

政府住房政策为谁谋福祉

——发展中国家与新兴市场国家住房政策介绍

在发展中国家和新兴市场国家,受经济发展程度和福利水平的限制,以及人口增长较快、城市化进程加速的影响,住房矛盾普遍比较突出,特别是低收入阶层和住房短缺问题相当严重。住房问题既是社会不稳定的重要因素,也是许多发展中国家和新兴市场国家政府长期致力解决的主要问题。韩国、新加坡、泰国、马来西亚、印度、智利、巴西、墨西哥等新兴市场国家和发展中国家的一些住房政策和制度措施,对于我国正在进行的住房制度改革或许有一定的借鉴和参考价值。

◎余芳东 刘冰

在发展中国家和新兴市场国家,受经济发展程度和福利水平的限制,以及人口增长较快、城市化进程加速的影响,住房矛盾普遍比较突出,特别是低收入阶层和住房短缺问题相当严重。我国住房市场和房产抵押贷款市场处于发展初期,政府住房政策和住房保障制度尚不完善,相关政策措施不配套,执行实施力度不够,法律监督也比较薄弱。住房问题既是社会不稳定的重要因素,也是许多发展中国家和新兴市场国家政府长期致力解决的主要问题。由于国情、社会经济发展状况和体制千差万别,发展中国家和新兴市场国家实施的住房政策各不相同,措施也多种多样。在住房政策方面既有成功的经验,也有失败的教训。韩国、新加坡、泰国、马来西亚、印度、智利、巴西、墨西哥等新兴市场国家和发展中国家的一些住房政策和制度措施,对于我国正在进行的住房制度改革或许有一定的借鉴和参考价值。

发展中国家和新兴市场国家的住房政策各有特色,主要经验归纳如下:

一、建立和完善相应的住房法规,明确住房建设和住房政策的管理机构,构建住房制度的框架体系,为实现住房计划目标提供法律和组织保证。

居民住房问题解决得比较好的韩国、新加坡、马来西亚等国家,都拥有相对完整的住房法律、法规,一方面以法律为依据成立专门机构来实施法律规定的各项保障措施;另一方面通过法律来引导和规范其它经济主体的行为,鼓励其服务于住房保障的整体目标,从而保证住房政策的执行、实施。

例如,韩国政府自上世纪60年代起出台了以住房建设促进法为核心,包括建设法、城市规划法、大韩住宅公社法、公共住房法和韩大住房银行法等在内的一系列住房法规,明确了由建设部作为住房建设和住房政策的主管机关,组建了大韩住宅公社、大韩住房银行等参与住房建设和住房金融服务的韩国国营机构,初步形成了韩国住房法律、制度框架。

新加坡政府自上世纪60年代公布并实施了《新加坡建屋与发展令》,明确了政府发展住房的目标、方针、政策,确立专门法定机构行使政府组屋建设、分配和管理职能,同时政府还颁布了许多相关条例,如《建屋局法》、特别物产法等,通过立法确定解决居民住房问题的大政方针,为“居者有其屋”目标的实现提供了法律保障。

马来西亚制定的规范房地产市场的相关法律有:1966年房屋开发商法、1976年城镇规划法、1995年乡镇规划法令。埃及去年出台了《房地产抵押法》,以推动银行为低收入人群购房提供抵押贷款。

在许多国家,按法律要求,成立相应的机构,负责住房保障制度的落实。如新加坡的“政府建设发展局”、马来西亚的“国家房屋局”、巴西的“全国住房建设银行”、墨西哥的“全国劳动者住房基金机构”等。

二、确立和强化政府在解决中、低收入家庭住房问题中的作用。

解决低收入居民的住房问题,是国家社会政策的重要组成部分,政府需要投入必要的资金。政府提供住房保障资金的形式多种多样。

一是完全由政府出资建房。新加坡政府组屋全部由政府出资建造。

二是政府按一定比例出资或资助建房。韩国的永久性公租房,政府投资占房屋建筑成本的85%;可出售的公租房,由公营的韩国政府公社开发建设,韩国住房基金提供占总建筑成本40%-50%的低息贷款。马来西亚将廉租房和廉租房的建造成本纳入到政府年度财政预算中。其中,“民住房出售计划”作为政府投资项目,全部土地成本及基础设施成本的50%由联邦政府补贴,州

政府提供土地;以解决非法屋主和特困户住房问题为目的的“综合人民住房计划”,所需资金纳入各级政府的年度财政预算,由同级公共工程局负责建造。泰国政府为建设“扶贫安居房”项目提供土地和必要资金补助。

三是给居民发放住房补贴。具体方式有直接补贴和间接补贴。住房直接补贴是政府财政拨款对居民买房、建房、租房给予相应的资助。住房间接补贴是政府通过减免税、控制租金、降低建筑材料价格等方式来资助居民获得住房。

韩国的永久性公租房和可出售公租房、新加坡的政府组屋,实际上是政府为低收入阶层提供的“低价房”。

智利政府针对不同居民阶层收入状况,建立不同形式的政府住房补贴项目,每一项目包括购房者预先储蓄、政府补贴和长期抵押贷款三个方面的内容。补贴主要有五种形式,阶段房补贴、基本住房补贴、政府专项住房补贴、统一住房补贴和农村住房补贴等5个项目。在这5个政府住房补贴项目中,政府补贴最多的项目是阶段房补贴项目和基本住房补贴项目,其中阶段房补贴占70%,基本住房补贴占20%,专项住房补贴不到7%。

四是政府为低价房开发商提供优惠政策。马来西亚财政部设立流转基金,用于支持参与廉租房建设的房地产开发商。凡建造低成本房屋的用地成本,由政府向开发商交房时补偿给土地所有者。政府还成立国家住房融资公司,向房地产开发商提供融资服务。墨西哥全国劳动者住房基金机构对于每套房价在15.5万比索以下的房地产项目,可以低于市场利率两个百分点的利率为开发商提供贷款;中央政府和各州政府降低甚至免除其获得土地使用许可的费用,由政府拨款在项目周围兴建道路、学校及医疗机构等配套设施。

五是政府为低收入购房者提供低息贷款。马来西亚规定,凡是购买每平方米3500-4200令吉的廉租房,购房者银行提供相关证明材料,经审批后,可获得优惠房贷。泰国规定,对于无法支付首付款的购房者,银行提供特殊贷款政策:连续24个月在国家住房银行账户下每月存款1000-25000铢不等的存款,购房者可以贷存取款80倍的款项。

三、制定住房发展计划,规范住房建设标准。

韩国经历了上世纪60至80年代建立国家住房制度框架、1988-1998年大规模建住房到1999年至今实施的以完善市场机制为主的住房政策,新加坡推出“居者有其屋”计划,马来西亚在不同阶段实施了“公共低成本住宅计划”和“综合性人民住房计划”,这些计划均较好地解决了居民住房问题。

巴西政府先后制定的住户发展计划有:“全国住房计划”(1964年),计划向所有居民提供适当的住房,并鼓励居民自建;“全国卫生计划”(1970年),计划解决城市居民区供水、排污设施问题;“全国大众住房计划”(1973年),计划建造平均每套造价为2500美元的200万套住房,以解决最低收入阶层的住房问题;“全国住房发展计划”(1984年),计划扩建200万套居民住房,为800万居民安装上下水道。同时规定,符合如下条件的居民和开发商可以申请国家住房贷款:(1)建设项目必须符合城市规划 and 长远发展的要求;(2)建设项目必须达到规定的建筑装修标准和环境要求;(3)自建住房者(一般为中等收入家庭)申请贷款时须向银行提交建房预算、家庭经济收入和自筹资金等资料;(4)建筑商必须向银行提交建房预算,购置建房地费用及法律文件等材料。

四、建立严格的收入划分标准和资格审查制度,规定不同收入阶层所能享受到的保障待遇,以便控制不同保障手段和水平的对象和范围,使低收入居民成为真正的受惠者。

新加坡规定政府组屋的申请资格标

准:①公民权,即申请者必须是新加坡公民。②无私有房产,那些拥有私有房产的居民不能申请购买公房。③收入水平,符合申请公房的家庭收入限额标准。上世纪70年代,政府规定月收入在1500新元以下者才可以申请购买政府组屋。随着总体收入水平的提高,标准也相应提高,基本上能保证80%以上中低收入家庭能够得到廉价的政府组屋。④家庭构成,新加坡的公房政策一直把家庭放在重要的地位,但单身老年和孤儿除外。

韩国规定,永久性出租房屋只给占人口10%的最低收入家庭租用;租用可出售公租房的低收入家庭可以在租期内进行住房储蓄,在租期结束时依靠住房储蓄和其他政府的金融支持购买公租房的产权。

马来西亚规定,廉租房出售对象是月收入低于1500令吉的家庭,凡是购买每平方米3500-4200令吉的廉租房,购买者向银行提供相关证明材料,经银行审核批准,方可取得优惠贷款。

泰国政府推广的“扶贫安居房”项目,出售对象是月收入不足1.5万铢,作为减少贫困的重要举措,旨在改善中低收入家庭的居住条件。

巴西采取区别对待、重点资助中低收入家庭的政策,为不同收入阶层提供住房贷款。对于年收入相当于最低收入界线1-3倍的低收入者、年收入相当于最低收入界线3-6倍的中等收入阶层,可以购买政府投资建造的住房,并取得最低年利率为1%的长期优惠贷款。但两者购买住房的质量和价格有所不同。

五、实行强制性住房储蓄,建立住房保障基金制度。

大多数发展中国家都要求企业或政府机关必须为职工建立住房保障基金账户,个人也要拥有一定比例的住房储蓄,为住房建设提供资金。

新加坡政府自1955年开始实行住房商品化和公积金制度,政府规定每个雇员每月缴纳月薪的21.5%,雇主(不论是私人机构还是国家机关)缴纳相当于雇员月薪的18.5%,合起来相当于雇员月薪的40%,这笔钱以雇员的名义存入中央公积金局,作购房、医疗、保险和养老之用,不得挪作它用。

马来西亚政府或企业均设有个人住房公积金账户,每月从个人工资中提取8%、从用人单位提取12%放入该账户。买房时,可凭购房证明提取使用公积金;如不购房,到55岁时可全部取出。

巴西政府于1964年通过改革社会保障制度,创建了“就业保障基金会”,把社会福利计划与筹措住房发展基金有机地结合起来。政府规定,雇主必须按工资总额8%的税款交给基金会,存入每个雇员账户,作为个人就业保障基金。就业保障基金由全国住房建设银行经营和保管,基金存款按年利率3%由银行付息,为使存款保值,银行对存款进行指数化调整。就业保障基金可以用于职业保险、住房建设贷款、住房信贷基金。个人参加基金会5年后,购买住房可提取账户上存款,直接从基金会个人账户转到银行账户上支付房款。

墨西哥宪法规定,雇主必须在全国劳动者住房基金机构为雇员设立住房基金账户,并每月缴纳相当于雇员工资5%的住房补贴。考虑到通胀因素,墨西哥政府计划把这一比例提高到6%。

在泰国和智利,均规定在申请政府住房补助或贷款时,必须要在一定数量的个人储蓄存款。土耳其政府于1984年用烟酒消费税、燃料税和部分进口商品税的收入建立大众住房基金,并规定其公民每次出国必须向该项基金交纳100美元,政府利用这笔基金发放住房贷款。

六、完善住房金融制度,发展住房抵押贷款业务。

这是发展中国家推进住房市场化运作、提高购房能力、改善居民住房条件的重要途径。为保证中低收入家庭能买得起房,泰国政府住房银行为低收入家庭购房者提供贷款。在核实家庭月收入后,购房者将支付房屋总价20%的首付款,之后每月分期还贷,最低月还贷额为1500铢,5年

后将获得拥有房屋产权的抵押证。

智利住房金融制度以提供期限为12-20年的长期购房贷款为基础,它包括住房抵押贷款融资信用证、可背书的抵押贷款和购房期权租约三种形式。具体包括:一是住房担保抵押贷款信用证。银行不向购房者直接提供贷款,而是通过发放住房抵押贷款信用证,作为担保抵押贷款合同的副本,并且用消除通胀因素影响的指数化货币单位UF来表示。二是可背书的抵押贷款。智利从1988年开始批准这种形式住房抵押贷款的发行和交易。住房抵押机构直接向购房者提供贷款,贷款额度不超过资产估值的80%。三是期权购房租约。它主要针对租房户或者因职业不固定无法取得住房抵押贷款但收入较高者而设置的。在这一融资协议下,住房承租人与租赁公司签订期限为20年的住房月租金和出售价格合同。在合同到期,当累计的房租和自然增长的利息总和,足以支付房屋的出售价格时,或者当承租人个人账户储蓄足够支付合同规定的住房售价时,承租人将获得房屋的所有权。

七、在保证住房市场化运作的同时,政府在维护住房市场稳定、平抑房价中的作用责无旁贷。

韩国政府遏制房地产投机政策主要有:一是提高房地产转让税率,对拥有3套以上住宅的居民户转让房地产课以60%的高标准转让税;二是在住宅价格增长过快的地区,实施禁止住宅预售权转让制度;三是逐步建立住宅实际交易价格申报制度,根据住宅实际成交价格征收房地产登记税;四是政府进一步改善房地产税制,课征房地产保有税,新设住宅税列入保有税种中,逐步建立有效调控住宅实际需求的税收机制。在韩国,房主炒房的成本是十分昂贵的。

墨西哥主要采取及时公布供需信

息、限制最高空房率、设定最高房价和提供官方参考价等措施,防止住房囤积居奇、哄抬房价的现象发生。全国劳动者住房基金机构依据各城市申请购房贷款的数量向开发商传递市场需求的信号,引导他们到供不应求的区域投资。同时,新开发项目和二手房必须依法在该机构进行评估和验收注册,成为该机构房源的正式供应方。为了防止出现囤积居奇、哄抬房价的情况,该机构采取了限制最高空房率、设定最高房价以及提供官方参考价等措施,确保住房价格如实反映市场供需状况。任何新开发楼盘和二手房在上市前,必须经过国有联邦抵押贷款公司授权的商品房和经济房价网上系统评估房屋的“参考价值”,评估参数包括地理位置、配套设施、破损率等,这样可让购房者准确了解购买房屋的真实价值,防止房价虚高。为了防止投机商炒房,政府规定只有在全国劳动者住房基金机构注册的正式职工才可以申请购买此类房屋,同时对申请人的资格进行严格审查。

八、采取建设混合小区、直接房租补贴等手段,让低收入者分散到城市不同小区内居住,避免贫民窟的出现,促进社会各阶层的相互融合。

马来西亚政府规定,各类房地产企业必须提供其建房总量30%的廉租房,与政府一起向全社会提供,并将其作为企业的一项社会责任。在一些地理位置欠佳或对廉租房需求不大的地区,为鼓励私人企业参与低成本住宅建设的积极性,州政府可根据本州情况适当缩小30%这一比例或采取其他变通的办法,如确因地价太贵不适应建廉价屋,或整体规划等原因,企业可通过向政府补偿或参与异地廉价屋的建造等方式弥补。



发展中国家实施住房政策五点教训

一些发展中国家在实施住房政策过程中,也有过深刻的教育。

一、政府承担的居民住房保障责任不充分,居民住房问题得不到有效的解决。

印度确立了以各种方式和途径鼓励各阶层居民把储蓄用于建房为核心的国家住房政策,印度政府没有足够的能力为住房建设提供巨额投资,住房建设所需投资的90%要依靠居民自己的储蓄。印度大部分低收入家庭的住户条件较差,一半以上的家庭只有1间房,30%以上的居民仍居住在贫民窟中。印度是世界上住房问题最为严重的国家之一,在联合国列举的世界8个“住房最糟的城市”中,就有2个城市在印度。

二、住房政策规定与居民实际收入和居住状况相脱节,低收入家庭无法真正得到实惠。

泰国在推动公共住房建设时,对土地出售政策、房贷标准规定等方面未加审慎考虑,在公房建成后,原计划的对象——低收入居民无法享受住房的优惠,而真正受惠者都是中等收入以上的居民。印尼政府要求贷款购房必须提供单位的担保,而大部分低收入者为失业者或在非正式经济部门工作的,这些人无法取得担保而购买住房,房贷也形同虚设。

作者简介

余芳东:管理学博士,现任国家统计局国际统计中心副主任,主要研究方向是国际比较统计和世界经济。

刘冰:工商管理学硕士,曾为OECD(经济合作与发展组织)访问学者,现任国家统计局国际中心世界经济分析处处长,主要研究领域:世界及三大经济体(美国、欧元区和日本)研究、中外政府统计体制的比较研究等。

今日看板

尽快构建住房制度框架体系

◎怀海

住房问题一直以来是我国老百姓最为关注的民生话题之一。近日,央行、银监会公布了《关于加强商业银行房地产信贷管理的补充通知》,明确要求各商业银行以“户”为单位执行第二套房贷政策,由此,我国房地产信贷政策所发出的微妙变化信号,也再度成为社会关注的一个焦点话题。

其实,目前我国房地产信贷政策的变化,从根本上是旨在贯彻国家对房地产市场的宏观调控政策,也暗示了我国房地产政策可能会发生一些深刻变化。就住房政策而言,包括房地产税收制度、住房金融制度、廉租房制度和房地产市场调控政策等。鉴于目前我国房地产市场出现的一些突出矛盾与问题,预示了我国当前的住房政策和相关政策措施仍需要逐步健全和完善,对房地产市场的调控力度可能会进一步加强。而此次房地产信贷政策的变化,可能正是基于这一政策背景。

余芳东和刘冰两位作者的研究报告,较为完整地概括和总结了一些发展中国家与新兴市场国家实施的住房政策方面的成功经验和失败教训,借鉴他山之石,或许可以给我们带来不少启发和思考。

例如,目前我国的中低收入家庭众多,人地矛盾尖锐、收入差距大等问题尤为突出,如何解决低收入居民的住房问题?一些发展中国家与新兴市场国家的成功经验是,解决低收入居民住房问题,应当成为国家社会政策的重要组成部分,需要确立和强化政府的作用。其中,包括政府需要提供必要的住房金融政策支持,包括完全由政府出资建房、政府按一定比例出资或资助建房、给居民发放住房补贴、政府为低价房开发商提供优惠政策和为低收入购房者提供低息贷款等。

从目前来看,我国已经朝着这方面在做一些工作,如建设经济适用房及廉租房等,并在用地安排、资金支持等方面出台了相应的政策措施。这表明,我国政府在解决低收入居民住房问题上已吸取了国外的一些成功经验,进一步发挥政府的作用。另外,我国的房地产价格高企及存在着市场的投机气氛,如何遏制房地产投机,也是我国当前房地产市场调控面临的一个难题。在此,韩国等政府在遏制房地产投机的政策措施值得借鉴。针对房地产投机,韩国政府提高了房地产转让税率,对拥有3套以上住宅的居民户转让房地产课以60%的高标准转让税;在住宅价格增长过快的地区,实施禁止住宅预售权转让制度等。墨西哥主要采取及时公布供需信息、限制最高空房率、设定最高房价和提供官方参考价等措施,以防止住房囤积居奇和哄抬房价的现象发生。

确实,我国针对房地产市场的宏观调控效果迟迟不见成效,可能不完全是一个纯市场的问题,这更预示了未来调控我国房地产市场的政策空间。而韩国等政府的房地产调控政策,或许能给予我们诸多启示。

当然,国情不同,房地产市场会不同,住房政策也会不同。我们不能全盘照搬,但仍可借鉴。从韩国、新加坡、马来西亚等国经验来看,拥有相对完整的住房法律、法规,是解决好居民尤其是低收入居民住房问题的一个制度保障。因此,我国也应尽快从自己的基本国情出发,建立和完善相应的住房法律和法规,以此构建全社会的住房保障制度和体系。有了这种制度性保障,我们才能真正解决好我国的居民尤其是低收入居民的起码住房需求,并推进和谐社会的建设。

怀海:经济学博士,曾任国家统计局国际统计中心副主任,主要研究方向是国际比较统计和世界经济。