

1987年12月1日，深圳敲响了中国成立以来拍卖国有土地使用权的“第一槌”。这石破天惊的一槌，拉开了改革开放以来中国土地使用制度改革的帷幕，并直接促成了宪法的修改。

刘佳胜

见证共和国土地“第一拍”

■ 本刊记者 祝桂峰



1987年12月1日的拍卖会上，时任深圳市规划国土局局长的拍卖师刘佳胜面露微笑缓缓落槌。（深圳局供稿）

“我们当时对拍卖的价格期望并不高，结果，从200万元起叫才7个回合，就有人不耐烦了，一下就叫出了400万元的价位，真是出乎我们的预料。我们一时兴奋得不知所措，但很快就镇定下来，运用拍卖的技巧掀起了现场一次又一次的高潮。525万元成交！至今我仍能感觉到那时的心跳！”

见到记者手拿中国土地“第一拍”现场照片，图中执槌的拍卖官刘佳胜，激动地告诉记者。于是，以这张照片为引子，这位曾任深圳市规划国土局局长，现自喻为“无官一身轻”的事件见证者刘佳胜，向记者讲述了20多年前中国土地“第一拍”的故事。

差点被说成卖国行为

中共十一届三中全会后，改革总设计师邓小平在中国的南海边画了一个圈，创办了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。经济特区成立后，深圳在“外引内联”的巨大需求和压力下，急需解决城市基本建设资金匮乏这个最基本、最紧迫的问题。正是建设资金不足这一根本性约束，逼出了深圳经济特区的“拓荒牛”们“胆大包天”的改革——向土地要资金，

将国有土地从无偿使用向有偿使用转变。

1986年国庆节刚过，深圳市委、市政府从各单位抽调人员组成的调研组正式成立，其课题就是“如何推进土地使用制度改革，能不能拍卖土地？”

调研组首先开始了在市内的调研，期间，深圳市专门邀请了著名经济学家、时任香港大学经济系主任的张五常教授来深圳作了一次报告。报告中，张五常对深圳当时采取的土地行政划拨和浪费土地资源的情况深感痛惜：“深圳已经开发的土地如果以每平方米5元出售，每年可得到2个亿；如果每平方米50元，便得到20个亿。而香港目前的地价是以每平方米万元港币计算的！”经济学家的话启发了深圳。

“我们专门组织了一个工作班子去香港考察观摩他们的土地拍卖。香港测量师协会会长刘绍钧和梁振英陪着我们看，给我们讲解。”刘佳胜说。赴港考察后，一份名为《深圳市房地产改革赴港考察报告》的调研报告交到了市领导手中。1987年7月，在这份考察报告的基础上，由深圳市委政策研究室、市政府基建办公室联合草拟的《深圳经济特区土地管理体制体制改革方案》提交至市委、市政府。改革方案在市里顺利获得通过。

刘佳胜留给公众的印象，是一个有魄力、有干劲、思想独特，不脱离实际的人。可是，他并不如记者想象的那样，是一个简单的市场万能主义者。他认为土地政策没有独立性，有两个重要功能，一方面是保护私人土地使用权，形成房地产市场的主体；另一方面就是服务于产业政策，或促进城市的产业结构调整，或满足城市的公共服务需要。

“由于担心‘拍卖’可能会引起一些人的反感，我们把‘拍卖’改成了‘公开竞价’。”刘佳胜回忆说，一说拍卖土地可不得了，有人说这是违反宪法，有人说我们要搞资本主义，甚至说是卖国行为。因为当时的中华人民共



深圳经济特区房地产（集团）股份有限公司骆锦星和那块由两个人站起来高高举起的11号牌。（深圳局供稿）

和国宪法第10条明确规定：“任何组织或个人不得侵占、买卖、出租或以其他方式非法转让土地。”

事实上，早在1986年，刘佳胜就起草过三年内特区土地交易全部招标拍卖的方案。“但后来这个方案都没有敢往上报，先拍了再说，因为配套改革太宏大了。报上去所有的人都会反对你。我坦率地说，规划局、建设局、计划局、银行都会反对你，各个市长分管一条线，他们也会反对你，更何况它在当时还涉及到要修改宪法，因为你是在变相买卖土地。”刘佳胜说。因为担心违宪，土地拍卖趁着全国市长学习班在深圳举办的时候举行，这个想法得到了国家体改委、广东省领导的支持。

高规格的土地拍卖仪式

刘佳胜至今还记得，1987年12月1日是一个大晴天，新中国成立以来的首宗土地使用权拍卖会深圳会堂如期举行。当日上午，市政府一办公楼楼下贴出了一个“相当低调”的通知：“下午三点在深圳会堂卖地，欢迎大家参观指导”。会堂里座无虚席，人声鼎沸。

西装革履、手握电子计算器的买地商人在会堂内外高谈阔论；捧着一叠土地资料，前来出谋划策的“智囊团”成员在席间窃窃私语；更多的是抱着好奇态度的旁观者。时任国家体改委主任的李铁映亲临现场，国务院外资领导小组副组长周建南、中国人民银行副行长刘鸿儒以及来自全国17个城市的市长现场观摩，香港方面派出了一个由21人组成的“深圳第一次土地拍卖参观团”，44家深圳企业代表到场参加竞拍，100多名中外媒体记者蜂拥而至。人们焦灼地等待着一个令人瞩目时刻的到来：这里将要进行我国首次土地使用权的公开拍卖。

“如此高规格的土地拍卖仪式，后无来者。”刘佳胜回忆说。

“这一次土地拍卖实际上是酝酿已久的拍卖。”刘佳胜依然十分清楚地记得这一年的1月1日，烟台市住房制度改革开始模拟运行。同日，《中华人民共和国土地管理法》正式实施。第二天，国家计委、建设部、国家统计局联合发出《关于加强商品房屋建设计划管理的暂行规定》，决定自1987年起，各地区的商品房屋建设纳入国家计划。当年4月，国务院

就提出，土地使用权可以有偿转让。1987年3月，深圳修改了《深圳土地管理暂行规定》，增加了土地使用权可以有偿出让、转让、抵押等新内容，并将其上升为《深圳经济特区土地管理条例》，该《条例》成了我国第一部土地有偿使用的地方性法规。仅在上半年，深圳两度邀请国家土地管理局和国内各界专家齐聚深圳进行理论研讨。之后又召开了17个市的市长会议，讨论试点工作。在“第一拍”前的3个月，深圳率先在国内分别以协议和招标的形式，有偿出让了两块商品房用地。同年11月，国务院批准确定在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行土地使用改革试点。深圳特区在全国各城市中，最早认识到土地的价值。

“1987年，多数香港人对普通话还不熟悉，为了方便参与拍卖的境外人士，我们采取了‘双语’，我讲普通话，我旁边这位副拍卖官叫廖永鉴，当时任深圳市住宅局局长，他讲广东话。”至今还穿着江苏普通话

的刘佳胜，指着老照片告诉记者，当时国内不知道拍卖为何物，一时间找不到“拍卖槌”。香港测量师协会送来了从英国定制的“拍卖槌”，这只枣红色的做工相当精致的击槌器，正面镶嵌着一块铜牌，上面端端正正地写着：“深圳市人民政府笑纳，香港测量师学会敬赠。”

“那天，深圳会堂里人头攒动。几十架照相机、摄像机、录音机对着我们。我和廖永鉴主持拍卖都是‘大姑娘上轿，头一回’。真是很紧张，拍卖之前我们把细节和可能出现的情况想了又想，还进行了多次模拟拍卖。我们俩说：无论成败，我们都会是历史人物——成功了，我们是历史的见证人；失败了，我们就是历史的罪人了。”刘佳胜说。

地块以525万元的价格成交

据刘佳胜介绍，“第一拍”拍卖地块编号H409—4，紧靠风景秀丽的深

圳水库，面积8588平方米，规划为住宅用地，使用年限50年。拍卖时限定开口底价200万元，每口价5万元。深圳市政府事先在报纸上刊登了《土地竞投公告》。拍卖前3天，已有44家企业领取了正式编号参加竞投，其中外资企业9家。

“拍卖开始！”下午4时30分，拍卖正式开始。刘佳胜话音刚落，各竞投企业的法人代表争相举牌高声叫价。当价格上升到400万元后，场上的竞争者只剩下了深圳经济特区房地产公司、深圳市工商银行房地产公司和深华程开发公司。随着“420万”，“485万”，“490万”的举牌，会场里面的掌声也是一浪高过一浪。

“525万一次，525万两次，525万三次。”经过长达17分钟的轮番叫价，刘佳胜一槌击下，庄严地宣告：

“这块土地的使用权归经济特区房地产公司！”手举11号牌的深圳经济特区房地产（集团）股份有限公司总经理骆锦星最终凭借525万元的最高价成为这宗中国首场土地使用权拍卖会的“赢



记者在采访刘佳胜（傅伦为摄）

家”。一时间，摄影镜头的闪光灯频频闪起，如潮的掌声淹没了一切。

如今，当天拍卖会上的场面已经被载入了深圳史册，几张黑白照片记录了当时的人们突破体制障碍后的喜悦。一张是时任深圳市规划国土局局长的拍卖师刘佳胜面露微笑缓缓落槌；另一张则是满脸灿烂笑容的骆锦星和那块由两个人站起来高高举起的11号牌。

“这是一次历史性突破，是我国土地使用制度的根本性变革，标志着我国的根本大法承认了土地使用权的商品属性，跨出了土地商品化、市场化的重大一步。”“1987年12月1日，深圳市首次公开拍卖一幅8588平方米地块50年的使用权。这次拍卖敲响了中国土地拍卖的‘第一槌’，首开国有土地使用权招标拍卖的先河。”有关专家、学者以及中外、港澳各大媒体纷纷发表评论说。

宪法随之而改变

深圳举行的新中国内地第一场土地拍卖，让当时敲下成交槌的刘佳胜始料未及的是，这一槌的里程碑意义如此突出，使得事件的几个关键词，每每出现在各种房地产大事记的首项。

1987年12月底，《深圳经济特区土地管理条例》出台。1988年4月12日，七届全国人大第一次会议修改了《中华人民共和国宪法》有关条款，将原来宪法中禁止出租土地的“出租”二字删去，并规定：“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。同年7月，在这块首次被拍卖的土地上，

一个总建筑面积为1.56万平方米，包括8栋7层商品房多层住宅，共计154套的东升花园（后改名东晓花园）拔地而起，并面向社会公开发售，均价每平方米1250元，买家排队购房，1小时内售罄。

“如果没有第一拍，也就没有今日房地产业的蓬勃发展，因为土地是房地产开发的基本要素和前提条件。也可以这样说，深圳20余年的土地管理促进了改革开放，完善了市场经济体制，为城市建设筹集了数以百亿计的资金。”刘佳胜欣慰地说。

不过，虽然有了第一拍，但从1987年直到2001年国家住房货币化改革之前，深圳的土地拍卖进展并不顺利。据《1999年深圳房地产年鉴》显示，1987年到1999年，深圳市利用拍卖和招标两个方式一共卖出了80多块地，出让面积基本上都在1万平方米左右，而每年协议出让面积是100多万平方米，两者根本没有可比性。1995年、1996年还一度终止了土地拍卖。1997年连一次招标拍卖都没有。刘佳胜也承认，1999年之前，90%的土地实行的都是非市场价格的协议出

让。

“事实上，拍卖对房地产的平稳发展也有负作用，对政府来说，招标可以控制，协议更好办。”刘佳胜说，土地采取拍卖方式可能会不理智地哄抬地价，从而抬高房价成本，为房价进一步上涨制造压力。土地协议方式也是一种市场行为，而且还是主要的市场交易方式。西方国家也如此。作为普通商品的买卖，大量的商品都是采取协议买卖方式，打个比方，我们去买菜，可以讨价还价，买或者不买，土地的买卖也应该是这样。“看看深圳20多年的房地产市场发展，招标、拍卖、协议转让都在使用。灵活运用招标、拍卖、协议三种手段，对控制地价是有好处的。”

1987年12月1日的这场土地使用权拍卖会，掀开了中国土地使用制度新的一页。还是借用当时媒体的文字来评论这一事件吧：“这是一次历史性突破，是我国土地使用制度的根本性变革，标志着我国的根本大法承认了土地使用权的商品属性，跨出了土地商品化、市场化的重大一步。”



当年使用过的拍卖槌