

城市地产

评估理论与实践

楼江 编著



东南大学出版社

城市地产评估理论与实践

楼江 编著

东南大学出版社

内容提要

随着我国土地市场化程度的不断提高,城市地产评估的方法和思路也产生了较大变化。本书紧密结合目前土地市场的特征,在对城市地价形成和测算的理论研究基础上,通过对上海浦东新区的实证研究,系统分析了城市地价评估的技术思路和操作过程,尤其是在分析地价影响因素方面独创性地运用了 GIS 新技术,不仅系统分析了浦东新区基准地价水平,同时也对同一等级内地价分布规律做了进一步研究,具有很强的理论指导性和可操作性。

本书是在政府委托的浦东新区基准地价研究课题基础上整理而成的。目前成果已应用于实际工作中,为政府从事土地管理提供参考。

本书可作为土地评估、土地管理、房地产开发与经营专业的教学参考用书,还可以供从事土地评估、土地管理、房地产开发与经营的工作者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市地产评估理论与实践 / 楼江编著. —南京:东南大学出版社, 2004. 9

ISBN 7-81089-713-6

I. 城... II. 楼... III. 城市—土地—评估—研究 IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 085076 号

城市地产评估理论与实践

出版发行 东南大学出版社
社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)
出版人 宋增民
经 销 江苏省新华书店
印 刷 河海大学印刷厂
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 11.25
字 数 288 千字
版 次 2004 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
印 数 1-3000
定 价 20.00 元

* 东大版图书若有印装质量问题,请直接向发行部调换,电话:(025)83795801

目 录

上篇 理论篇

1	土地市场与地价评估	(3)
1.1	中国土地市场发展历程	(3)
1.1.1	土地市场及管理体制建设回顾	(3)
1.1.2	土地市场运行形态和特征	(5)
1.2	中国城镇地价评估方法简介	(7)
1.2.1	地价评估方法发展历程	(7)
1.2.2	现行城市地价评估方法体系的特点与存在的问题	(8)
1.3	土地市场与地价评估的关系	(10)
1.3.1	土地市场发育程度对地价评估的影响	(10)
1.3.2	土地市场发展与地价评估方法分析	(12)
2	地价评估理论	(14)
2.1	地价评估概述	(14)
2.1.1	地价的作用	(14)
2.1.2	我国地价的特点	(14)
2.1.3	地价内涵分析	(16)
2.1.4	合理确定地价内涵的方法	(16)
2.1.5	地价评估的内容和意义	(18)
2.2	地租理论	(21)
2.2.1	地租的形式和特点	(21)
2.2.2	封建社会地租	(21)
2.2.3	资本主义地租	(22)
2.2.4	社会主义地租	(25)
2.2.5	地价与地租、地产市场的联系	(27)
2.3	区位理论	(27)
2.3.1	区位理论的含义	(27)
2.3.2	几种代表性的区位论	(28)
2.3.3	影响区位的主要因素	(34)
2.4	土地需求与供给理论	(35)
2.4.1	土地的需求机制	(35)
2.4.2	不同用途的土地需求	(36)

2.4.3 土地的供给	(44)
3 地价体系建立研究	(53)
3.1 国内外地价体系比较分析	(53)
3.1.1 国外地价体系分析	(53)
3.1.2 国内地价体系分析	(55)
3.2 土地定级方法	(57)
3.2.1 土地分等定级的含义和类型	(57)
3.2.2 土地分等定级方法原理	(58)
3.2.3 土地分等定级程序和方法	(60)
3.3 基准地价体系的建立	(64)
3.3.1 基准地价的研究背景	(64)
3.3.2 基准地价评估的概况	(64)
3.3.3 基准地价内涵的界定	(65)
3.3.4 基准条件的界定	(66)
3.4 宗地地价体系的建立	(66)
3.4.1 宗地地价体系建立的含义与依据	(66)
3.4.2 宗地地价体系的内容	(67)
3.4.3 宗地地价体系的作用	(69)
4 基准地价的评估方法	(70)
4.1 基准地价的传统评估方法	(70)
4.1.1 成本法	(70)
4.1.2 市场比较法	(71)
4.1.3 收益还原法	(72)
4.1.4 剩余法	(73)
4.1.5 路线价法	(74)
4.2 基准地价评估方法创新	(74)
4.2.1 评估方法创新	(74)
4.2.2 GIS空间缓冲分析的理论	(75)
5 宗地地价修正体系的建立	(78)
5.1 宗地地价修正体系及方法确定	(78)
5.1.1 宗地地价评估的原理	(78)
5.1.2 宗地地价修正系数编制方法	(78)
5.1.3 基准地价系数修正法的工作流程	(79)
5.2 不同类型用地地价修正比较	(80)

下篇 实践篇

6	浦东新区基准地价概况	(85)
6.1	浦东新区概况	(85)
6.2	浦东新区原基准地价体系存在的问题	(86)
7	基准地价评估方法的选择	(88)
7.1	基准地价的内涵和基准条件	(88)
7.2	基准地价的影响因素分析	(89)
7.2.1	影响因素选取原则	(89)
7.2.2	影响因素说明	(89)
7.2.3	影响因素的类型	(94)
7.3	影响因素权重的确定	(95)
7.3.1	方法的选取	(95)
7.3.2	各影响因素权重的确定	(96)
7.4	基准地价评估方法的确定	(97)
7.4.1	地产评估的理论基础	(97)
7.4.2	基准地价评估的原则	(98)
7.4.3	基准地价评估方法的进一步分析	(99)
8	浦东新区基准地价评估	(101)
8.1	基准地价评估的技术路线和流程	(101)
8.1.1	浦东基准地价评估的技术路线	(101)
8.1.2	浦东新区基准地价评估的流程	(101)
8.2	基准地价评估的基础资料准备	(104)
8.3	成本构成分析	(105)
8.3.1	土地价格的成本构成分析	(105)
8.3.2	房屋价格的成本构成分析	(108)
8.4	还原利率的确定	(112)
8.4.1	通过年租金与地价比例确定还原利率,即“租售比法”	(112)
8.4.2	用一年期的存款利率,综合土地投资风险、物价变动指数等确定还原利率	(112)
8.4.3	土地还原利率和建筑物还原利率的计算	(114)
8.5	住宅用地基准地价的评估	(115)
8.5.1	新建商品房的样点的地价的剥离和基准化	(116)
8.5.2	二手房地价的剥离和基准化	(122)
8.5.3	样点地价数据检验	(126)
8.5.4	土地定级和基准地价计算	(126)
8.6	综合和工业用地基准地价的评估	(127)

8.6.1	样点地价的计算	(127)
8.6.2	样点地价修正	(128)
8.6.3	样点检验与剔除	(132)
8.6.4	商业和工业用地的基准地价计算	(132)
8.7	宗地地价修正系数	(134)
8.7.1	住宅用地地价修正系数	(134)
8.7.2	商业用地地价修正系数	(140)
8.7.3	办公用地地价修正系数	(142)
8.7.4	工业用地地价修正系数	(145)
8.8	浦东新区基准地价评估结果	(147)
9	专题研究	(150)
9.1	房价和地价的相关性分析	(150)
9.1.1	房价和地价关系的经济学分析	(150)
9.1.2	房价和地价关系的测度	(151)
9.2	住宅地价分布规律研究	(153)
9.2.1	地价决定模型	(153)
9.2.2	城市土地地价非均质空间扩散模型	(154)
9.2.3	地价动态评估模型	(155)
9.3	大城市基准地价比较分析	(162)
9.3.1	基准地价内涵界定	(162)
9.3.2	上海市浦东地区	(162)
9.3.3	广州和深圳	(163)
9.3.4	北京市	(164)
9.3.5	武汉市区	(165)
9.3.6	杭州市基准地价	(165)
9.3.7	各城市基准地价差异分析	(166)
9.4	地价动态监测体系研究——地价指数	(168)
9.4.1	基准地价应用的局限性	(168)
9.4.2	地价指数的理论	(169)
9.4.3	地价指数体系的建立	(170)
9.4.4	地价指数计算	(170)
	参考文献	(173)

上 篇

理 论 篇

原书空白

1

土地市场与地价评估

1.1 中国土地市场发展历程

1.1.1 土地市场及管理体制建设回顾

1950年代初期,在土地私有制存在的情况下,城市土地的买卖、出租、典当、赠与等交易活动比较活跃,地价和租金也均有上涨之势,政府对私人的土地交易还课征税收。随着社会主义改造的完成,通过没收属于前国民党政府、外国人士以及部分大地主所有者的土地,通过以付息方式购买城市工商业者的私人土地,1957年,城市土地绝大部分已属于国有,土地权属的转移大多通过行政手段办理,对地租、地价也由限制到逐渐从名义上取消,这是土地市场在我国逐步消失的时期。

新中国的土地市场化始于1980年代末的土地使用制度改革。从上海的土地批租、深圳的土地使用权拍卖第一槌到随后《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)就土地出租、转让的修改,标志着土地供应无偿、无限期流动制度的结束,土地开始作为商品走向市场。1986年《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)的出台,规定了行政划拨和有偿出让两种形式并行的土地使用模式,提出了建立土地市场的初步构想。

1987年以来,出现了三次供地高潮——第一次是从“七五”末到“八五”期间,第二次是“九五”期间,第三次是进入“十五”以后,尤其是2001年。

1987年11月,国务院批准确定在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行土地使用改革试点。1987年12月1日,深圳市首次公开拍卖一幅8588 m²地块50年的使用权,44家在深圳有法人资格的企业展开激烈角逐,一家房地产公司最终以525万元竞得。土地使用权在中国第一次作为资产进入市场,并且首开国有土地使用权招标拍卖的先河。

1988年4月,全国人大对《宪法》进行了修改,在删除土地不得出租规定的同时,增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定。按照修改后的《宪法》,1990年5月国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,明确规定土地使用权可以采用协议、招标和拍卖三种方式。从无偿到有偿,从无期限到有期限,从无流动到有流动,中国土地使用制度改革掀起了第一个高潮。“十五”间,土地使用制度改革继续深化。从1996年提出耕地动态平衡的原则,到1997年提出加强土地管理的治本之策(中央1997年11号文件);冻结建设占用耕地,全面修订《土地管理法》,修编土地利用总体规划,确立土地用途管制制度。土地使用制度的这些重大变革,为土地市场的建立健全提供了前提条件。《宪法》的修改、《暂行条例》的制定和颁布实施,在法律法规层面上恢复了中国国有土地资产商品属性的同

时,也标志着土地管理开始步入了商品化的轨道。在广泛征求社会各界意见的基础上,1998年8月29日召开的九届人大常委会第四次会议颁布了重新修订后的《土地管理法》。随着土地市场的建立,进入1997年以后,全国多数城市和地区的土地都采取了有偿出让的方式。

随着市场经济体制的建立,以市场配置土地资源、由市场确定地价的原则逐步确立。广东、江苏、浙江等市场经济发育程度较高的地区,对土地市场建设展开了积极的摸索,如杭州的土地收购储备制度、广东有形市场的建设等。广东、浙江等省还确定了经营性用地一律招标拍卖的制度,招标、拍卖在当地已经成为土地使用制度改革的一种潮流,土地市场建设轮廓逐渐显现。1999年1月,国土资源部下发了《关于进一步推行招标、拍卖出让国有土地使用权的通知》,形成了土地市场建设的第二次高潮。

2000年1月6日,国土资源部颁布了《国土资源部关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》,建立健全了土地交易管理制度,规范了有形市场运作程序。国土资源部在《通知》中强调,在整顿和规范市场秩序中,要着重建立健全以下几项基本制度:一是建设用地供应总量控制制度。根据土地利用总体规划和当地各项建设的实际需要,对建设用地总供应量实行严格控制。二是城市建设用地集中供应制度。城市政府要统一控制新增建设用地供应,同一城市范围内的新增建设用地由市土地行政主管部门统一征用,统一提供,市辖区及各类园区的新增建设用地也必须纳入市政府统一的供应渠道。三是土地使用权公开交易制度。计划出让的土地必须在指定场所或通过有关媒体向社会公布。按规定应招标拍卖的,必须公开招标拍卖;应协议出让的,必须公布协议结果。四是基准地价定期更新和公布制度。基准地价原则上每三年更新一次,并根据市场变化,适时进行调整。五是土地登记可查询制度,除涉及国家保密要求外,土地登记结果要接受社会公开查询,做到查询资料全面,查证及时,鉴证准确。六是集体决策制度。对涉及建设用地审批、土地资产处置、地价确定等土地资产管理的重大事项,一律实行内部会审,集体决策。

2001年,国务院发出15号文件《关于加强国有土地资产管理的通知》,有针对性地从严格控制建设用地供应总量、严格实行国有土地有偿使用制度、大力推行招标拍卖、加强土地使用权转让管理、加强地价管理和规范土地审批的行政行为等六个方面,提出了具体的要求,并根据从源头上加强土地资产管理,在土地资产管理制度上制定了一系列新的举措。土地有形市场、土地基准地价、信息公开制度等,也开始在全国许多县(市)建立起来。国务院15号文件,引发了土地使用制度改革的第三次高潮。它进一步完善了土地市场机制,大大发挥了市场配置土地资源的基础性作用,同时对规范土地审批行为、整顿市场经济秩序等都起到了重要作用。

2002年,国有土地市场管理的法律政策体系基本形成。经过十多年的发展,我国国有土地市场管理的法律体系从无到有,不断完善,形成了不同层次、行之有效的法律政策体系。2001年国务院下发的15号文件,作为全面加强土地资产管理、着力推进土地市场建设的纲领性文件,为土地市场发展明确了方向。但是一个更有利于具体操作的规定在2002年5月出台,这就是国土资源部11号令。

从2002年7月1日开始施行的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,界定了必须以招标拍卖挂牌方式出让的各类经营性用地的范围,规范了招标拍卖挂牌出让的程序,明确了法律责任。同时,各地依据以上法律、政策、规章,制定了一大批地方性法规和政策文件。

这些法规和政策文件,既是多年土地市场建设的一个结果,也是 2002 年土地市场火爆的基本条件。

良好的土地市场环境离不开严格的监管。2002 年,纪检监察以更大的力度介入土地市场监管,2002 年 8 月,国土资源部、监察部联合下发《关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知》,明确要求各级领导干部不得干预经营性土地使用权的招标拍卖挂牌出让。严禁用行政手段,以打招呼、批条子等各种形式指定供地对象、供地位置、供地面积、供地用途、供地方式和供地价格等。经营性土地使用权出让必须进入市场,全部实行招标、拍卖或者挂牌出让。

2003 年 2 月,国土资源部下发了《进一步治理整顿土地市场秩序工作方案》。对新《土地管理法》实施以来土地管理、土地交易和使用情况,进行全面治理整顿。整顿的重点,一是各类园区用地,二是非法圈占集体土地,三是违法违规交易,四是管理松弛。

2004 年,《土地管理法》将根据发展现状进行相应的修改,重点为土地如何合理利用和在征地过程中如何保护被征地者的利益等。

土地市场规范运行的基本制度是规范土地市场秩序的重要内容,在这些土地政策和法规的指引下,中国国土资源使用权从审批向拍卖快速转变,土地市场得到进一步规范。至 2001 年,一系列地方性法规和规范性文件的出台,初步建立完善了建设用地供应总量控制、城市土地集中供应、土地使用权公开交易、基准地价定期更新与公布、土地登记公开查询和集体决策制度。

1.1.2 土地市场运行形态和特征

1) 土地市场的三种形态

我国土地市场的形态,从 1949 年 10 月到 1957 年,在土地私有制存在的条件下,是自由交易的;1957 年至 1987 年期间,土地实行公有制,法律上不允许土地交易,土地使用权的获得是通过行政手段达到的,土地使用权的转移和横向流动都处于无偿或低偿状态,人们对土地市场意识淡薄,基本上属于空白;1987 年以后,土地需求、土地供应的数量和规模都在增长,逐渐形成了土地市场,市场形态也多种多样。土地使用权的转移由自发、隐形、无序逐步向依法、公开、有序转变。从国家对土地管理的角度,由于实行土地出让制度,形成了政府垄断下的土地出让一级市场;出让土地使用权可以依法流转,形成土地转让、土地出租、土地抵押等土地二级市场、三级市场;这种通过行政审批管理形成的土地市场,因为没有固定的场所,不妨称之为合法的“无形土地市场”。“无形土地市场”的建立和形成,在我国土地管理的历史进程中具有十分重要的意义。当然,“无形土地市场”也存在许多不足,如出让市场上存在的低价出让国有土地问题,出让土地的行政干预行为太多,出让方式公开化程度不高,出让金收取难度大等等;转让市场上存在着管理部门职能不清,转让行为违法倾向严重,土地收益大量流失等问题。

与合法的“无形土地市场”同时存在的,是众所周知的违法的“隐形土地市场”,也就是土地使用权的私下交易。“隐形土地市场”的产生有复杂的历史和现实原因:历史原因如前所述,几十年土地无偿使用的心理积淀使人们对土地产权的观念极其淡薄,混淆了土地所有权和使用权,潜意识地认为地上物属于谁,土地就归谁使用,土地产权就归谁,谁也就有权处置土地,因而土地交易时无需办理什么合法用地手续;现实的原因与利益驱动紧密相关,当人

们认识到土地的资产价值,认识到经营、开发、转让土地可以不费吹灰之力就能获得巨额收益时,土地交易的积极性被极大地调动起来,于是“隐形土地市场”规模急剧扩大,又极其普遍地存在于全国各个城市、县城、集镇的每个角落。客观地说,“隐形土地市场”的存在对调剂城市内部土地余缺,合理利用闲置土地,促进土地使用权流通,加快城市开发建设起到了一定的积极作用,但随着我国经济体制的逐渐转轨,法制建设的日益完善,隐形土地市场与公开、公正、公平的市场经济规则越来越不相容:它扰乱了正常的市场秩序,损害着国家和广大人民的利益;在这个“黑市”上交易的不仅是土地,还有金钱和权利,孳生着腐败和罪恶。而且从维护国家作为土地所有者的合法权益看,国家蒙受了巨额的土地资产收益损失。据测算,隐形市场造成的国家土地收益流失,一个县城平均每年在几十万元,一个中等城市每年约数百万元,大城市更达数千万元之巨。

要规范土地市场,一个有效途径就是通过建立公开、固定的“有形土地市场”,从规范土地交易行为入手。于是近几年来,在全国各地相继成立了土地交易中心、土地交易所等机构,专门从事土地市场管理和土地交易行为监管。如上海市的房地产交易中心、杭州市的地产市场等,运行效果都比较理想,既遏制了隐形土地市场的进一步蔓延,为交易双方提供了合法的土地交易场所,又防止了国有土地资产的流失,为地方政府开辟了稳定的财政收入来源。但从全国范围看,由于经济发展水平不同,对土地市场的认识不同,加上有关法律、法规对土地交易、土地市场应该如何建立和规范的操作较强的具体规定很少,各地的“有形土地市场”实际上是结合本地实际在“摸着石头过河”思想的指导下产生、建立的,这些机构的名称、职能、作用很不统一,运转效果各不相同。“隐形土地市场”仍顽固地存在于现实的经济生活中,要想根除并同时建立、完善“有形土地市场”是一个艰难的过程。

根据以上分析,合法的“无形土地市场”、违法的“隐形土地市场”和规范的“有形土地市场”是我国土地市场的三种主要形态。这三种形态的土地市场并存是我国土地市场的基本现状,但取缔“隐形土地市场”和建立规范的“有形土地市场”是发展的方向,这一点似乎是毋庸置疑的。

2) 土地市场的特点

我国土地市场有以下几个特点:

(1) 土地市场中交易的是国有土地使用权而非土地所有权。按照我国《宪法》和《土地管理法》及其他有关法律法规的规定,城市土地属于国家所有,其所有权不能出让,只能出让其使用权,所以在我国土地市场交易的只是国有土地使用权。这种使用权不同于一般的使用权,它包含了一定时期内对土地处置、收益、使用的权利。

(2) 土地市场中交易的土地使用权具有期限性。按照《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《城市房地产管理法》的规定,国有土地使用权出让是有期限的,最高期限按用途分为:居住用地 70 年,工业用地 50 年,教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年,商业、旅游、娱乐用地 40 年,综合或者其他用地 50 年。

(3) 土地价格分为期限价格和用途价格。因为出让的土地使用权具有期限性,所以,同一地块由于使用期限不同,造成出让价格也不相同。另外,由于我国对不同用途的土地在地价上给予了不同的标准,所以,同一块土地因为用途不同,其地价也不同。

由于我国土地市场分为土地使用权出让市场和土地使用权转让市场两个层次,而且这两个层次的市场在运行上各有特点,所以不能以一种市场模式对我国土地市场作出评价。

土地使用权出让市场是完全垄断市场,在这个市场中,卖方只有一个,即国有土地使用权的出让方——国家。这个市场的运行分为两个过程:第一个过程是政府征用农村集体土地和收回国有土地使用权;第二个过程是政府将其掌握的国有土地使用权出让给土地使用者。

1.2 中国城镇地价评估方法简介

1.2.1 地价评估方法发展历程

中国城镇地价评估方法的发展和评估实践与土地有偿使用制度改革是同步的,地价评估方法的发展和实践从根本上受制于土地市场的发展和土地有偿使用制度改革应用的需要。通过对这一过程的回顾和评述,有利于掌握土地市场发育对地价评估方法的影响。中国城镇地价评估方法体系的建立和发展大致经历了三个阶段。

1) 地价估价方法试点阶段(1978—1988 年)

传统的土地无偿使用制度导致的土地资源浪费、国有土地收益流失、企业不公平竞争等弊端,已经严重制约了中国经济的发展,引起理论界和实际部门对土地价格问题的关注和理论界对土地价格问题的讨论。当时形成了三种基本观点:第一种观点认为土地无价值也无价格;第二种观点认为土地无价值但有价格;第三种观点认为土地有价值也有价格。随着土地有偿使用实践的发展,土地有价格的观点基本上为大家所认同。在理论探讨的同时,为征收城市土地使用费的需要,上海、北京、天津、济南等城市分别进行了土地定级估价,形成了以土地级别为基础,级差收益为依据的城镇综合级别地价评估方法。该地价评估方法体系完全是建立在非土地市场条件下的,其评估的价格并不反映严格意义的土地市场价格,主要是反映土地的级差收益,评估结果的可靠性很难把握,尤其是不同城市的评估地价不具可比性。另外,该地价评估方法体系只能评估一个城市的综合级别价,而对于土地交易需要的不同用途地价及具体宗地的价格无法评估,故其评估结果除作为制定城市土地使用费的参考依据外,在土地市场和地价管理等其他方面很难发挥作用,因而其地价评估方法在体系上是不完善的。

2) 地价估价方法体系形成阶段(1989—1993 年)

为适应土地使用制度改革深化的需要,特别是土地出让、转让及土地市场管理的需要。1989年起原国家土地管理局组织中国土地勘测规划院地价所、北京大学地理系、北京师范大学地理系及中国人民大学土地管理系等单位对南京、温州、杭州、重庆等城市专门进行地价评估方法试点研究。在理论论证和试点经验总结的基础上,分别于1989年和1993年颁布了《城镇土地定级规程》(试行)和《城镇土地估价规程》(试行)。由此确立了适应中国土地市场不发育条件下以土地区位条件评价为基础、以土地收益为依据、以市场交易价为参考的城镇地价评估原则和方法体系。地价评估由四个步骤完成:① 根据影响土地价格的因素,如商务服务中心繁华程度、交通条件、基础设施状况、环境质量、自然条件等运用多因素加权平均法综合评价土地使用价值,划分城市土地级别;② 根据土地市场交易资料用收益还原法、剩余法等方法评估样本地价;③ 用样本地价均值法、成本逼近法、因素比较法和级差收益测算法等方法评估基准地价;④ 以基准地价为基础,建立宗地地价因素修正体系。通过基准地价修正评估宗地地价。《城镇土地估价规程》确立的城镇地价评估方法体系与第一阶

段为征收城镇土地使用费而提出和应用的地价评估方法相比有了重大进展,基本上适应了土地使用制度改革和深化的需要。首先,在地价体系方面包括基准地价和宗地地价两个层次以及商业、住宅、工业三个类型的地价评估。其次,地价评估过程采用了土地市场交易样本,并引进了市场经济国家和地区通用的估价方法,如剩余法、收益还原法等,评估价格在一定程度上反映了土地市场的地价水平。

3) 地价评估方法体系完善阶段(1993 年至今)

1993 年起城镇地价评估工作在全国全面开展,按《城镇土地估价规程》要求以城镇总体为单位建立起以基准地价和宗地地价为核心的地价体系。同时各地相继成立了地价评估机构,地价评估由以基准地价评估为主,转向日常的宗地地价评估为主。这一时期各城镇开展地价评估,所采用的方法总体上与《城镇土地估价规程》确立的方法体系一致。特别是土地市场尚不发育的城镇,基本上是严格按照《城镇土地估价规程》的要求,以级差收益测算为主评估基准地价;而对于土地市场得到较大程度发展的城镇,针对现行地价评估方法体系存在的问题,积极寻求适应土地市场发育条件下的地价评估方法,不断发展和完善现行的地价评估方法体系。这些城镇在地价评估实践中,一方面以《城镇土地估价规程》的规定为基本指导思想,另一方面又针对各地土地市场发育的实际情况和土地管理的需要,注重理论创新和实践探索研究。总体而言,这个时期估价方法发展的总趋势是区位条件评价在地价评估过程中的作用不断减弱,市场交易地价资料对确定地价评估结果的作用逐渐增强,个别地方还从市场条件出发以市场地价资料为基础直接估价。另外,在土地市场较发达的城镇,还对完全市场条件下的地价评估方法体系进行了有益的探索,尝试建立了与国际接轨的分区基准地价体系或标准宗地地价体系。

与此同时,为适应土地市场发展对地价评估的影响,国土资源部在全面总结全国各地城镇地价评估方法发展经验的基础上,通过理论论证和试点实践,于 2000 年修订了《城镇土地估价规程》以下简称《规程》,以进一步完善中国城镇地价评估方法体系。新《规程》相当程度上考虑到土地市场发育对地价评估方法发展的影响,在地价内涵、基准地价评估技术途径、宗地地价评估等方面作了较大的改进。另外,为进一步推动中国城镇地价评估方法体系的发展与地价管理水平的提高,国土资源部还于 2000 年开始着手全国城镇基准地价平衡工作、城市地价动态监测体系建立和地价信息查询与发布信息系统的研究和实践,这对进一步完善现行的城市地价评估方法体系具有重要的意义。

1.2.2 现行城市地价评估方法体系的特点与存在的问题

建立在土地市场不发育条件下的地价评估方法体系与国外市场经济发达国家或地区地价评估比较具有三个方面的显著特点和问题。

1) 中国现行地价评估方法体系是一种间接的地价评估方法体系

地价评估遵循以土地区位条件评价为基础,以土地收益为依据,以交易价为参考的估价基本原则。地价评估由土地区位条件评价、样本地价计算、基准地价评估和宗地地价评估等四个步骤逐步完成的。这一地价评估方法体系与建立在市场比较发育条件下直接评估地价的方法相比相对复杂,是一种间接的也是一种曲折的地价评估方法体系。其评估过程既考虑了土地市场交易地价,借鉴了市场经济国家或地区通行的地价评估方法,同时又从中国土地市场不发育的实际情况出发,通过对土地区位条件的评价和级差收益的测算来弥补土地

市场交易样本少,价格形成机制不规范的缺陷,故其评估方法体系比市场经济国家或地区的地价评估方法体系复杂。该地价评估方法体系最成功的地方是在土地市场不发育的条件下保证了评估地价相对价位的合理性,但同时由于评估的地价是土地区位条件、土地级差收益和土地市场交易价的综合体现,评估的地价内涵无法明确界定,同样的评估地价在不同地方、不同部门或对于不同的人所理解的意义是不一样的。

2) 基准地价是建立在土地区位条件评价基础上的土地级别或均质区分类基准地价

同一宗地具有多用途的适用性,从而有多个基准地价,评估结果往往是某级别或均质区的商业基准地价、住宅基准地价和工业基准地价。这样的分类基准地价体系一方面是适应了中国城镇土地利用功能分区不明显的特点,满足了基准地价全域覆盖的要求;另一方面也很容易给成果应用过程带来混乱,也不符合地价评估的最佳利用原则。基准地价应当是反映土地最佳利用方式的区域平均价,而土地的最佳利用方式只有一种。同时,分类基准地价体系与城市规划、土地利用现状等方面都存在一定的矛盾,不利于城市规划的实施及土地的优化配置。

3) 基准地价系数修正法评估宗地地价缺乏理论基础

以基准地价为基础评估宗地地价的过程实际上是一个比较的过程,其实质是将待估宗地与虚拟的“样本”比较,这个“样本”的价格就是基准地价,各影响因素指数值是同级别内(或均质区)相同因素的平均值。用一个客观待估宗地与一个主观假设的“样本”比较,在市场经济条件下是不适宜的。同时,基准地价系数修正是基于市场比较法原理的方法,容易与因素修正系数表编制混淆,如果对基准地价系数修正法的评估原理缺乏深入认识,就会导致修正系数表的编制与基准地价均质区平均状况不能对应,难以真正体现区域平均价,从而使得评估实践中修正不到位的矛盾显得更加突出。另外,现行的基准地价修正系数表编制方法也不能适应地价评估方法发展的步伐,不仅使得编制修正系数表成为一项极其繁琐的工作,而且使得标定地价评估工作逐渐成为一种查表式的简单计算过程,而非科学的评估过程。具体主要表现在以下两个方面:

(1) 现行基准地价修正系数表编制方法不适应于基准地价表达方式的发展。根据当前各地城镇估价成果应用的实践,基准地价成果只有级别地价,过于粗糙,从基准地价修正到标定地价时,因级别内区位差异大造成因素修正不到位现象较突出。故基准地价表达方式也逐渐从单一的级别价过渡到以路线价、区片价与级别价两个层次,较为粗糙的级别价一般只起到宏观显示城镇地价分布规律的作用,标定地价评估则一般建立在较为均质的路线价、区片价之上。根据《规程》及基准地价系数修正法原理,基准地价修正系数表编制也应建立在路线价、区片价之上,这就要求有多少路线价、区片价就应有多少套相应的因素修正系数表。由于一般城镇基准地价评估时划分的路线段、区片数量很大(一般都有五六十个以上),因此,编制修正系数表的工作量也大大增加。

(2) 现行的基准地价修正系数表编制对修正因素的选择缺乏必要的规范,各地实践中因素选择存在一定的随意性,从而直接影响到标定地价修正体系的可操作性、应用效果和评估结果的准确性。同时,现行的基准地价修正系数编制方法使得标定地价评估过程缺乏灵活性,在具体宗地评估时,对修正因素的选择及修正系数的确定限制过于死板,基本上是全盘套用基准地价修正系数表所确定的因素及其修正系数值,因而容易出现修正不到位的现象。这主要是因为:一方面不同地价影响因素的作用广度不同,有些个别因素如容积率,基

本上对所有地块起作用,作用面很大;而有些因素只对特殊地块产生作用;同时某些在修正体系中未考虑的因素在特定区域可能对地价产生很大的影响,如邻近证券交易所的宗地,由于吸引了大量的人流,对商业经营和住宅区位的选择非常有利,评估时应予以考虑。另一方面,同一修正因素在不同区域对地价的作用强度是不同的,如宗地的进深在繁华街道区影响较大,在非繁华街道区则影响较小,修正时就不应一视同仁。

1.3 土地市场与地价评估的关系

1.3.1 土地市场发育程度对地价评估的影响

从上述对中国城镇地价评估方法体系建立和发展的回顾可以看出,现行城镇地价评估方法体系的发展和完善,实际上就是逐步适应土地市场不断发育的过程。随着土地市场的逐步发育,市场交易资料的增多,估价方法发展的趋势使土地使用价值在地价评估过程中的作用减弱,直接的市场交易地价资料对确定地价评估结果的作用增强。但就总体而言,这些地价评估方法的发展主要还是对《城镇土地估价规程》规定的方法体系做局部的修正和发展,而在评估理论上仍缺乏更深入的研究。

1) 关于区位条件评价方法的发展

土地区位评价作为土地市场欠发育条件下地价评估的一个特定程序,起初的目的包括两个方面:一是直接作为土地有偿出让土地的定价依据。区位条件评价可为全面评定城镇的土地质量,掌握城镇土地等级数量和分布状况,为土地管理提供依据,为国民经济的其他部门提供决策依据。二是作为整理信息及交易样本的基础。由于中国长期以来的土地无偿使用制度的影响,土地市场还处于起步阶段,市场价格机制不完善,管理措施不健全,交易价格受非市场因素的影响,波动很大,畸形样本多,交易信息分散、凌乱。现时土地区位条件的评价结果主要是用来整理地价样本、宏观控制地价相对价位分布规律,这个作用也由于土地市场发育程度的提高、交易样本的逐步规范、样本地价规律性的明显增强,实际作用也在减弱。有些土地市场较发育的城镇,如温州在1990年代初就开始直接利用市场地价资料进行地价评估,而不进行土地区位条件评价这个中间过程。

2) 关于基准地价评估方法的发展

随着土地市场的发育,基准地价评估方法发展的总趋势主要呈现从粗到细,从模型到市场的发展过程。其发展可从基准地价表达方式、基准地价体系、评估方法三个方面显示。

(1) 基准地价的表达方式。根据定义,基准地价是指一定范围内的平均价格,范围的大小根据应用的需要可大可小。起初基准地价只用级别地价表达,以致许多地方形成了基准地价就是级别地价的概念。随着土地市场发展及土地有偿使用的需要,实际应用时感觉到级别地价过于粗糙,级别内价格差异大,不符合均质的要求。当用基准地价系数修正法评估标定地价时,修正幅度过大,特别是商业用地,同一级别内的价格水平相差数十倍的现象十分常见。由此,土地市场较发育的城镇,根据商业地价沿路变化的特征发展了路线价表达方式,根据住宅地价区域渐变的特征发展了区片价表达方式,工业地价由于变化不敏感仍只用级别价表达。因此,基准地价实际包括两个层次:第一层次为级别地价,主要起宏观显示作用,总体上反映一个城镇的地价空间变化趋势;实际操作时多以第二层次的商业路线价、住