

# 招标采购挂牌出让国有建设用地使用权的研究

赵会霞

长白山保护开发区土地收购储备中心

**摘要:** 随着近年来社会经济的快速发展和城镇化的推进,对国有建设用地使用权出让工作提出了新的要求。本文对招标、拍卖、挂牌工作的相关概念及适用范围进行了研究,为结合实际选择合适的公开出让方式提供参考。

**关键词:** 招标; 拍卖; 挂牌; 国有建设用地使用权

## 引言

自2002年实行国有建设用地使用权招标采购挂牌出让制度以来,随着中国经济体制改革的不断深化以及十几年的实践探索,土地公开出让制度也在不断完善。研究招标采购挂牌出让制度的开展具有重要意义。

### 一、相关概念研究

《招标采购挂牌出让国有建设用地使用权规定》及《招标采购挂牌出让国有土地使用权规范(试行)》是招标采购挂牌出让国有建设用地使用权的指导性文件,对三种公开出让方式的概念、适用范围、具体程序都做了详细规定。

#### (一) 招标出让

市、县人民政府国土资源行政主管部门(以下简称出让方)发布招标公告,请特定或者不特定的自然人、法人和其他组织参加投标,并根据投标结果确定国有建设用地使用权人的行为称为招标出让国有建设用地使用权。国土资源行政主管部门发布招标公告后,按照公告确定的时间、地点,进行公开的开标、评标流程,确定最终中标人。招标出让方式要求投标人不少于三人,评标小组成员为不少于五人的单数,不符合相应数量要求的均应终止招标活动。招标出让方式虽然在一定程度上体现了土地市场行为的公平公开性,但由于评标过程是在保密环境下进行的,缺少公众关注,并且评标标准的量化指标存在人为可控因素,投标人有机会与评审进行直接交流,这就为评标环节的恶意串谋提供了可能,严重影响招标行为的公正性。

#### (二) 拍卖出让

拍卖出让国有建设用地使用权,是指出让方发布拍卖公告,由竞买人在指定时间、地点进行公开竞价,根据出价结果确定国有建设用地使用权人的行为。国土资源行政主管部门按照拍卖公告规定的时间、地点组织符合竞拍要求的竞买人进行现场竞价,按照价高者得的原则确定最终竞得人。拍卖出让方式同样要求竞买人人数不得少于三人。在竞拍过程中,决定竞得人的唯一途径就是出价比其他竞买人高,很少有机会通过其他手段影响竞拍结果,因此拍卖的公开性要高于招标。拍卖出让方式的竞争性比较强,能够保证实现国有建设用地使用权的最大价值,但同时,竞买人受现场激烈竞价氛围的影响,容易冲动报价,导致地价过高,间接影响土地市场价格的均衡性。

#### (三) 挂牌出让

国有建设用地使用权挂牌出让,是指出让方发布挂牌公告,按公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布,接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格,根据挂牌期限截止时的出价结果或者现场竞价结果确定国有建设用地使用权人的行为。从挂牌出让程序可以看出,挂牌出让在操作上更加简单灵活,对参与人数也没有下限要求,而且由于其需要不断对实际价格进行更新,报价期限较长,因此在竞价过程中可以更加理性。挂牌出让从开始到结束都需要在网上公示,全程接受社会监督,但在竞买报价过程中,竞买人不需要全程都在现场,没有竞买者之间的相互监督,有可能会存在暗箱操作,影响市场竞争。

### 二、适用范围

《招标采购挂牌出让国有建设用地使用权规定》:工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的,应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。但在什么情况下应该分别适用招标、拍卖、挂牌方式,并没有具体规定。在实际操作中,出让方应视出让土地具体规划指标及土地市场情况选择适宜的出让方式。

#### (一) 招标出让适用范围

在土地公开出让的实践操作过程中,能够清晰发现招标工作一般多适用于大型开发项目、城市重点规划项目、经济适用房项目等需要综合评定来确定竞得人的出让土地。这些项目关系到城镇建设、民生问题,因此不能单一的以价高者得为原则确定竞得人,需要综合考虑竞标价格是否合理、提出的理念方案是否符合政府对项目的预期、竞标人的资质业绩和财务实力是否能满足项目建设要求等问题,将所有因素进行综合考量,确定一家条件最优的竞得人。

#### (二) 拍卖出让适用范围

应用拍卖的方式进行国有建设用地使用权出让,主要适用于以价格为唯一考量标准的土地出让。拍卖出让是现场竞价,且对竞价人数有下限要求,因此更适用于竞争比较激烈的、且以价格为唯一考量标准的土地出让。

#### (三) 挂牌出让适用范围

挂牌出让与拍卖出让的操作机制较为相似,且都是以价高者得为原则。但挂牌出让相对于拍卖出让而言,其竞价时限更长,且一般选择挂牌出让方式的都是竞买人人数少于三人的情况,因此挂牌出让适用于竞争性较弱、且以价格为唯一考量标准的土地出让。

### 三、三种方式比较

通过对这三种国有建设用地使用权出让方式进行比较,能够清晰发现,其各自都具有优势,同时又都具有不足之处。

从操作程序上看,招标方式需要三人以上竞标人参加,并且需要5人以上单数的评标小组进行评审,从招标公告发布到确定中标人,整个程序相对复杂,所需人力物力较多。拍卖方式和挂牌方式的程序都要相对简单,都是发布公告后在特定场所组织拍卖、挂牌活动即可,程序简单明了。

从竞争程度上看,拍卖和挂牌方式属于完全价格竞争方式,都是按照价格者得的原则确定竞得人,拍卖方式的竞争程度比挂牌方式更为激烈,更能实现土地的商品属性。招标方式选择综合评价最优的竞得人,价格只是其评审标准中的一项,属于不完全价格竞争方式。

从报价方式上看,招标方式只允许一次报价,且报价后不可更改,这就需要投标人提前进行充分考虑,避免因自身分析判断失误造成投资风险;而拍卖和挂牌方式都可以进行多次报价,并可根据最新报价进行参考,有效降低了投资风险。

从公开程度上看,首先,招标和拍卖方式的交易底价只对投标人和竞买人公开,而挂牌方式的出让底价则是以公共媒体对外公布;其次,拍卖和招标方式要求参与人全程在场,竞买者可以互相监督,而挂牌方式要求挂牌时间不得少于10个工作日,报价时间较长,竞买人不可能一直都在现场;第三,招标方式中的评标过程是在保密环境中进行。因此,相比较而言,拍卖方式的公开程度高于招标和挂牌方式。

### 四、结束语

通过对三种出让方法进行全面分析研究,能够明确其各自的优势与不足,准确区分其使用范围。因此,在进行国有建设用地使用权出让的过程中,应该结合具体土地的实际情况进行出让方法的合理斟酌选择,保证其方法的应用能够满足土地出让需求,实现土地的最大利用价值,促进土地市场健康发展。

### 参考文献

- [1] 白彦峰,阮政卿. 拍卖、招标在国有建设用地使用权出让中的利弊研究,甘肃行政学院学报, 2011年第2期, 101-107
- [2] 于睿冬,张浩,焦琰. 招标采购挂牌出让国有建设用地使用权的研究及探索[J]. 科学与财富, 2015(17): 7-7.
- [3] 梁晖. 国有建设用地使用权招标采购挂牌出让中的问题分析及对策[J]. 房地产导刊, 2013, 000(008): 390-390.
- [4] 潘辉. 国有土地使用权“招拍挂”的法律适用[J]. 中国土地, 2013(06): 26~29.
- [5] 刘博文. 国有土地使用权招拍挂区别研究[J]. 黑龙江科技信息, 2015(27)
- [6] 段艺. 土地招拍挂出让中的问题与对策研究[D]. 湖南大学, 2011