

2004 中国房地产金融报告

中国人民银行房地产金融分析小组

2005年8月5日

目录

内容摘要.....	4
第一部分 2004 年房地产市场和房地产金融形势.....	5
一、2004 年房地产市场的基本情况.....	5
(一) 房地产开发建设增幅回落.....	5
(二) 房地产市场的供求关系得到改善.....	6
(三) 房屋销售价格上涨较快.....	8
(四) 住宅供应结构性问题凸现.....	9
(五) 投资性购房需求增长较快.....	9
(六) 境外资金加速进入热点地区房地产市场.....	10
(七) 已出让存量土地没有及时得到开发.....	10
二、2004 年房地产金融的基本情况.....	13
(一) 房地产投资到位资金增幅下降.....	13
(二) 房地产贷款增幅较高.....	13
(三) 房地产开发商贷款增幅减缓.....	14
(四) 个人购房贷款维持高增长.....	15
(五) 个人购房贷款集中于少数重点城市和热点地区.....	17
(六) 政策性住房贷款高速增长.....	18
(七) 房地产贷款具有潜在风险.....	19
第二部分 房地产金融政策与房地产金融风险的防范.....	20
一、根据宏观经济形势的变化, 人民银行及时调整房地产金融政策.....	20
(一) 充分发挥信贷政策的作用.....	20
(二) 灵活调整房地产贷款利率水平.....	20
(三) 规范住房金融业务.....	21
(四) 加强对住房公积金信贷等政策性房地产金融的管理.....	22
(五) 推进房地产金融产品的创新.....	22
二、房地产金融风险不容忽视.....	23
(一) 部分地区房地产市场过热加剧市场风险.....	23
(二) 房地产开发企业高负债经营隐含财务风险.....	23
(三) “假按揭” 凸显道德风险.....	24
(四) 基层银行发放房地产贷款存在操作风险.....	24

(五) 土地开发贷款有较大信用风险.....	24
(六) 房地产贷款法律风险加大.....	25
第三部分 房地产业和房地产金融的趋势分析.....	25
一、房地产市场和房地产金融发展趋势.....	25
二、促进房地产业和房地产金融的健康发展.....	27
三、及时防范和化解房地产金融风险, 维护金融系统稳定.....	30
专栏	
专栏 1: 中国房地产市场发展的历史.....	6
专栏 2: 土地政策是调控房地产开发的重要手段.....	12
专栏 3: 中国住房公积金制度.....	18
专栏 4: 房地产信贷政策.....	22
专栏 5: 影响我国房地产业和房地产金融发展的制度性因素.....	27
表	
表 1: 四大国有商业银行房地产贷款不良状况.....	20
图	
图 1: 中国房地产投资累计同期比增长率(%).....	5
图 2: 商品房和住宅竣工面积增长率(累计同期比).....	7
图 3: 我国商品房供求关系.....	8
图 4: 商品房和住宅销售季度同期比价格指数(上年同期=100).....	9
图 5: 土地交易价格指数(季度同期比, 上年=100).....	11
图 6: 全国土地开发情况.....	12
图 7: 1997 年以来房地产开发企业资金来源构成(亿元, %).....	13
图 8: 房地产贷款与金融机构人民币贷款的对比.....	14
图 9: 对房地产开发商的贷款增长率(余额同期比, %).....	15
图 10: 个人购房贷款余额和余额同比增长率(%).....	16
图 11: 中国住房贷款的按揭成数.....	17
图 12: 2004 年个人购房贷款增加额的地区分布图.....	17
图 13: 政策性住房贷款的变动情况(单位: 人民币亿元).....	18
图 14: 人均居住面积的国际比较.....	26

内容摘要

2004年，房屋销售价格较快上涨，但土地价格增幅下降，房地产开发投资增幅进一步回落。中低价位、中小套型住宅供应比例偏低。投资性购房需求增长较快，部分境外资金流入国内热点地区的房地产市场。大量土地已经出让，但开发进度较慢。

房地产投资到位资金增幅下降，但房地产贷款增幅较高。从对房地产开发商的贷款看，虽然对政府土地储备机构贷款等地产开发贷款较快增长，但住房开发贷款2004年以来月增幅连续回落，造成房地产开发商贷款增幅减缓。从个人购房贷款看，增幅虽缓慢下降，但依然维持高增长。个人购房贷款呈现以下特征，一是集中于少数重点城市和热点地区，二是个人住房公积金贷款快速增长，三是个人购房贷款的不良率较低。

在党中央、国务院的正确领导下，中国人民银行依据宏观经济形势的变化，为支持房地产业的持续健康发展，充分发挥信贷政策的作用，灵活调整房地产贷款利率水平，加强对住房公积金信贷等政策性房地产金融的管理，推进房地产金融产品创新。房地产金融政策对房地产业的支持力度和服务水平得到明显提高和改善。

房地产金融风险的防范进一步加强。当前房地产金融风险集中表现为：一是部分地区房地产市场过热加剧市场风险，二是房地产开发企业高负债经营隐含财务风险，三是“假按揭”凸显道德风险，四是基层银行发放房地产贷款存在操作风险，五是土地开发贷款有较大信用风险，六是房地产贷款法律风险加大。

为支持房地产业健康发展，发挥其支柱产业的作用，应坚持突出重点、区别对待的原则，利用税收手段限制投机性购房和短期炒作行为。

要提倡节约使用住房的消费理念，鼓励中小户型住房的消费。加强城镇廉租住房制度建设。走节约型房地产业发展道路，提倡节地、节能、节水、节电，在房地产开发和消费过程中注重环境保护。

为及时防范和化解房地产金融风险，商业银行应加强对房地产开发企业的审查，规避房贷操作风险，防范“假按揭”风险，完善惩戒机制，加强利率风险管理。完善住房置业担保制度，进一步研究制定房贷保险制度。

中国房地产金融报告

房地产业是中国经济的支柱产业，产业链长，关系千家万户。近年来，随着我国城市化进程和城镇住房制度改革的不深入，国家出台了多项支持房地产发展的产业政策和信贷政策。房地产业快速增长，城镇居民按户计算的住房自有化率达到 80%以上，建筑和房地产业增加值占 GDP 的比例接近 10%。房地产业给居民提供了新的资产形式，住房成为除金融资产以外，居民持有的最重要资产。房地产业对调整经济结构、促进经济增长发挥了重要作用。

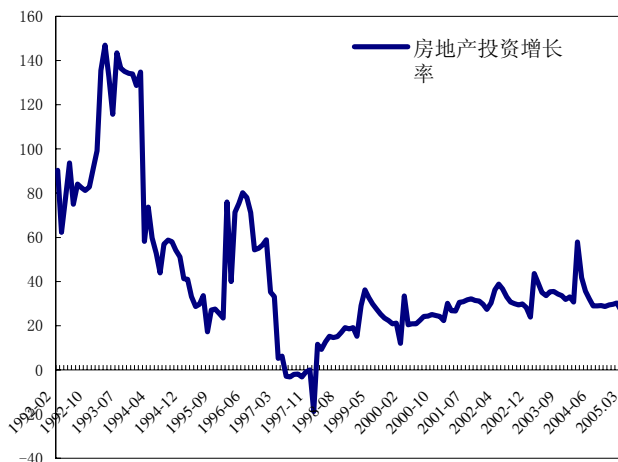
第一部分 2004 年房地产市场和房地产金融形势

一、2004 年房地产市场的基本情况

(一) 房地产开发建设增幅回落

投资增幅回落。2004 年，全国共完成房地产投资 13158.3 亿元，比 2003 年增长 28.1%，增速高于 25.8% 的全社会固定资产投资速度，房地产开发投资占全社会固定资产投资中的比重从 1998 年的 12.7% 提高到 2004 年的 18.8%。2005 年 1 季度完成房地产开发投资 2324 亿元，同期比增长 26.7%，增幅比上年 1 季度回落 14.4 个百分点。

图 1: 中国房地产投资累计同期比增长率 (%)



资料来源：中经网中国经济统计数据库

新购置土地增幅下降较多。2005 年 1 季度，全国房地产开发企业累计购置土地面积 7374 万平方米，同比增长 3.9%，增幅同比下降 29.3 个百分点。1998

年至 2003 年，房地产开发企业累计购置土地面积 12.9 亿平方米，年平均增长 35%；支付土地购置费 6149 亿元，年均增长 42.6%。土地购置面积在 1999 年 4 月以前，快速增长，增长率最高达 91%，2000 年至 2004 年初保持 45% 以上的增长，2004 年 6 月份以后，土地购置面积的增长速度降到 7% 以下。

新开工面积增幅下降。2005 年 1 季度新开工面积 14096 万平方米，同比增长 9.3%，增幅同比下降 13.2 个百分点。

专栏 1：中国房地产市场发展的历史

第一阶段：理论突破与试点起步阶段（1978 至 1991 年）

1978 年理论界提出了住房商品化、土地产权等观点。1980 年 9 月北京市住房统建办公室率先挂牌，成立了北京市城市开发总公司，拉开了房地产综合开发的序幕。1982 年国务院在四个城市进行售房试点。1984 年广东、重庆开始征收土地使用费。1987 至 1991 年是中国房地产市场的起步阶段。1987 年 11 月 26 日，深圳市政府首次公开招标出让住房用地。1990 年上海市房改方案出台，开始建立住房公积金制度。1991 年开始，国务院先后批复了 24 个省市的房改总体方案。

第二阶段：非理性炒作与调整推进阶段（1992 至 1995 年）

1992 年房改全面启动，住房公积金制度全面推行。1993 年“安居工程”开始启动。1992 年后，房地产业急剧快速增长，月投资最高增幅曾高达 146.9%。房地产市场在局部地区一度呈现混乱局面，在个别地区出现较为明显的房地产泡沫。1993 年底宏观经济调控后，房地产业投资增长率普遍大幅回落。房地产市场在经历一段时间的低迷之后开始复苏。

第三阶段：相对稳定协调发展阶段（1995 至 2002 年）

随着住房制度改革不断深化和居民收入水平的提高，住房成为新的消费热点。1998 以后，随着住房实物分配制度的取消和按揭政策的实施，房地产投资进入平稳快速发展时期，房地产业成为经济的支柱产业之一。

第四阶段：价格持续上扬，多项调控措施出台的新阶段（2003 年以来）

2003 年以来，房屋价格持续上扬，大部分城市房屋销售价格上涨明显。随之而来出台了多项针对房地产行业的调控政策。

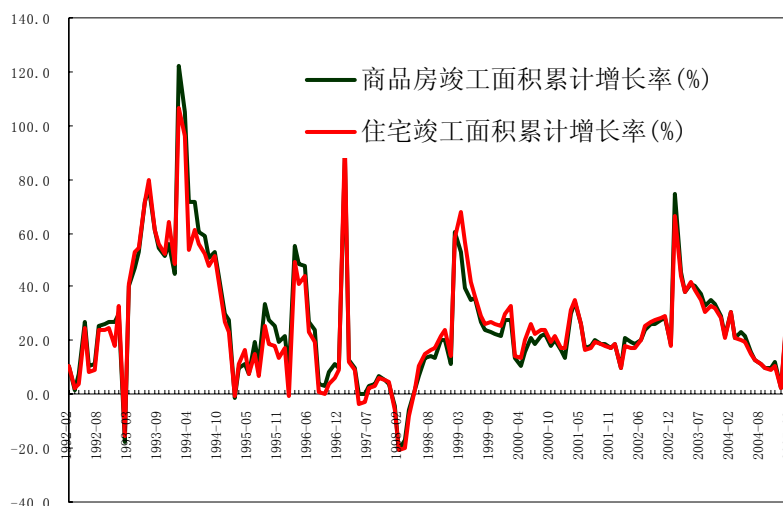
（二）房地产市场的供求关系得到改善

供给增速减缓。2003 年 2 月份以来，商品房和住宅竣工面积累计增长率逐步

下降，2004 年商品房和住宅竣工面积增长率只有 2.1%和 2.3%。

需求增长较快。2004 年全年商品房累计销售 3.8 亿平方米，销售面积较 2003 年增长 13.7%，其中商品住宅销售 3.4 亿平方米，增长 13.9%。

图 2: 商品房和住宅竣工面积增长率（累计同期比）



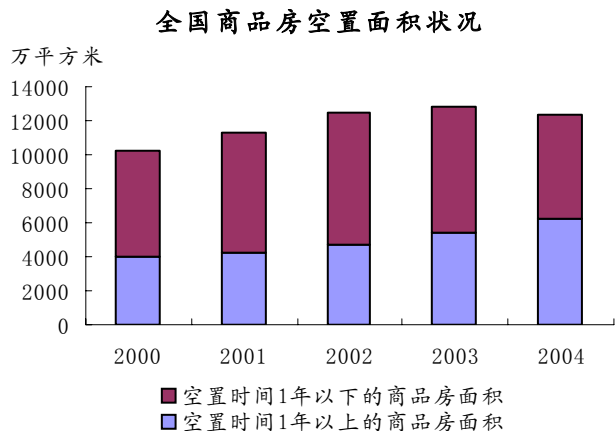
资料来源：中经网中国经济统计数据库

供给与需求趋于均衡，出现了供需基本平衡的局面。商品住宅竣工面积与销售面积之比由 2002 年的 1.2 比 1 下降到 2004 年的 1.03 比 1，供求之间的差距持续下降。

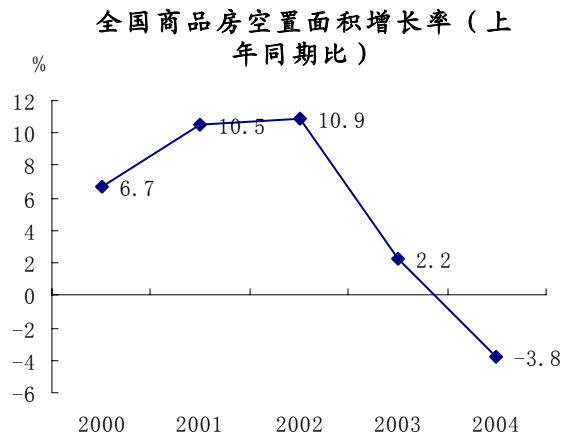
商品房空置面积得到消化。2000 年至 2003 年，全国商品房空置面积逐年增加，2003 年时达到 1.28 亿平方米，2004 年该趋势出现了逆转，全国商品房空置面积为 1.23 亿平方米，比 2003 年下降了 3.8%。

我国商品房供求关系见图 3。

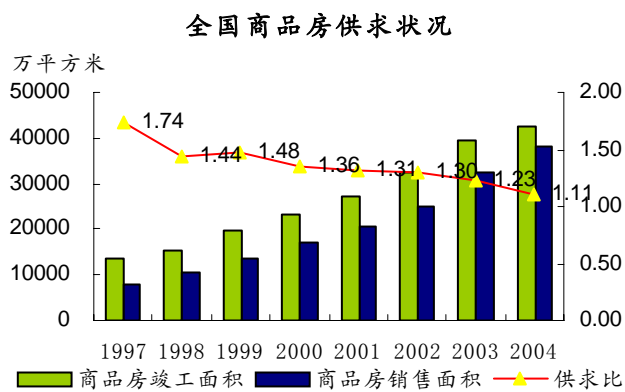
图 3: 我国商品房供求关系



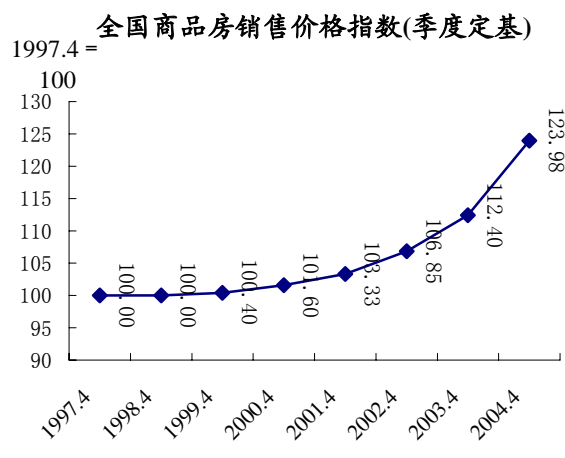
资料来源：根据国家统计局国房景气指数报告整理



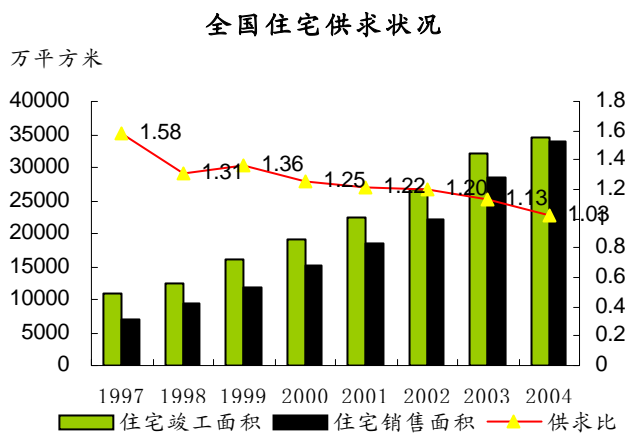
资料来源：根据国家统计局国房景气指数报告整理



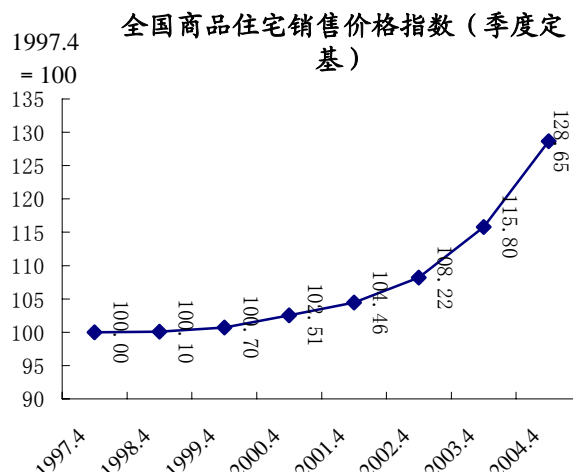
资料来源：中经网



资料来源：中经网



资料来源：中经网



资料来源：中经网

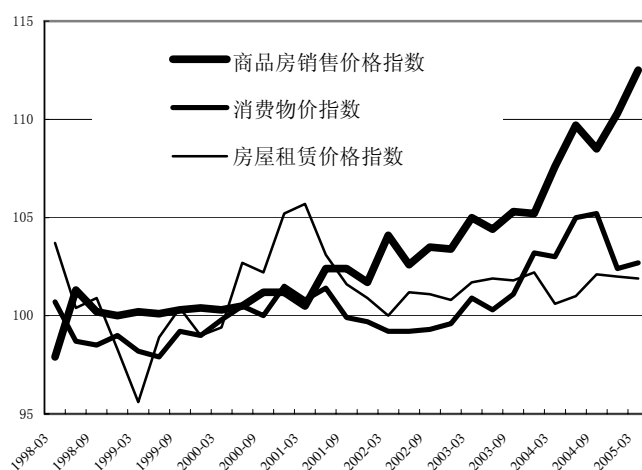
(三) 房屋销售价格上涨较快

全国商品房和商品住宅价格稳中趋升，但是上升幅度逐年加快。以 1997 年第 4 季度为基期（1997 年 4 季度=100），可以得到 1997 年第 4 季度至 2004 年

第 4 季度全国商品房和商品住宅销售价格定基比指数，见图 3。从价格指数图中可以看出，全国商品房和商品住宅的销售价格逐年上升，且上升幅度逐年加快。

2005 年 1 季度，全国商品房平均销售价格同比增长 12.5%，增幅同比提高 5.8 个百分点，其中住宅售价增长 13.5%，增幅提高 7 个百分点。国家统计局统计的全国 35 个大中城市的住宅销售价格，1 季度同比上涨 10.5%，环比上涨 2.8%，其中有 8 个城市的住宅销售价格同比涨幅超过 10%，分别是上海 19.9%，厦门 16.5%，成都 14.7%，青岛 13.7%，杭州 12.4%，济南 11.9%，宁波 11.4%，南京 11.2%。房价上涨幅度明显高于居民消费价格和住房租赁价格的涨幅，见图 4。

图 4：商品房和住宅销售季度同期比价格指数（上年同期=100）



资料来源：中经网中国经济统计数据库

（四）住宅供应结构性问题凸现

中低档普通商品住房供应不足。突出表现为中低价位、中小套型住宅比例偏低。从房地产开发投资完成额来看，别墅和高档公寓类住宅 2000 年、2001 年和 2002 年投资增长率分别为 51.2%、37.0%和 39.7%，连续三年显著高于全部住宅的投资增长率。

从竣工套数来看，2000、2001 和 2002 年的别墅和高档公寓类住宅竣工套数增速分别为 36.0%、20.6%和 35.4%，而同期住宅竣工套数增速分别为 9.9%、12.8%和 8.9%。别墅和高档公寓的竣工套数占比由 1999 的 2.3%上升到 2003 年的 3.6%。

（五）投资性购房需求增长较快

尽管 2000 年以来房屋租赁价格年涨幅不到 2%，但租金收益在多数地区仍高

于银行存款利率以及个人住房贷款利率，在其他投资渠道不畅的情况下，特别是面对房价的快速上涨，大量社会资金为实现保值增值，转向购房投资。据建设部 2004 年调查，北京市商品住宅投资性购房比例约 17%，在投资购房中，28.5%在短期内转手，23.5%用于出租，48%空置待涨价。长三角主要城市商品住宅投资性购房比例在 20%左右。

部分城市和项目存在一定的投机炒作现象。表现为一些楼盘短期内价格上升较快，部分购房者转手牟利；部分城市次新房（购买后不到两年）短期炒作现象突出，如上海市 2004 年次新房转让占二手房交易量的 46.6%。

（六）境外资金进入热点地区房地产市场

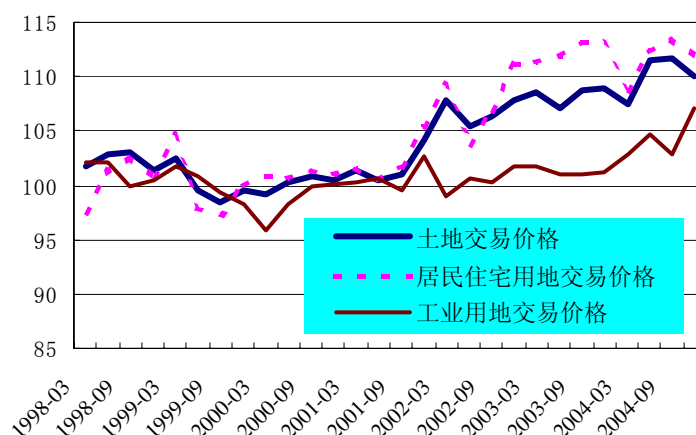
受房价快速上涨和人民币升值预期的影响，境外资金通过多种渠道进入上海、北京等热点地区房地产市场，一是直接设立外资房地产投资公司或参股境内房地产开发企业，2004 年全国房地产开发利用外资 228.2 亿元，同比增长 34.2%，占开发资金来源的 1.3%。二是间接投资，购买房地产开发企业的债券或外资房地产中介公司以包销的方式批量买入楼盘，再进行商业性销售。三是外资银行对房地产开发企业和个人发放贷款。四是非居民外汇流入，结汇购买房产。据人民银行金融市场司调查，上海境外资金占全部购房资金的比例从 2003 年 1 季度的 8.3%上升到 2004 年 4 季度的 23.2%。据人民银行上海分行统计，2004 年 1-11 月，境外资金流入上海房地产市场的总量超过 222 亿元，较 2003 年增长 13.5%，其中用于房地产开发的约 150 亿元，占全年房地产开发总额的 12.8%；用于购房的外资约 70 亿元。境外资金购房集中于别墅、公寓等高价位商品房，2005 年前两月，境外资金购买上海单价 11000 元/平方米以上新建商品住房的面积和金额同比增长 47.6%和 73%，购买单价 11000 元/平方米以上二手住房面积、金额同比增长 2.8 倍和 3.1 倍。

（七）已出让存量土地没有及时得到开发

土地价格增幅下降。2005 年 1 季度全国主要城市地价同比增长 5.9%，增幅同比下降 0.2 个百分点。1998 年 1 季度至 2001 年 3 季度，土地交易价格较为平稳，2001 年 4 季度开始，土地交易价格开始攀升，其中居民住宅用地交易价格在 2002 年 4 季度至 2003 年 4 季度，各季增长幅度都在 10%以上，2004 年 1 季度增幅虽稍有回落，但 2004 年 2 季度以后季度同期同比增长率又恢复到 10%以上。

2005 年 1 季度地价增幅开始回落。

图 5: 土地交易价格指数 (季度同期比, 上年=100)



资料来源: 中经网中国经济统计数据库

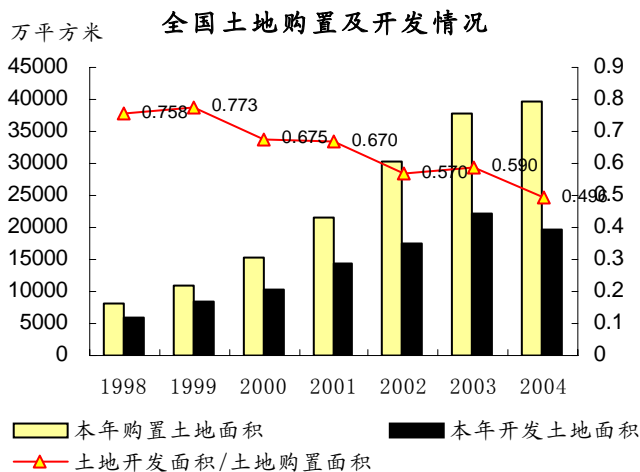
土地供应总量虽大幅下降, 但存量用地盘活力度加大。2005 年 1 季度全国建设用地供应总量为 23602.0 公顷, 同比下降 28%, 其中新增用地占 34%, 存量用地占 66%。普通住宅用地供应量占比逐步加大, 在 1 季度 7877.9 公顷房地产开发用地中, 普通商品住房等中低档普通住宅用地 5706.9 公顷, 占房地产开发用地总量的 73%。

开发商手中掌握大量已出让土地, 没有及时转化为市场有效供应。1997 年以来, 全国土地开发面积占全国土地购置面积的比例持续降低, 2000 至 2004 年一直维持在 60%-70%的水平, 2004 年该比值降到 50%以下, 已完成土地开发面积绝对数比 2003 年有所下降。全国土地购置面积和土地开发面积的差额也逐年增大, 2004 年该差额达到 20044.5 万平方米, 这意味着仅 2004 年全年就形成了两亿平方米的土地等待开发商开发或继续开发。

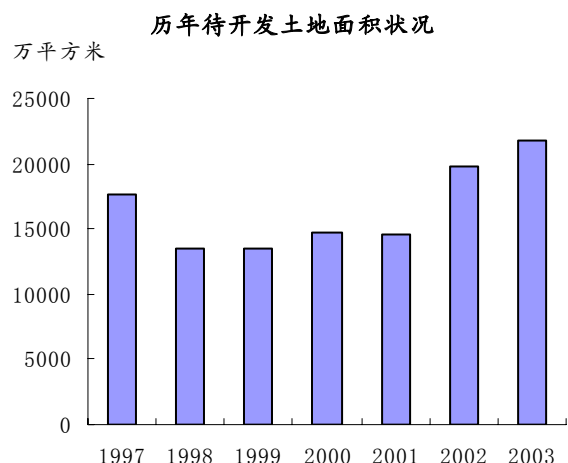
从全国待开发土地面积来看, 1999 年以来, 该指标呈持续增长趋势 (除 2001 年比 2000 年小幅下降以外), 2003 年全国待开发土地面积为 21782.6 万平方米。

参见图 6:

图 6: 全国土地开发情况



资料来源：中经网



资料来源：《中国统计年鉴》

专栏 2：土地政策是调控房地产开发的重要手段

2002年5月9日，国土资源部签发11号文件《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，要求从2002年7月1日起，商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式进行公开交易。招、拍、挂制度实施使得开发商基于对土地价格上升的预期加快土地储备。

2004年3月31日，国土资源部、监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》(即71号令)，从严查处2004年8月31日后仍以历史遗留问题为由，采用协议方式出让经营性土地使用权的行为。

2004年4月29日国务院办公厅发布《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》，用半年的时间治理整顿，整顿期间暂停审批农用地转非农建设用地，暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改。对新批的县改市(区)和乡改镇，要暂停修改涉及土地利用的各类规划。

2004年6月6日国务院下发《关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》，严格控制房屋拆迁面积，凡拆迁矛盾和纠纷比较集中的地区，除保证重点建设项目，以及重大社会发展项目、危房改造、经济适用房和廉租房项目之外，一律停止拆迁。

这些措施停止了已沿用多年的土地协议出让方式，据国土资源部统计，2002、2003年全国出让土地总面积12.4和19.4公顷，分别增长37%和56%，2004年

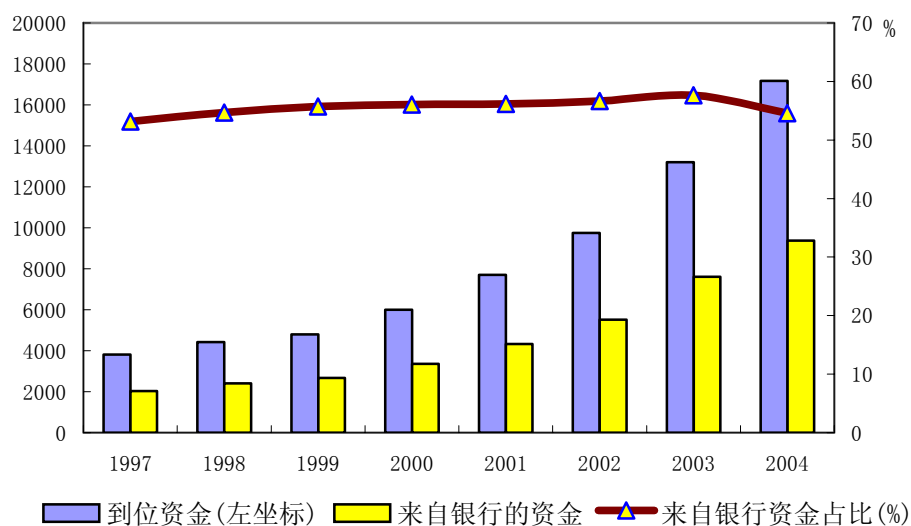
出让土地面积 17.9 万公顷，比 2003 年下降 7.7%。

二、2004 年房地产金融的基本情况

(一) 房地产投资到位资金增幅下降

据国家统计局统计，2004 年房地产开发资金共筹措 17168.8 亿元，其中第一大资金来源为“定金和预收款”，达到 7395.3 亿元，比上年增长 44.4%，占房地产开发投资资金来源的 43.1%；第二大资金来源是房地产开发企业自筹资金，为 5207.6 亿元，增长了 38%，占全部资金来源的 30.3%；第三大资金来源是银行贷款，为 3158.4 亿元，增长了 0.5%，占资金来源的 18.4%。

图 7：1997 年以来房地产开发企业资金来源构成（亿元，%）



资料来源：根据国家统计局的统计数计算

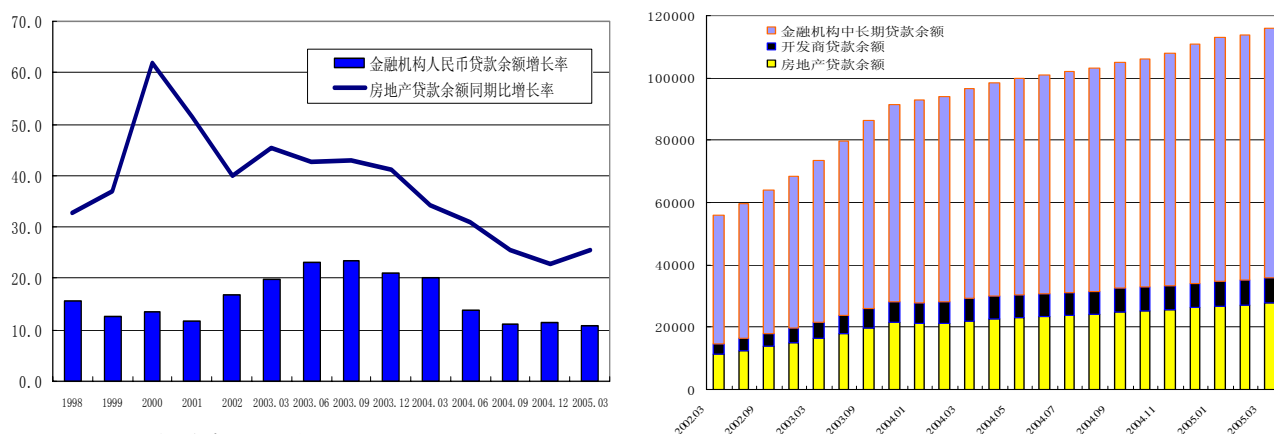
但实际上，房地产开发资金来源中，自筹资金主要由商品房销售收入转变而来，大部分来自购房者的银行按揭贷款，按首付 30% 计算，企业自筹资金中有大约 70% 来自银行贷款；“定金和预收款”也有 30% 的资金来自银行贷款，以此计算房地产开发中使用银行贷款的比重在 55% 以上，见图 7。

(二) 房地产贷款增幅较高

2004 年底，房地产贷款余额达到 26306.3 亿元人民币，比上年同比增长 22.8%。2003 和 2004 两年房地产贷款的增幅呈下降的走势，但 2005 年一季度房地产贷款余额达到 27650.6 亿元，余额同比增长 25.7%，增幅比上年末提高 2.9 个百分点。

房地产贷款增长率继续高于全部金融机构人民币贷款增长率。2003 年底房地产贷款增长率比金融机构全部人民币贷款增长率高 20.1 个百分点，2004 年这个差距有所减小，但仍高 11.3 个百分点，2005 年 1 季度房地产贷款增长率与全部人民币贷款增长率的差距为 14.9 个百分点。2003 年以来各季度金融机构房地产贷款余额同期比增长率和金融机构全部人民币贷款余额同期比增长率的对比见图 8：

图 8：房地产贷款与金融机构人民币贷款的对比（余额亿元，同期比增长率）



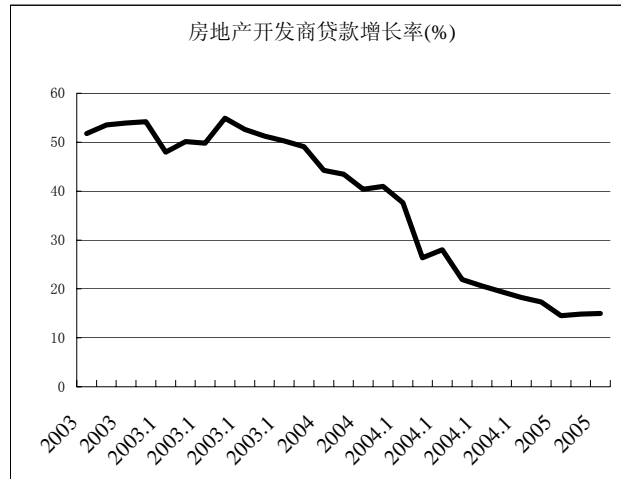
资料来源：中国人民银行调查统计司

房地产贷款占金融机构中长期贷款的份额逐步增加。2002 年 3 月末，这一份额为 27.2%，2003 年 6 月底达到 32.1%，2004 年底达到 34.3%，2005 年 3 月底上升到 34.5%，见图 8。

（三）房地产开发商贷款增幅减缓

2004 年底房地产开发商贷款为 7810.9 亿元，2005 年 1 季度末达到 8177.5 亿元。从增长速度看，2004 年 3 月份以前，房地产开发商贷款增长速度在 40% 以上。2004 年 4 季度开始房地产开发商贷款增长速度下降到 20% 以下，2004 年底增速降低到 17.3%，2005 年 1 季度增速进一步下降到 15%，与金融机构全部人民币贷款的增长速度靠近，房地产开发商贷款增长得到了初步控制。

图 9：对房地产开发商的贷款增长率（余额同期比，%）



资料来源：中国人民银行调查统计司

2005 年 1 季度末 8177.5 亿元房地产开发商贷款包括：（1）住房开发贷款 4601.8 亿元，占 56.3%，其中经济适用房开发贷款 1468.3 亿元，占房地产开发商贷款的 17.9%；（2）房地产开发企业流动资金贷款 1605.4 亿元，占 19.6%；（3）地产开发贷款 1586.4 亿元，占 19.4%，其中政府土地储备机构贷款 950.2 亿元，占房地产开发商贷款的 11.6%；（4）商业用房开发贷款 383.9 亿元，占 4.7%。

1、住房开发贷款扭转了 2003 年快速增长的势头，2004 年以来增幅连续回落

住房开发贷款占房地产开发商贷款的比重最大，住房开发贷款 2003 年快速增长，2003 年底余额同比增长率超过了 100%，2004 年之后开始下降，到 2004 年底增长率下降到 22.2%，2005 年 1 季度末增长率进一步下降到 19.3%。在住房开发贷款中约有三分之一的贷款用于经济适用房建设。

2、地产开发贷款和政府土地储备机构贷款高速增长

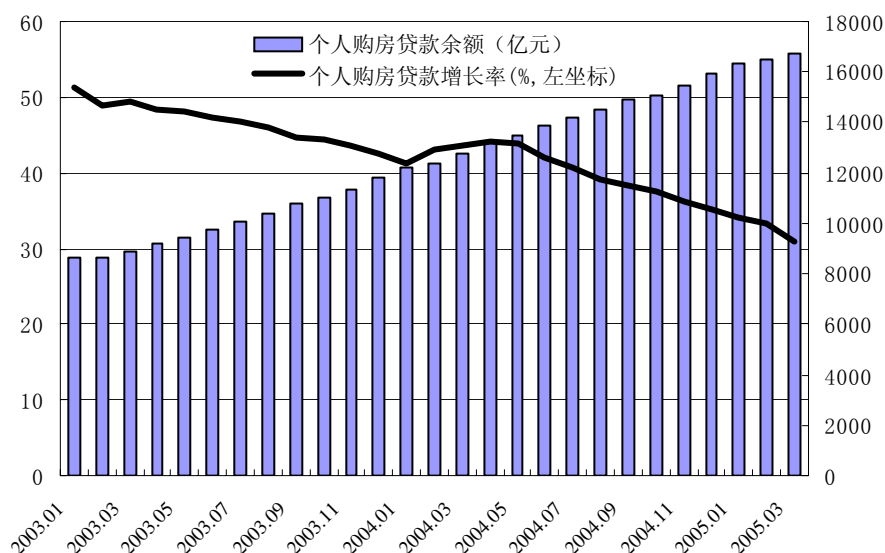
2004 年底和 2005 年 1 季度末地产开发贷款余额分别达到 1471.6 亿元和 1586.4 亿元，其中对政府土地储备机构贷款余额分别达到 828.4 亿元和 950.2 亿元。地产开发贷款在 2003 年底增长 54.3%的基础上，2004 年继续在高位攀升，2004 年底余额同期比增长 63.8%，2005 年 1 季度增幅虽有所回落，但仍维持 30% 以上。土地储备贷款快速增长，2005 年前 3 个月余额同比分别增长 52%、57.7% 和 54.9%，成为拉动房地产开发商贷款增长的重要力量。

（四）个人购房贷款维持高增长

2002 年以来，居民个人购房贷款余额直线上升，2004 年底和 2005 年 1 季度

末分别达到 15922.3 亿元和 16743.7 亿元，余额同比分别增长 35.1%和 30.9%。虽然 2003 年以来个人购房贷款的增长率逐步下降，但仍维持 30%以上。

图 10: 个人购房贷款余额和余额同比增长率 (%)

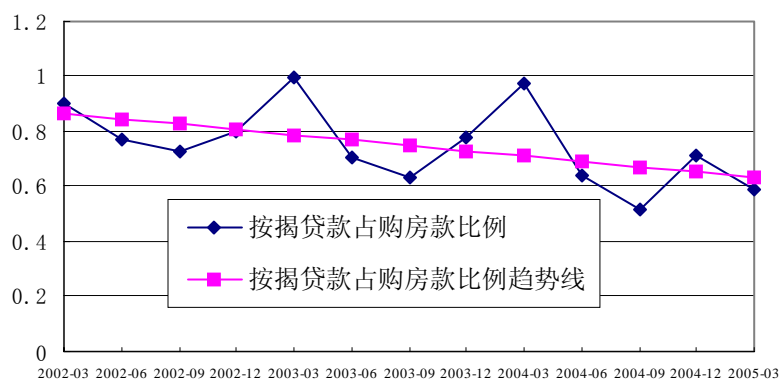


资料来源: 中国人民银行调查统计司

我国居民个人住房按揭贷款的规模与西方发达国家相比仍偏小, 有较大的发展空间。2004 年底我国居民个人住房按揭贷款占 GDP 的比例为 11.7%, 而欧盟国家 2001 年居民按揭贷款占 GDP 的比率平均达到 39%, 其中英国为 60%, 德国为 47%, 荷兰达到 74%。我国居民个人住房贷款的增长潜力巨大。

从中国住房按揭贷款的实践看, 1998 年以后, 鼓励银行向消费者发放按揭贷款, 有的银行按购房额全额贷款, 2001 年 6 月 19 日, 中国人民银行印发了《关于规范住房金融业务的通知》(银发 [2001] 195 号), 2003 年 6 月 13 日发布了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》(银发[2003]121 号), 这些政策的目的是规范个人住房贷款按揭成数, 严禁“零首付”个人住房贷款, 提出按揭成数最高不得超过 80%, 对购买第二套或二套以上住房的, 适当降低按揭成数。2002 年以来各季度住房抵押贷款增加额与住宅销售额增加额的比例, 见图 11。用住房抵押贷款增加额与住宅销售额增加额比例的趋势值代表中国住房贷款的按揭成数, 则从 2002 年以来, 按揭成数逐年下降, 但即使这样, 中国住房贷款的按揭成数在 2005 年 1 季度也为 63%。

图 11: 中国住房贷款的按揭成数

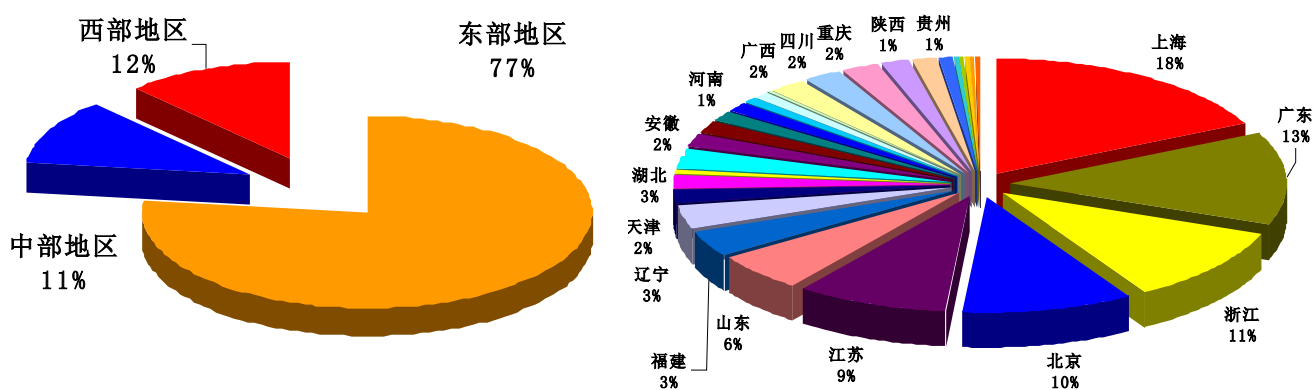


资料来源: 根据中经网中国经济统计数据库和人民银行调查统计司数据计算

(五) 个人购房贷款集中于少数重点城市和热点地区

从居民个人住房贷款增长的地区结构看, 东部地区增幅与全国增幅相当, 中部地区略高, 而西部地区偏低。地区分布极不均衡, 从增加额看, 2004 年东部地区个人购房贷款增加 3129.1 亿元, 占全国全部增加额的 76.8%, 其中上海、广东、浙江、北京、江苏五省市增加 2452.4 亿元, 占全国增加额的 60.2%; 从余额看, 东部地区占 76.1%, 上述五省市占 59.9%, 居民购房贷款集中在这些房地产热点地区。

图 12: 2004 年个人购房贷款增加额的地区分布图 (%)



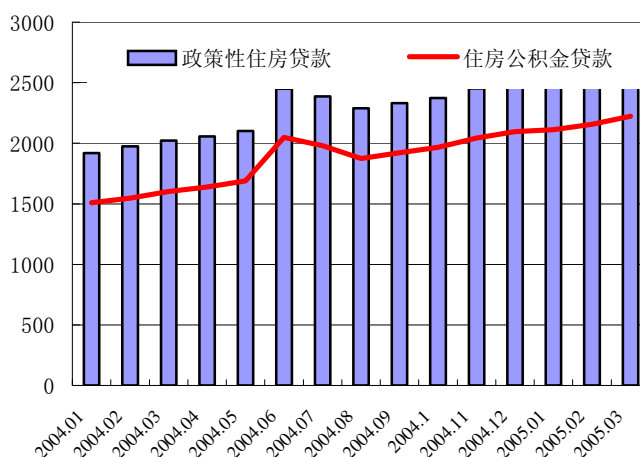
资料来源: 中国人民银行调查统计司

这些热点地区的增幅也较高, 如 2004 年江苏增长 50.5%, 浙江增长 45.1%, 上海增长 42.4%, 天津增长 39.9%, 山东增长 39.4%, 北京增长 30.5%。在中西部地区也有一些省份个人房贷高增长, 如安徽增长 62.6%, 湖北增长 59.9%, 江西增长 58.8%, 湖南增长 49.8%, 广西增长 44.9%, 重庆和云南也增长 39% 以上。

（六）政策性住房贷款快速增长

政策性住房贷款主要包括对个人的住房公积金贷款。2004 年底政策性住房贷款达到 2493.0 亿元，其中个人住房公积金贷款为 2096.2 亿元，占 84.1%；2005 年 1 季度，政策性住房贷款达到 2650.1 亿元，其中个人住房公积金贷款达到 2223.5 亿元。2004 年底和 2005 年 1 季度末，个人住房公积金贷款余额同比增长 42.5% 和 38.8%。2004 年以来政策性住房贷款的变动情况见图 13。

图 13：政策性住房贷款的变动情况（单位：人民币亿元）



数据来源：中国人民银行调查统计司

专栏 3：中国住房公积金制度

住房公积金是指各单位及其在职职工缴存的长期住房储金，用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房。住房公积金的管理实行住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督的原则。住房公积金的存、贷利率由中国人民银行提出，经征求国务院建设行政主管部门的意见后，报国务院批准。直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟）设立住房公积金管理委员会，作为住房公积金管理的决策机构，并设立住房公积金管理中心。

截至 2004 年底，全国住房公积金缴存余额为 4893.5 亿元。实际缴存职工人数为 6138.5 万人，在岗职工人数的 58.4%。2004 年末个人公积金住房贷款余额 2096.2 亿元，占住房公积金缴存余额的比例为 42.8%，除去个人住房贷款和购买国债，全国仍有沉淀资金 2086.3 亿元，占缴存余额的比例为 42.6%。

2005 年 3 月 17 日，中国人民银行决定将个人住房公积金贷款利率上调 0.18

个百分点，其中，5年（含5年）以下贷款利率由3.78%调整为3.96%；5年以上贷款由4.23%调整为4.41%。调整后，个人住房公积金贷款利率仍低于同期限个人住房抵押贷款利率1个多百分点。

目前，住房公积金运作中存在的主要问题有：第一，公积金贷款有额度限制，一般较难申请，支持中低收入职工购房的效果不明显；第二，公积金资金运用收益的归属需要明确。

（七）房地产贷款具有潜在风险

总体来看，四大国有商业银行的房地产贷款质量较好。除农行的不良贷款率相对偏高以外，其他三大行的不良贷款率均在3%-5%之间，四大行汇总的不良贷款率也低于5%，见表1。

四大行房地产开发商贷款质量差异明显。其中农行和中行的不良贷款率相对偏高，分别达到16%以上和12%以上，工行和建行的不良贷款率则相对较低，维持在7%左右。四大行汇总的房地产开发贷款不良贷款率在10-11%之间。

四大行个人购房贷款资产质量较好，不良贷款率为1.5%左右。其中工行、中行和建行的不良贷款率均低于2%，农行的不良贷款率稍高于2%。

2005年1季度末房地产贷款质量比2004年末有所提高，这主要是由于房地产开发商贷款质量有所提高。2005年1季度末房地产贷款不良率比2004年末降低了0.1个百分点，其中除工行的不良贷款率持平以外，其他行的不良率均有所下降。

房地产贷款存在风险。一方面，房地产开发商贷款的不良率较高；另一方面，虽然个人购房贷款的不良率较低，但随着未来房屋税收政策的逐步到位和物业管理费用的提高，购房者的还款能力可能受到影响，按揭贷款可能出现风险。

表 1: 四大国有商业银行房地产贷款不良状况

项目	2004 年末房地产贷款余额 (亿元)			2004 年末房地产贷款 不良率 (%)			2005 年 1 季度末房地产贷 款余额 (亿元)			2005 年 1 季度末房地 产贷款不良率 (%)		
	全部	开发 商贷 款	个人 购房 贷款	全 部	开发 商贷 款	个人 购房 贷款	全部	开发 商贷 款	个人 购房 贷款	全 部	开发 商贷 款	个人 购房 贷款
中国工商银行	5810.3	1685.0	4124.0	3.0	7.4	1.2	5998.0	1764.0	4233.0	3.0	7.1	1.3
中国农业银行	4099.1	1723.4	2375.7	8.1	16.6	2.1	4258.5	1826.0	2432.5	7.9	16.2	2.0
中国银行	3783.7	1017.7	2766.0	4.8	12.8	1.8	3983.6	1022.9	2960.7	4.4	12.3	1.7
中国建设银行	5708.9	2278.0	3430.9	3.7	7.3	1.2	5937.4	2402.0	3535.4	3.5	6.9	1.2
汇总	19402.0	6704.1	12696.6	4.6	10.5	1.5	20177.4	7014.9	13161.5	4.5	10.1	1.5

注：本表按“五级”分类标准，不良贷款包括“次级”、“可疑”、“损失”三类贷款。

资料来源：四大国有商业银行房地产贷款部门

第二部分 房地产金融政策与房地产金融风险的防范

一、根据宏观经济形势的变化，人民银行及时调整房地产金融政策

(一) 充分发挥信贷政策的作用

1998 年以来人民银行根据宏观经济的变化，及时调整了房地产信贷政策。1998 年 4 月 7 日，为扩大国内需求，人民银行发布《关于加大住房信贷投入，支持住房建设与消费的通知》，要求 1998 年新增住房贷款按各行当年新增贷款 15% 掌握。允许所有商业银行在所有城镇对所有普通商品住房办理个人住房贷款业务，支持普通住房建设，对新开工的普通住房项目，只要开发商自有资金达到 30%，商业银行均可发放住房建设贷款，符合安居工程条件且销售率（含预售）达到 75%，银行可按自筹资金与贷款 6: 4 的比例发放安居工程贷款。这些措施对拉动国内投资和消费需求，起到了积极的促进作用。

(二) 灵活调整房地产贷款利率水平

1998 年，当时贷款基准利率超过 10%，个人购房意愿不强，住房制度改革没有根本性进展，人民银行决定对居民住房贷款实行优惠利率，1999 年为刺激国内消费需求，又进一步扩大优惠幅度，对拉动国内消费需求发挥了重要作用。

2005 年 3 月 17 日，中国人民银行调整了商业银行自营性个人住房贷款政策，将住房贷款优惠利率回归到同期贷款利率水平。商业银行自营性个人住房贷款基

准利率 1 到 3 年期（含 3 年）为 5.76%，5 年以上为 6.12%。同时人民银行实行下限管理，下限利率水平为相应期限档次贷款基准利率的 0.9 倍，商业银行可根据具体情况自主确定利率水平和内部定价规则。以 5 年期以上个人住房贷款为例，其利率下限为贷款基准利率 6.12% 的 0.9 倍（即 5.51%），仅比原优惠利率 5.31% 高 0.20 个百分点。新规定实行后，对首次购买住房的消费者，四家国有商业银行均执行下限利率。

另外，对房地产价格上涨过快城市或地区，个人住房贷款最低首付款比例可由 20% 提高到 30%。具体调整的城市或地区，可由商业银行法人根据国家有关部门公布的各地房地产价格涨幅自行确定，不搞一刀切。

中央银行此举一可以不再承担财政职能，不再对住房消费提供准财政补贴；二可以理顺利率关系，将对住房贷款的优惠利率转变为更为市场化的利率定价机制，由于贷款利率可以下浮 10%，仍可以在相当大的程度上保持优惠利率的连续性；三可以适当增加投机购房者的资金成本，抑制对房地产的投机性需求，有利于消费者形成利率风险意识；四可以促进银行学会风险定价，根据不同的风险状况制定差别贷款利率；五可以充分发挥住房公积金的作用，引导住房公积金制度的健康发展，六是与超额准备金存款利率下调同时进行，可以发挥货币政策的组合效应。

（三）规范住房金融业务

为整顿住房金融市场秩序，规范住房金融业务，防范住房贷款风险，2001 年 6 月 19 日，中国人民银行印发了《关于规范住房金融业务的通知》（银发[2001]195 号），2003 年 6 月 13 日发布了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（银发[2003]121 号），这些政策的出台及时、有效地调控了房地产业发展，防范了金融风险，实现了中央银行预调经济的目标，主要体现在：

一是提高了对房地产开发商的自有资金和资质要求。195 号文和 121 号文规定，对开发商贷款，企业自有资金应不低于开发项目总投资的 30%，开发项目要求有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、工程施工许可证等“四证”。对自有资金低、应收账款多的承建房地产建设项目的建筑施工企业，建议商业银行限制对其发放贷款。

二是规范个人住房贷款业务。严禁“零首付”个人住房贷款，提出贷款额与

抵押物实际价值的比例（抵借比）最高不得超过 80%，对购买期房的个人住房贷款，所购期房必须是多层住宅主体结构封顶、高层住宅完成总投资的三分之二。对购买第二套或二套以上住房的，适当提高首付款比例。

三是限制对开发商的流动资金贷款。121 号文件规定只能用开发贷款这一个科目给开发商发放贷款，严禁以房地产开发流动资金贷款及其他形式贷款科目发放。对房地产开发企业已发放的非房地产开发贷款，各商业银行只收不放。

四是强化对土地储备贷款的管理，防止出现地价泡沫。对土地储备机构发放的土地储备贷款必须以其收购的土地作抵押，抵押贷款额度不得超过所收购土地评估价值的 70%，贷款期限最长不超过 2 年。规定不得向房地产开发企业发放用于缴交土地出让金的贷款。

（四）加强对住房公积金信贷等政策性房地产金融的管理

2002 年 8 月 15 日，中国人民银行印发《关于加强住房公积金信贷业务管理的通知》（银发〔2002〕247 号），要求商业银行严格执行《住房公积金管理条例》，严格执行《国务院关于进一步加强对住房公积金管理的通知》精神。

（五）推进房地产金融产品的创新

随着房地产信贷规模的迅速扩大，商业银行迫切需要提高房地产抵押贷款的流动性，2004 年底，人民银行向国务院提交了进行信贷资产证券化试点的申请，并于 2005 年 2 月获得批准，中国建设银行成为首家获准推出个人住房抵押贷款支持证券的银行。人民银行已联合 10 个相关部委建立了跨部门协调小组工作机制，并与银监会联合发布了《信贷资产证券化试点管理办法》（公告〔2005〕第 7 号）。预计首批住房抵押贷款支持证券（MBS）将于 2005 年第三季度发行上市。

专栏 4：房地产信贷政策

人民银行积极利用信贷政策促进房地产业发展，在 1998 年以前就先后颁布了《政策性住房信贷业务管理暂行规定》、《商业银行自营住房贷款管理暂行办法》和《个人住房担保贷款管理试行办法》。这几个办法的出台，标志着以商业银行自营性住房信贷业务和委托性住房存贷款业务并存的住房信贷模式基本确立。

1998 年以来，为扩大内需，促进经济增长，人民银行出台了一系列鼓励住房建设与消费的信贷政策，先后下发了《关于加大住房信贷投入支持住房建设与消费的通知》、《关于改进金融服务、支持国民经济发展的指导意见》以及《个人

住房贷款管理办法》等文件。这些文件要求，各商业银行要调整贷款结构，积极支持住房建设。1999年，人民银行下发了《关于开展个人消费信贷的指导意见》，鼓励商业银行提供全方位优质金融服务。同年9月，人民银行将个人住房贷款最长期限从20年延长到30年。

为促进房地产信贷市场的健康发展，2001年6月，人民银行发出《关于规范住房金融业务的通知》（银发[2001]195号），2003年6月发出《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（银发[2003]121号）。2005年3月，人民银行对个人住房贷款的利率定价机制进行了市场化调整。

这些政策取得了显著成效，有效地支持了房地产业的发展，同时加强了风险防范。从房地产贷款的余额看，1998年房地产贷款只有3106.23亿元，2004年底达到26306.3亿元，6年间年均增长42.8%。其中，1998年居民个人购房贷款只有426.2亿元，2004年增加到16002.3亿元，年均增长83.0%；1998年房地产开发贷款只有2680.1亿元，到2004年房地产开发贷款达到7810.9亿元，年均增长20%。从房地产贷款占金融机构全部人民币贷款的比例看，1998年底房地产贷款余额只占金融机构人民币贷款余额的3.6%，到2004年底这一比例提高到14.8%。

二、房地产金融风险不容忽视

当前我国房地产信贷面临的主要风险有：

（一）部分地区房地产市场过热存在市场风险

2004年部分地区房地产市场价格上涨较快，出现地区性的房地产热。人民银行上海分行报告显示，2004年上海内环线以内区域新建商品住宅销售价格涨幅达27.5%，另有调查显示上海二手房和高档商品房的泡沫程度也值得关注。

房地产价格上涨过快容易造成市场价格过分偏离其真实价值，从而产生泡沫。一旦泡沫破灭房地产价格下跌，作为抵押物的房地产就会贬值甚至大幅缩水，给银行带来不小的损失。抵押物贬值是房地产市场系统性风险在银行房地产贷款上的直接反映。近期上海等地商业银行纷纷提高住房抵押贷款首付比例，有的甚至高达50%，以防止抵押物贬值的风险。

（二）房地产开发企业高负债经营隐含财务风险

房地产开发商以银行借贷融资为主，自有资金很少。有统计显示，我国房地

产开发商通过各种渠道获得的银行资金占其资产的比率在70%以上。以北京为例，2000-2002年北京市房地产开发企业平均资产负债率为81.2%，房地产开发企业负债经营的问题较为严重。由于房地产开发企业良莠不齐，随着房地产市场竞争日益激烈，监管力度不断加大，开发贷款门槛提高，房地产开发企业资金链条日趋紧张，一旦资金链条断裂，风险就会暴露。

（三）“假按揭”凸显道德风险

假按揭已成为个人住房贷款最主要的风险源头。“假按揭”不以真实购买住房为目的，开发商以本单位职工或其他关系人冒充客户和购房人，通过虚假销售（购买）方式，套取银行贷款。据工商银行消费信贷部门估计，该行个人住房贷款中的不良资产，有80%是因假按揭造成的。

开发商把假按揭作为一种融资渠道。2005年3月17日以前，个人住房贷款利率低于房地产开发贷款利率，审批也比较容易，开发商便将按揭贷款作为另一项融资渠道，既可降低财务成本，又可缓解资金周转困难。有的开发商在出售房屋获得资金后偿还银行贷款，也有开发商因无法将房屋全部卖出而携款潜逃。

假按揭发生的原因有的是由于不法房地产商利用银行掌握的信息有限骗贷，有的则是银行工作人员与开发商勾结，共同骗贷。

（四）基层银行发放房地产贷款存在操作风险

突出表现在：一是贷前审查经办人员风险意识不强，审查流于形式，随意简化手续，对资料真实性、合法性审核不严，对明显存在疑点的资料不深入调查核实。二是抵押物管理不规范，办理抵押的相关职能部门协调配合不力，不按程序操作，或过分依赖中介机构的评估结果，造成抵押品贬值或抵押无效。三是个别基层行贷后管理混乱，个人贷款客户资料不够全面和连续，缺少相关的风险预警措施。

（五）土地开发贷款有较大信用风险

我国土地储备贷款2004年底余额为828.4亿元，综合授信额度更大。银行土地开发贷款面临四方面风险。一是土地储备中心资产负债率较高。虽然各地土地储备机构均由政府全额拨款组建，但目前一部分地区存在政府投入的注册资本金过少、注册资金不到位等问题，造成其对银行资金过分依赖，抵御风险的能力极低。二是银行难以对土地储备中心进行有效监管。各地土地储备机构大都实行

财政收支两条线，土地出让金上缴财政专户，各银行对其资金使用很难监管。在地方政府资金紧张的情况下，土地储备机构极可能成为财政融资渠道，出让土地的收入有可能被挪作他用，甚至受地方利益驱使而悬空逃废银行债务。三是银行向土地整理储备中心发放的贷款没有有效的担保措施。当前土地储备机构向商业银行贷款的担保主要采用政府保证和土地使用权质押两种方式，这两种方式的合法性尚存在问题。从《担保法》的规定来看，政府及以公益为目的的事业单位不能作为保证人。土地储备中心只是代行政府部分职权的代理机构，并不是实质意义上的土地使用者，因而对其储备的土地也就谈不上拥有真正意义的土地使用权。可见，对于银行来说，土地质押并未落到实处。四是土地储备中心的运营风险。土地市场价格有很大的不确定性，譬如受政策影响土地价格可能大幅下滑，拍卖中土地流拍或中标人违约，都可导致土地出让的收入低于土地收购价格，形成银行信贷风险。

（六）房地产贷款法律风险加大

新法律法规可能限制贷款抵押品的执行。最高人民法院 2004 年 10 月 26 日发布了《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》，宣布自 2005 年 1 月 1 日起施行。该规定第六条“对被执行人及其所抚养家属生活所必需的居住房屋，人民法院可以查封，但不得拍卖、变卖或者抵债”，意味着如果贷款买房者拒不还款，银行也不能将其居住的房屋变卖以回收贷款，增大了商业银行的房贷风险。

第三部分 房地产业和房地产金融的趋势分析

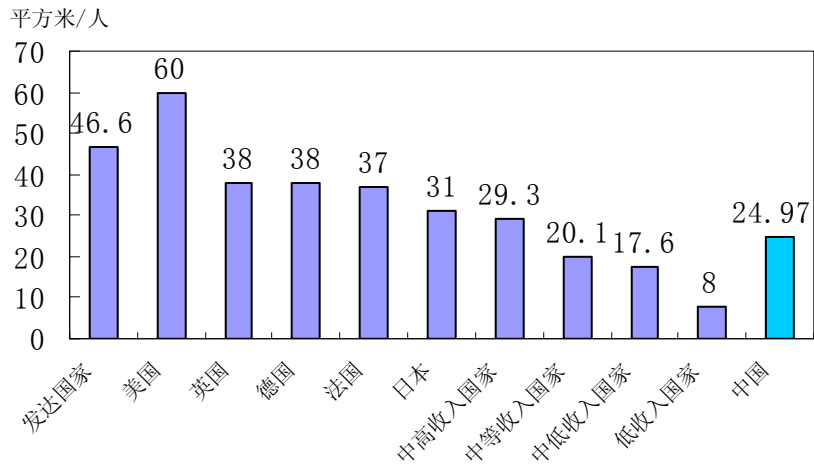
一、房地产市场和房地产金融发展趋势

（一）对商品住房需求、供给的预测

1、人均居住条件的改善和房屋的自然折旧是影响住房需求的主要因素。

人均居住条件的改善是决定住房需求的重要因素，我国人均居住面积虽然低于西方发达国家，但却超过了中等收入国家的水平。据建设部统计，2003 和 2004 年底，我国城镇人均住宅建筑面积分别达到 23.7 和 24.97 平方米，超过了 90 年代初期中等收入国家平均 20.1 平方米的水平，参见图 14。

图 14: 人均居住面积的国际比较



注: 国外数据为 90 年代初人均居住面积, 我国数据为 2004 年的水平。

来源: 中金公司研究报告和建设部《2004 年城镇房屋概况统计公报》

2、商品住房供给、需求预测。

从供给面看, 住宅施工面积是住宅竣工面积的先行指标, 根据住宅施工面积预测 2005 年和 2006 年住宅竣工面积的增长率分别为 28.8% 和 23.1%, 年新增住宅竣工面积分别达到 4.5 亿平方米和 5.5 亿平方米。

在综合考虑人均住房面积改善和住房自然折旧两个因素的情况下, 2005 年和 2006 年全国商品住宅市场将会出现供给和需求大体平衡 (供给略大于需求) 的局面, 假定住宅竣工面积 2005 和 2006 年分别增长 28.8% 和 23.1%, 在人均居住面积年增加 0.4 平方米的假定下, 2005 年商品住宅供给大于有效需求约 1.3 千万平方米, 供给大于有效需求 2.9%。同时由于国家近期出台了一系列调控房价政策, 一定程度上遏制了对商品房的投机行为, 2005 年、2006 年全国商品住宅价格增幅将会有所减缓。

(二) 房地产信贷将继续较快增长

2004 年底全部金融机构人民币贷款余额为 17.7 万亿元, 2005 年预计增加 2.5 万亿元, 则 2005 年底全部金融机构人民币贷款可能达到 20.2 万亿元。假定房地产贷款余额和个人购房贷款余额占全部金融机构人民币贷款余额的比例维持在 2002 年以来的趋势线的水平上, 则 2005 年底全部房地产贷款余额将达到 3.1 万亿元, 个人购房贷款 (不含公积金贷款) 将达到 1.9 万亿元, 分别比 2004 年底增加 5000 亿元和 3400 亿元, 房地产贷款和个人购房贷款分别增长 20% 和 22%。

专栏 5: 影响我国房地产业和房地产金融发展的制度性因素

目前部分地区房价上涨较快等问题与我国住房制度改革和房地产市场发展中的制度缺陷有十分密切的关系。

一是住房制度改革衔接不好诱发新的住房需求。停止福利分房后,部分单位依然向职工提供低于市场价格的单位内部购房,形成新的单位住房需求,推动房价上涨。

二是对地方政府经营土地缺乏有效制约。地方政府以地生财,土地出让金是其重要的资金来源,七十年住宅土地收益由一届政府占用的制度安排,使地方政府成为房地产市场膨胀的直接受益者。地方政府并不十分在意土地利用的长期规划,更乐见房价、地价的上涨。

三是缺乏有效控制土地供应结构的开发规划制度。虽然我国也建立了开发规划审批制度,但这些审批制度还存在缺陷,主要表现在:①土地规划缺乏严肃性,没有认真执行;②土地开发缺少应有的指导;③土地供应中,用于高档商品房和普通商品房建设的土地比例不合理,高档商品房占地过多;对解决低收入人群住房问题的廉租房建设,土地供应很少。

四是缺乏合理引导居民住房需求,有效调控投资、投机行为的税收政策。由于目前没有对房产征收房地产税,助长了居民对大户型、高档房的需求。房地产交易缺乏合理水平的税收制约,住宅投资交易成本较低,刺激了住房投机行为。

五是缺乏发达的多层次房地产融资市场。我国目前大部分房地产开发企业股本不足,融资渠道狭窄,经营资金过分依赖银行贷款;房地产开发商因为较高的资本回报率,也不愿让利从事股本融资。房地产融资对银行贷款的过分依赖,可能危及金融体系的安全运行。

二、促进房地产业和房地产金融的健康发展

(一) 继续支持房地产业的健康发展

房地产业是拉动中国经济增长的支柱产业。1998年以来,房地产业的兴起和住房消费的升温,带动中国经济强劲增长。房地产业产业链条长,可以带动原材料、家用电器等耐用消费品、住宅装修业、服务业等一系列产业的发展,其促进经济全面发展的重要作用,是其他产业无法比拟的。发展房地产业可以拉动内需,扩大消费,加速实现城镇化,有利于全面建设小康社会。

发展房地产金融还可以降低金融风险。从 1998 年开始到现在，居民住房按揭贷款迅速增加，对商业银行而言，居民按揭贷款的资产质量很高，是商业银行的黄金资产，金融业在支持房地产业发展的同时，自身资产质量和收息率都得以提升。因此，金融业要继续支持房地产业的发展，使其支柱产业的功能得到充分发挥。

（二）提倡节约使用住房的消费理念

在住房消费上应提倡节约的理念。我国人多地少、水资源缺乏，是资源、能源消费大国，对能源的过度消耗形成了较为严重的空气污染和酸雨等环境问题。

要引导以中小户型为主的住房消费，满足绝大多数居民的基本居住需要。要提倡人人首先有房住，而不是少数人有多个房屋产权。我国城镇人均居住面积已达到了中等收入国家的平均水平，不应鼓励大户型住宅的发展，应从保护耕地出发，充分利用现有非耕地。小型舒适型住房的建设不仅节能、环保、省地、长期可持续，而且可以节约使用银行信贷资金，降低不良资产比率。

我国东部沿海地区和超大城市，虽然人多地少，但人均居住面积比东京、香港居民的居住面积还多。2004 年底，上海市市区人均住房使用面积为 20.4 平方米，江苏省、浙江省、福建省城镇居民人均住宅使用面积分别为 20.4、23.9 和 24.5 平方米，北京市 2003 年底城镇居民人均住房使用面积为 18.7 平方米，2004 年有望达到 19 平方米。而上世纪 90 年代初期，人多地少的香港和东京，人均住房使用面积分别只有 7.1 平方米和 15.8 平方米。

发展房地产业要走节约型道路，注意节能、节水、节电、省地。超大住房配备的暖气、空调等设备，不仅消耗电力、煤炭等能源，而且还造成环境污染。为应对资源短缺的制约，在建筑过程中要推广使用新材料，防止资源的不合理消耗，做到节约能源、环保，建设节约型城市。要提倡节约使用土地，合理控制房地产开发用地的规模和节奏，保证土地开发的长期可持续发展。

（三）加强城镇廉租住房制度建设

要全面掌握廉租住房需求情况，根据廉租住房需求情况，以财政预算安排为主，多渠道筹措廉租住房资金，着力扩大廉租住房制度覆盖面，加快解决最低收入家庭基本住房需要。

城镇廉租住房制度建设还要支持城市化，帮助解决“三农”问题。要支持农

民进城居住，为进城农民全家提供廉租住房，使进城务工农民的子女获得在城市受教育的机会，以利于农民逐步摆脱贫困。

要加大普通商品房的建设力度，抑制高档房建设。在政府的土地、建设规划中切实提高普通住房的建设比例。

进一步完善住房公积金制度，提高中低收入者的购房能力。逐步做到所有居民都能上缴住房公积金，提高中低收入者的住房购买力；成立专门机构加强公积金监管；允许发达地区优先提高个人公积金缴存比例。

（四）坚持区别对待、有保有压的调控原则

要严格区分居民房改住房、居民居住购房需求与投机性购房行为，对第一套住房和第二套住房采取差别性的税收政策和房屋贷款利率政策，提高第二套住房贷款首付的比率。对普通商品住房和高档商品房实行差别政策，促进普通商品住房的供给与销售，在土地和信贷、税收几方面控制高档商品房建设的规模。促进中西部地区房地产业的发展，适度调控东部发达地区和中心城市的房地产市场。

（五）依法制止炒买炒卖和囤积土地的行为

土地出让合同要明确开工与竣工的条件和时间要求，严格土地转让管理，对不符合法律规定条件的房地产开发项目用地，严禁转让。要加大对闲置土地的清理力度，严格执行土地出让合同约定期限届满 1 年不动工开发的土地收取闲置费、满两年不动工开发的无偿收回土地使用权的法律规定，制止囤积土地行为。加强房地产开发用地供后监管，保证开发商按土地出让合同约定或国有土地划拨决定书的规定开工建设和竣工验收，并遵守套型面积、销售价格等控制性规定。

（六）利用税收手段限制投机性购房和短期炒作

认真落实 2005 年七部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》，充分运用税收手段加大对投机性购房行为的调控。为调节开发商的过高利润，建议对过去以协议方式取得土地开发权的项目，加强土地增值税的征管。

尽快建立公正、公平、促进房地产稳定发展的税收制度。开征不动产税在国内已经研究讨论多年，财政部也已在部分城市开展试点。开征不动产税的目的在于给地方政府提供稳定的税收来源，促进房地产市场的健康发展。各种房地产税不仅要涵盖开发、交易和使用全程，而且要鼓励自住型需求，抑制投机型需求；要考虑对住房贷款实行税收抵扣；对于中小户型和中低价位普通商品住宅的自住

消费，给予税收优惠，对于大面积、大户型或高档商品房的消费，实行较高税负。

（七）进一步完善房地产市场管理

一是建设、房屋主管部门要规范房地产商和房地产中介代理机构的市场行为，打击虚构价格、哄抬房价、炒作销售的行为。

二是建立房地产重点监控区。考虑把房地产市场最容易涨价的地区设为重点监控区，加大对境内外炒房资金流动的监测。完善房价统计体系和市场信息披露制度。及时披露准确的房价统计信息，引导市场行为。

三是考虑取消房屋预售制度。很多市场风险和交易问题都源于商品房新房的预售制度，目前经营良好的房地产商已经积累了一定的实力，可以考虑取消现行的房屋预售制度，改期房销售为现房销售。

三、及时防范和化解房地产金融风险，维护金融系统稳定

（一）严格遵守对房地产开发企业的贷款程序

银行房地产开发贷款管理应重点注意以下内容：（1）检查房地产开发企业的资质，包括是否拥有合格的房地产开发资质证书，是否取得所开发楼盘的合法使用权，区分房地产开发项目公司和一般房地产开发公司等。（2）审查房地产开发公司以往的信用纪录，包括是否延迟交付楼宇，是否拖欠工程款，是否将银行贷款挪作他用等。（3）向作为企业集团成员的房地产开发企业发放房地产开发贷款时，明确借款人在企业集团中的地位和资产情况，密切关注借款人与其关联企业的关联交易，防止借款人资本金明显不足向控股公司或关联企业借款增加资本金，防止控股公司转移挪用借款人的开发项目预售款。

（二）规避房贷操作风险

各银行应完善房贷操作程序，加强抵押物管理，及时合理地办理相关抵押手续，规范抵押物估价行为。鼓励信贷人员根据借款人特点进行房贷管理手段创新。革新档案管理模式，发挥档案管理效能，为贷款清收提供有力支撑。各银行总行应就房贷管理制订相应的操作手册分发到各基层银行，操作手册主要包括房贷风险点、完善合约的程序、相关法规制度、违反操作程序的责任制度等。不定期组织金融、法律、房地产与相关知识的培训和学习，并保持人员的相对稳定，培训一批专家型业务骨干，建设一支高素质的房地产贷款业务队伍。

（三）防范“假按揭”风险，完善惩戒机制

开发商通过按揭套取、骗取银行资金是各家银行普遍遇到的一个问题。应建立对骗贷开发商的惩戒机制，如公开披露骗贷企业名单等。对于协助开发商套取个人住房按揭贷款的银行责任人，应对其违规行为进行追查和惩罚。

（四）加强利率风险管理

应提倡商业银行提供多样化住房信贷产品，满足借款人规避利率风险的需要。为此商业银行应提高服务意识，设计符合各类消费者需求的贷款品种。可以考虑允许商业银行发放固定利率个人住房贷款，使商业银行的贷款收益能与其资金成本匹配。同时，有关部门应进一步研究利率风险管理工具，争取早日推出利率互换、利率期权、互换期权等利率衍生产品。

（五）完善住房置业担保制度

建设部于 2000 年出台《住房置业担保管理试行办法》。自 2000 年个人住房贷款担保新机制开始建立以来，至 2003 年底，各地设立的住房置业担保机构已有 93 家，为近 30 万个家庭住房贷款提供了担保。担保公司的风险管理重点在于对抵押物的评估、处置，以及对借款人的资格审查，通过专业化的运作降低风险管理成本。与银行相比，住房抵押贷款担保公司拥有对住房处置、变现的专业优势，能从专业的角度，对抵押物房地产的风险作出预测和防范。但目前我国住房置业担保存在经营市场“条块分割”、住房置业担保的规模小、担保收费标准不明确、风险防范措施尚不完善等一系列问题。

（六）进一步研究房贷保险制度

个人住房贷款保险一般分为三类：一是抵押住房的财产保险，主要保障房产免受意外事故和自然灾害毁损的风险；二是贷款者的定期信用人寿保险，主要是在还贷期内贷款人因疾病或意外伤害而丧失工作能力或死亡的情况下，保证银行能安全收回贷款，贷款者的家人能继续居住；三是抵押贷款购房履约保证保险，当投保人因为死亡、失业等约定原因无力还贷时，保险公司代其向银行清偿剩余债务，同时行使追偿权，从抵押物中得到补偿或向投保人追回赔款。房贷保险实际运行中存在银行指定保险公司、强制购买等问题。应进一步研究房贷保险，充分发挥房贷保险的风险分担职能。