

2012年贵州省软科学研究项目

GUI ZHOU ZHU FANG GONG JI JIN FA ZHAN YAN JIU

贵州住房公积金 发展研究



张世俊 著

贵州人民出版社

中国住房租赁市场发展研究报告

贵州住房公租房 发展研究

陈世强 著

贵州人民出版社

贵州住房公积金 发展研究



张世俊 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

贵州住房公积金发展研究 / 张世俊著. —贵阳: 贵州人民出版社, 2013.4

ISBN 978-7-221-10812-8

I. ①贵… II. ①张… III. ①住房基金-研究-贵州省
IV. ①F299.277.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第054423号

贵州住房公积金发展研究

张世俊 / 著

责任编辑 / 潘 浩 孔令敏

装帧设计 / 陈红昌

贵州人民出版社出版发行

(贵阳市中华北路289号 邮编: 550004)

贵州创兴彩印厂印刷

2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷

开本: 880mm × 1230mm 1 / 32

印张: 10 字数: 220千

ISBN 978-7-221-10812-8

定价: 28.00元

序

世俊同志的研究成果《贵州住房公积金发展研究》一书,即将出版,请我作序,欣然提笔。

住房公积金发展至今,在我国的住房保障、改善职工住房、构建和谐社会等方面,都发挥了重要的作用。二十年来,住房公积金事业从艰难起步,陆续推广,到今天已经遍布全国各省市,成为我国住房保障体系的重要组成部分和住房金融市场中不可忽视的重要力量。通过广大干部职工卓有成效的努力,我省住房公积金得到了持续快速的发展,取得了可喜的成绩。

住房公积金可以圆广大缴存职工的住房梦,也给从农村进入城镇的就业人员以融入城市的期望,这是推动我国各项事业不断发展的动力源泉。近几年来,随着各项业务的快速发展,住房公积金制度的地位和社会关注度不断地提升,住房公积金帮助职工家庭解决住房问题的能力不断地增强,这种大好局面是来之不易的。

在贵州住房公积金的发展中,至少有以下几个特点:

一是住房公积金管理机构调整到位。我省住房公积金管理机构的调整,坚决贯彻执行国家的有关政策,专门由省编委下文,明

确各市(州)住房公积金管理中心为直属政府的正县级机构。这样,住房公积金管理中心作为独立的法人单位,具有自己的人权、事权、财权。这一调整既有利于职责的行使,也有利于与相关单位的协调沟通,更重要的是从组织机构上保证了我省住房公积金事业的发展。

二是各项业务得到持续快速发展。我省的实践表明,只要机构调整到位,决策管理制度完善,就一定能够促进当地住房公积金业务的快速发展,保障职工的合法权益。这主要表现在住房公积金制度覆盖面逐步扩大、缴存比例和缴存基数得到提高、缴存额大幅度增长、个人贷款得到了较快的发展、增值收益增长迅速等,住房公积金逐渐成为广大职工家庭解决住房问题的主要资金来源。

三是确保了资金安全。加强风险控制,保证资金安全,是住房公积金监督管理的重要职责。在住房公积金的管理运作中,购买国债几乎是唯一的投资方式。我省一直坚持了不在证券公司购买。正是得益于这个坚持,后来在全国相当一部分省市形成的数十亿元问题国债并且难以追回时,我省没有出现任何问题国债。既保证了资金的安全,也有效避免了管理的失误。

但是,在快速发展的过程中,由于政策执行及实际操作等原因,我省的住房公积金的发展也显露出一些问题。对于这些发展中的问题,有不少的质疑,甚至责难,影响了事业的发展,使得人们对住房公积金今后的发展方向、实现途径,存在着不同的看法和争议。

本书通过大量翔实的数据和实例,对贵州住房公积金的发展历程、取得成绩、存在问题进行了较为系统的分析研究。实际上,从全国住房公积金的发展上看,虽然由于地区经济发达程度不同

等原因,存在较大的不平衡。但是,在统一的政策下,大多数兄弟省市特别是西部地区,与贵州住房公积金的发展有着十分相近的状况,以及相似的境遇,其中的许多问题和困难,是普遍存在的。因此,书中提出的对策和建议,具有理论和现实的意义。

我与世俊同志相识多年,长期以来,他在工作中兢兢业业、勤于思考、认真研究的态度,以及敢于直言、不计个人得失的精神,都是可贵的。本书是世俊同志对我省住房公积金监督管理工作的总结,是第一本系统地研究贵州住房公积金发展的专著,在此表示祝贺。本书的出版,相信能够对加快我省住房公积金的发展发挥积极的理论指导和实践借鉴的作用。

贵州省住房和城乡建设厅厅长

前 言

衣、食、住、行是人民群众日常生活中不可或缺的四大要素，住房作为人类生存与发展的基本资料，在古今中外都是一件重要的大事情。在一定程度上，居民的住房水平反映了一个国家（地区）的经济社会发展水平和居民的生活水平。因此，实现居民的“住有所居”，一直是人类追求的目标。

新中国成立以来，我国一直实行的是计划经济体制下的低工资、高积累的住房实物福利分配制度。在改革开放之后，随着社会经济的发展、城镇人口的大量增长、人们收入的增加，原住房制度已经无法适应人们日益增长的住房需求，同时，住房困难、住房分配不公等已成为严重的社会问题。

为了解决这些问题，只能进行住房制度改革。在住房制度改革的进程中，由于住房既是人们的基本生活资料，又兼具一定的投资属性，因此，住房消费有时不仅是消费行为，还会是投资行为。以至于在解决居民的住房问题时，往往容易将解决居住问题与家庭财产问题相混淆，增加了解决住房问题的复杂性。在住房制度改革时，实施优惠折扣出售公有住房，由于原住房制度下单位和个人占有住房资源的不同，问题显得更加突出。

住房公积金作为住房制度改革的一项重要创新举措,从一开始,就显示出了顽强的生命力。由于这项举措既能够改革住房分配制度,促进住房实物福利分配转变为货币工资分配;又能够真正为广大职工带来实惠,谋得利益。可以说,住房公积金制度的建立和实施,从上海开始起步,到各省、市借鉴,再到国家全面推广,是伴随着社会认知度的大幅度提高,逐步得到了各级政府的支持、广大职工的拥护。从此,走向了健康、可持续发展之路。

从1992年起,作为住房制度改革的重要措施,贵州省实施了住房公积金制度。截至2011年底,全省住房公积金缴存总额达到了419.05亿元,累计向23.12万户职工发放住房公积金个人贷款273.32亿元。二十年来的实践证明,住房公积金在推进住房制度改革、推动地方住房建设、解决职工自住住房问题的同时,自身也得到了快速的发展,并在地方的城市建设、经济发展中发挥了应有的作用。

贵州省实施的工业强省和城镇化带动战略,既对住房公积金的加快发展创造了十分有利的经济社会发展环境和历史机遇,也对住房公积金要为加快工业化、城镇化的发展做好服务提出了更高的要求。但在住房公积金各项业务快速发展的同时,也存在许多需要解决的问题。因此,有必要系统地研究贵州省住房公积金的发展历史、现状及存在问题,从而得出进一步加快发展的对策,有效地控制资金风险,维护职工合法权益,充分发挥住房公积金制度的作用。

本书是第一本系统地对贵州住房公积金发展进行研究的个人著作,集中了笔者多年来从事住房公积金工作的总结和思考。希望有更多的有识之士进一步研究,以期推动住房公积金事业更好、更快地发展。

目 录

序	张 鹏(1)
前言	(1)

第一章 概述	(1)
--------------	-----

第一节 贵州住房公积金的发展历程	(1)
------------------------	-----

第二节 关于发展的思考	(12)
-------------------	------

第二章 住房制度改革	(20)
------------------	------

第一节 住房制度改革前城镇住房的基本状况	(20)
----------------------------	------

第二节 历史的选择:贵州房改回顾之一	(26)
--------------------------	------

第三节 最好的纪念:贵州房改回顾之二	(37)
--------------------------	------

第三章 住房公积金政策发展	(47)
---------------------	------

第一节 住房公积金政策发展的第一阶段(1991~1998)	
-------------------------------	--

.....	(48)
第二节 住房公积金政策发展的第二阶段(1999~2002)	(53)
.....	(53)
第三节 住房公积金政策发展的第三阶段(2002~2011)	(57)
.....	(57)
第四章 住房公积金的业务发展	(68)
第一节 业务发展	(68)
第二节 横向比较	(93)
第三节 2011 年运行分析	(110)
第五章 住房公积金专题研究	(120)
第一节 住房公积金决策	(120)
第二节 住房公积金管理机构	(130)
第三节 住房公积金监管	(140)
第四节 住房公积金利率	(151)
第五节 住房公积金增值收益及分配	(159)
第六节 银行专户	(170)
第六章 市(州、地)住房公积金管理	(185)
第一节 贵阳市	(186)
第二节 遵义市	(197)

第三节	安顺市	(207)
第四节	六盘水市	(214)
第五节	毕节市	(224)
第六节	铜仁市	(234)
第七节	黔东南州	(244)
第八节	黔南州	(252)
第九节	黔西南州	(262)
第七章	关于住房公积金的一些看法和讨论	(270)
第一节	“十二五”的发展	(270)
第二节	支持保障性住房建设	(280)
第三节	住房公积金有关问题的讨论	(287)
后记		(303)

第一章

概 述

住房公积金制度作为覆盖面最广的住房保障制度,二十年来,从最初的艰难起步,从无到有,到现在成为职工家庭解决住房问题的主要资金来源,不断在探索中发展、在发展中完善。今天,住房公积金制度已经具备了实现跨越发展的条件,面临加快发展的机遇。

本章主要对二十年来贵州省住房公积金的发展进行了论述。二十年前(1992年),住房公积金开始建立,逐步从点到面实施;十年前(2002年),《住房公积金管理条例》修订,决策和管理机构调整,促进了这项制度的快速发展;现在,我们站在一个新的起点上,要抓住机遇,应对挑战,再创辉煌。

第一节 贵州住房公积金的发展历程^①

1992年1月16日,贵州省人民政府印发的《贵州省城镇住房

^① 本节以《从艰难起步到持续健康发展》为题发表于《住房公积金参考》2012年第三期,《住房公积金研究》2012年第五、六期。

制度改革实施方案》明确指出：“贵州省住房制度改革的具体方案是：分步提租金，推行公积金，出售公有住房，租房买债券，鼓励集资合作建房，建立住房基金。”因此，贵州省住房公积金制度最初是作为住房制度改革的一个重要组成部分实施的。经过二十年来的不懈努力，住房公积金已经成为一个日益发展壮大的事业。实践证明，随着住房公积金事业的发展，在维护广大职工的合法权益、解决和改善职工家庭的住房条件、改变居民的住房消费观念、推动住房建设、实现“住有所居”等方面，都发挥了积极的作用，取得了可喜的成绩。回顾住房公积金制度所走过的二十年，从充满勇气的尝试到规范有序的发展，我们有理由期待成熟辉煌的明天。

根据贵州省二十年的发展历程，大致可以将其分成三个阶段。

一 建立和起步阶段(1992~1998)

贵州省于1992年，根据当时的社会经济条件、住房制度改革的发展情况，结合自身的实际，开始建立住房公积金制度。住房公积金制度的建立，可以在建立个人住房基金、扩大住房建设资金来源和解决城镇居民住房中发挥作用，也是启动住房制度改革的有效途径。

1. 实施情况

可以说，1992年开始的住房公积金制度，与当时各个单位分别自筹资金建设职工住房的办法相比，有这样几个好处：一是可以缓解各单位职工住房水平苦乐不均所产生的严重矛盾，使有限的住房资源得到比较合理的分配，并且逐步解决职工自住住房问题；二是可以防止企业生产发展基金被挤占的情况；三是可以根据各单

位负担能力的大小,合理地筹集建房资金,使住房建设资金有一个长期的、稳定的来源渠道;四是可以使城市住房建设全面纳入统一规划、综合开发、专业经营的轨道;五是可以调动国家、企业、职工三方面的积极性,逐步建立起国家、企业、职工三方共同筹资建房的机制,从而加快住房建设的速度,使住房问题的解决从机制上得到保证。

这一阶段,住房公积金制度在全省范围内逐步实施,覆盖面不断扩大,缴交率不断提高,归集额逐年增长,取得了一定的发展。截至1998年底,全省累计归集住房公积金8.54亿元,发放住房公积金贷款3.06亿元,其中,发放住房公积金个人贷款为0.47亿元,仅占贷款总额的15%,其余的为项目贷款。人均居住面积提高了8.34平方米。住房公积金制度的推行,为贵州省地方政府筹集了一笔长期、稳定的政策性住房资金,加快了住房建设的发展。

但是,由于缺乏统一的法律规范及相关的管理制度,在实际工作中也出现了一些问题:一是有些单位缴存住房公积金的随意性较大,不缴、少缴现象比较严重;二是有些地方挤占、挪用住房公积金用于非住房建设项目贷款、企业流动资金贷款等情况时有发生,侵害了住房公积金所有者的合法权益;三是住房公积金的决策机构、管理机构的职责不明确,特别是住房公积金管理机构的管理制度不健全,相当一部分没有建立职工个人住房公积金明细账目,有的甚至没有缴存、贷款等规章制度,存在着一定的风险。

2. 主要特点

这一阶段贵州省住房公积金只是作为住房制度改革的举措之一,没有得到足够的重视,政府、单位、职工主要关注的是优惠折扣出售公有住房,住房公积金处在起步和试行阶段。主要特点有:

一是缺乏全国统一的关于住房公积金的政策和规定。所出台的有关政策和规定,大多是在住房制度改革的文件中,作为一个组成部分。

二是住房公积金的缴交比例和基数不高,按规定要求掌握在基本工资의 5%,贵州省许多地方都是以 2% 或 3% 作为起步,而且覆盖面较低,相当多的城市和单位都没有实施。

三是贵州省没有一个地方成立房委会,各个地方仍然是政府的住房制度改革领导小组对住房公积金进行决策。同时,住房公积金的归集、使用、管理以及审批住房公积金的使用计划和财务收支情况等是由各县(市)人民政府负责。虽然国家要求设立专门的住房公积金管理机构,负责住房公积金的归集、支付、核算和编制使用计划等管理工作,但贵州省大多是与房改部门合署办公,一套人马、两块牌子,没有设立专门的管理机构。

四是住房公积金的用途,虽然也规定了职工在购买、建造、大修自住住房时可以抵押贷款,但主要是用于城市经济适用住房包括安居工程住房建设专项贷款,以及单位购买、建造职工住房专项贷款。

五是住房公积金免征个人所得税。

六是规定了住房公积金实行低存低贷的原则,并且规定了存贷款利率实行固定利差。

七是住房公积金的监督,除了财政监督外,还有市(县)人民政府对住房公积金管理机构的领导和监督。

二 加快发展阶段(1999 ~ 2002)

在 1999 年深化城镇住房制度改革的进程中,各地都把住房公

积金制度作为改革住房分配制度,使住房实物福利分配转变为货币工资分配的重要手段之一。许多地方,采取了住房公积金制度与住房补贴相结合的办法,促进住房资金的运行模式由计划经济向市场经济转变,加快住房分配货币化的进程。

随着住房公积金制度在全省范围内初步建立,覆盖面不断扩大,住房公积金缴交率不断提高,归集额逐年增长,住房公积金管理工作逐步加强。住房公积金在进一步深化城镇住房制度、加快住房建设中的地位和作用日益明显,得到了各级人民政府和广大城镇职工的拥护和支持。

1. 实施情况

1999年《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)的公布实施,对解决当时住房公积金制度中存在的问题,进一步规范住房公积金的管理工作,保障住房公积金的资金安全,提高住房公积金的使用效益,发挥住房公积金制度的优越性都具有重要的现实意义,促进了我国住房公积金制度的健康有序发展。

这一阶段,国民经济发展需要适时启动居民住房消费,要把房地产业培育成新的经济增长点。这样,国家要求把房地产业作为扩大内需、刺激消费、拉动经济增长的一个重要方面。同时,要发挥住房公积金制度在转变住房分配方式,推动住房市场化体制的建立方面的重要作用。因此,《条例》对住房公积金的使用范围进行了重要调整,取消了单位购、建住房贷款和经济适用住房建设贷款,规定了住房公积金只能用于职工购买、建造、翻修、大修自住住房贷款和购买国债。

在《条例》公布后,住房公积金纳入了法制化轨道。住房公积金制度在全省基本建立,住房公积金的规模不断扩大,对推进住房