

推进农民住房财产权抵押贷款的实践和前景

——基于浙江丽水 1800 户农村居民调查

陈明亮¹ 叶银龙² 金晓芳³ 殷斯霞⁴

(1, 2, 3, 4 中国人民银行丽水市中心支行, 浙江丽水 323000)

【摘要】: 农村住房是农民手中最主要的资产, 通过农民住房财产权抵押贷款创新, 能有效撬动农村地区大额信贷资金投放。为有效推进农民住房财产权抵押贷款业务扩面增量提质并形成可复制的创新样板, 本文以浙江丽水为例对此开展了调查分析。结果显示, 丽水作为全国农村金融改革试点市和“两权”抵押贷款试点地区, 在农房抵押贷款业务方面具有良好基础并取得积极进展, 未来发展存在较大空间, 但需要在配套机制等方面继续健全完善。

【关键词】: 农民住房财产权; “两权”抵押贷款; 金融改革

【中图分类号】: F830.5 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1005-0167 (2017) 09-0067-06

一、引言

长期以来, 农村地区由于有效抵押物缺失, 融资难问题普遍存在。而与此同时, 农民住房作为农民手中价值较高的资产, 其金融属性没有得到有效激活。近年来, 随着农村的快速发展, 农村融资需求不断扩张。在此背景下, 中央对农村金融改革的重视程度不断增加, 特别是对于推进农民住房财产权抵押贷款力度不断提高。2015 年明确提出在全国 59 个地区开展农民住房财产权抵押贷款试点。丽水市作为全国农村金融改革试点地区和农民住房财产权抵押贷款试点地区, 在农民住房财产权抵押贷款方面进行了连续多年的探索创新, 围绕农民住房财产权的抵押贷款的制度设计、产品设计、确权发证、交易流转、价值评估、风险分担、抵押物处置等方面先行先试, 取得了初步成效。

为推动丽水农民住房财产权抵押贷款工作取得更大成效, 本文通过对浙江丽水 1800 户农村居民关于农民住房财产权抵押贷款的相关调查, 获取关于丽水农民关于农民住房财产权抵押贷款需求的第一手资料; 同时结合丽水实践的目前进展, 总结分析丽水农民住房财产权抵押贷款工作的市场潜力、发展空间、制约因素, 在此基础上提出相关政策建议。

二、浙江省丽水市农民住房财产权融资需求特点及满足情况

本文通过问卷形式对丽水市农民住房财产权融资需求特点及满足情况开展了调查。调查采取随机抽样方式, 共选取辖内 9 个县(市、区) 1800 户农户开展调查, 收回有效问卷 1786 份, 样本回收率为 99.2%。从居住地看, 78.2% 的家庭居住在乡镇及

¹ **作者简介**: 陈明亮(1970-), 男, 浙江缙云人, 高级经济师, 供职于中国人民银行丽水市中心支行, 研究方向: 农村金融; 叶银龙(1983-), 男, 浙江龙泉人, 经济师, 供职于中国人民银行丽水市中心支行, 研究方向: 农村金融; 金晓芳(1979-), 男, 浙江青田人, 经济师, 供职于中国人民银行丽水市中心支行, 研究方向: 农村金融; 殷斯霞(1988-), 女, 江西南昌人, 经济师, 供职于中国人民银行丽水市中心支行, 研究方向: 农村金融。

农村地区，其中村级家庭 815 户，占比为 45.6%。从住房拥有数量看，74.6% 的家庭拥有 1 套住房，16.8% 的家庭拥有 2 套及以上住房。从收入水平看，家庭年收入主要集中在 5 万-15 万元区间，占比达 71.7%，其中，5 万-10 万元的家庭户占比为 42.8%；多数家庭具有一定的经济偿付能力。从收入来源看，家庭主要收入来源是外出经商的有 540 户，占比达 30.2%；外出打工的有 370 户，占比达 20.7%；种养殖的有 541 户，占比达 30.3%。

（一）融资需求情况

调查显示，1786 户家庭中有 672 户家庭有融资需求，占比为 37.6%，户均融资需求金额为 25.6 万元。进一步分析发现，人口集聚程度、收入水平、从事行业对家庭融资需求有显著影响。

从人口集聚程度看：人口集聚程度越高，融资需求就越多。居住在县城的家庭户中有融资需求的占比为 48.7%，而居住在行政村的家庭户中有融资需求的家庭户占比为 30.2%。

从收入水平看：收入水平越高，有融资需求的家庭比例也越高。年收入超过 15 万元的家庭有融资需求的比例为 68.0%，而年收入低于 5 万元的家庭有融资需求的比例仅为 16.5%。

从从事行业看：外出经商家庭中有融资需求占比高于从事种养殖家庭。外出经商的有融资需求的比例为 43.1%，高出种养殖家庭 11.1 个百分点。

（二）贷款申请和获得情况

1. 贷款申请方面

银行贷款已成为多数农户的融资首选。有融资需求的 672 户家庭中有 613 户家庭向银行申请了贷款，占比为 91.2%，户均申请贷款金额 24.8 万元。在 59 户未申请银行贷款的农户中，28 户通过其他渠道获得融资，25 户因利率水平高而放弃申请银行贷款。

2. 贷款获得方面

613 户向银行申请了贷款的家庭中有 592 户家庭获得贷款，贷款申请获得率为 96.6%，户均贷款金额为 25 万元。

3. 从获得贷款的主要影响因素看

57.1% 的家庭认为自身还款能力较强，而认为是有抵押物和找人担保而获得贷款的比例分别是 24.5% 和 29.2%。这表明银行发放贷款比较强调借款人的还款能力，同时也要求贷款人具有充足的抵押或担保。

（三）农房抵押贷款情况

1. 从申请情况来看

有融资需求的 672 户家庭中有 248 户家庭向银行申请农民住房财产权抵押贷款，占比为 36.9%，户均申请贷款金额 24.5 万元。

2. 从贷款发放情况来看

248 户申请农房抵押贷款的家庭中有 224 户家庭获得农房贷款，占比为 90.3%。户均贷款金额 24.3 万元。

3. 从贷款用途看

资金主要用于生产经营，占比达 88.8%。其中，贷款用途为外出创业经商的占 47.3%，贷款用途为农业经营开发的占 30.8%。

由此可以得出结论：丽水农房抵押贷款已经成为农户申请银行贷款的一种重要渠道，为农户生产生活提供了重要资金来源。

三、农房抵押贷款的丽水实践

早在上世纪八、九十年代，丽水辖内的庆元、缙云、龙泉等县（市）就开始进行农房抵押贷款业务的探索实践。2008 年，丽水市出台了《关于推进农村住房抵押贷款工作的意见》，在全省较早试点开展了农房抵押贷款业务。

2012 年，丽水成为全国首个经央行批准的农村金融改革试点市，农房抵押贷款业务顺势大力推进，步入全面发展的新阶段，其中，辖内青田县于 2015 年获批为全国农民住房财产权抵押贷款试点。截至 2016 年末，全市累计发放农房抵押贷款 30073 笔、79.96 亿元，余额 37.79 亿元，单笔平均贷款金额 27 万元。

（一）围绕需求，创新农房抵押贷款品种

针对不同经营类型、不同资产状况、不同贷款额度农村市场主体的多元化需求，鼓励金融机构结合各自经营特点，创新推出了多种贷款产品。目前，全市农房抵押贷款主要包含农房直接抵押贷款、农房按揭贷款、“农房+信用”授信循环贷款、“农房+村级担保”等四类产品。

（二）立足实际，因地制宜做好制度设计

推动地方政府先后制定出台了《关于进一步促进农村住房抵押贷款工作的实施意见》、《丽水市农村住房抵押贷款管理暂行办法》等制度文件，建立了包含确权颁证、价值评估、流转交易、风险防范与分担机制、抵押物处置、贷款管理等多个方面的制度框架。

（三）注重防控，建立风险防范和分担机制

1. 建立信用风险防范机制

为解决银农信息不对称导致的贷款难问题，自 2009 年以来，丽水在全市范围全面开展农户信用评价，将 44 万户农户信用信息纳入自主研发的数据库，持续组织开展信用农户、信用村、信用乡（镇）和信用县“四信”创建工作，评定出信用农户 41.4 万户、信用村 962 个、信用乡镇 39 个、信用县 2 个，为开展农村产权抵押贷款提供了优质的金融生态环境。

2. 建立农村担保分担机制

受法律限制，农民住房还不具备完整物权，导致农房不良贷款处置难。为分散处置风险，丽水全面推进财政出资、行业合作、商业经营、村级互助等“四级”融资担保体系建设，重点开展了村级互助担保组织创新，以“产权抵押+互助担保”模式

发放贷款，有效破解了农村产权流转变现等难题，避免了农房、宅基地只能村内流转、“一户一宅”等法律障碍。截至 2016 年底，全市已建成村级互助担保组织 177 家，累计为农户提供担保 8.5 亿元。

3. 建立风险补偿分担机制

为进一步激发金融机构开展农房抵押贷款业务的积极性，推动市、县两级地方政府建立了对农房抵押贷款的财政贴息、风险补偿机制，按前一年度农房抵押贷款余额的 5%逐年提取风险补偿金，对于金融机构在抵押资产追偿后不足以弥补本金损失的贷款给予补偿。同时，大力推广农村住房保险，充分发挥农房保险的风险保障作用，分散农房抵押贷款风险压力。目前全市政策性农村住房保险投保率超过 90%。

（四）积极探索，创新建立抵押物处置模式

1. 明确两类处置方式

借款人无法正常偿还贷款的，（1）抵押权人可与抵押人以抵押房屋折价或以拍卖、变卖所得的价款受偿；（2）协商不成的，抵押当事人可根据合同约定，向仲裁机构申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

2. 创新出台两项处置制度

（1）制定出台司法保障意见

制定出台了《关于为推进农村“三权”抵押工作提供司法保障的试行意见》，明确要求辖内各级法院积极支持农村金融改革试点，稳妥受理农村产权抵押纠纷案件，为银行通过司法途径解决农房不良贷款提供了司法制度依据和畅通了司法处置渠道。

（2）建立事前承诺制度

明确申请农房抵押贷款的借款人要取得房屋所在村集体经济组织同意借款人进行抵押、在其债务到期未清偿时予以处置的书面承诺；同时申请农房抵押贷款的房屋所有权人要作出在抵押房屋依法处置后有第二住所的书面承诺。

3. 建立两类公开流转处置平台

（1）建立市-县-乡三级农村产权交易平台

在抵押物需要处置变现时，将抵押农房通过平台公开竞价流转，成交所得用于抵偿金融机构债务。

（2）建立淘宝网司法拍卖模式

法院判决银行胜诉后，法院执行局通过“淘宝网”的“司法拍卖”平台，组织开展对抵押物拍卖工作，充分发挥“淘宝网”广为人知的网络交易平台，有效提高拍卖成交率。

四、发展前景及制约因素分析

（一）发展前景分析

1. 农房作为农民财产的主要形式，具有较高的经济价值，具备开展农房抵押贷款的物质条件

样本家庭房产套数为1套及以上的有1572户，占比达88%。这表明多数样本家庭拥有农房，具备进行农房抵押贷款的基本条件。在对农房进行自我评估时，认为价格在10万-30万元的有486户，占比达27.2%；30万-50万元的有482户，占比达27.0%；50万元以上的有487户，占比达27.3%。按平均价格40万元、抵押率为60%计算，每户农户可获得贷款金额近24万元，基本可满足多数农户的融资需求。

2. 农村融资需求较大，农户和银行机构对农房抵押贷款均有较高积极性

丽水“三农”占比较高，农村人口占总人口的68%。且近年来农业产业化、专业化发展速度较快，形成香菇、茶叶等多个具有全国影响力的农产品市场，乡村旅游、农家乐、民宿经济、农村电子商务等逐步兴起，“三农”发展的资金需求特别是大额融资需求不断增长。如问卷调查显示：1786户家庭中有672户家庭有融资需求，占比达37.6%，户均融资需求金额达到25.6万元。由于农房具有较高的价值，农民对于农房抵押贷款普遍表示支持。

同时，随着近年来金融机构逐步意识到农村金融市场的巨大潜力，纷纷加大农村金融发展力度，尤其是通过开展农房抵押贷款业务来有效拓展农村市场。目前全市25家银行机构已全部推出了农房抵押贷款业务。

3. 丽水在农房抵押贷款方面已经具备了较为扎实的工作基础

近年来，丽水市已经围绕确权颁证、价值评估、流转交易、风险分担机制、抵押物处置等方面进行了一系列的探索，特别是在风险分担机制建设方面已经取得了积极成效，将不良率持续维持在较低水平。截至2016年底，全市农房抵押贷款不良率仅为0.24%。健全的工作机构、实践探索为下一阶段深入开展农房抵押贷款工作提供了扎实基础。

4. 农房贷款尚处于探索阶段，未来存在较大发展空间

与城市住房按揭贷款相比，农房贷款发展相对偏缓，未来发展空间较大。据统计，2016年末，全市城镇居民常住人口125.6万人、人均住房建筑面积44.2平方米，农村居民常住人口90.9万人、人均住房建筑面积58.2平方米。2016年末，以个人住房为抵押品的贷款余额564.1亿元（含公积金贷款），而同期农房直接抵押贷款仅12.9亿元，占比仅为2.3%。

（二）制约因素分析

1. 农房确权颁证进度偏慢

虽然丽水从2013年开始，大力开展农村产权制度改革，在全市范围内全力推进农房确权颁证工作。但从目前进展情况来看，确权颁证进度较为缓慢，较大幅度影响了农房抵押贷款业务的开展。截至2016年底，全市农村宅基地使用权证累计发证46.1万本、占比为77%，农村住房所有权证20.5万本、占比仅为38%。全市银行机构普遍反映，农房确权颁证进度缓慢，制约了其推进农房抵押贷款业务进度。同时问卷显示：在672户有融资需求的家庭户中，41.4%的家庭户由于农房证件不齐全而没有申请农房贷款。

究其原因，主要有三个方面：一是农村房屋两违问题较普遍。由于历史原因，农民住房存在大量违法用地和违法建筑等情况，农村宅基地农房少批多建、未批先建、一户多宅等违法违建情况较为普遍，加上管理难度大，有些至今尚未依法进行处理，严重制约了农村住房所有权和宅基地使用权确权登记颁证工作步伐。二是农户办理产权证意愿弱。农房发证采取农户自愿主动申请方式。长期以来，农村产权的财产属性未得到充分体现，农民用权意识不强。三是确权颁证工作量和经费压力大。农房发

证工作涉及到测量等工作，需要大量人力、财力。丽水农村人口占比高、经济总量小，依靠自身财政力量开展确权工作压力较大。

2. 农房价值评估方式和技术缺乏

(1) 评估标准难以确定

农房由于建筑质量、交通区位、公共设施配套等因素不同，价值差异极大；此外，除了物理上的原因外，现行法律对农村宅基地流转的限制，也导致很难评估出相对公允的价值。

(2) 缺乏合适的评估中介机构和人力

目前丽水市与全国其他大部分地区类似，能开展农房价值评估的评估机构和人力均较为缺失，导致价值评估中的主观判断成分较大，金融机构往往难以准确认定抵押物的实际价值。

(3) 产权流转市场交易价格参考功能还未有效发挥

由于农户理念意识上还未习惯通过平台公开交易，农房的流转交易还是停留在个体自行协商阶段，导致农村产权交易平台农房交易量偏少、不够活跃，价值发现功能未能充分实现，提供市场交易价格参考的功能没有得到有效发挥。

3. 抵押农房处置难问题仍较突出

目前，全国进行的农房抵押贷款试点的相关法律豁免主要解决农房抵押有效性的问题，但现行法律禁止城镇居民购买农村宅基地，规定农村住宅用地只能分配给本村村民，大大限制了农房流转范围和农房的市场价值。

同时，《土地管理法》规定：“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”，这意味农户一旦住房被处置，将难以再获得建房资格。农房资产流动性差，作为抵押物在处置时将面临处置难、处置成本高问题。

五、对策建议

浙江丽水作为全国农村金融改革试点市和“两权”抵押贷款试点地区，在农房抵押贷款业务方面进行了有效的探索和实践并取得了积极的成效。当然，与城市居民住房贷款相比，农房抵押贷款尚处于起步阶段，未来发展存在较大空间和潜力，需要不断健全完善相关配套机制，才能形成可持续发展的模式予以复制推广。

(一) 市、县层面：加大实践创新力度

建议市、县两级政府围绕农房抵押贷款工作中存在的问题，继续加大创新力度。

1. 在确权颁证方面

要创新工作机制，特别是“两违”问题严重的地区，可考虑改变以往依申请发证的做法，而是在完成相关测量工作之后，先行统一印制相关产权证，待农户办理好违法建筑和违法用地处罚手续后再发放到农户手中，以便为需要办理农房抵押贷款愿意交纳办证费用的农户以最快流程办理农房相应权证；或是具体操作过程中，可考虑建立与金融系统的信息交换机制，对有信

贷需求的农户优先给予确权颁证，强化确权与用权的对接效率。

2. 在价值评估方面

在推广自行协商方式评估的基础上，利用多渠道加强对平台的宣传，引导各类相关主体加大对农村产权交易平台的运用，增加平台交易的活跃度。在此基础上，定期发布交易平台中各项产权的平均交易价格，为价值评估提供市场参考标准。或是考虑由政府组织成立由专业评估机构、金融机构、农业领域专家等成员组成的价值评估专家组，以乡（镇）为单位，按区域制定发布每年度农房和农地的交易指导价，为价值评估提供参考标准。

3. 在流转机制方面

积极创造条件，在市、县建立统一的农村产权交易平台，建立健全价值评估、流转交易机制。

（二）省级层面：给予一定经费支持和业务指导

建议省财政对全国农民住房财产权抵押贷款试点地区给予专项经费，支持试点地区加快解决由于经费不足导致的确权颁证缓慢等难题，为试点夯实工作基础条件。同时，建议省政府组织做好农房抵押贷款指导工作，特别是针对农房价值评估、抵押物处置等基层经验普遍缺失方面的难题，可加强指导和经验推广等工作。

（三）国家层面：适时修订相应法律

建议国家适时修订相应法律，加强顶层设计。适时对《土地管理法》中有关“一户一宅”、“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”等内容进行修订，扩大宅基地使用权的流转范围，允许有条件突破“一户一宅”和限于同村内流转的限制。借鉴城市住房贷款的成功经验，从增加市场供求的角度，研究建立宅基地使用权有偿出让、转让制度，切实增加农民住房财产的可交易性。

参考文献：

[1] 方帅,何叶彩.对农房抵押贷款法律问题的思考[J].金融与经济,2010(5):77-79.

[2] 李猛,曾上.“两权一房”抵押质押贷款发展现状与风险分析[J].农村金融研究,2011(6):23-26.

[3] 杨理成.当前推行农房抵押贷款业务面临的难点及建议[J].福建金融,2014(8):65-67.

[4] 王婷.法律视角的“两权”抵押贷款问题浅析[J].法律博览,2016(1):82-83.

[5] 中国人民银行酒泉市中心支行课题组.农村“两权”抵押贷款：实践探索、经验借鉴与路径设计[J].甘肃金融,2016(5):63-65.