

住房公积金制度的演进、特征与改革取向

——基于政策文本的量化分析

王先柱^{1,2} 年崇文¹

(1. 安徽工业大学商学院,安徽马鞍山 243032;
2. 安徽工业大学安徽创新驱动发展研究院,安徽马鞍山 243032)

摘 要:实现住有所居目标是广大居民的美好愿望,住房公积金制度作为我国政策性住房金融的主体,理应为实现这一目标作出贡献,然而,制度错位情况的出现却成为其发展道路上的重大障碍。通过对制度演进路径的回顾和特征的分析,可以更好地探究制度错位的原因及未来的调整方向。政府各部门颁布的政策文件是最能反映制度各个阶段政策焦点及其特征的资料,对其量化分析可以发现:住房公积金制度错位的根本原因在于各个阶段颁布的政策难以实现保障性的内在要求,且制度与我国住房市场关联度较高,易成为政府调控楼市的工具。因此,下一步应以夯实保障性政策功能为改革取向,并以此为指引提出相关政策建议。

关键词:住房公积金制度;制度演进;改革取向;量化分析

中图分类号:F293.35 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)06-0033-09

一、引 言

习近平总书记在十九大报告中提出“房住不炒,租售同权”的政策目标,要求住房回归居住属性,反映了广大人民对于住有所居的强烈期盼。这一目标的实现,离不开住房公积金制度作用的发挥。自 20 世纪 90 年代以来,住房公积金制度已历经 20 多年的发展。作为政策性住房金融的主体,因其具有单位和个人共同缴纳、低息、免税等互助性及福利性特征而广受青睐。有研究表明,住房公积金显著促进了城镇居民的住房消费能力,降低了购房成本,为居民购房提供了便利^[1]。这充分说明,住房公积金在促进城镇居民住有所居方面做出了巨大的历史贡献。然而,随着我国经济社会的持续发展以及房地产市场的深入变革,制度覆盖面不足^[2]、“劫贫济富”矛盾深化^[3]、金融功能缺失^[4]以及治理体制僵化^[5]等一系列问题正成为社会的焦点。究其缘由,住房公积金制度错位的根本原因在于此制度并非是经过深思熟虑的顶层设计,而更多是面对困境下“条件反射”式的政策安排,由此造成了运行过程中

的诸种错位现象。问题破解之关键在于保障性制度初衷如何得以夯实和延续,这也是厘清商业性住房金融与政策性住房金融边界的本质要求。为此,管理部门需要采取积极的措施,出台各项政策,着力厘清住房公积金制度定位并维持其生命力。

与此同时,住房公积金制度错位现象亦为学术界所瞩目,众多专家学者纷纷建言献策,各位学者就住房公积金制度体系不同方面发表的代表性的意见如表 1 所示。从表 1 可知,就覆盖面而言,学界主要关注住房公积金制度内外的不公平现象:由于强制性机制欠缺加之自身流动性强和收入不稳定的特点,作为城镇重要成员的农民工群体难以享受公积金的福利性;在政策功能方面,学界对其的批评重点集中在制度既定的缴存和提取模式导致的逆向分配现象,并提出种种措施以改善制度的公平性;金融功能对政策功能的支持开始引发学界的关注,其提出了提升金融功能的各种方案;从管理体系来看,目前较为集中的意见是打破现存行政壁垒,通过组建住房银行来突破住房公积金制度运行中出现的各种障碍。

收稿日期:2018-03-16

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(14JZD028);国家自然科学基金重大研究计划培育项目(91646126);安徽工业大学研究生创新基金研究项目(2016119)

作者简介:王先柱(1980—),男,安徽岳西人,教授,从事房地产经济与金融研究。

表 1 不同研究重点下住房公积金制度的研究进展

研究重点	学者	主要观点
覆盖面	祝仲坤	鉴于农民工流动性强、收入不稳定的特点,需要建立健全公积金异地存取机制,扩大公积金的使用范围;强化政府职能,实现监督与保障并举;构建奖惩机制,转变企业观念,提升缴存积极性;加强宣传,增强农民工的维权意识 ^[6]
	赵利梅,等 彭加亮,等	农民工住房公积金制度的运行障碍存在于中央政府、地方政府、企业以及农民工四者的利益博弈 ^[7] 破除公积金异地流转的阻碍,为农民工缴存和使用公积金提供更多的便利 ^[8]
	黄燕芬,等	建立互助性住房政策性金融体系,提升中低收入群体居住水平 ^[9]
政策功能	吴志宇	转变主体性功能,使之成为为中低收入者的住房建设和住房消费提供各种便利和优惠的政策性住房融资机制 ^[10]
	周京奎	在住宅特征需求方面,不同收入、行业、地区、行业类型等方面存在显著的住房公积金约束差异,地位较高的群体受到了更多的支持 ^[11]
	陈峰,等	坚持住房公积金强制互助、普惠与特惠内生协调等基本原则的基础上,从制度普惠的限制性设计、制度补贴的差异化分层设计以及相关配套政策等角度加以深化和完善 ^[12]
金融功能	汪利娜	鉴于当公积金流动性加剧情况,住房公积金应打通与资本市场的联系,拓宽融资渠道 ^[13]
	王敏	在全国范围拓宽公积金负债收入来源,实现资金的充分流动 ^[14]
	牛丽云,等	养老金和住房公积金合并成为保障性住房融资的主体 ^[15]
管理机构 职能	何代欣	将各地公积金中心肩负的国家住房保障政策实施和资金运行管理功能适当分离 ^[16]
	李运华,等	改革住房公积金管理中心,将其发展为专门的政策性住房金融机构,承担起住房金融职能 ^[17]
	周威,等	设立全国性治理机构,改革地方治理机构,组建“住房保障局”,实现中央与地方的互动机制 ^[18]

二、数据分类与研究设计

基于中华人民共和国中央政府网、中华人民共和国住建部网站、其他政府部门网站以及各地住房公积金网站,结合书籍文献资料^[19],笔者收集了1991—2017 年我国住房公积金制度全国性的政策文件(试点阶段以上海市为代表的部分地区由于良好的示范效应也被纳入其中),共计 181 件。

1. 按内容分类

住房公积金制度的政策内容主要分为三大部分:一是住房公积金制度的覆盖面,也就是哪些群体应当被纳入制度当中;二是住房公积金的功能,主要表现为通过缴存、提取、使用、增值收益等环节的设计以实现既定政策目标;三是管理机构的职能,包括住房公积金管理中心、住房公积金管理委员会以及监管机构等住房公积金运作机构的调整、改进、变革过程。其中,38 件政策文件涉及制度覆盖面、148 件政策文件涉及住房公积金功能、149 件政策文件涉及住房公积金机构职能,具体分布如表 2 所示。其中,公积金功能是核心,制度覆盖面是公积金功能发挥情况的重要体现,而机构职能则是公积金功能发挥的重要依托,三者相结合,才能够全面地反映住房公积金制度的演进情况。公积金功能包括政策功能和金融功能,政策功能是重点,反映制度特色和立足点所在,金融功能则是公积金功能题中之义,可以为政策功能实现提供有力支持,二者协调发展,才能更好地实现制度的价值。

2. 按阶段分类

结合 20 多年来我国住房公积金制度的演进特点,参考部分学者关于住房公积金制度政策演进的

表 2 住房公积金制度政策数量分布(按内容分类)

政策内容	政策分类	政策主题
制度 覆盖面 (38)	公有制 单位(21)	公有制单位职工(21)
	非公有制 单位(9)	非公有制单位职工(9)
	新市民(8)	农民工、个体工商户、自由职业者等(8)
住房 公积金功能 (148)	缴存(36)	缴存比例、基数、提取程序等(36)
	提取(67)	调控住房市场(31) 拓宽提取范围(5) 规范提取程序(31)
	使用(28)	单位建房、公租房、发行债券(28)
	增值收益(17)	来源、分配、程序等(17)
机构职能 (149)	管理(63)	风险控制(14) 管理方式(15) 管理内容(34)
	决策(46)	管委会相关规定(46)
	监督(40)	监督机构职责、监督方式等(40)

注:括号内数字表示该政策的文本数量

相关研究,根据标志性政策事件将我国住房公积金制度演进路径划分为 4 个阶段:一是试点阶段(1991—1993 年);二是推广阶段(1994—1998 年);三是确立阶段(1999—2014 年);四是完善阶段(2015 年至今),图 1 描述了不同阶段的标志性事件及其内容。根据上述政策内容分类和阶段划分,不同阶段我国住房公积金制度的政策内容数量分布情况如表 3 所示。从表 3 可知,确立阶段的住房公积金制度政策数量最多,在这一阶段,住房分配货币化已经完成,住房市场开始快速成长起来,但是,这一过程却出现了投资过热、供给结构失衡、房价高企等一系列问题,为此,政府有关部门密集出台各项政策,以强化对房地产市场的宏观调控。由此可知,住房公积金制度的演进与我国住房市场的发展息息相关,因而结合我国住房市场进行政策环境的对比分析,可以更好地揭示制度演进中的错位问题。

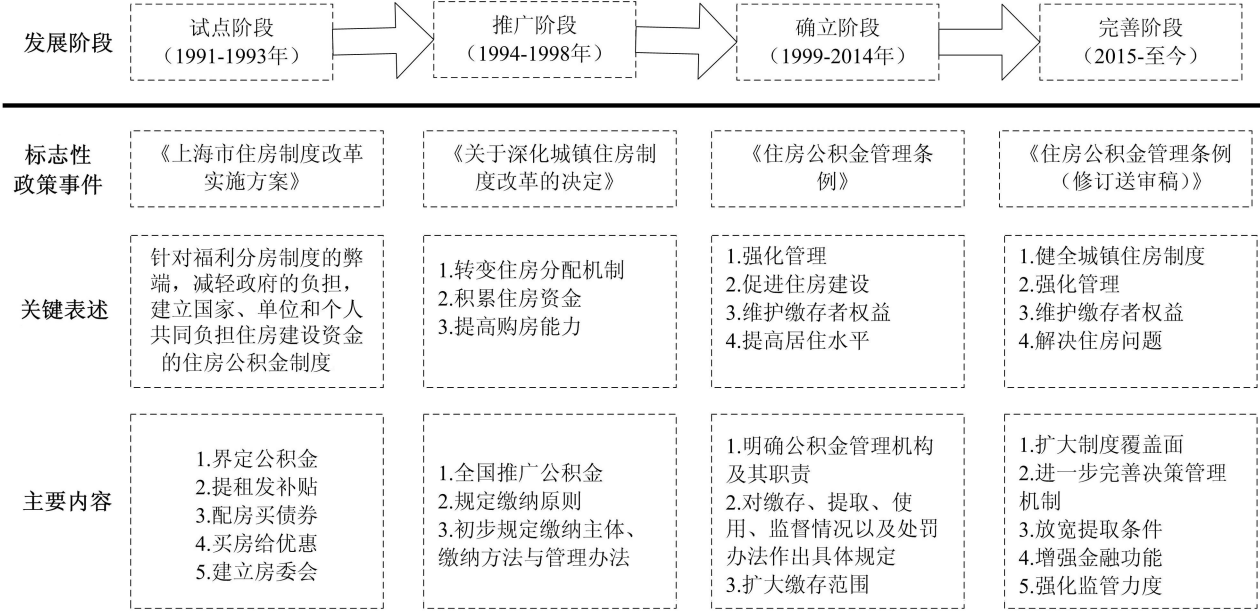


图 1 不同演进阶段住房公积金制度的标志事件及其主要内容

表 3 住房公积金制度政策数量分布(按阶段分类)

政策维度	政策主题	试点阶段	推广阶段	确立阶段	完善阶段
制度覆盖面 (38)	公有制单位职工(21)	6	4	8	3
	非公有制单位职工(9)	1	0	4	4
	农民工、自由职业者等(8)	0	0	3	6
住房公积金功能 (147)	缴存比例、基数、提取程序等(36)	11	5	16	4
	调控住房市场(30)	0	0	28	2
	拓宽提取范围(5)	0	0	1	4
	规范提取程序(31)	9	8	10	4
	单位建房、公租房、发行债券(28)	5	3	17	3
	来源、分配、程序等(17)	2	3	10	2
机构职能 (149)	风险控制(14)	0	2	12	0
	管理方式(15)	0	3	23	8
	管理内容(34)	11	4	26	5
	管委会相关规定(46)	4	2	7	1
	监督机构职责、监督方式等(40)	3	3	30	4
合 计		52	37	195	50

注:括号内数字表示该政策的文本数量

3. 研究设计

笔者将我国住房公积金制度的演进路径划分为 4 个阶段,基于此,采取定量和定性两种研究方法对 不同阶段的政策文件进行量化分析和内容挖掘,以 呈现住房公积金制度的演进规律,进而揭示其制

度错位问题出现的根本原因以及未来的改革取向 (图 2)。

三、住房公积金制度的演进路径

长期以来,我国施行的是福利分房制度,在这种 分配制度下,住房问题被普遍认为是政府的责任,住 房是自己应得的一份“福利”。单位依据个人的级 别、家庭人口、有无住房、是否结婚等因素分配住房, 职工需要支付的费用远远低于成本,由此,政府背负 了沉重的负担,房屋的经济属性难以实现,房地产市 场长期处于沉寂状态。与此同时,论资排辈、利益分 配不均衡等现象始终存在,种种问题的出现使得福 利分房制度难以持续。改革开放以来,国家陆续进 行全价售房、补贴售房以及提租补贴等住房制度的 改革尝试,但由于政府角色定位不清、没有充分考 虑当时住房问题的复杂性以及居民手中积累资金较 低的现实,相继遭受挫折。这些挫折表明:单纯依靠 某一方的力量来解决住房问题并不现实,住房问题 的核心在于资金,应当通过融资领域开辟新的资金 供应渠道来解决。20 世纪 90 年代初,上海市借鉴 新加坡中央公积金制度经验,建立国家、集体和个人 三方共同负担的住房筹资机制,提供了解决资金供应

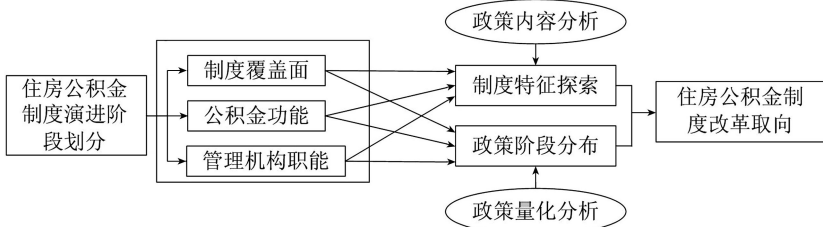


图 2 研究脉络

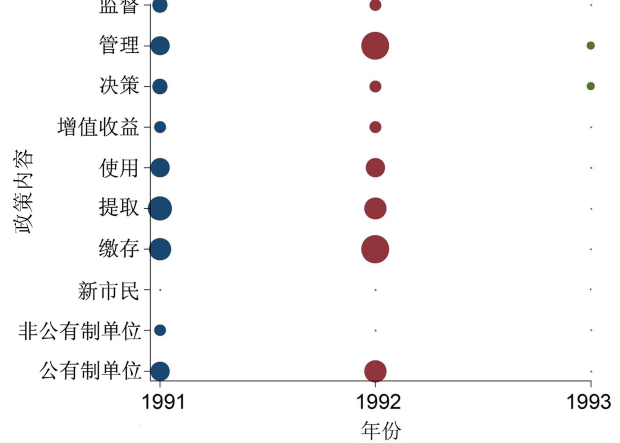
难题的思路,住房公积金制度由此诞生。

1. 试点阶段(1991—1993 年)

试点阶段开始的标志是《上海市住房制度改革实施方案》的发布,该文件首次提出“公积金”的概念,并进行初步的制度设计。我国住房制度的改革在这一阶段得到全面推进,住房分配货币化已是大势所趋,而住房公积金恰是实现这一目标的关键举措。

从图 3 可以看出,试点阶段的目标群体仅为公有制单位职工。一方面,体现出了制度设计者“摸着石头过河”的谨慎态度,因为公有制单位职工的流动性小、收入较为稳定,以他们开展试点风险较小;另一方面,制度设立之初即显示出机会不公平的弊病,因为非公有制单位和新市民并没有被纳入考虑范围。从功能方面分析,相关政策文件对缴存、提取和使用等基本功能环节做出了初步设计,这些设计从缴存上可以体现出公积金的强制性和互助性,从提取和使用上可以体现出公积金的专用性和福利性,是制度的核心意义所在,兼顾了国家、单位和个人三者的利益,有利于迅速积累住房建设所急需的资金。从机构职能方面分析,试点阶段主要构建了相关的管理机构,如成立了公积金管理中心,负责公积金的归集、管理和使用。《上海市公积金管理中心章程》把公积金管理中心定位为非营利的事业经济实体单位,行政性和金融性这两个有根本区别的性质并存,机构职能性质的模糊不清也反映出住房公积金制度的出现并没有经过成熟准备和思考,具有临时性和探索性。

分析可知,试点阶段住房公积金的主要政策功能是机制转换,探索出一条实现住房分配货币化的有效途径,有助于转变以往弊端重重的福利分房制度,多渠道筹措资金以提升城镇职工解决住房问题的能力^[19]。截至 1993 年底,全国共有 26 个省实施住房公积金制度,覆盖了 60% 的地级城市,归集资金达到



原点大小代表政策数量的多少

图 3 试点阶段住房公积金制度相关政策的年度分布

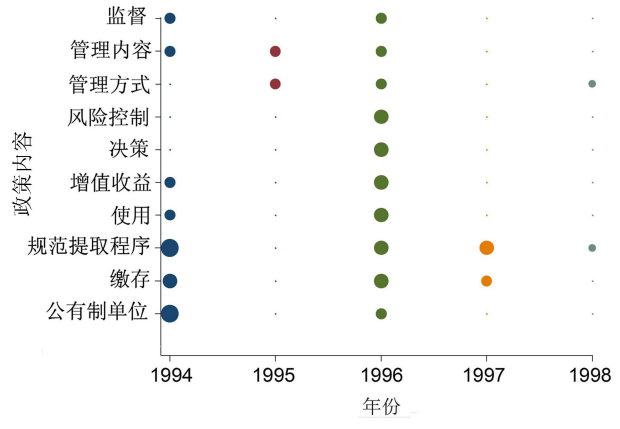
110 亿元,制度的现实和潜在作用开始展现^[20]。

2. 推广阶段(1994—1998 年)

1994 年 7 月,国务院颁布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,肯定了住房公积金制度在体制转换中的作用,要求在全国范围内进行推广,这一阶段标志着我国住房体制改革进入了深入推进的阶段。在推广阶段,住房分配货币化在全国范围内得到快速推进,与此同时,住房配置市场化和管理社会化也初步建立起来,商业性住房金融日益活跃,住房保障制度的设立也被纳入议程。

分析图 4 可知:在覆盖面方面,住房公积金制度的覆盖面仅仅是公有制单位的职工,其覆盖面的拓宽仅涉及地区而非行业,其他行业职工缴存情况并不理想,机会上的不公平现象没有得到明显改善。在功能方面,推广阶段涉及提取环节的政策数量最多,由于公积金的专用性,对提取环节的改革可以反映制度对居民住房消费的支持力度,体现出推广阶段政策焦点的变化。在管理职能方面,政策住房公积金的管理方式更为聚焦,针对各地住房公积金管理机构管理方式不一、各自为政的现象严重,政府要求各个管理中心必须建立起内部的管理、监督和检查体系,逐步实现管理的规范化、电算化以及科学化。然而,推广阶段的管理方式较为笼统,各地对这一要求的执行情况不一、管理混乱现象频出,因而,需要权威性、可执行性强的全国性政策文件出台以规范住房公积金管理体系、促进该制度的进一步发展。

通过上述内容可知,推广阶段住房公积金制度的政策功能仍为机制转换,由试点阶段的部分地区进一步推广到全国范围。截至 1998 年底,所有城市都已建立起住房公积金制度,覆盖面也由行政事业单位扩展到了国企,缴存率有所提高,归集额由 1994 年的 110 亿元增长至 1 231 亿元,增长迅猛^[19]。与此相适应,住房实物分配被停止,住房货



原点大小代表政策数量的多少

图 4 推广阶段住房公积金制度相关政策的年度分布

币分配在全国范围内建立起来,这充分肯定了住房公积金制度的阶段性贡献^[21]。鉴于商业性住房金融制度已经建立起来的现状以及以经济适用房为代表的住房供应体系开始实施的情形,住房公积金制度被寄予了新的期待,即从需求端提升住房消费能力,发挥制度的保障性。

3. 确立阶段(1999—2014 年)

住房公积金制度确立阶段的开端的标志性事件是《住房公积金管理条例》(1999 年颁布,2002 年修订,下称《条例》)的出台,这标志着住房公积金制度开始进入法制化、规范化阶段。从图 5 中可以看出,确立阶段的时间跨度较长,同时,颁布的政策文件最为密集。这一现象的发生与我国住房市场的发展情况密切相关,这一阶段,人口结构和城镇人口增长这两个长期因素以及投资、预期、利率、收入等中短期因素是住房需求变化和房价增长的重要推手,从而诱发了住房市场供求矛盾尖锐的问题^[22]。为了应对上述问题,从 2003 年开始,政府强化对房地产市场的宏观调控,密集出台了一系列政策文件。按照时间先后,住房公积金制度主要包括 2003 年以来以强化房地产信贷业务管理为目的文件、2007 年以来以促进我国住房保障体系建设为目的的文件、2010 年以来以遏制房价快速增长为目的的文件等。这些政策文件是中央政府主导的、以房价为参照指标的应急式行政调控手段,凸显出成熟顶层设计欠缺的弊端^[23]。作为我国政策性住房金融的主体,住房公积金制度是住房市场重要的“稳压器”,具有逆周期性的特点,因而很可能成为政府调控楼市的工具。

根据图 6 政策数量的多少以及增减变化情况,可以把确立阶段具体划分为 4 个时期,以此更好地判定制度的发展方向:第一时期(1999—2004 年)的政策焦点是管理规范化。以《条例》为代表的一系列规范性文件的出台使得管理更具操作性,实现了法制化。第二时期(2005—2006 年)政策的焦点是覆盖面的拓宽。《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》(下称《指导意见》)等一系列文件在《条例》把非公有制单位职工纳入覆盖范围的基础上,进一步规定新市民也可以享有缴纳公积金的权力,突破了需要有挂靠单位的制约,促进了制度的长远发展。第三时期(2007—2011 年)政策的焦点是保障性功能的提升。通过对缴存比例、缴存基数和多套房贷款的限制,缩小了由于制度财富再分配功能而导致住房消费能力差距拉大现象,而闲余资金支持经济适用房建设则体现出对低收入群体的关怀。第四时期(2012—2014 年)政策焦点在于管理方式的改善。通过规范服务程序、提高信息化程度、

公开业务信息等措施,努力树立更好的公众形象。

通过上述内容分析可知,这一阶段制度政策功能主要是增强保障性。通过拓宽制度的覆盖面和对多套房贷款的限制措施,提升制度的公平性;公积金闲余资金支持廉租房建设也体现了制度保障性政策功能的努力方向。从图 5 可知,政府对住房市场的干预阶段与公积金对住房市场的调控时间和方向一致,这也印证了政府对住房公积金制度干预的质疑,更加深了公众对制度保障性功能能否实现的忧虑。相关数据表明,确立阶段的相关政策对公平性和效率的提升实际效果比较有限,虽然可以抑制投资性的购房需求,但并没有真正提升中低收入群体的住房消费能力^[24]。

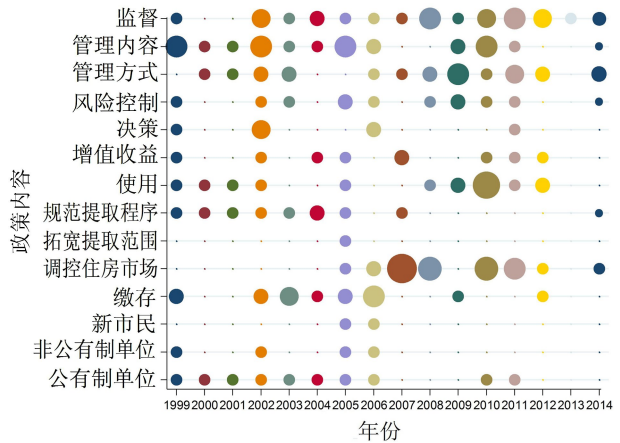


图 5 确立阶段住房公积金制度相关政策的年度分布

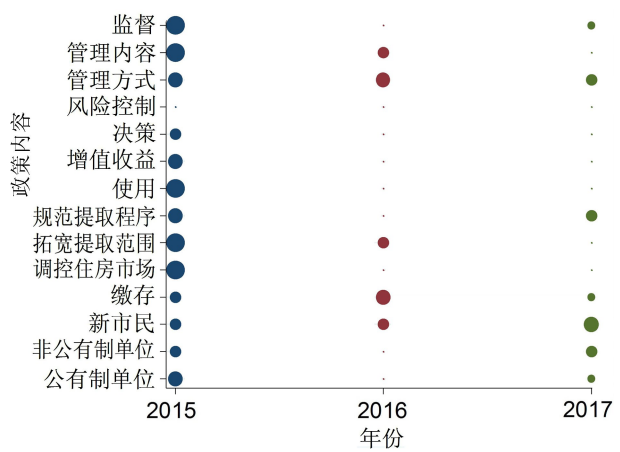


图 6 完善阶段住房公积金制度相关政策的年度分布

4. 完善阶段(2015 年至今)

2015 年,住建部起草的《住房公积金管理条例(修订送审稿)》(下称《送审稿》)向社会公开征求意见。《送审稿》中明确提出维护缴存者合法权益,支持其解决住房问题的目标,标志着住房公积金制度的演进开始进入了一个新的阶段。这一阶段,由于受上一阶段末期限购政策的影响,房地产市场出现了库存积压、房价下跌等现象,为此,各城市相继取消限购政策,助推楼市去库存。2016 年的“三去

一降一补”政策更是起到了明显的效果,各大城市的住房交易量明显上升,与此同时,不可避免地出现了房价再次上涨的现象。为此,2016年末,部分城市重拾限购政策,抑制投资型住房需求。住房公积金涉及广大公众的切身利益,面对当前住房市场的情形,住房公积金如何发挥作用备受关注。

从图6中可知,在完善阶段,关于住房公积金覆盖面的相关政策最为新市民所关注,通过支持住房公积金异地贷款、允许个人缴存等方式提高新市民的缴存积极性。此外,在内地就业的港澳台同胞也可以缴纳住房公积金,基本上实现了对城镇居民的全覆盖。在功能方面,完善阶段的政策着重拓宽住房公积金的使用和提取范围,提取范围由以往支持拥有自有住房到“租售并举”,侧重于住有所居目标的实现;使用方面,鉴于各地资金余缺不平衡、流动性风险加剧等情况,各地住房公积金管理中心被允许通过发行证券或者贴息方式进行融资以缓解资金不足情况,旨在保障制度作用的发挥。在管理方面,完善阶段的住房公积金政策对管理内容、管理方式、监督等涉及较多。一直以来,住房公积金管理处于以市为中心的封闭运营状态,各市之间沟通较少,同时各市管理中心也没有直接上级机构可以协调和监督,因而管理中心容易被地方政府的意志左右,成为其实现短期利益的工具。针对这一情况,《送审稿》提出,有条件的地区可以探索建立省级管理和监督机构,强化对各管理中心的协调和监督,以更好地落实既定政策目标。

这一阶段,住房公积金制度的保障性政策功能继续提升,金融功能的发挥开始得到重视。中低收入者在购房困难时可以选择使用公积金租房,可以更为便捷地满足其居住需求。金融功能是政策功能实现的重要支撑,部分地区异地贷款的开放和投融资渠道的拓宽是金融功能提升的可喜现象。这一阶段,住房公积金制度的应急式宏观调控的弊端充分显露,政府开始思考房地产基础性制度的安排和长效机制的构建,同时,住房公积金制度也应解决自身的根本性问题,成为真正的政策性住房金融并发挥保障作用。这一问题解决的关键在于,破除体制机制障碍并维持自身的独立性^[25]。

四、住房公积金制度的特征分析

根据回顾住房公积金制度的演进路径可知,在不同阶段,住房公积金制度发挥的政策功能是不同的:制度设立之初,住房公积金制度主要起到机制转换的作用,助推住房分配货币化的实现,在这一阶段性目标实现之后,住房公积金转而着力于提升广大

居民的住房消费能力,解决住房难题。在现阶段,为了应对日益复杂的住房市场形势变化,住房公积金制度被寄予了突出保障性、促进住有所居目标实现等新期待。然而,住房公积金制度错位现象的出现却加深了公众的担忧,这种错位现象具体表现在以下5个方面。

1. 与住房市场关联度高,易成为政府调控楼市的工具,促进住房消费的基础性功能难以实现

无论是制度设立之初开启住房市场的机制转换功能,还是之后作为信贷工具提升住房租购能力,住房公积金制度与住房市场均表现出较强的关联度。作为我国政策性住房金融的主体,住房公积金制度是政府实现既定目标的政策安排。通过分析可知,住房公积金制度对住房市场调控的方向与政府对住房市场的调控方向相一致。以2008年为例,受2007年全球金融危机的影响,年初,我国住房市场出现了疲软现象,具体表现为房屋交易量下降、房地产开发商投资意愿不足、各大中城市房价普遍下跌等,为此,住建部连续5次发文要求下调住房公积金的存贷款利率,刺激公众购房欲望,以此提振住房市场^[1]。由此可见,如果住房公积金制度作用发挥得当的话,其福利性和互助性的特点可以促进住房消费能力的提升,实现广大居民住有所居的期待;一旦作用发挥不当,住房公积金的专用性,以及近年来公众对房价高企的担忧会助长公众的投资欲望,对住房市场造成不良影响,加深中低收入群体满足基本住房需求的困难。因此,现阶段的住房公积金制度需要厘清自身定位,避免政府的过度干预,始终以促进住房消费作为政策出发点,支持刚性和改善型的住房需求,打击投资型住房需求。

2. 覆盖面不断拓宽,不同行业居民都被纳入覆盖范围,但新市民的公积金缴存情况不容乐观

在住房公积金制度的试点阶段,只有公务员等公有性质单位职员才可以缴纳公积金,其他职工不实行公积金办法。直到确立阶段,这一界限才被打破,《条例》(1999年)把城镇私营企业及其他城镇企业纳入制度当中,《条例》(2002年)更是进一步把民办非企业单位和社会团体纳入制度当中,实现了所有组织挂靠的职工都享受公积金,制度的互助性开始得以体现。2005年实施的《指导意见》等一系列文件规定,有条件地方的新市民也可以缴纳公积金,由此摆脱了挂靠组织的限制,住房公积金制度的发展取得了重要进展,公平性不断增强。实施至今,全国越来越多的地方开始为新市民缴纳公积金,然而,截至目前,没有强制性文件规定企业必须为新市民缴纳公积金,很多企业出于减轻自身负担

的考虑不愿意为新市民缴纳公积金,而地方政府为了短期利益往往对此视而不见,制度的公平性难以保证。根据《2016 年农民工监测调查报告》显示,我国农民工总数达 2.8 亿,其中 30% 的农民工住在宿舍、10% 的农民工住在工棚区,居住情况并不理想,住房公积金制度并没有达到预期的目的^[26],制度的保障性没有充分体现。与此同时,出于对公积金了解程度较低、更愿意获取现金收入、短期进城务工等诸多原因,部分新市民并不愿意缴纳公积金,因此应当在充分了解新市民缴存意愿的前提下采取恰当的缴存方式^[27]。

3. 保障性作用得到重视,但其提升中低收入群体住房消费的能力仍需加强

分析住房公积金制度演进路径可知,设立伊始,住房公积金制度最为显著的功能就是机制转换。这一目标实现之后,住房公积金制度转而支持住房消费,由于住房公积金缴存额与收入相挂钩,因此,中高收入群体更容易使用公积金购房,而中低收入群体由于缴存额较低,难以提取公积金等因素而无法进行住房消费,反而会受存款利率较低等因素遭受贬值风险,不公平情形加剧。针对这一问题,从 2007 年开始,住房公积金制度的保障性明显得到重视,这一时期密集出台了各种提升住房公积金制度保障性的相关政策,通过限制多套房贷款、缴存比例和缴存基数等方式抑制使用公积金进行住房投资行为,而闲余资金支持保障性住房建设则明显体现出住房公积金制度保障性的努力方向。在完善阶段,住房公积金制度的提取范围有所拓宽,缴存用户可以更为便捷地提取公积金租房,满足基本住房需求。然而,有研究表明,当前住房公积金制度对中低收入群体住房消费能力的提升效果较为有限,保障性作用发挥并不理想,下一步应当予以中低收入者更强的支持力度以改善此制度的公平性^[28]。

4. 金融功能凸显,但真正的发挥尚需破除体制机制的障碍

自 2001 年《关于纠正住房公积金管理中心兴办经济实体、投资、参股问题的通知》颁布以来,公积金遵循“低存低贷、封闭运行”的管理原则,投融资渠道狭窄。尽管这种模式有利于保证资金的安全性,却难以应对流动性风险和外部金融冲击,资金存量大的优势难以发挥,更为严重的是,住房公积金制度价值的实现受到阻碍。近年来,以武汉、杭州为代表的部分城市开展公积金贷款证券化的工作以防范流动性风险。与此同时,《条例》(送审稿)允许管理中心购买高信用等级的金融产品以实现资金保值增值的目标。不过,各地管理中心是事业单位性质,没

有承担金融风险的能力和 responsibility,一旦投资遭受损失,只有储户为其买单,资金的安全性无法保证,金融功能的发挥更是无从谈起。住房公积金“公”的目的已经显现,而“金”的作用尚未发挥,当前呼声日渐强烈的政策性住宅金融机构的设立是实现“公”和“金”平衡的有效举措,但是其成为现实尚需具备相应的技术、人员、组织等条件^[29]。

5. 住房公积金管理的体系更为规范,但管理体系僵化始终存在

自《条例》(1999 年)实施以来,住房公积金逐渐形成“管委会决策、中心运作、专户存储、财政监督”的管理体系,管理机构也被定义为不以营利为目的的事业单位。在住房公积金制度的演进过程中,管理体系逐步规范,具体表现为:管委会成员代表性增强、管理机构权责更为明确、监督力度不断加强;连续 3 年(2008—2010 年)开展的住房公积金专项治理工作有效解决了住房公积金管理过程中的诸多弊病,推进了管理工作的规范化进程。管理中心在住房公积金制度的演进中也需要加快推进自身的透明化、网络化和效率化进程,以公众服务为工作导向,着力提升公众对管理的满意度。与此同时,由于行政化管理模式与资金管理市场化的需求相脱节,造成住房公积金管理体系的决策职能虚化、管理中心权责失衡、监督职责不明的问题日渐显现,饱受社会各界批评^[30]。如何能在保证政策性目标的情况下满足资金市场化的运作需要,不但关系到能否消除管理体系存在的弊端,更是解决住房公积金制度错位现象的关键。

五、住房公积金制度的改革取向

1. 未来发展方向

住房公积金制度演进过程中出现的种种问题归集到一点就是其未来的发展方向不明确,没有清晰的定位思考。作为我国政策性住房金融的主体,住房公积金制度应当以政策性为基础,以金融功能为辅助,以服务公众住房消费为导向以期更好地服务于公众的住房需求。要实现这一目标,住房公积金制度必须从公平和效率两方面入手,通过对公平的追求激发效率的提升,通过效率的提升更好地保证公平的实现。具体而言,首先应当提升新市民缴存的积极性并破除存取不便的体制机制障碍,以保证住房公积金制度“普惠”以及强化对中低收入群体的支持力度以实现“特惠”,增强制度的吸引力。在此过程中,促进住房公积金管理的规范化,提升金融功能,最终成立住房银行,以便更好地服务于公众的住房需求。

2. 相关政策建议

(1) 保障新市民的缴存权益

住房公积金制度设立之初,仅有公有制单位职工缴纳公积金,然后逐渐扩展到非公有制,直到2005年新市民才被纳入到制度覆盖范围。在现实中,由于政府、企业以及新市民三方的利益不均,新市民的缴存情况并不理想。与其他劳动者一样,新市民同样为城镇建设做出了重大贡献,理应同样缴纳公积金并享受制度的福利性,但是根据新市民住房问题的调研数据显示,以安徽省为例,仅有14.3%的新市民了解住房公积金,在未缴存公积金的新市民中仅有59.5%的被调查者有缴存意愿,95.8%的新市民希望采取自愿缴存的方式缴纳公积金^①。根据这种情况,管理中心和政府宣传部门要行动起来,大力宣传缴纳公积金的益处,营造积极缴纳公积金的社会氛围。在此基础上,政府一方面要加快出台强制性政策,保障新市民缴纳公积金的权力,并建立公积金异地存取机制,为新市民缴纳公积金创造便利条件;另一方面,政府还要尊重新市民的缴存意愿,对新市民应采取自愿缴存的方式。

(2) 增强制度的公平性

在不同演进阶段,住房公积金制度发挥的政策功能存在差异。自2007年之后,住房公积金制度的保障性政策功能定位逐渐显现,相关政策通过从拓宽提取范围、抑制投资性住房需求、规范缴存范围以及支持保障性住房建设等多方面入手,力图使该制度的福利性更好地惠及广大公积金缴存职工。作为我国政策性金融的主体,住房公积金制度的公平性应是题中应有之义。当前,公积金提取条件的放宽、对多套房贷款和缴存比例的限制和为廉租房建设提供资金等政策都起到了增强公平性的作用。然而,由于住房公积金的工资性特征,中低收入群体的住房消费能力不足,面对高企的房价依然束手无策,因此,如果继续提升住房公积金制度的公平性,应当鉴别不同收入水平的缴存群体,通过差异化首付款条件以及贷款利率,对中低收入群体提供更强的政策支持力度以提升其住房消费能力。此外,租房一次性的投入资金较少,通过租房解决住房问题相对容易,尤其对收入较低的公众来说无疑是解决住房困难的有效方式。分析国外的住房经验也可以看出,租房已然成为房地产市场发展的一种必然趋势,“租售同权”政策的施行将会进一步推动我国租房市场的发展,因此,住房公积金应当为租房提供便利条件,通过简化提取手续、提供贴息补贴等方式鼓励通过租房方式解决住房问题。

(3) 发挥公积金的金融功能

长期以来,住房公积金制度注重政策功能而忽视金融功能。自《条例》颁布实施以来,公积金遵循“低存低贷、封闭管理”的资金运营模式,在这种模式下,各市的资金互不流通,各个城市资金余缺不一。一方面,面临流动性风险,个贷率较高的城市不得不向商业银行借款应对或者采取公积金贷款轮候制,这不但损害了公积金缴存用户的权益,而且造成了自身的资金运营困难;另一方面,个贷率较低城市的资金长期闲置,按照规定仅可以购买低收益率的国债,投资渠道狭窄,难以抵御通货膨胀风险,造成资金贬值情况。现阶段,住房公积金迫切需要提升其金融功能,这也是保证其他正常功能发挥的必然举措。在完善阶段,住房公积金制度的金融功能开始得到重视,根据各地对住房公积金金融功能提升的实践经验,应当通过开展抵押贷款证券化的业务缓解公积金紧张状态,降低流动性风险,有条件的地区可把闲置资金投入资本市场以获取更高的收益率,做大资金池,为实现此制度目的提供更强的资金支持。

(4) 转变管理机构职能

住房公积金管理机构是公积金功能发挥的重要依托,在住房公积金制度演进的不同阶段,管理机构职能都得到了重点关注。《条例》规定,住房公积金管理按照“管委会决策、中心运作、专户存储、财政监督”的原则,管理中心是不以营利为目的的独立事业单位。管理机构职业单位的职能定位虽然有利于保证制度的权威性、有助于制度的推行,但是其工作重心是资金管理,资金的管理应当遵循市场机制,发挥自身属性,两者之间从本质上存在矛盾。这一矛盾的解决应当采取循序渐进的方式:首先,建立规范化的管理体系,提升管理效率和透明度,增强公众的满意度,适度发展经济功能;其次,探索建立国家一级和省级一级住房公积金管理机构和决策机构,打破以市为中心的地域化分割现状,构建信息化平台,实现全国联网,便于公积金异地存取和贷款,各地之间也可以实现信息沟通,各地资金余缺不平衡状况也能够缓解;最后,成立政策性住宅金融机构。各地的住房公积金管理机构应该整合网点,盘活存量资金,提升资金的金融功能,发挥公积金巨额积累资金的优势,利用市场工具,为解决住房问题发挥更

^①数据来源:课题组参与《关于在全行业组织开展新市民住房问题专题调研的通知》(建金政函[2018]28号),对新市民的住房情况进行调研,设置问题包括新市民群体特征、住房状况、住房需求,样本覆盖安徽所有地级市,共计7684个。

大的作用^[31]。

参考文献:

- [1] 高波. 我国城市住房制度改革研究——变迁、绩效与创新[M]. 北京: 经济科学出版社, 2017.
- [2] 李扬, 汪利娜, 殷剑峰. 普遍住房保障制度比较和对中国的启示[J]. 财贸经济, 2008(1): 37-43.
- [3] 肖作平, 尹林辉. 我国住房公积金缴存比例的影响因素研究——基于34个大中城市的经验证据[J]. 经济研究, 2010(s1): 129-142.
- [4] 陈杰. 中国住房公积金的制度困境与改革出路分析[J]. 公共行政评论, 2010(3): 91-119.
- [5] 关永宏, 段淳林. 论住房公积金贷款流程的优化措施与风险控制[J]. 经济问题, 2007(7): 106-108.
- [6] 祝仲坤. 农民工住房公积金制度的“困境摆脱”[J]. 改革, 2016(7): 77-86.
- [7] 赵利梅, 陈红霞. 博弈论视角下农民工住房公积金运行的症结分析及政策建议[J]. 农村经济, 2016(10): 88-94.
- [8] 彭加亮, 罗玮. 建立和完善面向农民工的住房公积金制度研究[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 145-151.
- [9] 黄燕芬, 李怡达. 关于我国住房公积金制度改革顶层设计的探讨[J]. 国家行政学院学报, 2017(2): 36-40.
- [10] 吴志宇. 论住房公积金制度主体性功能的重塑[J]. 现代经济探讨, 2014(10): 36-40.
- [11] 周京奎. 公积金约束、家庭类型与住宅特征需求——来自中国的经验分析[J]. 金融研究, 2011(7): 70-84.
- [12] 陈峰, 邓保同. 住房公积金制度改革方案设计——基于普惠与特惠内生协调的视角[J]. 中国行政管理, 2014(12): 100-103.
- [13] 汪利娜. 政策性住宅金融: 国际经验与中国借鉴——兼论中国住房公积金改革方案[J]. 国际经济评论, 2016(2): 87-100.
- [14] 王敏. 中国住房公积金制度评估与反思: 基于住房支付能力视角[J]. 兰州学刊, 2017(10): 162-173.
- [15] 牛丽云, 刘玲璞, 张梅. 我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索——以新加坡组屋融资经验为鉴[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(7): 394-396.
- [16] 何代欣. 住房公积金制度与住房福利分配的他国镜鉴[J]. 改革, 2015(5): 43-57.
- [17] 李运华, 殷玉如. 住房公积金制度设计: 公平与效率探讨[J]. 当代经济管理, 2015, 37(10): 50-54.
- [18] 周威, 叶剑平. 住房公积金制度及其改革方案建议[J]. 江西社会科学, 2009(4): 157-162.
- [19] 李锋. 住房公积金发展史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
- [20] 刘洪玉. 推进与完善住房公积金制度研究[M]. 北京: 科学出版社, 2011.
- [21] 路君平, 李炎萍, 糜云. 我国住房公积金制度的发展现状与对策研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2013(1): 50-59.
- [22] 郭克莎. 中国房地产市场的需求和调控机制——一个处理政府与市场关系的分析框架[J]. 管理世界, 2017(2): 97-108.
- [23] 高波, 樊学瑞, 赵奉军. 金融冲击与房地产市场波动——一个宏观分析框架及中国的经验证据[J]. 经济理论与经济管理, 2017, 36(6): 45-56.
- [24] 万卉. 论完善住房公积金社会公平的法律制度[J]. 财经问题研究, 2015(6): 113-116.
- [25] 徐晓明, 葛扬. 我国住房公积金制度改革路径研究——基于建立国家住宅政策性金融机构的视角[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2015(4): 22-28.
- [26] 朱晶, 左楠. 我国现行农民工住房公积金的运行症结与制度构建——基于农民工商品房购买行为的研究视角[J]. 理论探讨, 2015(2): 78-81.
- [27] 王桂新, 胡健. 城市农民工社会保障与市民化意愿[J]. 人口学刊, 2015, 37(6): 45-55.
- [28] 陈峰, 邓保同. 住房公积金贷款新政的公平与效率分析[J]. 社会科学战线, 2016(8): 74-80.
- [29] 刘丽巍. 我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向[J]. 宏观经济研究, 2013(11): 14-20.
- [30] 曾筱清, 翟彦杰. 我国住房公积金的法律属性及其管理模式研究[J]. 金融研究, 2006(8): 154-164.
- [31] 刘丽巍, 季晓旭. 在宏观审慎框架下发展我国的政策性住房金融[J]. 经济社会体制比较, 2014(1): 67-79.

(责任编辑: 高虹)

