

# 关于房地产预售制度若干问题的研究

引言：9月11日，住建部发布的征询意见稿原文为：“要求对商品房预售许可进行深入探究，建议保留或提高许可条件的，要列明法律法规依据外的理据，充分论证继续保留或提高许可条件的合理性、必要性；建议取消的，要同步研究提出事中事后监管措施”。

而后9月21日，据媒体报道广东省房协发布《关于请提供商品房预售许可有关意见的紧急通知》，通知指出，广东省住房城乡建设厅已拟订了有关材料，将于9月25日上报住房城乡建设部。材料“关于商品房预售许可事项调整”提出，商品房预售制度存在导致工程烂尾、违法违规销售、交易不公平、房屋面积管理职能难以厘清、不平衡发展和低效率竞争等风险，建议降低预售制带来的高杠杆效应，逐步取消商品房预售制度，全面实施现售。目前相关内容尚处于内部讨论阶段，是否正式发布还待最终意见的汇总和研究。该报道引起市场的轩然大波，多家机构或媒体均认为取消预售制度落地可能性不大。

对此，我们着重研究了四个问题：

第一、预售制度在国内发展的历史沿革以及国外的经验和启示。

第二、预售制度一次性、全方位的取消是否具有可行性，如果全面取消将会有哪些影响？

第三、预售制度存在的二十余年内，对推动房地产行业发展发挥了重大作用，但是随着市场的变化，预售制度未来的改革趋势是什么？

第四、市场都是有风险的，该如何构建风险防控体系将风险发生的概率和可能带来的损失降到最低？

## 目录

1. 我国商品房预售制度的历史沿革	3
1.1 我国内地预售制度的发展阶段	3
1.2 内地预售资金监管现有模式	4
2. 商品房预售制度国外经验	7
2.1 日本——预售需获得政府许可且完成定金保全措施	7
2.2 韩国——设立预售资金专用账户	8
2.3 美国——本质为“现房”销售	8
2.4 法国、新加坡——按工程进度支付款项	9
3. 预售制度一次性全面取消具有挑战性	10
3.1 行业——房企资金链安全面临压力	10
3.4 金融体系——有可能导致风险传导	13
4. 改预售制度为定金预售或按工程进度付款的可行性分析	15
4.1 针对市场环境——存量主导市场可试点推行定金预售或按工程进度付款	15
4.1.1 城镇化较低城市还需预售制度助力	15
4.1.2 存量主导市场可试点推行定金预售或按工程进度付款	16
4.2 针对法律环境——建立健全预售制度相关法律法规，强调合约精神	17
4.2.1 借鉴美国公证托管制度，建立房地产安全交易制度	17
4.2.2 健全风险分担制度和售后保障制度	18
4.3 针对融资环境——坚持去杠杆主基调不动摇，适度放宽融资渠道	19
5. 建立风险防控机制，防范预售潜在风险	20
5.1 设立风险准备金共管账户，约束开发商行为	21
5.2 建立房企金融风险评估分级管理机制，因企施政	22

# 1. 我国商品房预售制度的历史沿革

## 1.1 我国内地预售制度的发展阶段

房屋预售也称商品房预售，楼花买卖，是指房地产开发企业与购房者约定，由购房者交付定金或预付款，而在未来一定日期拥有现房的房产交易行为。其实质是房屋期货买卖，买卖的只是房屋的一张期货合约。它与成品房的买卖已成为我国商品房市场中的两种主要的房屋销售形式。

我国内地商品房预售制度发展主要经历了以下四个阶段：

### 1. 统代建时期（建国初期-80年代）

80年代之前，我国的经济制度是以计划经济为主。在这种经济制度下，房屋的开发同样实行计划制、审批制。这个时期的“统代建”就是早期房地产开发的雏形，所谓的“统代建”是指有住房需求的单位筹集房屋建设资金并按照国家的房屋建设计划，由政府成立的“统建办公室”统一承担房屋规划、建设和结算任务。

### 2. 萌芽期（80年代-90年代）

80年代开始我国开始强调市场经济的重要性，从80年代初到中期的以计划经济为主市场经济为辅，80年代中期到90年代初的强调计划经济和市场经济相结合。房屋因此开始走向商品化，土地有偿使用的政策也开始逐步推广。此外，1980年9月北京市住房统建办公室成立北京市城市开发总公司，1981年1月16日，国务院批准成立中国房屋建设开发公司作为试点企业进行市场化探索，表明我国的房地产市场开始由统代建模式向成立房地产开发企业来操作的市场化模式转变。1982年，国务院批准在郑州、沙市、常州、四平4个城市试点推行了半商品化售房的模式，开始了我国房屋市场化的进程。1986年上海市房地产管理局印发了《关于商品房预售的几点通知》，1989年深圳市政府发布了《关于加强深圳经济特区房地产市场管理的试行规定》，这两个文件表明了20世纪80年代开始我国内地沿海地区率先引进商品房预售许可制度，但都只是规定可以预售，

未明确具体条件。

### 3. 诞生期（90年代-2000年）

90年代开始，随着市场经济的推行，我国城镇化进程的不断加快，当时的主要矛盾成为人民庞大的住房需求和供给严重不足之间的矛盾。为了满足人民庞大的住房需求，在总结内地试点经验和域外预售经验的基础上，我国在1994年7月颁布《中华人民共和国城市房地产管理法》首次对预售制度有了明确的法律规定，其中四十五条规定了商品房预售的四个条件：包括取得土地使用权证书、持有建设工程规划许可证等。同年11月颁布《城市商品房预售管理办法》对商品房预售条件、开发商申请办理预售证的提交材料、违规处罚等细则作出详细规定。

### 4. 成熟期（2001-至今）

2001年8月和2004年7月建设部先后对《城市商品房预售管理办法》作出重要修改，修改内容主要是细化了商品房预售条件、开放商办理预售证的提交材料以及违规处罚，并强调商品房预售必须先取得“预售证”未取得《商品房预售许可证》的，不得进行商品房预售。至此，商品房预售制度沿用至今。

从预售制度的诞生到成熟可以看出，**我国的预售制度诞生于商品房尚未市场化、住房供给严重不足**的背景下。预售制度的出现有利也有弊，益处显而易见，对开房商来说降低了准入门槛，加快资金回流速率并有效满足开发商庞大的资金需求。对购房者来说，满足了其住房需求的快速增长，并提前锁定价格。弊端正如广东房协所说“商品房预售制度存在导致工程烂尾、违法违规销售、交易不公平、房屋面积管理职能难以厘清、不平衡发展和低效率竞争等风险”。

## 1.2 内地预售资金监管现有模式

我国的预售制度中很重要的组成部分就是预售资金监管，目前我国的预售款监管模式还是以地方政府部门监管为主，还有少数城市是以商业银行、工程监理或担保公司为监管主体的监管模式。四种模式各有优缺点，地方政府作为监管主体，拥有无法比拟的公信力，但地方政府部门难以详尽掌握企业的信用状况、项

目建设情况、企业的财务稳健程度等等；其次地方政府作为唯一的“裁判”，可能会滋生腐败现象，所以需要对我国国内目前所有的预售款监管模式综合比较，同时因地制宜。

### （1）地方政府监管模式

目前我国国内预售资金监管的主要模式还是以地方政府监管为主，包括北京、广州、浙江、厦门、山西、合肥、郑州等全国大部分地区均采用该种模式，地方政府部门监管模式主要是由各市建委、房管局等地方政府部门负责预售款的监督管理工作。比如 2016 年 8 月 1 日，天津市颁布最新版的《天津市新建商品房预售资金监管办法》，根据该《办法》规定，天津市国土房管局为新建商品房预售资金监管主管部门，由天津市房地产交易资金监管中心来具体负责新建商品房预售资金的监管工作，实行地方政府监管。监管中心通过预售资金监管系统实施网络化全程管理，天津模式的创新点还在于动态监管，即当每单笔预售资金入账后，通过监管系统来计算出监管资金额度。商业银行则根据三方协议的要求，配合资金监管中心开展新建商品房预售资金监管业务，按照监管中心的要求将预售资金存入监管账户，向房地产开发企业拨付使用资金。

### （2）工程监理机构监管模式

采用以建筑工程的监理机构作为预售资金监管的主体模式的城市并不多，其中以重庆市为主要代表。2012 年 1 月 1 日施行的《重庆市城镇房地产交易管理条例》中明确，商品房预售资金由房地产开发企业、商业监管银行和工程监理机构签署资金监管协议共同监管，其中，监管主体由工程监理机构起主导负责作用，房地产开发企业只能凭借监理机构出具的工程实际进度向监管银行提出资金使用申请。如监理机构开具虚假的资金使用证明，给购房者造成损失，则由监理机构和房地产开发企业承担连带责任。

### （3）银行监管模式

以商业银行作为预售资金监管主体的模式普遍存在，其中以南京市的操作模式为主要代表。南京市推出的《南京市商品房预售款监管办法》和《南京市商品

房预售款监管操作细则》中明确规定以商业银行作为监管主体。房地产开发企业在领取预售证之前，应先在监管银行开设资金监管账户，签署监管协议，核算监管总金额。房地产开发企业依托于商业银行进行贷款和预售资金统一监管。申请预售资金使用时，由开发商提交监理单位开具的形象进度证明，商业银行根据企业提交的资金使用计划和工程进度等材料，同时考虑预售资金余额是否足够保证工程竣工，最后决定是否拨付使用预售资金。在整个预售资金监管过程中，采用封闭监管的方式。

#### (4) 担保公司监管模式

2005年济南市曾经颁布《济南市商品房预售款监管实施细则》，首次引入第三方担保机构作为监管主体的预售资金监管模式，由房地产开发企业、监管银行和担保公司三方共同签署监管协议。首先，由政府通过招标的方式选取几家担保公司，由这些担保公司选派员工组成预售资金监管中心，并由这些中标的担保公司实行联保制度，同时规定这些担保公司必须缴纳注册资金10%作为保证金。在购房者签订购房合同时，必须与担保公司签订担保书。

图表：国内主要的预售资金监管模式

城市	监管主体	监管协议	监管期限
广州	政府	开发商、资金监管小组、银行订立	竣工验收并完成首次登记
天津		开发商、资金监管中心、商业银行订立	完成首次登记
北京		开发商、商业银行订立	完成首次登记
南京	银行	开发商、商业银行订立	竣工交付使用
济南	担保公司	开发商、商业银行、担保公司订立	竣工验收合格
重庆	工程监理	开发商、商业银行、工程监理机构订立	竣工验收合格

资料来源：亿翰智库整理

图表：部分城市预售资金解冻节点

城市	内容
珠海	原则上 10%预留、90%拨付；结构封顶时，毛坯预留 2500*预售面积，精装预留 4000*预售面积，其余金额解冻；竣工验收时，1000*预售面积，其余解除；完成所有权初始登记，结束监管
武汉	完成所有权登记前，监管账户内的资金金额不低于重点监管资金的 5%
北京	完成初始登记并达到购房人可单方办理转移登记的条件节点前，专用账户内的资金不得低于项目工程建设费用的 5%
杭州	开发商编制用款计划，并按约定节点分次向银行申请
天津	开发商编制用款计划，并按节点使用
山东	建成层数达到规划总层数一半时，重点监管资金留存比例为 60%—70%；主体结构封顶时，重点监管资金留存比例为 30%—35%；单体竣工验收合格时，重点监管资金留存比例为 15%—18%；完成所有权初始登记时，终止监管。
成都	根据项目进度决定是否拨付
重庆	项目结构封顶时，预留 40%，全装修的预留 30%；完成竣工验收时，预留 3%；完成所有权初始登记，结束监管

资料来源：亿翰智库整理

## 2. 商品房预售制度国外经验

除中国外，世界上许多其他国家均存在商品房的预售制度或类预售制度。

### 2.1 日本——预售需获得政府许可且完成定金保全措施

日本的房屋预售（日语称为“青田卖”）出现在二战后国内住宅有大量需求的时期，但当时由于缺乏有效的监管机制，开发企业不规范的预售行为侵害购房者权益的事件时有发生，引起了不少的交易纠纷。为规范商品房销售行为，日本政府通过立法，原则上禁止商品房预售这一交易方式，但是，如果开发商能获得政

府部门的建筑许可，并完成“预售房定金保全措施”，仍可进行商品房预售。

关于商品房预售中，购房资金的支付和监管，日本相关法律规定，购房者在与开发企业签订商品房预售交易合同时，只需支付 10%-20%左右的定金，余款要到商品房竣工交付时才向开发企业支付。购房合同签订后，预购者便可向银行申请贷款，但银行要在交房后才发放贷款，且为了保障预售房定金的安全，开发企业应向金融机构申请购房者定金的担保或保险。

## 2.2 韩国——设立预售资金专用账户

韩国政府对商品房预售实行了严格的许可管理，韩国的开发企业首先必须获得大韩住宅保证株式会社（国家出资设立的为避免预购人损失和维持社会秩序稳定的公司）的预售许可（韩国称为“分让”），才可向政府申请房屋预售。韩国开发企业在商品房项目竣工前，可收到房屋买卖价款总额 80%预付款。开发企业在房屋预售时必须开具“预售资金专用账户”，购房者的预付款项均汇入该账户。政府不直接监管专用账户，整个监管过程主要由建设业协会承担和完成。

## 2.3 美国——本质为“现房”销售

在美国的新房市场中，无论联邦还是各州，对于期房预售行为都没有法律限定，预售并不需要政府颁发特殊的许可证，而是由买卖双方依据合同自行约定。各州的房地产委员会虽然有一些监管的规定，但服从于买卖双方协商确定的预售合约。购房款的支付时间、方式和使用主要取决于双方的信用情况。通常是签订合约时买者支付 5%至 10%的保证金，施工到某一程度时支付一部分金额，完工时最后清算。购房者所交付的首付款被存在一个特殊的账户上，直到正式交房时，开发商才能拿到这笔钱。可见，在美国的房地产预售中，最重要的是通过法律手段进行监管，即双方通过合同来定义商品的属性、各自的责任义务，并严格遵照合同来执行。



## 2.4 法国、新加坡——按工程进度支付款项

根据法国法律规定，商品房交易须签订前期合同，购房者按规定存放订金后，开发商承诺预留房地产给购房者。同时，前期合同签订后，购房者立即取得土地和现有建筑的所有权，并按施工进度向开发企业支付购房款。购房者支付的定金可存放在购房者的银行账户，或存放在具有法定资格从事此类事务的专门机构或公证处。正式交易后，银行、专门机构或公证处可解除对订金的管制并作为购房款的一部分划给开发商。法国商品房预售中，购房款支付须分期进行，其中，地基建好时付到 35%，主体完工时付到 70%，全部竣工时付到 95%，剩余的 5% 用作押金在入住时支付，以确保开发企业按规定执行合同。

在新加坡，开发商需要获得政府批准的建房计划和销售许可后才能开始售卖期房。同时新加坡的商品房预售资金监管不仅限于开发商，还对购房者进行了一定的约束。对开发商要求，只有通过政府审批的建造规划和取得相关资格执照的房地产企业才可以进行商品房预售，同时规定开发商的房屋预售合同为格式合同，并且，购房者所交付的购房款和定金，必须存入银行专门建立的一个账户里，开发商从该账户提取的现在只能用于工程建设。对购房者要求，预购人要按照房屋工程建造进度分期支付一定比例的房款。购房者在同开发商签订房屋预售买卖合同后，须交付总房款的 20% 作为定金；在开发商完成房屋工程的地基打造和整体框架后再交付 10%；待房屋工程的基础设施——水电、门窗、墙砖等完工后再交付 5%；经确认未存在第三人对房屋主张物权的情形后再交付 25%，最后等到房屋工程全部完工后再交付剩余的 15%。

通过以上对欧美发达国和东南亚国家及地区商品房预售管理的比较可以得出如下启示：第一，预售制度是市场经济的产物，作为商品房的营销模式，对推动房地产行业的发展发挥了重要作用；第二，预售需要具备一定的条件，且不论是否许可，都要受到法律的约束；第三，预售款基本上都是按照施工进度，采取分期付款的方式支付，而非开发企业融资的主要渠道；第四，预售资金基本都置于政府或第三方监管之下；第五，预售制度设计向购房者倾斜，以保护购房者的权

益为基础设计制度。

### 3. 预售制度一次性全面取消具有挑战性

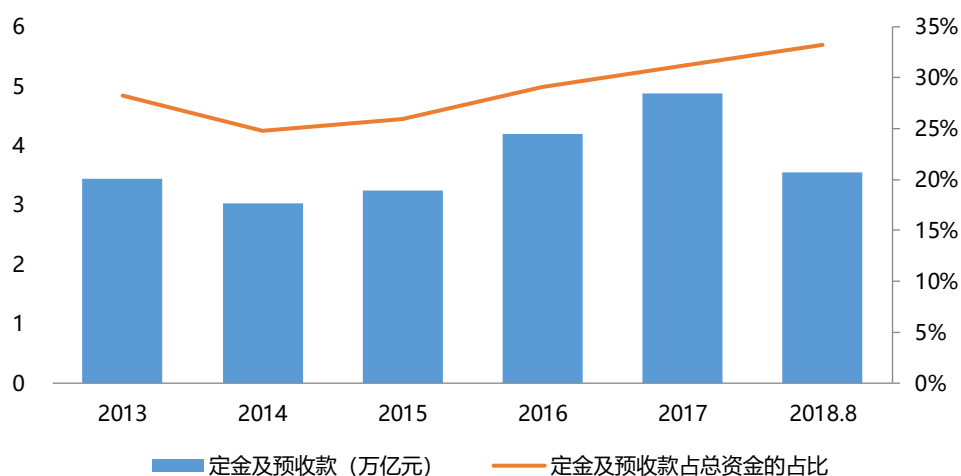
商品房预售制度是人民日益增长的住房需求与供给不足的产物，更是我国经济制度转型的产物。预售制度不仅满足了庞大的住房需求，还缩短了房地产开发企业的资金回笼周期，其对房地产市场的重要性不言而喻。因此本章从房企资金面角度来分析，一次性全面取消预售制度所面临的挑战性较大的原因。

#### 3.1 行业——房企资金链安全面临压力

商品房预售所带来的资金收入是房地产企业补充资金（加杠杆）的重要方式，通过商品房预售，房地产企业可以提前回笼资金，节约资金成本，有利于企业实现快速周转，进一步撬动更多项目，实现规模的快速扩张。

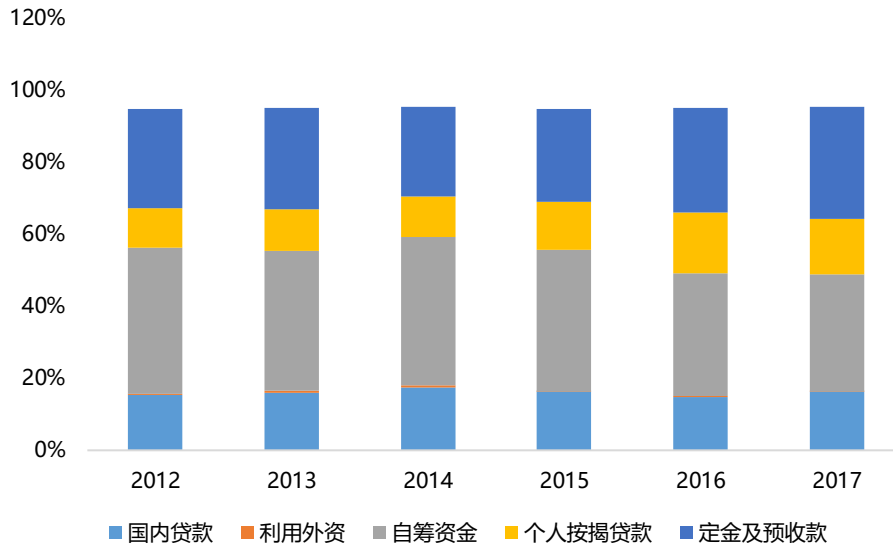
一方面，从预售资金对资金来源影响的角度来看，在房地产开发企业到位资金构成比例中，定金及预收款项占房地产开发资金总额的比例逐年攀升，截止到2018年8月，该项比例再创新高，已达33%，若取消预售制度，必将对房企资金链的维系产生一定影响，部分企业可能会面临资金链崩裂的风险，行业波动加剧。

图表：房地产开发企业定金及预收款



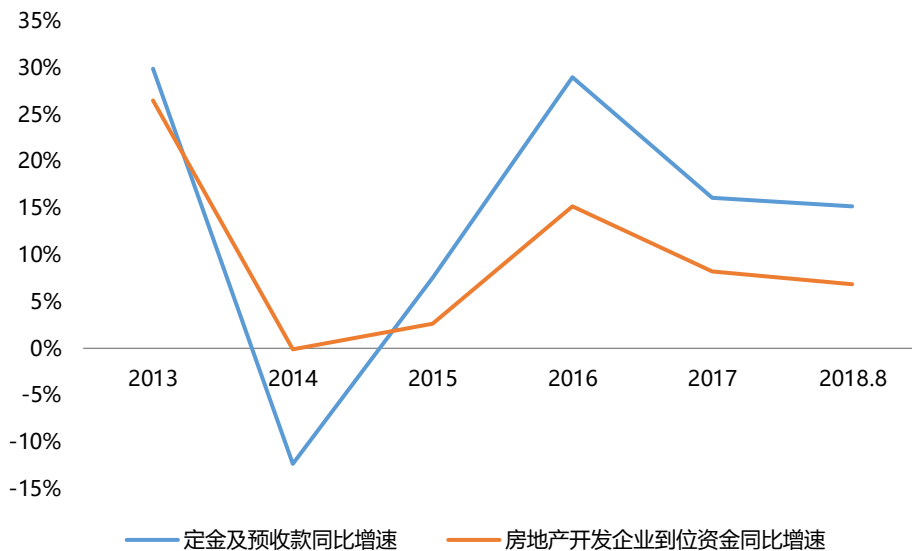
资料来源：国家统计局，亿翰智库

图表：房地产开发企业到位资金



资料来源：国家统计局，亿翰智库

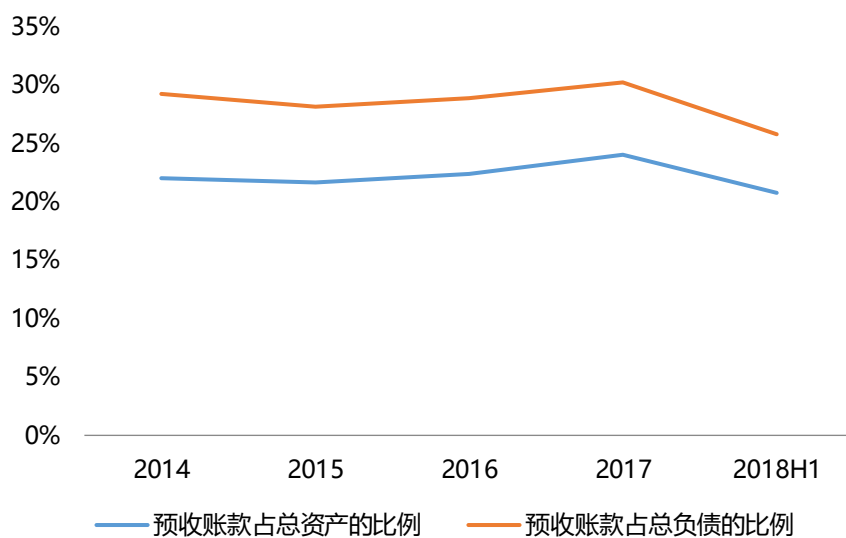
图表：房地产开发企业到位资金、定金及预收款同比增速



资料来源：国家统计局，亿翰智库

另一方面，从取消预售资金对不同企业的影响来看，对披露的 A 股 100 家房企的数据进行分析可知，2014 年至 2018H1 预收账款占总资产的比例基本稳定在 20%-25%之间，预收账款占总负债的比例维持在 25%-30%之间，预收账款占总资产和总负债的比例均不低。

图表：2014-2018.8 A 股 100 家房企预收账款占总资产、总负债的比例

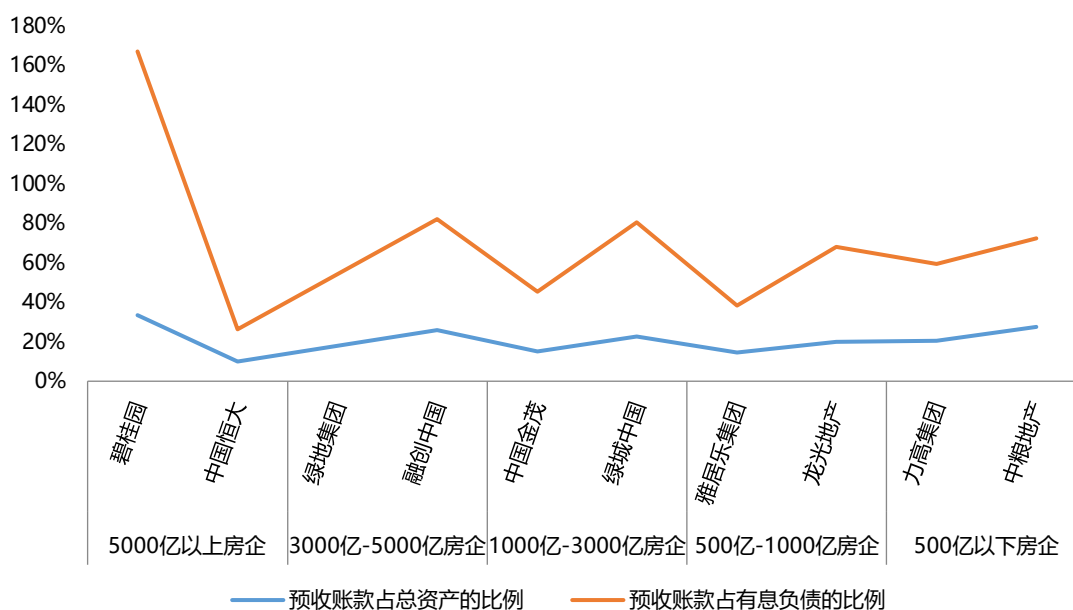


备注：2018H1 按照新会计准则要求，企业预收账款包括合同负债

资料来源：亿翰智库、wind

根据房企 2018 年上半年的数据，以亿翰智库上市房企 TOP100 作为研究对象，预收账款占总资产的比例为 26%，预收账款占有息负债、总负债的比例分别为 72%、30%，其中，预收账款占有息负债的比例最高，从各梯队的部分房企相关数据来看，无论是规模房企，亦或是中小型房企，预收账款占总资产、有息负债以及总负债的比例都较高。若取消预售制度，该部分的预收账款或将由有息负债来补充，房企出于稳定企业发展态势的需要，不得不选择加杠杆的形式，这对中小型且杠杆率高的房企影响尤为显著，中小房企普遍资金面承压叠加外部融资收紧等因素，其持续发展必将受到制约，而取消预售制度对于规模房企的影响相对有限，较于中小型房企，规模房企具备一定的资金优势，且更追求稳健而有质量的发展，因此面临的债务风险也相对较小。

图表：2018H1 各梯队部分房企预收账款占总资产、有息负债的比例



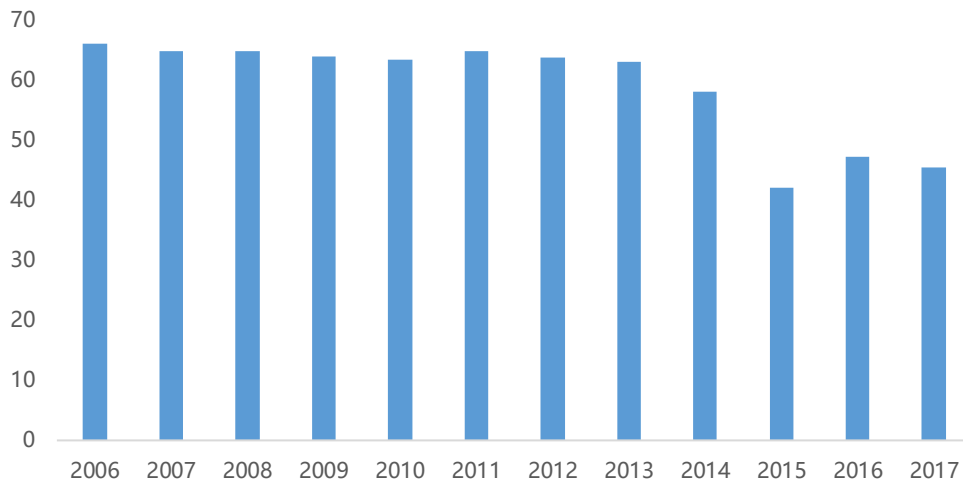
备注：梯队是按照 2017 年房企销售业绩划分

资料来源：企业半年报，亿翰智库

### 3.2 金融体系——有可能导致风险传导

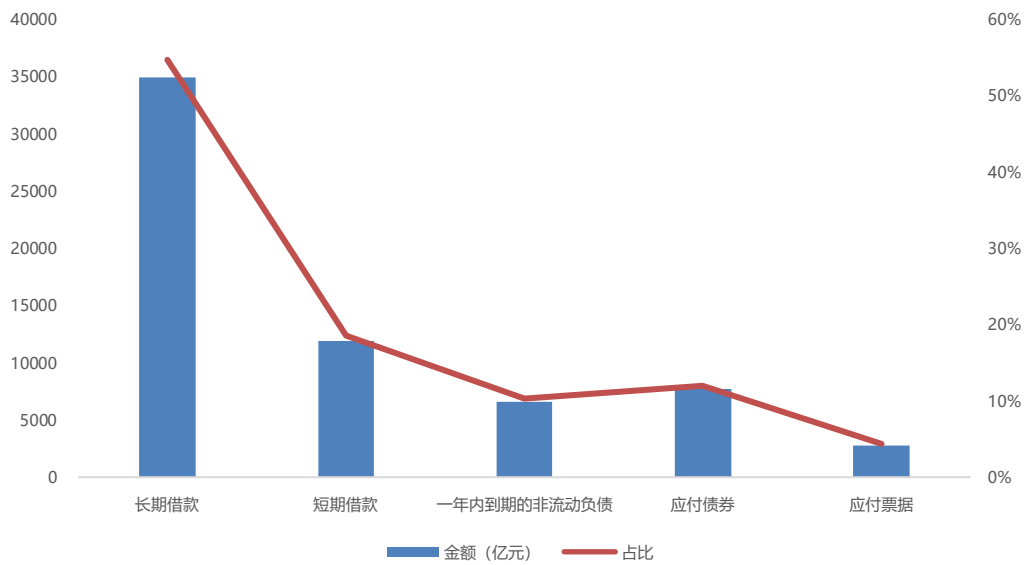
房地产行业本身就属于资金密集型的行业，其发展与银行等金融机构密不可分，如果预售制度取消，房企的资金链将受到显著影响，房企需要更长周期才能实现资金的回流，实力较优的房企抗风险的能力较强，资金链断裂的概率相对较低，但实力不佳的中小房企可能面临资金链断裂的风险，而房地产行业的有息负债占比长期保持在 40%以上，2018H1 亿翰智库监测的 118 家房企的有息负债总额约 6.4 万亿，其中（长期借款+短期借款+一年内到期的非流动负债）占比为 84%，（应付票据+应付债券）占比为 16%，而企业的这些有息负债主要来自于银行等金融机构，如果预售制度取消，多数房企将面临偿债危机，且危机可能会传导至金融体系内的其他利益相关者。

图表：房地产行业有息负债比率（%）（平均值）



资料来源：亿翰智库

图表：2018H1 亿翰智库监测 118 家房企有息负债情况



注：由于H股和A股的有息负债名称有异，所以房企的债券类有息负债均计入应付债券，票据类有息负债均归入应付票据项，包括优先票据、中期票据等。有息负债中未将房企永续债计入。

资料来源：企业半年报，亿翰智库

## 4. 改预售制度为定金预售或按工程进度付款的可行性分析

我国商品房预售制度与美国、法国、德国等发达国家最大的区别在于付款方式的不同。比如在美国，购房者签订预售合同时，预先交付一定比例的定金由开发商委托律师托管（一般是5%-10%），完成房屋所有权交割后开发商才能得到全部款项，日本也是以类似的定金预售为主要的商品房预售方式。在法国和新加坡，购房者均是按照工程进度分期付款。而在国内，开发商在与购房者签订预售合同之后就能得到全部款项（在部分城市，这类预售资金置于政府部门、银行等机构监管之下）。此外，国外的预售监管较为宽松，大多不存在预售许可的管理。而在国内开发商必须拥有相关的证书资质才可进行商品房预售。

之所以国内外预售制度或类预售制度存在较大差异的原因主要有三点：第一，市场环境的不同，比如欧洲和日本等发达国家房地产市场较为成熟，存量市场占据主导地位，因此现房销售是主要的商品房销售方式，而预售仅作为辅助方式；第二，法律环境的不同，欧美等虽然预售监管较为宽松，但是均有详细的法律法规约束开发商行为，银行、律师事务所和担保机构等第三方组织也在商品房预售过程中扮演“裁判”和“公信者”的重要角色；第三，融资环境的不同，在国外的一些发达国家，企业融资规模较大、融资渠道较为多样化，因此对于预售资金的依赖性较小。而国内的房地产开发企业到位资金的主要来源还是以自筹资金、按揭贷款为主。

若要把国内预售制度调整为定金预售或按工程进度付款具有一定的可行性，其中的关键在于营造合适的市场、法律和融资环境为预售制度的调整奠定一定的基础。

### 4.1 针对市场环境——存量主导市场可试点推行定金预售或按工程进度付款

#### 4.1.1 城镇化较低城市还需预售制度助力

对于一些城镇化较低城市还需预售制度助力，首先，这类城市伴随城镇化的

推进将衍生大量居民的住房需求，如果贸然对预售制度进行改革会造成供给的大幅萎缩，不利于解决社会主要矛盾，还可能引致其他社会问题；其次，城镇化较低城市还是以增量为主导的市场环境，若对预售制度进行改革，对开发商来说，进军这类城市将会延长资金回笼速度，为了避免可能会出现资金风险，开发商投资这类城市将会更加谨慎，这将对推进城镇化将会产生不利影响。

当前，开发商现阶段办理预售许可证需要的手续有：营业执照及资质证书、国有土地使用证、房地产开发经营权证明、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证、规划总平面图、建设项目施工合同、已完成基础工程，投入开发建设的资金达到工程总投资 25%以上的证明、前期物业服务合同、业主临时公约、土地使用权、在建工程已经设置抵押的，应当提交抵押权人签署的书面意见、测绘机构出具的预测绘报告。即使五证齐全并符合施工要求也需要一个月的时间才可进行商品房预售。

复杂的办证程序本质上是让预售制度更好的维护购房者的利益，当然可以适当压缩预售证办理的时间，提高办证的效率，这样做于政府、企业、购房者均有利好：缩短预售证办理时间不仅高度契合“放管服”改革精神，对于房地产这样的资金密集型行业来说意味着回笼资金的周期也将随之缩短，更好的实现快速周转；而且也可降低企业和政府的时间和制度性成本，提升市场效率，让市场更加市场化，同时，对满足居民购房需求，提高城镇化率也有一定助益。当这类型城市的城镇化率达到一定高度，并且城市建设更加完善时，可以适当将预售的标准提高。

#### 4.1.2 存量主导市场可试点推行定金预售或按工程进度付款

在非存量主导，而且城市基本面相对较优的城市，可以采取渐进式做法。如现在开始拿的某些土地要采取现房销售的办法（当前很多城市已经出让过此类型地块）；同时，为了避免开发商短期内急速缩减供给，可以适当调整预售标准，如现在已有的土地，如果三年内不开工，那么未来只能现房销售。当然这些城市



也可借鉴发达国家的经验，采用所谓定金制，在项目的不同时间节点内，购房者支付不同比例的资金，而资金不直接支付给开发商，可以先支付给第三方机构，如银行，律师事务所等等，待项目实现一定预售比例时才能从银行处获得贷款进行项目的工程建设，项目完工交房后再将购房者支付的预售资金转移给开发商。

当这些城市进入到存量房主导的阶段时，可以效法国外发达国家的预售设计，改为定金预售或按工程进度付款。因为当城市进入存量主导市场时，表明该类城市城镇化程度较高，预售制度对推动城镇化影响较小。且这类城市新开工项目较少，改革预售制度后对开发商资金链冲击有限。因此对此类型的城市而言，可以试点推行定金制或按工程进度付款，并辅以健全的相应法律制度，待经验成熟后再逐步扩围到其他城市。

预售制度虽有弊端，但是其对房地产行业发展的推动作用不可忽视，所以全面取消预售将对房地产企业、政府、购房者、金融体系等造成难以估量的损失，但是因城市循序渐进的推行定金制或按工程进度付款具有一定可行性，并且具有一定利好：第一、循序渐进式的推行可以给企业和市场留有足够的反映时间，在预售制度作用不大的城市内推行定金制或按工程进度付款可以节省大量人力物力；第二、预售制度改革后，势必会加速淘汰一些实力不佳的企业，促使行业集中度快速上升，更有利于政府的集中管控，优化社会资源的配置；第三、利于把控项目质量，保障居民合法权益。

## **4.2 针对法律环境——建立健全预售制度相关法律法规，强调合约精神**

### **4.2.1 借鉴美国公证托管制度，建立房地产安全交易制度**

在房地产交易安全领域，对我国最具借鉴意义的当属美国。第一，美国市场环境和国内类似，预售方式占据商品房销售方式的主导地位；第二，美国的公证托管制度作为预售制度中制度设计的重要一环，因其体系主体的简洁明了、成熟的制度设计和科学的操作，在世界范围内产生了深远的影响，并发挥了标杆作用，被其他国家地区当作设计相关制度的重要观念来源和制度范本，

比如日本的不动产交易保障体系和中国台湾的成屋履约保障制度。

所谓公证托管制度也被称为第三者保管账户，定义为利用完全独立的第三方临时保存相关各类契据，遵循当事双方的约定实现所有权清晰、他项权核查等目标，审核当事方理应支付的所有相应的税费，在契约的所有要求实现之后，把钱款和契据同时发放至商业行为双方的一类不动产转移操作途径。现今我国预售监管还停留在行政管理程度中的行为，相关部门应加强在强制履行合同保证和第三方托管体系等相关领域的法律制度建设，发挥律师事务所、银行等第三方托管机构的“裁判”作用，提升第三方托管机构公信力。

#### 4.2.2 健全风险分担制度和售后保障制度

无论是定金预售还是按工程进度付款，其根本是将开发商和购房者的利益捆绑，利益共享，风险共担。在美国，开发商和购房者的定金、预售合同、分期付款额度都是由双方自由协商决定，政府部门不直接参与，与我国的预售资金主要由政府相关部门监管有很大区别。德国、法国、新加坡等国家购房者均是按工程进度支付相应比例的款项，该付款方式较大幅度的降低预售资金风险，使得开发商和购房者的利益平衡达到合理状态。而在我国，虽然预售资金也受到银行、市建委、房管局等机构的监管，但“一房二卖”、“工程烂尾”等风险依旧存在，且购房者和银行等监管机构承担的风险较大。因此效仿美国、日本、德国等国家的做法，健全风险分担制度，将开发商利益与购房者、银行、律师事务所等捆绑，能有效降低预售资金风险。

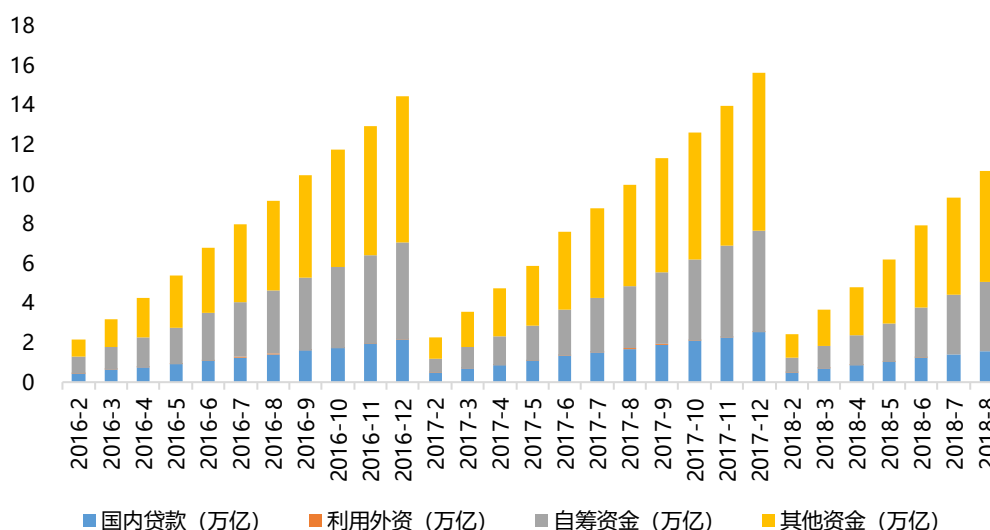
此外，法国和德国的售后保障制度也有较大的借鉴意义。法国的相关法律法规对商品房开发商承担的责任给出了详细的规定，承揽商品房建筑施工的单位也要对交付后的商品房承担质量责任，包括质量缺陷和房屋建筑工程不符合规定等，期限是一年内；对商品房的主体工程承担担保责任，主体工程包括房屋建材、墙体等等，期限是交付后十年内；对商品房的非主体工程也要承担相应的担保责任，期限是在商品房交付后的两年内。而我国的开发商承担相应的责任时间很短，并

且规定也很笼统，多则半年少则没有售后保障。德国购房者在项目竣工后，支付10%的房款于专门的律师事务所，而律师事务所作为担保机构保证交房后的5年内不出现质量问题，如果出现质量问题则把这笔担保金还给购房者，如果担保期限已到，并且在没有发生法律纠纷的情况下，购房者应当将未支付的购房余款支付给开发商，同时还应支付在此期间产生的利息。

#### 4.3 针对融资环境——坚持去杠杆主基调不动摇，适度放宽融资渠道

国外定金预售和按工程进度付款能有效推广很大原因在于，国外开发商融资渠道多样，对预售资金的依赖性较小。而国内现今的融资环境趋紧，特别是资管新规的出台，房企贷款、发债等多元化融资渠道受到不同程度的影响。房地产开发企业到位资金中，自筹资金、定金及预收款和按揭贷款所占比例依然较高，对预售资金的依赖性较大。2018年1-8月我国房地产开发企业到位资金为10.67万亿元，其中自筹资金为3.50万亿元，占比32.76%；定金及预收款为3.54万亿元，占比33.22%；个人按揭贷款为1.56万亿元，占比14.63%。

图表：2016-2018.8 房地产开发企业累计到位资金组成



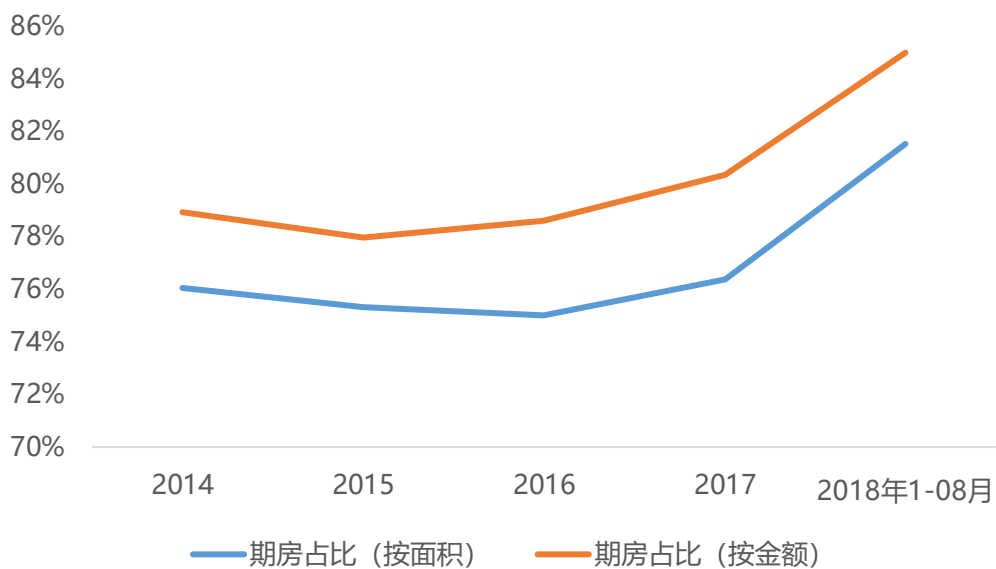
因此，若保留预售制度，改为定金预售或按工程进度付款，就必须拓宽现有房地产企业融资渠道，扩大融资规模，减小对预售资金的依赖。如增加权益资本，放松二级市场定增、IPO、配股等的限制；增加标准化融资产品品种（如

标准化 ABS 产品)，完善资产证券化立法和规则。

## 5. 建立风险防控机制，防范预售潜在风险

房地产行业是典型的杠杆行业，从政府端、企业端、居民端，每个环节都离不开杠杆发展。商品房预售制度就给房企加杠杆提供了方式，1994 年《城市房地产管理法》出台，自此商品房预售制度建立，预售制已在国内实行 20 余年，目前全国商品房供应中超过 80% 为预售的期房。通过商品房预售制度，房企可以在交房前就向购房者收取预付资金，这样不仅可减轻房企的资金压力，还利于房企快速回笼进入更多项目的建设，快速扩大规模，实现规模效应，有效抵御风险。

图表：全国商品房销售中期房销售占比



资料来源：亿翰智库

很多机构或者研究者倾向于将行业内产生的一些问题完全归咎于预售制度，如房企拿地后，后期因为资金难以匹配导致项目无法顺利进行（即项目烂尾），或为快速回笼资金，加快工程进度，致使项目质量欠佳，进而为购房者带来利益损失或其他风险等等，但事实上，种种风险的产生与预售制度本身并无直接关系，但若把责任全都归于预售制度也显得过于片面，如果为了防范现存的一些风险而将预售制度全面取消可能也达不到理想的效果。要防范风险就要找到风险发生的

根源，风险发生的最根本原因在于事前缺乏良好的风险管控体系，没有很好的进行风险识别。

为此，我们认为为防范某些风险的发生，可以采取一定措施尽可能的将风险发生的概率和风险将带来的损失降至最低。

### 5.1 设立风险准备金共管账户，约束开发商行为

与预售资金监管制度类似，风险准备金共管账户即在拿地时，除了保证金之外，房企还需提取土地出让金的 20%或其他比例的资金设立资金账户，由政府监管，资金账户中的资金不能随意使用，待房企实现项目完全交房并且购房者对房屋满意后，再将资金返还房企。

建立风险准备金共管账户有几大好处：**(1) 房企在拿地时缴纳风险准备金，可以增强房企风险意识，在拿地时更加谨慎，不会盲目抢夺土地。**土地价格太高的话，需要缴纳的风险准备金也会很可观，如果项目最终难以顺利开发（烂尾），房企损失的就不仅仅是缴纳的土地购置费、利息成本等，还有很大一部分的风险准备金。如果房企为了做大做强，盲目的获取高地价土地，即使在限价的情况下，房企能够实现项目盈利，但若将风险准备金考虑在内，这其中的时间成本、资金的利息成本等等可能也会将项目的盈利拉低一定层次，因此可以促使房企在土地投资上更加审慎。

**(2) 提高资源利用效率、规范市场秩序。**政府的职能是维护房地产市场的正常秩序，实现资源的有效利用。在风险准备金约束下，开发商可以在拿地时就对项目的风险等有更深入的了解，防范项目烂尾风险的发生，提高资源利用效率，避免资源的浪费；同时建立准备金共管账户可以有效约束开发商行为，防止出现开发商盲目抢地，推高地价，衍生泡沫的情况出现。

**(3) 保障购房者的合理利益。**风险准备金机制的存在可以促使开发商更加注重对工程质量的把控，降低为赶工期致使项目质量欠佳进而损害购房者利益的问题发生。

(4) **避免风险转移和转嫁**。购房者支付的购房款很大部分来自于银行的按揭贷款，如果项目出现问题，自然很多问题便会直接转嫁到银行身上，这将增加银行风险。建立风险准备金共管账户从最前端约束企业行为，避免后期项目出现问题而造成风险的转嫁。

## 5.2 建立房企金融风险评估分级管理机制，因企施政

**建立房企金融风险评估分级管理机制，根据房企的风险等级给予不同政策关注，当房企处于高度风险关注级别时提出风险警示。**风险的产生很大原因在于没有建立风险识别机制，一些问题产生的原因可能也不在于项目预售环节，在土地投资时就应将可能产生风险的源头进行遏制。国外很多国家，如英美、马来西亚和印度等国都是采用类似商品房预售制度，主要采用预售款按进度预付机制，即根据工程进度交付款项，待房屋完成交付时将余款全部交齐，或是采用第三方风险分担机制等方式，对预售制度进行约束，在多重机制制约下，商品房预售的风险得到有效防范。

建立房企风险评估分级管理制度，根据风险等级对企业进行区别对待，当风险级别较低时，可以给予更多的政策支持，如融资上、投资上的倾斜；当风险级别较高时，就适当给予风险警示，或给予具体的政策限制，如某些类型的融资不再对其开放，某些类型的土地不再具有获取资格。这样一来，有利于加速房企之间的优胜劣汰，加快促进行业集中度的提升，形成稳定的市场格局，便于政府对地产行业的集中管控，同时也有利于企业增强风险意识，更加稳健发展，改变通过负债撑起资产负债表的经营战略。

我们认为**缩短预售证办理时间具有可行性**，不仅契合“放管服”改革精神，可以实现简政放权，降低制度性成本，提高市场效率，还可以缓解市场供不应求问题，但我们认为一次性、全方位的取消也非明智之举，可以先行先试，首先选取典型城市进行试点，待政府对于事中事后的监管举措成熟后，再逐步扩大范围，防止政策对市场造成巨大波动，引致不必要的政策预期。

国内预售制度存在的二十余年内，确实促进了行业的快速发展，但是我们认为适时进行**预售制度改革试点也并非不可**，在一些每年新增住房有限的城市内，预售制度发挥作用的空间也在不断缩窄，即使取消，影响也不会很大。**但是全方位、一次性的取消预售制度不具操作性**。首先，预售制度取消可能会对企业，政府，银行等金融机构造成不可估量的影响；其次，将会使市场产生巨大波动，不利于维护市场秩序，更不利于解决社会主要矛盾；再次，贸然取消预售制度有推升房价可能；最后，房地产行业的很多问题和风险产生的根本原因并不在于预售制度，而在于对于风险的识别和防范措施不到位，当务之急更应该建立风险防控机制。

（注：本文提到预售资金、预售款，均是指房地产开发企业预售商品房时，购房人按商品房买卖合同约定支付的全部房价款。）