

剑桥经济文库

# 完善住房 公积金制度的 理论与实践

肖文海 著



中国财政经济出版社

蛟桥经济文库

---

# 完善住房公积金制 度的理论与实践

---

肖文海 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

完善住房公积金制度的理论与实践 / 肖文海著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 8

(蛟桥经济文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0752 - 0

I. 完… II. 肖… III. 住宅 - 公积金 - 研究 - 中国  
IV. F832. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 085082 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.375 印张 177 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0752 - 0/F · 0610

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 《蛟桥经济文库》编委会

主办单位：江西财经大学经济学院

顾问：伍世安 廖进球

主编：王秋石

副主编：陈富良 许统生

编委：（以姓氏笔画为序）

王文群 江建强 毕正华 李新建 陆长平

但承龙 张进铭 袁庆明 康静萍 龚立新

熊俊 廖卫东

## 序 言

江西财经大学所在地南昌昌北经济技术开发区蛟桥镇因相传蛟龙窟于下罗西溪桥下而得名，意含蛟龙得水、鹏飞长空之义，比喻有才华的人抓住机会即可大展宏图，成就卓越。

江西财经大学经济学院拟通过“蛟桥经济论坛”、“蛟桥经济评论”、“蛟桥经济文库”、“蛟桥经济沙龙”等学术平台打造“蛟桥经济”品牌，探讨欠发达地区经济发展问题，并期望能形成稳定的以研究欠发达地区经济发展规律为特色的“蛟桥经济”学者群和流派。“蛟桥经济论坛”是我院一年一度专题性的、多位专家与学生互动式的大型学术研讨会；“蛟桥经济评论”是我院主办的学术作品，也是“蛟桥经济论坛”研讨会论文的汇集；“蛟桥经济文库”是我院各学科点经济学研究性专著和课题报告的文汇；“蛟桥经济沙龙”是我院日常开展的学术探讨和交流的平台。现已举办了三届“蛟桥经济论坛”、出版了二期“蛟桥经济评论”、第一辑“蛟桥经济文库”的四本专著已交印出版，第二辑文库的专著也在编审之中。

“蛟桥经济文库”的作者，都是学有专长的中青年学者，或者是苦读十多年获得博士学位的青年学人。“蛟桥经济文库”的选题，主要含有宏观经济、微观经济、产权制度与经济发展等学科领域，但特别关注“制度与发展”问题。我国是世界上最大的发展中国家，也是国内地区发展很不平衡的国家之一。20世纪90年代以来，我国地区经济发展差距的扩大引起人们的普遍关注，江西作为经济欠发达地区的经济、社会发展问题已凸显重要。

“蛟桥经济文库”的最终宗旨，主要拟探讨欠发达地区具有的优势及存在的劣势，探寻欠发达地区经济发展过程中的规律和轨迹，探索改善欠发达地区资源配置效率及优化经济结构的有效途径，为欠发达地区新经济增长点培育及发展模式的选择提供新的思路和视角，为欠发达地区缩短差距、实现赶超战略提供有力的智力支持。但在建库初期，涉猎广泛，难以避免，衷心希望该文库的出版能得到学术界同行与广大读者的批评、支持和认可。

王秋石

# 目 录

|                                         |        |
|-----------------------------------------|--------|
| <b>第一章 收入分配领域中存在的问题与住房制度改革的方向</b> ..... | ( 1 )  |
| 第一节 我国收入分配领域中存在的问题 .....                | ( 1 )  |
| 第二节 住房制度改革的路径依赖与现行房改政策体系 .....          | ( 6 )  |
| 第三节 住房制度改革的发展方向 .....                   | ( 9 )  |
| 第四节 完善住房公积金制度 .....                     | ( 23 ) |
| <b>第二章 住房公积金制度的形成</b> .....             | ( 31 ) |
| 第一节 住房制度改革的曲折历程与住房公积金制度的形成 .....        | ( 31 ) |
| 第二节 住房公积金制度的基本性质 .....                  | ( 42 ) |
| 第三节 研究住房公积金的意义 .....                    | ( 46 ) |
| 第四节 本书的篇章结构与研究方法 .....                  | ( 48 ) |
| <b>第三章 住房公积金制度的成效与问题</b> .....          | ( 50 ) |
| 第一节 住房公积金制度的现状 .....                    | ( 50 ) |
| 第二节 住房公积金制度取得的成绩 .....                  | ( 56 ) |
| 第三节 住房公积金制度推行中的问题 .....                 | ( 61 ) |

|            |                                                       |                |
|------------|-------------------------------------------------------|----------------|
| 第四节        | 住房公积金制度新政策 .....                                      | ( 68 )         |
| <b>第四章</b> | <b>住房公积金的制度经济分析 .....</b>                             | <b>( 73 )</b>  |
| 第一节        | 新古典经济学对住房公积金的分析 .....                                 | ( 74 )         |
| 第二节        | 住房公积金的制度经济分析 .....                                    | ( 82 )         |
| 第三节        | 政府规制理论与住房公积金制度 .....                                  | ( 90 )         |
| 第四节        | 住房公积金制度的成本收益分析 .....                                  | ( 96 )         |
| <b>第五章</b> | <b>住房公积金对国民经济和房地产业的影响 .....</b>                       | <b>( 101 )</b> |
| 第一节        | 住房公积金制度对居民储蓄投资行为的影响<br>.....                          | ( 101 )        |
| 第二节        | 住房公积金制度对企业的影响 .....                                   | ( 107 )        |
| 第三节        | 住房公积金制度对财政的影响 .....                                   | ( 112 )        |
| 第四节        | 住房公积金与政策性住房金融 .....                                   | ( 116 )        |
| <b>第六章</b> | <b>住房公积金、住房分配货币化、经济适用房、政<br/>策性住房抵押贷款联动机制阶段 .....</b> | <b>( 122 )</b> |
| 第一节        | 住房公积金与住房分配货币化 .....                                   | ( 123 )        |
| 第二节        | 住房公积金制度与经济适用房制度的协调 ...                                | ( 137 )        |
| 第三节        | 住房公积金与住房金融模式 .....                                    | ( 147 )        |
| <b>第七章</b> | <b>住房公积金的会计核算与财务管理 .....</b>                          | <b>( 160 )</b> |
| 第一节        | 住房公积金的会计核算 .....                                      | ( 160 )        |
| 第二节        | 住房公积金的财务管理 .....                                      | ( 169 )        |
| <b>第八章</b> | <b>其他国家与地区政策性住房金融的借鉴 .....</b>                        | <b>( 176 )</b> |
| 第一节        | 新加坡的公积金制度模式 .....                                     | ( 176 )        |



|               |                                  |              |
|---------------|----------------------------------|--------------|
| 第二节           | 中国香港地区的强制性公积金制度 .....            | (179)        |
| 第三节           | 德国的住房储蓄制度 .....                  | (185)        |
| 第四节           | 英国的住宅建筑社 .....                   | (189)        |
| <b>第九章</b>    | <b>收入分配改革视角下公积金制度的发展方向 .....</b> | <b>(192)</b> |
| 第一节           | 决定住房公积金发展方向的若干因素分析 ...           | (193)        |
| 第二节           | 社会保险资金管理的现状 .....                | (199)        |
| 第三节           | 建立大公积金制度可能性的探讨 .....             | (202)        |
| <b>结束语</b>    | .....                            | <b>(212)</b> |
| <b>主要参考文献</b> | .....                            | <b>(221)</b> |

## 第一章

# 收入分配领域中存在的问题与住房制度改革的方向

## 第一节

### 我国收入分配领域中存在的问题

#### 一、收入分配问题引起社会重视

改革开放以来，人民收入水平普遍得到大幅度的提高，这是一个不容否认的事实。但是，也存在收入分配体制不合理，收入差距过分悬殊，中低阶层收入水平增长缓慢，中等收入者占劳动者中的比重过低等问题。邓小平提出的让一部分人先富起来的设想已经变成了现实，但是，无论农村和城镇都出现了一批低收入群体和贫困户，那些先富起来的群体与贫困户的收入差距过大，经济发达地区

居民的收入与经济欠发达地区居民收入的差距过分悬殊。

根据政治经济学基本原理，劳动力价值是由生产和再生产劳动力的社会必要劳动时间决定的。劳动力价值以维持劳动者生存与正常的工作能力为前提，分为三个组成部分，一是维持劳动者本身生存所必需的生产资料价值；二是劳动者养育后代所必需的生产资料价值；三是提高劳动者素质需要而花费的教育和训练费用。劳动力价值不是固定不变的，而是随着生活水平的提高而上升。尽管改革开放以来货币工资迅速提高，但还是赶不上劳动力价值的提高。这就是人们普遍感到“看病难”、“上学难”、“买房难”的深层次原因。从1998年以来，居民收入增长的速度明显落后于国民经济增长速度与财政收入增长速度。居民收入在国民收入中的比重从1998年的68.1%下降到2003年的64.8%，出现了明显的下滑。收入分配问题，已经引起党和政府的高度重视，到了非解决不可的地步。

中国收入分配领域中问题的根本原因在于劳动收入与资本收入的不成比例，资本所有者收入占比太高。改革开放以来，我们承认了市场经济，也承认了资本收益。资本收益是市场经济运行的一个必要条件。这样就提出了新的分配原则：把按劳分配原则改革成以按劳分配为主，多种分配形式并存的分配原则。新的分配原则事实上把中国居民划分成两部分：一部分居民只有劳动收入；另一部分居民既有劳动收入又有资本收益。中国的劳动价格很低，于是只有劳动收入的劳动者成为低收入群体。中国的资本收入很高，于是有资本收益的人就成为高收入群体。资本收益太高的原因在于一些人取得资本的规则不公正。因此，在收入分配体制以及有关的体制没有理顺，收入分配秩序混乱的时候，一些人掌握了数额巨大的资源，凭借手中掌握的资源收取高租金。所以中国的资本收益居高不下。

## 二、中低收入居民的出现

中国目前正在经历的经济体制改革，导致了传统农业向现代农业转换，封闭型社会向开放型社会的转型，这给我国经济、政治、文化等诸方面带来了深刻变化与无限生机。但作为改革开放和社会转型的代价，中低收入群体的弱势地位问题已浮出水面并发展成为一个严重的社会问题。中低收入群体的弱势问题存在于任何时代，而在当前尤甚。

我国城市中低收入群体呈现如下特征：

1. 要素禀赋弱在市场化改革中显现。多年来市场取向的改革，导致了我国社会体制、经济结构的巨变，也使人们的经济生活、社会生活的市场化程度越来越高，优胜劣汰机制的作用越来越强。一个人经济收入的多少、社会地位的高低，更多地取决于其自身的竞争能力和努力程度。由于自身体力、智力、性别、受教育程度等方面的个人原因和政府的制度安排、政策调整等方面的社会原因，部分社会成员在市场竞争中处于劣势地位，并在社会利益新的分配格局中被弱势化，最终沦落为低收入群体。

2. 分布较为集中。从地域上看，多集中于中西部、三线和老工业基地；从行业看，多集中于煤炭、机械、森工、农垦等传统产业；从部门看，多集中于经济不景气的国有、集体企业。

3. 随着政府政策的调整和个人价值的提高，部分甚至多数中低收入群体成员将逐渐摆脱弱势地位，并将冲破劳动力的部门所有制束缚，在不同生产部门、区域间退出，同时现有就业人员因工作技能单一，很可能沦陷为低收入群体，从而城市中低收入群体呈现出渐强的人口流动性。只有那些老弱病残者以及文化素质低、技能单一的劳动者才可能沉淀为中低收入群体中的固定一族，成为停滞的过剩人口。

4. 中低收入群体成员多数年龄偏大，文化程度偏低，生产技

能较为单一，市场竞争能力较弱，谋生渠道狭窄，择业观念陈旧。据统计，城市低收入群体每月人均收入只有 200 元左右，部分困难户入不敷出，恩格尔系数高达 60% 以上。特困家庭中，三代同房、两代同床的现象相当普遍。

5. 聚合力强。相似的工作经历，相同的生活困境，导致中低收入群体产生共同的利益需求，由于利益趋同，因此聚合力较强，极易形成利益共同体，导致群体性事件发生，从而成为影响社会稳定的一大隐患。

### 三、中低收入居民的住房困难

实行城镇住宅制度改革以来，我国城镇居民已告别了住宅短缺时代，人均建筑面积已由 1995 年的 16.2 平方米提高到 2002 年的 22.79 平方米。遗憾的是，城市中低收入群体的住宅水平仍然较低，与中高收入者的住宅状况仍然存在较大差距，无房户和住宅困难户至少仍有几百万户，大多数省的住宅困难户标准是在人均建筑面积 6 平方米以下。我国的社会保障制度实行的是低水平保障，尽管下岗职工和困难职工生活有了保障，全国享受低保的人数从 400 万人增加到 1900 万人，而且面还在不断扩大，但城市中低收入群体住宅消费保障建设几乎处于停顿状态。

表 1-1 2003 年末全国各地住宅人均建筑面积

10 平方米以下的家庭户数

全国合计：2575836

单位：户

|    |        |    |        |    |        |
|----|--------|----|--------|----|--------|
| 河北 | 84033  | 山东 | 260604 | 青海 | 8000   |
| 福建 | 23611  | 西藏 | 无数据    | 江苏 | 168040 |
| 四川 | 90590  | 吉林 | 207511 | 广西 | 170432 |
| 山西 | 157879 | 湖北 | 167502 | 宁夏 | 9611   |

续表

|     |        |     |        |    |       |
|-----|--------|-----|--------|----|-------|
| 江西  | 36335  | 陕西  | 27076  | 浙江 | 24999 |
| 贵州  | 98765  | 黑龙江 | 127820 | 海南 | 33261 |
| 内蒙古 | 69014  | 湖南  | 143603 | 新疆 | 69474 |
| 河南  | 102175 | 甘肃  | 88392  | 安徽 | 87356 |
| 云南  | 20518  | 上海  | 无数据    | 重庆 | 38493 |
| 辽宁  | 167336 | 广东  | 93406  | 北京 | 无数据   |

资料来源：中华人民共和国统计局网站（www.stats.gov.cn）。

表 1-2 2003 年末各省危房建筑面积

全国合计：7703.21

单位：万平方米

|    |        |     |        |     |         |
|----|--------|-----|--------|-----|---------|
| 北京 | 10.58  | 江西  | 75.83  | 陕西  | 77.06   |
| 浙江 | 144.82 | 贵州  | 59.12  | 黑龙江 | 1018.33 |
| 海南 | 25.17  | 内蒙古 | 193.22 | 湖南  | 595.44  |
| 天津 | 4.39   | 山东  | 110.44 | 甘肃  | 207.89  |
| 安徽 | 241.35 | 云南  | 358.38 | 新疆  | 625.48  |
| 重庆 | 694.30 | 辽宁  | 148.36 | 广东  | 220.03  |
| 河北 | 138.77 | 河南  | 226.12 | 青海  | 60.00   |
| 福建 | 254.54 | 西藏  | 72.74  | 江苏  | 303.48  |
| 四川 | 482.26 | 吉林  | 286.95 | 广西  | 361.65  |
| 山西 | 173.26 | 湖北  | 491.16 | 宁夏  | 42.09   |

资料来源：中华人民共和国统计局网站（www.stats.gov.cn）。

1999 年，建设部制定了《城镇廉租房管理办法》，提出由政府实施社会保障职能，向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供租金相对低廉的普通住宅，以保障公民基本居住权利。此后，京、津、沪包括贵阳等地相继以租金补贴、实物配租等方式，为“双困户”提供住宅消费保障。廉租房制度虽已实施了几年，却因诸多原因基本未建立起来。目前全国 35 个大中型城市中，只有少数城市推出了廉租房制度的实施方案，部分城市发放了租金补贴或兴

建了廉租房，而许多城市是“打雷”多，“下雨”少，有的还未启动。在解决廉租房比例较高的北京，也只有7%的“双困户”获得了配租资格；西部地区的成都、乐山、自贡、重庆、贵阳5个城市以实物配租的形式，几年总共解决户数不到1000户，仅为双困户的1%；全国10多个城市加起来，已解决廉租房的住户也就几千户，相对于156万无房户和35万住宅困难户，无疑是杯水车薪，离预期目标相距甚远。

低收入群体住宅困难现状说明，尽管我国的住宅消费保障制度已建立多年，对居民的住宅消费保障起到了一定的作用，但对城市中低收入群体这一真正的住宅困难者的保障作用不大。特别是这一制度的提出主要从刺激需求的角度出发，使困难群体住房问题的解决缺乏一个明确的机制。

## 第二节

# 住房制度改革的路径 依赖与现行房改政策体系

### 一、住房制度改革的路径依赖

制度一旦创立便存在着自我强化机制，构成制度的一系列约束个人行为的社会规则、思想、习惯、心理和行为方式很难改变。旧国民收入分配格局与住宅产业化商品化之间的矛盾，是渐进式住房制度改革的基本矛盾。在国民收入分配格局（国家、单位、个人之间的合理分配格局）与推进住宅商品化之间形成一种稳定、持续、动态的合理关系，是渐进式住房制度改革能否持续推进的路径

依赖。住房制度变迁必须为国民收入分配格局与住宅商品化之间架构一个良性互动的平台，这突出地体现在住房支出的国家、单位和个人分担机制，“三三制”售房、“标准价售房”、“工龄取级补贴”、“提租补贴”都体现了房改对职工住宅支出经济负担能力的深切考虑。1988年初国务院印发的《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》就强调理顺分配关系（补贴计入工资，计入企业成本），提高职工的经济负担能力；1991年国务院住房改革领导小组又颁发了《全面推进城镇住房制度改革的意见》，首次提出了住房改革的基本原则，即坚持政府、企业、个人三者共同分担原则；1994年7月发布实施的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》再次明确了这条原则，并在政策取向上强调全面推行住房公积金制度，建立经济适用房和商品房两种住房供应体系；1998年国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》又一次重申国家、单位、个人合理负担的原则，并把全面推行和不断完善住房公积金制度作为实行住房分配货币化和提高职工购房支付能力的手段。上述政策中有关住房支出分担机制最后演变成以住房公积金为中心的住房政策体系，体现出住房制度改革成本分担路径发展深化的结果。

## 二、同意一致性程度与现行住房政策体系的形成

改革开放以来国民收入分配持续向单位和个人倾斜的格局与不断扩大的财政赤字规模，使得政府具有一种向单位和个人转嫁部分公共产品和“有益品”的倾向；而住宅旧体制实物福利补贴妨碍住房资金顺畅循环是导致住房制度发生政府主导型变迁的直接原因。在这种背景下，政府与一群人作为交易的双方，交易着住房制度变迁这一特殊商品。交易的达成与否，取决于基于各自标准对预期绩效作出损益评判后的一方对另一方的响应。



同意一致性程度指政府与一群（个）人间的最优绩效选择的相似程度，可以衡量政府主导型制度变迁的需求诱致基础。制度在变迁过程中，改变利益主体的激励结构和相关生产要素的结合组织方式，与生产要素状况共同决定绩效选择。绩效表现在诸多方面，有些能用可测的经济技术指标衡量，如产量、收益技术进步等，有些则只能进行主观评价，如公平、尊重、宗教意义等。各项绩效位于生产可能性界面内，政府与一群人对任一绩效的偏好并不必然一致，它们的效用无差异曲面也就不必然一致。效用无差异曲面与生产可能性界面相切，由此决定政府与一群人各自最优绩效选择。同意一致性程度即指政府与一群（个）人间最优绩效选择的相似程度。

### 三、现行住房政策体系的主要内容

1. 住房分配货币化。停止住房实物福利分配，政府在推行住房商品化的同时将住房消费纳入职工的收入中，促使多数职工通过货币可购买所需的商品房。

2. 为中低收入居民提供经济适用房。经济适用房由政府统一组织建设、面向中低收入家庭销售，二级市场交易受政策限制。按照国发〔1998〕23号文件的精神，经济适用住房价格应与职工家庭承受能力相适应，如果房价收入比在4倍以上，且财政、单位原有住房建设资金可转化为住房补贴的地区，可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工实行住房补贴。

3. 普及住房公积金制度。引入住房公积金制度，开发商标准价向职工出售经济适用房，住房合理造价与标准价之差（合标价差）、综合造价与合理造价之差（综合价差）分别由单位为职工缴纳的公积金部分以及财政性住房基金承担。

4. 发展住房金融。住宅金融发展模式以个人住宅抵押贷款制度为主，辅之以住宅公积金和住宅储蓄方式，政策性住宅金融机构