

论政府责任边界视域下 中国住房公积金制度的改革方向

李 珍

〔摘 要〕 中国的住房公积金制度产生于由计划经济向社会主义市场经济转型的特殊时代。经过20多年的发展，这一制度发挥了应有的作用，也出现了许多问题。本文认为，政府在住房保障领域的责任边界是保障低收入人群“有房住”。从筹资来源看，住房公积金的性质应该是用人单位的福利，而目前它却被当作一项社会福利制度，意在通过对成员个人账户资产的收益权进行再分配即互助共济，达到部分成员“有房住”的社会目标。所以，这项制度的内在逻辑不够通畅，其中的政府责任存在越界状况，与之相关的政策无论如何改进，其内在矛盾均难以克服。逐步取消公积金制度是解决问题的根本办法，但此项改革阻力较大。如果退而求次，将公积金制度由强制性制度改为自愿性制度，由政府管理改为用人单位工会管理，则可部分消除现存的问题。

〔关键词〕 政府责任边界；住房公积金；工会

一、住房公积金制度产生的实践背景及其历史使命

1994年建立的住房公积金（以下亦称公积金）制度是强制性的个人储蓄制度，资金来源于个人工资和用人单位，公积金缴费是享受税收优惠的。它的主要政策目标是通过互助共济来保障账户持有人的住房购买能力。公积金由准政府机构公积金管理中心管理，公积金的运行机理是“低存低贷”，即不买房的账户持有人的长期资金只能获得较市场利息率低的收益，以便买房的人可以以低于市场利率获得公积金贷款。

住房公积金制度覆盖的人群是“城镇（非私营）单位”加“城镇私营企业”职工。2004—2015年，我国住房公积金制度覆盖率基本稳定，总体保持在40%—45%之间。2015年公积金覆盖人员为12393万。住房公积金制度对各类行业的覆盖率存在显著差别。其中，对机关事业单位与国有、集体企业的覆盖率分别约为90%、70%，对外资企业的覆盖率将近50%，而对私营及其他企业的覆盖率不足10%。^①

〔作者简介〕 李珍，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策。

① 参见住房和城乡建设部住房公积金监管司：《全国住房公积金年度报告汇编（2014）》，学林出版社，2015年；人力资源和社会保障年鉴编辑部：《中国人力资源和社会保障年鉴（工作卷）（2015）》，中国劳动社会保障出版社，2016年。

公积金制度产生的实践背景是中国当时需要一个筹资制度帮助住房分配制度向住房市场化转型,其理论背景则是新经济自由主义对民生领域公共政策的影响。新经济自由主义主张更多依靠个人积累解决住房领域和其他社会风险问题,以减少政府干预和减轻政府负担。在这种背景下,中国向新加坡学习,不但引进了住房公积金制度,还在1997年和1998年将强制性个人账户引入到城镇职工基本养老保险和城镇职工基本医疗保险制度中,建立了社会统筹与个人账户相结合的社会养老保险和社会医疗保险制度。

学界对公积金制度产生的实践背景有充分的认识,但忽视了新经济自由主义对中国民生领域公共政策的影响。只有将强制性个人账户产生的理论背景还原,我们才能看到,公积金制度不是孤立出现的,也不只是资金的事情,更涉及政府责任的问题。如果不考虑新自由主义对公共政策的影响,我们就不能回答为什么住房筹资机制一定要通过强制性个人储蓄制度来实现,也不能回答为什么接下来我们又建立了强制性个人养老储蓄和强制性个人医疗储蓄账户制度并将其嵌入社会保险制度之中。我们需要检视的不只是住房公积金制度,同时还要检视社会保险制度中的养老和医疗个人账户制度。

对中国住房公积金制度研究的起点,大多聚焦在1994的《建立住房公积金制度的暂行规定》上,而事实上,我们应该将公积金制度的建立放在更宏大的历史背景下来观察。20世纪90年代的住房分配制度改革是经济体制转型的重要内容,而公积金制度是住房分配制度改革的配套措施。

国务院1994年发布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》明确表示,改革住房分配制度是中国计划经济向社会主义市场经济转型的重要内容。住房制度改革的目的是“建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化;加快住房建设,改善居住条件,满足城镇居民不断增长的住房需求。”

在计划经济条件下,中国城镇住房制度实行国家和企业(国有企业,最后责任人还是国家)分配制度,国家和国有企业的供给不足与居民对住房的强烈需求之间的矛盾是当时主要的矛盾。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5.8%;同期年均住房建设投资12.7亿元,仅占GDP的1.5%。住房投资不足导致城镇人均居住面积由1950年的4.5平方米下降到1978年的3.6平方米(人均建筑面积为6.7平方米),缺房户有869万户,占当时城镇总户数的47.5%。城镇住房问题已经到了十分危急的时刻。^①

住房分配制度的改革就是要将国家从住房唯一供给者的角色中解放出来,使制度由“住房分配”向“住房商品化”“社会化”转变。在计划经济条件下,中国企业职工的工资以“低工资”“高福利”为特色,工资中并不包含住房的内容,同时没有住房信贷市场,所以无论是当时公房的私有化还是购买增量的新房,职工的购买能力是不足的。1994年城镇居民人均可支配收入为3496元,人均日常消费支出为2851元,人均储蓄为645元^②。另一方面,中国当时需要大量的新房供给,而住房资本市场基本没有发育。所以,由住房分配制度向住房商品化的转型是否顺利,无论是从需求侧还是从供给侧看,资金筹资制度成为一个重要的因素。

《关于深化城镇住房制度改革的决定》指出,“城镇住房制度改革要坚持配套、分阶段推进。

① 参见邹东涛:《中国经济发展和体制改革报告——中国改革开放30年(1978—2008)》,社会科学文献出版社,2008年。

② 参见国家统计局:《中国统计年鉴(1995)》,中国统计出版社,1995年。

近期的任务是：全面推行住房公积金制度，积极推进租金改革，稳步出售公有住房，大力发展房地产交易市场和社会化的房屋维修、管理市场，加快经济适用住房建设，到本世纪末初步建立起新的城镇住房制度，使城镇居民住房达到小康水平。”我们可以将住房公积金制度理解为城镇分配住房制度改革的配套措施。所以《关于深化城镇住房制度改革的决定》规定公积金的作用是“有利于转变住房分配体制，有利于住房资金的积累、周转和政策性抵押贷款制度的建立，有利于提高职工购、建住房能力，促进住房建设。”用经济学术语表达就是，在供给侧解决建设资金问题，在需求侧解决购买能力问题，以达到住房分配制度向住房市场化转型。

随着经济体制转型的完成，中国的住房资本市场和金融市场已经非常发达，供给端的问题解决了；另一方面，“按劳分配为主的货币工资分配方式”已经成熟，职工的工资包含了住房的成本，同时住房信贷制度也很发达，需求端的制度也已建立健全。从历史的角度看，住房公积金制度作为一项改革的配套措施，在 20 世纪 90 年代发挥了重要作用，但随着住房制度由计划经济模式向市场经济模式转变的完成，公积金制度的历史任务也应完结。

二、住房公积金制度改革的现实背景与争论

（一）住房公积金制度改革的现实背景

目前我们重新讨论公积金制度改革的现实背景有二：一是中国住房情况以及住房问题与当年完全不同；二是中国经济进入“新常态”，供给侧改革要求“降成本”，其中包括降低人力成本。过去 20 多年，不只是职工而且是全体居民的住房条件得以改善。2016 年城镇人均居住面积达 36.6 平方米^①，农村达 45.8 平方米^②。据中国社会科学院社会学研究所的调查，2015 年城镇家庭住房自有率为 91.2%，18.7% 的家庭拥有两套以上的住房，户均住房 1.1 套^③。当年雄心勃勃的“居者有其屋”的目标得以实现。中国目前（2017 年）的问题正好与 20 世纪 90 年代相反，从供给侧看，是住房供给在地区上存在结构性过剩，银行信贷过度流向住房市场造成房地产泡沫，住房价格畸高，有研究表明公积金制度是推动高房价的部分原因^④；从需求侧看是居民通过信贷加杠杆太过，住房自有率与新加坡相当，在世界范围内处在屈指可数的水平。总之，住房的基本情况是自有率高、空置率高、房价高，住房的金融属性被放大（炒房），而另一方面，第一次购房者又面临高房价的压力。从 2011 年以来，中国经济由高速发展进入中速发展的“新常态”，企业利润下降，工资增速减缓，“五险一金”（强制性）总费率很高，这对中小企业造成巨大压力，也使职工即期可支配收入大幅减少。所以政府要求“降费”，以减轻企业负担同时也增加职工即期可支配收入。过去几年，“五险”正在合并为“四险”，各险种降低企业缴费共 3%，已经降无可降了，而个人的缴费则无任何变动。

① 《居民收入持续较快增长 人民生活质量不断提高》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201707/t20170706_1510401.html，2017 年 7 月 6 日。

② 参见李培林等主编：《社会蓝皮书：2015 年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2014 年。

③ 席枫、李海飞、董春美：《我国住房公积金新政对房地产市场价格的影响分析》，《价格理论与实践》2015 年第 10 期。

（二）住房公积金制度改革的争论及评析

随着住房市场化体系的完善及公积金历史功能的完成，公积金制度的问题开始显现并积累起来。尤其需要关注的是，国内在本世纪初开始出现批评公积金制度的声音并使之成为一个存废去留的话题。

陈杰在2010年对新世纪以来学术界关于公积金制度的争论做了较为全面的梳理，对相关的政策建议做了比较系统的分析，他批评了取消公积金制度的建议，如建立国家住房银行统筹利用公积金资源，将公积金与社会保险等制度合并使用等。陈杰认为，公积金制度有继续存在的理由，但其功能定位需要从当初的金融功能转向住房保障功能，因为金融功能只能使高收入者获益，而保障功能却能使中低收入者获益。他建议设立国家公共住房建设与管理公司，统筹管理，将不发达地区的闲置资金用于东部地区保障房建设。^①陈杰认为个人渡让账户管理权和收益权给政府具有合理性，因为公积金账户享受了税收优惠，可以看作是“半公共品”^②。笔者认为这一观点值得讨论。第一，陈杰没有给出“半公共品”的定义；第二，政府的税收优惠是给个人的，一旦给了个人，个人便拥有了相应的产权，就像社会救助资金一旦给了个人便属个人所有，2007年7月1日生效的《物权法》第六十五条和第六十条分别规定“私人合法的储蓄、投资及其收益受法律保护”，“禁止任何单位和个人侵占、哄抢、破坏”。如果政府将产权给了个人而将管理权和收益权拿走并重新分配，一则违背《物权法》，二则混淆了政府 and 个人的产权边界；第三，如果因为政府给个人税收优惠的产品就是“半公共品”，政府就可以居中重新分配资源的话，那么现行政策就易出现混乱。比如说商业养老保险、商业健康保险等都享受过税收优惠，是否也可理解为半公共品？最极端的例子是新能源汽车，政府不只是对其给予税收优惠，还给供方和需方大量的财政补贴，那么某人购买的新能源汽车能否作为半公共品？类似的例子在住房领域有很多，公租房、廉租房、经适房等，不一而足。同时，基于“半公共品”理论的“公积金资金全国统筹”政策与“建立国家住房银行”的建议一样，忽视了公积金等制度的让税主体是地方政府，个人和企业缴费也应该是地方的资源，将闲置资金统筹并由西部转移至东部，于法于理都是不合适的，会产生地区间的穷帮富，导致地区间的不公平。中国的职工基本养老保险由社会统筹和个人账户混合组成，2010年10月1日生效的《社会保险法》曾经要求逐步实现基本养老保险全国统筹，结果因为个人账户全国统筹有法理（《物权法》）的和情理的障碍，“十二五”期间的公共政策修正为“基础养老金全国统筹。”公积金制度的统筹于法于理不通，理同养老保险中的个人账户制度。

2017年，中国收入分配研究院对公积金制度在收入分配和企业负担等方面进行了定量研究。研究发现：公积金制度存在是否缴存、缴存比例、是否提取、提取金额四个方面的差异，由此显著扩大了城镇居民收入差距，存在逆向分配效应问题；同时公积金缴存对企业特别是小企业盈利能力造成了一定压力。研究分析了公积金制度与企业（职业）年金制度整合方案、住房公积金制度转化为住房储蓄银行方案、对现行公积金制度简单改良方案（小修小补），发现均有问题。通过定量分析，该研究建议逐步将用人单位和个人的缴费直接发给职工，既能解决制度固有的问题，

① 陈杰：《中国住房公积金的制度困境与改革出路分析》，《公共行政评论》2010年第3期。

② 陈杰：《关于住房公积金改革的若干思考》，《中国市场》2011年第3期。

对宏观经济还会产生正面作用。然而,该研究也意识到这一改革方案会触动各方利益,阻力很大。^①

本文认同中国收入分配研究院的基本观点,认为一些管理上的问题是可以完善制度得以克服的,但是公积金制度内生的不公平问题是该制度最本质的问题,难以有效解决。强制性缴费对于参加制度的民营中小企业的压力也是不可避免的。强制性储蓄对中低收入者而言,降低了他们即期可支配收入及其效用。将公积金缴费并入工资则可提高中低收入职工的即期收入,从而对宏观经济产生正面效应。

笔者还观察到,因为是强制性制度,严格来说不参加的企业是违法的,这对没有参加该制度的中小微企业构成巨大压力;同时,又因体制内职工(公务员、事业单位、国企)参加率高,易引起不良的社会观感。除此之外,如果将公积金制度与社会保险制度一并考虑,就会发现中国与就业相关的强制性缴费太高,“五险一金”成为人工成本高企的重要因素之一。1996年以后,中国先后建立了与就业关联的“五险”^②,总费率高达工资的40%(企业和个人缴费),近年由于经济增长放缓而进行了降费并险种的改革,即使改革到位,费率也仍然高达37%,加上公积金费率5%—12%(各地不等),强制性缴费费率就达到42%—49%,企业的负担之重与个人的即期收入大幅减少不言而喻。

“五险”中属于社会统筹的缴费可分散职工的各种风险,政府的干预可以防止市场失灵的问题,比如逆向选择、保险市场供给不足等。而职工工资的17%—24%需纳入强制性个人账户(其中基本养老保险8%,医疗保险4%,公积金制度5%—12%)。政府强制个人储蓄并由准政府机构进行统一管理,其中暗含着纠正个人消费——储蓄模式的非理性。但是,政府是否比个人更理性?过去20多年的经验证明,上述三个强制性储蓄账户问题丛生,现在我们应该检视政府干预的边界以及如何干预的问题。

最值得审视是世界银行的批评。世界银行是新经济自由主义的倡导者,其早在1992年世界银行给中国政府的建议是住房领域要更多依靠个人储蓄^③,可是,2006年世界银行又批评中国的公积金制度是穷人在补贴富人^④。更多依靠个人来解决住房是对的,但强制个人储蓄并由政府来分配资源就可能出错。1994年世界银行建议各国降低公共养老金制度的权重,以便腾出空间建立强制性个人养老储蓄账户。至2008年,有29个国家接受了世界银行的建议,建立了或多或少的强制性养老储蓄账户,而2008年金融危机后,许多国家放弃了该制度。因此,我们也应该就中国民生领域的相关政策进行整理和检视。

三、政府在住房保障领域的责任边界是公积金制度去留的依据

政府在住房保障领域的责任边界是保障居民“有房住”还有“有住房”?公积金制度完成

① 中国收入分配研究院:《住房公积金制度若干重要问题研究》,2017年。该成果尚未公开发表,本文引用征得项目负责人同意。

② “五险”为养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。目前,生育保险正与医疗保险合并。

③ 世界银行:《中国城镇住房改革:问题与可供选择的方案》,1992年,第3页。

④ 世界银行:《中国经济2006年第三季度季报》,2006年,第17页。

了它的历史角色,它是否可以发展成为一个永续的住房保障制度?这取决于我们如何理解政府在住房保障领域的责任边界。

本文认为,住房是重要的民生领域,政府必须发挥重要的作用。政府在住房保障领域的责任边界是保障居民“有房住”而不是保障公积金制度的参与者“有住房”(购房)。具体而言,政府的责任是通过公租房的提供或者是租金补贴等措施保障低收入者“有房住”;其次政府的责任应该是在供给侧提供中低收入者租得起或者买得起的住房;政府的责任不是在需求侧解决公积金账户持有人“有住房”(购买力)的问题。

公积金制度规定,住房公积金用于职工“购、建、大修住房”,即公积金制度是帮助账户持有人拥有住房。商品房和自建房毫无疑问是私人产品,个人是买房、建房还是租房取决于包括个人收入和消费偏好在内的许多因素。当政府通过强制性公积金制度干预私人产品决策时显然是越界了。在住房市场化的背景下,政府指望公积金制度保障参与制度的职工人人“有住房”(购买力)是不可能的,在工资货币化的情况下,这一干预亦缺乏必要性。^①

尽管20世纪60年代新加坡政府在住房领域的目标从保障居民“有房住”转为全体居民“有住房”,但其住房政策无法复制,原因在于需求侧。新加坡强制性公积金制度覆盖了95%以上的劳动者,同时政府提供利息补贴;更重要的是新加坡政府在供给侧实施的是计划经济,政府通过垄断土地,建设公房并以大幅低于市场的价格为83%的居民提供了负担得起的公屋^②。而中国的情形正好相反,房地产领域高度市场化,尤其是土地成为政府重要的收入来源,所以房价畸高。

具体来说,新加坡住房制度不可复制的原因有:第一,新加坡公积金运行机制与中国不同,中国的住房公积金基金是“封闭运行,低存低贷”,而新加坡公积金不只是包含住房部分的资金,而是一个大资金池,同时政府补贴贷款利息。新加坡就业人口没有与就业关联的社会保险制度,只有强制性的公积金制度。强制公积金是个人储蓄账户,是其他国家政府提供的一揽子福利计划的替代方案。雇主雇员缴费总费率为工资的35%,分别存入养老、医疗和普通账户三个账户,普通账户的功能包括住房储蓄、教育储蓄、保险基金、投资基金等。对账户持有人而言是三个账户,但是对中央公积金局和建屋发展局^③而言,35%的资金却是统筹管理的,资金池较大,使得建屋发展局有足够能力提供足够公共住房和贷款,极少数高收入者通过私营市场购房也可获得公积金制度的一定补贴,所以公积金参与者可以公平利用该制度和政府的补助,不存在谁补贴谁的问题。而中国职工建有“五险”,住房公积金缴费“封闭运行”,各地费率为职工工资的5%—12%不等,因为资金不足,只能严格贷款的条件,小部分“低贷”者的好处是以另一部分人的“低存”为代价,不幸的是,“低贷”的人恰恰以中高收入者为主,所以产生逆向再分配问题。第二,最重要的是,新加坡政府通过垄断土地提供居民负担得起的公屋并通过利息补贴公屋购买者。从政府的作用看,为实现全民“居者有其屋”的目标,1964年新加坡通过

① 2017年7月20日,住建部会同国家发展改革委等九部门联合印发《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》(以下简称《通知》),要求在人口净流入的大中城市,加快发展住房租赁市场。这一政策可以理解为政府通过干预住房租赁市场达到居民“有房住”的社会目标,这可看作是政府在住房领域的目标由居民“有住房”向“有房住”转移。

② 魏宗财等:《新加坡公共住房政策可以移植到中国吗?》,《城市规划》2015年第10期。

③ 建屋发展局(Housing and Development Board,简称HDB)负责利用公积金建设与供给组屋。

立法,使政府可以垄断土地并提供给建屋局开发公屋。政府提供公屋的售价不仅远低于市场价格(仅为市场价的50%—70%),甚至也低于其建设成本,同时为公共住房购买者提供低于市场利率的贷款,贷款利率比市场利息低3—4个百分点。这导致建屋局连年财政赤字,需要政府对其日常的运营进行补贴^①,自1960年以来,政府对建屋发展局的累积补贴已达到213.32亿新元。^②

政府强制分配公积金收益权是不恰当的。住房公积金制度实质上是强制性个人储蓄账户,它是个人的私有财产。一个完整的产权应该包括所有权、管理权和收益权,受到《物权法》保护。公积金制度的现状是将个人的所有权和管理权、收益权分离开来,本金的所有权归个人,而管理权和收益权被政府拿走并由政府重新分配。因为政府在重新分配资源,同时又冠以“公”的名义,从而使公积金制度被有意无意地误读为一个“成员间的互助共济制度”。公积金制度所谓互助共济的机制是“低存低贷”。所谓“低存”是指个人账户由政府给出一个较低的存款利息,各地政府给出的利率不同,从活期到一年期银行利率不等;所谓“低贷”是指账户持有人买房时从公积金制度贷款时享受低于商业银行贷款的利率。购房者之所以能享受低贷是因为没有购房的人的长期资金承受了很低的利率。一部分获利一部分受损被许多人误认为是互助共济。

现行制度将公积金账户的收益权交给政府并同意政府重新分配,法理上是讲不通的,但如果真能做到互助共济,至少符合社会正义的价值观。那么,什么是互助共济呢?其为社会保障制度的基本理念,是中国民生领域公共政策追求的社会正义和社会平等的价值观,其意义是通过税收由强者帮助弱者、通过保险制度使没有发生风险的人帮助发生了风险的人共渡难关,即互助共济是没有困难的成员帮助有困难的成员渡过难关。以互助共济的价值观来检视,公积金低存低贷制度无论在学理上还是政策实施的结果上都不是强者在帮助弱者,这也是该制度饱受诟病的原因之一。在学理上,购房是在置产,甚至是在投资,不是因为风险的发生或者贫困到需要帮助的情形,一部分人牺牲长期资金的收益去补贴另一部分人置产和投资,不能理解为社会政策的互助,更不是共济,相反,这是逆向再分配。北师大中国收入分配研究课题组的研究表明,在城镇职工中,收入越高的人拥有公积金的概率越高;在参加公积金的人中间,收入越高的人,公积金利用率越高,收入越低的人利用率越低。2013年的截面数据是,最高收入组的账户持有人对公积金的利用率为4.7%,而最低收入组的人该指标仅为0.9%,前者是后者的5倍多。虽然不能给出具体的数据,但许多公积金参与者利用公积金低贷的优惠购买第二套或更多的住房,而70%从未利用过公积金的参与者却在补贴他们是既定事实。

四、住房公积金制度的改革方向

前文介绍了陈杰和中国收入分配研究院的研究结果。本文认为,公积金改革的方向及可行性取决于我们对现有利益格局的认识和公积金性质的认识。公积金制度的利益格局决定了改革的艰难。经过20多年的发展,公积金制度的相关利益人已经形成了明显的利益格局。公积金

① 魏宗财等:《新加坡公共住房政策可以移植到中国吗?》,《城市规划》2015年第10期。

② 参见 HDB Financial Report 2011/2012。

管理部门和资金托管人——银行是受益者，所以取消公积金制度最大的阻力可能来自这两个既不是出资人也不是受益人的主体。对于数亿没有参加该制度的劳动人口，这个制度当然是不合理的；对于参与者来说则是一个爱恨交加的制度。数据显示，只有30%的参加者利用过公积金，70%的人没有利用过公积金，前者是受益者而后者是受损者，按说反对该制度的声音应该很大，但实际情况则不然。人们普遍存在矛盾的心理，看工资单时，因公积金减少了即期收入，同时又不能利用公积金的好处，从而会谴责该制度，但同时人们还是知道这一项福利制度，不敢高声反对，怕这项福利被取消了。该制度的福利表现在有可能利用低息贷款；用人单位为职工缴费一半；税前扣除，可享受税惠，同时应税收入降低可进一步享受少缴个人所得税的好处。正因为上述错综复杂的利益格局，主张取消公积金制度的人不多。

公积金制度不是社会保障制度的一部分，它应该是用人单位（企业）的福利制度。在中国的语境中，“五险一金”是相提并论的。所以人们很容易把“一金”理解为社会保障的一部分。中国的社会保障制度包括三个层次：社会救助、社会保险和社会福利。社会救助的目标是缓解贫困；社会保险制度是由用人单位和个人共同缴费形成基金以分散参保人相关风险；社会福利是政府提供的具有普享性质的各类津贴或者服务项目。从筹资来源和目标看，公积金制度不是社会救助也不是社会福利，从运行机理看，它也不是社会保险。

从筹资来源看，公积金制度应该是用人单位（企业）的福利。公积金个人账户资金来源于职工即期工资和用人单位（企业）缴费，而用人单位的缴费也是职工人力成本的一部分。对于公务员和事业单位职工而言，单位缴费往往是以压低即期工资收入作为替代方案的，对于企业而言，当企业不能转嫁此部分成本给消费者又不能压低职工即期工资时，这部分缴费是会挤压企业利润的，这也就是为什么民营企业对公积金缴费比较敏感的原因。

随着该制度积累的问题越来越多，公积金制度的改革引起关注。但是改革该制度，我们必须认识到该制度是一项用人单位（企业）福利，而且是一个让人爱恨交加的福利制度。因此，基于上述背景来讨论我们的改革选项应更贴近可行性：

选项一：公积金制度与工资合并。按中国收入分配研究院的建议，逐步取消公积金制度，将用人单位和个人公积金缴费的资金直接发放在工资里。这项改革不仅可以消除公积金种种问题，还可以直接提高职工的即期收入，此为上策。但这一改革可能让部分账户持有人受损。机关事业单位、国有企业对人力成本不敏感，用人单位可能会认真执行改革政策，但民营企业可能不会认真执行改革，现行的缴费不用于工资发放而变成资本的利润，那么这部分人就会因改革而受损。

选项二：将强制性公积金个人账户与基本养老保险中强制性个人账户、企业（职业年金）合并，做成一个大的个人账户并允许个人在年轻时用于房贷，年老时用于退休金。基本养老保险由社会统筹和个人账户组成，如果基本养老保险社会统筹（基础养老保险）与个人账户分离，在保留基础养老保险的情况下，其强制性个人账户、年金账户与强制性公积金账户合并，按生命周期使用个人账户资金，资金的使用效率可能会更高。这项选择对1.2亿公积金账户持有人而言，福利制度还在，他们的反对声音会小，所以这种选择也不失为一策。但这一选项的问题是：第一，它仍然不能回答政府为什么要强制干预私人产品领域、为什么不买房的人要补贴买房的人等基本问题。第二，既然是强制性制度，它也不能解决由覆盖率低引起的不公平问题。

第三,综合考虑中国的养老金制度又会产生新问题,如强制性个人储蓄账户费率太高,不仅大幅减少即期收入,也会降低社会福利;在一个充满风险的社会,如此之高的强制性长期储蓄保值增值风险很大。基本养老保险个人账户规模是工资的8%(强制性);企业年金属自愿性,企业缴费的政策上限为工资的8.3%,实际缴费一般为5%左右,员工缴费一般不超过企业缴费,机关事业单位职业年金为工资的12%(强制性);住房公积金政策性费率各地不一,为5%—12%不等(北京为24%,单位、个人各负担一半)。这三项之和为工资的21%—32%不等(北京为44%)。中国的住房自有率已经很高,合并后的个人账户用于买房者不会太多^①,这就意味着多数参与者从一开始就是为养老而强制储蓄的,合并后的储蓄率高且储蓄期限长,当期消费受挤压且保值增值充满变数。考虑到企业已为职工缴纳基本养老保险费,费率为工资的20%,加上个人账户,则用于养老的总费率达工资的41%—52%不等(北京为64%),费率畸高。这对中低收入者而言,效用的损失无穷大;职工的收入有许多事情需要安排,并非养老一件事。

选项三:改强制性公积金为自愿性公积金制度,管理权下放到用人单位,这一选择可能较为合理且相对易推行。正如上面分析的,目前的公积金制度不是社会保障制度的一部分,而是用人单位(企业)福利,既然是单位福利管理权,那么交给单位也最为合理。自愿性就意味着提高了微观主体的自主性,政府可以规定由雇主雇员共同决定是否建立公积金以及专款专用的细则。这一选项并不能解决所有的问题,如参与者能享受税收优惠引致的不公平,但可部分解决现有的问题,且相对易行。第一,此种改革解决了政府越界干预引起的制度内部和外部的不公平问题,这是最根本的问题;第二,回归用人单位(企业)福利的性质,由用人单位管理,既保留了福利制度,同时会因管理灵活而提高资金使用效率;第三,因为是自愿性质,会增加微观主体缴存和使用资金的弹性;第四,增加用人单位(企业)人力资源管理的能力,增加用人单位尤其是民营经济的凝聚力,减少劳动力无序流动。

Chinese Housing Provident Fund Future Reform: From the Perspective of Boundaries of the Government's Responsibility

Li Zhen

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Chinese Housing Provident Fund (HPF) system was established in the special age during which China transformed from a planned economy to a socialist market economy. The Housing Provident Fund system played its due role in the past 20 years, but also gave rise to many problems. This paper argues that the boundary of government's responsibility in the field of housing is to ensure

① 因为政府在住房领域治理的思路已明确为“房子是用来住的,不是用来炒的”,有房的人买房是受限的,同时政府正由鼓励购房转向鼓励“租购并重”。

that the low-income people "have a place to live in". In terms of funding, the HPF falls into the category of occupational benefits, rather than social welfare. The intention of achieving the social goals of "groups of people have a place to live" through redistributing the revenue of the individual account assets, namely mutual aid and solidarity has no solid basis. Hence the system design is illogical, and the government oversteps its bounds of responsibility. Parametric improvement cannot address the fundamental defects. Phasing out the HPF system is the ultimate solution, but this radical approach may encounter great resistance. Alternatively, the HPF system should change to a voluntary system, while its operation should be handed over from the government to labor unions..

Key words: boundaries of the government's responsibility; housing provident fund; labour union

(责任编辑: 郭 林)

(上接 105 页)

Chinese Traditional Welfare Thoughts: Main Topics, Academic Features and Contemporary Values

Zeng Ruiming

(School of Social Sciences, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

Abstract: In the academic context of building social welfare system with Chinese characteristics, the discovery and collection of local welfare thoughts has gradually become an important topic. Traditional Chinese welfare thought is mainly studied from these four aspects: describing its basics, excavating it from ancient books, analyzing its cultural foundation and revealing its constraints. The existing studies have established a panoramic framework of history and conducted a multidisciplinary, multi-dimensional comparison of China's welfare culture to highlight its features. The use of welfare services provided by society and adherence to the moral principles and core values of traditional Chinese welfare are requisites for China's social welfare system to maintain its characteristics.

Key words: traditional welfare; main topics; academic features; contemporary values

(责任编辑: 郭 林)