

国有土地使用权出让模式改进研究

朱殿昌, 方斌^{*} (南京师范大学地科院, 江苏南京 210046)

摘要 分析了现行“招拍挂”方式存在的优点和不足, 建立以综合指标评标、综合得分最高定标的新的“招拍挂”模式, 进一步增加了模式的可行性和科学性, 增强了透明度, 打破了传统价高者得的理念。

关键词 “招拍挂”; 综合模式; 土地使用权; 出让方式

中图分类号 F301.12 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)11-05144-03

Study on the Improvement of State-owned Land Use Right Transferring Model

ZHU Dian-chang et al (School of Geography Science, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu 210046)

Abstract The existing advantages and deficiencies of current land transferring method of “bid, list and sale” were analyzed. A new model of “bid, list and sale” with the comprehensive index as the evaluation standards and the highest comprehensive score was established. The maneuverability and scientificity of the model were further enhanced. And the transparency was strengthened and the concept that “who offers a highest price, who owns the land” was broken.

Key words “Bid, list and sale”; Comprehensive model; Land use right; Transferring mode

国土资源部发布的《协议出让国有土地使用权规定》, 明确了协议出让国有土地使用权的范围, 并规定了各地协议出让最低价的制定标准。至此, 以“招标、拍卖、挂牌”为主(以下简称“招拍挂”), 协议出让为辅的国有土地出让方式基本确立^[1]。“招拍挂”出让方式的确定在一定程度上减少了土地出让过程中部分循环行为, 提高了土地利用效率。但是, 针对“招拍挂”本身的评标方式的科学性, 却没有太多的研究。很显然, 这一点决定了国家资产浪费和促进人民生活质量提高的两种走向, 房价的高涨就是案例之一。因此, “价高者得”的模式需要重新审视。

1 “招拍挂”模式存在的问题

1.1 “招拍挂”有利和不足之处

1.1.1 优越性。①有利于遏制土地出让过程中以权谋私行为的发生。以协议为主的土地出让方式比较容易进行暗箱操作, 在土地出让过程中, 一些政府相关人员可能会利用职务之便以权谋私, 这就可能会导致国有土地资源的流失, 不仅危害了市场经济的健康发展, 而且也损害了政府在民众心中的权威形象。而拍卖、招标、挂牌这3种方式具有较强的竞争性, 信息也比较公开, 能够有效地遏制政府个人主观行为。②有利于增加政府财政收入。据相关统计数据资料显示, 某些省份土地出让面积减少5%, 政府所得到土地收益却增长了40%左右, 避免了国有资产的流失。

1.1.2 不足之处。①土地竞价出让助推房价上涨; ②招拍挂为主的土地使用权出让制度可能影响城镇化进程的推进; ③招拍挂为主的土地使用权出让制度可能使人居环境质量下降; ④以招拍挂为主的土地使用权出让制度可能影响房地产业的健康发展^[1]。

1.2 原因分析 分析存在的不足, 不难发现其根本原因在于价格, 无论开发商还是政府都想取得最大的利益, 理论上不合理, 实践中会导致投机现象, 结果损害公众利益。

1.2.1 “价高者得”的制度存在缺陷。“价高者得”符合追求经济利益最大化的原则, 但是与可持续发展的目标相违背, 政府不应该只是单纯地追求经济利益最大化, 而应该转变到追求经济、社会、生态等综合效益的最大化。

1.2.2 “价高者得”实践操作不科学。不考虑其他的因素。如开发商的实力、履行诚信的能力、整体规划方案的科学性和可操作性、建设周期以及开发项目对城市规划的贡献等。土地资源是一种稀缺资源, 在现有的出让方式主导下, 价格成为其唯一的决定性因素, 开发商之间的竞争就集中在资金实力上, 引发不理性的竞争, 推动地价上涨, 引致房价猛涨, 2006~2007年房价的迅速增长与这一机制有十分密切的关系。

1.2.3 “价高者得”容易造成行业危机。由于土地是稀缺资源, “价高者得”促进资金向这一行业的集聚, 导致银行资金单身流入, 一旦脱节, 容易引发金融危机。“价高者得”会导致资源配置单一化, 造成理念上的错位, 将会带来不可修复的恶劣影响。

1.2.4 “价高者得”忽视了技术的存在。“价高者得”必然导致重资金势力而忽视技术的存在, 公司的资质和专业化水平都变得不重要了。

基于以上的原因, 笔者试图从现有模式出发, 建立“招拍挂”综合评价模式。

2 招标、挂牌的综合模式

2.1 综合模式的内容和特点 综合模式结合了招标和挂牌的优点, 针对土地的土地出让意图建立对公司进行全方位评价的指标体, 力求做到科学、公正、合理、具有可操作性。主要表现在以下方面: ①新的模式采用的是综合指标对投标者进行衡量, 如资质、业绩银行信用等, 这样对出让土地的开发奠定了较好的前提, 这就能解决由于“价高者得”带来的一些缺陷; ②新的模式需要建立完善的消费者和舆论监督机制, 这就可以弥补招标中指标主观性强、政府行为的不透明、公开化程度低等问题。

2.2 评价体系以及各因子权重的确定

2.2.1 土地出让指标确定的原则。土地出让指标的确定主要是依据是否符合经济、社会、生态等综合效益的最大化, 主

基金项目 博士后基金(20060391067); 江苏省社科基金(08CSJ009); 江苏省教育厅项目(2007105TSJ0054)。

作者简介 朱殿昌(1988-), 男, 江苏张家港人, 本科, 专业: 土地利用与管理。*通讯作者, 博士, 副教授, E-mail: wenyangfang731@163.com。

收稿日期 2009-02-01

要体现在以下 3 个原则:

2.2.1.1 可持续发展的原则。可持续发展的原则决定了在出让该土地的同时考虑了经济、社会、生态效益,三者必须是有机的结合体,否定了片面追求经济效益而忽视社会、生态效益的行为,改变了价高者得的理念。

2.2.1.2 “价高质优”原则。所谓“价高质优”原则就是在出让国有土地的时候,既要考虑土地出让的价格,也要考虑该开发公司能否提供优质的产品。所以在出让之前必须对于该公司的资质、业绩、信用有一个很全面的了解。

2.2.1.3 “地变权变”原则。所谓“地变权变”原则就是随着出让地块的不同,各个因素的权重值也是要改变的。如区位条件好的土地往往可能出让价所占的权重重大,开发难度大的土地往往可能公司信誉占的权重重大。

2.2.2 土地出让指标体系的确定。土地出让指标体系的确定主要依据开发公司的条件,即什么条件的开发公司能够最终获得该土地的使用权。结合招标和挂牌方式,引入“国有土地出让指标体系”,该体系主要由 4 个方面组成,分别是公司出价、公司资质、公司业绩和公司信用(图 1)。

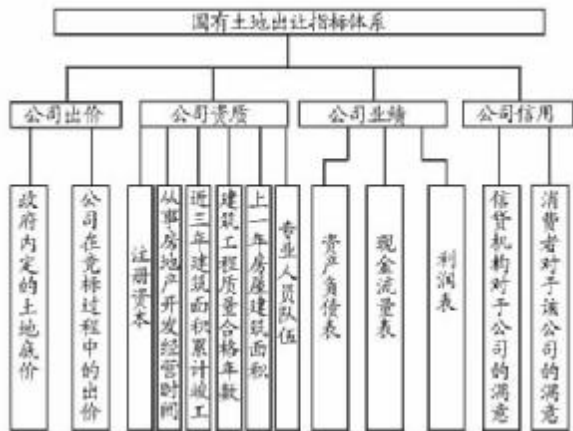


图 1 国有土地出让指标体系

Fig. 1 The state-owned land transferring index system

2.2.3 各因素分值的确定方法。政府底价既是一个门槛也是一个标准,这就像招标中的标底,如果公司出价低于政府底价,那直接被淘汰,如果高于政府底价,为防止价格的过度竞争,笔者引入成本折算点价格概念(底价×折算系数),价格评分采取分段计分^[2]:①公司出价不低于政府价格但低于成本折算点价格时,采用以下计算公式: $N = (P - P_1) / (N_1 - P_1) \cdot C + Q_1 \times 0.5 \times 100$ 。②公司出价高于成本折算点价格时,采用以下计算公式: $N = (P - N_1) / (N_2 - N_1) \cdot C_1 + Q_1 \cdot (0.5 \times 100 - C_1)$ 。式中, P 为公司出价, P_1 为政府底价, N_1 为成本折算点价格, N_2 为最高出价, Q_1 为公司出价因素的权重值, C, C_1 为常数且 $C + Q_1 \times 0.5 \times 100 = C_1$ 。

公司资质的确定参照《房地产基本制度与政策》,将公司的资质划分为 4 个等级,然后按照极值法确定每个等级的分值: $W_i = (E_i - E_{\min}) / (E_{\max} - E_{\min}) \cdot Q \times 100$ 。式中, W_i 为该等级的分值, E_i 为公司等级, E_{\max} 为公司等级中的最大值, E_{\min} 为公司等级中的最小值, Q 为公司资质这一个因素的权重^[3]。

公司业绩和公司信用因素权重的确定采用 delphi 法,组织熟悉土地出让市场和房地产开发市场的有关行业的技术人员、管理专家以及高层次决策者 10~40 人进行分轮次独立打分,从第 2 轮打分起参考上一轮的结果,对各因素进行多轮次的专家打分,按公式计算权重值: $W_i = E_i / 100$,其中 W_i 表示第 i 个因素或因子的权重, E_i 表示第 i 个因素或因子经过多轮打分后的均值。然后再由专家根据各项因素对具体公司打分,多轮下来,对于每项均值加权求和,求得每个公司的业绩和信用分数,将公司业绩分为 4 个等级,对于信用的分数用满意度表示^[4](表 1)。

下面通过一个例子来说明计算过程。某地方政府欲出让一块土地,用途为住宅用地,现在有 4 个开发公司参加挂牌,分别为 A、B、C、D,在挂牌截止日期前,各项指标以及分值如表 2 所示。

计算方法:总得分由出价得分、资质得分、业绩得分和信

表 1 房地产开发企业资质等级条件

Table 1 The qualification grade conditions of real estate development enterprise

资质等级 Qualification grade	注册资本 Registered capital 万元	从事房地产开发经营 时间//年 Development and house architectural management time of real estate	近 3 年房屋建 筑面积累计竣 工//万 m ² Accumulative area in recent three years	连续几年工程 质量合格率 达到 100% Continuous years with 100% eligibility rate of engineering quality	上一年房屋建 筑施工面 积//万 m ² House architectural area in the last year	专业管理人员//人 Professional managers		
						总人数 Total population	中级以上职称 管理人员 Managers with middle or high titles	持有资格证书 的专职会计人员 Professional accountants with qualification certificate
一级资质 First-level qualification	≥5 000	≥5	≥30	5	≥15	≥40	≥20	≥4
二级资质 Second-level qualification	≥2 000	≥3	≥15	3	≥10	≥20	≥10	≥3
三级资质 Third-level qualification	≥800	≥2	≥5	2		≥10	≥5	≥2
四级资质 Forth-level qualification	≥100	≥1		已竣工		≥5		≥2

表 2 A、B、C、D 四公司各项指标得分

Table 2 The score of each index in A, B, C and D companies

公司 Company	出价//万元 Price	得分 Score	资质 Qualification		公司业绩 Company performance		银行公众 Bank public		总得分 Total score
			等级 Grade	得分 Score	等级 Grade	得分 Score	满意度//% Satisfaction degree	得分 Score	
A	5 689	49.63	3	3.33	良	10	80	13.33	76.29
B	5 576	47.76	2	6.67	中	5	80	13.33	72.76
C	6 120	56.52	1	10.00	优	15	90	15.00	96.52
D	6 220	60.00	3	3.33	差	0	70	11.66	74.99

用得分组成,笔者根据 delphi 法取得 4 个指标的权重值,经过多轮打分,得到权重值分别为 0.6、0.1、0.15、0.15。在计算 4 个公司各项指标分值时,公司出价采用上述成本折算点概念,约定成本系数 = 1.35, $C = 26$, 则 $C_1 = 4$, 对上面例子而言,政府底价为 4 500 万元,则所得的成本折算价格为 6 075 万元,那么对于 A 公司计算是运用公式得到分 $N = (5\ 689 - 4\ 500) / (6\ 075 - 4\ 500) \times 26 + 30 = 49.63$; B 公司计算方法一样;而 C、D 公司出价高于成本折算价格,分别为 56.52 和 60。公司信用采用最大值法: $W_i = E_i / E_{\max} \cdot Q \times 100$, 其中 W_i 为某个公司该因素的分值, E_i 为该公司该因素的值, E_{\max} 为该因素中的最大值, Q 为该因素的权重。如在计算 A 公司信用得分时公式为: $80/90 \times 0.15 \times 100 = 13.33$ 。公司资质和公司业绩的计算采用整体赋值法,根据上面求得的每个等级的值,直接赋值。将所有求的分值求和,即得到总的得分。

2.2.4 综合模式的可行性论证。

2.2.4.1 分值计算模型合理性论证。计算所有分值共采用了 3 种模型:公司出价采用成本折算点概念模型,该模型主要可以防止价格上的过度竞争,公司信用分值计算模型采用最大值比算法;公司资质、公司业绩分值计算采用极值比算法。

2.2.4.2 结果的可行性论证。通过上面的计算可知,最终 C 公司将会获得该土地,但 C 公司并不是出价最高的,而出价最高的 D 公司由于其业绩、资质方面的不足,也不能取得该土地。在新模式下,价格并不是决定能否获得土地的唯一因素,公司的资质、信用、业绩也直接决定公司能否获得土地,因此,公司必然会重视工程质量、消费者的需要、银行的信用等各个方面的因素,这对于提高工程质量、更好地服务于消费者、促进该地区经济的发展都很有意义。另一方面,作为

政府方面,由于有底价的保护,所以地方政府的经济利益不会有太大的影响,在牺牲小部分经济利益的同时,却赢来了社会和生态利益,这对于和谐建设社会主义有积极的意义。

2.3 该模式下土地市场监督机制的建立 土地市场监督机制的建立对于整个模式的运行起着至关重要的作用,它是整个模式得以正常运行的保障,因此针对该模式的特点,从 2 个方面着手建立监督机制^[1]。

2.3.1 建立完善的公众监督机制。政府通过开通投诉热线、投诉信箱以及公开整个出让土地过程等方法让公众可以监督开发商和政府土地交易过程中的行为。

2.3.2 建立房地产开发企业信息系统,并在工商、税务、房产、土地、银行等国家行政事业部门之间联网,实行信息共享。共享的范围要遍及全国,信息系统要记录开发企业的信用、资质、资金状况及法律法规遵守情况等信息,由各级政府专门机构负责维护更新,确保时效性;另一方面,通过网络各个房地产公司也能得到最新、最全面的政府出让土地信息,避免信息局部化导致的官商串谋现象的发生。

3 结语

现行的国有土地出让方式存在着利弊,笔者提出的综合评标方法对促进国家资产价值最大化和公众生活质量稳定提高都具有十分重要的意义。

参考文献

- [1] 裴蕾, 濮劲杰. 我国现行土地出让方式中存在的问题及对策研究[J]. 安徽农业科学, 2008, 36 (21): 9194 - 9196.
- [2] 刘露军. 土地“招拍挂”与竞买[M]. 北京: 清华大学出版社, 2008.
- [3] 中国房地产估价师学会. 房地产基本制度与政策[M]. 北京: 中国物价出版社, 2001.
- [4] 国土资源部土地估价师资格考试委员会. 土地管理基础[M]. 北京: 地质出版社, 2000.

(上接第 4956 页)

可降低倒春寒天气对桃坐果的影响。因此,在西北地区,选择桃树品种,应选择武井早生和 83-1 两个抗寒能力较强的品种,有利于桃的稳产和丰产,但是为了保证产量,早春也应该加强防寒保护。

参考文献

- [1] 丁长奎, 陈起峰, 夏起洲, 等. 营养元素与生长调节剂对枇杷花粉萌发和坐果的影响[J]. 中国果树, 1991 (4): 18 - 20.
- [2] 王白坡, 钱银才, 朱永法, 等. 气象因素与桃授粉、受精和坐果的关系[J]. 园艺学报, 1989, 16 (1): 11 - 16.
- [3] 王钦丽, 吴小琴, 陈祖铿, 等. 花粉的保存及其生活力测定[J]. 植物学通报, 2002, 19 (3): 365 - 373.
- [4] 张仪, 王亚莉, 陈俊杰. 低温及药剂处理对花粉生活力的影响[J]. 湖北

农学院学报, 2003 (4): 248 - 249.

- [5] 陈延惠, 李洪涛, 朱道圩, 等. 猕猴桃花粉生活力及其贮藏性的研究[J]. 河南农业大学学报, 1996, 30 (2): 175 - 177.
- [6] 李晓林. 低温和植物生长调节剂对桃花粉萌发的影响[J]. 西南农业大学学报, 2005, 27 (4): 526 - 529.
- [7] 何金环, 李巧枝, 任敏. Ca^{2+} 对黄瓜花粉萌发和花粉管生长的影响[J]. 河南农业科学, 2006 (1): 75 - 76.
- [8] 丁长奎, 陈其峰, 夏起洲, 等. 营养元素与生长调节剂对枇杷花粉萌发和坐果的影响[J]. 中国果树, 1991 (4): 18 - 20.
- [9] 陈品良, 贺善安, 金炜, 等. 秤锤树花粉的超低温贮藏研究[J]. 植物学通报, 1990, 2 (4): 288 - 291.
- [10] 钟晓红. 李树. 受粉实验及其花粉活力的测定[J]. 湖南农学院学报, 1994, 20 (2): 138 - 142.
- [11] 周怀军, 安连荣, 朱哲锋, 等. 杏树不同品种及果枝花粉萌发实验报告[J]. 河北林果研究, 2000, 15 (3): 253 - 255.