

# 公积金公还是不公



楼市限购松绑的背景下,公众对公积金的“渴求”更甚。但眼前的尴尬现实是,这本应福荫公众购房的政策,依旧处在“咫尺与天涯”的不可及当中,有地方甚至持续在收紧公积金政策。是为中低收入者“雪中送炭”?还是为高收入人群“锦上添花”?

## 广州公积金吃紧 9%缴存人贷走 80%公积金

今年下半年刚开始,广州公积金贷款已经被迫“限流”。

7月下旬,广州市公积金管理中心悄然出台限制措施,将下半年每个月的贷款额度指标严控在10亿元以内。这意味着,一旦当月额度放完,贷款需求者只能排队等待。广州公积金管理中心称,“限流”是由于去年和上半年放贷过快,致使今年下半年贷款额度紧张。

值得注意的是,从今年3月份就开始首轮征求意见的广州公积金“新政”,也传出8月将要出台的消息。这项被称为“史上最严”的公积金调控政策在实行后,广州公积金贷款政策将更加“收紧”。

事实上,无论是“限流”还是“新政”,都凸显了广州市公积金吃紧状况。不过令人疑虑的是,尽管这笔资金被快速消化,但却只惠及了不足一成的缴存人。广州市政协常委曹志伟告诉媒体,“根据统计,2013年广州市住房公积金缴存人中,9%的贷款人使用了约80%的公积金余额,而大约有80%的缴存人仍未使用住房公积金。”

### 仅9%缴存人享受政策

80%的资金被不足一成的少数人贷走。社科院金融研究所金融市场研究室副主任尹中立对记者表示,这种情况已成为公积金在使用方面最突出的问题。

现在越来越多的人认为,现行的公积金制度,没能为中低收入者“雪中送炭”,却成了高收入人群“锦上添花”的工具。

公积金制度实行以来,有效地促进了城镇住房建设,提高了城镇居民的居住水平。数据显示,截至2014年3月,全国实际缴存职工已经达到106亿人,尹中立说,“但大部分缴存人缴纳的公积金并没派上用场。”

社科院经济所研究员汪利娜将造成上述情况的原因归结为,“公积金的适用范围过窄”和“没有一个公平的配贷原则”。

汪利娜对记者表示,公积金余额的支出应该与资金来源相匹配,即贡献越多的缴存人,可享受的贷款金额就应该越多,以防止资金运用中出现的流动性风险给缴存人带来不公平。

然而,很多人认为公积金在缴存方面也存在一些问题。按照某大型保险集团专业人士对问题的分析,目前我国规定住房公积金缴存比例不统一,一般为职工月基本工资的5%至12%,但是在实际执行中,很多效益好的单位并没有遵守12%的上限标准,这就造成了部分垄断行业的月均公积金缴费甚至达到上万元,超过其他行业职工二三十倍。

“公积金的缴存设置主要是基于职工的工资收入,目前很多行业之间职工工资基数差距大,客观导致了公积金缴存数额差距大,因此,部分垄断行业公积金的缴存高于其他行业,应该被认为是收入分配的问题,而不能归结于公积金制度。”尹中立向记者表达了不同的观点。

需要说明的是,上述广州市公积金贷款人与贷款金额的比例数据均来自广州市政协常委曹志伟的说法。截至目前,广州市公积金管理中心官网尚未对外公布2013年广州公积金贷款和使用情况。

### “钱紧”即限制贷款

众多迹象表明,广州市公积金正处于收入与支出不均衡的状况。

根据广州市公积金管理中心透露的数据,2013年广州公积金贷款发放317亿元,远远超过年放款量150亿元左右的正常情况。今年贷款额度缩减到170亿元,但前5个月已经用去100亿元的额度,这是广州公积金下半年贷款开始“限流”的原因。

“广州此次公积金新政只是伴随楼市现状和广州公积金资金量所进行的短期波动。”上海易居房地产研究院副院长杨红旭对记者分析,广州“限贷”是由于去年和上半年楼市比较火,贷款量较多,透支了资金池。

事实上,近期调整公积金政策的并不止广州。记者梳理发现,进入7月份以来,就有北京、武汉、宜宾、中山和曲靖等10多个地方调整了公积金提取、使用政策。不过与广州有所区别的是,上述多地并未收紧公积金放贷与提取,而是适当放宽了公积金提取、使用条件。

杨红旭说,公积金的贷款政策往往伴随国家的住房调控政策进行调整,另外,地方政府还会根据当地公积金资金量的多少实行松紧调控。

在此背景下,广州即将推出的“史上最严”新政,也是基于放贷收紧原则。例如新

政中规定的“只能贷款一次”、“延迟缴交年限”等苛刻条件。根据曹志伟的介绍,“新政”很有可能8月就会出台。

不过,广州市公积金12329业务热线和广州市住房公积金管理中心工作人员均对记者表示,“目前还未接到有关‘新政’的任何通知。”

对于广州的公积金“收紧”政策,杨红旭认为,无太多的规律可循。汪利娜则对记者说,各地资金充足的时候就放松提取使用政策,钱少的时候就限制节流,甚至排队等号,这对缴存人来说是很不公平的。

### 封闭管理致公积金问题重重

#### 住建部修改条例3年未果

涉及万千职工切身利益的庞大资金,由一个30人组成的管委会拍板决定,并且这30人大多来自市政机关和大型国企。

上述情况不仅存在于广州。记者梳理发现,作为住房公积金管理决策机构的各地管委会成员,大部分来自当地机关事业单位及大型国企。现行制度下的属地管理模式,即便是作为行业监管部门的住建部,也无法对这笔资金的使用情况进行监督。

为解决目前的制度病症,住建部自2011年就承诺修改《公积金管理条例》,但3年后仍未如期完成。记者采访发现,《条例》“难产”的原因,是背后各方利益的博弈。

### 封闭的属地管理

诸多质疑和争论,直指现行公积金管理体制。

按照现行规定,从住建部到省级、市级、县级的公积金管理部门,只是松散的指导管理关系。《住房公积金行政监督办法》规定,住建部和省(自治区)住建厅负有对各城市住房公积金管理法规、政策执行情况实施行政监督的职责。这就意味着,住建部对各地公积金管理部门仅仅只有政策方面的监督功能。

各地住房公积金的缴存、使用和账户余额等,均由一个叫做“住房公积金管理委员会”的机构来决策。从目前情况看,各地住房公积金管理委员会的成员大都是由当地建设、财政、银行、审计等有关部门代表担任。

以广州市为例,在2013年1月经广州市政府批准聘任的新一届名单里,30名委员大部分来自省、市直机关以及事业单位、大型国企,鲜有公积金缴存主体的普通职工;根据记者从北京市住房公积金管理中心官网查询到的信息,北京市住房公积金管理委员会的33名委员,也分别来自中央和市级的机关事业单位及大型国企,并且33名委员均身兼重要职务,无一人是普通职工。

从上述管委员成员的构成中不难看出,各地的公积金管理中心实际上需要服从当地政府的指挥和调配。“这就导致了当地政府有‘非分之想’时,可以很轻易地挪用公积金。”社科院金融研究所金融市场研究室副主任尹中立说。

实际上,政府挪用公积金的事件并不鲜见。吉林省通化市审计局去年的一份《审计移送通知书》显示,该市住房公积金中心原党组书记、主任车世刚在任职10年期间,违法挪用住房公积金1125亿元,通过造假手段骗取住房公积金贷款额度305亿元。

“地方政府插手太深,致使住建部牵头建设的公积金监管系统一直推不动。”尹中立对记者说,“如果要形成一个新的体制,首先就必须修改现行《条例》。”

### 《条例》修改3年仍“难产”

需要指出的是,官方对全国公积金缴存余额的发布止于2008年。现在全国公积金目前究竟有多大规模,并无公开的官方数据。

住建部发布的《2008年住房公积金管理情况通报》显示,“截至2008年末,全国住房公积金缴存总额为20699.78亿元,同比增长27.54%;缴存余额为12116.24亿元,新增余额2511.13亿元,增幅为26.14%。”

最近流传的测算数据是,截至2014年3月,全国住房公积金结余资金为9498亿元。但记者并未找到该数据的官方出处。

社科院经济所研究员汪利娜认为,应当向缴存者披露公积金的缴存和使用情况。而根据记者查阅到的信息,很多城市公积金信息披露情况并不完整,以广州为例,媒体近日曝出的广州公积金缴存及“限贷”情况,均未在广州市公积金管理中心官网找到相关公开信息。

弊病早已丛生,破斧改革却迟迟不能推进。

事实上,住建部早在2011年底就明确提出,要在2012年6月前完成《住房公积金管理条例》修订工作并上报;2012年底,住建部再次提出2013年要完成《条例》修订工作。但两次均未如期完成,直到今年仍在“继续开展”、“尽快上报”。

根据复旦大学住房政策中心执行主任陈杰介绍,他曾经参与过为《条例》修订提交建议,建议包括扩大公积金用途范围,用债券形式进行多元化投资;放宽目前对租房提取公积金的过严限制;管理体制上逐渐实现资金跨区域流动,有汇总功能;明确公积金

管理属性,逐步向金融专业化的风险管理方向转型等。

陈杰说,住建部等部委对上述建议也都认可,住建部几位司长还为此召开了高端研讨会,但会后便没了下文。

“《条例》修改迟迟不能完成主要还是源于各方利益博弈。”尹中立对记者说,首先最主要的博弈方是地方政府,另外,修改《条例》对于住建部自身也是一种压力。目前国内一些学者提出要把公积金交由金融机构来管理。如果公积金以后由金融机构管理,就应该由银监会来监管,而不是现在的住建部,作为政策监督者的住建部要“革”自己的命不是一件易事。

而在南开大学经济研究所教授钟茂初看来,“再怎么修订条例,也难以解决根本问题”。

钟茂初与一些主张废除现行公积金制度的学者认为,应该彻底改变公积金管理中心的管理体制,把公积金转化为社会保障制度的一部分,由专业的金融机构管理。

### 公积金制度应不应该废除

本属互助的资金池,性质却渐渐异化。现行矛盾下,废除和保留公积金制度的争论不断,甚至有学者建议将各地公积金改组为“政策性住房银行”,发挥公积金政策性住房金融的作用。

那么,现行公积金制度应不应该被废除?所谓的“政策性住房银行”能否解决现行公积金制度病灶?为此,记者(以下简称NBD)专访了社科院金融研究所金融市场研究室副主任尹中立、社科院经济所研究员汪利娜和上海易居房地产研究院副院长杨红旭。

### 制度废存各持己见

NBD:现行的公积金制度应不应该废除?

杨红旭:现行公积金制度出现问题,对其进行改革是必然的,改革的方向应该是废除现行公积金制度。

上世纪90年代,我国为了配合房改和为职工提供购房支持,效仿新加坡建立了现行的公积金制度。但时至今日,中国的现状已经发生了很大的改变,目前的商品房建设也都是通过市场化融资运作。现行的公积金制度已经不再适合当前的形势。

再者,现在我国不同行业的职工收入差距较大,在公积金缴存方面也存在较大差距。比如,一些大型国企和机关事业单位除公积金之外,还会有补充公积金,而一些中小企业只为员工缴存较少的公积金数额,甚至不交。这就导致现在的公积金缴存和使用市场扭曲变形。

按照我个人的设计,废除现行公积金制度后,应该建立“住房储蓄银行”。

汪利娜:住房公积金发展到今天,缴存人员过亿,管理机构和从业人员众多,想要废止谈何容易,固化利益格局很难打破,但改革势在必行。而改革的目的是如何让住房储蓄基金更好的为资金所有人即缴存人服务,这具体包括:还权赋能,给资金所有人更多的使用权,给公积金更多的功能,除买房外可用于租房等,提高他们的住房消费可支付能力。

NBD:“政策性住房银行”能否真正发挥公积金政策性住房金融的作用?

杨红旭:建立“住房储蓄银行”,如德国等欧洲国家一样,国家给予住房储蓄银行一定的政策扶持,通过住房储蓄银行支持有自住需求的职工买房。

这种政策实际上打破了现行公积金制度强制性储蓄的特点,有自住需求的职工可以向住房储蓄银行寻求一定的利率。而对于买不起房的中低收入者,国家通过支持棚改、旧改及保障房建设等手段,为其提供住房支持。如即将挂牌的国开行住宅金融事业部就是为了发挥开发性金融支持作用,为棚改工程输血。

尹中立:住房保障银行设立的前提是,对住房公积金的定义、范围进行界定,厘清基本概念,并明确住宅政策性银行的非盈利属性。

目前,住房公积金的管理结构是住建部监管,如果把住房公积金管理中心升级为住房保障银行,机构的属性就会发生变化,与此对应的监管机构也会发生改变,可能会从此前的住建部监管转为银监会或者央行监管。

汪利娜:将公积金转变为政策性金融,那么公积金管理中心要从事业单位转变为金融机构(不一定是银行),这符合国家事业单位改革的大方向。但如何改革争议很多:一是公积金是政府发起设立的私人互助储蓄基金,从资金的性质上讲,它应是一个民间的互助住房基金,还是要办成一个官办的住房基金?二是已有国家开发银行成立并单独核算的政策性住房金融机构,为棚改、城市基础设施建设融通资金。

搞“政策性住房银行”是要建机构还是建机制?这是个需要商榷的问题。现在已经有一个管政策的金融银行了,即国开行住宅事业部,如果再建立一个新的政策性住房银行,是否意味着二者在政策上会有冲突?

此外,从国外经验看,政府建设的政策性金融机构成功的案例并不多。并且,政府建设政策性银行还存在一个风险,就是如果新建起来的政策性金融机构,还是像现在的公积金管理中心一样出现政府挪用资金等情况怎么办?

### 公积金入市为时尚早

NBD:我国公积金制度是在上世纪90年代效仿自新加坡的“中央公积金制度”,我国能否真正效仿新加坡模式,将公积金与社保合并,建立统一的社会保险体系?

汪利娜:中国社保资金与公积金不能合并的理由很多:一是两种资金的用途差异极大,不宜混合使用;二是功能不同,社保资金实行“现收现付、社会统筹加个人账户”的模式,社会统筹部分是典型的公共品或公共财产,不排除任何需要养老、医疗和失业保险的人群,而且是无偿的。而住房公积金没有社会统筹功能,“职工个人缴存的住房公积金属于职工个人所有”。社保目前个人账户存在空账运行情况,如果把公积金合并进去,那么公积金很有可能就为社保填补窟窿;三是两者的业务不同。社保基金的主要业务是社保基金的征收、监督、处罚支付和资金的保值增值。而公积金的业务是资金的归集与贷款,其本质上是一种金融业务。

更何况,中国与新加坡国情不同,新加坡是个城市国家,只有400万人口,中国拥有13亿人口,很难完全效仿新加坡制度。所以,社保和公积金还是应该切割清楚。

### NBD:公积金能否进入资本市场?

汪利娜:是否进入资本市场,首先需要明确两个前提条件,首先是要搞清公积金资金性质,姓“私”还是姓“公”,征得资金所有人的同意和认可。第二,要明确进入资本市场后,增值收益的归属和分配,由谁来享有?是资金管理中心还是返还给资金缴存人?第三,公积金该不该入市,其入市的目的是什么?入市能否解决资金沉淀、使用率低和增值保值的问题?入市的先决条件和制度保障是什么?这些问题没有解决,谈公积金入市为时尚早。

## 广州便宜房贷都去哪了 公积金贷款收紧成稀缺货

银行资金成本越来越高,前几年普遍存在的85折房贷利率,已基本“后会无期”,公积金贷款收紧,对购房者而言更是增加了还款压力。

一夜之间,便宜的公积金贷款,在广州变成了稀缺资源,每月限贷10亿的额度,本已难寻的低价房贷,几乎已“后会无期”。

记者调查发现,公积金限贷的副作用更为可怕。广州各大银行几乎均已暂停公积金贷款、商贷组合贷款。除公积金外,广州还能不能找到便宜的房贷?记者扫街逾22家不同银行网点后,得到了一个让市民颇为失望的答案,即便是首套房,18家中资银行中,仅民

生、中行执行基准利率,其他均要上浮。而折扣仅存的汇丰、恒生两家外资行,则牢牢关闭了组合贷款大门。市民无法达成商业贷款利率优惠同时享受公积金低利率。

### 公积金贷款难出同贷书

谁都知道,购房时,公积金贷款年利率4.5%要比商业贷款基准利率6.55%便宜很多。不过,近期广州的公积金贷款却宣告紧张。上周,广州公积金管理中心对外确认,下半年按月给额度,每月公积金贷款限额约10亿元,该额度,较上半年月均额度缩水“一半”。

根据目前广州的公积金贷款额度政策,个人最多可贷50万元,两人最多可贷80万元。如果以相对低的最高额度50万元办理公积金贷款计算,每月10亿元贷款限额能满足约2000户购房者的申请。

“下半年肯定会更加紧张,审批时间会拉长。”亿诚按揭总经理助理陈广雄亦对南都记者表示,公积金限额将从8月1日开始实施,具体情况要看实施的情况。但从近期看,公积金贷款审批时间已经从此前的两个星期延长至三个星期至一个月,而放款时间亦延长了两个星期左右。

记者从业内获悉,由于公积金贷款规模锐减,目前8月份的额度都已被预约满,“等到了8月1日,估计全部银行就都没有额度”。有按揭人士表示,未来申请公积金贷款的人士,也许半年都无法出同贷书。

### 中资行无优惠 外资行要抢折扣

在公积金贷款收紧的情况下,急着购房的市民只能采取纯商贷的方式。上周,上海农业银行首套房贷款,200万元以上房贷可享受95折利率优惠的消息引发了全国的关注。不过记者巡城发现,广州市场上,中资银行贷款利率普遍坚挺,无一有利率优惠。

上周五,记者以客户身份咨询22家银行,其中,平安银行、广发银行、九江银行暂停受理房贷业务。而在所咨询的18家中资银行中,除了民生银行、中国银行首套房实施基准利率以外,其他银行均普遍上浮5%-10%。而最贵的高数浦发银行,记者从东山支行获悉,其首套房房贷利率要求上浮15%。

而经过掘地三尺的努力,终于发现,广州全城最低的房贷优惠在汇丰银行。记者从汇丰银行东山口支行了解获悉,目前在该行申请160万元以上贷款可获基准利率94折的优惠,160万元以下贷款可获基准利率96折优惠。

除了汇丰银行,恒生银行也是少有的目前仍有利率优惠的银行。不过也同样根据贷款额度的不同给以不同的优惠幅度。如150万元以下,仅可以实施基准利率98折,而150万元以上,则可享受到更低的95折的利率优惠。

对于目前尚有利率折扣的外资行,陈广雄表示,额度还是有的,但是外资行房贷市场份额还是相对较小,在其他银行均没有利率优惠的情况下,如果外资行的利率优惠受到市场追捧,涌现大量申请,预计会调高利率水平。

“很多优惠都是先到先得。”陈广雄建议,如果看好了房源,尽早向利率水平较低的银行申请,避免银行取消利率优惠。

### 大多银行已暂停 外资行绝绿

除了纯公积金贷款和纯商贷,对于不少购房者而言,以前最为合适的选择是组合贷,纯公积金贷款额度往往不能满足广州的高房价,而纯商贷则利率较高。

如以100万元的贷款总额,选择纯商业贷款(假设为基准利率),按等额本息还款,期限为30年计算,每月需要还63536元。而如果采取组合贷,以个人最高50万元申请公积金贷款,再加商业贷款50万元商业贷款(假设为基准利率),每月只需还款571023元,较纯商贷每月少还64337元,三十年下来,这可不是笔不少的开支。前者还款总额2287万元,而后者只需2055万元,相差172万元,对于大多数小白领来说,这或许是两年不吃不喝的工资。

有按揭中介人士对记者表示,预计启用公积金月度贷款限额后,纯公积金的贷款会相对还有保障,组合贷款受到限额影响更大。目前纯公积金贷款额度是个人50万元、两人80万元,天河、海珠、越秀和荔湾等很多区域的两房,很多都已达到100万-150万元,购房市民均需要使用组合贷。

不过,根据记者巡城的结果,由于公积金贷款紧张,绝大多数银行已经暂停了组合贷。如目前仍有利率折扣的恒生银行和汇丰银行均明确表示,不受理组合贷。此外,同为外资行的渣打银行和东亚银行亦表示不受理组合贷。

而在中资银行中,实施基准利率的中行天河支行个贷人士亦对记者表示,该支行停止做组合贷,目前只有白云支行仍接受组合贷。而交通银行荔湾支行尽管表示受理组合贷,但个贷经理对记者透露:“已经提交审批的目前均未等到审核结果。”