

● 土地市场管理丛书之一 ●

国有土地招标投标 理论与实务



● 土地市场管理丛书编委会 编

地质出版社

TUDI SHICHANG GUANLI CONGSHU

土地市场管理丛书之一

国有土地招标投标 理论与实务

土地市场管理丛书编委会 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地招标采购理论与实务/土地市场管理丛书编委会编.
-北京:地质出版社, 2000.10
(土地市场管理丛书)
ISBN 7-116-03230-4

I. 国… II. 土… III. ①国有土地-土地使用权-招标-研究-
中国②国有土地-土地使用权-拍卖-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 50021 号

责任编辑:柳青 袁伟 朱晓 徐华

张韧 贾宇 王铎 吴涛

责任校对:王素荣

出版发行:地质出版社

社 址:北京海淀区学院路 29 号, 100083

电 话:010—82310758; 82324570

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:zbs@gph.com.cn

传 真:010—82310759

印 刷:中国科学院印刷厂

开 本:850×1168¹/₃₂

印 张:16

字 数:368 千字

印 数:1~10100 册

版 次:2000 年 10 月北京第一版·第一次印刷

定 价:28.00 元

ISBN 7-116-03230-4/F·124

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行处负责调换)

《土地市场管理丛书》

编委会名单

主 任：李 元

副主任：胡存智

委 员：(以姓氏笔划为序)

王松林	王明祥	甘藏春	冯长春
刘玉杰	李 元	李 林	束克欣
吴海洋	冷宏志	沈 彭	张中夫
林增杰	范修芳	岳晓武	赵毓芳
胡存智	洪亚敏	高向军	程 烨
傅应铨	蒙 毅	蔡育天	廖永林

《国有土地招标投标理论与实务》

编写人员名单

主 编：胡存智

副主编：高向军 岳晓武

各章编写人员：

第一章 高向军 郑凌志 高 永

第二章 郑凌志 高 永

第三章 胡存智 岳晓武 高 永

第四章 郑仕华 岳晓武

第五章 朱文锦

第六章 朱廷峰

第七章 岳晓武 沈彦京

第八章 岳晓武 朱廷峰 高 永

第九章 沈 彭 杨俊波 李 培 陈厚松

朱廷峰 陈敦林 林小勇 王仁龙

楼建国 岳晓武 雷爱先

附 录 岳晓武 陈国庆 高志云 雷爱先

高 永

全书由胡存智、岳晓武统稿。

在本书的编写过程中得到了国土资源部土地整理中心、上海市房屋土地资源管理局、广东省国土资源厅、深圳市规划国土局、广州市国土局、汕头市国土局、义乌市土地管理局等单位和个人的大力支持，在此一并致谢。

规范土地市场建设 加强土地资产管理 促进土地集约利用

——在全国国有土地使用权招标投标拍卖培训班上的讲话

(代 序)

李 元

(1999年6月28日)

同志们：

全国国有土地使用权招标投标拍卖培训班今天就要结束了。培训期间，大家学习了国有土地使用权招标投标拍卖的理论与实务，现场观摩了深圳市国有土地使用权招标会，听取了广东省、广州市、深圳市、汕头市、上海市、浙江省义乌市及香港特别行政区土地招标投标拍卖的经验介绍，认真研讨了进一步培育和规范土地市场，大力推行国有土地使用权招标投标拍卖的有关问题，并提出了很好的意见和建议。大家反映培训班办得很有特色、很成功。通过学习培训，不仅掌握了国有土地使用权招标投标拍卖的基础理论知识、具体操作方法和技巧，而且进一步提高了对深化土地使用制度改革

革，加强土地市场建设，大力推行国有土地使用权招标拍卖重要性和紧迫性的认识。这对规范土地市场，大力推进全国国有土地使用权招标拍卖工作将产生巨大的推动作用。下面我想就进一步规范土地市场建设，加强土地资产管理，促进土地集约利用讲几点意见。

一、严格控制建设用地供应总量，是规范土地市场的基本前提

尽管建设用地自发交易的现象早已存在，但是以国有土地使用权出让为发端的土地市场始于深圳市率先拍卖国有土地使用权。10多年来，土地市场发展取得了很大成绩，国有土地资产的价值日益显现，为土地管理事业积累了丰富的经验。没有土地市场的发育，就没有城市的现代化；没有土地市场的发育，就没有土地管理事业的今天。但是在土地市场发育过程中，也有过曲折和教训，特别是“房地产热”、“开发区热”带来土地供应总量失控，土地利用结构失衡，市场秩序混乱，土地闲置，房地产资金大量积淀，给社会经济生活带来严重不良影响，这种影响至今仍未彻底消除。沉重的代价从反面教育了我们，使我们懂得了市场经济供求关系这个最基础的道理，得出了只有严格控制土地供应总量才能规范土地市场的结论。只有在严格控制土地供应总量的前提下，才能充分发挥市场对土地

资源配置的基础作用，促进土地集约利用。

严格控制建设用地供应总量的原则已经载入新《土地管理法》，这不仅是为了保护耕地，也是为了培育和规范市场，充分实现国有土地资产价值，体现资源管理和资产管理的统一。只有严格控制建设用地供应总量，才能形成今天国有土地使用权出让时招标拍卖的形势。我的笔记本里一直夹着一张卡片，抄录了人民出版社1966年版马克思《资本论》第三卷884页上的一段话：“单纯法律上的土地所有权，不会为土地的所有者创造任何地租。但这种所有权使他有权不让别人去利用他的土地，一直到经济关系允许它在真正农业上或其他生产目的（例如建筑等等）上被人利用时能够为他提供一个剩余的时候。他不能够增加或减少这个就业场所的绝对量，但能够增加和减少市场上现有的土地的量。”这段话精辟地阐述了控制土地供应总量对实现土地所有者权益的重要性。因此，新《土地管理法》也是一部从根本上加强土地资产管理的法律，我们要结合新《土地管理法》的实施，加强国有土地资产管理，规范土地市场，大力促进土地集约利用。

要实现严格控制土地供应总量，必须抓好以下环节：

一是土地管理部门要依法行政。要认真执行土地利用总体规划、城市规划和土地利用年度计划，严格按照土地用途管制的要求审批和供应建设用地。

二是按照用途管制的原则，规范农民集体建设用地的使用权的设定和转让管理。对此，国办发〔1999〕39号文件已经作了明确规定，一定要坚决认真执行。重点是城乡结合部擅自将集体土地变为建设用地，进行房地产开发和交易活动，破坏土地市场正常秩序的行为和以“果园”、“庄园”开发为名，非法集资、变相开发房地产的行为。

三是加强土地管理部门调控土地市场的手段和力度。重点是消化、利用闲置建设用地，介入企业改革，有计划地盘活存量建设用地。要按照国土资源部5号令和原国家土地局8号令的规定，积极主动地做好工作，把土地市场的调控权牢牢掌握在土地管理部门手中。

二、公开市场信息，是形成土地市场公平竞争的 基本要求

公开土地市场信息，是土地管理部门的法定义务，也是土地管理部门是否公开执法的标志。国有土地使用权招标拍卖既是土地市场信息公开的最高形式，又是土地市场信息公开的结果。如果没有信息的公开，就很难形成招标拍卖的形势。只有公开，才能公平和公正。只有公开土地市场信息，才能使一切应该有偿使用的土地真正实行有偿使用，才能使协议出让方式的比例降下去，使招标拍卖的比例升上来，才能使允许协议出让地块的出让金水平不低

于出让底价和国家规定的最低价。

公开市场信息既是培育土地市场的基本要求，又是接受社会监督、反腐倡廉的基本保证。各级土地管理部门一定要高度重视，切实做好以下几种事情：一是公开办事制度，这一点深圳市规划国土局的公开办事制度做得很好，周永康部长前不久专门进行了调研，肯定了深圳经验；二是地籍信息可查询，要能为社会服务；三是土地市场信息公开披露，部里专门发过文件，对此提出了明确要求；四是征地要公告；五是土地出让结果和地价要公开。这些事情做起来，在技术和物质准备上并没有什么大的障碍，关键是要把“公开”提高到依法行政的高度来认识，要有自我革命的觉悟和勇气。

三、设定建设用地使用权入市的条件，是规范土地市场的基础工作

随着严格控制新增建设用地供应总量各项措施的实施，土地管理部门面临既要促进土地使用权流动，通过市场促进土地资源的优化配置，同时又要取缔违法交易、保证国有土地资产收益和交易安全两方面的任务。为此，必须抓好规范土地市场的基础工作，设定好建设用地使用权入市条件。当前要抓住三个重点：

一是要设定原划拨土地使用权入市的条件，加强划拨

土地使用权转让、出租、抵押管理。原划拨土地凡改变用途或改变使用者的，都应视为入市行为，必须严格执行法律、法规的要求，经依法批准，重新设定用地条件，补办有关手续后，才具备入市资格。

二是规范已出让土地使用权的转让、出租、抵押管理。对于首次入市交易的，必须符合法律、法规和土地出让合同约定的条件，凡不符合规定、不具备条件的，一律不得转让、出租、抵押。

三是加强农民集体土地的转让管理。严格禁止集体土地使用权的出让、转让或出租用于非农业建设。严禁非法占用农民集体土地进行房地产开发。乡镇企业因破产、兼并等致使土地使用权转移的，必须以符合规划并依法取得为条件，严格依法办理审批手续。对已擅自将农民集体农用地变为建设用地的情况，要认真清查，以是否符合土地利用总体规划为政策界限进行处理。不符合规划的，要限期恢复农业用途，退还原农民集体土地承包者；符合规划的，必须依法重新办理用地手续。这是国办发〔1999〕39号文件规定的重要原则。集体建设用地能否流转的政策界限，就是是否符合规划并依法取得。对已经发生流转的如何处理，政策界限也主要看是否符合规划。

目前，对建设用地使用权入市条件，上海、广东、重庆等地已经制定了相应的管理规定，各地可以借鉴他们的

经验，根据国办发〔1999〕39号文件精神，在制定地方的《土地管理法实施办法》中作出规定，也可以单独制定《国有土地使用权交易管理办法》

四、完善土地有偿使用方式，是进一步培育和规范土地市场的关键

国有土地有偿使用形式从土地使用权有限期出让开始，不断发展和完善。当前，最引起社会关注的是租赁方式，因为这种方式比较好地解决了原划拨土地使用权转入有偿使用轨道的难题，受到了普遍欢迎。近年来，全国各地都在探索国有土地租赁这一土地有偿使用的新方式，截至1998年底，全国已有800多个市县开展了国有租赁土地试点，山西、湖南、吉林、广西等地还相继出台了土地租赁的实施管理办法。新颁布的《土地管理法实施条例》明确规定了国有土地租赁是国有土地有偿使用的一种方式，为推进国有土地租赁，进一步培育和规范土地市场提供了法律依据。在实施中要注意以下几个问题：

一是科学界定国有土地租赁的适用范围。国有土地租赁是国有土地有偿使用的一种形式，是出让方式的发展和补充。对存量建设用地，法律规定可以划拨使用的仍应继续维持划拨使用；对因改变用途和改制而应该实行有偿使用的，可以实行租赁，也可以实行法律规定的其他有偿使

用方式，如出让、作价出资或入股等；凡进行商业性房地产开发经营的，不论是存量建设用地，还是新增建设用地，都不宜实行租赁，而应该实行出让。各地土地管理部门应该依法办事，既不要缩小土地租赁范围，也不要擅自扩大土地租赁范围，才能保证这项新方式的生命力。

二是合理确定租金标准。国有土地租赁的租金标准，应考虑土地用途、区位条件、租期等多种因素，租金标准的确定要与地价或出让金相协调。

三是科学确定土地租赁年限。各地可以根据具体情况实行短期租赁和长期租赁。实行长期租赁的，不得超过同类用途土地出让的最高年期。

四是明确土地租赁的权利与义务。国家将土地租赁给使用者后，承租者就拥有了承租土地使用权，可以支配、处置并获得收益。但同时承租者必须按租赁合同约定的土地用途、动工开发期限开发建设和使用土地，缴纳租金，并在处置承租权时征得出租机关的同意，违约的将受到惩罚。

五是加强租金收益管理。各级土地管理部门要加强国有土地租金的征收管理，纳入当地国有土地有偿使用收入，专项用于土地开发和城市基础设施建设。

五、自觉服从和服务于国有企业改革大局，是加强土地资产管理和规范土地市场应遵循的基本原则

在完善土地有偿使用制度、规范土地市场的过程中，

要特别注意处理好土地使用制度改革和国有企业改革、改制、调整的关系。党中央、国务院一直把国有企业改革作为城市经济体制改革的中心环节，中央将在今年秋季的中央全会专题研究国有企业改革问题。土地使用制度改革一定要自觉地服从和服务于国有企业改革。10多年土地使用制度改革的一条成功经验，就是自觉地服从和服务于改革开放的大局，只有这样，才有土地管理事业的地位，才有推进土地使用制度改革的机遇。在这个问题上，我们一定要有清醒的认识。

在加强企业改革中的土地资产管理方面，各级土地管理部门已进行了多方面的探索，创造了很多好的经验，如天津的“双优化工程”、上海的“土地出让金空转和资本金注入”等方式，达到了显化土地资产、明晰土地产权、促进企业改革和推进土地使用制度改革的目的。最近下发的《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）再次强调：“国有企业改组、改制等涉及土地使用权交易的，不得低价售卖土地，要拟订土地资产处置方案，中央企业要选择减轻中央财政负担的方案，报国务院土地行政主管部门批准。”因此，土地部门要继续围绕国有企业改制，研究制定鼓励国有企业盘活土地资产的政策，完善土地价格评估、确认，研究不同土地资产处置方式之间的政策界限、权责内涵、法律关系和

利益均衡机制，指导企业根据国家产业政策和企业的实际情况制订科学合理的土地资产处置方案，促进企业从被动盘活向主动盘活土地转变。同时，要切实加强对改制企业已处置的土地资产变动、运营的监测，重点是对经批准采用国家以国有土地使用权作价出资（入股）、国家授权经营的土地资产的运营、变动的监管，结合土地估价结果确认、资产处置、土地登记和企业业绩报告、土地资产重估报告等，对企业土地资产的变动情况、上市企业和获得土地授权经营企业中的土地收益及土地资产增值状况进行跟踪监测、统计，促进土地资产集约化运营和保值增值。

六、完善土地市场服务组织，是促进土地市场健康发展的重要课题

完善土地市场服务体系，首先要建立建设用地信息发布制度，作为市场运行的信号系统，对盲目的市场投资、无序的用地扩张及时提出“警示”信号，为增减土地的投放量、调整用地结构、实现土地市场的调控提供可靠依据。这样既可以避免土地供给和用地结构安排的盲目性，又可以引导投资需求，保障土地市场的健康发展。因此，国土资源部要求在全国范围内建立并完善建设用地信息发布制度，逐步形成全国、省、地、县的建设用地信息网络，加强土地供应量、土地价格、土地交易情况、各类用地结构

以及各区域供地情况的监测与管理，定期发布建设用地供地政策、供地计划和土地市场投资信息，增加土地市场运行情况的透明度，促进土地市场的健康发展。完善土地市场服务体系，还必须健全以基准地价、标定地价为基础的地价体系，完善地价管理和更新制度，运用价格杠杆，引导土地集约利用。促进土地市场健康发展的重大课题是大力培育和规范市场中介服务组织。这既是推动政府职能转变，实行“政企分开，政事分开”的要求，也是土地市场发展的客观要求。要大力促进土地中介组织特别是地价评估、土地交易代理、土地招标采购以及土地登记代理等中介服务机构的发展，真正按照“政府监管、行业自律、中介机构及人员独立承担法律责任”的构架，推动中介机构与行政管理的脱钩转制工作。要尽快研究制定各类中介机构管理办法，对机构设置、组织形式、资质评审与认定等方面进一步规范与完善，建立规范的行业准入和淘汰机制。

七、注意研究土地市场制度建设中的新情况、新问题

为了把土地市场制度建设不断推向前进，我们除了抓好以上几个方面外，还必须注意研究解决土地市场制度建设中的新情况、新问题。从目前看，主要有以下三方面的问题：