

中国住房公积金的制度困境与 改革出路分析

陈 杰*

=摘要> 住房公积金是我国住房制度的重要组成部分,在我国 1990 年代的住房改革中起了关键的作用,但当前却面临着日益增多的争议甚至否定,政府也在积极考虑对其进行改革。论文首先对中国住房公积金制度的历史背景与制度变迁进行简要回顾,其后汇总有关争论的焦点,指出当前困扰中国住房公积金制度发展的关键问题在于,其功能定位已经滞后于新时期社会经济背景的变化。随后论文汇总评估了各方提出的主要改革建议,并就当前热点问题))) 住房公积金如何支持保障性住房建设提出一些具体的建议与设想。论文最后的结论是,住房公积金制度在当前中国仍有保留的价值和存在的意义,但对其功能必须做重大的重新定位与组织体制的再调整。

=关键词> 住房公积金 制度变迁 住房保障

=中图分类号> D6321.1 **=文献标识码>** A

=文章编号> 1674- 2486 (2010) 03- 0091- 29

一、导 论

中国的住房公积金制度至今已有近 20 年的发展历程。自从其

* 陈杰,复旦大学住房政策研究中心,执行主任;复旦大学管理学院产业经济学系,副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:国家自然科学基金项目 / 国际经验与中国住房公积金制度改进 0 (编号: NSF70741022); 中国房地产协会委托课题 / 住房公积金制度、功能定位及运行管理模式研究 0。

产生以来，一直是中国住房制度的重要组成部分，尤其在 1990 年代推动住房市场化和货币化改革的过程中发挥了关键作用，目前已经覆盖全国近 1 亿城镇职工，归集资金余额超过 1 万亿元。但近年来住房公积金的一些制度性弊端日益暴露出来，尤其是在公平性和资金使用效率上存在很大的争议，受到来自世界银行等各方面的批评和指责（世界银行，2006 17- 18），国内学界也形成了关于住房公积金是存是废以及如何继续发展的诸多讨论（钱凯，2007）。

中国政府也对住房公积金的功能再定位给予了高度重视。2009 年 7 月 22 日国务院办公厅转发的国家发改委 5 关于 2008 年深化经济体制改革工作的意见 6（国办发 120082 103 号）中明确提出，住房公积金制度的改革与完善是经济体制改革中的一个重点内容。此外，2008 年 12 月国务院办公厅发出的 5 关于促进房地产市场健康发展的若干意见 6（国办发 120082 131 号）中提出，/选择部分有条件的地区进行试点，在确保资金安全的前提下，将本地区部分住房公积金闲置资金补充用于经济适用房等建设 0。2009 年 3 月国务院政府工作报告有同样表述。2009 年 10 月，住房和城乡建设部（以下简称 /住建部 0）等七部委发布 5 关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见 6，利用住房公积金闲置资金支持保障性住房建设的试点工作正式启动。住建部还透露，2002 年修订的 5 住房公积金条例 6 正在积极筹备修改之中。

在此前后，各地对住房公积金的改革已经在不同程度上展开。如辽宁和广东等地积极探索不同城市间住房公积金的 /通贷 0，上海允许职工提取住房公积金支付房租，北京支持职工提取公积金账户余额作为购买政策性住房的首付款等。种种迹象表明，整体框架已保持十多年不变的住房公积金制度，正在面临着巨变。

但可以注意到，广州 2009 年 6 月关于住房公积金缴存和使用的几点小改革竟引起了社会的轩然大波，最后被迫胎死腹中（蒋悦飞，2009）。住建部主导的将闲置公积金用于支持住房保障建设的设想从提出到宣布试点已经一年多，至今仍没有具体的方案。由此

可见住房公积金制度的社会敏感性很强，同时制度惯性很大。

在这种背景下，有必要从回顾住房公积金产生的历史背景开始，对其历史绩效作出评估，并结合国情和经济社会发展的新背景重新认识其在当前的功能定位之后，才能科学地思考住房公积金未来应有的发展趋势。

二、住房公积金制度的产生与历史变迁

(一) 中国住房制度改革与住房公积金制度的出现

在 1949 至 1978 年间，中国对城镇职工实行 / 低房租、高补贴、福利制、实物分配 0 的住房制度 (刘士余，1991)。城镇住房基本上全部由政府建造，建设资金来源于财政基金 (陈伯庚等，2003: 26)。城镇住房被看作是职工的福利品而近乎免费居住，租金不以成本而是以承担能力来确定。1970 年代末全国城市每月公房租金是 0113 元 / 平方米，还不到维护成本的一半 (于思远等，1998: 88)。1975 年居民住房消费支出占家庭总支出的比例平均为 213%，1978 年为 1192% (中华人民共和国国家统计局，1992)。这种计划投融资方式连住房的简单再生产都无法维持，同时也扭曲了城镇住房的供需机制。

从 1949 年到 1978 年，中国在住房方面的总投资累计只有 343 亿元，仅占同期累计基本建设投资的 518%；同期年均住房建设投资 1217 亿元，仅占 GDP 的 119% (朱亚鹏，2007: 48- 49)。住房投资不足导致城镇人均居住面积由 1950 年的 415 平方米下降到 1978 年的 316 平方米 (人均建筑面积为 617 平方米)，缺房户有 869 万户，占当时城镇总户数的 4719% (邹东涛，2008)。城镇住房问题已经到了十分危急的时刻。

为了应对严峻的住房危机，以邓小平 1978 年提出 / 出售公房，调整租金，提倡个人建房买房 0 的设想为标志 (侯浙珉等，1999

37- 38), 中国启动了城镇住房体制改革。

中国的住宅制度改革其实担负着两个有内在冲突的任务: 一方面, 要大力增加住房投资、快速增加住房供给; 另一方面, 要理顺投融资关系, 某种意义上就是要减少政府在住房方面的财政负担, 让住房投入更加社会化。后者其实更接近改革的本质, 但由于在当时的环境下前一种任务非常紧迫, 以致压倒了后者, 导致了政府不得不在旧体制框架下不断动员资金去追加住房投资, 这看起来虽然解了燃眉之急, 却让越来越多的新住房进入旧体制, 从而给本质层面的改革带来更大的困难 (肖文海, 2003: 36)。

所以, 尽管 1980年代有公房出售和公房提租等住房商品化的诸多改革尝试, 但总体上在住房投资资金来源上, 依然沿袭传统依靠国家与单位的积累资金来筹资, 这对企业来说是很大的负担, 严重制约了经济发展 (黄兴文等, 2009: 119)。另一方面, 由于长期实行城镇职工低工资制度, 城市居民对住房的积蓄匮乏, 住房消费资金来源不足, 即使想大搞公房出售或提租改革, 都受阻重重。住房投资和消费的融资问题, 越来越成为住房体制进一步改革的主要障碍。

就在这个改革遇到瓶颈的时候, 上海市政府在总结前一阶段房改失败的主要教训时认识到, 解决住房投资与消费的融资来源是继续推进福利住房制度改革的关键所在 (万曾炜, 2006)。时任市长朱镕基主持下的 1991年上海房改方案, 抓住了如何为职工住房投资与消费资金提供一个稳定、长期和廉价的来源这一改革的核心难题, 借鉴新加坡的经验推出了住房公积金制度, 这很快就在全国流行起来, 并及时为中央政府所采纳, 成为全国性政策并延续至今。

(二) 住房公积金制度盛行的历史机缘

当时国际上除了商业银行提供的按揭贷款业务及其二级市场外, 在归集长期资金用于住房建设与消费方面比较成功的模式还有新加坡的中央公积金制度、德国的合同住房储蓄制度等 (郁文达,

2001)。其中新加坡的中央公积金制度是由政府推行的一种强制性储蓄，而德国的合同住房储蓄是通过合同方式规定的自愿储蓄与借贷活动。由于中国长期实行福利分房与低廉租金制度，加上当时非常低的收入水平¹，致使居民普遍缺乏住房消费的习惯，更缺乏存钱购房的意识。因此，向新加坡中央公积金模式学习的住房公积金制度，在上海出现可能有一定的偶然性，但在中国的流行，却有一定的历史必然性（应红，2007：113）：

第一，在1990年代初期的中国，职工人均工资水平十分低下，通过住房公积金这种既有强制性又有互助性的长期储金制度来归集住房资金和转变住房分配机制，比直接提高职工个人工资、增发住房补贴有更高的社会与经济效益，同时有利于形成住房储蓄习惯（应红，2007：111）。

第二，住房公积金制度充分利用了国家的强制力和政府的动员力，而这一直是中国政府的强项所在。政府有很强的动力去推进扩大资源供给、同时还把资源主导权牢牢掌握在自己手中的制度改革。

第三，体现了历史的继承性。福利住房制度下中国城镇居民已经习惯把住房供应看作是国家的义务，居民的住房储蓄如果没有政府和单位的大力鼓励，特别是资金配给，是很难发生的。

第四，与当时国际上住房政策变革的潮流趋势吻合。自从1980年代以来，主要发达国家的公共住房政策转为以需求主义为主（Kemp 1990）。世界银行1990年代初给中国政府提供的咨询报告就提出²，1990年代中国房改的总体战略是让住房资金更多地依赖

¹ 1991年中国职工年平均货币工资2365元，家庭人均年消费性支出14531.81元，恩格尔系数（食品支出占消费支出的比重）为01.538（中华人民共和国国家统计局，1992）。

² 现在还没有足够的证据表明世界银行的这份报告对中国住房公积金制度的推进起到重要作用，因为报告中建议的思路是全面隔断单位和个人的联系。但有理由相信来自世界银行等国际组织关于个人住房积累资金的强调，对中国后来越来越明晰的货币化房改方向还是有一定影响的。

个人积累 (世界银行, 1992)。虽然最初设计的住房公积金制度为建设投资融资考虑得更多, 某种程度上还是从 /补砖头 0 到 /补人头 0 的中间过渡, 但已经比之前的实物补贴跃进了一大步。

另一方面, 不可否认, 住房公积金制度在中国的盛行也跟首倡者在 1990年代日益上升的政治地位乃至成为中国经济的最高主政者的情况有密切关联。1995年, 朱镕基在全国房改经验交流会议上做出指示, /住房公积金的使用和管理是房改的中心环节, 直接关系到整个房改工作的成败, 要进一步全面推进 0¹。1997年 1月上旬, 朱镕基在成都召开的全国房改工作会议上再次强调, /要把普遍推行和不断完善住房公积金制度作为住房制度改革的主要内容 0²。最高领导层的指示无疑对提高住房公积金在中国住房制度中的地位起到重要作用。

(三) 住房公积金制度演变的阶段划分

一般把中国住房公积金制度演变分为试点阶段 (1991- 1994)、全国推广阶段 (1994- 1998)、规范化阶段 (1999- 2002) 和继续发展 (2002至今) 等四个阶段 (陈杰, 2009)。其中里程碑事件包括, 1994年 7月 18日 5国务院关于深化城镇住房制度改革的决定 6 (国发 119942 43号) 要求全国全面推行住房公积金制度。该文件也奠定了住房公积金制度的基本框架。同年 11月 23日, 5建立住房公积金制度的暂行规定 6 颁布, 这是有关公积金的首部全国性法规。1999年 3月 17日国务院颁布了第一部 5住房公积金管理条例 6 (国发 119992 262号)。2002年 3月, 5条例 6 在修订后重新发布。该版本 5条例 6 (国发 120022 350号) 一直保持至今。

¹ 参见: <http://www.hbsj.gov.cn/Web/Article/2006/04/03/15505632621.aspx>
ArticleID=67301106-0c8f-4fc-90d0-df5768f46dda.

² 参见: http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/03/content_26450791.htm.

表 1 中国住房公积金制度演进中的主要政策

| 颁布时间 | 政策名称 | 主要内容与突破 |
|--------------|---|---|
| 1994 7 18 | 5 国务院关于深化城镇住房制度改革的决定 6 (国发 1 1994 43 号) | 首次提出在全国全面推行住房公积金制度。要求所有行政和企事业单位及其职工按照 / 个人存储、单位资助、统一管理、专项使用 0 的原则建立住房公积金制度 |
| 1994 11 23 | 5 建立住房公积金制度的暂行规定 6 (财综字 1 1994 126 号) | 对住房公积金的定义、缴存、支付、使用及管理等方面进行规定, 初步构建了住房公积金制度体系 |
| 1999 1 4 3 | 5 住房公积金管理条例 6 (国发 1 1999 262 号) | 对公积金的覆盖面、使用范围、增值收益的用途、风险防范、住房委员会的人员组成及违反条例的处罚措施等进行了规范。 5 条例 6 颁布实施后, 全国各地停止发放单位住房建设贷款 |
| 2002 1 31 24 | 5 国务院 关于 修改 3 住房公积金管理条例 4 的决定 6 (国发 1 2002 350 号) | 进一步扩大了住房公积金的缴纳主体: 民办非企业单位、社会团体被纳入公积金的缴纳人群, 公积金的适用范围进一步扩大; 对公积金缴存主体、监督机构、决策机构及其职能、监管办法及处罚措施等进行了修改与补充 |
| 2002 1 5 13 | 5 国务院 关于 进一步 加强 住房公积金 管理 的 通知 6 (国发 1 2002 12 号) | 规定每个设区城市只能设立一个住房公积金管理委员会, 住房公积金管理中心要建立岗位责任制度和内部审计制度, 建设行政主管部门会同同级财政部门、人民银行分支机构, 负责对住房公积金的监督 |
| 2005 1 11 7 | 建设部、财政部、中国人民银行 5 关于 住房 公积金 管理 若干 具体 问题的 指导意见 6 (建金管 1 2005 2 5 号) | 建议有条件的地方, 城镇单位聘用进城务工人员, 单位和职工可以缴存住房公积金。城镇个体工商户、自由职业人员可申请缴存住房公积金; 单位和职工缴存比例可在 3% 至 12% 的范围内浮动 |

(续表)

| 颁布时间 | 政策名称 | 主要内容与突破 |
|--------------|---|--|
| 20081 121 21 | 5关于促进房地产市场健康发展的若干意见6 (国办发 1 20082 131号) | 提出 / 选择部分有条件的地区试点将本地区闲置的住房公积金部分用于经济适用房等建设 ⁰ , 1999年之后首次提出住房公积金要进入住房建设投资领域 |
| 20091 101 16 | 住建部等七部门联合发出 5关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见6 (建金 1 20092 160号) | 在优先保证职工提取和个人住房贷款、留足备付准备金的前提下, 可将 50%以内的住房公积金结余资金贷款支持保障性住房建设, 贷款利率按照五年期以上个人住房公积金贷款利率上浮 10%执行, 严格控制贷款规模, 禁止无偿调拨使用 |
| 2010131 3 | 5利用住房公积金发放保障性住房建设贷款财务管理办法6 (财综 1 20102 12号) | 住房公积金发放项目贷款范围限定在经济适用住房、列入保障性住房规划的城市棚户区改造项目安置用房、政府投资的公共租赁住房建设, 严禁用于商品住房开发和城市基础设施建设。必须符合建金 1 20092 160号文件 ¹ 规定的条件, 并对贷款项目进行严格评审。如无足额抵押的在建项目、房产或土地, 不得发放贷款 |

资料来源: 笔者根据历年国务院和建设部等部委相关文件整理

三、住房公积金制度的争论焦点与辨析

尽管广泛认为, 历史上住房公积金发挥了重要和积极的作用, 但目前学界和社会对其存在很多争议、质疑甚至否定。支持继续保

¹ 2009年 10月 16日住建部等七部委联合发布 5关于印发利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见的通知6, 利用住房公积金闲置资金支持保障性住房建设的试点工作正式启动。但直到本文定稿时为止, 这个文件的全文一直没有正式出现在住建部或任何一个官方网站, 故不多做评论。

留的大有人在，持严厉批评和否定态度的人也一时很难拿出如何改革的整套方案。再简单的局部改革意见，要融入到现有体制框架之中似乎都不容易。推倒重来的想法，如何能不引发社会过激的反应和动荡，更是没有人做过论证。为方便讨论，笔者根据对现有文献的阅读与梳理，归纳出以下主要的质疑和争论点，并根据争论所针对的环节做了分类整理（参见图 1）。

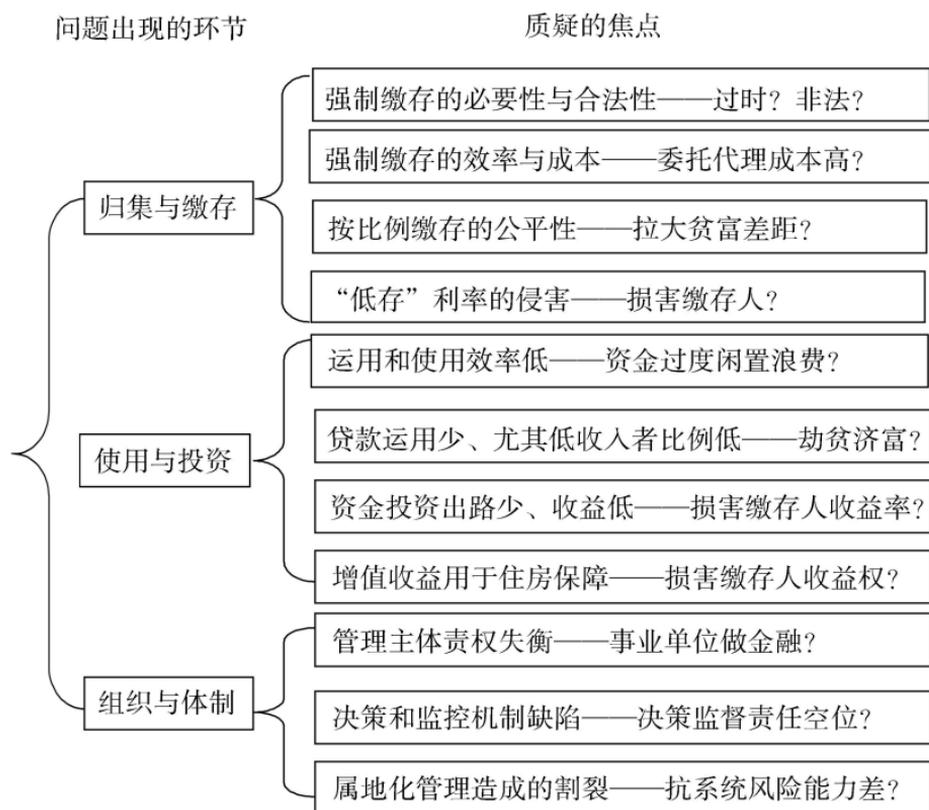


图 1 当前住房公积金制度的主要质疑焦点

（一）归集与缴存环节的问题

1 强制性参与的理由不足，甚至有非法之嫌

强制性是住房公积金的最大特色，曾经似乎天经地义。但

现在越来越多的人开始质疑政府强制职工参与长期住房储蓄的合理性，尤其是，在市场化房改已经完成的背景下，住房消费已经基本属于个人的事情，没有必要再由政府出面干预个人住房需求的规划（李文斌，2006）；还有人对其合法性依据提出挑战，认为仅仅通过一部法律地位较低的《条例》中的规定似乎难以服众。有学者直接提出，这涉嫌“公有权对私有财产权进行干预”（周威、叶剑平，2009：159）。

2 强制性参与的成本与效率

有学者提出，强制性储蓄相当于政府剥夺职工部分收入的资金运用自主权，然后以公权设立的行政组织来代理运用这部分资金。但行政化委托代理（娄梅，1997）加大了社会交易成本（王家庭，2004），也降低了资金配置效率（周威、叶剑平，2009：159-160）。

3 缴存制度设计有缺陷，拉大贫富收入差距

社会上有不少人提出，在现有住房公积金缴存制度设计下，住房公积金成了“第二工资”，而单位配比的缴存又跟着个人收入走，这样人为加大了收入差距，并存在“马太效应”（张新国，2006）。不同地区、不同行业 and 不同单位在缴存比例和基数上都有差别，越是富有的企业越是政策宽松，原来就很巨大的行业和单位收入差距被拉大了。如国家审计署2006年的审计报告指出，在对1986万人的缴存情况进行统计后发现，其中10%缴纳较多公积金的人，每个月交1572元，10%缴纳较少公积金的人只交54元（中央纪委等，2006）。同时不少人提出，由于缴存免税的政策，住房公积金正越来越成为垄断行业、国有企业的变相福利和避税天堂。

4 存款利率过低，损害了职工的资金收益权

作为住房公积金贷款运行基础的“低存低贷”利率政策，“低存”是“低贷”的前提，为此存款利率只比照一年期商业银行存款利率。但不少学者提出，这对没有机会利用贷款的缴存人十分不利，并被认为是不同收入阶层在住房公积金利益问题上冲突的主要

根源 (李斌, 2009 64)。

(二) 使用与投资环节的问题

1 资金运用和使用率低, 资金闲置严重

现有体制下, 住房公积金仅限于购房、自建、大修、付房租等有限的资金使用方向和因为离退休、丧失劳动能力而不再就业、出国定居等极少数特定情况下的提取, 运用途径狭窄。近几年来, 全国住房公积金运用率¹一直徘徊在 50% 左右, 即使加上提取, 资金使用率也仅有 70% 左右, 数以千亿的资金处于 / 闲置 0 状态, 很多学者认为, 这是严重的资金浪费 (彭兴庭, 2006)。

2 贷款运用人数少, 尤其是低收入家庭, 存在劫贫济富的嫌疑

能享受到优惠利率的个贷是参加住房公积金最大的吸引力所在。但根据住建部 52008 年住房公积金管理情况通报 6 的数据, 到 2008 年底累计住房公积金个贷户数才 961 万户, 无论是参照 2008 年 7 700 万实际缴存人, 还是参照累计缴存人数², 即使假设按照每个贷款户都是双职工, 公积金缴存人中曾经使用过个贷的比例也不会超过 20%, 个贷受益比例低下。更严重的, 这意味着住房公积金个贷的制度设计内在性造成不同收入阶层资产积累分化加速。越是高收入者越有机会因使用优惠贷款而受益, 加快资产积累; 购房承受能力差的中低收入者却基本没有使用的机会。这样, 联系前面所说, 在社会上有很强的一股声音, 住房公积金最大的好处))) 配比和贴息, 都主要让一小部分高收入者拿走了, 住房公积金成了 / 富人俱乐部 0, / 住房公积金主要使收入较高的家庭受益 0 (世界银行, 2006 18), 由此形成一种 / 马太效应 0, 越是高收入

¹ 全国住房公积金运用率 = (贷款 + 国债购买) / 缴存余额。

² 官方最后公布的人数是 2007 年 10 月末已经超过 111 亿人 (天津日报, 2008), 预期 2008 年末应该超过 113 亿。

享受好处越多。不仅如此，还有人认为，由于公积金 / 低存低贷 0 的利率体系，低收入者承受的存款利息损失恰恰支持了高收入者获得的贷款利率优惠，低收入者为高收入者做 / 逆向补贴 0。 / 很多成员可能永远无法获得公积金贷款，而且被迫以低于市场利率的水平进行储蓄，为能够获得按揭贷款的收入较高的家庭提供补贴 0 (世界银行，2006 18)。

3 资金投资出路少，效率低下，损害缴存人的资金收益率

现有制度安排下，除了个贷，住房公积金的投资渠道十分匮乏，实际唯一可以做的投资就是购买国债。有学者认为，这样不仅资金收益率低下，给缴存人利益和社会福利都带来巨大损失，而且是变相让社会公众包括单位为政府财政部廉价融资，是一种资金用途属性的异化 (李文斌，2006)。

4 增值收益用于住房保障，有侵害缴存人收益权的嫌疑

住建部 52008年住房公积金管理情况通报 6 显示，截至 2008 年末住房公积金体系累计为廉租住房补充资金总额为 192 亿元，累计向同级财政上缴城市廉租住房建设补充资金 97 亿元。这个制度安排虽然由来已久，但近年来由于动用规模越来越大，同时公众物权意识增强，它逐渐成为公积金争论中的最大焦点。有很多学者对此进行了激烈的批评，认为这意味着让 7 千万缴存人共同无偿地让渡了一笔巨额的增值收益去为社会公益事业服务，相当于对他们变相地征收了 / 住房保障税 0 (张泓珉，2008)。近几年全国人大和政协开会时也总有多位代表和委员对此提出强烈质疑，有的直接指责其涉嫌违法， / 住房公积金属于私人资金的集合，政府将其作为财政资源使用是侵权行为 0 (周斌，2009)。这在政府内部也有讨论，如 2005 年中国人民银行的报告中提出， / 公积金资金运用收益的归属需要明确 0 (中国人民银行，2005 19)。

(三) 组织与管理体制的问题

1 管理主体性质不当，责权失衡

有很多学者指出，在现行住房公积金制度安排中，住房公积金

管理中心既不是政府机构，也不是政策性金融机构或会员制的法人实体，而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⁰。但一个没有自有资本金、缺乏专业金融人才、更缺乏有效金融风险监控机制、没有规范的会计审计和信息披露制度的事业单位，理应无法承担公积金存款缴存、贷款发放、贷款呆账管理等这一系列金融功能（曾筱清、翟彦杰，2006 157）。机构属性与实际功能的错位，责权的失衡，不仅导致运行效率低下，也造成安全隐患（汪利娜，2005）。

2 决策和监督管理体制存在较大缺陷，资金安全风险大

住房公积金制度在过去的发展过程中逐步建立了一套决策机制和自上而下的监督体系。但有很多学者对此诟病，指出在决策机制方面存在诸多法理缺陷，突出的如决策主体))) 按照 /三三制0 建立的各地住房公积金管理委员会的法律地位被虚化，决策执行力不强，决策法律责任不可落实（曾筱清、翟彦杰，2006 156）。在监管方面，虽然号称对各地公积金中心建立了建设行政主管部门、同级财政部门、中国人民银行分支机构、审计部门及住房公积金管理委员会的重重监督体系，但这是一种典型的多头监管，很容易形成互相推诿、不肯负责的无序格局；对住房公积金业务监督主要集中在一些报表与数据等低层次事务，缺乏制度化、常规化和专业化，违规使用、挤占挪用公积金的案件屡有发生（李文斌，2006）。同时，中国的公积金立法还很滞后，使得司法部门在面对公积金犯罪时，时常陷入无法可依的尴尬境地。

3 地区割裂的管理体制导致资金不流通，资金配置效率低，抗系统风险能力差

现行的住房公积金管理体制是以城市为管理单位的，在历史上有其内在合理性。但现在不少人提出地区割裂体制存在诸多负面作

¹ 参见：http://Mnews1.xinhuanet.com/zhengfu/2002-03/28/content_3353521.htm。

用，如个人账户不能异地流转和使用，损害了缴存人的利益，挫伤了职工的参与积极性，也不符合发展全国统一劳动力市场的需要。同时，由于不同地区城市规模与居民收入水平存在差距、住房市场的发育程度高低不等，造成了不同城市住房公积金的归集规模和使用情况存在较大差异。但住房公积金实行属地化封闭管理，地区间的资金不能相互调用，一方面导致每个地区中心的资金规模都有限，抗系统风险能力差，另一方面出现了部分地区资金严重紧缺的同时却有部分地区资金大量沉淀的局面，资金配置效率没有优化。这不仅影响了资金收益率的提高，同时公积金贷款没有进行充分的风险分散，日常资金的流动性危机也在潜伏（陈杰，2008）。日前广州、常州和南京等地暴露出来的住房公积金贷款资金供应不足而不得不临时紧缩贷款政策的现象，都验证了这个观点。

四、住房公积金制度困境的核心症结

目前学界和社会各界对住房公积金的讨论已经触及住房公积金制度的各个环节与层面的问题，认识这些问题，有助于我们对住房公积金制度的现有弊端有全面的了解。但笔者认为，目前各界的讨论还没有触及住房公积金制度的最根本问题，即住房公积金制度在新时期背景下应该具有什么样的功能定位，到底该为谁服务？与时代需求不相适应的功能定位，正是当前住房公积金制度陷入困境、备受指责的根源。中国住房公积金制度走出困境的核心在于重新思考其功能定位，否则局部修补不仅无济于事，反而很可能造成更多的制度内冲突，陷入更深的制度困境。只有功能定位明确了，改革的目标和大方向定下来了，之前讨论的诸多质疑和弊端都可以在服务大方向的制度再构中得到解决。然而这又首先需要从住房公积金制度的现有功能定位以及理论基础有清晰认识。

(一) 住房公积金制度的现有功能定位及其理论基础

关于住房公积金制度的现有功能定位,首先要从住房公积金的资金属性谈起。有不少学者提出,住房公积金的本质属性是工资性,其实就是职工工资的一部分(董潘,2000:163)。职工每月工资中提取缴存的部分,其工资性自不待言。单位按照1比1比例为职工配比住房公积金的缴存,也实际上是单位给予职工用于住房消费的一种劳动报酬。理由是,从起点来看,这笔钱是原来被压制的低工资下职工所失去的住房消费能力的返还与补偿,最终是来源于原先住房实物分配的资金,只不过从实物转化为货币(曾筱清、翟彦杰,2006:155)。从这个意义上说,我国的住房公积金制度从一开始就被赋予了三大功能,即保障功能、集资功能和机制转换功能。从保障功能来看,通过住房公积金的长期积累,可以提高职工购房能力;从筹资功能来看,全国职工及单位各按5%建立住房公积金,每年可筹资400多亿元,与目前财政和企业每年的住房投资水平大致相当,从而对政府统包住房的体制起到替换作用;从机制转换功能来看,单位资助职工的公积金相当于增加职工工资,改变了原来的实物分配格局,初步实现了货币分配。(吴政同、侯浙珉,1994:75)从功能定位角度去认识,住房公积金的强制性基础来自保障性,个人强制储蓄相对偏重集资的需要,单位强制配比则基于集资和机制转换的双重需要。

但这些讨论都还在住房改革的背景之下,问题是现在货币化住房改革已经完成。离开住房改革的历史背景,该如何认识当前的住房公积金制度?尤其如何认识其强制性?有不少学者认为,在当前仍然有强制住房储蓄的需要。理由是住房是基本消费,并具有正外部性,由政府代替居民进行住房消费与储蓄的资金安排,可以克服个人消费行为的不足,有助于提高社会福利,可以视为经济活动中防止和缓解产生社会问题的规制政策。(肖文海,2003:36)。另外一种说法是,由于住房金融市场失灵,需要有政策性住房金

融，/中国住房公积金制度是典型的政策性住房金融机制0 (冯俊，2009 127)，但它对强制性的根由未做说明。

也有学者曾经提出住房公积金制度有四个主要支撑理论，即互助理论、强制储蓄理论、基金理论和委托代理理论等 (张东，2002)。互助理论强调通过住房公积金缴存人之间的资金互助来提高住房消费的能力；强制储蓄理论主张通过住房公积金的强制缴存保证住房公积金缴存人之间资金互助关系的实现；基金理论是住房公积金资金运行和管理的理论基础；委托代理理论是住房公积金委托代理运作方式的理论支撑。从互助理论角度看，要充分发挥互助功能和实现目标，要求规模经济和长期性，强制性储蓄显然有这方面的优势。这样，互助理论也可以看作是强制住房储蓄的一个理论基础 (但不是全部)，同时也明确了住房公积金制度的基本功能应该是互助互利，但这种互助互利应该是一视同仁的、无差别的。

还有学者提出，中国从 1990年代末开始大力发展住房公积金、进行强制性住房储蓄，还是基于财政角度和刺激内需、开发房地产产业发展的需要 (肖文海，2003 37)。但这并不构成其长期存在的理由。

简单总结以上分析，住房公积金存在的理论依据从最初的配合货币化住房改革转制需求，到现在的基于住房消费外部性和金融市场缺陷的政府规制理论以及互助理论，其主要功能从当初的住房补贴和筹资功能，发展到更多强调具有 /普惠0 性质的互助互利功能。

(二) 在新社会经济背景下的制度功能再定位

新时期最大的背景是市场经济及其给中国社会带来的全方面复杂变革，其中一个关键要点是各社会阶层从收入到财富的快速分化 (李斌，2009)。1990年代初期，中国市场经济还没有开始，居民收入差距相对不大，如 1990年基尼系数为 01348 (其中城镇居民内部为 0124)。1995年中国基尼系数上升到 0138 (城镇居民内部为

0128), 2000年更一举突破 014的警戒线, 达到 01417 (城镇居民内部为 01336), 2006年更达到 0147 (城镇居民内部为 01356)。2008年城镇居民中最高 10% 收入家庭的人均年可支配收入达到 4136万元, 而最低 10% 收入家庭的人均年可支配收入则只有 4 753元, 不到前者的 1/9。行业之间的差距更高, 2008年城镇最高收入行业 (证券业) 的职工平均工资是最低收入行业平均工资的 1512倍之多 (中华人民共和国国家统计局, 1992, 2001, 2007, 2009)。

从经济学的角度来说, 个人可支配收入是影响住房消费的决定性因素。我国居民个人收入差距快速增大, 必然造成不同阶层住房可支付能力的显著差别。高收入者一般不存在住房问题, 存在住房问题的主要是中低收入者。那么, 在这种背景下, 住房公积金还能只片面强调互助互利么? 还能实现公平的互助互利么?

答案是否定的。现有的 /配比缴存 0、 /缴存免税 0、 /低存低贷 0、 /贷款以缴存余额倍数计算 0 等制度安排, 在设计之初的社会经济背景下有其合理性, 但在目前的背景下, 都只有助于中高收入居民而不利于低收入者, 其产生的结果不仅不能促进中低收入职工住房问题的解决, 还可能恶化, 产生 /逆向补贴 0, 加大收入与财富累计的差距, 会对社会公平与阶层和谐产生深远的负面影响。住房改革过程中已经有很多经验说明, 不当的住房政策制度安排会加剧社会分化 (李斌, 2009)。

之前提到的诸多质疑和争论, 根源就在于住房公积金制度的目标定位是住房金融还是住房保障不够清楚。如果住房公积金的核心定位是住房金融, 是一种 (职工内部) 解决住房问题的融资机制安排, 那么其目标群体就应该主要集中在中等和中高收入群体, 以这类群体为主能降低住房公积金制度的运营风险, 现有的制度设计并没有太大问题。但且不说 /逆向补贴 0 的公平性问题, 由于住房问题主要存在于广大中、低收入职工中, 这种目标定位对于解决民生问题的贡献是有限的。如果住房公积金的核心定位是住房保障, 那

么其目标群体主要应是中低收入群体，但这就会存在住房公积金缴存不足和运营风险过大的问题，现行的住房公积金运营机制的设计与此目标定位存在内在冲突。

在目前的制度安排下，住房公积金对中低收入阶层解决住房困难的作用不大。这是世界银行 2006 年报告提出的观点，在 2005 年中国人民银行发布的《2004 年中国房地产金融报告 6》也提出，/ 公积金对支持中低收入职工购房的效果不明显 0（中国人民银行，2005：19）。学界对此也基本持同样的否定观点。社会舆论中也广泛存在类似的看法。如 2006 年 11 月中国青年报社会调查中心与某门户网站联合开展的一项调查（4 591 人参与）显示，57.19% 的人认为中国的住房公积金在缓解中低收入者 / 购房难 0 方面 / 没什么帮助 0，认为 / 非常有帮助 0 的仅占 41.3%（中国青年报，2006）。

基于我国商业住房金融发展蓬勃，住房公积金未来总的原则应该是从 / 普惠 0 转向 / 特惠 0，集中为部分人服务，尤其是需要通过公共部门力量来帮助需要解决住房问题的那部分人。否则住房公积金在整个住房金融体系中就丧失了特色和立足点，失去了存在的价值和必要性。在这个原则指导下，未来住房公积金应该积极地为住房保障体系建设提供服务和支撑。

虽然住房公积金将来的立足点在于为中低收入群体的住房保障体系建设提供融资服务，但从住房公积金目前已经拥有的良好的广泛群众基础和社会的认可度来看，肯定不能轻易放弃现有的群众基础，尤其是中高收入阶层的参与。只要有关政策设计得当，完全有可能为多个收入层次的居民群体的住住房改革善需求提供不同程度的服务，完全可兼顾大众性和保障性。官方文献中也有类似的意见表达。建立长期储蓄和积累机制，有助于引导合理的住房消费，并通过互助融通功能，最终有助于住房保障的实现（建设部课题组，2007：377- 378）。

五、住房公积金制度的改革出路分析

(一) 几种代表性改革方案的评析

1 将住房公积金中心改组为政策性住房金融机构))) 国家住房银行

这是呼声很高的一种意见,代表性人物是中国社科院金融研究所的汪利娜研究员。2008年在她领导下的中国社科院团队完成的《中国住房保障制度构建与改革建议》6 报告中提出,“打造以住房公积金为核心的政策性住房金融体系”0。方案核心是将住房公积金中心改组为政策性住房合作银行 (慈冰, 2008)。

对于这种意见,笔者认为其方向是值得赞同的,因为它抓住了住房公积金在未来如何安身立命的关键。但问题是,如果要将住房公积金中心改制成金融机构,无论是何种形式的金融机构,都面临两大难题。一是金融机构 8% 的最低资本率资本金从何而来、谁出和如何出;二是破产风险。但凡金融机构,总是有破产风险的,哪怕有国家信誉担保。事实上在不少国家,虽然有政府的大力支持,国家住房银行都运作艰难,如巴西的国家住房银行就被迫在 1980 年代因破产而关闭了。这个破产风险使得说服缴存人有很大难度。所以笔者的意见是,或许可把住房公积金体系改制成国家住房银行看作住房公积金改革的长远目标,但在中短期内并不适宜。

2 以建立在自愿基础上的合作住房储蓄银行制度来代替

这个意见得到许多人的支持,较早提出这一建议的人认为,仿照德国式的住房储蓄银行,在自愿参与基础上进行组织“去行政化”0 和重构,制度运行效率会大大提高 (王家庭, 2004)。

但笔者以为,或许未来住房公积金未必不可以改政府强制为自愿参与,但现阶段条件还不成熟。如前所论述,当前,强制性仍然是公积金制度的“灵魂”0 所在。另一方面,虽然合同住房储蓄的好

处显而易见，但问题是，这种制度要发挥作用，首先要求居民的闲置财力比较充足，而中国居民虽然积蓄额很高，但事实上，潜力是有限的，其中很多是预防性储蓄，并非投资性储蓄；其次要有很大的参与群体才可行，这往往需要政府提供非常慷慨的财政补助来激发参与热情，而中国 1998 年住房改革之后政府在这方面的财政投入一直十分匮乏，难以预期有大幅度的增加。这也是东欧很多转型国家十分热衷模仿德国住房储蓄银行的原因，天津在 2002 年引入合资建立的中德住房储蓄银行，但一直都发展维艰。即使政府承诺高额补助，然而一旦住房市场情况变化，住房储蓄计划新增参与人数不足，就会形成很大的财政负担。另外，政府是否应该花巨额财政补贴去鼓励相对富有的人们拥有住房，也是一个十分容易产生争议的话题，尤其在中国这样的发展中国家更会引发强烈的公平性质疑。同时，一个封闭运行的住房储蓄体系，对主流住房金融))) 商业按揭贷款的发展是否会有抑制作用、是否符合金融监管的统一性要求，也都是需要慎重考虑的。

3 以住房津贴计划取而代之

取消住房公积金而改为政府直接发放住房津贴，领受者拥有更大自主权，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 (李文斌, 2006)。这个意见很容易获得社会公众的好感，尤其是职员的支持。人民网 2007 年的一项涵盖 1 200 人的网络调查显示，在各种改革意见中，支持取消住房公积金而代之以住房津贴的比例最高，占 471% (艾芸, 2007)。

但笔者认为，对一小部分特定弱势群体由政府发放住房津贴或许还有实施可能性，但大规模地向几千万职工发放住房津贴，且不说政府财力的约束，且不说政府没有这样的动机，就是从公平角度也说不过去。这里混淆了一个概念，住房津贴在国外是作为低收入人群的社会保障，这里却被当成所有职工的一种福利，默认政府对全民都有提供住房福利的义务，变相地回到旧体制下的老路。

4 并入商业银行按揭贷款体系

北京师范大学金融研究中心主任钟伟认为，公积金管理中心的

职能无非是资金归集、管理和支取等十分简单的业务，这些都可以由更为专业化和更富有效率的商业银行来托管（钟伟，2006）。

对于这个建议，笔者认为其中有不少可取之处，住房公积金中心的部分业务功能确实可以让渡给商业银行来做。但问题是这里只关注了公积金的运营效率、风险安全和收益率问题，却没有触及公积金的功能定位。如果公积金不能为住房保障服务，为解决中低收入阶层住房问题做贡献，很难有存在的必要。而商业银行追求利益最大化的运营模式与这个公益目标有内在冲突。为此，可能还是需要有一套单独的住房公积金运行体系来实现公益目标。

5 与养老、医疗、失业一起合并，并入大社保体系

2009年6月初广州住房公积金管理中心就曾经酝酿 / 住房公积金新政⁰。在其拟订的提取办法中增加了 10 种重大疾病的类型，规定如职工或配偶及未成年子女患重大疾病造成家庭生活困难的，可申请提取住房公积金（蒋悦飞，2009）。当时引发媒体一片赞许，网上也是以赞同意见为主，普遍认为这一规定较人性化。后来广州的住房公积金新政因为其他原因终止了，但从这个事件可以看出，现在社会上有不少意见是主张把住房公积金的使用范围扩大，甚至无限扩大，还有人明确提出，要发展成为新加坡那种模式的中央公积金，承担从养老、医疗、失业救济到住房等无所不包的功能。

但需要指出的是，很多人推崇的新加坡中央公积金制度其实在国际上的评价并不好，它存在不少的问题。第一，它不是现代型的社会保障制度，个人的中央公积金账户到了退休全部要取出，新加坡政府对职工退休之后的养老撒手不管，全部由个人自己负责¹。所以中央公积金的本质还是个人储蓄，没有现代社会保障所要求的成员之间的互济和互助；第二，公积金储蓄根据个人收入而定，非

¹ 最近才有所改变，允许退休后一直保留中央公积金账户。

常容易造成保障的两极分化;第三,这种制度下的过度储蓄抑制了人们的消费,对经济发展不利;第四,抑制了其他方式的养老保险,造成社会保障方式单一,系统风险较高。有学者甚至指出,这种制度安排 /不是社会保障制度,只是一项国家强制执行的储蓄计划,成员之间没有互济性,与社会保障的本质即社会性和互济性不相吻合 0 (童星, 2002 125)。

如果我们现在要打通养老、医疗、失业和住房这 /四金 0 之间的壁垒,看起来资金盘子大了,似乎更安全可靠,也更灵活。但背后潜伏的危险却非常大。很可能一个 /窟窿 0 变成多个 /窟窿 0,各个账目之间十分混乱,存在集体失控的巨大风险。而且这 /四金 0 之间的机理机制其实都是非常不同的。住房公积金显然不能与养老、医疗、失业之类的社会保险基金混为一谈、混淆在一起,那样做不仅对各个基金的安全是很危险的,也失去了其自身独立存在的基础和价值。

6 彻底取消,也不另起炉灶

这种意见认为,当前住房政策的着力点应该放在抑制过旺的购房需求而不是继续刺激,住房公积金没有必要再继续存在 (李文斌, 2006);另一个角度是有人提出,因为强制参与的合法性是可疑的,住房公积金制度的根基就是有问题的,再加上制度目标已经过时和实践中表现出来种种 /负效率 0 特征,如何费力去挽救住房公积金制度, /结果可能都是徒劳的 0 (周威、叶剑平, 2009 162 - 163)。

但笔者认为,这种态度显然过激了。住房公积金在中国经过近 20 年的摸索和发展,符合我国国情,在其发展过程中积累了难得的品牌,锻炼了一批专业队伍,归集了巨大的资金池,不应该就这么轻易放弃,公积金其实还是 /新生事物 0,要继续鼓励。目前虽有种种问题,但只要妥善改造,内在效率的提高和服务社会公益的潜力都十分巨大。如果现在把等额的公积金纳入工资会过于短视,显然不是好办法,很快会被通胀抵消,而公积金本具有的随工资增

长而增长的先天优势却丧失了 (包宗华, 2006)。而且社会舆论也不支持这样的过激做法, 如 2006年 5中国青年报 6 组织的一项包括 4 500多人网络调查中, 56%的人认为 /应该保留, 但相关政策需要调整0 (中国青年报, 2006)。人民网 2007年的网络调查也显示, 主张彻底废止住房公积金制度的人只占 1417% (艾芸, 2007)。

当然, 除了这些比较整体的改革建议, 局部性的改良建议更是不胜枚举。代表性的如: 扩大覆盖面, 把私营企业、集体和个体企业从业者乃至流动劳动人口也包括在内 (李斌, 2009 63); 投资运作中的信托模式 (娄梅, 1997); 使用和贷款政策上的微调, 扭转低收入者在公积金的缴纳和使用上的边缘化 (傅勇, 2006); 加快允许异地流通等 (冯俊, 2009 130)。这里就不一一详述。

(二) 对住房公积金支持保障性住房建设的具体建议

如前文论述, 住房公积金更深地介入住房保障是其存在的价值和方向。在目前的形势下, 用闲置的住房公积金支持保障性住房建设不仅可行, 而且也是大势所趋。自 2009年起政府事实上也已经迈开了这一步。虽然这带有强烈的短期功利性色彩, 不是完全出于对制度的全局性思考, 但也是在经多方论证之后才做出的决策。

但如今政府所提出的住房公积金介入保障性住房建设, 在方式和组织体制上仍有需要商榷的地方。笔者一直主张, 住房公积金的对公贷款, 应先汇总沉淀资金余额到一个全国中心, 然后再通过一个中间载体))) 如国家公共住房建设与管理公司, 以集中委托的形式进行, 不宜由分散的地方住房公积金管理机构进行操作 (图 2)。

笔者的主张主要基于三个理由:

一、地方住房公积金管理机构是事业单位, 在机构性质上是没

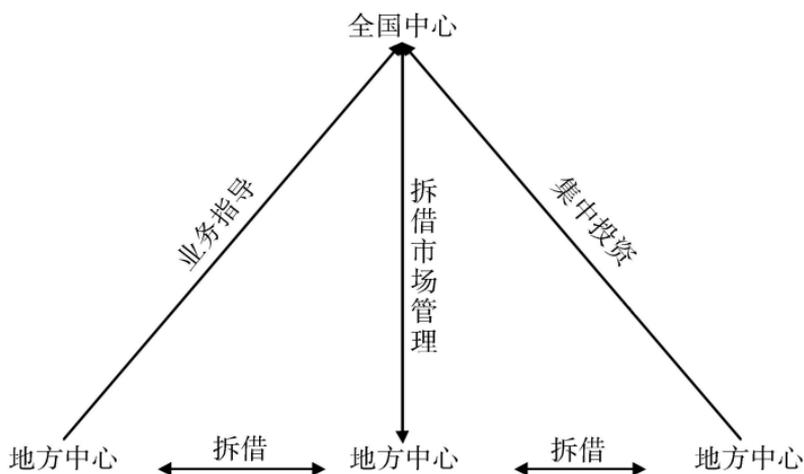


图 2 住房公积金全国体系的构思

有风险识别和管理的能力，也十分缺乏这方面的人员。这是 1990 年代中期历史经验所证明的。即使是目前相对简单的个贷委托管理，在各地都不时出现诸多的贪污舞弊大案，如果放开到十分复杂的对公项目贷款，更难以让人放心。对公项目贷款金额往往数以亿甚至数以十亿计，一旦出现失误，对住房公积金的声誉是灾难性的。

二、各地方资金供需状况很不平衡 (陈杰, 2010)。尽管全国范围内确实存在较多的住房公积金闲置，如 2008 年底全国扣除必要的备付资金后的沉淀资金为 3 193 亿元，但地区差别很大。像上海、南京、杭州、常州等东部沿海发达城市，个人公积金住房贷款需求非常巨大，住房公积金资金实际上已经处于 /入不敷出 0 的状态，几乎没有余钱可用于保障性住房贷款。而这些地区保障性住房建设的需求又特别突出。与此相反，有资金闲置的城市往往是经济较不发达地区，住房保障压力不大。从另一个角度来说，不发达地区闲置的资金如果有偿拆借给东部资金紧张地区，对双方来说都可以得利，是一种 /双赢 0。所以从实务角度也必须进行资金的统筹调配，至少是跨地区的。

三、有利于发挥资金的规模效应。否则一个城市靠有限的内部闲置资金去建房，保障性住房成本将很高。

设立全国中心可统筹资金的异地调度，增加抗风险能力。在保留属地化管理的基本框架下，不仅账户是可以异地流动的，本地资金也可跨区（有偿）流通。在全国中心统筹下，各地中心进行资金短期头寸拆借和中长期的有偿融资。这既是防范各地流动性风险的迫切需要，也是提高资金利用效率的必要途径。在全国中心的调度运作下，沉淀住房公积金的投资可以更加专业化、多元化。

此外，住房公积金也可向公共住房管理部门提供低息贷款用于支持收购和改造旧公房、老化商品住房。还可考虑以提供贷款担保（帮助从商业金融部门获得优惠利率的开发贷款）的形式给予融资支持，同时收取合适的手续费，积累资金。但增值收益一般不用于支持保障性住房建设，只用于自身的资金积累再扩大。

相关的配套政策包括，政府规定带有保障性住房的购买只能使用住房公积金贷款，这样既保证开发贷款的资金能够尽快回流，而且从销售方来看也确保了具有补贴意义的公共住房的销售对象确实是那些需要帮助的中间群体和中低收入群体。住房公积金对个人的贷款利率，因为来源的低成本和广泛、稳定、长期的特性，所以利率低，在市场上具有很强的竞争优势，但必须限定用途，只能用于保障性住房和中低端商品房的建设，以防止 / 收益外溢 0 给高收入阶层，那样就达不到政策性金融的出发点了，这体现了对住房市场进行供应结构引导的政策意图。

六、结语及对住房公积金制度的展望

住房公积金已经在中国经历了近 20 年的考验，几经磨合和发展。中国的住房公积金到底在未来应该承担什么样的历史使命和任务？笔者的基本观点是，在当前的中国社会经济环境之下，住房公积金制度仍然有存在的必要，并且在未来很长一段时间内它在中国

公共住房体系建设中都将发挥十分关键的作用，它将是中国特色政策性住房金融的主体组成部分。当然这些要在对现有制度进行必要的改造之后。

住房公积金在现在和未来都兼有支撑住房保障体系、促进住房市场健康发展的双重功能。保障居民的最基本住房条件是每一个国家和地区最重要的民生问题之一，政府对此责无旁贷。目前中国的住房保障制度虽然有了经济适用房、廉租房、部分的住房补贴等，但比重仍然较小，并且存在资金来源不稳定的致命问题。有学者曾这么定义住房保障的对象和范围，/住房保障应该是政府对社会成员中无力参与市场竞争者以及竞争中的失败者进行的居所救助0（刘琳，2009：93）。但本文这里所说的住房保障体系是广义上的，不仅是通过公共财政转移支付对低收入群体、生活困难群体、特殊目标群体进行托底性保障，也包含通过一系列组织制度设计、政策性金融手段对所谓 /夹心层0、社会中间收入群体在住房问题上的援助和支持。从这个角度来说，住房公积金大有可为。

总之，笔者认为，从中国目前的国情来看，住房公积金不是要不要的问题，而是如何改造以发挥更大效力和功能的问题。

参考文献

- 艾芸（2007）. 住房公积金的尴尬. 人民论坛, 17: 38- 39
- 包宗华（2006）. 解析住房公积金三大质疑. 中国建设报, 11月 15日.
- 陈伯庚、顾志敏、陆开和（2003）. 城镇住房制度改革的理论与实践. 上海: 上海人民出版社.
- 陈杰（2008）. 住房公积金会入不敷出么? 第一财经日报, 12月 4日.
- 陈杰（2009）. 中国住房公积金制度的历史与改革思路. 党政干部学刊, 4: 27- 29.
- 陈杰（2010）. 住房公积金的流动性危机. 中国房地产, 2: 62- 64
- 慈冰（2008）. 住房保障重构方案已报国务院住房公积金是核心. 华夏时报, 6月 18日.
- 董潘（2000）. 房地产金融. 大连: 东北财经大学出版社.

- 冯俊 (2009). 住房与住房政策. 北京: 中国建筑工业出版社.
- 傅勇 (2006). 住房公积金首先姓 / 公 0 不能仅仅作为强制储蓄. 上海证券报, 12月 16日.
- 侯浙珉、应红、张亚平 (1999). 为有广厦千万间))) 中国城镇住房制度的重大突破. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 黄兴文、蒋立红等 (2009). 住房制度市场化改革))) 成就、问题、展望. 北京: 中国财政经济出版社.
- 建设部课题组 (2007). 住房、住房制度改革和房地产市场专题研究. 北京: 中国建筑工业出版社. -
- 蒋悦飞 (2009). 广州公积金新政实施时间未定专家澄清误区. 广州日报, 6月 17日.
- 李斌 (2009). 分化的住房政策))) 一项对住房改革的评估性研究. 北京: 社会科学文献出版社.
- 李文斌 (2006). 住房津贴代替公积金破解住房改革之惑. 搜狐网: <http://mb focus cn/news/2006- 12- 26/267743. hml>
- 刘琳 (2009). 对 / 二次住房改革 0 的认识和讨论. 中国投资, 10 92- 93.
- 刘士余 (1991). 城镇住房制度改革与居民消费结构的调整. 财经研究, 9 29 - 35.
- 娄梅 (1997). 我国住房公积金的信托管理模式. 金融研究, 10 47- 50.
- 彭兴庭 (2006). 住房公积金不应成为 / 沉淀资金 0. 中国改革报, 7月 10日.
- 钱凯 (2007). 改革与完善我国住房公积金制度的综述. 经济研究参考, 24 41- 45.
- 世界银行 (1992). 中国城镇住房改革: 问题与可供选择的方案. 北京: 世界银行中国局.
- 世界银行 (2006). 中国经济 2006年第三季度季报. 北京: 世界银行中国局.
- 天津日报 (2008). 全国公积金缴存累计达 16000亿缴存人数超 11亿. 天津日报, 4月 9日.
- 童星 (2002). 社会保障与管理. 南京: 南京大学出版社.
- 万曾炜 (2006). 上海市住房公积金制度回顾与展望. 上海房地, 7 9- 13.
- 王家庭 (2004). 建立中国住房储蓄银行的构想. 理论学刊, 4 36- 39.
- 汪利娜 (2005). 从制度建设入手完善住房公积金的管理. 中国房地信息, 12 46- 50.

- 吴政同、侯浙珉 (1994). 新加坡的中央公积金制度与我们的选择. 中国房地产, 6: 74- 77.
- 肖文海 (2003). 论住房公积金制度的基本性质及其政策定位. 改革与战略, 2: 3: 34- 37
- 应红 (2007). 中国住房金融制度研究. 北京: 中国财政经济出版社.
- 于思远等 (1998). 房地产住房改革运作全书. 北京: 中国建材工业出版社.
- 郁文达 (2001). 住房金融: 国际比较与中国的选择. 北京: 中国金融出版社.
- 曾筱清、翟彦杰 (2006). 我国住房公积金的法律属性及其管理模式研究. 金融研究, 8: 154- 164
- 张东 (2002). 住房公积金制度支撑理论: 梳理与启示. 财贸经济, 7: 34 - 36
- 张泓珉 (2008). 住房公积金增值收益余额难姓 / 公 0. 上海房地, 3: 15 - 17.
- 张新国 (2006). 住房公积金凸显马太效应. 中国审计报, 8月 14日.
- 中国青年报 (2006). 七成多公众认为公积金不济贫反成 / 避税港湾 0. 中国青年报, 11月 20日.
- 中国人民银行 (2005). 2004年中国房地产金融报告. 中国人民银行网: <http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=1572&keyword=2004年中国房地产金融报告>.
- 中华人民共和国国家统计局 (1992, 1997, 2001, 2007, 2009). 中国统计年鉴. 北京: 中国统计出版社.
- 钟伟 (2006). 住房公积金管理体系精简势在必行. 第一财经日报, 6月 22日.
- 中央纪委、监察部驻建设部纪检组、监察局 (2006). 住房公积金运行和管理情况的调查思考. 中国监察, 17: 17- 18
- 周斌 (2009). 委员: 住房公积金增值收益被侵犯. 法制网: http://www.legaldaily.com.cn/z2009/2009-03/08/content_1049716.htm.
- 周威、叶剑平 (2009). 住房公积金制度的法律与经济分析))) 写在变法之前. 经济体制改革, 1: 159- 163.
- 朱亚鹏 (2007). 住房制度改革: 政策创新与住房公平. 广州: 中山大学出版社.

邹东涛 (2008). 发展和改革蓝皮书: 中国经济发展和体制改革报告))) 中国
改革开放 30年 (1978- 2008). 北京: 社会科学文献出版社.

Kemp P. (1990). Income-Related Assistance with Housing Costs: A Cross-
National Comparison. Urban Studies 27 (6): 795- 808

(责任编辑: 邵 阳)

to counteract the negative effect of a neoliberal urban housing policy

Key Words Housing Policy Home ownership Asset Building Social Policy

Realizing Housing Rights in China: Development and Challenges

..... Yapeng Zhu 71

Abstract Housing is a necessity of life and housing rights have been considered as a basic component of human rights and social rights of citizens in modern societies. This paper examines the definitions and components of housing rights and different housing models developed in western societies, documents the development of housing rights and housing policy in China, followed by an exploration of achievement and limitations in terms of the realization of housing rights in China. It concludes by analyzing challenges faced by the Chinese government in protecting housing rights for its citizens and thus suggesting a more active role for the state to undertake

Key Words Housing Rights, Housing Security, the Residual Housing Policy Model

The Institutional Dilemma of and Reform Proposals for Housing Provident Fund in China

..... Jie Chen 91

Abstract Housing Provident Fund (HPF) is a key component of housing finance system in China. It played a vital role in the Chinese housing reform in the 1990s. But recently this system has been under intense criticism and some commentators even suggest a complete termination. Chinese central government is also planning a comprehensive reform for it in the near future. At this turning point, this paper attempts to contribute to the further development of HPF by first providing an all-inclusive summary of the key arguments of debates surrounding this system and then giving critical comments on all major reform proposals of HPF. The author also offers some policy suggestions on how HPF should be used in the financing of public affordable housings. The conclusion is the system of HPF should be maintained but its function must be redefined and its organization needs to be restructured.

Key Words Housing Provident Fund, Housing Policy, Housing Finance