

城镇土地级别与基准地价更新调整项目

睢 县 城 区

土地级别与基准地价更新调整工作报告

睢县自然资源局

二〇一九年五月

前言

根据《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）、《国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发〔2009〕56号）、《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》（国土资发〔2010〕34号）、《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》（国土资发〔2017〕27号）、《河南省国土资源厅办公室关于开展城镇土地级别与基准地价更新调整工作的通知》（豫国土资办发〔2017〕42号）及《河南省国土资源厅办公室关于加强公示地价体系建设和管理工作的通知》（豫国土资办发〔2017〕62号）要求，按照河南省自然资源厅、商丘市自然资源和规划局的部署及睢县经济发展的实际需要，开展“睢县城区土地级别与基准地价更新调整”工作。近几年，随着地区经济建设的快速发展，睢县土地交易市场日趋活跃，经济的快速发展对土地市场的规范化管理提出了更高的标准和要求。土地管理工作急需建立一套能够反映睢县土地客观、真实价格水平的基准地价体系。

本次土地级别与基准地价更新调整工作在全面调研睢县的土地市场状况基础上，严格按照《城镇土地分等定级规程》和《城镇土地估价规程》的技术要求，全程应用计算机软件技术。分商服用地、住宅用地和工矿仓储用地等用途，以多因素综合评价法计算定级单元总分值，采用收益法等测算市场交易样点地价，确定各用途级别基准地价，并在此基础上建立一套完善的基准地价修正系数体系。

本次睢县城区土地级别与基准地价更新调整工作得到了睢县政府以及各有关部门的大力支持和配合，在此表示衷心的感谢。

睢县城区土地级别与基准地价更新调整技术组

2019年5月

目 录

| | |
|---|----|
| 睢县城区土地级别与基准地价更新调整工作报告 | 1 |
| 一、睢县概况 | 1 |
| (一) 睢县县域概况 | 1 |
| (二) 睢县城区概况 | 4 |
| 二、睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)的实施与评价 | 5 |
| (一) 睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)简介 | 5 |
| (二) 睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)的应用及评价 | 8 |
| (三) 睢县城区土地级别与基准地价成果更新调整的必要性 | 8 |
| 三、睢县城区土地级别与基准地价更新调整的依据、原则、目标与任务 | 8 |
| (一) 依据 | 8 |
| (二) 原则 | 10 |
| (三) 目标 | 12 |
| (四) 任务 | 12 |
| 四、睢县城区土地级别与基准地价更新调整的工作组织 | 13 |
| (一) 组织机构与人员组织 | 13 |
| (二) 工作过程 | 14 |
| (三) 工作体会 | 15 |
| 五、睢县城区土地级别与基准地价更新调整成果 | 17 |
| (一) 土地级别更新调整成果 | 17 |
| (二) 基准地价更新调整成果 | 19 |
| (三) 信息系统更新调整成果 | 21 |
| 六、睢县城区土地级别与基准地价更新调整成果的应用 | 21 |
| (一) 为开展土地有偿使用和征收土地税费提供依据 | 21 |
| (二) 为地产市场管理及土地价格评估提供依据 | 22 |
| (三) 为完善城镇地籍管理提供依据 | 22 |
| (四) 为城市规划提供依据 | 22 |
| (五) 为城镇土地合理利用和发挥土地潜力提供依据 | 23 |

睢县城区土地级别与基准地价更新调整工作报告

一、睢县概况

（一）睢县县域概况

1. 地域位置与行政区划

（1）地理位置

睢县位于豫东平原，惠济河中游，东经 $114^{\circ} 50'$ 至 $115^{\circ} 12'$ ，北纬 $34^{\circ} 12'$ 至 $34^{\circ} 34'$ 之间。东邻宁陵县，距京九、陇海两大铁路交汇处商丘市 60 km，东北靠连（云港）霍（尔果斯）高速公路、陇海铁路、郑徐高铁和 310 国道，距高速公路入口仅 10 km，南接柘城县、太康县，西毗杞县，距省会郑州市 145 km，北靠民权县，郑（州）—永（城）省级公路贯穿全境。南北长 40.8 公里，东西宽 32.9 公里，总面积为 920.71 平方公里。

（2）行政区划

睢县辖城关、周堂、平岗、潮庄、长岗、西陵寺、蓼堤、尚屯 8 镇和城郊乡、尤吉屯、董店、涧岗、匡城、后台、孙聚寨、河集、白庙、胡堂、河堤、白楼 12 个乡，545 个行政村，1171 个自然村，总面积 920.71 平方公里。

2017 年末全县总人口 88.6 万人，常住人口 66.38 万人。出生率 12.99%，死亡率 6.57%，自然增长率 6.42%，城镇化率达到 36.81%。（数据来源：2017 年睢县国民经济和社会发展统计公报）

2. 区域自然条件

（1）地形与地貌

睢县地处豫东平原属黄河冲积扇的一部分，地势平坦。全县海拔 51-60m，相对高差 9m，西北高，东南低，地面坡降约 1/5000。全县地貌可分低平泛区和封闭型洼地，低平泛区是指黄河改道后的广大平原，地势平坦，西北高、东南低，略成自然斜坡。睢县拥有面积广大的低平泛区，由于黄泛对地形、地貌的影响甚大，每次大泛滥都打乱了原有河道和排水系统，改变了原来的地表形态。大地型的平

坦和微地貌差异及变化是低平泛区的地貌特征。睢县泛区海拔高度 51.3-60.1m，包括全县 20 个乡镇的 95% 以上的面积。由于地下水埋深较浅，多为 2-4m，土壤受地下水影响较大，土壤类型为黄潮土亚类。

封闭型洼地是黄河多次泛滥改道形成的。海拔高程明显低于四周，洼地中心与四周高差一般为 1-3 m。河堤乡的马五楼、韩吉营片，尤吉屯乡的黑张、聂楼片及原帝丘乡的何庄片等，均是此种地形。由于四周高，因此季节性积水明显；地下水位常不足 2 米，强烈的蒸发作用把盐带到地表，形成斑状盐化土和碱化土相间分布。

(2) 气候与水文

气候：睢县属暖温带半湿润性气候区，四季分明，气候适中，雨热同期，光热、水资源丰富，具有“春季温暖干旱多大风，夏季炎热雨集中，秋季凉爽长日照，冬季寒冷雨雪少”的特征。年平均气温 14℃，年相对湿度 71%，年均无霜期 213 天，年平均降水量为 686.4 毫米，降水的年际变化较大，年最大降水量达到 1169.1 毫米（1985 年），最少 300.5 毫米（1966 年）。年平均日照时数 2266.5 小时，日照百分率为 51%，年均太阳辐射量为 116.17 千卡 / 平方厘米，光合有效辐射量为 56.92 千卡 / 平方厘米。主要气象灾害是干旱、冰雹、大风、干热风、龙卷风。

水文：睢县地表水由境内降水和上游过境水组成，年平均地表水资源总量为 1.5024 亿 m³。浅层地下水较为丰富，可开采量为 1.4267 亿 m³，强富水区面积为 624.8 km²，约占全县面积的 67.98%。中层水属弱富水区，顶板厚度为 40~60 m。含水层累计厚度为 5~10m。岩性以细沙为主，单位出水量为 1-5 吨/时·米。北部 80~100 m 深度，以下水质为矿化度小于 2 克/升淡水。中、南部地区为 2~5 克/升的微咸水。深层，北部属于中等富水区，埋深为 160~300 m，含水层累计厚度为 20~40 m。南部属于弱富水区，埋深为 160~350 m，含水层厚度为 10~20 m。水质为矿化度 2~5 克/升的微咸水。睢县地下肥水资源比较丰富。初步调查，全县肥水区面积约为 9561 亩。主要分布在城关镇、长岗、河堤、西陵寺等地。肥水埋深一般在 40 m 左右。含氮量 70~80 克/立方米之间，是一种很宝贵的自然肥源。

(3) 资源

全县土地面积 920.71 平方公里，其中耕地面积达 654.07 平方公里，占县域面积的 71.07%，是全国商品粮基地县、优质棉基地县、板山羊基地县、平原绿化高级达标先进县。

睢县水资源总量约为 2.93 亿立方米，人均占有量为 400 立方米。县域肥水面积 9561 亩，埋深为 40 米左右。

睢县是省级历史文化名城，境内自然、人文资源丰富，有国家级重点文物保护单位 1 处、省级文物保护单位 7 处，市级文物保护单位 8 处，县级文物保护单位 42 处。主要名胜有：位于县城的东湖和西湖、袁家山、汤文正公贤良祠、东关明清一条街、烈士陵园；位于后台乡阎庄村的圣寿寺塔；位于平岗镇的无忧寺塔等。

3. 社会经济概况

睢县属淮海经济区商丘经济分区中的一部分，县城是商丘经济分区西半部的重要城镇，交通便利，区位条件优越。县城东距商丘 62 公里，西离 106 国道 25 公里，北到陇海铁路民权站 28 公里。境内公路已基本成网，构成了以睢县为中心的县、乡公路体系。优越的区位条件及便捷的交通运输，使睢县的经济便于开展对外联系和协作，便于接受中心城市的辐射影响，因而十分有利于全县经济与社会的发展。

改革开放以来，睢县经济发展迅速，取得了令人瞩目的成就。2017 年全县实现生产总值（GDP）171.01 亿元，较上年增长 7.3%。其中：第一产业增加值 43.12 亿元，增长 4.6%；第二产业增加值 65.89 亿元，增长 8.3%；第三产业增加值 62.00 亿元，增长 8.4%。三产结构为 25.2:38.5:36.3。

2017 年全年居民消费价格比上年上涨 0.2%。其中：食品烟酒价格下降 1.5%；生活用品及服务价格上涨 0.7%；交通和通信价格上涨 1.5%；衣着价格上涨 1.9%；医疗保健及个人用品价格上涨 0.2%；娱乐教育文化用品及服务价格上涨 1.5%；其他用品和服务价格上涨 4.0%。

全年全城镇新增就业人口 7562 人，其中，困难群体再就业人口 793 人，下岗失业再就业人口 2427 人。城镇失业登记率控制在 4.2% 以内，当年劳动保障部门共免费培训下岗失业人员 720 人。

睢县相继荣获“中国最佳生态旅游县”、“全国计划生育优质服务先进县”、“全国科普示范县”、“河南省园林城市”、“河南省绿化模范县”、“河南省职业教育强县”等荣誉称号，城市品牌和影响力有了较大提升。

（二）睢县城区概况

1. 建成区概况

睢县县城具有 2200 多年的悠久历史，是商丘地区西部的重镇之一，是全县的政治、经济、文化、交通中心和重要的商品集散地，省级历史文化名城，工业、商贸、旅游协调发展的综合性小城市。改革开放以来，县城经济有了较大的发展，县城规模逐步扩大，2017 年末县城人口 18.82 万，城市格局逐渐形成。

2. 城区规划概况

根据 2015 年睢县编制的《睢县城市总体规划(2015-2030)》，睢县城区采取集中紧凑的发展布局，相对分成城中以东湖和西湖以及周边卫星湖组成城市的绿核，北部产业集聚区和城市行政核心，南部商业核心区域，东西部居住片区。调整城市空间结构，完善城市功能，重点发展食品加工业和商贸流通业，积极发展接替产业，加快工业化进程、优化产业结构、节约紧凑发展，为把睢县区建设成工业强盛、商贸旅游业繁荣、环境优美、交通便捷、文化内涵丰富，地方特色突出的现代化园林城市奠定基础。

3. 定级估价区概况

根据睢县城区建成区现状，结合睢县城区总体规划和土地利用总体规划，并考虑睢县的发展方向，确定了睢县城区土地级别与基准地价更新的范围，东至东外环，西至西环路，南至南二环路，北至产业集聚区财源路北 500 米规划路，（范围详见级别图），总土地面积 6783.81 公顷。

二、睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)的实施与评价

(一) 睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)简介

睢县于2013年完成并公布了城区土地级别与基准地价更新成果。该轮成果是采用多因素综合评价法对城区的商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地划分土地级别，并以各种土地市场交易资料为依据，评估各类各级用地的基准地价。

睢县城区土地级别与基准地价更新的内涵为：开发程度为五通一平；估价日期为2013年1月1日；法定最高使用年限商服用地40年，住宅用地70年，工矿仓储用地50年，公共管理与公共服务用地50年，交通运输用地、水利设施用地、特殊用地50年；商服用地基准容积率为1.8，住宅用地基准容积率为1.8，工矿仓储用地基准容积率为1.0，公共管理与公共服务用地基准容积率为1.0。并以各种土地市场交易资料为依据，评估各类各级用地的基准地价。上轮结果见表1-1、1-2。

表 1-1 睢县城区上轮各类各级土地级别面积统计表(2013 年)

单位:公顷, %

| 级 别 | | 一级地 | 二级地 | 三级地 | 四级地 | 五级 | 水域 | 合计 |
|-------------|----|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| 商服用地 | 面积 | 404.91 | 661.56 | 1161.65 | 1543.82 | 2480.57 | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 6.05 | 9.88 | 17.36 | 23.08 | 37.06 | 6.58 | 100 |
| 住宅用地 | 面积 | 1243.09 | 1590.75 | 1408.83 | 2009.84 | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 18.57 | 23.77 | 21.05 | 30.03 | | 6.58 | 100 |
| 工矿仓储用地 | 面积 | 773.2 | 1025.51 | 4453.8 | | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 11.55 | 15.33 | 66.55 | | | 6.58 | 100 |
| 公共管理与公共服务用地 | 面积 | 648.49 | 2000.27 | 3603.75 | | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 9.69 | 29.89 | 53.85 | | | 6.58 | 100 |
| 交通运输用地 | 面积 | 857.75 | 1852.33 | 3542.43 | | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 12.82 | 27.68 | 52.93 | | | 6.58 | 100 |
| 水利设施用地 | 面积 | 800.19 | 1919.37 | 3532.95 | | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 11.96 | 28.68 | 52.79 | | | 6.58 | 100 |
| 特殊用地 | 面积 | 766.99 | 1947.19 | 3538.33 | | | 440.12 | 6692.63 |
| | 比重 | 11.46 | 29.09 | 52.87 | | | 6.58 | 100 |
| 综合用地 | 面积 | 1153.69 | 1907.81 | 3191.01 | | | 440.12 | 6692.64 |
| | 比重 | 17.24 | 28.48 | 47.71 | | | 6.58 | 100 |

表 1-2 睢县城区上轮各类各级土地基准地价表(2013 年)

| 土地级别 | | 一级地 | | | 二级地 | | | 三级地 | | | 四级地 | | | 五级地 | | |
|-------------|------------------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|
| | | 地价 | 地价 上限 | 地价 下限 |
| 商服用地 | 元/m ² | 980 | 1200 | 760 | 640 | 830 | 450 | 420 | 520 | 320 | 280 | 350 | 210 | 200 | 230 | 170 |
| | 万元/亩 | 65.37 | 80.04 | 50.69 | 42.69 | 55.36 | 30.02 | 28.01 | 34.68 | 21.34 | 18.68 | 23.35 | 14.01 | 13.34 | 15.34 | 11.34 |
| 住宅用地 | 元/m ² | 720 | 880 | 560 | 460 | 580 | 340 | 300 | 380 | 220 | 200 | 230 | 170 | | | |
| | 万元/亩 | 48.02 | 58.7 | 37.35 | 30.68 | 38.69 | 22.68 | 20.01 | 25.35 | 14.67 | 13.34 | 15.34 | 11.34 | | | |
| 工矿仓储用地 | 元/m ² | 225 | 260 | 190 | 165 | 190 | 140 | 120 | 140 | 100 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 15.01 | 17.34 | 12.67 | 11.01 | 12.67 | 9.34 | 8.00 | 9.34 | 6.67 | | | | | | |
| 公共管理和公共服务用地 | 元/m ² | 450 | 550 | 350 | 270 | 350 | 190 | 160 | 200 | 120 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 30.02 | 36.69 | 23.35 | 18.01 | 23.35 | 12.67 | 10.67 | 13.34 | 8.0 | | | | | | |
| 交通运输用地 | 元/m ² | 500 | 630 | 370 | 280 | 370 | 190 | 180 | 220 | 140 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 33.35 | 42.02 | 24.68 | 18.68 | 24.68 | 12.67 | 12.01 | 14.67 | 9.34 | | | | | | |
| 水利设施用地 | 元/m ² | 260 | 320 | 200 | 170 | 210 | 150 | 140 | 170 | 110 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 17.34 | 21.34 | 13.34 | 11.34 | 14.01 | 10.01 | 9.34 | 11.34 | 7.34 | | | | | | |
| 特殊用地 | 元/m ² | 250 | 300 | 200 | 160 | 210 | 140 | 130 | 155 | 105 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 16.68 | 20.01 | 13.34 | 10.67 | 14.01 | 9.34 | 8.67 | 10.34 | 7.0 | | | | | | |

（二）睢县城区上轮土地级别与基准地价成果(2013年)的应用及评价

上轮基准地价成果在睢县社会经济发展起到了重要作用。主要应用如采用基准地价系数修正法评估宗地地价、根据基准地价为企业补交出让金提供依据，特别是为土地出让提供了依据，有效防止了国有土地资产低价出让，造成国有资产流失等问题。

总的来看，上轮基准地价成果科学规范，符合睢县实际，对城镇土地的有偿使用、指导城镇用地空间布局、依法保护国有资产等方面发挥了重要的作用。

（三）睢县城区土地级别与基准地价成果更新调整的必要性

随着经济社会的发展，睢县基准地价出现与县社会经济发展不适应的现象。主要体现在以下几个方面：一是土地成本价格不断提升，原有基准地价最低价低于土地取得成本，特别是河南省于2015年对征地区片综合地价调整以后，征地区片综合地价有较大幅度提升，再加上土地开发等其他费用的提高，造成土地取得成本有很大提高；二是随着近几年房地产市场的逐渐升温，带动了城市商服用地和住宅用地价格的大幅提升，商服用地、住宅用地基准地价与市场价格的不适应性日益明显；三是随着城市道路、基础设施及公用设施的不断完善，各类土地的质量及空间布局也发生了明显变化，原有土地级别与实际不适应；四是此外随着城市规划的调整，睢县城市规划范围逐渐扩大，原有的定级估价范围也需调整。因此土地级别与基准地价的更新就显得十分必要。

三、睢县城区土地级别与基准地价更新调整的依据、原则、目标与任务

（一）依据

1. 理论依据

睢县城区土地级别与基准地价更新的理论依据主要有马克思的土地价值理论、马克思的地租理论和区位理论。

2. 文件技术依据

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》;
- (2) 《中华人民共和国城市房地产管理法》;
- (3) 《中华人民共和国资产评估法》;
- (4) 《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2014);
- (5) 《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2014);
- (6) 《城镇地籍调查规程》(TD 1001-1993);
- (7) 《城市地价动态监测技术规范》(TD/T 1009-2007);
- (8) 《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号);
- (9) 《关于发布实施〈全国工业用地出让最低价标准〉的通知》(国土资发〔2006〕307号);
- (10) 《土地利用现状分类标准》(国标 GB/T21010-2007);
- (11) 国土资源部《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(国土资发〔2009〕56号);
- (12) 《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》(国土资发〔2010〕34号);
- (13) 《国土资源听证规定》(国土资源部第22号令, 2003年12月30日国土资源部第12次部务会议通过);
- (14) 《国土资源部关于整顿和规范市场秩序的通知》(国土资发〔2001〕174号);
- (15) 《河南省国土资源厅办公室关于开展城镇土地级别与基准地价更新调整工作的通知》(豫国土资办发〔2017〕42号);
- (16) 《河南省国土资源厅办公室关于加强公示地价体系建设和管理工作的通知》(豫国土资办发〔2017〕62号);

(17) 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);

(18)《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)。

(二) 原则

1. 遵循《规程》与密切联系实际相结合

国土资源部批准的两个《规程》及河南省相关的技术方案是对城镇土地级别与基准地价更新工作的重要文件,本课题必须认真执行。与此同时也应注意到,两个《规程》共同的精神实质之一是:实事求是,充分尊重各地的具体情况。因此,本课题在保证执行规程这个大前提下,从当地的客观实际出发,对影响土地质量的因素因子适当地予以取舍、增补,使成果突出地反映当地特色,并有一定的创新和突破。

2. 土地定级与估价相结合

土地定级是对土地质量的综合评定,土地估价是对土地作为资产的价值进行分析评估。二者之间既有区别,又有密切联系,土地定级的成果是估价的基础和依据,土地估价的初步结论又可反过来验证定级的科学性。把二者有机地结合起来进行,既能提高土地级别与基准地价更新的技术精度,在实际工作中又具有很强的可操作性。

3. 综合分析 with 主导因素分析相结合

土地的质量和 value 受土地的自身属性和经济、社会、区位条件等多种因素的影响,因此,土地级别与基准地价更新工作应综合分析各因素的作用,使成果能够反映不同级别和各类土地综合效益的差异。另外,在众多因素中,往往有若干个因素和因子起着主导作用,它们的组合在很大程度上决定了土地的质量和 value。本课题在综合分析的基础上,重点分析主导因素,突出主导因素的作用,使工作更简捷、贴切。

4. 尊重现状与适应城市规划的约束相结合

睢县城区土地利用格局和土地使用者择地趋向的现状是多年形成的，有一定的历史基础。而城市规划从法制上制约着城区用地的结构、布局和发展方向，从而直接影响到土地的利用价值。本课题既要充分考虑用地现状的特点和问题，也要充分考虑城市规划对土地利用的促进和限制作用，使成果在客观反映现实的同时，又能在相当长的时间内适应未来的发展。

5. 土地效用分析与市场分析相结合

地价主要取决于土地效用及有效需求。因此，在土地估价中，一方面要注意反映土地条件的区域因素、个别因素，分析土地的特点、效用；另一方面要结合当地土地市场进行分析。因为土地作为一种商品，有与一般商品类似的市场规律，土地价格受供求关系的显著影响。在土地效用分析与土地市场分析的基础上，根据同等效用土地在市场中应有类似的价格的替代原理，根据大量的市场案例，建立基准地价系数修正法体系，为宗地地价的评估打下基础。

6. 定性分析与定量分析相结合

在定级估价工作中，定性分析与定量分析二者不可偏废。这就要求，在工作前期，应全面、客观地认识研究客体，结合实际提出研究框架和确定研究要素，以定性分析为主；在工作中期，除某些确实难以量化的要素外，应尽量把传统上依靠经验或简单统计分析的要素定量化，以定量分析为主；在工作后期，须以专家和研究者的经验性认识对已得到的初步结论进行定性反馈，再用定量手段修正初步结论。整个工作过程尽量采用定量化手段。

7. 宏观分析与微观分析相结合

对土地定级来说，土地级别划分是对城区土地相对质量的分级。土地定级的结果，要从宏观上反映出城区土地质量的区域差异性，又要在土地级别界线的落实中反映出影响土地质量的微观条件差异。而对土地估价来说，影响地价的因素常分为一般因素、区域因素、个别因素。一般因素、区域因素一般反映了影响地价的宏观条件，个别因素常表现为影响地价的微观条件。基准地价表现为一个区域的平均地价，基准地价的评估注重于宏观方面的因素；宗地地价为具体一宗土

地的价格，它的评估更侧重于对微观方面因素的认识。因此，在土地级别与基准地价更新中，要坚持宏观分析与微观分析相结合的原则，才能使定级估价成果更准确、切实、合理。

8. 静态分析与动态分析相结合

影响城镇土地质量、价格的因素是随时间而变化的，因此，在不同时期即使是同一宗地的土地其质量、价格也是不同的。在土地级别与基准地价更新中，从静态的角度来说，土地定级是对某时期土地质量的鉴定，土地估价则是对某时点土地价格的评估；从动态的角度来看，土地级别与基准地价更新的各种资料来自不同的时间，需要进行各种资料时限的统一，进行期日修正，这样才能准确地确定出某时期土地的质量、价格。而且在土地级别与基准地价更新成果的应用中，要随时注意成果的时效性，注意资料的更新、成果的修正。

（三）目标

睢县城区土地级别与基准地价更新的总体目标是：按照国土资源部颁布的《城镇土地分等定级规程》和《城镇土地估价规程》及河南省国土资源厅的有关要求，在全面调查、处理和分析城区范围内影响土地质量的因素、因子基础上，在睢县城区土地级别与基准地价更新信息系统支持下，完成城区 67.83 平方千米范围内商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地的土地级别划分工作；运用企业用地效益调查资料、土地市场交易资料及相关的专家咨询资料，确定各级商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地的基准地价，建立宗地地价因素修正系数体系；根据各级各类土地的基准地价、土地拆迁和征用成本综合确定各类用地的基准地价及行业修正系数和因素因子修正系数。

（四）任务

1. 完成睢县城区定级估价范围土地的商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地土地的级别

划分工作；编制 1:10000 比例尺的城区商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地的土地级别图和各因素、因子作用分值图；编制填写有关成果表格；量算各级别土地面积。

2. 在级别划分基础上，测算睢县城区内商服、住宅、工矿仓储、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地的各种级别的基准地价；编制宗地地价修正系数表及相应的指标说明表。

3. 建立土地定级因素、因子与地价样点空间数据库和属性数据库，为土地级别与基准地价更新数据的管理、应用及动态变更提供便利。

4. 根据睢县城区土地的自然和经济特点，建立了睢县城区土地级别与基准地价更新信息系统。

5. 编写《睢县城区土地级别与基准地价更新调整报告》，该报告包括“睢县城区土地级别与基准地价更新调整工作报告”、“睢县城区土地级别与基准地价更新调整定级技术报告”、“睢县城区土地级别与基准地价更新调整估价技术报告”、“睢县城区土地级别与基准地价更新调整信息系统报告”四部分。

四、睢县城区土地级别与基准地价更新调整的工作组织

（一）组织机构与人员组织

睢县城区土地级别与基准地价更新工作是在更新工作领导小组领导下，由领导小组下设办公室具体负责组织实施的。领导小组由主管土地的副县长任组长，成员由县国土资源局、规划局、城建局、商业局、发改委等单位有关负责同志组成。领导小组主要负责决定有关重大问题，领导与协调各部门工作，组织成果论证与验收。领导小组下设办公室，主要根据领导小组的决定负责组织、督促等具体工作。

在睢县城区土地级别与基准地价更新工作领导小组领导下，由睢县自然资源局和郑州吉奥地理信息技术有限公司联合组成课题组，包括外业调查组、专家咨询组、技术指导组。外业调查组由国土资源局和郑州吉奥地理信息技术有限公司组成，共 20 多人，主要负责土地级别与基准地价更新更新工作资料的收集、调查和

初步归档工作；专家咨询组主要负责土地级别与基准地价更新因素因子权重的确定、初步成果的论证。技术指导组由郑州吉奥地理信息技术有限公司和县国土资源局有关技术人员组成，主要负责外业调查的培训指导、数据处理、图件编绘、报告撰写、成果分析及土地级别与基准地价更新信息系统的研制等工作。

（二）工作过程

本课题自 2018 年 3 月上旬开始，至 2018 年 12 月结束，历时近 1 年，整个工作大体分五个阶段。

1. 前期准备阶段

从 2018 年 3 月初开始到 2018 年 4 月底结束。主要工作有：

（1）制定方案。拟定《睢县城区土地级别与基准地价更新工作方案》，制订《睢县城区土地级别与基准地价更新工作技术方案》；

（2）成立工作组织队伍。成立城区定级估价工作领导小组、专家咨询组及外业调查组；

（3）编制工作底图。根据城区现状图、地籍图、地形图、城市规划图等资料，编制睢县城区土地级别与基准地价更新工作需要的工作底图；

（4）确定定级估价区范围。根据城市建成区及城市规划的近期范围，在征询有关领导、专家意见的基础上确定土地级别与基准地价更新范围；

（5）编制咨询表格及调查表格。

2. 外业调查收集资料阶段

从 2018 年 5 月初开始到 2018 年 8 月底结束。主要工作有：

（1）外业调查培训。依据规程及技术方案，对调查人员进行培训，统一技术规范，明确调查的内容、方法与要求；

（2）实地调查收集资料。根据调查人员及调查内容的基本情况，分组分区分项调查收集资料；

（3）进行专家咨询。召集专家咨询组的有关专家，采用特尔斐专家咨询法，确定影响土地定级及估价的因素因子及其权重。

3. 内业分析处理阶段

从2018年8月初开始到2018年9月中旬结束。主要工作有：

- (1) 建立睢县城区土地级别与基准地价更新数据库；
- (2) 进行各类土地定级因素赋值、扩散与叠加分析；
- (3) 计算各类土地定级单元总分值；
- (4) 划定各类土地级别；
- (5) 确定各类土地级别的基准地价；
- (6) 编制各类土地级别及基准地价图。

4. 成果论证整理阶段

从2018年9月中旬开始到10月上旬结束。主要工作有：

- (1) 初步成果论证。召开专家咨询会，对初步成果进行论证，广泛征询意见；
- (2) 初步成果修改完善；
- (3) 各类土地级别界线落宗与各级各类宗地面积量算汇总。

5. 成果整理验收阶段

从2018年10月中旬开始至今。主要工作有：

- (1) 撰写睢县城区土地级别与基准地价更新报告；
- (2) 编制各类图件；
- (3) 输出各类成果；
- (4) 向上级申报验收。

(三) 工作体会

1. 领导重视、有关部门的支持配合是搞好土地级别与基准地价更新的前提

睢县城区土地级别与基准地价更新工作对合理配置土地资源与土地资产管理，实行土地有偿使用，增强地方财力等均有重要的意义。因此，省国土资源厅、睢县县委、政府对此项工作都极为重视，在工作进行过程中，多次听取县国土资源局工作进展汇报，并对一些重大问题作了指示。在外业资料调查与收集阶段，领导组各成员单位及其他部门有关领导大力支持与密切配合，并派员参加。在定

级估价因素、因子及其权重确定和初步成果论证工作中，领导小组和专家组高度重视，直接参与。所有这些，对把握土地级别与基准地价更新工作的方向，保证土地级别与基准地价更新成果的科学性、可靠性及实用性具有决定性的作用。

2. 精干的工作班子是搞好土地级别与基准地价更新工作的保证

城区土地级别与基准地价更新工作是一项业务性强、技术要求高的科学工作，工作面广、工作量大，因此必须要有一个坚强有力、素质良好的精干的工作班子，才能从组织上保证定级估价工作的顺利完成。

为了保证睢县城区土地级别与基准地价更新任务在短时间内圆满完成，县国土资源局由分管副局长负责组织有关人员组成作业组，调查、收集、整理资料，做到分工明确、各负其责、协同作战、取长补短，为顺利地完成定级估价工作奠定了良好的基础。

3. 设计科学合理的技术方案和工作方案是搞好土地级别与基准地价更新工作的基础

为搞好睢县城区土地的定级估价工作，课题组在调查研究睢县自然、社会、经济等方面的基本情况后，及时组织有关人员赴外地参观学习，吸取外地经验，结合本地实际，拟定睢县城区土地的定级估价技术方案，并确定相应的工作方案，为定级估价工作的顺利实施打下了良好的基础。

4. 收集翔实、可靠的基础资料是搞好土地级别与基准地价更新工作的关键

只有调查收集充足、可靠的资料，才能科学地确定符合当地实际的土地级别和地价体系。为此，我们十分注意原始资料的收集工作，采取了灵活多样的调查手段，如利用居委会人熟、地熟、情况熟的优势，普查房屋出租和买卖等地价资料；在有关部门的配合下，向商服业和工业企业发送表格，获得用地效益资料；由调查小组进行典型调查、抽样调查和重点调查，对样点不足的地区、地段进行补查等方法。在获得充足的定级因素、因子资料和样点地价资料的同时，严把质量关，对部分不符合要求的资料，进行补充调查，对有明显失真的资料，进行核查修正，保证了外业调查成果的准确性和可靠性。

5. 应用现代计算机技术和信息技术是搞好土地级别与基准地价更新工作的重要手段

土地级别与基准地价更新工作涉及到大量的空间数据和属性数据，用传统的手段和技术来处理这些数据几乎是不可能的，必须采用现代先进的计算机技术和信息系统技术。在该项工作中，我们充分应用了地理信息系统技术，不仅实现了定级估价全过程（从定级因素、因子作用分值计算、土地级别划定、地价预算、标定地价修正体系的建立到成果图表的绘制）的自动化或半自动化，而且建立了睢县城区土地级别与基准地价更新信息系统，为动态管理和更新城区土地级别与基准地价更新成果提供可靠的技术保障。

6. 广泛征询各方面意见是确保土地级别与基准地价更新成果实用的有效途径

在取得土地级别与基准地价更新初步成果的基础上，我们采用多种形式广泛征询了各方面的意见，首先将初步成果上报县长、分管副县长、县土地级别与基准地价更新工作领导小组，对土地级别和基准地价进一步审议。通过多种方法的征询，我们又进一步核查调查数据和内业处理数据与图件，完善了定级估价成果，使该项成果更符合实际、更为实用。

五、睢县城区土地级别与基准地价更新调整成果

（一）土地级别更新调整成果

1. 土地级别划分结果

对睢县城区 67.83 平方千米的土地按照不同用地类型划分不同级别，各类各等级面积及所占比例见表 1-3。

表 1-3 睢县城区各类各级土地面积统计表

单位:公顷, %

| 级 别 | | 一级地 | 二级地 | 三级地 | 四级地 | 五级 | 水域 | 合计 |
|-------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| 商服用地 | 级别面积 | 546.58 | 1059.39 | 1469.16 | 1508.20 | 1777.17 | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 8.06 | 15.62 | 21.66 | 22.23 | 26.20 | 6.24 | 100.00 |
| 住宅用地 | 级别面积 | 976.55 | 1461.08 | 1861.71 | 2061.16 | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 14.40 | 21.54 | 27.44 | 30.38 | | 6.24 | 100.00 |
| 工矿仓储用地 | 级别面积 | 898.86 | 2484.34 | 2977.30 | | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 13.25 | 36.62 | 43.89 | | | 6.24 | 100.00 |
| 公共管理与公共服务用地 | 级别面积 | 724.02 | 1379.93 | 1766.67 | 2489.88 | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 10.67 | 20.34 | 26.04 | 36.70 | | 6.24 | 100.00 |
| 交通运输用地 | 级别面积 | 1271.55 | 2243.55 | 2845.40 | | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 18.74 | 33.07 | 41.94 | | | 6.24 | 100.00 |
| 水利设施用地 | 级别面积 | 1108.38 | 2414.73 | 2837.39 | | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 16.34 | 35.60 | 41.83 | | | 6.24 | 100.00 |
| 特殊用地 | 级别面积 | 1183.55 | 2344.02 | 2832.93 | | | 423.31 | 6783.81 |
| | 占总面积% | 17.45 | 34.55 | 41.76 | | | 6.24 | 100.00 |

2. 土地级别图件成果（共 7 幅）

睢县城区商服用地级别图（1:10000）

睢县城区住宅用地级别图（1:10000）

睢县城区工矿仓储用地级别图（1:10000）

睢县城区公共管理与公共服务用地级别图（1:10000）

睢县城区交通运输用地级别图（1:10000）

睢县城区水利设施用地级别图（1:10000）

睢县城区特殊用地级别图（1:10000）

3. 土地级别更新调整成果报告书

即“睢县城区土地级别更新调整工作报告、睢县城区土地级别更新调整技术报告”。

（二）基准地价更新调整成果

1. 基准地价的评估结果

利用各类市场交易资料分别确定了商服用地、住宅用地、工矿仓储用地、公共管理与公共服务用地、交通运输用地、水利设施用地、特殊用地基准地价。（见表 1-4）。

表 1-4 睢县城区各类各级土地基准地价表

| 土地级别 | | 一级地 | | | 二级地 | | | 三级地 | | | 四级地 | | | 五级地 | | |
|-------------|------------------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|
| | | 地价 | 地价 上限 | 地价 下限 |
| 商服用地 | 元/m ² | 1100 | 1300 | 900 | 780 | 910 | 650 | 560 | 660 | 460 | 400 | 470 | 330 | 300 | 340 | 260 |
| | 万元/亩 | 73.33 | 86.67 | 60.00 | 52.00 | 60.67 | 43.33 | 37.33 | 44.00 | 30.67 | 26.67 | 31.33 | 22.00 | 20.00 | 22.67 | 17.33 |
| 住宅用地 | 元/m ² | 980 | 1140 | 820 | 690 | 830 | 550 | 450 | 560 | 340 | 300 | 350 | 250 | | | |
| | 万元/亩 | 65.33 | 76.00 | 54.67 | 46.00 | 55.33 | 36.67 | 30.00 | 37.33 | 22.67 | 20.00 | 23.33 | 16.67 | | | |
| 工矿仓储用地 | 元/m ² | 310 | 360 | 260 | 240 | 270 | 210 | 200 | 220 | 180 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 20.67 | 24.00 | 17.33 | 16.00 | 18.00 | 14.00 | 13.33 | 14.67 | 12.00 | | | | | | |
| 公共管理和公共服务用地 | 元/m ² | 480 | 540 | 420 | 380 | 430 | 330 | 290 | 340 | 240 | 230 | 250 | 210 | | | |
| | 万元/亩 | 32.00 | 36.00 | 28.00 | 25.33 | 28.67 | 22.00 | 19.33 | 22.67 | 16.00 | 15.33 | 16.67 | 14.00 | | | |
| 交通运输用地 | 元/m ² | 520 | 630 | 410 | 350 | 420 | 280 | 260 | 290 | 230 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 34.67 | 42.00 | 27.33 | 23.33 | 28.00 | 18.67 | 17.33 | 19.33 | 15.33 | | | | | | |
| 水利设施用地 | 元/m ² | 280 | 330 | 230 | 210 | 240 | 180 | 175 | 190 | 160 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 18.67 | 22.00 | 15.33 | 14.00 | 16.00 | 12.00 | 11.67 | 12.67 | 10.67 | | | | | | |
| 特殊用地 | 元/m ² | 320 | 360 | 280 | 260 | 290 | 230 | 220 | 240 | 200 | | | | | | |
| | 万元/亩 | 21.33 | 24.00 | 18.67 | 17.33 | 19.33 | 15.33 | 14.67 | 16.00 | 13.33 | | | | | | |

2. 宗地地价的修正体系

利用系数修正法，编制出各类宗地地价修正系数表及说明表。

3. 基准地价图件成果（共 7 幅, 比例尺均为 1: 10000）

睢县城区商服用地基准地价图

睢县城区住宅用地基准地价图

睢县城区工矿仓储用地基准地价图

睢县城区公共管理与公共服务用地基准地价图

睢县城区交通运输用地基准地价图

睢县城区水利设施用地基准地价图

睢县城区特殊用地基准地价图

6. 基准地价表格成果

- (1) 基准地价表。
- (2) 宗地地价修正系数表及说明表。
- (3) 基础资料调查统计表。

7. 基准地价更新调整报告成果

即“睢县城区土地基准地价更新调整技术报告”。

（三）信息系统更新调整成果

1. 睢县城区土地级别与基准地价更新调整信息系统数据库
2. 睢县城区土地级别与基准地价更新调整信息系统管理软件
3. 睢县城区土地级别与基准地价更新调整信息系统报告

六、睢县城区土地级别与基准地价更新调整成果的应用

（一）为开展土地有偿使用和征收土地税费提供依据

土地从无限期的无偿使用转变为有限期的有偿使用，是土地使用制度的重大改革。而土地价格的评估不仅是土地使用制度改革的重要组成部分，同时它也是进行土地有偿使用的依据。实现土地有偿使用的基本形式是土地使用权的有偿出让和转让，而要

进行土地有偿使用，就必须有一个科学的、符合客观实际的土地价格标准。本次土地级别与基准地价更新的核心成果之一就是土地级别划分和土地级差收益测算及估算各用地类型各级别的基准地价，这可为睢县城区土地的土地有偿使用提供基础性参照标准，为合理确定睢县城区纳税标准，运用经济手段管理土地，提供了科学依据。

（二）为地产市场管理及土地价格评估提供依据

随着房地产市场的逐渐发育和放开，土地价格已成为调节土地供给和需求，促进土地使用权合理流动和产生最大经济效益的重要手段。本成果有利于城区地价评估的公开化，增强地产市场的透明度，能够有效地指导地产市场的健康发展。土地使用权出让、转让、抵押、出租等地产交易日益活跃，运用本成果提供的宗地修正系数表、修正系数说明表，可以估算出特定宗地的地价，为地产交易的成交价格提供了科学依据。

（三）为完善城镇地籍管理提供依据

土地级别、土地面积、土地用途和土地权属状况是城市土地地籍全方位管理的最基本信息，土地级别作为这些最基本的信息之一，在地籍的图、表、证、卡、册中是一项重要内容，选择科学的方法对睢县城区土地进行定级，并建立一套相应的信息系统，是科学管理城市土地资产的一种重要手段，它可以使政府和有关部门以及土地使用者能及时地从中获取不同级别土地的分布状况，级别高低、级差收益状况等信息，而且为政府和有关部门制定有关土地政策、法规，控制土地市场中“存量土地”的投放量，指导计划部门的资源管理利用，强化地籍全方位管理提供决策依据。

（四）为城市规划提供依据

与城市规划相适应，是土地级别与基准地价更新的原则之一。它一方面要接受城市规划的约束、指导，另一方面其结果对城市规划的修订、完善和实施提供了丰富的基础资料。土地质量分布规律是进行城市规划的理论依据之一。土地级别与基准地价更新是在大量分析城市土地自然、经济、社会等方面资料的基础上完成的，它反映了城市土地利用现状及存在的问题，揭示了城市土地利用效益的区域差异。而城市规划

的目的是科学合理的安排用地，以实现土地利用的最佳结构与空间配置，因此，定级估价成果对城市规划有重要的参考价值。城市是经济发展的集聚中心，土地面积小，用地紧张。但由于过去城市土地实行的是“三无”使用制度，造成城市土地利用结构和功能布局不合理。一般行政用地过多，绿地面积、公共设施用地偏少，一些黄金地段被非商业单位占据，使土地利用结构不够协调，土地的效益未能得到最充分的发挥。因此，城市土地级别与基准地价更新成果为合理配置土地资源提供了依据。

（五）为城镇土地合理利用和发挥土地潜力提供依据

城镇土地级别与基准地价更新是城镇规划的基础工作，定级估价成果为统一规划、全面安排各项城镇用地提供了科学依据。城镇土地按用途可分为工矿仓储、住宅、商业、交通运输等，城镇规划必须做到统筹兼顾、合理安排，把各类项目落实到宗地，力争在总体上取得最佳效益，同时又要尽量满足各项用地基本要求，使各得其所，合理利用，充分发挥每寸土地的利用潜力。