

加快组建政策性住房银行 刻不容缓

常永胜

目前,我国金融体制改革已取得重大突破,其主要表现之一就是成功地组建了三家政策性银行,为我国市场经济体制的建立和银行体制的转轨奠定了基础。实际上,政策性金融机构绝不限于三家,其本身是一个相对独立的完整体系,政策性住房银行就是其重要成员之一。我国金融体制改革和住房改革的实践正在证明,加快组建政策性住房银行已刻不容缓。

一、设立政策性住房银行的必要性

设立政策性住房银行是现代市场经济运行的一般理论在住房经济领域的具体体现。市场是资源优化配置的基础和主要手段,但同时,由于信息的不完备性、经济行为结果的外部性、经济人的有限理性和自然垄断等因素的存在,使自由市场体制不能保证“帕累托最优”、资源配置效率及其改进的实现。因此,如果放任自由市场机制配置资源和调节经济运行,必将使社会面临重大效率和福利损失。这样,就必然要求国家出面进行宏观干预,以消除“市场失灵”现象,而政策性金融手段就是政府用以调节经济运行的重要方式之一。这一一般理论运用到房产经济领域,就要既认识到住房商品化、交换市场化、使用货币化、资金循环良性化的必然性,又要认识到住房商品不同于一般商品而更具政治、社会意义的特殊性。住房作为商品,它同其他产品一样具有价值和使用价值,住房价格应体现住房的价值,住房的分配、消费应纳入商品交换轨道,这样才有利于住房的生产和再生产。同时,住房又具有福利性(否定这一

点比否定住房商品性危害更大)是人民生活中不可替代的消费品,因而住房的分配、消费又具有社会意义。联合国将拥有住房视为基本人权,它通过一系列行动计划呼吁各国政府重视解决住房问题。因此,住房的生产、分配和消费就不能完全听任市场机制摆布,而必须由政府干预住房业,纠正市场原则的偏差,实现“居者有其屋”的社会政策目标。^①政策性住房银行就是政府在尊重市场运行原则的基础上,干预住房运行,实现住房政治、社会目标的必要手段之一。

设立政策性住房银行是保证我国房改顺利进行和培育发达的住房金融市场的重要手段。住房改革离不开金融业的大力支持,改革开放以来,我国在住房建设和改善人民居住条件方面虽然取得了显著成绩,但从总体上看,我国城镇居民住房无论在数量上还是在质量上都仍处在一个较低的水平上。据统计,1992年底,全国城镇居民住房困难户(人均4平方米以下)仍有550多万户,人均居住面积在2平方米以下的特困户还有29万户。而且,随着城市人口的增加,每年还将新增一批住房困难户。据此测算从现在起到2000年,包括新增因素,政府需要解决800万住房困难户的住房问题。按照人均8平方米的住房小康目标,我国年均需投入资金近700亿元,是1978—1993年投入资金的2倍,如此庞大的资金投入必然要求制定有关住房金融体系发展的配套改革措施,大力推进住房金融市场的建设,其中在机构建设上,成立政策性住房银行不失为一种有效的选择。

从资金运用特征看,目前,我国住房金融的运转是按照管理体制运行机制和不同将住房信贷业务分

为两类：一是以追求社会效益兼顾经济效益为目的，以贯彻政府住房改革意图为特征的政策性房改金融；二是以追求自身经济效益为目的，以经营利润最大化为特征的房地产金融。如何处理这两类性质不同的信贷业务的关系，充分发挥政策性金融的作用，国际上大体有三种模式：一是由中央银行办理政策性金融；二是由国家委托某些国有银行办理政策性金融；三是设立专门机构办理政策性金融。目前，我国采取第二种模式，以分帐管理，分别核算来体现。从实践上看，这是一种不成熟的、过渡中的管理办法，由此引起的一系列弊病显而易见：一是难以避免商业银行以追求利润的方式去经营政策性住宅信贷业务。目前专业银行为支持房改而设立的房地产信贷部虽然实行的是自主经营、自求平衡、自负盈亏、单独核算、单独纳税的原则，但其存贷、结算、融资仍离不开主办银行的支持与制约，某些专业银行在把政策性资金挪作经营性用途的同时，又不关心贷款效果，不精心进行项目评估和可行性论证，结果经营性亏损往往又以政策性亏损的面目出现，在银行吃国家“大锅饭”的条件下，专业银行往往把亏损的口子留给中央银行，形成所谓“倒逼机制”。二是由于可以在多家银行开户，银行间为争夺房改资金而展开竞争，造成房改资金使用的分散从而规模效应的损失。三是住房抵押贷款业务难以开展。由于住房商品的特殊性，世界各国在发展居民住房，实现住房自有目标时，购房者一般都会得到金融部门80%左右的抵押贷款，有的国家甚至更高，但住房抵押贷款具有期限长、风险大、利率低的特点，再加上通胀的风险，这使以追求自身盈利为目标的专业银行难以承担。因此，如何广泛筹集和融通住房资金，如何以多种形式灵活发放住房贷款，如何建立合理的富有弹性的、广大居民能承受得起的住房存贷款利率结构等一系列问题，都需要及早建立和完善政策性金融机构才能解决。

建立政策性住房银行也是借鉴国际经验的结果。目前世界绝大多数国家都采取设立住房政策性专门金融机构的模式来解决住房问题。美国有庞大的联邦住房贷款银行体系，该体系是依据《1932年住房贷款银行法》建立的，它由联邦住房贷款银行委员会、12个联邦住房贷款银行及其会员即储蓄贷款协会等组成；日本有住宅金融公库，该公库是依据《住房金融公库法》于1950年6月设立的，其职能是为了解除战后严重的住房困难而提供住宅建设资金，

办理住宅用地购置资金贷款。从贷款余额看，它是日本最大的政策性金融机构；韩国住房银行于1967年7月由政府出全资建立，管理住房资金，为低收入家庭提供住房融资；1964年巴西也成立了国家住房银行，其政策目标是资助那些无力建造住房的低收入平民，控制储蓄和住房信贷机构系统并为其提供流动性保证。^④由此看来，在我国人口众多、经济发展水平不高、住房问题迫切需要解决条件下，更应该早日建立这一专门金融机构。

二、政策性住房银行的运行机制与运行环境

一般地说，政策性银行是以国家政策为指导，以计划管理为手段，在特定的业务范围内，直接或间接地从事政策性融资活动的专业金融机构。其职能是充当政府发展经济、促进社会进步、进行宏观管理的政策工具。因此，政策性住房银行是计划与市场在房地产业领域中的结合和统一，住房银行的经营管理必须是一只眼盯着“政府”，另一只眼盯着“市场”，利用政府职能克服市场的不足，利用市场职能达到政府的意图。其“政策性”表明：住房银行实质上是政府金融机构，其经营目的更多地倾向于国家意志，根据国家政策确定明确的支持对象和范围。其“银行”特点表明：住房银行经营的是资金信贷业务，以信用为基础，不是无偿拨付、配给。因此，政策性住房银行的运行兼有财政和金融的二重性质。

住房银行运行机制的特殊性意味着首先必须克服其经营管理“财政化”的倾向。因此政策性金融与财政职能不同，其资金来源不是税收，其资金运用也不是无偿拨款，它首先是一种金融业务。住房银行要以负债形式筹得资金，所以其资金运用多以贷款形式体现为银行的资产业务。住房银行虽然在贷款投向上要遵照国家的宏观经济政策指向，要照顾到用款单位的特殊性，但它终究是负债放贷，因而必须保本微利。这是政策性金融与财政拨款的根本区别。其次又必须克服其“商业化”倾向。目前住房改革金融的资金来源主要包括：①城市住房基金，②预算内行政事业单位住房基金，③预算内行政事业单位出售公房回收的资金及住房租赁保证金，④职工住房公积金，⑤发行地方住房建设债券筹集的资金，⑥国际金融机构为地方政府提供的住房贷款资金，⑦政策性住房信贷。这些资金都是以特定行政命令为前提

筹集的,带有一定的强制性。因此,住房银行成立后,其资金运用也就不能和商业银行一样单纯追求资金的“安全性、流动性和盈利性”,而是要服从国家政策的需要,从社会长远利益考虑,进行带有指导性和强制性的资金投向,以保证低收入阶层的住房需要和民居开发公司的资金需求。

政策性住房银行与目前学术界提出的房地产银行的营运性质不同,³后者集政策性业务与经营性业务为一体并更多地具有商业银行的色彩。我们并不否认组建房地产银行的必要性,但特别强调住房银行的政策性并主张把两种业务分离。

政策性住房银行的建立和有效运作必须有一个良好的外部环境,因此必须处理好以下几方面的关系:

关于政府与住房银行的关系,住房银行是政府的特殊金融机构,以贯彻政府意图为己任,但政府对住房银行的干预必须以法治为前提,要从制度上切实防止政府特别是地方政府对住房银行的人为干扰,防止住房银行变成政府的变相的财政或出纳机构,要切实保证住房银行在政策范围内对支持项目、支持期限、支持数额的自主权,随着《中央银行法》的公布实施和《商业银行法》的相继制订,有必要加快研究和起草《政策性银行法》。

在关于财政与住房银行的关系上,我国政策性银行的管理方式似可借鉴日、韩国“双重领导”的经验,即政策性金融和商业性金融机构由财政部和中央银行分别监督管理,政策性金融机构在行政上对财政计划部门负责。长期以来我国实行的是住房资金由财政包办的做法,目前这一局面仍没有大的改观。建立后的住房银行由财政计划部门直接管理,有利于思想上、工作上的衔接,也有利于克服专业银行内部信贷分工与业务分工的难题。为此,财政部门应代表国家对政策性银行的业务给予支持:凡是政策性银行业务经营中政策性的利率倒挂造成贷款利息不足以抵补筹资成本和经营费用时,财政应给予贴息解决;财政部门对政策性住房贷款业务应规定其独立核算、单独纳税以及收益分配的具体办法;计划部门在控制固定资产投资规模时,对以政策性房贷贷款进行的基本建设应以单独计划的形式加以管理等等。同时,必须明确这种支持是建立在住房银行自主经营、独立核算、自负盈亏基础上的,而不是允许政策性银行吃国家的“大锅饭”和成为财政弥补赤字的新的来源。

关于住房银行与中央银行的关系,体现在三个方面:①价格稳定,根据《中央银行法》,中央银行主要负责制定与调整货币政策,以稳定币值为首任,而政策性住房银行的贷款期限长,利息低,风险大,正好需要中央银行创造一个低通货膨胀的外部环境;②资金援助,包括直接向住房银行提供专项基金贷款,购买其发行的债券,对商业银行特有的政策性银行的债券优先贴现或抵押等;③业务监督,政策性银行的资金运用作为社会信用的一部分,无论是来源于中央银行,还是来源于财政拨款和借入资金,都能够创造派生存款,扩大社会信用的总规模。而且,这部分资金运用额大,周期长,其资金运动会使货币总量的扩张产生较大影响,因此,住房银行应主动接受中央银行的业务监督;④提供保障,随着住房改革的深入发展和住房金融市场的逐步完善,中央银行应在住房抵押贷款的二级市场上充分发挥作用,并推进住房抵押债权信用保险业务的逐步开展。

在关于住房银行与商业银行的关系上,住房银行应该说是目前各专业银行房地产信贷部业务的独立化和进一步发展在组织形式上的表现,它与商业银行的区别在于业务特点不同,职能作用不同,管理体制不同。两者也有一定的联系:一是资金融通,当政策性银行的资金发生缺口时,可通过商业银行发行金融债券等方式解决;二是业务代理,住房银行要借助于商业银行的现成的机构网点,委托其办理大量的具体业务。即使如此,两者在法律上还是完全平等的,政策性银行享有某些优惠措施,但并无凌驾于商业银行之上的权力。通常,商业银行是一国金融体系的主体,而政策性银行则承办商业银行不愿办或办不好的金融业务,二者是相互补充而非替代、竞争的关系,其目的都是为了提高整个金融体系的运行效益,为社会经济的发展提供良好的金融服务。

注释:

①参见王冰:《住宅社会政策浅论》,《武汉大学学报》1995年第1期。

②参见白钦先、曲昭光:《各国政策性金融机构比较》,中国金融出版社出版。

③曹学忠:《建立房地产银行》,《住宅与房地产》1995年第8期。

(责任编辑 杨宗传)