

# 对已解决住房问题者还应继续提取公积金吗？

孙红旗\*

(南开大学 城市与区域经济研究所 300071)

**内容摘要** 我国的住房公积金制度虽然推动了住房商品化改革,但其中还有些不完善的地方,有不少的问题,其中的一个就是提取住房公积金的终止时间问题。为了对上述问题进行研究,文章在回顾了相关文献的基础上构建了一个半封闭经济体系下的效用模型,比较了继续提取与终止提取住房公积金两种措施的结果,得出了终止提取将有利于社会效用水平、政府税收、企业税后利润提高的结论。

**关键词** 住房公积金制度 政府税收 社会效用水平

## 一、前言

住房公积金制度自建立以来,在受到褒奖的同时也受到了诸多的批评,其中还有许多不完善的地方。本文研究的目的是在现有问题之外又提出了一个新的问题,即对于已解决住房问题者住房公积金提取的终止时间问题,然后运用效用模型来分析停止提取带来的影响,并与现行办法效果进行了比较,得出改革的必要性的政策建议。

## 二、问题的提出与相关文献的回顾

### (一) 问题的提出

我国最早于1991年开始借鉴新加坡的经验推行住房公积金制度,上海市于同年5月率先开始执行。在其后的几年里,国务院等相关部门又颁布了一系列的规定,对于我国住房公积金制度的建立、住房公积金的归集、管理和使用等作出了相应规定,使这一制度逐步步入正轨。如1994年7月国务院颁布的《国务院关于城镇住房制度改革的决定》和1996年8月8日国务院办公厅转发的国务院住房制度改革领导小组《关于加强住房公积金管理的意见》。然而就目前来看,最为重要和全面的要属1999年4月3日中华人民共和国国务院令262号发布,根据2002年3月24日《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》修订的《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)。

《条例》第二条对住房公积金作了如下定义:本条例所称住房公积金,是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体(以下统称单位)及其在职职工缴存的长期住房储金。对于概念中的“长期”二字中的“长”的时间有多长,除去如完全丧失劳动能力、出境定居等较为特殊情况之外,《条例》第二十四条中关于职工可提取住房公积金账户内存储余额的规定中的(二)即“离休、退休的”这一规定中可以看出其一般长度:从工作开始到离休、退休。对于其用途,《条例》第五条作了“住房公积金应当用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房,任何单位和个人不得挪作他用”的规定。现在就产生了这样的问题:即如果企业职工已经拥

\*孙红旗,南开大学城市与区域经济研究所硕士研究生 天津 300071

有并且装修好了自己的住房,那么其住房公积金应该以后如何处理?目前一般有两种做法。

第一种即企业、职工继续交纳,且留在银行让其“子又生孙,孙又生子,子子孙孙无穷匮也”,直到离退休才结束,然后提取出来自主安排。

第二种即职工利用其公积金购买第二套甚至更多套的住房,以投资或投机为目的,占据现有的住房供给。

与此同时与以上这些人对应的是一些中低收入家庭由于公积金缴纳的少而无法充分利用公积金贷款购房,家人只能蜗居一室或租住在不方便的地方,过着居无定所的生活。对于上述继续提取的问题只是我国的住房公积金制度存在的众多的问题其中的一个罢了,其它有关文章就现存的问题给以了分析。

## (二) 相关文献回顾

目前住房公积金制度中存在的问题主要有其中个别概念表述不够规范造成实践中难以操作(如张需聪,2003.7),引起收入分配差异,覆盖面不全,存款和需求不相称,投资使用不明显(如郭桂兰,2006),保障金融力度不够,保障存贷规程缺乏弹性(傅尔基,2006),金融优势不明显,对低收入家庭倾斜程度不足,地区使用不平衡(文林峰2006.11),公积金贷款手续复杂且风险多,管理手段落后(乌兰图雅,2006)“独立封闭”,未真正纳入社会保障体系(曲连英,2006),缴存上不封顶(俞胜佳,2006),公积金管理决策制度和临督机制不完善<sup>①</sup>。

以上这些问题同本文提到的虽然企业职工已拥有且装修完住房,其住房公积金还在继续提取的问题一样,都是我国的住房公积金就制度存在的问题,但这个问题具有一定的新意,新在它提出了一个新的值得人们思考的问题。

在对以上问题的解决办法之中,傅尔基和文林峰都提出了设定公积金缴存上限的建议,这在一定程度上有助于缓解收入差距,在某种程度上能够减少住房公积金的过多提取发放,但是与本文中拟提出的终止住房公积金的政策建议笔者认为还是有较大区别的。设定上限可以在住房问题已经解决后继续以住房公积金的名义月月存在,直到“离休、退休”,尽管提取的减少了;但终止则是指从此以后不再提取发放。另外,包宗华也试图探讨过取消住房公积金的问题,但其结论是不能取消中低收入家庭的住房公积金,对于是否应该停止提取已有住房者的公积金没有说明。笔者认为,如果不终止提取,在此以后交存的部分公积金退休时就可能作为一笔养老补充金而使用<sup>②</sup>,这显然是不合适的,因为这样就会出现名实不符,与《条例》的第五条即“住房公积金应当用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房,任何单位和个人不得挪作他用”的规定也相左。新加坡的中央公积金和香港的“强积金”提取时间的长期性且可用于非住房方面,是因为它们不仅包括了住房保障,还包括了医疗养老等保障,我国的住房公积金仅包括了住房,非住房方面应有相应的社会保障来提供。下面进一步用模型来分析这一问题。

## 三、住房公积金制度实施办法的效用模型分析

### (一) 效用模型假设

1、假设半封闭经济体系由一个政府、两家企业(一家普通企业(企业1)、一家垄断企业(企业2))、

<sup>①</sup> 中央纪委、监察部驻建设部纪检组、监察局中国监察.住房公积金运行和管理情况的调查思考.2006.17 P17

<sup>②</sup> 吴宁.住房公积金现状与改进.城乡建设.2004年06期

两个家庭（一家在普通企业工作（家庭1）、一家在垄断企业工作（家庭2））和一个开发商（可出租商品房）组成。

2、政府收取企业所得税；两家企业生产的产品等于半封闭经济体系内外家庭需求，外部家庭消费固定，企业取得销售收入并为职工交纳相等数额的住房公积金（可用于租赁）；家庭通过在企业工作取得工资收入，用工资消费两家企业生产的产品，在垄断企业工作的家庭已拥有了房屋，在普通企业工作的家庭由于收入低只能租住房屋；开发商每期只取得租金。

3、一单位货币收入等于一单位效用水平。买房与租房带来的基本效用水平相同，为简化表达式在计算家庭效用水平时不予考虑。

4、不考虑“三险”、经济体系外家庭效用水平、工资以外的生产成本及维护出租房屋成本。

5、社会效用等与两家庭效用、政府税收、企业税后利润和开发商税后租金收入的加总。

## （二）模型的建立与推导

1、若继续对已取得住房家庭提取公积金，则：

$$w=c+2a+b \quad \langle 1 \rangle$$

即家庭1实际得到的工资收入  $w$  用于消费  $c$  和交房租（ $2a+b$ ， $a$  表示个人缴纳的住房公积金， $b$  表示本来可以作为储蓄的部分由于公积金数量少故必须与  $a$  一起来交房租）

$$W=C+2A+B \quad \langle 2 \rangle$$

即家庭2的实际得到的工资收入  $W$  用于消费  $C$  和存储公积金  $2A$  和储蓄  $B$ 。

$$T=t*[(e+E)+(c+C)-(w+W)+(2a+b)] \quad \langle 3 \rangle$$

政府税收  $T$  等于税率  $t$  与两企业利润  $[(e+E)+(c+C)-(w+W)]$  和开发商租金收入  $(2a+b)$  加总的乘积（ $e$  和  $E$  分别表示企业1和企业2在半封闭经济体系外取得的销售收入）

$$u=c \quad \langle 4 \rangle$$

在家庭1的现期效用大小（ $u$ ）等于其消费开支（ $c$ ）。

$$U=W=C+2A+B \quad \langle 5 \rangle$$

由于家庭2其工资开支完全归个人所有，所以其现期效用大小（ $U$ ）等于工资水平（ $W$ ）。

$$\text{则社会效用 } S=(u+U)+T+[(e+E)+(c+C)-(w+W)]*(1-t)+(2a+b)*(1-t) \quad \langle 6 \rangle$$

$(u+U)$  表示两家庭效用之和， $T$  为政府税收， $[(e+E)+(c+C)-(w+W)]*(1-t)$  为企业税后利润， $(2a+b)*(1-t)$  为开发商税后租金收入。

把  $\langle 2 \rangle \times \langle 3 \rangle \times \langle 4 \rangle \times \langle 5 \rangle$  带入  $\langle 6 \rangle$  得：

$$S=2c+C+(e-w)+E+(2a+b) \quad \langle 7 \rangle$$

2、若改革即终止提取则：

$$w'=w=c+2a+b \quad \langle 8 \rangle$$

其含义与上述情况相同。

$$W'=C'+B'=C+\alpha A+B+(1-\alpha)A=C+A+B \quad \langle 9 \rangle$$

（其中  $C'=C+\alpha A$ ， $B'+(1-\alpha)A$ ， $\alpha$  为  $A$  中用于消费的部分， $\alpha \in [0, 1]$ ）

即此时家庭2把原来提取的住房公积金部分的用来消费，部分储蓄。

$$T'=t*[(e+E)+(c+C')-(w'+W')+(2a+b)] \quad \langle 10 \rangle$$

新的政府税收 ( $T'$ ) 等与税率 ( $t$ ) 与新的两企业销售利润  $[(e+E)+(c+C')-(w+W')]$  加上开发商租金收入  $(2a+b)$  的乘积。

$$u' = c \quad \langle 11 \rangle$$

新的家庭 1 的现期效用水平, 大小与原来相同。

$$U' = W' = C' + B' = C + A + B \quad \langle 12 \rangle$$

新的家庭 2 的现期效用水平等于新的实际得到的工资收入。

$$\text{新的社会效用 } S' = (u' + U') + T' + [(e+E)+(c+C')-(w'+W')]*(1-t) + (2a+b)*(1-t) \quad \langle 13 \rangle$$

( $u'+U'$ ) 为新的家庭效用水平,  $T'$  为新的政府税收,  $[(e+E)+(c+C')-(w'+W')]*(1-t)$  为新的企业税后利润,  $(2a+b)*(1-t)$  为开发商税后租金收入, 其大小与原来相同。

把  $\langle 8 \rangle \langle 9 \rangle \langle 10 \rangle \langle 11 \rangle \langle 12 \rangle$  带入  $\langle 13 \rangle$  得:

$$S' = 2c + C + \alpha A + (e-w) + E + (2a+b) \quad \langle 14 \rangle$$

### (三) 上述两种情况的比较

#### 1、S 与 S' 的大小比较

用  $\langle 14 \rangle$  减去  $\langle 7 \rangle$  得:

$$\Delta_1 = S' - S = \alpha A \quad \langle 15 \rangle$$

由 A 的含义知 A 是大于 0 的数, 所以  $\Delta_1 \geq 0$ , 即改革后的社会效用水平不小于改革前的社会效用水平。

i: 当  $\alpha = 0$  时, 即此时原来提取的住房公积金全部用于储蓄, 改革是无效的。

ii: 当  $\alpha > 0$  时, 即此时部分的消费原来提取的住房公积金, 改革都会带来社会效益的提高,  $\alpha$  越大, 提高的越多, 改革是可取的。

借鉴帕累托改进的定义综上可知改革是可取的。

#### 2、改革前后两家庭工资收入及效用水平的比较

由  $w$  与  $w'$  及  $u$  与  $u'$  的表达式可知, 改革前后家庭 1 其工资及效用水平没有发生变化; 由  $W$  与  $W'$  及  $U$  与  $U'$  的表达式可知, 家庭 2 其实际得到的工资收入减少了 A, 但同时家庭间的贫富差距也因此减小了, 与目前的减小贫富差距的政策相符。

#### 3、改革前后企业税后利润的比较

由于开发商改革前后所得的税前租金收入均为  $2a+b$ , 所以其税后租金收入没有发生变化。改革前的两企业的税后利润为  $[(e+E)+(c+C)-(w+W)]*(1-t)$ , 改革后的为  $[(e+E)+(c+C')-(w'+W')]*(1-t)$ , 利用  $\langle 2 \rangle \langle 9 \rangle$  式可得改革后企业的税后利润将会增加  $(\alpha + 1)A(1-t)$ 。

#### 4、改革前后政府税收的比较

利用  $\langle 3 \rangle \langle 10 \rangle$  表达式和  $\langle 2 \rangle \langle 9 \rangle$  式易得改革后政府的税收将增加  $(\alpha + 1)At$ 。因为住房公积金是免税的, 一些效益好的国有企业和行业垄断企业, 将住房公积金的缴存比例不断提高, 有的甚至达到 30%。这实际上是既变相增加职工工资, 又规避了企业所得税, 但却造成政府税收的减少。<sup>①</sup>

综上所述, 现期社会效益的变化是由家庭效用、政府税收和企业税后利润的变化引起的, 即

$$\Delta S = \Delta U + \Delta T + \Delta L \quad (\Delta L \text{ 表示企业税后利润的变化}), \text{ 对应于上述分析得:}$$

$$\alpha A = -A + (\alpha + 1)A(1-t) + (\alpha + 1)At$$

<sup>①</sup>俞胜佳. 住房公积金在制度设计上的缺陷. 城乡建设. 2006 No. 7 P. 65-66

改革后社会效用增加  $\alpha A$  是由家庭效用减少  $A$  和政府税收增加  $(\alpha + 1)A(1-t)$  及企业税后利润增加  $(\alpha + 1)At$  共同引起的。

#### 四、政策改革影响的分析

停止对已有住房者公积金的提取，其影响涉及到各个方面。

首先，从社会效益的角度来看改革有利于社会总体效用的提高，改革是可取的。如上面分析的，只要能有效的刺激消费，使拥有住房的人能将原来的自己交的住房公积金部分用于消费，上述结果就能够成立。

其次，对于已有住房者来说，其工资收入会减少，进一步可能影响其住宅投资，但正如本文所探讨的那样，工资减少的部分（ $A$ ）是不是就应该归属于这些人呢？改革之初把住房公积金定义为长期住房储金是考虑到当时居民消费中住房消费占很小的比重，但现在环境已经发生了变化，“长期”的限制应该改变一下，且改革的效果相对来说是有助于贫富差距的减小。

再次，企业的税后利润和政府税收将增加。虽然有些企业为避税而采取多为职工交纳住房公积金的做法，但是若能够有效刺激消费，改革后企业的利润还是会增加，另外其与政府税收增加的和大于已有住房人群效用的减小量。

最后，从社会的角度来考虑，公积金归集的总量会由于已有住房的人未继续交纳会减少，但对公积金的需求量也会因为这些人不再贷款而减小一些。

#### 五、政策建议

对于已有住房家庭，住房公积金的使命已经结束，所以应尽快终止目前在某些行业中的为已有住房的家庭继续提取住房公积金的做法。我国幅员辽阔，不能简单的搞“一刀切”，可采取在各个地方制定统一的住房和装修标准，当然行业不同，标准可以有所差别。当家庭达到这样的标准时，果断地终止其住房公积金的提取。

对于由于已有住房的人不再交纳公积金而造成区域性公积金供不应求的情况，可以采取加大征缴力度使应交未交的企业和职工交纳以及采取全国统筹的办法弥补地区供给不足；或用商业贷款补充，利率差由政府财政弥补或直接从财政拨出部分资金供给；还可以借鉴巴西住房发展与就业保障基金会的办法，把社会福利计划与住房发展结合起来，以解决住房信贷资金来源<sup>①</sup>。

或许本文提到的问题在目前来说还没有达到不解决不可的地步，但随着我国经济水平的不断提高，此问题会逐渐暴露出来，故现在应未雨绸缪，尽早完善《住房公积金管理条例》，把不合理性减少到尽可能低的程度。从实际来看，本文的观点虽然不能解决住房公积金制度“不能雪中送炭”的问题，但还是较好的解决了“锦上添花”的问题。

<sup>①</sup> 徐一千，刘颖春. 房地产金融. 北京：化学工业出版社. P138

**参考文献：**

- [1] 吴宁. 住房公积金现状与改进. 城乡建设. 2004. 6.
- [2] 常梅. 住房公积金实施现状及存在的问题. 集团经济研究 2006年11月上旬刊(总第211期).
- [3] 郭桂兰. 关于住房公积金制度现状与发展的探讨. 安徽建筑. 2006 No. 5. P223-224.
- [4] 张需聪. 住房公积金管理条例中存在的问题研究. 行政与法. 2003. 7.
- [5] 傅尔基. 创新增强住房公积金制度广泛促进住房保障和谐——上海住房公积金制度再创新和发展思考. 中国房地产金融. 2006·第3期.
- [6] 文林峰. 创新住房公积金使用制度充分发挥住房保障作用. 中国建设报中国楼市. 2006. 11. 22.
- [7] 乌兰图雅. 论住房公积金制度的发展. 北方经济. 2006年第11期. P72.
- [8] 曲连英. 提高住房公积金制度的社会保障功能. 山东房地产. 2006年第4期.
- [9] 包宗华. 关于住房公积金几个问题的探讨. 中国住宅设施 2006年第12期P18-19.
- [10] 俞胜佳. 住房公积金在制度设计上的缺陷. 城乡建设. 2006 No. 7 P. 65-66.
- [11] 徐一千, 刘颖春. 房地产金融. 北京: 化学工业出版社. 2005年8月第1版. P138.

(责任编辑: 宁立章)