

## A Brief Talk on the System of Bidding, Auction and Listing of Industrial Land

Chenglin XU Guoping YANG  
Nanjing City Vocational College, Nanjing, Jiangsu 210000

### Abstract

The land supply system for industrial land plays a fundamental role in the construction and development of industrial projects. In the specific operation process, the bidding and hanging system has also appeared some problems, such as mere formality, time-consuming, increasing the time cost of enterprises, unable to achieve the expected intensive and economical use of land and so on. This paper provides some ideas from the aspects of optimizing the mode of land supply, adjusting the years of land supply and revitalizing old land use, and discusses the future development of the system.

### Key Words

Industrial Land, Bidding, Problems, Countermeasures

DOI:10.18686/gjys.v1i2.536

## 浅谈工业用地招标拍卖挂牌制度

许成林 杨国平

南京城市职业学院, 江苏南京, 210000

### 摘要

工业用地供地制度对于工业项目的建设、发展起到了基础性的作用。招拍挂制度在具体操作过程中也出现了流于形式、耗时长增加企业时间成本、无法实现预期的集约节约利用土地等问题。本文从优化供地方式、调整供地年限、盘活老旧用地等方面提供了一些思路, 探讨该制度未来的发展。

### 关键词

工业用地; 招拍挂; 问题; 对策

### 1. 引言

自工业用地招标拍卖挂牌出让制度实行至今, 已有十年有余。该制度能否满足我国经济建设、经济转型的需求, 能否加强对工业用地出让的管理, 能否适应当今社会发展形势的需求, 需要通过各级各地土地管理部门在实践中去探索和总结。通过这些年的实践, 工业用地招拍挂出让制度对我国的实体经济的发展起到了很重要的促进作用, 但各地在执行过程中由于经济基础、经济体量、企业规模等的不同, 该政策的执行也出现了一些问题, 不能完全适应当下经济发展的需要。

### 2. 工业用地招拍挂制度中存在的问题

#### 2.1 招拍挂制度流于形式, 变相协议出让

土地出让制度中的招拍挂制度被社会认知更多的是在经营性用地中。招拍挂现场频繁举牌、地王频出的场景已成为大众脑海中的第一印象。但是在工业用地招拍挂的过程中, 存在很大一部分的土地是为某个企业量身定做, 最终只有一家企业报名底价成交。虽有招拍挂之形, 但无招拍挂之实, 与协议出让差别不大。

#### 2.2 招拍挂程序及其相关程序的复杂性, 提高了企业时间成本

与以前协议出让相比, 工业用地招拍挂出让程序中, 增加了发改、环保等部门审批环节, 加长了报批材料审批、公示及报名等运转时间。从招拍挂的准备工作开始, 到最终签订土地出让合同, 约半年时间。同时, 由于建设用地指标紧缺, 如果没有事先预留条件成熟的国有建设用地, 那么加上等待建设用地指标以及办理征转用地手续的时间, 整个流程办理下来的时间将无法预测。在当今日新月异的市场环境中, 企业常常因此而错失良机, 缩短办事流程和办事时间迫在眉睫。

#### 2.3 招拍挂出让的地块与项目用地需求间存在差距, 无法保证土地的节约集约利用

在工业用地招拍挂政策出台之前, 其采用的是先立项后供地的方式, 企业的用地只要在满足建设用地指标并符合国家产业政策的情况下既能予以确定。而在招拍挂制度实施后, 虽然依然可以先立项, 但土地成了不确定因素。根据土地出让方案确定地块上的项目。这种供地模式不一定符合具体项目对用地的需求。同时, 企业需要根据土地情况制定项目, 这其中企业需求和土地状况之间存在差距的现象就无法避免。或是土地状况无法满足企业需求限制了企业的长期发展, 或是土地状况超过企业需求导致土地资源不能节约集约利用产生浪费。

## 2.4“价高者得”的市场规则，不利于区域产业化发展。

各地区各类各级开发园区根据各自的产业发展布局，对落户园区的项目都有明确的产业方向和准入条件。而“价高者得”的市场规则，如果放开竞买人资格限制，就会降低准入门槛，产生不确定性，增加项目的落地难度，不利于园区主导产业的发展以及区域规划的管理。如果对竞买人资格设置过高条件，将无法实现招投标方式的意义。

## 2.5 招商项目取得土地的不确定性增加了招商难度和企业风险。

与协议出让相比，工业用地招拍挂特别是挂牌和拍卖，企业主在取得土地之前将面临很多的不确定性，如企业用地成本的不确定，能否竞得土地的不确定，何时竞得土地的不确定。这不光给地方政府的招商引资工作造成困难，更给企业的投资决策造成了困难。

## 2.6 经济相对落后地区和中小型企业发展更为困难

经济相对落后地区本身在建设用地区指标方面就存在很大劣势，再加上项目落地过程中用地手续办理时间的不确定性，导致想要吸引优质企业难上加难。而中小企业由于其资金、技术等方面相对薄弱，更加无法参与到行业竞争中。

## 3.工业用地招拍挂出让制度的改进建议

由于工业项目具有推动产业发展、促进当地就业、推动科技进步等特点，工业用地招拍挂出让也因此被赋予了与经营性用地招拍挂出让所不同的使命。所以，应从健全和规范土地出让政策、促进当地经济更好更快发展和推动服务型政府等方面，对建设用地使用权出让进行进一步优化。

### 3.1 针对不同行业的工业项目，优化土地出让方式

针对不同类型的工业项目，根据其战略需求程度、科技需求水平、生产技术水平、劳动力需求水平以及环境保护等方面的不同要求，在坚持工业用地招拍挂制度的基础上，要突出工业用地特点，合理选择出让方式。同时，借助土地供应之手，推动经济结构向高新技术、高附加值和可持续发展方向转变。

(1) 出台政策向低碳环保、新能源、高新科技、核心技术产业倾斜。优先保障战略性新兴产业项目、新能源低碳产业项目、高新科技产业项目、对本地区产业布局有重大战略影响意义的项目的用地需求，恢复此类项目的协议出让方式。严把此类用地协议出让审批程序，将其审批权限收归自然资源部和自然资源厅。同时建立发改、科技、环保、国土等部门管理评价体系，严把协议出让关。并且建立协议出让企业跟踪管理制度，对此类企业取得土地后的建设、使用、生产环节进行跟踪管理，一旦发现存在土地闲置浪费、未按报批项目进

行生产经营等现象，除需补齐因两种出让方式不同产生的差额外，须另行征收惩罚性费用或无偿收回土地。

(2) 对于涉及国家层面的大型产业项目或对国家核心竞争力有重大影响的项目，酌情采用公开招标、邀请招标或竞价招标的方式出让土地使用权。自《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》实施以来，通过招标或拍卖方式出让工业用地的案例少之又少。招标拍卖挂牌只剩下了挂牌。因此，通过招标方式，可以对项目准入条件进行必要的设置，在满足产业发展的同时，为有意愿、有能力、有抱负的企业敞开大门。当然在此过程中必须要建立完善的招标制度，严厉杜绝在招标过程中的陪标、围标等行为。同时也要建立切实有效的管理制度，防止政府工作人员在招标过程中的腐败行为。另外，还需建立完善、高水平的评标专家资源库，让评标工作做到公正公开透明。

### 3.2 切实推行项目用地预审申请制度

目前，项目用地预审更多的停留在形式上，跟多的是审核其是否符合产业政策，其生产规模和用地需求是否符合国家标准。并且对于项目预审依然停留在基层土地管理部门。由于基层土地管理部门对产业知识了解有限，同时又受当地政府管辖，导致其很难切实有效的落实预审权。因此，应从预审分级审核和加强土地部门垂直管理两方面入手。通过预审分级审核，对大于一定用量土地的项目或者某些特定用途的项目，报送上级或更高级别部门审核；同时，加强土地部门垂直管理力度，避免基层土地部门在审核过程中受当地政府干扰。进一步发挥发改部门在项目立项或可行性研究批复过程中的项目审核力度，把好产业关。对于国家鼓励的、社会需求量大、发展前景好、新能源绿色环保的项目给予支持，对于劳动密集型建议向经济欠发达地区或重点人口输出地区转移，对于高能耗高污染型坚决不予审批。

### 3.3 调整工业用地出让年限，盘活老旧工业用地

根据《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》规定，工业用地土地使用权出让年限最高为50年。各地区在设定工业用地出让年限时，一般都以50年为出让期限。这种方式一方面可以为当届政府带来更多的财政收益，另一方面对企业来说投资土地未尝不是一种保值增值的方式。

我国目前正处于高速发展时期，中小企业平均寿命只有3-4年，大型企业会较长一些能达到10年以上。从企业角度来说，十年的时间其所生产的产品、所使用的工艺是否还能够满足社会的需求这是很难保证的。即使跟得上技术水平的进步，所需要的产品研发投入、生产线转型升级投入也是巨大的，而能做到这些的企业是少之又少。从开发园区的角度，十年的时间，由于产业的发展、人口的变迁、国家的鼓励政策等多方面原因的

影响, 规划的调整将导致原先的一些相对高能耗低产出的企业已不符合留在园区的基本要求, 拆迁将成为其最终的选择。而这不论是对企业还是政府都是一笔不小的损失和浪费。

因此 50 年的工业用地使用年限显然已经不符合时代发展的要求。根据一些发达地区实践的经验, 将上限调整到 30 年较为合适, 同时对某些更新换代快, 发展预期不明朗的产业进一步缩短供地年限。同时在出让条件中对于那些对生产厂房没有特殊要求的企业, 尽量推广标准化厂房建设和多层厂房建设。这样一方面可以在企业产能萎缩或无法继续发展时将厂房直接转让或出租, 减少受让方因重新建设所带来的资源浪费; 一方面可以提高土地的利用效率, 集约节约利用土地。当然, 这其中也要对转让和出租的工业企业进行严格的审核和监管, 避免出现纯投资性质的工业房地产的产生。

### 3.4 建立项目、土地资源数据库, 形成大区域整体规划统一安排制度

现在对于各地的招商形势主要有以下几种: 第一, 对于经济发达地区重大项目作为首选, 中小项目作为后备。用地指标不断缩减, 导致中小项目想要进入难上加难; 第二, 对于欠发达地区, 中小项目是主要的招商对象, 但这些项目进入后很难形成产业集群, 发展很难达到规模化, 长期发展存在一定难度; 第三, 对于经济落后地区, 只能吸引低附加值、劳动密集型、技术含量低的几乎处于淘汰边缘的产业, 很难保证工业项目发展的稳定性。这种不稳定将直接影响就业人口的不稳定, 最终导致劳动力流失, 企业难以发展这样一个恶性循环。

通过建立项目、土地资源数据库, 大区域整体规划, 充分挖掘各地方所特有的优势, 如区位优势、劳动力优势、技术优势、自然资源优势、环境优势等, 根据其不同的特点, 在项目库中选择适合在该地区发展的产业项目集群, 引导其前往投资。同时对于经济相对落后地区在项目落地政策、用地指标等方面给予支持。目前, 国

家正在推行农村集体建设用地入市。此项政策的实施, 也为这类地区在项目落地过程中的用地指标难得问题找到了突破口。

### 3.5 充分发挥城市规划的作用, 让企业进的来、留得住

对于企业发展来说, 前期土地问题的解决只是第一步, 如何能够在市场竞争中站稳脚跟才是其需要长期考虑的问题。在企业的发展过程中, 人才是企业发展的灵魂, 也只有留得住人才, 才能保证企业发展的核心竞争力。想要留得住人才, 最好的方法就是能够让他们把家安在当地。那么这就需要在规划过程中要考虑到城市建设过程中的各种功能配套。需要有住宅、商业、教育、医疗、休闲娱乐等用地的支持。当然从社会人的角度来说, 这些配套也体现了当地经济发展过程中对人才的认可和重视, 让其体会到归属感。

## 4. 改进后的结果及预期

通过优化出让方式, 保证了优质项目的落地; 严把预审关, 把土地出让给真正需要的企业; 调整供地年限、盘活老旧用地, 让资源得以高效利用; 建立数据库平台, 从全域范围对产业进行布局, 兼顾各地区均衡发展; 借助规划手段, 让人才落地、生根、发芽。

一个国家的发展, 实体经济起到了基石的作用。而工业用地出让方式是在这些基石下平整的场地。在中国制造 2025 的大背景下, 在国家供给侧改革的大形势下, 国土部门如何做好从管理型政府到服务型政府的转型, 是一个需要长期坚持和努力的事业。

## 参考文献

- [1] 土地“招拍挂”对土地资源可持续利用的影响[J]. 陈星, 宋浩昆. 中国国土资源经济. 2010(07)
- [2] “招拍挂”土地出让方式的完善和调整[J]. 李智强, 吴诗嫒. 中国房地产金融. 2010(06)
- [3] 土地市场“招拍挂”机制运行中存在的问题及对策[J]. 杜转萍, 尹爱飞. 居舍. 2018(10)