

“十一五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

推进与完善 住房公积金制度研究

刘洪玉 / 主编



科学出版社

“十一五”国家重点图书出版规划项目



国家自然科学基金应急项目系列丛书

推进与完善 住房公积金制度研究

刘洪玉 主编

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书在回顾我国住房公积金制度发展历史与现状,定量评价住房公积金政策与运行管理绩效,揭示住房政策和住房市场环境变化给住房公积金带来的挑战的基础上,根据我国住房政策和住房保障制度发展建设目标要求,借鉴国际公共住房金融制度发展经验,对我国住房公积金制度的政策定位,及基于该定位调整的住房公积金制度完善思路与可选择模式,治理结构、决策机制与监管体系,资产管理、风险管理与风险控制等问题,进行了深入的理论和实证分析,提出了完善我国住房公积金制度的政策建议。

本书可供住房金融领域的研究、管理人员参考,也可供大专院校相关教师和学生使用。

图书在版编目(CIP)数据

推进与完善住房公积金制度研究/刘洪玉主编. —北京:科学出版社,2011
(国家自然科学基金应急项目系列丛书)

ISBN 978-7-03-030317-2

I. ①推… II. ①刘… 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 024975 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:邹慧卿
责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双 青 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 2 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2011 年 2 月第一次印刷 印张:21 1/4

印数:1—2 200 字数:420 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

国家自然科学基金应急项目系列丛书编委会

主 编

郭重庆 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

副主编

陈晓田 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

张 维 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

李一军 教 授 国家自然科学基金委员会管理科学部

编 委 (按拼音排序)

陈 劲 教 授 浙江大学

方 新 教 授 中国科学院

辜胜阻 教 授 中华全国工商业联合会

郝 模 教 授 复旦大学

黄季焜 教 授 中国科学院地理科学与资源研究所

李善同 研究员 国务院发展研究中心

曲福田 教 授 南京农业大学

任若恩 教 授 北京航空航天大学

汪寿阳 教 授 中国科学院数学与系统科学研究院

汪同三 教 授 中国社会科学院技术经济与数量经济研究所

王铁男 教 授 哈尔滨工业大学

魏一鸣 教 授 中国科学院科技政策与管理科学研究所

温铁军 教 授 中国人民大学

吴冲锋 教 授 上海交通大学

薛 澜 教 授 清华大学

杨列勋 研究员 国家自然科学基金委员会管理科学部

杨起全 研究员 中国科学技术促进发展研究中心

姚先国 教 授 浙江大学

张维迎 教 授 北京大学

周宏春 教 授 国务院发展研究中心

周寄中 教 授 中国科学院研究生院

国家自然科学基金应急项目《推进与完善住房公积金制度研究》

课题组成员名单

课题协调人：刘洪玉（清华大学）

子课题：国际经验与中国公积金制度改进

课题组成员：陈杰（复旦大学）、郝前进（复旦大学）、胡金星（华东师范大学）、
陈晓静（上海外贸学院）、张兴瑞（复旦大学）

子课题：我国住房公积金管理机制治理及监管体系建立研究

课题组成员：叶剑平、周威、孟繁瑜、吴正红（中国人民大学）

子课题：住房公积金投资管理与担保制度研究

课题组成员：冯长春、张昊、宋祥来、汪平华（北京大学）、包林梅（北京市住房
公积金管理中心）、汪为民（北京市住房贷款担保中心）

子课题：住房公积金的政策目标与政策绩效评价方法研究

课题组成员：刘洪玉、郑思齐、林甦、吴璟、韩乔娜、任荣荣、于璐、杨振鹏、
郭晓阳、张心渝、艾里肯江、焦军（清华大学）

子课题：住房公积金的住房保障作用研究

课题组成员：胡昊（上海交通大学）、徐峰（上海交通大学）、丛诚（上海市公积金
管理中心）、黄静（上海交通大学）、章钧（常州市住房住房公积金
管理中心）、薛建刚（常州市住房住房公积金管理中心）

总 序

为了对当前人们所关注的经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题快速作出反应,为党和政府高层科学决策及时提供政策建议,国家自然科学基金委员会于1997年特别设立了管理科学部主任基金应急研究专款,主要资助开展关于国家宏观管理及发展战略中特别急需解决的重要的综合性问题的研究,以及与之相关的经济、科技与社会发展中的“热点”与“难点”问题的研究。

应急研究项目设立的目的是为党和政府高层科学决策及时提供政策建议,但并不是代替政府进行决策。根据学部对于应急项目的一贯指导思想,应急研究应该从“探讨理论基础、评介国外经验、完善总体框架、分析实施难点”四个主要方面对政府进行决策支持研究。每项研究的成果都要有针对性、及时性和可行性,所提出的政策建议应当技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现和政治上能为有关各方所接受,以尽量减少实施过程中的阻力。在研究方法上要求尽量采用定性与定量相结合、案例研究与理论探讨相结合、系统科学与行为科学相结合的综合集成研究方法。应急项目的承担者应当是在相应的领域中已经具有深厚的学术成果积累、能够在短时间(通常是9~12个月)内取得具有实际应用价值的成果的专家。

作为国家自然科学基金的一个特殊的专项,管理科学部的“应急项目”已经逐步成为一个为党和政府宏观决策提供科学、及时政策建议的项目类型。与国家自然科学基金资助的绝大部分(占预算经费的97%以上)专注于对管理活动中的基础科学问题进行自由探索式研究不同,应急项目和它们相比则有些像“命题作文”,题目直接来源于实际需求并具有限定性,要求成果尽可能贴近实践运用。

应急研究项目要求承担课题的专家尽量采用定性与定量相结合的综合集成方法,为达到上述基本要求,保证能够在短时间内作出高水平的研究成果,项目的承担者在立项的研究领域应当有较长期的学术积累。

自1997年以来,管理科学部对经济、科技和社会发展中出现的一些重大管理问题作出了快速反应,至今已启动45个项目共323个课题,出版相关专著16部。其他2005年前立项、全部完成研究的课题,相关专著亦已于近期出版发行。

从2005年起,国家自然科学基金委员会管理科学部采取了新的选题模式和管理方式。应急项目的选题由管理科学部根据国家社会经济发展的战略指导思想和方针,在广泛征询国家宏观管理部门实际需求和专家学者建议及讨论的基础上,形成课题指南,公开发布,面向全国管理科学家受理申请;通过评审会议的

形式对项目申请进行遴选；组织中标研究者举行开题研讨会议，进一步明确项目的研究目的、内容、成果形式、进程、时间结点控制和管理要求，协调项目内各课题的研究内容；对每一个应急项目建立基于定期沟通、学术网站、中期检查、结题报告会等措施的协调机制以及总体学术协调人制度，强化对于各部分研究成果的整合凝练；逐步完善和建立多元的成果信息报送常规渠道，进一步提高决策支持的时效性；继续加强应急研究成果的管理工作，扩大公众对管理科学研究及其成果的社会认知，提高公众的管理科学素养。这种立项和研究的程序是与应急项目针对性和时效性强、理论积累要求高、立足发展改革应用的特点相称的。

为保证项目研究目标的实现，应急项目申报指南具有明显的针对性，从研究内容，到研究方法，再到研究的成果形式，都具有明确的规定。管理科学部对应急研究项目的成果分为四种形式，即一本专著、一份政策建议、一部研究报告和一篇科普文章，此丛书即应急研究项目的成果之一。

为了及时宣传和交流应急研究项目的研究成果，管理科学部决定将 2005 年以来资助的应急研究项目研究成果结集出版，由每一项目的协调人担任书稿的主编，负责项目的统筹工作和书稿的编撰。

希望此套丛书的出版能够对我国管理科学政策研究起到促进作用，发挥丛书对政府有关决策部门的借鉴咨询作用，同时也对广大民众有所启迪。

国家自然科学基金委员会管理科学部

前 言

为了促进城镇住房建设、提高城镇居民的居住水平，我国从 1991 年起在城市建立了住房公积金制度。根据国务院《住房公积金管理条例》的规定，住房公积金是国家机关、企业、事业单位、民办非企、社会团体及其在职职工缴存的长期住房储金，属于职工个人所有，主要用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房。目前住房公积金的管理，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、财政监督的运行模式。

住房公积金制度的不断发展和完善，对深化住房制度改革，解决职工住房问题发挥了积极作用。主要体现在：①推进了货币形式的住房分配制度改革的实施；②建立了职工个人住房资金专户积累机制；③培育了政策性住房抵押贷款制度；④加快了住房建设，改善了职工住房条件。此外，住房公积金增值收益作为建设城镇廉租住房的补充资金，有力地推动了廉租住房制度的建设。温家宝总理在 2002 年全国住房公积金工作会议上指出：“实行住房公积金制度，是在社会主义市场经济条件下改善城镇居民住房条件的正确途径，应当坚持下去”，要通过“健全决策机制、调整管理机构、强化监督工作、规范发展业务”来促进公积金制度的发展和完善。

随着国家社会经济环境尤其是住房市场的发展，住房公积金制度逐渐暴露出在制度设计和运行管理中的一些问题。主要体现在：①覆盖面有限。在住房公积金主要用于支持职工购、建、修自住住房的制度安排下，对农民工和自由职业者没有实现全覆盖，部分单位不为职工缴存住房公积金的现象不同程度地存在，在制度的普遍性方面存在质疑；②使用率差距较大。地区发展不平衡，归集资金流动性差，使用效率总体不高，在制度的效率性方面存在质疑；③保障作用受限。住房公积金缴存与工资收入挂钩，缴存额差距大，且公积金贷款条件设置更有利于中高收入职工借贷，在制度的保障性方面存在质疑；④治理结构设计、决策机制和监管机制还不健全，在资金的安全性方面存在质疑。

清华大学刘洪玉教授于 2007 年 8 月，向国家自然科学基金委员会管理科学部提交了《住房公积金制度改革与完善研究》的研究建议书。国家自然科学基金委员会管理科学部于 2007 年 9 月将“推进与完善住房公积金制度研究”列入“2007 应急研究项目（第三期）”并在全国公开征集研究申请。

经过相关评审程序，最终有复旦大学陈杰副教授、中国人民大学叶剑平教授、北京大学冯长春教授、清华大学刘洪玉教授和上海交通大学胡昊教授率领的课题组，被国家自然科学基金委管理学部批准分别承担《国际经验与中国公积金

制度改进》、《我国住房公积金管理机制治理及监管体系建立研究》、《住房公积金投资管理与担保制度研究》、《住房公积金的政策目标与政策绩效评价方法研究》和《住房公积金的住房保障作用研究》等五个子题的研究工作，由清华大学刘洪玉教授负责研究过程的协调工作。

研究工作从2007年12月开始，到2008年10月结题，历时10个月。项目研究工作的总体思路是：针对住房公积金制度实施中面临的矛盾与问题，在金融经济学理论指导下，通过客观分析评价我国住房公积金制度的运行经验，结合国家住房政策和住房市场发展的新形势和新要求，借鉴国外公共住房金融体系发展的经验，通过充分的数据调查和深入的科学研究，进一步细化和完善政策，深入探索住房公积金制度设计中的体制机制改革问题，通过赋予住房公积金适当的公共住房金融政策职能，发挥住房公积金制度在改善中低收入职工，特别是低收入住房困难职工住房条件方面的作用，推进与完善我国住房公积金制度。

在研究过程中，各课题组分别就所承担的研究任务独立工作，也就研究思路和研究内容等进行了多次协调，进行了必要的信息资料和阶段成果共享。

在开题、中期检查和结题验收等环节，国家自然科学基金委员会管理科学部副主任张维教授、杨列勋处长、王铁男教授和芦苇助理研究员，住房和城乡建设部住房保障司侯渐珉司长、住房公积金监管司张其光司长、金一平副司长和朱华处长，中央财经大学史建平教授、北京航空航天大学韩立岩教授和中国社会科学院经济研究所汪利娜研究员，对各课题组的工作给予了具体指导，提出了许多宝贵的意见和建议。应该说，《推进与完善住房公积金制度研究》是在国家自然科学基金委管理科学部、住房和城乡建设部原住房保障与公积金监管司和许多专家学者的大力支持和帮助下完成的，凝结了集体的智慧。

本书是在《推进与完善住房公积金制度研究》研究成果的基础上，由各子课题负责人及其领导的课题组成员，分工合作、共同编写而成。虽然各章都有明确的作者，但是一些综合性内容的章节实际上是各子课题共同工作的结果。

除已署名的作者外，清华大学房地产研究所张宇博士和林甦博士也参与了本书的统稿工作。各子课题的课题组成员，以及课题调研过程中涉及的诸多城市住房公积金中心管理人员，也为本书的出版做出了重要贡献。在此，对所有为本应急课题研究及本书出版做出贡献的领导和学者、老师和同学，一并表示衷心感谢！

从本应急课题研究成果通过验收到现在，已经经历了近3年时间，住房公积金制度及其所处的环境又发生了一些新变化，作者在书稿撰写的过程中已经尽可能考虑到了这些新变化。相信本书所揭示的住房公积金制度改革和发展方向，对推动和完善我国住房公积金制度，将具有积极的现实指导意义。

刘洪玉

2010年12月于清华大学

目 录

总序

前言

第 1 章 我国住房公积金制度的发展历史与现状	1
1.1 住房公积金设立的背景与初衷	1
1.1.1 住房公积金的背景	1
1.1.2 住房公积金的初衷	2
1.1.3 住房公积金的必然性	2
1.2 住房公积金制度的发展历程	3
1.2.1 启动阶段(1991~1992 年)	3
1.2.2 试点阶段(1992~1994 年)	4
1.2.3 全面推行阶段(1994~1999 年)	5
1.2.4 制度确立阶段(1999~2002 年)	6
1.2.5 制度完善发展阶段(2002 年至今)	6
1.2.6 各时期住房公积金政策法规归纳总结	8
1.3 住房公积金的历史作用	10
1.3.1 推进住房分配货币化制度改革	10
1.3.2 建立职工个人住房资金专户积累机制	10
1.3.3 促进住房金融的发展	11
1.3.4 加快住房建设,改善居民住房条件	11
1.3.5 为廉租住房建设提供重要支持	13
1.4 住房公积金制度的发展现状	13
1.4.1 制度定位	13
1.4.2 决策与运行	14
1.4.3 监督管理	19
1.4.4 住房公积金的风险	20
1.4.5 住房公积金的增值收益	22
1.5 住房公积金制度环境的变化与面临的主要矛盾	24
1.5.1 住房公积金制度发展环境的变化	24
1.5.2 住房公积金制度面临的主要矛盾	27
参考文献	35

第2章 公共住房金融制度及其国际比较	37
2.1 住房金融与公共住房金融	37
2.1.1 住房金融中的市场失灵	37
2.1.2 公共住房金融	39
2.2 国际公共住房金融体系的演变过程与原因	40
2.2.1 公共住房政策的供应路线	40
2.2.2 公共住房政策的需求路线	40
2.2.3 公共住房政策的演变过程与原因	41
2.3 当代国际住房金融体系的主要模式	42
2.3.1 国际住房金融的融资模式	42
2.3.2 市场化住房金融融资模式细分	44
2.3.3 公共住房金融工具	46
2.3.4 政府在公共住房金融中的作用	47
2.3.5 各国公共住房金融模式分类	48
2.4 典型国家公共住房金融发展经验与教训	51
2.4.1 主要国家公共住房金融工具组合比较	51
2.4.2 新加坡和巴西的政府强制性住房储蓄	52
2.4.3 德国和法国的住房储蓄计划	54
2.4.4 日本和韩国的公共住房银行	56
2.4.5 各国住房津贴制度	58
2.4.6 各国公共住房制度及其融资	61
2.5 国际公共住房金融发展的经验和启示	62
参考文献	63
第3章 公共住房政策与住房公积金定位	65
3.1 公共住房政策的目标	65
3.1.1 住房政策和公共住房政策	65
3.1.2 公共住房政策的目标设定	66
3.1.3 公共住房政策目标的选择和演化	68
3.2 公共住房政策工具	69
3.2.1 公共住房政策工具的主要类型	69
3.2.2 公共住房政策工具的定位与组合使用	73
3.3 公共住房政策工具的资金来源	77
3.3.1 资金来源的主要渠道	77
3.3.2 资金来源选择的一般规律	78
3.4 公共住房金融政策	79

3.4.1 公共住房金融政策存在的逻辑基础	79
3.4.2 公共住房金融政策目标的设定原则	80
3.4.3 公共住房金融政策目标	81
3.5 住房公积金的政策定位	81
3.5.1 宏观政策定位	82
3.5.2 机构法律定位	84
3.5.3 微观运行定位	84
3.5.4 住房公积金定位的调整	85
参考文献	86
第4章 住房公积金绩效评价理论与方法	87
4.1 住房公积金绩效评价准则	87
4.1.1 住房公积金政策绩效评价	87
4.1.2 住房公积金运行绩效评价	89
4.1.3 住房公积金政策评价标准	91
4.2 住房公积金绩效评价方法	93
4.2.1 政策绩效评价方法	93
4.2.2 运行绩效评价方法	97
4.3 住房公积金绩效评价指标	99
4.3.1 政策绩效评价指标	99
4.3.2 运行绩效评价指标	103
参考文献	106
第5章 住房公积金绩效现状评价与分析	108
5.1 政策绩效评价	108
5.1.1 政策效果评价	108
5.1.2 政策公平性评价	110
5.2 运行绩效评价	113
5.2.1 政策高效性评价	113
5.2.2 政策可承受性评价	114
5.3 政策治理与监管效果评价	123
5.3.1 政策治理效果评价	123
5.3.2 政策监管效果评价	124
5.4 住房公积金绩效评价的结论	127
参考文献	128
第6章 住房公积金住房保障作用的分析与评价	129
6.1 住房保障的内涵及其与公共住房政策的关系	129

6.1.1 住房问题的产生	129
6.1.2 我国的住房问题	129
6.1.3 住房保障的提出	130
6.1.4 住房保障与公共住房政策的关系	131
6.2 住房公积金住房保障作用评价的目的	132
6.3 住房公积金住房保障作用的评价指标与方法	132
6.3.1 评价指标选取	132
6.3.2 评价方法	133
6.4 部分城市住房公积金住房保障作用评价的实证分析	138
6.4.1 常州市住房公积金保障作用的抽样分析	138
6.4.2 典型城市的仿真分析与比较	144
6.4.3 计量实证分析	155
6.5 住房公积金住房保障作用的评价结果及其政策含义	173
6.5.1 评价结果	173
6.5.2 政策讨论	175
参考文献	176
第7章 完善住房公积金制度的思路与可选模式	177
7.1 住房公积金制度改革的总体思路	177
7.1.1 公共住房政策体系设计的四个要素	177
7.1.2 目标导向、工具驱动、机构配套	178
7.1.3 路径依赖、循序渐进	178
7.2 目标与属性	179
7.2.1 支持公共住房政策目标层面	179
7.2.2 保障公积金制度自身良好运行层面	180
7.3 机构与职能	181
7.3.1 治理机构设计	181
7.3.2 监管体系设计	182
7.4 投资管理与风险防范	184
7.4.1 投资管理的目标模式	184
7.4.2 风险防范的目标模式	191
7.5 增值收益权属与分配	193
7.5.1 增值收益的权属界定	193
7.5.2 增值收益的分配模式	193
参考文献	194

第 8 章 住房公积金的治理结构、决策机制与监管体系	196
8.1 治理结构	196
8.1.1 目标	196
8.1.2 原则	196
8.1.3 功能	197
8.1.4 机构框架	197
8.2 决策机制	199
8.2.1 目标	199
8.2.2 内容	199
8.2.3 准则	199
8.2.4 协调框架	200
8.3 监管体系	201
8.3.1 目标	201
8.3.2 原则	201
8.3.3 主体	202
8.3.4 内容	203
8.3.5 手段	203
8.3.6 协调机制	205
参考文献	205
第 9 章 住房公积金的资产管理	206
9.1 资产负债管理的含义	206
9.1.1 资产负债管理概述	206
9.1.2 资产负债管理的目标	207
9.1.3 资产负债管理的原则	208
9.1.4 资产负债管理的内容	208
9.2 住房公积金的资产管理	210
9.2.1 住房公积金的资产构成	210
9.2.2 住房公积金的资产管理模式	212
9.2.3 住房公积金的投资管理	215
9.3 投资渠道与投资组合管理	217
9.3.1 住房公积金的投资渠道	217
9.3.2 现行制度下的投资组合管理方法	221
9.3.3 制度创新下的投资组合管理方法	226
9.4 现行制度下的组合投资潜力与优化	227
9.4.1 组合投资的优化潜力分析	228

9.4.2	住房公积金可投资额度预测	231
9.4.3	投资组合的优化方案	235
9.5	制度创新下的投资管理模式与方案	238
9.5.1	投资管理模式的比选	238
9.5.2	投资管理机构的性质	242
9.5.3	投资运作的方案设计	244
9.6	制度创新下的投资收益与风险评估	248
9.6.1	稳健型投资	248
9.6.2	积极型投资	249
9.6.3	风险评价	250
	参考文献	251
第10章	住房公积金的风险管理与风险控制	253
10.1	住房公积金的风险及其分类	253
10.1.1	住房公积金风险概念	253
10.1.2	住房公积金风险分类	254
10.2	住房公积金风险状况评估方法	264
10.2.1	住房公积金业务分析	264
10.2.2	住房公积金运行风险评估内容及方法	265
10.3	住房公积金风险管理体系	269
10.3.1	宏观层次的住房公积金风险管理体系构建	270
10.3.2	微观层次的住房公积金风险管理体系构建	270
10.4	住房公积金现行风险管理优化建议	272
10.4.1	关于对借款人的资信审核	272
10.4.2	关于对所涉房地产项目及开发商的审核	272
10.4.3	关于中介机构的准入机制、管理机制及责任机制	273
10.4.4	关于对借款人信用、抵押物、项目进展情况的跟踪检查机制	274
10.4.5	关于贷款逾期后住房公积金管理中心的对策	274
	参考文献	274
第11章	住房公积金增值收益的性质与分配	276
11.1	住房公积金增值收益的来源及结构	276
11.1.1	近年来全国住房公积金增值收益总体情况	276
11.1.2	五城市公积金增值收益结构分析	277
11.2	住房公积金增值收益性质及所有权分析	284
11.2.1	现行做法及不同观点评述	284
11.2.2	对住房公积金增值收益性质及所有权的界定	286

11.3 住房公积金增值收益的量测·····	287
11.3.1 住房公积金业务收入结构分析·····	287
11.3.2 存款利息收入倒挂的原因分析·····	288
11.3.3 公积金增值收益水平区域差异明显·····	290
11.4 住房公积金增值收益的分配·····	291
11.4.1 全国公积金增值收益分配情况分析·····	292
11.4.2 典型城市住房公积金增值收益分配状况分析·····	294
11.5 住房公积金增值收益分配优化建议·····	299
11.5.1 住房公积金增值收益优化配置原则·····	299
11.5.2 住房公积金增值收益优化配置模式设计·····	301
参考文献·····	305
第12章 完善住房公积金制度的政策建议 ·····	306
12.1 完善住房公积金制度的基本思路与原则·····	306
12.1.1 基本思路·····	306
12.1.2 基本原则·····	307
12.2 按短期、中期和长期设计分阶段改革方案·····	308
12.2.1 短期方案·····	308
12.2.2 中期方案·····	308
12.2.3 长期方案·····	308
12.3 完善住房公积金制度的工作重点·····	309
12.3.1 支持公共住房政策目标层面·····	309
12.3.2 保障公积金制度自身良好运行层面·····	311
12.4 完善公积金制度的政策建议·····	312
12.4.1 关于提高职工住房支付能力·····	313
12.4.2 关于建立住房保障体系·····	314
12.4.3 关于完善住房公积金治理结构·····	314
12.4.4 关于完善住房公积金监管体系·····	316
12.4.5 关于完善住房公积金资产管理提高风险防范能力·····	318
12.4.6 关于住房公积金增值收益权属调整与分配方式·····	319
12.4.7 关于实现节能节地发展目标·····	320

第1章 我国住房公积金制度的发展历史与现状

陈 杰 刘洪玉 冯长春 叶剑平

1.1 住房公积金设立的背景与初衷

住房公积金制度,是在20世纪90年代初期中国住房制度由计划体制主导向市场体制主导的演变过程中,在借鉴新加坡公积金制度的基础上所产生的住房金融制度创新。住房公积金制度的产生与发展,对中国住房体制市场化改革发挥了积极的推动作用,同时,住房体制和整体经济改革的深入开展又促进了住房公积金制度的改进与完善。

研究住房公积金制度的改革和完善问题,必须关注住房公积金制度的演变过程,而且要把住房公积金制度放在中国经济体制改革,尤其是住房制度变迁的大背景中,才能完整地把握住房公积金制度发展的目标与完善方向。

1.1.1 住房公积金的背景

1978年中国共产党十一届三中全会召开,标志着建设有中国特色社会主义市场经济体制拉开了序幕。在住房体制改革方面,为应对严重的住房危机,以邓小平1978年、1980年关于住宅问题的谈话中,提出“出售公房,调整租金,提倡个人建房买房”的改革总体设想为标志(侯浙珉等,1999),中国开始了以促进住房商品化与市场化为目的的城镇住房体制改革。

根据改革的阶段性内容不同,中国房改可分为四步:①试点售房,即商品化试点阶段(1978~1986年);②提租补贴和以售带租,即商品化发展阶段(1986~1993年);③货币化过渡阶段(1994~1998年);④货币化突破和市场化发展阶段(1998年至今)。

1978年房改起步后,20世纪80年代推行的公房出售和公房提租等住房商品化、市场化的尝试回收了部分住房投资资金,在一定程度上缓解了住房紧缺的矛盾(成思危,1999)。但在住房投资来源上,由于依然沿袭传统的完全依靠国家与集体积累资金的财政筹资机制,同时长期实行城镇职工低工资制度,城市居民对住房的积蓄匮乏,住房消费资金来源不足,住房消费支付能力十分低下,导致无论是公房出售还是提租改革都受阻重重。此时,住房消费的融资问题,越来越成为住房体制进一步改革的主要障碍(侯浙珉等,1999)。