

# 住房公积金策论

李锋 著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房公积金策论/李锋著. —南昌:江西高校出版社,  
2011.5

ISBN 978 - 7 - 5493 - 0279 - 6

I. ①住... II. ①李... III. ①住房基金—研究  
—中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第100820号

出版发行	江西高校出版社
社址	江西省南昌市洪都北大道96号
邮政编码	330046
总编室电话	(0791) 8504319
销售电话	(0791) 8511423
网址	www.juacp.com
印刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照排	江西太元科技有限公司照排部
经销	各地新华书店
开本	787mm×960mm 1/16
印张	18.25
字数	285千字
版次	2011年6月第1版第1次印刷
印数	1~2000册
书号	ISBN 978 - 7 - 5493 - 0279 - 6
定价	33.00元

赣版权登字-07-2011-111

版权所有 侵权必究

## 致意·自序

户外，爆竹声声。人们在庆祝2011年立春的到来。春天的阳光洒在阳台，覆盖在阳台上坐着的我和眼前的电脑，暖洋洋的，真好。柏辽兹的《幻想交响曲》在我的耳际缭绕，思绪也和着乐章流淌起来。

1991年，住房公积金制度在上海试点，那时的我在别的单位干着和我专业对口的工作。如今，住房公积金制度已经二十周岁了，我却“不务正业”，热爱上了住房公积金，并且已做了九年多，尽管还是一名“外来务工者”。世事难料，你所学的却不是你最想做的；你干得顺心称意的，却好像感觉是个“出来打酱油”的。不过，这有什么关系呢，只要做自己喜欢做的，其他都只不过是“神马浮云”而已。

我衷心地感谢住房公积金，在其机构调整转型的2002年，我有幸来到这个不起眼的行业，参与刚刚起步的住房公积金监管工作。我对住房公积金的了解和她一样，从跌跌撞撞的蹒跚学步，经历讨人嫌、惹人厌的成长烦扰，逐渐走向成熟：无论是2002、2003年机构调整的艰难前行，2004、2005年住房公积金大案要案的频频曝光，以及这些年来外界对住房公积金的过度关注和无端指责，都使我心绪难平。面对一个个扑面而来的问题，思考、思索、思想，再横撇竖捺化作文字，化作文章。我特别欣赏那句名言“犯强汉者，虽远必诛”，谁要是有害住房公积金声誉的，我也一定要争一争。这并非气盛好辩，只是觉得住房公积金这项制度需要在争论中不断成长，不断规范。偶尔有人当面夸我会写东西，其实，我更希望人们说我会想东西。文字是表面的，只是载体，而内容才是主要的，没有思想的文字，我认为只是符号而已。现在回头再看所写的这些文字，不觉遗憾，因为它们记录了我思考的过程，尽管有时思想开小差，但它们见证了我思想的逐步成熟。

我衷心地感谢住房公积金，她引领我来到更广阔的天地。她首先让我了解了我国的城镇住房体制改革，虽是房改的亲历者和受益者，但对住房公积金的学习使我知道了房改的前因后果，以及一些政策出台的台前幕后；同时，正因为了解房改，也使我知道了改革开放三十多年来国家经济富强的深层原因和意义所在。她又把我带进了纷繁复杂的房地产行业，体会到了上至国家元首下至黎民百姓对房地产的“爱恨情仇”，本想一杯粗茶坐看云卷云舒，不料身不由己又陷入其“漩涡”之中（现兼职于省房协）。最令人激动兴奋的是，她把我引到了奇妙的经济领域。老夫聊发少年狂，竟然囫圇吞枣通览了厉以宁的《西方经济学》、萨缪尔森和诺德豪斯的《经济学》等大部头，她让我知道了凯恩斯、弗里德曼、科斯、张五常、茅于軾……当我望着书橱里摆放的那些各类经济学书籍时，我庆幸自己接触到了住房公积金。我不敢说我对经济学有多了解，我也不理会人们对经济学是科学还是伪科学的争论，但我知道，我对问题的看法、对现象的解释有时是很“经济”的。

我衷心感谢住房公积金，让我真切感受到理想与现实、愿望与结局的大不同。在住房公积金机构调整时，领教了什么叫“上有政策，下有对策”；在协调各部门开展住房公积金监管时，领教了如何保护部门利益，如何推诿、踢皮球；在开展住房公积金专项治理时，领教了什么是“当面说一套，背后做一套”……我也理解，治国如烹小鲜，尤其是治理中国这样一个大国的难处，因为政令到基层有时就变成了“肠梗阻”；我也明白，什么叫众口难调，一项政策在这里大受欢迎，但在另一个地方可能就被束之高阁；我也清楚，为什么讲大话、说空话能大行其道，而有时说句实实在在的话，也能引来雷鸣般的掌声……联合调查，什么叫人情冷暖；深入基层，什么叫走马观花；为民办事，什么叫文山会海……你我当然懂的，这是中国各行各业普遍存在的，只不过我是在住房公积金行业真切感受到罢了。

我衷心地感谢住房公积金，是这个平台让我的梦想在这里放飞。打小起，我就有文学梦，曾日思夜想自己写的文字能变成铅字，但不管我如何无病呻吟，投出的稿件总是石沉大海；无论如何“为赋新词强说愁”，手书的文字总是变不了方方正正的印刷体。当我不再抱着任何幻想，不再希冀自己的文章能被别人欣赏时，是住房公积金这个平台又燃起了我深埋的火种，且愈燃愈烈，大有一发不可收拾的地步。我深知，我写的不是文学作品，但我自信，我是用文学的语言

来写住房公积金,以文学的语言和思维来诠释专业的东西,不亦乐乎。所以,这本集子,不光是一个住房公积金专业工作者的所思所想,同时,也是一个曾经文学爱好者对住房公积金的所思所想。当然,已没有了无病呻吟,已没有了“欲说还休”。

我还要感谢住房公积金,她让我结识了许多天南地北、志同道合的领导和朋友。他们或给我鼓励,或给我建议,或给我压力,或给我争论,或给我灵感……他们的关心帮助,让我推翻了一句老古人的话:同行是冤家。

……

还是赶紧打住吧,不然快把序言写成“获奖感言”了。

敝帚自珍。

是为序。

2011 - 2 - 4

# 目 录

致意·自序

## 上篇 住房公积金研究

论住房公积金权属性质

住房公积金机构调整难点透视

雄关漫道真如铁 而今迈步从头越

——写在新修改的《住房公积金管理条例》实施一周年之际

关于企业改制后住房公积金支取问题的思考

住房公积金评价指标辨析

构建大住房公积金体系

——关于住房公积金开展住房储蓄的设想

大力推行具有住房公积金特色的贷款模式

浅议住房公积金贷款档案管理

试析住房公积金贷款品种创新

论非公有制经济组织建立住房公积金制度

住房公积金购买国债的风险及防范

如何规范住房公积金统计指标

机遇与挑战

——解读《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》

住房公积金购买国债风险频生的背后

住房公积金“贷款难”的成因、界定及建议

住房公积金操作风险的识别与控制  
超标准缴存住房公积金问题溯源  
财政统一配缴住房公积金做法简析  
论住房公积金向中低收入家庭倾斜  
公积金中心主任缘何成了“高危”岗位  
关于自缴住房公积金问题的思考  
公积金造成社会福利损失了吗

——驳李文斌《住房津贴代替公积金 破解房改之惑》

住房公积金之争  
美国次级房贷危局给住房公积金的警示  
求解住房公积金利率  
“完善住房公积金制度,探索住房新模式”的意见  
住房公积金如何为政府保障性住房建设排忧解难  
住房公积金用于经济适用房建设有关问题的探讨  
论住房公积金业务统一  
寻找下一块“石头”

——关于住房公积金的定位问题

住房公积金定位研究  
2009年,住房公积金那些事儿  
基于管理中心的绩效考核之探讨  
套取住房公积金的缘由及对策

## 下篇 住房公积金漫议

“配套资金”被套了  
一多一少,说明什么  
虽是同根生 树大要分枝  
——也谈房改与住房公积金的关系  
别把管委会当花瓶  
建住房公积金住宅小区 解决低收入家庭住房困难

拿起法律武器

住房公积金购买国债应适可而止

不妨把面扩大一点

住房公积金遭遇信任危机

降低费用,关乎谁

仅提高比例是不够的

住房公积金不是福利

住房公积金为什么要集中管理

应适度开放住房公积金金融业务

住房公积金与“狼”共舞

创新住房公积金保障手段

谁动了住房公积金的“奶酪”

——质疑“住房公积金比照超额存款准备金”

两个看不懂

——再谈央行将住房公积金比照超额存款准备金

覆盖面缘何缩小了

管委会也要“充电”

管委会办公室应设在中心

“曲线维权”打中了公积金的“软肋”

不能这样“区别对待”

一着妙棋

扭曲的监督

逾期后的还贷利率怎么算

——与徐政平老师商榷

银行不光加了息

请和借款人见面

在维权措施上的突破

住房公积金“支持中低收入职工购房效果不明显”质疑

住房公积金发展方向

——与汪利娜商榷

公积金贷款“门槛”有多高

理性对待住房公积金的沉淀资金

请勿以住房公积金的名义

“简化手续”之反思

值得商榷的住房公积金贷款利率

住房公积金审计应建立信息共享机制

凭什么你要动国家这么多“奶酪”

——驳潘峰《谁动了我的奶酪》

别让住房公积金成为福利腐败的温床

不是住房公积金的错

别让封闭式管理成了公积金发展的绊脚石

住房公积金增值收益用于廉租资金：不是问题的问题

再论住房公积金发展方向

——驳汪利娜将住房公积金金融化论

有感于“替富人说话，为穷人办事”

公积金增值收益用于廉租房违反了《物权法》吗

住房公积金的忧虑

住房公积金的当务之急

低调做人，高调做事

“有为才有位”与“会叫的孩子有奶吃”

——提高住房公积金地位的“处方”

奇文共欣赏

——评冀志罡《公积金变成住房保障税？》

住房公积金该归位了

附：亮出您的观点

——住房公积金“疑难杂症”问卷调查

挑灯·后记

# 上篇 住房公积金研究

# 论住房公积金权属性质

我国的住房公积金诞生于上世纪九十年代,是一个历史不长,但影响很大的新生事物。围绕住房公积金这个特定对象,一般认为,住房公积金的主体有两个,一个是住房公积金缴存人,另一个是住房公积金管理者。这两者之间究竟有何关系,各处什么样的地位,在实践当中是各执一词,莫衷一是。本文通过对住房公积金的所有权及其权能结构进行分析、阐述,揭示其权属性质,进而分辨缴存人与管理者的关系。

## 一、住房公积金所有权的含义

所有权是指所有人在法律规定的范围内自由支配所有物并排除他人干涉的权利。具体而言,是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。对于住房公积金所有权,即是指住房公积金所有者在法律规定的范围内的各项住房公积金权能,包括对住房公积金的占有、使用、收益、处分的权利。《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)第三条规定: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。毫无疑问,住房公积金所有权归职工个人。从中还可以看出,住房公积金所有权的取得来自以下三个方面:一是职工个人缴存的住房公积金,本身就是职工工资的一部分,当然归职工个人所有;二是单位为职工缴存的那部分,相当于单位以住房公积金形式补贴给职工增加了一部分住房工资,是职工的货币化住房收入,也应归职工个人所有;三是这两部分资金产生的增值收益。这三者乃有完整体,缺少任一部分都不完全,都会构成对住房公积金所有人权利的伤害。

## 二、住房公积金的权能结构

住房公积金所有权通常由占有权、使用权、收益权和处分权四项权能构成

(如下图)。

住房公积金占有权。是依法对住房公积金实际掌握和控制的权利。其主体是依法成立的住房公积金管理中心。《条例》赋予管理中心负责住房公积金的管理运作。住房公积金所有人不直接占有住房公积金,住房公积金所有权和占有权是分离的。这就是住房公积金两个主体存在的依据。

住房公积金使用权。它包含两部分,一部分是住房公积金所有者利用住房公积金购、建、大修住房,用以改善居住条件;另一部分是资金占有者,即管理者,对住房公积金进行规范管理运作,使其保值增值。所有者和占有者均拥有住房公积金使用权,后者依托前者,两者行使权利的最终目的具有一致性。



住房公积金权能结构图

住房公积金收益权。是依法收取住房公积金所产生的自然或法定的孳息和利益的权利,这包括住房公积金缴存人将资金缴至银行产生的利息,同时包括占有者运作住房公积金产生的收益。目前,所有者的收益仅指前半部分,后半部分被分割为占有者的管理费用、贷款风险准备金和建设城市廉租住房的补充资金三块。

住房公积金处分权。依法对住房公积金处置的权利,主要是指住房公积金的提取、遗赠归所有者拥有。住房公积金处分权是不完全的,不像其他财产所有权那样可以被所有者随心所欲地进行处置。《条例》第二条就对住房公积金的长期性作了明确的规定,因而住房公积金处分权受到较多限制。在第二十四条列出了提取住房公积金的6个条件。占有者不享有处分权。

占有权、使用权、收益权、处分权四种权能,构成了住房公积金所有权完整的权能结构。如果住房公积金所有权是一级权能,则占有、使用、收益、处分等权利是二级权能。一级、二级权能之间具有相对的独立性,它们在一定条件下相分离时,一级权能不会因此而丧失。

### 三、住房公积金所有权的基本特征

权利主体的特定性。虽然住房公积金缴存人有两个——单位及在职职工，但单位缴存的部分是作为职工工资的一部分支付的，所有者只有一个，即职工个人。管理机构只是住房公积金占有权的主体，是派生的。

权利行使的有限性。和财产所有权相比，住房公积金所有权的行使受到很多限制。它不能出租、转让，也不能抵押和赠送(提取后可以，但此时住房公积金所有权转化成了私人财产所有权)。

权利的互助性。住房公积金所有权的行使虽然受到诸多限制，但它同时取得了融资的资格。当住房公积金所有者想改善居住条件而短缺资金时，可以申请住房公积金个人住房贷款，获得借用其他所有者住房公积金的权利，享受住房公积金的优惠政策。

综上所述，住房公积金的所有权是不充分、不完全的物权，正因如此，住房公积金的优越性才得以体现。不难看出，各项权能之间的关系，实际上是住房公积金所有者与占有者之间的关系。从所有权与占有权的相分离及它们共同对住房公积金行使使用权来看，住房公积金缴存人和管理者实际上是事物的两个方面，既相互对立又互相依赖。

(2003 - 6 - 18)

# 住房公积金机构调整难点透视

自去年国务院对《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)作出重大修改并重新颁布实施以来,全国各级住房公积金管理机构开始了紧锣密鼓的调整工作。数月过去,机构调整工作进展不尽如人意,离主管部门的要求还有不少距离:有些地方还在等待观望,态度不甚积极。究其原委,主要是住房公积金机构调整过程中暴露出的难点、热点问题较多,较复杂,影响了机构调整各方的积极性和主动性。

## 一、一个中心,机构调整的重中之重

应该说,自1994年国务院作出深化城镇住房制度改革的决定,全面推行住房公积金制度以来,时间也不过10年,住房公积金管理中心如雨后春笋般在全国各县、市、区、某些行业和部分大型厂矿企业相继涌出。一些地方,尤其是省会城市出现多个住房公积金管理中心。当然,在一项制度推广之初,点多面广地设置管理中心对宣传住房公积金制度、加快住房制度改革起到了很好地推动作用。住房公积金覆盖面也得以迅速扩大,归集额成倍增长,住房公积金的发展有了一个很好的开端。然而,多中心管理也带来了诸多弊端:一是制度不统一,管理不规范,资金安全隐患多;二是人浮于事,服务意识弱,缴存人利益得不到充分体现;三是机构分散,婆婆多,监督管理难度大。

针对住房公积金发展过程中存在的问题,国务院及时修改《住房公积金管理条例》,明确规定,一个城市只设一个中心,是政府直属的事业单位。这是对住房公积金管理体制的一次全面、重大的调整,无疑要触动有关方面的利益。对于原先就有指导关系的设区市管理中心、县管理中心来说,问题不大,撤去县管理中心改设办事处或经办网点,不涉及机构本身的深层利益。而对绝大多数

的省会城市来说就不同了。原有的市中心、上级政府部门主管的中心、行业性的管理中心、大型企业设立的中心等，一个省会城市少则二、三个，多则四、五个。且这些中心分别隶属不同部门，“铁路警察，各管一段”。现在，按《条例》规定，只保留一个中心，这就涉及谁去谁留的问题。虽然建设部等部委已明确，符合条件的可设分中心，可以谁为主？原先互不隶属，现在要分清座次，这对每家管理中心的人员尤其是负责人来说较难接受。本位主义和小团体利益思想不同程度地阻碍了他们调整机构的主动性。再者，作为原管理中心的主管或挂靠部门来说，失去一个不错的单位，就像把女儿养大了要嫁出去一样，同样也有失落感。这也是影响机构调整进度的一个因素。

## 二、违规资金，机构调整中的一只拦路虎

总的来说，住房公积金管理是规范和卓有成效的。同时也不可否认，由于住房公积金的自身性质（多为自收自支事业单位）和原先的管理体制，住房公积金在这么多年的发展中出现了不少问题。其中最招引高层关注的是项目贷款和挤占挪用公积金问题。

关于项目贷款，走了一段弯路。1996年国务院办公厅在转发国务院住房制度改革领导小组《关于加强住房公积金管理意见》时，是允许住房公积金发放城市经济适用住房包括安居工程住房建设专项贷款的。由于各地对政策理解不同，一些地方放贷过宽过松，产生一些问题，致使该项政策执行不到两年，国务院便于1998年对住房公积金使用方向作了调整，取消了项目贷款。至于挤占挪用住房公积金，情况则比较复杂，主要有主管部门和政府部门在城市建设中因资金短缺等原因，时不时盯上这块资金，以解燃眉之急。据有关部门保守统计，截止到2001年底，全国住房公积金项目贷款和挤占挪用住房公积金达140多亿元，逾期贷款40多亿元。其数额之大，触目惊心。虽然国家建设部早在1999年原《住房公积金管理条例》发布后就下发通知，要求限期回收所有项目贷款和挤占挪用资金，并会同财政部和人民银行开展执法检查。可是，规定的期限虽一推再推，回收工作仍差强人意。估计有些已成呆账，追不回来了。

“冻结、清理、审计、移交”是此次机构调整工作的几个重要环节。全国住房公积金工作会议后，全国各地再次加大了项目贷款和挤占挪用资金的清理回收力度，有的由上级政府出面下发催款抄告单，有的还措辞强烈，专门发文，限

期追回。然而,由于种种原因,清理工作在不少地方还是雷声大,雨点小。“谁决策谁负责回收”的原则,实际成了不少地方推诿扯皮的借口。

清理未能如期完成,移交又迫在眉睫,有的地方只好将问题带到调整后的机构。作为调整后的机构,往往又不愿背上历史包袱。据了解,有个设区市就发出通知,对限期内未追回资金的,原管理中心的人财物暂不予上收。这种甩包袱的作法,实际是对机构调整极不负责任的。

### 三、规范管理,住房公积金一个永恒的命题

按照机构调整的要求,各地审计部门对住房公积金管理机构进行了一次比较全面、彻底的清理审计。从审计结果看,住房公积金的业务管理存在两个层次:一是大中城市和部分县市住房公积金归集量较大,资金雄厚,管理比较规范,资金运作水平较高,增值收益较丰,相应的单位效益也好;另一个层次是最基层的县市一级,规章制度执行不严,管理比较混乱。比如,有不按规定设置住房公积金增值收益专户的,有将住房公积金存放在多家金融机构的,有不将或少将公积金的利息分配到缴存人账户的,甚至还有有的因经费紧张挤占挪用公积金的。另外,发放公积金个人贷款审批不严,回收不力,造成逾期贷款较多等。导致管理不规范的因素很多,一是住房公积金制度宣传不够,在县乡镇推广困难,公积金覆盖面窄,归集额低,导致公积金增值收益少,管理经费紧张;二是部分管理人员业务水平不高,缺乏钻研精神;三是机构臃肿,人浮于事,服务意识差;四是设备落后,有的地方还是人工作业,工作效率不高。

机构调整后,县市一级机构上收,成立直接归设区市中心管理的办事处(管理部)或经办网点。毫无疑问,对县市办事机构的管理重任就落在设区市中心了。如何利用自身的管理优势和经验,帮助指导基层,规范管理是公积金发展过程中出现的新事物,没有现成的经验可学,需要各设区市管理中心负责人不断加强学习,勇于创新,结合当地实际,探索出一条新路子。

### 四、人员分流,机构调整的关键所在

此次住房公积金机构调整工作的另一个难点,就是未留用的原住房公积金工作人员安排的问题。在全国住房公积金工作会议上,温家宝副总理强调各地要“妥善做好富余人员的分流安置工作”。在去年8月大连会议上,刘志峰副

部长特别提出“对未留用人员,原主管部门或者挂靠单位要切实负起责任,妥善安置”。从各地调查摸底的情况看,未留用的富余人员多集中在县市一级。目前,县市一级都在机构改革,机关精简人员幅度较大,由于县市下岗职工较多,就业形势非常严峻,作为原中心的挂靠单位——建设或房管部门来说,所属企事业单位都面临转轨改制,本身的困难就不少,现在又要解决公积金中心分流出的富余人员,其压力可想而知。这也是为什么住房公积金机构调整进展缓慢的重要原因之一。

当然,住房公积金机构调整工作是党中央、国务院领导深思熟虑的结果,是大势所趋,并不会因调整过程中出现这样那样的问题而夭折。原住房公积金管理中心的主管部门要顾全大局,充分认识到此次机构调整的重要性、必要性,自觉维护国家政策的严肃性,共同把关系到全国 6700 万职工切身利益的住房公积金管理机构调整工作做好。

经过十年艰苦创业,住房公积金制度已深入人心。在改善职工住房条件、促进住房消费、繁荣房地产市场、推动住房制度改革等方面,住房公积金已经起着越来越大的作用。有充分理由相信,随着机构调整工作的结束,住房公积金制度必将在新的管理体制下,步入更规范、更科学、更加有为的发展时期。

(2003 - 1 - 18)

注:刊于《住宅与房地产》2003 年 2 月号下半月刊