

# 无工作单位，也能开户缴存住房公积金

## 专家：完善立法将灵活就业群体纳入住房公积金制度覆盖范围

□ 本报记者 陈磊  
□ 本报见习记者 张嘉幸

商业贷款转成住房公积金贷款后，还款金额总共节省近两万元。这是甘肃省平凉市的曹明(化名)真切感受到的实惠。

这种实惠，来自曹明在2025年4月以灵活就业人员身份在当地开户缴存公积金——平凉市成为全国灵活就业人员参加住房公积金制度第三批试点城市之一。

自2021年1月，根据住房和城乡建设部批复，广东省深圳市等成为全国首批六个开展灵活就业人员参加住房公积金制度试点工作的城市以来，我国正在稳步扩大灵活就业人员参加住房公积金制度试点范围。根据《全国住房公积金2024年年度报告》，截至2024年年末，36个试点城市累计超过1100万名灵活就业人员缴存住房公积金，其中24万人已使用住房公积金租房或购房。

灵活就业人员该如何缴存、提取和使用住房公积金？如何让住房公积金制度惠及更多灵活就业人员？如何完善配套制度，让其享受到更多安居保障红利？《法治日报》记者对此进行了采访。

### 切实享受政策红利

近年来，曹明一直在陕西省某市打零工，靠着年轻肯干，他省吃俭用好几年，凑足了首付款回到平凉市购买了一套小两居，办理的是商业贷款，每月还款两千多元。

这笔钱对于以打零工为谋生手段的曹明来说“像一块沉甸甸的石头”——他既要还房贷，又要养家，不敢乱花一分钱。

2025年4月，他偶然从朋友处得知，灵活就业人员在平凉能够开户缴存住房公积金，还能办理“商转公”业务。

曹明进一步了解到，原来，平凉市此前已在探索将灵活就业人员纳入住房公积金覆盖范围。自2024年4月1日起，平凉市辖区内年满16周岁且尚未达到法定退休年龄的灵活就业人员，可以缴存使用住房公积金；2024年11月，住房和城乡建设部发布全国灵活就业人员参加住房公积金制度第三批试点城市名单，平凉市名列其中。

曹明到当地住房公积金管理中心咨询办理事宜。他得知，灵活就业人员参加住房公积金制度，只需提供身份证原件，到当地住房公积金管理机构签订《平凉市灵活就业人员住房公积金缴存使用协议》，即可开立个人住房公积金账户。缴存基数为其上一年度月平均收入。工作人员耐心地给他讲解具体政策，帮他以灵活就业身份开户、缴纳住房公积金。

连续缴纳半年住房公积金之后，曹明获得了申请贷款资格。今年1月，他再次赶到当地住房公积金管理机构，在工作人员的指引下，提交了“商转公”相关材料，将原先的商业贷款顺利转成住房公积金贷款。

“公积金贷款利率要低于商业贷款，与之相比，我每个月能少还近100元贷款，对我来说已经很好了！”曹明拿着办理成功的单据，脸上露出了笑容。

享受住房公积金优惠的还有山东省德州市的张先生。张先生在德州市从事外卖配送工作，经常早上5点多起床接单，一天最多送过近百单外卖。2024年11月，德州获批全国灵活就业人员参加公积金制度试点城市。2025年夏天，在得知自己作为灵活就业者可以参加住房公积金制度后，他登录德州住房公积金管理中心官网，依次填写个人信息、确定缴存频次与缴存金额、签订缴存使用协议，开始缴存住房公积金。



记者梳理发现，近年来，越来越多的城市出台相关政策，强化对灵活就业群体的住房保障。比如，近日，新疆维吾尔自治区发布实施《自治区灵活就业人员参加住房公积金制度政策指引(试行)》，住房公积金制度覆盖面进一步扩大，个体工商户、外卖员、新业态从业者等灵活就业的各类劳动者都可以申请参加住房公积金制度，并且在自治区内开立个人账户不再受户籍地、参保地等限制。2025年4月1日，河北省衡水市住房公积金管理中心制定的《灵活就业人员参加住房公积金制度试点实施细则》正式实施，灵活就业人员参加住房公积金制度后，享受租赁住房押金和租金减免。

### 缴存主体范围仍存局限

《住房公积金管理条例》规定，住房公积金，是指国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体(以下统称单位)及其在职职工缴存的长期住房储金。

中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员秦虹告诉记者，住房公积金制度建立之后，在相当长一段时间内，主要覆盖城镇在岗职工。

这意味着，如果劳动者没有工作单位，一般无法直接缴存住房公积金。在安徽省物业管理协会业主事务工作部主任凌德庆看来，原因之一是居住在商品房小区的少数业主和物业使用人(如租房户等)缺乏现代安全意识。

凌德庆解释说，过去人们长期居住在低层房屋里，后搬进高层建筑居住，少数业主缺乏相关安全意识，不清楚物体从高楼扔下砸中人或物的后果有多严重，在没有被及时劝阻情况下，习惯成自然。

凌德庆认为，少数业主存在侥幸心理，他们认为“扔个小东西没事”，但从高空落下的一件东西，冲击力非常大，会对他人的生命财产安全造成极大威胁；或者即使知道高空抛物具有安全隐患，也认为没有人看见，“查不清、难追责”。

凌德庆还发现，法律意识淡薄也是造成高空抛物的重要原因。即使民法典、刑法、治安管理处罚法对高空抛物行为进行了规制，但很多人并不了解相关法律法规，不了解实施高空抛物行为须承担法律责任，严重时还要承担刑事责任。

在他看来，相关物业服务企业的服务缺失也是造成高空抛物的一大原因。民法典已明确物业服务企业有对高空抛物行为“采取必要的安全保障措施”的义务，可是在实际的物业服务实践中，不少物业服务企业并未履行这项职责，没有真正做好相关“保障措施”。

该如何有效治理高空抛物行为？中国物业管理协会法律政策专业委员会副主任王兵建议，在预防和制止高空抛物方面，物业服务企业有着不可推卸的责任。根据民法典及相关司法解释，物业服务企业等建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止高空抛物、坠物的发生；未采取必要的安全保障措施的，应当依法承担未履行安全保障义务的侵权责任。

凌德庆认为，物业服务企业应当进行相关法律法规的普法宣传，让群众了解高空抛物不仅不文明，更涉嫌违法犯罪。但应该明确，物业服务企业并不是高空抛物的直接责任人，高空抛物者才是直接责任人。

权益。到2024年，住房城乡建设部将试点城市范围扩大到36个。

秦虹分析认为，随着灵活就业群体规模扩大，越来越多的快递员、外卖员、网约车司机等新就业形态劳动者被纳入保障体系，有效破解灵活就业人员住房金融支持不足的问题，使制度覆盖范围从传统就业群体，拓展至更广泛的住房需求群体。

中央财经大学法学院教授、北京市法学会不动产法研究会负责人尹飞向记者介绍，住房公积金制度是我国住房保障体系的重要组成部分。随着新业态大量涌现，灵活就业、非全日制就业群体的住房保障问题备受社会关注，满足他们的住房需求，成为住房公积金制度开展试点探索的重要时代背景。

“现行《住房公积金管理条例》在缴存主体上存在明显局限，制度覆盖对象长期以单位在职职工为主，大量灵活就业与非全日制从业人员尚未被纳入法定保障范围。”尹飞指出，国家统计局周数据显示，2024年我国城镇就业人员4.73亿人。根据《全国住房公积金2024年年度报告》，2024年住房公积金实缴人数1.76亿人，说明制度覆盖面偏低。

在他看来，扩大住房公积金制度覆盖范围，既是落实中央相关部署的必然要求，也是补齐新就业形态群体保障短板、完善住房保障体系的关键举措，多地试点正是基于这一现实需求推进。

### 依法拓展制度覆盖范围

在受访专家看来，尽管住房公积金制度运行成效显著，但制度覆盖仍存在短板，需要依法完善现行住房公积金制度以全面覆盖灵活就业群体。

秦虹的建议是，随着住房发展和城镇化迈入新阶段，住房公积金制度需在现有基础上，适配“住有所居、住有宜居”的民生目标。在具体改革举措上，应该依法拓展覆盖范围，打破传统边界，扩大适用人群与场景的覆盖面；丰富缴纳维度，推行弹性缴费机制，确立多缴、少缴的灵活标准。

“亟须通过立法保障扩大制度覆盖面。在法律保障下，同步扩大制度覆盖，充分将灵活就业人员、平台经济参与者、个体工商户等纳入保障范围，按照‘普惠自愿、权责对等’原则，实施差异化缴存比例，允许在规定上下限范围内自主确定缴存额，推广按月、按季、按年等灵活缴存方式，探索产品化缴存模式，满足不同收入水平群体的需求。”秦虹说。

秦虹认为，在配套制度的完善方面，应建立“中断—接续”机制，允许因失业、创业等原因暂停缴存，并在重新就业后无缝衔接，避免“断缴即失效”的情况发生。完善特殊群体支持政策，对农村转移人口、低收入职工等群体，实行低门槛缴存，差异化贷款额度政策，增强政策吸引力。

在尹飞看来，应持续优化住房公积金配套制度设计，保持公积金存款利率优势，使其高于普通定期存款，为缴存人提供稳健收益；强化住房消费支持，加大对租房、购房的保障力度，畅通不同就业状态下公积金权益接续；凸显公积金低息贷款优势，在市场化贷款利率下行过程中，保持公积金贷款利率相对优惠，切实降低低收入群体住房融资成本。

漫画/李晓军

# 高空抛物时有发生严重危害公共安全 专家建议加强物业管理提升居民安全意识

□ 本报记者 陈磊

近年来，高空抛物事件时有发生。

今年2月，浙江公安发布信息称，浙江省杭州市萧山区某小区住户江某将刷锅水从窗口处倒出，淋到楼下住户头上。杭州市公安局萧山分局城厢派出所认定江某高空抛物，依据治安管理处罚法对其予以行政处罚。

今年3月，湖南省高级人民法院发布案例，湖南省邵阳市洞口县某小区业主潘某在散步时，被一块高空坠落的砖头砸中头部入院治疗。由于未能找到确切侵权人，潘某将可能抛掷物品的楼上业主及小区物业服务企业诉至洞口县人民法院。法院经审理，判决楼上相关业主及物业服务企业承担责任。

高空抛物被称为“悬在城市上空的痛”，中国人民大学公共管理学院退休副教授陈懿泓曾经在2024年联合相关单位实施过一次小区安全情况调查，结果显示，高空坠物、抛物已经成为当前住宅小区最主要的安全风险类型之一，具有普遍性。

在受访专家看来，面对高空抛物行为，我国的法律规制日渐完善。“治理高空抛物行为，现行法律形成了一套‘民事—行政—刑事’的全流程组合打法。简单说，高空扔东西有后果，轻则赔钱，被行政拘留，重则承担刑事责任。”北京市物法学会法学研究会副

会长兼秘书长毕文强告诉《法治日报》记者。例如，根据新修订的治安管理处罚法，从建筑物或者其他高空抛掷物品，有危害他人人身安全、公私财产安全或者公共安全的，处五日以下拘留或者一千元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

高空抛物者承担刑事责任的案例已有多起。据公开报道，广西壮族自治区昭平县人民法院审理的一起高空抛物案中，被告人吴某某因多次从楼顶抛掷物品，最终致他人车辆损坏，被依法以高空抛物罪判处有期徒刑6个月。

既然高空抛物者可能承担民事责任、行政责任和刑事责任，为何这种现象时有发生？在安徽省物业管理协会业主事务工作部主任凌德庆看来，原因之一是居住在商品房小区的少数业主和物业使用人(如租房户等)缺乏现代安全意识。

凌德庆解释说，过去人们长期居住在低层房屋里，后搬进高层建筑居住，少数业主缺乏相关安全意识，不清楚物体从高楼扔下砸中人或物的后果有多严重，在没有被及时劝阻情况下，习惯成自然。

凌德庆认为，少数业主存在侥幸心理，他们认为“扔个小东西没事”，但从高空落下的一件东西，冲击力非常大，会对他人的生命财产安全造成

极大威胁；或者即使知道高空抛物具有安全隐患，也认为没有人看见，“查不清、难追责”。

凌德庆还发现，法律意识淡薄也是造成高空抛物的重要原因。即使民法典、刑法、治安管理处罚法对高空抛物行为进行了规制，但很多人并不了解相关法律法规，不了解实施高空抛物行为须承担法律责任，严重时还要承担刑事责任。

在他看来，相关物业服务企业的服务缺失也是造成高空抛物的一大原因。民法典已明确物业服务企业有对高空抛物行为“采取必要的安全保障措施”的义务，可是在实际的物业服务实践中，不少物业服务企业并未履行这项职责，没有真正做好相关“保障措施”。

该如何有效治理高空抛物行为？中国物业管理协会法律政策专业委员会副主任王兵建议，在预防和制止高空抛物方面，物业服务企业有着不可推卸的责任。根据民法典及相关司法解释，物业服务企业等建筑物管理人应当采取必要的安全保障措施防止高空抛物、坠物的发生；未采取必要的安全保障措施的，应当依法承担未履行安全保障义务的侵权责任。

凌德庆认为，物业服务企业应当进行相关法律法规的普法宣传，让群众了解高空抛物不仅不文明，更涉嫌违法犯罪。但应该明确，物业服务企业并不是高空抛物的直接责任人，高空抛物者才是直接责任人。

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 闫科望 赵紫薇

今年政府工作报告提出，坚持和发展新时代“枫桥经验”，如何把纠纷止于未发，化于萌芽，为新时代“枫桥经验”注入“银发力量”？

近年来，浙江省金华市婺城区人民法院立足社会治理实践，充分发挥基层首创精神，秉持“解纷端口前移，治理重心下沉”的理念，请退休法官重回治理一线，让这支“宝藏队伍”在多元解纷的舞台上焕发新光彩。

《法治日报》记者了解到，截至目前，婺城法院退休法官累计参与先行调解纠纷12000余件，平均每人每年调解成功案件超过400件，引调成功率超30%，纠纷平均化解时间比诉讼程序缩短近57天。一组组实实在在的数，见证了“银发力量”的解纷实效。

### 发挥余热展现担当

在民事审判实践中，常有这样的情形，判决虽能定分，却难以止争，一起相邻权纠纷便是例证——两户邻居因采光、排水等问题反复诉讼，判决虽已生效，积怨却越来越深。

“有些案子，判决容易，但矛盾未必能够真正化解。”婺城法院院长丁胜坦言。

如何让纠纷止于未发，化于萌芽，一直是基层法院面临的难题。

2023年，婺城法院将目光投向了一支特殊的力量——退休法官。他们政治素养高，专业能力强，群众基础好，更有充裕的时间和精力投入调解工作。《中共中央关于全面加强新时代审判工作的意见》也提出，要鼓励和支持退休法官参与案件调解。

“院长逐个上门走访，邀请我们重新上岗。刚开始有些犹豫，毕竟退休了想好好休息。但想到社会有所需，群众有所盼，还能发挥余热，就答应了。”退休法官张琴回忆道。

经过层层筛选，12名政治硬、业务精、身体好、乐于奉献的退休法官加入首批调解团队。

调解工作要有热情，也要有保障。自2023年起，婺城区财政每年列支超200万元专项调解经费，实行“基本考核+按件奖补”模式，以奖补的科学性有力提升调解员的积极性。

更贴心的是，婺城法院为每位调解员“一比一”配备书记员协助工作，减轻事务性负担，并定期邀请资深法官、行业专家开展技能培训，帮助退休法官更新业务储备，提升调解能力。

“组织上这么重视，我们干起来更有劲头。”退休法官陈小玲感慨道。

### 高效化解多起纠纷

在婺城区某小区，一起持续三年的物业纠纷让社区干部头疼不已。业主拒交物业服务费，物业公司停止服务，矛盾越积越深，纠纷看似已经难解。

退休法官调解团队接手后，先后5次组织双方座谈，从法理、情理、事理多角度疏导，由员额法官全流程联动参与，最终促成纠纷和解。

在企业生产一线，由退休法官参与的“法官进企业”团队也在默默守护，助力企业依法经营，有效化解涉企纠纷。2025年年初，某物流公司与某轮胎公司名下12家子公司发生运输合同纠纷，调解员量身定制贴合企业实际的还款方案，经近一周对接审计，双方11份调解协议签字盖章，1件履行后撤诉，远在外省的物流公司无需诉累就快速解决12起纠纷。

“退休法官经验丰富，说话有分量，当事人更信任。”婺城法院副院长郑向华说。

据介绍，针对不同类型矛盾，婺城法院完善治理体系，联合区司法局出台调解员管理办法，安排退休法官在区综治中心常态化坐班。收案后，窗口根据案件类型、复杂程度、当事人特点、精准匹配对口法官，更有由4名资深法官组成专审调解团队，专攻二次调解类型案件。

“以前打官司要等好久，现在调解几天就解决了，还不用花钱。”一位前不久从调解室走出的当事人王女士说。

在深耕调解的同时，退休法官团队还将触角延伸至基层，他们加入17支法官进网格队伍，下沉乡镇街道一线，协助化解基层矛盾59件，把优质服务真正送到群众家门口。

### 守护成长法润童心

在婺城区青少年法治教育基地，66岁的退休法官金成福还有另一个称呼——“金爷爷”。

“同学们，遇到校园霸凌怎么办？”宣教室里，金成福围绕孩子们关心的热点话题，开设专题普法课，他把枯燥生硬的法条，变成生动易懂的成长指南。孩子们喜欢他，不仅因为他讲得好，更因为他是真的懂他们。

去年夏天，17岁的小李让金成福格外牵挂。初中辍学的小李因一时贪念站在被告席上。父母离异，无人管教的他对帮教满是抗拒：“他们不要我了，我也不需要人管。”

金成福一次次主动谈心，倾听他的委屈与迷茫。渐渐地，小李敞开心扉，不仅走出歧途，更主动成为基地的普法志愿者。“是金爷爷让我知道，人生可以有更精彩的选择。”成人礼上，他的分享赢得阵阵掌声。

这样的“以心换心”正是“法晖”五老工作室的底色，金成福便是其中的一员。据了解，该工作室由退休法官、检察官等35名成员组成，依托金华市婺城区青少年法治教育基地，搭建集法治宣传、关爱帮扶、纠纷调解于一体的未成年人保护平台，为青少年撑起一片法治蓝天。2025年以来，已开展线上直播普法7场，发放《关爱未成年人提示函》186份，协助化解涉未成年人案件，开展帮扶工作40件。2025年，工作室获评全市关爱下一代工作荣誉品牌。

“教育孩子，关键在于用心浇灌。”金成福说，“希望在孩子们心中‘种’下法治的种子，让他们健康成长。”

从审判台到调解室，从办案到解纷，这支平均年龄65岁的“银发调解团队”，正用专业与温情书写着新时代“枫桥经验”的法治答卷。因为成效突出，2025年，婺城“银发调解团队”获评金华市优秀调解组织。

“从审判台到基层调解一线，我们以专业知识化解矛盾，以温情温暖群众，以坚守诠释着法律人的使命和担当。法治事业没有退休时，司法为民永远在路上。”丁胜如是说。

