

文章编号:1006-7329(2001)04-0067-05

完善我国个人住房贷款的管理法规*

颜 哲, 李 峰, 肖 艳

(重庆大学B区 建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘要:为了完善我国的个人住房贷款管理法规,提出三项主要建议:扩展个人住房贷款的用途范围;扩大贷款对象的范围;完善关于贷款担保的规定。

关键词:个人住房贷款;住宅金融;行政法规

中图分类号:F293.3

文献标识码:A

1 我国个人住房贷款管理法规应当进一步完善

我国住宅金融法规制度的建设,经过多年努力,现在已经初步形成以《个人住房贷款管理办法》、《政策性住房信贷业务管理暂行规定》、《住房公积金管理条例》等行政法规为主体的法规体系。这些法规对于规范住宅金融活动、促进住宅金融健康发展,具有极其重要的作用。但是,法制建设是一个长期的过程,需要逐步发展、健全,目前有关住宅金融的这些行政法规还存在个别不够完善之处。关于1999年出台的《住房公积金管理条例》的修改建议,我们在文献[1]中已经有过探讨,在这里,拟对《个人住房贷款管理办法》(以下简称“办法”)提出一些自己的看法。

1998年中国人民银行总行发布的这项“办法”,总的来说,制订得很及时、很成功、很有必要,对于支持和扩大城镇居民买房、规范和加强个人住房贷款管理、建立和维持住宅金融市场正常秩序,都起了重要的积极作用。但是,这一“办法”还存在三方面的不足之处:第一,个别内容与我国有关法律规定不一致,本办法是“根据《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国担保法》和《贷款通则》”制订的(见“办法”第一条)，“办法”个别条款的规定却不完全符合我国的《担保法》。第二,个别内容规定过严、过死,与当前住宅金融发展的需要不适应,也不利于我国住宅产业与住宅市场的进一步发展完善。第三,个别地方的规定不够具体、不够落实,可能影响个人住房贷款的实施及其效果。因此,有必要对“办法”适当调整或修改,以利于我国住宅金融业务的进一步发展完善。

下面,我们就对现行“办法”中的欠缺之处进行分析讨论,以寻求完善这一“办法”的思路。

2 应该扩展个人住房贷款的用途范围

“办法”第一章“总则”规定了个人住房贷款的用途和贷款方式。其中,第一条指出,本办法制订的目的是“支持城镇居民购买自用普通住房,规范个人住房贷款管理,维护借贷双方的合法权益”;第二条规定,个人住房贷款的用途是“购买自用普通住房”。在第三十六条中还指出,可以参照该“办法”规定,把类似的贷款用于“城镇居民修房、自建住房”,但“不得用于购买豪华住房”。

在个人住房贷款可利用的资金来源比较少、城镇居民住房水平还比较低的情况下,这样的规定,对于保障普通城镇居民的基本居住需要、为占城镇人口绝大多数的中低收入居民服务,是极其重要的。今后,就是到了资金充裕的时候,个人住房贷款也应该以上述规定为主要用途。至于政策性个人住房贷款,则必须为城镇中低收入居民解决住房问题服务。

* 收稿日期:2001-03-02

作者简介:颜 哲(1947-),男,江苏人,教授,硕士,主要从事城市经济学、房地产经济学研究。

但是,随着我国住宅产业和住宅市场的进一步发展,面对城镇居民多方面、多形式、多层次的不断提高的住房需要,我们认为,“办法”规定的用途似嫌过严、过死,还可以在以下几方面有所扩展:

2.1 应当允许用贷款改造、装修、承租、交换自用普通住房

除了购买、建造和修理自用普通住房外,应该允许借款人把个人住房贷款用来改造现有的住房。这样的支出比购买、建造新住房的少,借款人负担比较轻,却能较快地提高住房功能、改善居住条件。贷款可以分别发放给居民家庭,以改造他们各自的住房,也可以向居民集体发放,用于整栋居民楼(或宿舍楼、住宅楼)乃至居民区(或宿舍区、住宅区)的改造。随着人们收入和生活水平的提高,住房装修日益普及,个人住房贷款也应当被允许用于住房的装修。

个人或家庭获得住房的途径,除了购买、建造之外,还有承租、借用、获赠(或继承)、互换等。其中的借用与获赠(或继承)目前基本上不需要支出款项,也就不需要贷款(将来如果开征赠与税、遗产税或继承税,而且税负较重,那么可能会出现新的借款需要)。承租与互换在必要时,却应当得到个人住房贷款的支持。在城镇居民中,不是任何人都有能力和意愿买住房的,流动性大的人也没有必要买住房,租房子住的需要将长期大量存在。通常情况下,支付房租的负担不算大,不需要从银行借款。但有时租房子住必须先付一笔较大的保证金,有的则要求一次性预付多期房租,如果借款人确实有偿还能力但租房时周转不开,银行就可以适当地贷款给他们。当租住普通住房或廉租房的家庭因失业等原因而付不起房租时,以及个人住房贷款的借款人因不能按时偿还贷款导致抵押住房被处分、需要租房子住但付不起房租时,如果他们提取自己的住房公积金存款仍然不足以支付房租,就应该允许他们申请政策性的个人住房贷款。在城镇居民互相交换住房的所有权及使用权时,如果换出住房的价值小于换入住房的价值,所需补足的差价较大,而换房者暂时无力支付,那么在其他条件具备时,也可以考虑发放个人住房贷款以支付换房差价。

个人住房贷款应主要用于购、建、修自用普通住房。其中可以用贷款购买的,除了新建成的普通住房外,还应该包括二手普通住房、借款人目前居住的而政策允许向他出售的公有旧住房、借款人拟购买的被处分(如拍卖等)的他人抵押住房等。

2.2 商业性个人住房贷款的用途可以进一步放宽

政策性个人住房贷款的用途只能扩大到自用普通住房的改造、装修、承租和交换,商业性的个人住房贷款的用途还可以进一步放宽。在首先满足中低收入居民直接需要的前提下,应该允许把商业性贷款用于普通住房的非自用用途。借款人可以把用贷款购买(或建造、维修、改造、装修、交换)的普通住房租给他人居住,这能够间接地满足其他居民的住房需要。真正的低收入者大多买不起住房而要租别人的房子住,通过这样的贷款,增加可供出租的住房供给,对这些低收入者是有利的。

在有大量商品住房空置、积压的情况下,应该允许为了从房价上升中获得差价利润而购买住房的投资活动存在。这种投资带有投机性质,应该严密监督和适当控制,但是它的适度存在,又可以搞活住宅市场、刺激住宅产业发展,并且把房地产开发商的风险转移给投机者承担。在资金充裕的情况下,可以允许适当地把一部分商业性贷款发放给进行房价投机的投资者,但是不能用他们拟购买的住房抵押,而应当采取国库券、可转让定期存单质押等担保方式,以免风险向银行转移。

如果银行资金相当充足,市场上又有较多的中高档商品房积压,那么,把商业性个人住房贷款少量地发放给高收入家庭,让他们去购买豪华住房,不一定是坏事。高收入家庭资信较好,偿还能力较强,贷款给他们,可以降低个人住房贷款的平均风险,加快银行资金周转,又可以使开发商、银行与国家财政都增加收入。银行不应该盲目支持中高档商品房开发,但如果这种供给已经形成,在借款人提供有效、可靠担保的前提下,银行就可以提供这种力所能及的帮助。这种帮助规模不能太大,否则就可能干扰对城镇中低收入居民的贷款支持,也可能鼓励开发商偏离社会需要的开发方向。

2.3 对“办法”中贷款用途规定的修改建议

基于上述分析,我们建议对“办法”中有关贷款用途的规定,作出适当的修改。首先,建议把“办法”中个人住房贷款的定义,修改为“贷款人向借款人个人发放的用于购买(或建造、维修、改造,下

同)住房的贷款”。其次,建议“办法”进一步把个人住房贷款明确划分为两类,并分别规定它们各自的用途范围:政策性个人住房贷款,指用住房公积金向参加住房公积金缴存的城镇居民发放的个人住房公积金委托贷款,用于借款人购买自用普通住房,不得用于购买豪华住房;商业性个人住房贷款,指用信贷资金向个人发放的住房贷款,主要用于借款人购买自用住房。这里只对后者的主要用途作出规定,就为上面讨论的它的用途范围进一步放宽留下了余地。第三,建议“办法”作出说明:申请政策性个人住房贷款以承租、交换、装修普通住房,供借款人自己居住的,参照本办法执行。

3 个人住房贷款的对象范围可以适当扩大

“办法”第二章关于“贷款对象和条件”的规定,是合理的、必要的。但现在经济形势变了,国内的社会主义市场经济也有了很大发展,贷款的对象范围就可以适当扩大。

3.1 个人住房贷款的借款人可以不限于当地城镇居民

“办法”第五条第一款要求借款人“具有城镇常住户口或有效居留身份”,这体现了我国的个人住房贷款制度应当主要服务于当地城镇居民,政策性个人住房贷款更只能贷给参加住房公积金缴存的当地城镇居民。这是对的。但是,目前我国很多城镇居民现实的购买力还不足以立即购买住房,有的暂时只能租房子住。可以向他们提供住房的,除了有多余住房的当地居民或企事业单位外,还可以是先购买住房然后将它出租的投资者,这些投资者不必局限于当地居民。外地居民甚至外商到当地投资于住房出租,既可为当地住宅产业打开产品销路、带动当地经济发展,又可进一步解决当地居民的住房问题,是一件好事。银行在条件允许时,应当予以支持。前面分析过,在特殊情况下,银行可以适当贷款给房价投机者,这时的借款人也不必局限于当地居民。还有些人既非当地居民又没有当地有效居留身份,但愿意迁移到当地居住并开展生产经营活动,其中有的还可能是原农村居民,但有能力在城镇买住房而且投资开展生产经营。在迁入规模不超过城镇基础设施承受能力、迁入者的行业、职业、素质结构不与城镇发展规划相冲突时,城镇也应当欢迎他们。

因此,“办法”中可以补充规定:确有在当地生产、经营、就业和居住的意向,并具备相应的足够能力的非当地城镇居民,可以申请商业性个人住房贷款。至于多大的能力(包括生产、经营、就业的能力和偿还贷款本息的能力)才“足够”,可以由各城镇有关当局分别确定。

3.2 个人住房贷款的借款人不必都是月薪收入者

“办法”第五条第二款要求借款人“有稳定的职业和收入,信用良好,有偿还贷款本息的能力”,这对于保障贷款安全回收是很有必要的。但是实际上,贷款的偿还方式可以不限于按月还本付息这一种(对个人住房贷款来说,这当然是主要的偿还方式),还可以有一次性偿还、最后期限之前不定期偿还、按季或按年偿还等方式。在后面这些方式下,借款人不仅可以月收入还款,而且可以用年薪、年度分红或其他季度、年度收入还款,甚至可以通过资产变现来还款。考虑到这种可能性,我们建议在这里的“职业和收入”后面补充这样的文句:“或有其他可靠的还款资金来源”。

3.3 个人住房贷款的首付款率不要定得太死

“办法”第五条第四款要求借款人的“首付款率”不低于他个人承担的购房款的30%,这是经过科学计算后得出的合理比率,但是不一定长期、普遍适用。我国香港和不少国家的金融机构对公务员、教师等发放个人住房贷款时,采用的首付款率往往比其他人所用的低。当银行资金充裕、金融风险较小时,首付款率也往往适当降低。在特殊情况下,甚至可以谨慎地、适度地以信用贷款方式发放个人住房贷款(详见下文),首付款率甚至可能为零。因此,我们建议这一款采用灵活一点的提法,不要定得太死。

对贷款条件适当修改后,现行“办法”第五条要求借款人向贷款人提供的资料,以及其他有关条款,也应该相应调整。

4 应当修改个人住房贷款关于担保的规定

“办法”第二条规定“贷款人发放个人住房贷款时,借款人必须提供担保。”这对于防范信用风险、保障借贷双方合法权益,是十分重要的。我国《担保法》规定的担保方式有保证、抵押、质押、留置和定金五种,个人住房贷款最主要的担保方式是住房抵押。但是,“办法”关于贷款担保的有些规定却不够理想,应当妥善修改。

4.1 关于再次抵押的规定应当符合《担保法》并借鉴国外做法

我国《担保法》第三十五条规定:“抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值。财产抵押后,该财产的价值大于所担保债权的余额部分,可以再次抵押,但不得超出其余额部分。”而“办法”第十九条却规定:“抵押期间,未经贷款人同意,抵押人不得将抵押物再次抵押……。”这两者是有差异的:《担保法》允许的再次抵押并不以初次抵押的抵押权人的同意为条件;个人住房贷款采用抵押贷款方式的,却必须有初次抵押的抵押权人的同意,才能把抵押物再次抵押。因此,我国个人住房贷款的这方面规定,是与《担保法》不一致的。作为行政法规的《个人住房贷款管理办法》,应该服从作为正式法律的《中华人民共和国担保法》。

“办法”有关再次抵押的规定,也不符合世界各国的通行做法。在美国等国的住宅金融市场上,有所谓“第一顺位抵押贷款”、“第二顺位抵押贷款”。抵押人以抵押物向一家金融机构初次抵押,申请到的贷款为“第一顺位抵押贷款”;如果该贷款不能满足借款人需要,而该抵押物还有可供再次抵押的价值(比如,以不动产初次抵押后,地价或房价上涨,以致上涨后的不动产价格除了足以偿还第一顺位贷款的本息外,还有较大的余额),抵押人就可以将同一抵押物向同一金融机构或另一家金融机构申请再次抵押(实际上是以上述余额抵押),所获贷款就是“第二顺位抵押贷款”;在一定情况下,还可能有“第三顺位”乃至更高顺位的贷款。当借款人不能还款而必须处分抵押物时,处分抵押物的价款按“第一顺位”、“第二顺位”、“第三顺位”……的顺序清偿。

我国《担保法》第五十四条已经规定,当债权人处分抵押物以清偿债务时,按抵押登记的先后顺序清偿,未登记的,按合同生效时间的先后顺序清偿,这项规定实际上就保障了第一顺位抵押权人的优先受偿权。这就为“第一顺位抵押贷款”、“第二顺位抵押贷款”等在我国个人住房贷款中的采用,提供了法律依据和权利保障。这对于房价上升情况下灵活应用个人住房贷款工具、更好地满足个人融资需要,对于银行之间的适度竞争,都有积极的意义。

因此,我们建议,根据我国《担保法》并借鉴国外做法,修改我国关于个人住房贷款再次抵押的现行规定,不再以初次抵押的抵押权人(即贷款人)的同意为再次抵押的条件,并删除现在这种否定式的规定(“未经……,不得……再次抵押”),而添加一种肯定式的规定,例如:“此后,如果住房价值上升,则可以将增值部分(但不得超出其增值部分)再次抵押。”

4.2 个人住房贷款不必全部采取担保贷款方式

担保贷款的具体实施方式除了抵押贷款以外,还有质押贷款与保证贷款。建设部与中国人民银行在2000年5月印发了《住房置业担保管理试行办法》,同意在城市成立住房置业担保公司,为个人住房贷款的借款人提供具有连带责任的保证担保。住房置业担保公司有权要求借款人向担保公司提供房屋抵押作为反担保,这样,个人住房贷款可以采取保证贷款方式,而保证人则得到房屋抵押的反担保,贷款银行就不必亲自办理繁复的抵押住房审查、处分等事务了。信用贷款仅凭借款人的信誉发放,不要求任何担保,它的风险相对而言比担保贷款大,在个人住房贷款中一般不宜采用。因此,“办法”第二条规定“借款人必须提供担保。”但对于期限短、金额小而借款人违约风险确实比较小的情况而言,在银行资金充裕时,为了简化手续、争取业务,也可以考虑适当发放信用贷款。例如,对于工作职位稳定、收入较高而且稳定、家庭负担较小的借款人如符合上述条件的公务员、教师、医生等,经过有资格、有较高声誉的个人征信机构严格、科学、公正的资信调查,表明确有可靠的偿还能力和诚意,可以按其固定的可支配收入的一定比例(例如,不超过其每月税后工资收入的4

~6倍)和较短期限(例如,一年以内)提供信用贷款形式的个人住房贷款,用于住房装修、维修等用途。在已经向符合这些条件的借款人以抵押贷款(或以国库券、可转让定期存单等质押的质押贷款,或由第三人承担连带保证责任的保证贷款)等担保方式提供了个人住房贷款的场合,如果由于预料之外的原因(如购买住房的各种附加费用太多,或商品住房建成时面积超过原合同约定的面积等),导致借款人自筹的现金、提取的存款(包括住房公积金存款)与贷款金额之和,略微小于购买住房所需款项之和,而借款人的每月收入在按约定偿还贷款本息之后,确实有较大余额,那么原贷款银行在必要时,也可以为补足这个差额而以信用贷款方式发放期限较短、金额较小的个人住房贷款。

5 其他方面的配合措施

当以住房抵押的个人住房贷款不能偿还而需要处分抵押住房时,怎么解决住房被处分的居民的安置问题,需要认真研究。不妥善解决这些人的安置问题,依法处分抵押住房就很难实行。《住房置业担保管理试行办法》第十条要求住房置业担保公司有一定数量的周转住房,第二十九条规定,在担保公司处分抵押住房时,如果借款人居住确有困难,可以由担保公司协助。这为以住房向住房置业担保公司抵押的借款人安排了短期过渡性出路,但并没有解决目前占个人住房贷款中最大比重的住房抵押贷款(向贷款银行抵押)抵押物处分后原抵押人的安置问题。应当对这些暂时无房可住者的安置方式、政府作用、被安置者权利和责任等作出规定。可以先由一部分城市分别制订临时性规定,经过试点、改进,再形成法规。

个人征信制度近年来已经在我国住宅金融领域出现。由专门的个人征信机构来调查、评估和证明个人资信情况,对于改变住宅金融机构的信息不利地位、降低个人住房贷款风险,是有必要的。但是,个人征信的运作如何与银行为存款者保密的规定相互协调,仍然值得研究。应当对个人征信机构的资质审查、活动监督和个人征信制度的运行方式、适用范围作出明确规定,以避免个人征信被滥用而侵犯个人隐私权或个体经营者的商业秘密。

《个人住房贷款管理办法》由中国人民银行总行制订,由办理个人住房贷款业务的商业银行和住房储蓄银行执行,属于行政法规范畴。它的法律地位与效力,低于由全国人民代表大会或人大常委会通过的国家法律。因此,“办法”修改后,经过一段时间的实践检验和经验积累,要认真总结分析,进一步修订完善,再通过立法程序,制定为有关法律。

参考文献:

- [1] 颜哲.论我国住房公积金制度的完善[J].重庆建筑大学学报社科版,2000,(1):42-46.
- [2] 刘子刚.积极稳健发展住房信贷业务[J].中国城市金融,2001,(1):4-6.
- [3] 编委会.住房制度改革法规文件选编[M].北京:中国建筑工业出版社,1999.

Improving China's Rules of Personal Housing Loan Management

YAN Zhe, LI Feng, XIAO Yan

(Faculty of Construction Management & Real Estate, Chongqing University B, Chongqing 400045, China)

Abstract: China's rules of personal housing loan management ought to be improved. This paper makes three main suggestions for its improvement; to expand the limits for uses of personal housing loan; to expand the limits of the loanee and to improve the rules for guarantee.

Keywords: personal housing loan; housing finance; government decree