

# 土地银行与 土地储备

Land Banks and Land Banking 弗兰克·亚历山大 著  
程维多 肖文 译  
吴克宁 校订



## 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](http://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, 罗明译. -- 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 . ①F371. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 037577 号

选题策划 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](http://www.cspbooks.com.cn)

开 本 787mm×1092mm 1/16

字 数 200 千字

印 张 9.75

印 次 2015 年 3 月第 1 版

版 次 2015 年 3 月第 1 次印刷

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。

# TABLE OF CONTENTS(CONT.)

## 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	
土地储备和社区不动产土地信托	

## 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

# TABLE OF CONTENTS(CONT.)

## 目 录

### 第三部分 构筑未来

第 11 章 身边社区不动产储备的案例 .....	80
发展支持者	
预测反对意见	
预期管理	
定义成功	
第 12 章 州授权法 .....	85
州授权法的必要性	
州授权法的类型	
草拟州授权法	
第 13 章 政府间协议 .....	90
最大程度促进政府间合作	
制定和草拟政府间协议	

### 参考文献和附录

参考文献 .....	96
附录 A 全国各地的土地银行 .....	104
附录 B 参考法规 .....	114
附录 C 土地银行立法范本 .....	116
附录 D 行政政策范本 .....	127
附录 E 土地银行存托协议 .....	136



## 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，他总是会同：“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。

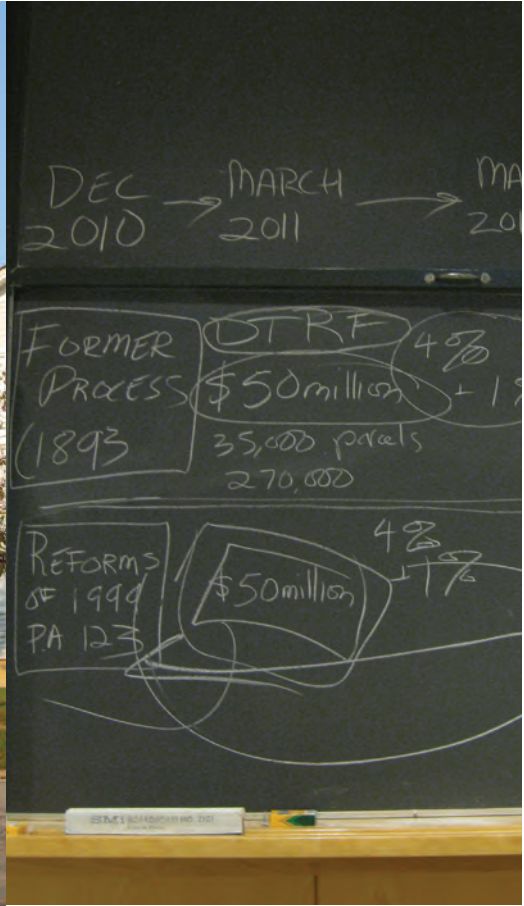
这种性质的工作绝非一人之力所能完成，但对于文中可能出现的有关错误和疏漏，责任全部由本人承担。布莱恩·摩尔是埃默里大学法学院 2004 届毕业生，帮助我完成了第一卷。莱斯利·鲍威尔是埃默里大学法学院 2009 届毕业生，现任社区发

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。

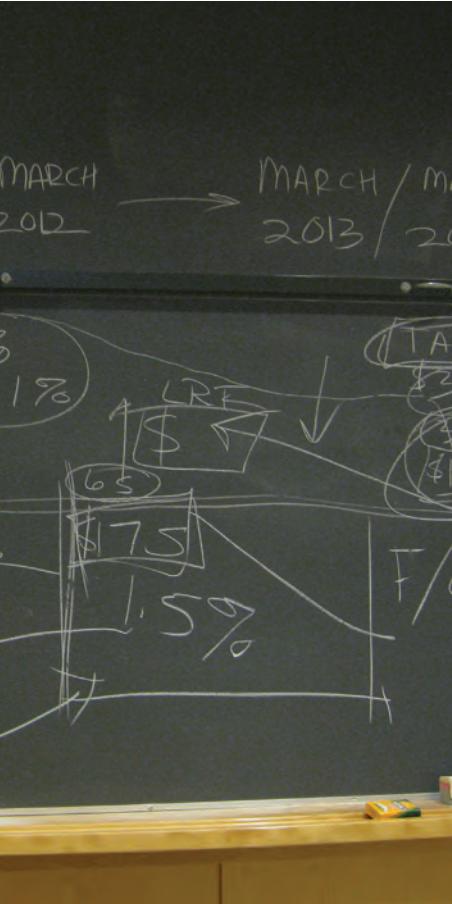
弗兰克·亚历山大

2011 年 4 月









## 第一部分

# 了解房产废弃状况

### 第1章

了解不动产存量.....2

### 第2章

土地银行的演变.....8

### 第3章

一系列的挑战.....18

### 第4章

潜在的解决办法.....24

### 第5章

其他工具和备选方案.....35

## 第1章

# 了解不动产 存量



## 空置、废弃、欠税和止赎 不动产

过去 40 年来，在美国许多城市中出现的系列综合状况造成了空置、废弃、欠税及放弃赎回权的不动产逐渐增多。关于是什么力量推动着一个社区的“生命周期”（即一个社区从萧条、衰败至复苏、新生的周期）的讨论，近年来一直不绝于耳。相比而言，人们针对空置和废弃房屋对社区造成的危害则存在着更广泛的共识。作为潜在的火灾隐患和犯罪据点，空置、废弃的房屋向更广泛的公众发出信号，标志其所在的周边社区已步入衰退：居民对社区的集体感被日渐削弱，对该社区的进一步的投资建设也被阻碍。这类撤资现象往往蔓延至周边的社区，进而影响整个城市的经济和社会健康。

空置和废弃房屋都会造成严重的社会问题，但二者并不是同义词。一方面，空置可被定义为未被占用的房屋，空置的概念更常见于商业不动产，房屋的空置往往因为房屋所有人将不动产用于长期投资而非用于居住；另一方面，“废弃”一词的概念或措辞则强烈得多。房屋的废弃寓示着房屋所有人已停止对房屋投入任何资源，并将放弃一切日常维护，不再承担支付或偿还与其相关的债务，比如抵押贷款或房产税。值得一提的是，尽管房屋已被其所有者放弃，但房屋仍有可能被原承租人占用，甚至被“不请自来”的房客擅自占用和居住。

空置和废弃的房屋往往也存在拖欠税款的情况。事实上，房产税的拖欠是空置房屋和废弃房屋最重要的共同点。欠税房屋作为地方政府的难题，不仅因为此类房



屋可能被空置或废弃，更因为它们对当地税收有负面影响。一些房屋所有人可能由于缺乏资金来源以至于无力支付不动产税，选择“榨干”房屋的资产净值后再抛弃房屋的也大有人在。在当前陈旧的财产税执法系统下，执行欠税不动产所需的漫长时间，将会促使房屋所有人做出忽视进一步注资的决策。绝大多数情况下，拒缴财产税也代表着房屋的最终命运，因为拒缴税款早已被确认为最终废弃房屋的信号。拖欠税款是空置和废弃房屋的一个共同特点，即使状态完好的房屋仍有可能欠税，一般而言是由于房主的一时疏忽，但也存在房主故意不缴的情形。

2007—2011年，随着房屋抵押贷款执行案例数量的急剧上升，空置、不合格以及可能已废弃的房屋存量大幅增加，给各地政府带来了新一轮的挑战。在一些辖区内，抵押权人的身份不确定、债权人执行抵押财产的法律资格不明晰，使得执行抵押不动产的过程存在障碍；在另一些辖区，修改抵押贷款条款的尝试因贷款服务机构和信贷投资者间的利益冲突而无法实现；在所有的辖区，贷款服务机构和贷款人都极不愿意对空置住房投入更多的资金，他们倾向于最大限度地缩小持有不动产的资金成本以应对不景气的市场。

## 住房危机和经济危机的意义

近5年来，住房危机和经济危机对美国的社区产生了既深刻又深远的影响。住房贷款执行案件的数量增长，达到75年以来前所未有的程度。与此同时，一些社区的房价则经历了25%或更大幅度的下跌，这种现象遍及全美。在某些贷款执行案件数量较为集中的社区，空置房屋的数量已经达到了历史最高纪录。然而最能说明美国不动产市场近年来已无法有效运作这一事实的，莫过于美国政府对全美最大的两家住房贷款担保公司，即房利美（Fannie Mae）和房地美（Freddie Mac）以及美国最大的保险公司，即美国国际集团（AIG）的破产重组。

综合看来，仍在发生的全国性次贷危机以及老工业区经济的持续下滑，导致空置房屋和废弃房屋数量的进一步增加，这给美国各地的社区带来了更大的压力。抵押贷款市场的突然崩溃和抵押贷款执行率大幅提高的现象在美国南部和西南部地区尤为突显，社会经济逐渐萧条和工业厂房的弃置则成为美国东北部及中西部城市的共同特征。更糟糕的是，一些社区，尤其是俄亥俄州的克利夫兰市和密歇根州的底特律市，正承受着以上双重压力。尽管各大城市的市区状况大相径庭，但每个大城

市社区内的小区街道、学校以及当地政府都无可避免地要负担由空置、废弃及被强制执行执行的房屋所增加的成本。一旦住房和新项目开发的需求消失，曾经一度强健、兴旺的居民区或社区很有可能渐渐荒芜。鉴于大多数地方政府缺乏卓有成效的政策工具以停止和扭转上述的严重后果，而使得社区复兴这项任务变得更为复杂、艰巨。

空置或抵押执行的房屋对周围社区产生的连锁反应已被广泛记录及深入分析。此类外部成本造成的影响深远，且涵盖以下多个方面：

- 邻近不动产的价格下降；
- 因不缴纳税款导致财产税收入减少；
- 因邻近不动产的价格下降，导致财产税基数缩减，收入减少；
- 对社区犯罪的监测和应对，导致警察和维护公共安全成本增加；
- 纵火的犯罪率增加导致防火成本增加；
- 地方政府执法活动的费用增加；
- 司法诉讼的成本增加；

经调查，仅抵押执行的房屋一项——不包括之后独立论述的对房屋的废弃，就造成被执行不动产 1/8 英里（1 英里  $\approx$  1.6 千米）范围内的不动产价值降低 0.9%，而多处房屋的处置则会给该社区带来更为严重的叠加负面效应。根据贷款负责中心估计，对 2005 年和 2006 年发放的次贷房屋

贷款的止赎，造成止赎房屋邻近房价、地价平均下跌 5000 美元，合计起来，次级抵押贷款的止赎预期导致因房价下滑和相应税基缩小造成的损失共计 2020 亿美元。

房屋废弃进一步扩大了由房屋止赎带来的问题。例如，芝加哥市 2005 年所做的一份详细研究显示，每一处在执行前夕被房主废弃的房屋给城市造成平均 20000 美元的成本，如果加上因纵火造成的房屋损毁，其成本平均达到 34000 美元。在密歇根州的弗林特市，一项分析发现，空置和废弃建筑物周围 500 英尺（1 英尺  $\approx$  0.3 米）以内的房屋价值平均损失 2.26%。费城在 2010 年委托的一项研究结果显示，空置和废弃不动产给全市住房价格造成的折损平均为 8000 美元，由其产生的维护费用为每年 2 亿美元，城市每年由此造成的税收损失达 200 万美元。此外，一项对俄亥俄州 8 个城市的研究发现，25000 处空置和废弃的房屋每年给城市造成的直接费用约为 1500 万美元，累计损失的财产税收入更达 4900 万美元以上。

“破窗理论”主张废弃房屋的存在本身对周边社区带来了有害影响——这是缘于废弃的房屋向外界及本地居民显示其所在社区为犯罪和贫穷提供土壤，进而形成了促使更多人废弃房屋（逃离社区）的恶性循环。尽管这种循环未必通过直接的价格体现，但它对社区的影响却是毋庸置疑的。举例来说，一项研究发现，某地独栋

住宅抵押贷款止赎案件的数量每增长 1 个百分点，该地区和财产犯罪无关的暴力犯罪案件就会上升 2.33%。在得克萨斯州的奥斯汀市，“含有不安全的（空置的）建筑的街区，贩毒案件报警次数是无空置建筑街区的 3.2 倍，盗窃案件报警次数为 1.8 倍，暴力案件报警次数为 2 倍”。在亚特兰大的某些社区，由于新增的止赎和废弃的房屋数量已超过历史记录，该市政府特意成立了一个特别工作小组，专门负责处理铜盗窃案件（铜盗窃案件是引发非法闯入空置房屋的主要犯罪类型）。

针对日渐增多的空置和废弃房屋、日趋减少的财产税收入以及迫使居民家庭搬离原有住宅的抵押贷款止赎等问题，一些地方成立了土地银行。土地银行是专门负责将空置、废弃和止赎的不动产转化并投入有效运用的政府单位。作为促进当地政府实现法律、制度及系统性转变，以便社区对问题不动产重新利用的政府单位，土地银行的组织形式也多种多样。本书的下一章节将会详细介绍土地银行过去 30 年来的起源和演变，并为土地银行在未来进一步发挥作用确定航向。

## 第 1 章 尾注

- 1 See, e.g., Anthony Downs, *Opening Up the Suburbs: An Urban Strategy for America* (1973).
- 2 See, e.g., John T. Metzger, *Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy*, 11 *Housing Pol’y Debate* 7 (2000); Anthony Downs, *Comment on John T. Metzger’s “Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy,”* 11 *Housing Pol’y Debate* 41 (2000).
- 3 John Accordino & Gary T. Johnson, *Addressing the Vacant and Abandoned Property Problem*, 22 *J. Urb. Aff.* 301 (2000); William Spelman, *Abandoned Buildings: Magnets for Crime?*, 21 *J. Crim. Just.* 481 - 95 (1993).
- 4 John A. Jakle & David Wilson, *Derelict Landscapes: The Wasting of America’s Built Environment* 144-75 (1992); James R. Cohen, *Abandoned Housing: Exploring Lessons from Baltimore*, 12 *Housing Pol’y Debate* 415, 416 (2001).
- 5 Edward G. Goetz, Kristin Cooper, Bret Thiele, & Hin Kin Lam, *Center for Urban and Regional Affairs, Pay Now or Pay More Later: St. Paul’s Experience in Rehabilitating Vacant Housing* 12 (1998); James Goldstein et al., *Urban Vacant Land Redevelopment: Challenges and Progress* (Lincoln Inst. of Land Policy, Working Paper, 2001).
- 6 See Frank S. Alexander, *Tax Liens, Tax Sales and Due Process*, 75 *Ind. L. J.* 747 (2000).
- 7 Dan Immergluck & Geoff Smith, *The External Costs of Foreclosure: The Impact of Single-Family*

- Mortgage Foreclosures on Property Values, 17 *Housing Policy Debate* 57 (2006).
- 8 Center for Responsible Lending, *Subprime Spillover: Foreclosures Cost Neighbors \$202 Billion; 40.6 Million Homes Lose \$5,000 on Average* 1 (2008).
- 9 *Id.*; William C. Apgar & Mark Duda, Minneapolis Homeownership Preservation Foundation, *Collateral Damage: The Municipal Impact of Today's Mortgage Foreclosure Boom* (2005).
- 10 Patricia E. Norris & Nigel G. Griswold, Michigan State University Land Policy Institute, *Economic Impacts of Residential Property Abandonment*, Report #2007-05.
- 11 Catherine Lucey, *Abandoned Properties Have Reduced City Home Values by an Average of \$8,000, Study Finds*, *Phila. Daily News*, Nov. 11, 2010.
- 12 Community Research Partners & Rebuild Ohio, *\$60 Million and Counting: The Cost of Vacant and Abandoned Properties to Eight Ohio Cities* (2008).
- 13 Matthew J. Samsa, Note, *Reclaiming Abandoned Properties: Using Public Nuisance Suits and Land Banks to Pursue Economic Redevelopment*, 56 *Clev. St. L. Rev.* 189, 196 (2008). See generally George L. Kelling & Catherine M. Coles, *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities* (1996).
- 14 Dan Immergluck & Geoff Smith, *The Impact of Single Family Mortgage Foreclosures on Crime*, 21(6) *Housing Studies* 851 (2006).
- 15 Nat'l Vacant Properties Campaign, *Vacant Properties: The True Costs to Communities* 1 (2005) (quoting Spelman, *supra* Chapter 1, note 3, at 489).
- 16 Tim Eberly, *Side Effect of Foreclosures: Empty Houses Filled with Crime*, *Atlanta J.-Const.*, June 22, 2008, at D1.

## 案例分析：亚特兰大富尔顿郡 / 市银行管理局

2007年秋季面对市场崩溃，许多亚特兰大的社区发展中心都努力推出重建项目。然而，买方日益稀缺，长期房产持有成本（包括税收和维护）均对机构的购置房产、开发住房能力不利。为了应对不断变化的情况、减轻这种成本负担，亚特兰大土地银行与社区发展中心合作，制定了**存款**协议方案，允许机构将其存盘的房产转给土地银行，土地银行免税持有。此外，土地银行产生的维护费用更为经济有效，这得益于整个土地银行的库存规模。虽然最初的设想是降低社区发展中心的持有成本，然而该存款计划成为了协助地方政府和其他非盈利机构取得和保持止赎房产以及强制取得之不动产的有利工具。2008年经济崩溃之后，由止赎房产以及强制取得的不动产充斥市场。该方案还允许灵活的非盈利组织利用NSP资金购入非常适合未来的重建和社区安定的房产。2010年10月，亚特兰大存款计划中已拥有约165个房产。

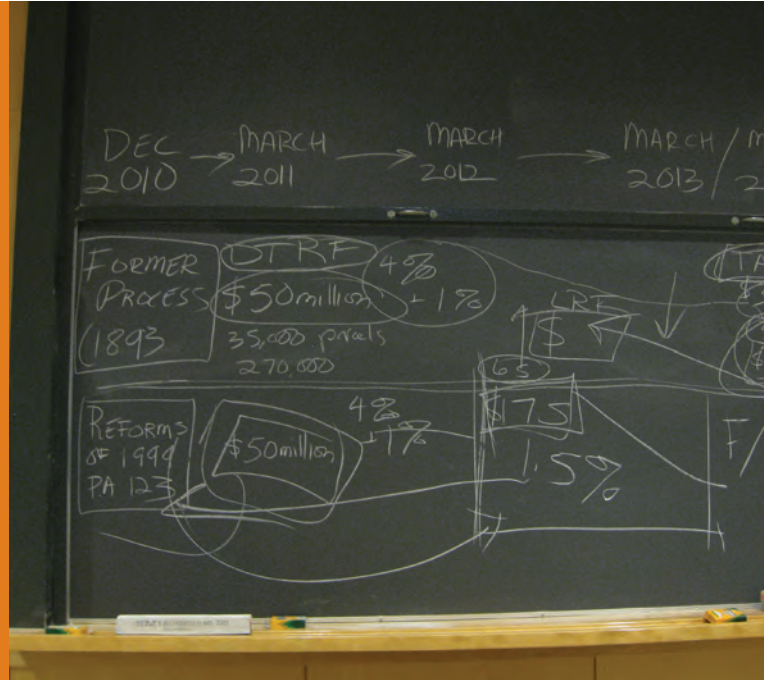
匹兹堡改善社区协会（PCIA）成为亚特兰大利用存款计划的第一个社区发展中心。匹兹堡社区遭受经济崩溃重；近一半的房产被止赎或空置。PCIA还与Sustainable neighborhood Development Strategies, Inc. (SnDSI) 合作 Partnership for the Preservation of Pittsburgh 合伙公司（PPOP），并与社区居民合作，将匹兹堡重建为一个多元化、阶层混合、对环境负责的社区。

PPOP通过与亚特兰大土地银行的关系，为购买强制取得之不动产或其他房产获得“贷款”，同时担保获取必要的再开发资源。



## 第2章

# 土地银行的演变



作为城市规划新工具的提案，“土地银行”和“土地储备”的概念最早出现于 20 世纪 60 年代。那时，美国各大都会的市区正同时处于两种直接相关的规划发展潮流中。第一种潮流是城市的扩张——从无约束、无限制的新城开发到一、二级郊区环绕主城区的不断拓展；第二种潮流是内城居民区的衰败和废弃——这是“建设伟大的社会” (Great Society) 中许多政策立项及大规模公共提案的关注焦点——即城市的复兴和示范城市的建设。然而，20 世纪 50 年代和 60 年代的城市复兴及示范城市建设方案不足以纠正那时抛下老城区、指望新郊区的社会偏好。

土地银行的创想正是在这无管制的城市扩张和内城废弃的双重潮流下应运而生的。一方面，土地银行作为一种“土地储备”形式，通过成立一个公立机构，参

与对土地的前期收购和持有，以备社会日后利用，有利于遏制大多城郊和城区开发过程中产生的预料之外的外部成本，遏制排他性（种族歧视性）区域规划的核心价值观；另一方面，土地银行以政府机构的形式，收购并管理那些符合市场需要却不再为市场所及的不动产，有利于遏制城内因欠税而遭废弃的房屋的不不断增加。土地银行和土地储备的“源概念”在市场的两种极端情形中也得到了具体体现，当市场大热并能够消化所有的存量不动产时，土地银行可以保存公共空间，以满足社会今后的需要和要求；而当市场崩溃、遭弃置的不动产沦为消费主义社会下的“垃圾”时，土地银行则可行使其职能，把负债转变为资产。

在过去的 40 年中，土地银行和土地储备在性质和功能的发展上更多地致力于

控制不动产弃置的蔓延，而较少地聚焦于发展符合社会今后需求的、主动性的储备职能。一直以来，土地银行的工作主要集中在拖欠的房产税上——这既是不动产遭弃置的信号，又是取得不动产控制权的支点。在某些存在因市场因素而遭废弃的街道或房屋的社区，土地银行正积极地发挥着其作为一个主动性的土地储备机构的重要职能。随着土地银行的日趋成熟，当经济从2007—2010年的全球性衰退中逐步恢复强劲，土地银行的土地储备职能很有可能得到进一步发展。

## 第一代土地银行：圣·路易斯、克利夫兰、路易斯维尔、亚特兰大

第一代土地银行项目出现在20世纪的最后25年，以圣·路易斯、克利夫兰、路易斯维尔和亚特兰大的土地银行为代表。上述四家土地银行机构的谱系较为清晰和直接。随着1971—1973年圣·路易斯土地银行的成立，俄亥俄州在其1976年通过的《州立法法》的授权批准下成立了克利夫兰土地银行。10年后，在政府间协议的批准下，路易斯维尔（1989年）和亚特兰大（1991）均成立了类似的土地银行管理机构。在每个后成立的项目中，各个地方政府事先均审查了先成立的土地银行管理

机构的工作项目、优先顺序、管理结构和政策方针，进而采用、调整并开展适合不同社区特殊需要的土地银行项目。

第一代土地银行都有一个共同的关注焦点，即处理废弃和欠税的不动产；每家银行都致力于将拖欠税款的房屋投入到有效利用的转变工作中。由于不同州的州宪法以及州政府和州内地方政府的权力分配的巨大差异，每一个土地银行均建立了不同的法律框架，因而，这些早期的土地银行各不相同。每一个辖区各遵循不同的房产税止赎程序，每一个土地银行也各有自己的一套经营政策和重点。虽然第一代土地银行在很大程度上有相似之处，但是彼此之间也存在巨大差异。

第一代土地银行的共同催化剂是拖欠税款的不动产无法进入市场。房产税的执行制度大多制定于19世纪末，且没有按照不断变化的联邦宪法正当程序的要求进行修订。此外，这些制度在制定时没有预测到外州投资者会投资于低价值、投机性不动产。四个主要的第一代土地银行所在的社区均存在房屋存量不断增加的问题，这是因为：①由于税务留置权超过公平市场价值，同时州法律规定最低拍卖价格为拖欠税额，导致房屋几乎完全无法在税赎拍卖中售出；②不动产税使不动产被卖给投资者，而这些投资者既不选择对房屋的改善进行投资，又不缴纳房屋后几年的税款，造成欠税的房屋存量不断处于重复性

税赎拍卖的状态；③由于州法律规定未能售给私人投资者的房屋将自动默认为当地政府所有，而使维护成本最高的房屋却被留给了资源和人力最为缺乏的政府部门。

各州立法授权下成立的第一代土地银行虽在 4 个不同的州，却具有相似性。首先，在每个案例中，土地银行的主要存量均为在低效率的税赎执行过程中剩余的存量；其次，在每个案例中，尽管存在法律鼓励或要求下一定程度的政府间合作，但土地银行的创建和运营均属于当地政府自由裁量权的范畴。每个土地银行依法均被授予明确授权，按照当地政府确定的优先顺序转让并处理其不动产存量，不必遵照公开拍卖销售给出价最高者的

传统要求。

若仅仅从土地银行非常有限的法定权力和权限以及其面对的不动产存量的复杂性来衡量，第一代四大土地银行都是成功的。这批土地银行中的每一家确实都促进了对一些空置、废弃和欠税的不动产重新投入有效使用的转化。在整个 20 世纪 80—90 年代，这些土地银行在最大化运作时，每年管理和转让的不动产能达 500 处（比如圣·路易斯和克里夫兰），有的每年仅处理 100 多个地块（比如路易斯维尔和亚特兰大）。当这个数量与土地银行每年的现有存量相比较时（一般在 1000 至 2000 个地块），这些土地银行提案的效率和效益仍远没有达到它们的潜能。

事后看来，第一代土地银行不能快速和高效地取得、管理及处置空置、废弃和拖欠税款的不动产的原因可归咎于土地银行所缺乏的几项核心职能。首先，没有一个土地银行设有用于运营的专项或内部资金来源，四家土地银行中的每一家都必须依靠它所在的地方政府为其提供直接或间接的一般性运营支持；其次，财产税法本身很少有任何实质性的修订，这使土地银行的目标不动产在被其接管控制之前处在一片由陈旧的司法程序、法定的等候期及赎回期所组成的漫长的混乱中；第三，关于税务止赎修订的缺乏意味着作为存量的税赎不动产，不论是由个人投资者还是土地银行所有，往往均缺乏可流通、

通过对州法律赋予土地银行豁免拖欠税款的关键权利的有效运用，至少有一个辖区（亚特兰大）得以避免接手有大量欠税的房屋存量的挑战。这使亚特兰大的土地银行可以将工作重点放在它的“管道传输”项目上，即由一个非营利公司（例如 Habitat for Humanity）以很小的对价取得欠税房屋、地块的所有权，然后将所有权转让给土地银行；土地银行在消除房屋此前拖欠税款的同时，将房屋所有权转给非营利公司，后者将按照土地银行的规定进行开发。

被保险的所有权，这大大地阻碍了任何人在后续司法程序开始前对税赎不动产的再利用；第四，土地银行权力的行使及权限并未充分基于法律规定或允许的政府间合作。在两个案例中，土地银行仅仅作为其所在城市的一个政府项目（如克利夫兰）或者仅作为其他公共机关的一个内部计划（如圣·路易斯）而运作，使其容易受其他政治或机构工作重点的影响。

## 第二代土地银行：杰纳西郡和密歇根州及俄亥俄州

在第一代土地银行和土地储备时期，每个后成立的项目都会借鉴前一个项目的经验，这个学习曲线也体现在第二代土地银行中。第二代土地银行最恰当的定义是自21世纪初期开始，于新的立法举措和新的社会人口状况平台上兴起的土地银行。

第二代土地银行以2002年成立的杰纳西郡（密歇根州）土地储备银行，1999年和2003年密歇根州进行的重大立法改革，以及2008年和2010年俄亥俄州类似的立法改革为标志。

密歇根州的举措与该领域所有以往工作的区别在于，1999年密歇根州对其所有财产税止赎法律的直接和全面的改革。这项立法禁止了向私人第三方出售税务留置

权或纳税证明的做法；它建立了具备通知要求的司法税赎程序，要求在止赎过程中通知各利益相关方，通知方式应符合或超

随着杰纳西郡土地银行的成功建立，2004年密歇根州颁布法律，允许密歇根州内各郡和底特律市组建土地银行。截至2011年，35个郡和底特律市都已成立土地银行，分别应对其所在社区的独特挑战。在密歇根州北部的大特拉弗斯郡（Grand Traverse），土地银行在支持地价高昂的度假社区区域内，为建设经济适用的工薪住宅区发挥着作用。在英厄姆郡（Ingham），土地银行已经采取措施将整个兰辛（Lansing）社区的税务止赎不动产转为业主自用不动产。在萨吉诺郡（Saginaw），土地银行将已购得税收止赎不动产用于拆迁、清理废屋并为需求弱的市场合理供应住房。在较小的农业郡，土地银行小规模管理并重新规划遭弃置的不动产，让当地按其各自的价值观和政策目标，自主管理数量虽少但仍具破坏性的破烂不堪的建筑物。密歇根州的土地银行模式是灵活的，所有类型的社区都根据自己的需求和能力很好地利用这一工具。



过所有的州和联邦宪法的要求；它创立了一个“批售”的程序，允许将一个郡的全部欠税不动产存量合并加入到一个止赎程序中，由一个听证会解决；它更为地方政府整批地取得未被业主和其他有关利益方赎回的存量税赎不动产构建了一个合理的机制。

在制定了 21 世纪第一部适用于整个州的税务止赎法后，密歇根州的地方政府必须快速行动，探索为获取、管理和处置在新的止赎程序下可提供给土地银行的土地存量的结构性方案。密歇根州的第一家土地银行成立于 2002 年，即杰纳西郡的杰纳西土地再利用委员会（Genesee County Land Reutilization Council）；它是由杰纳西郡和弗林特市、弗林特镇协作成立的、完全基于密歇根政府间合作法规的组织。作为一个跨辖区的、负责管理税赎不动产存量的专项机构，杰纳西土地再利用委员会是成功的；然而，它的权力和权限仅略大于第一代土地银行，而且还面临着迅速成为全郡最大的单一土地所有者的局面。2004 年 1 月，密歇根州颁布了《土地银行绿色通道授权法案》（Land Bank Fast Track Authority Act），这是迄今为止全美最雄心勃勃的土地银行授权法案。在州土地银行法案签署成为法律后不久，杰纳西土地再利用委员会转变为杰纳西郡土地银行管理局（Genesee County Land Bank Authority）。

2004 年密歇根州的立法迎来了第二代

土地银行时代。与第一代土地银行相比，在此模式下成立的土地银行具有显著不同的权限和潜能。新的法律明确地解决了在第一代土地银行中普遍体现的四个制度性局限。第二代土地银行有多个运营资金来源，使它们不再依赖于地方政府的一般性财政拨款。第二代土地银行体现了对不动产税赎过程更广泛的干预。在密歇根州，土地银行可以取得任何税赎不动产，而不仅限于那些第三方投资者所购买的不动产。密歇根州土地银行所购得的不动产具有可被担保、可流通的所有权，这取决于当地市场情况，该类不动产可以即刻投入再利用和再开发。最后，密歇根州土地银行必须通过一个郡（对税务止赎有法律权限的单位）和密歇根州绿色通道管理局（即密歇根州土地银行，2004 年密歇根州立法下成立）之间的政府间合作协议成立。与其他州都不同的是，密歇根州法律下设立的州管理机关既要处理州政府所有的税赎不动产，又要对所有本地土地银行行使有限的监督权。

第二代土地银行和土地储备的优势成为了俄亥俄州 2008 年重大的立法改革的基础。作为全美几个空置率和执行率最高的地区之一，克利夫兰市和凯霍加郡（Cuyahoga）推动了一系列新的结构性改革，将第一代克利夫兰土地银行改造成一个更高效的机构。2008 年，俄亥俄州众议院在结合了克利夫兰不动产再利用计划的

优势和不足，并参照美国其他 25 个土地银行的章程和项目之后，通过了第《353 号参议院法案》。与密歇根州的情况类似，俄亥俄州的立法与其两年前颁布的税务止赎制度改革密切相关。此法案通过后，《353 号参议院法案》的适用仅限于凯霍加郡，但这足以促成作为第一代克利夫兰土地银行继任者的凯霍加郡土地再利用公司的成立，新凯霍加郡土地银行的成功又促使俄亥俄州众议院于 2010 年将《土地银行成立法案》的适用地域范围扩大至全州。

密歇根州模式授权的土地银行可以更有效地应对空置、废弃和止赎房产，而俄亥俄州法规将重点放在关键的制度性变化上，在现有的税务止赎法律基础上特别增加了新的干预点。它不像密歇根州是通过土地银行和税收止赎过程之间特定和有限的关系来实现这一点的，俄亥俄州是通过税收止赎法律的整体改革做到的。利用内部消化拖欠税收的高额利息和罚金作为土地银行的运作资金，而不是将此等收益“外转”给私营的税收留置权投资者。土地银行不只是这些被公开市场拒绝的房产的保管人，还是管理、开发并将负债整体转为公有资产的积极合作伙伴。

与授权土地银行以更有效地处理空置、废弃和税赎执行的不动产的密歇根模式类似，俄亥俄州法规也将重点放在关键的制度改革上。它在现有的税赎法律的基础上新加入了允许政府干预的重要条款；

不同于密歇根州，俄亥俄州的政府干预是通过土地银行和税赎执行过程之间特定、有限的联系来实现的，而非基于对税收止赎法律的整体改革。俄亥俄州允许土地银行内部消化拖欠税款的高额利息和罚款，以其收益作为其运营的资金，而不是将这些利润“输出”给私营的税务留置权投资者。在法律的授权下，土地银行不仅是被公开市场拒绝的不动产的保管人，而且是负责管理、开发并将负债全面转化为公共资产的积极合作伙伴。

## 新兴的第三代土地银行： 宾夕法尼亚州、纽约州、 佐治亚州

第三代土地银行将会出现在 21 世纪的第二个 10 年。它与在密歇根州和俄亥俄州的第二代土地银行模式的区别将主要体现在形式上，而非内容上。

密歇根州和俄亥俄州的立法改革本质上非常错综复杂，很难起草，一般读者几乎不可能“破译”。《密歇根土地银行法案》和 4 个独立的法案配套颁布，修订了密歇根州法律中和土地银行运营有关的条文。俄亥俄州的立法则是将所有的变化和修订合并于一个法案，但它却需要对俄亥俄州法典的 15 个不同章节进行修订，如果不能熟悉地追踪这些分散的法典章节，掌



握并理解它们的内容，很难确定像这样的“立法手术”如何能将这些内容完美地“缝合”起来。

第三代土地银行的授权立法将会在前两代知识和经验的基础上寻求以最清晰和最直接的形式建立土地银行的可能性。2010年，宾夕法尼亚州和纽约州两地均引入了类似的土地银行立法法案。这些法案受到了广泛的关注，在两个州均得到其中一个立法院的通过。2011年年初，这两个州都重新引入了它们的土地银行法案。而在2011年4月，佐治亚州也提交了它的第三代土地银行的授权立法法案。

新的立法形式将会变得更为简洁，并更加便于理解和运用。它将反映通过土地银行第一个40年中的不断实践积累才可能达到的专业水平和对问题理解的连贯性。它也将体现2007—2010年次贷危机和经济衰退后，对土地银行新的要求。

## 土地银行和土地储备

土地储备是指由地方政府收购过剩不动产，将其转化并投入有效使用或作为实现长期战略性的公共利益而持有的过程或政策。土地银行可以是政府机构，也可以是专门从事土地储备活动具有的特殊目的的非营利企业。并非所有的社区都需要特别成立一个土地银行，土地储备的职能

也可由其他公共机构承担。在一些社区，负责重建的政府部门可以并应当有改良地行使土地银行的职能；在另一些社区，土地储备的职能可由当地住房和社区发展部门承担。近几十年来，重建部门往往局限于特定的地理区域或仅针对特定的重建项目，在对不同地区的多余房屋的收购或在

针对NSP拨款使用时，美国住房和城市发展部（U.S. Department of Housing and Development，即HUD）对土地银行的定义如下：

土地银行是至少在一定程度上通过对空置房屋进行整合、临时管理和处置，以实现社区稳定、鼓励城市不动产的再利用或再投资这一目标的政府性或非政府性实体。在NSP项目下，土地银行应在一个具体而明确的地理区域运营。它负责购买已废弃或止赎的不动产，维护、整合并推动土地的再开发、营销和处置被土地银行收购的不动产。如果土地银行是一个政府实体，并向不动产所有者收取全部服务费，或在不动产上设置留置权以抵押全部服务费，那么该土地银行也可对所有权不属于政府的废弃不动产或止赎不动产进行维护。

将存量房屋有效改造为新的家用住宅等方面缺乏灵活性。同样的，住房和社区发展部门普遍缺乏不动产管理的能力，在处置不动产时常受到州和地方法律法规的制约。

地方政府有时会将土地银行作为其所面临挑战的完整解决方案，这是一种危险的倾向。这样的美梦对于现实的把握既不准确，作为必要的解决方案也不现实。如果一个地方政府自身缺乏管理不合格不动产的能力，那么成立一个由市政机构或部门原班人马所组成的土地银行也不会就此改变结果。同样，一个地方政府主要是坚持由政府微观管理与不动产相关的每一个决策的民选官员所组成，除非土地银行日常管理的权限与这些官员分离，否则依此成立的土地银行在运营方面将收效甚微。

## 联邦政府的角色和“社区安定计划”

2008年7月，美国国会通过了《2008年住房与经济恢复法案》（*Housing and Economic Recovery Act*, HERA），这标志着土地储备在联邦立法中首次得到明确承认。国会对空置或废弃不动产给街道和地方政府产生高额成本这一事实在法律上予以承认，这一认识意义重大。HERA第2301条被命名为“用于重建废弃、止赎住房的紧急援助”（*Emergency Assistance for the Redevelopment*

*of Abandoned and Foreclosed Homes*），该条划拨40亿美元“用于对废弃和止赎后住宅和居民住房的重建。”这是联邦立法第一次认识到空置和废弃不动产的增加给地方政府带来的经济影响，也是联邦政府第一次特别拨款来解决这一问题。

HERA还列出了如何分配这40亿美元拨款的具体参数，这就是后来为人所知的“社区安定计划”（*Neighborhood Stabilization Program*, NSP）。具体来说，国会关注于中低收入人群，要求所有款项均须用于“个人或家庭收入不超过地区平均收入的120%”。同时，至少25%的款项必须用于向“收入不超过地区平均收入50%的个人或家庭”提供住房。”国会对该款项的法定许可用途对适应全美各地不同社区不同需求是足够宽泛的。

除了授权用于“为已止赎住宅成立土地银行”外，联邦政府的专项拨款还可用于：①建立融资机制，如抵押贷款融资、贷款损失准备金和共享权益贷款；②购买和修复废弃和止赎不动产，然后出售、出租或重建；③拆除破旧、危险的建筑物；④重建损毁和空置的不动产。

2009年，美国国会颁布了《美国复苏和再投资法案》（*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA），其中再次分配20亿美元用于第二轮NSP资金（NSP2）。NSP2拨款是国会对竞争激烈的联邦补贴申请的回应。NSP2的受让者通常集中于有大量、

高比例止赎不动产的地区；它们均具备开展项目和进行潜在融资的能力，并将集中的投资用于保障社区安定这一目标。

ARRA 使 HERA 中关于对土地储备拨款的条款作了细微调整。HERA 允许将款项用于“为已遭止赎住宅而成立的土地银行”，而 ARRA 则将其语句修改为“为已遭止赎的住宅及居民住房成立并运营的土地银行。”扩展后的法律条文不仅使土地银行得以将 NSP 拨款用于覆盖和土地银行有关的运营成本，而且允许土地银行用 NSP 拨款获得并维护居民住房。

## 第 2 章 尾注

- 1 See, e.g., Sylvan Kamm, *Land Banking: Public Policy Alternatives and Dilemmas* (1970); Letwin, *supra*, Chapter 2, note 1 at 207; see generally Frank S. Alexander, *Land Bank Strategies for Renewing Urban Land*, 14 *J. Affordable Housing* 140 (Winter, 2005).
- 2 U.S. President's Comm. on Urban Housing (1968); U.S. Nat'l Comm'n on Urban Problems (1969).
- 3 The most succinct proposal for the use of land banks as public land reserves was made by Professor Charles Harr, Professor of Law at Harvard Law School and formerly Assistant Secretary for Housing and Community Development. See Charles M. Haar, U.S. Cong., House Comm. on Banking and Currency: Papers submitted to Subcomm. on Housing; Panels on Housing Production, Housing Demand, and Developing a Suitable Living Environment, *Wanted: Two Federal Levers for Urban Land Use—Land Banks and Urbank*, 927-40 (June

1971).

- 4 For purposes of simplicity and clarity, the references to the cities that created the first generation of land banks are simply shorthand references. The formal identities of the programs are (i) the St. Louis Land Reutilization Authority (the “St. Louis Land Bank”); (ii) the Cleveland Land Reutilization Program (the “Cleveland Land Bank”), (iii) the Louisville and Jefferson County Landbank Authority, Inc. (the “Louisville Land Bank”), and (iv) the Fulton County/City of Atlanta Land Bank Authority, Inc (the “Atlanta Land Bank”). Of vital importance to note is that several of these first-generation models of land banks have undergone significant transformation in recent years. For example, the Louisville Land Bank was structurally reorganized following the merger of the city of Louisville and Jefferson County, and the Cleveland Land Bank replaced entirely by the Cuyahoga County Land Reutilization Corporation pursuant to the second-generation land bank statute enacted in 2008.
- 5 See 1893 Mich. Pub. Act 206, as amended by 1999 Mich. Pub. Act 123; Mich. Comp. Laws § § 211.1 et seq.
- 6 See 2003 Mich. Pub. Act 258; Mich. Comp. Laws § 124.751.
- 7 See *infra* Chapter 7.
- 8 H.B. 294, 126th Leg. Gen. Assem., (Ohio June 28, 2006).
- 9 H.B. 313, 128th Leg. Gen. Assem., (approved by Governor, Ohio April 7, 2010).
- 10 The relationship between land bank authority activities and brownfield redevelopment is found in 2003 Mich. Pub. Act 259, Mich. Comp. Laws § § 125.2652 and 125.2663. The application of a five-year 50% tax recapture to properties conveyed by a land bank is found in 2003 Mich.

- Pub. Act 260 and 2003 Mich. Pub. Act 261, Mich. Comp. Laws § § 211.1021 and 211.7gg. The ability of the state to invest in loans to land bank authorities is found in 2003 Mich. Pub. Act 262, Mich. Comp. Laws § 21.144(2) (f).
- 11 See Chapter 12 and Appendix C, *infra* for a template land bank act.
  - 12 Housing and Economic Recovery Act of 2008, Pub. L. No. 110-289, 122 Stat. 2654 (2008); see Frank S. Alexander, Fed. Reserve Bank of Boston, *Neighborhood Stabilization & Land Banking* 3 (2009).
  - 13 Division B--Foreclosure Prevention, Title III, Pub. L. No. 110-289, § § 2301-2305, 122 Stat. 2654 (2008) (hereinafter “Emergency Assistance Act”).
  - 14 Housing and Economic Recovery Act of 2008, § 2301(f)(3)(A).
  - 15 American Recovery and Reinvestment Act, Pub. L. No. 111-5, § 1201, 123 Stat. 115 (2009).
  - 16 Housing and Economic Recovery Act of 2008, § 2301(c)(3)(C).
  - 17 American Recovery and Reinvestment Act, Pub. L. No. 111-5, § 1201, 123 Stat. 218 (2009).
  - 18 Alexander, *supra* note 12, at 4.
  - 19 HUD Notice Implementing Neighborhood Stabilization Program Under the Housing and Economic Recovery Act, 73 Fed. Reg. 58,330, 58,332 (Oct. 6, 2008).



## 第3章

# 一系列的挑战



当政府机构致力于将空置、废弃和止赎的不动产转化并有效利用时，土地银行也行使着一系列不同的职能。土地银行成立的迫切需要，一方面反映出传统的不动产市场在购置和重建该类不动产方面的无能为力，另一方面则反映出现今存在的法律和行政壁垒，又或是两方面兼具。土地银行应能因地制宜地对自身进行调整，以解决某一个特定地区的不动产中普遍存在的体制性的问题和障碍。土地银行还应设定既重视清晰条理又不失灵活性的经营方针和规章，以便适应不断发展的社会形势。

土地银行能否有效地解决问题，取决于它是否能对转化废弃不动产的障碍做出准确评估。在任何主要市区，此类不动产通常面临的不是单一的障碍，而是一系列困难。在某些情况下，障碍和困难仅体现在功能上，反映出了一些地方对问题不动

产的数量和位置缺乏了解，或是对执行拖欠税款或违规房屋的司法程序的缺乏。在另一些情况下，这些困难则涉及执法程序或地方政府取得和转让不动产的法定权利等结构性问题上。所有这些困难几乎都已找到了解决的方法，并已在全美一个或多个辖区得到实施。有些障碍往往能通过成立土地银行而轻易并直接地克服，另外一些则需通过对现有法定程序或地方条例的大幅修改来解决，还有一些障碍的解决则不需要修改法律，而仅需要站在新的角度来实施现有的法律和政策。

土地银行不是能解决所有问题的万能药，对很多城市而言，它甚至不是一个绝对必要的机构。有的城市中大量拖欠税务的不动产可能仍为私人所有，而其他城市中的大批存量不动产可能已经进入了税赎执行程序；有的城市有大量从公共项目中

剩余的不动产，而其他城市却面临着工业用地遭到废弃的普遍现象；有的城市可能正经历着经济基础变弱、人口外迁，而其他城市却在为面对城市中产阶级化而保证经济适用房的建设做着艰难努力。在任何一个社区，土地银行的成立方式必须既能实现其对该社区中不动产的有效管理，又能有效克服不动产重建中存在的障碍。

土地银行在将空置和废弃不动产转为有效使用的过程中经常遇到一些类似的困难，基于各州和地方的法律法规，土地银行的作用可以消除或至少减轻每一个障碍的消极影响。

## 障碍：缺乏对问题的认识

这些有着大量空置、废弃和拖欠税款的不动产的社区最主要的共性是对问题本身及其严重性缺乏认识，更无从掌握相关精准的数据。一些街道被形容为不同形式的“城市枯萎”，这样的感受不乏其准确性。财产税收下降或房屋违规投诉增加的现象也显而易见，但却几乎没有一个集中的数据库能够揭露问题的严重程度和指示这类不动产所在的地理位置。在许多情况下，将这些不动产转入有效利用的首要障碍仅仅是土地银行对存在问题的性质或严重程度缺乏了解。

缺乏直接、集中的有关数据的原因之

一出自政府机构和部门的历史分工机制。纳税评估员和收税人员的办公室和档案，以及负责监督住房和建筑违规的部门日常工作和档案是完全分开的，这两个部门又与负责社区规划和发展的机构或部门的关系较远。相比之下，对社区具体情况较为了解的社区发展公司或街道委员会则通过走街串巷能在地图上找到那些正在逐渐侵蚀着社区的空置、废弃和拖欠税款的房屋位置。

在一个社区内遭弃置的房屋存量不应仅限于私人拥有的不动产。许多社区有大量由当地政府拥有的不动产，大多是因为前几年的拖欠税款或其他公共留置权而被止赎的不动产。这类公有不动产的一个主要问题是它很容易被丢进政府机构的行政迷宫中并被逐渐遗忘——通常没有哪个机构愿意承担维护和处置这类不动产的责任。而这些不动产却可能成为问题最大的源头：它们通常存在由执行造成的严重的所有权瑕疵；它们不产生财产税收入；如果不经维护，它们还很容易成为社区的公害。由于公共财产转让有严格的程序要求，出售或转让这类不动产也较为困难，即便如此，公有地块不仅可以而且本应当成为一个地方政府在改造社区中最了不起的资产之一。

## 障碍：拖欠税款的不动产

房产税拖欠与一个社区的废弃和萧条有着紧密关联，这体现在三个重要方面。

①不动产所有者决定停止支付房产税，虽然这一频繁现象并非一成不变，但是这往往标志着房屋所有者不再打算对该不动产进一步投资，这在商业、零售、工业或住宅租赁不动产中最为常见，但在所有者自住住宅中则不太常见。数据表明除非这类不动产与抵押贷款止赎大量集中的社区之间相关联。②欠税蔓延的结果直接导致了政府收入下降，这更进一步限制了用于解决废弃不动产的可用资源。可悲的是，拖欠房产税可能会形成恶性循环。③在太多的社区中，房产税的拖欠也标志着复杂而又漫长的税务止赎的开始。

房产税拖欠还可能成为空置和废弃不动产转让的障碍。如果在欠税行为发生时，没有及时启动税务止赎程序，那么多年拖欠的税款本金加上利息和罚金可能会导致未偿还的留置总额大于房屋的正常市场价格。这种情况尤其容易在房屋所有人任由房屋在欠税期间贬值的情形下发生。当税务留置权超过市场公平价格时，该类不动产根本无法在公开市场上流通。

大量的税收拖欠不动产体现出的最大问题在于税务止赎的法定程序。在许多辖区，止赎法无法配套快速或有效的执法机制。止赎手续效率低下，历时漫长，最

长时要用5年时间才能完成止赎。当不动产遭弃置并开始欠税时，任其闲置、不断损毁达4年或更久只会更加了对周边不动产的危害。许多税务止赎法没有对符合当前宪法要求的通知义务进行规定，这就造成止赎后的不动产所有权既不能被保险也不能流通。当税务止赎法对此无能为力时，拖欠房产税则成为现有问题越加严重和复杂的标志之一。

在允许房产税留置权出售给私人投资者的司法管辖区，空置、废弃的房屋以及房产税止赎法本身面临着一个特有的障碍。当私人投资者将税务留置权买来作为投资时，他们的动机和地方政府的政策目标并非必然一致。私人投资者可能会选择投机于未来付款中产生的利息及罚款，或仅把不动产作为被动投资而持有。当将税务留置权售卖给私人投资者时，地方政府获得了现金形式的税收，然而地方政府也失去了通过税赎执行的方式将不动产重新开发并转化为有效的新用途的控制力。因此，税务留置权的买卖是废弃不动产的新生和土地银行有效运营的一个主要障碍。

## 障碍：不动产权属问题

正常的市场力量无法触及空置、废弃和欠税不动产的主要原因之一是这些不动

产的权属有很多瑕疵和阴影。无法流通的房屋所有权往往也无法被保险，而所有权无法被保险的房屋对他的未来买家而言几乎毫无价值。通过土地银行直接或间接地将这类不动产转变为有效利用的前提是对权属问题的性质进行评估，并为权属问题的每一个类别制定适当的策略。

房屋最后一任所有者为低收入家庭的，住房往往缺乏明确的所有权，这是因为此类房屋往往是代代相传，没有通过遗嘱认证程序，也没有留下遗产管理人记录的转让文件。这一类不动产的转让，俗称“后代财产”，要求所有可能的法定继承人参与。

废弃的商业及零售不动产也存在不同形式的所有权瑕疵。不动产所有权人出于经济利益的考虑，勾销了其名下房屋所有权，并将不动产放在单一资产公司或多层次的单一资产有限合伙制的名下。这些公司可能会面临倒闭或不再经营。更为复杂的是，这些倒闭或停业的公司名下的不动产仍存在多个未结清的抵押贷款记录。原先的工业不动产可能具有相似的所有权问题，不仅如此，工业不动产还可能存在州政府或联邦政府设立的环境污染留置权。

之前经历过税赎执行程序的不动产还可能出现另一种形式的所有权瑕疵。如果税赎执行程序中沒有最终司法判决的参与，如没有履行宪法要求的告知义

务（通知所有利益相关方），执行后的房屋仍难以获得所有权保险。当地方政府通过非司法止赎程序取得不动产的所有权时，政府虽然可以管理和维护该房屋，但是可能因房屋内在的权属瑕疵，而无法转让给任何第三方。

## 障碍：不动产处置要求

美国所有地方政府在出售和处置公有财产时都受法律约束。无论出于州宪法、州法律或是地方条例，这些规定均基于一个基本原则，即当地政府拥有的财产是出于居民的利益，除非获得该财产的“完全等价”，否则政府不得转让给私人第三方。财产处置的要求传统上有三个必要的组成部分：①确定该不动产是“多余”的，而非公共目的所需要的；②通过公开或密封投标，公开拍卖该不动产；③政府要收到不动产的足够的对价，通常被理解为意味该不动产的公平市场价格。

虽然原则和政策是健全的，但这些不动产处置的规定在设计时没有考虑到会有大量的市区不动产遭到空置和废弃。无论这些房屋是被当地政府或土地银行获得，财产处置法规都应当被修改，以反映房屋性质和房屋在未来的计划用途。



## 障碍：执法不力

空置、废弃和欠税不动产往往会产生对住房规定和建筑规定的多重违规，但并非所有含有废弃和损毁建筑物的不动产都存在欠税现象；所有者可能只是选择将房屋待日后出售，或在将房屋用于其他目的之前放弃对其作进一步投资。如此一来，快捷有效的税收止赎法在单独适用时，不足以解决在功能上遭到废弃的建筑物带来的问题。和欠税不动产一样，大量违反本地和州法规的商业和住宅建筑，甚至空置的地段的存在可能是由于一个或多个原因造成的。问题的根源可能在于法规本身——这些法规最近修订于几十年前，反映出的是 20 世纪 50 年代或 60 年代的文化 and 体制状况。另外，问题也可能在于地方政府不能安排足够的专业资源，以检查房屋、查处住建违规行为。

由于执法程序有诸多不足，住房和建筑违规的一般性执法即使在修改了法规并投入大量人力资源后仍然十分困难。首先，大多数辖区面对的主要问题是执法程序的漫长和拖沓，有时长达数月或数年。其次，违规整改的程序法由于不符合宪法规定的房屋所有人的通知要求可能也不完善。再次，房屋所有者的身份和地址的逐一确认的费用较高，对于通知函的条款的拟订也要格外严谨。第三种常见的现有的

违规整改程序的不足之处在于房屋所有权人可能是无资产进行整改的已停业公司，整改的费用被留给了当地政府。虽然在大多数辖区这部分费用通过设立“减轻公害留置权”将房屋作为担保，但是清偿顺序中减轻公害留置权的受偿排在最后。

## 障碍：所有者不明

面对空置、废弃和止赎的房屋不断增加的趋势，市政部门在保护、维护和在某些情况下拆除这些建筑物的费用的负担越来越重。这些费用的追讨工作往往面临着无法确认责任方的困难。例如，止赎不动产的贷款人常常不对房屋的执行作登记，或可能在执行过程中放弃其权利，导致不动产的所有权属处于悬而未决的状态，给市政部门在确定责任人并令其维护建筑物的工作增添了难度。在抵押证券市场，原贷款人往往将借款人的抵押凭证转给多个投资者，又给市政确定空置房屋的责任人产生了类似的负担。除收回市政费用外，无法确定房屋所有者，给市政部门打击第三方在空置建筑物中犯罪活动时增加难度。例如，在辛辛那提市，由于迟迟不能找到房屋所有者，无法证明被告未经允许进入房屋，检方无法对破门而入的嫌犯提起公诉。

如果能对责任方的联系信息有更好的

了解，市政部门便可收回这些无人居住不动产的维修或拆除费用。此外，政府在对责任方征收费用、严格执行房屋维护规定的实际影响会对今后的空置和经营不善的房屋起到遏制作用。

## 障碍：缺乏控制

不少空置和废弃不动产上存在多年积累的住房或建筑违规罚单，其所有者表明没有意愿或没有能力对这些违规现象进行整改。这类问题不动产包括质量严重不合格且在经济上翻修不可行的不动产，以及违反当地公害减轻条例的未开建的空置地块；还包括没有资金翻修、拆除又不愿售卖的个人所有的建筑；拒绝修缮或打算升值时出售不动产的个人或法人在外的土地所有者；还包括一小部分正处于财产诉讼或产权链模糊不清的空置建筑物。

虽然当地官员可以通过现有的一些法定权力，如强制执行、税务留置权和对公害起诉，强制房屋所有者修缮问题不动产；但是在缺乏行政资源、存在程序障碍，利益相关的个人或组织无法合法有效地进入司法程序等一系列问题的背景下，大多数法律工具作用甚微。市政部门可以在接管法的授权下，通过司法请求取得对不动产的控制权。接管法授予接管人修复或拆除房屋的权力；接管人可在政府需要

处理不同类型的不动产时随时将房屋卖出。没有有效的接管立法，市政部门在缓解空置房屋的有害影响的工作上便不能走得更远。

### 第3章 尾注

- 1 See Frank P. Braconi, *In Re In Rem: Innovation and Expediency in New York's Housing Policy*, in *Housing & Community Development in New York City: Facing the Future* (Michael H. Schill ed., SUNY 1999).
- 2 Ana Baptista, *Brown Univ. Ctr. for Envtl. Studies, Redeveloping City-Owned Vacant Lots: Strategies for the Equitable Redevelopment of City-Owned Vacant Land in Providence, Ri* (2000).
- 3 Benton C. Martin, *Vacant Property Registration Ordinances*, 39 *Real Est. L.J.* 6, 8 (2010).
- 4 Gregory Korte, *City Foots Bill on Foreclosures*, *Cincinnati Enquirer*, Nov. 25, 2007.

## 第 4 章

# 潜在的解决办法



### 了解并评价存量

克服认识不足的障碍几乎不需要重大的法律改革；需要的只不过是建立一个能按照废弃房屋的指标对不动产进行识别的综合数据库。最常见的两项指标是拖欠税款和住房以及建筑违规的投诉。其他基于不动产的登记信息类别还可以包括：拖欠的水费和污水处理费、非自然的建筑物失火（纵火）、基于不动产的妨碍发投诉及抵押贷款止赎。汇总和分析这一数据，哪一类问题在哪些程度上可作为显示社区遭到废弃趋势的有效指标便显而易见。当某一个地块或房屋上存在不止一个指标，或当具有同一个指标的大量不动产集中在一个地理位置时，监控警报就应被拉响并需要采取行动了。

每个指标应当先分别单独评价，再对

综合指标数据库进行研究，分析其总体趋势。某一个社区较高的欠税指标未必是当地所有者放弃房屋的信号，而可能是因为税务员的工作政策或税赋法律的不足，让房屋所有者没有缴税的积极性。当欠税报告和拖欠水费或污水处理费又或住房和建筑违规投诉相关联时，房屋遭弃置的可能性就大得多。地理信息系统能很容易地描

按照地理位置和物理特性确定空置和废弃不动产，可迅速了解社区集中度并即时提出系列解决方案。如对费城的空置不动产研究分析，将那里的不动产分为“隅角地块”“缺齿”“连接地块”“瑞士奶酪”“空置地块”“多个毗连地块”。每种形式的空置不动产对社区负面影响各不相同，但也提供了不同范围的潜在用途。

绘出单项或多项指标在整个社区的分布。当欠税房屋集中显示在某一个街区，而没有出现在该城市的其他地方时，则说明问题背后的原因应在于街区本身的经济衰退，而非当地的收税政策。数据库内记录的多个相关联的房屋所有权还可能显示出拥有多个产权的所有人故意无视其相关法律的情况。

房屋存量还应根据房屋改善部分的性质和状况以及环境污染的可能性进行评估

密苏里州立法机构建立原不动产再利用管理局，旨在“促进将不创收、不纳税的不动产的主要重心转为有效公共目的的利用，依据（法律）规定经营，为城市公民提供住房、新的产业和就业机会，为该城市新增税收。”同样，佐治亚州立法机构宣称：“不动产业主滞纳从价计征税款，等于将沉重的税务负担转移给那些有意愿和有能力支付该等税项的业主，严重阻碍了社区关系和城市振兴，严重的欠税还影响不动产的市场流通，非司法的税务止赎程序低效、冗长，通常导致不动产的产权既不适销也没有保险。此外，议会还认为，欠税在许多情况下导致不动产给公众带来了健康和安全隐患。”

和分级。对房屋的深入分析虽然也有其必要性，设计优秀的数据库的支撑是对房屋的修复或拆除做出初步判断最具成本效益的方式。

盘点普通社区的空置、废弃和拖欠税款的不动产总体情况，对于土地银行仔细清查和评估自身持有不动产情况非常重要。许多土地银行依照法律规定负责管理地块，根据土地的潜在用途进行分类并作为公共内容记录在案。例如，路易斯维尔和亚特兰大土地银行需要“清查、评价和分类”，其持有的不动产并面向公众公开。圣·路易斯土地银行需要清查和评估其不动产，并将不动产依情况分类为个人使用、公共机构使用或依照目前的条件或情况不能使用等类别。

## 改革税务止赎法规

由于财产税止赎法的失效性和低效率性，地方政府的收入损失变得更加严峻。有多个司法管辖区的税收止赎法律进行了改革，并已成为立法授权土地银行的重要内容。

财产税止赎法的改革应着眼于以下方面：

- 转变为对物权进行止赎；
- 建立司法税务止赎程序；
- 制定符合宪法充分告知要求的规定；
- 缩短欠税和止赎之间的间隔时间；



- 出现大批量止赎不动产的可能性；
- 允许无标底销售的规定。

财产税止赎改革的初步工作之一就是止将止赎重点从寻求对业主个人财产的公正判决转向寻求对不动产强制执行的留置权。不动产诉讼一般称为对物权止赎，其宪法要求与向业主个人诉讼有很大的不同。对物权止赎的诉讼要求对产权的所有相关业主都需要进行有效的通知，但它并不要求法院有对业主的完整管辖权。

财产税止赎改革的第二个步骤是由依赖非司法、行政、销售税转向依赖司法诉讼。司法监督和批准的税务止赎具有最终司法判决能充分通知各方的显著优点。司法判决后，不动产更可能享有保险产权——而这是不动产未来开发的先决条件。

止赎诉讼程序缺乏符合宪法的充分通知，是税务止赎不动产被认为产权有缺陷和无法出售的主要原因。美国最高法院在1983年要求判定财产税止赎程序的通知必须送达给所有享有法定财产权益且身份能合理确定的当事人。这一裁定严重削弱了州法律关于只需在当地报纸上刊登公告即可满足欠税拍卖通知要求的法律充分性。许多税务止赎法仍然需要多个步骤和很长的时间，其结果是止赎可能需要4~6年才能完成。如此漫长的过程也成为业主漠视税务单的又一原因，这还严重地制约了对明确被废弃的欠税不动产的诉讼。一直以来，各州在修订适应新宪法标准的财产税止赎

法以及在缩短止赎所需的时间等方面比较落后。然而，到了20世纪90年代，不少城市大幅修改了它们的法律，建立了符合宪法通知要求的、全新的司法税务止赎程序。对司法程序的一个广为人知的误解是其耗时漫长的必然性，而且每个税务执法诉讼都必须通过单独的程序分开进行。虽然程序需要很多个月的时间来完成，但对物权司法止赎则可被设立为允许地方政府在一个简短的听证会中处理成百上千个地块的简洁程序。

从历史上看，大多数州的法律规定大宗不动产的欠税拍卖最低竞价为包括拖欠税款、罚款及利息的总金额。然而，对于空置和废弃不动产而言，它们的拖欠总税额逐年增长，其拖欠总额超过财产的公平市场价的情况屡见不鲜。不幸的是，在这种情况下，往往没有达到最低竞拍价格的出价，从而无法售出不动产。解决这一难题的简单直接的办法就是修订适用的州的法律或当地的法律，允许降低法定最低出价的要求，或将该不动产自动转让给一个公共实体，比如土地银行。

处理废弃、拖欠税款不动产的另一个办法是根据具体情况宽限或免除拖欠税款。例如经政府审核后收购并用于指定用途的不动产。亚特兰大土地银行的工作主要采取的就是这种方法。亚特兰大土地银行享有清除其购买不动产上所有拖欠税款的法律权限。任何有意从当前业主手中购



买拖欠税款的不动产的个人或实体，可与土地银行签订协议，协议中明确约定，若买方收购不动产上有尚未缴清的拖欠税款，买方可将该不动产转给土地银行，经土地银行消除税款后再交还给买方。

这种“管道传送”结构具有明显的优势，非营利性的社区发展公司和以营利为目的的实体可以以相对较低的成本物色并收购拖欠税款的不动产。不动产虽然存在税务责任，但买方知道税务可以被清零。土地银行则能在无须持有不动产的所有权或承担维护费用的同时实现对不动产的转移。从事管道传送的土地银行必须制定广泛的政策和程序，确保其法定权力与其公共用途相符。通过管道传送的方式处理的不动产不存在税务止赎过程中带来的产权纠纷问题，因为税务止赎本身并不会发生。

## 司法税止赎

税务止赎程序中包含的满足宪法对所有方的充分通知要求，以及止赎有效性的法院判决，为解决所有产权瑕疵提供了一个独一无二的机会。由于财产税留置权是对不动产的优先留置权，无论留置权何时发生，对优先留置权的有效止赎即会终止所有其他权益人对该不动产的利益和权益。正当操作的司法税务止赎程序有可能在止赎程序结束后产生明确适销的产权。

如果法院给予减轻公害留置权以优先留置权的地位，对这一留置权的执行也能将不动产的产权转化为明确适销。

一些司法管辖区在面临数量较大的既欠税又存在公害的不动产时，采取了允许进行快速收购或转让的简化程序。这种“加急”或“紧急”的止赎诉讼要求不动产同时具备欠税和违规两个条件。符合宪法通知要求的加急司法止赎程序是地方政府将空置、废弃和拖欠税款的不动产转让给新的责任方的最有力的工具。

遗憾的是，财产税止赎法的设计并不是为了解决常见于地方政府通过现存的（往往存在不少法律缺陷的）税务止赎而持有的土地存量中的不动产产权问题。在这些情况下，州政府和地方政府发现其持有的大量不动产的不少产权存在阴影、瑕疵以及无法适销等问题。由于公有财产本身不存在累积的税务，即使修订税务止赎法也不能为现有的不动产提供获得清晰的产权机制。消除这一障碍最有效的方法是通过法律制订一个加急程序，专门处理政府持有的税务止赎不动产。这一特别程序的基本架构基于不动产确权诉讼。确权诉讼是由法院裁定各当事人对财产享有的法定权利的司法程序。在这个特别程序中，告知赎回税务留置权下的不动产机会的合宪性通知必须送达给所有利益当事人。如果未能成功赎回不动产，则不动产的产权明确归当地政府所有。

土地银行的一个潜在功能是（通过以前的止赎方式）收购公有不动产的存量并采取必要的法律手段确定不动产权属或解决其他产权瑕疵。土地银行参与确权诉讼的法定授权应予以明确规定。对于地方政府或土地银行通过先前止赎诉讼而获得的不动产，程序的设置应保证程序的快速结束。如果前业主对不动产已长期不存在合法产权，那么也没有正当理由使诉讼时长超过送达合宪性通知的必要时长。

解决产权问题的最重要意义是使之可获得产权保险。由于浩如烟海的程序障碍以及不断发展的宪法规定，产权保险公司过去一般不愿对税务止赎不动产的产权投保。为保证产权保险业对新止赎程序有足够信心，行业代表应该参与修订拖欠税款和减轻公害留置权止赎的法律。

## 处置标准的清晰性和灵活性

土地银行的基本职能之一是消除那些影响地方政府处置过剩不动产的难题。因为前业主拖欠税款，市场上无法将产权转让给私人第三方，地方政府不得已只好通过税务或公害减轻止赎取得不动产。这类不动产并非用公共目的的公共资金购置，至少与传统意义上的不同。不需要单独听

审和调查各处不动产是否过剩并且符合出售条件，即可将部分或全部存量转让给一家土地银行。土地银行的一个优势在于它是受地方政府民选官员控制的公共实体，它能够在不用牺牲政治问责的同时能够快速出售不动产。土地银行的指导性文件中，一般规定有将土地银行转让公有不动产的政策指南。规定着当地政府保留哪些不动产的转让处置的决定权，可避免对每处不动产单独听证和调查，证明其是过剩不动产。

法律规定的地方政府财产转让需要公开拍卖或公开招标，通常并不适用于政府实体之间的财产转移。因此，消除当地政府财产需公开拍卖这一难题最简单、最直接的方法是制订城市或郡政府对土地银行转让不动产的政府间转让规定。土地银行的授权法应明确地方政府对土地银行政府的转让属政府间转让，不受当事人为私人的、处置不动产的法规所管辖。

作为一家致力于改造空置、废弃和欠税性质的投入有效使用的机构，土地银行是一个专业目的政府性企业，需要制定将不动产转移给新所有者的条款和条件的灵活性。各土地银行不动产转让的具体定价政策差异很大，定价政策是由地方政府裁量，而不是州法律规定。土地银行一般不要求对特定不动产进行价值的完整评估。相反，土地银行可为社区新所有者的长远利益和近期利益以及振兴该不动产进行转

让。这一重要方针对于土地银行的成功与否至关重要。

## 加强执法程序

自20世纪中期以来，住房和建筑规范的标准执行方法是针对不动产业主开展行政执法或司法执法程序，强制不动产业主整改违规操作。该方法的目的是让那些有公共义务的责任方承担责任。但该方法的难点在于业主难寻、业主没有足够的资产或只需将整改程序拖上几年。近年来采用的方法是，如果业主不能在规定的时间内修缮或拆除，就会授权地方政府直接进行修缮或拆除。这种方法的优点是当地政府可以迅速地拆除有危险和有害的建筑物；而其明显缺点在于当地政府需要大量的前期固定投资。

政府官员将公共资源用于对私有财产违规整改的意愿既取决于违规给社会造成的危害程度，又关乎收回全部或部分融资投资的可能性。所有辖区均允许地方政府以不动产留置权抵押来支付公共支出款额；但如果留置权只按时间顺序排列优先级，留置权则可能排在抵押贷款、判决或其他产权负担之后，造成其几乎没有实际价值。但是，如果依法将公害减轻留置权列为第一优先留置权，将它优于不动产的所有其他索偿，那其结果会大不相同。这样的政策有两个显著优点：首先，当地政

府更有可能部分或全部收回其投入用于维修或拆卸的融资投资；其次，如果存在优先等级较高的减轻公害留置权，即使没有作为诉因的拖欠财产税，地方政府也可能执行该留置权并进行止赎。

## 确认责任方

为向责任方收回其为保养、维护和拆迁空置不动产投入的政府支出、遏止未来对不动产的控制和管理不善的费用，数百个州郡及市政府已经颁布了《空置不动产登记条例》(VPR)。虽然每个VPR条例的细节会因每个司法管辖区的自身情况而各有不同，但是这些条例大多要求空置一段时间后或止赎时进行登记。VPR条例具体如何措辞或执行，一般取决于以下4个关键因素：①地方政府的VPR目标；②登记过程的具体规定；③潜在责任方的主动义务；④执法机制。

条例的适用范围或针对部分，或对“空置”的定义，通常会反映出当地政府制定该条例的动机。从目的上而言，政府通常寻求收回其成本和解决空置不动产“有损本地公民健康、安全和福祉”的持续违规非法活动。空置的定义有多种，具体取决于地理位置和不动产性质。例如，在特拉华州威尔明顿市(Wilmington, Delaware)，“如果一个或多个人实际开展

合法业务或居住在特许商业住户，或者作为法律上或衡平法上的业主/住户或长期、非临时租客或以上的任意组合，入驻整栋建筑或建筑部分”，该建筑物或建筑物部分应视为有人居住。如果疑有空置问题，业主可出示常规信件、连续的公用事业服务凭证以及营业执照来证明该不动产有人居住。关于空置的判定，芝加哥的认定依据则是“建筑或楼层总面积与居住空间面积的比例，建筑物品的状况和存在价值以及该不动产的租赁或出售标记都是判断空置的标准”。该市还认为多户住宅不动产有 90% 以上的房屋无人居住时，该不动产则被认定是空置的。

VPR 条例规定的登记可能受多种因素的影响，具体取决于该条例规定的内容。“典型模式”要求业主将不动产空置一段时间（具体时间由条例规定），空置期间应缴纳一定费用。条例旨在收集责任方的联系信息，市政可根据登记信息进行收费，在不动产维护后可收回其公共支出费用。这些典型模式条例中，有的规定征收固定费用，而其他的则采用阶梯费用结构，这保证了“激励业主自行承担费用进行出售、出租或拆除，最好使得不动产退化后不用地方政府承担处理费用”。特拉华州威尔明顿和俄亥俄州辛辛那提的实践证明阶梯收费结构有助于提高合规性和费用回收率。

有些 VPR 条例要求贷款人登记其不动产。条例规定，贷款人有违约通知或止

赎通知在案即可构成登记的诱因，该规定获得了广泛的认可。加利福尼亚州的丘拉维斯塔市通过该条例后，该条例即成为典范。该类条例规定“对止赎住宅楼，前业主迁出该不动产后，抵押贷款人和服务商负责维护该不动产”。具体来说，丘拉维斯塔市的条例规定，在提交止赎通知后的 10 天内，贷款人检查该不动产是否空置或有人居住。如果空置，贷款人必须向市政登记，并须按规定的社区标准维护该不动产。城市可随后收取费用并登记不符合要求的不动产的留置权，这些留置权优先于抵押权人的权益。除空置或止赎触发的执行模式外，将此二者结合的混合模式也已写进法律；有些地方政府现已允许责任方在进入抵押贷款电子登记系统后（Mortgage Electronic Registration System，或 MERS）查阅联系信息。

责任方根据 VPR 条例应尽的积极义务包括提交一份详细描述不动产如何抵押和将来如何保持抵押的计划，以及为无人居住的建筑物办理保险等。条例也可指定所需外部维护所应达到的水平以及公布不动产联系人的联系方式，每周例行检查，甚至晚间保持室内光线。如不遵守条例规定，可被处以罚款。

地方政府一般可通过施加刑事罚金或市政收费来执行 VPR 条例，同样的机制也适用于公害减轻留置权的执行。如果业主不支付这些费用，市政可抵押留置该不动

产。这些留置权是否相对该不动产“超优先级”其他留置权，或根据记录顺序进行排列，取决于州法律的规定。法院对上述事项的态度到目前为止一直是积极支持政府颁布和实施 VPR 条例的。

## 司法接管

地方政府的一项新的直接举措是加强了任命接管人员控制和管理不动产的法律程序。法院指定的接管人员的中心任务是通过站在争议或萧条不动产的所有者角度，介入并保护该不动产不被损毁或继续恶化，并尽可能管理使其有人入住，直到法院对其最终处置做出最后裁定。法定接管程序明确规定了对空置、废弃或不合格的不动产委任接管人员；当其职权扩大到对政府官员、业主或留置权人以外的当事人时发起接管行动；确保多种接管权力；承认留置权超优先地位。这些都提高了接管工作的速度和有效性。

对于法院指定接管的不动产，最常见的法律规定是如果房屋或建筑未在规定的时间内进行修缮，那这时就可借鉴住房或建筑法规来执行。例如，根据宾夕法尼亚州有关废弃和破坏不动产的接管法，对符合以下规定的建筑委任接管人员作出了界定（或“保护人”）：①至少 12 个月一直没人居住；②接管呈请前 60 天还没有销

## 案例分析：瓦尔多斯塔朗兹 (Valdosta-Lowndes) 郡土地银行管理局

尽管经济适用房开发商在理想建房地址选址时往往发现自己排在队列的末端，佐治亚州土地银行法允许瓦尔多斯塔市 (Valdosta)、瓦尔多斯塔朗兹郡土地银行 (Valdosta-Lowndes County Land Bank) 和仁人家园 (Habitat for Humanity) 将几宗地块转成团体地块 (Fellowship Place)。瓦尔多斯塔市利用土地银行免税的要求持有该不动产，直到不动产转移到仁人家园手中，然后仁人家园来帮助首次置业的低收入家庭建设经济适用住房。1999 年项目首次成立以来，12 个单户住宅由于其经济适用房项目取得了优异成果，赢得了该州的玉兰奖 (Magnolia Award)，后来甚至还建起了新的社区公园，使周围社区居民都能享受到公园带来的好处。团体地块项目是瓦尔多斯塔市、瓦尔多斯塔朗兹郡土地银行和仁人家园保持充满活力和建设性关系的基础。



售；③业主在前6个月仍未收购；④尚未进入止赎程序；⑤州成文法的公害和违规事项清单所列违规事项中至少符合3项。同样，根据马里兰州巴尔的摩的《空置建筑接管条例》，如果业主未能遵守修缮或拆除通知或命令，可对空置建筑物的委任接管人员提出执行要求。巴尔的摩条例中对空置建筑物的定义是指“不安全的无人居住建筑物”，空置的认定依据即建筑物可自由进出、木板钉牢的门窗，窗框、墙壁或屋面无法防风雨。

在许多地区，地方政府没有足够的资源或能力减轻住房或建筑的违规现象，更遑论向法院提出呈请接管陷入困境的不动产。接管法规规定的非营利性住房企业、社区协会、租户或社区可以向法院申请对陷入困境的不动产进行接管。这一规定部分减轻了地方政府的负担。此外，接管法规扩大了有权请求接管不动产的范围，受特定的不动产最不利影响的个人或组织有权直接参与该不动产的修缮，进而实现社区安定。

接管人员获得委任后，其权利较广泛且主要反映了业主要求，包括修复或拆除的权利，以及随时出售不动产的权利。根据其经验、能力以及相对于接管申请的客观标准对上述补救行动进行维护，并根据司法自由裁量权委任接管人员。司法任命的接管人员的优点是能够控制不动产的任何现金流（如租金），不会因环境污染和

疏忽决定等事宜而产生负债，而上述两个因素经常使政府官员不愿接手不动产。

有效的接管法规可使接管人员获得足够的接收补偿和接收留置权的超级优先地位。如果接管人员的留置权没有被授予优先地位，可能会产生两种特定的不利结果。首先，接管人员完成对不动产的维护和修缮时，不得利用不动产的价值借款。其次，抵押留置权不允许一个司法授权的接管人员销售不动产，以提供清晰的产权。相比之下，高级优先接管人员的留置权可以抵债，并向止赎销售的买主提供适销、投保的产权。

现代的接管方案针对的多是不合格建筑，特别是那些无人居住、无法收取租金的，其残留价值即使有超级优先级接收留置权也不足以抵消不动产修缮成本的不动产。除接管不动产的租金或销售收入外，空置建筑接管方案可能还需要一些公共或私人资金来源，才能使得修缮得以顺利进行。因此，接管法规还应规定如何获得公共资金、授予援助或其他替代的筹资机制。

## 第4章 尾注

- 1 See, e.g., Phila. City Planning Comm' n, *Vacant Land in Philadelphia: A Report on Vacant Land Management and Neighborhood Restructuring* (1995).
- 2 See Local Initiatives Support Corp., *Mapping for Change: Using Geographic Information Systems for Community Development* (2002).
- 3 Univ. of Pa., *Vacant Land: A Resource for Reshaping Urban Neighborhoods* (1991), available at [http://web.mit.edu/spirn/www/newfront/book/pdf/vacant\\_land.pdf](http://web.mit.edu/spirn/www/newfront/book/pdf/vacant_land.pdf); see also E. Pa. Organizing Project, *Blight Free Philadelphia: A Public Private Strategy to Create and Enhance Neighborhood Value* (2001).
- 4 Ky. Rev. Stat. Ann. § 65.370(2).
- 5 O.C.G.A. § 48-4-63(b).
- 6 Mo. Rev. Stat. § 92.900(2).
- 7 Id. § 92.875. Identical language appears in the Nebraska legislation, enacted in 1973, authorizing creation of local land reutilization commissions. Neb. Rev. Stat. § 77-3201(1). The Kentucky legislation contains a similar provision: "The authority shall be established to acquire the tax delinquent properties of the parties in order to foster the public purposes of returning land that is in a non-revenue generating, non-tax producing status to effective utilization in order to provide housing, new industry, and jobs for the citizens of the county." Ky. Rev. Stat. § 65.355(3).
- 8 O.C.G.A. § 48-4-75.
- 9 See Braconi, *supra* Chapter 3, note 1; Patricia A. Hemann, *Land Banking Tax Delinquent Property: Reform and Revitalization*, 27 *Clev. St. L. Rev.* 517 (1978).
- 10 *Menonite Bd. of Missions v. Adams*, 462 U.S. 791 (1983).
- 11 Alexander, *supra* Chapter 1, note 6 at 747-807 (2000).
- 12 See, e.g., O.C.G.A. § 48-4-75; 1999 Mich. Pub. Act 123, Mich. Comp. Laws § 211.1 et seq.
- 13 This is the case in Michigan, Ohio and St. Louis, Missouri. 1999 Mich. Pub. Act 123; Mich. Comp. Laws § 211.1 et seq.; Ohio Rev. Code Ann. § 5721.14. See Kenneth R. Langsdorf, *Urban Decay, Property Tax Delinquency: A Solution in St. Louis*, 5 *The Urb. Law.*, 729 (1973).
- 14 See Elise M. Bright, *Reviving America's Forgotten Neighborhoods* 144-46 (2000); Frank S. Alexander, *Property Tax Foreclosure Reform: A Tale of Two Stories*, *Ga. Bar J.* (Dec. 1995).
- 15 O.C.G.A. § 48-4-64(c). This applies to city and county property taxes. The extinguishment of school taxes requires the consent of the school board.
- 16 See *infra* Chapter 10.
- 17 See, e.g., 1999 Mich. Pub. Acts 132, 133; Mich. Comp. Laws § § 211.79, 211.961. Other jurisdictions have expedited proceedings for abandoned properties. See Alexander, *supra* note 11, at 774 n.151.
- 18 See, e.g., 2003 Mich. Pub. Act 258; Mich. Comp. Laws § 124.759.
- 19 See, e.g., Mich. Comp. Laws § § 124.754(4), 124.759; O.C.G.A. § 48-4-61(b).
- 20 See *infra* Chapters 6, 9, and 10.
- 21 See, e.g., O.C.G.A. § 48-4-63(c); Mich. Comp. Laws § 124.755(3-4).
- 22 See *infra* Chapter 10.
- 23 See, e.g., O.C.G.A. § 41-2-9(b)(1).
- 24 See Safeguard Properties, *2011 Vacant Property Registration Ordinances Database*, <http://www.safeguardproperties.com/vpr/city.php> (last visited January 20, 2011).
- 25 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 11; Joseph Schilling, *Code Enforcement and Community*

- Stabilization: The Forgotten First Responders to Vacant and Foreclosed Homes, 2 Alb. Gov' t L. Rev. 101, 130–31 (2009).
- 26 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 12–13; Arlington, Tex. Ordinance No. 08–053 (2008).
- 27 Wilmington, Del., Code ch. 4 § 27, 125.00 (2003).
- 28 *Id.*
- 29 Chi., Ill., Code ch. 13–12, § 125(e) (2010).
- 30 *Id.*
- 31 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 16; see, e.g., Chi., Ill., Code ch. 13–12 § 125 (2010).
- 32 See Safeguard Properties, *supra* note 24.
- 33 Schilling, *supra* note 25, at 139–41.
- 34 Chula Vista, Cal., Ordinance No. 3080 (2007).
- 35 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 19.
- 36 Chula Vista, Cal., Ordinance No. 3080 (2007).
- 37 *Id.*
- 38 See, e.g., Springfield, Mass., Ordinances ch. 7.50 (2009).
- 39 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 23–24.
- 40 See, e.g., S.F., Cal. Building Code ch. 1A § 103A.4.2 (2010).
- 41 See, e.g., *id.* § 103A.4.6; Chi., Ill., Code ch. 13–12 § 125(e) (2010).
- 42 Martin, *supra* Chapter 3, note 3, at 29–31.
- 43 See generally James J. Kelly, Jr., Refreshing the Heart of the City: Vacant Building Receivership As a Tool for Neighborhood Revitalization and Community Empowerment, 13 J. Affordable Housing 210 (2004); David Listokin, Housing Receivership and Self-Help Neighborhood Revitalization (1985); Judah Gribetz & Frank P. Grad, Housing Code Enforcement: Sanctions and Remedies, 66 Colum. L. Rev. 1254 (1966).
- 44 See generally I–IV Ralph Ewing Clark, A Treatise on the Law and Practice of Receivers (3d ed. 1959 & Supp. 1968–69); I Henry G. Tardy, A Treatise on the Law and Procedure of Receivers: Second Edition of Smith on Receivers (1920); James L. High, A Treatise on the Law of Receivers (Shirley T. High ed., 4th ed. 1910).
- 45 See, e.g., Ohio Rev. Code Ann. § 3767.41; 68 Pa. Stat. Ann. § 1101 et seq.; Balt., Md. Code § 121.1. et seq. (2011).
- 46 68 Pa. Stat. Ann. § 1105.
- 47 Balt., Md. Code § 121.1 (2011).
- 48 See *id.*, § § 116.4.1–2.
- 49 See e.g., Ohio Rev. Code Ann. § 3767.41(B); 68 Pa. Stat. Ann. § 1104(a).
- 50 See generally, Listokin, *supra* at 18–19.
- 51 See, e.g., 68 Pa. Stat. Ann. § 1107(c)(1).
- 52 See generally, Clark, *supra* note 44, § 391; Davis v. West, 317 S.W.3d 301, 307 (Tex. Ct. App. 2009) (“[A] court-appointed receiver acts as an arm of the court and is immune from liability for actions grounded in his conduct as receiver.”).
- 53 See e.g., Ohio Rev. Code Ann. § 3767.41(H); 68 Pa. Stat. Ann. § § 1105(g) & 1108(b); Balt., Md. Code § § 121.9(4) & 121.13–14. (2011).
- 54 See, e.g., Mass. Gen. Laws ch. 111 § 127J (provides that receivers may petition the court for leave to apply for financial assistance from the Commonwealth in order to complete repairs and rehabilitation; that debt, plus interest, is then recoverable from the owner); N.J. Stat. Ann. § 2A:42–141 (provides for receivership funding from Department of Community Affairs in form of grants or loans). For a historical perspective on mid-twentieth century slum-housing receivership statutes that failed to include adequate funding mechanisms see generally Albert Rosen, Note, Receivership: A Useful Tool for Helping to Meet the Housing Needs of Low Income People, 3 Harv. C.R.–C.L. L. Rev. 311 (1967–68); Nathan H. Mann, Note, Receivership of Problem Buildings in New York City and its Potential for Decent Housing of the Poor, 9 Colum. J. L. & Soc. Probs. 309 (1972–73).

## 第5章

# 其他工具和 备选方案



专注于空置、废弃、欠税和止赎不动产，土地银行工作的要旨在于以最有效的方式取得和管理不动产，消除这些房屋给社区整体造成的债务责任。不管是采取拆迁、清理或是修缮、安置，经过对不动产的负债清理，土地银行的第二个工作目标便上升到主导地位，即确保不动产得到与其所在地的需求最为一致的有效利用。在第二阶段，土地银行的职能由特定社区的特定社会经济因素塑造。其特定职能包括如下3个方面：①作为存款“银行”托管产权，以备将来的使用和需求；②作为积极的促进合作伙伴，刺激新一轮开发；③作为社区不动产信托发展的协调人或桥梁。

## 土地银行作为土地存托机构

空置和废弃不动产进入公开市场重新利用的主要难题是税收留置权及止赎程序。土地银行完全有可能收购这些不动产后迅速转给合格的受让人进行再利用和再开发。当市场需求消失时，土地银行可以作为一个真正的“银行”持有产权，以便在市场需求再次到来时能有效利用手中的土地。这就需要特别设计出一个具有自主意识的真正的托管项目，使当事人能够切实地将不动产产权存入土地银行，并在未来某日取出。这一项目由杰纳西土地银行于2004年最先开展，后经亚特兰大土地银行于2008年加以显著扩展和完善。

在2007—2010年的不动产和经济衰退期，亚特兰大基于居民区的非营利性社

区发展公司（CDCs）日渐增多。他们发现自己拥有的不动产不是未开发的空地，就是半开发的土地。不论哪种情况，任何形式的市场需求都不复存在。由于这些不动产还要继续缴纳财产税，社区发展公司的持有成本日益成为实现其使命的阻碍。为应对这一挑战，亚特兰大土地银行创建了土地银行存托协作项目（Land Bank Depository Agreement Program）。依据亚特兰大土地银行的规定，该计划的目标有以下4个方面：

- a. 允许提前收购潜在的建设用地，以预见房价迅速上涨；
- b. 协调促进开发前期的规划、融资和项目设计；
- c. 减少或消除住房、建设违法违规现象；减少或消除用于经济适用房建设的待建地块造成的公害；
- d. 持有土地为政府将来的战略性目的服务，如经济适用房、开放空间和绿地。

亚特兰大土地银行为管理旗下的存托项目制定了工作方针和程序。这些工作方针和程序定义了允许的交易种类，并对参与者做出限制。一般而言，存托项目“由下列交易构成：授予人将不动产转让给土地银行，土地银行持有该不动产并于将来返给原授予人或银行协议中确定的承受人，或土地银行选定的第三方”。存托项目的授予人及承受人只能分别为政府实体

或非营利性公司，或为其拥有控股权益的有限合伙公司。可用于存托项目的不动产只能是未开发的空地，或存在新建的未使用的独栋家用住宅的土地；后者无论何时均不能超过存托不动产总量的20%。含有房屋改善或增添设施的土地只需向第三方缴纳足够的保证金并保证在交易后60天内拆除所有增添物，就能够取得存托资格。

存托协作项目明确排除了一切其他形式的不动产、已使用的不动产和已被政府确定含有有害建筑物和有害建筑材料的不动产。

不动产转让给土地银行时，合格的交易方必须和亚特兰大土地银行订立书面《储蓄协议》，其中确定不动产、储蓄期限、潜在承受人（可为多个）、从银行转出后房屋允许的使用范围、允许的产权负担、合同各方的权利义务、授予人的持有成本责任、可能的持有成本预付金以及转让文书的格式。如果授予人是非营利单位，交易的最长储蓄期限为36个月；若授予人为政府单位，最长期限则为60个月。

不动产的持有成本的定义包括亚特兰大土地银行产生的所有成本、费用和支出；只要和不动产的权属和维护相关的费用，无论是直接、按比例分摊或行政费用，均应包含在内。亚特兰大土地银行名下的每一处不动产每个月都产生相应的维护费用，包括草坪保养、杂物清理、监控检查以及房屋保险费等。土地银行还和第



三方不动产管理公司签约，以协助其对存托房屋的积极管理。这些费用均由不动产授予人负责，并在存托期间支付，直至届满。如果土地银行不能按时收到这些费用，土地银行保留其权利，要求授予人或其指定人接受该不动产的转让并全额偿付房屋的持有成本。如果授予人或其指定人不愿意或无法接受这一转让，那么土地银行有权终止储蓄协议，该不动产即成为亚特兰大土地银行的资产。

亚特兰大土地银行通过对转出的存托不动产只允许用于公共目的的强制规定，确保了每笔交易都为其项目的既定目标服务。亚特兰大的工作方针和程序规定：依照储蓄协议，任何由土地银行转让的不动产均必须遵守协议规定的契约及条件。其中，转让的不动产应用于以下目的：①低收入住房的建设或修缮；②中低收入住房的建设或修缮；③社区改善；④其他公共用途。每个储蓄协议均须明确许可用途的范围及保障约束实现的形式，如合同义务、地契承诺、重购权利或以上不同形式的组合。

在实践中，该项目给亚特兰大为空置和废弃不动产所困的社区带来了很多实在的好处。与不动产所有权有关的税务负担往往阻碍所有权人或潜在的开发商对不动产的再建和整合。而由土地银行持有合法产权的、存托协议项目内的不动产则可享受税收减免。存托项目通过允许土地银行

库存不动产，使开发商得以在延长的时期内分期开发。开发商的能力从而得到拓展，并能在社区中迈出更广阔的步伐。此外，一些社区可能因次级不动产的高昂维修成本而却步。存托项目则允许利益相关者获取并拆除这些建筑物，然后由土地银行负责管理空地。这样一来，社区呈现给本地及潜在居民的外观形象可以在视觉上得到改善。

亚特兰大土地银行的土地银行存托协议项目先于抵押贷款止赎危机，也先于联邦政府斥资设立的全国性社区稳定计划。然而，存托项目却恰好意外地符合联邦政府授权的用于收购和投资止赎不动产的资金用途的要求。亚特兰大土地银行于2010年接受了第一批存托不动产。截至2010年10月，亚特兰大土地银行已经与7个客户交易合作，涉及160宗不动产。

## 土地银行作为开发合作伙伴

土地银行以收购和管理给社区街道造成债务负担的不动产，并将其转移给新业主、使后者按照当地确定的优先要求使用为目标，因此一般不对其所有的存量不动产进行开发。相反，土地银行会持有不受市场欢迎的不动产的法定产权，或将不动产转让给合格的受让人，使后者按照和土地银行的规划方针相一致的方式使用土

地。当土地银行收购的房屋能在较短时间内得到修缮和转让时，土地银行则可以更容易地胜任土地承包方或不动产开发商的角色。

即使作为开发商，土地银行与政府重建主管部门仍有所区别。工业开发主管部门和城市重建主管部门具有一些共同的主要特点——二者均倾向于针对某一个具体、特定的地理区域，均享有免税融资权和土地征用权。成立这些部门的用意在于将最重要的政府权力用在为实现某些特定目标，而在某些特定地区的开发或重建方面。相比之下，土地银行的建立则来自于对市场局限性的认知，即市场无力回购或重建日益增多的税务止赎的土地——无论是由私人所有或当地政府所有。存在已久的体制、法律和财务困难持续成为留滞不动产和私人市场、政府实体之间的障碍。这些空置、废弃和拖欠税款的不动产可能集中在某些地区，也可能孤岛似地零落在社区和市内。

如果一个特定社区的经济状况造成一宗或多宗重大地块多年处于空置和废弃状态，而当地政府缺乏促进再开发的政策工具，土地银行可以介入这个缺口，作为帮助不动产实现有效再利用的催化剂。大多数土地银行没有也不应拥有对土地进行新建、大量修缮或适应性重新使用的显著能力。如果这一专门机构存在于某个社区的公共部门，则较应设立于市中心重建主管

部门或城市重建主管部门之下，或由娱乐或交通服务领域等更为细化的主管部门负责。如果确实存在类似的主管部门，土地银行则完全可以将不动产存量转让给专门的主管部门，或将土地银行的一切职能并入该主管部门。



### 之前的杜兰特

2005年，杰纳西郡土地银行收购了杜兰特大厦——一座坐落于弗林特市中心的一家酒店。大厦的命名是为了纪念通用汽车（General Motors）的主要创始人威廉·C·杜兰特。杜兰特大厦自1973年以来一直空置了近40年，默默地提醒着本地汽车业和弗林特市的衰落和心酸。土地银行对此设计了近3000万美元的再开发项目，资金来源包括查尔斯·斯图尔特·莫特基金会赠予给土地银行的200万美元、福特基金会的100万美元、联邦和州的税收减免以及开发商的棕地融资和投资资金等。

如果一个社区缺乏现有开发或再开发的能力，土地银行完全可以扮演推进对特定面积再开发的最切实可行的催化剂。土地银行获取和持有空置土地的能力恰好是支持重建合资公司或有限合伙制的关键的潜在资产。土地银行通过拿回拥有从属建

设融资、长期债务或股本头寸，就可以借入资金并担保以确保其自身权益，从而拥有一套强有力的合作伙伴系统。

## 土地储备和社区不动产土地信托

人们常把土地银行混同于不动产土地信托，这种混淆是可以理解的。不动产土地信托在美国有更长的历史，也被更广泛认可。随着环保运动对保护开放空间、公园、森林和荒野地区的持续关注，以及坚实的理论基础的形成，贯穿整个 20 世纪的不动产土地信托模式便成为土地保存项目的主要运作形式，即“土地资源保护”。一些土地银行将所购的空置和废弃不动产或作为开放式绿地管理，或转给政府和非营利实体作为专用或受保护的公共空间管理。这些土地银行的运作方式与不动产土地信托基本相同。

当然，不动产土地信托和土地银行之间也存在着重要的不同点。不动产土地信托通常是一个私有非营利实体，土地银行则是政府机构。土地保存信托一般只专注于保护自然资源，不允许或仅允许极其有限的开发活动；土地银行则收购和管理不动产，然后将它们转给第三方以用于当地确定的重点和优先项目建设，包括经济适用房、混合用途开发或绿地等。不动产



### 重建后的杜兰特

将杜兰特大厦改造成商住两用建筑的工作始于 2008 年。大厦原先的辉煌大厅得以还原，舞厅的灰色和白色格子地板也得到保留。重新装修的大厦拥有 93 套高级公寓并配有现代化的设施，如不锈钢的器械，月租金 475~960 美元不等。2011 年年初，公寓的出租率达 75%，临街商铺也开始出租。

土地信托可以永久地持有不动产财产的法定产权，而土地银行拥有的法定产权在找到合格的受让人后就宣告终止。不动产土地信托的目标是通过购买和捐赠取得不动产，而土地银行则是收购任何地方的不动产。不动产土地信托只拥有联邦和州法律授予非营利机构的权力，而土地银行拥有州法律和政府间协议授权的广泛的政府权力。不动产土地信托的经营预算一般依赖于慈善捐助，而土地银行享有来自存量和税务政策的一系列内部融资渠道优势。

在不动产土地信托的大背景下，更加专业化的社区不动产土地信托（CLT），或社区经济适用房不动产土地信托也应运而生。CLT工作的明确重点是收购土地以用于建设持续惠及几代人的经济适用住房。CLT运营模式的关键内容之一是由CLT收购并持续持有不动产大片特定土地的法定产权。CLT亦可参与长期不动产土地租赁，使承租人开发住宅建设项目或出租屋。CLT董事会的不动产土地租赁和政策包括限制转售价格，以确保未来几代人均能负担得起住房。CLT作为不动产潜在土地的所有者，通过土地租赁，既可以保留对不动产按特定价格购买的回购权，又保留了要求不动产维护的权利。基于长期土地租赁的、对业主自用住宅的长期固定利率抵押贷款正悄然出现于金融市场。

与一般的不动产土地信托一样，土地银行和CLT也具有共同之处。土地银行较

为关注废弃不动产，CLT则更多出现于存在较多不合格房屋的居民区。土地银行工作的首要重点是将转让不动产用于经济适用房，而这又恰恰是CLT的使命。然而两者也存在不同点：土地银行持有法定产权的时间较短，一般只到找到新的受让方为止；而CLT持有不动产法定产权的时间至少为长期土地租赁的租约期限（通常为99年）。土地银行依旧为公有实体，并向选举产生的一届政府领导问责，受政策风向转变的制约；CLT则为由当地选出的董事会管理的私有非营利组织。

关于土地银行和CLT之间可能的对

土地银行从多方面推进着不动产开发。它可以单独作为开发商并发挥主导作用，亦可以作为一般合伙人；它也可仅作为有限合伙人，但其幕后起的作用却是项目成功的关键。土地银行常常在不动产工程中扮演着金融合作者的角色，补贴那些遭遇融资瓶颈、需要额外资金支持的建设项目。最普遍的情况则是土地银行利用自身的政策工具，协助社区整合不动产资源，满足当地重建计划中的建设工程的需要。拥有不动产所有权使社区得以控制建设工程的类型和质量。这也正是土地银行在各个社区不动产开发中所发挥的最重要的作用。

接，目前仍存在一系列有趣的可能性，大部分尚未被尝试。在大多数司法管辖区，土地银行将不动产转让给 CLT 用作经济适用房的建设是明显可行的。CLT 也可以利用战略性收购的土地银行存托协议项目和“储蓄”协议下的不动产，推进其对长期土地租赁及住宅房屋的开发。土地银行也可以选择延长通过税赎执行购得的不动产的持有期限，好为将来一个或多个地址的 CLT 项目的开发做前期准备。如果适用州的授权法对土地银行和 CLT 之间的对接做出规定，和 CLT 建立合作关系的土地银行或有可能继续持有土地的法定产权，从而可以继续享受相关不动产免税资格带来的优惠。

## 第 5 章 尾注

- 1 Fulton County/City of Atlanta Land Bank Auth., Land Banking Policies and Procedures § 12.1 (2007), available at [http://www.fccalandbank.org/LBA\\_Land%20Banking%20Policy.pdf](http://www.fccalandbank.org/LBA_Land%20Banking%20Policy.pdf).
- 2 A template for a Land Bank Depository Agreement set of policies and procedures is set forth as Appendix E.
- 3 Richard Brewer, Conservancy: The Land Trust Movement in America 5 (2003).
- 4 See generally National Community Land Trust Network, [http:// www.cltnetwork.org](http://www.cltnetwork.org) (last visited Mar. 21, 2011).
- 5 John Emmeus Davis & Rick Jacobus, Lincoln Inst. of Land Pol’y, The City-CLT Partnership: Municipal Support for Community Land Trusts 4 (2008).

## 案例分析：英厄姆郡土地银行

在过去 6 年里，总部设在兰辛的英厄姆郡土地银行一直是支持该郡经济增长和投资的有力机构。英厄姆郡土地银行通过加强社区团体和主要地方机构之间的合作，实现了人们住进优质社区的愿望。像密歇根州其他土地银行一样，ICLB 提供首付援助、不动产合同条款以及向当地贷款人提供的简单、有竞争力的融资方案。最近，英厄姆郡土地银行、兰辛社区学院 (Lansing Community College) 和艾伦社区中心 (Allen Neighborhood Center) 三方合作，重修兰辛东侧的房屋，使该建筑免遭拆除，同时给学习环境、设计和建筑技术的学生一次用自己的所学知识进行动手实践和与社区沟通的机会。合作方希望这些项目能鼓励更多人参与对其所有的东侧房屋的修复。









## 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

### 第7章

土地银行运营融资·····50

### 第8章

建立土地银行的管理体系·····57

### 第9章

确定土地银行的核心公共政策·····63

### 第10章

决定行政政策·····71

## 第6章

# 设定土地银行的基本权力



为实现促进空置和废弃不动产的转换这一重要任务，土地银行必须有特定的法定权力。可能获得的法定权力虽然宽泛，但是显然一些地方政府权力是不需要的。土地银行具有的法定权力应当与社区为其设定的特定任务目标相对应。土地银行的权力设定往往会出现两个极端。第一种极端是，赋予新设立的土地银行再开发主管部门拥有的全部权力，包括免税融资权或土地征用权。最早的关于设立土地银行的建议中，其职能和权力甚至远超过市/郡政府自身对应的角色。除非经过慎重考虑，否则如此宽泛的授权可能反映出的是土地银行与其他地方政府机构政策目标的潜在冲突。另一种极端是，仅赋予土地银行获得如欠税不动产等某一类不动产所有权所需的最基本的权力。后一种权力设定存在的问题在于土地银行的有效性可能受其自

身法律限制的阻碍。最终，土地银行应具备与地方政府结构和职能相协调的，完成其预定任务所需的法定权力。

土地银行运作所需的核心法律权限是收购、管理和处置不动产的权力。土地征用权虽常常被作为建议提出，但土地银行很少能获得授权。其他权力，如取消拖欠税款的权力，也可能被授予土地银行。

## 不动产购置

土地银行采用多种方式收购不动产，这对其业务的整体性质和程度范围产生不可避免的深远影响。例如，圣·路易斯土地银行和路易斯维尔土地银行可自动接收经过税收止赎后未能以法定最低价售出的不动产。在此两种情形下，土地银行均被

视为以最低价竞价，从而完成止赎拍卖和地契的生效。与此相类似，俄亥俄州法律规定，该州的土地银行可接收经税务止赎后未能以法定最低价成交的所有不动产，但在此之前，当地政府可以预先遴选拟转让给土地银行的不动产。

密歇根州则采取了不一样的做法。该州授权土地银行允许其接收通过欠税止赎程序没收的不动产，而非自动获得这些不动产。形成这种差异的原因之一在于，密歇根州法律规定，不动产的欠税止赎程序以政府部门对房屋的没收告终，不同于其他辖区的以税赎拍卖为终止。密歇根州的法律也赋予地方政府权力，允许其获得那些原本可被转让给土地银行或公开拍卖的欠税止赎不动产。

与上述土地银行不同，亚特兰大土地银行不会自动获得欠税止赎不动产的所有权。亚特兰大土地银行有权（但无义务）在同意承担清偿拖欠税款的责任后，在止赎拍卖没有更高竞价者时，以最低价获得止赎不动产的所有权。亚特兰大土地银行签署的政府间协议还赋予它指示税务专员对特定地块启动欠税止赎程序的权力。

大多数土地银行可通过欠税止赎程序获得各类不动产的所有权，包括空置的或经过改良的土地以及住宅或商业不动产。但在俄亥俄州，土地银行大多被限于接收未经改良的不动产，或政府已启动拆除程

序的不动产。俄亥俄州的土地银行有权通过止赎程序收购已改良的不动产，但须经过当地政府预先认定该不动产“对实施有效的土地再利用项目而言必不可少”。

虽然通过欠税止赎程序收购不动产是土地银行收购不动产的主要途径，但对土地银行而言，能从其他三个潜在途径获得房源的授权也至关重要。

首先，土地银行应能从地方政府处获得其他的公有不动产，包括政府于几年前通过止赎程序获得的不动产或剩余不动产。圣·路易斯土地银行和路易斯维尔土地银行似乎有足够的权限，可以接收当地政府欠税止赎以外的不动产。但上述土地银行选择专注于收购欠税止赎不动产，因为他们被要求接收此类不动产。亚特兰大土地银行有权接收当地政府根据《禁毒法》没收的不动产。相关地方法规明确规定，当地方政府选择转让时，亚特兰大土地银行和杰纳西郡土地银行有权接收该地方政府拥有的止赎不动产以外的其他任何类型的不动产。

第二，土地银行应有权接收私人所有者自愿捐赠或转让的不动产。例如，俄亥俄州的土地银行可以通过税务赎回权替代契约接收不动产；亚特兰大土地银行与杰纳西郡土地银行明确规定有权获得赠予转让的不动产。杰纳西郡土地银行无需接收所有欠税止赎不动产，并在选择不动产时

有一定的自由裁量权。杰纳西郡土地银行认为收购不动产时需重点考虑以下因素：

1. 非营利机构将特定不动产作为最终收购和再开发利用的提议和请求。
2. 政府部门将特定不动产作为最终收购和再开发利用的提议和请求。
3. 已有人居住或无需大修即可入住的住宅。
4. 已被勒令拆除及符合拆除条件的存在增添建筑物的改良不动产。
5. 可列入隅角地块处置计划的空置不动产。
6. 有助于促进社区战略稳定和振兴计划的不动产。
7. 不动产组合发展计划构成部分的不动产。
8. 能够为土地银行履行职能创造运营资源的不动产。

土地银行不动产的第三个潜在来源是通过在公开市场上购买或租赁取得的不动产，如果土地银行具备这项权力。该权力的理论依据在于土地银行可通过洽谈和向私人所有者购置不动产的方式完成对重建不动产的整合。密歇根州赋予该州的土地银行一系列广泛的收购权力。路易斯维尔土地银行和亚特兰大土地银行有权通过置换不动产实现土地银行的不动产整合目标。

土地银行的一些早期提议曾考虑以大量收购不动产的方式控制城市扩张、调节不动产价格并实现公共土地利用规划。为

实现这样一个大规模愿景，土地银行必须有权利通过土地征用获得不动产。因此，许多早期的支持者认为应当将土地征用权作为土地银行的核心权力。20世纪60年代末、70年代初，人们对联邦宪法规定“私有财产必须给予公平赔偿后才能用于公共用途”的适用范围仍有疑问。具体来说，宪法能否允许地方政府仅仅为了将某一私有不动产转让给另一私人所有者而行使土地征用权？1954年，美国最高法院对 *Berman 诉 Parker* 案件的裁决允许在贫民区重建中使用土地征用权，但将一个私有不动产转让给另一私人所有者的权力范围界定仍不明晰。30年后，在夏威夷房屋管理局诉 *Midkiff* 案件中，最高法院裁定《宪法》“公共用途”条款的内涵与立法机关对公共用途的定义范围相一致。随后，在 *Kelo 诉 新伦敦市* 案件中，法院裁定宪法允许政府以经济发展这一公共目的为由行使土地征用权，将不动产转让给私人所有者。然而，*Kelo* 案件之后，很多有司法管辖权的地区都颁布州宪法修正案或州法律，严格限制政府以经济发展为目的行使土地征用权。

经过30年的发展，土地银行关注的重点领域比最初设定时明显缩小。土地银行不再是开展前瞻性“土地储备”工作的机构，即为了地区发展调控土地供需，提供区域规划的替代战略；而是将工作重点转向转换空置、废弃和欠税不



动产，使其能被投入有效使用。有观点认为应当给予土地银行征用土地的权力，这一观点与土地银行在整合大块土地用于未来开发方面能够起到的潜在作用直接相关。由于大部分土地银行有整合不动产的权力，如果（在整合大块土地过程中）有一宗地段或地块为私人所有，且该私人所有者不愿转让其持有的不动产，那么整个整合项目就可能失败，新的开发计划就会受挫。

到目前为止，州立法层面都一致反对赋予土地银行征用土地的权力。尽管只有密歇根州法律明文禁止土地征用权，其他地区的土地银行授权法则无此项禁令，且根据州法律，相关法规不得默示土地征用的权力。反对授权土地银行土地征用权的理由主要有三点：①相关州宪法实质上限制了在土地再开发中行使这一权力；②地方政府本身已拥有不动产征用权，该项权力应由直接向选民负责的政府部门行使，如果收购的目的符合州宪法规定，当地政府可以收购不动产并随后将其转给土地银行；③行使这种形式的土地征用权通常被称为“现场谴责”，会激起强烈的公众和政治反对。

## 不动产管理

大部分土地银行有对其持有的不动产

登记造册，并根据不动产的潜在用途进行分类的法定义务。持有大量不动产对于土地银行来说是一个很大的挑战，要开展的工作远不止简单地进行财产登记和分类。事实上，土地银行需对不动产的管理及维护工作全面负责，当某一地块上存在危房和状况不断恶化的建筑物时，这项工作就不那么简单了。如圣·路易斯土地银行被赋予了“有效管理、销售、转让或以其他方式处置不动产所必需的及相关附属”的权力；路易斯维尔土地银行和亚特兰大土地银行均被授予了“管理、维护、保护、租用、出租、维修、保险、涂改、出售、交易、转让或以其他方式处置任何不动产”的权力。密歇根州土地银行法包含了最广泛的管理权力，其中一条规定，这种权力可广义解释为授予土地银行完全控制权，“相当于土地银行本身就代表了不动产私人所有者”。

尽管圣·路易斯、路易斯维尔和亚特兰大等地的土地银行的治理权限的规定较为含蓄，密歇根州已明确规定当地土地银行有权设立收费项目并收取租金，即认可土地银行可以购买自用不动产或修缮后出租不动产给第三方。土地银行25年的发展历程表明，有两个与不动产管理密切相关的问题需要解决，即土地银行是否具备签订不动产管理合同的能力以及环保责任承担的问题。

考虑到土地银行收购的不动产具有数

量大、类型多的特点，近期设立的土地银行已明确被授予与私人第三方就部分不动产的管理和运营签署协议的权力。如亚特兰大土地银行可签署“咨询服务”协议，杰纳西土地银行有权在其认为必要时，签订管理合同或专业服务协议。

早期土地银行的设立者们对土地银行自动接收所有欠税止赎或改良的不动产心有疑虑，因为他们担心承担联邦或州法律中规定的环境治理成本的潜在法律责任。政府机构可被豁免一部分“非自愿收购”不动产的环境清理费用。为保证土地银行从地方政府的收购也被纳入这一政策避风港，密歇根州的土地银行法明确规定政府部门享有的环境清理费有限豁免权对土地银行收购的不动产同样适用。

## 不动产处置

州和地方关于公有不动产处置的法律规定往往对空置与废弃不动产的转让和改造成障碍。由于这些不动产大多购自欠税止赎程序，地方政府面临许多既不需要又无法脱手的不动产。土地银行的一个重要功能就是认识到这些不动产的特殊性，并通过极为灵活的合同条款和条件，方便将其转让给第三方。

当地方政府考虑建立土地银行及成立后如何领导其运转时，如何制定相关

不动产的转让销售价格政策便成为一个关键的政策决定。定价政策的根本在于有关公共资产处置的现行法律是否适用于土地银行名下的不动产这一首要问题。根据所在辖区相关法律结构的特点，不同地区的土地银行解决该问题的方式也略有不同。

路易斯维尔土地银行和亚特兰大土地银行被赋予了广泛的自由裁量权。在这两个例子中，州授权法明确规定土地银行无须遵守那些本适用于地方政府的不动产处置要求，并授权地方政府在政府间协议中制定处置政策。密歇根州土地银行可全权制定其不动产转让的条款及条件。

### 第 6 章 尾注

- 1 See Harvey L. Flechner, *LAND BANKING IN THE CONTROL OF URBAN DEVELOPMENT* 10 (1974) (identifies 12 separate functions for land banking); Haar, *supra* Chapter 2, note 3, at 934–36 (identifies five broad functions for a land bank).
- 2 MO. REV. STAT. § 92.830; KY. REV. STAT. ANN. § 65.375(1).
- 3 OHIO REV. CODE ANN. § 5722.04.
- 4 MICH. COMP. LAWS § 124.755(3)(b).
- 5 d. § 124.755(6).
- 6 O.C.G.A. § 48–4–64(a).
- 7 OHIO REV. CODE ANN. § 5722.01(F), (F)(1).
- 8 Id. § 5722.01(F)(2).
- 9 See generally FRANK S. ALEXANDER, *RENEWING PUBLIC ASSETS FOR COMMUNITY DEVELOPMENT* (2000).
- 10 MO. REV. STAT. § 92.875(1); KY. REV. STAT. ANN. § 65.370(1).

- 11 O.C.G.A. § 48-4-61(b), 16-13-49(u)(2.1).
- 12 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement IV.B, [http://www.fccalandbank.org/images/INTERLOCAL\\_Cooperation\\_Agreement%20FINAL.pdf](http://www.fccalandbank.org/images/INTERLOCAL_Cooperation_Agreement%20FINAL.pdf) (last visited Mar. 21, 2011); MICH. COMP. LAWS § 124.755(4).
- 13 OHIO REV. CODE ANN. § 5722.10; Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, supra note 12 at IX.A.4; MICH. COMP. LAWS § 124.755(1).
- 14 Genesee Land Bank Policies and Procedures, <http://www.thelandbank.org/policies.asp#one> (last visited Mar. 21, 2011).
- 15 MICH. COMP. LAWS § 124.755(1), (2).
- 16 KY. REV. STAT. ANN. § 65.370(2)(d); O.C.G.A. § 48-4-63(b)(4). Though the legislation is not entirely clear, the St. Louis Land Bank also may have the authority to acquire land on the open market. MO. REV. STAT. § 92.900(4).
- 17 See Letwin, supra, Chapter 2, note 1 at 207 ( “It goes almost without saying that land banks require the power of eminent domain.” ); Flechner, supra Chapter 6, note 1, at 33 ( “It is generally felt that the power of eminent domain is necessary for an effective land banking program.” ); see also Fred P. Bosselman, ALTERNATIVES TO URBAN SPRAWL: LEGAL GUIDELINES FOR GOVERNMENTAL ACTION (1968) (summarizing the range of legal issues concerning eminent domain in land assemblage).
- 18 Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954).
- 19 Haw. Housing Auth. v. Midkiff, 467 U.S. 229 (1984).
- 20 Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).
- 21 See infra Chapter 9.
- 22 MICH. COMP. LAWS § 124.754(8).
- 23 See, e.g., O.C.G.A. § 48-4-63(b); KY. REV. STAT. ANN. § 65.370(2); MICH. COMP. LAWS § 124.757(2); MO. REV. STAT. § 92.900(1), 92.910; OHIO REV. CODE ANN. § 5722.06(B), (C).
- 24 MO. REV. STAT. § 92.875(1).
- 25 KY. REV. STAT. ANN. § 65.370(2)(d); Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, supra note 12 at VI.C.4.
- 26 MICH. COMP. LAWS § 124.764(1).
- 27 MICH. COMP. LAWS § 124.756(1)(b).
- 28 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, supra note 12 at VII.C.
- 29 MICH. COMP. LAWS § 124.754(1).
- 30 d. § 124.760(3).
- 31 See infra Chapter 10.
- 32 O.C.G.A. § 48-4-63(c); KY. REV. STAT. ANN. § 65.370(7).
- 33 MICH. COMP. LAWS § 124.757(1).

## 第7章

# 土地银行运营融资



土地银行的运营融资不能放在事后考虑。它必须在州授权法、政府间协议和土地银行董事会确立业务重点时即已规划和预期。我们探讨土地银行运营所需资金时，一定要先从作为土地银行活动核心的库存不动产的性质开始。此类库存包括自由市场已放弃了的空置、废弃和止赎不动产。就其本质而言，这些不动产当前不能提供任何税收或社会福利，纯属负债。它们影响相邻不动产的价值，增加了公安和消防成本，破坏了街道和社区的安定。

当地方政府面临巨大财政压力时，其很难把有限的资金用于损毁建筑物的清理。但事实证明，拆除一个部分被火灾损毁的建筑物，给社区带来的价值远大于拆迁成本。将空置的不动产转换成充满活力的地方，其带来的长远利益本身就值得政府通过直接拨款的方式推动土地银行的正

常运营。但这种观点并不总是占上风。鉴于这种情况，第二代和第三代的土地银行已经设计出具有创造性的新方式，通过这种新方式，其不仅可令空置不动产重新得到有效利用，而且可在不需要政府现有有限资源支持的情况下完成这一任务。

## 一般财政拨款

土地银行固然可以通过地方政府参与的一般预算拨款实现其整体经营预算。圣·路易斯、克利夫兰、路易斯维尔和亚特兰大等第一代土地银行采用的就是这种方式。这种方法仍然是可行的；特别对于那些将业务实际“嵌入”到地方政府的某个现有部门或机构（如住房和社区发展或土地重建的主管部门）的土地银行而言是

最为有效的。在这种情况下，土地银行是一个行使法律赋予权力的法人实体，但具体活动仍由地方政府的现有部门和雇员执行。

单纯依靠一般税收资金有以下三大缺点：首先，它往往仅在增量成本低的情况下有效，也就是说被收购、管理和转让的不动产总量必须规模小、性质简单，易于解决。如果某一社区只有少数“问题”地块，现有的部门或机构加上数量足够的员工就足以应对。然而，当不动产总量大或性质状况复杂时，单纯依靠一般税收资金就会捉襟见肘、难以应对。

依赖税收等财政资金的第二个缺点是：大部分土地银行是而且应该是多个地方政府合作的结果。但当有两个或两个以上的政府参与时，各地方政府收到的经济效益与其年度财务贡献是否相匹配，围绕这一问题不可避免地会出现紧张对立。由于有时政治考量会压倒不动产本身，这也致使在分配人力资源时出现这样或那样的矛盾。

第三个缺点是资金不能逐年得到保证。它需要土地银行管理层每年重新估算忽视空置不动产的代价和将此类不动产转化为资产的成本。公众及其选举的领导班子的年度问责制虽一直极为必要，但空置和废弃不动产的收购、管理和处置的完整周期很少仅为12个月。

## 存量不动产的交叉补贴

以密歇根模式为基础的第二代土地银行法规最具创造性的方面在于其深植于密歇根州1999年的综合财产税止赎改革和2003年的综合土地银行法规的融资机制。财产税止赎改革中，密歇根州全面修订了执法程序的结构，取消了税收留置权或税务证书向私人第三方的出售，并放宽了对不动产强制性公共拍卖的要求。相反，新的程序要求向欠税不动产业主及不动产的所有利益相关者发出通知，对通知及拖欠事宜举行司法听证，并将听证结束后一段时间仍未及时缴纳税款的所有欠税不动产转让给地方政府。尽管绝大多数的拖欠税款能及时缴纳，但这种新方法的作用是将长期欠税不动产转给当地政府控制，政府随后可选择将部分存量不动产转给地方土地银行。

密歇根州模式的效果之一是土地银行成为大量不动产的法定所有人，特别是在受废弃不动产影响最严重的司法管辖区。某些不动产可能为负价值，即清洁或修复不动产的成本超过修复后的市价。但多数不动产的市场价格超过了管理和整治费用，整体存量中部分不动产的价值大大超过管理和整治费用。例如，某空置不合格不动产的市值为40000美元，但负有10000美元的税务留置权。在某些情况下，



土地银行可无偿获得不动产，并消除税务留置权。如果再对它投资 20,000 美元进行管理和修缮，就可能以 60000 美元的价格将该不动产重新投入市场，这样就会产生 40000 美元的盈余现金收益。这些盈余现金收益又反过来支持土地银行的运作，特别是对那些没有直接最终用户或受让人不动产的管理和整治。

以存量不动产交叉补贴作为土地银行运营融资的方式，只有在能够通过欠税止赎制度将所有或几乎所有欠税不动产直接转让给土地银行或转让给建立土地银行的当地政府时才具有可行性。如果《税务止赎法》继续允许将欠税止赎不动产出售或拍卖给私人第三方投资者，使其获取欠税不动产潜在的盈余价值，土地银行就无法利用交叉补贴法进行融资。

从宏观政策的角度来看，效率最低、效果最差的税务止赎制度就是将 100% 的盈余价值转让给对公共或共同利益不承担任何义务的投资者或投机者，而把那些真正负资产的不动产留给当地政府来收购和管理。“竞争”在这一语境中并非指政府与那些愿意缴纳税款、不想失去住宅的业主们的竞争，而是私人投资者、不动产所在街道以及整个社区之间的竞争。政策选择实际上在于是否允许私人投资者从高性价比的利息罚款以及盈余价值中获利，而让街道和社区承担尽量多的负债，还是让地方政府在行使征税权这一核心权力的同时

为公共利益服务。

## 税款退还

将土地银行的工作产生的部分财产税退还给土地银行，能够为其提供直接的长期性资金支持。税款退还机制分流了一部分土地银行持有并再次进入纳税名单的不动产所产生的未来的财产税。该方法的关键前提是承认欠税不动产为土地银行工作针对的重点——根据定义，是指那些不再向地方政府贡献税收的不动产。一旦土地银行将这些不动产转让给私人所有，这些不动产便重新进入了纳税名单，并重新给当地政府带来源源不断的税收收入。

密歇根州土地银行依旧是这种筹资机制的首倡者。法律修正案本质上规定：土地银行将不动产转让给私有业主后 5 年内，不动产税的 50% 应退还土地银行。将未来财产税的部分收入分配或转给一个特定的机构、部门或项目的想法，通常会遭到地方政府、学区和政府财政官员的质疑，这种质疑也在情理之中。相关存量不动产目前不产生税收的事实——实际上在征收费用以及将不动产回归到纳税状态时，这个问题可以赤裸裸地表述为：“100% 的无和 50% 的有，你会选择哪一个？”对于这种有限且有针对性地将重获税源用于土地银行运营的做法，一个很有说服力的理由

建立内部补贴机制为无收益不动产整理提供资金，一直是杰纳西郡土地银行的一个重要任务。杰纳西郡 TIF 模式的原理如下：有价值的不动产产生收入，以弥补改善后出售仍无法收回清理成本的不动产（无收益不动产）的相关费用。根据密歇根州棕地法（“棕地”，指城市里已建过楼房或工厂等被开发过而今闲置的土地），土地银行不动产符合 TIF 计划中分布零散、交叉抵押和跨辖区等要求。这种方法得以有效运转的前提是 TIF 计划包含跨 17 个郡社区的不动产，基准地价是零。通过出售更容易出售的不动产获得的税收，TIF 的剩余“能力”可投入到弱势街区。通过计划中 3600 宗适销不动产中的数百宗获得的税收，土地银行获得 1200 万美元用于废弃建筑物的拆迁和重建（参阅杜兰特酒店案例）。计划中的不动产并不都是典型的“棕地”，但密歇根州的法律允许其被列入。融资重建这种方式并不要求每个单一不动产都能够（在出售后）分别收回清理成本，而是采用多元化的投资组合，使有资金保障的整理活动得以深入到被遗忘的街区。

是土地银行的不动产管理活动还可以减少因执法活动和加强消防和出警而产生的公共支出。例如，仅消除严重损毁的建筑本身，就会立刻带动周边楼盘的价格，这本身就带来了更大的财产税收入。

税收增量融资结构是将部分重获税源退还土地银行以供其运营这一补贴形式的转换，适用于土地银行不动产。美国的司法管辖区已开始在一定范围内对税收增量融资（tax increment financing，即 TIF）或在税收分配区（tax allocation district，即 TADS）进行试点，并为此建立了一系列广泛的法律和金融制度。税收增量融资结构其核心内容是将特定开发所产生的未来财产税的收入用于开发区域本身。该理论认为，开发会增加评估估值，从而产生更多的收入。增加收入全部或部分可用于补贴开发。至此，这种情况更多出现于单个大型开发项目，未来增加的收入可作为项目相关的基础设施或便利设施建设的保证金。质押的收入就成了大规模举债和发行税收增量融资债券的基础。典型的 TIF 通常无法提供给土地银行，因为根据定义，土地银行的工作重点不在于对单宗整合不动产的大规模开发。一般来说，土地银行并不以发现、收购或开发土地为目的，而是成为欠税不动产的所有者。这些不动产可能零散分布于整个社区，土地银行的目标不是创建大型集中区和开发用地，而是消除不动产相关的现有负债，并根据社区

需要把它们投入有效使用。

密歇根州通过法律将土地银行名下拥有的所有不动产定义为“棕地”(brownfields)，并为土地银行制定了税收增量融资结构。当一家土地银行所有的棕地不动产的税基为零时，这些棕地就可能进入现有的棕地再开发计划，以该不动产未来增加的税收收入的100%为抵押发行债券。

## 拖欠税款周转资金

当房产税不能缴纳时，当地政府有3个基本方案：第一个方案是无为而治，静等税收留置权随着时间的延长而增加罚款的数额和利息。但这样做的后果是不动产所有人越来越没有负责维护不动产的动力，私营市场不愿购买该不动产，政府坐失税收，社区丧失价值和安定。

第二个方案是让地方政府向私人投资者出售房产税留置权。由于拖欠的税款由私人投资者缴纳，这个方案的优势在于使地方政府获得税收收入。私人投资者则接收“最优先级别”第一留置权的收益，优先等级高于一切抵押贷款、租赁义务及其他产权负担。私人投资者依赖于留置权相关的高利率和罚金，一般能获得平均每年18%以上甚至可能更高的投资回报率。政府向私人投资者出售房产税留置权的做法可以追溯到数百年前，

但是从长远来看，这种方式对地方政府来说并不是最佳的办法。20世纪后期，税务留置权的出售及证券化发展迅速，但同时越来越多的社区也认识到短期出售税收留置权所带来的意想不到的长期成本。向私人投资者出售税收留置权分化了政府征税权力的内在动力和职能。收购留置权的私人投资者的动力单纯是为了实现投资回报率的最大化，以最少投入让不动产所有权人赎回不动产欠税留置权。税务留置权的私人投资者没有进一步投资于该不动产的正式义务，当然更没有促进大众福利或公共利益的动力。税务留置权投资者随后几年未付税款或等待数年后执行其留置权的现象并不少见。

第三个方案是政府通过保留房产税执法系统的控制权，“内部消化”拖欠税款的利息和罚款。目前，当地方政府将拖欠税负出售给私人投资者时，它只是简单地将高罚金和利率产生的利润转移到私营市场，但毁损建筑（维护）相关的所有成本仍由地方政府承担。“欠税周转基金”计划系指地方政府或土地银行等地方政府机构，借用足够的资金来向地方政府支付全部拖欠税款。作为回报，机构或土地银行接收所有欠税留置权的控制权执行权，以及最重要的——获得该留置权上的利息及罚金。由于绝大多数被拖欠的房产税是在最终止赎前交齐，机构或土地银行，而不是私人市场的投资者，得以收取利息及罚金。欠税融资计划允许当地政府或土地银

行从相关利息及罚款中把现金流内部化，并将此收入用于税收执法过程和赎回无望的欠税止赎不动产的管理。Dan Kildee担任杰纳西郡（密歇根州）终身财长时首倡的地方税收融资、收税、止赎及土地银行整合模式在密歇根州的83个郡中的82个郡得以采用。该模式曾为凯霍加郡（俄亥俄州克里夫兰市）土地银行效仿，该郡财长已完全引进该模式，利用该郡的盈余现金作为周转资金的来源，从而取代了短期借贷提供本金的筹资方式。

## 借款和债券融资

进行短期借贷或发行由特定信贷或证券作为担保的债券的较大规模的借贷，是土地银行一项相对较新、有待进一步开发的功能。第一代土地银行由于运营能力相对较低，以一般税收资金作为资金来源比重较大，该功能显得不是那么重要。

随着第二代密歇根州和俄亥俄州的土地银行的出现，该功能日益成为经营融资的一种重要的动力和源泉。

土地银行应有明确的借贷权限的最简单、最直接的案例体现，土地银行因此而有能力进行不动产的维修及重建，从而将不动产转让给第三方。如果无法通过循环无抵押的信贷额度获得短期贷款，可以通过抵押贷款的形式进行担保融资。

另一种融资是授予土地银行发行抵押债券、进行较大规模的公共借款的功能。这需要通过指定的不动产存量或通过指定的税收来源，或双管齐下。这样的借贷能力应在州相关授权法中明确规定，这是第三代土地银行法规的典型特点。

如果土地银行被授权，允许作为一个公共实体从事债券发行，必须谨慎处理土地银行的债券和参与当地政府债券之间的关系。一般来说，土地银行的债务和义务不应该是地方政府的债务或义务，应限于土地银行的资产和收入。土地银行或可有权抵押其现金流、不动产存量或预计的未来退税权利，但不应允许其抵押（参与其运营和管理的）政府资产，甚至抵押相关政府的诚信和信用。

### 第7章 尾注

- 1 The General Property Tax Act is set forth as 1893 Mich. Pub. Acts 206, Mich. Comp. Laws § § 211.1–211.157, as amended by 1999 Mich. Pub. Acts 123, and by 2003 Mich. Pub. Acts 263.
- 2 Michigan Land Bank Fast Track Act, 2003 Mich. Pub. Acts 258; Mich. Comp. Laws § § 124.751 – 124.774.
- 3 2003 Mich. Pub. Acts 260; Mich. Comp. Laws § 211.1021; 2003 Mich. Pub. Acts 261, Mich. Comp. Laws § 211.7gg.
- 4 See 2003 Mich. Pub. Acts 259, Mich. Comp. Laws § § 125.2652, 125.2663.
- 5 Alexander, *supra* Chapter 1, note 6 at 747–807 (2000).
- 6 See *infra* Appendix C, Section 12.

## 案例分析：杰纳西郡土地银行

杰纳西郡土地银行成立于2002年，原为杰纳西郡不动产再利用委员会××有限公司（LRC）。当时，密歇根改革了税收止赎程序，允许各郡通过司法止赎获得对税收拖欠不动产的控制权。杰纳西郡财长 Dan Kildee 意识到公开拍卖法需要替代方法，以（更好地）转让止赎不动产。因此，在没有土地银行相关立法的情况下，全郡就根据密歇根州城市合作法案成立了 LRC，这就是杰纳西郡土地银行管理局（GCLBA）的前身。

GCLBA 成立于密歇根州《土地银行法》通过后的2004年，当时 LRC 已有两年的运营历史。自那时起，GCLBA 成了全国最活跃的土地银行，管理着杰纳西郡自2002年以来止赎的10000多宗不动产。土地银行采用多个计划，旨在缓解弗林特郡城和周边社区大规模废弃不动产的（不良）影响。已拆除1000多个废弃的房屋，将同等数量的“隅角地块”转给隔壁不动产主，修缮了上百个住宅，许多城市的街道上最差的房子现已转成最好的。土地银行也从事着改造开发项目，包括重建几十年来一直闲置的历史建筑。GCLBA 已经与营利和非营利开发商建立了合作伙伴关系，以与私营部门合作而非竞争的方式支持开发活动。该土地银行一直推动着弗林特的发展，从大规模开发到“清洁和绿色”计划——向居民区组织支付土地银行不动产的维护费用，这也是土地银行走近社区任务的重要组成部分。



## 第8章

# 建立土地银行的管理体系



土地银行结构应该反映具体地区或司法管辖区的需求和政治现实。因此，有多种因素影响土地银行的形式和管理。授权立法能够确定土地银行的企业架构及其收购、开发和出售不动产所需的法律权限。政府间合作的等级可以决定董事会的结构以及他们对土地银行运作的管理范围和程度。一个社区的社会经济条件可以同时决定不动产重建目标的优先顺序，以及土地银行工作人员为实现重建目标所需要的能力。

## 影响土地银行治理的因素

土地银行的形式和结构总体取决于政府间合作的相关州法规，具体取决于州《土地银行授权法》。地方政府的一般地

方立法机关通常只能行使有限范围的权力和职能，因而存在立法通过一部州土地银行法规的必要性。所有的土地银行法规是允许性规定，而不是强制性的，仅对有意愿成立土地银行的地方政府使用。任何司法管辖区是否实际需要或建立土地银行，很大程度上受社会经济条件的影响。如果没有大量的空置和废弃不动产，建立土地银行是没有意义的。即使有大量不动产存量，紧张的政治局势和文化冲突也可能使政府间合作无法实现。

每个州都有自己特有的宪法架构，分配州立法机关和地方政府之间的不同法定权力。在某些情况下，建立土地银行并不需要覆盖全州的授权立法。因为土地银行不是传统的地方政府形式，而且只行使有限的权力，所以，某种形式的州授权法通常还是必要的。

即使是在一个州内，土地银行的结构也可能因现有的市政机构和部门的不同而不同。理想的情况下，授权法为地方政府在决定土地银行的预算和人员编制结构方面提供广泛的自由裁量权。例如，某一土地银行可能有自己独立的工作人员，而另一个可能没有独立的工作人员，而依赖于已有政府部门或机构的工作人员履行土地银行的相关职能。

当地的经济和文化条件也对具体司法管辖区内土地银行的架构有着显著影响。如果某一地区有强大的社区发展公司基础和住宅或混合用途开发的能力，土地银行的工作重点就可以放在向上述实体转让明确适销的产权上。如果私人市场或非营利部门对不动产的需求量均非常小，土地银行则必须有能够通过其工作人员或通过签约服务进行广泛的不动产管理。

土地银行治理结构的最重要的因素是制定清晰的职能和目标。其授权方式——包括州法规、地方法令或政府间协议，都应确认土地银行的目的和重点。按性质，土地银行是一个特别目标实体。目标、功能和期望过多会削弱土地银行有效履行其职责的能力。

针对不动产的转让及转让的完成，土地银行必须有足够的权限，不需要寻求其他各级地方政府的审批。如果当地政府的管治机构如市议会或郡委员会，坚持最终审查和批准各项不动产转让，土地银行的

宗旨就会被大大限制。这种审批要求会大幅度延长不动产处置所需的时间并（或）削弱处置政策的内在一致性。相反，当地政府管理机构审批的土地银行相关控制文件应确立土地银行的核心公共政策，并授予土地银行董事会和员工管理其自身活动的权力。

在确定土地银行具体目标及其在做决策时享有何种程度的自主权和自由裁量权时，对现有当地政府部门和机构所扮演的角色的思考至关重要。因为土地银行的关注重点为针对税收拖欠不动产的大规模管理措施，土地银行必须与负责税收止赎的当地政府执法部门和收税人员或税务专员合作。这些公共部门之间的合作有利于及时识别不动产并建立更有效的不动产管理和处置机制。反之，如果这些公共部门之间不能开展有效的合作，土地银行的有效性就会受到损害。如果当地的学校董事会有征收财产税的独立权限，该董事会应在土地银行进行不动产收购和处置方面，以正式任命或以参与顾问的方式发挥一定的作用。其他平行于当地政府机关的机构，例如住房和重建主管部门，未必一定和土地银行的目标和功能相冲突。相反，土地银行还能为这些机构的工作提供更多的策略。

对于任何公共机构，特别是土地银行，最难平衡的是向大社区履行责任和响应街区参与、规划和投入。土地银行的主

要功能是推动空置、废弃和欠税不动产改造，使其重新获得有效利用。然而，不动产的每项新用途必然涉及相关政策决策，并对周边社区产生影响。土地银行作为当地政府规划部门的辅助机构，不动产的预期用途可以并且应当由该部门的既定程序确定。但是，土地银行作为接收大量不动产产权的一个独立的公共法定公司，也必须建立能让社区和公众参与决策社区中不动产预期用途的方式和程序。在高效运营所需的自主独立性和作为公共项目或公司所承担的社会责任的对立中，存在着一个潜在概念，那就是土地银行对其做出的决策还承担着政治责任。

## 土地银行的法律架构

土地银行的正式法律架构主要由州和地方政府之间的权利和权限分配以及州授权法决定。土地银行可以作为本地依据州授权法建立的独立公共法人单位存在，也可以作为一个非营利性的实体存在。每个州建立专门性政府部门的法律和政治文化都略有不同。有些州设有大量的专门性机构和委员会；而有些州却严格限制此类机构和委员会；有些州视所有此类机构为地方政府内部机构，将其特定目标归属于政府机构的综合目标；而其他一些州允许建立相关公有公司，并在数量上没有特别规

定。

土地银行作为一个独立公共法人的主要优点在于拥有一定程度的自主权和独立性，不必像地方政府机构一样考量机构和部门等级和政治因素。与私营公司不同，作为公共实体，它仍可执行法律允许的部分政府职能。作为一个独立的法人，它必须有自己的董事会，但董事会成员可由当地政府官员组成或任命。除非州法规明确将土地银行授权为独立的土地再利用项目，单独的公司法人形式对于其不受当地政府处置不动产法规制约的收购处置权限非常必要。为使土地银行的作用最大化，避免被地方政府面临的典型限制性因素所困，土地银行的不动产收购、管理和处置以及免除拖欠税款等重要权力，需要法律法规针对独立企业法人或市政的明确授权。

除了公共企业和公共机关外，土地银行还可设为非营利性私营企业。这种结构有利有弊。一家完全由私人所有的非营利性机构的好处在于允许私人对重建活动进行投资，作为公共机构的土地银行则无法利用私人投资。虽然从政治角度看，它可能有利于地方政府精简和政府部分职能的“私有化”，但是政府部门的正常公共会议和档案法均不适用于非营利性的私营公司。在判定公共或私营实体哪个更适用时，各创建方应权衡利弊。

土地银行的法律结构一旦确定，无论是通过州《土地银行授权法》还是市自治

规定和政府间机构法规，都应以州法规或地方条例的形式为土地银行的设立条件规定指导原则。在大多数情况下，需要通过某种形式的地方决议或政府间协议方可成立土地银行。决议或政府间协议应列出州授权法未作规定的土地银行的主要特征。此外，如果创建的土地银行的法律性质为公有企业或非营利性机构，州法规中一般会要求制定组织章程。一旦首届董事会成员确定，详细介绍土地银行的结构和运营管理方式的公司章程也被确立。总的来说，创立土地银行需要的相关文件会由拟创立土地银行所在司法管辖区的州法律或地方法规决定。

## 土地银行的组织结构

作为一个独立的法人实体，土地银行由其董事会或监事会管理。除非法律另有限制或规定，主管董事可以是私人公民、地方政府的民选官员或工作人员。在所有的情况下，董事会成员不领取薪水。董事会成员数量应适当，一方面需足以代表参与土地银行的地方政府及社区的不同利益，另一方面应尽量精简，能够进行土地银行的有效运作即可。此外，董事会的成员总数应当为奇数，以避免出现票数相等的情况。为了维护公共利益，履行相关责任，董事会成员应由相关地方政府任命。

土地银行在设立董事会时的一个通用标准是，董事会成员必须是设立土地银行的某一地方政府辖区的居民。董事会会议的次数、提前公告的性质以及公共会议和档案法案的适用方式，都应根据州法规对公共机构的相关规定而确定。

土地银行是否应当为具有独立决策运营权利的合伙法人实体与其能否有自己独立的员工是两个不同的问题。有关土地银行成立的政府间协议可以规定，土地银行“工作人员”实际上可为其他地方政府部门的工作人员。如果用市政部门或机构的工作人员，集体员工应按职能分配，而不是按企业特征分配。

相反，授权法或创建政府间协议可以明确授权土地银行自行聘请执行董事和员工。例如在密歇根州，法律允许杰纳西郡土地银行“聘请法律和技术专家、其他管理人员、代理或雇员，包括正式的和临时的，薪水从管理局资金中支付”。如果雇佣自己的员工，土地银行还应有适用董事、管理人员和员工的道德守则。

## “公私”角色的选择

作为特殊实体的土地银行在公共部门中发挥着支持和推动私营部门活动的特殊作用。因为有些社区的整体经济状况恶化，而且法律障碍和公共政策往往会使不



动产处于持续恶化和被遗弃的状态，它们的存在有其必要性。土地银行是公共部门和私营部门之间的桥梁。因此，土地银行的所有业务必须切合这些选区之间的差异。

作为一个公共实体，土地银行的最终目标是在基本法规、条例和协议下为社区的公共利益服务。建立土地银行的当地政府负责根据其主要职能，制定广泛的运营目标和优先事项：确定用于收购、整合和处置的目标不动产；确认不动产的最重要的新用途；并决定确保不动产受让人履行其承诺的具体方法。在所有的这些活动中，土地银行必须在政治上向地方选举产生的官员负责，地方政府必须保留其无理由退出或解散土地银行的权力。作为持有公共不动产和公共资产的实体，土地银行必须向当地政府和公众承担经济责任。

作为沟通自由市场的桥梁，土地银行必须从不同于其他公共机构的视角，理解和预测私有不动产发展的内涵。这就好比对于一个侧重于工业发展的公共机构，在评估新项目功效时会将基础设施、开发适宜性、财务可行性以及随后的市场性等一系列问题作为首要考虑的因素。然而，土地银行面临的是更困难的挑战，因为他们通常不能选择持有的不动产存量。他们是大量零散不动产的非自愿所有者，而这些不动产至少在私人市场看来几乎没有价值或不具有有效利用价值。对于这些存量问

题不动产，他们必须拥有或取得相当于或超过一般私营企业的管理水平的、更专业的不动产管理技能。在预测和评估其不动产的未来用途时，土地银行需要和主要开发商一样，能够尽量多地使用务实的不动产开发技术技能。简而言之，土地银行必须具备至少相当于或超过私有市场上的不动产管理和开发能力。这种一系列的职责和技能如果存在，是地方政府层面其他公共机构所罕有的。

为了实现其目标，土地银行必须能获得上述广泛的技术技能，但它并不需要不动产经理、财务分析师、项目经理和营销专家等诸多员工。大部分土地银行在运营中仅依赖于非常有限的机构资源，并采用下列两种方法中的一种获得必要的专业知识。一种方法是与拆迁活动、不动产维护或不动产管理的私人实体签订经营管理合同。土地银行对自用住宅或商用不动产的产权，特别有利于其签订第三方管理合同。第二种方法是创建由非营利性的社区发展公司和以营利为目的的不动产开发商组成的合资企业。

面对总体经济市场失灵和不动产流转的公共政策的障碍，土地银行需要成为公共和私营部门之间独一无二的桥梁。正是由于传统的当地政府部门已经不足以满足这些需求，土地银行便成为社区重建的宝贵工具。



## 第 8 章 尾注

1 See *supra* Chapter 4.

2 See *infra* Chapter 9.

3 KY. REV. STAT. ANN. § 65.355(1); Louisville Land Bank Interlocal Agreement, I; O.C.G.A. § 48-4-61(a); Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, *supra* Chapter 6, note 12 at I; MICH. COMP. LAWS § 124.773(4).

4 MO. REV. STAT. § 92.875.

5 See *supra* Chapter 6.

6 The Twin Cities Community Land Bank in

Minneapolis, MN is an example of a private non-profit corporation performing some land bank functions. See Twin Cities Community Land Bank, <http://www.tcclandbank.org/> (last visited Mar. 22, 2011).

7 Louisville Land Bank Interlocal Agreement, IV.

8 MO. REV. STAT. § 92.905.

9 MICH. COMP. LAWS § 124.754(1)(h).

10 *Id.* § 124.754(9).

11 See *infra* Chapter 9.

## 第9章

# 确定土地银行的核心公共政策



空置、废弃和欠税不动产只有在被转换的新产权和用途与社区的公共政策相一致时，才能构成社区的潜在资产。不同社区的社会经济和人口条件都不会完全相同。此外，没有两个社区的地方政府经济社会及人口条件会完全一致。因此，土地银行的经营方针应遵循创建和利用土地银行所在城市的社区发展规划目标。

### 确认关键政策目标

由于将空置、废弃和欠税不动产投入有效性使用存在着重重障碍，目前存在着一种日益明显的趋势，即把土地银行当作破解各种障碍及其他相关问题的“万金油”。每一个考虑建立土地银行的地方政府均应对其创建土地银行所要实现的目标

和功能非常清晰明了。确定目标的数量越多，对土地银行的期望值就越大。而土地银行希望实现的功能越多，其失败的可能性也越大。土地银行的成功依赖于其成立之时所设立的清晰的特定目标、贴合目标以及特别设计的政策和程序。“土地银行首先应该回答的基本问题是‘我是谁？’‘为了谁？’”

在土地银行履行的众多目标和职能中，主要目标有以下四种：

- (1) 消除空置、废弃和欠税不动产所造成的危害。
- (2) 为不动产重新投入有效使用扫除障碍。
- (3) 将不动产转给新的业主投入生产性用途。
- (4) 持有不动产以备将来使用。

消除空置、废弃和止赎不动产造成的危害的最初目标是鼓励土地银行找出对公众健康、安全和福利威胁最大的不动产，或对周围楼盘财务压力最大的不动产。最直接和及时消除这些危害的办法是拆除现有建筑物或清理和维护空地。拆除违反当地法规的建筑物不可避免地需要与当地政府的住房、建设和规划部门密切协调和合作。在允许的范围内，土地银行应确定最亟待解决的问题不动产，然后进入拆除和（或）税务止赎的阶段。

向新业主转让不动产并使不动产重新得到有效利用这一目标的最佳实现方式是制定廉洁、简单和高效的程序，以便私营市场能够找出并收购关键的不动产。土地银行需要拥有最大化的权力，在设定转让价格和确定未来用途的宽泛政策参数范围内进行谈判并完成转让。土地银行处置不动产时的自主权越少，处置过程就会越加繁琐和低效。

虽然很难概念化，但土地银行的最重要功能之一是长期持有相关不动产以备将来使用。每年自动获取 500~1000 处不动产的土地银行面临巨大的管理及维修责任。关于该项职能，首先需要解决的是确认不动产的长期用途，其次是土地银行在可以转给一个或多个准业主时，暂扣不动产，决定不予转让的权力。

在确立土地银行的公共政策目标时，当地政府应在重点地域的选择上给予指

导。如果当地政府未能提供这种指导，土地银行的董事会应确立重点地域的标准，比如哪类街区应作为土地银行的重点工作地区。相应地，当地政府或土地银行应明确不动产未来各项用途的优先性排序。土地银行组建运作时考虑和解决的其他目标还包括财产税收益的短期和长期效益最大化、建造新的公共场所如公园和绿地、提供经济适用房或组建新的社区等。

尽早明确土地银行最重要的目标至关重要。这是因为目标将指导其运营功能和相关政策的制定。制定目标的必要性还体现在目标与目标之间可能存在冲突。越早认识并解决类似冲突，土地银行便越有可能获得长期的成功。如果某一土地银行的主要功能是预防危害，工作重点应最大程度地转向控制和转让危害程度最高的不动产。但如果主要目标是促进新业主再投资，土地银行的工作重点就应倾向于同该不动产的潜在开发商合作。消除负面危害本身就是积极的成果，但不同的积极成果也有大小之分，并非完全相同。

土地银行最常见的目标是将问题不动产重新进行“有效使用”。从地方税收人员和地方政府财务人员的角度看，该目标的确定说明税款拖欠造成了税收损失，并表明了政府希望问题不动产权能重返纳税状态的愿望。但是为了实现收入最大化这一目标，税收官员可能因此反对土地银行对拖欠税款的豁免权或土地银行其他不能

立即产生新税源的行动。估税和收税人员想要极力增加税收的固有愿望，有时会与土地银行的其他目标相悖。如当一块私人所有的废弃和欠税不动产被土地银行收购后，转化为城市的社区公园时，由于不动产性质转为公有，因此将不再产生新的税收收入。但公园可为打造可持续的邻里社区和周边纳税不动产的长期稳定发挥核心作用。密歇根州的立法规定将不动产转给私人业主后5年期间，土地银行要收回全部相关财产税收的50%，从而从立法上确认土地银行的长期税收流肯定会超过其短期经营成本。

土地银行税收最大化的压力在一些确定和指导土地银行向新业主转让不动产的价格政策中表现得非常明显。地方政府对土地银行必须按照相当于公平市场价格转让不动产的硬性要求，影响着土地银行在利用不动产时的灵活性和自由裁量权，使其难以利用收购的不动产吸引新的投资，或为其他公共目标如经济适用房的建设提供补贴。定价政策中的最低阈值越高，不动产未来业主的范围就越窄，不动产的潜在用途范围就越有限。此外，当土地银行将不动产转给私人第三方后，土地银行还面临着能否将收回的部分资金作为运营成本的问题。得到当地政府的一般性收入或转让不动产所产生的未来税收收入注资的土地银行，高定价阈值的压力可以被降到最低；土地银行可以最大限度地、灵活地

将不动产及其价值作为特定用途的投资激励或补贴。

废弃不动产转变为有效利用时，需明确“有效利用”的内容、决策人以及决策方式。最经济有效的转让有两方面要求：尽量少的参与者和尽量低的审批层级。重建邻里街道和社区直接影响着现有居民的生活以及未来几年的城市特征。尽管融合居民社区组织、当地政府规划和发展部门的参与是土地银行公共性质的一个重要方面，但如果调研、评估、规划和审批时间过长，收购和处置过程会处于瘫痪。

不动产和居民区不是静态且一成不变的。它们在社区生活中所扮演的角色本质上是动态的，是不断变化的。某一不动产或成套不动产可能正处于损毁或过渡阶段，或即将被改造修缮，从而结束损毁状态。土地银行的目标和经营政策应当有能力适应不断变化的条件。土地银行的管理通常涉及3~4个不同的权力和决策层次：州法律、当地政府协议或条例、董事会或监事会和土地银行职员。这样的管理权限层次及其结构决定了自由裁量权和灵活性的程度。就其本质而言，州法律是通用的、不能变通的，仅用于确立土地银行权力的基本权限和范围。地方政府根据其辖区的需求确定和指导土地银行的业务时，具备更多的自由裁量权。当地政府可以且应当为土地银行指定基本的经营原则，如定价政策和不动产优先使用原则。土地银



行的董事需有权力和自由裁量权，根据每月或每季社区条件的发展变化和不动产用途变化调整土地银行的工作。

## 构建关键公共政策

在有大量空置、废弃和欠税不动产的社区，土地银行所面临的不动产改造工作量将长期超过其自身“承载”能力。特别是在土地银行自动接收已通过完整税务止赎程序的不动产时，这种情况尤为明显。土地银行接收不动产后的第一项任务是确认和评估其持有的不动产“库”，但至此工作才刚刚开始。土地银行仍需分配其资金和专业管理资源，在众多目标不动产中优先解决下述重点类别的不动产。

- |                   |                 |
|-------------------|-----------------|
| 1. 存在严重危害和隐患的不动产。 | 2. 易保全、保护的不动产。  |
| 3. 原本稳定社区的不动产。    | 4. 转型社区的不动产。    |
| 5. 目前市场需求的不动产。    | 6. 目前无市场需求的不动产。 |
| 7. 有一系列潜在用途的不动产。  | 8. 无用或无新用途的不动产。 |

前两类的特点是危害和开支。造成的危害越大，如废弃建筑物，就越需要立即采取行动。与此相应的，能以最少的费用完成保护改善工作的不动产也最值得土地

银行的支出，以保护不动产的未来价值。

第三类和第四类反映的是土地银行在面对有限资金及专业管理等资源的压力时必须做的政策判断。在满是废弃建筑物的居民区，土地银行可能需要的改建工作时间最长且交易形式最复杂。除非不动产直接威胁到居民的健康、安全和福利，否则土地银行不会优先选择这样的居民区开展修缮工作。但某个建筑物正位于一片空置的不动产之间，且现业主愿意将不动产转让给土地银行，进行不动产交换并推动不动产整合的情况例外。原本稳定的居民区里，空置和废弃不动产的修缮管理优先级高的原因是为了预防废弃不动产的蔓延，同时在此种情况下，修缮后的不动产更易于转让给新的业主。在尚不明确是否会出现更多废弃不动产的过渡型社区，土地银行可能会发挥最为重大的作用。在这些社区，土地银行对社区本身和潜在的新业主来说都是一个明显的证明，是加强和稳定一个社区的决心和承诺。

是否存在市场需求和可能的交易成本，是土地银行工作中第五和第六条优先类别的关键决定因素。其中，有现实需求的不动产是最容易返回有效利用的不动产。而对于那些没有现实市场需求的不动产，土地银行需努力为未来的合作和发展寻找潜在的合作伙伴。

最后两类解决的是不动产未来的潜在用途问题。大面积、条件优良的不动产往

往有更多潜在用途及潜在受让方。然而，土地银行接收产权的不动产面积低于未来开发的最低要求的情况也并不罕见。这主要是因为现有的地块很多不再符合最低地块面积要求，或者街道扩宽或其他一些公共工程占地后留下了小宗地块。这些情况下的地块既无现实需求也无将来用途，几家土地银行陆续实践的一个解决方案就是制定一个特殊方案，授权将此类“隅角地块”以名义对价转让给相邻业主。

作为一个主要的城市不动产所有者，土地银行必须敏感把握机遇，整合出足够面积的大片不动产以吸引新业主、开发新用途，以此推动不动产的改造。当土地银行通过止赎或其他政府转让工具获得毗连不动产时，它可能拥有足够大的组合不动产以供新的开发。更常见的是，土地银行在一个综合区域收购多宗不动产，其中一个或多个重要不动产仍为私有，从而阻碍了整体集中开发。

当代土地银行不拥有土地征用权。利用该项权力获取遗漏或未用的地块，必须通过与拥有征地权的州或地方政府机构合作。这是因为土地银行的主要职能不包括土地整合——土地银行的整合土地从属于其主要职能。土地整合需要重要职权，强制执行公共物品的非自愿转让，行使该项权力并进行拼合的实体应该是专门从事此类活动的政府部门。

处置不动产适用的政策根据其未来业

主和用途确定。土地银行的常用做法是给予地方政府或其他公共机构优先收购权。然而亚特兰大土地银行允许公共机构使用土地银行持有的不动产，但相关机构不具有优先使用权。路易斯维尔土地银行须将预期的不动产转让事先通知公共住房部门。在密歇根州，地方政府有权在转给土地银行前，优先收购因欠税而被政府没收的不动产。

根据当地地方政府间协议，亚特兰大土地银行将第一优先权给予“为低收入者建造或修复住房而获取不动产的居民区非营利性实体”，第二优先权给予“拟将不动产用于低收入住房建设的所有其他实体”。亚特兰大土地银行定期确立“低收入”和“中等收入”的适用定义，用以指导经济适用房的优先分配。路易斯维尔土地银行的最优先项为转让不动产作住宅用途。杰纳西郡土地银行处置不动产时已确立了以下优先顺序：

- (1) 自住房和经济适用房；
- (2) 居民区振兴；
- (3) 将不动产恢复纳税状态；
- (4) 为经济发展而整合不动产；
- (5) 不动产的长期贷款用于未来战略用途。

土地银行的成立，只能部分解决空置、废弃和欠税不动产带来的问题。虽然

土地银行的职能之一是为社区的长期战略计划“储备”不动产，但土地银行的主要目的不是作为开发商。正因如此，土地银行在规划和实施各项活动时，必须评估其收购不动产的潜在受让人范围。

在经济萧条的社区，不动产新业主往往是非营利组织如社区发展企业（CDCs）、街道委员会、环境及保育团体，或具有特别目的政府性实体如学区、医院和社区中心。在经济实力稍好的社区，受让方可能是营利性和非营利性实体组成的合伙公司。土地银行工作的关键在于评估非营利和利润机构对土地银行持有或收购的不动产是否具备未来开发能力。如果开发能力不足，土地银行必须将不动产作为自有存货持有和管理，或尽量增强潜在受让方的开发能力。

## 不动产的战略储备

20世纪60年代，关于土地银行的最早提案是将土地银行构想为收购并长期持有大量不动产的公共实体。进行“土地储备”的主要理由是，通过不动产公有制，地方政府可以更有效地控制不动产利用模式和发展趋势。而相关项目的资金成本、坚持自治的地方政府结构多样性以及为此目的使用征地权的合宪性等一系列问题，使不动产公有制的构想仅停留在提案阶段。

关于土地银行的早期提案中并未考虑到的是大型或小型社区中的内城地区在未来40年将出现的空置和废弃不动产的数量。土地银行的建立是为了方便这些不动产的所有权转让和重建，后来演变成了持有大量不动产存量以备将来使用的机构。这特别真实地体现在处理那些经税务止赎程序后业主仍不能赎回、第三方无法购买、产权自动为土地银行接收的不动产上。

由于土地银行的主要功能是推动空置、废弃和欠税止赎不动产改造成新的生产性用途，此类问题不动产的消失就是衡量土地银行工作成功性的标准。如果土地银行能够消除危害社区的废弃建筑、吸引新业主投资、带来新的开发资

自2002年成立以来，杰纳西郡土地银行已通过税收止赎程序取得8100宗住宅、商业和工业地块。俄亥俄州凯霍加郡不动产再利用公司运营第1年，即2010年就取得了700宗地块。凯霍加土地银行从联邦政府获得近4,100万美元的NSP拨款，大大增强了其购买能力。以上两个例子中，上述两家土地银行是各机构中购买地块幅数最多的。还值得注意的是，当时对不动产没有需求时，土地银行（如亚特兰大土地银行）可采用托管计划，持有不动产以备未来使用。

金，不动产废弃的速度就会减缓，以至于最后停止。被拖欠的税款减少，私人市场能够完成不动产修缮和改造。社区没有空置、废弃和拖欠税款的不动产，自然也就不需要土地银行了。

然而，土地银行作为不动产储备机构的最初设想仍有其现实关联性。这体现在以下两个方面：首先，当私有市场对内城不动产的需求持续走低时，土地银行持有不动产的潜在受让者数量就会不足。这种情况下，土地银行会在很长一段时间后成为不动产的默认所有者。作为拥有其所在郡市的大量不动产的机构，圣·路易斯土地银行和杰纳西郡土地银行必然在社区和不动产利用规划中发挥领导作用。它们的努力不可避免地影响塑造社区几十年的个性和文化的重大政策决议。土地银行的工作人员单独或会同相关部门或机构进行城市及区域规划，成为规划未来如何使用其不动产的主要重点。

最初为土地银行设想的第二个方面是由其自主决定其持有多宗不动产的未来用途，这可算是土地银行成功消除问题不动产后即消失的例外。土地银行应着眼于将来可能需要的公共或私人用途，评估其不动产存量。最直接的例子是确认能在未来用于如公园、开放空间和休闲区等公共建设的不动产，为周边社区的稳定和复兴发挥作用。另一个例子是土地银行持有不动产，等待非营利性的社区发展部门有足够

的能力开发，或等待现有的机构或行业可能的发展。

## 成功的未预期后果

土地银行的各项政策和优先事项也应预见其成功消除问题不动产后带来的影响，即使这不是土地银行的日常关注点。一旦土地银行收购不动产并产权清晰地成功转给新业主，很可能随着时间的推移，该不动产的再开发会使周边楼盘的价格趋于稳定甚至上升。因此，成功运行后的影响之一便是增加土地银行存量剩余不动产的市场需求度和价值。最初的成功会引发更大的需求量，使土地银行在落实其核心政策时面临更大的压力，因此土地银行必须始终清楚明白自身职责目标和优先处置事项。拆除废弃建筑物、建造新的经济适用房可振兴商品房需求，而中高端住房将最为供不应求。当价值较高的不动产产生市场效益、增加了税收时，提供经济适用房的经济效益就显得相形见绌了。

居民区或社区的高档化是指收入相对较低的住宅或其他用途转向收入较高的住宅用途。它同时带来不动产价格和住户平均收入的上升。面对空置、废弃和欠税不动产，高档化是成功的标志和整个社区的福音，也是多方面体现振兴的最强的迹象。与多数福音一样，高档化也带有一定



的负面结果。公共住房社区通过联邦希望 VI (HOPE VI) 计划振兴的一个主要负面结果是对原来在社区居住的低收入居民的安置。同样, 如果土地银行选择把重点放在刺激住宅开发, 而不考虑新家庭的收入承受水平, 土地银行将可能不再将发展经济适用房作为其目标之一。

土地银行所要面临的挑战是在社区的短期目标及优先发展项目和社区的长期需求之间寻求平衡。作为市中心大量不动产存货的所有者, 土地银行应对其转让的不动产及其未来用途进行规划, 促进新投资和稳定社区现状。此外, 在开展各项工作时, 土地银行还应着眼于其协助创造的新社区的发展和未来。

## 第 9 章 尾注

- 1 LAND BANK HANDBOOK: ADVANCE ACQUISITION OF SITES FOR LOW AND MODERATE INCOME HOUSING, A-5 (Carol Van Alstyne, ed., 1972).
- 2 See supra Chapter 7.
- 3 See infra Chapter 10.
- 4 See supra Chapter 8.
- 5 The Atlanta Land Bank, shortly after its creation, identified 13 targeted neighborhoods as its priority projects, and from among them chose to focus first on the “Olympic venue” neighborhoods. FULTON COUNTY/CITY OF ATLANTA LAND BANK AUTHORITY, INFORMATION BOOKLET 5 (March 29, 1994).

- 6 The St. Louis Land Bank is required to classify all properties as “(a) suitable for private use, (b) suitable for use by a public agency, and (3) not usable in its present condition and held as a public land reserve.” MO. REV. STAT. § 92.900(2).
- 7 See supra Chapter 6.
- 8 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, IX.B.2, <http://www.fccalandbank.org/> (last visited Mar. 22, 2011).
- 9 KY. REV. STAT. ANN. § 65.365(1). The statute does not require, however, that the Louisville Land Bank convey the properties to housing authorities upon request.
- 10 MICH. COMP. LAWS § 124.755(6).
- 11 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, supra note 12, at VI.D. The Dallas Land Transfer Program was similarly created to permit the “transfer of tax-foreclosed, seized and surplus properties to an entity or land bank for the purpose of creating or preserving affordable housing.” Resolution of the City Council, City of Dallas, Resolution 971504 (approved May 14, 1997).
- 12 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, supra note 12, at VI.D.
- 13 LOUISVILLE AND JEFFERSON COUNTY LANDBANK AUTHORITY, INC., MARKETING AND SALES POLICIES FOR TAXABLE DEVELOPMENTS (2002).
- 14 GENESEE COUNTY LAND BANK, INC., PRIORITIES, POLICIES, AND PROCEDURES, Section 2, <http://www.thelandbank.org/policies.asp> (last visited Mar. 22, 2011).
- 15 FRANK S. ALEXANDER & LARRY KEATING, CITY OF ATLANTA CITY COUNCIL, A CITY FOR ALL: REPORT OF THE GENTRIFICATION TASK FORCE, (2001).

## 第10章

# 决定行政政策



### 确认不动产的资格

每个土地银行的目标是将空置、废弃和欠税不动产投入有效使用，因此就面临着为不动产的未来用途及其未来用户的身份制定标准这一挑战。一旦土地银行分类及评估其存量不动产，其工作重点便转向不动产的管理和处分。

对于一些土地银行来说，它们的首要目标是将不动产返还私人业主并由私人业主在未来几年负责支付房产税并按照建筑和住房规范维护不动产。为实现此首要目标，土地银行对其持有不动产的未来用途倾向或重点用途几乎不做任何规定。只要符合当地区划，任何当事人均可自由使用。路易斯维尔土地银行根据维护城市利益，以最高效和最佳方式使用不动产的原则，采用宽泛的标准对不动产的潜在用途

进行评估。相比之下，其他司法管辖区确定了能反映社区的特定需求的不动产未来首选用途。亚特兰大土地银行被要求将经济适用房建设作为其持有不动产的优先用途。该土地银行定期对收入标准进行定义，作为经济适用房内容和经营的标准。亚特兰大土地银行的第二优先事项是将不动产用于“社区改善或其他公共目的”。

此类用途包括社区花园、学校、文化中心的操场和停车场。评定该第二优先级用途时，受让方必须证明不动产不存在可创税的其他用途，同时须证明提案用途符合区域再开发计划。

鉴于不动产数量的庞大规模，在借鉴其他土地银行经验的基础上，杰纳西郡土地银行采用三种分类对建议的不动产处置方式进行评估：①不动产用途的优先等级；②受让人性质的优先等级；③街道和

社区发展相关的优先等级。按用途排列的优先顺序依次为：首要目的应用于社区振兴，其次为自住房和经济适用房，再次是将不动产返还缴税状态；同时指出了总共六项潜在用途。按受让人性质排列的优先顺序反映的是对非营利公司的偏好，但其中共包括了五种不同形式的受让人。与街道和社区发展相关的优先等级主要用作指导土地银行在整个社区内各街道开展的工作。

隅角地块计划是指在单幅地块大小无法符合地区规划的要求时，为方便开发而将相邻的小幅废弃地块合并整理。隅角地块计划通常要求不动产为空置、未改良的不定产，且只能转让给占有毗连地块的相邻住宅不动产业主，受让方将转让的不动产“并入”毗邻不动产，用于缴纳房产税之目的。这种合并整理为当前没有市场的不动产开辟了“市场”，从而稳定了社区，维护了现有居民拥有不动产的价值。

## 确认业主的资格

确认业主资格的最佳做法是要求从土地银行获得不动产的个人或机构提交一份书面申请。银行评估申请，判定受让人和该不动产的拟用用途是否符合最低标准。土地银行可在发展建议书中对要求提交的资料做出详细规定，包括说明不动产建议

用途的信函、建筑规划以及财政支持的证据，商业用地转让申请包含开发资金申请等一般要求的基本信息。鉴于收集与整理开发建议书相关的各项资料需要花费较长时间，土地银行可明文规定，允许受让方获得土地银行持有不动产的优先购买权。土地银行可提供不同期限的优先购买权，并收取不动产预期价格的适当比例作为优先购买权的相应价款。优先购买权一般须符合所有其他政策规定。

在大多数司法管辖区，企业和个人都可以申请收购土地银行的不动产。土地银行可能会优先考虑将不动产转让给用于经济适用性住房开发的非营利机构。如果没有非营利机构有意愿和能力开发不动产，可以提供给其他任何私营公司。优先做出上述选择主要出于两个原因：首先，如果非营利开发商可以实现该目的，公共实体如土地银行则不应补贴私营开发商；其次，在适当的时候，土地银行可促进社区发展企业和以营利为目的的不动产开发商组建合资企业的发展。此外，非营利公司可能更受益于居民区或社区的长期再开发。土地银行甚至可以通过降低向非营利机构转让价格的方式，更加倾斜于非营利受让方。

土地银行应禁止将不动产转让给拖欠税款的任何个人或机构。土地银行可以明文规定，拟受让方不得有任何现有拖欠税款的行为或不得拥有任何违反住房和建

筑法规的不动产。它甚至可能再进一步规定，凡曾在税收止赎时将产权转给土地银行的不动产前业主，无论是个人或机构实体均不具备购买资格。

当土地银行利用渠道转让项目时应格外关注前税务拖欠的问题。渠道转让项目是指非营利性机构从私人业主手中购买不动产，但该不动产还有未清的拖欠税款，然后为豁免或免除税款将不动产转让给土地银行。为避免不负责任的前不动产所有人将不动产出售给非营利性的实体获得意外之财，土地银行可采取“合理公平政策”。该政策规定，当欠税不动产业主的销售价格大于其不动产净权益的一定比例时，土地银行将不参加此类交易。

虽然所有的土地银行努力使不动产再次返回生产性用途并产生税收，但土地银行大多关注能否将不动产转让给拟持有该不动产以备未来转卖的个人或机构。收购土地银行的不动产进行长期投资，也许确实能达到将产权转给一个能缴纳房产税的新实体的目标，然而却不能达到振兴和再开发计划的并行目标。为了解决这个问题，大多数的土地银行要求不动产申请要说明具体的开发计划，同时要求在规定的时限内开展建设。

土地银行开展项目的主要成果是从形式和功能上创造新的购房机会。只负责处理空置不动产的土地银行通过将空置不动产转让给住宅开发商、再由开发商出售给

首次置业者，或偶尔直接卖给建造和居住新住所的个人的方式实现。负责含有住宅建筑的不动产的土地银行可将该类不动产转让给愿意自行修缮后入住的新业主。参与单户家庭购房项目计划的不动产与其他计划对业主资格的要求相同：拟受让人现在或曾经不得有拖欠税款的情形；持有的其他不动产当前无违规现象；于规定时间内完成对不动产进行的开发。为避免受让人仅为转售而取得不动产，土地银行可要求受让人在转让后至少五年占用该不动产作为他或她的主要住宅。如果违反本合同义务，受让方向土地银行全额退还土地银行提供的补贴。

## 制定定价政策

拥有税收止赎不动产、地方政府从其他留置权或出售中获得的不动产、其他剩余不动产的优势在于其灵活的定价政策。不同的土地银行在收取转让不动产的价款上有很大差异。这些差异反映出州法律、地方政策和土地银行的功能等方面的不同。相关政策往往容易出现这样的极端：一方面是典型的地方政府法立场，即公有不动产必须以公平市场价格出售。另一方面的立场是将不动产转给受让人时不应收取或收取很少价款，作为对土地银行长期目标的一种补贴。



要求不动产以公平市场价格转让的主要理由有四个：第一，转让产生的收入足以支付土地银行的运营成本，还能给当地政府带来一般性收入；第二，如果以低于公平市价的价格转让不动产，会给受让方带来收益——公共资产转给私人方的一种酬谢或赠与形式；第三，担心转让如低于全额价值，会导致与不同当事方的交易不一致，看起来厚此薄彼；第四，土地银行获取的不动产往往低于公平市价格，因此要求按市值出售不会对转让构成障碍。

但土地银行转让获得完全公平市价的要求会带来许多问题。最重要的是，许多不动产最终仍留在土地银行手中，恰恰是因为出售这些不动产时没有明确的私人市场或市场价值。具有讽刺意味的是，公平市价格的考验是削弱土地银行的目标的原因之一，大量不动产存货仍为公有并且不会产生任何税收。以公平市价出售的要求往往需要专业的评估，这样会产生额外的交易成本。如果相关不动产基本没有发展潜力，评估要求往往会适得其反。

以公平市价转让的要求也削弱了土地银行实现其他公共目标和公共政策的能力。当土地银行的目标是恢复不动产的缴税能力时，名义价格以外的任何销售价格，或价格与土地银行的交易成本持平，都会降低不动产的恢复纳税能力。强制以特定价格交易也限制了土地银行以补贴形式将价值转让给个人或机构的能力，从而

无法完成规定的其他公共目标，如提供经济适用房等。

土地银行可以假定适合个人使用的不动产必须以完全公平的市场价转让。例如，圣·路易斯土地银行公布其在分析社区条件和不动产具体性质后确定的标准不动产售价。某些地方的不动产以及商业、工业和滨河不动产需要价格评估，有人入住的住宅楼及适合入住的建筑也需要评估。在圣·路易斯，每份契据必须注明该不动产是以公平市场价还是低于市场价三分之二的价格出售；如果是后者，则必须经由当地政府单独审批。适合公用的或目前的状况不能使用的不动产，可以无偿转让。

如果土地银行有权设定不动产的售价或同意对价格通过受让人的发展承诺进行调整，土地银行在实现其公共目标和政策上就会有很大的灵活性。亚特兰大土地银行拥有确定不动产售价的完全自由裁量权，常规上在不动产转让时也不要求支付任何现金。有了这种自由裁量权，亚特兰大土地银行就能用该不动产的价格作为促进经济适用房开发的一种补贴。

土地银行定价政策的关键是其有权决定受让人支付对价的时间以及方式。不动产转让给非营利机构用于建造经济适用房，对价金额由不动产价格以及建造经济适用房所需的间接补贴决定。从本质上讲，不动产对价可根据（受让方）提供经

济适用房承诺的年度业绩确定。与此相应，如果土地银行决定转让不动产，无论其为未改善不动产、有待入住的住宅建筑物的不动产，或为无使用限制、无需为任何特定公共目标服务的商业地块，该对应应当是公平的市场价格，且必须在转让时付清。

## 执行承诺

土地银行通常在受让方做出承担开发和使用权的相关承诺后才转让不动产。如果将不动产的清晰产权转让后，不动产再次成为空置、废弃和欠税不动产，那就意味着土地银行开展的工作最终一无所获。获批的开发建议书作为交易内容，通常内容较多，明确受让方在给定的时间内必须执行的具体不动产投资形式。除了土地银行以市场价格转让已开发的不动产这一极少发生的情况外，土地银行必须保证让受让方履行承诺。

一些土地银行通过在交易达成后一定期限内保留重新收回不动产权利的方式，确保受让方履行承诺。另外，如果在转让后预定的年限内，受让方还未开始进行建造或修缮工作，土地银行可能会要求所有转让不动产的“产权将重新转回”土地银行。

该要求的法律依据是被称为不动产普

通法的产权原则。附某种情形将导致不动产权益自动终止并返还原让人条件的契约，会形成具有“返还可能”（possibility of reverter）的“可变更的不动产完全所有权”（fee simple determinable），即存在将不动产返还出让人的可能。附某种情形将使原出让人参与并重新获取不动产条件的契约实际上是“附条件的不动产完全所有权”（fee simple subject to condition subsequent），保留了出让人重新获得不动产的权利（right of reversion）。

这种转让形式被称为“可转让的地产权”（defeasible fee），它起源于中世纪晚期，并为大多数司法管辖区沿用，它可以对交易带来若干问题。首先，可废除的地产权通常是全有全无原则，即一旦条件被打破，不动产便返给原来的所有者。无论设定的条件为何被打破，或受让人是否已使不动产获得部分增值，都不会影响地产权被废除这一结果。因为救济措施很苛刻，土地银行一般都不愿意终止受让方的不动产权利，法院也不急于强制没收不动产。其次，契约限制规定中允许没收，这成为吸引不动产建设或永久性投资的一个主要障碍。通常情况下，贷款机构不对可废除的地产权提供贷款。

土地银行越来越倾向于用三种方法代替或补充可转让的不动产权，强制受让方执行承诺。这些方法是开发协议、不动产契约和不动产抵押融资。

土地银行与受让人签订的开发协议可对受让人预期的投资、开发行为及必须执行的时限等做出详细规定。开发协议也可就不动产允许使用的用途范围及其随后的转售或转让做出限制或约定。只要开发协议在不动产转让后仍可强制执行，该协议便在双方之间产生合同效力，也是未来提起法律诉讼的依据。完全依靠开发协议（约束不动产转让后受让人的相关行为）时，其有效性会受到限制。第一个限制是如果受让人为单一资产公司时，违约行为可能会得不到金钱赔偿。第二个限制是开发协议可能对于从受让人处购买不动产的第三方不具约束力。

纳入并作为转让合同一部分的契约是有效的执行机制，因为其对初始受让人和后续受让人均具有约束力。在限制受让方将不动产用于特定的用途或禁止受让方在一定期限内转让不动产时，“限制性不动产契约”（restrictive real covenant）特别有效。但契约在强制受让人履行积极义务时往往有效性较差，如要求（受让人）对不动产进行某种金融投资等。

确保受让人履行其承诺的第三个方法是有抵押的固定金额银行本票。受让方有义务在特定的时间内向土地银行支付一定金额，如受让方未能付款，土地银行可以对不动产止赎。受让人的付款被视为受人已履行财产性义务，其债务通过履行其承诺而消除。因此，担保融资在不会增加

受让人的债务义务的基础上，在受让人不履行其承诺时保障公共投资，这是确保土地银行或通过土地银行进行的投资能够被收回的一种有效方法。

由于土地银行转让的不动产的预期用途、限制性用途以及受让方需承诺的其他义务多种多样，上述方法可以单独使用，也可以合并使用。开发协议、限制性的不动产契约和抵押融资可用于强制受让人履行相关义务。

## 第 10 章 尾注

- 1 See *supra* Chapter 9.
- 2 See *supra* Chapter 6.
- 3 See Landbank Authority, Inc., <http://www.louisvilleky.gov/Housing/Landbank+Authority+Inc.htm> (last visited Mar. 22, 2011).
- 4 Atlanta Land Bank Interlocal Agreement, *supra* note 12, at IX.B.1.
- 5 See GENESSEE COUNTY LAND BANK, INC., PRIORITIES, POLICIES AND PROCEDURES, *supra* Chapter 9, note 18.
- 6 See *infra* Appendix D, Section 12.
- 7 See *infra* Appendix D, Section 3.
- 8 See *infra* Appendix D, Section 10.
- 9 MO. REV. STAT. § 92.895(2). This same approach is followed by the land reutilization commissions in Nebraska. See NEB. REV. STAT. § 77-3205.
- 10 O.C.G.A. § 48-4-64(e).
- 11 See *infra* Appendix D, Section 6.











## 第三部分

# 构筑未来

### 第11章

身边社区不动产储备的案例·····80

### 第12章

州授权法·····85

### 第13章

政府间协议·····90

## 第11章

# 身边社区不动产储备的案例



只有在需要相关权力才能解决社区问题的时候才会建立土地银行。土地银行创立前，首先应确定社区尽力在解决的问题是什么。不同的问题可能会要求土地银行在特点、结构和工作重点上有所区别。事实上，有些问题只要通过对现有法律的修订，对现有机构的重组，或由当地政府扩大项目计划就可以解决。在这些情况下，设立土地银行对该社区来说可能并不是最佳方案。

每个社区的需求不尽相同，每个社区的土地银行结构应该反映这些差异。但在协商并就某一土地银行的结构达成合意之前，必须确定新建土地银行的法律权限。某些司法管辖区从事土地银行业务，不用州授权法，只需利用现有的法定权力即可。虽然美国各地一些社区已有设立土地银行的权力，但仍有人主张通过修订法案

的方式改善现有法律。多数司法管辖区目前仍不具备足够的建立土地银行的法律权限。在这些情况下，当地政府很可能先要通过州立法，才可以发起设立土地银行。

## 发展支持者

如果关键的政策决策者不支持颁布州（土地银行）授权法，此项立法的倡导者或支持者们可组成联盟，这对于相关法律的顺利通过至关重要。一个强大的联盟组成应包括民选官员、社区成员、商界领袖以及利益相关方。在某些情况下，联盟是自然形成的，支持者自己主动走到一起。也有其他情况，即通过认真规划、运筹帷幄而形成联盟，以确保所有的政治相关方都能参与其中。无论以何种方式成立联盟，

都应尽早确定联盟的核心人物或领导者。

如果一个联盟不是通过自发的方式形成，那么在组织设立联盟时，倡导者或支持者应当多用一些时间认真思考哪些个人或组织是利益相关方，并尽量说服利益相关方认同设立土地银行，说明进行相关改革的必要性。就美国各地的社区而言，设立土地银行的利益相关方一般包括非营利社区开发企业、州和地方政府规划部门官员、地方税务征收官员、地方政府不动产管理部门、支持经济适用房建设的群体组织、倡导绿地建设的群体组织、地方商会、州地产经纪人联盟等。

尽管这些不同的个人或组织往往代表不同的利益，土地银行有时能为他们找到共同点并为之共同努力提供契机。

最有说服力的工具之一是教育。随着联盟成员对为什么需要改革这一问题了解得深入，联盟可能会不断扩大。向立法者宣讲当地社区目前面临的问题是很重要的。有效的教育普及应为支持者介绍历史背景，即过去的政策如何对目前的状况产生影响。最后，有必要帮助支持者认识到，在政治和制度层面，建立土地银行需要哪些人或机构的加入。总而言之，如果利益相关者们知道土地银行可以帮助解决社区存在的问题，通过有意义的授权法的可能性就更大。

宣传教育的过程往往需要大量的时间，开始是一对一的电话交谈以引发兴

趣，然后和集合本地或区域的利益相关方团体接触。如果面对面会晤不可行，网络会议可以是一种有效的替代方法。然而，如果为了解决问题，并促进小组成员之间的对话，面对面会晤会更为有效。

整理研讨会资料时，了解州法律的多个领域是有帮助的。州法律的最相关的部分包括：地方政府取得和处置不动产的权力，以及该权力的限制范围；所有财产税的估税、征收和止赎程序；重建或再开发部门的创建、管理和权力。无需某一个人对州法律的所有方面都通晓熟络。事实上，联盟可能更需要聘请多名不同法律领域的专家，以便起草全面、有效的立法。

最后一个需要考虑的因素是：是否需要咨询中立的第三方调解人。当倡导者将某个社区带入改革进程，一些选民会抵制，尤其是在那些倡导者是过去也曾抵触过该类变革的社区成员时更为常见。在这种情况下，利用一个中立的第三方可以是有益的。中立的第三方——如在土地银行和税务止赎改革领域比较专业的全国性非营利组织，可以将那些纯因过去的政治分歧而通常不会理会对方的各方连接到一起。有专业知识和成功经历的第三方可以赢得对方的尊重，并考虑那些原本会因过于激进而被摒弃的观点。此外，如果有中立的第三方参与立法策略的制定，可适当消除联盟成员对改革不成功带来的不利政治后果的顾虑。

总之，任何成功的立法改革都需要大量的宣传教育。重要的宣讲工作可以并且应当贯穿立法的全部过程，包括建立联盟、立法草案或为该法案通过争取支持等。

## 预测反对意见

宣传教育最重要的方面之一是预测和预先应对反对意见。根据具体司法管辖区的特有问题和政治氛围，倡导者一般能够预见最有可能引起争议的话题。改革的概念，尤其是当它针对旧的制度，如不动产税收制度，不同界别的人员可能因各种不同的原因而兴趣索然。地方税的估税人员和收税人员可能会反对新制度，因为改变对它们没有实际效果。重建部门的工作人员可能会认为其现有的方案可以充分解决社区的不动产空置问题，同时担心土地银行会侵占他们的工作。不动产经纪人可能担心土地银行会将经纪人能卖出的不动产撤出市场。成功的战略是能够预见这些反对意见，并采取措施向这些政策参与者解释改变的必要性以及改革在实际上和其利益的一致性。

在经济衰退的压力下，民选官员往往对收入不中立的立法持反对态度。在争取立法支持时，联盟应强调土地银行的立法并不一定需要从一般收入资金中拨款。应向民选官员充分讲解全面的土地银行法中

包含的各种融资机制。这是赢得本地民选官员和州议员支持的重要环节。土地银行融资机制可能内容复杂、层次众多，如不整体了解立法建立的制度，也就很难理解该机制。联盟应预期用大量时间解释融资机制如何与土地银行被授予的其他权力相互作用，以便修订相关法案并使其能够获得积极的效果。最终，收入中性的立法在政治上是有吸引力的。所以在争取立法支持时，联盟应该强调土地银行的立法并不需要从政府一般收入资金中拨款。

与预测反对意见同样重要的是评估反对者联盟的实力。倡导者应评估重点民选官员、社区的商界领袖、非营利机构及其他利益相关者的相对支持水平，预测某些异议和反对者是否有政治权力阻止法案的通过。如果预计某些人士有能力阻挠立法通过，倡导者必须制定政治策略来解决这些问题，并确定解决问题的最佳方案。

## 预期管理

即使是强大的联盟和全面的立法仍不能保证法案能立即通过。争取支持和教育民选官员和社区领袖也需花费大量时间，往往超过一年或两年。当倡导设立土地银行的联盟成员一开始就能认识到想一蹴而就就是不切实际的，他们便会更加努力并更容易维持联盟的团结和积极性，不敢懈



息。和任何立法一样，成功通过的道路充满曲折和不确定性。如周一法案获通过的希望似乎还令人乐观，周二可能会折戟在委员会手中。这种不确定性在州的立法会议接近尾声时更加突出。

例如，民选官员可能过于乐观但不切实际地期待土地银行法能解决他们社区的经济和空置不动产的困境。另外，强烈的反对意见、政治游戏和最后一分钟的阻挠，都可使联盟功亏一篑。因此，联盟的领导者应该负责在整个立法过程中调节所有参与者的预期。

## 定义成功

管理预期的最重要途径之一是让联盟在早期定义成功的涵义。联盟首先应该确定它要完成的目标。他们的目标究竟是要提高对相关问题的认识、直接解决不动产重新开发障碍，还是要切实通过立法建立土地银行？确定了最终目标将帮助联盟保持专注、了解成功。

此外，联盟应将成功着眼于过程中的每一步，而不只是集中在通过立法这一最终结果。例如，如果一个州的战略中包括建立一个新的联盟，其成员应将这一团体的组成以及讨论的开始看作是朝着正确的方向迈出的一步。联盟一旦形成，讨论开始，确定改革的共同实质性要点，并提出

联盟成员一致通过的法案，这本身便是联盟的另一个成功。最后，成员为争取社区和民选官员的支持而共同努力，并安抚那些反对的声音，这也是成功的标志。

一个成功的州立法策略的巅峰在于通过一部全面、高质量的土地银行法案。然而，这可能需要多次立法会议来实现。如果没有在第一轮表决中取得进展，一切工作必须在下一轮表决中重新来过。遇到这样的情况，联盟应认识到之前的努力并未付之东流，而是为今后工作及最终成功奠定必要的基础。

### 第11章 尾注

- 1 See supra Chapter 7.

## 案例分析：凯霍加郡不动产再利用公司

2005年至2009年间，凯霍加郡经历房屋止赎显著增长期，成为全国止赎率和空置率最高的地方。虽然克利夫兰市中心经营着一家土地银行，但该行不具备解决当地上万个空置或废弃房屋所带来的挑战而需要的权力或工具。当地情况的戏剧性变化要求相关应对措施也要有巨大的变化。2009年，凯霍加郡的不动产再利用公司（Cuyahoga County Land Reutilization Corporation, 即CCLRC）成立，用以保护郡税基和恢复不动产市场，同时为居住在社区的居民把荒芜转变为资产。

CCLRC的自我筹资机制源自拖欠税收，可为土地银行长期目标的实现提供必需的可持续的资金支持。由于CCLRC具备通过税收止赎过程直接收购不动产的能力，投机驱动的强行拍卖不再阻碍不动产的重新有效利用。土地银行重视其在提高市政、非营利性和营利开发商、社区组织和个人在郡范围内有效重新利用不动产的能力方面的作用。为了确保地方政府能够确定在其范围内不动产的未来用途，CCLRC与全郡一半以上的司法管辖区签署了谅解备忘录（Memoranda of Understanding, MOU）。这些谅解备忘录通过规定不动产管理及拆迁，以及通知邻里应采取的行动等，对合作伙伴制定了框架。如果不动产进入税收止赎程序，市政府有权优先于土地银行成为业主。如果不动产通过其他程序进入土地银行，市政府有30天的优先收购权。

CCLRC对该郡的一个重要贡献是其建立了一个信息系统，利益相关者可以通过该系统做出更科学的有关不动产收购和投资的决策。“眼光”（The Eye）是一个新的不动产配置系统，虚拟连接到多个数据库，包括审计人员、财长、冠名企业、法院书记官，拆迁和建筑法规部门和城市许可证备案部门等。用户可以了解不动产的特点、资产周边情况以及有施工许可证的不动产等。用户也可以贡献自己的数据过滤器，这样收购会更有针对性，更有利于社区利益。

## 第12章

# 州授权法



### 州授权法的必要性

地方政府的权力最终受州法律的限制。如果州法律的某些规定限制了地方政府彻底解决空置、废弃和税务止赎不动产引发的相关问题的能力，州法律本身就须修订。每个州都有其宪法结构，对州立法机构和地方政府之间的法律权限做出相应的安排。地方政府建立土地银行的权力范围由该州的“地方自治”学说和州宪法或由州立法授予城市的权力范围决定。因为土地银行并非传统的地方政府形式且权力有限，某种形式的州授权法通常是必要的。

很少有建立土地银行不需要州法律授权的情况。例如，杰纳西郡土地银行成立时州土地银行法尚未制定，其成立是基于现有法规授权的政府间合作协议。州土地

银行法颁布后，杰纳西郡和密歇根州制订了新的政府间协议，将先前的实体改造为当前的杰纳西郡土地银行。不过，这种情况在杰纳西不具有代表性。

### 州授权法的类型

在过去的40年中，土地银行的立法经历了几次变革。各州的第一代土地银行法的特点基本相同，但并非完全一致。因为州宪法和州与地方的权力分配差别较大，每个地方土地银行依据的法律结构各不相同。这些土地银行确实能推动一些空置、废弃和欠税不动产重新投入有效使用，但这些第一代土地银行项目的效率和有效性尚未得到充分发挥。事后看来，空置、废弃和欠税不动产的收购、管理和处置不够

高效和有效，可以归因于这些第一代土地银行缺失了几个核心功能。第一代的土地银行所存在的缺陷，直接导致了第二代土地银行法的起草。

第二代土地银行法赋予土地银行的权利和职责的范围大有不同。法律规定了土地银行经营的多种融资来源，对财产税止赎过程的干预更为广泛，税务止赎不动产的存量更大。总之，第二代土地银行法允许土地银行成为管理、开发和将负债整体改造成公共资产的积极合作伙伴，而不仅仅是作为被市场拒绝的不动产的托管者。然而，第二代立法改革性质极其复杂，不仅难以起草，而且从外行观察者看来几近无法理解。于是第三代土地银行法应运而生。

第三代土地银行法将第二代概念化的权力增扩并汇总到一部法案中。赋予地方政府更广泛的权力及更大的灵活性，同时将相关规定汇总至一部综合性法案中，将有助于法案的宣教、通过及实施。

## 草拟州授权法

附录 C 提供了综合土地银行法规的模板，大多数联盟都可采用并根据州法规改编适用。逐条逐款地以模板立法，是衡量起草过程中需要研究问题广度的一个好方法，也是了解各条款之间相互联系的好方

法。如条款内容简单，可做字面解释。如需解释条款要求做什么，以及它如何与其他的立法规定合用，则应给予详细的解释。

第 1 节和第 2 节为立法的标题，并说明立法的调查结果和目的。标题部分可以包括说明本法将被列入当前州法律哪一部分的引文，但加入引文不是强制性要求。立法调查和目的章节应说明立法希望解决的问题背景。如果有与空置、废弃或税务止赎不动产相关的特别有力的统计数据，这些数据也可包括在这部分内。

第 3 节为定义章节，起草时务必非常认真。除第 17 节中包含财产税止赎的内容与其他法律法规密切相关外，本章节或许是与州宪法和成文法最相关的章节。定义条款也是对后续章节影响最大的章节，因此要特别注意给定的定义的影响。例如，定义可建土地银行的地方政府类型时，应着眼于当地主要政府机构之间的关系。如果没有所在郡的参与，某市政府是否允许建立土地银行？郡建立土地银行时，是否必须至少有一个城市参与？定义可设立土地银行的地方政府的类型很重要，因为它影响着法规适用于其他地方政府的方式。模板中建立的司法管辖区系指“止赎政府单位”，因为这与参与财产税收止赎过程的地方政府直接有关。该模板建议该称谓也可用另一个术语替代：“土地银行司法管辖区”。该术语可与将设立权限制为有权设立公共机构的司法管辖区的地区公共机



关法配合使用。

一旦确定哪些地方政府有必要建立土地银行，立法应规定一个术语，代表所有可能愿与土地银行交流合作的其他地方政府。他们作为参与方，通过向土地银行出售、转让或与土地银行签署服务合同的方式参与其中。模板对“市政”的定义包括任何“城市、村、镇或郡”。这个广义定义可使几乎所有的地方政府都有机会与土地银行交流合作。最后，学区的定义是唯一的，要单独定义。事实上，模板立法提到几个具体的学区。在草拟财产税文本时，这一定义特别重要。

第4节从地方政府角度阐明如何创建和运营地方土地银行。这个模板立法最重要的特点之一，就是为地方政府合作创建和经营土地银行提供了最大限度的灵活性。根据4(A)条款，止赎政府单位可选择独立成立土地银行。但是，它允许两个或两个以上的止赎政府单位携手合作，成立土地银行。此外，它还允许市政加入一个或多个止赎政府单位，共建土地银行。第4节的文字内容旨在为地方政府合作创立区域土地银行提供最大的灵活性，只要他们愿意这样做。

第5节的目的是为了明确土地银行法并不适用于根据州法律其他章节中创建的机构实体。相反，凡与土地银行法针对土地银行的规定相抵触的州法规，明确不适用。

第6节是关于土地银行董事会的基本运作。根据州立法，董事会负责确定有关董事会成员出席和参与的规则和要求。如果有关建立土地银行的政府间协议或决议允许，董事会也可负责制定土地银行的规章制度及其他有关运作程序的政策。

第7节规定，土地银行有权聘请自己的员工。模板立法拟用的另一种方法是把土地银行置于一个已经存在的市政部门，并与市政雇员签约为土地银行职员。在一些情况下，土地银行以这种方式运作可能更有效。

第8节列举了土地银行可用的一般权力。这些权力包括：起诉权和被起诉权；借贷能力；发行收益债券的权力；签订合同的权力。土地银行可以买入、出租或出售不动产；也可参与管理不动产的所有活动，包括设计、开发、拆除和修缮。尽管有诸多的权力，土地银行被明文禁止有土地征用权。这通常是土地银行与重建主管部门的主要区别之一。

土地银行收购不动产的能力，在第9节有规定。模板立法规定土地银行可以购买不动产、作为礼物接受不动产或接受市政转让的不动产。土地银行所拥有的所有不动产被认为是免税的。土地银行不能拥有所在地政府地域管辖以外的不动产，如果政府间合作协议允许，它可以提供管理服务。

有关土地银行处置财产的能力，在第

10 节有规定。土地银行虽然拥有出售、租借或以其他方式转让不动产权益的广泛的法定权力，立法关注到地方政府希望通过创建文件限制土地银行处置权力的想法。例如，止赎政府单位可能考虑经济适用房为土地银行不动产的优先事项，因此要求土地银行处置不动产时优先考虑用以建设经济适用房。模板法案本身不规定不动产用途的优先顺序，因为社区的需求可能会各不相同。授予创立政府确定不动产再用途的分级排序的灵活性，是确保土地银行解决其社区特定需要的另一种方法。

第 11 节规定了土地银行运营的几种融资机制。土地银行可能会收到各级政府——联邦、州和地方各种形式的赠款和贷款。土地银行可能通过提供服务、收取租金或出售土地银行不动产获取价款。最后，对于那些土地银行修缮后成功重新缴纳财产税的不动产，土地银行可以获得首个课税年度起五年内不动产税的 50%。本章节的土地银行融资机制可结合签订合同权、借贷和发行收入债券权，并与财产税止赎系统挂钩——该系统可提供存货不动产和资产，为土地银行的运营融资。因为这些权力和提供的内容相互作用，土地银行的创建应相对收入中立，这样大多数民选官员会觉得非常有吸引力。改变一个融资机制会在不经意间影响到另一个，所以起草的法律部分是涉及土地银行的权力、融资机制以及与财产税止赎之间的关系

时，应当非常仔细地考虑第 7 节的内容。

第 12 节是关于土地银行借贷和发行债券的能力。州的本地权限法中有债券发行条款，起草土地银行的债券发行条款时可以参考。第 13 节规定，所有土地银行都要遵守公共档案法。因为在一些社区，人们会担心土地银行很容易发生政府腐败和内部交易的现象，包括交叉引用会议公开法、阳光法或信息自由法。本章节可以帮助确保所有土地银行业务和交易受到公众的监督。

如果土地银行解散，第 14 节规定了基本解散流程。然而，创建文件应列出更具体的要求，如果创建政府认为有必要。第 15 节的条文规定禁止任何员工或董事会成员代表土地银行从事有可能利益冲突的活动。第 16 节是立法的解释、目的和范围。它指出土地银行法应广义地解释，对其他地方政府处置或管理不动产进行限制的相关法规不得适用于土地银行，创建土地银行的法律或文件有特别规定的除外。

第 17 节为土地银行与财产税收和止赎系统关系的笼统描述。因为州财产税法律内容千差万别，所以本章节无法提供模板文字描述。虽然没有具体的文字表述，但是可以指出本章节的总体目标。首先，土地银行应被给予清偿土地银行拥有不动产拖欠税款的能力。如果没有这个核心权力，土地银行的效率将大大下降。其次，立法应给予土地银行参与税收止赎和税收

留置权销售的权力。拥有多种干预或参与税收止赎过程的权力将有助于防止州外投机者主导市场。参与税务止赎程序时，应特别考虑土地银行履行义务的形式、数量、内容和时限。最后，土地银行或当地政府应被允许批量处理税收止赎程序，作为加快税收止赎进程和提高效率的一种方法。

总之，联系土地银行与税收止赎过程的章节，是各章节中研究和起草最费时间的。然而它也是最需要教育和宣传的。与任何其他部分不同，这部分需要一名通晓州财产税止赎法律的专家，在起草过程中应注意用熟悉法律实务的本地法律从业者。

针对土地银行享有权益的不动产，第18节列出简单、快捷的判决产权归属的诉讼程序。本章节还允许用批量判决产权归属的诉讼程序处理那些土地银行持有的不动产，以提高效率。本模板语句采纳前，还应认真审查州有关不动产和产权纠纷的司法程序。如果一个州已经有判决产权归属的程序，起草时需另写措辞语句，以免程序冲突。

最后章节的模板立法提供即时生效日期。有些州有默认的生效日期，但由于本立法规定的生效日期是即刻生效，默认的生效日期将不适用。

## 第12章 尾注

- 1 MICH. COMP. LAWS § 124.501. An interlocal agreement was entered into as of August 29, 2002, between Genesee County, Michigan, and the Charter Township of Flint, Michigan, creating the Genesee County Land Reutilization Council, Inc.
- 2 MICH. COMP. LAWS § 124.751.
- 3 See *infra* Chapter 13.
- 4 See *infra* Appendix C, Sections 4(b), (c), (e).
- 5 See *infra* Appendix C, Section 4(b).
- 6 See *infra* Appendix C, Section 4(e).
- 7 See *supra* Chapter 7.

## 第13章

# 政府间协议



地方政府一旦做出设立土地银行的决定就要考虑是否要与其他地方政府合作，共同创立土地银行的问题。创立一个区域性土地银行涉及多个地方政府，往往需要相关地方政府谈判并通过一份政府间协议。政府间协议不仅要创建土地银行机构本身，而且还可以包括土地银行的管理要求。本章介绍了社区可能需要的不同类型的政府间协议，并解释政府间协议的重要性以及政府间协议可能包含的谈判要点等内容。

## 最大限度促进政府间合作

在美国，财产税征收责任通常主要甚至是完全属于郡级政府。其中的例外为大城市有权征收所有的财产税。即便如此，

仍有很多城市与郡政府签署税款征收和执法的合同。当郡政府负责征收拖欠税款、而大量欠税不动产位于不同的市时，土地银行只要凭借郡政府和市政府之间某种程度的合作，就能有效地发挥作用。正是因为这个原因，所有的第一代土地银行——圣·路易斯土地银行、路易斯维尔土地银行、克利夫兰土地银行和亚特兰大土地银行，均为当且仅当郡和市有了某种形式的政府间协议时才允许成立的地方土地银行。

政府间的合作作为土地银行成立的前提，这一情形一直持续到第二代的土地银行法规——以密歇根州和俄亥俄州为代表。但是，这种合作的依据是基于更广泛、更深层次的命题。杰纳西郡不动产再利用委员会公司（Genesee County Land Reutilization Council, Inc., GGLRC）于2002年由杰纳西郡、弗林特市以及弗林特



镇等联合设立。该公司的成立基于当时已有的城市合作协议中的法定权力，当时密歇根州的土地银行快速审批权法案还未通过。GGLRC的早期工作表明只要能够解决全郡欠税不动产问题，无论该不动产位于何处，都能够创造显著的经济效益，从而支持土地银行在各相关地方政府辖区开展工作。

地域性可在波动的社会经济条件下促进系统性改革。尽管政治边界线和政治领导会对不动产价格和街道条件产生影响，但问题往往跨越多个司法管辖区。单个地方可能无法克服市场准入的体制性障碍，如低效的税收止赎和法规执行。如果将问题交给能力很低的机构去解决，那么该机构对废弃建筑物的购置和管理问题可能束手无策。土地银行成立时所确定的政府间合作本身就包含了最强的地域性特征优势。

第三代土地银行授权法将上述命题甚至达到更高水平。它明确认可两个或两个以上的市政可自愿成为土地银行的成员。它还允许跨郡跨市合作成立并运作一个单一的土地银行机构，从而实现跨辖区不动产储备的可能。第三代法规还增加了前面的法规没有的明文规定的另一种可能性：它允许一个土地银行通过合同委托另一个司法管辖区的土地银行提供服务。虽然根据现有的政府间合作法规（土地银行）也可能获得相关授权，但（第三代法规的）这一明确授权清楚地表明，规模经济和更

加专业化的专业知识可以最大限度地发挥土地银行的潜在优势。

## 制定和草拟政府间协议

政府间协议在两个基本的背景下是必要的。首先是必须成立土地银行但又缺乏明示的授权立法时。当一个州缺乏具体的土地银行法规，州和当地政府和市政合作的法律将引导政府间协议过程。

第二种情况是州法律通过特定文字规定授权设立土地银行。具体到州，土地银行法规可以规定政府间协议的内容以及政府间协议的当事方。例如，州法规可能要求郡以及市范围内的城市可以成为土地银行政府间协议的当事方。然而，其他法规可能允许一个城市独立于郡土地银行，单独成立土地银行。

在就政府间协议的内容进行协商时，必须以法定授权立法为主要指引。法规可能规定谁必须是政府间协议的责任方，该协议必须包括哪些内容，以及可以赋予土地银行的董事会及员工哪些权力等。

除规定政府间协议的当事方外，州土地银行法规可能要求政府间协议涵盖某些议题。例如，管理土地银行的董事会组成，州法规可以不作具体规定但政府间协议必须有涉及。首届董事会成员也需要包括在政府间协议中，另外，还应规定如何

委派和撤换董事会成员。如果允许学区参与土地银行，政府间协议还需要说明学校董事会的参与范围。

州土地银行法规也可提出政府间协议可以管理，但并非必须管理的广泛问题范围。法规或政府间协议未包含的条款可委托给负责土地银行日常运作的董事会或人员。例如，州土地银行法可规定设立土地银行的政府间协议可以排列土地银行不动

产处置的优先次序。但是，政府间协议并非必须排列处置的优先次序。

总之，哪些问题属于政府间协议“必须”解决的问题要根据建立土地银行的州授权法确定；哪些问题属于政府间协议“应予”解决的问题则将取决于成立土地银行的社区的政治和社会经济实际情况。而政府间协议“可以”解决的问题将取决于谈判各当事方和董事会的能力。











# 参考文献和附录

参考文献	96
附录A	
全国各地的土地银行	104
附录B	
参考法规	114
附录C	
土地银行立法范本	116
附录D	
行政政策范本	127
附录E	
土地银行存托协议	136

## 参考文献

*This bibliography generally follows citation formats used in legal academic writing. Please refer to the following example for assistance in interpreting citations: “53 LOY. L. REV. 727” refers to page 727 of the 53<sup>rd</sup> volume of the Loyola Law Review.*

Ableidinger, Amanda, Target: *Problem Properties: A CDC Tackles Abandonment*, SHELTERFORCE (Jan./Feb. 2002), available at <http://www.nhi.org/online/issues/121/Ableidinger.html>.

Abromowitz, David M., *An Essay on Community Land Trusts: Towards Permanently Affordable Housing*, 61 MISS. L. J. 663 (1991).

Accordino, John & Gary T. Johnson, *Addressing the Vacant and Abandoned Property Problem*, 22 J. URB. AFF. 301 (2000).

Alexander, Frank S., *Legal Strategies for Vacant and Abandoned Properties and Neighborhood Stabilization and Land Banking*, in Neighborhood Stabilization Course Materials, Living Cities, Kennedy Sch., Harvard Univ. (Mar. 2010).

Alexander, Frank S., Fed. Reserve Bank of Boston, *Neighborhood Stabilization & Land Banking*, 20 COMMUNITIES & BANKING 3 (Summer 2009).

Alexander, Frank S., *Louisiana Land Reform in the Storms' Aftermath*, 53 LOY. L. REV. 727 (2008).

Alexander, Frank S., Brookings Inst., *Land Banking As Metropolitan Policy* (Oct. 2008).

Alexander, Frank S., Fed. Reserve Bank of Atlanta, *Don't Bet the House*, 17 PARTNERS COMMUNITY ECON. DEV. (2007).

Alexander, Frank S., *Tax Liens, Tax Sales and Due Process*, 75 IND. L.J. 747–807 (2000).

Alexander, Frank S., Local Initiatives Support Corp. and U.S. Dept. of Housing and Urban Dev., *Renewing Public Assets for Community Development* (Oct. 1, 2000).

- Alexander, Frank S., *Constitutional Questions About Tax Lien Foreclosures*, 16 GOV'T FIN. REV. 27 (June 2000).
- Alexander, Frank S., *Dealing with Delinquent Property Taxes*, GA. COUNTY GOV'T 27 (May-June 1998).
- Alexander, Frank S., *Property Tax Foreclosure Reform: A Tale of Two Stories*, GA. BAR J. (Dec. 1995).
- Allred, Christopher J., Pioneer Inst. - Better Gov't Competition No. 10, *Breaking the Cycle of Abandonment: Using a Tax Enforcement Tool to Return Distressed Properties to Sound Private Ownership* (2000), available at [http://www.pioneerinstitute.org/pdf/bgc00\\_winner.pdf](http://www.pioneerinstitute.org/pdf/bgc00_winner.pdf).
- Apgar, William C. & Mark Duda, Minneapolis Homeownership Preservation Found., *Collateral Damage: The Municipal Impact of Today's Mortgage Foreclosure Boom* (2005).
- Archibald, Robert A., Univ. of Mo.-St. Louis Pub. Policy Research Ctr., Occasional Paper 4, *Open Spaces, Good Places: The Future of Development for the St. Louis Region* (Apr. 2001).
- Baptista, Ana, Brown Univ. Ctr. for Environmental Studies, *Redeveloping City-Owned Vacant Lots: Strategies for the Equitable Redevelopment of City-Owned Vacant Land in Providence, RI* (2000).
- Bassett, Laura M., *Tax Increment Financing as a Tool for Redevelopment: Attracting Private Investment to Serve a Public Purpose--The Example of Michigan*, 41 URB. LAW. 755 (2009).
- Bier, Thomas, & Charlie Post, Brookings Inst. Ctr. on Urban and Metropolitan Policy, *Vacating the City: An Analysis of New Homes vs. Household Growth* (Dec. 2003).
- Black, Karen L., Pa. Low-Income Housing Coalition, *Reclaiming Abandoned Pennsylvania* (Mar. 2003).
- Blackwell, Keri, Local Initiatives Support Corp., *Cleveland Case Study: Model Practices in Tax Foreclosure and Property Disposition* (Jan. 10, 2003).
- Blight Elimination Subcomm. of the Neighborhood Revitalization Comm., *A Blight Elimination Plan for Philadelphia's Neighborhoods* (Feb. 8, 2000).
- Bowman, Ann O'M., and Michael A. Pagano, *Transforming America's Cities: Policies and Conditions on Vacant Land*, 35 URB. AFF. REV. 559 (2000).
- Braconi, Frank P., In Re In Rem: *Innovation and Expediency in New York's Housing Policy*, in HOUSING & COMMUNITY DEVELOPMENT IN NEW YORK CITY: FACING THE FUTURE (Michael H. Schill, ed., SUNY 1999).
- Brett, Deborah L., *Assessing the Feasibility of Infill Development*, 41 URB. LAND 3 (1982).
- Bright, Elise M., REVIVING AMERICA'S FORGOTTEN NEIGHBORHOODS (New York, 2000).
- Buchsbaum, Peter A., *Old Wine in New Bottles: Redevelopment Tales of a City, Suburb, and a State*, 30 URB. LAW. 745 (1998).
- Callies, David L., *Commonwealth of Puerto Rico v. Rosso: Land Banking and an Expanded Concept of Public Use*, 2 LAND USE CONTROLS: A QUARTERLY REV. 17 (1968).
- Cheever, Frederico, *Environmental Law: Public Good and Private Magic in the Law of Land Trusts and Conservation Easements: A Happy Present and a Troubled Future*, 73 DEN. U. L. REV. 1077 (1996).
- Cisneros, Henry G., *Urban Land and the Urban Prospect*, CITYSCAPE, Special Issue, 115 (Dec. 1996).
- Cohen, James R., *Abandoned Housing: Exploring Lessons from Baltimore*, 12 HOUSING POL'Y DEBATE 415 (2001).
- Cole, Rick, et al., *Building Livable Communities: New Strategies for Promoting Urban Landfill*, 55 URB. LAND 37 (1996).

- Community Research Partners and ReBuild Ohio, *\$60 Million and Counting: The Cost of Vacant and Abandoned Properties to Eight Ohio Cities* (2008).
- Cunningham, Lynn E., *Islands of Affordability in a Sea of Gentrification: Lessons Learned from the D.C. Housing Authority's Hope VI Projects*, 10 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 353 (2001).
- Davis, John Emmeus, *More than Money: What is Shared in Shared Equity Homeownership*, 19 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 250 (2010).
- Davis, John Emmeus, Nat'l Housing Inst., *Shared Equity Homeownership: The Changing Landscape of Resale-Restricted, Owner-Occupied Housing* (2006).
- Downs, Anthony, *Comment on John T. Metzger's "Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy"*, 11 HOUSING POL'Y DEBATE 41 (2000).
- Downs, Anthony, *OPENING UP THE SUBURBS: AN URBAN STRATEGY FOR AMERICA* (1973).
- Eastern Pa. Organizing Project, *BLIGHT FREE PHILADELPHIA: A PUBLIC PRIVATE STRATEGY TO CREATE AND ENHANCE NEIGHBORHOOD VALUE* (2001).
- Fannie Mae Found., *Vacant Land Presents Problems and Opportunities*, 3 HOUSING FACTS & FINDINGS, Issue 1 (2001).
- Fishman, Richard P., & Robert D. Gross, *Public Land Banking: A New Praxis for Urban Growth*, 23 CASE W. RES. L. REV. 897 (1972).
- Flechner, Harvey L., *LAND BANKING IN THE CONTROL OF URBAN DEVELOPMENT* (1974).
- Furr, Jonathan, *The Impact of Cooperative Efforts on Community Development*, 10 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 151 (2001).
- Galster, George C., *Comment on John T. Metzger's "Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy"*, 11 HOUSING POL'Y DEBATE 61 (2000).
- Goetz, Edward G., Kristin Cooper, Bret Thiele, & Hin Kin Lam, Univ. of Minn., *Pay Now or Pay More Later: St. Paul's Experience in Rehabilitating Vacant Housing*, CTR. FOR URB & REGIONAL AFF. REP. (Apr. 1998).
- Goldstein, James et al., Lincoln Inst. of Land Policy, *Urban Vacant Land Redevelopment: Challenges and Progress* (Working Paper, 2001).
- Grogan, Paul S., & Tony Proscio, *COMEBACK CITIES: A BLUEPRINT FOR URBAN NEIGHBORHOOD REVIVAL* (2000).
- Gunton, Thomas, *Coping with the Spector of Urban Malaise in a Post Modern Landscape: The Need for a Detroit Land Bank Authority*, 84 U. DET. MERCY L. REV. 521 (2007).
- Haar, Charles M., U.S. Cong., House Comm. on Banking and Currency: Papers submitted to Subcomm. on Housing; Panels on Housing Production, Housing Demand, and Developing a Suitable Living Environment, *Wanted: Two Federal Levers for Urban Land Use – Land Banks and Urbank*, 927–40 (June 1971).
- Hearn, Holly M., *Tax Sales: Create Judicial Tax Foreclosure Procedures to Aid Low Income Housing Development*, 12 GA. ST. U. L. REV. 352 (1995).
- Hemann, Patricia A., *Land Banking Tax Delinquent Property: Reform and Revitalization*, 27 CLEV. ST. L. REV. 517 (1978).
- Hirokawa, Keith H. & Ira Gonzales, *Regulating Vacant Property*, 42 URB. LAW. 627 (2010).
- Hoag, Gifford W., *THE FARM CREDIT SYSTEM: A HISTORY OF FINANCIAL SELF-HELP* (1976).



- Hughes, Mark Alan, *Dirt into Dollars: Converting Vacant Land into Valuable Development*, 18 BROOKINGS REV. 34 (2000).
- Hughes, Mark Alan & Rebekah Cook-Mack, Public/Private Ventures, *Vacancy Reassessed, Critical Issues Facing Philadelphia's Neighborhoods* (1999).
- Immergluck, Dan & Geoff Smith, *The External Costs of Foreclosure: The Impact of Single-Family Mortgage Foreclosures on Property Values*, 17 HOUSING POL'Y DEBATE 57 (2006).
- Immergluck, Dan & Geoff Smith, *The Impact of Single Family Mortgage Foreclosures on Crime*, 21(6) HOUSING STUD. 851 (2006).
- Jacobs, Rick & John Emmeus Davis, *THE ASSET BUILDING POTENTIAL OF SHARED EQUITY HOMEOWNERSHIP* (2010).
- Kamm, Sylvan, Urban Inst., *LAND BANKING: PUBLIC POLICY ALTERNATIVES AND DILEMMAS* (1970).
- Keating, Larry & David Sjoquist, *Bottom Fishing: Emergent Policy Regarding Tax Delinquent Properties*, 3 HOUSING FACTS & FINDINGS, Issue 1 (2001).
- Keating, Larry & David Sjoquist, Georgia Inst. of Tech., *Strengthening a Valuable Resource: The Fulton County/City of Atlanta Land Bank Authority* (2001).
- Keating, W. Dennis, *The Dilemma of Old Urban Neighborhoods*, 3 WASH. U. J.L. & POL'Y 699 (2000).
- Keating, W. Dennis & Norman Krumholz, *Neighborhood Planning*, J. PLANNING EDUC. & RES. 111 (2000).
- Keating, W. Dennis, *The CDC Model of Urban Development, a reply to Randy Stoecker*, 19 J. URB. AFF. 29 (1997).
- Keating, W. Dennis et al., eds., *REVITALIZING URBAN NEIGHBORHOODS* (1996).
- Kelly, James J., Jr., *Maryland's Affordable Housing Land Trust Act*, 19 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 313 (2010).
- Kelly, James J., Jr., *Refreshing the Heart of the City: Vacant Building Receivership as a Tool for Neighborhood Revitalization and Community Empowerment*, 13 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 210 (2004).
- Kelling, George L. & Catherine M. Coles, *FIXING BROKEN WINDOWS: RESTORING ORDER AND REDUCING CRIME IN OUR COMMUNITIES* (1996).
- Keuschnigg, Christian & Søren Bo Nielse, *On the Phenomenon of Vacant Land*, CAN. J. ECON., Spec. Iss. 29, at 534 (Apr. 1996).
- Kivell, P.T., *Vacant Urban Land*, 75 THE PLANNER 8 (Aug. 25, 1989).
- Kobie, Timothy F., *Residential Foreclosures' Impact on Nearby Single-Family Residential Properties: A New Approach to the Spatial and Temporal Dimensions* (July 28, 2009) (unpublished Ph.D. dissertation, Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University), available at <http://etd.ohiolink.edu/send-pdf.cgi/Kobie%20Timothy%20F.pdf?csu1268073662>.
- Kornfeld, Itzhak E., *Conserving Natural Resources and Open Spaces: A Primer on Individual Giving Options*, 23 ENVTL. L. 185 (1993).
- Kraut, David T., *Hanging Out the No Vacancy Sign: Eliminating the Blight of Vacant Buildings from Urban Areas*, 74 N.Y.U. L. REV. 1139 (1999).
- Kromer, John, City of Phil. Office of Housing and Community Dev., *Vacant Property Prescriptions: A Reinvestment Strategy* (Aug. 1996).
- Krumholz, Norman, Am. Inst. of Certified Planners, Planner's Casebook, *Land Banking and Neighborhood Revitalization in Cleveland* (Summer 2002).

Krumholz, Norman, *The Provision of Affordable Housing in Cleveland: Patterns of Organizational and Financial Support*, in AFFORDABLE HOUSING AND URBAN REDEVELOPMENT IN THE UNITED STATES: LEARNING FROM FAILURE AND SUCCESS, URB. AFF. ANN. REV., no. 46 (Willem van Vliet, ed., 1996).

Langsford, Kenneth R., *Urban Decay, Property Tax Delinquency: A Solution in St. Louis*, 5 URB. LAW. 729 (1973).

Letwin, William L., Urban Land Research Analysts Corp., *Municipal Land Banks: Land-Reserve Policy for Urban Development* (Oct. 1969).

Leonard, Jennifer R. & Alan Mallach, Ctr. for Community Progress, *RESTORING PROPERTIES, REBUILDING COMMUNITIES* (2011).

Lieb, Roslyn Corenzwit et al., *Project: Abandonment of Residential Property in an Urban Context*, 23 DE PAUL L.R. 1186 (1974).

Lind, Kermit J., *Can Public Nuisance Law Protect Your Neighborhood from Big Banks?*, 44 SUFFOLK U. L. REV. 89 (2011).

Lind, Kermit J., *The Perfect Storm: An Eyewitness Report from Ground Zero in Cleveland's Neighborhoods*, 17 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 237 (2008).

Local Initiatives Support Corp., *MAPPING FOR CHANGE: USING GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS FOR COMMUNITY DEVELOPMENT* (2002).

Mallach, Alan, Brookings Inst., *Addressing Ohio's Foreclosure Crisis: Taking the Next Steps* (2009).

Mallach, Alan, *A DECENT HOME: PLANNING, BUILDING AND PRESERVING AFFORDABLE HOUSING* (2009).

Mallach, Alan, *The Case for Affordable Housing*, 75 PLANNING, no.3 (Mar. 2009).

Mallach, Alan, Brookings Inst., *Stabilizing Communities: A Federal Response to the Secondary Impacts of the Foreclosure Crisis* (2009).

Mallach, Alan, Brookings Inst., *Tackling the Mortgage Crisis: Ten Action Steps for State Government* (2008).

Mallach, Alan, Nat'l Housing Inst., *MANAGING NEIGHBORHOOD CHANGE: A FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE AND EQUITABLE REVITALIZATION* (2008).

Mallach, Alan, Neighborhoods Now, *Building a Better Philadelphia: Strategies for Sustainable Revitalization* (2006).

Mallach, Alan, *BRINGING BUILDINGS BACK: FROM ABANDONED PROPERTIES TO COMMUNITY ASSETS* (2006).

Mallach, Alan, Housing & Community Dev. Network of N.J., *RESTORING PROBLEM PROPERTIES: A GUIDE TO NEW JERSEY'S ABANDONED PROPERTY TOOLS* (2005).

Mallach, Alan, Nat'l Housing Inst., *BUILDING A BETTER URBAN FUTURE: NEW DIRECTIONS FOR HOUSING POLICIES IN WEAK MARKET CITIES* (2005).

Mallach, Alan with Diane Sterner, Housing & Community Dev. Network of N.J., *New Jersey and Its Cities: An Agenda for Urban Transformation* (2008).

Mallach, Alan with Diane Sterner & Amanda Frazier, Housing & Community Dev. Network of N.J., *CITIES IN TRANSITION: NEW JERSEY'S URBAN PARADOX* (2006).

Martin, Benton C., *Vacant Property Registration Ordinances*, 39 REAL EST. L.J. 6 (2010).

Medoff, Peter & Holly Sklar, *STREETS OF HOPE: THE FALL AND RISE OF AN URBAN NEIGHBORHOOD* (1994).

- Meligrana, John, Univ. of Mo.-St. Louis Pub. Policy Research Ctr., Research Paper 1, *Downtown Revitalization: Research Trends and Findings* (Jan. 2001).
- Metzger, John T., Planned Abandonment: *The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy*, 11 HOUSING POL. DEBATE 7 (2000).
- Milwaukee Dep't of City Dev., Div. of Econ. Dev., *The Land Bank: Eight Years of Industrial Development Progress, 1964-1971* (1972).
- Mueller, Lisa, ATLANTA CASE STUDY: MODEL PRACTICES IN TAX FORECLOSURE AND PROPERTY DISPOSITION (2003).
- Nachbaur, William T., *Empty Houses: Abandoned Residential Buildings in the Inner City*, 17 How. L.J. 3 (1971).
- Neighborhood Design Ctr., *Summary of the Vacant Land Management Forum* (Dec. 15, 2000).
- Nicholson, David J., *The Public Ownership of Vacant Land*, 70(1) THE PLANNER 18 (1984).
- Norris, Patricia E. & Nigel G. Griswold, Mich. State Univ. Land Policy Inst., Report #2007-05, *Economic Impacts of Residential Property Abandonment*.
- Northam, Ray M., *Vacant Urban Land in the American City*, 47 LAND ECON. 345 (1971).
- Olson, Susan & M. Leanne Lachman, TAX DELINQUENCY IN THE INNER CITY: THE PROBLEMS AND ITS POSSIBLE SOLUTIONS (1976).
- O'Neill, Cheryl A., *Lexington Terrace and Lafayette Courts: The Making of Inner-City Neighborhoods*, 55 URB. LAND 45 (1996).
- Orr, Larry L., Urban Land Research Analysts Co., MEASURING THE IMPACT OF LAND BANK POLICIES ON THE URBAN LAND MARKET (1968).
- Pagano, Michael A. & Ann O'M. Bowman, Brookings Inst. Ctr. on Urban and Metropolitan Policy, *Vacant Land in Cities: An Urban Resource* (Dec. 2000).
- Pagano, Michael A. & Ann O'M. Bowman, CITYSCAPES AND CAPITAL: THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT (1995).
- Pagano, Michael A. & Richard T. Moore, CITIES AND FISCAL CHOICES: A NEW MODEL OF URBAN POLITICAL INVESTMENT (1985).
- Pastel, Stacey Janeda, *Community Land Trusts: A Promising Alternative for Affordable Housing*, 6 J. LAND USE & ENVTL. L. 293 (1991).
- Pa. Low-Income Housing Coal., *Beyond Blight: Vacant Properties, Redevelopment and the Commonwealth of Pennsylvania* (1997).
- Phila. City Planning Comm'n, Pennsylvania Horticultural Society, *Vacant Land in Philadelphia: A Report on Vacant Land Management and Neighborhood Restructuring* (June 1995).
- Phila. Inquirer, *Cleveland Revives Blighted Neighborhoods by Easing Bureaucracy on Vacant Land* (Dec. 3, 2001).
- Pratt, Stuart, *A Proposal for Land Bank Legislation in North Carolina*, 89 N.C. L. REV. 568 (2011).
- Robertson, Kent, University of Mo.-St. Louis Pub. Policy Research Ctr., Policy Brief 8, *Downtown Development: Key Trends & Practices* (June 2001).
- Rosan, Christina, Fannie Mae Found., *Cleveland's Land Bank: Catalyzing a Renaissance in Affordable Housing*, 3 HOUSING FACTS & FINDINGS, Issue 1 (2001).
- Rusk, David, INSIDE GAME/OUTSIDE GAME: WINNING STRATEGIES FOR SAVING URBAN AMERICA (1999).

- Rusk, David, *CITIES WITHOUT SUBURBS* (1995).
- Salsich, Peter W., Jr., *Evolving Voices in Land Use Law: Neighborhoods: Grassroots Consensus Building and Collaborative Planning*, 3 WASH. U. J.L. & POL'Y 709 (2000).
- Salsich, Peter W., Jr., *Thinking Regionally About Affordable Housing and Neighborhood Development*, 28 STETSON L. REV. 577 (1999).
- Salsich, Peter W., Jr. *Solutions to the Affordable Housing Crisis: Perspectives on Privatization*, 28 J. MARSHALL L. REV. 263 (1995).
- Salsich, Peter W., Jr., *Nonprofit Housing Organizations*, 4 NOTRE DAME J.L. ETHICS & PUB. POL'Y 227 (1989).
- Samsa, Matthew J., Note, *Reclaiming Abandoned Properties: Using Public Nuisance Suits and Land Banks to Pursue Economic Redevelopment*, 56 CLEV. ST. L. REV. 189, 196 (2008).
- Sanger, John, Urban Land Research Analysts Corp., *Land Banks for Planning and Control: Some General Principles and a Specific Application* (Dec. 1967).
- Schill, Michael H., *Assessing the Role of Community Development Corporations in Inner City Economic Development*, 22 REV. L. & SOC. CHANGE 753 (1996–1997).
- Schilling, J. M., Int'l City/County Mgmt Ass'n, *The Revitalization of Vacant Properties: Where Broken Windows Meet Smart Growth* (2002).
- Schilling, Joseph, *Code Enforcement and Community Stabilization: The Forgotten First Responders to Vacant and Foreclosed Homes*, 2 ALB. GOV'T L. REV. 101 (2009).
- Schilling, Joseph, *NUISANCE ABATEMENT OF VACANT PROPERTIES: INNOVATIVE USES OF CIVIL RECEIVERSHIP* 1 (2006).
- Schilling, Joseph, Fannie Mae Found., *Snapshots of Innovative Vacant Property Strategies* (2006).
- Schilling, Joseph M. & James B. Hare, *CODE ENFORCEMENT: A COMPREHENSIVE APPROACH* 20 (1994).
- Schukoske, Jane E., *Community Development Through Gardening: State and Local Policies Transforming Urban Open Space*, 3 N.Y.U. J. LEGIS. & PUB. POL'Y 351 (2000).
- Scott, William R., *Marketability of Tax Titles in Missouri*, 20 U. OF KAN. CITY L.R. 153 (1951–52).
- Sherriff, Ryan, *Shared Equity Homeownership State Policy Review*, 19 J. AFFORDABLE HOUSING & COMMUNITY DEV. L. 279 (2010).
- Simons, Robert A., The Urban Ctr., Maxine Goodman Levin Coll. of Urban Affairs, Cleveland State Univ., *A National Case Study of the Economic and Fiscal Impacts of Housing Rehabilitation on the Local Economy* (Aug. 9, 2000).
- Simons, Robert A. & David S. Sharkey, *Jump-Starting Cleveland's New Urban Housing Markets: Do the Potential Fiscal Benefits Justify the Public Subsidy Costs?*, 8 HOUSING POL'Y DEBATE 143 (1997).
- Simons, Robert & Dean Thomas Hall, The Urban Ctr., Maxine Goodman Levin Coll. of Urban Affairs, Cleveland State Univ., *Strategies for More Efficient Utilization of Non-Productive Land* (1993).
- Spelman, William, *Abandoned Buildings: Magnets for Crime?*, 21 J. CRIM. JUST. 481–495 (1993).
- Sternlieb, George & Robert Burchell, *Residential Property Tax Delinquency: A Forerunner of Residential Abandonment*, 1 REAL EST. L.J. 256 (1972–73).
- Stevens, Sally L., *Low Income Co-Ops: A Solution to Abandonment*, 17 N.Y. L. FORUM 148 (1971).



Suchman, Diane, *Homan Square: Rebuilding the Inner City*, 55 URB. LAND 41 (1996).

The Urban Center, Maxine Goodman Levin Coll. of Urban Affairs, Cleveland State Univ., *Abandonment of Cleveland's Housing Stock and Potential for Redevelopment of Vacant Land* (June 11, 1990).

Univ. of Pa., *Vacant Land: A Resource for Reshaping Urban Neighborhoods* (1997), available at [http://web.mit.edu/spirm/www/newfront/book/pdf/vacant\\_land.pdf](http://web.mit.edu/spirm/www/newfront/book/pdf/vacant_land.pdf).

U.S. Dep't of Housing & Urban Dev., REVITALIZING FORECLOSED PROPERTIES WITH LAND BANKS (2009).

Van Alstyne, Carol, ed., Piedmont Triad Council of Gov'ts, LAND BANK HANDBOOK: ADVANCE ACQUISITION OF SITES FOR LOW AND MODERATE INCOME HOUSING (Sept. 1972).

Weinstein, Alan C., *Current and Future Challenges to Local Government Posed by the Housing and Credit Crisis*, 2 ALB. GOV'T L. REV. 259 (2009).

Zielenbach, Sean, THE ART OF REVITALIZATION: IMPROVING CONDITIONS IN DISTRESSED INNER-CITY NEIGHBORHOODS (2000).

## 附录A

# 全国各地的土地银行

### 州一级土地银行联系信息

本附录提供了截止到 2011 年 3 月美国所有已知土地银行和土地储备项目的联系信息

#### 阿拉巴马州

机构：阿拉巴马州土地银行机构的经济和  
社区事务部门

地址：阿拉巴马州蒙哥马利市 5690 号信箱

邮编：36103-5690

电话：334-242-5100

#### 阿拉斯加州

机构：安克雷奇遗产土地银行

地址：阿拉斯加州安克雷奇市埃尔莫尔路

4700 号，MOA 许可中心 2 层

邮编：99507

电话：907-343-7533

网址：[www.muni.org/departments/hib/pages/default.aspx](http://www.muni.org/departments/hib/pages/default.aspx)

#### 阿肯色州

机构：小石城市政厅住房和社区项目部小  
石城土地银行委员会

地址：阿肯色州小石城马克汉姆西大街 500  
号 120W 室

邮编：72201

电话：501-371-4848

网址：[www.littlerock.org/citycommissions/Detail.aspx?ID=37](http://www.littlerock.org/citycommissions/Detail.aspx?ID=37)

**加利福尼亚州**

机构：加利福尼亚州土地委员会

地址：加利福尼亚州萨克拉曼多市豪维大街 100 号 100S 公寓

邮编：95825-8202

电话：916-574-1900

网址：[http://www.slc.ca.gov/Division\\_Pages/LMD/LMD\\_Home\\_Page.html](http://www.slc.ca.gov/Division_Pages/LMD/LMD_Home_Page.html)

**佐治亚州**

机构：雅典克拉克县土地银行机构

地址：佐治亚州雅典县大学街 301 号 1868 信箱

电话：706-613-3031

机构：佐治亚州奥裤斯塔土地银行机构

地址：佐治亚州奥裤斯塔市莱尼沃克大道 925 号 3 层

邮编：30901

电话：706-849-3737

网址：[www.augustaga.gov/index.aspx?nid=1338Chatham](http://www.augustaga.gov/index.aspx?nid=1338Chatham)

机构：萨万娜市查塔姆县土地银行机构

地址：佐治亚州萨万娜市海湾东街 6 号

电话：912-525-3100

网址：[www.savannahga.gov/cityweb/pubdev.nsf/122bc2983bf4b4448525764000648610/5550004d16f776238525764000657208?OpenDocument](http://www.savannahga.gov/cityweb/pubdev.nsf/122bc2983bf4b4448525764000648610/5550004d16f776238525764000657208?OpenDocument)

机构：亚特兰大市富尔顿县土地银行机构

地址：佐治亚州桃树街 34 号 1900 号公寓

邮编：30303-5013

电话：404-535-9336

网址：[www.fccalandbank.org](http://www.fccalandbank.org)

机构：格里芬斯伯丁县土地银行机构

地址：佐治亚州格里芬县山丘北街 406 号

邮编：30223

电话：678-688-8124

机构：梅肯比伯县土地银行机构

地址：佐治亚州梅肯县费尔顿大街 2015 号住房机构 4928 信箱

邮编：31208

电话：912-752-5060

机构：罗马弗洛伊德县政府土地银行机构

地址：佐治亚州罗马县第四大道东 12 号

邮编：30161

电话：706-236-4400

网址：[www.romefloyd.com/Infrastructure/LandBankAuthority/tabid/300/Default.aspx](http://www.romefloyd.com/Infrastructure/LandBankAuthority/tabid/300/Default.aspx)

机构：斯泰茨伯勒市布洛克县土地银行机构

地址：佐治亚州斯泰茨伯勒市梅因东大街 50 号 348 信箱

邮编：30459

电话：912-764-0683

机构：瓦尔多斯塔市朗兹县土地银行机构

地址：佐治亚州瓦尔多斯塔市 1125 信箱

邮编：31603

电话：229-259-3571

## 印第安纳州

机构：艾伦县政府土地银行机构

地址：印第安纳州韦恩堡市卡尔霍恩南街  
417 号

邮编：46802-1215

机构：印第安纳土地银行 Indy Land Bank

地址：印第安纳州印第安纳波利斯市华盛  
顿东大街 200 号政府大楼 2042 号

邮编：46204

电话：317-327-5614

网址：[www.indylandbank.com/index.shtml](http://www.indylandbank.com/index.shtml)

机构：曼西土地银行

地址：印第安纳州曼西市市政厅 3 层社区  
发展办公室

邮编：47305

电话：765-747-4825

机构：埃尔克哈特市土地银行

地址：印第安纳州埃尔克哈特市第二南大  
街社区再发展局

邮编：46516

电话：574-294-5471

## 堪萨斯州

机构：怀恩多特县 KS 土地银行

地址：堪萨斯州堪萨斯市第七大街北 710  
号 2 层

邮编：66101

电话：913-573-8977

网址：[www.wycokck.org/Dept.aspx?id=7206&menu\\_](http://www.wycokck.org/Dept.aspx?id=7206&menu_id=1394&banner=15284)  
[id=1394&banner=15284](http://www.wycokck.org/Dept.aspx?id=7206&menu_id=1394&banner=15284)

机构：阿肯色城土地银行

地址：堪萨斯州阿肯色城中央西大街 118  
号市政府办公室

邮编：67005-2643

电话：620-441-4400

网址：[www.arkcity.org/index.aspx?NID=1054](http://www.arkcity.org/index.aspx?NID=1054)

机构：奥拉西土地银行

地址：堪萨斯州奥拉西市 768 号邮箱

邮编：66051-0768

电话：913-971-8732

机构：欧弗兰帕克土地银行

地址：堪萨斯州欧弗兰帕克市圣达菲 8500 号

邮编：66212

电话：913-895-6101

网址：[www.opkansas.org/Boards-and-](http://www.opkansas.org/Boards-and-Commissions/Detail/Boards-and-Commissions/Land-Bank-Board-of-Trustees)  
[Commissions/Detail/Boards-and-](http://www.opkansas.org/Boards-and-Commissions/Detail/Boards-and-Commissions/Land-Bank-Board-of-Trustees)  
[Commissions/Land-Bank-Board-of-](http://www.opkansas.org/Boards-and-Commissions/Detail/Boards-and-Commissions/Land-Bank-Board-of-Trustees)  
[Trustees](http://www.opkansas.org/Boards-and-Commissions/Detail/Boards-and-Commissions/Land-Bank-Board-of-Trustees)



## 肯塔基州

机构：路易斯维尔杰弗逊县土地银行机构  
 地址：肯塔基州路易斯维尔市梅因西大街  
 745 号 300 室，路易威尔住房与社  
 区发展处  
 邮编：40202  
 电话：502-574-3107  
 网址：[www.louisvilleky.gov/Housing/Land-bank+Authority+Inc.htm](http://www.louisvilleky.gov/Housing/Land-bank+Authority+Inc.htm)

## 路易斯安那州

机构：东巴吞鲁日再发展机构  
 地址：路易安娜州巴吞鲁日北大街 801 号  
 200 室  
 邮编：70802  
 电话：225-387-5606  
 网址：[www.ebrra.org](http://www.ebrra.org)

机构：拉斐特土地再生机构  
 地址：路易安娜州拉斐特市 51308 邮箱  
 邮编：70508  
 电话：337-257-2689  
 网址：[www.llra.org](http://www.llra.org)

## 缅因州

机构：缅因州波特兰市土地银行  
 地址：缅因州波特兰市波特兰大街 55 号公  
 共服务局  
 邮编：04101  
 电话：207-874-8793

网址：[www.portlandmaine.gov/landbank/landbank.asp](http://www.portlandmaine.gov/landbank/landbank.asp)

## 马里兰州

机构：巴尔迪摩市住房机构  
 地址：马里兰州巴尔迪摩市非也特东大街  
 417 号 1339 室  
 邮编：21202  
 电话：401-396-3237  
 网址：[www.baltimorehousing.org/land\\_resources](http://www.baltimorehousing.org/land_resources)

## 密歇根州

[http://michigan.gov/dleg/0,1607,7-154-34176\\_44777---,00.html](http://michigan.gov/dleg/0,1607,7-154-34176_44777---,00.html) 上提供了密歇根州所有县一级土地银行的网站链接

机构：阿勒纳克县土地银行  
 地址：密歇根州斯坦迪什格鲁夫北大街 120  
 号 102 市 637 号信箱  
 邮编：48658  
 电话：989-846-4106

机构：本西县土地银行  
 地址：密歇根州比乌拉考特大街 448 号  
 邮编：49617-0377  
 电话：231-882-9671

机构：贝县土地银行

地址：密歇根州贝城中央大街 515 号 103 室  
邮编：48708

机构：贝林县土地银行

地址：密歇根州约瑟夫梅因大街 701 号  
邮编：49085  
电话：269-982-8645

机构：卡尔霍恩县土地银行

地址：密歇根州马歇尔绿色西大街 315 号  
邮编：49068  
电话：269-781-0809

机构：卡斯县土地银行

地址：密歇根州卡索波利斯百老汇北大街  
120 号  
邮编：49031  
电话：269-445-4421

机构：夏利华县土地银行

地址：密歇根州沙勒瓦国家大街 301 号  
邮编：49720

机构：克莱尔县土地银行

地址：密歇根州哈里森梅因西大街 226 号  
564 号信箱  
邮编：48625

机构：德尔塔县土地银行

地址：密歇根州埃斯卡纳巴勒顿大街 310 号  
邮编：49829

机构：底特律土地银行机构

地址：密歇根州底特律市凯迪拉克广场 65  
号 3200 室  
邮编：48219

机构：埃米特县土地银行

地址：密歇根州佩托基斯市地威臣大街 200  
号 170 室  
邮编：49770

机构：杰纳西县土地银行

地址：密歇根州弗林特萨基塔南大街 452  
号 2 层  
邮编：48502  
电话：810-257-3088 x521  
网址：[www.thelandbank.org](http://www.thelandbank.org)

机构：格拉德温县土地银行

地址：密歇根州格拉德温锡达西大道 401  
号格拉德温县政府大楼  
邮编：48624

电话：989-426-7251

机构：戈吉比克县土地银行

地址：密歇根州贝瑟默尔北大街 200 号  
戈吉比克县政府大楼

邮编：49911

机构：大特拉弗斯县土地银行 Grand Traverse County Land Bank

地址：密歇根州特拉弗斯城博德曼大道 400 号

邮编：49684

电话：231-922-4740

机构：霍顿县土地银行

地址：密歇根州霍顿县霍顿东大道 401 号

邮编：49931

机构：英厄姆县土地银行

地址：密歇根州英厄姆县亚当斯大街 422 号英厄姆县政府大楼

邮编：48906

电话：517-267-5221

网址：[www.inghamlandbank.org](http://www.inghamlandbank.org)

机构：爱奥尼亚县土地银行

地址：密歇根州爱奥尼亚县梅因大街 100 号 121 室

邮编：48846

机构：杰克逊县土地银行 J

地址：密歇根州杰克逊县密歇根西大道 120 号杰克逊县政府大楼

邮编：49201

电话：517-768-6728

机构：卡拉马祖县土地银行

地址：密歇根州卡拉马祖县卡拉马祖西大道 201 号 104 室卡拉马祖县财务局

邮编：49007

机构：肯特县土地银行

地址：密歇根州大急流城门罗西北大道 300 号肯特县行政大楼

邮编：49503

机构：莱克县土地银行

地址：密歇根州巴尔德温第十大街 800 号楼 #210 莱克县政府大楼 Lake County Building 800 10th St., #210

邮编：49304

机构：拉皮尔县土地银行利勒诺县

地址：密歇根州拉皮尔县企李街 255 号 303 室

邮编：48446

电话：810-667-0239

机构：利勒诺县土地银行

地址：密歇根州萨顿政府中心东街 8527 号 104 室

邮编：49682

电话：231-256-9838

机构：莱纳维县土地银行

地址：密歇根州艾德里安市 US-223 西 5285

号 A 室

邮编: 49221

机构: 马凯特县土地银行

地址: 密歇根州马凯特县政府大楼巴拉加大街西路 234 号

邮编: 49855

机构: 马斯基根县土地银行

地址: 密歇根州马斯基根市阿普尔大街东街 173 号 104 室

邮编: 49442

电话: 231-724-6217

网址: [www.muskegonlandbank.org](http://www.muskegonlandbank.org)

机构: 奥希阿纳县土地银行

地址: 密歇根州哈特市奥西阿纳县财政局 227 邮箱

邮编: 49420

机构: 奥格莫县土地银行

地址: 密歇根州西布兰赤市霍顿大街西路 806 号

邮编: 48661

电话: 989-345-0084

机构: 渥太华县土地银行

地址: 密歇根州西奥利弗市菲尔莫尔路 12220 号 县财政局

邮编: 49460

机构: 萨吉诺县土地银行

地址: 密歇根州萨吉诺县密歇根南大街 111 号

邮编: 48602

电话: 989-980-1336

机构: 萨尼拉克县土地银行

地址: 密歇根州桑达斯基市萨尼拉克西大街 60 号

邮编: 48471

电话: 810-648-2127

机构: 圣克莱尔土地银行县财务处

地址: 密歇根州休伦港市格兰德大街 200 号

邮编: 48060

机构: 范布伦县土地银行县财务处

地址: 密歇根州珀珀市珀珀东街 219 号 101 室

邮编: 49079

机构: 沃什特瑙县土地银行

地址: 密歇根州安阿伯市缅因北街 200 号 200 室 8645 邮箱

邮编: 48107

机构: 韦恩县土地银行

地址: 密歇根州底特律市门罗大街 400 号 国际中心大厦

邮编: 48226

电话: 313-224-6673



## 明尼苏达州

机构：双子城社区土地银行

地址：明尼苏达州明尼阿波利斯市第一东北大街 615 号 410 室

邮编：55413

电话：612-238-8210

网址：[www.tcclandbank.org](http://www.tcclandbank.org)

邮编：64106

电话：816-513-2894

网址：[www.jacksoncountylandtrust.org](http://www.jacksoncountylandtrust.org)

## 密西西比州

机构：杰克逊市土地银行财务所住房与社区发展办公室

地址：密西西比州总统南大道 200 号 331 室

邮编：39201

电话：601-960-2155

网址：[www.jacksonms.gov/government/planning/landbank](http://www.jacksonms.gov/government/planning/landbank)

## 蒙大拿州

机构：自然资源保护局土地信托管理处

地址：蒙大拿州海伦纳市第 11 大道 1625 号

邮编：59620

网址：[http://dnrc.mt.gov/trust/land\\_banking/about.asp](http://dnrc.mt.gov/trust/land_banking/about.asp)

## 密苏里州

机构：圣·路易斯土地再利用局，圣·路易斯发展公司

地址：密苏里州圣·路易斯市劳卡斯特大街 1015 号 1200 栋

邮编：63101

电话：314-622-3400

网址：<http://stlouis.missouri.org/sldc/lra.html>

## 内布拉斯加州

机构：土地再利用委员会

地址：内布拉斯加州奥马哈市法南姆大街 1819 号 910 栋

邮编：68183

电话：402-444-7913

网址：[www.lrcnebraska.com](http://www.lrcnebraska.com)

机构：杰克逊县土地信托局

地址：密苏里州堪萨斯市第 12 东街 414 号楼城市大厦 16 层

## 俄亥俄州

机构：克利夫兰土地银行局社区发展部

地址：俄亥俄州克利夫兰市湖边大道 601 号克利夫兰城市大厦 325 室

邮编：44114-1070

电话：216-664-4127

网址：[www.city.cleveland.oh.us/CityofCleveland/Home/Government/CityAgencies/CommunityDevelopment/LandBank](http://www.city.cleveland.oh.us/CityofCleveland/Home/Government/CityAgencies/CommunityDevelopment/LandBank)

机构：凯霍加县土地再利用公司  
地址：俄亥俄州克利夫兰市湖北西大道 323  
号 160 栋  
邮编：44113  
电话：216-698-8853  
网址：www.cuyahogalandbank.org

机构：沃伦市土地银行局沃伦社区发展部  
地址：俄亥俄州沃伦市缅因西南大街 418  
号 201 栋  
邮编：44481  
电话：330-841-2595  
网站：www.warren.org/CD\_LandBank.htm

机构：卢卡斯县土地再利用公司  
地址：俄亥俄州托莱多市政府中心 500 栋  
邮编：43604  
网址：http://LucasCountyLandBank.org

机构：哥伦布土地银行局土地再开发办公室发展部  
地址：俄亥俄州哥伦布市弗兰特北大街 109 号  
邮编：43215  
电话：614-645-5263  
网址：http://development.columbus.gov/  
landredevelopment/content.aspx?id=16560

机构：利马土地征用与社区发展银行社区部  
地址：俄亥俄州利马市城市广场 50 号  
邮编：45801

电话：419-221-5146

## 俄勒冈州

机构：尤金市社区发展中心  
地址：俄勒冈州尤金市玻尔大街 777 号  
邮编：97401  
电话：541-682-5529

## 罗德岛

机构：罗德岛住房土地银行  
地址：罗德岛州普罗维登斯市华盛顿大道  
44 号  
邮编：02903  
电话：401-457-1288  
网址：www.rhodeislandhousing.org/  
sp.cfm?pageid=551

## 田纳西州

机构：谢尔比县土地银行  
联系人：县土地银行经理  
地址：田纳西州孟菲斯市亚当斯大道 584 号  
邮编：38103  
电话：901-545-4900  
网址：www.shelbycountyttn.gov/index.  
aspx?nid=407

## 德克萨斯州

机构：达拉斯城市土地银行示范项目住房处  
地址：德克萨斯州达拉斯市马瑞拉大道  
1500 号 6DN 房间

邮编：75201

电话：214-670-7315

网址：[www.dallascityhall.com/housing/land\\_acquisition.html](http://www.dallascityhall.com/housing/land_acquisition.html)

地址：西弗吉尼亚州亨廷顿市第五大道 800 号

邮编：25701

网址：[www.cityofhuntington.com/pages/gov-boards-URA.html](http://www.cityofhuntington.com/pages/gov-boards-URA.html)

## 西弗吉尼亚州

机构：亨廷顿土地银行快速通道局，亨廷顿都市美化局

## 附录B

# 参考法规

本附录列出了 2011 年 3 月前颁布的所有现行关于土地银行的州级法规。

### 阿拉巴马州

阿拉巴马州级法令 § § 24-9-1 to 24-9-9

### 阿拉斯加州

阿拉斯加州级法令 § § 29.65.010-29.65.

130; Anchorage,

阿拉斯加州市级法令 § § 25.40.010-25.40.045

### 加利福尼亚州

Cal. Pub. Res. Code 加利福尼亚州公共 § § 8601-8633

### 佐治亚州

佐治亚州级年度法令 § § 48-4-60 to 48-4-65

### 印第安纳州

印第安纳州级法令 § § 36-7-15.1-1 to 36-7-15.1-58

### 堪萨斯州

堪萨斯州级年度法令 § § 12-5901 to 12-5911

### 肯塔基州

肯塔基州级年度修订法令 § § 65.350-65.375

**路易斯安那州**

路易斯安那州级年度法令 § § 19:1-19:355

**马里兰州**

马里兰州年度法令 23A 条款, § § 52-82

**密歇根州**

密歇根州比较法 § § 124.751-124.774

**密苏里州**

Mo. Rev. Stat. 密苏里州级修订法 § § 92.700-92.920

**蒙大拿州**

蒙大拿州年度法令 § § 77-2-361 to 77-

2-367

**内布拉斯加州**

内布拉斯加州修订法 § § 77-3201 to 77-3213

**俄亥俄州**

Ohio Rev. Code Ann. § § 5722.01-5722.22

**德克萨斯州**

德克萨斯州当地政府年度法令 § § 379C.001-379C.013, 379D.001-379D.015, 379E.001-379E.013



## 附录C

# 土地银行立法范本

本州土地银行立法范本是“第三代”土地银行法规的基础。本立法的基本概念点来源于第一代和第二代土地银行法规实践和经验。事实上，每个概念点或者理论点都存在于密歇根土地银行快速立法机构法规和相关立法，或者2008年和2010年俄亥俄州土地银行立法之中。作为第三代立法，本范本的目的在于通过单一法案合理综合所有的核心土地银行概念和理论，使其能够简单地适用于其他州。然而，正如任何一般的立法文件集一样，当某一司法管辖区着手制定本辖区土地银行法规时，不能简单地照搬照抄或者复制粘贴本范本中的相关内容。对某一司法管辖区设计合适的政策和程序，必须依据当地现行州宪法的准确语言以及所有其他现行州法规和合适的立法创制权形式。本范本应仅视为设立土地银行法规时的参考范例。

当本语言文本用作土地银行立法范本时，所有提及的“州”都应理解为“【】州”。

## 第1节 简称

本法案应称为《州土地银行法案》。【此处可提及本法案在本州法律框架中的位置】

## 第2节 立法调查结果和目的

立法机构发现并宣布如下情况：

(1) 州社区对于州的社会和经济活力非常重要。不论是城市、郊区还是农村，许多社区都在努力处理空置的、废弃的以及拖欠税款的不动产。

(2) 由于房地产投资缩减，许多城市及其都市区都存在危机，导致了大量空置和废弃不动产的出现。例如，【此处可填入特定州关于空置不动产的统计数据 and 这些不动产对州和当地政府造成的损失】。对当地政府来说，这种空置和废弃不动产的情况意味着税收减少以及与拆迁、安全危险因素和社区的扩散性退化（包括丧失房屋抵押赎回权）相关的大量成本。

(3) 有必要通过协调方式解决空置和废弃不动产问题，以强化和复苏州经济及其各级地方政府，并促进上述不动产的发展和经济增长。上述问题可能包括缺乏共同政策的多重税务管辖权、无效的不动产清查、法规实施和不动产重建支持、冗长和 / 或不当的止赎程序以及缺乏用于支持经济复苏的协调机制与资源。

(4) 公众迫切需要通过本州为州内各地的社区授权提供新的行政工具来解决因空置、废弃和拖欠税款的不动产而造成的问题，并使空置空间重新焕发活力。

(5) 土地银行即为这样的一个行政工具，社区可以借此促进空置、废弃和拖欠税款的不动产的充分利用。

## 第3节 定义

除非上下文明确说明，否则以下术语和短语在本法案中具有以下含义：

(1) “法案”是指本土地银行法案。

(2) “董事会”是指土地银行的董事会。

(3) “土地银行”是指依据本章以及本法案的规定作为【在此填入土地银行的法人实体类型】而成立的土地银行。

(4)【为保证行文用语的统一，本立法范本通篇使用了“止赎政府单位”术语来指代能够创建土地银行的地方政府。因为符合本定义的地方政府有能力创建土地银行，而且因为土地银行在观念上与不动产税止赎系统有直接联系，明智的做法是通过交叉引用将该

术语与征收不动产税的地方政府相关联。因此，如果不动产税法规定可参与不动产税止赎系统的地方政府为“税区”，那么通过交叉引用，可简单和直接地将可创建土地银行的地方政府也定义为“税区”。不过，起草者可确定不同的术语，例如“土地银行辖区”更合适，因为这个术语更加有利于交叉引用规制其他政府机构创建（如再开发机构）的法律法规的相关部分。如果州再开发法规规定仅特定地方政府可成立再开发机构，则起草者可通过交叉引用这种法律规定做出相同限制。】

（5）“市政当局”是指城市、村庄、镇或者县（完全位于城中的县除外）。【除非州法律做出不同定义，可以对“市政当局”做出上述宽泛的定义。如果和州法律下的定义不一致，起草者应考虑到整篇立法中所使用的术语，就所有可能的排列把州定义与第3（4）节中定义的土地银行特定术语相对比。】

（6）“学区”是指州法律中定义的学区。【当认为学区能够参与相关事务时才需作本项定义。如果之后的章节有所改变，则该定义不必要。】

（7）“不动产”是指陆上土地、水下土地、建筑物和在不动产上设立的所有地役权、上空所有权、特许经营权、无形遗产继承权及一切其他有关该不动产的物权和权利，包括一切法定权利和平衡法下的一切救济，包括土地使用期限及通过审判、抵押贷款或者其他方式获得的留置权以及与不动产相关的所有修建、添加物和改良工程等。

## 第4节 创建与存续

（1）任何止赎政府单位可通过制定合适的条例、规则或者决议来选择创建土地银行，这一过程须明确以下内容：

- 1）土地银行的名称；
- 2）董事会成员数：成员数应为奇数，且不少于五人，不超过十一人；
- 3）董事会初始成员及其任期时长；
- 4）董事会成员资格条件、选举或者任命方式以及任期时长。

（2）两家或者多家止赎政府单位可以选择签署政府间合作协议共同创建土地银行，代表上述止赎政府单位开展活动；该合作协议应通过本法案第4（1）节的规定予以授权，并遵守本法案第4（1）节的相关规定。

（3）任何止赎政府单位和任何市政当局均可选择签署政府间合作协议共同创建土地银行，代表上述止赎政府单位和市政当局开展活动；该合作协议应通过本法案第4（1）节的规定予以授权，并遵守本法案第4（1）节的相关规定。

(4) 除了依据本法案第 4 (2) 或者 (3) 创建土地银行的情形外, 如果是由郡创建的  
土地银行, 则无论创建其他土地银行的止赎政府单位是否完全位于本郡县区域内, 这类土  
地银行仅有权收购本郡县区域内的其他土地银行管辖地理边界外的不动产。

(5) 学区可通过与止赎政府单位签订政府间合作协议的方式参与创建土地银行, 该协  
议应明确规定土地银行董事会成员中应当来自学区的成员人数 (若有), 或者列出应当由  
学区批准的土地银行事项。

(6) 每家依据本法案创建的土地银行依据州法律应为【此处填入土地银行的法人实体  
类型】, 并拥有永久存续期限, 直至依据本法案第 14 节的规定被终止和解散为止。

## 第 5 节 州法律的适用性

本法案仅适用于依据本法案创建的土地银行。如果本法案的任何规定与州法律的其他  
部分相冲突, 则适用本法案的规定。【在参考州法律时, 如果其中存在本法案起草者不希望  
土地银行受到限制的条款, 则应加以明确。】

## 第 6 节 董事会

(1) 董事会的初始规模应依据本法案第 4 节确定。除非受到本法案第 4 节中规定的行  
动或者协议的限制以及服从本节所列的限制, 董事会的规模可以依据土地银行的组织章程  
予以调整。

(2) 如果土地银行依据基于本法案第 4 节签署的政府间协议而创建, 则上述政府间合  
作协议应规定本法案第 4 (1) 节中所明确的事项。

(3) 即使任何法律中存在相反规定, 任何公职人员都有资格出任董事会成员, 且接受  
该任命不会终止或者损害上述公职。在本节的规定中, “公职人员”是指被选举出任市政职  
位的个人。任何市政工作人员都有资格出任董事会成员。

(4) 董事会成员每年应从董事会中选出一名主席、一名副主席、一名财务主管以及董  
事会确定的其他管理人员, 并依据董事会规则确定上述人员的职责。

(5) 董事会应建立其成员出席会议 (普通会议或者特殊会议) 的相关规则和要求。该  
规则和规范应规定相关程序, 即如果任何成员无法遵守该规则和规范, 则该成员将被取消  
董事会成员资格, 并在董事会其他成员过半数投票通过的情况下自动离职, 该离职成员  
的位置自下一个日历月的第一天起空缺。除非该任命得到了董事会全体一致的同意, 任何根  
据本小节规定离职的个人都没有资格再次被任命为董事会成员。

(6) 董事会的空缺职位应按照初次任命的方式来重新任命。

(7) 董事会成员应无偿提供服务，有权组织和改组土地银行的行政、管理、文书和其他部门，并有权确定土地银行所有员工、代理人和顾问的职责、权力和报酬。董事会可补偿任何成员因履行土地银行职责而实际产生的费用。

(8) 董事会应根据其制定的日程定期召开会议，也可由主席召集或者根据过半数成员签署的书面通知举行特别会议。董事会会议应有过半数的董事出席方可举行。

(9) 董事会做出决议，必须经出席会议和参与投票的全体董事的过半数通过。但是，董事会作出关于下列事项的决议，需经董事会全体成员过半数通过：

1) 制定土地银行业务适用的规章制度及其他行为规则和规范。开展业务的决议须经董事会全体成员（不包括空缺职位）过半数通过后方可有效；

2) 雇佣或者辞退土地银行的任何员工或者承包商。这一职能可在经董事会过半数投票同意之后，由董事会委任土地银行指定的特别管理人员或者委员会代为行使。特别管理人员或者委员会根据董事会规定的条款和条件以及职权范围，代表董事会做出关于本事项的决议；

3) 引起债务；

4) 年度预算的采用与修改；

5) 价值超过 50000 美元的不动产、改良工程或者个人不动产的销售、租赁、留置或者转让。

(10) 董事会成员个人不承担土地银行的债权或者其他义务，债权人的权利仅对土地银行有效。

(11) 不允许通过代理投票。任何成员可要求对土地银行的任何决议或者行动进行记录表决。

## 第 7 节 职员

土地银行可根据需求雇佣一名秘书、一名行政主管、自己的顾问和法务人员、技术专家及其他代理人和员工（永久性或者临时性），并可确定上述人员的任职资格、报酬和福利。土地银行也可与市政当局签署合同和协议，由市政当局或机关或市政当局的部门为土地银行提供人事服务，或者由土地银行为市政当局或机关或市政当局的部门提供人事服务。



## 第 8 节 权力

土地银行应根据州法律建立【填入土地银行将要成为的法人实体类型】，其所享有的权利包括执行和完成本法案目的和条款所需要或适合的所有权力；除本文中其他章节所赋予的权力外，还包括以下权力：

- (1) 起草、修改和废止管理其事务和开展业务的相关规范。
- (2) 在所有民事诉讼中以其自己的名义担任原告或被告以及进行辩护和被辩护，包括但不限于土地银行不动产所有权争议的诉讼。
- (3) 采用印章并随意更改。
- (4) 为了土地银行的运营和工作，向私人贷方、市政当局、州或者联邦政府基金（必要时）借贷。
- (5) 根据本法案的规定发行收益债券和票据。
- (6) 从州或者联邦政府就土地银行偿还的任何债务或者部分债务获得保险或者担保，并支付相关的额外费用。
- (7) 签署必要的合同和其他文据，便于履行其职责和行使其权力，包括但不限于为了联合行使本法案的权力根据【参考州法律许可政府间合作协议的部分】签署的政府间协议。
- (8) 签署必要的合同和其他文书，便于土地银行代表市政当局或机关或市政当局的部门履行职能，或者便于市政当局或机关或市政当局的部门代表土地银行履行职能。
- (9) 签署并执行对于行使土地银行权力必要的或者便利的合同和其他文书。
- (10) 获得土地银行不动产、资产或者活动相关损失的保险。
- (11) 由董事会自行决定，将董事会的资金投资于其认为合理的票据、承付款项、有价证券或者不动产，并为其资金任命和使用保管人。
- (12) 为了土地银行的不动产出租和出售资金的管理和收取等事项签订合同。
- (13) 设计、开发、建造、拆除、重建、改造、翻新、迁移以及改善不动产或者不动产相关的权利或利益。
- (14) 确定、收取和收集因使用土地银行不动产和土地银行提供的服务而产生的租金、费用和手续费。
- (15) 授予或者获得关于土地银行不动产的许可、地役权、租约（作为出租人或承租人）和不动产相关的期权等特权。
- (16) 为了不动产的所有权、管理、开发和处置，与市政当局及其他公共和私人实体建立伙伴关系，成立合资企业或者建立其他合作关系。

(17) 采取一切必要措施以便于达到土地银行的目标和目的，或者达到与土地银行目的和责任相关的其他法律的目标和目的。

(18) 土地银行不得拥有或者行使土地征用权。

## 第9节 不动产的取得

(1) 土地银行的不动产及其收入和运营免于州及其任何政治分支机构的一切征税。

(2) 土地银行可通过赠与、策划、转让、交易、止赎、购买或者土地银行认为合适的其他附条款和条件的方式获得不动产或者不动产相关利益。

(3) 土地银行可通过购买合同、租赁购买协议、分期付款销售合同、土地合同获得不动产，并可根据土地银行和市政当局约定的条款和条件接受市政当局转让的不动产。即使其他法律可能有相反规定，任何市政当局都可根据其确定的条款、条件以及程序向土地银行转让市政当局持有的不动产及其相关利益。

(4) 土地银行应依据不动产所属辖区的法律和条例维护所有的不动产。

(5) 土地银行不得拥有或者持有创建该土地银行的止赎政府单位管辖区范围之外的不动产；不过，与其他市政当局签署的政府间合作协议可授权土地银行管理和维护该市政当局管辖区范围内的不动产。

(6) 虽然任何其他法律可能有相反规定，任何市政当局可根据受让方市政当局决定的确定的条款和条件以及程序向土地银行让与不动产和不动产相关利益。

## 第10节 不动产的处置

(1) 土地银行应以自己的名义持有其获得的所有不动产，无论该不动产让与人是何种身份。

(2) 土地银行维护并向公众提供其所持有的所有不动产的详细目录，以供审阅和检查。

(3) 土地银行应确定并在其董事会的政策和程序中规定土地银行在转让不动产及不动产相关利益时获得报酬的一般条款和条件，报酬的形式可以是现金给付、有担保的债务、关于不动产当前和未来适用的契约和条件、受让人的合同承诺以及其他董事会认为对土地银行最有利的偿付方式。

(4) 土地银行可让与、交换、出售、转让，以承租人身份租赁、授予、再出租和批租、抵押和担保土地银行不动产相关的所有利益。

(5) 止赎政府单位可在创建土地银行的决议或条例中，或者当存在多家止赎政府单位

时可在共同创建土地银行的政府间合作协议中，规定土地银行转让的不动产之用途的优先层级，包括但不限于①完全用于公共空间和区域；②用于经济适用房；③用于零售、商业和工业活动；④用作野生动物保护区以及止赎政府单位以上述层级形式规定的任何其他用途。

f. 止赎政府单位在其创建土地银行的决议或条例中，或者当存在多个止赎政府单位时可在其共同创建土地银行的政府间合作协议中，要求不动产任何特定形式的处置或者对指定管辖区内不动产的任何处置应服从董事会的投票和批准要求。除非按照上述方式的限制或约束，董事会可授予高级管理人员和员工权力，签署并执行关于土地银行转让不动产的协议、转让文件以及所有其他相关文件。

## 第 11 节 土地银行运营的融资

(1) 土地银行可从创建土地银行的止赎政府单位、其他市政当局、本州、联邦政府以及其他公共或私人资源中以拨款或借贷的方式获得资金。

(2) 土地银行可接收和保留因提供服务获得的付款、收到的出租和租赁付款、处理不动产和私人不动产获得的报酬、因保险赔付获得的收益、投资收入以及根据本法案许可的土地银行持有的其他资产和开展活动中获得的收益。

(3) 土地银行依据州法律转让的不动产所征收的不动产税款的 50% 应退还给土地银行。这种不动产税收入的分配应从转让之后的第一个纳税年度开始执行，并应持续五年。【为了使本小节为许可性规定而非强制性规定，“应”应该改为“可”。讨论为什么这种更改可能是必要的，但非在任何情况下都适用，见第 7 章。】

## 第 12 节 债券的借用与发行

(1) 土地银行有权为了其任何的企业宗旨发行债券，债券发行的资本和利息一般从土地银行的收入中支付。土地银行发行的债券可以土地银行的任何收入为抵押，包括来自州、联邦政府或其他机关及机构的赠与或出资，或者通过土地银行持有不动产的抵押。

(2) 土地银行发行的债券据此根据州的商法和票据法宣布拥有流通票据的所有特性。

(3) 土地银行根据本法案的规定发行的债券及其相应收入根据州法律的任何规定应始终免于州或者地方的征税。

(4) 土地银行发行的债券应由董事会通过决议授权，是土地银行的有限担保债券；资本和利息、发行成本及附带的其他成本应仅从土地银行资产的出售、租赁或者通过其他处

置得到的收入和收益中支付。如果土地银行许可，债券可获得抵押担保或其他覆盖项目全部或部分的担保方式，这种情况下债券承诺的收益可以从相关抵押担保中获得。发行的任何再融资债券应从上述资金来源中支付，或者从再融资债券投资项目的收益中支付；根据债务的宪法或者法定时效的含义，上述再融资债券不构成任何止赎政府单位一般信用证的债务或抵押，且应包含类似的陈述事实部分。土地银行债券应根据授权发行债券的决议所规定的形式、面额、利息、到期方式来发行，并由董事会一名或多名成员负责执行。上述债券可根据授权发行债券的决议由董事会选择赎回并确定赎回的方式。

(5) 任何市政机构可选择担保、保证或者成为土地银行债务的主要或者次要负责人，上述债务应服从本州法律规定中关于市政债务的所有其他相关规定。

(6) 土地银行发行的债券应根据董事会通过的决议中的条款和规定进行发行、出售和交付。董事会可公开出售或者内部销售上述债券，并按照对土地银行最有利的价格进行出售。发行债券的决议应在土地银行辖区内一般流通的报纸上公布。

(7) 土地银行的成员或者任何签署债券的个人不以私人身份对发行的债券承担任何责任。上述债券或者土地银行的其他义务不成为任何市政当局或者州的债务，任何市政当局或者州的任何收入或者任何不动产都无需为上述债务负责。

### **第 13 节 公共记录和公共会议**

董事会应对其所有的议程作会议纪要和记录。除非本节另外规定，否则土地银行应服从【此处填入有关职业道德和公平交易的任何州法律的交叉引用，例如阳光法案、公开议事法或者信息自由法】。

### **第 14 节 土地银行的解散**

土地银行可在董事会成员中 2/3 批准确认决议之后 60 天内作为【土地银行根据本立法的法人实体类型】解散。关于考虑解散决议的书面通知应提前 60 日提供给创建该土地银行的止赎政府单位，并在具有一般流通性的本地报纸上公布，同时向土地银行任何未清偿债务的托管人发出挂号信。土地银行解散时，土地银行的所有不动产、个人不动产和其他资产应成为创建土地银行的止赎政府单位的资产。如果两家或者多家止赎政府单位依据本法第 4 节创建了土地银行，那么一家或者多家止赎政府单位的退出不会导致土地银行解散，政府间协议有此规定，且没有任何止赎政府单位希望土地银行继续存在。

## 第 15 节 利益冲突

董事会的任何成员或者土地银行的任何员工不得直接或者间接从土地银行的不动产、土地银行将要获得的不动产或者土地银行将要出售的不动产中获取任何利益。董事会的任何成员或者土地银行的任何员工不得直接或者间接在土地银行提供或者使用的材料或者服务相关的任何合同或者合同草案中获得任何利益。董事会可指定能够处理潜在利益冲突的补充规则和规范以及针对董事会成员和土地银行员工的道德准则。

## 第 16 节 法案的构建、意图和范围

本法案应以实现立法意图和目的的方式解释，其对土地银行开展每一项活动所进行的授权都应当理解为完整和独立的授权，且该法案授予的所有权力应作宽泛的理解，以实现意图和目的，而不应被理解为对权力的限制。除非本法案明确规定，否则土地银行在根据本法案行使权力、履行职责以及行使其所持有不动产相关的权利时，土地银行应具有私人不动产所有者应有的全部完整的控制权，无需服从地方政府单位宪章、条例或者决议的限制性规定。

## 第 17 节 拖欠不动产税的执行

因为各州的不动产税法有很大差别，所以不可能在此提供关于土地银行与不动产税止赎相关的章节范本。起草的内容应确保土地银行可用于帮助社区处理空置和废弃的不动产。例如，法案某小节应赋予土地银行免除或偿清其所拥有不动产拖欠税款的能力。立法应授权土地银行参与欠税止赎和欠税留置权出售，以防止本州以外的投机者操纵市场。在参与欠税止赎过程时应特别考虑土地银行履行义务的形式、数额、资产和时间。最后，应许可土地银行或者地方政府进行批量欠税止赎以提高效率。

## 第 18 节 加速确定产权诉讼

【因为各州的诉讼程序各不相同，最好首先确定是否存在关于判定产权归属的法律规定。】

(1) 土地银行有权提起以判定土地银行拥有产权的任何不动产的产权归属的诉讼。对于所有上述诉讼，土地银行应被视为充分合法公平产权和所有权的所有人，以赋予土地银行在上述诉讼中原告资格。

(2) 在提起诉讼判定产权归属之前，土地银行应检查不动产产权，以确定所有对不动



产拥有产权的个人和实体的身份。判定产权归属的诉讼服务应通过以下方式提供给所有利益相关方：

- 1) 通过检查公开记录，以合理方式查明身份和地址，并向其寄送挂号信；
- 2) 如果是被占有的不动产，挂号信应寄往“居住者”；
- 3) 通过张贴关于不动产的通知；
- 4) 通过在不动产所在的城市中的一般流通报纸上公布；
- 5) 法院命令的其他方式。

(3) 作为判定产权归属诉讼的一部分，土地银行应提交宣誓书，并在宣誓书中认定对不动产潜在拥有产权的所有各方权利人，并确定通知的形式。

(4) 法院应在诉讼提出后 90 天内就相关各方未提供答案的所有事项召开关于诉讼的听证会，法庭应在诉讼提出后 120 天之内公布其最终判决。

(5) 土地银行有权参加判定一宗或者多宗不动产产权归属的单一诉讼。

## **第 19 节 生效日期**

本法案立即生效。

## 附录D

# 行政政策范本

这些行政政策范本主要来自于杰纳西县土地银行 ([www.thelandbank.org](http://www.thelandbank.org)) 和亚特兰大土地银行 ([www.fccalandbank.org](http://www.fccalandbank.org)) 采用的行政管理政策。正如任何一般法律文件集一样, 本法案不可能简单地照搬照抄或者复制粘贴以用于任何特定的管辖区。对特定司法管辖区合适的政策和程序, 必须依据州权力授予法的精确语言、地方政府条例或者协议中关于创建土地银行的规定以及本地土地银行董事会确立的战略和策略优先权而设计。这些政策范本和程序应仅视为行政政策涵盖的主题“清单”。

\_\_\_\_\_土地银行管理局  
管理政策和程序  
董事会于\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月批准和采用

这些政策和程序是土地银行管理局之前所有政策和程序的编纂与整合，之前所有的政策和程序由此作废。

## 第 1 节 作为公共机构的作用

1.1 公共机构。LBA 是州法律授权由\_\_\_\_\_和\_\_\_\_\_之间依据协议创建的公共实体。由\_\_\_\_\_和\_\_\_\_\_任命的董事会管理。咨询委员会成员由\_\_\_\_\_和\_\_\_\_\_任命。

1.2 管理机构。LBA 的核心管理文件为适用的州法律、\_\_\_\_\_、公司成立证书以及公司章程。

1.3 目的。LBA 的成立旨在获得拖欠税款的不动产，地方政府的剩余不动产以及其他不动产，以推动实现不产生收益、不产生税收的不动产的转换，从而进行有效利用，以提供住房、形成新产业并为市民提供就业机会的目标。

## 第 2 节 不动产使用优先权

2.1 政府使用。作为由\_\_\_\_\_和\_\_\_\_\_创建的政府实体，LBA 不动产的最优先用途是为地方政府提供不动产供地方政府确定的公共用途和所有。

2.2 经济适用房。LBA 不动产为非政府目的的首要用途是为中低收入人群建造或者修复住房。董事会每年都会确定“低收入”和“中等收入”的合适定义。

2.3 其他目的。当没有相关政府目的或用途需求，且该不动产无法用作经济适用房的建造时，LBA 可考虑允许不动产用于其他用途，以实现改善社区的目标。这些用途应与以下优先权一致：社区改造；让不动产恢复纳税状态；土地集合用于经济发展；不动产长期“储存于银行”作未来战略用途；为 LBA 运营提供财务支持。

2.4 社区顾问。LBA 希望每位从 LBA 申请获得不动产的申请人出示与不动产所在地社区协会和非营利实体的事先协商结果。

## 第 3 节 受让人身份优先权

3.1 优先受让人。除非购买条款中限定，否则 LBA 持有的不动产首先应转让给地方政

府实体作公共用途。第二优先用途是供社区非营利实体为低收入者提供住房用地。第三优先用途是供其他个人或实体建造中低收入者住房。LBA 可自行选择向以下机构提供优先权：非营利机构（例如学术机构和宗教机构）；实体（包括合伙企业、有限责任公司或者由私人非营利公司和私人营利实体组建的合资公司）；以及个人（拥有住宅物业用于侧面地段处置项目）。

**3.2 受让人资格。**所有申请从 LBA 获得不动产或者与 LBA 签署交易协议的申请人，须提供 LBA 要求的信息作为申请材料的一部分，包括但不限于①申请人的法律性质，其组织结构和财务状况；②申请人之前开发和管理经济适用房的经验状况。

**3.3 保留自由裁量权。**LBA 拥有完全的自由裁量权拒绝符合下列任一条件的个人和实体的申请和提出的交易协议：

- a. 与 LBA 有过交易且未履行其相关义务的；
- b. 所拥有的不动产拖欠了从价税的支付，并在其拥有期间继续拖欠从价税的支付；
- c. 被禁止与地方政府单位交易的当事人；
- d. 未能提供依据 LBA 要求履行义务的充分经验和能力证明的；
- e. 拥有的不动产有违反州或本地准则或条例等违法记录的；
- f. 在提交申请之前 12 个月内被受让人或者受让人的家庭成员作为其自己居所使用过的不动产（除了租赁的情况外）。

## 第 4 节 关于街道和社区开发的优先权

LBA 有权考虑不动产转让对街道和社区短期或长期开发计划的影响。为此，LBA 可按照其认为合适的顺序排列以下内容：保留现有稳定、成型的街道；有助于停止周边环境缓慢恶化的街道的不动产处置提案；周边环境最近经历了并且一直经历急速下降与恶化的街道；明显无法用于居住或商业开发的地理区域。

## 第 5 节 对 LBA 的转让

**5.1 不动产来源。**LBA 的不动产来源包括但不限于以下内容：①来自地方政府的转让；②由 LBA 通过欠税止赎获得；③来自私人实体的捐赠；④市场购买；⑤同时获得不动产所有权与处置权的渠道转让；⑥其他交易形式（例如土地银行协议）。

**5.2 不动产收购政策。**在确定购买哪些不动产（若有）时，LBA 应考虑以下因素：

- 1) 非营利公司明确特定不动产用以收购或重建的提议和请求。

- 2) 政府实体明确特定不动产用以使用和重建的提议和请求。
- 3) 无需大量修缮, 可供立即使用的住宅不动产。
- 4) 作为改良工程拆除主体的改良不动产以及符合改良工程拆除标准的不动产。
- 5) 可选入侧面地段处置项目的空置不动产。
- 6) 支持街道战略稳定和改造计划的不动产。
- 7) 作为土地整合开发计划一部分的不动产。
- 8) 为 LBA 的运营提供资源的不动产。

5.3 通过拖欠税款强制执行诉讼获得。在确定欠税止赎程序的条款和条件时, 税务专员可将一种或多种上述类型的不动产相结合, LBA 可根据法律授权在销售之前、销售当时或者销售之后购买任何上述不动产。在确定将要购买的不动产的性质和范围时, 税务专员还应考虑主要不动产的潜在价值、可用于购买的财力、LBA 的运营能力以及转让上述不动产到最终的受让人预计的时长。

5.4 交易协议。在所有涉及渠道转让和土地银行协议的情况中, 交易协议必须由 LBA 和不动产让与人事先同意和执行。如果是渠道转让, 交易协议一般是依据相关政策制定的购买和处置协议的形式。如果是土地储备关系, 则上述交易协议一般为依据上述政策制定的土地储备协议形式。这些交易协议应按照 LBA 认为对其最有利的形式和内容制定, 并应包括涵盖交易预期所需的所有文件和文据以及各方权利、职责和义务的可行规范。

5.5 产权保证。在 LBA 通过交易协议购买不动产的所有情况中, LBA 一般要求基于全面产权检查的产权证书, 如果是土地银行协议, 则要求产权保证政策, 确保 LBA 可自由选择是否接受未偿清贷款产权的例外情况。

5.6 环境问题。LBA 保留完全自由裁量权在所有交易协议中要求相对人向 LBA 提供完整证明, 证实协议涉及的不动产不存在联邦或者州法律定义的环境污染问题。

## 第 6 节 来自 LBA 的不动产让与

6.1 契约、条件和限制。LBA 向第三方做出的所有不动产让与应包括 LBA 根据其自由裁量权认为必要且合适的契约、条件和限制, 以确保不动产的使用、改造与重建的方式与 LBA 的公共目的一致。上述要求可采取契据的形式, 创立可取消的费用、记录的限制性契约、LBA 持有的从属融资、合同开发协议或者任何上述形式的组合。

6.2 期权。期权权利金为地块价格的 10%, 有效期限最多为 12 个月。已缴纳的权利金在不动产交割时纳入地块价格。如果没有实现交割, 权利金将不予返还。所有期权协议都



应当遵守 LBA 关于不动产转让的相关政策和程序规定。

6.3 无担保地契。所有 LBA 向第三方转让的土地契约均为无担保地契。

## 第7节 与非营利实体的合作

7.1 与非营利实体的交易。如本节所述，LBA 愿意与非营利公司实体进行渠道转让。这些非营利公司实体将通过赠与或购买的方式从欠税止赎不动产所有者处获得不动产，向 LBA 转让这些不动产以免除税款，并“回购”这些不动产用于经济适用房开发。

7.2 地块购买文件。申请者必须认真地记录并提供交易流程所需的文件，该文件应包括但不限于关于地块的以下信息：

- a. 不动产的总购买价格，包括向卖方支付的或者应支付的净收益；
- b. 获得不动产过程中花费的总金额（例如法律顾问、管理成本）；
- c. 影响最终销售价格的开发成本；
- d. 拖欠从价税（郡县、城市、学区）总额、特殊评估、不动产其他留置权和产权负担以及每份不动产的欠税时长。

7.3 最高成本。上述成本总额超过最高许可的地块成本（例如允许建造中低收入者住房的成本）时，LBA 方可考虑免除全部或者部分退缴税费。

7.4 LBA 自由裁量权。一些不动产由于缺乏建造住房或者相关成本的资金投入，可能给开发商带来不同寻常或者情有可原的情况。LBA 保留对这些不动产作个案评估和考量的权利。

## 第8节 与营利实体的合作

8.1 与营利实体的交易。如本节所述，LBA 愿意与营利公司实体进行渠道转让。营利公司实体将通过赠与或购买欠税止赎不动产的方式从所有者处获得不动产，向 LBA 转让这些不动产以免除税款，并“回购”这些不动产用于经济适用房开发。

8.2 资格。具有该资格的营利企业应基于一定的标准。这些标准应包括不动产的地理位置。公司实体首先必须确定并与任何有积极意愿开发不动产的非营利实体进行协商。如果该非营利实体确有意愿，则非营利实体和营利实体必须达成共同开发协议。

8.3 地块购买文件。申请者必须认真地记录并提供交易流程所需的文件，该文件应包括但不限于关于地块的以下信息：

- 1) 不动产的总购买价格，包括向卖方支付的或者应支付的净收益；

- 2) 获得不动产过程中花费的总费用（例如法律顾问、管理成本等）；
- 3) 影响最终销售价格的开发成本；
- 4) 拖欠从价税（郡县、城市、学区）总额、特殊评估、不动产其他留置权和产权负担以及每宗不动产的欠税时长。

8.4 **最高成本**。上述成本总额超过最高许可的地块成本（例如允许建造中低收入者住房的成本）时，LBA 方可考虑免除全部或者部分退缴税费。

8.5 **LBA 自由裁量权**。一些不动产由于缺乏建造住房或者相关成本的资金投入，对开发商呈现出不同寻常或者情有可原的情况。LBA 保留对这些不动产做个案评估和考量的权利。

## 第 9 节 社区改良工程不动产

9.1 **社区改良工程不动产**。LBA 愿意接受将捐赠的不动产转让用于无收益、无税收的社区开发用途或者用于其他公共目的。根据 LBA 管理文件中的规定，LBA 被许可集中大片土地或者多宗不动产用于社区改良工程或者其他公共用途。

9.2 **资格**。不动产可转让给 LBA 以免于缴纳拖欠的税款，然后由 LBA 重新转让用于社区改良工程，包括但不限于社区公园、非营利性停车场（例如学校或者文化中心）或者放学后休闲或幼儿园操场。申请材料必须说明不动产无法被改为产生税收的用途，且提议的社区改良工程与区域重建计划和社区改造方案一致。

9.3 **受让人**。申请必须确定并由 LBA 不动产的最终受让人签署。受让人应是政府实体、非营利不动产实体，或者在少数情况下，可以是能够在预期的条件下，为了预期目的，持有并维护不动产的营利实体。

9.4 **限制性契约**。LBA 在向受让人让与不动产的过程中，将利用必要的契约、条件和限制以确保不动产用于社区改良工程或者其他公共目的。

## 第 10 节 渠道转让——合理权益政策

10.1 **目的**。为了防止欠税止赎的不动产凭借 LBA 的免税功能产生的收益累积到不动产所有者手中，LBA 确立了合理权益政策。

10.2 **定义**。合理权益政策基于不动产的价值及其所有者的权益。虽然对权益的任何评价都具有主观性，但也能合理评估。

1) “公平市场价格”应由工作人员根据估税员的评价连同特定社区的平均售价予以确定。如果多种估值相差较大，则工作人员或者董事会应拥有全权要求专业评估。这种

专业评估仅在各种提案的估价相差较大，且所有者接收的交易额超过 20000 美元的情况下适用。

b.“权益净额”是指由 LBA 工作人员确定的当前公平市价，减去所有留置权的总额（征税扣押权，关联的利息和罚款；特殊评估；抵押贷款；评价等）。

10.3 少于 2000 美元权益净额。为了确保所有者不会获得无根据的收益，LBA 不会考虑所有者权益净额少于 2000 美元，且所有者获得的价款大于其不动产出售名义补偿的交易。名义补偿此处定义为 2000 美元。

10.4 超过 2000 美元的权益。为了确保所有者不会获得无根据的收益，LBA 不会参与所有者收到超过权益净额 75% 价款的交易。

10.5 投机买卖。为了确保投机者不会寻求从 LBA 获利，工作人员应严密审核所有者收到资金远远超过其投资额，并且始终规避税务责任的情况。特别应该注意过去三年间交易的不动产。

10.6 过高售价。对于正在经历内部或周边重建的社区来说，所有者要求超过权益净额 75% 的收益是不可接受的。这种所有者可能认为市场供不应求，所以不愿以合理价格出售不动产。在这种情况下，税务局应将该不动产交易纳入法律途径，通过相关法律程序确定其实际公平市价。

10.7 不合要求的情况。为了确保董事会的灵活性，如果在具体情况下，明显存在做出政策改变以保护 LBA 和公众利益的需要，则 LBA 将有权修改或者更改本政策。

10.8 战略重要性。为了保护 LBA 使命的完整性，所有向 LBA 董事会申请的不动产必须通过战略重要性测试。LBA 可以接受通过了其他测试标准，但对于街道重建并非十分重要的提案。工作人员必须向 LBA 董事会保证交易不仅是可行的，而且对于街道的综合改造来说是必不可少的一部分。这种交易必须依据街道改造状况进行评估，并确保对城市和郡县的长期税收收益有利。

## 第 11 节 自住业主政策

11.1 适用范围。本小节适用的情况为个人（与非营利公司实体或者营利公司实体完全不同）预期向 LBA 转让拖欠财产税的不动产，通过 LBA 减免课税，LBA 在新的住宅建造之后或者现有房屋改造之后将原有不动产重新转让给个人占用的情况。

11.2 目的。本政策基于个人享受来自 LBA 税款偿清授权的利益。在本小节情况下，个人申请者不会累积拖欠税款，而是希望修建或者改造住房，并将其作为自己的主要居所。

业主自住类型的开发者需要符合已制定的 LBA 董事会申请要求，涵盖以下内容：①开发者详细资料；②开发提案；③提供资金承诺函；④开发成本评估；⑤现场控制；⑥产权报告。

11.3 主要居所。“主要居所”是指修建或者改造完成之后，自住业主必须在该不动产内居住最少 5 年，并履行在执行销售和处置合同之后应付的所有纳税义务。在 5 年期终止后，自住业主可出售不动产，所有者提供的售价不得超过当前该不动产的公平市价。

#### 11.4 要求和条件。

(1) 申请者必须改造闲置且不合格的现有住房或者在没有住房的情况下新建住房。

(2) 申请者在提出申请前 12 个月内未曾将标的不动产作为其个人居所使用。

(3) 自住业主应与相关机构签署销售和处置合同，并负责在合同条款规定的三年时间限制内完成不动产的修缮或者改造。

(4) LBA 不会偿清本该属于申请者的拖欠税款。这些税款包括申请者作为标的不动产所有者应承担的税款以及基于任何合同义务而需缴纳的税款。这种税款（若有）必须在 LBA 偿清任何其他税款之前支付。

(5) 自住业主应提供清晰的产权证明以及履行合同规定义务（在不动产居住至少 5 年或者缴纳拖欠的税款）的财务能力证明。

(6) 在占用期间，自住业主应支付累积的所有从价税，并应按照管辖区要求的准则实施条例维护不动产。

(7) 自住业主必须符合 LBA 规定的家庭收入标准要求。

(8) 如果申请者无法兑现与 LBA 签订的合同中关于提供新住房或者改造住房的约定，则申请者必须向 LBA 支付等同于 LBA 依据合同所偿清税款额的资金。这些资金届时应由 LBA 向各个税务机关按照偿清之前的征税比例支付。

11.5 LBA 自由裁量权。应根据执行 LBA 基本命令得到的长期收益评估申请者，其中 LBA 寻求把不产生收益的地块进行富有成效的使用，让不动产恢复能够产生税收收益的状态。

## 第 12 节 侧面地段处置项目

12.1 侧面地段转让。单个地块的不动产可由财务主管 / 税务专员、郡县或者 LBA 获得，并依据以下政策转让给个人。在侧面地段处置项目中任何特定地块不动产的转让服从于 LBA 确定的优先权顺序。

12.2 合格的不动产。适于归类于侧面地段处置项目的地块不动产应符合以下最低

标准：

- (1) 不动产应为闲置的未改造不动产；
- (2) 不动产本身应紧邻毗邻的所有者占用居住的房产，其中不动产和毗邻居住房产一侧的共同边界线不少于 75%；
- (3) 不动产应包括一个以上能够开发的地段。初始优先处置权应给与规模较小的不动产以便于其独立开发；
- (4) 每个邻近地段转让的地段不可超过一个。

#### 12.3 侧面地段受让人。

- (1) 所有受让人必须在邻近处拥有不动产，优先给予个人拥有邻近不动产的受让人。
- (2) 受让人不得拥有任何违反州或本地准则与条例的不动产（包括邻近地段和郡县中所有其他不动产）。
- (3) 受让人不得拥有拖欠税款的不动产（包括邻近地段和郡县中所有其他不动产）。
- (4) 受让人不得成为郡中因为欠税止赎诉讼转让给地方政府的任何不动产的优先所有者，除非 LBA 在上述欠税止赎诉讼完结的有效日期之前批准了预期的处理。

#### 12.4 定价。

- (1) 无法进行独立开发的多个地块的不动产可低价转让。
- (2) 能够进行独立开发的多个地块的不动产在转让时，转让金额不少于购买、拆除和地段维护所有成本的总额。

#### 12.5 附加要求。

- (1) 作为转让某一地段的条件，转让过程须签署转让协议，规定转让的地段会与邻近地段的法定描述保持统一，并在转让之日后的 5 年内不会细分或者分割。
- (2) 如果多个相邻不动产的所有者要求购买相同侧面地段，则地段应转让给对不动产出价最高者，或者进行分割，然后在利益相关的不动产所有者间转让。



## 附录 E

# 土地银行存托协议

本土地银行存托协议范本是依据亚特兰大市富尔顿县土地银行局 ([www.fccalandbank.org](http://www.fccalandbank.org)) 颁发的行政政策撰写的。正如一般性的法律文件，当某一司法管辖区着手制定本辖区相关规定时，不能简单地照搬照抄或者复制粘贴本范本中的相关内容。对某一司法管辖区设计合适的政策和程序，必须依据当地现行州宪法的准确语言、州政府部门设置土地银行的法令或协议中的准确语言以及当地土地银行董事会制定的战略性优先政策等制定。本范本应仅视为制定相关政策文件时的参考范例。

## \_\_\_\_\_土地银行 土地银行存托协议项目

### 第 1 部分 适用范围

依据州\_\_\_\_\_ (LBA 条例) 和\_\_\_\_\_ (日期) 签订的\_\_\_\_\_ 政府间协议, \_\_\_\_\_ 经 LBA 董事会决定, LBA 适用下列土地储备政策和程序。

1.1 正如上文提到的政策和程序规定, 土地储备项目包括以下交易, 即出让人将不动产转让给 LBA, LBA 将持有该不动产直至将其转让给原出让人或储备协议中规定的受让人或 LBA 决定转让的任何第三方。

1.2 土地储备项目的目标包括但不限于作为政府机构或非营利企业的代表收购不动产, 用于:

- (1) 在预期土地价格快速上涨时, 允许提前收购潜在开发地区的不动产;
- (2) 促进前期开发规划和融资结构;
- (3) 减少或消除违反住房或建筑条例的情况和对用以开发保障性住房土地的公共阻碍;
- (4) 持有不动产来作为未来的政府战略用地, 如保障性住房、开放空间和园林道路等。

1.3 LBA 无须与任何个人或实体签订储备协议, LBA 有权在任何时候单方面决定不签署储备协议。本协议中规定的政策与程序仅适用于 LBA 通过正在执行的储备协议获取的不动产。LBA 通过其他协议或程序获得的不动产不适用本协议中的相关规定。

### 第 2 部分 定义

在本政策和程序中出现的下列短语具有如下含义:

(1) “储备协议”, 指出让人 and LBA 之间签署的书面协议, 这一协议中包含标的不动产、储备期限、潜在受让人、LBA 转让该不动产的用途范围、不动产上可存在的产权负担、各方权利和义务、出让人应承担的持有成本、持有成本前期融资、出让方式及其他需要明确的相关内容。

(2) “出让人”, 指根据储备协议向 LBA 转让不动产或发起不动产转让的一方, 依照

储备条约因各种原因转让给土地银行机构的一方。出让人应当为实体，且满足第四节的相关规定。

(3)“受让人”，指在储备协议中指定的从 LBA 处受让不动产的一方或多方。受让人应当为实体，且满足第四节的相关规定。

(4)“持有成本”，指所有成本、费用和 LBA 产生的费用，包括直接支付项目，作为按比例成本或和不动产所有权和维护相关的行政成本。LBA 将对所有不动产的每月持有成本逐一进行记录。

(5)“不动产”，指依据储备协议，储备协议中指定转让给 LBA 的不动产及在其上修缮物（如有），包括不动产上的相关权利、所有及附属权利、收益和地役权等。

### 第 3 部分 合格的不动产

能够适用储备协议的不动产须符合以下任一条件，①未被利用的不动产；②新建闲置的独栋住宅用不动产。在任何时候，LBA 通过储备协议持有的不动产中，新建闲置的独栋不动产不得超过 20%。

(1) 当一宗不动产有需要拆除或移除的修缮物时，只要在储备协议签署时，有足够的资金存放于第三方以确保所有修缮物能够在协议签署后 60 日内被拆除或移除，该不动产便可以作为储备协议的标的不动产。

(2) 不能适用储备协议的不动产包括所有其他改进的不动产，被占用的不动产以及被美国环境保护署或其他州环境保护部门认定含有有害物质或有害材料的不动产。

### 第 4 部分 合格的出让人和受让人

合格的出让人和受让人应为美国国内税收法规 501(c)(3) 中规定的具有免税权的政府机关或非营利性组织。政府机构或非营利性组织控股的有限责任公司（实体）也可作为出让人或受让人。

### 第 5 部分 所有权

除储备协议明确授权外，根据储备协议转让给 LBA 的不动产应当为受让人具有完全绝对处置权的产权清晰、没有留置权及其他法律障碍的不动产。当所依据的储备协议包含 LBA 批准的目录 B-1 中规定的例外情形时，在签署储备协议时，适用的产权保险政策应利于 LBA，将 LBA 作为被保险方。

(1) 签署储备协议时，当且仅当 LBA 明确表示接受政府因供水及污水处理享有的留置权，因妨害消除活动或法规实施活动而享有的留置权等权利，且持有相关留置权的政府实体会放弃行使相关权利，且无需 LBA 支付任何成本费用时，相关留置权才会被作为记录事项。

(2) 债务担保契约或担保契约可能会阻碍向 LBA 转让不动产，尽管契约担保的债务未要求 LBA 向抵押权人按月或定期支付款项。无论在任何情况下，LBA 对担保协议不承担直接责任。当储备协议中指定的不动产存在不动产抵押担保等情形，LBA 应当与抵押权人签署一份独立的书面协议，规定①抵押权人同意该转让行为；②抵押权人的利益需遵守 LBA 要求签署的协议、条件及限制条件等内容；③根据担保契约行使抵押权之前，抵押权人会代表出让人要求 LBA 将不动产重新转让给出让人且向 LBA 支付和不动产相关的持有成本等费用。

(3) 在签署储备协议时，所有与不动产相关的到期和应付的从价税必须全部付清。在下列情况中，该要求可以免除：①当出让人从第三方收购不动产且立即依据储备协议将此不动产转让给 LBA 时；②当出让人从第三方收购不动产且符合 LBA 合理股权政策时。

## 第 6 部分 储备时限

出让人为非营利性组织的，储备协议的最长时限为 36 个月；出让人为政府机构的，时限为 60 个月。

## 第 7 部分 出让人要求转让

储备协议授予出让人在储备期间请求 LBA 将不动产转让给某一出让人的权利。

(1) LBA 应当在收到书面转让请求后 30 日内，将不动产转让给储备协议指定的受让人。

(2) 作为 LBA 进行转让的先决条件，LBA 支付的与待转让不动产相关的持有成本应当得到清偿。LBA 将根据第十节规定，向出让人提供与不动产相关的持有成本情况书。

(3) 当向受让人转让不动产时，LBA 将根据第十一节的规定及适用的储备协议，设置与不动产用途及开发相关的限制条件。

(4) LBA 向受让人转让的产权应为无担保的契约。

## 第 8 部分 LBA 要求的转让

在储备协议规定的储备期间，LBA 有权单方面决定，书面要求出让人或其指定人员接受 LBA 转让的不动产。

(1) 根据本节规定进行的由 LBA 发起的转让，适用第七节中的相关规定。

(2) 如果受让人 (或其指定人员) 不愿或无力接受 LBA 转让的不动产，并对 LBA 的持有成本进行完全偿付，则 LBA 有权以书面形式终止储备协议，相关不动产将成为 LBA 的资产，由 LBA 根据其规章和政府间协议，全权行使使用、管理及处分等权利。

## 第 9 部分 储备协议的交割

在一份完全执行的储备协议规定的期限内，应完成向 LBA 的不动产转让。在完成时，该完全执行的协议及其他执行文件将由合适的一方递交给双方当事人。相关文件将立即归档，产权保险将发放。所有与完成执行相关的费用由出让人承担。

## 第 10 部分 持有成本

在 LBA 转让不动产前，其持有成本必须得到清偿。出让人或受让人可以以书面形式，在任何时间，要求 LBA 提供持有成本结算单，LBA 应当在接到该书面申请后 15 个工作日内提供结算单。同时，LBA 有权以书面形式要求出让人或受让人清偿结算单上的持有成本费用。当 LBA 的持有成本费用没有得到及时清偿时，LBA 有权根据第八节的规定提出转让不动产申请。

## 第 11 部分 公共用途土地限制

所有 LBA 持有和依据储备协议转让的不动产应遵守相关条款和条件，该条款和条件规定不动产应当用于下列目标：①为低收入人群修建或修缮房屋；②为中低收入人群修建或修缮房屋；③社区改造；④其他公共用途。每个储备协议将明确许可用途的范围以及相关限制性条件必须得到遵守。上述限制性条件可通过合同义务、契约条款、再收购权利等形式或上述形式的结合来设置。

## 第 12 部分 授权执行董事

执行董事与一名董事会管理人员负责全权签署和执行形式及内容符合 LBA 规章、地方政府间协议以及上述政策和程序规定的储备协议。执行董事应当定期向董事会总结



报告储备协议的情况和数量，持有成本费用总和以及依照储备协议转入和转出 LBA 的不动产情况等。与上述政策和程序不一致的储备协议条款必须获得董事会的明确同意方可适用。









Vacant Spaces into Vibrant Places

策划编辑：张敬一

责任编辑：张敬一 胡 萍



[www.cspbooks.com.cn](http://www.cspbooks.com.cn)

ISBN 978-7-110-09018-3



9 787110 090183 >

定价：75.00 元