

国外土地银行与土地储备的制度比较研究

夏方舟^{1,2}, 杨丹凤¹, 严金明¹

(1.中国人民大学 公共管理学院,北京 100872;2.剑桥大学 土地经济系,剑桥 CB3 9EP)

摘要:国外土地市场经过长期的发展,已形成了较为成熟的运行模式和保障制度,构建了不同的土地储备和土地银行制度体系,其运作模式对于推进我国土地市场化改革具有较高的借鉴意义。然而目前国内学术界对土地银行和土地储备这两个制度的概念界定存在较大分歧,并在很大程度上存在混淆。因此,从明晰土地银行和土地储备概念的角度出发,通过对现有文献的研究,对国外的土地银行制度和土地储备制度进行全面的总结与界定,比较不同国家的制度特征,剖析两种制度之间的核心差异。研究发现,土地银行和土地储备虽同为政府对土地进行调控的手段,但从参与主体、开展业务和作用领域等方面都大不相同,应该区分为两种土地制度。土地银行制度是服务于土地开发利用活动的金融政策,而土地储备制度则是为了保障城市土地利用效率与公平而进行收储整理的管理机制,应该结合我国现实而在恰当时期选择适当的制度,以进一步促进我国土地市场建设。

关键词:土地银行;土地市场;土地储备;制度比较

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2015)05-0054-07

一、问题提出

对于“土地银行”一词的含义,学界有着两种不同的解读:一是“代表城市政府集中进行土地征购、整理、储备、供应和开发的专门机构^[1]”,致力于处理空置、废弃、欠税和止赎不动产,使之再次投入生产的政府机构,即“土地储备机构”;二是《土地科学词典》中的“以土地为抵押的办理长期放款业务的银行^[2]”,即以土地为主要目标服务物,为土地开发

基金项目:国家社会科学基金重大项目(09&ZD047);国土资源部公益性行业科研专项课题(201511003-2);“十二五”国家科技支撑计划项目(2012BAB11B02);国家留学基金委联合培养博士研究生项目(201406360090)

作者简介:夏方舟,博士研究生(E-mail:ark_xiafangzhou@hotmail.com)

严金明,博士,教授,博士生导师(E-mail:yanjinming@mparuc.edu.cn)

利用事业服务的金融机构。不少学者认同第一类解读,认为土地银行就是代表政府集中进行土地征购、整理、储备、供应和开发的专门机构,将土地银行制度等价于土地储备制度,即通过征收、收购、收回等方式进行土地收储,再进行安置、拆迁、平整、市政建设等开发整理工作后有计划地将土地投入市场的制度^[3-4]。而另一些学者更认同第二种提法,认为土地银行是以土地金融资产和负债为主要经营对象的综合性金融企业^[5],其经营核心和本质是土地资本化、资本股份化、收益长期化、利益共同化,且往往以农地作为主要服务对象,主要业务为发放土地抵押贷款与发行土地债券,在性质上与城市土地储备中心有很大差别^[6-7]。

造成这一分歧的原因无从确切考证,笔者认为可能是在中英对译过程中出现了理解上的偏差,造成了混淆:土地储备的英文表述为 land banking,而土地银行为 land bank,二者实为两个完全不同的概念,但在引入概念时出现了误读。土地储备机构虽然由于其具有和银行类似的经济调控能力和融资功能,但它并不开展土地抵押贷款,不是真正的金融中介机构而并不具备信用创造功能,与土地银行在性质上其实有很大差别。文章从明晰土地银行和土地储备概念的角度出发,通过对现有文献的研究,对国外的土地银行制度和土地储备制度进行全面的梳理总结,比较不同国家的制度特征,剖析两种制度之间的核心差异,以期为我国土地银行及土地储备制度的发展提供相应借鉴。

二、国外土地银行制度比较与界定

土地银行制度在国外已发展得较为成熟,已经成为土地开发利用的关键资金支持手段^[8]。通过对现有相关文献的梳理,可以发现虽然各国土地银行制度有着基本共通之处,但结合其自身国情,又在成立背景、资金来源、组织结构、主要业务以及政府作用等方面有着各自的特点(见表1)。成立背景上,无论是发达国家还是发展中国家,成立土地银行的背景均是由于当时农村发展困难、资金短缺,导致城乡二元对立、农业陷入危机,因此政府建立具有政策性金融性质的土地银行而提供长期资金来源,以扶持农业发展;从资金来源的角度看,各国在债券融资的基础上又分别通过吸纳银行存款、发行股票、提取盈余公积金和政府预付等不同方式拓宽了融资渠道^[9];在组织结构方面,各国的土地银行分别采取了“自下而上”、“自上而下”、分级、政府所有和股份制等不同的形式;而在主要业务层面,各国土地银行在为营业区内的农民、农场以及服务于农业的厂商企业提供农业生产性的信贷之外,各自衍生有基金、债券等不同的金融产品和金融业务^[10];在政府作用方面,绝大多数国家政府为推进农业发展,均提供针对农地担保、资金保障、贷款支持、税收优惠等,美国、南非和法国等国家更出台了专项法律保障土地银行稳步实施。

总体来说,尽管各国政策存在些许差异,然而土地银行制度一般起步较早,发展的也较为成熟,应归为土地领域中的一项金融制度,主体是特定的金融机构,资金多来源于发行债券,主要业务多是发放生产性贷款,主要服务目标物多为农地。因而,土地银行制度可被界定为:以提供土地抵押贷款和发行土地债券等与土地有关的长期信用业务为主要业务,服务于农地开发利用事业的特定农村金融政策。

表 1 主要国家及地区土地银行体系比较分析

国家/地区	成立时间(年)	成立背景	资金来源	组织结构	主要业务	政府作用
美国	1916	20世纪初期美国以农产品过剩为典型特征的农业危机	①吸收股金 ②债券融资 ③提取盈余公积金 ④同业拆借	自上而下：农业信用委员会——农业金融管理局——联邦土地银行——农业贷款合作社以及联邦农业抵押公司、复兴金融公司	农地信贷业务	①提供创立资金 ②《联邦农业信贷法》 ③对土地抵押贷款提供二级担保 ④税收优惠
德国	1770	18世纪下半叶战乱致使农民逃亡，大地主负债累累，高利贷活动猖獗	债券融资	自下而上：土地抵押信用合作社——联合合作银行	提供贷款	授权土地抵押信用合作社发行债券并担保还本付息
南非	1912	缓解影响农业整体发展的制约因素，破除农业二元结构问题	①债券融资 ②银行存款	政府全资拥有，下属一保险公司	①特别抵押贷款 ②生产信贷 ③能力培养发展基金	①《土地银行法案》 ②政府全资 ③税收优惠 ④免缴利润
菲律宾	1963	为小土地所有者转卖农业不动产和分销活动以及农业承租人购买土地提供融资	①债券融资 ②银行存款	国有政策性金融机构，政府持有86%的股份，董事会下的行长负责制	政府全能银行	①《菲律宾农业土地改革法》 ②总统法令对其进行业务定位与规范
法国	1852	融通农业资金，支持农业发展	①发行股票 ②债券融资 ③政府预付款	股份制专业银行，商业银行，以全国农业信贷金库为最高领导机构组成法国农业信贷银行集团	①政府住房政策 ②长期优惠贷款 ③金融业务	①《土地银行法》 ②拨付大量贴息资金
印度	1920	引导资金流入农村，以土地作抵押品发放长期贷款	①中央银行 ②债券融资	分两级，每个邦的中心土地开发银行和基层的初级土地开发银行	长期抵押贷款	保证土地银行特别农村债券的还本付息

三、国外土地储备制度比较与界定

在国外土地银行蓬勃发现的同时,20世纪以来土地储备制度也在部分国家得到了建立,主要致力于解决城市发展及人口剧增导致的住宅供需矛盾、房地产市场价格失衡及城市土地低效利用等问题,然而在确立背景、管理主体、资金来源、运行机制和构建目标等方面,各国的制度仍各有差别(见表2)。

国外土地储备制度的建立,绝大多数是建立在土地的过度开发、后备资源贫乏、城市房地产市场失灵的宏观背景之下,因而其构建目标也主要针对维护公共利益、促进土地利用合理利用、调控房地产市场和保障城市可持续发展等^[1];从管理主体来看,土地储备制度执行主体多为政府部门或政府下设的专门机构,具体又分为政府部门直接管理、下设土地买卖开发公司、成立官方或半官方开发机构等形式,但美国允许私人开发商进行配合开发;就资金来源而言,大多数国家的土地储备资金由政府提供,但形式多种多样,可以是中央政府基金补助、发行债券、银行贷款、出售土地或者是地方政府税收;在运行机制层面,多数国家的土地储备活动都由地方政府作为实施主体,少数则由区域性机构主动通过影响地方政府而共同推行,具体的购买、开发等工作一般由专门成立的公营或公私合营机构负责,且大多数国家以协议而非强制性的土地征收为主,同时有相关的措施和手段如征收权和优先购买权配合,储备时机也主要结合预先规划和实际市场而定。

表2 主要国家及地区土地储备制度分析^[4]

国家/地区	确立时间(年)	确立背景	构建目标	管理主体	资金来源	运行机制
瑞典	1904	1810年后土地开发日益繁盛导致过度开发,政府须收购土地进行干预,使地价趋于合理	控制地价上涨,改善居住环境,调节土地市场	政府委员会——土地买卖公司	①政府贷款、封闭基金及税收; ②银行贷款; ③债券融资	购入有发展潜力的土地,整理成熟后根据开发时序,在法律规划限制内出售、出租或者直接用于开发
荷兰	1896	19世纪末人口增长和城市迅速发展;低地国家,海平面以下土地需经前期填土和修建排水设施才能再利用	提供优质住房,提高社会福利,兼顾公平与效率,推动城市良性可持续发展	自治区的土地开发公司	①股份合作制城市银行贷款; ②中央政府贷款和财政收入; ③商业机构贷款	在土地进入市场而且价格合适时购入,买入后对其进行整理储备,适时投放市场或直接用于开发,根据实际情况决定出租还是出售
法国	1958	二战后住房短缺、投机盛行,急需构建新型大型项目开发机制	解决住房短缺,抑制投机	市政和中央	中央土地开发和城市规划基金	通过区域划定推行土地储备制度,区域土地价格被公众优先购买权和购买行为控制
美国	1960	宏观调控与指导,对方向性问题和决策的把握以弥补微观市场的不足与缺陷	处理空置、废弃、欠税和止赎不动产,使之再次投入生产	城市政府成立(半)官方开发机构;私人开发商	出售土地所得	分期分区——总量管制 —成长管制线——土地储备
韩国	1979	多山国家耕地资源贫乏;典型土地私有制国家,政府需运用法律、行政、经济手段对土地行使强有力的管理	保障公共利益,解决低收入人群住房及其他公众需要,抑制土地投机、稳定地价	土地开发公社	土地债券	运作土地收储、开发及供给;预先购买、取得闲置土地或受委托的土地;管理土地债券发行;作为中介代理受委托的土地买卖
新加坡	1967	国土十分有限,城市发展往往需要强行征用私有土地,以保证城市规划的实施	缓解土地有限的压力,保证土地管理高效运行,推动城市按照规划开发建设	国家发展部下设半官方的市区重建局和建屋发展局	①政府土地售卖所得及财政收入; ②政策性金融机构贷款; ③购买私人土地价格与售卖差价盈利	政府与私人机构保持紧密关系,共享城市保护计划的经验和知识;根据概念图的规划要求,按市场价以招标的形式出租地块

虽然各国的土地储备制度为适应各自国情而存在着种种差异,但总体而言,土地储备是公共部门预先通过征收、购买或者其他方式取得土地,进而开展必要的平整、拆迁、平整、市政建设等整治工作,然后按照城市发展规划将土地按照特定时序出售、租赁或保有,以影响城市发展模式、调控土地市场有序运作、避免土地投机行为并且获得城乡土地开发带来的增值收益的过程^[2]。为了实现公共利益最大化和促进城市有序可持续发展的目的,国外土地储备制度大多依照实际市场情况,结合城市规划和土地利用计划,并配套较为完善的配套法规体系,以期达到纠正房地产市场失灵、维护社会公平、促进城市均衡发展等政策目标。因而,土地储备制度可被界定为:以政府作为运营主体与资金来源,以土地取得、整理和出让为主要业务,针对城镇土地市场“存量、增量、流量”调整的管理制度。

四、国外“土地银行”和“土地储备”制度比较

根据前文的界定对两种制度进行比较,可以发现虽然土地银行与土地储备都是政府主导下建立的土地相关制度,都是政府的重要调控手段,在英文翻译时也容易混淆,但二者实为两种截然不同的制度(见表3)。相较土地储备,土地银行出现较早,发展的较为成熟,实施主体也

偏向于金融机构而非政府或下属机构。从调控对象上来看,土地银行主要着眼于农村金融市场,而土地储备主要是针对城市的土地;从资金来源上来看,土地银行主要来源一般为债券,而土地储备更依赖于政府财政收入及银行贷款;从调控目标上看,土地银行是为满足发展农业和农村经济的需求提供资金保证,而土地储备不仅是为了提高土地利用效率,保证城市各类建设的用地需求,更是为了维护社会公平、调控房地产市场失灵,维护城镇协调和谐发展;从调控手段上来看,土地银行通过为农民提供低利率的土地或不动产抵押贷款,为农村经济注入活力,而土地储备是按照城市发展需要,采用收回、收购、置换、征用等方法取得土地,然后依据市场情况出售、租赁或者持有土地,以达到调控城市土地市场的目标^[13];从运作流程上来看,土地银行本质上仍为银行,业务多是针对个人、团体或法人机构进行,只要是合乎规定的农业经济活动通常都可较为快捷地得到土地银行予以的资金支持,而土地储备涉及的程序极其繁琐复杂,首先要符合城市整体的规划,在执行过程中手续流程繁复,且需要所有相关部门的通力协作,征收时还有可能涉及拆迁问题带来的诸多不确定因素;再从资金的需求量来看,虽然土地银行是金融机构,但其业务涉及资金量通常不大,且资金周转较快,循环周期不长,资金链运行通常比较顺畅,对业务间的顺序不过多强调,而土地储备涉及土地权属的转让,且通常地块面积较大,故涉及的资金量也较为庞大,而整个取得、整理、储备到出让的过程历时漫长,资金回笼慢,地块的开发出让时序有着重要的意义。

表 3 土地银行制度与土地储备制度比较

比较内容	土地银行制度	土地储备制度
出现时间	早(1770年,德国)	晚(1896年,荷兰)
实施主体	特定金融机构	政府或下属机构
资金来源	发行债券	政府财政收入及银行贷款
调控对象	农村土地为主	城镇土地为主
调控目标	为农地发展提供资金	维护社会公平、调控房地产市场、协调城市发展
调控手段	发放农地抵押贷款	收购开发处置土地
运作流程	涉及相关部门较少,手续较为简捷	涉及相关部门甚多,手续繁琐,不确定因素多,时序非常重要
资金需求	资金量较小,资金回笼快	资金量较大,资金回笼慢

由此可见,土地银行制度主要针对农地利用,旨在推进农村经济的发展;而土地储备主要针对城镇土地,旨在保障城镇土地利用效率与公平,两者结合的“土地银行+土地储备”制度模式可以充分实现我国城乡土地“全覆盖”调控^[14]。随着新型城镇化进程的不断推进,两种制度在相互配合的同时也将相互渗透融合,在这种“土地银行+土地储备”制度模式下,土地银行可以参考土地储备制度进行农地储备,特别是对无力偿还贷款的农地进行储备,从而实现城镇建设用地与农村农地双储备,未来可以依据粮食安全需要、房地产市场情况进行灵活结构调整;土地储备可以借鉴土地银行的信用创造能力,开发债券等多种金融产品成为土地储备项目所需资金的重要来源,通过资金杠杆、转移支付等手段间接调整城市土地储备,两者配合将大大促进我国土地市场建设的完善和城乡一体化目标的实现^[15]。

五、结论与讨论

通过上述的三组制度比较,本文可以得出以下结论:

第一,土地银行是带有一定政策性,通过土地抵押发行土地债券而为农村经济提供资金的特定金融机构。发达国家成立农村土地银行,大多是基于当时农村经济困难、资金短缺导致城乡发展矛盾突出,而后许多发展中国家在工业化和城市化的进程中为了维持第一产业的发展,提供农业长期资金来源,也相继建立了类似与我国的农业发展银行的、具有政策性金融性质的土地银行。然而,相较于我国由于种种限制,农村土地承包经营权抵押依然处于探索阶段,而国外的众多政策性土地银行在成立初期政府即通过法律、资金、政策等方面给与大力支持,业已成熟的农地抵押贷款等核心业务,为土地开发和利用提供金融服务,并随着经济环境的变化业务范围呈现多元化和综合化态势^[16]。

第二,土地储备是政府为了提高城镇土地使用效率和维护社会公平,在土地尚未开发利用之前,由政府等公共机构预先取得并保有,以作为未来实现公共利益、开发租赁盈利或调控土地供给的行为。国外土地储备制度多是基于城市快速发展导致的土地不足、无效利用、地价上涨等现象而确立的,其带有规划与调控的色彩,是为了协调城市发展、提高社会福利而进行的一项政府行为,普遍具有以下特点:政府同时扮演着土地市场的宏观调控者与市场参与者两种身份;涉及资金量巨大,是城市可持续发展的重要保障。

第三,土地银行与土地储备无论从参与主体、开展业务和作用领域等方面都大不相同,实为两种截然不同的制度,我国可以结合两者设计“土地银行+土地储备”制度模式,充分实现我国城乡土地“全覆盖”的合理调控。

国外的土地管理制度是我国土地管理相关实践的有利借鉴,然而必须要以充分厘清制度的定义和差异作为前提^[17]。本文通过充分厘清不同国家土地银行与土地储备两种制度的概念和特征差异,研究发现无论是土地银行还是土地储备制度对于我国土地市场的合理调控都具备相当的指导意义:土地银行更多侧重于资金链条支撑,而土地储备制度更关注政府的宏观调控与规划,二者的不断完善都是土地市场得以健康发展的重要保障。同时,我国土地所有制的特殊性又要求我们在采众人之长时必须结合本国实际,在自然条件的适宜性、社会制度的可容性、经济的可行性以及生态系统的平衡性这四重框架下考虑别国经验对我们的现实意义,防止生搬硬套。因此,在借鉴各国经验的基础上,我国可进一步摸索符合中国国情的“土地银行+土地储备”制度体系,以更好地实现城乡土地“全覆盖”调控,充分促进土地市场建设和城乡一体化的发展。

参考文献:

- [1] 崔新明,贾生华.试论建立城市土地银行[J].中国土地,2000,(1):21-24.
- [2] 陈洪博.土地科学词典[K].南京:江苏科技出版社,1992.
- [3] 潘琦.浅论城市土地储备——以青岛市为例[J].中国土地,2000,(1):17-20.
- [4] 夏方舟,严金明.土地储备、入市影响与集体建设用地未来路径[J].改革,2015,(3):48-55.
- [5] 陈肇.土地银行学[M].上海:三联书店上海分店,1996.
- [6] 王德起.“四化”是土地银行经营的核心和本质[J].中国土地,2012,(9):20.
- [7] 刘正山.“土地银行”之考辨[J].中外房地产导报,2000,(12):10-11.
- [8] 李延敏,罗剑朝.国外农地金融制度的比较及启示[J].财经问题研究,2005,(2):84-88.

- [9] 周晓林,罗文斌.国外土地银行运作模式对我国农村改革的启示[J].农村经济,2009,(6):127-129.
- [10] 朱英刚,王吉献.国外及台湾地区土地金融研究与借鉴[J].农业发展与金融,2008,(11):37-42.
- [11] 王小映.我国城镇土地收购储备的动因、问题与对策[J].管理世界,2003,(10):56-65.
- [12] 高向军,张文新.国内外土地储备研究的现状评价与展望[J].中国房地产金融,2003,(6):11-15.
- [13] 陈昊,夏方舟,严金明.新型城镇化背景下农村土地制度创新研究评述[J].中国土地科学,2013,(11):80-84.
- [14] 夏方舟,严金明.农村集体建设用地直接入市流转:作用、风险与建议[J].经济体制改革,2014,(3):70-74.
- [15] 王铁.建立农村土地银行的战略构想[J].管理世界,2008,(11):176-177.
- [16] 杨峰.宏观调控视角下我国土地储备法律制度的完善[J].社会科学,2008,(11):93-100.
- [17] 严金明.我国征地制度的演变与改革目标和改革路径的选择[J].经济理论与经济管理,2009,(1):39-43.

责任编辑:梁 雁

A Comparative Study on Foreign “Land Bank” and “Land Banking” System

XIA Fangzhou^{1,2}, YANG Danfeng¹, YAN Jinming¹

(1. Department of Land Management, School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. Department of Land Economy, University of Cambridge, Cambridge, CB3 9EP, UK)

Abstract: Foreign land market has formed a mature operation mode and security system after a long period of development, and each country has established its own “land bank” and “land banking” system separately. At present, the construction of China’s land market is constantly advancing. Under this background, the successful experience of foreign “land bank” and “land banking” system operation makes great sense to the reform of China’s land system. However, at present, there is no consensus on the definitions of the “land bank” system and “land banking” system among domestic academia, and there even occurs certain confusion between the two concepts. Therefore, in this paper, from the perspective of clarifying the concepts of “land bank” and “land banking”, the paper summarizes the foreign “land bank” system and “land banking” system respectively and comprehensively based on the study of the existing literatures, makes comparisons not only among different countries but also between the two systems themselves. Results have shown that although both “land bank” system and “land banking” system are means of the government to regulate the land market, but the main body of participation, main business as well as function areas and so on are totally different, which means the two systems are definitely not the same. “Land bank” system is a financial policy that serves the activities of land development and utilization, whereas the “land banking” system is a land collection and storage mechanism to improve the efficiency of urban land utilization. Combining with China’s reality, the selection of appropriate system should be made in appropriate period of time so as to promote the further development of China’s land market.

Key words: land bank; land market; land banking; system comparison