

国内外土地基金制度运行实践及其启示 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/295/2021_2022__E5_9B_BD_E5_86_85_E5_A4_96_E5_c67_295196.htm

国外土地基金概况 美国的土地基金 美国于1986年创建了永久土地基金。当时,政府为支持教育将72块土地分列出来专门用于科罗拉多大学的建立。规定该大学不仅可以直接使用这些土地,还可以通过从事土地经营获取相应的收益归自己支配利用。土地由州土地部门代管,其收益则由州财政转交科罗拉多大学董事,用于建立永久土地基金。 该土地基金的资金来源主要是土地租金收入、基金投资利润、不动产销售收入,其他不动产租赁收入,以及来自土地附带的水权、矿权或油气权的收入中获取。土地基金由科罗拉多大学董事负责管理,可用于不动产的取得、投资和管理等,资金在一定期限内可以在大学辅助企业投资基金与土地基金之间流动。同时,各校区产生的不动产交易收入都要并入土地基金,带来收入的校区具有优先使用基金的权利。 澳大利亚的土地基金 澳大利亚1993年通过了原住民权利法案,政府承认历史上曾对土著不公正。为有效支持土著居民通过合法渠道取得城镇边缘的居住用地,同时解决城市周边土著集聚区缺乏统一规划、土地利用无序以及因此导致的社会不稳定等问题,政府创立了土地基金,以从经济上有效帮助原住民重建家园。 澳大利亚的土地基金的资金来源,2004年以前主要由政府逐年拨款。2004年,政府停止拨款,土地基金自身的年投资收入就成了唯一的资金来源。 在运作管理上,土地基金的管理者土地公司是独立的法人组织,没有任何购买土地的强制性特权,它只能在土地市场上和其他购买者公平竞争。公司董事会负责

制定公司政策和决定公司自身的土地购买行为,在独立的市场评估价格范围内,按照严格的土地购买政策进行决策。1995年后,土地基金的投资运作管理由土著和托雷斯海峡岛民委员会负责,该委员会以财政部长代表团的名义管理土地基金及其投资。土地基金投资活动的监督由专业咨询公司承担,同时该咨询公司还负责向委员会提出具体投资建议。 苏格兰的土地基金在苏格兰,农村中相当高比例的土地由私人占有。但在过去10年里,政府意识到土地的集中不利于苏格兰农村的发展,尤其不利于住宅、工业和社区用地的取得。由于社区被认为具有克服上述不足的优势,为了支持苏格兰农村发展,政府决定建立苏格兰土地基金来帮助农村社区取得、开发、管理本地土地,提升社区在农村的地位,促进地区可持续发展。 苏格兰土地基金由新机会基金建立,后者从国家六合彩发行收益中获取资金。土地基金资助的项目类型主要有三类:为取得或者管理土地及土地资产竞标计划和准备,土地的购买,土地开发项目。

危地马拉的土地基金 1996年危地马拉结束了长达36年的内战,其总人口的75%、农村人口的86%、土著居民的93%都处于贫困之中,战后重建所面临的重大难题是减轻贫困。世界上最不平等的土地所有制结构、土地获得的有限性和分配的极端不平等被认为是危地马拉农村贫困的中心问题。政府和世界银行希望通过解决农村土地问题,减轻农村贫困,巩固和平成果。鉴于过去行政主导性土地改革的经验教训,政府希望尝试见效快、低成本和冲突较少的土地分配途径。因此,在世界银行帮助下建立了土地基金,以资助贫困农民购买或租赁土地及社区参与的相关土地生产项目。土著贫困社区及农村小规模土地持有者(包括农村妇女)是基金的主要受益人。 土地基金成

立初期,由农业部内的一个集中代理机构管理,后来发展成为独立机构。1999年通过了土地基金法,同年9月土地基金董事会成立,2000年通过土地基金总章程。依据土地基金法成立的土地基金管理机构负责基金的管理运作,具体事务由一家私有银行执行。

港澳的土地基金概况

香港的土地批租制度及土地基金

香港成为英国殖民地后,就开始实行土地批租制度。土地所有权归英皇所有,由港英政府代管并向土地开发商或土地使用者批租土地,开发商或使用者通过承租取得规定期限内的土地使用权,并向港英政府一次性交纳规定期限内的土地使用权出让金。1997年香港回归后,土地批租制度得到延续,香港特区政府出让土地使用权的制度继续实行,其收入全部归特区政府支配。

在香港回归过渡时期,为了防止英国政府大量供应土地,把收益都用于行政开支,而把负担转嫁给日后的特区政府,中英联合声明附件三规定,从声明生效之日起至香港回归前一天,港英政府获自土地交易的地价收入扣除开发土地的平均成本后,其余部分与未来的香港特区政府均分。1986年8月13日,中英土地委员会中方代表处正式成立香港特别行政区政府土地基金,主要任务是为将来的香港特区政府管理土地,实现过渡期内香港土地的保值增值。

香港土地基金的投资,是在保存本金和不影响香港金融稳定前提下,通过分散投资,降低风险,争取较高回报率。1986年香港“土地基金”成立时,资产净值只有7.72亿港元,以后逐年增长,到1997年3月累计地价收入达1094亿港元,投资盈利近400亿港元,至1997年7月1日交给特区政府的款项超过1700亿港元。

澳门的土地批租制度及土地基金

澳门实行与香港类似的土地制度,即土地批租制。根据“一国两制”的原则,回归后澳门特区的土地制度基本不变。澳门特别行政区境

内的土地,由特区政府负责使用和管理,政府可以直接开发或使用土地,也可以将土地租赁或租借给私人使用,其收入全部归特别行政区政府所有和支配。在澳门回归过程中同样面临着防止澳葡政府卖地问题,因此根据中葡联合声明的有关规定,自1988年1月15日中葡联合声明生效之日起,澳葡政府从新批和续批土地契约中所得的各项收入,在扣除开发土地平均成本后,由澳葡政府和日后的澳门特别行政区政府平分。属于特区政府的土地收入,由中葡土地小组中方代表处以“澳门特别行政区政府土地基金”的名义,存入在澳门注册的银行,用于特别行政区政府的启动资金及日后澳门的发展建设。到1999年,澳门土地基金的总值达到101.85亿澳门元,相当于澳葡政府两年的财政收入,而葡萄牙对澳门的统治结束时,留下的储备金仅有8亿澳门元。因此,土地基金对澳门特别行政区的稳定与发展起到了较好的作用。国内另外一些地区的土地基金运作实践我国内地不少地区在土地基金的建立与运作方面也进行了有益的探索,收到了良好的效果,积累了丰富的经验。深圳市是我国第一个建立土地开发基金的城市。1987年12月1日,深圳市完成了我国第一宗土地拍卖交易。1988年正式建立土地开发基金。土地开发基金由地价款、土地使用费、土地增值费、土地转让费、合同改约补偿金等收入组成。主要用于土地征用补偿、规划、设计、勘测、土地平整、市政工程等。1988年~2000年12年间,深圳土地开发基金累计收入400多亿元,在特区内开发工业、居住及综合片区域19个,开发面积约4000万平方米,修建城市主、次干道约50条、立交桥数十座,基本实现了政府城市建设资金的良性循环。上海市从1992年起建立土地基金。1992年~1996年通过土地出让获得出让金85.1亿美元和人

民币100.3亿元,这些基金对上海的基础设施建设和中心城区的改造起了很大的作用。厦门市政府2001年颁布《厦门市土地基金暂行管理办法》,将与土地出让有关的收入集中并设立专项基金,财政集中、政府统筹使用。土地基金实行“收支两条线”管理。土地基金的主要收入来源包括:土地出让金、耕地开垦费、新增建设用地使用费等。基金主要用于土地的收购、储备、征用等。2001年厦门市通过土地出让聚集土地基金13亿元,土地储备机构动用资金4.5亿元,收购土地面积20.64万平方米。通过将所聚集的土地基金用于城市土地开发整理和土地收购,加快了城市的发展,有力促进了厦门市土地储备制度发展和土地市场的完善。

国内外土地基金制度实践的启示

土地基金的功能 土地基金的功能在于:一是代行政府职能,实行土地资产管理,培育和规范土地市场.二是积累城市建设资金,促进基础设施建设的长期性和有效性.三是合理分配土地收益,保证土地收益分配在时间上的延续性.四是落实城市总体规划,提高城市土地资源配置效率。

近年来我国部分地区开展的土地收购储备工作,需要长期占用大量资金,通过设立土地收益基金,可为土地收购储备提供资金来源,保障政府的土地收购、整理、储备能力,并可通过基金内部资金的自循环减轻政府的资金压力。同时,将土地收益纳入基金,也可以防止一些地方政府过度开发土地,避免“寅吃卯粮”的短期行为。

土地基金的来源 土地基金的资金来源大都具有多元性。大致可分为三类:一是以政府拨款为主的土地基金,如澳大利亚、危地马拉、苏格兰土地基金.二是以土地收益为主的土地基金,包括香港、澳门土地基金与美国永久土地基金.三是以基金自身盈利为主的土地基金,如2004年以后的澳大利亚土地基金。

按照我国国情,

较可行的来源是政府的土地出让收益。将政府的土地出让收益按一定比例归集为土地基金的优越性是明显的。首先,有利于土地收益分配在时间上的延续性,减少不同时期政府的短期行为对土地收益分配和土地利用的不利影响。其次,可以保证土地基金来源的持续性。第三,使土地基金取之于地用之于地,将不同时期的土地收益归集积累,有利于重大土地开发、整理及收购储备项目的实施。

土地基金的性质 基金通常分为公益性基金和投资基金两种。公益性基金是以发展公益事业为主要目的,而投资基金是以获得投资收益为主要目的。土地基金是一种特殊的基金,其特殊主要体现在对土地这一特殊的要素进行运营,这种运营既具有公益性的特征,又具有投资性的特征,是一种公益性投资基金。

土地基金的性质是建立土地基金的关键,它决定了土地基金的设置、组织形式和监管方式以及土地基金的融资结构、收益分配。我国实行的是土地所有权与土地使用权相分离的法律制度。政府享有在法律规定范围内占有、使用、收益和处置土地的权利。土地基金是服务于土地资源的有效开发利用、促进城市公共基础设施建设的专门资金。因此,它具有服从于国家、社会的需要以及公益性特点。随着我国投资体制的不断完善,今后设立投资性的土地基金也是可能的和必要的,但是从目前看,还是应先发展公益性土地基金。

土地基金的管理模式 按照基金运作管理与使用管理之间的关系,土地基金主要有两种模式:一类是设立独立的专门组织机构,分别负责基金的运作管理与基金的使用管理,外国大部分土地基金管理使用都属于这一类型。另一类是由统一的机构负责基金的运作与使用,如美国永久土地基金。由于土地基金管理组织独立于政府土地管理部门之外,可以有效的将

政府土地管理职能与土地经营活动分离。国外经验表明,通过土地基金对私人、社区组织土地行为的经济扶持,可以最大限度地减少政府对经济主体土地资产经营的行政干预,更好地发挥土地市场的功能 100Test 下载频道开通,各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com