

総報告

[概 論]

1. 中国住宅金融制度改革的基本观点

1-1. 振兴住宅与住房需求

1-1-1. 住房市场结构的逐渐深化

(1) 中国住房市场商品化的实际状况

目前,在中国伴随着住房制度改革的进展以及自 1998 年以后实施的一系列作为刺激内需政策的住房投资政策,促进了第一次住房消费的高潮。在住房制度改革以前,中国的住房市场主要是以国有、集体企业作为主体投资的“基本建设”的住房(公房)和向职工福利分配的住房,而今天的住房市场主体已开始向房地产业的“商品住房”建设、销售方面过渡转移,商品房的销售面积在 1991 年为 2,745 万平方米,到了 2000 年已大幅增加到 16,570 万平方米(6.0 倍、年增长率+22.1%、见表 1-1)。其中在商品房销售中个人购买比率在 2000 年已高达 87%以上。个人的“住房消费”发展平稳,“住房市场化”正在稳步推进。

表 1-1 中国商品房销售情况

年 度	销售面积 (万 m ²)	增 长 率 (%)	个人购买部分 (万 m ²)	增 长 率 (%)	占 有 率 (%)	销 售 额 (万元)	销售单价 (元/m ²)
1991	2,745	7.9	927	126.8	33.8	2,075,979	756
1992	3,812	38.9	1,456	57.1	38.2	3,798,493	996
1993	6,035	58.3	2,943	102.2	48.8	7,291,913	1,208
1994	6,118	1.4	3,345	13.6	54.7	7,305,208	1,194
1995	6,787	10.9	3,345	0.0	49.3	10,240,705	1,509
1996	6,899	1.6	3,667	9.6	53.2	11,069,006	1,605
1997	7,864	14.0	5,234	42.7	66.6	14,075,553	1,790
1998	10,827	37.7	7,793	48.9	72.0	20,068,676	1,854
1999	12,998	20.0	10,409	33.6	80.1	24,137,347	1,857
2000	16,570	27.5	14,464	39.0	87.3	32,286,046	1,948

资料来源:中国统计年鉴 2001

(2) 三个试点城市的市场化状况

在本次调查对象的三个试点城市(上海、武汉、成都)中,上海在中国住房改革方面位居前茅,总体来看,试点城市与全国其他城市相比,其“住房市场商品化”趋向更为显著。例如,从“住房竣工面积对住房存量的比率”来看,上海自 1990 年初开始就以 4%以上的高起点起步,至 1996 年一直呈上升的趋势。此外,武汉和成都自 1994 年开始出现住房建设的高潮,住房竣工面积比率至今保持 2-4%的高水平。

前几年在中国出现的住房市场急速发展的势头,目前在部分发达城市已开始有所减缓。例如北京在 1998 年—2000 年中,住房销售一直保持高水平,但目前住房需求逐渐缓解,每平方米的销售额自 1999 年的 4786.9 万元降至 2000 年的 4557.2 万元,略呈下降趋势。

但是,从中长期的观点来看,通过经济的稳定发展、多种制度改革的进展必将引发公有住房阶层与中低收入阶层的住房需求。上述“住房竣工面积对住房存量的比率”处于 4-9%的水平,这个数字与发达国家相比已处于较高的水平,显示了住房商品化的进展以及与其相关的住房存量增长的强劲势头,预计这样的发展势头今后仍将延续。

1-1-2. 市场结构的变化与住房需求的必要性

(1) 需要应对结构变化的住宅政策方面的课题

构成中国住房市场的主体可分为三类：即拥有(利用)住房进行购房、租房、或以租赁形式“进行消费”的需求主体；计划、建设商品住房或租赁住房、将它销售、租赁给第三者(需求主体)的供给(建设)主体；对需求主体、供给主体分别提供服务、有时起着两个主体之间桥梁作用的信息服务提供主体。

正在中国发生快速的市场化进程，给上述“需求主体”带来了很大的结构性变化。其中有以高速的市场化、经济增长为背景的收入、储蓄的增加和购买力的提高；公有企业公房居住者因公房的转让出售而带来的自有住房的转换；由(公有)租赁住房以及转让出售住房向购买、搬入新建商品房的“住房更新”的增加；通过共有租赁住房的再租赁以及将自家住房(旧房)投放租赁市场的民间租赁房入住者的增加等变化。

此外还有，由于整体的人口增加及家庭数量的增加、拥有数套住房家庭的增加等环境变化，导致迄今为止未曾考虑到的新的需求主体的出现等等。这些都给住房需求整体带来了很大影响。

面对以上需求主体的变化，住房供给方面并没有做好充分的准备。开发商所提供的住房价格与消费者所能承受的住房价格之间存在着巨大的差异，事实上有能力购买住房的阶层目前在中国只占少数，可以说中国目前仍然处于无法确保充分居住空间的状态。

今后，在中国有可能逐渐形成和发展“通过住房更新所带来的居住水平提高”的所谓“更新换代机制”。以住房市场化的进展为前提，今后将需要解决的课题可归纳以下两个方面：

1)住房的潜在需求的机制

中收入阶层有购买自有住房的愿望，但对购房极为慎重，为了使这些中收入层的住房需求变为有效需求，应建立可通过完善住房市场及住宅金融制度，挖掘出对住房潜在需求的机制。

2)滤化机制及政策

使各收入阶层的人们得到并确保满足自己需求的多种多样的住房，应采用包括形成滤化机制，以及促进搞活二手住房和租赁住房在内的多样住房市场(一级市场、二级市场等)的政策。

(2)住房需求的必要性

为了充分把握反映需求主体的行为和住房需求，首先应准确捕捉需求的构造变化，这对针对其所发生的各种住宅的有关问题以及课题采用适当的政策和制度的选择，是不可缺少的前提。

事实上，现在除了部分城市以外，大多数地方未能掌握住房需求，或者即使有所掌握，也是在预测手段、方式很不充分的条件下进行的。例如：旧式住房的拆迁和新建住房的替代这一因素在住房需求预测模型中是一个十分重要的因素。但是由于无法了解到3个试点城市中有关住房存量中各住房年龄段的具体数量，因此很难将其正确地反映到预测模型中去。而通过利用总体流量中的“消失”量来推算出正确住房需求预测，是确定住宅计划、住宅政策、住宅资金政策时的重要因素。正因如此，为了推动中国的住宅振兴(扩大获取自有住房的人群，促进二手住房的流通等)，需要在准确预测需求主体需要的前提下，把握好年龄及属性、各地区具体出现的住房需求，才能制定出符合需要的相对措施。

1-1-3. 住房需求与资金需求的预测及今后的建议

中国各城市以快速发展的经济增长为背景，今后的住房趋向将重点面向中(低)收入阶层，在这种情况下，可预测将发生大量的住房资金需求。

在本次调查的三个试点城市(上海、武汉、成都)、未来十年(2001 年-2010 年)住房资金需求的调查结果如下：

- 上海市在今后 10 年间的住房需求量，自有住房约为 82.6 万户、租房约为 93.8 万户。随着城市化的加速，流动人口的增加，将会出现城市再开发等情况，由此伴随租房量急剧增加。根据这些住房需求，可预测在今后 10 年中将会增加 3729.6 亿元的资金需求。

- 武汉市今后 10 年间的住房需求量，自有住房约为 57.7 万户、租房约为 26.5 万户。武汉与上海、成都相比，国营企业的公有房数量较多。拥有公房者出售公有房后，购买自有住房的比例也较大。根据这些住房需求，可预测在今后 10 年间将会增加 94 亿元的资金需求。

- 成都市在今后 10 年间的住房需求量，自有住房为 29.1 万户，租房为 55.7 万户。在成都希望从租房转移到自有住房的数量，在 3 城市中处于最低水平。但是由于受政府主倡导的西部大开发政策的影响，流动人口将增多，租房需求量也将会与上海持平发展。根据这些住房需求，可预测在今后 10 年间将会增加 40 亿元的资金需求。

如上述所述，为了应对今后中长期的住房需求与住房资金需求的急剧增加的局面，有必要完善以公积金制度为核心的政府性住房金融系统、优质低成本的资金供给系统以及具有多元化的金融商品的商业金融系统。

1.详细的住房需求与住房资金需求的测算结果，请参阅第 III 篇。

1-2. 住宅金融的重要作用及基本构造

1-2-1. 中国住宅振兴的重要性

(1) 作为国家目标的优质住房的获取

中国从 90 年代初开始了步入市场化改革阶段，目前已经基本解决了温饱问题，但是整体上尚未达到可以确保优质住房的阶段。

在第十个五年计划的“纲要”中，作为经济发展和社会发展的相互结合，第一次就“人民生活水平的提高”提出了明确的目标。

(2) 住房货币化带来的负面效应

住房的货币化是市场化的方向所在，具有既从根本上减轻政府和企业住房建设相关方面的负担，同时又能提高住房分配制度透明度的突出优点。但是，同时对于以往通过实物分配方式获得住房的低收入者而言，将面临很难获得住房的困境。在年收入 5 倍之内便可获取自己住房的阶层目前在中国仍然非常有限。

(3) 综合性对策及调整的必要性

在对外开放、市场化经济、入世等潮流中，企业已经改变了过去承担社会保障责任的角色，过去单一承担的社会保障局面将改变为个人、企业和政府来共同分担局面，因此对于那些不完全具备负担能力或根本不具备负担能力的阶层来说，需要采取综合性的对策，建立整体性的构造框架。

(4) 面向中低收入者阶层的经济适用房制度及存在问题

以通过政府的援助、提供低廉价格住房为目的的经济适用房制度，可以说是一种切合中国国情的有效住房政策。但是在实际中却存在着有充分购房能力的阶层享受国家给与低收入阶层的优惠，大量购买经济适用房的现象。建设部发出的有关规范经济适用住房的通知是十分及时的。另外，关于经济适用房转让出售的相关问题、以及二手住房市场如何发展等问题，在真正推进经济适用房制度时，都需要进行深入仔细的考虑。

(5) 围绕住宅振兴的政策性课题

围绕着住宅振兴，以推进中低收入阶层获取住房为核心，急需研究以下课题：①在保证国有企业改革成功的基础上，如何建立社会保障制度；②伴随住房开发的有效耕地面积的减少、如何积极接纳农村剩余劳动力向城市的转移；③如何应对今后不断加剧的人口老龄化问题。

1-2-2. 中国经济发展中的扩大内需政策与担负经济成长的住宅产业振兴

(1) 振兴住宅产业与拉动内需在中国经济中所占比重

对于中国而言，维持高速度的经济增长是当今十分重要的课题。在“十五”计划纲要中，10 年后中国的目标是：国内生产总值(GDP)翻一番；计划期间的经济增长率为 7%左右。

在 1998~2000 年期间，住房支出的年平均增长率达到了 11.0%，约占同期名义 GDP 增长额的 19%。

在构成中国经济高增长的三驾马车(出口、投资、内需)中，刺激投资及内需方面，住宅产业的振兴在今后很长一段时期内将发挥极其重要的作用。

(2) 住宅投资所带来的经济波及效应

住宅投资对于产业整体所带来的效应是极为重要的。

住宅投资对产业的波及效应将不仅仅局限于一时的效应。如果利用产业相关表中,建筑业完全消耗系数来推算,住宅投资的全部波及效应,可以发现住宅建筑投资给产业整体所带来的波及效应是其投资额的约 2.0 倍。

第九次五年计划期间(1996~2000 年),住宅投资额累计为 2.5 兆元,其波及效应将达到 2 倍,约 5.0 万亿元。特别是在 1998~2000 年的 2 年中,住宅投资的年平均增长达到了 10.4%,加上其给全产业带来的波及效应,占同期名义 GDP 增长额的 32.5%,实际上已占了经济增长中的大部分比例。

正因如此,住宅建设有力地推动了经济增长。面向促进住宅建设的财政措施与面向经济增长的投资政策具有着同样的意义。

(3) 住宅产业的发展与对就业的影响

住宅产业的发展对就业也同样具有很大的促进作用。在 1998~2000 年的两年中,包括住宅产业在内的房地产行业整体的从业人数增加了 225 万人,约占在同期全产业从业人数增加的 1202 万人中的 18.7%。

房地产行业从业人员的就业,其特点是农村外来流入人员的所占比率极高。2000 年的房地产行业的从业人员为 3,552 万人,其中 76%来自农村的外来劳动力。房地产行业、住宅行业已成为吸收来自农村流动劳动力的主要产业(见《中国统计年鉴》、《中国建筑业年鉴》、《中国建筑业统计年鉴》)。

如上所述,住宅建设对产业界整体的波及效应是其住宅投资额的约 2 倍。假如就业指数(产值所对应的就业人数)与住宅建设相同,显然就业效应将十分巨大。1998~2000 年的房地产建筑行业的从业人员增加了 190 万人,给其他行业创造出了 380 万人的就业机会,约占同期全行业从业人员增加数的 47%。

因此,住宅振兴的经济就业效应是极为巨大的。住宅产业已被作为吸收来自农村地区流动劳动力的主要产业,从就业政策上来看,住宅振兴的政策性推进也同样具有深远的意义。

1-2-3. 金融体制改革与住宅金融

(1) 银行住房贷款的现状

从 1999 年下半年开始,商业银行的住房贷款出现了快速发展的局面。以个人住房为主的消费信贷,现已成为商业银行重点竞争的领域。面对个人住房贷款的急速增长,中国目前还未出现资金不足的迹象。

(2) 住房贷款与提高信贷资产质量

从全国范围看,商业银行的个人住房贷款都处在急速增长的局面。由于个人住房贷款的违约率仅处于不到 1%的低水平,因此不可否认它是提高银行信贷资产质量的极为有力的手段。中国金融界最大的课题之一是不良资产的处理问题,国有商业银行目前正在改变以往做法,逐步减少对国有企业贷款,增加个人贷款,提高其债权的质量。

(3) 入世与中国金融界所面临的课题

在中国入世 5 年内,外资金融机构将可以进入中国的消费金融领域。作为中国的金融机构,在今后 5 年内,为了强化包括内部管理体制、商品开发能力在内的体制、体力,必须进行大胆的金融改革。

中国的国有商业银行目前正在进行改革，但是对于地方性中小金融机构来说，由于其规模小，问题多，很难应对金融领域的大的变化。随着金融机构业务电子化的飞速发展，使得地方性金融机构因受其投资能力等方面的制约，很难获得快速发展，因此将有可能出现数码资源共享的局面，所以，有必要通过计算机系统的共用、资金的融通等方式，强化同行业间的横向联合或进行重组等。

(4) 银行间的协调合作与业务规范化

结合中国国情，开发种类丰富的金融商品，建立风险管理体制是非常必要的。在展望未来的证券化发展时，中国的银行之间、与外资银行之间，在相互竞争的同时，加强相互间的协调。借鉴美国住房贷款证券化方面经验和教训，通过银行间的协调、合作，将各种住房融资文件资料格式进行统一、并推动业务的规范化，这对于风险管理将具有极为重要的意义。

1-2-4. 促进经济良性循环的住宅政策金融

(1) 提高获取住房的意向和能力

目前中国的住房价格，对于平均所得阶层而言，已远远超过了年收入 5 倍的界限，处于过高的状态。通过住宅政策诱导的手段促使住房的低价格化、通过住宅政策金融提高国民获取住房的能力是十分必要的。

住宅金融政策是为了唤起通过自身力量争取获得住房的意识，扩大有能力获取住房阶层的一种激励手段。为此要求从低息的住宅政策金融、贷款利息补贴、政府担保等方面着手建立住宅政策金融制度，形成民间商业金融与住宅政策金融并存的局面。

(2) 政策性住宅金融是经济体制改革的成本

中国的财政收入并非处在富裕状态，但是，伴随计划经济向市场经济过渡的经济体制改革需要“改革成本”如社会保障资金和不良资产处理的财政支出。目前住房的实物分配向住房货币化分配转移，政府在新体制下为帮助无力购买住房的中低收入阶层获取住房而出台的一些倾斜政策，也是“改革成本”。

对于有能力利用商业贷款、依靠自身力量拥有自有住房的阶层，政府则没有必要为其支付“改革成本”。而应该对那些银行不愿意提供支持的中低收入者、在住房货币化政策下难以获取住房的阶层支付“改革成本”。

(3) 实现政府财政成本的最小化

通过符合中国国情、并可以期待几何效应的财政性援助，实现良性循环。虽然国家的财政状况有所改善，但基础依然薄弱，地方财政也同样薄弱。但是，通过政策性金融或者税收方面的优惠，有效使用财政资金、恰当地利用国家信用、增强国民住房获取能力，将有助于减少政府必须支付的改革成本。

包括引进低息、长期固定利率的住房贷款；发行政府担保债券以及开发出新的各类金融商品和建立系统是十分重要的。

(4) 促进政府援助民间住宅的建设

促进民间住宅建设不能仅仅依靠商业银行的住房贷款，还要依靠国家的政策。虽然中国的财政形势严峻，但也不能将民间住宅建设完全交给市场。为了降低计划经济向市场经济过渡时期的调整成本，有必要引进时间或金额限定、由国家进行利息补贴、担保个人住房贷款的援助制度。

(5) 将固定资产税(房产税)的收入作为救济弱者的财源

目前中国有各种各样房地产相关的征税,还有各种收费,将其进行一定的整理整顿,同时逐渐从拥有资产的个人及企业征收固定资产税、使其成为救济弱者的财源,是一个值得探索的课题。

1-2-5. 住宅金融制度改革的基本观点

住宅金融的制度改革的基本观点可归纳成(1)帮助普通居民形成资产、(2)唤起拥有自家住房的意识、(3)促进经济良性循环,应建立以此为目标的机制。

(1) 帮助普通居民形成资产

1) 建立稳定有效的住宅金融系统

目前中国已停止了企业、国家机关的住房实物分配,取而代之的是要靠自己购房。对于希望购房者来说,利用住房贷款是必不可少的手段,应使其在规划生活时,能够保障将来有偿还能力。为此,需求建立长期低利率、固定利率的住房贷款系统。同时,对于贷款机构来说,意味着信用风险增大,需要建立信用担保系统。

2) 作为形成资产支持系统,需要推进长期固定低利率的住房贷款。为了稳定、有效的运用住房金融系统,需要针对利率风险、政策风险、市场风险等开发出高度的分析技术及金融手段,来规避风险。同时为了提高效率化,应统一规范各种文件资料格式。

3) 改善住房公积金制度与建立住宅政策金融机构

从帮助普通居民形成资产的角度而言,当务之急是改善公积金制度以及建立担保机构。

通过问卷调查的结果发现,公积金制度虽然存在应该改善的一面,但是还是被予以了肯定。但是,从长远观点来看,很难说住房公积金充分发挥了其应有的功能和作用。要使公积金发挥帮助普通居民形成资产的作用,其关键在于能让公积金储蓄者最大限度地有效利用公积金。

今后,作为住房公积金制度的改革,应考虑设立全国性的统一中心,对目前全国各地的管理中心在一定程度上进行治理、合并后,将其纳入统一管理之下,并把它作为建立政策性金融机构的住宅金融专业机构的母体,担保机构也应作为该专业机构的系列而设立。住宅金融专业机构应定性为金融机构,接受中国人民银行的监管;而作为住宅政策的执行机构,则应在建设部的管辖之下。

作为政策性金融机构,将拥有包括公积金的运用管理、政府担保债券的发行、经济适用房建设等政策性融资、多渠道的资金筹措权限、多渠道的资金运用权限等各种职能。可以期待该政策性金融机构将为推动住宅政策的执行以及拉动内需,发挥倍数效应的作用。

(2) 唤起拥有自家住房的意识

1) 商业住宅金融的局限性

从唤起拥有自家住房的意识来看,商业住宅金融有局限性。对于商业金融而言,其对象是大多数企业,有较高的持续性融资需求。而在住宅金融的情况下,由于融资对象是个人,因此融资的优先程度较低,其结果是在企业资金需求旺盛时,很容易造成住房融资的增长下降的局面。值得注意的是商业住房融资具有对经济景气敏感性高的基本倾向。

2) 获取自有住房政策的必要性

在日本、欧美各国,除了实行“住房贷款的利息所得扣除”政策之外,还采取了一些税

收优惠措施，这些措施为唤起居民拥有自家住房意识起到了强有力的作用。在财力基础薄弱的中国，应该根据国情，在财力允许范围内，大胆地引进或创新一些鼓励居民拥有住房的措施。

在“十五”计划纲要中，明确提出了将公积金制度、经济适用住房、廉租房作为住房的三个支柱。其中，经济适用房可以说是能够唤起中低收入者拥有自由住房意识的有效方法。

建设部将在今后 5 年内建立城市住宅新体制，其中包罗了有关住宅振兴的各种问题。减少中央财政、地方财政的负担，最大程度地利用中国国民的自有资金，搞活住宅市场的政策是众所期待的。

3) 建立综合性住房市场体系

住房是昂贵品，对一般收入的居民而言要为之奋斗终生，政府有必要采取措施使一般居民边形成资产，边逐步提高获得住房能力。如先居住租赁房，有条件再购买二手房，这也是一般居民可选择的方式。所以，如何建立包括二级市场(二手房市场)、租赁住房市场在内的，全面而稳定的住房市场体系将成为今后的课题。

(3) 经济的良性循环

中国需要建立一种住宅振兴促进经济增长，经济增长反过来又促进住宅振兴的良性循环住宅金融制度。为此，有必要通过住宅政策引导降低住房价格，使居民提高获得住房能力。另外，对那些因住房分配货币化后，难于获得住房的中低收入者，需要由财政部门支付“改革成本”，使其获得住房。

1-3. 住宅政策金融的基本方向

1-3-1. 住宅政策的目的与基本课题

住宅政策最终目的是提高以全体国民居住环境为中心的生活环境质量以及提高以住房为中心的国家整体社会资本价值。为了达到这个目的，作为拥有多种筹资及运用渠道和功能的政策性住宅金融必须发挥出其帮助实施国家整体住宅政策的作用。

从住宅金融体系的角度看，中国的住宅政策、相关法律制度大体上存在以下三个基本政策课题。

(1) 面对各种经济层次和各种生活阶段的国民，政府应给予获取住房的机会，提供可供选择的居住环境。

(2) 为了实现生活环境的改善和提高，应有计划地、持续性地形成良好的住房存量，提高社会整体的资本价值(社会资本价值和个人资产价值)。

(3) 为了实现可持续发展，政府应充分利用住房市场机制，通过适当的政策性手段，不断地引导、完善市场。

(4) 通过振兴住房，谋求景气对策，培育和促进住房相关企业等经济波及效应。

1-3-2. 有效利用政策性住宅金融的基本思路

在上述政策课题的前提下，如何充分利用政策性住宅金融，提出以下的基本思路：

随着 1999 年开始的住房分配货币化制度的起步，需要有一套以市场为导向、能够满足各种住房消费标准、消费水平、家庭成员结构、生活方式等新的住房需求的住宅政策以及相关法规制度。

在推进需求方面，要以住宅市场整体为对象，通过各种形式，给住宅市场的参与者一定的鼓励政策(优惠倾斜措施)，以提高有效的住房需求，形成梯度性的住房消费机制。通过赋予住宅市场各个参与者的鼓励政策，政府在达到充分利用住宅市场这一政策目的的同时，还可以发挥参与、引导、补充住宅市场的作用。首先必须搞活住房市场，完善促进住宅市场活跃，顺利发挥政府职能。这些条件不仅仅指物质基础，建立相应的政策制度基础和机制更为重要。

在改进制度基础和建立制度机制方面，政策性住宅金融体制是关键的一环。为了长期推进住宅政策、相关法律法规制度与政策性住宅金融连动极为重要，其中，政策导向性住宅与政策性住宅金融共同发挥作用是不可缺少的。

今后，政府将由原来的直接行政管理模式转化为利用金融、财政、制度和机制的间接行政引导模式，或者说运用经济杠杆的宏观调控管理模式。因此，为了能长期稳定有效地推进引导型住宅政策，建立政策性住宅金融体系是极为重要的。

1-3-3. 政策性住宅金融的基本方向

(1) 搞活住宅市场

在中国，由于迄今为止的大多数住房是为了进行实物分配而建造的，因此总的来说很难认为社会整体住房存量的质量很高。通过更新换代机制，持续地提高存量住房的质量，正是住宅政策应起的作用。为此，需要建立一个具备流动性的住房市场，而市场的主角也不仅仅是新建住房，还应包括目前转让出售的公房在内的二手住房、以及迄今尚未受到足够重视

的租赁住房市场。

作为构成住房市场的最基本要素，需要确立符合各种居住主体阶层多样化的住宅类型(以政策导向住房为主)和供给形态、创造梯度的住房消费机制和优惠倾斜机制。

(2) 充实政策导向住宅

政府对依靠市场机制无能力获取必要住房的人群提供政府性住房(如，廉租房制度)，这是属于社会保障住房范畴。政府在建立住宅金融制度之际，与社会保障型住房相比，有必要将焦点放在广泛的政策导向住房上，如目前经济适用房制度可称之为中国的政策导向住房。今后需要进一步充实能够满足住房质量对应型、高龄者对应型、无障碍型、住房更新对应型、两、三代同堂应对型、SOHO(Small Office & Home Office 公司与私宅兼顾)对应型等多样住房需求的政策导向住房。为此，应建立支持获得政策导向住房的政策性住宅金融机制。

(3) 完善制度基础

当针对住房需求方的措施成为今后住宅政策、相关法律法规制度的中心任务时，最为重要的是必须建立和完善作为个人及经营者进行市场行为前提的制度基础。换句话说，必须要有公平的政府(行政)参与、引导的基本工具。

因此，必须建立和完善住房性能评估、标示、担保体系等住房流通方面的基础、设定在住房形成(新建住房)和保全(二手住房、更新改造)等各个层面进行政策性融资(优惠倾斜机制)时所需要的住房质量标准、建立提高消费者获取住房能力的抵押、担保、保险制度。

(4) 制定基于需求及资金预测的中长期住宅计划

为了在中长期内有计划地推进以市场为导向的住宅政策，中国目前现行的中长期住宅计划、例如各城市的住宅五年规划(规划期为 5 年)以及城市总体规划中的住宅发展规划(规划期为 5 年、20 年)的思路，在内容必须充实。

今后，结合社会及经济发展目标，根据国民对住房的需求以及经济结构的变化，使其灵活有效地体现在住宅计划中的计划制定机制是必要的。同时，确保政策导向住房，以及将对此予以支持的政策性住房金融支援体制纳入住宅计划中也是十分重要的。

(5) 建立政策性住宅金融机制

总而言之，政府为了通过持续、稳定地实施住宅政策，达到引导国家住宅振兴的目的，需要对执行住宅市场相关主体给予各种政策性的优惠倾斜措施。作为支撑其基础的金融体系仅仅依靠民间部门是远远不够的，必须建立起政策性住宅金融的机制。

无论是日本、还是欧美的主要国家，为了稳定地确保资金来源、进行合理的资金分配，在储蓄存款制度、组织以及住宅金融体系中，都存在着政府部门与民间部门的职能分工，政府财政和税收上的补贴措施相互配套、相互补充。可以说这对于中国而言，当务之急是尽快建立起符合国情的、支撑住宅政策的政策性住宅金融机制。

2. 住房公积金制度改革的基本方向与措施

2-1. 住房公积金制度及其课题

住房公积金制度是一种针对政府机关、企业以及在各单位里工作就业的职工进行强制性资金积累，将公积金作为原资向加入者提供住房的购买、改造时的融资制度。此制度是在日本、欧美各国所没有的一种与住房融资直接连动的强制性住房储蓄存款，政府对其给予了住房货币化分配政策的一大支柱的定位。

现有住房公积金制度中存在的问题，可归纳成以下几个方面：

作为现行公积金制度所面临的问题，可以进行如下的整理归纳：

- (1) 在城市地区融资上限与住房的市场价格之间存在很大的偏差；
- (2) 在 1% 的利率差（与商业银行贷款的利率相比）、只设定浮动型利率的情况下，很难充分满足消费者的需求；
- (3) 是一种专业知识、应对能力不足的消极性融资；
- (4) 公积金规模不大、不能规避信用风险；
- (5) 其区域性管理，造成公积金中心之间，缺乏资金融通的机制；
- (6) 由于资金运用方的资金回收把握性差，形成不良债权，造成贷款资金来源不足；
- (7) 未能实施独立的财务管理：
 - 1) “两块牌子、一套班子”（公积金管理中心与行政部门的关系暧昧）；
 - 2) 是“所征收的特殊资金”的意识太强，而把它作为是对公积金存款人的负债意识太弱；
 - 3) 公积金管理中心与公积金存款人之间的责任和义务暧昧；
 - 4) 拥有专业知识的人才不足；
- (8) ALM (Asset Liability Management) 不彻底；
- (9) 由于“不完善、不公开”的原因，使得公积金财务内容的外部审计受到阻挠。

以下，逐个对问题进行说明：

(1) 在城市地区融资上限与住房的市场价格之间存在很大的偏差

在融资额的上限方面，由于各公积金管理中心所规定的融资上限、家庭收入、公积金余额、公积金积累年限、以及至退休前的工作年限等各种因素的制约，在上海目前融资上限被控制在 10 万元之内，其与住房市场中的住房价格之间有很大的偏差。

(2) 在 1% 的利率差（与商业银行贷款的利率相比）、只设定浮动型利率的情况下，很难充分满足消费者的需求

在现行的中国人民银行管理利率体系下，公积金贷款利率（在 2001 年 6 月为 30 年的还款期、浮动型利率、年利率为 4.59%）设定在比普通的商业银行贷款利率低 1% 的优惠水平。但据推测公积金贷款的每个家庭实际利用金额约在 5 万～10 万元、还款期限在 10 年～15 年。仅仅 1% 利率差的话，每户每月的利息负担只能减轻 40 元～80 元左右，其水平远远不足以使得一般的城市职工的潜在消费需求表面化。

另外，在现行制度下，公积金贷款采取的是每年进行一次调整的浮动型利率，不能满足城市居民在接受融资时，希望在低利率时期将贷款的还款金额固定（为了减轻将来利率上升时增加利息负担的风险）的需求，这也造成了融资的魅力不足。

(3) 是专业知识、应对能力不足的消极性融资

事实上，遍布全国的大约 2 2 5 0 家公积金管理中心中，大多数的机构经营规模小，职工人数有限，而且日常业务大多是由金融专业知识不够充分的业务员在进行处理。在走访调查中发现了由于业务人员的融资审查能力不足而造成不发放贷款的情况，也有由于员工在违约等风险防范方面，处理能力不足，造成在融资时采取消极性态度的情况。

(4) 公积金规模不大、不能规避信用风险

在公积金参加者只有数百人规模的公积金管理中心，由于资金规模小，只要有一人出现不能还款的情况，就将对全体参加者带来很大的影响。因此，出现了有的公积金管理中心为了回避信用风险，实际上将资金存入所委托的金融机构，而不发放贷款的现象。

(5) 其区域性管理，造成的公积金中心之间，缺乏资金融通的机制

尽管全国大多数公积金管理中心将所积累的公积金作为闲在资金（不作任何运作地存放在所委托银行的公积金）滞留在所委托的商业银行，但由于所谓的公积金“属地”性管理原则，使得即便是所属行政地区的上级行政地区、或者相邻的行政地区，由于季节性资金需求的增加，造成贷款资金不足时，资金也无法在公积金管理中心之间进行相互融通、调拨。

(6) 资金运用方的资金回收把握性差，形成不良债权，造成贷款资金来源不足

在资金运用方面，既存在着地方政府下达行政命令的现象，也存在着公积金管理中心独自进行非法运作的情况。其挪用形态各异，如作为地方财政资金的挪用、作为对国有企业进行资金补贴的挪用、作为土地、房地产投资、投机目的的挪用、作为股市投资的挪用等等。事实上这些资金挪用，其回收的可能性较低、大部分已演变为不良债权。由此造成了尽管账面上的公积金余额很大，但实际上可用于贷款的资金却产生不足的现象。

(7) 未能实施独立的财务管理

在中小规模的公积金管理中心，有不少至今仍未按照办法的规定实行独立的财务管理。而且还存在有与地方政府的住宅管理部门、住宅委员会等行政部门一起，共同进行财政编制的情况。为此，使得公积金管理中心自身的经营管理、资产负债管理的责任等运营状态变得模糊不清。

未能实行独立财务管理的原因主要有以下四点：

1) “两块招牌，一套班子”（公积金管理中心与行政部门的关系暧昧）

公积金管理中心应该是在地方政府等行政部门监督下的独立事业单位，但由于其成立当初的历史原因，使得大多数中心在人员构成、业务费用方面与行政部门连为一体，“两块招牌，一套班子”现象普遍存在。

2) 是“所征收的特殊资金”的意识太强，而把它作为是对公积金存款人的负债意识太弱。

在公积金管理中心方面，由于公积金是一项强制性储蓄，因此把它作为是对公积金存款人的一种负债的认识程度很低。相反，认为它是依法在各地“征收”的一种特殊资金，是公积金管理中心的资产，其运用权在于公积金管理中心的意识很强。也就是说，从一开始就没有习惯企业资产负债表上的资产·负债这一考虑。

3) 公积金管理中心与公积金存款人之间的责任和义务暧昧

公积金管理中心与公积金存款人之间的关系，仅仅是作为存款人的代理人进行存款的资产管理呢？或是与存款人之间的一种债权债务关系？类似这样的责任与义务的关系并不

是十分明确。

4) 拥有专业知识的人才不足

从一般情况来看，公积金管理中心其经营规模较小、负责财务管理的人员中拥有专业知识的人员不足。另外，担负经营责任的公积金管理中心的干部中，不具有企业会计等财务专业知识的情况很普遍。

(8) ALM (Asset Liability Management) 的不彻底

在公积金的资金收入部门与支出部门的数据管理上，缺乏由全国统一标准格式而建立起来的综合性电算化管理系统。大多数情况下，依靠的是从公积金的业务委托商业银行那里得来的数据，实际情况是作为公积金管理中心的严格的资产负债表、损益表并没有被编制。

在公积金贷款需求旺盛时，就调低融资限额；相反，在贷款需求低迷时，便提高融资限额，各个公积金管理中心都在进行着弹性化的运作。原本作为对公积金存款人的主要义务，应该向其提供返还性的住房贷款服务。但在实际上，众多公积金管理中心在对全体存款人的返还性融资上存在较大的不平衡，使得作为官方性住宅金融制度的公平、公正性原则变得很暧昧。

在公积金管理中心的资产负债表中的资产方面，向个人的住房贷款、以国债方式的资金运用等资产运作方面并没有问题。但正象上述所提到的，问题是面向企业的开发融资中，对于难以回收的不良债权没有进行恰当的财务处理，存在着将开发融资中出现的不良债权隐藏起来，放置一边的情况；甚至出现了在违规资金运用（所谓金融的体外循环）中，即便是出现了不良债权，在其财务报表中仍然按当初的成本记帐的情况。

(9) 由于“不完善、不公开”的原因，使得公积金财务内容的外部审计受到阻挠

作为公积金管理中心在财务信息披露上采取消极态度的理由，除了强调须披露的财务信息尚未完善的原因之外，还存在着由于经营上的责任问题，致使事实无法公开，想要推延的侥幸心理。

各公积金管理中心在每年公布公积金及住房贷款的金额时，都在强调“业绩”。但是，尽管在财政部关于公积金中心的财务规则中，明确规定在财务上应该根据现价主义的原则，编制和公开，能忠实反映经营的稳健度和效益的财务报表。但在一部分的公积金管理中心，至今还存在着将其视为“商业秘密”，拒绝披露财务信息的情况。

按理来说，公积金管理中心还应该接受来自作为其利害关系者的公积金存款人方面，对其经营内容的检查。但是除了财务报表尚不完备之外，再加上财务信息的不公开这样的“双重壁垒”，使得来自外部的检查，被严严实实地挡在了门外。

因此，除了中央政府一级的监督、检查不够彻底之外，即使有地方政府、住房委员会的存在，多半也只是起到了“自己人”的随意检查的作用而已。

2-2. 住房公积金制度改革的基本方向

2-2-1. 作为政策金融的住房公积金制度的改革

在日本、欧美等国，住房虽然具有通过市场进行财产、服务的供给、分配这一性质，但是，政府性部门发挥着辅助住房市场、引导市场的供给、分配，朝着良好方向发展等政策介入的作用。

政府性住宅金融在通过提高中低收入阶层购买住房的能力、对中低收入层的融资进行政策性引导的同时，如何才能确保长期、低息的优质融资财源、稳定地提供长期而低息的资金是其必要条件。因此，在研究政府性住房金融体系时，以下一些因素是其根本的出发点：

- ①将住房公积金制度置于政府性住房金融体系的核心；
- ②努力使其成为通过政府的政策性介入、确保面向住宅金融的资金分配的制度、组织；
- ③以达到居住目标水平的政策金融为目标；

需要有中央政府的住宅政策与政策金融的共同联手，制定基本的住宅政策，并运用财政、金融手段进行介入。

- ①良好社会资本的形成与现有住房存量的有效利用；
- ②为使住房的潜在需求变为有效住房需求提高住房购买能力；
- ③确保低成本资金、稳定资金的筹集和供给；
- ④政策性项目的投资与政策性目的的引导；
- ⑤住宅政策是有效的住宅投资和景气对策；
- ⑥公正的住宅相关信息的提供与住宅咨询；
- ⑦住宅信用补充制度的完善；

另外，住房公积金制度作为政府性住宅金融，有必要加强以下职能：

- ①明确其作为住宅政策上的政府性住宅金融的作用；
- ②强化中央政府一级的住宅政策的调控；
- ③彻底执行中央政府一级的监督、检查、指导；
- ④面向加入 WTO 后金融自由化的组织应对；
- ⑤金融专业型人才的培养；
- ⑥住房公积金中心业务的检查及组织的重组。

2-2-2. 与住宅政策连动的住房公积金融资条件

现行的住房公积金制度，除了与民间商业住房贷款相比，贷款利率较低这一政策性因素以外，在融资条件方面并无其它政策性因素存在。作为政策金融，有必要融入具有与住宅政策相对应的融资条件的新型金融商品。

有必要明确作为住宅政策的融资对象家庭（家庭成员构成、收入所得等）、融资对象住房

(住房规模、设施等), 并明确规定什么样的融资条件。

作为融资条件, 采用符合政策目标所要求的住房规模、住房质量、设施的政策性浮动利率、政策性固定利率; 尽量增加对应于公积金年数的融资额, 作为政策目标的融资额。

2-2-3. 贷款利率的下调与运用管理

住房公积金最重要的作用是通过贷款, 促进个人的住房购买。但是, 对应于住房公积金余额中个人贷款所占的比率和在个人住房贷款中公积金贷款所占的比率都被限定在 20%。另一方面, 在部分城市由于住房贷款急增, 引起融资财源不足等。这些情况明显反映了住房公积金的资金运用方面的问题。

引发住房公积金贷款不足的原因, 具体有①购买住房的有效需求不足; ②缺乏贷款魅力的融资条件; ③住房公积金中心缺乏贷款功能; ④融资财源的局限性; ⑤不合理的资金运用所带来的贷款原资不足等。

为了增强住房公积金贷款的魅力, 首先应通过降低贷款利率、努力减轻贷款利用人的还款负担。在住房公积金的存贷利差方面, 一年期以上的住房公积金存款利率和六年期以上的融资利率之间的利差为 $(4.59\% - 1.98\%) 2.61\%$ 。与国外的金融机构(日本住宅金融公库: 0.85% 、法国的住房储蓄: 1.17%)相比, 公积金的利差约高出 2 ~ 3 倍。

通过模型的模拟测算, 贷出比率越高, 维系住房公积金管理中心所必要的存贷利差就可以设定的越低。如果将贷出比率提高至 50%, 利差就可以从现行水平降低一半至 1.3%的水平; 如果提高至 80%, 则利差可以降低至 0.8%, 贷款利率可以从现行的 4.59%下调至 2.06%的水平。

为了强化贷款功能, 首先必须尽快将中小规模的住房公积金管理中心进行合并, 通过规模效应, 提高经营效益, 同时通过分散风险, 减轻自身的风险程度。另外, 还应该针对住房公积金管理中心的职员业务水平不高的现状, 尽快实施有关整体信贷业务的培训, 引进必要的计算机系统。

为确保和强化贷款所需资金, 首先必须彻底杜绝其它用途的资金挪用现象, 将公积金最大限度地用于贷款资金。为此, 财务的健全化事关重大, 必须正确、规范地编制财务报表、及时进行信息披露、建立起监督其财务管理的机制, 并有效地发挥其作用。

2-2-4. 政策金融资金筹集渠道的多样化

目前, 住房公积金出现了加入率上升的停滞不前、加入者资金积累能力的差距大、资金的区域性分布不均等明显现象。另外, 还出现了由于公积金贷款增加而引起的财源筹集、公积金提款基金不足的现象。今后为了能稳步推进住房公积金事业, 公积金进行联合、区域化, 资金筹集的多样化已成为当务之急的课题。

为了强化住房公积金的政策金融功能, 需要研究一个以财政资金投入为前提、确保长期、低息的资金、进行稳定供给的机制。

作为当前的改进措施，可以考虑地方政府（包括各种基金）提供资金、通过债务担保形式向民间金融机构借款、将借款资金的利息补贴等规范化做法。同时，制定每年度的业务计划（计划融资户数）、资金计划（可能融资的资金额度、平均余额率），利用 ALM 的手法进行融资与回收的资金调控，以求经营的健全化。

为了从根本上缓解资金的流动性风险，通过在全国范围、各区域范围，建立新的组织机制，引进区域间的转账、信托存款及融资制度。另外，在住房公积金之外，有必要引进政府系统的存款储蓄款，建立以全国百姓为对象的随意加入方式的住房公积储蓄制度等，通过新的住宅金融体系的建立，实现政府性政策融资的资金筹集的多样化。

2-3. 面向改革的基本措施

2-3-1. 重建组织体制的基本观点

作为组织改革的基本观点，主要有以下 9 点：

- ①现有小规模住房公积金管理中心的统一、合并化；
- ②建立、强化培训系统；
- ③住房公积金管理中心的业务标准化和建立电算化管理的综合系统；
- ④推进住房公积金管理中心的 ALM 管理和强化中央政府的监管功能；
- ⑤资金的大区域融通化、与金融市场的资金连动化；
- ⑥住房公积金管理中心的组织独立化、行政部门与金融部门的脱钩、业务重组；
- ⑦强化中央政府的住宅政策调控；
- ⑧推动中央政府的住宅政策资金筹集和政策融资；
- ⑨与地方政府的住宅计划的衔接和财政及税收的支援。

①～④是从应对短期性、紧急课题出发的观点；⑤～⑨是从应对中期性、政策性课题出发的观点。

2-3-2. 组织改革的方向：阶段性的组织改革

将住房公积金管理中心的组织体制，根据上述①～⑨的基本观点，从其性质、权限、业务内容、筹措资金、资金运用、政策性金融的角度来重新做一次合理安排，期待于在住房公积金管理中心与中央政府、地方政府之间建立新的关系及体制。

住房公积金新体制的基本方向是，为了解决每一小单位的住房公积金管理中心难以应对的课题，建立全国范围、广域范围的新组织体制。为此，采用如下表示阶段性的组织改革步骤较为理想。

A：改革第一阶段：「管理机构型」改革

对应①～④的观点，建立全国范围、广域范围的新组织体制是以谋求解决组织管理问题等对应当今急需解决的课题为目的的。

B：改革第二阶段：「系统金融型」改革

对应⑤～⑥的观点，建立新组织体制是以围绕筹措资金谋求加强金融职能为目的，并包括住房公积金管理中心的业务内容在内的整体改革。

C：改革第三阶段：「专业金融机构型」改革

对应⑦～⑨的观点，建立新组织体制是以开展政策型住房金融业务为目的的改革，是向「专业金融机构型」进行的改革。

图 2-1 阶段性组织改革

划分	第一阶段	第二阶段	第三阶段
类型	管理机构型	系统金融型	住房专业金融机构型
基本目标	落实财务管理	资金筹集多样化	住房政策与住房金融的联系
实现目标年	—2003 年	2003 年—2006 年	2006 年—2010 年
名称（中央一级） —暂称—	中央住房公积金中心 （非营利法人）	中央住房金融机构 （非营利法人）	中国住房金融中央银行 （公司）
组织的概念			
总店 （北京市） 机构等	中央级 地方级 地方级		
中央住宅委员会	×	△	○
业务委托	代理贷款方式	直接经营部门+代理贷款方式	直接经营部门+代理贷款方式方式
基本金	中央级 × （情形 1）建设部的部门设置 （情形 2）建设特别部门设置	×	股份公开 （情形 1）总体店 （情形 2）仅总店向 BK 委托
资本金	地方级 地区级	○ ○	— —
资金筹集	中央级 地方级	中国人民银行紧急融资范围、债券发行、存款 中央中心的紧急融资 地方间的转帐、寄存	中国人民银行紧急融资范围、新型住房累积债券、债券发行、MBS 外部借款 —
	地区级	地方中心的融资 地方政府担保的向 商业金融的借款	—
强制性住房公积金交缴	○	○	○
财务管理	检查系统 计算机系统	○ ○	○ ○
住房政策	地区（计划）	○	○
计划	中央（政策）	△	○
信用补充	机构担保 保险（人保、 损保）	△ △	○ ○
培训系统	△	△	○
其他	① 不同行业系统住房公积金中心的 合并与撤消 ② 跨地区联合、合并与撤消（不良债 权的处理） ③ 实现计算机系统（引进外资）	① 研究国家的保险制度（适用与商业住房 贷款的组合融资） ② 开始研究 MBS（上海市）	① 住房公积金中心保留行政部门，将 金融部门移交到新组织 ② 住房公积金中心在住房相关信 息服务的业务种新增机构担保。 ③ 成立住房金融培训中心

资料来源：JICA 调查团

2-3-3. 分阶段的改革方向

(1) 改革第一阶段（由现状向管理机构型过渡）

设立中央(全国)级的“中央住房公积金管理中心”、地方区域性的“省住房公积金管理中心”、地区性的“城市住房公积金管理中心”，建立三阶层的组织体制。

该体制是一个基本上沿袭目前的住房公积金体系，但是将目前公积金管理中心所面临的经营管理、财务管理等问题的解决推进至全国范围、广域范围作为其目的的组织体制。

- 公积金管理机构：设立“中央住房公积金中心”、“省住房公积金中心”
- 将现有中小住房公积金管理中心向城市住房公积金管理中心合并、重组
- 建立住房公积金管理中心的业务监管体制
- 建立住宅金融相关人才的培训制度及资格认定制度
- 推动以住房公积金管理中心的业务效率化、客户管理为目的的信息系统化

(2) 改革第二阶段（由管理机构型向系统金融型过渡）

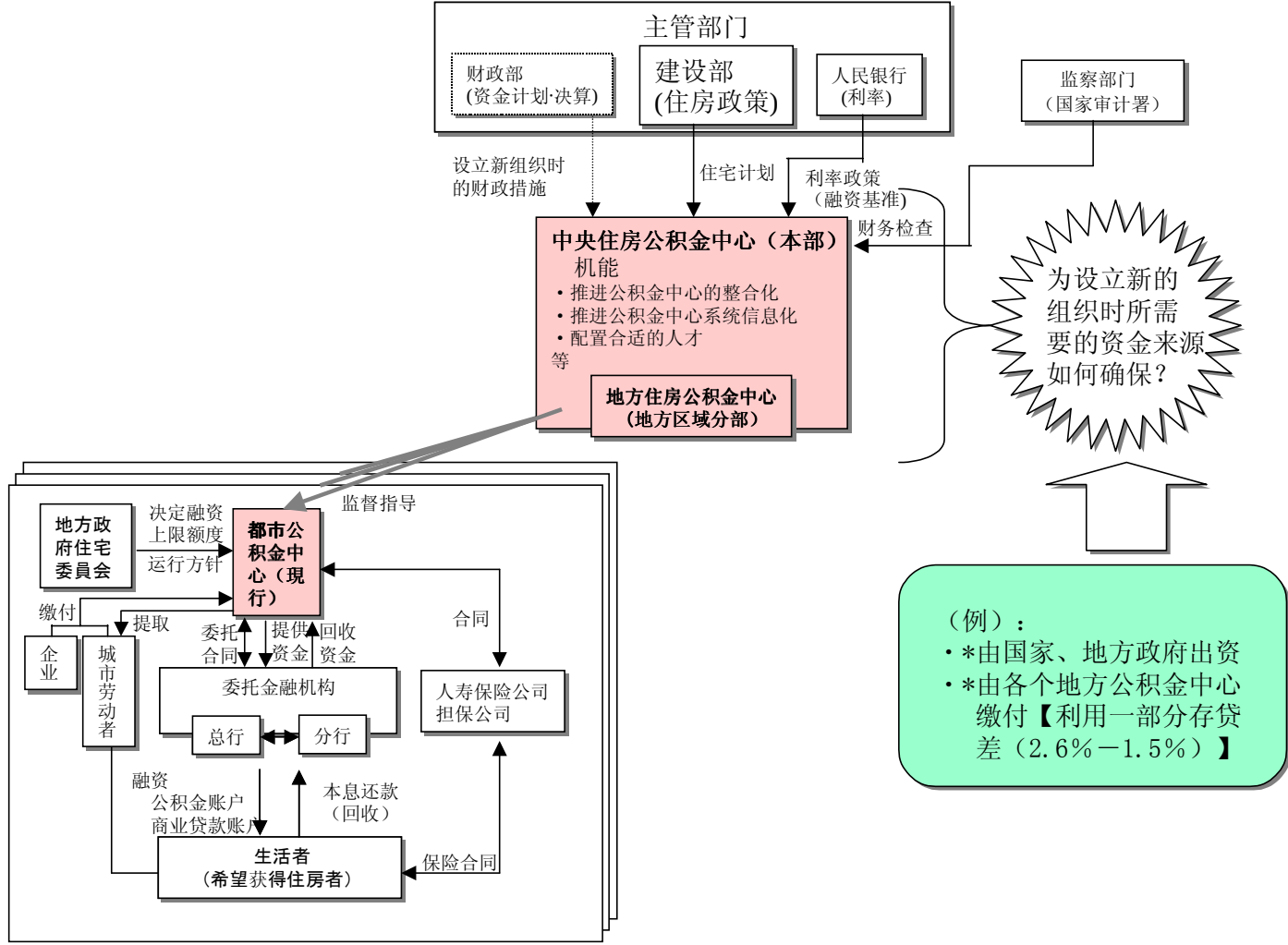
作为从行政部门分离出来的非营利独立法人，设立中央（全国）级的“中央住宅金融机构”、地区级的“省住宅金融机构”，作为三级型的系统金融体系，重新构筑住房公积金的组织体制。

这种形态通过以中央住房金融机构为其上层团体，使其拥有中央银行性质的职能，作为中央级的金融机构吸收和运用资金，在必要的时候可以发行债券等。这样便可作为一个大型的金融机构充分发挥其功能。另外，在地区一级，通过资金的融通，行使对地方金融市场的影响力；在地方一级，加深与地区的密切联系，作为相互扶助公积金存款人的金融机构发挥其功能。

在系统金融体系中，可以开展住房融资这一与地区紧密相关的业务，某种程度上可以维系区域性很强的住房公积金的特点。另外，为了克服作为政策金融弱点，保证稳定的资金筹措、运用，以及确保不受金融市场资金需求变化影响的融资财源，形成一个可全方位融通资金的金融联合体，将可以起到很好的弥补缺陷的作用。

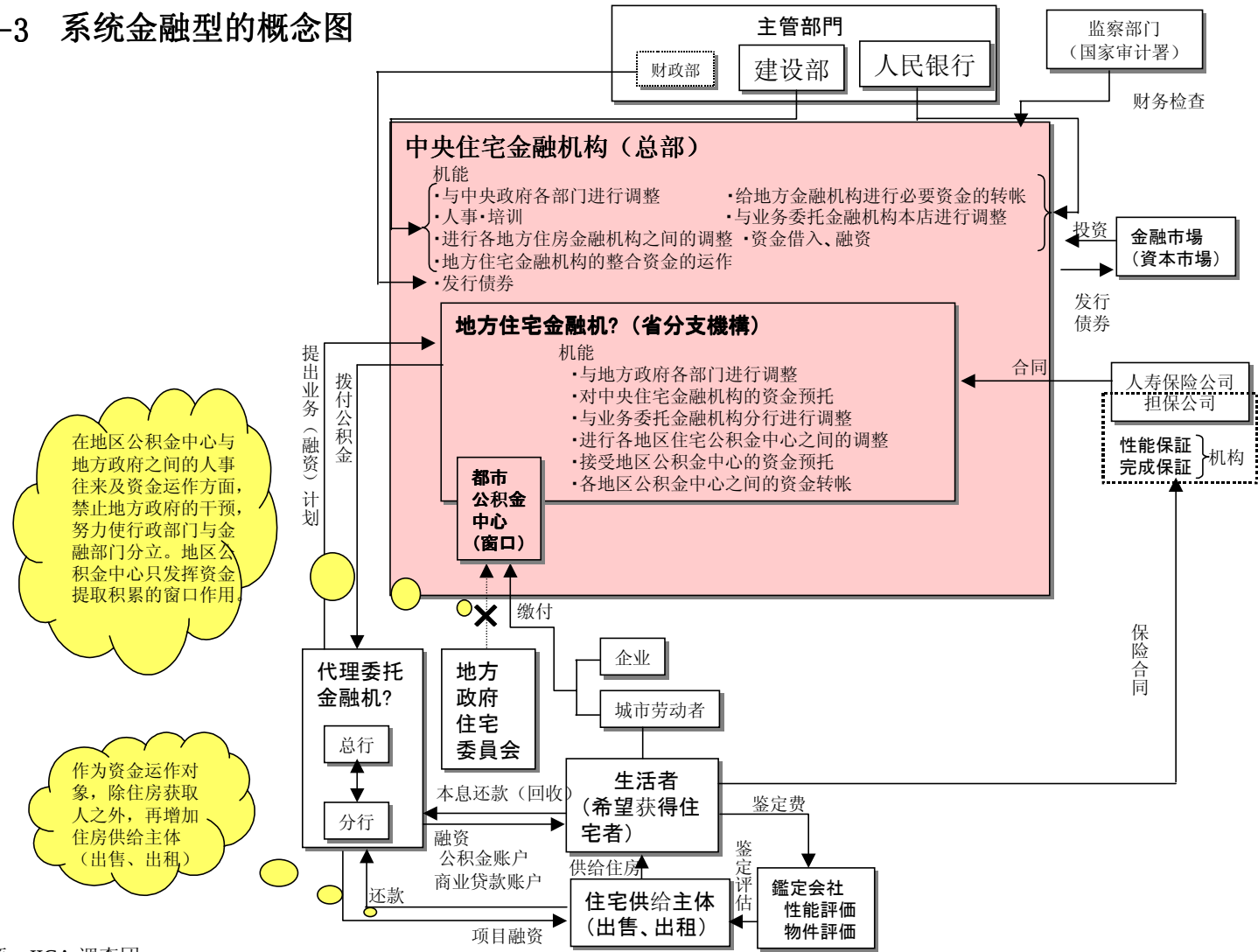
- 由住房公积金管理中心向住宅系统金融机构重组
- 通过省住宅金融机构，实现融资资金的融通化
- 建立中央住宅金融机构的债券发行等形式的独立筹措资金方法
- 扩大政策性融资、开始向住宅供给企业（出售、租赁）提供政策性融资

图 2-2 管理机构型的概念图



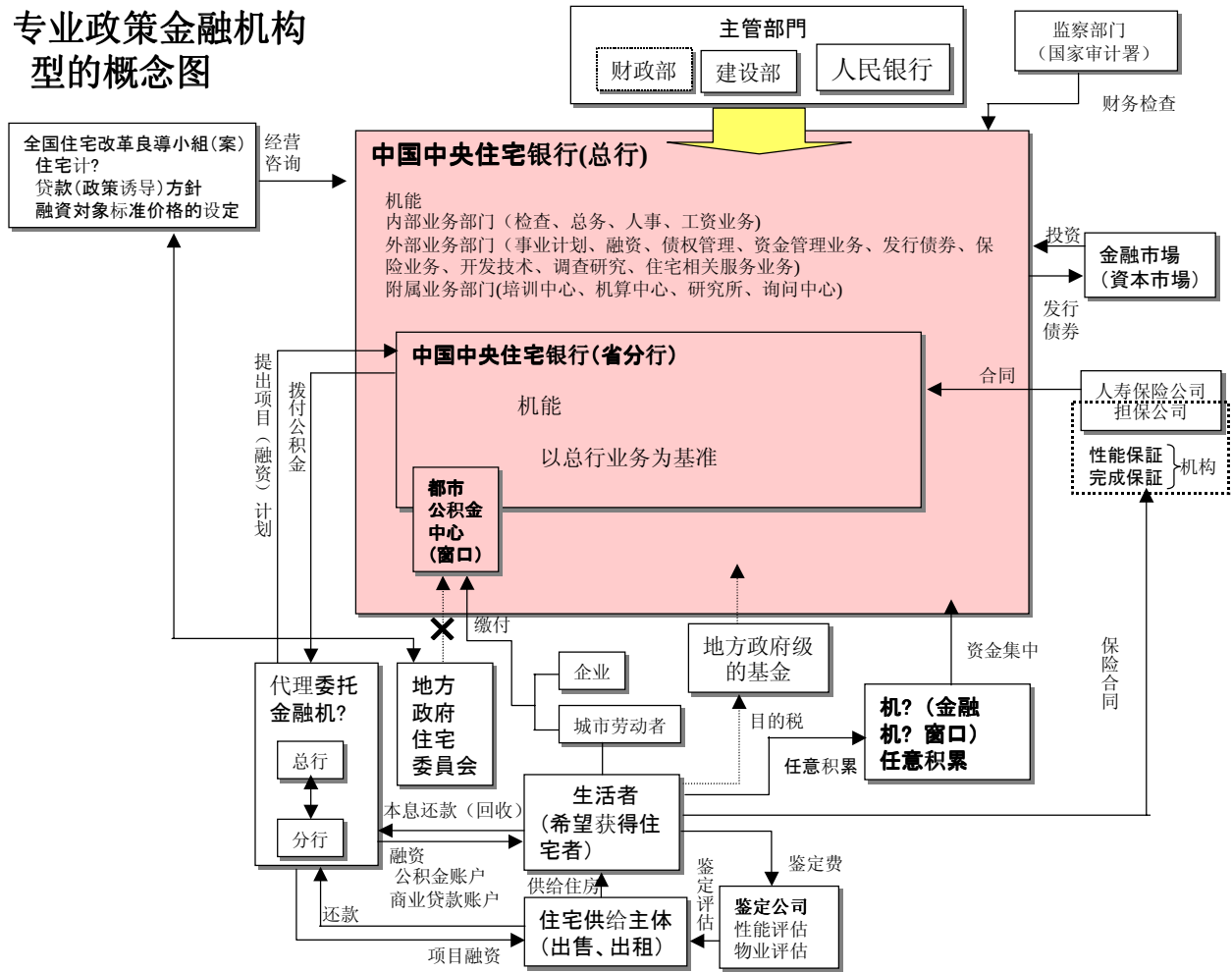
资料来源: JICA 调查团

图 2-3 系统金融型的概念图



资料来源: JICA 调查团

图 2-4 专业政策金融机构类型的概念图



资料来源: JICA 调查团

(3) 改革第三阶段（由系统金融型向政策金融机构型过渡）

作为承担住宅政策金融的专业金融机构，设立“中国中央住宅银行（暂称）”，从根本上重建住房公积金的组织体制。

“中国中央住宅银行（暂称）”除了通过住房存款、债券发行等自有资金的直接筹措之外，还将住房公积金、邮政储蓄等政府管辖的资金集中到银行的资金运用部门（住房公积金也可以考虑在建设部设立特别财务），然后将这些作为财源，组建成为根据国家的住宅政策实施住宅金融的、独立核算的新的组织。

- 中国住宅中央银行（暂称）的设立：向住宅政策专业金融机构过渡
- 组建“中央住宅委员会”，赋予其中央住宅银行（暂称）的经营咨询功能
- 创立自愿公积制度
- 创立住房目的税（地方税、住宅政策基金）
- 扩充强化住宅政策融资功能
- 推动以公积金的业务效率化、客户管理为目的的信息系统化

2-3-4. 围绕改革的住房公积金中心的人事、培训体制

(1) 人事体制

今后的住房公积金管理中心的人事体制方面，全面负责经营的不应该只是上级政府的离退人员，而应该由住房公积金管理中心的专职人员主持经营。此时，包括相关委托金融机构在内的“纵向”与“横向”的人事交流以及积极选拔年轻干部将是十分必要的。

地区一级的住房公积金管理中心，作为改革突变的缓和举措暂时将被保留其原有的身份，但将来应与地方行政部门、行业部门之间保持较高的独立性，与委托金融机构也应保持一定的距离。

(2) 培训体制

整体来看虽然其组织形态、组织规模上存在着不同的差异，但人才不足的现象却不可否认。对中国而言，已经实现了入世，今后金融界整体的人才培养是当务之急。因此，为了提高广大的干部职员、普通职员在金融整体方面的经营能力、以及在融资审查、债权管理、资金管理等方面的高水平的能力开发和业务处理能力的提高，需要建立起一个综合性的培训体系。

3. 商业住宅金融制度改革的方向

3-1. 住宅金融的扩大与商业金融的课题

3-1-1. 国有商业银行的住房贷款

(1) 住房有关贷款迅速增长

自 1998 年以后国有商业银行的住房贷款已呈急剧增长趋势。到 2001 年 10 月末住房贷款余额与 1998 年 12 月末的余额相比，各银行的增长倍数是：工商银行：4.02 倍、农业银行：5.16 倍、中国银行：2.67 倍、建设银行：3.57 倍。合计为 3.84 倍的增长。关于住房有关贷款急速增长的原因，人民银行及其它各银行的有关人员指出：

①通过住房制度的改革，个人购房的需求上升，其金融需求急速升高；

②作为银行方面来说，个人信贷资产的比例偏小，而且个人住房贷款的资产质量相对较好，所以各银行都在积极争取个人住房贷款业务。

(2) 急剧增长的个人住房贷款

在住房贷款的增加方面，个人住房贷款的增加速度尤为显著。各商业银行个人住房贷款的增长倍数（2001 年 10 月与 1998 年 12 月的对比）为：工商银行：10.84 倍、农业银行：11.97 倍、中国银行：2.57 倍、建设银行：6.98 倍。

据有关人士介绍，个人住房贷款增长的原因除了上述提到的几点以外，还有以下两点：

①各银行强化了个人住房贷款业务；

②由于贷款收益性较好，各营业分行（支行）都积极开展此项业务等。

(3) 各银行住房开发贷款的不同方略

在住房贷款中有关住房开发的贷款，各银行的方针有所不同。工商银行一直呈增长态势；农业银行有时增加、有时减少，有所反复；中国银行基本稳定、有少量增加；建设银行却呈下降趋势。

作为工商银行正在增长开发贷款的背景，旨在采用选定房地产开发商，通过向开发商提供援助从而争取最终借款人的融资方式，通过这种方式可以不断挖掘项目，争取到优质贷款。

3-1-2. 商业住宅金融贷款管理

(1) 审查标准

根据人民银行的规定，贷款审查分为企业贷款和个人贷款两类。企业贷款的审查以财务分析为主。但是由于企业贷款的金额大、期限长，因此审查更为谨慎，人民银行的规定限制也比较严格。

(2) 掌握个人信用

对个人的贷前审查内容有债务者的身份、偿还能力、资金用途、是否有担保及保证等。其中，被认为最有可靠性的是以债务者的身份为基础的信用信息。

(3) 个人信用信息系统（「上海资信公司」）

在掌握个人资信情况时，完善并有效利用个人资信系统是极为重要的。

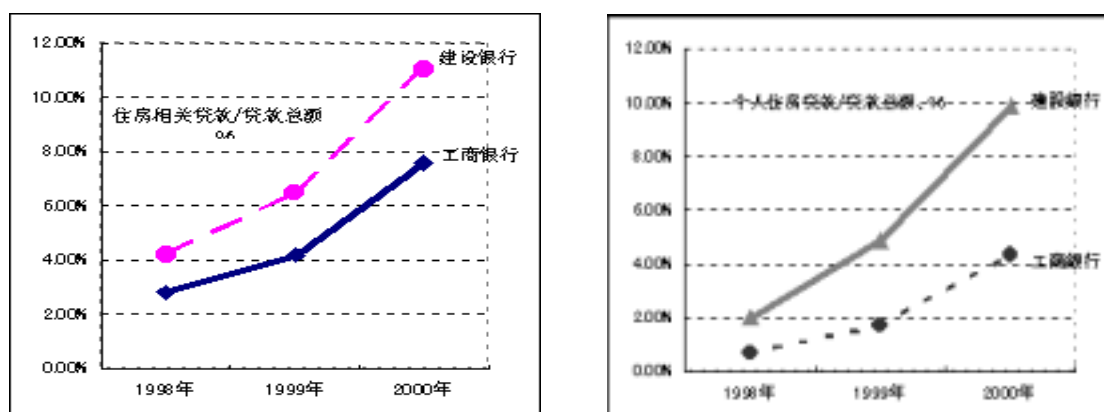
在上海市设立的「上海资信公司」是在该领域中领先的商业模型。该公司于 2000 年 6 月在上海地区银行之间开通了银行个人信用查询系统，该系统配备了由银行个人消费帐户和信用卡帐户的开户资料而筛选制作的个人信用查询数据。2001 年内将建立信用情况综合评估系统。

3-1-3. 住宅金融与银行经营

(1) 资产结构的变化

由于迄今为止商业银行的贷款对象大多集中在国有企业，资产负债管理主要以应对国有企业为中心。但是，住房相关贷款、尤其是个人住房贷款的增加，促使商业银行正在改变其资产结构。工商、建设 2 行其倾向尤其突出。

图 3-1 工商、建设二行住房相关贷款所占比例的变化



资料来源：调查团根据人民银行资料制作

商业银行住房相关贷款的增长，对商业银行的风险管理来说具有十分重要的意义。因为面向企业法人的住房相关贷款与以往面向国有企业的融资不同，要求提供土地使用权这一特殊的担保抵押，需要建立起新的资产评估、价格变化的风险防范等新的制度。

另外对于个人住房贷款方面，由于债务人是工薪阶层为中心的个人，商业银行在向个人贷款时将开展诸如信用把握、担保抵押的设定、贷款回收等的新业务。这对于新参与的银行来说，将产生初期费用、即使是通常业务也将发生追加费用。

(2) ALM 管理的目标

银行 ALM 管理的核心是利率敏感度管理。即对资金运用期限与筹措期限的差、或者固定利率资产与固定利率负债、及浮动利率资产与浮动利率负债的差的分析和管理的。

有时将这个差称为 GAP，及其分析叫做“差距分析”。由于住房相关贷款以及个人住房贷款的增加，增加了浮动利率资产，因此市场利率上升时，固定利率负债增大、即固定利率负债正 GAP 的资产负债结构则较为有利。

(3) 银行的自有资本比率

在 1980 年代初期，国有商业银行（现在 4 大商业银行的前身）的自有资本比率几乎都在 20%前后。后来，由于银行资本金规模的增加必须低于各银行总资产的增加速度，各银行的自有资本比率逐年下降。

工行、建行二行最近 3 年的自有资本比率一直在低水平徘徊。

(4) 银行信贷资产的风险权重

众所周知，银行信贷资产的权重各不相同，即使各银行独自决定其风险权重，也无法获得公平的评价。因此，巴塞尔委员会提出了：对本国公共部门为：0%；对其他银行为：20%；住房抵押贷款为：50%；其它贷款为：100%的方针。

工行、建行资产中，对风险权重较低的公共部门（含中央银行）、其他银行的为 20%左右，风险权重为 100%的贷款（含其它贷款）为 80%左右。在负债结构中工行、建行二行一样，其存款各占 80%~90%。工商银行的负债中短期存款比例已经上升到了超过 40%~50%的水平。二行债券发行或长期借款的百分比都很低。

工商银行长期贷款的比例正在增加，到期结构上的不平衡倾向有所加强。建设银行的信贷资产结构呈稳定局势。统计上没有显示二行贷款中所包含的住房贷款，如上所述住房相关的贷款比重以二行为中心不断增加，因此可以推测二行信贷资产的风险权重正在不断下降。

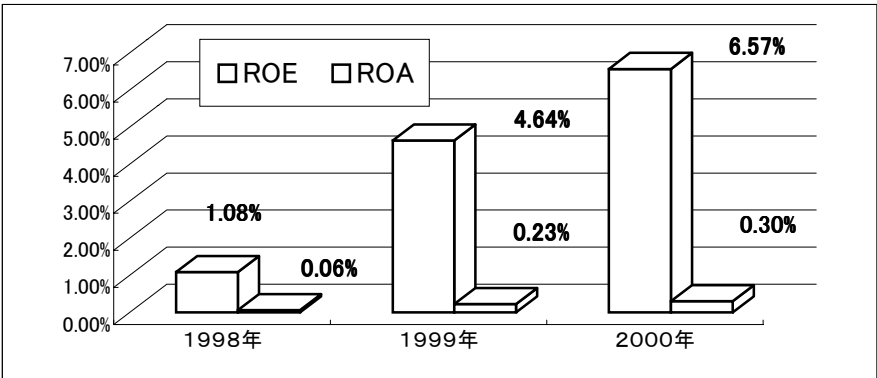
在二行的资产负债表中，债权的长期化、债务的短期化倾向虽不明显，但已经开始出现。即使风险比重下降，如不解决筹措资金上的问题，一旦出现短期存款的提款，金融危机的风险依然存在。为防范此风险、应考虑运作资金的长期化，尽量筹措长期资金。

(5) 商业银行的成本管理

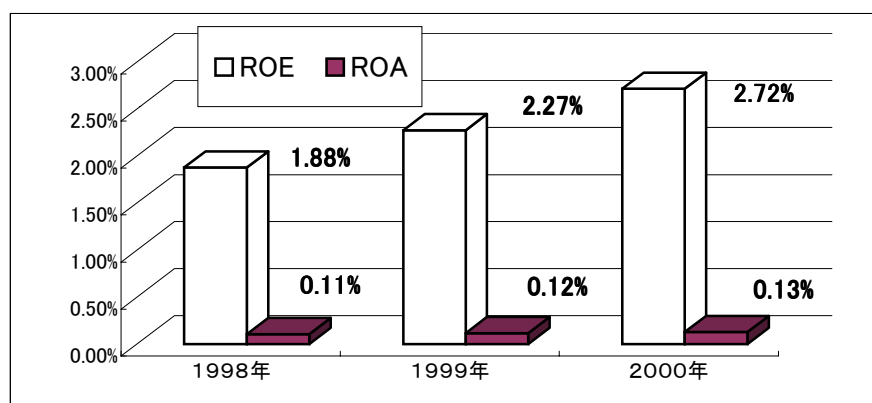
ROA（利润和总资产比）与 ROE（利润和资本金比）是银行投入资金的效益指标。这两个指标可以说是反映每家银行收益力的指标。

图 3-2 工商银行与建设银行的 ROA、ROE

工商银行



建设银行



资料来源：调查团根据金融年鉴、各银行主页内容制作

3-1-4. 住房贷款的扩大与风险管理的必要性

1997年以后，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行4家银行的住房相关贷款与个人住房贷款急速增长，已超过政府性住房金融(公积金贷款)增长的比例。可以期待民间住宅金融在住宅金融中发挥主要的作用。

在银行总贷款额中，住房相关贷款的比率上升的趋势很显著，预计将来将达到平均15%的水平。

与企业贷款不同，住房相关贷款与个人住房贷款具有诸如个人信用信息的把握、抵押担保的确保、抵押物业的评估、抵押物价格变化的应对、个人信用审查、抵押担保审查等一系列风险管理问题；同时还具有相对于融资金额而言，融资件数多、工作量大等工作效率方面的问题。

随着住宅市场的扩大，类似这样的住宅金融所特有的问题的应对，也就越发显得迫切。其中一个风险管理、债权保全的问题；另一个是银行的成本管理、收益确保的问题。

在经济体制由计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的国家，为了充分利用以股票、债券市场为代表的直接金融市场，要求进行资金筹措的企业能及时捕捉利率等市场因素的变化，并能建立起一个信息准确、交易透明的市场秩序。

目前在中国，企业、特别是国有企业对金融市场变化的反应还不够充分，而资本市场由于存在着信息不对称，从而造成了很强的投机性。在这样情况下，间接金融、即以银行系统为中心的金融系统不得不发挥更大的作用。

在住宅金融领域，银行系统同样将发挥主导性的作用，应对风险管理、成本管理等都是当务之急的课题。

3-2. 商业住宅金融改革的基本方向及其措施

3-2-1. 风险管理与债权保全方面的应对

对银行来说，其根本业务是从存款人处所筹集的资金，通过合理控制管理利率、汇率风险以及企业、个人债务不履约的信用风险，作为放贷资金进行运用，从而获取收益。也就是说，银行业的本质就是风险管理。银行之所以能从个人手中募集存款，向企业融资，在资金提供者与需求者之间承担风险，其根本原因是银行具备管理风险的能力。因此，风险管理成为了十分重要的焦点。

作为银行最具代表性风险是信用风险和市场风险。所谓信用风险是指由于融资对象的破产或经营不善、及个人的破产造成融资资金无法收回的风险。

所谓市场风险是指由于利率或汇率的波动带来的收益变化风险、存款资金的期限与放款期限的不一致而造成的 ALM 上不匹配的风险。

一般来说，银行的信用风险占全部风险的 50%~60%，而市场风险则约占 20%~30%。

但是，随着金融自由化，银行间开始了激烈的竞争，伴随日益高涨的企业筹资手段多样化、个人存款的利率条件选择、银行的存贷息差出现下降趋势，对今后的银行经营而言，有效的信用风险管理以及成本管理将会变的越来越重要。

在融资过程中，商业银行在个人信用调查、银行融资审查的各个阶段，正在努力进行着风险管理—债权保全，随着经验的不断积累，相信会越来越被强化。但是，抵押担保的确保、逾期资金的回收目前尚未被制度化。虽然目前个人住房贷款的违约率尚处在较低的水平、还没有形成大的问题，但随着今后住房相关贷款业务的扩大，估计违约率将逐渐上升，因此有必要尽快建立担保制度以及相关的担保保险制度。

在融资审查方面，日本的商业银行拥有比较悠久的业务经验，尤其是在内部控制、双重把关、资产评估、抵押担保确认等方面的经验具有一定的参考价值。

3-2-2. 在成本管理方面的应对

目前银行个人住房贷款的存贷利差在 1 % 左右，水平较低，加上近年来银行的经营费用 / 营业收入的比率处于不断上升的情况，如果不通过业务资料格式的标准化、信息系统的建立等方式，在住房相关业务的成本方面进行彻底管理的话，这将很有可能成为制约银行经营的因素。随着中国加入 W T O，面对在零售业务方面实力雄厚的外资金金融机构共同参与中国市场竞争的局面，需要尽快建立起具有国际竞争能力的成本管理体制已成为当务之急。

3-2-3. 经营能力的强化

如果担保保险制度的建立、业务的标准化和信息系统的建立不能尽快实施的话，将有可能出现由于违约率的上升、以及成本对收益构成压力等原因，使得银行难以继续扩大个人住房贷款业务的情况。

就民间住宅金融而言，为了扩大个人住房贷款业务，必须在拥有一定的收益能力的情况下，具备处理不良资产的实力。但是，目前商业银行的自有资本不足，需要采取增资、或者通过出让债权，来提高其流动性的措施。银行上市发行股票的手续以及债权的二次流通市场完善等方面的进展现在已有所滞后。从商业银行信用风险管理的角度来看，必须尽早着手解决增资问题以及债权的二次市场完善问题。

3-2-4. 加强个人住房贷款管理 ——日本商业银行的住房贷款管理实际情况

中国的个人住房贷款从目前的情况来看，违约率仍很低。如何将风险管理与提高服务(如商品多样化)的两项保持平衡，这就会成为将来的课题。日本商业银行之间在住房贷款方面的激烈竞争，积累了不少的经验教训，这对中国商业银行来说，有不少值得借鉴的地方。通过汇总日本有代表性的城市银行如东京三菱银行、三井住友银行、三和银行、第一劝业银行，在加强个人住房贷款管理措施与客户服务方面的措施，提出参考。另外，就上述四家银行住房贷款的详细内容，请参阅分论。

贷款申请人的年龄，各家银行都规定满 20 岁以上，清偿时年龄满 70 岁以下。

保险方面，各家银行都规定贷款的前提条件是加入团体信用生命保险。团体信用生命保险制度是将金融机构作为保险合同人兼保险金领款人、将借款人作为被保险人投保其债权的本金额，保险费由银行来负担。

资金用途方面，基本上规定为获取借款人本人居住用房使用，除了用于新建房以外，还可以用于获取二手住房、进行翻新改造。用于购买土地时仅限于住房用地。

融资额最低为 10 万日元至最高 1 亿日元。但是在 4 家银行中有 3 家，贷款上限定为 5,000 万日元以内，均以 10 万日元为一个单位。贷款期限定较为普遍的是 1 年以上-35 年以内。贷款期限的时间单位，两家银行定为月，两家银行定为年。

选择利率的方式，各家银行各由不同。例如，某行采用可以多次选择固定利率、设有上限的浮动利率、以及浮动利率的方式，某行采用选择浮动利率、固定利率、浮动与固定利率指定组合型一种的方式，某行则采用将上述浮动与固定利率指定组合型利率分成多种类型，可以自由配合几种利率类型的方式。固定利率适用期限为 3 年、5 年、10 年中选择一个，2 年、3 年、5 年、10 年中选择一个，或 2 年、3 年、5 年、7 年、10 年中选择一个等。设有上限的浮动利率的适用期限，各家银行均定为 5 年或 10 年。

还款方法，各家银行均采用每月本息均摊还款方式。发奖金时的增额还款额度规定为总贷款额的 50% 以内。另外有家银行采用每月本金均摊还款方式。各家银行均允许提前还款，但是需要交付手续费。年偿还额对年收入所占的比率，例如年收入为 400 万日元，有家银行定为 40%，有家银行定为 35%。贷款额对购房价格占的比率，购买带土地的住房为 80%，住房的新建(已获得土地)为 100%，购买商品房为 80%，购买土地为 80%。担保人及抵押，各家银行让自家所指定的担保公司对贷款对象房产设定第一位抵押权。原则上，前期的条件是应加入担保公司所指定的火灾保险，同时为保险金请求权设定以该保险公司为质押人的质押权，应向保险公司交付每件 3 万日元的事务手续费。因贷款金额、贷款期间以及占年收入的比率不同，保险费也不同。

各银行都由自己的特色贷款，如购房相关费用贷款、两代联合住房贷款、两代接力租房贷款等。为住房贷款以贷还贷、住房置换提供方便，有家银行可贷最大限度为担保评估价的 200%。

3-3. 信用风险管理体制的建立和完善 ——以日本的事例为参考

对银行而言，今后最为重要的是如何建立风险管理体制。尤其是如何建立信用风险管理体制。在银行的风险管理体制中，有关信用风险管理体制，近年来虽然认识有所强化，但可以说还是不很充分。

信用风险管理体制的确立必须是以银行所有的信贷为对象的信用风险管理体制。通常银行的风险中信用风险大约占整体的近六成，因此希望各银行能尽早建立起信用风险管理体制。

日本的金融机构在泡沫经济崩溃后，背负着大量的不良债权。正因为如此，近年来各银行都在认真切实地完善风险管理体制。因此日本的事例将会有十分有益的参考价值。以下就日本的四大金融集团的风险管理、特别是以信用风险管理为中心的风险管理，并结合2001年版各银行集团、各银行的公开信息报表进行归纳分析。

各银行集团等的简称如下所示：三菱东京财务集团（以下简称“三菱东京集团”）、瑞穗财务集团（以下简称“瑞穗集团”）、三井住友银行（以下简称“三井住友”）、东京三菱银行（以下简称“东京三菱”）、富士银行（以下简称“富士”）、第一劝业银行（以下简称“一劝”）、日本兴业银行（以下简称“兴银”）、三和银行（以下简称“三和”）、东海银行（以下简称“东海”）。

3-3-1. 信用评级制度的建立和完善

三菱东京集团的各机构在集团内使用统一的信用评级，计提恰当的呆坏帐准备金以及折旧。通过信用评级，将各评级档次相应的违约率标识化。

在瑞穗集团，作为信用风险管理的重要基础环境，充分地运用了信用评级。

一劝原则上对所有的信贷对象进行由15个等级的信用评级，对所有资产进行统一的信用风险把握。

兴银的企业审查手法的基本点在于，不仅仅针对财务方面，对于企业经营方面的实际把握、行业动态的把握进行综合性的分析、评价。

三井住友的行内评级制度是由作为反映信贷对象债务履约确切性指标的“债务人评级”和反映贷款回收确切性指标的“项目评级”共同组成。

在三和，将贷款对象的财务内容从“安全性”、“收益性”、“现金流量”的三个角度进行评判，客观地实施10等级（加上附加部分共16等级）的信用评级。每年进行一次定期重审，根据债务人的情况调整评级。

在东海，作为信用评级的手法，从维护客观性的角度出发，采取了定量评估和定性评估并用的做法。

3-3-2. 风险管理组织体制的建立和完善

三菱东京集团设立了风险综合管理部门、信用风险综合管理部门、市场风险综合管理部门。综合风险管理委员会每3个月召开一次例会。

在东京三菱，综合风险管理室作为综合管理部门，统一管理着所有类型的风险。委员会中设有风险管理委员会、ALM委员会、投融资委员会、信息安全管理委员会。东京三菱的风险管理体制是，各个事业部门把业务拓展和审查严格分离，两者互相监督并保持均衡。融资企画室负责全行的审查与信贷运行，推进融资过程的合理化和高效化。

在瑞穗集团，“资产组合管理委员会”是信用风险管理的经营政策委员会。综合风险管理部和信贷企画部共同负责有关信用风险管理基本事项的策划方案和具体推进。

在富士，建立了在每年召开2次的“风险经营会议”上，集中讨论综合风险管理方针，并由月度经营会议进行追踪检查的体制。此外，还设置了“风险总管董事 Chief Risk Officer (CRO)”。CRO从收益部门中独立、分离出来，发挥强大的制约功能。一劝的“信用风险管理委员会”协调着全行的信贷业务以及信用风险管理的各种问题，以制定相关对策为目的，由负责风险管理的董事担任委员长。在兴银，由独立于营业部门的审查部和综合风险管理部相互协作，对全行的信用风险进行综合管理。在三井住友，设置了独立于各业务部门的“综合风险管理部”，和经营企画部一起共同系统全面地管理各类风险。

在UFJ集团，负责风险管理的执行董事对集团存在的风险，从单独和整体的角度加以认识和把握，并进行适当的管理。在东海，以风险管理部、融资统括部、事务管理部、系统部等组成的统括管理总部为中心建立了综合管理全行风险的体制。

3-3-3. 信用风险的计量化

三菱东京集团为了量化信用风险，一直在对各公司过去的业绩进行整理。在三菱东京，对过去的各信用级别的不能履约还款情况、不同担保类型的回收业绩等加以整理分析，根据内部数据计算风险。

在富士，针对几乎所有的信贷业务，在考虑每一笔交易对象的信贷额及担保值的基础上，掌握每天实际的信贷额变动情况，计算出今后一年的预期平均损失额(=信用成本)，和超出预期损失扩大情况下的最大超出额(=信用风险量)。在一劝，在考虑了呆帐成本的情况下计算单个项目的收益性、风险量的分布状况，并将其结果应用于旨在提高风险收益比，强化组合管理的各种措施中。

三井住友的具体做法是对每一个债务人、信贷项目的历史数据进行积累(建立数据库)，通过设定评级推移概率、回收率等指标，求出资产组合损失额的概率分布(多大的概率对应多少损失)，计算将来导致损失的可能性。

在三和，是利用信贷客户的历史数据算出每一评级等级的无法履约还款比率，并通过模拟测试计算资产组合的未来损失分布。

3-3-4. 资产组合管理

在瑞穗集团着眼于资产组合的信用风险管理中，通过运用统计手法，以今后一年预期的平均损失额(=信用成本)和损失超出预期值时的最大超出额作为二个主要计量值，计算出信贷资产组合发生坏帐的可能性。在富士，定期地从行业、地区、行内信用评级、大的贷款客户等各个层面监控资产组合，使信用风险控制在严格的范围内。在兴银，利用对信用风险进行量化的调控手法，调整对特定企业集团、行业、企业、地区的信贷集中状况，努力构筑合理的资产组合。

在UFJ集团在进行资产组合管理时，为了排除同种类的信贷过于集中于某些客户或行业及地区而造成的风险，规定了“信贷额度上限”、“限制信贷的行业”，力图分散信用风险。

3-3-5. 引进资本配给制度(风险资本的分配、基于风险资本的管理)

在三菱东京集团，为了实现和收益目标、业务战略相结合的高水平风险管理，实施了把用统一尺度计算各类风险的经济资本在自有资本范围内分配给按照子公司、风险种类、

行业划分的各个部分的资本配给制度。在瑞穗集团，则引进了将以自有资本为原资的风险资本分配给各经济单元，各经济单元以此为上限，在此范围内开展业务的管理体制。

富士也对风险资本进行分配。在三井住友，引进了在三井住友的经营能力（自有资本）范围内，进行与业务战略相适应的有效资本分配的“基于风险资本的管理”体制。

3-3-6. 制定规章及手册

富士制定了《信贷业务的基本和规范》，由从事信贷业务的全体行员共有，在确立具有普遍意义的信贷原则同时，努力确保信贷资产的安全。

在一劝，1999 年作为信用风险管理的基本方针制定了《信用风险管理的基本方针》，同时还制定了《信贷资产组合管理规则》。

在三井住友，作为风险管理必不可少的基本事项制定了《风险管理规则》。三井住友在 2001 年新银行起步之际还同时制定了《信贷方针》。

在 U F J 集团，颁布了《信用风险管理规程》，并据此制定了各下级银行为测算信用评级、主权评级、信用风险量化、自我核查等信用风险时的各种规则、标准、细则等。

在三和，为了实施合理准确的风险管理，通过董事会决定了以《风险管理基本规则》为首的各类风险管理规章，并进行定期的修改。

4. 建立抵押、担保制度的基本方向和措施

4-1. 建立抵押、担保制度的必要性

4-1-1. 抵押与担保制度的目的

在中国，建立与住房金融相关的担保制度的目的大体有 3 个：

(1) 作为一种公认的社会制度，补充抵押住房融资利用者的信用。这一点将直接关系到今后中国整体社会信用体系的建立、特别是个人信用的提高。

(2) 可以切实帮助那些住房融资、特别是中低收入住房融资需求者，并将成为支持今后中国住房振兴以及住房金融体系健全化的基础，以及顺利实施国家长期住房政策的一个后盾。

(3) 对实际有还款困难的住房融资利用者的支持。不仅有利于个人生活的安全和稳定，也将有利于社会整体的安定。

4-1-2. 建立抵押、担保制度的必要性

(1) 在中国目前住房融资的抵押担保制度尚处在未完善的阶段。从现有的单个担保机构的运营状况看，虽然住房融资担保业务的开展给住房融资的扩大和住宅振兴带来明显的促进作用，但是部分城市担保业务停滞不前、风险压力日益增大、住房融资担保业务的监管机能脆弱、专业人才不足等问题正在日益显现。

(2) 金融机构开展融资业务的基本原则之一是安全性，为此在对融资对象进行信用调查的同时，采取抵押、担保、保险等债权保全措施是通常的惯例做法。特别是住房融资作为对个人的融资，其金额大、期限长，因此进行信用调查、采取债权保全措施具有十分重要的意义。

(3) 建立住房担保制度，就是既要将有购房欲望者的购买能力最大限度地调动起来，同时又能将个人和金融机构的风险降低到最低。为此，必须建立起与不同融资利用者的特点相适应的担保体系，规范合理的风险管理体制和手段。

(4) 在中国，相比大众阶层的收入而言，住房价格偏高，借款金额大，月还款负担沉重。因此要求针对住房融资借款人引进融资制度，设定长期的还款期限，减轻每月的还款负担，使中低收入阶层能够较容易地获取住房，形成融资与信用补充一体的运行体制。

4-2. 建立抵押、担保制度的方向

4-2-1. 抵押、担保制度的构筑

(1) 引进信用补充机制

由于国情以及社会环境的变化等因素，在中国实际融资利用者寻找担保人作担保非常困难。对于金融机构而言，住房融资是对个人的长期贷款，其信用能力的审查、抵押管理等与以往的企业融资不同，需要完全不同的经验技巧。由于担心随融资的扩大其风险也在同时扩大，因此在业务扩张方面存在犹豫；另一方面，从希望利用住房融资者的观点出发，由于不能顺利取得合理的担保手段，融资本身变得困难，有时不得不放弃获取住房的念头。这也正是阻碍中国社会整体住宅振兴的直接因素。

为了打破这样的制约，引进以机构担保为核心的信用补充机制，取代担保人的个人担保，将是制度设计上的一个大方向。另外，信用补充业务本身与融资业务是一种内外相关的关系，融资与债权保全合为一体、不可分割的。担保业务成为金融业务的一部分，抵押担保机构也被要求具有金融功能。

(2) 引进政府、民间各自分担相应作用的机制

随着中国住房融资利用者人群的扩大，违约率的增加是不可避免的。在政策性住房金融与商业性住房金融分别针对不同利用人群，通过各自不同的政策目标，相互补充各自的功能，完成整体的住房金融制度体制的同时，在抵押、担保制度方面，同时完善政策性担保制度和商业性的担保制度也将十分重要，引进政府、民间各自不同的作用分工机制，在建立制度的阶段是不可缺少的。

政策性担保制度作为政策性住房金融制度的一环，必须发挥帮助扩大住房融资利用者人群的作用和通过住房获取行为的政策诱导作用。为此，政府性担保机构的业务首先是政策性住房金融业务，即应该将与住房政策的实施相关的融资对象、融资物业等作为其对象。与此同时，虽然相比商业性担保机构而言更应该加强风险管理，但考虑到担保对象的性质，则更有必要尽量降低担保成本。能够通过最佳的风险管理和最合理的成本管理，向利用者提供最有力、最方便的服务可以说是政策性担保机构的使命。

(3) 引进横向性服务体制与集约性监管体制相结合的组织机制

中国幅员辽阔，地区经济水平、产业结构、金融服务水平等方面不尽相同。目前，已按照一个城市设立一个的原则，设立了近 100 个担保机构。除了极个别城市之外，其规模均很小，而且相互之间没有合作。

每个城市、每个地区的担保机构的独立且平行的设置很难实现规模效益，而且从风险管理的角度看，在实际发生违约，特别是由于某个特定地区的产业结构发生变化、引发临时大量失业，从而造成违约时，担保机构间无法实现融通，有可能造成担保机能的毁灭性破坏。

构筑整体担保制度，最初可根据各地水平，设立具有一定规模的、全国连锁型的担保机构，最大限度地发挥规模效益，将整体风险降到最低，同时，也强化了管辖政府机构的集约性监管。

(4) 引进为分散风险的再担保机制

风险管理是担保业务的核心。为了切实地分散风险、保全债权，在寻求抵押、担保之外，有必要引进再担保机制，即通过加入特定目的保险来分散人对物的风险。

特别是政策性担保机构与政策性金融机构相结合，其基本方针是向中低收入阶层提供服务，相对于商业性担保机构而言具有更大的风险性，因此在制度设计的最初阶段，为了回避风险，必须考虑采取再担保措施。

4-2-2. 抵押、担保制度的基础治理

在建立抵押、担保制度时，制度基础设施的治理、即使制度发挥其功能的必要条件是：

(1) 作为制度基础设施的核心，首先必须规范债权、物权、索赔权、拍卖关系、债权管理、回收等相关的法律体制。中国目前已正式加盟 WTO，随着外资的进入，竞争的日益激烈，法律体制的建立和完善非常紧迫。

(2) 为了确立个人信用的评判标准，信用信息机构的规范和个人信用资料数据的积累是不可缺少的。在制作这些基础数据时，必须建立一个对贷款企业、对客户都有利的系统机制。从效率上来说，不需要担保机构亲自设立信用信息机构和个人数据库，只需要建立一个能充分利用金融机构资源的机制即可达到同样的目的。关键是如何建立信息系统，并有效利用它。

(3) 追索权确认等担保业务是一项需要经验技巧的工作，需要形成一个培养包括拥有债权回收技术在内的、懂得专业业务知识的专业人才的有效机制。为此必须战略性地、有计划地设立对有资格者进行认定的政策性机构。

(4) 建立专业人才培养制度，并且与资格认定制度相结合。

4-3. 建立抵押、担保制度的措施

4-3-1. 建立政策性担保机构

(1) 构筑政策性担保机构的要点

- ①利用规模效益
- ②逾期原因的把握和逾期压缩对策的完善
- ③担保费的设定和责任准备金的提取
- ④追索债权回收的具体措施和相关法规的完善
- ⑤担保机构法定地位的确立

(2) 政策性担保机构的框架

围绕政策性担保机构的框架，提出如下表所示的原则性建议。

表 4-1 政策性担保机构的框架

项 目	基 本 内 容
名称(暂定)	住宅中央担保机构
机构性质	公益事业主体、非课税法人、金融行业
机构的业务范围	有关住房融资的担保、保险业务、政策性住房中介业务
监督管理体制	由建设部、人民银行、财政部共同管辖 建设部：担保制度、政策的监管 人民银行：担保相关的委托金融业务的监管 财政部：预算、财务内容的监管
组织结构	全国范围的、区域业务型机构 中央总部(一个)→省级分部(各省一个)→市级营业部(各市一个)
中央总部的主要职能	有关政策性融资担保的中央政府的政策协调 有关一般性融资担保的中央政府的政策协调 抵押担保相关制度、政策的协调(性能评估、物业评估、性能保证、完工保证等) 人才配置、培养(人事、培训) 省级机构间的协调(人员、资金) 与委托金融机构总部、合作保险公司总部等相关机构的协调 发行债券
省级分部的主要职能	与地方政府之间的协调(人员、资金) 地方型(省级范围内以及邻省)担保相关制度、政策的协调 与委托金融机构分行、合作保险公司分部的协调 地方(省级范围内)风险管理(风险准备金、债权回收等) 省级的人才培养(人事、进修) 省内的市级营业部之间的协调
市级营业部的主要职能	与市级政府之间的协调 与委托金融机构以及合作保险公司窗口部门的协调 担保费的管理 债权回收(被追索债务人的管理)
资金筹措	中央、地方财政(预算)； 中国中央住房银行(暂称)系统的出资 发行债券(必要条件成熟时) 担保费(维持经费)
风险管理体制	与融资业务一体化(统一审查) 担保费的综合运用 省级统一集中型风险准备金(发生集中违约时的资金融通) 对被追索债务人的直接管理(非业务委托方式)
业务委托、合作体制	将审查、担保费征收、账户管理等业务委托给商业银行的窗口 与保险公司进行再担保业务的合作

资料来源：JICA 调查团

4-3-2. 建立商业银行系统担保机构

(1) 构筑商业银行担保机构的要点

构筑民间形式担保机构的最大要点是商业银行系统担保机构的建立和完善,即商业银行集团内担保机构的建立和完善。

建立商业银行集团内担保机构时,除上述建立政策性担保机构的5个条件外,以下的各项条件也值得注意。

- ①作为金融机构的关联公司,为母公司(银行)的住房融资提供担保。
- ②完全代理进行母公司(银行)的审查及抵押事务。
- ③对于由于地震及其它灾害所引起的债务不履行同样提供担保服务。
- ④充分利用母公司(银行)与子公司的关系,在债权回收方面可进行弹性运作。
- ⑤不仅局限于住房融资,可考虑消费者整体金融的担保需求。

(2) 商业银行系统担保机构的框架

目前在中国,以四大国有商业银行为代表的商业银行,已具有一定规模,并且是全国性的金融机构。其担保机构可以充分利用集团内(作为母公司(银行)和子公司的共同担保机构)的规模效应,结合各地方的实际情况,建立各种不同功能的营业网点。

商业银行系统的担保机构,各家银行同时起步组建可能比较困难,可以从有需求、有条件的银行开始。另外,由于规模小、无法开展全国性业务的银行不可能独自建立自己的担保机构,那么可以根据需要,建立共同的系统担保机构。

有关民间担保机构框架的建议,在下表中归纳了其要点。

表 4-2 商业银行系统担保机构框架的框架

项 目	基 本 内 容
机构性质	股份公司、课税法人、金融行业
机构的业务范围	住房融资相关的担保业务、以及其他担保保险业务
监督管理体制	人民银行为中心
组织结构	由各商业银行及商业银行的联合体建立的、全国范围的、区域展开型机构 总部(一个)→省级分部(各省一个)→各市的营业部(一城市一个)在同一地区可能有数个系统公司共存
总部的职能	与作为母公司的金融机构总部(如四大国有商业银行总行)的协调 与省级系统担保公司之间的协调(人员、资金) 资金、风险准备金的汇总、协调 人员配置、培养(人事、培训) 发行债券
省级分部的职能	与金融机构省级分部的协调 与各市系统担保公司窗口之间的协调 该地区的资金、风险准备金的汇总、协调 人员配置、培养(人事、培训)
市级营业部的主要职能	与金融机构市级营业部的协调 与业务委托银行窗口的协调 担保费的管理 债权回收
资金筹措	作为母公司的金融机构的出资 发行债券(在具备必要条件时) 担保费(维持经营的经费)
风险管理体制	与融资业务的一体化(统一审查) 集团公司内的担保费的综合运用 统一集中型风险准备金(发生集中违约时的资金融通) 不将住房融资特殊化

业务委托、合作体制	将审查、担保费征收、账户管理等业务委托给作为母公司的商业银行的窗口与集团内保险公司的联合
-----------	--

资料来源：JICA 调查团

4-3-3. 建立和完善再担保制度

(1) 引进再担保保险

住房融资由于其还款期限长的特点，发生一定比例的坏账是不可避免的。当然应将可能发生的故事率(逾期率)稳定在一定水平上。但是，在社会及金融环境、劳动市场等结构性变化不断发生的经济社会中，必须考虑超出担保制度设计容许范围(故事率)的风险的发生。为此，建立作为防范难以预测的异常风险之手段的再担保制度则显得尤为重要。特别是作为政府性担保机构，因为其本身具有促使不断扩大住房融资利用者阶层、支持有关住房产业的政策性诱导等方面的历史使命，因此有可能产生更大、并且难以预见的风险，所以更应该从制度的设计阶段开始，建立起能够抵御异常风险的机制。

再担保制度设计的选择没有局限，但由于融资利用人最终将承担相应的担保费(保险费)，因此必须尽量降低包括再担保在内的总的担保费，以便最大限度地减轻利用者的负担，这是根本性原则。

为降低融资利用者所负担的担保费，也可以将再担保的保险另行投保。结合中国保险业的实际情况，我们认为采取与团体生命保险、财产保险、即所谓的团体信用保险相联动的做法更为有效。因为是团体机构，所以有可能取得比普通保险更低的保险费待遇。

总而言之，要建立一个通过引进再担保保险的抵押、担保、保险一体化机制。

(2) 再担保机构保险的机制

1) 对人的保险

目的在于在遭遇债务人死亡或高度残废等不测灾难时，可以由保险全额偿还债务，既可以确保债务人的住房，又可以保全融资机构的债权，达到分散融资利用者、融资机构、担保机构三者风险的目的。

其机制是融资利用者签订政府性担保机构与团体信用生命保险的债务偿还合同(暂称)。担保机构成为保险合同人以及保险受益人，与所指定的生命保险机构签订将政策性融资机构的债务人作为被保险人的团体信用生命保险合同，利用所获得的生命保险机构支付的保险金向融资机构等一次性偿还担保机构的剩余债务。

业务的运营方面，在接受投保时，可以与已经在中国各地开展业务的有实力的人寿保险公司共同合作，业务处理分别在各地进行。但是在起步开始阶段，也可以指定一家有条件的保险公司。

由于再担保保险本身具有政策性，因此可根据需要设定的部门，开发比一般保险商品要低额的保险品种，为了推进服务，也可以考虑由政府通过预算进行财政支援。

2) 实物保险

目的在于当融资物业遭到火灾、水灾等情况时，由保险费进行债务偿还以及住房修复，以保全融资机构和担保机构的债权。

业务运营与上述对人的保险相同。

支付保险金的主要范围包括：火灾、雷击、爆炸、风灾、水灾、上下水设施的故障所引发的漏水等。类似于地震、火山爆发、海啸等引发的损失是否包含在内有待研究。另外，与一般情况下个人与保险公司所签订的同类保险相比，支付对象的范围最好能有所扩大。

(3) 建立和完善再担保机构(开发再保险商品)

相对于政策性担保机构而言，再担保的保险业务、或提供保险商品的保险机构，在某种意义上来说具有政策性功能。如果有财政能力，可以设置将再担保业务专业化的政策性保险机构；或者充分利用现有保险公司的基础和网络，进行新的住房融资再担保保险商品的开发。此时，政府应该通过预算、或是放松管制等形式，对于民间保险公司提供与政策性保险商品相适应的支援。

在选择面向政策性担保机构提供再担保保险业务的保险公司时，最好该保险公司同样能确保其规模效应，并与政策性担保机构一样，开展全国性业务。

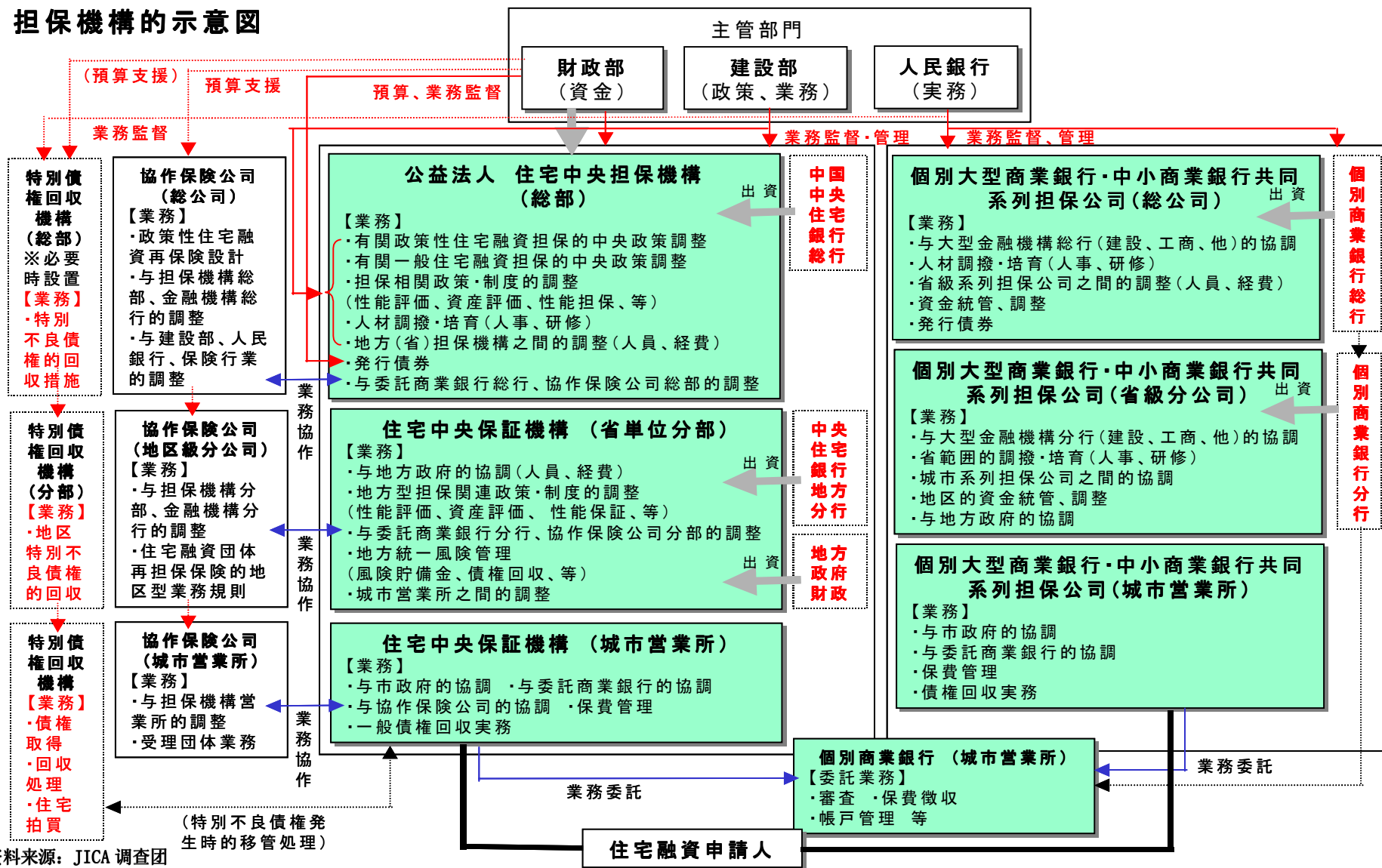
关于再担保保险机构(业务)的具体概念，在下表中将其要点进行了整理。

表 4-3 再担保保险机构（业务）的框架

项 目	基 本 内 容
机构性质	独立的政策性担保机构或一般性保险公司的特定政策性业务部门
机构的业务范围	包括住房融资再担保保险的保险业务
监督管理体制	保监会、财政部(政府预算的监管)
组织机构	全国范围的区域业务发展型机构(与政策性担保机构相对应) 原则上一个地方一家的体制
总部(相关部门)的主要职能	设计住房融资再担保保险 与政策性担保机构总部、金融机构总部之间的协调 与建设部、财政部、人民银行、保监会的协调
省级分部的主要职能	与政策性担保机构分部、金融机构分行之间的协调 制作住房融资再担保保险的地区业务手册 保险费的汇总和综合运用
市级营业部的主要职能	与官方性担保机构窗口的协调 团体业务
资金筹措	保险公司总部的出资 部分财政援助 保险费(经营维持经费)

资料来源：JICA 调查团

图 4-1 担保機構的示意图



5．建立和完善住宅金融制度改革的基础

5-1. 建立和完善住宅相关信息系统

5-1-1. 完善住宅金融信息系统

(1) 住宅金融信息系统应具有的功能

1)由现行体系向管理机构型过渡

将目前约 2300 家公积金中心→省住房公积金中心→中央住房公积金中心进行统合。中央住房公积金中心推动促进城市公积金中心的统一、合并，进行合理的人员配置。

2)由管理机构型向系统金融型过渡

由于中央住宅金融机构将具有发行债券的机能，可以从金融市场上独立筹集资金，所以可以将商品房住宅、租赁住宅等的住宅供给主体作为新的融资对象。随着融资对象的扩大，完善对融资审查、担保评估、信用担保、债权回收等新的制度环境显得大为重要。另外，省住宅金融机构可以根据需要，将从省住房公积金集中而来的资金在地方之间进行融通。

3)由系统金融型向政策金融型过渡

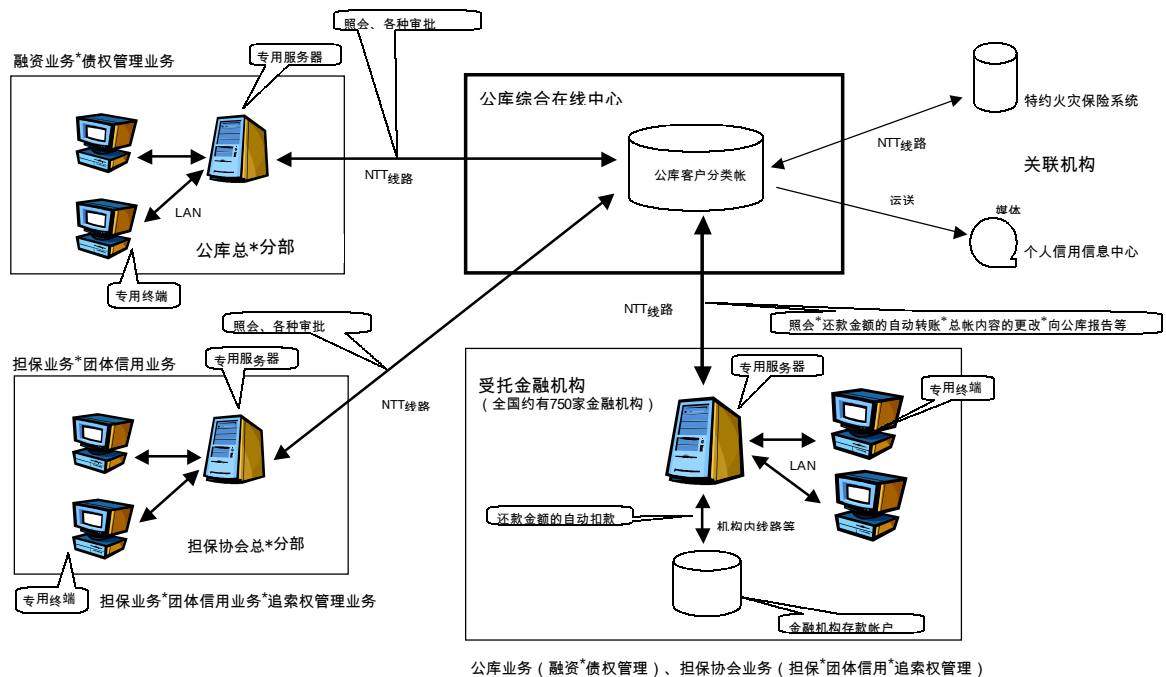
中国中央银行住宅(暂称)应该考虑可能增多的“无力拥有自己的家的阶层”的不公平感，以及租赁住房建设、小区住房公用设施维护、管理、修缮基金的负担等问题，采取省住宅金融机构的资金预托、资金运用、自由公积金的集中、目的税的集中、充分利用资本市场的 MBS、• 债券的发行等多种手段进行资金筹措和运用。

(2)政府性住宅金融组织与商业银行之间的综合在线系统的网络结构概念

在下页，将以日本的住宅金融公库与银行为例，介绍政策性住宅金融组织与商业银行之间的综合在线系统的具体网络结构概念（见图 5-1）。

住宅金融公库的融资是政策性融资，因此综合在线系统也应该跟随制度的变化而更改系统。在更改系统时，不仅是替换主机所使用的程序，还应该对专用终端机所搭载的应用软件进行升级处理。由于除了制度修改之外，还有功能改进等，所以需要进行主机程序修改、专用终端机升级处理等。类似这样的工作采用了远程操作手法，使公库方面的更新可以自动在受托金融机构的专用应用软件上进行修改。

图 5-1 住宅金融公库综合在线系统的网络结构



资料来源：JICA 调查团根据住宅金融公库的资料制作

(3) 实现住宅金融信息系统化的具体步骤

1) 行政当局姿态的明确化

首先必须尽早明确在推动建立住宅信息系统时，作为行政主管当局到底是谁（是人民银行？是建设部？其中具体的负责部门是谁？）负责执行。

其次必须尽早研究决定该住宅金融信息系统将采取何种手段来实现（准备通过财政预算？期待以 BOT 等方式为代表的、充分利用民间力量）？利用民间资本时系统的建立和运作具体委托到哪一步？作为民间企业，日本等外国资本参与的余地包括与当地企业的合作在内，可能放宽到什么程度？这一切都需要尽快予以明确。

2) 实现住宅金融信息系统化的具体步骤

- 掌握各地方住宅金融信息系统的实际状态
- 对作为试点的上海、成都进行案例分析
- 整理分析现行住宅金融信息系统所面临的问题
- 所需要的住宅金融信息系统的概要
- 日本的案例分析(咨询调查住宅金融公库)
- 成本收益分析
- 对民间企业的商业参与条件进行整理
- 民间企业的商业机会评估
- 面向信息系统的建立制订更为详细的步骤计划

5-1-2. 建立和完善个人信用信息系统

(1) 个人信用信息系统应具备的功能

个人信用信息系统所需具备的功能是收集、管理在贷款、信用卡等交易活动中的个人信用信息，并将其提供给会员作为信贷决策以及合同后交易管理时的参考资料。即：

- 个人信用信息的收集
- 个人信用信息的管理
- 作为信贷决策以及合同后交易管理参考资料的制作和提供

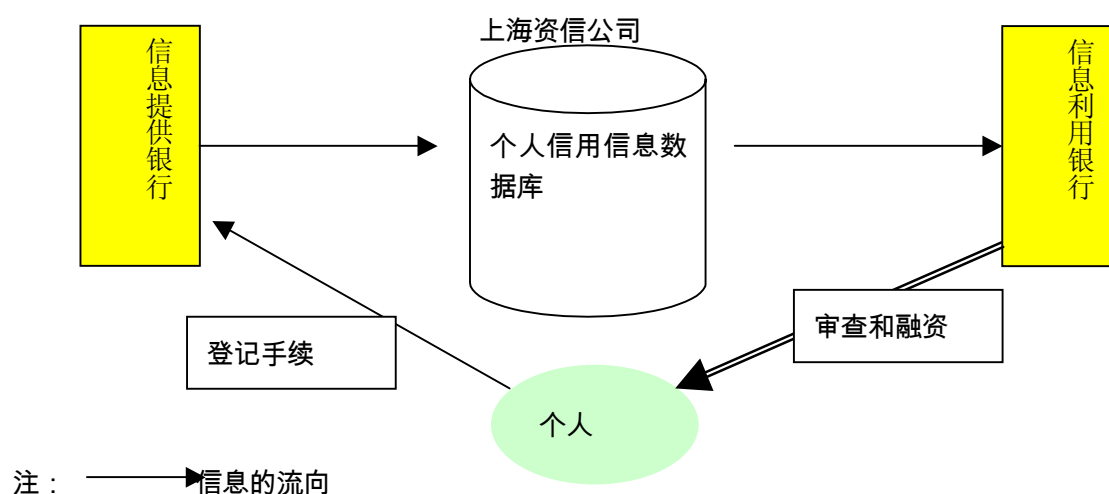
(2) 个人信用信息系统的具体概念

1) “上海资信公司(中国)”

根据 1999 年 5 月中国人民银行总行“关于扩大个人消费贷款的意见”，为减轻银行个人贷款的信用风险，同年夏天作为中国首家个人信用查询系统，建立了“上海资信公司”(个人信用查询公司，以下简称上海资信)。上海资信继 2000 年 6 月开通上海地区银行个人信用查询系统后，在 2001 年内完成了个人信用情况综合评估系统。在 2000 年 6 月开通时，该公司的个人信用查询数据达到 180 万个，其中有 68 万个银行个人消费账户和 118 万个借记卡(由存款账户自动接受银行融资的卡)账户的开户资料。

上海资信的经营结构方式是按每一个数据来源向合作银行支付 0.2 元，对利用数据库的银行每检索一次征收 10 元的信息提供费。

图 5-2 上海个人信用查询系统



资料来源：JICA 调查团根据上海资信公司资料制作

2) 建立、完善个人信用信息系统的具体步骤

个人信用信息系统的建立，可以首先从建立区域型个人信用信息系统的运营公司开始。

具体来说建立将消费者专业金融机构或信用销售公司、家电、汽车行业的信用公司、百货公司、量贩商店、银行系统的信用卡公司、会员店协会、租赁公司、担保公司等、以及与计算机硬件及软件相关的业务实行一体化的系统集成。有条件的可以在地方行政机构参与前提下共同组建。

接着建立在地区间与数个个人信用信息系统运营公司之间的信息交流(Credit Information Network)网，并逐步扩大所涉及范围。

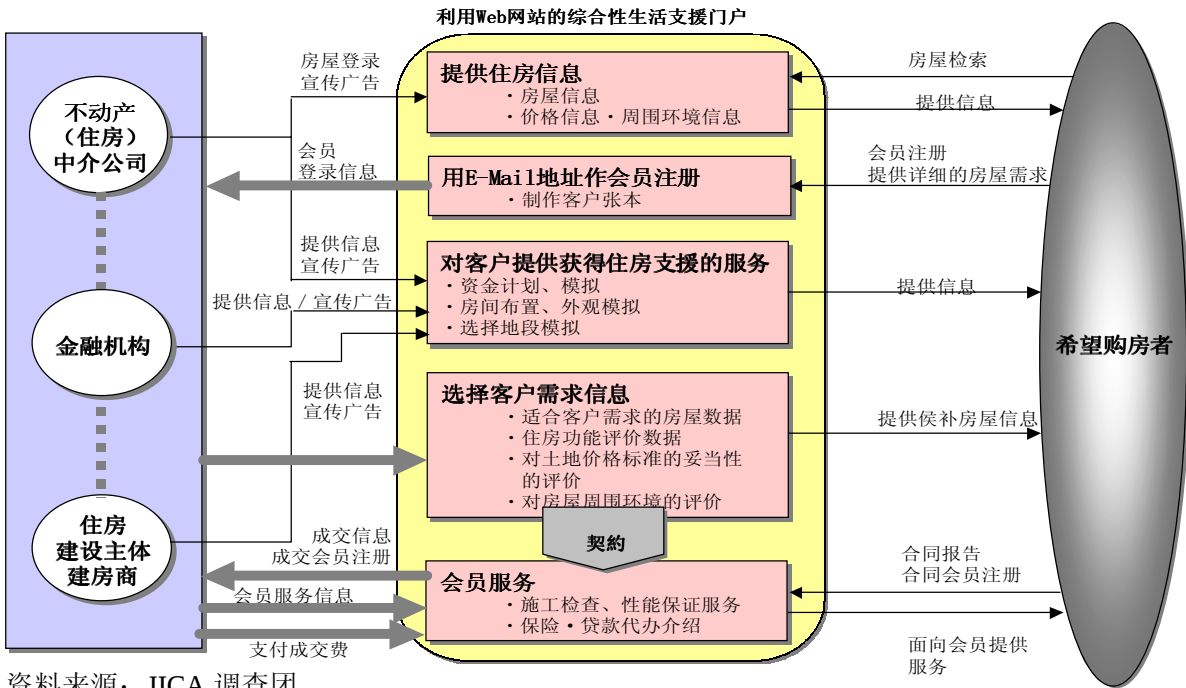
对于个人信用信息系统的建立，正如前面谈到的住宅金融信息系统一样，包括日本在内的欧美各国有着更长的历史。因此信息系统建立如果以民间为主导推进，应该以该信息系统的建立、运营为诱因，吸引外资企业的共同参与，以促进其早日实现。

5-1-3. 建立和完善住宅流通信息系统

(1) 住宅流通信息系统应具备的功能

住宅流通信息系统的机制可以通过以下的商业模型进行说明。

图 5-3 住宅流通信息系统的商业模型



资料来源：JICA 调查团

重要的是谁来建立、运营住宅流通信息系统？谁来承担相应的资金？如果将住宅流通信息系统的成本转嫁给最终用户（希望获取住房人），可能会钝化价格竞争，是不可取的做法。可以期待的资金负担者是住房的 开发、建设、销售中介主体和以银行为首的住房资金的融资主体：前者通过将住宅流通信息系统提供给最终用户，可以开发潜在客户、扩大销路、削减固定费（人员成本）；银行方面在开拓个人住房贷款时，可以在抑制经营成本的前提下将住宅流通信息系统这一具有附加价值的服务提供给最终用户。因此，两者都可以通过物业的登载费、以及项目（潜在客户）介绍、中介和成交时的报酬这一方式来负担资金。那么，住宅流通信息系统该由谁来运营呢？它应该是已拥有了庞大的（潜在）客户信息、在日常与人们进行着各种各样的信息交流的互联网门户网站。如果在人们日常生活的信息交流“窗口（门户网站）”建立起住宅流通信息系统，通过它提供服务，将能最有效地运营该系统。进而如果将当地住宅流通信息的更新委托给住房开发、建设、销售中介主体以及银行，还能（部分）抵消上述资金负担。

建立将正确信息传达给消费者的信息审查体制，并进行交易前后的抽查，设立信息利用者专用的投诉部门，提高系统的可靠性。

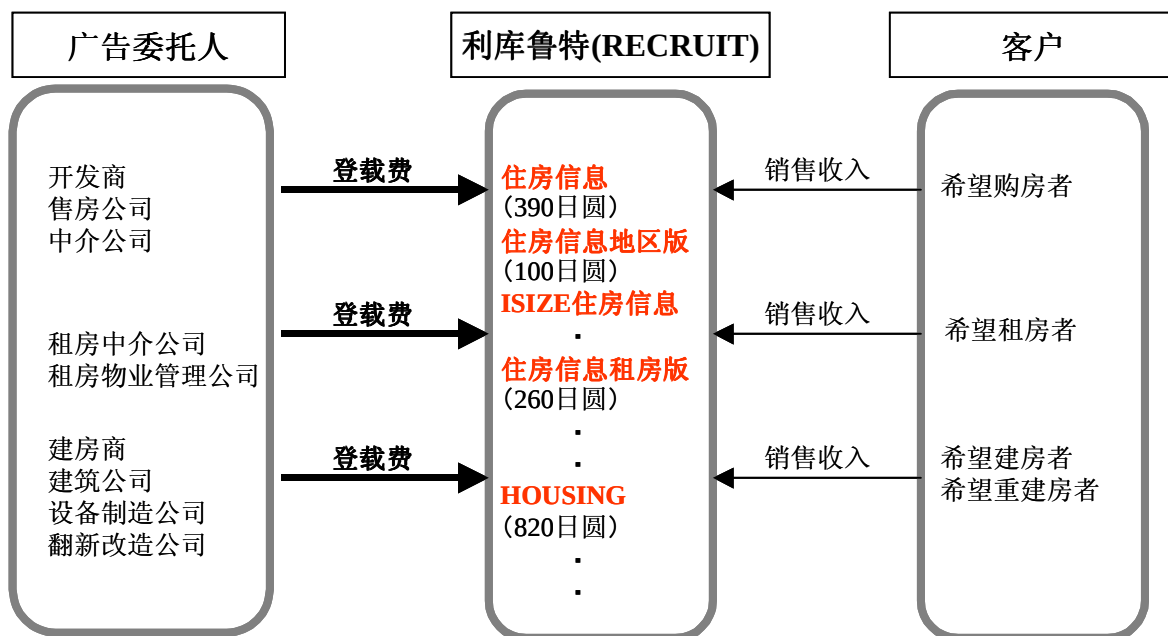
综上所述住宅流通信息系统的商业模型，需要具备以下功能：

- 物业登录、登载、广告功能
- 物业中介功能

- 物业检索功能
- 对希望获取住房人资金计划的援助功能
- 登载信息的审查功能

(2) 通过利用刊物、因特网匹配服务的商业模型

图 5-4 商业模型



■ 周刊住房信息(首都地区版)的情况

采访内容2页 200万日圆／一周
各电车沿线全住房信息 1万日圆／一周

资料来源：利库鲁特公司

(3) 建立和完善住宅流通信息系统的具体步骤

类似这样的信息系统建立和运营最好能通过民间企业来持续进行，但是，如果在起步当初不具备一定规模，作为民间商业行为则很难确保其收益，而且，信息系统的建立在初期投资上还将存在一定的风险。特别是对于拥有原计划经济体制下旧公房这一住房存量的中国而言，要想建立一个促进这些社会资本的有效利用、维护更新的市场机制，可能需要一定的财政支持。因此，在最初的住宅市场中介系统的建立时，可以考虑将其置于地方政府住房局之下、由地方政府出资的机构来建立、运营，发挥公共主导型的诱导功能。目前中国已经有民营企业在互联网上登载住房信息，并计划到 2002 年年底前在全国范围内开设 1000 家以上的住房中介连锁店(除本公司物业信息之外，还代理其它公司物业信息)。这样的企业有可能与上述的房地产交易中心等政策性组织形成竞争，由于最终的选择权在作为信息提供主体的开发商及住房建造商等一方，势必出现优胜劣汰的局面。

为了能有效地将这样的住宅流通信息提供给个人电脑拥有者以及非上网人群，除了通过中介店铺之外，还应该通过刊物杂志等传统媒体提供信息。

5-2. 建立住宅金融相关人才培养和资格认证制度

5-2-1. 建立住房金融相关人才培养与资格认证制度的必要性

作为建立住宅金融体系的基础，培养具有专业知识和技能的人才，并合理地配置到有关组织中是非常重要的。而且，要达到合理配置人才的目的，必须建立专业人才资格认证制度，使有资格者在相关组织中的配置机制制度化。

在中国由于民法尚不完备，与住房相关的物权、债权、质押权等的关系极为复杂。实际上不仅仅在中国，在任何国家中房地产的交易总是麻烦不断的。为了使得房地产交易更加安全、有效地建立健全住宅金融体系是一种趋向。“第三方交易担保制度(ESCROW)”。

为了确立像这样的第三方的业务能力和信赖度，除了充分利用现有各种国家资格以外，还必须创立综合性的住宅金融的资格。创立拥有融资业务(审查、融资、债权管理、回收等)知识、和作为接受融资对象物的住房买卖委托的值得信赖的第三者所需要具备的ESCROW 业务知识的“住宅金融管理师(暂称)”的资格。

5-2-2. 建立住宅金融相关人才培养制度的措施

(1) 建立综合性培训机构

1) 建立和完善综合性培训机构

最终目标是建立一个涵盖金融、住宅领域的纵向型培训机构，例如中央住宅金融研修中心(暂称)。但是，由于设施的完善、培训计划的制定、教师的确保等前期准备和培训经验的积累是不可缺少的，因此作为第一步，首先可以强化人民银行和建设部系统现有的培训体制，重新设置着眼于住宅金融的培训内容。由人民银行和建设部的人才培训部门发挥领导牵头作用，与各商业银行、各地方建设部门进行协调。整体步骤可设想如下：

①人民银行和建设部调整各自系统内的培训体制，建立系统内纵向型培训组织，并增设住宅金融相关的培训内容。

②通过人民银行与建设部的合作，实现住宅金融相关的研修课程的共享、培训设施的共同利用、以及教师队伍系统的形成，从而建立起部分培训实体的共享体制。

③建立和完善人民银行、建设部共同管辖的住宅金融相关的培训设施，制订出共同培训计划。

④根据需要设立中央住宅金融培训中心(暂称)、以及各地方中心，建立全国系统的培训体系。在中央住宅金融研修中心(暂称)下设置办公室、研修部、教材部、培训设施管理部等部门。另外可根据整体的规模情况，考虑设置培养、招聘教师的协调部门。

2) 充分利用现有设施

建立综合性培训体制主要立足于统一领导组织和培训大纲。而对现有的设施则应最大限度地予以利用，例如各大商业银行的培训设施等。另外，充分利用各大学的设施也不失为一种选择途径。

(2) 制定立复合性培训计划和利用多样性的培训形式

1) 制定立复合性培训计划

在制定住宅金融相关的培训计划时，需要有意识地将作为复合性的内容来考虑。具体来说，应该将研修者的层次水平、培训目的、所重视的专业领域、主要业务技能的种类、相关资格等因素结合起来，制定详细的培训计划。

例如作为干部培训的层次，应该划分为初级(主任科员、科长)、中级(处长、主任)和高级(处长级以上)；而对于一般职员的培训也应该划分为初级(新职员)、中级(有经验者)和高级(经验丰富者)等档次。另外对于专业进修，可以分为金融领域和住宅领域，还可以考虑加入其他一些相关领域的内容。

2) 充分利用多样的培训形式

考虑到培训的需求、以及培训设施的完善、培训计划的确立等关系，至少在短期内应该充分利用各种形式的培训方式。

作为替代方案，可以考虑在综合性大学设置相关的专业课程或专业讲座。授课时间可以选择在平时的晚间业余时间或集中在寒暑假期间。在教师的确保和教师的培养问题上也可以考虑通过与大学的合作予以解决。

另外在初期阶段，可以利用现有的信息网络、有线电视讲座以及互联网远程教育等方式。但是，这些手段往往比较适合于入门性质的培训计划，而不太适合高层次内容的培训。

5-2-3. 建立住房金融相关资格认证制度的措施

(1) 有效利用现有资格

在建立住宅金融相关的资格制度时，首先是如何充分利用与住宅金融业务有密切关系的现有资格。也就是说组织(包括通过个人的自发性努力)应该通过利用上述的研修制度，积极鼓励从事住宅金融相关业务的工作人员获取与各自业务、资历相适应的资格。为此，培训计划也应该设置一些特定的资格考试课程。

(2) 三个层次的资格体系

在建立完善资格体系之际，应该首先建立使个人能通过逐步的努力去获取相应资格的机制。同时，对于组织来说，鼓励员工获取高级资格(国家资格)本身并不是目的，真正的意图应是通过由各人获取相应的资格，来提高整体业务能力水平、扩大业务成绩。从这个意义上来看，应该考虑各种不同级别层次资格体系的共存下表是三个基本层次的概念。

表 5-1 三个级别层次的资格体系

级 别 层 次	适用范围(公认范围)	对组织的贡献(可能性)
国家资格 国家级的认定*鉴定	全 国 (一部分可为国际通用)	• 对组织的地位等有贡献 • 对组织整体的人才水平提高有贡献 • 对组织整体的业绩提高有贡献 • 有利于对外宣传
个别行业资格、认定*鉴定 复合行业资格、认定*鉴定	行业内	• 对组织整体的人才水平提高有贡献 • 对组织业绩的提高有影响
组织内部的资格 (业务能力鉴定标准)	组织内 (如银行内、银行集团 建设系统等)	• 对人才水平提高有贡献 • 对组织业绩的提高有影响 • 有利于建立透明、客观的人事评价制度

资料来源：JICA 调查团

(3) 创立面向未来的综合性住宅金融资格

除了充分利用和协调现有各种国家资格以外，还应该创立综合性住宅金融资格。

创立作为综合性住宅金融资格的“住宅金融管理师(暂称)”资格，应该与住宅金融相关的培训制度结合起来。对金融机构的业务担当者进行旨在学习包括政策性住宅制度的最新信息在内的融资业务(审查、融资、债权管理、回收等)知识和 ESCROW 业务知识为目的的培训，在培训结束时，实施上述的“住宅金融管理师”的资格考试。可以由建设部、人民银行等主管机构指定合适的职业技能评估机构出题，进行资格认定。另外，随着住宅金融领域的制度、政策、技术等的进步，应该将相应的培训定期化、制度化，使其作为资格更新有效期限的必备条件。

5-3. 增强住房市场的活力

5-3-1. 搞活二手住房市场、租赁住房市场的必要性

私有住房和租赁住房是推动健康且充满活力的住房市场发展的两个轮子。特别是在由于人口流动、家庭构成及生活模式变化而带来大量居住变化的大城市，越是靠近其中心部分，民间租赁住房(出租房)就越重要。对于住房需求者和住房市场发展(经济成长)而言，认识到私有住房和出租住房双方的利处、扩大需求者的选择余地，从经济资源的有效分配这一角度来看是有益的。即使是从包括金融政策的住宅政策的角度来看，也同样有必要考虑如何通过租赁住房市场的发展，促进优质住房存量的形成、维系和提高。

在中国，对于新建私家住房的供给、居住(消费)采取了各种各样的政策，但是对于二手住房流通与(民间)租赁住房的形成及活力化问题，其研究和政策措施却显得相对落后。尤其是对于如何刺激面向中等收入阶层的民间租赁住房消费问题，几乎没有采取任何应对措施。无论是私家住房还是租赁住房，对于中等收入阶层来说都具有较高的住房消费需求。在对这个阶层的民间租赁住房消费从供给和消费两方面激活的同时，尽量促使二手住房的流通，将有助于强化住房市场的滤化功能，并能诱发新建住房(购买)的需求。尤其是对于单身者、中年家庭、高龄家庭(含单身者)来说，往往计划居住的时间较短、而且建筑面积大多超过 100 平米的新建商品房并不一定能满足他们目前的需求。研究和引进为满足这些消费阶层的多样化住房需求而采取的市场补充性质的民间租赁住房供给、消费刺激措施以及促进二手住房流通的相关措施，对于强化住房市场的滤化功能是十分重要的。

在研究、引进中国大城市的民间租赁住房供给、消费刺激措施之际，政府部门不直接参与租赁住房的建设、供给，而是通过建立和公开已有存量、新增存量的物业信息系统、完善搞活市场环境、在税收及金融等制度方面给予相应鼓励等，对民间部门进行间接的市场诱导和刺激，从地方政府有限的财力、人力条件的角度来看可能更为现实。

在中国，存在着大量曾经作为公房被供给与利用、而目前大部分已被出让给个人的住房存量。促进这些住房存量，根据其质量及建筑年龄、作为二手住房或租赁住房加以有效利用和流通将可以诱发新的住房需求。应该研究如何由官方机构介入，对现有住房存量进行信息完善、临时性统购、修缮维护、再将其投放到二手住房市场及民间租赁市场去的具体措施和做法。

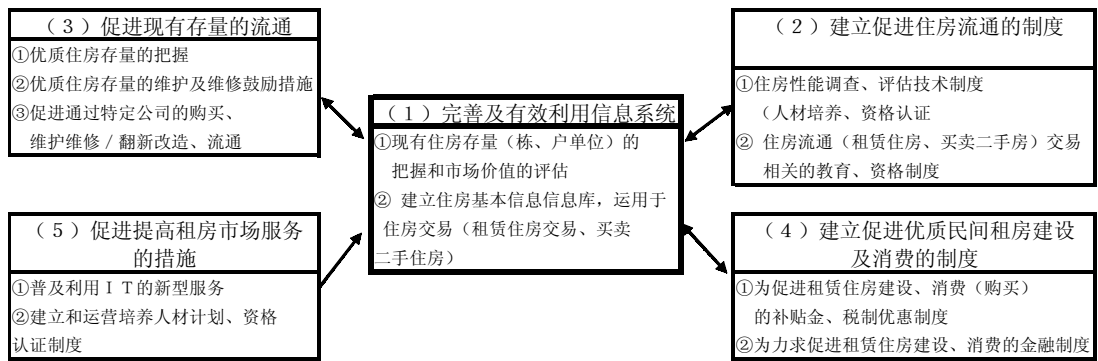
5-3-2. 增强使住房市场活力的具体措施

搞活住房市场的措施方案概要如下所示(见图 5-5)

(1) 建立住房基本信息登录制度与 DB 的有效利用

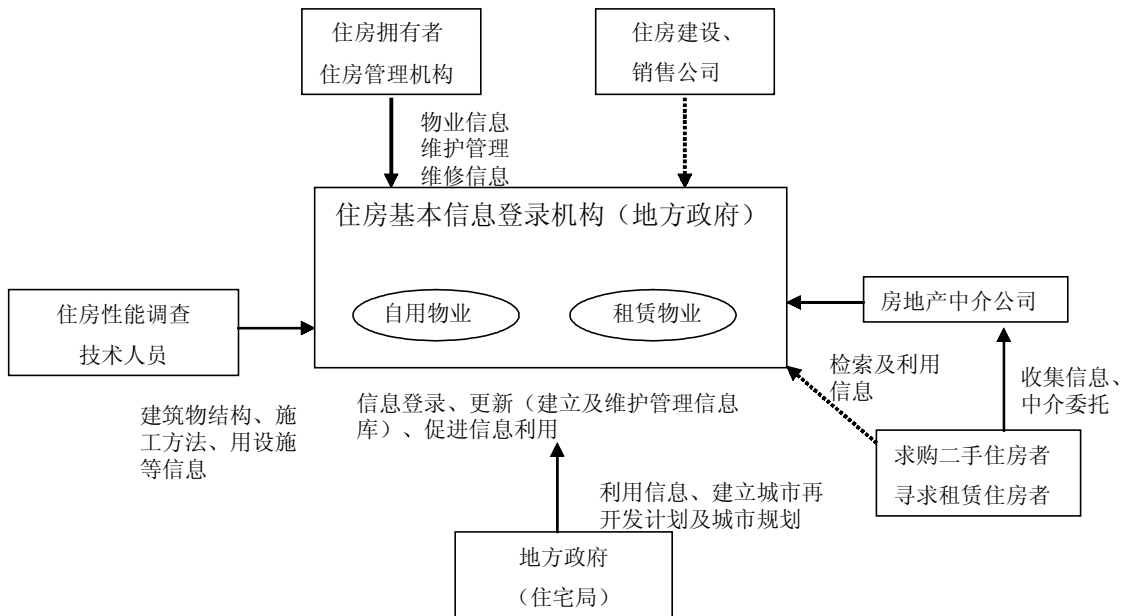
住房市场的三个主角、即“需求主体”、“供给(建设)主体”、“信息、服务提供者”在住房买卖或租赁交易以及中介、信息服务的过程中，能有效地检索和利用高质量的信息是非常重要的。为此，应该建立和有效利用包括现有住房存量和目前正在迅速增加的新建商品房等在内的住房资产信息的“住房基本信息登录制度”，及其数据资料库(DB)。

图 5-5 培育和活跃租房市场的方案及流程



资料来源：JICA 调查团

图 5-6 为搞活住房流通、租赁市场，而建立住宅基本信息登录制度的概念图



资料来源：JICA 调查团

在整理这些住房基本信息时，由地方政府主导设立一个住房基本信息登录机构，在收集需求主体、供给主体等民间需求的同时，建立和确定必要信息、检索方式等的 DB 设计、应用方法及标准。例如可以尝试考虑设立一个在地方政府住宅管理部门下属、由地方政府 100% 出资的机构进行运营（见表 5-2）

在 DB 信息资料库的信息利用方面，为尽可能多地向利用者提供便利，有必要考虑以收取一定手续费的形式，在运营成本上尽可能减少财政负担。

表 5-2 在地方大城市设立二手、租赁住房管理公司（暂称）的概要

第一阶段：2002-2005

目 的	通过现有存量住房的流通（租赁、二手交易）活跃住房市场
资 本	- 由地方政府全额出资非盈利法人 - 在不同地区可研究组建由多数的民间不动产公司参加资本的法人
组织、人才	- 地方政府职能（住宅发展局等）的部分转移 - 从地方政府或民间不动产公司抽调人员，起步时确保约 20 名工作人员 - 以设计、建立、运用住房基本信息 DB 为首要目的，同时还拥有为建立各种制度的基本方针、详细内容的事务性职能
主要技能	1) 现有存量住房（栋、户单位）的基本信息整理（当前的首要目的） （设计及建立住房基本信息 DB，信息的提供、应用） 2) 研究、设计、建立及运用住房性能调查评估技术制度 3) 建立和运用有关住房流通（买卖二手房、租赁住房）交易的教育、资格制度 4) 制定促进包括旧公房的现有存量住房流通化的具体措施 （特定目的公司的临时性购买、维护维修、住房市场的再投入等）

资料来源：JICA 调查团

(2) 建立住房流通促进制度

1) 住房性能调查、评估技术制度(技术以及资格认定)的设计、建立

住宅性能调查、评估技术制度的建立，对于既存、新建住房的性能以包括安全标准在内的尺度进行评估、评判，通过提供、整理高质量的住房基本信息，促使住房市场的活力是十分有利的。国家或地方政府制订技术标准，并设计、建立与其相适应的分等级的资格认定制度，培养大批满足住房建设、销售、流通规模的住房性能调查技术人员。

(3) 与住房流通交易(二手交易、租赁交易)相关的教育、资格制度的设计和建立

为了充分有效地利用包括住宅性能调查、评估信息在内的住房基本信息，顺利推进二手交易、租赁交易的发展，必须培养出具有建筑技术、市场价值鉴别能力、住宅金融制度知识、信息技术的利用、合同业务等在内的各种法律等知识和专业技能的房地产中介公司的人才。为了确保这样的人才，应该设计、建立类似于在住房买卖、租赁交易时的“房地产交易主任”等资格制度，以及与之相辅助的人才培养制度。希望能考虑与上述住房基本信息登录制度的内容充分一致的资格条件，在设定出制度化后需要培养的各类人才的中期目标的基础上，设计、建立能满足人才培养(教育)目标的计划。

(4) 现有存量的流通和特定目的公司的利用

1) 在住宅性能调查、评估信息的基础上，把握优质住房存量

利用包括住宅性能调查、评估信息在内的住房基本信息(DB)把握现有住房存量的质量和数量。尤其在质量方面，制定一定的评估标准，在此基础上进行“住宅评级”。再根据其评级情况，考虑促进二手房买卖、租赁流通的各种鼓励措施，以及维护、维修、再开发(拆旧造新)的对策。

2) 研究、设计优良住房存量长期维护、维修的鼓励政策

在日本的住宅金融公库，为了支持高层住宅的有计划修缮，特意制订了旨在促进资金准备、形成、在申请修缮借款时可享受优惠的“高层住宅修缮债券公积金制度”的同时，还准备了各种住房维护、维修工程的“高层住宅公用部分更新改造贷款”等金融手段和工具。在中国，为了促进住房市场的进一步成熟与流动，建议在税赋和金融制度方面研究和设计各种鼓励政策。

3)通过特定目的公司暂时收购、维护、修缮现有住房存量,促进其流通(二手买卖、租赁化)

现有住房存量中,那些需要进行中等规模修缮、更新的建筑物往往需要花费相当大的成本,但是如果其现成样子又几乎没有市场价值,因此,可以成立旨在将集中住宅(栋)单位全部买进、修缮、更新、再出售或进行租赁业务的特定目的公司,并在法律、税务、金融方面进行制度研究。特定目的公司将该楼盘的所有住房以适当的价格全部买进,利用一段时间将建筑物本身及公用设施进行修缮,对各户进行重新装修,随后作为二手房或租赁房再次投放市场。此时,需要研究原住房所有人的回迁购买价格、当前及将来的居住问题、维修更新工程的资金筹措、设立和运营特定目的公司时的手续、税务方面的优惠措施等。同时,可以考虑由数家企业或地方政府共同出资的合作形式、引进由多个财团进行招标竞争的公司化经营等方案。

表 5-3 基于现有住房存量的质量评级的流动化促进措施(事例)

评级	质 量 评 级	对应措施(流动化对应措施)
A	*建筑年龄 10 以内,目前没有必要修缮、更新。 *即使以现状也完全可能通过二手、租赁交易形式进行市场流通。	*鼓励其强化维护管理体制(探讨建立管理工会、修缮公积金制度等)。 *无特别的流通促进鼓励措施。
B	*建筑年龄 10 以内,需要小规模修缮、更新。 *通过小规模修缮、更新便可以二手、租赁交易形式进行市场流通	*鼓励通过建立维护、管理工会和自助努力进行更新、维修(鼓励设立和利用大规模修缮贷款)。 *在维修、更新后的物业流通交易时减轻税赋等。
C	*建筑年龄 10 年以上,房屋质量不错,但需要规模的修缮、更新。 *经过中规模的修缮、更新,便可以二手、租赁交易形式进行市场流通。	*通过特定目的公司进行整栋楼的整体购买、维修、更新。现居住者如愿意可以租赁方式继续入住,其余的作为二手物业出售。 *对特定目的公司在手续、税务方面给予优惠。
D	*建筑年限 10 年以上,需要大规模修缮、更新。 *经过大规模的修缮、更新,有可能通过二手、租赁交易形式进行市场流通,但是成本太大。	*与 C 级住宅相同的措施。如经营不成立时,考虑与 E 级同等的措施(作为有期限限定的租赁物业的鼓励政策等)。
E	*建筑年数太久,结构上进行根本性维修、补修的困难很大。 *判断其剩余使用年数在 10 年以内。	*作为再开发(拆旧造新)对象,制订中期所有权转移、入住者迁移计划。 *作为有期限限制租赁物业的鼓励措施。

资料来源: JICA 调查团

4)促进新建优质民间租赁住房并建立消费制度

以日本的“特定优质租赁住房制度”等对于租赁住房的鼓励措施为参考,结合中国的国情进行制度研究。尤其是通过明确制度适用资格条件的做法,将目标瞄准在一定的收入阶层以及年轻家庭、老年家庭等消费群体。同时,作为目前很容易偏向为满足高收入层住房需求的新建商品房供给体制的一个补充,进行市场诱导以满足多层次的消费需求是十分必要的。促进民间租赁住宅市场发展的制度设计,包括补贴、税收优惠、金融制度等各种鼓励政策,可以选择“建设补贴”、“居住租房补贴”、“给与建设所需的优惠贷款以及利息补贴”等方式。有必要充分考虑中国以及地方大城市的住房市场情况及地区特点,重新审视迄今为止以获取私有住房为最优先的住宅相关减免税、以及对经济适用房建设给与补贴等做法,综合研究与住房市场经济化进程相适应的租赁住房的建设消费促进等新的制度设计和住宅相关财政负担的分配方法等问题。

5-4. 确保推进住宅政策的基础

今后在制定中国住宅计划方面，需要关注的有以下三点。

(1)伴随急速推进的城市化、经济的高度发展、社会的老龄化、都市型生活方式的渗透等现象，中国的社会经济环境正在发生飞速变化。应客观地把握国民在住房及居住本身方面的需求，建立起包含量化的住宅需求量、住宅资金需求量在内的住宅计划。

(2)为确保计划的有效性，应根据计划的执行，及时、准确地把握住宅计划、政策的实际效果，并形成将其反馈到计划制订过程中去的机制(“计划(Plan)”→“实施(Do)”→“评价(See)”)。

(3)为完善并充实住宅金融制度，应确定包括政府、民间、中央及地方所需的住宅贮备量及为此所需的政府性资金量相连动的住宅计划。

为了推进这样的计划制订机制，有必要就以下两个措施进行具体的研究。

○住宅相关的统计制度的完善、利用措施

○住宅计划(住宅资金计划)的制定程序

5-4-1. 住宅相关统计制度的完善与利用

(1) 研究的基本方向

目前中国正在完善住宅投资及住宅销售相关的各种统计，并通过互联网的网站提供部分有关房地产销售交易的信息。但是，它的利用及用途有极大的限定性，很难说在制定住宅计划方案方面已经具备了所需的广泛的统计内容。

为此，为了应对需求者的要求，作为构成这些计划的环境基础，应建立能把握住宅(设备)现状、住宅需求及完善住宅成果的统计体系，并应研究将其逐渐反映到住宅计划、住宅融资计划中去的统计应用方法。

(2) 具体的研究内容

1)应重点研究完善住宅统计内容

将目前严重缺乏的住宅存量相关统计、建设部门分析用产业相关表等统计作为对象，研究统计制作的技术性课题(包括利用现有统计资料的加工)、住宅统计的制作标准、统计收集的组织体制等。

图 5-7 住宅统计的具体内容

【住宅基础统计群】 ○住宅建设统计 (建筑单位、各类工程开工数及工程投资金额、住宅建筑单价…) [日本]: 建筑统计年报、公共事业项目开工统计、建筑单价调查<住宅金融公库> ●住宅存量统计(建筑单位、建筑种类、按设施配备划分的住宅户数及面积 …) [日本]: 住宅统计调查<总务省> 【住宅产业 房地产销售统计群】 ○住宅销售统计 (销售价格、销售数量、销售住宅类型 …) [日本]: 房地产统计<房地产经济研究所> ○住宅产业统计 (房地产业及住宅产业的业绩、利润率 …) [日本]: 不动产业统计<国土交通省> 【住宅购买者统计群】 ●年收入 消费统计(按不同商品、服务行业的各种消费额、可任意处理的收入 …) [日本]: 家庭消费调查年报、消费实际调查<均是总务省> ●储蓄统计 (储蓄额、保有资产额 …) [日本]: 储蓄动向调查<总务省> ●住宅需求调查[可通过问卷调查来进行] 【住宅资金统计群】 ○(住宅)资金循环统计 (资金筹措额、按不同机构 不同领域的融资额 …) [日本]: 资金循环统计<日本银行>、财政金融统计月报<财务省> ●住宅资金利用者的实际调查(借款额、所购买住房的建筑方式及形态等类型 …) [日本]: 利用者实际调查<住宅金融公库> 【住宅评估统计群】 ●产业相关表(按不同建筑材料的年投资额、按不同建筑材料的各产业成交额) [日本]: 用于建设部门分析的产业相关表<国土交通省> ●住宅利用者实际满足程度调查与统计(测算每户住房及每件设备的满足程度) [日本]: 利用者实际调查<住宅金融公库> 注: ●为中国特别需要完善的课题
--

资料来源: JICA 调查团

2)研究统计的收集、管理、提供体制

研究如何使地方政府能够进行稳定、充实的统计收集的形态(在日本地方政府发挥着统计主管组织的机能)、确保人才(统计调查员等)的方式方法等。

3)从住宅统计利用角度出发研究完善统计战略

由于住宅统计的完善只有通过有效的利用才能愈趋精致,应该设计出住宅需求以及住宅资金需求的制订过程,研究统计精致化的未来方向。

4) 研究中央---地方的联网在线统计收集系统

研究建立支持连接地方---中央、相关部委间的统计制作、收集、检查(监查)等统计制作业务的信息系统、统计提供所使用的数字化媒介(CD-ROM 等)、统计调查业务的 OA 器械使用、为提高事务效率的计算机软件开发等。

5)研究培养统计应用人才的方法

需要研究如何确保具有一定统计知识的人才、最大程度地发挥现有统计职员自身所具备的能力、以及建立实施高效、有效统计调查的进修培训体制的方式。

通过职员的需求预测,对于拥有广范围知识、专业统计知识、以及预测技术技能的人才,短期(1年),可以从外部招聘;中、长期,则需要考虑人才的培训体系、培训机构等。

5-4-2. 住宅计划(住宅资金计划)制定程序的确立

(1) 研究的基本方向

为了更好地应对急速变化的住宅市场、站在中长期角度有计划地推进与住宅金融一体化的、具有实效性的住宅政策,需要转变和充实现有的中长期住宅计划、主要是各城市的住宅五年计划(计划年数为5年)以及城市总体规划中的住宅发展计划(计划年数为5年、20年)的思路和内容。

以往的计划到目前为止,计划制订与相关的资金筹措、财源措施没有连动。但是,随着住宅的市场化进展,与金融市场的连动、与国民经济的连动越来越紧密。在此情况下,需要建立一个住宅(社会资本治理)与相关资金方面的保证(融资计划、预算措施)相互连动的“具有时效性”的计划制订机制。

(2) 具体研究项目

1)住宅需求预测方法的开发及利用

在中国,沿用至今的住宅需求预测方法主要是以过去的经济结构为前提的回归分析法(Regression)。但是,为了准确预测结构变化,需要考虑能将今后的环境变化、需求因素融入一体的需求预测方法的开发、并将其固定化的方案。在此基础上为了将住宅需求预测结果反映到住宅融资的计划、资金筹措的计划中去,应该研究必要的住宅资金需求预测方法的开发及细化。

2)横向性住宅政策的制定、审议组织的研究

以日本在完善住宅五年规划中发挥主体作用的住宅、宅地审议会等作为模型,明确提出中央级——地方政府级之间相互连动的部局横向型、官民互动型的政策制定、审议组织的运行方式,并对其建立进行研究。

3)研究制定构成住宅政策的信息网络

在住宅政策的制定过程中,为了迅速、顺利地支持必要的数据接、送、交流、决策等,需要研究高容量的、互动性的政策制定后援信息系统的运行方式。

4)培养专业人才

在制定新的与需求预测相对应的住宅政策时,需要从培训系统、培训机构的存在方式等角度,详细研究如何培养具有包括统计运用、需求预测的实施等广范围知识结构、以及统计专业性、预测技术技能的人才培养措施。

住房需求分析

〔概 论〕

1. 住房市场的结构变化与掌握住房需求的必要性

1-1. 中国的住房市场变化的实际情况

构成中国的住房市场的参与主体可以分为三大类。第一类是「需求主体」，它为拥有（利用）住房而进行建设住房、购买住房、或者用租赁的形式消费住房的主体。第二类是「供给（建设）主体」，它是计划及建设商品房和出租房后，销售或租赁给第三者（需求主体）的主体。第三类是「中介主体（信息和服务的提供方）」，它是为需求主体与供给主体分别提供服务，而且往往对这两个主体之间起到桥梁作用的主体。

其中，在中国随着号称「第一次住宅市场经济化」的住宅制度改革的进展，尤其对「需求主体」带来了极为显著的结构变化。包括以高速市场化、经济增长为背景的收入、储蓄的增加和购买力的提高；国有企业公房居住者由于公房的转让出售而带来的自有住房家庭的转换；由（公有）租赁住房以及转让出售住房向购买、搬入新建商品房的“住房更新”的增加；通过共有租赁住房的再租赁以及将自家住房（旧房）投放租赁市场的民间租房入住者的增加等变化。此外，由于整体的人口增加及家庭数量的增加、拥有数套住房的家庭的增加等环境变化，导致迄今为止未曾考虑到的新的需求主体的出现等等。这些都给住房需求整体带来了很大影响。

今后在中国有可能逐渐形成和发展一个通过市场参与人自身活力的进一步活跃化、活力化而带来的“通过住房更新提高居住水平”的所谓“滤化机制”。在住宅市场的市场经济化取得尤为进展的上海，滤化机制已经通过形成和利用二手住房及租赁住房市场发挥其机能，并呈现出租房需求在总体需求中所占比率的提高等，住房需求结构上正出现较大的变化。

1-2. 掌握住房需求的必要性

由于个人收入水平和各城市的特点，在每一城市呈现「住宅市场经济化」的过程和速度不同是必然的。但是应在设定好中国住宅市场最终应有的理想形象的基础上，在制度和政策方面也应采取对此能给予促进作用的措施。为此，将会成为重要的一点是首先应明确住宅市场和住房需求的现状和前途，然后建立滤化机制和为实现此机制的政策和制度。

掌握充分反映需求主体的行为和住房需求，首先应准确捕捉需求的构造变化，这对建立确切的政策和制度是必不可少的。尤其旧式住房的拆迁和新建住房的替代这一因素在住房需求预测模型中是一个十分重要的因素。可是很遗憾由于无法了解到 3 个试点城市中有关住房存量各住房建筑年限的具体数量，因此很难将其正确地反映到预测模型中去。通过利用总体流量中的“消失”量来进行推算的正确住房需求预测，在确定住宅计划、住宅政策、住宅资金政策时本应是很有必要的。通过掌握住房存量的住房建筑年限和利用此结果更为正确地推算出消失量，这对中国建立住宅计划和住宅建设计划以及推行有效的住宅政策可以说是极为

重要的一件课题。

2. 住房需求与住宅资金需求的预测结果

如何掌握急剧变化的中国市场环境，并将它很好地反映在住房需求和住宅资金需求预测上面，这是极为重要的一点。在此，设想围绕住房市场的环境变化，对于案例研究的对象城市（3个试点城市——上海市、武汉市、成都市）进行了2010年将会产生的住房需求和住宅资金需求的预测。

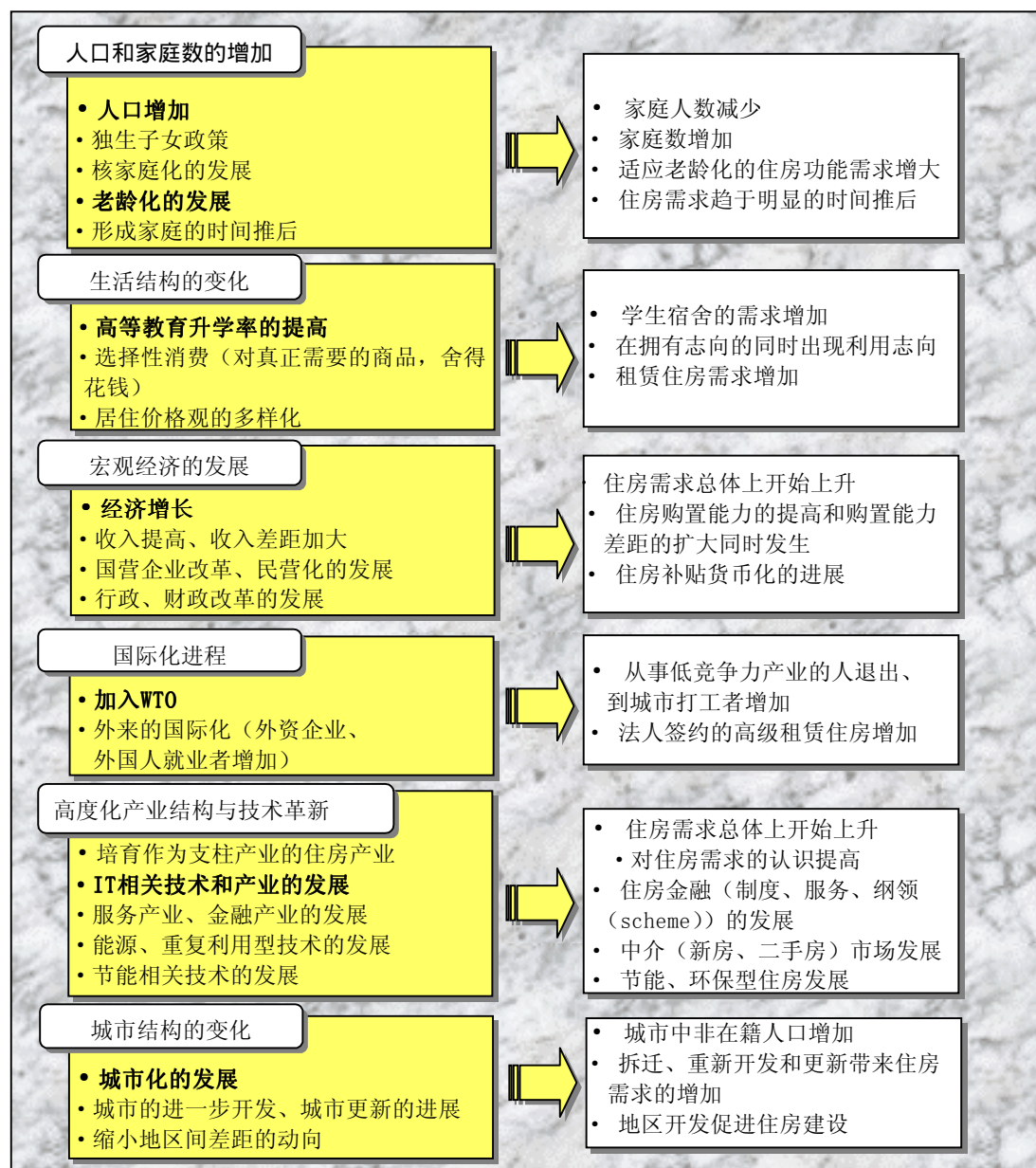
2-1. 围绕住房需求的环境变化

2-1-1. 环境变化与对住房需求的影响

住房需求可以从三个方面得以了解：以住房面积及住房户数为基础的「量的方面」；以住房的套型、档次、利用情况、附带服务等实际情况为基础的「质量的方面」；以中介、流通市场的完善状况以及希望获得住房者的住房获得能力（Accessibility）等为基础的「对需求的可获性方面」。

为此以上三个方面造成影响的环境变化可以归纳以下6点：（1）人口、家庭数的增加；（2）生活结构的变化；（3）宏观（Macro）经济的发展；（4）国际化进程；（5）产业结构的高度化；（6）城市结构的变化。

图 2-1 中国今后的环境变化及其对住房需求的影响



资料来源）JICA 调查团

2-1-2. 人口增加

中国的人口预计将由 2000 年的 12.9 亿人，经过 2005 年的 13.2 亿人，增加到 2010 年的 13.8 亿人。年平均增长率为 1.06%，低于世界平均的 1.52%，这是中国计划生育政策的成果。在有关第十个五年计划的党中央提案中也提出“继续严格控制人口数量”，强调要坚持计划生育政策。如果长期持续计划生育政策，预计中国的人口，到 2040 年达到最高的 15.4 亿人后，

将出现缓慢的下降。

2-1-3. 老龄化的发展

中国老龄人口(60岁以上的人口)的增加十分显著,根据维也纳世界老龄问题会议(1982年)的定义¹,中国在1995年,60岁以上的老龄人口/总人口=9.5%,已成为老年型国家。1996年的人口变动抽样调查中,全国有1/3的省自治区直辖市为老年型省自治区直辖市,特别是上海市65岁以上老龄人口与总人口的比例已达到7%以上。预计中国60岁以上的老龄人口比例,将从2000年的10.4%(1.3亿人),增加到2010年的12.6%(1.7亿人)和2020年的16.6%(2.4亿人)。

根据中国的各种社会调查获知,老龄化造成的社会问题包括老年人的社会保障费用的大幅度增加、代沟、老人设施的不足和老年人精神上的孤独感等,这些问题也影响到老龄住房的发展方向。这意味着,在住房供应上,需要相对不同的住房,如在家庭内赡养老人的大型家庭住房、老年人专用的住房、面向需要看护的老年人的老人之家等。具体来说,就是需要考虑在设计上从1户3室或1户4室改变为1户(2室+1室)或1户(2室+2室)、提供跃层型住房、以及其他为老年人提供的便利等。面向老年人的住房供应,今后基本上将不断增加,那时,除了开发新建住房外,有必要考虑公司的福利设施的改建、滞销住房的改建、幼儿园和托儿所改为托老所等。

2-1-4. 高等教育升学率的提高

中国随着上大学、大专以上的高等教育升学率的提高,扩大了学生宿舍(住房与宿舍)的需求。例如,在上海到1999年8月为止完工的学生宿舍已达到33万平方米,这可以说是相当于过去48年间所完工的学生宿舍98万平方米的1/3左右。根据1999年国家统计局所发布的调查(可以复数回答),个人家庭的储蓄目的为:子女的教育44%、晚年生活38%、购买住房20%,从此可以看出,为子女的学费进行储蓄的比率最高。另外,从1998年北京市教育委员会对61所高等教育机构进行的调查结果来看,24万人在校学生,4万间宿舍,平均分配房间为大学生4人1间、硕士生3人1间、留学生和博士生2人1间,因此总体宿舍的可容纳人数为14万人(在校学生的6成容纳在宿舍里)。其结果,仍然有11万人的宿舍不足,相当于2万间宿舍。如果按1间有20平方米来试算,北京市所必要的宿舍建筑面积为65万平方米。

一方面,政府将学生宿舍的建设列入教育基础设施的建设当中,通过发行国债来提供财政支出,但由于财政不足,大学在学生宿舍的建设方面将要面临困难局面。另一方面,中高收入家庭的子女,比起学生宿舍来,更希望入住商品房,在今后10年里,估计特别是1人1

¹ 老年型国家是指,60岁以上的老龄人口/总人口=10%以上、或65岁以上的老龄人口/总人口=7%以上的国家。

间的商品房的需求将增高。

预计中国的大学升学率将从 2000 年的 9% 上升到 2010 年的 15%，升入高等教育机构的学生人数，将从 850 万人增加到 1300 万人。

2-1-5. 经济增长

从预计 2010 年为止的中国经济的增长来看，由于美国经济出现下滑趋势，世界经济的增长率将降低，与“九五”期间（1996 年～2000 年）的增长力（实际 GDP 的平均增长为 8.3%）相比，将有所减弱。中央政府将“十五”期间（2001 年～2005 年）的实际 GDP 的年平均增长率定为 7% 左右（2001 年 3 月公布），但这是一个相当保守的估计。在朱总理有关“十五”的报告中指出“计划中的初期目标必须留有余地。”，但并不一定各方面都要一致，例如地方政府就将各省的“十五”目标定得较高等。

作为今后 10 年的经济展望，产业结构方面将有如下变化。也就是说，随着经济的发展，中国的产业结构比重，将发生第一产业的下降和第三产业的上升，但第二产业的比重到 2010 年为止将基本保持不变。其原因这是由于（1）国内工资有所上升，但直到 2010 年将会继续保持低于国际水平的工资水平，中国全国月平均水平为 2000 年的 60 美金 / 人，预计 2010 年提高到 150 美金左右 / 人。在国际竞争中，由于工资低将会对出口方面起到杠杆 (leverage) 作用，同时加入 WTO，有助于出口对象国的关税下调，进一步扩大缝纫、制鞋、电子元件等劳动力密集型产业的出口。另一方面，（2）机械、汽车、精密电子仪器等资本密集型或技术密集型产业，随着中国加入 WTO，降低进口关税，外国产品的进口将增加，将加剧其在中国国内与中国产品的竞争。因此，机械、汽车、精密电子仪器等，将处于取代进口的过程中，生产的增长将稍有减缓，而作为正式出口产业，将出现在跨越这种竞争后的 2010 年以后。再有，第三产业，特别是 IT、金融保险、房地产等行业将出现高增长。这样，劳动密集型的第二产业和第三产业的增长，将为城市吸收的农村剩余劳动力提供岗位，在城市中形成对住房的有效需求。

2-1-6. 国际化进程（加入 W T O）

中国加入 WTO 将对包括房地产业在内的建设行业产生如下的影响。

- ① 农产品的进口关税下降将带来进口农产品的增加。例如，没有出口竞争力的棉花栽培、羊毛生产的农户，有一部分将退出，并流入城市，因而城市的租赁住房主体将有需求上的增加，此外，还将给建设行业提供劳动力。但是，由于统计资料上的限制，目前还无法对三个城市因部分农民从农业退出，而增加的城市流动人口作出推测。
- ② 对建设材料（水泥、玻璃板等）的关税，将从目前的 30% 减低到 10%。与此同时，预计建设材料的价格将降低或趋于稳定。

- ③ 由于对写字楼、饭店和商业大厦的外资投资、以及外资企业的进入，这方面的需求将增加，同时地价上涨。特别是上海市的外滩地区和金融地区预计将出现地价的上涨。
- ④ 随着外资的进入对高级住宅的需求将增长。
- ⑤ 随着国外建筑公司的进入，住房商品开发水平将得到提高。
- ⑥ 汽车进口关税的下降将促进汽车价格的降低，并提高汽车普及率。而这又将带来郊外住房的发展。

2-1-7. IT 相关技术和产业的发展

IT（信息通信技术）的发展与普及，使针对想要购房者的需求提供多样化的信息服务成为可能。由此可以期望任何人都可以轻松地获得多样的住房信息。生活者在决定住房时，除住房的价格（房租，出售的价格）外，很多人还要从地点上加以评价，如住房的周围环境（街道、教育环境、医疗和福利环境以及地区的档次（grade）等等）。因此，即使对住房本身满意，也可以购买，但无法接收其周围的环境而放弃的事情也不少。作为想要购房者的需求，可能的话，最好作为购买候补物业的“准备”，事先获取并推敲有关周围环境的信息，在一定程度上确定重点后再到现场去看。但是，在现实中，一般是请房地产商带路，到了现场，才第一次了解到宣传广告上所看不到的周围环境。因此，在假日等时间里，一次能够确认的物业数和跑得过来的区域（area），自然也很有限。

为了改善这种状况，目前正在研究尝试，通过互联网等提供信息服务，使购房者不仅对住房物件，对周围环境信息也可事先进行确认。目前正在逐步建立住房地图信息及与之相应的周围环境信息。

2-1-8. 城市化的发展和非在籍人口的增加

城市化的发展不仅促使了在籍人口（即有户口的人口）的增加，还带来了非在籍人口（即无户口的人口）的增加。非在籍人口到目前为止主要是指没有得到政府批准而流入城市地区打工的农民叫做“盲流”等，属于严格限制的对象，但最近例如上海等地改变了叫法，称之为“民工潮”，今后亦应逐渐将其作为担负市场经济化的某些方面的劳动力，而作出正面的评价。

根据中国人口动态统计上的定义，地区人口包括在籍人口、常住人口、实际人口三项。常住人口为在籍人口与户口不在当地而居住了半年以上的长期流入人口的和。实际人口为加上户口不在当地的、居住了不到半年的短期流入人口，再减去户口在当地的短期非居住者（短期流出人口）后的数值。流动人口是指长期流入人口与短期流入人口相加，再减去短期流出人口，但上述三个城市的住房政策方面，重要的是把握长期流入人口加上短期流入人口后的

流动人口。因为流动人口的存在，将对租赁住房构成潜在的需求。

对此，根据《人口学与计划生育》（中国人民大学、2001 年 2 月）报告，对流动人口的特点可整理如下。第一，根据 1995 年时进行的全国性流动人口调查，年龄构成为 15 岁到 34 岁的占了 71%。上海更是高达 73%。同时，1990 年时的全国流动人口中，15 岁到 39 岁的也占了 66%。此外，籍贯为农业户口的人占了 80%。因此，从时间上和地区上来看，从事农业的较年轻者和青年人群是流动人口的主体。第二，根据 1998 年江苏省的流动人口调查，其居住场所，37%是居住在工作单位，20%在旅店，16%在租赁住房，13%在工地。特别是长期流入人口中从事商业的比例较高，其居住场所中租房占 47%，旅馆占 24%，借住他人房屋的占 13%。而短期流入人口中建筑工人的比例较高，其居住场所，50%在工作单位，13%在工地，租赁住房占 8%。因此，对便宜的租住房的潜在需求很高。第三，根据 1997 进行的全国性流动人口调查，人均年收入东部为 6,630 元、中部为 4,454 元、西部为 4,158 元。可推算出东部流动人口的人均年收入，于东部在籍人口的人均年收入的 80%的水平。这样，设东部在籍人口的人均年收入为 100，则东部流动人口的人均年收入为 80，中部流动人口的人均年收入为 53，西部流动人口的人均年收入为 50。因此，在建设租赁住房时，必须考虑到流动人口的地区性收入差距。

根据中央综合管理委员会提供的数据，全国的流动人口，1997 年突破了 1 亿人，估计到 2005 年将达到 1.3 亿人，2010 年将达到 1.6 亿人，每年增加 500 万人左右。

1-3. 2-2. 基于今后将产生的环境变化可以预计的将来住房需求

2-2-1. 住房需求的定义和计算方法

(1) 住房需求的概念

住房需求，由于人口和家庭数量的大幅度增长这一基本因素，加上行政区划变化的因素和重建、再开发等更新因素将会受到一定的影响。

• 人口和家庭数量因素

住房需求由于人口的增减（自然增减、社会性增减、流动人口增减等）和家庭分化（子女的独立等为主要原因）而产生。特别是城市地区，来自郊区和外地的流动人口明显增加，产生了新的住房需求。在此，根据 3 个试点城市对流动人口采取的对策为基础进行探讨。

另外，与人口和家庭人数相关，家庭成员数量（平均每户人口）和人均住房面积，能反映住房质量（大小和宽敞程度）。这些都对住房需求有很大影响，需要就目前的动向和未来展望进行探讨。

• 行政区划因素

随着城市的成长和经济活动的开展，城市的行政区域发生着变化。郊外地区在城市规划中纳入“市区部分”而不断扩大。但是，这并不一定与创造新的住房需求有直接联系。这是因为仅仅是“到昨天以前还不属于市区部分的地区，在行政手续上、统计数据上，从今天开始编入市区部分”，而并没有产生新的住房需求。因此，仅在表面上来看，由于“城市规划上编入市区部分”，使统计书上的人口和家庭数量有所增加，这样在统计数据上，似乎有助于住房存量的增加，但需要注意实际上并没有对住房需求的创造有所贡献。

• 重建和再开发因素

另一方面，重建和再开发虽然对住房存量的增加没有贡献，但作为形成住房需求的重要因素，需要加以注意。

由于现有的住房已经老化，或属于再开发对象地区等原因，将部分住房拆除后，再重新建设住房时将产生住房需求。特别是在城市地区进行的再开发，由于土地（容积率）利用程度提高，新建的住房面积大都要比以前的住房面积有所增加（住房面积增加率为 1.0 以上）。

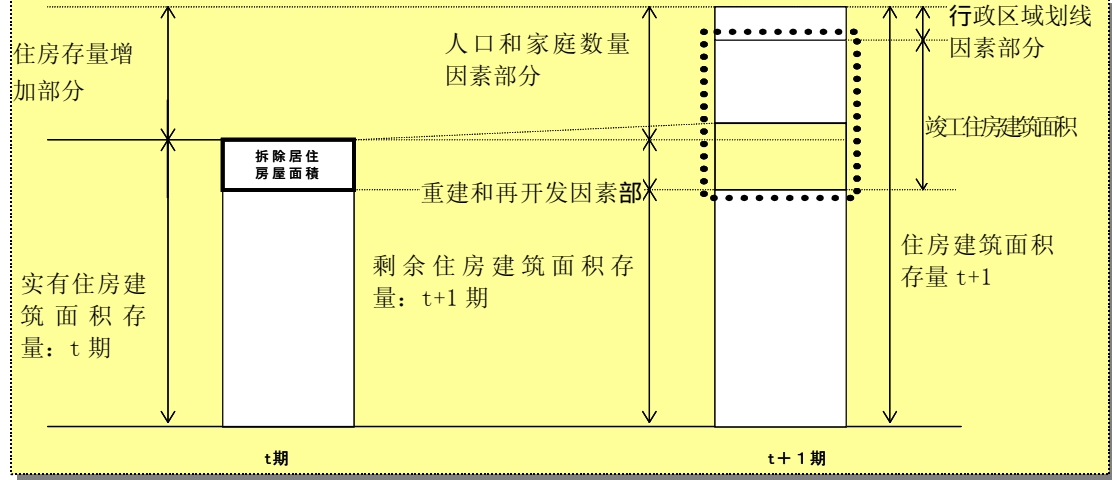
(2) 住房需求的计算方法

在本此调查中，考虑到以上下定义的控制需求的各种因素，以 3 个试点城市（上海市、武汉市、成都市）为对象，对如下内容进行了全面研究，推算出了住房需求。：（1）根据流动人口及社会因素引起的人口增减、因城市规划编入新地区等因素的人口和家庭数量变化进行预测。：（2）因住房存量的老化、城市再开发引起的住房重建和更新等需求。：（3）生活者从租赁住房迁居到自有房等住房更新行为。

住房需求 = 人口和家庭数量增加因素 + 重建、再开发因素

人口和家庭数量增加因素 = 住房存量增加部分 - 行政区划因素

图 2-2 住房需求的构成因素



资料来源) JICA 调查团

2-2-2. 中国将来的住房需求

(1) 住房需求变为有效需求的背景

中国预计到今后 2010 年的住房需求, 在以下背景之下将会提高。

○ 中国的城市化今后也继续取得进展, 尤其在城区因从农村流入人口, 因此城区总人口将会增长。随着城市化的进展, 城区增加的人口(家庭)直接反映到城区的住房需求。上海市已结束高水准的人口增长, 1999 年到 2010 年预计人口增长率停留在 0.55%, 但武汉市为 1.22%, 成都市为 2.22% 呈高增长。

○ 随着经济的高速增长, 人们对居住质量的需求将会提高, 同时人们对居住空间的要求也逐渐扩大。事实上, 中国人均住房面积(可使建筑面积), 从 2000 年到 2010 年将大幅度提高, 以住房面积为基础的需求增长比住房数量的增长将更为显著。住房面积的增长与城市的经济力量成正比。因此, 经济增长率高的大城市人均住房面积增长率也高。上海市是中国改革开放的先进城市、又是作为国际金融中心而显著发展, 成都市也随着西部大开发的深化而发展, 预计从 2001 年到 2010 年的人均住房面积的增长率分别为 4.38% 和 4.43%, 国有企业比率较高的武汉市将处为 4.07%, 相对来说属于较低水平。

○ 以家庭分化(核家庭化)的发展为背景, 每户平均人口有减少的趋势, 也就是说同样数量的人口, 将会提高住房(居住空间)的需求。在上海市每户家庭的成员数 1999 年为 2.79 人, 到 2000 年减少到 2.39 人。武汉市从 3.09 人减少到 2.90 人, 成都市从 3.38 人减少到 3.10 人。各城市分别都呈现家庭成员人数下降的趋势。

○ 在城区因长年使用的单位公房(职工宿舍)及公营住房得到重建、更新、再开发, 预计出现现有公房居民更新住房的需求。上海市等地方随着城市中心部迅速地城市改造, 拆除旧住房存量, 因此将会产生住房更新需求。住房更新需求较多的上海市预计在 2010 年时将会产生 6.9 万户/年的住房需求, 这与 1999 年的 5.7 万户/年相比多了 1.2 万户/年。

(2) 住房需求的预测结果

【住房需求量的将来预测】

由于在 1) 显示的人口增长、城市化进展、家庭分化、住房更新等现象, 在城区住房需求今后到 2010 年的期间内预计比家庭数量的增加率更快的速度变化成为有效需求。

比如, 上海市从 2001 年到 2010 年之间预计产生 1 亿 5,179 万 m² 相当于约 145 万户的住房需求。成都市在同一期间内预计产生 6,144 万 m² 相当于约 56 万户, 这是上海市的 1/3。武汉市在同一期间内预计产生比成都市稍多的约 6,346 万 m² 相当于约 68 万户的住房需求。

【不同拥有形式的住房需求的结构】

今后在城区预计从公房转移到自家、从租房转移到自家等住房更新方面的住房需求将会急剧提高，同时，出现将公房等作为租房出租的趋向。通过租赁住房转移到自有住房这种更换住房来提高居住水平（滤化机制），将会产生自有住房和租赁住房两方面的大量需求。这样，城区的住房需求估计不仅仅有自有住房的需求，还有面向流动人口及城区劳动人口家庭等的租赁住房的需求。

上海市在从 2001 年到 2010 年的 10 年之间自有住房需求大约为 82.6 万户、租赁住房需求大约为 93.8 万户。根据问卷调查结果，上海的租赁住房存量在 3 个试点城市中最小。希望租赁住房转移到自有住房的人数最为显著，但是由于发展城市的特点即人口及家庭数量的增加、流动人口的增加、因城市再开发住房存量得到更新等等，租赁住房的增长趋势将超过租赁住房的减少趋势，这将会引起大量的租赁住房的增多。

同样地，预计成都自有住房需求大约为 29.1 万户、租赁住房需求大约为 55.7 万户。在成都希望从租赁住房转移到自有住房的数量，在 3 个试点城市中处于最低水平。但是由于受政府主导的西部大开发的影响，流动人口的增多，租房需求量也将会与上海持平发展。因此，今后预计租赁住房存量呈增加的趋势。预计武汉自有住房需求大约为 57.7 万户、租赁住房需求大约为 26.5 万户。根据武汉实施的问卷调查，租赁住房存量在 3 个试点城市中最大。这是因为武汉和上海、成都相比，国有企业的公有房数量较多。加上希望租赁住房转移到自有住房的数量仅次于上海，但是人口、家庭数量及流动人口的增加、城市再开发的速度没有上海快，因此今后预计租赁住房存量呈减少的趋势。

2-3. 基于将来住房预测的住房资金需求预测

2-3-1. 住房资金需求的定义和对象

随着住房市场的活跃化及住房需求变为有效需求的产生，作为资金方面的需求将会出现的是，包括个人购房带来的“购房资金需求”，和房地产开发企业在开发住房时所需要的“住房开发资金需求”两项。

• 购房资金需求

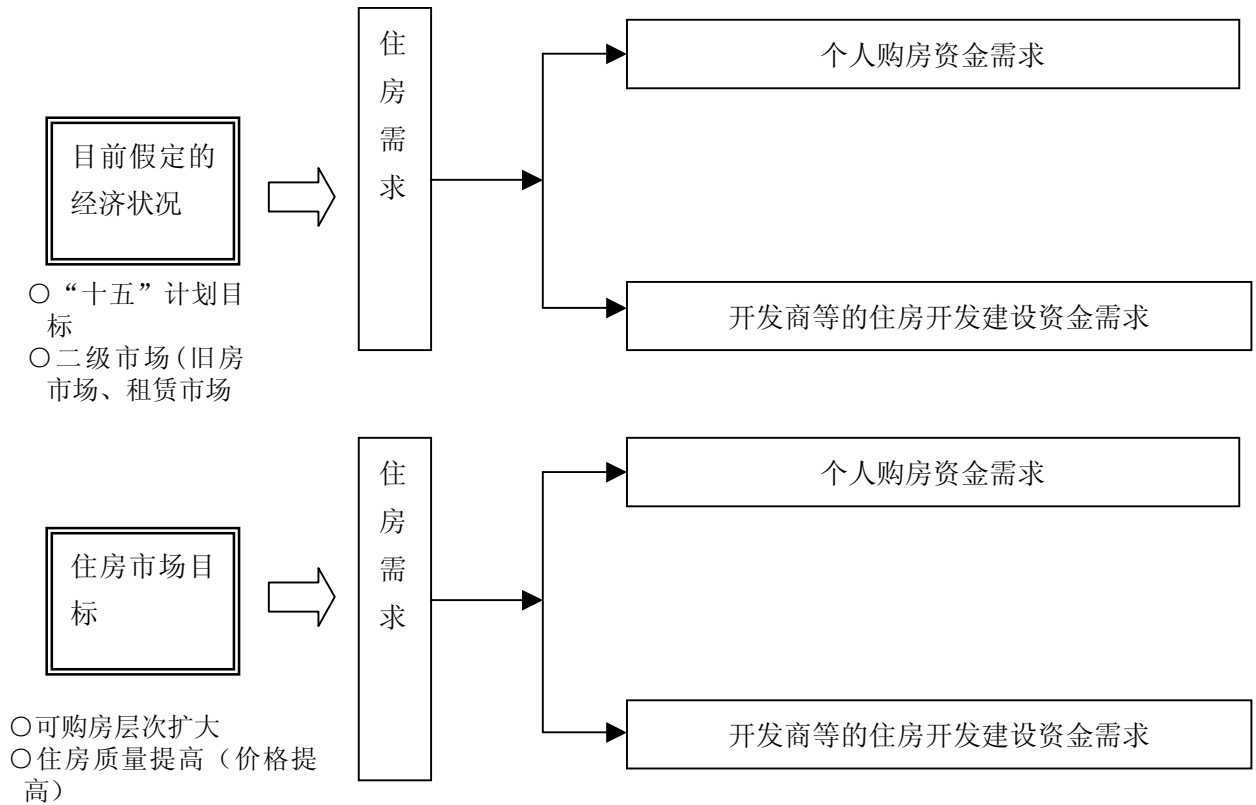
个人购房（新建住房、二手房）带来的对公积金和商业贷款的资金需求。根据调查团的问卷，按实际销售的平均住房销售价格，确定有合理购房能力的需求层次，假定该层次的人每年有一定的比例购房，计算此时每年产生的住房资金需求。

• 住房开发资金需求

不动产开发商的住房开发（成套出售住房的建设、租赁住房建设）中可能产生的资金需

求。根据调查团的问卷，按满足开发商期待的住宅提供价格计算资金需求，并设定开发资金需求的产生时间段，与个人购置需求产生的时间段相同。

图 2-3 住房资金需求的概念



资料来源) JICA 调查团

2-3-2. 中国的将来住房资金需求

(1) 将住房资金需求变为有效需求的背景

中国今后到 2010 年为止的住房资金需求，与旺盛的住房需求相对应，预计在如下背景下将取得进展。

○ 据调查团进行的问卷调查可知，今后希望拥有自有住房的数量较多。但是从目前的年收入水平来看，可购买平均价格段的新建住房的层次，只占整体市民的 2 到 4 成，估计处于这层次的人才是实际需要购房资金的阶层。另外，占 1 成的层次（年收入大约为未满 0.5 万元）即使有购房的欲望，但实际上是买不到住房的。这层次可以看作为处于租赁住房需求的阶层。（这对租赁住房建设的资金需求将给予较大的影响。）

○ 预计住房的平均单价随着中国 GDP 的增长而提高，而且人均住房面积也要扩大，因此购买住房的单价会上升。同时，年收入的水平将会提高，因此，每一家庭的可借入公积金限额也提高。因为有这些因素，对公积金的资金需求也会大幅度提高，此外，将会增加单项公积金无法满足住房资金需求的情况，预计对商业银行的资金需求也将会大幅度增长。

○ 在城区以从农村流入的人口、学生的增加为背景，预计产生租赁住房的需求，因此将产生与这需求相对应的建设租赁住房的需求，这些建设需求预计围绕不动产开发公司逐步产生之后，随后其需求水平将年年提高。

(2) 住房资金需求的预测结果

从以上结果可以预测，今后中国城区的住房资金需求，以住房价格的上升引起的借入比率的提高、并以租赁住房需求的扩大引起的住房建设资金的提高等现象为背景，预计将大幅度增加。

以 3 个试点城市（上海市、武汉市、成都市）为对象的住房资金需求预测结果如下。

【购买住房资金需求】

假如将住房贷款在年收入中的负担率定为 5 成，上海市、武汉市、成都市可以购买新建住房的阶层均占总体的 7 成左右。

在上海市，估计大部分希望购买住房阶层已经成为实际的有效需求的阶层，预计今后 10 年间产生 3729.6 亿元的资金需求。武汉市、成都市的可购买住房阶层中，实际上开始考虑获得住房的只有 1 成左右，因此，预计武汉市、成都市今后产生的资金需求分别才 94 亿元和 40 亿元，只占上海的 1~2% 左右。

今后直到 2010 年，住房需求呈上升趋势的上海市和成都市，预计住房质量的提高与住房单价、贷款额的上升等现象联系在一起，总体情况将呈顺利上升的趋向。与此相反，武汉市由于住房需求停滞而减少，预计资金需求呈不增不减的状态。无论上海或成都，只有公积金贷款难以满足新增加的资金需求，因此部分资金需求将变成对商业银行的实际资金需求。

【住房建设资金需求】

今后到 2010 年为止的 10 年间住房建设资金需求，预计上海市为 3455.2 亿元、武汉市为 102.6 亿元、成都市为 251.6 亿元，大部分将会成为商业贷款的资金需求。

预测到 2010 年为止，上海市到了 2005 年以后新建自有住房的需求将退出高潮，因此建设需求也开始不增长。武汉市与成都市将增加从农村或郊区往市区的流入人口，因此预计以建设租赁住房为目的的资金需求将会扩大。尤其在武汉市，2005 年以后将急剧增加租赁住房的需求，为此，2001 年到 2010 年的建设资金需求的预测结果是，以年平均 9.5% 的水平上升。

2-3-3. 实施政策对提高住房质量的影响

以上显示的住房资金需求的预测结果是仅限于目前的年收入水平可以合理购房的层次为对象做试算的结果。如果今后政府采取融资期限延长、融资限额提高、利率下降等妥当的措施,将会扩大购买商品住房(自有住房)的阶层、并将有助于实现购买质量更高的住房。

假定在上海市融资期限从10年延长到15年,将会产生为购房所需的年收入水平减少26%的效果。同样,将融资利率降低1%,必要年收入水平便减少4.8%。

另外,假定将住房贷款对年收入的负担率为同一水平,融资期限从10年延长到15年,平均可使面积增大7%左右。假定将融资利率降低1%,便平均可使面积增大5.1%左右。这些都在理论上是可以实现的。

2-3-4. 关于公积金的供求平衡的研究

假定以平均年收入2万元的100户家庭为公积金住房贷款加入者,每年其中的可融资对象的5%开始利用公积金贷款,预计公积金余额到制定公积金制度后第8年开始呈现赤字状态,并且从此以后赤字状态将会扩大。这是因为融资额的增长,引起储蓄人的数量减少,同时贷款资金的储蓄额也下降。这是反映了公积金的结构上的问题,即除了融资量极少的情况之外,贷款资金将加快速度地减少。

3. 从住房需求与住房资金需求的预测结果获得的为今后建立住房金融制度的课题

根据前面讨论的住房资金需求预测的结果,对公积金制度、商业贷款制度和财政主体,可分别提出如下课题。

3-1. 有关公积金制度的课题

目前的公积金制度,由于设置了融资范围(上限)、因储蓄与融资连动而资金来源有限等,因而不一定能满足由于城市的发展、住房水平的提高等而急剧增加的住房资金需求,可能成为瓶颈而阻碍通过提供优质的住房促进城市及地区经济发展的脚步。今后,为了对个人、企业和开发商提供优质(低息、长期)的资金,引导并实现城市的经济发展和居民福利(welfare),要求解决如下的几个课题。

3-1-1. 不同城市间、地区间公积金的协作与融通（近期课题）

从本节中进行的演算的结果可知，公积金余额受加入家庭数、加入者年收入水平、住房资金需求等方面的很大影响。即加入家庭数、年收入水平越高，虽然储蓄额增加，但产生较大资金需求时将造成余额不足。试算表明，公积金制度结束起步期（全体加入者都可以利用公积金）、超过加入者家庭的4%有资金需求时，余额将跌落为负值，出现慢性化的资金不足；另一方面制度还在起步期，融资实施率很低时，公积金余额将经常为黑字。上海市发生的公积金资金短缺，就可以认为是由于制度已结束起步期，产生了加入者的一定比例以上的资金需求所致。

为了短期内解决这个问题，近期的课题是尊重政府的地区战略政策，使经济发展阶段和公积金制度的起步时期不同的（即融资产生率不同）多个公积金中心协作与通融，相互解决资金的超过与不足。为了实现大范围地区的通融和合并等，所需要的组织及人事的发展方向将在后面提到。

3-1-2. 确保和保留用于应对融资期限延长和融资上限范围扩大等的资金（近期和中期的课题）

现行的金融制度下，假使将住房价格控制在年收入的6倍以内，每年的居住费负担率也将大大超过日本的平均负担率（10%少一点）。为了将居住费负担率控制在一个合适的水平内，需要延长已有的融资、特别是公积金贷款商品的融资期限，提高融资上限额等，以减轻融资对象者每年的贷款负担。

为此，作为公积金制度，应通过维持适当的资金（充裕的金额），来应对因融资范围扩大而带来的资金需求、以及因储蓄期限和融资期限的不匹配而造成的资金短缺(short)。

3-1-3. 确保用于租赁住房建设和住房更新、改造的资金（近期和中期的课题）

今后城市地区在市区化区域扩大的同时，来自周边地区的流入人口将增加，并产生升学率的提高、人口老龄化的发展和家庭分化等，预计居住地的选择、流动性高的租赁住房的需求将高于自有住房。但是，由于效益的高低等原因，要让民间开发商积极地建设、提供租赁住房还很困难。因此，要求公积金提供以租赁住房的建设为目的的低成本、低风险的资金。

此外，为了提高城市居民的住房购买能力，需要提高现有单位公房（职工宿舍）的价值，增加自有资金（手头流动性），并促进人们购置单价相对较低的二手房，为此，对职工宿舍和旧房的更新改造需求提供适当的资金也是一个课题。

3-1-4. 确立公积金的储蓄与融资分离的新的金融系统（长期性课题）

如前所述，目前上海市发生的公积金资金短缺，短期内可通过大范围地区的公积金的通融等来解决。但目前公积金余额为正数的武汉和成都的公积金，随着经济的发展，早晚公积

金余额也可能将变为负数，发生资金短缺。只要资金的储蓄与融资连动，新增加入者的增加不超过融资速度，越实施融资，资金来源就削减得越快，这可以认为是起源于公积金结构上的问题。

为了从根本上解决这一问题，从长期的观点来看，需要分离目前连动的储蓄与融资，建立融资不受储蓄金规模限制的金融体系。为此，需要研究设立类似日本的以国民的储蓄额为原始资金的政府性住房融资机构，实现公积金储蓄额的一元化，有效利用邮局所筹集的资金等。

3-2. 有关商业金融制度（商业银行融资）的课题

3-2-1. 对质量提高带来的购房资金需求的对策

根据本节进行的试算，预计对商业银行的个人购房资金需求，将超过对公积金的资金需求，上海将达到 2 倍左右。这是因为城市经济发展，年收入水平提高，则对质量高的（销售单价、建设单价高的）住房的需求增高，但由于自有资金和公积金制度的局限（前述），对于单价提高的部分基本上都得依赖于商业贷款。今后，由于老龄化的发展、对环境问题的考虑、高度信息化的发展等，估计住房的质量将提高，因而在融资方面商业银行的作用将更大。

为了适应这种资金需求，也要求商业银行积极地从事个人住房融资，但更要求为此而开发能改善借款人贷款负担率的金融商品，提高个人的风险管理、审查能力等。

3-2-2. 扩大资金供应力，适应开发建设资金

有人预见根据开发商业务效率的提高、预约销售等，有资金回收早的趋势，因而住房的开发建设资金需求今后将没有什么增加。但相应于今后要求信息化和环保生活空间的消费者的需求，住房的开发成本也会上升，因此从外部筹集资金的必要性依然较高。试算结果，也预测出将产生与个人购房需求不相上下的资金需求。但由于公积金制度上的原因，即优先对个人融资，建设资金需求几乎都要依赖于商业贷款。因此，从现行的商业贷款的融资水平来看，也有可能贷款融资量无法满足今后市区中旺盛的开发资金需求。

商业银行需要不断提高资金供应能力，以满足这种开发建设需求。为此，积极推进资金的市场筹集，如目前中国建设银行等商业银行正在研究的直接筹集原始资金、即住房贷款的证券化等十分重要。

3-3. 有关政策性融资（财政）的课题

3-3-1. 确保提高中低收入阶层购买力所必需的财政资金

按目前商品房的销售价格水平，中低收入阶层的大部分人无法用不太困难的负担购买自己希望的住房。对此，需要通过对开发商的补贴等降低住房价格，进行以前主要是由企业实施的对购房者的住房补贴等，并为此预先准备财政性资金。

3-3-2. 确保帮助降低居住费负担率的利率补贴资金

为了降低目前位于相当高的水平的购房者住房贷款年收入负担率，除延长融资期限，扩大融资上限额等制度性措施外，还有重要的一点，就是要将住房贷款利率本身降到一个适当的水平上。

这就要求在制度上形成用公有资金填补利率差额部分的机制，以在用低利率提供住房贷款的同时，又不降低公积金和商业银行的业务利润（盈利）。这样预先由政府主体来确保相当于利率差额部分的资金也是一个课题。