

## “三块地”改革 “三权分置” “两权”抵押贷款

# 聚焦农村土地制度改革立法新期待

十三届全国人大常委会第七次会议审议多项关于农村土地制度改革的法律案和报告。

土地制度是国家的基础性制度,事关经济社会发展和国家长治久安。全国人大常委会的立法信息包含诸多政策红利,可以用“三三三”简要加以概括。

### “三块地”改革:非农建设不再“华山一条道”

再次延长授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定草案日前提请审议,拟将农村土地制度三项改革试点法律调整实施的期限再延长一年至2019年12月31日。

自然资源部部长陆昊在作上述决定草案说明的同时,还作了关于土地管理法、城市房地产管理法修正案草案的说明:土地管理法修正案公布实施还需要一段时间,试点政策还要与法律修改稳妥衔接,有必要延长法律调整实施期限。

“三块地”改革试点实践,正在“倒逼”土地管理法及城市房地产管理法加快修法进程。用陆昊的话说就是“为农地人扫清法律障碍”。土地管理法、城市房地产管理法修正案草案,删去了现行土地管理法关于从事非农业建设

使用土地的,必须使用国有土地或者征为国有的原集体土地的规定;对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地,允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。

为了与土地管理法修改做好衔接,对城市房地产管理法第九条关于城市规划区内的集体土地必须先征收为国有后才能出让的规定一并作出修改。

据自然资源部最新数据,目前33个试点县(市、区)已按新办法实施征地1275宗、18万亩;集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩,总价款约257亿元,收取调节金28.6亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元;腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩,办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。

### “三权分置”:从承包地到宅基地

此次,农村土地承包法修正案草案提请十三届全国人大常委会第七次会议三审。这对于贯彻落实党中央重大决策部署,巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,落实“三权分置”制度,保持农村土地承包关系稳定并长久不变等具有重大意义。

按农业农村部部长韩长赋的评价,实行集体所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”,是对农村土地产权的丰富和细分,新的制度安排坚持了农村土地集体所有,强化了对农户土地承包权的保护,顺应了土地要素合理流转、提升农业经营规模效益和竞争力的需要。“三权分置”创新了农村土地集体所有制的有效实现形式,在中国特色农村土地制度演进史上翻开了新的一页。

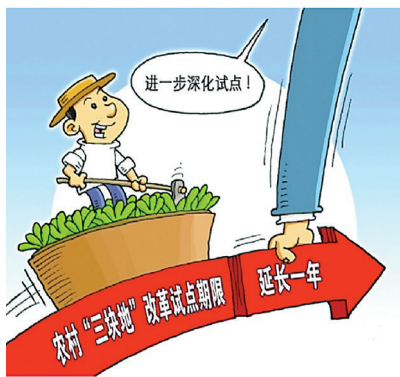
据悉,有关承包地登记的费用,现行农村土地承包法规定,颁发土地承包经营权证或者林权证等证书,除按规定收取证书工本费外,不得收取其他费用。二次审议稿删除了这一规定。有的部门、专家和社会公众提出,这一规定在实践中效果很好,建议恢复。宪法和法律委员会经研究,建议采纳上述意见。

在农村承包地“三权分置”探索实践基础上,2018年中央一号文件作出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的改革部署。随后,山东禹城、浙江义乌和德清、四川泸县等试点地区结合实际,开始探索宅基地“三权分置”模

式。

属于集体建设用地的宅基地“三权分置”,重要的基础工作就是确权、登记、发证。原国土资源部反复强调,各地开展房地一体的农村籍籍调查,由县级以上地方人民政府统一组织开展,不得收费,不得增加农民负担。

近日,自然资源部不动产登记中心在湖南省长沙市组织召开不动产登记理论与实务研讨暨现场会。自然资源部有关负责人表示,要把宅基地“三权分置”确权登记作为不动产登记机构的重要职责和不动产登记的重要组成部分,纳入不动产统一登记工作范围,围绕落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,加强理论创新和实践探索。



### “两权”抵押贷款: 汇入“三块地”与三权分置改革

在这一轮农村土地制度改革中,北京大兴是代表性试点之一;全国33个“三块地”改革试点之一、232个农村承包土地的经营权抵押贷款试点之一,此外还是原国土资源部、住房和城乡建设部首批开展的利用集体建设用地建设租赁住房试点之一。

此次常委会会议期间,预计大兴“三块地”改革试点延期,“两权”抵押贷款试点授权至2018年12月31日期限届满后正式收官。

一次延期,四年试点,成效可观。截至今年9月末,232个试点地区农地抵押贷款余额520亿元,同比增长76.3%,累计发放964亿元;59个试点地区农房抵押贷款余额292亿元,同比增长48.9%,累计发放516亿元。

据央行及银保监会数据,这有力地促进农业经营由分散的小农业生产逐步向适度规模经营转变,缓解了“三农”领域融资难融资贵问题,普通农户贷款额度由试点前的最高10万元提高至50万元,对新型农业经营主体的贷款额度由试点前的最高1000万元提高至2000万元至5000万元,支持了农户增收致富。通过“两权”抵押贷款,新型农业经营主体融资可得性明显提升。湖南省启动试点以来,“两权”抵押贷款已累计支持全省近3万个农业经营主体。

“两权”抵押贷款试点或将授权不再延期,是因为目前农村土地承包法正在修订并提请全国人大常委会三审。如顺利通过,2018年底试点结束时,农地抵押贷款业务法律障碍基本消除,央行将及时会同有关方面做好全国推广工作。而农房抵押贷款业务拟纳入宅基地“三权分置”改革大盘子统筹考虑。

陆昊表示,宅基地“三权分置”试点范围较窄,时间较短,尚未形成可复制、可推广的制度经验,且各有关方面对宅基地所有权、资格权、使用权认识还不一致,有待深入研究。建议在实践中进一步探索宅基地“三权分置”问题,待形成比较成熟的制度经验后再进行立法规范。