

上海市经济适用住房家庭金融支持政策调查研究

周 培¹、葛 忱²、方闻骄³、方 立⁴、李皓骏⁵、徐 玮⁶

一、调研基本情况

（一）调研背景与目的

住房保障是重要的民生工作。2007年8月，国务院颁布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（24号文），要求各地积极推进廉租住房、经济适用住房等住房保障政策，加快解决城市低收入家庭住房困难问题。上海在借鉴全国各地经验的基础上，于2009年出台了面向中低收入家庭的经济适用住房政策，并在徐汇、闵行两个区经过一年左右的试点，使近2000户家庭享受到了首批经济适用住房。2011年，上海在全市范围内逐步推开经济适用住房政策，估计供应8万套左右经济适用住房，但经济适用住房家庭收入低、积蓄少，如何解决购房资金问题一直是社会各界关心的问题。为此，由上海师大2008、2009级物业管理专业同学为主组成调研小组，利用寒假时间，结合自己的专业知识，开展了社会调查，分别通过对两个试点区实际情况调研和对社会上潜在的经济适用住房申请对象的抽样调查，以了解实际情况和社会预期，为进一步完善政策提供决策参考。

（二）调研对象与方式

调研对象：

徐汇、闵行两区已享受经济适用住房政策的家庭；两区住房保障工作人员；全市其他区县经济适用住房潜在申请家庭。

调研方式：

¹ 周 培：上海师范大学商学院2008级物业管理专业学生
² 葛 忱：上海师范大学商学院2008级物业管理专业学生
³ 方闻骄：上海师范大学商学院2009级物业管理专业学生
⁴ 方 立：上海师范大学商学院2009级物业管理专业学生
⁵ 李皓骏：上海师范大学商学院2009级物业管理专业学生
⁶ 徐 玮：上海师范大学商学院2009级物业管理专业学生

分别采用座谈、家庭走访和问卷调查三种形式。

（三）调研数据

对徐汇、闵行两区的工作人员进行了3次专题座谈；对7个典型的经济适用住房享受家庭进行了专访；对徐汇已享受家庭进行了15%的抽样问卷调查，收回有效问卷200份；对其他区县经济适用住房潜在申请家庭进行了随机问卷调查，收回有效问卷362份。

通过调研，我们不仅基本了解了经济适用住房的资金筹集特点及金融支持期望，也了解到该政策推进过程中的一些难点和热点，现将有关情况报告如下。

二、针对试点区经济适用住房已享受家庭的调研

（一）试点区政策实施的基本情况

2009年12月至2010年12月，上海徐汇和闵行两区顺利开展了经济适用住房试点工作，申请对象的主要准入标准为家庭人均建筑面积15平方米以下、人均月收入2300元以下、人均家庭金融资产7万元以下。通过试点，共有1819户家庭享受到经济适用住房政策。我们对徐汇和闵行区试点家庭进行了抽样调查和访谈，两区试点的主要情况如下：

1. 试点工作总体平稳有序

一年的试点总体比较平稳，群众比较认可和接受，工作做到了规范有序、客观公正。调查中我们发现经济适用住房制度的有效实施，不仅是上层制度设计比较合理，更离不开基层工作人员的认真、细致、耐心的工作，基层工作人员往往需要根据一家一户的具体情况，将政策规范、公正地落实。

本次两区的申请家庭对政策、房源、配套等都比较认可，签约达到90%以上，剩余的家庭多数是感觉政策会进行调整，如户口、收入的放宽，准备退出之后重新再申请。

2. 申请家庭未通过审核的主要原因是收入与住房面积超标

从闵行区的申请审核情况看，对于不符合条件的情况中有超过 50%是由于住房面积超过住房困难标准，而且有许多家庭超过的部分很少，如有的家庭仅超过不足一平方米，约 25%是由于收入超过标准，还有约 20%是由于财产超过了标准，只有 5%左右是由于户籍问题不符合标准。从徐汇区的情况看，收入不符合占的比例相对较大，许多家庭住房困难，但收入略高于准入标准。

3. 试点中经济适用住房享受家庭以有住房的“中老年居民”为主

从本次试点的情况看，由于收入线较低，并且户籍等政策规定较严格，符合条件的家庭多数为有住房的中老年居民，青年家庭的比例相对较少。从徐汇的抽样情况看，约 97%左右的家庭都是有自有住房。而闵行区估计也是 90%的家庭有自有住房，无自有住房的家庭不到 10%。保障部门工作人员认为，要使经济适用住房更好地发挥对城市建设的作用，应该将经济适用住房更多地给年青人或中年人，但是实际试点下来，老人反而多了，将近二分之一，希望以后的政策能更利于中青年人申请。

4. 经济适用住房政策得到社会认可

我们走访经济适用住房享受家庭中，大家一致反映经济适用住房使他们圆了“住房梦”，通过解决住房困难，同时解决了生活中婚姻、就学、养老等许多实际困难，甚至家庭矛盾。虽然有许多人因准入条件较高而未能享受，但都表达了对这一制度的认可，认为该制度操作规范有序，经济适用住房给了最需要的家庭，使这些家庭对美好的城市生活更有了信心和动力。同时，我们也了解到工作人员都以一种历史使命感投入工作，通过试点使他们更坚信这一制度的有效性，认为相对其他住房保障政策，这是一个最适合上海实际的政策。

(二) 试点家庭面临的主要资金困难

1. 部分家庭首付困难

由于政策规定经济适用住房家庭申请贷款可享受首付 20%的规定，许多家庭误解为“所有经济适用住房家庭可以首付 20%，其余都可以通过贷款支付”，实际上商业银行信贷和公积金贷款都有一定的条件，往往多数家庭由于月收入低等原

因不能得到房价 80% 的银行信贷，甚至有一部分家庭由于属于廉租住房对象或以前收入本身不高，家庭积蓄更少，所以出现了一部分家庭没有足够的资金支付经济适用住房的首付款。

2. 部分家庭申请银行贷款困难

由于经济适用住房家庭面向中低收入家庭，多数商业银行不愿意进行信贷支持，许多商业银行仅在开始接受了咨询，并没有开展实质的放贷，最后仅建设银行等少数银行给予了支持。但相当一部分家庭由于以老年人、低保人口、子女为在读学生为主，收入不稳定，不符合申请贷款的条件。

3. 部分家庭没有住房公积金

有相当一部分家庭由于以前工作不稳定，没有缴纳住房公积金，或公积金缴交不连续，难以申请住房公积金贷款。

（三）试点家庭解决资金问题的主要渠道

对于多数经济适用住房享受家庭而言，筹集购房款都面临较大的压力，其主要原因是许多家庭成员没有公积金，收入不符合贷款的条件要求。但公积金中心和建设银行都做了许多政策上的突破以支持这些家庭，如通过原有住房抵押取得贷款、将退休金作为工资收入处理，允许提取直系亲属的公积金等。所以最终因为没有购房款而放弃购房的家庭很少。

1. 商业银行政策支持

将老年人的退休金视作工资收入纳入家庭申请信贷的收入审核范围；允许以原有住房作抵押申请住房信贷等。

2. 公积金中心政策支持

包括坚持首付两成就能申请信贷；允许提取直系亲属的公积金作为首付款等，使有条件的家庭尽可能获得公积金的支持。

3. 住房保障部门的政策支持

住房保障部门根据每户的实际情况，积极与金融部门沟通，想方设法使经济

适用住房家庭取得金融支持。

4. 卖掉原有住房筹集购房款

由于在本次试点中，多数家庭都有原有住房，如果经济适用住房家庭愿意卖掉原有住房，就基本没有筹集购房款的困难。

5. 向亲戚朋友借款

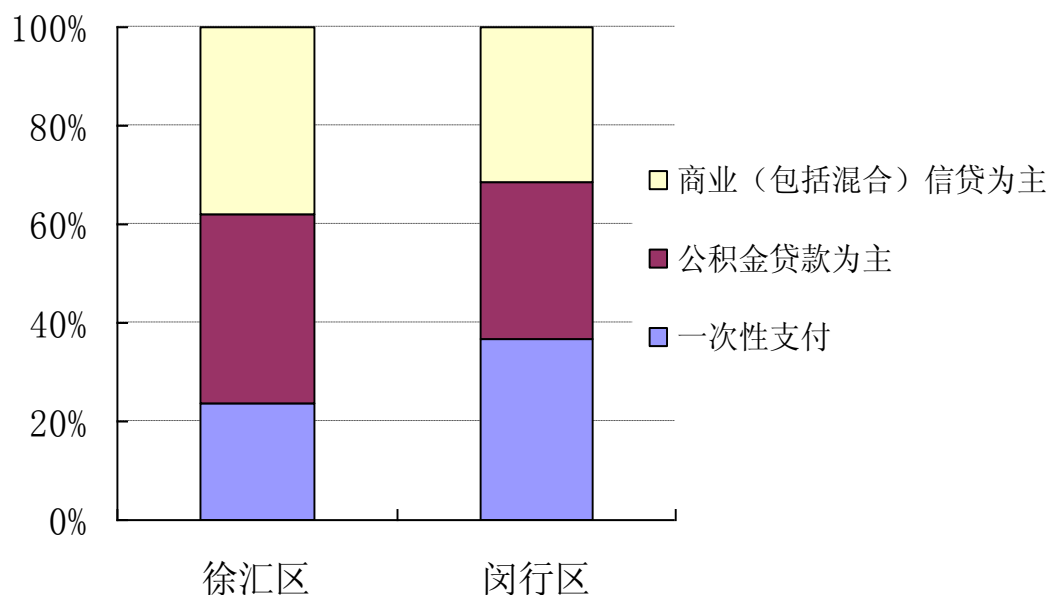
仍有一部分家庭无法得到相关信贷等金融支持，不得不四处借款，凑齐全部购房款。

（四）试点家庭筹资情况数据分析

1. 购房款支付方式

从筹资的具体渠道看，多数家庭仍是通过金融支持筹集了购房款，如图 1 所示。

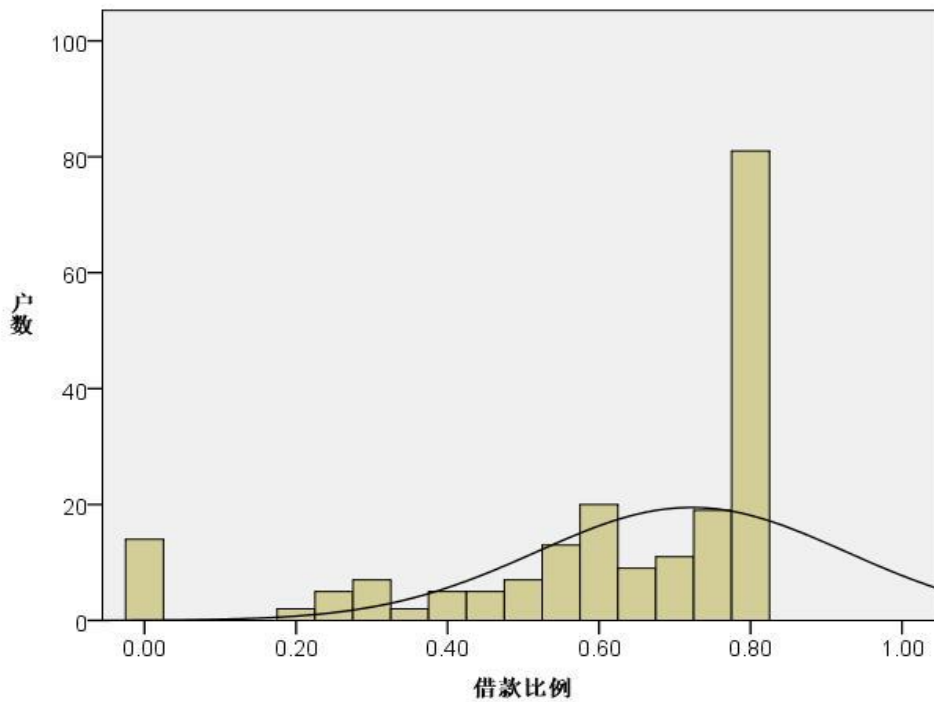
图 1 试点区经济适用住房家庭筹资具体渠道



2. 借款占购房款比例

从抽样数据分析，超过 90%的家庭在购买经济适用住房时都要借款，包括银行信贷、公积贷款、向亲戚朋友借款等。具体分析如图 2 所示。

图 2 经济适用住房家庭借款比例



3. 不同家庭结构对付款方式的影响

从家庭结构看，人口越多的家庭通过公积金贷款的比例越大，由于家庭人口多，符合公积金贷款条件的可能较大；相反人口越少的家庭一次性付款的比例较大（可能是无法获得贷款）。如表 2 所示。

表1 申请家庭人数与付款方式关系

		付款方式				合计
		公积金	商贷	一次性	组合贷款	
申请家庭人数	1	14.8%	25.9%	59.3%		100.0%
	2	26.9%	38.4%	34.6%		100.0%
	3	46.2%	20.4%	20.4%	12.9%	100.0%
	4	40.4%	29.8%	12.8%	17.0%	100.0%
	5	71.4%	14.3%	14.3%		100.0%

（五）典型家庭融资情况

我们分别专访了 7 户典型经济适用住房享受家庭，他们的融资情况具有一定的代表性。

1. 以公积金支持为主

这是一种最理想的融资方式，最适合于在职职工的家庭，公积金利率较低，每月缴纳的公积金可以支付按揭贷款。另一种公积金支持方法为一次性提取公积金账户余额。

2. 以商业银行信贷为主

这种方式比较适合未来有稳定的工作和收入的家庭。还有一种情况是虽然没有稳定的工作，但有退休金等稳定的收入，以老住房为抵押，申请商业银行信贷，从而达到一次性支付房款的目的。

3. 卖掉老房子筹集资金

这种方式比较适合以改善居住条件为主，对地段要求不高的家庭，一般卖掉老房子的钱足够支付经济适用住房购房款。

4. 以亲戚朋友借款为主

这种情况是由于工作、收入等限制，既无法取得银行和公积金信贷，又不想卖掉老住房的家庭。

三、面向经济适用住房潜在申请者的问卷调查

上海经济适用住房在 2011 年逐步在全市推开，准入标准进一步放宽，收入线从人均 2300 元放宽到 2900 元，为了进一步了解潜在申请家庭的资金筹集状况和金融支持预期，我们在对试点区调研的同时，在商学院百余名同学的帮助下，寻找潜在的经济适用住房申请家庭，进行问卷调查，共收回有效问卷 362 份。

（一）调查问卷的结构和设计思路

调研问卷共分两部分，第一部分为基本情况，主要了解家庭的人口结构、有无住房和收入状况。第二部分分别从拟购买经济适用住房的户型、筹资的主要方式、借款比例、预计困难等方面，以较全面地了解潜在申请家庭对金融支持的预期。

（二）调查数据分析

1. 家庭人口结构

经济适用住房潜在申请家庭以“核心三口之家”为主，其中，1-3人的家庭占到75.7%，4至5人的多代家庭占到22.1%，6人以上的复杂家庭仅占2.2%。

2. 家庭人均月收入状况

潜在申请家庭的人均月收入在2000~3000元之间的居多，占到45.3%，这部分家庭有一定的住房消费能力，可以购买经济适用住房，但需要相应的金融支持。另有21.8%的家庭处于1000~2000元，将可能成为难以取得金融支持的家庭。29.6%的家庭人均收入超过了3000元，不符合现在的准入标准，下一步收入线放宽后将可能成为申请对象。而少数1000元以下的家庭，可能面临更大的筹资困难，但他们可能通过廉租住房解决住房困难，不适宜购买经济适用住房。

3. 有无自有住房及原有住房处置打算

被调查者中，有自有住房的占到80.7%，没有的为19.3%，说明目前经济适用住房潜在申请家庭仍以有住房的“老居民”为主，而无住房的“新上海人”较少。

4. 欲购买户型

调查中，有56.1%的家庭打算购买二居室的经济适用住房，36.5%的家庭准备购买三居室的经济适用住房，仅7.5%的家庭准备购买一居室的经济适用住房。

5. 认为经济适用住房的合理价位

调查对象中认为的合理价位在每平方米5000元左右的占47.5%。6000~8000

元间的占 42.5%，说明大多数家庭预期可接受的经济适用住房价格较低，与目前上海每平方 2 万元以上的商品住房均价形成较大的反差。如图 5 所示。

6. 关于居民购买经济适用住房资金筹集打算

从调查中得出，58%的家庭资金筹集拟以借款为主，而以自有资金为主为总数的 42%。将资金筹集方式与有无住房作交叉分析，发现有住房的家庭以自有资金为主的比例略高。将资金筹集方式与收入状况作交叉分析，发现收入越高，以自有资金为主的比例越高，其中 3000 元以上的家庭更多拟以自有资金为主。

7. 关于借款方式选择

在此项调查中，更多的潜在申请家庭希望通过公积金贷款方式筹措资金，占到 52.2%，其次是商业银行贷款，占到 28.7%，最后才是向亲友借款。如图 6 所示。

8. 预计借款及还款情况

(1) 预计借款比例

与试点家庭相比，潜在申请对象中预计借款比例较低，45%的家庭预计借款比例在 30%~50%之间，还有 32.6%的家庭预计借款比较在 30%以下，21%家庭的预计借款比例在 50%~80%，仅 1.4%家庭的预计借款比例在 80%以上。

将家庭收入状况与预计借款比例作交叉分析，基本也是收入越高的家庭预计借款的比例越小。如表 2 所示。

表 2 不同收入家庭的预计借款比例

		借款占购房款比例				合计
		30%以下	30%~50%	50%~80%	80%以上	
人均 收入	1000~2000元	29.1%	43.0%	25.3%	2.5%	100.0%
	2000~3000元	24.4%	48.8%	25.6%	1.2%	100.0%
	3000元以上	44.9%	43.9%	11.2%		100.0%
合计		32.6%	45.0%	21.0%	1.4%	100.0%

(2) 预计每月还款额占家庭收入比例

从调查结果看，97.5%的家庭预计每月的还款额占家庭收入的比例在50%以下，其中72.4%的家庭预计月还款额占家庭收入比例在35%以下。说明目前的经济适用住房对多数中低收入家庭而言是可承受的。

(3) 拟借款家庭中，预计还清借款的时间，在10年以内的占60%，15年以内的占88.7%，总体来看，比较符合正常的按揭贷款规律。

9. 预期向银行贷款时遇到的困难

调查对象预期在申请银行贷款可能遇到的困难主要有，40.6%的居民预计贷款额度过小，23.5%的家庭觉得贷款利率过高难以承受，22.7%的家庭预计通过审批困难。估计申请银行贷款困难的主要原因中，45.6%的家庭认为收入不高审批困难，31.5%的家庭担心经济适用住房产权问题，还有14.1%的家庭认为自己工作不稳定。将家庭收入状况与预计贷款困难作交叉分析，如表3所示。

表3 不同收入潜在申请者对申请银行贷款的担心

		预计贷款困难主要原因是银行认为				合计
		收入不高	工作不稳定	担心经济适用住房产权	其他	
人均收入	1000元以下	66.7%	25.0%	8.3%		100.0%
	1000~2000元	65.8%	12.7%	19.0%	2.5%	100.0%
	2000~3000元	44.5%	14.6%	32.3%	8.5%	100.0%
	3000元以上	29.9%	13.1%	42.1%	15.0%	100.0%
合计		45.6%	14.1%	31.5%	8.8%	100.0%

10. 购买经济适用住房后的打算

据调查数据反映，49.7%的潜在申请家庭购买经济适用住房打算长期居住，同时有46.7%的潜在申请家庭打算以后出售再购大一点的住房。

11. 是否选择“先租后卖”等其他经济适用住房政策

如果推出“先租后卖”的经济适用住房，有 54.4%的调查对象表示会选择这种房源，同样也有 68%的调查问卷表示会考虑“长期租赁”的经济适用住房政策。

12. 类似家庭筹款过程困难程度的估计

对被调查者身边类似家庭如果购买经济适用住房筹资过程中将遇到的困难进行估计，认为都有困难和大部分家庭有困难的分别占 20.4%和 32.3%，认为个别家庭有困难的占 24.6%。

四、主要结论与政策建议

（一）主要结论

- （1）经济适用住房是适合上海实际的住房保障政策
- （2）筹资困难仍是许多经济适用住房家庭面临的主要问题
- （3）政策性住房金融工具缺乏
- （4）多数家庭不愿卖掉原有住房筹资
- （5）有序合理放宽经济适用住房准入标准非常必要
- （6）经济适用住房“有限产权”易被申请对象接受
- （7）需要进一步完善配套，提高经济适用住房使用效率

（二）相关金融支持方面的政策建议

1. 出台政策鼓励商业银行支持经济适用住房家庭

目前我国商业银行住房信贷支持对象主要是市场化商品住房购买者，缺乏对中低收入家庭金融支持产品和政策。在国外，政策对向中低收入家庭发放的信贷都有相关的政策优惠，包括政府对银行贷款担保，进行利息补贴，采取相应税收优惠等。我国也应出台相应的政策，以鼓励商业银行将信贷发放给经济适用住房家庭，降低商业银行面临的风险。

2. 创新公积金政策支持中低收入家庭

目前的公积金缴交对象主要是中高收入家庭，许多中低收入家庭很难申请到公积金贷款。相关政府部门可以创新政策，包括出台专门面向中低收入家庭的公积金信贷政策，按国家相关规定将公积金增值收益部分专项用于中低收入家庭的信贷补贴等。

目前上海采用的模式是公积金增值收益直接收储保障性住房，2008 年支付 10.6 亿元廉租房建设补充资金收储廉租房源 28.28 万平方米，这是一个有益的探索，但仍没有形成有效的资金循环模式，而且主要使用的是公积金的增值收益，在公积金超额储备的使用上尚没有突破。如像新加坡一样可以使用公积金购买定向国债或当地政府的债券，政府再将这部分资金用于保障性住房建设，并通过出售保障性住房收回资金，这既解决了公积剩余资金的有效利用问题，也缓解了保障性住房建设资金不足的问题。

另外，可考虑通过金融创新，鼓励居民将个人公积金余额用于经济适用住房投资。如通过设立公共租赁型经济适用住房信托基金的方法，允许个人使用公积金购买该信托基金，既解决了不需要动用公积金的家庭充分利用公积金余额增加收益，也起到将公积金有效用于住房保障工作的作用。

3. 创新金融工具支持中低收入家庭

可研究面向中低收入家庭住房需求方的金融支持政策，中低收入家庭的住房困难主要表现在长期或中短期的住房支付能力不足，对长期的住房支付能力不足更多地依赖于政府的补贴，但需辅之金融政策支持，对中短期的住房支付能力不足，则主要应依靠金融支持，并辅之于政府的补贴。针对不同的经济适用住房类型，可设计购房金融扶持政策、租房金融支持政策、先租后售的金融支持政策等。

对于社会保险、职工年金等长期沉淀资金，国家可出台相关政策，支持成立专门的基金等，在保证资金安全的前提下，将这部分资金用于支持中低收入家庭购房。

4. 开发金融产品支持企业经营租赁型经济适用住房

研究面向经济适用住房供应方的金融支持政策。在调查中，许多家庭愿意选择“先租后卖”或“长期租赁”经济适用住房的形式，尽快出台这两种经济适用

住房政策有利于加快解决中低收入家庭住房困难。但以出租为主的经济适用住房，由于资金长期沉淀，回报率低，缺乏有效的投融资机制，难以形成长期的投资与回报模式，各方面的积极性受到影响，使该政策的快速出台受到制约。需要研究以保障性租赁住房投融资模式，包括房地产信托、政策银行的长期信贷资金运用、公积金与大型国有企业为主体的机构投资、政府为主体财政投资、市民与企业分散投资等保障性租赁住房投融资模式等。

同时，必须开发相应的金融产品，包括以租赁型经济适用住房为对象的房地产信托基金（Reits）等，鼓励将社会上的闲置资金投入住房租赁资产经营中，日本、美国等都有专门的公司，以满足这部分家庭的住房保障需求。

5. 金融部门需提前介入政策咨询

在调研中，我们发现一个普遍的问题是由于在最初的政策宣传中，关于购买经济适用住房可享受首付 20% 的政策，许多家庭误解为只要首付 20%，其它的贷款事项就会自然解决，不知道公积金贷款和商业贷款还有许多具体的条件，可能不符合条件要求不能取得贷款，所以随后的工作产生了较多的矛盾。也发现有许多家庭不知道可以享受提取直系亲属的住房公积金等政策。所以在政策咨询阶段，银行、公积金等部门要尽早介入，并提醒申请者可能面临的金融约束。