

雷州市集体建设用地和集体农用地
基准地价编制项目
成果征询意见材料

雷州市自然资源局

广东思远土地房地产评估咨询有限公司

广东万诚房地产土地评估有限公司

目 录

第一章 项目概述	1
一、项目背景	1
二、评估范围及工作对象	2
三、工作依据	3
四、工作思路及技术路线	6
第二章 集体建设用地项目成果	11
一、集体建设用地基准地价内涵	11
二、集体建设用地基准地价成果	12
第三章 集体农用地项目成果	16
一、集体农用地基准地价内涵	16
二、集体农用地基准地价成果	17
第四章 集体建设用地基准地价水平分析	24
一、集体建设用地基准地价总体情况	24
二、与国有建设用地基准地价对比情况	25
三、与周边城市集体建设用地基准地价对比	29
第五章 集体农用地基准地价水平分析	31
一、集体农用地基准地价总体情况	31
二、各镇街集体农用地基准地价水平及分布情况	32
三、与国有农用地基准地价对比情况	38
四、与周边城市集体农用地基准地价对比	42

第一章 项目概述

一、项目背景

随着城市经济的高速发展和城市化的逐步推进,当国有土地的供给不能满足日益增长的城市建设用地需求时,集体土地作为我国二元土地制度的重要组成部分,逐步走向前台。

自然资源部(原国土资源部)的相关文件均有鼓励制定集体土地基准地价体系,此外,2019年,自然资源部办公厅下发《自然资源部办公厅关于部署开展2019年度自然资源评价评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕36号),要求“全面开展集体建设用地和农用地基准地价制定,各省级自然资源主管部门要在总结试点经验的基础上,指导督促本行政区域内所有市(县)在2020年12月31日前完成当地集体建设用地和农用地基准地价制订工作。”广东省自然资源厅随后亦下发《广东省自然资源厅关于做好2019年度自然资源评价评估工作的通知》(粤自然资函〔2019〕1925号),要求“全面开展集体建设用地和农用地基准地价制订工作。各地级以上市、县(市、区)须在2019年9月30日前,启动集体建设用地和农用地基准地价制订工作;在2020年3月30日前,完成集体建设用地和农用地基准地价成果制订、验收工作;在2020年12月31日前,完成成果公示、报备工作。”

目前,雷州市的地价体系主要是针对国有建设用地而开展的地价体系,主要有国有建设用地基准地价、国有农用地基准地价等,对于集体建设用地和集体农用地地价管理缺乏相应的地价管理体系。

因此,为健全雷州市地价体系,充分发挥市场配置土地资源基础性作用,促进集体建设用地和集体农用地的合理流转,根据上述文件要求以及国家、省工作部署,需建立我市集体建设用地和集体农用地

基准地价体系，为集体土地的流转提供可参考的地价标准。

二、评估范围及工作对象

本次集体建设用地和农用地基准地价的评估范围为雷州市的集体土地。

1、集体建设用地

集体建设用地的工作范围为雷州市全域覆盖，分为集体商服用地、宅基地、集体工业用地等三种类型。

2、集体农用地

集体农用地的的工作范围为雷州市范围的集体农用地，根据对《雷州市第三次全国国土调查成果数据库》的资料分析，雷州市集体农用地主要包括耕地（水田及水浇地、旱地）、园地（茶园、果园、其他园地）、林地（有林地、灌木林地、其他林地）、坑塘水面等四种用途，共 2346.98 平方公里。

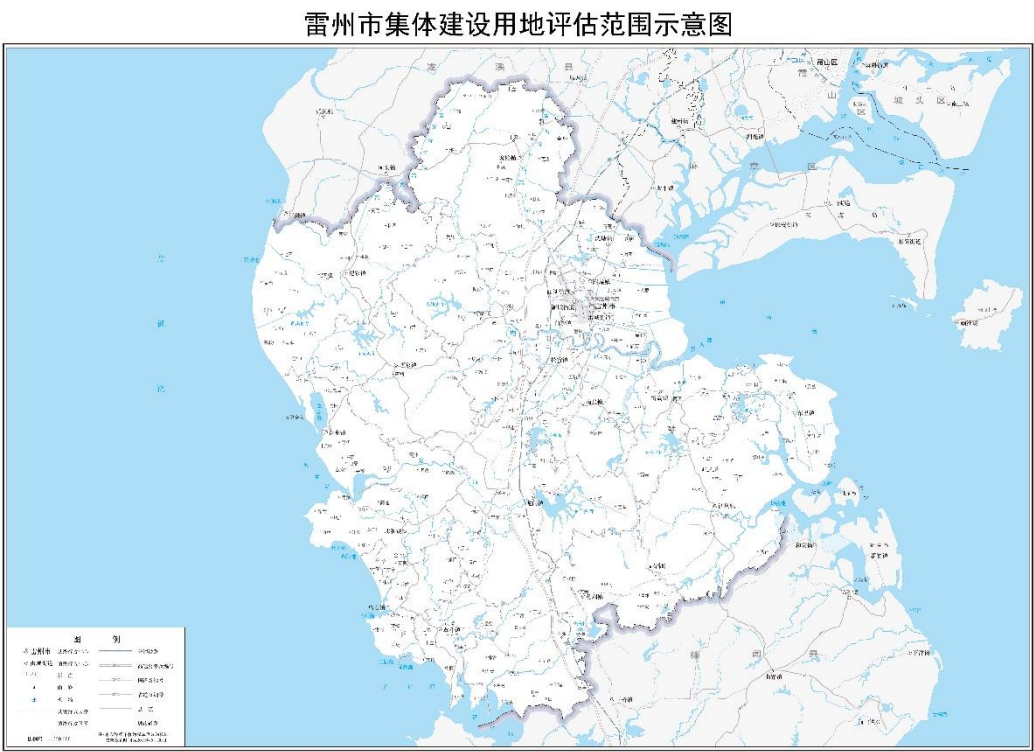


图 1-1 雷州市集体建设用地基准地价评估范围图

雷州市集体农用地评估范围示意图

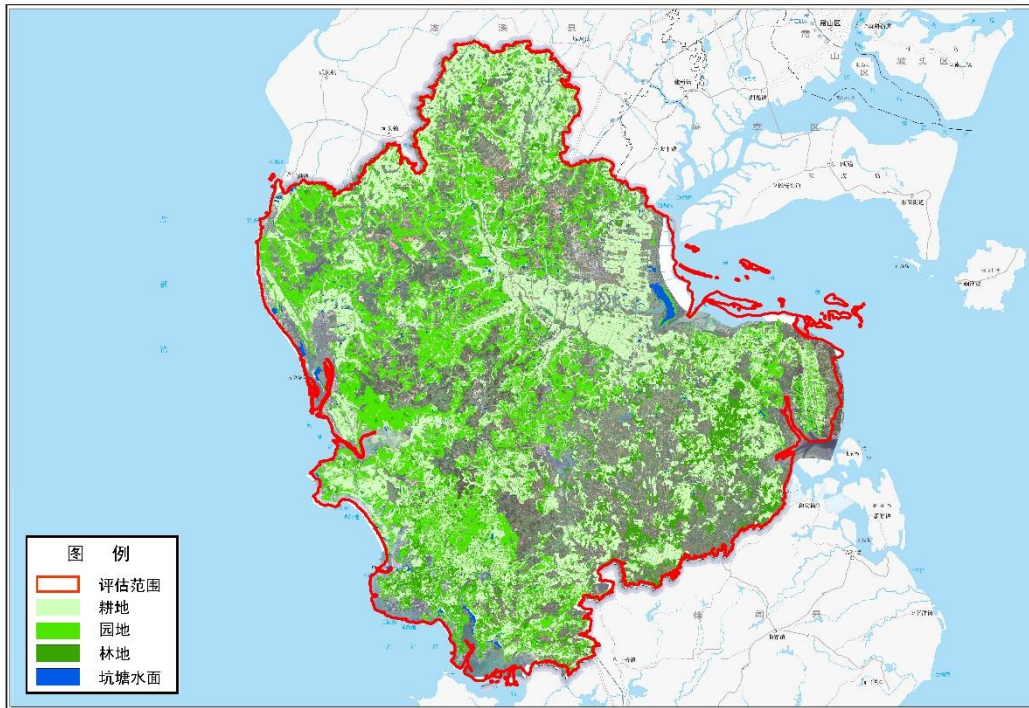


图 2-2 雷州市集体农用地基准地价评估范围图

三、工作依据

(一) 法律法规依据

1、《中华人民共和国资产评估法》(2016 年 7 月 2 日十二届全国人大常委会第二十一次会议审议通过,自 2016 年 12 月 1 日起施行);

2、《中华人民共和国土地管理法》(根据 2019 年 8 月 26 日《全国人民代表大会常务委员会关于修改<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>的决定》第三次修正);

3、《中华人民共和国城市房地产管理法》(根据 2019 年 8 月 26 日《全国人民代表大会常务委员会关于修改<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>的决定》第三次修正);

4、《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》(中华人民共和国农业部令第 47 号发布,自 2005 年 3 月 1 日起正式施行);

5、《中华人民共和国城乡规划法》(2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过,自2008年1月1日起施行);

6、《中华人民共和国物权法》(2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过,自2007年10月1日起施行);

7、国家、省市及地方颁布的其他法律、法规。

(二) 政策性文件

1、国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号);

2、《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);

3、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》(国土资源部国土资发〔2008〕51号);

4、《国土资源部办公厅关于实施〈城镇土地分等定级规程〉和〈城镇土地估价规程〉有关问题的通知》(国土资厅发〔2015〕12号);

5、《国土资源部住房城乡建设部关于印发〈利用集体建设用地建设租赁住房试点方案〉的通知》(国土资发〔2017〕100号);

6、《不动产登记暂行条例》(国务院令第656号);

7、《不动产登记暂行条例实施细则》(国土资源部令第63号);

8、《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》(国土资厅发〔2017〕27号);

9、《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》(自然资办发〔2018〕10号);

10、《自然资源部办公厅关于部署开展2019年度自然资源评价评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕36号);

11、《广东省自然资源厅关于做好 2019 年度自然资源评价评估工作的通知》(粤自然资函〔2019〕1925 号);

12、《自然资源部办公厅关于部署开展 2020 年度自然资源评价评估工作的通知》(自然资办发〔2020〕23 号);

13、国家、省市及地方颁布的其他政策性文件。

(三) 技术规程、规范

1、《国土资源大调查管理若干规定(试行)》(国土资发〔1999〕259 号);

2、《新一轮国土资源大调查纲要》(国土资发〔1999〕201 号);

3、《新一轮国土资源大调查实施方案》;

4、《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014);

5、《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2014);

6、《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017);

7、《城市地价动态监测技术规范》(TD/T 1009-2007);

8、《广东省集体建设用地定级与基准地价评估成果编制指引(试行)》;

9、《农村集体土地价格评估技术指引》(中估协发〔2020〕16 号);

10、《广东省自然资源厅关于印发<广东省集体建设用地定级与基准地价评估成果编制指引(试行)>的通知》(粤自然资函〔2020〕590 号);

11、国家、省市及地方有关的规程、规范等。

(四) 其他资料依据

1、《雷州市土地利用总体规划(2010-2020 年)》;

2、《雷州市城市总体规划(2011-2035 年)》;

3、《雷州市统计年鉴》;

- 4、《雷州市 2018 年国民经济和社会发展统计公报》;
- 5、《湛江市雷州市产业园区（2019-2022 年）发展规划》;
- 6、《广东省土种志》;
- 7、《广东省雷州市二类调查成果》;
- 8、《雷州市农村集体土地所有权登记发证成果数据库》;
- 9、《雷州市农村地籍数据库》;
- 10、《全国农产品成本收益资料汇编 2019》;
- 11、收集调查的其他有关资料;
- 12、国家、省市及地方有关的文件、资料等。

四、工作思路及技术路线

（一）集体建设用地

为满足雷州市集体建设用地基准地价制订工作需求，以《城镇土地分等定级规程》（GB/T18507-2014）、《城镇土地估价规程》（GB/T18508-2014）、《农村集体土地价格评估技术指引》（中估协发[2020]16 号）、《广东省集体建设用地定级与基准地价评估成果编制指引（试行）》等规程、指引为依据，结合本市实际情况和当前集体建设用地定级和基准地价估价技术的现状及发展状况，提出总体技术思路为“先定级，后估价”，具体技术思路如下：

1、通过发函及外业调查等方式收集定级及估价所需的基础资料，结合雷州市具体情况选用多因素综合评价法，通过现场调查、部门资料收集及调查表咨询的方式，分析影响土地质量的各种因素，确定和建立各用途土地质量评价因素因子体系并对各因子进行量化。

2、按照《城镇土地分等定级规程》（GB/T18507-2014）、《农村集体土地价格评估技术指引》（中估协发[2020]16 号）的要求，采用多

因素加权求和的方法对雷州市集体建设用地商服、宅基地、工业用地三种用途进行全域定级。依据土地规划、土地条件、利用状况、土地开发程度,并结合用地交易价格、利用收益等方面相近程度进行判断,通过总分频率曲线法初步确定土地级别分值界线,并进行级别校验、调整,最终划分集体建设用地级别。

3、按照《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)要求,在集体建设用地定级基础上,根据雷州市建设用地市场状况,基础资料及技术条件,选取合适的评估技术思路及评估方法,确定样点地价,进行样点地价标准化并加以比较检查与剔除,最后按照调整后的各地价样点的算数平均作为各用地类型级别基准地价。

4、按照《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014)、《农村集体土地价格评估技术指引》(中估协发[2020]16号)和《广东省集体建设用地定级与基准地价评估成果编制指引(试行)》(粤自然资函[2020]590号)的要求,在分析宗地地价的影响因素、基准地价及宗地地价三者间关系的基础上,采用比较法的原理,建立基准地价、宗地地价及其影响因素之间的关系,确定各影响因素的权重及修正幅度值,最终编制基准地价修正系数表及影响因素指标说明表。

5、运用地理信息系统(GIS)的空间分析技术对基准地价成果进行合理性分析,观察各用途地价的分布情况,对比各用途地价水平差距,总结现状条件下各用途地价水平分布规律,得到最终基准地价成果。

按上述技术思路编制的项目技术路线图如下:

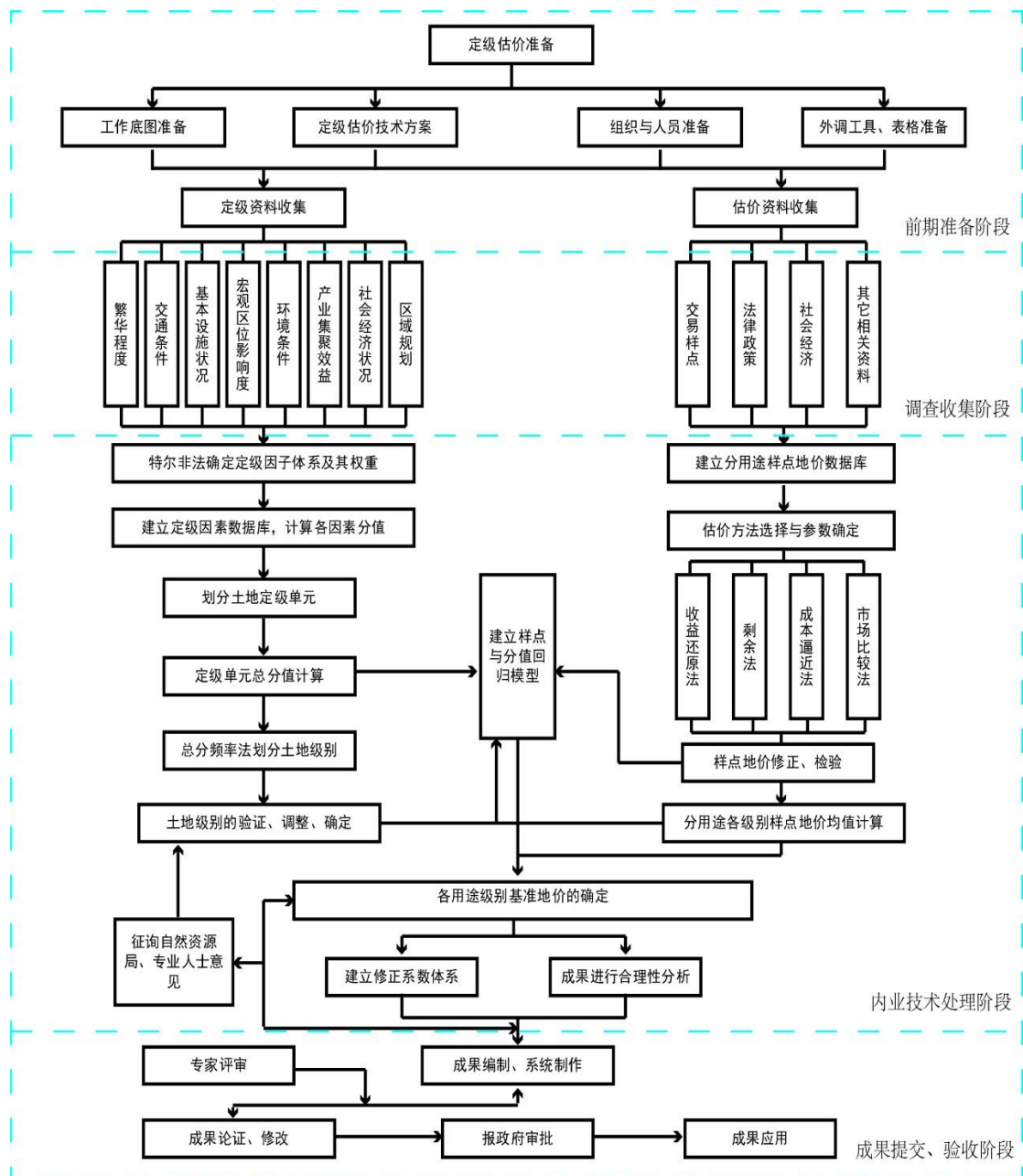


图 1-3 技术路线图

(二) 集体农用地

为满足雷州市集体农用地基准地价制定工作需求，根据相关规程、指引为依据，结合本市实际情况和当前定级和基准地价估价技术的现状及发展状况，提出总体技术思路为“先定级，后估价”，具体技术思路如下：

- 1、通过发函及外业调查等方式收集定级及估价所需的基础资料，

按照《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)的要求,结合雷州市具体情况,选用定级因素法计算因素因子分值,通过地块法划分集体耕地、集体园地、集体林地及集体坑塘水面的定级单元,计算定级单元定级指数,通过总分频率曲线法初步确定土地级别分值界限,并进行级别校验、调整,最终划分集体农用地级别。

2、按照《农用地估价规程》(GB/T 28406-2012)要求,在集体农用地定级基础上,根据雷州市农用地市场状况,基础资料及技术条件,选取合适的评估技术思路及评估方法,确定样点地价,进行样点地价标准化并加以比较检查与剔除,最后按照调整后的各地价样点的算数平均作为各用地类型级别基准地价。

3、在各级别内选择对宗地地价影响较大的自然因素、社会经济因素和特殊因素,确定各影响因素的权重及修正幅度值,最终编制基准地价修正系数表及影响因素指标说明表。

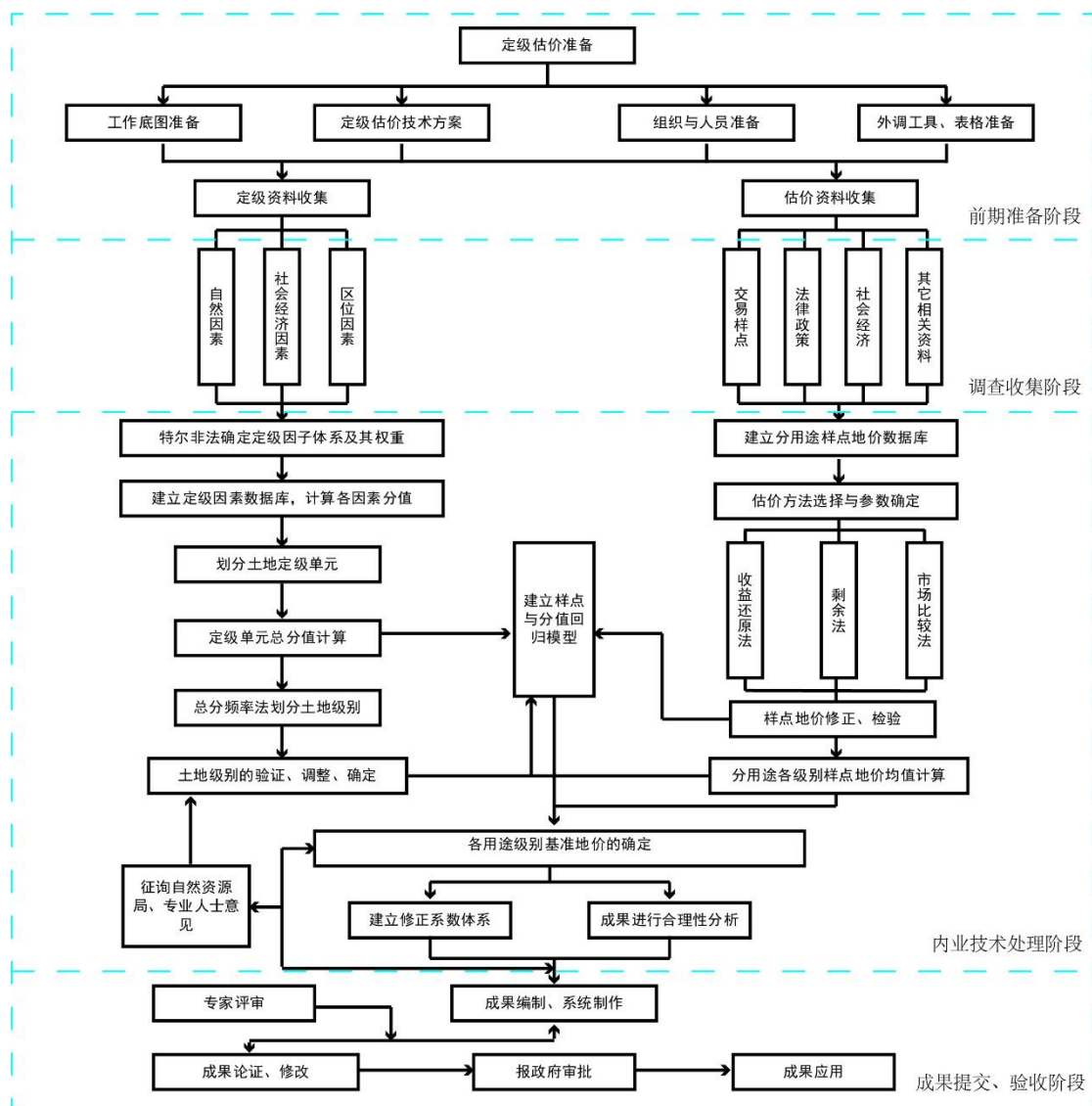


图 1-4 技术路线图

第二章 集体建设用地项目成果

一、集体建设用地基准地价内涵

1. **集体商服用地：**土地在估价期日 2020 年 1 月 1 日平稳正常情况、公开竞争市场条件下，设定土地开发程度为“三通一平”（即宗地红线外通路、通水、通电，宗地红线内场地平整），设定容积率为 1.0，代表集体商服用地各级别在土地使用年期为 40 年条件下限制分割处分，无抵押、地役权等他项权利的限制的出让使用权平均价格。

地价形式：地价表现形式为级别基准地价，地价表达形式为地面地价，价格单位为元/平方米，币种为人民币。

2. **宅基地：**土地在估价期日 2020 年 1 月 1 日平稳正常情况、特定市场条件下，设定土地开发程度为“三通一平”（即宗地红线外通路、通水、通电，宗地红线内场地平整），设定容积率为 5.0（1-3 级）、3.0（4-5 级），代表农村宅基地各级别在土地使用年期为无年期限限制下限制分割处分且有转让流转条件限制，除不可抵押外，无地役权等他项权利的限制的宅基地使用权平均价格。

地价形式：地价表现形式为级别基准地价，地价表达形式为地面地价，价格单位为元/平方米，币种为人民币。

3. **集体工业用地：**土地在估价期日 2020 年 1 月 1 日平稳正常情况、公开竞争市场条件下，设定土地开发程度为“三通一平”（即宗地红线外通路、通水、通电，宗地红线内场地平整），设定容积率为 1.0，代表集体工矿仓储用地各级别在土地使用年期为 50 年条件下限制分割处分，无抵押、地役权等他项权利的限制的出让土地使用权平均价格。

地价形式：地价表现形式为级别基准地价，地价表达形式为地面地价，价格单位为元/平方米，币种为人民币。详见下表：

表 2-1 雷州市集体建设用地基准地价内涵表

集体用地类型	商服用地	宅基地	工业用地
估价期日	2020 年 1 月 1 日		
土地开发程度	三通一平	三通一平	三通一平
设定容积率	1.0	5.0 (1-3 级)、 3.0 (4-5 级)	1.0
土地使用年期	40 年	无年期限制	50 年
地价表现形式	级别价	级别价	级别价
价格表现形式	地面地价	地面地价	地面地价
市场特征及价格类型	土地在平稳正常情况、公开竞争市场条件下的出让土地使用权平均价格	土地在平稳正常情况、特定市场条件下的宅基地使用权平均价格,特定市场是指符合政策的集体组织内部流转下形成的市场	土地在平稳正常情况、公开竞争市场条件下的出让土地使用权平均价格
权利特征	土地限制分割处分。无抵押,地役权等他项权利的限制。	土地限制分割处分且有转让流转条件限制。除不可抵押外,无地役权等他项权利的限制。	土地限制分割处分。无抵押,地役权等他项权利的限制。
备注: ① 宅基地指农村用于生活居住的用地; ② 本次集体建设用地基准地价中设定的土地开发程度为“三通一平”,即宗地红线外通路、通水、通电,宗地红线内场地平整; ③ 各用途集体建设用地的价格为设定内涵条件下的价格,非现状条件下的价格。			

二、集体建设用地基准地价成果

(一) 各用途级别基准地价

各用途按设定内涵下的级别价格见下表

表 2-2 各用途级别基准地价表

用地类型 级别	商服用地	宅基地	工业用地
一级	922	760	206
二级	710	583	176
三级	549	448	157
四级	424	345	145
五级	326	265	/

注: (1) 商服用地、工业用地级别基准地价为设定容积率 1.0 的地面地价;
 (2) 宅基地级别基准地价为设定容积率 5.0 (1-3 级)、3.0 (4-5 级) 的地面地价。

（二）各用途级别范围情况

参照《城镇土地分等定级规程》（GB/T18507-2014）对雷州市集体建设用地进行统一定级，通过土地定级结果及结合雷州市集体土地实际情况，将集体商服用地和宅基地划分为 5 个级级，集体工业用地级别划分为 4 个级别。

各用途用地级别范围图件成果见下图 2-1 至图 2-3。

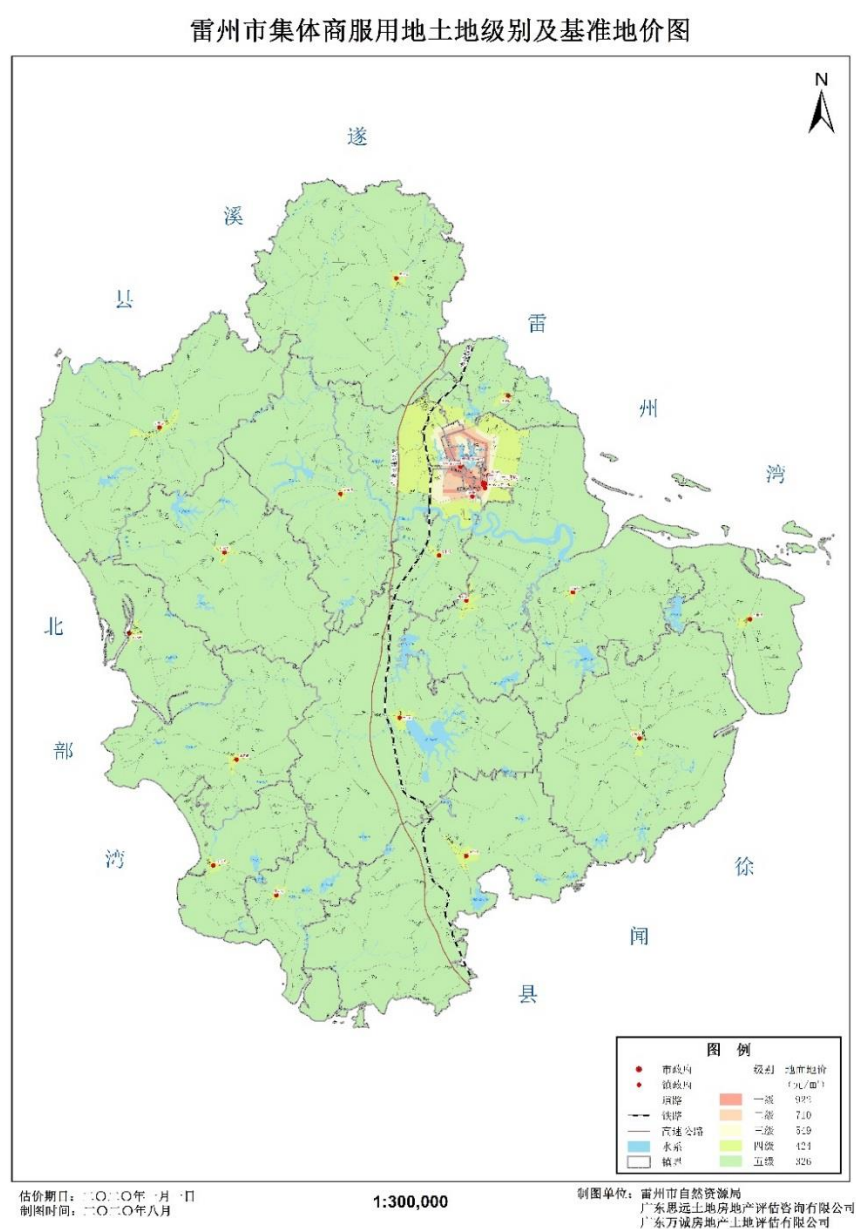


图 2-1 雷州市集体商服用地级别基准地价图

雷州市宅基地土地级别及基准地价图

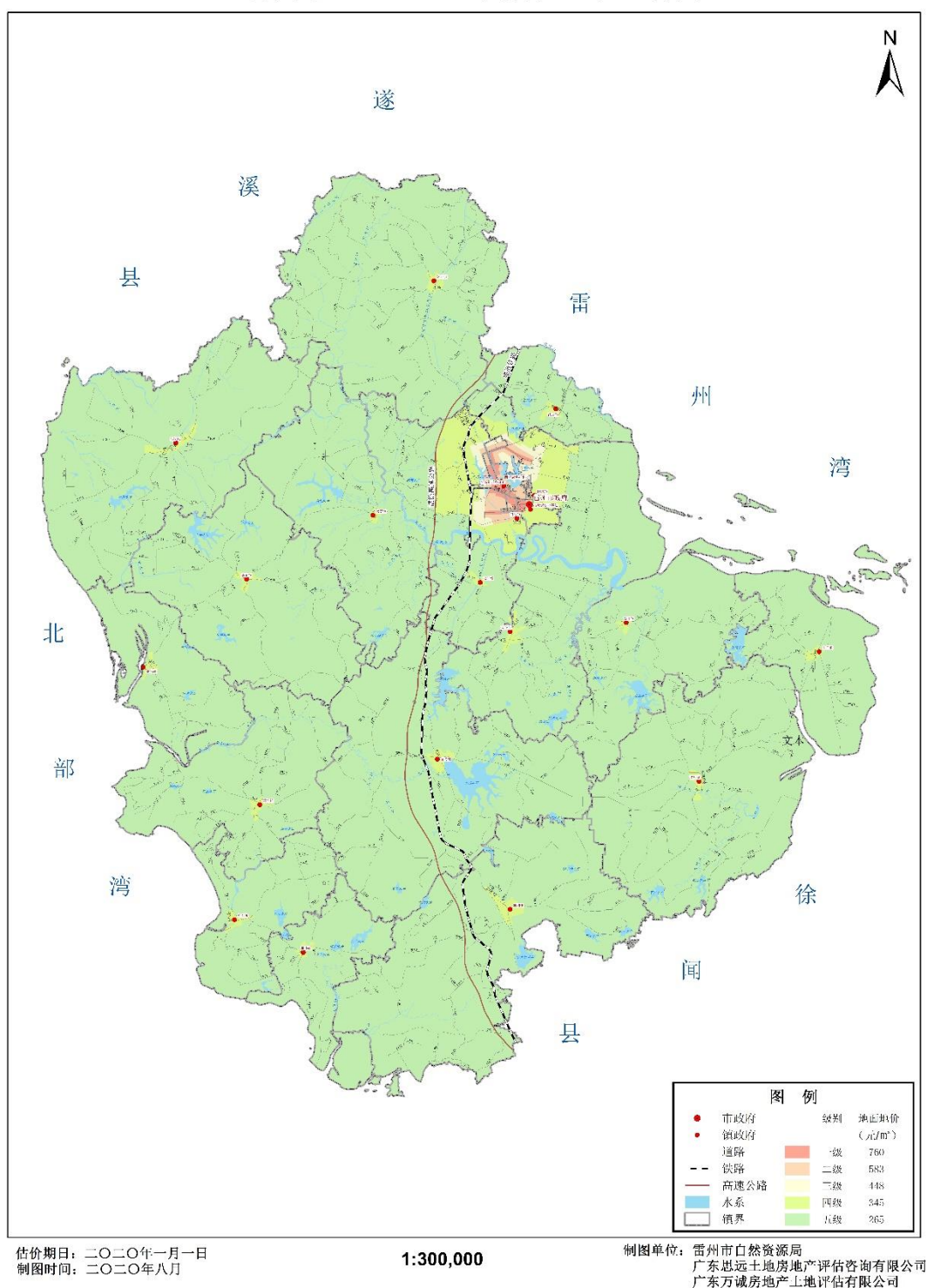


图 2-2 雷州市宅基地级别基准地价图

雷州市集体工业用地土地级别及基准地价图

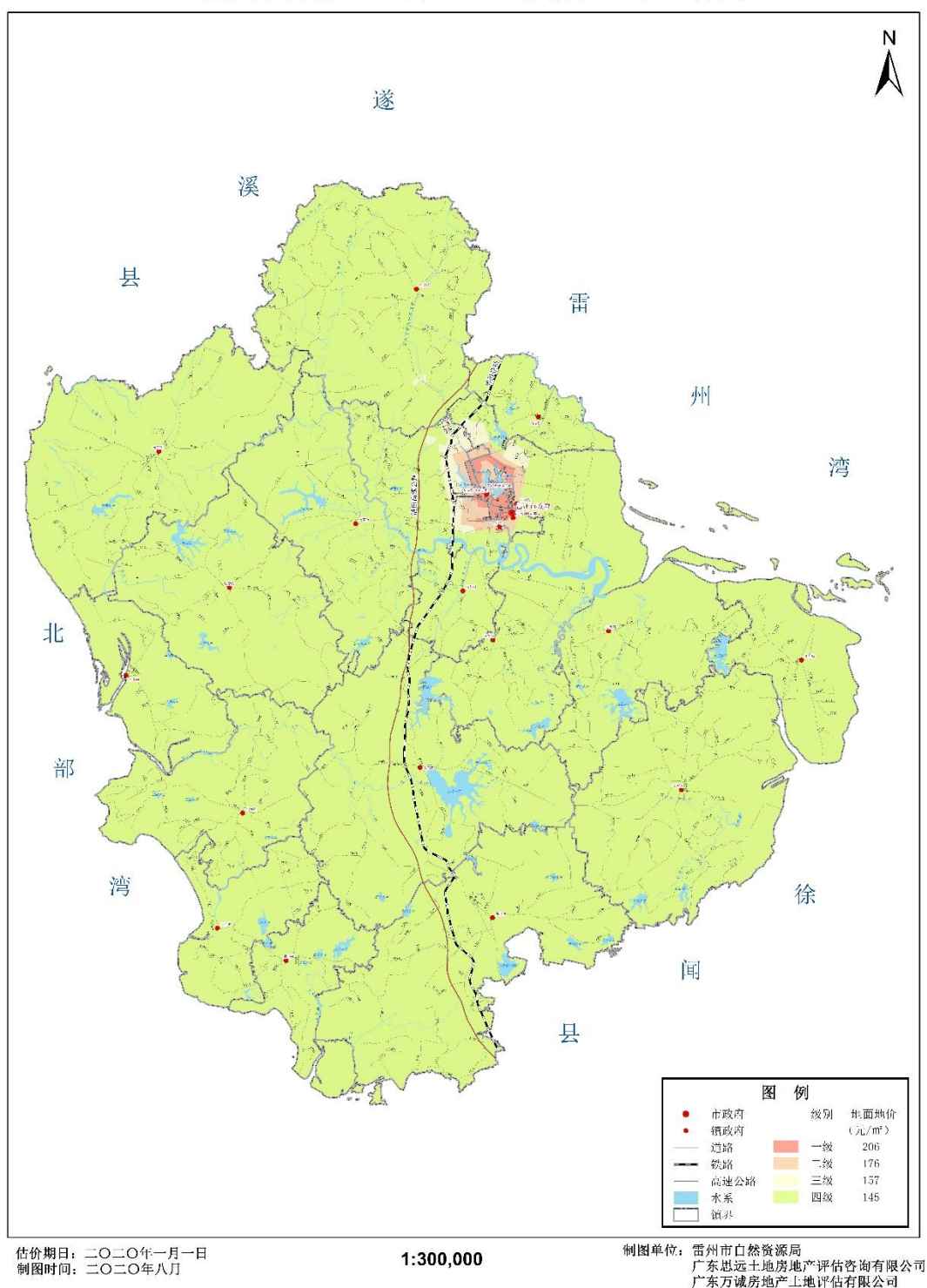


图 2-3 雷州市集体工业用地级别基准地价图

第三章 集体农用地项目成果

一、集体农用地基准地价内涵

本次雷州市集体农用地基准地价反映了在现状土地开发和利用条件下，各集体农用地级别内土地收益的平均水平。本轮农用地基准地价各用途为耕地、园地、林地、坑塘水面，各用地类型基准地价的内涵如下：

1、耕地：土地在平稳正常情况、公开市场竞争条件下，按照所在区域具有普遍性、适宜的农业生产制度下，宗地外有道路通达且有水源保障，宗地内平整、大小适中、形状规则、有基本的排水及灌溉设施，田间道路密度适中，耕作制度分别为两年五熟（水田）、一年两熟（旱地），基准作物分别设定为甘薯-早稻-晚稻（水田）、春花生-秋甘薯（旱地），估价期日为 2020 年 1 月 1 日，土地承包经营权年期为 30 年条件下的土地承包经营权平均价格。

2、园地：土地在平稳正常情况、公开市场竞争条件下，按照所在区域具有普遍性、适宜的农业生产制度下，宗地外有道路通达且有水源保障，宗地内有基本的排水与灌溉设施，基准作物设定为芒果、菠萝，估价期日为 2020 年 1 月 1 日，土地承包经营权年期为 30 年条件下的土地承包经营权平均价格。

3、林地：土地在平稳正常情况、公开市场竞争条件下，按照所在区域具有普遍性、适宜的农业生产制度下，宗地外有道路通达，基准作物设定为经济林，估价期日为 2020 年 1 月 1 日，土地承包经营权年期为 70 年条件下的土地承包经营权平均价格。

4、坑塘水面：土地在平稳正常情况、公开市场竞争条件下，按照所在区域具有普遍性、适宜的农业生产制度下，宗地外有道路通达且有水源保障，宗地内通电、有基本的排、引水设施、大小适中、形

状规则，基准作物设定为四大家鱼、罗非鱼，估价期日为 2020 年 1 月 1 日，土地承包经营权年期为 30 年条件下的土地承包经营权平均价格。

表 3-1 雷州市集体农用地基准地价内涵表

集体用地类型		耕地	园地	林地	坑塘水面
估价期日		2020 年 1 月 1 日			
土地权利类型		集体土地承包经营权			
土地承包经营年期		30 年	30 年	70 年	30 年
基本 设施 情况	市场特征	平稳正常情况、公开市场竞争条件下			
	区域状况	在所在区域具有普遍性，适宜的农业生产制度			
	宗地外条件	宗地外有道路通达且有水源保障		宗地外有道路通达	宗地外有道路通达且有水源保障
	宗地内条件	宗地内平整、大小适中、形状规则、有基本的排水及灌溉设施，田间道路密度适中	宗地有基本的排水与灌溉设施	—	宗地内通电、有基本的排、引水设施、大小适中、形状规则
基准作物		水田：甘薯-早稻-晚稻 旱地：春花生-秋甘薯	芒果、菠萝	经济林	四大家鱼（青鱼、草鱼、鲢鱼、鳙鱼）、罗非鱼

二、集体农用地基准地价成果

（一）各用途级别基准地价

表 3-2 雷州市集体农用地基准地价汇总表

用途 \ 级别		I 级	II 级	III 级
耕地（水田）				
面积（公顷）		4531.54	22352.61	28936.76
面积占比		8.12%	40.04%	51.84%
设定内涵地价	元/平方米	47.00	45.00	42.00
	万元/亩	3.13	3.00	2.80
耕地（旱地）				
面积（公顷）		1064.93	18522.72	28004.78

用途 \ 级别		I 级	II 级	III 级
面积占比		2.24%	38.92%	58.84%
设定内涵地价	元/平方米	46.00	42.00	38.00
	万元/亩	3.07	2.80	2.53
园地				
面积（公顷）		2758.75	5317.87	12599.07
面积占比		13.34%	25.72%	60.94%
设定内涵地价	元/平方米	40.00	37.00	34.00
	万元/亩	2.67	2.47	2.27
林地				
面积（公顷）		1158.51	51872.54	32236.80
面积占比		1.36%	60.83%	37.81%
设定内涵地价	元/平方米	27.00	24.00	21.00
	万元/亩	1.80	1.60	1.40
坑塘水面				
面积（公顷）		796.16	1688.15	1703.24
面积占比		19.01%	40.31%	40.67%
设定内涵地价	元/平方米	53.00	50.00	47.00
	万元/亩	3.53	3.33	3.13

注：本表内的价格均为设定地价内涵下的集体农用地土地承包经营权价格。

（二）各用途级别范围情况

根据雷州市各区域实际情况及集体农用地质量状况，参照行政区划线、道路、水系、沟渠等线状地物，最终确定雷州市各用途土地级别范围。

雷州市集体耕地（水田）级别及基准地价图

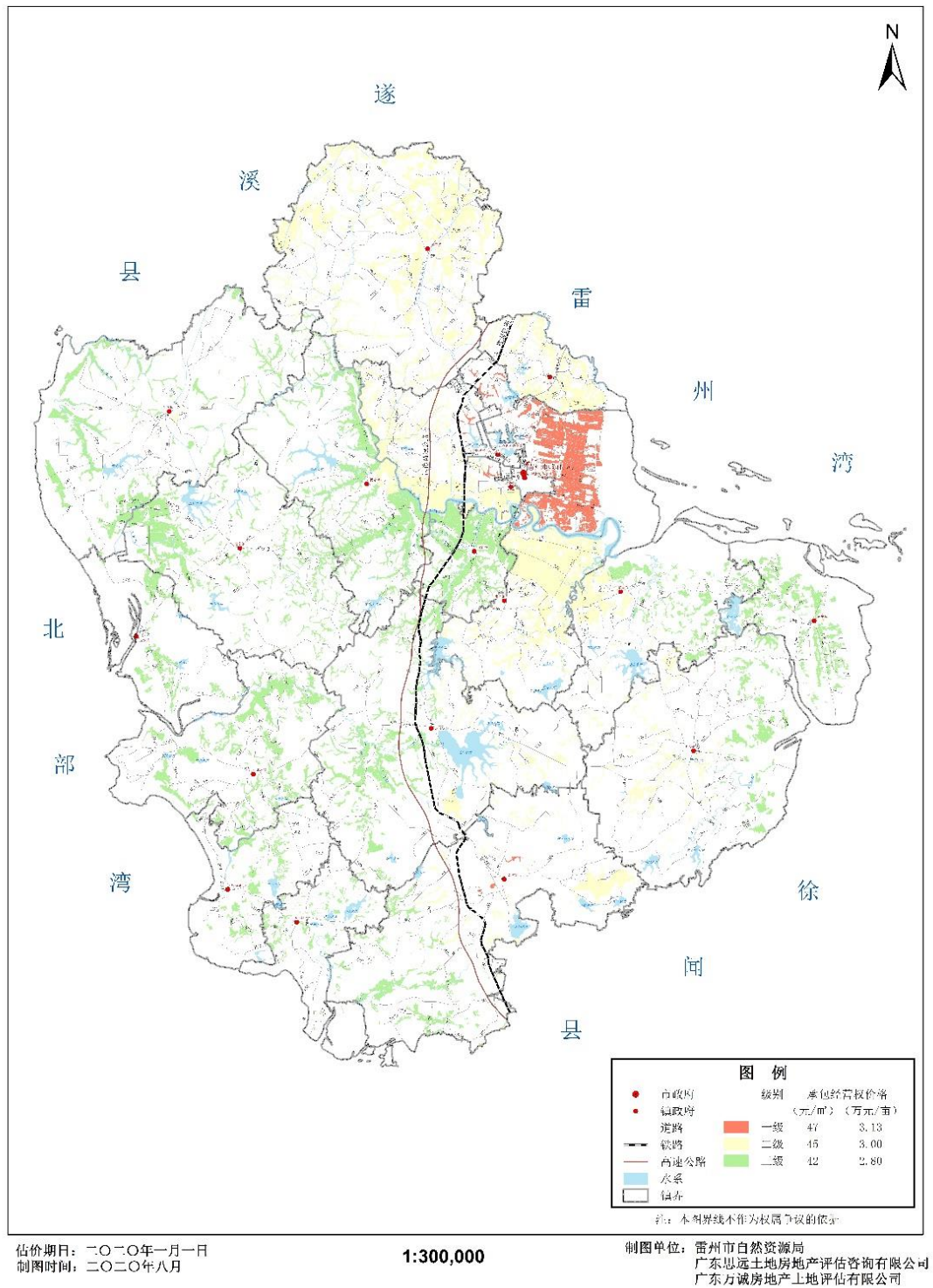


图 3-1 雷州市集体耕地（水田）级别及基准地价图

雷州市集体耕地（旱地）级别及基准地价图

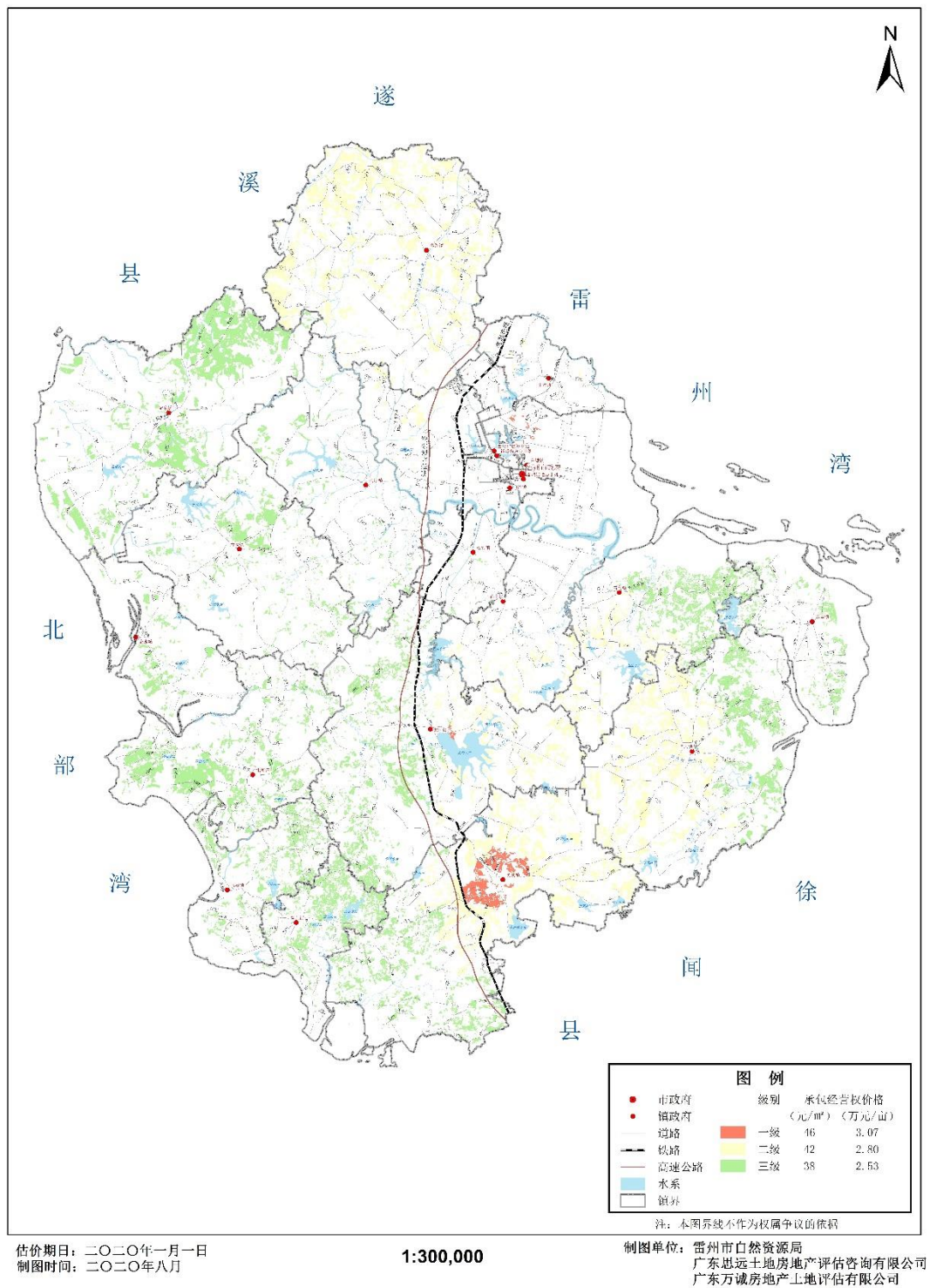


图 3-2 雷州市集体耕地（旱地）级别及基准地价图

雷州市集体园地级别及基准地价图

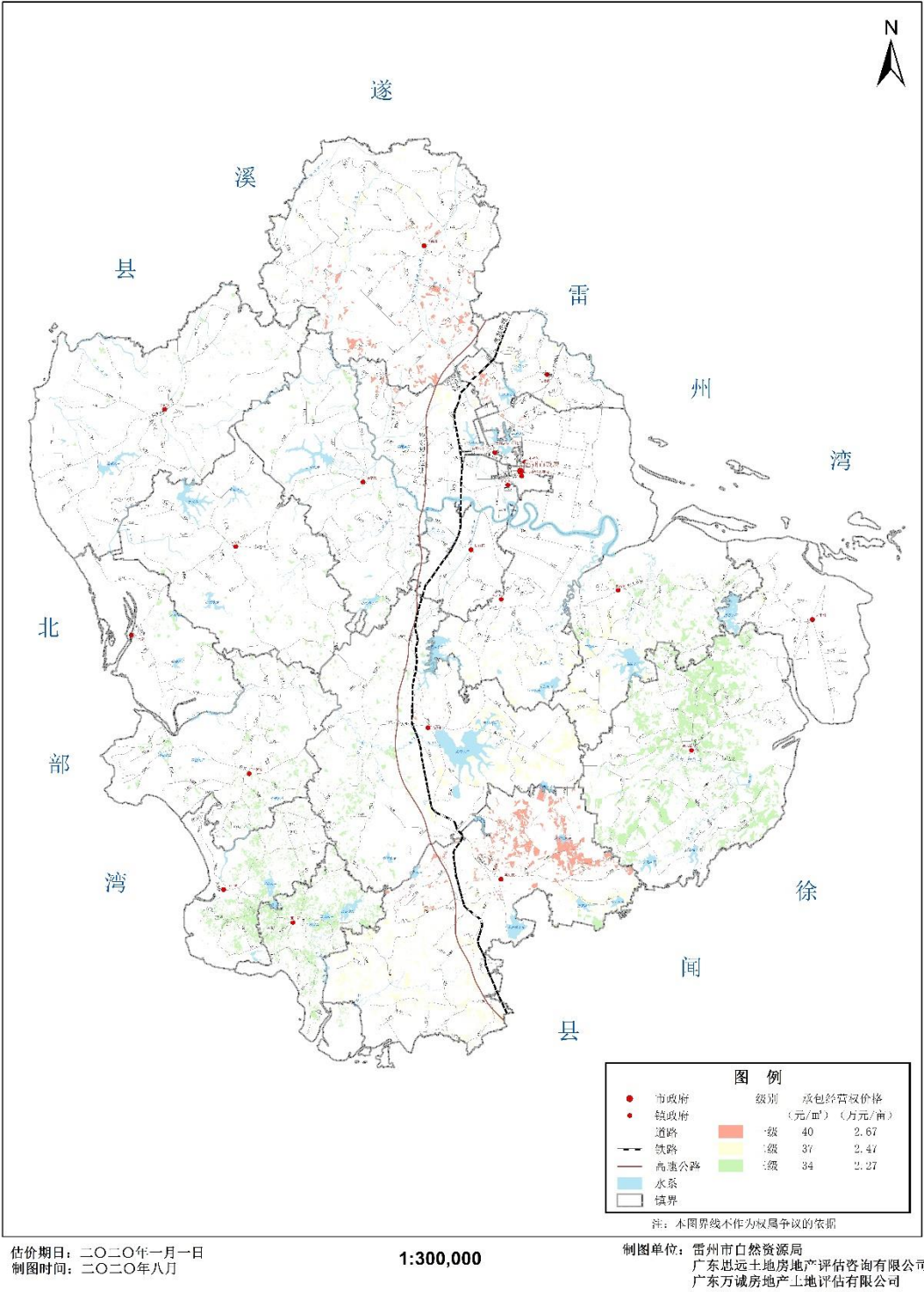


图 3-3 雷州市集体园地级别及基准地价图

雷州市集体林地级别及基准地价图

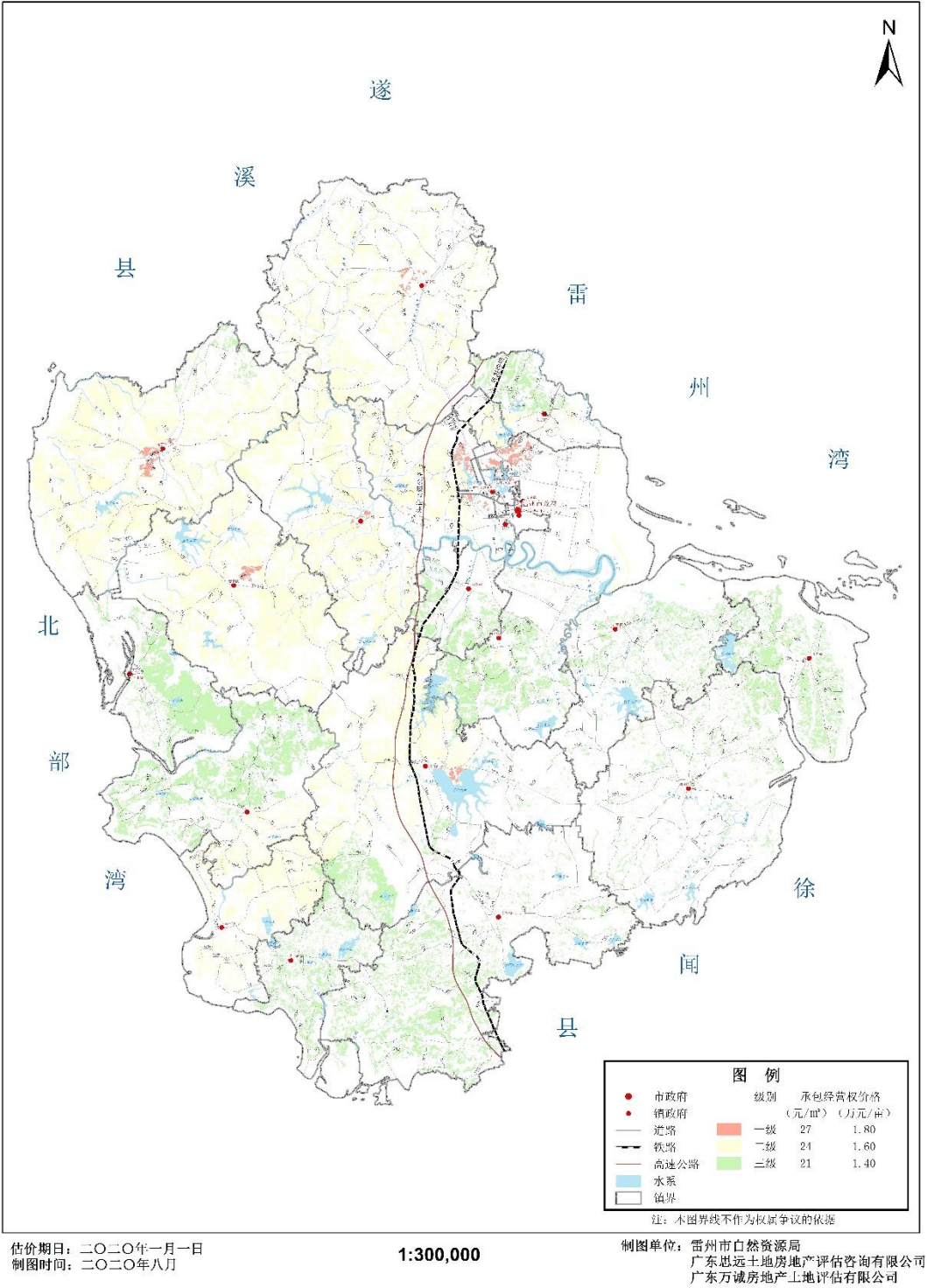


图 3-4 雷州市集体林地级别及基准地价图

雷州市集体坑塘水面级别及基准地价图

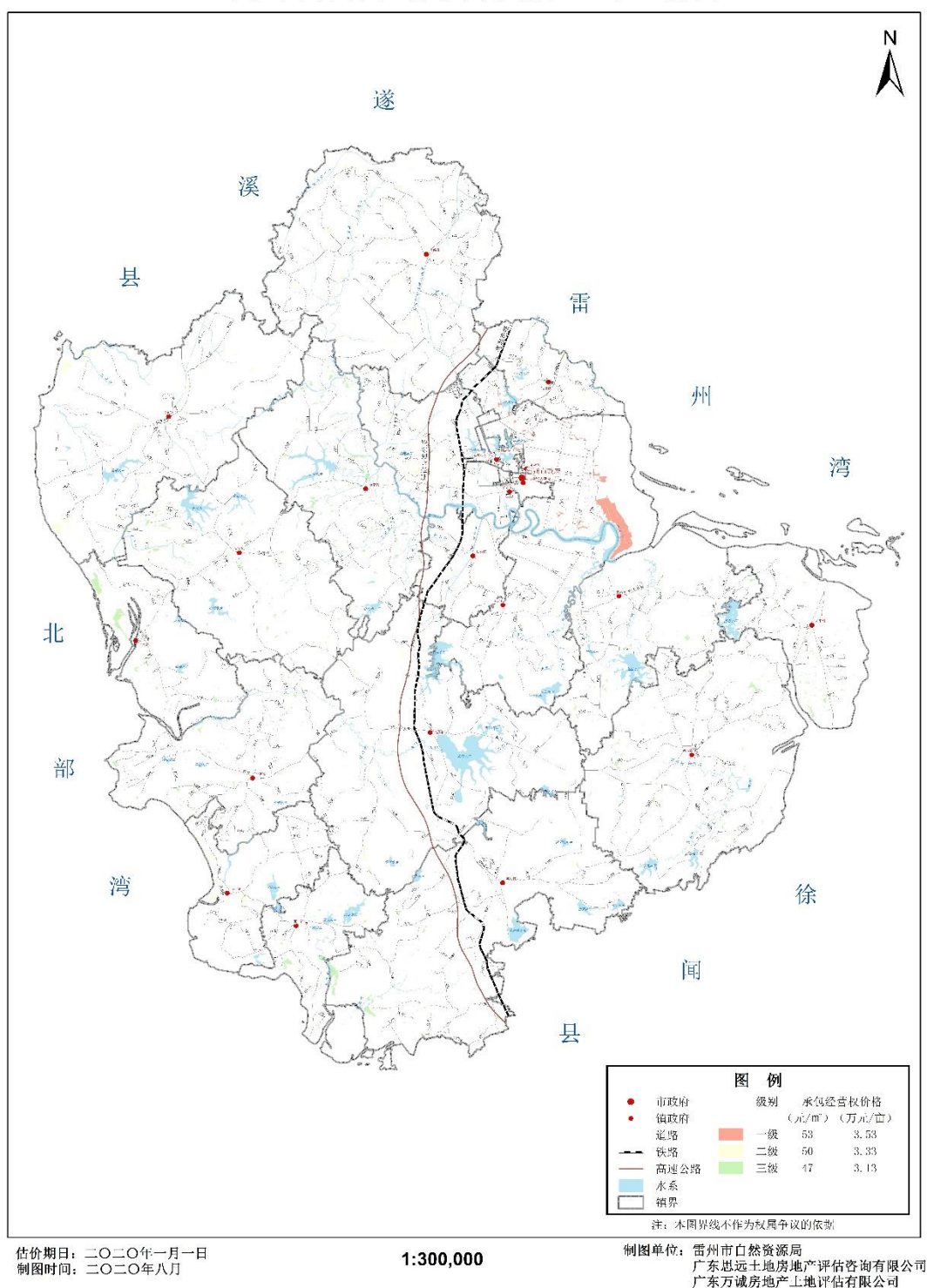


图 3-5 雷州市集体坑塘水面级别及基准地价图

第四章 集体建设用地基准地价水平分析

一、集体建设用地基准地价总体情况

基准地价总体地价水平值为各级别地价的算术平均值，在集体商服用地、宅基地、集体工业用地这三种土地用途中，集体商服用地地价最高，宅基地次之。集体商服用地总体地价水平值为 586 元/ m^2 ，宅基地总体地价水平值为 480 元/ m^2 ，集体工业用地总体地价水平值为 171 元/ m^2 。以集体商服用地价格为 1 计算出各用途价格比值分别为 1.00: 0.82: 0.29。

表 4-1 集体建设用地总体地价水平

用途 价格	集体商服用地	宅基地	集体工业用地
集体基准地价（元/ m^2 ）	586	480	171
集体基准地价（万元/亩）	0.88	0.72	0.26
价格关系	1	0.82	0.29

注：地价水平值为地面地价。

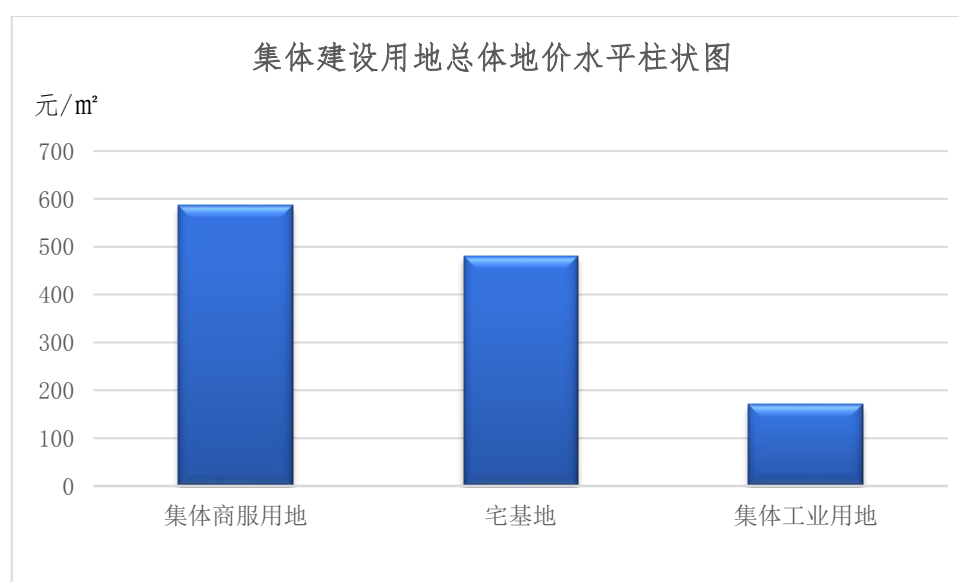


图 4-1 集体建设用地总体地价水平柱状图

二、与国有建设用地基准地价对比情况

（一）与国有建设用地总体地价水平对比

通过对比国有建设用地与集体建设用地总体基准地价水平，三类集体建设用地整体均低于国有建设用地整体地价水平，其中宅基地价格、商服用地与国有商服用地、住宅用地价格差异大，差异最小的是工业用地。对比详情见下图表。

表 4-2 集体建设用地与国有建设用地基准地价对比表

价格类型	商服用地	宅基地	工业用地
集体基准地价（元/㎡）	586	480	171
国有基准地价（元/㎡）	1733	1358	241
集体占国有地价的比例	34.00%	35.00%	71.00%

注：集体建设用地价格基准日为 2020 年 1 月 1 日；

国有建设用地价格基准日为 2018 年 7 月 1 日。

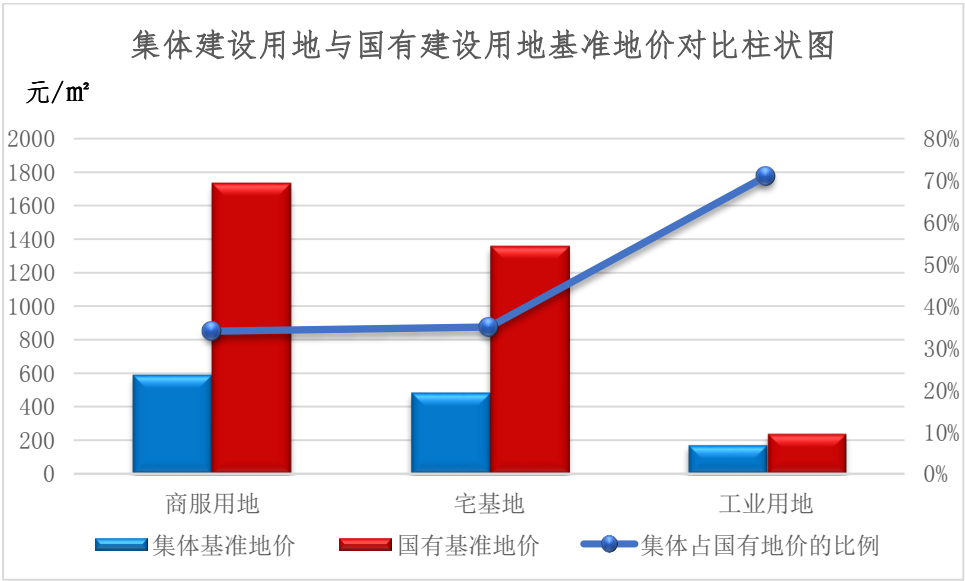


图 4-2 集体建设用地与国有建设用地基准地价对比柱状图

（二）与国有建设用地级别基准地价对比

为了更全面地对比雷州市集体建设用地地价水平，将雷州市集体建设用地各用途级别基准地价成果与国有建设用地各用途基准地价

进行对比。

1、商服用地

通过对比，集体商服用地基准地价级别地价与国有的占比在 34%至 40%之间，集体商服用地级别越高占国有商服用地的比例越高。具体分析数据见下表。

表 4-3 商服用地

级别 \ 价格	集体（元/m ² ）	国有（元/m ² ）	集体占国有地价的比例
一级	922	2331	40.00%
二级	710	1845	38.00%
三级	549	1512	36.00%
四级	424	1245	34.00%
五级	326	—	—

2、住宅用地（宅基地）

通过对比，宅基地基准地价级别地价与住宅用地的占比在 35%至 46%之间。宅基地级别越高占国有住宅用地的比例越低。

由于级别越高的区域集体与国有的权利、市场交易范围、区位和配套设施等差异性越明显，因此宅基地级别越高的价格与国有差异越大，即宅基地级别越高与国有价格的比例越低。具体分析数据见下表。

表 4-4 住宅用地（宅基地）

级别 \ 价格	集体（元/m ² ）	国有（元/m ² ）	集体占国有地价的比例
一级	760	2154	35.00%
二级	583	1518	38.00%
三级	448	1017	44.00%
四级	345	744	46.00%
五级	265	—	—

3、工业用地

通过对比，集体工业用地基准地价级别地价与国有工业用地基准

地价的占比在 68%至 82%之间，集体工业用地级别越高占国有工业用地的比例呈越高。

由于集体与国有工业用地一般混杂分布，其区位、市场交易流通度和权利差异较小，因此集体工业用地各级别价格与国有工业用地价格差异较小。具体分析数据见下表。

表 4-5 工业用地

级别 \ 价格	集体（元/m ² ）	国有（元/m ² ）	集体占国有地价的比例
一级	206	251	82.00%
二级	176	239	74.00%
三级	157	232	68.00%
四级	145	—	—

（三）集体建设用地与国有建设用地基准地价差异的原因分析

2020 年 1 月 1 日实施的《土地管理法》第六十三条已经明确“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，但集体经营性建设用地入市尚未建立起完善成熟的规则和制度，无论是交易的主体、途径、方法、具体监管、收益分配等都有待探索研究。

当前雷州市集体地价与国有地价存在一定的差距，主要原因如下：

1、权利状况不同

集体建设用地使用权价格和城镇国有建设用地使用权价格存在差异的最根本原因是权利上存在差异。在同等竞争条件下，集体建设用地权能比国有土地权能小，集体建设用地使用权流转受到诸多限制，价值不能充分显现。主要体现在处分权、分割处置、抵押融资通道等。

处分权上，集体建设用地不完整，以出让方式取得集体建设用地涉及再次流转，需要取得原土地所有权人的同意；而国有建设用地是

可由土地使用者自由转让，处分权完整。

分割处置方面，集体建设用地限制分割处置，而国有建设用地一般情况下可分割处置。

抵押融资通道方面，即使目前最新的土地管理法已经明确集体建设用地可以入市流转，但国家配套的法律法规对集体建设用地使用权流转立法相对滞后，金融机构对集体建设用地抵押融资仍持比较谨慎的态度；对于国有建设用地，土地使用权抵押这类保值增值资产较为容易从金融机构获得贷款。

2、集体建设用地与国有建设用地的市场认可度不同

目前，集体经营性用地主要是商服用地和工业用地入市流转，但这两类集体建设用地流转市场还没有真正形成，集体建设用地没有完全参与市场流通，管理水平不同、流转不规范，容易发生违约风险，市场认可度较低；银行、企业在面对集体建设用地流转时仍会存在很多顾虑，一方面银行担心资金风险不敢进行抵押贷款，另一方面企业担心投资风险，不愿进行投资，需求市场受限，集体商服及工业用地流转价值难以实现。

对于宅基地来讲，流转范围受限制，在社会基础保障体系不完善、村庄规划未覆盖、有偿使用制度未建立、农村土地市场未形成等现实情况下，宅基地目前可流转的范围还仅限于集体经济组织成员，特定市场的限制及供需面的不同，决定了宅基地地价水平与国有住宅用地地价的水平差异。

3、两者成本构成不同

国有土地在由农用地或集体土地征用为国有土地过程中，需对原土地所有者进行补偿，包括征地补偿费、耕地占用税、安置补助费和社会保障费。而集体建设用地流转过程中，土地的所有权性质并没有

发生改变，土地所有权仍属于集体所有，即在土地取得成本中，并不包含相关农民社会保障费用。

其次，在税费方面，目前国家的法律法规并未明确规定集体建设用地流转环节的税费征收和缴纳标准，在实际流转时土地所有者并未按国有用地的缴纳标准缴纳，土地使用者的用地成本相对国有用地来说较低。

此外，目前农村地区集体建设用地的土地开发程度，如通路、通电和土地平整等，与城镇国有用地的标准有所不同，开发成本相对国有用地来说较低。

因此，集体建设用地与国有建设用地的地价差异，关键在于集体建设用地权能是否与国有土地权能相同，只有两者实现真正意义上的同权，才有可能“同价”，集体建设用地才能有效流转，土地改革才会实现突破。但从目前来看，仍需一个渐进的过程，实现真正意义上的“同权同价”还需要在制度和法律层面进一步完善和落实。

三、与周边城市集体建设用地基准地价对比

为了能对本次雷州市集体建设用地基准地价横向直观比较，将雷州市与其他地区集体基准地价水平进行对比。

通过对比，雷州市集体建设用地地价水平值低于江门市区、与吴川市接近，高于云浮市云安区。其中雷州市集体商服用地地价水平值略高于吴川市，主要原因是吴川市商服最低级别价格较低，雷州市 1-4 级的级别价格均高于吴川市；雷州市的宅基地、集体工业用地平均地价水平值均低于吴川市。

雷州市与周边城市各用途集体建设用地与国有建设用地地价占比较接近，低于江门市区，与吴川市较接近，高于云浮市云安区。其中，商服用地和住宅用地（宅基地）的地价占比，雷州市略低于吴川

市，工业用地价格占比相同，均为 71%。

对比结果见下表。

表 4-6 雷州市与周边城市集体建设用地基准地价对比表

(单位: 元/m²)

市\区 用途	雷州市			吴川市			江门市区			云浮市云安区		
	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例
商服用地	586	1733	34.0 %	563	1556	36.0 %	983	2345	42.0 %	435	620	70.0 %
住宅用地 (宅基地)	480	1358	35.0 %	570	1300	44.0 %	616	1099	56.0 %	295	520	57.0 %
工业用地	171	241	71.0 %	221	310	71.0 %	396	418	95.0 %	330	355	93.0 %
价格基准日	2020 0101	2018 0701	/	2019 1231	2019 0101	/	2019 0101	2017 0101	/	2020 0101	2019 1231	/

注：① 各市、区集体建设用地基准地价为地面地价；

② 各市、区的基准地价水平值为各级别的算术平均值；

③ 云浮市云安区的集体基准地价为初定价格，仅作对比参考。

第五章 集体农用地基准地价水平分析

一、集体农用地基准地价总体情况

雷州市集体农用地基准地价水田总体平均地价为 43.61 元/平方米；旱地为 34.03 元/平方米；园地为 35.57 元/平方米；林地为 22.91 元/平方米；坑塘水面为 49.35 元/平方米。农用地整体平均地价最高的是坑塘水面，其次是水田，最低为林地。

表 5-1 雷州市集体农用地总体平均地价水平一览表

土地用途		整体地价	
		元/平方米	万元/亩
耕地	水田	43.61	2.97
	旱地	34.03	2.27
园地		35.57	2.37
林地		22.91	1.53
坑塘水面		49.35	3.29

注：总体地价通过各级别价格乘以各级别面积占对应用途总定级面积得出。

如：水田整体地价=一级价格×水田一级面积占总评价的水田的比例+二级价格×水田二级面积占总评价的水田的比例+水田三级价格×三级面积占总评价的水田的比例。

二、各镇街集体农用地基准地价水平及分布情况

雷州市集体农用地分布广泛、面积大，在各镇街均有零星分布。各街镇集体农用地整体地价水平及分布情况详见以下汇总表。

表 5-2 雷州市各镇街集体农用地整体地价水平及分布情况一览表

土地用途		耕地						园地			林地			坑塘水面		
		水田			旱地											
级别		I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级
级别价	元/平方米	47.00	45.00	42.00	46.00	42.00	38.00	40.00	37.00	34.00	27.00	24.00	21.00	53.00	50.00	47.00
	万元/亩	3.13	3.00	2.80	3.07	2.80	2.53	2.67	2.47	2.27	1.80	1.60	1.40	3.53	3.33	3.13
雷城街道		✓									✓					
西湖街道								✓			✓			✓		
新城街道											✓					
附城镇		✓			✓			✓			✓	✓	✓	✓		
沈塘镇			✓			✓			✓			✓	✓		✓	
白沙镇		✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓			✓	
客路镇			✓			✓		✓	✓		✓	✓			✓	
乌石镇				✓			✓			✓		✓	✓		✓	
龙门镇			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
北和镇				✓			✓			✓		✓	✓			✓
杨集镇			✓	✓			✓			✓	✓	✓				✓
东里镇				✓			✓		✓				✓			✓
南兴镇			✓			✓			✓			✓	✓		✓	

土地用途	耕地						园地			林地			坑塘水面		
	水田			旱地											
级别	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级	I 级	Ⅱ 级	Ⅲ级
英利镇	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓			✓
调风镇		✓	✓		✓	✓			✓			✓			✓
纪家镇		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	
企水镇			✓			✓			✓		✓	✓			✓
松竹镇			✓			✓		✓			✓	✓		✓	
雷高镇		✓	✓		✓	✓		✓	✓			✓			✓
覃斗镇			✓			✓			✓		✓	✓			✓
唐家镇			✓			✓			✓	✓	✓				✓

（一）耕地（水田）

全市集体耕地（水田）面积为 55820.91 公顷，共划分 3 个级别。其中，一级水田面积为 4531.54 公顷，占比 8.12%；二级水田面积为 22352.61 公顷，占比 40.04%；三级水田面积为 28936.76 公顷，占比 51.84%，占比最大。

从级别分布情况来看，一级水田主要分布在雷城街道、附城镇，以及白沙镇、英利镇的中心镇位置，二级水田主要分布在沈塘镇、客路镇、南兴镇，以及白沙镇的乡镇范围、龙门镇、杨村镇、调风镇、纪家镇、雷高镇的中心镇范围，三级水田主要分布在乌石镇、北和镇、企水镇、松竹镇、覃斗镇、唐家镇等，西湖街道及新城街道无集体水田分布。

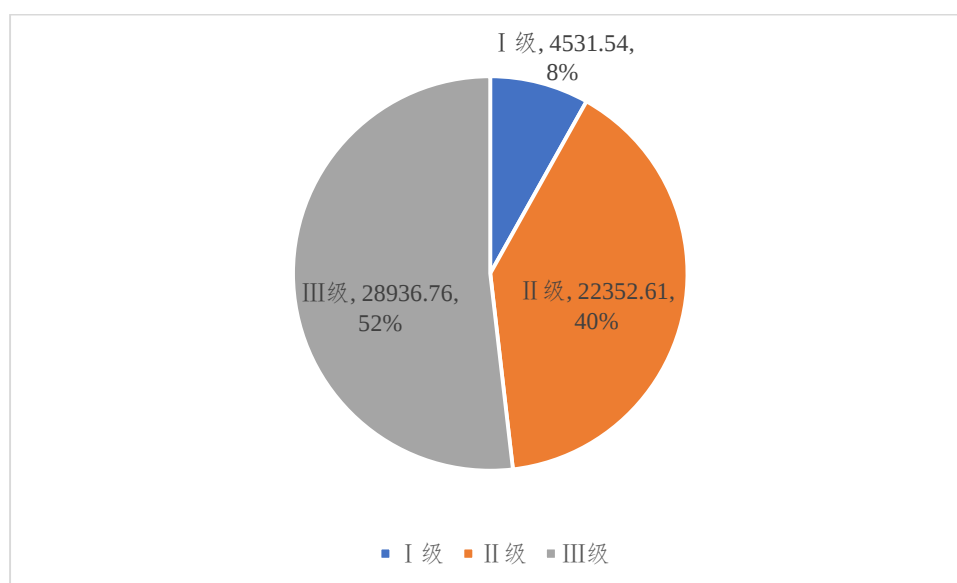


图 5-1 集体耕地（水田）级别面积及占比图

（二）耕地（旱地）

全市集体耕地（旱地）面积为 47592.43 公顷，共划分 3 个级别。其中，一级旱地面积为 1064.93 公顷，占比 2.24%；二级旱地面积为

18522.72 公顷，占比 38.92%；三级旱地面积为 28004.78 公顷，占比 58.84%，占比最大。

从级别分布情况来看，一级旱地主要分布在附城镇，以及白沙镇、龙门镇、英利镇的中心镇位置，二级旱地主要分布在沈塘镇、客路镇、南兴镇，以及调风镇、纪家镇、雷高镇的中心镇，白沙镇、英利镇的乡镇区域范围，三级旱地主要分布在乌石镇、北和镇、杨家镇、东里镇、企水镇、松竹镇、覃斗镇、唐家镇，雷城街道、西湖街道及新城街道无集体旱地分布。

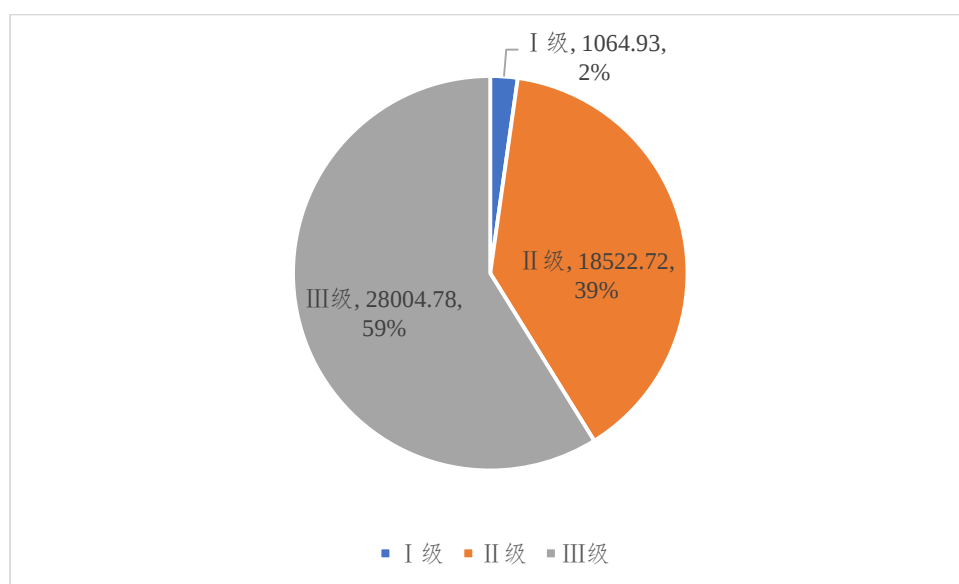


图 5-2 集体耕地（旱地）级别面积及占比图

（三）园地

全市集体园地面积为 20675.69 公顷，共划分 3 个级别。其中，一级园地面积为 2758.75 公顷，占比 13.34%；二级园地面积为 5317.87 公顷，占比 25.72%；三级园地面积为 12599.07 公顷，占比 60.94%，占比最大。

从级别分布情况来看，一级园地主要分布在西湖街道、附城镇，以及白沙镇、客路镇、龙门镇、英利镇、纪家镇的镇中心，二级园地

主要分布在沈塘镇、东里镇、松竹镇、南兴镇，以及雷高镇的镇中心，白沙镇、客路镇的乡镇区域等，三级园地主要分布在乌石镇、杨家镇、调风镇、企水镇、覃斗镇、唐家镇，雷城街道及新城街道无集体园地分布。

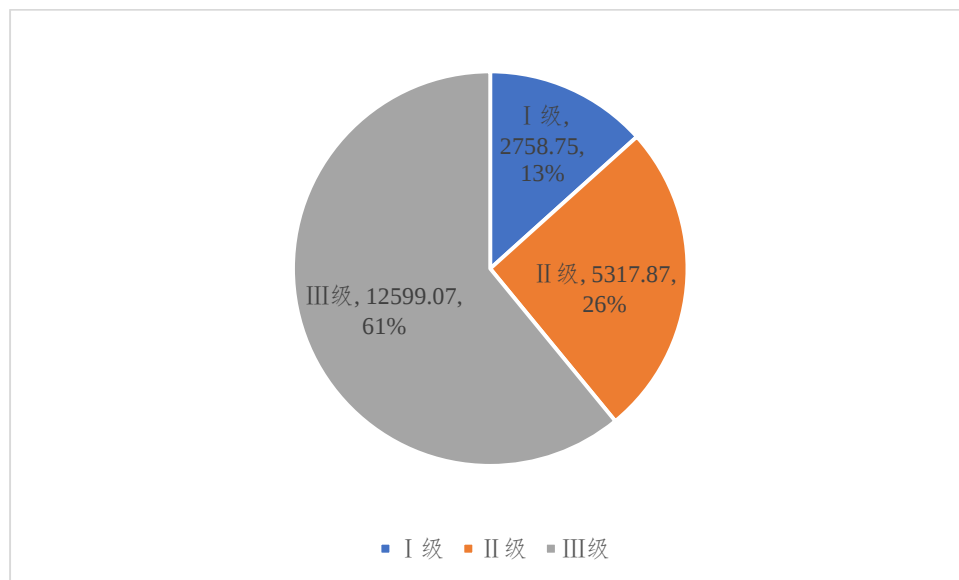


图 5-3 集体园地级别面积及占比图

（四）林地

全市集体林地面积为 85267.85 公顷，共划分 3 个级别。其中，一级林地面积为 1158.51 公顷，占比 1.36%；二级林地面积为 51872.54 公顷，占比 60.83%；三级林地面积为 32236.8 公顷，占比 37.81%，其中，二级面积占比最大。

从级别分布情况来看，一级林地主要分布在雷城街道、西湖街道、新城街道，以及附城镇、白沙镇、客路镇、龙门镇、杨家镇、纪家镇、唐家镇的中心镇位置，二级林地主要分布在沈塘镇、乌石镇、北和镇、南兴镇、企水镇、松竹镇、覃斗镇的中心镇位置，以及附城镇、白沙镇、客路镇、龙门镇、杨家镇、唐家镇的乡镇位置，三级林地主要分布在东里镇、英利镇、调风镇、雷高镇，以及附城镇、沈塘镇、乌石

镇、龙门镇、北和镇、南兴镇、纪家镇、企水镇、松竹镇、覃斗镇的乡镇位置。

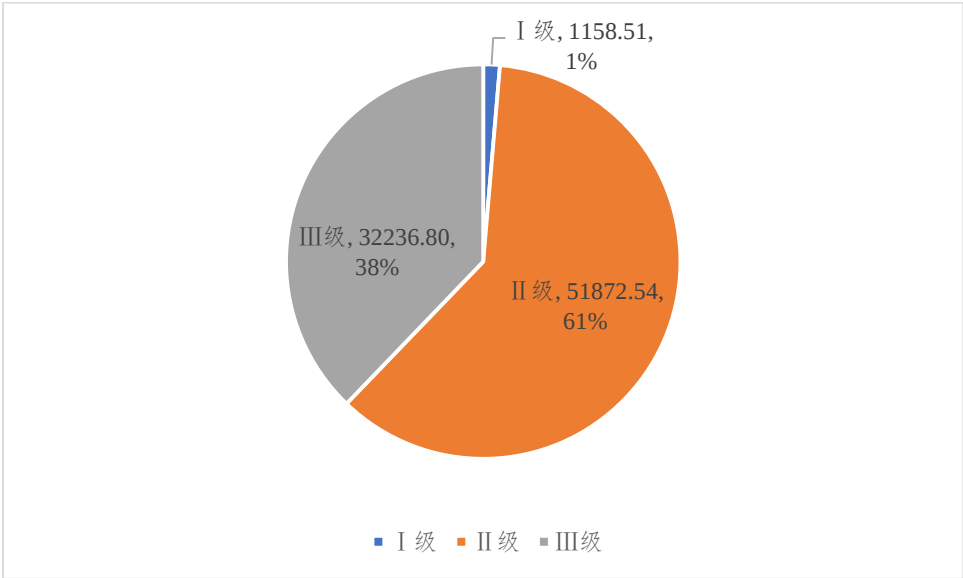


图 5-4 集体林地级别面积及占比图

（五）坑塘水面

全市集体坑塘水面面积为 4187.55 公顷，共划分 3 个级别。其中，一级坑塘水面面积为 796.16 公顷，占比 19.01%；二级坑塘水面面积为 1688.15 公顷，占比 40.31%；三级坑塘水面面积为 1703.24 公顷，占比 40.67%，占比最大。

从级别分布情况来看，一级坑塘水面主要分布在西湖街道、附城镇，二级坑塘水面主要分布在沈塘镇、白沙镇、客路镇、乌石镇、龙门镇、南兴镇、纪家镇、松竹镇，三级坑塘水面主要分布在北和镇、杨家镇、东里镇、英利镇、调风镇、企水镇、雷高镇、覃斗镇、唐家乡镇，雷城街道及新城街道无集体坑塘水面分布。

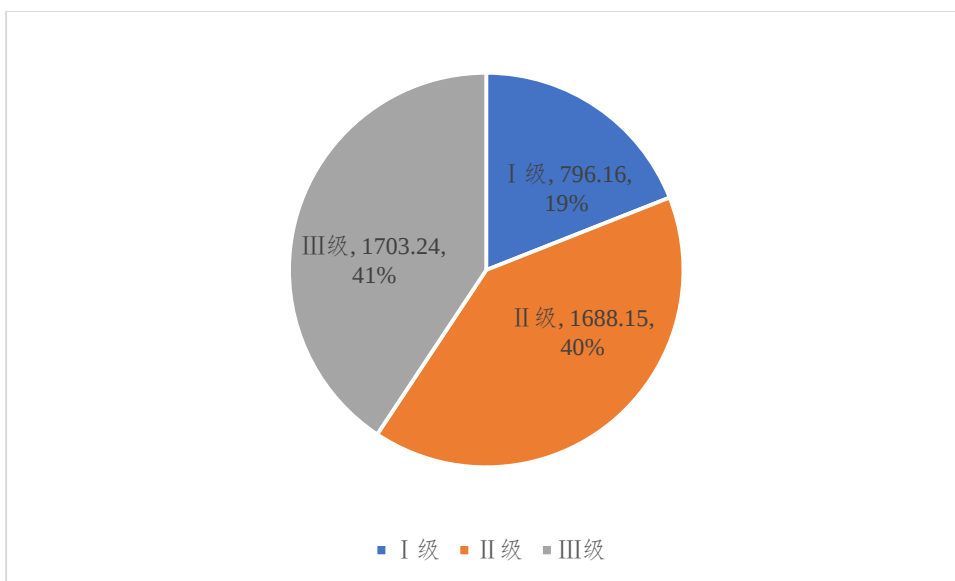


图 5-5 集体坑塘水面级别面积及占比图

三、与国有农用地基准地价对比情况

(一) 地价内涵对比

雷州市集体农用地与国有农用地基准地价内涵有所差异，具体如下：

1、估价期日不同。本轮雷州市集体农用地确定的估价期日为 2020 年 1 月 1 日，而国有农用地基准地价估价期日为 2018 年 7 月 1 日。

2、使用年期不同。农用地承包经营权使用年期参照《中华人民共和国农村土地承包法》法定承包最高年期设定。其中，耕地的承包期为三十年，草地的承包期为五十年，林地的承包期为七十年。本轮集体农用地耕地、园地、坑塘水面承包经营年期为 30 年，林地承包经营年期为 70 年；而国有农用地为 50 年的出让使用权年期。

3、土地权利类型不同。集体农用地承包经营权价格，是在农户家庭承包经营制度和农村土地承包关系的基础上形成的农用地价格，对应一定年期下的用益物权价格。现行集体农用地流转方式以集体经济组织成员间自主承包、出租为主，土地使用权受限，是土地承包经

营权价格；而国有农用地的是出让使用权价格。

表 5-3 雷州市集体农用地与国有农用地地价内涵对比情况表

对比情况	集体农用地	国有农用地
估价期日	2020 年 1 月 1 日	2018 年 7 月 1 日
使用年期	耕地、园地、坑塘水面 30 年，林地 70 年	各用途均为 50 年
土地权利类型	集体土地承包经营权	出让使用权

（二）各用途级别基准地价与国有农用地基准地价水平对比

将本轮集体农用地基准地价水平值与国有农用地基准地价成果进行对比，各用途的级别价格均低于国有农用地价格水平，相关对比情况如下：

1、耕地（水田、旱地）

（1）水田

雷州市集体水田与国有水田均划分为 3 个级别，各级别集体水田基准地价约为国有的七至八成之间。

表 5-4 集体水田与国有水田基准地价对比情况表

（单位：万元/亩）

用地类型		集体农用地 承包经营权价格	国有农用地 出让使用权价格	集体占国有的 比例
耕地（水田）	一级	3.13	4.20	74.60%
	二级	3.00	4.00	75.00%
	三级	2.80	3.80	73.68%

（2）旱地

雷州市集体旱地与国有旱地均划分为 3 个级别，各级别集体旱地

基准地价约为国有的七至八成之间。

表 5-5 集体旱地与国有旱地基准地价对比情况表

(单位: 万元/亩)

用地类型		集体农用地 承包经营权价 格	国有农用地 出让使用权价 格	集体占 国有的 比例
耕地(旱地)	一级	3.07	4.20	73.02%
	二级	2.80	3.87	72.41%
	三级	2.53	3.47	73.08%

2、园地

雷州市集体园地与国有园地均划分为 3 个级别,各级别集体园地基准地价约为国有的七至八成之间。

表 5-6 集体园地与国有园地基准地价对比情况表

(单位: 万元/亩)

用地类型		集体农用地 承包经营权价 格	国有农用地 出让使用权价 格	集体占国有的比例
园地	一级	2.67	3.47	76.92%
	二级	2.47	3.33	74.00%
	三级	2.27	3.07	73.91%

3、林地

雷州市集体林地与国有林地均划分为 3 个级别,各级别集体林地基准地价约等于国有林地各级别价格。

表 5-7 集体林地与国有林地基准地价对比情况表

(单位: 万元/亩)

用地类型		集体农用地 承包经营权价 格	国有农用地 出让使用权价 格	集体占 国有的 比例
林地	一级	1.80	1.87	96.43%
	二级	1.60	1.67	96.00%
	三级	1.40	1.53	91.30%

4、坑塘水面

雷州市集体坑塘水面与国有坑塘水面均划分为 3 个级别, 各级别集体坑塘水面基准地价约为国有的七至八成之间。

表 5-8 集体坑塘水面与国有坑塘水面基准地价对比情况表

(单位: 万元/亩)

用地类型		集体农用地 承包经营权价 格	国有农用地 出让使用权价 格	集体占 国有的 比例
坑塘水面	一级	3.53	4.80	73.61%
	二级	3.33	4.53	73.53%
	三级	3.13	4.13	75.81%

(三) 与国有农用地基准地价级别分布情况对比

总的来看, 雷州市集体农用地与国有农用地的级别分布趋势相一致, 相同区域下, 农用地图斑的自然、经济因素等较为相近, 因此农用地图斑级别也应接近或者相同, 集体农用地和国有农用地级别分布差异不大。对比集体农用地和国有农用地的因子体系差异, 集体农用地和国有农用地各用途因子体系接近, 自然因素中集体农用地和国有农用地有个别因子差异, 社会经济因素则基本一致。不同的因子体系造成集体农用地和国有农用地级别分布存在差异。

（四）集体农用地与国有农用地基准地价差异的原因分析

由于集体农用地为承包经营权、大部分使用年限较短、地上投资建设回收风险相对较高，同时集体农用地与国有农用地存在市场交易主体的风险认识与偏好、市场关联各方可接受的价格等方面的市场及价格影响因素差异，因此，集体农用地大部分与国有农用地价格相比有一定的差距。具体分析如下：

1、评估权利性质的差异

国有农用地转让的是出让使用权价格，集体农用地转让的是承包经营权价格，国有与集体土地使用权的转让是有存在差异的。

2、评估参数的差异

国有农用地与集体农用地的评估方法皆采用收益还原法进行地价评估。但评估过程中的参数选取各有不同，主要表现为耕地和坑塘水面的农业补贴、耕地水稻种植的投入产出数据、各地类各行业的行业利润率以及在销售过程中产出的销售费用、还原率的差异等。

四、与周边城市集体农用地基准地价对比

为了能对本次雷州市集体农用地基准地价横向直观比较，将雷州市与其他地区集体基准地价水平进行对比。

通过对比，雷州市集体农用地地价水平值低于珠海，与吴川、江门市区、云浮市云安区接近，略高于吴川和云浮市云安区；其中耕地价格略高于江门市区。主要原因是雷州市为农业大市，盛产水稻、糖蔗、花生、芒果、菠萝、香蕉、西瓜、蔬菜等农作物，并建立起粮食、甘蔗、水果、蚕桑、北运菜等基地，耕地质量较好。

雷州市与周边城市各用途集体农用地与国有农用地地价占比较接近，低于江门市区，与吴川市较接近，高于云浮市云安区。其中，

耕地、园地、坑塘水面的集体农用地占国有农用地价格比例约 75%，与吴川、珠海、江门市区接近；林地的集体农用地占国有农用地价格比例较其他用途的占比高，约 95%，低于吴川、珠海、江门市区，高于云浮市云安区。

对比结果见下表。

表 5-9 雷州市与周边城市集体农用地基准地价对比表

(单位: 万元/亩)

市\区 用途	雷州市			吴川市			江门市区			珠海市			云浮市云安区		
	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例	集体	国有	价格比例
耕地(水田)	2.98	4.00	74.4%	2.91	3.98	73.1%	3.02	3.96	76.3%	2.88	3.75	76.8%	2.83	4.66	60.7%
耕地(旱地)	2.80	3.85	72.8%	2.78	3.87	71.8%	2.76	3.63	76.0%	2.68	3.5	76.6%	2.55	4.29	59.4%
园地	2.47	3.29	75.1%	2.44	3.29	74.2%	2.86	3.9	73.3%	2.62	3.4	77.1%	1.81	3.32	54.5%
林地	1.60	1.69	94.7%	1.44	1.47	98.0%	1.76	1.73	101.7%	1.67	1.62	103.1%	1.58	1.97	80.2%
坑塘水面	3.33	4.49	74.2%	3.43	4.67	73.5%	3.93	5.34	73.6%	3.72	4.8	77.5%	3.18	4.89	65.0%
价格基准日	2020 0101	2018 0701	/	2019 0101	2018 0701	/	2019 0101	2017 1101	/	2019 0930	2017 0901		2020 0101	2017 1201	/

注: ① 各市、区集体农用地基准地价为地面地价;

② 各市、区的基准地价水平值为各级别的算术平均值;

③ 云浮市云安区的集体基准地价为初定价格, 仅作对比参考。