

# 对住房公积金制度公正性的社会学探讨 ——社会排斥的理论视角

浩春杏

(南京市基础设施开发有限公司,南京 210019)

**摘要:** 社会排斥指涉的是社会弱势群体如何受到主流社会的系统性排挤,而日益成为孤独、无援的群体。当前,社会排斥关注的重点是强调特定的社会制度抑或政策是如何将某一群体排斥于社会照顾体系之外,其核心是社会制度的成员资格许可问题,它意味着某些特定人群无法进入社会关怀的制度体系。住房公积金制度是中国城市居民住房体系的核心内容之一,但是,由于制度设计的缺陷,当前城市住房公积金制度在缴存制度、覆盖范围、存贷关系等关键性环节中存在明显的社会不公。基于此,在社会公正的视角下,借用社会排斥理论对这一现象进行了系统分析,并在此基础上提出若干对策建议。

**关键词:** 住房公积金;社会公正;社会排斥

**中图分类号:** C913.31

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2010)01-0065-05

## 一、社会排斥:对社会公正探讨的新视角

自古以来,社会公正就一直是人类孜孜以求的社会发展目标。但是,现实的社会发展状况往往与人们的美好愿望相违背。在现代性大跃进的历史洪流中,人类创造出前所未有的总体性财富,但是,这种总体性财富并非匀质分布,恰恰相反,财富在人类社会中的配置呈现出前所未有的结构性不公:一方面极少数精英富可敌国,另一方面大量的底层群体生活在社会的边缘。按照孙立平<sup>[1]</sup>教授的观点,底层群体是社会丛林竞争中的淘汰者,他们已经与整个社会结构“断裂”,只能为自己最基本的生存而挣扎。为了解释这种日益不公的社会现实,西方学者提出了社会排斥(social exclusion)概念。这是法国学者勒努瓦(Rene Lenoir)于1974年最先提出的,旨在解释经济领域中的社会排斥现象,如由于种种缺陷而被排斥于社会保险制度的人。20世纪80年代后,面对社会联系不稳定性日益增加与社会团结程度不断降低,如家庭破碎、社会孤立、种族歧视等各种社会问题层出不穷,当时法国社会民

主党政府就用社会排斥这一术语来描述个人与社会整体之间关系断裂的状态<sup>[2]</sup>,社会排斥概念从经济领域逐步延伸至社会领域。其后,社会排斥概念开始频繁地出现于欧盟的各种官方文件与学术会议中,以之描述、解释贫困、社会剥夺、边缘化等社会结构中弱势群体的生存境遇。在欧盟一体化进程(作为一个多民族国家的联合体,不同的民族国家能否有效地融合到欧盟共同体中去,而且欧盟能否制定一个适用于所有欧盟国家的无差异的制度与政策安排?)和福利国家危机(福利紧缩背景下,谁能够获得福利照顾,能获得多大的福利照顾?)的宏观背景下,社会排斥成为20世纪90年代欧洲社会政策研究中的新兴理论<sup>[3]</sup>。目前,社会排斥已经成为西方社会政策的研究重点,相关研究文献已是汗牛充栋,而且新的研究文献还在不断涌现。

如果说西方学者视野中的社会排斥还是一个外延与内涵都非常丰富的概念,那么中国学者在借鉴社会排斥概念时指涉的范围更为具体,主要用之反映当前社会转型过程中各种有意达成的倾向于强势群体而歧视弱势群体的各种政策与制度。唐钧<sup>[4]</sup>明确指出,社会排斥是游戏规则造成的,社会政策研究的目标就是要修订游戏规则,使之尽可能地惠及每一个社会成员,从而

收稿日期:2009-09-16

作者简介:浩春杏(1951-),男,江苏泰州人,高级经济师,博士,从事城市社会学、城市经济学以及城市建设方面研究。

趋于更合理、更公平。不能让社会所有的制度、政策都使强势群体成为通吃的“赢家”，而弱势群体成为一无所有的“输家”。李斌<sup>[5]</sup>在研究与住房有关制度的社会歧视时也强调，社会排斥理论主要研究社会弱势群体如何在劳动力市场以及社会保障系统受到主流社会的排挤，而日益成为孤独、无援的群体，并且这种状况如何通过社会的“再造”而累积和传递。当前，社会排斥研究的重点是强调特定的社会制度抑或政策是如何将某一群体排斥出去的，其核心是社会制度的成员资格许可问题，如医疗保障制度、公共住房政策并不能照顾全体社会成员，像外来移民、失业工人等都无法有效地进入特定的制度保障体系，因此，城市居民住房问题中的社会排斥现象一直是西方社会排斥研究的重要领域之一。住房公积金制度是中国城市住房保障的主要组成部分之一，它是国家机关、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、事业单位及其在职职工缴存的长期储金，它的出现缓解了住房资金的压力和矛盾，促进住房改革的稳妥推进。但是，住房公积金制度运行多年以来，其实际状况如何，是否达到既定的政策目标，又存在哪些问题与不足？本文拟借用社会排斥理论研究当前城市居民住房公积金制度运行的客观现状，并在此基础上提出若干对策建议。

## 二、住房公积金政策中的社会排斥

截至 2007 年末中国城市住房公积金缴存总额为 16 230.30 亿元，累计提取额为 6 625.19 亿元，占住房公积金缴存总额的 40.82%；实际缴存职工人数为 7 187.91 万人，累计为 830.04 万户职工家庭发放住房贷款 8 565.90 亿元，发放个人住房贷款 2 201.57 亿元。从数据上看，在过去的十多年时间里，住房公积金规模得到了极大的发展，在解决城市居民住房问题上取得了显著成绩。但是，《中国青年报》社会调查中心和新浪网新闻中心在 2006 年联合开展的一项调查显示，大多数人对公积金的低效与不公平运作不满，有 78.4% 的人认为现行公积金制度不“济

贫”，57.9% 的人认为公积金在缓解中低收入者“购房难”方面“没什么帮助”，认为“非常有帮助”的仅占 4.3%。显然，当前的住房公积金制度离普通民众的要求还有相当距离。事实上，住房并不创造社会排斥，只是表达社会排斥<sup>[6]</sup>。当前，城市居民住房公积金制度也是表达社会排斥的一个重要指标。在国家政策、社会结构与文化以及现存的意识形态等多方面的因素的综合作用下，住房公积金的制度安排也存在先天性缺陷：不仅在住房公积金的制度内外即缴存和不缴存者之间存在结构性鸿沟，而且即使在住房公积金的制度内部即缴存者之间也存在巨大悬殊。

### 1. 缴存制度中的社会排斥

住房公积金制度是在借鉴新加坡中央公积金经验基础之上建立起来的一种长期性住房储金制度。作为一项具有保障性和互助性的个人住房基金，由职工个人及其所在单位按照同等比例、采用按月缴存的方式，由缴存单位每月将个人缴存额连同单位缴存额一并转入地区住房公积金管理中心指定的缴存银行公积金专户上，全部进入职工个人账户，归职工个人所有，作为职工个人住房基金。依赖于单位制度或单位组织的住房公积金制度受制于单位经济效益和个人收入，导致单位效益好、收入高且稳定的非低收入阶层受益较多，而真正需要扶持的中低收入阶层却受益较少或被排斥在住房公积金的受益范围之外。

按照建设部、财政部、中国人民银行 2005 年《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》规定，职工和单位住房公积金缴存比例不应低于 5%，原则上不高于 12%，缴存住房公积金的月工资基数，原则上不应超过职工工作地所在地区城市统计部门公布的上一年度职工月平均工资的两倍或三倍。但是，在住房公积金的实际缴存运作中，缴存额存在着巨大的两极分化：一方面部分垄断企业、行业肆意突破政策规定，使住房公积金制度成为部分垄断企业的变相福利和“避税港湾”，如 2005 年度宁夏银川市有 643 个单位归集比例高于国家规定 12% 的最高标准，多归集住房公积金 4 052.14 万元，与此同时，某些垄断行业更是不按规定的个人收入基数归集，其中宁夏电力系统 14 099 名职工缴交住房公积金工资基数超过银川市社会平均工资的三倍，

多归集 7 299.1 万元;另一方面部分企业、单位出于种种原因极力拖延、逃避为职工提供住房公积金的责任,损害职工的合法权益,如该市同年有 67 个单位归集比例低于国家规定 5% 的最低标准,少归集住房公积金 382.13 万元<sup>[7]</sup>。

世界银行 2006 年第三季度的报告<sup>[8]</sup>显示,2005 年住房公积金主要使收入较高的家庭受益。在现行制度安排下,由于住房公积金的缴存数额按照职工本人工资的一定比例缴存,这直接导致本应“济贫助困”的住房公积金制度在运行中出现了收入越高受益越大、收入越低受益越小的“马太效应”。住房公积金制度为高收入者“锦上添花”,但无法为急需住房公积金支持的中低收入者“雪中送炭”,严重地偏离了住房公积金制度“高收入者不补贴,中低收入者少补贴,最低收入者多补贴”的政策目标。住房公积金的制度缺陷使得电力、通信、煤炭、石化等垄断行业以及部分效益好的单位有意将一些应税福利,如各类补贴、津贴打入住房公积金账户,作为福利发放以逃避税收,其每月的缴存数额比其他行业、单位普通员工的工资还要多。工资越多,职工从单位享受到的补贴也就越多,在一定程度上,住房公积金变成了他们的第二份工资,与绝大多数真正需要购买住房但缺乏制度资金支持的普通百姓形成鲜明对比。

## 2 覆盖范围中的社会排斥

源自新加坡经验的住房公积金制度从一开始就把住房公积金与职工的就业状况紧密联系起来。虽然建设部在《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》中明确指出:“城镇单位聘用的进城务工人员、城镇个体工商户、自由职业人员可申请缴存住房公积金”,但实际上,自 1991 年上海开始建立住房公积金制度以来,其覆盖面就只是包括正规就业的城市职工群体,大量的非正规就业群体、城镇个体工商户、自由职业人员、城市流动人口、下岗失业者以及进城务工的农民工等由于种种理由都无法享受到住房公积金制度规定的应有权益。作为国家法定的职工及其所在单位缴存的长期储金,在住房公积金的实际缴存过程中出现严重的群体偏好抑或群体歧视。一般而言,能为职工缴存住房公积金的大多是效益较好的国有企业以及各种行政事业单位。各级党政机关、事业单位以及国有大

中型企业等国家公权力机构或者享有类似于公权力的垄断性公有制企业的正式职工住房公积金缴存情况良好,他们是当前城市住房公积金缴纳的主体,也就是说,他们是住房公积金的偏好群体,抑或是住房公积金制度的主要受益群体;而绝大部分私营企业、民营企业等非公有制企业的职工以及散布于其他类型非正规就业群体基本上没有享受到所在单位为其缴存的住房公积金权益,他们是住房公积金制度的旁观者,抑或制度性歧视群体。当前,主要存在三大类社会弱势群体遭受住房公积金的制度性歧视。

其一,中低收入者以及非正规就业群体。

住房公积金制度并非全体城镇家庭,它是向城镇在职职工提供的一项住房保障政策,只有那些拥有稳定工作并且其所在单位能够缴得起住房公积金费用的职工才能享受公积金的住房福利。由于住房公积金是以居民正式工作就业为前提,因此,绝大部分非正规就业或失业的中低收入者就被排除在住房公积金的保障范围之外。通常,这些被排斥于住房公积金保障之外的中低收入者才是最需要住房公积金保障其居住条件的社会群体。但是,他们或者因所在单位效益不好而无力缴纳住房公积金,或者根本就没有单位而无法参加住房公积金。目前大量失业下岗职工、各种单位的临时雇员以及自谋职业的城市个体户等中低收入群体,由于客观的就业状况不能参加住房公积金的缴存,从而不具备申请住房公积金贷款的基本条件。

其二,正式就业于非公单位与企业的职工群体。

尽管住房公积金制度以及与之相关的各种法令、法规已经颁布、运行多年,但是,正规就业群体中的住房公积金账户至今仍然没有普遍建立起来,如绝大多数私营企业、民营企业等非公有制企业的就业人员,如贵阳市 14000 余家非公有制企业中,开户为职工缴交住房公积金的仅有 200 余家,覆盖率不足 2%<sup>[9]</sup>。此外,在国有企业或行政事业单位中普遍存在的二元区别政策也表现在住房公积金政策上:对正式编制内员工缴纳公积金,而对聘用员工不缴纳公积金,从而使这些所谓的编制外聘用员工等无法受惠于住房公积金制度。

其三,长期游离于城市社会保障体制外的农

民工群体。

当前,中国正处于快速城镇化阶段,2006年城市化率为 43.9%,预计在未来的 10~15 年里,城市化水平将以年均 1% 的速度增长,这意味着,每年将会有上千万人口进入城市,中国将面临“城市社会的来临”<sup>[10]</sup>。现在,据估算生活在城市的农民工数量在二亿人左右,他们为中国经济现代化和城市化进程作出巨大贡献。但是,尽管生活在城市、工作在城市,他们却徘徊在社会保障体系的边缘,无法与城市人一样平等地享受城市诸如工伤、医疗、失业、养老保险等各种福利。由于收入较低,他们普遍存在住房困难。但是,与其他城市社会保障与福利制度一样,住房公积金也是为城镇人口“量身定做”的。尽管建设部提出了把农民工纳入住房公积金的保障体系之内,但是,到目前为止,面向农民工的住房公积金基本上仍然是一片空白,距离政府庄严的承诺还有漫长的道路要走。

### 3. 存贷关系中的社会排斥

由于采取“低进低出”的存贷利率政策,住房公积金制度的利率政策具有社会收入再分配性质。住房公积金对存款人与贷款人的利益方向是相反的:存款人利益受损,贷款人从中获益。从机会成本的角度看,由于银行的存款利息高于住房公积金,因此,存款人把缴存于住房公积金的钱投入到商业性银行中可以获得更高的收益,但是,在现行的住房公积金制度下,如果存款人无法从公积金中心贷款,那么就相当于存款人用公积金中心与商业银行的息差来补贴贷款人。

据世界银行(2006)的调查数据显示,2005年中国住房公积金个人贷款的 44.9% 发放给了排在缴存额前 20% 的高收入人员,排在缴存额后 20% 的低收入人员仅得到 3.7% 的贷款。也就是说,在公积金贷款的实际运作中,高收入群体是主要的贷款人,而低收入群体基本上仅仅是存款人而已。由于缺乏购买商品住房的首付资金和无力支付贷款利息,绝大多数低收入者无法享受住房公积金的贷款利率优惠;而高收入者则可以有效地使用住房公积金的优惠利率,这意味着当前住房公积金的使用主要是惠及已经使用公积金贷款进行住房消费的中高收入群体,在实质上是用缴纳住房公积金的中低收入群体的息差去补贴高收入群体的住房消费贷款息差。因

此,住房公积金贷款呈现两种截然相反的趋势:对低收入群体住房消费的政策性贷款内涵不断萎缩,对中高收入群体住房消费商业性贷款替代性功能不断增强。住房公积金制度利率政策颠倒了收入再分配的方向,未能有效发挥改善低收入群体居住条件的作用,严重偏离了住房公积金制度建立初始辅助中低收入家庭解决住房困难的制度设计目标。

## 三、完善住房公积金制度的对策建议

住房公积金制度打上了社会排斥的深刻烙印,主要社会弱势群体在遭受市场化住房排挤的同时,由于诸多原因又被排斥于带有社会保障性的住房公积金制度之外,他们或者根本没有被纳入到住房公积金的保障体系之中,或者虽然进入了住房公积金保障制度,但是在现行高门槛下无法使用自己的住房公积金。因此,完善住房公积金制度的重点应加大对城市中低收入群体的住房消费支持,以期充分照顾不同收入阶层的各自利益,真正体现住房公积金制度的公正性、互助性和保障性。通过住房公积金支持低收入群体的住房消费既可以直接改善他们基本居住条件,还可以有效地推动城市住房市场的繁荣与健康。具体而言,可以从下述若干方面着手。

首先,扩大住房公积金的覆盖面与保障范围。非公有制经济组织中的住房公积金缴存是扩大当前住房公积金覆盖面与保障范围的重点。要切实做好在个体、私营、民营、改制等非公有制经济组织建立住房公积金制度的工作,加大执法力度,对任意不缴和欠缴职工住房公积金的单位、对只为少数职工缴存而未覆盖全体职工、降低缴存基数和比例的行为进行行政执法,有效保障党和政府赋予的在职职工的合法权益。在此基础上,逐步将住房公积金归集面由现行的在职职工覆盖到包括城市非正式就业人员、流动人口以及在城市拥有固定工作的农民工等主要社会弱势群体在内的城镇各类就业群体。

其次,适当放宽个人购房的政策条件与增加政策额度。目前,住房公积金中心发放个人住房贷款要求 30% 总房价的首付款,公积金应向中

低收入家庭降低门槛,可以把购房首付比例降低到 10~20%。降低住房公积金的贷款门槛,可以有效激发中低收入家庭的住房贷款需求,能够让更多的职工通过住房公积金的低息购房来改善住房条件。

再次,灵活拓展住房公积金的使用范围。可以考虑允许中低收入家庭用住房公积金来冲抵偿还每月贷款,切实缓解中低收入家庭在生活上的困难。对于确实没有能力通过公积金贷款来解决住房困难而租赁住房居住的城市低收入家庭,各地住房公积金管理中心可以针对该群体的特殊需求调整住房公积金的提取政策,灵活扩展住房公积金在低收入家庭中的用途,使之可以提取住房公积金缴纳每月住房租金、物业管理费以及其他方面的住房消费支出。

最后,探讨向中低收入家庭提供贴息贷款的可能性。尽管住房公积金贷款利率低于同期商业住房贷款利率,但是对中低收入家庭来说,每月的还本付息还是一笔不小的负担。因此,住房公积金中心可以考虑通过利用年度公积金的增值收益对中低收入家庭实行贷款贴息的政策性倾斜,以切实减轻这部分中低收入家庭还贷压力,如可以对使用住房公积金购买限价房、经济适用房等政策性住房的中低收入家庭利用提供贷款利率、贷款期限等方面的优惠,增强其住房消费能力、逐步改善其住房消费条件。事实上,

向中低收入家庭提供贴息贷款具有收入再分配性质,可以有效改变当前住房公积金贷款实质上向高收入群体提供住房消费利息补贴的不合理局面。

#### 参考文献:

- [1] 孙立平. 断裂: 20世纪 90年代以来的中国社会 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 5 - 13.
- [2] 曾群, 魏雁滨. 失业与社会排斥: 一个分析框架 [J]. 社会学研究, 2004, (3): 11 - 20.
- [3] 彭华民. 社会排斥与社会融合 —— 一个欧盟社会政策的分析路径 [J]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2005, (1): 23 - 30.
- [4] 唐钧. 社会政策的基本目标: 从克服贫困到消除社会排斥 [J]. 江苏社会科学, 2002, (3): 41 - 47.
- [5] 李斌. 社会排斥理论与中国城市住房改革制度 [J]. 社会科学研究, 2002, (3): 106 - 110.
- [6] PETER S. Explanations of a Social Exclusion: Where Does Housing Fit in? [J]. Housing Studies, 1998, 13 (6): 761 - 780.
- [7] 李佳鹏, 等. 警惕住房公积金成垄断行业变相高福利 [N]. 经济参考报, 2006 - 11 - 15.
- [8] 世界银行驻中国代表处. 中国经济季报 [R]. 2006年第三季度.
- [9] 汪蕾. 贵阳市职工住房公积金非公企业缴交率不足 2% [N]. 贵阳日报, 2005 - 05 - 11.
- [10] 张鸿雁. 城市空间人际 —— 中外城市社会发展比较研究 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2003: 1.

## A Study of the Social Justice in Fund System of Housing Accumulation ——Angle of View Social Exclusion Theory

HAO Chun-xing

(Basic Establishment Development Ltd of Nanjing, Nanjing 210019, China)

**Abstract:** Social exclusion states a phenomenon that social weak groups are systematically excluded by main society, and then they become lone and helpless. The core of social exclusion is membership of particular social system which means some groups cannot enter the particular social system. As an important aspect of Chinese housing system, obviously, the fund system of housing accumulation presents social justice on deposit system, coverage range, and deposit - lending relationships. This paper analyzes such phenomenon with social exclusion theory, and put forward some advices.

**Key words:** fund system of housing accumulation; social justice; social exclusion

[责任编辑 王 春]