

建立和发展我国城镇政策性住宅 金融体制的探讨

35-40, 46

12293.3

叶晓苏 颜哲 单雪芹

(重庆建筑大学管理工程学院 400045)

摘要 中国是一个拥有12亿人口的大国,要解决我国中低收入居民家庭的住宅问题,实现人民安居乐业,必须建立政策性住宅金融体制。

政策性住宅金融是一个特殊的金融领域。围绕着中低收入需求者个人或家庭对住宅的购买、建造或修缮住宅资金供求活动所发生的金融关系、形式和方法的总和,构成了研究政策性住宅金融体制的内涵。从理论和实践两方面研究政策性住宅金融对推动我国住宅业发展,实现国家经济增长、社会文明与进步都具有现实意义。

关键词 城镇住宅, 住宅金融, 政策, 金融体制, 住房改革

中图法分类号 F293.3

1 建立政策性住宅金融体制的必要性与紧迫性

我国城镇住宅体制改革历经21个年头,目前已进入全面、系统的配套改革阶段。在此关键时刻,如何建立和发展政策性住宅金融体制,使住宅业成为国民经济新的增长点和消费热点,促进社会文明与进步,切实解决我国中低收入居民户的居住问题,就显得更加必要与紧迫。

1.1 由我国的基本国情所决定

其主要原因,一是我国经济发展的紧迫性,面对我国社会生产力发展水平不高,产业结构和地区经济发展不平衡,从90年代到2010年,城市化和经济增长成为城镇发展的主要趋势,住宅、就业、通货膨胀及环境问题,是制约城市经济和社会发展的难题。以解决居民住宅建设和消费为突破口,使住宅成为新的消费热点和新的经济增长点,带动国民经济的持续稳定增长,是我国当前仍至今后一段时期经济战略的客观选择。二是城市人口增长的紧迫性。根据我国“九五”计划和2010年远景规划,2000年人口将达13亿,2010年将达14亿,城镇人口从目前3.5亿增达5.41亿。按城镇人均居住面积 9 m^2 ,按原城镇人口需增加3.81亿 m^2 ,新增人口需增加17.55亿 m^2 ,总计需增21.36亿 m^2 ,每年需增加4.28亿 m^2 。另外,每年有250~300万对城镇青年进入婚龄,每户按建筑面积 50 m^2 计算,每年增加1.25~1.5亿 m^2 ,已构成对住宅需求潜在压力。三是住宅供求

收稿日期:1998-03-23

叶晓苏,男,1957年生,讲师

国家自然科学基金资助项目(基金号:79770104)

关系畸形,一方面全国城镇商品住宅空置已达 1997 年的 5 500 多万 m^2 ,另一方面城镇尚有 325 万户人均居住在 $4 m^2$ 以下,这反映了从住宅的潜在需求到住宅市场有效需求、住宅价格矛盾仍在加剧,其实质是有效需求的政府支持——金融支持不够,培育住宅消费市场、盘活存量、搞活流通、促进居民户住宅消费具有重要现实意义。这不仅是一个体现人的基本权利——生存权、发展权的问题,而且也是体现和反映社会主义制度优越性的原则问题。

1.2 是社会主义市场经济体制的必然要求

我国住房制度改革和建立政策性住宅金融体制,是切实推进两个根本性转变的重要方面,通过房改实现住宅的商品化、社会化;通过政策性住宅金融体制,推动住宅投资与消费资金转换,体现新的经济增长点的本质特征,二者相互作用、相互促进,成为国民经济持续稳定发展的推动力。具体表现在两个方面:其一,这是重塑住宅投资人的客观需要。住宅是由投资形成的,投资运行依赖于经济运行,其核心取决于资金运动循环和投资结构,住宅的再生产过程同样符合货币资金的运动规律 $G - W \cdots P \cdots W' - G'$,这一过程的两个端点,是通过市场交换完成的。市场交换率的高低以资金效率稳定和投资结构比较合理为基本根据,住宅投资结构应以家庭储蓄为主,辅之于企业储蓄和政府储蓄,因为住宅作为居民户的消费品,住宅投资实质是消费性投资,因此住宅投资人应建立在以居民户可支付能力为主的基础之上,改变旧体制由国家为主的投资模式,保证了投资者和消费者的统一,投资与消费密切相关,并通过住宅金融融资体制,调节两者正相关关系,即储蓄——增长——储蓄,提高了投资效益,实现住宅建设和消费同步增长的新模式。其二,这是适应住宅市场经济规律的客观需求。住宅的生产、分配、交换、消费全过程经济运行流程中,每个环节环环相扣,循环往复,以一个周期为例,由投资推动生产的发展,经过一定时期后,最终要由消费实现。住宅消费不足会使住宅投资造成浪费;住宅供给短缺,又使住宅问题难以解决。因此,住宅消费既是住宅生产的起点,也是住宅生产的终点,既表现前一住宅经济运行的结束,又是下一住宅经济运行的开端。保持住宅生产和消费统一,有效供给与有效需求统一,必须建立和发展政策性住宅金融,扩展中低收入居民户抵押贷款服务,激活住宅消费市场。

1.3 是立足于我国实际,实现住房保障制度的迫切要求

城市居民住房问题,是一个带有世界普遍性的重大社会经济难题,各国政府十分注重住宅在促进社会文明与进步的保障作用,至今还没有一个市场经济国家实行完全住房商品化政策。如英国是最先遇到城市住房难题,同时也是世界上最早基本解决了城市住房难题的国家。国家实施法律和各项优惠政策,通过住宅金融体制,让中低收入居民借助金融手段实现安居的梦想。一是房价政策优惠,一般公房优惠起点为减少房价的 30%,公寓式公房优惠起点为减少房价的 44%;二是建立完善的住宅金融体系即住宅互助协会,抵押贷款主要限于社会中的低收入者、老人、残疾人等,贷款额为房价的 90%,偿还期 20 ~ 30 年。英国学者称赞这种制度为“19 世纪发明了分期偿还的贷款,这个发明对住宅经济来说如此重要,简直可以与改变英国面貌的蒸汽机发明相提并论。”我国房改初期,邓小平同志特别关心人民的居住问题,指出“城镇居民可以购买房屋,也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,十年、十五年付清。”这不仅为住宅资金来源、住宅消费开创了一个崭新的观念,更重要的是通过政策性金融手段让居民愿意买房,让居民买得起房,

促进社会经济稳定发展和人民群众的安居乐业，体现社会公平与文明，是对世界，对人类的伟大贡献。

1.4 是促进住宅业增长方式转变的最佳选择

具体表现在：

1) 住宅作为特殊商品具有体积大，价值高（几万元、十几万元及百万元级产品），生产周期长，地点固定等特点。这决定了住宅资金的地方性、长期性和稳定性，住宅建设的发展将促进一地区、一国的经济发展。

2) 住宅不仅具有生存、发展、享受的基本功能，是不可替代的基本消费品，而且购买住宅具有投资功能，可成为抵御通货膨胀，实现货币保值增值的投资手段，进而为社会积累巨大财富。

3) 住宅建设是社会化劳动组织的结晶，关联度大，能带动一批相关产业的发展，据国家投入产出表计算，每增加一亿元住宅产值，可直接、间接带动其他产业增值1.67亿元，社会总产值共增加2.67亿元，有利于逐步建立起按现代工业发展需求的产业群体。

4) 住宅业的发展，能创造大量的就业岗位。发达国家住宅业人数占就业人数的5%，我国还不到3%，据北京市测算，每增加一万 m^2 的建筑生产成果，可直接增加1千人就业岗位。此外住宅服务业的发展，还可促进我国产业结构和就业渠道更加日趋合理。

5) 是企业改革的客观要求。建立市场经济体制就是要使企业成为市场主体，自负盈亏、充满活力。但我国的企业特别是大中型国有企业背着住房的社会包袱，住房资金挤占生产发展资金，企业难于参与市场竞争，从而影响了国民经济的发展。只有建立政策性住宅金融体制，为企业卸下沉重的住宅包袱，生产资源得以有效配置，现代企业制度才能建立。因此，大力发展住宅金融，是住房制度改革第三轮改革成败的关键。

2 建立政策性住宅金融体制的难点与问题

从我国政策性住宅金融体制试点的实践看，加快住房制度改革有较大难度。存在的主要问题：一是观念滞后。在房改决策层和金融界有的人士观念中，目前仍将住宅金融与房地产金融、政策性住宅金融与经营性住宅金融相混淆。房地产金融是个大概念，指与房地产经济运行相联系的一切金融活动，不仅包括住宅消费服务的住宅金融，而且包括为房地产开发、建设、销售、经营的房产与地产服务的房地产金融，前几年我国在房地产金融业务中，片面强调房地产金融，在住宅业中仅只关注利率高、贷款时间短的经营性住宅贷款金融，忽视政策性的为中低收入居民户服务的住宅金融，这就是至今住宅市场冷冷清清的症结所在。二是管理体制不规范。目前住宅资金管理金融体制呈现政企不分、多头管理、多家经营、工作效率低、服务质量差等问题。承办住宅资金的国有商业银行之间，受利益驱动，采取不正当竞争手段，存揽积极，贷款消极，经营积极，服务消极，甚至将低成本住宅资金挪作他用。三是住宅金融法制滞后、不配套。表现在：首先，政策性住宅金融法律体系尚未建立，这就导致专业的政策性住宅金融机构、运行机制、管理体制等都无法建立与有效实施的原因。如住宅资金管理中心是行政管理机构，还是经济管理部门或是住宅资金融通企业未作出界定；其次，商业银行下设房地产信贷部，业务的经营性与政策性难

以划分,于是往往把政策性住宅资金挪用于经营性贷款,违背了国家的房改意图。另外,住房资金管理中心与商业银行的委托关系,存在着不规范、不透明的现象,政府忙于协调各家关系,降低了解决中低收入居民户住宅问题的工作效率,甚至还产生了金融机构“道德风险”;再次,现行政策性抵押贷款条例中首付额高、贷款时间短(目前一般在5~10年),贷款对象条件限制过窄,手续繁琐等,都极大地影响了政策性住宅金融的发展。而且,该条例缺乏专项法律作保障,银行与消费者双方均存在恐惧心理;第四,住房制度改革力度不彻底,不适应社会主义市场经济体制的要求。表现在仍有少数地方实行福利分房制,即单位买房,再分配给职工,造成职工“等”、“靠”、“要”心理;住宅货币化政策未确立,职工工资中未含有住房含量,客观造成住宅支付能力不足,职工不愿买房或买不起房的条件,同时也使住宅金融支持对象界限难以划分与确定,低收入者与高收入者分配不公矛盾加大。另外,住宅市场上住宅租售比继续拉大,使“安居住宅”价格与职工家庭收入比达到1:8~15(重庆地区),这些都说明传统住房制度的根基尚未根本触动,房改任务仍很艰巨。

3 建立政策性住宅金融体制的基本原则

住宅金融,是一种专门为住宅需求者家庭购买、建造住宅的资金融通方面提供服务的金融体制,城镇政策性住宅金融,是指围绕城镇中低收入居民户对住宅生产、消费过程中所需住宅资金供求活动所发生的金融关系,形式和方法的总和,其内容包括住宅金融投资体制、住宅金融机构和住宅金融市场及政府参予作用等。在构建我国政策性住宅金融体制时,必须以社会主义市场经济体制为根本原则,除此之外,还必须遵循以下基本原则:

3.1 坚持以塑造居民户为住宅投资主体来构建政策性住宅金融体制的原则

首先,已从前面投资和消费的因成,说明了投资和消费的统一,是符合市场经济规律,促进住宅建设发展的原理。而旧体制中这两方面资金均由国家承担,国家是住宅建设的投资主体,但他不是住宅的消费者,这是造成住宅供给与需求畸形发展的根本原因。将居民户塑造为住宅的投资者,是因为在住宅市场中,住宅消费的主体是居民户,他们一是为了解决生存、发展的基本需求,二是为了获得剩余资本保值增值,抵御通货膨胀,因而具有投资的内在动因,这是建立住宅金融体制的基本前提。其次,住宅投资主体的确定,充分发挥了市场对住宅建设和消费资源调节功能。因为消费直接决定于收入,无论收入增长得快还是慢,那么生产亦必须同它相适应,这就要按消费者的承受能力建设相应消费水平的住宅,而不是超消费生产或滞后,通过市场功能做到适度生产和适度消费的统一,这一调节功能就必须建立市场的“调节器”——住宅金融来完成。第三,有了居民户为住宅的投资者,政府的各项法律、法规及政策就有了明确目标,高收入家庭按市场价购买商品住宅,中低收入家庭按成本价购买经济适用住宅,并提供政策性住宅金融抵押贷款,对低收入家庭还应给予税收、价格等方面优惠。因此,政策性住宅金融的根本目的是解决我国中低收入居民户住宅问题,发挥住宅金融的储蓄和调节功能,形成稳定的住宅资金来源,并确保住宅资金滚动增值,实现住宅的社会保障性,从根本上改革旧住房制度。

3.2 坚持政策性住宅抵押贷款制度的原则

政策性住宅抵押信贷制度，在众多国家的住宅金融体制中，是基本的金融工具。这样做的主要原因是：1) 将住宅作为储蓄对象，使有住宅支付能力居民的需求，转移到住宅消费上来，又使暂时缺乏支付能力的居民，获得金融支持，提前实现住宅消费；2) 伴随住宅的全程使用，逐步收回住宅资金，以达到住宅资金良性循环的目的；3) 以住宅抵押担保形式，既能保证金融机构的利益，也能体现消费者对住宅的消费有效需求；4) 现实实践的要求，按重庆市所建国家安居住宅，每 m^2 测算价格1100元，建房标准 $60m^2$ 为例，一套住宅需66000元，按重庆市1997年职均工资额4200元，收入与房价之比，按职工家庭收入为1:7.9，按职工个人收入为1:15.7，一个家庭则需15~20年，如果没有政策性抵押贷款的支持，对住宅的需求犹如天方夜谭；5) 政策性抵押贷款制度应体现对中低收入居民户，特别是低收入居民户在贷款中的利率、首付款额、偿还期及政策性住宅金融资金补贴的有关政策上，在我国可根据居民户购买住宅面积大小(面积线)或收入高低(收入线在我国较难确认)，实行不同的低贷款利率与首付款额，根据不同家庭构成及年龄结构，采用灵活的还款方式和偿还期限，这样既有利于社会的公平和稳定，也有利于减轻贷款者的负担。因此，政策性住宅金融体制应以抵押贷款制度的培育和发展为核心。

3.3 坚持按市场经济的运行要求构建政策性住宅金融机构的原则

政策性、专业化的住宅金融机构或称为住宅储蓄银行(可暂定名)，是政策性住宅金融体制的业务机构，它是由于住宅及住宅资金固定性、地方性、社会性等特殊性质所决定的。可以这样说，在我国至今还没有这样一个专业性的住宅储蓄银行，是导致住房制度改革滞后于市场经济体制、住宅供给不足以及大量住宅空置，中低收入居民户望房兴叹的主要原因之一；也是政府无法将住宅资金做到投资和消费统一，实现政府真正、完整、合理解决好中低收入居民户住宅问题的原因之一；而且，目前商业银行下设房贷部或政府资金管理中心与商业银行委托制，均表现出政策性服务差、政出多门、工作效率低，在居民户中信任度差等弊病。因此，按社会主义市场经济体制要求，建立和发展统一的、规范的、现代化住宅储蓄银行是金融企业改革、住房制度改革的必然选择。从金融企业改革来看，国家政策性业务必然要从商业银行中分离出来，商业银行按现代企业制度要求，追求利润最大化，按市场要求自主经营、自负盈亏，对低利率、非盈利性政策住宅金融业务已不适宜，国际通行做法是商业银行不涉及政府住宅的贷款业务。因而，住宅储蓄银行建立也就势在必行了；从政策性住宅储蓄银行的本身看，他是以政府住宅供房计划为宗旨，以实现住宅资金融通与促进住宅资金良性循环为任务，以解决中低收入居民户住宅问题为目的，资金来源包括强制性的公积金、国家住宅财政资金、企业住宅基金、同业拆借及代理政府发行住宅债券，各种住宅储蓄等，资金运用以中低收入居民户购建房政策性抵押贷款和政策性建房计划贷款，他以住宅为信贷，虽存在风险，但只要加强监管，建立二、三级住宅市场，就会起到防止该类银行倒闭或破产的风险。我们的构建思路是：在中国人民银行领导下，按照市场化、股分化、服务性模式设计，是一个自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的独立企业法人。

3.4 坚持政府参与和住宅金融法制化原则

彻底改变政府统包解决住房问题的传统福利体制，并不意味着政府在住宅金融构建中

无所作为而相排斥,恰恰相反,政府在住宅金融和住宅建设中起着十分重要的总协调作用。首先,政府的政策在住宅建设和消费中起着“导航器”和“推进器”的作用。应该建立一套完善的住宅金融法规,作为规范住宅金融和商业银行业务范围,竞争环境以及抵押贷款的一系列政策,使政府在解决中低收入居民户住宅问题的作用中得以充分发挥,使政策性和经营性抵押贷款共存,并促使政策性住宅金融体制得以顺利发展。思考原则是:首先,在层次上应有全国性的《住宅金融法》、《住宅法》,以及地方性住宅金融借贷条例,这样,既能保证宏观调控,又有可操作性;从结构上综合性与专项住宅金融法规相互补充,如《住宅银行法》、《抵押贷款法》、《合作住房法》,特别是尽快出台《住宅法》和《住宅金融法》,从法律上确认住宅与住宅金融的特定性质、地位。其次,政府在住房制度改革中要加大力度,彻底断绝福利分房后路,将住宅实物货币化,增加职工工资中的住房含量。另外,职工在第一次购买住宅时,应享受的工龄、职务等给予一次性住宅货币补贴,以利于启动住宅消费市场。再次,政府统一的供楼政策,是规范房价、补贴、租金乃至贷款利率的依据,也是划分高收入者、中收入者和低收入者的标准。最后,政府应建立科学、严密的金融监管机构,如贷款担保机构,住宅评估机构、住宅保险机构以及住宅金融风险评估等内外专门机构,形成住宅金融安全网,增强居民户对住宅投资和消费的信心,降低住宅金融操作成本,提高运行效率。

总之,只要按以上基本原则,遵循“总体设计、重点突出,分步实施”的步骤,政策性住宅金融体制以解决中低收入居民户住宅问题为目标,住宅资金转换为纽带、政策性抵押贷款制度为核心,完善住宅金融法规、制度和政府宏观调控为保障,政策性住宅金融机构建立与金融市场一体化发展为方向,就可以推动国民经济产业结构的调整、国民经济增长,促进住宅业与房地产业健康发展,实现人民安居乐业。

参考文献

- 1 高佩义. 国外住房政策与管理. 北京:人民出版社, 1993
- 2 何征. 西方经济学. 重庆:重庆大学出版社, 1996
- 3 Christine Davics. Housing for life: a guide to housir management practices/London C1992
- 4 叶晓苏. 建立和发展我国住宅金融体制研究. 重庆建筑大学硕士论文, 1995

Discussion on Establishment and Development of Policy Housing Financial System in China's Cities

Ye Xiaosu Yan Zhe San Xueqin

(Faculty of Management Engineering, Chongqing Jianzhu University, 400045)

Abstract China has a large population of 1.2 billion. To solve the housing problem of middle-low income families and realize a condition, under which people can live in peace

(编辑:陈蓉)

.....
(下转 46 页)

The humic acid type water purifier, in form of particles, is manufactured from weathered coal of Nantong Mining Area in Chongqing. Through static test, the optimum condition on treating copper-bearing waste water has been found out. Then the washing water for copper plating, which contains Cu^{2+} 124 $\text{mg}\cdot\text{L}^{-1}$, is treated by dynamic test. When the concentration of Cu^{2+} in the outlet water is lower than the national standard for draining (1.0 $\text{mg}\cdot\text{L}^{-1}$), the working capacity of absorption is 32.4 $\text{mg}\cdot\text{L}^{-1}$ and the saturation capacity of absorption is 45.8 $\text{mg}\cdot\text{L}^{-1}$.

Key Words weathered coal, humic acid type water purifier, copper-bearing wastewater

(编辑:陈蓉)

(上接 40 页)

and work contentedly, a policy housing financial system (PHFS) with Chinese characteristics must be established.

PHFS is a special financial area. The combination of financial relationships, forms and methods related to the purchase, construction or rehabilitation of housing for middle-low income families, is the core of policy housing financial system. It has real meaning for studying theory and practice of PHFS, its role in development of housing industry, and promoting economic growth of the country, civilization and progress of the society.

Key Words housing, housing financy, policy, financial systems, housing reform