

22城试点房屋养老金，钱从哪来？

多地维修资金改革先行一步

2022年4月某地自建房倒塌事故发生后，国务院办公厅印发《全国自建房安全专项整治工作方案》，指出“完善房屋质量安全强制性标准，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”。

而在“房屋养老金”概念被正式提出之前，“住宅专项维修资金”往往被称为房屋的“养老金”。

住宅专项维修资金是住宅共用部位和共用设施设备维修和正常使用的重要保障。我国《物权法》《民法典》以及《物业管理条例》均对由业主筹集的维修资金相关制度进行了规定。住房和城乡建设部、财政部也陆续发布规章，系统规范了住宅专项维修资金的筹集、使用、管理等。

多地维修资金制度建立于20世纪90年代。二十多年来，该制度为解决住宅的维修改造，保障业主的居住安全发挥了重要作用，但该制度也存在支取使用不便、补建续筹落实难、监管不透明等“天然不足”。随着超过30年房龄的住宅数量增加，尤其是原本可能没有维修资金的自建房、房改房等住房房龄增加，房屋维修资金难以覆盖所有维修和更新需求，该制度的缺陷逐步放大。

上海市房地产科学研究院院长严荣等今年在《中国房地产金融》发表的一篇文章中提出，目前，全国住宅专项维修资金结余超过1万亿元，上海、北京、杭州等城市结余超过百亿元，但累计使用资金仅占累计归集资金的10%左右，成都和深圳分别约为4%和5%，大量资金沉淀未有效利用，且单项使用率不均。

在“房屋养老金”概念被正式提出之前，近年来，一些省市已启动住宅专项维修资金管理改革的试点。

其中，杭州、宁波、嘉兴、成都、无锡等地在电梯维修、建筑外墙防护、老旧房屋改造等领域开展保险试点，探索以政府购买服务、引入商业保险等方式构建多方参与的房屋保险机制。

部分城市在住宅专项维修资金管理改革中，还试图通过统筹增值收益的方式，解决应急维修问题，规避“双三分之二”表决。

按照规定，使用房屋专项维修经费，需通过“双三分之二”的业主表决；即专有部分占建筑物总面积的业主达到2/3以上、同意使用的业主人数占总人数的2/3以上。

这些地方性做法虽然取得一定成效，但仍缺乏上位法依据。

成都市城市建设发展研究院副院长冯波对记者分析说，住宅专项维修资金侧重于“公平”，兼顾“效率”。由于“双三分之二”表决耗时长，在紧急情况下，难以及时使用，一些城市制定了紧急情况下使用住宅专项维修资金有关政策措施。然而，在上位法未作出调整前，若在非紧急情况下突破“双三分之二”表决，在满足“双三分之二”表决同意的情况下使用专项维修金，可能面临违法违规风险。

陈淑云进一步表示，依据《物权法》，住宅专项维修资金与房屋产权捆绑，归属业主个人所有。后来颁布的《民法典》尽管对住宅专项维修资金作出补充解释，将其由“资金”身份转化为“基金”，归“共同所有”，但“双三分之二”表决，仍制约维修资金正常使用。

“建立房屋养老金制度之后，我们引入了政府公共账户的概念，就是希望从法理化和常态化的角度，让‘保基本’的维修资金，不再需要业主表决就能被使用、被购买保险。此外，公共账户的设立也确保了房屋维修可以进行计划性的事先安排，而非只是紧急筹措。”陈淑云说。

上海师范大学房地产与城市发展研究中心主任崔光灿持相近看法。他告诉记者，房屋养老金设立了公共账户，意味着后续可以在不动用个人账户的背景下，可能不需要经业主投票表决，就能合法使用维修资金，维修资金的使用效率更高。此外，房屋养老金公共账户的资金来源更广泛，资金筹集的可持续性更强，使用更加高效。

中国城市经济学会房地产专委会主任王业强认为，理想状态下，房屋体检、房屋养老金、房屋保险三项制度相互联系、互为衔接，目的就是给房屋提供全生命周期安全保障。

他对记者提出设想：给房屋做体检是第一步，通过体检发现问题和房屋潜在的风险隐患，定期体检制度为排查房屋安全隐患提供了基础保障。发现问题后，可通过物业费、维修基金、房屋养老金三位一体的“养老体系”，实现“小修小补、大修大补”。通常来说，养老金可以解决大部分问题，如果楼栋存在较大风险，就需要动用保险资金。给房屋上保险，就是要借助保险的市场化作用，为房屋使用安全责任人提供巡查、检测、监测、赔付服务，降低房屋安全风险。

“房屋养老金”概念被正式提出已有两年，但国家尚未就房屋养老金资金来源和用途、管理模式、增值运作机制等提出明确的实施方案或指导意见。为了在制度建设初期探索出一些可操作、可复制的经验路径，住建部近日透露，上海等22个城市正在试点。

“研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险制度，构建全生命周期房屋安全管理长效机制。特别说一下房屋养老金，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。”住建部副部长董建国近日在国新办新闻发布会上表示。

华中师范大学经济与工商管理学院副院长陈淑云是较早参与“房屋养老金制度”课题研究的专家之一。她介绍，2022年某地自建房倒塌事故发生后，房屋安全管理成为社会关注的重要问题，居

住安全治理朝着“事前预防”转型。随后，房屋体检、房屋养老金、房屋保险三项制度首次被提出，以期建立具有中国特色的房屋安全管理长效机制。

房屋安全管理三项制度中，房屋养老金制度为房屋定期体检、房屋安全保险提供稳定资金保障作用。陈淑云认为，房屋养老金是一项有中国特色的新制度，由政府主导的公共账户起兜底作用。从境外房屋维护资金制度和实践来看，在新加坡、日本及欧美多国，政府均不直接参与房屋维修资金的筹集、使用等具体事务，以间接监管和协助为主。

当下，业界争论的焦点问题包括：房屋养老金和住宅专项维修资金的关系是什么？是否会增加业主个人负担？公共账户的钱从何而来？如何让房屋养老金实现保值增值，并让业主从中产生“获得感”？

“养老金”钱从哪来



严荣等在前述文章中提出，借鉴居民养老金制度，房屋养老金制度应该覆盖城乡房屋。但鉴于农村和城镇非居住房屋有其特殊性，因此房屋养老金可先覆盖城镇居住类房屋试点，待制度成熟后探索扩大范围。

具体来说，农村房屋属性混杂，土地性质特殊，且尚未建立相关维修资金制度，全面覆盖会大幅增加房屋养老金制度推进难度。而城镇居住类房屋作为城市公共安全的重要组成部分，其产权主体相对明晰，相关维修责任和资金明确。

中央财经大学教授、法学院院长尹飞8月24日刊发的一篇评论文章也提出，目前制度设计中涉及的房屋养老金，仅限于城市规划区内、以区分建筑物形式存在的住房。

房屋养老金的资金来源和管理也可以参照居民养老金。冯波说，房屋养老金要坚持“个人+政府+社会+企业”多渠道筹集，并根据不同筹资渠道，分账户管理，最终实现“多层次、多支柱、可持续”。

其中，个人缴纳专项维修金进入房屋养老金的个人账户，探索通过抽取一定比例的土地出让金及地方国企、平台公司盈余，缴入房屋养老金政府公共账户。同时，鼓励社会、企业和个人通过捐赠等方式缴存房屋养

老金政府公共账户，鼓励房地产开发企业或物业公司对特定项目或小区，通过捐赠等方式补充房屋养老金，以提升企业形象和美誉度，增加客户黏性。

在多主体共同参与的背景下，筹集房屋养老金，对业主和地方财政影响几何？

尹飞表示，房屋养老金需要个人承担的，也就是个人账户部分，实际上就是现行的住房专项维修资金，这部分款项，依据《民法典》本应由业主承担；按照目前的制度设计，在购买商品房或者房改房时业主就已经预缴过。

也就是说，房屋养老金制度建设的重点是公共账户，不会增加群众负担。

住建部日前明确，房屋养老金试点阶段，重点是把公共账户建立起来。

公共账户资金是保障社会公共安全和房屋基本安全的资金，用于房屋定期体检以及个人账户资金适用范围以外出于公共安全目的的维修，具有社会共济作用，也被业界主流观点视为房屋养老金的“第一支柱”。

记者了解到，目前，公共账户的资金来源、使用范围、增值方式和管理主体，并没有做统一的官方说明，试点地区自行探索。

“按一定比例计提项目土地出让金，维修资金的增值收益、财政补贴、创设配套金融产品等，都是房屋养老金公共账户资金来源的重要方向。”王业强说。但他同时提出，改革是有成本和代价的。土地出让金下降必然会对房屋养老金公共账户的资金来源产生一定的影响。

冯波则认为，虽然房地产市场仍处在调整期，但长期来看仍有很大的潜力和空间。在官方没有明确（公共账户）资金渠道的背景下，“抽取一定比例土地出让金进入公共账户”具有较强的实操性，也符合“取之于房、用之于房”的要求。此外，抽取部分土地出让金纳入公共账户，实现前期开发与后期房屋使用成本联动，地价越高，交存的房屋养老金也越高，有利于平衡房价中的地价因素和房屋长期使用的成本。

“当然，抽取的比例一定要科学合理，既要着眼当前，又要谋划未来。比例过高，影响地方财政收入；比例过低，则难以满足后期房屋安全使用需要。”冯波补充说。

如何合理地抽取土地出让金？严荣等在前述文章中提出了两个思路：一是直接在现有的土地出让净收益中增加房屋养老金资金支出科目；二是在大的支出科目中规定计提不少于2%的房屋养老金。以上海为例，初步测算全量房屋体检一次，包括全量排查和部分检测鉴定，费用约41亿元，约占近五年平均土地出让收入的1.8%。

该文章认为，虽然目前我国土地出让收入呈下降趋势，但房屋体检具有周期性，分摊到每年的资金需求大大减少。老旧小区改造资金补充到公共账户，既能兼顾按需立项，同时也有利于更新成果的后维护。

不过，陈淑云表示，将老旧小区改造资金、保障性住房建设资金、公积金增值收益等各类涉房资金，均与公共账户打通，存在业界争议也有实施难点。“一方面，老旧小区改造资金与房屋养老金用途有一定重叠之处；当保障房建设达到一定体量，也能省出一笔资金。如果将这些涉房资金均纳入公共账户，可以一定程度上避免土地出让收入减少的影响。但另一方面，这些资金如何归集？谁来管理？如何保值、增值？这些问题都悬而未解。”

王业强认为，要加强房屋养老金管理机构建设，设立专门的房屋养老金管理机构，具体负责本行政区域内房屋养老金公共账户和个人账户的归集、使用、管理与监督工作。同时，要加强资金的保值增值，借鉴社保基金投资运营管理经验，委托专业机构投资运营房屋养老金存量资金，提高房屋养老金增值收益水平。

本报综合消息