

□ 常永胜

论我国房产金融体系中的住宅合作社

从金融发展理论看我国房地产金融的现实,我们发现:我国房地产业是在经济体制改革以来,在国民收入分配结构发生重大变化的过程中发展起来的。因此,房地产资金来源是在政府大规模退出储蓄—投资领域之后由金融机构贷款、自筹投资、其他投资和利用外资来支持的。在这五种来源中,预算内投资、金融机构贷款和外商投资都有明确的界定和相对制度化的融资机制,而“自筹投资”和“其它投资”(包括预算外资金、资金企业税后利润和折旧基金、城乡居民个人投资、集体单位的自筹资金、股份制企业发行股票和债券收入、定向募集公司发行股票收入、借用外资以及各种摊资和集资等等)中有些是制度化的,而大部分是非制度化和准制度化的,这种不规范的资金来源是我国融资机制中最不透明、最不稳定的部分。也是我国前几年房地产金融混乱的策源地。因此,我国房地产金融体系的建设迫切需要在拓宽融资渠道的同时,理顺各种融资机制,并首先从机构和体制上实现制度创新。

我们的观点是与世界房地产金融的发展,与我国房地产体制和金融体制的改革相适应的,其主要内容可归结为:成立政策性住房银行与政策性住房保障机构;改组住房储蓄银行和住房公积金管理中心为只经营政策性住房业务的金融机构;实现专业银行的商业化改造,使房地产信贷部与专业银行的商业主体性质相适应,成为各商业银行内部只从事经营性房地产金融业务的单纯机构;发展与完善住宅合作社,使之成为我国房地产金融体系中一支重要力量。本文着重就如何发展和完善住宅合作社问题谈些看法。

一、住宅合作社的产生与现状

住房合作社是一种互相帮助、共同建房的非盈利性团体,属集体合作性质。它是以建房金融通及储蓄、建设和管理一体化解决住房问题的合作社。具体地说,住宅信用合作社是指经政府房地产行政主管部门批准,在国家、集体的资助下,广大中、低收入的城市居民、职工为改善自身的居住条件,自愿组织起来,互帮互助,共同出资建造住房和管理住房的住房制度形式,住宅合作组织是具有独立法人资格、不以盈利为目的的公益性合作经济组织,它既是民间住房合作性质的经济组织,又是一种合作信用组织,已成为房地产金融体系中一支重要力量,在某些国家还占有主导地位。

住宅合作社的最先出现是伴随着第一次工业革命开始的。当时的工业化带来了农村人口大量涌入城市,造成城市住宅奇缺、房价高涨、收入微薄的群众无栖身之所的境况。于是,一些彼此熟悉的人们便联络在一起,自发地组织自助团体,采取互帮互助、共同集资、自己动手、合伙建房的办法解决自身的住房问题。最早成立住宅合作社的国家有丹麦、德国、法国等。

第二次大战后,欧洲城市住宅问题空前尖锐与突出,许多遭受战争破坏的城市居民无家可

归；大量人口返回城市，加剧了房荒。这时，合作社的发展帮助一些城市缓和了住房紧张的矛盾，减轻了城市当局的压力。因此，一些国家的政府对合作社持欢迎和支持的态度，在若干方面给予政策上的优惠。目前，住宅合作社已遍布五大洲 40 多个国家，达 7 万多个，拥有社员近 2000 万户。

我国从 80 年代开始，适应住房制度的改革，住宅合作组织随在各地兴起。1986 年 7 月，上海市二轻系统的上海玩具出口公司组建了我国第一家住宅合作社——新欣住宅合作社。以后，沈阳、武汉、昆明等地也相继成立。根据牵头组织者性质的不同，我国目前的住宅合作社主要有四种类型：一由政府或政府部门出面组织的住宅合作社。如昆明市政府成立了合作建房办公室，负责全市合作建房的统筹安排，审批办社方案，包括合作社章程、社员的吸收、住宅价格的确定、预算的审核等。其特点是不分单位、系统，面向社会上的住房困难户。优点是便于政府直接统一管理、规划、协调。但也存在两个方面的不足：一方面没有社团和基层单位参加组织，发动号召广大职工群众参加合作建房的力度不够；另一方面，不利于职工所在单位对改善职工住宅的支持。同时合作社内部一旦产生矛盾时缺少中介缓冲。二是由社团组织出面组织的住宅合作社。如浙江温州总工会根据职工住房的紧张状况，于 1980 年开始组织各企业单位工会联合建造职工住宅，职工自愿申请参加，个人集资，住宅建成后由集资者会议民主分配和管理。这一形式有利于增强职工群众的民主管理意识，调动参与的积极性。但在管理、协调、技术等方面存在不少困难，特别是有关问题的协调牵涉到政府的各个条条块块时，存在着不少麻烦和扯皮现象。同时群众团体与企业之间的松散关系也决定了有关问题协商的难度，影响住宅合作社活动的顺利进行。三是企业单位牵头组织的住宅合作社。如上海玩具公司的“新欣住宅合作社”规定个人集资、银行贷款、其它途径集资各占三分之一，以各种渠道合力解决其社员的住宅问题。这一形式因为是在一个单位的范围内，因而参加对象有限。同时，从社会整体看，各个单位的财力不同，并非每个单位都能独立组织，因而这一形式的社会效益不广泛，不能有效地解决社会性的住房困难问题。如果方向把握不好，还有可能退到福利性实物分配的的老路上去。四是居民自发自愿组织的合作社，如武汉市的“常码头住宅合作社”，在市房管局帮助下，社员自愿组合，自行入股，合作建房，满足住宅消费。社员有小型企业或街道工作的工人、商店店员、学校教师等，这一形式充分体现了互助互建、民主管理的原则，但由于是居民自发组织的，有一些涉及到许多部门的问题如法规、政策、规划、公建、配套资金、技术等往往很难得到及时有效的解决，从而大大削弱了这种组织形式的生命力。

二、合作经济的性质与形式

住宅合作社是合作社的一种形式，因而关于合作经济的一般理论和实践也应该适用于对住宅合作社的分析。从合作经济的发展、演变过程看，合作社的性质与地位不是一成不变的。资本主义制度下的合作社最早是由生活十分困难的平民大众在经济活动中，为了摆脱中间商人的层层盘剥、改善社员的社会地位和生活状况而自愿组织起来的互助互济的民间经济组织。它是平民大众用合作的力量向资本主义经济制度进行斗争的一种形式，它或隐或现、或多或少地孕育着一些社会主义因素的萌芽。因此马克思、恩格斯曾对这一阶段的合作社寄予了高度的、客观的评价。

但是，随着资本主义经济和合作运动的发展，这种情况发生了很大的变化。由于合作社要在资本主义经济的夹缝中艰难地求取生存，因此促使改良主义思潮在合作运动中逐渐占了上

风,这样合作运动也由取代资本主义制度的性质变为与资本主义制度共存,进而视己为资本主义经济体系的一个有机组成部分。合作社的性质在战后开始发生变化,它不仅实行雇工经营、削弱民主管理,而且盈利倾向也日益严重,在某种程度上已显露向资本主义企业演变的迹象。

合作社性质与地位的变化是与合作经济发展的不同阶段及其表现出的不同的组织形式相适应的。合作经济发展的初期以合作社为其主要组织形式。这一阶段主要是利用联合起来的力量,摆脱和抵御中间商人的层层盘剥,通过向社员提供服务的方式,帮助社员解决经济活动中碰到的诸多困难,兑现社员的劳动成果。这时,它是一种以服务为宗旨,不注重盈利的互助互济的惠顾者组织,和传统的合作社宗旨和原则如入社自由、民主管理、收益分享、重视教育比较吻合。

合作经济发展的中期以股份合作制为其主要组织形式。由于在该阶段合作社经济随着社会生产力水平的提高经营规模扩大、竞争能力增强,并向着一体化、大型化发展,因而合作经济在中期主要是凭借自己雄厚的经济实力和其他经济性质的企业展开激烈的市场竞争,并在竞争中发展和壮大。这时它已是一种以服务 and 盈利并重,而且逐步向盈利性倾斜的股份合作制企业,和传统的合作社宗旨和原则发生了不同程度的背离。股份合作制企业是劳动者自愿组合,自筹资金,并以股份形式投入,财产属于举办该企业的劳动者集体所有和按股份所有相结合。实行共同劳动、民主管理、按劳分配、按股分红的企业组形式。它是按合作制的原则,吸收股份制形式,同时兼有劳动联合和资金联合双重性质的新型合作经济。因此,它既不同于股份制,也不同于合作制,而且有其自己的特殊规定性。它在联合内容、企业宗旨、经营管理、收享分益等几方面既与合作社有量的差别,也与股份公司有质的区别。

合作经济发展的后期以合作企业集团为其主要组织形式。合作企业集团的宗旨是通过互助合作,求得集团内全体成员的共同发展、共同富裕,将全体企业成员汇集成一种强大的力量,发挥群体优势。集团同其成员社的关系,既不是“上级社”与“下级社”的行政隶属关系,也不是母公司对子公司的控股关系。它们是由作为其成员的各个合作企业以独立的法人资格合作组成的。合作企业集团的权力来自成员大会的授权,正是因为成员大会的授权所有成员社都有约束力,所以集团才能在授权范围内行使其对成员社的指导、协调、服务和监督的职能。同时,它们自身又必须接受成员大会的监督,对成员大会负责;合作企业集团也不是其成员社的控股者或所有者,相反,全体成员都是它的所有者。因此,在财产关系、组织结构和分配制度上合作制的一些基本原则仍然适用。合作企业集团的形成是经济发展与互助使用精神相结合的产物。

合作经济从早期的惠顾者组织向中、后期现代企业组织的变化转变,反映了合作经济从诞生、发展到成熟的变化,这是合作经济发展的一般规律和必须趋势。

三、我国住宅合作社的发展与完善

我国的住宅合作社时间不长,数量不多,还处于住房合作经济发展的初级阶段,还遵循着“个人集资、单位资助、国家扶持、民主管理、自我服务、共建文明社区”的基本原则,但却已经在我国的住房改革和住房金融体系的构建过程中发挥了重要的作用。首先,从微观上看,它为城市中、低收入阶层解决自身的住宅问题开辟了一条行之有效的渠道。住宅是消费品中价值量最大的特殊商品,建造或购买住房需要花费相当大的费用。我国住房改革的目的是要打破原有的福利性、无偿性的住宅体制,充分发挥国家、地方、单位、个人的积极性来解决全社会日益增长的住房需求问题。在当前原有的模式正在打破,新的完全商品化的体制还远未确立,收入、房

价、房租互相制约的“死结”难以解开,住房实际需求与有效需求存在尖锐矛盾的情况下,充分认识住宅合作社的现实意义,以“国家补贴一点,单位资助一点,大家凑一点、个人拿出一点”的思路来解决一部分中低收入阶层的住房困难,不失为一条绩效明显的创新道路。其次,从宏观上看,它为住宅供给和住房金融组织体系的完善提供了一种可行的选择。我国过渡经济中的住房供给面临着四种选择:一是由个人分散建造,二是由发展商建造并通过市场供给,三是由政府直接提供,四是住房合作社提供。比较这四种模式,根据住房商品性和政策性兼顾的特点,可以认为,住宅合作社是把两者结合起来的较好形式。住宅合作社是群众自愿组织的公益性团体,是兼有住宅生产、住宅消费和住宅信用等多种功能的合作组织。一方面,它不以盈利为目的,住宅合作社的建房以社员个人筹集为主,单位和政府扶持为辅,社员购房资金一般相当于建房成本或自住部分,比其他房改措施的个人出资更接近市场要求,这已在相当大的程度上体现了住宅的商品属性,是对旧的住房制度的新突破;另一方面,它又带有住宅福利性。在住房商品化过程中,政府出资建造低价房屋以解决低收入阶层的住房问题,是世界上许多国家的通行做法。而在住宅合作社中,单位的资助和政府的扶持则在一定程度上体现了这种福利性质。所以说,住宅合作社实现了商品性与福利性两个方面的较好结合。同时,住宅合作社作为一种为住宅筹集资金、融通资金的信用机构也在经营性房地产金融与政策性住房金融之间,找到了一种制度需求旺盛、交易成本较低的中间形式。随着住宅合作事业的发展,住宅合作社将进一步向住宅信用合作集团的方向发展,并通过建立住宅合作银行或住宅信用合作社成为我国房地产金融体系中一支重要力量。

为进一步发展和完善我国住宅合作事业,必须抓好以下几项工作:

首先,从经济战略与体制建设的高度认识住宅合作社的地位与作用。上述住宅合作社的实践、性质和作用说明,只要从内部规范建设和外部社会支持两个方面做好工作,住宅合作社在我国就会有广阔的发展前途和久远的生命力。目前,我们正面临着世界性的调整住房政策的新浪潮,其基本趋向就是从国家拨款直接进行住宅建设为主转到以支持住宅建设团体和个人储蓄、个人建房为主。原联合国人类居住中心副主任、国际住房合作储金会特别顾问卡尔逊于1986年1月在上海作的《当前世界住宅发展新动向》的报告中说:“我们看到,无论是在发达国家,还是发展中国家,政府都在重新考虑现有的住房政策,整个世界都在转变”。……“发展中国家解决住宅问题的方法,给人的印象是政府应该停止整套住宅建设,取而代之的是政府提供土地、基础设施,供私人自建住房,政府从直接参与转变到帮助、资助建设方面。社会主义国家,特别是东欧一些国家,住宅建设政策也在改变,政府减少直接的住宅投资费用,但帮助鼓励合作社及其他非盈利组织的住宅建设”^①。我国住宅合作社的发展正好顺应了这一新的趋势。因此,我们必须改变对合作经济的传统看法,还其本来面目,并从社会发展与体制完善的高度认识住宅合作社在我国住房经济和住房金融体系中的重要地位。

其次,政府大力支持。住宅合作社之所以对中低收入职工和贫困居民具有很强吸收力的关键是因为它能够提供比商品住宅价格低廉的合作住宅,而这除了住宅合作社本身的非盈利性和管理民主、中间费用较少外,主要是靠政府给予的各项优惠政策和条件。政府对于合作社的支持是多方面的。第一是加强宣传、提高认识。住宅合作社在我国的实践才刚刚开始,其实质和功能还鲜为人知。因此要通过各种手段,使群众充分认识到住房商品化的必然性,认识到当前住房建设中国家、集体存在的实际困难,认识到住宅合作社的性质、任务、特点及其优越性,从而使他们自觉自愿地建立和参加住宅合作社、主要靠自己的力量解决自己的住房问题。第二

制定政策、积极扶持。在立法上 1992 年国务院房政办、建设部、国家税务局三家联合制订的《城镇住宅合作社管理暂行办法》须提高其权威性,进一步完善和具体化,并使之与《土地管理法》、《城市规划法》、《房地产管理法》等有关法规相配合。在优惠政策中,土地问题最为重要。合作社用地从何而来?以什么方式取得?目前存在着截然不同的两种意见。我们认为,合作社用地也应有偿使用在原则上是正确的。但同时认为,考虑到参加合作建房的主要是低收入阶层和住房困难户、为了体现国家应有的社会保障职能,对合作社用地的政策,国家在实际操作中应比照土地有偿使用的规定作一定程度的减免,使之与一般商品房和其它用途的土地拉开差距,从而体现合作建房国家扶持的政策精神。住宅合作社上缴的土地优惠使用费,原则上也应用于合作住房的公建配套或与之有关的市政设施方面。当然,合作住房建设用地,一般不应占用城市中心繁华地带以及其他区位优势强、地面丰度高、开发潜力大的地块。合作住宅建设用地应尽量使用城郊结合部、区位优势相对不强、开发程度不高的地块,并最好与旧城改造、危旧房拆迁结合起来,这是合理使用土地,发挥土地最佳效益的必然要求。

再次,严格规定与限制入社资格。住宅合作社以协助国家和社会解决城市住房问题为己任,以组织居民通过互助合作的方式获得自己的住宅为宗旨,其主要服务对象是住房困难户和低收入职工。由于合作建房要求体现互助合作并享受了国家的优惠扶持,因此就存在着入社的资格限制问题。合作社需对自愿加入组织的职工或单位进行严格的资格审查。在社员资格规范化方面,意大利的经验可资借鉴,如其法律规定:生产劳动合作社的社员必须是劳动者,并且与合作社从事同一类行业;经营与合作社行业相同的企业家不得入社。消费合作社的社员必须是普通消费者,从事与消费合作社行业相同的商业经营者不得入社。美国住房合作社社员入社需如下条件:①家庭收入不到租用住房租金 8 倍的居民方可入股。②需要合作社提供一室套型住房的居民,要交纳 7000 美元的股金。需要更高质量住房的居民,其交纳的股金需达到住房价格的 18~20%。③社员使用合作社住房,也要交纳一定房租。我国的住宅合作社也应根据本地经济发展水平、职工平均收入和消费水平等因素确定一个明确的可行的社员入社标准。

最后,必须切实加强合作社内部的民主管理、经营方向、合作精神教育等问题。必须采取有力措施进一步从理论上明确合作社的性质与地位,从实践上完善合作社的运行机制和管理体制,以保证多种类型的住房合作社在我国住房体系中发挥更大的作用。

注:

①何功健:《世界各国住宅合作社综述》。