



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

保险业运行

阎建军

2024 年 9 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

房屋养老金制度试点：起因与机制创新

摘要

党的二十大报告明确提出“以人民安全为宗旨”，二十届三中全会《决定》要求“完善公共安全治理机制”，我国房屋安全治理体系存在薄弱环节，建立房屋养老金制度是完善房屋安全治理体制机制的重大改革举措。

房屋养老金制度改革的关键点有两方面，一是个人账户继续保留，个人账户是由业主交存的住宅专项维修资金账户，已运转二十余年，采取业主自治方式，用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修、更新和改造，改革思路是完善业主共同决策机制，推动房屋养老金个人账户有序有效运转。二是采取“打补丁”方式，政府负责建立公共账户，公共账户可以理解为房屋公共安全基金，旨在加强房屋全生命周期的安全保障，基本功能是为房屋公共体检提供资金支持。

放眼世界，对于多层多业主住宅，一部分发达国家和我国香港地区建立了业主团体法人化制度，业主团体依法注册为法人，并独立享有民事权利以及承担民事义务。我国现阶段的房屋养老金制度改革，还无法触及业主团体和业主个人对于多层多业主住宅的安全责任问题，因此，房屋养老金制度改革仍然存在卡点堵点，个人账户资金不足时的续筹难题仍然悬而未决。

本报告负责人：阎建军

本报告执笔人：

● 阎建军

国家金融与发展实验室
保险与发展研究中心主任

【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

保险业运行

机构投资者的资产管理

目录

一、改革初衷：补齐房屋安全治理短板 1

二、公共账户制度改革试点 3

 （一）设立公共账户的基本逻辑：守住房屋安全底线..... 3

 （二）公共账户筹资机制遇到的问题..... 3

三、个人账户制度改革试点 4

四、总结..... 6

党的二十大报告明确提出“以人民安全为宗旨”，二十届三中全会《决定》要求“完善公共安全治理机制”，我国房屋安全治理体系存在薄弱环节，建立房屋养老金制度是完善房屋安全治理体制机制的重大改革举措。

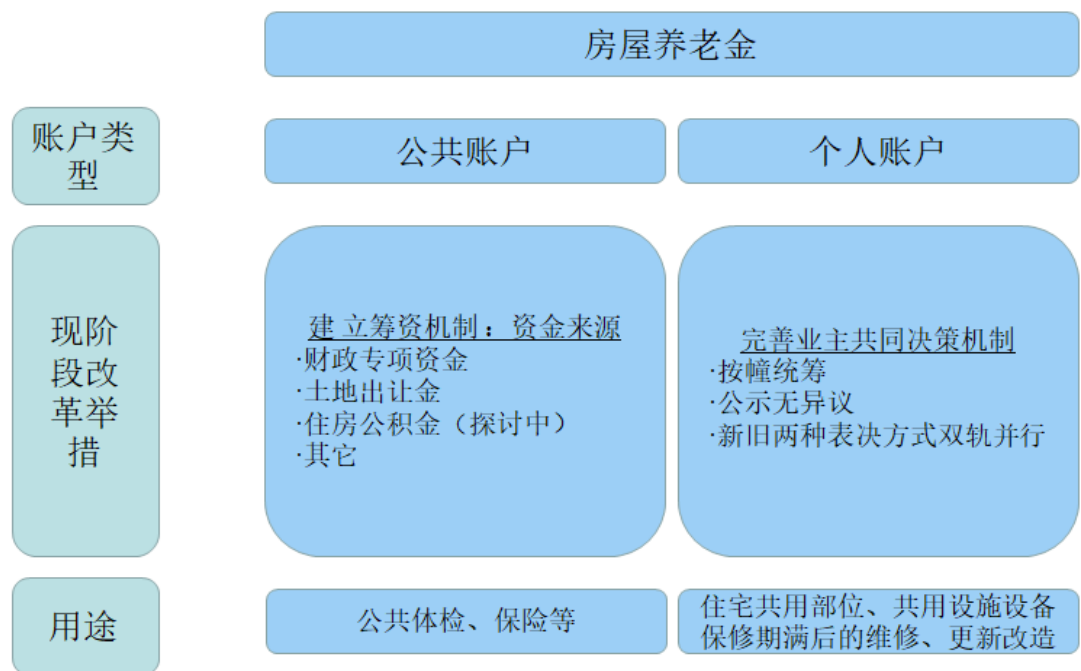


图 1 房屋养老金制度改革示意图

一、改革初衷：补齐房屋安全治理短板

房地产大开发时代已经过去，在“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故发生之后，房屋安全治理成为各方关注的焦点。房屋安全治理主要涉及对既有房屋及其附属设施的风险评估、预警和处置等，处置方式主要包括维修、应急解危、更新和改造。

城镇多层多业主住宅是既有房屋安全治理体系的薄弱环节，在现有制度体系下，对于多层多业主住宅的共有部分（包括房屋主体结构、电梯、外墙面等），业主安全责任无法落实，业主委员会“有权无责”。具体到维修资金环节，依据《中华人民共和国民法典》规定，“建筑物及其附属设施的维修资金，属于业主共有”。动用住宅专项维修资金，“应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决”、“应当经参与表决专有部分面积过半数的业主且参与表决人数过半数的业主同意”，门槛过高，程序漫长。

业主共同决策难、决策慢，使得住宅专项维修资金的使用难以启动，导致房屋共用部位和共用设施设备不能得到及时维修和保养，更不可能做到对房屋公共

安全进行风险预警和隐患排查。另外，鉴于业主大会组建率低、业主委员会履职能力弱、业主参与意识不强，为提高资金使用安全性，政府相关部门在对维修资金使用进行审批时，设定的维修资金使用程序和申请材料要求较多，涉及财务管理、工程管理、成本核算等方面，审批周期长，一定程度上影响了资金使用效率。

更为严重的是，由于住宅专项维修资金的续缴制度难以落实，部分老旧住宅维修资金严重不足。2004 年，住宅专项维修资金成为办理房屋产权证时必须缴纳的费用，之前的“房改房”和部分商品房没有缴存住宅专项维修资金。此外，2004 年左右的商品房和经济适用房的价格较低，以北京为例，当时的经济适用房价格在 1500 元/平米左右，商品房的价格集中在 4000 元/平米至 8000 元/平米范围内，住宅专项维修资金缴存基数低，部分小区余额已不足 30%，资金续筹困难。

我国城镇既有住房时间跨度长、数量大、房屋老化日益严重。由于业主自治机制不完善，房屋隐患多，补齐房屋安全治理领域的短板迫在眉睫，政府不得不对既有房屋安全承担更多责任。2022 年 5 月，国务院办公厅《关于印发全国自建房安全专项整治工作方案的通知》提出“研究建立房屋定期体检、房屋养老金和房屋质量保险等制度（以下简称‘三项制度’）”。在 2024 年 8 月 23 日上午国新办举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上，住房和城乡建设部公布了上海等 22 个城市正在进行三项制度试点的消息，并强调房屋养老金个人账户通过缴纳住宅专项维修资金已经有了，试点的重点是政府把公共账户建立起来。

需要指出的是，作为一项正在进行试点探索的制度安排，虽然房屋养老金的政策方向明确，但其内涵仍需要经过实践的检验而进一步提炼。房屋养老金具有中国特色，借用了社会保障体系中的养老金概念，以及基本养老金账户体系当中的个人账户和公共账户框架思路，但与针对退休人员的养老金有较大区别。

房屋养老金制度改革的关键点有两方面，一是个人账户继续保留，个人账户是由业主交存的住宅专项维修资金账户，采取业主共同决策等自治方式，用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修、更新和改造。二是采取“打补丁”方式，政府负责建立公共账户，公共账户可以理解为房屋公共安全基金，旨在加强房屋全生命周期的安全保障。需要指出的是，影响既有房屋安全的主要因素包括三方面，除了房屋老化因素之外，还包括自然灾害因素和使用因素等。

二、公共账户制度改革试点

（一）设立公共账户的基本逻辑：守住房屋安全底线

房屋养老金制度改革的关键是由政府负责建立公共账户，公共账户的基本功能是为房屋公共体检提供资金支持。

我国采取“大政府”管理思路，政府对于民生安全领域责无旁贷，按照国务院安委会印发的《城市安全风险综合监测预警平台建设指南（2023版）》（安委办函〔2023〕145号），老旧房屋坍塌风险属于公共安全事项。

政府的首要职责是守住安全底线，主要抓手是建立房屋公共体检制度，在此基础上建设既有房屋安全风险综合监测预警平台，早预警，早处置，提升房屋安全管理专业化水平，实现由“治危”向“防危”转变。

为了高效地建立公共体检制度，房屋公共体检可以与市场机制相结合，也就是采取“保险+体检”方式，由政府招标采购保险公司的服务，委托保险公司承担房屋体检管理职能和房屋安全风险综合监测预警平台建设的一部分职能，发挥市场灵活、快捷、高效的优势。“保险+体检”制度改革的实质是把公共体检的监督职能和管理职能分离，政府集中精力做好对房屋体检市场的监督工作。这方面，宁波市城镇房屋综合保险试点进行了有益探索。

除了基本功能之外，公共账户的以下两个功能也在研究当中。

一是提供房屋应急解危托底保障，具体包括：在外墙脱落、房屋渗水、电梯故障等紧急情况发生时，及时进行排险；对于没有缴存专项维修资金或者维修资金使用存在困难的房屋，先行垫付资金开展紧急维修，消除安全隐患；对于检测出来的危房，为业主提供临时安置费用和解危加固维修费用等。

二是为高质量实施城市更新行动提供基础性制度支撑。“先体检、后更新”，体检为房屋更新提供依据，避免城市更新建设走“大拆大建”的粗放式发展道路。公共账户为房屋公共体检提供资金支持，成为城市体检与城市更新一体化机制的基础性制度支撑。

（二）公共账户筹资机制遇到的问题

第一，地方财政偏紧。从试点城市看，公共账户按照“取之于房、用之于房”“不增加个人负担、不减损个人权益”的原则，由政府负责建立。地方政府目前通过财政补贴、土地出让金归集等方式筹集，旨在建立稳定的房屋公共安全管理

资金渠道。

经济形势已经发生深刻变化，按照原先考虑，公共账户的资金主要由土地出让金提取，考虑到大部分城市土地出让已变得较为困难（参见图 2），2024 上半年一部分城市的土地出让金收入为零，公共账户的资金来源不得不探索更加可靠的途径。

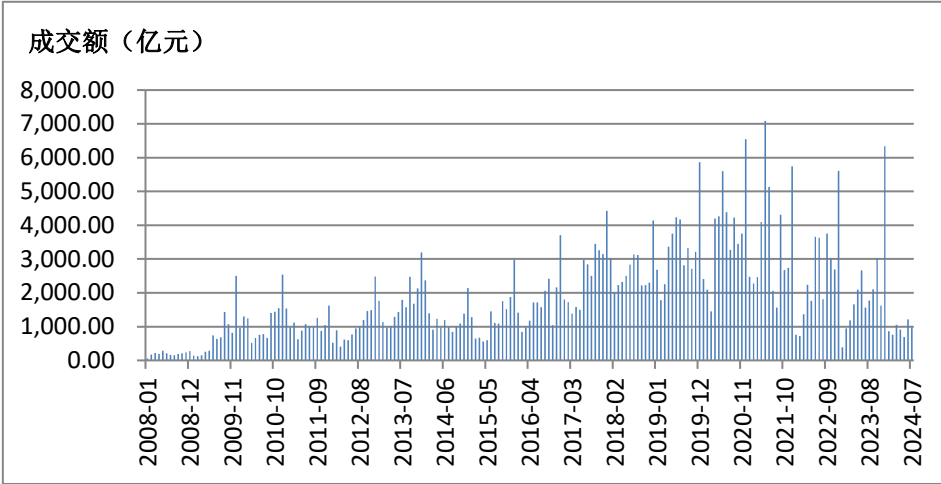


图 2 中国 100 大中城市住宅类用地成交总价（月度）

资料来源：wind 数据库。

第二，法规有待修改完善。亦有观点提出从住房公积金提取一定比例作为房屋养老金公共账户资金来源，但是，将公积金作为房屋养老金公共账户资金来源存在法律障碍，违反《住房公积金管理条例》以下规定：第三条规定“职工个人缴存的住房公积金和职工所在单位为职工缴存的住房公积金，属于职工个人所有”；第五条规定“住房公积金应当用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房，任何单位和个人不得挪作他用”；第二十九条规定“住房公积金的增值收益应当存入住房公积金管理中心在受委托银行开立的住房公积金增值收益专户，用于建立住房公积金贷款风险准备金、住房公积金管理中心的管理费用和建设城市廉租住房的补充资金”。

总体而言，房屋养老金公共账户制度改革适逢各地财政收入状况偏紧，又要进行制度突破，因此，需要给予试点城市适当激励，也需要打开制度创新的空间。

三、个人账户制度改革试点

除了公共账户之外，房屋养老金还设立了个人账户，个人账户是基于已经运

转二十余年的住宅专项维修资金制度，无需人民群众在现行制度之外另行缴存维修资金。

改革思路是让住宅专项维修资金有序有效运转起来，为电梯保险和外墙面保险等筹资，解决人民群众燃眉之急。这方面，株洲市和沧州市都推行了住宅专项维修资金购买电梯保险制度改革，使用维修资金增值收益建立统筹账户，完善业主共同决策制度。在居委会监督下，采取“公示无异议”的方式购买电梯保险，取得了较好成果。沧州市已经推广到外墙面保险、防水和消防器材等共有部位或共有设施的保险。需要对株洲和沧州模式进行总结提炼，从完善法律法规体系和规范性角度进行更加严格的论证，以期向全国复制推广。

第一，设立统筹账户。以沧州市 2023 年的改革举措为例，一是公开招标，保障维修资金收益的最大化。经公开招标，确定 3 家维修资金专户管理银行，实现年化收益率计息，在三年定期基准利率基础进行上浮，城商行、国有银行年化利率分别达到 3.55%、3.35%，每年年末进行结息，2022 年末主城区累计归集维修资金 23.8 亿元，生成利息 7800 万元。二是加强归集管理，提高资金交存率。建立维修资金交存与预售资金监管联动机制，商品住宅项目足额交齐首期维修资金，完成项目首次登记后，再划转剩余监管预售资金，同时将公共收益、残值收益用于补充维修资金。三是按楼幢（单元）设立统筹账户，主要用于购买电梯保险。当年交存或者使用部分按活期基准利率 0.35% 结息，其余部分交存满一年按定期一年基准利率 1.5% 结息，计入业主专户；通过招标利率形成的利息减去业主专户利息后的收益，计入楼幢（单元）的统筹账户。

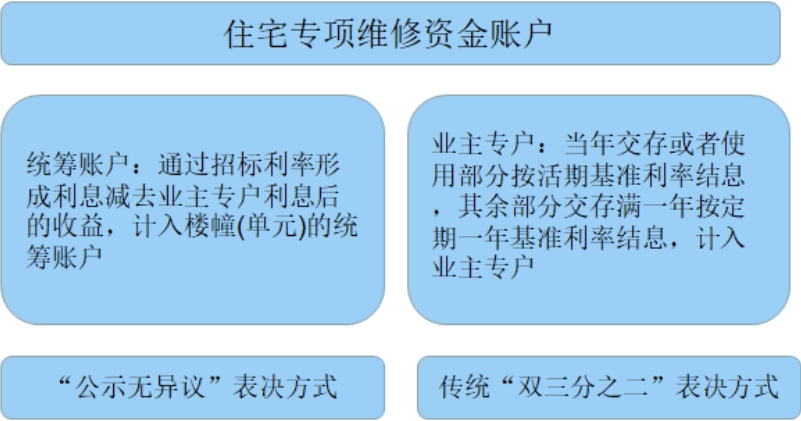


图 3 改革之后的沧州市住宅专项维修资金分类账户

资料来源：阎建军，《住宅小区电梯安全治理研究：电梯保险新模式》，中国金融出版社，2023 年。

第二，采取公示无异议的表决方式购买电梯维修保险。不再组织业主签名表决，把电梯故障视为应急维修事项，把事后的应急维修前置到事前的应急防范、日常维护。

明确了“公示无异议”表决程序。以沧州市为例，主城区住宅小区内使用5年以上电梯，参照应急维修流程，公示7天无异议后，可申请使用统筹账户资金购买电梯保险。纳入改革范围的电梯维修保险方案在幢、单元公示7天，公示期间有涉及利益的业主向当地社区或市住建局物业监管科提出书面反对意见的，则暂缓纳入改革范围，转为一般表决程序，给予群众充分自主权；使用不足5年的电梯，使用统筹账户资金购买电梯保险，采用一般表决程序。

第三，居委会和主管部门做好监督，各界合力推动。一是做好监督。要由三名以上相关业主、业主委员会、或其委托的物业服务企业向市住建局物业监管科提出申请；申请书要获得社区居委会支持并同意报备。二是合力推动。市住建局联合保险机构，深入小区开展政策引导，现场答疑解决问题，建立起“居民社区、业主委员会、物业企业”三方联动推进机制。社区居委会充分发挥了基层作用，居委会书记带头进行政策宣传，直接与业主代表进行沟通，赢得群众支持。业主委员会全力协助，业委会主任组织楼栋长、居民代表召开座谈会，深入了解需求情况，合力推动工作开展。物业企业出于提高电梯维保质量、减少业主投诉等综合考虑，积极参与试点。

总之，改革是对《民法典》模糊领域的合理清晰化，在两项创新性做法当中，专项维修资金按幢统筹是对业主共有产权的具体化；以公示无异议的表决方式使用统筹账户资金是对业主共同决策的便利化。

四、总结

目前，房屋养老金制度改革还是破题阶段，需要一段“摸石头过河”的探索过程，改革思路逐渐清晰，一是政府设立公共账户，公共账户的基础功能是为房屋公共体检提供资金支持，建立房屋安全风险评估和预警机制；二是完善业主共同决策机制，推动房屋养老金个人账户有序有效运转。

放眼世界，对于多层多业主住宅，一部分发达国家和我国香港地区建立了业主团体法人化制度。业主团体依法注册为法人，作为非营利法人，具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务。依靠完善的业主

团体法人治理结构，经由业主团体法人的自治章程、监督措施和惩罚性规范，落实业主团体和业主个人对于房屋安全的责任。

我国现阶段的房屋养老金制度改革，还无法触及业主团体和业主个人对于多层多业主住宅的安全责任问题，因此，房屋养老金制度改革仍然存在卡点堵点，当个人账户资金不足时出现的续筹难题仍然悬而未决。

版权公告：**【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。