

此页面上的内容需要较新版本的 Adobe Flash Player。



[学院主页](#) | [学院概况](#) | [公务员培训](#) | [研究生教育](#) | [教学一线](#) | [科学研究](#) | [决策咨询](#) | [开放办学](#) | [信息化工作](#) | [队伍建设](#)

当前位置: [国家行政学院](#) > [决策咨询](#) > [咨询报告](#) >

完善保障性住房投融资机制的政策建议

时间: 2012-11-15 08:26 来源: 决策咨询部 作者: 点击: 次

当前, 加快推进保障性住房建设有许多有利条件, 但也面临许多困难, 其中融资问题尤为突出。近年来, 金融监管部门和金融机构为保障性住房建设出台了积极的信贷政策, 提供了大量的信贷支持和创新服务。但是现行的融资方式与未来保障性住房对资金的巨大需求还有很大差距, 迫切需要建立和完善系统性的金融政策和制度安排。

一、当前保障性住房投融资的主要问题

(一) 财政政策对融资的杠杆作用小目前用于保障性住房的财政或政策性资金主要是中央财政补贴、地方政府预算、公积金贷款、一部分土地出让净收益和地方债券。看起来资金来源渠道不少, 但可供的资金量很小。从廉租房的建设资金构成看, 中央财政补贴400元, 地方政府出资(资金来源包括财政预算、土地出让收益和债券)200至300元, 两项合起来还不足廉租房单位面积建安资金的30%。目前财政资金以直补为主, 用于增信、扩大融资能力和贴息的比重很少, 所以财政资金撬动融资的杠杆作用不明显。从保障性住房的民生性来看, 政府组织或政府主导作用首先体现在政府财政的支持力度上, 但作为一项长期且规模巨大的工程, 没有市场机制的支持是难以继的。因此, 财政政策还应当更多地用于投融资主体增信、降低各类主体财务风险和市场化运行机制的建设上。

(二) 信贷政策不够系统, 贷款优惠利率没有执行到位保障性住房建设政策着重强调了地方政府是筹资主体, 对银行只有原则性要求。目前保障性住房建设中使用的银行贷款主要是通过地方政府综合性融资平台和房地产开发商(有配建廉租房任务)来承贷, 靠的是政府财政信用的支持和房地产开发商的项目收益, 没有体现政府对参与主体的增信和融资的放大作用。随着地方融资平台的清理和房地产调控政策的严格执行, 也会影响到这些融资中介为保障性住房的融资。保障性住房的政策性和政府对保障性住房的定价和限价规定, 直接影响了商业银行融资的积极性, 利率下浮10%的政策也很难执行到位。

(三) BT方式和房地产信托产品等融资工具的作用空间有限土地划拨和税费减免在实际执行中弹性比较大, 上述融资工具缺乏政策支持, 投资方不仅有市场风险, 还承担了大量政策不确定性的风险, 目前只能作为融资的一种补充方式。由于政策性担保体系不健全, 保险机构与银行、政府融资平台和保障个体的支持能力协调机制没有建立起来。保障性住房融资风险主要集中在政府融资平台和银行, 缺乏合理、有效的风险分担机制。

(四) 后续资金来源不明确, 使得保障性住房的建设和运营资金难以持续保障性住房资金有两个显著特点, 一是需求量大, 二是资金周转时间长, 政策性融资机构和商业银行都面临流动性(可持续)风险。以一年建设1000万套保障性住房(50平米/套)测算, 需要投入1 38万亿元, 如果各类财政性投入占30%, 70%的资金需要通过市场化解决, 每年需要融资9660亿元。以“十二五”前三年安排3000万套来测算资金成本和目前廉租房、公租房的租金水平看, 许多地方的租金难以满足支付融资的财务成本, 也没有还本能力和明确的偿付本金的资金来源。如果没有后续资金的来源机制, 市场化融资就难以支持政府推动保障性住房建设目标的实现。

二、世界各国保障性住房投融资的经验

(一) 完善的财政政策和专项立法是实施住房保障体系市场化运作的基础。一是住房保障法律体系涉及专门机构设立和机构准入、政策性住房的建设支持、住房贷款操作的规范、政府担保和扶助政策等保障性住房供应和需求各个方面, 并与所处住房保障阶段、经济发展水平和金融市场发展情况相适应。二是配套的财税金融政策为市场运行提供良好平台, 如日本实行财政投融资计划, 由财政部门为官方金融机构和住宅开发机构吸收和筹集资金, 并允许居民购买国家规定标准内住宅时申请低息贷款, 贴息由财政部门承担。英国的住房贷款贴息制度, 对限额内抵押贷款购买第一套住房的住户, 减免住房抵押贷款所需要支付的税收。

(二) 广泛吸纳各市场参与主体的多样化投融资渠道是市场化运作的关键。一是政府财政拨款, 是常态固定的资金来源, 也是政府调控建设规模的重要手段。二是地方政府发行债券, 如美国的住宅债券就是为建造低租住房筹集社会资金, 其资信等级较高。三是房地产信托基金(REITs), 以发行收益凭证的方式汇集特定多数投资者的资金, 美国目前大约有300个REITs在运作之中, 管理的资产总值超过3000亿美元。四是政府担保专项基金, 政府部分出资, 以政府信用作担保建立专项基金, 提供住房建设融资担保和购买中小型住宅资金支持。如韩国通过设置国民住宅基金, 为建设和购买中小型住宅提供支援。五是鼓励各类社会投资主体参与住房建设投资, 如日本运用金融支持和税收手段鼓励民间团体投资住宅建设, 并由政府机构购买或租用其建设的部分住宅。

(三) 发挥金融体系的资金支撑与覆盖作用是市场化运作的有力保障。一是设立专门的政策性住房金融机构, 如美国的住房储蓄协会、日本的住宅金融公库以及新加坡的中央公积金局等。二是通过金融创新拓宽融资渠道, 在利率安排、还款方式、还款期限上进行创新推进住房贷款产品多元化, 如美国的累进偿还抵押贷款、最后巨额付清抵押贷款, 分级偿还抵押贷款、权益增长型贷款, 同时, 建立有效的具有政府信用的二级市场, 通过建立二级抵押机构, 实现贷款的信用风险、市场风险、政策风险和法律风险的转移。三是由政府机构出面组织担保机构, 向金融机构发放的住房贷款提供担保, 鼓励金融机构向广大中低收入居民提供住房贷款, 如美国、加拿大等国设立的政府抵押贷款担保机构。

三、完善保障性住房投融资机制的几点建议

(一) 制定国家财政为保障性住房投融资的增信规则。保障性住房建设是重大民生工程，政府作为推动主体，目前一般通过两种方式发挥作用，一是政府行政组织；二是财政资金直接补贴。从吸引社会投资方面看，建立市场融资机制，实现由财政信用带动银行信贷、资本市场投资（包括社会资本）以及担保机构和保险机构参与的一系列制度安排，是开辟融资渠道、吸引社会资金的重要方面，这些制度包括明确有关银行等金融机构的政策性业务职能，制定财政贴息计划，发行特别金融债，设立政策性担保机构，建立财政清偿机制、土地划拨和税费减免政策等制度，通过政府对有关主体的增信，放大政策效应，形成市场化融资的良性循环系统。

(二) 地方政府要注入优良资产提高融资平台信用水平。保障性住房信贷直接由地方政府融资平台承贷，一是用于保障性住房的建设贷款。二是用于保障性住房建设划拨土地的收储和整理贷款。三是用于收购适用于保障性住房的即有住宅的贷款。四是支持企事业单位（大企业、大学等）用自有土地解决本单位职工、青年教师和技术人员的租赁周转房问题。这些用途要实现市场化融资，首先要提高平台的信用水平，土地、政府可运营的资产和财政资金都是提高信用的主要措施。另外，承担保障性住房任务的开发主体也要按照有关信贷要求积极完善信用结构，为市场化融资创造条件。

(三) 鼓励商业银行开展保障性住房（政策性）信贷业务。1、明确商业银行保障性住房信贷规模。在商业银行信贷业务中明确一定比例的信贷专项用于保障性住房建设并和年度信贷规模挂钩，一方面体现各商业银行积极支持民生工程建设，另一方面也要充分发挥商业银行风险管理优势，规范开发主体的投融资行为。2、制定优惠的信贷价格和差别化的风险管理制度。一是制定保障性住房信贷专项阶梯式优惠利率，优惠利率与市场利率的差额由中央财政专项预算支付。二是风险管理要与商业信贷差别化管理，银行监管部门要制定保障性住房专项信贷资产的分类标准和风险拨备规则。

(四) 明确地方商业银行面向个人的保障性住房信贷业务。增加保障群体的个人支付能力也是解决保障性住房的一个重要方面。面向个人的保障性住房信贷主要由地方商业银行来执行，支持中等收入偏下的家庭支付公租房的租金和购买经济适用房，帮助保障群体住得进去、住得起，有助于使租金保持在一定水平，提高公租房的还本付息能力。一是制定优惠的利率档次，优惠差额由地方财政和中央财政共同分担。二是对地方商业银行的保障性住房信贷业务实行差别信贷管理和风险管理。

(五) 充分发挥住房公积金的作用。使用住房公积金建设保障性住房已在全国28个城市试点，地方政府按照新政策可动用住房公积金盈余资本，应加快对该渠道使用方式和途径的创新，充分体现公积金对住宅融资的支持功能，同时，利用公积金贷款加大对中低收入人群的金融支持力度和服务范围，针对租、售两类保障性住房建设分配过程中的不同特点，合理安排住房公积金的使用，在信用补充和市场流通方面迅速补位。此外，要创造条件吸引各类保险基金等资金，为保障性住房投资提供稳定的资本金筹集渠道。

(六) 鼓励担保和保险机构参与保障性住房的投融资。目前，财政对保障性住房的支持程度还不能做到把风险降低到商业银行可以完全接受的程度，可行的办法是把保障性住房的融资责任和风险在中央政府、地方政府、金融机构（包括投资主体）和个人之间进行合理分担，调动多方面的积极性，激励各承担主体和受益主体履行必要的责任义务。建议尝试设立政府专项基金或专门的机构为保障性住房项目融资提供贷款担保或保险。担保和保险机构的职责在两方面发挥作用，一是为开发主体和保障性个体提供信用支持，信用所带动的融资既支持了住房供给又促进了资金周转，直接增加保障性住房资金的流动性。同时，有了担保和保险机构介入，就可以拓展BT和房地产信托等多种融资工具的业务空间。二是在保障性住房资产证券化过程中发挥重要作用。

(七) 探索保障性住房信贷资金的可持续方式。保障性住房信贷需求量大且周期很长。从国外的解决途径看，一是发放市政债券。这种方式在国内认知度很高，风险分散给机构投资者，但还款责任还是在政府身上，只是时间后延了，没有从根本上减轻财政负担和风险。二是资产证券化。由于美国次贷危机，国内对美国“两房”的资产证券化批评很多。加上当前在国内存在产权等方面的法律缺失、金融机构资产负债管理制度限制和市场认可程度低等问题，其正面作用被大大低估了。但不可否认的是，美国金融机构通过资产证券化这个金融工具，在解决中低收入者住房和分散住房融资风险等方面发挥了重要作用，最大优点是把风险彻底分散给各参与主体，减少了政府财政负担，降低了金融风险，而且符合资本市场发展趋势。然而，无论采取哪种方式，都需要在一级市场进一步发展完善的基础上，以房地产开发商或政府有关部门对销售的房屋进行回购担保，加快住房转售速度，寻找合适时机推动个人住房抵押贷款的证券化，建立一个有效的二级市场，设立相应的二级抵押机构负责具体操作抵押贷款的购入和发行，逐步完善二级市场的各个环节，实现贷款的信用风险、市场风险、政策风险和法律风险的分散转移，有效解决金融机构支持保障性住房建设和资金来源约束之间的矛盾。

(国家行政学院省部级领导干部“住房保障与房地产市场调控”专题研讨班学员、吉林省副省长王祖继)

上一篇：[关于加强法治政府建设的两点建议](#)

下一篇：[关于保障性住房与房地产市场调控的问卷调查](#)

 收藏  推荐  打印