从住房公积金到个人公积金：住房公积金与养老金协同改革研究

施文凯　董克用

[摘　要] 住房公积金制度是中国经济体制转轨时期住房领域改革的产物，有效地推动了住房制度改革。当前，中国住房领域的主要矛盾发生转变，供给侧对住房公积金的需求减弱，而住房公积金支持需求侧的能力有限。现行住房公积金制度的运行机制存在强制力度不够、缴存需求错配，低存低贷矛盾、造成双重损益，利益结构失衡、有损社会公平等问题。基于全生命周期视角，住房公积金制度仍需保留，可供选择的改革方案是联通个人养老金制度、建立非强制性的个人公积金制度，通过住房与养老间协同改革的“结构性做加法”方式，获取有效解决住房问题和大力增加养老储备的“双重红利”，推动中国社会保障制度朝向系统集成、协同高效的方向发展。

[关键词] 住房公积金；个人养老金；个人公积金；全生命周期
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）08-0074-10

中国的住房公积金制度建立于1994年，运行已有20多年时间，在推进经济体制转轨时期的住房改革过程中发挥了重要作用。当前，中国的经济社会发展情况和社会主要矛盾已经发生巨大改变，而住房公积金制度的运行机制却并未随之进行较大改革，多数改动仍属于政策层面的调整。基于全生命周期视角，住房和养老是个人在工作期和退休期的两个互相关联的需求，同时也是我国社会保障体系的重要组成部分。党的二十大报告在“健全社会保障体系”部分提出，“发展多层次、多支柱养老保险体系”和“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。2021年，中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行集体学习。习近平总书记在主持学习时强调，“世界各国发展水平、社会条件、文化特征不同，社会保障制度必然多种多样”，需要“立足国情、积极探索、大胆创新”，“建设中国特色社会保障体系”。习近平总书记提出：“现在，

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“促进我国多层次养老保险体系发展研究”（21JZD035）。
[作者简介] 施文凯，中国财政科学研究院助理研究员；董克用，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师。

我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，提高统筹谋划和协调推进能力，确保各项改革形成整体合力。”[1]本文通过深入考察住房公积金制度面临的发展形势，系统分析住房公积金制度存在的主要问题，提出住房公积金和个人养老金二者协同改革、建立个人公积金制度的改革方案，进而获取改革的“双重红利”，推动中国社会保障制度朝向系统集成、协同高效的方向发展。

一、住房公积金制度的建立背景与面临的新形势

改革开放以来，为适应建立社会主义市场经济体制的需要，中国积极推进各个领域的制度改革，住房公积金制度正是经济体制转轨时期住房领域改革的产物。在计划经济时期，中国城镇住房实行单位保障模式。企业的背后是国家管理，也即运行主体是单位（企业），而国家是最后的买单人，因此，住房的单位保障模式实质上是国家保障。同时，城镇住房基本由政府建造，并作为一种福利提供给职工。在这种住房分配制度下，国家和国有企业的住房供给不足与居民对住房的强烈需求之间的矛盾成为当时住房领域的主要矛盾。[2]党的十一届三中全会提出对经济体制进行改革的任务和要求，以城市为重点的整个经济体制改革进入试验和探索时期。城市经济体制改革的重点是搞活国有企业、扩大企业经营自主权，这就导致计划经济体制下的住房单位（国家）保障模式不能与之相适应，在一定程度上也阻碍了劳动力的流动；加之计划经济时期住房供给不足导致城镇住房问题突出，住房分配制度改革势在必行。住房分配制度改革的目标是实现由住房福利分配向住房市场化的转变，解决两个内在冲突：一是大力增加住房投资、快速增加住房供给；二是理顺投融资关系、减少政府在住房领域的负担。[3]但在计划经济体制下，由于长期实行城镇职工的低工资制度，职工住房储蓄和购买能力不足，而住房资本市场当时尚未形成，因此，住房筹资成为当时住房分配制度改革的重点任务和关键突破口。改革关键之际，上海率先破冰。1991 年，上海在借鉴新加坡中央公积金制度建设发展经验的基础上，探索建立了强制储蓄的住房公积金制度，单位和个人共同强制缴费并享受税收优惠，积累资金满足筹资需求，通过互助共济满足参加人的购房需求。作为当时上海住房改革方案的核心，住房公积金制度为解决住房筹资问题提供了稳定且长期的住房建设资金来源，缓解了住房需求与住宅建设资金严重短缺的矛盾。上海推出的住房公积金制度准确地抓住了当时房改工作的核心，很快在全国流行起来，并被中央采纳。1994 年，中央首次提出在全国全面推行住房公积金制度，并确立了住房公积金制度的基本框架。1999 年，国务院颁布《住房公积金管理条例》，住房公积金制度迈入规范化发展阶段。

中国经济体制转轨时期建立的住房公积金制度，通过强制储蓄的方式筹集资金，有效地推进了住房分配从实物分配向货币化购买的转换进程，为住房市场化改革提供了资金基础和制度基础。时至今日，最初参加住房公积金制度的多数居民已经通过住房公积金解决了购房和住房问题，中国住房领域主要矛盾也已发生改变。与 20 世纪 90 年代不同的是，当前，住房资本市场发展较快，住房供给的资金短缺问题得到缓解，并且住房供给在地区上存在结构性过剩问题；在城市，特别是大城市房价快速上涨的背景下，住房公积金制度在支持城镇居民，尤其是新市民解决住房问题方面的功能趋于弱化。[4]整体来看，住房领域的主要矛盾已

经转变为供给方面的地区性结构性过剩与需求方面的居民购房能力不足之间的矛盾，供给侧对住房公积金的需求大幅减弱，而住房公积金支持需求侧的能力又较为有限。这是当前住房公积金制度在住房领域所面临的新形势。同时需要注意的是，中国 GDP 增速从 2012 年起开始回落，告别过去 30 多年平均 10% 左右的高速增长，从高速增长转为中高速增长，中国经济发展步入新常态。经营主体经营发展面临压力，企业利润下降，职工工资增速减缓。在此背景下，诸如深化增值税改革、小微企业普惠性税收减免、增值税留抵退税、个人所得税改革、降低社会保险费率等一系列“减税降费”政策相继出台。强制缴费的社会保险单位缴费部分尽管一降再降，但是名义费率依然偏高，“成本做减法”和“福利做加法”之间的矛盾更为突显，这是当前全面考量住房公积金制度所不能回避的客观现实。

二、住房公积金制度取得的成就与面临的问题

（一）住房公积金制度取得的成就

1. 覆盖范围持续扩大，缴存结构趋于均衡。一是缴存范围方面，2018—2022 年，全国净增住房公积金实缴职工人数分别为 699.19 万、444.98 万、446.32 万、1108.40 万和 543.48 万[①]，实缴职工人数分别为 14436.41 万、14881.38 万、15327.70 万、16436.09 万和 16979.57 万，缴存规模持续增长。二是缴存结构方面，通过表 1 可以看出，2018—2022 年，住房公积金缴存职工中，非公有制缴存单位[②]职工占比分别为 47.11%、49.03%、50.04%、52.14% 和 52.93%，2020 至 2022 年的非公有制单位缴存职工人数超过公有制单位缴存职工人数；新开户职工中的非公有制缴存单位职工占比分别为 72.92%、73.97%、75.57%、76.85% 和 76.02%，非公有制缴存单位职工数量呈现持续增加的发展态势，缴存结构更趋均衡。值得关注的是，2021 年中国在重庆、成都、广州、深圳、苏州、常州等 6 个城市开展灵活就业人员参加住房公积金制度试点，截至 2022 年年末，试点城市共有 22.03 万名灵活就业人员缴存住房公积金，其中新市民、青年人占比超过 70%，制度的包容性显著提升。

2. 支持职工住房消费，减轻职工住房负担。一是支持职工基本住房消费，多渠道地保障住有所居。2022 年，住房类消费[③]提取占当年提取额的比重为 79.18%，整体呈现增长趋势。支持 4245.26 万人提取 15286.81 亿元用于购买、建造、翻建、大修自住住房和偿还购房贷款本息，分别占当年提取人数和提取金额的 62.59%、71.55%；支持 1537.87 万人提取 1521.37 亿元用于租赁住房，分别占当年提取人数和提取金额的 22.67%、7.12%，有效地支持了租赁住房消费；支持 1.07 万人提取 5.01 亿元用于加装电梯等自住住房改造，大力支持城镇老旧小区改造，改善职工居住环境。二是重点满足基本住房需求。2022 年发放的个人住房贷款笔数中，首套住房贷款占比 81.90%，144 平方米（含）以下住房贷款占比 91.04%，40 岁（含）以下职工贷款占比 79.81%。三是节约职工住房贷款利息支出。2022 年，住房公积金个人住房贷款利率比同期贷款市场报价利

①如无特殊说明，本文住房公积金的相关数据均来自历年《全国住房公积金年度报告》。

②非公有制缴存单位包括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；公有制缴存单位包括国家机关和事业单位、国有企业、城镇集体企业。

③住房类消费包括购买、建造、翻建、大修自住住房，偿还购房贷款本息，租赁住房，老旧小区改造及其他等。

表1　2018—2022年按单位性质分缴存职工人数及其占比变化情况

年份	2018		2019		2020		2021		2022	
项目	实缴职工（万人）	占比	实缴职工（万人）	占比	实缴职工（万人）	占比	实缴职工（万人）	占比	实缴职工（万人）	占比
国家机关和事业单位	4452.39	30.84%	4465.90	30.01%	4513.36	29.45%	4654.61	28.33%	4744.96	27.95%
国有企业	2928.23	20.28%	2892.94	19.44%	2907.38	18.97%	2969.08	18.06%	3010.21	17.73%
城镇集体企业	255.18	1.77%	226.20	1.52%	236.82	1.54%	241.87	1.47%	237.33	1.40%
外商投资企业	1222.53	8.47%	1194.97	8.03%	1174.73	7.66%	1203.93	7.32%	1225.67	7.22%
城镇私营企业及其他城镇企业	4449.85	30.82%	4904.90	32.96%	5358.40	34.96%	6083.31	37.01%	6474.33	38.13%
民办非企业单位和社会团体	251.87	1.75%	257.45	1.73%	269.16	1.76%	297.03	1.81%	315.06	1.86%
其他类型单位	876.36	6.07%	939.02	6.31%	867.85	5.66%	986.27	6.00%	972.01	5.72%
公有制缴存单位合计	7635.80	52.89%	7585.04	50.97%	7657.56	49.96%	7865.56	47.86%	7992.50	47.08%
非公有制缴存单位合计	6800.61	47.11%	7296.34	49.03%	7670.14	50.04%	8570.54	52.14%	8987.07	52.93%
总计	14436.41	100.00%	14881.38	100.00%	15327.70	100.00%	16436.09	100.00%	16979.57	100%

资料来源：2018—2022年《全国住房公积金年度报告》

率低0.9~1.35个百分点；年内发放的住房公积金个人住房贷款，偿还期内可为贷款职工节约利息支出约2089.02亿元，平均每笔贷款可节约利息支出约8.43万元，有效地减轻了职工住房消费负担。

（二）住房公积金制度面临的问题

住房公积金运行机制可归结为“强制缴费、低存低贷、互助共济”。其中，“强制缴费”是指用人单位和职工个人共同强制缴费；“低存低贷”是指住房公积金账户存款利率较低[①]、购房贷款利率较低[②]，“低贷”以“低存”为前提和基础；“互助共济”主要是指购房者可以

①住房公积金账户资金按照国家规定利率计息。之前的规定是，当年缴纳的资金按照活期计息，上年结转的资金按照三个月定期存款利率计息；2019年，账户存款利率统一按照一年期定期存款利率执行。较之前虽有所提高，但仍低于居民消费价格指数（CPI）增长，也低于较长期存款利率和国债等其他金融产品收益。

②2022年，央行下调首套个人住房公积金贷款利率0.15个百分点，5年以下（含5年）和5年以上利率分别调整为2.6%和3.1%。

使用住房公积金申请贷款购房。在这种运行机制下，住房公积金制度的内生不公平性成为制度的主要问题，并在个人层面造成事实上的经济利益差别。[5]

1. 强制力度不够，缴存需求错配。作为强制缴存制度，住房公积金强制执行却并不到位。对比来看，截至 2022 年年末，住房公积金实缴职工 16979.57 万人，而同期职工基本养老保险参保职工 36711 万人，职工基本医疗保险在职职工 26607 万人，住房公积金制度存在覆盖不足问题①，尤其是在非公有制缴存单位中更为突出。近年来，农业转移人口及新就业大学生等新市民开户人数持续增加，但覆盖不足问题依然存在。新市民住房需求强烈，对政策性的长期低利率贷款支持的需求更为迫切，但部分社会成员被排斥在住房公积金制度之外，或者住房公积金的缴纳比例较低，造成最需要通过住房公积金贷款解决住房问题的群体，却无法得到住房公积金的支持。因此，从制度内外看，住房公积金的互助共济是小范围互助共济。由于强制执行并不到位，住房公积金实缴人数规模有限，绝大多数社会成员被排斥在住房公积金制度之外；而未参加住房公积金制度的社会成员的购房需求往往更为强烈、购房能力往往更为薄弱，小范围的互助共济致使制度的公平性受损。

2. 低存低贷矛盾，造成双重损益。住房公积金“低存低贷”机制是保障制度运行的基础，其中的低息贷款则是制度向参加人提供的最大优惠。但“低存低贷”机制也造成了两个矛盾：一方面，已经使用住房公积金贷款解决住房问题的个人，既享受了低息贷款的优惠，又避免了低息存款的损失。另一方面，尚未使用住房公积金贷款解决住房问题的个人，既承受了低息存款的损失，又未享受低息贷款的优惠。简言之，“低存低贷”所造成的损益是互相叠加的，也即“双重损益”。因此，从制度内部看，住房公积金的互助共济是逆向的互助共济。住房公积金制度通过“低存低贷”机制实现的互助共济，实质上是通过未购房者的“低存”利率损失，来换取已购房者的“低贷”购房优惠。同等情况下，已购房者多是收入或资产水平较好的群体。因此，能够享受“低贷”优惠并且避免“低存”损失的已购房者，成为住房公积金制度的最大受益人群。这就扭曲了制度的互助共济功能，造成事实上的逆向再分配。相关研究表明，住房公积金制度存在着“嫌贫爱富”和“嫌农爱城”的制度缺陷，最终导致“劫贫济富”，[6] 在实际运行中明显扩大了城镇居民的收入差距，[7] 制度公平损失较为严重。

3. 利益结构失衡，有损社会公平。在个人层面，根据现行规定，个人缴付的住房公积金从个人收入中扣除，免予征收个人所得税；个人提取住房公积金时满足相关条件，免予征收个人所得税。结合住房公积金税收优惠政策和“低存低贷”机制可以看出，住房公积金制度的利益受益者主要是工资收入较高者（缴存金额更大、享受税优更多）和使用住房公积金贷款者（享受“低贷”优惠且能避免“低存”损失），利益受损者主要是没有使用住房公积金贷款者（“低存”导致收益损失），而被排斥在制度外的人群更是无法享受住房公积金制度的税收优惠政策和住房优惠政策。本应发挥互助共济功能的住房公积金制度，为中低收入群体“雪中送炭”的帮助却低于为高收入人群“锦上添花”的力度，制度利益分配结构失衡，有损社会公平。在资金层面，一方面是资金收益较低。住房公积金沉淀资金存放银行，利率较低，收益损失较大。另一方面是运行成本较高。2022 年支付受委托

①需要说明的是，职工基本养老保险和职工基本医疗保险允许灵活就业群体参加，而住房公积金仅在部分试点城市允许灵活就业群体参加，因此存在“应保”群体规模差异。但相较来看，灵活就业群体对总量影响不大，因此这一结论仍然成立。

银行归集手续费 28.36 亿元、委托贷款手续费 72.66 亿元，经办金融机构获益较大。

三、住房公积金制度改革建议：推进住房公积金与养老金协同改革

长期以来，由于住房公积金制度存在诸多问题，相关争议从未停止，其中最核心、最关键的争议在于住房公积金制度应该保留还是应该取消的“存废之争”。[8] 主张保留的研究同时提出了诸如纳入政策性住房金融体系 [9][10][11] 和改为国家政策性住宅金融机构 [12][13] 等顶层设计建议，以及诸如适度改变“低存低贷”状况 [14] 和均衡不同收入群体利益配置 [15] 等政策调整方案。本文认为，住房公积金制度需要改革而非取消。一方面，住房公积金对于提高中间收入群体住房购买能力具有促进作用，[16][17] 缴存住房公积金有助于提升新生代农民工的留城意愿，[18] 能够为缴存职工带来显著经济效应，[19] 对于解决和保障居民住房问题仍有积极作用。另一方面，住房公积金制度运行发展多年，利益格局已经形成，取消住房公积金制度的阻力过大、成本过高。那么，在新时代中国的经济社会发展背景下，住房公积金制度改革应当何去何从？

（一）基于全生命周期视角审视住房与养老间的关系

回顾住房公积金制度发展过程可以发现，20 世纪 90 年代建立的住房公积金制度在一定程度上借鉴了新加坡中央公积金制度的经验。新加坡中央公积金制度是强制性个人储蓄制度，雇主和雇员按规定缴费存入个人账户进行专户专储。个人账户包括普通账户、特别账户和医疗账户三个子账户，其中，普通账户主要用于购置政府租屋、亲属教育支出等用途；特别账户只限于养老和紧急情况支出。并且，当个人年满 55 周岁时，政府为其开设退休账户，个人需将普通账户和特别账户的资金按照规定的最低存款数额转入退休账户，也即普通账户和特殊账户在个人年满 55 周岁后合并为退休账户。[20]

个人在生命不同阶段的收入和支出是不同的，全生命周期视角主要考虑个人在生命的不同阶段跨期收入与支出的平衡问题。简而言之，个人在工作阶段通过收入增加实现财富储备，在退休阶段依赖财富储备进行养老。实际上，无论是政府强制储蓄的养老金计划，抑或是个人自愿进行的养老储备活动，都是基于全生命周期视角所开展的具体实践。但是，新加坡中央公积金制度更为有益的启示在于，制度可以兼顾个人不同生命周期的突出需求：青年时着力解决住房问题，临近退休时着力解决养老储备问题。进一步考察可以发现，美国养老保障体系中除了社会保障制度、雇主养老金计划、个人退休计划外，还包括自有住房；中国也在开展老年人住房反向抵押养老保险工作，“以房养老”业务从理论走向实践。理论和实践都表明，住房与养老之间存在密切联系。[21]2016 年，中共中央政治局就我国人口老龄化的形势和对策举行集体学习，习近平总书记强调要“向加强人们全生命周期养老准备转变”。[22] 基于全生命周期视角看，兼顾青年买房和退休养老两个问题可以成为住房公积金制度可能的改革方向，以期获取兼顾“青年解决买房需求”和“中年增加养老储备”的双重制度红利。

（二）推进住房与养老协同改革建立个人公积金制度

为了向全生命周期养老准备转变，积极有效解决住房公积金制度存在的问题，同时增加养老资产储备规模，建议探索住房与养老协同改革，将住房公积金和个人养老金整合成为个人公积金制度①。个人公积金是政府依据相关法律法规，

①未来也可探索将中国养老金制度体系中的第二支柱企业（职业）年金整合进入个人公积金制度。

通过财税政策支持、引导全体经济活动人口建立的，以解决住房问题和增加养老储备为目的的制度。个人公积金制度以个人账户为基础，下设住房公积金账户（以下简称“住房账户”）和个人养老金账户（以下简称“养老账户”），制度鼓励个人在年轻时向住房账户缴费以帮助解决住房问题，在中年时向养老账户缴费以增加养老财富储备，核心在于打通住房公积金和个人养老金之间的资金转移渠道。具体而言，在个人公积金制度中，个人首次向个人公积金制度缴费，住房账户按照住房公积金缴存规则缴纳，养老账户在个人养老金缴费限额内自主缴纳，两类资金默认进入住房账户，优先支持解决住房问题。在达到一定条件时[①]，住房账户资金按照特定比例或特定额度，强制转入养老账户，逐渐转向支持增加养老储备；个人也可根据实际情况，随时自愿将住房账户资金转入养老账户。需要说明的是，住房账户和养老账户之间的资金转移是单向的，也就是说允许住房账户资金转入养老账户，转入后不允许转回住房账户。

（三）新时代推进住房与养老协同改革具备基础条件

1. 住房公积金和个人养老金都具有私有产权属性，为改革提供了产权基础。根据相关规定，职工个人缴存的住房公积金和职工所在单位为职工缴存的住房公积金，属于职工个人所有；个人养老金是个人自愿参加并享受税收优惠的制度，个人缴费属于个人所有。因此，住房公积金和个人养老金都是个人的私有财产，资产独立且归属清晰。

2. 住房公积金和个人养老金都具有养老金融属性，为改革提供了功能基础。养老金融属性主要分为积累属性和金融属性。从积累属性看，住房公积金和个人养老金均属积累型制度，账户封闭运行，除购房等正常提取住房公积金和特殊情况提取个人养老金外，一般需要退休后才能领取。从金融属性看，住房公积金具有住房金融功能，通过集合资金实现低息贷款、建设住房等目标；个人养老金存续期长达数十年，是典型的实行混业经营的金融业务，追求资金的保值增值。

3. 住房公积金和个人养老金的现行制度设计调整，为改革提供了实践基础。一方面，个人养老金制度采取账户制模式，这为个人提供了一个可携带的、可承接其他私有资金转移的有效载体，为个人公积金制度的建立提供了可能。另一方面，部分城市正在稳妥推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点。这一政策调整表明住房公积金不再是单位职工所独享的制度，保障了灵活就业群体的参加权利。由此，住房公积金和个人养老金的覆盖范围趋近一致，个人公积金制度在保障范围方面呈现出由“特惠”走向“普惠”的发展趋势。

四、住房公积金与个人养老金协同改革的收益分析与需要关注的问题

（一）住房与养老协同改革可以获取双重红利

1. 有利于部分地解决住房公积金制度的内源不公平性问题，获取“住房红利”。一方面，个人通过将住房账户资金转入养老账户，可以避免因住房账户较低存款利率所导致的收益损失。另一方面，协同改革在保障平等参与权的基础上，将选择权适度还给个人：在青年时期，将缴纳的个人公积金集中用于解决住房问题，扩大住房账户规模，提高支付能力和贷款能力；在部分解决住房问题后，个人新增缴费进入养老账户；也可随时将住房账户部分资金转移至养老账户，有利于个人充分使用住房公积金账户资金。

2. 有利于增强个人养老资产储备和夯实社会

①例如个人已经还清住房公积金贷款，或者个人达到一定年龄等。

养老财富储备，获取“养老红利”。自2000年前后进入老龄化社会以来，中国人口年龄结构老化迅速，从长期看将进入老龄化高原时期。截至2022年年底，各个支柱养老资产储备约为12万亿元，占比约为当年GDP的10%；而OECD国家2020年的退休储蓄计划资产占GDP的比重已高达99.9%。[23]整体来看，中国养老资产储备明显不足，难以满足老年幸福生活需求。个人养老金作为积累型养老金，是增加养老资产储备的重点。[24]建立个人公积金制度后，个人通过将闲置在住房账户的资金转移至养老账户进行市场化投资，既有利于增加个人养老资产储备，实现养老金保值增值；也有利于夯实全社会应对人口老龄化的养老财富储备，实现积极有效应对人口老龄化目标。[25]此外，养老金是长期资金，也是资本市场上的长期机构投资者的代表。加快加大养老金资产积累，可为资本市场注入长期稳定资金，进而推动实现资本市场和养老金间的良性互动。

（二）住房与养老协同改革需要关注四个问题

1. 参加方式：自愿还是强制？按照现行规定，住房公积金对于单位职工是强制缴存的制度，对于灵活就业人员是自愿参加的制度；个人养老金对于全体经济活动人口是自愿参加的制度。因此，个人公积金参加方式的核心是如何处理住房公积金强制缴存和个人养老金自愿参加的法理冲突问题。本文认为，自愿还是强制参加个人公积金制度，实质上是政府责任边界的界定问题，需要回答的是“政府为何以及如何干预住房领域和养老领域”。从住房保障体系和养老保障体系来看，诸如保障性住房、基本养老保险等制度更加强调社会公平属性，因此政府介入程度较深，需要通过强制性来保障社会公平；而诸如住房公积金、个人养老金等制度，则是政府在私人产品领域的功能延伸，政府介入程度和范围可适当收缩。同时考虑到，对于企业而言，社会保险费率整体偏高，强制参加则会加重单位缴费负担，这一点在经济新常态背景下尤为突出。对于个人而言，个人的当期收入并非都只是为了住房和养老两件事；并且，强制储蓄也会降低个人当期资金使用效用。因此，建议个人公积金制度采取非强制性方案①，政府通过提供税收优惠等方式鼓励单位和个人参加。同时，需要积极推进住房公积金制度“扩面”，充分总结部分地区允许灵活就业人员参加住房公积金制度的试点经验，除了住房公积金管理条例中规定的应保职工外，逐步将灵活就业人员、进城务工人员等群体纳入住房公积金保障范围，扩大住房公积金制度实际覆盖率。

2. 保值增值：存款还是投资？按照现行规定，住房公积金账户资金具有流动性要求，投资范围主要包括活期存款、定期存款等，收益较低。个人养老金账户资金属于长期资金，对流动性的要求较小，可以通过市场化投资实现保值增值。基于此，在整合后的个人公积金制度中，住房账户部分资金需要“定收”。住房公积金制度的最大优惠是可以申请低息贷款，为了避免贷款申请人员在享受低息贷款的同时又享受较高的投资收益，达到相对的社会公平，建议住房账户资金按照约定的较低利率统一计算收益，也即采取记账利率。对于住房账户转入养老账户的资金，由个人进行市场化投资以获取较高收益，并与缴纳的个人养老金资金分别单独记账核算。为了保障住房公积金制度的可持续性，建议仅允许首次使用住房公积金购房时可申请住房公积金贷款，也即只能使用一次住房公积金贷款。实施过程中应坚持“因地制宜”原则，根据城市的实际住房需求制定有针对性的政策。例如，大城市房价较高，年轻人的租房需求更高，因此需要合理降低房贷的比例，适当增加租房

①例如准强制参加或自愿参加等方式。

需求的比例。

3. 税收政策：就高还是就低？按照现行规定，住房公积金实施全流程免税政策，属于“EEE”税收优惠模式；个人养老金实施递延纳税优惠政策，属于“EET”税收优惠模式。鉴于二者税收优惠模式不同，在整合后的个人公积金制度中，建议继续区分税优政策。住房账户缴费限额以内部分，无论是强制转入还是自愿转入养老账户，转移资金都不计入个人养老金缴纳限额，也不占用税优限额；养老账户缴费限额以内部分仍然按照个人养老金税收优惠政策执行。同时，需要优化完善个人养老金税优政策。目前，个人领取的个人养老金，不并入综合所得，单独按照 3% 的税率计算缴纳个人所得税。3% 的税率已是工资、薪金所得个人所得税适用的最低税率，但这一税收优惠政策仍有局限性。我国个税纳税人数只有几千万人，运用个税作为激励政策，只有缴纳个税的个人才能享受税收优惠；并且统一按照 3% 的税率交税，缺少鼓励个人长期持有和长期领取的激励作用。建议未来通过设置差别化税率实现鼓励个人长期领取的目的，甚至可以考虑转化为 EEE 税收优惠模式的可能性，这样也可更加顺畅地承接住房账户资金转移。

4. 改革成本：阻力是大是小？实现住房与养老协同改革、建立个人公积金制度，为制度改革提供了一条增量改革道路。一方面，个人公积金制度面向全体经济活动人口，个人享有平等的参与权，保证了制度的起点公平。另一方面，个人公积金制度赋予个人适度的账户转移自主权，这种基于起点公平基础上的自愿性制度设计，既尊重了个人的选择权利，又兼顾了个人的不同需求。因此，建立个人公积金制度实质上是一项“结构性做加法”的改革，政府通过适度放权个人实现利益平衡和责任共担，改革成本和改革阻力相对较小。

[参考文献]

[1] 习近平.促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J].求是,2022(8).

[2] 李珍.论政府责任边界视域下中国住房公积金制度的改革方向[J].社会保障评论,2017(4).

[3] 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).

[4] 蔡鹏,严荣.新市民的住房问题及其解决路径[J].同济大学学报(社会科学版),2020(1).

[5] 张达梅.住房公积金制度的公平缺失与调整[J].江淮论坛,2006(1).

[6] 王先柱,吴义东.住房公积金“互助”还是“攫取”?——基于中国调查数据的实证研究[J].上海经济研究,2017(6).

[7] 卢云鹤,万海远.住房公积金制度的收入分配效应[J].经济学(季刊),2020(5).

[8] 牛明,朱小玉.住房公积金制度何去何从:存废之争、定位重思与改革方向[J].社会保障评论,2019(2).

[9] 刘丽巍.我国住房公积金制度的现实挑战和发展方向[J].宏观经济研究,2013(11).

[10] 黄燕芬,李怡达.关于我国住房公积金制度改革顶层设计的探讨[J].国家行政学院学报,2017(2).

[11] 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(9).

[12] 汪利娜.政策性住宅金融:国际经验与中国借鉴——兼论中国住房公积金改革方案[J].国际经济评论,2016(2).

[13] 徐晓明,葛扬.我国住房公积金制度改革路径研究——基于建立国家住宅政策性金融机构的视角[J].福建论坛(人文社会科学版),2015(4).

[14] 陈友华.住房公积金制度:问题、出路与思考[J].山东社会科学,2014(3).

[15] 殷俊,彭聪.基于公平视角下住房公积金权益模式改革探析[J].理论月刊,2014(11).

[16] 陈峰,张妍.住房公积金到底支持谁购了房?——住房公积金制度存续的微观证据[J].财政研究,2018(9).

[17] 李君甫,孙嫣源.住房公积金制度对流动人口购房的影响——基于国家卫计委2013年流动人口动态监测数据的研究[J].公共行政评论,2018(2).
[18] 祝仲坤.住房公积金与新生代农民工留城意愿——基于流动人口动态监测调查的实证分析[J].中国农村经济,2017(12).
[19] 吴义东,胡明志,陈卓.共同富裕视角下住房公积金制度收入效应及其分配[J].经济体制改革,2022(5).
[20] 施文凯,李珍.责任边界视角下新加坡老年人长期照护保障制度筹资体系研究[J].社会保障研究,2018(06):69-80.
[21] 安华.养老保障和住房保障整合发展的探讨[J].中国行政管理,2006(8).
[22]中国政府网.中共中央政治局就我国人口老龄化的形势和对策举行第三十二次集体学习[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/28/content_5077706.htm?ivk_sa=1024320u.
[23] OECD. Pensions at a Glance 2021[EB/OL]. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en.
[24] 董克用,施文凯.加快建设中国特色第三支柱个人养老金制度:理论探讨与政策选择[J].社会保障研究,2020(2).
[25] 施文凯,董克用.中国多支柱养老金体系结构改革问题研究[J].宏观经济研究,2022(11).

责任编辑：刘翠霞

From Housing Provident Fund to Individual Provident Fund: A Study on the Coordinated Reform of Housing Provident Fund and Individual Pension

Shi Wenkai & Dong Keyong

[**Abstract**] Housing provident fund is the outcome of the housing sector reform during the economic system transition period in China, effectively promoting the housing system reform. Currently, the main contradiction in housing sector has shifted, with the demand for housing provident fund on the supply side weakening, while the ability of housing provident fund to support the demand side is limited. The study found that the current operating mechanism of the housing provident fund has some problems, such as the insufficient enforcement causing mismatch between deposit and demand, the conflicts between low deposit and low loan causing double losses, and the imbalanced interest structure causing damage to social fairness. Based on the perspective of the life cycle, the paper believes that the housing provident fund still needs to be retained, and the alternative reform options are to connect with the individual pension mechanism and establish the non-mandatory individual provident fund. Through the "structural addition method" of coordinated reform of housing and pension, "dual benefits" could be obtained to achieve the goal of effectively solving the housing problem and vigorously increasing pension reserves, and the development of China's social security system could be promoted towards the trend of system integration, coordination and efficiency.

[**Key Words**] Housing Provident Fund; Individual Pension; Individual Provident Fund; Life Cycle