

住房公积金支持农民工购房的路径研究

王先柱,王敏

(安徽工业大学商学院,安徽马鞍山 243032)

[摘要]将农民工纳入住房公积金覆盖面具有较强的经济及社会意义。农民工缴存公积金的主观意愿较强烈,但经济能力不足成为制约农民工购房的重要因素。研究显示,农民工对住房公积金的了解和评价皆不高,且呈现出区域差异性特征。同时,农民工分布区域差异性制约了住房公积金扩面改革,公积金的错位补贴加剧了农民工购房压力,住房公积金制度的普惠功能也急需改善,这些都成为制约住房公积金扩面改革惠及农民工的现实因素。提出建立公开规范的农民工住房公积金缴存制度、推行区域差异性住房公积金政策、支持住房公积金异地贷款政策、加强住房公积金的住房金融功能等措施,以真正发挥住房公积金对农民工的住房保障功能。

[关键词]住房公积金;农民工;农民工市民化

[中图分类号]F293.31 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2017)05-0034-06

A Study on the Path of Housing Accumulation Fund to Help Migrant Workers Achieve Urbanization

WANG Xianzhu, WANG Min

(School of Business, Anhui University of Technology, Ma'anshan Anhui 243032, China)

Abstract: It is of great economic and social significance to integrate migrant workers into the housing accumulation fund. The subjective willingness of migrant workers to deposit housing accumulation fund is stronger, but the lack of economic ability plays an important role in restraining a migrant worker from buying a house. The study shows that the level of migrant worker's knowledge of and evaluation on housing accumulation fund is not high, and this level bears regional characteristics. At the same time, the regional differences in the distribution of migrant workers have restricted the expansion of housing accumulation fund, the inappropriate disbursement of housing accumulation fund has increased the house-purchase pressure of migrant workers, and the function of housing accumulation fund system is badly in need of improvement. The three above-mentioned aspects become the realistic factors of restraining the housing accumulation fund from expanding and from benefiting migrant workers. This paper proposes such measures as the establishment of a public and formal system for migrant workers to deposite the housing accumulation fund, the implementation of the housing accumulation fund policy that takes regional diversity into consideration, the support of the housing fund loans in other cities, and the enhancement of financial function of the housing accumulation fund, hence giving full play to the security function of the housing accumulation fund for migrant workers.

Key words: housing accumulation fund; migrant workers; the citizenization of migrant workers

收稿日期: 2017-04-14

基金项目: 教育部哲学社会科学基金资助重大项目“建立公开规范的住房公积金制度研究”(14JZD028);国家自然科学基金资助项目“应用大数据识别和控制住房公积金扩面风险研究”(91646126)

作者简介: 王先柱(1980-),男,安徽岳西人,安徽工业大学教授,硕士生导师,研究方向为房地产经济与金融;
王敏(1990-),女,安徽灵璧人,安徽工业大学硕士研究生,研究方向为房地产经济与金融。

一 住房公积金应关注农民工城镇化问题

改革开放以来,农村劳动力大量涌入城市,为我国城市化建设发挥了重要作用。虽然在城市务工的农民工渴望融入城市,但在高楼林立的城市中,农民工却没有一个真正的“家”,而房子是影响农民工在城市拥有“家”的最重要因素。近3亿农民工群体的住房问题是民生建设的关键,也是新型城镇化进程中必须解决的核心问题。现阶段,房价的持续上涨拉大了城乡收入差距。^[1]农民工市民化的意愿强烈,却无市民化的能力,作为刚性需求的住房成为阻碍农民工扎根城镇的最大阻力。因此,帮助农民工实现“住有所居”是新型城镇化建设和民生发展的双赢问题。

住房公积金制度曾在我国住房改革中帮助城镇职工实现了“购房梦”,随着经济社会的发展,住房公积金应积极助推农民工群体实现“城市梦”。然而已有研究表明,住房公积金制度难以保障弱势群体的权益。^[2]目前,住房公积金制度处于进一步改革的关卡,如何发挥公积金的普惠功能,使得更多的弱势群体能享受到住房福利,这是我国城镇化的要求,也是公积金自身发展完善的需要。近年来,学界对住房公积金扩面改革的呼声越来越高。^[3-4]住房公积金扩面改革的迫切性主要体现在两个方面:一方面,公积金扩面改革是大力推进新型城市化战略的需要,高房价阻碍了农民工进城买房的步伐,扩大公积金受惠面有助于缓解农民工购房的压力;另一方面,住房公积金制度本身在经济发展的过程所面临的社会矛盾出现了变化,公积金制度需要适应现阶段的发展需要,扩面改革有助于提高公积金的住房保障功能,凸显其福利性特征,实现住房公积金制度的“帕累托最优”。^[5]

事实上,将农民工纳入住房公积金覆盖面具有较强的经济及社会意义,既可以提高农民工群体的购房支付能力,帮助其实现“住有所居”,还可以完善住房公积金的住房金融功能。住房公积金制度应进一步发挥其“互助性”和“保障性”功能,帮助农民工群体拥有“可支付的、合理的、适宜的居住空间”,增强农民工群体的幸福感。

二 农民工参与住房公积金互助保障的意愿分析

关于农民工城镇化、农民工住房保障以及公

积制度的相关研究已较多,但将农民工市民化与住房公积金制度扩面改革相结合的研究较少见到。本文使用社会调查数据,采用交叉分析方法,由表及里地分析农民工群体对住房公积金扩面改革的意愿表达,并系统研究住房公积金对农民工市民化的促进路径。本文使用的社会调查数据来源于“建立公开规范的住房公积金制度研究”课题组在2015—2016年开展的社会调查。该社会调查共发放住房公积金调查问卷2661份,其中涉及农民工问卷为440份;调查的农民工主要分布在上海、北京等东部城市,合肥、邵阳、西安、嘉峪关等中西部城市,共计46个城市。通过对农民工进行问卷调查,可以了解农民工群体对住房公积金的认知情况和缴存住房公积金的主观意愿。

(一)农民工购房情况分析

农民工的经济能力是影响农民工购房的主要因素。东、中西部地区农民工的经济状况见表1。

表1 东、中西部地区农民工经济情况比较

类别	项目	东部地区 占比/%	中西部地区 占比/%	占比/%
购房情况	已购房	42.61	57.39	52
	未购房	44.16	55.84	48
家庭年税后 收入/万元	<1	17.86	82.14	6
	1~<2	38.89	61.11	4
	2~<5	42.40	57.60	28
	5~<10	45.66	54.34	39
	10~<20	54.05	45.95	17
	20~<50	50.00	50.00	6
年度消费支出 占家庭总收入 之比/%	<10	42.86	57.14	2
	10~<20	36.84	63.16	4
	20~<30	28.95	71.05	9
	30~<40	30.43	69.57	10
	40~<50	56.16	43.84	17
	50~<60	60.00	40.00	15
	60~<70	48.94	51.06	21
	70~<80	36.36	63.64	8
80~<90	29.17	70.83	5	
	≥90	36.59	63.41	9

由表1可以得知,52%的农民工已购房,其中东部地区的农民工购房占比为42.61%,中西部地区的农民工购房占比为57.39%;而在48%的未购房农民工中,东部地区的农民工占比为44.16%,中西部地区占比为55.84%。整体来看,被调查农民工的购房状况优于全国层面的农民工,但仍表现出东、中西部

地区的差异性,中西部地区农民工的购房潜力较大。在农民工家庭年税后收入方面,39%的农民工收入为5~<10万元,占比最大,其中,中西部地区农民工的比例较大;28%的农民工收入为2~<5万元,占比排名第二,其中,中西部地区农民工的比例仍然较大;17%的农民工收入为10~<20万元,其中,东部地区农民工的占比较大;在家庭年税后收入为2万元以下的农民工中,中西部地区农民工占了绝大部分比例。从家庭年税后收入来说,农民工家庭收入情况尚可,中西部地区农民工的家庭收入略逊于东部地区的。结合农民工家庭消费情况来看,农民工家庭消费占总收入之比大多为40%~<70%,其中,东部地区农民工消费支出整体高于中西部地区的;家庭消费占总收入之比为40%以下以及70%以上的以中西部地区农民工为主,表明中西部地区农民工的消费情况两极分化明显,而东部地区农民工消费支出情况差别不大。

总体来说,经济能力不足是制约农民工购房的重要因素,且农民工家庭经济状况呈现区域差异性。一方面,尽管从收入状况来看,农民工的经济状况比较乐观,但是结合农民工的消费支出情况来看,农民工的家庭收入盈余状况不佳;另一方面,在农民工经济状况区域差异性背景下,房价的区域差异性同样影响着农民工的购房能力,尽管东部地区农民工的月均收入高于中西部地区的,但东部地区的农民工处于高房价背景下,其居住支出的压力较大,而中西部地区农民工中未购房的比例较大,且其收入水平较低,故中西部地区农民工的购房压力同样较大。总之,从农民工的经济情况来看,农民工的购房能力有限,东部地区农民工在务工城市购房的压力较大,而中西部地区农民工的购房空间较大,如何有效引导农民工购房是目前农民工市民化急需解决的现实问题。

(二)农民工对住房公积金的认知情况

自2005年部分地区开始尝试将农民工群体纳入住房公积金覆盖面以来,仅有少数农民工缴存公积金,住房公积金并未有效惠及农民工群体。首先,从农民工群体对住房公积金的认知情况(见表2)来看,大部分农民工并不了解住房公积金制度。其次,农民工对目前住房公积金制度的公平性评价方面,认为住房公积金制度公平性一般的占了最大比例,直接表示公积金制度存在不公平的农民工比例累计达23%,仅有少数农民工明确认为住房公

积金具有公平性。最后,针对目前广受争议的住房公积金“劫贫济富”的观点,对其表示中立和其他看法的农民工比例最大,其中,中西部地区的农民工比例又为最大;支持住房公积金存在“劫贫济富”观点的农民工达21%,而中西部地区农民工占据了其主要比例。总体来说,农民工群体对住房公积金的了解程度不高,中西部地区农民工的了解程度稍弱于东部地区的,在明确对住房公积金制度进行评价的农民工中,大部分农民工对公积金的公平性评价不高。

表2 东、中西部地区农民工对住房公积金的认知比较

类别	内容	东部地区 占比/%	中西部地区 占比/%	占比/%
对公积金的了解情况	非常了解	53.33	46.67	3
	比较了解	39.13	60.87	10
	一般	42.59	57.41	25
	不太了解	46.99	53.01	38
	不了解	42.31	57.69	24
对住房公积金制度公平性的评价	很公平	27.27	72.73	3
	比较公平	51.43	48.57	16
	一般	50.00	50.00	33
	不太公平	58.97	41.03	18
	很不公平	40.00	60.00	5
对住房公积金“劫贫济富”观点的看法	说不清	24.56	75.44	25
	非常赞同	43.75	56.25	4
	比较赞同	44.59	55.41	17
	一般	49.02	50.98	35
	不太赞同	54.88	45.12	19
	很不赞同	47.83	52.17	5
	其他	25.27	74.73	20

农民工对住房公积金的了解和评价皆不高,且呈现出区域差异性特征。一方面,东、中西部地区农民工对住房公积金的了解程度不高,东部地区农民工的了解程度高于中西部地区的;另一方面,就住房公积金的公平性来说,很大一部分农民工对其评价为一般,东部地区农民工对公积金的公平性评价低于中西部地区的。总之,农民工群体对住房公积金制度的评价不高,住房公积金的普惠功能及其制度的宣传工作有待进一步完善,以有效引导农民工群体缴存住房公积金。

(三)农民工缴存住房公积金的主观意愿

目前,有关将农民工、个体工商户等低收入群体纳入公积金缴存范围的呼声越来越高,研究扩面改革主要对象之一的农民工群体缴存住房公积金

的主观意愿十分重要。针对农民工群体是否需要缴存公积金的问题进行的调查结果(见表3)显示:首先,农民工普遍认为需要缴存公积金,且中西部地区农民工的支持度高于东部地区的;其次,在农民工群体缴存公积金的主观意愿方面,农民工缴存公积金的意愿比较强烈,且东部地区农民工的意愿更为强烈;最后,针对住房公积金异地贷款政策,绝大部分农民工支持推行住房公积金异地贷款政策,其中,中西部地区农民工的意愿更为强烈。

表3 东、中西部地区农民工对住房公积金扩面改革的认识

类别	内容	东部地区 占比/%	中西部地区 占比/%	占比/%
农民工群体 是否需要 缴存公积金	需要	43.56	56.44	23
	不需要	33.33	66.67	8
	可以尝试	48.95	51.05	33
	视情况而定	46.84	53.16	18
	不清楚	38.55	61.45	18
农民工缴存 公积金的 主观意愿	非常愿意	50.00	50.00	13
	比较愿意	56.35	43.65	29
	一般	45.24	54.76	38
	不太愿意	23.33	76.67	14
	很不愿意	7.69	92.31	6
是否赞同 公积金 异地贷款	十分赞同	45.87	54.13	25
	比较赞同	45.83	54.17	33
	无所谓	43.08	56.92	15
	不太赞同	65.38	34.62	6
	很不赞同	38.89	61.11	4
	说不清	34.62	65.38	17

总体来看,农民工群体缴存公积金的主观意愿较强烈,且支持住房公积金异地贷款政策。农民工群体作为住房公积金扩面改革的主要对象,有较强的缴存意愿,这一方面为住房公积金的扩面改革奠定了基础,另一方面住房公积金支持农民工缴存公积金也反应了民声,有利于推进扩面改革的顺利开展。针对异地贷款问题,不同区域的农民工支持程度存在差异性,但整体来看,农民工十分支持公积金的异地贷款政策,中西部地区农民工比东部地区农民工更加支持异地贷款政策。这些差异性的存在为住房公积金异地贷款政策的推行提供了参考,如何推行有效的住房公积金贷款政策是农民工缴存公积金的前提和关键。

三 制约住房公积金扩面改革惠及农民工的现实因素

当前,农民工市民化的意愿十分强烈,近一半

的农民工表示“愿意放弃承包地成为城市居民”,^[6]但其城镇化成本较高,这阻碍了农民工市民化的进程,其中住房消费能力不足是重要的制约因素。影响农民工购房的主要因素既包括农民工收入水平、房价因素,也包括保障性住房政策不完善。住房公积金作为一项重要的住房福利性政策,自2005年部分城市尝试将农民工纳入住房公积金覆盖面以来,并未有效惠及农民工群体。总体来说,农民工未能享受住房公积金制度福利的原因主要有以下三个方面。

(一)农民工分布区域差异性制约了住房公积金扩面改革

目前,我国城镇化率较低,整体而言,东部地区的城镇化率始终高于中部地区和西部地区的城镇化率(如图1所示),这与我国经济发展格局相符合。城镇化进程中,农民工总量分布呈现出区域差异化,中西部地区农民工总量持续增长,而东部地区农民工总量增长趋势不明显(如图2所示)。

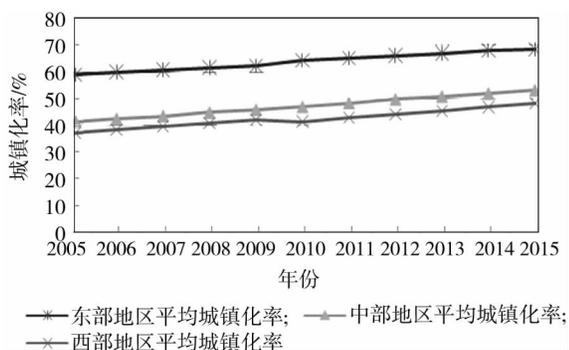


图1 东、中西部地区城镇化率曲线

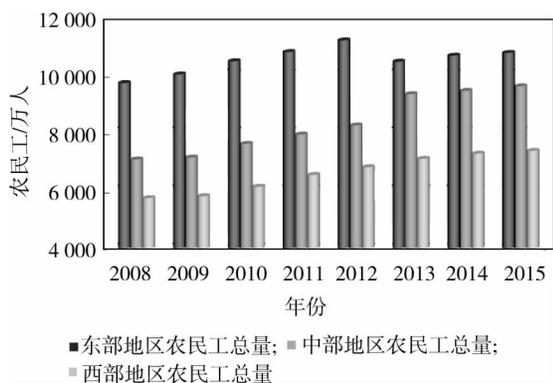


图2 农民工总量区域分布情况

事实上,分布在不同区域农民工的购房压力不同。对于东部地区的农民工来说,大城市的高房价和高房租使其居住成本较大,即使农民工缴存公积金,也难以实现在大城市购房的愿望。城镇化的关

关键在于“人”的市民化,国家新型城镇化规划中明确提出以“人”为核心,因此,在坚持“以人为本”的新型城镇化原则下,如何帮助农民工群体“住有所居”成为农民工市民化的关键问题。城镇化区域差异性及其农民工分布区域差异性的现实特点给住房公积金的扩面改革带来了新的挑战,如何因地制宜地实施住房公积金制度,合理引导农民工市民化是住房公积金扩面改革亟需解决的现实问题。

(二) 公积金的错位补贴加剧了农民工购房压力

现有住房保障政策包括住房公积金制度给农民工带来的住房福利已经被高房价所攫取。已有研究发现,住房公积金制度会显著促使房价上涨,提高城镇职工的住房自有率,而未加入公积金的居民却为此付出了额外成本,即损坏了未加入公积金的中低收入群体的住房福利。^[7]住房公积金制度的这种错位现象,加剧了农民工群体的购房压力。从农民工群体的收入情况来看,农民工群体的收入普遍较低,而不同区域的农民工收入差距不大(如图3所示)。

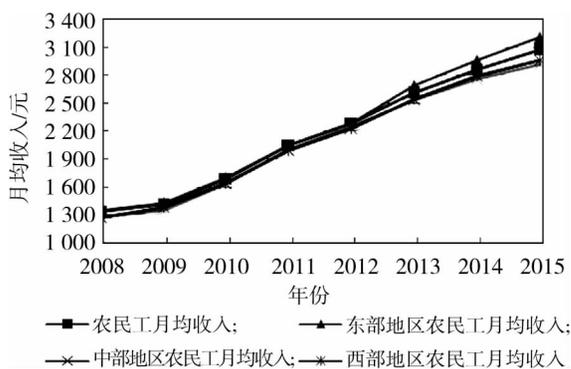


图3 不同区域农民工的收入情况

从房地产市场来看,房地产市场的区域差异化明显,东部地区的大城市房价“高居不下”,而东部地区的中小城市以及中西部地区城市的房价远远低于东部地区大城市的房价,这些城市的房地产市场去库存压力较大。在经济发展水平差异性因素的背景,农民工群体面临两个困局:一是发达地区的农民工虽工资相对较高,但高房价使其对住房望尘莫及;二是国家支持农民工返乡工作,且农民工本地化的趋势加强,但是在低收入和无相关住房保障的情况下,农民工仍然负担不起本地的房价,使得就近城镇化无法实现。

(三) 住房公积金制度的普惠功能急需改善

作为一项重要的住房保障政策,住房公积金制

度的普惠功能未有效发挥,且面临“劫贫济富”的质疑。尽管住房公积金在住房改革中发挥了重要作用,但对中低收入群体的住房消费帮助有限。^[8-9]相关研究通过检验住房公积金对不同家庭住房需求的影响,发现住房公积金制度对高收入群体的支持作用更大。^[2]也有研究指出,由于住房公积金的具体定位和使用出现了错位,导致其损害了中低收入群体的利益。^[10]就农民工群体来说,2014年缴存住房公积金的农民工比例仅为5%,对大部分农民工来说,住房公积金的帮助作用较小。显然,住房公积金制度并未有效提高农民工群体的住房自有率,因此,将农民工群体纳入住房公积金覆盖面具有重要的社会及经济意义。

四 住房公积金推动农民工市民化路径分析

如何发挥住房公积金的住房保障功能,使农民工群体真正受益,是住房公积金扩面改革的重要内容。就农民工住房公积金的制度设计来说,要根据农民工群体的特征,设计有区别的使用制度。^[11]同时,住房公积金制度的政策还应注重体现优惠性、开放性和阶段性。^[12]

(一) 加强立法工作,建立公开规范的农民工住房公积金缴存制度

尽管从2005年开始,部分地区已尝试将农民工纳入住房公积金覆盖面,但并未有效惠及农民工群体,因此,建立公开规范的农民工住房公积金制度是保障农民工权益的基础。首先,应推出符合农民工特点和实际需要的住房公积金政策,在充分尊重农民工意愿的基础上,制定符合农民工实际需要的公积金制度,从而进一步增强农民工缴存公积金的意愿,真正发挥公积金的住房保障功能。其次,加强农民工公积金制度的立法工作是保证公积金政策执行效果的关键。在即将修订的《住房公积金管理条例》中,将农民工纳入住房公积金缴存范围,从法律上保障农民工的住房保障权益,并赋予农民工与城镇在职职工享有同等的公积金缴存、提取、使用等权利;同时,扩大公积金的使用范围。由于农民工的收入有限,长期缴存公积金意味着农民工的一部分收入将被固定,如果政策规定农民工只有购房时才可以提取和使用公积金,这将影响农民工的日常生活,使得公积金的民生意义大打折扣。因此,应适度放宽农民工公积金的使用范围,避免“逆向补贴”,将租房等形式纳入农民工公积金的使用

范围,确保农民工使用公积金的灵活性。

(二)推行区域差异性住房公积金政策,引导农民工合理购房

推行差异化的住房公积金制度是建立在两方面现实需求的基础上:一方面,从房地产市场来说,房地产市场同样存在区域差异性,东部地区的大城市农民工总量较多,但高房价使得农民工租房、购房成本皆高,而东部地区的中小城市以及中西部地区的城市房价较东部大城市要低,且面临着去库存压力;另一方面,农民工总量分布呈现区域差异性特征,东、中西部农民工总量之间的差距越来越小,中西部农民工总量持续增长,结合新型城镇化中“合理引导1亿中西部农民工就近城镇化”的目标,迫切需要合理引导不同区域的农民工因地制宜地扎根城市。基于此,本文倡导制定区域差异化的农民工住房公积金政策。首先,从东部地区来说,引导缴存住房公积金的农民工返乡购房,这一方面符合农民工的乡土情结,另一方面可以规避大城市的高房价,缓解中小城市的去库存压力;其次,从中西部地区来说,使用住房公积金引导农民工就近城镇化,适当放宽农民工提取、使用公积金的限制,鼓励农民工使用住房公积金贷款购房,帮助其实现“城市梦”。

(三)支持住房公积金异地贷款政策,助推农民工返乡购房

流动性较强是农民工群体的显著特点,也是住房公积金扩面改革中急需解决的问题。若公积金缴存和提取的地域桥梁未融通,会导致农民工在流动就业时无法使用住房公积金,削弱农民工缴存公积金的积极性。同时,在发达城市务工的农民工总量较大,尽管住房公积金能够帮助农民工购房,但高房价攫取了住房公积金的住房福利,农民工购房仍然难以得到保障;因此只有推行住房公积金异地贷款政策,引导农民工“返乡置业”,才能真正实现住房公积金助推农民工市民化的目标。据此,应建立全国性住房公积金账户管理体系,适度简化农民工公积金账户异地转移手续,农民工在工作流动时,可在异地提取和使用公积金。通过支持异地贷款政策,既可帮助在大城市务工的农民工返乡购房,又可推动中小城市房地产市场的平稳发展。

(四)加强住房公积金的住房金融功能,实现去库存与城镇化的双赢

随着经济社会的发展,住房公积金的住房金融

功能需要进一步挖掘。首先应提高公积金的使用效率,农民工缴存公积金后,意味着住房公积金的资金池进一步扩大,有效提高公积金的使用效率可以给农民工带来更多益处。其次,进一步发挥住房公积金在农民工购房时的作用,通过灵活的住房公积金贷款政策,发挥住房金融的杠杆作用,为农民工购房提供最大的便利和支持。从房地产市场来说,提高农民工购房能力可以缓解中小城市的去库存压力,进一步推动房地产市场平稳、健康的发展;从新型城镇化角度来说,住房公积金制度可以有效引导农民工群体定居城市,发展高效、可持续性的新型城镇化。因此,完善住房公积金的住房金融功能具有重要意义。

参考文献:

- [1] 胡华. 房价视角下的经济增长率与城乡收入差距关系[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2014, 19(4):15.
- [2] RICHARD J Buttimer Jr, GU Yanxiang Anthony, YANG T Tyler, et al. The Chinese Housing Provident Fund[J]. International Real Estate Review, 2004, 7(1):15.
- [3] 杨刚, 吴燕华. 公积金制度对上海住房市场发展的影响研究[J]. 经济经纬, 2012(4):89.
- [4] 周京奎. 公积金约束、家庭类型与住宅特征需求:来自中国的经验分析[J]. 金融研究, 2011(7):70.
- [5] 王先柱, 吴义东. 公众认知视角下住房公积金制度的改革[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2017, 50(2):68.
- [6] 李强, 龙文进. 农民工留城与返乡意愿的影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2009(2):54.
- [7] 顾澄龙, 周应恒, 严斌剑. 住房公积金制度、房价与住房福利[J]. 经济学, 2016(1):109.
- [8] 陈峰, 邓保同. 住房公积金制度普惠的测度与评估[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(1):68.
- [9] 董登新, 乐海燕. 从多地公积金新政看我国住房保障制度的改革与创新[J]. 价格理论与实践, 2015(1):57.
- [10] 耿杰中. 住房公积金发展与改革的若干思考[J]. 探索与争鸣, 2014(4):79.
- [11] 李燕, 刘传哲. 我国住房公积金制度改革的实质与向度研究[J]. 山东社会科学, 2016(3):148.
- [12] 王先柱, 张志鹏. 住房公积金制度的改革方向与现实选择[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2015, 17(4):131.

责任编辑:徐海燕