

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2025〕7号

关于印发《上海市国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让业务流程及操作规范》的通知

各区规划资源局、各派出机构、局机关各相关处室、局属各相关单位：

《上海市国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让业务流程及操作规范》已经2025年11月28日局长办公会审议通过，现予印发，自2025年12月1日起施行，有效期至2030年11月30日。

上海市规划和自然资源局
2025年11月28日

上海市国有建设用地使用权 招标拍卖挂牌出让业务流程及操作规范

为规范国有建设用地使用权出让，建立公开、公平、公正的土地交易平台，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国电子签名法》《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《上海市土地使用权出让办法》、《上海市土地交易市场管理办法》、《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定》、《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》等，结合本市实际情况，制定本规范。

本市国有建设用地使用权租赁、开发区成片开发的国有建设用地使用权分割转让、集体经营性建设用地使用权出让和出租等可参照执行。

一、接收地块出让资料

上海市土地交易中心（以下简称土地交易中心）从信息系统接收市、区规划资源部门以及管委会（以下统称出让人）提交的地块出让信息，并收取地块出让资料文件，对其类型、数量、内容进行查验、初核，若地块出让资料中基础文件缺失、有误、

不符土地出让研判意见的，作退件处理，出让人须收回地块出让资料，重新确认后，再行提交。

地块出让资料中的基础文件包括：土地储备批文、供地批文、出让方案批文（附出让方案）、规划条件批文、地籍调查报告书等。

土地交易中心初核通过后按规定报上海市规划和自然资源局（以下简称市规划资源部门），由市规划资源部门出具出让意见。

二、编制出让文件、出让公告

经市规划资源部门核准后，土地交易中心根据确定的交易进度编制、制作出让文件及当期出让公告。

三、发布出让公告和出让文件

(一) 发布出让公告

土地交易中心根据进度安排在土地交易市场及相关网站（包括中国土地市场网站、市规划资源部门网站、上海土地市场网站等，下同）上发布出让公告。

出让公告应当至少在投标、拍卖或者挂牌开始日前 20 日发布。以首次发布的时间为起始日。

公告期间，出让公告内容发生变化，确需变更公告内容的，应当按原公告发布渠道及时发布补充公告。涉及土地使用条件变更等影响土地价格的重大变动，补充公告发布时间距投标拍卖挂牌活动开始时间少于 20 日的，招标拍卖挂牌活动相应顺延。

公告期间，出让人或土地交易中心延期、中止或终止招标拍卖挂牌活动的，应当按原公告发布渠道及时发布相关通知。涉及地块中止后恢复出让的，出让活动自中止的时间节点开始继续进行，地块恢复出让后至成交的时间应不少于7日。

(二) 提供出让文件下载

土地交易中心根据进度安排，自公告发布之日起在市规划资源部门网站、上海土地市场网站提供出让文件下载。

四、现场勘察与网上提问

意向投标（竞买）人根据出让文件中的地块信息可自行前往进行现场勘察。

意向投标（竞买）人可在上海土地市场网站和上海市建设用地使用权网上交易系统受理平台（以下简称“网上交易系统受理平台”）进行提问。

五、组织答疑

提问截止后，土地交易中心将提问汇总整理后交出让人，由其转交相应的应询单位，并组织应询单位答疑。应询单位应根据提问予以答复，土地交易中心根据出让人提交的答复意见编制《答疑纪要》。土地交易中心认为答复存疑的，可要求出让人会同相关应询单位解释说明。

土地交易中心根据进度安排，将经出让人确认的《答疑纪要》在相关网站上发布。

六、受理投标（竞买）申请

(一) 网上交易系统注册

投标（竞买）申请人凭 CA 数字证书或电子营业执照登录网上交易系统受理平台，首次登录的须在填写注册信息、上传身份证明材料后提交注册申请。

土地交易中心对注册信息（与上传材料）进行核对，并将结果发送至投标（竞买）申请人。投标（竞买）申请人也可登录网上交易系统受理平台查询注册申请进度。

(二) 提交投标（竞买）保证

投标（竞买）申请人应按出让文件规定的期限和方式提交投标（竞买）保证。

选择交纳投标（竞买）保证金方式的，应将保证金汇入指定账户，并在汇款“用途”栏中注明申请投标（竞买）的地块公告号和地块名称，并按出让文件的资格要求及时确认保证金到账情况。境外投标（竞买）申请人按照出让文件所附《告客户书》的规定交纳保证金。

选择提交投标（竞买）保证金现金保函的，投标（竞买）申请人应在出让文件规定的期限内，按照出让文件及其所附《入市交易保证金现金保函业务操作规程》的要求提交保函。

(三) 提交投标（竞买）申请

注册成功后的投标（竞买）申请人应按照出让文件的要求在网上交易系统受理平台提交竞买申请，并通过 CA 数字证书或电子营业执照对上传材料和《建设用地使用权竞买[投标]申请表》

进行电子签名确认。

(四) 统计竞买申请人数

信息系统对各拍卖、挂牌出让的地块竞买申请人数进行统计，在土地交易市场及相关网站上发布。

七、提取保证金到账情况

土地交易中心根据进度安排，向保证金开户银行提取保证金到账情况，将由保证金开户银行密封的保证金到账情况资料转交公证处。公证处解封后输入资料中提供的保证金到账情况列表，提交信息系统进行资格核验。

若出让地块有投标（竞买）资格限定条件，公证处须与由信息系统作保密处理后的投标（竞买）申请文件核对。

八、投标（竞买）资格核验

第三方机构按出让文件规定的程序对申请人竞买资格予以核验，符合规定条件的申请人才能获得参加后续交易活动的资格。

投标（竞买）申请人凭 CA 数字证书或电子营业执照登录网上交易系统受理平台，查询资格核验结果并打印《竞买[投标]申请受理回执》。

九、实施招标拍卖挂牌交易操作

(一) 招标

按照价高者得原则确定中标人的，不成立评标小组；按照综合条件最佳者得原则确定中标人的，应抽选评标专家成立评标小

组进行评标。

按照综合条件最佳者得的原则确定中标人的，公证处根据评标专家类型、人数在评标专家库内随机差额抽取评标专家，并当场联系确定出席情况，若确定无法到场的，再次随机抽取直至人数额满为止。通常商务标、技术标评标专家组分别由 7 人组成，由专家库中进行抽选。

1. 投标

投标开始前，招标主持人现场组织开启标箱，公证处检查标箱情况后对标箱进行加封。

招标主持人宣布投标开始。有标底的，招标主持人在公证处监督下组织出让人将密封的标底投入标箱。

投标人凭《竞买[投标]申请受理回执》和本人、法定代表人或有权受托人身份证明文件，在规定的时间将《国有建设用地使用权招标出让投标书》及其他投标文件送达指定的投标现场。

投标人提交投标文件，经公证处查验通过后，招标主持人接受投标，填写《投标存根》及《投标回执》，向投标人出具《投标回执》。投标人将投标文件投入标箱。

招标主持人在规定的投标时间内，组织将密封的投标保证金到账情况投入标箱。

按照综合条件最佳者得原则确定中标人的，投标人投标后可对投标文件进行补充说明，但须以更新形式在出让文件规定的投标截止时间前将更新投标文件送至投标现场，并通知招标人。

2. 开标

招标主持人宣布开标会开始，邀请投标人或其推选的代表检查标箱的密封情况，当众开启标箱。标箱开启后，招标主持人点算投标文件。若具有投标资格的投标人数低于 3 人的，招标主持人宣布招标终止；若具有投标资格的投标人数为 3 人或 3 人以上的，招标主持人当众拆封有效投标文件，宣布投标人名称、投标价格及投标文件的其他内容。

以综合条件最佳者得确定中标人的，评标专家应在开标会前候场，工作人员及时将评标专家签到情况通报招标主持人。若到场的评标专家人数不足，则招标主持人当场宣布在开标会后评标会延时或延期。若到场的评标专家符合规定人数，招标主持人向专家宣读评标会须知，并由公证处对专家抽签分组。同时，工作人员需将投标文件按类别分为商务标文件和技术标文件两部分，由公证处对技术标文件随机编号。投标人须在开标现场根据出让文件的规定提交评标所需的备核原件。公证处将标底、投标文件等送评标室。

开标后投标人须在相关开标记录上签名确认。

3. 评标

评标须在严格保密的情况下进行。专家到场人数达到 5 人及以上的方能进行评标，公证处核验专家身份后随机抽选评标小组组长，由其主持评标会进程。

评标专家审查各份投标文件是否有效，将无效的或被否决的

投标文件的评定结果填写至《国有建设用地使用权招标出让无效标书评定表》或《国有建设用地使用权招标出让否决投标文件评定表》；然后按照出让文件规定的评分标准对各份有效投标文件进行评分，并将评分及评分说明分别输入《国有建设用地使用权招标技术标评分表》及《国有建设用地使用权招标商务标评分表》。评分提交后不得进行修改，评标得分情况在开标现场即时公布。

评标过程中，评标专家可以通过记录员要求投标人对投标文件中含义不明确的内容以书面形式做出必要的澄清或者说明，但澄清或者说明不得超出投标文件的范围或者改变投标文件的实质性内容。若投标人不在现场，则视作自动放弃澄清、说明权利。

所有评标专家提交评分后形成《国有建设用地使用权招标评标得分汇总表》，得出每份投标文件的最终得分；评标小组按照出让文件规定的评标标准和方法，根据最终得分及投标报价确定中标候选人，采用有竞价招标出让的则确定有资格进行现场竞标的入围竞标人，并签署《国有建设用地使用权招标出让评标报告》。

评标小组组长宣布评标会结束，记录员组织评标专家一同参加后续活动。

招标主持人应在开标现场，根据评标小组签署的《国有建设用地使用权招标出让评标报告》宣布中标候选人及顺位，或按照出让文件的规定组织入围竞标人进行现场竞标确定中标候选人

顺位后，宣布中标候选人及顺位。评标小组成员应在《中标候选人顺位表》上签字确认。若投标人的报价均低于标底或投标条件均不能满足标底要求的，招标终止。

出让人应在收到评标结果报告之日起 3 日内将中标候选人的名称、顺位、最终报价以及投标文件相关内容在相关网站上进行公示，公示期不得少于 3 日。

4. 定标

中标候选人公示期间无异议的，定标活动将于中标候选人公示结束后下一个工作日举行。招标主持人主持定标会。招标主持人根据出让人的授权按照出让文件的规定宣布中标人。中标人当场签收《中标通知书》，未中标人领取《未中标通知书》。招标主持人宣布投标活动结束。

中标候选人公示期间对评标结果有异议的，投标人或其他利害关系人可在公示期内将异议申请材料（申请材料中必须注明异议人的名称和有效联系方式）密封送达土地交易市场，定标活动将视异议申请受理情况另行通知。土地交易中心应建立异议处置的程序及业务规范。

公证处对招标活动进行公证。

（二）拍卖

竞买人在拍卖前凭《竞买[投标]申请受理回执》和本人、法定代表人或有权受托人身份证明文件领取竞价号牌。

拍卖主持人按照出让文件规定的程序主持现场交易活动。

拍卖主持人点算竞买人。若竞买人数低于 3 人的，拍卖主持人宣布拍卖终止；若竞买人数为 3 人或 3 人以上的，拍卖主持人宣布拍卖可以进行，由记录员宣读《拍卖竞价规则》。

拍卖主持人宣布起叫价和增价幅度，主持拍卖竞价。

拍卖主持人三声报价，现场无人应价，或者最高应（报）价低于底价的，拍卖主持人宣布拍卖终止；若现场最高应（报）价不低于底价的，拍卖主持人落槌成交，并宣布最高应（报）价者为竞得人。

公证处核验竞得人身份后致公证词。竞得人当场签订《成交确认书》并确认竞价记录，未竞得人领取《未竞得通知书》。拍卖主持人宣布拍卖活动结束。

拍卖底价应于拍卖当日前以保密方式送至土地交易市场，由拍卖主持人在拍卖前交公证处解封；无底价拍卖的，应在拍卖前告知竞买人。

（三）挂牌

1. 公示挂牌信息

土地交易中心在挂牌开始时将挂牌地块的基本情况、挂牌报价时间、起始价、增价幅度等信息挂牌公示。

2. 挂牌报价

竞买人应通过 CA 数字证书或电子营业执照登录网上交易系统受理平台进行挂牌报价，所提交报价经系统确认有效后，系统自动更新显示挂牌价格。完成挂牌报价后，竞买人可下载打印《挂

牌报价记录》。

因系统原因等无法进行网上挂牌报价，经出让让人及挂牌人确认采取纸质方式报价的，竞买人应凭《竞买[投标]申请受理回执》和本人、法定代表人或有权受托人身份证明文件至挂牌主持人处以手填纸质《挂牌竞买报价单》的方式挂牌报价，挂牌主持人签名确认后填写《挂牌竞买报价有效确认回执》交竞买人，并更新显示挂牌报价。

挂牌报价应按出让文件规定在土地交易市场及相关网站上及时发布。

3. 挂牌截止

竞买人应在规定的挂牌截止时间前入场参加挂牌截止和现场竞价活动。若在挂牌主持人点算竞买人结束前未能出席的，视作该竞买人放弃参加现场竞价的权利。

挂牌主持人按照出让文件规定的程序主持现场交易活动。挂牌主持人宣布挂牌截止时的最高报价及其报价者受理回执编号，并询问现场竞买人是否愿意继续竞价。若无人愿意继续竞价且挂牌报价期间无人挂牌报价的，挂牌主持人宣布挂牌终止，并根据出让文件的规定宣布对相关竞买人进行处置；若无人愿意继续竞价而挂牌竞价期间有人挂牌报价，且最高报价不低于底价（起始价）的，挂牌主持人宣布最高报价者为竞得人；若有人愿意继续竞价，挂牌主持人宣布转入现场竞价。

4. 现场交易

挂牌主持人现场点算竞买人，并宣读现场交易规则，主持现场交易活动。

挂牌主持人三声报价，现场无人应价，且挂牌报价期间无人挂牌报价或报价均低于底价的，或者现场最高应（报）价低于底价（起始价）的，挂牌主持人宣布挂牌终止；若现场无人应价，但挂牌报价期间有人挂牌报价且最高报价不低于底价（起始价）的，挂牌主持人宣布挂牌截止时最高报价者为竞得人；若现场最高应（报）价不低于底价（起始价）的，挂牌主持人根据现场交易规则确定为竞得人。

5. 结束挂牌

竞得人当场签订《成交确认书》并确认现场竞价记录，未竞得人领取《未竞得通知书》。挂牌主持人宣布挂牌活动结束。

挂牌底价应于挂牌开始前以保密方式送至土地交易市场，由挂牌主持人在挂牌截止时交公证处解封；无底价挂牌的，应在挂牌开始前告知竞买人。

公证处对挂牌活动进行公证。

（四）招标挂牌复合出让

以招标挂牌复合出让的地块，若有效申请人数不足出让文件规定的采用有竞价招标出让最低申请人数的，采用挂牌方式出让；若有效申请人数达到或超过出让文件规定的最少申请人数的，采用有竞价招标方式出让。根据出让文件规定的程序和内容确定入围竞标人、中标候选人及其顺位。具体操作参照招标、挂

牌实施。

(五) 签订出让合同

出让人通过信息系统生成并制作《上海市国有建设用地使用权出让合同》(以下简称出让合同)。

中标人(竞得人)在交易会结束后根据相关规定按出让人要求及时签订出让合同。

十、发布出让结果

交易结束后，土地交易中心将中标人(竞得人)、中标(竞得)价格、未中标人(未竞得人)、地块信息等基本情况于10个工作日内在土地交易市场及相关网站上及时发布。开竣工时间等全生命周期管理信息在签订出让合同后发布。

十一、保证金抵退或保函撤销

投标(竞买)保证金抵退、保函撤销按照出让文件的规定及出让合同的约定办理。

公开属性：主动公开

上海市规划和自然资源局办公室

2025年11月28日印发