

农民住房财产权抵押贷款问题探讨

马国辉

(北京交通大学中国产业安全研究中心,北京 100044)

摘要:我国农民住房财产权抵押具有特定内涵,完善农民住房财产权抵押贷款是解决“三农”问题的关键。现行农民住房财产权抵押制度存在严重法律缺陷,农民住房财产权抵押市场不健全、风险缓释机制不完善导致农民住房财产权抵押贷款在实施中面临困境。完善途径在于重构农民住房财产权抵押规则,通过健全抵押登记制度、价格评估体系和交易市场来完善抵押市场,通过构建多元担保机制、创建政府风险基金、完善社会保障体系来完善风险缓释机制。

关键词:农民住房财产权抵押;宅基地使用权;价格评估体系;风险缓释机制

中图分类号:F830.5

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2016)05-0040-06

《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《深化改革决定》)第21条明确提出,要对农村宅基地制度进行深化改革,在先行试点的基础上,慎重稳妥地推进农民住房财产权担保、抵押与转让,以保障农民宅基地用益物权的充分实现,增加农民财产性收入^[1]。2016年3月中国人民银行等6部门联合发布《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》,就试点地区农民住房财产权抵押贷款事宜进行具体规范。笔者就农民住房财产权抵押贷款相关法律问题略陈管见。

一、农民住房财产权抵押贷款现状

我国农民住房财产权抵押具有特定内涵。现行法律对“农民住宅财产权”这一概念界定不明,导致人们对农民住房财产权抵押标的物范围界定、抵押模式构建存在一定的理论分歧。农民住房财产权当然的包括住房及相关附属设施,这是农民住房财产权应有之义,不存在疑异。争论的焦点在于,农民住房财产权是否包含农村宅基地使用权、是否应将住房及相关附属设施所有权与宅基地使用权一起抵押与流转。这种分歧集中体现在两种截然不同的抵押改革模式上:一种是“房地分离”模式,即认为我国的法律已经将住房所有权和宅基地使用权规定为两种独立的物权,因而

农民住房财产权应当只限于农民的住房和相应附属设施的所有权,而不包括宅基地使用权^[2],农民住房财产权抵押时并不需要将相应的宅基地使用权一并抵押,在农民住房及其附属设施抵押权实现时,受让人不能获得相应范围内的宅基地使用权,而只能推定受让人获得宅基地使用权的法定租赁权,以保障受让人土地权源的正当性^[3];另一种是“房地一致”模式,有学者认为在我国当前“地随房走”规则下,农民房屋及其附属设施的所有权抵押和转让意味着必然会导致宅基地使用权也要随之抵押和转让,并以宅基地的实际用途为视角,论证了将宅基地使用权纳入农民住宅财产权范畴的合理性,主张放松对宅基地使用权流转的限制,允许宅基地使用权与地上的建筑物一起抵押,以更好地保持房地权属的一致性^[4],在实现抵押权时允许受让人有条件的获得宅基地使用权^[5]。第一种模式是从实然的角度上阐释农民住房财产权抵押,并通过引入法定租赁权对我国现有的农民住房抵押制度实施局部改革;第二种模式则是对农民住房财产权抵押制度的应然性进行描述。“房地分离”模式最大的优点就是遵守了现有的法律规范,从而可以有效地消除农民住房财产权在资本化和金融化过程中的法律风险。在宅基地制度改革无法一步到位的现实状况下,“房地分离”

收稿日期:2016-07-23

基金项目:国家社会科学基金项目(13BMZ076)

作者简介:马国辉(1982—),男,贵州遵义人,博士后,从事农业经济问题研究。

模式不失为一条发展农民住房财产权抵押贷款的可行路径。但是,“房地分离”模式会因过于复杂的规制设计而显著增加当事人的交易成本、抑制交易效率,只能成为当前绕开宅基地流转受到法律严格限制的权宜之计。从长远来看,最符合产权交易市场规律、遵循农民意愿并保障其财产权益的路径,还是在于坚持“房地一体”模式,允许宅基地使用权进入市场进行有序流转^[6]。国务院于2015年8月发布的《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《两权抵押指导意见》)就吸收了这一理念,摒弃了改革不彻底性和高成本性的“房地分离”模式,明确要求在试点地区农民住房财产权设立抵押时,必须将住房与对应的宅基地一起抵押。为了解决宅基地不得抵押的法律障碍,允许试点地区在试点期间暂停《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)第184条、《中华人民共和国担保法》(以下简称《担保法》)第37条等相关法律条款的执行。综上所述,我国农民住房财产权抵押制度是指在不改变宅基地所有权性质的前提下,将农民住房所有权及所占宅基地使用权一起设定抵押,在抵押权实现时允许受让人获得住房所有权的同时有条件的获得宅基地使用权。

完善农民住房财产权抵押贷款是解决“三农”问题的关键。具体而言,主要体现在3个方面:①完善农民住房财产权抵押贷款是解决“三农”发展资金瓶颈问题的必然要求。“三农”问题的有效解决需要有大量资金作为保障,但就当前的实际情况来看,资金筹措面临较大困境。首先,在现行的分税制财政体系下,基层地方政府处于事权与财权严重失衡的状态,基层地方政府有限的财政投入无法全面覆盖新农村建设过程中所产生的巨额资金需求,相当一部分发展资金需要农民自己去筹集;其次,由于农业缺乏比较优势,农民创收能力非常有限,靠农民增量收入来解决当前急切的资金需求并不现实。在我国农村,住宅占据了农民家庭总资产近58%的比重^[7],如何激活这部分潜力巨大“沉睡”资产的活力、实现固定资产的资本化,是有效解决农民发展资金不足的关键所在。事实上,农民对于放开政策允许将住宅进行抵押流转的意愿是非常强烈的,而且对于住宅抵押的后果也有充分认识和准备。据学者在河南新乡市的调研数据来看,有90%的农民希望放开宅基地使用权抵押和流转政策,以便于必要时融取发展资金以及应急所需的生活资金;有近一半的农民认为欠债抵房是合情合理的,自己能接受住宅可

能因无法偿还债务而面临抵押物被处置的风险,并表示基于安全需要,如果只有一套住宅,他们会慎之又慎^[8]。②完善农民住房财产权抵押贷款是保障农村金融持续发展的基本要求。商业银行出于规避法律和经营风险的需要,介入农村金融市场的热情很低,尤其是不愿意直接接受农民住宅作为抵押物发放贷款,农业性资金贷款主要由国家政策性银行来供给。其结果是,只有不到30%的农民能从金融机构获得贷款资金^[9]。缺乏合法足值的抵押物导致农民贷款难已经成为当前制约农村金融有序发展的瓶颈。解决问题的关键就是需要国家在进一步完善法律制度的前提下,使农民的住宅性固定资产能够成为金融机构认可的抵押载体,同时创建科学的风险补偿机制,以彻底解决商业银行的顾虑,促使其积极参与到农村金融市场中去。③发展农民住房财产权抵押贷款是规范农村产权交易市场的必然要求。由于缺乏合理的农民住房与宅基地有偿退出机制,理性的农民必然会选择继续占有农村宅基地,由此导致“空心村”不断出现,大量农民住房与宅基地被闲置。调查显示,2010年全国村庄建设用地中,“空心村”内宅基地平均闲置率约为15%^[10],北京市郊区宅基地闲置情况更严重,平均闲置率已经逼近30%^[11]。受当前法律所限,农民无法通过抵押贷款或者直接向集体外人员转让的方式将住宅资产及时转变为资本,以筹集发展所需资金。这种过度限制宅基地使用权流转的举措,违背了基本的经济规律,诱发了农民住房与宅基地隐形交易市场的出现。据统计,截至2007年6月底,全国小产权房的建筑面积已经超过了60亿平方米,这一数据相当于中国房地产业在1996年至2006年期间的开发总和^[12]。隐性交易市场欠缺合法性要件,交易双方的利益都难以得到保障。同时,由于政府无法进行有效监管,不但可能会导致交易失控进而危及农地安全,而且为“权力寻租”者提供可乘之机。发展农民住房财产权抵押贷款,实质上就是在顺应市场经济基本规律、满足市场需要的基础上,解决农民住宅闲置与农民资金不足之间的现实矛盾,并以此引导农村产权交易向正规路径发展。

国家出台多项政策来促进农民住房财产权抵押贷款的发展。农民住房财产权抵押贷款涉及金融机构、农民、农村集体经济组织等多个主体之间的多种利益关系,牵涉到重大理论、政策以及法律问题,对此国家予以高度重视,并相继出台了一系列政策对其进行规范和促进。①制定政策对宅基地

地制度进行改革。从 2013 年公布的《深化改革决定》到 2015 年出台的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,国家一直在强化对宅基地制度进行深化改革的政策意图和决心,并通过先行试点的方式,逐步建立健全农民住房财产权担保、抵押和转让制度,完善农民宅基地用益物权保护机制。^②鼓励金融机构进行金融产品创新并开展农村住房与宅基地抵押贷款试点。2010 年中国人民银行、中国银监会、中国保监会联合发布《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》,要求金融部门不断加大农村金融产品和服务方式创新力度,支持和配合当地政府实施的农房用地制度改革,积极开展农民住宅抵押贷款试点工作,不断拓展支持“三农”贷款的有效途径^[13]。2013 年国务院发布《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》,提出要统筹发挥合作性金融、商业性金融、政策性金融之间的协同作用,进一步发挥直接融资优势,鼓励银行业金融机构创新服务方式、探索开展宅基地使用权抵押贷款试点^[13]。^③针对农民住房财产权抵押贷款问题制定较为具体的政策规范。2015 年国务院发布了《两权抵押指导意见》,从总体要求、试点任务、组织实施方面对农民住房财产权抵押贷款试点工作进行具体布置^[14];2016 年 3 月中国人民银行等联合发布了《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》,从贷款申请条件、贷款用途、抵押物的估值等方面对试点地区的农民住房财产权抵押贷款进行详细的规范,具有很强的可操作性,为试点工作的有序开展夯实了制度基础。

二、农民住房财产权抵押贷款面临的困境

我国现行法律法规对农村宅基地抵押和流转进行了严格限制,导致前期试点地区的农民住房以及宅基地使用权抵押贷款业务难以有效开展。第一,严格禁止宅基地使用权设定抵押。我国《担保法》第 37 条第 2 款以及《物权法》第 184 条第 2 款明确禁止以宅基地使用权设定抵押。但与此同时,《物权法》第 180 条允许宅基地上的建筑物进行抵押和转让。这就导致另一个理论障碍,即抵押权实现后,受让人因为只获得了建筑物的所有权,而没有得到宅基地使用权,因而欠缺正当的土地权源。基于房地空间上的不可分割性,这就极易导致宅基地使用权人与最后的房屋所有人之间的权利冲突。第二,严格限制宅基地使用权的流转。1993 年国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地通知》以及 2004 年国务院颁

布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》明确禁止城市居民购买农民住房和宅基地。2008 年出台的《中共中央国务院关于切实加强农业基础设施进一步促进农业发展农民增收的若干意见》以及《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》再次强调,禁止城镇居民到农村购买农民住宅、宅基地以及“小产权房”。为了突破现行法律的束缚、保障农民住房财产权抵押贷款试点的顺利进行,2015 年 12 月 27 日全国人大发布《全国人民代表大会常务委员会通过关于授权国务院在北京市大兴区等 33 个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,批准试点地区暂时停止执行《物权法》第 183 条和《担保法》第 37 条。尽管如此,此次试点的相关文件仍然存在过度限制的问题:^①从《两权抵押指导意见》对于抵押物处置的规定来看,没有突破农村宅基地和住房只能在集体内部转让的局限。如果借款人到期不能归还贷款而最终需要行使抵押权时,抵押物变现将面临极大困难,势必会影响试点的有序开展。^②将纳入征地范围的住房排除在可抵押情形之外,不符合民事法律的基本原理,因为土地征收根本不会妨害抵押权的实现。^③要求抵押人必须有其他稳定居住场所。何为“其他稳定居住场所”,究竟是必须有房产所有权还是也包括租赁房屋,相关文件并没有明确,如果是指必须要有两套以上的房产,则直接将大部分农民排除在抵押贷款政策之外。

1. 农民住房财产权抵押市场不健全

这主要体现在两个方面:^①农民房屋与宅基地产权登记制度尚不完善。具体而言:一是房屋和宅基地确权与登记颁证工作较为滞后。我国农村地域广泛、人口众多,确权登记的工作量非常大,加上我国几十年来长期不规范地使用宅基地、任意修建农房,导致农民违法建房、超规格建房等现象大量存在,要处置这些历史遗留问题,需要投入大量的人力、物力和时间,致使确权登记工作进展较为缓慢。二是登记机关不统一。依据《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》的规定,涉及土地使用权的应当由地方人民政府登记发证;依据《中华人民共和国城市房地产管理法》规定,房屋的权利由地方人民政府房产管理部门登记发证;《中华人民共和国物权法》第 139 条又将土地使用权登记主体规定为“登记机构”。登记主体的不明确,导致实践中出现多头登记现象。三是房屋和宅基地使用权的登记没有实现整合。现实中房屋和宅基地登记需要在不同

部门来完成,对应的确权凭证也是分开的,这实际上增加了行政机关和权利人的综合成本,影响登记颁证的进度。②交易市场的缺失制约了农民房屋与宅基地估价体系的形成。由于一直以来法律禁止农民的房屋和宅基地在市场上交易,导致农村相应的产权交易市场没有存在空间,进而使得农民的房屋和宅基地难以形成合理的市场价格。就前期各地农民住宅抵押贷款试点情况来看,农房与宅基地的价格形成主要有两种方式:一种是由贷款银行单方面进行评估。贷款人为了更好地控制风险,通常采取成本重置加折旧的方法进行估值。这种估值方法,既没有充分考虑地理位置,也没有真正把宅基地使用权包含进去,最后所形成的评估价格往往会显著低于其真实价值。另一种是借款人和贷款人进行协商。在借贷博弈过程中,借款人与贷款人处于不对等态势,最终导致拟抵押物的价值评估实际上完全由贷款人来决定。可见,在农地产权交易市场以及独立第三方评估制度缺失的情况下,价值评估难有公平可言。

2. 风险缓释机制尚不完善

这集中体现在两个方面:①多元担保体系尚未形成。在现行法律制度下,银行开展农民住房和宅基地抵押贷款业务无法得到法律的保护,面临较大风险,因而需要建立多元化的担保体系来分担银行的授信风险。但目前的实际效果并不理想,原因在于:一是保险机构不愿进入。保险机构考虑到当前农民住房财产权抵押贷款风险过高,所以更倾向于办理收益更高的其他类型业务,或者选择在城市中与银行合作办理低风险的贷款保险业务,而很少愿意在农村开展农民住房与宅基地财产保险业务;二是担保机构的作用没有得到充分发挥。商业性的担保机构出于利益最大化原则,往往将业务范围锁定在低风险的城市居民和企业贷款中,通过要求借款人提供城市房产或者优质存货作为反担保来有效控制经营风险。但是,如果为农民住房财产权抵押贷款提供担保,一旦贷款出现问题,担保机构最终必然要面对农抵押物难以处理的困境,所以商业性担保机构很少受理此类业务。从实践来看,为农民住房财产权抵押贷款提供担保的主要是国有担保公司,但现实情况是国有担保公司的数量极少且投入资金也十分有限,根本无法满足实际需求。三是政府没有建立必要的贷款风险补偿措施。政府在极力鼓动银行发展农民住房财产权抵押贷款的同时,没有及时构建风险分担与风险补偿机制,以便对银行明显增加的授信风险进行合理分担。②社会保

障体系不完备。在我国,对于农民而言,住房所有权以及宅基地使用权不仅具有财产特性,而且体现着浓厚的社会保障特性,在当前仍然以家庭保障为主的广大农村地区,农民拥有的住宅不但是其最主要的家庭财产,更是其安身立命的基础。要发展农民住房财产权抵押贷款,必须要有较为完备的社会保障体系来配套,以防范社会风险。虽然当前我国农村已经初步建立起了包括医疗保险、养老保险、最低生活保障以及社会救济等在内的社会保障体系,但这一社会保障体系尚不完善,还存在社保内容不全、保障范围狭窄、保障水平较低、社保未能实现城乡一体化等诸多问题,尤其是专为农民提供的住房救济措施(譬如提供廉租房等)缺失,将会成为农民住房财产权抵押贷款发展中的一块绊脚石。当前不少农民之所以对住宅抵押贷款以及流转持保守态度,实质上就是在现有农村社会保障体系仍然很脆弱的现实状况下,农民进行自我保护的一种本能反应^[15]。

三、农民住房财产权抵押贷款制度的完善

1. 重构农民住房财产权抵押规则

①明晰抵押标的范围。从物理状态来看,住房及其附属设施物理空间上的不可分割性决定了农民住房及相关附属设施必须和宅基地使用权结合在一起才能充分发挥其产权经济价值。所以,应当秉承《两权抵押指导意见》的立法理念,通过及时修改《物权法》和《担保法》关于宅基地不得抵押的法律规定,将农民住房及相关附属设施与宅基地使用权一并抵押,以保持房地权属的一致性。②合理设定抵押人的资格条件。合理设定抵押人的资格条件必须厘清两个问题:一是抵押人是否必须确保除用于抵押的农民住房外还有其他长期稳定住所。很多学者主张抵押人必须有两处以上房产或者由他人保证为其提供居住场所的情况下,才能办理住房财产权抵押^[16]。这样的观点并不合理,原因是有违公平原则,城乡之间实现土地同权是当前土地改革的一项基本共识,因此,既然国有土地及其房屋设定抵押时并没有这样的前置性条件,也就没有理由在农民住宅进行抵押时设置前提条件。农民会对风险进行充分衡量,如果进行这样的限制,必然会将相当一部分农民排除在住房财产权抵押贷款制度之外,客观上限制了农民住宅价值的实现。二是抵押人是否必须就抵押权实现后不再向集体申请宅基地作出承诺。在学界有不少人持肯定性观点^[17],实践中也有很多地方将抵押人承诺不会再申请宅基地作为农民

住宅抵押贷款的前提条件。这实际上是对“一户一宅”制度的误解。我国所规定的“一户一宅”是指农民集体成员每户只能无偿申请一处宅基地。所以,《土地管理法》第62条第3款规定“农村村民出卖、出租住房后不得批准宅基地。”也就是说,法律已经就抵押权实现后抵押人无权再无偿申请宅基地作出了明确规定,根本不需要再由抵押人作出书面承诺。而且抵押人是否再申请宅基地,与设定住房抵押是两个不同的法律概念,并没有直接的因果联系^[18]。③合理确立抵押设立条件。必须从两个方面彻底摆脱原有保守思想的束缚:一是农民住宅在设定抵押时无需征求集体经济组织的许可。农民对自己的住宅设定抵押,本质上是对所有权行使自由处分权,而且宅基地使用权设定抵押后并没有改变宅基地所有权的归属,也不会加重集体的责任和负担,更没有损害集体的利益,所以不应受到无谓的限制。二是贷款用途不应局限于农业生产。发展农民住房财产权抵押贷款的根本目的是为了盘活固定资产、提升农民的生活水平,所以只要能达到这一目的,都应该是被允许的,应尊重借款人自主决定权。④完善抵押权的实现机制。这是农民住房财产权抵押贷款能否有效推进的关键所在,可从以下方面予以完善:一是构建限制性拍卖清偿程序。在拍卖清偿程序启动之前,法律应当规定一个宽限期,以便借款人有更多的时间去筹措资金;应将先法院调解设置为拍卖清偿程序的前置性程序,主要目的是尽可能地促进借贷双方的充分协商,找到双方都能接受的方案以尽可能地避免农民住宅被拍卖。二是丰富抵押权实现方式。除了传统的折价、拍卖和变卖方式外,还应当增收强制管理制度。譬如,对于1年至2年房屋租金即可偿还所欠债务的,则完全可以使用强制管理方式,由法院或者委托的管理者将房屋出租,以租金来偿还贷款,而不必变卖农民的住宅。三是解除受让人的限制。将受让人严格限制在集体成员之内,势必会受制于有限的受让人的范围而影响抵押权的最终实现。一项制度应当如何构建与完善,固然与既存传统观念和法律法规相关,但最主要的还是要能满足社会经济生活的现实需要^[19]。而且,如果始终囿于既有政策,改革本身也就失去了意义。

2. 完善农民住房财产权抵押市场

需要重点做好3个方面的工作:①完善农民住宅产权登记制度。一是要加快推进宅基地使用权和农民住房所有权确权登记颁证工作。针对农村宅基地及住房权属混乱状况,各级政府应当加大

清理力度,妥善解决宅基地以农房面积超标、登记簿不健全、一户多宅等问题,在明晰农民住宅产权的基础上,依法赋予农民更有保障的农民住宅产权。二是统一登记机关。针对房屋不动产登记存在多头登记现状,依法明确农民房屋和对应的宅基地权属登记统一到专门的“不动产登记机构”^[20],对手续齐备、合法建筑的农民住房以及所占用的宅基地,要依据《不动产登记暂行条例》的规定及时登记并颁发权属证书。②积极构建农村产权交易市场。在对已有的农村产权交易市场模式,譬如“成都模式”“温州模式”“重庆模式”进行经验终结的基础上,国家应及时制定农村产权交易管理办法,对农村产权交易机构的组织形式、管理机构、交易种类与规则等方面予以规范,加大对农村产权交易市场的财政扶持力度,加快农村产权确权登记与颁证工作,完善信息公开与共享机制,依托政府相关部门资源利用网络平台打造网上农村产权交易平台,构建农村住宅评估、抵押与流转的专业化综合服务体系,积极构建农村产权交易风险预警与补偿机制。③建立健全农村产权估计体系。一是要加速构建第三方估价制度。国家要及时出台相关政策,鼓励并规范第三方机构开展农村产权估价业务,通过严格划定政府与估价机构的界线,确保第三方估价机构能公正、独立的开展价格评估工作,同时建立严格的责任追究机制以对第三方机构估价行为进行监督与规范。要建立健全估价等级和公示制度,在保障农村产权交易利益相关方信息充分化和均等化的同时,促进农村产权市场价格的形成。二是积极搭建并完善农村产权交易市场,借助交易市场这一平台,促使农村产权交易双方之间围绕价格进行反复博弈,以此来实现农民住宅市场价格的最终形成。三是制定宅基地使用权的基准价格和最低保护价。鉴于农民博弈能力较弱,在价格形成博弈中往往处于不利地位,在农村产权交易市场尚未成熟、产权的市场价格还没有真正形成的现实状况下,政府可通过制定基准价和最低保护价等对产权价格进行适当的干预来保护农民的基本利益。

3. 健全风险缓释机制

这主要是要做好3个方面的工作:①建立完善多元担保体系。抵押物质量不高是制约农民住房财产权抵押贷款发展的一个重要因素,亟需建立多元化的担保体系进行补强。一是大力引导保险公司为农民住宅抵押提供服务。国家要制定必要的激励措施(譬如减免部分税收、提供保费补贴等)引导外资保险公司和国内商业性的保险机构进入农村,为农民住房财

产权抵押贷款提供保险服务;国家要加大对政策性保险公司的投入力度以强化其保险能力,充分发挥政策性保险公司的示范和带动作用;积极探索政策性农业保险与商业性保险相结合,并做好政策性农业保险与农村新型养老合作医疗以及农民基本住房制度相衔接;加大国家政策的宣传力度,引导保险机构合理调整短期盈利和长远发展规划;积极完善农民住宅流转机制,加紧制定相关配套措施,减少保险机构的经营风险。二是充分发挥担保机构的作用。农民住房财产权贷款担保业务,具有单笔数额小但是面广量大的特点,这就使得担保公司的风险和管理成本明显高于其他类型的担保业务,迫使一般性的商业担保公司提升费率,甚至在很多情况下超出了多数农民的承受能力。所以,一方面政府需要加大对政策性国有担保公司的投入力度,以适度增加政策性国有担保公司的数量,提升担保的覆盖广度和力度,充分发挥其在农民住房财产权抵押贷款担保中的主力军和风向标的作用;另一方面,各级财政应当通过预算提取一定担保补助基金,对商业性担保公司进行适当的费用补助,以激励它们提供更多更好的服务。此外,政府应当深入开展农村金融生态环境建设,通过构建农民信用评估体系以及健全农民产权处置市场,为担保公司缔造良好的经营环境。②政府应当建立风险补偿基金制度。各级政府应当根据自身财力及辖内农民住房财产权抵押贷款业务规模,考虑从土地出让收入中提取一定资金,设立农民住宅抵押贷款风险补偿基金,专项用于抵押物处置后在一定期限内保障失房农民的基本居住权益,或者对因不可抗力引发的金融机构贷款损失给予适度分担,抑或是给予办理农民住房财产权抵押贷款银行一定贴息,以激励银行发放贷款。③完善社会保障体系。农民住房财产权抵押贷款的有序开展,需要有一个完善的农村社会保障体系作为后盾。为此,国家应该进一步推进农村医疗保险、养老保险、最低生活保障、社会救助、优抚安置、社会福利等保障制度的改革与完善,通过构建多元化的社会保障体系,来弱化农民宅基地和住房的保障性功能,强化其财产权性能;健全政府、企业、农民保费成本分担机制,适当加大政府的分担比例;积极推进包括建立公租房、廉租房、经济适用房以及定向安置房等在内的城乡多层次住房保障体系,尽可能保障因处理抵押物而“失房”的农民基本的居住条件;丰富政策性农业保险产品并拓宽其覆盖面,以降低农民从事农业经营的风险,夯实其第一还款来源,最大程度上降低违约可能性。

参考文献:

[1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].

- 人民日报,2013-11-16(2).
- [2] 杨俊,张晓云,汤斌.深化改革背景下农村房屋买卖路径探析[J]. 中国土地科学,2015(6):67-74.
- [3] 彭诚信,陈吉栋.农村房屋抵押权实现的法律障碍之克服:“房地一致”原则的排除适用[J]. 吉林大学社会科学学报,2014(4):40-42.
- [4] 房绍坤.农民住房抵押之制度设计[J]. 法学家,2015(6):15-24.
- [5] 叶兴庆.准确把握赋予农民更多财产权利的政策含义与实现路径[J]. 农村经济,2014(6):3-6.
- [6] 陈小君.我国农村土地法律制度变革的思路与框架:十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法学研究,2014(4):3-25.
- [7] 刘秀梅,秦富.我国城乡居民动物性食物消费研究[J]. 农业技术经济,2005(3):25-30.
- [8] 吕军书,豆芳芳.农村宅基地使用权抵押流转的路径选择:基于河南省新乡市190家农户的调查[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2014(2):88-92.
- [9] 李志强,赵凯,李林.以农村房屋产权抵押贷款带动农户宅基地流转:以陕西杨凌示范区为例[J]. 广东农业科学,2014(1):251-253.
- [10] 朱烁.带资产进城 农民变股东[N]. 北京晨报,2010-07-19(5).
- [11] 朱宝丽.农村宅基地抵押的法律约束、实践与路径选择[J]. 生态经济,2011(11):34-37.
- [12] 中国人民银行.关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见[N]. 金融日报,2010-07-29(4).
- [13] 国务院.关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见[N]. 证券时报,2013-07-06(A3).
- [14] 国务院.国务院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[N]. 人民日报,2015-08-25(1).
- [15] 何承斌.我国农村宅基地使用权抵押贷款的困境与出路[J]. 现代经济探讨,2014(12):71-72.
- [16] 张日波.农房抵押的浙江实践及其改革方向[J]. 当代社科视野,2014(12):12-14.
- [17] 吴雨冰.农房抵押试点问题研究[J]. 中国房地产,2011(21):34-36.
- [18] 房绍坤.农民住房抵押之制度设计[J]. 法学家,2015(6):15-24.
- [19] 高圣平.农民住房财产权抵押规则的重构[J]. 政治与法律,2016(1):111-125.
- [20] 宋才发,马国辉.农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记的法律问题探[J]. 河北法学,2015(3):17-27.

(责任编辑:高虹)