

# 农村承包土地的经营权 抵押贷款（试点）工作指南

NONGCUN CHENGBAO TUDI DE JINGYINGQUAN  
DIYA DAIKUAN (SHIDIAN) GONGZUO ZHINAN  
YI XINTIANXIAN WEILI

——以新田县为例

《农村承包土地的经营权抵押贷款（试点）工作指南》编写组 编

中国农业出版社

# 农村承包土地的经营权 抵押贷款（试点）工作指南

NONGCUN CHENGBAO TUDI DE JINGYINGQUAN

DIYA DAIKUAN (SHIDIAN) GONGZUO ZHINAN

——YI XINTIANXIAN WEILI

以新田县为例

《农村承包土地的经营权抵押贷款（试点）工作指南》编写组 编

中国农业出版社  
北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

农村承包土地的经营权抵押贷款 (试点) 工作指南:  
以新田县为例 / 《农村承包土地的经营权抵押贷款 (试  
点) 工作指南》编写组编. — 北京: 中国农业出版社,  
2019.4

ISBN 978-7-109-25311-7

I. ①农… II. ①农… III. ①农村—土地承包制—产  
权—抵押贷款—新田县—指南 IV. ①F321.1-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第043252号

中国农业出版社出版  
(北京市朝阳区麦子店街18号楼)  
(邮政编码 100125)  
责任编辑 刁乾超 张凌云

中农印务有限公司印刷 新华书店北京发行所发行  
2019年4月第1版 2019年4月北京第1次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 11.75  
字数: 230千字  
定价: 88.00元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

总顾问 唐 军 (中共湖南省委新田县委书记)

## 编 委 会

主 任 秦山成 (湖南省新田县人民政府县长)

副主任 易先平 (中共湖南省新田县委副书记)

王名扬 (湖南省新田县人民政府常务副县长)

刘大兵 (湖南省新田县人民政府副县长)

委 员 林友华 戴安华 唐德平 唐富荣 陈志华 吴新波  
刘安平 刘志斌 史立忠 肖方英 郑龙杰 田焕福  
唐光文 李明瑞 唐发宏 陈学军 周宏武 邓光鹏  
章尚辉 史钦平 肖 富 陆远见 欧家宝 胡荣平  
贺朝群 雷远辉 骆炉生 赵富国 刘文忠 谭荣清  
唐晓波 王惠珍 唐晓华 魏京辉 李树华 黄荣飞  
蒋美菊 陈国光 王建军 杨国君 李 庚 蒋水兵  
邓中辉 黄建贤 黄江平

## 编 写 组

主 编 邓中辉

副主编 欧家宝

参 编 孙象通 李光林 骆庆华 张高武 何登武 陈冬梅  
郑小明 雷李峰 刘梦媛 蒋廷伟 谢 颖 于梦华  
詹雁冰 何卫锋 沈 杰 刘燕训 王为要

新田县位于湖南省南部、永州市东部，国土面积1 022.4平方公里，辖12个乡镇230个行政村（社区），总人口44.65万人，是革命老区县、国家扶贫开发工作重点县。

20世纪60年代末，新田人民曾因大办水利、改天换地的壮举，赢得了一代伟人毛泽东“南有新田”的崇高赞誉。从此“南有新田”这一赞誉就成为新田的地域名片和激励新田广大干部群众团结奋斗的宝贵精神。近年来，在“南有新田”精神鼓舞下，全县上下团结一心、攻坚克难，坚持以“脱贫攻坚”统揽经济社会发展，深入实施“产业提质、城镇带动、生态优先、民生为本”战略，发展成果有目共睹。新田县成功创建国家卫生县城、全国电子商务进农村综合示范县、全国家政扶贫试点县、湖南省平安县、湖南省文明县城、湖南省园林县城，全面小康实现程度达91.8%，有望连续四年获得湖南省全面建成小康工作先进县。

新田虽然基础薄弱、资源相对匮乏，但“硒”元素却是大自然给予新田最宝贵的馈赠。新田富硒土壤面积大，达615平方公里，占全县总面积的60.18%；富硒地层较厚，土壤中硒含量0.4毫克/千克，最适宜富硒作物的种植；生态环境良好，土壤中重金属等有害元素含量低，是少有的“洁净”土壤；富硒农产品品质好，被誉为粤港澳的菜篮子。在“奋勇争先”

的征程中，新田县立足特色、发挥优势、大胆谋划，走出了一条以改革创新为引领的富硒产业发展道路。2014年，新田县被确定为湖南省农村土地承包经营权确权登记试点县。2015年，新田县被批准成为全国农村承包土地的经营权抵押贷款的试点县。实践中，我们通过不断探索和发展，总结工作经验，培育了一大批农业新型经营主体，促进了县域经济的快速发展，带动了贫困户脱贫出列，形成了可复制、可推广的农村土地承包经营权抵押贷款工作的“新田模式”。

——中共新田县委书记 唐 军

2018年9月

# CONTENTS

# 目

# 录

序

绪言 ..... 1

## 第一部分 概述 / 5

第一章 农村土地承包经营 ..... 6

第一节 农村土地承包的相关问题 ..... 6

第二节 农村土地承包经营权的相关问题 ..... 9

第二章 农村土地承包经营权的流转 ..... 11

第一节 农村土地承包经营权流转的意义及政策规定 ..... 11

第二节 农村土地承包经营权流转的相关问题 ..... 15

第三节 土流网参与农村土地承包经营权流转的功能优势 ..... 16

第三章 农村土地确权登记颁证 ..... 19

第一节 土地确权登记颁证的基础知识 ..... 19

第二节 土地承包经营权确权登记的重要意义 ..... 20

第三节 土地承包经营权确权登记的政策规定 ..... 21

第四节 农村土地承包经营权证登记的流程 ..... 24

第五节 农村土地确权登记发证工作中的常见问题 ..... 26

## 第二部分 农村承包土地的经营权抵押贷款 / 37

第四章 关于农村承包土地的经营权抵押贷款 ..... 38

第一节 农村承包土地的经营权抵押贷款的基础知识 ..... 38

第二节 农村承包土地的经营权抵押贷款工作的政策规定 ..... 40

第三节 农村承包土地的经营权抵押贷款办证过程中的相关问题 ..... 41

第五章 农民专业合作社 ..... 46

第一节 农民专业合作社的内涵 ..... 46

第二节 国家对农民专业合作社的政策扶持	47
<b>第六章 新型农业经营主体</b>	48
第一节 新型农业经营主体的内涵	48
第二节 新型农业经营主体的类型及特征	48

### 第三部分 新田县试点工作的实践与创新 / 51

<b>第七章 新田县试点工作的实践</b>	52
第一节 新田县因地制宜制定试点工作可行性实施方案	52
第二节 新田县农村承包土地经营权抵押贷款试点工作的相关问题	58
<b>第八章 新田县试点工作的创新</b>	61
第一节 新田县农村承包土地经营权抵押贷款工作的创新	61
第二节 新田县农村承包土地的经营权流转及矛盾纠纷调处仲裁机构	63
第三节 新田县金融机构创新试点县扶贫再贷款模式	70
第四节 保险机构为新田试点县“两权”抵押贷款保驾护航	79
第五节 新田县农村承包土地经营权流转典型案例	82
第六节 湖南省、市级领导调研督导新田试点县“两权”抵押贷款工作	87
第七节 众人拾柴火焰高 大力推进试点工作	88
<b>第九章 新田县委、县政府聚焦“三农” 硕果累累</b>	92
第一节 新田县委、县政府荣获多项荣誉称号	92
第二节 新田县获国家地理标志品牌产品	93
第三节 新田县承包土地经营权抵押贷款试点工作获2017年度 永州市改革创新奖	104
附录 新田县2013—2018年农村土地流转试点工作大事记	107

### 第四部分 相关法律、法规及政策 / 111

<b>第十章 法律法规政策文件（选编）</b>	112
第一节 法律类	112
第二节 法规政策类	159
<b>第十一章 法律、法规及政策文件（存目）</b>	178
后记	180

# 绪 言

中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。农业、农村、农民问题，是关系国计民生的根本性问题，是全党工作的重中之重。解决好“三农”问题，是一项庞大而系统的工程，必须立足国情，顺从民意，抓纲务本，讲求实效。

第一，要坚持农业农村优先发展。按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。

第二，巩固农村土地的基本经营制度，完善承包土地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。

第三，围绕“强农扶农，支农惠农”的主题，落实好“多予、少取、放活”的惠民政策。

2004—2019年，党中央连续16年以“中央1号文件”的形式，对农业农村工作作出周密部署，全国各地农业主管部门与金融部门协调联动，真抓实干，勇于创新，取得了可喜的成果。农村发生了日新月异、天翻地覆的变化，农民的生活水平显著提高。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，拉开了新一轮土地制度改革的序幕。按照国务院决策部署，将农村土地“所有权、承包权、经营权”三权分置和经营权流转有关要求，以及“落实农村土地的用益物权和赋予农民更多财产权利”作为工作出发点。深化农村金融改革创新，稳妥有序开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款业务，有效盘活农村资源、资金、资产，增强农业生产中长期和规模化经营的资金投入后劲，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加快农业现代化发展进程。党的十九大报告中也指出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村一、二、三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。

2015年8月，国务院颁布了（国发〔2015〕45号）《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》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》决定，由中国人民银行会同中央农办等11部门，组织开展“两权”抵押贷款试点。同年，又颁发了《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等232个试点县（市、区）、天津市蓟县等59个试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律法规的决定》的文件。新田县被国务院确定为“全国农村土地承包地经营权抵押贷款工作试点县”。

开展农村“两权”抵押贷款试点是我国农村土地制度改革和农村金融体制改革的重要制度创新。当前，我国正处于由传统农业向现代农业转变的关键时期，农村土地经营权流转明显加快，发展适度规模经营是现实的选择，传统农户和家庭农场等新型农业经营主体对盘活“两权”存量资产存在现实需求。近年来，在地方政府及有关部门组织推动下，金融机构采取多种灵活方式，因地制宜探索开展农村“两权”抵押贷款业务，部分地区制定了切实可行的制度办法，已经积累了经验。但是，各地“两权”抵押贷款业务标准不一、做法不同，缺乏完善的法律法规及制度保障，需要通过改革试点逐步完善。

怎样才能做好农村承包土地（指耕地）的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作呢？

党中央、国务院多次强调农村土地制度相关改革要在保护农民合法权益、尊重农民意愿的前提下开展工作。为保护农户的合法权益、防范试点潜在风险，《指导意见》提出了四个方面的要求：

一是明确“两权”抵押贷款由农户、家庭农场、农民合作社等农业经营主体自愿申请，保证农民群众成为真正的知情者、参与者和受益者。

二是强调要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。

三是强调要支持农业适度规模经营，鼓励对经营规模适度的农业经营主体发放贷款。

四是要求试点地区政府采取利息补贴、发展政府支持的担保公司、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方式，建立“两权”抵押贷款风险缓释及补偿机制。

新田县作为“两权”抵押贷款的试点县，在近几年的试点实践中，始终围绕“试点工作任务”这一中心，全面贯彻党的政策法规，争取到土流网与新田试点县合作，实现多项土地流转综合服务无缝对接。对农村当前的现状，进行了广泛调查，制定了适合县情的实施方案，收集了丰富的个案材料，成功地处理好了相关的问题，取得了第一手的宝贵资料，有效地促进了新田农村土地承包权抵押贷款试点县工作快速、稳步、健康地发展。

本书将这些内容进行归类整理，编辑成册，期望能为广大农民朋友在实践中对相关法律法规和政策规定的解读提供一定帮助，为农村基层干部和工作者开展具体工作提供借鉴；同时，也为相关部门掌握农村承包土地的经营权抵押贷款试点工作实况，积累更多的成功案例，为进一步修改和完善相关法律法规，形成可复制、可推广的农村土地承包经营权抵押贷款工作贡献力量。



任玉岭，第九届全国政协常委，曾任国务院参事及中国产学研促进会副会长、中国民营经济促进会会长、中华海峡两岸书画艺术家协会主席，为《农村承包土地的经营权抵押贷款（试点）工作指南》题词



# 第一部分

## 概 述

# 第一章 农村土地承包经营

## 第一节 农村土地承包的相关问题

### 1. 我国农村土地制度经历了哪几次大的改革？

新中国成立以来，中国共产党在领导农村建设的进程中经历了三次重大土地制度改革，三次改革都有力地推动了我国农村建设的发展。

第一次变革，是农业互助合作运动。农业互助合作是我国农村生产关系的根本变革，它破除了土地等生产资料的个体所有制，建立了集体所有制，而集体所有制是社会主义公有制主要的和基本的实现形式之一。这就标志着社会主义基本经济制度已在我国农村广泛建立起来。

第二次大变革，是家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制实行集体所有、家庭经营的双层经营方式，实现了土地所有权与使用权的分离，土地依然属于集体所有，只是使用权交给了农民，有利于发挥集体优越性和个体积极性，它极大地解放了农村生产力。家庭联产承包责任制是社会主义集体所有制经济中统一经营和分散经营相结合的经营方式，它把土地使用经营权发包给农民，农民以家庭为基本单位分户承包；土地所有权仍归集体，农民由于取得了土地的承包经营权成为集体组织内部的一个相对独立的经营主体，从而实现了土地所有权与经营权的分离。这种分离在发挥集体优越性和个体积极性上的优势是明显的。包干到户、自主经营，扩大了农民对自己产品的处置权。承包者除了上缴一定数量的实物或现金作为集体提留，保证完成向国家交售的产品收入外，所得收入及剩余产品统归自己支配。

第三次变革，是农地“三权分置”，鼓励和促进土地流转。2013年11月，中共中央十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）这份纲领性文件。该文件对农地流转有了创新性的改革思路和举措。《决定》指出：坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权

能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业的流转，发展多种形式规模经营。鼓励和引导金融资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。这都有利于新形势下农业产业化经营和规模化快速发展。

## 2. 第一轮土地承包时预留的“机动地”有哪些政策规定？

(1) 《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》(中发〔1993〕11号)中明确指出：“严格控制和管理机动地。在延长土地承包期的过程中，一些地方为了增加乡、村集体收入，随意扩大机动地的比例，损害了农民群众的利益。因此，对预留机动地必须严格控制。目前尚未留有机动地的地方，原则上都不应留机动地。今后解决人地关系的矛盾，可按“大稳定、小调整”的原则在农户之间进行个别调整。目前已留有机动地的地方，必须将机动地严格控制在耕地总面积5%的限额之内，并严格用于解决人地矛盾，超过的部分应按公平合理的原则分包到户。”

(2) 2003年颁发的《农村土地承包法》第六十三条，对第一轮土地承包时预留的“机动地”作了限制性和禁止性的规定：“本法实施前已经预留机动地的，机动地面积不得超过本集体经济组织耕地总面积的5%。不足5%的，不得再增加机动地。农村土地承包法实施前未留机动地的，实施后不得再留机动地。”

(3) 机动地，本来就是为解决因人口变化、征地、自然灾害等各种情况而导致的人地矛盾问题而预留的土地。但是，实践中个别地区对预留机动地的监管极不规范，有的地方随意扩大机动地的预留面积，有的地方集体经济组织利用预留的机动地从事经营活动或者对外发包，从中获利。这些做法，都侵犯了农民的利益。

## 3. 怎样理解“增人不增地”和“减人不减地”的含义？

土地既是农民最基本的生产资料，也是最重要的生活保障。

(1) 中央一系列政策。1993年，中央提出了“增人不增地、减人不减地”的政策。2003年出台的《农村土地承包法》，把党的这一政策用法律形式固定了下来，使党的政策上升为国家法律。

(2) “增人不增地、减人不减地”，主要体现了以下原则：

- ① 维护农村土地承包关系的长期稳定，进一步调动农民的积极性；
- ② 农村土地承包要尊重大多数农民的意愿，坚持公开、公平、公正的原则，要正确处理国家、集体、农民三者的利益关系；
- ③ 稳定承包经营权依法自主愿、有偿流转的依据。

#### 4. 怎样理解二轮延包政策中的“大稳定、小调整”？

(1) 在第一轮土地承包到期后，家庭土地承包经营的期限再延长30年，这是集体土地实行家庭联产承包制度的发展，是一项长久不变的政策。

(2) 农村土地承包期再延长30年，是在第一轮土地承包的基础上进行的。开展延长土地承包期工作，要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定，不能将原来的承包地打乱重新发包，更不能随意打破原生产队土地所有权的界限，在全村范围内平均承包。已经做了延长土地承包期工作的地方，承包期限不足30年的，要延长到30年。

(3) 承包土地“大稳定、小调整”的前提是稳定。“大稳定、小调整”，是指在坚持上述第二条原则的前提下，根据实际需要，在个别农户之间小范围适当调整。做好“小调整”工作还应坚持以下几条原则：一是“小调整”只限于人地矛盾突出的个别农户，不能对所有农户进行普遍调整；二是不得利用“小调整”提高承包费，增加农民负担；三是“小调整”的方案要经村民大会或村民代表大会三分之二以上成员同意，并报乡（镇）人民政府和县（市、区）人民政府主管部门审批；四是绝对不能用行政命令的办法，硬性规定在全村范围内几年重新调整一次承包地。

#### 5. 农村土地承包有哪几种基本方式？它们有什么区别？

(1) 国家实行农村土地承包经营制度。我国农村土地承包方式主要有两种：一种是农村土地承包采取农村集体经营组织内部的家庭承包方式；另一种则是不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等（四荒）农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包，称为其他方式的承包。

(2) 两种方式的区别。

家庭承包是集体经营组织内部人人有份的承包，主要有三个特点：一是以集体经营组织内部的农户家庭为单位承包；二是确定每户的承包数量时，采取按人口平均分配的方法，具有强烈的社会保障和福利功能；三是承包的土地主要是耕地、草地和林地。

其他方式的承包，主要有四个特点：一是承包主体广泛，可以是家庭也可以是自然人或者企业主体；二是承包方不限于集体经济组织内部；三是方法是通过招标、拍卖、公开协商等方式确定；四是承包的土地是不宜采取家庭承包方式的“四荒地”。

## 第二节 农村土地承包经营权的相关问题

### 1. 什么是农村土地承包经营权?

农村土地承包经营权,是指农村土地承包人对其依法承包的土地享有占有、使用、收益的权利。

### 2. 农村土地承包经营权包含哪些权利?

- (1) 使用承包地的权利。
- (2) 生产经营自主权。
- (3) 产品处置权。
- (4) 收益权。
- (5) 土地承包经营权的流转权。

### 3. 如何理解“三权分置”的含义?

(1) 目前,农户所持有的《农村土地承包经营权证》证书(图1-1),涵盖着三大方面的权利:即“所有权”“承包权”“经营权”,简称为“三权”。

(2) 所谓“三权分置”,是指中央政府为确保土地社会主义公有制性质不变,切实保障广大农户对所承包土地的权益得以实现,通过政策和法律的手段,将“三权”分立设置,界定权限。

(3) “三权分置”,是当前我国农村土地政策的改革方向,是当前促进农村土地承包经营权流转的重要政策之一。

(4) “三权”的区别和联系。

“所有权”归集体。这是“集体土地、三级所有、队为基础”的形式之一,也是社会主义公有制的重要体现。

“承包权”属于农户。只有具有“农业户籍”的本村组村民,才能拥有承包农村土地的资格和权利。

“经营权”属于农户。“经营权”依附于“所有权”和“承包权”,它是农户对所承包土地经营种植耕作的自主选择。将“经营权”从“三权”中分离出来,赋予了农民长期而有保障的用益物权的权能,扩大了经营的主体范围,放活了“经营权”。这里所讲的农村土地经营权流转,实际上就是指“三权”中“经营权”的流转。

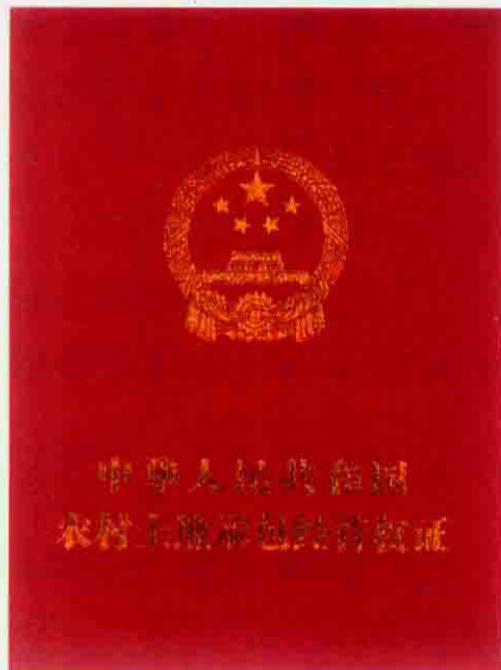


图1-1 中华人民共和国农村土地承包经营权证