

社会開発調査部報告書

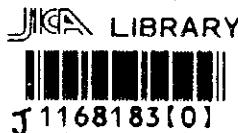
No. 32

日本国国際協力事業団

中华人民共和国中国人民銀行
中华人民共和国建設部

中华人民共和国 住房金融制度改革支援調査

最終報告書



2002年3月

株式会社野村綜合研究所

SSF
JR
02-36

日本国国际协力事业团

中华人民共和国中国人民银行
中华人民共和国建设部

中华人民共和国
住房金融制度改革支援调查

最終報告書

2002年3月

株式会社 野村综合研究所



1168183[01]

月末兑换比率（2002年2月）

一美金 = 133.90 日元

一人民币 = 16.25 日元

一美金 = 8.23 人民币

信息来源：日本银行（美金—日元换算）

中国工商银行（日元—人民币）

序 文

日本国政府应中华人民共和国政府的要求，批准了对该国进行有关住宅金融制度改革支援计划的开发调查，由国际协力事业团进行了此次调查。

本事业团自 2000 年 3 月至 2002 年 3 月之间，往实地派遣了以株式会社野村综合研究所草野惠一先生为团长的调查团。

同时，设立了以成城大学大学院经济系研究科村本孜教授为委员长的作业监理委员会，对本次调查内容进行了专业性、技术性的研究及审查。

调查团与中国政府及中国人民银行、建设部的有关人士进行了协商，并在计划对象地区进行了实地调查，又经回国后进行国内调查，现将最终报告书完成。

恳切盼望此报告书有助于促进中华人民共和国的住宅金融制度改革、发展住房市场，并为进一步加深日中两国之间的友好关系作出贡献。

最后，对此次调查给予支持和帮助的各位人士表示由衷的谢意。

2002年3月

川上 隆朗

国际协力事业团

总裁 川上 隆朗

国际协力事业团
川上 隆朗 总裁

通 知 书

现将关于中国住宅金融制度改革支援调查的报告书提交于贵方。本次调查于2000年3月开始，于2002年3月结束。

本次调查提出了有关住宅金融制度改革的中长期方案。具体而言，在住房需求分析与前景的基础上，提出了对作为政策性住宅金融机制中的住房公积金制度的改革、对商业银行的住房金融增多方面的应对、抵押与担保制度的建立等三个基本方针，并提出了完善住房相关信息系统、建立培养人材与资格认证制度、培育及搞活租赁住房市场等相关方针。坚信通过本次事业计划的实现，有助于深化中国住宅金融制度改革及发展中国住房市场。

借此机会，对贵事业团、国土交通省、外务省以及技术转移研讨会给予支持的以住宅金融公库为主的各位讲师的指导和帮助表示衷心的感谢。同时，对中国人民银行、建设部以及各界有关人士给予我们调查所作的大力支持和帮助深表谢意。

2002年3月

草野惠一

中国住宅金融制度改革支援调查
团长 草野 惠一

摘要

1. 中国住宅金融制度改革的基本观点

1-1. 振兴住宅与把握住房需求

目前在中国正在迎接第一次住房消费的高潮。住房市场已开始向房地产业的“商品住房”建设、销售方向过渡转移，商品房的销售面积在这10年间增加6倍。商品房销售中个人购买比率占了一大部分，“住房市场经济化”正在稳步推进。

今后在中国，有可能逐渐形成和发展一个“通过住房更新所带来的居住水平提高”的所谓“滤化机制”，为此应建立能使购房极为慎重的中收入层的住房需求变为有效需求的机制，以及促进搞活二手住房和租赁住房在内的多样住房市场的政策。

为了应对今后中长期的住房需求与住房资金需求的增多，有必要完善和扩充以公积金制度为核心的政府性住宅金融系统，优质而低成本的资金供给系统，以及具有多样而有吸引力的金融商品的商业金融系统。

1-2. 在住宅振兴中住宅金融所发挥的作用和其基本构造

住宅金融的制度应建立以(1)帮助普通居民形成资产、(2)唤起拥有自家住房的意识、(3)促进经济良性循环为目标的机制。

作为帮助个人形成资产的机制，有必要推进长期固定低息的住宅融资，同时为了实现住宅金融的稳定而高效的运用，应对分散风险、利率风险等方面确定高度的分析技术及金融技术，并对资料格式进行统一、推动业务的规范化。

从唤起拥有自家住房的意识来看，商业住宅金融具有对经济景气敏感性高的基本倾向，单项商业住宅金融有局限性。因此应采取税制上的优惠措施、利息补充、发放补贴等促进自有住房的各种措施。同时，为了边让个人形成资产，边使他们阶段性地提高获得住房能力，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，这将成为课题。

对住宅金融制度改革应配备可造成如住房振兴推动经济增长、经济增长促进住房振兴的良性循环的功能。最重要的是有助于增加获得住房能力的国民阶层数量的住宅政策体现到住宅金融系统中。

1-3. 政策性住宅金融的基本方向

作为拥有多种筹资及运用渠道功能的政策性住宅金融必须发挥出帮助实施国家整体的正

确的住宅政策的作用。

在以政府为主体的住房供给措施的基础之上，推进各种阶层的以民间为主体的合理的住房获取、入住等需求方面的住宅政策、相关法规制度实施，这是必不可少的。通过对实施住宅政策相关的住房市场参与者给与一定的鼓励政策（优惠措施），将整体的住房需求变为有效的住房需求，然后形成为阶段性的住房消费机制，是必不可少的。通过对住房市场各个参与者给予鼓励政策，政府（行政）在达到充分利用住房市场这一政策目的的同时，还可以发挥参与、引导、补充住房市场的作用。

通过滤化机制的住房更新，实现持续性地提高存量住房质量的目的，搞活不仅仅是新建住房，包括二手住房、租赁住房在内的具备流动性的住房市场是不能缺少的。应建立满足各种住房需求的帮助获得政策引导型住房的机制。

为了实行有利于住房需求方的措施，应完善个人及事业者在市场上进行交易时，交易前提的制度基础。例如确立住房的性能评估、公开、担保体系，设定住房质量标准、充实抵押、担保、保险制度等。

今后，社会及经济的发展是不待言的，尤其根据国民对住房的需求、经济结构变化，正确地预测住房需求及住房资金需求，使其有效而灵活地体现在制定计划上，如此机制是必不可少的。

日本、欧美等国家，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存在着政府部门与民间部门的作用分工，政府财政和税收上的补贴措施相互配套补充。可以说对于中国而言，尽快建立起合乎国情的、支撑住宅政策的政策性住宅金融机制是当务之急的课题。

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

住房公积金制度是在日本、欧美各国所没有的一种与住宅融资直接连动的强制性住宅储蓄存款，中国政府对其给予了住房货币化分配政策中的核心地位。但是，现有住房公积金制度中围绕组织问题，在实际运用上存在着不少问题。

2-2. 住房公积金制度改革的基本方向

将住房公积金制度置于政府性住宅金融体系的核心，将它作为能担负起政策性住宅金融的制度，对组织体制及运用管理的方法进行彻底的改革，力求加强其功能。

2-3. 面向改革的基本措施

将住房公积金的组织体制，根据以下观点重新做一次合理安排。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。

- 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

2-4. 组织改革的方向：阶段性的组织改革

住房公积金的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。

改革第一阶段（由现状向管理机构型过渡）

从①～④的观点出发，进行全国范围、广域范围的组织安排是当务之急的课题，同时也是以应对组织管理问题为基本目的的改革。

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、广泛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证制度
- 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

改革第二阶段（由管理机构型向系统金融型过渡）

应对⑤～⑨观点的新组织体制是加强如筹措资金为主的金融功能为目的的改革，并包括重新研究住房公积金管理中心的业务内容在内的一项改革。

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”，作为三阶层的系统金融体系，重新构筑住房公积金的组织体制。

这种形态通过以中央住宅金融机构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，在地方一级，通过资金的融通，行使对地方金融市场的影响力；在地区一级，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。

- 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

改革第三阶段（由系统金融型向政策金融机构型过渡）

应对⑦～⑨观点的新组织体制是以开展政策性住宅金融为目的的改革，也就是向「专业性金融机构型」的改革。

作为承担政策性住宅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。

- 中国中央住宅银行（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
- 创立自愿住房储蓄制度
- 创立住房目的税（地方税、住宅政策基金）
- 扩充强化政策性住宅融资功能
- 完善住房需求的将来预测等，住宅政策相关的信息体系

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

自1998年以后国有商业银行的住宅有关贷款将呈急剧增长趋势，其中个人住房贷款的增加速度尤为显著。可以期待商业住宅金融在住宅金融中发挥主要的作用。银行总贷款额中占住宅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、抵押物业价格变化的应对、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。

随着住房市场的扩大，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。其中一个是风险管理、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。

3-2. 商业住宅金融改革的基本方向

西方各国从金融自由化以后，各银行之间进入了正式竞争的阶段，随着企业筹资渠道的多样化、个人存款提高对高利息的青睐，银行的存贷利差呈下降的趋势越来越严重。中国也是同样，从银行经营而言，信用风险管理及成本管理将会成为重要的课题。

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，因此有必要尽快完善机构担保制度等的担保保险制度。

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。

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的管理的话，将很有可能成为制约银行经营的因素。随着加入WTO，未来在零售业务方面实力雄厚的外资金融机构将共同参与市场竞争，因此需要尽快建立起具有国际竞争能力的成本管理体制。

中国的个人住房贷款，目前的违约率仍很低，但是如何达到加强风险管理和商品多样化等优质服务的目的，也就是谋求这两个业务之间的平衡，这将会成为今后的课题。日本商业银行实行的加强个人住房贷款管理措施及对服务客户的措施等具有较大的参考价值。

3-3. 完善个人住房贷款管理体制—以日本的实际情况为例

对银行而言，今后最为重要的是风险管理体制。尤其据说银行的风险中信用风险大约占整体的近六成，因此各银行有必要能尽早建立起信用风险管理体制。

在日本金融机构实行的：①完善信用评级制度、②完善风险管理组织体制、③信用风险的计量化、④资产组合管理、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）、⑥制定规章及手册等，将会较有参考价值。

4. 建立抵押与担保制度的基本措施

4-1. 建立抵押与担保制度的必要性

如何将有购房欲望的人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小限度。应建立起与实际的融资利用者层的潜在要求相适应的担保体系，以及规范通过担保机构的合理的风险管理体制和手段。

在中国有关住宅金融的担保制度还处于未完善阶段，因此希望建立以如下内容为目的的抵押与担保制度。

- ①增强利用住房融资者的信用力（建立信用系统）
- ②为中低收入阶层的希望住房融资者提供帮助（住房金融系统的健全化）
- ③为难于偿还的利用住房融资者提供帮助（为谋求个人生活的稳定和安全）

4-2. 抵押与担保制度的确立方向

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，融资与债权保全是一体、不可分割的。担保业务成为了金融业务的一部分，抵押担保机构也被要求具有金融功能。

同步完善政府性的担保制度和商业性的担保制度也将十分重要，引进政府、商业单位各自不同的作用分工机制是不可缺少的。

设立具有一定规模的、全国连锁型的担保机构，这将是可以最大限度地发挥规模效益，将整体风险降低到最小限度的极为可行的手段。同时，这也是为了强化管辖政府机构进行集约性监管的有效措施。

风险管理可以说是担保业务的核心。为了切实地分散风险、保全债权，在寻求抵押、担保之外，有必要将引进再担保的机制纳入到视野中来。

4-3. 确立抵押与担保制度的措施

（1）设立政府性担保机构

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 • 非营利法人 • 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
组织结构	• 全国范围的、区域业务型机构 • 中央总部→省级分部→城市级营业部
中央总部的主要职能	• 有关政策性融资、一般性融资的政策协调

	<ul style="list-style-type: none"> • 抵押担保相关制度、政策的协调（性能评估、物业评估、性能担保、完工保证等） • 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 • 担保费的管理 • 债权回收（被追索债务人的管理）
--	---

资料来源：JICA 调查团

（2）商业银行系统担保机构的完善

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完善，即商业银行的集团内担保机构的完善。

中国的大型商业银行目前已经具有一定的规模，并且是全国性的金融机构。作为全国性金融机构系统的担保机构，完全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，可以结合各地方的实际情况，建立各种不同功能的营业网点。

在商业银行系统的担保机构建立方面，各家银行同时起步组建现实上可能比较困难，可以从有需求、并且有条件的银行开始。另外，由于将来规模小、无法开展全国性业务的银行不可能独自建立自己系统的担保机构，这些银行可以根据需要，考虑建立共同的系统担保机构。

（3）再担保机构保险的机制

在社会环境、金融环境的变化、劳动市场的变化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允许范围（事故率）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。

在考虑融资利用者所负担的担保费时，也可以考虑将为了再担保的保险另行投保。但考虑到的保险业的实际情况，我们认为通过与团体生命保险、财产保险、即所谓的团体信用保险相联动的做法更为有效。

有必要进行应对债务人遭遇死亡或高度残废等不测灾难时的团体信用生命保险制度的完善、应对融资物业遭到火灾或灾害等情况时的损失保险制度的完善。

相对于政府性担保机构而言，为了再担保的保险业务、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的功能。如果有财政余力的话，可以考虑设置将再担保业务专业化的官方性保险机构，但是充分利用现有保险公司的基础和网络，进行新的住宅融资再担保保险商品的开发，也可以达到同样的目的。

5. 完善住宅金融相关制度改革基础的方向

5-1. 住宅相关信息系统及其完善措施

(1) 住宅金融信息系统的完善

为了有效运用住房公积金制度，不可缺少的是与商业银行相连接的信息联网系统。配合阶段性的住房公积金制度改革的推进，有必要对住宅金融信息系统加以战略性扩充。日本住宅金融公库进行的完善综合联网系统的实例有一定的参考价值。

针对住宅金融信息系统的完善，尽早建立负责行政部门，并研究完善方法等，应制作全部完善工作的时间表。

(2) 个人信用信息系统的完善

住宅金融的风险管理、贷款管理上，完善和灵活运用个人信用信息系统是极为重要的一点。「上海资信公司」走在前列。将来可以出现，民间公司主持的限于某地区的个人信用信息系统运营公司、利用及完善各地区之间的复数个人信用信息系统的公司，同时这些公司之间建立信息交流网络(Credit Information Network)，将逐步扩大所涉及范围。

(3) 住宅流通信息系统的建立和完善

住宅流通信息系统是搞活住房市场的基础，同时也是具备物业登录、登载及广告功能、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的信息系统。

住宅信息系统运用互联网、信息杂志等，由开发住房主体、建设住房主体、销售主体以及以银行为主的提供住房资金的融资主体等，以物业登载费或获得新客户后客户与中介公司之间成交时的成功报酬等形式负担其运用资金，这是较理想的操作方式。

5-2. 住宅金融相关的人才培养和资格制度的建立

作为建立住宅金融体系的基础，培养具有专业职业知识和技能的人才，然后分配到适当的相关组织是不可缺少的。持续性的人才培养只有通过建立培训制度才能得以实现。另外，适当的人材分配是通过培训制度，拥有资格的人在制度规定的条件下加以分配，才能够实现的。

为了使得房地产交易更加安全、达到稳健、有效地完善住宅金融体系的目的，近来出现的一个新的现象是“第三方交易担保制度(ESCROW)”。

像这样为了牢固地确立像这样的第三方的业务能力和信赖，除了充分利用现有的各种国家资格以外，还必须创立综合性的住宅金融的资格。

可以考虑创立拥有融资业务(审查、融资、债权管理、回收等)知识与将融资对象物的住

房买卖委托给值得信赖的第三者、使得交易变得确确实实的 ESCROW 业务知识的“住宅金融管理师”的资格。

使培训制度与资格认证制度步调一致，加以完善。

5-3. 促进住房市场的活力化

针对中国中长期、可持续的住房市场活跃化，形成二手住房市场和民间租赁住房市场极为重要。通过租赁住房市场的发展，应研究促进形成、保持及提高优质住房存量，研究有关政策，加强住房市场的滤化机制，完善公开个别物业信息的环境，采取税制和金融等制度方面的鼓励措施等，有必要对民间各部门采取间接的市场引导及激励措施。

应研究对现有住房存量进行由官方机构介入的信息完善、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方法。

（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“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，可以通过建立和有效利用包括现有住房存量、以及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”，以及其数据资料库（DB）的构筑和利用来实现。

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，这样的做法是比较现实的。

（2）住房流通促进制度的完善

住宅性能调查、评估技术制度的建立，对于现有、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，促使住房市场的活跃化是十分有利的。国家或地方政府制订技术标准，并同时设计、建立与其相适应的分等级的资格认定制度，以达到培养出大批满足住房建设、销售、流通规模的住房性能调查技术人员的目的。

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和能力。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。

（3）现有存量的流通和特定目的公司的利用

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，考虑为促进二手房买卖、租赁流通的各种鼓励措施、以及为维护、维修、再开发（拆旧造新）的对策。

可以成立、运作旨在将集中住宅（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。

（4）完善新建及促进消费民间租赁住房的制度

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的研究。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，进行市场引导期于满足多层次的消费需求。

5-4. 确保推进住宅政策的基础

面向今后，推进中国住宅政策

- ①应正确把握国民对住房需求的变化，根据数量化的住宅需求预测建立住宅计划。
- ②应定期性地把握住宅计划及政策的实际效果，并形成将其反馈到计划制订过程中去的一种机制。
- ③为了应对住宅金融制度的完善和充实，应确定包括政府、民间、中央及地方的所需的住宅存量及为此所需的政府性资金量相连动的住宅计划。

作为上述计划的基础，应完善和利用住宅相关的统计制度，以及建立住宅计划（住宅资金计划）的制定程序。

（1）住宅相关统计制度的完善、利用方案的确立

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一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局限性，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）的现状、住宅的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）住宅计划（住宅资金计划）制定程序的确立

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。为了实现一个住宅（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，首先在掌握人们对住房的要求和经济结构变化的基础上，正确预测住房需求和住房资金需求，可使建立这些住宅需求预测结果有效而灵活地反映到住宅融资计划的机制和流程。

具体而言，应研究如下内容。：①住宅需求预测方法的开发以及利用方向的研究；②横向性住宅政策的制定、审议组织的研究；③研究制定构成住宅政策的信息网络；④研究确保和培养专业人才。

目 录

I

1. 中国住宅金融制度改革的基本观点.....	1
1-1. 振兴住宅与住房需求.....	1
1-1-1. 住房市场结构的逐渐深化	1
1-1-2. 市场结构的变化与住房需求的必要性.....	2
1-1-3. 住房需求与资金需求的预测及今后的建议.....	3
1-2. 住宅金融的重要作用及基本构造.....	4
1-2-1. 中国住宅振兴的重要性	4
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.....	4
1-2-3. 金融体制改革与住宅金融	5
1-2-4. 促进经济良性循环的住宅政策金融	6
1-2-5. 住宅金融制度改革的基本观点	7
1-3. 住宅政策金融的基本方向.....	9
1-3-1. 住宅政策的目的与基本课题	9
1-3-2. 有效利用政策性住宅金融的基本思路.....	9
1-3-3. 政策性住宅金融的基本方向	9
2. 住房公积金制度改革的基本方向与措施.....	11
2-1. 住房公积金制度及其课题.....	11
2-2. 住房公积金制度改革的基本方向.....	14
2-2-1. 作为政策金融的住房公积金制度的改革.....	14
2-2-2. 与住宅政策连动的住房公积金融资条件.....	14
2-2-3. 贷款利率的下调与运用管理	15
2-2-4. 政策金融资金筹集渠道的多样化	15
2-3. 面向改革的基本措施.....	17
2-3-1. 重建组织体制的基本观点	17
2-3-2. 组织改革的方向:阶段性的组织改革	17
2-3-3. 分阶段的改革方向	19
2-3-4. 围绕改革的住房公积金中心的人事、培训体制.....	23
3. 商业住宅金融制度改革的方向.....	24
3-1. 住宅金融的扩大与商业金融的课题.....	24
3-1-1. 国有商业银行的住房贷款	24
3-1-2. 商业住宅金融贷款管理	25
3-1-3. 住宅金融与银行经营	25

3-1-4. 住房贷款的扩大与风险管理的必要性.....	27
3-2. 商业住宅金融改革的基本方向及其措施.....	28
3-2-1. 风险管理与债权保全方面的应对	28
3-2-2. 在成本管理方面的应对	28
3-2-3. 经营能力的强化	28
3-2-4. 加强个人住房贷款管理	29
3-3. 信用风险管理体制的建立和完善.....	30
3-3-1. 信用评级制度的建立和完善	30
3-3-2. 风险管理组织体制的建立和完善	30
3-3-3. 信用风险的计量化	31
3-3-4. 资产组合管理	31
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）.....	31
3-3-6. 制定规章及手册	32
4. 建立抵押、担保制度的基本方向和措施.....	33
4-1. 建立抵押、担保制度的必要性.....	33
4-1-1. 抵押与担保制度的目的	33
4-1-2. 建立抵押、担保制度的必要性	33
4-2. 建立抵押、担保制度的方向.....	34
4-2-1. 抵押、担保制度的构筑	34
4-2-2. 抵押、担保制度的基础治理	35
4-3. 建立抵押、担保制度的措施.....	36
4-3-1. 建立政策性担保机构	36
4-3-2. 建立商业银行系统担保机构	37
4-3-3. 建立和完善再担保制度	38
5. 建立和完善住宅金融制度改革的基础.....	41
5-1. 建立和完善住宅相关信息系统.....	41
5-1-1. 完善住宅金融信息系统	41
5-1-2. 建立和完善个人信用信息系统	43
5-1-3. 建立和完善住宅流通信息系统	44
5-2. 建立住宅金融相关人才培养和资格认证制度.....	46
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.....	46
5-2-2. 建立住宅金融相关人才培养制度的措施.....	46
5-2-3. 建立住房金融相关资格认证制度的措施.....	47
5-3. 增强住房市场的活力.....	49
5-3-1. 搞活二手住房市场、租赁住房市场的必要性.....	49
5-3-2. 增强使住房市场活力的具体措施	49

5-4. 确保推进住宅政策的基础.....	53
5-4-1. 住宅相关统计制度的完善与利用.....	53
5-4-2. 住宅计划(住宅资金计划)制定程序的确立.....	55

II

1. 中国经济、社会的发展与住房金融的使命及地位.....	1
1-1. 人民生活水平提高推动住宅业发展.....	1
1-1-1. 政府积极推进住宅业发展.....	1
1-1-2. 在实行住房货币化时特别需要顾及低收入阶层.....	1
1-1-3. 在国民负担和财政支援方面需要采取综合性措施.....	2
1-1-4. 面向中低收入阶层的经济适用房制度及面临的问题.....	2
1-1-5. 围绕住宅振兴的政策性课题.....	3
1-2. 住宅产业振兴在中国经济中肩负着扩大内需和促进经济成长的长期重任.....	4
1-2-1. 振兴住宅业将内将对扩大投资和内需发挥积极作用.....	4
1-2-2. 住宅投资对产业振兴有着极大的波及效应.....	4
1-2-3. 住宅产业的发展对就业也起着很大的作用.....	5
1-3. 住宅金融将关系到金融体制的改革.....	6
1-3-1. 各银行都在积极开展住房贷款业务，不存在资金不足的担心。.....	6
1-3-2. 在金融融资方面最大的问题之一是不良资产的处理.....	6
1-3-3. 有必要在住房贷款方面提高贷款资产的质量.....	7
1-3-4. 加入 WTO 与中国金融界的问题.....	7
1-3-5. 在中国银行之间的协调、协作与业务规范化的重要性.....	8
1-4. 住宅金融政策有利于促进经济的良性循环.....	9
1-4-1. 通过住宅金融政策提高获取住房的能力和需求.....	9
1-4-2. 作为经济体制改革成本的财政支出.....	9
1-4-3. 减少政府的改革成本.....	10
1-4-4. 政策性援助将促进民间住宅建设、减少过渡期的调整成本.....	10
1-4-5. 将固定资产税（房产税）的收入作为救济贫困者的财源的做法值得考虑 ..	11
1-5. 住宅金融制度改革的基本视点—旨在支持国民的资产形成、唤起拥有私家住房的意 欲、促进经济的良性循环.....	12
1-5-1. 民间住宅金融的局限性—基于日本的经验.....	12
1-5-2. 西方发达国家的促进拥有住房措施.....	13
1-5-3. 中国住宅政策的三个支柱与“城市住房新体制”	13
1-5-4. 确立综合性住房市场体系.....	14
1-5-5. 值得考虑的机关、企业的住房贷款.....	15
1-5-6. 实现将来的住房贷款证券化而须向美国学习借鉴的地方.....	15
1-5-7. 住房公积金制度应该强化其作为产财形成之手段的作用.....	16
1-5-8. 住房公积金制度的改进与政策性金融机构的设立.....	16
2. 住房政策、法制制度与政策性住房金融的基本方向.....	18

2-1. 住房政策、法规的目标.....	18
2-1-1. 住房政策、法规的现有问题.....	18
2-1-2. 住房政策的目的.....	20
2-2. 住房政策的基本思路.....	21
2-2-1. 住房政策的基本思路.....	21
2-2-2. 灵活运用政策性住房金融的政策.....	22
2-3. 政策性住房金融的住宅政策的基本方向.....	23
2-3-1. 住房升级换代（迁居）政策和住房金融.....	23
2-3-2. 政策性住房和政策性住房金融.....	27
2-3-3. 完善制度基础，促进住房政策的实施.....	30
2-3-4. 制定住房计划、建立及有效利用相关的统计基础.....	34
资料 1. 日本的住宅计划法和住宅五年计划	37
资料 1-1. 住宅计划法和住宅建设五年计划	37
资料 1-2. 住房建设计划的框架	37
资料 1-3. 住宅建设五年计划所发挥的作用	38
资料 1-4. 确保计划实施的财政、金融机制	38
资料 1-5. 可供中国参考的几个观点	39
资料 2. 建立确保持续性住房政策实施的政策性住房金融机制	42
资料 2-1. 住房金融体系的特色	42
资料 2-2. 商业住房金融和确保住房政策的政策性住房金融的互补	42
资料 2-3. 住房金融中的政策性住房金融的作用	43
3. 住房公积金制度改革的基本方向与方案.....	45
3-1. 住房公积金制度及其课题.....	45
3-1-1. 公积金归集余额增量减少及住房贷款中公积金所占比率下降.....	45
3-1-2. 住房公积金贷款的课题.....	46
3-1-3. 住房公积金财务管理上的课题.....	48
3-1-4. 住房公积金制度的课题及其方向.....	49
3-2. 强化住房公积金机能的必要性.....	53
3-2-1. 住房金融政策所要求的基本作用.....	53
3-2-2. 加强住房公积金功能的必要性.....	54
3-2-3. 改善融资条件的方向.....	55
3-3. 重建住房公积金制度的基本思路.....	63
3-3-1. 重建经营管理体制.....	63
3-3-2. 重建财务管理体制.....	65
3-3-3. 重建资金筹集体制.....	68
3-3-4. 住房融资体系的重组.....	71

3-4. 住房公积金制度改革的基本方向.....	73
3-4-1. 重建组织体制的基本措施.....	73
3-4-2. 组织体制改革的方向：阶段性推进改革.....	73
3-4-3. 改革第一阶段（由现状向管理机构型过渡）.....	75
3-4-4. 改革第二阶段（由管理机构型向系统金融型过渡）.....	78
3-4-5. 改革第3阶段（由系统机构型向政策金融机构型过渡）.....	81
资料 1. 住房公积金制度的概要	84
资料 1-1. 住房公积金制度的目的	84
资料 1-2. 住房公积金制度的体系	84
资料 2. 日本和欧美的住房金融体系与中国的住房公积金制度	86
资料 2-1. 住房储蓄存款制度和住房金融机构的类型	86
资料 2-2. 国外的强制性住房资金缴纳制度	92
资料 2-3. 住房公积金制度的特点	93
4. 民间住宅金融的改革方向.....	94
4-1. 基本视点.....	94
4-1-1. 间接金融与直接金融.....	94
4-1-2. 银行业的本质.....	95
4-1-3. 信用风险管理信用.....	95
4-2. 中国民间住宅金融的现状.....	97
4-2-1. 以间接金融为主导的民间住宅金融.....	97
4-2-2. 急速扩大的住房相关贷款.....	98
4-2-3. 个人住房贷款的现状.....	99
4-2-4. 面对住房开发的贷款现状.....	100
4-3. 民间住宅金融贷款管理的现状.....	102
4-3-1. 商业银行贷款管理的现状.....	102
4-3-2. 个人信用的把握.....	107
4-3-3. 住房相关贷款的不良债权.....	110
4-4. 强化信贷审查一事前的风险管理.....	112
4-4-1. 风险管理体制.....	112
4-4-2. 日本商业银行的个人住房贷款管理.....	114
4-4-3. 住宅相关行业的贷款审查.....	120
4-5. 不良债权管理—事后的风险管理.....	129
4-5-1. 不良债权的早期发现.....	129
4-5-2. 贷款债权分类标准.....	130
4-6. 在民间住宅金融方面的银行经营.....	132
4-6-1. 商业银行的资产负债管理.....	132

4-6-2. 恰当的自有资本比率.....	134
4-6-3. 商业银行的成本管理.....	141
4-7. 作为今后课题的房地产证券化.....	147
4-7-1. 房地产评估与投资收益.....	147
4-7-2. 房地产的证券化与风险.....	148
4-7-3. 证券化的基础建设.....	149
4-8. 为建立完善信用风险管理体制的具体措施 —— 结合参考日本的事例.....	150
4-8-1. 信用评级制度的完善.....	151
4-8-2. 风险管理组织体系的健全.....	153
4-8-3. 信用风险的量化.....	156
4-8-4. 资产组合管理.....	157
4-8-5. 资本配给制度（风险资本的分配、基于风险资本的管理）的引入.....	158
4-8-6. 规章、手册的制定.....	158
5. 建立抵押、担保制度的基本方向和措施.....	159
5-1. 建立抵押、担保制度的必要性.....	159
5-1-1. 有关住房融资的抵押担保制度的现状.....	159
5-1-2. 建立抵押、担保制度的必要性.....	161
5-2. 建立 抵押、担保制度的方向.....	163
5-2-1. 抵押、担保制度的构筑.....	163
5-2-2. 抵押、担保制度的基础治理.....	165
5-3. 建立抵押、担保制度的措施.....	166
5-3-1. 担保制度的规范.....	166
5-3-2. 担保制度基础的建立.....	176
资料 1. 日本的信用补充制度概要	179
资料 1-1. 信用补充制度的现状和特点	179
资料 1-2. 政策性机构的信用补充制度	181
资料 1-3. 通过民间(商业性)机构的信用补充制度	194
资料 2. 日本的政府性信用补充制度	199
资料 2-1. 制度及其结构	199
资料 2-2. 担保业务	200
资料 2-3. 业务的委托	207
资料 3. 美国的信用补充制度	209
资料 3-1. 一级市场的信用补充（抵押保险、担保）	209
资料 3-2. 退伍军人厅（VA）担保	210
6. 住宅金融制度改革基础的建立和完善方向.....	213
6-1. 住宅相关信息系统的建立和完善.....	213

6-1-1. 住宅相关信息系统完善的重要性.....	213
6-1-2. 住宅金融信息系统的建立和完善.....	216
6-1-3. 个人信用信息系统的建立.....	223
6-1-4. 建立住宅流通信息系统.....	227
6-2. 与住宅金融相关的人才培养和资格制度的建立.....	234
6-2-1. 建立人才培养体制的必要性.....	234
6-2-2. 人才培养体制的构筑方向.....	235
6-2-3. 住宅金融相关人才的培养与建立资格制度的措施.....	238

III

1. 住房需求与其结构	1
1-1. 三个样板城市住房市场的现状	1
1-1-1. 住房存量与流量的变化	1
1-1-2. 上海住房市场的动向	2
1-1-3. 武汉住房市场的动向	5
1-1-4. 成都住房市场的动向	6
1-1-5. 目前出现住房热的背景	7
1-1-6. 住房市场的结构及其把握方法	8
1-2. 住房需求主体的特征和住房需求的动向	10
1-3. 住房供应、流通主体（开发商 / 企业）的特征和住房供应的动向	15
1-4. 住房市场中二手房、经济适用房、租赁住宅的现状	21
1-4-1. 二手房的现状与课题	21
1-4-2. 经济适用房的现状与课题	22
1-4-3. 租赁住房市场的现状与课题	23
1-5. 目前的住房市场所面临的课题（政策课题）	27
1-6. 住房市场的未来展望	30
1-6-1. 今后的中国住房市场必须具备的条件	30
1-6-2. 面向搞活住房市场的应对思路	30
2. 住房市场周围环境的变化及其对住房需求的影响	32
2-1. 认识住房需求的几个方面	32
2-1-1. 住房需求的量	32
2-1-2. 住房需求的质	32
2-1-3. 住房需求的可获性（Accessibility）	32
2-2. 住房市场周围环境的变化及其对住房需求的影响	33
2-2-1. 人口和家庭数的增加	34
2-2-2. 生活结构的变化	36
2-2-3. 宏观经济的发展	38
2-2-4. 国际化进程	41
2-2-5. 高度化的产业结构和技术革新	43
2-2-6. 城市结构的变化	44
2-3. 住宅需求预测的目的	46
2-4. 对住房需求的认识方法和需求预测模型（Model1）的结构	46
2-4-1. 构成住房需求的主要原因	46
2-4-2. 住房需求的定义	47

2-5. 各别因素的处理与未来展望	47
2-5-1. 人口和家庭数量	47
2-5-2. 平均每户人口（平均每户住宅家庭成员数）和人均住房面积（实有建筑面积）	48
2-5-3. 行政区划线因素部分的处理和市区人口的未来预测	50
2-5-4. 住房面积存量(实有建筑面积)及住户户数存量的未来预测	54
2-5-5. 考虑重建和再开发因素的住房面积流量及户数流量的未来预测	56
2-6. 住房需求面积和住房需求户数的未来展望（总结）	58
2-6-1. 需求预测结果（基准情形）	58
2-7. 对住房需求中的“迁居行动”和“流动人口”的把握方法	62
2-7-1. 把握“迁居行动”的思路	62
2-7-2. 对流动人口带来的租赁住房需求的把握方法	64
2-7-3. 反映迁居行动和流动人口的自有住房与租赁住房的未来预测	65
2-7-4. 迁居行动的实现度	67
2-8. 住房需求预测的课题与其应对的方向	69
2-8-1. 面向提高预测精度的课题和应对思路	69
2-8-2. 住房需求预测程序及预测结果的有效利用	70
3. 住房资金需求预测	71
3-1. 住房资金需求的预测	71
3-1-1. 金需求的基本思路	71
3-1-2. 个人购房资金需求预测	72
3-1-3. 房地产开发企业（开发商）的住房建设、开发资金需求预测	98
3-1-4. 住房资金需求汇总	104
3-2. 政策实施对资金需求的影响	107
3-2-1. 政策性资金需求的定义及其对象范围	107
3-2-2. 金融政策实施的影响（灵敏度分析）	108
3-2-3. 理想的住房市场将发生的住房资金需求预测	114
3-3. 有关公积金供需平衡的探讨	117
3-3-1. 公积金的资金走向和探讨的思路	117
3-3-2. 典型事例的演算结果	119
3-4. 满足住房资金需求的资金供应上的课题	123
3-4-1. 有关公积金制度的课题	123
3-4-2. 有关商业银行融资的课题	125
3-4-3. 有关政策性融资的课题	126
4. 活跃住房市场与推进住宅政策之基础的建立方向	127
4-1. 为了住房市场的活力化	127
4-1-1. 关于通过形成二手房*租赁住房市场来活跃住房市场的基本认识	127

4-1-2. 住房基本信息登记制度的治理与 DB 的有效利用.....	129
4-1-3. 建立住房流通促进制度	132
4-1-4. 有存量的流通和特定目的公司的利用.....	134
4-1-5. 为促进优质民间租赁住房的新建、消费的制度建立.....	136
4-1-6. 为了住宅市场活力化的方案的详细探讨.....	138
4-2. 为确保住宅政策推进的基础	140
4-2-1. 住宅相关统计制度的完善方案的确立.....	140
4-2-2. 住宅计划（住宅资金计划）制定程序的确立.....	145

表

I

题 目	页
表 1-1 中国商品房销售情况	1
表 4-1 政策性担保机构的框架	36
表 4-2 商业银行系统担保机构框架的框架	37
表 4-3 再担保保险机构（业务）的框架	39
表 5-1 三个级别层次的资格体系	47
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	51
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）	52

II

题 目	页
表 2-1 “升级换代”概念在中国的适用性。	23
表 2-2 住房类型、居住主体、供给上的问题	24
表 2-3 对住房市场相关主体给予鼓励的概念	26
表 2-4 各国对公有住房融资对象的限制	28
表 2-5 各国的主要融资条件	28
表 2-6 中国和欧美主要国家的住房金融体系一览	30
表 2-7 设定针对各级质量水平住房鼓励措施的概念图	32
表 2-8 日本住房性能表示制度设定性能级别的概念	32
表 2-9 根据二手房质量设定的鼓励措施	33
表 2-10 日本在第七个住宅建设五年计划中规定的居住水平	40
表 2-11 欧美主要国家住房金融系统一览	42
表 2-12 欧美主要国家对住房金融系统采取的国家参与、引导方法一览	44
表 3-1 1999 年末的四大国有商业银行的个人住房贷款余额	46
表 3-2 日本商业金融机构的金融商品（以城市银行为例）	59
表 3-3 日本的与储蓄挂钩的融资制度	92
表 3-4 法国的与储蓄挂钩的融资制度	92
表 3-5 德国的建筑储蓄融资制度	93
表 4-1 商业银行个人住房贷款的增长率	99
表 4-2 商业银行住房相关贷款统计	101
表 4-3 面向企业的贷款审查要点	103
表 4-4 面向个人的住房贷款审查标准	106
表 4-5 个人信用调查方法	107
表 4-6 个人信用报告个例	109
表 4-7 逾期贷款（不能回收）的事例—房地产抵押贷款	110
表 4-8 银行的个人住房贷款逾期率	111
表 4-9 不同行业贷款审查表	121
表 4-10 中国贷款债券的分类	130
表 4-11 日本的债权分类	131
表 4-12 资产负债的利率敏感度以及费用、利润的变化方向	134
表 4-13 工行 建行 2 行最近 3 年的自有资本比率	135
表 4-14 国有银行（平均）贷款比率、债务比率、自有资本比率的变化	135
表 4-15 自有资本比率的定义如下：	136
表 4-16 各银行、信用合作社、财务公司、金融信托公司的自有资本比率	136

表 4-17	资产负债表——中国工商银行	139
表 4-18	资产负债表——中国建设银行	140
表 4-19	损益表 —— 中国工商银行	145
表 4-20	损益表 —— 中国建設銀行	146
表 5-1	现行抵押担保制度的要点	160
表 5-2	政策性担保机构的框架	169
表 5-3	商业银行系统担保机构框架的框架	171
表 5-4	再担保保险机构（业务）的框架	174
表 5-5	个人信用信息概要	177
表 5-6	主要的机构担保制度一览表	179
表 5-7	住房融资保险和商业性担保机构的制度比较表	180
表 5-8	住房融资保险概要表	182
表 5-9	住房融资保险的实际成绩	186
表 5-10	不同银行系统在住房贷款方面利用民间担保公司的情况（平均）	191
表 5-11	民间担保公司承担的住房信贷担保	192
表 5-12	民间担保公司代替偿还的住房贷款	192
表 5-13	民间担保公司代替偿还的住房贷款的回收	193
表 5-14	担保委托合同以及团信代替偿还委托合同的状况	201
表 5-15	担保债务履行（代替偿还）的变化	201
表 5-16	拖欠原因	201
表 5-17	偿求权回收的变化	202
表 5-18	团体信用生命保险的实际情况	203
表 5-19	收支计算书	206
表 5-20	资产负债表	206
表 5-21	净财产增减计算表	207
表 5-22	业务委托手续费一览表	207
表 5-23	FHA (203(b)节) 的保险费	210
表 5-24	VA 担保对象的融资额	211
表 5-25	VA 担保的担保费	212
表 6-1	住宅金融公库综合在线系统的网络结构 (4)	221
表 6-2	现行的个人信用调查方法	223
表 6-3	专业知识 能力的基础内容	235
表 6-4	专业进修的相关领域	239
表 6-5	日本从事住宅融资业务银行的业务领域、内容和公认资格之关系	241
表 6-6	三个级别层次的资格体系	242

III

题 目	页
表 1-1 中国全国的商品住宅销售	1
表 1-2 上海住房存量、流量的变化	3
表 1-3 武汉住房存量、流量的变化	5
表 1-4 成都住房存量和流量的变化	6
表 1-5 三个样板城市中需求者（个人、家庭）的主要属性	10
表 1-6 希望购置的住宅面积	13
表 1-7 住房购置计划上的问题	14
表 1-8 开发商今后住房供应计划的前 5 位	16
表 1-9 开发商提出的住房开发刺激因素前 5 位	19
表 1-10 二手房销售在住房市场的定位	21
表 1-11 中国全国经济适用房建设的情况	23
表 1-12 先进国家中租赁住房的地位	25
表 2-1 全国人口预测	34
表 2-2 三个城市的人口预测	35
表 2-3 三个城市的老龄人口预测	36
表 2-4 上海市老年赡养系数与高龄老年人比例	36
表 2-5 2010 年总支出增加额	37
表 2-6 三个城市的高等教育人口预测	37
表 2-7 全国产业结构的变化	38
表 2-8 三个城市经济增长预测的前提	39
表 2-9 三个城市的经济增长预测	40
表 2-10 三个家庭收入预测(市区)	41
表 2-11 中国纺织材料的出口竞争力指数	41
表 2-12 三个城市的人口及流动人口推測	45
表 2-13 三城市全市人口的变化与未来推算值(转抄)	48
表 2-14 三城市市区人口的变化(转抄)	48
表 2-15 人均住房面积(实有建筑面积)的变化	48
表 2-16 人均住房面积(实有建筑面积)的未来预测	49
表 2-17 市区平均每户人口(平均每户住宅家庭成员数)的变化(实际数值)	50
表 2-18 市区平均每户人口(平均每户住宅家庭成员数)的未来预测	50
表 2-19 市区人口和市区面积的变化	51
表 2-20 考虑了行政区编入因素的市区人口的未来预测	53
表 2-21 住房存量面积(实有建筑面积)的未来预测	55

表 2-22	住房户数的未来预测	55
表 2-23	重建和再开发面积的未来预测	56
表 2-24	每户平均住房面积的未来预测值	57
表 2-25	考虑重建和再开发因素的住房户数流量的未来预测	57
表 2-26	住房需求面积及住房需求户数的未来预测（上海）	59
表 2-27	住房需求面积及住房需求户数的未来预测（成都）	60
表 2-28	住房需求面积及住房需求户数的未来预测（武汉）	61
表 2-29	目前居住住房的所有形态	62
表 2-30	从租赁住房迁居到自有住房的概率	62
表 2-31	各城市长期居住非在籍人口与租赁住房需求预测	65
表 2-32	反映迁居行动和流动人口的自有住房与租赁住房的未来预测	66
表 2-33	考虑了迁居的住房需求未来预测（从租赁住房到自有住房转移的实现率为 50%）	68
表 3-1	三个样板城市住房价格的设定（新建房、二手房）	76
表 3-2	武汉市和成都市新建住房销售单价与二手房销售单价的比较	77
表 3-3	未来住房价格设定（上海市）	77
表 3-4	未来住房价格设定（武汉市）	78
表 3-5	未来住房价格设定（成都市）	78
表 3-6	住房销售价格（新建）与能够购房的年收入<2000 年时>（住宅贷款还款负担率 50%）	81
表 3-7	实现率的设定	85
表 3-8	公积金利用对象者的比例	86
表 3-9	三个城市的新增储蓄额及其指数的概要	86
表 3-10	公积金融资有资格者率的设定	87
表 3-11	家庭平均的购房资金计划（上）和公积金可融资额（下）	88
表 3-12	上海市购房资金计划的未来预测（新建住房）	89
表 3-13	上海市购房资金计划的未来预测（二手房）	89
表 3-14	武汉市购房资金计划的未来预测（新建住房）	90
表 3-15	武汉市购房资金计划的未来预测（二手房）	90
表 3-16	成都市购房资金计划的未来预测（新建住房）	91
表 3-17	成都市购房资金计划的未来预测（二手房）	91
表 3-18	上海市的购房资金需求（新建住房）	93
表 3-19	上海市的购房资金需求（二手房）	93
表 3-20	武汉市的购房资金需求（新建住房）	95
表 3-21	武汉市的购房资金需求（二手房）	95
表 3-22	成都市的购房资金需求（新建住房）	97

表 3-23	成都市的购房资金需求（二手房）	97
表 3-24	销售率的设定	99
表 3-25	金融政策实施对资金需求的影响（上海市）	115
表 3-26	金融政策实施对资金需求的影响（武汉市）	116
表 3-27	金融政策实施对资金需求的影响（成都市）	117
表 4-1	在地方大城市设立二手、租赁住房管理公司（暂称）的概要（草案）	133
表 4-2	基于现有住房存量的质量评级的流动化促进措施（事例）	134
表 4-3	日本的特定优质租赁住宅制度的适用条件	137
表 4-4	住宅相关的财政负担与住房补贴的国际比较	137
表 4-5	统计机构的类型	142
表 4-6	为实现方案的今后所需研究课题	144
表 4-7	为实现方案的今后所需研究课题	147

图

I

題 目	頁
图 2-1 阶段性组织改革	18
图 2-2 管理机构型的概念图	20
图 2-3 系统金融型的概念图	21
图 2-4 专业政策金融机构型的概念图	22
图 3-1 工商、建设二行住房相关贷款所占比例的变化	25
图 3-2 工商银行与建設银行的 ROA、ROE	26
图 4-1 担保機構的示意图	40
图 5-1 住宅金融公库综合在线系统的网络结构	42
图 5-2 上海个人信用查询系统	43
图 5-3 住宅流通信息系统的商业模型	44
图 5-4 商业模型	45
图 5-5 培育和活跃租房市场的方案及流程	50
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	50
图 5-7 住宅统计的具体内容	54

II

题 目	页
图 3-1 全国公积金储备余额的变化	45
图 3-2 对公积金制度的评价	50
图 3-3 调查显示的家庭年收入分布与购买普通住宅家庭年收入的差距	51
图 3-4 公积金制度中应改善的地方	52
图 3-5 日本住宅金融公库的融资体系	58
图 3-6 日本住宅金融公库的政策引导型利率体系	62
图 3-7 贷款比例和最低利差	64
图 3-8 日本住宅金融公库财务会计（决算）的规则、流程	67
图 3-9 日本住宅金融公库的 ALM 示意图	69
图 3-10 阶段性的组织改革	74
图 3-11 管理机构型的概念图	77
图 3-12 系统金融型的概念图	80
图 3-13 专业政策金融机构型的概念图	83
图 3-14 住房公积金的管理体制	85
图 3-15 住房金融系统的分类	86
图 3-16 美国的一级市场和主要金融机构	87
图 3-17 德国的住房金融体系	89
图 3-18 美国二级市场与政府支援机构的概要	90
图 3-19 法国住房金融市场的概要	91
图 4-1 中国的银行系统	94
图 4-2 银行风险的分类	96
图 4-3 民间住宅金融储蓄、投资结构	97
图 4-4 商业银行住房相关贷款余额推移表	98
图 4-5 商业银行个人住房贷款余额推移	99
图 4-6 商业银行面向开发的贷款余额推移	100
图 4-7 工商银行的联系融资方式	100
图 4-8 法人借方综合偿还能力的辨别流程	104
图 4-9 个人抵押贷款手续流程	105
图 4-10 上海个人信用查询系统	108
图 4-11 工商、建设 2 行住房相关贷款所占比例的变化、	132
图 4-12 利率敏感度分析	133
图 4-13 工商银行信贷资产*负债结构变化	137
图 4-14 建设银行信贷资产*负债结构变化	138

图 4-15 工商 * 建设 2 行的 ROA、ROE	141
图 4-16 工商 * 建设 2 行的收益结构	142
图 4-17 建设银行的经费 / 收益比率	143
图 4-18 工商银行经费/收益比率	144
图 5-1 再担保团体保险的机制	173
图 5-2 担保机构的示意图	175
图 5-3 数据库的概念	178
图 5-4 住房融资保险机制	184
图 5-5 与公库并用的贷款的贴息率 10 成的保险	185
图 5-6 商业性担保机构	189
图 5-7 商业性担保商品	190
图 5-8 住房贷款担保保险的结构	194
图 5-9 联营贷款	197
图 5-10 非联营贷款	197
图 5-11 担保业务的流程	200
图 5-12 公库团信制度的结构	204
图 5-13 担保协会的组织	205
图 6-1 在住宅相关的各种主体的活动中所需要的信息系统	213
图 6-2 以住宅金融信息系统的建立和完善为契机	214
图 6-3 可以期待以“住房”为契机，出现针对相关产业的骨干系统 信息系统提供解决方案的商业机会	215
图 6-4 住宅金融信息系统应该具备的功能（归纳总结）	217
图 6-5 有关住宅金融信息系统的建立、运用、维护的商业模型	218
图 6-6 住宅金融公库综合在线系统的网络结构（1）	219
图 6-7 住宅金融公库综合在线系统的网络结构（2）	220
图 6-8 住宅金融公库综合在线系统的网络结构（3）	220
图 6-9 上海个人信用查询系统	224
图 6-10 个人信用信息机构间信息交流的概念图	225
图 6-11 住宅流通信息系统的商业模型	227
图 6-12 商业模型	229
图 6-13 ISIZE 住房信息	230
图 6-14 客户的确保	230
图 6-15 登载信息内容（二手 租赁物业）	231
图 6-16 登载信息内容（新建物业）	231
图 6-17 信息审查体制	232

III

题 目	页
图 1-1 住房竣工面积对住房储备(现有建筑面积)的比例	2
图 1-2 上海住房储备内容的变化	4
图 1-3 储蓄和住房价格的变化(上海 武汉)	7
图 1-4 住房市场的主体与市场活动(现状和今后的方向性)	9
图 1-5 更新换代和自有住房、租赁住房市场	10
图 1-6 答卷者的住房所有形态	11
图 1-7 购置住房意向	11
图 1-8 不同年收入的购房意向	12
图 1-9 上海不同类型住房的希望购置面积	13
图 1-10 开发商设想的“畅销”价格带和 98 年实际值的比较	15
图 1-11 问卷中体现的年收 6 倍水平与开发商希望销售的住房价格的背离	16
图 1-12 调查显示的家庭年收入分布与购买普通住宅家庭年收入的差距	17
图 1-13 需求者的购房上限价格和开发商设想的住房销售价格(万元)	18
图 1-14 人均 GDP 与住房价格指数*的变化	18
图 1-15 中国全国商品住宅销售价格单价的变化	19
图 1-16 住房投资(额)占名义 GDP 比例的变化	20
图 1-17 房地产占名义 GDP 的比例	20
图 1-18 上海市二手房流通量	21
图 1-19 上海市市场租赁登记情况	24
图 1-20 武汉市公有住宅再租赁户数(累积)	24
图 1-21 中国住房存量中的个人所有率和个人利用(自有住房)率(示意图)	25
图 1-22 住房市场的现状和课题	28
图 2-1 认识住房需求可获性的几个方面	32
图 2-2 住房市场周围环境的变化及其对住房需求的影响	33
图 2-3 IT(信息通信)相关技术的发展提高“找房”水平的示意图	43
图 2-4 住房需求的构成因素	47
图 2-5 反映了迁居行动和流动人口的自有住房和租赁住房的把握方法(示意图)	63
图 3-1 住房资金需求的概念	72
图 3-2 购房资金需求预测的流程	73
图 3-3 购房资金需求计算流程图	74
图 3-4 【家庭贷款计划计算公式】	75
图 3-5 住房资金需求计算流程	75
图 3-6 住宅销售价格(新建)和可购房年收入的探讨(2000 年时)(住房贷款	

还款负担率 20%)	81
图 3-7 不同年收入的购房比例(上)和设定比例的参考年收入(下)(住宅 贷款还款负担率 50%)	82
图 3-8 不同年收入的购房比例(上)和设定比例时参考的年收入(下)(住房 贷款还款负担率 20%)	83
图 3-9 由年收入反映的可购房层次的范围(住宅贷款还款负担率 50%)	84
图 3-10 根据年收入阶层的可购房人群的范围(住房贷款还款负担率 20%)	84
图 3-11 上海市的购房资金需求(亿元)	92
图 3-12 武汉市的购房资金需求(亿元)	94
图 3-13 成都市的购房资金需求(亿元)	96
图 3-14 住房建设及开发资金需求的概念图	98
图 3-15 开发商的住房开发利润(利润率)	99
图 3-16 借款占开发资金的比例	100
图 3-17 上海市成套住宅的建设开发资金需求预测结果	101
图 3-18 武汉市成套出售住宅的建设开发资金需求预测结果	102
图 3-19 成都市成套出售住宅的建设开发资金需求预测结果	103
图 3-20 上海市住房资金需求的汇总	104
图 3-21 武汉市住房资金需求的汇总	105
图 3-22 成都市住房资金需求的汇总	106
图 3-23 政策的实施对住房资金需求给予的影响	107
图 3-24 敏感度分析结果(仅利用公积金贷款的情形: 期限 10 年)	109
图 3-25 敏感度分析结果(仅利用商业贷款的情形: 期限 10 年)	109
图 3-26 敏感度分析结果(仅利用公积金贷款的情形: 期限 20 年)	110
图 3-27 敏感度分析结果(仅利用商业贷款的情形: 期限 20 年)	110
图 3-28 敏感度分析结果(仅利用公积金贷款的情形: 期限 10 年)	112
图 3-29 敏感度分析结果(仅利用商业贷款的情形: 期限 10 年)	112
图 3-30 敏感度分析结果(仅利用公积金贷款的情形: 期限 20 年)	113
图 3-31 敏感度分析结果(仅利用商业贷款的情形: 期限 20 年)	113
图 3-32 公积金资金流程的示意图(假定加入率为 100%)	118
图 3-33 公积金典型事例演算的结果	120
图 3-34 敏感度分析结果(令家庭数量变化时)	121
图 3-35 敏感度分析结果(令储蓄率变化时)	122
图 3-36 敏感度分析结果(令年收入变化时)	122
图 3-37 敏感度分析结果(令融资实施率变化时)	123
图 4-1 大城市(巴黎与东京)的租房占重要的位置	128
图 4-2 为住房市场流通、活跃租赁市场的住房基本信息登录制度的概念	129

图 4-3	日本高层住宅信息登录制度的结构与利处	130
图 4-4	日本的高层住宅信息登录制度的手续	131
图 4-5	日本的特定优质租赁住宅制度的构造	136
图 4-6	今后需强化的租赁住房市场服务（例）	138
图 4-7	为培育、活跃租赁住房市场的方案及流程	138
图 4-8	为活跃住宅市场的方案进展时间表（内容设想）	139
图 4-9	住宅统计的具体内容	141
图 4-10	住宅需求预测与住宅相关统计的相互关系	143

I. 概 论

本章主要讨论以下问题：

- 1. 什么是“社会学”？
- 2. 社会学的产生和发展。
- 3. 社会学的研究对象、任务和方法。
- 4. 社会学与相关学科的关系。
- 5. 社会学在现代社会中的地位和作用。

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2,745万平米，到了2000年已大幅增加到16,570万平米(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 (%)	占有率为 (%)	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 3 篇《住房需求预测》。

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在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予低收入阶层的优惠，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率达到了 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员增加了 225 万人，约占同期全产业从业人员增加的 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的房地产相关的征税，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只是新建住房，还应包括目前转让出售的公房在内的二手房、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“未完善、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 2250 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区“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“未完善、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, 将公积金极大幅度地用于贷款资金。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金储蓄制度等，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)
总店 (北京市) 机构等	中央级	中央住房公积金中心	中央住房金融机构	中国住宅银行
	地方级	省住房公积金中心 住房公积金中心	地方住房金融机构 住房公积金中心	省分行 住房公积金中心
	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
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	×  出资	股份 (情形 1) 总体店公开 (情形 2) 仅总店向 OEM 委托
	地方级	○	○	—
	地区级	○	○	—
资金筹集	中央级	中国银行紧急融资范围、债券发行、存款	中国银行紧急融资范围、新型住房紧急融资、债券发行、MBS 外部借款	—
	地方级	地方住房公积金间的转移 中央的融资	中央中心的紧急融资 地方间的转移、寄存	—
	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	地方中心的紧急融资	—
强制性住房公积金交纳		○	○	○
财务管理	检查系统	○	○	○
	计算机系统	○	○	○
住房政策(住房 计划)	地区(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 合并与撤销 ② 跨地区联合、合并与撤销(不良情 况的处理) ③ 实现计算机系统(引进外资)	① 研究内部的保险制度(适用与商业住 房贷款的组合险资) ② 开始研究 MBS(上海市)	① 住房公积金中心保留行政部分, 将 金融部分移交到新组织 ② 住房公积金中心在住房和关信 息服务的业务中新增机构担保。 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）

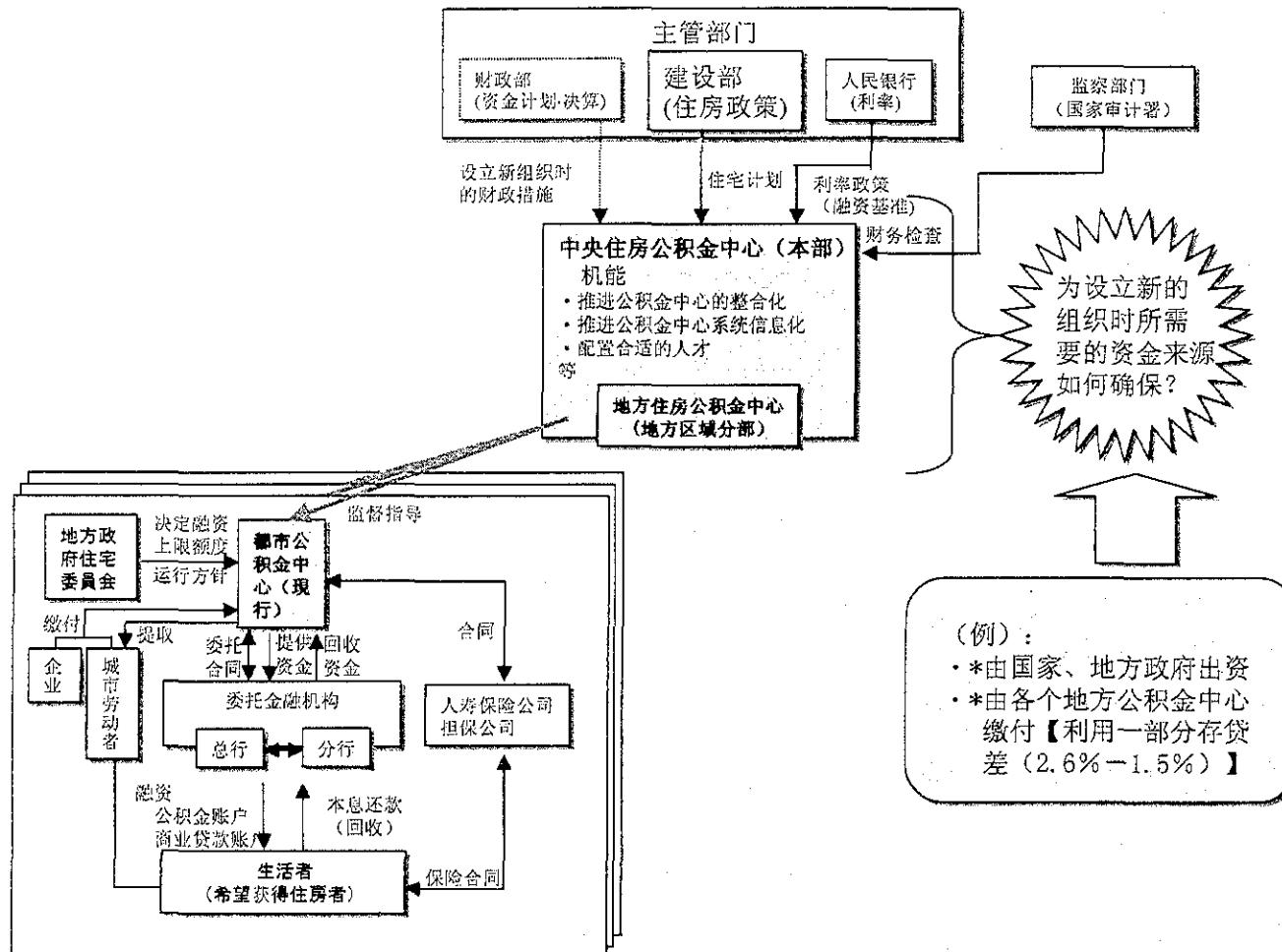
作为从行政部门分离出来的非营利独立法人，设立中央(全国)级的“中央住宅金融机构”、地区级的“省住宅金融机构”，作为三级型的系统金融体系，重新构筑住房公积金的组织体制。

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。

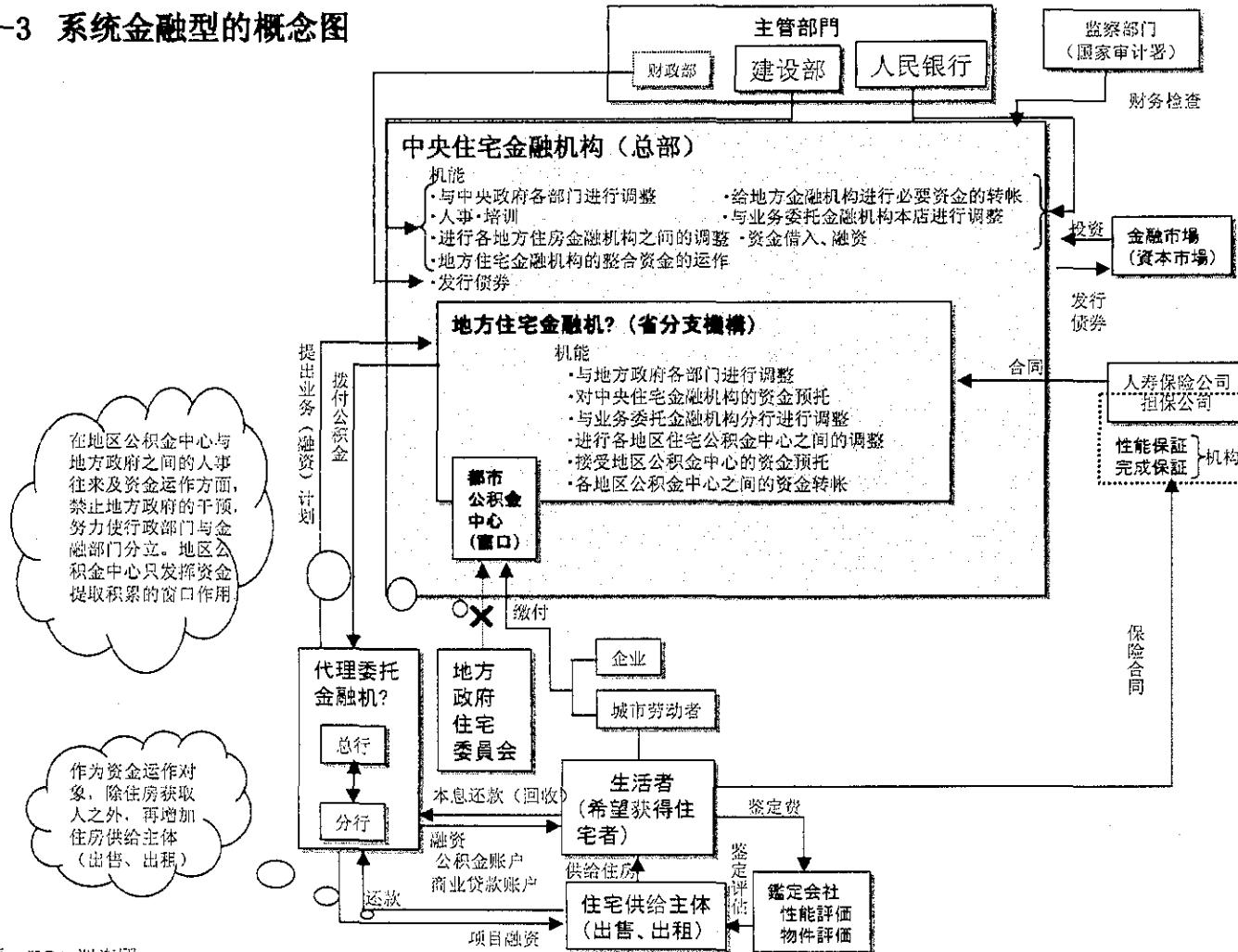
- 由住房公积金管理中心向住宅系统金融机构重组
- 通过省住宅金融机构，实现融资资金的融通化
- 建立中央住宅金融机构的债券发行等形式的独立筹措资金方法
- 扩大政策性融资、开始向住宅供给企业（出售、租赁）提供政策性融资

图 2-2 管理机构型的概念图



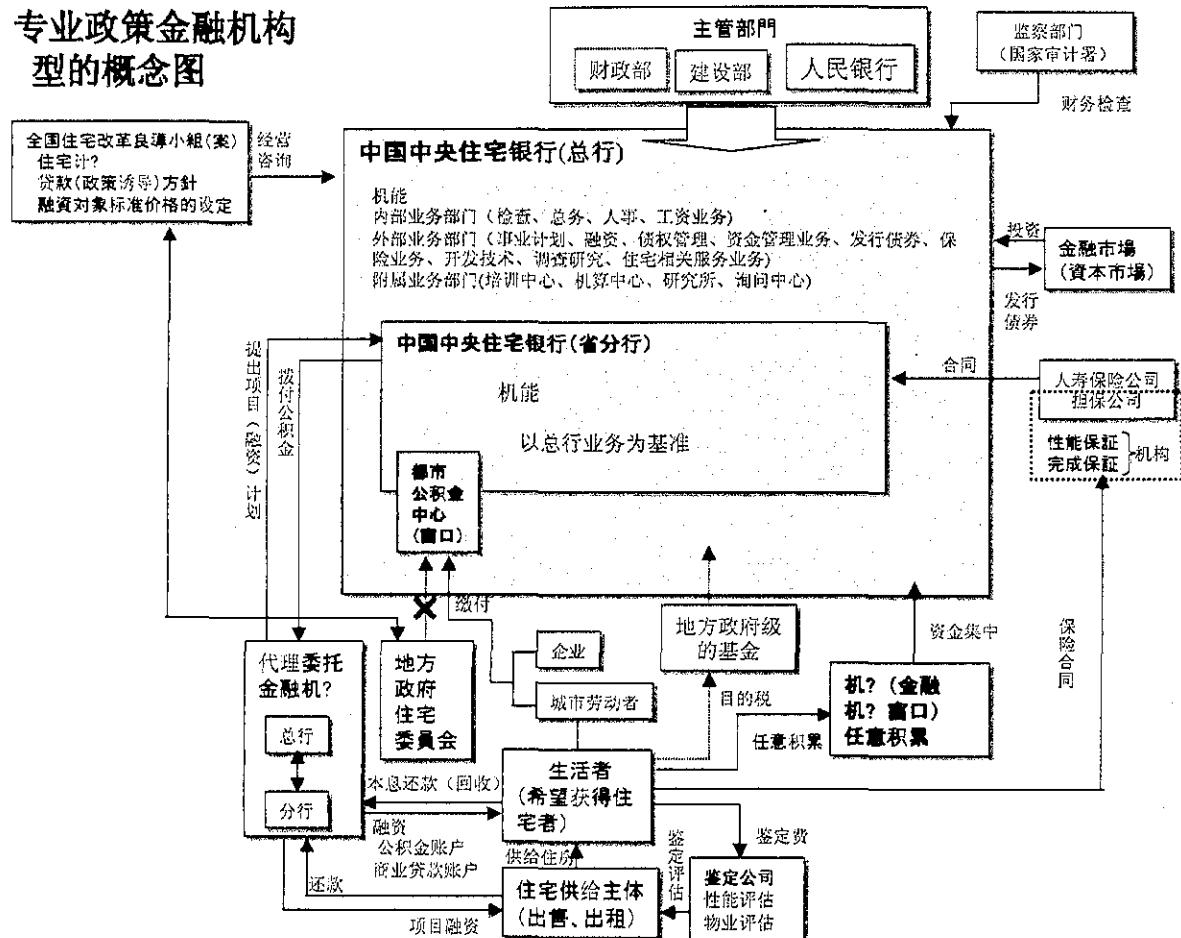
资料来源：JICA 调查团

图 2-3 系统金融型的概念图



资料来源：JICA 调查团

图 2-4 专业政策金融机构型的概念图



(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休人员，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。