

住房公积金制度设计与使用政策公平性

富强



来源：视觉中国

党的十八届三中全会指出，“建立公开规范的住房公积金制度，改进提取、使用、监管机制”，建立“住宅政策性金融机构”，这成为我国住房公积金制度未来改革的指导性建议，住房公积金制度的公平性问题也成为改革不可回避的问题。目前制度本身在住房公积金归集缴交和提取使用环节都存在公平性问题，需要在未来改革时加以设计完善。

住房公积金制度设计与使用政策公平性存在的问题

（一）住房公积金归集、缴交环节的公平性问题

一是受惠群体设计的公平性。住房公积金制度作为我国重要的住房政策，目前保障范围仅定位于城镇在职职工，而大量的个体劳动与自由职业者以及包括广大农民工在内的新市民等，仍然处于住房公积金的覆盖盲区，尽管2005年《关于住房公积金管理若干具体问题的指导建议》（以下简称《建议》）可将这类群体纳入到制度体

系内，但在实践中的实施与推广却不尽如人意，这是住房公积金公平性问题在归集方面的重要凸显。

二是缴存标准设计的公平性。根据《住房公积金管理条例》（以下简称《条例》）的规定，职工上一年度月平均工资、职工住房公积金缴存比例和单位住房公积金缴存比例是职工住房公积金实现的三个重要参数。《建议》也明确规定“单位和职工缴存比例不应低于5%，原则上不高于12%”，这是为了防止住房公积金缴交拉开收入过大的问题。但对低收入者而言，其就业单位很多效益较差，一般以较低的缴存比例（5%）为职工缴交，而高收入者所在单位效益一般较好，缴交比例一般很高（12%）。因此，住房公积金存在缴交参数设计的不公平问题。

三是缴交环节中的缴存基数设计的公平性。住房公积金制度规定，住房公积金缴交以职工上一年度平均月工资为缴存基数。然而中低收入人群住房公积金缴存以工资为基数明显存在公平性问题。现实中，企业经营效

益差的，职工工资低，住房公积金缴交也取最低值，甚至不交，而收入高的行业职工工资高，住房公积金缴交大多取最高限，甚至更高。目前，住房公积金缴存“控高保低”政策有所松动。缴交基数3—5倍的设计，进一步加剧了缴存基数存在的公平性问题。高收入人群，企业缴交的住房公积金部分相当于是对职工的一种隐性的制度补贴，实质是加大了对高收入人群的补贴力度。因此，单纯以工资作为缴存基数也明显存在公平性问题。

（二）住房公积金提取、使用环节公平性问题

一是住房公积金使用途径设计的公平性。住房公积金政策的实施本质上是通过调配广大的社会资源，实现高效率和高水平的住房公共投资。由于缴存的差异，个人账户积累的不同，出现了较多的中低收入家庭在急需解决或改善住房问题时，提取和申请到的公积金贷款额度较小，从而放弃了使用公积金，而对于高收入家庭则能提取较多的住房公积金或申请到

贷款用于购房建房。在这种情况下，没有起到当初制定该制度期望发挥的作用，也未能真正实现住房公积金的互助作用，不符合普惠及社会公平的原则。

二是住房公积金使用机会的公平性。目前，我国公积金贷款条例设置不够科学，贷款政策调整变动较为随意，不利于广大缴存群体公平地获取公积金贷款，也不利于公积金的科学使用。同时，住房公积金的使用存在着十分显著的收入水平、单位类型、职业类型等诸多层面的差异性。低收入者缴存的少，没有提取的价值与意义，几乎等到退休才能领到住房公积金，并且申请到的贷款额度有限，从而放弃了使用公积金贷款，而高收入家庭甚至可以多次使用公积金贷款。因此，要充分发挥公积金政策在保障住房刚性需求层面的积极作用，应该实行差别化的住房公积金提取和信贷政策，同时还可以考虑扩大公积金贷款的优惠程度，让居民更多地享受到住房公积金带来的购房便利，推进住房公积金制度在公众使用机会方面的改革与完善，使其真正成为一项“取之于民，用之于民”的普惠性住房金融。

增进住房公积金制度设计公平性的建议

(一)完善住房公积金制度，规范住房公积金管理。亟待出台法律效力层次较高的法律规范，以调整住房公积金制度设计公平性缺失现象。住房公积金制度本身融合了住房金融、住房补贴、税收减免和支持公共住房供应体系四种功能，因此，完善住房公

积金制度必须对制度进行明确定位，同时将“保障公平”作为这一制度的核心内容。一是扩大住房公积金制度的覆盖范围。建议通过立法扩大住房公积金缴存范围，特别是扩大到非正规就业群体、进城务工的农民工、自由职业人员、下岗失业人员等，并且在民营企业中完善住房公积金制度。让更多需要福利的群体享受政策带来的便利，推动实现从“制度全覆盖”向“人群全覆盖”的转变。二是创新住房公积金的缴存额度政策。比如，可降低过高的缴存额，限定最低缴存额的下限，从而拉近最高、最低缴存额之间的差距。三是建立更为合理的贷款机制。一方面，应建立健全住房公积金缴存职工可以平等获得个贷权利的机制，可定期评估所有缴存职工的住房公积金个人账户资金积累情况、公积金贷款使用情况、个人信用状况等，计算出他们对住房公积金制度的贡献值，然后根据评估值的高低来决定住房公积金贷款人的资格、获得的住房公积金贷款额度，以及公积金贷款的先后顺序。另一方面，适当推行个贷差别政策，在确保贷款风险可控的前提下，向中低收入人群倾斜。住房公积金个贷政策的调整，在额度、利率、贷款成数、还款方式、购房情况等方面，可设计向中低收入人群倾斜政策。另外，可设计基本政策和附加政策叠加的个贷政策。基本政策面向所有缴存职工，是与职工缴存义务相对等的贷款权利的体现；附加政策是对符合特定条件的缴存职工给予优惠贷款的政策。

(二)加大执行力度，将住房公积

金的惠民政策真正落实到位。对住房公积金需求大且急需得到切实保障的地区降低缴存门槛，拓宽公积金的缴存范围，加大覆盖力度。扩大住房公积金使用范围，惠及低收入者。住房公积金制度建立的目标是解决和改善城镇职工的住房条件。购房并非是住房消费的唯一方式，可将部分城市好的做法加以推广，多渠道用好住房公积金，满足广大缴存职工住房需求。

(三)探索通过利率市场化增加储户收益。建议适度放松住房公积金存款利率管制，通过调节公积金利率这个杠杆，并通过运作，以更高的公积金存款利率或者更低的公积金贷款利率使广大缴存职工享受到增值收益带来的实惠，实现最大范围的公平。一是根据住房公积金存款的特殊性，适当提高缴存职工住房公积金存款利率，使其不低于各档期普通储蓄存款利率，或者按缴存时间长短采用浮动利率政策，例如缴存满5年者，可提高其住房公积金存款利率。这样，既保证了所有参缴职工的权益，同时也可调动私企及个体工商户等游离于政策之外的“非正规”就业者参缴住房公积金的积极性。二是取消单一贷款利率政策，针对不同人群和购房情况实行差别利率。规定住房公积金贷款基准利率和浮动空间，实行个贷差别利率，如对于购买小户型、低总价的刚需家庭以及低收入购房者，提供更加优惠的贷款利率，以体现公积金制度对中低收入职工的倾斜。□

(作者单位：辽宁省省直住房公积金管理中心)

责任编辑 张小莉