

# 中国人民银行文件

银发〔2019〕71号

---

## 中国人民银行关于做好“两权”抵押贷款 试点衔接工作 切实改善农村金融服务的通知

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行；国家开发银行，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，中国邮政储蓄银行：

农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款试点是党的十八届三中全会确定的重点改革任务。2018年12月，经全国人大常委会审议通过，“两权”抵押贷款试点任务如期完成。试点启动以来，“两权”抵押融资的体制机制逐

步建立，贷款总量大幅增长，融资成本逐步下降，有效缓解了“三农”领域融资难融资贵问题。为进一步做好试点结束后的衔接工作，改善农村金融服务，现就相关事项通知如下。

### **一、继续发挥好现行制度安排的作用，确保试点有效衔接**

根据全国人大常委会法律授权，2018年12月31日后，“两权”抵押贷款试点法律授权到期，物权法第一百八十四条和担保法第三十七条相关规定恢复施行。同时，第十三届全国人大常委会第七次会议审议通过了农村土地承包法修正案，明确土地经营权可以向金融机构融资担保，农村承包土地的经营权抵押（以下简称农地抵押）贷款业务全面推广的条件已经具备。但土地管理法等相关法律的修改尚未完成，农民住房财产权抵押（以下简称农房抵押）贷款试点全面放开的条件尚不成熟，需要纳入宅基地制度改革统筹考虑。试点结束后，部分贷款仍处于存续期，为避免“空档期”内各试点地区在思想认识和操作层面出现偏离，人民银行分支机构要积极发挥牵头作用，推动做好“两权”抵押贷款试点结束后的衔接工作。要积极推动有关部门继续夯实现行制度安排，尤其是农村产权交易平台建设、抵押登记、抵押物价值评估和处置、风险补偿基金和政府支持的融资担保公司等配套措施，发挥各方政策合力，确保“两权”抵押融资链条畅通，实现存量抵押贷款业务平稳过渡。

### **二、充分借鉴试点典型经验，积极推广农地抵押贷款业务**

人民银行分支机构要围绕农地抵押贷款业务全流程的各个

环节，做好典型经验的宣传推广，推动形成农地抵押贷款业务的市场化可持续运作模式。指导涉农银行业金融机构因地制宜开展农村抵押物价值评估，根据区域地理条件、物价因素、农作物生产成本、经济效益等的差异性，探索运用成本法、收益法、市场价格法等价值评估方式，提高评估的可行性和科学性。推动规范农村产权交易平台建设，逐步实现产权交易服务网络由县向乡、村延伸，整合信息发布、交易鉴证、抵押登记、流转交易等业务功能，支持有条件的地区配备独立的机构人员，提高通过产权交易平台进行流转的业务占比。继续推动完善风险补偿机制，积极推动地方政府结合财力状况，设立风险补偿基金，确保资金及时、足额到位，推动建立政府性担保公司，推动在保余额稳步增长，有效分担银行业金融机构开办农地抵押贷款业务风险。规范有序开展抵押物处置，借鉴推广贷前抵押物“预处置”、第三方托底回购、多方合作共同处置、农地收储公司处置等模式，加强与当地人民法院的沟通，推动不良贷款司法处置常态化。

各涉农银行业金融机构要因地制宜创新金融产品和服务，加大对农地抵押贷款业务的资源倾斜。要及时出台农地抵押贷款管理制度，将农村承包土地的经营权（以下简称农地经营权）纳入抵押品范围。鼓励涉农银行业金融机构单列信贷计划、实行差异化的绩效评价体系、适当下放贷款审批权限，提高基层分支机构开展农地抵押贷款业务的积极性。要积极创新抵押贷款模式，对确权到位、流转交易活跃的地区，鼓励发放以农地经营权为单一

抵押的贷款；对农地经营权价值不足以覆盖贷款风险敞口的，发展“农地经营权+多种经营权组合抵押”、“农地经营权+农业设施权证抵押”、“农地经营权+地上附着物抵押”等组合担保贷款；对流转交易暂时不活跃的地区，发挥农户或第三方机构在处置抵押物方面的优势，积极拓展“农户联保+农地经营权反担保”、“村级融资基金担保+农地经营权反担保”等模式，进一步释放农地经营权抵押担保权能。

### 三、在有效防控风险基础上，因地制宜稳慎探索辖区宅基地使用权抵押贷款工作

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，要探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》明确，要稳慎推进农村宅基地制度改革，拓展改革试点，丰富试点内容，完善制度设计。人民银行分支机构要密切关注宅基地“三权分置”改革进程和国家政策调整，配合相关部门对宅基地“三权”的权属性质、农房价值评估、流转范围、抵押物处置等关键环节进行探索研究。加强对辖区内存量农房抵押贷款业务的监测分析，继续推动做好抵押登记、风险缓释补偿和抵押物处置等配套支持工作，保障存量农房抵押贷款业务平稳过渡。强化风险防控，维护借贷双方的合法权益，既要防止银行业金融机构不合理抽贷、断贷，也要避免

借款人恶意拖欠或违约。继续发挥改革的突破性和先导性作用，在宅基地制度改革试点框架下，支持有条件的地区按照风险可控原则，稳慎探索宅基地使用权抵押贷款业务，盘活农房资源，增加农民财产性收入，同时坚决杜绝抵押农房处置导致的农民失房等社会问题。

#### 四、进一步总结完善“两权”抵押贷款试点经验，巩固提升农村金融服务水平

中央农村工作会议强调，要切实加大“三农”资金投入力度，把“三农”作为金融优先服务领域。“两权”抵押贷款试点为深化农村金融改革、拓宽“三农”领域融资渠道提供了行之有效的探索，形成了宝贵的经验。人民银行分支机构要总结完善试点经验，继续加大金融创新力度，提升农村金融服务效率和水平。要继续引导涉农银行业金融机构回归本源，围绕2019年、2020年“三农”工作必须完成的硬任务，加大对脱贫攻坚、粮食生产和收储制度改革、农村人居环境整治等领域的支持力度。鼓励涉农银行业金融机构创新推出适应农业农村发展需要的金融产品，积极拓宽抵押物、质押物范围，盘活农村存量资产，开辟金融资源回流农村的新渠道。支持家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体利用流转、入股获得的土地经营权进行抵押融资，实现适度规模经营，增强对小农户的带动作用。结合农村集体产权制度改革进展，稳妥推进集体资产股权等抵押贷款试点。研究开展大型农机具抵押、动产质押、订单融资、农业供应链金融等业务，创新集

体林权抵押贷款产品。涉农银行业金融机构要创新内部信贷管理机制，将更多资源配置到“三农”领域，落实好差异化考核和尽职免责相关制度，在商业可持续的基础上简化贷款审批流程，合理确定贷款的额度、利率和期限。

推广农地抵押贷款业务和做好农房抵押贷款业务后续衔接工作，对于巩固“两权”抵押贷款试点成效、提升农村金融服务水平、深化农业供给侧结构性改革、推动农业农村优先发展，具有重要的现实意义。人民银行分支机构、涉农银行业金融机构要切实增强大局意识、责任意识，紧紧围绕当地经济社会、农业农村发展实际，总结经验、解决问题、加强宣传，按照本通知要求，扎实开展工作。

中国人民银行

2019年3月7日

---

抄 送：中央农办，各省、自治区、直辖市人民政府，发展改革委、司法部、财政部、自然资源部、住房城乡建设部、农业农村部、税务总局、银保监会、林草局。

内部发送：办公厅、市场司、条法司、研究局。

---

中国人民银行办公厅

2019年3月8日印发

---