方法，一种方法不可行。《城镇土地估价规程》中规定对评估少有交易，市场化程度极低且土地收益难以显化的特定用途的土地估价，或评估划拨土地使用权等不完整或严格受限的土地权利价格，在省级以上土地估价行业协会组织专家论证的基础上，可选择一种适宜的主要评估方法，并应在报告中充分披露，附具专家论证意见。规程强调的是针对具体项目，由省级以上协会组织专家论证，论证结果只能用一种方法的，可在充分披露后采用一种方法。在指导意见明确了市场比较法案例用途不考虑供后用途、可采用扣减经科学论证或测算的土地增值收益评估划拨土地价格后，采用两种方法评估划拨土地价格已经有径可循，仅采用一种评估方法的论证结论基本不会出现。

**（二）评估要点**

**1、成本逼近法**

（1）应选用客观的土地取得及开发成本数据，包括土地取得费、土地开发费、税费、利息、利润等分项。

Ø 完善了原44号文中有关划拨土地评估的技术思路，明确了除取得费、开发费外，还应包括相关税费、利息和利润。

Ø 强调了应采用客观成本数据。不能完全以征收或收储主体实际发生费用测算，应当根据所在区域政府规定的相关标准，以应当支付的区域客观费用确定。

Ø 土地增值收益。有观点认为按照地租理论，土地增值部分中应当包含原土地使用人对土地的持续投入带来的价值增值，划拨土地价格应包括部分土地增值收益。地租理论所述原使用人投入产生的增值，是建立在原使用人实际投入的成本之上产生的增值收益。采用成本逼近法估价时，土地取得费测算不是按照原使用人的历史投入或成本予以补偿，是考虑了未来收益的补偿价格，应当包含了原使用人对土地投入产生的增值。鉴于原土地使用人对土地投入产生的增值已在土地取得费测算时得到体现，且大部分增值是由政府改变了土地权能或用途所产生，虽然从理论和数量上都未得到完全解决和验证，但为避免对土地增值收益参数取值的随意性导致更大测算误差，在划拨土地评估时不再考虑土地增值收益。

（2）合理确定土地取得费。结合估价对象所处区位及周边区域用地结构，分析在估价期日模拟获取估价对象类似用地可能采用的土地取得方式，测算相应土地取得费。

Ø 成本法模拟的前提。成本逼近法是模拟在符合规划的前提下，取得原某类用地并经过开发熟化后可用于生产经营场地之需所支付的相关成本。理性的社会投资人不会在规划条件没有调增（含容积率、用途等）、没有扩展收益的情况下原拆原建，一般是收购或征拆低收益类型土地，开发建设高收益类型土地。如征用农地开发建设工业用地，征拆工业用地开发建设住宅、商业用地，征拆低容积率住宅用地开发建设高容积率或更适合发挥住宅收益的土地。公共设施等公益类用地，虽没有直接收益，但由财政代替全民支付社会公共成本。即现实中不存在的原拆原建，也就不具备成本法模拟的前提。

（3）估价对象位于城市建成区外或远郊区域的，以估价对象周边区域平均征收补偿安置费用作为土地取得费。

Ø 位于城市建成区外、远郊区域的估价对象，周边区域主要以征收农用地方式获取土地的，宜采用征收农村集体土地的模式，以区域平均征收补偿安置费用作为估价对象土地取得费。常用征地区片价、统一年产值等参数确定。

（4）估价对象位于城市建成区内的，可合理选择估价对象周边区域或类似地区的土地收储、国有土地上房屋征收或集体建设用地拆迁等案例，经期日、区位等修正后，算术平均确定估价对象土地取得费。有存量工业用地收储案例的，可优先选择使用。

Ø 所选收储或征拆案例的规划用途应与估价对象用途一致或相似。规划条件为多类用途的，可将收储或征拆成本按照各类规划用途的建筑面积分摊。征拆模式下，若估价对象为住宅，应模拟征收工业等低阶用地，调整规划用途为住宅高阶用地（征拆低强度住宅建高容积率住宅也属于低阶至高阶），如同估价对象为工业用地，采用农地征收模式，实际模拟的是通过征收实现规划用途所发生成本。如果不管规划用途，将征拆案例现状用途与估价用途对标，将会形成成本叠加、地价循环上升。

Ø 所选案例的用地结构和利用强度应代表区域平均水平，不能反映区域平均水平的，应增加案例数量或根据用地结构和利用强度对案例价格修正以满足区域平均水平。

Ø 所选案例不在同一供需圈的，可通过区位修正进行适当调整。所选收储或征拆案例发生距评估期日较远的，可通过一定的期日修正进行调整。

Ø 掌握所选收储或征拆案例成本内涵，包括征收土地使用权价格、地上建筑物及构筑物的补偿费、人员安置或周转费、搬迁补助费、合理的提前搬迁或重大项目奖励、停产停业损失补偿等征拆费用。不含土地熟化开发成本、征拆项目利息、利润。

Ø 估价对象用途为住宅、商业等集约利用程度相对较高的土地，宜采用案例规划条件下的楼面收储或征拆成本，并考虑规划容积率与估价对象容积率差异进行适当修正。

Ø 从棚改、城中村改造、土地收储、一级开发等涉及城市拆迁项目来看，征收的范围区域通常较大且成本结构内容较为复杂，拆迁过程中涉及不同用途、不同补偿群体，若从征拆过程正向分析成本较难得到与估价对象匹配的合理单价。但对于经营性项目用地的征拆，政府均要考虑项目的资金平衡，在实施之初需要通过棚改方案、一级开发方案等促进落实地块规划指标。对于资金无法平衡的项目，往往是通过对项目未来规划条件调整达到资金平衡（包括用途或容积率）。即在类似区域无论实际拆迁的总成本多少，均会通过项目建设的指标平衡项目资金，使得同类用途土地保持基本相同的利润率，其楼面成本基本一致。在有条件的抢矿下选取3个以上的征拆项目，核算规划条件下的楼面征拆成本，再通过类似市场比较法的思路，对各案例的楼面征拆成本进行区位比较修正，得到估价对象划拨土地楼面单价，在按照估价对象实际容积率计算划拨土地使用权总价。对于估价对象容积率小于1的，按照1计算。

Ø 位于建成区内、城市中心的工业用地，在保持现状条件下周边几乎没有更低阶用地的转换模式，应采用低级别工业收储或征拆案例进行区位调整。（或大区域平均）

Ø 在土地收储、国有土地征收、集体建设用地拆迁等过程中为了顺利实施征拆，往往将规划新用途后所产生的部分增值在征拆环节就补偿给原土地使用人，即将部分土地未来发展权在征拆阶段补偿给原使用人。在征拆宅基地、国有居住用地时更为明显，这种做法实质是将原本属于土地所有者（政府）的增值收益作为征拆补偿给予了被征拆人，而工业用地的征拆此种情况较少，故优先使用工业用地征拆案例更能准确反映划拨土地价格。

**2、市场比较法**

（1）运用市场比较法时，应选择与估价对象同类型的比较实例。比较实例主要来源于政府实际划拨供地案例，选择实例时可不考虑供后实际用途。

Ø 采用市场比较法评估划拨土地价格，原则上应在同一供需圈内或类似地区收集不少于三个同类或相似用途的划拨土地交易案例。可比案例仍然不足时，可选择其他用途供地实例进行用途修正后作为比较案例。

Ø 强调的是尽量选择政府一级市场的划拨土地供地实例。此类案例除了通过公开市场查询划拨供地的价格外，平时需要与委办局收集有关划拨土地供地信息，尽可能获取供地价格水平。应当延伸收集划拨土地供地价格。从公开信息查询，有很多划拨土地供地案例未明确价格。情况可能以下几种情况，一是确实无偿（市政道路、绿地等）；二是国土局未填写，按照地方规定统一价格供应；三是由用地方直接支付成本给征地或土地开发实施单位，国土部门只是审核确认价格，不做支付。但后两者都是有具体价格的，需注意收集。

（2）原则上应在同一供需圈内或类似地区收集不少于三个实例。同一供需圈内可比实例不足时，可适当扩大供需圈范围直至满足条件。原则上应采用三年以内的实例，三年内可选实例不足时，可将选择年限适当扩大直至满足条件，评估时根据市场情况进行期日修正。需要增加比较实例来源时按照先调整范围后调整时间的原则处理。

Ø 放宽了案例选择条件。当同一供需圈案例不足时，可扩大区域收集划拨土地供地案例；案例年限尽可能选择3年内的案例，在扩大区域后仍不能找到3年内的案例时，可选择超3年的案例。顺序：3年内同一供需圈案例→3年内扩大供需圈范围案例→超3年同一供需圈案例→超3年扩大供需圈案例。

（3）选择比较实例时应注意因各地供地政策不同造成的价格内涵不同，应保障比较实例能够修正到估价对象同一价格内涵。

Ø 强调要分析划拨土地供地案例价格的合理性。部分地方的工业园、产业园为招商引资，设置了特殊的土地供应政策，其供地价格甚至低于成本价。对此类供地政策导致价格失真的，须清晰了解价格内涵构成并进行相关调整修正，不能调整为正常供地或交易价格的，不得作为案例使用。

**3、公示地价系数修正法**

（1）待估宗地所在区域，政府已公布划拨土地使用权基准地价时，可选用基准地价系数修正法评估划拨地价。采用已完成更新但尚未向社会公布的划拨土地使用权基准地价，需经市、县自然资源主管部门书面同意。

（2）在已公布划拨土地使用权标定地价的城市，可运用标定地价系数修正法进行评估。

Ø 目前全国有部分省市已经出台了划拨基准地价，包括河南、贵州、河北、江西省等所属部分市县。统计已公布划拨基准地价的地区，有以下特点：①已公布的划拨基准地价多数不考虑用途差异、按照土地级别给出不同价格。也有个别市县的划拨基准地价按照用途和级别明确划拨地价。②多数划拨基准地价定义是按照无限年期设定，少部分是参照相应用途对应的法定最高出让年限设定。

Ø 使用划拨基准地价的建议：①应当仔细研读地方公布划拨地价文件内涵，确定所公布的划拨地价文件属于基准地价的概念。部分市县公布的划拨地价，但其内涵为“划拨供地价格”，仅限定于政府一级市场供地所用，其价格制定过程不是按照基准地价相关规程制定或出台，此类划拨地价不属于基准地价范畴。②掌握划拨基准地价的适用范围。个别市县公布的划拨基准地价有明确的使用方向限制，如有明确不让用于划拨土地收储等条件限制，评估机构在使用划拨基准地价时应当充分了解其适用范围。③对于划拨基准地价内涵为有限年期的，应按照地方政府文件规定内涵为准。

**4、收益还原法**

地方政府对划拨土地收益有处置政策或通过研究测算能够明确收益构成的，可依据《城镇土地估价规程》运用收益还原法。

Ø 划拨房地产出租。根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第五十五条规定，房屋所有权人将以划拨方式取得使用权的国有土地上建成的房屋出租的，应当将租金中所含土地收益上缴国家。现实中大量存在以划拨房地产出租的情况，但全国大部分地方没有出台收益金上缴的相关配套文件，部分市县出台了划拨房地产出租相关管理规定，但具体金额需要由土地等有关部门确定，仅有少部分市县出台文件明确规定了收益金缴纳比例。

Ø 在正常情况下类似房地产出租，划拨房地产和出让房地产租金基本一致。对于没有明确规定出租收益上缴比例或金额的，仅提高还原率的做法不足以反映其流动性和权能差异。对于地方没有出租收益上缴配套文件、未确定出租收益具体缴纳比例或金额的，不建议采用收益还原法评估。

Ø 在评估住宅用途的划拨土地价格时，可考虑采用公共租赁住房租金，利用收益还原法对划拨土地价格估价，同时应当考虑土地还原率高于出让土地还原率。

**5、剩余法**

（1）在《城镇土地估价规程》剩余法思路上衍生技术路线，通过出让土地使用权价格扣减土地增值收益的方法评估划拨地价，可定义为剩余（增值收益扣减）法。

Ø 指导意见中把利用扣减土地增值收益评估划拨土地价格的方法称为剩余法，是作为剩余法思路的一种衍生方法，不是否定规程中剩余法的概念和做法，仍然可按照规程中有关剩余法的规定评估划拨土地价格。

Ø 扣减增值收益的剩余法，其出让土地使用权价格应当根据规程要求，应选择两种以上方法评估。

（2）地方已经公布经科学论证的土地增值收益的，可用出让土地使用权价格直接扣减相对应的土地增值收益。对未公布土地增值收益的地区，估价机构可在满足数理统计要求的前提下，选择案例和技术路线测算土地增值收益。

Ø 部分市县已经公布了经科学论证的土地增值收益，通常是按照不同级别和用途，分别给出土地增值收益率浮动区间，具体应用时还应根据宗地区位条件、个别因素等适当修正确定。

Ø 未公布土地增值收益的地区，可尝试测算同一宗地的招拍挂市场成交价与土地一级开发成本（包括征收补偿、开发、利息、利润等成本）差额计算土地增值收益率，需要注意的是该种算法的土地增值收益率其分母应当为招拍挂成交价格，而非成本累加价格。

Ø 估价机构测算土地增值收益率时，应当选择一定数量的案例测算，计算结果能够代表均质地域内类似用途的区域平均增值收益率。

（3）对于仅在地方政府文件或基准地价中规定出让金缴纳比例的，不宜将其作为经科学论证的土地增值收益，不得直接扣减该比例测算划拨地价。

Ø 强调不能简单以地方文件或基准地价中规定的划拨土地协议出让、补交出让金比例作为扣减比例。否则与划拨土地评估初衷不符。

Ø 如果同一宗地采用规程规定的剩余法和指导意见中衍生剩余法评估，因扣除项的实质内容不同，是两种不同的扣减思路，可视为两种方法。如，利用经济适用房、划拨土地性质的安置房、周转房的销售价格，扣减相关费用的做法，与利用扣减经地方科学论证后的土地增值收益求取划拨土地价格，是两种技术思路，可视为两种方法。

**（三）其他规定**

公共管理与公共服务用地、交通运输等用地，在运用上述方法评估划拨地价时，应统筹考虑当地出让案例实际，合理确定划拨地价水平。

教育、医疗、公路、铁路等用地，实际出让案例极少，在评估此类土地授权经营、作价出资、出让或划拨土地使用权价格时，不能不加分析，简单的参照工业用途确定估价思路。尤其对于单独选址或独立用地的铁路、公路、教育等项目，其划拨土地价格一般不涉及经营性物业分摊，项目所涉及的征拆成本、开发成本都构成土地价格。作为理性投资人，其处置划拨土地时应不低于其客观成本，这也是模拟和发现此类用地价格水平的思路之一。应考虑此类用地如果采用出让方式可能形成的价格，合理确定出让和划拨土地价格，避免造成所评估的划拨土地价格与出让土地评估价格倒挂现象。

**四、结束语**

《指导意见》只是原则性规范性的文件，实操性并不够，没有具体的指引在实操角度来讲可能有一些困难，但也是给估价行业留出了空间，让大家能在框架下自行发挥，只要是有道理，能够证明自己的观点，可能就是一种好的方法。