

TECHNOLOGY OF GUOYUANSHIYONGDI

特大型城市国有建设用地价格体系 理论与实践

岑福康 主编



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

特大型城市国有建设用价格体系 理论与实践

岑福康 主编



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书首创国有建设用地“三价格—指数”地价体系,将基准地价、区片地价、标定地价以及地价指数等成果统一在一个框架内,并以计算机软件为工作平台,通过“逐级推进、滚动更新”实现了各类地价的动态更新。本书理念先进、内容完备、资料详实、结构清晰、语句通顺、图表丰富。

本书适用于从事土地评估与管理、房地产评估与开发、城市规划与管理及其相关领域的机构、企业从业人员及高等院校研究人员和师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

特大型城市国有建设用地价格体系理论与实践/岑福康主编. —上海:同济大学出版社,2014. 6

ISBN 978-7-5608-5478-6

I. ①特… II. ①岑… III. ①特大城市—国有土地—价格体系—研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 074377 号

特大型城市国有建设用地价格体系理论与实践

岑福康 主编

出 品 人 支文军

策划编辑 赵泽毓

责任编辑 王有文

助理编辑 熊磊丽

责任校对 徐春莲

装帧设计 潘向葵

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 上海中华商务联合印刷有限公司

开 本 889mm×1194mm 1/16

印 张 15.25

字 数 488 000

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5478-6

定 价 188.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

《特大型城市国有建设用地价格体系理论与实践》

编 委 会

主 编：岑福康

副主编：魏子新 胡国俊

参 编：何 芳 彭立勋 江 辉 杨晓玲

张 玮 郁 钧 刘 馨 曹玲燕

陈 波 张 兰 王 伟 顾易枫

王 莉 杭太元 贾明宝 张永珍

杨 斌 杨云林 周志良 陈凌岚

李翠华 宋建虎 陆玉兰 胡文瑛等

前 言

土地价格是土地价值和权益的具体表现,是灵敏反映土地供求关系的“晴雨表”,是调节土地利用方式的重要手段。通过充分发挥地价的调控和引导作用,使土地资源向最高效率和质量的利用方式方向转变,促进土地节约集约利用水平的不断提高。地价在市场配置土地资源中的杠杆作用十分明显。地价管理作为国土资源管理的重要组成部分和一项重要职责,是国土资源参与宏观调控的重要内容和手段。

我国的地价管理是伴随着土地使用制度改革而产生的。我国城镇国有土地使用制度改革的核心是土地的有偿使用,通过土地使用权的出让、租赁、作价入股等有偿方式,使土地这一最基本的生产要素进入市场。地价管理工作推进了土地有偿使用制度的发展进程,为土地市场发育和完善奠定了基础。同时,通过建立以市场机制形成土地价格的制度体系,有效地促进了土地资源的优化配置,调控了土地供求关系。地价还为协调不同权利主体之间的利益关系提供了依据,保障了不同权利主体间的土地收益分配,使土地资产的价值得到显化,保证了国有土地收益不流失。

从土地使用制度改革至今二十多年来,我国地价管理在法制、机制和制度建设方面均取得了重大进展,形成了一整套适合我国国情的土地估价理论、方法和技术标准,建立了具有中国特色的以基准地价、标定地价为核心的地价体系,并通过城市地价动态监测工作,及时掌握土地市场和地价发展趋势。上海作为我国特大型城市,土地资源紧缺,市场化配置程度较高,土地市场活跃。在上海土地市场发展过程中,地价管理工作不断完善和提高。1998年上海首次开展了土地定级和基准地价评估工作,通过综合定级方法对全市城镇规划区范围内的土地进行了级别划分。1999年开始组织开展上海城市地价动态监测工作,

在中心城范围内建立了地价动态监测样点,每季度评估地价变化情况,及时掌握土地市场发展趋势。

为进一步完善上海国有建设用地价格体系和更新机制,在加强城市地价动态监测工作基础上,2009年上海市规划和国土资源管理局组织开展了基准地价成果更新工作,并根据上海土地市场特点和土地管理要求,启动了区段地价和标定地价理论研究和编制工作。课题组经过近2年的工作,于2010年10月形成了《上海市2010年基准地价更新成果》,制定了住宅、商业、办公和工业等用途地价级别范围和基准地价。

由于基准地价级别范围内基础设施、生态环境、历史文化等因素的差别,使同一地价级别范围内的地价变化幅度较大,无法满足地价管理精细化的要求。因此,课题组从最基本的城市街坊入手,在全面分析全市基本居住、商务办公、轨道交通等规划基础上,详细调查每个街坊单元内的学校、医疗、公园等基础设施现状,收集了房地产市场交易信息,研究了基准地价级别范围内精细化的地价均质单元——“地价区段”的划分尺度和方法,以及区段地价的评价技术方法。2011年10月,按住宅、商业、办公和工业用途划分了全市1717个区段单元,分别进行地价评估,形成了2011年上海市区段地价成果。2012年国土资源部启动了标定地价试点研究,上海作为试点城市,分别从均质区域划定、标准宗地设立、修正体系、成果应用等方面进行了试点研究,上海完成了600个标准宗地调查(其中住宅360宗、商业170宗、办公70宗)、地价评估工作。

在城市地价动态监测基础上,上海基本形成了以基准地价、区段地价、标定地价和地价指数为核心,相互衔接、各有侧重的国有建设用地地价成果体系和更新机制。基准地价是地价成果体系的基础,在基准地价划定的住宅、商业、办公、工业用途地价级别基础上,根据城市规划、基础配套设施和房地产市场发育等情况,以街坊为基本空间单位构建了逐级归并的均质区域体系,形成了“标准宗地—街坊—地价区段—地价级别”的地价监测与评价单元体系,通过层层择优的标准宗地体系,将区段样点中符合条件的优选为地价监测点或标定地价宗地。

上海城市地价动态监测和地价指数编制,是国有建设用地地价成果更新机制的基础,依托每季度城市地价动态监测和地价指数发布,结合房地产交易案例,每年以1月1日为时点开展区段地价、标定地价年度更新工作。在区段地价、标定地价年度更新基础上,每3年按相关技术规程进行基准地价成果更新和发布。2014年1月,上海发布了2013年基准地价和区段地价更新成果。

随着上海产业结构调整 and 新型业态的不断出现,尝试建立适合上海“规土合一”的土地价格分类体系,增设了研发总部类用地,提出了工业用地20年弹性出让年期和基准地价,

研究了“综合因素—土地价格”复合定级和最短路径插值的计算方法,建立了“地价指数+检验样点”的交互式地价成果更新机制,实现“区段地价—基准地价”联动更新。同时,为进一步夯实地价管理工作基础,研究建立了“上海城市地价动态监测和地价管理信息平台”,以子单元数据库、地价样点数据库、土地交易信息数据库为基础,实现了基准地价级别与价格计算、区段地价单元范围与价格计算、标定地价计算、地价指数计算等系统模块功能。目前,全市15家主要土地估价机构、近68名资深估价师,依托地价信息平台参与区段地价、标定地价更新年度工作,更新时间缩短至3个月内,增强了地价更新成果的现势性。上海国有建设用地地价成果(基准地价、区段地价、标定地价以及地价指数)已成为本市地价管理工作的重要依据,广泛应用于经营性用地入市研判,世博、虹桥机场等重要地区规划实施决策评估和土地资产管理等工作领域。

上海经济社会发展面临着土地资源紧约束的瓶颈,上海建设用地总规模已接近“天花板”,布局 and 结构也不尽合理,尤其是工业用地的利用效率和质量需要进一步提高。近期,上海市政府发布了《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》(沪府发[2014]14号)和《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》(沪府办[2014]25号)、《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》(沪府办[2014]26号)等文件,明确了土地利用“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的基本策略。盘活存量建设用地资源,用好有限的新增建设用地,应充分发挥地价的调控杠杆作用,平衡相关权利人利益,调动各方面的积极性和创造性,促进土地利用方式的转变,土地利用效率的提高,从而促进经济社会转型发展。

本书是从事上海国有建设用地价格研究、评估实践和土地管理人员的集体智慧成果,有关内容是在上海国有建设用地价格成果体系、更新机制理论研究以及工作实践中总结提炼形成。随着城乡统一建设用地市场建设要求的提出,地价管理和研究面临着新的挑战和发展机遇,课题组将在工作实践中进一步检验、校正和完善研究成果。工作中得到了上海房地产估价师事务所有限公司、上海城市房地产估价师有限公司、上海八达国瑞房地产土地估价有限公司、上海仲衡信银房地产评估有限公司、上海国衡房地产估价有限公司等单位的支持参与和热情帮助,表示诚挚谢意。

本书是基于上海地价工作实践与管理应用的总结,由于课题组知识和经验的差距,具有一定的局限性,加之时间仓促,书中不妥和错误之处在所难免,敬请广大同仁不吝指正。



2014年5月于上海

目 录

前言	001
----	-----

理论篇

第 1 章 国有地价“三价格一指数”基础理论

一、国内外公示地价发展状况	003
(一) 中国公示地价	003
(二) 日本公示地价	006
(三) 韩国公示地价	007
二、“三价格一指数”内涵及特征	007
(一) “三价格一指数”内涵	007
(二) “三价格一指数”特征及作用	009
(三) “三价格一指数”体系建立意义	011
三、“三价格一指数”构建依据与技术路线	012
(一) 法律依据	012
(二) 行业标准	013
(三) 技术规范	013
(四) 技术平台	013
(五) 技术路线	013
四、“三价格一指数”成果发布及管理	015
(一) 成果发布	015
(二) 成果管理	015
五、“三价格一指数”成果应用	016
(一) 应用地价体系成果,实现土地交易和地价的管控	017

- (二) 应用地价体系成果,统一土地与房地产征税评估与管理 017
- (三) 应用标定地价体系,为宗地价格评估提供依据 019
- (四) 应用地价体系成果的空间表征,引导土地合理集约配置 020

第2章 基准地价编制与更新基础理论

- 一、基准地价内涵 021
- 二、基准地价编制技术路线 022
- 三、基准地价评估原则 023
- 四、土地定级程序 023
 - (一) 土地定级形式 023
 - (二) 土地级别划分方法 024
 - (三) 土地级别划分方案确定 037
- 五、基准地价测算及确定 038
 - (一) 住宅用途基准地价 038
 - (二) 商业用途基准地价 038
 - (三) 办公用途基准地价 039
 - (四) 工业用途基准地价 039
- 六、基准地价修正体系 039
 - (一) 区域因素修正 040
 - (二) 个别因素修正 041
 - (三) 容积率修正 041
 - (四) 商业用途土地价格楼层修正 044
 - (五) 其他因素修正 045
- 七、基准地价成果更新 046
 - (一) 更新方式及技术路线 046
 - (二) 动态更新准备 047
 - (三) 动态更新实施 048

第3章 区段地价编制与更新基础理论

- 一、区段地价内涵 050
- 二、区段地价编制技术路线 051
- 三、区段地价编制程序 051
 - (一) 区段子单元划分 051
 - (二) 区段地价样点选取和价格评估 052
 - (三) 区段单元划分 052
 - (四) 区段单元价格测算及确定 054
- 四、商业路线价编制 055
 - (一) 路线段设定原则 055
 - (二) 路线段划分 056
 - (三) 路线价测算 056
 - (四) 路线价修正 056
- 五、区段地价修正体系 057
- 六、区段地价成果更新 057

(一) 完全更新方式及技术路线	057
(二) 动态更新方式及技术路线	058
(三) 动态更新程序与方法	060
第 4 章 标定地价编制与更新基础理论	
一、标定地价内涵	063
二、标定地价编制技术路线	064
三、标定地价编制程序	064
(一) 标准宗地设置	064
(二) 标准宗地评估	068
四、标定地价成果	072
(一) 成果内容	072
(二) 成果整理	073
(三) 成果验收	073
(四) 成果公示	073
五、标定地价成果更新	074
(一) 均质区域的调整更新	074
(二) 标准宗地的维护更新	074
(三) 标准宗地价格的更新	075
第 5 章 地价指数编制基础理论	
一、地价指数内涵	076
二、地价指数编制技术路线	076
三、地价指数编制程序	077
(一) 地价监测区段划分	077
(二) 地价监测点布设与审核	078
(三) 监测点地价评估	079
(四) 地价的测算	079
(五) 地价指数的测算	080
四、地价指数成果	081
第 6 章 “三价格一指数”基础数据库与信息系统平台建设	
一、基础数据库建设	082
(一) 以街区为基础的子单元数据库建设	083
(二) 地价样点数据库建设	083
二、地价信息系统平台架构	086
(一) 设计思想	086
(二) 系统结构	087
(三) 功能模块	088
(四) 运行逻辑	089
(五) 应用模式	090
三、关键技术要点	090
(一) 基于 GIS 的最短路径功能	090

- (二) 引入多种插值方法 093
- (三) 对接城市土地信息系统,实现地价要素的自动采集 094

实践篇

第7章 上海市基准地价成果编制与更新

- 一、上海市基准地价内涵 097
- 二、上海市土地级别划分 098
 - (一) 以市场交易资料进行土地级别划分 098
 - (二) 以多因素综合评价法进行土地级别划分 114
 - (三) 上海市土地级别划分方案确定 144
- 三、上海市基准地价评估与确定 145
 - (一) 基准地价评估方法确定 145
 - (二) 估价资料的整理汇总 145
 - (三) 基准地价的测算及确定过程 147
- 四、上海市基准地价成果 150
- 五、上海市最新一轮基准地价更新 152
 - (一) 上海市基准地价更新方式 152
 - (二) 上海市基准地价更新程序 153

第8章 上海市区段地价成果编制与更新

- 一、上海市区段地价内涵 162
- 二、上海市区段地价编制程序 163
 - (一) 区段子单元划分 163
 - (二) 区段地价样点选取和价格评估 168
 - (三) 区段单元划分 174
- 三、上海市商业路线价 186
 - (一) 路线价的评估范围 186
 - (二) 路线价评估选用样点整理 186
 - (三) 路线价成果 188
- 四、上海市区段地价价格确定 188
 - (一) 住宅用途区段地价 188
 - (二) 商业用途区段地价 189
 - (三) 办公用途区段地价 190
 - (四) 工业用途区段地价 191
- 五、上海市区段地价修正体系 192
 - (一) 区域因素修正 192
 - (二) 个别因素修正 192
- 六、上海市最新一轮区段地价更新 193
 - (一) 上海市区段地价更新思路 193
 - (二) 上海市区段地价更新程序 193

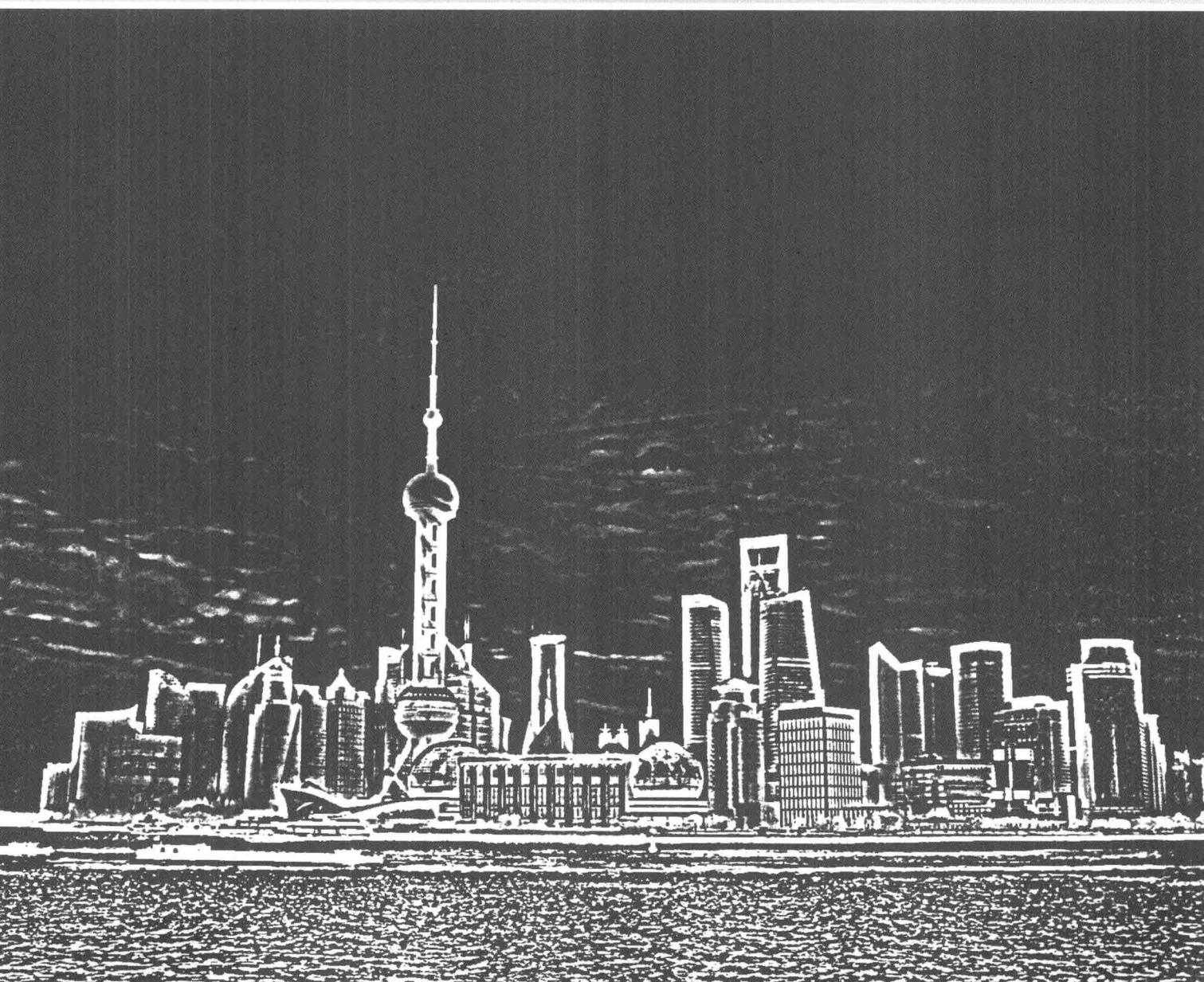
第 9 章 上海市标定地价成果编制与应用

- 一、上海市标定地价内涵 205
- 二、上海市标定地价编制程序 206
 - (一) 标准宗地设置 206
 - (二) 标准宗地评估 215
- 三、上海市标定地价成果 215

第 10 章 上海市地价指数成果编制与应用

- 一、上海市地价指数内涵 217
 - 二、上海市地价指数编制及成果 217
 - (一) 地价监测区段划分 217
 - (二) 地价监测点布设 219
 - (三) 地价测算与地价指数编制 221
 - (四) 地价指数成果及分析 223
- 参考文献 225

理论篇



第1章

国有地价“三价格一指数”基础理论

一、国内外公示地价发展状况

(一) 中国公示地价

1. 上海市公示地价

上海市基准地价共进行过四次更新。1998年上海首次开展了土地定级和基准地价评估工作,采用综合定级的技术方法将城镇规划区范围内的土地划分为十一级,成果包括毛地和熟地两类基准价格,并以文件形式由政府向社会公布。2003年针对1998年基准地价成果进行了更新,在区分居住、商业、办公、工业四类用途基础上分别设定了级别容积率并进行地价评估,但更新成果并未对社会公布。2007年10月启动了新一轮基准地价更新工作,采用分类定级的方法,并结合近年来上海市不同用途土地的区域划分思路 and 价格特点,更新了土地级别和级别基准价格。为了增强成果的科学性、合理性和可操作性,此轮基准地价更新成果还提供了较为全面、完善的价格修正体系,包括区域因素修正、个别因素修正和容积率修正等。最终形成基准日为2010年1月1日的基准地价成果。

为了进一步加强地价管理,满足实际工作的精细化、现势化要求,上海市规划和国土资源管理局会同上海市地质调查研究院于2010年6月正式启动了建立“三价格一指数”地价

体系工作,在2011年区段地价和标定地价成果,2012年6月区段地价成果顺利通过国家行政部门(国土资源部)、行业、高校专家评审,成果得到高度肯定。2013年,基准地价更新成果完成,并顺应上海市“创新驱动、转型发展”需求,增设研发总部用途基准地价。至此,上海市已建立形成一套以基准地价、区段地价、标定地价、地价指数为核心的地价体系和动态更新机制,实现“均质范围由粗到细,更新频率由疏到密”的宏观、中观、微观三级地价管理。

同时,上海作为第一批50个重点城市之一,自1999年开展城市地价动态监测工作,共设立居住、商办、工业地价监测点820个,组织全市68名土地估价师及时跟踪采集地价监测点的地价信息,并与上海市地质调查研究院定期收集、汇总、整理、分析这些数据,形成季度和年度监测报告,实现了对上海地价水平和变动情况的实时监测。

2. 北京市公示地价

同为特大城市,北京和上海地价管理历史演变较相似,先后由房地合一的管理模式过渡到国土资源职能独立模式,地价政策和地价成果主要是围绕基准地价工作开展。

1993年,北京首次开展了基准地价评估工作。1996年,北京市成立了房屋土地管理局,实现了房地合一的管理体制,并且在成立伊始即行文确认新的国有土地出让价格评估程序,形成了一套独特的“四步会审制度”。2002年,由房屋土地管理局牵头,对1993年基准地价成果进行了更新。这次更新一方面在公布熟地价的同时还公布了毛地价,在用途划分时取消了公寓用途、住宅用途的地价区别,新增综合用途,使得基准地价用途划分和价格成果更为合理;另一方面应用计算机辅助手段,编制了北京市地价级别划分的电子图示系统和基准地价级别示意图。2009年,国务院批准北京市机构改革方案,设立国土资源局来负责城市土地管理工作,并对2002年版的基准地价进行了新一轮的更新。土地用途分为商业、办公、居住和工业四大类,土地级别从原先的10个级别,增加至12个级别,同时新一轮的更新基准地价首次采用级别基准地价、区片基准地价和商业路线价的形式,各项修正体系和操作办法主要围绕区片基准价格制定。

此外,北京作为首批被列入国家级城市地价动态的重点城市之一,其地价监测管理采用政府主导、市区联动、协会监督、专业评估的组织机制。即,北京市国土资源局作为地价动态监测工作的组织单位,会同北京房地产估价师和土地估价师协会共同开展地价动态监测的相关工作,以实现了对北京地价水平和变动情况的实时监测。

同时,北京国土局和中国人民大学合作,开展了标定地价研究工作。通过建立标定地价体

系对地价动态监测进行补充和完善,在现有地价监测成果的基础上进一步补充完善监测点的数量和提高监测点的精度,以及加大应用研究,建立多层次、高效率的标定地价监测体系和应用系统,为制定土地招拍挂出让底价、出让金征收标准以及土地增值税征收等提供依据,以适应不同情形下的地价管理需求。

3. 广州市公示地价

广州是最早利用计算机技术开展基准地价评估工作的城市之一,地价管理思路具有一定的创新性和探索性。2004年,广州在基准地价更新工作过程中,根据国土资源部的要求和实际需要,在构架地价体系、地价动态监测体系应用方面,对基准地价动态及时更新作了一些新的探索,提出和制定了网格点基准地价,并在此基础上建立以级别基准地价为宏观控制,以区片和区段基准地价为中观控制,以网格点基准地价为微观控制的地价体系,来健全广州地价体系,实现地价管理信息一体化和自动化。

广州市依托地价动态监测来建立网格点基准地价。采用DEM数字表面重建或建模技术以及数据库管理信息系统软件,通过控制点,建立评估区域地价分布的地价三角控制网,经过一系列类似于DEM数字表面重建或建模的技术处理过程,建立评估区域地价分布的网格化三维模型进行三角内插,从而得到网格点基准地价。由于网格点基准地价是基于DEM建模以及数据库管理信息系统软件建立的,网格点基准地价的中间成果和最终成果如价格、空间、权属等信息都是以数字方式存储的,从而其成果的地价信息可以实现多部门、多用途的充分共享。并且,当地价监测点和交易样点的地价发生了变化后,在DEM技术的支持下可以及时反映到网格点基准地价,从而轻松实现成果的自动化和实时化更新。

另外,广东省估价师协会负责整个广东地价评估和基准地价制定的技术工作,发挥了较强的组织和协调职能。

4. 中国台湾公示地价

中国台湾的地价体系包括区段地价、公告地价和公告现值、宗地评估价和交易地价等。其中前三项属于官方估价范畴。以政策性目的而实施的批量批次估价,主要以区段估价为主;宗地评估价一般属于民间估价范畴,为特殊目的,针对个别土地进行的估价。

(1) 区段地价

与大陆地区的基准地价类似,台湾地区官方估价首先查区段地价。对于有交易实例的区段,选取区段内实例地价的中位数为区段的区段地价。无交易实例的区段,则在临近或