

中国房地产研究 丛书 2010年第4卷(总第43卷)
Chinese Real Estate Studies

住房公积金制度的 改革研讨

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2010 年第 4 卷(总第 43 卷)

住房公积金制度的改革研讨

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房地产经济学会 编

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房公积金制度的改革研讨 / 上海社会科学院
房地产业研究中心, 上海市房产经济学会编. —上
海: 上海社会科学院出版社, 2011

(中国房地产研究丛书; 2010 年; 4)

ISBN 978-7-80745-822-7

I. ①住… II. ①上… ②上… III. ①公积金制度-
体制改革-研究-中国 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 031050 号

中国房地产研究丛书 2010 年第 4 卷(总第 43 卷)

住房公积金制度的改革研讨

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房产经济学会 编

主 编: 张泓铭 沈正超

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 12

字 数: 220 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1-2000

ISBN 978-7-80745-822-7/F·157

定价: 30.00 元

《中国房地产研究》丛书编辑委员会

顾 问 宋春华 王荣华
谢家瑾 皋玉凤 桑荣林 殷友田

主 任 厉无畏

副 主 任 庞 元 范 伟 周玉升

委 员 (以姓氏笔画为序)
王 锋 厉无畏 印坤华 刘洪玉 李永杰
张永岳 张泓铭 张金鹗 庞 元 范 伟
周玉升 倪建达 柴 强 顾云昌 曹振良
虞海发

主 编 张泓铭 沈正超

副 主 编 戴晓波

本 期 编 审 张泓铭 戴晓波 顾建发 陈则明

协办单位

上海地产集团
复地(集团)股份有限公司
上海中环投资开发(集团)有限公司
易居(中国)控股有限公司
上海弘基企业(集团)股份有限公司
经纬置地有限公司

编辑部地址:中国·上海·淮海中路 622 弄 7 号 530 室 邮编:200020

E-mail: iresass@163.com

电话:0086-21-63858844 传真:0086-21-53065811

目 录

住房公积金制度定位和管理体制研究·····	万曾炜(1)
一、《条例》及住房公积金制度的历史作用·····	(1)
二、《条例》修改的必要性·····	(3)
三、《条例》修订的基本原则·····	(6)
四、《条例》修订的重点·····	(7)
五、《条例》修订的具体建议·····	(13)
住房公积金流动性风险管理研究报告·····	沈正超 崔国盛 沈 亮 朱海燕(17)
一、住房公积金流动性及相关概念·····	(18)
二、住房公积金流动性存在风险的问题及成因·····	(21)
三、国内外流动性风险管理的主要经验借鉴·····	(26)
四、应对住房公积金流动性风险的对策措施·····	(28)
住房公积金制度、功能定位及运行管理模式研究·····	陈 杰(32)
一、引言·····	(32)
二、住房公积金制度产生的历史背景·····	(33)
三、住房公积金制度在中国的发展与演变·····	(39)
四、住房公积金制度的当前困惑与挑战·····	(52)
五、中国住房公积金制度的国际对比分析·····	(60)
六、住房公积金制度的改革出路·····	(70)
法学视角下公积金增值收益余额的财产权归属	
——超越“公”与“私”争议的第三条道路·····	朱晓喆(85)
一、住房公积金增值收益余额归属问题的缘起·····	(85)
二、作为公民个人财产权的住房公积金·····	(87)
三、住房公积金增值收益余额归属的学说批判·····	(90)
四、从归属转向利用：住房公积金增值收益的第三条道路·····	(95)

五、结 语.....(102)

住房公积金增值收益权属及分配使用方式研究.....贝才经(104)

一、增值收益产生以及分配使用的现状分析.....(104)

二、住房公积金增值收益及分配存在的主要问题.....(109)

三、住房公积金增值收益权属及分配方式研究.....(113)

中国住房发展四大基本观念.....张泓铭(130)

一、确立健康合理的住房消费观.....(131)

二、确立使用价值为根本的住房功能观.....(134)

三、确立民生优先兼顾经济增长的住房发展目的观.....(137)

四、确立双轨并行的住房发展方法观.....(139)

论房地产宏观调控中的中央与地方关系.....钟庭军(143)

一、调控主体目标的多重性与分歧性.....(144)

二、制度框架和调控框架非成熟性.....(147)

三、完善中央对地方激励机制.....(149)

四、强化中央对地方的约束机制.....(151)

五、中央对地方考核机制和自考核机制.....(153)

六、规范房地产调控程序.....(155)

七、小 结.....(156)

住宅空置、空置率及统计口径.....蔡穗声(158)

一、我国“空置”概念由来及错误的“空置率”计算.....(159)

二、如何理解空置与空置率.....(160)

三、现行房地产统计亟待改革.....(164)

CONTENTS

On Positioning and Management System of Housing Accumulation Fund System.....	Wan Zhengwei (1)
--	------------------

Abstract: Chinese housing accumulation fund system originated in the early 1990s. Shanghai draw lessons from Singapore to use accumulation fund system, and it became the core content of the housing system reform, to promote the housing market allocation, foster housing finance, promote the ability to pay, improve residential housing conditions, promote the real estate development and prosperity of the housing market. But at the same time, as the housing system and the development of economic reform, housing accumulation fund management regulation needs improvement and perfection.

Liquidity Risk Management of Housing Accumulation Fund	Shen Zhengchao, Cui guocheng, Shen Lian, Zhu Haiyan (17)
---	--

Abstract: Liquidity and capital management equilibrium is the important goal and the eternal theme of Housing accumulation fund's long-term development and stable operation. This paper includes four parts. The first part introduces housing accumulation fund's liquidity risk and relevant concepts; The second part analyses of current housing accumulation fund liquidity problems and causes; The third part explains domestic and foreign financial organizations liquidity risk management experience; The fourth part introduces liquidity risk countermeasures.

Function Orientation, Operation Mode, and Management of the Housing Accumulation Fund System.....	Chen Jie (32)
--	---------------

Abstract: China's housing accumulation fund system has nearly 20 years of development process. But in recent years

the public accumulation fund for housing exposed out some institutional disadvantages. Domestic academic and social give many controversial. The author thought that, from China's current situation of housing accumulation fund is not question of existence, but how modification to play a greater effectiveness and function. The paper discusses how to reform and perfect the system of housing accumulation fund to provide some basic ideas, and on this basis to design some specific reform path and implementation mode.

**Property Ownership of Housing Accumulation Fund Appreciation Income Balance
under the Perspective of Law.....Zhu Xiaojie(85)**

Abstract: Since recent years there has been a dispute over the ownership of value-added proceeds of the housing accumulation fund. The dispute focuses on whether the balance of value-added proceeds of the housing accumulation fund is owned by the person who deposits housing accumulation fund or by national finance. This article analyses the problem from the aspect of jurisprudence. Firstly, it point out, according to the legal theory of fruit, that the balance of value-added proceeds of the housing accumulation fund is not the interests of the fund deposited by individual. Then it criticizes the unreasonable practice of adding the balance to national finance. The article puts forward that the idea of the housing accumulation fund should be changed from the collection of construction fund, issuing low-interest loans to a part of housing security system. Under this circumstance, the article suggests that the balance of value-added proceeds of the housing accumulation fund be used as fund of low-rent house construction.

**On Allocated Appreciation Income Ownership and
Use of Housing Accumulation Fund.....Bei Caijing(104)**

Abstract: With enlargement of housing accumulation fund's appreciation income scale, value-added income has played an important role of housing safeguard of ways and the way. But for a long time, social has dispute about on housing accumula-

tion fund of ownership and distribution appreciation income used way. This paper studies more housing accumulation fund of appreciation income attribution, and in-depth on how to further develop the function and effect appreciation income, puts forward a constructive suggestion for legislation to provide decision-making reference work.

Four Basic Ideas of China's Housing Development

.....**Zhang Hongming(130)**

Abstract: China urban housing problem has undergone earth-shaking changes, since the state council issued the "notice to deepen town housing system reform and accelerate housing construction " in 1998. From 1998 to 2008, China had accumulative total housing completion 66.15 million square metre. On contrary to the miracle, housing problem opinion seems to be getting serious. This contrast couldn't help propel people deeply thinking. This article attempts to discuss this question, and that the development of China's housing has some important questions, or the basic problem not fully resolved, at least, is not found a broad consensus. Preliminary thinking, there are four basic ideas need firmly established. Namely, to establish healthy and reasonable housing consumption, to establish use value as a fundamental housing function view, to establish the people's livelihood both economic growth priority, and to establish housing development objective view double parallel housing development method view.

Discussion on the Relationship of Central and Local Government

in Macroeconomic Control of Real Estate.....Zhong Tingjun(143)

Abstract: Implement is key to the effect of macroeconomic control of real estate to some extent. Therefore it is important to research how to establish the preferred relationship between central and local government. The paper discusses the method of the central government used to inspire local government to meet its goal by use of economics and knowledge of compared economic structure. The paper also regards that two pieces of

backbone of macroeconomic control of real estate are multiplicity and diversification of targets. To reach the anticipated goal, it is necessary to establish three pieces of mechanism and procedure norm.

Residential Vacancy, Vacancy Rates and Statistics Caliber.....Cai Suisheng(158)

Abstract: The author tries to define vacancy residence to report the final social stock available in suite of derelict residential housing. Residential vacancy rate is available vacancy residence accounted for social housing in the proportion of total social available housing. Natural vacancy rate is reasonable vacancy rate to measure of the supply and demand in balance. For different cities and social economic development, the different stages of natural vacancy rate is different, the need for empirical research and draw. The basic work do market management is reforming the current real estate statistics, improving market transparency.

住房公积金制度定位 和管理体制研究

万曾炜

[摘要与告白] 我国的住房公积金制度发端于 20 世纪 90 年代初期,是住房制度由计划体制主导向市场体制主导转变的过程中,上海市借鉴新加坡利用公积金制度解决国民住房问题的成功经验而形成的住房金融创新,以后逐步成为全国城镇住房制度改革的核心内容。它对推进住房市场化配置、培育住房金融、提升居民住房支付能力、改善居民住房条件、促进住宅房地产业发展 and 繁荣住房市场,都发挥了十分积极的推动作用。但同时,随着住房体制和经济改革的全面深入发展,围绕《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)所形成的整个住房公积金制度,也不断暴露出种种问题和弊端,需要进行改进和完善。

一、《条例》及住房公积金制度的历史作用

住房公积金制度自 1991 年逐步在中国实施以来,获得了城镇职工的广泛认可和参与,成为正在成型中的中国住房制度的重要组成部分。《条例》以国务院的规章形式明确了住房公积金的制度定义、功能定位、组织运行方式、决策监督机制、增值分配规定及违

作者简介:万曾炜 中国房地产研究会。

章处罚办法等框架性的法则。实践表明,《条例》及住房公积金制度,在解决全国城镇居民普遍的住房困难和形成以房地产金融市场为基础的新的住房体制进程中发挥了巨大的历史作用。

1. 有力推进了住房分配制度的货币化改革,为体制转换奠定了一定的物质基础

住房公积金制度抓住了“居民消费中用于住房消费的比例过低”这一传统体制下住房供需矛盾的症结所在,要求居民对住房消费进行“强制性定向储蓄”,经过较长时间的积累,促进职工实现自主购房。同时通过互助形式来实现资金的大规模归集,降低借贷成本。通过住房公积金这种既有强制性又有互助性的长期储金制度来大规模积累住房资金和形成住房的消费能力,比直接提高职工个人工资、增发住房补贴有更高的社会与经济效益,同时有利于养成住房储蓄习惯,为推动住房分配制度的货币化改革和体制转换奠定了一定的物质基础。

2. 建立了职工个人住房资金专户积累机制,形成了一种以个人积累为主体的住房保障模式创新

住房公积金施行以来,覆盖面不断扩大,当年缴存额不断增长,从 1995 年的 100 亿元增长到 2008 年的 4469 亿元,2008 年是 1994 年的 40 倍,远远超过同期职工劳动报酬总额增长速度。2008 年年末全国共有 7745 万个职工缴存了住房公积金,占应缴职工人数的 69%,缴存住房公积金累计总额 20700 亿元,缴存余额 12116 亿元。很多职工已经养成了为住房消费进行长期专项储蓄的习惯,使传统的住房保障模式从低水平低覆盖面的实物形式转向较高水平和较大覆盖面的货币形式,从单位分配转向社会配置,从而创新了一种以个人积累为主体的普惠性住房保障模式,形成了一大笔可持续增长的物质财富,成为大部分职工既能部分满足即期又能确保长期支付的住房消费能力。

3. 促进住房金融发展,成为政策性住房金融的主要形式,带动了商业性住房金融的进一步发展

住房消费是一项支出额大且消费期限长的特殊消费项目,住房购买者难以一次性支付所有交易金额,需要有一种使负债期限延长的专项金融机制支撑。住房公积金制度具有资金来源稳定、数额大、期限长等特征,能够有效地避免存贷款期限不匹配的难题。因此,自 1991 年以来,住房公积金逐步成为中国住房金融的重要形式之一,而且培育了政策性住房抵押贷款制度,并为中国的商业性个人住房抵押贷款的兴起发挥了领头羊的示范作用。住房公积金个人贷款余额目前已达到个人商业住房贷款的 1/5,而且还在

逐步提高,住房公积金在中国住房金融中的地位和作用不断加强,同时也带动商业性住房金融的全面跟进和发展。

4.大规模增加全社会的住房建设资金来源,明显改善了城镇居民的住房条件

截至 2008 年年末,全国住房公积金提取总额为 8583.54 亿元,占住房公积金缴存总额的 41.47%,累计为 961.17 万户职工家庭发放个人住房贷款 10601.83 亿元,同比增长 23.77%。这些数据表明,约 2 万亿资金在这 10 多年中投入到住房建设中,如再加上 2002 年以前各地用住房公积金为单位建房的投入,则公积金投入住房建设资金规模更可观。

住房公积金制度建立以前的 1990 年,全国城镇居民的人均居住面积仅为 7.1 平方米,至 2008 年年底已达到 28 平方米,增长近 4 倍。住房公积金制度为全国城镇居民的住房条件改善提供了强有力的保证。

5.成为特惠性住房保障的重要资金来源,促进住房保障体系不断完善

《条例》规定了每个职工都享有单位为其建立住房公积金账户的权利,这实际上是一种普惠性的住房保障制度。《条例》还规定,住房公积金的增值收益除了用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用外,其余部分作为城市廉租住房的建设补充资金,这实际上又赋予其特惠性的住房保障功能。随着住房公积金积累规模及增值收益的增长,住房公积金越来越成为各城市廉租房建设资金的重要来源。截至 2009 年,全国廉租住房投入资金绝大部分来自住房公积金的增值收益,公积金制度对住房保障体系的建立和完善起到了不可替代的作用。

总之,近 20 年住房公积金制度的建立和实施,在中国的社会和经济生活中是一件大事,是住房供应由政府包揽转向基本由市场提供的体制改革的大事,也是国民住房条件由最初的严重短缺而不断改善的利民惠民的大事。因此,住房公积金制度在新的历史条件下,应该得到进一步的巩固和完善,使其在不断解决职工和居民住房问题、不断改善和提高职工和居民的住房条件方面发挥更有成效的作用。

二、《条例》修改的必要性

《条例》的第一次颁布施行是 1999 年 4 月 3 日,当时全国已有 200 多个地级城市、400 多个县级城市建立了住房公积金制度,而

且缴存率不断提高,归集额已超过 1200 亿元,但各地在缴存、提取、使用、监督和处罚等运作环节还缺乏统一规范,不利于制度的健康发展。在充分调查研究的基础上,国务院建设主管部门会同相关的财政、银行和法制等管理部门起草了《条例》,经国务院批准后在全国施行。2002 年 3 月国务院又决定并颁布了修改后的《条例》。这次修改主要侧重于三个方面:一是住房公积金的决策机构由住房委员会调整为住房公积金管理委员会,并明确了委员和负责人产生的办法和原则;二是县级行政区域不再设立住房公积金管理机构;三是提高了地方政府挪用住房公积金以及管理中心、缴交单位等违反条例规定的具体处罚力度。但在缴存、提取、使用和监督等运行环节没有作大的修改。

《条例》修改以来又经过了 8 年的实践,虽然从总体上来看,原来比较普遍的地方政府挪用住房公积金、管理中心负责人在缺乏监管的情况下违规使用住房公积金的局面得到了明显的抑制,但住房公积金的使用效率、不同单位之间缴存住房公积金的两极分化状况,以及由于房价上涨太快使职工储存的公积金余额在解决住房问题中的作用越来越小等新问题开始显露出来。各方面对住房公积金的质疑又多了起来,再次修改《条例》的呼声也渐趋高涨,理由主要有以下几个方面:

1. 受到实践和体制的局限,有些规定已越来越显示出不合理性

《条例》制定时的突出矛盾是全社会住房建设资金严重不足,以及城镇职工和居民没有购买能力去面对市场化的住房配置格局。当时的城镇户籍居民就业比较充分,且大多在国有和集体企业,职工收入虽然有差距但总体上不悬殊,商品住房的价格水平偏低而且多年一直比较平稳,同时人们还未习惯于用负债的方式来解决眼前的住房消费。上述情况在《条例》施行以后的几年发生了极大的变化,如随着国有、集体企业的改革深化和用人制度变化以及私营经济的充分发展,大量在私营经济部门工作的员工得不到住房公积金的待遇,收入也越来越呈现两极分化的趋势,当时确定的按收入比例缴交公积金的规定变成了助长“两极分化”的工具。房地产价格的快速上涨和无效管控的状况,已表明职工被“强制”储蓄在账户里的资金正在超速贬值。

又如一些国家主管部门或政府部门领导出于传统的认识观念,认为既然公积金是由单位和个人各承担 50%而积淀的财富,而单位的 50%相当一部分又是财政支出或财政的转移支出,因此住房公积金就应该姓“公”而不姓“私”,进而就千方百计地要求支

配这笔资金。

从体制束缚角度来看,财政、银行都是住房公积金在国家和省市二级层面的主管部门之一,因而在《条例》中就埋伏了自身的部门利益。如规定积余的住房公积金除了买国债就是存商业银行,使之成为这两个系统的低成本资金来源,而受损的则是住房公积金的存款人;还如财政部门把住房公积金的增值收益所形成的“廉租房建设补充资金”列入政府财政的预算外收入,也同样是受缚于部门利益所致。

2. 改革的深化和社会形态的变化向现行规定提出了新问题

随着我国改革开放的不断深入和社会形态的深刻变化,《条例》所依托的现实背景也发生了重大的改变,新情况新问题的出现使原本合理的规定出现不适应现实需要的情况。比较突出的几个问题是:(1)大量进城务工的农民如何实现其最基本的住房保障,同样是合同制职工,应不应该得到住房公积金的福利,现实状况是否定的,应该作出重大修改。(2)越来越多的城镇职工在城市之间流动,其中有公司的跨区域布局原因,需要职工在不同地区流动任职;也有职工出于个人原因在异地就业的。现行的规定并不支持这样的流动,显然是不合理的。(3)一些企业经营状况不稳定,造成对职工住房公积金的拖欠;甚至企业破产,被拖欠的住房公积金未明确被列入清偿的法定程序,实际上得不到合法的保护。(4)住房市场的供需状况变化比较大,表现在区域之间有变化,一些地区城市市场热的时候,其他地区城市未必也一样;也表现在同一区域有时会热一些,有时会冷一些。住房公积金越来越成为职工居民购房的贷款首选来源以后,常常会遇到冷热不均的资金流量状况,无法及时满足需求。如果能够在地区间实现余缺调剂,住房公积金的借贷功能可得到更进一步的发挥。

3. 制度设计本身存在问题,部分规定理想化、超前化

《条例》及住房公积金制度从一开始就注重长期性、稳定性的设计原则,较多考虑资金运作管理和决策监督的民主化色彩,但也正因为如此也造成了某些规定的过分超前和理想化倾向,在具体的管理实践中难以取得预期的效果。主要表现在四个方面:(1)全国住房公积金采取多部门管理及部际联席会议的方式,看似合理,多个部门之间可以有制衡机制,实际上是缺乏核心责任部门,许多攸关全国住房公积金管理运作的政策措施往往因为无法统一认识而搁置一边。(2)设区城市的住房公积金管委会成员规定了“三分之一”的来源和主任的产生办法,但在实践中是做不到的,许多城市的住房公积金管委会形同虚设,会议都很难开得起来。(3)

对住房公积金的监管,《条例》除规定了财政、管委会、审计、银行、住建等以外,还有社会监督,要求以年报形式向社会披露。公积金资金的归集、提取和使用等情况,看似热闹,实际上是不深入的,真正的监管效率是很低的。(4)住房公积金的治理机制存在突出的矛盾:一方面强调民主,如管委会成员的产生,管委会的主任要让有“公信力”的人士担任等;另一方面又强调政府的作用,如公积金管理中心是一个“直属政府的不以盈利为目的的事业单位”,各省又在建设厅内设住房公积金监管处,实际上又把住房公积金的运作归口到建设厅系统之内。因而实际情况那种“民主色彩”是虚设的,而政府管理是实在的,这种状态下难免会发生政府插手资金管理甚至贪污挪用等状况。

4. 与其他法律法规矛盾或冲突,缺乏相互间的衔接和一致性

《条例》颁布以来,各类相关法规的建设有很大发展,有些方面甚至取得较大突破。根据住房公积金本身的法律属性和实际管理运作方式而言,与《物权法》、《劳动法》、《劳动合同法》、《婚姻法》、《破产法》等重要法规存在相关联的内容,但其中不乏互相不一致、规定不清甚至有矛盾或冲突的方面。(1)住房公积金总体上属于《宪法》定义的财产权,但具体而言缴存人相对于公积金管理中心来说是储蓄债权,相对于其缴交单位而言又是工资属性的债权。此两种债权与《物权法》定义的财产权并不一致,需要通过修改表述得更为明确。(2)住房公积金作为已婚夫妻的共同财产,一旦离婚应纳入可分割的财产范畴,但目前尚未明确规定。(3)住房公积金作为职工个人财产,在被继承或被判决执行的过程中没有明确的操作依据。(4)职工在住房公积金权益受到侵害时的相关法律救济渠道不足,特别是作为工资属性的债权尚不能通过劳动仲裁的手段维护权益,法律时效也未明确规定。(5)住房公积金管理中心的执法权限也不清晰、不配套,导致实际的执法很困难。(6)住房公积金管理中心的法律地位、行政许可及其终止等问题都有进一步规定和明晰的必要。

三、《条例》修订的基本原则

1. 以“住房资金互助和住房保障”为公积金制度功能定位的原则

在住房公积金事业作为现阶段我国的一项基本的住房货币化分配制度和普惠性的住房保障制度的功能框架保持不变的前提下,着眼于通过立法修订,进一步巩固、完善和推进住房公积金的

健康发展,为改善和提高城镇职工和居民家庭的住房条件提供长期的、稳定的、可持续的制度支持。

基于上述前提,此次《条例》的修订,可考虑保持法规现有的体例结构、章节和主要内容基本不变,重点针对《条例》颁布实施一段时期以来暴露出来的情况和问题,并结合当前及今后一段时期我国住房保障体系建设发展和房地产市场发展变化的情况和要求,与时俱进,在原有法规条文的基础上作修订、补充和完善。

2.以“强制征收储蓄、个人账户积累、资金定向专用、使用互助互济、区域调剂融通”为公积金制度基本特征的原则

在市场经济环境下,住房作为一项价格昂贵的消费品,需要较高的住房消费能力与之相对应,而较高的住房消费能力又建立在长期的储蓄积累和完善的住房金融支付手段基础之上。公积金制度是以强制储蓄为手段、个人账户积累为方式、支付住房消费为原则、资金互济融通为特色的一项同时兼具住房储蓄和政策性住房金融功能的住房保障制度,有助于增强参加这项制度的职工的长期和可持续的住房支付能力,因而是一项符合我国国情特点、具有中国特色的制度安排,应该而且可以长期坚持下去。

3.以“决策社会化、管理专业化以及监管多元化”为行业管理基本特征的原则

住房公积金制度建立之初,即实行非政府的专门机构作为决策者,并设置管理中心为专业的营运者,银行和财政均作为内部监管者,而建设部门则为代表国家的主管者,审计、工会等相关的机构均可作为外部的社会监管者。作为行业管理的上述原则仍可坚持,但具体的细则必须厘清,否则容易产生扯皮现象。

四、《条例》修订的重点

(一)制度的功能定位及公积金缴存方面

1.制度功能

《条例》把制度功能规定为“长期住房储金”(第2条)。

拟修改为,住房公积金应当坚持作为职工一项长期住房储金的基本属性不变,并进一步强化住房保障功能和特征。实现对全体缴交职工的普遍性住房保障的同时,加大对住房困难和住房消费能力不强的特定群体的倾斜性的特殊性保障。普遍保障指每个职工由单位补贴和自我积累专门用于住房消费的账户余额,以提取和申请贷款形式提高住房消费能力,成为职工家庭住房资金的重要来源,此为制度的“普惠性”。特殊保障指以住房公积金增值收益