

## 中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

执笔人：陈杰、吴义东

2020 年 11 月 19 日

住房公积金制度诞生于我国上个世纪 90 年代初的城镇住房制度改革，是自下而上、从试点到推广、从局部走向全国的制度创新典范。在住房公积金制度即将满 30 年的发展历程中，其功能定位始终基本一致，制度框架基本保持稳定，这在改革开放以来涌现的各项制度创新中十分罕见的，体现了这项制度具有较强的生命力。但近年来，住房公积金制度在运行实践中也暴露出了不少问题，不同利益主体对该制度的作用与评价发生了较大的分歧。同时，随着经济社会发展的形势变化、住房市场矛盾的焦点转变以及住房制度改革的不断深化，社会各界对改革完善住房公积金制度的呼声也越来越高。

本报告基于近年住房和城乡建设部公开发布的《全国住房公积金年度报告》，结合相关统计数据，多维度总结和分析了住房公积金制度在近几年的运行新趋势、新特征、新规律。本报告重点关注，从经济社会发展变革趋势和住房市场供需矛盾变化的宏观视角中，审视住房公积金制度的运行实践是否与经济社会发展保持同步与协调。本报告旨在为主管部门、研究人员和社会各界提供住房公积金在宏观层面的基础性数据资料和更加多元的分析思路，从而为加快改革完善中国住房公积金制度提供推力。

### 一、政策时间线

1991 年 5 月，上海市在借鉴新加坡中央公积金制度(Central Provident Fund)经验基础上，结合自身情况，率先建立了中国特色的住房公积金制度。

1992 年，住房公积金制度很快为全国兄弟城市竞相模仿学习，当年北京、天津、南京、武汉等城市相继试行符合本地实际的住房公积金制度。

1993 年，全国已有 26 个省、自治区、直辖市在房改方案中规定实施住房公积金制度。截止当年末，全国已有 131 个城市建立住房公积金制度，覆盖全国地级城市的 60%。

1994年7月，国务院出台《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发[1994]43号），明确把“建立住房公积金制度”列为城镇住房制度改革的基本内容，要求所有行政和企事业单位及其职工均应按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则交纳住房公积金，建立住房公积金制度，并对住房公积金缴纳主体、缴纳方法与管理办法等进行了初步规定。住房公积金制度由此正式在全国范围推广实行。

1994年11月，财政部、国务院住房制度改革领导小组、中国人民银行等制定了《建立住房公积金制度的暂行规定》（财综字[1994]126号），对住房公积金的定义、缴存、支付、使用及管理作了进一步规定，以促进住房公积金制度向全国推广。该规定是有关公积金的首部全国性法规。

1997年9月，党的十五大报告中第一次把住房公积金写入，强调“建立城镇住房公积金，加快改革住房制度”，有力地促进了公积金制度在全国推广。

1999年4月，国务院令第262号发布了《住房公积金管理条例》（下文简称《条例》）<sup>1</sup>，标志着住房公积金制度正式进入了规范化和法治化时代。

2002年3月，国务院令第350号对《条例》进行了首次修订<sup>2</sup>，之后住房公积金的基本体制架构一直稳定至今。

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要“建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用、监管机制”。

2015年11月，国务院法制办就《条例（修订送审稿）》公开征求意见<sup>3</sup>。

2019年3月，国务院令第710号公布了《条例》部分条款的修改内容<sup>4</sup>，但此次《条例》修订的幅度较小。

2020年初，新型冠状病毒肺炎疫情暴发，不仅严重威胁到人们的生命健康，同时也给经济社会发展带来了巨大负面影响。在此背景下，住房公积金的主管部门在2月就住房公积金做出了应急式的缓征、贷款缓还、租房提取额增加、临时性停缴或降低缴存率等政策调整<sup>5</sup>。但在这个期间，中国国际经济交流中心副理事长、

---

<sup>1</sup>中华人民共和国国务院令第262号《住房公积金管理条例》  
([http://www.ggj.gov.cn/zcfg/flfg/zfzdbg/201207/t20120719\\_21980.htm](http://www.ggj.gov.cn/zcfg/flfg/zfzdbg/201207/t20120719_21980.htm))

<sup>2</sup>中华人民共和国国务院令第350号《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》  
([http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61418.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61418.htm))

<sup>3</sup>国务院法制办公室关于公布《住房公积金管理条例（修订送审稿）》公开征求意见的通知  
([http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/21/content\\_5015081.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/21/content_5015081.htm))

<sup>4</sup>中华人民共和国国务院令第710号《国务院关于修改部分行政法规的决定》  
([http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5386611.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5386611.htm))。《住房公积金管理条例》此次的修改内容主要就是删去了账户必须在受委托银行办理的要求，具体体现在第十三条第二款、第十四条、第十五条中就为职工设立住房公积金账户、单位新设立与变更、职工在被录用和劳动合同关系中止等时候的公积金账户设立与变更，都删去了必须到受托银行办理的要求。

<sup>5</sup>住房和城乡建设部副部长倪虹2020年2月20日在国务院联防联控机制新闻发布会上表示，住建部会同财政部、中国人民银行研究提出了关于住房公积金应对新冠疫情防控的三项阶段

重庆市原市长黄奇帆为代表的一些人士以给企业减负为理由提出了彻底取消住房公积金制度的建议主张。与此同时，也有北京大学光华管理学院院长刘俏教授等很多人士对这项主张的依据进行了针对性的公开反驳。

2020年5月18日，中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》<sup>6</sup>，再次强调要“改革住房公积金制度”。5月下旬召开的全国“两会”上，住房公积金改革也是热门讨论议题。

总体而言，进入2020年以来，住房公积金制度的存废问题和改革方向再次引发了社会各界的激烈辩论。多个网络调研显示，大多数网民并不支持取消住房公积金制度<sup>7</sup>。大多数专家认为，住房公积金改革势在必行，但要慎重而行。

## 二、住房公积金缴存情况与社会经济变革新趋势的耦合

住房和城乡建设部（以下简称住建部）从2014年起在其官网公布全国住房公积金年度报告，年报中不仅有全国汇总的缴存与使用数据，还包含省级层面的公积金缴存基本情况，这些年报构成了本报告分析数据的主要来源。

根据住建部《全国住房公积金2019年年度报告》，2019年全国共有住房公积金实缴单位322.40万个，实缴职工14881.38万人，分别比上年增长10.57%和3.08%；新开户单位53.74万个，新开户职工1877.78万人。该报告还披露，2019年，全国住房公积金缴存额23709.67亿元，比上年增长12.61%；截至2019年末，全国住房公积金累计缴存总额169607.66亿元，缴存余额65372.43亿元，结余资金9461.52亿元，分别比上年末增长16.25%、12.84%和17.93%。根据该报告，还可以推算出，2019年住房公积金缴存者人均缴存15932元，比上年增长9.24%。上述统计数据反映出住房公积金的资金体量大、覆盖群体多、规模增速仍然保持较高等基本特征。

---

性支持政策：一是企业可按规定申请在2020年6月30日前缓缴住房公积金；二是职工，特别是对一线的医护人员、疫情防控人员，因疫情受影响的职工，同样2020年6月30日前，公积金贷款不能正常还款的，不作逾期处理。对于支付房租有压力的缴存职工，可合理提高租房提取额度并灵活安排提取时间；三是疫情比较严重和严重地区的企业，在与职工充分协商的前提下，可在2020年6月30日前决定自愿缴存公积金。继续缴存的，可自主商定缴存比例；停缴的，停缴存期间缴存时间，连续计算，不影响职工正常提取公积金和申请公积金贷款（[http://www.mohurd.gov.cn/xwfb/202002/t20200220\\_244033.html](http://www.mohurd.gov.cn/xwfb/202002/t20200220_244033.html)）。2020年2月21日，住房和城乡建设部、财政部、人民银行联合印发《关于妥善应对新冠肺炎疫情实施住房公积金阶段性支持政策的通知》（建金[2020]23号），住房公积金的阶段性、针对性支持政策正式成文。（[http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/202002/t20200221\\_244060.html](http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/202002/t20200221_244060.html)）

<sup>6</sup>中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见，2020-05-18。

（[http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content\\_5512696.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/18/content_5512696.htm)）

<sup>7</sup>独家调查：超6成参与网友不支持取消住房公积金制度[N].新浪财经，2020-02-14。

（<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-02-14/doc-ii mxstf1434531.shtml>）

以下，本报告重点从缴存额规模、缴存者规模与结构、人均缴存额、区域差异等多个维度，挖掘现阶段我国住房公积金在缴纳与利用方面的变化趋势，并基于经济社会变革和城镇化等宏观背景，探讨住房公积金与经济社会发展的耦合。

## 2.1. 住房公积金缴存规模增长与经济发展总量的同步性

2013 年以来全国住房公积金的全年缴存额一直保持较快增长，从 2013 年的 11526 亿元增加到 2019 年的 23710 亿元，年均增速为 12.77%，高于 GDP 同期名义年均增速 8.95% 近 4 个百分点，与 GDP 之比也从 2013 年的 1.94% 增加到 2019 年的 2.39%；从年增长率来看，住房公积金的年度缴存额也保持了很高的稳定性，基本都在 12-13% 之间，稳定性高于 GDP 的名义年增长率（如表 1 所示）。理论上来说，住房公积金缴存额应与国民收入分配中的劳动者报酬更直接密切相关，但国家统计局目前公布的劳动者报酬总额只截止到 2017 年。我们将 2013-2017 年期间住房公积金缴存额的增长率与劳动者报酬总额的名义增长率进行了比较，前者始终高于后者 2-3 个百分点，导致住房公积金缴存额与劳动者报酬之比从 2013 年的 3.96% 逐步提高到 2017 年的 4.65%。但总体来看，住房公积金缴存规模增长与宏观经济总量的增长基本保持很高的同步性，说明住房公积金缴存规模的增长主要是经济发展带来的结果。

表 1 全国住房公积金缴存情况及与 GDP、劳动者报酬总额的对照(2013-2019)

全国	全年缴存额 (亿元)	缴存单位增长率 (%)	缴存职工增长率 (%)	缴存额增长率 (%)	GDP 名义增长率 (%)	劳动者报酬名义增长率 (%)	缴存额 / GDP 比重 (%)	缴存额 / 劳动者报酬 (%)
2013	11526				10.10%	10.68%	1.94%	3.96%
2014	12957	14.05%	9.19%	12.41%	8.53%	9.39%	2.01%	4.07%
2015	14549	12.03%	4.34%	12.29%	7.04%	8.77%	2.11%	4.20%
2016	16563	2.98%	5.42%	13.84%	8.35%	6.95%	2.22%	4.47%
2017	18727	10.11%	5.15%	13.06%	11.47%	8.70%	2.25%	4.65%
2018	21055	11.15%	5.09%	12.43%	10.49%		2.29%	
2019	23710	10.57%	3.08%	12.61%	7.79%		2.39%	

注：（1）数据来源：住建部 2014-2019 全国住房公积金年度报告、国家统计局历年中国统计年鉴；（2）2013 年的住房公积金数据从 2014 年住房公积金年度报告中的增长率数据推算而得。下同；（3）据业内专家介绍，之所以 2016 年住房公积金缴存单位增长率仅为 2.98%，是因为在全国数据贯标过程中，各地剔除了一些非标准数据所致。

各地区经济发展水平和人口规模的差异，导致住房公积金实缴单位和实缴职工数量均呈现出显著的差异。具体而言，对于经济发展领先和人口稠密的东部地

区，住房公积金在实缴单位和人数总量上都相对较多，特别是北京、上海、广东、江苏、浙江等地（如图 1 所示）。与此同时，东部省份在住房公积金累计缴存总额和缴存余额两项指标上也处于领先地位（如图 2 所示）。一方面，经济发展较好的地区往往也吸引更多的城镇就业人口，且职工收入水平也相对更高，因而参缴住房公积金的群体规模也越大，缴存基数也越高。所以，从某种意义上说，住房公积金的参缴群体数量和缴存额度在不同区域的差异性，可以反映出区域的发展程度、经济活力和城镇就业人员结构等多方面信息。

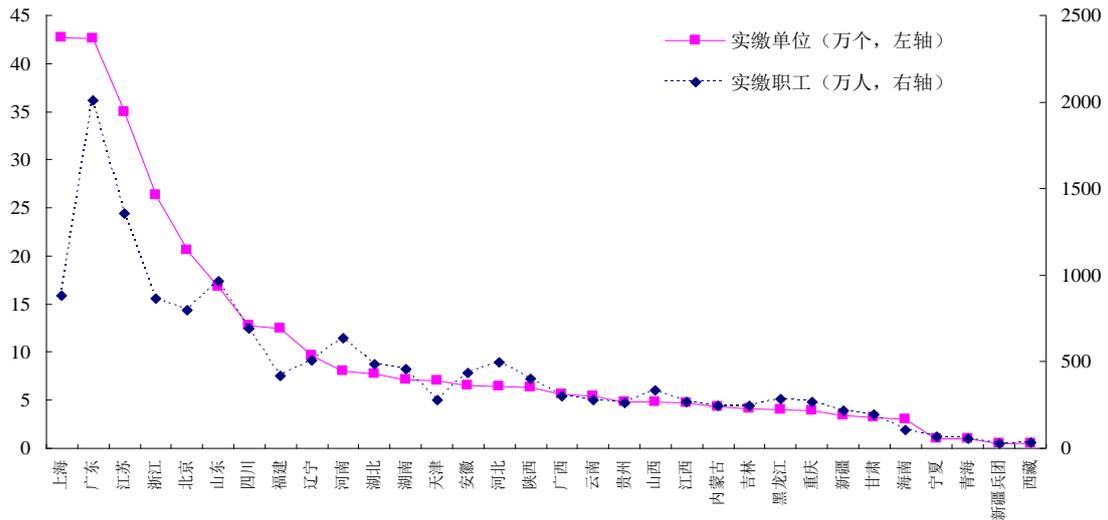


图 1 2019 年省级层面住房公积金的参与主体数量

数据来源：住建部《全国住房公积金 2019 年年度报告》。

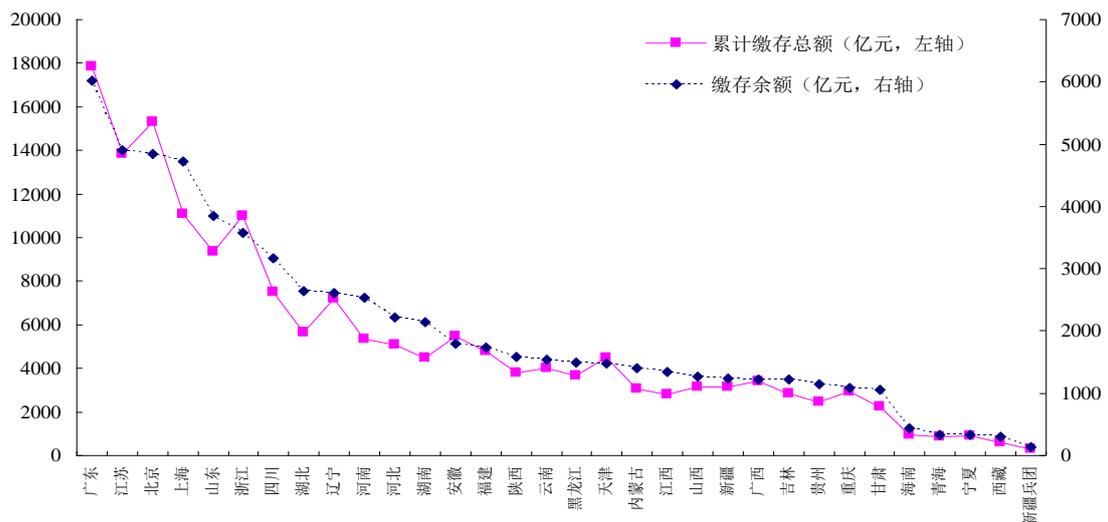


图 2 2019 年分地区住房公积金缴存总额和缴存余额

数据来源：住建部《全国住房公积金 2019 年年度报告》。

## 2.2. 住房公积金人均缴存增长与经济发展效益的同步性

住房公积金的资金所有权属于缴存职工，因其具备单位配缴、免缴个税、低息贷款等制度优势，“五险一金”中的这“一金”往往被认为具有很高的“含金量”，被大多数职工视为其劳动收入的一部分。近六年来，住房公积金缴存者的人均缴存额逐年上涨，从2013年的10596元提高到2019年的15932元（如表2所示），累计名义增幅达到50.36%，这表明中国城镇职工的公积金“钱袋子”正在不断充实，这也是经济发展效益不断提升的表现。

不过值得注意的是，同期中国城镇在岗职工的平均工资，从52388元增加到93383元，累计增幅达到78.25%。从历年情况来看，住房公积金缴存者的人均缴存额的增长率都低于职工平均工资增长率2-3个百分点，个别年份达到了4-6个百分点。对于这两个增长率的差额，可能存在多个原因，可能来自公积金缴存者与普通职工在收入上的结构性差别，也可能来自缴存基数存在最高上限的制度性原因，还有可能是由于民营企业基于成本因素考虑而有意压低职工缴存基数导致。具体原因尚待进一步研究，这里暂不展开。但值得注意的是，2019年人均缴存额的增长率与职工平均工资增长率的差别缩小到不足1个百分点，为2014年以来最低，这其中蕴含了相当丰富的信息，值得未来深入研究。

表2 全国住房公积金人均缴存额与城镇职工平均工资的对照(2013-2019)

全国	人均缴存额(元)	人均缴存额增长率(%)	在岗职工平均工资(元)	职工平均工资名义增长率(%)
2013	10596		52388	10.08%
2014	10909	2.95%	57361	9.49%
2015	11740	7.62%	63241	10.25%
2016	12678	7.99%	68993	9.10%
2017	13632	7.53%	76121	10.33%
2018	14584	6.99%	84744	11.33%
2019	15932	9.24%	93383	10.19%

数据来源：住建部2014-2019全国住房公积金年度报告、国家统计局历年中国统计年鉴。

## 2.3. 住房公积金参缴结构变化与城镇就业结构的同步性

2013-2019年，全国住房公积金实缴单位数从181万个增加到322万个，实缴职工数从10878万人增加到14881万人，2019年的全国住房公积金实缴单位数和实缴职工数分别是2013年的1.78倍和1.37倍，缴存单位数的增长快于缴存人数的增长，缴存单位平均人数从2013年的60人下降到2019年的46人。公积金缴存单位平均规模的缩小，反映了我国城镇就业结构的变迁，也直接说明了住房公积金制度的归集覆盖正在向中小企业扩展。

虽然住房公积金的缴存在法律意义上具有一定的强制性,但这主要是针对所谓“体制内”单位而言,对体制外单位而言,一般并没有有效的强制。曾经有很长一段时间,住房公积金的参缴群体基本都来自公有制单位职工,即国家机关和事业单位、国有企业、城镇集体企业,这些“体制内”单位职工在住房公积金缴存方面一直占据着主导地位。然而,随着市场经济的迅速发展,我国市场主体越来越呈现出多元化态势,非公有制经济作用不断增强,个体经济、私营经济、外资经济等日益兴起。年报资料显示,2019年,不论从缴存单位、实缴职工还是新开户职工数量及占比来看,城镇私营企业及其他城镇企业都已经成为我国住房公积金缴纳的最主要单位类型。具体来说,当前城镇私营企业及其他城镇企业占住房公积金总缴存单位数的55.25%,该类型企业的实缴职工占公积金总参缴人数近三分之一(32.96%)。更重要的是,在2019年新开户的公积金缴存职工中,城镇私营企业及其他城镇企业、外商投资企业、民办非企业单位和其他类型单位的职工占比达73.97%,超过一半(50.70%)的新开户职工来自于城镇私营企业及其他城镇企业(如表3所示)。这充分彰显出以城镇私营企业及其他城镇企业为代表的我国非公有制经济蓬勃发展的形势和强大的就业吸纳能力。

**表3 2019年全国分类型单位住房公积金缴存情况**

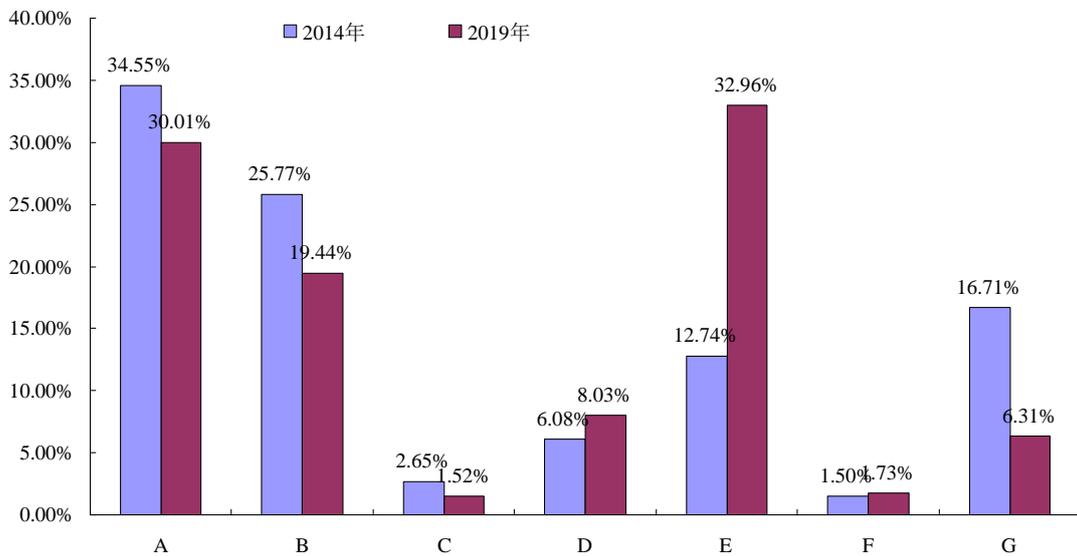
单位性质	缴存单位(万个)	占比(%)	实缴职工(万人)	占比(%)	新开户职工(万人)	占比(%)	参缴单位平均缴存人数(人)
国家机关和事业单位	74.67	23.16	4465.90	30.01	253.92	13.52	60
国有企业	20.50	6.36	2892.94	19.44	206.82	11.01	141
城镇集体企业	4.16	1.29	226.20	1.52	28.13	1.50	54
外商投资企业	10.77	3.34	1194.97	8.03	191.04	10.17	111
城镇私营企业及其他城镇企业	178.13	55.25	4904.90	32.96	951.97	50.70	28
民办非企业单位和社会团体	8.09	2.51	257.45	1.73	50.42	2.69	32
其他类型单位	26.08	8.09	939.02	6.31	195.48	10.41	36
合计	322.40	100	14881.38	100	1877.78	100	

数据来源:住建部《2019年全国住房公积金年度报告》。

值得说明的是,参缴住房公积金的私营企业一般而言已经是私营企业中运营相对正规和规模比较大的那批了,但参缴私营企业的平均缴存人数仍只有28人,

是国有企业单位平均缴存人数 141 人的五分之一不到，充分体现了这部分企业以中小企业为主。此外，年报还显示，在 2019 年住房公积金新开户职工中，农业转移人口及新就业大学生等新市民 982.12 万人，占全部新开户职工的 52.30%，住房公积金帮助新市民解决住房问题的作用不断凸显。参缴职工结构的巨大变化，对新时期住房公积金的缴存管理与资金运用提出了新的挑战。

为了更为直观地展示近年来我国非公有制经济主体在缴纳住房公积金中的地位日益突出，本报告将 2014 年和 2019 年住房公积金实缴职工人数按所在单位性质的分类占比进行了比较（如图 3 所示）。显然，在过去的五年中，国家机关和事业单位、国有企业、城镇集体企业等公有制就业单位的职工在住房公积金实缴职工中的比重呈现出了明显的下滑态势。相反，外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、民办非企业单位和社会团体、其他类型单位等非公有制经济主体的职工所占比重有了明显提高。其中，城镇私营企业及其他城镇企业提高幅度最大，从 2014 年的 12.74% 到 2019 年的 32.96%，提高了超过 20 个百分点；其次是其他类型单位，在住房公积金实缴职工中的占比在过去五年间提高了近 10 个百分点。相比较而言，外商投资企业、民办非企业单位和社会团体的实缴职工人数占比比较稳定，变化幅度很小。随着超过半数住房公积金新开户职工来源于城镇私营企业及其他城镇企业，以及近年来将强制缴存与自愿缴存相结合、灵活多样的住房公积金“扩面”（扩大归集覆盖面）工作的持续推进，可以预见，我国城镇非公经济主体作为住房公积金主要参与者的地位将会更加凸显。



**图 3 住房公积金实缴职工人数按所在单位性质分类占比变化**

注：（1）数据来源：2014 年全国住房公积金年年度报告，2019 年全国住房公积金年年度报告；  
（2）本图中横坐标的字母表示的含义为：A. 国家机关和事业单位，B. 国有企业，C. 城镇集体企业，D. 外商投资企业，E. 城镇私营企业及其他城镇企业，F. 民办非企业单位和社会团体，G. 其他类型单位。

非公有制企业职工在参缴住房公积金群体中的占比持续增长甚至占据主导地位，一方面体现出非公有制经济发展势头良好，吸纳的劳动力越来越多，另一方面也折射出城镇私营企业及其他城镇企业的运行规范程度越来越高，参与并支持职工社会保障的意识逐渐增强，积极性也不断提高，企业的人本意识强化和对职工解决住房问题的实际投入增多，都从侧面体现出我国非公有制经济的正规化、法治化程度不断提高。不仅体现出非公有制市场主体对相对稀缺的劳动力资源的一种珍视，也是企业履行社会义务、参与社会治理的具体表现。

具体而言，根据不同单位性质的企业在住房公积金缴存群体比重方面的变化，可以看出不同时期住房公积金的社会覆盖面情况，特别是对体制外的非公市场主体、中小微企业和民营企业的覆盖情况。住房公积金制度从以前的体制内主导到逐步走向非公经济主导和全社会参与，这其实就是住房越来越走向多主体供应、多渠道保障的一个具体体现。从更深层次来说，这一趋势反映的是城镇私营企业及其他类型企业对于职工居住质量的关注程度和保障参与程度在不断增加，体现出不同时期市场主体对于职工居住权保障问题有越来越多的认识和重视。这种意识的不断强化，一方面可以增强企业对劳动力的吸引，另一方面也是劳动力市场供需关系变动和企业职工博弈互动的结果。

本世纪之初，我国城镇劳动力资源较为丰富，劳动力的供给存在一定的相对过剩，普通劳动者在劳动力市场上的话语权不大，企业。但是随着劳动力供给的相对减少以及对人才竞争的上升，职工有了更多的“用脚投票”权，企业主体开始重视职工的相关权益保障，适足住房权的保障是其中的重要一项。因此，越来越多的中小微企业和民营企业都开始参加住房公积金制度，既体现出企业对职工福祉权益与企业可持续发展密切相关性的重视与认同，也体现出以人为本的新发展理念在社会的逐步普及。

## 2.4. 住房公积金缴存群体增长快于城镇就业规模增长

2013-2019年，全国住房公积金缴存者规模从10878万人增加到14481万人，六年间累计增长了36.81%，而同期城镇就业人数只增长了15.71%(如表4所示)，前者是后者的两倍还多，这充分说明住房公积金缴存的覆盖面在扩大。

仔细分析，由于我国人口自然增长率长期走低，2013-2019年全国人口累计只增长了2.89%，城镇就业人数的增长主要来自于城镇化，即农业转移人口。2013-2019年，我国常住人口城镇化率从53.73%增加到60.60%，城镇常住人口净增长了16%，城镇就业人员规模持续增加，有力地推动了住房公积金缴存群体的扩大。

但在城镇就业人员规模扩大的同时，城镇单位就业人员即所谓规模以上单位正规就业人员的规模在萎缩，从2013年的18108万人减少到2019年的17162万人，净减少了5.23%。如果以城镇单位就业人员为制度覆盖对象，那住房公积

金的覆盖面已经从 2013 年的 60.07% 上升到 2019 年的 86.71%，几乎已经做到应覆尽覆。但实际上，近年来新增参加到住房公积金制度的还不仅是规模以上单位，也有不少小微民营企业。如果以全体城镇就业人员作为制度覆盖对象，那么公积金覆盖面在 2019 年达到了 33.63%，相对于 2013 年增加了 5.18 个百分点。剩下 66% 多还没有参缴住房公积金的城镇就业人员，根据我们的调研和分析，主要是聘用制人员、合同制人员、劳务派遣人员、新业态从业人员，以农民工、家政服务、物流快递以及个体工商户、自由职业者、自雇佣者等群体为典型代表。

我们对住房公积金缴存规模的扩大进行了一些简单的因素结构化分解分析。分析结果显示，2013-2019 年全国住房公积金缴存群体规模的扩大，来自城镇劳动力自然增长的因素约占 7.85%，来自城镇化所带来的城镇劳动力外生增长的因素约占 34.83%，来自住房公积金制度扩面的因素约占 57.32%。进一步地，我们还对 2014-2019 年住房公积金缴存者规模增长的贡献因素进行了逐年分解，发现 2014 年住房公积金制度扩面对当年缴存者规模增长的贡献度最大，达到了 69.53%，但 2015 年则下降到 35.48%，可能是大规模扩面之后有一个政策调整休整期。2016-2018 年间，住房公积金制度扩面对缴存者规模增长的贡献度均超过 50%，分别为 53.51%、51.46%、55.80%，但 2019 年住房公积金制度扩面的贡献度回落到了 37.99%，一方面可能显示扩面工作有所放缓，一方面也显示扩面的难度在上升。可以想见，住房公积金扩面剩下的对象都是“硬骨头”，难度在不断增加。这意味着，住房公积金的扩面如果在未来要想取得进一步进展，还需要加大制度创新和突破制度障碍，投入更多资源和力气。

表 4 全国住房公积金缴存职工与城镇就业人员规模的对照 (2013-2019)

年份	实缴职工数 (万人)	缴存职工增长率 (%)	城镇就业人员 (万人)	城镇就业人员增长率 (%)	城镇单位就业人员 (万人)	城镇单位就业人员增长率 (%)	住房公积金城镇就业人员覆盖率 (%)	住房公积金城镇单位就业人员覆盖率 (%)	城镇化率 (%)
2013	10878		38240	3.07%	18108	18.85%	28.45%	60.07%	53.73%
2014	11877	9.19%	39310	2.80%	18278	0.94%	30.21%	64.98%	54.77%
2015	12393	4.34%	40410	2.80%	18062	-1.18%	30.67%	68.61%	56.10%
2016	13065	5.42%	41428	2.52%	17888	-0.97%	31.54%	73.03%	57.35%
2017	13737	5.15%	42462	2.50%	17644	-1.37%	32.35%	77.86%	58.52%
2018	14436	5.09%	43419	2.25%	17258	-2.19%	33.25%	83.65%	59.58%
2019	14881	3.08%	44247	1.91%	17162	-0.56%	33.63%	86.71%	60.60%

数据来源：住建部 2014-2019 全国住房公积金年度报告、国家统计局历年中国统计年鉴。

表 5 住房公积金缴存者规模增长的贡献因素分解 (2014-2019)

年份	城镇劳动力自然增长的贡献度 (%)	城镇化所带来的城镇劳动力外生增长的贡献度 (%)	住房公积金制度扩面的贡献度 (%)
2014	5.68%	24.79%	69.53%
2015	11.45%	53.06%	35.48%
2016	10.86%	35.64%	53.51%
2017	10.35%	38.19%	51.46%
2018	7.49%	36.71%	55.80%
2019	10.87%	51.15%	37.99%

数据来源：住建部 2014-2019 全国住房公积金年度报告、国家统计局历年中国统计年鉴。

## 2.5. 住房公积金扩面潜力和城镇化发展趋势的同步性

如前所述,在城镇就业人口中,即使到 2019 年,仍然仅有约三分之一(33.67%)的在职职工参缴住房公积金,显然这一比例仍然显得相对不高。这也意味着,扩大住房公积金覆盖面仍有很大空间。同时,我国常住人口城镇化率仍还在不断提高。笔者注意到,从近 6 年数据反映的趋势来看,我国城镇化率与住房公积金覆盖面的比值大约维持在 1.79 至 1.83 的区间。基于过去 6 年两项指标表现出的比较稳定的线性关系,如果住房公积金维持目前的制度框架且在外界制度环境不变前提下,我们不妨由此做个大致预测,当我国常住人口城镇化率达到 70%的时候,住房公积金覆盖面大约为 39%。而且,国家统计局数据显示,2019 年末我国常住人口城镇化率已经达到 60.60%,这意味着我国城镇化进程进入了中后期,城镇化速度面临放缓趋势。由此可见,扩大住房公积金覆盖面仍需要改革和完善相应的政策设计,以加速住房公积金扩面进程,提升制度的惠及面。

那么,住房公积金究竟在我国哪些地区更具有扩面潜力呢?为了回答这一问题,我们不妨先对各地区住房公积金覆盖率与常住人口城镇化率进行更深一步地了解。考虑到数据可得性以及指标变动缓慢等因素,本报告绘制了 2015 年各地区住房公积金覆盖率与常住人口城镇化率散点图(如图 4 所示)。

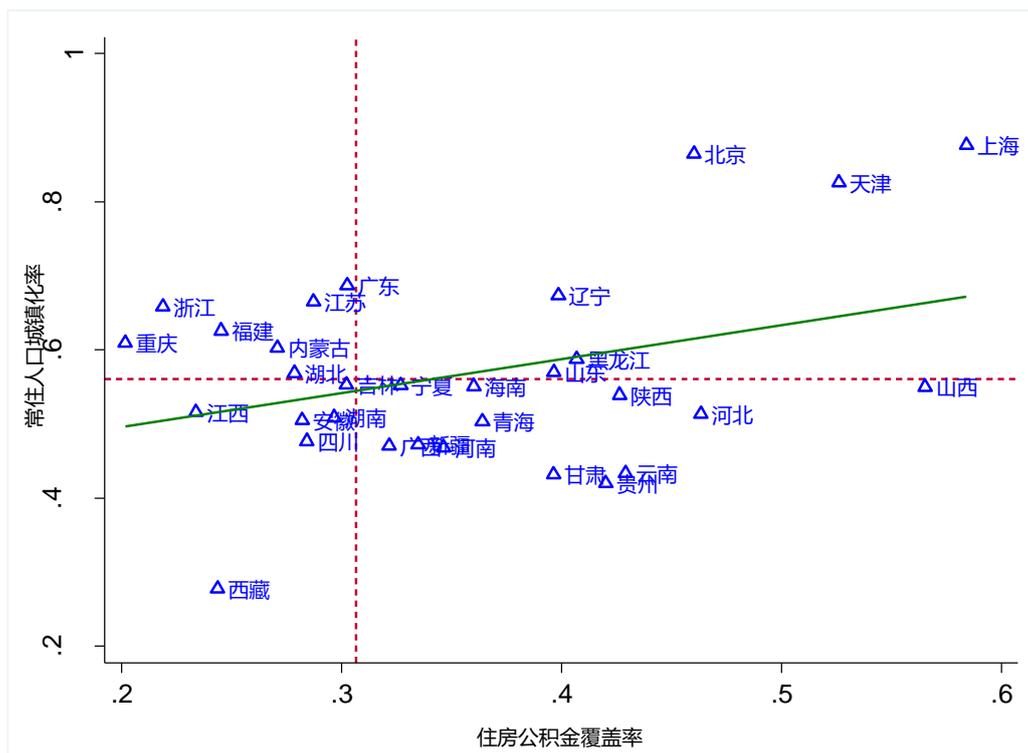
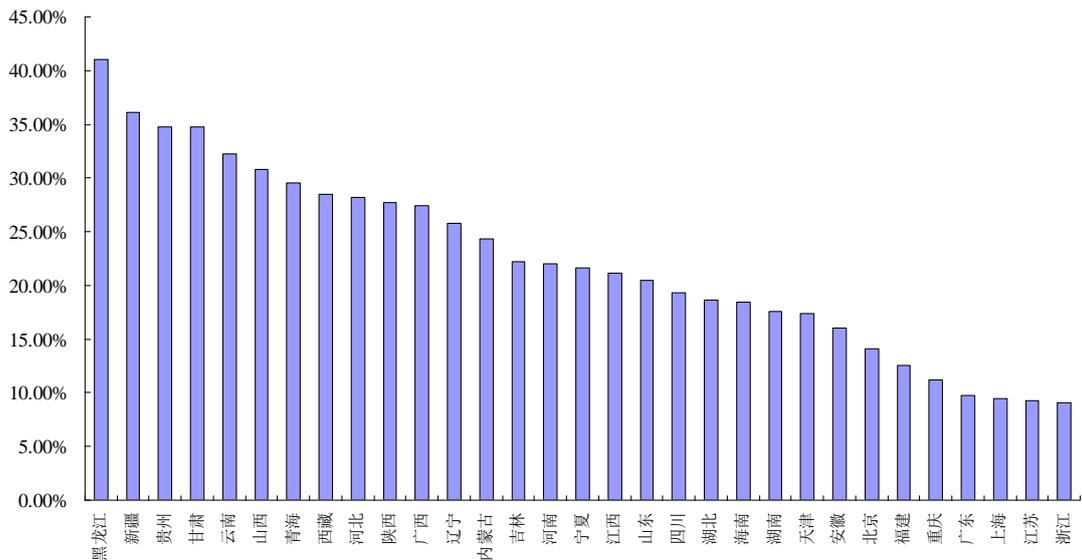


图 4 2015 年各地区住房公积金覆盖率与常住人口城镇化率散点图<sup>8</sup>

注：（1）数据来源：2015 年全国住房公积金年年度报告、人社部《中国劳动统计年鉴 2016》；  
（2）横坐标轴和纵坐标轴的虚线分别表示 2015 年全国住房公积金覆盖率与常住人口城镇化率平均值。

显然，从两项指标反映的情况看，北京、上海、天津这三个直辖市住房公积金覆盖率以及常住人口城镇化率都处于相对较高水平。山西省虽然当前城镇化水平处于全国平均值上下，但是 2015 年住房公积金覆盖率仅次于上海，位居第二位。相比较而言，广东、江苏、浙江、福建、重庆等地的常住人口城镇化率相对较高，但是上述地区的住房公积金覆盖面却显著低于全国平均水平。而且，从人社部公布的数据资料分析，这些省份的公有制单位从业人数占比相对不高（如图 5 所示），即个体经济、私营经济、外资经济等非公有制经济相对发达，从业人员占比较高，因此广东、江苏、浙江、福建、重庆等区域的住房公积金扩面潜力相对较大。

<sup>8</sup>各地区城镇就业人员 2015 年末人数来源于人社部官方网站《中国劳动统计年鉴 2016》([http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/201803/t20180302\\_289122.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/201803/t20180302_289122.html))。该年鉴为人社部官网目前公布的最新版。其他渠道查阅的最近年份《中国劳动统计年鉴》中，仅报告了城镇单位就业人数，而非城镇就业人数。同时考虑到住房公积金覆盖率和常住人口城镇化率两项指标数值随年份的变化幅度相对不大，因此本图基于 2015 年数据进行分析。



**图 5 2015 年各地区公有制单位（国有单位、城镇集体单位）从业人员比重**  
数据来源：人社部《中国劳动统计年鉴 2016》。

### 三、住房公积金使用情况与住房市场发展动态的耦合

从住房公积金实缴职工的视角来看，住房公积金的使用方式主要包括提取和贷款。根据《全国住房公积金 2019 年年度报告》，2019 年住房公积金提取人数 5648.56 万人，占实缴职工人数的 37.96%；提取额 16281.78 亿元，比上年增长 10.46%；提取率 68.67%，比上年减少 1.34 个百分点。截至 2019 年末，住房公积金累计提取总额 104235.23 亿元，占累计缴存总额的 61.46%。同时，2019 年全国共计发放住房公积金个人住房贷款 286.04 万笔，比上年增长 13.25%；发放金额 12139.06 亿元，比上年增长 18.79%。截至 2019 年末，累计发放住房公积金个人住房贷款 3620.88 万笔、97959.46 亿元，分别比上年末增长 8.58%和 14.14%；个人住房贷款余额 55883.11 亿元，比上年末增长 12.11%；个人住房贷款率 85.48%，比上年末减少 0.56 个百分点。上述统计数据总体上反映出了住房公积金受益群体多、市场需求量大、贷款增速仍然保持高位等基本特征。基于此，本报告将从资金用途、使用对象、作用力度、时间和区域差异等多个维度，分析我国住房市场发展呈现出的新特征和带给我们的新启示。

#### 3.1. 住房公积金提取与实现住有所居目标的同步性

从总体上说，住房公积金的提取原因主要分为两大类，分别为住房消费类和非住房消费类。其中，对于住房消费类提取情形，主要包括：购买、建造、翻建、大修自住住房，偿还购房贷款本息，租赁住房，其他。对于非住房消费类提取情形，主要包括：离退休、丧失劳动能力，与单位终止劳动关系，出境定居或户口

迁移，死亡或宣告死亡，其他。根据《全国住房公积金 2019 年年度报告》，当前我国城镇实缴职工提取住房公积金的主要原因为住房消费，提取人数为 4951.85 万人，占总提取人数的 87.67%；提取金额为 13297.32 亿元，占总提取资金的 81.67%（如表 6 所示），这与住房公积金自身的专用性高度相关。而在住房消费中，用于偿还购房贷款本息提取的公积金资金占总提取资金量的 46.57%。其次是购买、建造、翻建、大修自住住房，提取资金占比为 28.31%。另外有大约 5.76%的公积金提取资金用于职工住房租赁。所以，不论从提取人数占比还是从提取金额占比来看，住房公积金支持住房消费仍然是其最主要的基本功能。

表 6 2019 年全国分类型住房公积金提取情况

提取原因		提取人数 (万人)	占比 (%)	提取金额 (亿元)	占比 (%)
住房 消费类	购买、建造、翻建、 大修自住住房	669.05	11.85	4609.37	28.31
	偿还购房贷款本息	3126.61	55.35	7582.42	46.57
	租赁住房	1013.82	17.95	937.83	5.76
	其他	142.37	2.52	167.70	1.03
非住房 消费类	离退休	253.11	4.48	2080.81	12.78
	丧失劳动能力，与单 位终止劳动关系	182.78	3.24	294.70	1.81
	出境定居或户口迁移	57.73	1.02	92.81	0.57
	死亡或宣告死亡	11.35	0.20	73.27	0.45
	其他	191.74	3.39	442.86	2.72
合计		5648.56	100	16281.78	100

数据来源：住建部《2019 年全国住房公积金年度报告》。

与此同时，住房公积金的十分凸显的制度优势是向实缴职工提供购房低息贷款。根据《全国住房公积金 2019 年年度报告》，2019 年发放的个人住房贷款笔数中，中、低收入职工贷款占 93.88%，首套住房贷款占 86.38%，房屋建筑面积 144 平方米（含）以下住房贷款占 90.00%，40 岁（含）以下职工贷款占 76.56%（如表 7 所示）。除此之外，从 2019 年全国各地市州的住房公积金贷款数据来看，绝大多数住房公积金贷款职工为首次申请公积金房贷。由此可见，2019 年住房公积金重点支持中、低收入群体首套普通住房，且 40 岁及以下的青年群体成为最大受益者。住房公积金为城镇中低收入青年群体解决住房刚性需求提供了明显的资金支持作用，有助于帮助该群体实现住有所居。

表 7 2019 年分类型住房公积金个人住房贷款情况

类别		发放笔数 (万笔)	占比 (%)	金额 (亿元)	占比 (%)
房屋类型	新房	198.31	69.33	8163.68	67.25
	存量商品住房	84.90	29.68	3868.47	31.87
	建造、翻建、大修自住房	0.81	0.28	25.94	0.21
	其他	2.02	0.71	80.97	0.67
房屋建筑 面积	90 平方米(含)以下	75.21	26.29	3386.74	27.90
	90 至 144 平方米(含)	183.89	64.29	7538.67	62.10
	144 平方米以上	26.94	9.42	1213.65	10.00
支持购房 套数	首套	248.75	86.96	10486.04	86.38
	二套及以上	37.29	13.04	1653.02	13.62
贷款职工	单缴存职工	130.52	45.63	4973.84	40.97
	双缴存职工	154.25	53.93	7111.75	58.59
	三人及以上缴存职工	1.27	0.44	53.47	0.44
贷款职工 年龄	30 岁(含)以下	94.63	33.08	3942.98	32.48
	30 岁-40 岁(含)	117.94	41.23	5350.75	44.08
	40 岁-50 岁(含)	57.58	20.13	2284.56	18.82
	50 岁以上	15.89	5.56	560.76	4.62
收入水平	中、低收入	272.92	95.41	11396.36	93.88
	高收入	13.12	4.59	742.70	6.12

数据来源：住建部《2019 年全国住房公积金年度报告》

### 3.2. 住房公积金流动性压力变化与住房市场调控的同步性

住房公积金流动性压力近年来也受到了社会各界广泛关注，特别是在 2015 年前后，楼市去库存等政策使得多地放宽住房公积金使用条件，住房公积金个贷率不断攀升，部分地市的住房公积金个贷率曾经一度超过 100%。随后，“十三五”期间多地开始出台新规，积极应对住房公积金流动性不足风险。例如，广东省、安徽省、湖北省、陕西省等多个省市发布了住房公积金资金流动性风险监测和预警管理办法，旨在防范住房公积金资金流动性风险，维持住房公积金资金供求平衡，保证资金安全运行。但从总体上看，将“十三五”末和“十二五”末相比，各地区住房公积金流动性压力整体提升（如图 6 所示）。具体而言，2019 年全国住房公积金个人住房贷款率为 85.48%，实际上已经达到了多地设定的住房公积金流动性不足风险的警戒值 85%。并且重庆市住房公积金个贷款为 101.36%，上海、天津、江苏、浙江、安徽、福建、贵州等地的住房公积金个贷率处在高位，均超过 90%。而在 2014 年，全国层面的住房公积金个贷率仅为 68.89%，且仅有重庆、江苏两地的个贷率略超过 90%，且低于 95%。所以，“十三五末”住房公积金个贷率显著高于“十二五”末，多个地市住房公积金流动性不足的压力仍然表现得较为明显。

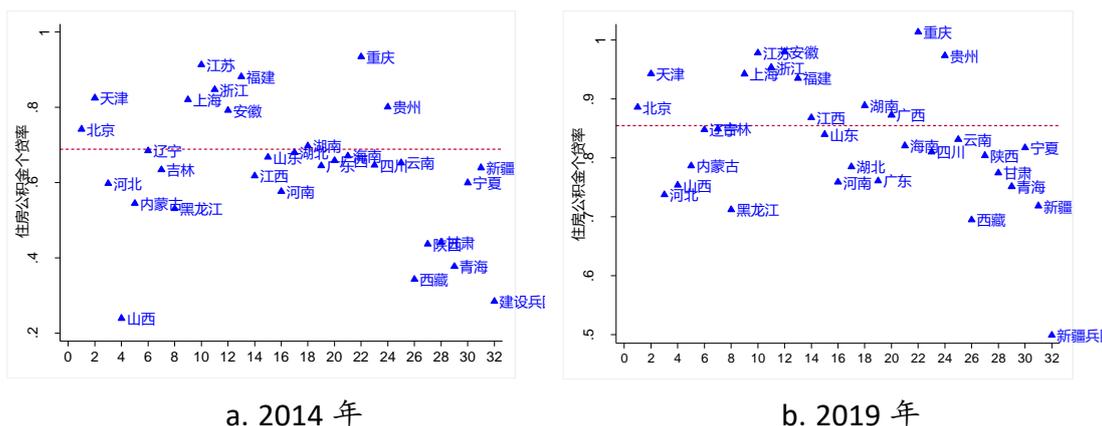


图6 “十二五”末和“十三五”末各地区住房公积金个贷率对比散点图

注：（1）数据来源：2019年全国住房公积金年年度报告；（2）纵坐标轴的虚线表示全国住房公积金个贷率平均值。

事实上，在各地住房公积金流动性不足压力整体提升的同时，属地化运营管理体制下的公积金流动性不均也尤为明显。如前所述，2019年虽然有不少地市住房公积金个贷率超过90%，但黑龙江、河北、山西、西藏、新疆和新疆兵团的住房公积金个贷率相对偏低，这表明不同地区住房公积金的利用率存在明显差距，流动性水平和压力分布不均匀。所以，既要防范和化解住房公积金流动性不足的风险，又要防止住房公积金出现流动性过剩。为此，近年来住建部设计和推广了住房公积金流动性安全指标，该指标的计算公式为： $(\text{当年缴存额} + \text{当年业务收入} - \text{当年提取} - \text{当年业务支出}) / (\text{贷款发放额} - \text{贷款回收额}) * 100\%$ ，以此监控各个城市住房公积金流动性状况。

此外，相关地区和城市也住房公积金流动性安全制定了相关管理办法，例如合肥市于2020年9月1日发布《合肥市住房公积金资金流动性风险预警管理办法（试行）》（合金管办〔2020〕3号）<sup>9</sup>，依据个贷率、资金净流量、收益率和收益承载量等指标，由此建立住房公积金流动性安全的三级预警体系和相应调控措施（详见参考附件）。

**参考案例：**

2020年9月1日合肥市住房公积金管理委员会办公室发布《合肥市住房公积金资金流动性风险预警管理办法（试行）》（合金管办〔2020〕3号），开始对住房公积金业务运行过程中发生的资金供求矛盾进行预先发布警告，并及时采取相应对策措施的制度。预警管理的目的是保证住房公积金各项业务正常开展，适度约束资产负债，保障资金安全，防范资金流动性风险，提高资金

<sup>9</sup>资料来源：合肥市住房公积金资金流动性风险预警管理办法（试行）  
<http://www.hefei.gov.cn/xxgk/zcwj/szfbmwj/105369897.html>

使用效益。通过对住房公积金的业务和资金运行情况进行系统分析、预测和评价，根据预先设置的预警值，采取对应的措施对相关环节进行管理。确定警戒标准的主要指标为：个贷率、资金净流量、收益率和收益承载量等，通过对以上指标的分析判断，确定三级预警等级，即一级预警、二级预警、三级预警。具体规定如下：

一级预警。1. 预警状态： $70\% \leq \text{个贷率} < 85\%$ ，资金净流量均衡。2. 调控措施：①做好日常监测和数据分析；②恢复办理异地缴存职工家庭在本地购房申请贷款；③个人公积金贷款上限调节系数为 1。

二级预警。1. 预警状态： $85\% \leq \text{个贷率} < 95\%$ ，个贷率快速上升，资金净流量缩小；或  $60\% \leq \text{个贷率} < 70\%$ ，个贷率快速下降，资金净流量放大。2. 调控措施：（1） $85\% \leq \text{个贷率} < 95\%$ ，并趋于持续上升，当资金净流量快速减少或为负数时，可采取以下措施：①做好国债、定期存款、商业银行大额存单、债券的兑付工作，保证资金回流；②加大对住房公积金缴存单位的催缴力度；③调整住房公积金使用政策，适度收紧住房公积金贷款；④暂停“商转公”贷款业务；⑤做好资金调剂使用和银行授信贷款的前期准备工作；⑥做好“公转商”贴息贷款准备；⑦启动预警信息的发布工作；⑧个人公积金贷款上限调节系数为 0.9。（2） $60\% \leq \text{个贷率} < 70\%$ ，并趋于持续下降，资金净流量快速放大，可采取以下措施：①适当购买中长期大额存单、债券和国债；②调整住房公积金使用政策，适度放宽住房公积金贷款；③开展“商转公”贷款业务；④个人公积金贷款上限调节系数为 1.1。

三级预警。1. 预警状态：个贷率  $\geq 95\%$ ，资金净流量继续为负数，融资贴息超过增值收益承载量；或个贷率  $< 60\%$ ，资金沉淀并严重过剩，增值收益较低。2. 调控措施：（1）个贷率  $\geq 95\%$ ，可采取以下措施：①启用调剂使用沉淀资金或银行授信贷款；②使用超过贷款余额 1% 的贷款风险准备金；③调整收紧住房公积金提取、贷款使用政策；④暂停办理异地缴存职工家庭在本地购房申请贷款；⑤启动“公转商”贴息贷款；⑥条件允许的情况下，开展住房公积金资产证券化工作；⑦实行贷款轮候制；⑧做好对外信息发布和公告工作；⑨个人公积金贷款上限调节系数为 0.8。（2）个贷率  $< 60\%$ ，资金沉淀并严重过剩，增值收益很低时，可采取以下措施：①增加中长期存款的比例，加大商业银行大额存单、国债和债券的配置；②调整放宽住房公积金提取、贷款使用政策；③个人公积金贷款上限调节系数为 1.2。

### 3.3. 住房公积金对购房的支持机会与住房市场价格差异的同步性

我国住房市场存在明显的分化特征,特别是住房价格的区域差异很大。同时,住房公积金在贷款方面对额度、次数等进行了严格的限制,因而住房公积金对缴存者购房贷款的支持机会上存在着区域差异。

首先,从人均贷款笔数来看,2019年全国层面住房公积金的缴存者人均贷款笔数为0.0192笔,平均每笔贷款额度为424,383元。平均每笔贷款额度相对较高的为北京、上海、广东、福建等东部地区,但这些地区的人均贷款笔数却相对很少。与此相反,新疆、西藏、甘肃、青海、内蒙古、贵州等西部地区的平均每笔贷款额度虽然相对不高,但是人均贷款笔数却相对很多(如图7所示)。这初步表明缴存者在获得公积金购房贷款的机会方面存在较为明显的区域差异,房价高的地区机会较少,房价低的地区机会较多。

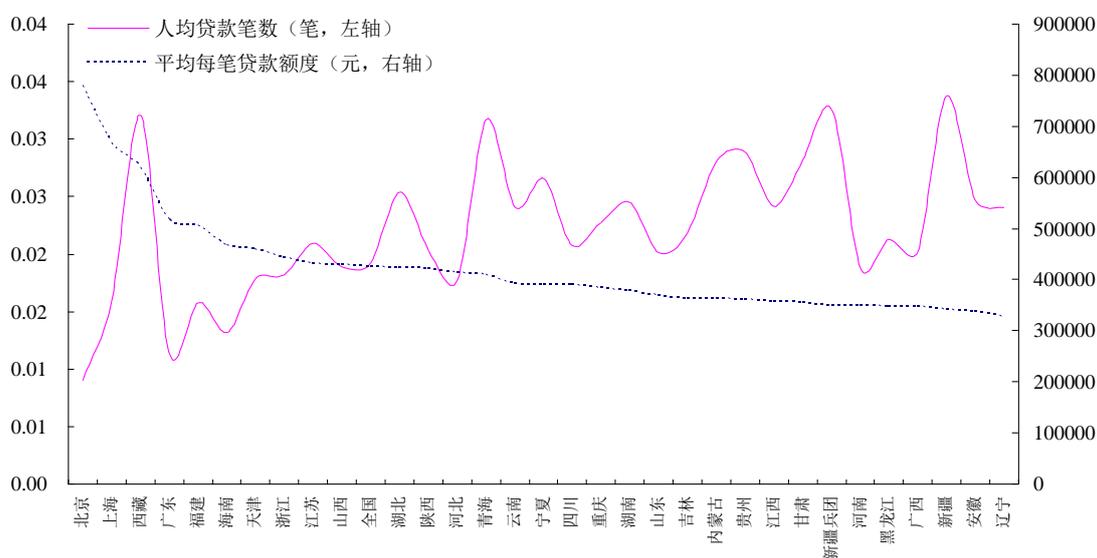


图7 2019年各地区住房公积金人均贷款笔数与平均每笔贷款额度

数据来源: 住建部《全国住房公积金2019年年度报告》。

那么,究竟住房公积金对城镇职工的购房支持力度有多大呢?根据近几年全国住房公积金年度报告,全国层面住房公积金个人住房贷款市场占有率大约维持在15%至25%的区间段。所谓住房公积金个人住房贷款市场占有率,是指个人住房贷款市场占有率指当年住房公积金个人住房贷款余额占全国商业性和住房公积金个人住房贷款余额总和的比率。即该指标越高,意味着住房公积金对住房贷款市场的渗透率和参与率也越高,缴存者获得购房支持的机会也就越高。

### 3.4. 住房公积金个贷率与住房市场活跃度的同步性

在以往的研究当中，我们往往关注到了住房公积金的作用以及住房市场存在显著的东中西部差异，但事实上，我国住房市场的南北差异也不容忽视。从住房公积金个贷率指标来看，不论是“十二五”末还是“十三五”末，住房公积金个贷率的分布都显现出较为明显的南北差异（如图8所示）。具体而言，2014年住房公积金个贷率相对偏高的地区主要为上海、江苏、浙江、福建、安徽、湖南、重庆、贵州等地，这些地区从地理上看均分布在我国南方，而北方地区的住房公积金个贷率总体相对偏低。同样地，2019年住房公积金个贷率相对偏高的地区主要为上海、江苏、浙江、福建、安徽、江西、湖南、重庆、贵州、广西等地，也集中分布在我国南部地区。由此看来，住房公积金借贷市场存在明显的南北差异，这也是我国住房市场存在南北分化特征的一个例证。

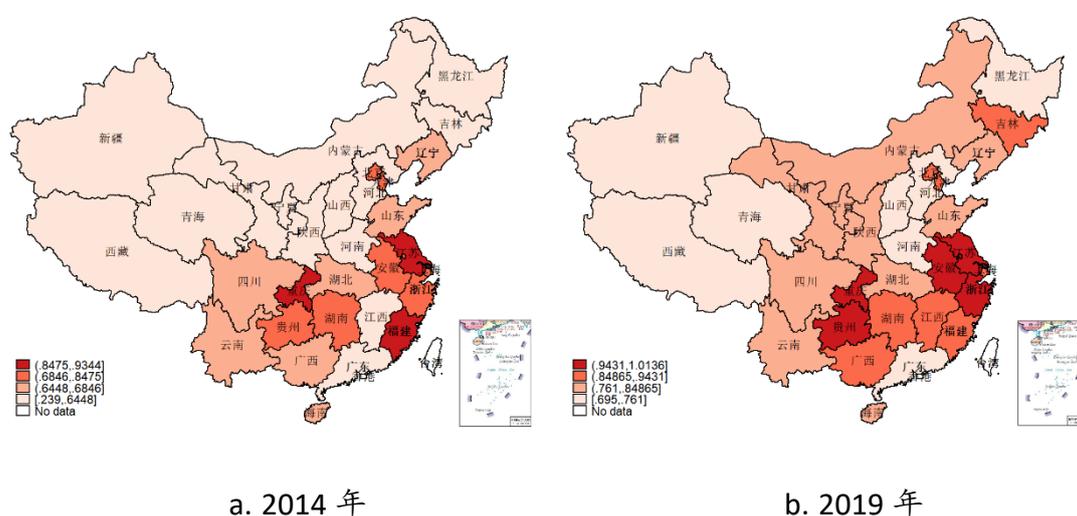


图8 “十二五”末和“十三五”末各地区住房公积金个贷率对比地图

注：（1）数据来源：2019年全国住房公积金年度报告；（2）地图数据未包含我国新疆兵团以及港澳台等地区。

所以，在推动形成新发展格局的进程中，解决我国住房市场发展面临的不平衡不充分矛盾、促进区域协调发展既需要关注横向东西差异，也需要关注纵向南北差异。就住房公积金而言，属地化的管理体制使其不仅难以在缩小住房市场区域差异中做出贡献，还可能使其与当地住房市场同频共振，加剧了区域间的发展差异，让住房公积金平稳健康运行陷入了被动和困局。

为此，近期国家和相关地区也在积极谋划住房公积金制度转型发展路径。较具代表性的是在高质量推动长三角区域一体化发展的战略指引下，2020年8月，上海市、浙江省、江苏省、安徽省住房公积金主管部门共同签署了《长三角住房公积金一体化战略合作框架协议》，从长三角城市之间的跨地区购房信息协查、

异地贷款证明信息互认、在长三角生态绿色一体化发展示范区内试点统一购房提取业务政策等 9 个方面率先合作。显然，随着长三角住房公积金一体化的提速，将在更高质量、更高水平上推进长三角区域联动发展，同时也为住房公积金提供了新的可持续发展机遇。

随后，2020 年 9 月，长江中游城市群省会城市武汉、长沙、合肥、南昌与观察员城市黄石、岳阳、九江、黄冈、株洲、抚州、咸宁、湘潭、宜春，以及沿江的宜昌、荆州和“1+8”城市圈内的孝感、鄂州、天门、仙桃、潜江等共 20 个城市共同签署《长江中游城市群住房公积金管理中心合作公约》，就发展住房公积金异地个人贷款业务，拓宽住房公积金异地互认互贷范围、异地转移接续、信息核查共享等达成了共识。由此可见，破除住房公积金属地化运行壁垒，推动住房公积金一体化发展已经成为改革新趋势。

未来可以基于住房公积金区域一体化发展的经验，进一步优化公积金的异地转移，解决异地派遣就业人员的公积金异地提取与异地贷款问题。并从跨区域的资金融通拆借开始，逐步探索，建立区域性乃至全国性的资金融通平台，来解决因为属地化分割而带来的公积金资金流动性与利用率的区域不平衡等问题。

### 3.5. 住房公积金个贷率与住房市场发展趋势的同步性

如前所述，2015 年前后住房公积金个贷率发生了显著跳跃，这主要是受楼市去库存政策刺激以及多地住房公积金放宽贷款限制等导致的。统计资料显示，2013 年和 2014 年全国层面住房公积金个贷率分别为 68.56%和 68.89%，处于偏低位运行。但 2015 年住房公积金个贷率跃升至 80.80%，增长率为 17.29%；2016 年进一步提高到 88.40%，增长率为 9.41%，达到了峰值（如图 9 所示）。随着多地陆续出台住房公积金流动性风险管控办法，以及楼市调控力度不断加码，“稳地价、稳房价、稳预期”等政策效果不断显现，住房公积金个贷率在近三年表现平稳，且有轻微的下降势头。因而，从总体上看，住房公积金个贷率在一定程度上反映出住房市场近三年来逐步趋于平稳，楼市调控和长效机制建设成效初显。

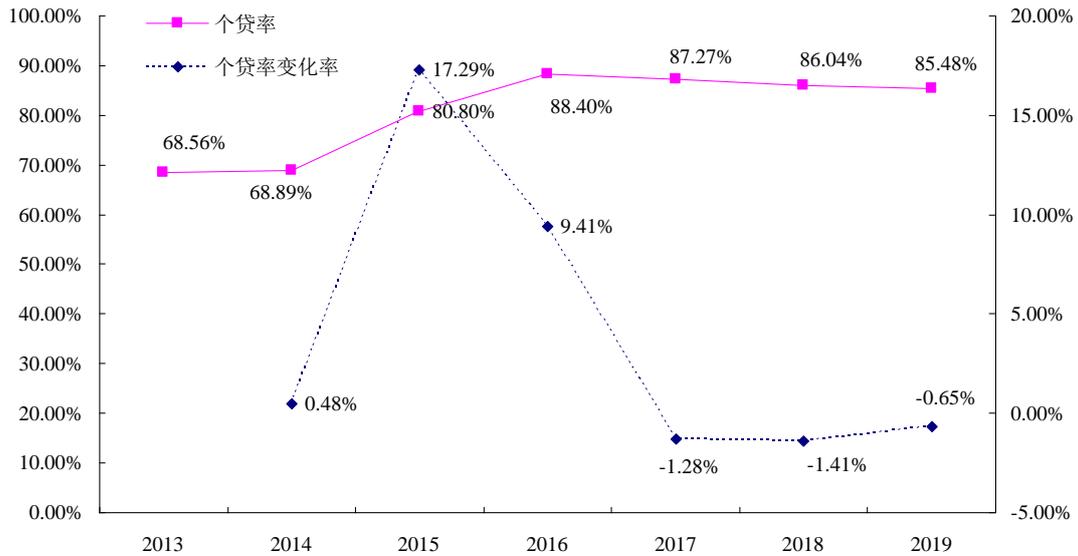


图9 住房公积金个贷率及其变化率（2013-2019）

数据来源：住建部《全国住房公积金2019年年度报告》。

### 3.6. 住房公积金支持租赁功能与住房租赁市场发展的同步性

在很多人印象中，住房公积金在支持城镇居民满足住房需求方面，似乎基本上一直是以促进城镇居民购买商品住房为政策导向。但实际上，中国的住房公积金制度自1999年正式建立规范性制度开始，就允许提取公积金用于租房。如《住房公积金管理条例》（1999年版和2002年版）都规定：“房租超过家庭工资收入的规定比例”，缴存者就可以提取公积金账户余额等。但由于以往提取的限制条件较为苛刻，很少有缴存者能够提取住房公积金用于租房消费。2014年，住房公积金用于租房提取的金额为81亿元，仅占当年提取额的1.07%（如图10所示）。

2015年1月20日，住建部、财政部、人民银行联合发布《关于放宽提取住房公积金支付房租条件的通知》（建金[2015]19号）明确规定，“连续足额缴存住房公积金满3个月、在缴存城市无自有住房且租赁住房的职工，可提取住房公积金支付房租”，并强调了要简化所需材料和提高审核效率以方便住房公积金的租房提取，从而从制度上明确了住房公积金对参与者租房消费的支持。根据最新的《全国住房公积金2019年年度报告》，2019年全国住房公积金缴存者中提取公积金用于住房租赁的人数达到1013.82万人，在提取人数中占比17.95%，比上年增长32.28%；用于租赁住房的提取金额937.83亿元，比上年增长28.40%，占当年住房公积金提取金额的比例达到了5.76%，比上年增加了0.8个百分点。这显示出住房公积金租赁提取的覆盖面日益扩大。

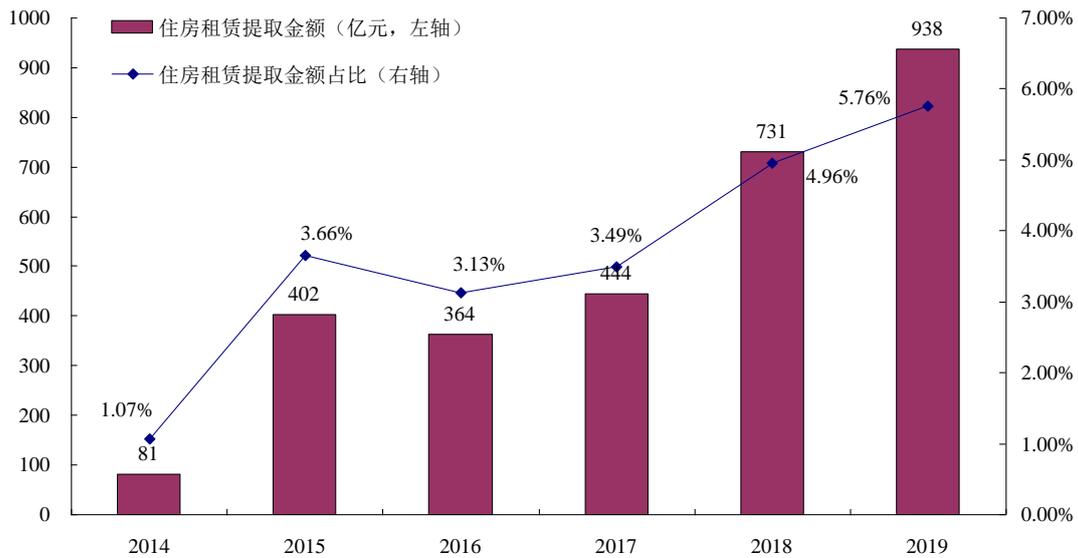


图 10 全国住房公积金提取用于租房消费金额及租房提取额比例 (2014-2019)

数据来源：住建部《全国住房公积金 2019 年年度报告》。

#### 四、研究总结

本报告通过梳理近年来全国住房公积金年度报告中的统计资料，结合相关宏观经济数据，借助描述性统计等分析方法，以住房公积金缴存和使用两个维度为切入点，从住房公积金的缴存与使用是否与我国经济社会发展的新趋势和住房市场发展的新特征相同步协调的视角，来审视住房公积金制度运行实践。具体而言，本报告主要有三个发现：

第一，住房公积金的发展情况与我国经济社会发展整体趋势保持同步。具体来说，住房公积金缴存规模增长与经济发展总量增长具有同步性，人均缴存额增长与经济发展效益增长具有同步性，参缴人员结构的变化与城镇就业结构变动具有同步性；参缴规模增长受益于城镇化的进展，同时由于扩面工作的效果，高于城镇就业群体规模增长，但总体上也是与经济发展保持同步。报告还提出，住房公积金的扩面潜力与全国的城镇化未来趋势具有同步性，在地方层面与各地城镇化发展及劳动力吸引力有直接关系。

第二，住房公积金的使用情况与我国住房市场发展和住房供需的新特征保持同步。具体来说，本报告发现，住房公积金使用与青年群体实现住有所居目标具有同步性，住房公积金流动性压力变化与住房市场调控具有同步性，住房公积金对购房的支持力度与住房市场的东西差异具有同步性，住房公积金个贷率与住房市场的南北分化具有同步性，住房公积金个贷率与住房市场发展的区域趋势具有同步性，住房公积金租赁支持功能的发挥与住房租赁市场发展具有同步性。

第三，住房公积金虽然总体上表现出与经济社会发展的同步协调性，但在局部上也存在一定的失调性。比如，住房公积金的覆盖率仍然较低，扩面扩容进展总体较为缓慢，流动性压力分布不均衡，部分地区住房公积金流动性不足风险偏大，对东部高房价地区城镇居民购房支持力度相对有限，对大部分城市住房租赁消费及市场发育的支持力度仍然不高。这种失调性，既是经济社会发展和住房市场的快速演变所致，也有住房公积金自身制度缺乏及时调整、难与时俱进所致。

中国的住房公积金制度在其即将满 30 年的发展历程中，已经与中国的住房市场发展乃至经济社会发展都深度融合。无论从住房公积金现有的巨大资金体量，还是从该制度所关联到的广泛利益群体和深远市场影响等层面来看，改革住房公积金制度既需要谨慎细致的深入论证，又需要富有勇气、大胆前瞻的长远思考。站在全面建成小康社会和高质量发展新时代的新历史起点上，住房公积金制度需要及时修正自身不足，回应社会关切，抓住机遇主动求变。

笔者认为，未来住房公积金发展与改革的总体方向，还存在较大的不确定性，社会上对此还没有形成广泛共识。但与其无休止地争论新时期条件下住房公积金制度到底该如何重新进行功能定位，不如先着眼当下，在现有制度格局下对几个关键具体运行实践问题进行优化和取得认识突破，从而为日后的破冰打好基础和积累经验。这些问题包括但不限于：一是如何将强制缴存与自愿缴存相结合来灵活多样地扩大覆盖面，二是对住房公积金管理中心机构性质与功能定位的再审视及其资金运营能力的如何提升，三是如何克服属地化管理与流动性风险防范、区域一体化背景下资金融通需求之间的矛盾，四是如何将公积金的住房功能与养老功能有机协调好，五是如何对当下住房制度建设中最需要突破的“租购并举”发挥支撑作用。

就最后一点而言，笔者认为，住房公积金完全可以在租赁住房的供给端（包括建设与运营）和消费端都给予有力支持，这很可能是住房公积金制度转型和在新时期重新找到自己定位的一个关键着力点。住房公积金这样的长期稳定和低回报要求的资金，正是租赁住房市场发育和产业化发展所十分短缺和迫切需求的。引入住房公积金支持租赁市场发展，目前各地已经不同程度有了一些举措，但这些都还是刚刚起步，未来还有广阔的前景。本中心将持续关注这个话题，未来推出系列研究专题报告。

## 参考文献

- [1] 陈杰. 中国住房公积金的制度困境与改革出路分析[J] 公共行政评论, 2010(3): 91-119.
- [2] 陈杰等(2011). “我国住房公积金制度的发展历史与现状”; 刘洪玉主编《推进与完善住房公积金制度研究》第1章, 第1-36页. 北京: 科学出版社, 2011年2月. 国家自然科学基金应急项目系列丛书.
- [3] 陈杰, 谨慎(住房公积金)制度改革, 放大养老功能[J]. 小康, 2020(19): 64-65.
- [4] 陈杰、张燕燕(2020). 中国住房公积金制度对城镇居民租房消费的影响——基于CHFS2017的实证研究. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心工作论文.
- [5] 吴义东, 陈杰. 保障性抑或互助性: 中国住房公积金制度的属性定位与改革取向[J]. 中国行政管理, 2020(09): 58-66.
- [6] 王先柱等. 建立公开规范的住房公积金制度研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2020年.
- [7] Chen, Jie; Den, Lang, 2014. Financing Affordable Housing through Compulsory Saving: the Two-decade Experience of Housing Provident Fund in China. *Housing Studies*, 29(7): 937-958.
- [8] Deng, Lan, Xiang Yan, Jie Chen. 2020. Housing Affordability, Subsidized Lending and Cross-City Variation in the Performance of China's Housing Provident Fund Program. *Housing Studies*: 1-24. Doi: 10.1080/02673037.2019.1585521.
- [9] Mengkai Chen, Yidong Wu, Guiwen Liu, Xianzhu Wang. 2020. The Effect of Housing Provident Fund on Housing Consumption and Inequity Risks. *Cities*: 1-11. Doi: 10.1016/j.cities.2020.102812.

## 报告团队

**主笔人：陈杰、吴义东**

陈杰，上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任，国际与公共事务学院/中国城市治理研究院教授

吴义东，上海交通大学住房与城乡建设研究中心特约助理研究员，上海财经大学公共经济与管理学院投资系博士研究生（2018级），美国佛罗里达国际大学商学院房地产系公派联合培养博士生

**数据分析支持：**

谢李卓，上海交通大学安泰经管学院本科生

**致谢：**感谢秦皇岛住房公积金管理中心副主任、燕山大学兼职教授王战洪先生对本文报告初稿的讨论与建议。

**基金项目致谢：**北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心论文奖学金资助项目（DS10-20201001-WYD）；上海财经大学2019年研究生创新基金资助项目（CXJJ-2019-370）。

## 后记

《SJTU 政策住房观察》系列报告是由上海交通大学住房与城乡建设研究中心原创出品的深度住房政策分析报告，聚焦住房领域的重大和热点政策话题，基于相关政策文本和资料、数据，展开系统性的剖析，旨在为住房政策的决策者、研究者和社会各界人士提供基础性的公共知识产品，在推动政策公开度透明度和助力政策创新及创新扩散的同时，普及相关政策信息和最新研究资讯，提高社会公众对住房政策的知情了解与决策过程参与，提升全民住房福利水平，加快构建人人住有所居、住有宜居的社会。

《SJTU 住房政策观察》系列报告微信版由“城市与房地产研究”公众号首发，网页版和 PDF 版全文首发在上海交通大学住房与城乡建设研究中心网站 (<https://churd.sjtu.edu.cn>)。

《SJTU 住房政策观察》第 1 期“对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书”，微信版已于 2020 年 10 月 9 日由“城市与房地产研究”公众号发布，网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

引用格式：陈杰等. 对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 1 期”，2020 年 10 月.

《SJTU 住房政策观察》第 2 期“中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告”，微信版于 2020 年 10 月 27 日由“城市与房地产研究”公众号首发，后根据得到的各地有关部门的信息及反馈有多次更新修正，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

引用格式：陈杰、齐昕. 中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 2 期”，2020 年 10 月.

《SJTU 住房政策观察》第 3 期“中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析”，微信版于 2020 年 11 月 20 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰、吴义东. 中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 3 期”，2020 年 11 月.