

陕西省住房公积金发展环境与对策研究XJ130203

我国住房公积金监督机制研究XJ130119

中国住房公积金概览

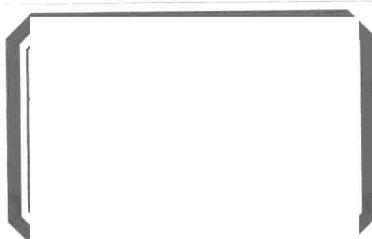
ZHONG GUO ZHU FANG GONG JI JIN GAI LAN

李海霞 何欣华 著

西北大学出版社

● 陕西省住房公积金

● 我国住房公积金监管理制研究 AJ150119



中国住房公积金概览

李海霞 何欣华 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国住房公积金概览/李海霞,何欣华著. —西安:
西北大学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5604 - 3730 - 9

I. ①中… II. ①李… ②何… III. ①住房基金
—研究—中国 IV. ①F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 227261 号

中国住房公积金概览

作 者: 李海霞 何欣华

出版发行: 西北大学出版社

地 址: 西安市太白北路 229 号

邮 编: 710069

电 话: 029 - 88303059

经 销: 全国新华书店

印 装: 虎彩印艺股份有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15.5

字 数: 251 千

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5604 - 3730 - 9

定 价: 30.00 元

作者简介

李海霞

西京学院住房公积金研究中心主任,高级会计师,管理学硕士。

何欣华

西京学院住房公积金研究中心副主任,高级会计师,宝鸡市住房公积金管理中心副调研员。

实现制度公平的有益探索

莫鹤群

1992年春天,随着被誉为中国改革开放总设计师邓小平的南方谈话,经济改革的春风吹遍神州大地。与此同时,我国城镇住房制度改革的大幕,也在全国悄然拉开。

作为房改的主要依托和支撑,住房公积金制度随之登上了中国经济改革的大舞台。考虑到当时城镇住房问题十分突出和各地财力状况不同,加之农村居民有宅基地政策支持自建住房,所以,房改只限定在城镇范围内进行。在城镇,在职职工既是生产的主力军,又是急需解决住房问题的主要群体,因而住房公积金制度确定在位于城镇的各级各类单位的在职职工中建立。住房公积金随之成为开启城镇职工住房问题的一把金钥匙。

当然,历史上的任何改革都非一件易事,也不可能一蹴而就,因为它涉及各种利益的重新调整。尤其是关于住房公积金制度,自其建立以来,“锦上添花”“穷人帮富人”的议论不绝于耳。一方面,显示出公众对住房公积金制度继续定位于城镇在职职工这一狭小范围的关注和思考;另一方面,也引发了其他劳动者对住房公积金制度发展目标重新审视的热切期待。

毋庸讳言,20多年来,住房公积金制度在历经艰辛中发展。尽管这一制度目前尚有不尽如人意之处,但当初的设计符合从计划经济向市场经济转型时期的具体国情。今天的住房公积金制度已经迈过了“摸着石头过河”的发展阶段,广大从业人员在实践中思考,在探索中总结,在发展中修复,制度完善一步步接近民众期待。我们有理由相信,承担着改善民生、完善保障、服务社会重任的住房公积金制度,必将在新的历史时期得到进一步完善。

今年,住房公积金制度的普遍建立已跨越了第20个年头,怀着对这一事业的挚爱,作者为我们奉献了《中国住房公积金概览》这部专著,用通俗的语言诠

释了一个专业学术问题;从创新视角揭示了住房公积金的财富积累、住房保障和金融调控三大功能;从对本身的缺陷修复,提出了制度覆盖全体劳动者的终极发展目标;从寻找安全保障的有效途径出发,肯定了管运分离的管理模式;从绩效考核机制的探索,设计出发挥制度效能的考核评价体系;从对事业可持续发展支撑力的培育,提出了收益分配的新思路。全书对影响我国住房公积金作用充分发挥的热点、难点问题和阻碍住房公积金事业发展的瓶颈问题做了细致分析,对困扰住房公积金规范管理实施的实践问题进行了深入探索,是近年来专门探讨和论述住房公积金理论与实践方面较为全面、系统的一部专著。书中吸收了《住房公积金管理条例》修改的最新研究成果,具有一定的前瞻性;所提出的方法和对策能结合住房公积金管理理论与实践,具有一定的可操作性。对住房公积金行业、汇缴单位和受委托银行及其从业人员具有一定的启示作用和参考价值。

乔布斯说过,“创新无极限,成功无捷径”。面对住房公积金事业现状,我们依然需要创新、依靠创新把这一制度推向完美和成功!

但愿本书能够点燃创新的希望和梦想,激发探索和完善的热情,帮助更多的人实现住房公积金梦想!

(莫鹤群 著名媒体专家、《住房保障与住房公积金》报总编)

开启新的历程

池万兴

边听音乐边工作是我的一大喜好。这不,欣赏着新春音乐会,读完了桌上的《中国住房公积金概览》初稿。站起来伸伸腰,扫一眼台历,这才意识到新年的脚步,离我们只有三天了。

在元旦前看完《中国住房公积金概览》,是我对作者的承诺。前段时间作者要我写个序。稿子发来时他说不急,让我抽空慢慢看,顺便把把关。我也就不客气,答应在元旦前看完。为新书写序,对我来说不止一次。以前大多是囫囵吞枣浏览一下,在作者早已写好的序上签个名。这次原本也想这么做,但最终却没有。一是《中国住房公积金概览》文字语言通俗易懂,读起来不费脑子,很适合一般管理人员阅读,我很喜欢用通俗语言诠释学术观点和专业问题;二是与本书对比,我以前对有关住房公积金的理解很不到位、很不准确,通过阅读这本初稿得到了纠偏。

通览全书,我觉得《中国住房公积金概览》对影响我国住房公积金作用充分发挥的瓶颈问题做了细致分析,对困扰我国住房公积金规范管理实施的实践问题进行了深入探索,有许多亮点。比如提出的住房公积金制度三大功能、八字管理原则、覆盖城乡全体劳动者的终极发展目标、管运分离的科学机制、收益分配应考虑事业可持续发展等。本书按照教材的一般体例编排,很适合高校和培训机构作为行业职工教育培训教材使用。

有理由相信,有像作者这样一批潜心致力于研究的学者,有敬业实干的一大批优秀管理人才,住房公积金制度在解决和改善职工住房条件,服务和保障民生,促进经济社会全面发展等方面,必将发挥最直接、有效的积极作用。在住房公积金制度的支撑下,“学有所教,劳有所得,病有所医,老有所养,住有所居”目标,将在住房领域率先实现。

今天,各级政府将住房公积金支持保障性住房建设列入重要议事日程,住房公积金作为我国住房保障制度的核心和支撑,将在保障民生方面迎来前所未有的发展机遇。住房公积金事业也将从此翻开崭新的一页!

是为序。

(池万兴 西北大学博士生导师、西藏民族大学副院长、教授)

目 录

第一章 住房公积金的产生和发展	(1)
第一节 住房公积金的概念	(1)
第二节 住房公积金制度的产生	(17)
第三节 住房公积金制度的发展	(19)
第四节 住房公积金制度的理论基础	(30)
第二章 住房公积金的职能和作用	(36)
第一节 住房公积金的基本功能	(36)
第二节 住房公积金的基本职能	(41)
第三节 住房公积金制度的作用	(47)
第三章 住房公积金管理原则	(52)
第一节 现行管理原则的内容	(52)
第二节 现行管理原则的局限	(56)
第三节 管理原则探索	(58)
第四章 住房公积金运管模式	(66)
第一节 委托管理模式	(66)
第二节 自主管理模式	(69)
第三节 专管员制度	(71)
第五章 住房公积金体制机制	(76)
第一节 住房公积金决策机构	(76)
第二节 住房公积金监督机构	(78)
第三节 住房公积金管理机构	(86)
第六章 住房公积金创新发展	(94)
第一节 住房公积金制度创新的领域	(94)
第二节 创新住房公积金制度的内容	(100)

第三节	创新住房公积金制度的途径	(107)
第四节	住房公积金创新应注意的问题	(114)
第七章	住房公积金会计核算	(130)
第一节	住房公积金会计核算现状	(130)
第二节	完善住房公积金会计核算的思路	(137)
第三节	住房公积金财务报表	(143)
第八章	住房公积金风险防控	(163)
第一节	住房公积金监督	(163)
第二节	住房公积金内部控制	(186)
第三节	住房公积金风险防控分析	(203)
第九章	住房公积金管理机构综合考核	(217)
第一节	住房公积金综合考核办法	(217)
第二节	住房公积金管理机构综合考核计分标准	(221)
后记		(238)

第一章 住房公积金的产生和发展

20 世纪 90 年代初,我国在大中城市建立住房公积金制度以来,有关住房公积金的概念、性质、职能、作用以及体制等问题的讨论从未间断。当经济社会发展的车轮驶进 21 世纪,人们惊奇地发现,经历了“十一五”黄金时期,住房公积金制度的覆盖范围迅速扩大,住房公积金的影响力也不断增强,住房公积金政策已经家喻户晓。但是,跨入“十二五”后,有关住房公积金的性质特点、职能作用、制度定位、运作模式和监管体制等一系列基本问题,反而引起热议。住房公积金成为社会焦点之一。

第一节 住房公积金的概念

“什么是住房公积金”,或者说“住房公积金是什么”,直接关系到对住房公积金制度的定位,这是解析中国住房公积金必须首先回答的问题。然而,长期以来对这一基础性的前提问题始终存在着不同认识,直接影响着对住房公积金制度的准确定位,进而制约着住房公积金事业的发展。

一、关于住房公积金概念的几种观点

(一) 住房资金说

皋玉凤等在《住房公积金规范化管理研究总报告》中说,住房公积金具有工资性、强制性和社会性。“住房公积金的‘三性’,决定了它是一种社会个人资金,既不同于财政资金,也不同于银行储蓄资金,又不同于养老保险、医疗保险和失业保险……”^①将住房公积金界定为用于住房方面的“个人资金”。1994 年

^① 中国城镇住房制度改革研究会. 住房公积金规范化管理研究总报告. 房改研究论文集,1993(2):23.

中国人民银行在《关于颁布〈政策性住房信贷业务管理暂行规定〉的通知》中,将职工住房公积金作为政策性住房资金的主要来源之一,做了界定,意味着住房公积金是一种住房资金。^① 我们把与此相似的观点统称为“住房资金说”。

“住房资金说”力图从属性方面给住房公积金做出注解,因而在房改和住房公积金制度建立之初,成为当时的主流观点。从许多地方将住房公积金管理机构的名称命名为“住房资金管理中心”可以看出,“住房资金说”是当时人们对住房公积金的普遍认识。

在此情况下,一些学者试图将住房公积金的用途范围进行扩展,从社会再生产的角度进行阐述,认为住房公积金是一种用于住房生产、分配、交换和消费的个人住房资金。简言之,住房公积金是用于社会住房再生产的一种专项资金。但这种观点忽视了住房再生产各个环节具有不同的责任主体,不是住房公积金制度范围内的个人所能独自承担的这一事实,尤其在使用住房公积金问题上忽视了个人使用、管理机构使用和政府使用的界限,因而这一观点逐渐淡出人们的视野。事实上,住房的生产和再生产是政府和社会的责任,并非缴存住房公积金的职工个人所能承担。

(二)住房基金说

鉴于“住房资金说”没有突出住房公积金的个人住房消费这一核心,以及当时归集的住房公积金总量较小,按照住房资金的用途,一旦用于住房建设,可能会出现后续资金不足的问题,有学者思考着能否将住房公积金作为一种长期性的住房基金,用于个人解决住房问题,“住房基金说”的观点出现了。这一学派试图将住房公积金变成一种能保值增值、滚动发展的住房基金。

“住房基金说”虽很少出现在专家学者的论述里,可在现实工作中却司空见惯。将住房公积金统称为住房资金或住房基金相当普遍。1994年,财政部颁发的《建立住房公积金制度的暂行规定》明确指出,住房公积金在职工工作期间,由职工所在单位和职工共同缴纳,“归职工个人所有,作为个人住房基金,专户储存,统一管理,专项使用”。^②

这一观点试图从住房公积金的资金来源和管理方面进行描述,认为住房公

① 中国人民银行、国务院房改领导小组、财政部银发〔1994〕313号。

② 财政部、国务院房改领导小组、中国人民银行(94)财综字第126号。

积金是一种由国家、单位和个人共同筹集,专项使用的住房基金。许多地方也因此将管理机构的名称确定为“住房基金管理中心”,就是基于此种观点。然而,对于基金的管理,则涉及保值增值和滚动发展问题,如何实现住房公积金的保值增值和滚动发展,在当时又成了一个难以厘清的问题。

(三) 住房储金说

鉴于“住房基金说”对住房公积金的保值增值和滚动发展方式、途径没有找出明确答案,对住房公积金的使用权限及用途没有做出清晰阐述,即如何保值、增值,如何滚动发展,谁可以将这一基金专项用于住房,是专项用于住房的生产还是专项用于住房消费,都显得比较模糊笼统,一些学者根据住房公积金所具有的个人所有性质、专项使用的特点,参加住房公积金制度的职工每年每月都要“按规定比例支出一定的收入,用于缴存住房公积金”,要解决自己的住房问题,必须通过长期储蓄积累资金,以提高个人住房支付能力的现实,试图从住房公积金的来源和用途方面进行注解,进而提出了住房公积金是个人住房储金的观点。具有代表性的如现行的《住房公积金管理条例》中对住房公积金的定义,以及苗乐如等人在《住房公积金制度发展状况及存在问题》中关于“住房公积金是一种义务性的长期住房储金”^①的论述等,都属于此种观点。他们认为住房公积金是个人的一种长期积累资金,是一种强制储蓄,是专项用于解决缴存者个人自我住房问题的一种长期住房储金。“住房储金说”最早体现在1991年上海、天津、江苏等地的住房制度改革方案中。现行《住房公积金管理条例》也基本采用了这种观点。

(四) 保障储金说

“住房储金说”只是强调了住房公积金的强制储蓄功能,使住房公积金侧重于住房消费方面的个人积累资金,在用途上倾向于缴存者个人的“储蓄积累”,淡化了国家单位使用住房公积金的现实性,没有突出国家在住房公积金形成中的作用,也没有体现政府集中管理,以确保资金保值增值的特点,在社会生活中容易被边缘化。尤其是伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,社会保障越来越引起政府的重视,住房公积金在住房保障方面的作用逐渐被人们所

^① 中国城镇住房制度改革研究会. 住房公积金制度发展状况及存在问题. 房改研究论文集, 1993(2): 42.

认识,住房公积金作为住房保障资金的观点也逐渐浮出水面。

孙华起等在《住房公积金规范化管理的目标》中指出:“住房公积金从本质上来说是一种职工所有的社会保障储金,是由政府强制归集、管理、使用的资金,不同于银行储蓄资金。”同时指出,“住房公积金作为社会保障储金,取之于民,用之于民”。^① 此种观点认为,住房公积金不同于社会保障资金中的医疗保险基金、养老保险基金和社会救济基金,是定向用于个人住房方面的一种社会保障储金,可以说基本揭示了住房公积金的本质所在,体现了住房公积金在我国社会保障中的地位。

(五)住房工资说

“住房工资说”的代表人物是祝镇辉先生。他在《十论重新修订〈条例〉》一文中说:“用于商品交换的劳动报酬其中当然应该包括劳动生产力再生产所需的住房消费含量,这就是我们的住房公积金。”“住房公积金的社会法律地位,无论从理论逻辑出发,还是从这些年来社会实践证明,本人倾向于认定为住房工资”。^② 这一观点认为,住房公积金实质上就是将劳动力再生产中住房消费含量的二次分配变为一次分配的直接体现,是职工劳动报酬中定向用于住房消费的一部分。“住房工资说”将住房公积金提升到职工劳动报酬的地位,虽然对其重要性有所加强,但却容易使住房公积金的强制缴存机制、政府统管模式受到威胁和瓦解。

(六)住房保障说

结合住房公积金的现实属性,住房公积金由单位和职工共同缴存,归职工个人所有,由政府机构实行集中统一管理的特点,也引发了住房公积金是个人住房消费保障基金观点的产生。何欣华在《关于住房公积金概念的重新思考》一文中指出,住房公积金是“主要用于个人住房消费的一种长期性住房保障基金”。^③ 此种观点认为,住房公积金的两种增长方式,决定了它具有基金的属性。一是依赖于逐月缴存而增长;二是依赖于利息滚动计入而增长。这两种方式均有利于其保值增值和滚动发展。从所有权看,住房公积金归缴存者个人所

① 中国城镇住房制度改革研究会. 住房公积金规范化管理的目标. 房改研究论文集, 1993(2):59.

② 祝镇辉. 十论重新修订《条例》. 住房公积金决策参考, 2009(2).

③ 何欣华. 关于住房公积金概念的重新思考. 房改与住房公积金, 2007.

有,符合消费基金的一般特征,即个人有权支配其用于住房消费。与此同时,将住房公积金的用途严格限定在住房消费保障方面,而非社会的住房再生产方面,符合住房保障主要体现在个人住房消费方面的基本特征。由此得出住房公积金是用于个人住房消费的一种长期性“住房保障基金”。

这一观点与主流学者不谋而合。丛诚认为,“国家应在目前实施的住房公积金制度基础上,扩大住房公积金制度的覆盖面、提高缴存比例、改革利率规则、创新融资品种和赋予公积金制度更多的住房保障功能,使住房公积金制度成为集强制储蓄、资产积累和政策金融功能三位一体的普遍性住房保障制度”。^①李锋认为“没有住房公积金缴存职工参与的住房保障,是不完整的;没有住房公积金的资金支持,住房保障能力将被大大削弱”。^②《住房公积金参考》总编侯进祥先生也主张将住房公积金制度定位于中国的基本住房保障制度。从一个侧面说明了住房公积金所具有的社会保障性质,同时也说明住房公积金的住房保障制度定位,在我国理论界具有广泛基础。

在实践领域和立法部门,“保障基金说”或者“住房保障说”也获得了普遍认同。早在1996年,国务院办公厅转发的《国务院住房制度改革领导小组关于加强住房公积金管理意见的通知》(国办发[1996]35号)中就肯定了住房公积金的保障属性。该《通知》指出:“住房公积金是职工及其所在单位按规定缴存的具有保障性和互助性的职工个人住房基金。”2012年第一稿《住房保障法》(征求意见稿)将住房公积金纳入其中。不可否认,“住房保障说”对确立住房公积金在中国住房保障体系中的地位,为住房公积金制度成为中国基本住房保障制度奠定了基础,从而使住房公积金制度能够真正成为符合国情的社会保障制度的重要组成部分,跻身于社会保障行列。

二、不同视角下的住房公积金

长期以来,由于角度不同认识不一,使涉及住房公积金的一些重大理论问题难以实现权威定论,住房公积金实践中的许多现实问题难以得到合理解决,住房公积金管理工作中的一些具体事务也因此受到不同程度影响。可以说,我

① 丛诚.中国住房和公积金制度发展大纲.上海:上海辞书出版社,2008:103.

② 李锋.寻找下一块“石头”——关于住房公积金的定位问题.住房公积金决策参考,2009(4).

国住房公积金事业的发展,目前依然没有彻底摆脱徘徊局面,危机依然存在。因此,从不同视角观察住房公积金制度,在理论上深入研究和探讨其本质所在,明确其概念,对于进一步完善制度意义重大。

事实上,从市场经济角度看,住房公积金是一种制度,是社会主义市场经济条件下住房保障制度的有机组成部分。具体来说,住房公积金制度是社会主义市场经济条件下,国家、集体和个人三方共同出资,为职工个人建立的一种住房消费互助保障制度。是通过各方筹集资金,有效解决和着力改善居民住房问题的一种社会保障制度。我国青年学者项风华先生认为,“应尽快明确住房公积金制度是一项社会保障制度的定位”^①颇具代表性。中共十八届三中全会将住房公积金写入“社会保障制度”板块,足以说明高层对住房公积金作为保障制度的认可。

从社会收入分配角度看,住房公积金制度是国民收入的一种再分配,是符合建立这一制度的人们从国民财富中获得额外利益的一种合法渠道,是个人工资性收入的组成部分。新的《企业会计准则》将住房公积金作为“职工薪酬”核算,在“应付职工薪酬”科目下设置“应付职工住房公积金”^②明细科目,就是基于这一认识。

从国家财政预算角度看,住房公积金是国家财政预算的一项开支,它使国家财政收入中的一部分以住房公积金的名义直接变成了预算支出,是将国家、集体财产变成个人财富的一种合法渠道。

从金融工具角度看,住房公积金是一种住房金融工具,管理机构依据资金使用错时的特点开展住房消费贷款,对住房消费资金不足的人群提供低成本帮助,体现了一种金融互助特征,发挥着住房金融工具的作用。

从生活福利角度看,住房公积金制度是社会范围内的一种公共福利制度,是以帮助人们解决住房问题,改善住房条件为宗旨,向个人支付的一种社会公共福利性基金,是在职工基本劳动报酬之外按照规定支付给职工的一种“额外收入”。

从企业生产经营角度看,住房公积金是企业生产经营活动过程中的一个成

① 项风华. 三言两语话《条例》. 住房公积金决策参考,2009(2).

② 财政部. 关于印发《企业会计准则应用指南》的通知(财会[2006]18号).

本项目或者费用渠道,企业为职工缴存的住房公积金从生产费用和成本项目中列支,增大了企业的生产经营成本。新的《企业会计准则》将住房公积金的列支渠道通过“管理费用”核算,也说明了这一点。

由此看来,在市场经济条件下,住房公积金是集国民收入分配制度、政府公共福利制度、社会住房保障制度、住房金融工具等多种职能于一身,表现为适应现代社会发展并为之配套的一项综合制度。

三、现行《住房公积金管理条例》对住房公积金概念的定义

“住房公积金是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体(以下统称单位)及其在职职工缴存的长期住房储金。”^①这是现行《住房公积金管理条例》对住房公积金概念最为权威的一种解释。从制度的适用范围、建立对象、资金性质等方面做了概括,主要包括以下四层意思。

第一,界定了建立住房公积金制度的地域范围。鉴于我国经济社会发展现状,把住房公积金制度的实施范围限定于大陆城镇地区,不包括广大农村,也不包括港、澳、台地区,这意味着中国地域广阔的农村不建立住房公积金制度,可以说这是符合中国具体国情的一种现实选择。

第二,规定了建立住房公积金制度的人员对象。限于各级政府财力状况以及各类企业的实际负担能力,将住房公积金的建立对象限定在在职职工层面,将非在职职工排除在制度之外。原建设部《住房公积金管理条例释义》和住房和城乡建设部《住房公积金业务管理规范》(征求意见稿),对在职职工的解释为:与所在单位签订劳动合同,并由单位支付工资的各类人员(不包括外籍人员和港、澳、台人员),包括有工作岗位,但由于学习、病伤及产假(6个月以内)等原因暂未工作,仍由单位支付工资的人员。由此看来,城镇单位聘用的进城务工人员,只要与所在单位签订劳动合同关系,就必须依法强制缴存住房公积金;如果没有签订劳动合同关系,单位和职工也可缴存住房公积金,但不具有强制性。城镇个体户和自由职业者可自愿缴存。外籍人员和港、澳、台人员有的虽然与单位签订有合作协议或者劳动合同关系,也由单位支付工资,但明确规定

^① 2002年国务院令第350号。