

国土资源部办公厅文件

国土资厅发〔2013〕20号

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

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，解放军土地管理局，新疆生产建设兵团国土资源局：

为规范国有建设用地使用权出让地价评估行为，部制订了《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）》（见附件，以下简称“《规范》”），现予发布。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中介机构，结合本地实际遵照执行。同时，为进一步完善国有土地出让底价确定程序，加强出让地价评估管理，促进土地市场平稳健康运行，现就有关问题通知如下：

一、要进一步健全国有建设用地使用权出让的定价程序，地

价需经专业评估，底价应由集体决策。在国有建设用地使用权出让前，市、县国土资源主管部门应当组织对拟出让宗地的地价进行评估，为确定出让底价提供参考依据。委托给土地估价中介机构的，应采用公开方式。因改变土地使用条件、发生土地增值等情况，需要补缴地价款，市、县国土资源主管部门在确定补缴金额之前，也应按照上述要求组织评估。

二、出让土地估价报告应由土地估价师完成，并且符合《城镇土地估价规程》和《规范》。市、县国土资源主管部门不应干预评估活动，由被委托方客观、独立、公正地出具土地估价报告。

三、出让土地估价报告，一律按照《关于实行电子化备案完善土地估价报告备案制度的通知》（国土资厅发〔2012〕35号）要求，由报告出具方履行电子备案程序，取得电子备案号。报告出具方无法登录“土地估价报告备案系统”的，市、县国土资源主管部门应将单位名称、单位性质、土地估价师姓名和资格证书号等情况，经省级国土资源主管部门核实汇总后，报部土地利用管理司，按规定登录。

四、市、县国土资源主管部门或国有建设用地使用权出让协调决策机构，应以土地估价报告的估价结果为重要参考依据，并统筹考虑产业政策、土地供应政策和土地市场运行情况，集体决策确定土地出让底价。从土地出让收入或土地出让收益中计提的各类专项资金，不得计入出让底价。对估价结果的采用情况及其

理由，应纳入集体决策的记录文件，存档备查。

起拍（始）价应当根据当地土地市场的实际情况合理确定，可以高于、低于或等于出让底价，但成交价不能低于底价。

五、省级国土资源主管部门要加大监督指导力度，定期组织土地估价行业协会或专家，对已备案的土地估价报告进行随机抽查和评议，并向社会公布抽查评议结果。

六、出让方对估价结果有异议的，可申请省级土地估价师协会或中国土地估价师协会进行技术审裁，也可以另行组织评估。

七、部将根据各地实际和土地市场运行情况，适时修订《规范》，各省级国土资源主管部门可制订本地实施细则。

本文件的有效期为五年。

附件：国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）



附件

国有建设用地使用权出让地价 评估技术规范（试行）

前 言

为规范国有建设用地使用权出让地价评估行为，根据《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》、《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的国家标准、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流转、国有农用地使用权出让、土地他项权利出让涉

及的价格评估,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—2001《城镇土地估价规程》

GB/T 18507—2001《城镇土地分等定级规程》

GB/T 21010—2007《土地利用现状分类》

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)

(5)《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)

(6)《协议出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第21号)

(7)《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)

(8)《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发

[2004] 28号)

(9)《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3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土地价格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) 接受委托，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) 实地调查；

(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，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，应通过调查市场案例进行比较后得出，

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案例。用于测算收益水平的比较案例应不少于3个。

(2) 确定各项费用时，应采用当前市场的客观费用。

(3) 确定还原利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) 在综合分析当地地产市场历年交易案例的基础上，优先选用正常市场环境下的实际交易案例。原则上不采用竞价轮次较多、溢价率较高的交易案例；不能采用楼面地价历史最高或最低水平的交易案例。近3年内所在或相似区域的交易案例不足3个的，原则上不应选用市场比较法。

(2) 各比较案例修正后的比准价格相差不能超过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，应另选案例予以替换。案例不足无法替换的，应对各案例进行可比性分析，并作为确定取值权重考虑因素之一。

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

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，按照前述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，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、房屋拆迁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同类土地的客观成本费用水平确定。对拟出让宗地超出所在区域同类土地普遍开发费

用水平的个别性实际支出，不能纳入成本。

(4) 确定土地增值收益率或收益额，应符合《国土资源部办公厅关于完善企业改制土地估价报告备案有关问题的通知》（国土资厅函〔2009〕311号）的规定。

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) 在已经部署开展标定地价公示的城市，可按照国家制订的相关评估指导办法，运用标定地价系数修正法进行出让地价评估。

6 特殊情况下需注意的事项

6.1 场地未通平或通平不完全时

(1) 生地评估。生地出让评估，应先评估熟地地价，再核减通平所需的开发费用。

(2) 通平不完全时的地价评估。视开发程度不同，根据当地各项通平开发所需的平均费用水平，对熟地地价进行逐项减价修正。

(3) 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，评估结果等于现状下的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 采用特殊招拍挂方式出让或协议出让时

6.2.1 特殊招拍挂方式。对采用“限地价（房价）、竞房价或配建（地价或配建）”等特殊招标采购挂牌方式出让土地使用权的评估，需分情况注意以下技术要点：

（1）限地价、竞配建或房价。采用“限地价、竞房价”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： $\text{起始价} \leq \text{出让底价} \leq \text{地价上限}$ 。当 $\text{起始价} \leq \text{地价上限} \leq \text{出让底价}$ 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出后是否可上市流转。对不能上市流转，或只能由政府按原售价回购，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。

6.2.2 协议出让

(1) 类型一。对应当实行有偿使用，且可以不采用招标投标挂牌方式出让的拟出让土地，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，并提出出让底价的建议。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，与新增建设用地有偿使用费、征地拆迁补偿费用以及按照国家规定应缴纳的各项税费之和进行对比。

建议出让底价低于协议出让最低价标准的，应在土地估价报告中明确提示。

(2) 类型二。对划拨土地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的正常市场价格，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的正常市场价格，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，并建议从高缴纳土地收益。

6.3 其它特殊情况

6.3.1 “三旧”改造。对旧厂房、旧城镇、旧村庄改造过程中，涉及的土地出让评估，分为两种类型：

(1) 公开出让。无论是国有土地还是集体土地，采用公开方式出让的，均假设宗地为国有土地的净地状态，评估其在新设定规划建设条件下的国有出让土地使用权的正常市场价格。

(2) 协议出让。国有土地协议出让自行改造的，参照本规范6.2.2 (2)。现状为集体土地自行改造的，应按出让时新设定规划建设条件下的国有出让土地使用权正常市场价格，减去现状下集体土地使用权价格，作为评估结果，并提出底价建议。

6.3.2 已出让土地补缴地价款。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，评估期日应以国土资源主管部门同意补缴地价款时为准，同时还需体现以下技术要求：

(1) 工业用地调整容积率。按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)有关规定执行。

(2) 用途、容积率等利用条件调整。调整容积率的，需补缴地价款等于楼面地价乘以新增建设面积。楼面地价应评估测算以下内容后择高确定：新容积率规划条件下评估期日的楼面地价，原容积率规划条件下评估期日的楼面地价，原容积率下出让时楼

面地价进行期日修正后在评估期日的楼面地价。

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评估期日的正常市场价格。

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。新用途楼面地价应评估测算以下内容后择高确定：新容积率、新用途规划条件在评估期日的正常市场楼面地价，原容积率、新用途规划条件在评估期日的正常市场楼面地价。旧用途楼面地价，按评估期日原容积率规划条件下的楼面地价确定。

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。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。

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

因其它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。

6.3.3 工业用地出让评估。应按本规范上述有关规定评估出正常市场条件下的出让土地使用权价格，并在土地估价报告中明确说明与当地工业用地出让最低价标准的对比结果。对不同开发程度的工业用地，按照达到不同开发程度所需的当地平均开发费

用水平，进行价格修正，得到评估结果，并与最低价标准进行对比。

在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。

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，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) 已形成的土地出让方案；
- (3) 报告中采用的相关案例的详细资料（包括照片）；
- (4) 设定规划建设条件的相关文件依据。

（一）土地用途管制。土地用途管制是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制是土地用途管制制度的核心内容，也是土地用途管制制度的基础。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（二）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（三）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（四）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（五）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（六）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（七）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（八）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（九）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

（十）土地用途管制制度的实施。土地用途管制制度的实施，是指国家通过编制土地利用总体规划，将土地用途划分为不同的用途，并规定相应的土地用途管制规则，对土地用途进行管制。土地用途管制制度的实施，有利于保护耕地，保障粮食安全，促进土地资源的合理利用，实现土地资源的可持续发展。

公开方式：主动公开

国土资源部办公厅

2013年4月9日印制