



上海交通大学
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY

住房与城乡建设研究中心
Center for Housing and Urban-Rural Development

SJTU 住房政策观察 No. 11

中国省市住房公积金高质量发展评估报告 (2022 版)

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

2022 年 12 月

目录

导言	3
一、中国住房公积金发展情况及报告指标体系介绍	4
1.1. 中国住房公积金的发展情况	4
1.2. 本报告指标体系介绍	6
二、2022 年中国城市住房公积金发展报告（分省）	8
2.1. 2022 各省住房公积金高质量发展指数榜单总列	8
2.2. 2022 各省住房公积金发展规模指数评估	10
2.3. 2022 各省住房公积金发展增速指数评估	11
2.4. 2022 各省住房公积金发展结构指数评估	12
2.5. 2022 各省住房公积金资金利用率指数评估	13
2.6. 2022 各省住房公积金资金效益指数评估	14
2.7. 2022 各省住房公积金资金安全指数评估	15
三、2022 年中国城市住房公积金发展报告（重点城市）	17
3.1. 2022 重点城市住房公积金高质量发展指数榜单总列	17
3.2. 2022 重点城市住房公积金发展规模指数评估	19
3.3. 2022 重点城市住房公积金发展增速指数评估	20
3.4. 2022 重点城市住房公积金发展结构指数评估	21
3.5. 2022 重点城市住房公积金资金利用率指数评估	23
3.6. 2022 重点城市住房公积金资金效益指数评估	24
3.7. 2022 重点城市住房公积金资金安全指数评估	25
四、研究总结	27
报告团队	30
后记	31

导言

2022年12月14日，中共中央 国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》专门提到，“健全住房公积金制度”，作为促进居住消费健康发展的重要支持手段。住房公积金制度与居住消费的紧密关系又一次引起各方关注。

住房公积金制度自1991年在上海创建以来已经走过30多年的历程，如今早已成为中国住房金融制度的重要组成，也是中国住房制度的一个特色组成部分。在过去的30多年间，住房公积金制度一直在推动实现中国城镇居民“人人住有所居”和加快住宅房地产行业发展、丰富住房金融体系等方面发挥着重要和积极的作用，并成为现代化进程中城镇住房问题解决的中国式方案的重要构成元素。

但中国住房公积金实行属地化管理的运行模式，由于区域之间在经济发展和住房市场的活跃程度存在较大差异，也由于住房公积金制度的贯彻落实情况不同，各地住房公积金的发展并不均衡。但现阶段有关我国省份层面城市层面住房公积金发展总体情况的系统性概览分析报告还较少。

同时，一个城市住房公积金制度覆盖面和缴存者组成体现该城市的就业结构特征。此外，一个城市住房公积金资金池的规模、结构、增长及提取和贷款利用等情况，作为“晴雨表”、“温度计”、“风向标”，反映其住房市场的发展情况和活跃程度，对判断该城市的住房市场运行情况及未来趋势有重要的参考价值。

上海交通大学住房与城乡建设研究中心长期关注我国住房公积金事业发展和制度改革。2020年12月，上海交通大学住房与城乡建设研究中心曾联合有关合作单位共同发布了《中国城市住房公积金高质量发展指数2020》和《中国城市住房公积金高质量发展评估报告2020》，受到了社会各界广泛关注和积极评价。

2021年12月，本报告研究团队基于全国32个省级行政区（除去港澳台三地，其中新疆和新疆建设兵团分别计算）和40个重点城市住房公积金管理中心公开发布的2020年年报中的相关数据，从发展规模、发展增速、发展结构、资金利用率、资金效益和资金安全六大维度构建了住房公积金高质量发展综合评价体系，编制和发布了《中国省市住房公积金高质量发展指数2021》。报告的全景式数据分析，有助于更加全面地了解住房公积金在省级和城市层面的发展特征、发展动态，可为省级和城市层面住房公积金的发展质量评估及改进提供分析框架和基础数据等多方面的参考，同时也可以给了解省级及城市层面的住房市场包括租赁住房市场的发展态势，提供决策判断依据。

2022年12月，《中国省市住房公积金高质量发展评估报告（2022）》在更新数据的基础上再次发布，继续为省级及城市层面住房公积金发展评估提供参考。

一、中国住房公积金发展情况及报告指标体系介绍

1.1. 中国住房公积金的发展情况

在过去的 30 多年间，住房公积金制度伴随着我国城镇住房制度改革和住房市场发展同步前进。在 1991 年 5 月，上海市在借鉴新加坡中央公积金制度（Central Provident Fund），率先试点建立了具有中国特色的住房公积金制度；1992 年，北京、天津、南京、武汉等城市相继试行住房公积金制度；1993 年，全国 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、使用及管理等工作作了进一步规定，以促进住房公积金制度向全国推广。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》（以下简称《条例》），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。

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；2019 年 3 月，国务院令第 710 号对《条例》部分条款进行了小幅修改。

2020 年，受新冠肺炎疫情的影响，为了助力企业复工复产，住房公积金主管部门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。2020 年 5 月，中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》再次提出要“改革住房公积金制度”；2021 年 3 月，十三届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社

会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出要“改革完善住房公积金制度，健全缴存、使用、管理和运行机制”；2021 年 6 月 22 日，国务院常务会议指出要推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点。经历了 30 年的发展历程，住房公积金制度目前已经进入了深化改革与进一步完善的发展新时期。2022 年 12 月 14 日，中共中央 国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035 年）》在促进居住消费健康发展的论述中提到了“健全住房公积金制度”，为住房公积金制度的改革完善发展方向提出了明确指引。

总的来说，现阶段《住房公积金管理条例》（以下简称《条例》）是我国住房公积金制度的“基本宪法”，规范了制度的基本框架和运作原则。依据该《条例》（2002 年版，2019 年略有修订），国务院建设行政主管部门会同国务院财政部门、中国人民银行拟定住房公积金政策，并监督执行。《条例》同时规定，住房公积金实施“管委会决策、管理中心运作、银行专户存储、财政监督”的管理模式。这个模式可以概括为：住房公积金管理委员会是住房公积金管理的决策机构，住房公积金管理中心作为执行机构负责住房公积金的管理运作，资金的存贷业务和结算等金融业务等委托给指定的商业银行代理，地方政府财政部门对本行政区域内住房公积金的归集、提取和使用情况实施监督。住房公积金的运营模式可以概括为：住房公积金的资金本金来源于住房公积金的缴存者，即缴存住房公积金的单位职工。住房公积金的资金本金由当地公积金管理中心依据《条例》的赋权进行管理和运作，管理中心负责公积金资金的保值和归还。公积金资金在资金运作过程产生增值收益，即业务收入与业务支出的差额。住房公积金的业务收入是指利息收入、增值收益利息收入、委托贷款利息收入和国家债券利息收入。住房公积金的业务支出包括支付职工个人住房公积金的存款利息，支付住房公积金的归集手续费，支付委托贷款手续费。

我国住房公积金实行设区市（地区州盟）属地化管理模式。根据《条例》的规定，直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市（地、州、盟）应当按照精简、效能的原则，设立一个住房公积金管理中心，负责住房公积金的管理运作。县（市）不设立住房公积金管理中心。住房公积金管理中心可以在有条件的县（市）设立分支机构。住房公积金管理中心与其分支机构应当实行统一的规章制度，进行统一核算。《条例》还规定，住房公积金管理中心是直属城市人民政府的不以营利为目的的独立的事业单位。《条例》同时规定，省、自治区人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门以及中国人民银行分支机构，负责本行政区域内住房公积金管理法规、政策执行情况的监督。

根据 2022 年 5 月住房和城乡建设部、财政部、中国人民银行印发的《全国住房公积金 2021 年年度报告》（建金〔2022〕46 号），2021 年，全国共有住房

公积金实缴单位 416.09 万个,实缴职工 16436.09 万人,分别比上年增长 13.88% 和 7.23%。新开户单位 79.46 万个,新开户职工 2220.51 万人。住房公积金缴存额 29156.87 亿元,提取额 20316.13 亿元,发放住房公积金个人住房贷款 310.33 万笔,发放金额 13964.22 亿元。2021 年,未购买国债。截至 2021 年末,缴存余额 81882.14 亿元,个人住房贷款余额 68931.12 亿元,保障性住房建设试点项目贷款余额 3.25 亿元,国债余额 5.29 亿元,住房公积金结余资金 12942.48 亿元。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水平等基本特征。

《全国住房公积金 2021 年年度报告》还披露,2021 年,全国共设有 341 个住房公积金管理中心。未纳入设区城市统一管理的分支机构 115 个,其中,省直分支机构 24 个,石油、电力、煤炭等企业分支机构 64 个,区县分支机构 27 个。全国住房公积金服务网点 3416 个。全国住房公积金从业人员 4.51 万人,其中,在编 2.71 万人,非在编 1.80 万人。

1.2. 本报告指标体系介绍

本部分对《中国省市住房公积金高质量发展指数 2022》(以下简称《指数报告》或指数)的指标体系及构建进行概要性介绍,具体详情请见报告全文。

在指标体系构建上,《指数报告》的指标体系共有发展规模、发展增速、发展结构、资金利用率、资金效益和资金安全六大维度的 6 个一级指标,二级指标共有 22 个,省份报告与城市报告使用的指标相同。

构成指数的数据全都来源于各地住房公积金管理中心 2021 年报中的相关数据。其次,按照通常的指数构建惯例,在指数构建过程中进行了“归一化”,以让不同量纲的数据可以比较。指数计算上采取专家论证后的主观赋权法。当原始数据清洗完又进行归一化处理后,依据表 1 中的指标体系及相应权重给予赋值。将各个地区各个指标的取值乘以这个指标的分值就得到了这个城市的指数分值。在完成总排名后,又分别计算了六大一级指标的单项排名。

构成指数的指标体系如下:

表 1. 中国住房公积金高质量发展指数的指标体系

一级指标	二级指标	计算公式（均做归一化处理）	分值	性质
发展规模(15)	缴存额	当年缴存额取对数	2	正指标
	缴存单位	当年末缴存单位数取对数	3	正指标
	实缴职工	当年末实缴职工取对数	3	正指标
	提取额	当年提取额取对数	2	正指标
	个贷笔数	当年发放公积金个贷笔数取对数	3	正指标
	个贷额	当年发放公积金贷款额取对数	2	正指标
发展增速(15)	缴存额增长率(%)	当年缴存额净增加数/ 上年末缴存余额	3	正指标
	缴存单位增长率(%)	当年缴存单位净增加数/ 上年末缴存单位数	3	正指标
	实缴职工增长率(%)	当年实缴职工净增加数/ 上年末实缴职工	3	正指标
	提取额增长率(%)	当年提取额增加数/上年提取额	3	正指标
	个贷笔数增长率(%)	当年公积金个贷笔数增加数/ 上年个贷笔数	3	正指标
发展结构(20)	缴存单位平均规模(人)	当年实缴职工数/缴存单位数	8	负指标
	可承受性(倍数)	当年当地职工平均工资/ 当年实缴职工人均缴存额	8	正指标
	住房消费提取占比(%)	当年住房消费提取额/ 当年总提取额	4	正指标
资金利用率(15)	住房消费提取率(%)	当年住房消费提取额/ 当年缴存额	5	正指标
	个人住房贷款率(%)	当年个人住房贷款发放额/ 当年缴存额	5	正指标
	资金使用率(%)	(当年提取额+当年个贷发放额)/当年缴存额	5	正指标
资金效益(15)	增值收益率(%)	当年增值收益/当年末缴存余额	5	正指标
	人均增值收益(元)	当年增值收益(元)/缴存人数	5	正指标
	费用覆盖倍数	当年末缴存余额/ 当年提取管理费	5	正指标
资金安全(20)	准备金率(%)	风险准备金余额/个人贷款余额	10	正指标
	流动性安全(%)	(当年缴存额+当年业务收入+当年贷款回收额—当年提取—当年业务支出)/当年贷款发放额	10	正指标

说明：如果当年贷款回收额数据缺失，则按上年末贷款余额的 10%来估算。

二、2022 年中国城市住房公积金发展报告（分省）

本报告主要依据《指数报告》的排名结果对各省份的住房公积金发展质量进行评估。该指数的指标体系、数据来源与构建过程参见本报告的附录。

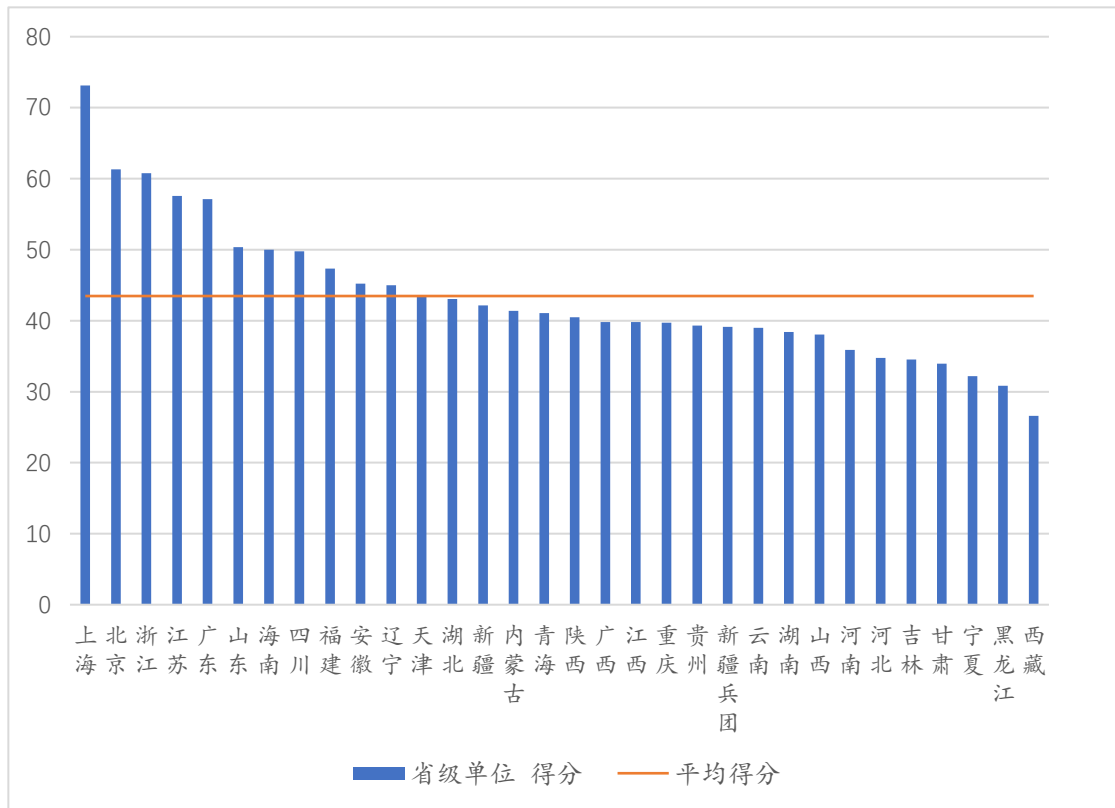
2.1. 2022 各省住房公积金高质量发展指数榜单总列

数据选取全国 32 个省级行政区（除去港澳台三地），其中新疆建设兵团独立进行住房公积金的归集与运用。各省具体排名如表 2 和图 1 所示。

表 2. 2022 各省级行政单位住房公积金高质量发展指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	上海	73.11	17	陕西	40.47
2	北京	61.31	18	广西	39.82
3	浙江	60.77	19	江西	39.82
4	江苏	57.57	20	重庆	39.71
5	广东	57.14	21	贵州	39.32
6	山东	50.34	22	新疆兵团	39.11
7	海南	50.01	23	云南	39.00
8	四川	49.78	24	湖南	38.43
9	福建	47.32	25	山西	38.03
10	安徽	45.24	26	河南	35.87
11	辽宁	44.98	27	河北	34.74
12	天津	43.52	28	吉林	34.52
13	湖北	43.06	29	甘肃	33.93
14	新疆	42.15	30	宁夏	32.20
15	内蒙古	41.37	31	黑龙江	30.85
16	青海	41.09	32	西藏	26.59

图 1. 2022 各省级行政单位住房公积金高质量发展指数



根据报告数据发现，上海市、北京市、浙江省、江苏省、广东省排名前五。总榜上排名前五的省市都是经济发展水平较高的地区，这与人们的一般认识相符。经济发达省份的住房公积金不仅发展规模大，管理水平也较高，因而带来发展结构、资金利用率和资金安全等指标都表现不错。

在 32 个省级单位中，上海以 73.11 分的总成绩位列第一。上海是中国住房公积金制度的发源地，住房公积金制度历史悠久，管理水平较高。在《指数报告》（省份）中，上海的发展规模排名第 3、资金效益排名第 1、发展结构排名第 1，资金安全第 1，与 2020 年相比，发展规模排名上升 1 名，其余三项指标继续保持第一。当然，上海也存在短板指标，发展增速和资金利用率均位于第 16 名，影响了总体得分。但上海在四个强项上的强势表现仍保证了其高居榜首的实力，继续成为全国唯一一个总得分超过 70 分的省份，并比 2020 年进步了 1.23 分。

北京作为全国政治中心，在总部经济方面具有绝对优势，公积金发展结构和管理水平在各省中同样名列前茅，以 61.31 的总分位居第二。在《指数报告》（省份）中，北京的发展规模排名第 6、发展增速排名第 4、发展结构排名第 2、资金效益排名第 4、资金安全排名第 9，仅有资金利用率排名第 21 影响了总得分。

浙江省总分 60.77 位列第三，与北京共同成为唯二的站上 60 分台阶的省份。较 2020 年相比，浙江与北京得分差距进一步缩小。在《指数报告》（省份）中，

浙江省的发展规模排名第 4、发展增速排名第 2、发展结构排名第 6，资金利用率排名第 4、资金安全排名第 6，各项指标都名列前茅。唯一的短板在于资金效益指标，排名第 22，对总体表现影响不大。

江苏省总得分 57.57，排名第四，较 2020 年提高了 1 分多的成绩。江苏省内经济发展水平高，地区差异小，因而在发展规模、发展增速和发展结构上排名靠前。在《指数报告》（省份）中，江苏省的发展规模排名第 2、发展增速排名第 8、发展结构排名第 5，资金利用率排名第 12、资金安全排名第 8，仅有资金效益排名第 31 这一项指标较差，总体表现良好。

广东省以总分 57.14 位列第五。作为全国的人口大省和经济发达省份，发展规模与发展结构水平都十分优秀。在《指数报告》（省份）中，广东省的发展规模排名第 1、发展增速排名第 10、发展结构排名第 3，在重要得分项上表现优异，但资金利用率排名第 14、资金效益排名第 23、资金安全排名第 13，因而总排名受到一定影响。

从总排名可以看出，名列前五名的省级行政单位均是经济强省，不仅人口规模大且经济发展水平优异，因而在发展规模与发展结构上都表现良好，总排名靠前。与 2021 版相比，今年前五名的变动在于上海与北京、北京与浙江的差距都在缩小。这说明北京、浙江等头部省份在公积金发展指数上仍有上升空间，正在缩小与上海的差距。由于指数设置的六个一级指标，考虑了六个不同的发展维度，一个地区的住房公积金发展较难在六个维度均呈现出高水平。前五名的省级行政单位都仅有个别指标表现不好，说明在住房公积金方面的工作确实完成质量较高。

2.2. 2022 各省住房公积金发展规模指数评估

指数报告对于各省住房公积金发展规模的评价指标包括缴存额、缴存单位、实缴职工、提取额、个贷笔数和个贷额，分值 15 分。各省具体排名如表 3 所示。

表 3. 2022 各省级行政单位住房公积金发展规模指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	广东	14.95	17	山西	8.34
2	江苏	14.38	18	天津	8.27
3	上海	13.27	19	江西	8.20
4	浙江	13.24	20	云南	8.15
5	山东	12.96	21	新疆	8.13
6	北京	12.78	22	贵州	8.10
7	四川	11.88	23	重庆	8.04

8	河南	10.77	24	内蒙古	7.67
9	湖北	10.55	25	黑龙江	7.16
10	安徽	10.02	26	吉林	6.74
11	辽宁	10.00	27	甘肃	6.65
12	湖南	9.75	28	海南	4.39
13	福建	9.72	29	青海	2.61
14	河北	9.63	30	宁夏	2.24
15	陕西	9.18	31	西藏	1.11
16	广西	8.35	32	新疆兵团	0.28

由报告可知，发展规模在前五名的省级行政单位，总排名均进入前10。具体来看广东发展规模排名第1（总排名第5）、江苏发展规模排名第2（总排名第4）、上海发展规模排名第3（总排名第1）、浙江发展规模排名第4（总排名第3）、山东发展规模排名第5（总排名第6）。总体上看，发展规模较大的省份，管理水平都比较高，也大多是人口大省经济强省，因而总得分较高并不难理解。从区域维度来看，发展规模指标排名前十的省份大多为东部省份和人口大省，而排名靠后的省份大多是西南、西北、东北等边疆地区，人口规模和经济发展水平普遍较低，从缴存额、缴存单位和缴存职工上就与东部沿海地区存在较大差距，因而发展规模也较小。

2.3. 2022 各省住房公积金发展增速指数评估

指数报告对于各省住房公积金发展增速的评价指标包括缴存额增长率、缴存单位增长率、实缴职工增长率、提取额增长率和个贷笔数增长率，分值15分。各省具体排名如表4所示。

表 4. 2022 各省级行政单位住房公积金发展增速指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	山东	12.08	17	河南	7.40
2	浙江	10.30	18	广西	7.08
3	海南	9.77	19	贵州	7.01
4	北京	9.70	20	福建	6.96
5	新疆兵团	9.69	21	山西	6.91
6	西藏	9.62	22	河北	6.76
7	湖北	9.50	23	湖南	6.62
8	江苏	9.41	24	天津	6.43

9	四川	9.27	25	内蒙古	5.57
10	广东	8.85	26	宁夏	5.31
11	陕西	8.69	27	甘肃	4.66
12	重庆	8.11	28	云南	3.83
13	江西	8.01	29	青海	3.64
14	安徽	7.89	30	辽宁	2.93
15	新疆	7.65	31	吉林	2.34
16	上海	7.64	32	黑龙江	1.68

从住房公积金发展增速来看，2021年排名靠前的一些省份如山东、北京、江苏、广东等，在总榜单上也表现较为优异，其省内的经济发展也是相对较快的。在榜单靠后的一些省份，如东三省、河北、甘肃、青海，其省内经济发展速度确实近年下滑严重。但有一些总排名表现优异的省份如辽宁、上海、福建，在发展增速上表现较差，说明在这些省份在公积金发展增速上的工作仍有待改进，可能与当年的经济发展情况也有关联。尤其是上海在公积金发展增速上明显落后于浙江、北京、江苏、广东四省市。还需值得注意的是，西藏和新疆兵团在总排名上相对落后，但发展增速上表现亮眼，且高速发展的趋势持续多年，说明这些地区的住房公积金还处于发展初期阶段，发展潜力较高，值得关注。

2.4. 2022 各省住房公积金发展结构指数评估

指数报告对于各省住房公积金发展结构的评价指标包括缴存单位平均规模、可承受性和住房消费提取占比，分值20分。各省具体排名如表5所示。

表 5. 2022 各省级行政单位住房公积金发展结构指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	上海	19.16	17	安徽	7.22
2	北京	16.12	18	宁夏	6.82
3	广东	14.65	19	甘肃	6.12
4	海南	13.78	20	青海	5.88
5	江苏	13.71	21	江西	5.77
6	浙江	13.63	22	新疆兵团	5.47
7	福建	11.89	23	山西	5.43
8	天津	11.10	24	湖南	5.42
9	山东	10.49	25	新疆	5.17
10	四川	8.91	26	吉林	5.11

11	贵州	8.67	27	内蒙古	4.94
12	陕西	8.28	28	湖北	4.71
13	重庆	8.04	29	河北	4.03
14	广西	7.47	30	河南	3.80
15	云南	7.46	31	西藏	3.47
16	辽宁	7.25	32	黑龙江	1.94

由报告可知，发展结构在前 10 名的省级行政单位中，只有天津的总排名在前 10 名以后。说明发展结构与发展规模一样，都能较好的反映区域的公积金发展总水平。具体来看上海发展结构排名第 1（总排名第 1）、北京发展结构排名第 2（总排名第 2）、广东发展结构排名第 3（总排名第 5）、海南发展结构排名第 4（总排名第 7）、江苏发展结构排名第 5（总排名第 4）、浙江发展结构排名第 6（总排名第 3）、福建发展结构排名第 7（总排名第 9）、天津发展结构排名第 8（总排名第 12）、山东发展结构排名第 9（总排名第 6）、四川发展结构排名第 10（总排名第 8）。而排名靠后的一些省份，如黑龙江、河南、西藏、河北、山西等也是总排名相对靠后的省级行政单位。因而，发展结构与地区公积金发展总水平有一致性，是公积金发展水平的重要衡量指标，在指数构建时也给予了较高的分值权重。总体来看，发展结构指标与当地的人口结构和房地产市场景气度存在正相关关系，发展排名靠前的北京、上海、广东、江苏、浙江等省份都是经济发达的人口净流入地区，而海南虽非人口流入大省，但房地产市场一直较为活跃。相反，发展结构指标表现不佳的河南、河北、黑龙江、吉林、新疆等省份多为人口经济落后的人口流出大省，老龄化和农村空心化现象严重，城镇化动力不足，当地的房地产市场或多或少已陷入低迷期。

2.5. 2022 各省住房公积金资金利用率指数评估

指数报告对于各省住房公积金资金利用率的评价指标包括住房消费提取率、个人住房贷款率和资金使用率，分值 15 分。各省具体排名如表 6 所示。

表 6. 2022 各省级行政单位住房公积金资金利用率指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	新疆兵团	12.49	17	辽宁	5.50
2	新疆	10.76	18	天津	5.25
3	安徽	7.28	19	山西	5.23
4	浙江	7.11	20	甘肃	5.22
5	青海	7.07	21	北京	5.00

6	山东	6.78	22	湖北	4.43
7	宁夏	6.67	23	广西	4.37
8	海南	6.42	24	陕西	4.14
9	贵州	6.23	25	内蒙古	3.99
10	云南	6.14	26	江西	3.85
11	四川	6.13	27	西藏	3.81
12	江苏	5.97	28	河北	3.31
13	福建	5.94	29	河南	3.27
14	广东	5.90	30	吉林	2.54
15	重庆	5.73	31	湖南	2.30
16	上海	5.64	32	黑龙江	1.42

住房公积金资金利用率能综合反映住房公积金资金的使用程度。从住房公积金资金利用率排名来看，排名前10的区域既有东部经济发达地区如浙江省、山东省和安徽省，也有很多中西部地区如新疆、青海、新疆兵团、宁夏、贵州、云南等。考虑到这些地区经济较为落后，可能的原因是缴纳公积金的职工（大部分为行政机关、事业单位、国企等泛体制内就业人群，即财政供养人员）占住房公积金缴纳人群的大多数，其购房积极性较高，房地产市场受财政供养人员依赖度较大。而排名较低是黑龙江、湖南、河南、京津冀地区、山西、江西等地，这些地区近年来房地产市场持续走低，而这项指标也不能单纯的就与当地房地产市场热度挂钩，可能和当地房价和政策也有关联，像北京、上海等地该指标表现较差可能是由于房产限购、房价较高的影响；黑龙江、吉林、天津等地的指标得分低可能不仅仅与房地产市场低迷有关，还与当地的人口年龄结构变化有关，影响了住房消费提取率。湖南、河南、河北等地的指标得分低的原因一方面可能与其人口流出大省的人口问题有关，另一方面可能是当地有能力购房的群体（各类财政供养人员）住房自有率高、持有住房数量较多，购房积极性较低有关。

2.6. 2022 各省住房公积金资金效益指数评估

指数报告对于各省住房公积金资金效益的评价指标包括增值收益率、人均增值收益与费用覆盖倍数，分值15分。各省具体排名如表7所示。

表 7. 2022 各省省级行政单位住房公积金资金效益指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
----	------	----	----	------	----

1	上海	12.56	17	山东	5.17
2	青海	10.31	18	甘肃	5.08
3	新疆兵团	9.01	19	河南	5.02
4	北京	8.42	20	西藏	5.00
5	新疆	7.47	21	广西	4.85
6	湖北	7.36	22	浙江	4.84
7	海南	7.27	23	广东	4.76
8	江西	6.71	24	安徽	4.75
9	内蒙古	6.66	25	天津	4.67
10	辽宁	6.66	26	吉林	4.43
11	湖南	6.57	27	贵州	4.38
12	四川	6.36	28	宁夏	4.36
13	黑龙江	6.33	29	陕西	4.16
14	山西	5.86	30	福建	3.92
15	云南	5.77	31	江苏	3.89
16	河北	5.40	32	重庆	3.53

住房公积金资金效益指标综合反映了住房公积金的运营效益,能够反映城市住房公积金的运行效率和资金收益水平。从表中可以看出,资金收益水平和地区公积金发展整体水平差异较大,前十名中有北京、上海等公积金发展水平高的地区,也有新疆、新疆兵团、青海等公积金发展水平较低的地区。总体看,上海、青海、新疆、北京等地住房公积金运营效益较高,资金收益水平较好,陕西、江苏、重庆、贵州、宁夏等地区的公积金运营水平有待加强提高。

2.7. 2022 各省住房公积金资金安全指数评估

指数报告对于各省住房公积金资金安全的评价指标包括准备金率和流动性安全,分值 20 分。各省具体排名如表 8 所示。

表 8. 2022 各省级行政单位住房公积金资金安全指数榜单

排名	省级单位	得分	排名	省级单位	得分
1	上海	14.84	17	云南	7.65
2	吉林	13.36	18	江西	7.27
3	辽宁	12.65	19	四川	7.23

4	内蒙古	12.55	20	宁夏	6.81
5	黑龙江	12.32	21	湖北	6.52
6	浙江	11.65	22	重庆	6.26
7	青海	11.59	23	山西	6.25
8	江苏	10.22	24	甘肃	6.21
9	北京	9.30	25	陕西	6.03
10	福建	8.89	26	河北	5.61
11	海南	8.38	27	河南	5.61
12	安徽	8.08	28	贵州	4.92
13	广东	8.02	29	西藏	3.57
14	天津	7.79	30	新疆	2.97
15	湖南	7.78	31	山东	2.85
16	广西	7.71	32	新疆兵团	2.16

住房公积金资金安全指标综合反映了住房公积金的运营安全。综合来看，住房公积金资金安全排名前5位的地区为上海、吉林、辽宁、内蒙古、黑龙江，排名后五位的地区是贵州、西藏、新疆、山东和新疆兵团。结合资金利用率来看，新疆、新疆兵团、宁夏等地资金利用率指数高，但运营安全指数较低，内蒙古、黑龙江、吉林等地资金安全较好但资金利用率较低，说明资金利用率和资金安全很难兼得，而青海、浙江等地两项指标都排名靠前，说明公积金管理方面确实水平优异。陕西、西藏、河南、河北等地资金安全与资金利用率都偏低，公积金运营效率和安全性都有待进一步提高。

三、2022 年中国城市住房公积金发展报告（重点城市）

本报告主要依据《指数报告》的排名结果对 40 个重点城市的住房公积金发展质量进行评估。《指数报告》中主要是考虑了省会城市、直辖市、城市规模 and 经济发展水平选择了全国 40 个重点城市进行分析排名。该指数的指标体系、数据来源与构建过程参见本报告的附录。

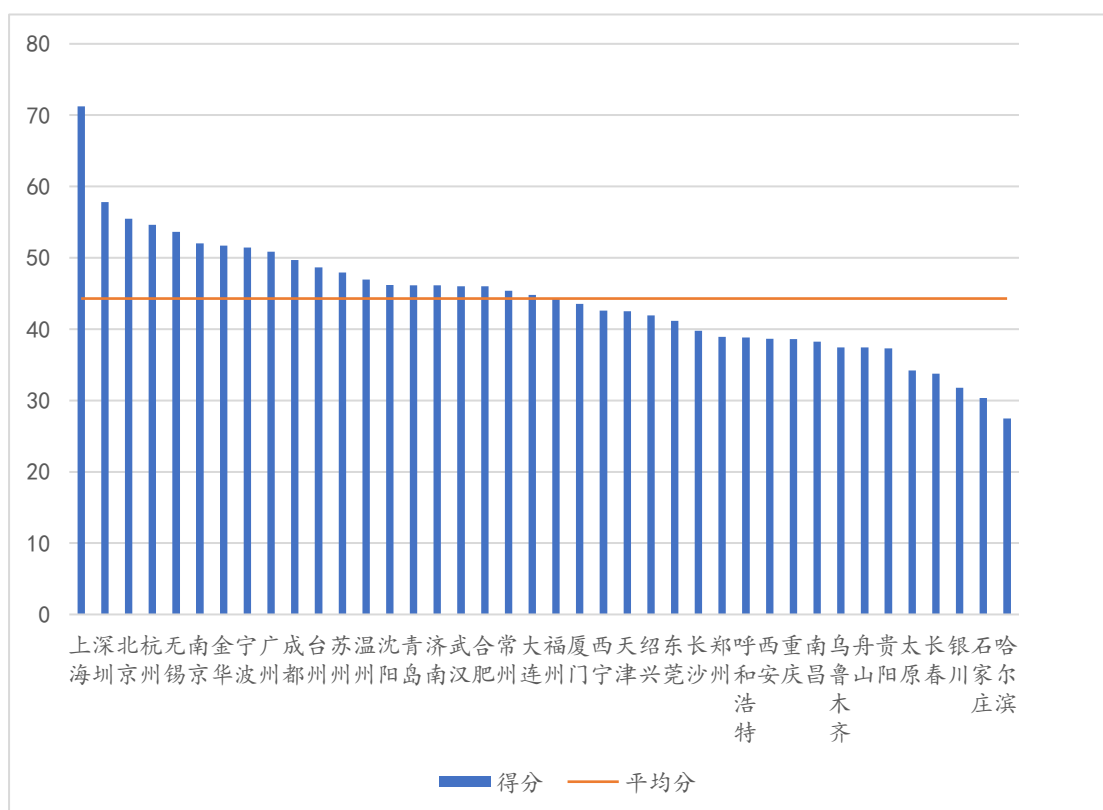
3.1. 2022 重点城市住房公积金高质量发展指数榜单总列

本榜单数据选取全国 40 个重点城市，各城市具体排名如表 9 和图 2 所示。

表 9. 2022 重点城市住房公积金高质量发展指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	上海	71.22	21	福州	44.31
2	深圳	57.80	22	厦门	43.55
3	北京	55.47	23	西宁	42.58
4	杭州	54.61	24	天津	42.52
5	无锡	53.62	25	绍兴	41.91
6	南京	52.01	26	东莞	41.18
7	金华	51.71	27	长沙	39.78
8	宁波	51.42	28	郑州	38.91
9	广州	50.87	29	呼和浩特	38.85
10	成都	49.68	30	西安	38.64
11	台州	48.66	31	重庆	38.61
12	苏州	47.94	32	南昌	38.23
13	温州	46.97	33	乌鲁木齐	37.45
14	沈阳	46.21	34	舟山	37.43
15	青岛	46.16	35	贵阳	37.31
16	济南	46.15	36	太原	34.19
17	武汉	46.01	37	长春	33.78
18	合肥	46.00	38	银川	31.80
19	常州	45.36	39	石家庄	30.35
20	大连	44.79	40	哈尔滨	27.49

图 2. 2022 重点城市住房公积金高质量发展指数



根据报告数据发现，上海市、深圳市、北京市、杭州市、无锡市排名前五。总榜单中排名前十的城市，除成都外均为东南沿海发达城市，而成都也是近年来西部地区经济发展的典范。而东南沿海发达城市经济发展程度高，吸引大量外来人口流入，住房公积金发展规模较大，发展结构优良，发展增速较快，因而总体发展指数较高。排名靠后的主要集中在中部、东北、华北和西部城市，最后十名城市分别为重庆、南昌、乌鲁木齐、舟山、贵阳、太原、长春、银川、石家庄、哈尔滨。其中南方城市占四个，北方城市占六个，说明南方城市的公积金发展水平高于北方城市。

重点城市榜单上排名第一的上海，在省份总榜单上也名列第一，住房公积金总体水平一流。在《指数报告》（重点城市）中，上海的发展规模排名第1、资金效益排名第1、发展结构排名第2，资金安全第6，表现都十分突出。虽然上海的发展增速排名只在第14位，资金利用率只排在第17位，显示存在部分维度上的短板，影响了总得分，但几个强项的综合性优势，仍然保证其高居全国第1，并成为唯一得分超过60分的“五星级”城市。

深圳市位列第二，城市经济发展水平高，作为国内“年轻化”城市的代表，近年来发展突飞猛进。在《指数报告》（重点城市）中，深圳的发展规模排名第3、发展增速排名第24、发展结构排名第1、资金利用率排名第30、资金效益排

名第 11、资金安全排名第 10。除资金利用率和发展增速外，其它指标排名都比较靠前。尤其是发展结构排名高居第一，侧面反映了深圳“移民城市”的特点，大量外来青壮年劳动力、较低的老齡化率使得深圳在公积金发展结构方面具有其它城市无与伦比的优势。但是，外来青壮年人口占比较高在极高的房价压力下造成深圳的住房公积金利用率较低，排名靠后。

北京市位列第三，总体表现也较为抢眼。《指数报告》（重点城市）中，北京的发展规模排名第 2、发展增速排名第 17、发展结构排名第 8、资金效益排名第 7、资金安全排名第 15，资金利用率排名第 33。除资金利用率指标外，其它各项指标排名都在前 50%，尤其是发展规模一项在 40 个重点城市中高居第二。在省份报告中也进行了分析，资金利用管理工作有待改进。

杭州市位列第四，也是一个各项指标发展较为均衡的城市，在《指数报告》（重点城市）中，杭州的发展规模排名第 6、发展增速排名第 5、发展结构排名第 10，资金利用率排名第 23、资金效益排名第 8、资金安全排名第 21。除资金利用率和资金安全性两项指标稍靠后，其它指标均位居前列。与深圳类似，杭州近年来成为年轻人向往的“网红城市”，大量外来青壮年劳动力涌入和上涨的房价拉低了资金利用率。

无锡市以总分 53.62 分领先南京市，总分位列第五，代替了去年宁波的位置。《指数报告》（重点城市）中，无锡市的发展规模排名第 18、发展增速排名第 9、发展结构排名第 5，资金利用率排名第 32、资金效益排名第 31、资金安全排名第 3，发展增速、发展结构和资金安全三项指标的优异表现使其跻身前五城市。

3.2. 2022 重点城市住房公积金发展规模指数评估

指数报告对于各城市住房公积金发展规模的评价指标包括缴存额、缴存单位、实缴职工、提取额、个贷笔数和个贷额，分值 15 分。各城市具体排名如表 10 所示。

表 10. 2022 重点城市住房公积金发展规模指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	上海	14.58	21	沈阳	7.06
2	北京	14.25	22	厦门	6.61
3	深圳	11.88	23	福州	6.47
4	广州	11.77	24	常州	6.47
5	合肥	11.57	25	长春	6.25
6	杭州	10.90	26	东莞	6.22

7	成都	10.87	27	太原	6.20
8	苏州	10.41	28	温州	5.95
9	南京	10.16	29	贵阳	5.87
10	天津	10.02	30	哈尔滨	5.74
11	重庆	9.75	31	石家庄	5.45
12	武汉	9.56	32	南昌	5.34
13	西安	8.41	33	乌鲁木齐	5.05
14	青岛	8.39	34	台州	4.76
15	济南	8.28	35	绍兴	4.49
16	宁波	8.21	36	金华	4.32
17	郑州	8.16	37	呼和浩特	3.93
18	无锡	8.08	38	西宁	2.83
19	长沙	7.79	39	银川	2.61
20	大连	7.28	40	舟山	0.00

重点城市报告中发展规模在前五名的城市，除第五名合肥外，其余城市总排名均进入前10。具体来看上海发展规模排名第1（总排名第1）、北京发展规模排名第2（总排名第3）、深圳发展规模排名第3（总排名第2）、广州发展规模排名第4（总排名第9）、合肥发展规模排名第5（总排名第18）。发展规模排名前十的城市中，除合肥外，其余城市的常住人口都超过了1000万，而发展规模前十名城市经济总量都站上了1万亿台阶。而发展规模排名靠后的城市中，西宁、银川、呼和浩特、乌鲁木齐等西部城市人口和经济规模都较小，舟山、绍兴、金华、台州等浙江城市虽然经济发达，但GDP总量和人口也都有限。说明公积金发展规模与人口和经济规模表现出高度一致，常住人口越多、经济总量越大，住房公积金规模也就越大。

3.3. 2022 重点城市住房公积金发展增速指数评估

指数报告对于各城市住房公积金发展增速的评价指标包括缴存额增长率、缴存单位增长率、实缴职工增长率、提取额增长率和个贷笔数增长率，分值15分。各城市具体排名如表11所示。

表 11. 2022 重点城市住房公积金发展增速指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	成都	10.06	21	呼和浩特	6.25
2	长沙	9.66	22	常州	6.10

3	南昌	8.68	23	福州	6.04
4	济南	8.28	24	深圳	6.02
5	杭州	8.27	25	太原	5.99
6	西安	8.15	26	合肥	5.95
7	金华	8.02	27	台州	5.82
8	武汉	7.90	28	温州	5.54
9	无锡	7.78	29	长春	5.48
10	郑州	7.68	30	重庆	5.32
11	宁波	7.65	31	东莞	4.86
12	广州	7.23	32	石家庄	4.81
13	乌鲁木齐	7.13	33	天津	4.65
14	上海	6.83	34	绍兴	3.97
15	南京	6.82	35	沈阳	3.95
16	苏州	6.73	36	银川	3.84
17	北京	6.57	37	舟山	3.83
18	贵阳	6.48	38	西宁	3.66
19	青岛	6.44	39	大连	3.19
20	厦门	6.34	40	哈尔滨	2.52

从住房公积金发展增速来看，在榜单上排名前五名的城市是成都、长沙、南昌、济南、杭州，排名后五名的城市是银川、舟山、西宁、大连、哈尔滨。总体来看，增速排名前十的城市中，长沙、南昌、济南、西安、郑州、武汉等六个城市不在总榜单前十，而成都、杭州、金华、无锡四个城市则位于总榜单前十。尤其是长沙和南昌，在增速排名上分别位居第2和第3，在总榜单上却位于第27和第32。反映出中西部一些城市虽然在总榜单上排名靠后，但在发展增速上表现两眼，住房公积金发展潜力较大。成都和浙江的三个城市既在发展增速上表现优异，在总榜单上排名也相对靠前，说明其公积金发展速度和综合质量都较为理想。而一些总榜单上排名前列的城市，如北京、上海、深圳，受限于其巨大的体量，在发展速度上相对落后。

3.4. 2022 重点城市住房公积金发展结构指数评估

指数报告对于各城市住房公积金发展结构的评价指标包括缴存单位平均规模、可承受性和住房消费提取占比，分值20分。各城市具体排名如表12所示。

表 12. 2022 重点城市住房公积金发展结构指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	深圳	18.00	21	济南	10.07
2	上海	16.50	22	绍兴	9.73
3	东莞	15.70	23	舟山	9.40
4	苏州	15.08	24	福州	9.36
5	无锡	14.97	25	沈阳	8.26
6	青岛	14.43	26	西安	7.88
7	常州	14.23	27	合肥	7.63
8	北京	14.08	28	重庆	7.45
9	厦门	13.87	29	长沙	7.44
10	杭州	13.42	30	武汉	7.19
11	宁波	12.46	31	郑州	6.29
12	广州	12.11	32	长春	6.08
13	南京	11.94	33	银川	5.91
14	温州	11.71	34	乌鲁木齐	5.90
15	台州	11.20	35	南昌	5.76
16	大连	10.99	36	石家庄	5.38
17	金华	10.98	37	西宁	4.68
18	成都	10.79	38	太原	4.40
19	天津	10.45	39	呼和浩特	3.82
20	贵阳	10.42	40	哈尔滨	0.96

由省份部分的报告可知，发展结构是衡量公积金发展总体水平的重要指标，在城市榜单上发展结构在前 15 名的城市，总排名基本上均进入前 20，具体来看深圳发展结构排名第 1（总排名第 2）、上海发展结构排名第 2（总排名第 1）、苏州发展结构排名第 4（总排名第 12）、无锡发展结构排名第 5（总排名第 5）。值得一提的是东莞市在发展结构上排名第 3，总排名第 26，说明东莞市的公积金发展结构水平较高，如果关注一下资金效益、资金利用率等短板指标，总排名会有进一步的提高。在发展结构上排名较后的城市，如石家庄、太原、长春、呼和浩特、银川和哈尔滨等城市，在总排名上也较为靠后，需要重点关注城市的公积金发展结构的管理工作，提高城市公积金管理水平。

3.5. 2022 重点城市住房公积金资金利用率指数评估

指数报告对于各城市住房公积金资金利用率的评价指标包括住房消费提取率、个人住房贷款率和资金使用率，分值 15 分。各城市具体排名如表 13 所示。

表 13. 2022 重点城市住房公积金资金利用率指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	台州	12.40	21	重庆	9.82
2	温州	12.31	22	宁波	9.09
3	成都	12.20	23	杭州	9.05
4	乌鲁木齐	11.93	24	济南	8.44
5	青岛	11.89	25	天津	8.11
6	武汉	11.70	26	沈阳	7.69
7	太原	11.48	27	福州	7.30
8	合肥	11.33	28	长春	6.71
9	常州	11.33	29	呼和浩特	6.68
10	南京	11.24	30	深圳	6.66
11	金华	11.21	31	苏州	6.59
12	广州	10.73	32	无锡	6.36
13	西宁	10.67	33	北京	5.63
14	郑州	10.48	34	舟山	5.59
15	绍兴	10.43	35	西安	5.52
16	大连	10.42	36	石家庄	5.50
17	上海	10.40	37	长沙	5.00
18	贵阳	10.07	38	南昌	4.70
19	厦门	9.91	39	东莞	3.46
20	银川	9.86	40	哈尔滨	1.30

从城市住房公积金资金利用率排名来看，排名前 10 名的城市为台州、温州、成都、乌鲁木齐、青岛、武汉、太原、合肥、常州和南京，其中，南京、成都、台州和青岛位于总榜单前 15 名，这与这些城市在 2021 年度的住房市场热度有较密切的关系。在本榜单排名后 10 位的城市分别是苏州、无锡、北京、舟山、西安、石家庄、长沙、南昌、东莞和哈尔滨，其中不乏很多总分较高的城市，因而反映出较多公积金发展和管理水平较高的城市在公积金利用率上，更多取决于当地年度住房市场热度情况，与管理水平关系不是很大。然而，北

京、苏州、无锡等城市的公积金利用水平虽然表现平平，但并不一定主要是因为当地房地产市场在 2021 年热度较低。结合省级层面报告中的分析发现，可以认为，公积金利用率的高低，还与占公积金缴纳人群大多数的群体的购房积极性以及当地的常住人口年龄结构有关。

一方面，一些中西部省会城市中财政供养人员在公积金缴纳人群所占比例较高，这部分如果有较高的购房积极性，则当地的公积金利用率就相对较高，如乌鲁木齐、太原。另一方面，在北京、东莞、苏州等发达城市中，受户籍政策、限购政策和当地房价等因素的影响，占当地就业人口多数的外来劳动力只缴纳了住房公积金而没有购房资格或购房能力，相应地就会导致公积金利用率较低。而在哈尔滨、南昌等城市，一方面大量青年劳动力外出务工较多，本地就业人口的年龄结构可能较老，再加上当年当地房地产市场低迷，有购房能力的财政供养人员购房积极性也不高，导致当年公积金利用率较低。

最后，值得注意的是，东莞在发展结构指标上表现优异，但在公积金利用率指标上却排名倒数第二，具有丰富的信息。东莞虽然作为一个劳动力流入大市，大量年轻人口流入改善了当地的公积金发展结构，但绝大多数人只缴纳公积金而收入水平不足以支撑其在当地安家，导致公积金利用率的水平还很低。类似的情况还有深圳，只不过深圳的高收入群体较东莞比例更高，因此差距没有东莞这么极端。说明我国的住房公积金制度在一定程度上确实还存在“劫贫济富”的情况，在照顾低收入人群的居住公平性上尚有较大的进步空间。

3.6. 2022 重点城市住房公积金资金效益指数评估

指数报告对于各城市住房公积金资金效益的评价指标包括增值收益率、人均增值收益与费用覆盖倍数，分值 15 分各城市具体排名如表 14 所示。

表 14. 2022 重点城市住房公积金资金效益指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	上海	11.66	21	沈阳	4.78
2	西宁	10.34	22	青岛	4.69
3	福州	8.50	23	金华	4.66
4	济南	7.93	24	哈尔滨	4.52
5	呼和浩特	7.25	25	长沙	4.43
6	武汉	6.83	26	温州	4.39
7	北京	6.81	27	合肥	3.72
8	杭州	6.73	28	西安	3.69

9	乌鲁木齐	5.99	29	银川	3.60
10	南京	5.93	30	天津	3.38
11	深圳	5.84	31	无锡	3.35
12	广州	5.80	32	绍兴	3.14
13	大连	5.25	33	贵阳	3.08
14	台州	5.16	34	常州	3.02
15	南昌	5.11	35	舟山	2.99
16	郑州	5.09	36	重庆	2.60
17	宁波	5.08	37	东莞	2.58
18	成都	4.95	38	厦门	2.46
19	石家庄	4.88	39	苏州	2.04
20	太原	4.79	40	长春	1.58

住房公积金资金效益指标综合反映了住房公积金的运营效益，能够反映城市住房公积金的运行效率和资金收益水平，其中增值收益率及人均增值收益能反映公积金系统的经济效益。从表 13 中可以看出，前十名中有北京、上海、杭州、南京等公积金发展水平高的地区，也有西宁、福州、呼和浩特、乌鲁木齐等公积金发展水平较低的地区，许多在该榜单排名较后的苏州、无锡、常州等地在总得分上表现较好，资金效益得分和公积金发展总得分差异较大，得分较低的城市当地公积金管理中心成本控制能力有待进一步提高。重点城市的增值收益率普遍不到 2%，说明各地在公积金管理上以求稳为主，对收益率的重视度有待提高。须知片面强调稳定忽视收益率增长，导致收益率跑不赢通胀速度，也是一种资产流失和安全隐患。

3.7. 2022 重点城市住房公积金资金安全指数评估

指数报告对于各城市住房公积金资金安全的评价指标包括准备金率和流动性安全，分值 20 分。各城市具体排名如表 15 所示。

表 15. 2022 重点城市住房公积金资金安全指数榜单

排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	舟山	15.61	21	杭州	6.24
2	沈阳	14.48	22	银川	5.99
3	无锡	13.09	23	南京	5.92
4	金华	12.51	24	天津	5.92
5	哈尔滨	12.44	25	合肥	5.80

6	上海	11.26	26	长沙	5.46
7	呼和浩特	10.91	27	西安	4.99
8	西宁	10.39	28	厦门	4.35
9	绍兴	10.15	29	石家庄	4.33
10	深圳	9.39	30	常州	4.21
11	台州	9.31	31	重庆	3.67
12	宁波	8.92	32	广州	3.24
13	南昌	8.65	33	济南	3.15
14	东莞	8.35	34	武汉	2.82
15	北京	8.13	35	乌鲁木齐	1.44
16	长春	7.68	36	贵阳	1.39
17	大连	7.67	37	太原	1.33
18	苏州	7.10	38	郑州	1.22
19	温州	7.07	39	成都	0.82
20	福州	6.65	40	青岛	0.31

住房公积金资金安全指标综合反映了城市住房公积金的运营安全。综合来看，住房公积金资金安全排名前5位的城市为舟山、沈阳、无锡、金华和哈尔滨，无一是在总得分前10名的城市。总体来看，住房公积金的资金安全性，与资金利用率之间存在较高的替代性矛盾，同时都得高分很难。具体来看，乌鲁木齐、成都、青岛、武汉等地的资金利用率得分较高，而资金安全得分较低；舟山、无锡、呼和浩特、哈尔滨等地的资金利用率较低，而资金安全较高。但也要注意，有一些城市如台州、上海、金华等城市在两项指标上表现都不错，说明公积金管理方面确实水平优异。石家庄、西安等地资金安全与资金利用率都偏低，公积金运营效率和安全性有待进一步提高。总体来看，大多数城市的公积金流动性都偏紧张，更有很高比例的城市已经暴露出相当严重的资金入不敷出的流动性风险。对于公积金流动性安全过低的城市，要给予高度重视和关注。

四、研究总结

本报告基于本团队开发的《中国住房公积金高质量发展指数的指标体系》和各省市住房公积金 2021 年报数据,分别对 2021 年全国 32 个省级行政区和 40 个重点城市的住房公积金发展情况进行了全景式的分析,从发展规模、发展增速、发展结构、资金利用率、资金效益和资金安全等六个维度进行了全面的梳理和评价,得出以下主要结论:

住房公积金发展质量与地区经济发展水平基本呈现正相关关系。经济发达地区的住房公积金规模较大,管理水平更高,在发展结构、资金利用率、资金效率等多方面指标均表现良好。比如,在《指数报告》中,江苏省、浙江省、广东省、福建省、山东省等省级行政区以及上海市、深圳市、北京市、南京市等城市,在住房公积金发展各个维度的表现都比较优秀或良好。也有一些省份或城市虽然经济发展水平一般,但在总榜单或单项榜单上表现亮眼。例如,海南省、新疆兵团等省级单位,金华市、台州市、温州市等城市。

在各项指标中,公积金发展规模与发展结构是含金量较高的两项指标,与公积金发展总水平紧密相关,是公积金发展水平的重要衡量指标,所以在指标构建时也给予了较高的分值权重。发展结构目的在于综合反映城市住房公积金的缴存单位与缴存职工的来源结构、以及支持职工住房贷款和住房消费等方面的结构比例,在省份和城市两项排名中,发展规模和发展结构得分高的在总排名上也普遍表现较好,反之则在总得分上普遍表现平平。

各地住房公积金的发展水平总体上与当地经济社会发展的水平保持着同步。具体表现在区域之间存在不均衡,如经济发达的南方地区和东部沿海地区的公积金发展情况普遍优于北方地区和西部地区。同时还与当年的经济发展趋势相关,如东北地区及天津等部分城市由于人口结构的变化或是房地产市场近年的低迷,导致住房公积金总体发展水平受到影响,尤其在发展增速、资金利用率等指标上表现明显。

总体来看,大部分省级地区和重点城市的住房公积金增值收益率都不到 2%,我国各地住房公积金的增值收益率和增值收益能力都需要得到尽快提高。此外,住房公积金增值收益的归属与分配,也需要在各地形成统一的规范制度。具体来看,提高各地区职工的人均增值收益,主要还是需要当地公积金管理中心提高自身的资金运作能力。

住房公积金的资金安全与资金利用率之间存在较高的替代性矛盾,很少有地区能在两项指标上都表现优异。但也有一些地市,在两项上都表现不错,说明当

地公积金管理中心在资金安全和资金利用的工作上较为重视。而资金安全性的一些指标,并不完全取决于当地房地产市场的热度等因素,也很大程度上受当地公积金中心的资金安全管理工作的影响。

总体来看,大多数地区与城市的公积金流动性都偏紧张,更有很高比例的城市已经暴露出相当严重的资金入不敷出的流动性风险。对于公积金流动性安全过低的地区与城市,在工作上要给予高度重视和关注,提前做好预案和政策储备,以免社会公众产生对住房公积金系统的疑虑和担忧。

本期报告还发现,与2020年相比,2021年全国32个省级单位与40个重点城市住房公积金高质量发展指数主要发生了以下变化:

首先,在32个省级单位总排名中,湖北省、新疆、新疆兵团三地上升最为明显,云南排名下降较多。湖北省、新疆和新疆兵团分别从第19名、第24名、第31名上升到第13名、第14名、第22名,云南省从第16名下降到第23名。从地域特点看,中西部省尤其是边疆省份的排名变动较大。分项来看,各省份发展规模排名基本保持稳定。这也符合前面指出的发展规模与常住人口规模和经济体量挂钩的结论。发展增速方面,山东省、海南省、新疆兵团排名进步明显,分别从第7名、第21名、第29名上升到第1名、第3名、第5名;内蒙古则从第13名下降到第25名。

对这些变化,本报告探索性给出了一些解答。山东省、海南省在发展规模上的高增速可能与当地房地产市场在疫情后的快速恢复有关,新疆兵团的优异增速表现则与其本身基数低的关联性更强;内蒙古的公积金发展增速较低可能因当地长期空置率较高、地产市场遇冷。与发展规模相似,发展结构指标的排名变化不大。再次验证了发展规模和发展结构是衡量住房公积金发展指数的金指标,受年度偶然因素影响较小。与前面几个指标不同的是,32个省级单位的资金利用率得分几乎全部都比上年度有所下降。资金利用率可视为当地房地产市场的晴雨表,一个可能合理的解释是2021年全国范围内都出现了居民(尤其是财政供养人员)购房积极性不高,房地产市场去化压力较大,导致公积金利用率普遍受到影响。具体来看,新疆的资金利用率排名上升最为显著,从第17名上升到第2名;西藏则从16名下降到第27名,退步较大。说明相对于其它省份,新疆、西藏作为边疆地区,房地产市场的波动性更大。资金效益方面,2021年资金效益排名前十中,只有海南省不是上年度前十,且进步较大,从第26名进步到第7名。西藏从第32名上升到第20名。说明海南省、西藏在2021年的资金管理效益有较大的改善,可能得益于其较小的人口基数和公积金规模,改进难度较小。资金安全性方面,新疆从第22名下降到第30名,退步较明显,联系其发展增速较快的情况,侧面说明发展增速与资金安全性相互矛盾,难以兼顾。

其次，再看 40 个重点城市在 2021 年的排名变化情况：首先，一个值得注意的现象是 40 个重点城市的总得分极差从 2020 年的 37.1 分扩大到 2021 年的 43.73 分。主要是因为上海的总分从 62.13 分上升到 71.22 分，进一步拉开了与第二名深圳的差距，头部效应加剧。成都市、济南市、合肥市总排名上升较明显，分别从第 17 名、第 23 名、第 28 名上升到 10 名、第 16 名、第 18 名，厦门市则从第 12 名退步到第 22 名。排名上升明显的三座城市都是省会城市，而厦门市则是计划单列市，省内省会福建市的排名则有所上升。这符合近年来各省会城市提高首位度的“强省会”战略。

分项看，与各省情况类似，重点城市的发展规模排名基本稳定，但也有极个别例外。合肥市从 2020 年的第 21 名飞升至 2021 年的第 5 名，进步速度亮眼。结合 GDP 数据可知，2021 年合肥市 GDP 增速 9.2%，在万亿级 GDP 城市中排名第二，仅次于受 2020 年疫情影响修复增长的武汉市，可以说是万亿级 GDP 城市中实际第一的增速。在此基础上，不难解释合肥市的住房公积金发展规模出现飞跃式增长。40 个重点城市的公积金发展增速排名发生了大洗牌，仅有 8 个城市的发展增速排名变化在 5 位以内，2021 年发展增速前十的城市中仅杭州市、郑州市、金华市同属于上年度前十。对于单一城市而言，发展增速指标受年度经济和房地产市场变化影响较大，具有很大的不确定性。如前所述，发展结构是相对稳定的指标，40 个重点城市的公积金发展结构排名变化不大。资金利用率方面，温州市、成都市、乌鲁木齐市、青岛市等地排名上升幅度较大，东莞市、贵阳市则退步明显。尤其是乌鲁木齐市从第 28 名上升到第 4 名，与新疆的资金利用率排名大幅上升保持一致。反映出成都市、乌鲁木齐市等地楼市的增温，而东莞市、贵阳市则由于人口腹地有限，楼市增长乏力。资金效益方面，各城市排名变化也不显著，只有长春市从第 26 名下滑到第 40 名，说明其公积金管理出现了较大的问题。资金安全性方面，东莞市从第 40 名上升到第 14 名，与其资金利用率的大幅退步形成对比，一定程度上说明资金利用率与资金安全性的互斥性。

作为总结，各地区的住房公积金发展的水平，不仅取决于地区的经济与人口条件，还与当地政府和管理中心的工作水平息息相关。具体来看，各个地区在住房公积金的管理上是否重视服务效率的提升、重视资金安全的管理，能否即使改革管理方案进行创新，都会影响一个地区的公积金总体发展水平。

报告团队

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

程传樟，上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生

吴义东，安徽工业大学商学院资格教授；上海交通大学住房与城乡建设研究中心特约副研究员

钟世虎，上海国家会计学院讲师、经济学博士；上海交通大学住房与城乡建设研究中心特约助理研究员

谢李卓，上海交通大学安泰经管学院硕士生

指数生成技术支持：

谢李卓、程传樟、吴义东、钟世虎

报告图表生成支持：

程传樟

致谢：指数编制过程中有中心多位研究人员和博士生给予了协助，也得到了多位专家和各地诸多住房公积金一线工作者的建议与意见反馈。限于篇幅和同时尊重对方意愿，这里不一一具名致谢。

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》系列报告微信版都由“城市与房地产研究”公众号首发，网页版和 PDF 版最新版发布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”，微信公众号版于 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。

建议引用格式：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”，微信公众号版于 2020 年 10 月 27 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、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”，微信公众号版于 2020 年 11 月 22 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。

《SJTU 住房政策观察》第 4 期“中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020”,微信公众号版于 2020 年 12 月 2 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:陈杰等.中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020 [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 4 期”,2020 年 12 月。

《SJT 住房政策观察》第 5 期“利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较”,微信公众号版于 2020 年 12 月 16 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、齐昕.利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较[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 5 期”,2020 年 12 月。

《SJTU 住房政策观察》第 6 期“集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议”,微信公众号版于 2020 年 12 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、陈开洋.集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议[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 6 期”,2020 年 12 月。

《SJTU 住房政策观察》第 7 期“中国省市住房公积金高质量发展评估报告

2021”，微信公众号版于 2021 年 12 月 6 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：陈杰等. 中国省市住房公积金高质量发展评估报告 2021 [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 7 期”，2021 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 8 期“‘物业+养老’的演变、意义与前景分析”，微信公众号版于 2021 年 12 月 26 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：陈杰等. “物业+养老”的演变、意义与前景分析[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 8 期”，2021 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 9 期“以租赁赋权推进租购并举的必要性与实施策略”，微信公众号版于 2021 年 12 月 27 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：陈杰等. 以租赁赋权推进租购并举的必要性与实施策略[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 9 期”，2021 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 10 期“住房租赁企业战疫系列案例(2022)”，微信公众号版于 2022 年 12 月 11 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：陈杰等. 住房租赁企业战疫系列案例[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 9 期”，2022 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 11 期“中国省市住房公积金高质量发展评估报告 2021”，微信公众号版于 2022 年 12 月 18 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:陈杰等.中国省市住房公积金高质量发展评估报告 2022 [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 11 期”，2022 年 12 月.