



住房公积金：

HOUSING FUND:

THEORETICAL REFLECTIONS
AND PRACTICAL INNOVATIONS

理论思考与实践创新

王捷主编

许起鸿 副主编

住房公积金：

HOUSING FUND: 理论思考与实践创新

THEORETICAL REFLECTIONS
AND PRACTICAL INNOVATIONS

王捷主编

许起鸿 副主编

图书在版编目(CIP)数据

住房公积金:理论思考与实践创新 / 王捷主编. —
镇江:江苏大学出版社,2011.12
ISBN 978-7-81130-288-2

I. ①住… II. ①王… III. ①住宅—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(2011)第 282311 号

住房公积金:理论思考与实践创新

主 编/王 捷

责任编辑/米小鸽 顾海萍

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编:212003)

电 话/0511-84440890

传 真/0511-84446464

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/扬中市印刷有限公司

经 销/江苏省新华书店

开 本/890 mm×1 240 mm 1/32

印 张/10.375

字 数/302 千字

版 次/2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-81130-288-2

定 价/29.50 元

如有印装质量问题请与本社发行部联系(电话:0511-84440882)

序

住房公积金制度是我国改革开放的产物,是为了适应社会主义市场经济采取的重要革新举措。住房公积金在我国存在的历史不长,但是意义重大。它改变了住房分配格局,形成了职工住房消费自我积累机制,促进了住房保障建设,解决了城市居民住房困难,在经济建设、社会发展、住房消费、维权稳定中占据着一定的地位,发挥着重要的作用。同时它影响了商业银行资金投向的改变,带动了商业性住房贷款的形成和发展,进而有效拉动了我国房地产市场的发展,促进了国民经济的持续增长,在这方面,住房公积金制度功不可没。

住房公积金制度是在实践中不断成长的。在 20 世纪 80 年代,包括镇江在内的一些城市进行了有益的尝试,为住房公积金制度的建立积累了基础性经验。从全国 1992 年建立住房公积金制度开始,经过推广实践,住房公积金制度逐步走上了健康发展道路。1999 年国务院颁布实施了《住房公积金管理条例》,住房公积金制度进入了法制化轨道,也就开始了制度的规范期、稳定期和发展期。从 2002 年进行管理体制与机构设置调整以后,住房公积金管理可以说正在逐步走向完善,走出自己的一条特色之路。

住房公积金制度的作用是明显的。综观全国,各地住房公积金管理机构以“住有所居”为目标,以“以人为本”为理念,以“惠及百姓”为宗旨,不断加强住房公积金管理,提升住房公积金管理、服务水平。截至 2010 年末,全国住房公积金缴存职工已达 8 600 万人,缴存总额超过 3 万亿元,缴存余额达到 1.77 万亿元,累计发放



个人住房贷款 1.86 万亿元,累计帮助 1 338.4 万户职工家庭改善了住房条件。可以说,住房公积金资金功能强大,功在当代,利在千秋。

住房公积金是一项民生工程,管理服务工作是一项关系百姓生活、反映百姓需求、了解百姓心声的民生工程、民生事业,是我国构建和谐社会、促进公共事业发展的重要组成部分。因此,从事这项民生事业的人是应该感到自豪和骄傲的。

作为住房公积金制度改革的先驱城市之一,镇江市早在 1988 年便被国务院确定为住房制度改革试点城市,1992 年正式实施了住房公积金制度,1995 年率先设立住房公积金专户,2007 年率先建立规范化的政策体系,其理论创新、制度创新和实践创新显得尤为突出。主要表现在以下几个方面:一是在科学发展观指引下,建立了规范的政策体系,理顺了管理体制,不断扩大了制度效应,保证了住房公积金事业的稳步推进。二是将住房公积金事业、住房保障、住房金融和住房小康目标有机结合,住房公积金覆盖面不断扩大,社会受益人群不断增加,住房公积金使用规范合理,促进住房合理消费的能力跨越提升,风险防范扎实有效,资金安全得到切实保证,住房公积金管理功能逐步扩大,社会反响良好,获得了多方的充分肯定。三是服务机制不断健全,服务手段不断丰富,服务领域不断拓展,作风建设和效能建设不断加强,精神文明和物质文明建设成效显著,形成了一支廉洁高效、作风优良、素质优异的干部队伍。四是形成了镇江自己的管理特色,表现为:服务经济促进发展的政策举措推陈出新,体现了较好的惠民理念;资金运作科学有序,财务管理审慎严密,表现了较强的会计功底;现代化手段运用充分,住房公积金信息系统独树一帜;等等。从一组组数据可以看出,镇江在住房公积金管理中倾注了巨大的心血,尤其令人惊喜和敬佩的是,镇江的住房公积金管理者们在繁忙的工作之余,沉下心来,凝心聚智,总结管理过程中的实践经验,撰写了既有理论内涵、又有实践基础的《住房公积金:理论思考与实践创新》一书,此书填补了我国住房公积金管理系统内尚无理论与实践相结合的书

籍的空白。这是值得住房公积金行业同仁们借鉴和学习的,值得赞扬和倡导的!

未来的住房公积金事业前景是美好的。当然,和其他社会事业一样,在前进发展的过程中,住房公积金事业也面临着一些困难和矛盾,如政策环境需要改善,部门利益需要克服,维权手段需要补充,管理体制需要完善等。如何能进一步规范制度、稳健调控、服务民生等是值得业内人士思考的问题。结合经济金融、房地产发展形势,建立健全与经济发展相适应的管理工作机制,加大惠民力度,强化制度作用,这是我们当前和未来的课题。我们也应该看到,住房公积金事业的受关注程度将越来越高,国务院《中国社会保障状况和政策报告》将住房公积金与养老、医疗、失业等社会保险以及社会福利、优抚安置等一起列入我国社会保障体系;住房公积金制度作为公共事业的重要功能已经开始研究探索,解决中低收入家庭的住房问题的政策导向更加清晰,经济适用房等保障建设的推行需要住房公积金制度进一步支撑;随着经济和社会的发展,国家对社会保障事业将进一步给予政策倾斜,住房公积金事业的发展空间将更大,社会环境将更有利,这些有利因素将进一步提升住房公积金制度在社会经济生活中的影响力,给住房公积金制度的发展带来新机遇。

为此,殷切希望住房公积金战线的同志再接再厉,开创住房公积金事业的新局面,描绘住房公积金事业的新蓝图!

镇江市人民政府副市长:陈杰

2011年11月8日

前 言

住房公积金制度在我国实施近 20 年了,期间经历了制度创立、政策完善、法规建立、体制调整等重要历史阶段。在社会诸项改革中,住房公积金制度所受的褒扬应该是最多的,或者说所面对的非议诟语相对是较少的,基于此,可以说住房公积金制度在我国取得了成功,无论对阶段性的住房制度改革,还是对整个住房消费机制的建立,都作出了巨大贡献。为了系统地总结和回顾住房公积金制度的建立、发展情况,江苏省镇江市住房公积金管理中心组织编写了《住房公积金:理论思考与实践创新》一书,回顾了我国住房公积金制度历史,总结了我国住房公积金发展经验,提出了我国住房公积金制度未来走向和机制完善的建议思考,其中重点介绍了江苏省镇江市住房公积金工作的创新理论和实践经验,既是自我总结,又旨在抛砖引玉,为关心、热爱住房公积金事业的各界人士提供参考。

本书在编写过程中吸收了各地住房公积金管理机构好的做法,参考了专家学者对住房公积金制度的相关论述,研究并引用了我国公共事业管理的基本理论,尽可能地延伸思考和研究领域,拓展认识思路,使章节内容更加丰富翔实。

本书的系统构架是从住房公积金制度的基本理论、制度作用入手,认真分析我国住房公积金制度的政策体系,着重研究住房公积金管理的各项机制,提出住房公积金制度的发展思路和改革设想。



本书的主要特点如下：

一是系统性较强。内容涵盖了住房公积金管理中缴存、提取、贷款、财务、技术、控制、文化等多个领域，各章节之间做到了相互协调。

二是实证性较强。各章节在阐述住房公积金一般概念、含义的基础上，详细介绍了机制原理和经验做法，并以例证予以说明。

三是理论性较强。本书在住房公积金制度理论方面做了大量阐述，介绍背景，分析特点，剖析问题，进行了理论性的归纳和提炼。

四是创新性较强。书中大量的理论观点是新颖的，经验做法是独创的，体现了镇江市在住房公积金领域独树一帜的成就。

我国市场经济体制改革在继续，科学发展的思想在不断落实，住房消费对经济的拉动作用正在强化，在坚持创新、突破理念的引领下，在构建和谐社会、坚持以人为本的原则要求下，住房公积金的社会保障作用将更加突出，住房公积金制度的改革也将深化，相信本书的出版会为未来住房公积金的改革与完善提供参考和指导，也会对业内人士有所助益。

目 录

第一章 总 论 001

第一节 住房公积金制度 002

一、基本概念 002

二、背景环境 003

三、含义属性 012

四、主要内容 016

第二节 住房公积金制度的功能绩效 018

一、改变了住房分配格局 018

二、形成了住房消费积累机制 020

三、发挥了促进保障的基础作用 021

第三节 镇江市住房公积金实践创新 022

一、系统全面的管理体系 023

二、日趋规范的管理机制 025

三、优质高效的管理成效 026

四、科学发展的经验指导 027

第二章 “三结合”的管理体制 030

第一节 住房公积金管理体制的含义 031

一、管理体制的内涵 031

二、管理体制的特征 033

三、管理体制的演变 035

四、现行管理体制规定 037



第二节 “三结合”的住房公积金管理体制 040

- 一、“三结合”的住房公积金管理体制的体系构架 040
- 二、“三结合”的住房公积金管理体制的体系特点 041
- 三、“三结合”的住房公积金管理体制的现状成因 042
- 四、“三结合”的住房公积金管理体制的机制效果 042

第三节 住房公积金管理体制的发展思考 044

- 一、制度缺陷 044
- 二、发展思考 045

第三章 “四层架构”的政策体系 048

第一节 住房公积金政策体系的含义 048

- 一、基本概念 048
- 二、属性比较 048
- 三、政策演变 051

第二节 “四层架构”的住房公积金政策体系 055

- 一、“四层架构”的住房公积金政策体系的内容 056
- 二、“四层架构”的住房公积金政策体系的特色亮点 057
- 三、住房公积金政策体系建设的启示 060

第三节 住房公积金政策体系的发展思考 061

- 一、宏观分析 061
- 二、基本矛盾 065
- 三、属性研究 066
- 四、走向思考 068

第四章 “四轮驱动”的缴存管理机制 071

第一节 住房公积金缴存管理的含义 071

- 一、简要概念 071
- 二、基本含义 071

三、行政依据 072

第二节 “四轮驱动”的住房公积金缴存管理机制 073

- 一、“四轮驱动”的住房公积金缴存管理机制的基本内容 073
- 二、“四轮驱动”的住房公积金缴存管理机制的具体实践 074
- 三、“四轮驱动”的住房公积金缴存管理机制实施的工作成效 081

第三节 住房公积金缴存管理的发展思考 083

- 一、难点与矛盾及其产生的原因 083
- 二、思路与方法 086
- 三、发挥“四轮驱动”效应 088

第五章 “双管齐下”的提取管理机制 090

第一节 住房公积金提取管理的含义 090

- 一、提取的概念 090
- 二、提取的种类 090
- 三、提取的原则 092
- 四、提取的作用 093

第二节 “双管齐下”的住房公积金提取管理机制 094

- 一、“双管齐下”的住房公积金提取管理的基本内容 094
- 二、“双管齐下”的住房公积金提取管理的主要特点 098
- 三、“双管齐下”的住房公积金提取管理的基本经验 099

第三节 住房公积金提取管理的发展思考 101

- 一、提升制度效用,加强以用促缴 101
- 二、建立提取审核平台,确保资金专款专用 102
- 三、加强提取分析预警,确保资金安全 102
- 四、创新服务手段,提供优质服务 102



第六章 “一条龙”的贷款管理机制 104

第一节 住房公积金贷款管理的含义 104

- 一、住房消费与住房公积金贷款 104
- 二、住房公积金贷款与商业性住房贷款的区别 111

第二节 “一条龙”的住房公积金贷款管理机制 112

- 一、“一条龙”的住房公积金贷款管理机制的沿革背景 112
- 二、“一条龙”的住房公积金贷款管理机制的主要内容 117
- 三、“一条龙”的住房公积金贷款管理机制的贡献作用 123

第三节 住房公积金贷款管理的发展思考 124

- 一、住房公积金贷款主要问题分析 125
- 二、目标与措施 127

第七章 “一体两翼”的财务工作机制 132

第一节 住房公积金财务工作机制概述 132

- 一、基本原则 133
- 二、主要内容 134
- 三、工作要求 146

第二节 “一体两翼”的住房公积金财务工作机制 147

- 一、“一体两翼”的住房公积金财务工作机制的建立背景 148
- 二、“一体两翼”的住房公积金财务工作机制的主要内容 148
- 三、“一体两翼”的住房公积金财务工作机制的突出成效 155

第三节 住房公积金财务工作机制的完善思考 157

- 一、财务会计工作面临的问题与不足 158
- 二、发展思考 159

第八章 “三个一切”的服务工作机制 162

第一节 住房公积金服务工作概述 162

- 一、服务工作的基本特征 162
- 二、建立服务工作机制的现实意义 163

第二节 “三个一切”的住房公积金服务工作机制 164

- 一、“三个一切”的住房公积金服务工作机制的基本内涵 164
- 二、“三个一切”的住房公积金服务工作机制的发展进程 166
- 三、“三个一切”的住房公积金服务工作机制的基本内容 167
- 四、“三个一切”的住房公积金服务工作机制的主要成效 175

第三节 住房公积金服务工作机制的提升思考 180

- 一、制约服务工作机制的主要因素 180
- 二、明确目标任务,切实提升住房公积金服务工作 180

第九章 “三流合一”的信息化建设工作机制 185

第一节 住房公积金信息化建设工作机制概述 185

- 一、发展历程 186
- 二、基本原则 187
- 三、基础作用 188

第二节 “三流合一”的住房公积金信息化建设工作机制 189

- 一、以“三流合一”为主体的软件服务平台 189
- 二、以“三流合一”为支撑的硬件服务平台 206
- 三、可靠稳定的网络系统 209
- 四、标准规范的机房系统 209
- 五、信息化建设的基本经验 213

第三节 住房公积金信息化建设的战略思考 214

- 一、拓展性挑战 215
- 二、战略性思考 215



第十章 “三位一体”的管理控制工作机制 219

第一节 住房公积金管理控制工作机制的含义 219

一、管理控制工作机制的形成背景 219

二、管理控制工作风险类型 220

三、管理控制工作目标 222

第二节 “三位一体”的住房公积金管理控制工作机制 223

一、宏观“三位一体”管理控制工作机制 224

二、微观“三位一体”管理控制工作机制 229

三、“三位一体”的住房公积金管理控制工作机制的实践效果 236

第三节 住房公积金管理控制工作机制的优化思考 238

一、局限缺失 238

二、难题破解 239

三、机制培育 240

第十一章 “两相呼应”的基础建设 243

第一节 住房公积金基础建设的内涵 243

一、基本概念 243

二、指导原则 244

三、主要作用 245

第二节 “两相呼应”的住房公积金基础建设 246

一、构建“两相呼应”的住房公积金基础建设框架 246

二、外部环境的拓展保障 247

三、内部环境的延伸保障 253

四、协调完善的保障支撑 265

第三节 住房公积金基础建设的发展思考 270

一、现实困难 270

二、发展理念 271

三、实践举措 271

第十二章 “三型并举”的文化建设 275

第一节 住房公积金文化内涵 275

一、文化的概念 275

二、文化的内容 277

三、文化的原则 279

四、文化的意义 280

第二节 “三型并举”的住房公积金文化 281

一、建设“品德高尚、诚实守信”的和谐中心 281

二、建设“管理公开、运行透明”的阳光中心 284

三、建设“服务优质、作风优良”的满意中心 289

第三节 住房公积金文化的发展思考 291

一、制约因素 292

二、指导思想 293

三、创新举措 294

第十三章 展 望 299

第一节 宏观形势 299

一、经济形势 299

二、机遇与挑战 301

三、问题与矛盾 304

第二节 制度创新 307

一、指导思想 307

二、基本特性 307

三、基本构架 307

四、创新意义 308



第三节 实践革新 308

一、目标定位 308

二、措施力点 310

主要参考文献 312

后 记 315



第一章 总 论

住房公积金制度是我国改革开放的重要实践创举,是经济体制改革的重要组成部分,也是 20 世纪 90 年代我国住房制度改革的重要内容。

中国的大规模经济体制改革源于 1978 年党的十一届三中全会。十一届三中全会确立了把高度集中的计划经济体制改革成为社会主义市场经济体制的基本目标。在分配方面,实行以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度。在城市经济方面,以增强企业活力为中心环节,以建立现代企业制度为方向,实行国有企业经济改革。在宏观调控方面,对计划、财政、物价、劳动和社会保障等体制进行系列配套改革。由此,我们可以得出结论:以企业为对象主体、基本涉及全社会、含有社会分配机制转换成分、具有社会保障性质的住房公积金制度是经济体制改革的重要产物和积极成果。

住房公积金制度从诞生开始,经历了若干重要的发展阶段。从历史的轮廓看,1992 年起制度建立奠定了基础;1995 年专户管理确立了主体地位,消除了资金账户模式之争;1999 年国务院《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)的颁布实施,提升了制度的层次;2002 年管理体制与机构设置调整,主要规范了机构设置,从机制上重点解决了部门本位所导致的大量的项目贷款和资金挪用问题,而管理体制和机构设置的调整完毕,释放了积极的能动资源,产生了强大的推动效应,到 2006 年各地基本完成了体制与机构调整任务,住房公积金的实践也进入了快速规范的发展时期。