

II-2.

住房政策、法制制度与政策性住房金融的基本方向

2. 住房政策、法制制度与政策性住房金融的基本方向

2-1. 住房政策、法规的目标

2-1-1. 住房政策、法规的现有问题

（1）住房政策的现有问题

包括本次调查研究的示范城市—上海市、武汉市、成都市，覆盖中国全国的住房政策的主要问题有以下几点。

- 1) 尚未完善通过住房市场分配住房资源的市场机制和方法。
- 2) 目前的住房供应体系无法适应住房需求结构的变化以及住房需求平衡的变化，并且与不同收入阶层的住房获得能力不相称。
- 3) 关于完善住房金融制度的政策体系处于摸索阶段，因此尚未形成总体框架和应采取的方式。住房公积金制度是现行住房金融制度的核心，但在这制度上存在着设计制度和运用方面的问题，因此没有充分发挥政策性金融的作用。
- 4) 因为政府引导及管理住房市场的制度基础尚未得到很好的完善，住房统计基础和统计分析的手段极为薄弱，因此对政策制定产生了影响。
- 5) 总体来看，住房质量仍然较低，而且在住房建设、流通、物业管理等方面的服务水平也较低。
- 6) 住房法规体系，尤其是住房消费和交易以及住房的物权、债权、抵押权等法律体系的完善还较落后¹。

（2）住房法规体系的现有问题

从上述几点问题中的完善法制体系问题而言，可以指出以下几个问题。

- 1) 在推行城市住房制度的根本性改革过程中，有关住房的相关法律不应该容纳到土地和不动产领域，而是应该作为以住房为主的全面法规体系加以完善。
- 2) 随着私人所有城市住房的普及，住房相关的法律方面不仅需要完善行政法，还需要完善规定所有者的权利与义务，如物权(关系到物质的权利)、债券(关系到债务)、抵押权(关系到担保)、以及回收债权等法律。
- 3) 目前，以行政法规以及行政规章为首的地方制定法律的形式也应用于制定住房相关法律方面。因此，根据国家的住房相关法律制定计划，有必要完善综合性法律体系，使之更利于监督并能覆盖地方制定的法律。

¹ 关于整体担保、保障制度的内容，将在 II - 5 中详细阐述。

4) 随着住房存量的增加，因现有住房以及住房相关设备的陈旧而引起的整体住房和城区的更新将会成为新的问题。

5) 考虑到加入WTO，有必要完善住房中介服务、物业管理服务、住房信息系统，以及有关信息服务的法律体系，同时需要奠定相应的基础。

6) 应研究制定住房行政、住房计划的定位与制定计划的程序、住房领域的资格制度以及培养人才等方面的法律。

(3) 作为住房制度的公积金制度方面现有问题

现行的住房公积金制度是中国住房改革中一项极为重要的住房制度。但是，若将公积金制度看作一项政策性住房金融制度，它目前在制定、运用制度上存在着许多问题，还未完全发挥他的优势。其主要问题可列出以下几点²。

1) 设计总体制度中的问题

事实上，大多数的公积金利用者获得住房的能力较强³，没有完成公积金原定的政策目标即提高中低收入层的住房获得能力，而且没有能完成其目标的融资机能，因此，缺少公积金制度的政策性效果。

2) 住房公积金放款时的问题

- 缺乏能唤起实际住房需求的制度上措施
- 缺乏贷款机能
- 资金融通的局限性
- 贷款资金来源的实际对象不足
- 现在利用公积金住房贷款的大多数人属于较富裕的阶层，因此，没有发挥公积金原定的政策目标即提高中低收入者住房获得能力。

3) 财务管理上的课题

- 未实施独立的财务管理
- 未彻底实行财务管理
- 未彻底进行信息公开

² 关于整体公积金制度的内容，将详细阐述在II-3中。

³ 根据JICA调查团进行的3城市（北京市、上海市、成都市）问卷调查结果。

2-1-2. 住房政策的目的

所谓住房政策是以提高居住水平以及所得再分配为基本目标，力求解决住房问题的一项政策。住房政策以及相关法律制度的最终目的，在于提高以国民整体居住环境为主体的生活环境，以及提高以全国整体住房为主的社会资产价值。为实现这些目的，经常面临着以下 3 个主要问题。

(1)作为基本的前提，必须给予处于不同经济水平和持不同生活方式的国民以相应的取得住房的机会，并能提供可供选择的居住环境。

(2)为了改善生活环境，必须要有计划地、持续地发展优良的住房储备，提高社会整体的资产价值（社会资产价值和个人资产价值）。

(3)为了创造、维护良好的住房开发机制，政府必须要灵活运用住房市场机制，采取适当的政策性手段，经常性地对市场进行引导、补充。在上述主要问题(1)中，又存在以下三方面的具体问题：

1)政府必须大力推进针对处于不同经济水平的国民、特别是取得住房能力较弱的国民的住房政策，并认真研究相关的财政、金融措施。

2)在提供多种取得住房的方式以及多种住房存量等选择的同时，需要有政策性意图地进行平衡调整，并认真研究相关的财政、金融措施。

3)国民提供各种机会时，一定要建立起公平、公正、透明的机制。

在上述主要问题(2)中，存在以下 3 方面的政策问题。

1)短时期内，国民取得住房的能力以及住房的市场机制还不能得到充分的提高，因此，政府要有中长期的政策目标，并根据这些政策目标向社会提供优质的住房。

2)为了使国民在不太困难的情况下就可以取得优质的住房，除了国民个人的努力之外，政府还有必要通过具体的住房政策，向其提供相应的援助，并认真研究相关的财政、金融措施。

3)为了使购房成为每一个国民，在形成固定资产和金融资产中最为重要的因素，必须在全民水平上普及对资产价值的保值和评估相关的认识。为此，要建立健全与住房资产相关的品质保证、评估、担保、保险等各项制度，并制订能够灵活运用这些制度的实施政策。同时，这些制度及实施政策的普及也同等重要。

另外，在上述主要问题(3)中，也存在着以下 2 方面的政策问题。

1)要创造、完善能够迁居（住房的升级换代）或使迁居能更为顺利进行的相关环境，并认真研究为实现该目的的相关制度基础以及有关财政、金融措施。

2)对住房的取得者，还需要对住房市场的全体参与者进行培养、引导，并提供适当的援助。需要认真研究适用于引导、补充住房市场的相关财政、金融措施。

2-2. 住房政策的基本思路

2-2-1. 住房政策的基本思路

关于通过住房市场来实现其政策目标的住房政策，基本涉及到住房供应方面的政策与住房需求方面的政策。具体而言，如公共住房政策、所得转移政策、房租政策、土地与建筑物利用限制政策、租税政策以及住房金融扶助政策等。其大部分政策与政策性住房金融有着密切的联系，事实上这种联系也是由政策性住房金融支撑的。

(1) 公共住房政策

此项政策为建设公共住房提供资本优惠，通过国家提供补贴，供应低廉房租住房(例如中国现有的廉租房)以及政策性住房(例如老年人住房、残疾人住房等)。此项住房政策可以看作社会保障制度的一环。

(2) 所得转移政策

这是对需求方面给予刺激的手段，是通过所得转移的方法提高低收入层的收入额，利用其收入的提高唤起住房需求。然后通过民间的住房产业促进住房市场的振兴。就象中国现行的由政府部门直接拨款进行住房补贴的直接转移，另外象公积金由企事业单位分别进行储蓄的间接转移。

如果要了解所得转移政策的效果，低收入层家庭收支中占住房开支的灵活性本来就很少，因此对它不能够寄予过大的期望。即使对低收入层实行所得转移政策，但是实际上能够得到优质、长期耐用住房的可能性也会受到限制。

(3) 房租政策

作为此项政策在此可以指出，对租赁住房设定房租的上限以及提供房租补贴的制度。

但是，一般来说，房租补贴制度是针对低收入层的政策，其基本目的是使低收入者安居乐业。

另外，房租上设定房租上限的目的是引导租赁住房市场的发展以及保护租房者。

(4) 租税政策

作为一项促进私有住房的措施，有扣除获得住房储蓄、扣除购房时的所得税、部分不动产所得税的免收、部分固定资产税的免收等。

一方面，事实上伴随获得住房扣除所得税的措施，对租房者往往是不利的。可是对租赁住房不会产生固定资产税，因此固定资产税可保持整体的平等。不管哪个国家，一般都是住房评估额控制到低于它的时价，所以保持了平衡，对住房消费的抑制作用也很少。

(5) 政策性住房金融

这是在建设及购买住房时所必要的资金，尽可能使它压得很低，尽可能使它充分得以利用的一项政策。主要方式是对民间的住房建设以及获得住房的个人，提供长期低利率的资金融通、利息补贴以及对破产风险提供政府性信用补充(抵押、担保、保险)等。

实际上，为了发挥政策性住房金融的机能，政府主导的政策性住房金融制度是必不可少的。

2-2-2. 灵活运用政策性住房金融的政策

在研究中国如何灵活运用政策性住房金融政策时，有以下基本观点：

(1) 随着2000年住房分配货币化制度的实施，在推进公有主体提供住房供应的同时，进一步完善对需求方的住房政策、相关法律制度，如通过各层次民间主体来促进住房消费，是十分重要的。

(2) 在促进住房需求时，应以住房市场全体为对象，通过各种形式对与住房市场相关的主体给予鼓励。

(3) 通过向住房市场各个主体提供奖励，政府在达成灵活运用住房市场的政策目标的同时，对住房市场进行引导、补充。

(4) 为了对住房市场进行引导、补充，首先要建立条件，通过迁居促进住房市场的活跃、灵活发挥其功能。所谓建立条件，不仅仅按物质基础设施，制度基础的完善也是非常重要的。

(5) 在完善制度基础方面，建立政策性住房金融体系是不可或缺的。为了推进长期住房政策，住房政策、相关法律制度和住房金融的连动变得极为重要，其中，特别是住房政策和政策性住房金融的连合作用则尤为重要。

(6) 因此，建立政策性住房金融的结构体系是非常必要的。这样，经过功能重组，政策性住房金融机构（公积金管理中心）和商业金融机构（4大商业银行）的职能将得以分担和明确，从而形成有效的住房金融体系。

2-3. 政策性住房金融的住宅政策的基本方向

2-3-1. 住房升级换代（迁居）政策和住房金融

（1）迁居政策的概念

为了促进更加有效地利用现有住房储备（存量），顺利地提高社会整体的住房水平，可以考虑住房升级换代（Filtering）的思路。

所谓升级换代就是指中等收入者能够取得较高水平的住房，低收入者能够利用、购买原来中等收入者的二手住房。从更广的意义上解释，就是处于各种不同经济水平的国民都可以根据自己的经济实力，并适应持续性生活方式的变化，逐渐提高住房水平。

虽然升级换代也可看作是刺激中等收入以上者购买住房的政策，但从根本上来讲，却有通过住房存量的流动化，使整体的居住水平得到逐渐提高的好处，因此这是促进迁居到更高水平住房的政策。

在中国，以前很多住房都是为实物分房而建设的。总体来讲，社会整体住房存量的质量不是很高。与政策性住房金融相结合，通过“升级换代”形式的迁居，谋求持续性地提高住房存量的质量正是住房政策性的作用。

（2）升级换代概念在中国的可能性和课题

升级换代概念引进到中国的可能性及相关课题，主要可从住房存量、取得者以及政府的政策等3个侧面进行了研究。表2-1显示的是其可能性及课题。

表2-1 “升级换代”概念在中国的适用性。

	现状和引述可能性	课题
从住房存量的观点看	根据公房出售政策，大约已有60%左右的住房变成个人所有（调查对象为3大城市）。单纯从住房存量上看，已经形成能够进行升级换代的住房存量。	在硬件方面，能适应长期居住的优质耐久的住房存量还很少。在软件上，缺乏住房的多样性，难以适应急剧变化的生活需求。
从购房主体的观点看	虽然中国城市地区工薪阶层的收入差距仍在继续扩大，但由于历史上“平均主义”的结果，处于中间收入阶层的总量依然很庞大。因此对中间收入阶层的政策效果将极为重大。	因城市不同，其二手住房市场的成熟程度也有差异。但是除了上海等特大城市外，在整体上，市场的流动性仍很小，信息的渠道、内容也很有限。
从住房政策趋向看	和现在以及中长期的中国的住房私有化政策相一致。	反映政策意图的住房金融政策的支持力度不够。

资料来源：JICA调查团

（3）迁居的条件

1) 多样的住房类型和供给形态

由升级换代欲导致的迁居并不是一下子就能发生的。如上所述，具有一定度成熟的流动性的住房市场系统是其必要的前提条件。构成成熟的住房市场的主要对象不单单是新建住房，包括目前已出售的公房在内的二手房以及以往根本不被重视的租赁住房的市场也是不可缺少的。

作为支撑这些住房市场最基本的条件，适合于各阶层居住主体（个人、家庭）的多样性住房类型和供给形态也是不可缺少的要素。

表 2·2 为各种住房类型和与其相对应的居住主体（个人、家庭）以及在提供各种类型住房方面所面临的问题。

表 2·2 住房类型、居住主体、供给上的问题

住房类型	居住主体（个人、家庭）	主要问题
<u>廉租房</u> * 新建 * 购买出售的公房 * 租用出售的公房	* 居住条件极其恶劣的家庭（每人平均居住面积 3~4 平米以下） * 具有城市户口者	* 因政府资金来源有限，在数量上难以确保其稳定性。 * 尚未建立起系统性的供给体系。 * 对象物基本上都是购买或征借后的公房，不可能重视质量的提高。
二手租赁住房 * 一般租赁（租用公房） * 已购公房的租赁 * 二手商品住宅的租赁 * 一般租赁（租用公房） 转租	* 一般租赁（租用公房）：主要以政府机关、企业的职员为主要对象。判断各方面条件，购买的可能性很大。 * 已购公房的租赁、一般租赁（租用公房）转租：以学生、流动人口中的一般工人为主。 * 二手商品住宅（包括很新的住房）的租赁：以流动人口中的中等收入以上者为主。	* 尚未形成租赁流通市场。 * 缺乏支持中介服务业的政策。 * 尚未建立在租赁的同时，能够在一定标准上提供保证的修缮支援制度。
高级租赁住房 * 服务公寓 * 高级公寓	* 企业法人代表 * 高收入流动人口 * 高收入外国人	除外
一般租赁住房（新建）	可假定以各种阶层为对象。特别是离开父母后不久的单身家庭、新组成的家庭等得不到公房的年轻人。	* 数量极其有限。 * 尽管因投资回收期限较长，开发商的负担和风险都很大，但政府几乎没有相关的政策支持。 * 无法提供符合流动人口需求的商品。
福利性租赁住房 * 老人活动中心 * 长期疗养住房	* 有稳定收入或福利待遇的老龄者。 * 特殊阶层	* 适合于一般老龄人群的住房数量非常少。 * 为今后老龄社会做准备的政策支持非常薄弱。
经济适用住房 * 以前的“安居房” * 一般经济适用房	* 原则是以城市户口的中低收入家庭为主要需求者。 * 除了“安居房”外，在一些城市，和一般的商品住宅的购买阶层没有多大的差别。	* 作为政策性住房的适用对象者标准和建设标准不明确。 * 作为支持中低收入者购房的政策在一定程度上没有很好地发挥其应有作用。
一般商品住宅	* 以收入稳定的家庭为主的广大阶层。	* 平均价格一般高达家庭平均年收入的 8~10 倍。 * 基本上由市场自发调控，按照政府特定的技术标准、能够反映政策意图的引导型项目很少。 * 尚没有形成质量评估、性能保证制度的体系。
出售公房	涉及很广的住房制度改革的既得利益阶层	* 缺乏在一定标准上保证住房质量的维护、翻修制度。 * 尚没有形成体系的质量评估、性能保证制度的体系。
其他特殊住房	不作讨论	不作讨论

注：下划线部分是政府指定的政策性住房，基本上可认为不在市场上交易。

资料来源：JICA 调查团

2) 灵活运用政策性住房金融，促进迁居政策

迁居一般首先以现有的住房为前提，多发生在有房的人将已有住房卖掉或作为租赁住房进行资产运作，或者是家庭构成变化、组成新家庭等时期。对迁居可以概括为以下 3 种基本类型。

· 通过租赁从质量（住房的质量、大小、合理的房间布局、地理位置、周围环境等）较差的住房升迁到质量较高的住房。

例如从“廉租房”升迁到一般二手租赁住房或升迁到新建租赁住房。

· 从租赁住房转为私有住房。

例如买下可出售的公房，或直接购买商品住宅。

· 从质量较差的私有住房升迁到质量较高的私有住房。

例如从自购的公房升迁到商品住宅或升迁到质量更高的商品住宅。

前面已经讲到，为了促进这种迁居，具有多样性的住房类型和供给形态是不可缺少的。通过多样的住房类型和供给形态促进迁居，不但需要物质条件、使最终消费者的迁居需求得以实现的住房市场及相应的住房政策、制度基础以及支持这些住房政策、制度的住房金融体系。没有这些体系，市场机制则不能充分发挥其作用。

例如在出售现有住房时，若出售的是已售公房则一般会得到转卖利益，这不会有什么问题。但是一般商品住宅在出售时都会有利益损失，因而在实际操作上使迁居变得困难。盘活现有住房的资产价值，在产权不放手情况下运用现有住房时，若没有保护、培养合法运用住房资产的政策、制度或技术，则结果也无法有效地运用现有资产，从而也降低了迁居的可能性。另外，所谓向质量更高的住房升级的迁居需求，说到底只不过是潜在需求（一般都不具有紧迫性），要促使实现这些需求，由政策提供政策性的鼓励措施是极其重要的。

表 2·3 归纳了为实现有效利用住房市场的政策性目的而对住房市场的相关主体给予的鼓励措施。

表 2-3 对住房市场相关主体给予鼓励的概念

政策目标	对策	支援对象	鼓励措施(例)
形成优质的住房储备	促进供应优质的住房	* 住房开发商 * 购房者	对开发、购买满足一定质量标准(注1)的住房, 给予利率、税制方面的优惠(注2)。
	保持、改善住房存量的质量	* 主要是二手房的开发商 * 购房者	对开发、购买满足一定标准(注3)、翻修过的二手住房, 给予利率、税制方面的优惠
	建设各种先进型样板住房(注4)	主要是住房开发商	在土地供应方面提供方便 利率、税制方面的优惠
形成住房流通市场和促进迁居	形成各种租赁住房	* 一般新建租赁住房开发商 * 有效利用二手房的租赁住房开发商 * 租赁住房入住者	* 对响应政策引导的开发商给予利率、税制方面的优惠 * 对特定的入住者给予房租补助
	灵活利用优质的住房存量(促进二手房的流通)	主要是二手房的销售者、购买者	对销售、购买优良二手房, 给予利率、税制方面的优惠(注5)
	通过降低住房价格、房租, 提高住房取得能力。	主要是住房开发商	对开发具有政策性意图的降低建设成本项目的住房, 给予利率、税制方面的优惠。(注6)
适应未来型住房	适应老龄化社会	* 住房开发商 * 购房者	对开发、购买满足一定的政策性技术标准(注7)的老龄人住房、两代同堂住房等, 给予利率、税制方面的优惠。
	适应环境保护	* 房屋部件制造商 * 住房开发商 * 购房者	对开发、购买节能型住房, 给予利率、税制方面的优惠。

注1: 并不是最低标准, 而是反映政策意图的引导标准。

注2: 针对各个层次设定不同的适用利率。

注3: 翻修引导标准。

注4: 例如智能型住房等。

注5: 包括与出售原有物业有关的一连串的税金。

注6: 例如减低成本的样板工程等。

注7: 残疾人无障碍标准、两代合居住房标准等。

资料来源: JICA 调查团

3) 充实反映可持续性迁居促进政策的法规

当将迁居政策放在振兴住房政策的中心位置, 而且是作为长期性政策加以推行时, 应让市场拥有多样的住房类型和提供方式, 为了使政府达到政策性目的, 为实施鼓励措施, 完善住房依据法(基本法)以及在根据法中确立迁居政策的定位(方向)是极为重要的。

中国已经从2000年6月份正式开始制定《中华人民共和国住宅法》的研究, 到2001年3月份主要研究了该法律的框架, 同年4月份进入了制定法律草案的阶段。

制定该法律的宗旨(原则)列出了以下三点。

- 确保国民的居住权
- 确保住房所有者与使用者的合法权益
- 确保规范的住房市场活动

这些宗旨是在今后振兴中国住房的最为基础性而根本性的内容。

另外, 已经大体定下来的该法律草案的结构是由总则、住房用地、住房建设、住房供给、

住房金融、住房所有者与使用者的权利和义务、住房的使用和保值、物业管理、二手住房的改造、法律责任、附则等 11 条内容而组成的(2001 年 3 月为止，未发布)。根据法律草案的内容，考虑迁居政策更为具体化的发展方向和它的必要机能，使之在此法律草案的框架中得以实现。

2-3-2. 政策性住房和政策性住房金融

(1) 住房保障的思路

在住房市场上，政府通过灵活运用市场达成政策目的，确保向尽可能多的城市居民提供优质的住房。同时，对在市场上无法靠自己力量得到必要住房的人，还需要通过充实政策性住房制度，向其提供公有住房。

在欧美主要国家，各国的中央政府都为了降低中低收入者租借人的居住费用而向其支付一定的补助金。例如，美国先后采取了第 8 节制度（1974 年）、担保人制度（1983 年），提供补助金以减轻低收入者的负担。英国则采取了向无法取得私有住房的低收入者提供住房救济金（1972 年）。另外，德国也建立了住房补贴制度（1960 年），并经过数次修改，后来对一定的私有住房所有者也支付负担金补助。法国在二次大战后不久（1948 年）出于生活、福利政策的目的，采取了住房补贴（AL），并于 1977 年引入了以促进住房和提高居住水平为目的的新的住房补贴制度（APL）。

另一方面，为了使因住房难的低收入阶层能够公平、有效地接受政策性住房服务，需要明确符合当地实际情况的政策实施对象阶层，所适用的住房也应是规定一定限度的。这一点非常重要。

保障贫困阶层的住房，在其初期阶段，即社会整体的住房存量尚不足、且绝对的低收入者比例很高的时期，政府实行整齐划一的特定救助政策是非常有效的。对于即使享受税制上的优待措施、贴息、补助金等各种政策的支援，但仍很难购置必要住房的阶层，政府可提供廉租房，并将其从当前住房金融制度的对象中排除出去比较合适。然而，在已经形成一定规模的住房存量，国民的收入呈现持续提高趋势的情况下，将面向贫困阶层的公有住房从整体住房市场分离开，对其采取特别处理的必要性就会逐渐减少。

欧美各主要国家，针对各自的努力，根据其各自取得住房的能力，提供与政策性住房金融连动的各种制度。美国比较重视税制上的优待措施，除了设定“扣除住房贷款利息所得”外，还采取了一系列的优待措施。另外，为了在购买住房时能够很容易地贷到住房贷款，联邦住房厅（FHA）和退伍军人厅（VA）可提供保险、担保，同时联邦抵押金融机构、联邦住房抵押机构等政府支援机构还会通过债权的流动化向办理住房贷款的金融机构提供支持。在英国则实施了“住房贷款贴息制度（MIRAS）”，以购买住房为目的从金融机构接受融资时，政府可替住户交纳一部分应缴利息，从 1998 年 4 月起，贴息率为应支付利息的 10%。德国在 1996 年实施了“购房补助金制度”和以购房为目的的储蓄优待制度，同时还有面向中低收入者的低利息融资的社会住房制度。在法国，由于国家的参与，融资制度发挥着重要作用，国家和

金融机构达成协议，实行“0%融资”制度。在这种融资制度下，相当于住房价格20%的融资金额的融资利率为0%，而金融机构则从国家得到一笔相当于融资利息的补助金。另外，和国家达成协定的金融机构还可从事低利率“PC（协定融资）”经营，虽不支付补助金，但可利用存款利率较低的资金，按照国家的指导方针进行低利率融资。

另外，在这些制度中，与融资相关的融资对象、融资限制、还款负担限制如下表所示。其中有的明确规定了支援对象，政策目的性也更加明朗；有的明确规定了偿还负担率，以有效控制还款风险；还有的根据年收入设定了融资额限制。对融资对象的限制，可以说是提高政策公共效果的措施。

表 2·4 各国对公有住房融资对象的限制

国家	公共制度等	对融资对象的限制	融资限制 还款负担限制
美国	证券化的民间住房融资指南		还款负担率 28%~30%
英国	自购公营住房出售融资	居住满2年以上	融资限制为年收入的2.5倍
德国	公共补助住房	按家庭人数的年收入限制	
法国	0%融资	按家庭人数的年收入限制	
	社会性住房购买融资	按家庭人数的年收入限制	
	私有住房购置补助融资	按家庭人数的年收入限制	
日本	住宅金融公库		还款负担率 20%以下

资料来源：JICA 调查团根据住宅金融公库资料制作

另外，住宅金融公库还设定了建筑面积标准、建设费用限制等，将提高平均家庭的居住环境放在了其措施的中心位置。

表 2·5 各国的主要融资条件

国家	对象制度等		融资条件等
日本	住宅金融公库	建筑面积	80 m ² 以上、280 m ² 以下
		建设费用	设定建设费用上限。
德国	公共补助住房		设定住房面积的上限、下限
法国	0%融资		设定建筑单价上限。
	社会购房融资		设定建筑单价上限。
	私有购房补助融资		设定建设费用上限。 按照家庭人数，设定住房面积的上限和下限

资料来源：JICA 调查团根据各类相关资料制作

另一方面，这些国家，由于实施上述政策，事实上也在财政上造成相当大的负担。因此，目前也正在研究通过修改制度，减轻财政负担的措施。

若以建立顺畅的住房市场为前提，政府需要通过引导住房市场，将保障贫困阶层住房也作为整体的一个环节来把握。从长期来看，政府对住房难的低收入者不单单要给予救济，更重要的是通过具体的政策程序，支援贫困阶层自发努力，解决住房问题。这种支援若仅靠民间金融机构来解决，对中低收入阶层特别是低收入者来说仍很困难。包括住房保障在内，政策

性住房的相关措施都应该充分利用政策性住房金融。

（2）政策性住房和政策性住房金融

中国现阶段实行的主要的政策性住房制度是廉租房制度和经济适用房制度这两种住房保障型的政策性住房制度。

1)租房制度

廉租房制度是以居住条件最贫困的家庭为对象，保障城市居民最低程度的住房需求。这些对象在各个城市中的比重很小，而且正处于急剧减少的趋势。另外，政府对于该制度的适用住房也不一定非要重新建设新的廉租房，很多可以充分利用现有住房存量。现在，充分利用住房市场的措施在一些城市已经开始实施。

2)经济适用房制度

经济适用房未来是面向城市中低收入阶层的政策住房。其意义概括起来有两点。首先是为中低收入阶层创造比较容易拥有住房的环境，通过增强中低收入阶层的购房能力，来促进社会整体私有住房的需求。其次是政府以对经济适用房实施鼓励措施为条件，引导其提高质量。促进形成优质住房存量。该制度的主管部门建设部针对经济适用住房制度，明确了以下方针：

- ① 目的是培育当前的住房市场和刺激住房消费
- ② 价格应针对城市中的中低收入家庭收入水准
- ③ 通过制度的实施办法，明确作为适用对象的中低收入家庭的收入水平、购置条件、购置程序以及价格标准。
- ④ 限制总量，制定长期资金计划。
- ⑤ 确保质量。

作为政策住房，虽然经济适用房是符合中国国情的有益的政策设想，但是从三个样板城市的实施状况来看，经济适用住房被有购房实力的阶层购入的例子很多。在制度运作上，如何把握购房者的实际收入水平，设定适当的限制，其本身就比较困难。虽然城市不同，这种状况也有不同，但实际上可以说，经济适用房在政策实行阶段未必能够作为中低收入阶层购房的支援政策充分有效地发挥作用。

今后，应该明确经济适用房的政策性定位，到底是将其作为形成优质住房存量的政策性住房，还是将其作为面向中下阶层的政策性住房，有必要加以明确。

3)营业性金融和政策性金融

需要建立、完善包括购买商品住宅在内的购置住房方面的金融支援体系。表 2-6 所列为各国和中国住房金融体系的一览。从图表中可以看出，在中国，目前只有作为还原融资的公积金制度和商业银行融资，因此非常有必要充分结合各种问题，通过由政策性住房金融机构提供的直接投资、信用补充、债权流通等支援、引进专业的商业性金融机构等，从而进一步充实中国的住房金融体系。

表 2·6 中国和欧美主要国家的住房金融体系一览

国家	商业性金融机构		政府性金融机构		
	住房专营	其他	直接融资	信用补充	债权流通
美国	储蓄贷款联合会 储蓄银行	商业银行	地方公共团体	联邦住房厅(FHA) 退伍军人厅(VA)	联邦抵押金融机构 政府抵押金融机构 联邦住房贷款抵押机构
英国	住房金融联合会	商业银行	地方公共团体	—	—
德国	建筑储蓄金融机构	储蓄银行 抵押银行	储蓄银行 抵押银行 建筑储蓄金融机构 地方公共团体	州政府	—
法国	—	银行 普通储蓄金库	国民储蓄金融机构	—	债权共同基金
日本	住房专业金融机构	银行 信用金库 信用组合	住宅金融公库 住宅都市整备公团 地方自治体	公库住宅融资担保协会	—
中国	—	商业银行	—	—	—
课题	严格的融资对象范围、融资标准	促进住房融资的国家支援	适度的财政负担	适度的财政负担 普及有关保险、担保的意识	完善资本市场 培养机构投资家

资料来源：JICA 调查团根据日本住宅金融公库资料整理

2-3-3. 完善制度基础，促进住房政策的实施

(1) 完善以市场为中心的制度基础的思路

从以前的公有主体提供住房的供应方面的对策，转变到以推进旨在促进民间住房开发的需求方面的对策。当这种变化成为建立住房政策和相关法律制度的中心时，政府除了进行对于个人和开发商来说相当困难的物质基础设施的政策资源分配外，重要的是建立个人和开发商参与市场时所必需的制度基础。

为了满足城市居民多种要求，有效地提供适当的住房服务，应该充分利用包括政策性住房供应、民间住房供应、住房存量流通等在内的市场功能。

因此，在促进优质住房供应，以确保各层次消费者在住房市场上都可以得到所希望的住房的同时，应该努力建立住房流通领域的制度基础，如确立住房的性能评估和标示系统等，来促进迁居，并大力充实为消费者提供的各种抵押、担保、保险制度等。

(2) 建立搞活住房流通市场的制度基础

各种住房在市场上充分流通，由消费者进行评价、选择，是引发迁居，盘活、形成优质住房存量的前提，因此，首先完善支持住房流通市场的制度基础是不可或缺的。

为此，住房建设阶段的住房质量管理制度自不待言，住房交易时的性能担保制度以及现有住房的性能评价、审核制度也是必不可少的。而且，必须建立将此反映到住房流通上的结构上的机制。

也就是说，不仅是新建住房在建设时的性能，而且还包括二手房等的维护及功能更新等综合性性能都十分重要，这些都应作为住房的资产价值适当地反映在价格审核上。此外，还要

建设信息传递环境，让有购买欲望的消费者以及开发商、中介商在事先就可以获取相关信息，并根据这些信息进行公平、透明的选择、判断。如果消费者自身具有较强的判断力，自己承担责任明智地购买住房，则可直接降低住房金融风险。

以日本为例，日本于2000年4月制订了“有关促进确保住房质量等的法律”（质保法），住房性能评价、标示、保证制度等也相应正式建立起来。“有关促进确保住房质量等的法律”对地基、柱子、屋顶等住房的结构强度上，主要部分和防雨部分等都规定了最低十年以上的保证期限义务。随着“有关促进确保住房质量等的法律”的制订，在住房的耐久性、耐火性、隔热性、甲醛污染对策等方面实施了“住房性能标示制度”，这对今后住房质量的提高，以及住房流通市场的完善和发展都将起到极大的促进作用。

根据中国的现状和日本所采取的各种措施，为了使消费者能够从住房市场上公平地获得所希望的住房，主要应在以下方面对消费者实施政策支援。

- 1) 促进政府机构向消费者提供与住房相关的信息。
- 2) 以新建、现有住房为对象，建立和普及住房性能评价、审核系统。在评定时，尽可能使住房性能和价格的关系容易理解，并且用可以比较的形式表示出来。
- 3) 通过建立住房的性能保证系统，实施消费者保护措施。
- 4) 有效运用住房性能评价、审核系统、住房性能保证系统等，建立起与设定担保抵押融资、抵押权等住房金融连动的结构体系。

(3) 形成住房储备(住房建设)时的质量管理、引导

住房质量管理是形成优质住房存量的基本性住房政策，同时，也是支撑健全的住房金融系统所不可缺少的担保、保险制度的基础。

目前在中国，对个人的住房抵押、保险条件主要着重个人收入、自有资金比例、住房种类等。这里所说的住房种类，包括私有住房、已购房改房、解困住房、安居房、经济适用房等政策住房以及一般的商品住宅，但是目前还没有和住房质量相关的规定。换言之目前还没有建立起通过有效运用住房金融，实现形成优质住房存量的连动机制。因此，特别是在考虑如何灵活运用住房金融的住房政策时，应该仔细考虑支持住房融资、特别是政策性住房融资及其担保、保险制度的住房质量管理方面的对策。

1) 针对政策性融资的住房质量标准的思路

中国的城市正处于从“作为福利政策一个环节的住房”向“作为个人资产的住房”方向转变，首先要形成可作为资产的住房存量，大力推进耐久性高的住房的建设。为实现这一目标，不能完全依靠住房市场，国家需要以明确的意图，制订有关质量管理的具体技术标准。

关于技术标准，作为法律制订了《中华人民共和国建筑法》(1997年11月)，作为国家标准也制订了《住房设计规范》(1999年3月)。但是《建筑法》是针对包括住房在内的所有建筑物为对象制订的，《住房设计规范》则以保障城市居民的基本居住条件，提高城市住房的功能，住房的设计要适用、安全、卫生、经济”为目的，可以理解为仅仅规定了住房的最低标准。

从支持政策性住房融资及其相关担保、保险制度的住房质量管理来看，除了最低标准，旨在进一步形成优质住房存量的政策性技术标准也十分必要。和住房相关的政策金融机构应该根据政策性技术标准，通过政策融资，实施住房的质量管理。同时把住房质量管理和住房金融放在一起把握时，还应该将具体的住房技术标准分成几个不同层次，给予不同的鼓励措施，这样效果会更好。表 2·7 为有关质量管理的图表：

表 2·7 设定针对各级质量水平住房鼓励措施的概念图

质量管理标准	一般金融机构的融资	政策性金融机构的融资	
		一般融资 (利率优惠)	政策性融资 (追加利率优惠)
“住房设计规范”规定的最低标准	适用	不适用	不适用
政策性金融机构的引导标准基础标准	适用	适用	不适用
政策性金融机构的引导标准 政策性融资标准	适用	适用	适用

资料来源：JICA 调查团

适应住房金融机构政策性融资的住房技术标准，由于对于形成更高质量的住房或具有政策性意义的住房有引导作用，当然同时要给予融资条件、担保条件、保险条件方面的政策性鼓励措施。

通过这种机制的建立，向推进优质耐久住房、面向老龄者的住房、节能住房、防灾对策住房等提供融资金额、融资条件的优惠，减轻购买者的负担，同时与相关的担保、保险制度联动，促进社会整体住房质量的提高。

以日本的情况为例，根据「关于促进确保住房质量的法律(确保质量法)」的住房性能表示制度，以新建住房为对象，用级别及数字来表示性能。另外，表示内容有与规定建筑物最低水平的「建筑基本法」重复的规定内容和该法律单独规定的内容。若满足「建筑基本法」所规定的标准，但没有更为突出性能的住房，将评定为「等级 1」即最低级别。

具体来讲，以抗震条目中的防止建筑物的倒塌、崩溃的子条目为例、其概念如下：

表 2·8 日本住房性能表示制度设定性能级别的概念

性能项目	等级	内容（最低标准与其关系）
抗震 (防止建筑物的倒塌与崩溃)	3	对百年一次级地震(建筑基准法规定)1.5 倍的外部力量，不倒塌、崩溃。
	2	对百年一次级地震(建筑基准法规定)1.25 倍的外部力量，不倒塌、崩溃。
	1	对百年一次级地震(建筑基准法规定)的外部力量，不倒塌、崩溃。

注：等级数字越小性能越低

资料来源：国土交通省住宅局住宅生产课主编「住宅性能标志制度手册」，由 JICA 调查团制作

2) 引导租赁住房质量管理的思路

上述思路不仅限于商品住房，对租赁住房仍有参考意义。但不一定非要采用对融资给予利率优惠的形式，也可采取其他措施，例如引进变动租金制度（在一定期间内，阶段性递增租金，以减轻入住者最初的负担，对首期租金和正规租金差额年数部分的利率进行补贴，根据收入免除一部分租金。

（4）针对住房储备（现存住房）的质量管理和引导

住房数量逐渐充实是一般的发展趋向，因此今后如何提高二手住房的质量并活跃二手住房市场，使之更为健全，将是住房政策的一个重要问题。

现正处于制定过程中的《中华人民共和国住宅法》草案，已经着眼于搞活现有住房存量，更新二手住房的改造及管理，同时此草案的框架包括了「住房的使用和保值」、「物业管理」、以及「二手住房的改造」等三项内容。今后，活跃二手住房市场、同时设计二手住房存量保值和管理方面的综合性制度以及完善法规将会极为重要。

尤其是保护和改善二手住房的质量是形成优质住房存量的重要环节。因此，通过有效运用住房金融获取优质的二手住房，以及与现有住房翻修相匹配的措施，是上述政策的起点。

1) 支持取得优质二手房的措施

想要购买的二手住房处于质量良好的状态，可以在融资额、还款期限、利率等方面给予优惠，通过这些住房金融措施，促进市场上优质二手房的交易，推动住房现有存量的良性循环。另外，作为上述政策实施的基础，是建立公平而且专业的二手房质量评估系统（住房资产评估）。

表 2·9 示意了根据二手房质量设定的各种鼓励措施

表 2·9 根据二手房质量设定的鼓励措施

二手房的质量标准 (审核标准)	利率鼓励 (低息融资)	其他鼓励措施	
		融资增额	延长融资期限
一般二手房 (不满足优质二手房共通标准)	不适用	不适用	不适用
C 级优良二手房 (只满足优良二手房共通标准)	不适用	不适用	适用
B 级优良二手房 (优良二手房共通标准 +维护评价标准)	不适用	适用	适用
A 级优良二手房 (优良二手房共通标准 +维护评价标准 +结构、性能耐用性标准)	适用	适用	适用

资料来源：JICA 调查团根据日本住宅金融公库相关资料制作

2) 支持改善存量住房的措施

从住房存量的改良、维护看，有必要对住房翻修等提供融资。特别是对公寓型住房进行集

中大规模修缮时，不仅要提供融资援助，而且还要根据需要提供其他资助，并在恰当的时期实施。这种融资和资助可对个人（住房所有者）和对住房服务商（翻修专业公司）分别考虑。

特别是对符合政策引导性的翻修，例如防震改造、残疾人无障碍改造、历史性建筑物保护改造、两代同居型改造等，应通过对住房金融的有效运用，在融资上给予鼓励等措施，加强政策引导。

（5）有关住房的资产评估

作为建立上述住房保证制度，促进住房存量的流动化（二手住房的流通）等基础环境，建立住房资产评估系统是不可缺少的。

一般来讲，作为资产评估对象的住房大致可分为新建住房和现有住房（二手房）。其共同点在于评估本身并不是最终目的，而是要通过评估的结果帮助形成个人资产，有利于保障所有者的权利和促进公正买卖、转让等交易。

1) 对新建住房的资产评估

在评估新建住房时，作为资产评估的基础，如上所述，应和住房质量管理制度结合起来，建立住房性能标示制度。住房性能标示制度并不一定要作为必须实施的强制性规定。是否进行评估的判断，应可以由实际进行住房交易的当事人（想要购置、出售住房的人、住房的建设者、销售者）自行选择。另一方面，将提高住房的资产价值作为政策取向来理解时，对应发展的优质耐久住房，也可以要求对上述鼓励型政策融资对象必须实行住房性能标示制度。

不管是何种情况，政府都应制定出共同的规则（例如住房性能标示标准、住房评估方法标准等），作为资产评估的基础。另外，在实际进行资产评估时，设立专门机构也是必不可少的。因此，政府应指定或认定客观地实施评估，并能确保有精通资产评估的专门人才机构。另外，为了确保评估结果的公正性、有效性，应确立颁发资产评估证书的制度。

2) 对现有住房的评估

在二手房中，有很多是在建筑法、建筑设计规范等法规制订之前就已建成的住房，因此有很多住房不能满足目前的住房最低技术标准。这些住房中，对在流通时也不会发生问题的部分，和政府计划进行重建的部分，应该区分对待。

作为二手房资产评估的基础，也许不能沿用上述面向新建住房的住房性能标示制度，而要建立相应的住房性能审核制度。住房性能审核制度可作为强制性的制度，在实际进行二手房交易时成为重要的资产评估标准。另外，和新建住房一样，政府也要完善住房性能审核标准、二手房评估方法标准等，成立资产评估的专门机构，并向二手房的交易当事人颁发有关资产评估证书。

2-3-4. 制定住房计划、建立及有效利用相关的统计基础

（1）制定正确的住宅计划(住宅资金计划)

前面分析了有效利用住房金融的住房市场为主的住房政策，为了在中长期内有计划地推进这些政策，对现在的中长期住房计划、主要是各个城市的住房五年计划（计划年数为5年）以及城市总体规划中的住房发展规划（规划年数5年、20年），有必要调整相应思路并充实内容。

另外，为了适应以加入WTO为契机的市场化以及经济结构的改革发展、老龄化及城市化为主的社会剧变等情况，应正确预测国民对住房的需求。由于经济结构变化会造成住房需求及住房资金需求的变化，有必要将上述需求变化既有效又灵活地反映到住房计划之中。

1) 研究住房需求预测的方法并使之有效运用

中国历来采用的主要住房需求预测方法是以过去的经济结构为前提的回归方法(Regression)，为了正确预测住房需求结构的变化，应研究将来住房环境变化造成的需求变化预测方法，同时研究如何把它落实到社会。

2) 住房资金需求的固定化

将住房需求预测的结果反映到住房融资计划、筹集资金计划，并要对为此所必要的住房资金预测方法及提高预测的精确度进行研究。具体来讲，为了实现正确的预测所必要的数据(统计资料)的形式、数据所说明的含意、数据加工和应用等方案加以明确，最终将它归结成资金需求预测的成套工具。

3) 支撑制定住房计划方案的信息网络

当制定住房计划方案时，保证所需要的数据互换、讨论、决策等迅速而顺利地实现，将研究大容量的、便于人们利用的、有助于政策方案制定的信息系统。

4) 确保与培养专业人材

制定与住房需求相配合的新的住房政策方案时，应研究培养能够有效利用统计资料、具有进行需求预测方面知识及技能的人才的方案，并且对此方案从培训体系、培训机构等方面进行详细的研究。

(2) 完善住房相关统计的制度、确立有效利用的方案

作为支撑上述住房计划、住房资金计划的制定以及保证计划本身的精密度的基础环境，需要尽早确立可实现正确的住房(市场)预测的统计制度。应完善可掌握住房(设备)的现状、住房需求、修缮住房的效果等统计数据，同时应确立将统计数据逐步反映到住房计划和住房融资计划中的有效方案。

为此，从以下几个内容着手研究是不可缺少的：

1) 有重点地完善住房统计内容

关于住房存量的统计以及建设部门分析用或产业关联表等，以目前绝对不足的统计内容为对象，应研究制作统计上的技术性课题(用现有统计进行加工也包括在内)、制定住房统计的标准，另外应研究住房统计人员的组织结构。

2) 灵活运用住房统计完善统计战略

完善住房统计并经过有效利用，将会使它变得更加正确。设想住房需求和住房资金需求的监测过程，针对统计的精确化来决定将来研究的方向。

3) 中央—地方的联机在线统计收集系统

由地方与中央部门或由跨越各部共同进行的制作统计资料业务一如统计的制作、收集、检查(监查)等，应研究对这些业务起到支撑作用的信息系统，以及为提供统计数据进行数据的磁性媒体(CD-ROM)化、统计调查事务方面引进办公机械、为提高办公效率开发软件等内容。

4) 培养可灵活运用统计材料人才的方案

为确保拥有一定统计知识的人才，以及让原有统计职员发挥最大能力，应研究建立有效而高效的统计调查的培训体制。

资料 1. 日本的住宅计划法和住宅五年计划

资料 1-1. 住宅计划法和住宅建设五年计划

战后日本的住房政策是从旨在解决住房绝对数量不足的政策开始的。从 1950 年到 1955 年，先后制订了“住宅金融公库法”、“公营住宅法”、“日本住宅公团法”等，确立了政策性住房供应制度。1966 年起，政府为了不仅仅供应政策性住房，为引导全国住房发展、制订了包括由民间建设在内的综合住房建设计划，制定了“住宅建设计划法”。

此前，虽然政府一直都在积极解决住房问题，努力消除住房不足和提高居住水平，但由于政局的更迭，住房政策屡屡变更，且住房管理部门条块分割。日本在此方面汲取了教训，制定了国家级的明确分清政府部门和民间部门各自职责的中长期综合性住房建设计划，并认识到了对有限的政府部门财政资金、财政投融资（统一管理国民的邮政储蓄、退休金资金等的资金运用部的资金）进行高效运用的必要性。政府为了根据国民的收入，适当供应由政府建造的住房，不断努力实现住房建设计划（确保住房的供给数量和提高住房居住水平）。

“住宅建设计划法”最大的作用就是确立了依据法律，由国家、地方政府以及国民进行长期合作，按照法定的住宅建设五年计划促进建立住房建设的体制。

资料 1-2. 住房建设计划的框架

所谓住宅建设五年计划，就是根据住宅建设计划法，制定包括由民间建设住房在内的所有住房建设的目标，在引导住房市场的同时，明确“依靠政府资金建造的住房”的数量，以明确政府在住宅振兴中的作用。

在第一期计划期间，便明确了：①国家及地方政府建设面向低收入阶层和城市工薪阶层等中等收入阶层的住房，或对其建设提供资金上的援助；②针对由民间建设的住房，在土地供应、金融及税制上给予补助或提供技术上的援助，极力推进民间的住房建设；另外，在第三期计划期间，又明确了行政方面的目标，即：③为了落实对在住房上需要政府资金援助的住户进行支援，切实改善入住管理制度、租金制度，使管理分配更趋合理化。以下几点对理解住宅建设五年计划的框架十分重要：

(1) 设定计划目标和政府资金住房数量

在设定住房建设五年计划的住房建设目标时，针对政府资金住房要明确其建设事业的数量（主要是建设套数，资金方面只作参考）。另外，为达到建设目标，要设定必要的住房建设标准（居住水平、居住环境水平），并根据标准建造住房，同时对住房建设进行指导。与之相辅，国家在实现住宅建设五年计划和实施政府资金住房建设事业方面还应采取必要的措施。

(2) 制定地方住宅建设五年计划、都道府县住宅建设五年计划

在决定（原建设省，现国土交通省）全国的住宅建设五年计划的时候，迅速制定各个地方

的住宅建设五年计划，并通知所属都道府县。各都道府县在接到地方住宅建设五年计划的通知后，立即和有关市町村协商，并按照此计划制订都道府县的住宅建设五年计划。在此阶段，作为政策性金融机构的住宅金融公库要针对地方的住宅计划和地方政府交换意见。

(3) 和有关行政机关的相互协商、合作

在国家制订住房建设五年计划时，为了顺利实现计划，需要就必要的法律修改、确保财政资金、融资资金的筹集、技术标准的更新等，事先和有关行政机关进行协商。在该阶段，住宅金融公库和各主管机关的住房责任部门交换意见，对事业计划、资金计划的稳妥性进行调整。另外，基础设施的完善对计划的实现极为必要，因此规定了有关行政机关在公共设施及公益性设施的配备方面也要进行合作。

资料 1-3. 住宅建设五年计划所发挥的作用

住宅建设五年计划从第一期计划（1966 年~1970 年）开始已经经过了 7 期，2001 年已在制定了第 8 期计划（2001 年~2005 年）。各个时期计划的内容虽有所不同，但概括其目的可分为 2 大类，即第一期、第二期的目的主要是确保住房数量，第三期以后的目的则主要是提高住房的质量。可以说，长期以来住宅建设计划使政府发挥了应有的作用，对发展日本的住房起到了很大的促进作用。

资料 1-4. 确保计划实施的财政、金融机制

为了实现通过以上政府计划引导住房建设，支持计划的财政、金融基础自然是不可缺少的。这里所说的财政金融基础不仅仅是指其规模，机制也很重要。

(1) 支持政策实施的财政、金融结构

在日本，以邮政储蓄为首的政府性金融制度将国民的储蓄性资金广泛集中起来，并强制性地交给原大藏省资金运用部管理。资金运用部则运用这些资金，向住宅金融公库等政策性特殊法人进行融资。这种结构就是所谓的“财政投融资制度”。

另外，国家为了完成已决定的事业，要适当而且明确地控制财政活动的内容，因此政府参考各种计划、政策（例如住宅建设五年计划），每个预算年度都要在国会通过审议、决议等程序制定收入和支出计划。预算一般包括以下内容：①一般会计预算，即供应推行国家重要政策实施的基本经费的会计（例如社会保障事业、教育事业、住房相关事业、公共事业等）；②特别会计预算，即针对多样化的特别事业设立的个别会计（例如印刷局、国立学校、资金运用部等）；③政府有关机关预算，即从事与政府事业相近的公共事业的企业预算（例如住宅金融公库等公库、政策银行等银行）。但是，利息补助金归为国家财政负担，计入一般会计预算。

政府相关机构是政府出资设立的特殊法人，其预算必须提交国会，并通过国会的审议。另

外，特殊法人是根据特别法律设立的法人，住宅金融公库就是根据住宅金融公库法设立的特殊法人。

(2) 支持政策实施的政策性机构

购房资金最重要的是在不受经济景气动向影响下稳定供应，以保证家庭在不同生活阶段的必要时期能够取得住房。另外，贷款的偿还应该控制在利用者家庭财务负担能力范围内，使之能够比较容易制定还款计划，并确保还款负担稳定。住宅金融公库为了满足这些要求，以财政投融资资金为资金来源，进行长期低息资金贷款。利用长期低息的公库融资，使年收入较低的家庭也有可能购置住房。因此，住宅金融公库在增加可购房家庭数，并即促进购房能力方面的效果非常大，对促进购房起到了很大作用。

住宅金融公库自从设立以来共向约 1,500 万户进行了融资，约占二次大战后日本住房建设总户数的 25%。从实现对住房进行政策性引导来看，住宅金融公库占有极其重要的地位。

资料 1-5. 可供中国参考的几个观点

参考上述日本住房建设五年计划的特点，对中国今后住房计划的制订提出以下一些可供参考的观点。

1) 根据法律制定持续性的计划

只有制定计划所依据的法律是专门且长久性的法律，计划自身才能得以持续性和稳定。持续性计划对保证国民居住水平的稳定提高是极为重要的。同时持续性计划也是在长时期内，确保居住生活水平本身随着社会经济的发展而不断得到提高要。

2) 作为住房的综合性计划

住宅建设五年计划在制定了包括民间建设住房在内的所有住房建设目标的同时，明确了由住房主管部门的中央机关（原建设省，现国土交通省）所管辖的各种政策性住房，并明确了国家、政府有关机构、地方政府等建设的住房，以及由国家或地方政府提供财政援助的“政府资金住房”的建设量。因此实际上是政府介入住房市场，具体进行政策参与、引导等的住房的综合性计划。

3) 明确最低居住水平

最低居住水平表示作为生活基础而必须的水平，也是城市居民应该确保的水平。具体以居室的构成及规模（适当规模和居室的构成、确保适度的附属空间）、性能、设备（安全性、耐久性、老龄社会对策）等表示。

最低居住水平也可以理解为是在选择各种住房补助、支援对象时的一个标准，是政策性住房水平的参照标准。

4) 设定引导性居住标准

引导性居住标准可以被看作是引导提高住房质量的政策性指标。从长期的角度上看，它也

是促进提高住房存量整体质量的指南。具体的项目设定水平虽然和最低居住水平基本相同，但在性能、设备方面都附加了环境、能源对策等条件。

引导性居住水平也可以作为在实施各种住房政策时，对遵守政策引导的鼓励对象进行选择时的标准、以及作为优质住房水平的参考标准。

引导性居住水平可设定为一般型引导居住水平和城市居住型引导居住水平两种类型。一般型引导居住水平主要以大城市郊区或地方的单幢住房为对象，而城市居住型引导居住水平则以城市中心地区及其周边的小区公寓住房为对象。后者和中国目前的主流住房有很多共通之处。

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

家庭人员	最低居住水平		一般型引导性居住水平		城市居住型引导性居住水平	
	居室面积 (m ²)	住房专用面 积 (m ²)	居室面积 (m ²)	住房专用面 积 (m ²)	居室面积 (m ²)	住房专用面 积 (m ²)
1人	7.5	18	27.5	50	20.0	37
1人 (含老龄单身者)	15.0	25	30.5	55	23.0	43
2人	17.5	29	48.0	72	33.0	55
3人	25.0	39	58.5	98	46.0	75
4人	32.5	50	77.0	123	59.0	91
5人	37.5	56	89.5	141	69.0	104
5人 (含老龄单身者)	—	—	99.5	158	79.0	122
6人	45.0	66	92.5	147	74.5	112
6人 (含老龄单身者)	—	—	102.5	164	84.5	129

资料来源：JICA 调查团根据“第七期住宅建設五年计划”制作

5) 对住房建设总套数的预测和充实住房统计

在推算住房建设总套数时，要在准确把握现在以及过去的住房情况同时，根据其变化，尽可能准确地预测未来住房的需求。

在住房建设总套数推算作业的各个过程中，都要利用各种住房统计。要明确住房相关统计的调查对象数、调查项目等有关局限性，以在局限内研究尽可能高精确度的预测方法。另外，住房需求实际情况调查在研究今后住房需求实际情况时也是非常重要的统计资料。可见，住房建设总套数的预测和住房相关统计之间有着密切的关系。

6) 政府性资金住房套数

政府性资金住房可大致分为面向低收入阶层的租赁住房、面向中低收入阶层的公库融资住房和面向城市工薪阶层的公团租赁住房，三者形成了政策住房的三大支柱。

国家通过住房政策，根据不同收入阶层国民的负担能力，通过采取直接供应政府性资金住房的方法，或通过提供政策性住房融资的间接供应的方法，向需要国家援助的国民提供住房。

这种国家以及地方政府根据住房的需求和入住者负担能力，对需要国家援助的户数进行长

期的预测，并且根据各地区住房实际情况，将预测结果反映在每年的预算中，以推进住房政策的机制已经制度化。

另外，在推算需要国家援助住房户数的过程中，有必要事先判断政策性支援是否适当。因此，在计算家庭数和比例时，一般都要采用专门的计算程序进行。

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

资料 2-1. 住房金融体系的特色

住房金融和产业金融实际上基本相同，都是金融机构通过多种方法筹集资金，并进行融资的金融体系。

住房金融体系的特点和范围是：包括谋求利息的一般储蓄在内，通过以购房为目的的存款、债券等筹集融资资金，并通过房地产债权的证券化促进融资资金的循环，其融资对象当然是建设住房、购买住房、改良住房的个人或住房供应事业主体，其特点是向非生产性资产进行相对长期的融资。

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

从住房金融体系来看，日本、欧美各国为了将金融市场和住房金融结合起来，各自都下了很多工夫。各个国家为确保稳定的资金，以及合理分配资金，在储蓄存款制度、组织、住房金融系统方面，都有政府性机构和商业性机构的分工，政府的财政、税制上的支援措施起着对市场进行补充的作用。

下表对日本和欧美主要国家的住房金融系统进行了简要的比较。

表 2-11 欧美主要国家住房金融系统一览

		美国	英国	德国	法国	日本
住房金融体系	直接或间接 大量和少量分离 政府性和商业性	直接、间接 分离 商业性	直接 分离 商业性	直接 分离 政府性、商业性	直接、间接 政府性、商业性	直接 政府性、商业性
住房金融 民间住宅金融 政策和 贷款对 存款和 合同储 蓄	短期存款+变化利率 短期存款+固定利率 长期资金+固定利率 合同储蓄+固定利率	储蓄贷款组合 储蓄贷款组合	建筑组合	储蓄金库 抵押银行 建筑储蓄金库	银行 存款贷款制度	银行 银行
住房金融 民间住宅金融 政策和 贷款对 存款和 合同储 蓄	住房金融专门机构	储蓄贷款组合	建筑组合	建筑储蓄金库		
	贷款债权流通市场	抵押市场 抵押组合			抵押票据市场	
	利率限制		劝告利率		P.C	行政指导
有住房金融 民间支援	直接融资		地方公共团体	社会住房	PLA	住宅公库
	信用补充	FHA, VA	地方公共团体			
	债权流通	GNMA FSLMA FHLMC			法国不动产银行	
税制	减免贷款利息 住房金融机构补助	有 有	有 有	有 有	有 有	有 有
储蓄	住房储蓄优惠		住房贷款	住房建设储蓄 增加金	存款贷款制度	财产形成型住 房储蓄
	一般储蓄优惠				有	有
	对人补助(以私有住房居住者为对象)			住房补贴	APL	

资料来源： JICA 调查团根据各种资料制作

资料 2-3. 住房金融中的政策性住房金融的作用

根据以上的讨论，关于在住房金融中建立政策性住房金融体系，对商业性住房金融系统进行补充的基本理由，可举出以下几点。

(1) 购房对提高国民生活的稳定和福利有极大作用，与具有景气敏感型具有逆向选择特性的商业住房贷款相比，需要提供对国民大众开放的、长期低息且利率变化小的住房金融商品。

当然，确保低利率长期稳定的融资来源，和不受市场资金需求影响的稳定的资金供应，同样都极为必要。

(2) 因为住房金融是长期的融资，资金的筹集和融资在期限上存在差异，因此很难避免利率风险。另外，由于市场利率的变动，融资期间中会出现预想不到的由于提前偿还带来的风险。

(3) 住房金融是以个人或单位为对象进行融资，面向个人的融资虽是长期融资，但由于融资额比较小，对贷款者的信用审查、抵押评估、抵押权的设定、债权管理等事务成本相对较高。

(4) 为了通过对住房市场进行行政参与、引导，实施以提高居住环境、形成优质的住房储备、培养健全的住房市场等为中心的长期持续性政策，设定和给予对实现政策性意图具有良好效果的鼓励措施也非常重要，政策性住房金融系统便是使其成为可能的基础。

(5) 虽然因各国的国情不同，采取的方法也不尽相同，但日本以及欧美主要国家都对住房金融体系实施了政府参与和引导。下表是对这些国家的政府引导方法的总结。

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

	行业形态	组织形态	资金来源	资金筹集的国家参与和信用保证	减轻返还负担支援
美国	储蓄金融机构 储蓄贷款组合 储蓄银行 信用联合会	民营(共同组织)	存款、发行债券	○FHA 保险、VA 保证 ○联邦住房贷款银行(FHLB) 提供的住房金融流通性支援	住房贷款利息收入扣除制度
	商业银行			○FHA 保险、VA 担保 ○由 GNMA、FLMA 以及 FHLMC 提供面向证券化债券投资家的担保	
	抵押公司	民营	抵押担保证券		
	住房金融联合会	民营(共同组织)	出资资金、存款、发行债券		补助相当于 10% 的住房贷款利息(MIRAS)
	商业银行	民营	存款、发行债券		
德国	储蓄银行 建筑储蓄金库 信用合作联合会	大半为公营 公营、民营 民营(共同组织)	存款、发行债券 建筑储蓄存款 存款	建筑存款奖励金	在 8 年间补助相当于购房价格 5% 的购房补助金
	抵押银行	民营	发行债券、存款		
	州立中央转帐银行	自治体所有		金融监督局的日常性风险管理	
	银行	民营	存款、发行债券		
	储蓄金库	公营、民营	储蓄存款	非纳税储蓄制度 住房储蓄奖励金	住房价格 20% 以内 给予利率为 0% 的融资
法国	银行	民营、国营	储蓄存款、发行债券		
	法国不动产银行	国有	发行债券		
	存款委托保管公库	国营	非纳税储蓄的委托保管		

资料来源：JICA 调查团根据各种资料制作

II-3.

住房公积金制度改革的基本方向与方案

3. 住房公积金制度改革的基本方向与方案

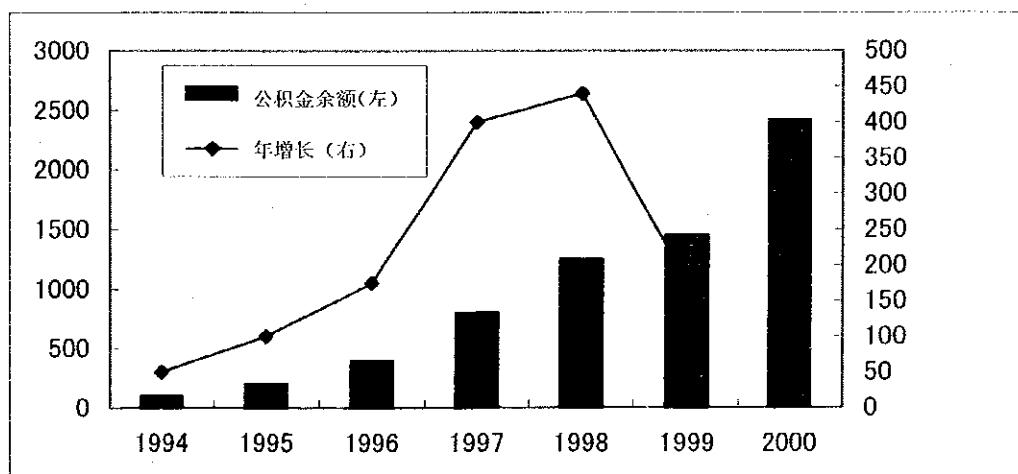
3-1. 住房公积金制度及其课题

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

(1) 归集余额增量减少

到 1999 年末，全国参加公积金的人数达到 7,000 万人，累计归集金已超过 2,419 亿元，事业规模顺利地扩大。到 1998 年，归集余额的纯增量保持扩大趋势、97、98 年纯增量有大幅度的增长，分别达到 404 亿元和 434 亿元。但是，1999 年的年纯增量急剧减少至 178 亿元。1999 年 4 月“住房公积金管理条例”开始实施，公积金制度得到进一步的推广，而归集余额的纯增量却大幅度减少，其主要原因在于，1998 年 7 月发出了深化城市住房制度改革的通知，各城市由于住房货币化分配的进展，在公房出售过程中，对购房资金的需求增加，从而造成提取公积金现象的增加以及随之出现的公积金住房贷款需求量的增多。如果提取公积金等的情况按这个水平继续下去，预计到 2001 年，以累计额为准呈增加趋势，但以净增为准，在个别城市将呈减少趋势。

图 3-1 全国公积金储备余额的变化



资料来源：根据《中国房地产报》和听取情况介绍整理。

(2) 住房贷款中公积金所占比率下降

商业银行的委托贷款中多数是公积金的住房融资。由于有中国人民银行的指导，以及以四大国有商业银行为主的民间金融机构的经营方针，商业银行的个人住房贷款急剧增加，在这种形势下，公积金贷款的比例相对来说有所下降。

公积金制度于 1991 年在上海市仿照新加坡的制度试点施行后已经过了 10 年，上海市的

公积金制度最为普及，从上海市的公积金贷款与银行住房贷款的比例来看，可知截止到 1998 年，公积金住房贷款比商业银行的住房贷款占了更大的比例，但 1999 年起，该比例发生反转，到 2001 年，公积金住房贷款的比率已经降至 1:3，公积金所占比例急剧降低。

对上海市来说，其原因在于随着经济的飞速发展，住房资金需求旺盛，用于执行公积金住房贷款的公积金来源不足。而从全国来看，比起公积金贷款来源不足，公积金的个人住房贷款受了制度上的限制，融资功能没有充分发挥。

表 3·1 1999 年末的四大国有商业银行的个人住房贷款余额

	余额	比例
银行贷款：	3144 亿元	84%
委托贷款：	577 亿元	16%
合计	3721 亿元	100%

资料来源：《中国房地产报》

3·1·2. 住房公积金贷款的课题

公积金最重要的作用在于通过住房融资以促进加入者即城市职工购买住房，并提高整体的居住水平。以 2000 年末的情况为例，有人批评公积金管理中心只重视归集，包括接受其业务委托的商业银行在内，轻视贷款。

在全国公积金累计余额的 2,419 亿元中，个人住宅借款余额为 577 亿元，占公积金的资金运用比例仅仅为 24% 左右。

这种贷出不足的主要原因有以下几点：

（1）购买住宅的有效需求不足

全国商业银行住宅贷款余额中，上海市、广东省、北京市、浙江省、江苏省和福建省等经济增长显著的沿海地区的城区占一半以上。其他的内陆地区由于经济增长迟缓、个人收入的提高缓慢、城市住宅制度改革迟钝等原因，购买住房的有效需求不足。

（2）缺乏可唤起有效需求的奖励机制

在现行的中国人民银行实行的利息制度下，公积金贷款利息（2001 年 6 月时为 30 年还款、浮动利率、年利率 4.59%）比商业银行利息约低 1%。另一方面，融资额上限受各公积金管理中心规定的融资上限、家庭收入、积累余额、交缴年数、到退休时的工作年限等的限制。目前，上海市的上限为 10 万，与住房市场的实价之间存在较大差距，若按每户利用公积金贷款融资额 5~10 万元计，利息差为 1%，每月的利息负担减少 40~80 元左右，吸引力不足。为使平均收入水平的城市职工潜在的住房需求更为强烈，现行的制度还缺乏相应的奖励机制。

而且，现行制度下，公积金贷款用的是浮动利息，因而不能够满足城市劳动者以低利息时的利率固定还款额的需求（以减少将来利息上升时负担增加的风险），这也使融资缺乏吸引力。

（3）贷款功能的欠缺

全国有 2,260 个公积金管理中心，且许多是小规模的管理机构，员工人数有限，缺乏具备

金融知识的专业人才。据调查，有因工作人员融资审查能力不足而不进行贷款业务的情况，还有由于缺乏对违规等风险的应对能力而不积极进行融资的情况。此外，仅有数百名加入者的公积金中心，资金规模小，即便只有一个人不能还款，对所有加入者都会有很大影响，因此，有些公积金管理中心为了回避信用风险，实际上无法实施贷款。

（4）资金融通的限制

全国众多的公积金管理中心，具有制度上的缺陷。由于公积金所谓“属地”管理原则，可将富余公积金作为闲置资金积压在委托商业银行，即使是所属的上级行政地区或相邻地区由于季节性资金需求等造成贷款资金不足的情况发生，也不能在公积金管理中心之间进行资金的融通。

（5）贷款资金的不足

公积金贷款资金不是所谓“累计归集余额”（归集的累计余额减去提取金额）。从归集累计余额中减去提取金额、实际贷款余额、运用资金等（除去用于国债、银行普通存款的部分）、以及支付准备存款（国债、银行普通存款）、已收存款的应付利息和事务经费、不良债权的偿还等的资金，再加上回收金、资金运用所得利息后得到的金额才是可用作贷款资金来源的可融资余额。

也就是说，虽然公积金的累计归集余额中，大约有20%被用于住宅贷款借出去，但其它80%的资金并不一定能立即作为贷款的资金来源被使用。

因为将剩余资金存入银行和购买国债时，基本上能随时兑现，可成为贷款资金，但如果用作如下用途，则并不能立即成为贷款资金。

【合法运用】

对于“经济适用房”、“安居工程”等政策性住房建设的投资，融资伴随开发、销售等方面的风险，加上没有明确的手段规避风险，担保得不到保证。即资金回收得不到确切保证的融资资产。

【没有违法意识的运用】

部分公积金中心自己设立法人机构（“经济实体”）、向关联企业投资、参股，但到2001年1月建设部公布禁令时，基本上没有违法的意识。建设部的通知中（引自《中国房地产报》）指出：“目前，一部分公积金管理中心存在设立经济实体、投资和向企业参股等问题，给住房资金管理带来很大的风险，损害了职工的利益。”

【不合法运用】

在资金运用当中，有的是依照管辖公积金管理中心的地方行政命令，也有的自身在非法运用。有的作为地方财政资金挪用，有的被国有企业挪用，有的挪用于土地、房产、股票等各种各样的投机性领域。这些资金运用回收可靠性低，其中不少已经成为不良债权。造成账面上公积金余额不少，但实际上能够用于贷款的资金却不足的现象。

3-1-3. 住房公积金财务管理上的课题

公积金管理中心承担着对职工进行长期稳定的住房资金供应并促使职工形成自己的资产等重要作用，公积金财务的健全非常重要。要使财务健全化，规范、准确的财务报表的编制、适时的信息公开以及对财务管理的监督及检查机制，缺一不可。

财政部 1999 年 4 月制定了《住房公积金会计审计办法》，要求公积金中心编制各种财务报表并予以公布。办法适用的第 1 年是 2000 年，但最初公布财务报表是 2001 年。到目前为止，是否需要公布各种财务报表，各地方仍持有不同的考虑。

有关公积金管理中心的财务管理存在以下问题：

(1) 未实施独立的财务管理

不少中小规模的公积金管理中心，目前仍未按照办法实施独立财务管理，而是与地方政府的住房管理部门、住房委员会等行政部门的财政编制混在一起，公积金管理中心自身的经营管理运营状况难于把握。尚需要等待公积金管理中心 2000 年的各种财务报表的公布。但通过实施独立的财务管理，可能有不少公积金中心的结算将为赤字，并危及今后事业的持续开展。

不能实施独立财务管理的主要原因如下：

- 公积金管理中心与行政部门的关系不明确

公积金中心理应是政府部门监督下的独立事业单位，由于成立时的背景，与行政一体化的情况很多，“两块牌子，一班人马”，操作运营成本与行政部门一体化。

- 对公积金性质的认识含混

从公积金管理中心的角度看，公积金与其说是一种对职工的负债，更不如说是基于法律进行“征收”的一种特别资金，是公积金管理中心的资产，其运用权属于公积金管理中心，还不习惯从资产负债表上考虑资产和负债。

- 公积金中心和公积金加入者的关系不明确

公积金管理中心称为“管理中心”，其基本功能是资金的管理。但是，这种管理是基于什么契约关系进行仅作为职工代理人进行资产管理，还是与职工之间存在一种债务债权关系？有关各自应有的责任和义务却不一定明确。

- 公积金中心普遍规模小，专业人员缺乏

经营规模小，具备专业知识的财务管理人员不足，公积金管理中心的干部有不少缺乏企业会计等财务方面的专业知识。

(2) 财务管理不彻底

资金的收支记录没有全国性的综合公积金数据计算机管理系统，只依赖于来自受托银行的数据，且没有制作作为公积金管理中心的严格的资产负债表、损益计算书等。

对职工的主要义务是提供还原性住房贷款。公积金中心经过监督部门的许可，有权决定并变更融资限度和条件等。目前实际上以每个公积金中心为主，采取有弹性的运作，例如公积金贷款需求多时，就下调融资限度，反过来贷款需求少时，就上调融资限度。这样对于每个

公积金管理中心之间，每一加入者之间，作为还原性融资产生了极大的不平衡，作为政策性住房金融制度的公平公正的原则就没有得到明确体现。

公积金管理中心的资产负债中的资产，运用于个人住房融资、购买国债时没有问题，正如上述所提到，对于面向法人的开发融资中回收前景差的不良债权，有些没有进行恰当的会计处理。对于实施开发性融资，也即所谓“经济适用房”、“安居工程”等与政府有关联的项目时，当在土地开发、房屋建设和销售等方面运营状况不好时，没有明确将其不良债权在会计报表上反映出来而是放置一旁。规定外资金运用（即“金融的体外循环”）发生了不良债权，在财务报表中也只计入原值。

除在财务报表上明确划分不良债权的风险等级、处置停建工程的用地、对烂尾房进行降价处理等，以努力加强回收，对没有回收前景的债权也应与行政部门合作，采取阶段性偿还等措施。

(3) 信息公开不彻底

信息公开不彻底的原因有：没有整理应公开的信息；由于经营责任问题而不予公开，存在为其开脱的默许动机。

各公积金管理中心，每年公布归集和住房融资的金额，强调“成绩”。而在财务方面，则基于时价主义，一直没有公开能忠实地反映经营的健全度和效率的财务报表。

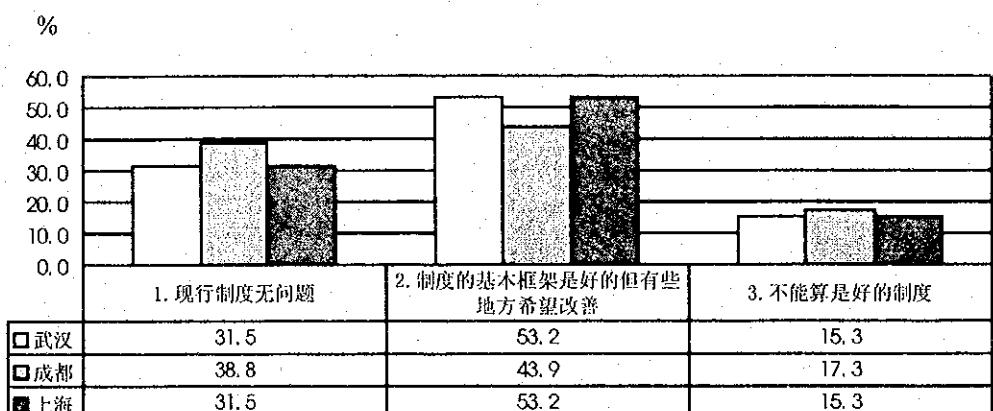
公积金管理中心的经营内容必须接受与其有最直接利害关系的职工的监督。但是，财务报表的不齐备，加上信息不公开的“双重壁垒”，使职工无法监督。尽管有住房委员会的存在，因为是半个“自家人”，监督不严。

按照财政部的会计规定，要制定财务报表并予以公布，但一部分公积金管理中心认为这是“商业秘密”而不愿意公开财务信息。

3-1-4. 住房公积金制度的课题及其方向

据在上海市、武汉市及成都市三个样板城市进行的JICA调查、有关机构召开的听证会，各城市中均有8成家庭认为，这种住房公积金制度的基本框架是好的或较好的，它促进了城市职工和所属企业强制积存的计划性住宅储蓄和有计划的购买个人住宅。但是，从职工的情况来看，开发商了解到的普通住房购房者的家庭收入与问卷中需要购房者回答的收入之间有明显的差异。公积金贷款还无法达成其本来的目的，即为中低收入阶层购房提供贷款，这是目前公积金贷款所存在的问题。

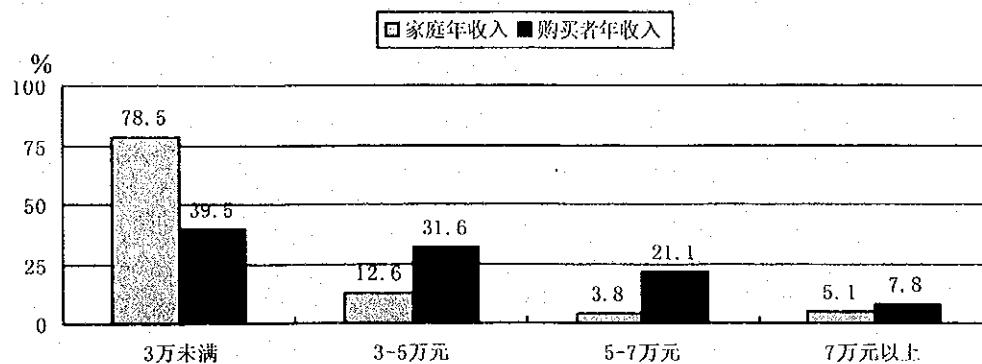
图 3·2 对公积金制度的评价



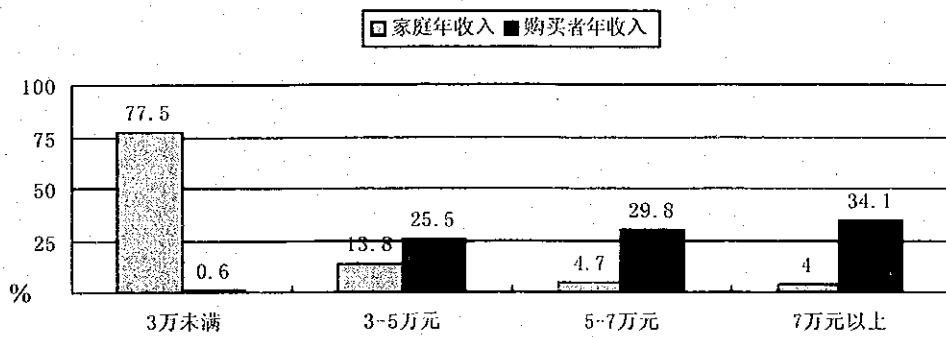
资料来源：JICA 调查团的问卷调查

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

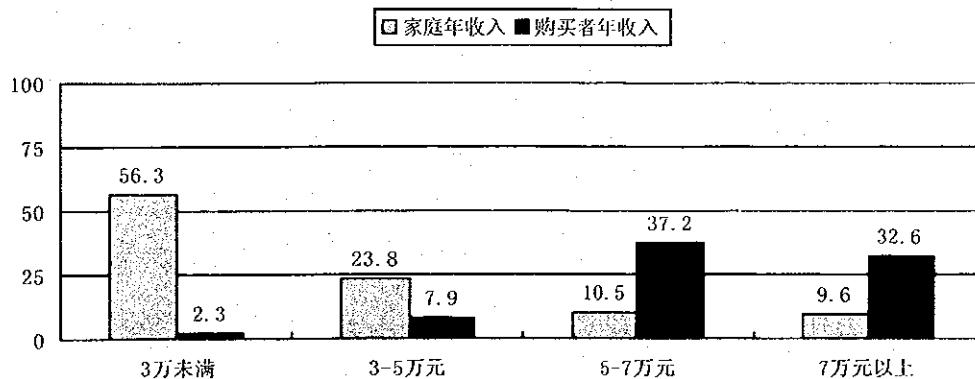
(1) 调查显示的家庭年收入分布与购买普通住宅家庭年收入的差距(武汉)



(2) 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(成都)



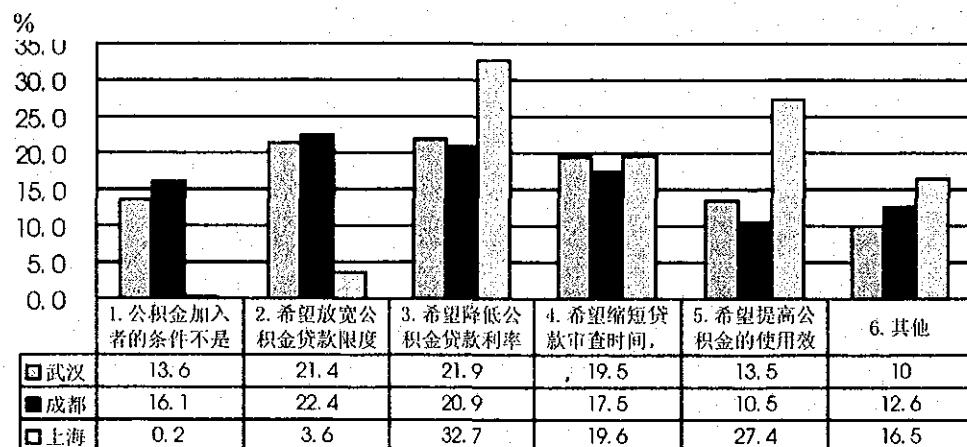
(3) 调查显示的家庭年收入分布与购买普通住宅家庭年收入的差距(上海)



资料来源：JICA 调查团的问卷调查

抽样调查结果表明，公积金加入者虽然基本肯定公积金制度，但仍指出作为一项制度，其需要改善的方面还很多，详见图 3·4。

图 3·4 公积金制度中应改善的地方



资料来源：JICA 调查团的抽样调查

“十五”计划从 2001 年开始，为了通过随着每年约 7% 的经济增长而带来的收入增加，以及城市化的进展，使扩大的住房潜在需求得以实现，以住房公积金制度为核心的住房金融体制改革，应发挥更加强有力的作用。

3-2. 强化住房公积金机能的必要性

3-2-1. 住房金融政策所要求的基本作用

各发达国家，都是政府制定全国性的基本住房政策、通过财政、金融手段干预住宅政策。其理由主要有：

（1）构建良好的社会资本，有效利用现有住房存量

中国经济的高度增长带来了城市化的加速发展和大城市人口密集、家庭细分化和提高居住水平等，造成了住房需求量的膨胀。预计在不久的将来，将会出现与老龄化社会、环境保护政策相适应的、采用节能技术等高质量住房的需求，这就需要构建良好的社会资本。此外，为了通过更新换代来提高居住水平，需要推进已售公房等已有住房存量的保护和维修，有效利用已有存量。

（2）提高购房能力，实现住房潜在需求

由于建筑费的上涨、土地使用权的上升、地方行政基础设施建设费的转嫁、住宅居住水准的提高，使得购房成本上升，住房价格与城市职工平均收入的背离呈不断扩大趋势。由于信用补充制度尚未建立，商业银行有对一部分中低收入阶层的融资加强选择的倾向。为使城市地区庞大的住宅需求得到实现，作为对商业住宅贷款的补充，需要行政介入，提高中低收入阶层的购房能力。

（3）确保资金成本低并且稳定的资金筹集和供应

在经济高度增长阶段，产业资金需求旺盛，商业金融的资金供应转向产业资金。金融机构的储蓄性存款从住房金融向设备投资倾斜的现象，在美国等发达国家已经屡见不鲜。住房融资需要在政策范围内确保筹措到低成本、稳定的、不受景气变化影响的资金。

（4）政策项目投资与对政策目标的引导

伴随基础设施建设的城市再开发事业等与地区密切相关的政策项目，工期和技术开发的时间长，需要巨额的资金投入，难以使商业行为获利，单靠商业行为是很难的。需要进行政策目的的引导，如通过政府性融资，普及并提高无障碍住房和节能住房的性能，以及通过技术革新等来降低成本等。

（5）住房政策是有效的住房投资和景气对策

住房投资由于住房相关产业的范围很广，对整体经济的波及效应也很大。在景气减弱的局面出现时，扩大政策性住房投资，能引诱商业性住房投资，并唤起个人消费，有利于促进经济增长。

（6）提供公正的住房相关信息和住房咨询

城市职工在购置价格远远高于其它耐久性消费品的住房时，政府部门需要站在中立的立场上，为其提供必要的信息，以有助于他们制定适当的购房计划、资金计划和还款计划。此外，还应提供诸如开发商、建材、住宅的品质、住宅性能、建筑单价等公正并且有用的信息，并通过提供住房咨询来保护消费者的利益。

(7) 建立住房信用完善制度

提高城市中低收入阶层的购房能力，通过推进房产政策形成品质优良的住房存量，深化住房货币化分配。为此，不仅是商业住房金融，更需要政策性住房金融大有作为。需要建立与住房公积金制度联动的综合性信用完善制度，并在全国范围内的展开。

3-2-2. 加强住房公积金功能的必要性

住房公积金制度的目标方向是深化城市住房制度改革。将使在庞大的住房潜在需求中占大多数的中低收入阶层的购房能力进一步提高，使他们的需求得到实现，达到“十五”计划重点目标规定的住房标准，提高住房的居住面积。这些都需要通过政策性住宅融资的方法来实现。为此，需要筹措长期低息的优质融资财源，并形成稳定的资金供给体系。

为了明确“住房公积金制度是政策性住房金融体系的核心”的定位，强化其金融功能，对住房公积金制度的封闭资金循环等结构层面的改革势在必行。

为灵活运用住房公积金制度，进一步推进住房金融改革，中央政府应改革的课题和方向如下：

(1) 明确住房政策中政策性住房金融的作用

为积极推动住房金融改革，住房公积金制度应制定全国范围内综合性的住房政策，强化政策性住房金融的机能。具体如下：

- 为提高购房能力提供正确而公正的援助
- 通过政策引导功能形成优质的住房存量
- 供应优质的房租公道的租赁住房
- 为整治大城市居住环境所进行的拆迁
- 现有租房存量的维护与流通市场的建立
- 建设住房流通市场的基础设施

(2) 需要加强中央政府一级对住房政策的调控

国家一级的中长期基本住房政策、每年度的住房供应计划、财政负担计划、住房公积金的基本运营方针还没有得到制定和落实。国家需要制定每年度住房公积金事业的重点政策、进行成本（费用对效果）财务分析和验证，需要加强中央政府对住房政策的调控。

(3) 需要落实中央政府一级的监督、检查和指导

住房公积金制度与设立母体的地方行政部门关系颇深。中央政府（建设部、财政部、中国人民银行）对组织、人事、事业计划、资金管理、财务管理、监督、检查等整个经营进行的“纵向”监督、指导不够充分，与地方行政部门的分工不够明确。

例如，没有检查储蓄金的融资、运用、回收和财务。中央政府有效的监管功能没有发挥，产生大量不良债权。在地方行政上，担当部门的责任感比较淡漠且专业能力不足，没有处理不良债权的具体目标（成立回收机构、加强回收、偿还不良债权、财政负担等）。

要落实中央政府的监督、检查、指导，包括对财务信息的公开进行指导。

(4) 需要适应加入 WTO 后金融自由化的组织措施

住房公积金的资金还原到了当地以及行业的公积金加入者身上，没有与其它地区住房公积金管理中心间的资金融通，而且缺乏住房措施、组织、人事、培训、调查、计算机管理系统等方面横向合作体制，运营成本较高。

住房公积金中心的基层组织没有 ALM（资产负债综合管理）的规模优势。计算机管理系统的开发需要巨额投资，按各个公积金中心分别引进则无法承担，需要尽早采取对策。如不进行分散的组织的合并和跨地区联合，将无法适应加入 WTO 以后，由于金融自由化而出现的金融市场的变化。

为应对金融自由化，日本、欧美等国通过金融机构的合并促进规模的巨大化。中国的住房公积金制度是分散的组织体制，在现有框架内，资金筹措、资金运用、财务管理、体系开发等方面的风险管理有一定的限度。

(5) 培养金融专业人才

住房公积金中心缺乏实现健全、高效运行的金融专业人才。培养资金运用、融资审查、不良债权处理方面的专家需要时间，需要各住房公积金组织进行跨地区、跨行业的合并，通过重组有效利用人才，并进行人才培训。

(6) 检查住房公积金业务，进行重组

住房公积金的业务，基本上是通过将业务性工作委托给金融机构来运行的。从业务性质上来看，有进行信托（资金收存）、信贷（资金运用）、债权回收和归集资金的运用等金融机构业务的性质。

另一方面，作为住房公积金中心的业务，包括促进加入公积金、归集资金（强制性）、加入者的管理（加入、变动等）、指导和管理委托业务、完成与各地区情况相适应的住房计划等，又带有行政性质。因此，需要

- 1) 独立核算下的自主灵活经营；
- 2) 事业计划和结算按照企业会计原则处理；

3) 对照经营目标和经营计划评价业绩作为前提，重组和简化目前的住房公积金系统，提高其效率。

可将目前住房公积金中心所掌管的业务，分割为金融部门（移到新设的住房融资机构）和行政部门（公积金管理部门），并增加新的业务（信用补充、提供住房信息等），重组住房公积金管理中心的业务。

3-2-3. 改善融资条件的方向

(1) 降低住房公积金贷款的融资利率

公积金制度把强制性交缴的存款和贷款直接联系在一起，筹措资金的成本（储蓄金和存款利率）较低。公积金贷款利率采取浮动利率制（修正型），实行优惠利率，比商业住房贷款约低一个百分点。贷款利率稍微有点高。为了使公积金资金得以有效地循环，应适当提高收存利

率，更应该通过提高住房公积金中心的工作效率，如压缩住房公积金的运用成本等，来降低融资利率，有助于减轻购买者的还款负担，有助于实现住房需求。

(参考) 住房公积金贷款利率体系的思路

建立与完善利率体系，具体就是决定住房公积金贷款利率水平的方法、申请人的收入、住宅种类、住宅规模、住宅标准、根据政策引导的目的是否需要在融资利率上设定政策性差别（如政策利率、标准利率）等。另外，面向个人贷款现采取浮动利率制（修正型），但在贷款利率（例如固定利率制）、贷款偿还方法方面可以设定多种选择。具体如下：

1. 利率体系

个人融资：浮动利率制，以3年、5年、7年、10年为一周期重新做计算的阶段性利率制，同时采用选择方式。

事业融资：浮动利率制，以1年、3年、5年为一周期重新做计算。阶段性利率制、选择方式。

2. 利率基准

标准利率：商业金融机构住房利率—1.0%（现行年利率为4.59%）

例：政策利率1 标准利率—0.5%左右（现行年利率为4.09%）

例：政策利率2 标准利率—1.0%左右（现行年利率为3.59%）

公积金制度中，有必要对可允许的范围，由企业及公共财政负担利息等方法进行计量性检查。

3. 利率适用：标准利率： 个人：用于中低收入层的获得住房的融资

事业：用于商品房的公有部分进行改进的融资

政策利率： 个人：出售公房、购进经济适用房等

事业：政策引导融资（例：劳动者购买的住房建设、劳动者租房用住房建设的融资等）

4. 其他 融资利率设定上限及下限。

属于阶段性利率的第一阶段，原则上不承认提前还款。

在承认提前还款时，将还款额作为残余债券的总额，征收违约金。

(参考) 日本住房金融公库设定利率的规则

• 对贷款利率设定上限与下限，标准利率跟随财政投融资利率的变化，大约在它的6成的变动幅度之间而加以变化。

• 标准利率=5.5%+（财政投融资利率-6.5%）×0.6（法定上限为5.5%）

• 还款期第11年以后的利率=原则上，财政投融资利率+0.2%，但是以4.0%作为下限（法定上限为7.7%）

（2）探讨减轻住房贷款利率负担的措施

日本和欧美各国，都有靠政府的财政负担来减轻住房贷款利率负担的措施（法国有针对商

业住房贷款的 0 % 融资；日本有住宅金融公库融资的利率补助金和住房贷款减税等）。这是中国住房公积金制度的课题之一，但需要与住房补贴制度配合，住房补贴制度在收入再分配色彩较强的北京市已经实施，目前也开始在上海等地实施。

（参考）日本的个人住房贷款减税

2001 年 7 月起开始适用个人住房贷款减税制度，这个制度规定，在新建、购买或增改建满足一定标准的住房时，在 10 年间，将从所得税额中扣除个人从金融机构借款的金额（扣除对象限度额 5,000 万日元）乘以 1% 的数额。按对象限度额计算每年将扣除 50 万日元，10 年间的最高减税额为 500 万日元。

（3）提高住房公积金贷款的融资限额，并使其合理化

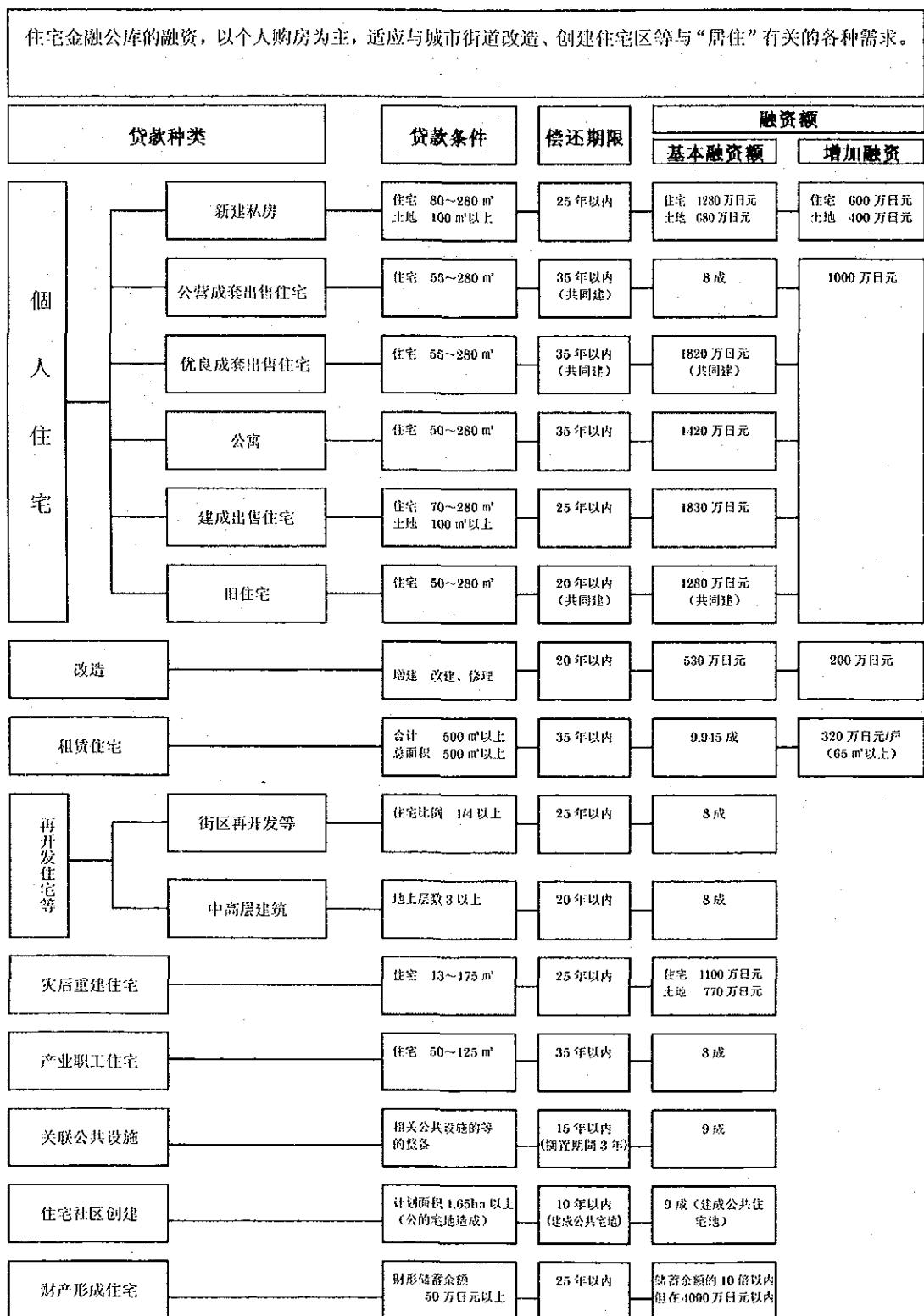
需要提高贷款限额。现行的贷款限额武汉市、成都市为 15 万元，上海市为 10 万元（2001 年 6 月时）。贷款限额存在地区差别不公平，贷款限额较低也不符合住宅市场销售价格的实际情况。而且，在提出申请时可能得到的贷款额受收入、偿还能力、储蓄金余额、工作年限等条件的限制，因此申请者实际到手的贷款额低于上述标准，贷款额与贷款希望额之间存在着极大的差距。

（注）提高融资限额时的问题

提高融资限额，与作为提高标准的各地区的收入水平、建设单价的指导方针、政策引导目标、保证其融资财源的稳定以及分配系统密切相关，需要中央政府制定每年度的融资基本方针并检查其效果。例如日本对如下的政策目的工程增加融资：

- 适合长寿社会的住宅：无障碍住宅工程、设置适合于老人等的设备的工程
- 环保住宅：节能隔热结构工程、节能型设备工程
- 长期耐用住宅：高标准住宅工程、采取积雪地区对策的工程

图 3·5 日本住宅金融公库的融资体系



资料来源：日本住宅金融公库资料（2002年1月）

(4) 延长住房公积金贷款的还款期限，并使还款方式多样化

偿还期限规定最长的为30年，但据调查住房贷款实际的偿还期限是10到15年。原因主要是存在着住房公积金管理中心筹措资金的问题、中国人不愿欠债的习惯、申请人本人的希望，以及贷款条件受到严格审查，综合性住宅信用补充制度未成熟等。应该努力建立与完善抵押、担保和保险制度，延长贷款偿还期限，采取父子两代还款方式等，来提高中低收入水平家庭的偿还能力。

可通过本金递延方式（分步还款方式）等的灵活运用来增加还款途径。

表 3-2 日本商业金融机构的金融商品（以城市银行为例）

（2002年1月15日）

金融机构名称	融资限额	还款期限	利率划分							
			固定金利选择型							
			选择期限							
			2年	3年	5年	7年	10年	15年	20年	
朝日	5000万日元	35年以内 2.375%	1.95%	2.25%	2.60%	3.05%	3.45%			
三井住友	1亿日元		1.95%	2.25%	2.60%	-	3.45%			
UFJ	1亿日元		1.80%	2.25%	2.60%	3.05%	3.45%			
第一劝业	5000万日元		1.95%	2.25%	2.55%	3.10%	3.45%			
大和	6000万日元		1.95%	2.25%	2.60%	3.05%	3.45%			
东京三菱	5000万日元		1.95%	2.25%	2.60%	3.05%	3.45%	4.35%	4.60%	
富士			1.95%	2.25%	2.60%	3.05%	3.45%	4.35%	4.60%	

※1 不同类型住房贷款的实例

①调换贷款及换买贷款：以调换及换买贷款的人为对象，根据过去的还款情况、收入等，即使抵押品贬值也可利用的贷款

②带还款支援保险的贷款：与住房贷款还款支援保险（长期残疾特约附带收入补偿保险）配套提供的贷款

※2 公库的利率水平（标准利率）

前10年：2.60%；第11年之后：4.00%

资料来源：JICA 调查团

(5) 归集机构和融资条件

住房公积金制度，本来是国家为援助城市职工而建立的住房积累储蓄存款制度，其目的在于通过有计划的住房储蓄来实现有计划的购房。加入者积累首付款，并通过贷款购买住宅后，再有计划地偿还住房贷款。从世界各国的情况看，此制度不良债权的发生率很低，是一种合理的制度。

如果要指出它目前的问题，就是封闭的资金循环下资金量有限，以及在强制性住房存款体系下由借款人（住房融资的利用者）和存款者（住房融资的未利用者）之间的不匹配而产生的不公平。

低收入阶层的家庭即使长期持续积存，其公积金增加速度也很慢，即使想购买住宅却因积

累总额少而实际上不能购买。相反，富有阶层有充分的偿还能力，能够从企业获得与自己负担份额相同数量的缴纳金，因此可迅速地使用住房公积金购买到住宅。

这一制度是国家对个人和企业的强制性住房储蓄制度，而且采用了将所有公积金资金加以储蓄之后才运用的机制。对加入者来说具有互助的性质和保险、年金的性质，对企业来说具有住房目的税的性质，因此不应该对加入公积金者强调其还原性住房融资的性质以及公积金使用的属地性，应该将制度整体作为住房政策进行宏观地探讨。例如作为改善的方法，应研究对不能购买住宅的长期加入公积金者改善融资条件，如根据加入公积金的年限来确定融资额等，对不用贷款者设定与储蓄年限相符的存款利率以及新建由政府财政支付的储蓄奖励制度（例如德国、法国）等。

（参考）住房储蓄存款和贷款利率的比较

2000 年 3 月中国的住房公积金

住房公积金贷款：5 年以上至 30 年的融资利率为 4.59%

1 年以上的储蓄金：三年零存整取存款利率 1.92%

住房公积金贷款利率 - 存款利率 = 2.67 个百分点的差

1999 年 8 月法国住房储蓄存款

(CEL) 型：贷款利率 2.25% - 存款利率 1.50% = 0.75 个百分点

(PEL) 型：贷款利率 3.60% - 存款利率 2.57% = 1.17 个百分点

只要满足一定条件，均支付储蓄额外奖金。

（注）法国的住房储蓄存款制度

法国的住房储蓄存款制度分为短期型 (CEL) 和计划型 (PEL)，在存款限额的范围内不征税，政府按照一定的标准支付储蓄额外奖金。个人（没有城市户口的限制）自由加入，可申请多项，由事先与政府签约的金融机构（包括邮局）办理。

（6）改善住房公积金贷款以及与商业贷款的组合贷款

规范住房公积金积存者的融资资格审查、购房调查、融资审查、申请资料，简化融资手续，并制定相应的规程。

目前在公积金运作中，住房公积金中心和委托金融机构的办事窗口有重复，且材料繁琐（如非复写式的申请相关资料）。

为简化融资手续，可把一定标准贷款的决定权交给接受委任的金融机构，由其来代理贷款。为填补住房公积金贷款的不足，增加利用委托金融机构的配套贷款。应放宽配套商业贷款的融资条件，简化申请材料和贷款手续，与住房信用补充制度共享。

（7）提高质量和融资条件

作为公积金住房贷款融资对象的经济适用房，有建设部根据不同地区确定的指导性建设价格；住宅面积依据中长期计划制定，有的超过了 100 平方米，达到了一定的水平（“十五”计

划到 2005 年的目标人均居住面积将达 22 平方米)；

但是，其他品质和性能（1999 年 7 月建设部发布了有关商品住宅性能的通报），却没有与公积金住房贷款融资联动。

在日本，公库通过应用政策利率、政策性增加融资额，与住宅出售方进行协作的同时，提供居住面积大的住宅、有耐久性且适合老龄者的住宅、符合环保要求的节能型住宅，同时，促进住宅相关产业的开发。预计不久的将来，中国也会有同样的政策需求，以建设部为主，将能够通过与公积金住房贷款实行联动的融资来进行政策引导。

（注）城市商品住宅指导价格（2000 年 7 月 建设部）

划分	上海市	武汉市和成都市（推算）
低级	1,500 元·2,500 元	1,200 元·2,000 元
中级	4,000 元·	3,000 元·5,000 元
高级	8,000 元·10,000	6,000 元·8,000 元

（参考）北京市住房补贴建筑面积标准（摘要）

行政级别	司局级	120 平方米
处 级	90 平方米	
科 级	60 平方米	
技术级别	高级工程师	80 平方米
	技术工人（初中级）	60 平方米

（注）2001 年上海市引入住房补贴制度。但是，这种制度只限在经济效益比较好的企业。

（参考）公库政策利率适用的建设标准

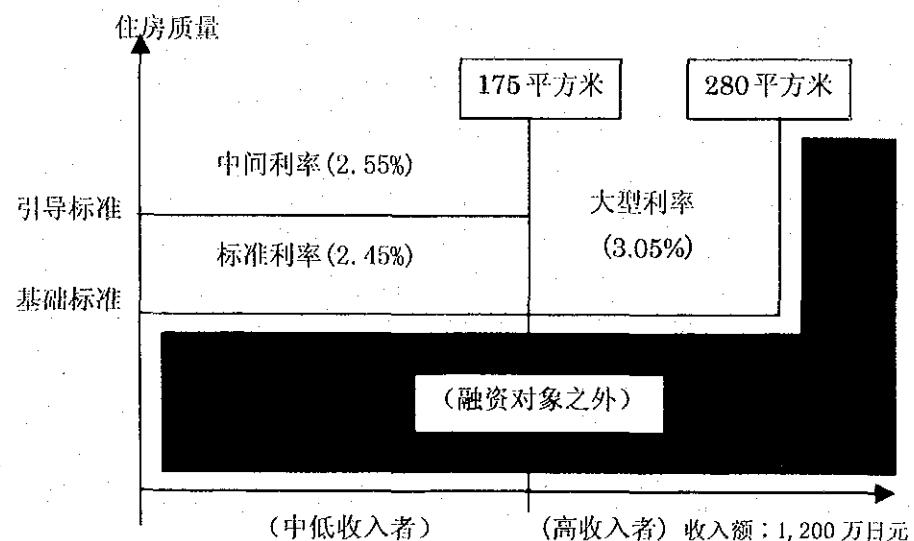
- ①无障碍型 适应老龄者的住房标准
- ②节能型 符合环保要求，节约暖气、冷气消耗能源的隔热标准
- ③耐久型 结实耐久的建设标准（例）采取了防白蚁措施等

（参考）日本住宅金融公库的政策引导型利率体系

• 新建住房从 1996 年 10 月起，二手住房以及翻新改造从 1997 年 4 月起，采用了可引导提高住房质量的利率体系（如无障碍型、节能型等达到一定质量标准的优质住房适用优惠利率（标准利率））。

- 标准利率：中低收入者获得的达到一定质量标准的优质住房
- 中间利率：中低收入者获得的其他住房
- 大型利率：大型住房、高收入者获得的住房，高额住房等

图 3-6 日本住宅金融公库的政策引导型利率体系



(注) 上述是自从开始贷款到 10 年的利率，从第 11 年以后采用的利率为 4.0%。

融资利率是 2001 年 4 月 5 日的。

资料来源：JICA 调查团

3-3. 重建住房公积金制度的基本思路

3-3-1. 重建经营管理体制

为了更好地发挥公积金的作用，当务之急是扩大贷款业务。需要结合上面分析的阻碍贷款业务的原因，努力改善公积金的经营管理。

(1) 增加作为政策融资的吸引力——努力降低贷款利率

为了提高公积金贷款的吸引力，首先需要通过降低贷款利率，减轻利用者的还款负担。

公积金相关利率体系：

● 公积金参加者的储蓄利率（适用于中心与参加者间的计算）

不到一年的公积金存款利率：适用普通存款利率（现行年率：0.99%）

一年以上的公积金存款利率：适用三个月的定期存款利率（现行年率：1.98%）

（每年度的利率计算日：6月30日）

● 公积金的运用利率（适用于受托商业银行与公积金中心之间的计算）

适用零存整取存款（3年期）的利率（现行利率：2.16%）

有的地方，也适用一年期定期存款利率（现行利率：2.25%）

● 受托银行的运用利率（受托银行为建设银行以外的银行时，再向建设银行存款时适用的利率为银行支付准备存款利率。（现行利率：2.07%）

● 公积金向个人融资时的利率（适用于个人与中心间的计算）

期限（1~5年） 4.14% <参考：商业银行个人住房贷款> 5.31%

期限（6~30年） 4.59% 5.58%

● 公积金向单位（为职工购房的融资）融资时的利率：比面向个人的融资稍低。（以上利率均为变化利率）

缩小存贷款利差

公积金的存贷款利差，以一年以上的公积金存款利率和6年以上的融资利率的利差来计，为 $(4.59\% - 1.98\%) = 2.61\%$ 。作为非营利性事业，并作为政策金融，还有压缩利润率的余地。

作为中国政策性住房金融的公积金存贷款利差，比发达国家的类似金融机构要高2~3倍以上。

日本住宅金融公库：

(贷款标准利率(2.45%) - 住宅公库债权(1.60%)) = 差率(0.85%)

法国的住房储蓄：

(PEL型) 贷款利率(3.60%) - 存款利率(2.57%) = 差率(1.17%)

即使日本的主要商业银行，在超低利率时代，为了处理巨额的不良债权，努力将存贷款利差设置得尽量大，即便如此住房贷款的利差也只有(5年以上变化利率-3年的变化利率存款利

率) 2.235%。

公积金是来自城市职工及其所属企业的强制性储蓄，且为非营利目的，并免除了税金，其利差如此之高实是不该。应努力强化其贷款功能，降低贷款利率。

测算

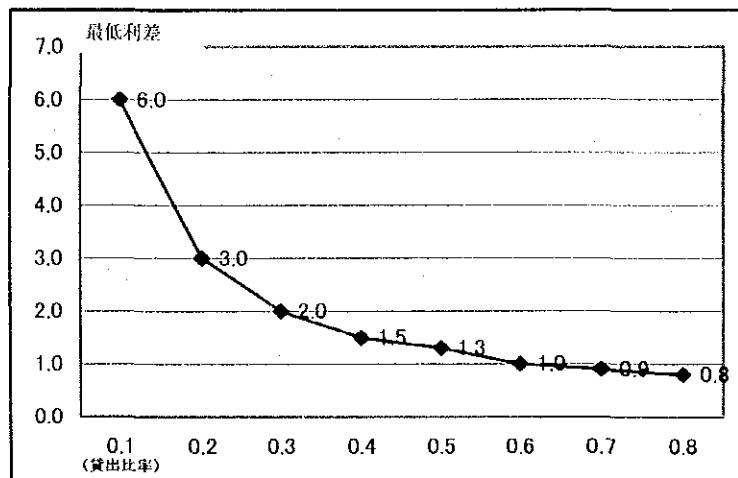
公积金积累金规模：50 亿元

每年管理经费：750 万元

每年银行委托费：2,500 万元

没有除个人住房贷款和银行存款以外的用途。

图 3·7 贷款比例和最低利差



(注) 贷款比例：贷款余额/积累金余额

最低利差：公积金的经营收支大致平衡 (breakeven) 所需的存贷款利差 (%)

资料来源：JICA 调查团

根据以上测算，贷款比例越高，维持公积金管理中心所必需的存贷款利差就可以设置得越低。

现行利差所对应的贷款比率是 20% 多；将贷款比例提高到 50%，则可将利差降低到现行的一半，即 1.3%；将贷款比例提高到 80%，则可将利差降低到 0.8%。此时，便可将贷款利率从现在的 4.59% 降低到 2.06%。

(2) 加强贷款功能

从以上测算可知，要降低公积金的贷款利率，就需要提高贷款比例，加强贷款功能。关键问题在于中小规模的公积金管理中心贷款能力不足，缺乏具有金融专业知识和贷款审查能力的人才，限定地区规模小、人数少，无法分散贷款风险。

没有规模优势，无法降低加强贷款功能所必需的加强信息收集、债权管理、债权回收功能的成本。

所以，当务之急是通过中小规模公积金管理中心的合并，形成规模经济，提高经营效率，并通过分散风险来减轻风险。

要以客观的数字为依据，如贷款业绩、经营状况、资金规模、专业人才及设备装备等，明确成立公积金管理中心的条件。对不满足条件的地方，应将其归并于上级行政单位的公积金中心。

同时，要对公积金中心的职员进行有关贷款业务的全面培训，并尽快引进所必需的计算机系统。

(3) 保证和增加贷款的资金来源

扩大归集，增加公积金交缴覆盖率，提高公积金的交缴比例，并防止公积金挪用于其它用途，努力提高积累金的效率，使其最大限度地成为贷款的资金来源。

1999年以来实施的《公积金管理条例》中，仅仅是禁止性条款不足以防止不当挪用行为；没有随时检查不正当挪用的机制；财务内容不公开。

在落实管理制度，明确规则，公开财务内容方面，日本住宅金融公库的结构体系有很大参考价值。

3-3-2. 重建财务管理体制

加强公积金的财务管理是健全公积金管理和确立住房金融制度的重要课题。如何解决这一问题，日本的住宅金融公库的做法值得参考。

日本的住宅金融公库的财务管理，依据有关住宅金融公库的预算和结算的法律，遵照严格的规章制度，得到了规范化的实施（参见图 3-8 日本住宅金融公库财务会计（决算）的规则、流程）

(1) 财务管理中特别重要的结算文件：

损益计算书

资产负债表

财产目录

其他各种资料

(2) 针对财务内容的内部、外部检查功能及信息公开

由住宅金融公库的监事（相当于中国的监事会理事）实施监察；

经主管大臣（相当于中国的主管部长）审批，在官方报纸上公布；

附上监事意见书、附带说明书、业务报告书，再次提交给主管大臣；

主管大臣将结算报告书及随附资料（财务报表）递交内阁（相当于中国的国务院）；

经会计检查院（相当于中国的审计部门）的检查，将检查报告书提交给内阁；

由内阁提交给国会（相当于中国的全国人大）；
经国会的众议院、参议院通过，结算完成。

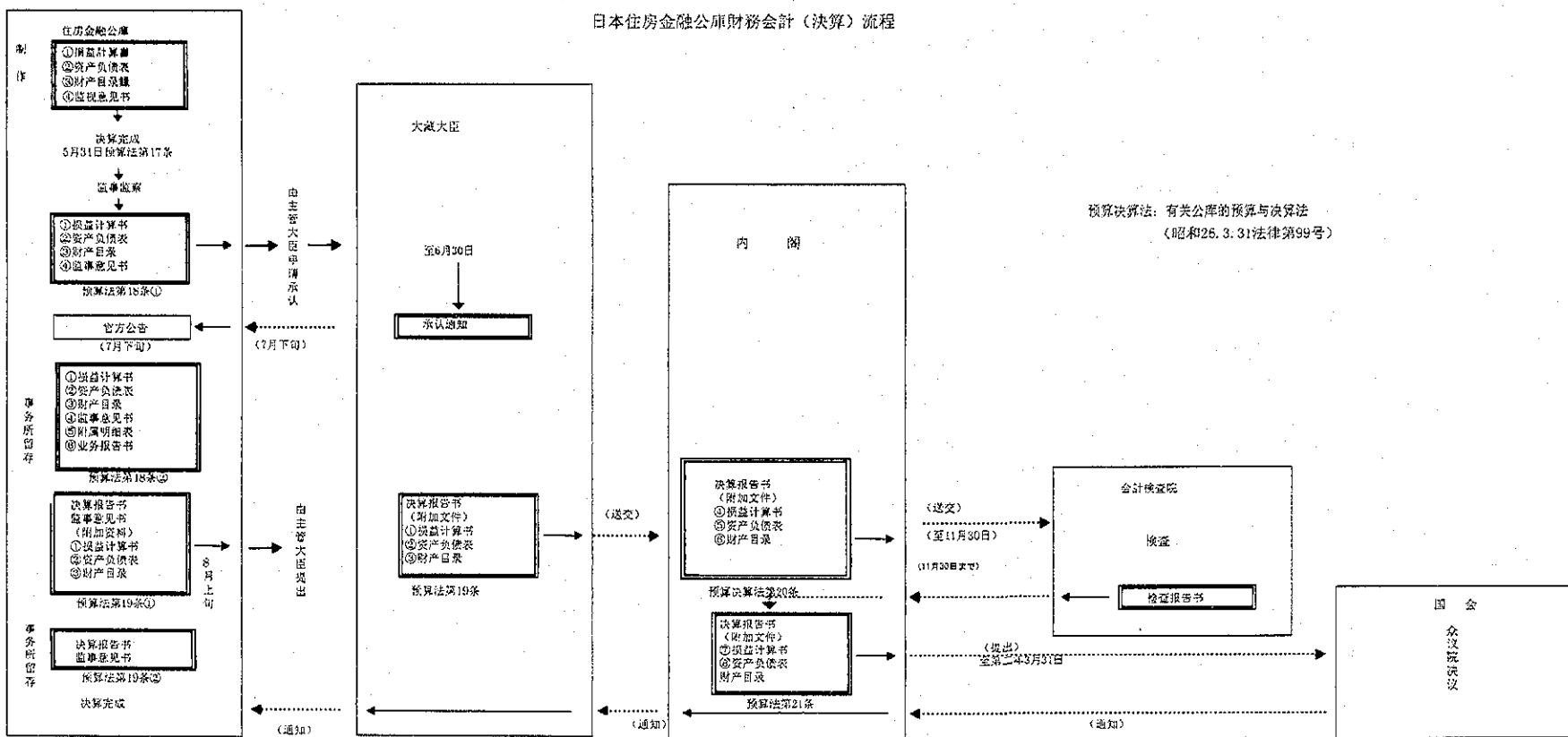
实施这样的结算业务，每年依据法律，在规定的期限内，按确定的程序和内容进行规范化管理，并且主动公开信息。最近，除了住房金融金库的年报以外，在互连网公库的主页上也公布财务报表。

日本住宅金融公库的融资来源，除来自公共存款的财政投融资资金外，还有作为利息补贴的国家财政（一般帐户）的补助金，因此要求运用的健全性和透明性。中国的公积金，其资金来源是加入者的积累金，在这个意义上，加入者的利益更为直接，必须得到保护，更需要提高运用的健全性和透明性。

（参考）日本住宅金融公库的业务检查系统

公库对国民大众利用资金运用部的资金进行了巨额融资，除上述针对结算的检查系统外，还由外部检查机构（会计检查院、主管政府部门——国土交通省、财务省）、内部检查部门（监事、监察室等），对公库的分店、委托金融机构、融资对象等，就遵纪守法、人事培训、委托业务、融资用途、事业执行、融资审查、融资决定、资金运用、资金回收、债权管理、融资物业的管理等公库的全面业务的实行是否得当，进行定期检查。

图 3-8 日本住宅金融公库财务会计（决算）的规则、流程



资料来源：日本住宅金融公库资料

3-3-3. 重建资金筹集体制

住房公积金的加入率难于突破、加入者储蓄能力的差别、资金的地区偏差等问题正在表面化。此外，由于公积金住房贷款增加和提取储蓄金已经造成资金来源不足。因此，为了稳定推进事业，当务之急是使住房公积金中心在较广大的区域合并，实现资金筹集的多样化。

虽然预测住房公积金的积累金今后会增加，但与住宅需求增加不相适应的资金供给（积累金、运用利息、回收金），是否能够经受住资金需求（取走资金、扩大融资）与呆帐增加的速度尚需验证。目前要明确国家部门与民间部门的责任分担，政府为强化住房公积金的政策性金融机能，需要以财政资金的投入为前提，确保长期低息资金，有必要研讨稳定供给的组合方式。

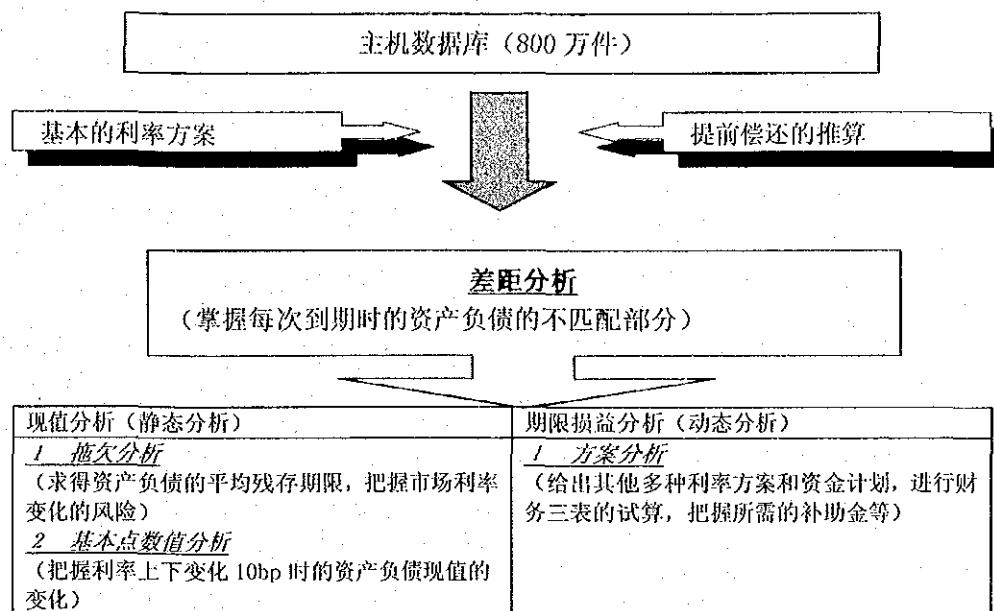
A.第一阶段 目前住房公积金的改善措施

- ① 将各地符合条件的参加者的加入率提高到 100%，在行政机构的协助下无遗漏地彻底征收；
- ② 进一步提高企业和城市职工的交缴率（目前上海市 7%、武汉市 5%、成都市 6%）。从住房公积金中心负责人处了解到，正在考虑将此比率提高到 10%。（北京市预计提高到 8%）
- ③ 按不同地域修改必要储蓄期限，以使住房贷款成为可能。如从现在的 2 年以上延长到最短 3 年以上（连续 6 个月以上）。
- ④ 采取减少提取的措施、设定储备金的搁置不动期限（最短 6 个月以上）。
- ⑤ 资金短缺时，从地方政府（包括各种基金）借款，或通过债务担保向民间金融机构借款，并对借款的利息补贴制定规则。
- ⑥ 每年度，制定能够遵守的切合实际的事业计划（可融资户数的范围）、资金计划（可融资的资金范围、平均余额率），用 ALM 的方法有计划地进行受理（相应于资金筹集的受理时期、受理次数、融资户数的调整和融资控制，谋求经营的健全化（资金循环的处理期间、处理次数、融资户数的调整）、对融资和回收的资金进行控制等）。

以上列举的情况表明，国家为了实现主要针对中低收入阶层的住宅政策，就要重新全面审视住房公积金制度，进行根本的改革，以建立政策性住房金融体制。

(参考)

图 3·9 日本住宅金融公库的 ALM 示意图



资料来源：JICA 调查团

B. 第二阶段 政策性住房金融系统的建立与资金筹集的多样化

此项探讨要以成立全国一级的新的金融机构为前提来进行。

- ① 制定中国人民银行的紧急融资范围（住房公积金债券（简称）的操作），以应付资金吃紧的情况出现。
- ② 给予发行住房公积金债券（中国人民银行贴现合格债券形式的政府担保）的功能
- ③ 给予发行住房债权抵押债券（债权流动化）的功能
- ④ 包括住房公积金在内，引进中央一级、地区一级的地区间寄存、融资、借款、资金转帐功能的制度。
- ⑤ 制定接受住房公积金业务委托的国有商业银行的协调融资（以所委托的住房公积金的金额为标准，规定资金融资范围）规则。
- ⑥ 建立以全体国民为对象的个人自由加入的住房积累存款制度（可参考日本的住宅积累邮政存款制度、日本住宅金融公库的住房积累债券制度、财形住宅储蓄制度、法国的住宅积累存款制度等。），由经主管部门同意、建设部认可的金融机构（包括信用合作社和邮政局）办理。
- ⑦ 中国人民银行尽早谋求商业金融机构、农村信用合作社等地方一级的短期同行拆借市场的制度化，使筹集短期的住房资金成为可能。

(参考 1) 资金筹集方法的比较

划分	优缺点
借款	<ul style="list-style-type: none">• 政府资金借款成本低，但需要资金来源的补贴。为了提供长期稳定的资金，需要进行借款利率、借款期限等的 ALM 管理；• 从金融市场借贷商业资金要花费成本，由于今后资金需求繁忙及不良管理等，难以维持长期稳定的资金来源。有可能通过房地产债权证券化等形式
债权处	

	<p>接续资金。活期贷款市场尚未建立；</p> <ul style="list-style-type: none"> · 中国人民银行设置的紧急融资范围有吸引力。
发行债券	<ul style="list-style-type: none"> · 政府担保债券的成本仅低于政府资金借款，可从金融市场筹集，但筹集范围有局限，如果是新的政策金融机构，也可在同样的条件下发行没有
	<p>政府担保的准债券。</p>
累积存款等	<ul style="list-style-type: none"> · 新型的住房累积存款、债券在供应长期稳定资金的筹集上成本最低，为自由加入，缺乏筹集能力和速效性。
债券证券化	<ul style="list-style-type: none"> · 表面成本高，但可按照还款期限自由筹集，在金融市场等出现通货膨胀的条件下，筹集规模有限。
公积金	<ul style="list-style-type: none"> · 由于个人和企业的保险等负担均加大，交缴比例今后将可能不会超过10%，资金量有限。强制性交缴有吸引力。可与公积金中央一级的集
合	<p>基金融通。</p>

(参考2) 有关资金筹集方面对三个样板城市的建议

■上海市

在旺盛的个人住房需求背景下，公积金的提取、借款需求增加，造成贷款资金不足。单一的资金筹集方法表现出了其局限性。正在研究贷款债券的证券化等新的资金筹集方法。

为了处理贷款资金不足，上海市政府作为特例，曾采取过从城市基本建设基金等公共基金临时借款等应急办法。其他资金筹集手段还缺少法制化。

每月交缴率达到7%，在全国也属较高水平。为了对付今后的资金需求增加，按估算，需要将交缴率提高到15%。而提高交缴率担心会产生如下影响。

- 首先，将造成企业成本的上升，对企业竞争力有影响。而中国加入WTO后、市场竞争愈发激烈化、包括外资企业在内的所有企业，必须降低成本，加强竞争力。

- 其次，影响个人消费。提高存款率，中长期对住房消费有刺激作用，但对没有购房意向（或在相当长的期间内没有）的参加者来说，实际拿到的工资和可支配收入就会减少。

所以，通过提高交缴率来扩大资金筹集是有一定限度的。

为了增加资金筹集，应在目前单一的筹集方法之上，研究筹集方法的多样化。而正在研究当中的债权证券化，还存在诸多应解决的课题，如建立资金市场、制定相关法规、建立与完善信息公开系统等。

首先，缺少由抵押权联营构成的、可保证现金流量用于支付债权本金的管理机制和技术，此外，防止营私舞弊、对投资家的投资运用内容公开、通过独立机构进行监察等问题，也需要一定的时间解决。

其次，在现阶段要想建立通过分散组成抵押权联营的债权来分散风险的机制，还有困难。还没有建立不同种类或地区的贷款债权等性质不同的债权的联营机制。

对策：作为目前筹集资金的手段，设置担保债券的一定标准，发行由上海市政府作担保的公积金住房金融债券，比较可行。

作为地方政府的政策金融，在发行住房金融债券时，应该考虑给予如下的“好处”。

- 首先，对购买债券者，制定一定的所得税优惠措施。例如，在一定金额内的、利息收入不征税的措施等。

- 上海市为了促进住房消费，对购房者制定了特别措施，根据购房金额的多少减少直至免除全部所得税。对没有购房意向的人、或没有购置能力的人购买住房金融债券的情况，应研究采取一定的税额减免制度的方法。

这样，通过由政府给予一定的“好处”，实现在市场上的低成本资金筹集。此外，这种住房金融债券发行对象除个人外，还呼吁有关部门将上海市以外的公积金管理中心也作为对象。对有剩余资金的公积金中心来说，也提供了一种很好的资金运用手段，使其能够提高资产结构的安全性、流动性和收益性。目前公积金管理中心剩余资金的运用，允许投资国债，但还应研究使其可以运用于有地方政府担保的住房银行债券。

另一方面，为了防止资金从需求少的地区（以内陆地区为主）流向需求多的地区（以沿海地区为主），作为第一阶段，应研究跨上述地区资金运用的地区限制，例如上海市发行的住房金融债券的购买对象，应限定在人民银行上海分行管辖的地区内。

■武汉市

存在三个系统的公积金管理中心，各自分别征收资金。资金筹集效率低，资金筹集存在差距。

参加者的大部分是国有企业，由于其经营状况不佳，会暂时免除交缴义务，因此公积金的归集，受到企业经营业绩的影响。此外，认定企业可暂时免除交缴义务的标准不明确，有些没有被免除义务的企业也不交缴，有关征收的法律执行能力差。

对策：武汉市的三个公积金管理中心应先期合并为一个公积金管理中心。当然会引发省政府、大学、以及市政府间的利害冲突，但为了加入者的根本利益，省、市政府等有关部门应马上组织研究统一归集的方法。

针对放弃公积金交缴义务的企业单位，应制定实施明确细致的有关暂时免除交缴义务的标准。

除国债、存款外，应探讨政府认可的安全的资金运用方式。

■成都市

成都市只有一个市级公积金管理中心，下辖近郊地区的公积金中心。目前，这些小规模公积金管理中心接受成都市公积金管理中心的领导，但独立进行公积金的归集等资金筹集。存款征集效率低公积金的交缴义务不明确。

对策：小规模公积金管理中心在名和实上，都应与市公积金中心合并，由市政府组织推进。关键要从公积金是为加入者服务的观点出发。

3-3-4. 住房融资体系的重组

(1) 具体的融资商品概念

在上述探讨的基础上，给出如下具体融资商品概念。

融资对象：满足一定条件的住房公积金参加者；用于自己居住的住房；

必需的参加年数、持续年数、存款搁置年数；

必需的已交缴住房公积金的金额、住房补贴；

年龄、家庭数、住房需要程度（新婚、迁出原住房、社会的弱者）；

融资对象住房：满足一定条件的住房；

住房所在地区；

住房的建设年数；

住房的建造方法、类型；

住房的居住面积（上限、下限）；

住房的建设单价（指导单价、上限单价）；

住房的设备、住房的性能；

(参考) 日本的“七五计划”对提高居住面积水平的援助:
购买公寓时(最低水平、城市居住型引导水平):
$$\text{可达成规模} = \text{年收入} \times \text{还款负担限度比例} / (\text{每平方米住房价格} \times \text{按年偿还比例} + \text{储蓄额} / \text{每平方米住房价格})$$

注:“十五”计划的目标是到2005年达到22平方米/人。

融资条件

- 贷款利率:政策性变化利率制(人民银行修正型)

改善:今后,采用选择型固定利率制

可采用按储蓄期年数、政策引导标准改变融资利率的方法。

(例) 1. 住房居住面积 100 平方米以下 政策利率

101 平方米以上 中间利率

2. 住房的性能和设备 政策利率

3. 累积储蓄期 5 年以下按现行利率,超过 5 年按政策利率

- 还款期限:30 年以内(可维持现状。需要延长实际还款年数)

改善:探讨父子两代接力还款方式

- 还款方法:本息均摊每月偿还方式、本金均摊每月偿还方式

改善:探讨分步还款方式(减少开始的 5 年的本金偿还的本金递延方式)

- 融资率:原则上可为 70%

改善:与商业贷款的组合贷款可为 80%

- 还款负担率:以年收入的 2.5% 左右为标准

改善:探讨设置不同家庭收入的负担率(日本高收入者可提高到年收入的 40% 左右)

- 融资限度:目前的限额不公平,也不够。

提高的方法有几种。

改善:1. 计算符合交缴期限的融资额

2. 计算各地区的融资额

3. 加上政策目的的融资额

抵押、担保、保险:对中低收入阶层不成为其作出相反选择的信用补充制度

- 贷款的利率补贴的探讨:从住房公积金的企业负担部分(类似于住宅目的税)

拨出一部分款项,用作政策性利率的贷款利息补贴。

(参考) 在开发具体的融资商品时需要注意以下事项:

- 1.任意提前还款的处理(不办理一定期间还款)
- 2.公积金贷款抵押权的处理(设置第一顺序)
- 3.不良债权对策(改变还款条件、拍卖后的后续处理)
- 4.对执行合同款项进行确认并就违约进行处理(违约金、一次性偿还)