

# 海南省人民政府文件

琼府〔2016〕74号

---

## 海南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

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

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）精神，现就做好我省辖内农村承包土地（指耕地）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，提出以下意见。

### 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，以落实农村土地的用益物权、赋予农民更多财产权利为出发点，深化农村金融改革创新，加大对“三农”的金融支持力度，引导农村土地经营权有序流转，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点，有效盘活农村资源、资金、资产，增加农业生产中长期和规模化经营的资金投入，为稳步推进农村土地制度改革提供经验和模式，促进农民增收致富和农业现代化加快发展。

## （二）基本原则。

一是依法有序。“两权”抵押贷款试点要坚持于法有据，遵守物权法、土地管理法、农村土地承包法、城市房地产管理法等有关法律法规和政策要求，先在全国人大常委会授权试点地区范围内开展，待试点积累经验后再稳步推广。

二是自主自愿。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，抵押仅限于流转期内的收益，不得损害农民的土地承包权益。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。

三是稳妥推进。在维护农民合法权益前提下，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，慎重稳妥

推进农村承包土地的经营权抵押贷款试点和农民住房财产权抵押、担保、转让试点工作。

四是风险可控。坚守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。试点地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，确保试点工作顺利平稳实施。

### **（三）试点范围。**

东方市、屯昌县、文昌市为农村承包土地的经营权抵押贷款试点市县，文昌市、琼中黎族苗族自治县为农民住房财产权抵押贷款试点市县。开办“两权”抵押贷款业务的金融机构以在试点市县设立分支机构的银行业金融机构为主，原则上应覆盖全部银行业金融机构。

## **二、试点内容及任务**

（一）加快推进确权登记颁证进度。农村承包土地的经营权抵押贷款试点市县要加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证，探索建立流转土地经营登记备案制度，由县级人民政府统一颁发流转土地经营权证。农民住房财产权抵押贷款试点市县要建立完善宅基地使用权和农民住房所有权确权登记颁证制度，实行统一登记。

（二）建立“两权”抵押登记制度。试点市县要尽早建立“两权”抵押登记制度，明确具体部门负责对“两权”抵押进行登记，规范登记流程，完善他项权利证书的发放和登记注销程

序。农民住房财产权设立抵押的，需将宅基地使用权与住房所有权一并抵押。要建立完善多级联网的农村土地产权交易平台，完善其“两权”流转处置功能，探索建立“两权”抵押、流转、评估的专业化服务机制，支持以各种合法方式流转的农村承包土地的经营权用于抵押。

(三) 规范“两权”价值评估行为。试点市县要建立“两权”抵押价值评估制度，努力做到一次评估、多年有效，切实减轻农民负担。探索建立“两权”价值评估的中介服务机构，引入独立的第三方评价机制。农业、房管部门应对评估机构资质准入、评估方式等进行规范。

(四) 开发“两权”抵押贷款产品。金融机构要建立管理制度和实施细则，落实“两权”抵押融资功能，在风险可控的前提下，在贷款利率、期限、额度、担保、风险控制等方面加大创新支持力度，简化贷款管理流程，扎实推进“两权”抵押贷款业务。鼓励金融机构在农村承包土地的经营权剩余使用期限内发放中长期贷款，有效增加农业生产的中长期信贷投入，鼓励对经营规模适度的农业经营主体发放贷款。创新信贷资金跟踪监管机制，实施“两权”抵押贷款资金封闭运行，主要用于发展农林牧副渔生产经营和改善农村居住环境等用途。

(五) 建立“两权”抵押物处置机制。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。试点市县要完善抵押物处置措施，鼓励通过挂牌流转、专设机构收储等方式，确保当借款人不履行到期债务或发生当事人约定的情形时，承贷银行能顺利实现抵押权。农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押贷款的抵押物处置应与商品住房制定差别化规定。探索农民住房财产权抵押担保中宅基地权益的实现方式和途径，保障抵押权人合法权益。探索建立宅基地使用权有偿转让机制，农民住房财产权抵押贷款的抵押物处置，受让人原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内。

（六）建立风险缓释及补偿机制。试点市县要结合实际，采取利息补贴、壮大政策性融资担保公司、利用农村土地产权交易平台提供担保、设立风险补偿基金等多种方式，建立“两权”抵押贷款风险缓释及补偿机制。保监会海南监管局要指导保险行业进一步完善农业保险制度，引导保险机构创新产品，积极开办“两权”抵押贷款保证保险，大力推进农业保险和农民住房保险工作，扩大保险覆盖范围，充分发挥保险的风险保障作用。试点市县要加大政策宣传，积极推进农村信用体系建设，为“两权”抵押贷款提供良好信用环境。

（七）加大货币政策扶持和监管政策支持。人行海口中心支行要支持金融机构积极稳妥参与试点，对符合条件的农村金融机构加大支农再贷款支持力度。银监会海南监管局要积极落实银监会关于“两权”抵押贷款试点业务的监管政策措施，支持银行业金融机构开展“两权”抵押贷款业务。

### 三、组织实施

(一) 加强组织领导。成立省“两权”抵押贷款试点工作指导小组(以下统称省指导小组),负责落实全国指导小组有关“两权”抵押贷款试点工作要求,指导试点市县开展试点,督查试点市县相关政策措施的落实,统筹协调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;省指导小组办公室设在人行海口中心支行。试点市县政府要及时成立试点工作小组,负责指导辖内“两权”抵押贷款业务开展,承担辖内试点工作主体责任。省、市县二级工作小组要建立试点工作会商制度,协调研究解决“两权”抵押贷款试点推进中面临的实际困难和问题。

(二) 明确责任分工。全省各级政府、各部门要讲政治、顾大局,充分认识改革试点的重要意义,准确领会改革试点政策精神,扎实推进中央赋予的“两权”抵押贷款试点改革。省政府金融办要会同人行海口中心支行建立“两权”抵押贷款培训机制,加强业务指导,确保改革试点政策落实到位;省农业厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅等单位要加强指导和配合,切实加快推进全省农村承包土地的经营权以及宅基地使用权和农民住房所有权确权登记颁证工作,并将全省“两权”确权登记数据纳入全省“多规合一”数据管理平台。试点市县政府要严格落实试点条件,认真研究“两权”抵押贷款政策,尽快形成本市县具体试点工作方案,经市县政府常务会和市县常委会审议通过后抓紧上报,经省政府审核后印发执行。各银行业金融机构

可根据本意见和金融管理部门制定的“两权”抵押贷款试点管理办法，建立相应的信贷管理制度并制定实施细则，报省领导小组办公室备案，同时指导试点市县分支机构积极开展“两权”抵押贷款业务。

(三) 做好监测评估。人行海口中心支行要建立“两权”抵押贷款专项统计制度，并做好我省试点市县统计工作；会同省领导小组其他成员单位对试点工作进行跟踪、监督和指导，各试点市县试点工作小组要开展年度评估，做好年度试点总结报告，并于每年1月20日前以试点市县政府名义报送省领导小组。开展年度评估，省领导小组形成我省年度试点总结工作报告，以省政府名义上报全国领导小组。试点市县和省级银行业金融机构应在试点启动后按季度向省领导小组报告试点工作进展情况及政策建议。按照国务院统一部署要求，全部试点工作于2017年底前完成。省领导小组成员单位、试点市县工作小组和省级银行业金融机构要确定1名联络员，并将名单和联系方式报省领导小组办公室。

附件：海南省农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作领导小组职责分工表



(此件主动公开)

附件

## 海南省农村承包土地的经营权和农民住房财产权 抵押贷款试点工作指导小组职责分工表

序号	工作任务	负责部门
1	指导制定农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款专项统计制度。	人行海口中心支行、银监会海南监管局
2	加强宏观指导，衔接相关领域改革。	省委农办、省发展改革委、省政府金融办
3	加快推进农村承包土地的经营权、农村宅基地和农房的确权登记颁证工作。	省农业厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅
4	建立农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押、流转、评估的专业化服务机制。	省农业厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅、省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局
5	建立完善多级联网的农村产权交易平台。	省农业厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅、省政府金融办
6	推动试点市县完善抵押物处置机制，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。	省农业厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省林业厅、省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局
7	研究完善配套财税政策，探索针对农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款的财政奖励、补贴及税收优惠政策。	省财政厅、省国税局、省地税局
8	推动试点市县采取利息补贴、发展政府支持的担保公司、利用土地产权交易平台提供担保、设立风险补偿基金等方式，建立“两权”抵押贷款风险缓释及补偿机制。	省农业厅、省财政厅、省林业厅、省政府金融办、人行海口中心支行、银监会海南监管局
9	研究差异化监管政策，合理确定资本充足率、贷款分类等方面的计算规则和激励政策，支持金融机构开展“两权”抵押贷款业务。	人行海口中心支行、银监会海南监管局

序号	工作任务	负责部门
10	进一步完善农业保险制度，大力推进农业保险工作，扩大保险覆盖范围。鼓励保险机构联合试点地区政府和银行业金融机构，探索开展“两权”抵押贷款保证保险业务。进一步完善农业保险制度，大力推进农业保险工作，扩大保险覆盖范围。	省政府金融办、保监会海南监管局
11	建立健全农村信用体系，有效调动和增强金融机构支农意愿。	省发展改革委、省政府金融办、人行海口中心支行
12	督促试点地区金融机构加大创新支持力度，简化贷款管理流程。	人行海口中心支行、银监会海南监管局
13	跟踪、监督和指导试点工作，开展年度评估。	人行海口中心支行及各成员单位

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

---

海南省人民政府办公厅秘书处

2016年7月27日印发

---