

“十二五”以来我国保障性住房 资金来源渠道分析

蒋和胜 王波

内容提要 在“十二五”规划出台之初,资金筹集被认为是我国地方政府贯彻落实中央保障性住房建设任务面临的头号难题,在学界也引发热议。四年过后,3600万套保障性住房建设任务已经基本完成,各渠道资金的落实情况也已经成为既定事实,但对此问题目前学界尚没有进行系统的总结和反思,与当初的激烈争论形成巨大反差。本文旨在对国家权威机构发布的各类统计数据进行整理和分析,厘清资金来源各渠道的构成、规模以及发展趋势,对比发达国家和地区在相同阶段处理同类问题的经验教训,找准我国在相关环节上仍然存在的主要问题,并在此基础上提出有针对性的政策建议,从而促进我国住房保障事业的可持续发展。

关键词 十二五 保障性住房 资金来源渠道

DOI:10.16304/j.cnki.11-3952/f.2016.04.003

一、引言与文献回顾

“居住权”是国际公认的基本人权,保障公民“居住权”是政府的基本职责。为实现2020年全面建成小康社会的宏伟目标,国家从2010年开始加大对保障性住房的建设投入力度。2011年颁布的《“十二五”规划纲要》计划在“十二五”期间新建3600万套保障性住房,其中廉租房和公租房1800万套,经适房和限价房700万套,棚户区改造住房1100万套(袁博和刘园,2013),力

争使全国城镇保障性住房覆盖率提高到20%以上。如果按照每套60平米、每平米建设投资2200元计算,为保证3600万套保障性住房建设目标的实现,就需要投入资金约4.8万亿元(唐玉兰和肖怡欣,2012;巴曙松,2011)。针对保障性住房资金来源,现有安排如下:各级政府预算和专项补助、住房公积金增值收益、土地出让净收益、金融机构贷款、企业中长期债券、保障房租售收入、企业中长期债券,同时探索保险资金、信托资金和房地产信托投资基金作为公共租赁住房融资渠道。^①

上个世纪60年代以来,发达国家大力发展保障性住房,通过财税制度、金融制度和各种法律制度安排,保证建设的顺利推进,形成了政府为引导,金融市场为运作主体,储蓄贷款协会、商业银行、保险公司、抵押银行、担保机构等金融中介共同参与的保障房资金供给市场(窦尔翔、何小锋和邢宝华,2007)。

从政府性投入来看,发达国家和地区的住房保障资金占政府支出比重一般占到3%至8%。2010年以后,我国财政明显加大了对保障性住房建设的支出力度,财政投入从2009年的726亿元上升到2014年的4968亿元,占财政总支出的比例从0.96%上升到3.28%,基本达到发达国家和地区同阶段的投入水平,财政资金占到总投入的41.02%(王超恩,2012),加上土地出让收益和住房公积金增值收益,合计约为资金总供给的50%。

从社会性投入来看,各国民间资本参与程度不一,美国通过REITS信托投资基金以及私人金融机构贷款,民间投资比例高的可以达到75%;而新加坡通过强制储蓄的中央公积金政策,社会资本参与度只有10%。我国的民间资本对保障性住房建设和经营存在“利润稀薄、机会成本太高、退出机制缺位和政策不确定”四大忧虑(施昌奎,2011)。如何通过体制机制创新,吸引银行、债券、信托、保险、民间资金等资金渠道投入保障性住房建设和运营,是能否填补当前保障性住房资金空缺,并且促进其科学可持续发展的关键点。保障性住房的政府单一供给模式存在资金短缺、效率缺失等诸多问题,既要防止公共品供给的市场失灵,也要防止政府失灵,所以要运用公共管理领域的“多中心治理与公共产品供给多元化”理论,建立政府、市场和社会作为保障性住房的多元供给主体和治理主体,通过竞争实现高效率、低成本、高品质(谭禹,2012)。

同时,学术界也提出了一系列模式来解决保障房的融资问题,主要包括:(1)以现有轨道交通的“建设—移交”(BT)模式为基础,建立第三方融资机构,比如有保障房建设投资公司,在保障房建设领域中扮演类银行的角色,其主要职能在于筹集、运营资本,有效降低政府的政策风险和银行的资金瓶颈(韦彦秋,2014);(2)政府和社会资本合作模式PPP(Public Private Partnership),由政府与社会资本之间,以特许权协议为基础形成一种伙伴式的合作关系,逐步建立“企业建房、居民租房、政府补贴、社会管理”的新型公共租赁住房投资建设和运营管理模式^②;(3)发展房地产信托投资基金REITS(Real Estate Investment Trusts),由专门机构进行房地产投资经营管理,并将投资综合收益按比例分配给投资者(唐玉兰和肖怡欣,2012)。

当前保障房的资金来源渠道存在的主要问题包括:(1)财政资金投入比例已经基本达到上限,增长空间有限(唐玉兰和肖怡欣,2012;陈

杰,2010);(2)土地出让净收益存在解释空间,难以实现有效监管(陈杰,2010);(3)部分居民缴存的住房公积金,其增值收益用于保障性住房尚缺法律依据(陈杰,2010);(4)当前庞大的地方债务,地方融资平台存在不可低估的违约风险(杨大楷和张烁,2011);(5)房地产信托(REITS)、保险、社保基金、企业债券等渠道缺乏制度保障和激励,仍处在探索阶段。

对于以上问题,学界也同时提出了一系列解决办法,包括:(1)以土地出让总收入为基数核算投入(陈杰,2010);(2)监管部门要对地方融资平台加强监管,确保专款专用,落实担保、质押,谨防地方债务危机;(3)房地产信托(REITS)可仿效香港,与配套的高收益商业地产进行捆绑,确保投资者收益;(4)尽快出台保险资金投资保障房的相关细则,完善相关债权担保制度;(5)给予承建商相应的信贷支持、土地优惠、税收优惠(杨大楷和张烁,2011)。

纵观众多的学术成果从资金需求、资金缺口、资金来源、融资模式等方面进行了充分的探讨,但普遍缺乏基于我国特有国情对某一种方式进行从理论到实践的深入探讨。同时大部分成果集中在“十二五”规划之初,对未来实施情况进行的一种无现实依据的假设推断,因此缺乏充分的说服力。本文的研究方向就是要系统总结“十二五”规划实施以来,保障性住房的资金来源和发展趋势,找到存在的主要问题,并且在此基础上提出可行的解决方案。

二、制度安排和实施情况

(一)制度安排

保障性住房从上个世纪90年代起步,前期以发展经济适用房为主,财政负担较小,在类似商品房的销售模式中,银行资金、单位资金、自筹资金运转有序、来源稳定充足,基本不存在资金的筹集问题。2007年国家开始将建设重心从

经济适用房转移到租赁性质的廉租房上,这是保障性住房发展的历史转折点。伴随廉租房、公租房等租赁型保障房成为发展主体,资金筹集问题日渐突出。在这种背景下,国务院办公厅首先发文对资金安排作出了总体部署,各部委也相继出台了一系列配套措施。

首先,国务院办公厅2007年出台的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中确立了保障房建设“省级政府负总责、市县抓落实,政府主导、社会参与”的总体原则,资金筹集责任主体是市县人民政府、来源主体是各级政府,安排财政预算、公积金增值收益、土地出让收入和租金收入作为廉租房的四个主要资金来源。除此之外,2009年住建部、财政部等几部委联合发文提出试点城市在一定的前提条件下,可将50%以内的住房公积金结余资金用于发放保障性住房建设贷款,相当于又增加了一项来源。

2010年开始,大规模的公租房建设开始成为解决夹心层群体的重要措施。不同于廉租房,对于公租房除了财政资金,强调使用金融机构中长期贷款、企业中长期债券,并探索保险、信托等融资渠道。其中,针对企业中长期债券,2011年国家发展改革委专门发文,支持符合条件的地方政府投融资平台公司和其他企业,通过发行企业债券进行保障性住房项目融资。央行、银监会联合发布了《关于认真做好公共租赁

住房等保障性安居工程金融服务工作的通知》,支持各银行业金融机构向运行良好的政府融资平台发放贷款,支持保障性住房建设。

除此之外,北京、上海、重庆等地作为试点城市,在保险资金、房地产投资信托基金方面也进行了很多制度创新和实践探索。

(二)实施情况

在不同时期,结合国民经济运行情况和民生发展情况,保障性住房的发展目标在不断提高。2009年《政府工作报告》中提出:2010年确保完成保障性住房300万套、各类棚户区改造住房280万套,到2012年末,基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题;2011年颁布的《“十二五”规划纲要》计划在“十二五”期间新建3600万套保障性住房,力争使保障房的覆盖面达到20%,基本解决城镇低收入家庭的住房困难问题,同时改善一部分中等偏下收入家庭的住房条件。截至2014年底,“十二五”期间的实际完成情况和预计完成情况见表1。

从2011年到2014年底,全国城镇保障性安居工程累计开工3230万套,基本建成2088万套,已分别完成了计划任务的90%和58%。2015年还将新开工建设保障性安居工程740万套,基本建成480万套。^③届时,以开工量核算,将超额完成“十二五”规划任务。我们通过国家公开发布的统计数据 and 可获得的数据来源渠道进行整

表1 “十二五”3600万套保障房建设目标任务分解及完成情况 单位:万套

年份	项目	建设目标	实际开工	基本完成	目标分解(实际开工)		
					经适房+两限房	公租房	棚户区改造
2011		1000	1043	432	200	400	400
2012		800	768	590	160	400	240
2013		600	673	589	120	300	180
2014		600	740	511	120	350	140
2015		600	740(计划)	480(计划)	120	350	120
合计		3600	3964(计划)	2602(计划)	720	1800	1080

资料来源:根据各年政府工作报告、住建部年度统计报告整理得到

理,各年关于保障性住房的总体资金来源情况如表2所示。

政府性投入主要包括财政资金投入、土地出让收益投入、公积金投入三个部分。从表2我们看出,四年以来累计安排财政资金17668亿元,占比41.02%;累计安排土地出让收益投入2737亿元,占比6.36%。2015年6月住建部、财政部、央行首次联合发布《全国住房公积金2014年年度报告》,《报告》显示:2014年住房公积金提取城市公共租赁住房(廉租住房)建设补充资金432亿元,累计提取1186亿元,分别占保障性住房当年投入和累计投入的3.79%和2.75%;截至2014年末,累计发放775.80亿元保障房住房建设试点项目公积金贷款,占资金总投入的1.8%。三个部分的累计投入占保障性住房总投入的51.93%,这其中还不包括地方政府融资平台发行的企业中长期债券投资、国家政策性银行贷款,因此我们可以认定政府在保障性住房投资

中主导作用明显,充分体现了“政府主导、社会参与”的总体原则。

社会性投入主要包括银行、房地产信托、保险、企业自筹、社会捐赠等,其中银行贷款仍占据绝对的主导地位。通过央行的公开数据显示:2014年新增住房保障贷款4119亿元,已经占到投资总额的36.13%,四年累计新增额9196亿元,占投资总额的21.35%。毋庸置疑,银行等金融机构贷款仅次于财政资金,已经成为保障性住房资金的第二大来源。其他资金来源渠道合计投入约11514亿元,占比26.73%,成为资金来源的重要补充,但目前很多方式仍然处在试点探索阶段,尚未在全国普遍推行。

三、各资金来源渠道的现状及其存在的问题

(一) 财政资金

表2 2011—2014年保障性住房资金实际来源情况表 单位:亿元

资金 \ 年份	2011	2012	2013	2014	合计
总投入	12500	8796	10370	11402 ^a	43068
1、各级财政投入 ^b	3821	4446	4433	4968	17668
所占比例(%)	30.57	50.55	42.75	43.57	41.02
2、金融机构贷款新增额	1751	1796	1530	4119	9196
所占比例(%)	14.01	20.42	14.75	36.13	21.35
3、土地出让收益投入	662	593	722	760	2737
所占比例(%)	5.29	6.74	6.96	6.67	6.36
4、住房公积金	—	—	—	575	1962
所占比例(%)	—	—	—	5.04	< 4.56
(1)增值收益	—	—	—	432	1186
(2)贷款	—	—	—	143	776
5、其他资金投入	—	—	—	980	11514
所占比例(%)	—	—	—	8.59	26.73

注:a:2014年全年保障性住房总投资额未在官方媒体发布,此项数据是以实际开工量在2013年的基础上进行估算得到。

b:财政投入数据以历年《财政收支报告》为依据。

资料来源:根据国家统计局、财政部、中国人民银行统计数据以及政府工作报告等整理得到

财政是政府对经济实施宏观调控的主要手段之一,国家通过预算、税收、信用、补贴等财税方式,保障国民经济的平稳运行和收入分配的二次调节。住房保障资源的分配是政府通过财政手段进行宏观调控的重要表现形式。住房保障制度作为市场经济运行的安全阀、社会发展的稳定器,能否充分发挥作用,很大程度上取决于财政投入资金是否稳定。结合当前所处的发展阶段,我国采取的主要方式是国家直接参与保障性住房建设,及运用财政资金承担住房的提供者,以解决当前城镇低收入家庭可支付住房的绝对短缺问题。

财政投入包括间接投入和直接投入,间接投入包括土地无偿划拨、税费减免、贴息等优惠政策;直接投入主要是指政府预算划拨的用于保障房的建设资金和对低收入家庭的住房补贴。从表3我们可以看出:(1)自2007年以来,国家财政用于保障性住房建设的资金增长幅度明显加快,2008—2011年四年平均增长141.64%,绝对额从2007年的98亿元上升到2011年的3821亿元,占全国一般公共财政支出的比例从0.2%上升到3.5%。(2)自2010年之后地方投入明显加快,财政投入比例从0.07%上升到2.13%,绝对额从26亿元增加到1744亿元。2010年之前,中央财政的投入占70%以上,到2014年已经

下降到44%,可以看出,住房保障从以前的“中央”独挑大梁逐渐演变为“央地”共担格局。(3)自2011年以后,全国保障性住房财政支出占公共财政总支出比例保持在3.5%左右,占中央财政支出比例保持在10%左右,占地方财政总支出比例保持在2%左右,支出平衡局面基本形成。

当前,我国正处在高速城镇化阶段,住房保障呈现出从低水平到高水平、从低收入向中低收入、从城镇向乡村三大趋势,保障范围日趋扩大,保障水平日趋提高,因此后续的财政压力将持续存在。结合目前情况,财政支出还存在的主要问题包括:(1)东西部经济发展不平衡导致区域财政支付能力存在显著差异,部分地区社会投资体系不健全,财政压力偏大;(2)缺乏完整的、动态的家庭收入、财产信用体系,财政支出无法精准地投向预定人群,造成资源的极大浪费和社会不公;(3)相关税收优惠政策不完善,从西方发达国家来看,他们对于低收入者实行税收减免,以提高购房和租房的支付能力,比如住房自有者的住房抵押贷款的利息扣除所得税、出租收入免收所得税,这些政策或者没有,或者对低收入家庭的影响微乎其微,需要在今后的制度设计中加以完善。

(二)银行贷款

表3 2007—2014年保障性住房财政支出情况表 单位:亿元

年份	财政支出	环比增长率(%)	保障房支出	环比增长率(%)	占比(%)	中央财政支出	保障房支出	占比(%)	地方财政支出	保障房支出	占比(%)
2007	49781.35	—	98	—	0.20	11442.06	72	0.63	38339.29	26	0.07
2008	62592.66	25.74	232	136.73	0.37	13344.17	182	1.36	49248.49	50	0.10
2009	76299.93	21.90	726	212.93	0.95	15255.79	550	3.61	61044.14	176	0.29
2010	89874.16	17.79	2376	227.27	2.64	15989.73	632	3.95	73884.43	1744	2.36
2011	109247.8	21.56	3821	60.82	3.50	16514.11	1713	10.37	92733.68	1630	1.76
2012	125953	15.29	4446	16.36	3.53	18764.63	1862	9.92	107188.3	2267	2.11
2013	140212.1	11.32	4433	-0.29	3.16	20471.76	1749	8.54	119740.3	2974	2.48
2014	151661.5	8.17	4968	12.07	3.28	22569.91	2222	9.84	129091.6	2746	2.13

资料来源:根据历年《财政收支报告》、《财政部公共财政支出情况表》、《中国统计年鉴》整理得到

表4 2011—2014年主要金融机构贷款投向

项目 年份	余额 (万亿元)	同比增长率 (%)	新增额 (亿元)	保障性住房贷款 余额(亿元)	同比增长率 (%)	保障性住房开发 贷款新增额(亿元)	新增额占比 (%)
2011	54.79	15.80	7.47	3499	31.70	1751	2.34
2012	62.99	15.00	8.20	5711	46.60	1796	2.19
2013	71.90	14.10	8.89	7260	26.70	1530	1.72
2014	81.68	13.60	9.78	11400	52.70	4119	4.21

资料来源:中国人民银行:《金融机构贷款投向统计报告》

住房金融是指为了住房生产和消费而进行的资金筹集、融通、借贷和结算等金融服务活动,是银行和非银行金融机构在住房生产、经营、分配和消费活动中所进行的信用活动和提供的金融服务的总称(姚玲珍,2003)。在保障性住房建设和为低收入家庭提供贷款服务方面,西方发达国家政府或建立专门的金融机构,比如德国的储蓄银行;或通过优惠措施鼓励市场金融机构参与,比如美国的“房利美”、“房地美”。对于消费者,住房消费是普通家庭的大宗消费,不仅取决于现有收入,而且还取决于未来预期收益,因此需要金融机构的信贷支持;对于供给者,金融机构能够提供长期稳定的资金支持,弥补住房建设资金的不足。因此,要实现我国“住有所居”的发展目标,能否建立起适应形势发展所需的新型住房金融体系显得尤为重要。

“十二五”以来,金融机构日益成为保障性住房建设的重要资金来源。从表4我们可以看出,用于保障性住房建设的金融机构贷款增速明显快于贷款总额增速,如:新增贷款额和占比分别从2011年的1751亿元、2.34%提高到2014年的4119亿元、4.21%,累计对住房保障的贷款增量9196亿元、贷款余额11400亿元,占保障性住房资金投入总量的21.35%,成为仅次于政府财政的第二大资金来源。但是,各银行的保障性住房贷款主要投向经适房、限价房、棚户区(城中村)改造等产权销售性质住房,这几类保障房

商业模式清晰,销售收入能够有效覆盖贷款本息,同时又往往由政府出面进行风险兜底,所以各类金融机构表现较为积极。相反,对于廉租房、公租房项目,其现金流难以覆盖贷款本息,投资回收期长,即使有政府回购保证,也存在地方财政普遍不透明、负债水平高等问题,因而并不能完全消除资金风险。因此金融机构对于租赁型保障房往往采取“严控风险,谨慎介入”的策略。比如:国家开发银行把棚户区改造作为保障性安居工程重点内容,截至2014年末,保障性安居工程贷款余额7839亿元,其中棚改贷款余额6362亿元,占比81.16%。^④以保障民生为主要任务的国开行尚且如此,其他商业性银行的情况就可想而知了。

相比发达国家,我国的住房金融体系还处于发展初期,当前存在的问题包括:(1)没有专门的住房金融信贷机构,与此最为接近的住房公积金中心的公积金贷款只能惠及少部分稳定就业群体,往往最需要扶持的低收入家庭缺乏住房贷款担保主体和融资渠道;(2)租赁型保障房融资难,金融机构的融资一直处于停滞状态,国家缺乏相应的优惠措施以补偿金融机构的高风险和低收益,银行也缺乏相应制度和产品来满足市场需求。

(三)土地出让收益

进入21世纪以来,由于分税制改革、GDP竞赛、快速城镇化等因素的共同作用,土地出让收入成为地方政府名副其实的“第二财政”。但是,

从当前情况来看,土地出让收入增幅减少甚至回落的趋势非常明显。2014年出让国有建设用地27.18万公顷,出让合同总价款3.34万亿元,同比分别减少27.5%和27.4%,主要城市住宅用地地价环比增长0.7%。2014年土地出让收入减少来自“量、价”两者的共同作用,其根本原因至少有三:(1)越来越严格的耕地保护政策,可用建设用地总量减少;(2)工业仓储、房地产等投资增幅放缓导致用地需求不足;(3)房地产市场的去泡沫化导致土地价格增幅放缓。

根据相关法规,土地出让收益扣除成本性支出之后要依法用于城市建设、农业农村、保障性安居工程三个方面。根据表5我们可以看出,进入“十二五”以来,土地出让收入用于保障性住房建设的资金投入额持续增长,2014年达到760.10亿元,“十二五”以来累计投入2737亿元,分别占保障性住房资金投入总量的10.5%和6.64%。但是,按照2007年颁布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》精神,只有2012年达到了“土地出让收益不少于10%用于廉租房建设”的要求,粗略估算四年累计少投入资金接近500亿元。

“十二五”以来我国土地出让面积和土地出让收入已经结束21世纪第一个十年的稳定增长状态,接下来几年受宏观经济走向、房地产市场、土地政策、土地成本等因素的共同作用,土地出让收益短期仍可能出现较大幅度波动,因

此不能保证对保障性住房资金的稳定供给。但是从长期来看,当前我国常住人口城镇化率只有53.7%(户籍人口城镇化率只有36%),不仅远低于发达国家80%的平均水平,也低于人均收入和我国相近的发展中国家60%的平均水平。城镇化的步伐不减速,对城市建设用地的需求就不会减速,因此土地出让的总收益还将会保持一个长期上升的态势。

(四)住房公积金

我国的住房公积金制度起源于新加坡,是由国家、集体和个人三方共担的筹资机制,旨在成为住房货币化改革之后的一种新的住房保障措施,具有普惠性、强制性、互助性和保障性四大特征。当前我国的公积金管理按照属地化原则建立,分散管理、封闭运行,造成管理主体多元、地域分割严重等不良现象,从2010年至2014年连续五年没有发布全国性的住房公积金使用情况,监管困难和监管漏洞可想而知,各种社会传言也同时甚嚣尘上。2015年6月迫于巨大的社会舆论压力,住建部、财政部、央行三部委联合发布《全国住房公积金2014年年度报告》,对于过去几年住房公积金存在的“知情难、提缴难、收益难”等典型问题进行了回应,其中包括对住房公积金支持保障性住房建设的相关要求的回应。

在增值收益方面,2014年提取住房公积金贷款风险准备金154.70亿元,提取管理费用

表5 2011—2014年土地出让收益支出情况

年份	国有土地出让面积 (万公顷)	同比增幅 (%)	国有土地出让收入 (万亿元)	同比增幅 (%)	非成本开支 (亿元)	保障性住房投入 (亿元)	占比 (%)
2011	33.39	13.7	3.15	14.6	9423.24	662	7.03
2012	32.28	-3.3	2.69	-14.7	5796.95	593	10.23
2013	36.70	13.7	4.20	56.3	7932.86	722	9.10
2014	27.18	-27.5	3.34	-27.4	8987.93	760	8.46
合计	129.55	-0.85	13.38	7.20	32140.98	2737	8.70

资料来源:财政部:《全国土地出让收支情况》,国土资源部:《中国国土资源公报》

87.21亿元,提取城市公共租赁住房(廉租住房)建设补充资金432.15亿元,待分配增值收益2.96亿元;截至2014年末,累计提取城市公共租赁住房(廉租住房)建设补充资金1186.46亿元。上述两项统计数据,分别占到2014年保障性住房建设总投入的3.79%和累计总投入的2.75%,其中累计投入占比是粗略估算,实际投入要远远小于2.75%。我们可以看出,全国的住房公积金增值收益投入占比非常小,对于保障房建设大局的影响微乎其微。

在贷款方面,全国共有试点城市93个,试点项目439个,贷款额度1248.03亿元。2014年全年发放试点项目贷款143.21亿元。其中,经济适用住房45.72亿元,棚户区改造安置用房45.76亿元,公共租赁住房51.73亿元。截至2014年末,累计发放试点项目贷款775.80亿元。其中,经济适用住房209.60亿元,棚户区改造安置用房313.21亿元,公共租赁住房252.99亿元。2014年公积金贷款占银行等金融机构贷款总额的3.47%,占资金总投入的1.25%;累计发放贷款占银行等金融机构贷款总额的8.44%,占资金总投入的1.8%。同样,累计投入数据为估算,因为没有统计2008年至2010年三年的累计投入,因此实际占比远远小于上述分析结果。

公积金用于保障性住房建设的额度虽然相对较小,但是因其主要针对公租房(廉租房)等租赁性质的保障房,因此和普通商业银行贷款仍然存在重大区别,进而我们仍需将其视为公租房的重要资金来源。从目前情况来看还存在诸多亟需解决的问题,主要包括:(1)法律明确规定住房公积金为职工个人所有,收益也应当为个人所得,目前政府将其用于保障性住房建设,实际上模糊了公积金的法律产权属性,因此存在一定的法律风险;(2)公积金管理委员会作为一个事业单位,管理人员多为非专业人士,对于这个准金融机构,其决策的科学性和监管的有效性难以保障;(3)公积金闲置情况比较严

重,目前投资方向只能购买国债或委托存款,保值增值缺乏机制和渠道,收益低下的问题仍然饱受诟病;(4)民营机构缴存公积金比例严重低于国有企事业单位,一方面说明民营机构政策执行不力,另一方面也显示公积金增长潜力巨大。

(五)租售收入

《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》中指出:“各地要结合本地区经济发展水平、财政承受能力、住房市场租金水平、建设与运营成本、保障对象支付能力等因素,进一步完善公共租赁住房的租金定价机制,动态调整租金。”对于公租房的定价可以分为三种基本模式:市场定价模式、收入定价模式和成本定价模式。参照中央文件精神,结合地区实际情况,各地在对公租房进行具体定价的过程中,形成了自身的标准和特色,下面我们主要以成都市的情况进行说明。

作为改善民生的重要举措之一,成都市针对不同收入水平的保障对象,采取租、售、补等保障形式,把城镇家庭年收入3.4万元、5万元、10万元以下的住房困难户,分别纳入了廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房(或限价商品房)政策保障范围。成都市《关于实施公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》中指出:公共租赁住房实行差别化租金,中心城区公共租赁住房租金根据保障对象收入水平可按照廉租租金或同区域同类住房市场评估价格的70%或80%,分三档执行。政府投资的公共租赁住房的租金收入按照政府非税收入管理的有关规定缴入同级国库,实行收支两条线管理,专项用于偿还公共租赁住房贷款本息及公共租赁住房的维护、管理等。从成都市政府公布的“政府住房基金”收支情况显示,包括公租房租金收入从2011年的2.19亿元上升到2014年的8.33亿元,运营支出从2011年的1.75亿元上升到2014年的4.70亿元。通过收入和支出数据的对比我们可以发

现,除去偿还公共租赁住房贷款本息及公租房的维护、管理之外,每年的租金收入还有不少盈余,相当于同级财政保障性住房支出的38%—45%,已经成为保障性住房资金来源的重要渠道,也是保障性住房可持续发展的重要保证。

另外,全国各地在公租房的租金管理上也提出了很多创新措施,比如重庆市“十二五”期间社会融资800多亿元用于公租房建设,主要通过三个渠道逐步偿还:一是按10%的比例配建商业设施,以市场价出售,可回笼资金400多亿元;二是承租5年后,出售约1/3有限产权的公租房,可回收资金400多亿元;三是每年收取的租金,扣除维护和管理费用后仍有盈余,可用于平衡贷款利息。2011年8月,通过对2344户公租房家庭入户调查,有意愿购买有限产权公租房的占65.1%,有76.55%的承租户愿意在本社区经营商业。可见,如果出售部分公租房有限产权和部分商业配套,符合大多数承租户愿望,有良好市场前景,完全可以实现预期的资金回笼(黄奇帆,2011)。

四、政策建议

(一)加快住房保障制度的立法工作,为稳定融资提供法律依据

住房保障作为一项重要的社会工作,要做到有法可依,才能从制度层面根本保证其有效性和持续性,也才能根本保证住房融资的稳定性。从发达国家的经验来看,立法工作从来都是住房保障工作不可或缺的重要一环。例如,西班牙、荷兰、葡萄牙等国将保障公民获取适当住房写入宪法。从20世纪30年代开始,美国相继出台了《住房法》、《住房抵押贷款法》、《国民住宅法》、《住房与城市发展法》、《国民可承担住宅法》等法案,从法律制度层面对中低收入阶层的住房保障问题进行了明确的界定;英国的《住房法》,日本的《公营住宅法》,新加坡的《住宅发展

法》、《中央公积金法》,德国的《住房促进法》、《住房建设法》等等。这些法律对于本国保障性住房发展的发展原则、土地供应、资金来源、建造品质、分配原则、运营管理等都有非常明确的规定。

我国的住房保障立法工作比较滞后,基本以国务院、住建部或相关部委通知、指导意见或办法的形式发布,不仅缺乏保障性住房的正式法规,甚至基本的《住宅法》都没有颁布。1998年即有学者提出制定《住宅法》以解决日益严峻的城镇住宅问题,2000年上半年,全国人大常委会致函建设部要求进行《住宅法》的起草工作,2002年8月13日在北京召开了《中华人民共和国住宅法(征求意见稿)》论证会,但后来因种种原因搁浅。2007年,十一届全国人大常委会又将《住房保障法》纳入立法规划,2009年住建部经过多次专家论证会后形成了初稿,但截至目前仍然没有出台。

我国住房保障法律的缺失使得有关部门和地方政府在政策实施的过程中缺乏普遍约束力,当前出现的种种问题,比如预算执行不到位、资金挪用、监管缺失、信息不透明、渠道单一等,都和缺乏一部高阶位的法律有密切关系。因此,我们亟需制定一部《住房保障法》用于规范住房保障的目标、原则、基本框架、保障对象、运行管理和资金来源,以及对市场主体的激励原则和措施,只有法律才具有根本的引导力、约束力,并保证最终的执行力。

(二)完善住房金融保障体系,建立政策性住房储蓄银行

纵观发达国家保障性住房的发展历程,总少不了住房储蓄银行在其中发挥重要的融资作用,美国以“房利美”、“房地美”为代表的住房金融体系,德国的住房储蓄银行、日本的住宅金融公库、新加坡的中央公积金、韩国的国民住宅基金等,其中又以德国的住房储蓄银行最为成熟和完善,为我国政策性住房储蓄银行的建立提

供了宝贵经验。

当前,我国有以住房公积金为标志的政策性住宅金融,也有市场化发达的商业性住房金融,但是两者的共同特点是无法完全满足低收入群体、夹心层群体的信贷需求,因此需要成立政策性的住房银行。政策性银行由国家出资设立,配合特定经济意图,不以营利为目的,正好满足保障性住房的发展需求,因此具有很强的必要性和可行性。住房储蓄银行用财政拨款、住房公积金、公房租售收入、社会捐赠等作为资本金,建立专业的银行管理团队进行运作,在控制风险的基础上,将保障性住房建设、低收入人群住房消费作为主要的业务范围,必将能有效解决目前商业银行的市场失灵和住房公积金运行效率低下的问题,成为我国住房保障发展的稳定资金来源,同时也将有力促进商业银行住房信贷的健康发展。

其实,住房储蓄银行在我国早有探索。1987年开始筹建的“烟台住房储蓄银行”是最早在我国试点建立的住房储蓄银行,后因为市场盈利驱动,2000年转为普通商业银行。2004年在天津成立的“中德住房储蓄银行”由中德双方企业共同投资成立,并沿用德国住房储蓄银行相同的模式进行管理,天津市政府用财政补贴储户年利率的1.5%用以吸纳存款,且该奖励免收利息税,这也标志着我国的住房储蓄银行模式进入新的发展阶段。

(三)在引入新的资金来源渠道之前,继续保持当前的投入力度

通过住房保障近十年来的快速发展,城市原有的低收入住房困难家庭基本已经实现“应保尽保”,居住问题已经得到妥善解决。当前和今后的住房保障的重点人群就是以农民工、大中专毕业生为主体的城市新增低收入群体。当前每年的新增城镇常住人口约为2000万,新增城镇就业人口约为1000万,按照《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中提出的城镇化目标,

到2020年,常住人口城镇化率从当前的53.7%提高到60%,户籍人口从当前的36%提高到45%,也就意味着未来五年大约有8000万人口进城,1亿人口落户,同时还要解决1亿居住在棚户区和城中村中的人群的住房改造。因此,未来的保障性住房建设任务还相当繁重,在新的机制引入之前,需要继续保持和加大各级财政拨款、土地出让收益、公积金增值收益等现有资金渠道的投入力度,严控资金截留、挪用、挤占、拖延等现象发生。针对中西部财政困难地区要继续加大财政转移支付力度,不但要强化差别化的税费减免措施,还要根据地区差异增强财政支出的灵活性。

(四)促进“双轨制”房地产业健康发展,加强住房公积金的科学管理

“市场归市场、保障归保障”的住房制度是新加坡等发达国家解决国民住房问题的“双轨制”策略,实践证明它既能有效发挥房地产业对经济的拉动作用,也能保证低收入人群的居住需求,从而能有效实现社会福利最大化。商品房市场的健康发展能够从财政税收、土地收益为保障性住房发展提供稳定的资金支持,同时又能为房地产企业积极参与保障房建设提供资金动力。

住房公积金作为长期缴存住房储金,本身就具有“互助性”和“保障性”,通过公积金贷款和公积金增值收益两个渠道支持保障性住房建设,能够有效实现长期性、连续性、低成本和可控性。因此,今后需要进一步落实公积金政策,保障公积金缴存比例和额度,同时加强监督和管理,杜绝资金的空转、浪费、挪用,要利用职业团队管理好这笔资金,使之产生稳定、合理的增值收益,支持保障性住房的可持续发展。

(五)合理确定差别化的租金水平、动态灵活的保障措施

当前住房保障的一个重要问题就是处理好公平和效率两者的关系,既要保障老百姓的住

房需求,不能丧失公平,也要根据收入情况制定差别化的租金管理制度,让有能力负担更高租金水平的家庭不“搭便车”,从而保证经济发展的效率。这就需要在建立收入动态管理的基础上,加强各层级组织和社会网络的监督作用,从而保证公租房租金收入的适度增长。另外一方面,还要进一步健全“租售并举”措施,在满足条件的情况下出售一部分公租房产权,同时加强对周边商业业态的市场化开发,通过其补偿公租房的资金投入和资金成本。相信以上两者的落实,将有效缓解政府财政压力,推动保障性住房的可持续发展。

注释:

①《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,国发[2007]24号;《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》,建保[2010]87号;《国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知》,发改办财金[2011]1388号。

②《财政部、国土资源部、住房城乡建设部、中国人民银行、国家税务总局、银监会关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知》,2015年。

③《2014年保障房建设任务全面完成,2015年将再开建七百万套》,http://gs.people.com.cn/cpc/n/2014/1222/c345040-23298612.html。

④《2014年国家开发银行年度报告》,http://www.cdb.com.cn/web/Column.asp?ColumnId=5。

参考文献:

- ①巴曙松:《1000万套保障房:推进进度与宏观影响》,《资本市场》2011年第5期。
- ②陈杰:《我国保障性住房的供给与融资:回顾与展望》,《现代城市研究》2010年第9期。
- ③窦尔翔、何小锋、邢宝华:《国际经验借鉴及我国房地产金融市场优化的经济效应》,《工业技

术经济》2007年第2期。

④黄奇帆:《政府如何平衡公租房的建设资金》,《求是》2011年第24期。

⑤罗应光、向春玲:《住有所居——中国保障性住房建设的理论与实践》,中共中央党校出版社2011年版。

⑥上海社科院房地产业研究中心、上海市房地产经济学会:《发展中国公共租赁住房机制和对策研究》,上海社会科学院出版社2010年版。

⑦施昌奎:《北京吸引民间资本进入保障性住房建设的制度创新思考》,《宏观经济研究》2011年第6期。

⑧谭禹:《多中心治理理论与保障性住房的多元供给》,《城市问题》2012年第12期。

⑨唐玉兰、肖怡欣:《我国保障性住房融资策略探讨》,《经济纵横》2012年第3期。

⑩王超恩:《我国保障性住房融资困境及对策》,《中国国情国力》2012年第12期。

⑪韦颜秋、韩冬:《创新保障性住房融资模式》,《中国国情国力》2014年第11期。

⑫杨大楷、张烁:《我国保障性住房融资模式探究》,《农村金融研究》2011年第10期。

⑬姚玲珍:《中国公共住房政策模式研究》,上海财经大学出版社2003年版。

⑭袁博、刘园:《我国保障性住房建设的经济效应及拓展融资渠道的研究》,《宏观经济研究》2013年第9期。

⑮袁庆春:《保障性住房多元融资的陕西模式》,《中国金融》2013年第7期。

(作者单位:四川大学经济学院)

责任编辑 徐敬东