

# 土地招拍挂制度稳中求变



中国指数研究院 ※

2004年8月31日，国土资源部发布《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况》，要求所有经营性项目用地使用权须通过招标、拍卖、挂牌的方式进行出让。从此，我国土地从协议出让全面转向招拍挂出让，沿用至今。

随着社会经济的不断发展，房地产市场空前繁荣，房价飞速上涨，“地王”频出，舆论与媒体的矛头纷纷指向土地招拍挂制度，认为其控制了土地这种稀缺资源，使得需求竞争加剧，从而引发地价、房价飞速上涨。2010年4月15日，国土资源部土地利用管理司司长廖永林透露，要坚持土地招标拍卖挂牌制度。国土资源部将会全面分析招拍挂制度中需要解决的突出问题，然后提出指导性意见。实际上，我国一线城市和部分二三线城市试点推行土地招拍挂制度的完善性改革工作已经展开，这种良性转变影响着土地市场，也逐步完善着土地招拍挂出让制度。

## 我国土地招拍挂制度演变史

### 土地招拍挂制度初具雏形

1990年5月，国务院出台《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》，按照所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度。1999年1月，国土资源部要求商业、豪华住宅等经营性用地进行招标、拍卖出让，土地招拍挂制度大幕开启。2004年8月31日，国土资源部发布《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况》，要求各地提高拿地门槛，抑制囤地，并要求所有经营性项目用地使用权须通过招标、拍卖、挂牌的方式进行出让，我国土地供应方式由协议出让全面转向招拍挂出让，土地交易正式进入市场化时代。

### 土地招拍挂制度催生地价上涨

2004年8月31日起，我国全面施行土地招拍挂

表1：我国土地招拍挂政策演变史

颁发时间	颁发单位	政策法规	政策重点
1990.5.19	国务院	《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》	土地使用权出让采取下列方式：1、协议；2、招标；3、拍卖。
1999.1.27	国土资源部	《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》	进一步扩大招标、拍卖出让国有土地使用权的范围。商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性用地，有条件的，都必须招标、拍卖出让国有土地使用权。
2002.7.1	国土资源部	《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定(国土资源部11号令)》	规定了国有土地使用权的招拍挂方式。
2002.8.26	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》	严格实行商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性土地使用权以招标、拍卖或者挂牌的方式出让。
2004.8.31	国土资源部 监察部	《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况》71号令	“8.31”大限，提高拿地门槛，抑制囤地；要求各地在2004年8月31日前将历史遗留问题处理完毕，此后，所有经营性项目用地须使用权招标拍卖挂牌出让制度。
2006.8.31	国务院	《关于加强土地调控有关问题的通知》	规定了工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让。
2010.3.8	国土资源部	《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》	坚持和完善土地招拍挂制度。房价过高、上涨过快的城市，县、市、县国土资源管理部门可选择部分地块，按照政府确定的限价房项目采用竞地价办法招拍挂出让土地。

资料来源：国土资源部网站

※中国指数研究院是目前中国最大的房地产专业研究机构，由搜房控股有限公司总裁莫天全（清华86级经管硕士，现兼任中国指数研究院院长）等人于2004年创办。

制度，为土地市场创造了一个公开、透明的竞争平台，有效地体现了国有资产价值。虽然土地招拍挂制度规定了三种土地出让方式，但受地方政府追求财政收入以及房地产企业追逐土地资源影响，出让方式在实际运用中表现不同。招标多用于限定条件的出让，为特殊用途使用；拍卖社会反响较大，运用较少；“价高者得”的挂牌出让方式则较为灵活，逐渐成为土地交易市场的主流。

以北京为例，2008年至2010年5月7日，以拍卖方式出让土地仅1宗，以招标方式出让土地仅47宗，占总数的9.9%，以挂牌方式出让土地427宗，占总数的89.9%。利用挂牌方式聚集开发商，以“价高者得”的竞价方式确定夺标者成为土地交易市场的主导，溢价率也逐年提高。仍以北京为例，2009年北京土地出让溢价率高达98.5%，截至2010年5月7日，土地出让溢价率已达105.3%，房企竞争土地资源的激烈程度可见一斑。

由于土地这种稀缺的不可再生资源成为买卖双方共同追逐的目标，因此价格上涨成为必然。此外，上市房地产企业运用金融杠杆的方式也把土地竞争推向了高潮。“天价地”可以大幅提升上市公司的资产价值，推高股票价格，在资本市场上获得更多金融支持，同时也可作为优质抵押品，获得高额信贷支持，使企业自有资本的利润率成倍放大，谋取利益。

虽然土地招拍挂制度有效地遏制了国土资源流失，较好地维护了公共利益，规范了土地市场的混乱定价行为，为国家及地方财政做出了长远贡献，但制度本身也促使了土地竞争日趋激烈。受房企竞争稀缺土地的影响，“价高者得”的挂牌拍卖方式在一定程度上推高了土地出让价格。据统计，2010年3月，我国一线城市土地平均价格为7342元/平方米，环比上涨4.7%，同比涨幅达29%，比2007年3月上涨了545.8%。

### 土地招拍挂制度面临改善

近年来，我国房价飙升，舆论认为是土地招拍挂制度推高了地价，地价又推高了房价。从经济学角度讲，现有的土地制度决定了供给垄断和需求竞争。这种供给不平衡的模式必然造成土地需求方恶性竞争，导致地价不断上涨，房价飙升。

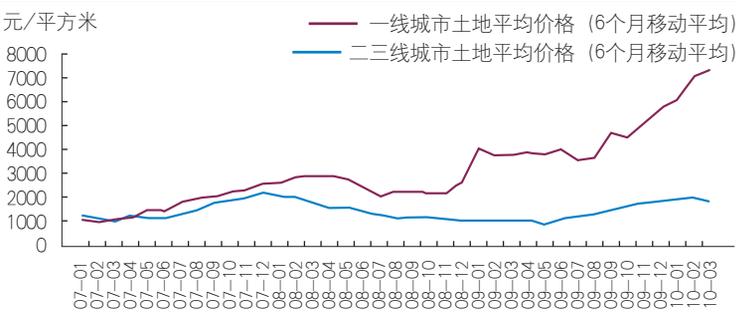
2010年4月15日，国土资源部土地利用管理司司长廖永林透露，要坚持土地招标拍卖挂牌制度。虽然现行的土地出让制度在公开、公正以及

表2：北京土地招拍挂地块分析

年份	合计	招标	挂牌	拍卖	溢价率
2008	148	26	122	0	27.9%
2009	243	13	229	1	98.5%
截至2010年5月7日	84	8	76	0	105.3%

资料来源：国土资源部网站

图1：2007年至今我国城市住宅土地平均价格走势



资料来源：中国房地产指数系统

效率上确实存在一些需要完善的问题，但国土资源部将会全面分析招拍挂制度中需要解决的突出问题，然后提出指导性意见。

### 土地招拍挂制度稳中求变

#### 坚守土地招拍挂制度，试点推行完善性改革

2010年3月22日，国土资源部副部长负小苏在“进一步加强房地产用地供应和监管电视电话会议”上表示，为抑制部分房价上涨过快城市的地价过快上涨，国土资源部准备在一线城市和部分二三线城市推行土地招拍挂制度的完善性改革工作。负小苏说，试点城市将采取“综合评标”、“一限多竞”、“暗标”及“限房价、竞地价”等办法实现对高价土地的抑制。

北京市国土资源局也表示，为了贯彻落实《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》文件中坚持和完善土地招拍挂出让制度的精神，以及温总理在2010年政府工作报告中提出的“抑制土地价格过快上涨，加大对囤地不建、捂盘惜售、哄抬房价等违法违规行为的查处力度”的要求，北京市完善了商品住宅用地招拍挂出让方式。今后商品住宅用地出让将不再只是“价高者得”，而是将更多采用“综合条件最优者得”的综合评标方式，同时进一步试点采用“不设评标委员会”的招标方式及“限房价、竞地价”或“限地价，竞政策性住房面积”的方

式，引导企业理性拿地，抑制非理性竞价和地价房价过快增长。

#### “暗标”：统一开标，择方案最好或价格最高者

“暗标”土地出让模式是指：多家竞标者在未知竞争对手报价、方案等信息的情况下同时投标，然后在同一时间统一开标，由方案最好或价格最高者得到土地。

北京市首次以“暗标”方式出让的建设用地为北京市朝阳区常营大型居住区三期土地一级开发项目A-001—A-005地块，该地块于2010年2月24日成交，其规划建筑面积46.29万平方米，其中三分之二为工业建筑，三分之一为住宅用地，招标底价为17亿元。龙湖地产全资子公司北京通瑞万华置业有限公司以45.4亿元夺标，超过招标底价1.6倍。

除成功夺标的通瑞万华外，该地块还吸引了包括万科在内的三家开发商参与竞标，其中北京万科与北京市朝阳区万科房地产开发有限公司联合体投标地价款为22.2亿元，北京华润曙光房地产开发有限公司投标地价款为37.8亿元。

以“暗标”方式转让土地能够抑制开发商对垒竞价以致“出价”失去理性的现状。北京本次“暗标”方式转让土地成功遏制了地价上涨，周边地区地价1~2万，而本块地价不足1万。“暗标”方式将有利于推动土地公平透明交易，有助于开发商拿地回归理性。

#### “纯招标”：出台综合评分，放弃“价高者得”

“纯招标”土地出让模式是指：参与投标的开发商在规定时间内缴纳保证金并提交标书，然后由评标委员会统一进行评标，全面审核开发商的经营状况、投标金额、建筑结构设计、施工结构设计等因素，最终按照“综合条件最佳者得”的原则确定中标人。

此次上海“纯招标”出让的莘庄镇222号地块为市政、公共服务、商业、办公、居住综合开发用地，位于1号线莘庄站地铁上盖。出让面积11.78万平方米，地上建筑面积40.5万平方米。最后，经过评标委员会的评标，上海本土最大的地产集团绿地集团以34亿元的价格投得，折合楼面价8395元/平方米。他们击败的对手则是包括新鸿基、城开等公司在内的一个“志在必得”的联合体。这是上海4年来第一次放弃“价高者得”的投标出让地方

式，价格不再是决定土地归属的惟一标准。

#### “限房价，竞地价”：“价高者得”，超限流拍

“限房价，竞地价”土地出让模式是指：不设评标委员会，限定地块未来市场销售价格，以“价高者得”的方式进行地价拍卖，同时设定拍卖上限，若开发商投标金额超过预设拍卖上限则土地流拍。

此次北京“限房价，竞地价”出让的房山区窦店镇京南嘉园小区三期地块位于窦店镇窦店村，总建筑面积为4.32万平方米。该地起拍价为8175万元，之后开发商每次举牌报价以200万元的幅度递增。约30分钟后，当拍卖会现场最新报价达到2.04亿元、楼面地价达到4718元/平方米时，主持人宣布拍卖中止。由于投标金额超过拍卖上限，土地流拍。据了解，该地块拍卖前已设定了楼面地价4700元/平方米的上限。

#### “预公告方式”：先招后拍，“价高者得”，保证中标

“预公告方式”是一种“先招后拍”的出让方式，在预公告期间先接受有意竞买开发商的申请，给一个意向购买价格，一旦获得地块的竞买资格，竞买价格将不得低于申请报价。采用“先招后拍”的方式推出地块，基本可以确保地块不会流标，也能让土地相关部门了解开发商的心态，从而“有的放矢”地推介地块。

上海市外滩国际金融服务中心（8-1地块）通过预公告环节，筛选出4家竞买人。经过竞拍，地上总建筑面积27万平方米、招标底价90亿元的外滩8-1地块被上海证大以92.2亿元摘得，折合楼面价34148元/平方米。该价格也刷新了之前的单价地王记录，但其溢价率仅为2.4%，“先招后拍”模式效果明显。

#### 变革之路依然任重道远

从我国土地的供应结构及稀缺特性来讲，其供给矛盾依然突出，虽然近期土地招拍挂制度的完善性措施取得一定效果，但抑制地价过快上涨是一项长期工作，政府与房企任重而道远。

#### “暗标”：抑制对垒竞价，“地王”频出

“暗标”模式使竞标者在不知晓竞争对手的报价及方案等信息的情况下投标，可以看作是正

常市场投资行为。虽然其间也考虑到竞争对手的方案，但由于是一次开标，其出价较为理性，因此大幅减少了开发商对垒飙价、“地王”频出的现象。

此举使大型房企凭借资金实力取胜的热情被迅速降温。综合实力以及对市场准确的预判将主导这一投标模式，拿地回归理性成为必然，中小型企业夺标机会将增多。

### “综合招标”：考验房企综合实力

“综合招标”的土地出让模式将直接考验房企的综合实力，如投标金额、企业经营状况、地块总体设计等。虽然竞争的公平性、评标委员会的主观性也在影响着此种招标模式，但放弃“价高者得”的投标出让卖地方式将彻底限制房企非理性拿地的热情，对控制“地王”现象的出现有较强的作用。虽然投标委员会的人员与拿地房企事先绝缘，但竞争的公平性、个人主观性仍在很大程度上影响开标结果。

此类出让模式对于区域型房企优势明显。评标人员的筛选以及评标过程的透明度将会受到质疑，一定程度上会出现“保内攘外”的现象，地方保护主义可能抬头。对于全国扩张拿地的房企来说，其凭借雄厚资金实力强势进入地方的策略可能面临调整，因地制宜的产品规划以及房地产品牌建设成为当务之急。区域型房企拿地机会则会增多，规模崛起加速。

### “限房价，竞地价”：产品质量成为焦点

在“限房价，竞地价”这种模式下，虽然也是“价高者得”，但当竞标价格超过预设拍卖上限时，土地将流拍。但房价被限定和地价上升的双重压力使得产品成本投入或投资收益被挤压，如何保证产品质量将成为舆论焦点。此类出让地块将成为中小型房企竞争的热土以及培育壮大的温床，受关注度较高。因限价地块投资收益有限，追求良好业绩的大型房企尤其上市公司对此则表现冷淡。

### “预公告”：大型房企优势明显

“预公告”方式这种出让模式下，预先招标在某种程度上已经对竞标房企进行了一轮筛选，但透明度受质疑，暗箱操作不可避免。拍卖则是对房企的第二轮考验，“价高者得”成为其标

图2：评标指标构成及权重

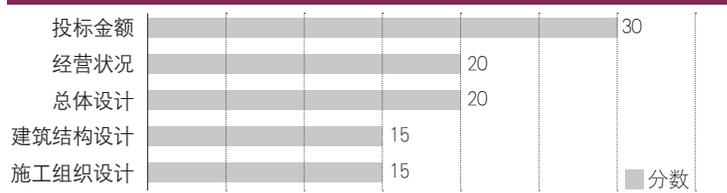


表3：土地招拍挂制度改善之举

制度变化	出让方式	评标方式	关键特点	案例	溢价水平
原始招拍挂制度	挂牌	多家竞争者进入现场竞标	价高者得	顺义区后沙峪镇前沙峪村裕民大街38号	372%
	招标	评标委员会	价高者得	朝阳区姚家园新村一期配套项目用地	63.2%
完善性改革	暗标	统一开标、价高者得	遏制对垒飙价	北京市常营大型居住区三期土地一级开发项目A-001—A-005地块	167.1%
	综合招标	设立评标委员会，综合因素确定中标者	抛弃价高者得	上海市莘庄镇222号地块	24%
	限房价竞地价	设定投标上限，超限流标	限定未来房价	房山区窦店镇京南嘉园小区三期地块	超限流拍
	先招后拍	先接受意向价格，再进行拍卖，不低于意向价格	保证中标	上海市外滩国际金融中心（8-1地块）	2.4%

资料来源：国土资源部、中国房地产指数系统

准。原则上说，此类出让模式属于政府“有的放矢”地推介地块，保证中标成为其最大特点。

运用此类模式出让的土地多为大宗核心区地块，资质优良，市场关注度较高，出让价格较高，且极为敏感。中小型房企受资金实力、经营业绩和开发能力所限，劣势明显。而大型房企的综合实力以及高端物业的开发能力将成为其成功入围的重要评标因素，优势明显。

综上所述，试点城市在坚持土地招标拍卖挂牌制度的同时出台了各类完善措施。近期数据显示，相关新措施仍处于摸索当中，部分地块甚至出现由于企业出价未能达到政府底价或超过政府限价而流拍的现象。土地招拍挂制度的进一步完善举措及效果如何，仍有待继续观望。

（文中数据来自于中国指数研究院数据信息中心、中国房地产指数系统）