

# 从制度扩面与使用政策双重角度谈深化住房公积金制度公平性改革

鲁天海

临沧市住房公积金管理中心

DOI:10.32629/ej.v9i3.3475

**[摘要]** 住房公积金制度作为我国住房保障体系的重要组成部分,在支持职工住房消费方面发挥了不可替代的作用。然而,随着经济社会的发展,该制度在覆盖范围、使用机制等方面逐渐暴露出普惠性不足的结构性问题。本文以增强制度普惠性为出发点,从制度覆盖与政策使用两个维度展开分析,发现灵活就业人员“制度悬空”、提取场景受限、跨区域使用梗阻、贷款政策区域错配等问题,其本质在于制度设计与多元化需求之间的失衡。基于此,本文提出应从优化制度覆盖、拓展使用场景、创新使用机制等方面推进改革,推动住房公积金从“单位人”保障向“全民”保障转型升级。

**[关键词]** 住房公积金; 制度普惠性; 公平性改革; 灵活就业人员

**中图分类号:** TU113.5+41 **文献标识码:** A

## Deepening the Equity-oriented Reform of the Housing Provident Fund System: A Dual Perspective on System Expansion and Usage Policy

Tianhai Lu

Lincang Housing Provident Fund Management Center

**[Abstract]** As the core pillar of China's housing security system, the Housing Provident Fund (HPF) system has played an irreplaceable role in supporting housing consumption for employees. However, with the development of the economy and society, the system has gradually exposed structural issues, such as insufficient inclusiveness in its coverage and usage mechanisms. Starting from the goal of enhancing the system's inclusiveness, this paper analyzes the problem from two dimensions: system coverage and policy usage. It identifies issues such as the "system vacuum" for flexible workers, limited withdrawal scenarios, cross-regional usage bottlenecks, and regional mismatches in loan policies. The essence of these problems lies in the imbalance between the system's design and diversified social demands. Based on this analysis, the paper proposes that reforms should be advanced by optimizing system coverage, expanding usage scenarios, and innovating usage mechanisms, thereby promoting the transformation and upgrading of the HPF from a guarantee for "employees of work units" to a universal guarantee for "all citizens".

**[Key words]** Housing Provident Fund; System Inclusiveness; Equity-oriented Reform; Flexible Workers

### 1 引言

2025年12月,中央经济工作会议首次明确提出“深化住房公积金制度改革”。2026年3月5日,在十四届全国人大四次会议上,国务院总理李强所作政府工作报告中再次强调“深化住房公积金制度改革”,相关内容亦被写入“十五五”规划纲要。近期中央层面多次提及此项改革,表明住房公积金制度改革已势在必行。

自1999年全面实施以来,住房公积金制度在支持职工购房、改善居住条件方面发挥了重要作用。截至2024年末,全国住房公

积金缴存人数达17628.7万人,年缴存额36317.83亿元,缴存余额109252.79亿元,制度规模持续扩大。然而,随着城镇化进入新阶段、就业形态日益多元、住房需求从“住有所居”向“住有宜居”升级,现行制度的普惠性不足问题日益凸显。

制度普惠性主要体现在两个方面:一是覆盖的普遍性,即制度能否从《住房公积金管理条例》(以下简称《条例》)规定的“单位”平等惠及各类就业群体,实现“全民”保障;二是使用的公平性,即制度红利能否在不同收入阶层、行业、区域和住房

需求群体间实现合理分配。从现实运行情况看,这两个维度均存在明显短板。一方面,《条例》始终未将灵活就业人员、农民工等群体纳入制度保障范围,形成基于就业身份的“行业壁垒”,导致制度在行政事业单位、国有企业中覆盖较全,而在民营企业、灵活就业人员中覆盖不足。另一方面,在政策使用过程中,低收入群体往往因无力购房而无法享受公积金低利率优惠,形成事实上的“逆向补贴”;同时,经济发达地区房价较高而贷款额度相对较低,经济欠发达地区房价较低但贷款额度相对较高,存在明显的“额度错配”问题。此外,各省(市)政策差异、异地衔接不畅等问题,也进一步削弱了制度的普惠效能。

本文将从制度扩面、提取使用和贷款政策三个维度,系统分析现行制度普惠性不足的表现与成因,并提出优化改革的政策建议。

## 2 制度普惠性的现实困境

### 2.1 缴存扩面环节的困境

2.1.1 灵活就业人员“制度悬空”。尽管全国各地积极推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点,但其缴存率仍然较低。以《云南省住房公积金2024年年度报告》为例,全省16个州(市)虽均在推动该项工作,但2024年灵活就业人员新增开户3.82万人,占比11.12%,实缴3.10万人,占比仅1.36%,扩面效果有限。主要原因在于收入不稳定与传统制度的刚性要求之间存在结构性矛盾。现行制度主要面向稳定、连续缴存的“单位人”,而灵活就业人员多收入不稳、流动性大,连续按月缴存的要求使其被迫放弃参缴,从而被排斥在制度红利之外。

2.1.2 民营企业缴存积极性不高。从缴存结构来看,行政事业单位、国有企业仍是住房公积金缴存的“主力军”,民营企业缴存意识不足,缴存基数与比例普遍偏低。多数新开户登记企业未按《条例》规定建立住房公积金制度,导致大量中小微企业职工无法被制度覆盖,违背了社会保障的普遍性原则。

2.1.3 年龄的刚性约束。现行制度对达到法定退休年龄人群设置“强制退出”机制,使得退休后再就业或返聘人员虽有稳定收入和缴存意愿,却被排除在制度之外。这种“一刀切”的规定忽视了部分群体的实际需求,亦体现出制度的不公平性。

### 2.2 提取使用环节的困境

2.2.1 提取范围有限。《条例》严格规定了六种提取情形,但难以满足职工多样化的使用需求。例如,“翻建、大修”虽属可提取情形,但在政策执行中要求房屋危险性鉴定为C级或D级,普通装修、翻新不在此列,实际可操作性受限。

2.2.2 住房改善支持不足。目前住房公积金提取主要用于购房,对老旧小区改造、加装电梯、适老化改造、绿色改造、房屋结构加固及原拆重建等“住有宜居”需求,多数地区尚未纳入提取范围,支持力度有限。

2.2.3 提取政策“柔性”不足。由于《条例》对提取情形的严格限定,部分家庭在面临重大疾病、突发灾害、子女上学等应急需求时缺乏制度响应机制,反映出制度在保障民生需求方面的灵活性不足。

### 2.3 贷款环节的困境

2.3.1 贷款额度与房价不匹配。一二线城市房价高,但因资金池有限,贷款额度难以满足职工购房需求;而四五线城市房价低,资金充裕,贷款额度相对较高。例如,2025年上海新建住宅均价约81019元/平方米,个人公积金最高贷款额度为100万元,家庭为200万元,难以覆盖实际购房需求;而云南省临沧市新房均价约6100元/平方米,个人最高贷款额度70万元,家庭为100万元,可满足实际购房需求。这种“额度错配”影响了政策的公平性。

2.3.2 贷款政策红利分配不均。住房公积金的核心优势在于低利率贷款。以一笔100万元、30年期限贷款为例,公积金贷款相较商业银行贷款可节省利息数十万元。然而,仅有能力购房的群体才能享受这一红利,低收入缴存群体因无力购房而无法申请贷款,其账户资金仅按1.5%的一年期定期存款基准利率计息,通常低于通胀水平,形成对高收入者的“逆向补贴”。此外,部分地区实行缴存余额与贷款额度挂钩的“存贷政策”,对缴存基数低、比例低的低收入群体不利,进一步放大了制度的不公平性。

## 3 造成制度困境的原因分析

### 3.1 制度时代错位造成供需失衡

我国住房公积金制度诞生之初是为服务城镇住房制度改革,为职工从福利分房转向市场化购房提供资金支持,制度设计围绕“单位人”展开。然而,随着市场经济发展和就业形态多样化,灵活就业人员已成为劳动力市场的重要组成部分,人口流动频繁,住房需求也从单一购房转向租购并举、城市更新、适老化改造等多元化需求。制度定位与时代需求的错位,导致供给侧与需求侧的结构性失衡。

### 3.2 “属地化管理”造成政策“地域分割”

住房公积金实行属地管理,各州(市)公积金管理中心在政策制定上具有较大自主权,虽有利于调动地方积极性,但也带来政策碎片化、区域不统一等问题。例如,异地购房能否使用公积金、是否设置户籍限制等政策不一。同时,统筹层次低、资金调剂困难,导致区域间“旱涝不均”。2024年,重庆、海南、贵州个人住房贷款率分别为95.82%、90.73%、89.77%,资金压力较大;而西藏、黑龙江、宁夏分别为43.87%、46.93%、60.26%,资金闲置明显。此外,技术标准不统一、数字化建设参差不齐,也制约了业务协同与效率提升。

### 3.3 法治保障不足造成政策创新梗阻

《住房公积金管理条例》属于行政法规,缺乏上位法支撑,导致各地执行标准不一、监管权威性不足、改革创新动力不强。在维护职工权益时,因法律层级较低,劳动仲裁、法院判决等后续救济渠道衔接不畅。同时,各中心受《条例》限制和审计监管约束,政策创新空间有限,难以满足群众多样化需求。

## 4 增强制度普惠性的改革路径

面对现行制度的多重困境,亟需从顶层设计入手,推动制度适应时代发展,满足人民群众多元化需求。

### 4.1 优化制度供给,实现从“单位人”到“全员”覆盖

4.1.1 创新灵活就业人员缴存机制。一是取消最低缴存门槛, 实行“基础+弹性”缴存模式, 允许灵活就业人员按最低基数和比例缴存, 并根据经济状况进行“弹性”调整。二是放宽缴款时限, 允许按年、按季、按月灵活缴存, 视同连续缴存。三是给予缴存补贴, 提高其参与积极性。

4.1.2 强化对私营企业的制度约束。建议将住房公积金纳入《劳动合同法》框架, 赋予其与“五险”同等的法律地位。建立健全激励约束机制, 对合规缴存企业在财政补贴、税收优惠、招投标等方面给予政策倾斜; 对未按规定缴存的企业实施联合惩戒, 提高违法成本。

4.1.3 打破年龄限制, 激发银发群体活力。尊重劳动者意愿, 允许到龄退休及退休再就业人员继续缴存公积金。推行“代际互助”政策, 允许退休群体缴存的公积金用于子女住房消费, 既能激发银发群体活力, 也能为制度发展注入持续动力。

4.2 拓展提取场景, 实现从单一“住房消费”向多元化需求转变

4.2.1 支持住房全生命周期使用, 覆盖购房、装修、翻修、物业费等场景。

4.2.2 支持城市更新, 将老旧小区改造、加装电梯、适老化改造、绿色改造等纳入提取范围。

4.2.3 对多子女家庭给予政策倾斜, 允许按实际房租提取。

4.2.4 增设民生应急提取通道, 允许遭遇重大疾病、突发灾害的家庭提取公积金用于自费医疗或生活应急。

4.2.5 探索公积金入市, 在保障流动性的前提下, 优化资产配置, 购买国债或作为中长期战略投资者参与资本市场投资。

4.3 创新贷款政策, 实现从“地方特色”向“全国通用”转变

4.3.1 创新资金统筹使用机制。探索建立全国或省级资金调剂机制, 将资金使用率较低地区的沉淀资金统筹用于支持资金压力较大的地区。结合各地商品房价格合理设定最高贷款额度, 解决“额度错配”问题。

4.3.2 优化贷款政策向中低收入群体倾斜。在贷款额度计算中降低缴存年限与余额权重, 引入收入水平、家庭负担等公平性因素。对中低收入家庭和灵活就业人员实行贷款额度上浮、首付比例降低、利率优惠或财政贴息等政策。对未申请贷款的账户余额, 根据连续未使用年限设置差异化计息标准, 体现资金时间价值。

4.3.3 推进异地业务系统互联互通。加快《住房公积金基础数据标准》修订, 推动全国公积金系统互联互通, 实现异地贷款标准化。统一“商转公”政策准入条件, 推动直转政策落地。建

立全国统一的住房交易真实性核查与逾期贷款催收协同机制, 降低异地业务风险。

## 5 结语

深化住房公积金制度普惠性改革, 既是回应社会公平诉求的必然选择, 也是适应新时期住房发展模式转型的战略需要。现行制度在扩面、提取、贷款等环节存在的普惠性不足问题, 实质是制度定位、管理体制与时代需求之间的错配所致。

改革的方向, 是推动公积金制度从“特惠型”向“普惠型”转型, 构建多层次覆盖、全生命周期、适配多样化住房消费场景的住房金融支持体系, 使制度真正跟上时代发展步伐, 满足人民群众多样化使用需求。

需要指出的是, 增强制度普惠性并非否定制度设计之初的互助共济本质。恰恰相反, 只有让更多群体平等参与、公平受益, 才能为制度注入源源不断的“活水”, 使互助共济的基础更加坚实, 制度才能更具活力、更可持续。

## [参考文献]

- [1]国务院.住房公积金管理条例(修订版)[Z].2019.
- [2]中华人民共和国住房和城乡建设部.全国住房公积金2024年年度报告[R].
- [3]云南省住房和城乡建设厅.云南省住房公积金2024年年度报告[R].
- [4]陈杰,张宇.住房公积金制度的公平性评估与改革路径[J].公共管理学报,2024,21(3):45-57.
- [5]王丽艳,刘晓君.灵活就业人员住房公积金制度参与意愿与政策优化研究[J].中国住房金融,2025,12(2):28-36.
- [6]赵明,李雪.住房公积金属地管理与区域协调发展研究[J].城市发展研究,2024,31(4):62-70.
- [7]刘志伟.住房公积金制度普惠性改革:理论逻辑与实现路径[J].社会保障研究,2025,18(1):74-83.
- [8]周晓东.住房公积金资金统筹使用与区域公平问题研究[D].清华大学,2024.
- [9]吴静,郑涛.住房公积金制度与住房保障体系融合发展研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2023.
- [10]国务院发展研究中心.中国住房发展报告(2024-2025)[R].北京,2026.

## 作者简介:

鲁天海(1986--),男,彝族,云南省临沧市人,本科,中级经济师,从事住房公积金管理工作。