

土地经济、产权与管理研究

TUDI JINGJI CHANQUAN
YU GUANLI YANJIU

姜爱林 著



華齡出版社

经管卷之四

土地经济、产权与管理研究

姜爱林 著

华龄出版社

责任编辑：薛 治

责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

土地经济、产权与管理研究/姜爱林著. —北京：华龄出版社，2012.9

ISBN 978-7-5169-0191-5

I. ①土… II. ①姜… III. ①土地经济学—中国—文集 ②土地产权—中国—文集 ③土地管理—中国—文集 IV. ①F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212788 号

书 名：土地经济、产权与管理研究

作 者：姜爱林 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：北京青年报数码印刷中心

版 次：2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本：787×1092 1/16

印 张：25.5

字 数：558 千字

印 数：1~1000 册

定 价：38.00 元

地 址：北京市西城区鼓楼西大街 41 号 邮 编：100009

电 话：(010) 84044445

传 真：84039173

目 录

上篇 土地与房地产经济

第1题	论土地资源可持续利用的战略目标与原则	3
第2题	农村土地制度改革的若干问题研究	7
第3题	从土地承包15年到土地承包再延长30年	12
第4题	基于土地征收视角的土地承包经营权补偿问题研究	19
第5题	论土地整理概念的科学界定	25
第6题	试论耕地预警	31
第7题	耕地概念的界定与耕地质量评价的新方法初探	38
第8题	论土地登记代理制度	45
第9题	土地租赁制若干问题研究	52
第10题	推行土地年租制的若干问题探讨	62
第11题	土地所有权主体代表形式研究	69
第12题	论土地使用权出让中的协议问题	73
第13题	论土地投机与土地投机行为	76
第14题	土地增值税：调节土地市场的重要杠杆	84
第15题	论土地价格与土地市场的几个问题	87
第16题	武汉市房地产市场大透视	92
第17题	房地产泡沫研究概述	98
第18题	房地产金融风险的主要问题与破解对策分析	107
第19题	事前识别：防范房地产抵押贷款风险的有效对策	112
第20题	提前还贷：按揭按出新问题	118
第21题	论部分产权的几个问题	127
第22题	建筑物区分所有权初探	133
第23题	谈谈物业管理服务收费的几个问题	136

中篇 土地产权改革

第1题	长约年租：一种可行的产权改革模式	143
第2题	租让结合：土地有偿使用的新模式	149
第3题	国有土地分配与转让问题研究	154

第4题	集体建设用地流转制度创新的思考与建议	165
第5题	保护和提高耕地综合生产能力的新思考	173
第6题	耕地转用许可证制度探讨	183
第7题	略论我国土地登记代理制度的构建	193
第8题	农村土地承包政策存在的问题与政策建议	198
第9题	土地征用问题研究：土地产权流转速度调查与分析	208
第10题	改革与完善中国土地物权制度的若干建议	232

下篇 土地利用与管理

第1题	土地学：新近崛起的学科	245
第2题	论土地管理的几个问题	248
第3题	关于加强土地管理与切实保护耕地的思考	252
第4题	论土地资源利用与管理的基本原则及其战略对策	256
第5题	关于土地清查政策的若干问题	264
第6题	当前土地清查存在的问题及解决的途径	270
第7题	关于冻结占用耕地政策的若干问题	278
第8题	当前发展小城镇亟待研究解决的几个土地政策问题	284
第9题	土地政策法律化研究	291
第10题	土地资源开发、利用与保护战略研究	300
第11题	城镇化背景下小城镇土地利用管理政策研究	320
第12题	中国土地登记代理中介服务研究	357
第13题	新规制视角的土地远程报批研究	383
后记		402

基准数据的选择很关键,由于房地产有非常强的地域性特点,有时和国外的通行数据比并没有可比性。因此本方法使用得出的结论更多是定性的,不同的人容易得出不同的结论。^①

(二) 破灭条件

房地产泡沫在什么情况下会破灭呢?泡沫经济的形成和发展过程就像一个链条。只要这个传递链中的任何一个环节出现问题,都有可能使经济泡沫破灭。房地产泡沫破灭必须具备3个条件:第一,从长期来看,即使没有垄断势力的参与也没有任何意外事故发生,泡沫最终也要破灭。如果向银行的贷款量越来越大,银行为了追求利润,必然竭力争取社会流动资金。如果一个国家的生产部门在国际市场上具有较强的竞争优势,或者国家对经济的控制能力比较强,那么即使出现了泡沫经济也还有可能支撑一个较长的时期。但是,由于泡沫经济的增长速度远远高于生产部门,所以一定会在某一个时期使得泡沫的比例达到改变人们预期的临界点。第二,如果人们对未来的预期发生变化,马上就会中断这个泡沫经济发展的传递过程。促使预期发生变化的原因有可能来自于经济系统内部,也有可能来自于系统外部。泡沫经济延续的时间越长,人们对投机活动的超额回报率的预期值越高。如果这个预期值远远超过其他的经济活动,金融专家们首先就意识到这个趋势已经达到顶峰时,也许一个很小的事情就可能使人们的预期发生重大改变。第三,在泡沫经济成长过程中,国内金融市场的需求特别旺盛,投机活动的高额利润必然吸引国际流动资金,如果这个国家门户大开,大量短期的外部资金流入,在一段时间内使得泡沫经济继续繁荣,似乎不会出现资金短缺现象。在进入这个国家的外部资金中难免鱼龙混杂,一些国际投机集团也会不怀好意,乘虚而入。^②

(三) 危害论

该种观点认为,房地产过热,一旦泡沫形成,房地产价格的过快上升很容易产生虚假需求信息,影响开发者和消费者的预期,而且虚假需求造成的过度供给,又会形成新的房产积压,给整个国民经济带来大而长期的负面影响。该观点进一步指出,大量的空置商品房不啻于一柄悬在人们头顶的达摩克利斯剑;不规范的住房抵押贷款操作导致的房地产价格虚高,会加重消费者的负担,增大购房者的违约风险;不景气的经济导致大量购房者违约,进而形成银行的不良资产,最终导致金融风险;房地产价格过高还会影响人才的去留,严重削弱城市竞争力,影响地方经济发展。^③曹海涛^④、周永亮^⑤也持危害论的观点。

① 《地产泡沫简论》, <http://finance.sina.com.cn>.

② 徐滇庆,于宗先,王金利:《泡沫经济与金融危机》,北京:中国人民大学出版社,2000:19-20.

③ 牛瑞斌,贺兵:《房地产泡沫成因与对策》,城市经济、区域经济,2002(11):62-63.

④ 曹海涛:《警惕房地产过热》,经济日报,2003-1-16.

⑤ 周永亮:《泡沫应该怎么看》,经济日报,2003-1-14.

（四）利弊论

该观点指出，在现代市场经济中，经济泡沫之所以会长期存在，是有它的客观原因的，主要是由其作用的二重性所决定的。一方面，经济泡沫的存在有利于资本集中，促进竞争，活跃市场，繁荣经济。另一方面，也应清醒地看到，经济泡沫中的不实因素和投机因素，又存在着消极成份。该观点进一步指出，房地产经济泡沫的存在有利有弊，关键在于控制在适度的范围内，避免出现泡沫经济，导致大起大落的波动和震荡。适度的经济泡沫，例如土地价格微幅上扬、房价稳中有升、房地产开发投资高于社会固定资产投资增长率和商品房供给略大于市场需求等等，对活跃经济，促进竞争，推动房地产发展和国民经济增长是有利的。同整个国民经济一样，没有一点泡沫房地产业是不能繁荣的。而如果泡沫过多，过于膨胀，造成虚假繁荣则是不利的。关键在于要控制这些经济泡沫过度膨胀，不致形成泡沫经济，带来严重危害。^①

四、房地产泡沫：解决方法、总体思路与具体对策

（一）解决方法

解决房地产泡沫问题的方法一般有挤压法、吸收法、转化法和综合法等几种。一是房地产泡沫挤压法，该法指的是通过降低房地产的市场价格来降低房地产的泡沫程度，使房地产的市场价格更接近其内在价值。挤压法采取的措施主要是增加供给和限制消费两类。增加供给的措施主要有增加土地供给，增加中低价格产品的供给。限制消费的措施主要有增加消费税费、限制房地产金融等。这两类措施往往可以综合使用。二是房地产泡沫吸收法，该法指的是通过提升房地产内在价值方式降低房地产的泡沫程度，使房地产的市场价格更接近其内在价值。吸收房地产泡沫的措施主要可归纳为优化宏观经济环境、优化房地产产业环境和优化房地产市场运行，这些措施的实施能提高房地产的内在价值，使社会和企业对房地产价值的增加有更好的合理预期，获取房地产收益的风险相应降低，房地产泡沫程度下降。三是房地产泡沫转化法，该法指的是降低社会资源在房地产行业配置、将资源从房地产行业转化到其它产业领域，从而降低房地产泡沫的方法。房地产泡沫转化是由于房地产价值与其他资产价值在共同的市场环境中相互作用而产生的，主要出于不同类型资产利用效率的差异而产生。当房地产泡沫到一定程度后，整个行业的收益风险比下降，市场的自发力量将引导资源由房地产行业转移到其它收益风险比较高的领域。在市场机制失灵时，也可以使用政府调控的手段促进这种转化。金融市场的兴旺和产业投资机会的增多，无疑能引导资金从房地产领域转移出去。在实现房地产泡沫转化时，可以采用市场和行政相结合的手段，但市场手段应该占主导地位。四是综合法，该法指综合使用挤压法、吸收法、转化法的方法。当房地产泡沫比较严重，

^① 陈佰庚：《房地产业与泡沫经济：兼评当前房地产市场形势》，城市经济、区域经济，2002（12）：72-74。

特别是出现泡沫经济时,或者要求在短期内减少或消除房地产泡沫时,可以采用综合法。^①

(二) 总体思路

如何防范房地产泡沫,事关经济社会的可持续发展。有的提出要“硬着陆”,有的则提出要“软着陆”。比较可取的做法是“软着陆”,因为软着陆比硬着陆好。这是解决问题的总体思路。该观点指出,房地产热只能软着陆。该观点认为,如果说房地产业在土地炒卖和投资集中的推动下已呈现局部的“非理性繁荣”的话,接下来需要格外注意的是如何避免同样用非理性的方式“猛砸”这个市场。该观点还认为,中国房地产业的健康发展对2003年经济走势意义重大;对已经形成的局部投资过热,一定要用温和的方法使其软着陆,否则不仅对这个行业不利,对整个经济都会产生不良影响。^② 刘志峰^③、王小广^④、戴涛^⑤也坚持“软着陆”的思路。

(三) 具体对策

牛瑞斌等提出了6条对策:(1)大规模推出经济适用房,抑制商品房价格。国家要抑制房价的不合理上涨,防止房地产泡沫的出现,主要办法还是大规模地推出经济适用房。经济适用住房的作用:一是通过免收土地出让金和减免配套费等,降低了售价,确保中低收入家庭有房可买,二是平抑过高的商品房价格。如果大规模建设经济适用房等政策付诸实施,房价持续上涨的空间就会被封杀。(2)强化土地资源管理,通过土地资源供应量的调整,控制商品房价格的不合理上涨。(3)建立全国统一的房地产市场运行预警预报制度,加强和完善宏观监测体系。(4)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。一要严格审查住房开发贷款发放条件,切实加强住房开发贷款管理;二要强化个人住房贷款管理,严禁发放“零首付”个人住房贷款;三要规范个人商业用房贷款管理。(5)全面研究住房税、费政策,通过税收杠杆促进低价位住房的建设和消费。一是要贯彻落实已经出台的各项优惠政策;二是进一步研究和调整鼓励住房消费的税收政策;三是继续加大清理住宅建设和消费环节的不合理收费的力度,理顺商品住宅的价格构成,鼓励普通住房消费。(6)加强舆论宣传的引导。^⑥

曹海涛提出了5条对策:一是必须加强对银行的监管。推动房地产过热产生的资金,绝大部分都是从银行流出的。要严格规定银行向房地产贷款的比例和房地产抵押贷款融资的比例,严格审查房地产抵押贷款的条件。二是加强调控土地市场,根据土地利用总体规划和当地各项建设的实际需要,对建设用地总供应量实行严格

① 《地产泡沫简论》, <http://finance.sina.com.cn>.

② 《房地产热只能软着陆》, 经济观察报, 2003-1-13.

③ 谢然浩:《房地产“虚热”亟待降温建设部门将修订政策并出台调控措施》, 经济日报, 2003-01-14.

④ 王小广:《警惕房地产泡沫促进经济“软着陆”》, <http://www.sconline.com.cn>.

⑤ 戴涛:《房地产市场能“软着陆”吗?》, 新华网.

⑥ 牛瑞斌, 贺兵:《房地产泡沫成因与对策》, 城市经济、区域经济, 2002(11): 62-63.

控制。三是要建立预警体系,及时发现房地产市场运行中出现的问题。建立房地产市场信息披露制度,及时向社会发布市场信息,引导房地产开发企业理性投资、住房消费者理性消费。四是要建立有利于调控的协调机制。建议有关部门建立定期联席会议制度,对房地产市场运行情况进行研究分析,及时提出调控措施。五是要严防房地产投机。政府可以考虑征收空地税、土地保有税,提高囤积土地成本,限制以投机为目的的土地交易。加强土地增值税的征收,限制以转手套利为目的的土地交易等。^①

刘洪玉提出了6条对策:(1)有效控制当前和潜在的土地供应,建议政府计划管理和土地管理部门在制定相关政策过程中实事求是,保持适当的弹性。(2)对房地产企业的圈地行为进行监管,建议政府建立市场准入制度,政府土地出让不能仅仅是价高者得,政府也要尽量减少大宗土地的出让行为。(3)经营城市不能片面理解为经营土地,政府必须有步骤地根据市场的需要有计划地供应土地,而不是只顾眼前的短期利益。(4)加强银行系统对房地产贷款的监管,提高开发商的自有资金比例,并建立有效的风险管理机制。提高自有资金比重可以通过三个方面来进行:一是严格审查和监管房地产开发贷款,二是进一步提高预售项目提供房地产抵押贷款的门槛,三是逐步拓宽房地产开发企业资本融资的渠道。(5)拓宽房地产行业的融资渠道,改变只能从银行贷款的单一融资体制,分散风险。(6)激活房地产的存量市场,引导有效需求的合理释放。^②

王小广提出了6条对策:(1)建立目标监控体系,要努力做到五个适度,以保证房地产业快速稳定协调发展。即投资和消费增长速度要适度;居住水平的提高速度要适度;各类住房建设的比重要合理(现在许多地方存在住房供需严重失衡的情况);住区规模要适度(不应大量无限制地兴建占地几百万平方米的超大型住宅“小”区);房价及房价收入比要适度。(2)进一步加强和完善土地政策。如适当提高进入土地市场的门槛,获取土地的开发商必须达到一定的实力,从而使土地的后期开发有一定的保证。(3)加强价格的监管和调节,有效抑制住房价格的暴涨。要采取多种措施,降低住房生产和消费中的成本。(4)限制以短期投机获取暴利的炒楼行为,引导居民理性购房。(5)调整住房供给结构。一是鼓励建造中低住宅,对房地产商给予一定的税收优惠;二是对经济适用房政策做适当调整,主要是建廉租房,严格实行使用廉租房的条件,对住满5年以上的住户可以按经济适用房价格将其转让给承租租房。(6)加快培育二级市场。住房二级市场发展潜力极大,要采取各种措施如缩短房改房的上市期限限制、降低交易费用、规范完善交易市场、大力培育住房中介机构等。^③

刘志峰提出了6条对策:一是完善商品房预售管理制度。二是尽快修改完善商品房空置面积指标体系。三是建立房地产市场预警体系。四是督促各城市政府尽快建立房地产开发项目库制度。五是建立房地产市场调控的协调机制。六是与国土资

① 曹海涛:《警惕房地产过热》,经济日报,2003-1-16。

② 刘洪玉,郑思齐,沈悦:《剖析中国房地产市场:是泡沫还是过热》,瞭望新闻周刊,2002-12-25。

③ 王小广:《警惕房地产泡沫促进经济“软着陆”》,http://www.sconline.com.cn。

源部共同研究改革土地使用权有偿、有期限出让制度。^①

谢家瑾提出了6条对策：一是建立房地产市场预警预报和信息披露制度。二是建立全国房地产市场宏观调控部际联席会议制度，加强对重点地区市场运行状况的监测和调控工作的指导。三是修改《商品房预售管理办法》，提高商品房预售条件，规范商品房预售款监管制度。四是要从严控制增量土地供应和存量土地开发，控制新建高级公寓、别墅、高档娱乐设施等项目。五是修订空置统计指标，完善空置统计制度，以更好地反映市场态势，为各级政府宏观决策提供科学依据。^②

① 谢然浩：《房地产“虚热”亟待降温建设部门将修订政策并出台调控措施》，经济日报，2003-01-14。

② 孙玉波：《我国将建立房地产市场预警预报和信息披露制度》，新华网。

第 18 题 房地产金融风险的主要问题与破解对策分析

随着市场经济的不断发展,房地产业与金融业间的联系越来越密切,房地产在金融中的地位日益明显。尤其是 1998 年以来,房地产抵押业务逐年增多,房地产金融在金融总量中所占的比例也越来越高。截至 2004 年底,全国房地产信贷余额为 2.6 万亿~2.7 万亿元,占金融机构信贷余额的比例约为 15%~20%。其中,开发商贷款占房地产信贷余额将近 30%,占整个金融机构信贷比率为 4%^①。2005 年年底房地产贷款达到 3.07 万亿元,占金融机构人民币各项贷款余额的 14.84%,占 GDP 的比率为 16.75%;商业性个人住房贷款余额为 1.84 万亿元,占金融机构人民币贷款余额的 8.9%,与 GDP 的比率为 10.0%^②。其中,房地产开发贷款年均增长超过 25%,住房抵押贷款从 1997 年末的 190 亿元增加到 2004 年的 1.6 万亿元,年均增长 88.4%。^③ 房地产抵押市场的迅速发展,也在一定程度上也加大了房地产金融的风险。为防范房地产信贷风险,2003 年以来,国务院、人民银行及银监会等先后出台了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》、《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》、《关于严格控制固定资产投资规模的通知》、《关于商业银行房地产贷款风险管理指引》、《关于规范与银行信贷业务相关的房地产抵押估价管理有关问题的通知》等一系列文件,对规范房地产融资业务,降低信贷风险起到了重要作用。但风险问题并没有因此而得到有效的减轻或降低,相反却是越来越严重。

一、当前房地产金融市场中存在的问题及风险分析

房地产金融中的风险,主要包括信用风险、市场风险、产权风险、制度风险等,目前我国房地产金融市场实践中,主要存在以下问题:

(一) 房地产金融业务忽视项目第一还款来源评估

房地产抵押贷款是在借款人的偿还能力(即第一还款来源)之外,以房地产抵押物代偿为条件设置了第二还款来源。当第一还款来源出现问题,借款人无法用正常经营活动所产生的现金流来归还贷款时,银行可通过处置抵押物获得补偿。从这一意义来看,房地产抵押物在降低贷款风险、减少贷款损失方面发挥着重要作用。因此,实践中大部分金融机构片面地把借款人能否提供抵押物作为能否贷款的主要

① 钟伟. 中国房地产金融风险评估报告. <http://www.doctor-cafe.com/detail1.asp?id=3889> (2006-06-09)

② 李若愚. 个人房贷占 GDP 的 10% 房地产业是否过热. 北京晨报, 2006-04-26.

③ 中国人民银行房地产金融分析小组. 2004 年中国房地产金融报告. <http://news.gz.soufun.com/2005-08-16/488445.htm>. 2005-08-05.

依据,从而忽视了对借款人的偿付能力进行分析。贷款评估结果中也是主要考虑房地产的市场价值,这样,贷款的安全性仅体现在对估价时点的公开市场价值折扣比例上。事实上,无论采取何种贷款方式,借款人第一还款来源才是至关重要的,第二还款来源只是起必要的补充作用。大量事实证明,当第一还款来源出现问题时,银行对第二还款来源的追偿往往是艰难并且很难如愿的。大量的不良金融资产也多源于此。

(二) 对当前影响抵押房地产变现能力的复杂因素考虑不够

房地产抵押贷款的目的之一是当债务人不能履行债务时,以处置抵押的房地产变现所得的价款优先受偿而保障债权的实现。因此,房地产贷款项目评估中,首先需要评估抵押物的变现能力。实践中,抵押房地产变现能力的评定,主要受到以下三个因素的干扰:

一是企业的经营状况。在房地产抵押评估中,企业的经营状况一定程度上往往会放大抵押房地产的变现能力。实际上,企业经营状况与抵押物的变现能力没有必然的联系,企业经营良好,贷款偿还能力较强,但房地产抵押物变现能力可能较差;企业处在停产和破产的边缘,但由于其地理位置优越,房地产抵押物变现能力可能较强。因此,抵押物对贷款担保能力在一定程度上体现在其未来的变现能力上。特别是在抵押期较长、市场变化较大的情况下,房地产的效益价格变化大,将直接影响银行资产的安全性。

二是抵押物及抵押行为的合法性。以不合法或不适宜的房地产作为抵押物,会引起抵押权无法实现。实践中,影响房地产抵押价值的首要因素是产权风险,如果房地产权属不清或存在权属纠纷,或抵押人对拟抵押财产没有处分权,将会导致抵押物无法变现或变现价值远远低于抵押价值。因此,房地产评估中要查清对抵押房地产是否符合转让的条件或属于不能抵押的房地产。实践中,这方面主要存在的问题,包括:(1) 违规取得产权证,比如:未缴纳或缴齐土地出让金的情况下取得《国有土地使用权证》;在建工程已经拿到《房屋所有权证》;房屋所有权人与土地使用权人不符;房地产权属证件所记载情况,如面积、位置、产权人等与房地产实际情况不符。(2) 抵押物存在产权纠纷或债权债务纠纷。(3) 由于土地闲置而导致被无偿收回,抵押权消失。(4) 抵押物属于集体土地或《城市房地产抵押管理办法》等法规中规定不得设定抵押权的情形时,导致无法处置或处置成本大增等。

三是抵押房地产处分时实现价值的程度。这里主要指大量制约房地产价值的因素未被充分考虑,主要包括:(1) 在建工程建筑面积超过出让建筑面积或规划建筑面积、法定用途与实际用途不符。(2) 以未结清建设工程款的房产抵押。(3) 以带租约或预售合同的房地产抵押。(4) 将还建房屋作为抵押物。(5) 有关费用,银行在接受和处置抵债资产时都必须承担一些税费。比如:在接受以资抵债资产时,银行作为受让方要缴纳 1.5% 或者 3% 的契税、0.1% 的印花税以及登记费和房地产证贴花等若干费用;在出卖房产时,银行还需要缴纳 5% 的营业税,0.1% 的印花税,1% 城市建设维护税以及 15% 的企业所得税,以及诉讼费、评估费、资产保全费、产权过户费、处置费等,这些因素如不充分考虑并作相应处理,抵押物评估价值就会被高估,不能真实反映其市场价值和变现价值。

（三）未考虑社会经济环境不规范因素

这里主要有两方面的因素：一是制度层面的。我国由于改革开放和特殊的历史原因，形成了许多较为特殊的房地产市场环境。政府职能管理部门存在管理上的漏洞，如房产与地产管理部门不统一，单位间沟通不够、工作人员素质有待于提高；抵押登记方面的规范性文件滞后；评估机构无序竞争，超值评估等等，这些因素如不注意，都将会给金融机构带来不同程度的贷款损失和风险。二是法律层面的。根据《税收征收管理法》、《企业破产法》、《城市房地产管理法》等法律，以及国务院的文件和最高人民法院的司法解释，抵押权人接受抵押人全部财产提供抵押、接受即将破产申请企业的财产提供抵押，抵押无效；对于纳入国家兼并破产计划的国有企业，其转让土地使用权所得必须首先用于支付职工安置费；企业在提供抵押之前就已拖欠税款，税务机关有权优先受偿拖欠税款；建设工程承包人被工程发包人拖欠的工程价款债权，优先于抵押权和其他债权；人民法院对于个人居住的房屋的执行受到一定条件的限制等等。

同时，与房地产抵押相关的法律法规不够健全，尤其是当前的土地收购储备贷款中，至今法律依据不足。这些问题很容易造成金融机构经济损失。据统计，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。^① 由于土地储备中心资产负债率较高、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，银行难以对土地储备中心进行有效监管。实践中，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。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抵押两种方式，这两种方式的合法性尚存在问题。同时，还有土地储备中心的运营风险，拍卖中土地流拍或中标人违约，都可能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。

（四）地区性房地产市场投机程度严重

当前，房地产市场投资的增长，既有需求增长的原因，如整体经济走势强劲，消费市场的规模将不断扩大，在客观上带来对房地产的大量需求。同时，也有投机助长的原因。近年来，随着房价的不断上升，大量资金涌入房地产领域，在某些地区，房地产投机程度也相当严重。据统计，北京一些楼盘中，购房者作为投资的占到 30%~40%。同时，自 2002 年之后，由于预期人民币升值以及看好中国经济的发展，大量国际资本不断涌入中国，而其中有很大一部分投入了中国的房地产。一些海外基金，如摩根士丹利、嘉德、盛阳、高盛、麦格理银行、美林集团、荷兰国际集团等诸多外资机构频频出巨资购买北京、上海等地的高档商业地产项目。据统计，2005 年，外资投在中国内地房地产市场中的收租物业上的总金额超过 12 亿美

^① 中国人民银行房地产金融分析小组. 2004 年中国房地产金融报告. <http://news.gz.soufun.com/2005-08-16/488445.htm>. 2005-08-05.

元,^① 2006 年第一季度,至少有 5 亿美元投入了中国内地房地产市场,也有境外基金入股的境内房地产公司正抓紧境外上市。^② 这些现象都表明,外资进入与房价波动存在很大的关联性,房地产市场已成为国际资本在国内的重要投机领域。在房地产市场投机盛行的地区,金融机构必须严格把握房地产的客观、真实价值,以免在泡沫破灭时造成大量不良贷款,引发金融动荡。当前,为有效抑制房地产领域中的投资性需求,从中央到地方都在出台有力的措施,这些措施在打击投机的同时,也在一定程度上抑制着正常的需求,其负面作用也可能将加大整个房地产金融市场中的风险程度。

二、降低和消解房地产金融风险的对策分析

在当前的房地产市场发展形势下,金融企业应慎重对待房地产贷款项目,并制定严格的放款政策,以最大限度防范风险。

(一) 充分考虑不同地区房地产的真实供求关系

房地产市场是投机资本活动的一个重要领域,例如日本、中国香港、美国等地都有大量投机资本参与。投机资本对房地产的大规模投资,会使房地产市场的“虚假”需求上升,“虚假”的过量需求会形成泡沫。在投机资本考虑到供给增加会导致价格下降时,会很快撤离房地产市场,房地产市场价格由此剧烈下降。因而,在判断一个地区的商业地产市场需求状况时,需要对商业地产投资比重、增长率、投资投机比例、土地价格增长率、土地与住宅供应增长率等需求变化进行动态监测。房地产的建设必须要以需求为导向、以足够的购买力为后盾。因此,防范并控制金融风险,必须充分了解各地房地产市场中投机资本的参与程度。

(二) 全面把握房地产贷款评估中的审查重点

在房地产融资的风险防范中,无论是金融机构,还是评估机构应重视第一还款来源。发放房地产信贷资金首先要考虑的是投放对象,分析和考虑它能给商业银行所带来的直接效益和间接效益的可能性,也就是第一还款来源。第一还款来源始终是商业银行发放贷款所需要考虑的首要因素。银行发放贷款的目的是获取利息并使本金按期回收,而不是为了占有或取得抵押物,银行之所以要借款人提供抵押就是因为对其偿还能力缺乏信心而采取的一种补偿措施。因此,贷款评估时,不仅仅局限在抵押物的价值评估上,还要重视企业的资信、项目合法性、经营收入、抵押物的变现能力、项目收益等方面内容的评估。在项目合法性的基础上,首先要着重分析项目本身的经济效益、考察其是否具备可靠的还款来源,在此基础上,再全面分析评估抵押房产的价格。各金融机构及评估机构应重新审视贷款安全观念与策略,将贷款安全重心置于第一还款来源上,消除贷款抵押担保无风险的观念和意识,改变追求抵押担保率而忽视风险管理的思想倾向。同时,分析和把握贷款企业经营、财务状况、预

① 国外“热钱”正在深度介入中国内地房地产市场. 新华网. 2006-05-17.

② 2006 年第一季度 5 亿美元投入中国内地房地产市场 <http://www.cnestate.com>. 上海证券报. 2006-05-08.

期收益能力、企业真实的自有资金数额等因素,是银行把握信贷规模,防范信贷风险的重要技术手段。尤其是在房地产开发项目中,开发周期长、风险高、资金密集,建设资金能否足额、及时到位,直接关系到房地产开发的成败。而一定比例的自有资金要求,不仅是开发企业实力的体现,也是银行防范开发企业道德风险的重要手段。通过对贷款项目的合法性、收益能力、产业政策符合程度、资金来源等进行全面审查,可以从总体上评定贷款项目在约定的期限内是否有足够的利润来偿还贷款。

同时,在审查中,还要通过查阅土地出让金发票、房产证、土地证、征地协议、拆迁协议、房地产租售合同等文件,可以确定抵押物上是否存在影响其未来变现价值的因素;通过对抵押房地产进行独立、客观、公正的评估,可以估算、判定抵押房地产的真实价值等等,以此来充分保证抵押物合法有效,权属明确,易于变卖、处分渠道畅通,最大限度地减小抵押物的处分风险。

(三) 建立房地产抵押市场信息预警预报制度

房地产抵押市场信息,是房地产市场信息的一部分,是房地产市场发展的需要,它与国家产业政策、担保立法、保险等业务信息密切相关。建立和完善房地产抵押市场信息预警预报制度,是实现经济繁荣和规避抵押风险的要求所在。比如,在房地产贷款中,应当要看项目的政策符合程度,贷款项目是否属于产能过剩行业或产业政策禁止或限制的行业。当前银行在防范信贷风险时,缺少有效手段,特别是目前中国市场还缺少一个完备及时的信息平台。因此,要建立一个信贷风险的信息系统,建立相关业务联网,信息共享,就能防止和规避因信息缺欠所出现的管理上的漏洞及贷款损失等诸多问题,以便化解金融风险,确保信贷安全。该系统通过对产业状况、立法及其信贷风险的检测预警,加强法律、法规、政策的信息收集,及时了解各种有关抵押担保上的新的司法解释、抵押管理办法和政策,及时了解抵押物是否存在缺陷,是否存在变动,是否存在重复抵押等情况,定期向社会公开发布相关信息,以完善各商业银行的信贷风险控制措施。

(四) 房地产、土地等行政主管部门要职能到位

在房地产金融风险防范中,也需要房地产、土地等行政主管部门完善产权登记程序,房地产评估行业主管部门及时完善房地产估价师执业资格制度,进一步加大房地产估价市场监管和执法监察力度,完善市场运行和监管规则;进一步建立和健全房地产估价机构和房地产估价师信用档案,切实解决好房地产估价市场存在的问题,全面提高评估机构及从业人员的职业道德、执业素质和估价报告质量,规范执业行为,杜绝高估地价的情况发生;建立和完善房地产信用制度,借助各商业银行现有的资信档案,建立独立、权威的信用评价系统,为投资方选择提供重要决策依据;转变房地产企业的经营模式,建立开放的、国际化的企业管理体制,把公司运作主体从开发商为主转化为投资方参与管理与资本运作,以从制度建设上有效控制房地产金融风险。^①

^① 文林峰. 多元化融资分散地产金融风险. 中国经营报, 2006-05-09.

第19题 事前识别：防范房地产抵押贷款风险的有效对策

——商品房开发项目贷款风险识别系列研究之一

房地产抵押贷款作为行之有效的一种融资方式，逐渐被越来越多的人所接受和认可。与其他抵押贷款一样，房地产抵押贷款也同样存在着风险。按照金融学的定义，所谓贷款风险就是由于环境恶化或随机因素的出现而导致贷款资产质量下降，银行资金受到损失的种种可能性。要减少或消除这种可能性，就必须对其进行风险管理。这也是世界通行的作法。风险管理是一项系统工程，而风险识别则是风险管理中必不可少的、最关键的一步。从我国风险管理的实践来看，风险识别已经成为为数众多的商业银行防范房地产抵押贷款风险的重要手段。但一个不容忽视的事实是，不少商业银行只看重“事中识别”或“事后识别”，而对“事前识别”——防范或化解风险的第一道拦蓄闸——没有引起足够的重视。大量的事实表明，“事前识别”是防范和化解房地产抵押贷款风险的有效手段，任何事后“良策”都只能是对“木已成舟”事实的一种无奈的补救措施。要避免或消除亡羊补牢的被动局面，唯一的选择就是实施“事前识别”的风险管理模式。

所谓事前识别，就是在发放贷款前对借款人的贷款行为和房地产项目贷款条件是否符合房地产抵押贷款的有关政策法规规定进行审查和鉴别。作为一名银行人员最重要的是形式识别，也就是严格依照政策法规规定，对借款人条件和房地产项目贷款条件进行一一审查，符合条件的就上报审批，不符合条件的就予以不放贷。本文以商业银行商品房开发项目贷款为例，在认真梳理商业银行商品房开发项目贷款有关政策法规规定的过程中，重点探讨商业银行商品房开发项目贷款风险之事前识别的若干问题，希望有助于银行人员增强识别力，提高鉴别力。

一、房地产抵押的法定涵义与法定种类

准确理解和全面认识房地产抵押及其与之相关概念的法定涵义，是及时、合法、有效放贷的前提条件之一。这一点往往被人们所忽视。由于理解和认识的偏差，轻者造成迟迟不能放贷，贻误时机，重者好心办坏事，造成贷款不能按期收回。所以，不能掉以轻心。

（一）弄清什么是房地产抵押、房地产抵押人与房地产抵押权人

根据《担保法》第33条规定，所谓抵押，就是指债务人或者第三人不转移对特定财产的占有，将该财产作为债权的担保，在债务人不履行债务时，债权人有权依照法律规定以该财产折价或者以拍卖、变卖该财产的价款优先受偿。这一定义包括6层意思：（1）提供抵押担保的人可以为债务人或者第三人；（2）不转移抵押财产的占有；（3）抵押的目的在于担保；（4）抵押担保以抵押权人行使优先受偿权而实现；（5）抵押权的行使以债务人不履行债务为前提；（6）抵押权人应通过抵押财

产折价或者以拍卖、变卖该财产的价款优先受偿。

根据《城市房地产管理法》第46条规定,所谓房地产抵押,就是指抵押人以其合法的房地产以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。当债务人不履行债务时,房地产抵押权人有权依法以抵押的房地产拍卖所得的价款优先受偿。《城市房地产抵押管理办法》第3条第一款作了与之完全相同的规定。这一定义有4个特点:(1)房地产抵押是一种物的担保,它所确立的是一种担保物权;(2)房地产抵押权是由债务人或者第三人以其合法的房地产所设定的担保物权;(3)房地产抵押权是以不转移占有的方式设定的担保物权;(4)房地产抵押权是就其抵押房地产拍卖所得的价款优先受偿的担保物权。

根据《城市房地产抵押管理办法》第3条第2、3款的规定:房地产抵押人,是指将依法取得的房地产提供给抵押权人,作为本人或者第三人履行债务担保的公民、法人或者其他组织;房地产抵押权人,是指接受房地产抵押作为债务人履行债务担保的公民、法人或者其他组织。

(二) 弄清什么是土地使用权抵押、土地抵押人与土地抵押权人

根据《划拨土地使用权管理暂行办法》第10条第1款规定,所谓土地使用权抵押,是指土地使用者提供可供抵押的土地使用权作为按期清偿债务的担保的行为。土地抵押权作为抵押权的一种,具备抵押权的共同属性,适用于抵押权制度的共通规则。但土地抵押权是设立于土地之上的权利和负担,既属于土地权利的范畴,又要适用土地权利制度的有关规则,并服从国家的土地政策。这一定义有4个特点:(1)土地抵押不是实物抵押而是权利抵押;(2)抵押权的客体是法律允许转让的土地使用权;(3)抵押人必须是享有土地使用权的债务人或第三人;(4)土地使用权抵押不影响土地上其他权利人的权利。

根据《划拨土地使用权管理暂行办法》第10条第2款规定:原拥有土地使用权的一方称为土地使用权抵押人;抵押债权人称为土地使用权抵押权人。

(三) 弄清房地产抵押与土地使用权抵押的法定种类

区别房地产抵押的种类,有助于银行职员快速、准确地援引相关的、不同的政策法规,提高贷款速度,降低贷款风险。总的来看,房地产抵押的种类不外乎三大类;一是房屋所有权抵押(不含土地等);二是房屋加土地抵押;三是土地使用权抵押(不含房屋等)。依政策法规进一步划分,可以分为以下几大类:

一是《城市房地产管理法》规定的种类。根据《城市房地产管理法》第47、50条规定,房地产抵押的种类共有:(1)房屋所有权连同该房屋占用范围的土地使用权之抵押;(2)以出让方式取得的土地使用权之抵押;(3)以划拨方式取得的土地使用权之抵押。

二是《城市房地产抵押管理办法》规定的种类。根据《城市房地产抵押管理办法》第3、4、12、13、14、15、16、21条的规定,房地产抵押的种类共有:(1)预购商品房之抵押;(2)在建工程之抵押;(3)房屋所有权连同该房屋占用范围的土地使用权之抵押;(4)享受国家优惠政策购买的房地产之抵押;(5)国家