

城镇基准地价更新与平衡

主编 阎弘文 郑新奇



山东省地图出版社

前 言

随着土地有偿使用制度改革的深入，我国城镇初始（第一轮）土地定级估价工作已近尾声，部分城镇还进行了基准地价更新工作。据国土资源部统计，截至 2000 年 6 月 30 日，全国已有 468 个地级市、1821 个县城（包括县级市）、6658 个建制镇完成了土地定级估价工作。诚然，在初始城镇土地定级估价工作中，大部分城镇有法可依（《中华人民共和国土地管理法》），有章可循（中华人民共和国行业标准《城镇土地定级规程》、《城镇土地估价规程》（试行）），其研究成果在一定时期内也发挥了重要作用。但由于初始城镇土地定级估价工作是一项新生事物，各地区在城镇土地定级和基准地价评估过程中由于操作人员专业技术水平的差异，资料可信度及典型性的不同，行政干预及估价期日的不一致等一系列问题的存在，致使城镇间土地级别和基准地价缺乏可比性、城镇地价水平地域倒置、地价差距不合理和地价执行难。理论和经验的不足固然是产生上述原因的重要一面，还有一个不可忽视的原因是未进行城镇基准地价平衡工作，缺乏宏观指导和控制平衡体系。

初始城镇土地定级估价工作完成后，定期开展基准地价更新是我国土地市场体系建设的一项重要工作。为确保基准地价成果的现势性，《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发[2001]15 号），第五条要求：“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。凡尚未确定基准地价的市、县，要按照法律法规规定和统一的标准，尽快评估确定；已经确定基准地价的市、县，要根据土地市场价格变化情况，及时更新。”山东省国土资源厅要求：“凡三年以上未进

行基准地价更新的；地价水平变化已超过规定幅度的；原有基准地价采用的评估方法或所用的地价内涵与国家规定不一致的；以及从未开展基准地价评估的城镇，均应迅速开展此项工作。”

与初始城镇土地定级估价时期相比，我国的土地使用制度改革不断深化，房地产使用制度改革稳步推进；土地市场逐步发育，土地资产价值日益显现；同时，土地估价的理论与方法不断推陈出新，基准地价更新的技术依据发生了重大变化。表现在两个方面：一是《中华人民共和国土地管理法》（修订稿）的发布与实施；二是中华人民共和国国家标准《城镇土地分等定级规程》、《城镇土地估价规程》、《房地产估价规范》的发布与实施。如何深刻理解和充分运用新的规程，搞好城镇基准地价更新与平衡工作，服务于城市土地管理和土地市场，普及和提高土地估价专业知识水平是摆在土地学者、研究人员以及土地估价专业人员面前的重要课题。

本书的内容是广义的城镇基准地价更新与平衡，共包括三部分内容，第一部分是城镇基准地价更新，着重论述了城镇土地级别调整、基准地价价位更新、基准地价修正系数更新和地价监测点建立的理论、方法与工作程序。第二部分是城镇基准地价平衡，重点阐述了城镇土地分等、基准地价平衡的理论与方法。第三部分是地理信息系统在城镇基准地价更新与平衡中的应用，介绍了GIS技术的产生与发展，以及城镇基准地价更新与平衡信息系统的建立、系统的主要操作界面和功能。

本书由阎弘文、郑新奇、王筱明、王爱萍同志撰写完成，最后由阎弘文审核定稿。本书得以顺利完成，与作者所在单位及上级有关部门的全力支持是分不开的。本书的完成承蒙山东省国土资源厅土地利用处潘光明处长、刘祥元副处长、王安东科长，济南市国土资源局王传礼副局长、史乃礼处长、彭群来副处长、王增彬工程师，济南市统计局王玉志副局长，山东颐通地产评估有

前言

限公司刘占增总经理、姜文明副总经理，济宁仁和土地评估有限责任公司孙琳总经理，山东省财政学院王德起教授，中国科学院地理科学与资源研究所王庆改博士，山东师范大学人口·资源与环境学院研究生于伯华、张波、韩荣青、张金萍等同学，焦作工学院郑阳阳同学的大力帮助，在此表示衷心的感谢。

在本书写作过程中参考了有关《规程》、《规范》、论著和论文，特向这些作者表示谢意。

本书得以顺利出版，山东省地图出版社总编庄树森、编辑薛静付出了辛勤的劳动，特此表示谢意。

由于时间和水平所限，书中错误在所难免，敬请读者批评指正。

作者

2001年12月于济南

目 录

前言

1 绪论	1
1.1 城镇基准地价更新与平衡的概念	1
1.2 我国城镇基准地价更新与平衡的发展	5
1.3 我国城镇基准地价更新与平衡亟待解决的问题	13
1.4 城镇基准地价更新平衡的发展趋势	17

城镇基准地价更新

2 城镇基准地价更新的基本原理与方法	21
2.1 城镇基准地价更新的目的	21
2.2 城镇基准地价更新的对象与范围	22
2.3 基准地价更新的目标任务	23
2.4 基准地价更新工作原则	25
2.5 基准地价更新的方式与类型	25
2.6 基准地价更新的理论基础	27
2.7 基准地价更新的依据	32
2.8 基准地价更新的技术路线	33
2.9 基准地价更新的工作内容	33
2.10 基准地价更新的工作程序	34
2.11 基准地价更新的方法	35
2.12 基准地价更新提交的成果	46

2.13 国家新旧规程对比	47
3 城镇基准地价更新的准备工作	56
3.1 基准地价更新工作的领导与组织	56
3.2 编写城镇基准地价更新任务书	56
3.3 城镇基准地价更新的图件及表格准备	57
3.4 确定基准地价更新工作区域	59
4 城镇基准地价更新资料的外业调查	60
4.1 城镇基准地价更新因素权重调查	60
4.2 城镇一般资料的调查	70
4.3 城镇土地级别调整资料调查	72
4.4 基准地价 价位更新资料的调查收集	91
4.5 地价监测点资料的调查	106
5 内业分析整理	113
5.1 土地级别调整	113
5.2 城镇基准地价价位水平更新	141
5.3 基准地价修正系数表的更新	184
5.4 城镇地价动态监测体系的建立	189
6 城镇基准地价更新成果整理、验收与应用	203
6.1 城镇基准地价更新成果整理	203
6.2 城镇基准地价更新成果验收	215
6.3 城镇基准地价更新成果存档及应用	218

城镇基准地价平衡

7 城镇基准地价平衡的理论与方法	231
7.1 城镇基准地价平衡的必要性	231
7.2 城镇基准地价平衡的目的	231
7.3 城镇基准地价平衡的工作对象与范围	232

7.4 城镇基准地价平衡的理论依据	232
7.5 城镇基准地价平衡的工作前提和研究内容	232
7.6 城镇基准地价平衡的基本原则	233
7.7 城镇基准地价平衡的工作程序	233
7.8 城镇基准地价平衡的技术方法	234
7.9 提交的成果	236
8 城镇基准地价平衡的准备与外业调查	237
8.1 城镇基准地价平衡的准备工作	237
8.2 城镇基准地价平衡资料调查	238
9 内业分析计算	259
9.1 城镇土地分等	259
9.2 基准地价平衡	271
10 城镇基准地价平衡成果整理与应用	277
10.1 城镇基准地价平衡成果整理	277
10.2 城镇基准地价平衡成果的应用	280
 地理信息系统在城镇基准地价更新与平衡中的应用	
11 地理信息系统的特点与功能	285
11.1 地理信息系统概述	285
11.2 地理信息系统的概念	285
11.3 地理信息系统的产生与发展	287
11.4 地理信息系统构成	291
11.5 地理信息系统的基本功能	292
11.6 地理信息系统的数据组织管理	293
12 Mapinfo 概述	298
12.1 Mapinfo 的诞生与发展	298
12.2 Mapinfo 的技术特点	298

12.3 Mapinfo 开发工具—MapBasic	302
13 地理信息系统在城镇基准地价更新中的应用	310
13.1 城镇土地定级估价中应用地理信息系统的意义	310
13.2 基于 Mapinfo 的城镇土地定级解决方案	311
13.3 地理信息系统在城镇土地估价中的应用	318
14 城镇基准地价平衡信息系统的构建与实现	325
14.1 建立系统的总体要求	325
14.2 系统的逻辑结构和功能	328

1 绪 论

1.1 城镇基准地价更新与平衡的概念

1.1.1 城镇

城镇是人类聚居的场所。用区域的观点看,城镇是国家或地区的经济、政治和文化生活的中心;从职能看,城镇是第二和第三产业聚集的主要场所;从规模上看,城镇是超过一定“门槛”的非农业人口聚居的场所。

城镇基准地价更新与平衡中所称“城镇”,除特别说明外,包括城市市区、建制镇镇区。

1.1.2 土地

土地是指地球的表层(包括内陆水域和沿海滩涂),是由地貌、岩石、土壤、植被、气候和水文等要素共同组成,并受人类长期影响而不断变化的一种自然经济综合体。

1.1.3 土地定级

城镇土地定级是根据城镇土地的经济、自然两方面属性及其在社会经济活动中的地位、作用,对城镇土地使用价值进行综合分析,揭示城镇内部土地质量的地域差异,评定城镇土地级别。^[1]

城镇土地级反映城镇内部土地的的区位条件和利用效益的差异。土地级别的序列是在各城镇内部统一排列的。

[1] 中华人民共和国国家标准. 城镇土地分等定级规程. 北京. 中国标准出版社. 2002. 1

1.1.4 土地估价

土地估价是根据土地的自然、经济属性和收益状况,对土地在某一时间使用权价格进行综合评定。

1.1.5 土地价格

土地价格亦称“地价”,是指土地的购买价格,是土地权属让渡的经济补偿,是土地未来年期纯收益(地租)的资本化。在我国,土地价格是指在正常市场条件下一定年期的土地使用权未来纯收益的现值总和。其权利特征是出让土地使用权。划拨土地使用权价格、承租土地使用权价格是其特殊形式,租赁权价格、地役权价格是其派生形式。

根据估价目的不同,土地价格可采用熟地价格、生地价格和毛地价格表示。

1.1.6 城镇地价体系

城镇地价体系是一个土地市场中,由若干个既互相联系又互相区别的地价组成的一个价格系列。^[2]

城镇基准地价和标定地价是我国城镇地价体系的核心。

1.1.7 基准地价

基准地价是指在城镇规划区范围内,对现状利用条件下不同级别或不同均质地域的土地,按照商业、居住、工业等用途,分别评估确定的某一估价期日上法定最高年期土地使用权区域平均价格。^[3]

1.1.8 标定地价

标定地价是政府根据管理需要,评估的某一宗地在正常土地市场条件下于某一估价期日的土地使用权价格。它是该类土

[2] 严星,林增杰.城市地产评估.北京:中国人民大学出版社,1999.292

[3] 中华人民共和国国家标准.城镇土地估价规程.北京:中国标准出版社,2002.64

地在该区域的标准指导价格。^[4]

1.1.9 城镇基准地价更新

城镇基准地价更新是在土地级别调整或划分均质区域的基础上,用土地收益、市场交易的样本地价及地价指数等来重新确定某类用途土地在现状利用条件下于某一估价期日的土地使用权平均价格。

广义的“基准地价更新”包括调整城镇土地级别、更新调整基准地价价位水平、更新修订基准地价修正系数表;建立地价动态监测体系。狭义的“基准地价更新”仅指更新基准地价价位水平、更新修订基准地价修正系数表。

1.1.10 城镇土地级别调整

城镇土地级别调整是根据城镇土地的经济、自然两方面属性及其在社会经济活动中的地位、作用,对城镇土地使用价值进行综合分析,揭示城镇内部土地质量的地域差异,全面或局部重新评定城镇土地级别。

1.1.11 城镇地价动态监测体系

城镇地价动态监测体系是以城镇内具体宗地(包括地价监测点和市场交易样点)为监测对象,形成从地价监测点的设立、地价监测资料采集、汇总和整理到地价分析、地价监测资料应用以及体系维护与更新的地价动态监测系统。^[5]

建立城镇地价动态监测体系的基础和关键是在不同区域内设立若干地价监测点。

1.1.12 地价监测点

地价监测点,是指在城镇一定土地级别、一定地价区段、一

[4] 中华人民共和国国家标准.城镇土地估价规程.北京.中国标准出版社.2002.64

[5] 国土资源部.城市地价动态监测体系技术规范(国土资源大调查专用)2001.11

定土地用途的特定区域内设置的,其地价水平、宗地形状、面积、临街状况、土地利用状况、土地开发程度等方面能代表该区域同类用途土地一般水平(或平均水平)的宗地。^[6]

地价监测点可以是未发生交易的具体宗地,也可以是已经发生的市场交易案例。

1.1.13 市场交易样点

市场交易样点是指在正常市场条件下发生交易的,涉及土地使用权变化的交易案例。包括土地使用权出让、转让、出租、股份制改造、租赁、作价入股、授权经营、抵押、强制拍卖、房屋买卖、出租、柜台出租、商品房销售、土地联营、以地换房等市场交易中发生土地使用权变化的交易案例。

市场交易样点资料包括市场样点所在城镇的一般资料和各个市场样点的个别资料。其中个别资料除包括地价外,还包括土地使用者、土地面积、土地用途等。

1.1.14 地价区段

地价区段是指在同一土地级别内选择的,在地价水平、地形、地质、土地利用状况、行政区划、城镇规划、基础设施条件、环境条件等方面相近或比较一致的一个特定均质区域。^[7]

地价区段按不同用地类型进行划分;地价区段作为一个特定均质区域,主要为地价监测点的选择和确定提供依据。同一土地级别可以划分为若干地价区段。

1.1.15 地价指数

[6] 国土资源部.城市地价动态监测体系技术规范(国土资源大调查专用).2001.11-20

[7] 国土资源部.城市地价动态监测体系技术规范(国土资源大调查专用).2001.22

地价指数是指运用一定的统计方法将特定区域内某一用途于某一时期的地价水平换算成相对于某一基准日期地价水平的百分比指数。

地价指数动态显示城镇地价水平和变化趋势，反映城镇土地利用状况和市场供求情况。

1.1.16 城镇基准地价平衡

城镇基准地价平衡是指根据各城镇土地分等结果和地价水平，对各市、县、镇的基准地价评估成果进行审核和科学平衡。

基准地价平衡工作以土地分等为依据，综合考虑区域内各城镇的地位和作用、不同城镇的经济差异、市场地价总体水平等情况确定，因此，广义的城镇基准地价平衡包括城镇土地分等。

1.1.17 城镇土地分等

城镇土地分等是通过对影响城镇土地质量的经济、社会、自然等各项因素的综合分析，揭示城镇之间土地质量的地域差异，运用定量和定性相结合的方法对城镇进行分类排队，评定城镇土地等。^[8]

城镇土地等反映城市之间土地的地域差异。它是将各个城市看作一个点，研究整个城市在各种社会、自然、经济条件影响下，从整体上表现出的土地差异，土地等的序列在各城市间进行比较后划分。

1.2 我国城镇基准地价更新与平衡的发展

1.2.1 我国城镇土地定级估价的产生、发展及其特点

我国的城镇土地定级估价是适应城镇土地使用制度改革的需要

[8] 中华人民共和国国家标准. 城镇土地分等定级规程. 北京. 中国标准出版社. 2002. 1

要而开展的。城镇土地的有偿使用是城镇土地使用制度改革的主要内容，它客观上需要有一个科学的土地等级和地价标准作为收费依据。在中央政府领导下，我国城镇土地使用制度改革有计划、有先后、有步骤地开展。首先在经济比较发达、对外开放程度比较高的经济特区和沿海开放地区进行尝试，然后逐步向内地推进。城镇土地使用制度改革的深化加速了城镇土地定级估价工作的开展。从 80 年代开始至今，我国城镇土地定级估价工作大致经历了以下四个阶段：

1.2.1.1 城镇土地定级估价探索阶段（1980—1987）

我国土地有偿使用的最早尝试首先是从征收中外合资企业土地使用费开始的。因此，早期的以征收场地使用费为目的的城市土地定级估价工作起源于沿海开放城市，研究对象主要针对经济技术开发区、新建项目和外资建设项目。

1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国中外合资企业经营法》提出了土地使用费的概念，该法规定：“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用未作为中国合营者投资的一部分，合营企业应向中国政府缴纳使用费。”1980 年 7 月 26 日，国务院颁布了《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》，它明确指出：

“中外合营企业用地，不论新征用土地，还是利用原有场地，都应计收场地使用费”，并对场地使用费的计算、使用费的水平、使用费的具体标准的确定、以及使用费的投资方式都作了详细和具体的规定。深圳是我国第一个试行征收土地使用费的城市。早在特区初创之际，在与港商合办的企业中，就以城市土地作为中方入股的资金，折合成地价，共获得近 2 亿元的收入。1982 年，深圳市颁布了《深圳特区土地暂行规定》，正式开征土地使用费。1988 年 9 月 27 日国务院第 17 号令《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》发布，于 1988 年 11 月 1 日实施，各地制定的土地使

用费办法同时停止执行。

土地使用费(税)与土地价格有严格的区别。土地使用费的实质是年地租,土地价格的实质是地租的资本化。

早期的城镇土地定级估价尚未形成科学的体系和评价标准。土地级别划分比较粗疏,估价方法比较单一,主要有级差收益测算法、成本逼近法。

1.2.1.2 城镇土地定级估价试点研究阶段(1988—1992)

土地的有偿使用对于土地的无偿使用是一个重要的改革和进步,但土地使用制度的改革旨在建立土地市场机制,发挥市场机制对土地资源配置的基础性作用。征收土地使用费(税)是在土地已经分配给使用者的前提下实现的,没有从根本上触动行政划拨制度。因此,只有实现土地使用权有偿出让,“两权”分离,土地使用者获得完整的使用权,并且使之成为自由流通的商品,才能建立土地市场。1987年下半年,深圳经济特区首次将土地使用权引入市场,这是我国土地使用权有偿出让试点工作的开始。1987年9月,国家土地管理局按照国务院“关于选取若干城市试行土地使用权有偿出让”的指示精神,在北京召开了深圳、上海、天津、广州四个城市土地使用制度改革试点工作座谈会,研究了试点方案和步骤。1987年9月9日,深圳以市政府的名义采用协议方式,把第一块试点土地以每平方米200元的价格,出让给中国航空技术进出口公司深圳工贸中心,从而揭开了中国国有土地使用权有偿出让的序幕。

我国早期的城镇土地使用权出让对象以外商为主,有偿出让的地段由当地政府因地制宜选定,并不限于经济技术开发区。有偿出让的年限不超过50年。有偿出让的方式有协议、招标、拍卖,形式多样。出让价格不搞统一标准。1990年5月19日国务院55号令《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定:“土地使用权出让最高年限按下列用途确定: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。”这为统一城镇地价内涵奠定了基础。

国有土地使用权的出让、转让促进了学术界和土地管理部门对地价评估方法的研究。1990 年 9 月 8 日，国家土地管理局关于征求对《全国区域性指导地价标准及地价管理办法》意见的通知 [[1990]国土[籍]字第 124 号]，在附件《全国区域性指导地价标准及地价管理办法》（征求意见稿）中提出了地价评估的方法和相应的管理政策，并将此作为指导各地评估基准地价和加强全国地价宏观管理的初步方案。在附件中还列举了基准地价的性质：（1）基准地价是对土地成交起控制和导向作用的地价；（2）基准地价对进一步计算交易评估价起到估算基值和修订初始值的作用；（3）基准地价作为不同等级和用地类型的平均价格，是完整地价估算过程的第一步。这是人们早期对基准地价的认识。当时宗地地价的评估方法主要借鉴国际上以及台湾、香港等地普遍采用的收益法、比较法、剩余法三种土地估价方法。由于每种估价方法得出价格有所差异，需要估价者进行综合评定，确定符合实际情况的值。但在土地估价实践中，收益法、剩余法在我国普遍采用，比较法则由于缺乏市场条件，影响地价的因素和指标尚未定量化，只是在出让实例较多的沿海开放城市使用。

1992 年 3 月 8 日，国家土地管理局《划拨土地使用权管理暂行办法》第二十六条规定：“土地使用权出让金，区别土地使用权转让、出租、抵押等不同方式，按标定地价的一定比例收取，最低不得低于标定地价的 40%。标定地价由所在地市、县人民政府管理部门根据基准地价，按土地使用权转让、出租、抵押期限和地块条件核定。”1992 年 5 月 13 日，国家土地管理局印发关于地籍管理几个问题处理意见的通知 [[1992]国土[籍]字第 46 号]，对基准地价和标定地价的概念作了进一步的解释。“基准地价是按不

同的土地级别、区域，分别评估和测算的商业、工业、住宅等各类用地平均价格”。“标定地价是指在基准地价基础上，按土地使用年期、地块大小、形状、容积率、微观区位、市场行情条件，修订评估出的具体地块在某一时期的价格。”在该办法的附件《基准地价和标定地价评估的简易方法》中提出了“临时基准地价和标定地价”评估的方法。

这一阶段城镇土地定级估价的特点如下：

(1) 城镇土地定级的理论方法已比较成熟。其主要标志是1989年中华人民共和国行业标准《城镇土地定级规程》(试行)的发布。

(2) 对地价、基准地价、标定地价的概念有了初步的认识，土地估价方法相对统一，而且较以前更加多样化。如福建省石狮市用铺面租金剥离方法测算地价和江苏省南京市以土地级别为控制，采用房屋租金剥离法、房屋契价测算法等多种方法评估地价。

(3) 土地定级与估价相结合。大多数城镇进行土地综合定级和估价，即在模糊土地用途差异的情况下，综合评定土地级别并测算不同用途的基准地价。

(4) 城镇土地定级估价试点成绩显著。如1991年浙江省杭州市的土地分类定级估价的实践，为我国从当时的土地综合定级估价转向土地分类定级估价奠定了技术基础。1992年浙江省温州市采用市场比较法等直接评估地价，然后再按地价的差异状况进行地价分区，划分土地级别，探索了地价分区定级的新方法。

通过试点，推动了各城镇土地定级与估价的开展，探索了在不同的地产市场发育情况下进行土地定级估价的方法和途径。但城镇土地估价的理论与方法尚不成熟，土地定级估价工作尚未全面展开，技术水平也参差不齐。

1.2.1.3 城镇土地定级与估价工作全面开展阶段(1993—1998)