

香港傳真

中信泰富政治及經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2007-5

2007年1月26日

弊病叢生的土地使用權 出讓制度和土地儲備制度 —— 解剖上海“土地”麻雀

中信泰富政治及經濟研究部特約研究員 王鍊利

在這篇篇幅不算太短的論現行土地使用權出讓制度和土地儲備制度的文章呈現在讀者眼前時，請大家務必先掌握這樣幾個地產運作基本概念：

1、土地使用權出讓：指國家以土地所有者的身份將土地使用權在一定年限內讓與土地使用者，並由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金。土地使用權出讓在土地一級市場進行。

2、土地使用權轉讓：指已按規定得到土地使用權的土地使用者將土地使用權再轉移的行為，包括出售、交換與贈與。按規定取得土地使用權的個人，其土地使用權可以繼承。

3、購置土地面積：指通過各種方式（招標、掛牌、拍賣、協議、

劃撥等)獲得土地使用權的土地面積。

4、開發土地面積：指房地產開發企業對新購置或新徵用土地進行道路、給水、排水、供電、供熱、燃氣、通訊等工程建設及場地平整(簡稱七通一平)的面積。土地開發過程也就是將土地從“生地”變成“熟地”的過程，對舊城改造所進行的七通一平也屬於土地開發。

5、待開發土地面積：指通過各種方式獲得土地使用權，但尚未進行開發的土地面積。

6、土地開發投資額：指在土地從“生地”變成“熟地”過程中所投入資產和對舊城改造七通過程中(不含一平)投入資產。在針對農村的統一徵地開發成本中，包括了動遷和勞動力安置成本。

一、六千多萬平方米的土地積壓 是“空轉”出讓所致

從1995~2005年，11年中上海房地產開發企業一共購置了7300萬平方米土地，完成土地開發面積4400萬平方米。¹然而，這11年房地產開發企業購置的土地面積祇是1990~1994年五年間房地產開發企業(包括90年代前期外商投資房地產開發企業)得地面積的79%—前五年的得地面積約9200萬平方米—截止到1994年，上海市政府共向社會出讓土地面積9907.34萬平方米，其中非成片開發地塊上的工業用地出讓663萬平方米，工業用地出讓對象是非房地產企業。²

1995年這一年，上海房地產企業的待開發土地面積足足有

¹ 引自《中國統計年鑒》。

² 上海市土地使用制度改革領導小組辦公室、上海市統計局編：《上海市房地產市場》。

6521.7 萬平方米！³ 是後十年購買土地總面積的 94%。所以，即使上海房地產開發企業在這後十年中把完成開發的土地全都轉賣出去、並且沒有把未開發土地轉賣到非房地產業系統，那麼到 2005 年，房地產業未開發的土地面積也足有九千多萬平方米：1995 年待開發 6522 萬平方米，後十年間購置 6900 萬平方米，共計 13422 萬平方米，減去 1996~2005 年開發的 3600 萬平方米、2005 年正開發面積估算六百萬平方米，差數是 9222 萬平方米。

上海在 90 年代前期有多少房地產企業？這些房地產企業對土地的吸容力怎麼會那麼大？

1992 年，有著 11812 戶工業企業、其中大中型企業 678 戶（1990 年數據）的上海第一波“房地產熱”開始湧現，隨之大量的房地產公司包括各種企事業單位的房地產公司一下冒了出來，這一年上海的房地產開發企業就有 849 家，1993 年增加了 67.8%，達到 1425 家：本市 1000 家（增加 424 家）、中央部屬單位和外省市在滬組建公司 217 家（增加 167 家）、外商投資企業 208 家。1425 家房地產開發公司中包括專門為受讓批租土地而成立的 195 家公司。這 195 家公司中，純粹中資的僅 25 家，外商獨資 52 家，中外合資 118 家。另外，為配合外商投資建設內銷商品房，1993 年還成立了外商投資城市建設綜合開發公司 20 家。自此，上海全城捲入了房地產大潮。⁴

巨量的土地積壓在房地產業，主要是積壓那些專為受讓批租土地而成立的公司，特別是積壓在由上海市人民政府批准、在浦東新區成立的以各開發區名稱冠名的公司。

上海市人民政府批准成立這些開發公司，就是為了讓這些公司承讓政府出讓的土地使用權然後再把土地使用權轉讓出去——政府自己不能做土地買賣，要與國際接軌的政府就成立“開發公司”，

³ 見建設部網站《1995 年各地區土地開發情況表》。

⁴ 資料來源：《上海市房地產市場（94）》第 25 頁。

讓這些開發公司代替政府做買賣。而土地要從政府手裡移交到“政府的公司”手裡，是通過“空轉土地使用權”。

所謂“空轉”，是指政府沒有拿出一分貨幣而是以一張“空轉”的支票作為對土地的投資，土地因為政府的“投資”有了價值，開發公司則沒有交納一分貨幣而“空轉”到了成片的、被注入價值了的待開發的土地。在浦東，“土地使用權出讓的地塊可以是已經完成市政設施的土地，也可以是成片待開發的土地”，⁵ 政府把使用權出讓給這些公司，由這些公司來經營“從生地到熟地”的土地開發，並授予這些公司能將土地使用權轉讓（包括贈與、出售和交換）、抵押、出租的權利。

到 1995 年，浦東各開發公司累計受讓的“空轉”土地面積是 6324 萬平方米，⁶ 佔浦東出讓地塊總面積 8673 萬平方米（包括內、外銷）的 73%。佔全市出讓地塊總面積 11111 萬平方米（包括內、外銷）的 57%；累計開發土地面積（即生地變熟地）3079 萬平方米，累計轉讓土地面積 2100 萬平方米。⁷

從土地“空轉”得來到土地“轉讓”出去，這期間的回報是實在和豐厚的。

先看開發成本：

1991 年，上海市統一徵用農業用地的土地開發成本是每畝 26.3 萬元，包括動遷和勞動力安置費用（此費用佔 29.3%），折合每平

⁵ 見《上海市浦東新區土地管理若干規定》，1990 年 9 月 10 日發佈。

⁶ 馬淑燕：〈土地空轉，滾動開發〉，見：http://www.spred.net/all/e-book/2000/2000-5/snhg_detail.htm。

⁷ 數據來源：《上海市房地產市場（96）》第 49 頁。但《上海房地產誌》提供的累計轉讓土地面積數據有所不同，《上海房地產誌》提供的數據是：到 1995 年為止，浦東各開發公司的累計轉讓土地面積是 1814.69 萬平方米，該數據可能扣除了從開發商中“回收”的土地面積。

方米土地開發成本是 394.5 元。⁸

再看得地成本：

雖然開發公司以“資金空轉”得到了使用權，但等到土地產生了轉讓收入時是需要歸還政府“空轉資金投入”的（起碼理論上需要），那麼政府的“空轉資金投入”是多少呢？在重點開發公司受讓的 6159 萬平方米土地上，政府注入的“空轉資金”是 63.1 億人民幣，⁹ 這也就是 90 年代初政府“賦予”這些徵用來的土地的價值，這些價值是人為賦予的，但卻是實在的，這便是這些公司當從“轉讓”上取得收入時要歸還政府的真金白銀，也就是政府對這些“政府公司”延期收取的土地使用權出讓金的價格。這價格換算為單價是平均每平方米 102 元，每畝 6.8 萬元。

20 世紀 90 年代前期，浦東各“市政府批准成立的開發公司”其開發土地的成本加上受讓土地的支出（得地成本）是平均每平方米 497 元（計算式： $395 + 102 = 497$ ）。

那麼轉讓價格是多少呢？

1994 年上半年，陸家咀金融中心的熟地轉讓價是 500~600 美元 / 平方米，陸家咀其他地區熟地轉讓價是 300~400 美元 / 平方米；金橋出口加工區工業用地的熟地轉讓價是 50 年使用期 118 美元 / 平方米，30 年使用期 104 美元 / 平方米，生活區用地樓面價是 200~250 美元 / 平方米；外高橋保稅區工業用地熟地轉讓價是 140~160 美元 / 平方米，商貿用地的熟地樓地面轉讓價是 180~220 美元 / 平方米。1997 年，外高橋地區綜合用地的土地價是 950 元人民幣 / 平方米。¹⁰

市政府批准成立的開發公司就這樣以“空轉”受讓的方式獲得合法的土地使用權，從而擁有了不斷增值的土地資本，能每年從中

⁸ 數據來源：《上海市房地產市場（92）》第 124 頁。

⁹ 馬淑燕：〈土地空轉，滾動開發〉。

¹⁰ 數據來源：《上海市房地產市場（94、98）》。

外金融機構獲得大量的抵押貸款和銀團貸款，用這些資金來滾動投入土地開發，再以土地轉讓收入償還借貸。

土地從“空轉”中得，贏利從“轉讓”中來。“空轉”使土地有了價值，“轉讓”使土地得以大幅升值。

然而，從 1996 年起，“轉讓”風光不再。

到 1995 年為止，浦東各開發公司累計開發土地面積 3079 萬平方米，到 1996 年，開發的土地面積一下跌為負的十萬平方米，1997 年開發 393 萬平方米。¹¹ 1998 年以後土地開發情況更不景氣：1995、1996 年時包括浦東在內的全市房地產企業的土地開發投資還有五、六十億之多，1998 年祇有 18 億元，1999 年更跌到 14 億元，進入 21 世紀回昇到 20 多億元，一直到 2004 年，全市土地開發投資才恢復到 1996 年的水平（註：這倒充分說明已開發土地的供應量其實很“富裕”）。¹²

1998 年全市土地開發投資驟減不是偶然的，這是 1996 年開始浦東土地轉讓數量大幅回落的滯後效應。1993 年浦東“空轉”土地的轉讓面積累計已達 546 萬平方米，1994 和 1995 年的轉讓面積都是 630 多萬平方米，1996 年一下跌落到 280 萬平方米，1997 年是 250 萬平方米。¹³ 現在我們能通過搜索引擎查到“到 2001 年土地空轉制度基本結束時，浦東共計空轉出讓了土地 88.6 平方公里（即 8860 萬平方米）”，¹⁴ 卻無法查到到目前為止這些“空轉”來的土地總共開發了多少、轉讓出去了多少；我們祇能根據各開發區不同年份的不完整的“轉讓出去的土地面積”，估計到 2005 年為止，浦東受讓“空轉”土地的開發公司其轉讓出去的土地面積在 3500 萬平方米左右，轉讓出去的土地面積祇有“空轉”得來的土地面積的

¹¹ 《上海房地產市場（96、97、98）》。

¹² 數據來源：《上海統計年鑒》。

¹³ 數據來源：《上海房地產市場》。

¹⁴ 〈“土地轉讓”和“陽光財政”〉，《國際金融報》2005 年 4 月 18 日，第 15 版。

40%。“空轉”造成的土地積壓面積大約超過 5300 萬平方米，超過 2001 到 2005 年五年間全上海房地產開發企業購置的土地面積總和 5011 萬平方米，¹⁵ 接近於 2004 和 2005 年兩年中上海城鎮房地產開發企業利用的土地面積 5178 萬平方米。¹⁶

是“空轉”讓政府祇消開空頭支票就能無本生利，巨利的誘惑再加上是政府自己在遙控操作，使得政府大膽放心將更多的土地投入“空轉”，“空轉”後是否能轉讓出去，政府顧不上管，由此造成了巨量的“存量土地”。“存量土地”集中“存”在有實力的市政府批准成立的“開發公司”——土地積壓其實還是積壓在政府自己手裡。

所以，浦東土地的大量閒置一開始並不是開發商在有意囤積居奇，這是政府的“失算”。是在 20 世紀 90 年代中期，市場對浦東土地的實際需要與政府對土地的“計劃出讓需要”相差懸殊造成。土地出讓是在“計劃”著進行，土地轉讓卻市場化了——90 年代前半期的浦東投資者大多是從市場經濟發達國家和地區來的，他們不受“計劃”影響。

但在進入 21 世紀以後，上海的土地一級市場和二級市場還是有可能故意囤積土地的，因為絕大多數土地從 90 年代前期的土地一級市場得來，一級市場得來的土地著實便宜，而 2001 年以前凡儲有土地的開發商轉讓土地的價格也不可能貴，好不容易熬過了 20 世紀 90 年代盼到了房價瘋漲的年景，房地產商希望把土地“高拋”，再“高拋”。

當巨量的土地積壓由政府“空轉”造成，那誰來追究政府的責任？現實是，非但不會有人來追究政府責任，相反“空轉”還被當

¹⁵ 購置土地數據來源：《中國統計年鑒》。

¹⁶ 註：5178 萬平方米中土地不包括協議出讓得來的土地 992 萬平方米。數據來源：上海市房屋土地資源信息中心網站。

成引以自豪的業績：“浦東開發十年，吸引總投資逾百億美元，其中 70% 以上為重點開發公司以地招商所引進的”，¹⁷ 那麼，獻出土地來成全政府招商的農民得到多少好處？他們真實得到的好處與各級官員上報的好處相稱嗎？吸引了逾百億美元的投資，人民化出的代價又是什麼？

其實在 20 世紀 90 年代前期和中期，不成立“政府公司”也能招商、也能出讓土地、也能收取土地出讓金——土地是人民的，政府是代表人民利益的，代表人民向外商收取土地出讓金天經地義。祇不過如果不成立“公司”，很多“操作”就不方便、不順暢，就少了“市場經濟”這堵“擋風的牆”——今天回過頭來看，就是這麼一回事。

二、土地應該是什麼價格？

（一）上海土地市場沒有市場價

根據《中國統計年鑒》統計，2002~2004 年，上海房地產業購置的土地面積分別是 1010.3 萬平方米、1469.1 萬平方米、1038.76 萬平方米；購置的總價分別是 139.9、173.3、172.1 億；平均土地單價是：2002 年 1385 元 / 平方米，2003 年 1180 元 / 平方米，2004 年 1657 元 / 平方米；根據浦東新區公積金中心曹徵明在《上海房地產市場報告（總 176 期）》登載文章，2002 年土地平均中標價是 705 元 / 平方米，2003 年土地平均中標價是 1581 元 / 平方米。根據上海市房屋土地資源信息中心網站提供數據計算，2004 年房地產行業的公開招標土地平均中標價是 1358 元 / 平方米，2005 年是 1234 元 / 平方米（並非筆誤）；2004 年掛牌平均競得價是 1730 元 / 平

¹⁷ 馬淑燕：〈土地空轉，滾動開發〉。

方米，2005 年是 3644 元 / 平方米。

這些數據是上海全市土地市場的“市場價”嗎？不是。

雖然上海的“市區面積”從 1990 年的 748.7 平方公里擴展到 1997 年的 2643.03 平方公里再擴展到 2005 年的 5155.01 平方公里，但常住人口密度（包括外來常住人口）在每平方公里 2~4 萬的仍然集中在九個中心城區（面積 289 平方公里），寶山、閔行、浦東新區人口密度在每平方公里四、五千人，其餘行政區大多是每平方公里一千掛零，最多兩千人（嘉定區）。而每平方公里一千人到兩千人的行政區的區域面積卻佔了全市市區面積的 72%。這些區在上海的土地等級劃分上都屬於八級到十級地段（崇明縣是 11 級，灘塗地是 12 級），並以十級地段為多。寶山、閔行、浦東新區區域面積佔 23%，中心城區祇佔 5%，然而佔市區常住人口 38% 的居民是居住在面積佔 5% 的中心城區（1996 年時 52% 的居民居住在佔 3.51% 的中心城區）。¹⁸

2003~2005 年，上海土地一級市場向全社會出讓（包括向房地產商出讓）一級至四級土地（大致相當內環線界內五分之四面積，約 85 平方公里）祇佔出讓土地總面積的 2.8%、2.1%、0.8%，出讓九級及九級以上土地約佔出讓土地總面積的 56%。¹⁹ 這說明，在土地一級市場上，繁華和較繁華地段出讓的面積已經少到微不足道，其對一級市場地價的影響也就微乎其微，而出讓遠郊土地（包括崇明縣的土地）要佔出讓土地總面積的一半以上，是遠郊的地價在影響上海整個一級土地市場價格。

因此，以上的“中標價”、“掛牌價”都不能代表上海整個土地市場價格，更何況土地二級市場的轉讓價我們還無從知道！

¹⁸ 數據來源：《上海統計年鑒》。

¹⁹ 根據上海房地產估價師協會網站登載〈上海市有償使用地塊一覽表〉數據計算。

(二) 土地不是普通商品

那麼，從已經成交的土地價格上能判斷上海的土地價究竟是高還是低嗎？那要看以什麼為參照系，如果以歐美亞發達國家地價絕對值為參照，歐美亞發達國家是嚴格區分住宅用地和商業用地的，商業用地價格是住宅用地的 155 倍（倫敦）、18 倍（舊金山）、2.4 倍（巴黎）不等。相比之下，上海的住宅地價高極了，而商業地價又低極了；而如果是香港地價絕對值為參照系，上海的土地價就很便宜。

表~1：80 年代末歐美亞城市土地價格（日元）²⁰

	東京	巴黎	臺北	大阪	漢城	倫敦	法蘭克福	舊金山
住宅地價	1080000	489200	261905	227060	51480	35964	32448	19599
商業地價	14800000	1174080	1047618	6100000	1084200	5565930	150072	352783
住宅 / 商業	7.3%	41.7%	25.0%	3.7%	4.7%	0.6%	21.6%	5.6%

表~2：80 年代末歐美亞城市土地價格（折 1988 年人民幣 元）

	東京	巴黎	臺北	大阪	漢城	倫敦	法蘭克福	舊金山
住宅地價	31409	14227	7617	6603	1497	1046	943	570
商業地價	430414	34145	30467	177400	31531	161868	4364	10260

《歐美亞各國城市土地使用制度探索——城市土地使用制度研究》是潛心研究國外城市土地使用制度多年的原建設部城鄉建設研究所研究員趙尚樸先生寫的，表~1 用日元標價，資料可能來自日本（趙早年就讀日本早稻田大學）。

我們看到：在“資本主義”國家中除了日本，城市的住宅地價並沒有漲到天價，與這些國家的居民收入相比，他們的住宅地價才真正是便宜，如果折成樓面價，那就還要便宜！所以，“經濟發展了地價應該上漲”是有條件、有尺度的，而居民住宅用地與商業用

²⁰ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索——城市土地使用制度研究》，中國城市出版社 1996 年。

地要嚴格區分、住宅用地價要遠遠小於商業用地價，這才是發達國家和地區城市都遵循的——這是涉及到社會安定政權穩定的大事，哪個政府敢掉以輕心？

表~2 東京地價最高，商業地價高到相當於每平方米 43 萬元人民幣（1988 年匯率）。東京地價為何最高？據趙尚樸先生研究，是各行各業的大企業都囤積土地參與投機。結果，1955~1980 年 25 年間，全日本批發物價上漲二倍，消費物價上漲四倍，土地價格上漲 32 倍，在投機需求拉動下，東京地價在 1983~1988 年五年中漲了三倍。日本國土是美國的 24 分之一，地價總值卻是美國的二倍，居 80 年代末世界各國地價總值之首。土地上漲使日本社會矛盾空前尖銳，1988 年，自民黨公開反省“我們自民黨在戰後的經濟恢復和起飛方面是成功的，可是在土地政策方面是失敗的”，“我們土地政策的錯誤，就錯在拿不是商品的土地當做商品來對待這一點上。”²¹ 1988 年 12 月，經歷了由土地投機帶來嚴重社會問題的日本痛定思痛，在周密對比了世界各國土地政策以後，公佈拔本塞源的《土地基本法》，日本的土地政策由此發生劃時代的轉變，開始了使私有土地還原為具有公共性和社會性的資源的努力，並用稅收槓桿來保證《土地基本法》得以實施。自那以後，日本土地市場價格長期下跌，炒風不再。一直到 2006 年秋天，日本國稅廳公佈的數據才顯示了東京土地均價比上年上漲 5.4%，而上年的上漲幅度是 0.4%。²²

我們一直以為資本主義社會既然強調產權明晰到個人，在土地上問題上也一定是持有這種觀點。然而，根據趙尚樸的研究，“到 20 世紀 80 年代，資本主義土地私有制的觀念已經成為歷史殘跡。城市土地利用社會化進而實現土地公有化的思想已遍及全球”，“英、德、法等國採用漸變的辦法，一方面採用立法、行政、

²¹ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索》第 25~26 頁。

²² 關於東京土地上漲信息見 s.xinhuanet.com/world/2006-09/17/content_5100162.htm。

稅收等社會化的手段使城市土地的使用納入社會化的軌道，另一方面，通過土地收購和發動先買權等辦法，用發給補償金的辦法擴大公有地。現在，瑞典、新加坡已經基本實現了土地公有制。其他國家的土地公有正在擴大中。”²³ 由於英、法、德、日私有制土地較多，實現土地公有需要龐大的收購補償費，所以他們採取漸進法，利用土地徵購和先買權制度不斷擴大公有地；而瑞典和新加坡國土面積狹小，容易實現土地公有制。

“英國的土地公有化分為兩個部分。即土地的全面公有化和土地的部分公有化”。全面公有化指擴大公有用地，把土地所有權逐步轉移為國家所有或公共團體所有，成為公共用地。部分私有化指在承認土地私有狀態下，通過土地開發權公共化，把土地的開發利益（即土地增值部分）用土地開發稅的形式返還社會，稅率佔開發增值部分的 60~80%。

瑞典的斯德哥爾摩在 18 世紀前就實行土地公有制，以後因租地給市民演變為土地私有制，1950 年以後又恢復公有制，城市商業區 50% 以上土地、居住區 70% 以上土地是政府所有，不屬政府所有的不可轉賣祇可出租。

新加坡是用非商品交易的行政行為進行土地收購。到 90 年代前期，全國 54% 是國有地，27% 是公有土地由國家租給國家機關使用，少量土地租給民間。居民大多居住在國有地上，新加坡是世界上住房擁有率最高的國家之一，也是居民住房條件最好的國家之一。

一直信奉“私有財產不可侵犯的”的資本主義國家認識到“土地應該公有”，是他們發現了土地是“越長期不賣越增加價值”的特殊物品，一旦土地成了私人財產，土地私有者必然因為土地“越長期不賣越增加價值”的特點而惜賣居奇，除非是抬高價錢炒賣地皮，這樣土地流動越來越少，價格越炒越高，隨著價格炒高，土地

²³ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索》第 31 頁。

流動更加稀少；作為保障有產者利益的資本主義國家，本來是許可這種現象存在的，但這種現象存在，卻使廣大居民住房供應得不到保障，由此帶來的社會動蕩是要影響到執政者的根本利益的，因此，他們必須改弦更張。

“城市土地由於社會資本的投入和公共服務的供給而產生了價值，並且和其他的土地利用形態互相影響而增加了價值。因此，土地是具有公共性和社會性的資源，和其他生產性商品有完全不同的特性。土地不能和一般商品那樣按自由的市場機制交易和轉賣。土地所有權一定要屬於國家、土地的使用權一定要服從城市規劃，土地的開發權應該由政府掌握。”²⁴

趙尚樸先生多年的研究成果為我們拓寬了在土地問題上的“國際視野”，使我們能對照上海近年招投標出讓、掛牌出讓過程中反映出來的種種問題，判斷上海土地價格和土地管理是否與“國際接軌”。

（三）上海的土地市場經營沒有與國際接軌

商業地價低，住宅地價高

上海的土地分為 12 級。一至四級是繁華區和次繁華區，九級和九級以上區域屬於原遠郊範圍，五至八級是市區非繁華區和原近郊區。

如同歐美亞國家一樣，我們也將商業地價和住宅地價區分開，然後看上海的地價是否“同國際接軌”。

先看商業用地出讓情況：

查看《上海市有償使用地塊一覽表》（此表反映土地一級市場向全社會出讓土地情況，出讓對象不僅是房地產商），2003 年 5 月 22 日，出讓二級地段福建中路以東九江路以南（南京東路永安公司附近）的土地 6713 平方米為商業用地，每平方米中標價 6252 元人

²⁴ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索》第 31 頁。

民幣（樓面價）；2003年9月15日，出讓二級地段金陵東路西藏路口（近大世界）的土地3998平方米為商業用地，每平方米中標價6631元（樓面價）；2003年12月31日；出讓四級地段虹口提籃橋2.3萬平方米商住樓用地，中標價每平方米4170元人民幣（樓面價）。

2004年12月30日，掛牌出讓三級地段十六鋪附近會館弄（近黃浦江邊）土地1.17萬平方米為商業用地，每平方米中標價14133元人民幣（樓面價）。

2005年6月23日，公開招標出讓三級地段北外灘匯山碼頭東塊3.5萬平方米土地為商務辦公用地，政府實收出讓金每平方米10336元人民幣（樓面價），按照出讓金是中標價30%的標準計算，中標價是每平方米34554元人民幣（樓面價）——這便是曾經準備建造“世界第一摩天輪”、“黃浦江邊又一座景觀性、標誌性、文化娛樂性建築”的地塊，但已於2006年12月30日被上海市政府收回後重新出讓。

2005年2月23日，掛牌出讓四級地段虹口多倫路（四川北路魯迅故居附近）商務辦公用地4.2萬平方米，政府實收出讓金每平方米1175元人民幣（樓面價），按照出讓金是中標價30%的標準計算，中標價是每平方米3917元人民幣（樓面價）。

再看住宅用地出讓情況：

2004年3月11日，招標出讓五級地段虹口水電路豐鎮路5.2萬平方米商品住宅用地，中標價每平方米2737元人民幣（樓面價）。

2005年2月18日，招標出讓六級地段楊浦區新江灣城17.68萬平方米商品住宅用地，中標價每平方米5326元人民幣（樓面價）。

2005年5月13日，公開招標出讓五級地段虹口三門路5.3萬平方米商品住宅用地，政府實收出讓金是每平方米437元人民幣（樓面價），按照出讓金是中標價30%的標準計算，中標價每平方米1457元人民幣（樓面價）。

2005年6月6日，公開招標出讓位於九級地段的閔行浦江鎮

70.33 萬平方米土地為世博會動遷商品住宅用地，政府實收出讓金是每平方米樓面價 44.12 元，土地使用權出讓金總價 4747.8 萬元，土地出讓總價（即中標價）4779 萬元。²⁵

2004 年 3 月 12 日，公開招標出讓七級地段嘉定江橋鎮 7.132 萬平方米土地作為商品住宅用地，中標價每平方米 1665 元人民幣（樓面價）。2004 年 7 月 12 日，公開招標出讓同地段嘉定江橋 2 號地塊 11.85 萬平方米土地，用來建造“中低價‘四高’示範居住區”，中標價每平方米樓面價 20.6 元。2005 年 6 月 15 日、6 月 21 日和 10 月 26 日，公開招標出讓嘉定江橋 5 號地塊 13.09 萬平方米、6 號地塊 7.74 萬平方米和 9 號地塊 10.93 萬平方米土地，用途同前，中標價分別是每平方米樓面價 16.5、20.1、13.6 元。²⁶

將這些土地中標價格與歐美亞城市土地價相比，上海的土地一級市場商業用地價實在太便宜：2004 年底，靠近十六鋪的次繁華地段其商業用地樓面價才 1.4 萬元，到 2005 年，上海又一“形象工程”、北外灘“世界第一摩天輪”（現已成為泡影）商業用地的土地單價是每平方米 4.15 萬元，樓面價每平方米 3.46 萬元。而這個樓面價已是上海一級土地市場地價之最——圓明園路“外灘源”的土地價雖然是每平方米 8.12 萬元，但樓面價祇是 1.46 萬元。相對應，住宅用地價就不低了：2004 年，五級地段每平方米樓面價 2737 元，2005 年，六級地段每平方米樓面價 5326 元（請注意：這僅是土地一級市場的價格，上海稱這個價格為“起板價”，相當於“原始股股價”，在

²⁵ 土地出讓總價見上海市房屋土地資源信息中心網站《上海市城鎮房地產開發土地供應和開發利用情況向全社會公佈情況匯總》。

²⁶ 所謂“四高”，即“高起點規劃、高水平設計、高品質施工、高標準管理”，體現“造價不高，水平高；面積不大，功能全；佔地不多，環境美”的特色。在總體設計上，以多層住宅為主，局部為 4~5 層；“小戶型”比率佔總房型的 75% 以上，其中約 60% 為建築面積 70~80 平方米的二室一廳，15% 為建築面積 50~60 平方米的一室一廳。

土地二級市場即轉讓市場上還有一茬接一茬的接盤者，接盤價是一茬高過一茬的），四級以下地段在一級土地市場上則基本沒有住宅用地供應，也就無從知道價格（在土地出讓一覽表中出現的四級以下地段中的住宅用地都是“協議轉讓”，有些是“補地價”性質，有些是市政府批准以協議方式出讓土地使用權的項目和市政府有關部門認定的舊區改造項目。與其地段相比，價格很低，是不能用來作比較的）。

土地定價缺乏規範

住宅用地不但價高，定價也缺乏規範：2004年七級地段嘉定江橋鎮的商品住宅用地是每平方米樓面價1665.3元，然而，同年和隔年在同一個鎮上政府建造的“示範居住區”，樓面價祇有每平方米13.6~20.6元，這與商品住宅樓面價要相差80到120多倍，這些土地都是經過公開招標的、政府收取了土地出讓金（佔土地總價30%）和土地開發成本費（佔土地總價70%）的，也就是說，土地開發成本都已經包括在內的！這樣定地價，很難說沒有隨心所欲的成份。

同一個鎮上的土地，同樣的土地用途，樓面價懸殊達一百倍，真是匪夷所思。不知道在樓面地價懸殊的不同地塊上，農民得到的“徵用價”是否也這樣懸殊？另外，“示範居住區”顧名思義，應該是先示範後推廣的，那麼，這“示範居住區”每平方米十幾元、20元的樓面地價是否也應該推廣？如果回答“是”，說明是政府在補貼地價，那就是市民和農民的共同福音了！如果回答“不”，那政府要“示範”什麼？“示範”給誰看？

九級地段金山亭林有101.69萬平方米土地是2005年6月9日批准投入使用的，用途為造“中低價普通商品房”，出讓方式是“項目招標”，中標總價6.8億，中標樓面價是每平方米882元，那是根據規劃建築面積77.097萬平方米計算的，九級地段這個地價竟也屬於“中低價普通商品房”的地價，真令人困惑！這101.69萬平方

米土地的建設用地面積是 64.25 萬平方米，帶徵地面積是 37.44 平方米。²⁷ 同年 11 月 1 日，一級市場公開招標出讓金山亭林 64.25 萬平方米土地，用途是造“商品住宅”，政府收取的土地使用權出讓金是 1927.4 萬元，²⁸ 土地出讓總價是 6425 萬，中標價才每平方米樓面價 100 元。而這個 64.25 萬平方米土地，正是 6 月 9 日“項目招標”已經出讓過的 64.25 萬平方米土地，也就是規劃建築面積 77.097 萬平方米所需要的全部土地。看，才五個月功夫，政府就把這個地塊上的土地使用權收回重新分配了，半年不到，兩次出讓同一塊土地，中標樓面價要相差八倍，中標土地價要相差 10.6 倍。也許其中是有原因的，而局外人祇能根據公佈的數據提出質疑。

以上除了金山亭林的 101.69 萬平方米土地沒有標註是在哪個市場的交易，其餘都是政府在一級市場的土地出讓。土地一級市場，就是政府一手出讓土地使用權，一手收取土地使用權出讓金的市場。土地一級市場定價不規範，整個土地市場價格就不可能規範。

土地市場難窺全貌

— 瞭解“出讓”市場易，瞭解“轉讓”市場難

土地二級市場，是從一級市場得到土地使用權者轉讓土地使用權的市場，也就是政府以立法形式准許炒賣土地的市場。但我們對這個市場知之甚少。由於二級市場的交易性質是“互通有無”，“願買願賣”，因此很多信息是得不到反映的。也就是說，對於土地交易，我們真正能有所瞭解的還是限於一級市場。

從官方渠道得到的二級市場唯一信息，是房地產業的土地轉讓收入。

²⁷ 數據來源：上海市房屋土地資源信息中心網〈上海市城鎮房地產開發土地供應和開發利用情況向社會公佈情況匯總表〉，第 187 項。

²⁸ 出讓合同號：滬金房地〔2005〕282 號，見〈上海市有償使用地塊一覽表〉2005 年 12 月。

表~3：全國房地產業土地轉讓收入與上海房地產業土地轉讓收入對比（億元）

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
全國土地轉讓收入	194.4	120.3	103.3	132.2	103.2	129.6	189	225.1	228.7
上海土地轉讓收入	40.6	45	33.9	30.1	15.3	23	59.5	61.1	78.5
上海佔全國	21%	37%	33%	23%	15%	18%	31%	27%	34%

資料來源：《中國統計年鑒》、《上海統計年鑒》。

上海土地轉讓收入佔全國三分之一，說明上海房地產商在二級市場“面上交易”的活躍。有的房地產商得到土地轉讓收入，有的房地產商就轉讓到了土地。至於轉讓到了多少土地和轉讓單價，因為我們不可能知道房地產商之間的交易，就不能妄加猜測，況且，現在房地產商更感興趣的是轉讓“項目公司”，轉讓到了公司，就是轉讓到了土地，但土地轉讓交易就難以從數據上反映了。

因此，很難說有哪個部門能全面把握了上海整個土地市場的交易，而土地二級市場交易價格不明朗，上海整個土地市場的交易價格就難以“平均”得出。

但是，土地二級市場一茬接一茬的轉手交易現象存在的本身（行業中人認為能夠在第三次轉手中拿到土地都屬不易），我們可以看到一級市場的利潤空間、一級市場得地者的“背景級別”；由此可見，二級市場再炒賣、再不規範，如追本溯源，問題還是出在一級市場。

地價漲跌的決定權在政府

2006年11月，上海市房屋土地資源管理局通過上海市房屋土地資源信息中心網站向社會公佈了〈上海市城鎮房地產開發土地供應和開發利用情況向社會公佈情況匯總〉，匯總表包括的時間段是2004和2005年。這個信息的取名甚為繞口，但公佈的情況是重要的。然而，如果不對這些情況加以歸納，這個信息匯總就是流水賬，而且是並沒有紀錄完整的流水賬。這樣一本記錄不完整的流水賬是

有礙於我們作進一步分析的，筆者通過艱難排查，將其中的迷團基本弄清。

表~4、表~5 反映 2004 和 2005 年上海城鎮房地產業已經被利用的土地是通過什麼方式受讓到的，數據來自上海市房屋土地資源信息中心，從表中雖然可以清楚看出通過各種形式受讓的土地面積和與此對應的單價，但僅限於反映“面上的交易”。

表~4：上海城鎮房地產業已被利用土地的土地受讓方式匯總（2004）

受讓方式	協議	協議 (註)	公開 招標	掛牌	項目 招標	邀請 招標	邀請 招標	招標	招標	合計
土地面積 (萬平方米)	890.1	79.2	958.9	159.5	311.2	561.2	1.29	444.4	1.2	3407
#建設用地	814.71	79.2	888.87	145.63	288.78	529.48	1.29	418.37	1.2	3167.5
#帶徵地	75.39	0	70.03	13.87	22.42	31.72	0	26.03	0	239.5
受讓總價(億)	173.76		120.7	25.2	11.5	44.65		55.1		>431
單價(元)	2133	0	1358	1730	398	843	0	1317	0	

資料來源：http://www.shfdz.gov.cn/gsgg/tcdr/200611/t20061130_68433.htm，上海市房屋土地資源信息中心網：〈上海市城鎮房地產開發土地供應和開發利用情況向社會公佈情況匯總〉（以下簡稱〈匯總〉）。受讓總價按建設用地面積計算。

表~4 是對每一宗土地受讓情況的匯總，表中空格是因為與“受讓面積”項對應的“受讓總價”項數字缺失所致。但土地確已成功受讓。

註：此協議出讓的 79.2 萬平方米土地全部位於黃浦、虹口、長寧三區的繁華區和次繁華區，其中黃浦區面積佔 84%，其餘 16% 面積皆處四級和四級以下地段。此欄是〈匯總〉中 26 個項目的總匯，這 26 個項目的單價總價在〈匯總〉中皆不見反映，但筆者在上海市房地產估價師協會網站刊登的〈上海市有償使用地塊一覽表〉中查到了其中三項共 26.1 萬平方米土地面積的實收土地出讓金，這三項的出讓信息如下：

出讓日期 — 全部是 2004 年 8 月 31 日，合同號“黃房地（2004）57 號”，出讓面積 93950 平方米，位於三級地段老西門，用途為城鎮單一住宅用地，實收出讓金 773.7 萬元，協議出讓總價 2579 萬元，土地出讓單價每平方米 274.5 元，容積率 2.44，樓面出讓單價每平方米 112.5 元；

合同號“黃房地（2004）61 號”，出讓面積 17652 平方米，地處北京西路以北南北高架以東的二級地段，用途為商辦樓，實收出讓金 11093.7 萬元，協議出讓總價 36979 萬元，出讓單價每平方米 20949 元，容積率 3.49，樓面出讓單價每平方米 6003 元；

合同號“黃房地(2004)64號”，出讓面積149318平方米，地處緊鄰豫園的三級地段，用途為城鎮單一住宅用地，實收出讓金721.8萬元，協議出讓總價2406萬元，土地出讓單價每平方米161.1元，容積率2.38，樓面出讓單價每平方米67.7元。

表~5：上海城鎮房地產業已被利用土地的土地受讓方式匯總（2005）

	協議	協議 (註1)	協議	公開 招標	公開 招標 (註2)	公開 招標 (註3)	掛牌	項目 招標	項目 招標 (註4)	邀請 招標	招標	合計
面積 (萬平方米)	95.77	1.69	1	844.33	67.7	28.8	340.6	986.4	15.3	350.3	492.57	3224
#建設 用地	95.35	1.69	1	800.78	67.7	28.8	335.86	827	15.3	325.94	478.7	2978
#帶徵地	0.42			43.55			4.74	160		24.36	13.87	246
出讓總 價(億)	14.7	13.7		109.17	0.1896	1.35	122.4	61.2	0.4955	21.1	77.8	>422
單價 (元)	1542	81171		1363	28	469	3644	740	324	647	1625	

資料來源：〈匯總〉。

註1：此16882平方米是位於“外灘源”即北京東路以北、圓明園路以西地塊，〈匯總〉沒有公佈協議價，筆者在〈上海市有償使用地塊一覽表〉中查到協議出讓合同號“黃房地(2005)037號”在2005年11月30日出讓“黃浦區174街坊”16882平方米，實收出讓金41110萬元，根據實收土地出讓金是土地出讓價的30%的規定，土地出讓價是137033.2萬元，每平方米土地出讓價81171元，容積率5.57，每平方米樓面出讓價14573元。

註2：此為與市住宅中心簽約項目，全部位於九級地段閔行浦江鎮，共1號到6號六幅地塊，規劃用途為商品住宅（浦江鎮是世博會主要動遷基地），單價和總價在〈匯總〉中並無反映，筆者在〈上海市有償使用地塊一覽表〉查到實收土地出讓金價，再根據實收土地出讓金是土地出讓價的30%的規定計算出總價和土地出讓單價，由於容積率都為1，土地單價每平方米28元也就等於樓面價。

註3：此為與市住宅中心簽約項目，全部位於七級地段閔行顧橋鎮，共二幅地塊，規劃用途為商品住宅，單價和總價在〈匯總〉中亦無反映，是根據〈上海市有償使用地塊一覽表〉計算的。土地單價每平方米469元，容積率為1.2，樓面價是每平方米391元。

註4：此為普陀區金光北塊一期配套商品房，在〈匯總〉中，取地方式是“項目招標”，單價總價均無，在〈上海市有償使用地塊一覽表〉中，此地塊出讓合同號“滬房地普字(2005)040號”，取地方式是“公開招標”，土地價每平方米324元，樓面價218元。

從 2003 年開始，房價就大漲了。可是土地價“跟漲”並不明顯。

2005 年全部“公開招標”土地單價是 1234 元 / 平方米，比 2004 年的 1358 元 / 平方米，減少了 10%。

2005 年全部“項目招標”土地平均單價 740 元 / 平方米，這比 2004 年漲了 86%，原因是樓面單價 25 元以下的出讓面積佔得少了的緣故。2004 年住宅用地樓面單價在 25 元以下的要佔“項目招標”面積的 56%，而 2005 年住宅用地樓面單價在 25 元以下的祇佔“項目招標”面積的 16%，2004 年“項目招標”樓面單價在 25 元以上的平均單價是 812 元（面積 136 萬平方米，總價 11.05 億），2005 年祇是 730 元（面積 832 萬平方米，總價 60.7 億）。但樓面單價 25 元以下的得地面積數目沒有增減，兩年都是 170 多萬平方米。所以，雖然表面上“項目招標”土地單價上漲 86%，實際上平均樓面單價並沒有上漲，相反還有所下跌。

2004 年的“協議出讓”土地單價平均是 2117 元 / 平方米（計算式： $[173.76 \text{ 億元} + 4.2 \text{ 億元}] / [814.7 \text{ 萬平方米} + 26.1 \text{ 萬平方米}] = 2117$ ）。比以其他方式得地的出讓價都高。這是因為 2004 年後的“協議出讓”大多是解決歷史遺留問題，“協議出讓”的地段要比近年招標、掛牌出讓的地段好得多，價格會高些。2005 年的全部“協議出讓”土地單價平均是 2927 元，那是 1.69 萬平方米“外灘源”鑽石寶地的協議出讓價每平方米 8.12 萬元“帶”上去的（土地用途：商業辦公樓），而如果沒有這 1.69 萬平方米鑽石寶地的出讓價影響，2005 年的 95.77 萬平方米土地平均協議出讓價祇有每平方米 1542 元，比 2004 年協議得地價還低 27%。

2001 年 7 月，《上海市土地使用權出讓招標拍賣試行辦法》出臺，規定包括商品房在內的經營性土地都要通過招標拍賣方式出讓，不過其中開了一個口子，“但經市政府批准以協議方式出讓土地使用權的項目和市政府有關部門認定的舊區改造項目除外”。2003 年

7月，上海市市長在上海房地產工作會議上宣佈：“今後經營性土地出讓要全部實行公開招投標”，這個“全部”，不是指2003年7月以後的所有項目，而是指2003年7月以後“新增”的項目用地，2003年7月以前審批的或辦理了有關手續的項目是不在此限的。所以，我們對2004和2005年房地產業還能受讓那麼多“協議出讓土地”不用奇怪。

掛牌價是“跟漲”明顯的，2005比2004年漲1.1倍。2004年掛牌競得單價（樓面價）在每平方米1000元以下的佔掛牌出讓面積的81%，佔總價的46%；而2005年掛牌競得單價（樓面價）在3400元以上的要佔掛牌出讓面積40%以上，佔總價33%。2004年最高掛牌競得單價（樓面價）是6227元，2005年最高掛牌競得單價（樓面價）是14329元。

總而言之，2005年的土地出讓價祇是掛牌出讓價在上漲，掛牌價的上漲幅度趕上了20世紀80年代東京土地上漲幅度。如果不計算協議出讓價，那麼，通過招標、掛牌而得到的土地平均出讓價在2004年是1133元/平方米，2005年是1356元/平方米。上漲幅度為20%，這都是掛牌價上漲效應所致。

房地產業的業內人士都知道，土地“掛牌出讓”是很難“作弊”的，而“招標出讓”就不一樣了。

說是房價漲帶動了地價漲，地價漲又促進了房價漲，可是從上海市房屋土地資源信息中心傳來的數據卻這樣顯示：與飛漲的房價相比，地價上漲就不足道了。但地價的確在漲，那是真正把土地當成商品並將土地在真正的市場中交易了的那部分——掛牌出讓就如是。至於招標出讓價實際是在跌而不是在漲，招標出讓表面上把土地當成商品在交易，招標“市場”卻不是真正意義上的市場。

由於地價對於房產開發的影響是滯後的，現今房地產商使用的土地大多是前幾年置下的低價地。他們是藉著“地價漲”在找漲房

價的藉口。

說“地價上漲影響房價”，這是把因果關係搞顛倒了——總是先漲房價，再漲地價的。沒看到還未等土地“升值”，房價就上躡得老高了！掛牌價上漲不假，但針對房地產業的掛牌出讓僅佔2004、2005年官方對房地產業土地供應面積的5%、11%！因此，這幾年的房價上漲是沒有理由從“土地上漲”中找藉口的！

2004年，地處黃金地段的老西門、豫園的“城鎮單一住宅用地”的“協議出讓”樓面價祇有每平方米112.5元、67.7元，我們不知道這些位於中心區中的核心區的拆遷戶的拆遷補貼是多少？讓我們共同關心吧，關心這總共23.33萬平方米的“城鎮單一住宅用地”上造的房子，將來會以什麼價格賣出去？賣給誰？

通過表~4、表~5和附註，我們看到了與歐亞美發達國家和地區相比，上海的土地一級市場的商業地價相對於同一市場的住宅地價是很便宜的！鑽石地塊“外灘源”商業辦公樓樓面價祇是每平方米1.46萬元，二級地段北京西路南北高架以東的商辦樓用地的樓面價是6003元，而且是最近兩年的價錢！要知道六級地段新江灣城的商品住宅的樓面價也要5326元，按照巴黎城商業用地價是住宅用地價2.4倍的最低倍數關係計算，六級地段的商業地價就應該是1.3萬元了！

看看歐美亞國家的住宅地價（折成樓面價還要便宜）和商業地價，看看歐美亞國家的收入，事實上我們已被利益聯盟玩傻了——單價六、七千元的房子還認同它是中低價房！殊不知，商業地價超便宜而住宅地價貴意味著市民用買房支出在貼補經商者的利潤！為了政府的招商引資，上海的商業地價的確不算高、工業地價則比住宅地價便宜得多——到2006年上半年，上海八級、九級地段的工業用地協議出讓單價有的還不到90元（樓面價），普遍是133元、175

元，最多 200 元（樓面價）。²⁹ 一級市場“有償出讓”給商業、給工業的土地其地價都不貴，單單貴在供給居民居住的土地上——單價幾十元上百元的住宅用地雖然有，能拿到此類地的是房地產商中的鳳毛麟角，這些“鳳毛麟角”得地不是為了造房，到土地轉讓市場去炒賣才是目的。得地的底價越低，利潤空間就越大，所以，等到在土地上蓋住宅了，往往是土地轉讓到第四茬甚至第五茬了——這時的地價怎麼會不高？這樣，除了一部分本來就有購房實力的人士和佔購房者 20% 的投機投資者，上海幾十萬商業動遷居民就是高地價的承受者和承擔者，他們想迴避都迴避不了（市政動遷另當別論，如今的上海市民是在盼望市政動遷，特別是世博會之類的市政動遷，但不知道世博會的動遷成本最終誰來買單），而普通居民想改善居住環境，祇能望房興歎！

商業用地、工業用地並沒有真正成為商品。商業地價和工業地價如果隨行就市，商業地價如果遠遠高出住宅地價，“商”不來了，“資”也不來了，政府不願意。住宅用地其實也沒有成為商品，政府收購農地和動遷城市居民用的是“計劃價”，出讓土地給房地產商用的是“協議價”，房地產商之間的一茬接一茬的轉讓價是從不透明的，房地產商在這些出讓來轉讓來的土地上建造的住房出賣給居住者，用的是房地產商信口定的“一口價”。這個“一口價”，他們硬要說是“市場價”！單個的居民怎麼玩得過政府、玩得過政府支持的房地產商？

上海土地價是漲了還是跌了？祇能說，在一級市場上，政府想讓它漲就能漲，想讓它跌就能跌，有著“市場經濟”這堵擋風的牆，漲跌都有了理由和藉口。而土地一級市場的“超低價”並非是為市民“超低”的，土地一級市場的“超低價”的存在既能讓房地產商中

²⁹ 見〈上海市有償使用地塊一覽表（2006.1~5）〉。

的“鳳毛麟角”將一級市場得來土地炒賣出好價錢，又能使土地轉讓市場四荏五荏的接盤者多少也有錢賺。至於買房者，註定是被宰的。

我們的城市土地制度還不如資本主義國家的城市土地制度以納稅人為本哪！

（四）我們能與世界各國達成“土地共識”嗎？

雖然房價飛漲淹沒了地價上漲的信息，雖然出讓土地的政府部門即使想漲地價也要先考慮與政府部門有密切關係的那部分房地產商的利益，從而使地價上昇的速度趨緩，但祇要把土地當成一般商品來對待，土地是必然要大漲的。如果“招商引資”不是作為地方政府的任務和地方政府的政績體現，上海的工業商業用地價格是會漲上天的。

土地是有限的、不可再生的資源，土地又是任何社會任何個人賴以生存發展的根本物質基礎，城市土地昇值是必然會發生的，然而“土地的價值是依社會資本的投入和公共服務的供給產生的，是和其他土地利用形態互相影響而增加價值的，而不是由每個單位或個人製造的。因此，土地是具有公共性和社會性的資產，和其他生產性商品有完全不同的特殊性質，千萬不能在認識上與生產性商品等同對待。不能像一般商品那樣按自由的市場機制交易和轉賣……這些觀點，雖然認識它的時間先後不同，深度不同，但已經成為世界各國的共同認識則是肯定的”。“資本主義國家土地私有制條件下……出現過投機有功的言論，那都是舊皇曆了……現在，禁止土地投機已成為各國的共識，祇是有些人還不知道罷了。”“認為土地應該是商品，應該通過以經濟為槓桿的辦法達到土地合理利用的目的等等……殊不知這些論點，在英、法、德、日、瑞典等國早已是過時的了。他們現在正在千方百計以公有地為槓桿促使土地合理

利用。由於我們消息閉塞，有些同志還不知道。” “英、法、德等國把土地政策的核心放在不讓土地成爲私有財產上，即逐步實現土地公有制。所以這些國家的土地政策是比較成功的。地價基本穩定、上漲率不高。由於惜賣、居奇、炒地皮、多佔不用、隱形市場等歪風得到扼止，靠佔用土地謀取暴利的行爲就沒有市場，土地合理利用就容易實現。”³⁰

現在，日本都已經醒悟到並正在改正的錯誤——“拿不是商品的土地當做商品來對待”，在我們這裡卻正被奉作圭臬，土地掛牌出讓是“公允”了，競買過程是“市場化”了，但結果是，2005年上海土地掛牌價的漲幅不遜東京——東京五年漲三倍，2005年上海土地掛牌競得價一年就上漲1.1倍（見表~4、5）。日本房地產泡沫最大時東京圈房價收入比是8比1，³¹上海2005年家庭平均可支配收入是56121元，按統計局公佈的2005年上海個人購買住宅的平均單價6700元/平方米計算，購買70平方米住宅，其房價收入比就達到8比1，購買90平方米住宅，房價收入比是11比1了！而根據2004年中國人民銀行的調查結果，2003年時上海的房價收入比就達到15.7比1，2004年是16比1，僅次於杭州，爲全國第二。³²

大城市特大城市的土地昇值和增值是必然的，問題在於誰是土地昇值和土地增值的受益者？西方國家已經逐步搞清楚的問題，在我們這兒是越來越搞不清楚。

這就牽涉到這樣一個問題，現行的土地制度從何而來？怎樣來的？我們為什麼要採取這樣的制度？

³⁰ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索》第2、264、157、158頁。

³¹ 尹中立：〈用稅收手段遏止房地產投機〉，《新財經》<http://www.xincaijing.com/ReadNews.asp?NewsID=1105>。

³² 《中國金融年鑒（2005）》第604頁。

三、“搬來”的土地制度原本是 讓少數人得益的殖民地制度

(一) 短期內爭取土地利益最大化 是殖民地香港土地政策的根本宗旨

現有的土地出讓制度是基本照搬香港的。香港土地制度的核心是有期限有償的土地使用權制度。

香港這套制度是怎麼來的？不是從殖民地宗主國英國承繼過來的。英國本土沒有“租地皮”的概念，英國法律把建築物和土地統一成不動產。

也不是從其他英屬殖民地照搬過來的。

19世紀20年代，英國往南非開普移民的初衷是為了抗衡布爾人社會、增加效忠英國的力量，同時也為了緩和國內的就業問題，當時英國政府採取的土地政策是讓新移民都成為向“女皇陛下”租借“公共土地”的農場主；隨著英國機器毛紡業的發展，開普經濟重點轉向生產羊毛供宗主國使用，為了發展畜牧業而擴張土地就成了開普殖民地的經濟政策。有了土地還需要有人來使用土地，1832年英國政府為了在開普增加農牧業僱傭工人，竟將算盤打到了自家“同胞”頭上，用取消租借地、提高地價、強迫白種移民購買租借地的辦法，迫使已經成為農場主的“同胞”為了掙到足夠的買地錢而淪為較長一段時期的僱傭工人；而土著黑人住到指定的“保留地”裡，並向英國當局納地稅。但這項土地政策並未起到增加僱傭工人的效果。於是英國當局又用兼併、剝奪黑人土地，讓80%的黑人佔有不到10%的土地的辦法，逼迫黑人為了生存祇得當雇工。³³

³³ 鄭家馨主編：《殖民主義史非洲卷》，北京大學出版社2001年。

在 17 世紀英屬北美弗吉尼亞，凡移民就有權佔有 50 英畝土地，並祇需繳納一先令免役地稅，但前提是要向總督保證引進殖民地的人數，分配土地的數量將由引進人數的多少來決定。這是因為當時在英屬中美洲西印度群島上一個人創造的利潤相當於英國本土上七個人創造的利潤，所以英政府希望在北美洲南部也能坐享這樣的利潤。³⁴

這些例子說明，英國殖民地的土地制度有一個宗旨，即“因地制宜”指定政策，使殖民地經濟為宗主國服務，為“女王陛下”服務。

1840 年以後一直到香港回歸前，香港的土地制度從未偏移這個宗旨。不過因為香港這塊“地”與開普、弗吉尼亞是不相同的，具體的政策當然不會一樣。

香港與開普、弗吉尼亞最大的不同在哪裡？在於法理上，香港土地所有權從未落到英國人手中。香港是“租”給英國，而不是“送”給英國。所謂“割讓”香港，對於事後的中國人，是一種激奮的言辭表達，對於當事的英國當局，則是別有用心在編造“既成事實”。

1842 年 8 月 29 日《南京條約》簽訂。條約中，“大皇帝準將香港一島給予大英國君主暨嗣後世襲主位者，常遠據守主掌，任便立法治理”。這句話前面還有一句話：“因大英商船遠路涉洋，往往有損壞須修補者，自應給予沿海一處，以便修船及存守所用物料。”這兩句話用“大皇帝”的口吻大白話解讀，是挺“高姿態”的：英國人千里迢迢的來了，船隻難免有損壞，在沿海給人家一塊修船的和儲存修船材料的地方，也是應該的。就把香港這個島給英國人去守著去掌管著，他想怎麼治就怎麼治吧。大皇帝我批准了！而在此一個月前，“大皇帝”已“諭知耆英”：“將香港地方，暫

³⁴ [英]查理斯·達維南特：《論英國的公共收入與貿易》。1995 年商務版，根據倫敦聖保羅教堂 1698 年版譯。

行賞借；並許以閩、浙沿海，暫准通市。”³⁵ 這姿態就更高了：香港是“賞借”出去的！

後人可以嘲笑道光帝的“死要面子”，但祇要這面子不撕破，香港的所有權就是中國的！儘管 1841 年 1 月英艦“硫磺號”就強行在香港島登陸；儘管在英艦強行登陸後“女王陛下全權代表”義律狂妄到根本沒有英政府授權就悍然公告：香港島及其所屬範圍內的之一切土地、港口、財產或私人設施，其所有權歸英國女王並由英國女王所支配，並自封暫由他這個“駐華全權特使兼商務總監海軍少佐”執掌政權；儘管義律公然造謠香港島已由中國欽差大臣琦善簽字割讓給英國，但祇要英國拿不出由琦善簽字的“穿鼻草約”，香港就在法理上沒有被“割讓”！香港從 1841 年開始就被英國人霸佔了，這是侵略，1842 年的《南京條約》是滿清政府對被侵略現狀的默認和屈從，但道光皇帝“精神勝利法”式的行文畢竟使得後人能理直氣壯收復全香港，“主權是不能談判的”，中國當然理直氣壯。

強調這些，是為了證明這樣一點：港英當局一開始實行的土地政策就因為香港是“借來的”而立足於要在短期內爭取“女王利益最大化”，本來，港英當局的土地政策乃至其他一系列制度政策，都不會以香港本土居民利益為重的，而要在短期內爭取利益最大化，就更要“以快為主”盡多地掠奪香港的土地資源。

《南京條約》是 1842 年 8 月簽訂、1843 年 6 月交換批准的，香港也是在 1843 年由首任港督璞鼎查宣佈為殖民地，受英國殖民地部（亦稱理藩部）管轄的。但大大沒有道理的是，由英國人出面來出賣香港土地，卻從 1841 年 6 月 14 日就開始了！那天，義律在澳門公開拍賣了香港 33 塊土地，共九英畝。拍賣收入 3272.1 英鎊。³⁶ 3272.1 英鎊相當於 1842 年維多利亞女王 20 天的個人收入、坎特伯

³⁵ 《懲辦夷務始末》〔道光朝〕第四冊。

³⁶ 馮邦彥，2001。

雷大主教 62 天的個人收入，而當時英國的普通居民人均生活費用祇是每年 5.7 英鎊、每天 3.75 便士！³⁷

不否認，英國“以法治國”有傳統的，但限於在他們國內。當英國人以殖民者的身份踏上別國土地，就不講法不講理不講廉恥。義律剛在香港落腳，就在沒有任何法律依據下急吼吼拍賣中國的土地，怕“夜長夢多”是原因之一——因為是搶來的東西，要“先下手為強”，最重要的，是迫切需要用賣地錢維持他那不合法的、連英國政府也不肯承認的“執政府”。

令國人深省的是：公元 2003 年 12 月，中國一份很有名的經濟報刊的記者是不乏仰慕地提到當年的入侵者和香港的土地制度的：“英國人一登陸香港，便著手登記本地私人擁有的土地。對於當時清朝政府發出的土地契約，他們同樣認可。”“1841 年英國人攻佔香港本島——一群為了商業利益而強行搶佔別國領土，用炮彈來簽訂不平等條約的侵略者，一群依靠血淋淋的鴉片貿易和販奴坐地起家的“強盜貴族”，卻對私人產權是如此的尊重。”“香港的土地制度，也許這就是‘產權制度’與‘契約精神’的最佳產物之一。”不知我們的記者是否知道，1842 年時，香港上市場地段是被列入華人區的，到 1843 年，田土廳廳長哥頓看中了上市場是個好地段，就限華人於 1844 年 7 月前遷出。華人是在沒有議價能力的情況下被迫遷至水坑口以東城皇街以西一帶。這些事實是載入香港歷史的，這叫“尊重私人產權”嗎？這叫“尊重契約”嗎？這種土地制度，是哪一家的“最佳產物”？而英國“著手登記本地私人擁有的土地”目的祇是為了確認公地數量，以便讓公地在“屬女王所有”後成為可供“出讓”的、能以地生財的資本！

³⁷ 英國女王等人的收入數目見《世界史資料叢刊初集》，《1815~1870 年的英國》，1961 年商務版。

在《城市競爭力藍皮書 — 中國城市競爭力報告No.4》中，³⁸ 是揭露了香港土地制度“損害港人、利港英當局”的實質的：“同年（指 1841 年，引者註）10 月 15 日，香港政府又宣佈土地承購者必須交納地租，城區土地每年每英畝 20 英鎊。1843 年 8 月又規定建築用地的批租年期為 75 年。1848 年開始徵收差餉，城區按屋租每百元收 13 元 5 角，主要用於警察的開支。據估計，1881 年香港政府賣地與地產稅收入為 42.53 萬元，約佔政府財政收入的三分之一。1941 年以前，地產業的經營方式是置業收租，這一行業利潤豐厚。地產投機進一步引發物業價格上昇，1877~1881 年上半年，地價樓價上昇六倍。”³⁹

這樣從中國的土地上發土地財還不算，為了要從土地上得到最大利益，港英當局還從 19 世紀 50 年代就開始填海造地。香港陸地界大著呢，填海的成本比利用陸地要高得多，為什麼偏要填海？填海還偏要去填維多利亞天然深水不凍港，150 年填下來，最窄處的 1600 米填得祇剩 800 米，不就是在寸土尺金之地造房可以賣天價嘛！而這樣填海填得港將不港，港英當局是不管的，這是為了香港的長遠利益還是為了殖民當局的眼前利益？

是的，就是因為香港是“借”來的，就是因為義律拍賣土地開了無本買賣賺大錢的新河，能有無本買賣做為什麼不做它到山窮水盡？事實上，在香港的“土地”上賺得盆滿鉢滿的，也就是當年挑起鴉片戰爭的族裔。自從 1841 年 6 月 14 日怡和洋行參與買地成為最早在香港置地的洋商之一，到二戰前怡和麾下的置地集團一度壟斷了港島地產業 70% 左右的資產，⁴⁰ “在地產方面，英資財團擁有

³⁸ 《城市競爭力藍皮書 — 中國城市競爭力報告No.4》，社會科學文獻出版社 2006 年。

³⁹ 見：<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/csjszl/1184107.htm>。

⁴⁰ 苗壯等：《香港房地產市場》第 37 頁。

大批貴重物業和龐大土地儲備，是香港最大的土地擁有者。”⁴¹ 知道怡和洋行是誰創辦的嗎？就是那個親自在倫敦游說英國政府與滿清開戰的威廉·渣甸，在林則徐沒收的二萬多箱鴉片中有他的三分之一！

山窮水盡地“發展”房地產，使香港發達的行業僅限於轉口貿易業、房地產業、金融業，而轉口貿易發達是港英當局在消耗性地利用香港的區位優勢和地理優勢，房地產業發達是港英當局在“以殖民地土地供殖民地財政”，金融業發達是轉口貿易生財和房地產業生財後的結果。港英政府的統治實在不是建設性的——能指望殖民政府來為殖民地人民服務？

表面上富庶的香港中產階級長久以來都在為“女王陛下”打工——祇要你想置地買房，中產階級賺來的錢就都當交稅繳納給港英當局了——你說香港是低稅率？可不要忘了英國得到香港主要是靠商人其次才靠軍隊！英政府發動鴉片戰爭的作戰方案幾乎完全是按照威廉·渣甸等鴉片商提供的情報和建議制定的，當時的英國外相巴麥尊在他的私人信件中供認不諱；港英當局變賣香港土地的接盤者也大多是英國商人，是英國商人給了港英政府以財政支持。面對這樣“功勳卓著”的臣民，“女王陛下”以“低稅率”回報有什麼不應該？但華人不要想搭“低稅率”便車——祇要你買房是想“享受生活”，“女王陛下”以及她的勳爵們就要與你共享你的收入。

（二）香港土地制度最大弊端 —— 以制度形式給炒賣地產者提供法律支持

當精於法律的港英政府制訂了把出租權、抵押權、轉讓權全都

⁴¹ 烏蘭木倫：《邁向 21 世紀的香港經濟》第 565 頁。

出讓的土地使用權出讓制度，港英政府的殖民心態就曝露無遺——正是因為他們出讓的土地本來就是中國“出借”給他們的，他們不會對真正的土地主人負責，在使用權與所有權分離的前提下，讓使用權人能同時具有對使用權的出租、抵押、轉讓等“處分權利”，這正是港英當局用法律形式對炒賣地產者提供的“炒賣權”保障。

需要指出：是“轉讓、出租、抵押”這些“處分權”才構成了所有權中的核心權利。當所有權者把使用權出讓後，使用權者行使“轉讓、出租、抵押”權利勢必會削弱所有權者的權益！試想，如果是你的房子出租給別人後被別人轉租出去、你的房子出租給別人後被別人抵押了，你作為所有者，你的利益不是被削弱、被侵犯了嗎？所以，民法法系的《法學總論》（羅馬法）、《法國民法典》、《德國民法典》都明文禁止對“使用權”這個權利的出租、抵押、轉讓。普通法法系的英國法律允許不動產承租人對不動產的轉租轉讓，但大多數不動產所有者卻通過立契約的形式禁止承租人轉租轉讓，即不讓出租權、抵押權、轉讓權來削弱自己的所有權。然而在英國本土立契約禁止的，卻是在土地使用權與所有權分離的香港提倡的。無論禁止的還是提倡的，維護的都是“女王臣民”的利益。

當年港英當局“在租借地上使宗主國利益最大化”的宗旨造就了香港的土地政策，香港的土地政策又造就了香港的高房價、高地價，自從20世紀最後十年中國的特大城市上海移植了香港土地制度中的核心部分——批租出讓土地使用權、並准許轉讓、抵押、轉租土地使用權開始，中國的城市就都步入了高房價、高地價的陷阱——土地炒賣就是由於土地的使用權者具有了對土地使用權的出租權、抵押權、轉讓權所致，而在市場經濟的鼻祖西方國家，公有土地國家不准這麼做，私人土地業主一般不會同意這麼做。也因此，這些國家“市場化”了幾百年，老百姓的住宅用地並沒有因為“市場化”而“化”上去。

不能不問：我們移植這個制度是為了什麼？就為了侵害土地所有權人——全體人民的利益？就是為了方便一部分房地產商炒賣土地炒賣房屋？邏輯很難解釋得通。

四、與港英政府不同，此地政府為 “少收房地產稅費”而努力

（一）選擇“協議出讓”是為了“靈活簡便”？

雖然土地出讓制度從香港移植而來，但橘生淮北為枳，這個制度到了此地，其作用是起了變化的——港英政府是藉此制度赤裸裸地在土地上榨財斂財，而本地政府對此說“不”！

土地出讓分協議出讓、招標出讓、掛牌出讓，這是國家早在 1990 年就在第 55 號國務院令中規定的。但上海的絕大部分土地無論是經營性還是非經營性的，大多是協議出讓的。

1992~1995 年，上海以協議方式出讓的地塊共 1047 幅，面積 8603 萬平方米，收取出讓金人民幣 80.33 億和美元 80.39 億元。⁴² 平均每平方米收取出讓金 107 美元（人民幣折美元按 1992~1995 年的平均匯率 7.06 計算）。

1988~1995 年，上海以招標形式出讓的土地一共祇有八幅地塊，這已經連最早二幅招標出讓試點地塊也算在內了，面積總共 110 萬平方米，收取出讓金總價是 11 億美元加上 8145 萬人民幣，⁴³ 平均每平方米收取出讓金 1010 美元（人民幣折美元按 1990~1995 年的平均匯率 6.39 計算）。

⁴² 見《上海房地產誌》。

⁴³ 見《上海房地產誌》。

2003年7月以前，上海無論經營性用地還是非經營性用地，幾乎都是協議轉讓的。2003年7月以後，規定經營性用地都要通過招標、掛牌、拍賣形式出讓，非經營性土地仍然協議轉讓。於是，政府面對全社會的一級市場土地出讓就產生這樣的變化：屬於“非經營性用地”的工業和倉儲用地出讓面積明顯增加了。1995、1996和1997年，工業和倉儲用地面積佔出讓土地面積的比例依次是34%、27%、20%，2003年工業和倉儲用地出讓面積佔39%；2004和2005年，工業、倉儲用地出讓面積分別佔到全年出讓面積的49%和45%，2006年1~9月，一級市場協議出讓的工業用地和倉儲用地比例高到了63%！⁴⁴

協議出讓與招標出讓在價格上有多大區別？20世紀90年代前期和中期，“協議”出讓土地的土地出讓金單價祇是“招標”出讓的10%。那為什麼最終還是要選擇“協議”呢？

根據《上海房地產誌》第四篇“改革開放中的房地產業”中的解釋：“由於協議出讓方式靈活簡便，此後（指1990年首次協議出讓漕河涇工業用地以後，引者註）大多採用這種方式。”請注意，90年代前期的出讓土地是中國的地方政府與境外的商人之間的出讓（“空轉”出讓給浦東開發公司的最終目的也是為了把熟地轉讓給外商），採取協議出讓方式竟然是為了“靈活簡便”！如果是自家的值錢財產要變賣，能祇在意變賣方式而不在乎是否在賤賣嗎？哪怕變賣方式的確是非常“靈活簡便”？

上海首幅協議出讓的漕河涇工業用地4.3萬平方米就是出讓給香港齊來貿易有限公司的，建造總面積14.6萬平方米，收取出讓金1088萬美元，折合樓面價74.5美元/平方米，⁴⁵1990年的74.5美

⁴⁴ 1995~1997年根據《上海市房地產市場》提供數據，2003~2005年根據〈上海市有償使用土地一覽表〉計算。

⁴⁵ 資料來源：《上海房地產誌》，上海市地方誌辦公室網站。

元相當於 1990 年的 356 元人民幣。

上海第二幅協議出讓的土地位於嘉定桃浦槎浦村，1990 年 10 月 23 日由上海市土地管理局出讓給美國帝國建設有限公司建造鄉村別墅。土地面積 1.64 萬平方米，收取土地出讓金 88.77 萬元，折合土地價 55 美元 / 平方米，並“規定中方以現有條件提供市政基礎建設。”⁴⁶ 這塊土地の出讓年限是 70 年，平均每年每平方米土地出讓金 0.78 美元，再加上每年每平方米人民幣 10~12 元七級和八級地段的土地使用費——外商投資企業土地使用費標準從 1996~2006 年沒有修改過，這些就是外商付的全部土地成本了！

協議出讓的方式是否真正“靈活簡便”我們不得而知，但我們知道了協議出讓的價格真的很便宜！

從開始出讓土地到 1997 年為止，上海市財政收入中土地使用權出讓收入共計是 20.63 億美元和近 80 億人民幣，⁴⁷ 這期間上海出讓了 13863 萬平方米土地，將 20.63 億美元按 1990~1997 年平均匯率 6.87 折算成人民幣是 142 億，再加上 80 億人民幣，共計 222 億人民幣，平均每平方米土地收取的土地出讓金是 160 元人民幣。到了 2002 年以後，政府實收的土地出讓金如表~6：

表~6：2003~2006 年 1~9 月上海實收土地出讓金情況

年份	實收出讓金(億元)	出讓面積(萬平方米)	平均單價(元/平方米)	實收出讓金(億美元)	出讓面積(萬平方米)	平均單價(美元/平方米)
2003	91.75	6102	150.4	1.05	758	13.82
2004	140	6573.2	213	0.88	470	18.8
2005	100.4	5941.3	169	0.29	403.3	7.14
2006年 1~9	50.1	3631.2	137.9	0.039	49.9	7.75

資料來源：〈上海市有償使用土地一覽表〉。出讓面積按照與其有對應出讓金數目的欄目計算，沒有標出對應出讓金的出讓面積不包括在此表中。根據《上海統計年鑒》數據，2003~2005 年上海的一級市場向全社會出讓的土地面積分別是 6986、7136、

⁴⁶ 資料來源：《上海市房地產市場（91）》第 91 頁。

⁴⁷ 《1998 上海房地產市場》第 29 頁。

6491 萬平方米，而此表反映的 2003~2005 年的出讓面積分別是 6860、7043.2、6344.6 萬平方米，相差約 2%。

90 年代中前期的土地出讓金平均單價是 160 元，到 21 世紀房價翻了幾翻，土地出讓金還是這個價！1990 到 1995 年上海市財政收入平均 581 億，土地出讓金祇是佔 5%，2004、2005 年的政府財政收入 3592 億、4096 億，土地出讓金連 5% 也佔不到。我們的政府在“收取土地出讓金”上真的很溫情！

不過，從 2001 年 12 月上海市頒佈《上海市土地出讓金管理辦法〔滬計調 2001 年 50 號文〕》開始，政府從土地中得到的不止是土地出讓金。實收出讓金祇是政府出讓土地使用權收入總額中的 30%，還有 70% 是屬於土地的前期開發成本。2003 到 2005 年的土地前期開發成本按比例計算應該是 214 億、327 億、234 億人民幣和 2.5 億、2.1 億、0.7 億美元。根據 2004 年 8 月實施的《上海市土地儲備辦法》，70% 的土地前期開發成本“由受讓人支付給土地儲備機構”。那麼，2004 年 8 月以後，房地產商和其他土地受讓人在受讓土地的同時，要把政府“前期開發費用”返回給政府。

然而前期開發成本的返回畢竟不同於土地出讓金收入，上海地方政府收取土地出讓金的積極性是不高的！這是與香港政府截然不同的。

港英政府可是靠著收取土地出讓金制度狠狠收費收稅的！1881 年香港政府賣地與地產稅的收入就佔財政收入的三分之一，100 年後，“在含有扼止措施的‘中英聯合聲明’簽署之前的 1981 年，批地收入佔香港財政總收入的比重還高達 37%。”⁴⁸

上海從 1988 年第一幅土地出讓到 2006 年 9 月底為止，已有 5.52 億平方米土地向全社會出讓完畢，絕大多數是協議出讓的，2000 年到 2006 年 9 月底的出讓面積佔 70%。

⁴⁸ 袁東：〈土地財政可以休也〉，《上海證券報》2006 年 10 月。

“5.52 億平方米”是什麼概念？2005 年上海政區內全部市區（城鎮）居民住房的面積總和是 3.8 億平方米。5.52 億平方米也就是 552 平方公里，上海九個中心城區的面積總和是 289 平方公里，北京老中心城區東城、西城、宣武、崇文的總面積是 92 平方公里——上海 19 年出讓的土地面積等於雙倍的上海中心城區面積，等於五個北京老城區的面積。

在這麼多的土地出讓面積中，出讓給房地產業的土地面積祇佔三分之一。出讓給房地產業的面積是按照《中國統計年鑒》所登載的上海房地產業歷年購置土地面積計算的。

我們搬來了香港的土地出讓制度，也出讓了 5.52 億平方米土地，卻捨不得收取土地出讓金，難道我們的地方政府是在為“少收土地出讓金”而努力？

這是很奇怪的現象。剖析這個現象很有意義。

（二）香港與內地相比，土地出讓金“落袋”有區別

我們得看香港、內地的土地出讓金制度各為什麼目的服務。

在香港，這個制度為港英政府的財政收入服務，誰出價高誰得地，土地出讓金就是一次收取整個出讓期限內各個年度地租的貼現值總和。在內地，這個制度主要為相關利益者服務，這個制度的核心就不在於收取出讓金本身，而在於收取“出讓土地使用權過程中產生的‘交易費用’”，因此，土地出讓金分為“桌面上的”和“桌面下的”兩部分。

在我們這裡，土地出讓如同其他國有資產出讓一樣，買賣雙方都在算兩筆賬。一筆賬是土地（國有資產）本身值多少錢，一筆賬是要得到這塊土地（這筆國有資產）的使用權需要付多少“交易費用”。即帳面價格（有沒有低估暫且不管）和交易價格。這兩部分價格合計就構成國有土地或國有資產出讓的全部價格。在市場經濟

發達國家發達地區，這兩筆賬是一會事，土地所值（資產所值）就等於為了得這塊土地（這筆資產）所需要支付的，而我們這裡，一筆生意就必須算兩筆賬。因為兩筆賬的“落入口袋”不一樣。在香港，全部土地出讓金歸香港政府，在我們這裡，是“桌面上的”出讓金歸政府財政，“桌面下的”歸誰則除了“案發”，祇有天曉得。

在香港，政府掌握出讓土地使用權的權利，但誰來承讓土地使用權，由市場來說話，由“出價”來說話，出價高者得地，天經地義。在內地，政府不但掌握出讓土地使用權的權利，還掌握“由誰來受讓土地使用權”的決定權。這兩個權利哪個大？當然後一個大！那怎樣得到後一個權利？一靠“關係”，二才是“金錢”。因為中國凡能在生意場上稱得上“關係”的，這“關係”的價值往往遠不夠用金錢來衡量！

話說回來，關係是比金錢金貴，但撼動金貴的關係沒有金錢是萬萬不能的，除了像至親骨肉那種打斷骨頭連著筋的關係。所以，才有“桌面下”的交易。

因為存在桌面下的交易，桌面上的交易價格才“看起來很便宜”。“少收土地出讓金”少收的是進入財政的部分，少收的是“桌面上”的部分，另有“桌面下”的部分、進入“關係”口袋的部分是不見陽光的。那得地者會“虧”嗎？才不會。需要得地的商人非常精確地掌握著與政府打交道的得失分寸：本來得一塊地應該花消一千萬元，其中 30% 是繳納土地出讓金，70% 是支付開發成本；經過“操作”，“桌面上”交 200 萬土地出讓金，“桌面上”交 467 萬開發成本，“桌面下”的“交易費用”233 萬，房地產商總計化 900 萬就得到了土地，整整省去 10% 的得地費用，還落得皆大歡喜。而官方宣佈的中標價是 667 萬：30% 的土地出讓金是 200 萬，70% 的開發成本是 467 萬，全都上繳政府有關部門，真是天衣無縫。

（三）權利部門得到“得地權利交易費”， 房地產商得到炒賣權

政府從“土地使用權利出讓”中得到了土地出讓金，但更重要的是得到了得地者特別是經營性土地的得地者——主要是房地產商支付的不進入財政的“得地權利交易費”，這兩項就是內地政府和政府官員在“土地使用權利出讓”中的全部所得。房地產商也有所得，他實際交付的土地費用比應該交付的要少，這也是房地產商的一種所得，但這決不是房地產商從現有土地制度中的主要得益之處，房地產商的主要得益之處是：有轉讓、抵押、出租土地使用權的權利，即有著炒賣土地包括炒賣土地上附著物——房產的權利。

雖然《中華人民共和國城市房地產管理法》給了土地轉讓以限制，限制條件是“屬於房屋建設工程的，完成開發投資總額的25%以上，屬於成片開發土地的，形成工業用地或者其他建設用地條件”。但是，法律條文是敵不過房地產商的智慧的，現在有幾個房地產商是在轉讓房產地產的？他們是“轉讓房地產公司”！房地產公司大多是項目工程公司，轉讓了公司就等於轉讓了項目工程；轉讓房產地產等具體工程還要交土地增值稅，轉讓公司連土地增值稅都免去了——全部歸地方政府所得的、房地產業繳納比例達70%的土地增值稅，偏偏是地方政府最不肯積極收取的稅收！1999到2005年，全國的地方稅務局總共祇收到298.4億土地增值稅，並且47%是2005年這一年繳納的！而298.4億土地增值稅祇佔同期地方稅收40769.4億的0.7%，⁴⁹ 298.4億中屬於房地產業支付的大約還祇有二百億。2001到2003年，全國稅收收入是5.26萬億，全國的房產稅、土地使用稅、土地增值稅總和是1137.6億，佔全國稅收收入的2.16%，其中房地產業繳納的房產稅、土地使用稅、土地增值稅不

⁴⁹ 見國家稅務總局網站~政務公開~稅收統計。

過佔 1137.6 億中的 11.6%，佔全國稅收收入的 0.25%；2006 年一到三季度，全國稅收收入 2.842 萬億，全國的房產稅、土地使用稅、土地增值稅總和是 658.83 億，佔全國稅收收入的 2.32%，比 2004~2003 年提高 0.16 個百分點。2006 年 12 月 31 日，國務院頒佈第 483 號令修改土地使用稅率，這個修改讓外資企業用地稅率與內資企業用地稅率得到了統一，但由於房地產業繳納的土地使用稅不過佔整個土地使用稅的 4%，即使修改後土地使用稅率比原先提高兩倍，土地使用稅提高部分的承擔主體 95% 以上仍是非房地產企業。

政府之所以不忍收房地產業的稅費、政府之所以給房地產商炒賣土地炒賣房產的權利，在於最初幾代房地產商與政府有著千絲萬縷的情意，政府官員利益與房地產商的利益已經是“一榮俱榮、一損俱損”了。

（四）土地使用權的交易是非市場交易

因此，內地沒有真正意義上的土地市場，交易土地使用權的決定性場合不是在市場。市場的本質本是在價格比較中的成交選擇——青菜開價二元一斤，我不買，是我在價格比較中選擇“賣家”，我還價 1.5 元攤主不賣，是攤主在價格比較中選擇“買家”，能在價格比較中決定買賣成交的場所才叫“市場”，現在大部分最終得地者是在政府官員的感覺和政府官員的情感傾斜中“找平衡”的結果，價格不起主要作用，並且，政府還“包”了“交易”的各個過程和環節：政府在決定買家、政府在決定價格——是政府在出讓土地使用權，價格不是政府定還能由誰定？政府在決定交易方式——政府熱衷於“協議”，是因為“協議”能最方便最靈活讓政府決定買家。

在土地出讓資料中，土地面積分為項目建設用地面積和帶徵地面積。土地出讓總價是按項目建設用地面積計算的，開發商需要的祇是項目建設用地部分；所謂帶徵地，是不屬於項目建設用地的附

帶徵地，是應政府需要而“帶徵”，其用途多屬於“公共用地”。但你要得到建設用地，就要在帶徵地上承擔土地開發費用，開發後的土地仍歸政府。因此，“帶徵地”並沒有出讓。而房地產商開發“帶徵地”則是“行得春風有夏雨”，政府的回報遠超過房地產商在帶徵地上付出的“開發費用”。在上海，這叫做“靠政策得地”。

這能稱為市場？很難。

但我們因此理解了政府不願多收房地產商稅費的經濟學意義——本來就不是市場交易，怎麼能要求這個交易按市場規律辦事？

不是市場交易，房價地價上漲的藉口就被釜底抽薪。

五、“土地儲備制度”是個好制度嗎？

（一）儲備土地，目的不同，結果不同

我們的土地儲備制度也是從香港引入的。

其實各國都有土地儲備制度，但儲備土地的目的不一樣，結果也就不一樣。

歐美亞各國儲備土地，目的是為了能讓土地在政府統一規劃下得到利用，儲備土地是為這個目的而服務的，以改變在“看不見的手”下進行土地交易時所造成的在城市建設中“見縫插針”、土地利用無序的局面。歐美亞各國是非常重視城市規劃的，他們的城市規劃不是供人參觀的櫥窗，而是城市建設必須遵循的規矩方圓。在美國，城市土地規劃極為詳盡，所有的城市地域都限定用途，按其使用功能編號並以色別區分，這樣做的主要目的，是憑城市規劃圖上的圖示就能初步確定各種用途土地上的不動產價格，從而根本上消除了土地投機可能性，為日後公平交易打下基礎。

土地儲備制度在香港，是為政府壟斷一級市場服務的。

港英政府壟斷土地一級市場，就是不讓他人染指土地利益，就

是要讓香港的土地財富在租界期內全面、徹底為港英當局的利益服務。土地儲備，是為了控制土地供應的閥門，掌握了這個閥門，土地財富就流不走。

港英政府壟斷土地一級市場，也意味著不與港人搞利益分享，包括不與港人公務員搞利益分享。自從 1843 年英政府給第一任港督頒發《英王制誥》和《王室訓令》，香港就從立法上沒有了港人的政治地位。殖民統治時的香港，包括 1984 年中英聯合聲明簽署前的香港，港英政府主要官員全由“女王陛下”和英政府委任——當然是委任英人，就這幾十個英人把持了香港的大權，“女王陛下”祇消用從香港土地上得到的高回報來“高薪養廉”少數港英政府高級官員，這少數高級官員就沒有了與其他人“利益分享”的興趣，從而保證了“女王陛下”的根本利益。

港英政府壟斷土地一級市場，並進行了在港英政府壟斷香港土地利益前提下的市場化管理。在土地批租市場，誰出價高誰得土地，誰再把高地價從樓市上賺回來，誰就有真本事。當然，政府會配合地產商運作——政府會掌握好供應土地的閥門，讓出高價得地者有錢賺。

我們移植了這個制度。移植這個制度很容易——原本就是強勢政府，壟斷土地一級市場不費吹灰之力。如果此地政府能在壟斷土地一級市場後將所得利益“為人民服務”，那倒不失為是個好制度。

但問題是，不費吹灰之力能壟斷土地一級市場的此間政府，不想這麼做。

如果此地政府儲備土地的目的單純是為了“讓土地增值”，那乾脆像 1997 年前的香港那樣，先動用政府力量集中土地資源，到土地出讓時祇有市場交易一條路（勾地制度實施時彭定康們已回家了），出價高者得地，沒有什麼“協議出讓”，並狠狠地收費收稅，倒也符合邏輯；但事實證明官員對房地產的收稅收費興趣並不大，甚至對土地實行嚴格管理和市場化管理的興趣都不大——本來“出價高者得地”是最簡便最市場化的土地出讓辦法，但此地政

府此刻需要的不是“簡便”，而是“靈活”，協議出讓本來最“靈活”了，但後來協議出讓受到很大限制，那就在“招標”中尋找“靈活”吧——公開招標、項目招標、邀請招標、普通招標……，反正辦法總比困難多。

如果說香港土地儲備是為了集中政府力量全面壟斷土地一級市場，此地倒像是在搞土地儲備多中心制，各區都有土地儲備機構，19個區縣就有19個土地儲備機構，19個區縣都有出讓土地的權利——出讓土地的合同都出具於區縣；這還不算，還成立了“世博土地儲備中心”，專門負責收購、儲備和經營管理世博會展區的土地，而具體的運作，又委託給世博土地控股有限公司。這麼多的名堂，令人眼花繚亂，其實目的祇是一個，就是要達到土地利益在市、區兩級權利層和相關利益層面的分享。

此地不是香港。香港是用金錢撕開“人情”和“關係”這些溫情面紗的資本主義社會，此地講究的就是人情和關係。這就是中國特色市場經濟在土地市場的集中體現！

（二）“土地儲備三原則”對誰有利？

在上海，“土地儲備”的說法做法早就有了。

1996年8月，我國第一家土地儲備機構——上海市土地發展中心成立，其職能就是“在本市區範圍內實施土地儲備，負責儲備地塊的前期開發，承辦儲備地塊按計劃供應的前期準備工作。”1997年3月，上海市房屋土地管理局和上海市財政局聯合推出《上海市國有土地使用權收購、儲備、出讓試行辦法》（以下簡稱《試行辦法》），《試行辦法》“適用於本市範圍內未經土地使用權出讓的國有土地或土地使用權出讓後應當依法收回的國有土地。”《試行辦法》中“所稱收購，是指由上海市房屋土地管理局依法徵用土地、

置換土地、收回國有土地使用權的行為”，“所稱儲備，是指市政府對收購、收回的土地進行前期開發，並予以儲存的行為”，“所稱出讓，是指市政府依法將儲存土地的使用權在一定年限內有償讓與土地使用者的行為。”“列入市政府舊區改造計劃的危房、棚戶、簡屋、二級舊裡密集（建築面積佔總量70%以上，其中危房、棚戶、簡屋建築面積佔總量50%以上）地區”也屬於“可以收購的國有土地使用權範圍”。

在《試行辦法》中，第十五條是“開發商儲備”條文，這也是用法規形式給了房地產開發商儲備土地的權利，許可房地產商可以“對合同建設期滿未開發的土地以城市綠地方式進行土地儲備”，並“對一次性支付上述地塊土地出讓金有困難的”，可申請辦理“儲備期分期付款”。

此地政府真是處處為房地產商著想，著想得很周到！

《試行辦法》制定了土地儲備三原則。第一原則是“地價趨昇原則”，指“儲備土地要綜合規劃用地性質、升值趨勢等潛在價值因素，避免風險，確保國有資產安全性。”第二原則是“平價原則”，指“收購土地的價格以當前土地市場相應價的平價計算”。第三原則是“效益原則”，指“儲備土地目的是調節土地市場供應關係，使國有土地在滾動開發中增值，提高經濟效益。”

“地價趨昇原則”是為了“確保國有資產安全性”，但現實中凡涉及“土地”的，都是“高危區”。

“效益原則”和“平價原則”對於輪到宅基地列入“可以收購的國有土地使用權範圍”的普通居民來講，是地道的“吃虧原則”！政府收購國有土地本是為了“升值”，為了有“經濟效益”，這樣，普通居民祇能接受“平價收購”，由於房價總是先於地價上漲，用“當前土地市場”的平價收購居民居住地，居民就明擺著吃虧了！

而自從用法規形式把國有土地上的居民住宅宅基地也列入“可

以收購的國有土地使用權範圍”，老百姓的“安居”就成了問題。對於政府準備自己開發和交與房地產商開發的“昇值地塊”，政府的“收購”就不是為了“儲備”，政府一手把土地收購進來，一手就把土地出讓出去，同時把舊城改造中居民的安置問題也推之門外——這是在出讓土地使用權的同時，把居住在土地上的人和房子的命運也出讓給了房地產商！從法理上論，政府的這種出讓是把原本公民委託給政府執行的對居民住宅的保護權利也悄然出讓了，出讓給誰？出讓給了以贏利為目的的房地產商人！這個權利是誰給政府的？人民沒有給政府授這個權利，那就是政府自己給自己授權，但是政府自己給自己授權是違反中華人民共和國憲法的！

在政府和房地產商的杯盞交錯中，上海中心城區的土地被出讓完了。兩年前，報載“盧灣區最後一塊土地出讓完畢”，可是居住在這塊土地上的人們對自己身下的這塊土地有沒有被出讓、出讓給誰是渾然不覺的，他們自以為居住權是得到憲法保障的，也就不存在要探究“自家的房子坐落在誰家的地皮上”的意識，直到有一天，房地產商持著土地使用權證來趕他們跑了，放火放水扔磚頭瓦片來“嚇唬”他們了，他們才知道自己的一紙房屋產權證根本敵不過人家的土地使用權證！打官司嗎？對不起，法院是不接拆遷官司的，一接官司政府就避免不了尷尬——有關方面得到了土地使用權，而居民對土地上房屋的使用權和居住權並未滅失，土地出讓使得都有著土地使用權的雙方產生了矛盾，這矛盾就是政府造成的，你讓法院怎麼接這個官司？

這樣的土地儲備、土地出讓和土地收購，到底對誰有利？

（三）土地儲備和收購在為政府的“眼前利益”服務

從1996年就成立的上海土地發展中心到2002年一共收購了92

萬平方米土地，⁵⁰ 平均每年收購 15 萬平方米，而根據《中國統計年鑒》統計數字，上海房地產業購置的土地面積一年最少也有三百多萬平方米，根據上海房屋土地資源管理局信息中心提供的信息，房屋土地資源管理局光這兩年供應給房地產商的土地面積則每年有三千多萬平方米。收購的土地面積對於供應的土地面積而言，可謂杯水車薪。

但對於政府建設需要的土地，這種收購是必要和及時的。2004 年 6 月，上海終於出臺“上海市土地儲備辦法”，以替代 1997 年 3 月的《上海市國有土地使用權收購、儲備、出讓試行辦法》。“本辦法所稱的土地儲備，是指市、區（縣）政府委託土地儲備機構，依據土地利用總體規劃、城市規劃和土地儲備計劃，對依法徵用、收回、收購或者圍墾的土地，先通過實施徵地補償安置、房屋拆遷補償安置或者必要的基礎性建設等予以存儲，再按照土地供應計劃交付供地的行為。”上海這幾年在進行大規模的軌道交通建設，就是在這種“儲備”、“收購”的配合中進行。

根據《上海市國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，已經造了 123 公里地鐵的上海在最近五年內要造地鐵 280 公里！中心城區內環線內最多走 600 米就要有一個地鐵車站，到 2010 年建成地鐵車站 259 座；⁵¹ 最為繁華的盧灣區，僅八平方公里的面積要造 13 個地鐵站。

東京自 1927 年第一條地鐵開始運行至今已 80 年，80 年中也就造了 14 條地鐵、315 公里營運路線、224 個車站，而東京的車站間距是平均 2.76 公里。⁵²

香港地鐵自 1979 年開通以來，也就祇有七條路線、全長 91 公

⁵⁰ 《上海年鑒》，2003。

⁵¹ 〈猜想長三角 2006：當上海地鐵逼近世界第一〉，《人民日報》華東新聞。

⁵² 見：<http://ican.go2japan.com/modules/news/article.php?storyid=145>。

里的鐵路系統網絡、53 個車站。⁵³

若論載客量，東京地鐵年客流量 26.6 億人次，相當於每天 729 萬人次，位列世界第一；香港地鐵平均每天運送乘客 230 萬人次，而上海 2005 年的全年軌道交通客流量是 5.94 億人次，⁵⁴ 平均每天不過 163 萬人次！若論每天每公里運載人數，東京是 2.3 萬人，香港是 2.5 萬人，上海是 1.1 萬人！值得指出：上海 2005 年全年汽、電車的客運人次是 27.81 億，比東京軌道交通年流量僅多一億人次。如果 403 公里軌道交通在 2012 年全部完工，軌道交通客流量能達到 17 億人次即 2005 年公交和軌道交通全部客流量的一半流量，那麼，軌道交通的每天客流量是 466 萬人次，但每天每公里運載人數仍不過是 1.16 萬人！與目前每天每公里運載人數基本不差上下。並且，五年後上海是否能增加 11 億人次的軌道交通客流量還成問題呢。但如果五年後連現在的運能都達不到，這樣造軌道交通不是在浪費資源嗎！這樣突擊集中地建造軌道交通，其真實目的是可疑的。

不說我國的國情、國民的生活水平是否能與日本香港相提並論，光是把地鐵車站造得像公交站點一樣密集，就是限制了軌道交通的快捷優勢，就是在無謂增加投資成本，在人為製造動遷理由。2003 年全國的“城市公共交通業”投資額是 360.13 億，2004 年是 391.3 億，2005 年是 525.8 億，而上海一個城市的屬於“城市基礎設施投資”的“交通運輸投資”，2003 年是 273.77 億，2004 年是 316.96 億。《上海統計年鑒》註明，2003 及 2003 年以後的上海“交通運輸投資”是包括了市內公共交通投資的，而在 2002 年，未包括市內公共交通投資的上海“交通運輸投資”祇有 63 億。這就是說，上海的包括市內公共交通在內的城市公共交通投資要佔到全國的 60% 左右。那麼，上海市內普通公共交通發展如何呢？是否在普通公共

⁵³ 見：<http://www.tongji.edu.cn/~yangdy/railway/paper11.htm>。

⁵⁴ 《上海統計年鑒（2006）》。

交通上有著應有的投入呢？

表~7 清楚地說明，2000 年以來，上海公交線路長度和公交線路在減少，運行的公共汽、電車數量幾乎沒有增加，祇有公交客運量增加了 5%，上海 2005 年的城市公共汽、電車客運總量是 27.8 億人次。由於過江隧道和大橋不斷建成，渡船數和擺渡人數急劇減下降是順理成章的；惟有出租車輛增加了 12.5%，將 2005 年出租車載客車次與運行公里數相除，平均每車次運行十公里。

表~7：上海市普通公共交通發展情況%

年份	2000~2001	2001~2002	2002~2003	2003~2004	2004~2005	2000~2005
公共汽、電車						
公交線路長度 (公里)	1.4	-6.7	0.5	0.7	-2.1	-6.3
公交線路 條數(條)	1.3	-4.0	0.1	-0.4	-0.8	-3.9
運營公車 輛數(輛)	0.8	2.5	0.5	-2.4	-1.1	0.3
#公共汽車	0.7	2.7	0.8	-2.5	-0.8	0.9
客運總量 (億人次)	-36.4	64.8	-1.6	3.9	-2.0	5.0
出租車						
運營車輛(輛)	9.3	1.3	2.4	-8.7	7.6	11.3
#小客車	7.3	0.9	1.4	-5.9	8.9	12.5
載客車次(萬次)	-2.2	19.9	12.8	9.8	3.3	50.0
運營里程 (億公里)	-0.9	11.5	9.9	0	3.0	26.0
輪渡						
年末輪渡 船數(艘)	-12.6	-2.4	-24.7	-11.5	0	-43.2
乘客人數 (億人次)	-44.9	52.0	-5.2	-6.8	-8.8	-32.4

數據來源：《上海統計年鑒》。

這同時也說明佔到全國城市公共交通業投資額 60% 的上海其城市公共交通投資額大部分投到軌道交通上了，在普通公交方面的投資並不多——除了對出租車輛的投入和對現有線路公共交通車輛

的更新外，並沒有在公交線路拓展和增加公交線路公車輛上增加投資。而地鐵一公里的造價要六、七億，有資料顯示，世界各國的地鐵公司大多虧損，香港地鐵屬於能賺錢的，在 2000 年首次贏利前連續虧損了 12 年。我們這樣造地鐵，考慮過怎樣贏利沒有？一味漲價可不是保證贏利的好選擇，因為市民有著不乘地鐵的選擇。

其實，即使一個特大城市，公共汽、電車總應該是城市的主要交通工具，而對於一個發展中國家中的城市，藉著政府有著集中調配所有資源的權利和方便而不顧國情來發展軌道交通似乎並不妥，這樣發展軌道交通，除了能增加動遷人口使遠郊商品房能有人住、除了能有理由“收購”、“儲備”城市土地，實在沒有更恰當的解釋。

大力發展軌道交通其實並不是城市居民的福音。在政府根本沒有對就業點作出規劃時，光規劃居住點本身就是規劃的短期行為。美國的城市交通夠便利吧？但美國卻通過土地利用規劃來實現“職住接近”制度，居住地和工作地點不能規劃得過遠，上下班單程利用交通時間一般不能超過 30 分鐘，著重考慮的是普通人群的生活工作方便和需要。⁵⁵ 而此地似乎軌道交通建設得越多就是越為人民造福，難道軌道交通是免費的午餐？一方面要普通居民支付沉重的交通成本，一方面又要普通居民支付時間成本甚至健康成本，這就是“職住遠離”的城市規劃給城市居民帶來的後果。

城市居民並沒有從政府的“收購”土地、“儲備”土地中發現有多大的好處，相反侵犯居民利益的行為在“收購”土地、“儲備”土地中不斷湧現，那麼，政府“收購”、“儲備”土地到底是為了什麼？為了人民的長遠利益和根本利益？如果真是這樣，政府應該在保護居民的眼前利益上先多多盡力，否則任憑有再好聽的說辭，都沒有說服力。

⁵⁵ 趙尚樸：《歐美亞各國城市土地使用制度探索》第 91 頁。

(四) 現行的土地儲備制度 是將金融業與房地產業陪綁的制度

土地儲備制度也將金融部門與房地產業緊緊捆在一起。

因為要儲備土地，就要準備開發土地的費用，香港填海造地搞開發是化大價錢的，1985年時，填一平方米土地的成本是400~600港元，而在90年代的填地成本要高達每平方米1000港元，加上按揭貸款需要，香港的地產業須臾離不開金融業。

移植了香港土地制度的上海從一開始就學到了這一點，從1991年浦東新區三大開發公司的合資者組成中，我們能看到最早版本的“強強聯合”。⁵⁶

陸家咀金融貿易區開發公司合資對象 — 中國人民保險公司、上海實業有限公司、香港澤鴻發展有限公司。

外高橋保稅區開發公司合資對象 — 中國銀行上海信託諮詢公司、中國建設投資（香港）有限公司、香港招商局集團有限公司。

金橋出口加工區開發公司首期合資對象 — 中國工商銀行浦東分行、中國建設銀行浦東分行、中國農業銀行浦東分行、上海投資信託公司；二期合資對象 — 香港建設投資有限公司、香港招商局。

這一合資，就把金融業綁上了房地產戰車 — 房地產業與金融業的聯姻從“土地開發”開始，最早就是這些開發公司在進行土地儲備，政府把幾千公頃土地出讓給開發公司，這些公司就在儲備土地了，而儲備土地，開發資金必不可少。從此，不僅在這三個公司，凡有來頭的房地產業，與金融聯姻都是必然和必須的選擇。在政府的統籌下，金融業、房地產業都是政府的子公司。而對於金融業來說，因為有政府“做媒”，房地產業就是已業了 — 土地開發，金融放行；土地抵押，金融放行；土地儲備，金融放行；房產開發，

⁵⁶ 資料來源：《上海市房地產市場（92）》。

金融放行；住房貸款，金融放行……一直放行到近年上海房地產業在國民經濟中佔的份額超過了香港！

從表~8、表~9 可以看出，2004、2005 年上海房地產業商品房銷售收入佔本地 GDP 和本地財政收入比重已經超過了 1995、1996 年金融危機爆發前夜的香港，2004 和 2005 年，正是中國進入 21 世紀後的宏觀調控年，如果不調控，還不知道這房地產要“發展”到什麼地步！而這些“發展”，沒有金融業的“以它業為己業”的全力以赴的投入，是無法“發展”的。

表~8：上海商品房銷售額與本地 GDP 和本地財政收入比較（%）

年份	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
商品房銷售額相當於本地 GDP	6	12	13	14	18	28	24
商品房銷售額相當於本地財政收入	53	112	112	113	145	202	151

資料來源：根據《上海統計年鑒》數據計算。

表~9：香港物業買賣合約涉及價值與本地 GDP 和本地財政收入比較（%）

年份	1995	1996	1997	1998	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
物業買賣合約涉及價值相當於本地 GDP	24	24	71	29	23	17	15	14	14	23	24
物業買賣合約涉及價值相當於本地財政收入	147	136	430	169	123	99	110	104	91	133	164

資料來源：根據《香港年報》數據計算。

1997 年，香港房地產業的物業買賣達到了瘋狂——物業交易額比 1996 年猛增 2.3 倍，達到 9378 億港元，接踵而來的是眾所周知的金融危機和房地產泡沫破滅——1998 年的物業交易額比 1997 年跌 61%，1999 比 1998 年跌 21%，2000 又比 1999 年跌 24%，2001 再比 2000 年跌 13%！

我們如果不想蹈覆轍，就不能再這樣“發展”房地產、就不能把金融業綁上房地產戰車！

但我們已經“發展”到離重蹈覆轍不遠了！

根據 2005 年中國人民銀行公佈的 2000 到 2004 年“部分城市個人住房抵押貸款債務負擔率情況”，2000 年時，上海居民的個人住房抵押貸款債務負擔率還祇有 29.8%，2001 年 49.6%，2002 年 80.8%，到 2003 年達 114%，2004 年躍到 141.6%。⁵⁷ 這就是說，上海城市居民個人住房抵押貸款增長速度遠超過居民可支配收入增長速度，居民“入不敷出”已是嚴重的事實。

現在，金融業已經被房地產業“套住”。這其實也正是一些官員和房地產商早就想達到的目的。但即使這樣，金融業也要擺脫房地產業的羈絆。即使金融業會因此經受斷腕的痛楚也祇得承受，這才是真正為了全體人民的根本利益，為了國家的最高利益。

六、改變現有土地制度，為大多數人謀利益

由於香港的土地制度，十年前已經在全國範圍內開始推廣，趙尚樸先生祇能委婉規勸：“衷心希望我國的土地使用制度能夠揚長避短、謹慎從事，避免再走歷史上形形色式的彎路；不要祇以為香港的辦法好，要博採世界各國之長；不要一葉障目，要既看樹木也看森林，既著眼於現在，也瞻望將來。”“新加坡和香港的土地政策有很大不同，我們應該特別珍視新加坡的政策，批判地研究香港政策的缺欠，鞏固和發展我們的城市土地國有制。”

事實證明，香港的土地制度的確不是一個能為人民謀利益的制度。當然，現在很多人都不願意甚至不屑提及“為人民”，但沒有辦法，祇要憲法不改“中華人民共和國一切權力屬於人民”這一條，時不時就要敲“為人民”、“為人民服務”“為人民謀利益”這些老木魚。

本文用大量數據和資料論證了我們移植的土地制度比在香港本

⁵⁷ 《中國金融年鑒（2005）》第 605 頁。

土實行的土地制度更糟，至少，港英政府制定這些制度目的明確，就是為了維護香港殖民政府的利益，而我們，當初移植這些制度還真的講不清楚到底為了什麼，人們祇能從這些制度實行中暴露出來的種種弊端，來質疑我們為什麼要採取這樣的制度。

出讓土地使用權已經把我國好不容易建立起來的國有土地制出讓得沒了精髓，而我國出讓、轉讓土地中暴露出來的貪婪比資本主義國家厲害千百倍——趙尚樸先生致力研究的美歐亞各國都認為土地投機利潤超過20%已經是不可容忍，以致於趙老先生想給國家出個限制炒地皮的稅率，都因為“國外炒地皮謀取暴利的數額遠遠沒有我國這樣大，對於這樣的超額暴利徵稅稅率還沒有找到適當的參考資料”而感到無可奈何！

土地不是一般的商品，住宅用地更不允許待價而沽。要保證城市居民（包括農村進城定居者）的安居樂業，我們更要從根本上理直氣壯維護全民的土地所有權，要從法律源頭上不給任何人炒賣土地、炒賣房產、侵犯全民土地所有權、侵犯人民居住權的權利！

安居樂業是人民的基本利益。人民的國家一定要讓人民的基本利益從制度上得到保障。

從香港搬來的土地制度不是一個好制度，我們必須改變它。