



中国住房公积金制度研究

主编◎孟 昊 副主编◎王爱俭 韩 再

本书基于我国经济供给侧结构性改革的现实背景，对我国住房公积金制度的发展脉络和改革路径进行了系统研究与科学分析，并以天津为落脚点，探讨了天津住房公积金制度的创新实践，为我国住房公积金制度领域的研究提供了一个新的切入点。

 中国金融出版社



中国住房公积金制度研究

主编◎孟 昊 副主编◎王爱俭 韩 再

 中国金融出版社

责任编辑：王效端

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房公积金制度研究 (Zhongguo Zhufang Gongjijin Zhidu Yanjiu) / 孟昊主编. —北京：中国金融出版社，2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8968 - 0

I. ①中… II. ①孟… III. ①住房基金—公积金制度—研究—中国
IV. ①F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 070243 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 17. 75

字数 313 千

版次 2017 年 2 月第 1 版

印次 2017 年 2 月第 1 次印刷

定价 46. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8968 - 0

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

编辑部邮箱: [jiaocaiyibu@126. com](mailto:jiaocaiyibu@126.com)

序 言

中国住房公积金改革与创新研究，是被学术和实务界广泛关注的问题。尽管在技术层面，住房建设不断取得新进展，然而由于土地供给有限性与居民住房需求的刚性矛盾，使得住房资源的合理配置一直是各国面临的一个重大的经济问题和社会问题。我国人口众多，尤其是随着新型城镇化战略的推进，房地产大量库存的积压、不断飙升的房价与居民有效住房需求不足的结构性矛盾进一步加剧。2015年11月10日习近平总书记在中央经济工作会议上提出的供给侧结构性改革，明确指出“去杠杆、去库存、降成本”的问题，如何发挥市场规律，从供给端进行发力，离不开住房公积金改革的有力支持。通过住房公积金改革，即通过住房保障货币化的金融创新，实现房地产的去杠杆与去库存，与此同时降低居民住房成本，实现供需矛盾的化解。以住房公积金改革为突破口，实现城市公共服务与基础设施的均等化，实现现代社会的包容性发展。

为了解决日益严峻的住房问题，提高居民的居住水平，从1978年开始，我国就开始对以往的“低房租、高补贴、福利制、实物分配制度”进行改革。邓小平同志提出了“出售公租房、调整租金、提倡个人建房买房”的改革总体设想，根据这一指导思想，我国启动了以住房供给市场化为目的的城镇住房制度改革。然而，改革的过程并不是一帆风顺，住房消费的融资问题是我国住房体制改革的重要障碍，能否解决住房消费的资金问题成为住房制度改革能否全面推进和深化的关键。1991年，时任上海市市长的朱镕基借鉴了新加坡住房公积金制度，率先在上海试点探索住房公积金制度，取得了可喜成绩，积累了一定经验。1994年，中央政府开始在全国各地推行住房公积金制度，并根据各地的实际运行情况不断完善相关政策。

经过20多年的发展，我国住房公积金制度取得了骄人成绩。一方面，住房公积金的覆盖面不断扩大。截至2015年底，全国共设立住房公积金管理中心342个，住房公积金缴存单位231.35万个，实缴职工12393.31万人，住房公积金缴存总额89490.36万元，缴存余额40674.72万元。另一方面，公积金贷款给居民住房提供了有效支持。截至2015年底，全国住房公积金管理机

构累计发放个人住房公积金贷款 2 499.33 万笔、53 349.74 亿元，个人住房公积金贷款余额 32 864.55 亿元。此外，公积金日常提取业务、公积金资产管理业务等都在有序开展，住房公积金制度的社会效益不断提高，住房公积金制度已然成为一项广泛覆盖我国城镇职工住房融资的社会保障制度。

在取得成绩的同时，由于经济社会发展环境的变化，我国的住房公积金制度也暴露出一些问题。比如，住房公积金制度定位不清晰，徘徊在社会保障属性与金融属性之间；饱受社会诟病的“劫贫济富”，公平性尚待加强；住房公积金使用率较低，沉淀资金多、管理效率较低等问题。这些问题的存在不仅制约了我国住房公积金体系的长远发展，而且降低了我国住房公积金制度的社会保障作用。当然，我们也应看到，目前的问题和困难同样为我国推动住房公积金制度改革提供了契机。在此背景下，得力于中国金融出版社的帮助，我们出版了《中国住房公积金制度研究》一书，力求从理论和实践的角度系统探讨我国住房公积金制度的改革创新，希望其能起到抛砖引玉的作用。

本书首先介绍了住房公积金制度的基本概念，以及住房公积金制度与金融发展之间的关系，梳理了住房公积金制度的相关理论。其次，探讨了我国住房公积金制度产生的背景、发展历程和演进特征，并从核心业务、增值收益、风险管理和社会效益等方面对住房公积金制度的绩效进行了评价，分析了现阶段我国住房公积金制度存在的问题，比较了住房公积金制度与按揭贷款、中德住房储蓄制度之间的不同。再次，选取新加坡、德国、美国和墨西哥为经验借鉴对象，总结了上述四个国家在住房公积金制度和住房贷款制度方面的运行机制和优点，并提出了对我国住房公积金制度创新的启示。随后，详细阐述了我国住房公积金制度的改革思路，提出了三种改革路径：提高住房公积金制度的公平性、推动住房公积金贷款的资产证券化、探索住房反向抵押贷款模式。最后，本书落脚于天津住房公积金制度改革创新研究，在介绍了天津住房公积金制度的发展现状以及吸取国内其他城市发展经验的基础上，提出了切实可行的对策建议，以期更好地推进天津住房公积金制度的改革。

本书是天津市社会科学界联合会 2014 年度重点调研课题和天津市住房公积金管理中心委托课题《通过金融创新促进住房公积金制度改革，支持住房保障体系建设研究》的研究成果。本书主要编著人员有：主编，孟昊；副主编，王爱俭、韩再；参加人员，林章悦、尚航飞、刘瑒、邓黎桥、唐雪晴、仪轲、姚舜达。本书在编著的过程中，得到天津市住房公积金管理中心和中国滨海金融协同创新中心的大力支持，在此深表感谢。

总之，本书基于我国经济供给侧结构性改革的现实背景，对我国住房公积

金制度的发展脉络和改革路径进行了系统研究与科学分析，并以天津为落脚点，探讨了天津住房公积金制度的创新实践，为我国住房公积金制度领域的研究提供了一个新的切入点，具有非常重要的理论和实践意义。当然，由于作者水平所限，仅从经济管理、金融教学和研究工作者的角度，把住房公积金制度和金融的结合做了初步的思考和理论分析，书中难免有不足甚至错误之处，敬请各位读者朋友批评指正。

孟 昊
2016 年 9 月

目 录

第一篇 理论体系：住房公积金理论廓清

1 住房公积金制度的内涵与外延	3
1.1 住房与住房公积金	3
1.2 住房公积金制度的功能	14
1.3 研究内容概要和主要创新	19
2 住房公积金制度与金融发展	21
2.1 住房公积金制度可以作为金融发展的载体	21
2.2 住房公积金制度可以促进金融功能的实现	23
2.3 住房公积金制度可以提高金融调控的效率	24
2.4 住房公积金制度与金融集聚实现互相推动	25
3 住房公积金制度的理论基础	28
3.1 劳动价值理论	28
3.2 住房消费理论	30
3.3 社会保障理论	33
3.4 福利经济学理论	35
3.5 制度经济学理论	38

第二篇 实践摸索：中国住房公积金制度的发展

4 中国住房公积金制度的形成	47
4.1 住房公积金制度产生的背景	47

4.2	住房公积金制度的发展历程	49
4.3	住房公积金制度演进的特征	53
5	中国住房公积金制度的绩效	60
5.1	住房公积金核心业务发展良好	60
5.2	住房公积金业务获得增值收益	67
5.3	住房公积金资产风险管理完善	68
5.4	住房公积金社会经济效益提高	69
5.5	住房公积金与商业银行的比较	72
6	中国住房公积金制度的问题	77
6.1	住房公积金制度的定位不清晰	77
6.2	住房公积金制度设计有失公平	78
6.3	住房公积金制度管理效率不高	85
7	中国住房消费制度及其比较	87
7.1	商业银行的个人住房抵押贷款	87
7.2	中德住房储蓄银行的住房储蓄	91
7.3	三种住房消费制度的对比分析	94

第三篇 经验借鉴：国际住房公积金制度的创新

8	新加坡的中央公积金制度	105
8.1	新加坡住房公积金制度的发展	105
8.2	新加坡住房反向抵押贷款探索	107
8.3	新加坡住房公积金制度的启示	109
9	德国的住房储蓄制度	112
9.1	德国住房储蓄制度的架构	112
9.2	德国住房储蓄制度的优点	114
9.3	德国住房储蓄制度的启示	116

10 美国的住房抵押贷款创新	118
10.1 美国住房抵押贷款的业务机制	118
10.2 美国住房抵押贷款模式的优点	122
10.3 美国住房抵押贷款模式的启示	123
11 墨西哥的住房公积金制度	125
11.1 墨西哥住房公积金制度的架构	125
11.2 墨西哥住房公积金制度的优点	129
11.3 墨西哥住房公积金制度的启示	131

第四篇 路径选择：中国住房公积金制度的改革

12 中国住房公积金制度改革的思路	137
12.1 中国住房公积金制度改革的总体要求	137
12.2 新常态下住房公积金制度的改革机遇	138
12.3 新常态下住房公积金制度改革挑战	141
12.4 中国住房公积金制度改革战略定位	143
13 路径一：提高中国住房公积金制度的公平性	148
13.1 保证住房公积金缴存起点公平	148
13.2 保证住房公积金使用过程公平	150
13.3 提高住房公积金制度运行效率	151
14 路径二：推动住房公积金贷款的资产证券化	161
14.1 住房公积金贷款证券化的理论	161
14.2 住房公积金贷款证券化的实践	173
14.3 发展公积金贷款证券化的建议	180
15 路径三：探索住房反向抵押贷款模式的落地	184
15.1 公积金制度与反向抵押贷款的理论基础	184

15.2 中国开展住房反向抵押贷款的宏观环境	186
15.3 中国开展住房反向抵押贷款的模式选择	192

第五篇 创新实践：天津住房公积金发展的对策建议

16 天津住房公积金制度发展的现状评价	201
16.1 天津市金融市场发展现状	201
16.2 天津住房公积金制度的运行评价	205
16.3 天津住房公积金制度发展的 SWOT 分析	210
16.4 天津住房公积金制度的改革思路	221
17 国内住房公积金制度发展经验借鉴	223
17.1 上海市住房公积金发展经验分析	223
17.2 南京市住房公积金发展经验分析	227
17.3 深圳市住房公积金发展经验分析	230
17.4 武汉市住房公积金制度运行情况	233
17.5 国内城市住房公积金发展的启示	235
18 天津住房公积金制度改革的对策建议	239
18.1 依托金融创新示范区推动公积金制度改革	239
18.2 依托国家“一带一路”战略加强国际合作	241
18.3 依托天津自贸区的发展引入更多优惠政策	243
18.4 依托互联网金融提高公积金制度的便民化	246
18.5 发挥政府在公积金制度改革中的主导作用	248
18.6 完善住房公积金市场供给和需求对接机制	251
18.7 优化利率形成机制应对利率市场化的冲击	255
参考文献	260

第一篇

理论体系：住房公积金理论廓清

住房公积金制度的内涵与外延

“衣食住行”是生活的四大要素，作为四大要素之一的住房，因其价值高、功能大，自然受到人们的广泛关注。住房整体制度体系的优化，不仅是经济社会可持续发展的重要制约因素，更是国家经济社会稳定的重要保障。我国自1991年在上海引入了住房公积金制度，实行以试点为基础向全国推广的路径，经过20多年的发展，积累了不少经验，为增强职工的住房消费能力起到了巨大的作用。在后危机时代，房地产行业仍将是推动经济发展的重要抓手，对国家经济运行仍将发挥举足轻重的作用。本章对住房公积金制度发展的内涵、多重功能等进行了探讨，可以帮助我们更好地把握住房公积金制度发展实践中的新特点、新变化与新趋势。

1.1 住房与住房公积金

1.1.1 住房

住房，主要是由墙、窗和屋顶等构成，是供人们在其中居住、用于满足居住需求的房地产，是按照用途划分的房地产的重要组成部分。住房，是人们用于生活休息的主要建筑场所，它的性质应当属于生活消费品。住房的功能随着社会经济的发展，其内容和形式也在不断地变化发展，由原来简单的居住生活功能，逐步地增加了社交功能、工作功能和学习功能。住房是人们的栖身之地，是用来居住休息、繁衍抚育后代，是人类生存发展所必需的基本要素之一。

日本国际住宅福祉学会会长早川和男教授曾经作过这样的论述：在人们生

活消费品当中,食物的作用是保证人们维持生命和身体健康,衣服的作用是人们御寒蔽体和美化生活,而住房的作用则是人们居住和休养的场所,是人们生存所必需的消费品。从消费的时间长短来比较,住房的消费时间比食物衣服消费的时间长得多,住房应当属于长期消费品;从消费的投入大小来比较,住房消费的投入要比食品和衣物的投入大得多,住房应当属于大额的消费品,单纯地靠个人财力一次性解决住房,对很多居民来说都是不容易的。正是因为住房问题的重要性和特殊性,各个国家在解决温饱问题之后,必然也要妥善解决居民的住房问题。由于住房在社会经济活动中居于特殊重要的位置,出于不同的考虑,人们往往从不同的视角观察住房及其功能。

(一) 住房的功能

首先,住房具有生活资料的功能。作为人类生活的必需品之一,住房最基本的功能就是体现满足人们居住需要的生活资料的功能,不仅要满足人们最基本的生存需要,同时也要满足人们对居住生活享受的需求。可以说住房需求贯穿于人类生产活动的全过程,所以古人才有了“各安其居而乐其业”的说法,才使得“居者有其屋”成为各国政府和国际机构认定的人的最基本权利之一。随着社会经济的持续发展和人们收入水平的稳定提高,人们已经不再仅限于住房的居住功能,同时开始注重住房给人们带来的享受,提高对住房的要求。

其次,住房具有资产功能。在居民家庭的诸多耐用消费品中,住房的地位是特殊而重要的,它不仅是人们最重要的生活资料,同时又由于其具有高价值和使用年限长的特点,在人类社会的不同发展阶段,无论从家庭还是国家的视角来看,都具有远远高于普通商品或财产的价值,是绝大部分家庭中价值比重最大的财产之一。为此,对居民来说,购房不仅是一种消费行为,更是典型的投资置业行为;购房者不仅从中获得居住享受的收益,还可以获得未来出售住房带来的财产性增值的收益。除此之外,住房还和居民的身份存在紧密关系,住房拥有权其中的一个长期利益是房产所有者可以变成更高级别的市民。

最后,住房具有社会文化功能。从社会交际角度看,人们可以在住房中款待亲朋,联络感情。从住房的文化功能考察,不同发展阶段和不同文化传承的环境中,住房的建设表现出不同的外在风格与风情,成为供人们观赏的文化消费品。住房为人们提供遮风挡雨、休养生息的空间场所,是人类赖以生存的基本物质条件。一个国家或地区居民的住房状况是当地社会经济发展和人民生活水平的重要标志。

(二) 住房的自然属性

1. 不可移动性。住房属于不动产,它的空间位置是固定的,这是因为土

地的位置是固定的,而住房与土地是不可分割的,二者有机联系在一起。因此,它不可能像其他商品那样,通过运输来满足一个地区的住房需求,或者调剂不同地区之间的住房供求数量余缺来解决问题,这导致住房市场成为一个典型的区域市场,不具有流通性。

2. 耐用性。住房具有耐用性的特点。首先因为土地具有不可毁灭性,可以永久使用;其次,房屋一经建成,即使使用普通的砖瓦也可以使用数十年。当然,地震、火灾、山崩等自然或人为灾害,可能使某些房屋毁坏,甚至可能使某一宗土地消失,但不能以这些偶然的情况来否认住房的耐用性。在我国,住房所占有土地的使用年限为70年,如果从参加工作后获取新房,基本可以满足一生所需。

3. 异质性。任何两套住房可能由于坐落的位置不同、建筑面积不等、建筑风格特色、新旧程度差异、产权性质不同、建筑质量差别等原因而具有异质性的特点。在住房市场不可能有两套完全一样的住房,即使它们在外形上一模一样,但是也肯定存在朝向、楼层附属物、质量、水文环境等方面的差异。当然,我们不能因为住房存在异质性的自然属性就由此否认不同住房之间可替代的社会属性。

(三) 住房的经济属性

在中国住房制度改革以前以及改革开始以后的一段时间,理论界曾对住房的经济属性、住房是不是商品等问题展开过讨论。现在,各种观点已经趋于一致,即住房是商品。既然住房是商品,那么住房就应该具有一般商品的特征,比如住房能够提供效用、可以用于交换、供求关系影响其价格等。此外,住房作为特殊商品,还具有以下特征:

1. 总价高。从世界各国的情况来看,住房的价格都高于一般商品或财产的价格。在市场经济发达的国家或地区,一套位置面积大小适中的住房的合理价格,大约是同一时期一个中等家庭收入的6倍多(房价收入比的合理区间为3—6倍)。而现阶段的中国,一套同样标准的住房的合理价格,相当于一个中等家庭收入的11倍左右(比如北京大约为18倍,上海等地也为14倍)。由此对于广大中低收入家庭来说,如果不通过住房金融或国家的住房福利政策,拥有住房几乎是不可能的。因此,住房仍然是绝大多数家庭中货币价值最大的财产。

2. 建设和使用的长期性。从住房的建设过程来看,住房的开发建设、交易、维护等活动环节多,经历时间长。从住房的流通过程来看,由于住房的单价高、总价大,居民在购买时都要经过慎重的考虑和比较。而从住房的使用过

程来看,土地的物理性能可以永久使用,房屋建筑物的使用寿命也大大长于其他耐用消费品。

3. 供给的有限性。住房必须依附于土地而建造。虽然房屋可以无限制建造,大厦也可以直入云霄,但是可供建造的土地是不可再生的。土地资源是稀缺资源,建筑房屋所用的建筑材料在一定时期内也是有限的,因此住房的供给也是有限的。同时,现今的建筑技术的限制也决定了住房供给的有限性。这种情况在城市化发达的地区(尤其是具有人口吸纳能力的城市)尤为凸显。

4. 产权的分割性。从法律上来看,住房产权是由一系列权利组成的,这些不同的权利可以同属于不同的权利人,由不同的权利人支配。如所有权、使用权、抵押权和占有权等,可以由不同的权利人享有。住房交易实际上是产权的交易,即各种权利的流转。由于住房产权具有分割性的特点,因此,在交易过程中,既可以转移全部产权,也可以转移部分产权。

5. 投资与消费的双重性。居住需求可以通过自己拥有住房和租赁住房来实现。相应的,如果购买住房是为了自己居住,就可以称之为“自住性消费”;如果购买住房是为了出租或者出售,则是属于投资的范畴。由于住房同时具有投资性和消费性,现今房屋价格呈增长趋势的情况下,住房成为了人们常选的投资对象。住房的这些属性,决定了政府必须对住房市场采取比其他市场更加严格的干预和调控措施。为了纠正住房市场的失灵问题,提高资源的利用效率,改善社会分配和维护社会稳定,促进社会经济的和谐发展,政府往往通过特定的住房政策对住房市场进行干预。

1.1.2 住房问题

住房,可以说是人类存在就必须面对的问题。从人类早期就为了生存从“树栖”到“穴居”,再到筑巢居住而不断地演变。真正意义上的住房出现以后的一段时间内,解决居住问题并不像如今这么艰难,但是无家可归露宿街头的现象一直都存在。由于住房生产的特殊性,生产力发展在增加住房供给中的效果并不能令人满意。也就是说,虽然住房建设技术不断取得新的进展,但由于土地供给的限定性,使其与人们需求之间的矛盾始终不同程度地存在,住房问题由此产生。现在通常所说的住房问题,是指社会部分成员住房数量不足或住房需求难以得到满足,是指现代社会运行中部分居民存在的住房条件困难或者缺少住房的现实情况。从住房问题产生的地域角度来看,住房问题主要表现在人口高度密集的大中城市,而人口比较分散的乡村和小型城镇的住房问题相对宽松;从住房供应的对象和需求主体的角度来看,住房问题主要是指中低收入

入阶层的住房问题；住房问题的核心是中低收入阶层的经济承受能力和货币支付能力不足，是居民的住房需求与实际消费能力之间的矛盾。

1. 住房问题产生的原因。早期的住房问题产生的原因主要来源于两个方面：一是自然界的灾难；二是人类文明程度不高。自然界在对待人类居住问题上具有两面性：一方面，自然界是如此的慷慨大方，由于她的恩赐，人类可以“树栖”、“穴居”、“巢居”；另一方面，自然界又是那么的残酷无情，由于她的肆虐，山崩地裂，洪水泛滥，人类居住的树、穴、巢被随意毁灭，使人类无处可居，住房问题由此产生。早期住房问题产生的另一个原因是人类文明的不足，表现在战争频繁、自身懒惰、技术水平较低等，这都使得人类在不同时期遭受住房缺乏和住房困难之苦。早期的住房问题与近现代住房问题是有差别的。在大工业飞速发展的年代，有许多新的原因造成了近现代住房问题的产生。其中最为重要的是工业化和城市化，这二者已经成为了近现代住房问题产生的主要原因。随着社会大工业的快速发展，为了生活，大量人口涌入城市集中，特别是工业化发展较快的城市，使得这些城市的住房困难问题愈发严重。

恩格斯在《论住宅问题》一书中曾经指出，当一个社会处于大工业过激加速发展的时期，那么，这个时期同时也是产生“住宅缺乏”问题的时期。这是因为大批量的农村工人来到大城市工作，而城市的建设并不能立即满足新涌入工人的生活需求，于是出现了工人以及小商人和小手工业者的住宅缺乏现象。通过恩格斯的论述可以看出，大工业迅速发展必然会导致住房缺乏现象出现，这是在城市化发展进程中的衍生产品，也是住房问题产生在大工业迅速发展时代的根本原因。现在，全世界范围内的各个国家城市化发展大力进行，因此各种新型的住房问题也在各个国家频频出现，甚至在有些国家还有越来越严重的趋势。我国处于城镇化进程较快时期，居民住房问题也成为了当今政府所必须要面对的一个重要的问题。同时，人口的快速增长也是近现代住房问题产生的另外一个不可忽视的重要原因。一个世纪以来，世界人口数量在迅猛增长，其中发展中国家人口数量增长幅度更大。高速的人口增长，必然会使住房成为社会的一个越来越严重的问题。

2. 住房问题的核心。住房问题的本质可以通过住房的数量和质量来体现。在住房分配和供应体系中，以住房市场为基础，把住房作为商品来租、售的条件下，居民对住房的支付能力大小是居民对住房质量和数量的满足程度的关键条件，因此，住房问题的核心问题实际上始终就是住房的价格和居民的支付能力问题。因为如果居民有足够的货币支付能力，就可以根据自己的需要，买到适宜居住的房子，那么就不存在住房问题。正因为部分居民的住房消费支付能