

典当拍卖教材系列丛书

GUO YOU TU DI SHI YONG QUAN ZHAO BIAO PAI MAI GUA PAI ZHI SHI DU BEN

国有土地使用权 招标投标挂牌知识读本

■ 陈少湘 编著

F-321.1
56

广东人民出版社

国有土地使用权 招标投标挂牌知识读本

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有土地使用权招标投标挂牌知识读本/陈少湘编著. —广州: 广东人民出版社, 2004. 12

ISBN 7-218-04737-8

I. 国… II. 陈… III. 国有土地 - 土地使用权 - 基本知识 - 中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 124560 号

责任编辑	崔肇钰 倪腊松
责任技编	黎碧霞
封面设计	八度设计
出版发行	广东人民出版社
印 刷	肇庆市科建印刷有限公司
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印 张	9.625
插 页	2
字 数	230 千
版 次	2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷
印 数	7,000 册
书 号	ISBN 7-218-04737-8/F·625
定 价	18.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系调换。

全国典当拍卖教材编委会

名誉主任：史树青

主 任：李 沙

副 主 任：孟 白 陈少湘 冷宏志

编 委（按姓氏笔画为序）：

丁 红	王贤军	王福明	毛丽娟
白亚民	冯树德	任鸿虎	刘小灿
刘卿言	曲 健	朱 桦	何永鸿
张 翔	张红宪	张贵生	陈益民
陈嘉敏	季 涛	岳晓武	郑凌志
洪廷宇	秦建中	高 永	潘占伟
瞿金叶			

序

一本好书可以使人终身受益。我认为，陈少湘先生新近出版的这本专著，就是这样的好书。

陈少湘在这本书中详细论述了当前我国国有土地使用权招标投标挂牌的基本理论和运作技巧，奉献给广大读者一位资深地产拍卖师在学术领域不断探索的最新成果，尤其是重点传播了拍卖信息，弘扬了拍卖文化，使国有土地使用权招标投标挂牌知识又一次得到了普及，从而有利于“招拍挂”活动理论联系实际，有利于“招拍挂”活动迈上新台阶。

毋庸讳言，近年来国有土地使用权招标投标挂牌领域实践有余，理论不足，故十分需要博大精深的学术研究，然而，令人满意的研究成果并不多。有鉴于此，陈少湘基于多年来丰富的地产拍卖经验，在“招拍挂”学术园地辛勤耕耘，及时推出了这部填补空白之作。它告诉我们，实践离不开理论指导，有雄厚实践基础的正确理论最经得起时间的考验。

谨以此为序。

李 沙

（全国典当拍卖教材编委会主任）

2004年10月

于北京



目 录

第一章 国有土地使用权出让概论	1
第一节 国有土地使用权出让	1
第二节 国有土地使用权出让的规范	5
第二章 国有土地使用权出让的前期准备	10
第一节 国有土地使用权出让计划的编制	10
第二节 国有土地使用权出让实施方案的制订	12
第三节 国有土地使用权出让具体组织机构的委托	14
第四节 国有土地使用权出让的前期工作	14
第五节 地价评估与宗地出让底价和起拍价的确定	17
第六节 国有土地使用权出让合同	19
第七节 国有土地使用权出让主持人	21
第三章 招标出让国有土地使用权的组织与实施	24
第一节 招标概述	24
第二节 招标出让国有土地使用权	26
第三节 国有土地使用权招标组织机构和评标 委员会(评标小组)	27
第四节 制订宣传招商方案	29
第五节 编制招标文件	29
第六节 国有土地使用权招标、投标程序	33



第七节 招标出让国有土地使用权文件实例 (武汉市国有土地使用权招标文件)	35
第八节 招标出让国有土地使用权资料表格实例	78
第四章 拍卖出让国有土地使用权的组织与实施	87
第一节 拍卖概述	87
第二节 国有土地使用权拍卖	89
第三节 设立拍卖委员会	91
第四节 制订宣传招商方案	92
第五节 编制拍卖文件	93
第六节 拍卖公告的发布	101
第七节 拍卖会的程序	102
第八节 拍卖出让国有土地使用权文件实例 (青岛市储备国有土地使用权拍卖文件)	107
第五章 挂牌出让国有土地使用权的组织与实施	135
第一节 挂牌出让	135
第二节 挂牌出让文件	137
第三节 挂牌出让程序	140
第四节 挂牌出让国有土地使用权文件实例 (武汉市国有土地使用权挂牌出让文件)	141
第六章 协议出让国有土地使用权的组织与实施	172
第一节 国有土地使用权协议出让	172
第二节 协议出让国有土地使用权的范围和限制	174
第三节 协议出让国有土地使用权的程序	176
第四节 协议出让与招标投标挂牌出让之区别	179
附录	
1. 《中华人民共和国土地管理法》 (2004年8月28日修订)	181



2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》 （1998 年 12 月 27 日国务院令第 256 号）	201
3. 国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》 和《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意 见（国土资发[1999]97 号）	214
4. 《中华人民共和国城市房地产管理法》 （1994 年 7 月 5 日）	218
5. 《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》 （1990 年 5 月 19 日国务院令第 55 号）	231
6. 《中华人民共和国拍卖法》 （2004 年 8 月 28 日修订）	239
7. 《中华人民共和国招标投标法》 （1999 年 8 月 30 日）	249
8. 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》 （国发[2001]第 15 号）	262
9. 《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》 （2002 年 5 月 9 日国土资源部令第 11 号）	267
10. 《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》 （国土资发[2003]197 号）	274
11. 《协议出让国有土地使用权规定》 （2003 年 6 月 11 日国土资源部令第 21 号）	284
12. 《国土资源部、监察部关于严格实行经营性土地使用权 招标拍卖挂牌出让的通知》 （国土资发[2002]265 号）	288
13. 《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让 情况执法监察工作的通知》 （国土资发[2004]71 号）	292



14. 《最高人民法院关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入破产财产等问题的批复》 （法释[2003]6号）	297
15. 面积单位换算公式	299
参考资料	300



第一章 国有土地使用权出让概论

第一节 国有土地使用权出让

一、国有土地的定义

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第二条规定，下列土地属于全民所有，即国家所有：

1. 城市市区的土地；
2. 农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；
3. 国家依法征用的土地；
4. 依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；
5. 农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；
6. 因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

二、国有土地所有权和使用权

国有土地所有权是指国家以土地所有者的身份，行使对土地的实质占领、控制，对土地实质利用，在土地上获得经济利益和在法律允许范围内对土地进行处置的权利。



国有土地使用权是指公民或者法人按照规定和合同的约定，对国家所有的土地享有的使用权。

三、国有土地使用权出让的特征

国有土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

国有土地使用权出让具有以下特征：

（一）双方当事人法律地位平等

国有土地使用权出让的双方，一方为出让人，一方为受让人，出让人为国家，即国有土地的所有权人，受让人为自然人和法人，双方当事人法律地位平等，国家行使的并非是行政权而是所有权，不是以行政权代表出现而是以所有者代表出现，在出让行为中国家并不具有优越地位，双方均应遵循平等自愿原则。

（二）国家是土地所有者

土地使用权的出让是以土地所有权和使用权的分离为基础的，国家作为土地所有者的地位不变，而土地使用权受让人取得一种独立的财产权利，包括所有权中占有、使用、收益和一定程度的处分权，该土地使用权是一种与土地所有权相分离的独立物权，不同于所有权中单纯的使用权能。

（三）有偿使用

一直以来，我国政府供应国有土地的方式有两种，即划拨方式和有偿使用方式。划拨方式起源于计划经济时代，目前可以适用划拨方式的主要有四类用地：国家机关用地和军事用地；城市基础设施用地和公益事业用地；国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；法律、行政法规规定的其他用地。有偿使用方式取法于香港，1987年深圳率先在国内试行这种有偿使用方式。1988年颁布的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称



《土地管理法》)确立了国有土地使用权有偿出让的制度。经过十多年的改革和探索,土地有偿使用的方式也从单一的出让发展到出让、租赁和作价入股等多种形式。有偿使用方式是政府供应土地的主要方式。

土地使用者以出让方式取得国有土地使用权,必须按规定向国家(即土地所有者)支付出让土地价款(地价),包括土地征用、拆迁费用、土地开发费用(含配套费)和国有土地使用权出让金(政府土地纯收益),其中出让金占地价款的25%左右。土地出让金(地价)是国家作为土地所有者向土地使用者收取的土地价格,是国有土地使用权的交易价格,借助土地市场平等竞争的平台,通过国有土地使用权交易实现。其价格高低取决于土地市场的供求关系。

土地出让金主要具有下列特征:

1. 其适用对象是以出让方式转移使用权的国有土地。出让方式,包括招标出让、拍卖出让、挂牌出让和协议出让四种。不以出让方式而是以其他方式取得国有土地使用权的,则不需要支付出让金。

2. 其交费义务人是以出让方式取得土地使用权的土地使用者。凡是以出让方式取得我国土地使用权的单位和个人,包括外商投资企业、外国机构、外国人和港澳台同胞,都是出让金的支付义务人,都必须支付出让金。

3. 它是向土地所有者(国家)交付的使用土地的一种费用。国有土地使用权既然是土地所有者(国家)出让给土地使用者使用,土地使用者当然就应当向出让方(国家)支付费用。

4. 出让金是国有土地使用权出让合同中一个主要的内容,土地管理部门与受让方即土地使用者在签订合同时,应当对出让金的标准、数额、支付期限、方式等作出规定。在出让金支付中,不允许受让方免交,这是出让金与其他有关土地税费的区别



之一。如果受让人免付出让金，那么，国有土地使用权出让的性质就发生了变化，与无偿划拨没有什么区别。

5. 它以货币为支付工具，而不能以实物或者其他利益来支付。

（四）要式民事法律行为

国有土地使用权出让，应当签订书面出让合同，同时向县级以上地方人民政府土地管理部门申请登记。如果不签订书面出让合同并办理国有土地使用权登记，则国有土地使用权出让行为无效。由此可见，国有土地使用权出让是一种要式民事法律行为。

（五）具有一定的使用年限

出让国有土地使用权具有一定的年限。如果不限定出让国有土地使用权的年限，实行无限期的国有土地使用权出让，则等于是出让了土地的所有权。所以，规定出让国有土地使用权的期限，是国有土地使用权出让的重要内容。

根据国务院颁布的《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》（以下简称《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》）第十二条规定：土地使用权出让最高年限按下列用途确定：

1. 居住用地 70 年；
2. 工业用地 50 年；
3. 教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年；
4. 商业、旅游、娱乐用地 40 年；
5. 综合或者其他用地 50 年。

出让期届满，政府可以无偿收回土地使用权及地上建筑物、附着物的所有权；土地使用者如需继续使用，可向政府申请续期，并按有关规定重新签订合同，支付土地使用权出让金，办理登记手续；若因公共利益需要，国家可依照法律程序提前收回，并根据土地使用者已使用的年限和开发、利用土地的实际状况给予补偿。



第二节 国有土地使用权出让的规范

一、涵义

以招标、拍卖、挂牌方式和协议方式出让国有土地使用权，是土地使用制度改革的重要内容，也是健全土地市场的客观要求。在当前我国大力发展社会主义市场经济的环境下，推行国有土地使用权出让意义重大。

土地是国家和社会最大的资源和财富，是生产要素市场中价值最高的资产。推行国有土地使用权出让，有利于按照市场经济的要求，健全和完善土地市场规则，建立公开、公平、公正的资源性资产配置的新机制；有利于政府对土地市场的管理和宏观调控，充分肯定土地所有权、使用权的价值，保护国家土地收益，最大化地实现国有土地资产的价值；有利于保证国有土地使用权出让工作的廉政建设，减少人为因素对资源配置的干预和不合理控制，从源头上防治不正之风和腐败行为。

要特别指出的是，国有土地使用权出让由政府垄断。国家垄断经营土地使用权出让市场有两方面涵义，一是土地使用权出让的只能是国有土地，而并非是一切土地；二是土地使用权出让方只能是市、县人民政府的土地行政管理部门，其他任何部门、单位、个人不得实施国有土地使用权出让行为。

二、原则

国有土地使用权的出让应遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

（一）公开原则

整个出让活动应公开进行，遵守法律规定，接受舆论监督，成为一个自始至终具有很高透明度的商业运作过程。



（二）公平原则

出让当事人应当根据公平的原则，确定各方当事人的权利和义务，各方当事人都不应侵害他人的合法权益，不得滥用自己的权利，各方当事人之间的法律关系平等，保证出让活动自始至终公平地进行。

（三）公正原则

出让当事人应当根据公正的原则，维护各方当事人的合法权益，不得保护一方而损害他方，不得滥用自己的权利。各方当事人在出让活动中的行为要公正，保证出让活动自始至终公正地进行。

（四）诚实信用原则

诚实信用原则是民事法律的基本原则，运用在出让活动中主要是指出让当事人以诚实、善意的方式行使权利；以自觉、守信的方式履行义务；同时根据出让的交易规则履行通知、协助保密等附属义务。

三、范围

土地市场中用于公开出让的土地标的的范围，应当是土地一级出让市场中政府征用的集体土地、政府批准转让的国有划拨土地以及政府收购储备的国有存量土地中拟将出让的国有土地和土地二、三级市场中已出让的国有土地的使用权。

《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）第二条和第八条规定，土地使用权出让是在国有土地范围内进行的，集体所有的土地必须办理征用手续转化为国有土地后才能出让。地下的各类自然资源、矿产以及埋藏物和市政公用设施等，不在国有土地使用权出让范围之列。

《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》（以下简称“国土资源部第11号令”）第四条规定：“商业、旅游、娱乐和商品



住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。”“商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以外的其他用途的土地，其供地计划公布后，同一宗地有两个以上意向用地者的，也应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让。”

国土资源部《关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》（国土资发〔1999〕30号）规定了属于下列情况之一的，必须拍卖出让：

1. 以获取最高出让金为主要目标，以出价最高为条件确定受让人的；
2. 对土地使用者资格没有特别限制，一般单位或个人均可能有受让意向；
3. 土地用途无特别限制及要求。

对不具备拍卖条件，但属于下列情况之一的，必须公开招标出让：

1. 除获取较高出让金外，还具有其他综合目标或特定的社会、公益建设条件；
2. 土地用途受严格限制，仅少数单位或个人可能有受让意向。

《协议出让国有土地使用权规定》（以下简称“国土资源部第21号令”）第三条规定：“除依照法律、法规和规章的规定应当采用招标、拍卖或者挂牌方式外，方可采取协议方式。”实际操作中主要是工业用地、仓储用地、市政基础设施及政府为调整经济结构、实施产业政策而需要给予优惠与扶持的项目用地等。第九条规定，经营性用地以外，其他用途的土地供地计划公布后，同一地块只有一个意向用地者的，可采取协议方式出让。



具体来看：

1. 在国有经营性土地中，凡属于新增建设用地和政府储备建设用地的供应，必须采用招标拍卖挂牌出让方式。

2. 原划拨土地使用者在不改变原土地用途前提下申请补办出让手续的，可以采取双方协议出让方式。

3. 原划拨土地使用者申请改变为经营性用途，应当符合规划并经依法批准。准予改变用途的，属于利用原有房地产的，可以采取协议方式补办出让手续；属于需要重建的，可由政府收购后再以招标拍卖挂牌方式出让，或将原土地使用者的出让金报价作为起始价以挂牌方式出让。同等条件下，原土地使用权人有优先受让权。

4. 转让房地产涉及划拨土地使用权转让的，应当报经有批准权的人民政府批准。准予转让的，应由受让方办理出让手续。具体可采用在土地有形市场挂牌方式达成交易（转让、出让手续一并办理），或由政府收购后，采用招标拍卖挂牌方式出让。

5. 划拨土地使用权设定抵押，到期不能偿还债务，抵押权人申请人民法院执行的，经市、县人民政府同意，人民法院可依法判决、裁定拍卖房地产（包括划拨土地），拍卖所得价款应优先向政府缴纳土地出让金。

6. 旧城改造和城中村改造，可以由政府组织进行拆迁安置，将“生地”变为“熟地”后进行招标拍卖挂牌出让；也可将“生地”直接招标拍卖挂牌出让，由土地受让人按规定进行拆迁安置和开发建设。

7. 经济适用住房、安居工程小区内建设与主体项目配套、难以分割的商业服务业用地，可以采取协议出让方式。

四、四种出让方式的选择

招标、拍卖、挂牌和协议出让方式因其具有公平性、竞争性、高效性等特点，最符合市场经济发展的要求，在土地出让特