

济南市人民政府文件

济政发〔2015〕2号

济南市人民政府 关于推进农村产权流转交易市场体系 建设工作的实施意见

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

为全面深化农村改革，加快城乡发展一体化和农业现代化进程，根据中央和省统一部署，结合我市实际，现就推进农村产权流转交易市场体系（以下简称“产权市场体系”）建设工作提出如下实施意见。

一、总体要求

1. 指导思想。以十八届三中、四中全会精神为指导，

以赋予农民更多财产权利为导向，围绕构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、利益共享的现代农村产权制度，坚持市级统领、县为主体的原则，并行推进农村产权交易、农业融资担保和产权信息管理三大平台建设，贯通产权流转渠道，拓展“三农”融资空间，实现产权信息共享，促进农村产权管理监督规范化、交易流转多样化、配置机制市场化、产权要素资本化，不断激发农业农村发展活力。

2. 基本原则。

——政府主导，市场主体。政府承担推动和管理责任，运行遵循市场规律、尊重农民意愿，确保发挥市场配置资源的决定性作用。

——上下结合，双向促动。坚持顶层设计与基层探索相结合，落实中央和省政策部署，同时尊重基层首创精神，积极创新农业农村发展体制机制。

——循序渐进，逐步推开。坚持积极稳妥、风险可控，结合农村综合产权确权进展情况，依次安排各类产权入市交易，逐步实现农村产权全覆盖。

——突出公益，注重服务。坚持政策性支农导向，强化为民服务职能，最大限度降低产权交易和农业融资服务费用，减少“三农”负担和发展成本。

——统筹推进，协调联动。推进产权交易、融资担保和信息管理三大平台并行建设，构建三平台互相衔接、互为补

充的服务体系。

——依法依规，规范有序。树立法治观念，强化法治思维，运用法治方式，在法律、法规和政策框架内，保护农民合法权益，规范工作程序。

3. 任务目标。2015年全面启动建设工作，尽快在6个农业县（市）区和全市涉农乡镇（街道）建立农村产权交易（服务）平台，搭建全市农业融资担保平台和农村产权信息管理平台，打造集配置资源、活化资本、服务“三农”、沟通城乡等多功能于一体的产权市场体系，确保各类农村产权流转交易纳入便捷化、规范化、法制化轨道，有效缓解新型农业经营主体贷款难、融资贵问题，为省会现代农业和农村经济持续健康发展提供有力支撑。

二、建立农村产权交易平台

4. 建立完善产权交易（服务）平台。坚持县域为主，突出抓好农村产权交易市场体系建设。各农业县（市）区由本级政府主导，建立县域农村产权交易平台；全市各涉农乡镇（街道）由乡级政府主管，依托农村经营管理机构健全农村产权交易服务平台，同时在村级配备联络员。农村产权交易平台和服务平台主要提供公益性公共服务，不以盈利为目的。

5. 明确产权交易管理服务体系功能。县域农村产权交易平台既要发挥信息传递、价格发现、交易中介的基本功

能，又要注意发挥贴近“三农”，为农户、新型农业经营主体和农村集体经济组织流转交易产权提供便利和制度保障以及防范土地流转风险的功能，适应交易主体、目的和方式多样化的需求，不断拓展服务功能，逐步发展成集信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、抵押融资等为一体的为农服务综合平台。乡级农村产权交易服务平台主要提供政策宣传、信息收集、经营监督等基础服务，不组织业务交易。村级联络员主要承担信息采集、现场勘察、联系农户等配合工作。市中区、槐荫区、天桥区和济南高新区各选定一个乡镇（街道），设立农村产权交易平台，承担本域内的农村产权交易综合服务管理工作。

6. 促进农村综合产权入市交易。凡是法律法规和政策没有限制的法人和自然人均可以进入市场参与流转交易。农户自主决定其个人产权是否入市流转交易，任何组织和个人不得强迫和妨碍自主交易。法律没有限制的农村产权品种均可入市流转交易，流转交易的产权应无争议，一定标的额以上的农村集体资产流转必须进入市场公开交易，现阶段主要包括：农户承包土地经营权、林权、“四荒”使用权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、小型水利设施使用权、农业类知识产权、农村建设项目招标及产业项目招商、转让等。

7. 实行规范高效的运行管理模式。农村产权交易管理

服务体系在业务上实行上下指导，按照“六统一”管理模式运行，即统一监督管理、统一交易规则、统一信息发布、统一服务标准、统一交易鉴证、统一平台建设。农村产权交易平台作为组织实施农村产权交易的主要载体，按照“统一受理、分职履责、归口管理”的运作方式，突出综合交易功能，整合分属不同部门的产品集中开展服务，聚集好行政、中介、法律、金融等各类资源，提供“一站式、一条龙”全方位服务。通过系统设计和协同建设，全面建成上下衔接贯通、管理制度规范、技术信息联动、操作公开透明的为农服务综合体系。

三、建立农业融资担保平台

8. 设立农业融资担保资金。遵循定向使用、突出公益、风险可控原则，设立市农业融资担保资金（简称“农担资金”），建立政府性投入、市场化运作、法人化管理的运作管理机制，重点为从事种植业、养殖业和农产品加工业的新型农业经营主体提供专业化融资担保支持，放大财政资金杠杆效应，引导金融资本支持现代农业，有效突破农业发展资金投入不足瓶颈。

9. 构建农担资金投入保障机制。自2015年起3年内，市财政每年安排不少于3000万元农担资金，鼓励县级财政注资，县级资金不跨行政区域使用；每年从市农口资金中安排不低于1000万元专项资金，作为农业融资担保风险补偿

金（简称“风险金”），主要用于补偿担保代偿损失等。建立市财政对农担资金的持续增资机制，“十三五”期间达到3亿元规模。

10. **成立农业融资担保机构。**以农担资金为基础，成立政策性的市农业融资担保有限公司（简称“农担公司”），为新型农业经营主体开展专业融资担保服务。县域农村产权交易平台同时履行融资担保服务职能，配合农担公司开展工作。建立健全管理制度和运行机制，完善公司治理结构、内控制度和风险管理机制，保证农担公司依法合规经营和健康良性发展。

11. **建立高效安全运行机制。**研究制定农村产权抵押担保管理办法，营造有利于金融支农的政策环境，扩大产权抵（质）押担保标的物范围，逐步推动农村承包土地经营权、林权及其它符合政策的农村产权公开进入金融市场。发挥农担公司减释风险作用，最大限度争取银行类金融机构向农业授信并给予优惠利率支持，挖掘农村产权蕴藏的巨大资本空间。建立风险连带责任机制，由农担公司与贷款银行共同承担代偿责任，降低运行风险。建立联控防险合作机制，推动农担公司、合作银行和农村产权交易平台形成紧密合作关系，特别是充分发挥产权交易平台的交易鉴证、优质客户推荐、抵押担保登记、产权价值评估、不良产权处置作用，努力降低不良贷款发生率，提高追偿效率。建立政府、担保、

保险、银行四方共推共赢工作机制，着力激发银行放贷“三农”积极性。

四、建设农村产权信息管理平台

12. 打造功能复合的农村产权信息管理平台。大力推进农村产权信息化管理和电子化交易，打造全市产权市场体系的软件管理、硬件支撑和指挥查询平台，为全市农村产权交易和产权融资提供综合服务，做到一个网站交易、一个系统管理、一套软件运行、一个后台支持。

13. 提升产权流转交易的信息化管理水平。建立互联互通的数据库网控中心，与各涉农产权主管部门的农村产权信息数据库进行对接，实现农村产权信息共享。开发专属网站，建设专门的网络信息传输系统和线上交易系统，基于互联网实现交易审核、信息发布、业务管理、招标竞价、电子监察等多重功能，做到市县乡三级产权信息的贯通应用。建设新型农业经营主体信用管理系统，及时登记产权抵押担保信息，记录借贷主体信用情况，并向银行和担保公司开放，防止农村产权幕后交易、“一权多贷”和贷款投向不良信用主体。

五、健全产权市场体系配套服务机制

14. 抓好农村综合产权确权工作。在完成农村土地承包经营权确权登记颁证任务基础上，积极稳妥地推进农村其他资源性、经营性资产的权属确定工作，稳步对符合条件的农

村集体资产进行股份制改造，实现农村产权应确尽确、权证应发尽发，明确产权的物权属性，赋予农民充分且有保障的财产权利。分类建立农村产权数据库和信息化管理系统，健全完善农村产权权证登记、注销、变更、流转、增补等办法，建立动态化管理机制。

15. 建立农村资源资产评估机制。建立农村资源资产评估机制，具有合法资格的社会中介组织和根据评估项目需求组建的农村集体资产价值认定小组，均可按照各自职能开展评估评审工作。依托健全完善的评估体系和评估机制，科学确定农村产权资本属性和实有价值，为交易变现、作价入股、抵押担保创造先决条件。

16. 大力推进产权市场体系制度化建设。制定产权市场体系管理办法，明确产权审查监督、组织交易、交易鉴证、抵押融资、调处仲裁、风险防范、收储处置等方法步骤，设计好覆盖产品注册、申请、挂牌、交易、竞价、结算等环节的各类产权交易规则，建立完善内部规章制度，为全市农村产权流转交易提供指导。理清内部运行和上下衔接的工作程序，建立常态化人才培养机制。

六、加强产权市场体系建设的组织保障

17. 加强组织领导。市现代农业发展工作组统筹领导全市产权市场体系建设工作，在总体设计、监督管理、整体推进和检查督导等方面，制定落实政策，解决重大问题。市农

业局牵头组建产权市场体系，指导协调其运行经营，承担工作组日常工作。财政部门负责落实建设运行资金，并监管财政资金运行质量。金融办参与指导产权市场体系建设工作，协调金融机构放开搞活农村金融服务。各涉农产权管理职能部门，分别负责本部门涉农产权的确权工作和信息数据库建设，对接全市农村产权信息管理平台，同时做好产权流转交易监督管理。其他相关部门按照职责积极支持产权市场体系建设工作。

18. **强化属地责任。**各级政府承担本级产权市场体系建设责任，要把产权市场体系建设工作列入重要议事日程，建立相应工作机制，明确任务目标和工作责任，切实把各项工作落到实处。要将产权市场体系建设资金、运行经费列入同级财政预算，保证财政资金主导投入地位。要按照工作要求，及时解决人员、设备和办公、经营用房等，不断提升改进综合条件，确保产权交易市场高效能运转。

19. **营造浓厚氛围。**要广泛利用各种媒体媒介，广角度、多层次地宣传农村产权制度改革的重要意义和深刻内涵，大力普及“三农”政策和金融知识，积极报导产权市场体系建设进度和发展成效，及时推广先进典型和成功经验，积极引导社会各界预期，激发新型农业经营主体发展现代农业的热情，增强金融机构向“三农”输导资本的信心，营造

社会公众参与改革、支持改革、关注改革的浓厚氛围，为产权市场体系建设工作顺利推进创造良好环境。

济南市人民政府

2015年1月28日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2015年1月28日印发
