

我国住房公积金管理运营的问题解析 与对策建议

魏 嘉¹ 何 清² 官春子³

(1.南昌工学院,江西 330108;2.辽宁省税务局,沈阳 110300;3.辽东学院,丹东 118001)

内容提要:住房公积金制度是随着我国住房制度改革建立和发展起来的,在支持职工住房消费、改善职工居住条件、促进房地产业健康发展等方面发挥了重要作用。但随着覆盖人群的不断扩大和公积金规模的不断增加,住房公积金制度在公平、效率、监管等方面的问题也日渐凸显,引起全社会的广泛关注。本文回顾了我国住房公积金制度建立发展基本情况和公积金缴存比例的发展历程,分析了住房公积金制度设计和运营管理中存在的缴存比例最高和最低差距过大、增值收益使用去向单一、管理机构非在编人员过多、缴存余额过大、闲置资金过多等问题,提出了调整缴存比例上下限、建立内部收益分配机制、压减非在编人员、拓宽投资增值渠道、建立科学的借款制度和贷款贴息政策和建立灵活惠民政策工具箱等对策建议。

关键词:住房公积金 缴存比例 管理成本 投资增值

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)10-0090-07

住房公积金是职工个人长期缴存的住房储金,既能为职工个人及家庭提供一定的住房资金支持,又能为建设城市廉租房提供资金保障,还能通过资金调控和使用促进房地产业的健康发展。截至2022年末,我国住房公积金缴存余额为92454.82亿元,比上年增加10671.68亿元。2022年,住房公积金业务收入2868.42亿元,业务支出1460.10亿元,公积金增值收益为1408.32亿元。^①当前,我国住房公积金及其增值收益数额庞大,公积金管理运营中的问题需要重点关注。由于我国住房公积金制度建立时

间短,管理与运营经验不足,特别是随着国企改革、私企发展、人员流动频繁等经济社会的新变化,使先天有缺陷的住房公积金制度与社会经济发展要求的矛盾日渐突出。梳理我国住房公积金制度建立的发展历程,解析制度设计本身的问题,发现公积金在管理与使用中产生的问题,并从制度设计、公积金管理、资金使用与运营方面探讨优化住房公积金制度的措施,加强资金监管,降低资金管理成本,实现公积金增值收益和缴存闲置资金收益最大化,十分必要。

[收稿日期]2023-07-06

[作者简介]魏嘉,经济与管理学院教师,研究方向为管理学;何清,第三分局(税收大数据和风险管理局)副局长,研究方向为税务稽查与税务风险评估;官春子,经济学院教授,研究方向为经济统计分析。

①住建部.全国住房公积金2022年年度报告[R].住房城乡建设部网站,2023-06-08.

一、我国住房公积金制度建立和发展情况

我国的住房公积金制度是随着住房制度改革建立和发展起来的,是我国社会保障制度体系中的重要组成部分。我国最早的住房公积金制度是1991年由上海市结合本地实际、参考新加坡中央公积金制度,在全国率先建立起来的。随后,大连市也于1993年建立起符合大连市实际情况的住房公积金制度。此后,全国多地陆续仿效并建立住房公积金制度。1999年6月,住房公积金制度在全国范围内正式全面实行。

自全国范围内正式实施住房公积金制度以来,与住房公积金制度相关的各项指标值也不断发生变化。从公积金缴费人数看,2010年实缴职工人数为8606.3万人,2012年为10220万人,首次超过1亿人,2022年为16979.6万人。从公积金全年缴存额看,2010年为6381.36亿元,2013年为11526亿元,首次过万亿,2022年为31935.05亿元,首次过3万亿元。从公积金缴存总额看,2010年为32424.04亿元,2013年为50386亿元,首次过5万亿元,2022年为256927.26亿元。从公积金提取总额看,自1999年6月起至2010年底,全国累计提取总额为14756亿元,2011年当年提取额近4000亿元,2015年提取额为10987.47亿元,首次过万亿,2021年提取额为20316.13亿元,首次过2万亿元,2022年提取总额为21363.27亿元。从公积金缴存余额看,2010年为17684.65亿元,2011年为21892亿元,首次超过2万亿;2015年为40674.7亿元,首次过4万亿;2022年为92454.82亿元,首次过9万亿元。^①

从住房公积金缴存比例设计上看,自1999年6月以来,基本上分两个阶段:第一阶段是2016年以

前,没有明确设定缴存比例上限,各机关事业单位、各行业企业,缴存比例多种多样,缴存额相差也较大。其中,国企、机关和事业单位等大多按20%的比例缴纳,而民营企业及小微企业则普遍执行较低的缴存比例,通常在10%以下,少数效益不好的小微企业甚至不缴纳。2016年4月,住建部、发展改革委、财政部、人民银行联合发布《关于规范和阶段性适当降低住房公积金缴存比例的通知》(建金〔2016〕74号),明确缴存比例上限,“住房公积金缴存比例高于12%的,一律予以规范调整,不得超过12%”。但在实际执行中,各地区、各单位仍在不断调整比例,不同时期执行的具体比例也不尽相同。例如,2018年4月前,北京市缴存比例固定为12%;自2018年5月起,又下调为5%—12%;上海始终按7%缴存比例执行;广东则于2016年起将缴存比例调整为5%—12%;辽宁为了降低实体经济企业成本,减轻企业负担,也于2016年起将缴存比例调整为5%—12%。总之,当前各地住房公积金的缴存比例大都在5%—12%之间浮动。^②

二、住房公积金制度设计和运营管理中存在的问题

在住房公积金制度建立之初,由于职工收入水平不高,缴费额度不大,增值收益分配矛盾也不突出。但随着职工收入水平的提高,职工缴存绝对额的日益增多,公积金制度设计和运营管理中存在的问题日益突显。

(一)缴存比例最高和最低差距过大

住房公积金缴存比例设定,是公积金制度的重要内容。设定缴存浮动区间有利于降低企业综合成本,促进实体经济发展。但现阶段,我国公积金缴存比例设定客观上拉大了体制内外、不同行业间、职工个人收入间的差距。住房公积金是个人与单位按同

^①数据来源:根据全国各年度住房公积金年度报告整理。

^②数据来源:根据全国及相关省市住房公积金年度报告整理。

一比例双缴,若按 5%—12% 比例缴存,落实到个人账户实际缴存比例就达到了 10%—24%。制度设计之初,体制内外及各行业最低、最高缴存基数相差不大,而现阶段差距却不断拉大。

以辽宁省沈阳市为例,2022 年住房公积金缴存基数上限为 25386 元(2021 年为 23976 元),市区下限为 1910 元(2021 年为 1810 元),按缴存比例为 5%—12% 计算,月缴存额最高不得超过 6092.64 元(单位和个人双缴合计,下同),最低不少于 191 元(通常只发最低工资的企业和个人,连 191 元也不缴存,下同)^①;以辽宁省大连市为例,2022 年—2023 年,缴存比例 5%—12% 计算,最高月缴费 6443.28 元,市区最低不少于 191 元^②;以山东省济南市为例,2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 1 日,“各单位在计算职工住房公积金月缴存额时,按照单位和职工个人最高缴存比例不得超过各 12%,最高双缴后月不得超过 6876 元,最低不少于 195 元”^③;以河南省郑州市为例,2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日住房公积金月缴存额上限为 5782 元,月缴存额下限为 200 元。^④

从以上各市月缴存最高、最低限额数据看,由于单位与个人双缴后,缴存额高的单位,按双缴比例为 24% 计算,个人账户年缴存额达到 7 万元以上(比一个普通务工人员的年收入还高)。此外,在实际执行中,国家机关、事业单位和大多数国有企业通常能严格按照国家住房公积金缴存制度执行,而民营企业

则不然:一些效益好的企业,往往通过提高住房公积金缴存比例变相发放年终奖(住房公积金不缴税);一些效益不好的企业,则存在随意降低缴存比例或停交一部分职工住房公积金的现象,使整个社会受益群体失衡,“济富不济贫”现象严重。

(二) 公积金增值收益使用去向不合理

公积金增值收益是住房公积金业务收入与住房公积金业务支出的差额。其中,利息收入是住房公积金业务收入的重要组成部分。目前,我国公积金增值收益的绝大部分都简单用作城市廉租房建设补充资金,占比过大。从全国来看,2022 年,我国住房公积金增值收益为 1408.32 亿元,比上年增长 11.59%。增值收益按使用去向分三部分:一是提取住房公积金贷款风险准备金 298.43 亿元;二是提取管理费用 127.24 亿元;三是提取公租房(廉租房)建设补充资金 982.96 亿元。^⑤在住房公积金增值收益中用于廉租房建设补充资金部分占总额的 66.23%。而 2021 年,收支相抵后增值收益为 1262.02 亿元,其中,提取廉租房建设补充资金为 835.83 亿元,即用于廉租房建设补充资金部分占总额的 66.08%。^⑥由此可见,在增值收益中 60% 以上的部分都用于廉租房建设,即用于廉租房建设补充资金占比过大。

从理论上讲,政府与住房公积金缴存人之间是信托关系,政府是管理者,因此,住房公积金增值收益本质上是信托收益,而信托收益理论上应属于缴存人。由于政府是作为住房公积金管理者和风险兜底担保人,政府提取一定比例作风险准备金、管理费用以及与住房建设相关的补充资金,合情合理。但若将住房公积金增值收益都划归政府使用,并将收益的 60% 以上都简单用于廉租房建设补充资金,就有公权侵占私权的嫌疑。

我国《住房公积金管理条例》制定与实施时间较短,条例自身也存在自相矛盾之处。比如,第 3 条中

①沈阳住房公积金管理中心.关于调整 2022 年度住房公积金、缴存基数上限的通知[R].2022-02-07.

②2022-2023 年大连住房公积金缴存基数、比例、上限、标准[EB/OL].保险资讯网,2022-12-21.

③济南住房公积金管理中心.关于确定 2022 年—2023 度住房公积金缴存基数及缴存额的通知[R].2022-06-23.

④郑州住房公积金管理中心.关于调整全市 2022 年住房公积金缴存基数和缴存比例的通知[R].郑公积金[2022]18 号,2022-06-13.

⑤住建部.全国住房公积金 2022 年年度报告[R].住房城乡建设部网站,2023-06-08.

⑥住建部.全国住房公积金 2021 年年度报告[R].住房城乡建设部网站,2022-06-27.

规定：“职工缴存的住房公积金和职工所在单位缴存的住房公积金，属于职工个人所有”；第 29 条又规定：“住房公积金的增值收益应当存入住房公积金管理中心，并在受委托银行开立住房公积金增值收益专户，用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用和建设城市廉租住房的补充资金”。^①显然，第 3 条和第 29 条规定有相悖处。我国《民法典》规定：“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利”。^②因此，将住房公积金增值收益的 60% 以上部分都简单用于城市廉租房建设补充资金，违背了缴存职工物权的一致性和法定性规定，有公权侵犯私权之嫌。即现阶段增值收益使用去向，虽然符合第 29 条规定，但不完全符合第 3 条规定，原因是第 29 条本身不完全符合《民法典》规定。因此，调整公积金增值

收益使用去向，是弱化两法相悖的一种方式，也是实践中势在必行的改革要求。

（三）住房公积金管理机构非在编人员占比高

《全国住房公积金 2022 年年度报告》显示：2021 年我国住房公积金从业人员为 4.51 万人，在编 2.71 万人，非在编 1.80 万人，非在编从业人员占比为 40.04%；2022 年，公积金从业人员 4.48 万人，其中，在编 2.68 万人，非在编 1.79 万人，非在编从业人员占比为 39.96%。在全国住房公积金从业人员中，非在编从业人员占比达 4 成左右。全国各省份差别也较大，以部分省份（见表 1）为例，浙江、重庆、吉林、辽宁、河南非在编从业人员占比均超过 4 成，也超过全国平均水平。而北京占比仅为 3.16%，特别是天津市占比为 0。同样是按规模和任务量设定的人员编制，全国各省份各地区非在编人员占比差别非常大。

表 1 2022 年住房公积金管理中心在编、非在编人员及占比情况

项目	从业人员(人)	在编人员(人)	非在编人员(人)	非在编人员占比(%)
全国	44800	26900	17900	39.96
占比较高:浙江	1996	1015	981	49.15
重庆	611	332	279	45.66
吉林	1253	688	565	45.09
辽宁	2073	1124	949	45.78
河南	2344	1356	988	42.15
其中:广州	499	214	285	57.11
沈阳	368	199	169	45.92
占比居中:上海	306	244	62	20.26
黑龙江	1513	957	556	36.75
占比较低:天津	669	669	0	0
北京	727	704	23	3.16

资料来源：根据全国及相关省市住房公积金 2022 年年度报告整理。

（四）积金缴存余额过大

住房公积金在管理和使用中存在使用去向单

^①住房公积金管理条例（中华人民共和国国务院令 第 262 号），1999 年 4 月 3 日发布，2019 年 3 月 24 日第二次修订。

^②中华人民共和国民法典（2021-01-01 执行）第 240 条。

一，造成缴存余额过大，从而使闲置资金过多，资金使用效益低下。以 2022 年全国住房公积金缴存余额为例，全国分地区缴存余额如图 1 所示。

2022 年，全国缴存余额为 9.25 万亿元，其中：缴

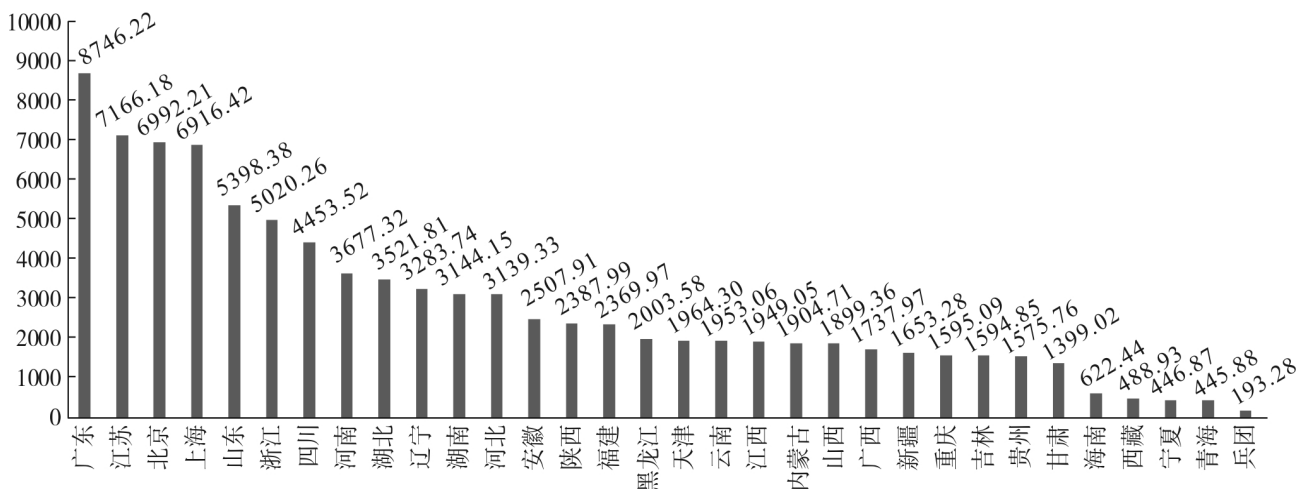


图1 2022年全国各地区缴存余额(单位:亿元)

数据来源:住建部《全国住房公积金2022年年度报告》。

注:兵团为新疆生产建设兵团。

存余额在2000亿元以上的地区有16个^①;缴存额在1000亿元—2000亿元的有11个地区,缴存额在500亿元以下的只有5个地区^②,这说明全国绝大多数省明缴存余额十分庞大。此外,根据住建部《全国住房公积金2022年年度报告》数据可知,在全国有住房公积金统计的32个地区(31个省份及新疆生产建设兵团)中,2022年缴存余额都比2021年多,共增加了1.07万亿,这说明2022年提高的幅度很大。

与此相关联,我国住房公积金业务收入,主要包括存款利息、委托贷款利息、国债利息、其他四部分,其增长幅度不高。比如,2020年、2021年、2022年,我国住房公积金业务收入分别为2316.85亿元、2588.27亿元、2868.42亿元;其中,存款利息三年分别为400.67亿元、436.21亿元、535.46亿元,委托贷款利息三年分别为1907.75亿元、2142.13亿元、2321.34亿元,国债利息三年分别为0.44亿元、0.25亿元、0.10亿元,其他三年分别为7.99亿元、9.67亿元、11.52亿元。由缴存余额与公积金业务收入数据可见,全国住房公积金缴存余额巨大,沉没资金额庞

①虽然从数量上看只比2021年增加了1个,但如果从缴存额上看,缴存总额却增加了7943.46亿元。

②根据住建部《全国住房公积金2022年年度报告》数据整理。

大,公积金业务收入增长幅度不大。

三、完善住房公积金制度建设与运营管理的对策建议

现行住房公积金制度设计与运用管理中存在诸多问题,只有直面问题,积极变革,才能有效控制管理成本,有效运营缴存余额,合理分配和使用增值收益,提高资金使用效益。

(一)调整住房公积金缴存比例

与缩小居民收入分配差距类似,调整住房公积金缴存比例的上下限,缩小缴存比例差距,刻不容缓。建议根据我国当前各行业、各种经济类型的发展现状,住房公积金缴存比例设定调整为:最高不得高于8%,最低不能低于5%,从而使个人和单位双缴后,总比最高不高于16%,最低不低于10%。同时,加大对企业随意停缴或少缴住房公积金的查处和协调力度,缩小不同性质单位、不同行业、不同企业之间住房公积金的先天差距。此外,调低最高上限,也是对企业的一种松绑,能间接降低企业成本。

(二)调整公积金增值收益使用去向

建议公积金增值收益使用去向作如下调整:一

是建立内部收益分配机制。制定相关政策和条例,对住房公积金增值收益部分,按职工个人住房公积金占全市住房公积金归集余额比例,在缴存职工中进行增值收益分红。二是向公积金缴存者支付法定利息。我国住房公积金管理条例规定:“住房公积金自存入职工住房公积金账户之日起按照国家规定的利率计息。”我国以前也向缴存者支付利息,最初是按活期利率计付,后又改成按三个月利率计付,现在改为不足一年按活期计付,其余按一年期存款利率计付。目前,我国缴存住房公积金满一年按年1.5%的利率计息,存期不足一年的,按活期0.3%的利率计息,打入个人账户。而公积金管理中心大多按银行协议存款利率计息(通常高于银行一年定期存款利率,但按一年存款利率支付给缴存者),这意味着剥夺了缴存人“本金”的权益。因此,建议公积金管理中心按银行同期存款利率,按个人住房公积金占全市住房公积金归集余额比例,向公积金缴存者支付一定比例的分红。三是制定对住房公积金缴存者合理补偿政策。对长期存储住房公积金的缴存者给予资金补偿,维护只存不贷者的利益,并对退休前从未使用过住房公积金者,按个人住房公积金的累计额度,给予一定比例的资金利率上浮补偿。

(三)减少非在编人员占比

在管理实践中,各省、市非在编人员占比相差很大。非在编人员占比过高,主要原因是各地公积金管理中心原有员工网络操作能力与现代化要求有距离,急需科班出身的年轻人做业务。因此,建议除了要求政府在预算审查时,加大对非在编从业人员岗位设置的审核和监管力度外,各地公积金管理中心

还应加强对员工现代化操作技能培训,合理调整员工岗位,提高现有从业人员工作能力,从而严格控制非在编人数,严格按照定编定岗完成管理任务,切实压低住房公积金管理中心的管理成本。

(四)提高闲置资金使用效益

合理使用闲置资金,建议从放宽住房公积金使用去向、拓宽公积金投资增值渠道、建立科学的借款制度和贷款贴息政策、建立灵活运用惠民政策工具箱等方面入手。

1.放宽住房公积金使用去向

我国目前住房公积金用途单一,缴存人除离休退休、完全丧失劳动能力(需与单位解除劳动合同)、调离缴存地外,住房公积金仅限于与购房及房屋维修相关支出申请,不包括大病医疗、失业保障、教育费用等支出。而缴存职工实际生活中又有多元化资金需求。2021年7月,国家为鼓励生育二孩、三孩,出台政策:“地方政府在配租公租房时,对符合当地住房保障条件且有未成年子女的家庭,可根据未成年子女数量在户型选择等方面给予适当照顾”“地方政府可以研究制定根据养育未成年子女负担情况实施差异化租赁和购买房屋的优惠政策。”^①因此,建议在国家层面出台拓宽职工资金困难需求使用政策,这样既可以缓解职工资金需求的燃眉之急,也可以使大量闲置的缴存资金动起来。

2.拓宽公积金投资增值渠道

为减少住房公积金进入资本市场的风险,住房公积金投资范围为存入银行或购买国债获取利息,不能购买股票和进行其他投资。但投资形式单一,没有投资保值增值有效途径,使这部分结存资金很难抵御通货膨胀的困扰,削弱了住房公积金对未来的

^①参见《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》

保障能力。如果能合理拓宽公积金投资增值渠道,加强结存资金的资本运营,会让缴存资金产出更多效益。我国资本市场发展不断成熟,国家应该逐步放宽对住房公积金的投资管制,建立住房公积金进入资本市场所必须的基本组织机构和基础设施,创新更多的投资渠道。具体措施为:一是可以通过法律程序,在保证资金安全前提下,推行投资代理制,将部分住房公积金交由专业投资公司进行投资,以提高结存资金的增值收益。二是可以实行投资主体更换制。住房公积金大多集中在市、县级管理部门,市、县级部门由于受到人才、信息、投资能力等客观条件限制,很难使资金保值增值。建议不能保证公积金一定增值比率的下级主体,可在一定期限内放弃投资权,将公积金全部或部分上缴,由省级部门负责保值增值并承担责任。省级部门不能实现保值增值的,可按一定比例的结存资金交由国家有关机构管理。^[3]三是国家可以用公积金发行高于银行利率的长期国债等,以实现缴存公积金的保值和增值。四是国家可以集中用于重点项目的长期投资,并予以较高的回报。

3. 设立科学的借款制度

实行科学的借款制度,有利于鼓励职工居住相关贷款需求,降低缴存余额,发挥公积金的更大作用。截至2022年末,全国累计提取6518.01亿元,作为公租房(廉租房)建设的补充资金。要合理运用这部分资金,发挥出应有作用。在实践中,可以建立借款制度,避免政府直接将公积金增值收益用于廉租房建设补充资金,避免公权侵犯私权,体现增值收益向中低收入阶层倾斜的社会保障功能。借款主体可以是地方政府(住房保障事业法人),借款担保人可以是地方有实力的企业或事业单位,利率可以参照

公积金存款利率适度上浮。

4. 灵活运用惠民政策工具箱

根据各地实情,推广成熟的经验做法,如用提取的廉租房建设补充资金支持老旧小区综合整治;允许危旧楼房改建项目申请个人住房贷款;直系亲属如父母、子女之间可互助提取住房公积金;支持多子女家庭按实际房租支出提取公积金,减轻多子女家庭租房经济负担;放宽租房者公积金提取次数限制,简化手续、开发智能化租赁公租房者提取方式。总之,通过一系列惠民政策,简便灵活手续、降低申贷门槛、下调贷款利率和提高贷款额度,加大对刚性和改善性住房需求支持力度等。

参考文献:

- [1] 陈姝.A市住房公积金管理中心风险分析与应对[D].深圳大学,2018.
- [2] 韩晓菲.7月起我市调整住房公积金缴存基数上限为21897元[EB/OL].大连天健网,2019-07-11.
- [3] 朱威虹.我国住房公积金管理存在的问题及改革建议[J].国际商务财会,2022(04):84-88.
- [4] 李薇.住房公积金管理存在的问题及改革研究[J].中国市场,2023(22):51-54.
- [5] 李丽静.住房公积金管理机构内部风险控制优化策略探究[J].中国管理信息化,2022(09):50-52.
- [6] 高广春.我国住房公积金群体覆盖结构分析[J].银行家,2023(09):64-67+7.
- [7] 施文凯,董克用.从住房公积金到个人公积金:住房公积金与养老金协同改革研究[J].行政管理改革,2023(08):74-83.
- [8] 孟晓华,许军.新发展理念视阈下住房公积金制度深化改革研究[J].财政科学,2023(05):57-71.
- [9] 师晓婷.住房公积金贷款风险及防控措施研究[J].金融文坛,2023(05):87-89.

【责任编辑 寇明风】