

嘉荫县草地基准地价编制 工作报告

嘉荫县自然资源局

二〇二四年六月

前 言

按照中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》文件要求，“完善自然资源价格形成机制，建立自然资源政府公示价格体系”。自然资源价格评估是自然资源资产管理的重要基础，是深化自然资源市场化配置和自然资源资产产权制度改革的迫切要求。通过草地价格评估，综合评价草地质量分布状况，建立政府公示价格体系，可以显化草地资源资产价值，直接服务于自然资源有偿使用、资产清查核算、税费管理等工作，有助于加强自然资源保护与合理开发利用，促进生态产品价值实现，推进自然资源管理向数量、质量与生态管护并重转变。

根据《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》（自然资发〔2022〕13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）文件要求，开展嘉荫县草地基准地价测算工作，通过政府采购方式确定黑龙江名泉房地产估价有限公司作为技术承担单位，负责该项目的资料收集及分析、基准地价测算、数据检验、编制基准地价修正体系等工作。

草地基准地价测算编制工作具有政策性、科学性和实用性强的特点。此次工作得到县财政局、农业农村局、林草局、统计局等多个部门的大力支持与密切配合，在此表示感谢！

基准地价项目成员名单

工作领导小组

项目单位：嘉荫县自然资源局

组 长：肖 寒 嘉荫县自然资源局局长

副组长：李 伟 嘉荫县自然资源局一级主任科员

成 员：冯海林 土地储备利用中心负责人

张庆瑞 耕地保护股股长

董 强 用途管制股股长

目 录

一、草地基准地价编制工作的工作背景、任务来源、目的和意义	- 1 -
(一) 工作背景	- 1 -
(二) 任务来源	- 2 -
(三) 目的和意义	- 3 -
(四) 嘉荫县概况	- 3 -
二、草地基准地价编制工作的依据、原则、内容和工作对象	- 11 -
(一) 工作任务	- 11 -
(二) 工作依据	- 12 -
(三) 工作原则	- 14 -
(四) 技术途径	- 15 -
(五) 工作内容	- 15 -
(六) 工作对象	- 16 -
(七) 工作范围	- 16 -
(八) 草地资源分布特点	- 16 -
三、草地基准地价编制工作的组织和进度安排	- 18 -
(一) 工作组织	- 18 -
(二) 工作进度安排	- 18 -
四、经费安排	- 23 -
(一) 经费来源	- 23 -
(二) 经费安排	- 23 -
五、工作成果和分析	- 25 -
(一) 级别及基准地价成果	- 25 -
(二) 工作成果	- 26 -
(三) 成果分析	- 26 -
六、保障措施	- 29 -
(一) 制度保障	- 29 -
(二) 技术保障	- 29 -
(三) 人员保障	- 30 -

(四) 经费保障	- 30 -
七、工作体会和建议	- 31 -
(一) 工作经验与体会	- 31 -
(二) 成果应用建议	- 32 -

一、草地基准地价编制工作的工作背景、任务来源、目的和意义

（一）工作背景

基准地价制定是自然资源资产管理的基础性、保障性工作，是自然资源部门履行“两统一”职责的内在要求，开展基准地价测算工作是深入贯彻落实党中央、国务院关于加强自然资源资产管理的重要手段，是完善自然资源资产分等定级价格评估制度的关键环节，是自然资源管理部门的职责所在。

2019年4月15日，中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》文件中要求，“完善自然资源价格形成机制，建立自然资源政府公示价格体系”。

2019年6月6日，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）文件要求，为加快建立全国政府公示自然资源价格体系，完善自然资源分等定级价格评估与监测，促进自然资源保护与合理开发利用，继续完善规范城乡基准地价体系，要求全面开展农用地基准地价制订工作。

2020年5月13日，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）文件要求，推进自然资源分等定级工作，探索构建全国自然资源评价体系。

2022年4月13日，自然资源部办公厅《关于部署开展2022年度自然资源评价评估工作的通知》（自然资办发〔2022〕13号）文件要求，开展全国园、林、草地分等工作，2022年底前汇交分

等工作成果；同步启动园、林、草定级工作，2023年底前完成。

2023年3月6日，自然资源部办公厅下发《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），提出了制定园地林地草地定级和基准地价的重要意义，并明确了该项工作的主要任务等内容。

2023年3月23日，黑龙江省自然资源厅办公室下发《关于同步开展园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（〔2023〕-396），明确了该项工作的目标任务、责任分工等内容，为基准地价制定工作提供了明确的方向。

2023年9月11日，黑龙江省自然资源厅办公室下发《关于印发黑龙江省园地林地草地基准地价编制指引（试行）的通知》（黑自然资办发〔2023〕27号），规范草地基准地价评估的估价程序、技术方法和成果编制要求，为此次草地基准地价制定工作提供了技术支撑。

此次嘉荫县草地基准地价测算工作正是在上述背景下开展的，制定符合本辖区草地实际情况基准地价价格体系，为草地的转让、出租、抵押等价值评估行为提供参考，为实现土地资产的利益最大化，切实防止国有资产流失；为土地资产管理及土地市场建设提供依据。

（二）任务来源

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，完善自然资源价格形成机制，建立自然资源政府公示价格体系，按照《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》(自然资发〔2022〕13 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) 文件要求,开展嘉荫县草地基准地价测算工作。

(三) 目的和意义

开展嘉荫县草地基准地价体系评估工作目的在于全面掌握嘉荫县的草地土地质量和利用情况,科学管理和合理利用草地资源推进草地项目的有效供给,提高草地使用效率,建立科学合理的基准地价体系,从而推动嘉荫县自然资源资产产权制度改革向纵深发展。也为嘉荫县建立基准地价公示制度和基准地价平衡与更新制度奠定基础。

(四) 嘉荫县概况

1. 地理位置与行政区划

(1) 地理位置

嘉荫县位于伊春市东北部,黑龙江中游右岸,小兴安岭北麓东段。位于北纬 $48^{\circ} 8' 30''$ 至 $49^{\circ} 26' 5''$,东经 $129^{\circ} 9' 45''$ 至 $130^{\circ} 50'$ 之间。县域面积 6739 平方千米。嘉荫县东南接萝北县,南与嘉荫县,西南与伊春丰林县、汤旺县相邻,西连逊克县。县城距伊春市 222 千米,哈尔滨市 519 千米、嘉荫县 256 千米、黑河市 460 千米,萝北县 210 千米。

(2) 行政区划

嘉荫县,隶属于黑龙江省伊春市,下辖 4 镇、5 乡:朝阳镇、

乌云镇、乌拉嘎镇、保兴镇、常胜乡、向阳乡、沪嘉乡、红光乡、青山乡，共计 73 个行政村；另辖 4 个乡级单位：太平林场、清河林场、马连林场、嘉荫农场。县政府驻朝阳镇。根据第七次人口普查数据，截至 2020 年 11 月 1 日零时，嘉荫县常住人口为 56523 人。

2. 自然条件

(1) 地形地貌

嘉荫县辖地自西北向东南呈狭长地段，由于小兴安岭自西南来横贯全境，北麓如鸡爪状向黑龙江岸延伸，所以全境地势西南高，东北低。黑龙江流经逊克县在葛贡河口入境，汇合乌云河、结烈河、乌拉嘎河、嘉荫河等，这些河流流经萝北县。小兴安岭和黑龙江是构成嘉荫县地貌的决定因素。西南部山脉纵横，原始森林遮天蔽日，平均海拔 450 米左右。守虎山海拔 787.9 米，为嘉荫县之颠。中部为漫岗丘陵区，多是天然次生林，平均海拔 250 米左右。沿黑龙江水系形成的带状冲积平原，水草丰茂，平均海拔 150 米左右，最低点马连站海拔 76 米。

按地貌的主要特点，嘉荫县可以分为 4 个不同地貌类型区：西南低山丘陵区，主要由花岗岩组成；西北部和中部岗状丘陵区，主要由白坚系的火山碎屑岩和第三系的松散砂砾岩组成；黑龙江沿岸冲积平原由黑龙江低阶地和河漫组滩成；东部玄武岩台地区，由第三系玄武岩组成，虽经侵蚀切割，仍可以看出二至三级点平面。

嘉荫县地貌状况，20世纪80年代以前，多概括为七山一水二分田。经农业区划办勘测，1982年改为“八山半水半草一分田”。林地9106600亩，占总面积的78.3%，水面面积25.5万亩，占总面积的2.2%；耕地面积665088亩，占总面积的5.7%；荒地面积1564862亩，占总面积的18.5%。

(2) 气候

嘉荫县属于温带大陆性季风气候区北部。因县内地形复杂，山脉纵横，河流密布，又造成显著的地区气候差异。据多年气象观测，嘉荫县分为4个气候区：沿江平原温和区，平岗温凉区，低山河谷冷区，深山河谷寒冷区。

由于地理位置，太阳辐射、大气环流海陆分布的影响，嘉荫县一年四季的气候差异大：冬季漫长、干燥、严寒；夏季温和多雨；早春低温多雨雪易涝，暮春少雨易干旱；秋季降温迅速，常有冻害发生。

根据气候特征，确定11月至3月为冬季、4至5月为春季，6至8月为夏季、9至10月为秋季。各季节的气候概况是：

春季：气温回升快，降水量少，多大风，易出现旱涝灾害。

夏季：温和，多雨，湿度大。

秋季：降温迅速，常有冻害发生。

冬季：从11月开始至来年3月末，长达5个月之久，是四季中最长、最冷、最干燥的季节，平均气温零下19.9°C。

嘉荫县各地年平均气温在零下0.7°C至零下1.5°C之间。

最热的六七月份极端最高气温沿黑龙江平原各村屯在零上 35°C — 37°C 之间，低山河谷地区在 37°C 左右；最冷的一月份极端最低气温沿黑龙江各村屯在零下 44°C — 45°C 之间，日最低气温低于零下 30°C 的日数最长连续44天之久，低于零下 40°C 的高寒潮日期最长可达10天。

(3) 土壤类型

嘉荫县土壤分为6个土类，16个亚类，32个土层，52个土种。

①暗棕壤

暗棕壤分典型暗棕壤、原始暗棕壤、草甸暗棕壤、白浆化暗棕壤、潜育化暗棕壤5个亚类。总面积6739081亩，占嘉荫县土地面积的66.66%；已垦耕地116850亩，占耕地面积的28.4%。嘉荫县各乡镇均有分布。常胜乡373236亩，乌云镇178174亩，向阳乡352432亩；沪嘉乡388128亩，红光乡(含朝阳镇郊)812770亩，保兴乡1603628亩，背山乡1410543亩，乌拉嘎镇1890850亩。

②草甸土

草甸土有3个亚类：典型草甸土、潜育草甸土、泛滥地草甸土。面积2216441亩，占嘉荫县总面积的21.92%；已垦耕地264940亩，占全县总耕地面积的64.41%。分布在河谷两侧，沿江平原，山间洼地，扇形沟口处也有少量分布。常胜乡154047亩，乌云镇218789亩，向阳乡449927亩，保兴乡592924亩，红光乡537755

亩，青山乡 154658 亩。黑土层深厚一般在 20 至 50 厘米之间，土壤水分充足而稳定。

③白浆土

嘉荫县白浆土面积 132347 亩，占全县面积的 1.3%，已耕地 9555 亩，占全县总耕地面积的 2.3%。主要分布在低山丘陵的漫坡、漫岗上。常胜乡 3200 亩，乌云镇 6558 亩，红光乡 43823 亩，保兴乡 78766 亩。成土母质多为河湖粘土沉积物，地下水位较深，矿化度较低，黑土层较薄。其下有明显的白浆层，质地粘紧，渗透性差，肥力低，冷浆，板结，干时硬，湿时粘，不抗旱，不耐涝，是本县的低产土壤。1981 年调分为两个亚类：岗地白浆土和平地白浆土。

④河淤土

河淤土有典型河淤土、生草河淤土两个亚类。面积 260794 亩，主要分布在器龙江流域的河谷漫滩，以常胜、乌云、红光、保兴等乡镇为多。河淤土母质为淤积物和洪积物，大部为砂质层状，余为砂夹粘砾质，表土腐殖质较多，但肥力不高，且易受洪涉，宜做牧地。

⑤沼泽土

沼泽土分草甸沼泽土、泥炭沼泽土、生草沼泽土、腐殖质沼泽土 4 个亚类。面积 366717 亩，占总面积 3.62%，已垦耕地 13445 亩，占本土类的 3.66%。主要分布于河网地区、山间洼地、平原蝶形洼地，以常胜、青山、乌拉嘎 3 个乡镇为多。

⑥泥炭土

泥炭土只有一个亚类，即薄层泥炭土。初步调查面积为 2542 亩，主要分布在山间谷地及低洼地段，以苔草泥为主，泥炭层一般在 60 厘米左右。有机质含量 20.29%，全氮 0.48%，全磷 0.36%，全钾 2.065%，pH 值 5.85，呈微酸性。此类土壤虽黑土层较厚，腐殖质含量较高，但因质地黏紧、冷浆、板结、渗透性差，故耕性不良。

(4) 植物资源状况

嘉荫县约有野生植物资源近千种，其中林生 800 余种，草甸、沟塘生 200 多种。林生以蕨菜、刺嫩芽、黄瓜香、绿茎猴腿、山路 5 种多年生草本植物为多。蕨菜蕴藏量约 3800 吨以上，3 镇 6 乡两个国营农场均可采集，嘉荫县设采收点 80 处。在山坡、山巅、江心岛屿上大量生长着葡萄、臭李子、山樱桃、山丁子、托盘、黑加仑、山梨、野玫瑰、五味子等野生浆果，并有松子、山核桃、榛子等硬壳果类。

主要树种有红松、云杉、冷杉、兴安落叶松、山杨、紫椴、白桦、枫桦、山榆、黄菠萝等；伴生树种和下生木主要有花楷槭、山槐、赤杨、榛子、山樱桃、山葡萄、猕猴桃等；禾本科：大、小叶樟、雀麦、早熟禾；伞科：独活、香芹、泽芹、柴胡；菊科：艾蒿、野艾蒿、宽叶山蒿、凤毛菊、东风菜、山尖子、鬼针草、狼尾巴草；参科：东北马先蒿、轮叶婆婆纳；蔷薇科：莓叶委陵菜、龙芽草、水杨梅；毛茛科：唐松草、芍药、升麻、草玉梅、

铁线莲、北草乌；龙胆科：花锚、三叶龙胆；茜草科：茜草、猪殃殃、蓬子菜；桔梗科：聚花**风铃草**、雀斑党参。

(5) 矿产资源

嘉荫县内已发现矿产以金为主，脉金居全省之首，**沙金**有金满沟之称。其次为煤矿。此外，黄铁矿、蛇纹岩、珍珠岩、玛瑙、油页岩、麦饭石、伟晶岩等均有矿化线索。

嘉荫县已探明的矿产资源有 20 余种，其中黄金、褐煤、膨润土、麦饭石储量丰富。

3. 社会经济条件

嘉荫县 2022 年全县实现地区生产总值（GDP）613360 万元，按不变价格计算，比上年增长 2.0%。从三次产业看，第一产业增加值 378258 万元，增长 0.7%；第二产业增加值 21150 万元，增长 1.6%；第三产业增加值 213952 万元，增长 4.8%。三次产业结构为 61.7:3.4:34.9。人均地区生产总值 45028 元，比上年增长 5.2%。

4. 土地利用现状

根据嘉荫县 2021 年度国土变更调查成果，嘉荫县土地总面积 674968.07 公顷，其中耕地 120175.73 公顷，占全区土地面积 17.8%；园地 644.84 公顷，占 0.1%；林地 488210.12 公顷，占 72.33%；草地 6994.17 公顷，占 1.04%；商服用地 159.46 公顷，占 0.02%；工矿仓储用地 445.73 公顷，占 0.07%；住宅用地 1199.63 公顷，占 0.18%；公共管理与公共服务用地 193.3 公顷，占 0.03%；

特殊用地 65.54 公顷，占 0.01%；交通运输用地 4080.69 公顷，占 0.6%；水域及水利设施用地 22384.38 公顷，占 3.32%；其他土地 30414.49 公顷，占 4.51%。嘉荫县土地面积统计见下表。

表 1.1 嘉荫县土地面积统计表

行政区	地类名称	面积（公顷）	占总面积比例
嘉荫县	耕地	120175.73	17.80%
	园地	644.84	0.10%
	林地	488210.12	72.33%
	草地	6994.17	1.04%
	商服用地	159.46	0.02%
	工矿仓储用地	445.73	0.07%
	住宅用地	1199.63	0.18%
	公共管理与公共服务用地	193.3	0.03%
	特殊用地	65.54	0.01%
	交通运输用地	4080.69	0.60%
	水域及水利设施用地	22384.38	3.32%
	其他土地	30414.49	4.51%
	合计	674968.07	100.00%

5. 草地利用现状

根据 2021 年度国土变更调查数据，嘉荫县草地总面积为 6994.17 公顷，二级地类均为其他草地。

表 1.2 嘉荫县草地面积统计表

单位：公顷

行政区域	一级地类	二级地类	面积	占草地总面积比例
嘉荫县	草地	其他草地	6994.17	100%
		合计	6994.17	100%

嘉荫县草地定级总面积为6994.17公顷，其中保兴镇草地面积最大为2651.13公顷，图斑个数1668个；嘉荫县鹤北林业局草地面积最小为4.4公顷，图斑个数15个。

表 1.3 嘉荫县各行政单位草地信息统计表

行政区名称	面积（公顷）	图斑个数
朝阳镇	109.14	168
乌云镇	462.34	584
乌拉嘎镇	540.97	446
保兴镇	2651.13	1668
常胜乡	487.19	792
向阳乡	1148.78	1396
沪嘉乡	723.72	531
红光乡	377.3	316
青山乡	29.94	107
农垦绥化管理局	459.25	648
嘉荫县鹤北林业局	4.4	15
总计	6994.17	6671

二、草地基准地价编制工作的依据、原则、内容和工作对象

（一）工作任务

根据《农用地估价规程》（GB/T28406-2012）、《草地估价规程》（送审稿）、《草地估价技术规范》（T/CREVA 1102-2021）、黑龙江省自然资源厅办公室下发《关于同步开展园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（〔2023〕-396）要求，以及本次草地基准地价测算工作的具体要求，开展嘉荫县草地基准地价编制工作。

（二）工作依据

1. 文件依据

- （1）《中华人民共和国民法典》（主席令第 62 号）；
- （2）《中华人民共和国土地管理法》（主席令第 32 号）；
- （3）《中华人民共和国农村土地承包法》（主席令第 73 号）；
- （4）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令 743 号）
- （5）《中华人民共和国资产评估法》（主席令第 46 号）；
- （6）《自然资源部办公厅关于印发〈国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）〉的通知》（自然资办发〔2020〕51 号）；
- （7）《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》（农业部令第 47 号）；
- （8）《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）；
- （9）《自然资源部办公厅关于做好 2021 年度自然资源评价评估有关工作的通知》（自然资办发〔2021〕39 号）；
- （10）《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）；
- （11）《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）；
- （12）《黑龙江省自然资源厅关于同步开展园地林地草地定

级和基准地价制定有关工作的通知》（〔2023〕-396）；

（13）黑龙江省自然资源厅办公室下发《关于印发黑龙江省园地林地草地基准地价编制指引（试行）的通知》（黑自然资办发〔2023〕27号）。

2. 技术标准

- （1）《农用地估价规程》（GB/T 28406-2012）；
- （2）《土地利用现状分类》（GB/ T21010-2017）；
- （3）《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）；
- （4）《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061-2021）；
- （5）《草地估价技术规范》（T/CREVA 1102-2021）；
- （6）《草地估价规程》（送审稿）；
- （7）《黑龙江省园地林地草地基准地价编制指引（试行）》；
- （8）《全国园地林地草地分等定级和基准地价制定技术问答》；
- （9）《黑龙江省园地林地草地基准地价制定技术解答》。

3. 其他资料

- （1）嘉荫县 2021 年国土变更调查数据库、遥感影像；
- （2）嘉荫县 2018 年度耕地质量等别更新成果；
- （3）嘉荫县统计年鉴、统计公报；
- （4）嘉荫县草地定级成果；
- （5）2021 年林草湿生态综合监测成果数据；
- （6）实地调查和收集的相关资料。

（三）工作原则

为了确保此次草地基准地价测算成果的客观、公正、合理，本次工作遵循了以下原则：

1. 替代原则

草地估价以近邻地区或类似地区功能相同、条件相似、交易方式一致的草地比较实例的成交价格为参考，经比较修正后估算出待估草地价格，估价结果不得明显偏离具有替代性质的草地客观价格。

2. 合理有效利用原则

以待估草地在一定的社会经济条件下，草地的利用方式需要充分发挥其效用，既要产生良好的经济效益，又要发挥其生态保护的功能。

3. 预期收益原则

草地估价宜以待估草地在正常利用条件下的未来客观有效的预期收益为依据。

4. 供需原则

在具备市场环境的情况下，草地估价宜以市场供需决定草地价格为依据，并充分考虑供需的特殊性和市场的地域性。

5. 贡献原则

草地的总收益是由土地、劳动力、资本、经营管理等各种投入要素共同作用的结果，估价时宜充分考虑上述各要素对草地总收益的实际贡献水平。

6. 变动原则

草地价格是由各种价格影响因素互相作用而形成的，这些价格影响因素经常在变化，草地价格就在这些价格影响因素的不断变化中形成。估价人员把握价格影响因素及价格变动规律，准确地评估价格

（四）技术途径

按照《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）、《草地估价技术规范》（T/CREVA 1102-2021）的要求，结合草地定级成果，采用适宜的评估方法测算草地基准地价。

草地基准地价在综合分析辖区草地的交易案例、经营收益情况及相关政策导向的基础上综合确定，以草地土地级别为基础，统计不同级别草地价格或收益水平，确定基准地价。测算中，根据草地利用情况，调查连续多年（不少于3年）的投入产出平均状况，进行基准地价的测算。

（五）工作内容

1. 收集草地定级成果资料，调查各类区域资料、地价影响因素、成本构成资料以及土地价格、土地收益核算资料和生长周期信息等，全面掌握作物价格、采集、运输等成本，研究市场变化，为草地基准地价测算奠定基础。

2. 根据市场交易资料、种植成本、采集成本、运输成本等，测算各级别基准地价，建立完整的草地基准地价修正体系。按照

技术规程、规范和技术问答等对基准地价修正系数表、影响因素指标说明表编制的规定，选择对草地价格影响较大的自然因素、社会经济因素、特殊因素等，结合当地实际情况，编制草地基准地价修正体系。

3.参考《全国园地、林地、草地定级和基准地价数据库规范及汇交指引》的建库标准，完成嘉荫县草地基准地价成果数据库建设。

（六）工作对象

草地基准地价编制工作一般在行政单元内开展，评估对象为估价期日的年度国土变更调查的现状草地。本次基准地价测算与定级保持一致，以2021年度国土变更调查数据为工作底图。

（七）工作范围

根据嘉荫县2021年度国土变更调查数据统计，嘉荫县草地定级面积共6994.17公顷，二级地类均为其他草地。

（八）草地资源分布特点

嘉荫县草地总面积为6994.17公顷，均为其他草地，其中保兴镇其他草地面积最大为2651.13公顷，图斑个数1668个；嘉荫县鹤北林业局其他草地面积最小为4.4公顷，图斑个数15个。

表 2.1 嘉荫县各行政单位草地信息统计表

行政区名称	地类名称	面积（公顷）	图斑个数
朝阳镇	其他草地	109.14	168
乌云镇	其他草地	462.34	584
乌拉嘎镇	其他草地	540.97	446
保兴镇	其他草地	2651.13	1668
常胜乡	其他草地	487.19	792
向阳乡	其他草地	1148.78	1396
沪嘉乡	其他草地	723.72	531
红光乡	其他草地	377.3	316
青山乡	其他草地	29.94	107
农垦绥化管理局	其他草地	459.25	648
嘉荫县鹤北林业局	其他草地	4.4	15
总计	-	6994.17	6671

三、草地基准地价编制工作的组织和进度安排

（一）工作组织

1. 领导小组

草地基准地价工作技术性强、任务重、工作难度大，为确保项目顺利完成，嘉荫县自然资源局成立了园林草基准地价工作领导小组、技术指导组，由局长担任组长，主管局长任副组长，相关股室负责人为成员，主要负责项目的组织协调、重大问题决策、配套经费落实以及项目成果资料预检等工作。

2. 技术承担部门

确定黑龙江名泉房地产有限公司为项目承担单位，成立技术部门，副总经理为技术总负责人，项目负责人、估价师及信息技术人员为技术组成员，主要负责处理项目实施过程中的具体问题，包括方案编制、技术路线和技术方法的确定、外业资料收集整理、内业处理、基准地价测算及确定、数据库建设、成果编制等工作。

（二）工作进度安排

为确保基准地价测算工作的顺利完成，结合项目工作方案，对工作目标进行了统筹安排，并落实组织、制度等保障措施，使整个基准地价测算工作能够得以顺利实施。此次嘉荫县草地基准地价测算工作开展情况如下：

为确保基准地价测算工作的顺利完成，结合项目工作方案，对工作目标进行了统筹安排，并落实组织、制度等保障措施，使

整个基准地价测算工作能够得以顺利实施。此次嘉荫县草地基准地价测算工作开展情况如下：

1. 前期准备工作

准备工作包括成立领导小组、工作小组。收集工作底图、确定工作范围、组织培训工作人员。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。

2. 资料收集阶段

(1) 基准地价资料收集

包括统计、土地利用和土地市场交易等资料以及现场调查所需的工作底图。

(2) 草地样点地价资料收集，将样点地价落实到工作底图上。

(3) 其他资料，如草地权利资料、草地历史地价资料、草地生产经营的政策资料等。

(4) 影响地价的相关资料，当地关于影响草地价格的经济、造价等各类相关变动指数、价格标准资料，相关税费征收标准等。

3. 基准地价测算

(1) 界定基准地价的内涵

在行政区域范围内，以草地级别为基本单位，针对草地的特定权利、类型、公开市场条件，评估确定各级别在一定草地利用类型、平均稳定收益水平条件下于估价期日的平均价格水平，不

含地上附着物和定着物价值。

(2) 确定基准地价评估的技术路线

参照《农用地估价规程》(GB/T 28406-2012)、《草地估价规程》(送审稿)中基准地价评估的相关内容,根据评估区域草地市场状况、基础资料及技术条件等具体情况,选择样点地价平均法评估基准地价。

(3) 基准地价测算

在草地定级基础上,调查草地投入产出和市场交易样点资料,评估样点地价,按级别形成样点地价汇总表,以各样点地价的平均值测算确定草地基准地价。市场交易样点资料调查,在市场资料充足的情况下,采用抽样调查;在市场资料不足的情况下,采用全样本调查。

4. 基准地价确定

对所采用的技术路线计算出的基准地价结果,与实际情况进行比较、验证后,进行适当调整,确定各级别不同类型草地基准地价。另外,成果除遵循相关规程、规范规定的有关原则和方法外,还需体现现阶段的市场状况和管理政策要求。

5. 建立基准地价修正体系

基准地价修正体系要直观反映不同级别内各类用地宗地地价的各影响因素、各因素影响幅度及各因素不同优劣条件对应的影响系数,宗地地价影响因素说明表对应的是不同级别各因素修正幅度的指标条件,影响幅度用百分数表示,指标条件分为优、

较优、一般、较劣、劣五个层次。影响因素条件说明表与影响因素修正系数表一一对应，按照不同土地级别、不同土地用途分别编制。

6. 成果编制

(1) 初步成果编制

按照相关技术规程、规范和技术指引要求，完成成果报告编制、成果图件绘制和建立草地基准地价数据库，形成初步成果，并提交给当地自然资源部门。

(2) 成果反馈和整理

自然资源部门对技术承担单位提交的成果进行审查，并通过发函、征求等方式向有关政府职能部门、各乡镇人民政府以及相关利益方对初步成果征询意见，项目组根据意见或建议对初步成果进行修改。

7. 组织听证

按照《自然资源听证规定》（中华人民共和国自然资源部令第6号），基准地价测算结果必须进行听证。自然资源主管部门在所在行政范围内通过媒体公布听证的时间、地点、听证内容及报名时间等，并按期组织召开听证会。

8. 成果验收、公布及备案

(1) 验收

根据征询意见、听证代表建议完善基准地价编制成果，将完善后成果、会议纪要、听证材料及验收申请报上级主管部门，申

请验收。

(2) 成果完善

根据验收意见修改完善成果，形成工作报告、技术报告、表格成果、图件成果、数据库成果等。对过程数据进行存档。

(3) 公布实施及成果备案

成果经验收合格并完善后，形成最终市级成果。嘉荫县草地基准地价成果公布实施后，按照《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）要求，成果公布实施后15个工作日内完成基准地价电子化备案。

四、经费安排

（一）经费来源

嘉荫县园林草基准地价编制工作，项目经费全部为财政资金。

（二）经费安排

项目经费主要包括设备使用费、专家咨询费、办公用品及耗材费、差旅费、技术人员工资、成果制作费、数据库建设费、不可预见费等，主要费用及安排如下：

1. 差旅费

包括交通费、住宿费、餐费及工作人员补助费。主要是资料收集和野外补充调查时工作人员到当地出差发生的各种费用，占经费总额的 15%。

2. 材料收集费

指收集相关材料发生的各种费用，主要包括资料购买费、复印费、邮寄费、车辆磨损费、租车费等，占经费总额的 10%。

3. 报告编制费

主要用于支付项目负责人和技术人员工资、加班费，占经费总额的 35%。

4. 数据库建设费

主要用于定级数据库建设，包括数据库及图件制作技术人员的工资和加班费，占经费总额的 35%。

5. 不可预见费

指工作中无法预计的各种费用支出。如因天气原因导致外业调查的时间增加，节假日导致加班费的增加等，占经费总额的5%。

五、工作成果和分析

(一) 级别及基准地价成果

1. 级别划分情况

嘉荫县其他草地各乡镇级别划分情况见下表：

表5.1 嘉荫县其他草地级别分布情况统计表

单位：公顷

行政区名称	一级	二级	三级	四级	合计
朝阳镇	8.08	78.54	22.42	0.09	109.13
乌云镇	22.62	203.53	214.83	21.36	462.34
乌拉嘎镇	83.26	412.76	44.95	-	540.97
保兴镇	154.24	1799.73	667.88	29.27	2651.12
常胜乡	14.51	238.54	207.27	26.87	487.19
向阳乡	55.17	641.13	414.55	37.93	1148.78
沪嘉乡	90.35	372.15	244.44	16.79	723.73
红光乡	4.67	210.3	161.04	1.3	377.31
青山乡	7.32	15.7	6.92	-	29.94
农垦绥化管理局	29.41	159.31	216.47	54.07	459.26
嘉荫县鹤北林业局	1.1	3.3	-	-	4.4
总计	470.73	4134.99	2200.77	187.68	6994.17

2. 基准地价测算结果

嘉荫县草地基准地价评估结果如下表：

表 5.2 嘉荫县草地各级别基准地价结果表

土地级别	其他草地基准地价 (元/平方米)
I 级	0.83
II 级	0.72
III 级	0.63
IV 级	0.55

(二) 工作成果

嘉荫县草地基准地价编制工作成果包括文字成果、表格成果、图件成果和数据库成果四类，具体如下：

1. 文字成果

嘉荫县草地基准地价编制工作报告；

嘉荫县草地基准地价编制技术报告。

2. 表格成果

嘉荫县草地基准地价表；

嘉荫县草地基准地价系数修正体系表。

3. 图件成果

嘉荫县草地级别及基准地价图；

嘉荫县草地样点地价分布图。

4. 数据成果

嘉荫县草地基准地价数据库。

(三) 成果分析

1. 价格水平分析

嘉荫县草地基准地价分为 4 个级别，均为其他草地，价格水

平为 0.70-1.06 元/m²。各级别价格差异幅度分别为：15%、14%、16%。土地级别高的基准地价水平就高，反之则低，服从土地报酬递减理论，说明此次基准地价价格水平是合理的。

2. 园地、林地、草地价格对比分析

根据土地利用分类园地、林地、草地都属于农用地，根据林地、园地、草地的基准地价成果，将嘉荫县草地与果园、林地进行了价格对比：

表 5.3 草地与其他农用地成果对比分析表

单位：元/平方米

级别	草地（其他草地）	林地	园地（果园）	园地（其他园地）
I 级	0.83	14.65	-	-
II 级	0.72	12.75	10.92	10.88
III 级	0.63	11.06	8.87	8.97
IV 级	0.55	9.38	-	-
V 级	-	8.09	-	-

从基准地价总体价格水平来看，与园地、林地地类相比较，由于草地收益较低，因此草地地价整体水平低于园地和林地地价。本次测算草地价格较合理。

3. 空间分布分析

草地基准地价空间分布与级别分布相同，也存在着明显的空间递减规律，价格较高区域位于城镇附近区域，与城镇距离近，交通便利，区位和社会经济条件好，地价也较高，反之则较低。

高价格区域多位于城镇附近，所处区域土壤、地形等自然条件较好，距离水源较近，区域路网密集。低价格区域位置分布在距中心城镇和道路较远的偏远地区，社会经济因素和区域因素都

较差，距中心城镇和对外交通设施较远，道路通达度较低，水源保证率差。

嘉荫县其他草地总面积为 6994.17 公顷，主要分布在保兴镇和向阳乡且分布相对均衡，空间分布规律体现相对明显。

4. 成果与所在市本级及其他县对比分析

为了能对本次嘉荫县草地基准地价进行横向直观比较，将嘉荫县与伊春市本级、汤旺县、丰林县的草地基准地价水平分别进行对比，对比结果详见下表：

表 5.4 嘉荫县草地基准地价成果对比分析表

单位：元/平方米

地类	级别	嘉荫县	伊春市本级	汤旺县	丰林县
其他草地	I 级	0.83	0.86	0.84	1.28
	II 级	0.72	0.71	0.73	0.73
	III 级	0.63	0.51	0.66	0.45
	IV 级	0.55	0.42	-	-

从上表可以看出，嘉荫县一级其他草地基准地价整体水平低于伊春市本级、汤旺县和丰林县。其他级别其他草地价格各区县略有起伏。主要原因是受自然条件、降雨量、气候等因素影响，同时还受市场需求等社会经济因素影响，导致不同区域草地价格差异较大。

六、保障措施

（一）制度保障

加强组织领导。自然资源评价是自然资源资产管理的重要基础，是深化自然资源市场化配置和自然资源资产产权制度改革的迫切需求。当地政府部门高度重视，加强组织领导和统筹协调，制定实施方案，明确工作任务，统筹人员和技术力量，保障工作经费，积极探索，加强成果应用转化。建立三级成果核查机制，加强质量控制，落实质量责任。科学制定技术方案，确保指标选取、权重确定等关键技术环节的正确性；要加强数据管理，严格执行保密、安全生产等有关规定。对基础资料不能满足工作质量要求的，积极开展外业调查进行补充与核实，同时通过拓展资料获取途径、专家咨询、数据解析等方式解决，对所有资料、数据成果全部留档，确保全过程可溯源检查，确保基准地价成果客观真实可靠。

（二）技术保障

为了保证嘉荫县园林草基准地价编制工作的质量，项目承担单位成立技术小组，组织人员学习国家、省有关规程和技术方案等资料，充分掌握草地基准地价评估方面的知识，以便及时解决工作中的问题，提出切实可行的解决方案。同时，聘请了自然资源、林业林草、农业农村等方面的专家，对当地地价影响因素因子指标体系及权重进行论证。同时省厅技术指导组通过多次调研，摸清了全省和各地存在的问题，讨论研究解决工作中出现的

技术难题，并有针对性地进行指导，使该项工作能够按时保质完成。

（三）人员保障

嘉荫县自然资源部门成立园林草基准地价编制工作专班，有领导小组和技术小组，设置专人负责草地基准地价工作具体实施，进行方案审核和质量管控，以及及时组织项目技术小组和有关专业人员调研、讨论和技术指导，解决项目实施中的具体技术问题。项目承担单位设立总负责人，负责工作的整体组织协调，确保项目保质保量、按时完成。项目经理负责项目具体实施，制定技术方案及技术报告撰写，安排经验丰富专业技术人员进行成果质量控制，并建立核查机制，加强质量控制、落实质量责任。

（四）经费保障

根据黑龙江省自然资源厅《关于同步开展园地林地草地定级和基准地价制定有关工作的通知》（〔2023〕-396）文件要求，按照财政事权与支出责任相适应的原则，园林草基准地价编制工作经费纳入了年度财政预算，并积极协调当地财政部门做好工作经费安排，保障工作顺利开展。同时，在项目具体实施中，监督经费使用情况，坚持“独立核算、专款专用”，严格执行财务管理的有关规定，严禁将专项经费挪作他用。

七、工作体会和建议

（一）工作经验与体会

1. 领导高度重视

各级政府及相关部门领导重视和支持是项目完成的基础，在项目开展初期，自然资源部门积极向政府汇报此项工作的任务、目的意义，政府领导高度重视，对工作进行了部署；同时，自然资源部门领导组织成立工作小组、技术小组，积极申请经费，沟通协调各相关部门提供数据；各部门在资料收集等方面都给予了积极的帮助，为项目的顺利开展和完成提供了良好的支撑平台。

2. 充分发挥专家的力量

为加强对定级工作的质量监督，省厅指定省生态保护修复监测中心负责基准地价工作技术指导，中心定期或者不定期组织专家对全省、地方发现的技术问题、难点堵点进行讨论、沟通，研究解决重大技术问题，并多次深入各地调查，现场了解问题困难、答疑解惑，正是专家的积极参与、把关，使基准地价编制工作在技术上少走了很多弯路，成果更符合当地实际。

3. 加强项目团队合作与沟通

草地基准地价编制项目团队包括外业资料收集、报告编制、数据库及图件制作等小组，在工作开展过程中，要加强项目团队各小组之间的合作与沟通。特别是在内业处理地价影响因素指标时，数据库制作人员要与外业资料收集人员做好对接，充分了解资料来源及数据信息的完整、准确情况，才能计算出准确的地价，

保证成果质量；报告编制人员也应与外业、数据库人员进行沟通，在报告内容分析时，明确各项影响地价指标的计算方法，及时发现异常数据及问题，并反馈给相关小组人员，减少工作的反复性，提高成果质量。

4. 立足于当地资源特点、体现地方特色草地基准地价编制要认真分析总结当地草地资源的特点，注重理论和实际相结合。在资料收集过程中，对有特殊情况的地价单元进行实地调查，填写调查表。地价结果初步确定后，选取一定数量的地价样点进行校核，立足于当地草地资源实际情况，核实地价成果的准确性。根据地价成果，认真分析当地草地资源的优势和不足，提出解决问题的方案。

（二）成果应用建议

基准地价作为我国地价体系的重要组成部分，是我国政府法定的公示地价之一。其成果涉及众多部门，应用范围广泛。科学评定的地价不仅为建立科学的地价体系、地产市场管理制度提供了基础，而且也是核定自然资源资产、征收税费、合理利用草地的重要依据。基准地价是地价体系的基础，也是政府调控土地市场、服务公众以及合理规划利用土地的重要工具。对这一成果的应用提出以下几点建议：

1. 有利于合理配置草地自然资源，促进规模生产

草地基准地价的制定有利于发挥市场配置资源决定性作用，拓展草地土地使用者的权益，提高了土地使用者的投资热情，有

利于实现规模化生产经营，结合政府部门通过建立合理利用草地的激励与约束机制，进一步促进节约集约利用土地。

2. 在土地流转中的应用

近年来，随着土地市场的发展，草地基准地价是指草地在特定时间、特定区域内的合理价格，通过建立草地基准地价可以有效地遏制不合理的土地买卖和价格虚高现象，规范草地的开发和利用。

3. 在土地资源核算中的应用

土地资源核算是自然资源核算的重要内容。土地资源核算包括土地资源的数量、质量和经济价格的核算。每一级草地都已落实到图上，并且量出具体面积，测算出了具体的价格，草地基准地价成果反映草地的数量和质量，是嘉荫县草地土地资源核算的重要部分，草地基准地价的确定需要考虑多方面的因素，以确保草地基准地价的合理性和科学性，为草地土地资源核算提供了技术支撑。

4. 有利于推进草地使用制度改革

草地基准地价的建立进一步规范草地交易秩序，使交易信息公开化、透明化，促进草地的流转，规范草地的管理和市场化。为积极推进草地土地资源资产化和资本化、制定草地资产处置的程序和路径提供决策依据。对草地改革改制提供价格参考依据。同时为开展草地使用权担保工作奠定基础。

5. 为农村发展规划提供参考依据

草地基准地价的成果应用对运行市场机制配置土地资源、合理利用草地、实现草地资产经营最大效益具有十分重要的作用，并且有利于草地土地市场的建立，对于尽快建立城乡土地统一管理的机制具有十分重要的作用。因此，草地基准地价成果对农村发展规划具有一定的参考价值，为合理配置草地土地资源提供了科学依据。