

试论住房金融发展的条件、问题及对策

曾国安 罗丁湘

一、住房金融发展的条件

住房金融发展的目的和标志一方面是在于能有效地动员社会剩余资金,并引导资金流向住房的开发建设上,促进住房供给的增长,另一方面是在于能有效地为住房消费者融通资金,促进住房需求的增长,扩大住房市场,发展房地产业,使居民住房消费水平得到不断提高。住房金融是金融业的重要组成部分,它是随着经济发展水平的提高,住房商品化的发展,金融业的扩展等而逐步发展起来的。在第二次世界大战以后,尤其是六、七十年代以来,世界各国住房金融得到了比以往时期更快的发展,现在,无论是房地产业的发展还是金融业的发展都依赖于住房金融的发展。从各国经验来看,住房金融的发展离不开以下条件:

1. 经济发展。住房金融的发展同经济发展水平的提高是密切联系在一起的。一方面,要求住房金融业能够从社会上筹集到大量的可用于融通的资金;另一方面,要求它能够把筹集到的资金贷放出去,即社会上存在着大量的住房资金需求。这两个方面的条件都同经济发展紧密联系在一起。因为只有经济发展到一定的水平,居民手中才会有资金剩余,资金剩余越多,资金来源就越大,而若经济发展水平过低,居民手中无资金剩余,就无法筹集住房资金;同时只有经济发展到一定的水平,居民的收入达到了较高的

水平,在基本的吃穿用等消费之外尚有较大剩余,并且有比较长期而稳定的收入来源的条件下,才能够提高对住房的现实需求。在人均收入很低的条件下,居民住房支出比重很小,住房金融机构也不会提供贷款。只有居民收入具备了必需的支付能力,才可能产生现实的住房融资。随着人均收入水平的提高,住房支出比重逐渐上升。从世界各国住房金融的发展水平来看,发达国家大大高于发展中国家,经济发展水平越高的国家一般来说住房金融发展水平也越高,显示出住房金融发展同经济发展之间的正相关关系。由于住房需求的收入弹性很高,因此随着经济的不断发展,住房需求将会有更快的增长,住房资金需求也相应地增长。这就为住房金融的发展创造了有利的条件。

2. 城市人口增长和流动人口增长。城市人口的增长和流动人口的增长是住房金融发展的促进因素之一。乡村人口大量流向城市及城市人口的自然增长使城市住房需求量不断增加。在乡村,居民可以通过个人的力量来解决住房问题,毋需通过金融机构和金融市场融资,而在土地价格昂贵、又有城市规划和其它各种法规政策限制的城市,居民不能按自己的意愿随便建房。因此,居民取得住房的主要途径是租房和买房,由于住房价格昂贵,居民一般就只能靠贷款取得购房资金。流动人口的增长会推动住房金融发展。由于地区经济发展的不平衡性和产业结

构的不断变化,就业机会也必因之发生变化,这就会大大增强人口的流动性,而人口从一个地区流入到另一个地区首先就需要住房,且往往需要从外部融入购房所需资金,这既要求也会推动住房金融的发展。

城市人口的增长同经济发展和产业结构关系密切。经济发展至一定水平时,产业结构也随之发生变化,由第一产业为主,转向以第二、三产业为主,正是第二、三产业集中的城市经济的迅速发展,带动了住房金融的迅速发展。随着经济活动向城市集中,人口也会向城市集中,城市住房需求因此而上升,这就需要大力进行住房开发建设,住房融资需求不断增长。

3. 住房产权关系明确,住房商品化。这是住房金融发展的必要条件。住房产权关系不明确,购房者并不能获得住房的产权,他就不可能也不愿意购买住房。如果住房不作为商品,无偿配给,居民毋需购买住房或不能购买住房,就不可能产生住房融资需求;如果住房不作为商品进入市场交易,而是实行计划分配,或按照各种非市场标准诸如资历、工龄等进行分配,居民即便需要住房,也不能够从市场上购买住房,因而也就失去住房融资存在及其发展的条件。从供给方面来看也是如此,因为只要住房产权关系不明确,住房不能作为商品来买卖,就没有人愿意投资于住房,同时,住房也就不能作为抵押物,以抵押贷款为主要形式的住房信贷业务也就难以发展。而在住房商品化的条件下,居民就只有从市场上购买住房;同时,住房产权关系明确,购房者就可以通过转让住房的使用权或者所有权来谋利,或者按照住房所有者的其它意愿进行处理,这样才会产生强烈的购房需求,从而产生强烈的资金需求。

4. 政府支持。住房金融的发展离不开政府的支持。政府的支持作用,首先表现为政府制订、完善住房金融有关法规,以规范

住房金融市场,保证其健康发展;其次表现在政府实施支持居民住房自有政策,刺激居民拥有自有住房,推进住房市场的发育、成长,以此推动住房金融市场的形成与发展;其三表现在政府实行金融自由化政策,推进住房金融市场的形成与发展;其四表现在直接支持住房金融的发展。采取的措施主要是:政府为住房金融机构提供资金;政府对住房储蓄存款、住房金融贷款免征或减征利息税乃至贴息,来促进住房储蓄和住房贷款的增长;诱导人寿保险、养老金保险基金等参与住房融资;支持专业住房金融机构的发展,鼓励其它银行金融机构参与住房融资;在银行准备金比率等其它方面支持住房金融的发展。

5. 住房金融创新。住房金融创新在住房金融发展中发挥着十分重要的作用。住房金融有其自身特殊性的金融领域,其发展就意味着它要同其它金融领域争夺有限的资金。在资金筹措方面,不仅要利用一般的筹资工具、金融机构,还要设立各种形式的专门的住房金融机构,运用同住房的经济特征相适应的筹资工具,提供各种形式的更富吸引力的金融工具,采取多样化的金融形式等满足不同的资金供应者的不同的要求,以便筹集所需大量资金;在住房贷款方面,由于住房贷款的基本对象分散,其收入水平、年龄、家庭结构、资信状况等各方面都存在较大差异,这就需要提供多种形式的,能够满足住房购买者的多种需要的更加灵活的金融服务,诸如还款期限、贷款利率、贷款条件等。如果没有住房金融的不断创新,住房金融的发展必然受到极大地限制。

二、我国住房金融发展中存在的问题

从80年代中后期开始,我国已采取许多措施发展住房金融:建立了烟台、蚌埠住房储蓄银行两个专业住房金融机构;各大专业银行和其它金融机构成立了房地产信贷部,

专门处理房地产信贷业务；银行和企业组建银团为住房开发建设融资；一些民间住房金融组织开始出现；少数房地产开发公司开始通过金融市场进行直接融资；增强居民住房储蓄和购房意识；有些地方通过政府采取行政手段加速住房资金的筹集，然后再提供购房贷款，企图运用政府的力量加速住房金融发展过程。住房金融的出现与发展对住房体制改革和房地产业的发展开始发挥推动作用。但是必须承认住房金融的发展还远远落后于我国住房体制改革和住房发展的需要，其发展水平还很低，并成为住房体制改革和房地产业发展的“瓶颈”。是什么因素阻碍了我国住房金融的发展呢？原因并不在于我国缺乏可用于住房金融领域融通的资金，也不在于居民住房需求小或需求下降。一方面，我国城镇居民住房消费支出比重大大低于人均国民生产总值比我国低或相当的国家，也大大低于恩格尔系数相同（我国目前0.5左右）的其它国家，同时也大大低于收入水平低得多的农村居民家庭的住房消费支出比重（15%左右，而城镇居民家庭在1%以下），另一方面，城市居民现有住房狭窄、质量差，迫切需要改善住房条件，且每年有大量的新增城市家庭需要住房，住房供给缺口是很大的，因此潜在的住房需求相当大。改革以来，我国经济取得了长足的发展，居民收入大幅增长，城市化进程大大加快，城市人口大量增加，但是住房金融却未有相应的发展。其主要原因在于如下8个方面。

1. 住房体制改革的缓慢。住房金融发展同住房体制本身是一个解不开的结，住房体制改革的缓慢阻碍了住房的商品化进程，从而阻碍了住房金融的发展。首先，目前还普遍存在着旧的住房分配制度，以福利性、非市场标准为特征的住房分配制度使人们仍然能够得到无偿分配的住房，尽管取得更好的住房可能需要等待一段时间，但终能得到这种免费配给的住房，居民就无需存款购

房，没有必要自己掏钱买房；其次，住房产权关系不明确，许多地方所谓住房售卖也仅仅只是让购房者取得有限的单纯的住房使用权，售出的住房一般在使用期限、使用条件等方面都作了严格的限制，购房者甚至连住房使用权都不能自由转让给第三者。仅为取得这种住房使用权，人们没有必要去买房，即使租金提高了，由于租房具有很强的灵活性，租房仍然是取得单纯的住房使用权最好的途径，只有能够取得住房的所有权，能够将其作为资产，居民才会愿意购房；其三，住房的双轨价格过于悬殊。从目前售房情况来看，一类是商品房，这类商品房由于包括了金额土地开发成本、住房建筑成本、城市土地开发费、城市建设费以及房地产开发公司的高额利润等等因素，加上炒家炒房以及通货膨胀等因素，使得商品房价格奇高，最高者5000元/m²，低的也在2000元/m²以上，远远超出于我国居民的购买能力；另一类是政府等用公积金或其它集体集资办法筹集的资金建造的住房，这类住房销售价格由政府确定，价格非常低，一般在250元/m²以下，加上各种优惠措施，实际销售价格大大低于200元/m²，不仅大大低于市场价，且大大低于建造成本，按这种成本出售住房一方面因为许多居民家庭有能力承受这一价格，以改造成超额需求，又得靠配给办法来售房，并且由于价格过低，达不到售房的本来目的即实现住房资金的良性循环，政府仍要进行大量的补贴，必然难以改变住房资金严重不足的问题，另一方面同目前过于低下的租金水平相比，这种价格却仍然吸引力不足，目前每平方米住房租价大都仍在0.15元左右，提租地区也只有0.40元左右，且有不少补贴，并且无需住房维修等方面的支出，租房同买房相比，租房仍然划算，又何必买房呢？

2. 相对偏低的利率。利率偏低既表现在住房储蓄存款利率偏低，也表现在贷款利率偏低上，我国住房金融政策的设计是所谓

“低进低出”，并认为这同我国现实相符，也符合国外一些国家的做法。从理论来说，“低进低出”与“高进高出”对居民的收入与支付能力以及金融机构的利润的影响是相同的，低进低出并不比高进高出优越，重要的是必需考虑到住房资金利率同其它方面资金利率的关系。如果其它方面的资金利率也同住房资金利率一样低，甚至更低，那么住房金融领域的低利率就富有竞争力。但是如果其它种类贷款利率高于住房贷款利率，金融机构就缺乏进行住房贷款业务的积极性，1990年，烟台住房储蓄银行居民买房抵押贷款利率还款期5年以下者为3.6%，5~10年者为3.9%，10~15年者为4.32%，都大大低于10.08%的1年期流动资金贷款利率，更低于其它种类中长期贷款利率。建设银行10年期抵押贷款利率只略高于1年期流动资金贷款利率，而1年期住房抵押贷款利率要比流动资金贷款利率低2.88到4.68个百分点，^①如此低的利率，加上住房贷款交易成本较高等因素，金融机构自然无兴趣提供住房贷款。住房存款也是一样，如果其它种类存款利率同住房存款利率一样低，甚至更低，那么住房存款是富有竞争力的，但是如果住房存款利率比其它种类存款利率低，必然会不利于住房储蓄存款的增长。1990年烟台住房储蓄银行的住房储蓄存款利率只相当于活期存款利率，建行的也只略高于活期存款利率，这样低的利率加之住房储蓄存款的流动性较低等因素，大大削弱了住房储蓄存款可能的增长能力，起不到为住房建设和购房筹集所需资金应起的作用。国外一些国家过去确有低进低出的做法，但有许多国家已经改变了这种政策，不再施加限制，而让利率随市上升，原因就在于低进低出政策不利于住房金融的发展；同时我们必须看到这些国家资金比较充裕，并且政府对住房储蓄存款、住房贷款提供其它种类存款和贷款所没有的优惠条件，包括减免利息税、政府进行

利差补贴或者在执行紧缩货币政策时不限制住房贷款等等，这些优惠条件弥补了住房存、贷款利率同其它种类存、贷款利率的差距，也就是说尽管从形式来看，利率低，但实际上真实的利率并不低，是一种同其它种存、贷款利率相比富有竞争力的利率。

3. 通货膨胀。我国住房存、贷款名义利率偏低，没有竞争力；而在通货膨胀的条件下，就更处于不利地位。80年代以来，我国通货膨胀率比较高，1979~1988年年均通货膨胀率在7%左右，^②最近几年通货膨胀率更高。结果无论是住房实际存款利率还是住房实际贷款利率都成了负利率。正的实际利率是有效地筹措资金和运用资金的一个必要条件，实际利率越高，储蓄者、贷款者所得收益越多，他们就越愿意进行储蓄或提供贷款，这样住房存款与贷款才会持续不断地增长，在实际利率很低，甚至为负的条件下，无论是储蓄者，还是贷款者都缺乏参与住房金融的积极性，既抑制了住房存款的增长，也不利于住房贷款的增长。

4. 金融资产形式多样化的冲击。虽然到目前为止，我国居民可以选择的金融资产形式仍然较少，但同改革前相比已经有了很大增加。1978年在中国居民个人金融资产中，现金占45.22%，储蓄存款占54.78%，其中活期存款占21.25%，现金与活期存款两项所占比重近70%，1991年现金只占19.16%，储蓄存款占70.10%，其中活期存款占10.58%，现金与活期存款两项比1978年下降了36.74个百分点。自1982年居民购买国库券开始，居民以有价证券形式持有的资产有了很大增长。据估计其价值1988年达649亿元，在金融资产中所占比重达10.10%，只略低于活期存款所占比重；1991年价值达1373.4亿元，其中主要是各种债券和股票，在金融资产中所占比重达10.16%，同年活期存款所占比重只有10.58%。^③在这种形势下，住房筹资并没有采取有竞争力的手段，

尽管有些金融机构采取了一些灵活性的做法，但一般都只是作为临时筹资手段，没有多大吸引力，其作用十分有限。

5. 住房金融创新不足。住房融资不同于其它融资，它具有长期性、累积性、高度分散性等特点，贷款对象千差万别，居民的收入水平、年龄结构、文化素质、住房需求的强烈程度、资信状况、所在单位的情况，所在地区的状况等等都存在着很大的差别，并且我国又正处在住房体制的转轨过程中，情况十分复杂，这就要求在发展住房金融的过程中不断地进行金融创新，但是我国这些年在住房金融发展中，金融创新却十分不足。首先，没有建立起专门的住房金融机构体系，在我国建立专门的住房金融机构仅仅处于试点阶段，且是在中小城市，这大大限制了住房融资能力的增长，不能满足有效地融通住房资金的需要；其次，住房金融工具较单一，基本上是住房储蓄存款形式，且利率与流动性都很低，在金融工具趋向多样化、灵活化的条件下，显然不能满足存款者的多方面的需要；其三，没有创立适合居民不同支付能力和不同需要的贷款形式。目前的贷款形式带有明显的短期性和传统色彩，例如建行的住房抵押贷款政策规定，贷款与房价的名义比例最高为70%，同时要求借款者在贷款银行有相当于房价的30%的储蓄存款，并以其作为购建住房的首付款，所以实际上银行只提供相当于房价4成的贷款，而国外一般在8成以上，有些达到9成以上；建行规定的最高还款期限是15年，且还款年限一长，利率就相当高，还规定一次付清房款者可享受20%的房价优惠，而国外还款期限一般都在15~20年，有的长达30年。烟台住房储蓄银行规定现付款达房价的30%，并且要存足房价30%的储蓄存款方可申请贷款，利率也是随年限延长而递增；最长还款年限也只有15年，一次付清房款者房价又有优惠，这就大大限制了购房贷款业务的发

展。这样，想借款购房的中低收入居民很难满足所要求的条件，高收入居民则又无需利用这种途径借款购房。就贷款程序来说，取得银行贷款必须有企业信用担保，企业担保贷款的能力又主要依据企业历年的资金运营情况、财务预算及经济实力，这就把相当一部分居民（没有正式单位象个体户等，效益不太好的企业的职工等等）排斥在贷款的对象以外。并且银行规定的贷款年限，贷款占房价的比重等对所有贷款对象居民都是相同的，不能适应不同具体情况的居民的需要，而国外一般都有差别，来适应不同收入水平居民等的需要，例如在新加坡，低收入、中等收入与高等收入家庭获取住房抵押贷款的比重，偿还年限等都不同，收入水平越低，贷款比重越高，偿还年限越长。这样就满足了不同收入水平居民的贷款需求。

6. 住房供给质量同居民需求错位。从目前的住房的质量来看，要么是住房面积过大，过于豪华，标准过高，造价昂贵，远远超出我国一般居民的现实住房需求和支付能力，要么是住房面积过小，结构简单，标准过低，达不到我国一般居民的住房要求，而符合我国一般居民住房需求的，面积适中、结构实用、美观、标准适中，价格合理的住房却严重短缺。不适用、不符合居民要求的住房生产过多，适用、符合居民需求的住房却供给不足，这就极大地抑制了我国居民的购房需求的增长。

7. 实物形式的收入分配。目前在我国企事业单位中还广泛存在着实物形式的收入分配，实物形式的收入在居民收入中还占有较大的比重，在有些单位这一比重还相当高，无论采取实物形式的收入分配的理由是什么，它都对住房金融产生了不利影响。实物形式的收入分配一般都是可移动的各种消费品，其中主要又是各种非耐用消费品，诸如食品、衣物，或者其它各种日用品等，如果这种收入货币化，采取适当的引导措施，

其中很大一部分完全可以转化为住房存款，居民住房支付能力也必然大大增强，这对住房金融的发展必将起到促进作用。目前的实物形式的收入分配大大降低了我国居民进行住房存款的可能性，也不利于居民住房购买能力的增长。

8. 住房金融对象的政策设计错误。这几年在发展住房金融的过程中，我们的住房金融对象的政策设计自觉不自觉地出现错误的偏向，在吸收住房存款时我们只盯着正式的企事业单位，而忽略了大量的非正式企事业单位。实际上这些部门是提供住房资金的一个很可观的潜在的来源，只要提供必要的刺激，会有大量资金流向住房金融领域，尤其是高收入阶层居民的资金。从国外经验来看，参加住房存款的许多居民最终并没有要求取得贷款，这就使大量资金能够流向那些资金不足的居民；在提供住房贷款方面，一方面是在歧视非正式部门的居民，仅仅单位担保一项就把许多非正式部门居民排除在贷款对象以外，尤其是非正式部门的劳动者越来越多的条件下，这种政策显然不合时宜。另一方面，从一些试点城市来看，住房贷款政策的设计是要为所有收入水平的居民提供贷款，显然目前的资金供给是无法满足这种要求的，结果为限制超额贷款需求，专业住房金融机构或兼营住房金融业务的金融机构就规定了苛刻的贷款条件。集中体现在贷款比例很低，现在一般要求居民在银行存入房价款的20~30%的存款，然后又要求首期付款在房价的30~50%，这样实际贷款比例就只有20~50%，如建行湖南省分行明确规定贷款比例不超过房价的50%，贷款房价在20%以内的，要求必须在银行存入80%以上的购房资金，贷款房价在20~50%的，要求在银行存入50%以上的购房资金，同时还要求借款者在银行开设家庭经济收入专户，条件相当苛刻，一般居民不敢问津；并且规定的偿还期短，一次付清房款又能取得极优

惠的房价，因此这实际上只是为高收入居民提供贷款，连中等收入居民家庭也被排除在贷款对象以外，而高收入居民并不需要银行融资，住房金融对象的政策设计错误大大限制了住房金融的发展。

此外，在住房金融发展中，政府的支持也不够。新生的住房金融没有政府的有力支持，很难迅速地、大幅度地发展，而住房金融发展缓慢，又会阻碍住房体制的改革，也不利于房地产业的发展。

三、发展住房金融的建议

迅速发展住房金融是迅速进行住房体制改革和发展房地产业的必要条件，当前需要从阻碍住房金融发展的因素出发，根据住房金融发展的一般条件，采取措施促进住房金融的发展。

1. 大力推进住房商品化进程。住房商品化的问题不解决，住房产权关系不明确，住房金融就不可能得到较大发展。我国目前已经具备了住房商品化的基本条件，一方面居民收入有了很大提高，已具备了住房商品化所需的支付能力条件，另一方面住房商品化意识已经渗入到各阶层居民之中，对多层次居民抽样调查表明，多数居民赞成住房商品化的改革。^④目前，提高租金同住房出售应同步进行，租售比价过于悬殊，居民不愿意也没有必要购买住房，一旦租金有较大幅度提高，居民自然会将租房同购房进行比较而购买住房。要使居民购买住房，必须首先明确住宅产权，居民只有真正享有作为住房产权人所应享有的各种权益，能自由占有、支配、使用、处置其所购住房，才能刺激起他们的购房需求。

2. 不断加强住房金融创新。我国住房金融发展的条件有同其它国家共同的一面，但是也有众多特殊性。我国是处在从住房计划经济体制转向市场经济体制的条件下发展住房金融的，需要在各个方面进行创新。首

先, 设立完善竞争性的专业住房金融机构, 增强融资能力。在现有专业银行下设立房地产信贷部尚不能适应住房金融的发展, 专业住房储蓄机构的设立不应再停留在试点阶段, 而应推开, 特别是应该在大城市推开, 同时还应支持设立其它形式的专业性住房金融机构; 其次, 采取多种方式筹集住房资金, 并且要能同其它金融领域的筹资方式相竞争。这就要求运用多种金融工具来吸收资金, 包括提供各种形式的储蓄存款, 发行多种形式的股票、债券等等, 它们应该具有较强的灵活性和流动性; 其三, 住房贷款形式多样化。贷款类型、程序、利率、年限等都应该根据不同部门、不同收入水平以及不同的购置对象等特征, 为居民提供众多的选择余地, 满足不同类型居民的不同需要。只有这样才能有效地筹集到大量的住房资金, 满足不同类型的大量贷款需求。

3. 提高利率水平, 形成竞争性的利率。利率是否合理, 要看它是否反映出资金的市场供求状况。目前住房金融的低利率是同住房资金的供求相脱节的, 这种低利率无法把大量的社会闲置资金吸收到住房金融部门, 也损害了住房金融部门提供住房贷款业务的积极性, 提高利率势在必行, 特别是在通货膨胀的条件下, 固定的低利率是毫无竞争力的, 应该根据住房资金的供求状况, 根据通货膨胀的情况不断地调整利率, 以充分保持住房金融的活力。

4. 住房金融对象的政策设计要合理。从吸收住房资金的对象来看, 除了从正式企事业单位吸收资金外, 还必须大量从非正式企事业单位吸收资金, 尤其是要从高收入居民包括个体户、年龄大的职工等居民中筹措

住房资金; 从住房贷款对象来看, 应该以中等收入居民家庭作为主要对象。对低收入家庭, 政府应采取比较特殊的办法解决其住房问题。有选择地为住房发展商提供住房开发建设贷款, 支持中档住房的开发建设。纠正过去筹资排斥高收入居民, 贷款却又偏向高收入居民的政策偏向, 而应该在筹资方面积极吸引高收入居民的剩余资金, 而在贷款方面, 偏向中等收入居民。

5. 政府大力支持住房金融的发展。一方面政府应为住房金融的发展创造各种有利条件, 包括制订、运用住房金融法规, 运用财政、金融政策等鼓励住房自有, 鼓励住房开发建设, 促进形成充满活力的、健康的住房金融市场; 另一方面政府要采取措施直接促进住房金融的发展, 包括支持建立专门性的住房金融机构, 提供财政支持, 在金融政策上给予优惠。

此外调整住房的开发建设结构, 大量开发适合大多数居民要求的住宅; 在收入分配等方面也要进行调整或改革, 为住房金融的发展创造一个有利的条件。

注释:

①参阅扬鲁、王育琨著:《住房改革:理论的反思与现实的选择》,天津人民出版社1992年版。

②吴晓求:《中国隐形通货膨胀的计量与分析》,载《经济研究》1991年第1期。

③谢平:《中国金融资产结构分析》,载《经济研究》1992年第11期。

④张京等著:《房改:无限需求的终止》中国财政经济出版社1992年版,第26—27页。

(责任编辑 刘传江)