

## 摘要

2019 年底爆发的新型冠状病毒肺炎疫情，给企业经营和复工复产等造成了诸多负面冲击，围绕着给企业减负等政策目标，社会各界开展了一次关于住房公积金制度存废问题的大讨论，这也体现出住房公积金制度改革的迫切性。

政策变通是公共政策执行过程中的普遍现象，是在遵循原制度总体框架基础下，结合实际情况进行部分内容或从形式上进行的相应调整。而《住房公积金管理条例》自 2019 年出台后，在 2002 年修订一次后没有再重新修改，在经济社会快速发展，房地产行业高速运行的新时代，继续按照原有的住房公积金制度已经难以施行。在此过程中，各地根据自身实际，进行不同程度的政策试探调整，制定各种各样的变通政策，因此研究住房公积金政策变通这个题目具有较大的现实意义。

本文通过分析吸收国内学者对住房公积金制度和政策变通的研究成果，较为系统地把握住房公积金制度以及政策变通的相关理论知识，并以肇庆市住房公积金政策变通现状和 4 个相关案例作为研究对象，运用问卷调查法、访谈法、描述统计分析法，对住房公积金政策变通的现象进行详细剖析，分析 4 个案例政策变通的具体原因，找出政策变通与公众期盼之间的差距，从而为住房公积金制度改革提供意见建议，以及为肇庆市住房公积金政策变通提供方向。

**关键词：**住房公积金，制度，政策变通，案例

## Abstract

The outbreak of the new type of coronary pneumonia at the end of 2019 has caused many negative impacts on the operation of enterprises and the resumption of work and production. Around the policy objectives of reducing the burden on enterprises, all sectors of society have launched a big discussion on the preservation and abolition of the housing provident fund system, which also reflects the urgency of the reform of the housing provident fund system.

Policy flexibility is a common phenomenon in the process of public policy implementation. It is the corresponding adjustment of some contents or forms based on the overall framework of the original system and combined with the actual situation. However, the regulations on the administration of housing provident fund has not been revised since its introduction in 2019. In the new era of rapid economic and social development and high-speed operation of the real estate industry, it is difficult to continue to implement the original housing provident fund system. In this process, all localities, according to their own actual conditions, have made various policy explorations and adjustments, and formulated a variety of flexible policies. Therefore, it is of great practical significance to study the issue of housing provident fund policy adaptation.

By analyzing and absorbing the research results of domestic scholars on the housing provident fund system and policy adaptation, this paper systematically grasps the relevant theoretical knowledge of the housing provident fund system and policy adaptation, and takes the current situation of Zhaoqing housing provident fund policy adaptation and four related cases as the research object, and uses the methods of questionnaire, interview and descriptive statistical analysis to analyze the phenomenon of housing provident fund policy adaptation in detail, Analyze the specific reasons for the policy adaptation of the four cases, find out the gap between the policy adaptation and the public expectation, so as to provide suggestions for the reform of the housing provident fund system and provide direction for the policy adaptation of Zhaoqing housing provident fund.

**Keywords:** housing provident fund, system, policy adaptation, case

# 目 录

摘 要.....	I
Abstract.....	II
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究意义.....	2
1.3 国内研究现状.....	2
1.3.1 住房公积金政策发展现状.....	2
1.3.2 住房公积金政策的积极作用.....	4
1.3.3 住房公积金政策存在的问题.....	5
1.4 研究方法.....	8
1.4.1 问卷调查法.....	8
1.4.2 访谈法.....	9
1.4.3 描述统计分析法.....	9
1.5 概念厘清.....	9
1.5.1 住房公积金制度.....	9
1.5.2 政策变通.....	10
1.5.3 相关概念.....	10
第二章 肇庆市住房公积金政策近年来执行现状分析.....	13
2.1 肇庆住房市公积金管理中心基本情况.....	13
2.1.1 中心基本情况.....	13
2.1.2 中心组织架构.....	13
2.1.3 中心组织职能.....	13
2.2 肇庆市住房公积金政策具体实施情况.....	14
2.2.1 缴存政策.....	14
2.2.2 提取政策.....	14
2.2.3 贷款政策.....	15
2.3 肇庆市住房公积金业务运行情况.....	16
2.3.1 缴存业务现状.....	16

2.3.2 提取业务现状.....	16
2.3.3 贷款业务现状.....	16
第三章 肇庆市住房公积金政策变通的典型案例和影响.....	17
3.1 问卷调查研究过程.....	17
3.1.1 问卷的编写与发放.....	22
3.1.2 问卷数据分析.....	24
3.2 肇庆市住房公积金政策变通的典型案例.....	22
3.2.1 重新定义制度概念边界的变通案例：放宽提取范围.....	22
3.2.2 调整制度安排组合结构的变通案例：增加业务办理受委托银行.....	24
3.2.3 在制度上打“擦边球”的变通案例：减少提取比例.....	25
3.2.4 在制度上打“擦边球”的变通案例：会议审议改为书面审批.....	25
3.3 肇庆市住房公积金政策变通的影响.....	26
3.3.1 政策层面：住房公积金政策覆盖面得到提高.....	26
3.3.2 职工层面：政策带来的利益受到影响.....	27
3.3.3 政府层面：政策执行效果得以保证.....	28
第四章 肇庆市住房公积金政策变通的原因审视.....	30
4.1 供给侧：内部因素导致出现公积金政策变通.....	30
4.1.1 住房公积金制度顶层设计不够完善.....	30
4.1.2 肇庆市住房公积金归集政策存在不足.....	32
4.1.3 肇庆市住房公积金贷款政策存在不足.....	33
4.2 需求侧：外部因素导致出现公积金政策变通.....	34
4.2.1 制度与社会发展的冲突.....	34
4.2.2 制度与企业营利目标的冲突.....	35
4.2.3 制度与公众需求的冲突.....	35
4.3 执行环境：监管机制失灵导致出现公积金政策变通.....	36
4.3.1 监管机制缺失，多头监督导致监督力度减弱.....	36
4.3.2 自上而下的统筹力度不足，地方拥有较大自由裁量权.....	37
第五章 省内其他城市住房公积金政策变通的对比分析.....	39
5.1 广州市——率先试行灵活就业人员参与住房公积金政策.....	39
5.2 深圳市——明确住房公积金政策的免缴情形.....	39

5.3 佛山市——放宽无条件提取住房公积金政策.....	40
第六章 住房公积金制度改革和政策变通的对策建议.....	41
6.1 顶层设计：住房公积金制度自身改革必须与时俱进适应社会需求.....	41
6.1.1 加强制度法律地位.....	41
6.1.2 增加制度受惠对象.....	42
6.1.3 优化住房公积金缴存、提取、贷款制度.....	42
6.1.4 加强住房公积金执法监管机制建设.....	42
6.1.5 其他方面的完善.....	44
6.2 自身努力：肇庆市住房公积金政策变通的自我完善.....	44
6.2.1 扩大政策受益范围.....	44
6.2.2 调整政策使用范围.....	45
6.2.3 制定相关保障政策.....	47
6.2.4 健全行政执法体系.....	48
6.2.5 加大政策宣传力度.....	49
结 语.....	50
参考文献.....	51
附 录.....	55
附录 1 关于肇庆市住房公积金政策的调查问卷.....	55
附录 2 个人访谈.....	62
附录 3 住房公积金管理条例.....	63
攻读硕士学位期间取得的研究成果.....	64
致 谢.....	69

## 图表目录

表 3-1 关于肇庆市住房公积金政策的调查问卷.....	17
表 3-2 关于肇庆市住房公积金政策的调查问卷.....	18
表 3-3 关于肇庆市住房公积金政策的调查问卷.....	18
表 3-4 关于肇庆市住房公积金政策的调查问卷.....	18
表 3-5 答题者年龄表.....	20
表 3-6 答题者受教育情况表.....	20
表 3-7 Cronbach 信度分析表.....	21
表 3-8 效度分析表.....	22
表 3-9 典型案例影响效果分析.....	26

## 第一章 绪论

### 1.1 研究背景

《住房公积金管理条例》自 1999 年正式制定以来，除了 2002 年修改过一次外，至今 20 年没有重新修订，郭俊伯认为这段时间国内经济社会已经发生了天翻地覆的变化，住房公积金制度原本出台的社会背景和经济形势已完全不同<sup>[1]</sup>。长期以来，住房公积金制度饱受“鸡肋”和“劫贫济富”的双重质疑，这也成了取消公积金的最大支持依据。鸡肋是因为如果不买房，能提取的额度十分有限，大量的资金沉淀在账户里，任其贬值。“劫贫济富”是因为在不断上涨的房价面前，大多数人无力买房，根本就无从使用公积金贷款，即使上好的政策福利放在面前，也很难享受，却成为了部分人提高生活质量的手段。

2019 年底，在新冠疫情爆发后，包括黄奇帆、董明珠、楼继伟在内的众多知名人士，接连吹风建议“取消公积金”。黄奇帆认为我国房地产早已市场化，商业银行已成为提供房贷的主体，住房公积金历史性的任务已经完成，其存在的意义已经不大，将之取消可为企业和职工直接降低 12% 的成本。取消公积金，为企业减负，这一说法一经爆出就引发千层浪。但是，硬币是有两面的，为企业减负却伤害了职工的权益，这种“饮鸩止渴”的做法显然不可取，要知道公积金不只是职工福利，还拥有享受公积金贷款低利率福利、合理避税、增加实际收入等一系列潜在利好，而且在劳资关系不对等的大背景下，取消公积金，相当于挪用职工利益以为企业所用，企业负担倒是减轻了，但职工利益何处弥补？显然，企业不会将降低的成本，拿来给员工涨工资的，这种情况有着非常明显的现实基础。

近年来，为了适应社会和公众的需要，通过政策变通的方式，这一质疑局面正在被逐渐扭转。住房公积金制度在许多具体的政策上进行了不同变通，有些以指导意见、通知等文件形式进行了调整，有些以会议或行业墨守成规的方式予以确定。例如：一是公积金使用范围一改过去的局限，使用效率得到明显提升，不只是买房提取，加装电梯、租房同样可以提取，大病也可提取。二是公积金贷款异地互认互贷已经迈出破冰之旅。珠三角九市联合出台异地购房贷款互认政策，而广州在 2019 年已制定实施在佛山、清远、中山、东莞、惠州、韶关等地买房可提取广州的住房公积金的政策。这些都是公积金政策变通探索带来的好处。这是制度自我完善、不断优化，以及适应时代发展的过程。而基于肇庆市住房公积金政策变通这一特定的研究对象，它是基于一个什么样的具体形

势下进行的呢？有哪些内容发生了变通？对公众的影响又是如何的？这些都是我们研究的内容。

## 1.2 研究意义

(1) 由于住房公积金制度出台时间已久，且已接近 20 年没有修订，在经济社会快速发展，房地产行业高速运行的新时代，继续按照原有的制度已经难以施行，而将政策变通执行视为中立现象，各地根据自身实际进行合理化调整，这种变通执行是各地住房公积金管理部门促使制度符合社会发展需要的有效办法。本选题主要从政策执行这一视角对住房公积金政策变通进行研究，找出一定规律，为住房公积金制度改革提供意见建议，为其他制度政策提供变通的方向和路径。

(2) 肇庆市作为珠三角城市以及粤港澳大湾区的一员，经济走在了全省中上游水平，经济社会的快速发展致使一些制度政策执行的背景发生了较大变化，住房公积金制度就是其中一种。金融经济蓬勃发展，房地产成为支柱产业一路高歌猛进，企业职工法律意识不断增强，缴存面持续扩大，缴存人数逐渐增多，住房公积金制度面临的形势已与制定之初有了明显的变化，在坚持以人民为中心的发展理念，以及不违反有关规定的前提下，国家、省住建部门出台了许多制度调整的指导意见和文件通知，细化了一些执行标准和具体操作，肇庆市也同样进行了政策执行的微调整，而这些都是为了更好地为人民服务。制度框架不变的前提下，执行过程中的变通是否能够使制度更符合形势的发展需要和满足公众日益增长的需求，值得我们研究。是按原政策执行更好，还是变通执行更得人心？也值得我们研究。

(3) 公积金制度已经实现了当初的制定设想和历史使命，站在地方政府角度，在制度没有重新修订的情况下，制度执行过程中进行变通是为了焕发制度的生命力，使其能够更好地适应经济社会的发展，更好地发挥其应有的住房保障作用。我国步入“十四五”时代，经济社会进入新一轮发展，如何在接下来的阶段更好地发挥各项制度的作用，依然是政府面临的重要课题，本选题希望能以住房公积金政策的视角，提供一些有价值的意见建议供政府部门参考。

## 1.3 国内研究现状

### 1.3.1 住房公积金制度发展现状

中国住房公积金制度是伴随着中国公有住宅商品化改革而形成的制度，王语奇认为其是公房分配货币化和社会化的基础性政策，是参考新加坡中央公积金体制而形成的<sup>[2]</sup>，

学者杨秋阳认为中国的住房公积金体制冲破了以往在房改流程中单一的公房买卖、公房租赁思想定式，解决了房屋投资和住房消费的主要资金融资来源问题<sup>[3]</sup>。1991年开始在上海建立试点。1994年，国家三部委在汇总各地经验的基本上，正式确定要建立住房公积金管理制度，1999年，国务院出台了《住房公积金管理条例》，在全国各地级市实施住房公积金管理制度。2002年进行了重新修订，此后陆续出台了一些具体的政策法规，中国住房公积金制度步入了调整与完善的时期。2015年，国家有关部门草拟了《住房公积金管理条例(修正送审稿)》，但至今仍未出台新条例。在此期间，为适应经济社会快速发展带来的经济结构和产业结构的变化，各地城市住房公积金管理部门也在不断探索尝试对住房公积金制度进行变通和创新。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提到：要坚持经济发展和人民就业的导向；扩大社会就业总容量，不断提升大众就业整体质量，促进各阶层充分就业；扶持和培养发展就业新形态，完善灵活就业人员的养老医保社保制度，保障广大劳动者应有的权益和法律权利。这在“十四五”规划中的经济社会发展上层建筑设计上确定了促进人民就业发展、强化社会基本服务保障的总体方向和发展方向，政策制定明晰，总体目标要求清晰。就业发展是社会民生之本，更是我国住房公积金制度持续向好发展的基石。推进和提高住房公积金制度受益范围，既是《住房公积金管理条例》赋予劳动者应有的待遇和权利，也是各地住房公积金管理部门的职责所在。根据人社部发布的数据，“十三五”期间，我国城镇就业方面新增人数超过6564万，比“十三五”规划纲要中提出的5000万人预期目标还要多30%。根据住建部门工作报告统计资料，“十三五”时期我国约有8909万的住房公积金新开户数，比就业新增人数多35.73%。可以看出，在“十三五”期间，全国各地一直着力于从现有的缴存人员和新缴存人员数两个方面发力，通过一系列举措，扩大存量、拓展增量，使得新开户缴存人员数比就业新增人数有更大的增长幅度，从而有效增加了该制度的覆盖率。

住房保障问题，是关系国计民生的大问题。李宏与闫坤如认为对改变计划经济体制下的房屋分配制度、推动城镇居民房改以及房地产业的迅速发展，都产生了难以估量的巨大影响<sup>[4]</sup>。李嘉、董亚宁、任卓然教授认为在住房市场需求侧存在金融抑制以及在供给侧存在信贷宽松的金融自由双重叠加效果的情况下，居民通过降低储蓄和增加信贷的方式购买住房，以实现储蓄向住房资本的转化，成为了其优化选项<sup>[5]</sup>。通过对公积金的高存高贷原则，能够使在职员工的住房问题得以合理的缓解，从而减轻了其还款压力，

进而优化了现有的消费结构，并为房屋消费提供了有力保证。此外，杨复英还认为公积金制度是属于中国房地产投资运行机制的一部分，同时也是中国促进楼市经济发展的重大举措，而且也是我国对房地产行业实施调控的重要手段<sup>[6]</sup>。但是，由于我国经济社会发展进入了新时期，而住房公积金制度发展却停步不前，黄姝伦认为其已无法满足当前经济社会的发展形势，不断受到社会各界的质疑和批评<sup>[7]</sup>。

### 1.3.2 住房公积金制度的积极作用

30年来，在我国各类住房改革制度政策中，住房公积金制度的目标在于帮助广大城镇职工实现居者有其屋的住有所居的安居梦，取得了十分突出的成绩，获得了突破性的社会经济效益，从以下几方面可以看出：

首先，我国公积金的归集使用规模不断增大，缴存职工持续增加<sup>[8]</sup>。根据2021年国家住房公积金年报统计，截止2020年末，我国共有住房公积金缴存企业单位365.38万间，实缴人数1.53亿人，而归集规模累计达到了19.6余万亿元，归集余额为7.3万亿元，尚有结余资金超过1.07万亿元。2020年末，新增开户缴存企业单位68.92万间，新增开户人数1835多万人。而在缴存人员中，我国城镇私营及其他乡镇民营企业的职工占比超过一半，比上一年增加了1个百分点，全国住房公积金的实缴人数在持续不断增长，住房公积金制度红利覆盖的范围也在逐渐发生变化。

二是资金使用精准到位，保障效果越来越明显<sup>[9]</sup>。据上述年报披露信息，2020年全国有四成缴存人员提取公积金，提取规模达到了1.86多万亿元，比上一年增长了13.94%；因购置房屋、偿还按揭贷款、租房等条件而提取公积金的人数达到百分之八十以上；截止2020年末，公积金提取总额已累计超过2多万亿元，其所占全国累计缴存金额的比例为百分之六十多。国内使用公积金个人贷款的缴存人员中，中、低收入人员人数占比九成以上；购置第一套房屋并办理个人公积金贷款占比百分之八十以上；新购置的住房面积在144 m<sup>2</sup>以下的达90.82%。2020年末，全国累计发放公积金贷款11.23万亿元，余额为6.23万亿元，公积金个人贷款的市场占有比率为15.3%。比较商业银行而言，公积金贷款利率远远要较商业银行贷款利率优惠幅度大得多，能够有效帮助缴存员工节省房贷利息，减少总体买房成本，减轻购房压力，平均每笔个人贷款可节约9.75万元的利息。

三是资金增值效益显著，保障范围明显增大。2020年，据相关数据统计，我国公积金的六成增值收益上缴作为廉租住房（公共租赁住房）的建设补充资金，到2020年底

已累计上缴资金近 4600 多亿元。公积金积累的巨额收益是廉租住房建设经费的一个重要资金来源，朱婷认为其对于继续强化民生保障力量，完善住房社会保障体制，继续拓宽住房社会保障领域，缓解低收入家庭住房实际问题，保障社会和平安定有着非常重大的意义作用<sup>[10]</sup>。

四是广泛保障职工住有所居。从公积金的有关数据统计中可以发现，中国住房公积金体系经过近三十多年的发展，从无到有，由弱到强，使数量巨大的广大中、低收入人群以及住房刚性需求人士都受惠于这个体系，大大提高了广大中低收入群众的买房信心，从而达到了对缴存职工家庭“住有所居”的目标，李红艳认为住房公积金体系所起到的效果着实不能忽略<sup>[11]</sup>。住房公积金体系以多渠道、广泛地、有力地解决了广大职工家庭的最基础最需要的住房需求，有效提高了社会大众的住房条件，惠及 2~3 亿城镇居民。

五是积极推动中国房地产市场稳定健康的发展。随着公积金缴存人数的增加，制度覆盖面持续不断地扩大，归集额也在不断增多，我国公积金总体资金巨大，购置住房等消费类提取、发放个人住房公积金贷款以及商转公形式的贷款而累计的商品住宅销售面积、销售额和住房贷款市场占有较大比重，促使住房公积金对房地产市场已经产生较大的影响力，陈春蕾认为公积金制度已成为政府对于房地产市场调控的重要手段和方式，有力促进了我国楼市的平稳健康发展<sup>[12]</sup>。

### 1.3.3 住房公积金制度存在的问题

(1) 缴存基数差异大。不同行业 and 单位之间，因缴存职工的实际工资收入差距较大，由此导致各人住房公积金缴存基数的差距也相应较大。在《关于公积金若干问题的指导意见》中，缴存比例规定为 5%—12% 的，超过两倍的差异直接导致各人住房公积金积累金额的差距日益拉大，这对于缴存职工来说是十分不公平的。在我国早时期的计划经济大背景前提下，住房福利是按照职工直接福利的形式实施的，李文静认为最终结果是导致了单位承担着过多的本应由国家或社会方面承担的福利责任<sup>[13]</sup>，而孙远太认为这样的做法导致了不同行业、不同单位之间的职工各自获得的福利不平等<sup>[14]</sup>。在缴存人员中利用住房公积金个人贷款购房的中低收入人员比例较低，只有约 15%，李涛认为这样的比例表明住房公积金在使用过程上对中低收入人员的普惠性还停留在较低水平<sup>[15]</sup>。何文炯、张雪指出，当前的住房公积金制度难以满足缴存职工尤其是中低收入缴存职工日益增长的改善住房的需求的，更未能完全发挥出本身社会住房保障的重要作用<sup>[16]</sup>。此外，中国各地公积金事业发展也十分不平衡。柳鹏认为发展不平衡首先反映在地域的

巨大差距上，东部沿海发达区域和中、西部经济落后地区，无论在住房公积金的缴存份额、覆盖范围、额度上限等方面，均存在着很大差异<sup>[17]</sup>。另外，在住房公积金的资金运用上，如北京、上海等经济发达区域的地方公积金流动性相对较好，但西藏、新疆等一些经济欠发达的地方公积金流动性较差，因此大部分的资金都沉睡在住房公积金的银行账户。住房公积金发展的不平衡还从不同行业之间差异上有所反映，中高收入行业不仅公缴存的比​​例基础较高，同时比例通常也较一般行业要高，张松彪认为这使得行业之间的实际上缴数额差异很大，也使得住房公积金制度变相地成了少部分的高收入行业和公司为了逃避缴纳所得税，从而增加个人收入的手段<sup>[18]</sup>。更为严峻的问题是，当前制度规定的公积金缴存上限与下限的差距过大，虽然规定的是 5%-12% 的比例，但在实际操作过程中，上限与下限之间的差距高达三四十倍，造成了低收入职工在公积金的实际上缴金额较低。

(2) 缴存覆盖率较低。2020 年末，全国应缴纳公积金的职工超过 4.56 亿人，实缴职工只有 1.53 亿人，覆盖率为 33.56%。朱威虹指出这一比例仍旧偏低，尤其是大量的中小微企业职工、城镇个体工商户等尚未被覆盖，还没有惠及到大部分城镇群体<sup>[19]</sup>。有专家学者认为，公积金的“强制性”属性根本无法从实际层面上加以贯彻，目前覆盖大部分集中在国家机关事业单位和经济效益较好的垄断行业和国有企业中，王石宇经调查指出大量的私营企业合约职工群体覆盖率也较差<sup>[20]</sup>。陈峰认为，这样形成了“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归集的法律基础<sup>[21]</sup>。杨抒婷则认为造成高收入阶层获得数次获益、多次提高，而低收入阶层的利益无力分享、提高无望的局面，从而产生了“劫贫济富”的马太效应<sup>[22]</sup>。张笑寒也认为我国公积金制度的运行实践与经济社会发展并不能保持完全同步与协调，仍然存在住房公积金配置效率不够广，参缴覆盖面不够高，低存低贷损害中低收入者利益等缺陷<sup>[23]</sup>。此外，有不少学者质疑公积金“强行征收”的合法性和合理性。比如，周威、叶剑平认为，缴存职工按规定需拿出劳动收入的组成部分用来缴纳公积金，而且在缴存期内没法任意地支配和处理原来属于自己的这部分财产，理论上属于阻碍公民财产权的执行，住房公积金规定存在“公权力对私有财产实行干涉”的嫌疑<sup>[24]</sup>。

(3) 在公平性方面也有较多的批判声音。公平性存在问题，是对住房公积金管理制度较为集中的批评。自世界商业银行于 2006 年公布的《中国季报》显示，首次提出受益人员集中于收入较高家庭的不够公平的问题。富强指出公积金制度的公平性问题属于改革不可回避的问题<sup>[25]</sup>。在当前住房公积金制度中关于具体缴纳规则、缴存对象、贷

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/587033113021006053>