

# سیاست (گزاره) چین در مسیر آزادسازی و خصوصی سازی اقتصادی در بخش مسکن

■ محمدرضا فرهادی پور ■

■ سیامک رستمی ■

## ۱- مقدمه

چین در شرق قاره آسیا و سواحل غربی اقیانوس آرام قرار گرفته و مساحتی حدود ۹.۶ میلیون کیلومتر مربع دارد. چین ۱.۳۲۸.۰۲۰.۰۰۰ نفر جمعیت دارد که ۵۱.۵٪ آن مرد و ۴۸.۵٪ زن هستند، ۴۷.۵٪ این جمعیت در مناطق شهری و ۵۴.۳٪ در مناطق روستایی زندگی می کنند و ۱۹٪ بین ۱۴-۰ سال و ۸.۳٪ بالای ۶۴ سال سن دارند. چین طی نیمه‌ی دوم قرن بیستم تجربه‌ی دو نوع اقتصاد را از سر گذرانده است: چین قبل از ۱۹۷۹؛ اقتصادی با برنامه‌ریزی متمرکز یا همان اقتصاد سوسیالیستی و چین پس از ۱۹۷۹؛ اقتصادی با برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و بازارمحور. نکته‌ی جالب در زمینه‌ی اقتصاد چین این است که قبل و بعد از ۱۹۷۹ دولت نقش اصلی را در عرصه‌ی اقتصاد برعهده داشته است. قبل از ۱۹۷۹ مالکیت مسکن و زمین در عرصه‌ی اقتصاد در اختیار دولت بود و از این رو بخش خصوصی جایگاهی در این بخش از اقتصاد نداشت. اما پس از این سال همراه با آزادسازی و حرکت به سوی اقتصاد با درهای باز سیاست‌های اقتصادی مسکن چین نیز دچار دگرگونی شد. از این رو، بررسی تجربه‌ی این کشور در بخش مسکن و سیاست‌های حمایتی

آن به منظور کمک به خانوارهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط پس از حرکت به سوی اقتصاد آزاد می‌تواند راهنمای مفیدی برای سیاست‌گذاری در سایر کشورها باشد.<sup>۱</sup>

## ۲- سیاست‌های اقتصادی مسکن در چین

۱-۲ قبل از ۱۹۷۹: مالکیت دولتی بر مسکن و زمین و سیاست‌های حمایتی مسکن کاملاً دولتی

قبل از دهه‌ی ۱۹۸۰، اقتصاد چین نظام مسکن رفاهی (خیریه‌ای)<sup>۲</sup> را تجربه کرده بود. مشخصه‌ی اصلی این دوران، توزیع خانه‌های مسکونی در قالب مسکن رفاهی و با اجاره‌ی پایین بود. خانه‌ی مسکونی، کالا محسوب نمی‌شد و از این رو به هیچ‌وجه نیازی به تأمین مالی مسکن وجود نداشت. در واقع دولت مالک بخش مسکن و زمین بود و هرگونه که می‌خواست برای این بخش تصمیم می‌گرفت.

### ۲-۲ بعد از ۱۹۷۹: حرکت به سوی تجاری‌سازی بخش مسکن

بعد از این سال چین اصلاح نظام مسکن را آغاز کرد. هدف اصلاحات تحقق بخشیدن به تجاری‌سازی مسکن بود. اجاره‌های مسکن‌های تحت مالکیت دولت افزایش یافت و در حالی که پرداخت یارانه‌های مسکن و فروش خانه‌های دولتی نیز مطرح بود. هم‌زمان، متناسب با افزایش اجاره‌ی مسکن، یارانه‌ای در قالب درصدی از حقوق خانوارهای کم‌درآمد به آن‌ها پرداخت می‌شد تا آن‌ها هم بتوانند گام به گام با سیاست‌های اجرایی دولت در حوزه‌ی مسکن همراه شوند.<sup>۳</sup> البته این حرکت در اوایل به دلیل فراهم نبودن زیرساخت‌های قانونی و نهادی کند بود، اما از اواسط این دهه بر سرعتش افزوده شد.

۱- بخش اصلی این مقاله برگرفته‌ای مقاله‌ای است با عنوان:

Jianping YE: China Housing Policy and Housing Market

۲- Welfare Housing System

۳- شاید راز موفقیت چین در آغاز گذار به سوی اقتصاد بازار محور در همین بوده است که کم‌درآمدها را به دست فراموشی نسپرده است و کوشیده تا هزینه‌های بزرگی هم‌چون هزینه مسکن در سبد خانوار را پوشش دهد.

در سال ۱۹۸۷، بانک‌هایی با عنوان بانک پس‌انداز مسکن با سرمایه‌ی مشترک<sup>۱</sup> در یاناتای<sup>۲</sup> و بنگبو<sup>۳</sup> تاسیس شدند. بانک پس‌انداز مسکن، منطقه‌ای و مسئول وصول و پرداخت وجوه مالی مسکن دولت‌های محلی، بنگاه‌ها و خانوارها و جذب پس‌اندازهای مسکن و ضمانت وام‌های مسکن برای خانوارها برای خرید مسکن عمومی یا ساخت مسکن بود. در سال ۱۹۸۸، بانک خلق چین<sup>۴</sup> با بانک عمران چین<sup>۵</sup> و بانک تجاری و صنعتی چین<sup>۶</sup> برای تاسیس شعب اعتباری املاک که برای اصلاح نظام مسکن در نظر گرفته شده بود، با اعطای وام مسکن خصوصی غیرانتفاعی به افراد موافقت کرد. عملکرد و وظیفه‌ی شعب اعتباری املاک مشابه بانک‌های پس‌انداز مسکن بود. در ضمن بانک‌های دولتی<sup>۷</sup> به اعطای وام‌های مسکن تجاری تشویق شدند.

به دلیل نبود هرگونه پیش‌رفت چشم‌گیر در نظام مسکن تجاری‌سازی شده طی این دوره، هنوز توزیع مسکن توسط دولت شیوه‌ی غالب بود و باعث ایجاد تقاضای ناکافی برای وام‌های مسکن می‌شد. به عبارت دیگر، خانوارها به دلیل آگاهی و اطمینان از حضور دولت در بازار و بهره‌مندی از خدمات آن انگیزه‌ی چندانی برای پیوستن به برنامه‌ی جدید دولت نداشتند. وام‌های غیرانتفاعی مسکن<sup>۸</sup> شیوه‌ی غالب تأمین مالی مسکن بود که نشان از دخالت دولت در این بخش و پرداخت یارانه‌های کلان داشت. در این دوره تحولات چشم‌گیری صورت نگرفت چراکه پیش‌شرط و پیش‌نیاز آن تحول و تطور بخش مالی اقتصاد بود تا پس از آن بخش مسکن نیز تحت تأثیر آن به سوی اصلاحات گام بردارد.

۱- Joint-Equity Housing Saving Banks

۲- Yanati

این‌جا به برنامه یا الگوی یاناتای هم اشاره‌ای مختصر می‌شود. این برنامه در اکتبر ۱۹۸۶ توسط هیئت دوت تصویب و در آگوست ۱۹۸۷ اجرایی شد. این برنامه از سه جنبه قابل توجه است: این برنامه مرتبط با جزء مرکزی از اصلاحات مسکن بود، این برنامه استفاده از کوپن‌های مسکن را به عنوان یک شکل از یارانه مطرح می‌کرد و این برنامه برای تشویق خریداران مسکن برای پرداخت ۱۰۰ درصد خریدشان طراحی شده بود.

۳- Bangbu

۴- The People's Bank of China

۵- Construction Bank of China (CBC)

۶- Industrial and Commercial Bank of China (ICBC)

۷- State-Owned Banks

۸- Non-profit housing loans

جدول یک نمونه‌ای از یارانه‌ی پرداخت‌شده در قالب حقوق و دستمزد به افراد مختلف را نشان می‌دهد.

جدول ۱- مزایای مسکن در شهر گوانگ‌ژو ۱۹۹۸

استاندارد زندگی برای هر گروه از کارمندان (متر مربع)	کل یارانه‌ی مسکن پرداختی برای ۲۵ سال (۱۰۰۰۰ یوان)		یارانه‌ی ماهانه برای هر فرد (یوان)	گروه کارمندان
	متاهل	مجرد		
۵۰	۲۵	۱۳.۹۸	۶.۹۹	۲۳۳ Clerical
۶۰	۳۰	۱۶.۸۰	۸.۴۰	۲۸۰ Officer
۷۰	۳۵	۱۹.۶۲	۹.۸۱	۳۲۷ Deputy chief officer
۸۰	۴۰	۲۲.۳۸	۱۱.۱۹	۳۷۳ Officer
۹۰	۴۵	۲۵.۲۰	۱۲.۶۰	۴۲۰ Deputy department head
۱۰۰	۵۰	۲۸.۰۲	۱۴.۰۱	۴۶۷ Department head
۱۱۰	۵۵	۳۰.۷۸	۱۵.۳۹	۵۱۳ Deputy bureau chief
۱۳۰	۶۵	۳۶.۴۲	۱۸.۲۱	۶۰۷ Bureau chief
۱۶۰	۸۰	۴۴.۸۲	۲۲.۴۱	۷۴۷ Deputy city govt head
۲۰۰	۱۰۰	۵۵.۹۸	۲۷.۹۹	۹۳۳ City govt head

منبع: اطلاعات املاک و متغلات گوانگ‌ژو ۱۹۹۸.

### ۲-۳ از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۸: اعطای وام‌های غیرانتفاعی به خانوارهای کم‌درآمد

چین با رجوع به تجربه‌ی سنگاپور، در سال ۱۹۹۱ در شانگ‌های وجوه مالی احتیاطی مسکن شهری<sup>۱</sup> را با هدف توسعه‌ی منابع تأمین مالی مسکن برای خانوارهای کم‌درآمد به منظور خرید یا ساخت مسکن تأمین کرد. این وجوه مالی احتیاطی مسکن از طریق یک حساب شخصی و به صورت ماهانه از طرف اشخاص و بنگاه‌ها براساس نسبت معینی از دستمزدشان در قبال اعطای وام مسکن یا مالکیت مسکن دولتی به بانک یا نهاد دولتی

۱- Urban Housing Provident Funds (UHPF)

ذی‌ربط پرداخت می‌شد. در واقع، این بار یارانه‌ی مسکن در قالب حقوق و دستمزد اشخاص پرداخت می‌شد. مرکز کنترل وجوه مالی مسکن<sup>۱</sup> مسئول کنترل این وجوه و بانک‌های تجاری متعهد به اعطای وام به خانوارهای واجد شرایط بود.

در سال ۱۹۹۴، بانک خلق چین، تدوین دستورالعمل اعطای وام غیرانتفاعی مسکن و مقررات دستورالعمل وام‌های خودگردان<sup>۲</sup> مسکن توسط بانک‌های تجاری را تصویب کرد که تأمین مالی انتفاعی و غیرانتفاعی را تعریف کرده و براساس آن محدودهی بانک‌های تجاری واجد شرایط متعهد به اعطای وام‌های غیرانتفاعی مسکن به CBC و ICBC و بانک کشاورزی چین<sup>۳</sup> (ABC) توسعه یافته بود. البته ایراداتی هم به این سیستم وارد بود، مثلاً این که چارچوب نظام مالی مسکن به‌طور جدی محدود شده بود به‌گونه‌ای که این نظام تنها از طریق وجوه احتیاطی مسکن و وام‌های تجاری مسکن شکل می‌گرفت.

هرچه اصلاحات تأمین مالی مسکن عمیق‌تر می‌شد، تقاضای افراد خصوصی هم برای دریافت وام بیش‌تر می‌شد. اما به‌دلیل ضعف بازارهای مالی، وام مسکن با ریسک زیادی همراه بود. از ریسک‌های اعتباری گرفته تا ریسک بازار. لذا بانک‌های تجاری شرایط سختی را به‌منظور کاهش ریسک‌های اعتباری تعیین کرده بودند (برای مثال، پیش‌پرداخت زیاد<sup>۴</sup> درقبال دریافت وام، دوره‌ی زمانی کوتاه برای بازپرداخت وام و وجود وثایق تضمینی درقبال وام). بنابراین، عملاً اغلب خانوارها (به‌خصوص کم‌درآمدها و خانوارهای با درآمد متوسط به‌دلیل ناتوانی در تأمین این شرایط از بازی مالک مسکن شدن کنار گذاشته شده بودند. از سوی دیگر، به‌دلیل محدودیت حجم وجوه مالی احتیاطی مسکن، میزان وام‌های مسکن غیرانتفاعی نیز پایین بود. اغلب وجوه مالی احتیاطی مسکن توسط شرکت‌ها برای خرید و ساخت خانه‌های مسکونی سرمایه‌گذاری می‌شدند.<sup>۵</sup>

۱- Housing Funds Control Center (HFCC)

۲- Self-operation Housing Loans

۳- Agricultural Bank of China (ABC)

۴- High Down Payment

۵- در پایان سال ۱۹۷۷ تراز وام رهنی مسکن تنها ۱۹ میلیارد یوان بود که معادل سه درصد از درایی‌های اعتباری بانکی تخمین زده می‌شد.

۲-۴ از ۱۹۸۸ تا ۲۰۰۴: سیاست‌های حمایتی روان<sup>۱</sup> باهدف افزایش عرضه‌ی وام‌های

## مسکن

سال ۱۹۸۸ سال چرخش بود. در این سال نظام مسکن رفاهی به‌طور کامل پایان یافته بود. افراد مجبور بودند مشکلات مسکن خودشان را از طریق بازار حل کنند به‌گونه‌ای که تقاضا برای وام‌های مسکن به‌سرعت در حال افزایش بود. گویی تمام یارانه‌ها برچیده شده بود و قرار بود تنها بازار مسکن به‌همه‌ی تقاضاها پاسخ بگوید و در ظاهر دیگر دایه‌ای به اسم دولت وجود نداشت.

به‌منظور ترویج اصلاحات مسکن، دولت نظارت بر بخش تأمین مالی مسکن را روان‌تر ساخت. بانک خلق چین «دستورالعمل‌هایی برای کنترل وام مسکن شخصی<sup>۲</sup>» تصویب کرد. هیئت دولت «مقررات کنترل وجوه مالی احتیاطی مسکن<sup>۳</sup>» را در سال ۱۹۹۹ وضع کرد. با ترویج این سیاست‌ها، بازار وام مسکن شخصی<sup>۴</sup> توسعه یافت. همه‌ی بانک‌های تجاری شرایط اعطای وام مسکن شخصی در تمامی شهرها و شهرک‌ها را دریافت کردند. شرایط دریافت وام مسکن آسان شده بود. برای مثال، وام مسکن شخصی به این محدود نمی‌شد که مسکن با وجوه احتیاطی مسکن ساخته شود، نسبت پیش‌پرداخت کاهش یافته بود و نرخ‌های بهره قابل تحمل‌تر شده بودند. البته واضح است که دلیل این امر ایجاد رقابت در میان بانک‌ها بود که حالا همگی باید مشتری خود را جذب می‌کردند.

این سیاست‌های تسهیلی رشد اعتبارات مسکن را تحریک می‌کرد. از ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ تراز وام‌های مسکن شخصی (شامل وام‌های غیرانتفاعی مسکن) به‌ترتیب به ۸/۸۲۵، ۹/۱۱۷۷ و ۲/۱۵۹۲ میلیارد یوان رسید، یعنی با رشد متوسط ۳۸/۵ درصدی. در همان زمان، پس‌اندازها و وام‌های UHPF به‌شکل قابل‌توجهی افزایش یافته بود. در پایان ژوئن سال

۱- Relax Policies

۲- Procedures for the Control of Individual Housing Loan

۳- Regulations on the Control of the Housing Provident Funds

۴- Individual housing loan market

۲۰۰۴، تراز کل وجوه مالی احتیاطی مسکن ۴۳۰/۶۷ میلیارد یوان بود که ۱۸۵/۴۲ میلیارد یوان از وجوه مالی احتیاطی مسکن به خانوارهای واجد شرایط برای خریداری و ساخت مسکن‌شان اعطا شده بود. حدود ۳/۷۶۵۴ میلیون خانوار به‌واسطه‌ی وجوه احتیاطی مسکن تحت حمایت قرار گرفته بودند و درصد وام اعطاشده به توسعه‌ی پروژه‌های تجاری و بنگاه‌ها از ۳۱/۵ درصد در ۱۹۹۸ به ۱۰/۳ درصد در ۲۰۰۴ کاهش یافته بود.

## ۲-۵ بعد از ۲۰۰۴: گشایش و نوآوری در بازار مسکن

از سال ۲۰۰۴ به بعد تغییرات جدیدی در شیوه‌ی تأمین مالی مسکن در چین ایجاد شد. یک تغییر وجود شواهدی دال بر دسترسی دشوارتر به وام اعتباری مسکن بود. قانون‌گذار عرصه‌ی اقتصاد کلان<sup>۱</sup> سیاست‌های سخت‌گیرانه‌ای را به‌منظور متوقف‌ساختن سرمایه‌گذاری بنگاه‌های املاک (سفته‌بازی) و در جهت جلوگیری از افزایش سریع قیمت مسکن اعمال کرد. برای مثال، وام‌گیرنده‌ای که بیش از یک خانه می‌خرد، پیش‌پرداخت وامش به‌طور متناسب افزایش می‌یافت. کمیته‌ی نظارت بانک‌داری<sup>۲</sup> پیشنهاد کرد که بانک‌های تجاری باید این موضوع را کنترل کنند که هزینه‌ی وام در مقابل درآمدهای وام‌گیرنده در هر ماه کم‌تر از ۵۰ درصد باشد و تمامی هزینه‌های مربوط به بدهی ماهانه در مقایسه با درآمد به ۵۵ درصد در ماه محدود شود. از مارس ۲۰۰۵، بانک مرکزی نرخ بهره را حدود یک‌درصد افزایش داد. به‌واسطه‌ی این سیاست‌های سخت‌گیرانه، نرخ افزایشی وام‌های مسکن شخصی (فردی) کاهش یافت. از سال ۲۰۰۵ تا سال ۲۰۰۶ تراز وام‌های مسکن شخصی به ترتیب ۱۸۴۶/۱ و ۱۹۹۰ میلیارد یوان بود که تنها ۱۴۳/۹ میلیارد یوان افزایش پیدا کرد.

۱- The Macro Regulator

۲- Banking Supervision Committee (BSC)

تغییر دیگر ورود بانک‌های خارجی به بازارهای مالی املاک و مستغلات چین بود. برای مثال، بانک پس‌انداز مسکن آلمان (شوایش-هال)<sup>۱</sup> در مقیاس وسیع در حوزه‌ی تأمین مالی مسکن شروع به کار و بانک پس‌انداز مسکن ژانگ<sup>۲</sup> را با مشارکت CBC در تیانجین<sup>۳</sup> تأسیس و برای تأسیس شعبه دوم در چونگ‌کینگ<sup>۴</sup> برنامه‌ریزی کرد. تغییر سوم، پیش‌رفت در نوآوری تأمین مالی مسکن بود. CBC اوراق بهاداری‌سازی<sup>۵</sup> وام رهنی مسکن را شروع کرد. بانک گوانگدا<sup>۶</sup> وام‌های با نرخ ثابت خود را در سال ۲۰۰۶ طراحی و در بازار ارائه کرد.

### ۳- تکمیل سازوکار تنوع‌بخشی<sup>۷</sup> ریسک وام مسکن برای حمایت از کم‌درآمدها

تأمین مالی مسکن در چین در محیطی فاقد سازوکار ریسک‌گریزی یا تنوع‌بخشی به ریسک رشد کرده و صورت گرفته است. تکمیل سازوکار تنوع‌بخشی ریسک تکلیف بعدی است که نظام تأمین مالی چین با آن مواجه است. سازوکار ریسک وام باید چندسطحی شده<sup>۸</sup> باشد. سطح اول مربوط به بهبود شرایط بازار وام یعنی توسعه‌ی بازار ثانویه و اوراق بهاداری‌سازی وام‌های رهنی مسکن است که ریسک‌ها را به سمت سرمایه‌گذاران منتقل می‌کند و نقدینگی دارایی‌های بانک را بهبود خواهد بخشید. سطح دوم مربوط به تنظیم سازوکار بیمه‌ی جامع به منظور تحول و تنوع‌بخشی به ریسک‌های اعتباری است. سازوکار بیمه شامل موسسات ضمانتی تحت حمایت دولت<sup>۹</sup> و موسسات بیمه‌ی تجاری است. موسسات ضمانتی مورد حمایت دولت غیرانتفاعی هستند و هدف آن‌ها ضمانت خانوارهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط برای دریافت وام‌های رهنی است. این موضوع

۱- Schwaebisch-hall

۲- Zhongde Housing Saving Bank

۳- Tianjin

۴- Chongqing

۵- Securitization

۶- Guangda Bank

۷- Perfect Housing Loan Risk Diversification Mechanism

۸- Multi-Leveled

۹- Government-Supported Guarantee Institutions



همانند دفتر مدیریت مسکن فدرال<sup>۱</sup> و دفتر مدیریت کهنه‌سربازان<sup>۲</sup> در ایالات متحده آمریکا است. موسسات بیمه‌ی تجاری اعتبار شخصی وام‌گیرندگان را تضمین می‌کنند. به‌طور کلی، این نوع بیمه شکل بیمه‌ی مشترک را دارد. مثلاً، چنان‌چه خسارت‌ها درصد مطمئنی از اصل وام باشد، به‌طور کلی این خسارات توسط شرکت‌های بیمه تعهد می‌شوند، اما خسارات مازاد بر این محدودیت، بین وام‌دهنده و شرکت بیمه توزیع خواهد شد. بیمه‌های مشترک، به منظور جلوگیری از مخاطرات اخلاقی<sup>۳</sup> وام‌دهنده، منافع وام‌دهنده‌ها و شرکت‌های بیمه را به یکدیگر گره می‌زند. در چین برخی شرکت‌های بیمه این نوع بیمه را گسترش داده‌اند.

### تکمیل نظام مالی غیرانتفاعی مسکن و بهبود کارایی یارانه مسکن

نظام مالی غیرانتفاعی مسکن می‌بایست در چهار مرحله اصلاح می‌شد. مرحله‌ی اول، تعریف گرایش و جهت‌گیری تأمین مالی غیرانتفاعی مسکن بود. نظام مالی مسکن در تأمین مالی مسکن غیرانتفاعی نمود می‌یابد که هدف آن کمک به اصلاحات نظام مسکن است. تاکنون، تأمین مالی غیرانتفاعی مسکن به بخش مهمی از نظام تأمین مالی مسکن تبدیل شده است. تأمین مالی غیرانتفاعی مسکن بایستی از ارائه خدمت برای اصلاحات مسکن به ارائه خدمت جهت استفاده از مسکن و مسکن نسبتاً مناسب برای ساکنان کم‌درآمد و با درآمد متوسط تغییر جهت دهد. تأمین مالی غیرانتفاعی مسکن در یک فضای مشخص بایستی به‌عنوان بخشی از نظام امنیت اجتماعی تلقی شود.

در مرحله‌ی دوم، نظام وجوه مالی احتیاطی مسکن و نظام پس‌انداز مسکن قراردادی بایستی مکمل همدیگر باشند. نظام مالی غیرانتفاعی مسکن چین عمدتاً بر وام‌های اعطاشده از طریق وجوه مالی احتیاطی مسکن اتکا دارد. اگر تأمین مالی غیرانتفاعی مسکن برای خدمت به خانوارهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط برای استفاده‌ی مسکن طراحی شده

۱- Federal House Administration (FHT)

۲- Veteran Administration (VA)

۳- Moral Hazard

است، وابستگی صرف به وجوه مالی احتیاطی مسکن برای تأمین این هدف کافی نیست. در نظام مالی غیرانتفاعی مسکن نظام پس‌انداز مسکن قراردادی<sup>۱</sup> بایستی معرفی گردد. دو دلیل برای توسعه‌ی پس‌اندازهای مسکن قراردادی وجود دارد: از یک سو، نرخ پوشش وجوه مالی احتیاطی مسکن پایین است.<sup>۲</sup> شمار زیادی از کارکنان شرکت‌های غیردولتی<sup>۳</sup> و افراد خویش‌فرما<sup>۴</sup> از سیاست وجوه مالی احتیاطی مسکن منتفع نمی‌شوند. از سوی دیگر، حتی اگر نرخ پوشش ذخایر احتیاطی مسکن به تمامی ساکنین مناطق شهری توسعه داده شود، کمبود وجوه مالی در مقایسه با تقاضای وسیع مشکلی جدی است. بنابراین این موضوع باید به‌عنوان راهنمایی برای نظام مالی غیرانتفاعی مسکن باشد که پس‌اندازهای مسکن قراردادی را برای تکمیل وجوه مالی احتیاطی مسکن قابل استفاده سازد.

در مرحله‌ی سوم، یارانه‌ی دولت نیازمند ابتکار و نوآوری است. در دنیا، یارانه‌ی دولت اساساً در دو بُعد عمل می‌کند. پرداخت یارانه به سازندگان و دیگری به مصرف‌کنندگان. در مورد چین یارانه‌های مسکن به سازندگان و توسعه‌دهندگان واگذار می‌شود، برای مثال یارانه‌های مسکن در ساخت مسکن به صاحبان دستمزدهای کم و متوسط اختصاص می‌یابد، همانند معافیت از شهریه‌ی زمین و برخورداری از امتیازهای مالیاتی. اما این نوع یارانه‌ها تأثیر بدی دارند. شمار زیادی از خانوارهای کم‌درآمد که بایستی از یارانه‌های دولت برخوردار باشند، توانایی خرید این نوع مسکن حمایت‌شده از طریق یارانه‌ها را ندارند. با این حال، برخی خانوارهای با درآمد بالا که نباید این یارانه‌ها را برای خرید خانه‌های کم‌هزینه دریافت نمایند، از اثرات یارانه‌ی دولت می‌کاهند. راه و روش بهبود کارایی یارانه‌ی مسکن، تغییر جهت از یارانه نامرئی<sup>۵</sup> به سمت یارانه‌ی مرئی

۱- contract housing saving system

۲- تنها برای ۳۲ درصد از کارکنان مناطق شهری محاسبه شده است.

۳- Non-state Enterprises

۴- Self-employed People

۵- Invisible Subsidy

است، یعنی تغییر جهت یارانه از توسعه‌دهندگان به سمت خانوارهای واجد شرایط آن هم به‌طور مستقیم. کارایی یارانه‌ی مستقیم به‌مراتب بیش از یارانه‌ی غیرمستقیم است. یارانه‌ی مستقیم مسکن شامل وام‌های تنزیلی و ضمانت دولتی برای وام‌گیرندگان شخصی است.<sup>۱</sup> مرکز کنترل وجوه مالی احتیاطی مسکن پکن نرخ‌های بهره‌ی متفاوتی به وام‌های تجاری و وام‌های غیرانتفاعی مسکن می‌پردازد. ضمانت‌های دولت برای اعتبار وام‌گیرندگان می‌تواند به‌عنوان نوعی یارانه‌ی مستقیم تلقی گردد چرا که اگر وام‌گیرنده در پرداخت وام کوتاهی کند، ضمانت‌کننده باید مسئولیت وام پرداخت‌نشده را برعهده بگیرد که به نوعی یارانه‌ی مشروط است.

### ملاحظات پایانی: درس‌هایی برای اقتصاد ایران

مرور کوتاه تجربه‌ی چین درس‌هایی برای سایر کشورهای درحال توسعه همانند ایران به همراه دارد که به‌طور مختصر و مفید می‌توان آنها را این‌گونه بیان کرد:

- ۱- تدریج‌گرایی به جای شوک‌درمانی: در فرایند حذف حمایت‌های دولتی از بازار مسکن باید سیاست تدریج‌گرایی را در پیش گرفت و نه شوک‌درمانی را. تجربه‌ی تقریباً موفق چین نشان می‌دهد مسیر پلکانی و گام‌به‌گام و متناسب با شرایط اقتصادی - اجتماعی هر کشور می‌تواند عامل موفقیت نسبی شود.
- ۲- هدف‌مندی سیاست‌گذاری و توجه به گروه‌های کم‌درآمد یا مشاغل خاص در مسیر حرکت به سوی نظام بازار مدیریت شده: تجربه‌ی چین حکایت از این دارد که در حرکت به سوی نظام بازار گروه‌های کم‌درآمد و صاحبان مشاغل خاص با دریافت یارانه‌هایی از قبیل وام‌های کم‌بهره و دریافت مسکن از کارفرما و کاهش اقساط آن از حقوق، مورد توجه ویژه قرار گرفته‌اند.

۱- پکن وام‌های تنزیلی را از سال ۲۰۰۳ به‌کار گرفته است.

- ۳- آزادسازی بازار مسکن فرایندی است ده‌ها ساله نه یک‌شبه. تجربه‌ی چین نشان می‌دهد که فرایند آزادسازی بازار مسکن از سال ۱۹۷۹ شروع شده و هنوز ادامه دارد.
- ۴- انعطاف‌پذیری زمانی سیاست‌ها و تنوع‌بخشی آن‌ها: دولت چین در هر دوره‌ی زمانی سیاستی متناسب با شرایط زمانی و مکانی اتخاذ کرده است. گرچه چارچوب سیاست‌های مسکن در چین به‌طور کلی مشخص بوده اما این سیاست‌ها در ایالت‌های مختلف بسته به شرایط متفاوت بوده است.
- ۵- سیاست‌گذاری مناسب در خصوص پرداخت یارانه‌های مسکن: تجربه‌ی چین نشان می‌دهد سیاست‌گذاران این کشور مدام از نظرات اقتصاددانان و سایر کارشناسان برای به‌روزرسانی و ایجاد تغییرات مناسب در نحوه‌ی پرداخت یارانه‌ها استفاده می‌کنند تا در این مسیر هرچه موفق‌تر باشند.
- ۶- ارتباط مناسب نظام بانکی با بخش مسکن: سیاست‌های یارانه‌ای بخش مسکن عمدتاً از مسیر بخش بانکی گذر می‌کند و چین نشان داده که موفق به برقراری ارتباطی خوب میان این نهاد و بخش مسکن شده است.

## منابع و مأخذ

۱. Notice of ulteriorly deepening Reform of Urban Housing System by the Council, ۷/۱۹۹۸.
۲. The Finance and Trade Institute of China Social Science Academe (۱۹۹۶), China Urban Housing System Reform, Beijing, Economy and Science Press.
۳. Meng Xiaoshu, Understanding of development of real estate industry, Real Estate Information of China, Mar. ۱۹۹۷.
۴. Jing Fang, A Analysis of potential and status quo of Beijing real estate market, China Land Newspaper, ۶/۴/۱۹۹۸.
۵. The Ministry of Construction, China Urban Construction Yearbook ۱۹۹۷.