

● 高鸿民

海外住房自有化及其启示

住房自有化即鼓励居民自建、自购住房，它是世界各国解决居民住房困难的有效手段。本文拟对海外有关住房自有化的政策、居民购建住房的资金来源及住宅抵押贷款等作一介绍，以期对我国住房制度改革提供借鉴和参考。

一、海外住房自有化的具体政策

原联邦德国战后面临着居民住宅严重短缺的极大困难，为此，政府在不同时期制订了不同的住宅政策。先是于50年代初，对低收入家庭采取国家和私人共同投资建设以出租为主的福利住房，租金相当于一般房租的1/3，其余由政府补贴；对中等收入家庭则在政府资助下建造减税优惠住房；对高收入家庭政府给予贷款，鼓励自建住房。随着经济的发展和居民对住房要求的提高，政府开始由直接资助公益性住房的政策，转向鼓励居民自建住房。对低收入家庭购建住房，政府提供长期低息贷款或补助，并在8年之内按月减免个人所得税。

日本是以发展私人建房为主，近年来，私营住宅的比重逐年增加，1987年达50%。日本住宅的供应渠道主要是三个方面，即：公共住宅、民间住宅和住宅金融公库贷款建设的住宅。公共住宅包括住宅都市整备公团、地方住宅供给公社和地方公团建设的住宅。民间住宅则由民间经济力量投资建设。住宅金融公库是政府为鼓励居民自有住房于1950年设立的，专门为购建住房的私人提供长期低息贷款。目前，日本每年建设住房约140万套，其中，住宅金融公库融资（贷款）建设住宅70万套；公营住宅5万套；都市整备公团住宅2.6万套；民间自有资金住宅62.4万套。

美国联邦政府在住房方面的政策目标是“使全体居民有足够的住宅”，其主要措施是充分利用其发达的金融机构，采取抵押贷款的方式促进居民购房、建房，并通过降低贷款利率、提供住房津贴、免征用于购房还本付息的个人所得税和自有房屋的不动产税等措施刺激居民的购房欲望。

香港政府为实现住房自有化，积极推行“居者有其屋”计划，并以“资助买楼计划”、“购楼贷款计划”等具体措施吸引经济条件较佳的居民自置居所，以逐渐实现住宅的自有自用化。凡获准参加该计划的家庭，均可获得免息贷款15万港元，以缴付购房所需的部分款项。

新加坡在50年代初建国时，住房极为短缺，40%的居民住在贫民窟。为此，政府制订了国家建房，住户分期付款购买的房屋自有化政策。同时，对不同收入的家庭实行不同的住房政策，高收入家庭住房完全商品化，中低收入家庭实行准商品化，由政府建造住房，按优惠条件出售。

二、购建自有住房的资金筹集途径

1. 商业银行贷款。商业银行贷款是许多国家和地区个人筹集购房资金的重要方式。在美国，私人购房主要是采取抵押贷款的方式，在各商业银行的四种主要贷款中，住宅抵押贷款占1/4左右。日本全国商业银行住宅信贷总额在1977年即达94325亿日元，比1970年增长了14倍多。同样，香港的商业银行在促进“居者有其屋”计划上也发挥了重要作用。从1979—1985年的7年中，银行抵押贷款金额平均每年达297亿元，占房屋买卖金额的85.1%，1987年首季供私人购房的贷款总额达468.48亿元，较上年同期增加了9.3%。

2. 公积金制度。这是一种强制性的公益资金政策，是许多发展中国家解决居民住房问题的重要方法。新加坡于1955年7月开始实行这项制度，规定凡在新加坡有薪金收入的人都必须与其雇主将月薪按同一比例交存中央公积金局，交纳率随经济和工资的增长而提高，70年代曾先后调整为8%、10%和15%，1988年又调整为雇员交纳24%，雇主交纳12%。据估计，1985年底，新加坡公积金存款总额达240亿新元，平均每人有10万新元的公积金储蓄。公积金制度的建立，一方面使银行贷款的回收得到了保证，使银行愿意向购房人提供优惠的购房贷款，另一方面，也使政府积累了大量住房建设资金，缓解了住房投资的压力。

1981年，芬兰也建立了个人住房储蓄制度，银行对这类储蓄给予较高的利息，而且政府给予1.75%的奖励。

其它如意大利、巴西、菲律宾等国家也分别建立了自己的公积金储蓄制度。

3. 政府住房贷款机构。日本的“住宅金融公库”是为具体贯彻执行政府的住房政策，鼓励国民建房购房而设立的，目前共有14个分库。就融资量而言，已是世界上最大的住房金融机构，1985年末，其住房贷款余额达1046亿美元，占全国住宅贷款总额的35%左右。其资金来源除资本金和向政府借款外，还有财政拨款或通过财政筹集的邮政存款、保健年金、国民年金等融通的长期低息资金，以及政府担保的公团和公库发行的住宅债券。其贷款多数为25—35年，而且利率低，但要求借款人的自有资金不能少于房价的20%，每年偿还贷款的比率不能超过家庭收入的25—30%。

美国的联邦住宅贷款银行系统主要是为政府调节和管理住宅抵押市场而设立的，由政府作担保，集中居民的小额储蓄，扩大住宅资金供给，并通过减税、低息等办法向购房者提供优惠。30年代成立的住宅储蓄贷款银行在1979年存借款总额达94亿美元，资本额51亿美元。

巴西、墨西哥等发展中国家也都设立了相应的国家住宅银行，贯彻自己的住房政策。

4. 互助机构和住房信贷协会。德国的住宅互助储金信贷社是一种“契约储蓄系统”，要求会员按契约连续几年存入一定数额的存款，存贷款利率都较低，贷款期限一般为10—12年，同时，社员购房时政府按其储蓄额给予一定补贴。

英国的“房屋互助协会”是办理私人购房抵押贷款的中介机构，资金主要来源于私人存款和利率差额，贷款对象主要是协会成员。1980—1984年，该协会住房抵押贷款占该类贷款总额的60—70%。

印度的住房发展金融协会要求会员在取得购房贷款前必须先按9%的利率存款一年半、二年或五年，存款18个月后方能得到购房贷款，贷款期限为5—15年，利率为12.5—14.5%，贷款额度一般相当于存款额的4倍。

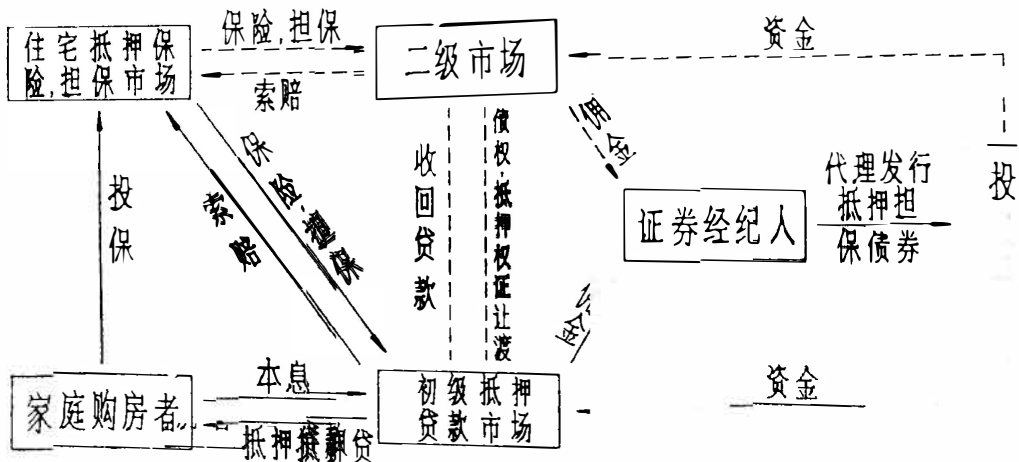
南朝鲜于1961年建立的国家住房合作社，以储蓄、发行住房股票、债券等形式筹资，为

私人建房提供贷款。至1982年，该社为住房提供的建设资金占全国住房投资的30%左右。

三、周到的住宅抵押贷款业务

住宅抵押贷款是许多国家和地区居民购建房屋的重要手段，在推动住房自有化上发挥着重要作用。

在美国，住宅抵押贷款是居民购买住宅的基本手段，其抵押市场完备，主要由初级抵押贷款市场、二级市场和住宅抵押保险市场所构成。初级市场的贷方主要是各商业银行、互助储蓄银行和储蓄信贷协会；二级市场则主要受让初级市场金融机构转让的债权，并向社会公开发行业抵押担保债券，吸收社会闲散资金和资本市场资金，扩大抵押资金的供给，它主要由联邦全国抵押协会（FNMA）、政府全国抵押协会（GNMA）和联邦住房抵押贷款公司（FHLMC）等机构承担；抵押贷款的保险则主要由私人保险机构承担，一般对数额超过房价80%的贷款提供20%的保险，同时，为稳定初级市场和刺激低收入家庭的住宅需求，政府也为住宅抵押提供担保。美国住宅抵押市场的运作如下图所示：



由于美国金融制度发达，金融机构为满足不同购房者的需要，创造了多种可调整的利率，并对每期还款及利率调整幅度规定规范。政府担保贷款是政府为促进住宅购买标准住房而由各地地方金融机构提供，利率给予担保。分期付款不是分期平均地还款，而是头几年偿还额较小，以后逐渐加大还款额度。其他还有退伍军人房贷贷款等多种形式。

香港的住宅抵押贷款也很发达，在推行住房自有化过程中，纷纷推出与住宅抵押贷款有关的业务。例如，渣打银行与一家私家银行合作，贷款项需在该行抵押，贷款最高金额新的条件或8万港元，可分0也可分两年归还，每年还款额每年为少。另一种由抵押人实际支付金额总额的50%如，抵押人购买40万港元，则抵押人可透变，抵押人购房后-

的贷款，联：抵：押，与客：计：的家：定，与达：于贷：，女：日有此

可进行添置家私、支付装修或律师费等，因而颇受居民欢迎。银行对熟客的优待也是一种较有吸引力的贷款方式，在香港，一般银行对抵押贷款的最高额为房价的90%，由于是熟客，银行了解其每月收入及还款能力和信用，这时即可采取弹性服务，贷款额可高达房价的95%，并对其余部分多以私人借款方式进行。近年来，汇丰银行又首先推出了推迟两个月还款期的抵押贷款方式。购房初期因首期费、律师费、印花税、装修费等项开支使抵押人经济负担过大，这一贷款方式可以减轻购房人的还款压力。其贷款利率较一般性优惠利率高出1.25%左右。

德国的抵押银行按资金来源分为私人抵押和公营抵押。私人抵押银行的资金主要来自发行债券，公营抵押银行的资金50%是由政府提供的，抵押银行的营业额一般都超过50亿马克。贷款期限通常为20—25年，开始的10年利率固定，以后再根据情况重新确定利率。

英国地方政府的抵押贷款主要限于社会中的低收入者、老年人、残疾人及人口多、住房条件差的家庭，抵押贷款的偿还利率在贷款期间固定不变，并根据购房者的具体情况，对该类房屋抵押贷款实行减税，中央政府每年以财政拨款的方式补贴地方政府。

四、对我们的启示

1. 尽快改革我国现行的城镇住房投资体制。目前，我国城镇住房建设的投资主体主要是国家和企业，个人投资只是一种补充。其中，国家财政投资约占23%，企事业单位自筹约占60%，个人出资约占17%。国家把大量资金用于非生产性建设的住房投资，使生产性重点建设资金不足，影响了经济发展的后劲。对企业来说，住宅资金大都来源于企业留利，有的甚至动用了折旧基金。据统计，1979—1988年间，随着新建住房的增加，房租补贴已从占职工收入的7%提高到16%，这对企业来说是沉重的负担。比较之下，近几年城镇居民的本期消费结余有较大增长，每年底的银行储蓄存款结余比上年增长额均在1500亿元左右，1991年底存款余额已达6790亿元，此外还有大量现金。因此城镇居民个人出资建房尚有较大潜力可挖，在住房投资中宜逐步加大个人投资比重。建议采取如下措施：第一，把现在的包括国家和企业的住房投资在内的各项住房补贴逐步纳入职工工资。职工用工资购房、交租，资金又回到了房地产部门，被投入新的住房建设，使资金得到集中使用，加快住房建设速度和提高资金利用率。第二，建立住房合作社。可以按国际惯例，住房建好后所有权归合作社，社员享有使用权。资金个人出资一部分，社员所在单位出资一部分，银行贷款一部分，这是一种利用国家建房基金吸引个人投资的好办法，各类城市都可适用。第三，建立、完善住房公积金制度。职工每月按一定比例交纳少量公积金，可以负担得起，而且这笔储蓄积金最终仍属个人，还可为改革住房制度提高租金作准备。随着经济和工资的增长，交纳率可逐步提高。

2. 实行住宅贷款每月均衡还本付息方法。我国现行银行贷款的本金一般是采用一次或分次归还的形式，利息按季结算，这与我国职工住宅贷款承受能力和还贷资金来源（工资和住房补贴）不相适应，也给职工所在单位代扣款项等工作带来诸多不便，因而制约了职工个人住宅存贷款业务的开拓和发展。为适应我国住房商品化的发展和鼓励居民购建住房，应相应改革现行银行利息结算制度，实行住房贷款每月均衡还本付息方法，具体做法可按贷款数额、期限和利率计算出每月还本付息的均等数额，由职工所在单位在每月发放工资时代为银行扣取。这既能减少银行的贷款风险，提高住宅信贷管理的效率，也能加快信贷资金周转，使同样多的信贷资金解决更多的住宅贷款要求，提高信贷资金利用率，同时也可从根本上解决一般职工住宅的偿还能力问题，为全面开拓和大力发展职工住房存贷款业（下转第37页）

的法律法规体系。尤其是对于外商独资企业和劳动密集型企业中工人的合法权益、人身安全、福利待遇以及工会的地位和作用等都要加强管理，依法处置。

第四，目前，我国已成为名副其实的经济债务国，据统计，1990年累计外债已达525.5亿美元^①，在发展中国家中位居第6，其中主要是中长期债务，而金融机构占53.2%^②。根据我国出口的能力与外汇储备，我国在偿债率、经济债务率和出口债务率方面尚处在警戒线以下，但问题在于今后如何利用经济、法律及金融手段，更好利用外资，以提高资金利用率。

最后，在科学研究与对策研究方面，仍急待加强，并呼吁国家有关部门投入一定的经费，组织协作，开展重大课题和项目的研究和论证。例如，目前我国处于“复关”前的准备阶段，一方面面临大量外资涌入我国，这势必造成与中国企业展开激烈竞争的局面，如争市场、争人才等等；另一方面是我国企业如何走出国门，跨海出征，打入海外国际市场。应当说，我们在这两个领域中，无论就理论素养、对策跟踪研究、市场预测、人才管理与培养等方面都是十分薄弱的环节。

①方生主编：《走向开放的中国经济》，经济日报出版社，1991年，第93—94页。

②《中国贸易报》，1993年12月20日。

③《中国贸易报》，1994年1月17日。

④资料来源：《1992年中国对外贸易经济年鉴》。

⑤资料来源：《中国年鉴》，1992年。

⑥1990年外商投资企业外债余额比重较小，仅占总债务余额的9%。

（上接第48页）

务创造有利条件。

3. 金融业积极开拓住宅抵押贷款业务，促进住房自有化。实践证明，实行住宅抵押贷款是许多国家和地区推行的一种较为成功的住宅融资方式，是实现住房自有化政策的有力工具。目前，此类业务在我国虽然引起了一些有识之士的重视，但要成功地发挥其作用还需做多方面的工作。一是要改变我国居民在长期计划体制下形成的习惯性的福利住房消费心理，强化融资意识，增强负债消费承受能力。二是在改革现行银行体制，建立起真正自担风险自负盈亏的商业银行时，大力促进其推行居民住房抵押贷款业务。为此，政府可以在货币政策和信贷政策上给予倾斜，为住宅抵押业务创造出一个较为宽松的金融环境。同时，要尽快建立起专业性住宅抵押银行，因为如果一个金融机构既从事住宅抵押，又从事其它类型贷款，往往可能忽视住宅市场，因为其它形式的贷款可能获利更多。另外，也可以引入其他金融机构如信托投资公司、保险公司、建房合作社等参与住宅抵押业务。三是设计出合理的抵押贷款政策。应根据购房者的职业特点、收入情况和房屋类型等设计相应的贷款方式，以满足不同住房消费者的需要，同时政府应对抵押市场的建立给予充分重视，设计出一套适当的扶植政策，如给予财政贴息支持和贷款担保等，条件成熟时帮助建立二级住宅抵押市场，以加快住宅资金周转，提高资金利用率。至于资金来源，可以考虑选择适当的金融工具，如通过发行股票和抵押担保债券等，吸收社会和资本市场资金，扩大住宅资金供给。