

谋新篇开新局

公积金改革写入《政府工作报告》 近11万亿存量何以盘活？

中经记者 陈婷 赵毅 深圳报道

今年《政府工作报告》中，房地产领域“深化住房公积金制度改革”的表述引人注目。这是自2015年以来时隔11年，公积金制度改革再次写入《政府工作报告》。

适应房地产发展新模式

“公积金制度改革的本质是配合房地产市场从‘增量扩张’向‘存量运营’转轨，旨在实现制度功能的根本性重构。”

今年《政府工作报告》提出着力稳定房地产市场，总基调与去年的表述保持一致，其中的“深化住房公积金制度改革”，释放出重要政策信号。

“公积金制度改革的本质是配合房地产市场从‘增量扩张’向‘存量运营’转轨，旨在实现制度功能的根本性重构。”东吴证券首席经济学家芦哲表示。

对比2015年提出住房公积金制度改革的背景，当前房地产市场已进入存量时代，城市增长动力从“盖新房”转向“提质增效”。“旧模式下，公积金作为强制储蓄工具主要服务于购房和稳定就业群体，在一定程度上挤出了消费；新发展模式要求公积金降低门槛，从‘重购轻租’转向‘租购并举’及居住全周期覆盖。”芦哲指出。

住房公积金制度已在我国实施了30余年。1991年，上海借鉴新加坡经验，出台《上海市住房制度改革实施方案》，推行公积金成为住房制度改革首要创新举措。1994年7月，国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，公积金制度开始

我国住房公积金制度已走过30多年的历程。自去年年底中央经济工作会议以来，深化公积金制度改革被多次提及，这不仅是住房金融工具的一次优化，更是房地产市场从“增量扩张”转向“存量运营”的重要信号。

在全国城镇全面推行。1999年，《住房公积金管理条例》正式颁布，标志着该制度进入法制化轨道。

住房公积金制度实施初期，资金规模极小，主要解决住房总量短缺问题，且作为强制储蓄工具，主要覆盖稳定就业群体。这30多年间，住房公积金从一项区域性的尝试，变成支撑中国城镇化进程最重要的金融制度之一，其规模亦不可同日而语。

住房公积金制度与上亿人的钱包息息相关。

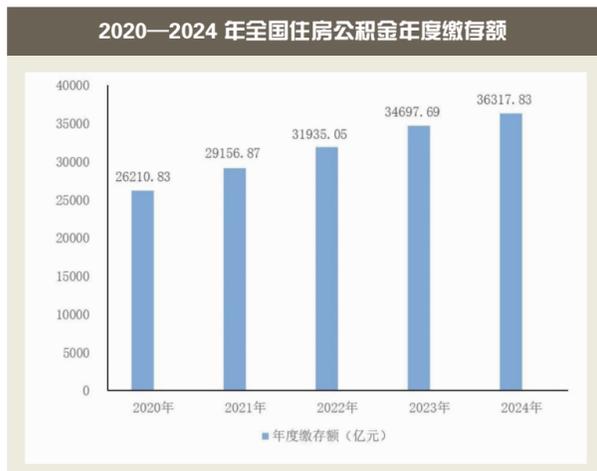
《全国住房公积金2024年年度报告》显示，2024年，住房公积金实缴单位529万个，实缴人数超过1.76亿人，同比分别增长6.92%和1%。2024年住房公积金缴存额约3.63万亿元，同比增长4.67%。

截至2024年年末，住房公积金累计提取总额约21.8万亿元，占累计缴存总额约67%，主要用于租房、老旧小区改造、购房、偿还房贷本息等。截至2024年年末，全国累计发放住房公积金个人住房贷款超4999万笔，合计约16.49万亿元。其中，存量个人住房贷款余额约

近年来，我国住房公积金缴存余额持续增长。住房城乡建设部、财政部、中国人民银行发布的《全国住房公积金2024年年度报告》显示，截至2024年年末，住房公积金缴存余额增至约10.9万亿元，十年间缴存余额增长逾7.2万

亿元，增幅近195%。

《中国经营报》记者在采访中获悉，全国政协委员、香江集团董事长翟美卿提出扩大公积金缴存覆盖面、提升资金使用效率、破除区域壁垒、强化与购房政策协同等改革核心方向。



图片来源：《全国住房公积金2024年年度报告》

8.07万亿元，同比增长3.38%，个人住房贷款率73.86%。

截至2024年年末，全国住房公积金累计缴存余额约10.9万亿元，同比增长8.61%。

2025年年底召开的中央经济工作会议明确，要“深化住房公积金制度改革”。其后，全国住房城乡建设工作会议召开，多次提及公积金，涉及“更好发挥住房公积金作用”“深化住房公积金制度改革”等表述。该会议还透露，“十四五”

期间，全国累计发放住房公积金个人住房贷款6.5万亿元，支持缴存人提取9.4万亿元用于住房消费。

2026年1月8日，《人民日报》发表文章《中央“点名”住房公积金，释放什么信号？》指出，公积金很可能要迎来改革大动作。“2016年，全国公积金缴存余额是4.56万亿元；到2024年年底，涨到10.9万亿元，翻了一倍多。这么大一笔钱躺在账上，效能还有提升空间，确实是值得改革了。”

地方“试验田”密集播种

2025年，全国各地出台住房公积金政策超300条。今年以来，银川、武汉、福州多地接连优化公积金政策，精准支持居民住房消费。

东吴证券发布的研报指出，2021年后，公积金资金池每年新增约9100亿元，但个贷率下降明显，资金使用效率低，存在大量沉淀资金。2021年后，公积金净留存资金不断增加，已近2.9万亿元。分地区来看，公积金存在较为严重的“资源错配”，有的地方使用效率低，存在大量资金闲置，但另外一些地方公积金资金池水位告急，甚至需要排队等候。

“我们过去的住房金融主要是商业性按揭，已经适应了商品房快速发展、楼市高歌猛进的那几十年，彼时公积金占比不高。现在进入新时期，房地产定位变了，需求主体变了，民生属性强了，自然就需要新的普惠金融。”广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉表示。

在住房公积金制度改革的问题上，翟美卿进一步梳理出四大核心方向：一是扩大缴存覆盖面，将灵活就业人员、新市民等群体纳入体系，保障更多人群享有公积金权益；二是提升资金使用效率，拓宽提取与使用场景，支持租房、住房改造、代际使用等民生需求；三是破除区域壁垒，实现异地业务便捷办理，统一政策与服务标准；四是强化与购房政策协同，优化贷款额度

与优惠机制，降低刚性和改善性住房成本。

事实上，2025年以来，各地密集调整住房公积金政策。在深圳，《深圳市住房公积金提取管理规定》已于2025年12月15日起施行，在购房、租房、老旧小区更新改造等多个方面推出了一系列优化举措，其中包括公积金余额可提取用来支付首付；支持“既提又贷”，职工为筹集购房首付款提取的住房公积金，可计入其住房公积金账户余额，用于计算本套住房申请普通住房公积金贷款（不含商转公积金贷款）的可贷额度；将购房还贷提取范围从深圳市扩展至全国。

根据中指研究院监测，2025年，全国各地出台住房公积金政策超300条。今年以来，银川、武汉、福州多地接连优化住房公积金政策，精准支持居民住房消费，包括提高公积金贷款额度、扩大提取支持范围、优化异地购房提取限制等方面。

中指研究院分析认为，预计2026年住房公积金政策将更加细化，灵活调整公积金缴存政策（扩大覆盖范围）、拓展公积金使用范围、提升资金使用效率等将是政策聚焦点，以进一步发挥公积金在惠民生和稳市场中的作用。

“十五五”新局下 港澳如何实现“融入+服务”双向跃升

中经记者 庄灵辉 赵毅 深圳报道

今年全国两会，备受瞩目的《中华人民共和国国家发展规划法（草案）》提请十四届全国人大四次会议审议。相应草案在提请审议前作出重要修改完善，新增涉港澳条款。其中第三十七条明确，“国家坚持‘一国两制’方针，支持香港特别行政区、澳

门特别行政区主动对接国家发展规划，融入和服务国家发展大局”。

“十五五”规划中，港澳定位从“融入”转变到“融入和服务”国家发展大局，上述新增条款对标这一转变，将为港澳与国家发展同频共振提供法治保障。

定位转变背景下，香港与澳门今年均已提出，将编制自身五年发

展规划，主动对接国家战略规划。

“十五五”时期，港澳如何把握自身发展机遇？怎样融入和服务国家发展大局？带着相应问题，《中国经营报》记者近日专访了全国政协常委、澳门归侨总会会长、澳门万国控股集团董事局主席刘雅煌与全国政协委员、香港中华厂商联合会会长卢金荣。



刘雅煌
全国政协常委、澳门归侨总会会长、澳门万国控股集团董事局主席



卢金荣
全国政协委员、香港中华厂商联合会会长

发挥港澳所长 抢抓自身发展新机遇

《中国经营报》：“十五五”规划提出，支持香港建设国际创新科技中心，你认为香港应如何把握这一机遇，提升自身发展质量？

卢金荣：香港应聚焦国家战略需求，做强源头创新与国际连接。依托顶尖高校科研、完善IP制度及国际化营商环境，重点在生命健康、AI、金融科技等领域，为国家科技创新高地建设提供源头活水和国际化平台。

北部都会区规划建设须超越香港自身，具备更高的国家战略视野。建议把北部都会区打造成湾区协同创新的“接口”，应主动对接，确保香港的科研方向与大湾区内地城市的先进制造和应用场景紧密结合，避免资源错配。同时与其他大湾区城市协同布局，通过制度创新，形成跨境协同创新生态，实现优势互补。

香港的科研实力雄厚，但成果转化是长期以来的痛点。须补齐“中试转化”短板，投放资源于“中试平台”的建设，打通“政产学研”链条，让科研成果更快变成产品、订单与产能。

《中国经营报》：“十五五”规划提出，推动澳门经济适度多元发展，在此方面，你有什么建议？

刘雅煌：澳门经济适度多元发展正处于攻坚期，对内地的资金、人才及先进经验有着迫切需求，建议进一步提升内地投资者赴澳门投资便利。新时期推动澳门经济适度多元发展，要更加积极争取内地优质资源顺畅、便利地向澳门流动，将资金、人才、技术以及先进的治理理念、规则和模式带入澳门，为澳门多元产业的发展提供强大动能。

加快推进澳琴一体化，创造有利条件引入国际资本，肯定是促进澳门经济适度多元发展的另一关键要素。制定“横琴合作区法”，实现重大改革创新举措一揽子授权是更有效推动合作区建设开新局的重要抓手。

对接国家发展规划 找准服务大局发力点

《中国经营报》：今年全国两会你主要关注了哪些议题？

刘雅煌：我今年带来多个建议，主要关注澳门发展及主动对接国家发展规划等，包括推动国家层面制定横琴粤澳深度合作区法，澳门四大工程、“三五”规划与国家“十五五”规划对接，发挥澳门优势赋能国潮品牌出海与中华文化国际传播等。

卢金荣：今年全国两会的热点莫过于国家“十五五”规划的编制。“十五五”是国家基本实现社会主义现代化目标关键时期，“十五五”规划对推动高质量发展、建设现代化产业体系及实现高水平科技自立自强具有至关重要的指导作用。

今年，香港将首次制定五年规划，主动对接国家发展战略。因此，我们热切期待“十五五”规划及今年《政府工作报告》中涉及港澳的具体论述。

《中国经营报》：“十五五”时期，港澳应如何主动对接国家发展规划，更好融入和服务国家发展大局？

刘雅煌：“三五”规划是澳门特区“一国两制”实践进入新阶段的首个五年规划，意义重大。澳门特区“三五”规划的编制，不仅仅要着眼澳门特区的发展，同时要考虑如何更好服务国家的发展大局，既要促进澳门特区的整体利益，也要服务好国家的根本利益，要跳出澳门来规划澳门，实现澳门发展与

国家发展长远、有机统一。

澳门特区“三五”规划的编制要实字当头，要切实谋划提出一批实实在在的重点举措，让国家对澳门的发展定位、澳门特区在“一国两制”下享有的各种优势，都能有效转化为一个个务实项目，真正发挥出对经济社会发展的带动作用。

卢金荣：我今年的关注重点是如何利用香港在“一国两制”下的独特优势，对接国家高水平对外开放及扩大内需两大战略，协助业界在“十五五”时期更好地服务国家并把握机遇。对此我主要关注四大领域。

第一，建设香港成为跨国供应链管理中心，助力国家高水平对外开放。在此方面，希望能扩大往来

港澳人才签证签发对象，支持泛珠省份发展多式联运，支持香港加速推出贸易融资及供应链资金管理新方案，支持内地企业善用香港收集的出海信息等。

第二，构建北部都会区为“双循环”跨境物流中心。在此方面，希望国家鼓励内地物流企业落户北部都会区，鼓励内地企业赴港进行现代生产性服务业招商，推动香港生产性服务企业到内地设立分支机构，并扩大“跨境电子商务零售进口商品清单”覆盖门类和提高交易限值等，借此打造内地跨境电商的“外循环”支点。

第三，支持香港打造内地非物质文化遗产的“出海”枢纽。可通过

构建“国家非遗资源+香港专业赋能+全球市场对接”的协同合作模式，定期组织非遗项目赴港参展或在港举办全国性专题展览，鼓励非遗IP与香港各界企业进行跨界合作，推动非遗IP产业化及国际化进程。

第四，推动CEPA在“十五五”时期的全方位升级，在大湾区率先探索生产要素便捷流动，在数据流动、知识产权保护等领域优先向港澳开放。此外，希望可引入“预先自由贸易协定区”概念，在计算香港产品出口内地的原产价值时，允许将RCEP成员国的原材料价值按合理比例计入，使香港制造产品更易符合CEPA原产地标准，提升在内销市场的竞争力。

深化协同联动 构建双向跃升新格局

《中国经营报》：当前，澳门正在推进澳琴国际教育（大学）城、澳门国际综合旅游文化区、澳门珠江西岸国际航空运输枢纽（港）、澳门科技研发产业园等四大工程项目，对实施好这四大工程项目，你有什么建议？

刘雅煌：推进实施好四大工程项目，不仅需要澳门特区政府和澳门各界齐心协力，更需要国家层面予以大力支持和指导。建议加强资源调配，协调引导内地相关优质企业主体来澳门参与相关项目

建设，用好特区政府投资的同时，吸引内地资金、技术和人才等优质要素来澳门，实现项目效益的最大化。

《中国经营报》：促进香港工业与贸易的发展是香港中华厂商联合会的宗旨之一，作为香港中华厂商联合会会长，你对香港工业发展有哪些建议？

卢金荣：对于香港工业，我认为应制定中长期“新型工业化”蓝图。香港宜尽快推出具体、可量化

的中长期工业发展蓝图，既要发展人工智能、生命健康等新兴产业，也要以科技赋能传统优势产业，推动高端化、智能化升级。同时兼顾“内外联动”，既要支持当地制造，也要支持港资企业在大湾区及海外的升级转型与技术突破。

建议加快建设中试平台与试产设施，配套测试认证、标准、知识产权与工程人才，引导高校及研发机构更聚焦产业急需的技术突破与升级，促进科研成果转化。

此外，建议建立港版“专精特新”梯度培育体系。建议参考内地经验，建立符合香港实际的认定及支持体系，为高成长的科创中小企业提供贯穿成长周期的资助、融资与市场对接，培育香港的“隐形冠军”。

《中国经营报》：我国正在加快建设制造强国，对我国制造业高质量发展，你有什么建议？

卢金荣：我认为应推进关键核心技术攻关，夯实产业底座与供应