

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。

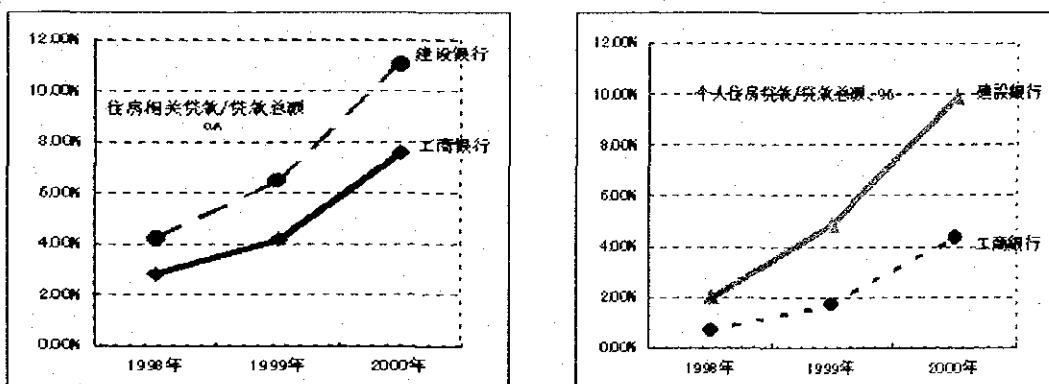
在上海市设立的「上海资信公司」是在该领域中领先的商业模型。该公司于2000年6月在上海地区银行之间开通了银行个人信用查询系统，该系统配备了由银行个人消费帐户和信用卡帐户的开户资料而筛选制作的个人信用查询数据。2001年内将建立信用情况综合评估系统。

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、建设二行其倾向尤其突出。

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，由于债务人是以工薪阶层为个人，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。

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在下降。

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。

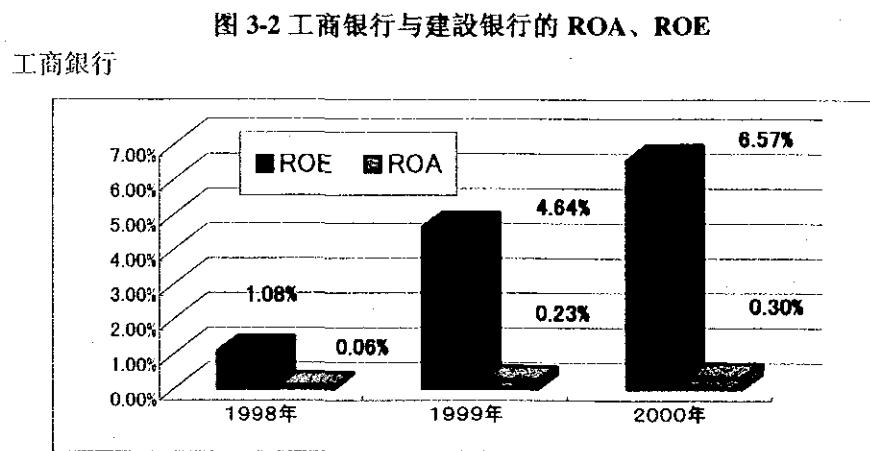
工行、建行资产中，对风险权重较低的公共部门（含中央银行）、其他银行的为 20% 左右，风险权重为 100% 的贷款（含其它贷款）为 80% 左右。在负债结构中工行、建行二行一样，其存款各占 80%~90%。工商银行的负债中短期存款比例已经上升到了超过 40%~50% 的水平。二行债券发行或长期借款的百分比都很低。

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。

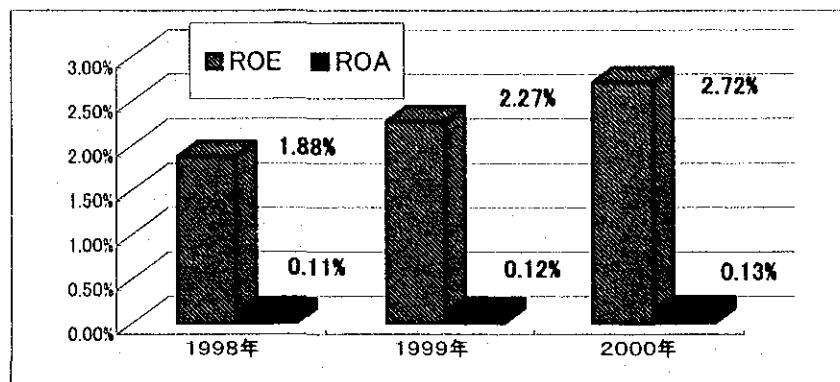
在二行的资产负债表中，债权的长期化、债务的短期化倾向虽不明显，但已经开始出现。即使风险比重下降，如不解决筹措资金上的问题，一旦出现短期存款的提款，金融危机的风险依然存在。为防范此风险、应考虑运作资金的长期化，尽量筹措长期资金。

(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。



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。

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得越来越重要。

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融机构共同参与市场竞争的局面，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，积累了不少的经验和教训，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。

各银行都有自己的特色贷款，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各等级的信用评级，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UFJ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，融资与债权保全是一体、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，而且相互之间没何合作。

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的保险来分散对人对物的风险。

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、即为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)建立专业人才培训制度，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
总部的主要职能	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
省级分部的主要职能	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事故率(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(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。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。

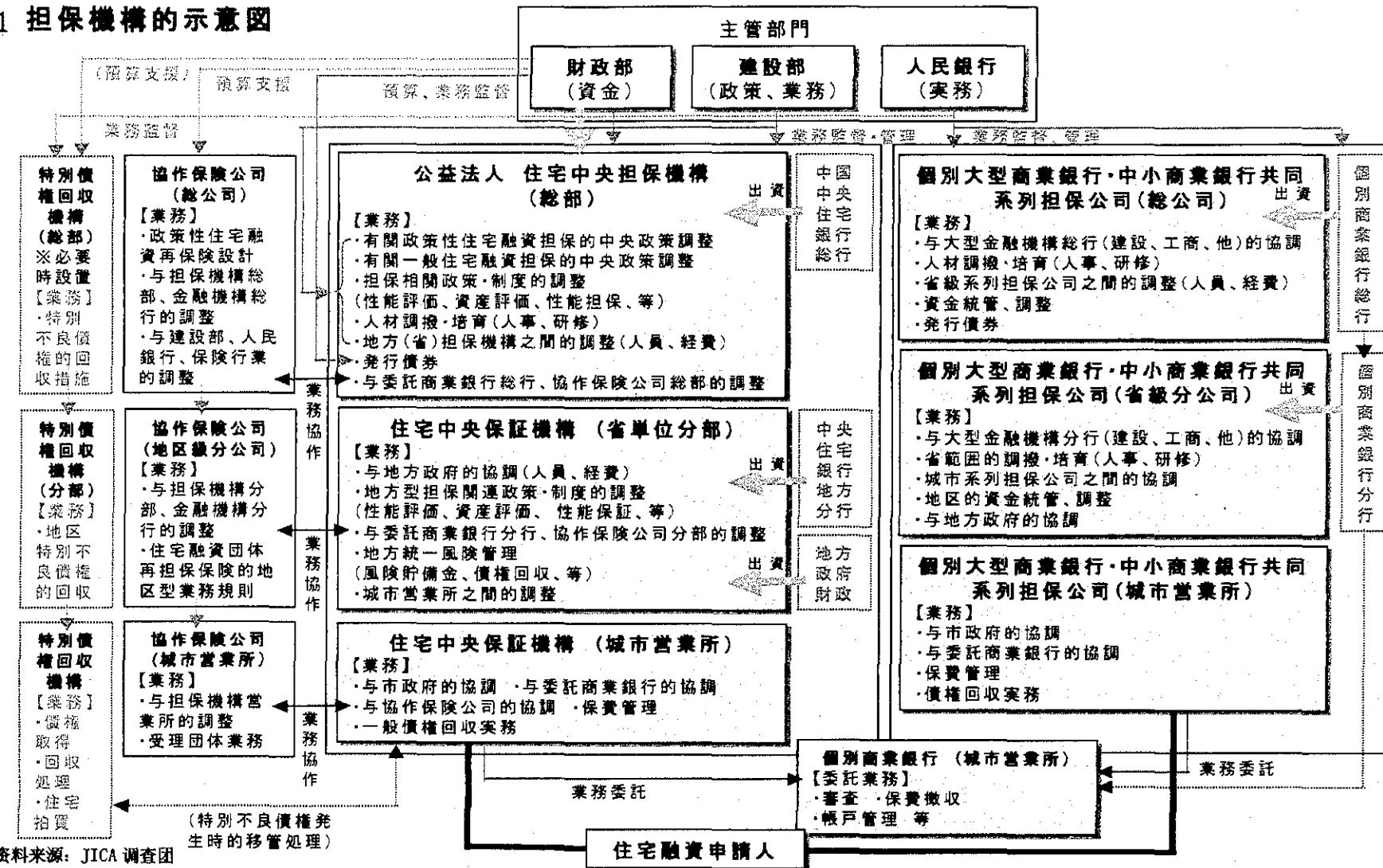
关于再担保保险机构(业务)的具体概念，在下表中将其要点进行了整理。

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 担保機構的示意圖



资料来源：JICA 调查团

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尤为重要。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

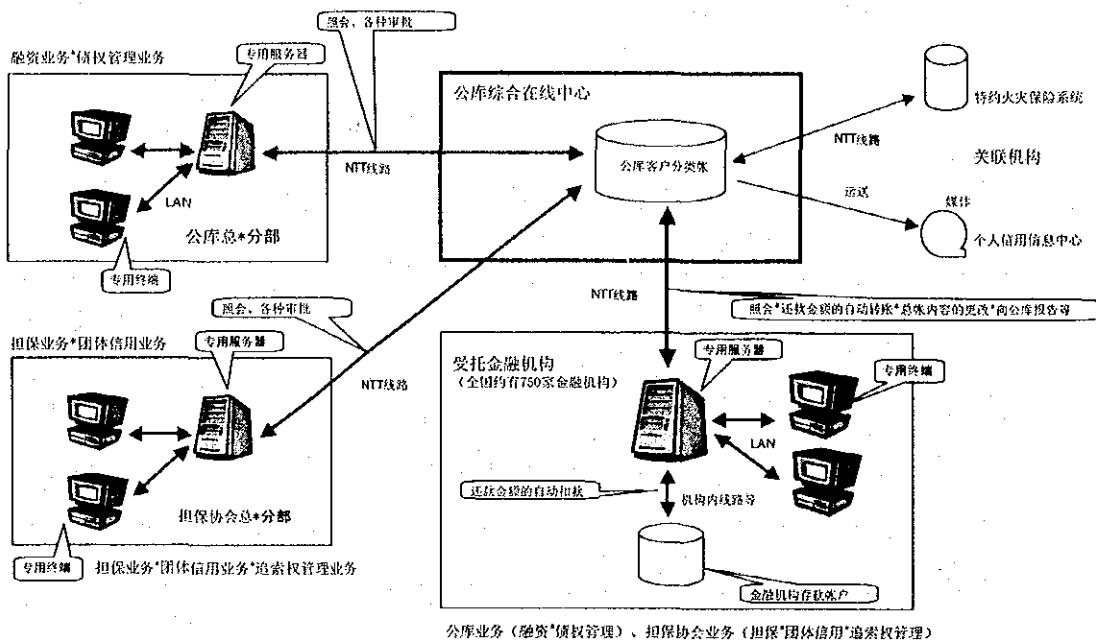
中国中央银行住宅(暂称)应该考虑可能增多的“无力拥有自己的家的阶层”的不公平感，以及租赁住房建设、小区公用设施维护、管理、修缮基金的负担等问题，采取省住宅金融机构的资金预托、资金运用、自由公积金的集中、目的税的集中、充分利用资本市场的 MBS、债券的发行等多种手段进行资金筹措和运用。

(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

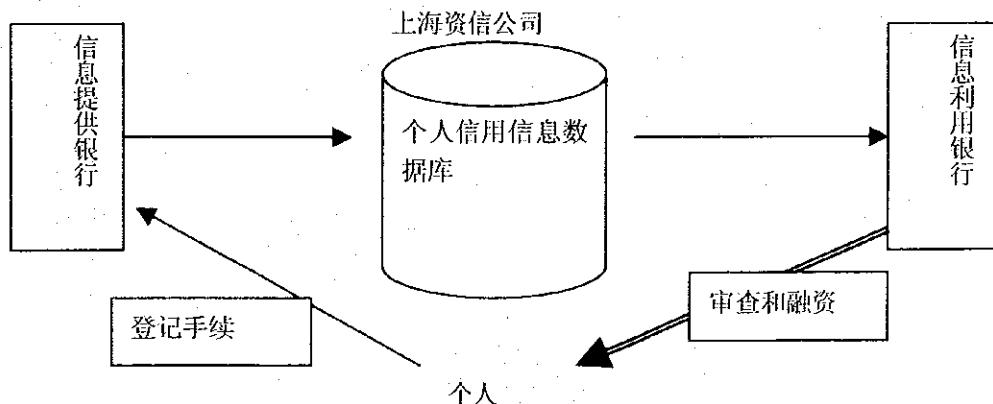
(2) 个人信用信息系统的具体概念

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



注：——→信息的流向

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。

具体来说是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。

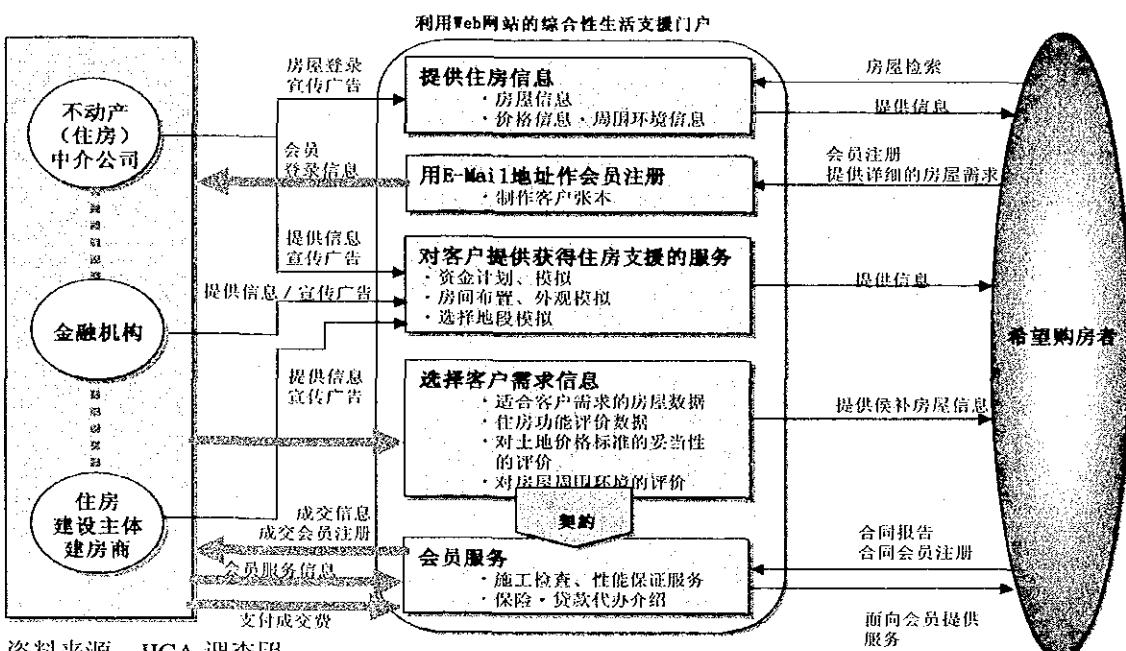
对于个人信用信息系统的建立，正如前面谈到的住宅金融信息系统一样，包括日本在内的欧美各国有着更长的历史。因此信息系统建立如果以民间为主导推进，应该以该信息系统的建立、运营为诱因，吸引外资企业的共同参与，以促进其早日实现。

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。

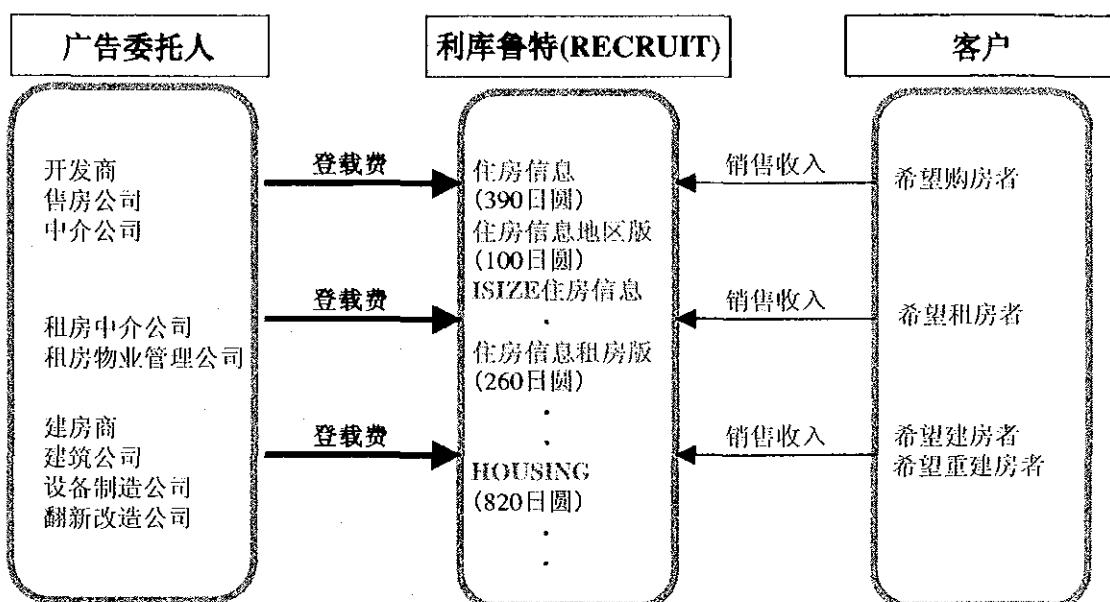
综上所述住宅流通信息系统的商业模型，需要具备以下功能：

- 物业登录、登载、广告功能
- 物业中介功能

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

(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，如果在一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。面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，需要有意识地将其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、培训计划的确定等关系，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)	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• 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 建设系统内等)	<ul style="list-style-type: none">• 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。

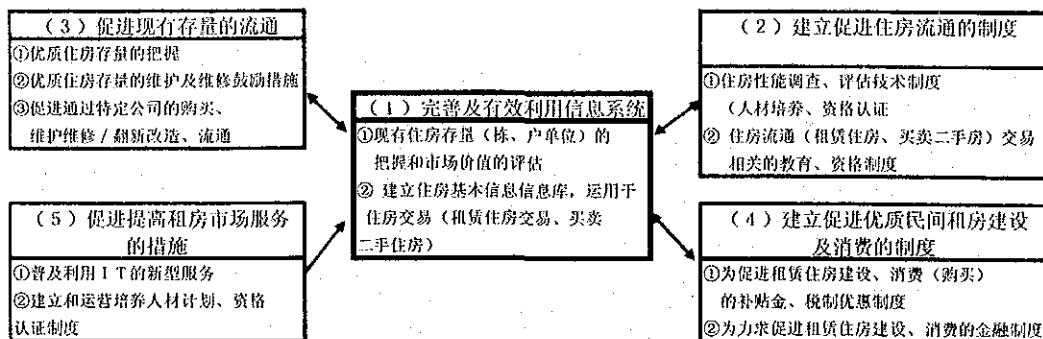
5-3-2. 增强使住房市场活力的具体措施

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

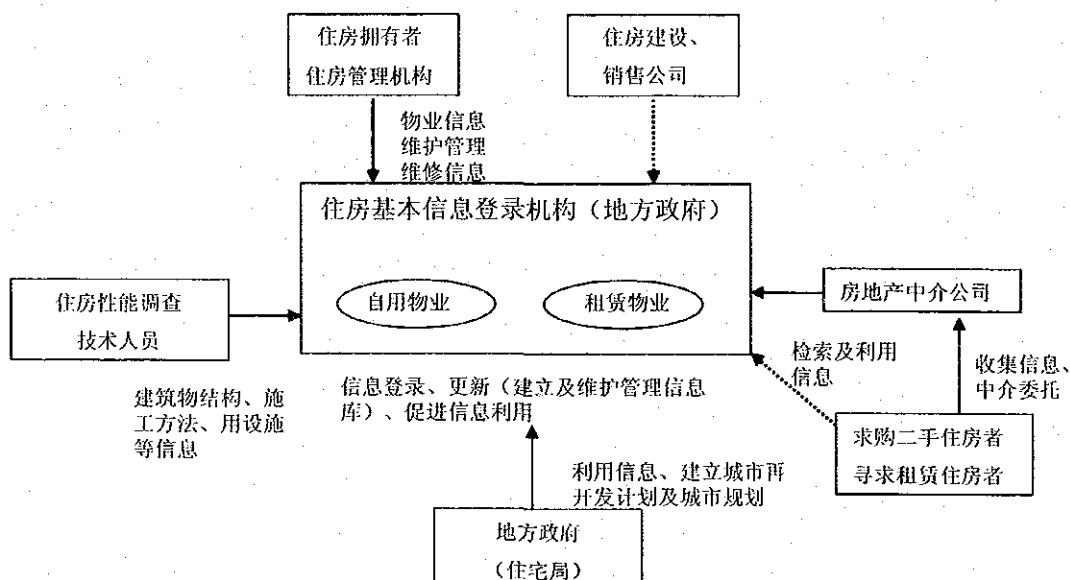
住房市场的三个主角、即“需求主体”、“供给(建设)主体”、“信息、服务提供者”在住房买卖或租赁交易以及中介、信息服务的过程中，能有效地检索和利用高质量的信息是非常重要的。为此，应该建立和有效利用包括现有住房存量和目前正在迅速增加的新建商品房等在内的住房资产信息的“住房基本信息登录制度”，及其数据资料库(DB)。

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。 *通过小规模的修缮、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和建立消费制度

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”、“居住着房租补贴”、“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]: 家庭消费调查年報、消费实际调查<均是总务省>

●储蓄统计 (储蓄額、保有资产額…)

[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 (资金筹措額、按不同机构 不同领域的融资額…)

[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(借款額、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]: 用于建設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、充实的统计收集的组织形态(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。

II-1.

中国经济、社会的发展与住房金融的使命及地位

1. 中国经济、社会的发展与住房金融的使命及地位

1-1. 人民生活水平提高推动住宅业发展

1-1-1. 政府积极推进住宅业发展

2000 年上海市的人口达到 1674 万，北京市的人口达 1382 万，大陆 31 个省、自治区、直辖市的人口中，居住在城市的人口达 4 亿 5594 万，是总人口的 36%（根据第五次人口普查的结果）。这样庞大的城市人口的住房供给是中国经济社会中的一个极为重要的问题。2000 年中国国内生产总值(GDP) 为 8 兆 9404 亿元，同比增长 8%。个人购买商品房的支出增长了 50.6%，其中 84.8% 为个人购买。成都市人均居住面积达到了 10 平方米以上（根据 2001 年 3 月国家计委曾培炎在人代会上的说明）。

中国在 90 年代初开始了市场经济化的改革，虽然目前已经丰衣足食，但是尚未到达可以确保优质住房的阶段。

在十五计划指导方针中，发展被确立为主要课题，人民生活水平的提高被作为根本性的出发点，经济发展与社会发展被相互结合。在“纲要”中，第一次提出了“改善人民生活水平”的具体目标。即至 2005 年，城市居民人均住房建筑面积增加到 22 平方米，至“十五”末，城市居民人均可支配收入超过 8000 元人民币。

1-1-2. 在实行住房货币化时特别需要顾及低收入阶层

在中国目前正在推进的住房制度改革中，现正实施取消实物分房的“住房货币化”政策。住房货币化是市场经济的方向，可以从根本上尽量减轻政府和企业在住房建设方面的负担，同时有助于提高住房供给透明度。但对过去通过实物分房获得住房的低收入阶层来说，可能增大了获得住房的难度。

随着市场经济化的发展和收入水平的提高，将促进住房的自有化率。从日本经验看，在所得水平较低的阶段，企业为职工准备了公司住房。在下一个阶段，公司住房将逐渐减少，以促进住房的私有化率。在这一阶段，为保证住公司住房与住私家住房之间的公平，对私家住房者给予补贴。而在下一个阶段，公司住房基本上局限于工作调动人员使用，房租补贴也被逐渐废除。

如上所述，住房货币化是为了尽量减轻政府和企业的负担，但解决低收入者阶层的住房问题并非易事。能在年收入 5 倍之内获取自有住房的阶层还很少。

1-1-3. 在国民负担和财政支援方面需要采取综合性措施

在计划经济时代，从人的出生直至死亡，国有企业需要照顾包括家族在内的所有问题。国有企业代替国家，承担了社会保障义务。在对外开放、市场经济化和加入WTO的潮流中，企业如果继续承担社会保障义务，将失去国际竞争力。

为此，企业正在不断摆脱承担社会保障的义务，但是政府在承担社会保障方面实力并不充分。

尽管个人所得税负担在增加，但对负担能力不足的阶层、没有负担能力的阶层该如何对待？这些问题需要有一个综合性的对策。

这些对策不是由建设部等个别的中央部委，而是应该由国家发展计划委员会或国务院直属部门进行综合考虑，建立整体调整的机制。

对于那些通过税收优惠措施、利息补贴、困难补助等各种政策援助仍无法获取住房的阶层，应该通过地方政府提供廉租房或免费设施的形式解决，将之排除在住宅金融制度的对象之外。

有财政负担能力的地方政府，也可对符合一定条件的住房贷款利用者给予利息补贴，运用减免地方税等措施增强购房能力。在国家住房政策之外，还应该维持各个地方政府的政策多样性。

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

如何使中低收入阶层更容易获取住房是一个十分重要的问题。解决办法之一是建立经济适用房制度——在政府援助下以低价提供住房为目标的经济适用房制度，相对中国国情将是有效的住房政策。但是，实际操作中，常常出现具有足够住房购买能力的阶层购买经济适用房的现象，影响了中低收入者的利益。当初考虑以购房人收入作为限制标准的做法在实际操作中存在很多困难。

在这个问题上，建设部也十分清楚，并发出一个通知，以求规范面向中低收入者的经济适用房制度。

“发展经济适用住房是为了建立与社会主义市场经济相适应的住房供应体系的重要组成部分。同时也是培育当前的住房市场，促进住房消费的重要措施。”

根据地区的住房价格、中低收入家庭的支付能力，确定各地区在住宅建设中经济适用住房所占比例。

通过实施受让土地、减免税收、抑制成本、利润等政策，确保经济适用房的低价，使其与各地区的中低收入家庭的收入水平相适应。

为规范经济适用住房的销售行为，制定经济适用住房销售管理办法、监督办法、以及上市交易办法。

强化经济适用住房总量限制，在充分调查研究需求状况的基础上，组织经济适用住房的

计划和建设，推动经济适用住房的长期计划和项目储备。

强化经济适用住房建设全过程的质量管理（包括计划设计质量、工程质量、房地产管理的质量等），积极推进工程招标方式，鼓励具有信誉和实力的大型开发企业参与项目建设。

（资料来源：根据 2000 年 9 月 19 日“经济日报”的报道，由调查团整理）

建设部通知的内容的确非常正确，但关键是各地方能否执行？是否执行？同时还存在一个焦点问题，那就是经济适用房不仅仅是最初获取时存在问题，在其购买人进行转让时同样存在问题。在什么样的条件下才可能进行转让？概言之一般住房与经济适用住房在二手房市场上是有区别？还是一样？想要真正推进经济适用房制度，必须有针对这些具体问题的解决办法。

1-1-5. 围绕住宅振兴的政策性课题

如何推动中低收入阶层获取住房，是住宅振兴的一个重要政策问题。除此以外，围绕住宅振兴还存在以下政策性问题。

（1）国有企业改革与住宅振兴

国有企业改革是中国最受重视的政策课题。为了保证国有企业的改革成功，必须充分建立起包括住房问题在内的社会保障制度。在 2000 年的国内生产总值（GDP）中人均收入达 800 美元，解决了温饱问题，到达了“小康”水平。提高居民住房水平是保证国有企业改革成功、实现中国经济持续增长的途径。

（2）振兴农业、农村与住宅振兴

在住宅振兴方面，需要特别关注的问题之一是最大限度制止耕地面积的减少。随着社会经济的发展，将逐渐增加土地的占用，对耕地的压力将变得越来越大。

正如十五计划所指出：农村富余劳力（预计 5 年将达 4000 万人）将得到积极有序的转移，而农村向城市的人口转移与住宅振兴有着密切联系。

（3）人口老龄化与住宅振兴

中国社会的人口老龄化问题将不断加剧。因此在住宅振兴方面，应有应对人口老龄化的政策。

根据《老年人居住建筑与相关设施》的课题报告（中国建筑技术研究院），1999 年的全国 60 岁以上人口达 0.97 亿，为全国总人口的 8.58%。2000 年超过了 1.3 亿，占总人口的比例超过了 10%。到 21 世纪中叶，全国 60 岁以上的老人人口将达 4.2 亿，估计将占总人口的 25%。

目前在中国有很多 5~6 层的建筑没有安装电梯；在住房设计方面，没有考虑老年人的生活；在养老院、敬老院没有充分重视和保障个人隐私等，尚没有长寿住宅的概念。在同报告中，提出了国家应该尽早编制老年人住房和相关设施标准，确定老年公寓的地区规划比率；强化老年居住建筑的设计理论研究等问题。

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

1-2-1. 振兴住宅业将对扩大投资和内需发挥积极作用

对于中国来说，维持高速经济成长是最为重要的课题。在“十五”计划纲要中，2010年国内生产总值（GDP）将翻番，计划期间的经济增长目标为7%。在支撑中国高速成长的三驾马车（投资、消费和出口）中，出口额已列入世界大国行列。由于国际经济存在不确定因素，因此政府必须在实施积极的财政政策的同时，更进一步鼓励民间投资，刺激消费，扩大内需比例。在投资和消费方面，住宅产业的振兴在今后很长一段时间内将发挥很重要的作用。

分析2000年的人均支出情况，购买住房、住房建费用设为454.8元（同比增加7.6%）；居住费用为500.5元（同比增加10.2%），城市居民的住房消费在迅速增长。另外，自家私有住房和部分所有权自有住房的比率上升到了77.1%（同比增加了8.4%），人均居住面积达14平方米的人口达到了38.6%（根据2001年4月4日、国家统计局城市调查总队的资料）。

在第九个五年计划期间（1996～2000年），住房投资为2.51万亿元，居民住房消费支出为1.69万亿元，住房投资和消费支出占同期间名义GDP 39.68万亿元的10.6%。（调查团根据《中国统计年鉴》推测）。

特别是在1998～2000年的三年内，住房支出的年平均增长率达11.0%，在同期名义GDP的年平均增长率7.6%中，担负了1.41%的增长部分。

1-2-2. 住宅投资对产业振兴有着极大的波及效应

住宅投资对于产业整体振兴所带来的效应也是极为重要的。为了长期维持中国经济的高速成长，能否在扩大内需方面发挥效应是一个重要方面。

根据《中国房地产市场年鉴》（1999/2000年）的统计，1998年仅城市住房建设中，钢材消费量占到了14%，木材消费量占到了20%，水泥消费量占到了47%，玻璃消费量占到了40%。

住宅投资所带来的波及效应可用投入产出表的完全消耗系数来推算。在中国投入产出表（1997年度）中，虽然没有住宅建筑业的分类，但根据住宅建筑生产额占建筑业整体生产额70%推算，借用建筑业的完全消耗系数，住宅投资给产业整体带来的波及效应约为其投资额的2倍。

第九个五年计划期间（1996～2000）的住宅投资额合计2.51万亿元，所带来的波及效应该为其2倍、即5.02万亿元。特别是在1998～2000的两年中，住宅投资的年平均增长率达10.4%，加上其给产业整体所带来的波及效应，在同期名义GDP的年平均增长率7.6%之中承担了1.41%的增长部分，该时期的经济增长中住宅建设起到了很大的牵引作用。

因此，住宅建设对经济成长作出了很大贡献。促进住宅建设的财政措施具有与推动经济成长的政策投资具有同样重要的意义。

1-2-3. 住宅产业的发展对就业也起着很大的作用

住宅产业的发展对就业也起很大的作用。1998~2000 年的两年内，房地产业的就业人数增加了 225 万人，占同期增加就业总人数 1202 万人的 18.7%（由于无法单独就住房产从业人员作区分，在这里统称房地产业）。

在房地产从业人员的就业中，来自农村的流动人口占很大比例。2000 年房地产从业人员为 3,552 万人，其中有 76% 是来源于农村的劳动力。房地产业已经成为了吸收农村转移劳动力的主要行业（源于《中国统计年鉴》、《中国建筑业年鉴》、《中国建筑业统计年鉴》）。

另外，以住房建筑为中心的房地产业发展还带动了房地产装修业以及房地产业服务业的发展。1999~2000 年的房地产装修业的从业人员增加了约 100 万人（源于《中国建筑装修协会统计》）。

综上所述，住宅建设对于产业整体的波及效应是住宅投资的 2 倍。如果假设就业指数（与生产额对应的从业人员）与住宅建设相同，那么其就业效应也将非常巨大。1998~2000 年的房地产业从业人员增加了 190 万人，照此推算约为其它产业增加了 380 万人的就业机会。这个数字约占同期全行业从业人数增加额的 47%。住宅业已成为吸收农村转移劳动力的主要行业，为促进国民经济发展发挥了重要作用。

1-3. 住宅金融将关系到金融体制的改革

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。

在中国最早开办住房贷款的是中国建设银行，是从 1992 年开始的。1999 年中国人民银行发布了关于消费信贷的指导意见。当时所谓消费者金融并没有一个准确的定义，实际上是将个人贷款统统作为消费者金融来看待。在 1999 年下半年开始住房贷款进入了快速发展阶段。

对于手续繁琐的以个人为对象的消费者金融，银行方面并未显示出消极的态度，而将其作为今后积极开拓的一个业务领域。尤其是中国建设银行、中国工商银行等在个人住房贷款方面表现出了很大的热情。据信贷负责人的介绍，2000 年的实际业绩都大大超过了年初的预定计划。

通过观察建设银行、工商银行的情况可以发现，个人住房贷款业务的增长都超出了原先的计划，完全不存在资金不足的现象。即使出现不足的情况，也会调集其它部门的资金头寸用来进行弥补。因此可以说目前几乎不存在民间商业银行的个人住房贷款业务发生资金不足现象的可能性。

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

中国的个人住房贷款显示出了良好开端。但比起单单通过银行贷款方式使个人更容易建造住房来说，住房贷款有着更为重要的意义。

1997 年 7 月，源于泰铢下跌引发了东南亚金融危机。在 1997 年末召开的中央金融工作会议上，决定加快中国金融体制的改革步伐。其目的是为了防止和消除金融危机的影响，保护金融及国家的经济安全。

虽然中国在 1996 年 12 月承诺了 IMF 的第 8 条款，但回顾东南亚金融危机，由于仍未实现人民币在资本项下的自由兑换，因此得以幸免于难。但对中国来说，同样或多或少受到了东南亚金融危机的冲击，因此中国在金融方面采取了稳健的货币政策，在财政方面则实施了积极的财政政策。预计今后还将继续这样的政策。

但是，中国在金融方面依然存在各种各样的问题。最大问题之一是不良资产问题。中国借鉴了美国 RTC 及日本整理回收机构的做法，在 1999 年成立了四家资产管理公司，以账面价格剥离了四大银行共计 1 万 3 千亿元的不良资产，将其转移给了资产管理公司。

剥离了截至 1998 年末的不良资产后，银行自身需要进行处理的不良资产只剩下了约 27%，但其中实际上不可能收回的决非少数。问题是必须尽力抑制新的不良债权的发生，进一步强化对金融机构的监管。

1-3-3. 有必要在住房贷款方面提高贷款资产的质量

从全国范围来看，个人住房贷款正在急速增长。四大商业银行个人住房贷款的余额在2000年一年之中增加了1901亿元，2000年末的贷款余额比1999年末激增了2.5倍，呈现出急速增长的势头。

工商银行2000年新增贷款中约30%为住房贷款，其中2/3为个人住房贷款，个人住房贷款的违约率仅0.3%，其中沿海大城市（常住非农业人口在100万人规模以上）的个人住房贷款占该行全部住房贷款的80%以上，表明最近个人住房贷款主要仍以大城市富裕阶层为主。

对于指导金融机构的人民银行来说，出于住房贷款的增加是提高经济增长率的强有力武器、是提高商业银行债权质量和收益的有效手段这一角度，也十分关注住房贷款。关于国有商业银行的股份制改造，虽不存在政策性障碍，但必须面对不良资产的处理、以及如何提高收益率等问题。从这个意义上也可以说明，以个人住房贷款为中心的消费金融的增加是众所期待的。

1-3-4. 加入WTO与中国金融界的问题

中国在2001年正式加入了WTO。加入WTO五年后，外资金融机构将可以参与中国的消费金融市场。以美国的银行为中心，将给中国带来更多的新金融商品。在加入WTO的五年之内，中国的金融机构必须从本质上强化自己的体质和实力。

人民银行也是从积极意义上面对加入WTO，期待着外资银行带来资金、新的商品、管理模式和服务等。同时也清醒地认识到在国际结算、消费金融等领域，外资银行领先于中资银行，必须尽快吸收外资银行的经验和管理技巧。今后五年内，在内部管理体制、金融商品开发方面，必须加快中国国内金融机构的改革步伐。

对于国有商业银行来说，在中国人民银行总行的指导下，正在积极推进改革。而在地方中小金融机构方面，仍然存在着许多问题。尤其是约有4万家以上的农村信用合作社，由于其规模较小，因此很难应对金融领域大的变化。虽然正在努力建立县一级的联合体，但效果仍然远远不够。

在个人信用系统的构筑方面才刚刚起步，估计经过2~3年的努力，将能够建立起一个覆盖全国的扎实的系统。目前上海已经开始了行动，其它地区也出现了紧随其后的迹象。中央也正在研究具体的措施。

在金融机构业务的电子化方面，也希望国有商业银行能取得迅速发展。而规模小的地方金融机构，由于电子化建设的投资能力有限，又可能存在所谓数字化分配的可能性。同样在利率市场化方面，规模较小的金融机构一般将处于不利地位。对于地方性金融机构而言，预计在其贷款结构中，今后中小企业、消费信贷的比率将逐渐提高，因此，有必要通过计算机系统的共享、资金的融通、强化横向之间的组织形成或合并等方式进行合作。由于电子化相比以往传统的业务处理将大幅度降低成本，因此加强这一建设迫在眉睫。

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

非常希望中国能参照包括日本在内的国外先进经验，结合中国的国情，开发多样的金融产品，建立起有效的风险管理体制。

由于中国的银行网点多、区域特性广，展望将来的证券化前景，中国的国内银行之间即便是为了对抗外资银行，也应该在加强竞争的同时，增强横向间的协调。

美国的住房贷款证券化。在申请利用住房融资时，其融资申请书、资产负债报告书、房地产鉴定评估报告书、银行汇票等格式上，由联邦抵押金库（Fannie Mac）和联邦住房贷款抵押公社（Freddie Mae）进行了统一规范。统一资料格式，这样可以在金融机构的债务人评分以及债权集中等方面进行合理化处置。

中国开始住房贷款证券化可能还需一定的时间。但是，通过银行间的协调、协作进行资料格式的统一化，完全可以赶早不赶晚，是有利而无弊的。

另外，各银行推进业务规范化，在提高业务效率和风险管理方面也显得极为重要。

1-4. 住宅金融政策有利于促进经济的良性循环

1-4-1. 通过住宅金融政策提高获取住房的能力和需求

目前中国的住房价格与国民的平均收入所得相比明显处于偏高状态。如果住房价格如此维持下去，那么有能力购买住房者的住房获取行为将会告一段落，住宅投资有可能陷入衰退。

北京市部分居民的调查显示，住房购买者购买能力的 70%主要是中低价格的楼盘，而有能力接受高价格楼盘的仅占总调查人数的 5%。

如果北京市的住房价格按最低 4000 元/平米来计算，想要购买 60 平米的住房，将需要 24 万元，其金额超过每个家庭年收入 27000 元（是 1999 年北京市职工人均年收入 13500 元的 2 倍）的 9 倍以上。

对于中低收入者来说，现在的住房价格已远远高过了年收入 5 倍的限度。因此加强住宅政策引导、发展住宅政策金融是十分必要的。

住宅政策必须以居民的住房支付能力和住宅需求结构为出发点、以商品住宅、经济适用住房、廉租房的合理供给为目标而进行构筑。

住宅政策金融是为了扩大有可能获取住房阶层的一种激励手段，是为了达到唤起国民购买住房欲望的目的。为此，需要通过低利率的住宅政策金融、贷款利息补贴、政府担保等方面，探索建立住宅政策金融制度，并促使民间商业金融与住宅政策金融并存。

1-4-2. 作为经济体制改革成本的财政支出

中国的财政收入在 2000 年度仅占国内生产总值 (GDP) 的 15%，决不是很富裕。但是，即使是在这样的情况下，在社会保障和不良资产的处理方面仍不得不由财政进行支出。中国目前正处于由计划经济向市场经济转轨的改革当中，作为政府将不得不支付相应的“改革成本”。

以四大银行为中心的不良资产处理属于“改革成本”。而国有企业将放弃原来照顾职工本人及其家属终生的福利体制，因此社会保障的国家负担也属于“改革成本代价”。

同样，在取消住房实物分配以后的新的住房货币化政策下，为了保障无力购买住房的中低收入阶层获取住房而花费的成本也是“改革成本”。

决定政府应该负担多少“改革成本”时，无法忽视的是国情、即财政状况。必须尽可能降低“改革成本”。

就住房而言，对于那些在目前市场经济体制的潮流中，利用商业贷款，依靠自身力量可以确保拥有自己住房的阶层，政府则没有必要再去支付“改革成本”。

而对于那些银行不愿贷款的中低收入阶层，其大多数是在原计划经济体制下可以接受住房实物分配的对象。作为政府则有必要对在住房货币化政策体系下很难获取住房的阶层支付“改革成本”。中国是一个社会主义国家，单单依靠民间金融机构的住房贷款解决住房问题是不现实的，也是不恰当的。

1-4-3. 减少政府的改革成本

应该结合中国的国情，通过可期待几何效应的财政性支援，实现经济的良性循环。

收支平衡是地方财政的前提，在中国中西部地区地方财政的基础比较薄弱。但是，通过采取政策金融或在税收方面给与优惠等财政资金的有效利用，以及充分利用国家信用等手段增强国民的住房获取能力，将直接关系到政府所要支付的改革成本的减少问题。

有必要探讨各种能尽可能减少降低住房贷款的借款人负担的措施。从住房贷款的借款人的立场出发，希望能引进可以建立长期还款计划的、低利率并且是长期固定利率的住房贷款。

为了回避贷款银行在住房贷款的资金筹措与资金运用方面的不对称风险，银行无法大幅度降低利率。为此，可以考虑利用发行政府担保债券方式的住房贷款资金的筹措、住房贷款的证券化形式。在发行政府担保债券时，由作为政策性金融机构的住宅金融专业机构发行将更为恰当。由于今后将不断推进资本项下的交易自由化，通过这样的方式，今后有可能在住宅金融领域实现引进外资。

为了尽可能减少实际可能支出的改革成本代价，今后有必要不断开发出各类新的金融商品及系统。

作为政府担保，如果是针对个人的借款行为，实际上的政府成本负担将变得非常巨大，因此可以说是不切实际的。为了提高信用程度，应该考虑采取将政府本身的风险变为零或接近零的担保形态。万一担保与担保法等法律相抵触，可以由作为例外认可的国际性机构或外国政府加保。

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

通过本次关于住房需求的问卷调查结果可以发现，民间的住宅建设不在于依赖商业银行的住房贷款，而在于国家政策如何促进。

在调查中，“有一定购买能力”、“国家的援助很充分，或有可能变得很充分”、“销售价格下降”、“利率下调”等因素依次是促进住房需求的主要因素。相反，“由于企业不景气造成的收入下降”、“由于经济不景气带来的就业不稳定”、“自有资金不足”、“对于借入长期贷款的担心”、“对于利率上调的担心”等方面依次是降低居民住房需求的主要因素。也就是说，在经济体制改革不断深化的中国，由于存在收入不能长期稳定的可能，有不少人对长期的还款能力有担心。

一般来说，中国人很少拥有金融资产之外的资产。目前大多数居民拥有的是所认购的公房。在未来工资收入的折现值方面，由于正处于从计划经济向市场经济的过渡阶段，存在着可能会因为国有企业的重组调整而失业的担心。而且一旦失业，由于失业者与就业机会之间存在着不对称的可能，除了青壮年劳动力以外，即使能再就业，一般来说很难确保以前同样的工资收入水平。

作为中国来说，在计划经济向市场经济的过渡期，虽说财政状况严峻，但也不能完全交给

市场，应该考虑建立限定一定的时期或金额，通过国家的利息贴补、担保等手段对个人住房贷款进行援助的制度，达到尽可能减少调整成本的目的。

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

在以往的计划经济时代，国有企业需要照顾企业员工的终身。其成本则由国有企业自身承担。这样的做法在经济全球化的今天，企业将失去国际竞争力。如果说国家缺乏财力，而企业也无力负担，剩下的做法只有提高国民的负担税率，以便增强国家的财政实力。比如在日本，1998年的税赋负担率（税赋负担额/国民所得）为24.5%。地方税种中，市、县、村税主要由市、县、村居民税和固定资产税组成，其各自的金额比例基本相同。而在地方一级的财政支出中，民政费支出为略多于固定资产税。

对拥有资产的个人和企业征收固定资产税，用其充当民政费支出，是中国在考虑如何确保贫困救济财源时一个值得探讨的方向。

在中国现行税收制度中，流转税的收入是主体。其中仅增值税、消费税、营业税、关税四项税收就占到了总税收的70%以上。仅次于此的是所得税收入，其中包括企业所得税、外商投资企业及外国企业所得税、个人所得税等。这三项税收占中国全国税收总额的15%。

作为财产税以及相关的税收有：城镇土地使用税、耕地占用税、建筑房屋税（房地产税）、城市房地产税、城市维护建设税、固定资产投资方向调节税、土地增值税等税种。虽说税的种类繁多，但由于众多的减免税政策，使得这些税收所占比重还很小。

总而言之，在中国目前有多种多样名义的房地产相关的税收，以及各种规费。因此希望中国能逐渐在对这些税费进行一定整理的基础上，从拥有房产的对象人群身上征收一定的税金，将其作为救助贫困者的财源。

在中国，至今为止的房产税是在扣除了房屋获取价格的10%或30%之后按1.2%的税率征收的，而对于地方政府认可的房地产评估机构的评估值则按1%的税率征收，评估每3—5年进行一次。今后有可能的话，应该通过对评估值应该每年进行一次重审，并逐渐提高税率的方式确保税收，这个方向应该是市场经济化的中国的理想方向。当然这样的做法应该在充分结合中国国情的前提下采取循序渐进的方式推进。但是，在市场经济的环境下，高收入者、资产拥有人承担相应的税赋是不可避免的方向。

1-5. 住宅金融制度改革的基本视点一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

1-5-1. 民间住宅金融的局限性—基于日本的经验

日本的住宅金融在 1950 年代后期至 60 年代的前期，除了住宅金融公库的融资以外，几乎没有民间金融机构的住房贷款。进入 1960 年代后期以后，民间金融机构的住房贷款业务出现了急速增长。这是由于在个人的住宅需求增长的同时，在伴随金融缓和局面的金融机构方面，也做好了应对的姿态。

民间金融机构的个人住房贷款额在 1965 年末的余额仅为 700 亿日元、占总贷款余额的比例也仅为 0.3%。而到了 1972 年末，其余额到达了 4 万 3,000 亿日元（占总贷款的比例也上升到了 4%），仅仅 7 年便增长了 60 倍。

据称国民人均收入超过 1000 美元时住宅需求便会出现急速增长。这个时期的日本恰好是进入这样的一个阶段。

仔细观察这个期间的民间住宅金融的每年的增长情况，可以发现其与产业资金需求的动向有着密切的相关性。在产业资金的需求增长相对比较稳定的 1966—68 年和 1972 年，呈现出了特别快的增长。相反，在产业资金需求旺盛的 1969—70 年，民间住宅金融则显示出增长下降的趋势。

对于民间金融机构来说，大多数的企业是其一贯的贷款客户，有着持续性的融资要求。而住宅金融的情况下，由于其客户为个人、是新的贷款对象，并非以往业务交易的结果所带来的资金需求，因此融资的优先程度被处于较低的位置。其所造成的结果是，在企业资金需求强的情况下，住宅金融的增长则较容易下降。

如果住房贷款的利率与其它贷款利率相比不平衡地处于较低水平的情况下，有可能削弱民间金融机构在住房贷款方面的积极性。相反，如果住房贷款利率处于较高水平、并被固定时，消费者则不得不承担高利息条件的负担。

因此，对经济景气的变化具有很强的敏感性是民间住宅金融的基本特征。也就是说民间住宅金融对于相对景气变化具有一定独立性的、稳定的住宅振兴而言，具有一定的局限性。

为了让更多、更广泛的人能根据其自身的经济实力获取住房，或者置换更宽敞、更好质量的住房，在提供商业银行的住房贷款之外，还应该组合官方性的政策金融，提供更多的资金筹措渠道，开发出符合中国国情的金融商品，这一点从长远的观点出发是十分重要的。

为此，在总结日本战后的、以住宅金融公库为中心的住宅金融经验的基础之上，建立符合中国国情的住宅政策金融体系是极为有效的。

1-5-2. 西方发达国家的促进拥有住房措施

在促进拥有住房方面，西方主要发达国家根据希望获取住房者的能力，向国民提供了各种各样的相关制度。

在美国，除了重视税收优惠措施、制订了“住房贷款的利息所得扣除”之外，还采取了其它一些税收优惠措施。另外，为了使住房获取人更容易取得住房贷款，在可以利用联邦住宅厅（FHA）以及退役军人部（VA）的保险、担保的同时，还有联邦抵押金库（Fannie mac）、联邦住宅抵押公社（Freddie Mac）等政府援助机构来支持办理住房贷款的金融机构。

在英国，为了获取住房而接受金融机构的融资时，有通过政府补贴一部分应付利息的“住房贷款利息补贴制度（MIRAS）”，自1998年4月起的利息补贴率为应付利息的10%。

在德国，有“住房获取补贴金制度”（1996年）和以获取住房为目的的储蓄优惠制度，更有为了使中低收入者享受低利率融资的社会住房制度。

在法国，与国家相关的融资制度发挥着重要的作用和功能。在现行制度中，有国家与金融机构约定的“零利率融资”。这个融资制度是对住房价格20%为止的部分，实行零利率融资，而金融机构应的相当于利息收入的部分由国家给予补贴。另外，在与国家签订协议的金融机构还可以办理相对低利率的“PC（协议融资）”。这是指虽然没有利息补贴，但可以利用利率较低的存款资金，按照国家的指导方针进行低利率的融资的制度。

正如这样在西方发达国家，通过税收优惠措施、利息补贴、补助金等方式促进国民的住房取得行为。当然在这些国家，为了实施这些促进政策，政府在财政上承受了相当大的负担，目前也正在不断通过修订制度来减轻政府的财政负担。因此，作为财力相对薄弱的中国，有必要根据本国国情，在财政能力允许的范围内采取促进住房拥有的措施。

1-5-3. 中国住宅政策的三个支柱与“城市住房新体制”

在“十五”计划纲要中，强调了“重点改善居民的住房条件，完善住房公积金制度，加大以经济适用住房为重点的住宅建设力度，建立廉租房供应保障体系”，明确地将公积金制度、经济适用住房、廉租房作为住房政策的支柱。

对于一部分高收入者，可以利用商业银行的住房贷款或自有资金获取住房，不需要特别的措施。而对于占大部分比率的中低收入者，则有必要在利用公积金制度为获取住房进行资金准备的同时，通过经济适用住房的建设、住宅政策融资的方式，建立支援其获取住房的社会机制。在这种情况下，税收方面的优惠等也是有效的手段。作为基本的思路，是鼓励其在各种政策、各种措施的帮助下，依靠自身的力量获取自己的住房。

建设部在今后5年的建立基本城市住宅新制度时提出了以下一些主要内容：

建立与职工工资制度相适应的住房货币化分配制度；

形成商品房、经济适用房与廉租房的合理结构比率，建立制度化的住房供应政策、税费政

策和管理方式：

确立二手住房交易与新建住房交易、住房买卖与住房租赁协调发展的住房市场体系；

改进住房公积金制度，探索利用贷款贴息、政府担保等方面政策性住宅金融的路子，形成商业性与政策性住宅金融并存的、符合中国国情的住宅金融体系；

建立与多元化的所有权主体相适应的房地产管理体系；

建立以财税、金融、法律、发展规划、土地供应、以及产业政策等间接管理手段为主的政府对住房市场的管理体系；

根据节水、节能、节约土地和防止污染的可持续发展战略，制订与中国的住房发展阶段相适应的住宅产业政策体系，全面提高住宅建设的质量和住宅产业化水平；

以起草“住宅法”为中心，建立保护居民的住房财产、方便居民的住房交易、与经济政策和社会政策的必要性相适应的法律、法规体系以及相应的税费政策体系。

（2001年2月6日「经济日报」）

理所当然，尽量减少中央财政、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。

在此必须注意的是，目前私有住房、拥有部分所有权的私有住房的比率已经达到了77.1%（比去年同期增长了8.4%）这一现象。按照现在的所得水准要想获得一套住房并不是一件容易的事情，因此解决住房问题决不能操之过急，应该采取合乎国情的方法、结合各地区的特点逐步解决。在这种意义上可以说，建设部提出的今后五年城市住房新体制包罗了有关住宅振兴的各种问题。

1-5-4. 确立综合性住房市场体系

迄今为止的中国，一直专著于建立包括经济适用住房制度等在内的、没有住房市场基础的住房市场。今后，如何建立包括二级市场（二手房市场）、租赁住房市场在内的、综合性的、稳定的住房市场体系将成为课题。这一点也包含在上述的建设部制定的“城市住房新体制”中。

另外，为了解决为数众多的流动人口及大学生的“居住”问题，租赁住房将较为有效，应该谨慎地研究怎样给与税收政策等方面优惠的问题。

中国的大学升学率在1997年为7.6%。根据“十五”纲要，在2005年之前，大学升学率将提高到15%。因此大学生们在“住”的方面的需求今后将急剧增长。估计将通过增加大学的计划招生人数来提高升学率，但是大学宿舍的建设有一定的限度，估计利用大学周边现有住房的租赁住房今后将不断增加。

1-5-5. 值得考虑的机关、企业的住房贷款

住宅金融是住房建设的手段，但是有能力利用住宅金融的人却是有限的。为了便于建房而开始实施的住房公积金制度，却由于能利用公积金贷款的人大多局限于有还款能力的人，所以造成了现实上公积金贷款被相对富裕阶层所利用的局面。

从银行的角度出发，为了确保所贷出的住房贷款能够回收，如何取得担保是关键。根据中国的实际情况，依法进行抵押处分在实际操作中很困难。上海的做法是，在将住房作为抵押的同时，还要求加入保险。

目前企业、政府机关已经停止了住房的实物分配，但住根据住房货币化政策的住房补贴措施尚未真正开始执行。对于想要申请住房贷款的人而言，现在以及将来的还款能力如果不是十分充分的话，往往不敢下最后的决心。当然，对于金融机构来说，如果不能判断确定借款申请人具有还款能力，也将不会发放贷款。决定目前消费水平的是①家庭目前所拥有的物质资产（住房、金融资产等）、②个人资产（未来劳动收入的折算现在价值）以及现在的可处置所得。

最了解借款人个人的现在以及将来的还款能力的是个人所在的企业、政府机关等单位。所以，由具备条件的企业、政府机关将其员工、职员的终生工资收入、退休金作为担保向其提供住房贷款的做法不失为一种值得探讨的办法。

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

中国的住房贷款利率目前分为5年以内和5年以上、30年以内的两种类型。利率按半年的优惠利率在每年的1月1日进行一次调整。因此实际上并非固定利率。在今后大约5年之内，中国可能将实现利率市场化。在个人住房贷款方面，为了实现借款人可以自由选择真正意义上的固定利率和浮动利率，有必要建立起金融机构的资金筹措与运用相吻合的资金运用筹措系统。

在美国，住房贷款的证券化正在不断发展，而中国的住房贷款证券化很可能不会在短时期内实现。但是，我们可以发现正是由于美国实现和发展了住房贷款的证券化，才使得在推进住房贷款方面的重要问题得到了有效的解决。

第一，有效地分散了风险。住房贷款的证券化可以说是将借款人有可能发生的风险分散给了联邦政府、政府援助机构、民间金融机构、投资家等的一种机制。在美国、联邦抵押金库（Fannie Mae）、联邦住宅贷款抵押公社（Freddie Mac）等政府援助机构、加上政府抵押金库（GNMA）、联邦住宅厅（FHA）、退役军人部（VA）等的官方性机构支撑着美国的住房金融市场。联邦政府在很早的时候，为了促进住房贷款的资金循环，建立了通过对联邦住宅厅（FHA）、退役军人部（VA）的保险、担保形式的信用，同时由联邦抵押金库（Fannie Mae）及联邦住房贷款抵押公社（Freddie Mac）购入住房贷款债权，并将其证券化，转让给投资家的这样一个机制。

第二、开发了针对利率风险、信用风险的高度的分析技术以及金融手段。为了实现住房贷款的证券化，开发对于像提前还款、逾期的发生率等与债务人方面有可能发生的利率风险及信用风险相关的高度的分析技术和金融手段，以及信息系统的基础环境治理是极为重要的。

第三、由联邦抵押金库（Fannie Mae）和联邦住房贷款抵押公社（Freddie Mac）统一规定了利用住房融资时的融资申请书、资产*负债报告书、房地产鉴定评估报告书、银行汇票等的格式。由于相关资料格式的统一，使得金融机构在对债务人的评分以及债权的整理总结时可以进行合理的处理。

类似这样统一的做法可能带来改革成本的降低。在后面将要提到的作为政策性金融机构的住宅金融专门机构的建立，便是结合中国的国情和现实，吸收美国的这些经验的一个具体做法，也可能成为将来顺利地实施住房贷款证券化的一个措施。

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

根据民意调查发现，在利用者对公积金制度的评价方面，认为制度本身很好或没有问题的在所调查的城市都超过了 80%。而提出希望进行改进的人大概占到了半数左右。在提出对现行体制必须进行改善的具体方面时，列举“提高公积金的运用利率”和“降低公积金借款利率”的人较多。可以说公积金制度虽然存在改进的方面，但还是得到了一定的肯定。

但是，从长远的观点出发，很难说公积金充分发挥了其本来的目的。

如果说公积金是为了帮助财产的形成，那么它就应该让积累者能最大限度地有效利用。应该尽早改变缺乏有金融经验的专家进行运作的局面。另外，将账户集中在特定的银行，使其成为了低成本存款来源的现象，在对于公积金积累人无特别好处的情况下，也必须尽快加以改变。

同时作为一种承担住宅政策金融的机制，还存在着缺乏伴随还原性融资的流动性风险的对应、以及与住宅政策的对应等问题，有许多必须改进的方面。

在现行制度下，如果说公积金由各个地方进行单独管理的机制是问题根源的话，那么必须尽快加以改进。

1-5-8. 住房公积金制度的改进与政策性金融机构的设立

具体来说，当前作紧要的问题是公积金制度该怎么办？担保机构该怎么办？为了改善这种局面，首先不是将数量约为 2300 个的公积金管理中心按地区进行独立，而是应该在北京或上海设立统一的管理中心，将分散在各地的管理中心在某种程度上进行整合之后，将其纳入统一管理中心的管辖之下。这样的统一管理中心及其下属的管理中心将成为未来的住宅金融专门机构的母体。同时担保机构也将作为该专门机构的系统而设立。这两点有必要尽快实施。

作为政策金融机构的住宅金融专门机构将作为金融机构接受中国人民银行的监管，作为住宅政策的执行机构将其纳入建设部的管辖之下。

这种机构具体将开展哪些业务呢？首先是公积金的管理。努力将公积金为了公积金积累人进行最大限度的安全且有效的运用。资金运用方面应该通过市场运作或公开招标等方式进行，以确保其透明度、收益性、安全性和公共性。改变将公积金贷款集中在特定银行的机制。

作为政策性金融机构，赋予其发行包括外债在内的政府担保债券的资格。通过发行包括外债在内的政府担保债券所获得的资金，也将可以作为以四大银行为中心的商业银行住房贷款的资金而被利用。

还应该使该机构可以进行以经济适用住房的建设、老年专用住房的建设、学生宿舍的建设所需资金为目的的融资。将来，该政策性机构也可以对证券化了的住房贷款通过公开市场操作的形式进行回购。

正如这样通过赋予政策性金融机构多种多样的筹资权限、以及资金运用权限，使得其能够恰如其分地执行住宅政策、发挥住宅振兴的作用。在国务院的旨意下，建设部通过住宅金融的专门机构进行具体的政策实施，将会产生中央银行金融政策的几何效应，给国家的住宅政策以明确的方向感。

通过住宅金融专门机构进行具体的政策实施，并不意味着解决了大部分的住宅金融问题。但是，可以期待其发挥政策的几何效应、在资金面上对开展住房贷款业务的商业银行进行支持的大的作用。另外，住宅金融专门机构对商业银行进行资金上的支持本身并不意味着中央银行将放弃对以商业银行为中心的金融机构的住宅金融资金需求的再融资制度。

在中国由于各个地方的情况不同，因此希望制度本身具备一定的多样性和弹性。可能投入多少财政资金，只能根据财政状况、在符合国情的合理范围之内才能决定。但并不是说要通过作为政策性金融机构的住宅专门机构来包办所有的财政性援助，对于贷款贴息、补助金的发放等还是应该由中央政府或地方政府来执行。在住房补贴的财源不足时，通过转让国有资金寻求资金等也将是一个办法。

从结论上说，整体的住宅金融制度必须形成一个通过财政资金的投入，达到促进国民的资产形成、唤起拥有自己住房的欲念、促进经济的良性循环等目的的框架结构。