

深化住房公积金制度改革的思考

余功斌 | 牟伟

住房公积金制度推行二十余年来，在推动住房分配商品化、社会化，加快住房建设、引导住房消费方面成效显著。但随着我国经济社会的发展和住房制度改革的不断推进，住房公积金制度与现实需求的矛盾日益凸显，暴露出的各类问题表明其住房保障功能有弱化的趋势，有必要对该制度进行审视思考、改革完善，甚至重新设计。

住房公积金制度住房保障功能日趋弱化

为转变住房分配体制，解决住房资金短缺瓶颈，提高职工购、建住房能力，1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》要求建立住房公积金制度，规定由职工及所在单位缴纳并长期储存一定的住房公积金，主要用于发放住房建设贷款。1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》提出调整公积金贷款方向，主要用于职工个人购买、建造、大修理自住住房贷款。1999年《住房公积金管理条例》进一步明确住房公积金只能用于发放个人住房贷款。因此，从设计初衷和历史沿革来看，住房公积金制度旨在建立一种国家支持的社会互助购房基金，帮助普通职工特别是中低收入家庭解决住房问题，本质上是一种社会性、互助性、政策性的住房保障制度。据公开数据显示，截至2014年3月，全国实际缴存住房公积金职工达1.06亿人，缴存总额6.47万亿元、缴存余额3.27万亿元，

累计有1.31亿职工提取住房公积金3.2万亿元，累计向1999万户家庭发放个人住房贷款总额3.72万亿元，贷款余额2.26万亿元。二十余年的实践表明，住房公积金制度在推动住房建设、提高职工住房消费方面发挥了一定积极作用。

然而，种种现象显示，住房公积金的住房保障功能正在日趋弱化，有违公积金制度推行的初衷，具体表现为：一是覆盖范围较窄。按在职职工1户2人计算，公积金贷款惠及3888万人，占缴存总人数（1.06亿人）的37.72%、占我国现有城镇常住人口（7.3亿人）之比仅为5.33%、占我国总人口数的比例为2.86%，可见公积金贷款惠及面较窄。二是支持力度有限。累计发放的住房贷款3.72万亿元若均摊到1999万户贷款家庭，户均贷款仅有18.6万元，相对于大城市的房价是杯水车薪。以北京为例，按一套90平米、每平米单价3万元的住房总价270万元计算，即便住房公积金贷款单笔最高限额为80万元（信用等级为3A的贷款人可上浮30%至104万元），自付金额仍然高达190万元（或166万元），不少家庭难以负担，不买房意味着住房公积金不能提取，只能在账上“沉睡”，几乎演变为不断贬值的养老金。若选择以组合贷款的方式来购房，也将面临巨大的还款压力，可见公积金贷款的支持力度十分有限。三是使用结构不合理。总体来看公积金使用结构不尽合理，表现为提取多、贷款少、存量

了近一半、贷款余额仅占三分之二，存量资金超过万亿，公积金提取本质上是收入返还，公积金贷款才真正体现互助性，贷款少意味着社会保障功能未充分彰显，还会导致资金的大量沉淀和闲置。四是缴存分配不均。各行业公积金缴存“肥瘦不均”。有的地方和单位月均缴存额不足1千元，有的则超万元。公积金分配也存在不公平现象，2013年广州市住房公积金缴存人中，9%的贷款人使用了约80%的公积金余额，大约有80%的缴存人仍未使用住房公积金；截至2011年底，天津市累计向52.9万户家庭发放住房公积金贷款1043.7亿元，累计贷款人数占缴存总人数比例不足30%。缴存、分配不均会导致收入差距不断拉大，严重影响社会公平性。

不仅如此，住房公积金制度在运行管理中还存在一系列具体问题，主要表现在以下几个方面：

一是住房公积金收益率低、持续贬值。住房和城乡建设部参照人民银行公布的基本存款利率，出台文件对住房公积金存款利率进行规定和调整，遵循的原则是以前年度归集的公积金存款按当年3月期存款利率计息，当年归集的公积金则按当年活期存款利率计息。可见，住房公积金存款利率虽然随着基本利率的变动随时作出调整，但是上下波动幅度有限，长期来看处于较低的水平。据统计，过去十年职工个人公积金账户加权平均存款利息仅为1.89%，比同期CPI平均数2.96%低了1.07个百分

点。存款利率过低，加上CPI的波动，导致巨额资金逐年贬值。更有甚者，部分地区将住房公积金存款利息挪用于公租房、廉租房等建设，严重侵占了公积金缴存者的利益。

二是管理机构纵向不贯通、横向不联动。按照《住房公积金管理条例》规定，在市设立公积金管理委员会作为决策机构，在市和下属有条件的县设立住房公积金管理中心及分支机构负责住房公积金的管理运作。纵向来看，五级行政机构中主要在市级设有住房公积金管理机构，未形成自上而下的垂直管理系统，缺乏统一的业务指导、标准规范，各地的住房公积金管理中心各自为政、各行其是。横向来看，由于在国家级、省级层面没有共同的上级隶属机构，各公积金管理中心相互割据，业务开展参差不齐，信息系统也千差万别，缺乏有效的信息流通渠道，违法套取公积金现象时有发生。日前，住建部、财政部和人民银行联合发文宣布放开异地缴存、推进异地贷款，但由于信息系统的整合尚未同步，公积金管理中心之间沟通协调机制的建立也需要一个过程，故实际操作中会面临相当困难和阻力。

三是多头监管乏力，导致监而不管。其一，虽然按照《住房公积金行政监督办法》规定，住建部、省住建厅会同同级财政、人民银行(分支机构)、银监会(派出机构)等有关部门，负有对各城市公积金管理情况实施行政监督的职责，但从上而下只有松散的监督关系，各监管部门也未形成合力；其二，公积金中心实质是属地监管，即所在地住房公积金的缴存、使用、增值收益等都由属地政府负责监管，而地方政府往往缺乏监管的动力，公积金中心成为地方政府的一亩三分地；其三，住房公积金的管理运营并不透明，缴存者缺乏对公积金进行有效监督的渠道和手段。这些原因导致对公积金监管出现了上级监督太

远、同级监督不力、社会监督无门的尴尬局面，多头监管沦为空头监管。

住房公积金与养老保险整合的可行性

目前，针对住房公积金制度缺陷引发的种种问题，社会各界高度关注，也提出了各种改革思路，这些思路大多是在现有框架内对公积金制度进行修修补补，不能从根本上解决问题。当然也有建议取消公积金制度的，不太现实。笔者认为，可参照新加坡的中央公积金制度，将住房公积金和基本养老保险制度进行整合。

新加坡的中央公积金制度是建立集住房、养老、医疗、教育等多功能于一身的大社保体系，将各类资金进行统筹管理，降低缴存、提取的管理成本，便于资金的互相调剂使用和集中投资运作实现规模效益。但由于我国现行各类社保基金的性质、运作机制存在差异，涉及面太大，难以实现全面有效整合。而且，新加坡实行的中央公积金制度完全是个人账户式的，没有社会层面的统筹，不具备社会再分配的功能，本质上是一种国家强制储蓄计划，没有体现出互济性，不具有社会保障特性。虽不能全盘照搬照抄新加坡的中央公积金制度，但其整合各类社保基金，降低管理成本、提升管理效率，放大资金规模效益的做法是可以借鉴的。笔者认为，将住房公积金与基本养老保险制度进行整合具备一定的可行性。

一是住房公积金与养老保险制度性质相通，均有社会保障特性。从制度安排来看，住房公积金制度与养老保险制度都具有强制性、互济性，由单位、个人共同出资，滚存积累形成一定的资金存量，在出现特定需求时按规定程序提取使用，实现资金在社会范围内的合理配置。从理论基础来看，根据生命周期理论的观点，公积金制度与基本养老

保险制度均着眼于个人资源的合理配置与效用最大化，一个是在职期间借款买房、分期偿还，一个是在职期间积累资金为退休后养老，都是通过将资金在不同的人生阶段进行跨期再分配，以满足不同时期的需求，提升整个生命周期的总体效用，从而实现帕累托改进。从相互关系来看，住房公积金重在横向配置，而养老保险基金重在纵向配置，前者着力于统筹资金在社会层面的横向流动，后者则着力于统筹资金在代际之间以及个人生命周期内不同阶段的纵向分配，两者各有侧重、互为补充。

二是住房公积金和养老保险制度整合有利于激活存量公积金，逐步做实养老保险个人账户。从住房公积金和养老保险的运营情况来看，基本养老保险由于新旧制度的交替，即使缴费率高达28%并提供大量的财政补贴，大量个人账户基金仍被用于填补旧制度下退休职工养老金缺口，造成个人账户的空账运行，而住房公积金既存在大量的提前提取形成事实上的收入返还，又滚存结余了巨额资金。若将住房公积金与养老保险制度整合，对在职职工提取住房养老金政策予以限制，有助于逐步做实养老保险个人账户，激活巨额的住房公积金存量资金，使“沉睡”的资金流动起来，加速资金周转频率、提升资金使用效率。

三是实现住房、养老保障水平提升与基金保值增值双赢的局面。住房公积金与养老保险基金整合后，不仅可以大大降低总体缴费率，而且两项基金形成合力后，一方面个人账户有更多的个人缴费记入，个人账户养老金水平会大大提升，另一方面职工住房贷款有更大的资金流作为支撑，可提供更优惠(利率更低、期限更长)的贷款，这样能让参保者在退休前贷款买房，退休后养老金更有保障，让更多的中低收入者受惠。与此同时，还为积累基金的保值增值找到了一个稳定可靠的渠道，实现了双赢的效果。

四是切实减轻企事业单位的负担。目前,我国“五险一金”企业缴费率从国际比较来看是相当高的。以北京为例,目前企业为在职城镇职工负担的五险一金比例合计约45%,其中,养老保险金和住房公积金比例合计高达32%(养老保险按20%、公积金按12%)。在日益全球化的背景下,过高的缴费负担不利于提高我国企业在国际市场上的竞争力。两项制度进行整合可在精算平衡的基础上适当降低缴费率,减轻单位特别是企业的缴费负担,提升其竞争力。

住房公积金与养老保险整合的初步思路

要实现住房、养老保障功能的一体化,达到一加一大于二的效果,需从功能定位、缴费结构、使用方式、基金统筹、机构重组、新老制度衔接等方面入手,实现对住房公积金制度与养老保险制度的整合。

住房公积金制度和基本养老保险制度整合定位于兼顾保障职工住有所居、老有所养。将住房公积金与养老保险金合并为住房和养老保险金,有利于集中资金、规范管理、提高效率。职工退休前为其(特别是中低收入家庭)提供门槛低、利率优、期限长的住房贷款,使其住有所居;职工退休后则按月提供较高水平的基本养老金使其老有所养,从而实现住房保障功能与养老保障功能的有机统一。随着机关事业单位养老保险新制度的建立及运行,统筹考虑养老保险制度和公积金制度本身存在的问题,选准时机,同步将基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度和公积金制度进行系统整合,并保持制度的开放性,鼓励稳定就业的进城务工人员参加新制度。

住房公积金缴费与基本养老保险费的征缴合二为一。住房公积金缴费与基本养老保险费不再分别缴纳、分类记

账,而是实现同步缴纳,按养老保险费的征缴和记账方式,实行社会统筹与个人账户相结合,由职工及所在单位按职工工资总额的一定比例共同缴纳住房和养老保险费,单位缴纳部分记入社会统筹基金,个人缴纳部分记入个人账户,基金由专门机构集中管理。起步阶段可免去单位原来负担的住房公积金缴费部分,即单位负担的住房公积金和养老保险合计缴费比例将从32%降到20%,个人按原有缴费比例20%缴纳(原养老保险费8%及原公积金缴存12%)。这样既有利于新老制度的平稳过渡和衔接,也可以减轻企事业单位缴费负担和财政补贴压力,还可以确保基本养老金替代率维持在50%-60%的水平。这样安排是考虑到我国经济进入中高速增长新常态后,公共财政收入已难以保持两位数以上的增长速度,财政补贴养老金缺口的能力会受到限制。今后,随着养老金支付压力减轻,缴费实际征缴率提高,参保缴费人数增加,退休年龄延长,劳动力成本上升速度放缓,可以在精算平衡的基础上逐步下调缴费比例或者调整部分基金用于支持医保基金和建立老年护理保险制度。

兼顾住房、养老保障功能调整基金使用方式。职工退休前购房可申请住房贷款支持,享受利率较低(基准利率下浮一定比例)、期限较长(贷款期限仅以退休年龄为上限)的优惠贷款,但不能提取住房和养老保险金(因故提前退休者或死亡者除外)。退休待遇计发仍维持现行办法。退休后按月发放基本养老金,包括基础养老金和个人账户养老金两部分,基础养老金以各地区社会平均工资水平及本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,与缴费年限挂钩,按基数的一定比例按月发放给个人,个人账户养老金月标准为个人账户储存余额除以计发月数(综合考虑人均寿命、缴存者退休年龄等因素)。个人账户养老金计发

办法虽未发生变化,但由于计入缴费大大增加,替代率水平会大幅提高。

打破基金管理分割现状,实行基金全国统筹管理。目前公积金和养老保险基金均存在管理分割严重、统筹层次过低、无法跨区域调剂的问题。全国各地由于经济社会发展水平不同,住房公积金和养老保险基金的盈缺情况存在较大差异,待遇也存在很大差异。将基金合并后,借此提升统筹层次,建立国家级的统筹管理机制,实现中央统一管理,统一缴费率、统一养老待遇计发公式、统一住房贷款政策、统一调度使用和管理基金。统筹层次的提高和管理机构的垂直统一管理涉及到住房与基本养保障事权和财政支出责任的划分,必须与推进深化财税体制改革、重新划分中央和地方事权和支出责任统筹考虑和实施。

与提高统筹层次相适应对现有机构进行重组归并。将现有住房公积金和养老保险管理机构按照行政级别归口进行精简整合,组建国家、省、市、县的住房养老业务垂直管理机构,确保全国一盘棋,遵循统一标准的业务规范,避免各自为政的乱象。建立起统一的信息系统、数据平台,便于数据的收集和共享,从源头上遏止各类违规行为,也为参保者跨地区使用住房和养老保险基金提供数据支撑。

做好新老制度的过渡衔接。住房公积金与养老保险制度整合存在新老制度的过渡衔接问题,建议采取“新人新办法、老人老办法”,即新制度出台后参加工作的直接按新办法执行;新制度出台前参加工作、出台后退休的人员给予一次性选择权,既可选择继续执行老制度(住房公积金委托新机构管理),也可以按新办法折算后并入新制度;新制度出台前退休的仍按照老办法执行。

(作者单位:财政部驻贵州省财政监察专员办事处)

责任编辑 刘永恒