

共同富裕视角下住房公积金制度的 改革思路

——逻辑解释、问题剖析与政策优化

吴义东,王先柱

(安徽工业大学 商学院,安徽 马鞍山 243032)

摘要:共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。作为中国特色政策性住房消费金融制度,住房公积金在解决城镇居民住房问题、推动住房市场化改革等方面发挥了重要历史作用。从本质上看,住房公积金制度对于推动实现共同富裕具有多维度逻辑解释,它是保障住房权的重要工具,是收入分配的重要渠道,是社会财富分配的重要纽带,是房地产市场平稳健康发展的重要抓手,是实现精神富裕的重要支撑。然而,在扎实推动共同富裕的时代背景下,住房公积金制度需要明晰属性定位,突破有限公众参与的问题,完善先富帮后富的政策机制,顺应全国统一大市场的建设要求。在统筹推进住房公积金制度改革中,需要处理好建制扩面与企业减负之间的关系,处理好一体化发展与因城施策之间的关系,处理好住房租赁和住房购买之间的关系,处理好金融功能提升与资金安全稳健之间的关系,处理好个体收益与集体利益之间的关系。为此,应该持续扩大住房公积金制度覆盖面,积极推动住房公积金制度立法进程,稳步推进住房公积金跨区域一体化发展,科学创新住房公积金使用方式,系统构建住房公积金协同治理体系。

关键词:住房公积金;共同富裕;改革;中国式现代化;统一大市场

中图分类号:F293.35 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)05-0132-13

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.05.012

一、引言

改革开放之后,我国住房制度改革拉开历史序幕。经过认真总结和反思计划经济制度下长期积累的住房供需矛盾,城镇住房市场化改革方向逐步明确。为解决住房建设资金短缺等问题,1991年上海

收稿日期:2022-08-06

基金项目:国家自然科学基金面上项目“货币政策、住房供给与房地产市场长效机制研究”(71974003);国家自然科学基金面上项目“住房公积金政策性金融功能提升路径研究”(71874001);2021年安徽省属公办普通本科高校领军骨干人才项目“大数据视角下城市经济与区域发展”

作者简介:吴义东,男,安徽工业大学商学院资格教授,经济学博士,主要从事房地产经济与金融研究;王先柱,男,安徽工业大学商学院教授,博士生导师,经济学博士,主要从事房地产经济与金融研究。

市借鉴新加坡中央公积金(Central Provident Fund)的成功经验,率先试点建立住房公积金制度,并成立了上海市公积金管理中心。在随后的两年,北京、天津、南京、武汉等城市相继建立住房公积金制度。截至1993年底,131个城市已经建立住房公积金制度,覆盖了全国近60%的地级市^[1]。1994年,国务院印发《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号),提出全面推行住房公积金制度,并明确指出所有行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则缴纳住房公积金。1996年,国务院机关事务管理局印发《中央国家机关住房公积金制度实施办法》([96]国管房改字第179号),提出按照“房委会决策,中心运作,银行专户,财政监督”的原则对住房公积金进行管理。1998年我国城镇住房市场化改革全面推进,随着住房从实物化分配方式转向货币化分配,个人出资、单位补贴、购房贷款成为城镇居民购买商品住房的重要资金来源。因此,客观而言,住房公积金制度的建立与推广为我国城镇住房全面市场化改革创造了条件,对于转变居民住房观念、促进城镇住房消费等做出了重要贡献^[2]。1999年,国务院发布《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》),标志着住房公积金制度进入法治化、规范化发展阶段。经过2002年和2019年两次修订,《条例》的主体内容基本延续至今。在这个过程中,住房公积金监管部门根据我国房地产市场调控需要以及制度自身改革需求等,陆续对住房公积金缴存、提取、贷款、风险管控、信息化建设、一体化发展等诸多方面作出相应规定。经历了30余年的发展,住房公积金覆盖近1.65亿城镇在岗职工,缴存余额超过8万亿,已经成为一项具有中国特色的政策性住房金融制度,也是城镇住房保障体系的重要支撑,是“摸着石头过河”改革进程中的一项成功案例。

党的十八大以来,党和政府高度重视住房工作,作为解决城镇职工住房问题的重要工具,改革和完善住房公积金制度屡次被提出。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确指出“建立公开规范的住房公积金制度,改进住房公积金提取、使用、监管机制”。2020年5月,中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,再次提出要“改革住房公积金制度”。2021年3月,第十三届全国人民代表大会第四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,进一步强调要“改革完善住房公积金制度,健全缴存、使用、管理和运行机制”。2022年1月,国家发展改革委等部门联合印发《“十四五”公共服务规划》,将住房公积金归属为普惠性非基本公共服务,并指出要“扩大住房公积金制度覆盖范围,多措并举促进单位依法缴存,鼓励灵活就业人员参加住房公积金制度。优化住房公积金使用政策,租购并举保障缴存人基本住房需求”。由此可见,在“十四五”期间乃至未来更长一段时间内,住房公积金制度改革将成为住房领域的一项重要工作。

当前,我国已经开启全面建设社会主义现代化国家新征程,已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段。习近平总书记在《扎实推动共同富裕》重要文章中指出,共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。客观而言,在过去30多年的发展历程中,随着住房市场的发展变革以及城市化进程的不断加快,住房公积金制度已经积累了诸多结构性矛盾,社会各界也对此存在争议,住房公积金制度已经到了改革的时间关口^[3]。因此,有必要在扎实推动共同富裕的时代背景下审视住房公积金制度改革逻辑,才能凝聚更多社会共识,探索出一条符合共同富裕要求的住房公积金制度发展路径。为此,本文基于共同富裕的视角,深刻阐释住房公积金制度的内在逻辑,剖析住房公积金制度存在的问题与瓶颈,论证住房公积金制度改革应该处理好的若干关系,进而分析面向共同富裕的住房公积金制度改革取向。

二、共同富裕视角下住房公积金制度的逻辑解释

住房公积金制度早已深刻嵌入我国住房制度体系,探讨共同富裕下住房公积金制度的内在作用

逻辑,需要突破狭隘单一的分析视角,应该将其置于微观与宏观、物质与精神等多重维度进行深刻分析,以辩证和发展的眼光审视住房公积金对城镇职工切身福祉的全方位影响。本文重点从民生权利、物质财富、公共政策、主观精神等四个维度,对住房公积金制度促进实现共同富裕的内在逻辑进行深度解析(见图1)。

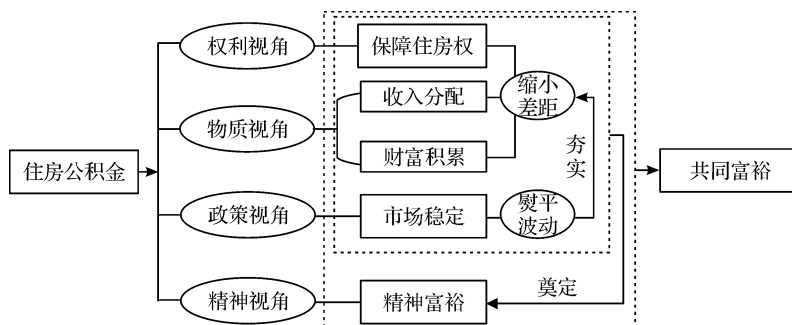


图1 住房公积金制度促进共同富裕的解析架构

(一) 权利保障——住房公积金制度是保障住房权的重要工具

住房权(housing rights)是一项基本人权,也是一项宪法性权利,人人享有平等的住房权是包括联合国在内的国际组织以及世界各国的普遍共识。住房公积金通过互助性制度设计,形成“人人为我,我为人人”的良性循环机制,本质上是发挥职工和单位双方合力,构建长期稳定的城镇职工住房储蓄资金池,通过优化资金在供需双方之间的配置,有序地解决了城镇职工在租购住房过程中面临的资金短缺问题,极大地提高了资金的使用效率和社会总效用^[3]。不仅如此,住房公积金资金池所产生的一部分增值收益还直接成为保障房建设补充资金,在住房保障方面也发挥了建设性作用。因此,住房公积金在住房生产和住房分配两个环节有力地落实了城镇居民住房权的可实践性。

事实上,在住房公积金制度保障城镇职工住房权的过程中,其程序上和结果上均彰显了共同富裕的基本思想。关于如何实现共同富裕,邓小平同志曾经指出,“一部分地区、一部分人可以先富起来,带动和帮助其他地区、其他的人,逐步达到共同富裕”。住房公积金制度在解决城镇职工住房问题的过程中,正是贯彻了这一“先富带动后富”的思想。通过强制性缴存手段和互助化的制度设计,先让一部分城镇职工实现住有所居,在其享受到住房公积金制度红利之后,还将继续为资金池的长期运作而持续缴纳公积金,进而为其他职工实现住有所居提供低息金融支持^[4]。而且,住房公积金制度“保低限高”缴存原则以及“保一限二禁三”使用原则等,有效避免了“先富”群体对住房公积金制度红利的过度攫取,进而确保了更多“后富”群体能够公平参与并享受其制度红利^[5]。

(二) 收入分配——住房公积金是收入分配的重要渠道

习近平总书记指出,要建立科学的公共政策体系,把蛋糕分好,形成人人享有的合理分配格局。收入分配是分好蛋糕的关键环节,分配正义是实现社会公平正义的核心内容。住房公积金本质上是城镇职工工资收入的重要组成部分,因此其属于初次收入分配的基本范畴。与其他社会保险不同的是,住房公积金的缴存比例和缴存金额通常更高,因而在收入分配中的作用也相对更强。按照现行规定,职工个人和单位缴存住房公积金的比例一般为税前收入的5%至12%,且住房公积金的账户资金归职工个人所有,这意味着职工所获取的住房公积金占其税前收入的10%至24%。由此可见,住房公积金制度存在很强的收入分配效应^[6-7],在很大程度上已经成为城镇职工的“第二钱包”。

不仅如此,住房公积金的保低限高、免税缴纳、低存低贷等制度设计都发挥着很强的收入分配功能。而且,这些制度设计在很大程度上相互制约和相互规范。比如,住房公积金具有免缴个人所得税的制度优势,因此可能成为一部分职工的避税工具,但在保低限高的约束条件下,高收入人群难以通过提高缴纳比例的方式逃税避税,且低收入人群的合法权益也能够得到实质性保护,对“先富”和“后富”群体的收入剪刀差起到了一定的缓解作用^[3]。再者,住房公积金的专用性决定了职工无法对其进行自由支配,高收入人群通常缴纳相对更多的住房公积金,能够为资金池注入更多流动性,在低存低

贷的政策设计下,进而能为其他群体实现住有所居、改善居住条件提供了更多低成本资金。

(三) 财富积累——住房公积金是社会财富分配的重要纽带

住房公积金的特殊之处在于其不仅是城镇职工的构成,而且还是专门用于缴存职工进行住房消费的资金来源。正因如此,住房公积金制度与城镇住房资源分配之间建立了很强的关联性。自1998年城镇住房全面市场化改革起,中国住房市场经历了快速发展,商品住宅价格经历了近20年的持续上涨,在这个过程中,住房公积金支持数千万城镇职工解决了住房问题,且发放住房贷款是其资金使用的主要去向。根据住建部等发布的《全国住房公积金2021年年度报告》,截至2021年末,住房公积金累计发放个人住房贷款4234.71万笔、125302.81亿元。住房公积金为城镇职工提供购房支持,在很大程度上也使得这部分群体基于住房产权的社会权利得以实现,比如与住房产权相挂钩的基础教育等公共服务获取权。与此同时,在商品住宅价格快速上涨的情形下,住房公积金支持职工购买的住房产权又能捕获一定的价值增值。诚然,无论是公共服务获取权还是住房产权增值,其本质上都是社会财富的表现形式,所以住房公积金在某种意义上也成为社会财富分配的重要媒介。

从另一个维度来看,住房公积金制度所规定的单位配缴机制,在深层次上也是社会财富的分配方式。在强制性归集的制度设计下,用人单位不得不将一部分职工劳动所创造的社会剩余返还给职工,在一定程度上减少了用人单位对于劳动者的剩余价值占有。尤其在按劳分配的机制下,职工的付出与其收入原则上表现出正向关联,那么以工资为缴存基数的住房公积金也遵循着按劳分配的基本原则。所以,从实现共同富裕的视角来看,住房公积金单位配缴制有助于提高社会财富分配的公平性,有助于缓解职工和用人单位之间的“劳资关系”,有助于夯实职工的“劳有所得”。

(四) 市场稳定——住房公积金是房地产市场平稳健康发展的重要抓手

坚持商业性住房金融和政策性住房金融“两条腿走路”的模式是世界上绝大多数国家的普遍选择,相比较商业银行所提供的住房金融而言,住房公积金的个人住房贷款市场占有率并不高,^①但对房地产市场平稳健康发展却发挥着建设性作用。从政策实践来看,住房公积金制度在房地产市场调控中已经成为政策工具箱的常备工具,各地通常通过适时调整住房公积金贷款政策等,调节住房市场的供求关系,从而缓解市场波动,化解潜在的风险隐患。不可否认,住房公积金对于房地产市场具有一定的稳定器或减震器作用^[2-3]。显然,在扎实推动共同富裕的背景下,保持房地产市场平稳健康发展具有十分重要的意义。根据中国人民银行发布的《2019年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》,住房已经成为我国家庭实物资产的重要构成,住房资产占城镇居民家庭实物资产的比重高达74.2%。因此,房地产市场波动将直接关系居民家庭的财富变动,住房公积金制度助力实现房地产市场平稳健康可持续发展,对于稳定城镇居民家庭财富具有重要作用。

而且,与货币政策、财税政策等宏观调控政策工具有所不同的是,住房公积金具备更加灵活的制度优势。传统的房地产市场“一刀切”调控产生了诸多负外部性,不仅难以从根本上解决房地产市场存在的问题,反而可能进一步加剧市场分化和脆弱性。近年来房地产市场调控强调“因城施策”,这是基于区域差异考量的科学调控策略。在住建部住房公积金监管司的管辖下,全国有超过340个住房公积金管理中心,分别设立在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市、其他设区的市(地、州、盟)以及新疆生产建设兵团。如此众多的管理中心负责管理运作当地住房公积金,且接受地方政府管理。正因如此,在《条例》的统一框架下,地方政府在调控本地房地产市场过程中,能够更加“靶向”和灵活地使用住房公积金政策工具,从而有助于推动区域房地产市场平稳健康发展。

^①个人住房贷款市场占有率指当年住房公积金个人住房贷款余额占全国商业性和住房公积金个人住房贷款余额总和的比率。根据《全国住房公积金2021年年度报告》,2021年末,住房公积金个人住房贷款市场占有率为15.27%。

（五）精神富裕——住房公积金是实现精神富裕的重要支撑

习近平总书记指出,让人民生活幸福是国之大者,要促进人民精神生活共同富裕。住房公积金通过支持租购并举的方式促进了城镇职工住有所居、住有宜居,有效减轻了购房压力,因而对于增强城镇职工的获得感、幸福感具有显著的积极作用。而且随着住房公积金制度缴存覆盖面不断扩大,特别是针对灵活就业人员以及新市民等群体的特惠性政策设计,越来越多的城镇职工能够享受到制度红利,有助于实现从物质到精神的双重富裕。

从更深层次来看,在新型城镇化不断推进的背景下,我国仍有大量农村转移人口流入城镇地区,因此促进社会融合发展就需要不断突破各种体制机制障碍,破除各项制度性隔阂,消除户籍身份歧视,让新市民也能够同等享受城市公共服务和相关权利。住房公积金是面向城镇在岗职工的一项普惠性非基本公共服务,为职工缴纳住房公积金在一定程度上是用人单位履行社会责任的一种体现,反映出单位对职工的合法权益保障和“让利于民”的担当。从职工个体的视角来看,公平参与住房公积金制度能够助力其实现对美好居住的向往,尤其对于新市民等群体而言,与市民同等参与住房公积金制度显然能够增强他们的社会融入感和归属感,彰显出城市对他们的接纳度和友好度。因此,住房公积金制度不仅能从物质层面推动共同富裕,也能够从精神层面推动精神富裕,有助于促进社会融合,增进居民主观福祉。

三、共同富裕视角下住房公积金制度存在的问题剖析与发展要求

住房公积金制度对于推动实现共同富裕具有多维度的逻辑解释,但从实践来看,该制度在过去30余年的发展历程中,已经逐步显现出诸多不适,社会各界也对其褒贬不一、争议不断。在扎实推动共同富裕的时代背景下,我们必须正视制度本身的缺陷和引发的问题,积极回应社会关切。为此,需要深刻论证住房公积金制度存在的问题和发展瓶颈。

（一）从政策设计者角度看,住房公积金制度存在属性定位模糊的问题

从根本上界定清楚住房公积金制度的属性定位尤为重要,这是回答好该制度“为了谁”以及“如何作为”等一系列科学问题的必要前提。然而,现阶段我国住房公积金制度的属性定位仍然不够明晰,不同利益主体基于不同视角给出了相关界定,概括而言主要包括“工资说”^[8-13]、“福利说”^[14-18]、“负担说”^[9-20]等。显然,这些观点一方面存在明显分歧甚至意见相左,另一方面依然不够深入。正因如此,社会各界对于住房公积金制度的改革方向存在不同观点,尤其在近年来新冠肺炎疫情的不利冲击下,住房公积金在某种程度上被视为企业的负担,部分学者甚至主张取消住房公积金制度。客观而言,当前住房公积金已经成长为个人住房贷款市场的“第一资金供给方”。图2报告了2021年住房公积金与各商业银行个人住房贷款余额比较,住房公积金个贷余额高达68931亿元,商业银行中个贷余额从高到低的前四家银行分别是建设银行、工商银行、农业银行、中国银行,但各个商业银行的个贷余额都显著低于住房公积金。所以,一项拥有如此庞大资金体量的住房金融制度如果缺乏清晰的属性定位,一方面将会和商业性住房金融发生抵触,另一方面也会与住房保障存在混淆,陷入左右为难的窘境,住房公积金所兼有的三重性质“保障性”“互助性”“长期性”甚至会形成“不可能三角”^[3]。而且,作为住房金融体系的重要构成,住房公积金管理中心与缴存单位和职工之间存在较强的委托代理关系,但《条例》第10条规定住房公积金管理中心是直属城市人民政府的不以营利为目的的独立的事业单位,导致住房公积金资金池存量资金的利用效率相对偏低,投资渠道较窄,金融化运作能力不足,保值增值能力不强。从居民个人的经济人视角来看,他们往往更注重算“经济账”,住房公积金的“低存”特征和增值收益无法私有化等问题,在一定程度上影响了暂未参缴职工的积极性,也驱动了实缴职工通过尽可能地使用公积金甚至骗提骗贷等方式谋取更多制度回报。

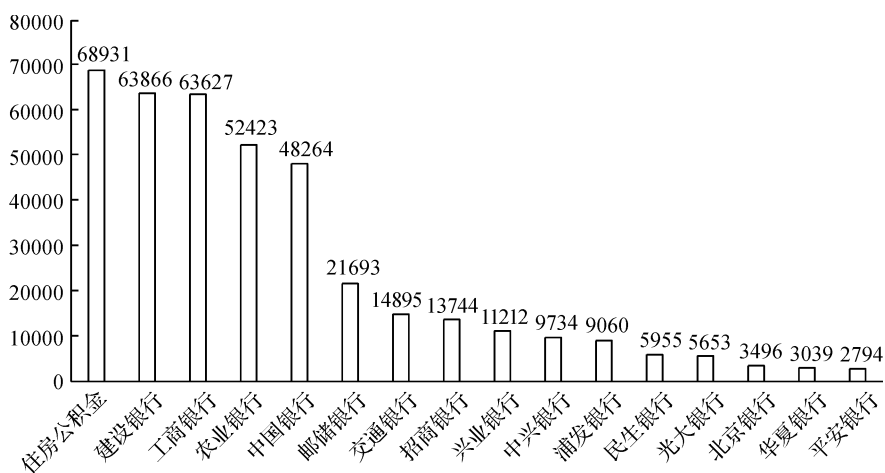


图2 2021年住房公积金与各商业银行个人住房贷款余额比较(亿元)

资料来源:2021年全国住房公积金年度报告;Wind数据库。

(二) 从制度参与者视角看,住房公积金制度存在有限公众参与的问题

共同富裕不是少数人的富裕,而是要让全体人民都能够公平享受社会发展的成果。不论将住房公积金制度视为一项普惠性住房金融还是公共服务,都应该面向全体人民,保障每个人参与这项制度的机会公平。但是,现阶段我国住房公积金制度存在明显的俱乐部产品(Club Products)特征,即该制度具有私人产品的基本特点,但却不十分强烈,且在一定程度上具有准公共产品的特征,然其受益范围较小或有特定的规定。虽然住房公积金制度具有强制性缴存的规定,但因行政执法能力有限以及《条例》的法律位阶不足等多重约束,当前住房公积金制度的覆盖群体比例并不高。图3报告了2014年至2021年间住房公积金实缴人数与城镇职工基本养老保险参保职工数对比,虽然两者在某种意义上都是社会保障制度的重要构成,但住房公积金实缴人数却不及城镇职工基本养老保险参保职工数的50%,意味着还有很大一部分符合缴纳要求的城镇在岗职工没有参与该项制度,在扎实推动共同富裕的顶层设计上,推动住房公积金建制扩面应该成为下一步改革最为紧迫的任务之一。倘若站在历史视角以发展的眼光看待这一问题,在过去的一段时间内,住房公积金制度的受益对象主要集中于体制内职工,一方面是由于城镇住房制度改革引致的结果,另一方面则是国家机关和国有企事业单位通常具有更强的政治意识,且单位职工通常具有相对更强的工作稳定性和收入确定性,诸多因素共同叠加,从而使得体制内单位和职工更有条件且更加便利参与住房公积金制度。但是,随着改革开放进程的日益加快,我国经济社会实现了快速发展繁荣,私有制等多种所有制经济蓬勃发展,私营企业、个体工商户、自由职业者等多种业态快速兴起,创造了大量就业岗位,吸收了大批城镇就业职工。因此,社会快速转型发展使得住房公积金制度难以再继续走封闭僵化的老路,必须要将重心转移到解决体制外就业者、新市民、青年人等群体的住房问题上来,这也为住房公积金制度转型升级提供了更广阔的空间和发展前景。

(三) 从资金使用者角度看,住房公积金制度“共富”机制设计不够健全

先富带动后富是促进共同富裕的重要途径,符合经济社会发展的客观规律。1992年邓小平同志在南方谈话中,就明确提出“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”。当前,我国住房市场的发展矛盾已经转变成不平衡不充分的结构性问题,住房公积金也基本完成了对于城镇“先富”群体住有所居的历史使命,解决好新市民、青年人住房问题理应成为住房公积金制度下一阶段的重要发力点^{[21][22]},而且该部分群体集中在城镇非公有制单位。事实上,从当前分类型单位住房公积金缴存情况也可以看出,城镇私营企业及其他城镇企业职工已经成为主力军,且这些单位的住房公积金新开户职工占比超过56%(见图4)。随着私营企业职工逐步成为住房公

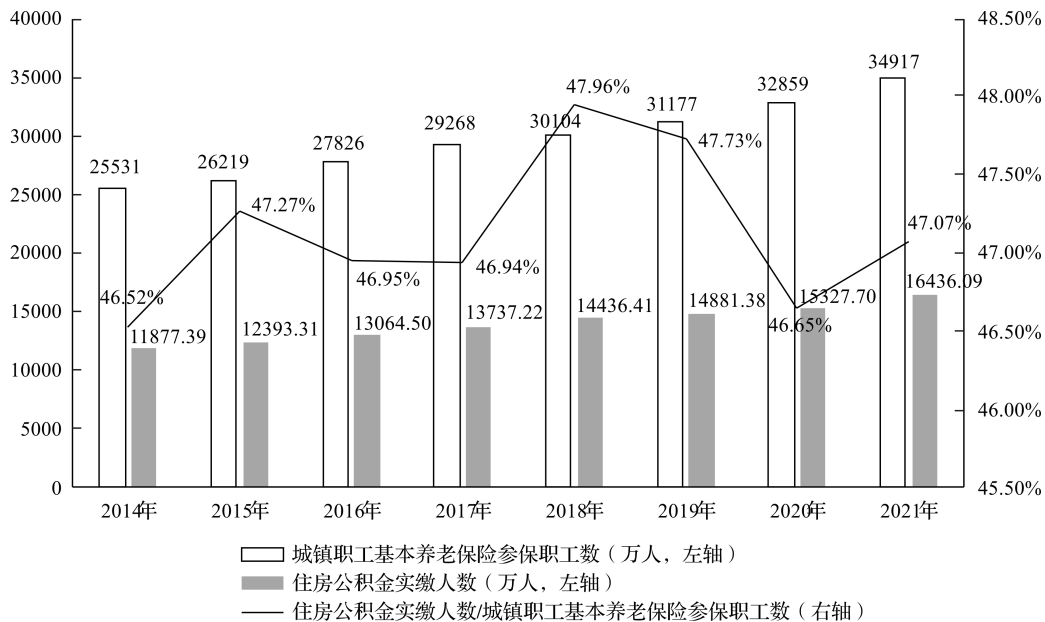


图3 住房公积金实缴人数与城镇职工基本养老保险参保职工数对比

资料来源:历年人力资源和社会保障事业发展统计公报;历年全国住房公积金年度报告。

积金的主要实缴群体,我们有必要思考住房公积金制度中先富带动后富的动力机制是什么。反观过去30余年间住房公积金制度的发展过程,其主要通过向缴存职工发放低息贷款的方式支持职工购房,不得不承认的一项基本事实是,由于城镇商品房价格一度偏高,导致住房交易市场存在天然的准入门槛,低收入群体一方面既难以获得足够的购房首付资金,另一方面收入现金流也难以承受较高的住房债务,因而不能及时充分使用住房公积金贷款,在某种意义上形成了“后富”帮“先富”的倒挂现象,这也成为削弱住房公积金制度公平性的一大痛点。近年来,住房公积金支持租购并举逐渐成为一项新的发展趋势,但客观而言,即便低收入职工使用公积金余额支付房租,从本质上依旧不属于先富帮后富的政策机制。因此,在推动实现共同富裕的进程中,住房公积金制度仍需突破机制设计上的局限,站在正义观的视角下实现对后富群体的特惠性支持。

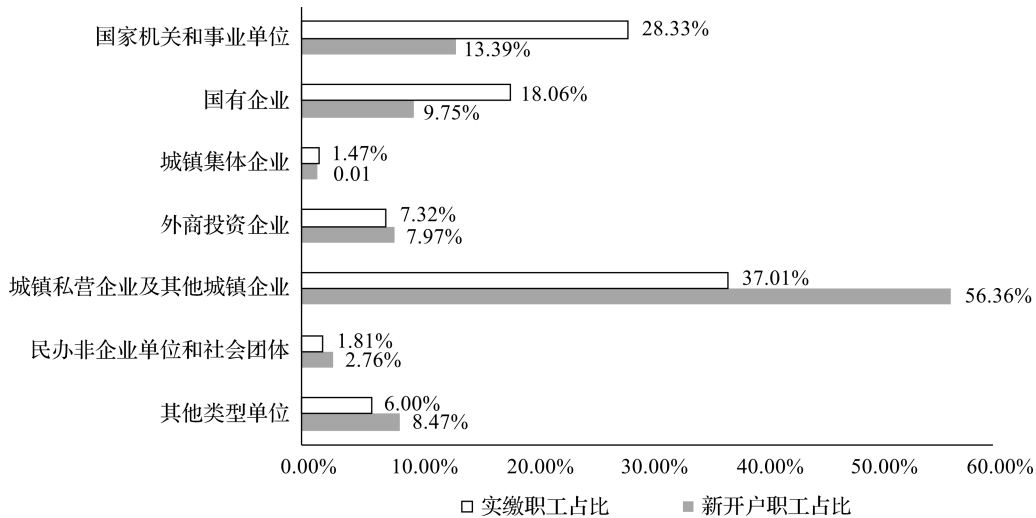


图4 2021年分类型单位住房公积金缴存情况

资料来源:2021年全国住房公积金年度报告。

(四) 从地方管理者角度看,住房公积金制度与全国统一大市场的建设要求不太适应

建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。2022年3月,中共中央、国务院印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》,明确要求“破除各种封闭小市场、自我小循环”。诚然,住房公积金虽然作为一项全国性住房金融制度,但现阶段实行的城市属地化管理运作模式,导致了资金池难以实现跨区域流通,形成了主要以城市为基本单位的“小循环”。这种属地化管理运作模式虽然具备一定的灵活性,但在“双循环”新发展格局下,显然有悖于建设全国统一大市场的政策要求,也不适应于区域一体化发展战略。首先,从住房公积金制度自身来看,这种属地化运作模式也产生了诸多问题,抑制了其金融属性的发挥,掣肘了其良性循环和可持续发展^[23]。例如,图5报告了2021年各地区住房公积金个人住房贷款率的比较,可以看出各地公积金个贷率方差较大,河北、黑龙江、内蒙古、甘肃、西藏等地区不足75%,显示出十分充足的资金流动性;但长三角地区以及重庆、贵州等地的公积金个贷率超过90%,意味着这些地区部分城市住房公积金资金池流动性存在一定的压力。由此可见,属地化运作模式造成住房公积金流动性存在区域性不均现象,部分城市的存量公积金利用效率不足,而且区域性分割导致了公积金资金池规模效应被遏止,资金的“生产力”也因此没有完全释放出来。与此同时,从人口流动和区域一体化发展的维度来看,根据第七次全国人口普查数据,2020年我国流动人口大约3.76亿人,比2010年增长了将近70%,大规模人口迁徙流动已经成为当前我国城镇化进程中的一项重要特征。住房公积金如果不能从根本上解除跨区域流动的约束,则不仅对人口自由流动造成制度性障碍,而且不利于流动人口便捷使用住房公积金,削弱了制度的韧性与活力。而且,随着城市群、都市圈高质量一体化发展战略的深入实施,疏通不同行政区域之间的各项体制机制性障碍已成为必然要求,住房公积金作为解决我国城镇居民住房问题的重要民生制度,也必须要在区域一体化发展进程中作出积极调整,化解人口流动性与公积金属地化封闭运行之间的矛盾,实现公积金从区域分割小循环到全国开放统一大循环的历史性跳跃,为住房公积金制度的接续发展创造更大空间。

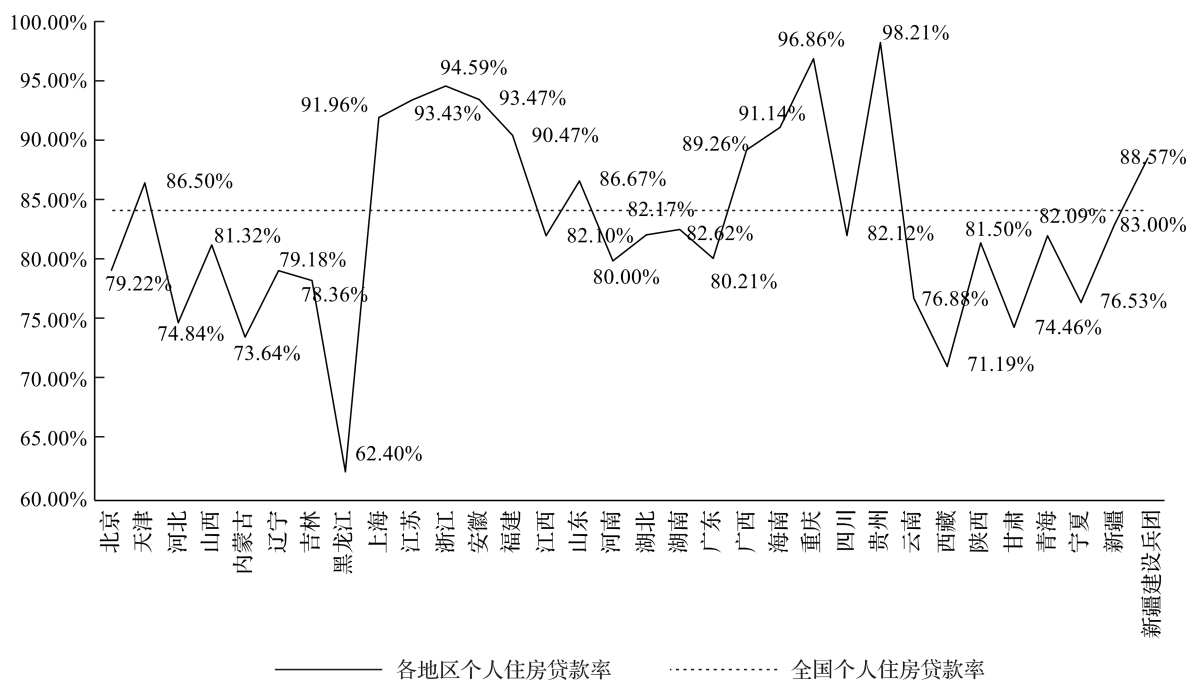


图5 2021年各地区住房公积金个人住房贷款率比较

资料来源:2021年全国住房公积金年度报告。

四、共同富裕视角下住房公积金制度改革应该处理好的若干关系

在共同富裕背景下统筹推进住房公积金制度改革,是一项系统性工程和复杂任务,需要科学厘清并正确处理好各个政策工具之间以及利益主体之间的关系,本着审慎态度前瞻性研判制度改革的政策效应,尽力消除各方疑虑,凝聚社会共识,为住房公积金制度改革创造良好的环境。

(一) 参与主体层面——处理好建制扩面与企业减负之间的关系

扩大覆盖面已经成为当前和今后一个时期住房公积金制度改革的重要着力点,但在新冠肺炎疫情等不利因素的冲击下,我国经济发展面临挑战,保护市场主体、降低企业负担是维持经济稳定发展的重要举措。所以,推动住房公积金制度建制扩面并不能盲目进行,一方面要服从经济社会发展的政策方针,另一方面要按照企业类型和经营状况分步骤分阶段有序推进,避免给企业增添短期现金流负担,从而造成企业与住房公积金管理部门的关系对立。而且,在推进住房公积金建制扩面的过程中,应该制定出更加灵活多样的个性化方案,坚持因城施策、因企施策和因时施策,将暂时缓缴、降低缴存比例、自愿缴存、财政补贴等政策工具高效结合起来。尤其对于个体工商户、灵活就业人员等群体而言,应进一步鼓励其自愿缴纳公积金,不仅能够减轻企业负担,也能够为该群体参与住房公积金制度提供可行方案。此外,应该进一步强化对于住房公积金制度的宣传与普及工作,让企业和职工更加科学系统地理解住房公积金制度的本质和优势,逐步消除企业对于住房公积金“负担论”的偏见。

(二) 制度功能层面——处理好住房租赁和住房购买之间的关系

建立租购并举的住房制度是实现全体人民住有所居的根本途径,现阶段租赁住房是满足我国城镇灵活就业人员、新市民、青年人解决住房问题的重要途径。住房公积金对住房租赁市场的支持力度也在逐年加大,根据《全国住房公积金2021年年度报告》的统计数据可知,2021年住房公积金共计支持1353.93万人提取1258.67亿元用于租赁住房,分别占当年提取人数、提取金额的20.48%、6.20%。这组数据一方面反映出住房公积金对住房租赁市场发展做出了巨大贡献,另一方面也意味着当前住房公积金依然主要用于发放购房贷款。从根本上说,现阶段我国住房公积金的制度设计,使得租房提取者和购房贷款者获取了不对等的制度红利。其中最为关键的是,租房提取者无法通过低息杠杆的方式获取额外资金,这在很大程度上限制了住房公积金对于租房者的经济效应。因此,虽然住房公积金在支持租购并举方面发挥了建设性作用,但从促进共同富裕的视角来看,该制度对租房者的支持方式仍有待进一步完善,支持力度也有待进一步增强。

(三) 管理体制层面——处理好一体化发展与因城施策之间的关系

我国住房市场呈现出高度分化的特征^[24],因城施策是解决我国住房市场不平衡不充分发展矛盾的有力举措。从成立至今,住房公积金制度运行就表现出很强的属地化管理特征,虽然以城市为单位进行属地化管理存在诸多弊端,但无疑也促使住房公积金更好地融入当地社会经济发展之中,成为城市政府调控当地房地产市场和制定相关政策的重要抓手。但是在建设全国统一大市场和推动区域一体化发展的背景下,住房公积金一体化发展也已经呈现出显著趋势,多个城市群、都市圈、经济带等地区的住房公积金跨地域合作已经取得阶段性进展。因此,平衡好住房公积金高质量一体化发展和住房市场因城施策之间的关系显得尤为重要。事实上,推动住房公积金一体化发展旨在破除资金池跨区域流通的体制机制障碍,更好地发挥资金的规模优势,提高资金使用效率,服务于人口要素的跨区域自由流动,从而更好地解决城镇居民的住房问题。因此,住房公积金一体化并不是要实行大范围的“一刀切”政策,而是顺应经济社会发展要求和民生诉求,提高住房公积金制度的生命力,使其更加稳健、更加高效,从而为区域住房市场平稳健康发展发挥更大积极作用。

(四) 资金运作层面——处理好金融功能提升与资金安全稳健之间的关系

增强金融属性是住房公积金制度改革的又一重要着力点,意味着要将更多存量公积金投入价值再生产的过程,提高资金的保值增值能力。但从金融学视角来看,收益与风险表现出正向关联,因而在住房公积金金融功能提升的同时,需要平衡好风险与收益之间的关系。现阶段我国住房公积金运行安全稳定,但资金收益率偏低一直备受社会各界诟病,这也使得缴存职工不得不承受更大的机会成本(Opportunity Costs)。从根本上说,住房公积金是一项由众多单位和个人共同组建的住房基金,而不应该简单成为一项住房储蓄,资金的集聚效应和规模效应赋予了其金融属性,住房公积金应当在风险可控范围内发挥必要的金融功能。当前我国住房公积金的逾期率、呆坏账率极低,远低于商业银行的资金风险水平,这一方面得益于良好的制度设计、优质的客户群体和住房公积金监管部门的规范管理,但低息存款和低投资收益率在本质上是职工的利益损失。事实上,在守住不发生系统性金融风险的底线要求下,只要确保资金池的安全稳健,住房公积金适度提升金融功能是完全可行且必要的。

(五) 利益分配层面——处理好个体收益与集体利益之间的关系

住房公积金制度具有明显的互助性,因而在实现“人人为我、我为人人”的过程中,其本质上是协调个体收益与集体利益之间的关系,或者称为“公”与“私”的关系。西方经济学中的“经济人假设”将人视为理性的,且每个人的决策都是以追求自身利益最大化为目标,显然我们不能否认人们的利己本性,但在有为政府和有效市场的双重作用下,良好的制度设计能够使得人们由追求个人利益最大化转变为追求个人利益和公共利益最大化的统一。住房公积金为此提供了很好的制度案例,政府通过使用行政能力,将城镇职工对于美好居住的共同向往作为联结依据,广泛统筹单位和职工的经济力量建立住房资金池,进而实现资金供需双方的高效匹配。显然,在住房拥有率相对不高的情况下,体系内的参与者具有较强的积极性维持这一“利益联盟”,以求通过集体力量解决自己的住房问题,但随着越来越多的参与者通过住房公积金解决了住房问题,且由于资金的专用性很强,此时以往有所居为共同目标的联结关系便会逐步松动,这一体系的凝聚基础也随之动摇,政府强有力的行政干预方能维持这项制度继续运转。所以,在共同富裕视角下推动住房公积金制度改革,需要通过制度优化解决好个体收益与集体利益之间的关系,其本质上也是处理好先富群体与后富群体的利益分配关系。

五、住房公积金制度改革取向与政策建议

住房问题既是民生问题,又是发展问题,关系到人民群众切身福祉。在共同富裕的发展要求下改革和完善住房公积金制度,是“十四五”时期乃至未来更长一段时间内住房制度改革领域内的一项重要任务。建立面向中国式现代化的住房公积金制度,是满足人民群众对美好居住向往的重要制度保障。因此,住房公积金监管部门应该抓住改革的时间窗口,积极推动住房公积金制度改革试点,不断总结实践经验,持续优化住房公积金制度设计,进一步发挥住房公积金在保障和改善民生、促进住房市场良性循环和平稳健康发展、推动实现共同富裕等方面的作用。

(一) 持续扩大住房公积金制度覆盖面

各地住房公积金管理中心需要进一步扩大宣传力度,通过网站、电视、广播、报纸等传统媒体和手机APP、微信、抖音等现代化手段,对灵活就业人员、新市民等群体住房公积金缴存政策进行广泛宣传。积极利用住房公积金宣传月、普法宣传日等活动,开展形式多样的宣传活动。与此同时,组成住房公积金政策宣讲团,进企业、进社区、进广场、进楼盘,上门宣传住房公积金政策、业务和服务,向更多的用人单位和城镇在岗职工普及住房公积金惠民政策,让雇主和职工加深对于住房公积金制度的认识和理解。积极推动将住房积金融入标准化用工合同示范文本,让缴纳住房公积金成为城镇用人单

位的一项法定义务。与此同时,各地住房公积金管理中心应该根据实际情况,出台对灵活就业人员个人直接缴存者的财政补贴或贴息政策,鼓励和引导更多城镇职工参加住房公积金制度。有条件的城市还可以探索对缴存住房公积金的新市民、灵活就业人员给予积分落户等政策支持,帮助灵活就业人员安居稳业,提高住房公积金缴存职工的获得感、融入感。除此之外,还可以参考浙江温州龙港市集体经济组织成员建缴住房公积金的经验做法,试点将农民群体纳入公积金保障体系,推进城乡制度接轨,助力农民实现住有所居和住有宜居,探索共同富裕新路径。

(二) 积极推动住房公积金制度立法进程

住房公积金制度法律位阶不足已经成为制约其持续发展的一项重要因素,在推动我国法治化建设的大背景下,尤其在住房法的立法论证过程中,应将住房公积金纳入住房制度的法律体系统筹考虑,加强对住房公积金制度的立法论证工作,认真商议具体立法条款和法理依据,以法治化促进住房公积金制度规范化运行,健全缴存、使用、管理和运行机制,维护广大缴存职工合法权益,让住房公积金“共富”机制稳健运行更有保障。在推动住房公积金制度立法过程中,需要重点围绕以下六个方面进行深入论证:一是明确住房公积金在住房制度中的定位和作用。坚持以人民为中心,建立与经济社会发展水平相适应的住房公积金制度,明确住房公积金制度与住房保障和房地产市场的关系。二是明确住房公积金缴存范围和资金使用方向。现行《住房公积金管理条例》对缴存范围、资金使用方向的规定,与中央的要求和经济社会发展形势不相适应,需要通过立法予以明确。三是厘清住房公积金各类主体之间的法律关系。住房公积金涉及缴存单位、缴存人、各级政府、住房公积金管理中心、金融机构等主体,法律关系复杂,需要通过立法明确各主体间的法律关系。四是明确中央与地方政府的责权。明确住房公积金管理委员会决策、城市负责运行管理、部省两级监管的机制,完善各自职能,丰富管理和监管手段。五是明确住房公积金增值收益的属性和用途。住房公积金属于缴存人所有,但当前其增值收益无偿上缴财政,增值收益的所有权问题需要通过立法形式进行明确。六是明确救济和纠纷解决机制。建立对缴存困难单位、职工的救济措施,确立住房公积金纠纷调解机制,引导单位和职工协商处理住房公积金纠纷。

(三) 稳步推进住房公积金跨区域一体化发展

在加快建设全国统一大市场,推动区域经济高质量一体化发展,促进劳动力要求跨区域自由流动等政策要求下,住房公积金必须要逐步破除属地化封闭管理运营的壁垒,疏通资金池跨区域融通的堵点,建立健全区域间的统筹合作机制。依托城市群、都市圈、经济带等区域发展战略,特别是要服务于京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设、长江中游城市群建设等国家区域重大战略,加快推动住房公积金在上述地区实现政策协同、数据互联、业务通办、联合执法等。并且,要在全国范围内实现住房公积金个人信息的共享、互认,实现高频业务和操作流程的标准化规范化以及全国通办,大力发展住房公积金异地贷款业务,尤其要探索建立大城市与周边中小城市异地贷款新模式,一方面缓解大城市的住房供需矛盾,另一方面增强中小城市的住房市场活力,更好地满足缴存职工合理的住房需求,实现大中小城市住房市场的联动发展和良性循环。与此同时,应该加快试点建立住房公积金省级统筹机制,建立省级住房公积金资金池,实现存量资金的整合融通,化解住房公积金的流动性不均问题,提升资金的使用效率。

(四) 科学创新住房公积金使用方式

制定更加灵活多样的住房公积金存贷取退政策,按照灵活就业人员参加住房公积金制度的试点经验,将个体工商户、非全日制从业人员、自由职业者等纳入建制范围,充分保障灵活就业人员、流动就业群体住房公积金权益,完善灵活就业人员缴存使用住房公积金管理办法,科学设置配贷政策和贷款额度,构建协议缴存机制,明确双方权利义务,建立缴存贡献与贷款权限相互匹配的存贷挂钩机制,

支持按月、按季缴存,允许此部分人群在“限高保低”范围内自主确定缴存金额。同时,完善住房公积金个人账户存款利率形成机制,在风险可控的前提下探索结余资金的运营方式,提高金融化运作水平和保值增值能力,将一部分住房公积金增值收益分配给缴存职工,提高职工的获得感、认同感。更重要的是,要进一步放宽提取住房公积金支付房租的相关条件,坚持“租赁优先”和“因城施策”的原则,根据各城市房租水平动态调整提取额度和提取频次等,有条件的城市可探索住房公积金支持租房贷款新模式,将更多的制度红利转让给租房群体。对于住房公积金流动性充裕的地区,可探索缴存职工提取公积金用于支付物业费、供暖费,支持老旧小区职工提取公积金用于加装电梯等。此外,继续坚持住房公积金“保一限二禁三”的贷款原则,重点支持缴存职工贷款购买首套普通资助住宅,对于使用公积金贷款购买二套住宅,要规定相应的首付款比例,合理上调贷款利率,坚决防止使用住房公积金贷款进行“炒房”。

(五) 系统构建住房公积金信息共享平台

应该深化数字赋能和信息化建设,加快云计算、大数据、人工智能、区块链等信息化技术在住房公积金领域的运用,采用网上刷脸、电子签名、手机验证码、区块链存储可信证据等,以技术赋能促进管理服务升级,推动数字化转型和“智慧住房公积金”建设。充分利用商业银行、第三方支付平台等资源,扩大公积金缴存和使用渠道。推广电子签约等应用,实现全程“掌上办”。健全完善业务风险系统自动监控预警功能,建设标准信息数据库,为公积金业务服务提供支撑。同时,应该建立和完善住房公积金贷款信用评价模型,积极防控公积金贷款信用风险。与此同时,要构建住房公积金协同治理机制,以“互联网+政务服务”为平台,加快省、市住房公积金大数据信息共享。强化住房公积金基础数据治理,持续提升数据质量,按照业务驱动、授权使用、全过程存证原则,依法依规推动数据共享。进一步实现住房公积金信息管理系统与公安、市场监管、人力资源社会保障、民政、自然资源、人民银行、税务等部门的信息互联共享,实现数据实时更新、实时查询,提高不动产信息、商品房买卖合同备案信息、社会保险等信息共享力度,提高职工办理住房公积金各项业务的便捷程度。

参考文献:

- [1]刘洪玉.推进与完善住房公积金制度研究[M].科学出版社,2011:95-120.
- [2]王先柱.建立公开规范的住房公积金制度研究[M].经济科学出版社,2020:256-278.
- [3]吴义东,陈杰.保障性抑或互助性:中国住房公积金制度的属性定位与改革取向[J].中国行政管理,2020(9):58-66.
- [4]王先柱,吴义东,吴璟.住房按揭贷款逾期风险识别与管理研究——基于借款人学历视角的实证检验[J].浙江工商大学学报,2020(4):125-137.
- [5]吴义东,胡明志,陈卓.共同富裕视角下住房公积金制度收入效应及其分配[J].经济体制改革,2022(5):175-185.
- [6]詹鹏,万海远,李实.住房公积金与居民收入分配——基于可计算一般均衡模型的研究[J].数量经济技术经济研究,2018(9):22-40.
- [7]卢云鹤,万海远.住房公积金制度的收入分配效应[J].经济学(季刊),2020(5):87-106.
- [8]陈杰.公积金“账随人走”的深层意蕴[J].人民论坛,2017(22):96-98.
- [9]陈峰.中国住房公积金制度改革方案的抉择与设计思路[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2021(4):127-139.
- [10]徐跃进,吴璟,刘洪玉.住房公积金政策与缴存职工收益[J].统计研究,2017(5):49-58.
- [11]周华东,李艺,高玲玲.住房公积金与家庭金融资产配置——来自中国家庭金融调查(CHFS)的证据[J].系统工程理论与实践,2022(6):1560-1578.
- [12]康书隆,王晓婷,余海跃.购房借贷约束与缴存家庭消费——基于公积金运营流动性视角的分析[J].金融研究,2022(3):115-134.
- [13]陈选娟,林宏妹.住房公积金与家庭风险金融资产投资——基于2013年CHFS的实证研究[J].金融研究,2021(4):92-110.

- [14] 陈杰,张燕燕. 中国住房公积金制度对城镇居民租房消费的影响——基于 CHFS2017 的实证研究[J]. 浙江工商大学学报,2021(1):82-97.
- [15] 顾澄龙,周应恒,严斌剑. 住房公积金制度、房价与住房福利[J]. 经济学(季刊),2016(1):109-124.
- [16] 董克用,肖金喜. 人口老龄化背景下新加坡中央公积金养老金制度改革研究与启示[J]. 东岳论丛,2021(3):97-108.
- [17] 唐珏. 降低住房公积金缴费率有助于稳定就业吗? [J]. 经济学(季刊),2022(3):977-996.
- [18] 李丁,何春燕,马双,等. 住房公积金制度保障功能的“纺锤”效应——基于 CHFS 数据的实证研究[J]. 财经研究,2020(11):108-122.
- [19] LAN D, YAN X, CHEN J. Housing Affordability, Subsidized Lending and Cross-City Variation in the Performance of China's Housing Provident Fund Program[J]. Housing Studies,2021,36(4):55-78.
- [20] CHEN M, WU Y, LIU G, et al. The Effect of Housing Provident Fund on Housing Consumption and Inequity Risks[J]. Cities,2020(104):1-11.
- [21] 李伟军,吴义东. 住房公积金、金融知识与新市民住房租购决策——基于 CHFS 的证据[J]. 中南财经政法大学学报,2019(4):139-148.
- [22] 蔡鹏,严荣. 新市民的住房问题及其解决路径[J]. 同济大学学报(社会科学版),2020(1):70-82.
- [23] 王先柱,吴义东. 住房公积金政策性金融功能提升研究——现实需求、内在逻辑与思路设计[J]. 江苏行政学院学报,2018(4):43-50.
- [24] 湛东升,虞晓芬,余妙志,等. 中国城市住房支付能力空间差异与分类调控策略[J]. 地理科学,2022(2):219-231.

Orientation of Housing Provident Fund Reform from the Perspective of Common Prosperity: Logical Interpretation, Contradiction Analysis and Policy Optimization

WU Yidong, WANG Xianzhu

(School of Business, Anhui University of Technology, Ma'anshan 243032, China)

Abstract: Common prosperity is the essential requirement of socialism, and it is an important feature of Chinese modernization. As a policy-based housing consumption finance system with Chinese characteristics, the Housing Provident Fund (HPF) has played an important historical role in solving the housing problems of urban residents and promoting the market-oriented housing reform. In essence, the HPF system to promote achieving common prosperity has multidimensional logic explanation. It is an important tool to guarantee the housing rights, an important channel of income distribution, an important link of social wealth distribution, an important gripper of the stable and healthy development of the real estate market, and an important support to achieve spiritual prosperity. However, under the background of the solid promotion of common prosperity, the HPF system needs to clarify its attribute positioning, break through the problem of limited public participation, improve the policy mechanism of helping the poor, and conform to the construction requirements of the national unified large market. In promoting the reform of HPF system, we need to deal with the relationship between the system expansion and enterprise burden, the relationship between integrated development and city-based policies, the relationship between housing rental and housing purchase, the relationship between the financial function and capital security, as well as the relationship between individual income and collective interests. Therefore, we should continue to expand the coverage of HPF system, actively promote its legislative process, steadily promote the cross-regional integrated development, scientifically innovate the use mode, and systematically build the coordinated management system.

Key words: housing provident fund; common prosperity; reform; Chinese-style modernization; unified big market



(责任编辑 孙豪)