

# Research on the fairness of housing accumulation fund system among different income groups

Guojun Xia

Tongliao Housing Provident Fund Center, Tongliao, Inner Mongolia, 028000, China

## Abstract

The housing provident fund system, a core component of the housing security framework, directly impacts the equitable distribution of social resources and the balance of residents' rights. This paper examines the differentiated effects of the housing provident fund system on different income groups (high, middle, and low-income) in terms of contributions, usage, and returns, from the perspective of income stratification. It highlights the 'reverse adjustment' phenomenon in the system design, such as the regressive nature of the contribution mechanism, the stratification of usage thresholds, and imbalances in income distribution. The study proposes a reform path based on the principles of 'ensuring basic needs, limiting high values, and strengthening incentives.' By adjusting the contribution mechanism, optimizing usage policies, and redistributing value-added benefits, the system aims to transition from an efficiency-driven model to one that balances fairness and efficiency, providing theoretical insights for building an inclusive housing security system.

## Keywords

housing accumulation fund; income group; fairness; deposit mechanism; guarantee function

## 住房公积金制度在不同收入群体中的公平性研究

夏国军

通辽市住房公积金中心, 中国·内蒙古 通辽 028000

## 摘要

住房公积金制度作为住房保障体系核心组成, 公平性直接关乎社会资源分配以及居住权益的均衡达成。本文依托收入分层这一视角, 全面分析住房公积金制度在缴存、使用、收益方面对不同收入阶层(高、中、低收入群体)的差异化作用, 展现制度设计里存在的“逆向调节”状况, 诸如缴存机制展现累退性、使用门槛发生阶层分化、收益分配存在失衡情形。研究拟定了按“保基本、限高值、强倾斜”原则来实施的改革路径, 经由调整缴存机制、优化使用政策并开展增值收益再分配, 带动制度从“效率引领”向“公平与效率兼顾”转型, 为构建包容性的住房保障体系供给理论借鉴。

## 关键词

住房公积金; 收入群体; 公平性; 缴存机制; 保障功能

## 1 引言

住房公积金制度在促进居民住房消费能力提升、完善住房金融体系等方面意义重大, 伴随居民收入差距的不断拉大, 各收入群体间制度公平性问题正日益突显, 现有的制度设计更大程度体现“互助共济”的金融特质, 一定程度上强化了不同收入阶层住房获得的差距态势, 甚至出现“高收入阶层获益更丰、低收入阶层参与维艰”的争议。怎样凭借制度改革强化公平性, 引导住房公积金回归“保障性”本义, 成为此刻住房政策研究的关键话题。本文从收入分层视角出发, 分析制度各环节的公平性缺陷, 探讨优化路径, 以期政策调整提供理论支撑。

【作者简介】夏国军(1978-), 满族, 中国内蒙古通辽人, 本科, 高级经济师, 从事住房公积金管理研究。

## 2 住房公积金制度公平性的理论基础与分析框架

### 2.1 理论基础

就公平分配理论而言, 制度需依从“贡献与权益对称”的要求, 避免高收入群体借资源优势攫取超额权益, 保障低收入群体基本居住权得以落实, 于社会保障理论维度上, 作为近似公共属性的产品, 住房公积金应凭借“大数法则”达成风险共担和财富的重新分配, 而不是让阶层分化进一步加剧。从需求层次理论层面讲, 低收入群体的住房需求大多聚焦于“生存型”, 制度需把满足其基本居住需求放在首位, 应针对中高收入群体“改善型”需求进行合理引导<sup>[1]</sup>。

### 2.2 分析维度

研究缴存基数及比例设定对不同收入人群负担的差异情况, 以及制度覆盖率方面的阶层分化现象, 探究贷款及提

取政策在不同收入群体中的可触及性,涵盖贷款进入的门槛、额度的限定区间及提取条件合理性,评判公积金存款利率及增值收益分配对不同收入群体财富聚集的影响,是否存在“马太效应”现象。

### 3 不同收入群体的住房公积金制度参与特征

#### 3.1 缴存环节的阶层差异

高收入人群缴存基数往往达到上限,单位缴存比例多以顶格为准绳,补充公积金制度进一步扩大了公积金缴存规模,塑造“收入越优—缴存越足—单位补贴越丰厚”的正向循环态势,因行业 and 单位性质的差异,中等收入群体缴存基数与比例差别大,正规就业的群体按实际薪金缴存,部分私营企业呈现出“低基数、低比例”缴存现象,灵活就业人群自主缴存的积极性普遍偏低,非正式部门有大量低收入群体就业,未被纳入缴存范畴;已参保人群大多按最低基数缴纳,个人与单位缴存金额皆处于较低水准,制度赋予的实际获得感欠佳。

#### 3.2 使用环节的机会不均

高收入者借由较高的账户余额与稳定的收入,较易达成贷款条件且拿到高额额度,用以购买改善型住房或多套房产;低收入群体缘于余额匮乏、收入证明不齐全等情形,贷款获批概率不高,难以借助公积金实现首套房的购置需求,低收入群体在租房、医疗应急提取方面需求更显迫切,然而受制于提取额度上限以及手续的繁杂性,实际利用的比率不高;中高收入群体更多把钱用在购房首付或房屋装修上,提取的便利优势十分突出。

#### 3.3 收益环节的分配失衡

因低利率政策,公积金存款实际收益低于通胀水平,低收入群体的小额储蓄面临购买力的下滑;高收入群体借助高额的缴存数额,依旧能够拿到相对高额的绝对收益,进一步拉大财富鸿沟,公积金贷款利息净收入主要是花费在管理成本与风险准备金上,缺乏针对低收入群体住房保障项目的转移支付途径,制度的再分配功能未得到有效施展<sup>[2]</sup>。

### 4 住房公积金制度公平性缺陷的成因分析

#### 4.1 制度设计的内在局限性

基数设上限与比例弹性化安排,令高收入群体缴存额增速比低收入群体快得多;单位匹配机制加深了不同行业及所有制单位的缴存差距程度,造就了“体制内高补贴、体制外低覆盖”的态势,制度早期被设定为“住房工资”这一定位,主要聚焦于有房职工的住房改善需求,对无房低收入人群保障力度欠缺;贷款政策未把收入差异充分纳入考量,引发“倾向强者、冷落弱者”的问题。

#### 4.2 群体参与能力的结构性差异

低收入群体对制度政策的知晓状况与理解水平较差,难以高效主张相关权益;中小微企业员工欠缺集体协商能力,合规缴存权益易被冷落,公积金贷款针对的房产抵押、

收入证明等要求项,把没有足够资产积累的低收入群体排除在外;灵活就业人群鉴于收入稳定性不足,很难达成连续缴存的要求。

#### 4.3 配套政策的协同不足

公租房承租人没办法用公积金付租金,保障性住房体系与公积金制度构建起“政策孤岛”;主要受个税抵扣政策惠及的是中高收入纳税群体,低收入群体难以得到实惠,异地贷款政策执行标准未达成统一,以中低收入群体为主的流动人口,公积金跨区域使用受限;欠发达区域的资金池规模偏小,低息贷款供给水平不足。

### 5 住房公积金制度公平性提升的路径选择

要实现住房公积金制度公平性的优化,“保基本、限高值、强倾斜”是核心原则,从缴存、使用、收益及配套政策四个方面攻克制度难题,再度塑造“保障优先、兼顾效率”的运行逻辑架构。

#### 5.1 缴存机制:搭建“分层约束与精准覆盖”相结合的体系

##### 5.1.1 差异化缴存规则:切断“强者恒强”的循环逻辑

将社会平均工资的60%作为基础保障层(低收入群体)强制缴存的基数下限,单位按固定的8%比例缴存,个人可自主决定是否缴存,若某地社平工资按月计为8000元,单位每月针对低收入职工至少缴纳640元,个人可选择性不缴,从而减轻现金流压力,利用劳动监察部门实施介入,企业不得以“缴纳公积金”为说辞降低员工基本工资,就像某工厂不能将原5000元工资拆分为“4500元工资+500元公积金”。

弹性调节层(中等收入群体)的缴存基数按实际工资核定,范围是社平工资的60%-300%,个人及单位可自行在5%-12%里选择比例,但需按照“比例联动”规则开展:若个人缴存比例选定为8%,单位必须同步按8%予以匹配,防止部分企业以“低个人缴存比例+高单位缴存比例”的方式,变相为高薪职工增加福利<sup>[3]</sup>。

针对上限限制层(高收入群体),基数超出社平工资3倍(像24000元/月)的那部分,执行以超额累进递减的比例:超出1万元的部分,所采用的比例是10%,超过1万到2万元的金额部分,采用8%的比例,大概能让高收入群体年缴存的金额减少20%-30%。

##### 5.1.2 扩大制度覆盖:击破“体制内外”分割的坚冰

把民办学校、诊所、个体工商户等纳入《住房公积金管理条例》划定的法定缴存范畴,跟社保缴费系统一起联动稽核,税务部门在企业年报期间对公积金缴存记录同步核查,对未依规缴纳公积金的企业,限制其发票领取,预计能让中小微企业参保率从当下约50%提高到70%以上。构建“缴存补贴”体系:按照年缴存额的5%,财政给予自主缴存者补贴,如年缴1万可拿到500元补贴,补贴所用资金由中央与地方财政按6:4比例分担,准许灵活就业人员利用

手机 APP 按月、按季缴存,删掉“连续缴存 6 个月”这类限制要求,降低参保进入门槛。

## 5.2 使用机制:建立起“刚需优先+梯度限制”的规则范式

### 5.2.1 贷款政策:大幅偏向“无房首套”对象

去掉无房低收入家庭公积金连续缴存时间的约束,容许以家庭为维度合并核算夫妻两人公积金余额,某家庭夫妻余额累加起来是 5 万元,贷款额度可拉伸至 20 倍以上范围,且该利率在基准利率(如 3.1%)基础上又下浮 10%,采用 2.79% 的利率执行,预估月供将减少约 15%,对购入二套房以上的高收入阶层,彻底执行“认房认贷”,纳入全国范围房产记录,剥夺公积金贷款资格,或依商业贷款利率(像 4.9%)执行,逼迫高收入者经由商业渠道满足改善需求,促使公积金池资金往刚需方面倾斜。

### 5.2.2 提取政策:下压“生存型需求”的门槛

去掉“需提供租金发票”的相关限制,按照当地平均租金水平来设定固定的提取额度,像一线城市月提取 2000 元、二线城市 1500 元,低收入者的无房群体可直接经由公积金 APP 按月提取,资金瞬间抵达账户,该做法可让租房提取率从当下约 30% 提升到 60% 以上的水平。因出现重大疾病(像癌症、器官移植问题)或自然灾害(如地震、洪水)事件,容许低收入群体凭借诊断证明或者受灾证明直接提取公积金,无需提交房产相关材料,把审批流程压缩至 3 个工作日<sup>[4]</sup>。

## 5.3 收益机制:巩固“劫富济贫”再分配功能成效

### 5.3.1 存款利率动态化改革

设立“基准利率+浮动系数”相关机制:基础利率跟 CPI 挂上钩,利率自动往上浮动 0.5%,对余额≤5 万元的低收入群体账户采用“保底利率”,若通胀率处于 4% 的水平,针对低收入群体,5 万元存款年收益可从目前的 175 元(利率 0.35%)提升到 1250 元,实际收益超越了通胀步伐。

### 5.3.2 增值收益定向反哺

把公积金贷款净收益的 30% 归入“住房保障基金”,专项投入公租房建设或给予租金补贴,选用某省会城市做例子,若当年贷款净收益是 50 亿元,可拿出 15 亿元去新建大概 3000 套公租房,优先把房源配租给低收入群体,打造收益分配年度公开体系,通过政府官网把资金使用明细予以公开,纳入社会监督范畴。

## 5.4 配套政策:消除“数据壁垒”与“区域鸿沟”阻碍

### 5.4.1 跨部门数据联动

实现公积金系统与社保、民政数据接口的联通,凭借大数据精准筛选低收入群体,积极推送政策短信,例如,可申请公积金租房提取,每月提取额度为 2000 元”,把企业

公积金缴存合规率添加到信用中国平台,对欠缴企业限制其参与招投标活动的资格,强化监管震慑作用<sup>[5]</sup>。

### 5.4.2 区域统筹与异地互认

搭建省级公积金调剂架构,由省级财政厅领衔牵头,把珠三角、长三角这类资金充裕地区的公积金结余,协调区域间低息贷款的供给水平,实现全国异地贷款政策的统一,当流动人群在 A 地完成缴存、于 B 地购房的时刻,凭身份证可马上直接申请贷款,无需拿出额外证明材料,每年可惠及及部分跨省就业人员。

### 5.4.3 精准识别与动态帮扶机制

构建依托“大数据+网格化”的精准识别机制,以公积金缴存数据、社保参保记录、民政救助信息等多源数据进行交叉核实,实时标识低收入缴存职工身份,以社区网格员实地走访为依托,完备低收入群体住房需求相关档案,实现按“一人一档”开展的精细化管理。面向因突发疾病、失业等状况造成缴存困难的群体,落实“缓缴、补缴再贴息”的政策组合:准予在一定阶段内缓缴公积金,缓缴时段内账户正常计利息,不影响申请贷款资格;补缴金额可依据最低基数进行折算;针对补缴后申请首套房贷款情形,赋予 5% 的首套房贷款利差优惠。靠“数据运作”替换“群众奔忙”,使政策精准对接真正需要帮扶的那部分人群,化解低收入群体“制度参与障碍多、权益保障力度低”的关键痛点。

## 6 结论

推动住房公积金制度公平性提升,需由“金融属性主导”过渡至“保障属性优先”状态,借助缴存阶段的“限制高额、保障低额”、使用阶段的“扶持弱者、抑制强者”以及收益阶段的“回馈低收入群体”,打造更具容纳效能的制度格局。未来,可进一步探索将公积金制度与房地产税改革、租赁市场培育等政策联动,形成多层次住房保障合力,最终实现“住有所居”的社会目标。

## 参考文献

- [1] 潘松剑,翟鑫雨,韦美灵.共同富裕下灵活就业人员住房公积金制度研究——内在逻辑、价值定位与实现路径[J].会计之友,2024,(24):117-124.
- [2] 尹志超,郭润东.住房公积金制度、强制性储蓄效应与中国家庭消费[J].系统工程理论与实践,2024,44(11):3467-3480.
- [3] 金双华,王静雅.中国住房公积金制度对收入分配和受益公平的影响效应分析——基于中国家庭金融调查的实证研究[J].制度经济学研究,2023,(02):245-268.
- [4] 周建军,任娟娟,鞠方.工作属性、住房公积金制度与非住房消费[J].中国经济问题,2023,(03):107-122.DOI:10.19365/j.issn1000-4181.2023.03.09.
- [5] 李伟军,周奕嘉,武优勳.隐藏的收入:住房公积金制度与居民消费升级[J].消费经济,2023,39(02):33-44.