

重庆市人民政府关于 加快推进农村产权抵押融资工作的意见

渝府发〔2014〕4号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

2010年以来，我市通过农村“三权”（农村土地承包经营权、农村居民房屋、林权）抵押（含质押）融资工作的有效开展，对盘活农村资产和农业增效、农民增收发挥了积极作用，有力推动了农业现代化发展。为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和市委四届三次、四次全会精神，进一步深化农村金融服务改革创新，加快推进农村产权抵押融资工作，现提出如下意见：

一、深刻认识加快推进农村产权抵押融资的重要意义

（一）农村产权抵押融资是统筹城乡金融服务的重要突破。

作为国家统筹城乡综合配套改革试验区，大力探索农村金融产品和服务创新，加快推进农村产权抵押融资，是我市积极履行国家赋予的“先行先试”职责，推进城乡统筹发展的重要举措，也是实施“科学发展、富民兴渝”战略的迫切要求。长期以来，我市农村金融供需矛盾突出，主要原因在于农民缺乏金融机构认可的

财产及抵押物。作为农民最大财产的承包地、宅基地、林地，由于产权不明晰、价值未量化等原因，金融机构认可度低，抵押融资渠道不畅。开展农村产权抵押融资，明晰量化农村产权，在确保农民权益不受影响的前提下将农村资产纳入融资抵押物范围，有利于充分发挥农村资产融通功能，为构建统筹城乡金融协调发展新格局创造条件。

（二）农村产权抵押融资是增加农民财产性收入的重要手段。

近年来，在我市农民收入构成中，财产性收入不足 3%。农民依靠承包地、宅基地、林地等财产流转交易获得收入的渠道不畅，制约了农民财产性收入的增加。加快推进农村产权抵押融资工作，通过进一步发挥融资机构市场化主体作用，完善农村产权权属交易流转等配套体系，不但能直接增加农民当期可支配收入，更有利于拓宽农民增收渠道，大幅提高农民财产性收入。

（三）农村产权抵押融资是促进农业农村发展的重要举措。

随着我市农业现代化的加快推进和农业生产经营规模的不断扩大，资金需求亦不断增加，现有农村金融信贷融资模式已无法满足现代农业发展需要，资金短缺已成为制约农村经济发展的主要瓶颈之一。我市渝东北、渝东南地区存贷比一直偏低（2013 年末仅为 49%，低于全市平均水平 30 个百分点），县域资金运

用不充分，农村资金外流现象突出，制约了金融服务地方经济发展功能的发挥。加快推进农村产权抵押融资工作，盘活我市农村“沉睡”资产，增加农村投资，有利于激活农村生产力，推动农业发展，促进农村繁荣。

二、工作思路和目标

（一）工作思路。

抓住我市统筹城乡综合配套改革试验机遇，先行先试。在不改变土地集体所有性质、不改变土地用途和不损害农民土地承包权益的前提下，不断扩大农村产权抵押融资规模，在试点基础上逐步推广农村土地收益保证贷款。完善权属登记及流转管理体系，健全农村资产评估体系，优化抵押登记服务体系，建立健全农村资产流转处置机制，完善风险分担补偿机制，不断提高金融机构参与积极性。

（二）工作目标。

到 2017 年，基本形成产权明晰、价值明确、流转便捷、融资高效、资源市场化配置的农村产权融资及配套制度体系，有效盘活农村“沉睡”资产，农民财产性收入大幅增加，现代农业发展的金融服务需求得到充分满足，力争累计实现农村产权抵押融资 1000 亿元。

三、工作任务

(一) 明确重点服务对象。

重点支持个人、专业大户、家庭农场、农民合作社、企业及其他组织在我市范围内发展种植（养殖）业、林业、渔业和农副产品加工、流通等农业产业化项目，满足产前、产中及产后服务的资金需求。

(二) 扩大产权融资范围。

开展农村产权抵押融资的抵押物包括：农村土地承包经营权、农村居民房屋、林权、大中型农机具、农村小型水利设施（库、塘、堰）、农民对集体资产股份占有权、农村经营性集体建设用地、地上种植（养殖）物及附属设施、农村建设用地复垦指标、地票、保单等。

开展土地收益保证贷款的土地收益包括：承包方经营、流转其承包土地获得的收益和个人或组织（专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业及其他组织，下同）在流转来的土地上经营获得的收益以及农村产权派生的收益等。

(三) 积极创新融资模式。

农村产权抵押融资模式：借款主体将农村产权及相关资产抵押给金融机构作为还款保证，或抵押给担保机构，由担保机构为借款主体向金融机构提供融资担保，实现融资。

土地收益保证贷款模式：借款主体将农村土地承包经营权流转（或再流转）给担保机构委托的符合相关条件的资产管理机构或农业经营主体，同时将地上种植（养殖）物及附属设施等作为动产抵押给担保机构，由担保机构为借款主体向金融机构提供融资担保从而实现融资。

（四）切实降低融资成本。

融资业务办理相关机构要尽可能降低农村产权抵押贷款利息及担保、评估、抵押登记等有关费用，切实减轻农民负担。银行贷款利率在同等条件下优惠 5%—10%，对担保机构提供担保的贷款，应进一步加大利率优惠幅度。国有担保、评估机构要充分发挥政策性、公益性作用，尽量减少农民承担的担保费、评估费。

（五）合理确定贷款期限。

金融机构应根据农业投资回报周期和借款主体还款资金来源情况，合理确定贷款期限，并适当予以延长。

（六）创新优化服务方式。

融资业务办理相关机构要建立绿色通道，优化农村金融服务流程，扩大基层分支机构开展农村产权抵押融资的权限，简化业务办理手续，提高服务效率。在要件齐全的情况下，从贷前调查到审批发放，原则上不超过 7 个工作日。大力推动信贷服务方式

创新，鼓励金融机构采取农户客户经理、信贷员包村服务和“贷款+技术”等方式，不断提高农村金融服务的广度和深度。

四、工作机制

（一）完善权属登记及流转管理体系。

加强农村土地承包经营权、农村居民房屋、林权、农村集体经营性建设用地等农村产权确权颁证及登记变更等管理工作，探索开展农民对集体资产股份占有、收益权确权登记工作，按照实际承包经营方式完善农村小型水利设施资产使用权的确权登记工作，逐步完善农村产权确权登记管理体系。完善农村产权流转及再流转登记管理办法，将备案登记的农村产权流转（再流转）合同作为相关经营、使用、收益等权益取得的权属证明，并明确地上种植（养殖）物及附属设施等权属。各涉农区县（自治县）结合实际情况，进一步修订完善农村土地承包经营权、林权等流转合同，应在合同中注明发包人及原承包方是否同意对流转的土地承包经营权、林权进行抵押、再流转。个人和组织以流转获得的农村土地承包经营权、林权办理抵押贷款或收益保证贷款时，应根据原承包方的要求，一次性支付流转合同剩余年限的流转费，或提供担保机构出具的向农户按年支付流转费的流转合同履行担保保证，保障原承包方在流转产权抵押、再流转期间的合法权益。

(二) 健全农村资产评估体系。

对于市场价值明确的抵押物，应协调金融机构、担保机构、借款主体协商确定价值；对协调不能达成一致需委托中介机构评估的，要协调评估机构降低收费。市财政局、市物价局要加强对农村产权价格（资产）评估公司的行业管理，制定农村产权价格（资产）评估规范和办法，评估收费应由双方在评估标的总额的3‰以内（农村居民房屋评估费应在1.3‰以内）协商确定，切实降低借款主体的融资成本。着力拓宽评估服务覆盖面，市兴农融资担保公司下属专业子公司要力争在2014年年底建立覆盖全市涉农区县（自治县）的评估服务体系。

(三) 优化抵押登记服务体系。

农业、国土房管、林业、水利、工商等有关部门要进一步修订完善农村产权（含动产）抵押登记管理办法和操作规程，明确对抵押登记费进行减免或按最低标准收取。支持以原承包户同意进行抵押的流转合同作为权属证明，为流转取得的农村土地、林地等经营、使用、收益等权益提供抵押登记服务；支持以抵押双方商定的价值确认书作为抵押登记的价值认定依据。建立健全农民对集体资产占有及收益权、农村集体经营性建设用地、农村小型水利设施（库、塘、堰等）资产、地上种植（养殖）物及附属设施等抵押登记服务体系。建立农村产权（含动产）抵押登记代

办机制，由乡镇政府指定工作部门代收抵押申请，由各涉农区县（自治县）有关部门统一限时办理，延伸服务链条，提高服务效率。规范农村资产抵押登记档案信息管理，逐步建立全市统一的农村资产抵押登记管理网络信息系统。

（四）建立健全资产流转处置机制。

完善农村资产交易市场体系。依托各涉农区县（自治县）公共资源交易中心整合农村土地流转市场、林权交易市场等涉农要素市场，加快建设全市统一的农村产权交易市场。探索为农村资产经营、使用、收益等权益（含流转取得的相关权益）及相关种植（养殖）物及附属设施等提供规范的交易服务，积极组织购买者参与交易。各涉农区县（自治县）人民政府要完善本地区的农村产权流转市场，结合地方实际推动其规范发展，积极为农村抵押资产流转交易提供服务。

建立不良资产处置机制。研究出台农村产权抵押融资不良资产处置试行办法，完善不良资产处置政策体系。由市兴农融资担保公司负责组建农村资产经营管理公司，赋予农业生产经营职能，作为市政府授权机构专门负责处置我市农村产权抵押融资中产生的不良资产，对金融机构贷款逾期1年及以上或者担保机构代偿1年及以上的相关债权进行收购，并采取整合出租、挂牌转

让、再流转等方式合理处置抵押资产，逐步建立起政府引导与市场化运作相结合的农村产权抵押融资不良资产处置机制。

（五）完善风险分担补偿机制。

积极推动涉农融资担保发展。引导国有担保机构加大惠农支农力度，不断扩大农村产权抵押担保融资规模、探索开展土地收益保证贷款等业务。降低门槛，积极鼓励民间资金参股或设立涉农融资担保公司。鼓励银行、担保机构按比例分担不良资产损失。

深入开展保险尤其是政策性农业保险业务。积极创新与农村产权抵押融资紧密相关的保险产品，逐步扩大农房、养殖业、种植业、森林保险等险种的试点范围和覆盖面。加强涉农信贷和保险合作，将涉农保险投保情况作为银行授信要素，引导鼓励借款主体对融资抵押物、投资资产等投保。开展保单质押融资，积极发展涉农经营主体小额贷款保证保险，不断提高涉农保险渗透度。

完善专项风险补偿机制。建立由借款主体、金融机构和担保机构共同承担贷款损失的风险分担机制。对发生的不良贷款本息，通过处置（流转或再流转）抵押资产和流转的土地承包经营权（土地收益贷款模式）或将债权按市场价格转让给资产管理公司所得的资金予以偿还。对处置土地承包经营权后生活有困难的农户，应从处置所得资金中给予一定的生活补助。市、区县两级

财政出资设立农村产权抵押融资风险补偿专项资金，对金融机构的农村产权抵押贷款风险损失进行补偿。补偿比例为 35%，其中市级承担 20%、区县承担 15%（担保机构开展此类业务因代偿承担的损失可参照执行）。为促进以信用贷款方式满足农户小额贷款需求，对 2011 年以后新增的 15 万元以下的农户小额信用贷款风险损失，参照农村产权抵押融资给予风险补偿。完善农村产权抵押融资风险补偿专项资金管理办法，优化风险补偿流程，规范市、区县两级财政风险补偿金筹集、拨付及使用，确保风险补偿金落实到位。

（六）提高参与机构积极性。

强化金融监管服务。将农村产权抵押融资纳入重点支持信贷发展类别，并将涉农金融机构开展农村产权抵押融资情况与市场准入、监管容忍度等指标挂钩，通过适度放宽不良贷款容忍度和存贷比指标，增加涉农金融机构发展指标，运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率、发行专项金融债券等方式引导符合条件的涉农金融机构积极开展农村产权抵押融资工作。鼓励有条件的地区探索农村产权抵押融资“一站式”服务试点，提高服务效率。

加强财税激励。研究落实各项涉农税收专项优惠，鼓励各类涉农银行、融资担保、评估等机构参与农村产权抵押融资服务。支持新型农村金融机构加快发展，引导和激励县域金融机构加大

涉农信贷投放。研究制定支持担保机构提供农村产权抵押融资担保的财政补贴政策。对于农户开展农村土地收益保证贷款，担保机构按不高于1%收取担保费的，由市财政按担保金额的1%给予担保费补贴。各涉农区县（自治县）也应适当安排财政资金支持推动产权抵押融资工作。

加强农村信用环境及法制环境建设。进一步完善农村金融生态建设协作机制，开展信用工程和社会信用体系建设，重点抓好农户信用档案建设，不断完善农村信用环境。推动金融法制环境建设，加快研究农村产权抵押融资涉及的法律法规及政策，积极推进支持农村金融创新的相关地方性法规制定工作。协商司法机关进一步完善有关司法措施，依法受理，采取调解、行政裁决、仲裁、诉讼等方式，妥善处理有关农村产权抵押融资的纠纷案件，充分保障各方合法权益。对于借款主体承诺愿意接受强制执行并经公证的债权，应在妥善协调基础上给予积极支持。

加大政府支持力度。各涉农区县（自治县）人民政府要从资金预算保障、加快行政审批及备案、实施抵押登记代办和协调完善服务条件等方面加大对农村产权抵押融资参与机构的支持力度，并研究制定相应的优惠扶持政策。

五、保障措施

（一）明确职责分工。

市金融办负责统筹协调加快推进全市农村产权抵押融资及试点推广土地收益保证贷款相关工作，会同有关部门修订完善相关农村产权抵押融资管理办法等规章制度。

市发展改革委负责在统筹城乡综合配套改革试验区建设中，统筹推进农村产权制度、户籍制度等一系列改革，积极争取有关国家级改革试点资格，为农村产权抵押融资工作创造良好的制度配套环境。

市财政局负责制定、实施财政优惠和风险补偿政策，会同市物价局、市国土房管局加强对评估行业的管理。

市农委、市国土房管局、市林业局、市水利局、市工商局等部门，按职能职责，分别负责推进相关农村产权及资产的权属登记、变更管理及抵押登记工作，完善相关管理办法。

市物价局负责组织研究制定农村产权价值评估规范和办法，逐步形成行业技术规范。

人行重庆营管部、重庆银监局、重庆保监局等金融监管机构要加强协调配合，做好监管、服务和引导工作。

市兴农融资担保公司要加快建设覆盖全市的农村产权融资担保、评估和资产管理服务体系。

各涉农区县（自治县）人民政府要结合本地实际，全面推进本地区的农村产权抵押融资工作，整合当地涉农要素市场，将其纳入全市统一的农村资产交易服务平台。

（二）加强监测考核。

进一步完善农村产权抵押融资监测体系，规范和明确全市农村金融服务的统计口径，建立健全农村金融工作统计报表体系和工作制度，及时掌握工作推进情况。市金融办定期通报涉农区县（自治县）农村产权抵押融资等农村金融服务改革推进情况，并将各地金融机构农村产权抵押融资和农村基础金融服务工作推进情况纳入年度金融贡献考核范畴。

（三）加强政策宣传。

面向广大涉农融资主体，编制印发宣传、操作手册。充分运用广播、电视、报纸、网络等新闻媒体，广泛宣传农村产权抵押融资等惠农支农政策，营造良好氛围。

本意见自印发之日起实施。《重庆市人民政府关于加快推进农村金融服务改革创新的意见》（渝府发〔2010〕115号）和《重庆市人民政府办公厅关于开展农村土地承包经营权居民房屋和林权抵押贷款及农户小额信用贷款工作的实施意见（试行）》（渝办发〔2011〕11号）中有关农村“三权”抵押融资工作要求按照本意见实施。

附件：推进农村产权抵押融资工作任务分解表

重庆市人民政府

2014年2月21日

附件

推进农村产权抵押融资工作任务分解表

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
一、综合协调				
1	统筹协调	牵头加快推进全市农村产权抵押融资及试点推广土地收益保证贷款相关工作，会同有关部门修订完善相关农村产权抵押融资管理办法等。	市金融办	各涉农区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位
2	综合配套改革	在统筹城乡综合配套改革试验区建设中研究推进一系列改革措施，积极争取有关国家级改革试点资格，为农村产权抵押融资工作创造良好的制度配套环境。	市发展改革委	
二、工作机制				

 重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
3	完善权属登记管理工作	推进全市农村土地承包经营权确权颁证及登记变更等管理工作,探索开展农民集体资产股份占有及收益权确权登记管理工作,规范完善农村土地承包经营权流转及登记管理办法。	市农委	各涉农区县 (自治县) 人民政府
		推进全市农村居民房屋确权颁证及登记变更等管理工作,探索开展农村集体经营性建设用地确权及登记管理工作,规范完善农村居民房屋权属登记管理办法。	市国土房管局	
		夯实全市林权确权颁证及登记变更等管理工作,规范完善林权流转及登记管理办法。	市林业局	
		推进全市农村小型水利设施的确权颁证及登记变更等管	市水利局	



重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
		理工作，规范农村小型水利设施登记管理办法。		
		探索引入担保机构为农村土地流转大户等提供履约保证担保等市场化增信方式，促进完善土地流转及抵押相关手续。	市金融办、市农委、市林业局	
4	完善资产评估体系	建立农村资产价值评估标准，协调评估机构降低收费。	各涉农区县（自治县）人民政府	市财政局、市物价局、市农委、市国土房管局、市林业局、市水利局
		加强评估行业管理，合理制定评估费用标准。组织研究制定农村产权价值评估规范和办法，逐步推动形成行业技术规	市财政局、市物价局	市农委、市国土房管局、市林业局、市水利



重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
		范。		局，市兴农价格评估公司
		建立覆盖全市涉农区县(自治县)农村资产价格评估服务及机构体系。	市金融办、市物价局	市兴农价格评估公司
5	优化抵押登记服务	优化农村土地承包经营权抵押登记操作方法、服务方式，探索开展农民集体资产股份占有及收益权抵押登记管理工作，逐步建立农村土地承包经营权抵押登记管理网络信息系统。	市农委	各涉农区县(自治县)人民政府
		优化农村居民房屋抵押登记操作办法、服务方式，探索开展农村集体经营性建设用地抵押登记管理工作，建立完善农村居民房屋抵押登记管理网络信	市国土房管局	

 重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
		息系统。		
		优化林权抵押登记操作办法、服务方式，建立完善林权抵押登记管理网络信息系统。	市林业局	
		优化农村小型水利设施抵押登记操作办法、服务方式，完善农村小型水利设施抵押登记管理网络信息系统。	市水利局	
		做好农村土地上种植（养殖）物、附属设施等动产抵押登记工作。	市工商局	
		整合抵押登记资源，通过实施抵押登记代办、限时办结等方式，延伸本地区抵押登记服务至乡镇一级。	各涉农区县（自治县）人民政府	市农委、市国土房管局、市林业局、市水利局、市工商局

 重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
				局
6	建立完善资产流转处置机制	整合涉农区县（自治县）要素市场，将其纳入全市统一的农村资产交易服务平台。	市金融办	各涉农区县（自治县）人民政府
		完善、规范运营本地区农村产权流转市场。	各涉农区县（自治县）人民政府	市农委、市国土房管局、市林业局、市水利局
		研究出台农村产权抵押融资不良资产处置试行办法，完善相关不良资产处置政策体系。	市金融办、市财政局	市农委、市国土房管局、市林业局、市水利局、市工商局，各涉农区县（自治县）人民政府，市兴农



重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
				融资担保公司
		组建专门负责处置我市农村产权抵押融资不良资产的农村资产经营管理公司。	市金融办、市国资委	市兴农融资担保公司
7	完善风险分担补偿机制	积极推动涉农融资担保发展。	市金融办	各涉农区县（自治县）人民政府
		深入开展保险尤其是政策性农业保险业务。	市农委、市财政局	市金融办、市国土房管局、市林业局、市水利局、重庆保监局
		完善农村产权抵押融资风险补偿专项资金管理办法。	市财政局	市金融办
		出台农村产权抵押融资风险补偿专项资金配套实施细则。	各涉农区县（自治	



重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
			县)人民政府	
8	全面提高参与机构积极性	加强市场准入、监管容忍度和再贷款、再贴现倾斜等金融监管正向引导。	人行重庆 营管部、重 庆银监局	市金融办
		研究落实涉农专项税收优惠政策，制定金融机构涉农贷款等补助政策。	市财政局、 市地税局	市金融办， 各涉农区县 (自治县) 人民政府
		加强农村信用环境建设。	市金融办、 人行重庆 营管部、重 庆银监局	各涉农区县 (自治县) 人民政府
		加强法制环境建设。	市政府法 制办、市金 融办	人行重庆营 管部、重庆 银监局
		加大对参与农村产权抵押融资有关机构的配套支持力度。	各涉农区 县(自治	

 重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
			县)人民政府	
三、保障措施				
9	加强监测考核	定期通报涉农区县(自治县)农村产权抵押融资等农村金融服务改革情况。	市金融办	
		将金融机构农村产权抵押融资等纳入年度金融贡献奖考核。	市金融办、市财政局	
		完善农村产权抵押融资监测体系,建立完善农村金融工作统计报表制度和统计工作制度。	市金融办、人行重庆营管部	重庆银监局,各涉农区县(自治县)人民政府,银行、担保机构
10	加强政策宣传	面向广大涉农融资主体,编制发放操作、宣传手册。	市金融办	人行重庆营管部、重庆银监局,银



重庆市人民政府行政规范性文件

序号	工作任务	工作措施	牵头单位	配合单位
				行、担保机构
		充分运用广播、电视、报纸、网络等新闻媒体，广泛宣传农村产权抵押融资等惠农支农政策，营造良好氛围。	市政府新闻办	市金融办、人行重庆营管部、重庆银监局，银行、担保机构