

# 建立动态调整的梯度住房保障体系

□中国社科院城市与竞争力研究中心主任 例鹏飞

住房保障是国家针对城镇中低收入住房困难家庭居住问题,实施保障的一项系统公共服务工程。《“十二五”规划纲要》确定,2011—2015年,全国将建设保障性住房、棚户区改造住房3600万套,确保20%的城镇中低收入住房困难家庭实现住有所居的目标。大规模实施保障性安居工程,是加快转变经济发展方式的具体实践,具有重大的现实意义和深远的历史影响,同时,促进实现住有所居目标也起到了促发展、惠民生、转方式、调结构、稳房价的作用。虽然为加强和规范保障性住房管理,各级政府出台了不少相关政策,但作为一个复杂和庞大的系统性工程,相关制度、管理体制和运行机制等需健全和完善。

## 住房保障制度待完善

第一,保障范围较小。当前有资格获得城镇住房保障的居民仅为当地户籍居民,人口仅占城市总人口的6%,大量需要直接保障和政府支持的中低收入和新就业人口,以及大量农民工和外来人口被排除在保障范围之外。

第二,保障对象不清楚。许多城市缺乏有关当地住房、收入、人口总体状况,以及城镇居民家庭状况的准确信息,没有形成相对科学的住房保障发展计划,也无法对城镇家庭进行分类,并确定哪些家庭应该享受什么类型的住房保障。

第三,保障形式较混乱。目前各地住房保障包括限价房、经济适用房、拆迁安置房、棚户区改造房以及公租房、廉租房等。同时,以售为主的保障形式,面临许多挑战。例如,住房的工资性货币化分配增长无法适应房价上涨,而公积金制度覆盖有限,制度不合理,财政补贴和税收优惠不够稳定有力。

第四,保障标准不具体。目前国家尚未制定差别化保障房原则性标准,各城市也没有在经济适用房、限价房、公租房、廉租房的建筑面积、区位环境、配套设施和租售定价等方面给出具体的标准。

第五,运行机制不健全。各地区城市没有对住房保障制度建立可持续的投资融资机制,也没有形成相对科学的开发、建设、管理和运营机制。

第六,分配机制不健全。没有建立科学、合理、透明和严密的准入机制,以及公平获取保障房的轮候制度,也没有建立随着保障家庭状况变化退出保障体系,或者在不同保障层面上转接的机制。

第七,管理体制不完善。责任主体不够明确,制衡机制不够健全。谁来规划、建设、管理、分配、消费保障性住房缺乏法律依据;怎样建



IC图片

设、管理、分配、消费保障性住房缺乏法律规范;谁来监督制衡、怎样监督制衡没有制度规范。

## 改革的目标与原则

在笔者看来,要确保保障性安居工程顺利推进和持续运转,应该尽快建立和完善一整套与国家经济制度、住房制度及其住房保障制度相衔接的系统、科学、严密的制度、体制和机制体系,确定住房改革的目标与原则。

从改革目标看,应建立对住房困难家庭的政府梯度保障体制,建立以公租房为主体的多层次住房保障体系;实行实物分配和货币分配并举的分配制度;建立政府领导、出资人监管、非盈利机构执行、企业社会服务的保障房管理体制;建立政府负责、市场参与的持续运行的机制;建立依法监督的四方监管机制。

从基本原则看,首先,应明确政府主导,市场参与。政府对住房困难家庭提供程度不同甚至“兜底”的保障,充分利用市场资源参与住房保障;其次,应大政统一,因地制宜。基本制度、基本政策全国统一,具体标准、具体政策因地制宜。

从保障目标看,第一,保障比例:基本保障,均衡协调。对住房在基本住房条件以下的住房困难家庭提供住房保障,保障家庭占全部家庭的比例为20%左右,与总体经济社会发展目标以及其他专项规划目标相匹配。第二,住房标准:面积不大,功能齐全。对住房保障对象提供面积不大、功能齐全、质量可靠的基本住房保障,人均20平方米左右,户均60平方米左右,确保保障家庭实现“住有所居”。第三,空间布局:集散结合,以散为主。在保障房的空间布局上,

一部分保障房集中在一个区域内,一部分保障房散布在不同的居住区内,那些保障房的集中区又散布在城市的不同层级居住区内。第四,配套设施:总量匹配,空间匹配。保障房的交通、通讯、市政等基础设施配套不仅考虑总量匹配,同时考虑空间匹配,从而保证保障对象能够实现畅通和便捷。第五,社会服务:功能齐全,均等服务。在教育、医疗、商业服务、治安、计划生育、社区服务、社会管理等方面,集中的保障房小区应像商品房小区一样,社会服务功能齐全;分散的保障房家庭则平等地享受小区内其他居民均等的社会服务。

## 梯度保障 动态调整

要公平而有差异地提供住房保障,需要将保障对象进行分类,然后实行不同形式和程度的保障,并进行动态调整。

实行两类保障对象的制度,限定中等以下收入、住房困难的家庭为保障对象。根据三个主要标准,即家庭负担(人均收入)、家庭资产(包括住房)、工作年限(包括外地人口),将保障家庭分为两类:第一类是指失业、无固定职业或工作不稳定、老弱病残、低收入以下或无收入的家庭;第二类应包括工作稳定、工作年限较长、收入低下、有一定资产的家庭,以及工作稳定、工作年限较短、收入中下、没有资产的工薪阶层、个体户、外来移民家庭。

对不同类型的保障对象,应实行不同保障程度的制度。对本地户籍低收入住房困难家庭,根据廉居标准,实施完全保障;对工作稳定、收入中下、没有资产的家庭,主要是工薪阶层、工

作年限较短者以及部分个体户和新移民,对工作稳定、收入较低、有一定资产的家庭,主要是工薪阶层和工作年限较长者,根据安居住房标准,提供部分保障。

同时,应实行两类产权结构的住房保障制度。第一,公有产权和法人产权住房主要包括公租房、廉租房等出租形式取得的保障性租房;第二,公私共有产权住房,包括已经建立的经济适用房、棚户区改造房等购买形式取得的保障性住房。

对于保障对象也应实行动态调整。第一,对保障对象进行定期的人口、收入、资产和住房状况及其变化的审核,根据新状况,对照住房保障标准,对其住房保障进行调整;第二,根据经济社会发展变化的情况,定期对国家和城市的住房保障比例、标准和保障形式进行调整。

## 以租为主 封闭运行

要确保住房保障公平、有效,同时防止滋生腐败,国有资产流失,住房保障体系应该“以租为主,封闭运行”。

在供应结构方面,应租售并举,以租为主。住房保障的体系分成租房保障体系和售房保障体系,未来租房体系应该成为主体,应该达到整体的60%以上。

在保障标准方面,应实现租售统一。从廉居标准看,保障面积应为人均15平方米左右,三口之家限定在50平方米范围左右,不超过60平方米。安居标准方面,保障面积应为人均25平方米左右,三口之家平均70平方米,不超过90平方米。

在租赁体系方面,应公廉并轨,建购储定。公廉并轨”即将公租房与廉租房合为一体,统称为公租房。“建购储定”是指公租房供应体系,主要由四类构成:建设新的公租房,收购旧房作为公租房,政府向社会收商品房作为公租房,认定保障家庭租赁商品房为公租房。

在出售体系方面,应做到政策不同,产权有别。可作为销售的保障房应包括:政府支持建设的拆迁安置、棚户区改造、限价房、合作建房;完全个人产权商品房;政府投资建设或购买的经济适用房、先租后买保障房;共有产权或有限个人产权的政策房。对于不同类型的保障房,其产权和适用的销售政策应该有所差别。

在住房使用方面,应封闭运行,过滤使用。随着保障对象条件发生变化,保障对象在获得其他级别的保障或退出保障体系时,必须将租赁或者购买保障房尤其是政府所有和共有的保障房,退给政府住房保障部门,或转给符合保障标准的家庭,不得将其作为商品房自由交易和转让。

# 公积金跨区域流动有助降低房贷成本

□深圳市房地产研究中心 李宇嘉

住建部、财政部、人民银行等三部委近日发布的《关于发展住房公积金个人住房贷款业务的通知》,与此前央行发布的《关于进一步做好住房金融服务工作的通知(央四条)》有异曲同工之妙,即降低首套住房和改善型住房贷款成本,助推住房消费金融发展,做实居民合理住房需求,实现楼市去库存、去泡沫,缓冲经济下行过程中企业投资意愿迅速下降、被动产能收缩和抵押物价值下跌,对稳定经济关键指标、经济底线增速和金融信贷质量的冲击。

“央四条”提出了盘活存量房贷资源(还清再贷”和MBS)、发行专项金融债券等措施。这些措施不仅从增量和存量两个角度,增加银行可贷资金的供给,缓解了房贷对银行流动性的压力,而且能将银行低收益存量房贷置换出来,可以激励银行发放低成本的住房贷款。然而,旨在增加房贷资金供给的MBS和定向增加低成本房贷资金的专项金融债券,事实上难以在中短期内担当大任。在金融市场不发达、利率市场化不够、机构投资者不成熟的情况下,MBS难以快速生根和壮大。

第七,管理体制不完善。责任主体不够明确,制衡机制不够健全。谁来规划、建设、管理、分配、消费保障性住房缺乏法律依据;怎样建

更重要的是,MBS能够为市场投资者认可和接受,前提是给投资者的收益率要足够高。

自2005年开展试点以来,MBS在我国总共才出了3单,而且每一单都贴着招标利率的上限(大概在5%-6%之间)。MBS的收益率居然如此之高,可见其接受度是比较低的。那么,目前在社会无风险收益率居高不下、支持MBS未来收益的现金流(租金收入和房价增值收益)可能下降的情况下,MBS只有给出更高的收益率才能为投资者接受。

而更高的收益率是担保方(或打包银行)无法接受的,也是实际收益无法保障的。而由于“定向宽松”限制银行间市场资金量,再加上较长的审批和发行周期,发行专项金融债券也难当大任。因此,无论从增加住房可贷资金,还是降低房贷成本,都只能将MBS和发行专项金融债券放在中长期改革范畴来理解其效应。

当前最关键的是增加规模化低成本的可贷资金,而住房公积金无疑是最佳选择之一。从资金规模上看,截至2014年3月,全国实际缴存住房公积金职工达1.06亿人,缴存总额6.47万亿元,沉淀的余额就有3.27万亿元。也就是说,全国范围内公积金闲置的比例高达50%,而目前存

量个人住房贷款也仅仅才10万亿元,闲置公积金相当于存量房贷的1/3强。

再看资金成本,公积金专户存款利率仅为2.33%,不仅低于同期一般存款利率,更低于大众理财收益率。而公积金本身就是政策性住房金融,一贯实行“低存低贷”的原则。如果将这一大笔低廉的资金与合理住房需求(如首次购房和改善购房)对接起来的话,无疑将极大降低购房者的贷款成本。但是,目前公积金奉行“属地化”封闭运营原则,造成各地利用强度(贷款/缴存总额)反差太大,大城市和东部地区利用强度大,而中小城市和西部地区利用强度小,无法像银行资金一样在各地之间调剂余缺。所以,一边是类似于广州、厦门等地因公积金“额度荒”不得不限制提取和贷款;一边是广大中小城市公积金大量闲置,躺在账户上睡大觉。

因此,此次“公积金贷款新政”有两个目的:一是当地公积金要充分利用,降低合理住房需求的购置成本;二是调剂公积金在地区间的不平衡。贷款申请最低公积金缴存期从原来的12个月降到6个月、贷款发放率低于85%的城市提高公积金贷款额度、高于85%的要做好“组合贷款”等,都是为了充分利用,降低本地合理住房

需求的贷款成本。而实现住房公积金缴存异地互认和转移接续,并推进异地贷款业务的规定,则是为了调剂公积金在地区的不平衡。

就目前来看,第一个目的相对容易实现,第二个目的实现起来比较难。基于公积金属于缴存个人的基本原则,当个人因工作变动和家庭搬迁而离开缴存地时,正常的转移接续已经在在全国主要城市实现。关键是公积金能够像银行间资金拆借一样,异地互认和互贷,这样才能调剂余缺,让公积金在全国范围内流动起来,发挥供应低成本房贷资金的作用。但是,由于此举会减少流出地的缴存余额,降低增值收益,不仅降低对于地方保障房建设、农田水利和义务教育等方面的支持,也减少了地方公积金中心可支配的管理费用,地方在这方面积极性不足。

因此,应该在公积金专户存款利率和社会平均收益率之间,应建立一种流入流出的补偿机制,这样既能增加缴存者的利息收入,也能增加公积金的增值收益,还能发挥低成本资金的作用,降低房贷成本。既然社保资金可以克服重重障碍,实现跨区域流动,发挥政策性住房金融的公积金具有大社保资金的范畴,也应当顺应人口流动的趋势,实现跨区域流动。

# 民间“过桥”融资利率缘何畸高

□德州市地方金融监管局 赵小广

目前民间“过桥”融资利率畸高,中小企业资金链断裂、老板“跑路”问题突出。今年国务院办公厅已下发文件,责成银监会、人民银行采取措施减少企业高息“过桥”融资。

所谓“过桥”融资,是指中小企业在银行贷款到期前,先从民间借入资金归还银行贷款,待银行收回贷款重新放贷后,企业再用银行贷款归还民间资金的行为。“过桥”融资有两个特点:一是利率高,相当于同期银行贷款利率的4-15倍,多在年息30%左右,高则50%-100%;二是期限短,少则两三天,多则二十天到一个月。

“过桥”融资可在一定程度上缓解企业燃眉之急,解决企业还贷资金需求。但其危害性也极大。一是严重加大企业成本,加重企业负担。“过桥”融资利率大大超过企业的毛利率,绝大多数企业在财务上无法承受。二是容易导致企业资金链断裂,造成企业停产倒闭,进而影响社会稳定。

企业借入“过桥”资金后,一旦银行没有续贷,就无法按期归还过桥资金。民间放贷人就可能将企业告上法庭,发生查封银行账户和其他财产、甚至暴力讨债等行为,严重影响企业生产经营。若连续几笔贷款银行没有续贷,企业就可能资金链断裂甚至倒闭。

“过桥”融资产生问题的原因是多方面的,企业资产负债率过高、短贷长用有之,直接融资不发达有之,但银行贷款监管制度不科学也是十分重要的原因。银行贷款到期前,如果企业有合理需求,完全可以通过银行借新还旧贷款解决资金需求,2007年7月监管部门下发的《贷款风险分类指引》第十条规定:“借新还旧,或者需要通过其他融资方式偿还的贷款应归为关注类”。而划入关注类贷款会给银行带来两方面负面影响:一是导致正常贷款比重下降,影响银行形象;二是关注类贷款要按2%提取专项拨备,增加银行成本。

受这一政策影响,2007年以来,商业银行一般不再办理借新还旧,不管企业有无新的需

求,一般要求企业先归还贷款,还上后再重新贷款。这样,一些企业为了归还银行贷款不得不求助于“过桥”融资,这就是近年来“过桥”融资利率逐年攀升、规模急剧扩大的制度原因。2014年上半年末,全国金融机构人民币短期贷款余额33万亿元(短期贷款加票据融资),如果5%的短期贷款需要匹配“过桥”资金,全国“过桥”融资规模约1.7万亿元。除了贷款监管制度外,商业银行贷款短期化也人为扩大了中小企业还贷资金需求,导致“过桥”融资利率攀升。企业既有短期贷款需求也有中长期贷款需求,但目前银行对中小企业很少发放中长期贷款。据对德州市100户中小企业调查,这100户中小企业2014年6月末贷款余额56.4亿元,其中一年期以内短期贷款46.8亿元,占82.9%,中长期贷款只占17.1%。

解决“过桥”融资利率畸高问题,除了大力发展直接融资、企业自身加强负债管理外,必须改革和完善贷款监管和管理制度。笔者建议,应修改完善《贷款风险分类指引》,取消“借

新还旧,或者需要通过其他融资方式偿还的贷款应归为关注类”的规定。对生产经营活动正常、能按时支付利息、担保有效、属于周转性质的贷款仍列为正常贷款。换言之,恢复2000年监管部门颁布的《不良贷款认定暂行办法》第九条做法,只要符合一定条件,借新还旧可列入正常贷款。实际上有些借新还旧行为,如用发债替代贷款,因其利率低、期限长,更能优化企业债务结构,有利于企业可持续发展。若取消借新还旧归为关注贷款的规定,全国民间“过桥”融资利率必将大幅度下降,中小企业资金链断裂和倒闭现象将大大减少。此外,恢复流动资金周转贷款做法。上世纪90年代,各银行都发放流动资金周转贷款,专门用于企业铺底流动资金需要,期限一般为2-5年,较好地解决了企业中长期流动资金贷款需求。商业银行可根据我国现阶段直接融资不发达的国情,借鉴过去的合理做法,在防范风险前提下,恢复流动资金周转贷款业务,有效减少“过桥”融资需求。

# 高铁出口也需升级

□中国市场学会理事 张锐

作为国务院总理李克强访问俄罗斯的重要成果之一,中俄双方在互签的“莫斯科—喀山”高铁发展合作备忘录中,决定将“莫斯科—喀山”高铁延伸至北京,一条超过7000公里长的高铁未来将在欧亚大陆横空而出。无独有偶,墨西哥交通部发表最新声明称,由中国铁建建筑总公司领导的一个财团成为墨西哥一条高铁建设工程项目的唯一竞标者。这条计划修建的高速铁路全长210公里,将连接首都墨西哥城和克雷塔罗州的中心城市。中国高铁强大的“出海”气场令全球关注。

海外高铁市场包括高铁基础设施、高速车辆装备以及后期运营维修服务等三大主要板块。据国际铁路联盟统计,除中国外,现有十多个国家正在或计划建设高速铁路,预计未来10年间的新增里程将达到1万公里左右。高铁基础设施建设的铺开与竣工必然拉动车辆装备及服务需求。根据德国轨道交通权威机构SCIVerkehr发布的《世界铁路技术装备市场》报告显示,目前全球轨道市场的容量为1430亿欧元,其中维修服务市场就达700亿欧元。如此庞大的市场令包括中国北车、中国南车、庞巴迪(加拿大)、阿尔斯通(法国)、西门子(德国)以及川崎重工(日本)在内的国际车辆装备市场巨头们个个摩拳擦掌。

从资本后盾看,庞大的外汇储备既是支撑高铁“出海”的厚实家底,同时高铁“出海”也是优化外汇储备结构和保值增值的有效途径。此外,中国高铁拥有十分明确的性价比优势。世界银行驻中国代表处发表的一份研究报告称,中国高铁的基建加权平均单位成本为:时速350公里的项目为1.29亿元人民币/公里;时速250公里的项目为0.87亿元人民币/公里。而国际上,高铁建设的成本较高,每公里造价多数在3亿元人民币以上。另一方面,与其他国家都是短线铁路相比,我国高铁已成网状,高铁总里程已经突破1万公里,在建规模1.2万公里,无论是运营里程还是在建规模远非任何一个国家所能比拟,国内丰富的高铁基建经验完全可以复制到全球。

从动车组来看,得益于自主研发技术的突破,中国目前成功搭建了不同速度的技平台,并实现了不同速度车的批量化生产,从而可以满足世界各国250-380公里不同速度的需求。更重要的是,我国幅员广阔,高速铁路穿越在不同的气候地区,其中中国北车生产的动车在哈尔滨到上海之间的高寒高铁,可以经受50℃以上“冰火两重天”的气候变换,这种因地制宜的能力彰显了中国高铁的全球普适价值。不仅如此,我国还在高铁通信信号、牵引供电、运营管理、安全监控、系统集成等技术领域取得了一系列重大成果,形成了具有中国特色的高铁技术体系,从而成功塑造出了对国外提供后续服务和维护的强大能力。

作为中国高铁“出海”的“第一轨”,由中铁建股份有限公司施工的土耳其首都安卡拉至伊斯坦布尔的高速铁路已于今年7月通车。仅2014年以来,中国高铁先后在委内瑞拉、巴西、土耳其、尼日利亚等国获得工程项。另外,中国还与英国达成了投资建设伦敦与英格兰北部2号高铁项目的意向,并与印度达成初步共识,准备在印度承建时速200公里的铁路。截至目前,中国已与老挝、泰国、美国、俄罗斯、巴西等国签署了高铁领域合作备忘录或行动计划。

目前来看,中国高铁出口还是基于资本输出与技术输出支撑下的铁路基建输出,而高速动车组还没有走出去,包括中国南车、中国北车在内的高铁车辆生产商至今尚未有一辆高铁列车销售到国外。按照最新汇率计算,时速250公里的一列动车组海外市场作价约0.21亿美元左右,时速在350公里的一列非高寒动车组价格约为0.31亿美元,高寒动车组的价格约在0.34亿美元/列。高速动车组不能走出去,直接减少的不仅是高铁出口的附加值,也拉低了高铁“出海”的档次。为此,需要通过密切车辆装备生产商与高铁基建商以及车辆装备生产商与卖方信贷的的合作,推动我国高速动车打入海外市场,力争实现海外高铁铺就之日就是中国动车投入运行之时。

国内高铁面向海外市场时输出的不仅是产品和项目,而最高境界的中国高铁标准输出则显苍白。目前,美国有国家标准体系,欧洲有欧洲标准规则,俄罗斯有俄罗斯的标准要件,即便是澳大利亚、巴西、阿根廷等国也都奉行美国或者欧洲标准。这种状况无形之中抬高了中国高铁的“出海”成本,因为不同的标准会产生额外的认证费用,而且对基建过程控制以及原材料和产品设计都有各自特殊的要求。因此,接下来中国可通过为他国培训专业技术人员、与相关国际标准组织加强合作,以及建立区域性国际高铁联盟等方式力推中国高铁标准的国际化。

实际上,除了高铁基建企业与车辆装备制造企业在海外市场各自为战外,二者内部的竞争也时常发生。因此,亟需提高中国高铁海外的整体协调作战能力,高层可以借助于国有企业改革的机会,对行业资源进行必要的优化与整合。