

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2007-42

2007年7月9日

住房公積金制度在爲什麼人服務？

中信泰富政治暨經濟研究部特約研究員 王鍊利

住房公積金制度本是“國家為促進城鎮住房建設，改善城鎮居民居住條件，提高城鎮居民的生活水平，保障住房制度改革的順利而制訂的”，但現實中，卻造成了新的貧富分化。住房公積金制度始建於1991年的上海，到1996年，上海已經有441.15萬職工繳納住房公積金，但到了2005年，公積金繳納人數下降到318萬，下降幅度是28%。2004年是315萬，比2005年還少三萬。1996~2004年，繳納人數逐年倒退，2006年才上升到322.56萬，這還是比1996年繳納人數少了27%。

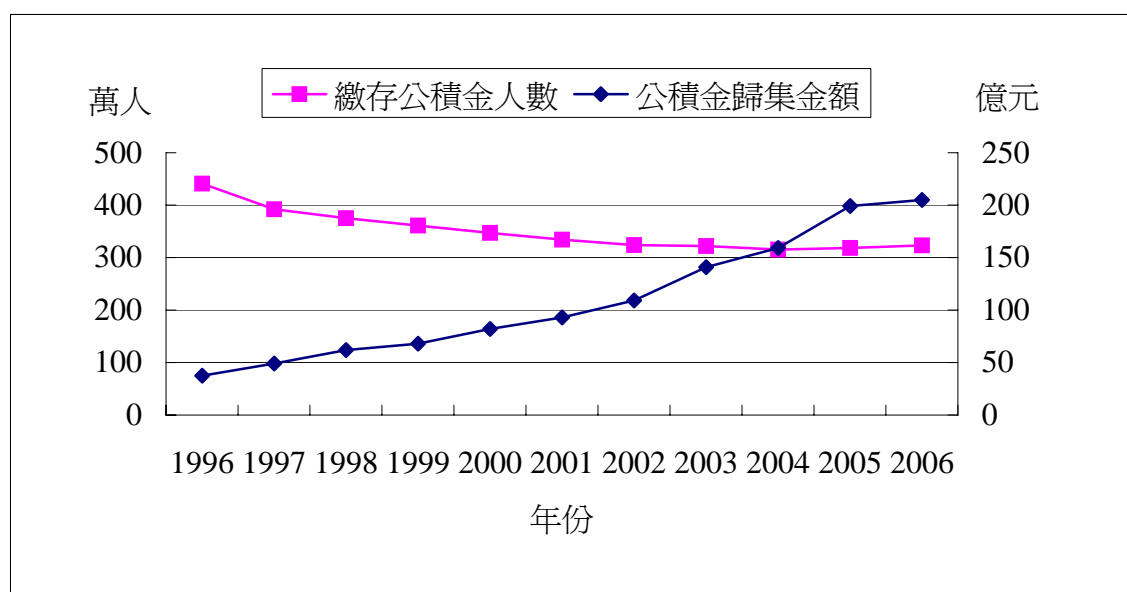
根據上海市公積金管理中心每年發佈的公積金制度執行情況公報，上海1996年時繳存公積金的人數是當年全部職工人數的94%，到2005和2006年，繳存公積金的人數僅是全部職工人數

的 76% 和 77%。原因是在 2005 年時，上海的職工人數一反 1996 年以來年均減少 3.8% 的趨勢，陡然增加了 84.4 萬職工，增加幅度達 25%。這是上海從 2005 年起將規模 150 人以上的私有企業職工也列入“職工”範疇之故，而按國家統計條文規定，“職工”是不包括私營企業從業人員和個體戶在內的。但職工人數雖然增加了 84.4 萬，2005 比 2004 年繳存公積金的人數僅增加了 3.43 萬。

1996~2004 年，根據國家統計局統計口徑規定的上海全部職工人數（不是僅僅指在崗職工人數）減少了 26.5%（從 456.8 萬減少到 335.7 萬），而繳存公積金的人數要減少 28.6%（從 441.15 萬減少到 314.91 萬）。繳存公積金人數的減少幅度要超過職工人數的減少幅度二個百分點。

1996~2006 年，上海住房公積金的歸集總金額從 113.96 增加到 1281.89 億，這其中有 17.5% 即 224.33 億是由繳存“補充公積金”的人群貢獻的。

圖~1：繳存公積金人數與公積金歸集金額對比



註：1991~1996 年的住房公積金歸集金額累計為 113.96 億。

1997 年上海出臺〈上海市補充住房公積金暫行辦法〉，要求“依法足額繳納稅款和自收自支事業單位”建立補充住房公積金制度，當年繳存補充公積金的職工人數是 4.36 萬人，補充繳納金額 0.5 億，繳存補充公積金的職工人數和補充公積金的金額分別佔繳存全部公積金職工人數和全部公積金金額的 1%，到 2005 和 2006 年，繳存補充公積金的職工人數佔繳存全部公積金職工人數的 15~16%，補充公積金金額要佔到全部公積金金額的 31%（2005）、23%（2006）。加上繳存補充公積金的職工本身還要在按常規繳存的公積金中佔有份額，這就使得公積金制度執行的時間越往後推移讓少部分人得益的趨勢越明顯。而中、高級別公務員的得益還不是在補充住房公積金制度中所能反映出來的。

表~1：職工人數與公積金繳存人數年度對比

單位：萬人

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.全部職工	456.8	435.3	412.6	405.4	390.14	375.37	373.42	358.59	335.7	420.12	418.91
2.在崗職工			348.50	327.07	307.03	289.97	290.59	279.25	264.41	264.80	264.50
3.繳存公積金人數	441.15	391.82	375.05	360.99	347.34	333.95	324.17	322.06	314.91	318.34	322.6
4.繳存補充公積金人數		4.36	20.21	22.41	24.22	25.8	36.56	41.16	43.29	48.47	53.86
5. (4 / 3)100%		1%	5%	6%	7%	8%	11%	13%	14%	15%	17%

註：1、全部職工人數來源：歷年《上海統計年鑒》；在崗職工人數來源：歷年《中國統計年鑒》，2006 年在崗職工人數來源於《中國統計摘要（2007）》；但是《上海統計年鑒》中 2005 年的在崗職工人數是 356.55 萬人，其將規模 150 人以上私營企業在崗職工計算在內。2、繳存公積金人數來源：歷年《上海市住房公積金制度執行情況公報》。3、根據國家勞動統計口徑，職工人數中不含私營個體從業人員，但上海 2005 和 2006 年職工人數包括規模 150 人以上私營企業職工。

表~2：全部公積金與補充公積金歸集情況年度對比

單位：億元

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.公積金歸集金額	49.29	62.24	68.24	81.61	92.97	109.42	141.07	159.3	199.3	204.5
2.補充公積金歸集金額	0.5	6.85	7.73	8.81	10.29	15.83	30.46	35.67	61.61	46.58
3. (2 / 1) 100%	1%	11%	11%	11%	11%	14%	22%	22%	31%	23%

數據來源：歷年《上海市住房公積金制度執行情況公報》。

上海繳納公積金人數自 1998 年以來一直大於在崗職工人數，2004~2006 年，繳納公積金人數大於在崗職工人數 19~22%（以《中國統計年鑒》統計的上海在崗職工人數計算）。不在崗了的繳納公積金者原是由單位繳納養老金、醫療保險金、失業保險金（此三金為上海單位必繳的福利保險金）以及住房公積金的，在經歷了下來、協保（與單位協議保留勞動關係）和待退休過程中，這部分人中有些仍由原單位繼續繳納住房公積金，但繳納的數額是遠不如在崗者的。所以，公積金賬額中的在崗者人均繳納額和非在崗者的人均繳納額肯定相差鉅大。

到 2006 年，上海累計歸集公積金是 1281.9 億，超過 2005 年上海 420 萬職工的工資總額 1147 億。但大量的基層企業職工由於工資基數小或者單位只是按照上海市最低工資標準在繳納公積金，他們的公積金賬戶上能夠提取的公積金也就微不足道，能夠借貸的公積金也極其有限，住房公積金對他們“住房商品化”的幫助是非常微薄的，通常上海有 30 年工齡的普通職工即使未經歷過“福利分房”，到退休時可提取的公積金總額僅三萬左右，而有 30 多年工齡且未分過房的職工臨到 21 世紀退休只提取四、五千元公積金的也不在少數。據 2005 年度的《上海市住房公積金制度執行情況公報》披露，在 2005 年度繳存公積金的職工中，“有

84.08 萬職工繳交水平過低，住房公積金月繳交額低於 200 元，住房公積金對這部分職工的住房保障作用難以得到體現。”這部分月繳交額低於 200 元、難以享受住房保障作用的職工人數要達到 2005 年度繳納公積金總人數的 26%！公報承認“單位不繳或少繳職工住房公積金的現象依然比較嚴重”。更有佔職工總數 24% 的職工（2004 年）根本就沒有公積金賬戶。

上海還有大量的連“職工”都稱不上的私營個體的從業人員，他們的住房權益更加沒有保障。上海第一次經濟普查數據（2004 年底）顯示，上海第二產業從業人員有 446.5 萬（包括二萬個體從業人員），第三產業從業人員有 513.6 萬（包括 47.1 萬個體從業人員），從業人員人數要超出上海全部職工人數一倍以上，所以如果按照第一次經濟普查數據公佈的就業人數來計算上海公積金繳存人數比例，那在 2004 年時，上海就有佔就業者總數 67% 的就業者（達 645 萬人）根本享受不到住房公積金的任何好處，卻要承受高房租的沉重壓力。

因此上海雖然是全國第一個推行住房公積金制度的城市，但在讓住房公積金制度為大多數人服務的問題上，卻是在倒退。

對已經享受公積金貸款的那 90 多萬戶居民而言，公積金帶給他們的也並非是免費的大餐。到 2006 年，上海累計發放公積金貸款是 978 億，上海新建住宅銷售額累計是 9941 億，公積金貸款光是應付新建住宅的付款，也只夠十分之一！到 2006 年，享受到公積金貸款的家庭一共是 96.6 萬戶，但是，上海到 2006 年牽涉到拆遷的家庭是 91 萬戶！所以，幾十萬經濟條件有限的居民是在被動買房、被迫地把住房當成消費。當然這幾年不乏把買房當成投資的家庭，但是這種作為是在政府誤導下的作為，是在政府連對中等收入家庭的住房問題都放棄作為時，居民的一種自發地應對。

這種應對行為並不都是理性的，這部分人不過是在借房價高企不下時企圖賺個高租金差價，萬一房價下跌，他們必將承受苦果。

而且，還不僅僅是這部分人承受苦果的問題，這直接牽涉到金融風險——2003 和 2004 年，上海的房價收入比已經到達 15.7 和 16，¹ 因此，2000 年時上海居民的個人住房抵押貸款債務負擔率還只有 29.8%，而 2003 年達 114%，2004 年更是躍升到 141.6%。² 這說明上海城市居民個人住房抵押貸款增長速度遠超過居民可支配收入增長速度，已購房居民嚴重的“入不敷出”已經成為必須引起嚴重關注的事實！

如對住房公積金制度作個客觀公正評說，應該承認在住房公積金制度實行的頭幾年，還是為解決底層社會住房問題做過了努力。1991~1997 年，住房公積金和住宅建設債券一共使用了 158.82 億，其中有 10.61 億用於安居房建設貸款，1.09 億用於住房解困貸款，二億用於危房貸款。³ 通過這樣的努力，使得上海在 1995~1997 年有 217.8 萬平方米的安居房投入施工，重點為解決 1994 年底統計的人均四平方米以下的 7.46 萬困難戶，投資額一共是 37.6 億；1997 年還在較偏地段的危棚簡屋密集地區造了 25 萬平方米平價房屋；⁴ 在 1998 年，也投入了 0.9 億貸款用於安居房建設。只是到了 1999 年，也就是國發（1998）23 號文件規定“對不同收入家庭實行不同的住房供應政策”、“最低收入家庭租賃由政府或單

¹ 房價收入比數據來自中國人民銀行調查統計司，見《2005 年中國金融年鑒》，第 604 頁。

² 此數據來自中國人民銀行調查統計司在 2004 年對房地產價格上揚幅度大的 17 個城市的調查，債務負擔率的計算公式：債務負擔率 = 個人抵押貸款餘額 ÷ 城鎮居民可支配收入 × 100%。

³ 1991~1996 和 1997 年度的《上海市住房公積金制度執行情況報告》。

⁴ 《上海市房地產市場（1998）》。

位提供的廉租住房；中低收入家庭購買經濟適用住房；其他收入高的家庭購買、租賃市場價商品住房”後，上海反而取消了經濟適用房政策，結果是上海雖然到 1999 年一共有 1191 萬平方米的經濟適用房投入施工，竣工的卻只有 344.5 萬平方米。⁵ 這些不見“竣工”的 847 萬平方米的“經濟適用房”（相當於每套 90 平方米的房子 9.4 萬套）又是以什麼名義處置的呢？我們不知道，處置給了誰？我們不知道，誰負責處置的？我們仍然不知道！但我們知道“經濟適用房”與普通商品住宅在土地供應上的政策區別是：政策性住宅（1990 年代中後期上海將“經濟適用房”稱為“政策性住宅”）是由政府委託開發商建造的，其土地由政府以免費劃撥形式給予。

原本還考慮到底層民生問題的住房公積金制度就這樣變了味，而經濟適用房制度在上海首先夭折。

住房公積金制度實施 16 年來的經驗教訓告訴我們，為什麼人的問題是個根本的問題，原則的問題。當制度只是為了執行制度的少數人服務時，光從具體制度本身來糾偏是不起作用的——上有政策下有對策，大家都是心照不宣。

⁵ 《上海市房地產市場（2005）》。