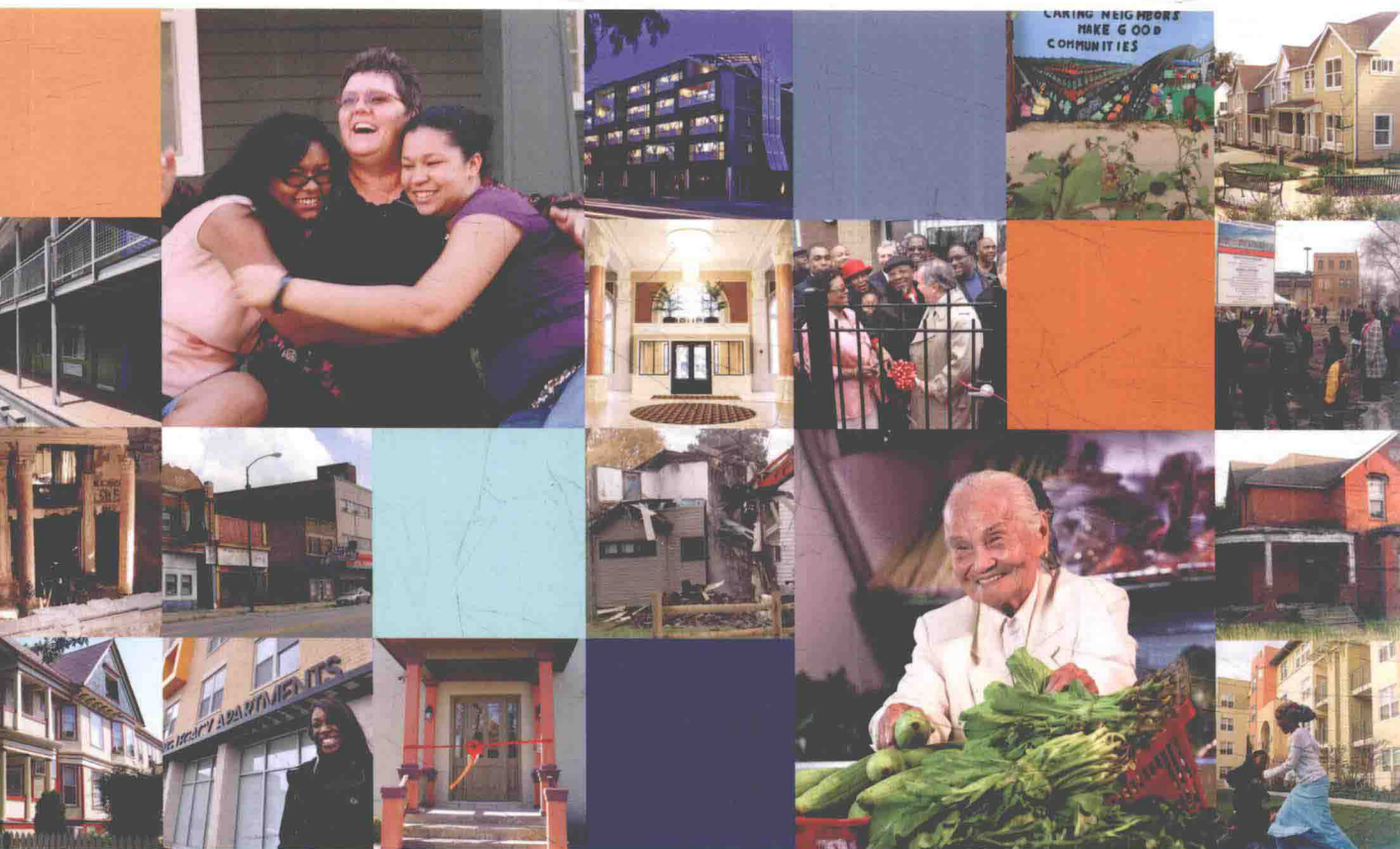


土地银行与 土地储备

Land Banks and Land Banking [美]弗兰克·亚历山大 著

程维多 肖文 译

石心蕊 吴克宁 校订



Center for
**COMMUNITY
PROGRESS**
Put People into Vibrant Places

科学普及出版社
中国科学技术出版社

土地银行与土地储备

[美]弗兰克·亚历山大 著

程维多 肖文 译

石心蕊 吴克宁 校订



科学普及出版社
中国科学技术出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地银行与土地储备 / (美) 亚历山大著; 程维多, 肖文译. —北京: 科学普及出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-110-09018-3

I. ①土… II. ①亚… ②程… ③肖… III. ①土地制度—研究—美国
IV. ① F371. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 037577 号

Original title : Land Banks and Land Banking

Copyright © 2011, Frank S. Alexander.

著作权合同登记号: 01-2014-7364

版权所有 侵权必究

策划编辑	张敬一
责任编辑	张敬一 胡 萍
封面设计	世纪佳想
责任校对	王勤杰
责任印制	张建农
出 版	中国科学技术出版社
发 行	科学普及出版社发行部
地 址	北京市海淀区中关村南大街 16 号
邮 编	100081
发行电话	010-62173865
传 真	010-62179148
投稿电话	010-62103136
网 址	www.cspbooks.com.cn
开 本	787mm × 1092mm 1/16
字 数	200 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
印 张	9.75
印 刷	北京华联印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-110-09018-3/R · 1795
定 价	75.00 元

如有缺页、倒页、脱页, 请与本社发行部联系调换。

图片所有者

1. 伦纳德二世 在密歇根州弗林特市紧挨着精心管理的房子旁的被遗弃的房屋
2. 伦纳德二世 密歇根州杰纳西县旧房、新房的取消税抵押品赎回权流程的区别图解
3. 普劳德土地机构的丽贝卡麦斯威尔项目 帕迪康芒斯一景，一个俄勒冈州波特兰伦茨社区里一座保障性用房的房屋重建
4. 伦纳德二世 密歇根州弗林特市的被遗弃房屋
5. 本地农村项目支持公司 加利福尼亚州弗里德姆市科莱利托湾城镇房屋
6. 丹 吉尔迪项目 改造前，密歇根州弗林特市区的杜兰特酒店
7. 丹 吉尔迪项目 改造后，密歇根州弗林特市区的杜兰特酒店
8. 密歇根本地项目支持公司 密歇根州卡拉马祖市的可支持性住房
9. 普劳德土地机构 俄勒冈州波特兰市在家门口的罗梅罗迪亚兹一家人
10. 杰纳西县土地银行 密歇根州弗林特市曾经是废弃不动产的社区花园
11. 伦纳德二世 密歇根州弗林特市市区土地银行中心
12. 休斯敦本地项目支持公司 德克萨斯州休斯敦市卜瑞思交叉口的保障性用房开发
13. 普劳德地区 俄勒冈州波特兰市的一个保障性用房社区的住户
14. Flickr 网络相簿 jimmywayne 用户 俄亥俄州哥伦布市州政府大楼
15. 伦纳德二世 路易斯安那州新奥尔良市的一所经历卡特里娜飓风后修建的保障性用房
16. 芝加哥戈登沃雷科本地项目支持公司 伊利诺伊州芝加哥市北朗代尔社区保障性用房建设中的公寓开幕式，公寓是由金博士捐赠的
17. 普劳德地区的布莱恩林肯社区 俄勒冈州波特兰市在新房前的几代同堂的家庭合照
18. 伦纳德二世 密歇根州弗林特市之前的废弃不动产，现修建成拱形温室，这个温室为社区提供了副产服务
19. 密尔沃基本地项目支持公司 威斯康星州密尔沃基市林赛海特社区的整修并重新刷漆的“女士”
20. 芝加哥戈登沃雷科本地项目支持公司 伊利诺伊州芝加哥市北朗代尔社区的一所保障性用房前微笑的居民，这所住房是金博士捐赠的
21. 普劳德地区卡罗里亚罗社区 俄勒冈州波特兰市的安妮塔，她的家人和他们的新房
22. 纽约市本地项目支持公司 纽约州布朗克斯区的芬德利广场老年公寓
23. 密尔沃基本地项目支持公司 威斯康星州密尔沃基市林赛海特社区的壁画
24. 芝加哥戈登沃雷科本地项目支持公司 在伊利诺伊州芝加哥市的北朗代尔社区对未来的金博士捐赠公寓进行集会学习
25. 伦纳德二世 印第安纳州盖理市历史著名的商业区为再开发提供了挑战和机遇
26. 扬斯敦社区发展公司 俄亥俄州扬斯敦市房屋拆除
27. 杰克逊山 一个新奥尔良的生鲜农产品商店
28. 圣地亚哥本地项目支持公司 在加利福尼亚州圣地亚哥市，在新城区住宅公寓前玩耍的孩子
29. 旧金山湾区本地项目支持公司 加利福尼亚州伯克利市牛津广场，这是一个环保多功能设计项目中的保障性用房住宅区
30. 洛杉矶本地项目支持公司 加利福尼亚州洛杉矶市塞拉 伯尼塔，这是一个针对特殊需求的 42 间环保适用房公寓

作者简介

弗兰克·亚历山大，是埃默里大学法学院的萨姆·纳恩法学教授和社区发展中心的主要创办人之一。他已出版、编辑了有关房地产金融和社区重建方面的8本图书并发表了40余篇文章，包括《2010—2011佐治亚州房地产金融及止赎法》（第5版，2010年）。亚历山大教授是埃默里大学卡特中心的研究员（1993—1996年），其主要研究方向为无家可归者、经济适用房和社区发展等相关领域，并担任州无家可归者住房信托基金会委员（1994—1998年）。他曾担任埃默里大学法学院的代理院长（2005—2006年），哈佛大学住房研究联合中心的访问学者（2007年秋），并就按揭止赎危机问题在美国国会作证。亚历山大教授获哈佛大学法学院法学博士学位、哈佛大学神学院神学研究硕士学位和北卡罗来纳大学学士学位。

本书是在著者弗兰克·亚历山大、社区发展中心以及中华人民共和国国土资源部土地整治中心（LCRC）于2014年1月14日生效的三方书面授权许可协议下翻译并委托科学普及出版社（暨中国科学技术出版社）出版的。LCRC及出版社对此译本的出版发行的许可范围以授权协议明文条款为准。

本书由社区发展中心负责出版发行。

该中心在密歇根州弗林特市、华盛顿特区、路易斯安那州新奥尔良市均设有办事处。

其总部位于：

421 Garland St., Unit A, Flint, MI 48503

电话：877-542-4842

本出版物的电子版本可由以下网址下载：www.communityprogress.net。

2011年版权属于弗兰克·亚历山大。版权所有，不得复制。

ISBN-10: 0615471765

ISBN-13: 978-0-615-47176-1



图书在版编目 (CIP) 数据

土地银行与土地储备 / (美) 亚历山大著; 程维多, 肖文译. —北京: 科学普及出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-110-09018-3

I. ①土… II. ①亚… ②程… ③肖… III. ①土地制度—研究—美国
IV. ① F371. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 037577 号

Original title : Land Banks and Land Banking

Copyright © 2011, Frank S. Alexander.

著作权合同登记号: 01-2014-7364

版权所有 侵权必究

策划编辑	张敬一
责任编辑	张敬一 胡 萍
封面设计	世纪佳想
责任校对	王勤杰
责任印制	张建农
出 版	中国科学技术出版社
发 行	科学普及出版社发行部
地 址	北京市海淀区中关村南大街 16 号
邮 编	100081
发行电话	010-62173865
传 真	010-62179148
投稿电话	010-62103136
网 址	www.cspbooks.com.cn
开 本	787mm × 1092mm 1/16
字 数	200 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
印 张	9.75
印 刷	北京华联印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-110-09018-3/R · 1795
定 价	75.00 元

如有缺页、倒页、脱页, 请与本社发行部联系调换。

社区发展中心简介

社区发展中心的使命是通过重新利用美国城镇的空置、废弃和问题房地产，创建充满活力的社区。我们会通过以下几种方式来实现这一目标：

- 作为政策、信息、能力建设和有关重新开发空置、废弃和问题房产培训的全国性资源库。
- 与联邦、州和当地政府和非营利组织合作，重新定位空置、废弃和问题房产。
- 与从事相关研究的专家合作，致力于推动有关空置、废弃和问题房产的成功再利用的公共政策机构不断发展。
- 作为成功再利用空置、废弃和问题房产的全国性倡导组织。
- 利用本中心的专业知识，提高美国受大量空置、废弃和问题房产影响的城镇的整体经济利益和社会福祉。

FOREWORD

前言

美国城镇若要最大限度地实现自身的潜能，成为充满魅力、热情好客的地方，成为美国新经济的驱动力，它们就必须能够重新利用空置、废弃和止赎不动产。

无论作为当前的止赎危机还是旧经济残存的产物，这些不动产都会削弱邻里之间的社区归属感、消除对房屋终生投资的价值，使城镇几乎无法吸引和留住那些为下一个新经济贡献力量的富于创意、创新并积极创业的市民。

几十年来，老城市一直被无人居住的破旧房屋、空置建筑和大片空地等引起的问题所困扰。那些废弃不动产缩减税收、消耗公共服务并需要政府的长期关注和巨额投入。这些废弃建筑还是纵火的目标和犯罪的温床。对居住在附近的孩子们

而言，它们是危险的，有时甚至是致命的嬉戏场所。例如，在我的家乡密歇根州弗林特市，10起火灾中有7起发生于废弃建筑。具有讽刺意味的是，这些空置建筑造成的税基下降和预算削减导致城市不得不关闭那些本可用来应对火灾的消防站。空置和废弃建筑还消耗了本可用于对抗传染性疫情、犯罪、疾病以及投资规模缩减的政府资源。由于许多都市对城市、郊区和农村土地的侵蚀速度远远快于其人口增长，成千上万的城市地块处于闲置状态，现成可用却又因为某些原因难以触及。

希望尚在。在越来越多的美国市郡，锐意改革的领导者们正在运用新的方法应对萧条和废弃。通过重新定位空置和废弃不动产的价值和潜力——将它们看做资产而非一次性商品，这些社区正在寻找新的途径，为一度被遗忘的社区注入生机。

有了来自福特基金会 (Ford Foundation) 和查尔斯·斯图尔特·莫特基金会 (Charles Stewart Mort Foundation) 的启动资金, 我们成立了一个新的全国性组织, 协助地方工作, 并将改革议程推向全国。2010 年 1 月, 我们创立了社区发展中心 (Center for Community Progress)。社区发展中心的使命是通过重新利用遍布美国城镇的空置建筑, 创造充满活力的社区, 从而实现影响社区发展、影响政府和私人开发领域对不动产及社区规划利用的制度转变。

我们认为实现这一使命的关键之一是发展土地银行, 即成立能够高效地买入、持有、管理和开发税务止赎的不动产的公共机构。有了土地银行提供的法律工具, 社区就可以确保税务止赎的不动产在出售或开发时符合社区和周围业主的长远利益。

土地银行经常为那些因复杂的留置权及混乱的所有权而无法开发的不动产提供合格适销的房屋产权。土地银行虽然一般与充斥着大量废弃不动产的旧市区联系在一起, 但是它们在预防健康社区发生退化以及防止小型社区的土地受税务止赎不动产逐渐萧条等的影响方面一样能发挥有效的作用。土地银行给决定税务止赎不动产的命运和社区一个“深呼吸”的机会, 避免空置土地全部落入投机者的手中, 从而避免不动产不景气的进一步扩散。

自本书第一版出版以来的 6 年中, 土地银行和土地储备领域已经取得了很大发

展。2005 年, 成功的土地银行还屈指可数。如今, 全美已有 79 家土地银行发起机构——囊括了各种市场机制、拥有不同需求和地方资源的社区。这一领域历经沿革, 如今, 土地银行在美国各州的社区振兴中正发挥着更为重大的作用。

在本书中, 埃默里大学法学教授弗兰克·亚历山大探讨了土地银行在全美各类社区的发展状况, 并对其条件、历史和法律结构进行了论述。在比较和对比全美各地的法律手段和政策时, 亚历山大教授为公共官员和社区领导者们提供了从全美首批土地银行工作经验中获得的重要成果。

这本书可以作为全美各地城市和州郡试图重新发现城市土地价值的路线图。正如这本书所述, 土地银行作为政策工具若能得到积极运用, 作用不可估量。例如, 在密歇根州, 1999 年税赎改革和 2004 年密歇根州土地银行快速通道法案 (Fast Track Act) 的综合使用, 为税务止赎和土地银行战略提供了法律依据以及处置欠税止赎不动产时的极大灵活性。也许密歇根州模式早期成功的关键是: 法律规定了收购、管理、清除、拆除、修缮和开发那些几十年来被注销为废旧、无用、毫无价值的欠税止赎不动产的融资机制。这些一度流入聪明或幸运的税收留置权买家口袋的新收入, 现在则成为了郡限制资金, 只能用于收购或照管欠税止赎不动产。

事实上，有了这些法律以及《棕色地带（Brownfield）再开发融资法》的修正案，杰纳西（Genesee）郡土地银行在过去9年中已购买了近1万块土地，重建了被遗弃的历史建筑，清理了数千块空地，拆除了数百个废弃的房屋，开发和维护了成千上万处欠税止赎不动产。

杰纳西郡土地银行在“经济大萧条”时期，刺激了对弗林特市6000多万美元的新的私人投资，这是一项了不起的成就。俄亥俄州借鉴了一部分杰纳西郡模式，制定了类似的法律并成立了凯霍加郡不动产再利用公司（Cuyahoga County Land Reutilization Corporation）。俄亥俄州的做法代表了土地银行理念的一个重大进展。

亚历山大教授是社区发展中心的创始人之一，也是成立杰纳西郡土地银行的主要顾问。凭借他在美国各地的经验，他成为了撰写本书作为城市土地再开发工具的

不二人选——随着相关经验的积累，这种工具也将不断演变和完善。

连贯清晰的城镇可持续发展战略必须依赖于将现有的城市不动产更合理地推向市场的坚定努力。救赎我们的城市，保护美国的农田、空地和自然之美，都需要社区解放城市土地的价值。如今，许多城市还在努力寻求城市无序发展的解决之道，并面临着如何管理空置和废弃不动产的艰巨任务，本书中的经验教训可供借鉴。

丹·基尔迪简介

丹·基尔迪是社区发展中心的联合创始人兼总裁。从1997年至2009年，他曾任杰纳西郡（密歇根州）财长并在担任该职位时创立了杰纳西郡土地银行。他还曾担任密歇根州土地银行快速审批管理局局长。

INTRODUCTION

引言

人和土地是社区的核心。人建立了彼此的联系，创造了梦想、精神和文化；土地则承载着场所和空间。正如人们的关系随着时间的推移不断演变——既经历过孕育、生长，也经历过冲突和纷争，我们对土地的利用也是如此。人与人相互依赖，而人与土地也相互依托。在我们管理着土地的同时，土地也在养育和保护着我们；如果我们忽视和滥用土地，那么我们的人类社会很快也会支离破碎。

土地银行和土地储备的故事本质上是在讲人类的脆弱与傲慢。空置、废弃和止赎的不动产散播于居民区，压缩着城市空间，同时也定义着我们的核心价值观——

一种将不动产使用、消耗然后直接废弃的观念。即便如此，这一观念的另一面也折射出每一处不动产中蕴含着重建和复兴的可能性。空置、废弃和止赎不动产是被消费主义社会丢弃的垃圾，但它们同时也是建立新关系、新街道和新社区的潜在资产。

土地银行是政府单位，专门负责将空置、废弃和止赎不动产转化为可有效使用的资源。所有土地银行发起机构的主要目的是购买并维护公开市场所废弃且日益沦为街道和社区负债的不动产。土地银行的首要任务是取得该类房屋的产权；其次是消除负债；第三是以最有利于当地需求和发展的方式，将不动产转让给新业主。

土地银行是较新的城市规划和社区发展的工具。第一代土地银行出现在 20 世纪

最后 25 年的美国圣·路易斯、克利夫兰、路易斯维尔和亚特兰大等地的地方政府部门之中。这些地区的土地银行是为了处理深陷 19 世纪财产税止赎法迷宫中的大存量不动产而建立起来的。由于没有即时同步于不断变化的联邦宪法的正当程序要求，这些州的止赎法往往会刺激业主直接放弃纳税甚至放弃不动产本身。当累计税收超过公平市场价值时，没有人能够或愿意接手该不动产。

20 世纪末，政府官员和城市规划者都意识到单纯征收拖欠财产税是远远不够的。每处空置和废弃不动产都给毗邻不动产、街道以及社区活力带来很大的成本。因此，必然应探寻更大胆和更具创造性的解决办法。为此，以密歇根州和俄亥俄州为代表的第二代土地银行应运而生。

第二代土地银行出现伊始，我就针对土地银行的情况写了一篇在当时被视为具有创新性的文章《土地银行机构：本地土地银行的建立和运营指南》（2005）。之所以要撰写该文章，主要是源于本地计划支援公司（Local Initiatives Support Corporation，或 LISC）的丽萨·莱维和房利美基金会（Fannie Mae Foundation）的斯蒂芬妮·杰宁斯的见解和决心。丽萨和斯蒂芬妮都比我更具远见卓识，她们认为空置、废弃和止赎不动产是构建和重建社区的核心。LISC 和房利美基金会促成了我的第一篇文章，并把它传播到全美各地。

密歇根州第二代土地银行的出现经过了这样的过程：密歇根州有意识地重新编制公共政策，把欠税止赎不动产的控制权从州外投资者重新收回至地方政府机构，并由土地银行担当具体运作机构。密歇根州的法律内容虽是针对土地银行和土地储备的，但它们也规定了获得、修缮和维护不动产的新的收入来源。它们在自由市场无能为力时催生了新的开发机会，从而让人们在绝望中看到了希望。

杰纳西郡财长丹·基尔迪是密歇根州财产税止赎改革和土地银行综合立法方面的关键人物。无论是面对过去的障碍还是现在的挑战，他从不气馁。相反，他总是会问：“为什么不换一种方法？为什么不设想一个能让全社会协同作战的最佳制度？”丹确实做到了。

没有人预料到 21 世纪第一个 10 年末会发生次贷危机，但是每个人都感受到了它的影响。在抵押贷款止赎率最高时，空置和废弃不动产的存量也空前增加。作为解决此类不良资产的专业机构，土地银行迅速成为城市规划者应对这场危机的一个重要工具。土地银行在 2008 年被联邦法律正式认定为社区安定计划（Neighborhood Stabilization Program）的拨款指定用途。

正如第一篇文章写于第一代土地银行向第二代过渡的高峰期，本书也标志着第三代土地银行的诞生。每个月，越来越多的州开始考虑对土地银行进行综合立法，

并通过与财产税止赎、法规执行、空置不动产登记以及抵押贷款止赎等方面的配套法律的立法改革。撰写本书的目的仅仅是为了推动新一代土地银行的产生。本书旨在介绍相关背景，说明现已采用的各种方法并呈现实现梦想的各种可能性。

这种性质的工作绝非一人之力所能完成，但对于文中可能出现的有关错误和疏漏，责任全部由本人承担。布莱恩·摩尔是埃默里大学法学院 2004 届毕业生，帮助我完成了第一卷。莱斯利·鲍威尔是埃默里大学法学院 2009 届毕业生，现任社区发

展中心的助理法律总顾问。在过去两年的时间里，他一直是我们所开展的全国土地储备工作的真正“前锋”。萨拉·拖灵、格拉汉姆·李和麦特·薇薇安在团队中负责本书的成文、整理和编辑工作。没有他们的付出，就不会有本书的顺利完稿。

弗兰克·亚历山大

2011 年 4 月

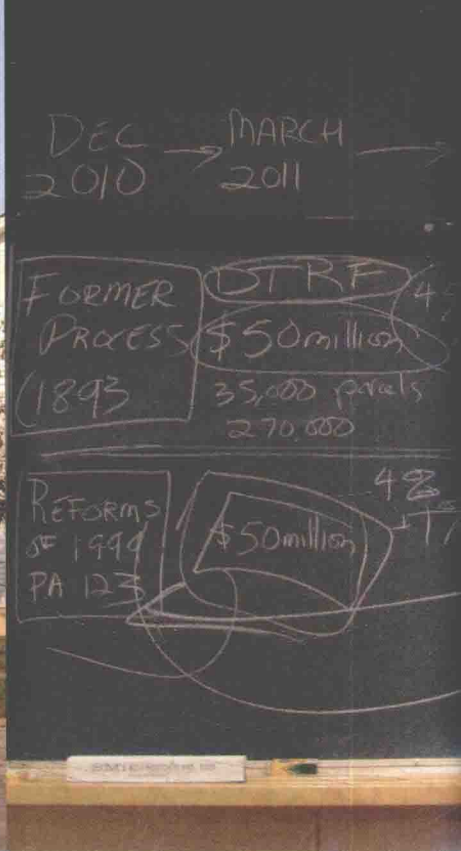


TABLE OF CONTENTS

目 录

前言
引言

第一部分 了解房产废弃状况

第 1 章 了解不动产存量	2
空置、废弃、欠税和止赎的不动产	
住房危机和经济危机的意义	
第 2 章 土地银行的演变	8
第一代土地银行：圣·路易斯、克利夫兰、路易斯维尔、亚特兰大	
第二代土地银行：杰纳西郡和密歇根州及俄亥俄州	
新兴的第三代土地银行：宾夕法尼亚州、纽约州、佐治亚州	
土地银行和土地储备	
联邦政府的角色和“社区安定计划”	
第 3 章 一系列的挑战	18
障碍：缺乏对问题的认识	
障碍：拖欠税款的不动产	
障碍：不动产权属问题	
障碍：不动产处置要求	
障碍：执法不力	
障碍：所有者不明	
障碍：缺乏控制	

TABLE OF CONTENTS (CONT.)

目 录

第 4 章 潜在的解决办法	24
了解并评价存量	
改革税务止赎法规	
司法税止赎	
处置标准的清晰性和灵活性	
加强执法程序	
确认责任方	
司法接管	
第 5 章 其他工具和备选方案	35
土地银行作为土地存托机构	
土地银行作为开发合作伙伴	
土地储备和社区土地信托	

第二部分 土地银行的设立与运营

第 6 章 设定土地银行的基本权力	44
不动产购置	
不动产管理	
不动产处置	
第 7 章 土地银行运营融资	50
一般财政拨款	

TABLE OF CONTENTS (CONT.)

目 录

存量不动产的交叉补贴	
税款退还	
拖欠税款周转资金	
借款和债券融资	
第 8 章 建立土地银行的管理体系	57
影响土地银行治理的因素	
土地银行的法律架构	
土地银行的组织结构	
“公私”角色的选择	
第 9 章 确定土地银行的核心公共政策	63
确认关键政策目标	
构建关键公共政策	
不动产的战略储备	
成功的未预期后果	
第 10 章 决定行政政策	71
确认不动产的资格	
确认业主的资格	
制定定价政策	
执行承诺	