**《自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知》政策解读**

    为更好实施建设用地“增存挂钩”机制，加快批而未供土地处置，严禁新增以政府储备土地抵押融资行为，加快存量抵押储备土地依法解押并形成合理有效供地，自然资源部研究制定了《关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知》（自然资办发〔2019〕3号，以下简称《通知》），已于近日印发实施。

　　2018年6月，自然资源部印发《关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》（自然资规〔2018〕1号），要求各地加快批而未供土地处置。处置消化过程中，一些地方反映，部分土地因纳入土地储备且用于抵押，难以有效供应。其中涉及两方面问题：一方面是违规融资的问题，2014年以来，国家有关部委陆续出台了一系列规定，明令禁止土地储备违规融资。如财政部、原国土资源部、人民银行、原银监会《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）规定“自2016年1月1日起，各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款”；《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）规定“地方各级政府不得以土地储备名义为非土地储备机构举借政府债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务，不得以储备土地为任何单位和个人的任何债务提供担保”。国家自然资源督察机构2018年度例行督察发现，少数地区仍存在违规以储备土地融资问题，违规融资的主要形式有两种：一是违规以储备土地抵押。包括储备机构直接用储备土地抵押融资，或政府以储备土地为非储备机构（包括各类城投公司、政府融资平台等）提供担保。二是以储备土地注资国企后用于抵押融资。此外，还有一些地方未依法办理供地手续，而是以政府会议纪要、公函等形式直接将储备土地划转并登记到非储备机构名下，由非储备机构办理抵押融资。上述行为均需要进一步予以规范。另一方面是存量土地储备贷款的处置问题。对于存量土地储备贷款，也需要予以妥善处理，依法解除抵押后合理供应。

　　按照党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的精神，根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》（自然资规〔2018〕1号）、《财政部等四部委关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）、《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）等文件的有关要求，《通知》对涉及土地储备融资的内容进行了强调和重申。根据地方目前存在的违规抵押融资的具体形式，对有关要求进行了细化和明确。

　　《通知》共四方面内容。一是强调严禁以政府储备土地违规融资。重申各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款，土地储备机构不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。同时要求不动产登记机构不得为储备土地办理抵押登记。二是强调严禁将储备土地作为资产注入国有企业，确保不形成新的地方隐性债务，并进一步明确以下两种形式的“注资”都不允许：不得将政府收回、收购、征收的土地直接确定给政府平台公司或其他企事业单位；不得将土地储备机构名下的土地直接划转给政府平台公司、国有企业或其他企事业单位。与此同时，还要求不动产登记机构不得办理相应的首次登记或转移登记。三是要求妥善处理存量土地储备贷款，促进依法解押并合理供应。从全国面上情况看，存量土地储备贷款涉及的宗地数量不多、风险可控，但仍需督促地方抓紧处置和消化。这既可以避免储备土地因抵押而不能供应，也是防范化解地方政府债务风险的必然要求。对2018年督察发现的相关问题，2018年9月底，各派驻地方的自然资源督察局已经向有关省级政府提出督察意见，督促地方清理整改。在此基础上，《通知》进一步要求各市、县建立台账，逐一提出处置建议报同级政府，积极配合财政、金融监管等部门加快处置和消化，从而切实化解债务风险、促进批而未供土地处置和开发利用。具体处置方式，可以按照党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的精神和有关要求，商有关部门统筹偿还相关债务或依法置换抵押物。《通知》还要求各省自然资源主管部门汇总各市、县相关情况报部备案，同时抄报各派驻地方的国家自然资源督察局。四是强调加强土地储备信息报送。要求各地土地储备机构严格按要求在部土地储备信息系统中填报相关信息，为科学制定政策、防控风险提供依据。其中，抵押处置情况将作为2019年度土地储备机构名录更新的重要依据。

　　需要指出的是，政府储备土地是全民所有自然资源资产的重要组成部分，是体现全民所有自然资源资产所有者权益的重要内容。按照自然资源部的职能定位，为落实“统一行使全民所有自然资源资产所有权”，更好地履行全民所有自然资源资产所有者职责，进一步完善全民所有储备土地资产管理，《通知》首次要求各级自然资源主管部门将土地储备情况纳入地方政府向同级人大报告的全民所有自然资源资产情况中，为准确掌握全民所有储备土地资产、防范地方政府债务风险提供相关依据。

                                2019年01月09日