



改革网



中国发展改革微信

公积金制度升级：激活10万亿元资金

国常会 深一度

本报记者 王春华

7月31日，国务院常务会议审议通过《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定（草案）》。会议指出，要更好发挥住房公积金功能作用，拓宽提取和使用范围，扩大制度覆盖面，提升管理服务效能，更好满足居民多样化住房消费需求。

从6月住建部发布《住房公积金管理条例（修订征求意见稿）》向社会公开征求意见，到7月31日国务院常务会议审议通过决定草案，不到两个月时间，这项关乎亿万家庭安居梦的制度迎来一次系统性升级。

此次修改早有铺垫

住建部发布的征求意见稿，是立法前期的草案公开与意见征集程序；国务院常务会议审议通过的决定草案，则是国务院审议程序。国务院采用“修改决定”的形式，既处理了实质性的制度更新，又在形式上维持原条例的框架，体现了行政立法的渐进性与连续性。

7月30日，中共中央政治局召开会议，部署下半年经济工作。针对房地产领域，会议强调，要切实筑牢安全屏障，稳定房地产市场，实施好一揽子化债方案。此次政治局会议将楼市置于安全框架下部署，稳楼市被提升到更高维度。会议还要求“及时谋划出台务实管用的增量政策”。

政治局会议闭幕后仅一天，国常会审议通过公积金修改决定草案。在年中总结上半年、部署下半年的关键节点上，这是贯彻落实中央“稳定房地产市场”部署的“第一招”。

而此次修改也早有铺垫。2025年底召开的中央经济工作会议首次单独提及“深化住房公积金制度改革”，2026年《政府工作报告》将该项改革列为重点任务。7月13日，国务院批复的《扩大消费“十五五”规划》明确提出“深化住房公积金制度改革，扩大使用范围，着力满足缴存人不同阶段的多样化住房需求”。

一次大修三重回应

自1999年国务院颁布施行《住房公积金管理条例》以来，这项制度已走过27年。此次是继2002年、2019年修改后的第三次调整，也是近20年来幅度最大的一次。

为什么要在此时进行大幅度调整？三个层面的变化正在倒逼制度回应。

第一，住房发展阶段变了。我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，人民群众住房需求总体上从“有没有”转向“好不好”。

清华大学房地产研究中心主任吴璟表示，人民群众在住房装修、更新改造、维修养



“十四五”时期，我国建设筹集各类保障性住房和城中村、城市危旧房改造等安置住房1100多万套（间），累计改造城镇老旧小区24万个。图为河北省保定市城中村改造三期工程南刘各庄村安置区楼房。

新华社记者 杨世尧 摄

护等方面的消费需求大幅增长，条例规定的提取和使用范围亟需拓宽。

第二，就业结构变了。平台经济和新就业形态快速发展，灵活就业群体规模快速增长。原有公积金制度主要覆盖单位在职职工，大量新市民、新业态从业者未被纳入保障范围。

吴璟指出，有必要对条例缴存机制进行健全完善，扩大制度覆盖面，支持个体工商户、非全日制从业人员以及其他灵活就业人员自愿缴存和使用住房公积金，帮助他们解决住房问题。

第三，人口流动加速了。跨区域流动日益频繁，对跨区域公共服务需求愈发迫切。原有公积金异地业务壁垒较多，群众对“一网通办”、跨城互认互贷的需求持续提升。

中国社会科学院研究员王业强认为，市场需求、就业结构、服务数字化三个层面的变化，共同构成此次修订的时代背景。

根据住建部6月发布的征求意见稿，此次修订围绕三大方向展开。

——覆盖更广。征求意见稿明确，个体工商户、非全日制从业人员以及其他灵活就业人员，可自愿参加住房公积金制度。这意味着外卖员、快递员、网约车司机等新就业形态劳动者，今后也能缴纳和使用住房公积金。

——用途更多。征求意见稿将住房公积金提取情形由6种拓展至9种。新增的3项分别为：装修自住住房不超过一定额度的；支付自住住房物业费；经国务院批准的其他住房消费情形。

——使用更方便。征求意见稿将住房公积金管理中心批准贷款的时限由自受理

申请之日起15日内缩短为10日内；加强住房公积金数字化能力建设，健全住房公积金异地协同机制，推动住房公积金互认互贷。

住房城乡建设部相关司局负责人此前表示，此次修订最主要的思路，是让住房公积金制度更好满足缴存人不同阶段的多元化住房需求。从“购房”“租房”拓展到“租房”“养房”，让资金用途更丰富；把广大灵活就业人员纳入制度覆盖范围，让受益群体更广泛；推动互认互贷，让资金使用更便捷。

60余城先行探路

事实上，在国家层面启动修改的同时，多地已展开先行探索。

据不完全统计，截至7月，全国已有超过60个城市调整优化了住房公积金政策。中指研究院数据显示，今年1至7月各地出台公积金政策超360条，在同期新出房地产政策中占比超过一半。

在提取范围拓展方面，沈阳先后推出物业费、购房契税、车位购置、适老适幼改造、毛坯房装修等六大提取举措；成都明确，子女可提取公积金为父母住宅加装电梯，实现家庭代际互助；甘肃多地规定，用于适老化改造的公积金提取额度最高可达10万元。

在灵活就业人员缴存方面，宜昌、济南、柳州等地已全面放开灵活就业人员缴存限制。截至今年5月，川渝两地累计已有94.21万灵活就业人员开户缴存住房公积金，缴存总额超过42亿元，同时发放相关贷款超46亿元。

在贷款额度提升方面，上海符合多重政策叠加条件的家庭，公积金贷款最高额度可

达324万元，深圳、广州、苏州分别可达351万元、360万元、400万元。

吴璟指出，一二线城市住房总价相对较高，改革重点多数集中在提升公积金贷款额度；而其他城市则把改革重点放在拓展公积金提取和使用范围，特别是细化公积金用于城市更新、住房更新改造等具体用途。

在缴存基数方面，近期多地启动年度调整。南京、杭州、广州和苏州的缴存基数上限超过4万元，南京、杭州和广州公积金月缴存额上限首超万元。

此外，一些地方还推出公积金贷款贴息政策。大连对二套房公积金贷款借款人给予阶段性利息补贴，贷款100万元30年可节省利息约13400元。连云港、常州、株洲等城市推出困难家庭住房公积金个人住房贷款贴息政策。

盘活存量激活全局

此次公积金条例修改，意义远不止于制度条款的增删。

从经济维度看，这是唤醒10万亿元沉睡资金、促消费扩内需的关键一招。

截至2024年末，全国住房公积金缴存余额已超过10万亿元。这笔巨额资金长期沉淀在账户中，使用效率偏低。此次将装修、物业费等纳入提取范围，相当于为这笔沉睡资金打开更多出口。

上海易居房地产研究院副院长严跃进表示，公积金“一金多用”模式的创新，是从“小钱包”向“大钱包”的转变。当公积金不再只是“买房专用”，它就能更直接地转化为居民的消费能力。

》2版

打破制度藩篱 重构供给体系

——甘肃基本公共服务均等化的改革实践

本报记者 王斌

2025年初，甘肃陇南市成县的外卖员王富乾手里攥着一份购房合同犯了难——没有固定单位，公积金缴存无门，只能申请利率高出公积金近两个百分点的商业贷款。彼时的他不会想到，不到一年后，他不仅成功开户缴存公积金，还将商业贷款转为公积金贷款，每月还款少了近600元。

王富乾的“安居梦”照进现实，背后是一场深刻的基本公共服务供给制度改革。2026年5月，国务院印发《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》，明确提出

“促进未落户常住人口与户籍人口同等享有基本公共服务”。几乎同期，住建部发布《住房公积金管理条例（修订征求意见稿）》，首次将灵活就业人员纳入自愿缴存范围。政策信号清晰连贯——公共服务普惠化与流动化，正从理念走向制度落地。

从打破“单位制”的公积金改革，到“强县中”重塑县域教育格局，从高原牧区紧密型县域医共体建设到残疾人兜底保障的制度创新——甘肃以“破”的勇气打破制度藩篱，以“立”的智慧重构供给体系，探索出一条欠发达地区推进基本公共服务均等化的改革实践路径。

让公积金从“单位人”走向“社会人”

住房公积金制度长期与“单位”深度绑定——有单位才能缴、有单位才能贷。在陇南市，约有24万灵活就业人员——快递员、网约车司机、电商主播、建筑工人——他们“有收入、无单位”，长期被排斥在公积金制

度之外。

2024年11月，陇南市获批全国灵活就业人员参加住房公积金制度试点城市。改革从制度源头打破壁垒：年满16周岁、未达法定退休年龄、在陇南就业的各类人员均可自愿申请参加。缴存方式同样突破刚性约束：灵活就业人员可在214元至5592元之间自主选择月缴存额，还可根据收入情况每月调整一次。为增强吸引力，陇南市推出财政补贴——正常缴存者可连续24个月享受月缴存额3%的补贴。

兰州市2025年出台实施方案，全面取消灵活就业人员开立账户的社保缴纳证明等材料，实现“零材料”办理，连续缴存满6个月即可享有与单位职工同等贷款权益。

张掖市在“张掖公积金”App中上线灵活就业人员缴存功能板块，支持一键自助开户，缴存登记、租房提取、提前还款等业务实现全程无纸化网办，线上办理占比达92.3%。

省级层面，甘肃“一城一策、因城施策”，

大力推进灵活就业人员参加住房公积金制度，取消缴存户口、社保等限制，打通灵活就业群众住房保障服务“最后一公里”。

当公积金不再与“单位”和“户籍”深度绑定，缴存方式从“强制统一”走向“灵活自主”，制度才真正回归住房保障的初心。

让优质资源跨越山川阻隔

甘肃地形狭长，城乡差距大、服务半径长，是推进基本公共服务均等化必须跨越的屏障。

教育领域，甘肃把“强县中”作为夯实基础教育基点的“第一工程”。2024年至今，省级财政每年统筹4亿元支持20所县中，三年间共有60所学校得到支持，已实施项目的40所学校新建改扩建校舍28万平方米、新增学位1万个。2026年60所“强县中”项目学校本科平均上线率达88.5%，较2024年增长5个百分点，有效保障了学子就近就便享有公平优质教育资源。

》2版

改革时评

“六张网”稳增长促转型

本报评论员 田新元

近日召开的国务院常务会议提出，要有效扩大国内需求，抓住潜力大、带动强的领域推出一批有力举措，加快实施“十五五”规划确定的重大项目，扎实推进“六张网”规划建设。在“十五五”开局的关键节点，以水网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网、物流网为核心的“六张网”建设，跳出了传统基建的路径依赖，正成为中国经济稳增长、促转型的核心抓手。

规划建设“六张网”是党中央、国务院在“十五五”开局之年作出的重大部署，是有效扩大国内需求的重大举措，也为中国式现代化建设提供坚实支撑。“六张网”建设既能稳投资、扩内需，更是增动能、促转型、提效益、惠民生的有力抓手。而且，“六张网”不是彼此独立、各自运行的分散体系，而是深度耦合、相互赋能、协同支撑的有机整体。

国家发展改革委将加强统筹协调，会同有关部门和各地方，针对每张“网”精准谋划制定专项规划或实施方案。目前，拟于年内开工的重大单体项目多数已经实现开工，一大批项目加快建设。国家水网大动脉中的南水北调中线引江补汉工程、能源大动脉上的四川阿坝1000千伏变电站等加紧实施。“六张网”建设正在加快推进，政策红利也在持续释放。

“六张网”是当前扩内需最具乘数效应的投资载体。不同于过去“铺摊子”式的粗放投入，这一轮建设瞄准的是长期以来的供需堵点：全国范围内约77万公里的城市地下管网改造，直接补上了城市内涝、燃气安全等历史欠账，带动管材、智能传感器、施工装备等上下游产业同步扩容；总规模超6万亿元的水网建设，不仅能提升国家水资源安全保障能力，更能在水利工程建设、节水产业、智慧水务等领域创造大量就业岗位。2026年上半年，“六张网”相关领域投资快速增长，集成电路制造、电子专用材料制造等领域增加值保持两位数增长，民间资本参与水网建设的同比增速更是达到85.8%。“政府搭台、多元参与”的模式，让每一分基建投资都能撬动数倍的产业活力，为宏观经济运行提供了坚实的底部支撑。

“六张网”既是稳增长、促发展的重要举措，也是调结构、促转型的长远布局。“六张网”之间的深度协同，正在催生大量过去难以想象的新产业、新业态：算力网与新型电网的融合落地，让广东阳江海底算力中心直接对接海上风电，实现绿电直供后能效提升30%，既降低了智算产业的能耗成本，也为新能源找到了稳定的消纳场景；新一代通信网与物流网的联动，让无人仓、自动驾驶货运、跨境物流实时追踪成为现实，大幅提升了全社会的流通效率。更关键的是，“六张网”为国产技术提供了大规模落地的试验场：全国一体化算力网的建设，让数千万国产AI芯片在核心节点稳定运行，加速了我国高端算力技术的迭代成熟；新型电网的特高压、储能项目大规模落地，也让我国绿色能源技术的全球领先优势进一步巩固。这些变化，正在推动我国产业体系从“规模扩张”向“质量跃升”稳步转型。

稳增长与促转型，最终的落脚点是民生福祉，而“六张网”恰恰在供给端精准匹配了人民群众的升级需求。过去，不少偏远乡村受限于通信和物流条件，特色农产品难以走出大山，如今随着新一代通信网和县乡村三级物流网的覆盖，山货通过直播电商直达全国消费者的餐桌，既鼓起了农民的腰包，也让城市居民享受到了更优质的农产品；曾经雨后“看海”的老城市街区，在地下管网改造完成后，再也不用在汛期“提心吊胆”，居民的生活安全感大幅提升。这些遍布城乡的细微变化，本质上是通过基础设施的升级，打通了生产、分配、流通、消费的各个微循环，让转型的红利真正惠及全体人民，也为经济长期增长培育出更充沛的新动力。

“六张网”建设的大幕已经拉开，只要始终坚持务实落地、协同推进，这张覆盖全域的现代化基础设施网络，就一定能持续释放稳增长潜力、迸发促转型的活力，为中国经济行稳致远提供坚实支撑。

重点推荐

湾区之心打造跨境贸易 产业生态新版图

2版

动力电池行业 走向更加规范化

3版

