

# 住房公积金管理考核评价实践及研究综述

文 / 汪为民、杨薇

本文通过文献研究与实地调研，梳理了住房公积金管理考核工作的有关做法，及对住房公积金考核评价机制的研究成果，使之成为完善住房公积金考核评价机制研究的一个重要内容。

## 一、住房公积金管理中心考核管理现状

### 1、监管部门考评

《住房公积金行政监督办法》第十七条规定“建设部会同财政部等有关部门拟定统一的考核办法和标准，建立考核评价体系，组织、指导对住房公积金管理中心工作业绩、管理水平、服务质量和风险控制能力的考核工作”。2005年原建设部、财政部制定了《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法(试行)》，要求各地组织考核工作。《住房和城乡建设部关于进一步加强住房公积金监管工作的通知》(2012]10号)提出要“要实施管理绩效考核。每年3月底前，会同同级财政、人民银行等部门对住房公积金中心上一年度管理情况进行全面考核”，但这项工作因各种原因并没有得到有效实施，除部分地区保留了某种形式单项业绩考核和业务检查外，从行业监管角度对住房公积金管理中心综合性考核基本上没有开展。

### 2、地方政府及职能部门

地方政府。各地市政府会对各城市中心开展包括业务管理、党风廉政建设、法制建设等全方位考核，具体形式为年度目标责任考核和专项工作考核。其中，业务管理方面考核内容和指标一般由城市中心提供。

城市管委会。住房公积金管理委员会主要通过召开管委会会议的方式进行议事和决策，行使监督与管理职责。主要内容包括审议公积金中心上一年度工作总结和下一年度工作计划、公积金归集和使用计划、公积金增值收益分配方案、年度报告、经费预算等重大事项；除此之外，还审议关于公积金信息化建设、贷款政策、提取政策等多个重要政策议案。据反映，目前管委会会议事和决策基本流于形式。

职能部门。各地不一，主要包括财政监督检查。市财政局每年对住房公积金的财务、业务情况进行了财政监督检查，检查项目涵盖资产、负债及净资产，住房公积金归集、提取和贷款，住房公积金银行开户，公积金业务收支及增值收益，贷后管理服务费等内容；财务收支情况专项审计。审计部门每两年对住房公积金财务收支情况开展一次专项审计；有的还包括人社部门、工会（行风评议）、政务服务和数字化建设管理局等监督检查。

长春、吉林、四平市委市政府还对中心招商引资、项目建设等情况进行监督考核。另，还有档案管理、信息化建设等方面专项认证和评比。湖南全省13家管理中心先后取得网络信息系统安全等级保护三级证书。

益阳市在决策监督上，创新设立监督管理委员会。监督管理委员会由市纪委监委、财政局、审计局、人民银行、银监局、金融办、市政府督查室组成。市住房公积金管委会的副主任为监督管理委员会的召集人。监督管理委员会主要职责是监督检查益阳市公积金中心贯彻执行管委会决定事项的落实情况、整合部门监督资源组织联合监督检查、组织有关专项监督检查。市财政局每年对住房公积金的财务、业务情况进行财政监督检查。市审计局每两年对住房公积金财务收支情况开展一次专项审计。益阳银保监分局会同人民银行益阳市中心支行成立联合检查组，每年对信贷、利率政策执行、账户管理、贷款风险等情况进行现场检查。财政、审计、人民银行和银保监局向监督管理委员会报告监督检查情况。监督管理委员会听取市公积金中心的监督检查发现问题的整改落实情况汇报。

### 3、城市管理中心内部考评

内部绩效考核。太原中心为深入贯彻落实省市年度目标责任相关要求，每年年初，制定并下发各部门目标责任书，以确保全年工作的稳步开展。每年年终对全年工作及人员进行绩效考核，确定被考核部门、人员的考核等次。年度绩效考核包括年度目标责任考核、部门班子成员履职能力考核和工作人员年度考核三个部分。

内部业务稽核。太原中心依据《太原市住房公积金管理中心内部稽核工作管理办法》，中心每年对住房公积金归集、提取、贷款、核算等业务进行内部稽核检查，特别是2020年以来，中心结合住建部、省住建厅实施的电子稽查、监管平台提供的风险业务，针对性地开展住房公积金业务检查。通过检查，对发现的问题，及时整改落实。大同中心全面落实住建部《关于开展住房公积金政策执行情况检查及风险隐患排查的通知》要求，建立按月报备工作机制，充分利用电子化检查工具对全市住房公积金业务开展常态化稽查，摸清风险隐患底数，从源头上化解风险疑点，堵塞风险漏洞。益阳中心开展网上业务推广通报，由信息科负责，按月对各营业网点电子化检查疑点数据整改、线上业务办理、信息系统开发等情况进行检查通报。

服务工作考核。太原中心将服务工作纳入常态化管理，建立了服务绩效考核管理办法。职能部门主要从服务纪律、服务意识、服务时效性、协调性和责任性予以考核；服务窗口主要从服务制度落实、服务环境、服务形象、服务秩序服务设施设备、服务方式、服务管理和监督方面开展。通过服务工作考核，每年评选一次服务明星和服务先进活动。全面开展“好差评”工作。建成了住房公积金政务服务“好差评”评价体系，通过线上线下全面融合，做到每个缴存单位和缴存职工都能自愿自主参与评价，每个分理处/管理部

服务大厅和工作人员都接受评价，住房公积金缴存、提取、贷款服务事项均可评价，实现住房公积金政务服务事项全覆盖、服务渠道全覆盖、评价主体全覆盖、评价对象全覆盖。

长沙中心参照长沙市政务服务大厅进驻人员月度考核及考勤补贴发放办法，重点对窗口人员的服务行为、服务效能、工作纪律等开展考核，根据综合表现确定当月考核档次，发放相应考核奖励。益阳中心通过 12329 住房公积金服务热线每月对办理提取和贷款业务的客户以及签约楼盘按揭人员展开回访，按照“好差评”五级评价标准邀请服务对象进行评价。按月形成《公积金业务、楼盘回访情况通报》。网点职工通过 OA 办公系统，每月线上填写服务测评表，对管理科室的工作开展情况进行综合评价，包括服务态度、效率和质量。

对受托银行开展工作考核。为充分调动受托银行的工作积极性和服务意识，更好地保障广大缴存单位和职工的利益，各中心都制定了《受托银行承办住房公积金业务考核办法》，主要从服务配合、贷款业务、财务核算、风险防控、信息管理等五个方面工作开展情况进行考核，并将考核结果与支付受托银行贷款手续费挂钩。

## 二、近年来社会上开展的住房公积金发展绩效评价

河北燕山大学自 2014 年起每年发布《全国住房公积金发展评价报告》，基础数据均来源于全国各地住房公积金年度报告，评价报告以省域(包括自治区和新疆生产建设兵团)和设区城市(包括直辖市、副省级城市和省会城市、地级市和地区州盟等行政区域)为研究对象，通过比较研究法对住房公积金各项基础数据进行分类研究，按发展指标排序对比，并对管理经营水平进行分析。

2020 年上海交大住房与城乡建设研究中心基于全国 341 个市(地、州、盟)住房公积金管理中心在网上公开发布的 2019 年报中的相关数据，运用包括六大维度的指数体系，编制了《中国城市住房公积金高质量发展指数 2020》。在这份指数结果的基础上，报告进一步对我国城市层面住房公积金的发展状况进行了更加深入的全景式数据分析，特别是从发展规模、发展增速、发展结构、资金利用率、资金效益和资金安全等六个维度进行了全面的梳理和评价。报告有助于更加全面地了解住房公积金在区域层面的发展特征和城市层面的发展动态，为城市层面住房公积金的发展质量提升提供基础数据的参考。

上述活动主要关注政策绩效评价以及业务绩效评价指标的排名，从管理考核评价角度针对性不强，原因分析检视不够，对工作改进指导作用弱，缺乏有效的持续改进机制；相关机构发布的评价综合排名结果也不一致，权威性不足，对指标体系设计的科学性也存在争议。

## 三、关于住房公积金管理考核评价机制研究综述

国内关于住房公积金管理考核评价机制研究领域研究，主要有以下内容：

### 1、业内对住房公积金管理绩效考核研究

刘德元(2008)通过分析实行住房公积金管理绩效考评

的必要性，提出考评是对公积金中心经营状况、业绩能力和管理水平进行综合考核和评价。考核体系应由总体考评、量化考评和费用控制考评三部分构成<sup>[1]</sup>。

李锋(2010)提出住房公积金管理绩效考核体系设计的原则，建立绩效考核指标体系，其中一级指标包括业务指标、效用指标、风险防范指标和服务指标，并对关键指标进行解释<sup>[2]</sup>。

### 2、学术界对住房公积金政策绩效评价的研究

代表性的研究成果有：

刘洪玉等(2010年)对住房公积金绩效评价理论与方法进行了系统研究，确定了政策绩效评价和运行绩效评价方法和指标体系；并以 2007 年天津、大连、湖州、南宁市情况为例，从效果、公平性两个方面对住房公积金绩效进行评价。相关著作：《推进与完善住房公积金制度研究》(国家自然科学基金应急项目)。

王先柱等(2020年)分别研究了住房公积金运行效率测评、住房公积金制度社会认知、住房公积金制度满意度评价等问题，运用 DEA 方法和 Tobit 模型，对 2015 年-2017 年我国 34 个大中城市住房公积金运行效率及影响因素进行了实证分析。相关著作：《建立公开规范的住房公积金制度研究》(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)。

陈杰等(2020年)通过梳理近年来全国住房公积金年度报告中的统计资料，结合相关宏观经济数据，借助描述性统计等分析方法，以住房公积金缴存和使用两个维度为切入点，从住房公积金的缴存与使用是否与我国经济社会发展的新趋势和住房市场发展的新特征相同步协调的视角，来审视住房公积金制度运行实践。相关著作：《中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析》。

### 3、住房公积金管理绩效考核测算

2012 年住建部公积金监管司委托中国房地产研究会开展了“住房公积金管理绩效考核测算”工作。根据 2011 年全国 342 个城市住房公积金管理业务数据，测算 2011 年度各城市住房公积金管理绩效考核指标、考核得分和考核等级考核指标共四类、十一个指标，包括：缴存扩面类：缴存覆盖率、缴存增长率；资金运用类：贷款发放率、贷款增长率、市场占有率、住房消费支持率；资产安全类：贷款逾期率、贷款逾期率增减值、不良资产回收率；综合效益类：综合费用率、增值收益率。

### 4、关于住房公积金高质量发展指标的研究

2020 年湖南省益阳市住房公积金管理中心联合湖南大学开展了《住房公积金高质量发展研究》课题项目，根据对住房公积金高质量发展内涵的界定，将衡量住房公积金高质量发展的指标体系划分为 4 个层次与 4 个主维度以及 12 个子维度共 51 个原始指标。第一层次是高质量发展综合指数；第二层次指住房公积金制度的覆盖高质量、使用高质量、运营高质量与协同高质量发展四个主维度，第三层次指主维度下的各个子维度，第四层次是 51 个原始指标。课题通过构建住房公积金高质量发展的指标体系，以湖南省和益阳市为研究案例，对住房公积金运行质量进行了评价。

总体上看，对住房公积金考核评价工作机制探索仍处于

起步阶段，需要更深入的研究和实践。

【2】李锋. 住房公积金管理中心绩效考核之探讨[J]. 住房公积金, 2010. (08)

参考文献:

【1】刘德元. 住房公积金会计核算事务有关问题的探讨[J]. 辽宁经济, 2008 (05)

(本文作者单位为中国房地产业协会房地产金融与住房公积金和担保研究分会)

【DOI】10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.003

附表：住房公积金管理中心发展绩效评估案例（指标体系和评估方法）

案例	指标体系		评估方法
住房公积金高质量发展指数（上海交大）	一、发展规模	缴存额	1、数据处理。绝对值指标取对数。在指数构建过程中进行了两个数据处理。一是对原始数据进行“缩尾”，以避免极端值对结果的过度影响；二是进行“归一化”，以让不同量纲的数据可以比较。 2、采用主观赋值法来确定权重。专家提出的主观赋值权重方案，经过反复调试和多次听取业内人士的意见反馈后确定。 3、综合评分及点评讨论。当原始数据清洗完又进行归尾和归一化处理，依据表 1 中的指标体系及相应权重给予赋值。将每一座城市各个指标的取值乘以这个指标的分值就得到了这个城市的指数分值，以此类推，可以得到所有城市的指数分值。由此得到了 2020 年中国城市住房公积金高质量发展指数的总排名。 4、分类比较及点评讨论。计算和编制了六大一级指标的单项排名，仍以实缴职工数为基准，把城市划分为大城市（前 25%）、中等城市（中间 50%）和小城市（后 25%）这三组，分别列出每个组别的排名榜单。 5、协同分析。从经济社会发展变革趋势和住房市场供需矛盾变化的宏观视角中，审视住房公积金制度的运行实践是否与经济社会发展保持同步与协调。  （1）住房公积金缴存情况与社会经济变革新趋势的耦合。住房公积金缴存规模增长与经济发展总量增长是否同步。住房公积金人均缴存增长与经济发展效益增进是否同步。住房公积金参缴结构变化与城镇就业结构变化是否同步。住房公积金缴存群体增长是否快于城镇就业规模增长。住房公积金扩面潜力和城镇化发展趋势是否同步。  （2）住房公积金使用情况与住房市场发展动态的耦合。住房公积金提取与实现住有所居目标是否同步。住房公积金流动性压力变化与住房市场调控是否同步。住房公积金对购房的支持机会与住房市场价格差异是否同步。住房公积金个贷率与住房市场活跃度是否同步。住房公积金个贷率变化与住房市场发展趋势同步。住房公积金支持租赁功能与住房租赁市场发展同步。
		缴存单位	
		实缴职工	
		提取额	
		个贷笔数	
		个贷额	
	二、发展增速	市场占有率 (%)	
		缴存额增长率 (%)	
		缴存单位增长率 (%)	
		实缴职工增长率 (%)	
		提取额增长率 (%)	
		个贷笔数增长率 (%)	
	三、发展结构	市场占有率增长率 (%)	
		缴存单位平均实缴人数 (人)	
		非国有单位占比 (%)	
		非国有职工占比 (%)	
		中低收入职工占比 (%)	
		中小户型个贷占比 (%)	
	四、资金利用率	首套房个贷占比 (%)	
		住房消费提取占比 (%)	
		住房消费提取中租房提取占比 (%)	
	五、资金效益	住房消费提取率与缴存额比 (%)	
		个贷率 (%)	
		资金使用率 (%)	
六、资金安全	增值收益率 (%)		
	人均增值收益 (元)		
	费用率		
住房公积金高质量发展（益阳中心）	一、覆盖高质量发展	净现增单位占比	三类计算方法： 一、指标体系综合评价法 1、原始数据标准化 采用归一化公式进行标准化 2、确定各层次指标权重 层次分析法与直接赋权法，一致性检验 3、逐层计算并汇总  二、多元化指数计算方法 在赫芬达尔-赫希曼指数基础上将其逆向化处理。  三、耦合协调度模型 评价分析 1、综合指数分析 2、项目层维度分析 3、空间与时段分析
		缴存覆盖率	
		缴存人数占常住人口比重	
		实缴职工人数同比增长	
		缴存额同比增长	
		人均缴存额	
	二、使用高质量发展	户均缴存额	
		缴存单位多元化指数	
		按单位分缴存职工多元化指数	
		体制外缴存职工占比	
		中低收入缴存职工占比	
		按单位分新开户职工多元化	
使用广度	新开户体制外缴存职工占比		
	提取额 / 当年缴存额		
	提取总额 / 缴存总额		
	贷款笔数 / 缴存人数		
	累计发放个人住房贷款笔数 / 缴存人数		
	流动性安全 (%)		

住房公积金高质量发展(益阳中心)	二、使用高质量发展	使用深度	笔均发放贷款	1、根据各城市指标值计算 A、B、C、D、E 五档评价标准值； 2、根据各城市指标值和评价标准值计算单项指标得分、绩效考核指标总分。 绩效考核指标总得分 = $\sum$ 11 个单项指标得分 - 合计扣分，其中合计扣分 = $\sum$ 各原因扣除分。 扣分原因包括：1 未按规定向上级监管部门报送备案文件、统计报表、财务报告、预（决）算等资料，向社会披露住房公积金管理信息的，每次扣 0.2 分，累积扣分不超过 2 分；2 对上级监管部门每年确定的重点工作任务不按规定落实，或对监管部门查处的问题整改不力的，每次扣 0.5 分，累积扣分不超过 2 分；3 未建立住房公积金职工个人明细账，或住房公积金与其他资金未实行分账核算管理的，扣 2 分；4 通过满意度测评、越级投诉量统计、现场检查等方式对公积金中心服务质量作出评价，服务质量差的，扣 2 分；5 未按规定程序报批住房公积金缴存比例，不按经省、自治区、直辖市人民政府批准的缴存比例办理住房公积金缴存业务的，扣 3 分；6 不按《住房公积金管理条例》、《住房公积金财务管理办法》分配、上缴、使用住房公积金增值收益的，扣 5 分；7 违规发放个人住房贷款、保障性住房项目贷款或违规购买国债的，扣 8 分；8 发生属于当期责任的重大资金损失事项，且性质严重并造成重大社会影响的，扣 8 分；9 公积金中心人员因住房公积金管理相关问题被纪检部门“双规”，或被检察机关立案侦查，问题属实的，扣 8 分；10 挤占、挪用住房公积金的，扣 10 分；11 考核部门认定的其他违规违纪情形，根据严重程度扣 1—5 分。 3、可变参数包括：剔除比例、制作数据样本比例、标准值对应标准系数、指标权重、特殊计分条件、得分评价分数线等 6 个参数。
			笔均累计发放贷款	
			资金运用率	
			笔均利息节约额	
			利息节约与发放贷款比	
		使用结构	租赁住房提取额占比	
			提取多元化指数	
			中、低收入者提取额占比	
			购房面积 90（含）平方米以下占比	
			购房面积 144 平方米以上占比	
	三、运营高质量发展	适当盈利性	增值收益率	
			管理费用率	
		安全性	个贷逾期率	
			风险准备金占个人住房贷款余额 个人住房贷款逾期逾期额 / 风险准备金余额	
		流动性	流动性 / 缴存余额	
	流动性 / 提取额 增值收益对业务支出的保障能力			
	业务创新	公转商贴息贷款占比		
		发放异地贷款占比		
	四、协同高质量发展	经济协同	缴存额 / GDP	
			人均缴存额 / 人均可支配收入	
发放个人住房贷款 / GDP				
经济与住房公积金耦合度				
产业协同		经济与住房公积金协调度		
		发放个人住房贷款 / 商品房销售额		
		年末个人住房贷款市场占有率		
		住房贡献率		
		支持职工购房 / 商品房销售面积		
		房地产业与住房公积金耦合度 房地产业住房公积金协调度		
住房公积金管理绩效考核(住建部 2011)	缴存扩面类	缴存覆盖率		
		缴存增长率		
	资金运用类	贷款发放率		
		贷款增长率		
		市场占有率		
		住房消费支持率		
	资产安全类	贷款逾期率		
		贷款逾期率增减值		
		不良资产回收率		
	综合效益类	综合费用率		