

安康市人民政府文件

安政发〔2016〕24号

安康市人民政府关于 开展农村承包土地的经营权和农民住房 财产权抵押贷款试点的实施意见

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为贯彻落实《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》（国发〔2015〕45号）和《陕西省人民政府关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的实施意见》（陕政发〔2016〕20号）精神，稳妥有序地推进我市农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款试点工作，现提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入落实党中央、国务院和省委、省政府相关决策部署，按照所有权、承包权、经营权三权分置和经营权流转有关要求，以盘活农村土地用益物权、赋予农民更多财产权利为出发点，落实“两权”抵押融资功能，促进农民增收致富和农业现代化加快发展，着力推进“追赶超越、绿色崛起”目标顺利实现。

（二）基本原则。

1. **自主自愿**。切实尊重农民意愿，“两权”抵押贷款由农户等农业经营主体自愿申请，确保农民群众成为真正的知情者、参与者和受益者。流转土地的经营权抵押需经承包农户同意，抵押标的仅限于流转期内的收益。金融机构要在财务可持续基础上，按照有关规定自主开展“两权”抵押贷款业务；开展“两权”抵押贷款业务应遵循契约精神，所签订的合同、协议要按照有关法律法规进行管理。

2. **风险可控**。开展“两权”抵押贷款业务必须坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。试点县区要完善确权登记颁证、流转平台搭建、风险补偿和抵押物处置机制等配套政策，防范、控制和化解风险，确保试点工作平稳实施。

3. **稳妥推进**。在维护农民合法权益的前提下，妥善处理好农民、农村集体经济组织、金融机构、政府之间的关系，既要

积极创造条件加快推进“两权”抵押贷款试点工作，又要控制风险、注重实效，确保“两权”抵押贷款试点工作稳妥顺利推进。

（三）试点范围。

2015年12月27日，全国人大常委会决定在全国232个试点县(市、区)和59个试点县(市、区)分别开展农村承包土地的经营权、农民住房财产权贷款抵押试点，确定我市平利县为“两权”抵押贷款双试点县。对我市前期已开展或计划开展“两权”抵押贷款业务而没有纳入试点的县(区)，要根据国发〔2015〕45号、陕政发〔2016〕20号文件精神，参照本意见，规范相关工作要求，推动“两权”抵押贷款业务依法合规有序开展。

（四）工作目标。

到2016年底，各县区完成农村土地承包经营权、房屋所有权及宅基地使用权确权登记颁证工作，实现对通过流转取得的农村承包土地的经营权颁证。到2017年底，平利县建立和完善多级联网的农村土地产权交易平台，建立较为完善的“两权”抵押、流转、评估、抵押物处置、风险补偿及缓释等环节的融资配套政策与中介服务体系；形成比较完善的“两权”抵押贷款管理机制；“两权”抵押贷款业务在平利县所有银行机构全覆盖，各银行业金融机构创新一批以“两权”为核心抵押物的涉农信贷产品，在抵押率、贷款利率、期限、额度、担保、风险控制等方面实现创新突破。其他各县区积极借鉴平利经验，稳步推进“两权”抵押贷款试点工作开展。

二、主要任务

（一）制定“两权”抵押贷款试点工作实施细则。在不违背法律法规和相关政策要求的前提下，积极借鉴其他试点地区好经验、好做法的基础上，试点县制定“两权”抵押贷款试点实施细则，明确目标任务、工作机制、部门职责、推进时间表、保障措施和考核管理办法等内容，为试点工作提供坚强制度保障，市政府有关部门做好相关指导督查工作。

（二）加快推进农村土地承包经营权、宅基地使用权和农民住房所有权确权、登记、颁证、建档工作。按照中、省有关政策要求，试点县要加快推进试点县农村土地承包经营权、宅基地使用权及农民住房所有权确权、登记、颁证工作，明确核心是确权、重点在登记、关键在权属，建立健全统一规范的“两权”登记簿，确保农村土地承包经营权、宅基地使用权及房屋所有权权属清楚、权证齐全、账簿完备，探索对通过流转取得的农村承包土地的经营权进行颁证，为试点工作创造良好的前置条件。

（三）建立健全农村产权流转交易平台。试点县要依托公共资源管理平台，探索建立多级联网的农村土地流转服务平台和县、镇、村三级土地流转服务组织，条件成熟时，由县政府牵头探索建立土地信托公司，也可以引进第三方土地信托公司，增加土地流转效率，有效保障农民权益。完善农村土地流转交易市场，搭建集产权交易、金融服务、调查评估和抵押物处置等服务于一体的综合服务平台，健全“两权”抵押、流转、评

估和处置的专业化服务机制，支持以各种合法方式流转的农村承包土地经营权用于抵押融资。

（四）推进以“两权”抵押为核心的农村金融产品和服务方式创新，强化农村金融服务工作。创新“两权”抵押贷款产品及信贷模式，农行安康分行、邮储银行安康分行、长安银行安康分行等 3 家在试点县设有支行的金融机构和试点县地方法人金融机构，要按照中、省相关政策，结合各自上级机构政策要求，因地制宜，制定“两权”抵押贷款业务操作办法，在抵押率、贷款利率、期限、额度和担保方式等方面予以明确，同时下放贷款审批及创新权限，加大人员经费配置等方面的倾斜力度，强化正向激励考核权重，建立涉农不良贷款尽职免责制度，适当提高涉农信贷创新产品不良贷款容忍度。要加大“两权”抵押信贷产品创新力度，探索“两权+担保”、“两权+联保”等多种信贷模式，扎实推进试点县银行机构开展“两权”抵押贷款业务。要充分发挥农业保险保障和农业扶贫担保机构的融资增信功能，切实满足农户尤其是建档立卡贫困主体对金融服务的有效需求。市金融办、人行安康中心支行、安康银监分局等金融主管部门负责做好对试点县区金融机构的指导督查工作。

（五）健全“两权”抵押信贷风险分担体系，做好风险保障。试点县要建立“两权”抵押贷款风险补偿基金、“两权”抵押贷款融资担保公司、“两权”抵押贷款贴息等多种形式的风险缓释及补偿机制，并研究确定出资比例，同时制定相关机

制与管理办法，充分发挥风险补偿基金及担保机构的融资增信功能，市财政局负责做好相关指导工作。试点县组织制定本区域“两权”抵押贷款不良资产处置办法，明确因借款人不履行到期债务或者发生当事人约定的情形需要实现抵押权时，允许金融机构在保证农户土地承包权和基本住房权利前提下，依法采取多种方式处置抵押物，保障金融债权安全。保险机构要大力推进农业保险和农民住房保险工作，进一步提高农业保险在试点县的保险深度和密度，充分发挥保险的风险保障作用。人行安康中心支行、市金融办、市农业局、安康保险业协会等部门引导试点县银行业金融机构加强涉农信贷与农业保险合作，推动试点县扩大农业保险覆盖面，鼓励试点县保险机构开展“两权”抵押贷款保险创新业务，鼓励试点县银行业金融机构建立健全基于涉农保险项下的授信制度，在同等条件下给予投保农业保险的借款主体优惠贷款利率、更高的贷款额度和简化的业务流程。探索发展信贷、担保和保险合作的多种模式，并合理确定涉农担保业务费率。

（六）大力优化试点县区金融生态环境。进一步加快试点县农村信用体系建设，试点县人民银行要配合县区政府建立健全农户信用信息系统，多渠道整合社会信用信息，为农户、家庭农场、农民合作社、农村企业等经济主体建立健全电子信用档案。探索将“两权”抵押贷款主体信息与贫困户建档立卡信息实现对接，建立健全对“两权”抵押贷款主体的信用采集和评价制度，将贷款对象的个人及家庭主要成员的金融信用信息

与农业部门所掌握的农户生产信息实现互通共享，为金融机构开展“两权”抵押融资的贷前调查和评级授信工作提供信息支持。试点县公安和司法部门要采取有效措施，配合金融机构防范各类逃废银行债务行为，避免“两权”抵押贷款违约行为及纠纷发生，努力营造重承诺、守信用的良好氛围。

三、配套措施

（一）建立抵押贷款工作协调机制。试点县要建立由农业、金融、司法、林业、国土、住建和财政等部门组成的“两权”抵押贷款试点工作指导小组，协调和解决与承包土地经营权抵押和农民住房财产权抵押相关的各类问题。

（二）建立涉农资产专业评估体系。以农村产权交易中心为依托，引入专业的评估中介机构，或依托现有资源，提供简易免费评估，评估机构可吸纳村“两委”成员和专业评估人员参加。要通过各级农村产权交易市场，及时发布各类农村产权交易的指导价格，增强交易的透明度，保障交易双方的合法权益。

（三）加大货币政策支持力度。人行安康中心支行要积极支持金融机构参与试点，加强窗口指导，充分利用差别准备金率、扶贫再贷款、再贴现等多种货币政策工具，对参与积极性高、投放力度大的银行业金融机构予以倾斜支持。人行安康中心支行、安康银监分局要积极引导金融机构积极创新产品和服务，创新融资模式，健全“龙头企业+农民合作社+农户+银行”“农民合作社+家庭农场+银行”等农业产业链金融服务模式。

（四）加大财政资金支持力度。试点县要统筹利用财政涉农专项资金，建立农村“两权”抵押贷款奖补机制，设立由财政出资的行业性、商业化运作的农村产权抵押融资风险缓释及补偿基金，对银行业金融机构因发放农村“两权”抵押贷款而产生的损失给予一定的补偿。

（五）推进“两权”抵押贷款保证保险工作。积极推进试点县农村保险市场建设，加大保险创新，通过保险与涉农信贷的协作配合，创建多层次、多形式的农业信用保险体系。鼓励农户通过购买贷款保证保险，提高贷款增信，分散贷款风险。

（六）开展监测与统计。人行安康中心支行负责试点县“两权”抵押贷款专项统计工作，组织做好相关培训。试点县按月上报相关统计数据，切实加强研究分析。

四、组织保障

（一）加强组织领导。各县区特别是试点县要在“两权”指导小组的领导和指导下，建立完善多部门协调机制，加强统筹协调，整合部门力量，落实职责分工，做好政策设计和服务指导工作。市“两权”抵押贷款试点工作指导小组负责统筹协调全市“两权”抵押贷款试点工作，负责落实中、省“两权”抵押贷款试点工作要求，指导督查试点县相关政策措施的落实情况，统筹解决试点中存在的重点难点问题，并做好专项统计、跟踪指导、评估总结等相关工作。

（二）明确责任分工。试点县对试点工作负主体责任，要成立工作推进领导小组，制定具体实施细则及配套政策，指导

辖内“两权”抵押贷款业务开展。试点县银行业金融机构要根据《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》、《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》等办法，建立相应的信贷管理制度并制定实施细则，各相关部门各司其职，协力推动全市“两权”抵押贷款试点工作。

（三）纳入考核管理。市政府将“两权”抵押贷款试点工作纳入年度考核，合理确定考核权重。试点县政府主要领导对“两权”抵押贷款试点工作负总责，对因主体责任落实不到位而导致试点工作推动不力、停滞不前的，要追究相关领导责任和部门责任。

（四）强化宣传引导。市、县“两权”抵押贷款试点工作指导与推进领导小组要大力宣传“两权”抵押贷款政策，因地制宜，通过报刊、广播电视、LED显示屏、网络等多种媒介向金融机构、新型农业经营主体及农民宣传开展“两权”抵押贷款试点的意义、内容和配套扶持政策，促进相关各方统一思想、提高认识，为“两权”抵押贷款试点工作营造良好的舆论氛围。

（五）加强监测评估。人行安康中心支行会同市、县指导与推进工作小组其他成员单位对试点工作进行跟踪、监督和指导；县“两权”抵押贷款试点工作推进领导小组办公室负责对试点工作具体进展情况跟踪监测及信息反馈，并向市工作指导小组办公室在月后5日内、季后10日内报送上年度与上季度报表报告，全面反映阶段性成果与存在的问题。人行安康中心支行会同指导小组相关成员单位按季撰写试点情况监测分析

报告。市“两权”抵押工作指导小组按季组织召开“两权”抵押贷款试点工作分析会，通报情况，分析问题，部署下阶段工作，定期向上级部门报送我市试点工作情况，以便争取省上更多部门的支持。

安康市人民政府

2016年8月19日

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2016年8月19日印发
