

浅议现阶段复合式住房消费 融资机制的建立与完善

谷 祥 周振明

1. 我国房改的正确道路。1997 年 1 月 24 日中央领导同志在全国住房制度改革工作会议上强调,住房问题是关系广大人民群众切身利益的大事。近几年,在党中央、国务院领导下,各地区、各部门深化住房制度改革,做了大量工作,职工的住房状况有了很大改善,但要从根本上解决我国城市居民的住房问题,根据我国国情并借鉴一些国家的经验,必须坚决推行和完善住房公积金制度,采取相应的配套政策措施,引导并实行住房商品化。实践证明,这是解决我国住房问题的正确道路。

2. 现阶段复合式住房消费融资机制。从根本上解决我国城市居民的住房问题,除选择正确的房改道路之外,还需从我国国情出发,充分考虑我国住房制度改革现阶段的特点和住宅产业发展的现状,建立配套的复合式住房消费融资机制。通过大力发展住房消费信贷业务,逐步实现住房商品化和相对公平分配。为此,本文以建立和完善现阶段复合式住房消费融资机制为课题,浅述笔者的一些基本观点,仅供参考。

一、问题的提出

3. 住房消费的二重性。居民住房消费是居民消费的重要组成部分。由于住房具有相对固定性、耐用性、昂贵性和多样性等

特点，按市场法则划分，属特殊商品。因此，住房消费属商品行为、经济行为。同时，居民住房消费又含有福利性、社会性特征，直接影响一个国家的社会稳定。因而各国政府都把住房消费问题作为重要的施政目标来解决。所以，住房消费的二重性就是住房政策研究的基本前提。由图 - 1 进一步说明住房消费是兼容生产流通领域商品性和公平分配领域福利性的二重性问题。

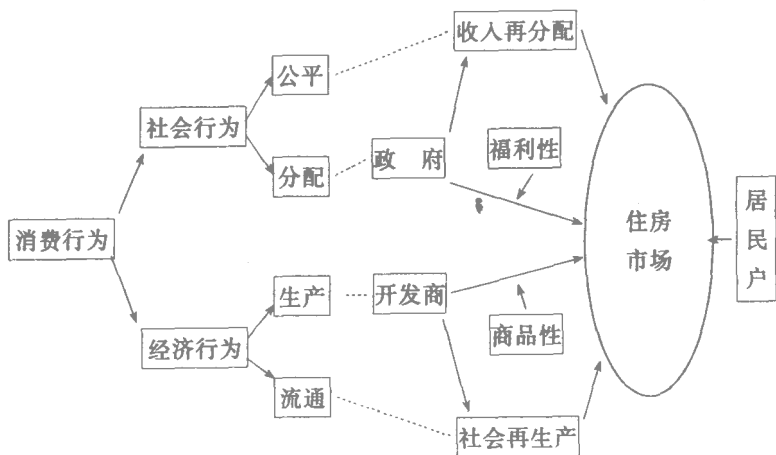


图 - 1

4. 恩格尔曲线。恩格尔定律 (Engel's Law) 是以 19 世纪德国的一位行政官员和统计学家恩斯特·恩格尔 (Ernst Engel) 的名字命名。他在研究社会消费的经济统计资料中发现：随着家庭收入的增加，收入中用在食物上的开支比例越来越小。根据这一定律描述的轨迹称为“恩格尔曲线”。然而在相当长经济发展时期，住房等基本生活必需品在不断增长的家庭收入中所占的份额，却不断上升。

据 40 个经济发展国家对家庭收入不同阶段水平的统计，按消费水平分组，各组恩格尔系数和住房费用支出的相互关系见

表-1。

表-1

消费水平	恩格尔系数 (%)	平均住房支出比
以经济发展阶段 (划 分)	食物支出变动百分比 总支出变动百分比	住房支出变动百分比 总支出变动百分比
温饱型	55—59	8.6
	50—55	11.2
小康型	45—50	12.1
	40—45	18.9
丰裕型	23—25	30.0
	20—23	35.5

不同的经济发展阶段有不同的收入和居民消费水平。从表-1来看,在经济发展的很长阶段,随着居民收入增加,居民生活消费水平在由温饱走向富裕过程中,居民消费结构中恩格尔系数不断下降,而住房消费支出比却不断上升,两者呈反向变化趋势。根据有关研究测算,目前,我国城市居民生活消费的恩格尔系数大致在 45% 至 55% 之间。依据其他一些国家在这一生活消费水平下住房消费支出比例,我国城市居民住房消费支出比应在 11.6% 左右。然而,1992 年至 1994 年,我国城市居民住房消费支出比却不足 1%。这种现象根源于旧经济体制下的住房消费的全盘福利化制度。目前,我国正在进行的住房制度改革就是逐步实现居民住房福利消费向住房商品消费转化,提高居民住房消费支出的比重。

5. 复合型住房制度。市场经济体制国家的住房制度基本上都是复合型的住房制度。根据国家对居民住房的保障范围和保障

方式的不同，又有两种模式，即市场—保障型制度和市场—救济型制度，在每一种模式中由于市场作用的程序和范围的不同，国家保障和国家救济的方式和范围不同，不同的市场经济国家仍然存在很大差别。我国住房制度改革，要建立与社会主义市场经济体制相适应的新的住房制度。这种住房制度一方面要实现住房的商品化，进入市场经济运行，通过市场调节住房资源配置和住房消费，另一方面又不能完全商品化和市场化，仍要在一定范围和一定程度上保留住房的福利性，以体现政府的住房保障职能。住房消费的二重性质，决定了我国住房制度改革的目标是复合型的住房制度。这种制度体现在住房投资上，国家、单位和个人共同负担，体现在住房供应上有经济适用住房和商品住房，体现在住房信贷上有政策性住房信贷和经营性住房信贷，体现在住房购买及消费上，居者有其屋和高收入者享有相对大面积高标准住宅并存。随着经济体制改革的深入和社会主义市场经济的发展，我国复合型的住房制度也在不断完善。在我国的不同经济发展时期，适应不同的经济状况，复合型住房制度会呈现出不同的特点，因此，复合型住房制度不是一成不变的，而是不断发展的。

二、中国国情和首都市情

6. 中国国情。据统计：1995 年底，我国 640 个城市中人均 4 平方米以下的住房困难户有 325 万户，需要改造的危房有 3340 万平方米，有 45% 的居民住房不配套，缺乏必要的厨房和卫生间设施。虽然近些年来住宅建设快速发展，全国城镇人均居住面积已达 8.3 平方米，但同其他国家相比，我国人均住房水平仍还很低。实现住房小康目标要达到人均居住面积 9 平方米。“九五”期间，全国需建 12 亿平方米住宅，平均每年要建 2.4 亿平方米，因而决定了我国住宅产业需要长期持续发展。另外，随着经济发展，城市化步伐的加快，城市数量、城市规模和城市人口都在迅

速扩大和增加，从发展来看，城市住宅需求量大，市场广阔，无疑是带动许多相关产业发展的新的经济增长点。

随着住房制度改革的深入，住房公积金制度的普遍建立，公有住房租金水平提高和公有住房出售规模的扩大，我国居民住房消费的商品化程序也在加强。从全国情况来看，越来越多的居民家庭从住宅市场实现购房消费。但中国居民住房的市场化消费，并非一帆风顺。首先，受住房制度改革渐进性的制约。各地住房制度改革的进度不同，住房消费的商品化程序也不同，特别是在住房制度改革比较落后的城市，公房的低租金和商品住房的高售价形成强烈反差，影响居民住房的市场化消费。目前，商品房市场个人购买比例，深圳为 83%、广州为 80%、上海为 55%，而北京仅为 15%。其次，受商品住房售价和居民家庭年收入比例过高的制约。据国家统计局提供的数据，1996 年底全国积压的商品房面积达 6624.3 万平方米，比上年增加 1172 万平方米，增长近 31.66%，其中住宅占 75.5%，达 5000 多万平方米。造成这种状况出现的原因是复杂的，但商品房价和居民家庭年收入比过高，大大超过居民家庭的经济承受能力，则是其中的主要原因。另外，与我国住房消费融资机制发展滞后也有很大关系。因此，建立符合中国国情的住房消费融资机制，增加社会购房的有效需求，一方面可以促进住房的商品化、市场化消费，另一方面又可以引导住房供给市场，在一定程序上减少商品住房的积压，盘活房地产业资金，建设更多的经济适用住房。

7. 首都市情。北京市住宅建设速度近年来发展很快，已经连续 10 年保持了年竣工住宅 500 万平方米以上的发展速度。仅“八五”期间，北京市就兴建住宅 3700 万平方米，1996 年新建住宅竣工面积达 870 万平方米，北京市 1996 年城市居民人均居住面积已经达到 9.17 平方米，人均住房使用面积已经达到 13.67 平方米。但北京市居民住房紧缺的状况并未得到根本改

变。目前，北京市还有 2 万多户人均住房在 4 平方米以下，城区还有 300 多万平方米的危旧房屋急待改造，还有相当数量的居民生活在五六十年代建设的简易楼内，居住条件、卫生条件很差，迫切需要改善。另外，到本世纪末北京市要实现人均住房使用面积 15 平方米的小康目标，这都需要建设大量的住宅。北京市计划“九五”期间新建住宅 3750 万平方米，平均每年 750 万平方米。但北京市房地产市场自 1995 年转入平淡至今仍无起色，1996 年北京市住宅积压面积达 148 万平方米，占全部商品房的 87%。导致商品住房出现积压的原因主要是地点偏僻，基础设施建设滞后和生活服务设施配套不全，单位和居民个人不愿购买。北京市区商品住房销售虽然一直看好，但因房价与居民家庭年收入比过高，商品住房的绝大部分由单位购买，个人购买量极小。1996 年北京市住宅市场出售的商品房中，中央驻京单位占 22%、市属单位占 55%，个人仅占 23%，从而使得直接面向居民个人的住房消费融资业务难于开展。根据专业顾问对 1997 年第一季度北京市居住性物业的市场分析，北京市区普通住宅加权平均价格在每平方米 5790 元，由市中心向外围按城市圈递减，各圈普通商品住宅加权平均价格二环在每平方米 8000 元以上，三环在 6000 元以上，四环接近 6000 元，四环以外接近 4000 元。如果一套两室一厅的住房按低标准 60 平方米计算，在北京市的平均售价为 $5790 \times 60 = 347400$ 元。根据北京市统计年鉴，1996 年北京市职工的年平均工资为 9579 元，一个双职工家庭年总收入为 $9579 \times 2 = 19158$ 元，房价为家庭年收入的 18.13 倍，如果不是单位和职工共同出资购买，仅仅依靠职工个人的收入，无论如何，也没有购房消费的经济实力。根据北京市 1997 年统计年鉴提供的资料，1996 年北京市不同收入层次居民家庭人均收入和生活支出见表 -2。

表 - 2

项目	平均	低收入户	中等偏下收入户	中等收入户	中等偏上收入户	高收入户
人均实际收入	7338.67	4296.07	5868.58	6954.88	8380.56	11681.84
人均生活费收入	6885.48	4012.60	5464.22	6596.29	7835.68	10979.13
人均生活消费性支出	5729.45	3978.54	4756.88	5651.75	6595.51	7948.35
食品支出比重	46.63	57.76	52.37	47.66	43.87	38.19
住房支出比重	2.63	2.43	2.53	2.68	2.29	3.05

从表 - 2 可以看出，低收入户比中等收入户的人均实际收入少 38.2%，而高收入户的人均年实际收入比中等收入户高出 68%；人均年生活费收入低收入户比中等收入户低 40%，而高收入户则比中等收入户高出 66%；人均年生活费支出低收入比中等收入低 30%，而高收入户则比中等收入户高出 40%，在人均生活费支出中，食品支出的比重由低收入到高收入呈下降趋势，高收入和低收入相差近 20 个百分点，而人均住房支出的比重则不同收入等级呈平均趋势，低收入和高收入相差不到半个百分点。由此可见，现阶段由于中低收入居民家庭实际收入总量较低，而且生活消费的恩格尔系数较高，因而在住房商品化过程中，居民仅仅依靠自身若干年的收入积累难于实现住房消费的市

场化。也就是说，现阶段居民住房消费的商品化，只有通过单位和职工个人共同出资才能实现。

因此，北京市在重视住房建设、增加住房供应的同时，要加强政府宏观调控，有效地降低房价，大力发展住房消费融资，努力培育单位和个人结合的住房消费市场，才能使住房真正成为消费热点和新的经济增长点。

三、何谓复合式住房消费融资机制

8. 复合式住房消费融资机制的含义。住房融资包括住房生产领域的融资和住房流通领域融资。住房开发、住房建设方面融资属于住房生产领域融资，住房消费方面融资属于住房流通领域融资。复合式住房消费融资机制就是指在商品住房销售过程中，银行机构及与之配合的房改资金管理中心利用从不同渠道筹集的各种不同性质的住房资金和非住房资金，向购买住房的企事业单位及城镇居民发放不同性质、不同种类的住房消费贷款或组合贷款，促进商品住房进入居民生活消费的有效运行方式。

9. 复合式住房消费融资机制中的资金来源。在复合式住房消费融资机制中，资金来源是复合的，从性质上看，即有政策性住房资金，也有经营性住房资金和非住房资金；从资金的所有者来看，即有属于单位的住房资金和非住房资金，也有属于个人的住房资金和非住房资金。

单位住房资金和职工住房公积金分别归属于单位和职工个人，但都属于政策性住房资金。随着住房制度改革的深入，公房租金水平的不断提高，公房出售步伐的加快，住房公积金制度的普遍建立，单位住房资金和职工住房公积金，将迅速增大，成为企事业单位和职工个人住房消费贷款的政策性资金来源。

居民住房储蓄是城镇居民为实现住房消费而进行的专项储蓄，是居民支付购房首付款和银行发放经营性个人住房担保贷款

的重要资金来源。

住房债券是通过发行住房有价证券筹集住房消费资金的一种方式。住房债券若由地方政府发放，筹集的住房消费资金便属于政策性住房资金；若由银行发放，筹集的住房消费资金便属于经营性住房资金。

单位和个人的一般性存款是银行筹集的经营性非住房资金。银行吸收单位和居民的一般存款，从其所有者来说，是暂时闲置资金，但银行作为资金融通的中介，可以用来发放单位和个人住房消费贷款，帮助单位和个人实现住房消费。

10. 复合式住房消费融资机制中的资金运用。复合式住房消费融资机制中的资金运用主要包括两个方面：即企事业单位购房消费贷款和居民个人购房消费贷款。个人购房消费贷款可以是独立的，但单位购房消费贷款只有与个人购房消费贷款相结合，才能发放。另外随着住房制度改革的深入，住房的不断社会化、专业化，将建立越来越多的物业经营管理公司，这些公司购入开发商或政府建造的经济适用住房，然后以市场租金价格向城镇中低收入居民家庭提供出租住房，向这些物业经营管理公司发放的购房贷款，也是复合式住房消费融资的一种运用方式。

单位购房消费贷款是银行向购房单位发放的用于解决本单位职工购房支付能力不足的住房消费贷款。单位购房消费贷款包括政策性住房贷款和经营性住房贷款两种，这种单位购房消费贷款的发放只支持单位和职工共同出资购买职工住房时单位自有资金不足的部分。

个人购房消费贷款是银行向购房的居民个人发放的住房消费贷款。个人住房消费贷款也包括政策性住房贷款和经营性住房贷款两种。如果开发商建造的商品房价格较低，居民家庭有足够的经济承受能力，可申请个人住房贷款直接购买；如果商品住房价格较高，居民家庭经济承受不足，可以申请个人住房消费贷款与

单位共同购买，个人拥有部分产权，同时还要向单位缴纳部分租金。

物业经营管理公司购房——租房消费贷款也属于一种形式的单位住房消费贷款，是银行向购置经济适用住房，按照市场租金水平，面向中低收入居民家庭出租经营的物业经营管理公司发放的住房消费贷款。

四、现阶段复合式住房消费融资机制框架

11. 现阶段复合式住房消费融资机制的框架是指在政府的干预下，银行和开发企业合作，通过银行发放政策性或经营性的单位或个人住房消费贷款，实现购房者的货币资金到住房商品的转化，开发商的住房商品到货币资金的转化。

现阶段复合式住房消费融资机制的总体构想见图-2。

12. 买房主体——单位和居民。由于受居民住房消费二重性和目前我国居民收入和生活消费水平制约，在房价与居民家庭年收入比过高的情况下，大部分中低收入居民家庭无法直接进入商品住房市场，实现购房消费，特别是像北京市这样商品住房价格过高，超出居民家庭年收入十几倍乃至几十倍的情况，即使高收入阶层在银行贷款支持下购房消费，也深感力不从心。北京市安居房虽然售价不到商品住房售价的一半，但销售对象却是住房困难户，其中绝大部分属于低收入户，这些低收入住房困难户也很难在银行贷款的支持下实现购房消费。在这种情况下，只有单位和职工共同出资，才能进入住房市场，实现购房消费，即单位和职工共同出资购房。单位依据职工的经营承受能力，确定以接近于成本价由职工负责出资，市场价和职工支付购房价的差额由单位负责出资。但在解决职工住房过程中，绝大多数单位和职工都很难一次付清购房所需全部价款，因而需要银行给予融资支持。

13. 卖房主体——房地产开发商。随着住房制度改革的深

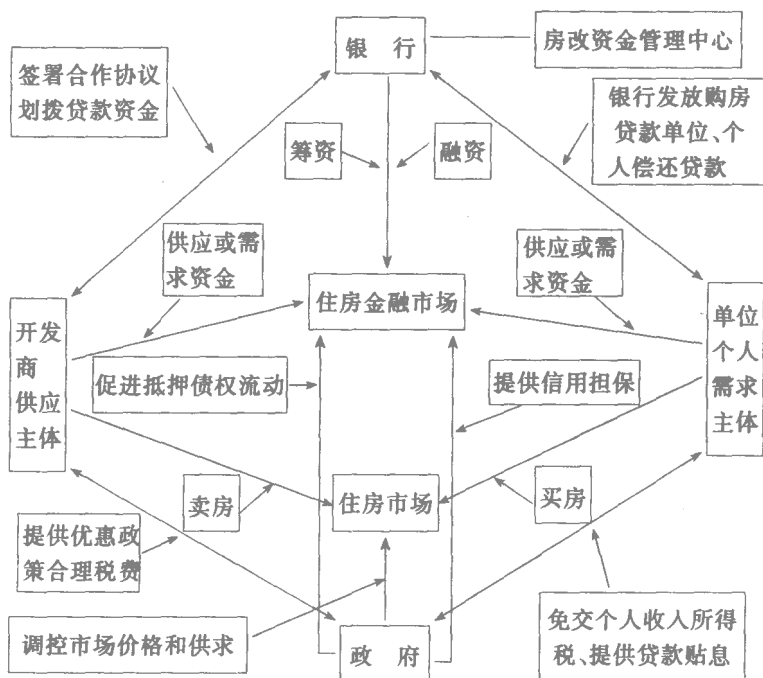


图-2

人，住房将由单位建设转向开发商专业化建设，房地产开发商日益成为住宅市场的供应主体。开发商要顺利实现商品住房的销售，除了提供位置、质量和价格等令购买者满意的住房外，还必须与银行密切合作，相互支持、相互配合，不但要从银行得到直接的资金支持，而且更重要的是从购房客户那里得到银行的间接资金支持。银行支持客户购房本身就是开发商商品房的出售，这对开发商具有决定性意义。

14. 融资主体——银行和房改资金管理中心。发放住房消费信贷是住房金融业务发展的重点，也是银行业务的一个重要方

面。银行作为资金融通的中介，广泛吸收各类住房资金和非住房资金，发放政策性和经营性的单位、个人住房消费贷款，促进购住房消费。房改资金管理中心作为政策性房改资金的管理机构，虽然不直接办理单位、个人住房消费信贷业务，但在委托银行归集政策性住房资金和发放政策性单位、个人住房消费贷款方面具有决定性作用。

15. 调控主体——政府有关部门。在住房商品进入消费，实现向货币资金转化过程中，除购房者、银行和开发商密切配合外，政府作为住房市场和住房金融市场的调控主体，要制定合理的政策和措施，调控住房市场的价格和供求，干预住房金融市场，保证其稳健运行，以此履行政府在居民住房方面的保障职能。

五、现阶段企事业单位在个人住房消费中的作用

16. 现阶段企事业单位还无法在住房方面与职工断绝联系。切断职工与所在单位在住房方面的联系是我国住房制度改革的最終目标，但从我国房地产业发展 and 住房制度改革现状来看，短时期内还无法全面实现，只能逐渐推进。

首先，在旧住房制度下，职工住房消费资金在职工工资之外运转，由企事业单位统一扣除，实行“统扣统支、统建统分”。近些年来，我国并未进行过针对住房制度改革的工资改革，职工现行的工资水平虽然有了很大提高，但仍尚未包含住房消费资金的全部。在深化住房制度改革过程中，虽然已经普遍建立了住房公积金制度，但单位资助职工的住房公积金部分和工资中应包含的住房消费含量仍有很大差别。在职工住房消费资金没有全部纳入职工工资收入以前，承担解决职工住房消费问题是企事业单位不可推脱的责任。

其次，职工作为企事业单位的主人，作为社会财富的创造

者，企事业单位有责任和义务帮助职工解决住房问题，因为住房消费不同于其他消费，它关系到劳动者工作的积极性，关系到社会的安定。只有“安居”，才能“乐业”，职工住房问题解决得好，才会有工作的积极性、主动性和创造性，国家社会经济各方面才会发展。现阶段企事业单位在解决职工住房问题上的责任和义务在房价较高的大城市主要体现在资助职工购房消费上。这也是中国特色的一个方面。

最后，住房商品不同于一般商品，价值巨大。目前，住房商品价格与居民家庭年收入比过大，在北京、广州等一些大城市，一套商品住房绝不是职工家庭用三五年的总收入就能买下来的。因此，现阶段职工个人购房消费离不开所在单位的资金支持。只有通过单位和职工个人共同出资，并在银行贷款的支持下才能实现职工购房消费。

17. 物业经营管理公司通过购置经济适用住房，向低收入居民家庭提供市场化租金的住房租赁业务将是单位承担居民住房问题解决的重要形式。对于那些没有能力解决住房问题的单位，可以通过为职工提供担保的方式，使职工从物业经营管理公司承租住房，满足居住的需要。其运作方式见图-3。

六、复合式住房消费融资的组合方式

18. 复合式住房消费融资的内部组合方式是指针对同一主体的不同性质贷款的组合，即针对单位或个人的政策性住房贷款与经营性住房贷款的组合。

(1) 政策性个人住房贷款与经营性个人住房贷款的组合

政策性个人住房贷款是银行受托以职工住房公积金等政策性住房资金为来源向购房者发放的贷款。经营性个人住房贷款是银行以吸收居民住宅储蓄存款及其他存款等经营性资金为来源向购房者发放的贷款。这两种贷款的组合是由两种性质不同的住房资

金复合式运用产生的。虽然住房公积金和居民住房储蓄都属于个人住房资金，但两者性质不同，前者是政策性住房资金，由房改资金管理中心运作，委托银行办理，后者是经营性住房资金，由银行自己运作。在居民购房融资过程中，往往需要将两种贷款组合起来。

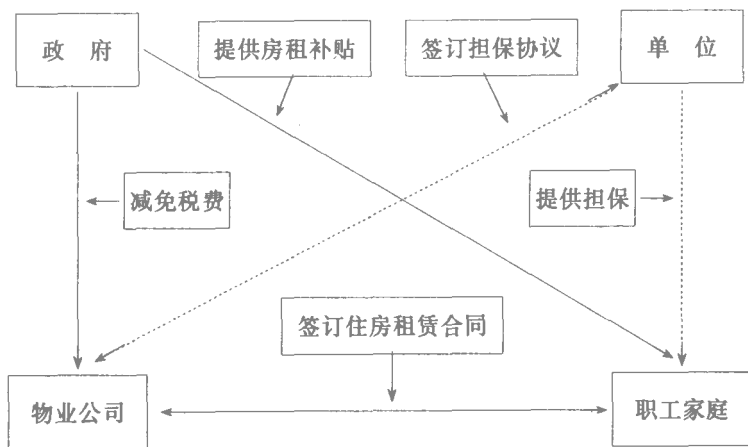


图-3

(2) 政策性单位住房贷款与经营性单位住房贷款的组合

政策性单位住房贷款是银行受托以政策性住房资金为来源向购房单位发放的贷款。经营性单位住房贷款是银行以吸收单位和居民的各类存款等经营性资金为来源向购房单位发放的贷款。目前，单位住房基金都属于政策性住房资金，诸如单位住房出售收入，单位收取的租赁保证金等，在单位住房基金数量有限，获得政策性单位住房贷款不能满足购房的全部需要的情况下，单位可以从开立结算户的银行获得短期经营性住房贷款，来补充政策性住房贷款的不足。

19. 复合式住房消费融资的外部组合方式是指单位住房贷款

和个人住房贷款的组合，因为现阶段商品住房的购买，需要企事业单位和单位职工共同出资才能实现。若单位和职工都需要银行给予融资支持，那么，就会出现住房消费贷款的外部组合。这种外部组合方式即可以是两种内部组合方式的复合，即政策性和经营性相结合的个人住房贷款与政策性和经营性相结合的单位住房贷款的组合；也可以是两种性质的单位住房消费贷款和两种性质的个人住房消费贷款的各种单一式组合。例如，政策性个人住房贷款与政策性单位住房贷款的组合；经营性个人住房贷款与经营性单位住房贷款的组合；政策性个人住房贷款与经营性单位住房贷款的组合；经营性个人住房贷款与政策性单位住房贷款的组合等。

现阶段住房商品化消费过程中，无论是单位还是职工，是否需要购房消费组合式贷款，需要哪种类型的住房消费组合式贷款，首先取决于单位和职工住房资金的拥有量和购房资金的需要量。政策性住房贷款和经营性住房贷款的资金来源及其性质不同，贷款的利率有很大差别，贷款的期限与有所不同。对单位和职工来说，政策性住房贷款比经营性住房贷款更有利、更实惠。因此，单位和职工在共同出资购买住房时，要尽可能得到更多的政策性住房贷款，不足的部分再申请经营性住房贷款作补充。但获得政策性单位和个人住房贷款要符合房改的有关政策规定，如果单位或个人不具备获得政策性住房贷款的条件，那么，只能申请经营性单位或个人住房贷款。上述住房消费组合贷款是针对购房首付款比较少（但也要达到购房所需支付价款的 30%），需要贷款额度比较大的单位和职工而言的，如果单位和职工支付能力都较强，共同出资购房的首付款已占购房价款的很大部分，对银行住房贷款的需求量就相对小一些，只要采取上述某种单一式住房贷款组合即可。在一些高收入的居民家庭中，如果有承受所购房价的经济实力的，也可以不依靠所在单位资助，通过获得

政策性个人住房贷款与经营性个人住房贷款组合或其中的一种，就能在住房市场上直接购房，率先实现住房的商品化、市场化消费。

七、复合式住房消费融资运作的配套措施

20. 强化政府的宏观调控，缩小商品住房价格和居民经济承受能力的巨大差距。政府对住宅市场的宏观调控应主要体现在使商品住房价格合理和增强居民购房的经济承受能力上。目前我国商品住房价格是通过各种开发成本加税费加利润计算出来的，而不是由市场供求决定的。就北京市而言，商品住房计算价格构成中包含一些费用，诸如大市政费、四源费、服务设施配套建设费用以及各种名目的税费等，如果剔除其中不合理的成本因素或政府补贴部分费用，商品住房价格可望有大幅度降低；另一方面随着经济发展，逐渐增加职工的经济收入，在深化住房制度改革的同时要配套进行工资改革，补足职工工资中住房消费含量不足的部分，通过引导和优化居民生活消费结构，增加职工在住房消费支出的比重。通过缩小商品房价和职工家庭年收入的差距，为最终实现职工不依靠所在单位，就能直接进入住房市场购房，进行商品化、市场化消费创造条件。

21. 深化住房制度改革，发挥政府的住房保障作用，提高住房消费的商品化程度。我国住房市场的发育，住房消费信贷业务的发展，在很大程度上取决于住房制度改革和政府住房保障作用的发挥。目前，职工住房消费福利制度仍未根本铲除。在北京，住房市场的购买主体主要是单位，占住房市场销售量的 80%。在单位购买到商品住房后，只有少数以成本价或优惠价向职工出售，绝大多数都是以福利形式分配给职工居住。另一方面，现有公租房租金水平过低，公租房租售比价不合理，将买房资金存入银行的利息收入用来支付房租富富有余，自然人们不愿意投资于购房

消费。由此可见，住房制度改革步伐缓慢，改革措施不配套，不到位，严重影响居民购房消费和住房商品化程度的提高，影响着住房消费信贷业务的发展。所以要把深化住房制度改革作为一个系统工程进行配套改革，并加快其改革步伐。

发挥政府在住房方面的保障使用，除了制定优惠政策，保证经济适用住房建设外，在住房金融市场上，还要对中低收入居民家庭购房消费给予政策和资金支持。首先，政府要借鉴美国、加拿大、澳大利亚等国的成功经验，对中低收入家庭向银行申请购房消费贷款提供信用担保（高收入家庭通过向保险公司购买住房消费贷款信用保险，解决担保问题），即政府要成立专门的居民住房消费贷款担保机构，通过专门的渠道，建立政府担保基金，在购房贷款人失去正常工资收入和还款能力时，由政府担保机构代为偿还贷款，以确保住房金融一级市场的住房消费贷款业务稳健发展。另一方面，政府要对购房者给予一定的政策优惠，包括贷款买房者可免交个人收入所得税，或通过专门渠道给购房贷款人一定的利息补贴。

加快住房制度改革，发挥政府的住房保障作用，提高居民住房消费的商品化程度，有利于住房消费信贷业务的发展，而住房消费信贷业务的发展，又反过来促进居民住房消费的商品化、市场化。

22. 完善有关法律法规，加强有关部门的配合，创造住房消费贷款运作的良好环境。目前，虽然涉及房地产抵押的法律已出台了一些，诸如民法、担保法、城市房地产管理法、城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例，城市房地产抵押管理办法等等，一些地方针对本地实际也出台了一些具体的办法，但总的来说，住房消费贷款运作的法律环境尚不够完善，表现在有些法规本身不够完善，有些法规缺乏可操作性，特别是作为住房消费贷款的重要形式——住房按揭贷款，更是缺乏法律方面保证；其次，受