

中国房地产市场与个人住房贷款 担保的发展

建设部住宅与房地产业司 侯渐珉

二00五年七月七日

一、中国房地产市场的发展情况

市场情况

（一）中国房地产市场发展概况

中国改革开放以来，随着城镇住房市场化改革的不断深化，房地产市场逐步建立和发展。特别是1998年以来，停止了居民住房的实物分配制度后，房地产市场得到了快速发展。

市场情况

一是市场规模持续扩大。2004年房地产开发投资13158亿元，是1997年的4.2倍，占全社会固定资产投资投资的18.8%；商品房竣工面积4.25亿平方米，是1997年的3倍；商品房销售面积3.82亿平方米，是1997年的4.8倍；商品房销售额10375.7亿元，是1997年的6.6倍。

市场情况

二是居民家庭成为市场的主体。目前，城镇商品住房交易中，96%由居民家庭个人购买。全国平均每年约有1000万个城镇家庭改善住房条件。城镇居民家庭财产结构发生重大变化，住宅占家庭财产的近一半，促进了社会的和谐稳定。城镇居民私有住房比重达到80%以上。

市场情况

三是市场作用日益扩大。中介服务业务逐步规范，服务品种不断增加，基本建立了统一的房地产市场体系。城镇居民住房供应中，商品住房供应量约占2/3，经济适用住房（包括集资建房、合作建房等）约占1/3，还有少量的廉租住房。

市场情况

四是房地产金融服务快速发展。2004年底，商业银行房地产开发贷款余额7811亿元，是1998年的3倍；个人住房贷款余额为1.6万亿元，是1998年33倍；房地产贷款占全部贷款的比重由1998年的3%提高到15%。与此同时，通过建立职工住房公积金制度，支持了3000多万职工的住房消费。

市场情况

五是房地产市场法律体系逐步健全。全国人大制定了《城市房地产管理法》以及相关的规划、土地使用、环境保护等方面的法律，中国政府制定了《城市房屋拆迁管理条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《住房公积金管理条例》、《城市私有房屋管理条例》、《物业管理条例》等行政法规，建立了技术规范 and 标准，形成了较为完善的法律法规体系。

市场情况

六是城镇人居环境明显改善。2004年，城镇居民人均住房建筑面积，已由1998年的不到19平方米，提高到24平方米以上。城镇住宅工程质量、功能质量、环境质量和综合配套水平都有了明显提高，城镇住宅成套率超过80%，居民居住条件有了较大改善。

市场情况

（二）当前中国房地产市场宏观调控

去年以来，在房地产市场快速发展过程中，一些地区出现了商品房价格上涨过快，房地产投资规模过大，商品房结构不合理，房地产市场秩序不规范等突出问题。这些问题虽然是局部性、结构性的，但如不及时加以解决，有可能影响房地产市场的持续健康发展，影响金融安全和宏观经济稳定。

市场情况

中国政府高度重视房地产市场的健康发展。把调控房地产市场，作为当前加强和改善宏观调控的一项重要任务。不久前，国务院办公厅转发了建设部等七部门关于做好稳定房价工作的意见，确定了今后一段时期调控的原则，提出了八项措施。

市场情况

这次房地产市场调控目的是稳定房价，主要是通过采取调整税收等一系列政策，遏制投机性需求，抑制投资性需求，控制拆迁带来的被动性需求。对普通居民的改善性住房需求，还是要采取“保”的政策。

市场情况

政府不希望房价出现大起大落的情况，政府在这个阶段中，要密切关注市场变化的走势，及时提供市场信息，保证住房的有效需求和稳定需求。

二、住房置业担保产生的背景

产生背景

1998年，中央做出扩大内需、拉动经济增长的战略决策，提出要把住宅建设培育为新的经济增长点。

国务院下发了《关于深化住房制度改革，加快住房建设的通知》，在全国范围内停止了住房实物分配，逐步实行了住房分配货币化。

产生背景

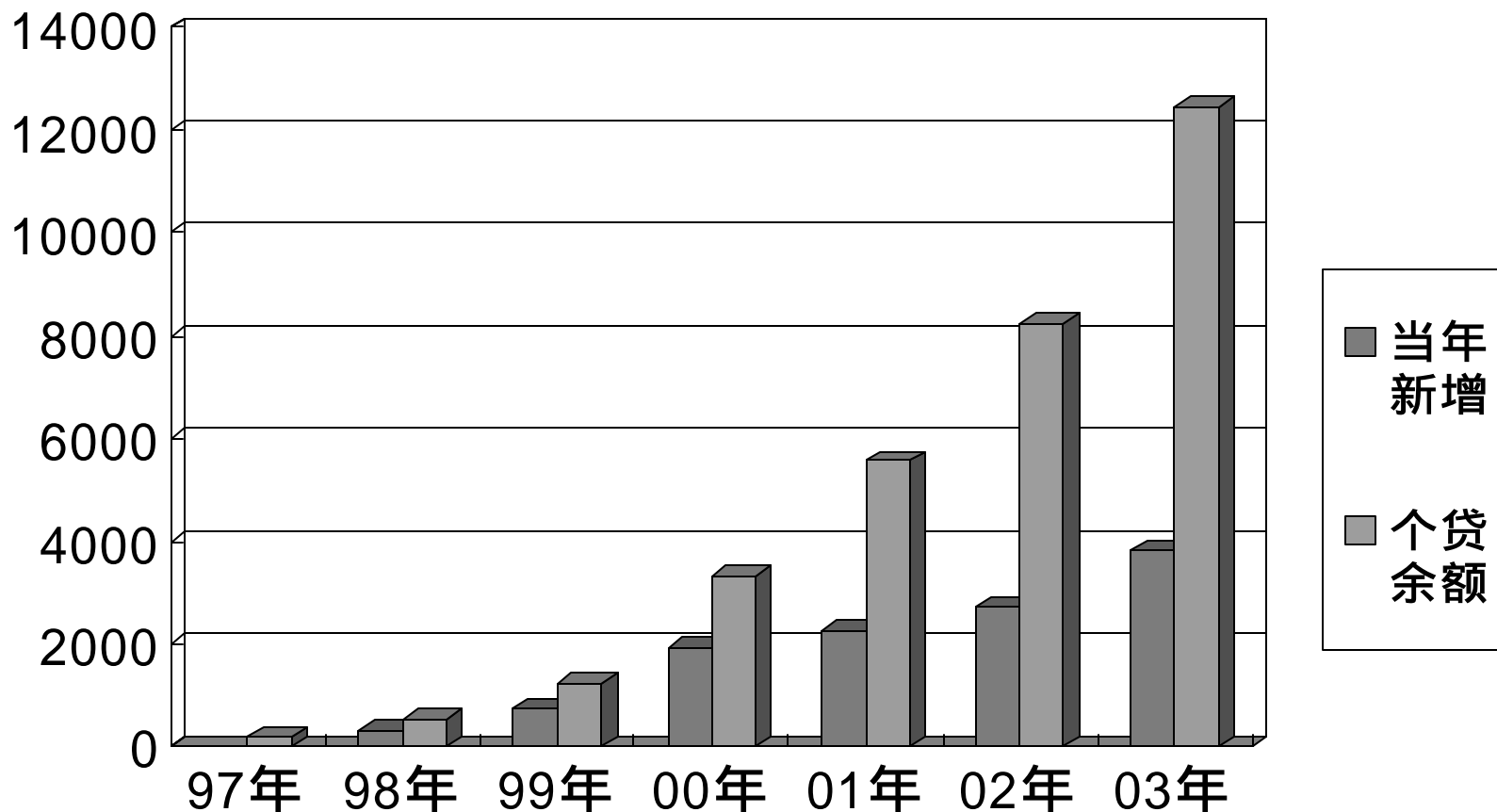
与此同时,房地产信贷也逐步实现了由开发建设性贷款为主向个人住房消费贷款的转变。

各商业银行个人住房贷款保持了高速增长,1998-2002年间个人住房贷款年均增长率达112.8%,

个人住房贷款的快速增长,既支持了住房消费,又促进了信贷结构的调整,提高了银行信贷资产质量。

产生背景

工商银行、农业银行、中国银行、建设银行
个人住房贷款的增长情况（亿元）



产生背景

随着个人住房贷款业务的快速发展，也暴露出一些亟待解决的问题：

一是据有关商业银行的数据显示，个人住房贷款平均贷款成数为5-6成，购房人的首付款比例仍较高，限制了一些有固定收入、但储蓄较少的居民，尤其是年轻人提前进入购房市场。

产生背景

二是我国目前尚没有形成系统的住房贷款风险分担机制，风险管理的监控手段和管理技术相对滞后于业务发展。

个人住房贷款余额不断增加，住房信贷风险将逐步显现，有可能制约个人住房贷款业务的进一步发展。

产生背景

三是尽管借款人以所购住房作抵押，但当借款人违约时银行往往因无法将借款人从抵押住房中迁出，而不能实现抵押权，使贷款安全难以保证。

一方面，消费者有购房需求但因购买力不足需要银行贷款支持，银行也有贷款意向；

另一方面，银行因担心借款人担保能力不足影响贷款安全，有惜贷的倾向。

产生背景

为解决金融机构抵押物处置难，降低和分散个人住房贷款风险，从1997年开始，上海、成都、沈阳等城市相继开展了住房置业担保试点。

在借款人无法满足贷款人要求提供担保的情况下，由住房置业担保公司为其提供专业担保，承担连带责任保证，借款人用其合法房屋依法向担保公司进行抵押反担保。

担保公司凭借其房地产经营的优势，在合理安置借款人的同时，负责处分抵押物、最终清偿债务。

产生背景

无论是对住房市场而言，还是对住房金融市场而言，如何完善风险管理和控制措施，建立风险防范和化解机制，进行包括建立健全个人住房贷款担保机制在内的金融创新，都显得尤为必要。

产生背景

为规范该项业务的发展，2000年建设部和中国人民银行发布了《住房置业担保管理试行办法》，初步确定了我国住房置业担保的制度框架。

住房置业担保确立了贷款人、借款人及担保公司之间的法律关系。

产生背景

就贷款人而言，因担保公司承担连带责任保证，可以降低贷款风险。

就借款人而言，通过住房置业担保方式，提高了其信用水平，有利于实现即期消费；

就担保公司而言，由于有借款人提供的抵押反担保的存在，在其一旦履行保证责任时，可以通过房地产中介的专业优势，帮助抵押人重新购置或承租与其能力相当的住房，从而得以处分抵押物，弥补损失。

产生背景

近来随着房地产市场宏观调控各项措施的落实，商业银行根据市场状况、项目销售前景、借款人还款能力等对贷款比例进行适当调节，制定了较为严格的贷款审查标准和操作规程，这些措施较为有效地防范和控制了风险，但客观上造成了部分中低收入家庭获得贷款难，具体表现在：实际放贷的首付款比例仍较高、购买二手房获得贷款较难等。

产生背景

因此，在目前加强房地产市场调控的情况下，有必要通过支持和引导住房贷款担保发挥积极作用，保持稳定的住房需求，进一步促进中低收入居民购房。通过个人住房贷款担保体系的建立，一方面对住房贷款的风险实施专业化管理，从而降低和分散银行住房信贷风险，调动银行放贷的积极性，促进住房金融市场的稳定。另一方面通过特定的政策设计，对中低收入家庭购房提供担保，解决他们的住房问题。

三、目前住房置业担保的运作情况

运作情况

（一）机构设置情况

据不完全统计，除西藏、重庆尚没有设立担保机构外，其他29个省、自治区、直辖市成立了93家担保。

按单位性质划分，有限责任公司70家，股份有限公司9家，国有企业8家，事业单位6家。

从资本金来源及构成看，有财政拨款、企业投资入股、房地产主管部门的下属单位入股等形式。

注册资本金超过亿元的机构有5家，分别是北京、上海、天津、沈阳和深圳市。

运作情况

(二) 业务情况

截止2003年底，统计的80家担保机构累计担保户数为60.43万户，担保面积5839万平方米，担保金额650亿元。到2004年12月底，上海、北京、天津、沈阳累计担保额已达761亿元。

运作情况

(三) 住房置业担保发展呈现的几个特点

一是业务发展不平衡，部分城市业务发展较快。2003年底，累计担保金额在10亿元以上的机构有7个，有24家担保机构的累计担保金额还不足1亿元。

运作情况

二是担保业务品种不断丰富。目前几家业务规模较大的担保机构主要从事的是住房公积金贷款担保业务，并在此基础上积极拓展组合贷款担保业务、二手房贷款担保业务、贴息贷款担保、转按揭担保等业务。

运作情况

三是担保方式以住房置业担保方式为主，并就其他担保方式进行了一些有益的探索。在近三年的实践中，大多数住房置业担保机构业务开展以承担连带保证责任、抵押反担保方式为主。

部分担保机构根据市场需要，开展了一般保证担保、担保与保险相结合、公积金贷款资产管理等业务，效果良好。

运作情况

四是担保在实现政府住房政策目标方面发挥了积极作用。

2002年，福州市政府为民办实事重点项目之一的苍霞、上渡棚屋区的改造工程中，苍霞棚屋区原有833户拆迁户要求申请贷款，这些拆迁户收入普遍较低，只有7户符合商业银行贷款条件。

最后，通过担保公司为700多户拆迁户提供担保，使这些拆迁户获得回迁贷款。

四、存在的主要问题及原因

存在问题

（一）部分担保机构设立不规范。

有的机构没有按照《试行办法》规定的设立程序设立；

少数机构注册资本金低于《试行办法》规定的1000万元的低限；

少数担保机构注册资本中货币资本所占比例较低，资本金来源不规范；

有的城市成立了多家住房置业担保机构，甚至出现了若干家没有经过批准而从事住房置业担保业务的机构。

存在问题

（二）一些担保机构未提取担保风险基金或风险基金提取比例较小。

由于《试行办法》对担保风险基金提取比例没有确定具体的标准，各公司提取比例不一致，多数公司提取的比例从担保收入的10%到30%不等，有78家住房置业担保机构提取了担保风险基金，有15家未提取担保风险基金。

存在问题

（三）部分担保机构存在着后续担保能力不足的问题。

目前不少住房置业担保机构，由于其实有资本所限，可担保额度已接近限额，存在着后续担保能力不足的问题。

根据这次调查结果，部分住房置业担保业务开展较好的机构，担保总额已超过了机构注册资本的30倍。

存在问题

（四）有的担保机构业务量较小，担保作用没有得到有效发挥。

从此次调查情况看，除少部分担保机构有一定业务规模外，大多数担保机构担保业务规模较小，住房置业担保的作用难以发挥。

存在问题

少数担保机构有超范围经营的现象，个别担保机构开展了商品房，办公用房、厂房的担保业务，有的甚至从事购买汽车等消费贷款担保业务。

存在问题

产生以上问题的主要原因：

一是没有严格执行《试行办法》的有关规定。虽然建设部和人民银行下发的《试行办法》提出了具体要求，但一些城市未严格执行。

存在问题

二是有关配套政策滞后。目前的政策办法和法律法规的制定明显滞后于住房置业担保工作的快速发展的要求。

《试行办法》本身的法律层次较低，下发后又没有制定进一步的配套政策规定，使担保业务开展不够规范。

存在问题

三是缺乏对住房置业担保业务进行严格监管的制度。目前对担保机构的业务经营活动缺乏有效的监管，既无相应的政策办法，更没有有效的手段和措施，各地担保机构各自为阵，业务开展良莠不齐。

存在问题

四是目前对住房置业担保体系建立缺乏长远的制度安排。

目前住房置业担保业务主要处于各地的实践和探索中，但随着业务规模的不断扩大，需要研究解决目前住房置业担保业务中存在的一些深层次问题。

存在问题

如以城市为单位设立的担保机构很难化解区域性风险问题；随着担保时间的延长，潜在的风险将随着时间的推移逐步暴露出来，如何防范和化解担保机构现存的风险是十分迫切的问题。

五、建立健全我国个人住房贷款担保体系的必要性

必要性

（一）有利于解决中低收入家庭的住房问题

通过向低首付款的个人住房贷款提供担保，使贷款人敢于放贷、适当放宽贷款期限、采取多种灵活的还款方式，使许多有固定收入、但储蓄较少的居民，尤其是年轻人提前进入购房市场，提高中低收入家庭的购房能力。

必要性

（二）有利于分散和降低个人住房贷款的风险，扩大住房信贷，促进金融稳定

加拿大和国际经验证明住房贷款违约高峰期大约出现在贷款后的3-8年。

CMHC从1954年开始从事住房贷款担保业务，前三年并未发生赔偿，到1957年发生赔偿，到第5或第6年，风险达到最高，到第8年，风险率为10%到20%，到第12年，风险率下降到3%以下。

必要性

中国大量的个人住房贷款是1998年以后发放的，随着时间的推移、贷款人群的扩大和房地产市场形势发生变化，个人住房贷款的风险也会逐步显现。

住房贷款担保不仅可以一定程度化解银行风险，提高一级市场贷款的安全性，而且在贷款人内部风险管理之外，增加了一个独立的第三方担保进行外部风险约束，使贷款人更好地管理风险，间接地规范住房贷款一级市场，并为住房抵押贷款证券化的顺利推进打好基础。

必要性

（三）可抵御房地产市场地域性风险

建立全国个人住房贷款担保体系的核心是设立全国个人住房贷款担保公司，由全国公司在全国范围内开展业务，形成规模优势，可以最大限度地规避地域风险。

从近几年看，全国的房地产市场是健康的，但部分城市出现了供求结构性矛盾加剧、房价阶段性过快上涨、投资性购房增多、投机炒作的苗头隐现等问题，房地产市场存在区域性潜在风险。

必要性

从国外经验看，风险也往往在局部地区发生。如在80年代，在加拿大的不列颠哥伦比亚省、阿尔伯特省、魁北克省称发现了石油，许多人纷纷涌入并贷款买房，后查明没有石油，又纷纷违约撤离，形成了个人住房贷款的区域性风险，由于CMHC在全国开展业务，以盈补亏，才有效地化解了风险。

此外，全国性公司可以采用精算技术对担保风险进行管理和定价，通过实现地区分布合理化、产品内容多样化等，提高信用风险管理水平，更好地实施长期风险防范战略。

必要性

（四）有利于规范目前的住房置业担保行为

通过建立全国个人住房贷款担保体系，设立全国性的住房贷款担保公司，

一方面利用市场规则，整合和清理现有住房置业担保公司，增强抵御风险的能力。

另一方面通过全国公司对符合标准的地方现有住房置业担保公司提供再担保，促使地方担保公司规范业务操作，符合再担保标准的要求，化解担保风险，从而使个人住房贷款担保业务健康发展。

必要性

综上所述，需要抓住我国个人住房信贷发展时间不长、风险尚未完全显现、住房市场发展平稳、国家经济持续发展的有利时机，尽快建立健全个人住房贷款的风险防范体系。

必要性

《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发[2003]18号）提出：

“完善个人住房贷款担保机制。

要加强对住房置业担保机构的监管，规范担保行为，建立健全风险准备金制度，鼓励其为中低收入家庭住房贷款提供担保；

对无担保能力和担保行为不规范的担保机构，要加快清理，限期整改；

加快完善住房置业担保管理办法，研究建立全国个人住房贷款担保体系。”

六、下一步发展的基本思路

基本思路

一方面加强对住房置业担保机构的监管，清理整顿现有担保机构，建立和完善担保机构风险准备金制度、会计核算制度、信息披露制度，规范发展住房贷款担保市场；另一方面研究建立全国个人住房贷款担保体系，抓紧组建全国性担保公司。

谢 谢 大 家 ！