



上海市公积金管理中心 编

上海住房公积金 运营和管理

上海科学普及出版社



序

黄克澍

推行公积金制度是上海住房制度改革的核心内容,早在1991年5月,上海实施住房制度改革伊始,就全面建立了公积金制度。经过五年的探索和实践,上海住房公积金制度不断得到巩固和完善,对于深化住房制度改革,建立适应社会主义市场经济体制的住房新机制,加快改善上海市民的居住条件,发挥了日益重要的作用。

五年来,上海公积金制度的覆盖面不断扩大,目前,全市参加公积金制度的单位达到33628个,职工463万人,占全市职工总数的98%,已经实现了全面推行的目标;公积金归集规模逐年增长,1994年共归集22.04亿元,1995年共归集29.91亿元,估计到1996年底累计可以达到100亿元,不仅增加了职工个人住房基金,而且使单位职工建房融通资金得到保证;公积金支持住宅建设的作用日益显现,截止1995年底,上海已累计向参加公积金制度的单位发放购房、建房贷款40.99亿元,全市每年建造职工住房投资的1/4已由公积金提供融通资金,有力地保证了上

海每年递增 100 万平方米以上的住房；公积金使用管理也日趋规范，公积金由房委会统一领导、统一管理，在房委会下设立公积金管理中心进行具体运作，在银行设立专户，确保公积金只能用于建房、买房和大修住房，并自觉接受财政监督，初步形成了“房委会决策，公积金中心运作，银行专户，财政监督”的公积金管理运行机制。

前不久，国务院在上海组织召开了“全国住房制度改革经验交流会”，强调要在全国全面推行公积金制度，并对上海的公积金制度给予了充分的肯定，这对上海进一步完善和发展公积金制度、深化住房制度改革，无疑是一个很大的鞭策和鼓舞。在深化住房制度改革中，上海将在党中央、国务院的领导下，继续把推行公积金制度作为房改的核心内容，逐步扩大实行公积金制度的对象和范围，逐步加大公积金缴交力度，努力提高公积金的使用效益，使公积金制度为加快转换住房机制、加速住房建设发挥更大的作用。

《上海住房公积金的运营和管理》可以说是对上海五年来积极推行公积金制度理论和实践的总结，展现了上海住房制度改革的历史进程。我相信，它的出版对于进一步完善和发展上海公积金制度，深化住房制度改革，必将起到积极的推动作用。在此，我也希望广大关心上海住房制度改革工作的读者，多提宝贵意见，为建立适应社会主义市场经济体制的住房新机制献计献策。

前 言

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分,其根本目的是要缓解居民住房困难,不断改善住房条件,正确引导消费,逐步实现住房商品化,发展房地产业。

推行住房公积金制度是上海住房制度改革的核心内容。经过近五年的探索和实践,住房公积金的运营和管理逐步完善,取得了较好的成果,获得了全市广大职工的支持和拥护。“房委会决策,中心运作,银行结算,财政监督”的住房公积金管理体制已经形成。

住房公积金归集额逐步增长,积累规模日益扩大。既增加了职工个人住房基金,有利于职工购房、建房;又使单位职工建房融通资金得到方便,有利于扩大住宅建设规模。这对于深化住房制度改革,建立适应社会主义市场经济体制的住房新机制,加快改善上海市民的居住条件,将发挥日益重要的作用。

上海住房公积金制度的顺利实施,主要在于认真地全面地贯彻国务院关于全面推行住房公积金制度的方针、政策,认真地执行上海住房公积金制度方案,而要做到这一点,从事推行住房公积金制度的各级领导、实际工作者和广大职工,都必须理解推行住房公积金制度的重要意义;熟悉住房公积金制度的各项政策和措施;懂得推行住房公积金制度的有关业务;搞好相关单位之间的密切协作。为此,需要编撰一本教材,用于讲解推行住房公积金制度的意义和做法,具有实用性和操

作性,作为群众自学和培训干部之用,以利于大家提高认识,熟悉业务,确保住房公积金制度有条不紊地推进。正是基于这样的认识,我们总结上海住房公积金制度实施近五年经验的基础上,组织编写了《上海住房公积金的运营和管理》一书。编写的内容包括:推行住房公积金制度的目的和意义;住房公积金的内容;住房公积金的管理体制;住房公积金的缴交和支取;住房公积金的管理;房改资金的管理;职工住房抵押贷款;单位住房专项贷款;财税、金融对住房公积金的扶持;住房公积金制度的监督;公有住房出售归集资金的管理等11章。同时,还汇集了国务院领导关于住房公积金制度的讲话,国务院和有关部委关于住房制度改革和建立住房公积金制度的政策文件,以及上海住房制度改革和住房公积金制度的政策文件,可供从事住房公积金制度的领导、实际工作者和群众参考。

本书由皋玉凤任主编,李德润任副主编,吴政同负责编辑工作。参加本书的编写人员有叶伯初(1·0),吴政同(2·0、3·0、4·0),袁怡中、崔荣明(5·0),朱建萍、罗建伟、曹立群、周勤生(6·0),龚浩(7·0),袁志豪(8·0),罗建伟(9·0),蔡志龙(10·0),范思炯、袁怡中(11·0)。

今年5月是上海住房公积金制度实施五周年,编者谨以此书作为上海住房公积金制度实施五周年的献礼!

本书编写不足之处,敬请读者批评指正。

皋玉凤

1996年3月

目 录

1·0 推行住房公积金制度的目的和意义 ·····	(1)
1·1 推行住房公积金的目的·····	(2)
1·2 推行住房公积金的意义·····	(5)
2·0 住房公积金制度的内容 ·····	(8)
2·1 住房公积金的定义·····	(8)
2·2 住房公积金的性质和用途·····	(8)
2·3 参加住房公积金的职工及其单位的权利和 义务·····	(8)
2·4 实行住房公积金的对象和范围·····	(9)
2·5 住房公积金缴纳金额的计算·····	(9)
2·6 计算住房公积金工资基数的确定·····	(10)
2·7 单位为职工缴纳住房公积金的列支·····	(12)
2·8 住房公积金的存贷利率·····	(12)
2·9 优惠政策·····	(13)
2·10 住房公积金的使用和提取·····	(13)
3·0 住房公积金的管理体制 ·····	(15)
3·1 住房公积金的管理原则·····	(15)
3·2 决策机构——上海市住房委员会·····	(18)
3·3 管理机构——上海市公积金管理中心·····	(18)
3·4 结算机构——受托银行·····	(19)
3·5 监督机构——财政、审计部门·····	(19)
3·6 住房公积金的管理体系·····	(20)

4·0 住房公积金的缴交和支取	(22)
4·1 住房公积金的缴交	(22)
4·2 住房公积金的补缴	(28)
4·3 住房公积金的封存	(31)
4·4 住房公积金的转移	(32)
4·5 住房公积金的支取	(34)
4·6 住房公积金的复缴	(36)
4·7 住房公积金滞纳金缴纳的缴纳	(37)
5·0 住房公积金的管理	(38)
5·1 住房公积金单位开户和销户管理	(38)
5·2 住房公积金的计息和对帐	(45)
5·3 住房公积金的单位管理	(48)
6·0 住房制度改革资金的管理	(56)
6·1 住房制度改革资金的管理原则	(56)
6·2 住房制度改革资金的计划管理	(59)
6·3 住房公积金资金贷款项目管理	(66)
6·4 住房公积金资金的财务管理	(71)
6·5 住房公积金的计算机管理	(85)
7·0 职工住房抵押贷款和住房抵押贷款的保险	(89)
7·1 贷款对象和条件	(89)
7·2 贷款额度、期限和利率	(91)
7·3 借款手续	(93)
7·4 贷款发放和支用	(94)
7·5 贷款偿还和费用划付	(95)
7·6 住房抵押和抵押物保险	(97)
8·0 单位住房专项贷款	(113)
8·1 贷款对象和条件	(113)

8·2	贷款额度、期限和利率	(114)
8·3	贷款手续	(116)
8·4	贷款的履约要求	(117)
9·0	财税、金融对住房公积金的扶持	(125)
9·1	财税对住房公积金的扶持	(125)
9·2	金融对住房公积金的扶持	(127)
10·0	住房公积金制度的监督	(129)
10·1	实行住房公积金监督制度的必要性	(129)
10·2	对职工缴存、使用、提取住房公积金行为 的监督	(130)
10·3	对单位缴存、使用住房公积金行为 的监督	(133)
10·4	对受托银行的监督	(135)
10·5	对上海市公积金管理中心的监督	(137)
11·0	公有住房出售归集资金的管理	(140)
11·1	售房归集资金的管理主体	(140)
11·2	售房归集资金管理和使用的原则	(140)
11·3	出售公有住房资金的归集管理	(140)
11·4	直管公有住房出售净归集资金的管理	(144)
11·5	出售公有住房后三项维修基金管理	(145)

朱镕基副总理与全国房改经验交流会代表座谈时的讲话..... (151)

全国贯彻落实《决定》加快建立城镇住房新制度——
国务委员李铁映在全国房改经验交流会上的讲话..... (159)

国务院关于深化城镇住房制度改革的决定(国发

[1994]43号)	(174)
颁发《建立住房公积金制度的暂行规定》的通知	
([94]财综字第126号)	(183)
建立住房公积金制度的暂行规定	(184)
上海市住房制度改革实施方案	(189)
《上海市住房制度改革实施方案》实施细则(1—4)	
(沪府发[1991]8号)	(197)
1. 上海市公积金暂行办法	(197)
2. 上海市公积金管理中心章程	(201)
3. 上海市房改资金金融管理暂行办法	(203)
4. 上海市房改资金使用管理暂行办法	(206)
关于公积金缴交和支取具体处理意见(沪房改办	
[1991]第30号)(沪建行房信[1991]第19号)	(209)
公积金帐记帐方法说明(沪房改办发[1991]字第	
63号)	(214)
关于调整本市机关、事业和企业单位职工缴交公	
积金工资基数计算口径的通知(沪公积金发[1995]	
第13号)	(219)
单位住房专项贷款暂行规定(沪房改办[1991]第	
31号)(沪建行房信[1991]第24号)	(221)
职工住房抵押贷款办法(沪公积金发[1996]第	
13号)	(225)
中国人民保险公司上海市分公司抵押住房保险试	
行条款(沪保发[92]字第136号)	(233)
中国人民保险公司上海市分公司建(修)房综合保	

险试行条款(沪保发[92]字第 136 号).....	(237)
上海市人民政府办公厅转发市房委会关于售房 归集资金管理和使用的通知(沪府办发[1995]20 号)	(241)
关于售房归集资金管理和使用的规定.....	(242)
上海市公有住房售后各项维修基金存储和支用办 法(沪公积金发[1995]字第 25 号)	(245)
上海市住房公积金条例.....	(250)

1·0 推行住房公积金制度的 目的和意义

上海市于1991年5月实施了以“推行公积金,提租发补贴,配房买债券,买房给优惠,建立房委会”为内容的住房制度改革方案,迈开了住房制度改革步伐。房改实施四年多来,进展顺利,群众支持,社会稳定,效果良好,一个适应社会主义市场经济体制的住房新机制正在逐步形成。上海住房制度改革方案其内容是五位一体的综合性改革方案。推行公积金是中心环节,为实现住房商品化和解决职工住房问题奠定坚实的基础;提租发补贴是基本措施,是实现住房商品化的重要内容和必要条件,只有将房租提高到一个合理水平,使市民感到租房不如买房,住房商品化才能大幅度顺利推进;配房买债券是筹资办法,为扩大住房建设规模,加快解决职工住房问题增添相应的资金;买房给优惠是重要内容,对于收入不高的广大职工来说,只有买房给优惠,他们才有购买住房的能力,实现自住其力,做到住房商品化,这是广大职工实现住房商品化必不可少的步骤;建立房委会是组织保证,为推进住房制度改革发挥决策、管理和监督作用,切实保障住房制度改革的顺利实施。这五项内容相互联系,相互作用,形成整体,综合实施。当然,在不同的时期,不同的社会经济条件下,这五项改革措施可以各有侧重,但仍然要注意配套实施,不能单项孤军深入,忽视其他。

为什么推行住房公积金是实施房改的中心环节？推行住房公积金的目的和意义是什么？

1·1 推行住房公积金的目的

住房公积金是一种义务性的长期储金，职工个人缴存的公积金是个人长期储蓄的住房基金；单位缴存的公积金是单位对职工由住房实物分配向货币分配的一种转化。两者都归职工个人所有，只能用于购房、建房、住房翻建和大修。不能移作他用。建立住房公积金制度的目的有三个：

1·1·1 促进实现住房商品化，使之成为实现住房商品化的有效途径 推行住房制度改革是要形成新的住房机制，改变原来无偿分配、低租金使用的住房制度，逐步实现住房商品化和自住其力。但是，在当前房价较高和职工收入普遍不高的情况下，尽管职工对住房需求很大，迫切要求解决住房困难，由于支付能力太弱，往往只能望房兴叹，无法购房，迈不开住房商品化的步伐。面对这种严峻局面，必须努力开拓，寻求新的办法来提高职工个人对购买住房的支付能力，而公积金的推行正是解决了这个矛盾。因为，一方面，建立了公积金制度，通过个人努力、国家和单位支持，以及长期储蓄，可以极大地提高职工对住房需求的支付能力；另一方面，运用公积金来发放住房抵押贷款，而且实行政策性的低利率贷款，这就能具体帮助中低收入的职工买房，并且减轻他们的负担。显而易见，推行公积金可以促进实现住房商品化，成为实现住房商品化的一种有效途径。据统计，截至1995年底，上海净归集公积金共63.5亿元，随着职工工资每年都有所增加，公积金归集金额也逐年增长，积累规模日益扩大。用公积金发放住房抵押

贷款共 6.61 亿元,有 24395 人获得贷款买了住房,其中 1995 年向 15013 人发放住房抵押贷款 4.94 亿元,运用贷款购买住房的势头发展迅猛。实践证明,推行公积金对促进实现住房商品化有显著成效,发挥了积极作用。预计到 1996 年底,归集公积金将突破 100 亿元。届时,住房公积金将对推进住房商品化,发挥更大作用。

1·1·2 促进扩大住房建设规模,加快解决职工居住困难 推行住房制度改革是要解决职工的居住困难问题,使居住特困户和居住困难户改善居住条件,做到安居乐业。要实现这个目标,单纯依靠国家投资和企业筹资建房,已经远远不能适应需要,必须努力开拓,寻求新的融通资金渠道,以扩大住房建设投资规模,增加住房建设量,从而加快解决职工居住困难。公积金的推行正好解决了面临的矛盾,适应了客观需要。因为,大量归集的公积金除了满足职工因买房、建房和离退休、离境的需要而支取外,其余都可以贷款给有关各方,支持他们从事住房建设,扩大住房建设规模。这样做,解决职工居住困难的步伐加快,群众得到了实惠,必将进一步拥护和支持房改,使房改不断深化和顺利推进。上海推行公积金四年多来,向参加公积金制度的单位发放买房、建房贷款共 40.99 亿元;对一些无能力建房的中小企业,在责权利一致的原则下,组织集中建房,发放贷款 5.32 亿元。公积金管理中心也直接投资建造住房,然后以成本价向居住困难的职工出售或以实物贷款的形式,安排给无建房能力的中小企业解决职工住房困难,这方面的投资共 6.38 亿元。与此同时,为安居房建设发放贷款 4.33 亿元。此外,为改造危房、棚户和简屋发放贷款 2 亿元,为解决居住特别困难户的住房问题发放贷款 1.09 亿元。以上各项合计资金共 60.1 亿元,占净归集公积金总额

94.66%。正是由于这些资金的投入和带动,扩大了住房建设规模。近年来上海住房竣工面积平均每年增加120万平方米。市区人均居住面积由1990年的6.6平方米提高到1995年近8平方米,有157万人迁入了新居,大大加快了住房解困步伐。事实说明,公积金的推行达到了扩大住房建设规模,加快解决职工居住困难的目的,在这方面发挥了促进作用。

1·1·3 促进建立国家、单位、个人三结合筹资建设住房的机制,有利于搞好住房建设资金的融通 上海住房制度改革方案的基本原则之一是要建立国家、单位、个人三结合筹资建设住房的机制。这是因为单纯依靠国家投资和企业或单位筹资建设住房,无论其建设规模和建设速度,已经远远不适应职工迫切要求解决住房问题的需要,只有组织个人进行住房投资,与国家 and 单位的投资形成三结合,才能扩大住房建设投资规模,大大加快住房解困进程,才能实现住房商品化,达到自住其力的目的。在这种情况下,公积金的推行便为国家、单位、个人三结合筹资找到了良好的机制。作为公积金,职工个人要出资,长期储蓄;国家和单位也要长期出资,支持职工解决住房问题,这种“三结合”的出资形式简便易行。作为城市住房建设,国家和企业或单位仍然要积极投资,而运用公积金发放贷款进行建房、购房,这是个人资金的投入,有利于住房建设资金的融通,这又是一种“三结合”,操作切实可行。由此可见,公积金是实现国家、单位、个人三结合筹资建设住房新机制的良好形式,具有效益显著的突出功能,这也是推行公积金的一个重要目的。

1·2 推行住房公积金的意义

在认清了推行公积金的目的和实施成效以后,不难看出,推行住房公积金具有十分重要的意义。

1·2·1 推行公积金是实施房改的中心环节 住房制度改革的根本目的,一是要建立新的住房机制,实现住房商品化和自住其力;二是要解决职工的住房问题,使大家安居乐业。要实现这两个目的都有赖于妥善筹措大量资金。一方面,提高职工建房、购房的支付能力,并有获得相应贷款的现实可能;另一方面,能够提供建房资金的融通,扩大住房建设规模,加快解决职工住房问题。可以说,这个问题能否妥善解决,会影响到房改工作的成败,而公积金的推行恰恰是较为圆满地解决了这一问题。所谓圆满,意味着公积金是长期稳定的资金,而且不断增长,发展扩大,它既是个人出资,又得到国家和单位的资助,是“三结合”出资。这样资金源源不绝,就为房改的顺利推行开辟了广阔的道路,为实现住房商品化和解决职工住房问题奠定了坚实基础。正是在这里,鲜明地显示了推行公积金是实施房改的中心环节,具有重要意义。

1·2·2 推行公积金提高了职工在住房问题上的商品意识和金融观念 长期以来,由于在住房问题上实行无偿分配、低租金使用的住房制度,广大职工都认为住房是一种社会福利,根本没有住房是商品意识,也没有自住其力的观念。进行住房制度改革,就必须转变观念,扫除思想障碍。在这里,除了组织学习,广泛宣传,提高大家认识以外,公积金的推行也发挥了积极作用。因为公积金是义务性的长期储蓄资金,只能用于职工建房、购房,以及住房翻建和大修。这样,每年每月

都以支出的形式提醒职工：住房是商品，要解决自己的住房问题，必须长期储蓄，积累资金，提高住房需求的支付能力，做到自住其力。这种日积月累的潜移默化，对树立住房商品意识和自住其力的观念具有重要意义。同时，公积金向职工发放建房、购房的抵押贷款，也告诉职工，可以举债买房，先向银行申请住房抵押贷款，然后连同自有资金去买房，解决自己的住房问题，再按年按月偿还贷款的本金和利息。这样做，就是宣传和灌输了金融观念，使大家懂得运用信贷资金来解决住房问题。毫无疑问，公积金的推行对广大职工树立住房的商品意识和金融观念起了促进作用，具有重要意义。

1·2·3 推行公积金是房地产业和金融业结合的一个纽带 近几年来，上海房地产业蓬勃发展，房地产市场十分活跃。房地产业是资金密集、而又长期使用的行业，没有金融业的介入和支持，在住房开发建设和住房营销流通阶段发放贷款，房地产业就难以顺利发展。同样，对金融业来说，介入房地产业，开展对房地产开发商的建房贷款，对居民购房的抵押贷款，是发展金融业不可忽视的重要领域，既拓展了业务范围，又赢得相应的利益。上海房地产业在和金融业的结合上已经做了不少工作，取得了一定成效，而住房公积金的推行，对促进这种结合，使之成为一条纽带，发挥了积极作用。公积金的归集、管理和使用是公积金管理中心负责的，但公积金的归集和存贷业务委托银行办理。银行根据公积金管理中心下达的资金使用计划，向单位和系统发放住房贷款，促进扩大住房建设规模，这就带动房地产业的发展。同时，银行向职工购房发放住房抵押贷款，使更多职工乐于购房，这就能购销两旺，活跃房地产市场，对房地产业的良性发展作出更有力的支持。目前，上海许多房地产开发商在推销他们的楼盘时，都宣传利用

公积金的住房抵押贷款来购房,其效果较好,住房抵押贷款的户数和金额显著扩大,住房销售就能快一些,多一些。事实说明,公积金的推行对房地产业和金融业的发展有利,在住房领域,它更是房地产业和金融业结合的一个纽带,在促进结合上起着举足轻重的作用,意义十分重要。

公积金的推行,目的明确,意义深远,它确是实施房改的中心环节,也影响到整个房改工作的成败。因此,应当提高认识,认清推行公积金的目的和意义,扎实工作,搞好公积金的归集、使用和管理。只要紧紧抓住这个环节,不断开拓进取,住房制度改革必定顺利推进,并能够取得良好的成效。