

# 中德住房储蓄模式 在我国保障房建设中的应用

葛新旗

(东莞职业技术学院财经系, 广东东莞 523808)

**【摘要】**保障性住房是关系我国民生问题的重要工程,但融资问题一直阻碍其发展。中德住房储蓄模式的社会性、福利性、互助性等特点与我国保障房建设的目标有很多相似的地方。本文分析了中德住房储蓄模式的内涵、特点、优劣及应用问题,旨在为我国保障房建设特别是保障房融资的改革和实践提供参考。

**【关键词】**中德住房储蓄; 保障房; 融资; 应用建议

## 一、中德住房储蓄模式介绍

1. 中德住房储蓄模式的发展历程。住房储蓄是指有住房需求的借款人选择有计划的储蓄,当存款年限及存款比例达到限定要求时与住房储蓄银行签订住房借款合同后得到的一定数额的专项住房贷款。

作为一种互助性、社会性的融资模式,住房储蓄制度起源于1775年的英国伯明翰,之后在欧洲其他国家得到推广,尤其是德国发展最为完善。20世纪20年代,德国为解决住房融资困境,成立了大批住房储蓄银行,目的是帮助克服通货膨胀带来的资金短缺困难,二战后德国的恢复及20世纪80年代东西德的统一带来的巨大社会人口的流动,都使德国住房矛盾升级,住房储蓄制度再次发挥了为德国住房融资的重要作用,提供了大量资金支持,这些都奠定了德国住房金融体系中住房储蓄制度的核心地位。

目前德国拥有住房储蓄银行约700多家,分支机构约18 000多家,住房储蓄银行为德国提供了近40%的住房资金,近1/3的德国住房都是由住房储蓄银行提供资金支持得以实现的(目前有4 000多万套中的1 700万套住房融资都是依靠住房储蓄银行实现)。除德国外,其他欧洲国家如法国、捷克、波兰、奥地利等国家也在逐步推广住房储蓄模式。

1987年住房储蓄银行制度引入到我国。当时为配合房贷制度的改革,在央行和发改委的批准下,在烟台和蚌埠两市成立了两家住房储蓄银行,其主要任务是专门从事与房改有关的住房资金筹集、信贷与结算等政策性金融业务,探索房地产改革的新思路。但由于经营业务的局限性,这两家银行在规模效应和预期效果上都未达到预期目标,在2011年先后改制为股份制商业银行和地方性商业银行。

2004年2月,在多方努力和争取下,第一家由中国具有丰富住房储蓄业务经验的中国建设银行与德国最大的住房储蓄银行施豪住房储蓄银行合资组成的真正意义上的住房储蓄银行在天津正式营业,开始真正发挥其为个人住房融资的作用。2008年该银行扩大业务范围,将原有的住房储蓄业务进一步拓展,开办吸收公众存款,发放个人住房贷款,发放以支持经济适用房、廉租房等保障房性质为主的开发类贷款,发行金融债券等业务。2009年,中德住房储蓄银行又进一步拓展了个人保障类住房贷款业务。随着业务的发展,中德住房储蓄银行将逐步在全国设立分支机构,逐步融入全国保障性住房金融服务体系。

2. 中德住房储蓄模式运作原理及特点。中德住房储蓄体系是一套具有合约性、互助性的专项储蓄和贷款体系,其基本原理为:有住房需求的购房者,通过定期的储蓄参加共同的存款,建立互助性质的“资金池”。先参加存款的储蓄者优先获得贷款,并定期还款使得后参加存款的人获得后续的贷款。通过共同的互助式的存贷款模式使所有有购买意愿者获得贷款的等待时间提前。合作方式是与住房储蓄银行签订住房储蓄合同,合同约定专款专用即贷款只能用于购买住房,而政府在住房储蓄模式中对储户给予一定的存款奖励或利息补贴,这种奖励和补贴一方面对本国房地产市场的繁荣有促进作用,另一方面又是对中低收入购房者住房保障的主要方式。

概括起来,这种模式的特点主要有:①先存后贷。即购房者要想获得相应数额的购房贷款必须事先在住房储蓄银行缴纳一定期限一定比例的住房储蓄,待银行对购房者进行信用评估觉得可行就可获得相应的住房贷款。②资金封闭运作,利率固定。住房储蓄的资金池是储蓄者的存款和提前获得住房贷款人的还款,资金是封闭运作,所以不会受到资本市场的影响,相对来说具有稳定性和

独立性,资金只在储蓄银行内部成员间运行,所以无论存款利率还是贷款利率都是固定的,而且明显低于商业银行的存贷款利率。<sup>③</sup>专款专用,政府奖励。即储蓄用户获得的住房贷款只能用于住房类消费,不能用于高风险的投资,另外政府对参加住房储蓄的用户根据储蓄的金额和年限进行存款奖励和相应的贷款利息补贴,这种政策优惠在一定程度上为中低收入者的住房需求提供了保障。<sup>④</sup>组合贷款,机动灵活。即:参与住房储蓄的用户没有年龄、户籍、职业的限制,办理存贷款手续方便,在合同有效期内还可以随时进行合同的变更、分拆和转让,且在贷款时还可以和商业银行贷款或个人公积金贷款相组合,更好地满足用户多样化的住房融资需求。

## 二、我国保障房建设采用中德住房储蓄模式的可行性分析

作为我国社会保障体系的重要组成部分,保障性住房关系着中低收入群体的切身利益。这几年我国各级政府在推进保障性住房建设中取得了很大的成绩,但仍有众多中低收入群体巨大的住房需求无法得以满足,融资困难是阻碍我国保障房建设的首要问题。作为国际上成功解决住房难问题的国家之一,德国住房融资体系中最为重要的住房储蓄模式的很多经验和做法值得借鉴和学习。将德国的住房储蓄制度探索性地应用到我国保障房建设中,是可行的。

1. 目前我国中低收入群体数量依然较多,对住房需求大决定了中德住房储蓄模式有巨大的发展空间。虽然我国政府在积极推进城镇化住房制度改革上已取得很大成效,也频频出台了很房地产调控政策,但目前个人住房融资仍过多地依赖商业银行信贷,而银行信贷对中低收入群体限制较多,远远满足不了住房需求。

保障房是我国住宅体系中特殊的一类住宅,是政府为中低收入的住房困难家庭所提供的限定标准、房型、价格的住房,具有社会保障作用。具有互助合作性质的中德住房储蓄模式,因其“先存后贷,固定利率,专款专用和政府补贴”的特点,通过中低收入群体共同有计划的储蓄而形成的巨大资金池,可以为我国保障房建设提供巨大的资金流,加快保障房建设的进程。

2. 诸多国际、国内住房储蓄模式成功运作的经验为该模式在我国保障房建设中应用提供了参考。中德住房储蓄银行自2001年得到央行批准,2004年正式营业以来,在丰富我国居民住房贷款、促进住房金融体系发展方面做出了不容忽视的成绩,特别是在2008年以后中德储蓄银行在业务范围上逐步将原有的住房储蓄业务进一步拓展,发放以支持经济适用房、廉租房等保障房性质为主的开发类贷款,推出了个人保障类住房贷款等业务,标志着中德储蓄模式已经在我国保障房建设中摸索出一道途径,国内成功的案例说明中德住房储蓄将对现有我国住

房金融体系发挥有益补充。

3. 银行信贷风险防范机制的健全使各类银行在住房信贷上严格把关,采用中德住房储蓄模式有利于银行有效控制风险。住房储蓄业务的特点是先存后贷,储蓄用户根据支付能力选择储蓄金额,经过若干年的定期储蓄可获得一定数额的住房贷款,在储蓄存款过程中,银行可以对存款人的支付能力、信用状况、收入情况及就业稳定性等方面有更好的了解,建立个人信用记录,促进我国住房抵押信贷和整个社会信用体系的完善。对中低收入者而言,在难以获得商业银行贷款的情况下,中德住房储蓄无疑是最有效的一种融资工具。住房资金的更易获得和融资渠道的多样化也为中低收入者在后期选择保障房种类时有更多的选择机会。

## 三、我国现有保障房融资渠道存在的不足

与商品性住房不同,保障性住房由政府统一规划,主要为中低收入群体提供的小户型住房,包括经济适用房、廉租房、公租房、棚区改造房及限价房。我国目前保障房建设的资金大多从中央财政、地方政府土地出让收入、地方投融资平台、住房公积金增值收益、商业银行贷款和保障房出售出租回收的资金等渠道取得。土地出让收入作为地方财政收入的主要渠道,因近几年土地出让上严格的政策控制,加上政府在一些重大项目的投资,真正用于保障房项目的非常有限;其他资金筹集的渠道普及面虽广,但筹集到的资金额度相对较少;商业银行贷款的额度虽然高,但因保障房项目收益较小,很多商业银行惜贷,这些都直接导致了保障房融资相对困难。目前保障房现有的融资模式主要有住房公积金贷款、PPP融资、REITs融资等。

1. 住房公积金贷款。住房公积金贷款是指职工及所在单位按照规定缴纳一定的住房公积金,在购买或建造住房时委托商业银行向缴存公积金的职工发放贷款的一种强制性储蓄制度。我国住房公积金因其“专款专用”、“低息贷款”的特性及存取手续复杂,公积金闲置资金大规模增加,这部分资金如能运用到保障房建设中将对解决保障房资金瓶颈起到重大的作用。

但就实际应用效果而言,公积金对保障房贷款的作用微乎其微,原因如下:首先,住房公积金的管理单位属于事业单位,没有法人资格,缺乏有效的监督管理机制,运作的资金是单位职工所缴纳的住房公积金,在承担资金风险上缺乏主动性,且住房公积金风险完全由缴纳者个人承担。其次,住房公积金的缴纳单位多为党政机关、事业单位和大中型企业,虽然我国公积金覆盖面正逐步拓展,但据统计仍然有36%的企业并没有建立住房公积金,而这些人群又多数是中低收入者,真正需要公积金贷款的反反而享受不到公积金贷款,有失住房公积金制度建立的初衷和公平性。再次,我国目前的住房公积金贷款及

提取的手续比较复杂,涉及银行、住房公积金管理中心、职工所在单位等多方主体,缺少任何一个环节的证明都无法提取或获得公积金贷款。最后,我国住房公积金贷款采取浮动利率,即每年调整一次或两次,这些调动使得住房储蓄户实际收益有很大的不确定性,使生活工作都面临很大的被动性。

**2. PPP融资。**PPP模式是由公共部门与民间资本在政府公共设施或项目上共同参与,相互合作的一种新型融资模式。即政府部门通过采购或招标方式将公共项目的特许经营权赋予民间投资者,共同组建项目公司,寻求建筑或经营企业负责公共设施或公共项目的建造、监管及移交。PPP模式起源于英国,之后在欧美其他国家逐步推广,有几十年的应用于大型公共基础设施建设的成功经验,在日本、新加坡等地也有应用。我国的部分城市也先后在保障房建设中对此模式进行过有益的探索,这些都为PPP模式在我国保障房建设中的应用提供了很多可借鉴的地方。

PPP模式在实际应用中通过民营企业与政府之间的长期合作,不仅提高了民营企业的资信力,还利用了私人财团的资金优势和技术优势为政府解决保障房建设中的融资困难、技术困难等问题。但也存在以下一些不容忽视的问题:首先,PPP模式在我国保障房建设项目立项、建设、监管、移交等过程缺乏完善的法律法规对政府和民间资本进行约束,政府和民间私人部门的权利义务还不能明确,在项目的立项审批、招投标程序、定价程序、项目移交等具体程序和管理办法现在还不够明朗。其次,在引导民间资本上,政府部门配套的金融、信贷优惠、税收减免、贴息补贴等政策还不够完善,这些对调动民间资本的参与热情都是极其关键的。最后,政府部门在监管方面的机制也还不够健全,对私营企业的进入资质缺乏严格的审核监管,对一些以次充好,不合招标和经营资质的企业不能做到严令禁止,对项目的用地、准入、移交等缺乏公开透明,存在一些建设标准、户型及购买群体、价格等方面严格的审核机制,不能真正保障中低收入者合法权益。

**3. REITs融资。**REITs是指信托公司接受房地产及相关财务信托,通过发行股票或收益凭证的方式向不特定多数人募集资金,然后由专门投资机构进行房地产投资经营管理,并将所获得的收益按比例分配给投资者的一种信托基金。该融资模式主要面向谨慎性强的中小投资者,为保障房融资发挥了重要的作用。但在实际的运用过程中,因为保障房项目建设周期较长,REITs收益太低也使得中小投资者失去对保障房项目的投资热情,另外因为政府在该模式中承担的多角色身份也使投资者担心保障房投资项目政府干涉过多失去活力,而且在住户租金补贴、交易费用的减免、贷款贴息等方面相对滞后也使得投资者投资热情不高。

**4. 小结。**多样化的融资渠道为我国保障性住房的发展募集了大量资金,但相对于整个保障房建设的系统工程而言,上述这些融资模式依然满足不了保障房建设的资金缺口,亟须新的融资方式来进行补充。

住房储蓄银行自身先存后贷、固定利率、政府补贴等特点决定了该模式自身带有社会福利性的互助性的融资特性,可以在一定程度上满足中低收入者对保障房的需求,弥补我国政策性住房金融机构的缺失,同时减少政府的财政支出,缓解财政压力。作为新生的一种住房金融模式,住房储蓄属于自愿加入,没有年龄、执业、籍贯等方面的限制,操作灵活,贷款额度上没有限制,相对我国现行的住房公积金贷款的强制性存款、贷款额度等诸多限制、商业贷款的贷款利率高等限制都有非常大的优势,如果能将该模式应用到我国保障房建设中来,势必为解决保障房融资困境提供诸多有益的参考价值和借鉴意义。

#### 四、中德住房储蓄模式在我国保障房建设中的应用措施及建议

**1. 加大政府支持力度,完善相关法律法规及配套机制。**中德住房储蓄模式的运作能否成功,法律法规及相关监管、奖励补贴等配套机制的建立和完善是其重要的保障和前提。

(1)德国住房储蓄运作依据有《储蓄银行法》、《德意志合作银行法》等,而我国中德住房储蓄银行从发展至今一直未颁布相关的法律法规,并未对从事住房储蓄业务的银行在其设立与组织结构、监督管理、经营业务和范围、资金的配贷使用、风险管控等方面有具体的法律条款进行约束和限制。另外,我国在保障房建设上也需要完善的制度或法律的保障,应加大对政府及相关部门的住房保障责任约束力。目前我国对保障房的质量标准、受益准入门槛住房信息的公示等还缺乏相关详细的法律法规条款来保证保障房的规范运作。这些都不利于该模式在保障房建设中的具体操作和应用。

(2)中德住房储蓄模式要想在保障房这种政策性住房建设中发挥作用并成功实施,储蓄奖励、政府补贴等配套措施必须到位。在德国,住房储蓄是唯一受到国家奖励的储蓄形式,通过政府补贴这种行为大大地增加了中低收入群体的住房储蓄参与度。我国要想把这种模式推广到保障房建设中来也必须借鉴德国这种做法,积极主动地和政府进行沟通、协调,争取政府对参与住房储蓄业务的储户进行储蓄的奖励、利率的补贴、利息所得税的减免等,给予参与住房储蓄银行的营业税、所得税减免及央行存款准备金的减少等措施,进一步调动民众和储蓄银行参与保障房融资的热情,募集更多的资金用于保障房建设,使更多的中低收入群体获益。

(3)在参与住房储蓄的群体收入水平和奖励的具体额度上也应有所区别。鼓励中低收入群体拿出自有资金

参与保障房建设的住房储蓄,对高收入群体要防止利用住房储蓄在保障性住房上投机倒把,保证保障性住房的社会福利性和公平性,在奖励额度上也应建立与储蓄额度相挂钩的制度,即储蓄额度越高的政府或银行给予的奖励就越高,也可同时与国家的环保政策、计生政策等相互配合,在奖励对象上给予一定程度的倾斜。

2. 探索符合我国国情和地方特色的中德住房储蓄的经营模式。

(1)鼓励境内的商业银行参与发起设立住房储蓄银行,借助各商业银行母公司在全国的营业网点和已有客户资源开展住房储蓄业务,通过营业网点的网络化、多元化扩大对住房储蓄模式的认知度、认可度,同时可以适当通过商业化运作对保障房及中德住房储蓄银行做户外、媒体、网络甚至小区化的宣传,让民众看到政府实施保障性住房政策的决心和信心,认可、接受并参与到住房储蓄模式中来。

(2)结合保障房建设的地方特色,积极探索中国特色的储蓄银行资金运作模式。保障性住房一般建立在城市郊区或相对偏远的地方,大多符合银监会设立村镇银行的区域范围,如能参照《村镇银行组建审批工作指引》、《村镇银行管理暂行规定》等办法,可以探索由中德储蓄银行和地方性的金融机构合作办理住房储蓄的存贷款业务,合作可采用中德储蓄银行大股东、地方性村镇银行或金融机构做股东,成立法人性质的地方性村镇银行,按持股比例进行运作,也可以采取由中德住房储蓄银行及村镇银行分别开展住房储蓄的存款业务和贷款业务的性质,灵活机动地开展业务。

(3)灵活机动地开展多元化的业务,满足不同民众的消费需求。我国的房地产市场有一定的特殊性,要使中德住房储蓄的理念深入人心,就必须开发具有中国特色的住房储蓄产品。比如,是否可以取消中德住房储蓄模式中关于签订住房储蓄合同就收取手续费的条款,而改为分期收取服务费或按获得贷款的比例收取服务费的新方式,是否可以在部分条款中借鉴法国开放性的住房储蓄模式,允许调动大量的长期存款满足与住房有关的融资需求或者投资于抵押债券市场或实行有条件的浮动利率,是否可以考虑商业银行贷款、住房公积金贷款和住房储蓄组合贷款等来增强住房储蓄产品的市场生命力。

3. 转变中德储蓄银行风险管理的思路。住房储蓄银行资金是封闭运作、固定利率、专款专用,其存贷款利率都明显低于市场利率,相对来说,资金风险和收益低于商业银行贷款和住房公积金贷款,再加上保障房本身也属于政策福利性住房,收益也很低,如果在保障房建设中同时使用中德住房储蓄模式来进行融资,对投资者而言,叠加收益也不高,就我国目前的实际情况而言,通胀水平不是很严重,存款量基本可以支持后续的贷款需求,出现流

动性风险的几率不大。但就长期来看,我国通胀压力一旦达到不可控制的时候,住房储蓄合同的利率水平远远低于市场利率,存款者意识到通过贷款无法实现购买保障性住房的需求后将会放弃存款,银行就会出现流动性风险。

此时可以考虑在央行的指导下,积极寻求综合性金融机构的支持,同行内拆借资金,稳定住房储蓄银行资金和储户的信心,也可考虑不同客户的需求,在存贷款过程中,设置灵活利率或浮动利率,即:在存款阶段充分考虑用户的不同需要,对打算通过住房储蓄获得贷款购房的储户按照低于市场利率的固定利率,对于住房储蓄但不争取贷款购房的储户按市场利率获取存款收益,对于临时变更住房贷款用途的储户,扣取违约金并按市场存贷款利率提供贷款;在贷款阶段,将贷款分为若干个阶段,不同的阶段实行相对固定的利率,但每一个阶段的利率可根据对下一个阶段市场的预期来确定,使银行和借款者共同分担市场带来的利率风险。当然这些风险的防范措施需要各级政府和监管部门的大力支持才能实施,所以在风险防范中要积极寻求央行、银监部门及各级政府的政策支持和指导帮助,不能单靠政府的强制实施或住房储蓄银行的单方面改革来完成。

## 五、结语

中德住房储蓄模式和保障房建设在我国都属于相对新颖的事物,如何借助中德住房储蓄的先进理念和思路解决我国保障房建设中的融资瓶颈是一项系统性的大工程,需要政府、银行、保险及民众等多方面的共同努力才能逐步实现,届时,中德住房储蓄模式必将成为我国保障房融资体系中有利的补充并将发挥强大的作用。

## 主要参考文献

万姝舒.住房金融中的“先存后贷”模式——基于中德住房储蓄银行案例的分析[D].西南财经大学硕士学位论文,2008.

梁景宗.住房储蓄银行现状与未来发展模式初探[J].华北金融,2011(11).

刘欢.我国住房储蓄银行发展研究[D].天津财经大学硕士学位论文,2011.

黄娜.我国保障房多元化融资方式研究[D].北京交通大学硕士学位论文,2012.

孙凌杉.德国住房储蓄初探及其对我国公积金制度的启示[J].现代营销,2013(5).

王伟.基于PPP模式的廉租住房项目融资研究[D].西安建筑科技大学硕士学位论文,2009.

王伟.略论引进住房储蓄制度改善保障房消费融资[J].金融纵横,2011(5).

徐春梅,孙正烈.现行“国十条”对中德住房储蓄的影响分析[J]. Proceedings of the Conference on Web Based Business Management, 2010.