

文章编号:2095-0365(2019)02-0024-06

# 农民住房财产权抵押贷款失约风险防控机制研究

## ——基于福建晋江的实践经验

王晓焯, 胡玉浪

(福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002)

**摘要:**农民住房财产权抵押贷款业务的开展无疑是农村产权制度改革的一大突破,也是宅基地制度改革的重要方面。其对于盘活农村住房资产,拓宽农民融资渠道,推动农村经济发展都有着重要作用。然而由于农户可能存在的信用失范、生产经营活动的不确定性以及抵押物处置障碍,使得抵押贷款业务往往面临失约风险,因此如何对抵押贷款中的失约风险进行合理管控是宅基地制度改革稳妥有序推进的关键。本文通过总结福建晋江农房抵押贷款实践在农村信用体系建设、创新抵押模式、抵押物流转处置等方面的风险策略,提出防控农房抵押贷款失约风险应从贷前风险防范、贷中风险缓释、贷后风险处置三个方面着手,形成一套完善的风险防控体系,切实做到积极稳妥和风险可控的基本目标。

**关键词:**农民住房;抵押贷款;风险防控

**中图分类号:**F321 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2019.02.04

### 一、引言

农民住房财产权由宅基地使用权和房屋所有权构成,是绝大多数农民的一项重要资产。为盘活农村资产,缓解农村融资担保难的问题,党的十八届三中全会《决定》正式提出要“改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道”。2015年底,第十二届全国人大常委会第十三次会议决定授权国务院在全国59个试点县(市)暂时调整实施现行法律关于宅基地使用权不得抵押的规定,并明确指出将在59个试点县市开展农民住房财产权抵押贷款,标志着农村宅基地制度改革正式进入实质性阶段。2018年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》再次提出要探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权

分置”,适度放活宅基地和农民房屋财产权,可见国家对于宅基地制度改革创新的重视程度<sup>[1]</sup>。农房抵押贷款作为宅基地制度改革的重要内容,自实施以来各试点县市均积极稳妥、有力有序地推进各项工作,有效激活了农村土地资产,拓宽了农民融资渠道,使众多农户受益<sup>[2]</sup>。

但随着试点的推进,由于风险管控经验不足以及生产者个人因素,随之而来的普遍问题便是不良贷款的产生,失约风险逐步暴露出来。笔者通过中国裁判文书网的检索,可以发现各地都普遍存在因农房抵押贷款失约而产生的案例纠纷。加之宅基地使用权本身的特殊性,若不能合理管控存在于农房抵押担保过程中的失约风险,将直接阻碍制度本身的持续有序发展,更会逐步成为农村地区发展的现实隐患,对社会稳定造成负面影响,因此有必要总结经验,对农房抵押贷款

收稿日期:2018-10-01

作者简介:王晓焯(1993-),女,硕士研究生,研究方向:基层社会治理。

本文信息:王晓焯,胡玉浪.农民住房财产权抵押贷款失约风险防控机制研究——基于福建晋江的实践经验[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2019,13(2):24-29.

失约风险进行有效识别与合理管控。

## 二、农民住房财产权抵押贷款失约风险之形成机理

农房抵押贷款业务中失约风险的形成主要取决于抵押人是否能够按约还本付息,本文将农房抵押失约风险总结为:在农房进行抵押后,贷款人因农业产业因素、自身信用“失范”等原因无法按约足额偿还贷款或抵押物处置难以变现时,致使相关经济主体在抵押贷款活动中遭受资产损失的可能性。进一步分析,宅基地抵押贷款分为两个环节的还款来源:一个是通过生产经营收益按约还贷;第二个便是通过处置抵押物进行还贷<sup>[3-4]</sup>。而贷款人信用失范因素与农业产业因素会造成第一还款来源的风险,抵押物难以处置则会成为第二还款来源的风险,最终形成不良贷款,导致失约风险。

### (一)信用失范为失约风险埋下隐患

在农民住房财产权抵押贷款过程中,通常抵押贷款主体的供需双方存在信息不对称现象,金融机构无法获取贷款农户的全部风险信息及真实信用水平。首先,在贷款时抵押人为获得贷款支持,会倾向于隐瞒对自己不利的风险信息。一是抵押物不实,由于农民住房财产本身的复杂性,抵押人会隐瞒可能存在的权属纠纷,共有问题及抵押物本身的实际价值;二是抵押贷款人生产经营状况不实,包括实际盈利水平、收益风险等,而金融机构难以获取农户和涉农小微企业的真实信用水平,抵押人为解决当下资金困境往往会通过隐瞒真实风险信息获取根本无力偿还或超过其偿还能力的贷款,必然会增加失约风险发生率<sup>[5]</sup>。另外,在贷款取得后农户会根据自身利益最大化来使用信贷资金,若抵押人为获得高回报率,将抵押贷款进行高风险投资或盲目扩大再生产,一旦投资环境恶化、资金收益率下降时,抵押人便无法获得预期收益,随之资金链断裂,最终导致无法按约还本付息。因此,信用失范是农房财产权抵押贷款中导致失约风险的一大隐患。

### (二)农户产业因素是失约风险的直接原因

农民住房抵押贷款的对象主要为从事农业生

产经营活动的农民、合作社、农业专业大户以及部分小微民营企业者,贷款用途一般用于从事产业经营的扩大再生产和资金周转。农业生产活动由于其本身存在的弱质性和生产过程的特殊性,使得整个再生产循环过程面临着许多不可控因素,生产经营的未来收益具有较大的不确定性,是典型的风险产业,其风险点主要包括以下因素:一是自然风险。农业生产经营本身就是一个与自然交织的产业,这个本质就决定了农业具有天生的弱质性。自然条件下,旱涝灾害、雨雪灾害、地质灾害等不可抗力因素都会给农业生产经营活动造成巨大的经济损失;二是市场风险。市场风险主要表现为由农产品市场信息不对称等因素导致供求失衡从而使农产品下跌的现象<sup>[6]</sup>。由于农产品本身需求弹性较小,其销量不会因为人们收入的提高而相应提高,一旦社会需求得到满足,就会出现农产品生产过剩,导致价格下跌,无法达到预期收益。同时由于农业生产经营周期较长,其供给的变化与市场需求变化相比存在滞后性,而农户又缺乏及时有效的市场信息,使得农业产业必然存在一定的市场风险<sup>[7]</sup>。而对于小微企业者同样面临市场风险问题,由于农户本身缺乏经营管理经验,许多小微企业都会存在自身管理不规范,财务制度不健全,生产经营状况不稳定的问题,往往会因经验不善而导致盈利水平下跌,无力偿还贷款。

### (三)抵押物流转处置不畅是失约风险的潜在诱因

当农房抵押贷款过程中的第一还款来源无法正常还本付息时,抵押物能否顺利流转处置决定了第二还款来源的实现,也成为失约风险的潜在诱因。由于宅基地使用权及农房本身对于金融机构并没有实际价值,只能通过拍卖、折现的方式处置不良资产以收回贷款。然而目前农村宅基地流转相关政策滞后,土地流转渠道不畅,交易机制不健全,往往使得抵押权的实现较为困难<sup>[8]</sup>。此外,宅基地属于农村集体经济组织资产,其流转处置须经过村集体的同意,所以大多数区域都限定了宅基地的流转范围仅限于本村集体内,这就使得受让人主体非常有限,且本村集体成员有碍于邻里人情,不愿出资购买抵押人的房产,这在很大程度上增加了宅基地流转处置的难度。抵押物难以处置,第二还款来源便难以实现,从而形成不良资

产,因此抵押物处置风险是最终形成违约风险的潜在诱因。

### 三、农民住房财产权抵押贷款风险应对的晋江经验

2016年3月,福建省包括晋江在内的4个县市被列为全国农民住房财产权抵押贷款的试点县市。自试点以来,晋江市始终以积极稳妥、风险可控为制度实施的重要原则,切实把防范、控制和化解农民住房财产权抵押贷款风险放在重要位置,既要确保不损害农民群众利益、不破坏农业综合生产力;也要依法维护金融机构合法权益,确保合法债权不受损失。由此配套出台了农村信用体系制度、风险金补偿机制、抵押物流转处置机制,同时探索多元化的农民住房财产权抵押担保及“银村共建”模式,在抵押贷款风险防范方面积累了丰富的实践经验。目前,晋江共有12家银行机构开办了农民住房财产权抵押业务,累计发放抵押贷款金额达到35亿元,受益农户超过3.1万户。截至到2018年6月末,晋江市农房抵押贷款不良贷款余额仅占全部贷款的0.01%,其风险应对经验值得借鉴。

#### (一)农村信用体系建设

为了构建良好的农村金融环境,稳妥有序推进农房抵押贷款,晋江市积极推进辖区的农村信用体系建设。构建农村信用体系,即充分利用农村熟人社会高信息对称性的特征,全方位收集农户的基本信息,采取自下而上的办法对农户的诚信度进行评定等级,最终建立整个辖区的农户诚信体系信息数据库,并为每位农户建立诚信档案。在农户提出贷款申请时,便可立即调阅诚信体系信息数据库,对农户信息进行分析与核实。目前,晋江涉农金融机构共为25.70万户农户建立了信用档案,已评定信用农户数25.28万户,占比98.4%,对已建档农户发放贷款余额68.82亿元;评定信用村(社区)67个,信用镇1个,信用船212艘。通过将农户的信用度与抵押贷款的获得直接挂钩,不仅可以不良信用的贷款申请人直接排除在外,可以形成一种督促机制,有效解决金融机构与农户之间的信息不对称难题,可在一定程度上避免抵押贷款中的道德失范,使得担保贷款流程更加科学而富有效率。

#### (二)创新抵押担保模式

晋江在具体操作中除最基本的直接抵押模式外,还探索出了反担保模式和组合担保模式,多种抵押模式相结合。这不仅有效解决了抵押物估值不足的问题,也在一定程度上增强了风险抵御能力,使农户在无法由第一还款来源偿还贷款时,还可以通过追加其他资产偿还或由其担保方为其偿还,以降低抵押贷款风险。

##### 1. 担保机构+宅基地反担保抵押贷款模式

这种模式是指由担保机构为农户提供担保向银行贷款,农户则将宅基地使用权抵押给担保机构作为反担保,当贷款出现风险时,由担保机构先向银行代偿贷款本息,担保机构再通过处置农户的宅基地使用权及其房产收回资金。

##### 2. 组合担保模式

该模式是指农户通过以宅基地使用权抵押为主要担保措施,同时追加农户其他资产作为补充担保的组合担保方式来获得银行贷款。这种模式是以核心抵押物为基础,通过多种担保组合方式,以此来解决农户抵押物不足值的融资瓶颈。具体模式如“宅基地抵押+其他资产抵押”模式和“宅基地+第三方保证”组合担保模式,在缓解农户宅基地抵押估值不足问题的同时,也降低了还款风险。

#### (三)“银村共建”模式

为降低交易不确定性、减少农房抵押款的还款风险,晋江在实践中还探索到了更为稳固的“银村共建”模式。即当地村委会与主要参与金融机构晋江农商银行开展深度合作,双方签订“银村共建”协议,在农户进行抵押贷款时,由村委会出具集体土地使用权随住房抵押、抵押权实现时同意处置的书面证明,并共同对贷款资金运用和经营状况进行管控,确保信贷资金专款专用。若出现不良贷款,村委会将原应发放给贷款农户及担保人的各项分红,优先用于偿还逾期贷款,确保贷款放得出、用得好、收得回。

由于宅基地属于农村集体资产,对其处置必须要经过村集体组织的同意,且鉴于宅基地本身住房保障功能的特殊性,如果出现违约风险金融机构要进行抵押权变现时,难免会产生纠纷,而通过银村合作的方式事前就相关事宜签订协议,就可以将这个风险点内化,让村集体内部协商处理,

对不良资产进行处置。如晋江安海镇前湖村村民傅某抵押的自建房因部分土地存在权属争议,拍卖处置时遭遇村民阻碍,后在前湖村村委协助下,通过下调拍卖价格,再由受买人对抵押人进行补偿,成功处置了这宗农房抵押贷款 205.94 万元。

#### (四)设立风险补偿金

晋江市于 2016 年 8 月制定出台《晋江市农业贷款风险补偿专项资金使用管理暂行办法》,计划建立资金规模 1 000 万元的风险基金池,对农村房屋抵押贷款等所产生的贷款损失列入农业贷款风险补偿专项资金补偿范围,用于化解抵押贷款风险。按照风险共担的原则,借款人贷款按五级分类已确定为损失类,且贷款银行履行了债权人催收义务的,风险金和受偿银行按 5:5 比例分别对贷款本金承担风险补偿,按损失类贷款余额的 30% 给予补偿,单户补偿额最高不超过 30 万元。同时,建立风险金叫停机制,当各涉农金融机构贷款平均不良率超过 3% 或农业贷款风险补偿专项资金使用超过 70% 等情况发生时,市农业局会同金融局、财政局召开会议研究,并上报市政府叫停风险补偿业务。

#### (五)健全抵押物流转处置机制

晋江市在建立健全抵押物流转处置机制方面,一是结合不动产登记,建设“一中心一平台”,即农村产权交易中心和产权交易系统,让宅基地、集体资产等权益流转、抵押集中进行,加强监管。二是为减少抵押物处置风险,在农村宅基地制度改革相关政策基础上,探索农村房屋收储试点机制,通过村集体收购或长期租赁,盘活农村存量资产,实现在村集体内部处置流转机制,提高农房资源使用效率。此外,晋江还允许符合条件的宅基地在村集体经济组织间流转,突破村内流转的局限,进一步显化农民住房财产属性。

### 四、风险防控之政策建议

通过总结晋江市农房抵押贷款风险应对经验可以发现,其风险防控举措贯穿了农房抵押贷款流程的始终,从贷前的农户信用审查和预设风险补偿金,到多元化的抵押贷款担保模式及“村银共建”,再到贷后的风险处置和流转机制,形成了一整套完善风险防控机制,切实做到了积极稳妥和

风险可控的基本目标。因此基于农房抵押贷款违约风险的形成机理与晋江经验,建立健全风险防控机制可从贷前风险防范、贷中风险缓释、贷后风险处置三个方面着手<sup>[9]</sup>。

#### (一)贷前风险防范:完善贷审机制+预设风险金

完善的贷审机制是风险防范的源头,应以农村信用体系建设为基础,建立科学有效的贷审流程。农村信用体系建设可以为贷款审查提供科学的依据,因此在抵押贷款进行之前,首先就应对抵押人及其信用水平进行全面审查,包括其生产经营状况、贷款用途、有无不良贷款记录等。可以中国人民银行推出的农村信用体系建设为依托,以村委会为联络平台,充分利用农村熟人社会特征自下而上开展农户信息采集,并对其信用状况进行分类建档,然后依据信用水平指标评价体系综合考量农户家庭收入状况、生产经营状况、家庭资产情况、道德品行以及邻里关系等因素,对农户进行信用等级评定。而通过对农户信用水平建档立卡并使其与农户金融活动直接关联,可以减少金融机构与农户间的信息不对称,有效规避农户贷款的信用失范问题。

而风险金制度是许多试点都在推行的一项重要风险防范措施,主要是强调政府作为主导及利益主体的风险责任<sup>[10]</sup>。由于抵押贷款行为与违约风险是共生的,即便风险防控策略再完备也不可能完全规避风险出现的可能性,风险金的预设则可以事先为可能出现的各种风险状况提供缓释功能。具体操作即政府通过给予财政补贴支持农业发展银行建立一个专门的抵押贷款风险补偿基金池,当农户在规定时间内难以还贷时,或因其他不可抗力而无力偿还贷款的,由当地主管部门审核后,向发放贷款银行申请“风险补偿基金”进行贴息补偿,贴息补偿直接划入贷款银行,贷款本金由贷款人继续清偿或按照银行风险资金处理办法处理。

#### (二)贷中风险防控:创新抵押担保方式,加强贷中监管

农房抵押贷款中的违约风险大多是由农户农业产业的弱质性或经营管理不善直接引起的,这也是导致农户丧失第一还款来源的主要原因。因

此在贷款过程中进行合理的风险分担,加强贷中监管是有效规避违约风险的关键。应创新符合农村金融特点的抵押担保方式和融资工具,建立多元化的担保体系,如互助式的担保公司、村集体担保、农村合作社反保等形式<sup>[11]</sup>。拥有丰富管理经验的担保机构可以对担保业务实现专业化、规模化的操作,不仅降低运行成本,更可以实现风险共担;村集体担保则可以充分发挥村集体组织的桥梁与枢纽作用,且可以利用熟人社会的优势,起到一定监督与风险防范作用;而农村合作社反担保模式下,合作社为农户贷款提供担保的同时,农户将农房抵押给合作社作为反担保,在这种模式下专业合作社的资金及生产能力相比势单力薄的农户显然具有更强的抗风险能力和偿债能力。通过第三方担保的形式,不仅可以转移和分担农房抵押贷款风险,而且可以依托第三担保方的信息管理优势对农户的贷款资金使用进行定期追踪和监督<sup>[12]</sup>,同时对农户生产经营活动提供技术上的指导或专业培训,提高农户生产经营能力,确保贷款业务的稳健发展。

### (三) 贷后风险处置:完善抵押流转与处置机制

#### 参考文献:

- [1]董祚继.“三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J].中国土地,2018(3):4-9.
- [2]社群,董斌.农民住房抵押贷款实现机制创新略论——基于试点实践的考察[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2018,19(2):55-60.
- [3]潘文轩.农地经营权抵押贷款中的风险问题研究[J].南京农业大学学报:社会科学版,2015,15(5):104-113,141.
- [4]惠献波.宅基地使用权抵押融资模式、风险及防范策略分析[J].农村金融研究,2016(2):73-76.
- [5]王悦,霍学喜.农房抵押贷款风险成因及防范策略[J].河北学刊,2014,34(2):119-122.
- [6]关江华,黄朝禧.微观福利与风险视角的农户宅基地流转:武汉调查[J].改革,2013(8):78-85.
- [7]刘雨萌.农村宅基地抵押贷款风险评估与防控机制研究[D].乌鲁木齐:新疆农业大学,2015.
- [8]王直民,孙淑萍,鲍海君.抵押物处置与农房抵押贷款困境:基于演化博弈的分析[J].中国土地科学,2018,

在农房财产权抵押贷款实施过程中,许多试点地区都有探索建立相应的风险预防措施,而贷后风险处置一直是业务推进中容易忽视的问题。完善抵押流转与处置机制,应建立健全专业化的农村产权流转交易中心,用于提供相关政策咨询、规范合同文本,对土地流转进行登记和信息对接服务,负责抵押权实现时的具体拍卖、出让、折价等事项,畅通抵押流转和处置通道。配合土地流转网络信息平台,分类构建信息库,收集整理信息资源,实现不同主体间流转交易信息的多级联网查询,提高流转处置效率。也可借鉴金融资产管理公司市场化收购、成功处置银行不良资产的运作模式,在试点地区成立专门的农村产权抵押物收储机构进行市场化运营,通过自营、出租、培育新型农业经营主体等方式进行经营运作,这一措施能克服时效性、便利性不足问题<sup>[13-14]</sup>。

此外,可借鉴晋江经验关于适当放活宅基地流转范围的做法,在不突破宅基地三权分置改革一个“不得”和“两个严”的底线要求下,允许宅基地在不同村集体之间进行流转交易,扩大抵押权受让人范围,提高不良资产处置效率。

- 32(6):32-39.
- [9]吕杏平.农村承包土地经营权抵押贷款风险缓释机制研究——基于浙江嵊州市的试点调查[J].浙江金融,2017(12):75-80.
- [10]陈丹,高锐.农地抵押金融风险:政府规制的逻辑及政策取向[J].南方金融,2016(7):72-77
- [11]幸昆仑,李宇雨,傅博.农村产权抵押融资的风险防控机制研究——基于重庆的实践[J].国土资源科技管理,2017,34(5):19-26.
- [12]吴明发,严金明,陈昊.基于供求理论的农村宅基地流转的风险管理研究[J].现代管理科学,2017(5):30-32.
- [13]吕军书,贾威.“三权分置”制度下农村土地流转违约风险的防范机制研究[J].理论与改革,2017(6):181-188.
- [14]金鑫.关注农房贷不良处置制度建设[J].中国金融,2018(10):101.

## Study on Prevention and Control of Default Risk in Homestead Mortgage

——Based on the Practical Experience in Jinjiang City, Fujian Province

Wang Xiaoye, Hu Yulang

(College of Public Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

**Abstract:** There is no doubt that homestead mortgage is a breakthrough in rural property right system reform, and it is an important aspect of homestead system reform. Homestead mortgage does contribute to revitalizing the rural housing assets, expanding farmers financing channels, and promoting rural economic development. However, because of some possible factors such as credit absence, the uncertainty of production and operating activities, and obstacles to the disposal of collateral, the default risk is inevitably. So to prevent and control the default risk is critical to promote homestead system reform moderately. This article summarizes the risk control measures including rural credit system construction, innovative mortgage mode, and transfer and disposal of collateral and so on. Then this study puts forward that the prevention and control of the default risk should start from three aspects: risk prevention before loan, risk mitigation in loan, and risk disposition, to form a set of perfect risk prevention and control system, and finally achieve the basic purpose of being positive, stable, and risk-controllable in homestead mortgage.

**Key words:** homestead; mortgage; risk control

(上接第 6 页)

[13]唐未兵,傅元海,王展祥.技术创新、技术引进与经济  
增长方式转变[J].经济研究,2014,49(7):31-43.

建立与分析[J].技术经济与管理研究,2009(2):  
85-87.

[14]柳彬德,张丽峰.中国能源需求向量自回归模型的

## Research on the Impact of Technological Innovation on Industrial Transformation and Upgrading in Anhui Province

Jin Lan, He Gang

(School of Economics and Management, Anhui University of Science and Technology, Huainan 232001, China)

**Abstract:** In order to study the impact of technological innovation on industrial transformation and upgrading in Anhui Province, three patent applications and time series data of the proportion of secondary and tertiary industries in GDP are selected to analyze the relationship between technological innovation and industrial restructuring by using Eviews8.0. Finally, specific suggestions are put forward to effectively promote industrial transformation and upgrading relying on technological innovation. The results show that the development of industrial structure in Anhui Province is unbalanced. It is urgently to accelerate the transformation of traditional industries to high-tech industries. There is not only a long-term co-integration relationship between technological innovation and industrial structure, but also a Granger causality relationship. Technological innovation and industrial structural transformation are the causes of Granger and their influences are sometimes time-delay.

**Key words:** technological innovation; industrial transformation and upgrading; VAR model; Granger causality analysis