

7 我国保障性住房资金运作分析

7.1 我国保障性住房的资金来源及运行现状

资金是保障性住房建设顺利开展的重要保证,但资金不足和来源受限已成为制约我国保障性住房建设的最大瓶颈。受美国次贷危机影响的国内经济不景气和政府各种减税措施,造成了财政收入的下降,直接影响了以财政支出为主要资金来源的保障性住房建设步履艰难。根据我国《预算法》的规定,地方财政不能发生赤字,这也从法律上否定了地方政府负债经营的路线。解决好资金缺乏这个最为紧迫的难题,必将促使我国保障住房建设工作取得全面的胜利。

7.1.1 我国保障性住房资金来源

我国保障性住房资金来源主要有3个方面:一是地方财政预算内安排用于住房保障建设的资金、中央预算内投资补助和中央财政保障性住房保障专项补助资金等各种补助金;二是土地出让净收益中按照不低于10%的比例计提入住房保障的资金;三是住房公积金增值收益扣除计提的贷款风险准备金和管理费用后的全部余额;廉租住房的维护和管理资金则来源于廉租住房租金收入。其中,由市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房只能按成本价销售,不得有利润。经济适用房主要是依靠地方政府无偿划拨土地,开发商在限定利润(通常利润率为3%)的情况下进行开发建设,这种运作方式免征城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金,住宅项目外的基础设施建设费用由政府负担。

廉租房建设的建设资金来源主要是地方财政支出,10%的土地出让净收益和公积金增值收益的可提取部分。由于土地出让收益是一次性收益,受土地本身的各种性质和土地市场波动的影响较大,且计提比例小,公积金增值收益规模有限等影响,我国保障性住房的资金来源主要还是以地方财政投入为主,中央财政投入为辅。

1) 住房公积金增值收益计提入保障住房的资金

2008年,通过贯彻党中央、国务院各项决策部署,落实《住房公积金管理条例》和《国务院关于加强住房公积金管理的通知》,加强监督检查,规范管理,提高服务水平,大力发展个人贷款业务,严格执行“控高保低”缴存政策,住房公积金的缴存、提取和贷款业务保持了健康发展的态势。截至2008年末,城市廉租住房建设补充资金总额为191.93亿元,按规定累计向同级财政上缴96.98亿元。

2008年业务收入为453.56亿元,同比增加152.67亿元,增幅为50.74%。业务支出为283.46亿元,同比增加78.48亿元,增幅为38.29%。增值收益为170.1亿元,同比增加70.49亿元,增幅为70.77%。年末贷款风险准备金余额为285.67亿元,占贷款余额的4.68%;年末城市廉租住房建设补充资金总额为191.93亿元,按规定累计向同级财政上缴96.98亿元。

2) 各大城市土地出让金计提入保障性住房的资金

由于我国住房和城乡建设部没有把全国各城市土地出让金计提入保障性住房资金进行统一的归口管理,因此在掌握这部分资金来源的问题上,很难就全国的现状进行统一的论述。笔者现对全国70个大中城市土地出让金进行总结,希望借此揭示出土地出让净收益计提入保障性住房资金的资金。

根据中国房地产指数系统数据,2009年中国70个大中城市土地出让金共计10836亿元,同比增加140%,按土地出让净收益不低于10%的比例计算,2008年仅中国70个大中城市计提入保障性住房的资金已超过1000亿元。其中,杭州土地出让金高达1054亿元,位居全国第一,杭州和上海成为土地出让金超过千亿的两个城市。一线城市中,上海、北京土地出让金位于前列。广州受255亿“地王”影响,土地出让金同比大幅上涨,位居第五。深圳受土地供应偏紧影响,土地出让金相对较低,仅有136亿,位居23位。二线城市中,杭州、天津、宁波、武汉等经济相对活跃的城市土地出让金位居前列。“地王”的出现直接放大了地方政府土地出让金的收入。2009成交总价排名前10位的地块成交总金额为6191亿,占70个城市总成交总金额的57%。

表 7.1 2009 年土地出让金前 20 排行榜

排名	城市	2009 年/亿元	2008 年/亿元	2007 年/亿元
1	杭州	1 054	312	646
2	上海	1 043	382	803
3	北京	928	503	438
4	天津	732	439	388
5	广州	489	122	323
6	宁波	488	68	52
7	重庆	440	117	314
8	武汉	361	81	267
9	佛山	332	68	216
10	成都	324	66	396
11	无锡	315	83	16
12	厦门	303	53	352
13	沈阳	295	153	313
14	苏州	275	65	422
15	大连	262	146	47
16	南京	242	146	383
17	济南	183	40	30
18	常州	176	48	61
19	青岛	155	99	105
20	合肥	154	65	86

3) 各级政府预算内安排用于住房保障建设资金及各种补助金

2008 年,在国务院扩大内需促进增长的十项措施中,“加快建设保障性安居工程”位列首位。截至 2008 年第三季度,各地廉租房建设已投入资金 180 亿元,其中中央财政专项补助资金 68 亿元。2008 年全国对廉租房的投资已经超过了 2007 年年底之前累计投资的总和。

截至 2008 年第三季度,全国已开工建设廉租房 32 万套,各地投入的 180

亿元已接近 2007 年全年投入的 2 倍,而 2007 年全年各地用于廉租住房制度建设的资金为 93.8 亿元,新增廉租住房仅 10.5 万套。经济适用房方面,2008 年前三季度各地新开工经济适用住房 85 万套,完成投资 860 亿元。

2008 年 12 月,国办发布 131 号文件,要求各地从实际情况出发增加经济适用房建设。根据住房和城乡建设部的部署,为了保障中低收入阶层的居住环境,2009—2011 年 3 年间,全国将投资 9 000 亿元用于新建 200 万套廉租房和 400 万套经济适用房,同时完成约 220 万户林业、农垦和矿区的棚户区改造。这一波大力度保障性住房的建设将解决约 1 300 万户低收入家庭的住房困难问题,基本能满足全国范围内的低收入家庭的住房需求。

7.1.2 我国保障性住房资金运作方式

我国保障性住房资金来源主要分 3 块,即各级政府预算内安排用于住房保障建设的资金及各种补助金,土地出让净收益中按照不低于 10% 的比例计提入住房保障的资金以及住房公积金增值收益扣除计提贷款风险准备金和管理费用后的全部余额。而就我国保障性住房资金的运作管理实际来看,主要是针对公积金的征缴和日常管理。

1) 我国保障性住房资金运作方式概述

我国保障性住房建设资金的运作方式可概括为“房委会决策,中心运作,银行专户,财政监督”,我国保障性住房资金的管理主体是各城市的住房公积金管理中心。结合我国的管理实际,保障性住房资金运行呈现出以下几个特点:一是有专门的管理机构独立运作;二是决策、执行和监督等相对独立,相互制衡;三是存、贷和结算等具体金融业务委托商业银行进行;四是职工个人的住房公积金提缴由各单位代扣缴等。

(1) 房委会决策

我国各大城市都设有住房委员会,它是各市人民政府领导下的推行住房制度改革的决策咨询机构,由市政府领导,各有关部门、金融机构、驻该市的中央单位和部队等组成。作为保障性住房建设资金之一的住房公积金,在实施住房公积金制度中,房委会主要履行以下职责:制定推行住房公积金制度的政策和措施;审议住房公积金的归集、使用计划和发展规划;审议确定住房公积金的预算和决算;监督住房公积金制度的实施;市人民政府赋予的其他

有关职责。

(2) 中心运作

各大城市也分别设有住房公积金管理中心,其功能的具体负责各城市住房公积金管理工作。它是独立的事业单位,当然也是政策性的专业住房金融机构,是住房公积金管理的主体。它的主要职责是:负责住房公积金的归集、贷款归还和保值增值;编制、执行住房公积金归集、使用和发展规划;编制和执行住房公积金的预算和决算;审批住房公积金的提取、贷款申请;监督住房公积金的缴存、借贷和结算;会同有关部门拟订住房公积金的缴存比例;负责住房公积金的核算工作;对违反住房公积金制度的行为实施处罚;执行房委会决定的其他事项。

(3) 银行专户

银行专户是指住房公积金按单位和职工个人在由住房公积金管理中心委托指定的银行专户存储。银行代理是指住房公积金的账户设立、缴存、借贷和归还等具体金融业务,由受住房公积金管理中心委托的银行代理经办。受托银行要与住房公积金管理中心签订委托合同,并按合同收取代理费用,因住房公积金管理中心是贷款人,所以住房公积金的贷款风险由住房公积金管理中心承担。受托银行的具体职责是:设立并管理职工住房公积金账户;办理住房公积金的缴存、贷款和结算业务;接受对住房公积金账户的查询;办理住房公积金管理中心委托的其他事项。

(4) 财政监督

财政监督是指住房公积金管理中心接受同级财政和审计部门的监督。这些监督主要包括:住房公积金管理中心的管理和业务经费,由同级财政部门核定后在住房公积金增值收益中划转;住房公积金管理中心和受托银行的财务会计制度必须按财政部门统一规定执行,并按规定向财政部门报送有关报表;住房公积金管理中心编制的住房公积金归集、使用和保值增值运营计划,报送住房委员会审议时,须有财政部门的代表参加审议等。住房公积金的运行是一项政策性金融活动,所以还必须接受中央银行的业务领导和监管。

2) 我国保障性住房资金运作的具体步骤

我国保障性住房资金的运行过程主要由归集、存储和使用 3 个阶段构成。



(1) 保障性住房资金的归集

保障性住房资金归集阶段要解决的问题主要是保障性住房资金的形成。其过程是根据保障性住房资金制度的规定,个人缴纳的住房公积金,由各单位对本单位应参加住房公积金的职工,在每个月发放工资时,都按照住房公积金制度统一规定的缴交比例,通常是占职工月平均工资的一定比例,从职工工资中代扣这部分资金,形成职工自缴的住房公积金。与此同步,也按住房公积金制度规定的统一缴纳比例,从本单位的规定资金中扣出一部分资金,形成单位为职工缴交的住房公积金。这两部分住房公积金都归职工个人所有。

(2) 保障性住房资金的存储

保障性住房资金在完成了缴交而得以实际形成后,就进入存储阶段。这个阶段主要由以下几个运行环节构成:

①建立账户。对于个人缴纳的住房公积金,首先经所属公积金管理中心审批同意后,单位设立一级住房公积金账户。由于住房公积金归职工个人所有,所以,要在单位账户下按每一位职工姓名、身份证号码等要素设立二级个人住房公积金明细账户。每位职工应得的住房公积金就计入个人公积金明细账户。单位一级住房公积金账户和对应的个人二级公积金明细账户共同构成了住房公积金的账户系统。

②存入受托代理银行。住房公积金管理中心不直接经办住房公积金的存贷结算等具体业务,而是委托一家或几家银行代理。住房公积金参加单位每月代扣后需缴纳的住房公积金,经受托银行总分核对平衡后,完成当月住房公积金的缴纳归集,在为单位和对应的职工建账的同时,资金统一存入公积金管理中心开在受托银行的账户中,这就完成了住房公积金的存储过程。

(3) 保障性住房资金的使用

保障性住房资金完成了存储,形成了公积金明细资金信息库后,就可以使用了。保障性住房资金按照使用方向与作用功能的不同,主要可以分为以下几个方面:

①职工提取自己账户中的住房公积金。不同地区在住房公积金的使用方面都有严格规定和具体的审核条件,主要是用于住房消费。另外,缴纳的

职工因离退休、完全丧失劳动能力、死亡等原因可一次性提取住房公积金账户中的余额并销户,职工可自由安排资金用途。住房公积金管理中心会随着实际情况的变化而不断调整这些规定,使住房公积金更好地为缴纳职工服务,规避风险。

②住房公积金贷款。这是住房公积金又一重要用途,并体现了住房公积金的互助性。由于住房公积金具有强制储蓄的特点,在使用上又有严格的规定,因此,必然产生住房公积金的资金沉淀。同时,在住房公积金的缴纳职工中必然存在急需更多资金来解决住房需求的情况。这两方面构成了住房公积金贷款的基础。住房公积金贷款对贷款对象、用途、期限、额度、利率和还款方式等都有具体规定。在我国实行福利分房制度的时期,住房公积金贷款主要是贷给单位用于建房,在实行住房货币化分配后,住房公积金贷款的对象就仅限于职工个人,用于住房有关的消费。

③保值增值性投资。保障性住房资金归集后存储的资金除去住房公积金的提取和发放公积金贷款以及日常的备付金的需要外,有大量的资金沉淀。为了防止资金的贬值或利率倒挂,沉淀的资金在制度规定的范围内可进行保值增值。为有效控制风险,对于这类投资的限制比较严格,如我国通常只允许用于购买国债等风险相对较小的投资,对投资规模也有控制。

3) 保障性住房资金现有运作模式的优势

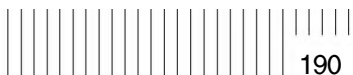
我国保障性住房资金的“房委会决策,中心运作,银行专户,财政监督”运作模式有以下几点优势:

(1) 资金来源形式多元化,投入渠道单一化

资金来源多,有利于增加资金储备和保障性住房的供给,且资金来源的形式明确,可有效地进行预算和使用管理。而投入渠道单一,都由政府直接或政府主导而投入,便于主管部门(住房公积金管理中心)统一管理和使用规划。在建设过程中,政府拥有充分的信任度,建设资金、建设进程、信誉和公平性都能有所保障。

(2) 设置有专门的政府管理机构,各部门间权责明确

一是资金的归集、存储和使用均由政府专门的管理机构负责或授权,可从城市规划的高度,同时考虑相关行业的经济发展而做出决策,使城市布局



和地区经济都得到良好的规划和发展。二是资金的运行由不同的部门管理和审批,运作各环节的主体明确,且设有决策、执行和监督等相对独立的部门,部门间可相互制衡,能在很大程度上保证资金的用途、目的明确。

(3) 公积金的合理管理增加了保障性住房资金的储备

公积金的合理管理在一定程度上提高了公积金缴纳率,从而确保保障性住房资金的来源,且实现保值增值。一方面,公积金的贷款业务种类多,包括商品房贷款、经济适用房贷款、单位集资建房贷款、“二手房”贷款等,方便市民贷款买房。市民申请公积金贷款时所需提供的材料与申请商业贷款一样,申请标准明确,手续明了。公积金合理的使用方式可提高市民缴纳的积极性。另一方面,对公积金的投资有明确规定,只限定于一些特定项目,规避风险,同时可确保资金的保值增值。公积金是按照国家统一规定的方法,由特定的主体运用,并依法分配其收益,增值收益扣除计提的贷款风险准备金和管理费用后的余额全部用于保障性住房的建设。

7.1.3 我国保障性住房资金来源及运作中存在的问题

1) 保障性住房资金匮乏,资金来源不足

目前我国保障性住房建设暴露出的资金不足问题主要体现在廉租房方面。因为经济适用房采用的是控制利润率的运作方式,因此在保证土地供给的前提下,市场的运作保障了资金的供给。而廉租房的建设资金主要依靠各级政府的财政支出,因此给政府部门带来了巨大的压力。特别在各地政府盲目追求经济效益、追求城市建设、追求面子工程的现实中,廉租房的资金来源暴露出中央财政支付薄弱、地方配套资金缺位等问题。总的来说,可以归结为以下几个方面:

(1) 地方政府建设廉租房动力不足

廉租房属于公共品,它具有公共性和福利性,这也决定了政府是建设廉租房的责任主体和出资主体。因为廉租房与市场房价呈负相关关系,即廉租房的供给每增加5%,就会迫使房价下降3%至4%。房价的下降会造成政府

收入减少和拖累经济增长的局面,而增加廉租房的供给恰恰又要加大政府的财政支出。因此,廉租房使财政收入减少、投入增加的特点,让许多城市将该投入到廉租房建设的资金用于盖楼堂馆所、搞面子工程,致使城市廉租房的建设资金依赖于住房公积金的增值收益部分。

(2) 银行信贷结构不合理

受地方政府建设廉租房动力不足的影响,银行在信贷方面也暴露出商品房和保障性住房结构不合理的问题。尽管全国各大城市在2007年全年、2009年下半年出现商品房市场开发过热的症状,但是各地银行还是不顾高风险,依然将贷款发放给商品房的开发商。面对城市保障性住房的贷款需求,却保持一种限制或排斥的态度。银行的亲疏政策又进一步加大了保障性住房资金的投入障碍。

(3) 廉租房融资工具缺失,渠道单一

目前我国保障性住房中廉租房和经济适用房开发建设主要依赖住房公积金、各级财政和银行信贷,金融机构暂时还没有发挥实质性的作用。我国现阶段尚没有开发针对解决廉租房资金来源的金融衍生产品,各地的债券和信托基金也仍处在起步和探索阶段,致使储蓄转化投资机制匮乏。廉租房的新型融资渠道如BOT系列(BOT、BT、BO、BOOT等)、PPP(Public Private Partnerships)、PFI(private Finance Initiative)等方式还没有得到进一步的研究,投入应用的机制还有待设计。

2) 住房公积金运作日常管理不规范

随着住房公积金制度在全国范围内的逐步推行,从资金的归集量上看,住房公积金积累的额度将越来越大,需要处理的数据信息越来越多;从住房公积金的属性上看,住房公积金是职工个人的工资性收入,属职工个人所有;从归集形式上看,住房公积金是依靠政府信用归集的一笔用于住房消费的资金,属于具有专项用途的专用资金。因此要求住房公积金管理部门必须管好这笔钱,肩负起责任,完成使命。但在住房公积金管理上目前尚存在许多亟待解决的问题和急需完善的地方,具体表现在以下几个方面:

(1) 机构设置存在潜在风险

一是保障性住房资金执行机构的性质不明确。从名称上看,作为保障性

住房建设资金管理单位的住房公积金管理中心,没有明确的界定,与其本身的定位一样,处于行政管理、公众资金管理、专项资金运营等几个环节的汇合点。无论是机构人员的身份确定、管理与约束机制的确定,都处于二元体制的边缘,这个机构也肩负着多重任务,既有来自政府的责任,也有来自住房公积金和税金缴存者的期待和信任;既要管住资金,还要有增值、保值、高利用率方面管好资金的要求。那么,机构的运行体制和机制就成为一个短期内难以获得答案的问题。二是保障性住房建设资金监控部门不完备。保障性住房建设资金作为一种契约式的强制性的住房储金,如果在运行中遭受损失,最终损害的是人民的利益,因为《条例》中明确规定住房公积金属于职工个人所有。因此,应进一步完善监督机制,也应对金融管理机构进行监督,虽然保障性住房资金管理机构本身是事业单位,住房委员会也不是金融机构,但住房公积金存、贷款本身却属于金融业务。

(2) 资金管理风险

一是保障性住房金融机构存在着违规操作现象,使保障性住房资金风险积累严重。首先,近些年来一些地方为了发展地方经济,将住房公积金作为普通资金来源对企业发放贷款,盲目审批。其次,一些住房公积金管理中心在国家规定以外的金融机构存储住房公积金资金,或替一些缴款单位贷款提供担保,承担连带责任,增加了住房公积金管理过程中的风险。再次,公积金存在被非法挤占、挪用的现象。目前,我国公积金的总归集额在两万多亿元,储蓄余额也超过了万亿。长期以来,在地方政府利益、政绩的驱使下,加上一部分公积金管理中心缺乏严格的内控制度,没有有效的法制手段,各方思想认识不足的情况,住房公积金被挤占、截留、挪用已经是公开的秘密,涉及公积金的案件屡有发生。由于行政干预和缺乏行之有效的监控措施,资金缺口越来越大,不仅严重影响职工住房抵押贷款及职工购房和支付离退休职工公积金的资金来源,形成了兑付风险,而且因违规的资金使用形成了“历史遗留问题”,严重影响了资金使用效益的正常发挥,挤压了住房公积金安全运作的空间。二是住房公积金管理中心账户管理存在风险。一些住房公积金管理中心没有按照国家要求建立“三级账”,没有切实承担起对住房公积金的核算任务,特别是有些住房公积金管理中心,还没有建立职工个人住房公积金的明细账目,常常出现账实不符现象。

(3) 资金筹集和使用风险

一是住房公积金缴存不规范。一些单位缴存住房公积金的随意性很大,有的单位根本不缴、少缴、欠缴住房公积金,这种现象严重地侵害了职工的合法权益;有些企业不按职工工资的实际数额缴纳住房公积金;还有的单位拖欠住房公积金的现象比较严重,拖欠时间长,数量大;还有的单位代扣了职工住房公积金而又不上交住房公积金管理中心。这些现象的存在都给住房公积金的使用带来了一定的风险。

二是贷款风险。一方面,由于住房公积金的管理费用实际上不能按设想的那样从住房公积金增值收益中列支,管理费用超标膨胀,加上公积金存款利率低于同期存款利率,一些中心出现公积金本值下降的情况,按现行通货膨胀率,此种趋势会一直进行下去。另一方面,职工个人住房抵押贷款由于期限长,以住房作抵押处理难度大,且在我国目前缺乏成熟的已购住房二级市场 and 住房抵押贷款证券市场,政府对此项贷款种类还没有参与进来,信用担保没有法律保证,使防范贷款人转移个人住房抵押贷款风险缺乏物质基础和法律环境,致使住房公积金管理机构抵御风险能力削弱。而贷款本息不能按时回收,将遭受资金坏账的风险。

三是投资风险。几年来,住房公积金规模不断增大,在住房公积金管理中普遍存在重归集、轻使用;重数量、轻质量;重规模、轻效益的倾向,加之行政干预,造成相当大数量的资金被投向房地产开发企业和商品生产流通企业,用于商品房开发和生产经营等高风险的投资。而对这些贷款的回收中,许多贷款单位存在着严重的信用危机,到期不履行合同,无力偿还或不愿意偿还贷款。

3) 资金来源及其资金运作中存在的问题后果分析

(1) 政府的积极性不高,保障性住房建设速度迟缓

伴随着房价的上涨,一方面,提供更多的土地,地方政府就能获得更多的土地出让金收益,增加可以自由支配的财政收入。另一方面,供给的土地越多,也能更好地促进房地产业的发展,同时达到依靠房地产行业繁荣来带动其他相关行业地方经济发展的效果。由此,地方政府对商业性房地产开发存在着严重的利益依赖。而廉租房的建设是由地方政府无偿提供土地,同时提供大部分建设资金,政府建设廉租房越多,拿出的土地就越多,获得的土地出让

金就越少,消耗的地方财政也越多,这显然与地方政府的利益相冲突。廉租房有使财政收入减少、支出增加的特性,而地方财政又是城市建设的基础,是政府主导推动经济发展的重要保障,这就势必造成了地方政府积极性的低落,保障性住房建设的迟缓。

(2) 资金匮乏造成保障性住房供给不足,保障性功能减弱

保障性住房的公共产品性质和财政属性决定了其总体依靠政府财政的现状。其一,按照国家的规定,不少于10%的土地出让净收益应用于保障性住房建设,这项政策并没有得到严格的落实。而从住房公积金增值收益中提取的廉租房补充建设资金的规定,也由于住房公积金制度起步较晚,基础薄弱,投资方式有限制,公积金收益少,提取资金少而很难落实。其二,用于保障性住房建设并不是土地出让金和住房公积金的首要用途,且资金总量并不都是很富余,公积金的“投资—收益—计提”并无严密的管理机制,贷款和投资过程中也会出现各类风险事故,造成保障性住房筹资的基础不能得到实质性的保障。

资金来源的不确定性,融资渠道发展缓慢以及现行融资方式的单一性造成的融资困难使资金匮乏,这是保障性住房的建设面临的最尖锐问题,其直接导致的供给不足使这项政策在一定程度上成为空谈,失去其原有的意义。在高速城市化中,惠及面窄、保障性小的住房政策对于调节房价作用不大,易拖累经济的发展,也引发各种社会问题。

(3) 机构设置和运作机制不完善,造成政策操作层的失误

其一,资金运作机构设置的特点增加了对机构本身的考验。管理机构是行政管理、公众资金管理、专项资金运营等的汇合点,且肩负着多重任务,这使机构本身就处于多重身份的转换中。管理者需要用不同的身份定位、不同的管理约束机制来处理不同事务,易造成机构内部的紊乱,对政策的实施效果就会减弱,对机构的运行机制是一种考验。其二,公积金的投资管理和监督都需要专业性的要求,我国公积金制度起步晚经验少,这对运作机构的管理人员同样是一种考验。

(4) 监管机制不完善造成资金的滥用,损害公众的利益

住房公积金的管理实行住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中

心运作、银行专户存储、财政监督的运作机制。这是典型的同级多头管理,而住房公积金管理委员会不是常设机构,管委会决策常常流于形式;管理中心是一个隶属于当地政府的行政化机构,同级财政部门只对管理中心提供的财务报表进行审查,进行的监督非常脆弱;银行与管理中心的关系就像银行与储户的关系一样,公积金管理中心是其大客户,完全掌握着资金调度的主动权,作为托管银行对资金的流动也起不到实质的监督作用。监督机制的脆弱造成公积金违规贷款和被政府的非法挤占挪用,容易引发腐败,造成不公,导致公众资金和国有资金的流失。

4) 保障性住房资金运作模式的发展趋势

(1) 保障性住房资金融资方式创新化,渠道多元化

为解决保障性住房资金融资难,应积极寻找适合我国目前国情和政策的融资模式,对新型融资方式进行证伪或证实,以拓宽融资渠道,增加保障性住房的资金来源。进行新型融资模式探索选择时,需结合我国保障性住房资金的需求特点和建设特点,即保障性住房建设是国家福利政策的体现,是一种微利甚至无利的政府投资行为,保障性住房属于混合产品类,具有很强的正外部性和一定程度上的排他性,解决的是城市中低收入者对于住房的刚性需求,关乎公众利益。

(2) 土地出让金计提保障性住房资金运作更严格,且计提比例将提高

近年来随着房价的迅速提高,土地出让金的收益也有很大增加。但土地出让金的变相减免、不纳入预算管理、使用不规范等情况一直存在,对于10%的计提下限也并没有完全落实,对保障性住房资金的投入没有实质性的提高。为规范政府行为和房地产市场,将建立严格的土地出让金管理机制,保证土地出让金全额收取,且按比例计提各项政策性用途的资金,在不同城市将实行不同程度的计提比例的提高,以保证保障性住房的供给和房地产市场的健康发展。

(3) 资金运行和监管体系更加完善

一方面,资金运行体系的机构设置将更具明确性和专门化,管委会在一定程度上沿袭地方分管领导,挂靠部门负责人等现象将得到改变,决策主体的法律责任制度会得到加强。在管理中重视公积金所有人有一定的参与管

理的权利,同时把保障性住房的建设形势作为地方政府政绩的指标之一,使操作更规范。

另一方面,将建立严密的内审管理制度和内控制度,健全外部控制监管制度,对公积金管理中心职责履行、权力运用、行为规范进行监督,对信贷、会计等重要岗位工作人员进行监管。要完善信息披露制度,定期公布住房公积金管理政策、制度、缴存使用情况、财务报告、重大事项等信息,增强公积金管理透明度,自觉接受社会和民众参与监督,始终置于社会公众的监督视野之下。

(4) 保障性住房的建设由政府主导,依靠市场运行

保障性住房是国家政策性住房,但鉴于政府财政收入的有限性,政府在住房保障领域的供给比重将逐渐降低,在保障性住房建设和具体运作中将逐步引入市场机制的参与。住房保障体系将更多地依靠市场的力量,市场的供应作用将不断上升,运行机制也应该在政府主导下由市场来调节。若房价存在虚涨时,工资的比例同时得不到相应比例的提高,保障性住房的需求量也会随之有一定幅度的增加,为缓解住房压力,其建设的规模应与房价挂钩,在抑制房价的同时,建立科学合理的保障性住房的需求预测和市场分析机制。

(5) 住房公积金的归集覆盖率更广,投资类型更多种,风险管理更严密

对于公积金的缴纳,目前的缴纳覆盖面是近70%,还有很大的拓宽空间。公积金的缴纳是职工的合法权益,不管从对个人还是对公众来说都是有利于民的政策,职工个人和单位都应提高意识,行使权力履行义务积极缴纳。同时加强管理部门对所缴纳公积金的审计,完善财务制度。

对于投资和风险管理,公积金涉及面广,业务量大,社会性较强,应加强对其的投资和风险管理。为增加公积金的收益,应丰富其投资类型,对将实施的投资决策应进行科学的收益及风险预测,例如有学者研究,在现今经济发展形势下,半年期定期存款和3年期凭证式国债具有相对较高的投资价值,当两者按照8:2的比例构成住房公积金投资组合时,可以获得较高的收益和较低的风险。对于这样的新型研究都将在采用之前进行严格的论证。

(6) 为保障性住房资金设立专门的国有政策性银行

在现行的资金运作模式中,金融机构的操作环节是必不可少的,但存在