

# “金融十六条”：支持房地产稳健发展

本报记者 郝亚娟 张荣旺

上海 北京报道

为促进房地产市场稳定发展，监管持续加大对房地产行业的支持力度。日前，央行、银保监会联合发

## 供需两端齐发力

今年以来，地产稳增长政策的特征在于双管齐下，需求和供给两端均进行大规模的放松。

据悉，“金融十六条”围绕保持房地产融资平稳有序、积极做好“保交楼”金融服务、积极配合做好受困房地产企业风险处置、依法保障住房金融消费者合法权益、阶段性调整部分金融管理政策、加大住房租赁金融支持力度等作出要求。

植信投资研究院资深研究员马泓向《中国经营报》记者分析，“金融十六条”涉及了短期和中长期的政策，这些政策让房地产市场吃了一颗“定心丸”。具体而言，一是保持房地产融资平稳有序。与之前政策相比，新的变化在于对部分开发贷、信托贷款等存量融资予以合理展期。近期已经看到房企融资边际出现明显改观，预计未来

## 拓宽金融支持渠道

“金融十六条”提出积极探索市场化支持方式，这进一步拓宽了支持“保交楼”的路径，更大程度激活市场活力。

记者注意到，在“金融十六条”之前，相关部门已出台多举措改善房企融资环境。例如，中国银行间市场交易商协会11月8日发布《“第二支箭”延期并扩容 支持民营企业债券融资再加大》提到，在人民银行的支持和指导下，将继续推进并扩大民营企业债券融资支持工具（“第二支箭”），支持包括房地产企业在内的民营企业发债融资。

与此同时，银行涉房贷款投放不断加快。中金公司研报指出，“保交楼”导向下，银行对公房地产贷款支持力度增强。今年第三季度，银行开发贷余额同比增长2.2%，抵押补充贷款(PSL)连续两个月净增超过千亿元，可能与“保交楼”相关信贷支持有关。此外，房地产融资供给端政策持续加码，继8月央行推出2000亿元政策行“保交楼”专项贷款后，9月以来国有大行和股份

## 相关解读

# 化解房企流动性风险 银行保函可置换预售资金

本报记者 杨井鑫 北京报道

日前，银保监会、住房和城乡建设部、人民银行联合印发《关于商业银行出具保函置换预售监管资金

## 置换监管资金纾困

伴随着监管防风险政策的推进，各地对房地产企业的预售账户资金监管越来越严。

去年以来，多地纷纷加大对商品房预售资金的监管力度，并在账户的透明度上进一步下功夫。广州、西安、武汉等36个城市陆续出台相应政策，其核心是老百姓的购房款应该直接存入相应的商品房预售资金监管账户，房地产开发企业不得以任何形式私自截留或挪用。

在此背景下，预售资金可提取比例降低、提取难度加大。今年2月初，正荣地产对外解释房地产企业资金困局时提到，该企业可用的预售资金占到总资金的5%左右，受限比例高达95%。

## 市场需求较高

“由于地方的政策不同，对于预售监管账户的资金提取也有不同要求。”一家中小银行相关负责人向记者透露，按照当地的监管要求，在有银行保函或者保险履约险的情况下，房地产企业能够提取到部分预售监管账户资金。

中国仲裁法学研究会金融仲裁专业委员会主任卜祥瑞发文称，保函置换预售监管资金业务的本质，是商业银行对房地产企业提供信用支持，银行应择优选择房地产企业规范开展保函置换预售监管资金业务。

布《关于做好当前金融支持房地产市场平稳健康发展工作的通知》(以下简称“金融十六条”)。

业内人士指出，“金融十六条”对当前房地产行业存在的痛点问题给出强有力的政策支持，

## 力度。此前央行已经明确，住房租赁信贷不纳入房地产贷款集中度管理考核指标。党的二十大报告提出“租购并举”，意味着未来金融机构将加大诸如住房租赁贷款、房地产保障性租赁住房REITs等金融工具的使用，更好地发挥创新金融工具对房地产市场的长期支持。

中信建投方面指出，“金融十六条”的出台是地产政策正式转向的最后一步，也是下一个阶段地产企稳复苏的第一步。今年以来，地产稳增长政策的特征在于双管齐下，需求和供给两端均进行大规模的放松。需求端方面，今年两会之后启动了密集的“因城施策”购房政策，全国近300个城市放松了“限

贷、限售、限购、限价”的购房限制；供给端方面，在年中“保交楼”政策的要求下，对房企项目端给予政策和资金的大力倾斜，鼓励地方国企、银行和地产企业三方共同参与保交楼，对稳定居民和市场信心起到关键作用。

值得注意的是，“金融十六条”提出支持各地在全国政策基础上“因城施策”，实施好差别化住房信贷政策，支持刚性和改善性住房需求。在易居研究院智库中心研究总监严跃进看来，该规定相比9月的《阶段性放宽部分城市首套住房贷款利率下限》有新内容，后续类似“一30个基点”的地方操作或增加，二套房贷或也存在下调的空间。

银保监会官网发表文章表示，为落实党中央、国务院关于健全金融法治的决策部署，加强和完善现代金融监管，提升金融监管透明度和法治化水平，银保监会持续推动《银行业监督管理法》修改工作，在深入研究论证、总结国内外经验、广泛征求意见的基础上，形成《征求意见稿》，现向社会公开征求意见。

《征求意见稿》主要修改的内容包括：坚持以人民为中心，完善审慎监管规则，加强行为监管，切实保护金融消费者合法权益；坚持依法监管的基本原则，努力实现监管全覆盖，提高对股东、实际控制人违法违规行为的打击力度；健全风险处置机制，完善早期干预制度，丰富风险处置措施，提升处置效率。

银保监会方面表示，本次修改工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点，总结和巩固近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

据了解，《银行业监督管理法》作为一部专门的监管法，体现了我国建立完善专业化银行业监管体系的实践需要，具有很强的系统性、专业性，其颁布实施为推

项目，金融机构可按自主决策、自担风险、自负盈亏原则，一企一策协助推进项目复工交付。这意味着，除了直接支持专项贷款和提供配套金融支持外，还鼓励金融机构对进入司法重整的项目，自负盈亏进行项目复工。这进一步拓宽了支持“保交楼”的路径，不再局限于政府或金融机构输血，而是更大程度激活市场活力，使整个系统良性运行。

明源地产研究院撰文指出，“金融十六条”提出积极探索市场化支持方式，对于部分已进入司法重整

资金有关工作的通知，指导商业银行按市场化、法治化原则，向优质房地产企业出具保函置换预售监管资金。

据《中国经营报》记者了解，由

相关统计显示，截至上半年末，在已披露的41家房地产企业中，受限资金占到了总资金的29%，并且在迅速提升。部分企业的受限资金占比甚至超过70%。一个形象的表述是，一些房地产企业的账面上趴着几百亿元的资金，而大部分处于被监管状态，不能用于还贷，而企业也贷不到款。

根据银保监会网站消息，《关于商业银行出具保函置换预售监管资金有关工作的通知》的发布，是为了支持优质房地产企业合理使用预售监管资金，防范化解房地产企业流动性风险，促进房地产市场平稳健康发展。

按照监管要求，允许商业银行按

该负责人表示，市场需求很大，但是银行做的规模有限，还是担心风险。一旦银行出具了保函，相当于承担了相应的风险。有的银行会引入国有担保公司、保险公司等一些机构来分担这些风险。

“因为该项业务不用银行出资金，对中小银行来说积极性更高，不用考虑资金成本，相当于类信贷业务，但房地产企业通过保函提取资金的成本实际也不低。”该负责人指出。

在监管政策明确之后，国有大行在该类业务上的优势或将体现出来。

也因此备受关注。据报道，多家银行举行内部会议，讨论进一步加大房地产信贷投放力度，提供开发贷、过桥贷款等金融服务。同时，加大房地产企业并购的贷款或发债融资支持。

力度。此前央行已经明确，住房租赁信贷不纳入房地产贷款集中度管理考核指标。党的二十大报告提出“租购并举”，意味着未来金融机构将加大诸如住房租赁贷款、房地产保障性租赁住房REITs等金融工具的使用，更好地发挥创新金融工具对房地产市场的长期支持。

中信建投方面指出，“金融十六条”的出台是地产政策正式转向的最后一步，也是下一个阶段地产企稳复苏的第一步。今年以来，地产稳增长政策的特征在于双管齐下，需求和供给两端均进行大规模的放松。需求端方面，今年两会之后启动了密集的“因城施策”购房政策，全国近300个城市放松了“限



“金融十六条”对当前房地产行业存在的痛点问题给出强有力的政策支持。视觉中国/图

稳，避免房地产持续萎缩拖累经济增长。从金融机构角度看，允许贷款合理展期和不调整贷款风险分类，可在短期内避免银行不良贷款规模明显上升，贷款集中度管理政策优化给予银行更多调整时间，这都有助于金融机构稳健经营。

明源地产研究院撰文指出，“金融十六条”提出积极探索市场化支持方式，对于部分已进入司法重整

部分中小银行有尝试。但是，该项业务在房地产企业的需求很大。

业内人士预测，政策明晰后不少银行将跟进，而业务的推动会不断提速。

额相应下调，确保监管账户内资金始终不低于项目竣工交付所需资金额度的70%。如房地产企业未向监管账户内补足差额资金，保函金额不得调整。此外，要求商业银行合理确定保函期限，确保与项目建设周期相匹配。

此外，对参与该项业务的银行资质亦有相应要求。具体包括：监管评级4级及以下的银行，不得开展保函置换预售监管资金业务；商业银行不得向作为本银行主要股东、控股股东或关联方的房地产企业出具保函置换预售监管资金；企业集团财务公司等非银行金融机构不得出具保函置换预售监管资金。

银保监会相关负责人表示，监管额度内资金拨付使用时，保函金

一家国有大行浙江分行信贷部人士告诉记者，国有大行该类业务在江浙地区做得不多，最主要的顾虑是政策上并没有明确。同时，业务的流程要走授信流程，而房地产企业的授信是实行名单制管理，上报总行审批难度也很大。而政策明确之后，银行内部已经要求加强对优质房地产企业和优质项目提供支持，而关于预售监管资金的提取也会成为接洽的内容之一。总体来看，市场需求较高，这类业务推进起来难度不大。

中国首席经济学家论坛研究院院长盛松成撰文指出，随着此次政策推动房企经营恢复以及个人住房贷款风险化解，金融机构面临的真实风险也将逐渐消退，最终平稳度过房地产行业调整期。

值得注意的，是“金融十六条”提出支持各地在全国政策基础上“因城施策”，实施好差别化住房信贷政策，支持刚性和改善性住房需求。在易居研究院智库中心研究总监严跃进看来，该规定相比9月的《阶段性放宽部分城市首套住房贷款利率下限》有新内容，后续类似“一30个基点”的地方操作或增加，二套房贷或也存在下调的空间。

银保监会官网发表文章表示，为落实党中央、国务院关于健全金融法治的决策部署，加强和完善现代金融监管，提升金融监管透明度和法治化水平，银保监会持续推动《银行业监督管理法》修改工作，在深入研究论证、总结国内外经验、广泛征求意见的基础上，形成《征求意见稿》，现向社会公开征求意见。

《征求意见稿》主要修改的内容包括：坚持以人民为中心，完善审慎监管规则，加强行为监管，切实保护金融消费者合法权益；坚持依法监管的基本原则，努力实现监管全覆盖，提高对股东、实际控制人违法违规行为的打击力度；健全风险处置机制，完善早期干预制度，丰富风险处置措施，提升处置效率。

银保监会方面表示，本次修改工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点，总结和巩固近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

据了解，《银行业监督管理法》作为一部专门的监管法，体现了我国建立完善专业化银行业监管体系的实践需要，具有很强的系统性、专业性，其颁布实施为推

部门加快补齐制度短板，强化股东监管，推进银行不断完善内部治理，规范股东行为，从源头上治理，防范潜在风险。”

## 重要亮点：股东全流程监管、消费者保护

对照发现，《征求意见稿》中的新增内容超过30项且亮点颇多。受访业内人士认为，本次修订的亮点主要包括：加强股东监管、增加对银行业第三方机构监管授权、完善早期干预制度和完善接管和市场退出机制、增加从业人员的监管规定和罚则提高违法成本，以及新增消费者保护相关内容等。

董希淼表示，“本次修订的亮点之一一是突出对银行股东事前、事中、事后的全流程监管。比如，注重‘穿透式监管’，要求银行业金融机构主要股东逐层说明其股权结构直至实际控制人，以及与其他股东的关联关系或者一致行动关系，报告可能影响股东资质条件或股权结构变化的其他情况，这有助于防范银行股东通过复杂的股权结构或股权代持等形式来操纵银行、掏空银行。”

光大银行金融市场部宏观研究员周茂华表示：“加强股东监管，主要是在此前的监管过程中，出现银行股东、实际控制人的监管力度不够，事中、事后监管不足，违法违规成本低等问题，影响银行内部治理有效性和经营稳健性。监管

# 股东监管、消费者保护成关注重点 银行业“强监管系统”升级

本报记者 王柯瑾 北京报道

时隔16年，《中华人民共和国银行业监督管理法》(以下简称“《银行业监督管理法》”)迎来大修。

近日，银保监会发布《中华人民共和国银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》(以下简称“《征求意见稿》”)。据悉，

## 着眼长远：完善现代金融监管机制

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。加强和完善现代金融监管是加快构建新发展格局，着力推动高质量发展的重要内容。深化金融体制改革，建设现代中央银行制度，加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险底线。

银保监会官网发表文章表示，为落实党中央、国务院关于健全金融法治的决策部署，加强和完善现代金融监管，提升金融监管透明度和法治化水平，银保监会持续推动《银行业监督管理法》修改工作，在深入研究论证、总结国内外经验、广泛征求意见的基础上，形成《征求意见稿》，现向社会公开征求意见。

《征求意见稿》主要修改的内容包括：坚持以人民为中心，完善审慎监管规则，加强行为监管，切实保护金融消费者合法权益；坚持依法监管的基本原则，努力实现监管全覆盖，提高对股东、实际控制人违法违规行为的打击力度；健全风险处置机制，完善早期干预制度，丰富风险处置措施，提升处置效率。

银保监会方面表示，本次修改工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点，总结和巩固近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

据了解，《银行业监督管理法》作为一部专门的监管法，体现了我国建立完善专业化银行业监管体系的实践需要，具有很强的系统性、专业性，其颁布实施为推

## 重要亮点：股东全流程监管、消费者保护

对照发现，《征求意见稿》中的新增内容超过30项且亮点颇多。受访业内人士认为，本次修订的亮点主要包括：加强股东监管、增加对银行业第三方机构监管授权、完善早期干预制度和完善接管和市场退出机制、增加从业人员的监管规定和罚则提高违法成本，以及新增消费者保护相关内容等。

董希淼表示，“本次修订的亮点之一一是突出对银行股东事前、事中、事后的全流程监管。比如，注重‘穿透式监管’，要求银行业金融机构主要股东逐层说明其股权结构直至实际控制人，以及与其他股东的关联关系或者一致行动关系，报告可能影响股东资质条件或股权结构变化的其他情况，这有助于防范银行股东通过复杂的股权结构或股权代持等形式来操纵银行、掏空银行。”

光大银行金融市场部宏观研究员周茂华表示：“加强股东监管，主要是在此前的监管过程中，出现银行股东、实际控制人的监管力度不够，事中、事后监管不足，违法违规成本低等问题，影响银行内部治理有效性和经营稳健性。监管

《征求意见稿》修订内容覆盖股东监管、公司治理、业务营销、消费者权益保护等多项内容，意在着力解决银行业监管工作面临的突出问题，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

业内人士分析认为，此次修订是在坚持和巩固中国特色“强监管”金融体制基础上的一次重要的“系统升级”。

## 着眼长远：完善现代金融监管机制

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。加强和完善现代金融监管是加快构建新发展格局，着力推动高质量发展的重要内容。深化金融体制改革，建设现代中央银行制度，加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险底线。

银保监会官网发表文章表示，为落实党中央、国务院关于健全金融法治的决策部署，加强和完善现代金融监管，提升金融监管透明度和法治化水平，银保监会持续推动《银行业监督管理法》修改工作，在深入研究论证、总结国内外经验、广泛征求意见的基础上，形成《征求意见稿》，现向社会公开征求意见。

《征求意见稿》主要修改的内容包括：坚持以人民为中心，完善审慎监管规则，加强行为监管，切实保护金融消费者合法权益；坚持依法监管的基本原则，努力实现监管全覆盖，提高对股东、实际控制人违法违规行为的打击力度；健全风险处置机制，完善早期干预制度，丰富风险处置措施，提升处置效率。

银保监会方面表示，本次修改工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点，总结和巩固近年来银行业监管经验和改革成果，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

据了解，《银行业监督管理法》作为一部专门的监管法，体现了我国建立完善专业化银行业监管体系的实践需要，具有很强的系统性、专业性，其颁布实施为推

## 重要亮点：股东全流程监管、消费者保护

对照发现，《征求意见稿》中的新增内容超过30项且亮点颇多。受访业内人士认为，本次修订的亮点主要包括：加强股东监管、增加对银行业第三方机构监管授权、完善早期干预制度和完善接管和市场退出机制、增加从业人员的监管规定和罚则提高违法成本，以及新增消费者保护相关内容等。

董希淼表示，“本次修订的亮点之一一是突出对银行股东事前、事中、事后的全流程监管。比如，注重‘穿透式监管’，要求银行业金融机构主要股东逐层说明其股权结构直至实际控制人，以及与其他股东的关联关系或者一致行动关系，报告可能影响股东资质条件或股权结构变化的其他情况，这有助于防范银行股东通过复杂的股权结构或股权代持等形式来操纵银行、掏空银行。”

光大银行金融市场部宏观研究员周茂华表示：“加强股东监管，主要是在此前的监管过程中，出现银行股东、实际控制人的监管力度不够，事中、事后监管不足，违法违规成本低等问题，影响银行内部治理有效性和经营稳健性。监管