

中国住房和
公积金制度
发展大纲

丛诚 著

上海辞书出版社

中国住房和
公积金制度
发展大纲

丛诚 著

上海辞书出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国住房和公积金制度发展大纲/丛诚著. —上海:上海辞书出版社,2008. 10
ISBN 978 - 7 - 5326 - 2570 - 3

I. 中... II. 丛... III. 住宅—公积金—制度—研究—中国
IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146336 号

责任编辑 邹曼菁

装帧设计 杨钟玮

中国住房和公积金制度发展大纲

上海世纪出版股份有限公司 出版、发行
上海辞书出版社

(上海陕西北路 457 号 邮政编码 200040)

电话: 021—62472088

www.ewen.cc www.cishu.com.cn

上海书刊印刷有限公司印刷

开本 787 × 1092 1/18 印张 21 $\frac{10}{18}$ 插页 2 字数 380 000

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1—4250

ISBN 978 - 7 - 5326 - 2570 - 3/F · 222

定价: 40.00 元

如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换

联系电话: 021—64478586

内 容 提 要

《中国住房和公积金制度发展大纲》,对我国住房制度发展规划和住房公积金制度等进行系统研究,该书深入浅出,理论联系实际,是我国自诞生住房公积金制度以来,对住房公积金制度研究最为全面深入、兼具理论和实践价值的首部学术专著。

该书从回顾我国城镇住房制度改革入手,分析了我国目前住房体制存在的主要问题,提出要制订并实施中国住房制度规划的主张,并设计了中国住房制度规划框架和住房政策矩阵模型。详细研究了住房公积金制度发展历史、全国资金状况、存在主要问题和发展完善对策,对业界和学界的诸多热议专题,包括住房公积金制度的存或废、住房公积金管理委员会作用如何改进、加强发挥公积金住房保障作用、住房公积金利率规则改革、建立全国住房贷款担保机制、逆序房贷和以房养老等内容,分析透彻,见解独到。该书开创性地提出了住房公积金权益转让机制并建立相应模型,具有一定的实践推广价值,书中所总结的世界住房金融业演进规律,颇具学术新意。

本书可供政府建设和房地部门、公积金中心、银行金融机构、房地产开发企业、高校和科研等单位,从事住房政策和住房金融工作的人员参考,也可供广大与住房和房地产相关的从业人员以及高等院校师生用作培训教材,学习了解我国住房制度改革、住房政策演变、住房公积金制度和住房金融发展以及国际住房金融演进规律趋势。本书还可为全国广大缴存住房公积金的职工,深入了解公积金政策及趋势,如何依法维护公积金权益和参与民主监督管理,提供参考。

序

经过二十多年的住房制度改革,我国城镇住房体制已发生了根本性变化,基本形成了市场化住房体制,现面临四项主要任务:一是建立住房保障体系,解决中低收入家庭的基本住房需求,实现住有所居发展目标;二是稳定住房价格,保持房地产市场健康持续发展,既要发挥房地产业对经济增长的带动作用,又要防止市场起伏对经济增长的负面影响;三是大力发展节能省地环保住宅,建立适合国情的建设模式和消费模式,促进节能减排,建设生态文明;四是适应快速城镇化需要,逐步解决农民工住房问题,维护城市安全,构建和谐社会。上述这些问题几乎都与住房公积金制度有关,如何充分发挥住房公积金制度的作用,并在发挥作用的同时,有效控制资金风险,是住房公积金制度面临的重大挑战。

《中国住房和公积金制度发展大纲》一书是丛诚同志积十多年住房政策和住房公积金研究之心得,亦是全国公积金业内出的首本学术性专著。本书开篇阐述了政府在住房管理领域的三大职责,即住房市场规则制订与秩序维护、住房市场运行宏观调控和住房保障体系建立,它们都应统一在国家住房制度规划的制订和实施当中。全书重点对我国住房公积金制度进行鞭辟入里的研究。概论篇系统研究住房公积金制度发展历史、全国现状、存在问题和发展对策,专题篇则选择热点议题,包括住房公积金制度的存废和改革、住房公积金管理委员会作用如何改进、怎样发挥公积金住房保障作用、住房公积金利率规则改革、建立全国住房贷款担保机制、逆序房贷和以房养老等内容,进行深入的研究分析。住房金融国际比较篇所总结的全球住房金融业演进规律,较具学术新意。作者创建全新的住房公积金权益概念,且建立住房公积金权益转让定价数量模型,对改善住房公积金制度福利公平性和提高资金效率,具有一定的理论创新和试点推广价值。

我与本书作者相识于1996年,其时我在国务院房改领导小组办公室工作,负责研究住房公积金政策,他在上海市住房公积金管理中心工作,由于工作关系,兼志趣相投,联系颇多,几乎每年都能会面几次。在过去十几年里,他直接参与了上海诸多公积金与房改政策的制订和国家课题研究。他很勤奋,不断研究学习国内外住房政策和住房金融新情况,在报刊上发表大量文章和论文,与人撰书多本,是公积金部门的一个学者型专才。1999年,我到加拿大住房和抵押贷款公司(CMHC)学习,到图书馆查阅资料,发现在住房金融学国际权威刊物《国际住房金融》(*Housing Finance International*)上刊有他的文章,论述上海住房公积金制度和抵押贷款市场。在我有限的阅读范围内,这是迄今为止该刊惟一一篇中国作者发表的文章。回国后,即与他书信往来频繁,共同探讨住房公积金的制度定位、管理模式、发展远景,收获良多。

今春,他告诉我正在著书,并邀我写序。我踌躇许久,没有答应。我始终认为,为论著写序者,要么德高望重,要么学识卓著,两者我皆不备。上月,他将书稿邮寄北京,再邀我写序,盛情之下,只好从命。本书诸多建设性政策主张,具有较强的理论和实践价值,对国家加快建立住房保障体系、制订住房制度规划、完善住房公积金制度和进一步发展住房金融等相关的政策和立法工作,将起到一定的参考和推动作用。当然,书中有的观点和建议,也值得商榷,需要进一步研究、论证和检验,但这并不影响本书的学术价值,因为惟有通过争鸣,真理才能步步接近,这对处于转型期的中国尤其如此。至少本书的出版,将改变我国目前在住房公积金制度研究方面缺少学术专著的状况。愿丛诚同志在住房研究领域精益求精,为国家住房事业发展做出更多的贡献。

是为序。

张其光

二〇〇八年七月二日于北京

前言

住房是人类永恒的主题,住房是人类生存繁衍和社会发展的必备物质条件。人类从远古时代的穴居、巢居^①开始,不断进化发展,才有今天种类繁多的住宅建筑形态。在任何历史时期,社会住房状况总是与当时的生产力水平、建筑技术、家庭伦理、民族宗教、地理气候条件以及政治经济等状况相适应的。现代社会中,住房设施功能已远远超出过去简单的栖息功能。对一个家庭而言,住房不仅是家庭成员情感交流、休闲娱乐、学习工作和享受生活的重要场所,还是一个家庭资产财富积累的价值载体。今天我们所见到的人类住房文明,是在漫长的历史演化过程中逐步形成的。

住房是一国经济、科技和文化等社会文明发展的集中体现,而国民住房的普遍水准和均等程度,则是一国政治生态文明的标志。工业革命以来,社会生产力有了突飞猛进的发展,随着土木工程建筑技术的日臻成熟,技术因素^②在解决人们住房问题上已不再占据主导地位。现代货币经济体系中,住房问题更大程度上与住房的经济属性和社会属性密切相关。我国唐代伟大的现实主义诗人杜甫,在寄寓成都身居风雨飘摇的茅屋之中,曾写下“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜?”的不朽诗句。一千两百多年过去了,现代社会该怎样实现杜甫所感慨的百姓住有所居的美好愿望呢?——“广厦千万靠制度”,解决广大百姓住房问题,惟有依靠完善的住房制度;住房制度要达至完善,必须由住房用地制度和住房金融制度共同支撑。住房用地属土地制度范畴,土地制度是国家经济政治制度的基础,土地制度改

① 《礼运》曰:“昔者先王未有宫室,冬则居营窟,夏则居橧巢。”

② 科技无止境,当前住房建筑技术在绿色环保和抗震性能等方面仍面临很多挑战。

革对国家经济基础和上层建筑产生深刻影响。金融是现代经济的核心,住房金融是住房经济的核心,住房金融是支撑实现住房政策目标的重要工具。

改革开放以来,我国经济社会发展变化巨大。近十年来中国工业化和城镇化的速度和规模呈现加快加大趋势,为人类社会前所未有的。当代美国经济学家、诺贝尔奖获得者约瑟夫·斯蒂格利兹曾指出,中国的城市化和美国的高科技发展将是21世纪深刻影响人类进步的两个关键力量。人口从农村向城市的大规模流动,不断冲击着我国社会经济政治的各个方面。目前,住房制度与经济结构的深层次问题,城市存量人口与增量人口不同的住房需求等诸多因素交织在一起,构成了复杂的住房问题。与长期以来的城乡二元制结构相适应,迄今为止,我国的住房制度仍存在高度的城乡二元化特征,其根源在于城市和农村住房用地制度的不同。与过去三十年的市场经济体制改革同步,我国现已建立起基于市场配置资源为主导的城市住房制度。

各国住房制度和住房金融实践表明,尽管国家土地制度可以不同,然而,在市场主导的住房体制中,住房制度如何在市场机制和保障机制两者之间保持平衡,住房金融体系如何确保住房资金来源长期稳定和有效控制风险,如何使政策性住房金融运作与住房金融市场有效结合,如何通过住房金融工具贯彻住房政策意图,引导市场资源流向住房保障领域,实现居者有其屋住房政策目标,有一定规律可循。设计、发展和完善中国住房制度的未来之路,必须从我国住房体制和住房金融的现状出发。住房公积金制度作为我国住房制度改革的产物,在推动我国城镇住房体制从计划向市场转变过程中曾发挥过重要的历史作用,住房公积金制度现已成为我国住房金融体系的重要构成。改革发展完善住房公积金制度,对我国住房制度的未来发展具有重要意义。

研究中国住房制度和住房公积金制度发展,相关内容甚多,难以巨细兼顾,故本书冠名大纲,乃择精要以述,力求纲举目张,木林互现,读者据以参考,皆可自为引申。本书凡四篇,以论述中国住房制度规划为基础,对住房公积金制度进行系统性和专题性研究,在住房保障和住房金融的双重制度框架下,辅以全球住房金融演进规律的借鉴,构筑中国住房公积金制度发展蓝图,提出改革完善之策略主张。

目 录

序	1
前言	1
第一篇 住房改革与住房制度规划	1
第一章 城镇住房制度改革与住房市场发展 / 3	
第一节 城镇住房制度改革 / 3	
第二节 住房市场快速发展和房价飙升成因分析 / 14	
第二章 中国城镇住房制度规划 / 24	
第一节 2003 年以来的房地产宏观调控 / 24	
第二节 住房保障是构建和谐社会之基础 / 33	
第三节 中国城镇住房制度规划 / 34	
第四节 住房政策比较借鉴 / 44	
第三章 住房财税政策设计 / 58	
第一节 住房市场两大特征与住房保障内涵 / 58	
第二节 住房和房地产税制现状与改革 / 60	
第三节 两个“自动稳定器”政策 / 63	
第四节 其他常见住房税种 / 66	
第五节 引导市场资源进入住房保障的财税激励 / 67	
第六节 提高住房转让所得税,打击投机炒房 / 69	
第二篇 住房公积金制度概论	75
第四章 住房公积金制度回顾 / 77	
第一节 住房公积金制度历史和管理体制 / 77	
第二节 住房公积金制度主要作用 / 81	
第五章 全国住房公积金资金状况 / 86	
第一节 住房公积金缴存使用情况 / 86	
第二节 全国住房公积金制度覆盖面和资金 运行特点 / 91	
第六章 住房公积金制度主要问题 / 96	

第一节 功能作用方面的主要问题 / 96

第二节 治理机制方面的主要问题 / 98

第七章 住房公积金制度发展对策 / 102

第一节 住房公积金制度重新定位 / 102

第二节 全面优化住房公积金政策 / 103

第三节 相关配套改革举措 / 115

第三篇 住房公积金专题研究

121

第八章 住房公积金制度存废和改革研究 / 123

第一节 存废价值判断 / 123

第二节 住房公积金制度改革设计 / 125

第九章 住房公积金管理委员会研究 / 138

第一节 管委会的地位和作用 / 138

第二节 管委会组织结构的改进 / 140

第三节 加强管委会监管职能 / 149

第十章 住房公积金之住房保障作用研究 / 153

第一节 住房公积金制度发挥住房保障作用的可行性 / 153

第二节 住房公积金发挥住房保障作用对策措施 / 157

第十一章 住房公积金利率规则研究 / 163

第一节 利率规则改革重建必要性 / 163

第二节 现行公积金利率管理弊端 / 166

第三节 在约束条件下优化并重建公积金利率规则 / 170

第十二章 住房公积金权益转让机制研究 / 177

第一节 住房公积金效率公平缺失的症结 / 177

第二节 住房公积金权益转让模型 / 179

第三节 住房公积金权益转让模型应用 / 182

第十三章 建立全国住房贷款担保机制研究 / 184

第一节 建立全国房贷担保机制的必要性 / 184

第二节 全国住房贷款担保机构方案 / 189

第三节	全国住房贷款担保机构的可行性 / 192
第四节	建立全国住房贷款担保机构的预期效果 / 195
第十四章	逆序房贷与以房养老研究 / 197
第一节	逆序住房抵押贷款 / 197
第二节	我国开展以房养老的前景展望 / 201
第三节	上海以房养老试点实践 / 205

第四篇	住房金融国际比较	211
-----	----------	-----

第十五章	住房金融之全球演进 / 213
第一节	住房问题、住房金融和住房金融体制 / 213
第二节	英国合作制住房金融 / 216
第三节	美国住房金融演变 / 219
第四节	欧盟住房金融趋势 / 239
第五节	日本住房金融发展 / 242
第六节	其他国家(地区)住房金融 / 244
第七节	住房金融演进规律之借鉴 / 245
第十六章	欧洲住房金融考察研究 / 247
第一节	法国住房金融 / 247
第二节	德国住房金融 / 253
第三节	瑞典住房金融 / 261
第四节	波兰住房金融 / 267
第五节	欧洲考察体会 / 271

附 录	275
-----	-----

附录一	住房公积金制度转型与创新研究报告 / 277
附录二	太伟之策 / 289
附录三	上海市住房抵押贷款证券化发展策略研究报告 / 301

附录四	论新兴的上海住房抵押贷款市场 / 319	
附录五	关于住房改革与公积金的重要文件 / 336	
5.1	国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知 / 336	
5.2	国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知 / 344	
5.3	国务院关于深化城镇住房制度改革的决定 / 346	
5.4	国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知 / 353	
5.5	国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见 / 358	
5.6	住房公积金管理条例 / 364	
参考文献		372
后 记		375

第一篇 住房改革与住房制度规划

20 世纪 80 年代以来,随着我国改革开放国策的确立和实施,建国后实行了近三十年的计划经济体制开始向市场经济体制逐步改革转轨,与之相适应,我国城镇住房制度改革也开始了艰难的起步探索。1994 年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》出台,1998 年国务院又颁发《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,所有单位都停止了计划体制下的住房实物分配,居民个人成为了住房市场消费购买的主体,此后至今的十年间,我国住房和房地产业迅速发展,住房投资建设和市场交易规模呈现出爆发式增长,全国城镇居民家庭住房条件改善显著,住房和房地产业在国民经济中的支柱产业地位得到确立。与此同时,住房价格在旺盛的市场交易带动下不断攀高,广大中低收入家庭难以通过市场解决住房问题的矛盾日益突出,房价与住房问题成为了社会广泛关注的热点。2007 年 8 月,《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台,这标志着经过了二十多年的住房制度改革,在住房市场体制已经确立的今天,我国城镇住房制度改革已经进入到加快建设住房保障体系的新阶段。

本篇在综合论述我国城镇住房制度改革演变的基础上,对我国城镇住房制度的发展方向、规划蓝图和实施的政策措施予以论述,因为只有将 13 亿中国人的住房问题置于国家住房制度保障的轨道,才能回答处于快速城镇化和工业化历史进程的我国,到底应该选择什么

样的国民住房建设消费的居住模式。

第一章在对我国城镇住房制度改革进行回顾的基础上,着重探讨福利住房体制终止后,推动房地产市场高速发展和房价迅速上升的主要力量,在于制度性、需求性与所有参与主体的利益驱动等三大因素。

第二章从分析 2003 年以来国家控制房价上涨等宏观调控政策措施的实施效果出发,提出保障居民基本住房需求,是我国住房政策的基本目标和构建和谐社会的基础。我国政府应立足于住房保障与住房市场并重,制订并实施国家住房制度规划,通过住房政策矩阵等工具,完善我国住房市场的规则体系、加强市场宏观管理和加快建立住房保障体系。

第三章论述如何改革和完善与住房相关的房地产财税政策,引导市场资源和力量参与以支撑住房保障体系建设。

第一章 城镇住房制度改革与住房市场发展

第一节 城镇住房制度改革

一、计划经济体制下住房严重短缺

建国以来,我国长期实行计划经济体制,生产要素和经济资源实行统一的行政配置,生产和消费实行高度集中的指令计划。国家经济成分单一,全民所有制国有企业和集体所有制企业几乎占据了国民经济生产的全部。在计划经济体制下,实行劳动者低工资和国家高积累的国民收入分配模式。国有企业不是一个单纯的经济生产组织,除了要从事生产活动组织管理以外,还对职工承担养老、医疗、住房、子女教育等在内的各种社会职能,即所谓“企业办社会”现象。在住房领域,住房只被作为生活必须资料,城镇住房实行由国家 and 国有企业统一投资、建造、分配、维修和管理的计划福利体制。

在福利住房体制下,由于实行城镇土地国家所有制,城镇土地和住房在法律上不允许买卖交易,住房和房地产无法成为一个相对独立的经济和产业部门。和其他产品一样,住房作为重要的生活资料,只承认使用价值,不承认住房的经济价值和商品属性,住房成为依附于国有企业生产经营活动和政府财政投资所提供的福利产品。在计划体制下,由于政府和单位对职工承担生、老、病、死和住房等多方面的社会责任,在职工劳动报酬工资中相应地并不包括住房消费含量,在工资收入中本应属于职工用于简单居住成本维持的报酬部分,被政府和单位从工资中统一扣提,这部分统一扣提的资金成为单位和财政用于住房投资的重要资金来源。住房完全由政府 and 单位计划集中投资建造,建成后将住房无偿分配给职工居住,职工家庭享有住房的使用权,并且这种使用权具有一定的永续性,可以在家庭成员之间继承,住房所有权则实行单位系统管理所有和政府房管部门直管国家所有的公房产

权制度,租住公房的职工家庭只需支付极低的公房租金,单位和政府承担公有住房的维修和管理责任。

从一般意义上看,这种福利住房制度和当时国家实行的计划经济体制相适应。然而,随着社会发展、人口增长和时间推移,尤其是随着市场经济体制改革的推进,福利住房体制内在矛盾日益突显,难以为继。

首先,住房完全由政府 and 国有企业单位投资建造,并实行无偿分配,住房投资建设无法形成资金良性循环,住房建造与供应跟不上不断增长的城镇人口和住房需求,城市居民住房短缺日益严重,住房条件不断恶化,住房危机四伏。

其次,住房既然作为一项劳动者的福利,本应公平分配,但由于不同单位之间经济效益的差异,同一单位内部职工行政级别的差异,在住房总量极其短缺的情况下,职工住房分配的有无、大小和好坏差异很大,住房分配不公几乎成为计划体制下最大的社会分配不公,这直接挫伤了劳动者的积极性,也成为困扰国有企业和单位管理者最头痛的问题之一。

再次,在市场体制下,住房作为家庭 and 个人的生活资料,应主要由个人承担住房支出,但在福利分房体制下,住房由政府 and 单位包揽承担,职工解决住房问题被动地等、靠、要,完全依赖单位和政府,个人对住房投入几乎没有积极性,而政府和单位在住房问题上背负的包袱越来越重,住房问题由单位和政府统包统揽,直接削弱国有企业生产经营能力和市场竞争力,与国有企业改革、建立现代企业制度和市场经济改革方向背道而驰。

因此,不改革福利计划住房体制,就无法彻底解决住房短缺的社会矛盾,无法根除住房分配上的不公平,无法改善广大人民群众居住条件,也就无法推进国有企业建立现代企业制度,无法推进和建立社会主义市场经济体制。

二、20 世纪 80 年代的房改探索

早在改革开放初期,1978 年 9 月中央召开城市住宅建设会议,曾经传达邓小平同志关于住宅建设和建筑业的重要谈话,主要精神是:解决住房问题能不能路子宽些,譬如允许私人建房或者私建公助,分期付款。把个人手中的钱动员出来,国家解决材料。建筑业是可以为国家增加收入、增加积累的一个重要产业部门。在

长期规划中,必须把建筑业放在重要位置。

邓小平同志以上关于允许城镇居民自建住房的谈话之后,向城镇居民出售公有住房成为我国住房制度改革的最初试验,国家有关部门选择河南省南阳、巩义等若干地区进行公建私助的建房试点。1979 年选择西安、柳州、梧州、南宁四个城市进行政府统一建房,以土建成本价向居民出售试点。

1980 年 4 月 2 日,邓小平同志就住宅问题再次发表重要讲话,他指出:“关于住宅问题,要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋,也可以自己盖。不但新房可以出售,老房子也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,10 年、15 年付清。住宅出售后,房租恐怕要调整。要联系房价调整房租,使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低,人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子,交通方便地区和不方便地区的房子,城区和郊区的房子,租金应该有所不同。将来房租提高了,对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助,也可以私人自己想办法。农村盖房要有新设计,不要老是小四合院,要发展楼房。平房改楼房,能节约耕地。盖什么样的楼房,要适合不同地区、不同居民的需要。”

1980 年 6 月中共中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》中正式提出实行住房商品化政策,“准许私人建房、私人买房、准许私人拥有自己的住宅”。新建公有住房出售试点扩大到全国各主要城市。截至 1980 年 10 月,先后有桂林、邯郸、成都、沈阳、福州、泉州、无锡、合肥、安庆、南京、温州等约 50 个城市已开展了新建公有住房向职工出售试点,一部分新建住房以土建成本价出售给了城镇职工个人。向职工出售公有住房,既有一次性付款的,也有分期付款的。

1984 年 10 月,原城乡建设环境保护部对补贴售房的试点情况进行了总结,并向国务院提交了《关于扩大城市公有住房补贴出售试点的报告》。经国务院批准,国家把北京、天津、上海三个直辖市增列为公有住房补贴出售试点城市。同时,还明确各省、自治区人民政府可以自行确定本省的试点城市。截至 1985 年底,全国有 27 个省、自治区、直辖市的 160 个城市和 300 个县进行了公有住房补贴出售试点工作。通过公有住房补贴出售,全国大约一千余万平方米的住宅出售给了城镇职工。