

# 构建国家住房储蓄制度 完善住房融资体系

□国家信息中心经济预测部



## 三种住房金融制度的比较

从贷款额度上来说,按揭贷款制度受所购房屋金额以及宏观经济政策的限制,但从理论上说,没有明确限制,只要有能力,即可多贷款。从贷款时间上来看,按揭贷款只要符合商业银行的要求时,即可做到随用随贷,没有其他限制。从贷款利率上看,按揭贷款属于商业贷款,贷款利率随着市场供求而波动,具有一定的利率风险。公积金制度和住房储蓄制度在这些方面与按揭贷款制度形成对比。这两种制度的贷款额度是按照个人缴存额度而来,按照取得对等的原则获取贷款,并且贷款时间上也有所限制,必须满

足一定缴款期限后才能使用,但是贷款利率一般都低于市场利率,比按揭贷款要更有吸引力,能更好地为中低收入人群提供住房融资需求。

在制度的定位上,住房抵押贷款制度面向符合收入要求的人群,其基本属性是商业性、资本性的;住房公积金制度主要面向的是城镇中有固定职业和稳定收入的群体,其基本属性带有政策性和强制性;住房储蓄制度则是一种政府扶持的公益性和互助性住房融资体系。与住房抵押贷款制度相比,住房储蓄制度的非盈利性更明显,互助合作性更明确,

住房储蓄银行并不以商业盈利为目的,区别于一般的商业银行。

与住房公积金制度相比,住房储蓄制度更具有合同储蓄性质,储户根据自己的住房需要和储蓄能力与住房储蓄银行签订住房储蓄合同,日后凭借这份合同,从住房储蓄银行获得贷款,参与人的存贷款金额及方式有不同合同文本保障,相比于公积金更具灵活性;从运营管理来看,住房公积金主要委托商业银行进行运作,贷款利率跟随市场利率调整,贷款期限影响贷款利率,而住房储蓄制度则是专款专用,贷款利率并不随行就

市,也与贷款期限无关。住房储蓄制度一般的合同贷款期限都较商业抵押贷款和公积金贷款更短,所以每月还款压力相对更大,这样便于一个参与人贷款还完后快速帮助其他参与人购买。

总体来说,这三种住房金融制度在功能、定位、目标等方面具有许多不同但又有相互补充,成为世界上主流的住房融资体系。并不能说哪种制度更有效率,而应该说三者互为补充共同发展,才能够为不同收入水平和住房需求的居民提供有效率的融资支持。

## 我国建立住房储蓄银行的历史尝试

事实上,我国对住房储蓄制度的探索和实践可以追溯到20世纪80年代。在房改初期,央行于1987年批准在烟台、蚌埠两市试办城市住房储蓄银行来配合住房制度改革的需要。

烟台和蚌埠的住房储蓄银行的建立初衷,是专门办理与房改配套的住房基金筹集、住房信贷以及结算等政策性金融业务,在当时还没有任何商业银行办理贷款的环境下,具有一定的试验和进步意义。当时住房储蓄银行的资金来源主要是当地企事业单位缴存的住房基金以及当地居民的活期存款。但是到了1989年,政策限制所有银行不得批准房地产开发贷款,住房储蓄银行的业务陷入困境。为了走出困境,烟台住房储蓄银行向央行

申请开展工商业企业贷款业务,从这时起,住房储蓄银行已经从建立的初衷开始转向商业银行经营模式。直到我国住房公积金制度建立,这两家住房储蓄银行将其住房融资基本职能赋予当地住房公积金管理中心,自身逐步转向商业银行发展道路。2000年,蚌埠住房储蓄银行被当地城市信用社合并;2003年,烟台住房储蓄银行进行股份制改造,正式成为股份制商业银行。

这次尝试失败的主要原因在于住房储蓄银行定位不清,究竟是商业银行还是政策性银行的问题并没有明确。如果是商业银行,那么就应该在业务经营和竞争范围上比实际更宽泛;如果是政策性银行,那么应该有相应的

政府扶持,如国家开发银行。失败的原因还在于缺乏竞争优势,运行制度不完善,既没有体现出住房储蓄业务的特点,又没有其他商业银行多年来形成的物质基础和经营经验。因此当住房公积金制度出现时,不成熟的住房储蓄就被即刻取代,并未发挥出应有的作用。

在这次尝试后,直到2004年我国才出现真正意义上的住房储蓄银行。2004年2月由中国建设银行与德国施豪银行共同合资的中德住房储蓄银行在天津成立,成为国内唯一一家从事住房储蓄业务的专业银行。2011年,中德住房储蓄银行首家分支机构重庆分行开业,其主要经营目标仍然是以支持保障房开发建设、住房储蓄信贷为主。这意味着在天津起步的中

德住房储蓄信贷业务实现了跨区域发展。

与烟台、蚌埠的住房储蓄银行相比,中德住房储蓄银行建立在更为完善的外部环境下,比20世纪80年代末90年代初的市场环境有了非常大的发展。并且其住房储蓄业务以德国住房储蓄银行为母本,完全实行资金封闭运转、执行固定存贷款利率的运作方式。在德国先进、成熟的业务技术和经营管理经验指导下,发展呈现出欣欣向荣之势。但同时也应注意到,中德住房储蓄银行还未成气候的原因不是单一的,住房储蓄制度不被人熟知,公众心存疑虑都对其发展产生了负面的影响。因此,以中央政府的名义建立住房储蓄制度,建立国家住房银行,是下一步完善我国住房金融制度的方向。

## 适时建立住房储蓄制度的意义

对于我国来说,如何保障居民的住房需求,特别是中低收入人群的住房需求一直是重要的课题。在新常态下,如何保持居民的住房需求、支持住房融资需求也是制度创新的重要课题。建立住房储蓄制度不仅有利于保障中低收入人群住房需求,也有利于促进社会征信体系建立。

一方面,建立住房储蓄制度能够完善我国住房金融体系,保障中低收入人群住房需求。近几年来,公积金制度暴露出诸多问题,在机构、运行和管理方面存在很大漏洞。比如机构设置中中心隶属关系不明,住

房公积金管理中心有些列入行政事业单位,有些列为企业;运行方式存在委托—代理问题,缴存归集问题以及属地化管理问题;管理使用效率不高,监管机制不完善,挤占、挪用公积金现象时有发生,资金沉淀多,存在着巨大的安全隐患。在这样的背景下,大力发展商业抵押贷款和建立住房储蓄制度成为必由之路。但是对于商业抵押贷款来说,它需要根据商业银行经营和市场规律发展,因而更青睐于高收入人群。所以,建立住房储蓄制度是提高中低收入人群解决住房需求能力的有益选择。住房储

蓄制度更低的贷款利率,固定的贷款利率,自愿存款、公平贷款的原则能更有效的让中低收入人群获得住房融资,并保持稳定的未来还款预期,更好的规划个人生活和消费。另一方面,建立住房储蓄制度有助于促进社会征信体系发展,完善个人信用制度。住房储蓄银行在合同执行的不同阶段都需要个人信用的支持,并不是简单的储蓄—放款流程。特别是在获得贷款资格等待放款的过程中,住房储蓄银行会按照严格的参与人资格评价体系,通过参与人的存款时间和存款额

等指标为参与人排序,决定放款时间。这在客观上促进了个体信用制度的完善,有利于培养个体的个人信用意识。对于整个社会,特别是金融机构来说,住房储蓄银行也为社会征信体系的建立提供了重要支持。它的放贷行为可以在一定程度上成为“信号灯”,间接显示个体的收入情况、支付能力、资产状况等关键信息。

应该说,借鉴国外住房金融制度的经验,在单一的公积金制度上拓展居民住房融资渠道,适时建立住房储蓄制度在当下的中国具有重要意义。

## 国家住房储蓄制度的运行模式和机制设计

住房储蓄制度本质上是一种互助合作的非盈利性组织,其呈现形式可以是一个集体内部成立的互助合作社,也可以是国家范围内的国家住房银行。互助合作本身就要求个人出资、集合资源、存取权利对等的内涵,形成开放性运行模式,并没有专门的国家住房储蓄银行,而是由商业银行和储蓄银行提供住房储蓄贷款业务。并且参与人的存款资金可以用于贷款需求,也可以用于直接投资于资本市场(如法国的抵押债券市场)来获得收益。根据我国的实际情况,建议住房储蓄制度应主要学习德国经验,建立封闭的专业性的国家住房储蓄银行,保证我国中低收入居民的购房需求。

基本运行机制。参与人根据自己的住房需要和储蓄能力与住房储蓄银行(比如国家住房银行)签订协议,协议的主要内容包括参与人按时交纳款项达到一定期限,住房储蓄银行承诺在参与人达到交款期限后在将来的某一时间为其提供住房贷款,即住房贷款的获得是以事先的存款为基础。住房储蓄合同额由存款额和贷款额两部分组成,其中存款额包括参与人存款、存款利息以及政府奖励额三部分,规模约占合同额的50%。住房贷款的利率一般低于资本市场利率,并且固定,并不随着贷款期限的长短而不同。合同执行的三个阶段。对于参与人来说,住房储蓄合同的执行应该分为三个阶段。首先是获得贷款资格前的存款阶段,参与人需定时足额缴纳合同约定存款额度。然后是获得贷款资格后、取得配贷资格前的等待阶段。所谓配贷,就是住房储蓄银行将住房贷款合同额发放给参与人。配贷资金的来源包括存款、利息、补贴资金、还款额,以及在必要的情况下从商业银行拆借来的资金。可以说资金量在一定时间内大致有限,所以参与人需要在取得贷款资格后排队等待,住房储蓄银行按照既定规则按序发放。最后一个阶段是参与人获得住房贷款,用于住房消费。在这一阶段,参与人应该同银行再签订一份正式贷款合同,按照贷款担保要求,采

用所购住房抵押或其他抵押、质押等方式对住房贷款进行担保。这份合同不等于住房储蓄合同。

合同的不同类型。在实践中,应该根据不同参与人的能力和需求,设计不同的住房储蓄合同。以月度存款比率(月度存款占合同额的比例)为基准,根据存取权利对等原则,设计有差异的合同条款,在达到配贷条件时间、最早得到配贷时间、评价值系数、月度还款比例、最长还款期限等指标上做出区分,适应不同人群需求。月度存款比率越高,则达到配贷条件时间越短,最早得到配贷时间越短,评价系数越高,月度还款比例越高,最长还款期限越短。但是,不同类型的贷款利率是一样的,不存在任何差异。还需注意的是,不同合同类型间是否可以转换是要根据合同类型而定,应该确认某些合同间可以转换,而某些合同间不能转换。

参与人的或有权。参与人同住房储蓄银行签订的住房储蓄合同还赋予了参与人或有权。参与人在满足申请贷款条件后,可以根据自身情况自行决定是否申请贷款;并未申请或者未接受住房贷款时,参与人可以自愿取出存款,并获得相应的存款收益,用于自身其他消费,存款利率也应同贷款利率一样为固

定利率。放弃配贷的参与人应根据合同向住房储蓄银行支付一定费用(比如合同服务费),除此以外,并无其他限制。根据他国经验,参与人还应该可以在合同存续期内将配贷资格通过合同转让给予他人,达到合同执行灵活,具有较好流动性的目标。

政府的激励政策。在建立国家住房储蓄制度的过程中,政府起到了非常重要的作用。与公积金制度不同,政府的作用并不是体现在通过法律手段保障强制缴数上,而是在住房储蓄银行的运行中,通过多种鼓励政策,激励个人为解决住房需求而主动积累资金。政府的激励政策应该包括对中低收入人群的住房储蓄基金奖励以及相关税费的减免或补贴。比如德国对于需纳税的年收入不超过25600欧元的住房储蓄参与人,根据其缴纳存款及利息额发放一定比例的奖励金,鼓励个人多交存款多使用住房储蓄。除此以外,政府还应该对存款利率进行适当补贴,以激励个人参与住房储蓄。在这里需求特别注意的是,政府激励政策是否会对宏观经济,特别是资本市场产生影响主要取决于资金运作模式。如果是法国开放式运作,那就必须重视政府政策的影响效应,德国封闭式运行就不存在这个问题。(执笔:邹蕴涵)

## “火电“走出去” 应借“一带一路”东风

□厦门大学能源经济协同创新中心主任 林伯强

当前“一带一路”战略逐步展开实施,推动中国不断深化与周边各国和区域的战略合作。在能源领域,加强与沿线国家的能源合作是“一带一路”构想的重要着力点。

对于“一带一路”中的能源合作,目前更多倾向于借这一东风,沿线并购海外油气资源和打通能源运输通道,获得安全可靠的油气来源。事实上,仅仅从保障中国能源安全的角度来理解“一带一路”的能源合作是有失偏颇的。笔者认为,无论是从国内产能状况、技术成熟度,还是从合作国的经济效益和环境效益出发,推动火电行业走出去应当是“一带一路”能源合作的重要一环。

对中国来说,目前火电设备制造存在大幅过剩产能,但是对于“一带一路”沿线很多国家而言,火电建设的市场需求很大。2014年,中国新增火电装机仅5000万千瓦,而火电设备制造产能可为1亿千瓦,火电设备制造产能过剩非常严重。再加上经济增速趋缓和产业结构调整导致电力需求增速逐步下降,这一问题在未来几年可能会愈发突出,因此中国电力企业的进一步发展同样需要扩展国际市场。反观“一带一路”周边各国,首先,人均用电量和电力普及率不高,比如巴基斯坦和非洲地区,这些是新增电力需求的重要市场;其次,这些国家现役火电机组老旧,更新换代需要较大,比如,塞尔维亚近三十年没有新增任何火电机组,现役机组已经接近使用年限,不少OECD国家也存在类似困境。因此,中国火电行业和先进的火电技术在海外市场应该大有可为。

技术方面,中国火电机组已经完全实现国产化,技术上非常成熟,堪称国际一流,而且国内企业在相关国际工程上已经有多年的丰富经验。自上世纪80年代引进30万千瓦和160万千瓦亚临界燃煤机组技术以来,经过不断再创新,中国已自主设计制造出60万千瓦超(超)临界和百万千瓦超超临界机组,成为近年来火电装机的主力机型。在海外项目方面,从上世纪80年代早期开始,中国就以承包商身份承建海外火电站项目,2014年境外火电项目占到了全年火电签约总金额的49.3%,大型燃煤机组已经实现批量出口。目前讨论比较多的核电走出去,中国唯一自主三代核电品牌“华龙一号”在国内的首个示范项目才刚刚获得核准。据说中广核启动了“华龙一号”技术英国相关政府部门的预审准备工作,争取用5年左右的时间通过审查,争取同步完成厂址前期开发所需的执照申请手续和后续建设运营所需的投资保障条件。因此,中国核电一定会走出去,也需要政府的积极支持。但是,核电走向海外项目比较复杂,真正参与海外市场竞争可能还有比较长的路要走。而火电超临界机组技术成熟,工期短,竞争力强。因此,火电顺着“一带一路”走出去更有竞争力和更切合实际。

对于合作国而言,目前国际煤价低迷,火电具有很强的经济竞争力。“一带一路”建设的西部、南部等周边地区多为经济发展程度不高的国家和地区,电价承受能力比较低。根据目前的煤价,加上技术上成熟稳定,一般而言,燃煤火电的发电成本仅略高于水电,相对于其他发电形式显然有比较明显的经济性。特别要注意到,电力供应不足的国家,往往在水泥、钢铁、玻璃、铝加工等高耗能行业的产能也不够,而且由于中国目前煤炭产能也大幅度过剩,扩展海外煤炭市场也应该是一个解决方案。因此,政府需要支持实现“一带一路”的整体走出去,通过国家搭台,实现多个产业的横向联合,整装编队走出去。这时候电价竞争力的优势就显得特别明显,因为如果电价过高,钢铁等高耗能的产业在这些国家也难以真正做起来。

对火电走出去的一个担忧在于环境排放,即可能会增加目标国的污染排放。其实这源于对火电的固有偏见,一提到与煤炭相关的就是高污染高排放。事实上,通过环保改造,目前国内燃煤机组的污染排放已经接近燃气机组的排放水平,中国煤炭50%左右用于发电,而中国火电效率接近全球最高水平,甚至超过许多发达国家的效率水平,所以煤炭污染问题主要来自另一半的煤炭消费。在这些国家新建满足环保要求的火电项目,对于整体环境而言可能是正面影响。第一,电力利用效率较高,以电能取代其他终端能源消费能提高能源效率,减少总的能源消费。国际经验表明,电能占终端能源消费比重每提高1个百分点,能源强度能下降4%左右。第二,平均而言,燃煤火电的污染排放效率是中小型锅炉等散烧燃煤的7-8倍,以火电替代这些国家的其他低效率用煤,能够在整体上减少这些国家的污染排放。

综上所述,推动中国火电走出去更有竞争力,更切合实际。随着中国电力需求增速开始放缓,加上环境治理下能源政策的日趋严格,国内火电产业的发展空间逐步收窄,这也导致火电设备产能过剩尤为明显。配合“一带一路”战略,通过“走出去”发掘电力发展空间,或许是火电行业新的战略机遇。国内技术水平和经验储备也为推动中国火电走出去提供了保障。对于“一带一路”周边国家来说,无论是从现役火电设备更新需求,还是保障经济全面发展的经济竞争优势,或者环境收益的角度,都与中国火电存在明显的互补优势,这更好地传达了“一带一路”本身合作开放的互利共赢理念。