



金融博士论丛·第十五辑

李晓红 著

中国政策性住房金融研究

Study on China's Policy-based
Housing Finance

 中国金融出版社

金融博士论丛·第十五辑

中国政策性住房金融研究

Study on China's Policy - based Housing Finance

李晓红 著



中国金融出版社

责任编辑：张 超 滕耀雄

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政策性住房金融研究 (Zhongguo Zhengcexing Zhufang Jinrong Yanjiu) / 李晓红著. —北京：中国金融出版社，2012. 9

(金融博士论丛)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6538 - 7

I. ①中… II. ①李… III. ①住宅金融—金融政策—研究—中国
IV. ①F299. 233. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 193150 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 9.5

字数 165 千

版次 2012 年 9 月第 1 版

印次 2012 年 9 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6538 - 7/F. 6098

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

编辑部邮箱: jiaocaibu@yahoo.com.cn

前 言

从福利经济学的角度出发,以帕累托效率的标准来衡量住房问题,可以发现,即使公共资源的保障是充分的、住房的市场供应是充分的,也不能保证住房能被所有城市居民均衡地享有,更不意味着城市居民基本的住房需求都能得到满足,因此,住房市场存在着帕累托改进的可能。另外,以市场化为主导的经济体制的基本格局中,低收入人群的收入增长一般总是低于平均收入增长的水平,因此,低收入人群住房支付的相对能力处于逐步削弱的现实中。而如果住房价格上涨水平高于收入增长水平,中等收入人群的住房支付能力也会逐渐减弱,甚至部分高收入家庭被从有能力承担住房费用的人群中“挤出”。与这一情况形成对比的是,我国居民住房融资渠道不多,商业银行提供的住房抵押贷款数额很少。商业银行出于自身盈利的考虑,对申请住房抵押贷款的居民所购买的住宅有严格的限制,仅依靠商业银行的住房抵押贷款远远无法解决目前低收入居民住房难的问题。因此,从福利的效率与公平的衡量视角,针对我国现行商业住房金融融资效率不高的现状,政策性住房金融对住房金融市场的介入,能够更好地解决我国居民尤其是中低收入居民住房购买支付能力不足而导致的住房难问题。

本书的内容一共分为8章,内容安排如下:

第1章为政策性住房金融概论。首先对政策住房金融的内涵进行界定,把政策性住房金融定义为以国家信用为基础,根据政府的政策,由政策性住房金融机构或者政府委托商业性住房金融机构以及其他机构所开办的优惠性住房金融业务,在此基础上对政策性住房金融的补充功能和引导功能进行分析。

第2章是政策性住房金融的理论阐述。本章阐述政策性住房金融的实施是由于经济运行中常常存在着效率与公平选择问题,而这一选择又直接影响到国民的福利。同时,由于市场存在着失灵,需要政府的干预对市场的失灵加以纠正,所以,作为福利国家应兼顾效率与公平,减少不平等,增加社会福利。

第3章是政策性住房金融的基本构成。从住房的外部性、准公共产品特征、住房市场的垄断对住房的福利经济特征进行分析,界定政策性住房金融的基本构成要素、基本内涵、特征以及经济功能,介绍我国政策性住房金融的发展,为后面章节的论述作铺垫。

第4章是对中国政策性住房金融的福利经济学分析。在对我国住房公积金政策进行分析的基础上,利用一个两期迭代模型对住房公积金的缴存率和住房公积金的支持率对两类不同的参与者的福利影响进行分析,从中得出我国现行的政策性住房金融政策是可以对中低收入阶层的住房问题提供有益的支持的结论。

第5章是对中国政策性住房金融的运行目标——公平与效率的分析。对各种典型的政策性住房金融的运行目标进行分析,同时对我国政策性住房金融公平与效率选择目标进行论述。

第6章是对中国政策性住房金融运行的有效性分析。对我国的政策性住房金融从资金筹集、资金运用以及资金管理三个方面进行有效性分析,在肯定我国政策性住房金融运行取得一定成绩的同时,对存在的问题进行总结与评析,同时对我国政策性住房金融运行中存在问题的成因进行分析。

第7章是政策性住房金融运行模式的国际比较。对发达国家和发展中国家的政策性住房金融机构设置进行评介,总结其多样性的特征,评述政策性住房金融融资的不同模式,对各国政策性住房金融运行中的共性进行分析。

第8章是对我国政策性住房金融的发展给出对策建议。针对不同的运行模式,我国政策性住房金融中短期发展的对策为选择封闭型政策性住房金融,长期目标是选择开放型政策性住房金融,建立完善的政策性住房金融机构体系,实现与商业性住房金融协调发展。

本书的特点是:

1. 理论与实践的结合。本书既对政策性住房金融理论进行了阐述,同时也注重对政策性住房金融的实践总结与归纳,采用理论与实践相结合的方法,对我国政策性住房金融的发展作出对策分析。

2. 定性分析与定量分析相结合。本书在对政策性住房金融采用定性分析的基础上,同时也采用了定量分析的方法,对我国政策性住房金融的运行进行定量分析;也采用了以数学公式计量的方式,对政策性住房金融进行福利分析。

3. 比较分析的方法。在分析美国、日本和新加坡等国的政策性住房金融运作模式和特点时,用比较分析的方法,分别归纳其特点,从中得出共性的分析结果。

4. 国外与国内相结合。研究国外的主要目的是为我国所用。本书主要以美国、日本、韩国的政策性金融运行为现实分析目标,研究的主要目的是从中总结其在解决住房问题方面的政策、机构、运行机制、发展路径等可供我国政

策性住房金融借鉴的成功经验，为中国政策性住房金融的健康发展献计献策。

本书通过对比不同国家的政策性住房金融的运行模式，得出的结论是：从短期来看，中国现有的基础将住房金融问题完全交由市场解决存在着较大的局限性，一是金融市场不够发达，二是住房金融的融资手段较少，三是缺乏专业的住房金融机构体系，四是缺乏相应的风险规避制度设计，五是立法监督机制不够完善，等等。以上问题不可能在短期内全部解决，所以，在短期及中期的阶段，中国的政策性住房金融主要是对现行住房公积金制度进行修正，提高制度效率，强调制度公平。从长期看，中国的政策性住房金融最终将采取开放型的运行模式，与商业性住房金融协调发展。

关键词：福利经济 住房金融 住房公积金 公平 效率

Abstract

From the perspective of welfare economics, measuring the housing problem by Pareto Efficiency, it can be found that even if the protection of public resources is sufficient, the housing market supply is adequate, there is no guarantee of housing being enjoyed equally by all city residents, and it does not mean that the basic housing needs of urban residents can be met, therefore, there is possibility of a Pareto – improvement in the housing market. In addition, the income growth level of low – income groups has generally been below the average revenue growth in the basic pattern of market – oriented economic system, Therefore, the relative paying ability of the low – income is gradually weakening, and if housing price's growth is higher than the level of revenue growth, middle – income groups affordability of housing will gradually diminish, or even some high – income families will be forced out from the group who can afford house purchasing. In contrast with this situation is that China's residential housing financing channels is limited, the amount of housing mortgage loan provided by commercial bank is very small. Commercial bank set up strict limitation to house mortgage loan application for their own profit consideration. Rely solely on commercial bank mortgage loan is far from solution of the current low – income residents' housing problem. Therefore, from the welfare of efficiency and equity perspective, China's current commercial housing financing business status of inefficient, the involvement of policy – based housing finance could be better to resolve the problem of China's residents, especially, low – income group's deficient paying ability.

In this paper, beginning with the general principle of policy – based housing finance, using the combinations of theory and practice, qualitative and quantitative, horizontal and vertical, foreign and domestic, the operation and development of policy – based housing finance is studied systematically. Analyzing the housing welfare economic characteristic from the housing externalities, characteristics of quasi – public goods and the monopoly of housing market, I design a two – period iteration model to analyze the influence of policy – based house finance to different income groups' welfare. At the same time, this paper analyze the target of policy – based house finance t – equity and efficiency, through a comparison to variety of typical op-

eration of housing finance policy objective, give China's policy objectives of fairness and efficiency of housing finance options. On this basis, analyze the effectiveness of China's policy - based housing financial. The main body of China's policy - based housing finance is housing fund. The running of housing fund make some measures of success, while there is also the lack of efficiency. On the bases of analyzing the national policy - based housing finance institutions and financing models, summarizing and evaluating national policy - based housing finance, China's developing suggestions of policy housing finance is given.

In the short term, there exist a large limitations of solving the housing problem entirely by housing finance market in China. First, financial markets are underdeveloped, and second, the means of financing housing finance are inadequate, the third is the lack of specialized housing finance system, and the fourth is the lack of appropriate risk - avoidance system design, the fifth is the legislative oversight mechanism is not perfect, and so on. To solve all the above problems in the short term is impossible, therefore, in the short and medium term phase of China's policy - based housing finance, the major is to amend the existing housing fund system, improve the efficiency and equity of the system. In the long term, China's policy - based housing finance will eventually adopt the open mode of operation, and will develop with commercial house finance in harmony.

Key Words: Welfare economics Housing finance Housing - fund Equity Efficiency

目 录

1 绪论	1
1.1 政策性住房金融问题的提出	1
1.1.1 为什么会有住房问题	1
1.1.2 为什么会有政策性住房金融	3
1.2 政策性住房金融的定义与功能	5
1.2.1 住房金融与政策性住房金融的定义	5
1.2.1.1 住房金融的定义	6
1.2.1.2 政策性住房金融的定义	7
1.2.2 政策性金融的功能	8
1.2.2.1 引导功能	8
1.2.2.2 补充功能	9
1.2.3 政策性金融与财政、商业性金融的关系	9
1.2.3.1 资源配置的主体及其性质	10
1.2.3.2 资源配置的目标和原则	10
1.2.3.3 资源的配置客体	10
1.3 政策性住房金融的研究现状	11
1.3.1 政策性金融	11
1.3.2 住房金融	13
1.3.3 政策性住房金融	15
2 政策性住房金融的理论阐述	16
2.1 公平与效率的福利经济理论	16
2.1.1 福利经济学的主旨	16
2.1.1.1 效率优先论	17
2.1.1.2 公平优先论	17
2.1.1.3 效率与公平兼顾论	18
2.1.2 帕累托标准——市场效率	18
2.1.3 收入分配理论——社会公平	19
2.1.3.1 功利主义公平观	19

2.1.3.2 罗尔斯主义公平观	19
2.1.3.3 市场主导公平观	20
2.1.4 政府干预理论	21
2.1.4.1 不完全竞争	21
2.1.4.2 外部效应	22
2.1.4.3 公共物品	23
2.2 福利国家论	24
2.2.1 福利国家的含义	24
2.2.2 福利国家的目标	25
2.2.2.1 效率作为一个目标包含三个方面的内容	25
2.2.2.2 维持生活水平也有不同的内容	25
2.2.2.3 减少不平等作为目标则属于公平问题	26
2.2.2.4 社会一体化	26
2.2.2.5 管理可行性有两个方面的内容	26
2.2.3 福利国家的主要内容	27
2.2.3.1 收入均等化	27
2.2.3.2 福利社会化	27
2.2.3.3 就业充分化	28
2.2.3.4 经济混合化	28
3 政策性住房金融的基本构成	29
3.1 住房的福利经济特征	29
3.1.1 住房的外部性	29
3.1.2 住房的公共产品特征	30
3.1.3 住房市场的不完全竞争	31
3.2 政策性住房金融的基本要素	32
3.2.1 政策性住房金融的构成要素	32
3.2.1.1 政策性住房金融机构	32
3.2.1.2 政策性住房金融工具	33
3.2.1.3 政策性住房金融的融资模式	33
3.2.1.4 政府的参与与干预	33
3.2.2 政策性住房金融的基本内涵	34
3.2.2.1 责任主体是政府	34
3.2.2.2 目标是为中低收入阶层解决住房问题提供资金支持	34
3.2.2.3 能够促进社会保障制度的完善	34

3.2.2.4 保证和依据是立法	34
3.2.3 政策性住房金融的基本特征	35
3.2.3.1 政府的干预性	35
3.2.3.2 需求对象的有限性	35
3.2.3.3 经营的非营利性	35
3.2.3.4 实施的层次性	35
3.2.3.5 融资模式的差异性	35
3.2.3.6 公平与效率兼顾性	36
3.2.4 政策性住房金融的经济功能	36
3.2.4.1 促进房地产业协调发展	36
3.2.4.2 促进经济发展	36
3.2.4.3 培育金融发展的新增长点	37
3.3 中国的政策性住房金融	37
3.3.1 我国政策性住房金融的建立与发展	37
3.3.1.1 背景	37
3.3.1.2 发展过程	38
3.3.2 政策性住房金融在我国经济中的作用	40
3.3.2.1 有利于解决国家政策性住房问题	40
3.3.2.2 有利于促进居民住房公平	40
3.3.2.3 有利于扩大房地产的需求	41
3.3.2.4 有利于促进住房金融的发展	42
3.3.2.5 有利于完善国家、集体、个人三者共同负担的 筹资机制	42
4 中国政策性住房金融的福利经济学分析	43
4.1 社会福利函数理论	43
4.1.1 效用可能性曲线	44
4.1.2 社会福利函数	45
4.1.3 社会福利函数理论的评价	46
4.2 政策性住房金融的福利经济学分析	46
4.2.1 对模型分析的住房公积金政策进行的说明	47
4.2.2 关于建模的一般说明	47
4.2.3 建立模型	48
4.2.4 模型结果分析	52

5 中国政策性住房金融的公平与效率选择	55
5.1 政府干预住房金融的必要性	55
5.1.1 政府干预住房金融市场的公平与效率	55
5.1.2 政府干预住房金融的方式和措施	58
5.2 政策性住房金融运行目标的多样化	58
5.2.1 效率优先型的政策性金融运行	59
5.2.2 公平优先型的政策性住房金融运行	60
5.2.3 公平与效率兼顾型的政策性住房金融运行	61
5.2.3.1 以日本为代表的政策性住房金融运行	61
5.2.3.2 以法国为代表的政策性住房金融运行	62
5.3 中国政策性住房金融的运行目标——效率与公平兼顾	65
5.3.1 发达的住房金融是政策性住房金融发展的先决条件	65
5.3.2 政策性住房金融的重点仍应以消费者金融为主	66
5.3.3 完善的住房社会保障体系是政策性住房建设金融发展的 必要保证	68
5.3.4 构建良好的政策性金融运行环境	68
5.3.5 实现效率与公平的有机融合	69
6 中国政策性住房金融运行的有效性分析	71
6.1 政策性住房金融资金筹集的有效性分析	71
6.1.1 政策性住房金融资金筹集取得的成效	71
6.1.2 资金筹集存在的问题	72
6.1.2.1 公积金制度覆盖面不广	72
6.1.2.2 缴费额度差距过大	73
6.1.2.3 对未建住房公积金制度的地区和单位采取措施不力	74
6.1.2.4 降低住房公积金缴交比例或缓交住房公积金的 审批制度不健全	75
6.2 政策性住房金融的资金运用	75
6.2.1 政策性住房金融资金运用取得的成效	75
6.2.1.1 在支持个人住房方面发挥了积极的作用	75
6.2.1.2 住房公积金的增值收益也不断增加	76
6.2.2 资金运用存在的问题	76
6.2.2.1 公益福利性质上的公平欠缺	76
6.2.2.2 住房公积金贷款运行效率低下	78

6.2.2.3 住房公积金增值收益管理规定模糊	79
6.3 政策性住房金融资金管理的有效性分析	80
6.3.1 政策性住房金融资金管理的现状	80
6.3.1.1 监督体制现状	80
6.3.1.2 决策体制现状	81
6.3.1.3 管理体制现状	82
6.3.2 资金管理存在的问题	82
6.3.2.1 监督机制效能不足	82
6.3.2.2 住房公积金管理中心体制不顺	83
6.4 政策性住房金融运行中的马太效应分析	84
6.4.1 存在于住房公积金运行中的马太效应	84
6.4.1.1 体现在住房公积金缴存中的马太效应	84
6.4.1.2 体现在住房公积金贷款中的马太效应	85
6.4.1.3 体现在住房公积金提取中的马太效应	86
6.4.2 住房公积金中马太效应的成因分析	86
7 政策性住房金融运行模式的国际比较	89
7.1 政策性住房金融机构的多样性	89
7.1.1 发达国家的政策性住房金融机构	89
7.1.1.1 英国住房协会及其演变	89
7.1.1.2 美国的政策性住房金融机构	91
7.1.1.3 德国的政策性住房金融机构	92
7.1.1.4 日本的政策性住房金融机构	93
7.1.2 发展中国家的政策性住房金融机构	93
7.1.2.1 新加坡的政策性住房金融机构	93
7.1.2.2 印度的政策性住房金融机构	94
7.1.2.3 巴西的政策性住房金融机构	95
7.1.3 各国政策性住房金融机构的多样性特征	95
7.2 政策性住房金融融资的不同模式	96
7.2.1 合同储蓄模式	96
7.2.1.1 典型的合同储蓄模式	97
7.2.1.2 多元化合同储蓄模式	98
7.2.1.3 国家化合同储蓄模式	98
7.2.2 强制储蓄模式	99
7.2.2.1 中央公积金制度	100

7.2.2.2 保障就业基金会	101
7.2.3 资本市场融资模式	101
7.2.3.1 一、二级抵押市场相互促进模式	102
7.2.3.2 政府扶植模式	103
7.3 政策性住房金融的共性分析	104
7.3.1 各国住房金融发展历史的长短, 决定其政策性住房 金融制度的成熟状况	104
7.3.2 各国的政策性住房金融都需要与商业性住房金融的 协调发展	104
7.3.3 各国建立起与社会发展目标相一致的政策性住房金融	105
7.3.4 各国政府都对政策性住房金融比较重视	105
7.3.5 各国政策性住房金融机构呈现多样化的态势	105
7.3.6 各国普遍注重建立政策性住房金融的风险抵御机制	106
8 中国政策性住房金融发展对策	107
8.1 政策性住房金融运行的两种类型	107
8.1.1 封闭型的政策性住房金融运行	107
8.1.2 开放型的政策性住房金融运行	108
8.2 封闭型政策性住房金融运行模式——中短期发展对策	109
8.2.1 限制参与住房公积金的对象	109
8.2.2 实行差异化缴存制度	110
8.2.3 合理运用住房公积金增值资金	111
8.2.3.1 将管理费用列入成本, 使增值收益反映 住房公积金运营效果	112
8.2.3.2 增值资金对廉租房资助应从货币补贴转向 实物配租方式	112
8.2.3.3 用增值资金对中低收入职工购房进行首付款 补贴或贷款贴息	112
8.2.3.4 可以使用增值资金对住房公积金净储户职工 进行利息补贴	112
8.2.3.5 完善增值资金风险准备金提取政策	113
8.2.3.6 建立与住房公积金运营绩效挂钩的激励机制	113
8.2.4 实行高存低贷的住房公积金利率政策	114
8.3 开放型政策性住房金融运行模式——长期发展对策	115
8.3.1 建立完善的政策性住房金融机构体系	115

8.3.1.1 建立专业的政策性住房银行	115
8.3.1.2 完善政策性住房金融机构体系	117
8.3.2 建立与完善风险转移机制	120
8.3.3 加强包括政策性住房金融在内的住房金融立法	121
8.3.3.1 政策性住房金融立法的国际经验	121
8.3.3.2 根据我国实际建立住房金融及政策性住房金融 法律法规	122
8.3.4 与商业性住房金融协调发展	123
8.3.4.1 政策性与商业性住房金融协调发展的必要性	123
8.3.4.2 我国政策性住房金融与商业性住房金融存在的 协调问题	124
8.3.4.3 实现政策性和商业性住房金融的协调发展	125
参考文献	128

1

绪论

1.1 政策性住房金融问题的提出

1.1.1 为什么会有住房问题

住房，作为一个“问题”被提出来，并受到社会广泛关注，实际上是人类社会进入工业化以后的事。在农业社会中，由于人口密度比较低，住房所占用的土地资源仅占农村土地的很少一部分，人的居住活动对资源和环境的影响远远低于自然界的自我修复能力，几乎可以忽略不计；住房的结构形式、建造材料和建造方式相对比较简单，以非工业化的手工作业完成，属于非组织化、非社会化的生产方式；住房建造的满足是自己家庭居住需求，因此，多为自建自住住房，极少发生住房交易的行为，少量的交易也不足以形成住房市场；住房的形式基本上都是独立式的，不与他人的财产相关联，物权关系简单；居住生活所需要的水、燃料依靠天然供应，废弃物通过自然排放，对公共市政设施的依存度低；由于人口的相对散居，尽管个别地区、个别人群也存在住房短缺，但住房并不能构成一个集中的社会问题或者经济问题，从而被社会学界、经济学界所关注，也未进入公共事务管理者的视野。

在工业化进程中，随着农村人口大量向城市迁移，城市化快速发展。城市人口迅速膨胀，发展到一定时期，城市的发展和城市住房的供应远不能满足人口大量涌入的需要，有限的城市空间难以支撑超负荷的人的生存空间需求，城市的公共服务能力不能适应迅速增长的城市人口的需要。这种情况下，住房才

作为一个“问题”而被提出。尽管现代社会中农村也存在住房环境 and 质量问题，但是住房短缺的矛盾并不突出，住房问题的地域分布密度比较低，其集中形成的社会影响度也相对较小。所以，当论及住房问题时，一般地将城市住房作为被实质性关注和研究的对象。

由于特殊的原因，中国的工业化和城镇化经历了一段历史的曲折，加之严格的户籍管理制度和 20 世纪 50 年代、60 年代的两次“人口下乡运动”，人口被人为地挤压在农村地区，城市人口的扩张被有效地控制，城市住房问题并没有在早期的工业化过程中表现出来。一直到 20 世纪 70 年代末，中国进入了改革开放时期，同时大量知识青年集中回城，短时期内城市人口急剧增加，引起城市住房极度短缺，成为当时突出的社会问题。有资料称，1978 年城市人均住房建筑面积仅 6.7 平方米。住房的功能空间不仅不能满足居民的基本居住需求，拥有独用厕所、厨房的成套住房比重很低；而且简单的睡眠空间分割也不能达到亚文明标准，三代同居一室、成年子女不能分室居住现象普遍存在。改革开放 30 年来，中国城市的住房有了很大发展。2007 年底，城市人均住房建筑面积达 28 平方米，住房严重短缺的现象有了很大程度的缓解。随着城镇住房制度的改革和房地产市场的发展，城镇大部分居民家庭都拥有了自有住房，但住房问题仍然突出，尤其是城镇低收入家庭的住房改善进展甚缓。随着农村劳动力的逐步转移，城市人口不断增加，加之人口在城市间的流动，住房问题的压力在较长的时期内仍会存在。

2007 年，中国城市化率达到 44.9%。保守地估计，到 2020 年中国城市化率达到 55%。按照《人口发展“十一五”和 2020 年规划》，到 2020 年全国总人口控制在 14.5 亿人，即城市人口要增加 1.8 亿人，平均每年增加 1 400 万人。按人均 30 平方米计，仅每年为城市新增人口至少要提供 4.2 亿平方米住房，对城市住房供应是个巨大压力。实际的城镇化速度有可能比预计的更快一些。有专家预计，中国的城市化率达到 70% 才渐趋稳定，那么，在 2020 年以后的相当长的时期内，城市人口仍将保持稳定增长。城镇住房的需求受四个方面因素的影响，除了农村人口向城镇的转移对住房的需求这个外生因素，还有城镇现有人口的自然增长、城镇居民家庭住房改善和城镇现有住房更新等内生因素。在相当长的时期内，城镇住房供应还需要保持较高的增长速度，才能满足城镇居民对住房的需求。由于中国人多地少，保护耕地是重要国策，不能无节制地拓展城市、占用土地；而城镇的历史形成和发展主要集中在较为富庶的地区，城镇周边的农村土地产出能力比较高，城镇的拓展必然面临占用良田的矛盾。土地资源的有限性、城市空间的有限性和城市人口膨胀的矛盾会长期突出。