

# 保险参与“两权”抵押贷款的途径分析

保险参与“两权”抵押贷款，可以发挥其在风险管理全链条中的作用，助推“两权”抵押贷款的顺利推进

文/郭金龙 中国社科院保险与经济发展研究中心秘书长 周华林 中华联合财产保险股份有限公司

2016年3月15日，多部门联合印发《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》和《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》（以下简称《试点办法》），明确了地方政府和金融机构推进落实“两权”抵押贷款试点的政策要求。保险本质上是一种风险管理过程，其参与到农村“两权”抵押贷款工作中，可以发挥其在风险管理全链条中的作用，助推“两权”抵押贷款的顺利推进。

## “两权”抵押贷款潜在空间巨大

2015年2月27日，第十二届全国人大常委会第十三次会议通过了关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定，授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施土地管理法、房地产管理法等两部法律、十一个条款关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定，标志着我国农村财产抵押贷款试点工作进入全面实施阶段。截至2015年底，全国共有495个县级行政区开展了农村土地承包经营权抵押贷款业务，贷款金额达241亿元。据估算，我国农村可流转的土地价值总量约为100万亿元，其中耕地价值总量约为40万亿元，林地价值总量约为20万亿元，宅基地价值总量约为40万亿元。如果我国农村“两权”抵押贷款试点效果理想，农村可

流转的土地资产价值全部盘活，则可为农村经济发展提供极大的支持，农村“两权”抵押贷款的潜在发展空间巨大。

## “两权”抵押贷款障碍及解决措施探索

一是担保法、物权法、土地承包法等法律制度相关规定限制了农村“两权”的抵押和自由流转。例如：我国担保法规定农村耕地、宅基地等集体使用权不得抵押；物权法规定除以买卖、公开协商方式承包的“四荒”等以外的土地均不允许抵押；土地管理法规定我国农村土地制度不允许集体土地向非集体以外的成员流动。二是农村土地的价值评估较为困难。我国目前尚没有建立全国统一的专业性农村土地价值评估机构，农村中小金融机构对土地承包经营权价值的评估主要以政府公布的基准流转价格为参照物，没有将土地流转以后产生的经营收益纳入评估范围；农村宅基地使用权的价值评估主要由技术人员以城镇房屋拆迁价格为参照或者以个人的经验进行评估。三是农村“两权”抵押物流转处置困难。如果以农村土地承包使用权进行抵押，发生风险以后，由于种植业、养殖业等农业产业的专属性特点，即使有政府平台进行流转，短期内也很难找到合适的人员承接相关的权属。如果以农村宅基地使用权进行抵押，发生风险以后，由于同村内居民无房农户较少，农村村民多数具有亲属、邻里、地理等关系，农村宅基地的买卖成交较为



图 &gt; 贺敬华

困难。农村的“两权”抵押物为农民生存之本，对抵押物的处置牵涉到多方面的利益，甚至有可能会影响社会稳定。四是风险缓释机制缺失，保障机制不健全。由于农村土地资产特殊的自然属性，土地价值相对较低，多个地区的土地难以形成产业化经营，导致这类抵押贷款违约的风险较大。在大多数欠发达的农村地区，由于地方财政和金融系统不发达，农村“两权”抵押贷款配套的风险补偿机制不健全，风险损失完全由银行承担，导致多数银行对这类贷款的积极性不高，阻碍了农村“两权”抵押贷款业务的发展。

2016年3月印发的两个《试点办法》允许试点地区修改与农村土地相关的制度，为农村土地、金融制度的改革提供了制度支持。针对“两权”流转问题，多地成立了相关的交易所。2008年，重庆市成立了全国首家

农村土地交易所——重庆市农村土地交易所，为“两权”抵押贷款搭建流转平台。2009年，武汉市成立了农村产权交易所（简称“农交所”），是农业部农村土地流转的价格监测点，农交所与当地农商行合作，制定农村产权抵押登记和评估管理的操作细则，在原有的土地流转鉴证功能基础上增加了抵押功能。但此类交易所多为农村土地经营权交易平台，目前尚未形成针对宅基地使用权的专门交易平台。

针对“两权”抵押贷款可能带来的金融风险 and 农村“两权”使用权的丧失，多地探索建立了农村“两权”抵押风险补偿机制，通行的做法是设置农村产权抵押融资风险补偿基金，重庆、吉林和湖北等多个省市都进行了试点。部分地区成立了融资担保公司，对农村“两权”抵押贷款进行担保。

## 保险在农村“两权”抵押贷款中的作用

通过信用保险、保证保险等为农村“两权”抵押贷款提供保障。开展农村“两权”抵押贷款试点的地区可以购买信用保险或保证保险，为“两权”抵押贷款提供风险缓释机制。保险在提供信用保险或保证保险服务的同时，也将加大对农户贷款风险的监督管理，建立相关的风险防范措施，通过保险独有的多种保险服务措施降低农村“两权”抵押贷款的违约风险。

为农民生产经营提供全方位的保障。农民通过“两权”抵押贷款融得的资金主要用于农业生产经营活动，这种生产经营活动受自然灾害、气候、价格因素和经济周期等的影响较大，一旦遭受风险则可能丧失全部收益，导致农民无法偿还贷款本金。农民可以将融得的小部分资金用于购

买相关的保险，扩大保险覆盖范围；国家财政对农业保险也有较多的补贴政策，农户可以以较低的成本获得较高的风险保障。当没有发生风险损失时，农民可以通过丰厚的投资收益偿还贷款；当发生风险损失时，农民可以通过保险赔偿金弥补风险损失，保险保障了农民偿还贷款的能力。保险介入农村“两权”抵押贷款，从风险源头上降低了农民的风险，保障了农民对于农村“两权”抵押物的使用权。

为农民生活提供全方位的保险服务。由于农村的生产活动主要在户外进行，自然灾害与机械操作事故多发，容易危害农民人身安全，特别是农户家庭中主要劳动力的缺失，对农村家庭经济的影响极大，一旦出现此类事件，农村“两权”抵押贷款违约的可能性较大。通过寿险类保险服务，可降低生命风险对农民生产和生活的影响，起到辅助农村“两权”抵押贷款顺利推进的作用。

利用保险资金建立风险缓释机制。保险可以通过保险资金与政府或其他金融机构建立合作，设立农村产权抵押融资风险补偿基金或者融资担保公司，为农村“两权”抵押贷款建立风险缓释机制。当农民无法偿还贷款时，先由补偿基金或者融资担保公司偿还贷款，再向农户追偿，给农户缓释风险的时间。农业生产具有较强的季节性特点，在较长的平均时间内可以消化、平滑掉部分经营风险。农村“两权”抵押物的处置过程往往较长，通过保险资金建立风险缓释机制，可以给农户缓冲消化风险的时间，由贷款的农户自己保持抵押物，经过一段时间缓释风险后再偿还贷

款，银行面临的风险损失会更小。

利用保险资金参与农村“两权”抵押物的交易处置过程。保险公司通过保险资金投资的方式参与建立农村“两权”抵押物交易所，可获取交易的投资收益，增强农村“两权”抵押物的流动性，让农业重要的生产要素资源配置给更有能力组织农业生产的人，提高农业生产的经营效率。

### 保险支持“两权”试点的相关建议

（一）创造条件支持保险参与到农村“两权”抵押贷款过程中。保险参与农村“两权”抵押贷款可以更好地促进“两权”抵押贷款的顺利推进，从多方面支持农村“两权”抵押贷款的发展。保险具有其他金融服务不可替代的服务优势，资金来源较为广泛，且较为稳定，是支持农村“两权”抵押贷款最有利的金融工具。农村土地承包经营权和宅基地使用权是农村重要的资本要素，具有较高的经济价值，这两项资本要素的自由流转对盘活农村资本市场、优化资源配置具有重要作用。保险介入农村“两权”抵押贷款既可以降低贷款的偿还风险，也可以通过投资方式加速农村“两权”抵押物的流转，还可以通过风险缓释机制为农村“两权”抵押贷款提供支持。相关部门应创造条件，加速相关金融制度改革的顺利推进，鼓励保险介入农村“两权”抵押贷款过程中。

（二）政府应在多方面为保险参与农村“两权”抵押贷款提供支持。农村“两权”抵押贷款是我国农村金融制度的一个创新，保险虽然具有参与农村“两权”抵押贷款的多重天然

优势，但是也需要政府在多方面提供支持，保障银行能顺利推进农村“两权”抵押贷款业务，保险才能通过部分相关服务为降低银行风险损失提供帮助。一是关于农村“两权”抵押物的价值评估问题，这是“两权”抵押贷款的核心环节，政府可以从完善政策和法律制度等方面发力，为“两权”抵押物的价值评估提供支持。二是保险介入农村“两权”抵押贷款过程，相关的保险服务和风险管理措施都需要政府的大力支持。当前，我国农业保险中政府补贴占到保费收入的80%左右，是农业保险得以大力推进的重要支撑。三是农村“两权”抵押物的流转也需要政府提供大量支持，政府机构拥有较强的基层管理经验，抵押物的流转涉及到借款人员的善后安置等，如果处理不恰当容易引发社会问题，政府的参与可以更好地推进农村“两权”抵押物流转工作的开展。

（三）加强金融风险的监管和风险防范。保险参与农村“两权”抵押贷款，将进一步加强实体经济和金融系统的关联性，银行和保险机构均可通过杠杆效应扩大对风险的作用程度，加快风险在金融链条中的传导速度。保险参与农村“两权”抵押贷款之前需加强监管制度建设，提前做好风险防范工作。我国农村“两权”抵押物流转性差，短期内难以建立顺畅的流通体系，“两权”抵押贷款的风险较大，保险业需要在坚守风险底线的基础上，稳步参与农村“两权”抵押贷款，起到分担和缓释风险的作用，而不是成为风险的托底机构。■