

国土资源部办公厅文件

国土资厅发〔2018〕4号

国土资源部办公厅关于印发 《国有建设用地使用权出让地价评估 技术规范》的通知

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局，中央军委后勤保障部军事设施建设局：

为规范国有建设用地使用权出让地价评估行为，部制定了《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（以下简称“《规范》”），现予印发。请转发至辖区内各级国土资源主管部门、相关行业协会和土地估价机构，结合本地实际遵照执行。

本《规范》自2018年4月9日起施行，《国土资源部办公厅关于发布〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）〉的通知》（国土资厅发〔2013〕20号）同时停止执行。各

地自行出台的出让地价评估政策与本《规范》不一致的，以本《规范》为准。2018年4月9日前受理，至4月9日仍未出具土地估价报告的，可按本《规范》执行。

附件：国有建设用地使用权出让地价评估技术规范



附件

国有建设用地使用权出让地价评估技术规范

前 言

为规范国有建设用地使用权出让地价评估行为，根据《中华人民共和国物权法》、《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》、《中华人民共和国资产评估法》、《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》、《协议出让国有土地使用权规定》等相关规定和土地估价国家标准、行业标准，制定本规范。

本规范由国土资源部提出并归口。

本规范起草单位：国土资源部土地利用管理司、中国土地估价师与土地登记代理人协会。

本规范由国土资源部负责解释。

1. 适用范围

在中华人民共和国境内出让国有建设用地使用权涉及的地价评估，以及因调整土地使用条件、发生土地增值等情况需补缴地价款的评价，适用本规范；国有建设用地使用权租赁、集体建设用地使用权依法入市、国有农用地使用权出让等涉及的地价评估，可参照本规范执行。

2. 引用的标准

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

GB/T 18508—2014 《城镇土地估价规程》

GB/T 18507—2014 《城镇土地分等定级规程》

GB/T 21010—2017 《土地利用现状分类》

GB/T 28406—2012 《农用地估价规程》

TD/T 1052—2017 《标定地价规程》

TD/T 1009—2007 《城市地价动态监测技术规范》

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) 《中华人民共和国城市房地产管理法》

(4) 《中华人民共和国资产评估法》

(5) 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第 55 号）

(6) 《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》（国土资源部令第 39 号）

(7) 《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第 21 号）

(8) 《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第 61 号）

(9) 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）

(10) 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）

4. 总则

4.1 出让地价评估定义

本规范所称的土地使用权出让地价评估，是指土地估价专业评估师按照规定的程序和方法，参照当地正常市场价格水平，评估拟出让宗地土地使用权价格或应当补缴的地价款。

4.2 出让地价评估目的

开展土地使用权出让地价评估，目的是为出让方通过集体决策确定土地出让底价，或核定应该补缴的地价款提供参考依据。

4.3 评估原则

除《城镇土地估价规程》规定的土地估价基本原则外，土地使用权出让地价评估还需考虑以下原则：

价值主导原则：土地综合质量优劣是对地价产生影响的主要因素。

审慎原则：在评估中确定相关参数和结果时，应分析并充分考虑土地市场运行状况、有关行业发展状况，以及存在的风险。

公开市场原则：评估结果在公平、公正、公开的土地市场上可实现。

4.4 评估方法

- (1) 收益还原法
- (2) 市场比较法
- (3) 剩余法
- (4) 成本逼近法
- (5) 公示地价系数修正法

出让地价评估，应至少采用两种评估方法，包括 (1)、(2)、(3) 之一，以及 (4) 或 (5)。因土地市场不发育等原因，无法满足上述要求的，应有详细的市场调查情况说明。

4.5 评估程序

- (1) 土地估价机构接受国土资源主管部门（或出让方）委托，明确估价目的等基本事项；
- (2) 拟订估价工作方案，收集所需背景资料；
- (3) 实地查勘；
- (4) 选定估价方法进行评估；
- (5) 确定估价结果，并根据当地市场情况、有关法律法规和政策规定，给出底价决策建议；
- (6) 撰写估价报告并由两名土地估价专业评估师签署，履行土地估价报告备案程序，取得电子备案号；
- (7) 提交估价报告；
- (8) 估价资料归档。

5. 评估方法的运用

5.1 收益还原法。除依照《城镇土地估价规程》的规定外，

还需体现以下技术要求：

(1) 确定土地收益，应通过调查市场实例进行比较后得出，符合当前市场的正常客观收益水平，并假设该收益水平在出让年期内保持稳定。对于待建、在建的土地，按规划建设条件选用可比较实例。用于测算收益水平的比较实例应不少于 3 个。

(2) 确定各项费用时，应采用当前市场的客观费用。

(3) 确定还原率时应详细说明确定的方法和依据，应充分考虑投资年期与收益风险之间的关系。

5.2 市场比较法。除依照《城镇土地估价规程》的规定外，还需体现以下技术要求：

(1) 在综合分析当地土地市场近三年交易实例的基础上，优先选用正常市场环境下的交易实例。原则上不采用竞价轮次较多、溢价率较高的交易实例；不能采用楼面地价历史最高或最低水平的交易实例。近三年内所在或相似区域的交易实例不足 3 个的，原则上不应选用市场比较法。

(2) 比较实例的修正幅度不能超过 30%，即： $(\text{实例修正后的比准价格} - \text{实例价格}) / \text{实例价格} \leq 30\%$ 。

(3) 各比较实例修正后的比准价格之间相差不能超过 40%。即 $(\text{高比准价格} - \text{低比准价格}) / \text{低比准价格} \leq 40\%$ ，对超过 40% 的，应另选实例予以替换。实例不足无法替换的，应对各实例进行可比性分析，并作为确定取值权重考虑因素之一。

5.3 剩余法。除依照《城镇土地估价规程》的规定外，还需

体现以下技术要求：

(1) 在假设项目开发情况时，按规划建设条件评估；容积率、绿地率等规划建设指标是区间值的，在区间上限、下限值中按最有效利用原则择一进行评估。

(2) 假设的项目开发周期一般不超过3年。

(3) 对于开发完成后拟用于出售的项目，售价取出让时当地市场同类不动产正常价格水平，不能采用估算的未来售价。

(4) 开发完成后用于出租或自营的项目，按照本规范收益还原法的有关技术要求评估。

(5) 利润率宜采用同一市场上类似不动产开发项目的平均利润率。利润率的取值应有客观、明确的依据，能够反映当地不动产开发行业平均利润水平。

5.4 成本逼近法。除依照《城镇土地估价规程》的规定外，还需体现以下技术要求：

(1) 国家或地方拟从土地出让收入或土地出让收益中计提（安排）的各类专项资金，包括农业土地开发资金、国有土地收益基金、农田水利建设资金、教育资金、保障性安居工程资金等，以及新增建设用地土地有偿使用费、新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标等指标流转费用，不得计入土地成本，也不得计入出让底价。

(2) 土地取得成本应通过调查当地正常情况下取得土地实际发生的客观费用水平确定，需注意与当地土地征收、房屋征收和

安置补偿等标准的差异。

(3) 土地开发成本应通过调查所在区域开发同类土地的客观费用水平确定。对拟出让宗地超出所在区域开发同类土地客观费用水平的个例性实际支出，不能纳入成本。

(4) 评估工业用地出让地价时，不得以当地工业用地出让最低价标准为基础，推算各项参数和取值后，评估出地价。

5.5 公示地价系数修正法。除依照《城镇土地估价规程》的规定外，还需体现以下技术要求：

(1) 采用的基准地价，应当已向社会公布。采用已完成更新但尚未向社会公布的基准地价，需经市、县国土资源主管部门书面同意。

(2) 在已经开展标定地价公示的城市，可运用标定地价系数修正法进行评估。

6. 特定情况评估要点

6.1 场地未通平或通平不完全

(1) 土地开发程度不足。土地开发程度未达到当地正常水平的，先评估当地正常开发程序下的熟地地价，再根据当地各项通平开发所需的客观费用水平，逐项减价修正。

(2) 有地上建筑物的土地出让评估。对土地连同建筑物或构筑物整体一并出让的，出让评估按出让时的规划建设条件进行。

当出让时以及出让后不改变现状、不重新设定规划建设条件的，评估结果等于净地价加地上建筑物重置价减去折旧；当出让

时重新设定规划建设条件的，评估结果等于新设定规划建设条件下的净地价减去场内拆平工作费用。

作为整体出让的土地连同地上建筑物或构筑物，权属应为国有且无争议。

6.2 特定条件的招拍挂出让方式

(1) 限地价、竞配建（或竞房价、竞自持面积等）。采用“限地价、竞房价（或竞自持面积）”方式出让的，在评估时应按本规范，评估出正常市场条件下的土地价格。

采用“限地价、竞配建”方式的，土地估价报告中应评估出正常市场条件下的土地价格，给出底价建议，以及根据市场情况建议采用的地价上限，并提出建议的起始价或起拍价，一般情况下应符合：起始价 $\leq$ 出让底价 $\leq$ 地价上限。当起始价 $\leq$ 地价上限 $\leq$ 出让底价时，地价上限与出让底价之间的差额，应按配建方式和配建成本，折算最低应配建的建筑面积，并在土地估价报告中明示。

(2) 限房价、竞地价。采用“限房价、竞地价”方式出让的土地，在出让评估时，应充分考虑建成房屋首次售后是否可上市流转。对不能上市流转，或只能由政府定价回购，或上市前需补缴土地收益的限价房开发项目，在采用剩余法评估时，按限定的房价取值。

(3) 出让时约定租赁住宅面积比例。约定一定比例的，采用剩余法时，以市场正常租金水平为依据测算相应比例的不动产价

值。纯租赁住宅用地出让，有租赁住宅用地可比实例的，优先采用市场比较法，实例不足的，应采用收益还原法。

6.3 协议出让

(1) 对应当实行有偿使用，且可以不采用招标拍卖挂牌方式出让的。应按本规范评估其在设定开发建设条件下的正常市场价格，并提出建议的出让底价。同时，还应在土地估价报告中测算并对比说明该建议出让底价是否符合当地的协议出让最低价标准。

当地未公布协议出让最低价标准的，按拟出让土地所在级别基准地价的 70% 测算对比；拟出让土地在基准地价覆盖范围外的，按照本规范成本法的要求，与土地取得的各项成本费用之和进行对比。

评估结果低于协议出让最低价标准的，应在土地估价报告中有明确提示。

(2) 划拨土地办理协议出让。使用权人申请以协议出让方式办理出让，出让时不改变土地及建筑物、构筑物现状的，应按本规范评估在现状使用条件下的出让土地使用权正常市场价格，减去划拨土地使用权价格，作为评估结果，并提出底价建议。出让时重新设定规划建设条件的，应按本规范评估在新设定规划建设条件下的出让土地使用权正常市场价格，减去现状使用条件下的划拨土地使用权价格，作为评估结果，并提出底价建议。

当地对划拨土地使用权补办出让手续应缴土地收益有明确规

定的，应与评估结果进行对比，在土地估价报告中明确提示对比结果，合理确定应缴土地收益。

6.4 已出让土地补缴地价款

(1) 估价期日的确定。土地出让后经原出让方批准改变用途或容积率等土地使用条件的，在评估需补缴地价款时，估价期日应以国土资源主管部门依法受理补缴地价申请时点为准。

(2) 调整容积率补缴地价。调整容积率的，需补缴地价款等于楼面地价乘以新增建筑面积，楼面地价按新容积率规划条件下估价期日的楼面地价确定。

核定新增建筑面积，可以相关部门批准变更规划条件所新增的建筑面积为准，或竣工验收时实测的新增建筑面积为准。

因调低容积率造成地价增值的，补缴地价款可按估价期日新旧容积率规划条件下总地价的差额确定。

容积率调整前后均低于1的，按容积率为1核算楼面地价。

(3) 调整用途补缴地价。调整用途的，需补缴地价款等于新、旧用途楼面地价之差乘以建筑面积。新、旧用途楼面地价均为估价期日的正常市场价格。

用地结构调整的，分别核算各用途建筑面积变化带来的地价增减额，合并计算应补缴地价款。各用途的楼面地价按调整结构后确定。

工业用地调整用途的，需补缴地价款等于新用途楼面地价乘以新用途建筑面积，减去现状工业用地价格。

(4) 多项条件同时调整。多项用地条件同时调整的，应分别核算各项条件调整带来的地价增减额，合并计算应补缴地价款。

用途与容积率同时调整的。需补缴地价款等于新用途楼面地价乘以新增建筑面积，加上新、旧用途楼面地价之差乘以原建筑总面积。新用途楼面地价按新容积率、新用途规划条件的正常市场楼面地价确定，旧用途楼面地价按原容积率规划条件下的正常市场楼面地价确定。

因其他土地利用条件调整需补缴地价款的，参照上述技术思路评估。

核定需补缴地价款时，不能以土地出让金、土地增值收益或土地纯收益代替。

7. 估价报告内容

除需符合《城镇土地估价规程》规定的报告内容和格式外，出让地价的土地估价报告还应符合下列要求：

7.1 估价结果。涉及协议出让最低价标准、工业用地出让最低价标准等最低限价的，在土地估价报告的“估价结果”部分，应同时列出评估结果，以及相应最低限价标准。

在土地估价报告的“估价结果”部分，应有明确的底价决策建议及理由。

7.2 报告组成要件。除《城镇土地估价规程》规定的附件内容外（机构依法备案的有关证明为必备要件），应视委托方提供材料情况，在土地估价报告后附具：

(1) 涉及土地取得成本的相关文件、标准，以及委托方提供的征地拆迁补偿和安置协议等资料；

(2) 已形成土地出让方案的，应附方案；

(3) 报告中采用的相关实例的详细资料（包括照片）；

(4) 设定规划建设条件的相关文件依据。

公开方式：主动公开

抄送：中国土地估价师与土地登记代理人协会。

国土资源部办公厅

2018年3月12日印发

