

● 国土资源大调查土地调查项目“十五”系列丛书

# 城市土地价格调查 与动态监测论文集

LUN WEN JI

国土资源部土地利用管理司 编  
中国土地勘测规划院

中国大地出版社

# 城市土地价格调查与 动态监测论文集

国土资源部土地利用管理司 编  
中国土地勘测规划院

中国大地出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地价格调查与动态监测论文集/国土资源部土地利用管理司, 中国土地勘测规划院编. —北京: 中国大地出版社, 2006. 7

ISBN 7-80097-858-3

I. 城... II. ①国...②中... III. 城市-地价-研究-中国-文集 IV. F299.232-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 071425 号

---

责任编辑: 张海凤

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话: (010) 82329127 (发行部) (010) 82329120 (编辑部)

传真: (010) 82329024

印刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开本: 889mm × 1194mm 1/16

印张: 22

字数: 620 千字

印数: 1—1000 册

版次: 2006 年 7 月第 1 版

印次: 2006 年 7 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80097-858-3/F·159

定价: 66.00 元

---

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

# 《城市土地价格调查与动态监测 论文集》编委会

主 任：廖永林 朱留华

副主任：吴海洋 谢俊奇 束克欣 周建春 刘耀林

委 员：关文荣 姜 栋 邹晓云 张建平 杨丽平

唐程杰 黄 清 杨冀红 柴 渊 赵 松

主 编：姜 栋 关文荣

副主编：马素华 毕继业 李 涛

# 前 言

根据《新一轮国土资源大调查纲要》和《国土资源大调查“十五”规划》，于1999年起采取新机制、新思路，运用新理论、新技术开展了全国城市土地价格调查与动态监测工作。目前已经完成了规划确定的目标任务，取得了丰硕成果。编制和修编了一批技术规范，建立了一批示范点，在全国68个城市部署了土地价格调查工作，确定了50个国家级城市地价监测城市，设立了7800多个城市地价监测点，建立了土地市场动态监测制度，开通了中国城市地价动态监测系统网。各项成果在转变政府职能、促进信息公开、引导市场中发挥了重要的作用，特别是季度和年度地价监测报告为土地参与宏观调控提供了重要技术支撑。

为及时总结和完善城市土地价格调查与地价动态监测的理论、技术和方法，继续推进和进一步完善城市地价动态监测工作，促进相关科技人员的技术交流与沟通，国土资源部土地利用管理司和中国土地勘测规划院于2005年12月22日~24日在湖北省武汉市召开了“全国城市土地价格调查与地价动态监测学术研讨会”。此次研讨会在全国范围内公开征集论文，其中共有64篇入选大会论文集，内容涉及城市地价动态监测、土地价格调查与评估、GIS在土地定级和估价中的应用、房价与地价的关系等诸多土地管理研究的热门领域。论文作者既有土地管理第一线的领导和技术人员，也有科研院校的专家学者，还有长期从事地价评估的专业估价师。

本论文集在编写中由于篇幅所限，对部分文章进行了删改，请作者谅解。编辑中存在的争议或不足，恳请各位专家、同仁批评指正。

编 者

2006年5月29日

# 目 录

|                                         |                      |
|-----------------------------------------|----------------------|
| 城市地价调查与动态监测进展与展望 .....                  | 关文荣 (1)              |
| 新一轮国土资源大调查“城市土地价格调查与动态监测”项目进展情况综述 ..... | 姜 栋 马素华 (6)          |
| 建设城市地价动态监测信息高速公路的设想 .....               | 毕继业 (12)             |
| 立体基准地价体系——一种更科学使用的基准地价模式 .....          | 詹云超 (17)             |
| ——芜湖市基准地价测算创新材料 .....                   | 赵 松 (21)             |
| 立体地价与综合楼地价评估 .....                      |                      |
| 新时期城市土地定级更新方法探讨 .....                   |                      |
| ——以石家庄市商业用地为例 .....                     | 黄志英 梁彦庆 葛京凤 (28)     |
| 关于城镇土地定级因素的思考 .....                     | 邹朝富 杨兴权 (34)         |
| 运用克里金空间插值方法进行土地级别划分的探讨 .....            | 黄克龙 李剑波 曹天邦 (38)     |
| 基于网格点基准地价的从价定级技术路线及其应用 .....            | 彭晓艳 钟玉燕 谢建春 (45)     |
| 基于 GIS 的开放式城镇土地定级信息系统的设计 .....          | 余 翔 张玉梅 (50)         |
| 城镇土地定级估价信息系统设计开发及应用 .....               | 金凤广 (58)             |
| 城市土地定级估价及其应用研究 .....                    |                      |
| ——以长岛为例 .....                           | 安国强 方学蜜 田成敏 (66)     |
| 基准地价内涵中基础设施开发条件的设定与修正的探讨 .....          |                      |
| ——以海南省为例 .....                          | 马绍玲 (72)             |
| 地价指数对基准地价更新的影响 .....                    | 严 兵 陈忠露 (77)         |
| 基于 DEM 数字表面重建技术的广州市网格点基准地价 .....        | 华而实 谢建春 彭晓艳 (81)     |
| 基于云模型的土地评价因素综合集成赋权法研究 .....             | 胡石元 刘耀林 李德仁 李德毅 (88) |
| 构建广州市全新地价体系 .....                       | 罗少峰 华而实 钟玉燕 (96)     |
| 基准地价影响因素及郑州市土地分等评估 AHP 方法分析 .....       | 辛建卉 张午生 张建勋 (100)    |
| 城市基准地价合理性的判别方法 .....                    | 强 真 朱道林 毕继业 (105)    |
| 城镇基准地价成果应用探讨 .....                      | 石胜国 (110)            |
| 海口市城镇土地基准地价更新成果的研究 .....                | 陈少华 麦发壮 (116)        |
| 城市基准地价更新成果在土地资产管理中的应用初探 .....           |                      |
| ——以吉林省为例 .....                          | 闫 纭 尹维杰 寻爱武 (121)    |
| 基准地价修正体系中土地用途修正问题探讨 .....               | 王增彬 (124)            |
| 用发展的眼光看问题 .....                         |                      |
| ——谈如何提高地价监测点评估的质量 .....                 | 蓝继松 (130)            |
| 城市地价动态监测中工业地价监测的思考 .....                | 石桂琴 (139)            |

|                                        |             |       |
|----------------------------------------|-------------|-------|
| 城市地价动态监测技术规范中关于地价区段划分和监测点设置问题的探讨 ..... | 胡召林         | (144) |
| 城市地价动态监测点设置的几点思考                       |             |       |
| ——以江苏省扬州市为例 .....                      | 汪庆湖 余 珽 赵学军 | (148) |
| 城市地价动态监测和网格点基准地价更新信息管理系统 .....         | 余 东 蒋福金 罗少峰 | (153) |
| 城市地价指数测算方法、应用及建议 .....                 | 张增峰         | (158) |
| 江苏省地价动态监测体系的建立 .....                   | 张 静         | (164) |
| 哈尔滨城市地价动态预警系统的设计 .....                 | 富 锐 王继尧     | (170) |
| 地价动态监测中的地价水平准确性问题的探讨 .....             | 陈绍增         | (173) |
| 石家庄地价动态监测点价格时空变异研究 .....               | 霍永伟 罗建美 张丽敏 | (177) |
| 基于数字地价模型的地价监测点配置研究 .....               | 胡石元 刘耀林 侯玉亭 | (182) |
| 浅议如何做好城市土地价格调查和地价动态监测工作 .....          | 李长生 张国洪 单启滨 | (190) |
| 如何做好城市地价动态监测体系的建立和维护工作                 |             |       |
| ——哈尔滨市地价动态监测工作的经验和体会 .....             | 王继尧 富 锐     | (193) |
| 石家庄市城市地价动态监测体系建立研究 .....               | 张丽敏 梁彦庆 黄志英 | (198) |
| 关于城市土地价格调查与地价动态监测工作的思考                 |             |       |
| ——以南昌市为例 .....                         | 邱能之 叶 芳     | (204) |
| 城市地价指数编制实例研究                           |             |       |
| ——以石家庄为例 .....                         | 郑艳东 张丽敏     | (208) |
| 常熟市城区地价指数的测算与分析 .....                  | 曹天邦 黄克龙 李剑波 | (215) |
| 重庆市主城区地价动态监测体系建设研究 .....               | 李南洁 谢 勇 陈 刚 | (221) |
| 基于模型的样本检验剔除方法探讨 .....                  | 解 皓 朱国华     | (225) |
| 现行剩余法、收益还原法和成本逼近法在土地评估中存在的缺陷 .....     | 丁伊凡         | (230) |
| 土地价格评估的基本理论与地价应用管理前景 .....             | 齐瑞俊         | (233) |
| 备案制度下地价管理的探讨 .....                     | 王传礼         | (238) |
| 以市场方式定价调控土地供应的探讨 .....                 | 张建勳         | (243) |
| 地价管理与土地储备的互动机制研究 .....                 | 彭群来 张 波     | (247) |
| 对土地利用强度地价修正系数的研究                       |             |       |
| ——以秦皇岛市为例 .....                        | 安石鑫 张 斌     | (251) |
| 唐山市城市土地价格调查成果的特点和应用中有关问题的探讨 .....      | 赵登忠 李 明     | (257) |
| 解析城市地价监测的基础理论与方法体系 .....               | 赵 松         | (261) |
| 浅谈容积率对住宅用地地价的影响 .....                  | 李昕捷 连贵诚     | (266) |
| 地价变化与社会经济运行协调关系研究                      |             |       |
| ——以京、沪两市为例 .....                       | 高喜善 彭 萍     | (270) |
| 基于 GIS 的地价空间分布规律研究                     |             |       |
| ——以北京住宅地价为例 .....                      | 朱道林 蒋 芳     | (278) |
| 城市地价水平变化的成因分析                          |             |       |
| ——以石家庄为例 .....                         | 郑艳东 葛京凤     | (284) |
| 昆明市平均地价的分析检验 .....                     | 刘 宇         | (291) |
| 浅议地价与房价的关系 .....                       | 王 建         | (297) |
| 论住宅地价占房价的合理比例                          |             |       |
| ——以宁波市为例 .....                         | 赵克诚 刘卫东 周立军 | (301) |
| 地价决定与地价调控 .....                        | 周 滔 吕 萍     | (308) |

|                         |     |     |           |
|-------------------------|-----|-----|-----------|
| 论房价与地价的关系 .....         | 殷少美 | 李纪军 | (314)     |
| 地价与房价关系研究 .....         | 袁晓芳 | 齐 鹏 | 张林楠 (318) |
| 土地招拍挂制度及地价与房价关系的实证研究    |     |     |           |
| ——以沈阳市为例 .....          | 张小武 | 朱道林 | 王 霞 (322) |
| 房价与地价因果关系的实例分析 .....    | 郑光辉 | 黄克龙 | (327)     |
| 城市地价与房价关系的分析            |     |     |           |
| ——以浙江省湖州市中心城区为例 .....   | 汪云虎 | 林惠长 | (332)     |
| 石家庄市房地产市场及其规范对策研究 ..... | 梁彦庆 | 张丽敏 | 黄志英 (336) |

# 城市地价调查与动态监测进展与展望

关文荣

(国土资源部土地利用管理司 北京 100812)

**摘 要** 本文较为系统地阐述了城市地价调查与动态监测的工作目标、工作重点和主要工作内容等,分析了以计算机和网络技术为技术基础的城市地价动态监测系统的优越性和现实意义。并在此基础上,进一步提出了对城市地价调查与动态监测工作的展望。

**关键词** 城市地价调查与动态监测 基准地价体系

## 1 城市地价调查与动态监测的工作目标

通过对城市土地价格形成的条件、机制及环境的调查,完成城市土地级别调整和城市基准地价更新,并在此基础上建立全国城市地价动态监测系统,实现城市地价信息的公开查询和社会化服务。1999年自项目启动以来,根据土地市场的发展和土地管理制度改革的深化,项目的工作目标逐步进行调整。1999年主要是进行城市土地级别调整和基准地价更新。1999年2月,李元副部长提出了“四个一”的国家目标,即一项制度、一个系统、一批示范典型、一套技术规范,使城市地价调查工作的目标更加具体化。2000~2001年,提出进行地价的动态监测,并开始着手进行监测点的布设、动态监测系统的开发。特别是2001年下发的《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号),明确要求要进行系统的开发,要进行城市基准地价更新,这个文件为城市地价调查与动态监测工作的全面开展提供了政策依据。2003年,部领导进一步指出城市地价动态监测是土地市场监测的重要组成部分,是建设土地市场监测、分析、调控等功能的重要内容。这项工作既为政府决策提供了主要支持,又是构成政务公开(信息公开)的重要内容,能够使地价管理工作既服务于社会,同时又受到社会的监督。

## 2 工作思路和重点

### 2.1 工作思路

针对当时地价管理中和土地市场建设中存在的问题,包括地价管理基础建设没有全面落实,如基准地价更新与公布不按技术规范操作、地价内涵不统一、地价称谓不规范等问题;地价信息公开程度差、信息现势性差(基准地价1993年、1995年)、信息整合度差支离破碎以及地价的市场经济机制尚不完善的状况,结合党中央、国务院、部领导提出国土资源管理部门要树立和落实科学发展观,转变政府职能,充分发挥土地供应对经济的宏观调控作用,加强对土地市场的监测预警,为社会提供市场信息的要求。城市地价调查与动态监测工作确立了以国土资源大调查的城市土地价格调查为基础,以城市地价动态监测系统建设为核心,对城市地价动态变化进行宏观分析,为政府部门、社会提供客观、系统的地价信息为根本目标的工作思路。

## 2.2 工作重点及组织实施

项目将直辖市、省会城市、计划单列市和长江三角洲、珠江三角洲等经济发达区域的城市列为地价调查和监测的工作重点。根据国土资源大调查实施纲要的统一部署,项目由国土资源部土地利用管理司负责业务指导,中国土地勘测规划院负责组织实施。5年来,组织了全国各级国土资源管理部门、科研院所、中介机构、专业公司共200余家作为项目承担单位,共有3000余名专业技术人员参与了项目工作。形成了以计算机辅助系统为平台(城市地价动态监测系统),以各有关城市合作单位提供的数据为稳定的信息源,以各有关单位、机构专职人员和专家组成的专家咨询系统为支撑的城市地价动态监测体系。

## 3 主要工作内容和成果

### 3.1 主要工作内容

城市地价调查与动态监测项目主要开展的工作内容包括:进行城市土地级别调整和基准地价更新、建立城市地价监测点及建设和运行城市地价动态监测系统。目前该项目已在全国64个城市开展了土地级别调整和新一轮基准地价更新工作,设置地价监测点5000多个;建设完成全国城市地价动态监测系统;对长江三角洲、珠江三角洲主要城市和部分重点城市地价的季度、年度变化情况进行了监测分析。同时围绕项目的实施,开展了一系列基础研究工作。

### 3.2 项目成果

城市地价调查与动态监测项目开展以来,取得了一系列成果,修订编制了一批技术规范,设立了一批示范点,建设了中国城市地价动态监测系统,形成了城市地价动态监测的制度,并形成了一系列报告等成果。其中,一批技术规范包括《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507—2001)、《城镇土地估价规程》(GB/T18508—2001)两个国家标准和《城市地价动态监测技术规范》。作为技术基础,这些技术规范在项目实施过程中起到了统一技术思路、规范技术操作的作用。而且两个国家标准填补了我国土地管理国家技术规程的空白。一批示范点包括项目确定的长春、武汉等省会城市,这些城市地价调查工作起步早,成果质量高,积累了丰富的组织管理及成果应用的经验。在全国落实《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》文件精神,全面推进城市基准地价更新工作中,发挥了良好的示范作用。作为项目的核心工作,中国城市地价动态监测系统的建设已经完成,并开通运行。通过项目实施,形成了城市地价动态监测的制度框架并已经下发文件。城市地价动态监测对象要以重点地区和主要城市为主;监测要规范化、日常化;数据的采集、传输、处理分析和信息对外发布要系统化;组织实施要由国土资源部土地利用管理司、中国土地勘测规划院、各级国土资源管理部门和指定的中介评估机构或事业单位共同配合进行。另外,形成了包括一本书《城市土地价格调查与动态监测》、一部图集《中国城市地价图集》、多个研究报告(城市土地资产总量调研报告、房价与地价关系调研报告、城乡结合部土地价格调查报告、中国城市地价状况年度报告)和大量数字化图件及计算机应用软件等成果。项目整体成果已获得国土资源部2002年度科技进步二等奖。

## 4 城市地价动态监测系统

城市地价动态监测系统是在城市土地价格调查的基础上,运用先进的计算机技术和网络技术建

立的, 对全国城市地价进行动态跟踪监测的管理系统。系统具有地价信息采集、数据分析、信息发布和地价的预测预警等基本功能。系统分为基础建设和运行两部分。

#### 4.1 系统功能

一是为社会和公众提供准确及时的地价水平及其变化趋势信息, 充分发挥地价反映土地市场变化的“晴雨表”作用, 引导投资方向, 实现通过地价杠杆调节土地资源配置的目标; 二是对地价信息进行深层次分析, 理清地价变化规律, 分析地价变化与土地市场供需的关系, 为政府调控土地供应提供决策依据; 三是比较分析地价变化与国民经济宏观指标、房地产市场发展指标变化的关系, 判断地价与经济宏观发展形势及房地产市场发展的协调状况, 为社会经济良性运行提供服务。

#### 4.2 系统结构

城市地价动态监测系统由公众端、城市端和中央端共同组成。其中, 公众端的任务是将地价信息通过国家互联网向社会公众发布, 现在网站已经开通; 城市端的任务是对地价数据进行采集、整理和初步分析, 并传递给中央端; 中央端的任务是对城市端传递上来的地价信息进行整合、宏观分析和整体判断, 并作出分析结果报告。

目前系统已通过 3 个管理端口形成了数据采集、上传、整理、分析、管理和查询等功能的软件环境, 开发完成地价信息浏览页面 7500 多个。

#### 4.3 系统数据

城市地价动态监测系统数据包括基础电子图件、基础数据信息、变化指数信息图表、数据表格和文档数据 5 大类数据。其中, 基础电子图件共 300 多幅, 包括各个大城市的城市土地级别图、城市基准地价图、城市地价监测点分布图、交易地价样点图等; 基础数据信息共 15000 多条, 包括地价监测点等各类数据; 变化指数信息图表共 520 多个, 包括地价变化图、宏观经济指标变化图等; 数据表格共 1500 多张, 包括土地级别、基准地价、地价监测点、社会经济指标等相关表格; 文档数据共 10 余种, 包括监测报告、城市介绍、政策法规、文章、新闻等。

#### 4.4 系统开通具有坚实的基础

中国城市地价动态监测系统的软件开发已经完成, 软硬件功能和运行环境良好, 基础数据完善; 技术力量得到了锻炼, 完整的地价动态监测技术规范已制定完成, 形成了稳定的技术支持体系, 系统的维护运行有了保障; 同时在全国各重点地区、主要城市建立了稳定的信息源。

### 5 成果特点与应用

#### 5.1 成果具有信息的整合性

该成果首次将制度建设、技术规范制定、计算机网络技术运用、技术力量整合、基础数据采集整理等作为一项系统工程进行一体化的规划和建设。成果首次将全国各大城市地价信息整合在一起, 对重点区域和主要城市的地价进行宏观分析和处理, 形成了国家级的城市地价监测信息和指标体系。

#### 5.2 成果具有分析的动态性

本成果以对各有关城市地价监测点的动态监测为稳定的基础数据来源, 可实现地价数据的适时持续更新, 及时公开发布城市地价信息。

#### 5.3 成果具有技术的先进性

第一, 首次采用计算机和互联网技术, 将各大城市地价的空間信息(土地级别、基准地价、地价监测点等)和地价的时间变化信息放在同一个平台上, 实现了地价的点面结合和时空结合。

第二, 首次将各大城市的地价信息通过互联网进行整体发布, 建立了最有效、最全面的全国地

价信息资源共享体系,提高了地价信息资源的社会共享程度。

第三,成果的先进性还表现在实现了“四个第一”,即第一套土地管理的国家标准、第一个地价内涵统一的基准地价体系、第一本城市地价图集、第一个全国城市地价动态监测系统。

## 6 下一步工作重点及设想

切实贯彻落实土地市场动态监测制度,保证城市地价动态监测系统的正常开通运行。逐步建立覆盖全国的城市地价动态监测体系、着重建设稳定的地价动态监测专家队伍、继续定期地对地价动态变化进行分析,为政府决策服务。从2006年开始,城市地价动态监测工作将进入“十一五”阶段,在“十一五”期间将重点开展如下工作:

第一,进一步扩展地价监测的空间范围,完善监测数据源体系的建设。首先,在现有工作的基础上,逐步扩大监测的空间范围,具体包括扩大重点监测区域和增加监测城市数量。一是在目前长江三角洲、珠江三角洲的基础上,增加环渤海经济区、长江沿线经济带区域和东北老工业区等作为新的重点监测区域;二是在现有的50多个监测城市的基础上,增加其他158个常住人口在50万以上的大城市,监测城市面积将由目前的8346平方千米扩大到14937平方千米。其次,将对城市地价监测点进行整体的布局与调整。一是对现有城市的监测点根据国家监测的宏观目标进行重新优化和布点,一些城市要适当增加监测密度,预计增加监测点5000多个;二是对新增加的城市,要新增加17000多个监测点。监测点总数预计达到30000个。

第二,完成以城市为基础的地价监测数据采集网络建设。“十一五”期间将加强与相关机构和土地估价师的协助,建立稳定的监测数据采集网络。在所监测的城市中共选择约200个具有专业水平和稳定的机构,作为监测数据采集机构,并按照一定的方式形成长期协助的关系。在每一个监测城市平均选择20名,共计约4000名具有专业水平的土地估价师,组成监测数据采集技术人员,并按照一定的方式形成长期协助的关系。根据监测城市,建立200个城市数据计算机管理端,并在现有工作的基础上,逐步加大监测的时间密度。“十五”时期监测信息是每年更新一次,“十一五”时期将会转变为每季度更新一次,增强信息的适时性。

第三,完成以中央端为基础的地价监测数据分析处理系统建设,并建立专家组。具体包括建立全国城市地价动态监测中央端数据库,能够支持200个城市的数据存储、分析和管理的,并建立约200个城市信息浏览端口,组建约50人的城市地价动态监测技术专家组和约20人的城市地价动态监测日常工作管理组,并建立约1000平方米的城市地价动态监测技术工作站。

第四,完成以公众端为基础的地价监测信息系统建设,进一步完善以公众端为基础的信息发布系统,形成统一的信息发布平台。包括建立全国城市地价动态监测公众端信息发布平台,建立编辑整合数据和信息的有效机制,建立稳定高效的信息发布制度和全方位的信息发布渠道。

第五,强化项目技术体系,开展相关专题研究。具体包括完成《城镇土地分等定级规程》、《城镇土地估价规程》和《城市地价动态监测技术规范》的修订及《土地市场调查技术规范》的编制工作;开展城市地价动态监测制度规范体系研究。并结合目前出现的监测信息不能及时、准确上报问题,研究城市地价动态监测承担机构动态管理模式及数据采集复核机制,建立新型、高效的城市地价动态监测机制;开展城镇土地出让价格调查、协议出让最低价标准制定等研究;开展征地区片价、集体建设用地流转价格、工业园区地价及不同行业土地价格状况等方面的专项调查及研究;开展城市土地价值总量调查工作,为城市土地集约利用、城市可持续发展,向中央宏观管理部门提供系统、全面的土地价格信息。

## 7 对各城市的要求

城市地价调查与动态监测工作是国土资源管理中的一项基础工作，需要参加项目的城市积极配合。

首先，各城市要加强对城市地价动态监测工作的组织实施管理，把该项工作作为城市土地市场管理和土地利用管理的重要工作，并使之制度化，日常化。

第二，各城市要在现有的工作基础上，建立更有效的机制，简化程序，更多地把地价数据采集权下放给有关机构，保证季度数据和年度数据按时上报。

第三，各城市要在现有的地价数据的基础上做好本城市的地价状况分析，建立分析报告制度，为当地政府、土地主管部门及公众提供更加详细的信息，使我们的地价数据充分发挥作用。

第四，各城市要在现有的工作基础上，积极开展相关研究，扩大数据源，建立为本城市微观管理服务的独立的、完善的地价动态监测系统，并且与土地利用管理有机地结合起来。

第五，各城市应积极主动配合省级地价动态监测系统的建设。

# 新一轮国土资源大调查“城市土地价格调查与动态监测”项目进展情况综述

姜 栋 马素华

(中国土地勘测规划院 北京 100035)

**摘 要** 研究目的:通过对新一轮国土资源大调查“城市土地价格调查与动态监测”项目开展情况的介绍和分析,探讨了城市地价动态监测的未来发展方向。研究方法:文献资料法。研究结果:该项目自启动以来,修订编制了规程、规范,在全国开展试点,建立了地价动态监测体系,开通了全国地价动态监测网,并开展了一系列相关研究,在工作中运用了多项新技术,取得了丰硕的成果。研究结论:扩大地价动态监测的城市范围,加强地价预警研究是“城市土地价格调查与动态监测”项目未来的主要发展方向<sup>[1]</sup>。

**关键词** 国土资源大调查 城市地价 动态监测

城市土地作为资产能够给土地所有者、使用者或经营者带来收益,城市土地价格是土地使用价值的货币表现,在土地交易和房地产交易中产生。20世纪90年代初,随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的过渡和土地使用制度改革的不断深化,土地市场日趋活跃,地价评估与管理在我国土地管理乃至国民经济建设中显现出越来越重要的作用,因此,新一轮国土资源大调查土地资源监测调查工程中安排了“城市土地价格调查与动态监测”项目,总体目标是实现“四个一”的国家目标,具体是指形成一批技术标准、规程和规范,建立一套信息发布网络体系,出台一批为国土资源管理服务的政策、法规和管理办法,培育一批各具特色的基础工作示范典型和具有推广、指导意义的示范工程。城市土地价格调查与动态监测项目修订了规程,编制了规范,重点开展了直辖市、省会城市、计划单列市和长江三角洲、珠江三角洲等经济发达区域的城市土地分等定级、基准地价更新和地价监测点设立工作,建立了城市地价动态监测体系,开通了全国地价动态监测网,同时开展了土地价格调查的相关研究。

## 1 主要工作任务

### 1.1 修订规程

1999年度,在进行试点城市工作的基础上,对《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507—2001)和《城镇土地估价规程》(GB/T18508—2001)进行了修订,并由国家质量监督检验检疫总局于2001年11月12日作为国家标准发布,2002年7月1日起实施。

《城镇土地分等定级规程》在1989年《城镇土地定级规程》(试行)的基础上,根据新的土地管理工作和新一轮国土资源大调查的要求,深入开展调查研究并广泛征求意见,在修订过程中,注重新科学技术在城市土地分等定级中的应用。《城镇土地分等定级规程》详尽地阐明了城市土地分等定级的技术路线和技术方法,为城市土地分等定级工作提供了科学、统一的技术方法、标准和依据<sup>[2]</sup>。

1993年作为行业标准实施的《城镇土地估价规程(试行)》分别在1995年、1997年进行修订,并完成了修订稿。随着新《中华人民共和国土地管理法》的颁布实施和新一轮国土资源大调查的要求,结合不断发育的城市土地市场及计算机技术的广泛应用,通过调查研究和征求专家意见开展《城镇土地估价规程》的修订。《城镇土地估价规程》结构安排紧凑合理,清晰详尽地阐明了土地估价的技术流程及技术方法,针对评估标的和评估内涵的多样化,在技术路线和估价实务等方面进一步完善。该标准的颁布实施对指导和规范土地估价工作有着重要意义,为城市土地估价工作提供了科学、统一的技术方法、标准和依据<sup>[3]</sup>。

## 1.2 编制规范

城市地价动态监测是本次城市土地价格调查工作的重要组成部分,为保障城市土地价格调查工作的顺利实施,在理论研究与实践探索的基础上,及时出台了《城市地价动态监测技术规范》、《城市地价监测数据采集操作指南》等有关技术规范,为城市地价动态监测体系建设提供各项技术支持和依据,促进了城市地价动态监测工作制度化、规范化发展。另外,为规范全国城镇土地定级和基准地价图件,实现数据的统一管理共享,正在编制《城镇土地分等定级和基准地价图件编绘规范》。这些规范的出台必将为城市土地价格调查工作的实施和成果的有效管理及信息共享提供标准和依据。

## 1.3 城市布点

1999~2005年城市土地价格调查工作遵循先试点后铺开的方式,先后在全国68个城市开展了这项工作。1999年选择了长春、上海、西安、成都、武汉、福州6个省会城市作为城市土地价格调查项目的试点城市;2000~2001年度,除1999年的试点城市外,将全国的其他省会城市纳入土地价格调查的范围,同时根据城市土地市场发达程度,选择了青岛、南通、深圳、惠州、宁波、大连6个城市开展城市土地价格调查工作。在这些城市进行土地价格调查与基准地价更新工作,设立城市地价监测样点。

2002年度,重点选择长江三角洲、珠江三角洲经济发达区域的城市开展工作,其中,包括江苏省苏州、无锡等6个城市,浙江省的温州、绍兴等6个城市和广东省佛山、珠海等6个城市及山东烟台、河北唐山、内蒙古的包头等9个城市共27个城市。包括完成城市土地综合定级和分类定级,完成城市基准地价更新,建立城市基准地价动态更新系统,建立城市地价动态监测点,进行地价监测点数据采集,完成全国城市地价动态监测系统建设。

## 1.4 建立城市地价动态监测体系

城市地价动态监测体系建设是城市土地价格调查项目的重要内容之一,通过对国内外地价监测制度、措施及监测点设立方法的研究,结合我国城市土地利用状况,通过建立地价监测点,采用评估等手段收集城市不同区段、不同时段土地价格的各种信息来反映区域整体地价状况的动态变化,并通过一系列的指标对采集的地价信息资料进行汇总、分析,生成相关地价信息向社会发布。为国家级和城市级地价行政管理部门提供制定地价政策、进行地价调控的宏观管理工具,同时开通公众了解城市地价水平的渠道。

## 1.5 开通中国地价动态监测网

城市地价动态监测体系建立中一个重要组成部分就是城市地价动态监测计算机系统,它是一个全国范围适时更新的网络化信息系统,基于现代化、系统化的管理理念,借助网络信息技术,完成城市地价信息的收集、处理、分析与公布等功能,实现了城市地价管理过程的高效和标准化,可以说计算机系统是城市地价动态监测体系必不可少的载体和操作平台。目前已开通了中国地价动态监测网,网址是<http://www.landchina.net>,该系统的运行作为决策者制定地价政策、实施地价调控提供科学、可靠的依据,为公众准确、迅速地了解城市地价水平提供广泛的平台。

## 1.6 定期发布城市地价状况

自 2003 年开始,对各城市上报的年度地价监测数据进行整理分析,形成年度中国城市地价状况报告,并进行公开发布。为提高城市土地价格监测的及时性和准确性,自 2004 年开始进行季度地价数据的收集和整理,并定期进行公开发布。

## 1.7 相关研究项目

### 1.7.1 土地等别划分和基准地价平衡

为协调区域地价,充分发挥地价在调控土地市场中的作用,使基准地价客观地反映出不同城镇间真实的经济差异和地价水平,分别在福建和山东两省开展了土地等别划分和基准地价平衡试点工作。项目以实地调查和分析为途径,以市场数据资料为基础,定性研究与定量测算相结合,运用地理信息系统(GIS)等计算机技术,先分等后平衡,分等与平衡相互校验,山东省还建立了自动更新与管理信息系统,为政府进行监督和指导提供宏观调控的依据与技术支持。研究结果表明,随着城镇等次的降低,同级各类用地的地价呈下降趋势。在各等城镇的同一级别用地中,一般是商业用地的价格高于住宅用地的价格,住宅用地的价格高于工业用地的价格;不同等级城市所辖的县、县级市、独立区之间的地价平衡中,随着城镇等次的降低,其所辖的县、县级市或区的地价通常呈下降趋势,但也存在上升的情况。

### 1.7.2 房价与地价关系调查

该项目以典型城市为调查分析样本,采用实证研究方法,运用数理统计分析软件对大量数据进行分析,从而在数量上就房价及其各因素的关系作了剖析。针对房价与地价的变化关系、房价的构成和房地产利益流向进行了深入分析,说明了房价偏高的原因不在土地出让金。在把握我国城市房价和地价的状况、变化及相互关系的基础上,提出了促使房地产市场理性发展的政策建议。2004 年 6 月,该项目通过了国土资源部的验收。

### 1.7.3 土地资产核算

城镇土地是国家重要的资产,加强城镇土地资产管理是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求。城镇土地资产量测算是城镇土地资产管理的基础性工作,只有摸清家底,才能真正高效管理好城镇土地资产。原国家土地管理局曾在 1992 和 1995 年进行过中国土地资源资产核算的研究,1995 年预测到 2000 年全国城镇土地资产总量将达到近 25 万亿元人民币。随着各地城市建设和土地市场的发展,进行新的城镇土地资产测算成为必然。该项目以 2001 年 1 月 1 日为测算基准日,测算出全国城镇土地资产总量为 27.9 万亿元人民币。2004 年 6 月,该项目通过了国土资源部的验收。

### 1.7.4 城乡结合部土地价格调查

城乡结合部是城市扩张的前沿地带,土地配置结构复杂。通常该区域内农村土地非农开发最为频繁、土地交易和房地产市场活跃。城乡结合部土地价格调查的目的在于摸清城乡结合部土地价格现状及其他与之相关的基本状况。该项目以实地调查为主要的形式,以宁波市、北京市、唐山市、武汉市、南宁市作为重点调查城市。调查的内容包括土地出让价格、征地费用、城市房屋拆迁补偿费调查、农用地承包、转包、租赁、隐形土地交易方式及其交易价格、土地价格与土地权属关系调查、土地收益调查。通过广泛开展城乡结合部土地价格调查研究,了解城市化过程中地价水平及其变动规律,掌握并探讨城乡结合部土地资源配置、土地市场发育中的现状与问题,有助于发挥地价杠杆在调节土地资源配置、提高土地非农开发的集约化程度中应有的作用,有利于中心城市建设和区域城市化的健康发展。

### 1.7.5 不动产税研究

当前,我国的不动产税收中存在税种多、环节多以及征收不到位等问题,如在房屋、土地方面

征收的税费包括房产税、城市房地产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、外商投资企业土地使用费、契税等多项税费。对此,相关部门正在着手研究制定新不动产税,主要是针对土地、房屋等不动产来征税。目前,北京、深圳、重庆等6个城市采用“真实数据,空转运行”的方式进行测算。该项目通过对中外不动产税收制度的研究,进行中国不动产税收架构体系的需求分析,提出城市土地价格调查成果在中国不动产税收中的应用方案,目前该项目正在进行中。

## 2 城市土地价格调查与动态监测的技术特点

### 2.1 分类定级与综合定级相结合评定土地级别

以往的城市土地定级多以综合定级为技术途径,基于同一套定级因素体系,在同一级别区域内分别评估商业、住宅、工业用地基准地价。本次城市土地价格调查中则是对城市统一进行综合定级与分类定级。综合定级适用于主要土地利用类型分异不明显,各种不同类型用地质量优劣区域较统一的中小城市;分类定级则通过分析影响某类城镇土地质量的各种经济、社会、自然因素,按分类评价值的差异独立划分不同用地类型的土地级别,它能够揭示各种类型用地质量的空间分布规律和特点。随着城市的发展及城市规划体系的日趋完善,我国大部分城市建成区内,土地利用类型分异明显,适宜于分类定级与综合定级相结合。

### 2.2 统一界定基准地价内涵

统一基准地价内涵是本次城市土地价格调查的关键工作之一。我国大多数城市在以往的基准地价评估中,地价内涵往往界定不清,造成城市之间地价缺乏可比性,国家难以实现对地价的有效监控。因此,城市土地价格调查对基准地价内涵作出统一、明确的要求,规范了土地用途、开发程度、容积率、权利类型与期限、用途等影响地价水平的重要因素。

### 2.3 定级估价成果与地价动态监测相结合

建立城市地价动态监测体系,定期发布城市地价指数,使政府及时准确掌握不同城市的地价水平分布规律及动态变化特征,从而以经济、市场、法律等间接手段调控管理土地市场,实现城市土地价格调查的最终目标。城市地价动态监测体系的建立也是土地定级估价工作的关键组成部分,它以土地定级估价为基础,是定级估价工作的延伸与应用。因此,各城市特别注意了工作的衔接与结合。土地级别、区域或路线段的划分是监测点布设区段的基础框架。地价样点的采集与测算则为监测点的选择提供了丰富的资料。地价动态监测体系的建立与完善将为基准地价更新提供更加准确、便捷的途径,两者协调统一、相辅相成。

### 2.4 计算机技术在土地价格调查中的应用

本次城市土地价格调查中,各城市基本脱离了以往繁重的手工操作,以多种图形处理软件或地理信息系统工具进行图件的编辑制作,以专业的定级估价软件辅助完成土地定级与基准地价评估全过程。为统一数据格式,便于国家级成果汇总与应用,专门开发了《城市土地定级与基准地价更新系统》,该软件设计以规程为基础,严格按照规程规范的技术途径与处理方法完成从数据采集、整理、分析、统计检验、数据处理到成果提交等系列工作,并与地价动态监测计算机系统相互连接,有利于定级估价成果在动态监测中的应用。一些城市基于自身特点与应用需要,以市场流行的GIS平台为基础,自行开发了本城市的定级估价软件,并与国土资源部要求的统一数据格式相结合,大大提高了工作效率与成果的持久性、动态性。

### 2.5 网络技术在城市地价动态监测系统维护中的应用

根据国土资源信息化基础设施及标准建设的需要和城市地价动态监测的实际需求,城市地价动