

# 试析土地收购储备资金风险问题

苗健实

(长春市会计委派管理中心 长春 130021)

**【摘要】** 土地出让收入是地方财政一项重要的财力来源,土地收储过程中的资金问题会带来各种风险,利率变动、宏观经济政策的调整使土地收储活动存在着不确定性,影响区域经济,甚至国家经济的平稳发展。创新融资方式、优化资本结构、建立还贷准备金制度,可以极大降低风险水平。

**【关键词】** 土地收储 风险 还贷准备金制度

我国开展土地收储工作已有十多年的时间,为地方财政带来巨额财富,但土地经营过程中的内在风险不容忽视。笔者从事土地收储资金监管工作多年,发现土地收储工作中存在一些问题。本文拟对土地收储活动中存在的资金风险作一探讨,并提出建议。

## 一、土地储备资金来源的现状

1. 部门规章对土地储备资金来源的限制。2007年财政部、国土资源部联合印发了《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综[2007]17号)(以下简称《管理办法》),对土地储备资金来源作出规定:第一,从土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等相关费用;第二,财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金;第三,土地储备机构按照国家有关规定举借的银行贷款及其他金融机构贷款。第四,经财政部门批准可用于土地储备的其他资金;第五,上述资金产生的利息收入。下面主要分析前三项内容:

首先,就第一个来源而言,从土地出让收入中安排的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用,是建立在土地收储工作已经完成、前期费用已经发生,并且土地已经出让、款项已经收回的前提下的。财政部门对前期垫支费用的返还,并不是真正意义上的资金来源。如果土地没有出让或虽已出让但没有收到出让价款,这些所谓的来源就不存在。因此,返还垫支费用不应算是资金来源的范畴。

其次,就第二个来源而言,财政部门从土地出让收益中安排的用于土地储备资金,可算作是一项来源,但目前各地的实际做法证实,安排的比例大都为5%,这样的比例与土地收储所需资金量相去甚远,根本无法满足实际需要。

最后,从制度安排上看,土地收储的资金来源只剩下银行贷款及其他金融机构贷款。相关资料显示,浙江省截至2003年底土地收购储备资金112个亿中,有100亿元是银行贷款,占总量的89%。青岛土地储备中心成立之初,市财政注入土地储备周转资金2000万元,而2004年贷款总额为24.5亿元;北京市土地整理储备中心前期注入资金1亿元,到2006年4

月1日,实际筹措资金110.96亿元;长春市土地收储中心,截至2009年10月,银行和其他金融机构贷款197亿元,而前期财政投入只有1000万元。我国现有土地收储机构2000家,如果按1000家、每家向银行贷款10亿元计算,贷款规模就有10000亿元。笔者认为,实际数字远非如此,据报道,2009年北京一个土地收储机构的贷款计划就高达1000亿元。

土地收储资金来源渠道单一,自有资金匮乏,造成资金结构严重失衡,财务费用居高不下,土地收储成本上升。尽管央行在2008年下半年连续下调利率,但长春市土地收储贷款利息支出仍高达9亿元。

2. 银行贷款期限与土地运营周期不相适应。2003年,中国人民银行发布了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》,通知要求严格控制土地储备贷款的发放,贷款额度不得超过所收购土地评估价值的70%,贷款期限最长不得超过2年。

我们暂且不论土地收储是否应与房地产开发混为一谈,单就土地收购储备特点而论,它是一个资金密集、周期性长的运作过程。国家相关规定要求土地净地出让,这就意味着不仅要进行土地收储,而且要进行土地整理(“七通一平”)。通常,收储过程比较漫长,需要一家一户摸底调查,商谈补偿费用,时间拖得比较长。不仅如此,土地收储后,并不是马上就能出让的,尤其是政策性收储土地,比如企业改制、棚户区改造等,出让难度较大。如长春市在2002年收储一家改制企业用地,由于种种原因,2009年才完成出让。

从我国各地土地储备融资实践看,贷款主要来自政策性银行和商业银行。银行将土地收储贷款等同房地产贷款,在“搭便车”负面因素的影响下,土地收储贷款受到银行的严格控制。尽管2009年以来,受国家经济刺激政策的影响,商业银行加大了放贷力度,并且土地收储机构受到银行的偏爱,放贷量增加,各地土地收储活动纷纷活跃起来。但贷款期限2年的规定并没有改变,迫使土地收储机构不得不采用借新债还旧债的方式维持运行。

3. 宏观政策对土地经营的不利影响。土地收储对国家经

济政策的敏感度较高。如果遇到国家宏观经济政策调整,如利率上调、央行减少货币投放量、市场购买力下降等,土地出让就会大幅减少,贷款大量积压在库存土地上,信用风险大增。譬如,2007年央行连续6次加息。加息虽然有利于巩固宏观调控的现有成果,但会加大土地收储成本,尤其对库存土地影响更大。当金融危机来临,土地出让在相当长一段时间内几乎停滞,还贷极其困难。经济的波动加剧土地市场的波动。土地经营决策部门常会利用低利率周期,不顾土地收储实际,盲目增加贷款数量,加快土地收储、出让的速度,这种土地收储行为显然不利于经济的平稳发展。

## 二、建议

1. 建立补充资本金机制,增强抵御信用风险的能力。土地收储自有资金不足的原因,主要是人们对资本金的作用认识不够。长期以来人们把土地收储看做是政府行政行为,土地收储机构又是事业单位,因此,没钱找银行、出问题找政府已成为人们的思维习惯,很少有人研究考虑资本金问题,致使我国开展土地收储工作虽有十多年的时间,但资本金始终没有变化。从一定意义上说,资本金不足是许多风险产生的根源。为了防范信用风险,降低资金成本和土地收储成本,建立与土地收储活动相适应的资本金制度势在必行。

笔者建议从土地出让净收益中安排一定比例的资金,逐步补充土地收储机构的资本金。初期确定的比例可以高一些,如20%,以后逐年递减,直至达到一定规模。一个中等城市的土地收储机构的资本金,初期目标10亿元为宜,在5年内逐期完成注资,终极目标应保证20亿~30亿元的资本金水平,大城市可在此基础上提高。这种做法,既不增加地方财政负担,操作上也简便、无障碍,地方政府自身就可以完成。资本金达到一定标准后,就会大大降低融资规模,提高安全边际,增强抵御各种风险的能力。

2. 拓展融资渠道,创新融资方式。改变土地收储资金来源单一的现状,必须在政策上创新融资方式。我国有一些地方开始尝试土地信托计划融资,效果还不错。笔者认为,应大胆尝试一些新方法。譬如,国家应该考虑制定政策,允许地方政府发行土地债券,利率规定在银行同期存款利率和贷款利率之间,具体利率水平由地方政府自行决定,国家加强监管;债券出售对象为个人和企业(不包括国有企业,且必须是自有资金);时机成熟,可以选择上市交易。

这种做法的好处在于:一是让土地这一全民财产的经营利益惠及百姓,使大家共享经济发展的成果;二是选择空间大,可以根据需要确定融资规模和融资期限,不受银行贷款规模和贷款期限的限制,摆脱银行种种利己行为的制约;三是可以限制地方政府的盲目贷款行为,将其置于全民监督之下,规范资金来源;四是利率制定灵活把握,只要高于同期银行存款利率,资金就容易筹集,并降低财务费用;五是丰富我国债券市场上的交易产品。

3. 提高土地收储计划执行的严肃性,建立与收储规模相适应的融资体制。《管理办法》第七条规定:土地储备机构储备

土地举借贷款的规模,应当与年度土地储备计划相衔接,并报经同级财政部门批准,不得超计划、超规模举借贷款。土地收储计划是确定土地收储工作的基础,是确定融资规模的依据,其将限定土地收储工作行动的时间和空间范围。财政部门与土地收储主管部门、国土资源部门是平行的,土地收储计划由财政部门批准,显然计划缺乏强制力。为了保证土地收储计划的严肃性、执行力,建议将土地收储计划视同地方财政年度预算管理,经地方人大讨论通过,如遇计划调整,须经地方人大批准。这样一来,就可以确立土地收储计划的法律地位,大大降低地方政府的行政自由度。

4. 建立还贷准备金制度,增强抵御政策风险的能力。根据笔者多年的工作经验,为了防范还贷风险,建议建立还贷准备金制度。所谓还贷准备金制度,是指由财政部门设立专门账户,采用一定的方法,预留资金,以备归还银行贷款之用。该账户资金不得挪作他用,除偿还银行贷款外,只进不出。该准备金提取达到一定数额时,停止提取。该准备金允许参与财政资金的临时周转,以防资金闲置、利用率不高所带来的损失。之所以建立还贷准备金制度,主要考虑在收储规模不变甚至加大的情况下,如果资金大量占用在存量土地上,且一时难以变现,银行贷款又难以到位,那么会面临信用风险。具体还贷准备金的来源可有两个渠道:

一是从上缴财政专户的土地出让金中按一定标准提取。提取方法是按贷款额按借款期限平均分配到相应年份的计划出让面积中,逐期按出让面积提取,并存入还贷准备金账户,以备到期还贷之用。当收储规模保持不变时,计算公式如下:

$$\text{每平方米还贷准备金} = [(\text{贷款本金} - \text{政府指令收储预计亏损地块占用资金额}) \div \text{期限}] \div (\text{年度计划出让面积} - \text{政府指令收储预计亏损面积})$$

之所以要剔除政府指令收储预计亏损面积和对应的资金占用额,是因为该情况不属于正常经营范围,可能会造成还贷资金无来源,必须由政府予以解决。

二是从土地收储成本中扣回,直接转入还贷准备金专户。这种情况适用于收储规模缩小的情况,意味着资金有闲置,财政部门在结算时,应将相应的成本直接扣回,转入还款准备金专户。这样管理的目的是为了防止资金闲置而造成浪费,降低资金成本,使贷款规模与收储业务量保持在匹配的水平,同时防止土地收储机构挪作他用。成本扣回部分等于或大于当期应提取的还贷准备金,当期不再提取还贷准备金;如果扣回部分小于当期应提取的还贷准备金,则应补提。计算公式为:

$$\text{每平方米还贷准备金} = [(\text{贷款本金} - \text{政府指令收储预计亏损地块占用资金额} - \text{成本扣回额}) \div \text{期限}] \div (\text{年度计划出让面积} - \text{政府指令收购预计亏损面积})$$

财政部门在年终结算时,如果计划出让面积与实际出让面积不符,将差额移至下一年。下一年每平方米还贷额公式为:每平方米还贷准备金=[(贷款本金-政府指令收储预计亏损地块占用资金额)÷期限]÷(年度计划出让面积-政府指令收购预计亏损面积±上年出让面积差)。○