

我国住房金融发展中 的问题与对策研究

郭席四

我国的住房金融是随着城镇住房体制和金融体制改革,从无到有逐渐发展起来的,但在发展过程中,也出现了诸多问题。问题的存在一方面限制了金融业向新的领域扩张,阻碍了金融业自身的发展,另一方面制约了我国住房体制的改革,影响了住房商品化的进程甚至国民经济发展。本人试图对住房金融发展过程中出现的问题加以分析,并在此基础上提出解决问题的政策建议。

一、我国住房金融发展的现状

1. 介入住房金融业务的金融机构不断增加。80年代中期,我国只有极少数金融机构开展住房金融业务。目前开办住房金融业务包括四大国有商业银行、股份制商业银行、烟台住宅储蓄银行(1987)、蚌埠住宅储蓄银行(1988)、住宅信用合作社和部分外资银行等。此外,一些非银行的专业房地产金融机构,如,住房金融公司、互助性住房储蓄协会和企业住房储蓄会等也迅速地兴起和发展,并积极地从事住房金融业务。

2. 适应住房制度的改革,积极推进住房公积金制度的建立。1981年上海市借鉴新加坡的公积金制,在全国率先建立了住房公积金管理中心,统一管理和营运由个人和单位提交的住房公积金。1994年国务院颁布了《关于深化住房制度改革的决定》后,公积金制度迅速在全国得到推广,并逐步走向规范化和制度化。目前全国有31个省、自治区、直辖市,36个大中城市,213个地级市和大部分县城建立了住房公积金制度。1996年全国城镇归集住房公积金为383亿元,1997年归集额为810亿元。按照“房改领导小组决策,中心运作,银行专户,财政监督”的原则,强化了对公积金的归集和使用管理,确保了专款专用。在推进过程中普遍遇到的问题是覆盖面不广、归集的数额不太理想。原因一是由于财政困难和企业效益不佳,单位配交的部分难以落实;二是部分已购房的居民认为既然已经购房,就不应再交公积金。

3. 初步建立了住房抵押贷款制度,个人住房抵押贷款业务得到了迅速地发展。为了适应住房商品化要求,根据国家的有关规定,建设银行、工商银行等四大商业银行均已开展了住房储蓄抵押贷款业务,各级政府也出台了一系列优惠政策给予支

持,个人住房抵押贷款业务得到迅速发展,相关的制度也逐渐建立起来。以上海市为例,1992年5月,上海市公积金管理中心推出《职工住房抵押贷款暂行办法》,在上海乃至全国首创面向个人的住房消费信贷。到1997年底,上海市累计有8.3万户职工家庭进行住房公积金贷款购房,共发放住房公积金抵押贷款约46亿元。仅1997年,新签订住房公积金抵押贷款合同3.6万份,新增贷款额26亿元,分别同上年同比增长64%和93%。新增贷款额比前6年住房公积金抵押贷款发放额之和还多。6年来新发放的住房公积金抵押贷款户数和金额分别以年均90.8%和184.5%的惊人速度增长。在住房公积金个人贷款的带动下,1993年建行上海分行又向市民推出了商业性住房抵押贷款信贷服务,至1997年,累计对约1.5万户家庭发放约30亿元商业性的住房抵押贷款。目前上海市已经形成了公积金抵押贷款政策性融资为主和商业性抵押贷款为辅的基本格局。

4. 住房金融政策得到了进一步的调整与完善。80年代中期只有个别金融机构被允许进入住房金融领域,开办住房金融业务。伴随着住房制度和金融体制改革的深化,这一限制性的规定逐渐放宽,进入住房金融领域的金融机构越来越多。1998年中国人民银行对住房金融政策进行了一系列重大调整,允许所有国有独资商业银行办理公积金委托贷款业务,允许所有商业银行在所有城市对所有商品房开办个人住房担保贷款业务,允许部分外资银行开办住房贷款业务,取消了过去个别银行垄断住房金融业和住房金融分业经营的局面。

二、我国住房金融发展过程中存在的主要问题

1. 住房抵押贷款期限短,利率不合理。1997年4月中国人民银行发布了《个人住房担保贷款管理试行办法》,规定最长期限不超过20年,但在实际操作过程中,商业银行发放的个人抵押贷款多数在10年以下,一般为5年,有的甚至为3年,而西方市场经济发达国家一般为25~30年,有的甚至更长。《个人住房担保贷款管理试行办法》对抵押贷款的利率也作了新的规定:贷款利率实行低进低出,高进高出原则。这本身是合理的,但在实际中,具体的利率设定有不合理之处。如用住房公积金发放的贷款,利率不分期限档次,使用当年归集的住房公积金

发放的贷款按活期利率加 2 个百分点执行;使用上年结转的住房公积金发放贷款,按 3 个月整存整取利率加 2 个百分点执行。这看上去似乎很有针对性,实际上银行在操作中根本无法分清资金来源和期限。又如,期限为 10 年以上的,在 5 年期固定资产贷款利率基础上适当上浮,上浮幅度最高不得超过 5%,也就是说 10 年以至 20 年期抵押贷款在利率上差别甚小,而 10 年与 20 年的贷款风险是有质的差异的,这种利率标准根本没有反映不同期限长期贷款的风险大小差异,这是造成银行不愿进行长期贷款的根本原因。

2. 住房金融领域比较狭窄。首先是融资渠道单一。目前我国住房抵押贷款主要来自住房基金存款,包括政府和企业住房基金存款,公积金和住房储蓄存款,其中政府和企业住房基金在大部分城市还没有建立,而且这两项基金主要用于困难户和单位的购房贷款,很少用于职工个人住房抵押贷款;在公积金方面,归结的数额很少。以北京市为例,北京市 1992 年建立公积金至今,实际建立住房公积金的人数占建人数的比重不足 20%,归集的住房公积金仅为 3.5 亿元;住房储蓄的数量也很少,就建行系统而言,到 1994 年末住房储蓄存款余额仅为 32 亿元,而同期住房抵押贷款余额为 42 亿元,缺口为 10 亿元。融资渠道单一,是造成银行信贷资金不足的重要原因。因此,单纯地把住房基金作为住房信贷资金来源是不现实的。其次,抵押贷款工具单一。从大的方面区分,抵押贷款可分为委托性抵押贷款和自营性抵押贷款,或者开发企业贷款和消费性贷款。个人住房抵押贷款分为所购住房为抵押贷款和以房地产作为抵押贷款两种。虽然个别银行已经推出组合贷款这种新的工具,但是各银行还没有创新出适应不同消费群体的抵押工具系列。第三,住房金融仅仅局限于银行住房信贷,住房建设的直接融资近乎空白。

3. 住房贷款结构失衡,个人按揭贷款额度小。我国的住房金融可以按银行信贷对象简单划分为:住房开发贷款和个人住房贷款。前者形成放大的住房供给,后者形成放大住房需求。从前几年的运作实践看,我国住房金融结构存在着严重失衡,银行对个人住房贷款不足全部房地产贷款总额的 10%,而国际上银行对个人住房贷款通常占全部房地产贷款总额 40%。个人按揭贷款额度也很小,全国各地银行规定的最高贷款额度为 70%,但购房者得到的实际贷款额度不超过 40%,而国际上个人按揭贷款额度一般可达到 70~80%。贷款结构失衡,个人按揭额度小,是我国当前个人住房抵押贷款市场欠发达,从而住房有效需求不足、住房供给相对过剩的重要原因。

4. 住房金融政策和法规不健全。由于住房商品和交易的特殊性,为住房所提供的金融服务涉及到的问题极其复杂,因此,市场经济发达国家制订极为完备的政策和法律对住房交易加以规范,以保证住房金融业有序地发展。我国虽然制订了有关住房金融的法规,但尚未真正从法制上规范住房金融组织的创立,规范住房金融工具的创新和流通,保证住房金融市场正常运行。至今尚未制订《房地产法》《房地产交易法》《住房金融

机构法》《房地产保险法》《房地产估价条例》《房地产中介服务管理条例》等等。住房金融政策法规的不完善,严重地制约了我国住房金融的发展。

5. 住房金融体制不完善。现行的住房金融体制,不能适应住房金融运转的特殊性,不能适应住房金融快速发展的趋势。其最突出地表现为,在住房金融领域,国家商业银行和股份制商业银行的功能并未得到充分地发挥,住房合作性金融组织和政策性金融组织缺乏,不能形成住房资金来源的多样化和住房金融市场的适度竞争。在住房金融比较发达的国家,不仅为住房金融提供服务的中介机构发达,而且政府还充当无条件偿还贷款的担保者和保险者,适当地承担金融机构的放款损失,以支持住房金融的发展。与此相反,目前我国不仅政府没有充当无条件偿还贷款的担保者,而且住房金融中介机构也很不发达。与住房金融运行相关的房地产价格评估机构、住房产权登记机构、住房交易代理机构、住房专业律师服务、住房专业咨询机构等中介组织发育滞后,行为也极不规范,这一切都严重地制约了住房金融发展。

三、促进我国住房金融进一步发展的对策分析

1. 适应住房业和住房金融发展的趋势,完善与健全住房金融体制。我国城镇居民已步入小康水平,住房将成为新的消费热点和新一轮经济增长点,因而住房金融将会得到迅猛发展。随着住房业和住房金融的发展,要求建立一种职能清晰、运作协调、多元化、全方位、开发性的住房金融体系。我国住房金融体制改革,必须从以下几个方面着手:(1)充分发挥商业性金融组织的功能。在市场经济发达国家,商业银行从事住房信贷活动是其重要的资产业务,商业银行在住房金融体系中占据着极其重要的地位。我国的商业银行虽然已开办住房金融业务,但范围小,领域窄,银行功能没有得到应有发展,因此,完善住房金融体制,必须首先注重充分发挥商业银行的功能。(2)在条件成熟时,建立股份制、政策性、专业化的住房金融机构,如住宅储蓄银行或住宅金融公司,专门从事住房契约和为中低收入家庭提供住房抵押以及由政府委托的住房开发项目的生产性融资。与此同时,应充分发挥商业性保险公司的作用,设立商业性保险公司抵押贷款部,从事住房抵押保险业务;创立政府住宅抵押贷款公司,从事纯政策性的抵押贷款业务,对个人的住房抵押提供保险或担保,并充当无条件偿还贷款的保证者和保险者。(3)应在适当时期建立住房银行委员会,作为中央政府调控住房金融的独立机构,类似于中央银行建制,相当于住房金融体系的中央银行,通过贷款、贴现、拆借等业务活动对成员金融机构融通资本,支持和管理工作住房金融机构,促进住房产权流动和住宅产业发展。

2. 拓宽住房金融领域,推进住房金融工具创新。目前,我国住房金融主要集中在银行的住房信贷领域(即集中在银行一级市场上),应适应住房业发展需要,拓宽到住房金融二级市场上。所谓住房金融二级市场,也即抵押贷款债权转让市场,它的

建立主要是将资本市场机制引入住房抵押市场,藉以为商业银行的长期住房抵押贷款提供流动性,其最大作用在于可以通过资本市场筹集到长期、稳定的信贷资金来源,同时还可以解决“短款长贷”矛盾,增强银行资产的流动性,分散信贷风险。由于目前我国住房金融二级市场缺乏,这样风险便全部集中到一级市场即银行身上。若银行遇到流动性困难,便无从转让抵押贷款,只能高成本筹资或压缩其它资产;若客户不能如期还本付息,银行取得抵押房产后,也难以顺利处置,不但不能收回资金,还可能额外支付一笔不菲的管理费。在缺乏二级市场的情况下,我国不少银行在开办个人住房抵押贷款的过程中实行了“双保”制度,即要求以住房为抵押并加上有第三方担保的办法,其目的就是为了避免使银行承担过多的风险。然而就我国目前的情况来看,有担保能力的第三方通常是借款人的工作单位,由于职工的工作流动性频率将越来越大等诸多因素,这种双保的方法在实践中的有效性也就大打折扣。因此,我们应借鉴国际经验,大力培育住房金融二级市场。二级市场的核心是抵押资产证券化。住房证券化60年初出现于美国,先后在美国、加拿大和英国与德国得到迅速发展,现以住房证券化为主要内容的住房金融工具的创新已成为一股世界性的潮流,并成为住房金融发展的重点。就现阶段而言,要推进我国住房金融的发展,就要从我国的实际情况出发,围绕住房证券化,开展住房金融工具创新。(1)个人住房按揭贷款。在现行个人住房贷款方式的基础上,可以进行如下创新:一是“可变动利率”按揭贷款。由于个人住房消费贷款多为中长期贷款,而资金的价格即利率会受政府宏观经济政策、通货膨胀率、资本市场供求状况等诸多因素影响而变化。因此,如果维持固定利率,一旦通货膨胀高于名义贷款利率,必将出现银行利息收入减少,降低利润率;若一旦出现资金价格下降,则住房购买者(消费者)就要承担不合理利息支出,造成其实际收入下降。所以应允许个人住房贷款利息随行就市,参照某些利率指数定期加以调整,实行可变动利息政策。这样不仅可以化解银行短期债务与长期债权之间矛盾,打消银行对利率风险的顾虑,还会增加购买者对住房购买的欲望。二是“追加付款”按揭贷款。在借款初期,借款人只需偿付少量的贷款本息,随着贷款终止期限临近,每次付款随之增多。三是“分年龄”按揭贷款。针对不同年龄的购房者实行不同贷款期限和额度政策。对年轻人购房贷款,期限相对较长,额度高;中年人则次之,才人再次之。(2)住房产权抵押债券。考虑让金融机构以其持有的抵押产权作担保,发行等额的抵押债券,这样可以把资产从实物形态变为价值形态,将固定债权变为灵活债务,从而解决了银行等金融机构短期债务与长期债权之间的矛盾,缓解住房金融机构资金紧张的局面。

3. 扩大住房信贷资金来源。住房金融突出特点是借短放长,因而发展住房金融业务必需有稳定的低成本资金来源,目前可以从三个方面作出努力:(1)完善公积金制度。比如可根据不同地区的经济发展水平和居民收入状况,提高公积金的缴存比率;公积金的归集和贷放在利率上必须坚持“低进低出”原

则,以确保这块资金的低成本特性;杜绝公积金的乱用,公积金必须专款专用,统一管理,并保证使用的合理性。(2)大力发展住房储蓄业务。住房储蓄对银行来说是专项存款,直接反映购房的需求状况,也是个人住房抵押贷款稳定增长的信贷资金来源。当前不仅要大力宣传住房储蓄业务,还要运用优惠售房、分期付款等多种形式,吸收个人住房资金的存入。(3)增强财政资金支持力度。政府提供政策性住房抵押贷款和利息补贴,必要时还可以向央行申请专项再贷款。

4. 加强法制建设,优化外部制度环境。住房金融业务具有期限长、数额大、客户分散以及房地产区位固定、市场流动性差等特征,由此决定了住房金融是一项高风险业务。80年代波及全美的储贷协会危机,90年代发生的日本住房风波以及法国里昂信贷银行破产案,都说明住房金融是一项高风险业务。当前我国的金融已经蕴藏着一定的风险,所以,根据我国的实际情况,借鉴国际经验,在发展住房金融之初,就应大力整章建制,藉以保证住房金融业有序发展。在法规体系方面,至少应就住房交易方式、交易内容、交易费用、进入与淘汰程序等方面制定出比较完整和系统的规则。与此同时,应加强税收、保险、公证、抵押登记等社会各方面的协调和配合,建立和发展专业化和专业化的房地产信息咨询、评估、代理等中介组织和物业管理机构,健全经营制度,引入市场机制,形成和完善住房管理、维修、服务体系,使个人住房贷款业务真正成为面向市场、方便客户、操作规范、效益良好的零售业务。

5. 调整银行信贷结构,在信贷总量中增大住宅消费信贷比重,构建以消费者为中心的住房信贷体系。众所周知,生产和消费分别处于社会再生产的起点和终点,尽管生产决定消费,但消费作为生产的根本目的,为生产提供动力,也影响着生产的顺利进行。然而目前我国住房信贷结构却严重失衡,消费信贷占全部住房信贷总额不到10%,即使是率先开办住房信贷业务的建设银行,其住房消费信贷业务在住房信贷总额中的比重也不到12%,而市场经济成熟的国家一般却在30~60%。因此,在进一步完善生产信贷制度的同时,应重点完善个人住房消费信贷制度,为此,必须做到:(1)尽快地增加住房消费信贷业务在整个住房信贷业务中的比重,使之在本世纪达到30%左右,以切实增加对住房消费信贷支持。(2)放宽对借款人资格限制,扩大消费信贷的服务对象。目前我国个人住房消费信贷业务看似品种繁多,但却对借款人的资格作了严格限定,实际上是将借款人限定在很狭窄的范围内,因此,要完善个人住房消费信贷制度,扩大服务对象,就要尽可能放宽对借款人的资格限定,使愿意借款买房且有完全民事行为能力的人都能获得贷款。(3)合理确定贷款比例和贷款额度,发挥住房金融引导消费、支持住房建设的作用。

(作者单位:湖北省计划管理干部学院 武汉 430072)

(责任编辑:杨宗传)