

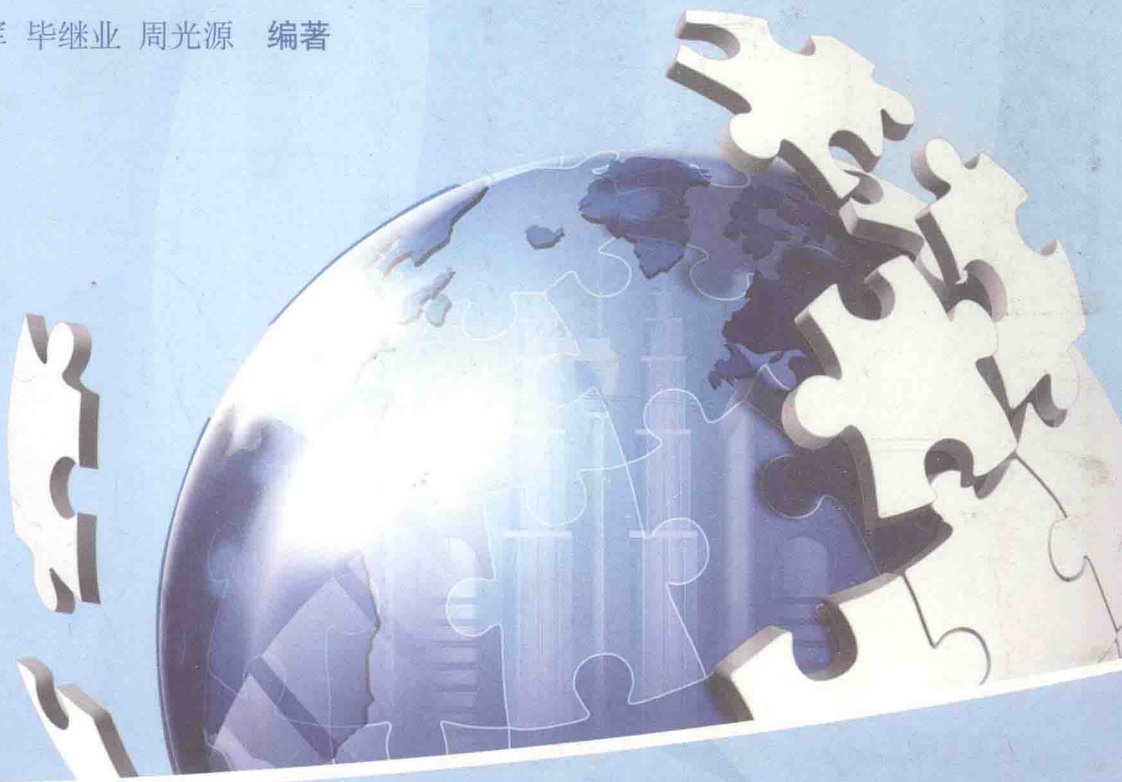


CULPDM
中国城市地价动态监测
CHINA URBAN LAND PRICE DYNAMIC MONITORING

DUOJI WANGLUOHUA DIJIAJIANCE TIXIGOUJIAN
YU GUIMOHUA YINGYONG

多级网络化地价监测体系构建 与规模化应用

赵 松 田彦军 毕继业 周光源 编著



地质出版社



CULPDM
中国城市地价动态监测

多级网络化地价监测体系构建
与规模化应用

多级网络化地价监测体系构建 与规模化应用

赵 松 田彦军 毕继业 周光源 编著

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

多级网络化地价监测体系构建与规模化应用 / 赵松
等编著. — 北京: 地质出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-116-07490-3

I. ①多… II. ①赵… III. ①城市—地价—监测—研
究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第259424号

责任编辑: 蔡莹

责任校对: 王洪强

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路31号, 100083

电 话: (010) 82324508(邮购部); (010) 82324502(编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京天成印务有限责任公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 15.25 插页: 4页

字 数: 350千字

印 数: 1-900

版 次: 2011年12月北京第1版

印 次: 2011年12月北京第1次印刷

审图号: GS(2011)1942号

定 价: 128.00元

书 号: ISBN 978-7-116-07490-3

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

编委会

主 任

廖永林 郑凌志

副主任

周建春 窦敬丽 高 平

委 员

刘 彦 赵 松 田彦军 杨丽平 伍育鹏
朱道林 吕 萍

Foreword

前言

中国城市地价动态监测体系建设始于1999年,以“国土资源大调查”之“城市土地价格调查与评价”项目为平台开展截至2010年,已持续运作十余年。该项目集理论研究、方法探索与工程实施和成果转化应用为一体,经历了个别试点、调整优化、完善体系、形成机制、规模推进、有效服务于宏观调控等各个阶段。目前监测体系中的核心监测指标——分用途、分区位的城市地价水平值、增长率、地价指数等已形成跨度十年的时间序列,并成为客观、真实、准确反映土地市场状况和发展变化轨迹,服务于宏观调控的信息指针和为公众提供专业信息服务的便捷渠道。2008年,为适应土地政策参与国家宏观调控新的需求,在地价监测技术方法不断完善,体制、机制探索创新的基础上,国土资源部适时发布了《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》(国土资发〔2008〕51号),覆盖全部直辖市、计划单列市、省会城市及环渤海、长江三角洲、珠江三角洲地区的105个主要城市的地价监测体系初步建立。

在国土资源部土地利用管理司的直接指导和统一部署下,中国土地勘测规划院承担了该项工作的组织实施、技术支撑和监测分析等核心工作。十多年来,我们配合土地利用管理司,组织有关专家及业内技术人员,逐步构建了多层次、多尺度的全国城市地价监测网络,完善了地价监测核心

指标的内涵和外延,使监测系统理论基础更加牢固,数据支撑更为坚实,测算方法更为科学。在我国土地及房地产市场调控备受关注的今天,地价监测具有重要的现实意义。

一、背景与需求

(一) 20世纪末,城市地价动态监测工作成为加强国有土地资产监管的客观需要

20世纪90年代末,随着土地使用制度改革的深化,土地资源的资产价值得到体现,并开始适应城市建设、企业改革、经济结构调整的需要。当时,土地市场处于初步建立阶段,国有土地资产通过市场配置的比例不高,透明度低;划拨土地大量非法入市,隐形交易凸显;随意减免地价,挤占国有土地收益的现象严重,使得大量应由国家取得的土地收益流失到少数单位和个人手中。这不仅严重影响了对土地的保护和合理开发、利用,而且极易滋生腐败现象。

为加强国有土地资产管理,切实防止国有土地资产流失,必须进一步加强地价管理,推进土地市场建设,实现土地信息社会化,交易行为公平、公开化。开展城市土地价格调查与监测,是培育和规范土地市场的基础,也是加强和完善国有土地资产监管的重要手段。1999年,国土资源部部署新一轮国土资源大调查工作,专门安排了城市土地价格调查与监测工作。这项工作对于及时、准确地反映土地市场行情,充分发挥土地价格对土地利用的调控作用,建立公开、公平、规范有序的土地市场,具有十分重要的意义。

为此,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:要抓紧建立全国地价动态监测信息系统,对全国重要城市地价水平动态变化情况进行监测。

（二）2003年以来，土地管理参与宏观调控对地价动态监测工作提出了新的要求

亚洲金融危机之后，为保持国民经济较快增长，中央开始实行刺激经济发展的积极的财政政策和货币政策，至2003年，宏观经济运行出现了局部过热的迹象，经济增长过分依赖投资的隐患显现。特别是2004年第一季度，钢铁、电解铝、水泥等部分行业投资规模过大，投资增速过快的问题变得十分突出。经济建设对土地资源的需求加剧，大量耕地转为建设用地，出现了“开发区热”。

在这种背景下，中央在实行稳健的财政和货币政策之后，首次明确了运用土地政策控制投资所需的大量建设用地，土地政策与财政政策、货币政策一并纳入国民经济宏观调控序列。2004年底，国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），要求在严控建设用地总量和严格建设用地审批的同时，特别强调市场配置土地资源的基础性作用，除经营性用地外，工业用地也要逐步实行招标、拍卖和挂牌出让，禁止非法压低地价招商，土地出让价格不得低于最低价标准。按照国发〔2004〕28号文的要求，城市地价动态监测工作重点加大了对工业用地的监测力度，同时将监测周期由年度调整为季度，动态监测土地市场并及时反馈调控效果。

2006年，《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）出台，要求“建立工业用地出让最低价标准统一公布制度”。同年底，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），产业用地价格形成机制进一步完善。国发〔2006〕31号文及相关配套政策的出台，标志着土地政策参与国家宏观调控一整套政策、措施体系的建立。徐绍史部长专门批示，要“利用地价信息，敏锐反映走势，服务土地调控”。

（三）当前，房地产市场调控需要地价动态监测工作 提供更为准确翔实的基础数据和信息

在全面落实国发〔2004〕28号文的同时，2005年，中央政府针对房地产市场投资规模过大、价格上涨幅度过快等问题，提出了“加强对房地产市场的监测，全面准确地掌握房地产市场状况和运行态势”等八条措施。同年《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发〔2005〕26号）要求：“要建立和完善土地市场动态监测制度，加强对建设用地供应、土地价格变动情况的监测分析，科学预测商品住房对土地的需求”。之后，国办《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》（国办发〔2006〕37号）进一步要求：要完善市场监测分析工作机制，统计和房地产主管部门要定期公布市场供求和房价情况，全面、及时、准确地发布市场供求信息。

2007年，针对国内经济过热、房价飙升、投机泛滥以及住房社会问题突出等新的现象，国家加强了应用金融调控的力度和增加保障性住房供应的力度。国办《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》（国办发〔2008〕131号）要求：继续加强房地产市场监测分析，各地区、各有关部门要建立健全房地产市场信息系统和统计制度，完善市场监测分析机制，准确把握房地产市场走势，及时发现市场运行中的新情况、新问题，提高调控措施的预见性、针对性和有效性。

2008年，为更全面准确地把握土地市场运行态势，国土资源部下发《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土资发〔2008〕51号），要求对全国重点地区和主要城市地价水平和变动情况实时监测。同年，国土资源部新“三定”方案专门将城市土地价格监测工作列入国土资源部日常工作职能，并纳入部统计制度（《关于印发〈国土资源统计报表制度〉的通知》（国土资厅发〔2009〕15号））。

二、目标与意义

政府管理部门及社会各界对土地价格走势日益关注，完善土地价格形成与监测机制，构建一套完整的指标体系，从而动态描述土地市场价格状况，分析宏观经济态势，在全面落实科学发展观、实现土地政策参与国家宏观调控方面具有重要的现实意义。

（一）地价监测指标体系是土地参与宏观调控的信息指针

随着土地管理参与宏观调控力度的逐步加强，地价信息已经成为决策参考的重要依据之一。在定期、定点采集市场数据，进行综合分析测算基础上形成的各用途地价水平值、增长率、地价指数等一系列核心指标，客观反映了土地市场整体态势。通过监测指标与相关经济指标分析，观察土地市场的调控需求以及调控效果，有助于对宏观经济发展和土地市场运行状况作出较为清晰的预警预测。

（二）地价监测核心指标为社会公众提供了解地价水平的信息参照

社会公众对地价水平的高低、变化及走势日益关注，但是多数公众不具备解读地价信息的专业知识，通常仅围绕部分土地招拍挂信息甚至“天价地”案例展开讨论。由于缺乏全面的、持续的数据，社会公众对于地产市场的判断容易片面化。定期编制并发布客观、公正、持续、全面的核心指标，可为公众提供较为权威、准确的地价信息。

（三）地价指数是房地产市场的晴雨表

地价指数是衡量房地产市场是否过热、投资是否过度、结构是否合理的重要指标之一。地价指数综合反映全国及各个城市土地市场的总体水平，也直接反映房地产市场上土地与房屋的供需和交易状况、房地产市场的结构及走势，可为房地产开发企业及投资者提供客观、可靠的信息，有助于引导投资，降低风险。

三、工作进展与创新

1999年至2002年为地价监测工作的起步和探索阶段,在此期间,形成了地价监测的基本思路框架,确定了以固定监测点为核心数据源的监测途径,并通过制定和颁布国家标准《城镇土地估价规程》、《城镇土地分等定级规程》统一了全国地价调查的内涵,为工作推进积累了经验、奠定了基础。

2003年以来,地价监测工作进入了机制创新、体系完善、技术改进和应用转化阶段。城市地价动态监测组深入研究了地价与宏观经济发展的内在关联机制,形成了构建城市地价动态监控体系的成熟思路,并通过机制创新,实现了数据独立采集、多渠道、多角度校核,从而解决了大规模调查中容易存在的数据系统性失真问题,推动了该项工作在全国的规模化开展。特别是2008年,城市地价监测在全国105个主要城市全面推开,所覆盖的建成区面积达到全国地级以上城市建成区面积的70%,在规模化推广和应用中逐步实现了服务于宏观调控的既定目标,满足了公众的信息需求。

其创新点主要包括:

(1) 在宏观区位理论、地价均值区原理、地价波动原理等相关理论研究的基础上,探索土地质量评价的基本理论与应用方法,出台国家标准《城镇土地分等定级规程》、《城镇土地估价规程》,推动了全国城镇土地等、级、价体系的建设。

(2) 在研究我国土地市场发育的区域化特征及宏观尺度的空间差异性、代表性的基础上,提出并实现了逐步构建我国地价动态监测体系的多层次、网络化布局。目前,位于全国105个城市的11000余宗国家级标准宗地已经形成稳定的信息源,全国、省、重点经济区域和城市四级监测分析网络上下联动。

(3) 形成了包括外围指标、基础指标、核心指标在内

的地价监测指标体系，改进了指标测算分析模型，并将每一宗土地交易对区域市场可能产生的影响纳入监测体系，成功实现了交易地价与非交易地价的多系统耦合。

(4) 提出了不同尺度的空间变化（级别、区段、监测范围）前后，监测指标的平滑处理模型，解决了核心监测指标序列的时空连续可比问题。

(5) 实现了从年度监测向季度监测的转变，监测频率明显高于日本、韩国等发达国家类似工作的水平，更好地满足了我国经济快速发展阶段宏观调控的信息需求。

(6) 创新了包括数据的独立采集、统一规范管理、多渠道监督、信息定期发布反馈等在内的一整套工作机制，在最大限度地降低了数据失真的同时，提高了工作效率，使得工作的规模化开展成为可能，并保证了政府和公众能及时获取客观真实的地价信息，辅助各级决策。

(7) 首次形成了跨度10年的，能够代表城市地价整体水平的，时空连续的地价指标序列，为深入研究我国土地、不动产市场周期性变化及其与宏观经济关系提供了极具价值的研究数据，也为实现土地市场预警预测奠定了良好的基础。

(8) 采用面向服务（SOA）和智能客户端技术的设计理念，基于数据集中式/分布式相结合的管理模式，通过WebService服务，建立了105个城市地价数据采集、校验、存储、处理、统计、分析、发布等为一体的信息化工作流程，实现了国家端、城市端、公众端的多级管理和应用。其公众端——中国地价网已作为发布权威地价信息的综合平台而受到业界关注。

四、“十二五”展望

城市地价动态监测工作是国土资源部建立土地市场动态监测制度的核心内容之一，国务院领导、国土资源部领导对做好此项工作多次批示。在“十二五”期间，针对宏

观调控的信息需求，地价监测工作将进一步拓展监测范围，细化监测类型、深化监测分析、丰富监测产品，适时提供决策支持信息，及时发布权威数据，提高监测成果的针对性和有效性。同时，为适应城乡土地市场的逐步建立，我们将探索对集体建设用地的评价方法，并将集体建设用地价格纳入监测体系，促进城乡地价的一体化管理。

Contents

目录

基础研究篇

002 / 第一部分 地价体系研究

- 002 / 一、土地的等、级、价
- 003 / 二、地价体系构成
- 007 / 三、城市地价动态监测与各类地价的关系
- 007 / 四、我国地价管理体系
- 015 / 五、企业改制中的地价管理

018 / 第二部分 城镇土地质量评价方法研究

- 018 / 一、城镇土地分等
- 023 / 二、城镇土地定级
- 030 / 三、基准地价评估
- 039 / 四、标定地价评估

041 / 第三部分 城市地价动态监测理论与方法研究

- 041 / 一、国内外成功做法及经验
- 045 / 二、地价动态监测技术思路
- 050 / 三、监测指标体系研究
- 058 / 四、地价指数构建与优化

体系建设篇

064 / 第四部分 多级地价监测体系构建

- 064 / 一、全国战略布局
- 065 / 二、工作推进

070 / 三、组织实施及人员队伍建设

075 / 四、十二五规划及长远目标

信息系统构建篇

078 / 第五部分 网络化信息平台构建及运行

078 / 一、信息系统概述

079 / 二、信息系统的需求及架构关系

083 / 三、系统各主要部分的功能及特性

监测分析篇

096 / 第六部分 2000—2010年全国主要城市地价状况分析

096 / 一、2000—2010年全国主要城市地价水平变化

102 / 二、地价变化与房地产市场关系分析

105 / 三、地价变化和社会经济发展关系分析

107 / 四、地价变化的主要影响因素分析

109 / 五、“十二五”期间地价走势分析

112 / 第七部分 环渤海地区2000—2010年城市地价状况分析

112 / 一、环渤海地区地价状况分析

116 / 二、环渤海地区地价与房地产市场关系分析

118 / 三、环渤海地区地价与社会经济发展指标关系分析

121 / 四、环渤海地区地价变化主要影响因素分析

123 / 五、“十二五”期间环渤海地区地价变化趋势分析

125 / 第八部分 长江三角洲地区2000—2010年城市地价状况分析

125 / 一、长江三角洲地区地价状况分析

131 / 二、长江三角洲地区地价变化与房地产市场关系分析

133 / 三、长江三角洲地区地价变化与社会经济发展关系分析

134 / 四、长江三角洲地区地价变化的影响因素

137 / 五、“十二五”期间长江三角洲地区地价走势分析

139 / 第九部分 珠江三角洲地区2000—2010年城市地价状况分析

139 / 一、珠江三角洲地区地价状况分析

- 144 / 二、珠江三角洲地区地价与房地产市场关系分析
- 146 / 三、珠江三角洲地区地价与社会经济发展指标分析
- 148 / 四、影响珠江三角洲地区城市地价变化的主要因素分析
- 150 / 五、“十二五”期间珠江三角洲地区地价变化趋势分析

152 / 第十部分 近年城市各业用地价格研究

- 152 / 一、基本理论和一般性规律
- 153 / 二、我国城市各业用地价格现状及相关分析
- 156 / 三、土地取得成本变动对各业用地价格的影响分析
- 159 / 四、国内外各业用地价格简况
- 160 / 五、结论与初步建议

各地应用探索篇

164 / 第十一部分 典型城市探索实践

- 164 / 案例一 北京地价动态监测工作组织模式创新与实践
- 172 / 案例二 江苏省应用地价动态监测成果辅助更新基准地价的探索
- 177 / 案例三 厦门市重视监测信息分析利用，提升地方土地调控的执行力
- 185 / 案例四 荆州市地价监测成果应用于更新基准地价与监测基准地价现势性的构想
- 188 / 案例五 大连市基于地价监测成果的多视角宏观应用分析

主要成果展示篇

202 / 第十二部分 监测成果的应用及社会经济效益

- 202 / 一、主要出版物
- 206 / 二、规范标准
- 208 / 三、专题研究
- 215 / 四、中国地价网
- 220 / 五、地方成果
- 220 / 六、成果应用效益和影响

- 226 / 结束语

基础研究篇

城镇土地质量评价与监测的理论方法和技术研究是支撑整体工作的基础，是科学监测和正确反映城市地价水平的保障。十年间，中国城市地价动态监测组先后开展了应用型地价管理体系构建、土地质量评价与监测理论、方法、指标体系等系列研究，并结合全国城市地价动态监测体系建设实践工作，不断调整和完善地价监测系统，使之成为一套理论扎实、方法正确、实用性强、可操作性高的应用性研究成果。

其创新点主要体现在：

★ 在宏观区位理论、地价均值区原理、地价波动原理等相关理论研究的基础上，探索土地质量评价的基本理论与应用方法，出台相关技术标准，推动了全国城镇土地等、级、价体系的建设。

★ 深入研究了地价与宏观经济发展的内在关联机制，结合我国土地市场发育的区域化特征及宏观尺度的空间差异性和代表性，提出了构建我国城市地价动态监测体系的成熟思路及多层次、网络化布局。

★ 通过设立标准宗地，统一标准宗地价格内涵，解决土地交易量稀少且时间和空间分布极不均匀的问题，实现了指标的“同质可比”。

★ 形成了包括外围指标、基础指标、核心指标在内的地价监测指标体系，实现了交易地价与非交易地价的多系统耦合，同步开展房地价关系、租价比关系等相关研究，确保监测结果及时、真实、准确、深入反映市场。

★ 创新指标测算方法，通过以实际用地面积作为价格指标的测算权重，解决了权重确定难、指标代表性差的难题。

★ 提出了不同尺度的空间变化前后，监测指标的平滑处理模型，解决了核心监测指标序列的时空连续可比问题。

十年的实践证明，上述技术方法体系不仅在理论上科学正确，而且在应用中切实可行，适应了我国的土地市场特征，有力地支撑了全国城镇土地评价与监测体系的建立和运行。

第一部分

地价体系研究

我国自1988年开始正式启动土地市场建设以来，城市土地市场发展迅速，随着各项制度的逐步完善，已形成较为完善的城镇土地质量与价格相结合的评价体系及管理机制。

《中华人民共和国土地管理法》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。”明确了我国土地质量评价的基本要求。

《中华人民共和国城市房地产管理法》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。”确立了我国城镇地价管理体系的基础。

一、土地的等、级、价

城镇土地的分等、定级、基准地价评估及城市地价动态监测是城镇土地评价中的四项专项工作。它们均为目前我国城镇土地管理，特别是土地市场、土地价格管理的基础性工作，又同为政府主导下的，具有较强专业性、技术性的工作。在城镇土地市场管理中，“建立土地等、级、价”体系，通常指的是建立以土地等别、级别、基准地价为核心的土地质量和土地价值评价体系，为政府对土地市场、土地利用进行宏观调控与政策引导提供技术基础。城市地价动态监测则是近几年开展起来的一项土地市场管理专项工作，它直接提供地价动态数据，服务于各类决策支持。

1. 分等、定级与基准地价评估三者的内在关系

简言之，三者之间的关系为：土地等别反映城镇之间土地质量的地域差异，土地级别反映城镇内部土地质量的差异，基准地价反映城市内部土地价格水平的空间分布格局。

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，