

论法律层面上住房公积金监管问题

郑立婷, 王直妹

(安徽财经大学法学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘要: 住房公积金制度是我国的一种社会保障制度。关于住房公积金的监管存在不足之处, 主要体现在三个方面: 管理监督机构的法律地位不明确, 风险防范系数低; 法律制度缺少可操作性; 地区、收入差距大, 缺乏度量标准, 监管难度大。完善住房公积金监管, 需要明确管理机构的法律地位, 弱化其行政化色彩; 从法律层面上明确监管的程序, 增强其操作性; 加强住房公积金使用的法律监督。

关键词: 住房公积金监督管理机构; 住房公积金监管; 住房公积金

中图分类号: D922.38; F293.3

文献标识码: A

文章编号: 1674-0297(2015)01-0038-04

一、住房公积金制度的历史沿革

计划经济时期,我国居民住房主要采用福利分房政策,与计划经济匹配的住房被当成一种福利,由国家统一调配,与当时的经济制度相适应,满足了大部分城镇居民的住房要求。由于计划经济下长期实行住房福利体制,住房从投资、建造到分配、维护和管理,完全依赖单一的政府财政与国有企业投入,建成的住房以几乎无偿的福利方式分配给职工,使得住房的生产供应和维护管理根本无法形成一个良性循环的独立产业^[1]。我国从计划经济转向市场经济,城市人口增多,土地供应紧张,住房供需矛盾开始凸显。由此可见,公积金制度诞生于我国住房福利体制向市场化体制转轨的房改时期,早期房改的主要目标是要解决住房的严重短缺。

1980年初,邓小平同志《关于建筑业的地位及作用的谈话对中国的住房政策产生了深远的影响》揭开了中国住房制度改革的序幕^[2]。住房公积金制度最早是在1992年由上海市率先建立,至1996年上海市人大常委会审议通过第一部住房公积金管理地方性法规——《上海市住房公积金条例》。在国家层面上,1994年国务院《关于深化城镇住房改革的决定》中提出“把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币的工资分配方式;建立住房公积金”,并提出“所有行政和企事业单位及其职工均应按照‘个人存储、单位资助、统一管理、专项使用’的原则缴纳住房公积金,建立住房公积金制度”。在国务院做出全面推行住房公积金制度的决定后,为了具体落实这一制度,财

政部、国务院住房制度改革小组、中国人民银行于1994年11月23日联合下发了《建立住房公积金制度的暂行规定》,该暂行规定的出台标志着我国全国性住房公积金制度的建立。至1999年,国务院第15次常务会议通过了《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》),这一行政法规的通过使我国住房公积金制度的规范上升到了法律层面。随着实践的不断深入,1999年的《条例》存在的问题逐渐显现出来,为此,国务院于2002年对该《条例》作了修改,颁布了新的《住房公积金管理条例》^[3]。随着时间的推移,关于住房公积金的实践经验有了一定程度的积累,2002年的《条例》凸显出越来越多的问题。

住宅权是公民最基本的权利之一,是社会安定与发展的基础,也是社会保障的重要内容。根据我国住房公积金制度的历史沿革,可知住房公积金制度是我国政府在推行住房体制改革的进程中探索到的解决我国居民住房问题的一种住宅保障制度,是我国政府保障居民住宅权,保障居民基本生活所做出的尝试。

二、实践中住房公积金监管存在的不足

(一) 住房公积金管理监督机构的法律地位不明确,风险防范系数低

公积金管理机构的法律地位不明确主要体现在两个方面:一方面公积金管理机构的管理行政化色彩浓厚,很难真正独立地管理公积金;另一方面公积金管理监督机构承担责任的虚设性使得住房公积金监管缺乏有力保障。

1. 住房公积金管理机构的行政化色彩浓厚

* 收稿日期:2014-05-11; 修订日期:2014-06-07

作者简介:郑立婷(1991-),女,安徽财经大学法学院硕士研究生,研究方向:法学;王直妹(1991-),女,安徽财经大学法学院硕士研究生,研究方向:法学。

第一,住房公积金管理的行政化。我国《条例》第7条规定“国务院建设行政主管部门会同国务院财政部门、中国人民银行拟定住房公积金政策,并监督执行。”由此可知,住房公积金的决策并不是和《条例》规定的一样,由住房公积金管理委员会决策,而是由我国国务院建设主管部门和财政部门以及中国人民银行拟定。国务院是我国最高行政机关,由其做出政策的行政化不言而喻。《条例》第7条第2款规定“省、自治区人民政府建设行政主管部门会同同级财政部门以及中国人民银行分支机构,负责本行政区域内住房公积金管理法规、政策执行情况的监督。”这种既做运动员又做裁判员的决策与监督,住房公积金决策的行政化显而易见。

第二,住房管理中心地位的行政化。各地的住房公积金管理中心多是具有实权的市房改办、财政局、建设局的隶属机构,或者是与地方房改办一套班子两块牌子,事实上成为一个地方性的行政机构^[4]。我国《条例》第10条规定“直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市(地、州、盟)设立一个住房公积金管理中心,负责住房公积金的管理运作。县(市)不设立住房公积金管理中心。住房公积金管理中心是直属城市人民政府的不以营利为目的的独立的事业单位。”这一规定明确反映了住房公积金管理中心的行政化地位。由于住房公积金管理中心是行政事业单位,在工作中以管为主,实行的是行政管理,缺乏严格的内控制度,外部监管也基本缺失,行政安排所产生的决策失误、低效率、寻租等“政府失灵”现象就会表现出来,住房公积金管理中心很难独立完成公积金的运作。

住房公积金管理机构的行政化色彩使负责监管的各主体受自身利益和制度约束条件的限制,很难真正独立地管理公积金。目前公积金管理的行政化、住房管理中心地位的行政化使得住房公积金管理机构陷入权力责任不对等、所有者主体缺位的尴尬境地,在地方政府或部门利益甚至是形象和政绩的驱使下,挤占、截留、挪用公积金的现象屡有发生,住房公积金的住房保障功能越来越弱化^[5]。

2. 公积金管理监督机构承担责任的虚设性

我国《条例》第26条规定“住房公积金贷款的风险,由住房公积金管理中心承担。”而中国人民银行的《贷款通则》亦明确规定,银行作为受托人只收取手续费而不承担住房公积金贷款的风险。住房公积金管理中心是直属城市人民政府的不以营利为目的的事业单位,住房公积金管理中心的一切资产来源于居民的公积金存款,管理中心既无法人资产,又无其他经济利益的束缚,一旦出现资不抵债的现象,中心无产可破,破的将是储户的资产^[6]。依据民法基本理论,法人的独立财产(资本金)是其承担债务风险的一般性担保,是其适用有限责任原则与破产保护的前提。但管理中心事业单位的法律地位决定了其没有任何自有资产,无承担贷款风险的财产基础,一旦出现资不抵债的问题,根本无能力独立承担清偿债务的法律责任^[7],

决定了住房公积金管理中心承担经营风险和独立承担民事责任的虚设性。住房公积金监督机构风险防范系数太低以及公积金管理机构承担责任的虚设性,都不可避免地影响到贷款需求者的贷款数额,从而削弱了该制度的住宅保障功能,使公积金制度从中低收入者的“安居钱”沦为腐败者的“唐僧肉”^[8]。

(二) 法律制度缺少可操作性

1. 关于管理委员会的决策职能的规定缺少可操作性

根据《条例》第8条的规定,“直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市(地、州、盟)应当设立住房公积金管理委员会,作为住房公积金管理的决策机构。住房公积金管理委员会的成员中,人民政府负责人和建设、财政、人民银行等有关部门负责人以及有关专家占1/3,工会代表和职工代表占1/3,单位代表占1/3。住房公积金管理委员会主任应当由具有社会公信力的人士担任。”《条例》第9条规定了管理委员会的具体职责。由此可知,各地住房公积金管理委员会作为住房公积金管理的决策机构,要想在实践中取得预期效果存在一定困难。首先,《条例》规定了管理委员会的组成及具体职责,却没有规定管理委员会的运行机制,即管理委员会是采取会议制还是设立一定的机构。《条例》第10条规定,设立住房公积金管理中心作为住房公积金管理的运作机构,即管理委员会相当于公司的股东大会,是决策机构,管理中心相当于公司的董事会,是执行机构。可见,管理委员会应当是采取会议制的,但是《条例》却没有规定管理委员会会议召开的具体时间、程序以及紧急情况下如何召开管理委员会会议等问题。这可能会导致管理委员会难以真正实现其决策机制。其次,《条例》关于“管理委员会主任应当由具有社会公信力的人士担任”的规定因没有明确具体的标准而缺乏操作的可能性。另外,由于《条例》没有规定管理委员会主任的具体职责,使得该款规定没有任何现实意义。最后,《条例》没有就管理委员会如何做决策、履行职责做出规定,使得管理委员会的存在可能会流于形式,或者被少数“权威人士”操纵,违背了设立管理委员会的初衷。

2. 关于住房公积金监督的规定缺少可操作性

根据《条例》第五章关于监督的规定可知,在住房公积金的监督中,财政部门、审计部门、住房公积金管理委员会及职工本人都可以作为监督主体。单从法律关系的主体而言,这种规定是很合理的——财政部门、审计部门作为政府部门代表的是公权力;职工本人作为住房公积金的所有者代表的是私权利;管理委员会作为住房公积金管理中的决策机构代表的是中立的一方,这种三方主体的监督机制应当比较合理与可靠。只是这种可靠性是建立在三方主体利益均衡、地位平等的基础上的。现实中,这种均衡及平等显然是不存在的,且不说管理委员会和职工的利益追求不同,地位不平等,单就政府财政部门与审计部门而言,从利益机制出发,在住房公积金的归集至归还的过程中并不涉及政府部门的利益,再加上《条例》关于政府部门履行

监督职责不到位等情况没有完善的惩戒措施,在既没有相关利益又没有相关惩戒的情况下,很难促使政府部门切实履行义务。另外,由于《条例》没有规定各方主体实施监督权利的具体程序,使得本章的规定缺乏可操作性。

(三)地区、收入差距大,缺乏度量标准,住房公积金监管难度大

《条例》规定“单位为职工缴存的住房公积金的月缴存额为职工本人上一年度月平均工资乘以单位住房公积金缴存比例。职工和单位住房公积金的缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的5%;有条件的城市,可以适当提高缴存比例。”这一规定为住房公积金在实际运行中的扭曲埋下了种子,同时也为住房公积金监管带来了很大的挑战。

一方面,目前只有效益好的单位和职工才有可能缴纳住房公积金,职工也才有可能申请个人住房贷款。按照“个人缴多少,单位补多少”的原则,一些效益好的行业通过变相福利,违规多缴多贴,以减少个人所得税的缴纳。对于这种情况,住房公积金管理委员会却无能为力,因为《条例》规定有条件的城市可以适当提高缴存比例。然而这个适当的标准难以度量,单位与住房公积金管理委员会各据一方,难以统一,给住房公积金监管带来障碍。另一方面,没有工作单位或单位效益不好的居民无法缴纳公积金,也就申请不了住房公积金贷款。《条例》规定“对缴存住房公积金确有困难的单位,经本单位职工代表大会或者工会讨论通过,并经住房公积金管理中心审核,报住房公积金管理委员会批准后,可以降低缴存比例或者缓缴;待单位经济效益好转后,再提高缴存比例或者补缴缓缴。”由于降低缴存比例没有统一标准,且各地差异大,规定不一样,执行起来弹性很大,监管难以进行。地区、收入差距大,缺乏度量标准,住房公积金监管难度大,使社会贫富差距进一步拉大,低收入者的购房支付能力在高收入者更加强势的社会背景下进一步弱化,住房公积金管理机构爱莫能助。

我国住房公积金制度监管存在以上不足的原因可概括为以下几点:首先,住房公积金制度本身存在一定缺陷,加之住房公积金自1992年在我国推广以来只有22年的时间,缺乏实践经验,发展还不够成熟。住房公积金制度最早是由上海市参照新加坡的制度建立的,但是新加坡的住房公积金制度是完全市场化的,而我国实行政府主管,是行政化的。再加之国外的制度移植过来,与我国的发展现状不太符合,所以住房公积金制度需要在实践的基础上慢慢改进,才能完全符合我国的国情。其次,在监管上没有明确住房公积金管理机构信息公开的义务。住房公积金是如何保值增值的、如何提取的、每年的收益如何、每年年终结余如何等等均不为人知,给监督主体履行监督职责带来很大的困难。信息的不透明是造成各地频发挪用住房公积金案件的最大原因。最后,立法不完善。在住房公积金领域只有一部《住房公积金管理条例》,而且《条例》的规定太过笼统,缺乏可操作性,使得住房公积金在实际运作

中缺乏法律支撑。虽然各地在实施住房公积金时都有相应的地方立法,但是由于《条例》规定得过于笼统,给地方立法留下了很大的裁量空间,使得住房公积金制度在国家层面很难统一管理,并且地方立法的层次过低,不利于制度运行。另外,各地都有地方保护主义情结,表现在立法层面就会出现管理机构只有权力没有义务的情况。

三、完善住房公积金监管的建议

(一)明确住房公积金管理机构的法律地位,弱化其行政化色彩

既然《条例》规定了住房公积金管理中心是不以盈利为目的的事业单位,那么在修订《条例》时,应在将住房公积金管理中心定位为事业单位的基础上强调其独立性,弱化其事业单位的属性,做出涉及管理中心组织机构、财务支出、运行机制以及风险承担等的具体规定。同时,应按行政区划分住房公积金管理机构,自上而下由住房管理机构独立完成政策的制定与执行,明确其权利义务,加强权责的统一性,建立住房公积金管理机构的问责制,避免行政权的干预。由国家财政拨款作为公积金总局开展业务的资本金,增加住房公积金管理机构承担责任的财产基础,避免虚设性。另外,参照日本、韩国住房金融管理的经验,我国可从住建部分离出一个新的机构,专门负责全国政策性住房金融的管理,同时将各城市住房公积金管理中心改组为该机构的分支机构,改组后的住房公积金管理中心应具备金融职能^[9]。

(二)从法律层面上明确住房公积金监管的程序,增强其操作性

对于住房公积金管理委员会履行职责方面,在《条例》修订时可以增加关于管理委员会做出决策的具体方式、每年度召开会议的具体次数、紧急情况下如何召开会议、管理委员会成员应当客观公正履行职责,以及管理委员会成员无故不履行职责的处罚措施等规定。对于住房公积金管理中心,可以在法律层面上强制其必须及时有效地执行管理委员会的决策,并赋予其在管理委员会的决策难以执行或者决策不适当的情况下提出异议的权利。关于住房公积金的监督,可以在从法律层面明确各方监督主体监督义务的基础上,对监督的具体办法做出程序性的规定,赋予住房公积金的所有者即缴纳住房公积金的员工,在一定条件下提请召开管理委员会会议的权利,规定财政、审计等政府部门在监管不力、出现问题的时候承担连带责任,使得住房公积金的保障功能能够做到有法可依。

(三)加强住房公积金使用的法律监督

目前我国住房公积金制度实行的是财政监督、审计监督、内部审计相结合的监管制度。在实际运作中,这几种监督都是必需的,也是必要的。除了在法律层面上加强上述几种监督形式外,还应加大社会监督,及时公开信息,保障公民对公积金享有的知情权,“电灯是最好的警察,阳光是

最好的防腐剂”^[6]。要加强住房公积金使用的监督,只有加大社会的监督,让公积金的使用情况暴露在阳光下,才能真正使公积金制度的实际运行与其设立初衷相一致。加强社会监督的方式主要通过公示,以法律的形式明确规定住房公积金管理中心定时向社会公众公布其使用情况,在官方微博、网站上对使用情况进行公示,以便更好地接受社会监督。

(四) 加强住房公积金制度住房保障功能的推广

住房公积金本质上是我国的住房保障制度,其实际运行与监管离不开单位、在职职工等利益主体,利益主体对住房公积金的态度很大程度上也制约着住房公积金制度的发展。我国住房公积金监管存在难题的原因有一部分来自地区差异,利益主体利己性的阻碍。因此应加强住房公积金制度住房保障功能的推广,加强住房公积金缴存的强制性义务。允许有差异,但差异的唯一必要前提在于其保障功能的发挥,这要求社会福利差异应当建立在相对公平的按劳分配基础上^[10],在住房公积金发展更普遍的情况下,努力确定其度量标准,使得住房公积金监管有明确的标准,降低其弹性操作空间。

住房公积金制度作为我国住房保障的一项重要制度,其重要性不言而喻。我国缺乏理论及实践基础、人口众多、地区发展不平衡等现状,住房公积金在实践中存在许多问题。只有明确住房公积金制度在现实生活管理运行中存在的问题,才能更好地改善该制度。通过研究住房公积金制度发展的历史沿革,明确住房公积金制度的住房保障性质;通过探讨住房公积金制度监管中的不足,希望从《条例》中找到突破口,以期完善该制度。本文并不呼吁重

新立法,而是更加关注《条例》的程序化与可操作性,以便《条例》能真正成为住房公积金制度的法律保障。

参考文献:

- [1] 丛诚. 论住房公积金制度存废与改革方向[J]. 上海建设科技, 2008(1): 10-13.
- [2] 何雄浪, 马永坤. 我国城镇住房保障制度的发展历程及完善[J]. 湖北经济学院学报, 2013(2): 48-54.
- [3] 杜光平. 中国住房金融体系研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2005.
- [4] 张东. 住房金融: 理论新探与实证分析[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004: 169.
- [5] 吕孝侠. 我国现行住房公积金制度存在的问题及对策[J]. 商情: 教育经济研究, 2007(2): 77-78.
- [6] 陈梅. 我国住房公积金制度的法律完善[J]. 合作经济与科技, 2012(11): 122-127.
- [7] 曾筱清, 翟彦杰. 我国住房公积金的法律属性及其管理模式研究[J]. 金融研究, 2006(8): 154-164.
- [8] 张爱菊, 孟莲. 存续与废弃: 我国住房公积金制度研究——以住宅权保障为视角[J]. 法学杂志, 2011(11): 134-137.
- [9] 孙淑芬. 日本、韩国住房保障制度及对我国的启示[J]. 财经问题研究, 2011(4): 103-107.
- [10] 李文静. 住房公积金之分配正义——兼谈《住房公积金管理条例》修订中关于“职工”范围的修改点[J]. 法学杂志, 2013(6): 113-122.

Legal Research on Supervision and Management of Housing Provident Fund

ZHENG Liting, WANG Zhimei

(Faculty of Law, Anhui University of Finance & Economics, Bengbu, Anhui 233030, China)

Abstract: Housing provident fund system is a social security system of China. There exist regulation deficiencies on housing provident fund mainly in three aspects: unclear legal status of regulatory and oversight units, low coefficient of risk prevention, legal system's lack of maneuverability, regional income disparities, lack of metrics, regulatory difficulties. Regulators need to improve the clear legal status of the housing provident fund management institutions, weaken its administrative color, make clear the monitoring procedures, enhance its maneuverability, strengthen supervision and use of housing provident fund.

Key words: regulatory agencies of housing provident fund; regulatory of housing provident fund; housing provident fund

(责任编辑: 李晓梅)