

住房公积金政策的公平性评价与分析

徐跃进^{a,b}, 吴璟^{a,b}, 刘洪玉^{a,b}

(清华大学 a.建设管理系; b.恒隆房地产研究中心, 北京 100084)

摘要:改进政策公平性,是住房公积金制度改革的重要目标之一。文章以缴存职工所得收益为研究对象,基于某城市住房公积金微观数据,采用公共政策量化分析方法对住房公积金政策的公平性进行了定量评价。“低存低贷”的收益分配机制是住房公积金政策特有的互助机制,较低存款利率导致了缴存职工的机会成本,较低贷款利率为贷款职工带来贷款优惠。“低存低贷”机制一方面能够有效提升缴存职工的住房支付能力,另一方面可能引致公平性问题。

关键词:住房公积金;政策评价;职工收益;公平;统计分析

中图分类号:C812 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6487(2017)23-0164-05

0 引言

住房公积金制度自建立以来发展快速。在快速发展的过程中,有关住房公积金“劫贫济富”的批评时有发生,政策公平性不断受到质疑^[1]。在深化住房制度改革的背景下,住房公积金政策正在进行一系列改革,提升政策公平性成为重要目标之一。

一直以来,学术界都有关于住房公积金政策公平性的探讨。张达梅^[2]分析了住房公积金政策及执行过程造成的各种利益差别,提出了调整措施。殷俊等^[3]基于公平视角,对住房公积金制度的定位、资金属性及功能作了进一步的界定与扩展。耿杰中^[4]从制度自信、准确定位、效率优先、兼顾公平等方面对公积金改革进行了思考,认为互助性是公积金政策的内在要求,“劫贫济富”是亟待解决的重大问题。黄静等^[5]基于抽样统计数据研究发现,在已经提取公

作者简介:徐跃进(1989—),男,江苏南通人,博士研究生,研究方向:房地产经济学。

吴璟(1981—),男,福建泉州人,副教授,博士生导师,研究方向:房地产经济学。

刘洪玉(1962—),男,天津人,教授,博士生导师,研究方向:房地产经济学。

4 结论

本文利用中小板上市公司信息披露相关数据,采用了动态面板系统GMM模型、中介效应检验等分析方法对我国中小板上市公司的信息披露质量、融资约束与企业研发投入三者之间的关系进行了研究。研究表明,信息披露质量高的中小板上市公司的融资约束程度较低,并且研发强度也较强;在控制内生性问题后,信息披露质量、融资约束均对企业研发强度具有显著的正向影响,即信息披露质量的提高、融资约束程度的降低有助于提高企业的研发强度。进一步研究发现,信息披露质量的提高是通过降低企业的融资约束进而促进企业研发强度的增强,即融资约束关于信息披露质量对企业研发强度的影响具有一定的中介作用。

参考文献:

- [1]齐傲雪.解读供给侧改革[J].企业改革与管理,2016,9(10).
- [2]方勇.信息披露质量对研发投入强度的影响研究[D].合肥:安徽大学,2016.

- [3]龙莹,张世银.动态面板数据模型的理论和应用研究综述[J].科技与管理,2010,12(2).
- [4]Blundell R, Bond S. Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models[J]. Journal of Econometrics, 1998, 87(2).
- [5]李群峰.动态面板数据模型的GMM估计及其应用[J].统计与决策, 2010, 10(16).
- [6]Bond S. Panel Data Estimation. Dynamic Panel Data Models: A Guide to Micro Data Methods and Practice[J]. Portuguese Economic, 2002, 1(3).
- [7]白仲林.面板数据的计量经济分析[M].天津:南开大学出版社, 2008.
- [8]尹士.企业社会责任信息披露与R&D投资[J].科学决策, 2014, 8(6).
- [9]Lamont O, Polk C, Saa-Requejo J. Financial Constraints on and Stock Return[J]. Review of Financial Studies, 2001, 14(2).
- [10]Whited T M, Wu G J. Financial Constraints Risk[J]. Review of Financial Studies, 2006, 19(2).
- [11]Hadlock C J, Pierce J R. New Evidence on Measuring Financial Constraints: Moving Beyond the KZ Index[J]. Review of Financial Studies, 2010, 23(5).
- [12]温忠麟,张雷,侯杰泰等.中介效应检验程序及其应用[J].心理学报, 2004, 36(5).

(责任编辑/刘柳青)

积金或使用公积金贷款职工群体中,公积金政策体现了“互助”原则;但这项研究仅采用了间接指标,没有对职工收益进行直接分析。综合而言,现有研究主要采用的是定性分析方法,没有揭示不同缴存职工从公积金政策中所得收益的差距,因而难以对政策公平性进行直接且深入的分析;对政策效果进行量化评估是我国政策研究领域应该努力的方向^[6],而针对住房公积金政策公平性的定量研究仍较少。基于此,本文在现实背景和已有研究的基础上,利用微观数据对公积金缴存职工所得收益进行统计分析,以此为依据对住房公积金政策效果及公平性进行评价。

1 理论分析

1.1 缴存职工所得收益

对住房公积金政策效果进行分析属于公共政策分析的范畴。“前后对比法”是公共政策量化分析的基本方法,即通过政策实施前后各项指标的定量对比来揭示政策效果^[7]。

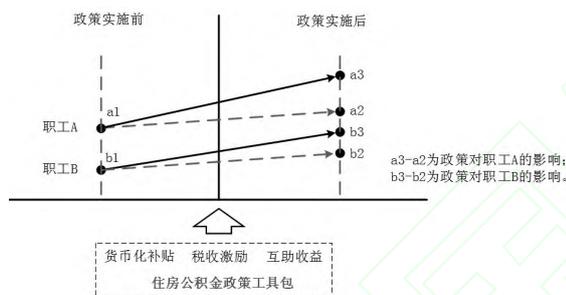


图1 住房公积金政策效果评价思路

如图1所示,在政策实施前职工A处于a1的状态,政策实施后处于a3的状态;如果在没有政策影响的情况下,职工A将处于a2的状态,那么a3与a2之间的差距就揭示了政策对职工A的影响。具体到住房公积金政策分析中,要评价政策公平性,就要研究政策实施前后不同职工的状态变化情况,即要研究政策对职工A、职工B……的不同影响。公积金制度的目的是提升职工的住房支付能力,主要通过政策工具组合(货币化补贴、税收激励和互助收益)来实现。在利用“前后对比法”对住房公积金政策效果进行分析时,首先要分别对各项政策工具的效果进行分析,然后再加总为住房公积金政策的综合效果。

货币化补贴是指住房公积金缴存额(个人缴存额和单位缴存额)中的单位缴存额。单位缴存额实质上属于单位按月向职工支付的一种货币化补贴,定向用于支持职工住房消费。对比住房公积金政策实施前后的状态,单位缴存额不能算作缴存职工从政策中获得的收益。因为从单位雇佣劳动力的角度看,单位缴存额是单位支付的劳动力成本的一部分,而单位的支付意愿不会受到住房公积金政策的影响;换言之,在未实施住房公积金政策的情况下,职工应该会以工资形式获得单位缴存额。

税收激励是指个人所得税减免。相关政策规定,个人

缴存比例不超过特定上限时,住房公积金个人缴存额部分免征个人所得税。对比住房公积金政策实施前后的状态,个人所得税减免是缴存职工从政策中获得的收益。需要注意的是,由于在未实施住房公积金政策的情况下,单位缴存额会以工资形式由职工获得,这部分工资同样需要缴纳个人所得税。所以,缴存职工从公积金政策中获得的个人所得税减免的基数同时包括个人缴存额和单位缴存额。

互助收益是指公积金贷款优惠扣除账户余额机会成本的剩余部分。互助收益源自公积金“低存款利率、低贷款利率”(“低存低贷”)的收益分配机制。“低存”是指:公积金存款利率相比同期限的市场投资收益率较低,而且职工无法随意提取公积金,所以当公积金账户余额大于0时,缴存职工就要承担机会成本。“低贷”是指:公积金贷款利率相比商业银行贷款利率较低,“在购买、建造、翻建、大修自住住房时”,使用了公积金贷款的职工能够享受公积金贷款优惠。对比住房公积金政策实施前后的状态,互助收益是缴存职工从政策中获得的收益。

根据对各项政策工具的前后对比分析,缴存职工从住房公积金政策中获得的总收益包括税收激励和互助收益两类,如式(1)所示。

$$\text{总收益} = \text{税收激励} + \text{互助收益} = \text{所得税减免} + (\text{贷款优惠} - \text{机会成本}) \quad (1)$$

1.2 “低存低贷”机制的公平性

“低存低贷”的收益分配机制是住房公积金政策所特有的互助机制,互助收益也是公积金政策所特有的政策工具,本文进一步对其公平性展开分析。在“低存低贷”的收益分配机制中,使用了公积金贷款的职工能够获得贷款优惠,显著提高住房支付能力;而未使用公积金贷款的职工无法享受贷款优惠,却仍要承担机会成本。通过此机制,未使用贷款的职工承担的机会成本,实际上转变成了使用了贷款的职工所获得的贷款优惠,此过程充分反映了住房公积金政策的互助属性。

“低存低贷”的收益分配机制在实际操作中可能存在两种利益冲突,进而引发公平性质疑。一种是缴存职工与公积金中心之间的利益冲突,如果全体缴存职工承担的机会成本总额高于获得的贷款优惠总额,即缴存职工平均获得的互助收益为负值时,说明公积金的收益分配机制偏向于公积金中心,公积金中心获得了额外的增值收益;这在一定程度上有损缴存职工的利益,可能导致缴存职工与公积金中心之间的分配不公平问题。另一种是缴存职工之间的利益冲突,缴存职工不使用公积金贷款可能出于两种原因:自主选择不使用或被迫无法使用。如果缴存职工是自主选择不使用公积金贷款,表明其主动帮助其他贷款职工,这种情况体现了公积金的互助属性,不存在公平性问题;而如果缴存职工是因为收入较低无力购房而被迫无法使用公积金贷款,从而被迫承担机会成本,则可能出现所谓的“劫贫济富”问题。

2 缴存职工收益的计算

2.1 数据说明

本文使用的职工微观数据来自某城市住房公积金管理中心,共约44.6万个样本,时间点为2015年6月。对数据进行整理,删除下列样本:(1)年龄大于70岁;(2)开户年份早于1990年;(3)个人月缴存额与单位月缴存额不同,剩余约42.9万个样本。表1展示了样本数据的统计性描述。

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
性别(1为男性,0为女性)	428858	0.6	0.5	0	1
年龄	428858	35.6	9.2	16	70
工资/元	428858	7096.6	6314.2	0	533300
缴存时间/月(账户开户日期距2015年6月的月数)	428858	54.6	59.1	0	303
个人月缴存额/元(等于单位月缴存额)	428858	842.6	711.7	0	63996
账户余额/元	428858	39170.7	61051.3	10	4614186
贷款金额/元	37503	521286.5	270438.6	10000	1200000

2.2 计算方法

在上述数据的基础上,可以定量计算各缴存职工在抽样时点每月从住房公积金政策中获得的收益,计算方法如下。

个人所得税减免根据缴存职工月工资和月缴存额计算。假设职工月工资为 X ,个人月缴存额为 J ,单位月缴存额也为 J 。在当前政策下,应纳税所得额为:

$$N_1 = X - J - (10.5\% \times X + 3) - 3500 \quad (2)$$

其中, J 为“三险”抵扣部分,3500为扣除标准;进而按照超额累进税率可以计算个人所得税为 $S_1 = f(N_1)$ 。如果没有住房公积金政策,单位月缴存额计入职工工资,应纳税所得额变为

$$N_2 = X + J - (10.5\% \times X + 3) - 3500 \quad (3)$$

相应的,个人所得税变为 $S_2 = f(N_2)$ 。所以,职工因住房公积金政策而获得的个人所得税减免为。

公积金贷款优惠根据职工的贷款金额计算。假设贷款金额为 W ,等额还款,贷款期限为360个月,以当前5年期以上贷款利率(2015年10月24日调整后)计算,公积金贷款利率为3.25%,商业银行贷款利率为4.90%;则在公积金政策下,职工的月还款额为:

$$D_1 = W \times \frac{3.25\% \div 12}{1 - (1 + 3.25\% \div 12)^{-360}} \quad (4)$$

如果没有住房公积金政策,职工的月还款额为:

$$D_2 = W \times \frac{4.90\% \div 12}{1 - (1 + 4.90\% \div 12)^{-360}} \quad (5)$$

所以,职工因住房公积金政策而获得的公积金贷款优惠为 $K = D_2 - D_1$ 。

机会成本根据职工住房公积金账户余额计算。公积金存款利率以2016年2月21日调整后的1.50%计算(文中会将存款利率调整前的统计结果作为对照),市场长期投资收益率以10年期国债票面利率2.85%计算,假设公积金账户

余额为 Y ;则在公积金政策下,职工每月获得的利息为 $R_1 = Y \times 1.50\% \div 12$ 。如果没有住房公积金政策,职工每月获得的利息为 $R_2 = Y \times 2.85\% \div 12$ 。所以,职工因住房公积金政策而承担的机会成本为 $H = R_2 - R_1$ 。需要说明的是,本文没有考虑机会成本与职工收入之间可能存在的相关关系,即没有考虑高收入者可能会承担更高的机会成本;这种算法的缺点在于可能低估高收入者的机会成本,而优点在于根据此算法计算的机会成本直接反映了公积金账户余额的规模。

综上所述,缴存职工因公积金政策获得的总收益为 $M + K - H = (S_2 - S_1) + (D_2 - D_1) - (R_2 - R_1)$;其中,税收激励为 $M = S_2 - S_1$,互助收益为 $K - H - (D_2 - D_1) - (R_2 - R_1)$ 。

3 统计结果及分析

3.1 缴存职工与公积金中心之间的利益公平问题

对全体缴存职工所得收益进行统计分析(见表2)。平均而言,缴存职工每月从公积金政策中获得的总收益为255.6元,公积金政策有效提升了缴存职工的住房支付能力。从总收益的构成来看,税收激励为256.1元,互助收益为-0.6元,税收激励是职工收益的主要部分;在互助收益中,职工获得的公积金贷款优惠为43.5元,承担的机会成本为44.1元。作为对照,表2列示了存款利率调整前的职工收益情况。当公积金存款利率为1.10%时,职工承担的机会成本为57.1元,互助收益低至-13.6元(不作特殊说明的情况下,文中收益数值均基于1.50%存款利率计算而得)。

存款利率/%	总收益/元	税收激励/元	互助收益/元	贷款优惠/元	机会成本/元
1.50	255.6	256.1	-0.6	43.5	44.1
1.10	242.6	256.1	-13.6	43.5	57.1

注:除存款利率外,表中数据均为平均值。

根据理论分析,当缴存职工获得的互助收益为负时,即缴存职工承担的机会成本总额高于获得的贷款优惠总额,说明公积金收益分配机制在一定程度上侵害了缴存职工的利益,存在公平性问题。主要有两方面原因(利率设置和公积金使用效率)可能导致这类公平性问题。一方面,如果公积金存款利率过低或者贷款利率过高,就可能导致职工承担较高的机会成本或享受较低的贷款优惠,这都可能降低缴存职工的收益水平;另一方面,当公积金贷款发放量较低时,职工获得的贷款优惠就相应较低;所以,当一些措施会导致公积金贷款发放量降低时,就可能引发此类公平性问题。比如,将公积金增值收益用于建设保障房或直接上缴财政的做法,就不利于利用公积金增值收益来提高公积金贷款发放量。

统计结果显示,当存款利率从1.10%提升至1.50%之后,缴存职工获得的互助收益显著提升,说明缴存职工与公积金中心之间的分配公平性明显提高。但目前缴存职工平均所得互助收益仍为负值,表明公积金收益分配模式

仍存在改进空间。

3.2 不同特征职工之间的利益公平问题

3.2.1 不同贷款选择的职工

按照是否使用了公积金贷款,将全体缴存职工分为贷款职工和未贷款职工。表3列示了贷款职工和未贷款职工所得互助收益的差距。贷款职工每月平均获得的贷款优惠为497.9元,而且由于贷款职工通常也会提取绝大部分公积金缴存额,所以承担的机会成本较低为21.1元,综合而言获得的互助收益为476.9元,占工资的比重达到5.0%;所有贷款职工每月获得的互助收益总额为1788.4万元。未贷款职工无法获得贷款优惠,每月承担的机会成本为46.3元,即互助收益为-46.3元;所有未贷款职工每月获得的互助收益总额为-1810.8万元。

表3 不同贷款选择职工所得互助收益

	贷款职工	未贷款职工
样本量/个	37503	391355
互助收益/元	476.9	-46.3
工资/元	9502.2	6822.1
互助收益占工资的比重(%)	5.0	-0.7
互助收益总额/万元	1788.4	-1810.8

注:表中互助收益、工资为平均值。

从统计数据可以看出,“低存低贷”机制让未贷款职工帮助了贷款职工,有效提升了贷款职工的住房支付能力。互助机制的存在必然导致两类职工群体的收益差距,这种收益差距是否存在公平性问题呢?仅从当前维度还无法给出明确判断,因为无法判断未贷款职工是自主选择不使用公积金贷款还是被迫无法使用公积金贷款。所以,本文进一步从收入维度考察职工所得互助收益,以获得更全面的判断。

3.2.2 不同收入水平的职工

按照工资水平由低到高将缴存职工按人数平均分为10组。为了从期望收益的角度进行分析,即考察处于特定收入水平的职工加入住房公积金体系所能获得的期望互助收益,并引入“贷款概率”的概念。贷款概率是指缴存职工从参与公积金到研究时点这段时间内使用公积金贷款的概率,以各组贷款职工比重作为相应收入水平职工的贷款概率见表4。

表4 不同收入职工的贷款概率

分组	平均工资/元	未贷款职工样本数/个	贷款职工样本数/个	贷款概率(贷款职工比重)%
1	1710.8	41690	1173	2.7
2	2160.3	35937	1094	3.0
3	2900.0	46625	1817	3.8
4	3823.3	40935	2264	5.2
5	4838.4	40012	2874	6.7
6	6128.2	39013	3865	9.0
7	7623.5	37461	5434	12.7
8	9324.7	36274	6617	15.4
9	12710.9	36637	6250	14.6
10	19636.3	36771	6115	14.3

表4的数据显示,当收入水平较低时贷款概率很低,仅有3%左右;随着收入水平的提高,贷款概率迅速上升至15%左右;而后随着收入的进一步提高,贷款概率却逐渐

下降。这一变化明显受到住房支付能力的影响。当职工收入较低时,住房支付能力不足,无力购房,使用公积金贷款的概率相应较低。此时不使用公积金贷款是低收入职工的被迫选择;随着职工收入水平提升,住房支付能力相应提高,使用公积金贷款的概率也快速提升。当收入水平进一步提高时,职工的购房需求不再强烈,使用公积金贷款的概率有所下降。此时不使用公积金贷款是高收入职工的自由选择。

利用贷款概率,将各收入分组中贷款职工所得互助收益和未贷款职工所得互助收益进行加权,得到各收入分组职工所得期望互助收益。以各组职工平均工资为横坐标、期望互助收益为纵坐标,即得到如图2所示的期望互助收益曲线。可以看出,随着工资水平的逐渐升高,期望互助收益曲线呈现先下降、后上升、再下降的趋势;根据期望互助收益是否大于0可以将曲线分为3段:(1)对于收入较低的6个分组职工(工资约低于6000元),期望互助收益小于0;(2)对于收入处于中等偏上的3个分组职工(工资约处于6000~18000元),期望互助收益大于0;(3)对于最高收入职工(工资约高于18000元),期望互助收益小于0。

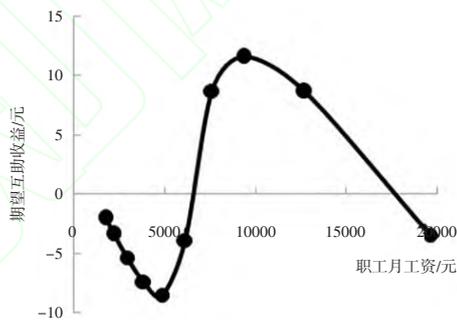


图2 期望互助收益曲线

期望互助收益曲线表现出公积金政策在收入维度存在“两端补贴中间”的特征。低收入和高收入的“两端”职工在体系中都处于补贴他人的境地,但两者的内在原因不同,与前述的贷款概率有着密切联系。收入最高分组的职工,使用公积金贷款的概率较低,承担较高的机会成本,这是其在有多种选择的基础上所做的主观决策,体现了公积金政策的互助属性,而不是政策的公平问题。收入较低的6个分组职工的住房支付能力较低,使用公积金贷款的概率相应较低,大多是别无选择的被迫决策,无法享受贷款优惠,他们的期望互助收益小于0,说明公积金可能存在“劫贫济富”的问题。

需要注意的是,此处分析的只是期望互助收益与收入水平的静态对应关系;当考虑职工个体的全生命周期时,职工的收入水平会发生动态变化,随着职工收入水平的提高,理论上每位职工都可能在某个时期成为“被补贴”的30%职工中的一员。在此动态机制下,年轻的收入较低的职工补贴年长的收入较高的职工,通过年轻职工的不断加入使公积金体系得以循环运转,体现了公积金政策的互助属性。

3.3 统计结果的稳健性

由于采用的是2015年6月的截面数据,各职工的缴存

时间并不相同,这可能导致贷款概率的不同,从而对图2期望互助收益的统计结果造成影响。为了检验统计结果的稳健性,本文进一步按照缴存时间对职工样本进行了分组统计(见图3)。可以看出,虽然各曲线的具体数值不同,但整体趋势与图2的曲线相似,统计结果的稳健性较高。另外,图3的结果还显示,随着缴存时间的变长,较高收入职工所得期望互助收益会出现较大幅度的上升,而较低收入职工所得期望互助收益仍基本维持小于0的水平。

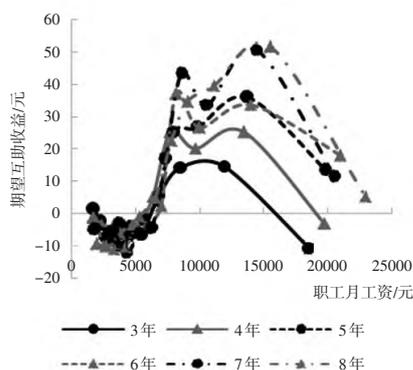


图3 各缴存时间下的职工所得期望互助收益

4 结论

本文基于微观数据的统计分析,得到以下结论:

(1)住房公积金政策的互助属性显著提升了缴存职工的住房支付能力。贷款职工每月平均获得的互助收益为470.6元,占工资的比重达到5.0%。未贷款职工承担的机会成本转变为了贷款职工享受的贷款优惠。

(2)目前“低存低贷”机制在一定程度上有损缴存职工

利益,机制有待微调。整体而言,缴存职工承担的机会成本总额高于获得的贷款优惠总额,缴存职工平均获得的互助收益为负值;公积金中心从存贷款业务中获得了高于市场水平的收益。公积金存款收益由1.10%上调为1.50%后,缴存职工的收益水平有所改善。

(3)低收入职工被迫承担机会成本,所得预期互助收益小于0,在公积金体系中受到了一定程度的不公平待遇。公积金政策在收入维度表现出“两端补贴中间”的特征。对于高收入职工而言,其拥有自由选择的机会,主动承担机会成本,所得预期互助收益为负值,体现了公积金政策的互助属性;而对于低收入职工而言,由于住房支付能力不足,被迫承担机会成本,导致所得预期互助收益为负值,在收益分配中处于弱势地位。

参考文献:

- [1]汪金峰,张克泽,申凯等.我国住房公积金制度的缺陷与对策研究——以住房公积金的劫“贫”济“富”现象为视角[J].西南石油大学学报:社会科学版,2014,(6).
- [2]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).
- [3]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).
- [4]耿杰中.住房公积金发展与改革的若干思考[J].中国行政管理,2014,(4).
- [5]黄静,胡昊,屠梅曾.我国住房公积金制度公平问题分析[J].上海管理科学,2009,(3).
- [6]洪永森.提倡定量评估社会经济政策,建设中国特色新型经济学智库[J].经济研究,2015,(12).
- [7]廖筠.公共政策定量评估方法之比较研究[J].现代财经:天津财经大学学报,2007,(10).

(责任编辑/刘柳青)