

中国住房公积金制度改革方案的抉择与设计思路

陈 峰

摘 要 住房公积金制度的存续是必要的,其改革应坚持制度原有的强制性和普惠性原则,突出制度的特惠性和资金的可持续性。对“改组为政策性住房银行”“与社会保障制度合并”两种方案的比较研究显示,政策性住房银行互助体系是适合中国国情的最佳方案。要建立政策性住房银行互助体系,第一步要在省级或全国范围内推进住房公积金管理中心建立政策性住房金融互助平台,推行资金的有偿使用;第二步要将住房公积金管理机构的行政职能与金融职能剥离,成立住房公积金管理局,并推进互助平台升格为政策性金融互助总行,为地方政策性住房银行提供流动性支持;第三步要在资金充裕的情况下改革或拓宽各级机构职能,保障各权利人的应有权利。

关键词 住房公积金;改革方案;政策性住房银行互助体系;制度设计

中图分类号 C913.31 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)04-0127-13

基金项目 国家社会科学基金重点项目(15AGL018);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(19JZD012)

中国住房公积金制度的改革,经过多年来的探讨和研究取得了一定的成效,虽仍有人呼吁取消住房公积金制度,但应实施改革并完善已形成基本共识。2020年5月18日中共中央国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,更是明确了“改革住房公积金制度”的基本方向。然而,公积金留存的价值在哪里,需要我们进一步明确,而如何改革住房公积金制度也需要深入思考。在改革方案的讨论中,改组为住宅政策性金融机构或与社会保障制度合并两大方案的关注度与呼声最高,但如何改组或合并,或改革为其他方案^[1](P76-80)还未形成一致性意见,中华人民共和国住房和城乡建设部、中国人民银行、财政部、人力资源和社会保障部及地方政府达成一致意见还尚待时日。对此,从制度问题与存续的必要性、两种改革方案的比较,最为可行方案存在的难点与突破,以及具体方案的设计思路 and 实现步骤,我们将逐一加以分析和探讨。

一、住房公积金制度的问题与存废价值判断

住房公积金制度是我国计划经济体制下住房实物分配体制改革的产物,其中强制单位配缴是计划体制下职工原有被压低工资的返还与补偿,其货币资金来源于原先住房实物分配的建设资金,用于补足职工工资中住房消费含量不足^[2](P154-164)。因此,保护职工在住房方面的消费权益,强制单位配缴弥补职工工资住房消费含量不足,成为制度强制缴交的理论基础与现实基础。随着社会主义市场经济推进和建立,由市场决定的职工工资在理论上已经包含了职工相应的住房工资,强制单位配缴的理论基石面临崩塌,强制的理由似乎已不复存在。由此,将公积金认定为福利属性的观点应运而生,其中将公积金界定为社会福利属性能解决制度的强制性理论基础问题。

(一) 住房公积金制度存在的主要问题

第一,强缴基础不稳、资金继续堪忧。将公积金界定为社会福利属性的做法却可能不利于公积金制度的存续,也不满足通常意义上的法理基础^[3](P1-11)。因此,在资金属性定位未能与时俱进的情况下,强制缴交的理论基础就得不到解决,加上强缴未覆盖到最需要公积金的人群,以及企业1比1的配缴机制,使得公积金制度在缴交环节就产生了机会公平问题和补贴公平问题^[4](P66-68),形成了“高收入高补贴、低收入低补贴、无收入不补贴”的局面,直接损害了住房公积金资金筹集的法理基础。进而,一些学者建议借鉴德国住房储蓄模式,变强制为自愿^[5](P58-66)^[6](P157-162),为公积金制度改革开辟一条新的道路,在天津和重庆推行的中德住房储蓄银行是为例证。然而,我国的住房市场并不具备德国的制度环境和稳定的房价;更为重要的是,地方政府难以为人口众多的储户提供高额的财政补贴,中德住房储蓄银行在中国维系艰难的根本原因就在于缺乏政府的补贴支持。另一方面,变强制为自愿的本质是:一旦推行自愿缴交模式,单位配缴部分将不复存在,尤其是住房困难真正需要住房公积金的中低收入人群。此时,“购房难”的中低收入人群,货币工资中的住房消费含量不足问题将更加突出,以解决居民住房问题为制度目标的实现将变得遥不可及。更为严重的问题是,因缺乏中高收入人群的参与,公积金池极有可能出现资金枯竭的问题,为“住房难”的缴交人群提供低成本公积金贷款将不再可行,制度将面临名存实亡的尴尬局面。

在强缴基础不稳的情况下,公积金池资金的流入流出随着社会的发展将会出现失衡问题,资金可持续前景堪忧。一方面,住房公积金资金流出体制外将不断加速。从公积金贷款角度看,随着城市化水平提高,农村人口将不断流向大中小城市,以大学毕业生以及进城农民为主的中低收入住房困难人群将会不断增长,其住房需求将使得住房公积金贷款需求总量不断攀升,公积金流出不断加速和放大。从公积金提取角度看,我国人口老龄化将会成为未来社会的基本常态,退休职工人数随时间的推移不断增长,在公积金方面就体现为销户性质的资金提取额度不断增长,公积金流出也随之加速。另一方面,住房公积金池资金未来流入量将会面临不断缩减的局面。如私营企业与员工缴纳住房公积金的意愿并不高,制度覆盖面有不断收缩的风险,资金归集在未来将愈发困难。

第二,制度普惠与特惠兼顾困难。公积金强制缴交在制度上是遍及于所有单位职工,其强制遍及性必然是出于制度对参与者的帮扶性和有益性,具体体现为制度参与者在公积金的缴、存、贷的过程中,整体上能从中获益的一种结果,否则制度的建立与发展就丧失了其存在的法理基础,持续缴交公积金的局面将难以维系。在计划经济时代,单位通过住房实物配给满足职工的住房居住需求,此时职工货币工资中不包含住房工资或住房消费含量严重不足。在这一背景下,通过国家、单位和个人共同负担,国家强制单位与个人共同缴纳的形式,建立了住房公积金制度。这一过程中的缴交环节,个人缴交、单位配缴,并给予税费减免惠及所有缴交人群,具有普惠性;而在住房消费环节,制度的建立与推广重点集中在单位利用公积金贷款建房,并分配给职工,假定单位存续时间足够长,单位所有职工都会拥有一套房。因此,住房公积金制度初始设计在理论上是具有普惠性的。

然而,随着市场经济的建立,资金安全性要求在市场机制下表现为住房公积金贷款向中高收入人群倾斜,与作为政策性金融的住房公积金需向中低收入人群倾斜的现实需求矛盾,实际运行中表现为各环节补贴公平性问题。例如,缴交环节的税费减免机制使得缴交环节的补贴随着工资差距的扩大而不断扩大,逆向补贴特征明显,若考虑高收入人群住房工资已计入到货币工资中,低收入人群未纳入到公积金体系,逆向补贴的问题就更为突出^{[7][8]}(P87-106)。更为重要的是贷款环节,随着公积金由建房融资支持转向住房消费融资支持,职工在获得住房的过程中,原有的普惠变更为公积金低息贷款权利的普惠。但权利普惠并非结果普惠,并不能保障制度的利差补贴惠及所有缴交人群,尤其在存款利率低、贷款有门槛的机制设计下,不能贷款的中低收入人群是只存不贷,就会存在明显的制度补贴净损失^[7]。而中高收入人群通过贷款,甚至多次贷款获得更多利息补贴,权利普惠成为这部分人群牟利的手段,表明存贷

机制设计偏离了制度普惠的初衷,不符合向特定人群倾斜的要求。

第三,制度目标不明,机制设计失准。从1994年7月国务院颁布《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号)提出推广住房公积金制度以来,到2015年12月《〈住房公积金管理条例〉修订送审稿》向全社会征求意见,住房公积金制度的目标主要有:“促进城镇住房建设”“转换住房分配机制”“支持缴存职工解决住房问题”“建立政策性住房抵押贷款制度”以及“提高城镇居民居住水平”等表述。从公积金运行20多年的实践来看,“转换住房分配机制”“建立政策性住房抵押贷款制度”“促进城镇住房建设”目标已基本完成^[5](P58-66)^[9],该制度似乎已丧失了存在的价值。尽管“支持缴存职工解决住房问题”依然可以看成是制度目标,但缴存职工中相当部分人群已解决了住房问题,他们缴交住房公积金的目的是什么?“提高城镇居民居住水平”也可以看成是制度的长远目标^{[7][9][10]}(PA06),但中高收入人群使用公积金购买更多住房是提高居民整体居住水平,中低收入人群购买住房也是提高居民整体居住水平,我们需要怎样的路径才是真正提高居住水平并未在《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)中明确阐述。尽管我们从逻辑上推导,制度目标“支持缴存职工解决住房问题”和“提高城镇居民居住水平”是支持中低收入缴存者,但在制度未明确的情形下,管理中心基于资金的安全性考量,支持中高收入人群购房成为制度运行的必然结果,“低存低贷”机制就成为“劫贫济富”的内生结果^[7]。具体而言,对已拥有住房的中等及以上收入家庭而言,住房公积金贷款是家庭的住房投资,并不是真正提高社会的整体居住水平;对有支付能力的中等及以上收入家庭,住房公积金贷款对住房商业贷款具有挤出效应,甚至是完全的挤出效应,这意味着公积金对中高收入家庭的支持并不能提高居民的整体居住水平,而其购买行为必然为开发商所洞悉而导致房价上涨^[11](P14-20)^[12](P109-124),其结果是急需改善居住状况的中低收入家庭支付能力的下降,进而导致其居住水平的下降。而存在住房问题的家庭,多为缴交人群中的中低收入家庭,以及未纳入公积金体系中的大量新市民,作为真正“提高居民居住水平”的中坚力量,却难以获得公积金制度的真正帮扶。

第四,决策管理错位,监管多头无序。从公积金的建立与发展来看,该制度典型具有“摸着石头过河”的特征,常常缺乏长远规划,也没有健全的管理体制,随着制度目标的实现,新环境下原有体制的先天不足就会暴露出来。一方面,决策机构非常设,决策流于形式,决策功能虚化。具体体现为在管委会成员的确定中,不仅表现为委员身份“官定”,其实际职位多为政府机关、事业单位与企业的领导,即使作为职工代表,常常多有官方背景,兼职特征明显,管委会民主决策名存实亡,让位于地方政府权力。在制度丧失明确目标,上级没有明确指示的情况下,制度运行限于资金安全,倾向于服务地方政府,并非中低收入住房困难人群。另一方面,在营运管理中,机构属性模糊。尽管《条例》将管理中心定位于事业单位,但现实中,行政级别不定,有厅级也有副处级,更为重要的是,有参公管理的事业单位、有自收自支事业单位、有全额事业单位、有差额管理的事业单位;而实际营运需求中,公积金归集与营运监督需要行政执法与行政监督,却存在监督力量单薄或根本没有执法队伍的问题;公积金贷款与投资强调保本微利,需要管理中心具有企业法人资格,而管理中心既无独立财产也无偿债能力,更不能承担公积金的经营风险。

监管实际安排中,不仅存在监管整体力量单薄乏力,也存在制度安排缺位问题。从体制设置看,管委会作为决策机构,并非真正的决策者,仅有监管之名,而无监管之实,更无监管之力。从资金使用看,截至2019年末,国家与省两级住房公积金行业专职监管人员仅137人^{①[13]},难以监管以万亿计的庞大公积金贷款与投资资金。从资金筹集看,尽管《条例》罚则部分赋予管理中心执法监督的权力,却没有相应的执法队伍。而监管实际操作中,地方财政与建设部门在保障职工权益与招商引资的权衡中一定程度上默许了企业少缴、漏缴和不缴的行为,存在同级监管太软问题;而财政部、审计署、住建部等上级监管

① 下文公积金相关数据没有特殊说明,均来源于文献13。

主体难以深入到基层,无法详细了解基层工作,存在上级监管太远的问题。监管运行模式中,多为事后监管,如李树彪、车世刚等大案要案的出现,而通常的财务报表审核、听取工作报告等方式则毫无效率,缺乏有效的预防机制;并且在多头监管模式中,责任不清、相互推诿、效率低下成为日常监管中的常态;在发生问题时,各部门集中督察,管理中心就会出现应接不暇而不堪重负的局面。

(二)制度的存废价值判断

正因为住房公积金制度存在这样或那样的问题^①,使得该制度一直处于“改革与取消”的舆论漩涡。“取消论”主要有两种表现形态,一是住房补贴取代论,二是完全取消论。

住房补贴取代论,即现有住房公积金不再缴纳到职工的公积金账户中,而是与职工住房货币补贴^②合并,纳入到职工的货币工资^[14](P137-152)中,住房公积金制度随之自然消失。支持的论据之一是,住房公积金是职工的住房工资,将工资发放给职工自主使用,可以避免资金使用率低下和资金运用效率问题,彻底避免腐败和挪用事件的发生^[15](P46-51)。然而,在我国大中城市房价普遍偏高、普通居民工资偏低的情况下,以包含了住房津贴的工资以及市场融资方式解决住房问题,对普通居民来说并不现实。更为重要的是,将公积金转为补贴发放,实质是给予中高收入阶层或社会精英阶层发放更多补贴的借口,进一步加剧国民收入的初次分配^[16](P100-103)^[17](P13-19);而在货币工资中住房部分纳入不充分或根本没有纳入的居民,取代论只会导致这类人群住房补贴的取消或完全没有,其居住状况可能更加恶化,进一步加剧居民住房贫富的社会分化,或者是需要政府更多额外的制度安排和更多的额外财政开支。支持论据之二是,住房公积金在解决居民购房问题上的能力不足问题。在房价高的城市,公积金最高贷款额度不到住房价款的40%,再加上组合贷款申请困难,解决不了居民购房支出的“大头”,公积金到了“食之无味、弃之可惜”的境地^[18](P84-87),成为以住房补贴取代住房公积金制度的又一重要论据。显然,这一境地是因当前公积金池资金总量有限、支持购房的金融化程度还有待深入,是可以在发展完善过程中通过管理体制与金融体制创新来加以解决的,这一观点还不足以成为取代公积金的支持论据。

完全取消论。学界以及社会人士常有人建议“取消住房公积金制度”,其主张的主要依据之一是,公积金“强缴免税”“低存低贷”与贷款准入机制的设计,所产生的“逆向补贴”与“劫贫济富”^[19](P18)问题,已成为企业的沉重负担,建议“取消显著增长而又带来分配不公的住房公积金制度”^[20];疫情期间,如何复工复产,黄奇帆再度提出废弃住房公积金,为企业减负^[21]。“逆向补贴”确有其事,但制度是否已有世界银行所提出的“劫贫济富”值得商榷,尤其在缴存利率由三个月的定期存款利率调整为1年期存款利率;公积金的确也是企业的成本支出,但对企业是否仅仅意味着成本,其对企业员工的激励效应进而增加企业收益是不应忽视的^[22](P10)。即使有公平性问题,也可以在未来的发展中妥善改造,不能忽视公积金20多年的探索与发展,及其在发展过程中所锻炼的一批专业队伍和归集的以万亿记的巨大资金池。更为重要的支持论据是,“制度目标已实现”成为取消公积金制度的核心论据。住房公积金制度作为我国20世纪住房制度改革的配套性措施,随着社会主义市场经济体制的建立,住房实物分配成功转型为货币分配,以及广大城镇职工住房问题的基本解决,成为取消住房公积金制度的直接论据。毋庸置疑,“转换住房分配机制”的目标确已完成,但是“解决居民的住房问题”或者说“提高居民的居住水平”这一最终目标是否完成是值得商榷的。可以预见,在未来城市化的进程中,新市民、城市务工人员、新就业大学生以及城市居民中的住房困难者的住房问题未能有效解决,制度目标就远远还未实现。实质上,住房问题是世界各国普遍并长期存在的一个社会问题,各国都有关于居民租房与购房的政策性住房金融制度安排,

① 本节提出的问题在前后文都或多或少给予了回答;同样,对废除住房公积金制度的论调或其他改革的方案,如补贴论、企业福利论、强制改自愿论、另起炉灶论等,在本节及后文也做了相应的回应。

② 住房补贴是一种货币补贴,指国家机关与事业单位对没有住房的职工或居住面积没有达到规定的相应标准的职工,发放相应的货币额,住房补贴发放的对象理论上是企事业单位的所有职工,但企业可根据自身实际情况参照执行。实际执行中,经济发达地方的政府机关、事业单位以及经济效益好的国有企业等单位已经实施,而经济欠发达的地区还没有实施。

如美国专门设立联邦住房委员会为中低收入人群提供住房担保,设立“吉利美”“房利美”“房地美”等政府机构或有政府支持的私营机构支持居民购房。再者,“解决居民住房问题”或“提高居民居住水平”也有一个标准问题,是一个与时俱进的命题。

由此而论,住房公积金制度不宜以津贴取而代,更不能是彻底取消,这既不符合社会大众的需要,也不是政府所期待的局面,其结果是居民住房问题的进一步恶化,以及财政支出的增加。因此,公积金制度应在发展中不断改革和完善,体现政府对中低收入人群购房的政策性金融支持的决心,彰显国家在保障居民“住有所居”的基本职能。

二、住房公积金制度改革方案的比较与抉择

针对住房公积金制度存在的各种问题,改革的方案很多,社会呼声很高并产生很大影响的方案是与社会保障合并(下文简称“并入方案”),或改组为住宅政策性银行(下文简称“改组方案”)。需要深入比较两大方案之间的优劣,进而为改革明确方向。

(一) 两种方案的优势

公积金与社保合并具有一定优势,但不能从根本上解决公积金制度所面临的基本困境。

第一,并入社保方案的优势分析。公积金与社保合并的优势主要体现在如下几个方面:一是无需政府财政补贴可以很好地缓解养老基金的缺口问题。2019年我国60周岁及以上人口25388万人,占总人口的18.1%,主要通过财政补贴以及国企红利保障当前老龄人口的养老保障需求,但2017年已有6个省份收不抵支,到2028年,在当前财政补贴强度下,养老保险基金当期余额将会出现资金缺口问题^[23](P16-26);若社保资金将住房公积金纳入,将会较好地解决养老金存在的资金缺口问题。二是解决公积金强制缴交的理论基础问题。公积金的缴交强制性一直以来并没有得以落实,核心在于《住房公积金管理条例》是国务院颁布的行政法规,低于全国人大通过的《劳动法》的法律阶位,在劳动纠纷的仲裁中得不到《劳动法》的支持,强制性明显弱于社会保障资金的征缴;若合并于社会保障,隶属于社会保障的住房公积金的征缴可得到《劳动法》的支持,可切实推进住房公积金的惠及面,使更多人群受益。三是解决住房公积金的公平与效率问题。与社保合并,能增加公积金制度的强制性强度,可以很好地解决制度存在的“缴”与“不缴”所产生的公平性问题;在贷款环节,若资金用于当前现收现付的社会保障支出,没有贷款就不存在贷款环节的公平性问题,也很好地解决了资金的使用效率问题。李珍、陈瑛姝和蒲晓红等正是据此提出将公积金并入大社保^[24](P106)^[25](P54-55)。

第二,改组为政策性银行的优势分析。住房公积金制度改组为政策性住房银行的优势主要体现在:一是改组方案解决了住房公积金制度的基本定位与公平问题。改组方案中的政策性就内在规定了制度目标主要是为中低收入人群提供住房金融支持,从制度层面解决了制度内缴存人群的潜在劫贫济富问题,同时也能为制度外中低收入人群提供政策性住房贷款,亦可解决制度内外的公平性问题等。二是改组方案有利于住房公积金管理体制的理顺。政策性住房银行定位意味着管理中心应转变为企业性质,与国务院出台的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》政策方向是一致的,这就解决了管理中心的基本属性定位问题,也解决了公积金增值收益的属性归属问题。三是有利于我国住房金融体系的健全。一个健全的住房金融体系,既包括商业性住房金融,也包括以中低收入人群为对象的政策性住房金融,这是美国、日本等西方发达国家的住房金融体系所证明的。目前,公积金体制内无力申请公积金贷款的人群、城市下岗职工与自由职业等住房困难的城市居民,以及外来常住人口的住房问题,都迫切需要政策性住房金融支持。

第三,两种方案优势的比较与抉择。从并入方案的分析可以看到,其核心优势在于弥补养老资金的缺口,却不能解决公积金制度本身存在的问题,如制度定位问题,甚至产生了更多的问题,如现有公积金领域内的人员安排问题、已贷出款项如何收回的问题、参与公积金缴存人群的贷款权利如何保障的问题

等。从公平与效率看,并入方案是公积金填补养老金,似乎解决了公平性问题,但缴交环节的逆向补贴问题并没有得到解决,未获得公积金贷款人群的权益又如何保障?更为重要的是,中低收入人群住房消费支持缺乏制度安排。因此,并入方案真正的优势是解决了公积金强制缴交的问题,但问题是市场机制看似否定了公积金强制缴交的已有的理论基础,但并不能否认公积金丧失了强制缴交的理论基础。因此,从两种方案的优势比较看,改组方案较并入方案能更好地解决公积金制度面临的基本问题,具有更明显的优势。

(二) 并入方案支撑理论的明显瑕疵

并入方案的支撑理论存在的明显瑕疵可从以下方面进行分析:

第一,并入方案的可能支撑理论。首先是新加坡中央公积金理论。我国住房公积金制度起源于20世纪90年代初上海学习新加坡中央公积金制度而在住房领域建立的与住房制度改革相配套的一项制度,采取国家、企业和个人各负担一部分的方式,缓解住房建设资金紧缺的问题。应该说,住房公积金制度仅吸取了新加坡公积金住房使用部分的经验。新加坡中央公积金制度始于1955年,为老年居民提供养老保障是其成立的目的,1968年起中央公积金局允许会员使用公积金存款购买建屋局兴建的组屋,并通过建屋局为组屋建设及购买提供金融支持。目前,新加坡的中央公积金制度是集养老、医疗、住房、教育和投资等多功能于一体的综合性社会保障制度。从这角度看,新加坡政府将社会保障与住房保障融为一体,为我国住房公积金制度与社会保障融合提供了可供改革的方向。这也正是支持公积金并入社保的核心依据。

其次是社会保障理论,它主要包括三个层面:一是生命周期理论。假定消费者都是理性人,根据效用最大化原则对生命周期内的收入进行合理安排;在我国的现实生活中,职工有多个个人账户,不符合消费者在生命周期内应依据不同阶段的需要对整体收入进行合理安排的特征,因而需将养老、医疗等个人账户与住房公积金的个人账户整合为一体,确保消费者从生命周期的整体视角合理配置自己的收入和财产,用以达到个人效用水平的最大化。二是社会福利最大化理论。庇古认为,若将富人一部分收入转移给穷人,则社会经济福利会增加,而收入转移的途径就是通过政府的累进所得税和遗产税向富人征收,然后通过政府发放失业津贴、社会救济、养老金、医疗保险、房屋供给等社会保障事业来补贴穷人,这些转移支付将会增加穷人的实际所得以及社会总效用的增加。三是总产品扣除理论。马克思的扣除理论认为,社会总产品在个人分配之前要做必要的扣除,如由于年老、生病、工伤、失业等原因而丧失劳动能力或不能劳动而做的扣除,以此设立基金解决失去劳动能力人群的养老、医疗、失业等问题。

第二,并入方案的支撑理论缺乏现实土壤。新加坡中央公积金制度作为我国住房公积金制度的借鉴对象,其养老、医疗、住房等相互打通,看似为公积金与养老保险合并提供了理论基础,但问题的核心是新加坡的中央公积金制度是不是现代住房保障制度?是否与我国社会保障需求的基本国情相适应?陈杰将新加坡中央公积金制度存在的问题总结为,中央公积金没有体现社会成员之间的互助和互济,并不是现代社会保障,本质上是个人储蓄;而过度的储蓄显著地抑制了居民消费,不利于经济的发展,也容易造成社会保障的两极分化;而各种账户融合可能造成各个账目之间的混乱,出现总体资金使用失控的风险^[26](P91-119)。更为重要的是,新加坡自助养老模式与我国统分结合的养老模式是有着本质性区别的。

生命周期平滑理论是个体收入在消费者生命周期各阶段的调配,用以促进个体效用的最大化,有其一定道理。但其理论的基础是个体能在生命周期内实现自我效用的最大化,核心是自助,而非成员之间的互助。更为重要的是,若将个人账户合并用于养老保险去填补养老金缺口,那我国许多居民在工作阶段住房问题都解决不了,效用最大化就是奢谈;若个人账户用于购房,则增加了居民自助的能力,但考虑到我国养老资金缺口问题,这一思路就没有实施的可能性;即使如此,没有成员之间的互助,依赖个人账户难以解决居民的住房问题,新加坡的公积金个人账户是自助性质的,其获得的住房保障从本质上来看

体现为建屋局所提供的低价组屋和低息贷款。社会福利最大化理论认为,国家通过向富人征税补贴穷人可增加社会整体福利,其立足点是穷人,涉及生命周期也并非老龄阶段,将养老保险账户与公积金账户合并,那在我国现有情况下如何解决中低收入居民的住房问题呢?马克思的社会扣除理论是以丧失劳动能力为前提,即将社会总产品扣除的一部分再分配给丧失劳动能力的人,这为养老、医疗、工伤等奠定了理论基础,但住房是居民及家庭必需品,是劳动者每日再生产所需基本要素,并非丧失劳动能力时所需要的物质补偿,而是每日恢复劳动力能力必须要有的补偿,隶属于劳动者的工资范畴^[3](P1-8)。

第三,两种方案的理论基础比较与抉择。改组方案的理论基础根源在于,政府在居民的基本住房问题上提供保障的职责与职能,将住房公积金制度改组为政策性住房银行,有利于解决中低收入人群的住房问题,有利于解决公积金制度存在的基本问题。更为重要的是,改组为政策性住房银行填补了我国政策性住房消费融资缺失的问题。因此,与并入方案的支撑理论比较,改组方案的理论与现实基础更为夯实。

(三) 并入方案存在的障碍

实质上,关于合并的思路主要出现于媒体报道,并没有一个逻辑完整而具体的方案。依据媒体报道整理各种可能方案,我们发现这一方案存在难以逾越的障碍。

第一,并入方案及其难以逾越的障碍。合并于基本养老保险。具体包含两种实现形式:一是公积金中的单位缴交部分合并于基本养老保险的统筹账户。劳动学会副会长苏海南“建议职工个人缴纳的部分就别动了,今后可研究将单位缴存的住房公积金用于充公,纳入社会保险基金”^[27]。众所周知,我国社会保障实行社会统筹与个人账户相结合的方式,其中,统筹部分用于发放当前老龄人口的养老金,资金具有公共属性;若将住房公积金并入统筹账户,或者说单位缴交部分并入统筹账户,将原本属于职工个人所有的资金去填补养老金缺口,看似提高了资金的使用效率,但职工对公积金的资金所有权、其住房贷款权等权益又应如何保障?二是将职工的公积金合并到养老基金中的个人账户,归口于人社部管理。若住房公积金与社保的个人账户合并,此时社保基金的大数法则如何体现,如何解决养老金的缺口问题呢?若采用记账方式计入个人账户,即在国家信誉担保下采取个人账户空转模式,但个人所有的资金在面对未来时,就会面临巨大的不确定性了;最为关键的问题是,存在住房困难的人群又如何获得低成本的住房融资?难道要舍弃现有的准金融机构,另起炉灶建立新的政策性住房消费金融机构?

与企业年金或职业年金合并(“三金合并”方案)。依据2016年数据“不到三个人口养一个人”,人社部思考的解决思路是“将住房公积金与职业年金、长期护理险等补充养老保险”^[28]。具体而言,“三金合并”包括两种实现方案。一是建议将住房公积金与企业年金或职业年金合并,但采取自愿缴存模式。黄奇帆认为公积金转变为企业年金,可通过资本市场使得职工获得“更好福利回报、更加健康完善的社会公共福利系统,以及一个规模和深度更宏大、更高质量的长期资本市场”^[29]。这一合并方式的确有利于降低企业成本,问题是强制变自愿,实质是为高收入人群谋福利;更为重要的是,职工存在的住房问题又如何解决,指望以利润为导向的商业银行没有任何现实可行性;以财政兜底解决中低收入人群住房,估计财政将会异常吃力,也没有这样的财政实力;没有替代制度,将住房公积金整合于企业年金,如何实现我国社会主义在住房方面的共同目标——住房“共同富裕”?二是“三金合并”且统一强制执行,归口于人社部管理^[30](P22-24)。董登新认为三金整合并统一强制执行,在总体缴费率降低情况下,可做实保费的真实缴交,并借鉴美国401(K)计划的经验,将“住房保障”功能放在前端,将“补充养老”放在终端^[30](P22-24)。由此而论,这一方案在本质上与现有住房公积金制度并没有区别,区别可能在于提升了强制性的法律阶位(若纳入《劳动法》中),以及归口管理的差异;我们假定国家部门之间不存在博弈,能将住建部主管的业务划归人社部,问题是这一方案并没有解决基本养老保险的缺口问题,也没有解决住房公积金制度存在的公平性问题、资金使用效率问题等等,对制度存续的核心问题完全没有涉及,何来可行性。

第二,改组方案的现实可行性。与各种并入方案存在的问题相比,改组方案具有明显的可行性。

国家政策支持有利于公积金管理机构的改组。2013年中国共产党十八届三中全会明确要求:“研究建立住宅政策性金融机构”。随后住建部牵头,与多个部门研究将住房公积金改组为住宅政策性银行的可行性;2017年住建部王蒙徽部长明确提出:“改革完善住房公积金制度,并按照建立住宅政策性金融机构的方向,推进住房公积金制度改革,选择部分地区开展试点”。2019年1月24日《河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》中提出:“支持在雄安新区设立住宅政策性金融机构,探索住房公积金制度改革。”这一系列的推进与试点,在2020年5月18日的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》得到了进一步体现。可以这样说,将住房公积金制度改组为住宅政策性金融机构的基本政策环境已初步形成。

各地住房公积金管理机构已形成了政策性住房银行的雏形。从住房公积金业务系统构成来看,包括资金归集、提取和贷款业务,实质上就是银行的存贷款业务模式,为住房公积金改组为住宅政策性银行提供了基本运作模式和基本运行框架。从资金规模、从业人员以及办事机构看,2019年末,住房公积金缴存余额6.54万亿元,管理中心全国共有341个,139个分支机构未纳入统一管理,全国有3350个住房公积金服务网点,在编从业人员2.67万人,非在编从业人员1.75万人。从银行设立所必需的机构规模、从业人员和营业场所等方面看,住房公积金管理中心与民生银行、光大银行、浦发银行相当;中国民生银行股份有限公司网站公布的数据显示,2019年民生银行资产总额6.68万亿元,基层机构2610个,从业人员约5.89万人。这在物资、人员、资金等方面为住房公积金转制为住宅政策性银行奠定了坚实的基础。

住房公积金转制为住宅政策性银行的成本最低。住房公积金管理机构与住宅政策性银行两者在政策目标制定、政策运作形式等许多方面有着很大的共性;同时,通过服务方式的合理设计,以基本住房为基础,在很大程度上也能保障缴存对象与主要服务对象的最大限度的一致性。因此,将住房公积金管理机构整体上转变为住宅政策性银行,能保障住房公积金原有管理机构在整体上维持不变,没有人员分流产生的可能社会震荡,却能推进公积金为住房困难人群提供融资支持;而住宅政策性银行则能利用公积金制度的强制性,保障资金的充足,为制度内外更多人群提供服务,实现社会主义的住房“共同富裕”。显然,与其他改革路径相比,如与社保合并、完全取消、储蓄合同模式、重新建立新的政策性住房金融机构等各种方案相比较,改组为住宅政策性银行应是制度成本最低、最顺畅、操作性最强的一条道路。

需要重点说明的是,改组方案不仅在理论基础与现实可行性等方面优于并入方案,而且政策性住房银行方案并不妨碍公积金养老功能的发挥,而养老资金的缺口不应由住房公积金来填补,也填补不了;而公积金在住房反向抵押方面的功能拓展则可为养老保障的补充提供坚实的基础。

三、改组为政策性住房银行的困境与突破

尽管改组为政策性住房银行明显优于与社会保障合并的方案,但住房公积金制度与政策性住房银行是存在巨大差异的,如何突破改组过程中的各种障碍,是必须直面和解决的问题。

(一) 政策性住房银行的筹资困境与突破

改组为政策性住房银行意味着机构转变为企业性质,意味着现有筹集模式的合理性以及已有筹集规模是否充足的问题。

一是政策性住房银行筹资主体合规性困境。住房公积金改组为政策性住房银行,意味着事业单位性质转变为企业性质。作为企业,是有其市场准入条件的,比如金融机构8%的最低资本率的资本金如何来、由谁负担、如何负担等问题。其实,这一部分资金完全可以通过住房公积金的增值收益加以解决。1994年推行住房公积金制度以来,公积金运行所产生的增值收益还是数额巨大的,即使扣除管理费用、上缴给政府作为廉租房补充资金外,还有较大规模的贷款风险准备金。2019年的住房公积金年度报告显示,截止于2019年末,我国已累计提取高达2223.21亿元的贷款风险准备金,这可作为政策性住房银

行的注册资本金。

二是改组后的政策性住房银行筹资的模式困境。一般认为住房公积金改组为金融机构,其企业性质决定了政府应通过补贴方式向社会筹集资金,即公积金的强制属性应调整为自愿缴存模式。然而,没有强制性的公积金归集模式实质是否定了住房公积金制度,否定了职工基本住房工资的独立性,这就决定了中低收入人群解决住房问题的困难性,如此建立的政策性住房银行废弃制度原有的优势,政府将会面临严峻的财政负担,这并不是国家所期望的。其实,公积金并未丧失强制缴交的理论基础^[3](P1-11),这需要将制度目标进行清晰界定,定位于解决居民的基本住房问题;同时,也需解决中高收入人群的参与激励机制问题。事实上,中高收入人群常常能获得企业引进人才的住房补贴或提供住房等各种引智配套措施,1:1配套、免税以及基本住房额度的公积金低息贷款,是具有很强激励性的。因此,改组后保持公积金的强制性,重点为中低收入人群服务,保障中高收入人群的基本参与激励,是有利于政策性住房银行的发展的。有人担心以国家公权保障政策性住房金融机构的垄断性,破坏了市场;但我们需要注意的是,政策性住房金融机构就是国家积极干预职能的体现,并未违背公权干预的前提条件,通过公权保障居民基本住房,就是保障公民在住房方面的“共同富裕”。

三是政策性银行资金的归集积极性困境。公积金改组为住宅政策性银行,是从体制上整合为全国性的政策性金融机构,是公积金资金的统筹使用。问题是资金归集依赖于地方政府的具体执行,需要地方政府的大力支持,如何调动地方政府的积极性成为关键。其实,完全可以将公积金归集执法纳入政府职能,如并入城市综合执法队,对未缴、漏缴的企业进行处罚即可;同时,保障住房公积金为地方政府服务的优先权,如本地区公积金优先解决地方中低收入人群住房问题,支持地方公租房的建设等;而以有余补不足的资金调度实施有偿调节,即公积金沉淀地区调拨给资金紧缺地区使用是要支付相应报酬的,这样能保障地方政府的利益,有利于调动地方政府的参与积极性。

(二) 政策性住房银行放贷困境与突破

政策性住房银行贷款服务深度的困境。住房公积金制度存在的关键问题之一是贷款额度偏低,被人们形容为“鸡肋”,改组为银行能否解决贷款额度的问题值得关注。其实解决这一问题,需要我们在资金流入上加以扩源,也需要我们在保障居民享有一套基本住房的基础上进行控源。资金扩源有很多路径,一方面将与住房相关的资金整合起来,如将职工住房补贴、商品住宅专项维修资金、公房售后回收资金等纳入政策性住房银行;另一方面,通过公积金个人住房抵押贷款证券化在二级市场上募集资金;再者,作为国家政策性住房银行,以国家信誉发行债券都是可行的。控源是保障资金充足的另一途径,即任何家庭都只能获得基本住房额度的住房贷款。当然,其前提是基本住房贷款额度能得到满足,只要家庭负担得起,就应给予足额的基本住房贷款额度;家庭往往希望购买超过基本住房面积的贷款额度,那么就需要改组后的政策性住房银行提供组合贷款,可以在政策性住房银行内部,也可与其他银行合作,增加政策性住房银行的服务功能。

政策性住房银行服务对象如何兼顾所有缴交群体。强制缴交的群体特征决定了政策性贷款应惠及所有缴交人群(普惠),政策性决定了应重点为中低收入人群提供金融支持(特惠)。其实,依据解决居民基本住房问题的制度目标,政策性住房银行可通过相关制度设计,如政府制定标准的基本住房贷款,为中低收入人群标准住房贷款提供担保等,可以实现普惠与特惠的内生协调^[16](P100-103),既能很好地解决中高收入人群参与激励问题,又能让优惠贷款真正惠及中低收入人群,改变公积金制度“劫贫济富”的问题;同时,特惠不仅可以在制度内体现,也可通过共有产权房购买、发放住房补贴等方面,实现制度内特惠与制度外特惠相结合的方式,有效地帮助中低收入人群解决住房问题。

优惠贷款如何区分住房公积金缴交与未缴交人群。实质上,强制性在理论上保障了缴交人员与就业人员同一性,即理论上不存在制度内人群与制度外人群的贷款区别。然而,在实践中,制度内外的缴与未缴将在较长时间内存在,这两类人群的贷款如何区分就成为一个重要问题。政策性住房银行资金

主要来源于缴交人群的公积金,但政策性住房银行又需为所有中低收入住房困难人群贷款,此时一部分未缴纳住房公积金的中低收入人群与缴纳了公积金的人群在低息贷款中理应在贷款设计中体现出来。理论上,我们可以通过贷款额度加以区分,如基础贷款额度^①加上公积金缴存余额倍数,其中基础贷款额度与低水平基本住房相联系,包含公积金缴存余额倍数的总额度不得超过普通住房的额度。这种设计方式有利于促进未缴纳住房公积金人群增强缴纳意识,有利于公积金征缴率的提高;同时,这种方式可以与政府共有产权住房关联起来,从多角度为中低收入人群提供住房保障。

四、政策性住房银行互助体系的整体方案设计

住房公积金改组方案是住房公积金制度的重新设计,必须坚持公积金现有的制度优势,同时也应改革制度存在的基本问题。

(一) 住房公积金改组方案设计的基本原则

具体而言,改组方案设计应坚持如下基本原则:

有利于管理体制的理顺,并促进制度目标的实现。当前,公积金基本方向的决策难以适应社会环境的快速变化,体现为制度基本价值取向模糊,目标群体不明,使得《住房公积金管理条例》范围内的年度事务决策不可能有所作为,亟须决策体制与时俱进;而营运管理体制亟待依据中共中央国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,推进公积金管理体制的行政管理职能与金融管理管理职能的分离,改变现有体制中多头监管及相应的考核机制,促进中低收入人群住有所居的制度目标实现。

有利于保障资金来源的稳定性以及筹集资金的多元化。保障资金来源的稳定性意味着,必须坚持强制汇缴在资金筹集中的基础性地位。实质上,将职工缴交资金定位于基本住房工资,并未损及中高收入人群的利益,却有利于资金规模的壮大,有利于中低收入人群购房的目标实现,这表明我国并未丧失强制缴交的理论基础^[3](P1-11)。而筹集资金的多元化,意味着将各种与住房相关的资金汇聚在一起,也意味着在强制的基础上鼓励居民自愿缴存,同时也应推进公积金(或政策性)住房抵押贷款证券化,资金筹集由封闭走向开放。

有利于缴交群体、管理中心和地方政府的参与积极性。改组方案应有利于所有缴交群体,至少不损害中高收入人群的利益,这是强制缴交的内在要求,即要坚持制度的普惠特性,如强缴免税并享有基本住房额度的贷款权利等。同时,改变对管理中心考核机制,实行制度目标考核与营运绩效考核相结合的方式,调动管理机构营运的积极性。此外,在财权与事权对等原则的基础上,在坚持辖区财权不变的前提下,推进资金有偿使用的原则,调动地方政府参与积极性,多快好省地促进资金汇缴。

(二) 改组方案设计的基本内容

第一,主要机构设置及其功能设计。

政策性住房银行互助体系包括三个部分:一是剥离城市住房公积金管理机构的行政职能,在住建系统设立住房公积金管理局,主要负责公积金资金归集使用等方面的决策与监督;二是地方公积金管理中心改组为地方政策性住房银行,注册金来源于各地增值收益的一部分;三是政策性住房银行互助总行为政府注资的国有金融机构。两者之间以会员制进行统筹,提供有偿的资金余缺调节服务、发行政府债券等。各机构主要职能设计如下:

住建部门住房公积金管理局,是城市住房公积金管理机构的行政职能所剥离出来的部分,属行政决策与行政监督管理部门。具体包括四大处室:一是公积金决策管理室。因公积金主要是解决市场失灵领域的基本住房问题,需要国家积极干预和决策,应由主管部门建立专门处室负责住房公积金重大事项的决策,如制定公积金缴交与资金使用的基本政策,各省及地市相应部门依据政策因地制宜制定适应本

^① 比如基础住房贷款额度可设定为满足最低基本住房需要的住房面积下限,如40平方米;普通住房面积界定为90平方米。

地区的条款。二是公积金归集监督室。公积金的归集由企业和缴存者主动积极缴存到地方政策性住房银行,各地公积金归集监督室对企业和个人缴交情况进行监督和执法。三是公积金营运监督室,主要负责地方政策性住房银行的资金使用是否按照政策执行,是否存在资金违规使用等,并制定相应的考核机制。四是公积金投资监管室,主要负责地方政策性住房银行的资金投资是否按照政策规定执行,是否存在资金违规投资使用等问题,以及投资营运的考核标准。

地方政策性住房银行,为地方政府主管的金融企业,是城市住房公积金管理中心的金融职能独立出来的部门。主要业务集中于如下几个方面:一是归集缴存人资金,为缴存人开设个人账户,提供记账服务,并支付低于市场利率的存款利息;二是为所有汇缴人群提供基本住房额度的住房低息贷款,支持居民解决基本住房问题。同时,为保障不同人群住房需求的不同,地方政策性住房银行与商业银行合作提供组合贷款服务。三是在房价高企的城市为中低收入人群、入职不久的新就业人员等租房者提供住有所居的租金提取服务,尤其是租房低息贷款服务。四是地方政策性住房银行在资金充足的情况下,可以通过购买保障住房建设债券或直接投资保障住房建设解决保障房建设资金融资问题。

政策性住房银行互助总行,是基于住房资金统筹业务需要而建立的政策性住房银行总行,其资金来源源于政府财政拨款、住房政策性金融债券及从央行获得的再贷款等。主要业务包含如下几个方面:一是为地方政策性住房银行提供住房抵押贷款证券化服务,为地方政策性住房银行提供流动性支持;二是发行债券,为地方银行提供贷款服务;三是为地方政策性住房银行资金的协调提供融资平台;四是购买国家发行的保障住房融资债券,或直接投资保障类住房,并获取保障住房销售或租赁的收益;五是在时机成熟时,为地方政策性住房银行的住房反向抵押贷款服务提供流动性支持。

第二,地方政策性住房银行体系的资金来源。

可以考虑如下资金来源:一是单位及其员工缴纳的住房公积金,时机合适时亦可通过财政补贴的方式吸引自愿缴存资金,即通过德国住房自愿储蓄模式来吸引资金缴存;二是将公房出售资金、住房维修基金和其他房改资金都纳入地方住房银行。三是将企业年金或机关事业单位的职业年金等纳入地方政策性银行系统,做实住房公积金的补充养老功能。四是通过住房抵押贷款担保的方式,获得政策性住房银行互助总行的融资贷款。五是公积金(或政策性)住房抵押贷款证券化所获得的资金。

(三) 改组方案实施与推进的具体步骤

第一步:在省级或全国范围内推进住房公积金管理中心建立政策性住房金融互助平台,推行资金的有偿使用。如图1所示。

第二步:将住房公积金管理机构的行政职能与金融职能剥离,分别设立相应的机构。其中,决策、管理和监督等职能划归于住建系统,成立住房公积金管理局,负责资金归集并确定资金使用的基本方向,并进行监督;而剥离的金融职能或营运职能成立地方政策性住房银行。与此同时,将政策性住房银行金融互助平台正规化或升格为政策性金融互助总行,为地方政策性住房银行提供流动性支持。如图1所示,此时缴存人将公积金直接缴存到地方住房政策性银行,获得利息,并拥有低息住房贷款权。

第三步,在资金充裕的情况下改革或拓宽各级机构的职能。一是在国家的领导下,公积金管理局与央行系统协调商议,确定国家重点发展领域,尤其是与不动产相关联的领域,拟定投资清单,为缴存人提供投资的基本方向。二是扩大公积金参缴人自主权,除无力打理账户的缴存人获取规定利息外,缴交人可依据投资清单,以投资的方式为住房(不动产)类的项目提供资金支持,体现缴存人对公积金资产的所有权。三是地方政策性住房银行和总行,在资金充裕的情况下投资到其他领域,尤其随着我国老龄化加速,重点支持住房反向抵押,以住房支持居民“以房养老”,做好住房公积金的养老保障功能。

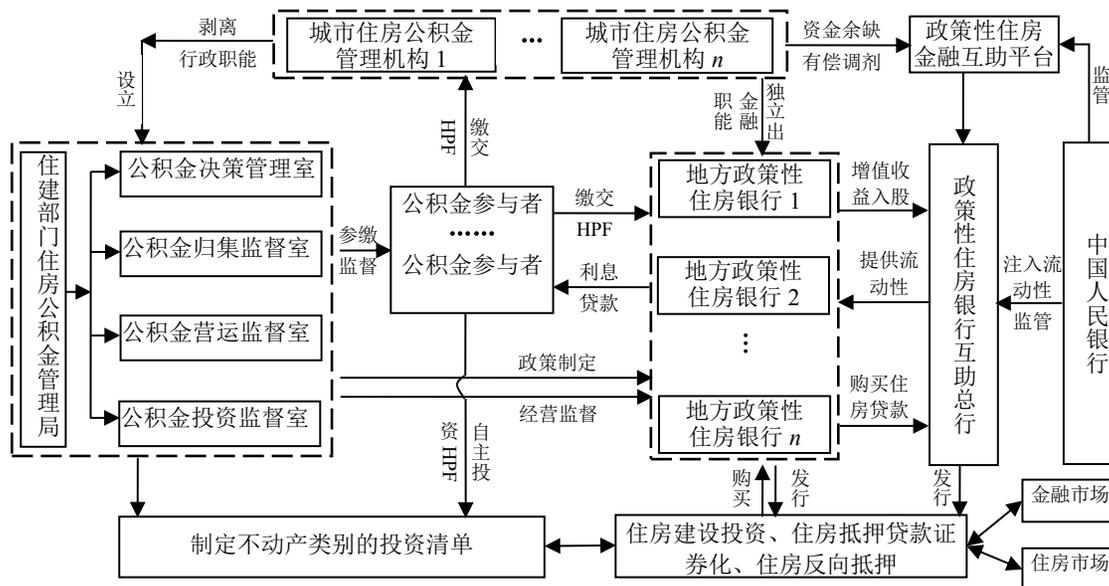


图1 住房公积金管理机构改革方案与推进步骤示意图

参考文献

[1] 倪鹏飞. 住房公积金制度的争论焦点与改革方向. 人民论坛, 2020, (23).

[2] 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. 金融研究, 2006, (8).

[3] 陈峰. 住房公积金的属性争论与再思考. 暨南学报(哲学社会科学版), 2019, (9).

[4] 陈峰. 我国住房公积金缴交环节的公平性问题探讨. 中国房地产, 2014, (9).

[5] 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. 中国行政管理, 2020, (9).

[6] 周威, 叶剑平. 住房公积金制度及其改革方案建议. 江西社会科学, 2009, (4).

[7] 陈峰. 我国住房保障制度及其运行风险的识别与控制研究. 武汉: 华中师范大学出版社, 2016.

[8] 卢云鹤, 万海远. 住房公积金制度的收入分配效应. 经济学(季刊), 2020, (5).

[9] 刘洪玉. 推进与完善住房公积金制度研究. 北京: 科学出版社, 2011.

[10] 陈峰. 厘清住房公积金的制度取向. 中国社会科学报, 2015-10-22.

[11] 刘丽巍. 我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向. 宏观经济研究, 2013, (11).

[12] 顾澄龙, 周应恒, 严斌剑. 住房公积金制度、房价与住房福利. 经济学(季刊), 2016, (1).

[13] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 全国住房公积金2019年年度报告. 2020-06-12. [2021-2-6] http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/202006/t20200612_245841.html.

[14] 牛明, 朱小玉. 住房公积金制度何去何从: 存废之争、定位重思与改革方向. 社会保障评论, 2019, (2).

[15] 陈杰. 住房公积金制度代表性改革方案及其评析. 中国房地信息, 2009, (11).

[16] 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. 中国行政管理, 2014, (12).

[17] 李稻葵, 何梦杰, 刘霖琳. 我国现阶段初次分配中劳动收入下降分析. 经济理论与经济管理, 2010, (2).

[18] 王永凤. 住房公积金基本住房互助保障作用研究——确定住房公积金个人贷款额度的方法. 中国行政管理, 2015, (2).

[19] 世界银行. 中国经济2006年第三季度季报. 北京: 世界银行中国局, 2006.

[20] 兰天鸣. 北师大一研究报告建议取消住房公积金, 2016-08-05. [2021-2-6] <http://news.sina.com.cn/c/2016-08-05/doc-ifx-utfyw0694495.shtml>

[21] 黄奇帆. 新冠肺炎疫情下对经济发展和制造业复工的几点建议. 2020-02-11. [2021-2-6] <http://news.ifeng.com/c/7tyutoHp2Hf>.

[22] 陈峰, 侯松. 上调公积金缴存基数, 会否加重企业负担. 大众日报, 2020-07-08.

[23] 封进, 赵发强. 新中国养老保险70年: 经验、问题与展望. 社会保障研究, 2019, (6).

[24] 李珍. 论政府责任边界视域下中国住房公积金制度的改革方向. 社会保障评论, 2017, (4).

- [25]陈瑛姝,蒲晓红.我国住房公积金纳入社保个人账户的可行性.经济导刊,2008,(7).
- [26]陈杰.中国住房公积金的制度困境与改革出路分析.公共行政评论,2010,(3).
- [27]央视财经.因噎废食,住房公积金要取消了? 2016-09-29.[2021-2-6] <https://www.shui5.cn/article/71/107757.html>.
- [28]王晓慧.人社部新思路:用不差钱的公积金补充养老保险.华夏时报,2016-08-20.
- [29]黄奇帆.改革现行住房公积金制度,为发展企业年金奠定坚实基础.第一财经网,2020-04-14.[2021-2-6] <https://www.yicai.com/news/100593144.html>.
- [30]董登新.社会保障资源的制度整合与改造——建议将“五险三金”合并为“三险一金”.金融博览(财富),2016,(12).

The Choice and Design of the Reform Plans of China's Housing Provident Fund System

Chen Feng (Centel Normal University of China)

Abstract Given the necessity of the existence of Housing Provident Fund (HPF) System in China, the reform of HPF should adhere to its original mandatory and Generalized System of Preference (GSP) principle, highlighting the principles of preference and sustainability of capital. A comparative study of "reorganizing into policy-based housing banks" and "merging with social security system" indicates that the mutual assistance system of policy-based housing banks is the best scheme suitable for China's national conditions. In order to establish the mutual assistance system of policy-based housing banks, the first step is to set up the policy-based housing financial mutual aid platform at the provincial or national level, and promote the paid use of funds. The second step is to separate the administrative function from financial function of the HPF management organization, establish the HPF management bureau, and promote the upgrading of mutual aid platform to policy finance mutual aid head office. The third step is to reform or broaden the functions of institutions at all levels under the condition of abundant funds so as to protect the rights of all right holders.

Key words housing provident fund; reform programs; mutual assistance system of policy-based housing banks; system design

■ 收稿日期 2020-11-16

■ 作者简介 陈 峰,管理学博士,华中师范大学经济与工商管理学院副教授,全国民政政策理论研究基地副主任,湖北房地产发展研究中心研究员,上海交通大学住房与城乡建设研究中心特约研究员;湖北 武汉 430079。

■ 责任编辑 桂 莉