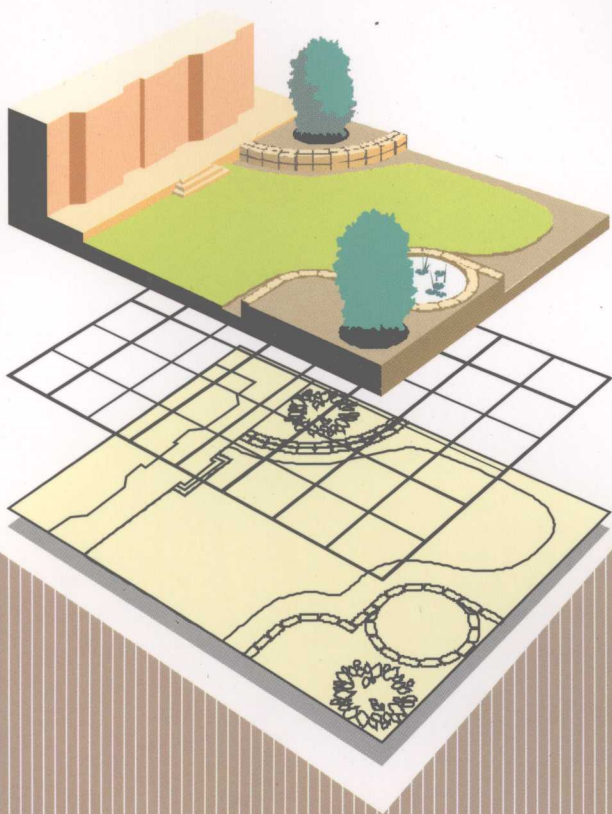


CHENGZHEN TUDI
JIBIE TIAOZHENG YU
JIZHUN DIJIA GENGXIN YANJIU

赵文武 张银辉 东野光亮 等著

城镇土地级别调整 与基准地价更新研究



气象出版社

城镇土地级别调整与 基准地价更新研究

赵文武 张银辉 东野光亮 等著

气象出版社

内 容 简 介

城镇土地级别调整与基准地价更新是我国土地管理工作中的重要内容。本书以典型城镇为例,在概述城镇土地级别调整与基准地价更新基础知识的基础上,系统论述了城区土地级别调整、城区土地基准地价更新、镇驻地土地定级与估价、城镇土地基准地价平衡的研究内容、研究方法、研究步骤和所获得的研究成果等。本书是工作实践的总结,可供科研院所与高校的土地资源管理、人文地理学等专业的师生参考,亦可供从事土地估价等工作的专业人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城镇土地级别调整与基准地价更新研究/赵文武等著.

北京:气象出版社,2008.3

ISBN 978-7-5029-4478-0

I. 城… II. 赵… III. ①城镇-土地-级别-调整-研究-中国
②城镇-地价-研究-中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029583 号

城镇土地级别调整与基准地价更新研究

Chengzhen Tudi Jibie Tiaozheng yu Jizhun Dijia Gengxin Yanjiu

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

邮 编:100081

网 址:<http://cmp.cma.gov.cn>

E-mail: qxcbs@263.net

电 话:总编室 010-68407112,发行部 010-68409198

责任编辑:蔺学东 李太宇

终 审:陆同文

封面设计:李勤学

责任校对:王丽梅

印 刷 者:北京中新伟业印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:10.25

字 数:262 千字

版 次:2008 年 3 月第 1 版

印 次:2008 年 3 月第 1 次印刷

定 价:25.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换。

前言

20 世纪 80 年代,随着我国土地管理制度改革的推进,城镇土地定级与基准地价评估工作也逐渐展开。1987 年,我国土地估价试点工作开始实施;1989 年和 1993 年,《城镇土地定级规程(试行)》和《城镇土地估价规程(试行)》相继颁布;1994 年,全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国房地产管理法》,规定“基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布”。

2000 年以来,我国城镇土地定级与基准地价评估工作开始走向了规范化轨道,基准地价成果在国民经济发展与政策制定中开始发挥愈来愈重要的作用。2001 年 4 月,国务院下发《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15 号),要求“市、县人民政府要依法定期确定、公布当地的基准地价和标定地价,切实加强地价管理”;同年 6 月,《城镇土地分等定级规程》(GB/T 18507-2001)和《城镇土地估价规程》(GB/T 18508-2001)以国家标准的方式正式颁布;2004 年,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号)规定,应当“依照基准地价制定并公布协议出让土地最低价标准”。在国家法规和规程的引导下,截至 2005 年,全国城市和县城基准地价评估工作陆续完成,实现了城镇规划区范围内土地定级和基准地价的全面评估。

2006 年,国务院针对当前土地管理特别是土地调控中出现的建设用地总量增长过快、低成本工业用地过度扩张、违法违规用地滥占耕地现象等问题,下发了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31 号),明确国家根据土地等级、区域土地利用政策等,建立工业用地出让最低价标准统一公布制度。同年 12 月,国土资源部下发“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),要求各省(区、市)依据《全国工业用地出让最低价标准》,“开展基准地价更新工作,及时调整工业用地基准地价”。基于此,全国性城镇土地级别调整与基准地价更新工作全面展开。

在我国现有行政区划中,除台湾、香港、澳门外,共有 31 个省级行政区域单元,下辖 333 个地级单位,2859 个县级单位。相应地,在新一轮城镇土地定级与估价工作中,小城镇土地级别调整与基准地价更新工作占据着十分重要的位置。

针对上述背景,基于服务土地管理教学实践和社会需求的考虑,作者进行了小城镇土地级别调整与基准地价更新方面的学习和研究,并在山东省沂南县进行了案例应用。在工作实践中,研究人员秉承理论与实践相结合的理念,开展了大量工作,取得了相应研究成果。在工作进展中,研究人员勤奋努力,付出了大量心血;更有同志虽受疾病困扰,依然坚持工作。回顾这段工作历程,作者感到,或许有些研究经验与内容可以和同仁分享;同时,研究人员的工作态度,有太多地方令人感动。基于此,作者有了将相关内容集结成书的愿望,以期承载这段工作历程。

本书共分为七章。其中,第一章主要阐述城镇土地级别调整与基准地价更新的概念、目的、意义、原则、依据、工作内容和程序等;第二章主要是叙述在城镇土地定级与估价中所需要收集的资料和数据,并介绍了研究区的基本概况;第三章、第四章、第五章和第六章则是以沂南县为例,详细论述了城区土地级别调整、城区土地基准地价更新、镇驻地土地定级与估价、城镇土地

基准地价平衡的研究内容、研究方法、研究步骤和所获得的研究结果;第七章是对全书的总结,主要阐述了沂南县城土地级别调整与基准地价更新的相关成果及其应用过程中所需要注意的问题。此外,在本书的最后,也附了工作过程中的调查表格、听证材料的参考格式等,以为相关的工作提供借鉴。

在本项工作开展过程中,得到了山东省国土资源厅、临沂市国土资源局、沂南县人民政府、沂南县国土资源局等单位领导和专家的高度重视和大力支持,尤其是沂南县国土资源局土地利用科领导同志的热诚指导和帮助,在此谨致以诚挚的敬意和谢意。

特别感谢我的老师,山农农业大学资源与环境学院东野光亮教授。从学生时代至今,东野老师一直关心我的成长与发展,给我以关心和帮助。在本项工作中,东野老师同样给予了精心的指导。在他的帮助下,才得以顺利完成这项工作,师恩如山、高山仰止、没齿难忘。

在本书撰写过程中,各章节的分工如下:第一章由朱婧、赵文武、东野光亮执笔;第二章由徐海燕、张银辉执笔;第三章由朱婧、张银辉执笔;第四章由李洁、赵文武执笔;第五章由吴建寨、徐海燕、东野光亮执笔;第六章由郭雯雯、吴建寨执笔;第七章由徐海燕、朱婧执笔;附录由朱婧、吴建寨、郭雯雯、李洁汇总整理;全书由赵文武、张银辉、东野光亮统稿。由于水平有限,不妥之处,敬请不吝批评指正。

赵文武

2008年1月于北京

目 录

前言

第 1 章 概述	(1)
1.1 城镇土地级别调整与基准地价更新的概念	(1)
1.2 城镇土地级别调整与基准地价更新的目的和意义	(2)
1.3 城镇土地级别调整与基准地价更新的原则和依据	(3)
1.4 城镇土地级别调整与基准地价更新的工作内容	(6)
1.5 城镇土地级别调整与基准地价更新的工作程序	(7)
第 2 章 基础数据获取与处理	(12)
2.1 基础数据调查与收集	(12)
2.2 图形数据处理	(18)
2.3 统计资料处理	(19)
2.4 研究区概况	(29)
第 3 章 城区土地级别调整	(31)
3.1 城区土地级别调整的技术与方法	(31)
3.2 城区土地定级因素选择、权重确定与资料调查	(33)
3.3 城区土地定级分值计算	(38)
3.4 城区土地定级单元划分与单元分值计算	(44)
3.5 城区土地级别划分	(47)
第 4 章 城区土地基准地价更新	(50)
4.1 城区基准地价内涵与相关参数界定	(50)
4.2 城区基准地价更新评估	(53)
4.3 城区基准地价修正系数体系	(65)
第 5 章 镇驻地土地定级与估价	(80)
5.1 镇驻地土地定级与估价的技术与方法	(80)
5.2 镇驻地土地定级因素确定与资料获取	(82)
5.3 镇驻地土地定级因素因子计算	(84)
5.4 镇驻地土地级别的确定及验算	(88)
5.5 镇驻地基准地价评估	(92)
5.6 镇驻地基准地价修正体系	(99)
第 6 章 城镇土地基准地价平衡	(107)
6.1 城镇土地基准地价平衡的技术与方法	(107)
6.2 城镇土地分等	(108)
6.3 城镇基准地价平衡	(116)

第7章 城镇土地级别调整与基准地价更新成果分析与应用	(125)
7.1 土地级别调整与基准地价更新获得的主要成果	(125)
7.2 城镇土地级别调整与基准地价更新成果基本特点	(126)
7.3 城镇土地级别调整与基准地价更新成果比较分析	(126)
7.4 城镇土地级别调整与基准地价更新成果应用	(129)
7.5 基准地价应用过程中需要注意的问题	(130)
参考文献	(131)
附录A 城区土地定级因素确定与权重调查函(第一轮)	(132)
附录B 城镇基准地价更新资料实地调查函	(137)
附录C 城镇土地分等因素确定与权重调查函(第一轮)	(146)
附录D 国土资源听证会参考文书	(150)

第1章 概述

随着社会经济的发展、基础设施建设的完善,城镇土地质量和地价水平会不断发生变化。土地级别和基准地价作为政府进行城市土地管理、地价水平宏观调控的依据,定期进行调整和更新,不仅是区域社会经济发展的需求,也是国家法律法规赋予政府的重要责任。

在城镇土地级别调整和基准地价更新工作中,土地定级是土地估价的基础和依据,基准地价更新则是土地级别调整工作的延续。在相应工作的实施过程中,需要遵循一定的原则、依据、工作内容和工作程序。

1.1 城镇土地级别调整与基准地价更新的概念

1.1.1 城镇土地级别调整

城镇土地级别是针对土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内的所有土地,根据城镇土地的自然、经济属性及其在社会经济活动中的地位 and 作用,对土地质量和使用效益及其在土地空间上的分布差异状况进行综合分析,所划分出的能够揭示城镇内部土地质量差异的土地等级序列。

城镇土地级别调整是在城镇原有土地级别基础上,综合考虑影响城镇用地质量的各种经济、社会和自然因素所进行的土地定级成果的更新。城镇土地级别调整往往需要考虑土地级别变化的渐进性和原有成果资料的连续性,在更新时应充分利用原有成果,使新旧成果具有一定的连续性和可比性。同时,在定级过程中,应尽量采用最新资料,反映社会经济和自然状况的现实,并考虑近期规划即将实施的项目,反映未来土地级别变化的趋势,使更新的成果资料具有实用性。

在城镇土地级别调整过程中,根据定级的对象,分为综合定级和分类定级两种类型。综合定级是对影响城镇土地质量的各种经济、社会、自然因素进行综合分析,按综合评价值的差异划分土地级别。分类定级是分别对影响城镇某类型用地质量的各种经济、社会、自然因素进行分析,按分类评价值的差异划分土地级别。分类定级包含商业用地定级、住宅用地定级、工业用地定级等。

1.1.2 基准地价更新

基准地价是指在城市规划区范围内,对现状利用和规划利用条件下不同级别的土地或者土地条件相当的地域,按照商业、住宅、工业等用途,分别评估确定的某一时点上正常市场条件下一定年期的土地使用权区域平均价格。基准地价的内涵构成包括以下三大部分:国家土地所有权收益的资本化部分、土地外部间接投资开发所贡献的地租资本化部分和土地内部直接投资开

发所贡献的地租资本化部分。

基准地价主要反映各类均质区域(包括级别)的国有土地使用权平均价格的总体水平及变化趋势。基准地价是政府管理土地、指导土地利用、引导房地产市场的重要手段,是对土地使用权出让、转让、出租、抵押、作价入股、授权经营及清产核资、土地收购整理等宗地价格评估的主要方法,也是确定土地租金、使用税费的依据。

基准地价更新是在土地定级或划分均质地域的基础上,根据更新城市的社会经济条件、城市功能、地域结构等变化以及土地市场的发展情况选用土地收益、市场交易地价和地价指数等资料来全面或局部调整更新基准地价。基准地价更新往往按照商业、住宅、工业等不同用地类型,结合地价样点数据来展开的。基准地价成果更新应充分利用原有资料,使新老资料具有连续性,其更新成果应当具有明确的基准地价内涵和构成。在基准地价更新过程中,往往需要在土地级别调整的基础上,以土地收益、市场交易地价资料、地价指数等为依据,进行基准地价的更新。

在基准地价更新过程中,为确保更新后的基准地价能够反映土地资源在地产市场中估价期日时点的价格水平,须采用多种方法对地价进行测算,分析比较确定地价。对于城区规划图中变动较大区域的地价应给予特别重视,动态地分析城镇地价的变化过程和发展规律及发展趋势,充分考虑未来价格的变动尤其是城市总体发展战略变化对地价的可能影响。

1.2 城镇土地级别调整与基准地价更新的目的和意义

1.2.1 土地级别调整与基准地价更新是社会经济发展的需求

随着城市发展与建设,城区面积的扩大和城镇基础设施投入,城区规划区面积变化,城市功能逐渐增强,导致土地价格有不同程度的上升,原有的土地级别与基准地价体系在实际的运用过程中,就难以适应日常地价评估和土地市场管理的需要,不能很好地服务经济建设和土地管理的需求,迫切需要开展土地级别调整和基准地价更新工作。

地产市场是一个区域性市场和动态市场,由于土地位置的固定性,在地区性市场之间,土地的位置差别决定了土地价格难以标准化,不同等级或同等级内的不同地块的价格千差万别。城区以及各乡镇的地价无法相互替代,地价很难形成统一的市场价格,具有明显的地区性特征;另外,在同一地区内,及时确定县域范围内各乡镇基准地价,是政府对土地价格进行宏观调控,保持社会经济稳定、持续发展,合理引导土地利用方式的基础。

土地级别和基准地价的更新不是简单的提高地价,也不是简单的降低地价,而是让土地级别和基准地价更能反映城市地价的客观水平及其分布规律,以便为合理确定出让、转让土地和政府土地市场的调控提供依据。

1.2.2 土地级别调整与基准地价更新是国家政策法规的明确要求

国家有关法律法规和政策对基准地价的制定、更新做了明确规定。

(1)《中华人民共和国土地管理法》第二十七条规定:“国家建立土地调查制度”。第二十八条规定:“县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准,评定土地等级。”

(2)《中华人民共和国房地产管理法》第三十二条规定:“基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布。”

(3)国家土地管理局于1995年12月29日下发《关于加强地价管理规范土地估价行为的通知》要求:“已完成基准地价和标定地价评估的城镇,要根据当地的经济和土地市场发育状况,结合交易地价申报登记资料,适时进行修订和更新,更新周期一般不宜超过两年。”

(4)中华人民共和国行业标准《城镇土地估价规程》规定:“基准地价原有成果使用两年,要对城镇土地价格进行全面或局部评定,更新原成果,保证基准地价的现时性和基准地价应用的正确性”。

(5)《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15)第五条指出:“市、县人民政府要依法定期确定、公布当地的基准地价和标定地价,切实加强地价管理。”

(6)国土资源部下发的174号文(国土资发[2001]174)中明确指出:“开展基准地价更新是整顿和规范土地市场秩序的一项基础性工作,各地要限期完成。”

城市地价水平随着城市社会经济的发展、基础设施建设的完善会不断变化,而基准地价是政府进行城市土地管理、地价水平宏观控制的基本依据,必须适应当地社会经济发展的要求,定期进行调整,这也是法律赋予的责任。

1.3 城镇土地级别调整与基准地价更新的原则和依据

城镇土地级别调整与基准地价更新是一项涉及多学科、多领域的系统工程,其成果将在较长时间内使用,对城镇的建设、经济的发展和房地产市场的规范管理起到一定的调控作用。因此,此项工作应当力争做到客观、公正、科学、合理。

1.3.1 城镇土地级别调整与基准地价更新的原则

1.3.1.1 与实际相结合的原则

土地质量和价格受土地自然属性及社会经济条件等多种因素的影响,不同城镇的土地各有其特点。因此,城镇土地级别调整与基准地价更新工作,在定级估价因素的选择、定级和估价方法的应用等多方面严格遵守《城镇土地分等定级规程》和《城镇土地估价规程》。同时还应充分考虑到当地的实际情况,因地制宜地开展工作。

1.3.1.2 定级和估价有机结合的原则

土地定级与估价工作相结合进行。土地定级主要反映土地区位条件的差异,而土地估价则是现状土地区位条件差异的货币表现。土地定级是土地估价的基础,土地估价是土地定级结果的价格量化。两者既相互联系、又有差异,既有工作内容的相对独立性、又有工作程序上的时间连续性;定级成果可以大致控制地价的变化趋势,地价又可以印证定级的科学性、弥补定级估价因素选择及其量化工作中的不周全。

1.3.1.3 规划与现状相结合的原则

城市规划对土地质量的影响较大,在城镇土地级别调整与基准地价更新过程中,更新应根据研究区的规划方向进行综合分析,开展工作。

1.3.1.4 综合分析的主导因素分析结合的原则

影响城镇土地质量等级和价格的因素是多方面的,在更新工作中要充分考虑,综合分析各种经济、社会、自然因素,按综合差异划分土地等级。同时,对影响因素中起主导作用的因素进行重点分析,突出主导因素的影响,保证更新工作的简捷、科学。

1.3.1.5 定性定量相结合的原则

在城市土地级别、基准地价更新工作中,除对某些难以定量的因素、因子采用定性分析外,应尽量把定性的经验性分析进行量化,以定量计算为主。这样不仅便于对各方面进行综合、归纳,也便于中间与最终成果的处理分析,并能有效地克服主观随意性,提高工作的精度。

1.3.1.6 市场导向原则

价格是在商品交换过程中实现的,因此基准地价更新必须以市场为导向,这是基准地价更新的客观依据。随着我国土地有偿使用制度的实行和地产市场的发育,地价逐步接近市场价格。《城镇土地估价规程》中明确要求,基准地价的确定在地产市场发育的情况下,以市场交易资料测算结果为主,以级差收益测算结果为辅,这一原则适用于基准地价更新。因此,运用市场经济的观点、理论和方法认识土地市场的供求关系和运行特点,弄清市场地价的形成机制和配置规律,是科学更新基准地价的必然要求。

1.3.1.7 预期收益原则

土地估价应以估价对象在正常利用条件下的未来客观有效的预期收益为依据。估价时应了解估价对象过去的收益状况,对影响土地价格变化的各种因素进行细致的分析,预测当前土地市场特征所能带来的预期收益,在此基础上准确预测该土地现时市场特征下的预期收益价格。如收益还原法就是直接将土地未来无数年的稳定且持续的预期纯收益折现累积得到其价格。

1.3.1.8 替代原则

作为追求经济合理性的人类经济行为,对具有同等效用的或价格相同的一种以上商品能以选择时,必定选择价格便宜的或效用较大的商品。因此有替代可能的两种以上商品存在时,这些商品的价格会由于相互替代作用而互相牵制,土地的价格也要受到与该土地同类型且有替代可能的其他土地价格所牵制。也就是说,同类型而有替代可能的土地之间,会互相竞争,使其价格互相牵制而趋向一致。

1.3.1.9 供需原则

在完全的自由市场中,一般商品的价格取决于需求与供给的均衡点。土地的价格也受需求与供给相互关系的影响。但土地具有固定性、面积不增性、区域性和个别性等特性,因此土地的供给和需求均限于局部地区,且其总供给量是有限的,价格主要由土地需求决定。同时考虑在我国城市土地属国家所有,土地供给由国家控制。

1.3.1.10 比较研究原则

基准地价更新是以比较研究为基础的,有比较才有区别,才能为更新基准地价提供依据和参考。地产市场是一个复杂的系统,从纵向看,不同时期地产市场状况不同,地价影响因素的变化特征不一样,地价水平也不同;从横向看,即使在相同时期的不同地域因土地条件、用途的差别,土地的价格水平也有较大区别。因此,比较分析是更新基准地价的重要手段,通过对地产市场状况的多角度全面比较,便于我们把握地价变化的普遍性和特殊性,更新出客观合理的基准

地价。

1.3.2 城镇土地级别调整与基准地价更新的依据

1.3.2.1 理论依据

城镇定级与基准地价测算的理论基础主要是马克思地租理论、土地价值(价格)理论、区位理论、城市土地利用分类理论和城市土地利用效用理论。

(1) 地租理论

地租是土地所有者凭借土地所有权得到的收入,是土地所有权借以实现的经济形式,本质就是收益权,它的存在与土地利用方式无关,只要存在土地所有权和所有权与使用权的分离,就存在地租。地租量与土地利用方式有关。

地租表现为绝对地租和级差地租。绝对地租是土地所有者凭借土地所有权的垄断所取得的地租,从量上讲,是为了取得一定的土地空间进行活动而必须支付的最低代价。级差地租是由于利用了较好的土地获得超额利润而向土地所有者支付的地租。

绝对地租的量与一定的经济发展水平有关,而级差地租与土地质量等级有关。城市的绝对地租由农业绝对地租水平决定,以城市郊区一定区域内相对劣等地的地租量为基准。所以,不同区域的农业地租导致不同城市的绝对地租水平不同。在评估城郊与农业用地接壤的非农业用地的地价时,要以相邻的农业用地的价值为基础,以保证至少能获得土地利用的最低效益。

一定区位上的土地可以获得的级差地租是由土地生产力的水平所决定的。但由于利用方式的不同,具体体现的级差地租是可变的,所以地价评估要遵循最佳效用原则。级差地租呈动态增长趋势,所以地价评估还要遵循预测原则和时日原则。

(2) 地价理论

依照马克思地价理论,地价是地租的资本化,用公式表示为:地价=地租/利息率。这里的地租是广义的地租,即包括真正的地租(为使用土地本身而支付的货币额)、土地资本折旧和利息等部分在内的租金。地租与地价密不可分,地租理论与地价理论也是相互补充、密不可分。

西方经济学理论,地租是土地生产要素对产品价值所作贡献的报酬或认为地租是一种“经济盈余”,是产品价格同工资、利息等生产费用之间的差额。地租是地价的基础,二者的存在是缘于土地的效用。地价的最终实现还取决于土地市场的供需状况。

根据上述地价理论,在地价评估中就要遵循供求原则和替代原则,土地市场的供求关系影响地价的高低,同一市场上相近使用价值的土地具有相近的价格。

(3) 区位理论

区位是自然地理位置、经济地理位置和交通地理位置在空间地域上的有机结合。城市土地利用实质即是对土地区位的利用。区位论是关于人类活动,特别是经济活动空间组织优化的理论。土地区位的优劣,具体体现在土地的生产力方面,从而直接影响级差地租,同时对地产的评估价格起决定性的作用。在地产评估工作中,一方面要利用区位理论,通过分析土地的区位条件正确评估地价,另一方面强调遵循土地收益最佳原则,利用地价的导向作用,促进对土地区位的更合理利用。

(4) 城市土地利用分类理论

城市土地利用是指人类通过一定的行为,以城市土地为劳动对象,利用土地的特性,来满足自身需要的过程,其实质是对土地区位的利用。由于城市具有复杂的社会经济因素,因而在空间上便形成了复杂的土地区位利用格局。土地利用分类是对各种用地进行布局和具体配置,确

定各种用地的规模和比例,使有限的土地资源尽可能满足国民经济协调、稳定发展的要求,使土地的生产力得到充分的发挥,使土地利用更趋合理。城市用地按不同的使用性质可分为五大类,其中能够从使用过程中直接获得经济收益的,主要是商业用地、工业用地、住宅用地和公共建筑用地,因此,估价中主要是测算这四种用地的价格。

(5)城市土地利用效用理论

现代城市的土地效用即使用价值,是指包括地面及空间能满足全社会和城市居民在现代城市中的生存、发展和享受的多种需求,能够满足现代城市第二、第三产业不断发展变化的各种需求。要想满足上述功能和要求,必然要对土地进行大量投入,才能使其功能或效用得以维护和不断提高,它是土地有偿使用的重要依据。城市土地级差效应表现形式:一是城市之间的土地级差;二是城市内部不同地段的级差;三是地段不同产生的级差;四是城市土地使用的时间效用级差。它为研究地价变化规律和掌握地价总体水平提供了依据。

1.3.2.2 法律与政策依据

- (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)《中华人民共和国城市规划法》
- (4)《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- (5)《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号)

1.3.2.3 主要技术依据与资料

- (1)《中华人民共和国城镇土地分等定级规程》
- (2)《中华人民共和国城镇土地估价规程》
- (3)其他相关文件、资料等。

1.4 城镇土地级别调整与基准地价更新的工作内容

根据研究区域的不同行政级别,目前我国城镇土地级别调整与基准地价更新工作中,往往分为三个方面的工作内容。

1.4.1 城区土地级别调整与基准地价更新

城区土地级别调整与基准地价更新是针对县(县级市、地级市)的城区土地所进行的定级估价工作。在该层次上开展工作,由于研究区域内土地社会经济属性和自然条件较好,地产市场的交易在行政辖区内较为活跃,土地定级与基准地价更新往往是按照商业用地、住宅用地、工业用地等不同的用地类型进行土地级别的调整,在此基础上进行不同类型基准地价的更新。在该项工作的具体开展中,往往表现为所选择的评价因素和评价因子相对全面,样点地价的资料相对较多,是城镇土地定级与估价的重点层次。

1.4.2 乡镇土地级别调整与基准地价更新

乡镇土地级别调整与基准地价更新是针对乡镇所在地土地所进行的定级估价工作。在该层次上开展工作,由于研究区域内土地社会经济属性和自然条件较差,土地定级与基准地价更

新往往是按照综合用地的单一用地类型进行土地级别的调整,在此基础上分类别评定研究区域的基准地价。在该项工作的具体开展中,往往表现为所选择的评价因素和评价因子相对不足,样点地价的资料相对少,是城镇土地定级与估价的非重点层次。

1.4.3 城镇土地基准地价平衡

在城区和乡镇驻地基准地价更新工作中,由于不同层次社会经济的差别,其基准地价的内涵也往往有一定的差别。为了协调区域地价,充分发挥地价在调控土地市场中的作用,使基准地价能客观地反映出不同城镇间真实的经济差异和地价水平,促进土地市场的均衡发展,往往需要开展基准地价平衡工作。

基准地价平衡以土地分等为依据,并综合考虑在区域内的地位和作用、不同城镇间的经济差异、市场地价总体水平等情况确定,形成各等乡镇的基准地价序位,进而将行政辖区内土地价格纳入到同一个体系中,使城镇间的地价建立起可比性,为城镇地价体系的建立奠定基础。

1.5 城镇土地级别调整与基准地价更新的工作程序

1.5.1 城镇土地级别调整的工作程序

城镇土地级别调整是基准地价更新的基础和前提,城镇土地级别调整成果的质量高低直接关系到基准地价评估的合理性和准确性。根据国家颁布的《城镇土地分等定级规程》,在土地定级方面主要开展以下几方面的工作。

1.5.1.1 前期工作准备

各城镇根据社会经济条件及相对区位条件变化、市场地价水平变化以及原土地级别在实践应用中暴露出的缺陷和问题,编写土地定级任务书,制定土地定级调查表和工作表、准备工作底图、确定土地定级更新范围等。

土地定级任务书的内容包括:城镇社会经济条件及区位条件变化、市场地价水平变化以及原土地级别在实践中的应用情况、土地定级工作的领导和组织、时间安排和经费预算、成果要求及技术方案等。

表格和图件准备参见《城镇土地分等定级规程》11.2和11.3的规定。

1.5.1.2 资料更新调查

基础资料和土地定级因子资料的收集以上轮定级原始资料为主,更新调查为辅,先部门收集相关信息,后实地补充调查;原土地定级成果不完善、原始资料不完备,则以更新现状调查为主,原始资料补充为辅。

资料更新调查包括:商业服务业(以下简称商服)繁华程度资料、交通条件资料、基本设施状况资料、环境条件资料、城市规划资料、人口资料以及其他资料。

1.5.1.3 数据分析处理

城镇土地级别调整的数据分析处理工作主要包括更新完善土地定级估价信息系统,调查资料的分析整理,资料录入计算及定级更新,初步成果实地验证和校核等。

更新完善土地定级估价信息系统。若原土地定级是在土地定级估价信息系统中完成,在更

新的过程中根据城镇特点以及资料调查的情况,更新完善定级估价信息系统。否则应逐步构建定级估价系统完成基准地价更新工作。

调查资料的分析整理。根据土地定级因素,对收集到的样点资料进行初步筛选,并进行分类整理。

资料录入计算及定级更新。将所有数据资料全部录入计算机,形成基础资料数据库。对录入的数据进行分析,对有疑问的数据进行复核,检查录入过程中产生的失误,并对其改正或删除。根据不同的技术途径选择相应方法进行定级计算,更新土地级别。

初步成果分析与实地校核。对初步划定的级别与原土地级别进行对比分析,进行实地校核检验,并与同类型同等级别城镇土地级别进行比较分析。

1.5.1.4 成果完善与编制

该阶段就定级更新初步成果进行讨论,征求有关各方面意见,并结合实际情况对成果进行适当调整完善;撰写土地定级更新的技术报告、工作报告及专题报告等;进行土地定级成果图等专题图编制、表格等成果材料整理;整理各类成果数字化存档。

1.5.1.5 成果检查验收

土地定级更新工作完成后,由完成工作的作业组或队伍对成果进行全面检查,写出成果检查说明,举行成果听证会,报请省级(或地市级)国土资源管理行政部门进行验收。省级(或地市级)国土资源管理部门行政管理部门和有关单位抽调技术人员组成验收组,按相关的验收办法进行验收。

1.5.2 基准地价更新程序

城镇土地基准地价更新一般包括前期准备、资料更新调查、数据分析处理、成果完善与编制、成果自查与预检和成果验收与审批等阶段。

1.5.2.1 前期准备

国土资源部门负责本辖区内基准地价更新工作的组织协调。所在地、市、县国土资源管理部门应根据区域社会经济条件及区位条件变化、市场地价水平变化以及原基准地价在实践应用中暴露出的缺陷和问题,编写基准地价更新任务书,制定基准地价更新调查表和工作表、准备工作底图、确定基准地价更新区域等。

基准地价更新任务书的内容包括:城镇社会经济条件及区位条件变化、市场地价水平变化以及原基准地价在实践中的应用情况,基准地价更新工作的领导和组织,更新时间安排和经费预算、更新成果要求及技术方案等。基准地价更新的表格应根据各地的实际需要制定。

基准地价更新工作底图既可采用土地利用现状图,也可采用城镇地籍图,其底图比例尺规定为:大城市 1:10000~1:50000;中等城市 1:5000~1:10000;小城市以下 1:1000~1:5000。

按路线价评估基准地价的区域,局部商业用地的基准地价图可采用更大比例尺图件。

确定基准地价更新区域,包括确定基准地价更新的范围和确定城镇土地的级别或均质地域。

1.5.2.2 资料更新调查

资料调查的一般要求除遵循《城镇土地估价规程》6.3.1 的规定外,根据原基准地价在实践中的应用情况以及土地市场的发展变化,有重点的进行资料收集。原基准地价成果不完善、应用困难,或者土地市场发展变化较大的城镇以更新现状调查为主,原始资料补充为辅;原基准地

价成果较完善、应用良好,并且土地市场发展平稳或变化较小的城镇以原始资料为主,更新补充为辅,先在土地交易中心和各评估机构进行资料调查,后实地补充调查。

资料更新调查的内容主要包括与基准地价更新相关的报告图件资料、土地利用效益资料、土地市场交易资料、地价监测点资料,以及影响地价的一般因素、区域因素和个别因素资料等。

1.5.2.3 数据分析处理

数据分析处理包括调查资料的分析整理、资料的录入及建库、土地估价资料整理及地价更新、初步成果分析与实地校核。利用土地定级估价信息系统更新基准地价的城镇首先要完善土地定级估价信息系统。

(1)更新完善土地定级估价信息系统。若原基准地价评估是在土地定级估价信息系统中完成,在更新的过程中根据城镇特点以及资料调查的情况,更新完善定级估价信息系统。否则,应逐步构建定级估价系统完成基准地价更新工作。

(2)调查资料的分析整理。根据实地抽样检验的结果,按照去伪存真和满足后续计算需要、分布均匀等原则,对收集到的样点资料进行初步筛选。逐表审查调查资料,将缺少主要项目、填报数据不符合和数据明显偏离正常情况的样点剔除。对于原始数据过于集中的路段,选择有代表性的样点使得样点分布疏密适度。将初步审查合格的样本资料,分别按土地级别或均质地域、土地用途、企业用地效益、地价的交易方式和地价计算方法进行归类。当样本数量不满足数理统计要求,即每级样本总数少于30个时,应进行样本的补充调查。

(3)资料的录入及建库。设计地价样点数据库结构,将所有地价样点数据资料全部录入计算机,形成地价样点数据库。对特殊的样点和有典型性的样点予以特别标注。对录入的数据进行分析,对有疑问的样点数据进行复核,检查录入过程中产生的失误,并对其改正或剔除。对一些样点资料较缺乏的又需要更新的地块路段重新组织人员调查取样,经整理后录入数据库。

(4)土地估价资料整理及地价更新。采用不同的方法进行基准地价更新,常用的方法包括:利用土地收益资料更新基准地价、利用市场交易价格资料更新基准地价、利用地价指数资料更新基准地价。三种方法更新基准地价的标准和程序等应按《城镇土地估价规程》要求进行。

(5)初步成果分析与实地校核。对初步形成的基准地价进行分析,包括城镇内基准地价的空间分布、各级别间基准地价的变化规律及其时间变化规律的分析,并进行实地校核检验以及与相邻城镇、同类型同等别城镇基准地价的比较分析;为增强成果应用的可操作性,须聘请熟悉该城镇的评估人员应用更新成果随机选择测算各用地类型的宗地价格(每一用地类型3宗以上),并将测算过程与结果附在工作报告和技术报告中。

1.5.2.4 成果编制与完善

领导小组负责组织召开专家会议,就土地级别与地价更新的初步成果进行讨论,征求有关各方面意见,结合实际情况对成果进行调整完善。具体内容包括:召开专家咨询会及评审会;归纳和整理各方面意见和建议,并调整完善;编写基准地价更新技术报告、工作报告和专题报告等;进行土地定级及基准地价成果图等专题图编制、表格等成果材料整理;整理各类成果数字化存档。

1.5.2.5 成果验收与审批

由工作人员和技术人员对成果进行全面检查、审核,写出成果检查说明,按照基准地价更新相关的检查办法举行听证会,报请上一级国土资源部门进行基准地价更新成果的检查验收。更新成果验收合格后,报人民政府或物价局等部门审批公布。

1.5.3 城镇基准地价平衡的工作程序

城镇土地基准地价平衡是以土地分等为依据,并综合考虑城镇在区域内的地位和作用、不同城镇间的经济差异、市场地价总体水平等情况确定,形成全城镇的基准地价序位。

城镇土地分等与基准地价平衡的目的在于通过开展各城镇社会经济状况和土地市场的调查,分析确定各城镇的土地等,揭示城镇之间土地质量的地域差异,进而为全面掌握城镇土地质量及利用状况,科学管理和合理利用城镇土地、优化调整土地利用结构、提高土地利用效率、协调区域地价、制定区域土地税费政策等提供科学依据。在实际工作中,城镇土地基准地价平衡一般包括两个阶段的工作:城镇土地分等和基准地价平衡。

1.5.3.1 城镇土地分等的工作程序

在城镇基准地价平衡工作中,城镇土地分等的工作程序一般包括准备工作、分等因素选择与权重确定、分等资料调查与整理、土地分等的初步划分、成果验证与确定等内容。

(1)准备工作。城镇土地分等的准备工作主要是根据工作目标,明确城镇土地分等的区域和范围,编写城镇土地分等技术方案。在此基础上根据研究区域实际情况,选择并制定工作用表,准备编制成果图和资料图所需要的工作底图等。

(2)城镇土地分等因素选择与权重确定。城镇土地分等因素是指对城镇土地分等有重大影响,并能体现城镇间土地区位差异的经济、社会、自然条件,一般分成因素、因子两个层次,其中主要因素包括城镇区位、城镇集聚规模、城镇基础设施、城镇用地投入产出水平、区域经济发展水平、区域综合服务能力和区域土地供应潜力等。城镇土地分等因素、因子选择的主要方法为特尔菲测定法,必要时可采用主成分分析方法等作为辅助手段来进行筛选。城镇土地分等因素、因子权重确定的方法包括特尔菲测定法、因素成对比较法和层次分析法等。

(3)城镇土地分等资料调查与整理。根据选定的城镇土地分等因素和因子,收集研究区域的基础资料和数据。所收集的资料时限应在分等工作开展年度的前三年内,同一因素、因子的数据口径应保持一致。在分等资料整理过程中,需要根据不同的评分标准和计算方法,对所收集到的数据进行标准化处理,并建立相应的数据库。

(4)城镇土地分等的初步划分。城镇土地分等的初步划分是在运用多因素综合评价方法计算分等对象综合分值基础上,采用数轴法、总分频率曲线法等有关方法确定。在划分过程中,土地分等的数目,依不同区域的行政级别、所包含的城镇数量、差异复杂程度而定,一般为2~5等。按综合分值和区域状况确定2~3个不同的分等初步方案,以便进一步验证分析。

(5)城镇土地分等成果验证与确定。根据多因素综合评价初步划分的城镇土地分等,并结合市场资料分析和聚类分析等方法对城镇土地初步分等结果进行验证,形成基本方案,并进行专家咨询和向下级土地行政主管部门征求意见,确定最终方案。

1.5.3.2 基准地价平衡工作程序

基准地价平衡是在城镇土地分等的基础上开展的,其具体工作程序一般包括前期准备工作、基准地价修正与测算、城镇基准地价序位确定、测算城镇基准地价控制幅度等。

(1)前期准备工作。在设计基础地价平衡工作方案的基础上,调查收集研究区地价样点或基准地价的数据资料,统一基准地价中关于用地年期、评估期日、容积率等方面的内涵设定。收集获取土地分等的相关成果。

(2)基准地价修正与测算。根据统一的基准地价内涵,对收集来的地价样点和基准地价数