

牛丽云,刘玲璞,张 梅. 我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索——以新加坡组屋融资经验为鉴[J]. 江苏农业科学,2013,41(7):394-396.

# 我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索 ——以新加坡组屋融资经验为鉴

牛丽云,刘玲璞,张 梅

(河北农业大学城乡建设学院,河北保定 071001)

**摘要:**保障性住房是解决包括农民工在内的中低收入群体住房问题的有效途径,然而融资问题一直是制约我国保障房建设的最大瓶颈。新加坡成功解决了人口覆盖率约 85% 的保障房建设融资问题。深入剖析新加坡保障房融资的实质,提出基于公积金保障和调节实质的公积金扩充融资新模式。

**关键词:**保障性住房;融资模式;公积金;政府补贴

**中图分类号:** F293.31 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)07-0394-03

随着房价的持续走高,中低收入群体无力购买商品已成为不争的事实。为保障中低收入群体的居住权利,国家开始进一步推进住房保障制度,大规模建设保障住房。根据国家“十二五”规划的要求,到“十二五”末,我国的住房保障制度计划覆盖全国 20% 的城镇家庭,2011—2015 年我国计划建成保障住房 3 600 万套,需要资金 5 万多亿元。2011 年保障房建设的目标是 1 000 万套,需要资金约 1.4 万亿元,其中政府出资 5 000 亿,剩余资金缺口高达 9 000 亿元<sup>[1]</sup>。资金的缺乏、融资的困难成为制约我国保障住房的最大瓶颈。融资模式创新关乎保障房的建设,关乎保障房制度的实施,关乎广大中低收入群体住房问题的解决。因此,融资模式的创新成为保障房制度实施的核心和关键。

新加坡自 1955 年推行公积金制度后,在短短 50 多年的时间里,使约 85% 的居民居住在政府提供的保障性住房——

组屋中,其中 95% 的人拥有居住的组屋,真正实现全社会的“居者有其屋”,国民的住房问题得到较好解决。因此,新加坡保障住房的融资模式值得深入研究和借鉴。

## 1 新加坡住房融资模式剖析

### 1.1 新加坡的住房供应体制

新加坡政府坚持行政干预为主、市场调节为辅的房地产调控机制,实行双轨制住房供应体制,商品住房和保障住房市场并存,以保障住房市场为主,私宅为辅。新加坡政府为约 85% 的国民提供保障性住房,约 15% 的国民依靠市场获取私宅<sup>[2]</sup>。

新加坡政府成立之初,总统李光耀就将国民“居者有其屋”作为政府的根本目标。新加坡大部分的土地是国家所有,政府为组屋的建设提供土地,同时政府还有权利向私人征用土地用于保障住房的建设。新加坡强有力的政府干预行为是住房保障制度实施的前提。政府为绝大多数国民提供保障住房的同时,也能够让经济条件优越的国民通过房地产市场购买私宅,因此,在新加坡 12 万新元(约合 60 万人民币)/m<sup>2</sup> 的私人公寓也不足为奇。总之,新加坡的住房供应体制既满足了普通民众的住房需求,并且有效切断了人们的住房投机行为,同时满足了高消费阶层的住房需求。新加坡住房供应

收稿日期:2013-01-11

基金项目:河北省保定市哲学社会科学规划课题(编号:201201029);河北农业大学社会科学基金(编号:LG20120303);河北农业大学 2010 年非生命基金项目。

作者简介:牛丽云(1975—),女,河北石家庄人,硕士,讲师,从事房地产经济与农业经济管理方面的研究。E-mail: niuly0666@163.com。

[13] Lovell S T, Johnston D M. Designing landscapes for performance based on emerging principles in landscape ecology[J]. Ecology and Society, 2009, 14(1): 44-67.

[14] Bonfanti P, Fregonese A, Sigura M. Landscape analysis in areas affected by land consolidation[J]. Landscape and Urban Planning, 1997, 37(1/2): 91-98.

[15] Diebel M W, Maxted J T, Robertson D M, et al. Landscape planning for agricultural nonpoint source pollution reduction III: Assessing phosphorus and sediment reduction potential[J]. Environmental Management, 2009, 43(1): 69-83.

[16] Huang Q, Li M, Chen Z, et al. Land consolidation: An approach for sustainable development in rural China[J]. AMBIO, 2011, 40(1): 93-95.

[17] Pašakarnis G, Maliene V. Towards sustainable rural development in

central and Eastern Europe: Applying land consolidation[J]. Land Use Policy, 2010, 27(2): 545-549.

[18] FAO. Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmers of the European Union[R]. Food Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2008.

[19] Eberlin R. FAO's experience with land development instruments in European[R]. Santiago de Compostella - Galicia: Regional Workshop on Land Tenure and Land Consolidation, 2009: 9-11.

[20] 潘 影,肖 禾,宇振荣. 北京市农业景观生态与美学质量空间评价[J]. 应用生态学报, 2009, 20(10): 2455-2460.

[21] 郎文聚,宇振荣. 土地整治加强生态景观建设理论、方法和技术应用对策[J]. 中国土地科学, 2011, 25(6): 4-9, 19.

[22] 王 军. 土地整治呼唤景观生态建设[J]. 中国土地科学, 2011, 25(6): 15-19.

体系见图 1。

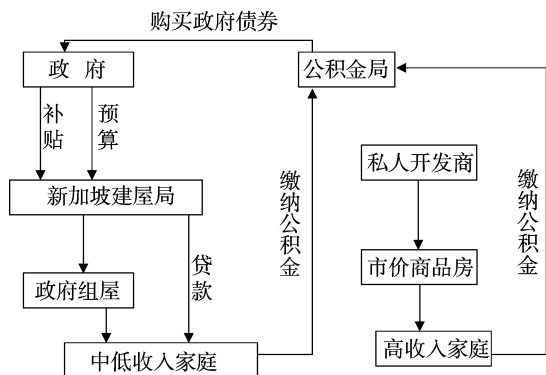


图1 新加坡住房供应体系

## 1.2 新加坡保障性住房——组屋的融资模式

新加坡在 1960—1970 年的 10 年间共建成约 11.7 万套组屋,投入资金巨大。组屋的资金来源,一是政府的补贴,保障房低于市场价格造成的资金不足由政府予以补贴。二是政府债券,政府债券大部分是向公积金局募集的。所以,新加坡组屋的融资模式是以公积金融资为主,政府津贴为辅的融资模式。公积金可以成为新加坡组屋建设的支撑原因如下。

### 1.2.1 利用强有力的政府干预手段降低组屋建设成本

土地成本是组屋成本的重要组成部分。组屋建设过程中使用国有土地的由政府提供;使用私人土地的,根据 1966 年出台的《土地征用法》的规定,建屋发展局享有征收私人土地的权力,这种征用极大地降低了用来建设组屋的土地的市场价格。组屋由政府投资建设并统一定价,以成本价出售给民众,所以组屋的价格优惠。

### 1.2.2 新加坡公积金制度的有效运行

公积金账户包括普通账户、保健账户和特别账户,公积金由雇主和雇员分别缴纳,统一计入每个会员的个人账户。缴费率随国民经济整体状况变动,但须经政府批准。政府对公积金免税,并为公积金存款提供担保。公积金账户分为普通账户、保健账户和特别账户,普通账户部分主要用于购房。其中归集资金约有 20% 被提做准备以应付提存,80% 购买政府债券和消费。因此,新加坡的公积金制度通过 3 个账户的资金归集,可以获得更多的资金投入保障住房的建设。

按照《中央公积金法》的规定,所有职工包括临时工、试用工、时间工、月薪工、日薪工、周薪工以及件薪工都必须按规定在公积金局开立账户存款。个体劳动者如果全年净收入超过 2 400 新元,也必须在公积金局开立账户存款。因此,公积金的缴纳人群是非常广泛的,这样一方面保障了缴纳人的受保障权利,另一方面也扩大了归集资金的数量。

### 1.2.3 明确公积金的住房保障与保障调节功能

公积金是福利性质的保障资金,具有国家强制性。公积金首先有住房保障功能,对于中低收入家庭购买组屋提供公积金贷款,使得公积金用于保障住房建设。另外公积金具有住房保障调节功能,通过公积金制度削减高收入家庭的住房保障利益,救济低收入家庭的住房保障利益。首先高收入家庭不得购买组屋,只能购买私宅,并且购买私宅时不得享受公积金贷款,只能通过商业银行贷款,这样充分实现了公积金的住房保障调节功

能,进而保证了公积金不被应用于私宅建设,有利于社会和谐。

新加坡组屋融资模式的实质是:在按照国家政策归集资金的情况下,把公积金应用到保障住房建设中,而不是投入到商品房——私宅的建设中,真正把握公积金住房保障服务的根本目的。

## 2 我国保障性住房建设融资困难的根源

### 2.1 住房公积金的使用与住房保障的初衷相悖

我国的住房制度是以房地产市场供给为主、保障房为辅的双轨制住房供给制度,与新加坡的住房双轨制有本质的区别。建立这样的住房供给制度,是以大多数国民有能力到市场上购买住房为前提构建的。民众有能力从市场购买商品住房,即表明他们有能力利用商业贷款通过市场行为购买住房,本不需要国家强制力的干预。然而我国又广泛推行住房公积金制度,利用政府强制力对于在市场上没有购房能力的群体进行救助,住房公积金涵盖了几乎所有中高收入群体,从这个意义上说政府又认为广大民众不能通过市场购买商品住房。因此,政府的行为呈现出二律背反的悖谬。悖谬产生的根源是混淆了公积金的住房保障功能,没有厘清被保障人应得的保障利益,大量公积金保障了不应接受保障或应限制接受保障的群体,公积金大量误投、误用,致使本该承担基本住房保障作用的保障住房建设资金匮乏,融资困难。

### 2.2 住房公积金没有实现住房保障调节功能

我国的住房公积金制度并没有实现住房保障方面的贫富调节功能,反而加剧了国民的住房保障差距。首先,住房公积金的缴纳对象并没有覆盖下岗职工、个体经营者、外来务工人员等中低收入群体,而这些群体恰恰是最需要接受保障和救济的群体;其次,住房公积金的缴纳规则,使得收入越高的群体获得的公积金账户资金越高,收入越低的群体获得资金越低,二者之间的差距有数十倍甚至是上百倍;再次,公积金贷款的申请更加剧了住房保障的差距,商品住房和保障住房均可以申请公积金贷款,申请的额度与缴纳的公积金的数额紧密相关联,公积金资金额度越大则可以申请到的贷款额度越大,收入水平越高的家庭获得公积金贷款的额度越大,大量公积金流入商品住房开发,公积金保障性住房建设投入严重不足,中低收入群体的保障利益严重受损。公积金的住房保障调节功能几乎完全丧失,一方面造成了住房保障利益分配不公,另一方面造成公积金大量非保障功能占用,公积金投入使用偏差造成保障性住房建设融资困难。

### 2.3 住房公积金归集总额受限

住房公积金单独归集,限制了公积金的数额。养老金也是政府强制缴纳的基金,我国大部分地区住房公积金、养老保险、医疗保险的缴费率达到工资总额的 49%,其中住房公积金约占工资的 25%,养老保险约占 14%,医疗保险约占 10%<sup>[3]</sup>。我国 3 项基金的缴费率已经超过了新加坡目前 36% 的缴费水平<sup>[4]</sup>。由于住房公积金和养老保险基金都是强制性储蓄基金,二者存在合并的基础。如果住房公积金与养老保险基金合并,运营管理部门能进行整合,一方面可以将归集资金在两个个人账户间进行动态调整,另一方面可以大大提高公积金归集的数额。

我国保障性住房建设融资困难的根源是:一没有实现公积金的住房保障功能,二是没有实现公积金的住房保障调节功能,三是住房公积金归集额度不足。因此,在现有的公积金制度下,数量有限的公积金被用到资金需求量巨大的商品住房建设中,使得本应该通过市场化手段筹集的商品房建设资金大量占用了公积金,从而造成保障性住房融资严重困难。公积金制度的重新定位是保障性住房融资的根本点和创新点。

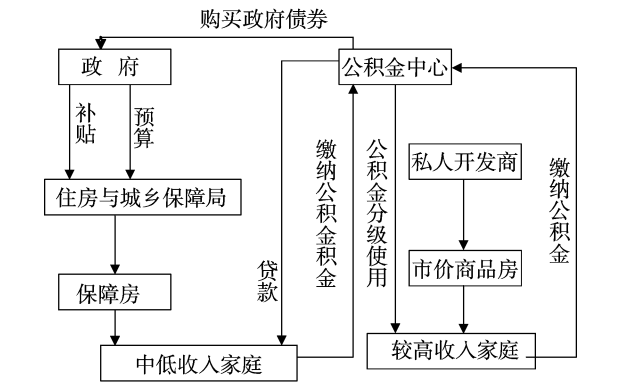


图2 公积金扩充融资新模式

3 我国保障性住房公积金扩充融资模式新探索

3.1 我国保障性住房融资新模式

公积金扩充融资模式中,首先由公积金中心负责归集住房公积金和养老保险基金,并把归集的基金在缴纳人的个人账户中进行合理分配。借鉴新加坡的经验,按照年龄结构进行分配,即年龄越小住房公积金分配资金越高,年龄越大养老保险基金分配资金越高。公积金中心购买政府债券,提供政府保障房建设资金,保障房低于市场价格形成的不足部分由政府补贴。被保障的中低收入家庭通过公积金贷款购买保障住房,购买商品住房的较高收入家庭按照家庭收入分级使用公积金贷款,收入越高使用公积金贷款的额度越低,收入超过一定界限后,不得使用公积金贷款,保障公积金主要用于保障房建设,实现公积金的住房保障与贫富调节功能(图2)。

3.2 养老金和住房公积金合并成为保障性住房融资的主体

住房公积金和养老金合并后,资金的归集规模可以增加大约 56%,进一步提高了融资的额度。我国 2005—2010 年公积金沉淀资金如表 1。

按照 2011 年建造保障住房 1000 万套计算,建设资金 1.4 万亿,政府拨款 5 000 万亿,资金缺口 9 000 万亿。按照 2010 年的公积金沉淀资金计算为 6 329.74 万亿元,如果考虑养老金合并增加的 56%,资金总额达到 9 874.39 万亿元,可以满足保障房建设的需要。因此,将养老金与住房公积金合并后,这部分资金可以作为保障住房的主体资金。

表 1 2005—2010 年公积金沉淀资金

年份	全国公积金银行专户 存款余额(亿元)	沉淀资金 (亿元)
2005	2 907.90	1 656.00
2006	3 520.02	1 945.83
2007	4 107.58	2 186.55
2008	5 616.27	3 193.06
2010	6 813.09	6 329.74

3.3 住房公积金的分级使用

公积金虽然主要功能应该投资于保障住房建设,但是,由于房价的持续上涨,许多国民在购买商品住房的过程中确实存在资金不足问题。因此,住房公积金可以分级使用,即允许缴纳人在购买商品住房时,按照一定的收入水平使用部分公积金贷款,收入水平越高使用公积金贷款的额度越少,使用商业贷款的额度越高,当收入达到一定水平时,不允许缴纳人使用公积金贷款,而全部采用商业贷款。收入水平越低,接受住房保障的家庭使用公积金贷款的额度越大。这样一方面保障了公积金可以最大限度应用于保障住房建设,另一方面兼顾了较高收入群体购买商品住房的资金紧张问题。

4 结语

住房公积金和社会养老基金是具有国家强制储蓄性质的社会保障基金,由于性质相同所以具有合并归集的基础。社会保障基金的保障性是其最大特点和基本属性,首先要保障缴纳人获取基本住房保障,因此要求基金应该主要投入保障住房建设,保障国民最基本的居住需求得到满足。由于公积金具有国家强制性,这种福利政策设置的初衷:一是通过这样的机制使得国民得到一定的福利保障,二是通过这一制度实现高收入与低收入家庭的住房保障二次调节,适当牺牲高收入家庭的利益,保护低收入家庭基本居住需求的实现。因此,不同收入水平获得的福利保障也是不同的,收入越高保障程度越低。根据我国住房保障政策和公积金制度的本质,结合新加坡公共住房融资的经验,提出了公积金扩充的保障性住房新模式,希望此模式能够为我国保障性住房融资问题的解决提供参考。

参考文献:

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 关于多渠道筹措资金确保公共租赁住房项目资本金足额到位的通知[EB/OL]. [2013-01-09]. [http://www.gov.cn/jzwgk/2011-07/14/content\\_1906271.htm](http://www.gov.cn/jzwgk/2011-07/14/content_1906271.htm).  
[2] 刘 远. 新加坡组屋建设的基本经验[J]. 吉林工商学院学报, 2012(5):53-55.  
[3] 朱 婷. 住房公积金问题研究[D]. 福州:福建师范大学,2011.  
[4] 新加坡中央公积金局. CPF contribution and allocation rates from 1 September 2012[EB/OL]. [2013-01-09]. <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRA>.