

普遍住房保障制度比较和对中国的启示

李扬 汪利娜 殷剑峰(《财贸经济》2008 年第 1 期)

在党的十七大报告中,民生问题被摆在了突出位置,而基本的民生问题包括衣食住行等四个方面。随着中国经济的发展,衣、食问题业已基本解决,居民的基本住房需求是否能够得到满足已经成为决定社会和谐与否、经济可持续发展与否的头等大事。从各主要发达国家的经验看,虽然住房市场化是主流和趋势,但是,建立和完善住房保障制度依然是各国政府的基本任务。

住房保障制度是一个完整的体系。其中,按照保障对象的范围,可以将住房保障分为针对全体居民的普遍保障和针对少数群体(例如低收入家庭、少数民族、退伍军人等)的特殊保障。普遍住房保障制度是社会和谐、经济发展的基石,而特殊保障制度则是为了扶持弱势群体、体现社会公平。按照所采取的保障手段,又可以将住房保障分为供给面的保障和需求面的保障,前者系由政府直接出资建房并分配给保障对象,后者则是政府通过利用金融、财税手段来增强保障对象的住房购买力。

特殊保障既有采取供给保障的,如政府出资建设廉租房,也有采取需求保障的,如政府为低收入家庭提供租房补贴。但是,普遍保障多采取需求保障,仅有极少数国家(如新加坡)是从供给面进行保障的。其道理很简单,普遍保障的覆盖范围广,如果采取供给面保障,则不仅将耗费大量政府财力,而且还会扭曲住房市场,危及市场经济体制的正常运行。对于以需求保障为主的普遍住房保障制度,通行作法是建立一套完善高效的政策性住房金融体系,利用这个体系来推行政府的住房政策。在这方面,各国的差异主要是表现为政策性住房金融体系的模式有所不同。

表 住房保障制度基本框架

	需求保障	供给保障
普遍保障	政策性金融体系	公共组屋模式
特殊保障	为低收入家庭租房提供补贴、为特殊群体购房提供担保	廉租房制度

资料来源:笔者整理。

一、政策性住房金融体系的基本模式及比较

政策性住房金融体系既包括依据政府的政策法令而设立的特殊的住宅金融机构，也包括政府为引导商业金融机构行为而采取的一系列优惠政策。概括起来，目前各国政策性住房金融体系主要有三种模式：第一，政府主导的抵押市场模式，以美国为代表；第二，住房储蓄银行模式，以德国为代表；第三，新加坡的公积金加公共组屋模式。

（一）美国政府主导的抵押市场模式

自上个世纪 30 年代以来，美国政府事实上就一直对住房市场实施普遍的、间接性的干预。目前，以政策性金融体系为主体的普遍住房保障制度已经成为美国社会、经济和金融安全网的重要组成部分。

在住房抵押一级市场上，美国政府依据《联邦住宅法》于 1934 年成立了联邦住宅管理局（FHA）和 1944 年成立了退伍军人管理局（VA），为中低收入家庭和退伍军人购房提供保险，就是说，当借款人无力偿还债务时，FHA 或 VA 将承担未清偿的债务，保证及时向金融中介机构支付本息。但 FHA 和 VA 对借款人的收入、所购房屋的总价、房价收入比和贷款上限都有严格的限制，以防止公共资源被滥用。

在住房抵押二级市场上，政府主导着抵押贷款的证券化，其要点有三：第一，由政府出资设立企业或者成立政府发起设立企业（Government Sponsored Enterprises, GSE）¹；第二，这些有政府背景的企业通过担保和购买银行贷款来间接支持住房按揭贷款的发放银行，使之避免陷入流动性危机，并通过对贷款标准的规定来影响银行的经营行为，实现政府意图；第三，在资本市场出售包含政府信用的抵押支撑证券（MBS），以获得购买贷款的融资。

美国政府主导的证券化机构包括政府国民抵押贷款协会（GNMA）、联邦国民抵押贷款协会（FNMA）和联邦住宅抵押贷款公司（FHMLC）三大家。其中，FNMA 和 FHMLC 属于政府发起设立的私营公司，它们是美国政策性金融的主要实施载体。对于这两家机构，联邦住宅与城市发展部为其制定了三大政策目标：（1）为中低收入家庭住宅信贷服务。在两大机构每年购买的抵押贷款中，购房者收入等于或低于当地中等收入水平的贷款应占一定的比率。该比率由联邦住宅与城市发展部审定，1993～1995 年中低收入户贷款所占比率为 30%，1996 年为 40%，1997～1999 年为 42%。（2）为特定地区的住宅信贷服务。所谓特定地区，是指少数居民聚集且抵押信贷拒绝率较高的地区。

¹ GSE 是指按政府特定的法律成立的、为公共目标服务的私营股份制公司。美国目前有五大政府发起设立的企业：农户信贷公司、联邦国民抵押贷款协会、联邦住宅抵押贷款公司、联邦住宅贷款银行体系和学生贷款市场协会。尽管这类企业的法律权力、组织结构和运作方式各有不同，但都有以下共性：都是私营股份制公司、经营范围全国化、有专业化的信贷能力及拥有某种政府担保，这大大增强了这些企业的借贷能力。

这类贷款占公司业务的比重 1993-1995 年为 30%，1996 年为 21%，1997~1999 年为 24%。(3) 为实现全体居民得到可支付住宅的目标 (affordable housing) 服务。按规定，两大机构购买的住房贷款中，低收入住宅抵押贷款和低收入多户出租房屋贷款应占一定的比例。这样做的目的，是让普通居民能够得到其支付得起的住房。可支付目标即为此意。其中，低收入住宅抵押贷款中，借款人收入等于或低于当地中等收入 60% 和 80% 的贷款应占一定的比例。

对于承担了政策任务的 FNMA 和 FHMLC，联邦政府相应地给予了诸多的优惠政策，主要包括：(1) 公司发行的抵押贷款证券可减免美国证券交易委员会的登记审批，但要主动报告；(2) 两大公司发行的证券是联邦监管机构合法的投资工具；(3) 联邦储备银行的记账系统、存款信托公司和欧洲清算系统可为两大公司的证券提供发行、清算服务；(4) 两公司发行的标准抵押贷款证券或转手证券被视为无风险投资工具，其风险资本权重为零；(5) 公司收入可减免州和地方税；(6) 在必要的情况下两大公司可以获得财政 25 亿美元的资金支持。

(二) 德国的住房储蓄银行模式

德国的政策性住宅金融体系采用的住房储蓄银行模式，其基本特点是“自愿储蓄、先存后贷、低存低贷、政府奖励”。也就是说，购房者为获得住房储蓄银行的贷款，须先有一定的存款；贷款利率固定且低于市场利率，存款利率也较低；为鼓励住房储蓄，政府实施相当丰厚的奖励政策。

住房互助储蓄银行是依据政府特定的法律设立专门从事住房储蓄和住房抵押信贷服务的金融机构。住房储蓄银行的资金来源主要是购房者的自愿储蓄，借款人必须履行先储蓄义务，才有获得贷款的权力。为了鼓励这种民间发起的住宅互助储蓄，德国政府采取了多种奖励政策，这包括设立住宅储蓄奖励金、雇员储蓄奖金和职工资本积累奖金等，例如，1997 年个人年收入 5 万马克的储户（夫妻为 10 万马克），可获得住宅储蓄合同存款额 10% 的住宅储蓄奖金，个人住宅储蓄奖金的最高额为 800 马克，夫妻为 1600 马克。此外，雇主还要在雇员的住宅储蓄账户里每年最多存入 936 马克，作为职工资产积累奖金。国家还要对职工资产积累（936 马克）给予 10% 的雇员储蓄奖金。多种奖励和税收政策的运用，弥补了住宅储蓄利息低的不足，调动了居民参加住房储蓄的积极性，吸引大量的社会闲散资金流向住宅储蓄，促使住房储蓄银行在二战后提到了长足的发展。

在资金的运用上，德国住宅互助储蓄银行有一套完善的配贷机制和贷款资格审查标准，主要有：(1) 最低存款额。凡需要获得低息的贷款者，必须按储贷合同定期交纳储蓄金，先履行储蓄义务，并满足最低存款额要求（所需贷款额的 40~50%）和最低参与储蓄年限（2 年），才有资格

得到所需的贷款。(2) 评估值。德国住宅储蓄银行每月对储蓄者的资金积累状况进行评估, 并以评估值的高低来确定借款人的资格和贷款的分配顺序。其基本做法是, 以储户存款的时间乘以存款金额得出评估值系数, 这意味着存款的时间越长、金额越大, 所得的评估值也就越高。(3) 政策性住宅贷款与商业性住房贷款有机的结合。德国住房储蓄银行与其它金融机构有“一揽子”融资安排, 通过组合贷款来满足借款人的融资需求。

(三)新加坡“公积金+公共组屋”模式

新加坡的普遍住房保障制度包括两个相辅相成的组成部分:(1) 强制性、自我积累的公积金制度;(2) 以政府建设的公共组屋为主体的住房分配制度。这种模式与美国和德国模式均有很大的不同: 在需求保障方面, 采用的强制性的手段; 同时采用了供给手段, 与强制性储蓄相伴的是政府直接介入到住房的开发建设当中。

新加坡的公积金是依据国会《中央公积金法》建立的以自我积累为基础的社会保障制度。在 1955 年 7 月创建之初, 主要是以养老保险为主的。随着资金的逐步积累, 逐渐演变为一项集养老、医疗、住房、教育、证券和不动产投资为一体的综合性国民储蓄机制。

公积金的缴存者包括所有在业的新加坡公民和永久居民, 其缴交按照个人工资基数, 规定有强制性缴存的百分比, 雇员的公积金由雇员和雇主各负担一半。居民缴存的公积金储蓄, 按规定分为三个账户: 普通、保健和特别账户(会员年满 55 岁时, 如参加了最低存款计划, 还可增开一个退休养老账户)。其中, 普通账户可用于支付购房抵押贷款、教育贷款、公积金保险、增加父母养老账户积累和核准的证券投资; 保健账户可用来支付住院费、医疗费用、传染病预防费和核准的医疗保险支出; 特别账户可用于支付养老、保险和应急之用。公积金的存款利率受到政府管制, 按照《中央公积金法》, 公积金法定最低利率为 2.5%, 特别储蓄账户和退休养老账户的利率比普通账户存款利率高出 1.25 百分点, 即最低利率为 4%。

公积金的管理由政府设立的机构——中央公积金局全权负责, 该机构隶属劳工部, 负责公积金的归集、管理和增值。通常, 中央公积金局将归集的资金分成两部分: 一部分作为准备金, 用于满足会员的支取需求; 另一部分存入中央金融管理局(新加坡的中央银行), 用于购买政府的债券。政府将国债筹集来的资金, 以高于公积金存款利率和低于市场水平的借贷利率贷给建屋发展局, 期限一般 20 年, 可用于:(1) 住宅开发建设贷款, 2000 年后政府停止向建屋局提供开发贷款, 转为债券融资, 以促进债券市场发展。(2) 发放购房和房屋维修贷款, 即当居民公积金账户不足以一次性支付购房款时, 方可以向建屋局申请低息贷款。

新加坡的公积金之所以成为住宅金融的重要融资工具，在于它有一独特的住房供给和分配体系。在新加坡 80% 以上的住宅都是由政府建屋局统一设计、统一兴建、统一定价并有偿分配给国民，85% 的国民享有公共组屋，其中 93% 为产权房。通过“公积金+公共组屋”模式，政府一手控制了购房储蓄资金的规模和价值，另一手又控制了住房建设的规模和住房价格，两相匹配形成了福利主义和计划经济色彩浓厚的普遍性住房保障制度。

二、三种模式对中国的启示

对于三种普遍住房保障制度的模式，单纯比较其优点和缺点并无丝毫意义，必须将这些模式所赖以生存的社会、经济背景考虑进来。这里需要首先注意的是，中国在社会、经济背景方面与这三个国家存在着本质的差异：中国依然是发展中国家，人均收入水平低，城市化、工业化进程尚未完成，社会保障体系残缺不全。这意味着中国不可能简单地采取任何一种现成的模式。

(一)美国模式的启示和在中国实施的问题

就美国模式而言，其对中国的启示是，对于人口众多、幅员辽阔的国家来说，只能采取以需求手段为主体的普遍住房保障制度。这一则是因为政府财力不可能支撑如此大范围、带有福利性质的住房建设，二则是因为市场归根到底是配置资源的最佳方式，用政府的直接干预来取代规模巨大的住房市场，其机会成本极其高昂。

然而，考虑到两个因素，政府主导的证券化模式尚无法适应于中国：其一，中国的金融体系是以银行为主导的，落后的资本市场和不健全的法律制度体系不支持大规模证券化的开展；其二，中国尚处于城市化和工业化进程当中，住房金融一级市场（按揭贷款市场）刚刚起步，资金过剩压力加大、处于经营模式调整过程中的银行业正在急切地发展个人信贷业务。在这种时候，住房金融二级市场难以发展。所以，尽管自 2003 年以来，社科院金融所和国家开发银行等金融机构都曾力推美国模式，但迄今进展甚缓，按揭贷款证券化的前景依然不明朗。

(二)德国模式的启示和在中国实施的问题

就德国模式而言，其对中国的启示在于，发展以需求手段为主体的普遍住房保障制度需要考虑本国的金融体系特征。与德国一样，中国的金融体系也是以银行为主导的。因此，我们同样需要依靠而非脱离庞大的银行体系来构造普遍住房保障制度。

然而，德国模式不适应中国的地方在于：(1) 德国是一个福利主义国家，表现在普遍住房保障制度方面，就是政府通过财政资金来对住房储蓄实施各种形式的奖励。这对于财力尚不充裕、甚至连社会保障都亏空大量资金的中国来说，并不现实。(2) 德国已经完成了城市化和工业化，住房

买卖和租赁市场已经基本成型，购房群体相对较少，加之政府丰厚的奖励政策，因此，先储蓄若干年再获得房贷购房尚具有一定的吸引力。然而，中国目前正处于迅速的城市化进程当中，购房群体庞大，购房需求迫切，加之房价持续攀升，政府又无丝毫奖励政策，因此，对于大部分住房需求者来说，先储蓄若干年再获得房贷购房不具有吸引力。正是因为如此，完全照搬德国模式的天津住房储蓄银行（以及上世纪 90 年代建立的烟台和蚌埠住房储蓄银行）在成立后业务萧条，难以获得令人满意的发展。

（三）新加坡模式的启示和在中国实施的问题

中国的普遍住房保障制度事实上一直是学习的新加坡模式。新加坡模式对于中国的启示意义在于，利用政府的强制性力量，可以为职工购房、养老等目的迅速积累所需要的资金。这一点对于中国来说非常重要：（1）由于中国劳动保障制度不健全，劳动力相对富裕，雇主在工资合同的签订中拥有强大的谈判力量，从而使得职工工资的增长跟不上经济增长速度，甚至长期没有增长。这种格局严重扭曲了社会的收入分配结构。通过政府强制性的政策规定，要求雇主和雇员一起积累住房储蓄资金，可以增加雇员福利。（2）在利用强制性储蓄政策以积累购房资金的同时，政府无需动用额外的财力，财政压力小。

不过，中国的人口、地域和经济规模远非新加坡这样的城市国家可以相比，因此，简单照搬新加坡模式几乎不可能，这就类似于将北京、上海或者深圳的城市治理模式搬到全国一样不可行。这里，有三个关键差异：

第一，中国不可能建立覆盖全国的类似于“公共组屋”的经济适用房制度。新加坡人口、地域规模仅相当于中国一个中等城市，政府集中建设“公共组屋”的财政开支压力不大，而且，由于新加坡即使全部发展商业化的住房市场，其市场规模也将极其有限，因此，用政府行政手段替代住房市场的机会成本很小。此外，对于中国来说，实施经济适用房制度还存在诸如购买者群体的识别（区分高收入家庭和低收入家庭）、地方财政负担加重等诸多问题。

第二，在新加坡模式中，公积金制度和公共组屋建设是两个不可或缺的组成部分。正因为如此，新加坡政府能够一手控制住房储蓄资金的积累，一手控制住房的建设环节，从而使公积金的积累可以很好地与公积金的使用相匹配。然而，在中国，由于只能效仿“公积金+公共组屋”模式中的公积金制度，这使得公积金的资金来源和资金运用不可能良好匹配。例如，在发达地区的多数城市，如果没有商业银行的配贷资金支持，仅靠公积金贷款难以购买一套住房。

第三，作为一个城市国家，新加坡的公积金完全由中央公积金局管理，全国统一标准，管理

相对简单。但是，中国地区差异巨大，一些地区的住房市场已经相当发达，而另一些地区的住房市场可能还未启动。并且，涉及本地的民生事务（如住房问题）是由各个地方政府具体负责。在这种情况下，希冀建立整齐划一的经营管理模式，显然不现实。特别值得注意的是，如果公积金制度的公益目的与当地的经济发展相冲突，缺乏适当激励的地方政府自然会选择后者。

由于中国与新加坡存在的巨大差异，公积金制度引入中国后出现了典型的水土不服现象。有关中国公积金制度的弊端在下节描述。

三、 中国住房公积金制度的问题和改革

目前，住房公积金制度在住房保障方面的功能主要体现在三个方面：(1)通过强制性储蓄，一方面为职工购房积累了资金，另一方面也增加了职工的实际可支配收入，有助于加强整个居民部门在国民收入分配中的地位；(2)通过低存低贷，极大地降低了职工购房后的月供负担；(3)通过将增值收益用于当地的廉租房建设，公积金还支持了整个社会特殊住房保障制度的建设。然而，由于机制设计不符合中国的现实国情，公积金体制存在着严重的缺陷。这不仅限制了公积金制度发挥普遍住房保障制度的功能，降低了公积金的使用效率，而且，也蕴涵着较大的金融风险。按照公积金运转的流程、即资金归集、资金使用和增值收益分配等三个环节，我们依次来分析其中存在的问题。

(一)归集环节的问题：覆盖面不广、难以担当普遍保障之职能

公积金制度在归集环节存在的突出问题表现在覆盖面狭窄，难以发挥普遍住房保障制度的功能。对此，可以从多个角度予以观察。如果从城镇在岗职工和城镇单位就业人数来看，2006 年实际缴存人数只分别占 63.7%和 59%。这意味着，在“单位”就业职工中，尚且有 3000 万到 4000 万的职工未进入公积金体系。考虑到中国正处于迅速的工业化和城市化进程当中，为了社会的稳定和公平，显然应该将那些脱离了农业、农村的就业人员纳入到城镇住房保障体制中。据此，按照非农就业人数（二、三产业就业）和城镇就业人数进行统计，则 2006 年公积金实际缴存人数仅分别占 15.8%和 24.4%。也就是说，有大约 2 到 4 亿人未被纳入保障体系。

公积金覆盖面狭窄同中国政府层级结构复杂、地方政府缺乏适当的激励密切相关。新加坡公积金制度之所以能够得到迅速普及，其中主要原因在于新加坡的中央政府实际上就是管理新加坡市的“市政府”，管理链条极短，中央、地方的事权和财权完全一致，利益高度统一。然而，如同其他大国一样，中国的政府层级结构复杂，中央政府、省级政府和县市级政府在政策取向上必然存在着差异。加上 1994 年分税制改革迄今，中央与地方、地方上省与县市在提供公共品的事权和

财权上并未达成一个合理的分配格局，各级政府间的利益取向更是存在较大的差异。作为普遍住房保障制度的载体，一个统一的、覆盖全国和全体非农就业人口的公积金制度符合中央政府的公共利益取向，但是，在具体实施上，这又需要依靠地方政府、尤其是县市级政府的积极参与。可是，地方政府一方面要承担此项公共服务的事权，另一方面又没有相应的财权，甚至强制企业实施公积金制度还可能会导致招商引资的失败，从而影响到地方政府的利益。在这种情况下，试图扩大公积金的覆盖面就枉然了。

可以看到，很多地方在贯彻执行《公积金管理条例》中关于缴交范围的条款时，根据地方实际情况作了限制，将强制缴交范围限定在具有本市城镇户口的职工，对外省市人员、农业户口职工等非强制缴交群体，放任由单位自愿缴交。在这种差别化的政策指导下，单位不为外省市人员、农业户口职工缴交公积金被视为理所当然。这部分群体虽然有着和强制缴交职工同样的住房需求，但却不能获得提高其住房支付能力的最基本的住房保障资金。另外，城镇个体工商户、自由职业人员可申请缴存住房公积金虽然有了政策规定，但实施情况并不令人满意。

(二)使用环节的问题：从事金融信贷业务，却没有配套的监管和经营机制

新加坡的普遍住房保障模式包括公积金制度和公共组屋制度两根支柱，中央公积金扮演的是一个出纳机构的角色，在归集资金之后，其使用只有两个方面：第一，留存资金以备缴存人提取；第二，存入中央银行。而在中国，公积金管理中心吸收缴存资金之后，除了留存部分资金用于缴存人提取之外，还要对缴存人发放贷款，还要进行国债投资。因此，各地的公积金管理中心事实上都在从事金融信贷业务，除了资金来源（归集）与银行不同之外，其本质就是银行类金融机构。对于这些机构，目前不仅没有适当的监管框架，而且，其经营模式也是效率低下、风险隐患极大的行政模式。

从管理体制看，住房公积金实行的是“管委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”。可是，作为名义上的公积金管理决策者，“住房公积金管理委员会”实际上是一个虚设的机构，委员多为政府官员，致使“管委会决策”变成了政府部门决策、政府官员决策。而具体经办公积金管理业务的“中心”，多是具有实权的市房改办、财政局、建委的隶属机构，或是与地方房改办一套班子、两块招牌，并非独立的能承担民事责任的法人单位。

问题的严重性还在于，这种“行政化”管理机构根本不具备承担风险的能力。按照《公积金管理条例》的规定，公积金管理中心“负责公积金的归集、保值和增值，具体金融业务（贷款、结算、开立账户、缴存和归还）委托银行办理”。但是，按照中国人民银行颁布的《贷款通则》，

银行作为受托人，“只收取手续费，不承担贷款风险”，因此，住房公积金的贷款风险事实上只能由“中心”承担。而“中心”既非政府机构，亦非独立的法人实体，根本不具备承担经营风险和民事责任的能力。在这种安排下，权利和责任显然是高度不对称的。

(三) 增值收益分配环节的问题：侵犯了公积金作为缴存人私有财产的性质

《公积金管理条例》规定，住房公积金增值收益可用于建设城市廉租住房补充资金。一些地方政府误读了条例的原意，以为有了住房公积金增值收益，在建设廉租住房时政府公共财政就可以不投入或者少投入资金，这种现象在部分东部沿海城市、大城市甚至直辖市都不同程度地存在。住房公积金增值收益本来是建设城市廉租住房的“补充资金”，现在却变成了“主要资金”甚至“全部资金”；政府本应是廉租住房建设的主体，政府财政资金应起主导作用，但现在却是政府职能没有到位，住房公积金增值收益承担了额外“负担”，这并不符合现有规定。

事实上，将公积金增值收益用于廉租房建设是一件合情但不合法的事情。“合情”之处在于，地方政府需要为公积金的缴存、使用行使行政力量、配置公共资源，因此，有事权就应该有相应的财权。“不合法”在于直接使用增值收益名不正、言不顺。从资金来源和属性上考虑，住房公积金增值收益从根本上来源于住房公积金的孳息收益。如果说职工缴纳的公积金属于职工的私有财产，那么，由私有财产形成的财产收益自然还是私有财产。政府可以通过税收政策来获得公共服务（如廉租房建设）所需要的资金，但是，不能够直接将私有财产的收益用于公共开支。

(四) 关于住房公积金改革的思考

为了充分发挥住房公积金制度的普遍住房保障功能，同时解决其存在的问题，当前需要尽快对住房公积金体系予以重新定位。我们认为，应该将整个住房公积金体系正式纳入到金融系统中来，围绕住房公积金构建有中国特色的政策性住房金融体系。这里有三点需要考虑：

1. 地方政府的作用。普遍住房保障制度的建设符合全体人民的意愿，需要由中央政府予以推行，但是，具体的执行、尤其是公积金的归集需要依靠地方政府。因此，在未来的改革中，关键还在于有关地方政府的激励约束机制设计，即要让地方政府权责对等、事权和财权相匹配。

2. 住房公积金的运行模式。目前的公积金管理中心已经在从事银行业务，未来显然需要为其正名，需要用银行的组织架构、运营机制、风险控制体系来进行改造。但是，鉴于公积金资金来源的特殊性以及各地房地产市场和公积金管理中心具体情况的巨大差异，如何从一个行政性机构平稳、有效地转变为政策性金融机构，需要认真研究。

3. 住房公积金的监管架构。作为经营金融业务的机构，未来的住房公积金监管显然离不开银

行监管部门的参与，不过，由于其涉及到政策性业务、涉及到各地的住房市场，是否需要由财政部门和建设部门参与监管，也需要研究。特别是各个监管部门权责范围和相互间的关系，更是要提前规定好。

参考文献

阿瑟·奥沙利文：《城市经济学》，中信出版社 2003 年版。

曹振良等：《房地产经济学通论》，北京大学出版社 2003 年版。

陈伯庚：《城镇住房制度改革的理论与实践》，上海人民出版社 2003 年版。

汪利娜：《美国住宅金融体制研究》，中国金融出版社 1999 年版。

汪利娜、殷剑峰：“稳步发展住房市场，健全住房金融体系”，《金融蓝皮书：中国金融发展报告（2005 年）》，社科文献出版社 2005 年版。

郑华：《中国房地产政策研究》，电子工业出版社 2004 年版。

William Apgar and Emily J. Whiting, “An Emerging Tool for Affordable Housing Finance” Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Feb. 2003.

Kent W. Colton, “Housing Finance in US: The Transformation of The US Housing Finance System”, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, May 2002.

Andreas Lehnert, “GSEs, Mortgage Rate and Secondary Market Activities”, Federal Reserve Staff Working Paper No. 2005-07.