

东莞市园、林、草基准地价制定及其他 农用地基准地价更新项目 成果说明

一、项目背景

根据自然资源部关于自然资源评价评估工作的部署，东莞市于2019年1月完成国有农用地基准地价首轮成果（估价期为2018年9月1日）编制工作；2021年6月完成集体农用地基准地价首轮成果（估价期为2020年1月1日）编制工作（以下简称两项工作为“上一轮”）。

为响应《自然资源部办公厅关于做好2022年度自然资源评价评估工作的通知》（自然资办发〔2022〕13号）、《广东省自然资源厅转发自然资源部办公厅关于做好2022年度自然资源评价评估有关工作的通知》（粤自然资利用〔2022〕1274号）、《自然资源部办公厅关于做好园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕399号）、《广东省自然资源厅转发自然资源部办公厅关于做好园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（粤自然资办函〔2023〕87号）等的文件精神和工作部署要求。同时按照《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）明确要求：“基准地价成果公示后，应结合市场变化情况，每2-3年更新一次”，根据上述要求，为保障该项工作长期、持续、稳定地开展下去，保持数据的实时性，东莞市需开展园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新工作，其中林地定级于2023年2月22日完成了省厅的复审、验收工作，并提交了最终成果。

二、农用地基准地价定义及作用

（一）农用地基准地价的定义

农用地基准地价是县（市）政府根据管理需要，针对农用地不同级别或不同均质地域，在公开市场水平及平均基础设施条件下，按照不同利用类型，分别评估确定的某一估价期日一定权利下的平均价格。

（二）农用地基准地价的主要作用

目前，农用地基准地价仍处于体系建立初期，为建立自然资源评价体系、农用地资源的合理利用和保护、自然资源清查及资产核算、国土空间规划修编、农用地流转等打下工作基础。农用地基准地价的建立，首先是为了完善我国的公示

地价体系，填补农用地基准地价空白；其次是为国有农场等改制、作价入股等提供价格参考。

实际工作中，农用地基准地价在自然资源管理中应用相对较少，但较之以往具备了良好的基础。根据相关文件要求，配合部、厅的工作部署，逐渐建立统一技术准则的评价体系下的农用地基准地价体系也是是目前工作的重点。现阶段农用地基准地价已经应用于：①可以作为自然资源清查及资产核算中价格信号的采集和价值量估算等工作的量化依据之一；②可以直接服务于国有农场出让50年的使用权价格或家庭承包经营集体农用地等的价格确定。

三、评估范围及评估对象

（一）评估范围

本次东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新项目的评估范围为东莞市全部行政辖区范围，即东莞市南城街道、东城街道、石碣镇、石龙镇等 32 个镇街和松山湖管委会、滨海湾新区管委会，共计 34 个行政辖区范围，本次评估底图采用 2000 国家大地坐标系。

（二）评估对象

根据东莞市当前各用途农用地交易实际情况与地价管理需求，东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新项目的评估对象以东莞市 2021 年国土变更调查数据为基础，提取出东莞市现有的农用地（不分权属），包括园地（果园、茶园、其他园地）、林地、草地、耕地、坑塘水面及设施农用地，面积合计为 97188.21 公顷。具体分布情况详见下图表：

表1 本轮东莞市农用地基准地价评估对象面积统计表

单位：公顷

土地用途		土地面积
园地	果园	25962.41
	茶园	9.78
	其他园地	1475.86
林地	林地	38888.59
草地		8903.91
耕地		10097.46
坑塘水面		11217.33
设施农用地		632.87
合计		97188.21

注：1.耕地包含了水田、旱地和水浇地（本文下同）。
2.由于林地和草地按照技术规程要求，需要以小班为基础进行划分定级单元，因此本表中各

用途的面积数据统一以定级单元数据库里的图形面积按照四舍五入规则保留两位小数进行统计对比，与2021年国土利用变更调查数据库的TBMJ的数值存在误差，只适用于本文分析参考（本文下同）。

四、工作依据

本次东莞市农用地定级和基准地价工作主要是依据以下文件要求、技术规范及相关资料进行。

（一）法律、法规及规范性文件依据

1.《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议第二次修正）；

2.《中华人民共和国资产评估法》（2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，自2016年12月1日起施行）；

3.《中华人民共和国土地管理法》（2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订，自2020年1月1日起施行）；

4.《中华人民共和国森林法》（2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议修订）；

5.《中华人民共和国民法典》（2020年5月28日十三届全国人大三次会议表决通过，2021年1月1日起施行）；

6.《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年4月21日国务院第132次常务会议修订通过，自2021年9月1日起施行）；

7.《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中发〔2015〕1号）；

8.《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号）；

9.《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〔2017〕27号）；

10.《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》（中办发〔2019〕25号）；

11.《自然资源部办公厅关于做好2022年度自然资源评价评估工作的通知》（自然资源办发〔2022〕13号）；

12.《自然资源部办公厅关于做好园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕399号）；

13. 国家有关的其他法律、法规、政策、文件。

（二）地方政策文件

1.《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）；

2.《广东省自然资源厅关于印发<广东省基准地价成果评审验收规范>和<广东省公共服务项目用地基准地价成果编制指南>的通知》（粤自然资利用〔2020〕730 号）；

3.《广东省自然资源厅转发自然资源部办公厅关于做好 2022 年度自然资源评价评估有关工作的通知》（粤自然资利用〔2022〕1274 号）；

4.广东省自然资源厅转发《自然资源部办公厅关于做好园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（粤自然资办函〔2023〕87 号）；

5.省、市有关的其他法律、法规、政策、文件。

（三）技术性依据

- 1.《农用地定级规程》（GB/T 28405-2012）；
- 2.《农用地估价规程》（GB/T 28406-2012）；
- 3.《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）；
- 4.《第三次全国国土调查技术规程》（TD/T 1055-2019）；
- 5.《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）；
- 6.《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061-2021）；
- 7.《林地分等定级技术规范》（T/CREVA 3101-2021）；
- 8.《林地估价技术规范》（T/CREVA 1101-2021）；
- 9.《草地分等定级技术规范》（T/CREVA 3102-2021）；
- 10.《草地估价技术规范》（T/CREVA 1102-2021）；
- 11.《园地分等定级规程》（TD/T 1071-2022）；
- 12.《林地分等定级规程》（送审稿）；
- 13.《草地分等定级规程》（送审稿）；
- 14.《园地估价规程》（送审稿）；
- 15.《林地估价规程》（送审稿）；
- 16.《草地估价规程》（送审稿）；
- 17.《园地定级指标获取方法》；
- 18.《林地定级指标获取方法》；

- 19.《草地定级指标获取方法》；
- 20.《广东省园地分等定级技术方案》
- 21.《广东省集体农用地定级与基准地价评估技术指南》（T/GREVAA 0003-2021）；
- 22.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资源部发〔2020〕51号）；
- 23.《国家林草生态综合监测评价技术规程》；
- 24.《全国园林草地分等定级技术问答（第一、二、三、四、五、六期）》；
- 25.《广东省园、林、草地分等定级技术方案》（含广东省园林草地定级技术与工作问题解答（第一、二期））；
- 26.《广东省国有农用地基准地价评估指导意见》；
- 27.其他相关行业标准和技术规范。

（四）其他依据

- 1.东莞市 2021 年度国土变更调查数据；
- 2.东莞市 2021 年林草生态综合监测数据及更新数据；
- 3.东莞市 2019-2020 年“森林资源管理一张图”成果数据；
- 4.东莞市三调坡度图；
- 5.东莞市 2021 年三调耕地资源质量分类成果；
- 6.东莞市开源数据（含土壤质地、土壤 pH 值、土壤有机碳及土层厚度）；
- 7.东莞市园、草地分等数据初步成果（数据下发时间：2022 年 11 月 22 日）；
- 8.东莞市林地分等数据初步成果（数据下发时间：2022 年 10 月 20 日）；
- 9.东莞市上一轮国有、集体农用地基准地价成果（估价期日分别为 2018 年 9 月 1 日、2019 年 12 月 25 日）；
- 10.东莞市 2020 年-2022 年农用地出租、承包交易数据（来源于三资交易平台）；
- 11.相关职能部门提供的资料及从各种渠道收集的相关资料。

五、工作程序

（一）前期准备阶段

- 1.根据东莞市的实际情况，结合相关技术规范、文件及技术指引，制定农用地定级和基准地价制定项目工作方案和技术方案，并将其作为指导项目各项工作

有序开展框架、指导性文件。

2.根据工作方案、技术方案确定的资料调查收集工作总体目标，准备项目开展所需的资料调查相关表、册、清单及说明等。同时，理清调查收集的资料来源渠道，明确资料调查的具体对象及工作开展要求。

3.成立项目技术小组，组织外业调查及内业处理，并对相关工作人员集中进行培训，将各阶段工作目标进行分解并落实到人。

4.准备项目基础图件、园、林、草地分等成果、上一轮国有和集体农用地基准地价成果（估价期日分别为 2018 年 9 月 1 日、2019 年 12 月 25 日），以及项目开展过程中所需要的其他调查文件、图件资料等。

（二）资料全面收集和外业调查阶段

东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新项目主要通过发函到各有关部门收集以及通过网络途径收集，其中以发函形式收集自然资源、农业、林业、气象等部门的相关资料，同时采用网络途径收集，例如近三年各镇街 GDP、常住人口等数据可通过统计部门官网收集统计年鉴得到。定级资料的收集主要包括农用地自然因素资料（如有效土层厚度、土壤质地、土壤 pH 值等土壤开源数据、坡度图、DEM 数据等）、区位条件资料（农贸市场、城镇政府驻地、货运站、轨道交通等 POI 数据、道路网等）、统计年鉴、园地、林地和草地分等成果等数据；农用地评估资料涉及到各镇街、村的社会经济情况、基础设施状况、土地利用状况、农业生产资料价格及国家金融政策等资料。

外业工作重点在上一轮的国有、集体农用地基准地价成果基础上，根据东莞市农用地分布情况，结合农用地自然质量状况和农田基础设施条件调查、定级与估价评价中的因素指标设置情况及其调查精度要求、农用地利用状况、农用地投入-产出与租赁情况进行外业调研，采用抽样调查的方法，组成 2 组（共 4 人）的外调小组，对 16 个街道（镇）的 32 个行政村的农用地进行实地调查及核实。

（三）内业处理阶段

1.农用地各用途土地定级阶段

根据《农用地定级规程》（GB/T 28405-2012）、《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）、《园地分等定级规程》（TD/T 1071-2022）、《林地分等定级规程》（送审稿）、《草地分等定级规程》（送审稿）、《广东省园、林、草地分等定级技术方案》等规程的要求，结合上一轮的土地定级因素因子体系，并考虑农用地级别质量影响因素的差异性，选用特尔菲法，确定定级因素及权重，建立定级因素评价体系。根据定级因素对农用地级别的影响方式确定量化方法，对定级因素因子指标进行量化和计算各定级单元分值，然后按规定方法和程序确

定土地级别分值界限并校验（抽取不少于 5%的定级单元进行内业校验，并对抽检单元中不少于 1%的定级单元进行外业核查）、调整，最终划分农用地质量级别。

2.基准地价评估内业测算

根据《农用地估价规程》（GB/T 28406-2012）、《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061-2021）、《园地估价规程》（送审稿）、《林地估价规程》（送审稿）、《草地估价规程》（送审稿）等规程的要求，结合当地具体情况，在上一轮国有、集体农用地基准地价成果和定级结果基础上，适当增减筛选出具有代表性的样点，根据当地国有、集体农用地市场状况、基础资料及技术条件选择合适的评估方法进行评估；根据设定的地价内涵，采用合适的计算方法进行样点地价标准化；根据各个用途样点的地价，采用样点平均法，确定各用途不同级别的基准地价，并对级别基准地价进行检验，分别确定东莞市农用地国有出让使用权和集体土地承包经营权基准地价。

（四）初步成果编制、提交阶段

按要求完成各用途初步成果图件绘制和相关初步成果文字说明及汇报材料（含工作概述、基准地价成果、地价分析等），并提交给东莞市自然资源局。

（五）征求各镇街政府及相关职能部门意见阶段

2023 年东莞市自然资源局通过发函形式，将初步成果征询意见稿发至各镇街政府及相关职能部门共 49 个单位进行意见征求。根据各单位回函答复，均无意见。

（六）项目成果编制阶段

根据本次农用地基准地价更新编制过程、技术步骤等编写技术报告、工作报告、成果汇编，绘制基准地价级别图等成果。

（七）专家评审及修改完善阶段

2023 年 9 月 6 日，东莞市自然资源局组织相关专家对东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新项目成果进行专家评审。技术承担单位将根据专家评审意见对成果进行修改完善。

（八）公开听证及修改完善阶段

按自然资源听证规定，听证公告公示满一个月，东莞市自然资源局于 2023 年 9 月 25 日组织召开听证会，对东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新项目成果进行听证。技术单位根据意见情况回复并修改完善成果。

（九）省厅组织验收阶段

将修改完善后的整套成果进行整理并装订成册，向省自然资源厅申请验收，由省厅组织专家进行复评。

1.对项目成果进行分类整理，编制农用地基准地价级别成果图件；

2.修改完善工作报告、技术报告、成果汇编等成果报告；

3.广东省自然资源厅组织专家复评，对成果的技术过程及评审意见修改情况进行复评；

4.将经过上述阶段完善后的成果上报广东省自然资源厅。

（十）市自然资源局科室联席会议

2024年1月10日，项目成果通过了东莞市自然资源局科室联席会议审议。

（十一）自然资源局局务会议

2024年1月19日，东莞市自然资源局对技术承担单位完成的最终成果进行局务会议审议。

（十二）征求社会公众意见阶段

本次成果将在网上公示，征求公众意见。并根据反馈的意见，对成果进行修改完善，形成最终的项目工作成果。

（十三）成果上报市政府审批、公示

编制和整理上报文件、汇报材料、公布文件等资料，上报市政府审批、公示。

（十四）最终成果整理存档

整理最终成果，包括基准地价技术报告、工作报告、成果汇编与应用、项目成果图件、成果数据库等，做好存档工作。

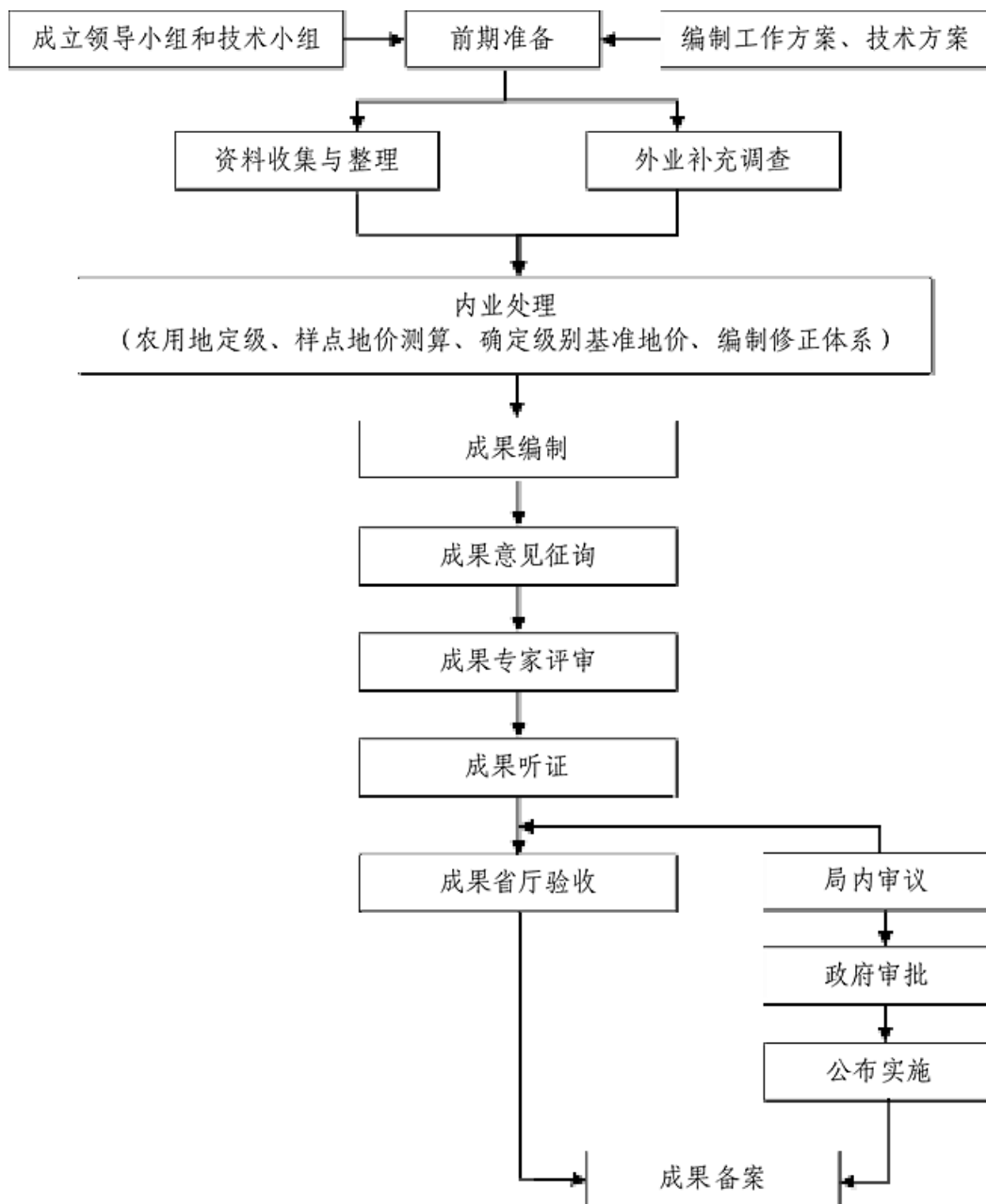


图 1 东莞市园、林、草基准地价制定及其他农用地基准地价更新制定工作总体路线图