

# 中国 住房 公积金

## 制度的改革创新实践研究

主编 / 杨咏中 王福生 何苑

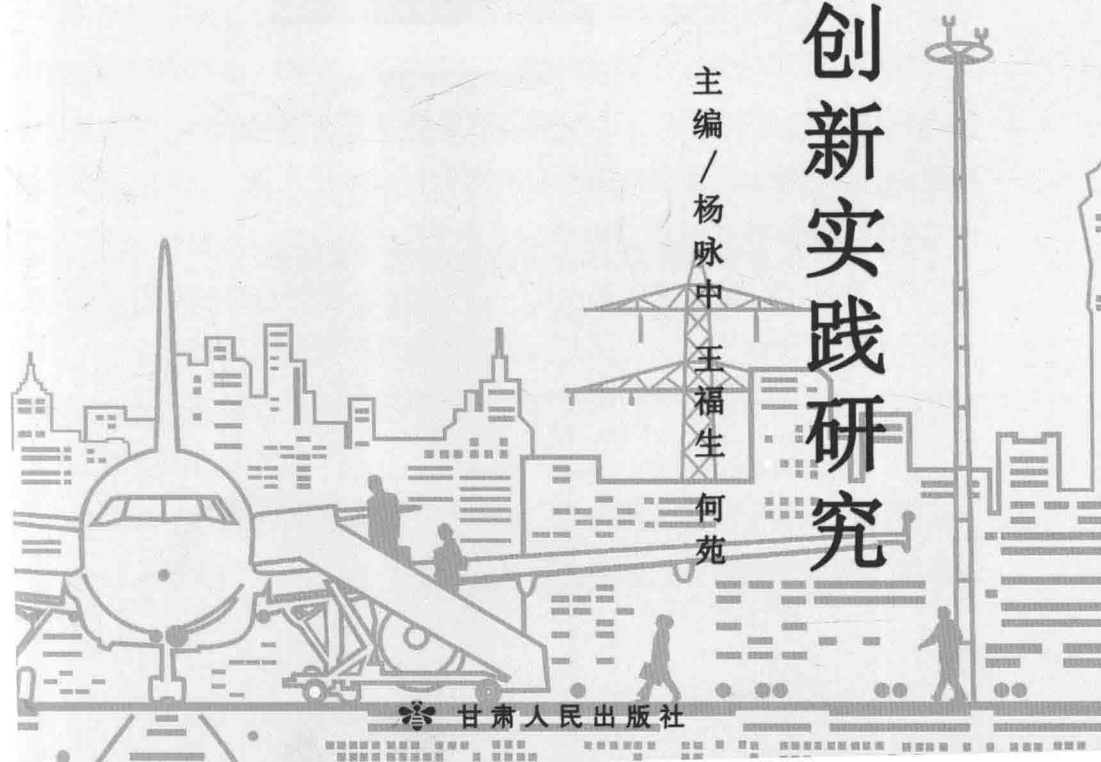


甘肃人民出版社

# 中国 住房 公积金

## 制度的改革创新实践研究

主编 / 杨咏中 王福生 何苑



甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国住房公积金制度的改革创新实践研究 / 杨咏中, 王福生, 何苑主编. —兰州 : 甘肃人民出版社, 2018. 8  
ISBN 978-7-226-05330-0

I. ①中… II. ①杨… ②王… ③何… 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 (2018) 第 200936 号

责任编辑: 贾 文

装帧设计: 侯敏娜

中国住房公积金制度的改革创新实践研究

杨咏中 王福生 何 苑 主编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

甘肃北辰印务有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 12.25 插页 2 字数 170 千

2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1~500

ISBN 978-7-226-05330-0 定价: 38.00 元

主编：杨咏中    王福生    何 苑

## 编 辑 委 员 会

主 任：杨咏中    王福生

副主任：刘 宁    田 园    何 苑

编 委：李巧玲    魏晓蓉    马继民

邓生菊    马大晋    张广裕

张博文    张永刚    代雪玲



## 前 言

中国住房公积金制度走过了近30年的发展历程。作为住房制度改革的产物，推动了住房从实物分配到货币交易的制度转轨，促进了住房制度从福利走向市场的转变。住房公积金制度对推进中国的住房体制改革、提升居民住房消费能力、改善居民居住条件、促进房地产业发展和繁荣起到了十分关键的作用，已经成为改善居民居住环境、保障房地产市场平稳发展的“稳定器”和“助推器”。近年来，房价的过快上涨大大提升了公众对住房公积金的使用需求，住房公积金的使用也逐渐成为地方政府控制房价的一个重要政策工具和手段，各地对住房公积金政策的探索和实践也不断走向深入。

本书就是在这一历史背景下，尝试对中国住房公积金制度作一个30年跨度的阶段性研判，供今后的改革以借鉴。本书的主要内容：对中国公积金制度近30年的改革发展历程进行回顾总结；对国外公积金制度的模式进行梳理归纳；深入分析现行我国住房公积金制度的政策定位、决策与运行、监督与管理，以及住房公积金的风险和增值收益等问题；深度剖析目前我国住房公积金制度环境的变化与面临的主要矛盾；通过问卷和访谈调研，对住房公积金政策与运行管理绩效进行定性和定量评价；对中国住房公积金制度改革的方向和趋势进行分析预测；提出健全和完善我国住房公积金制度的政策建议。

在当前经济社会发展形势下，我国住房公积金制度面临诸多矛盾与问题，社会各界对住房公积金制度进一步深化改革的呼声越来越高。我国的

住房公积金制度本质上是属于住房金融改革，深化住房公积金制度改革，建立具有中国特色的住宅政策性金融机构，需要在法律、政策、体制、机制等方面做出统筹安排，更需要中央和地方、部门之间、单位和个人之间的利益调整，不可能一蹴而就。

本书是我们从制度设计层面和实践层面，对住房公积金制度改革与发展过程中的一些问题的思考和探讨，无法也不可能全面或权威，书中观点仅代表作者自己的研究结论和学术观点。



# 绪 论

杨咏中

中国住房公积金制度经过近30年的发展,对推进中国的住房体制改革、提升居民住房消费能力、改善居民居住条件、促进房地产业发展和繁荣起到了十分关键的作用。但是,目前公积金制度也存在定位模糊、公平失衡、使用效率低下、管理体系不完善和改革滞后等问题,影响了我国房地产基础性制度和长效机制的建立。因此,迫切需要立足国情,总结各地的实践和探索经验基础上,借鉴国外发展较为成熟的公积金制度,进一步改革和完善我国住房公积金制度,研究建立适应我国房地产发展的政策性住房金融机构,为健全住房供应体系提供保障和基础。尤其在当下加快建立房地产市场长效机制,加快推进新型城镇化和新市民融入城市的背景下,深化住房公积金制度改革势在必行。而住房公积金如何更好地发挥“稳定器”和“助推器”的作用,以帮助实现“全体人民住有所居”的目标,也显得尤其迫切。

## 一、本书对住房公积金制度改革与发展实践进行了回顾和深入分析

近年来,在我国经济社会快速发展并发生深刻变化的背景下,我国房地产行业已发生巨变,住房公积金制度赖以存续发展的经济社会环境也发生了巨变,住房公积金制度在新时代面临许多挑战,遭遇许多质疑。为此,从国家到地方,对我国住房公积金制度的健全与完善进行了持续探索与改革。

### 1. 住房公积金制度在改革中产生

计划经济时代,我国对城镇职工实行“低房租、高补贴、福利制、实物分配”的住房制度,城镇住房被看作是职工的福利品而近乎免费居住。

20世纪90年代初,为解决城镇居民的住房问题,上海市借鉴新加坡中央公积金模式和我国香港房改经验,率先推出了住房公积金制度,以缓解居民个人住房消费的资金问题。可以说,我国住房公积金制度是在城镇住房制度改革中产生的。

住房公积金制度打破了计划经济体制下住房建设由国家 and 单位统建、统配和统分的单一体制,在住房公积金制度实施初期,通过国家支持一部分、单位补贴一部分、个人合理负担一部分的住房货币化分配和住房筹资机制,为城市住房建设开辟稳定的资金来源。这样,就建立了一种由居民、企业和政府三者共同负担的建房资金筹集机制,有效拓宽了住房开发融资来源,改变了住房实物分配的体制,推动了住房公积金制度在全国的全面实施。

## 2. 住房公积金制度在实施实践中不断规范完善

住房公积金制度在实施过程中,逐步建立了相关的制度和法规。1999年,《住房公积金管理条例》发布实施。2002年3月,《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》,对《条例》进行了修改与补充,推动了全国住房公积金制度的发展。

由于我国住房公积金制度尚处于探索阶段,在实际运行过程中,住房公积金制度在缴存、使用、增值收益、管理体制等方面也不断暴露出诸多问题,引起了社会的不满和质疑。尤其是随着我国住房市场化进程的加快,房价的过快上涨大大提升了公众对住房公积金的使用需求,迫使各地对住房公积金的政策进行调整和改革,而住房公积金的使用也逐渐成为地方政府控制房价的一个重要政策工具和手段。各地对住房公积金的政策调整主要集中于四个方面:一是扩大了住房公积金的使用范围;二是扩大了住房公积金的覆盖范围,重点是支持城市新市民的住房需求;三是放宽了住房公积金的提取条件;四是积极推进住房公积金的异地互认。

## 3. 住房公积金全面改革势在必行

2015年11月,住房城乡建设部发布了《住房公积金管理条例(修订送





审稿)》并公开征求意见。《国务院2017年立法工作计划》将修订《住房公积金管理条例》列入当年全面深化改革亟须的项目,并且确定由住房和城乡建设部完成起草修订。

住房公积金新的制度构建应从原来以财政支持为主转向政策性金融运作。从本质看,住房公积金制度通过国家强制缴费的方式,为城镇居民建立住房公共积累基金,解决城镇居民建造和购买住房所需的资金积累与融通问题,促进城镇居民基本居住权的实现。住房公积金制度改革应着眼于进一步显化其金融属性,丰富住房公积金投资渠道,尝试通过住房公积金贷款资产证券化等方式盘活资产,提高收益水平,一定程度上将弥补长期“只缴不贷”群体的收益。

住宅政策性金融机构的定位能够有效整合住房公积金制度住房保障和住房金融两大功能,统筹兼顾公平性和互助性政策目标,避免“劫贫济富”和“逆向补贴”问题的出现,在强调效果普惠的基础上关注对中低收入参缴群体的特惠,对于提高我国城镇居民特别是中低收入阶层的居住水平具有重要意义。

## 二、本书对住房公积金的管理体制及其运行绩效进行了分析

我国的住房公积金制度是借鉴新加坡相关制度并结合我国的国情和社会发展现状建立起来的。30多年的发展过程中,政府相继出台了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》《建立住房公积金制度的暂行规定》《住房公积金管理条例》《住房公积金基础数据标准》等数十部政策法规,推动我国住房公积金制度逐步走向规范、成熟和完善,住房公积金管理体系形成了从中央到地方的四层住房公积金委托—代理的管理模式,各地确立了适宜而灵活的公积金制度,通过实行属地化管理,实施差异化住房公积金政策,形成了以住房公积金管理委员会为决策机构,住房公积金管理中心为执行机构,住房公积金监管司(处或办)为监管机构的住房公

金的管理、运行和监管体系架构。与此同时，住房公积金的缴存、提取使用、保值增值、监督管理和惩戒机制也得以逐步健全和完善，住房公积金综合服务平台和业务信息系统建设持续推进，全国统一的住房公积金转移接续平台建设加快。

回顾住房公积金制度运行的30多年，公积金缴存水平的不断提高促使其住房保障功能增强，缴存结构趋于均衡使其普惠性增强，支持住房消费力度增加使其绩效进一步提高，支持保障性住房建设使其社会效益显著。通过问卷和访谈调研，我们对住房公积金政策与运行管理绩效进行了定性和定量评价。据我们课题组问卷调查结果表明，目前住房公积金制度整体运行情况良好，功能保障和使用绩效越来越显著。八成被访者认为住房公积金的住房保障功能得到了充分发挥，超过六成的被访者表示购房时会考虑使用公积金贷款支付购房款，绝大多数无住房被访者希望被纳入公积金覆盖范围。同时也发现，不同阶层对住房公积金的使用情况存在差异，一些被访者对公积金的公平性也提出了异议。

### 三、对现行公积金制度的问题和风险管理等进行了剖析

随着我国经济社会的发展和住房制度改革不断推进，现行住房公积金制度与现实需求的矛盾和问题日益凸显，主要表现在以下六方面。

其一，现行住房公积金制度定位模糊，制约了其功能的发挥。现行的公积金制度发展方向不明确。住房公积金是融入金融领域，还是纳入住房保障范畴，这是制度面临的重大选择问题。同时住房公积金制度的互助性作用正在逐渐丧失。在实践运行中，低收入群体由于难以满足贷款条件而长期处于“只缴存不贷款”的状态，高收入群体反而更易于获得公积金贷款，从而形成了“逆向补贴”的效果，金融互助功能随时间推移逐渐减弱。

其二，公平性存在显著问题，住房保障功能并未有效实现。一是公积金覆盖面窄，在缴存者与非缴存者之间形成新的收入分配不公。据统计，



截至2016年,有七成的公积金缴存个体从来没有实际享受过公积金福利(包括贷款、提取)。2016年,全国住房公积金缴存职工中,国家机关、事业单位、国有企业和城镇集体企业占57.14%,超过“半壁江山”。尤其对于垄断行业高收入群体而言,由于其工资水平高,公积金账户往往会积累更多的金额,理所当然地成了现有住房公积金制度的最大受益人。二是部分被排斥于公积金制度在内的住房保障体制之外。而非正规就业者,尤其是自由职业者、城市新市民、农民工等被排斥于公积金制度在内的住房保障体制之外。

其三,分割的属地管理制度导致住房公积金区域发展的不协调。属地化封闭管理能够照顾到各个地方的特殊性,满足当地的需求,但不同地区城市规模、居民收入水平和住房市场情况各异,导致城市间住房公积金资金紧缺和闲置同时存在,资源配置效率无法优化。一方面,北京、天津、上海等城市住房公积金供不应求,不能满足人们日益增长的住房贷款需求;另一方面,在西部等经济不发达的地区,住房公积金大量沉淀于银行体系,供过于求,住房公积金配贷呈现地区性的较大差异。

其四,公积金监督机制不健全,监管缺失。一是住房公积金监督管理体制机制不健全。目前各地的住房公积金在管理模式上不尽一致,有参公管理的事业单位,也有自收自支的事业单位。不论是监管,还是决策与运作,都没有形成上下贯通的畅通体制。同时,尽管《住房公积金管理条例》对公积金的缴存、提取、使用以及监管等各方面均做了相关规定以及说明,但却缺乏相对具体的落实办法以及操作规程。二是公积金所有人的权益分离,责权失衡。目前,作为公积金所有人的公积金缴存人与管理人的公积金管理中心存在权利倒置,管理人对公积金实质上行使了金融企业法人的权力,而所有人对公积金归集、运用、收益的制度和管理没有任何话语权;而公积金中心既是监管人又是经营支配人,甚至在某种程度上公积金成了管理人低成本集资的小金库。

其五,非专业化的资金管理导致保值增值困难。目前,住房公积金管理中心“负责公积金的归集、保值和增值,具体金融业务(贷款、结算、开立账户、缴存和归还)委托银行办理”。住房公积金管理中心作为非专业化的资产管理机构,其资金管理缺陷越来越凸显。多数住房公积金管理中心管理模式单一,余额全部作为低息存款,增值率低,对于不符合住房公积金贷款条件的参缴者造成一定的财产性收入损失。同时,住房公积金无法通过专业化的途径运用到风险偏好更高、收益率也更可观的领域如企业债券、股票、黄金等,因而极大地约束了其运作空间,降低了其综合收益率。

其六,住房公积金制度运行潜在着系统性风险。住房公积金运营和管理,从归集角度看带有政策性,从运用、核算、管理角度讲就是一种金融活动。无论是公积金的提取、核算、委托贷款等前台操作业务,还是合同、信用、法规及代办机构等,每个环节都存在着风险。随着资金规模的不断扩大,参与人数的增加,其风险也在逐步增大。目前,我国的个人住房贷款防范风险主要靠抵押担保,风险控制手段单一,风险防范体系尚未形成,经不起房地产市场的大幅波动所引起的系统性风险的冲击。

在住房公积金的风险管理与风险控制方面,本书建立了住房公积金层次结构模型,应用Yaahp6.0对住房公积金风险进行评估,并对风险评价结果进行了分析,认为住房公积金风险中系统性风险占比55.99%,非系统性风险占比44.01%,系统性风险高于非系统性风险。系统性风险当中最为突出的是政策风险(33.97%)和经济周期波动风险(24.68%)。非系统性风险当中占比最高的是决策风险(37.96%)和流动性风险(27.85%)。

#### 四、本书提出了住房公积金制度今后的改革发展方向

住房公积金制度改革必须明确在新时代下住房公积金的定位,既是对住房公积金的重新认识,也是从体制和制度方面的一次全面改革。在我国住房商品化改革基本完成和新型城镇化快速推进的背景下,住房公积金制度新的定位是住宅政策性金融机构,住房公积金制度改革的目标是协调住



房保障功能和住房金融功能,充分发挥住房公积金制度提升城镇居民,特别是中低收入群体居住水平的功能,从而实现公平性和互助性的政策目标。

针对我国住房公积金制度存在的问题和改革难点,需要全方位推进住房公积金制度改革,创新住房金融体制机制,丰富政策性住房金融工具和产品,加快构建住房政策性金融体系,为健全住房供应体系提供保障和基础。

### 1. 坚持公平与普惠原则,加快形成具有再分配功能的公积金归集制度

首先,切实做好公积金归集扩面工作。完善公积金的缴存政策,对公积金的保障体系、缴存标准、财政资金配套等关键问题做出更为刚性的规定,通过财政配套和减免个人所得税鼓励缴存,并通过立法和加强主管部门监督,强制用人单位为职工建立住房公积金。对机关事业单位和国有企业,实行单位缴存额上限制度。努力扩大住房公积金低收入阶层群体的覆盖面。允许私营企业、个体工商户、自由职业者通过劳务公司托管的形式建立住房公积金制度。加快研究制定符合进城务工人员工作和居住特点的公积金使用政策。其次,改进住房公积金制度的公平性。遏制部分单位企业通过缴存住房公积金的形式避税的行为,防止其大量降低当期应税收入进而获得巨大的免税福利。缩小缴存者间获得的购房优惠度差距,限制高收入缴存者获得过高的优惠力度。再次,加大对非公有制企业的税收优惠力度,降低其运营成本。

### 2. 重点面向中低收入群体,适度扩大公积金使用范围

积极拓宽资金使用范围,支持中低收入群体的住房需求,增加住房公积金租金支付、差异化贷款与多样性还款机制内容。积极探索推广将公积金用途扩大到购房、租房之外的其他基本住房消费,如装修、物业管理费等。研究将公积金的使用范围扩大到购房、治病、养老、互助和子女教育等方面的可行性。支持城镇新市民的住房消费,可以积极探索将农村的土地或农宅在确权基础上进行抵押贷款。



### 3. 专业化资金运作，提高资金的使用效率和实现保值增值

可以以现有公积金管理中心为基础，积极整合全国300多个住房公积金管理中心，建立住房政策性金融机构，统一管理运作住房公积金，为居民购房提供融资、担保和住房保险等支持，增强中低收入阶层的住房消费能力。进一步整合住房信贷资源。将所有住房政策性信贷业务全部归并到政策性住房金融机构，其他商业银行和金融机构不得再涉足此类业务，包括原来国家开发银行成立的住宅事业部承担的保障房项目信贷业务。

### 4. 完善监管体系，构建一体化信息管理共享平台

一是加快修改现行条例，研究将《住房公积金管理条例》上升为《住房公积金法》，促使住房公积金监管走向制度化法制化。积极研究制定住房政策性金融机构条例，指导和规范住房政策性金融业务。二是建立独立垂直的住房金融管理体制，增强住房公积金监管的权威性和专业性。省直和企业分支机构全部纳入省级住房金融机构统筹管理，实现统一决策、统一管理、统一制度、统一核算。三是构建一体化信息管理共享平台。积极推进全国住房公积金管理的信息化和标准化，在全国范围构建住房公积金一体化信息管理共享平台，健全信息公开与披露制度，加强社会监管，确保资金安全与科学使用。

### 5. 以市场机制为基础，协调中央和地方的利益

建立全国集中统一管理的政策性住房金融机构。现有的住房公积金管理中心将整体改制为政策性住房金融机构。以市场化机制为基础，通过补偿性的制度安排，统筹和协调中央和地方的利益。在资金保值增值的基础上，就允许资金的跨地调动。国家政策性住房金融机构作为总体调控，委托各省分支机构具体管理，各省资金运营相对独立。必要时对资金的余缺可进行跨省调度。为调动市（区、县）住房银行的积极性，分支机构归集的住房公积金应首先保证本地区的提取和个人住房贷款，结余资金由省级分支机构统筹使用。



# 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第一章 我国住房公积金制度的改革发展历程 .....       | 1  |
| 一、我国住房公积金设立的背景 .....             | 1  |
| 二、住房公积金制度发展历程 .....              | 4  |
| 三、住房公积金的历史作用 .....               | 12 |
| 四、我国住房公积金政策沿革 .....              | 15 |
| 第二章 我国住房公积金的定位和管理体制 .....        | 20 |
| 一、我国住房公积金的政策定位 .....             | 20 |
| 二、我国住房公积金管理体系架构及特点 .....         | 22 |
| 三、服务能力与信息化建设 .....               | 36 |
| 第三章 我国住房公积金制度发展的问题与困难 .....      | 38 |
| 一、现行住房公积金制度定位模糊, 制约了其功能的发挥 ..... | 38 |
| 二、公平性存在显著问题, 住房保障功能并未有效实现 .....  | 40 |
| 三、分割的属地管理制度导致区域发展不协调 .....       | 44 |
| 四、公积金监督机制不健全, 监管缺失 .....         | 46 |
| 五、公积金使用率较低, 制度优势没有体现出来 .....     | 48 |
| 六、住房公积金制度运行潜藏着系统性风险 .....        | 50 |
| 第四章 公共住房金融制度及其国际比较 .....         | 53 |
| 一、公共住房金融制度的内涵特征和发展 .....         | 53 |
| 二、典型国家住房金融主要制度模式 .....           | 57 |
| 三、经验借鉴与启示 .....                  | 68 |



|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| <b>第五章 住房公积金的功能和使用绩效</b> .....         | 75  |
| 一、住房公积金的功能 .....                       | 75  |
| 二、住房公积金的使用绩效现状 .....                   | 81  |
| 三、住房公积金使用绩效存在的问题及分析 .....              | 84  |
| 四、住房公积金使用绩效与功能保障问卷调查报告 .....           | 88  |
| 五、提高住房公积金使用绩效的建议 .....                 | 103 |
| <b>第六章 住房公积金的运营机制</b> .....            | 107 |
| 一、住房公积金制度的运营机制 .....                   | 107 |
| 二、住房公积金业务运行情况 .....                    | 110 |
| 三、住房公积金收支及增值收益情况 .....                 | 114 |
| 四、住房公积金制度的运行特点及社会效益 .....              | 115 |
| 五、住房公积金制度运行存在的问题 .....                 | 120 |
| 六、完善我国住房公积金制度运营的对策建议 .....             | 124 |
| <b>第七章 住房公积金的风险管理与风险控制</b> .....       | 128 |
| 一、住房公积金的风险及主要类别 .....                  | 128 |
| 二、住房公积金风险的管理体系 .....                   | 137 |
| 三、住房公积金风险状况的分析与评估 .....                | 140 |
| 四、优化住房公积金风险管理与风险控制 .....               | 146 |
| <b>第八章 我国住房公积金制度的改革实践与发展趋势探析</b> ..... | 156 |
| 一、住房公积金制度的改革与发展 .....                  | 156 |
| 二、住房公积金制度改革的目标与方向 .....                | 166 |
| <b>附：保障房与住房公积金的社会影响与公众评价调查问卷</b> ..... | 177 |
| <b>后记</b> .....                        | 182 |





## 第一章 我国住房公积金制度的改革发展历程

住房公积金制度是国家建立的一项专门针对城镇居民基本住房问题的社会保障制度,旨在通过国家强制缴费的方式,为城镇居民建立住房公共积累基金,解决城镇居民建造和购买住房所需的资金积累与融通问题,保障城镇居民基本居住权的实现。我国住房公积金制度作为住房制度改革的产物,推动了住房从实物分配到货币交易的制度转轨。经过近30年的发展,住房公积金制度已经成为改善居民居住环境、保障房地产市场平稳发展的“稳定器”和“助推器”。

### 一、我国住房公积金设立的背景

从1949年到1978年间,作为计划经济体制的重要组成部分,我国对城镇职工实行的是“低房租、高补贴、福利制、实物分配”的住房制度。即国家住房投资下达到具体单位,以分割的小生产方式进行住宅建设,然后按一定顺序分给职工个人。在建设资金严重短缺的特殊历史时期,政府住房建设投资严重不足,“先生产后生活”,政府和老百姓都别无选择。新中国建立30年,全国城镇住房合计新建14.49亿平方米,城镇人口从1949年的5765万,激增到1978年的17245万人,城镇人均住宅面积由1949年的人均4.5平方米下降到1978年的3.6平方米,住房短缺成为计划体制下住房制度面临的基本问题。

1978年,我国拉开了建设有中国特色社会主义市场经济体制的序幕,在住房制度改革方面,邓小平提出了“出售公房,调整租金,提倡个人建