



三友会计论丛 SUNYO ACADEMIC SERIES IN ACCOUNTING

第13辑

FINANCIAL MANAGEMENT OF
THE LAND RESERVE FUNDS

Theory Induction, International Experience and Reform Path

土地储备资金财务管理
理论归纳、国际经验与改革路径

李宏志 ● 著



三友会计论丛 SUNYO ACADEMIC SERIES IN ACCOUNTING

FINANCIAL MANAGEMENT OF
THE LAND RESERVE FUNDS

Theory Induction, International Experience and Reform Path

土地储备资金财务管理
理论归纳、国际经验与改革路径

李宏志 ● 著

© 李宏志 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

土地储备资金财务管理: 理论归纳、国际经验与改革路径 /
李宏志著. —大连: 东北财经大学出版社, 2012. 3

(三友会计论丛·第13辑)

ISBN 978-7-5654-0647-8

I. 土… II. 李… III. 土地管理: 资金管理-研究-中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 265749 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm	字数: 155 千字	印张: 6 3/8
2012 年 3 月第 1 版	2012 年 3 月第 1 次印刷	

责任编辑: 李智慧 包利华	责任校对: 尹秀英
封面设计: 冀贵收	版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0647-8

定价: 24.00 元

本书由

大连市人民政府资助出版

**The Published Book is Sponsored
by the Dalian Municipal Government**

作者简介

李宏志，男，1968年10月生于黑龙江省齐齐哈尔市；曾先后就读于清华大学、安徽财贸学院、哈尔滨工业大学、东北财经大学、英国阿尔斯特大学等国内外高等学府，2011年东北财经大学会计学博士研究生毕业；曾在《财务与会计》等核心刊物发表论文十余篇。1991年参加工作，先后供职于齐齐哈尔市公用事业管理局、大连市行政事业性收费基金稽查大队、大连市财政局，从事会计、审计、收费稽查和财政工作，现任大连市财政局行政政法处处长。

出版者的话

随着我国以社会主义市场经济体制为取向的会计改革与发展的不断深入，会计基础理论研究的薄弱和滞后已经产生了越来越明显的“瓶颈”效应。这对于广大会计研究人员而言，既是严峻的挑战，又是难得的机遇。说它是“挑战”，主要是强调相关理论研究的紧迫性和艰巨性，因为许多实践问题亟需相应的理论指导，而这些实践和理论在我国又都是新生的，没有现成的经验和理论可以借鉴；说它是“机遇”，主要是强调在经济体制转轨的特定时期，往往最有可能出现“百花齐放，百家争鸣”的昌明景象，步入“名家辈出，名作纷呈”的理论研究繁荣期和活跃期。

迎接“挑战”，抓住“机遇”，是每一个中国会计改革与发展的参与者和支持者义不容辞的责任。为此，我们与中国会计学会财务成本分会、东北财经大学会计学院联合创办了一个非营利的学术研究机构——三友会计研究所，力求实现学术团体、教学单位、出版机构三方的优势互补，密切联系老、中、青三代会计工作者，发挥理论界、实务界、教育界三方面的积极性，致力于会计、财务、审计三个领域的科学研究和专业服务，以期为我国的会计改革与发展做出应有的贡献。

三友会计研究所的重大行动之一就是设立了“三友会计著作基金”，用于资助出版“三友会计论丛”。它旨在

荟萃名人力作及新人佳作，传播会计、财务、审计研究与实践的最新成果与动态。自 1997 年起，本论丛定期遴选并分辑推出。

采取这种多方联合、协同运作的方法，如此大规模地遴选、出版会计著作，在国内尚属首次，其艰难程度不言而喻。为此，我们殷切地希望广大会计界同仁给予热情支持和扶助，无论作为作者、读者，还是作为评论者、建议者，您的付出都将激励我们把“三友会计论丛”的出版工作坚持下去，越做越好！

东北财经大学出版社

三友会计论丛编审委员会

顾问:

欧阳清 冯淑萍 李志文

委员 (以姓氏笔画为序):

马君梅	王立彦	王光远	王化成
方红星	刘永泽	刘志远	刘明辉
刘 峰	孙 铮	宋献中	李 爽
张为国	张龙平	张先治	张俊瑞
何顺文	杨雄胜	陆正飞	陈毓圭
陈国辉	陈建明	陈信元	陈 敏
周守华	罗 飞	孟 焰	郑振兴
赵德武	夏冬林	秦荣生	徐林倩丽
黄世忠	谢志华	蔡 春	薛云奎
魏明海	戴德明		

前 言

我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制（《中华人民共和国土地管理法》，2004）。国家为满足公共利益的需要，可以依法征用集体所有土地为国有建设用地，并给予必要的补偿。国有土地的所有权由国务院代表国家行使，是不能出让的；在所有权和使用权可以分离的理论基础上，国有土地的使用权可以依法以市场的方式出让给土地使用者并收取“土地出让收入”，即实行国有土地有偿使用制度。在社会主义市场经济条件下，国有土地使用权已经成为了一种特殊的商品。由于土地的属地化管理方式，地方政府事实上行使国有土地所有者的权利，“土地出让收入”也就全额纳入地方财政基金预算管理。

为了提高政府土地收益、合理配置土地资源、调控土地市场，我国推行了土地储备制度，要求土地储备主体加强土地储备成本控制、政府合理分配土地出让收入。土地储备制度的实行，客观上要求建立土地储备资金。近年来，伴随着土地储备制度的建立和发展以及以招标、拍卖、挂牌的市场方式出让国有土地使用权形式的采用，我国土地出让收入呈快速增长之势，已成为地方城市建设的主要资金来源。同时，由于土地储备规模的逐步扩大，如何筹集和运用开展土地储备工作所需要的土地储备资金也成了重要的课题。

近年来，国家有关部门对建立健全我国土地管理制度、规范我国土地出让收支管理及土地储备资金财务管理做了大量的工作，出台了许多法律、法规和规范性文件，地方政府也纷纷就建立土地储备制度及土地储备资金运作进行了许多有益的探索。而相关理论性专著多集中于对土地经济学基础理论的研究。

究。土地经济学作为经济学的一个应用学科，是从经济学的角度，即生产力和生产关系的角度对土地进行剖析，主要是研究包括土地资源供求、土地集约利用、土地规模经济、土地所有制、土地使用制、土地国家管理制、土地租赁制、土地信用制等在内的土地经济问题（周诚，2003）。但尚没有专门的学术专著对土地储备及土地储备资金财务管理问题进行研究。学术性文章也只限于对土地储备及土地出让收支问题的探讨，很少涉及土地储备资金财务管理问题，且明显滞后于实践的需要，也就起不到对土地储备资金财务管理实践工作的指导作用。可以说，实践的发展已经走到了理论的前头，所以，现在研究土地储备资金财务管理问题有相当重要的现实意义。

由于土地储备资金财务管理内容的多样性和复杂性，本书将重点研究土地储备资金的筹集、土地储备成本的管理、土地出让收入的分配三方面内容，采用规范研究与实证研究相结合的方法，按“概念界定→理论基础→现状分析及实证检验→国外借鉴→规范建议”的脉络对土地储备资金财务管理问题展开研究。除第1章“导论”外，第2章“土地储备与土地储备资金的相关概念界定”是基础理论部分，是后面的理论和实证分析的基础；第3章“土地储备资金财务管理的理论基础”是本书展开研究的理论依据；第4章“土地储备资金财务管理的理论架构”是对土地储备资金财务管理的理论分析，分析了土地储备资金财务管理的主体及财务关系、土地储备资金的筹集、土地储备成本的管理、土地出让收入的分配；第5章“我国土地储备资金财务管理的现状及因素分析”通过分析我国土地储备资金财务管理现状找出了存在的问题，并利用实证研究的方法，检验了影响土地出让收入的因素；第6章“土地储备资金财务管理的国际经验及启示”从与国外比较的角度旨在提出可供我们借鉴的主要经验，以弥补我国土地储备资金财务管理的

不足；第7章“加强我国土地储备资金财务管理的对策”是针对第5章和第6章介绍我国土地储备资金财务管理中的不足提出的对策和建议；第8章“研究结论与后续研究方向”，提出了本书的主要研究结论和后续的研究方向。

土地储备资金财务管理问题的研究涉及多方面的复杂因素，不可能在一本书中面面俱到。本书的许多观点、支撑资料参考了有关法律、法规、规范性文件和许多专家的研究成果。具体来说，本书着重提出了以下几个方面的观点：

第一，建立企业化运作的土地储备机构，使之成为土地储备资金财务管理的真正主体。由于土地储备资金目前主要来自于土地储备贷款，主要用于开展土地储备工作的土地储备成本支出。土地储备机构是贷款的主体也是还款的主体，为明晰责任，土地储备机构应实行企业化运作。

第二，多渠道筹集土地储备资金，分散土地储备资金财务风险。合理预测土地储备资金需求，根据预测结果制订融资方案，控制土地储备贷款规模。注入注册资本，保持合理的土地储备资金资本结构。提高国有土地收益基金的计提比例，增强土地储备的自身“造血能力”。多渠道筹集资金，探索土地储备债券等土地储备资金融资方式，分散土地储备资金财务风险。

第三，建立土地储备成本的宗地核算制度，努力降低土地储备成本。以土地储备成本的宗地核算制度为基础，加强对土地储备成本的管理和控制，努力降低土地储备成本。明晰土地储备成本控制的责任主体，对土地储备成本进行事前、事中、事后的全过程控制。

第四，合理分配土地出让收入，化解土地储备资金财务风险。土地出让收入实现上缴财政后，对土地出让收入安排的支出应区分为土地储备成本支出和用净收益安排的支出。土地储备成本支出部分应及时返还土地储备机构用于偿还土地储备贷款，正确衔接土地

出让收支核算与土地储备资金核算，使土地储备机构成为真正的责任主体，并化解土地储备财务风险。

李宏志
2012 年 1 月

目 录

1 导 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究价值	8
1.3 国内外研究现状	10
1.4 逻辑框架、研究方法与创新观点	18
2 土地储备与土地储备资金的相关概念界定	24
2.1 土地储备	24
2.2 土地储备资金	31
2.3 土地出让收入	35
2.4 本章小结	45
3 土地储备资金财务管理的理论基础	47
3.1 土地权属理论	47
3.2 土地供求市场理论	59
3.3 新制度经济学理论	66
3.4 本章小结	67
4 土地储备资金财务管理的理论架构	69
4.1 土地储备资金财务管理的主体及财务关系	70
4.2 土地储备资金的筹集	73
4.3 土地储备成本的管理	75
4.4 土地出让收入的分配	79

4.5	本章小结	80
-----	------	----

5 我国土地储备资金财务管理的现状及

因素分析	82
------	----

5.1	土地储备机构设置的现状分析	82
5.2	土地储备资金筹集的现状分析	91
5.3	土地储备成本管理的现状分析	96
5.4	土地出让收入分配的现状分析	99
5.5	基于 B 市土地出让收入影响因素的实证分析	105
5.6	本章小结	123

6 土地储备资金财务管理的国际经验及启示

6.1	国外一些典型国家土地储备制度的发展	126
6.2	国外土地储备资金财务管理的特点	133
6.3	对我国土地储备资金财务管理的启示	139
6.4	本章小结	146

7 加强我国土地储备资金财务管理的对策

7.1	规范机构设置，发挥土地储备资金财务管理主体的作用	148
7.2	多渠道筹集土地储备资金，分散资金运行风险	154
7.3	建立宗地核算制度，加强土地储备成本管理	160
7.4	合理分配出让收入，规范土地储备贷款管理	166
7.5	本章小结	170

8 研究结论与后续研究方向

8.1	主要研究结论	171
8.2	后续研究方向	174

主要参考文献	175
--------	-----

后 记	184
-----	-----

1 导 论

1.1 研究背景

土地资源与人力资源和信息资源被并称为 21 世纪三大资源，是人类生存和发展的基本条件之一。我国实行的是国有土地使用权与所有权相分离的国有土地有偿使用制度，在市场经济条件下，国有土地使用权已经成为了一种特殊的商品。随着土地储备制度的确立，近年来我国的国有土地使用权出让收入呈快速增长之势，已成为地方城市建设的重要资金来源。全国各地普遍实行了土地储备制度，并对如何完善土地储备制度和规范土地储备资金财务管理进行了许多有益的实践和探索。

1.1.1 国有土地使用权具有商品属性

市场经济条件下，国有土地使用权已经成为了一种特殊的商品。

1. 土地资源具有商品的基本属性

土地作为大自然的产物，是自然与经济的综合体，与一般商品一样具有价值和使用价值两个基本属性。首先，它可以用来满足人们物质与精神上的需求，具有使用价值；同时，作为与劳动力、机器、设备、管理、科技等并列的生产力要素之一，它具有一定的价值。由于土地资源具有稀缺性，如何合理配置有限的土地资源来满足人类生存和发展的需要，已经成为了 21 世纪全球所面临的重要

课题。

2. 我国实行的是国有土地使用权与所有权相分离的国有土地有偿使用制度

我国土地所有制是社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。国家为公共利益的需要，可以依法征用集体所有土地为国有建设用地，并给予必要的补偿。国有土地的所有权由国务院代表国家行使，国有土地的所有权是不能出让的。但在所有权和使用权可以分离的理论基础上，国有土地使用权可以依法以市场等方式出让给土地使用者并取得土地出让收入，即实行国有土地有偿使用制度。我国实行土地的属地化管理方式，实际上是地方政府在行使国有土地所有者的权利，土地出让收入也就全额纳入地方财政基金预算管理。在社会主义市场经济条件下，国有土地使用权已经成为了一种特殊的商品。

3. 土地储备活动反映了国有土地使用权这种特殊商品的生产经营全过程

为了调控土地市场、合理配置土地资源、增加政府收益等目的，许多国家都实行了土地储备制度。作为一个国家土地管理制度的一部分，土地储备制度指首先由政府出资进行土地储备，对完成土地储备、符合出让条件的再适时出让给土地使用者。实际上，国有土地使用权已经被看做是一种特殊的商品来进行“生产”和“经营”。土地储备就是一个完整的生产经营过程，土地储备资金是“储备”所需要的流转资金，土地出让收入是通过“供应”实现的全口径收入。国有土地使用权有其自身的土地储备成本，通过土地供应实现其土地出让收入。

1.1.2 土地出让收入快速增长

在 20 世纪末期，我国部分地方政府已经开始了对土地储备制度和招标、拍卖、挂牌的土地出让制度的探索和实践，像杭州、青

岛等地都积累了一些宝贵的经验。2002—2003 年,国土资源部先后下发了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第 11 号)和《协议出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第 21 号),明确了国有土地招标、拍卖、挂牌和协议出让的范围,规范了招标、拍卖、挂牌和协议出让的程序,确立了经营性土地招标、拍卖、挂牌出让制度,进一步完善了国有土地使用权出让制度。

随着招标、拍卖、挂牌土地出让制度的实行,近年来土地出让收入呈快速增长之势。在一般财政预算资金不足的情况下,土地出让收入已经成了地方城市建设的重要资金来源。自 2002 年起,我国实施了经营性土地招标拍卖挂牌出让制度,土地出让价款纪录不断地被刷新。2001 年,我国以招拍挂方式出让土地的面积仅为 0.66 万公顷,成交价为 492 亿元;2006 年,我国以招拍挂方式出让的土地面积为 6.6 万公顷,成交价为 5 492 亿元,与 2001 年相比,分别增长了 9 倍和 10.2 倍。自 2006 年创下历史新高以后,2007 年再度大幅增长。根据国土资源部财务司提供的数据,2007 年全国土地出让总价款约为 12 000 亿元(如图 1—1 所示),同比增长 100%。2008 年,由于金融危机的影响,土地出让收入短期小幅下降后,2009 年再创全年土地出让总价款 16 000 亿元的新高。综合业内人士的分析,笔者认为主要有以下几个原因:

(1)“土地出让收入”概念的内涵变化造成其收入统计口径的不可比。在《国有土地使用权出让收支管理办法》明确了“土地出让收入”的概念以前,国有土地使用权有偿出让收入的内涵是相对模糊的,尽管“土地出让金”曾被界定为土地出让的交易总额,但由于 20 世纪 90 年代我国的土地出让是以毛地出让为主的,土地出让的交易总额也就不包含土地储备成本,实际上当时的“土地出让收入”相当于不含土地储备成本的净收益的概念。随着土地储备制度的确立,各地开始推行“净地出让”,这时的“土地