

指标拍卖（竞投）的一些想法

2004年7月27日

“指标”是中国土地管理的特征，在西方国家并无先例。西方国家有贸易“配额”（quota）制度。但性质与指标不同。

在土地无偿使用转到有偿使用和在城市化高速进行的过程中，“指标”是需要的。“指标”是控制耕地转建设用地的量及点和约束城市扩散的行政手段。但目前的指标制度与市场经济逻辑脱节。指标是无偿配给地方（市）政府，但地方政府却利用指标作有偿的经济活动。这个无偿与有偿之间的空档成了地方政府无本生财之路，造就了地方与地方之间的恶性竞争，和土地的低效使用。指标有偿使用是结合中国国情需要和市场经济逻辑的两全之策。

“拍卖指标”是一个“社会主义市场经济”的创意。指标是社会主义行政手段；拍卖（竞投）是市场经济分配手段。

运作原则

1、地域性竞投

地方政府以廉价土地吸引投资的流血竞争是地域性的（不是全国性，也不是城市内部；而是在一个经济地域内的城市之间）。城市之间的竞争是难免的，但必须有市场纪律的约束。

否则，只是恶性的斗，对个别城市和整个地域的经济都没有好

处。城市竞投指标就是有偿使用。这会把土地导入市场经济正轨，提高土地使用效率，和杜绝投资人利用地方政府之间的竞争和矛盾而从中取利。

2、地域性指标

在无偿配给的制度下，每个地方政府都会多拿。在保护耕地的国策下，国家总想少给。最后的决定，往往是政治妥协。指标有偿使用和通过拍卖（竞投）分配突出了社会主义市场经济特色的政府分工。国家（省：如果这个地域的整个区位落在省界之内）从宏观角度看地域的经济、社会、生态和耕地情况，去决定指标量、每期拍卖量和指标地价。实际的分配通过地方政府竞投（市场逻辑）去达成。地域内各地方政府从微观角度看各自的比较优势、市场消化能力、地方财力去决定买多少指标和出价多少。中央和地方、政府和市场的分工也就条理分明。不会混淆了宏观和微观的思路，更无需搞政治妥协。

3、部分竞投与分期竞投

竞投是市场手段。但中国国情特殊，各地的经济发展模式和速度不同，土地在经济和社会发展上所担任的角色也不一样。完全以市场手段去处理土地问题有很多不妥。但同时如果没有市场逻辑的约束，经济效率一定不高。因此，适宜渐进地和局部地引入市场手段。部分指标可以行政分配，部分可用来竞投，这样一来，有钱或者好胜的地方政府不至于垄断；没钱的地方政府也不至于一无所有。这非但符合社会主义的公平意

识，也培养经济与社会的多样化发展。分期拍卖（每年两次）使地方政府有更大的弹性去回应市场转变和经济周期。

4、暗标与底价

地方之间的竞争难免，但也不是值得积极鼓励。暗标可以缓和“争”的气氛和形象。更重要的是，暗标落价一般比较仔细、谨慎。底价（落标价低于底价就不成交）是国家维持地价，取回增值和约束串通的手段。（例：地方政府“甲”极想得到指标，准备出价 $\$X$ ；其它的地方政府并不象它那么热衷。它们就和“甲”串通。“甲”将以 $\$Y$ 出价。其它的装腔作势，出的价都会小于 $\$Y$ ，但“甲”答应事成之后给它们“串通货”。结果当然是“甲”以 $\$Y$ 中标。甲得的好处是它用 $\$Y$ 再加上串通货就买得价值 $\$X$ 的指标。其他人赚了“串通货”，吃亏的是国家。原本应得 $\$X$ ，却只得了 $\$Y$ 。这种做法叫“分饼仔”。“底价”可以减低国家的损失，但仍不能完全杜绝串通。）

5、土地账

地域性指标出售所得应归地域所用（土地价值是全民所创造，国家和省可抽取部分得益），由省政府协调地域内各城市组织地域性的土地账目和管理机制。有两个原则。第一是民主：地域内每个地方政府都应有“平等”的投票权决定这笔帐的用途。竞投所得的钱是有钱（或最低限度是有发展潜力）的地方所出的，但指标是属于整个地域的，是国家从宏观和地域性的经济、社会、生态和耕地保护着眼而制定的。因此，竞投所得

也应属整个地域。第二个原则是取之于大众用之于大众。资本主义社会城市土地绝大部分私有。公有土地创造的价值被私有土地享用。例如，纽约市的中央公园（公有）大大提高了周围私有土地的价值，但国家拿不到好处（当然有人会说这些私有土地交的地税就是国家的好处，但是地税只是土地增值很少的部分）。社会主义的中国有道义也有能力去弥补私有制度的不足和不公。土地指标拍卖帐应用于市场经济照顾不到的公共空地、环保、生态等建设上。这些建设会加强整个地域的环境素质和竞争能力。因此，竞投和土地账是互律互利。是西方政府和私有制度下可望而不可得的做法。

竞投程序

竞投指标不象竞投土地。每一幅土地（宗地）的面积、形状、区位、地貌都是独特的。这些特征的组合也是独特的。买卖是整件，不能分割，不能代替。指标主要是一个“行政许可”，允许若干面积的耕地转为建设用地。这面积是一个数字，可以用在任何的土地上（当然也要依法和依照规划）。一个指标可以覆盖多幅土地，一幅土地甚至一幅土地的一部分。一个指标很象一手股票。股票交易所买卖是按“手”（lot）计算的。每一“手”是一个整数。一手股票可以是一股，十股，百股甚至千股万股。零头的股一定要经股票经济凑成整数才可以在交易所买卖。太大的“手”很难买卖，太小的“手”繁琐得很。原则是既要方便交易（不太大）又要足够份量（不太小）。

一个做法是把指标的面积化成“一手手”。举例来说，如果这地域（由5个相关的城市组成）分配得的耕地转建设用地面积是10,000亩，就可以把500亩作为“一手”。那就是20“手”了。为方便计算，最适宜是指标的“手”量是城市数量的3-4倍。在这个例子里，就是5个城市去分20手指标。假如其中一半由行政分配，一半是竞投，那么竞投的是10手，可以分两期，每期5手。

竞投是暗标。例如，有五个指标可投，每个底价为\$850,000。A、B、C三个城市落标（D和E因为还有指标有待消化，决定不参加这期竞投）。它们各自考虑本身的经济比较优势、市场的承受力和本身的财力。A想拿三手指标：\$1,000,000投一手，其他两手每手出\$800,000。B想拿两手指标，每手出\$900,000。C也想拿两手：一手出\$1,000,000，一手出\$800,000。开标时，出\$1,000,000的有两手（A和C各一手）；出\$900,000的也有两手（属B）；出\$800,000的就有三手（A两手，C一手）。结果的分配是A投得一手（付\$1,000,000）；B投得两手（付\$900,000×2）；C投得一手（付\$1,000,000）。另一手指标未获底价，收回（可以下期再投。但如果太多指标未获底价，国家就降低整个地域的指标配给）。竞投所得为\$3,800,000，放入“土地账”，供全地域之用。

投得指标不能私私相授（转让、出卖），是为了杜绝串通。不用的指标不能退回，但可以留作储备。（太多的指标就下期不要参加竞投。这是市场纪律。）

结语

竞投指标会带来地方政府的自律。这自律的基础是自利：指标既可经竞投取得，地方政府在土地供应上就更有主动，经济发展不再受硬性指标的限制。但这种主动必须配合市场的纪律才能发挥经济效用，这会提高自律。

竞投指标也会带来互律。互律的基础是互利：竞投所得的钱用在环保、生态和市场照顾不及的地方会提高整个地域的竞争优势，这是互利。竞投所得的钱来自供投指标的量 and 价。越多的指标拿出来供投（相对于行政分配），和越高的卖价对大家都有好处。这会推动从行政分配到市场分配、从政治妥协到市场纪律的转向，也就是提高了互律。

有关“指标竞投”的意见与回应[2004年7月27日]

意见之一：

中国各地开发情况不一样，特别是东部发达，西部穷困。如果指标可以用竞投方法拿得，东部有钱定可多得，西部贫困的就得不到指标。结果是富的地域越富，贫的越贫。

回应：

首先，我要指出我说的“地域性指标”的“地域”不是中国东部、中国西部那么大范围的地域，而是“珠三角”这一类，甚至是更小的几个中小型城市组成的地域。由于地域内的城市往往势均力敌，它们之间的竞争就非常激烈，造成严重的土地价值流失和土地低效利用。

我也指出指标应该部分竞投和分期竞投。也就是说，部分还应行政分配。这两个用意：(1) 有钱或好逞强的地方政府不至于垄断；没钱的地方政府也不至于一无所有。(2) 部分和分期竞投比较容易配合市场的周期性，使竞投更能发挥协调供求的作用。

因此，我的构思是省以下的“经济地域”(地域内的城市有经济共通性和互赖性)，在省的协调下，组织地域性的指标竞投机制。每个地域的组织都可以有不同的指标总额、不同的行政分配与竞投分配比例和不同的竞投周期等。具体的地域范围是应该在“通过竞投把市场纪律加诸于指标无偿配给地方政府，而地方政府利用指标作有偿经济活动”的大前提下，按实际情况而定。

意见之二：

各地方的指标配额应该按规划，但很多地方，特别是在发达地区的土地利用总体规划都已过时。已批土地远超过规划。因此，指标分配就缺乏规划依据，怎办？如果它们通过竞投拿得更多指标岂不是与规划更加脱节？

回应：

首先，我们要明白总体规划过时是意味着规划的依据出了问题。在空前的大发展时期中以过去去推断未来是肯定不可靠的。同时，大量已批土地闲置意味着规划与实际已脱节，所谓开发用地已“超出”规划只是反映行政的现实，而不一定是经济与社会的现实。

目前来说，土地开发状况与规划方案不符合是几乎不能避免的。处理的方向有两个：(1) 放弃规划，完全按市场形势或行政长官的喜

恶去分配土地资源。(2) 承认规划面临的困难，积极加强规划的技术水平和法律约束力量。但这两个方向都不影响“指标竞投”的逻辑和运作。总指标额仍旧是由中央往下按人均耕地和人均建设用地的方程式而定的(我们当然可以加强这些方程式的科学性，包括引入市场经济逻辑)，而指标竞投只是分配指标额的办法。无论总额多少，分配的逻辑可以不变。

按道理，行政分配是结合了规划考虑和政治考虑，规划考虑的依据是地方的总体规划。但地方的总体规划的“作者”是地方政府，当然反映了地方政府的思路(一般是想多拿指标)。所以地方总体规划本身就具有了政治考虑。规划往往只有文饰的作用。规划“过时”可能是件好事，因为它暴露了行政分配的真面目。指标竞投是对症下药的做法，在地方政府不自觉之间，以市场纪律去约束政治因素。