

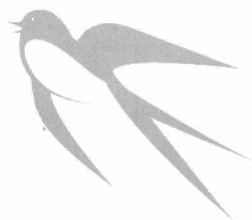
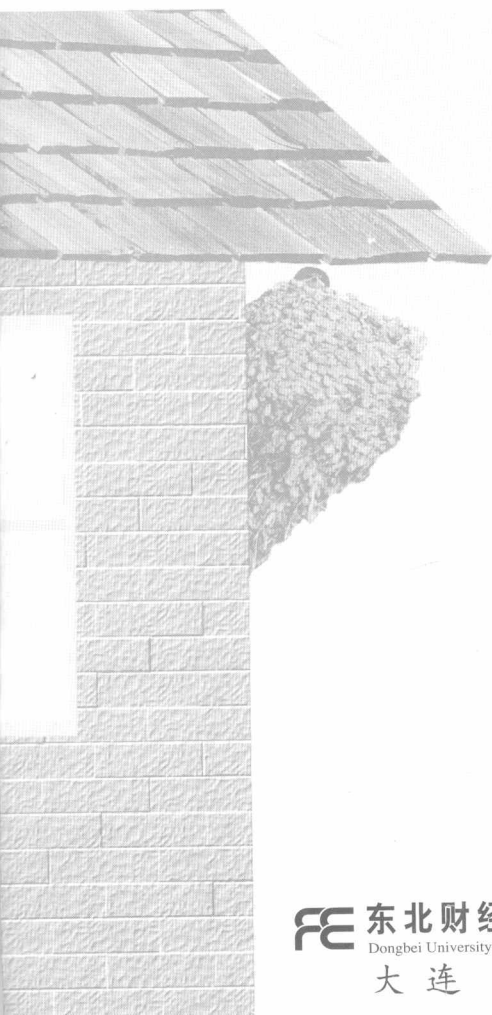
住房公积金管理 实践与创新

谭臻尧 主编
宋世成 陈军 孙淑芬 李桂芝 副主编



住房公积金管理 实践与创新

谭臻尧 主编
宋世成 陈军 孙淑芬 李桂芝 副主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 谭臻尧 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

住房公积金管理实践与创新 / 谭臻尧主编. — 大连: 东北财经大学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 81122 - 551 - 8

I. 住… II. 谭… III. 住宅 - 公积金 - 管理 - 中国
IV. F832. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 206366 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连天正华延彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 571 千字 印张: 27 1/2 插页: 1
2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 杜 峥 周 晗 王 龙 责任校对: 齐 乐
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 551 - 8

定价: 44.00 元

住房公积金制度是为解决职工住房问题而创建的资金筹集、使用和管理制度。1991年,上海市试点先行,1994年,国务院颁发《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号),要求各地全面推行住房公积金制度。十几年来,住房公积金制度在加快城镇住房建设、推动住房制度改革、转换住房分配机制、建立政策性住房金融体系、改善居民住房条件等方面,发挥了重要作用。实践证明,住房公积金制度符合我国国情,是在社会主义市场经济条件下解决职工住房问题的正确途径,应当在完善制度和创新体制的前提下,继续坚持下去。

住房和就业是民生之本,安居乐业是社会和谐的基础。住房问题与促进经济增长、改善群众生活、节约资源能源、维护社会稳定等方面密切相关,事关国计民生和现代化建设的全局。我国人口多,职工收入水平低,又面临人类历史上规模最大的城镇化进程,实现住有所居的发展目标十分艰巨。特别是最近几年,住房价格持续上涨,已超出大部分家庭的支付能力。虽然财政收入不断增加,可以拿出一些资金用于住房保障支出,但规模终究有限。除个别富裕小国外,世界上还没有哪个大国完全靠财政资金解决中低收入家庭的住房问题。我国必须结合国情,大力发展政策性住房金融,通过金融方法解决住房问题。住房公积金实行法定强制缴存、个人账户积累、利率低存低贷、资金定向使用的原则,形成了政府、企业和个人共同负担的融资机制,是提高个人住房支付能力、培育住房消费需求的有效制度安排。我国应加快完善住房公积金制度,创新管理体制和运作机制,加强风险防范,充分发挥住房公积金制度的作用,同时,配套实施相应的财税和土地政策,建立中国特色的住房保障体系,逐步解决中低收入家庭的住房问题。

长期以来,大连住房公积金管理中心全面贯彻落实《住房公积金管理条例》,以系统化、规范化、科学化的创新实践,不断提升住房公积金管理和服务水平,取得了显著成效。特别是在加强资金归集、规范运行管理、防范控制风险、推进信息化建设等方面大胆创新实践,很有特色。这本《住房公积金管理实践与创新》系统阐述了大连市住房公积金管理中心的管理经验和创新实践,特别在明确住房公积金制度的发展定位、规范住房公积金业务管理、控制和防范资金风险、提高管理和服务水平等方面,提出了不少有创新价值的意见和建议,值得各地住房公积金管理机构和有关专家学者研究借鉴。当前,我国住房公积金制度正处于重要时期,如何在已有的成绩基础上,根据住房改革和住房建设

的发展要求，广泛借鉴市场经济国家的经验教训，加快完善住房公积金制度，创新管理体制和运作机制，是一项十分重要而急迫的任务，需要我们进一步加强调查研究工作，继续解放思想，大胆创新实践，推动住房公积金事业持续健康发展。

刘志峰
2008年10月

中国的住房公积金制度从实施到发展经历了 18 个年头，从以筹集建房资金为主要功能，演变为福利住房制度结束后市场住房体制下以发放低息购房贷款为主要功能的政策性住房金融工具，为我国城镇住房体制顺利转轨、引导职工住房观念转变、提高职工住房消费支付能力、推动房地产市场健康发展、促进住房保障和住房金融业的形成与发展发挥了巨大作用。实践表明，住房公积金制度是解决我国城镇住房问题的行之有效的改革举措，是既借鉴和吸收国外经验，又紧密贴国情的一项比较成功的改革范例。

作为一门新兴学科，理论界和业内同仁对住房公积金的理论研究和实践探索从未停止过，且取得了一定成果。但在理论上尚缺乏深入、系统的运作机理研究作支撑，对行业的发展方向尚未形成统一的认识与选择；在实践创新方面，由于一直实行属地化管理原则，亦未形成规范、统一的模式，目前全国各地具有代表性的管理模式有中心自主办理、中心与银行联合办理、全权委托银行办理三种。《住房公积金管理实践与创新》力求理论联系实际，借鉴国外成功经验，综合国内理论研究和实践创新成果，针对现行住房公积金发展中存在的缺陷和弊端，结合中国现实国情，从住房公积金的市场需求（支撑城镇住房保障）和特定属性（政策性金融属性）出发，以科学发展的观点提出了我国住房公积金发展趋势的选择——政策性住房金融，并实行政策与资金运作分开监管，以及朝此方向过渡的有效管理模式——中心直接运作管理模式实务。

大连市住房公积金管理中心在多年的工作实践中，一直努力探索住房公积金内在发展规律及运作机理，并以此为支撑不断深化管理创新。特别是 2003 年机构调整、体制理顺后，先后推出了“前台操作与后台管理分离整合”、“综合柜员制”、“会计科长委派制”等一系列创新举措，并有选择性地引入了国内外现代金融管理和控制手段，管理科技含量不断提升，内部控制监督机制与绩效考核评价体系日臻完善，逐步形成了符合住房公积金管理运作规律和行业发展方向的科学的自主管理模式。

编写这本《住房公积金管理实践与创新》，旨在为理论界和业内同仁提供理论探讨和实践参考。本书由大连市住房公积金管理中心主任、教授研究员级高级会计师、经济学博士谭臻尧主编，宋世成、陈军、孙淑芬、李桂芝任副主编，各章的编写分工如下：谭臻尧负责总纂和编写

第一章“住房公积金实践与创新概述”，宋世成编写第二章“管理模式综述”，于洪东、张华国编写第三章“归集管理”，张华国、朱骐编写第四章“运用管理”，李桂芝、王放编写第五章“会计核算与财务管理”，孙淑芬、刘春红编写第六章“综合计划管理”，刘岩编写第七章“稽核管理”，刘成编写第八章“信息化管理”，于盛云编写第九章“客户服务管理”，王炎、矫帅编写第十章“档案管理”，陈军、矫帅编写第十一章“绩效管理”。

本书在编写过程中，得到了住房和城乡建设部、中国社会科学院金融研究所、东北财经大学的指导和帮助。住房和城乡建设部原常务副部长刘志峰先生百忙中认真审阅文稿并为本书作序，住房公积金监管司司长张其光先生为本书提出了宝贵意见，中国社会科学院金融研究所汪利娜研究员将住房公积金改革的研究思路提供给本书做参考，东北财经大学张贵乐教授、刘丽巍副教授对本书的结构设置和内容安排给予了具体指导，本书在写作中还参阅了大量的中外文献和兄弟城市的实践做法，在此一并表示衷心的感谢。

由于编者水平所限，书中或有不妥之处，恳请读者批评指正。

编写组

2008年11月

第一章 住房公积金实践与创新概述	1
第一节 住房公积金发展现状与总体评价	1
第二节 住房公积金运作与管理的基本理论	15
第三节 国外住房保障与住房金融模式借鉴	28
第四节 我国住房公积金制度在住房保障和住房金融中的 地位和作用	43
第五节 我国住房公积金制度发展方向的选择	49
第二章 管理模式综述	67
第一节 概述	67
第二节 业务经营管理模式	69
第三节 直接管理模式的创新	73
第三章 归集管理	87
第一节 概述	87
第二节 住房公积金归集管理	89
第三节 住房公积金执法管理	99
第四节 其他房改资金归集管理	109
第四章 运用管理	116
第一节 概述	116
第二节 房改资金提取管理	118
第三节 个人住房政策性贷款管理	122
第四节 房改资金项目贷款管理	151
第五章 会计核算与财务管理	155
第一节 概述	155
第二节 住房公积金会计核算的基本方法	163
第三节 住房公积金业务处理及会计核算	171
第四节 住房公积金前台业务管理相关规定	188
第五节 住房公积金财务管理	196
第六节 其他房改资金业务处理及核算	207
第六章 综合计划管理	217
第一节 概述	217

第二节	计划管理	220
第三节	资金管理	226
第四节	国债投资管理	230
第五节	统计管理	236
第六节	委托与授权管理	246
第七章	稽核管理	252
第一节	概述	252
第二节	业务稽核内容	256
第三节	内部控制与稽核评价	260
第四节	经济责任稽核	271
第五节	稽核工作的实践与发展	273
第八章	信息化管理	279
第一节	概述	279
第二节	房改资金综合业务系统	283
第三节	外围应用系统	299
第四节	房改资金信息化网络架构	313
第五节	信息安全管理及风险控制	315
第六节	机房的建设及管理	324
第九章	客户服务管理	330
第一节	概述	330
第二节	客户服务的规范要求	334
第三节	客户服务手段创新及管理	345
第十章	档案管理	357
第一节	概述	357
第二节	住房公积金档案管理模式	363
第三节	材料收集、归档和整理	372
第四节	档案保管、利用和统计	381
第十一章	绩效管理	387
第一节	概述	387
第二节	绩效管理的实施	395
第三节	住房公积金绩效管理实践	411
参考文献		428

住房公积金实践与创新概述

第一节 住房公积金发展现状与总体评价

从 20 世纪 90 年代初起,我国城镇住房体制开始了改革历程,住房货币化分配取代了原来的福利分房制度,我国借鉴新加坡中央公积金制度并结合中国国情创立了住房公积金制度。经过十几年的不断创新发展,住房公积金制度在推进住房制度改革、加快城镇住房建设、改善职工住房条件、建立住房保障制度、推动住房金融体系建设、促进住宅与房地产业健康发展等方面发挥了十分重要的作用。

一、住房公积金的含义

我国在城镇住房制度改革之初提出:“实现城镇居民住房水平有明显的改善,是我国经济、社会发展第二步战略目标提出的达到小康水平的重要标志。而加快住房建设需要大量资金,完全由国家包下来是做不到的,必须由国家、单位、个人三方负担,多渠道筹集资金才能完成。要通过住房公积金、买住房债券、提租、售房等多种方式并举,形成新的筹集资金机制,建立起稳定的住房制度改革基金。”从房改起步开始,因住房制度改革而产生的各项资金就被统称为房改资金,它包括住房公积金、公有住房出售资金、住房维修基金、住房建设债券、住房货币化补贴资金等。其中,住房公积金是普及全国各地、覆盖面最广泛、来源最稳定的一项资金,通常被区别于其他各项资金而独立称呼,住房公积金以外的其他资金通常被称为其他房改资金。住房公积金从建立之日起就一直是房改资金的核心内容。

从国际上看,公积金制度最早产生于马来西亚,成长壮大于新加坡。新加坡公积金制度包括住房、医疗、养老金、失业、就学等综合性社会保障的各个方面,在为国家积累发展资金、保障社会和谐稳定与健康发展方面发挥着十分重要的作用。在我国实施住房体制改革的过程中,上海市率先于 1991 年出台住房制度改革方案,参照新加坡公积金制度建立了单一内容的住房公积金。

(一) 住房公积金的概念

我国住房公积金起源于上海,在上海市政府颁布的《上海市住房制度改革实施方案》(沪府发[1991]8号)中将住房公积金定义为:“住房公积金是指一种义务性的长期储金。实行公积金办法的职工个人按月缴交占工资一定比例的公积金;单位亦按月提供占职工工资一定比例的公积金,两者均归职工个人所有。”在财政部、国务院住房制度改革领导小组、中国人民银行联合制定和发布的《建立

住房公积金制度的暂行规定》(财综字[1994]126号)中则明确规定:“住房公积金是一种长期性住房储金。在职工工作期间,职工个人和所在单位均应按职工个人工资和职工工资总额的一定比例逐月缴纳,归职工个人所有,作为职工个人住房基金,专户储存、统一管理、专项使用。”这是我国第一次明确地提出了住房公积金的概念。

1999年颁布的《住房公积金管理条例》将住房公积金定义为: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、事业单位及其在职职工缴存的长期住房储金。2002年修订的《住房公积金管理条例》则明确指出: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、社会团体及其在职职工缴存的长期住房储金。显然,新《住房公积金管理条例》与旧《住房公积金管理条例》相比,对住房公积金释义的外延更加扩大。

实行住房公积金的职工要按月从本人工资中拿出一部分参加储蓄,而且单位要按房改方案规定的相应比例按月提取房改资金,为职工缴存住房公积金。其实质是把低工资时单位用于住房实物分配的工资,以货币形式分配给职工,从而达到转换住房分配机制的目的。这体现了国家从直接投资逐步转为对个人的补贴的趋势。

(二) 住房公积金的性质

实行住房公积金制度是住房制度改革的核心环节,住房公积金是住房货币化分配的重要形式。职工个人缴存的住房公积金是职工个人工资的一部分,单位为职工缴存的住房公积金是为个人缴存住房公积金增加的住房货币化补助,二者均归职工个人所有。

住房公积金是以国务院《住房公积金管理条例》为保障推行的,其实质是劳动报酬的一部分,是归属于职工个人所有的、专项用于解决职工住房问题的保障性资金。从《住房公积金管理条例》可以看出,住房公积金具有以下性质:

1. 义务性

住房公积金是一种义务性长期储金。它较好地体现了国家、单位、个人共同负担住房建设资金的原则。住房公积金是为了建立国家、单位、个人三结合的筹集机制,逐步提高职工家庭解决自住住房的能力,扩大住房建设资金的来源,由职工及其所在单位共同出资,通过立法建立的一种义务性长期储金。

2. 强制性

住房公积金依国务院《住房公积金管理条例》强制推行,无论单位和个人是否自愿,均应实行住房公积金制度,其实行带有一定的强制性。强制性有利于扩大住房公积金覆盖面,扩大资金来源,保障职工的合法权益,使不同层次职工均享受这一制度带来的利益,体现建立公平、和谐社会的要求。

3. 互助性

无论职工是否拥有住房,或是否打算利用政策性住房融资购买新的住房,都必须按规定缴存住房公积金。住房公积金只有在职工死亡、购买住房、出境定居或退

休时才能提取,有房职工缴存的公积金在规定条件下可以提取,也可以作为存量资金用于支持无房或改善住房职工融资使用,体现了互助性。

4. 政策性

住房公积金属于政策性住房金融,是我国住房保障体系的重要组成部分(从目前来看,廉租住房、经济适用住房和住房公积金共同组成了住房保障体系),其特点是直接以金融手段支持广大城镇职工购买住房。推出住房公积金的初衷,也是试图帮助低收入家庭解决住房问题。1994年,《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》要求“全面推行住房公积金制度”,国务院房改领导小组负责人在关于该决定的说明中明确指出,“住房公积金是类似职工工资、属于个人所有并具有社会保障性质的资金。”同时,将住房公积金的增值收益作为廉租住房资金来源的主渠道,支持廉租住房制度建设,为此,国家在税收政策上对住房公积金制度的实施提供了优惠性措施。《财政部关于印发企业住房制度改革若干财务问题的规定的通知》(财工字[1995]18号)规定,企业缴纳的住房公积金在住房周转金中列支,不足部分经同级财政部门核定后在管理费用中列支。企业住房周转金是指企业房改初期形成的公房出售收入、自管或委托代管的房租收入等,财政部的这一规定稳定了住房公积金来源渠道。1999年,财政部又下发了《关于住房公积金、医疗保险金、基本养老保险金、失业保险金个人账户存款利息免征个人所得税的通知》(财税字[1999]267号),其中明确规定,住房公积金个人账户所取得的利息收入免征个人所得税,明确规定个人缴交的住房公积金从个人应纳税所得中按月扣除。这两项政策性规定在一定程度上提高了单位和个人缴交住房公积金的积极性。住房公积金的使用不以营利为目的,坚持政策性、流动性、安全性相结合的原则。

(三) 住房公积金管理原则

我国住房公积金管理实行“住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督”的原则。^①

住房公积金管理委员会决策是指住房公积金管理委员会作为住房公积金管理的决策机构,对有关住房公积金管理的重大问题行使决策权。《住房公积金管理条例》规定了住房公积金管理委员会的职责:据有关法律、法规和政策,制定和调整住房公积金的具体管理措施,并监督实施;拟订住房公积金的具体缴存比例;确定住房公积金的最高贷款额度;审批住房公积金归集、使用计划;审批住房公积金归集、使用计划执行情况的报告。

住房公积金管理中心运作是指住房公积金管理中心承担住房公积金具体管理与运作职责,住房公积金归职工个人所有,既不是财政预算资金,不能纳入财政预算资金管理,也不是居民储蓄存款,不能纳入银行存款管理。住房公积金管理中心是由政府依法成立的,负责住房公积金管理的专门机构。住房公积金条例规定,住房公积金管理中心是直属于城市人民政府,不以营利为目的的独立的事业单位。其主

^① 参见国务院《关于进一步加强住房公积金管理的通知》(国发[2002]12号)。

要职责是：编制、执行住房公积金的归集、使用计划；负责记载职工住房公积金的缴存、提取、使用等情况；负责住房公积金的核算；审批住房公积金的提取、使用；负责住房公积金保值和归还；编制住房公积金的归集、使用计划执行情况的报告；承办住房公积金管理委员会决定的其他事项。住房公积金作为一项住房保障基金，设立专门的管理机构是十分必要的。

银行专户存储是指住房公积金管理机构管理的住房公积金应存入房委会指定的住房公积金业务承办银行设立的专门账户，以确保住房公积金统一、有序的管理，确保住房公积金专款专用。从理论上讲，专户存储便于银行对住房公积金流动方向和用途实施监督。

财政监督是指财政部门对住房公积金运作管理进行检查监督。财政部门不但要对住房公积金管理机构费用进行监督，更重要的是对住房公积金运作过程进行财务监督，参与住房公积金使用计划的拟订，指导健全住房公积金内部运作与控制制度，使住房公积金安全和保值增值。

二、我国住房公积金发展历史与现状

住房公积金制度是我国住房制度改革的重要内容和中心环节，其实质是一种住房保障制度，也是住房分配货币化的一种形式，同时还是在社会主义市场经济条件下改善城镇居民住房条件的有效途径。十多年来，我国住房公积金制度基本建立，规模不断扩大，在推进住房制度改革、加快城镇住房建设和支持住房保障等方面，发挥了重要作用。

（一）住房公积金制度的建立和发展

1. 住房公积金制度初创时期（1991年5月—1994年6月）

住房公积金制度是我国城镇住房制度改革的一项创举，是伴随着我国城镇住房制度改革产生和发展起来的，是住房制度改革的重要内容和中心环节，而住房制度改革又是我国经济体制改革的重要组成部分。1978年，我国实行改革开放并全面推进经济体制改革，经济社会发生重大变革并快速发展。在长期计划经济体制下形成的低租金实物分房制度，不仅使国家和单位背上了沉重的包袱，而且制约了居民的住房商品化、市场化的消费意识，城镇居民解决住房完全依赖国家和单位，矛盾突出，不正之风严重，住房实物分配已成为“大锅饭”制度遗留下的制约经济体制改革的难点和重点，只有彻底改革旧的住房分配制度，才能推进住房商品化、市场化和提高城镇居民的住房水平，从而与我国的整体经济体制改革协调发展。

住房制度改革就是要将住房由实物分配变为货币分配，解决住房的资金，由全靠国家和单位变为国家、单位、个人三者合理分担，逐步实现住房商品化、货币化。作为新旧住房制度转换的桥梁和核心内容——中国住房公积金制度应运而生。1991年5月，上海市在借鉴新加坡公积金制度成功经验的基础上，结合当地实际率先创立了具有中国特色的住房公积金制度。此后，北京、天津、南京、武汉、大连等城市相继建立了符合本地实际的住房公积金制度。

各城市在住房公积金制度的初创时期，均面临住房建设资金短缺和住房供给严重欠账问题，职工收入偏低且改善住房条件的愿望十分强烈。在这种情况下，住房公积金使用主要以支持住房建设贷款为主，如单位集体建房贷款、老城区危旧房改造贷款、解困（安居）房贷款等，在增加房源供给、改善职工群众住房需求方面起到了一定的缓解作用。

尽管在我国住房公积金制度建立初期存在不少缺陷，比如全国没有统一的政策规定，只有有条件的直辖市、省会市、计划单列市自行试点，覆盖面小，缴交基数和比例偏低，使用渠道单一，个人极少使用等问题，但这是中国旧的住房制度向新的住房商品化、货币化住房制度改革推进中的重大突破，标志着一个由国家支持、单位资助、主要依靠职工群众自己力量解决住房问题的市场化机制开始运行。

2. 住房公积金制度全面推行时期（1994年7月—1999年3月）

1994年7月，国务院颁发了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（以下简称《决定》），提出在全国范围内全面推行住房公积金制度，加快经济适用房开发建设，加快解决中低收入家庭的住房问题等。《决定》首次提出，建立以中低收入家庭为对象，具有社会保障性质的经济适用房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系。《决定》指出，城镇住房制度改革根本目的是建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化。《决定》充分肯定了住房公积金制度在住房分配机制转化、住房保障体系的建立以及推动住房建设发展中的地位和作用，并要求所有城市和乡镇的行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则建立住房公积金制度。

《决定》颁布后，住房公积金制度在全国范围内迅速扩展，住房公积金缴交率不断提高，归集额逐年增长。截至1997年底，住房公积金制度覆盖31个省、自治区、直辖市。全国住房公积金累计归集额超过800亿元，不仅有力地提高了职工购买住房的支付能力，而且为政策性住房融资提供了雄厚的资金来源。通过政府扶助的优惠价格出售存量住房和统一实施的安居住房建设，加上商品房市场的发展，我国居民住房私有率从1997年的16%大幅度提高到58.8%，部分省市超过了60%。住房产权结构的变化不仅为以居民为主体的住房交易市场奠定了基础，而且也刺激了个人住房金融业务的发展。同期，住房公积金政策性个人住房抵押贷款业务在全国主要大城市和沿海城市中展开。

1998年8月，国务院办公厅转发国家住房制度改革领导小组《关于加强住房公积金管理的意见》，明确规定住房公积金实行“房委会决策，中心运作，银行专户，财政监督”的管理原则，住房公积金的归集、运作、管理、监督工作得到了进一步加强。1998年底，全国住房公积金累计归集额已增长到1231亿元，发放个人住房政策性贷款830亿元。住房公积金已成为实现住房货币化分配的重要手段，住房公积金优惠贷款降低了职工购房的支付成本，特别是开展了住房公积金贷款与商业银行贷款相结合的个人购房组合形式，为个人融资开辟了一条新路子，为中国

住房金融体系的建立，特别是政策性住房消费信贷奠定了基础。

3. 住房公积金法制化、规范化发展时期（1999年4月—2007年底）

在全面总结各城市住房公积金制度实践经验的基础上，针对发展中存在的问题，特别是法规不健全、制度不完善等亟待解决的问题，结合进一步深化城镇住房制度和加快住宅产业发展的新形势，国务院于1999年4月3日颁布了《住房公积金管理条例》（国务院第262号令，以下简称《条例》）。《条例》的颁布，标志着中国住房公积金制度步入了法制化、规范化发展的新时期。

《条例》的颁布实施，通过法律手段对住房公积金的缴存、提取、使用、监督、处罚等环节加以规范。

一是明确了住房公积金的定义——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、事业单位及其在职职工缴存的长期住房储金，同时界定了住房公积金的权属——职工个人缴存的住房公积金和职工所在单位为职工缴存的住房公积金属于职工个人所有，也就是说住房公积金是住房分配货币化的主要形式。

二是明确了住房公积金的决策机构及职责——住房公积金管理委员会对住房公积金的归集、运营、管理进行决策和监督；明确城市住房公积金管理中心是住房公积金的运作机构，确定了住房公积金管理中心的主体地位；明确了住房公积金贷款、结算等金融业务应当按照中国人民银行的有关规定，委托指定国有商业银行代办；同时还明确了财政部门的监督职责。多数城市的审计部门对住房公积金的归集和使用、管理情况进行定期和专项审计，大部分城市建立了住房公积金查询系统，以接受社会和职工的监督。

三是规范了住房公积金的核算体系，设立三级账户，即住房公积金总账、单位账和职工明细账，随后财政部门印发了《住房公积金会计核算办法》和《住房公积金财务管理办法》，对住房公积金和其他房改资金（公有售房款、住房维修基金、货币化补贴资金等）实行分账核算、分开管理，初步统一了全国住房公积金的会计核算与财务管理工作，为实现住房公积金“四个统一”奠定了坚实的基础。

四是调整了住房公积金的贷款投向，由单位建设贷款、安居住房等项目贷款转向职工个人住房贷款。多数城市采取了经济、行政、法律等手段，加大了《条例》颁布前发放的单位住房建设贷款的清收力度。同时，各城市大力开展个人住房贷款业务，到2001年6月底，全国个人住房公积金贷款余额已达到637亿元，上海、北京、天津、大连等城市个人住房贷款余额占归集余额的比例达到了60%~70%，逐步实现了住房公积金使用方向的调整。

五是赋予了住房公积金管理中心行政执法职能，并明确了不缴、少缴、欠缴住房公积金行为的处罚条款。《条例》实施后，全国各城市开展了住房公积金缴存情况的执法大检查，通过建立住房公积金归集协管员制度，加强与税务、社保、劳动等部门之间的配合，采取行政、法律等多种手段，催建、催缴住房公积金，迅速扩大了住房公积金制度的覆盖面和归集总量，一些城市的住房公积金覆盖率超过了

90%。截至2001年6月底,全国住房公积金归集总额猛增到2 825亿元,比1998年底增加了1 594亿元,增长了129%。这一时期是我国住房公积金制度的快速发展阶段。

2002年3月24日,国务院针对全国住房公积金制度发展中出现的新情况、新问题,对《条例》做了相应修改,公布了《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》(国务院第350号令),同时国务院印发了《关于进一步加强住房公积金管理的通知》(以下简称《通知》)。根据《条例》精神,住房和城乡建设部会同财政部、中国人民银行等有关部门联合下发了《关于完善住房公积金决策制度的意见》、《关于住房公积金管理机构调整工作的实施意见》等配套文件。2002年5月,温家宝总理在全国住房公积金工作会议上对住房公积金管理工作提出了具体要求。

这一时期,各城市紧紧围绕温家宝同志提出的“健全决策体制、调整管理机构、强化监督工作、规范发展业务”四个关键环节,认真贯彻落实《条例》和《通知》精神。各省(区)和设区城市政府普遍加强了对住房公积金管理工作的领导。地方各级建设、财政、中国人民银行、审计、监察、编制管理等部门密切配合,加大指导和监督力度,协调解决《条例》贯彻执行中的有关问题。与此相适应,各地的住房公积金管理体制也进行了许多不同程度的调整,同时也在各自的住房公积金经营模式上做出了一些结合实际情况的改革,我国的住房公积金制度建设逐渐完善。

经过2003年一年左右的《条例》的贯彻落实和机构调整理顺工作,全国住房公积金工作基本实现了四个统一,即“统一政策、统一制度、统一管理、统一核算”,住房公积金归集和使用获得了突飞猛进的增长。2004年,当年全国缴存额达到1 837亿元,创历年来最高水平,缴存累计额、当年缴存额比2002年年初分别增长2.55倍和2.31倍,个人贷款发放量为2002年年初的3.05倍,发放速度快于缴存速度,业务量大幅增长,业务范围扩大。在业务发展的同时形成了完整的制度和政策体系,很多地区和城市相继出台住房公积金地方性法规或规章。

2005年住房和城乡建设部、财政部和中国人民银行联合出台了《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》。这个旨在维护缴存人利益、充分发挥住房公积金作用的新规定,表明我国住房公积金制度建设得到进一步健全,住房公积金归集、使用业务得到进一步规范,风险防范机制得到进一步完善,缴存人的合法权益得到进一步维护。

(二) 我国住房公积金制度运行状况

2002年以来,随着一系列政策法规的出台,住房公积金制度在管理体制、监管体系、运行规则、业务发展速度等方面有了较大的发展,为改善职工住房条件、建立住房保障制度、推动住房金融体系建设、促进住宅与房地产业健康发展方面发挥了积极作用。

1. 住房公积金管理体制趋于完善

(1) 住房公积金决策机制逐步形成。

住房公积金的管理基本上改变了调整前分散管理、多头管理、政策不一致、政令不畅、政出多门的局面。以前住房公积金的管理存在多个部门、多个中心，资金分散，很难做到在同一城市所有职工都同时享受同一政策。2002 年国务院《通知》发布后，各地切实将住房公积金管理中心作为住房公积金管理的决策机构来运作，并按照《条例》规定和国务院有关部门的原则要求，拟订了管委会章程，健全了议事规则和决策程序，完善了“管委会决策”体制，初步形成了民主决策、科学决策和自主决策相结合的机制。管委会委员组成基本体现了“三个 1/3”原则，即人民政府负责人和建设、财政、人民银行等有关部门负责人以及有关专家占 1/3，工会代表和职工代表占 1/3，单位代表占 1/3。通过建立严格、规范的会议制度（每季度至少召开一次会议），实行民主决策，管委会的成立反映了住房公积金管理各方面的权益，具有广泛性和代表性。

(2) 住房公积金管理机构调整基本到位。

国务院 2002 年的《通知》同时要求调整管理机构，将全国 2 577 个住房公积金管理中心调整为 344 个。各地按照“冻结、清理、审计、移交”程序，稳步进行住房公积金管理机构调整，住房公积金管理中心的数量大幅度减少。管理人员也从 2002 年初的 2.1 万人减少到 1.5 万人，通过对关键岗位管理人员实行竞争上岗，提高了管理队伍素质。

住房公积金制度化建设在全国各地通过机构的调整逐步实现。调整后的住房公积金管理中心按照管委会的决策，独立行使对住房公积金的管理运作职责。福建、吉林、辽宁、黑龙江、云南、江苏、湖南、新疆等省（区）一半以上的城市以及北京、天津等城市完成了资产移交工作，进展较快。总体上看，新组建的管理机构体现了精简、效能原则。安徽、湖南、广西、江苏、山西等省（区）缩编或者人员分流比例超过 25%，其中安徽、湖南达到 41%，对未留用人员，县（区）政府、原挂靠部门（单位）进行了妥善的分流安置。在机构调整中，不少部门和单位表现出较强的大局意识，起到了示范作用。原北京市、国管局、中直管理局、北京铁路局分别管理的住房公积金资产，安全完整地移交到新设立的北京住房公积金管理中心，编制和管理费用纳入管理中心统一管理；广东、山东、贵州省直机关以及上海铁路局、大庆石油管理局等单位，不设立分中心，资产全部移交当地管理中心管理；新疆区直管理中心原隶属建设厅，这次将所属人员、资产全部移交乌鲁木齐管理中心管理，建设厅会同有关部门集中精力加强监管职能。

按照“统一决策、统一管理、统一制度、统一核算”的原则，管理中心基本建立了对分中心、管理部的内部授权管理制度，制定了住房公积金归集、提取、使用、核算等关键环节的管理制度，加强内控机制建设，进一步提升了住房公积金管理水平。