

# 探索具有边疆少数民族特点的土地制度

## ——新疆伊宁市土地制度改革情况调研报告

□ 邱国军

按照国家开展农村土地制度改革试点统一部署,2015年6月,新疆伊宁市正式启动农村宅基地制度改革试点工作。2016年9月,启动土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市两项改革试点工作。2019年,经国家批准,全国人大常委会法律授权,农村土地制度改革三项试点工作延期至2019年底。近期,笔者对伊宁市土地制度改革情况进行了调研。

### 改革初有成效

土地征收制度改革情况。伊宁市制定《伊宁市土地征收目录》《伊宁市土地征收暂行办法》等5项土地征收制度改革相关制度,界定了公共利益用地范围,缩小征地范围。建立公共利益认定争议解决机制,对拟征收土地是否属于公共利益用途有争议的,由伊宁市土地征收公共利益认定委员会组织召开听证会予以确定。土地征收报批前,增加民主协商等环节,进一步完善土地征收程序。及时发布征地信息,主动接受群众监督,确保土地征收工作公开透明。根据经济发展水平,按照不同地类确定土地征收补偿标准。采取货币补偿和产权调换两种方式对征收农民住房进行补偿,确保农民住房财产权益。目前,对3宗190.44亩道路用地,完成土地征收预告发布、社会稳定风险评估、召开听证会等工作,并签订土地征收协议。

集体经营性建设用地入市情况。伊宁市制定《农村集体经营性建设用地使用权出让若干规定》《农村集体经营性建设用地入市和流转暂行办法》等6项集体经营性建设用地入市制度,明确依法取得集体经营性建设用地的所有权人,对其所有的经营性建设用地享有占有、使用、收益和处分权

利。参照国有建设用地市场交易规则,制定集体经营性建设用地入市管理办法,形成城乡统一的建设用地市场交易规则。同时,规范入市交易市场,规定土地使用权公开出让起始价、协议出让底价、土地使用权公开租赁年租金起始价及协议租赁年租金底价。目前,已出让集体经营性建设用地9宗77.70亩,出让价款1056.74万元。其中,协议出让7宗71.60亩,挂牌出让2宗6.10亩,政府收取调节金166.76万元。1宗入市集体经营性建设用地已抵押贷款500万元。

宅基地制度改革情况。伊宁市制定《农村宅基地分配及建房管理办法》《农村宅基地用地审批管理办法》等12项农村宅基地制度改革相关制度,探索农民住房保障在不同区域均有所居,实现多种保障方式。开展集体经济组织成员和户清查核实,实行清查核实结果两榜公示和动态管理。探索宅基地价格形成机制,实行宅基地按成本价取得,成本价由村集体自行确定、自行收取。按照“尊重历史、面对现实、多予少取、分类处置”的原则,将历史遗留问题纳入法治化、规范化轨道。按照不同历史阶段和区位,确定0.3亩~1.2亩的宅基地面积标准,制定9元~279元/平方米的有偿使用收费标准,对超占面积、一户多宅等情形实行有偿使用。开展农民住房财产权抵押贷款试点,设立200万元的农民住房财产权抵押风险基金,完善宅基地权益实现方式和途径。允许农民宅基地在市域范围内流转,推进农村村民嵌入式居住。目前,实现宅基地有偿使用588宗,村集体收取有偿使用费317万元。户有所居394宗,其中:拆分宅基地46宗,乡镇政府批准宅基地176宗;市政府批准宅基地808亩,已划分到户172宗。

探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所

有权。制定《伊宁市农村宅基地村级民主议定办法(试行)》等,进一步明确农村集体经济组织对宅基地的所有权。坚持农村农民主体地位,加强村级组织建设,充分发挥民主自治,维护村集体和农民合法权益。

保障宅基地农户资格权。印发《伊宁市农村集体经济组织成员和户资格认定指导意见(试行)》,以集体成员资格确定宅基地资格权。在确定集体成员资格基础上,按照“一户一宅”和每户最高不超过200平方米的原则,保障集体成员获取宅基地资格权。结合不动产统一登记,大力推进宅基地确权登记工作,固化集体成员宅基地资格权。目前,完成53,113宗宅基地地籍测绘和权属调查工作,农村宅基地登记发证22,316宗,其中不动产登记证2707宗。

放活宅基地和农民房屋使用权。开展伊宁市农村集体建设用地基准地价评估工作,办理农民住房财产权抵押登记110宗,抵押贷款1461万元。印发《伊宁市农村宅基地使用权流转管理办法(试行)》,明确宅基地使用权人可以将宅基地使用权在

伊宁市范围内符合“一户一宅”申请条件的农村集体经济组织成员之间流转,集体组织收取5元~20元/平方米增值收益,进一步显化宅基地财产属性。制定《伊宁市农村宅基地自愿有偿退出管理办法(试行)》,明确农村宅基地自愿有偿退出适用情形等,鼓励“一户多宅”农户自愿有偿退出宅基地。目前,自愿有偿退出宅基地2宗1.6亩。

### 改革难点不少

试点的深度和广度有待进一步拓展。农民对宅基地依赖程度较高,自愿有偿退出意愿较低。集体经济组织经济实力薄弱,无力有偿收回土地。实践中,宅基地自愿有偿退出难度较大。集体经营性建设用地入市仅限就地入市,样本数量、类型数量不多,典型推广案例较少。

集体经营性建设用地入市主体不清晰。农民集体经济组织基础薄弱、功能缺失,在集体经营性建设用地入市过程中,由村民委员会作为入市主体。村民委员会作为基层群众自治组织,在集体经济组织弱化、虚

化或者未成立集体经济组织情况下,承担集体经济组织职能,与用地单位签订土地出让合同,入市土地权属来源存在一定瑕疵。

无偿划分宅基地难度较大。伊宁市大部分村集体机动地数量有限,符合规划、可以批准为宅基地的土地,绝大多数为农民承包的耕地。占用农民承包耕地划宅基地,村集体需向承包土地的农民支付相当于征地补偿标准的费用,补充同等数量、质量的耕地,并承担通路、通水、通电等配套基础设施费用。在村集体经济十分薄弱情况下,无偿划分宅基地难度较大,宅基地难以落实到位。

### 改革需制度配套

深入推进农村土地制度改革三项试点。一是按照自然资源部关于继续做好2019年农村土地制度改革三项试点工作要求,在坚持土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的前提下,推进试点任务深度融合和全面覆盖,不断丰富实践样本,形成具有边疆少数民族特点的试点成果。二是对试点成果深入开

展专题分析评估,提出纳入相关法律法规及配套制度改革建议。对试点结束后未纳入相关法律法规和配套制度的改革成果,研究提出停止或深化改革探索建议。三是针对缩小征地范围,建立合理征地定价机制、集体经营性建设用地与国有土地同权同价、集体经营性建设用地整治入市、集体经营性建设用地建设商品住房、建立公平合理的土地增值收益分配制度等有待破解的深层次重点难点问题,加大研究探索力度,加强案例分析研究。四是加强试点成效宣传,邀请主流媒体宣传报道改革亮点,以群众喜闻乐见的方式展现试点成果,为《土地管理法》修改营造良好氛围。

积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。一是加大宅基地“三权分置”研究探索力度,加强案例分析研究。二是以适度放活宅基地和农民房屋使用权为重点,积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,增强农民财产性收入获得感。三是加快推进农村“房地一体”宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记颁证工作。结合宅基地使用权确权登记颁证,积极稳妥解决“一户多宅”等历史遗留问题。按照“多规合一”要求,加快推进村庄规划编制实施。

(作者系国家发改委农经司挂职干部)



## 新疆 巴里坤湖春日美

随着气温日渐升高,位于天山东段北部的新疆巴里坤湖迎来大量野生鸟类。鸟类在湖中嬉戏,湖边牛群马群在悠闲觅食,一幅生态画卷映入眼帘。图为远观巴里坤湖美景。

新华社记者 赵戈 摄

## 发改干部 在基层

□ 吕欣

为进一步贯彻落实习近平总书记关于民营经济发展的重要指示精神和党中央、国务院关于促进中小企业发展的决策部署,笔者围绕中小企业融资难、融资贵等问题开展了系列调研。

### 调研内容

分别与人民银行昆明中心支行、云南省征信服务机构(大雁信用评估服务公司)开展座谈交流,了解云南省中小企业信用融资体系的建设情况和存在的主要问题。

# 信息共享 为中小企业融资提供保障

## ——关于中小企业融资难、融资贵问题的调研报告

分别到建设银行云南省分行、农业银行云南省分行、省农信社、富滇银行调研商业银行面向中小企业发放信用贷款的主要做法和经验,摸底其信贷数据来源以及获取政府部门数据的情况,了解其对中小企业信用评价体系建设意见、建议和相关诉求。

分别到建设银行云南省分行、农业银行云南省分行、省农信社、富滇银行调研商业银行面向中小企业发放信用贷款的主要做法和经验,摸底其信贷数据来源以及获取政府部门数据的情况,了解其对中小企业信用评价体系建设意见、建议和相关诉求。

建省厦门市开展企业信用融资体系建设的做法。

到北京因果树、成都数联铭品、中科院歌等大数据公司了解信贷场景及方案,提出云南省企业信用平台建设的需求。

### “信息孤岛”影响信贷融资

通过调研,笔者发现由于缺乏信

息共享,导致中小企业难以实现信用融资。

商业银行数据来源单一,无法全面评判企业信用状况。商业银行目前对企业开展信用评价主要依赖于人民银行建设的企业金融信用信息基础数据库,部分银行依赖自建数据库开展,还有部分银行借助政府有关部门的单一数据。但是,多数银行与涉企业主管部门之间的数据尚未实现互联互通,存在“信息孤岛”。同时,对中小企业信用的整体评价信息不完整,维度较少,难以全面刻画和评价中小企业的信用,而且影响企业获得授信的精准性。对于银行而言,难以寻找合适的放贷客户,获客成本高、精准信贷效果差。

企业信用评价服务和融资体系尚未形成。当前,社会信用体系建设由发展改革委和中国人民银行双牵头,主要依托信用中国平台开展企业信用公示、评价和应用,而人民银行主要依托企业金融信用信息基础数据库提供企业信贷信息。市场监督管理总局虽然建有国家企业信用信息公示系统展示企业基本信息,并能筛选经营异常企业名单,但从调研情况看,很多省市特别是西部省市的企业信用评价体系建设起步较晚,运用范围较窄,缺乏针对性和适用性,对企业融资提供的有益帮助有限。

政府部门共享和归集的数据落地应用较差。调研发现,很多省市建立的社会信用平台实现了与部分行政审批、市场监管平台的互联互通,正在逐步打

破与金融、工商登记、税务、社保等部门的数据壁垒。但目前社会信用平台针对企业的服务以数据公示、政策发布等基础性应用为主,对企业生产经营帮助不大,难以满足企业融资信息需求。同时,政府部门所掌握的企业信息共享交换机制尚不健全,企业信用应用服务领域和场景应用不充分。

企业信用体系建设区域差距明显。通过研究西部地区信用服务体系建设和应用,再对比江苏、厦门等发达地区的具体做法和政策,发现西部地区企业信用体系建设起步较晚,企业信用应用差距明显。

### 建立信息共享机制

笔者以为,企业信用信息平台建设和大数据的应用能够解决中小企业融资难、融资贵难题。

建设企业信用信息服务平台。建立健全企业信用信息平台,将平台建设成为资金供求信息的汇集地、贷款达成的撮合地和数据整合的集成端,以此解决信息不对称问题。基于企业信用信息平台,企业注册并发布基本工商信息、贷款需求、项目实施等相关信息,银行也可注册此平台,并将贷款产品和要求等进行发布,大大降低银企双方信息的不对称性;通过构建银企间的撮合机制,协调推进双方充分沟通,促成企业贷款的实现;借助于大数据技术,对有贷款请求的注册企业进行360度信用画像,为金融机构放贷提供决策参

考,同时为企业信用修复提供指导和服务。

建立完善涉企部门的数据信息共享机制。加快推进涉企部门数据的归集和共享,借助企业信用信息服务平台,全面接入企业工商、税务、司法、社保、安全生产等数据,从而提高商业银行获得企业信息的速度、深度和广度;进一步完善涉企部门信息共享机制,突破政府部门的部门数据藩篱,加快与涉企部门建立企业数据实时共享机制,建立涉企部门信息共享目录和信息交换标准,为中小企业融资提供信用信息保障。

建立中小企业贷款风险补偿制度。一是试点设立中小企业贷款风险补偿资金。从调研情况来看,部分省市已经设立了中小企业贷款风险补偿资金制度,在一定程度上提升了中小企业融资效果。未来,可进一步健全中小企业贷款风险补偿资金制度,推进更大范围的示范试点,以鼓励银行贷款更多地流向中小企业和实体经济。二是推动贷款风险补偿政策与中小企业信用信息服务相结合。进一步探索风险补偿政策与基于大数据的企业信用画像的结果匹配机制,为银行放贷提供更为精准的信用信息服务支持。

缩小区域差距。西部省市可借鉴江苏、福建等地企业信用服务平台成功运营的经验,结合本地产业特点及风险评级情况,着手改善企业信用体系建设,更好地为中小企业提供信贷信用服务。

(作者系国家发改委国家信息中心挂职干部)



“椿”姑娘回乡创业富农家

湖北秭归县梅家河乡三掌坪村,有一名远近闻名的“椿”姑娘——宋玉琳。她是梅家河乡产业致富带头人,2014年回到家乡创办合作社,流转土地种植香椿,并吸收周边农户加入合作社。图为宋玉琳在检查晾晒的干香椿芽。

新华社发(向红梅 摄)