


2020 年 8 月

“安其居，乐其业”

—中国住房保险发展路径探讨



01	前言
02	摘要
03	中国住房保险发展概况
09	国外住房保险发展概览
11	探讨完善我国银行住房抵押贷款保险的可行性
13	探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性
24	发展住房保险的路径规划
27	总结
28	附录

前言



过去十年是中国保险行业快速发展的十年。但是相较于其他商业险种，我国住房保险却是起步较早、然而发展缓慢：在其他市场，住房保险的普及率一般能达到60%到80%，而在我国，却低于10%，这与我国近年来繁荣发展的住房市场十分不相称。根据央行最近所做的一项调查，我国城镇居民住房拥有率达到96%，家庭资产中住房占比近七成，发展滞后的住房保险更与这一现状脱节。

为和业界同仁共同探索这一潜力颇大的领域，瑞再研究院中国中心及瑞再财产险团队共同推出了这份有关住房保险的研究报告。该研究报告整合了瑞再对于各个典型市场住房保险发展的观察与思考，同时结合中国的住房特点和相关制度，深入分析和探讨了发展住房保险的两大路径。本报告特色和创新性都很鲜明：拓展了“住房保险”的内涵外延，不仅包含常见的楼体和屋内财产保险，也扩展到了关乎到民生的小区公共区域和共用设施设备保险；通过对银行和消费者的问卷访谈，建议银行规范和促进住房贷款保险市场，以更好地推进我国住房市场的良性发展，此外，还创新性地提出在住房专项维修资金中引入保险机制，并对具体的实施路径给出了前瞻性的想法。

我们特别感谢广东银保监局对本研究中有关银行业调查给与的大力支持。希望报告对您有所启发，也期待和您在这一领域开展更深入的探索与合作。

陈东辉

瑞士再保险中国总裁

摘要

住房是居民的重要财产，通过保险工具，可对住房风险进行管理和转移。

本报告所讨论的住房保险既包括屋内财产保险，房屋主体保险，也涵盖小区共用部位和共用设施设备的保险保障。

我国家庭财产保险覆盖率较低。

在海外市场，住房保险的发展有两个主要推力：银行和业主委会。

在我国，需要鼓励和规范商业银行发展财产损失住房保险的发展。

通过借鉴“电梯保险”的成功经验，建议在住宅专项维修资金中引入保险机制，以保障居民小区公共财产的安全。

调查显示，2019年，中国城镇居民家庭户均总资产318万元，住房占比近七成，是城市居民最为重要的有形财产，其财产质量关系着居民的生命安全以及财富的保值增值。如果住房财产的安全无法得到充分保障，则可能演化为基层社会的治理问题，甚至爆发为严重的社会问题。因此，通过保险工具，对居民住房风险进行管理与转移，对维护居民利益，防范社会风险具有重要意义。

在海外，商业住房保险可以按照被保房屋类型分为两类：针对独栋、联排房屋的住房保险，其保障内容包括房屋主体和屋内财产，可分别购买；针对多层公寓楼的住房保险，其共用区域和共用设施设备由业主委员会统一购买，而公寓内财产则由业主自行购买。在我国，目前尚没有针对整个小区公共区域和设施设备的保险，仅有针对业主个人的家庭财产保险，其保障内容既包含所属部分房屋主体结构，也包含屋内财产。本文所讨论的住房保险属于广义的概念，既包括传统的家财险，也参照了即将于2021年1月1日起正式施行的《中华人民共和国民法典》物权编之相关条款，探讨了小区公共区域和共用设施设备的保险保障。

家庭财产保险在我国属于覆盖率较低的一项险种，2019年，家财险的保费收入为91亿元人民币，占财险市场(P&C)总保费收入的0.7%，远低于发达国家和部分发展中国家的水平。我国城市住房以砖混、钢混结构为主，面临火灾、爆炸、自然灾害等种种潜在风险的威胁。由于住房保险的缺失，在很多情况下，政府不得不承担起补偿责任，这给政府财政带来了很大压力。

通过研究海外市场的住房保险发展模式，我们总结出两类推动力：一是银行出于风险管控的考虑，强制要求贷款人在申请房贷时为其抵押房产投保住房保险，这一举措有力的提升了住房保险的覆盖率。例如，在美国、日本、瑞士等市场，住房保险的覆盖率在70%-90%之间，有些地区甚至接近100%。第二类推动力是国外市场针对多层公寓，由业主委员会或者物业公司为公寓的房屋结构、公共设施等购买保险是通行做法，此举可以保障住户的共有利益。这类公寓楼的住房共管物业保险覆盖率也很高。

通过对大湾区银行进行问卷调研，我们发现，导致银行个人住房按揭违约的主要原因是借款人经营或投资失败而导致的资金链断裂，由于被抵押住房多位于城市，以钢混结构为主，楼龄较新，发生严重损坏的概率较低，银行目前在审批个人住房按揭贷款时并没有把“是否拥有住房保险”作为风险评估的依据。因为房贷险具有风险缓释作用，若要完善我国银行住房抵押贷款风险管理措施，需要从监管层面鼓励和规范商业银行发展财产损失住房保险。

通过学习“电梯保险”的成功经验，以及结合消费者调查的结果，我们建议在住宅维修资金中引入保险机制，此举既可以降低决策成本，提高资金利用率，又可以充分发挥保险公司的风险管理功能，提高小区物业的整体管理水平，同时还能实现资金的保值增值。最后，我们总结了发展住房保险的路径规划，并建议保险公司利用保险科技，通过与消费者互动，提高消费者风险意识，推动“保险+住房服务”的创新模式。

中国住房保险发展概况

我国住房主要类型

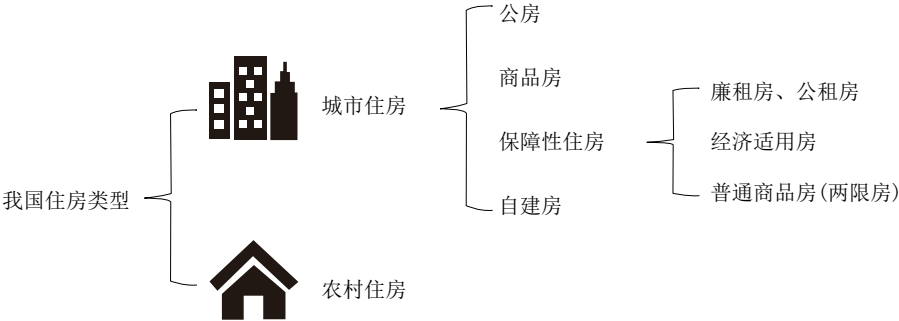
改革开放以来，我国的住房制度由计划经济时代的福利分房制度逐步过渡到市场经济时代的商品房制度。

我国的住房类型分为城镇住房和农村住房。城市住房又分为公房、商品房、自建房和保障性住房。

新中国成立以来，中国的住房制度伴随着社会经济的发展不断变迁。计划经济时代，我国采用福利分房制度，即实行“国家建设，国家分配，以租养房”的公有住房实物分配制度，住房成为国家、单位给予职工的一种福利，职工只需要支付很少的租金便可获得住房居住权¹。随着改革开放，住房制度也逐渐从向商品化过渡。1998年，国务院颁布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，终止福利分房制度，住房市场化改革从此进入高速发展阶段²。进入21世纪以来，随着经济不断腾飞，我国房地产业迅猛发展，商品房小区增长势头强劲，同时，廉租房、经济适用房等保障性住房市场也逐渐发展起来。

我国的住房类型主要分为城镇住房和农村住房(图1)。按照住房性质，城镇住房可分为商品房(4成)、自建房(3成)、老公房和保障性住房(3成)³。商品房指由房地产开发经营企业经批准建造并向市场出售的房屋。自建房多位于城乡结合部，由建房者自行筹资建设，不太具备流通属性。老公房是指1998年房改之前由政府、国企和事业单位投资兴建的住宅，在出售之前，产权归国家所有。保障性住房又可进一步细分为普通商品房(两限房)、经济适用房和廉租住房3种。普通商品房，也称“两限房”，与商品房的区别在于政府对开发商的开发成本进行测算以后，对房屋的销售价格、建设标准和销售对象等方面进行限制，将开发商的利润控制在一个合理的范围内。经济适用房与商品房不同的是政府提供政策优惠，减免了工程报建中的部分费用，并且面向的是中低收入家庭。廉租房则是指政府在住房领域实施社会保障职能，向符合条件的城镇低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房⁴。尽管缺乏普查数据，根据推算，我国目前城市住房套数在3亿套左右⁵。

图1：
我国主要住房类型



资料来源:根据国家统计局人口抽样调查的城镇住房分类归纳

受文化、房价等因素影响，我国居民自有住房比例较高。

根据央行调查统计司城镇居民家庭资产负债调查课题组2020年发表《中国金融》的文章显示，我国城镇居民家庭资产以实物资产为主，住房占比近七成，住房拥有率达到96%。⁶而截至2017年底，美国住房自有率为64.2%、日本为61.9%、德国为51.7%，相比较而言，我国城镇家庭住房拥有率较高，这主要与中国重视“家”的文化传统、以及居民家庭更偏好将住房作为保值增值资产、以抵御房价持续上涨预期等存在一定关系¹。

¹ 许小乐，“我国70年住房历史变迁和未来”，中国房地产，第28册，2019年。
² 付昨霖，“福利与市场：中国住房政策的历史演变与政策取向”，现代营销，第7册，2019年。
³ 《中国住房存量报告：2019》，恒大研究院，2019年。
⁴ “什么是廉租房”，中华人民共和国自然资源部，2010年4月11日，http://www.mnr.gov.cn/zt/wh/wskt/wskt_bdqkt/201004/t20100411_2040759.html
⁵ “70年居住变迁：从福利分房到自主产权，城镇居民户均一套房”，<https://www.yicai.com/news/100273546.html>
⁶ “央行重磅！我国城镇住房自有率达96%，户均资产超300万”，https://news.stcn.com/sd/202004/t20200425_1721186.html

我国住房保险发展现状

农房保险

农村住房风险暴露程度较高。与城市住房相比，我国农村住房质量较低、风险暴露程度较高，各类自然灾害，如台风、洪水、强降雨、泥石流等，都会导致住房结构倒塌、损坏，和屋内财产的损失，其次火灾、爆炸也会给农房带来威胁。各地农房保险的保障内容有所差异，一般涵盖房屋结构，部分也包含屋内财产。

农房保险防范农村住房财产损失，主要是政府主导的政策性保险。我国农房保险主要是政策性保险，通过财政保险费补贴等手段引导和鼓励农户参保，具有“低保障、广覆盖”的特点，农民只需支付很少的保费即可参保。2006年以来，福建、浙江、贵州等地开始试点政策性农房保险，对农村住房因自然灾害所受损失予以赔付。之后，全国各省市的农房保险得以迅速发展。2012年12月24日，民政部、财政部、保监会联合下发《关于进一步探索推进农村住房保险工作的通知》，要求继续探索推进农村住房保险工作，不断提高农村住房风险保障水平⁷。根据可得数据，到2015年底，农房保险已覆盖全国所有省、自治区和直辖市，参保农房9358万间，提供风险保障达1.4万亿元，其中，福建、浙江、广东、广西、贵州、西藏等省区实现了全覆盖⁸。

农房保险不在本研究范围内。本报告主要关注城市住房及为城市住房提供的商业住房保险。由于农村住房大多为政策性农房保险，故不是本报告的主要讨论内容。

城市商业住房保险分类

独栋、联排房屋的住房保险由户主自行购买。根据国外实践，我们按照被保房屋类型，把商业住房保险分为以下两类：第一类是针对独栋、联排房屋的住房保险。这类房屋的所有权结构非常简单：房屋土地、房屋主体及附属结构，以及屋内财产都归户主及其家庭所有。因次，该类房屋的住房保险由户主自行购买，其保险保障分为房屋主体及附属结构的保险(building insurance)，以及保障屋内财产的保险(content insurance)。

公寓楼屋内财产保险由业主购买；公寓共用部位和共用设施设备保险由业主委员会或其委托物业业统一购买。第二类是针对多层/高层公寓楼的住房保险。其特点是每户的业主并不拥有全部土地的所有权，而仅仅拥有土地上有限空间的所有权(以水平和垂直划分，分契式所有权, Strata Title)。换句话说，该共管公寓楼内任一公寓的所有权归该公寓的业主100%所有，而除此以外的共用部分，如楼体、大堂、附属设施等归所有业主共有。由于所有权存在差异，该类公寓楼的保险可以分为两个部分，第一部分是公寓内的家具、装修、家用电器等的保险，该保险属于屋内财产保险(content insurance)，由业主自行购买；第二部分是公寓的共用部位(楼体、大堂、走廊等)和共用设施设备(电梯、照明、消防等)的保险，在发达国家，如英国、美国、澳大利亚等，该保险被称为住房共管物业保险(residential strata insurance), 由业委会(body corporate committee)或其委托的物业管理公司统一购买，其保费来源为业主缴纳的物业费。在这些国家，屋内财产保险的覆盖率有高有低，但是绝大多数业主委员会都会为其楼体和共用设施设备购买保险。

我国住宅小区的公共部分一般没有保险保障。我国家财险既保屋内财产，又保部分房屋结构。在新兴市场，由于物权观念和保险意识普及度较低，很少有物业公司会为其管理的楼房/小区的共用部分统一购买保险。中国也是如此，住宅小区内的公共部分(如楼体、大堂)和共用设施设备(如消防、照明、供暖等)一般没有保险保障。目前市场上主要的住房保险产品，又称“家财险”，多面向户主个人，保障内容主要是被保险人的“房屋、房屋内装修及室内财产”。然而，对于占我国城镇商品住房主体的公寓楼，“房屋内装修和室内财产”的定义是容易划分的，而对于整体的楼宇结构是否属于“被保险人房屋”，却并没有清晰的定义，这给之后的理赔定损留下了隐患：如果发生地震等严重灾害，造成公寓楼结构的整体损害，保险公司很难将整体的损失金额拆分到各家各户进行理赔定损。

⁷ 张兰，“三部门联合推进农村住房保险工作”，金融时报，第1册，2013年。
⁸ 何霖，“我国农房保险与巨灾保险的衔接问题”，西北农林科技大学学报，第4册，2017年。

住房保险保障火灾爆炸和自然灾害造成的损失。

本报告采取了广义的住房保险概念。

我国住房保险对象以公寓楼为主。

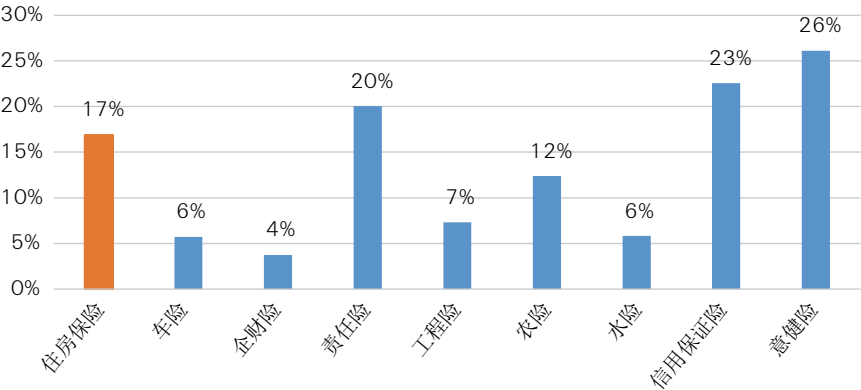
图2：
中国财产险各险种2015-2019
年保费年均增速

不论是针对独栋还是公寓楼的住房保险，其保障灾种都是类似的。火灾、爆炸、雷击、空中坠物(FLEXA)属于默认的保障灾种，因市场而异，各类自然灾害(洪水、台风/飓风、地震等)或者包含于主险中，或者通过扩展条款进行承保。此外，许多市场也建立了由政府主导的共保体，以确保保险公司能向消费者提供充足的巨灾承保能力(比如美国的洪水保险制度NFIP，台湾地区的地震保险基金TREIF等)。

在本报告中，住房保险主要指我国城市住房的保险，它既包括屋内财产保险，也包括部分房屋主体保险。此外，我们也参照了即将于2021年1月1日正式生效的《中华人民共和国民法典》物权编中对“业主的建筑物区分所有权”的界定，探讨了小区公共区域和共用设施设备的保险。换句话说，任何有关保障我国城市住房的财产险，都属于本研究报告中住房保险的范畴。

中国住房保险发展现状

如上文所述，我国住房保险对象以公寓楼为主，保障内容既包含屋内财产，也包含部分楼体结构，绝大部分保单为一年期，投保渠道以线下代理人为主，也有一部分来自线上平台，以及在办理银行贷款时应银行风险管理要求投保。我国住房保险的件均保费多在50元到100元之间。



资料来源: CEIC, 瑞再研究院

我国商业家财险渗透率低…

…其发展水平远远低于发达国家及部分发展中国家的市场水平。

根据中国银行保险监督管理委员会数据发布显示，2019年我国家财险保费收入为91亿元人民币，仅占财产及意外险市场总体保费收入的0.7%，占非车险保费收入的2.0%。从2015年到2019年，家财险保费的年平均复合增长率为17%，考虑到我国家财险保费口径里包含近几年快速发展的农房保险和政府巨灾项目，所以，单纯商业家财险的增速乏力。

表1是2019年全球主要市场家财险发展情况。可以看到，我国家财险收入占P&C总体保费收入的0.7%，在9个样本市场中排名倒数第一，远低于其他8个工业化市场的平均值16%。如果分析财产险保险深度，即其保费占GDP比重，我国为0.06%，也远低于其它8个工业化市场的平均值0.6%。因为财产险保费的构成就是企业财产险和家庭财产险，我国家庭财产保险在财产险保费中的比例仅为16%，这一方面说明居民财产投保意识较低，另一方面也说明目前的住房保险产品尚不能满足日益发展的住房市场的需要。

表1：
2019年全球主要市场家财险发展情况(十亿美元)

	国家	家财险保费	财产险保费	家财险/GDP	家财险/财产险	家财险/财产及意外险市场
发达国家	美国	104.3	205	0.48%	51%	15%
	德国	12.5	22	0.32%	56%	14%
	法国	12.3	20	0.45%	62%	16%
	日本	9.0	17	0.18%	53%	10%
	英国	8.9	26	0.32%	34%	9%
发展中国家	巴西	3.2	5	0.23%	58%	15%
	俄罗斯	2.5	3	0.16%	93%	18%
	南非	2.7	3	0.92%	82%	29%
	中国	1.3	8	0.01%	16%	1%

资料来源：瑞再研究院

我国城市住房风险保障缺口庞大—基于损失的案例分析

重大城市住房损失案例暴露出由于保险缺位而带来的社会问题。

2008年5月12日汶川地震，造成8452亿元人民币的直接经济损失。

政府对住房损毁家庭给予了一定补助。

但是补助水平很低，无法充分补偿居民灾后损失。

2015年天津港大爆炸造成68.66亿元人民币的直接经济损失。

尽管我国的城市住房相较农村住房建筑质量较好，风险暴露程度较低，但是依然面临火灾、爆炸、自然灾害等种种威胁。这一小节收集了我国近十多年来比较重大的城市住房损失案例，总结了由于保险缺位带来的风险保障缺口问题，以及政府在其中发挥的作用。

2008汶川大地震一问题：政府补助标准低，无法补偿灾后损失

2008年5月12日汶川发生8.0级地震，造成了大量的人员伤亡和财产损失，直接经济损失为8452亿元人民币。在全部损失中，农房和城市居民住房的损失占总财产损失的27.4%，其次是包括学校、医院和其他非住宅用房的损失⁹。然而，保险行业的总赔付金额仅为30亿元人民币，占损失总额的0.3%，而发达国家这一比例大多超过30%。由于住房保险的缺失，造成了巨大的住房财产保障缺口。

在灾害发生以后，四川省人民政府发布《四川省汶川地震灾后城镇住房重建工作方案》，《方案》中确定对因住房损毁(住房倒塌或者严重破坏不可修复)导致无房可住的城镇受灾家庭给予2-3万元/户的资金补助，具体金额取决于家庭收入和人口数。同时，政府对受损住房的加固工作也给予补助，金额为0.1-0.8万元/户。对于原址重建的，可享受税费减免¹⁰。

考虑到2008年四川城镇住房每平米2000-4000元的售价，购买一套100平米住房需要花费20万至40万元人民币，与此相比，政府2-3万元的补助可谓杯水车薪。但是如果进一步提高补助标准，又会给政府带来很大的财政压力。较为理想的解决办法其实是将这部分风险转移给保险公司，既能够在灾后充分补偿居民的住房损失，帮助他们尽快恢复正常的工作和生活，也可以大大减轻政府的赈灾压力。

2015年天津港大爆炸一问题：依赖国有企业的社会责任行为，缺少制度化

2015年8月12日，位于天津市滨海新区天津港的瑞海公司危险品仓库发生火灾爆炸事故，截至2015年12月10日，事故已核定的直接经济损失为68.66亿元。其中，“海港城”、“启航嘉园”、“金域蓝湾”、“合生君景”等居民小区受到严重损失¹¹。为了补偿这些小区的住户，天津市5家国有房地产企业自愿组成“天津地产企业社会责任联盟”，按照“市场原则”对居民愿意出售的房屋进行购买¹²。收购价格按照市场水平乘以1.3，其中0.3倍属于一次性综合赔偿费。对于不选择回购而选择修缮赔偿处置方式的业主，新区政府将负责免费修复门窗和公共部位，并给予一定赔偿，标准为该住宅价款的16%¹³。

⁹ “汶川大地震损失8451亿，次生灾害致1/3损失”，finance.sina.com.cn, 2008年9月5日，<http://finance.sina.com.cn/china/dtj/20080905/11565276599.shtml>

¹⁰ 《四川省汶川地震灾后城镇住房重建工作方案》，四川省人民政府网站，2009年3月4日。

¹¹ “天津港爆炸严重受损7个小区房屋评估价格公布”，news.ifeng.com, 2015年9月21日。

¹² “天津爆炸5家国企收购受损房屋 修好再入市公开出售”，qlmoney.com, 2015年8月26日。

¹³ “天津爆炸房屋赔偿最新消息：收购价按原价1.3倍执行”，参见mjia.cc。

回购费用估算在20亿元左右。

根据第三方机构的评估，七个受损最为严重的小区基准价格为10582-14271元/平方米。以中位价格12426元为统一基准，我们估算在七个小区共约9930户业主中，假设其中有两成选择房屋回购，每户房屋平均为80平方米，“联盟”至少也将支付20亿元的回购费用。

仅依赖国有企业的社会责任行为，并无法从制度上解决问题。

房企对于房屋的回购属于社会责任行为，然而从法律责任上来说，无论开放商，还是政府，都没有在居民住房受损后进行经济补偿的义务，这类做法也无法制度化和常态化。假设在其他地区发生类似的灾害，考虑到目前我国一二线城市的房价水平，地方政府不一定有财力对受损的房屋进行回购，也不一定有企业愿意出资。只有通过保险，才能从合同上确保居民的住房损失可以获得相应的补偿，既减轻了政府负担，又维护了社会的稳定。

2010年静安区一栋教师公寓起火，造成58人死亡。

2010年上海静安区大火一问题：责任主体的偿付能力参差不齐

2010年11月15日上海市静安区一栋28层的教师公寓大楼起火，起火原因是电焊工实施脚手架焊接施工时火花掉落在保温材料上，引发了大火。火灾共造成58人死亡，71人受伤¹⁴。

赔偿主体对所有房屋按照市场价格做全额赔偿。

12月15日，静安区推出《胶州路728号受灾住户善后过渡安置房租补贴建议方案》，设定70元/平方米/月的房租补贴标准(后提升为100元/平方米/月)，按户发放。根据《关于胶州路728号受灾居民房屋损失赔偿的方案》，静安区建设总公司作为赔偿主体，对所有房屋按照市场价格做全额赔偿，赔偿标准为每平米5.1万元人民币¹⁵。根据初步估算，静安建设总局房屋赔偿金额高达10多亿元。根据静安建总2009年的年报报告，该公司年末资产总额只有约3.17亿元，将下属子公司的资产计算在内，盘整后才足以支付各种赔偿¹⁶。

但是如果遇到责任主体不清晰，或者不具备偿付能力的情况，政府就不得不承担起赔偿责任。

在这场大火事件中，有明确的责任主体，并且责任主体具备偿付能力，可以给予受影响居民公平合理的经济补偿，但是在更多的案例中，责任主体并不清晰，或者不具备偿付能力，此时若没有保险，政府就不得不承担起赔偿居民的责任，动用额外的财政资金对居民予以经济补偿。

2012年12月，浙江宁波一栋民房突然倒塌。

2012年宁波老楼倒塌一问题：事故责任主体难以确定、索赔难度大

2012年12月16日，浙江宁波市江东区一幢六层民房突然倒塌，因提前有倒塌迹象，该楼的住户得以及时的疏散，只有两名居民遇难。2012年12月18日，宁波市政府召开新闻发布会，宁波市住建委表示，房屋倒塌原因初步分析为砖基础长期受雨水浸泡，风化严重，导致底层墙体强度不足引起倒塌。此外，虽然江东区几年前就建立了危房监控监测体系，但是倒塌的楼房并未达到危房标准，因此没有在江东区的危房监控体系之内¹⁷。

¹⁴ “上海胶州路特大火事故原因初步查明”，中国新闻网，2010年11月16日，<http://www.chinanews.com/gn/2010/11-16/2658775.shtml>

¹⁵ “静安‘11·15’特大火事故理赔工作纪略”，people.com，2011年7月25日。

¹⁶ “上海静安建总易主 赔偿主题涅槃”，news.10jqka.com.cn，2011年7月11日。

¹⁷ “宁波倒楼事故调查：质量问题20年前就被曝光”，sina.com，2013年2月21日。

中国住房保险发展概况

由于责任主体难以确定，索赔难度很大。政府部门不得不垫付房屋补偿，带来较大的财政压力。

2014年，浙江奉化一栋民房发生倒塌。

如果该房屋有住房保险，前期保险公司会出于防灾减损的考虑，对房屋进行加固。

小区居民已经向政府送达了联名信，希望政府帮忙找到该小区的开发商和承建商，来追究房子质量问题所需承担的责任，但由于责任主体追责困难，最后，由政府于2013年7月出台了危房改造安置方案：每平方米的补偿价格大约在1.7万元到1.8万元之间，略高于周边房价，这笔钱先由政府垫资，再进行责任追查。改造涉及共约2600户居民，总建筑面积13万多平方米，由此估算，政府的垫付金额大约在22亿到24亿元之间。在该事故中，由于难以确定责任主体，房屋补偿都由政府先行垫付，带来了较大的财政压力¹⁸。如果之前购买了保险，就可以从合同上确保居民的住房损失可以获得相应的补偿，既能减轻政府负担，又可以维护社会稳定。

2014年奉化危楼倒塌一问题：房屋加固措施因费用问题不能到位，最终酿成大错

2014年4月4日上午，位于浙江省宁波奉化市大成路居敬小区一幢5层居民房发生倒塌事件，造成1人死亡。在2013年菲特台风过境时，奉化多处小区出现积水，当时居敬小区积水严重，房屋在四五十厘米的水中泡了很长一段时间，加速了房屋的腐蚀程度。2013年年底，奉化市房屋管理局安监办曾组织第三方检测机构对房屋进行评估并出具报告，报告把该房屋整体安全性等级评为C级，建议对房屋尽快进行加固措施，确保安全使用。然而，由于加固费用需要四五百万元，方案未能通过，事情就此搁置，直到事故发生¹⁹。

事故发生后，奉化市政府向事故中房屋倒塌的40户居民每户发放3000元慰问金，以及每人3000元的暂时安置费。²⁰ 如果该房屋有住房保险，那么房屋加固的费用必定远远小于重建费用，保险公司出于防灾减损的考虑，也会愿意拿出部分保费，对房屋进行加固，无需通过内部的层层审批。而且即使发生了倒塌事故，保险公司也可按照重建成本对居民进行补偿。

¹⁸ “宁波最大危旧房改造项目开始签约”，news.hangzhou.com.cn，2015年6月28日。

¹⁹ “奉化一5层楼房坍塌 5年前附近小区曾发生类似事件”，参见zjnews.zjol.com.cn。

²⁰ “浙江奉化20年楼龄房屋坍塌续：尚有至少35处危楼”，chinanews.com，2014年4月6日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/04-06/6034412.shtml>

国外住房保险发展概览

借鉴国际经验，发展我国住房保险。

银行住房抵押贷款保险模式推动了房地产市场的发展，也促进了住房保险的覆盖率。

表2：
各市场是否强制推行银行住房抵押贷款保险

在海外市场，物业为大楼的公共设施统一购买住房保险是通行做法…

…而业主仅需为其屋内财产购买保险。

“借他山之石，琢己身之玉”，我们研究了美国、日本、新加坡、瑞士、台湾地区、香港特别行政区、澳门特别行政区、以及印度等国家和地区的住房保险发展状况，和相关的政策法规情况(表3)，并从中得到了以下两方面主要启示。

银行住房抵押贷款保险模式推动了住房保险的发展

通过研究住房保险在其他市场的发展情况(表2)，我们发现，一般在发达国家和市场，银行出于风险管控的考虑，会强制要求贷款人在申请房贷时为其抵押房产投保住房保险，这一举措有力地推动了住房抵押贷款市场和房地产市场的发展，也是当地住房保险覆盖率维持在较高水平的主要原因。尽管在大多数情况下，这是银行出于风险管理考量的商业行为，但是此举大大促进了住房保险的覆盖，有效降低了居民的巨灾保障缺口。

市场	是否强制推行住房抵押贷款保险
美国	是
日本	是
新加坡	是
瑞士	否，但是各州从立法层面将住房保险列为强制保险
台湾	是
香港	是
澳门	是
印度	无强制要求

资料来源：根据各国家地区数据统计，瑞士再保险

业委会/物业为大楼统一购买住房保险是通行做法

在研究中我们发现，对于多层公寓来说，业主委员会或者物业公司为公寓的房屋结构、公共设施等购买住房共管物业保险是通行做法。从操作上而言，这部分保险的具体保障内容由业委会讨论决定，然后委托物业公司进行购买，保险费用一般从物业管理费中进行扣除。火灾、爆炸和其他的意外事故造成房屋结构和附属设施的损坏属于最常见的保障内容，而地震、洪水等保障则视需求购买。

这种做法从产权分配的角度很容易理解。对于多层公寓，其产权结构属于分契式所有权(strata title)，也就是说，业主的产权仅限于土地上以水平和垂直划分的有限空间，而其余共有部分，不论是楼体结构，还是公共设施，都是属于所有业主共有的。因此，在购买保险时，业主可以仅为其所有或所居住的公寓购买保险，而其他共有部分的保险，则需要由业主组织共同购买，共同受益。

表 3：
主要国家和地区住房保险发展情况

	美国	日本	新加坡	瑞士	台湾地区	香港特别行政区
住房类型	在美国约1亿3500万套住房中，约6%为简易移动屋(Mobile Homes)，76%为联排或独栋小屋(Single Unit)，其余18%为多层或高层公寓。 ²¹ 联排或独栋小屋一般为木结构，容易受自然灾害比如飓风、洪水、雪灾、山火的影响，而公寓多为钢筋混凝土结构。	日本居民建筑类型主要分为独栋小屋(又叫一户建)和公寓，占比分别为54%和46%。其中独栋小屋一般为抗震的木结构，而公寓按照建筑结构又可以分为板房和现代公寓，前者一般为木结构的低层建筑，后者则多为钢筋混凝土结构。 ²²	新加坡的住房类型分为政府规划建造的HDB(Housing & Development Board)组屋、商品公寓楼和别墅。根据新加坡统计局的数据，这三者的占比分别是79%，16%和5% ²³ 。组屋和商品公寓楼的主流建筑类型都是钢筋混凝土结构。	瑞士的主要住房类型可以分为低层公寓楼和别墅两种，其建筑质量和防灾等级都处于国际领先水平 ²⁴ 。	台湾共有600万套住宅，其住房类型有三种主要形式：旧式联排别墅(透天厝)，独栋别墅和公寓楼。占比分别为41%，21%和38% ²⁵ 。从建筑类型来看，绝大部分为较为坚固的钢筋混凝土结构(65%)或砖混结构(32%)。	香港的住房类型分为三种，公屋，与国内的廉租房类似；居屋，类似于我国的经济适用房；最后一种就是商品房。公屋、居屋和商品房占比分别为29%，15%和56% ²⁶ 。这些住房的建筑结构均为钢筋混凝土结构。
保险保障内容	火灾、爆炸、风灾、冰雹属于基本保障，但是地震和洪水除外。地震保障可通过批单获取，而洪水保障则来自国家洪水保险计划(简称NFPF)。	除了保障火灾爆炸，一般还会保障洪水等自然灾害，但是地震保障需要通过批单购买。分为每年续保的一年期保单和长期保单(最长期限10年)。购买长期保单的主要目的就是能使住房保险的保单期限匹配贷款年限。	包含火灾爆炸和自然灾害。	包含火灾爆炸和自然灾害。	购买了火灾的个人，要同时购买地震保险。	包含火灾爆炸和自然灾害。
市场规模	在2018年，美国住房保险的保费收入为990亿美元，占P&C市场总保费的50%，占P&C市场总保费的15% ²⁷ 。	日本住房保险的覆盖率在2015年为82%，其中有60%的住房保险扩展了地震保障。在2016年，日本共销售住房保险保单4300万单，累计保费320亿美元 ²⁸ 。	无单独的统计数据。	瑞士住房保险的渗透率接近100%。	预计台湾住房保险的渗透率在33%左右，主要为房贷驱动 ²⁹ 。基于Axxco报告，台湾住房保险市场大约占财产险市场的15%。	2018年，香港财产险的保费收入为43.9亿港元，占P&C市场保费收入的11% ³⁰ ，其中绝大部分为商业楼宇和住宅。香港住房保险没有单独的保费统计数据。
拥有住房保险是否为申请房贷的先决条件	是，美国的银行和其他贷款提供机构均把拥有住房保险列为申请房贷的必要条件 ³¹ 。	是，大部分银行会要求借款人在申请住房按揭贷款时购买保险，以确保即使发生大灾，借款人仍然可以在保险公司的帮助下偿还贷款。	是，对于HDB组屋，如果新加坡居民在购买组屋时申请了贷款，必须从官方授权的保险公司处购买保障房屋结构的住房保险。此外，新加坡的商业银行在向购房者提供贷款时，一般也会要求购房者拥有住房保险 ³² 。	是，瑞士共有26个州，其中有22个州推行强制的房屋保险，即使是那4个未将房屋保险定为强制投保的州，如果购房者向银行申请银行按揭贷款，银行也会要求购房者拥有住房保险。	是，根据规定，银行可以要求客户购买按揭火险保单，但是需给予客户选择保险保险公司的权力 ³³ 。	是，根据规定，银行可以要求客户购买按揭火险保单，但是需给予客户选择保险保险公司的权力 ³³ 。
公寓楼的投保方式	对于美国的公寓，不论是产权公寓(Condo)还是合作公寓(Co-op)，绝大部分物业公司都会对房屋的整体结构进行投保，保障范围包含楼宇结构、电梯、锅炉等公共设备、泳池、停车场等公共区域。而业主则需要对屋内的设施比如装修、家具等进行投保 ³⁴ 。	日本公寓分为共管式公寓和长租公寓，其投保方式有所不同：对于共管式公寓，业主会或者物业公司可以决定是否是否为公寓的公共区域如游泳池、停车场、大堂等投保；各个房屋(包括房屋结构和屋内财产)的保险由各屋的业主单独投保。对于长租公寓，业主负责为整个房屋结构和公共区域投保，但是保障内容不包含租户的个人财产，租户可自行决定是否为其个人财产单独投保。	新加坡的商品住宅一般会由专门的物业管理公司负责管理。根据规定 ³⁵ ，物业管理公司需要为其公寓楼房购买损失保险，其保障内容包括因为火灾、爆炸和其他意外事故导致的楼房的修复/重建费用，不仅楼房本身，其他的附属设施比如大门、围栏、人行道、泳池、露台、停车场等也都包含在保障范围之内。但是对于各家客户的个人财产，保障依然需要各个业主自行购买。	居住在瑞士公寓楼的业主一般会成立业主委员会，并以业主委员会的名义聘请专业的物业管理公司，对公寓楼的日常维护进行管理。为公寓楼购买住房保险也是物业管理公司的职责之一。然而物业管理公司购买的保险仅仅保障房屋结构和附属设施，各家的屋内财产保险需由各家业主自行购买。	对于最近20年建设的公屋和居屋，房屋署或屋村管理公司会为其购买火险综保，保费从住户每月缴纳的管理费中扣除，该保险仅仅保障大厦楼宇的整体结构，不保障屋内财产 ³⁶ 。此外，一些公寓楼的住房保险由物业管理公司或者开放商统一采购。	对于最近20年建设的公屋和居屋，房屋署或屋村管理公司会为其购买火险综保，保费从住户每月缴纳的管理费中扣除，该保险仅仅保障大厦楼宇的整体结构，不保障屋内财产 ³⁶ 。此外，一些公寓楼的住房保险由物业管理公司或者开放商统一采购。
损失案例	2017年8月到9月间，三场飓风(Harvey、Irma、Maria)先后袭击美国和加勒比地区，带来狂风暴雨，无数房屋被水冲毁，造成了920亿美元的保险损失，其中有大约70%来自自住房保险的损失。2018年11月8日至25日，美国加州天堂镇发生山火，这是加州历史上死亡人数最多、破坏力最大的一场山火，山火烧毁了约14000座建筑，保险行业累计赔付125亿美元。 ⁴⁰	在2011年日本东北地震中，有不少住宅楼倒塌或严重损坏。那些在地震发生前已经投保了住房保险的住宅楼，其灾后的修复工作往往格外顺利 ³⁷ 。对于没有购买保险的住宅楼，在灾害发生后往往会因为业主大会对维修资金的金额和分配方式不满而难以达成共识，导致维修资金迟迟不能到位 ³⁸ 。	2016年，台南市维冠金龙大楼因台湾0206高雄美浓地震而完全倒塌 ³⁸ 。住宅地震保险基金向投保了地震保险的房屋全倒受灾户赔偿20万临时住宿费用和150万保险金 ³⁹ 。	2016年，台南市维冠金龙大楼因台湾0206高雄美浓地震而完全倒塌 ³⁸ 。住宅地震保险基金向投保了地震保险的房屋全倒受灾户赔偿20万临时住宿费用和150万保险金 ³⁹ 。	在2017年台风天鸽和2018年台风山竹中，香港有许多住宅楼的窗户破损，室内财产被淹，此时住房保险发挥了一定的作用。	在2017年台风天鸽和2018年台风山竹中，香港有许多住宅楼的窗户破损，室内财产被淹，此时住房保险发挥了一定的作用。

资料来源详见附录：表3资料来源

探讨完善我国银行住房抵押贷款保险的可行性

探讨重构我国银行住房抵押贷款的可行性。

上一章中，我们提到在海外市场，银行在贷款情境下对住房保险的要求促进了其较高的覆盖率，在本章，我们主要探讨该模式在中国的适用情况。也就是说，我们能否借鉴国际经验，借助银行风险防范的措施，一方面推动我国住房市场的发展，同时也快速提升住房保险覆盖率，以缩小居民住房风险保障缺口。

我国银行住房抵押贷款保险发展状况

2005年起，银行已经不再强制要求贷款客户购买住房保险了。

随着我国住房制度的改革和房地产业的不断发展，越来越多的消费者选择了抵押贷款购房的方式，相应的住房抵押贷款呈现出快速发展的趋势，而另一方面，贷款机构所面临的贷款风险也随之增大。在这种情况下，住房抵押贷款保险应运而生⁴¹。这对于防范银行信贷风险起到了一定的积极作用。但是当时由于住房抵押贷款保险开办时间较短，一些商业银行在办理个人住房贷款业务时，强制要求借款人到指定的保险公司投保，而保险公司为获得保费收入，以违规支付代理手续费和返还部分保险费等方式向商业银行支付报酬，实务中的各种问题既损害了消费者利益，也使得银行和保险公司遭受了“信任危机”，因此，基于保险合同的自愿原则，从2005年起一些银行已经不再强制要求贷款客户购买住房抵押贷款保险了。

海外市场的做法。

通过总结在海外市场银行对于抵押房产购买保险的要求，与我国之前的做法进行比较，我们总结出两点不同。正因为这两点不同，使得我国2000前后住房抵押贷款保险的“消费者投诉”、“保险产品信任危机”并未在海外市场出现。

第一点不同：银行强制要求抵押房产购买住房保险的出发点

在海外市场，出发点是风险缓释…

在海外市场，银行强制要求抵押房产购买住房抵押贷款保险的出发点是确保当发生火灾或其他自然灾害，抵押物出现物质损失的情况下，该物质损失由保险公司负责赔偿，从而确保贷款人不会因此违约。这种做法保障了银行的违约风险，在发生大型灾害，多处房产受损时确保银行的抵押资产不会减值，资产负债表不会受到冲击。

…在我国早先案例来看，银行出发点主要是获取佣金。

从强制性住房保险的历史案例来看，银行强制要求抵押房产购买住房抵押贷款保险的出发点并非降低自身的违约风险，而是为了赚取中介费用(佣金)。因此，银行一般在发放房贷的过程中“现场搭售”住房抵押贷款保险，消费者无法拒绝购买，因为该住房抵押贷款保险是消费者获得银行房贷的前提条件。

第二点不同：消费者是否拥有购买保险产品的选择权

在海外市场，消费者拥有保险产品的自主选择权和议价权…

在海外市场，银行仅仅对住房保险的保额，期限等提出要求，消费者在此前提下，自行选择购买渠道和产品，消费者拥有保险产品的自主选择权和议价权。他们可以通过身边的代理人，或者在线上选购合适的保险产品；消费者也可根据自身的需求，在不同保险公司的不同产品间进行比较和选择，只要是满足银行对于保额，期限等的最低要求的保险产品均可购买。

…而在我国早先的做法里，银行存在不当的保险销售行为。

在我国早先的做法里，银行在发放房贷时“现场搭售”住房抵押贷款保险，消费者无法拒绝购买，也来不及自行选择其他购买渠道或者进行产品比价。

大湾区商业银行的风险意识调研

我们对位于大湾区的商业银行进行了风险意识调研。

为了了解银行的风险管控措施和开展抵押贷款业务时的风险意识，我们与广东银保监局合作，对广东省内的多家国有商业银行、股份制银行和城商行进行了问卷访谈，以下是我们问卷访谈的内容汇总(表4)。

⁴¹ 银行出于风险管控考虑，要求贷款人在申请房贷时为其抵押房产投保的保险，确保当发生火灾或者其他自然灾害，抵押物出现物质损失的情况下，该物质损失由保险公司负责赔偿，从而确保贷款人不会因此违约。

探讨完善我国银行住房抵押贷款保险的可行性

表4：
大湾区银行风险意识调研

访谈/问卷问题	答案汇总
银行在审批个人住房按揭贷款时主要关注的风险点	1) 政策风险：贷款发放是否符合国务院、人民银行、银监会、各地政府相关调控政策，确定贷款成数、利率等条件。 2) 信用风险：借款人及其配偶的信用状况和收入流水是否良好，是否有稳定的收入来源用于偿还贷款。 3) 偿债风险：一是借款人的偿债意愿或偿债能力不足，导致不能按期归还贷款本息；二是抵押物价值不足或变现困难，导致抵押物处置所得不能覆盖银行贷款本息。 4) 交易真实风险：购房交易是否真实，房屋价格是否合理，首付款是否由本人缴付。 5) 一手房完工风险：房屋是否存在严重的质量问题，开放商是否履行承诺按时交房，是否存在物业治理不善的现象。
导致银行个人住房按揭贷款违约的主要原因	1) 借款人经营或投资失败，导致借款人经营收入下降或资金链断裂，是当前个人住房贷款劣变不良的主要原因，该类不良贷款占比高达八成左右。客户主要集中在商业、贸易、个体、制造业、工业和社会服务业等行业的业主和从业者。 2) 借款人家属出现重大变故或陷入困境，因出现重大疾病、意外死亡或夫妻离婚，导致还款能力下降或丧失。该类个人不良贷款占比接近一成。 3) 借款人因涉及经济纠纷、民间借贷、多头融资、过度负债、担保圈等债务纠纷，导致借款人没有还款能力或银行贷款抵押物被查封而不愿还贷。该类个人不良贷款占比不到1成。 4) 借款人因工作变动、被拖欠工资或失业，导致收入来源下降或丧失，失去还款能力。该类个人不良贷款占比2%~4%。 5) 借款人因涉及赌博、吸毒、扫黑除恶等刑事案件入狱，导致贷款出现风险。该类个人不良贷款占比1%~3%。 6) 借款人恶意违约，或涉及与开发商等机构利益纠纷(开发商跑路、未按时交楼及项目烂尾)出现断供，导致个人贷款出现风险。该类个人不良贷款占比1%~2%。
银行在审批个人住房按揭贷款时，是否会将借款人购买“住房保险”作为风险评估的考量依据	目前绝大部分银行在审批个人住房按揭贷款时，并未将借款人购买住房保险作为风险评估的考量依据，其原因主要有： 1) 目前银行在审批个人住房贷款时以借款人的第一还款来源为主，而抵押房产属于用来缓释风险的第二还款来源。 2) 被抵押住房多位于城市，以钢混结构为主，楼龄较新，发生严重损坏或灭失的概率较低。 3) 银行同业市场未要求借款人购买住房保险，如果银行现在提出这种要求，会在同业竞争中处于不利地位，甚至引起客户的不满和投诉。
如果银行参照其他市场的做法，将借款人购买“住房保险”作为发放贷款的前提条件，会有哪些制约因素	1) 我国城市住房建筑质量较好，过往较少发生因自然灾害或火灾保障导致的严重事故，居民购买住房保险的意识意愿较低。 2) 需要从监管制度上明确购买住房保险的行为属于产品搭售还是风险缓释。 3) 如果不是强制要求所有银行均采用此做法，会不利于银行间的贷款业务的公平竞争。 4) 此类住房保险的第一受益人为银行，然后却需要借款人承担保费，个人购买的积极性较低，甚至引发社会舆论风险和银行信誉风险。

资料来源：瑞士再保险

除非监管明确要求，银行没有足够动力把购买住房保险纳入风险评估的依据。

大湾区银行风险意识调研结果显示，银行审批个人按揭贷款时最主要考虑的是政策风险，贷款人信用风险，贷款人偿债风险，交易真实风险，和一手房完工风险。其中，借款人的收入为第一还款来源，而抵押房产则属于用来缓减风险的第二还款来源。导致银行个人住房按揭违约的主要原因也在于借款人由于经营或投资失败导致的资金链断裂，该类不良贷款占比高达八成。再者，现在住房贷款中被抵押的住房多位于城市，以钢混结构为主，楼龄较新，发生严重损坏的概率较低，银行在审批个人住房按揭贷款时并没有把“住房保险”作为风险评估的依据是有理可循的。最后，考虑到竞争因素，银行间贷款业务会被额外的住房保险影响，使得需要住房保险为贷款发放条件的银行在竞争中处于劣势。所以，除非监管明确要求，银行出于信誉风险的考量，不愿意主动要求借款人购买住房保险。

探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性

国外购买小区公共设施保险已是普遍作法，中国目前尚不完善。

前文中，我们提到在海外市场，由于公寓楼的产权特性，其楼体和其他公共设施设备由所有业主共有，因此，由业委会委托物业对其共有部分统一购买保险是通行做法。在我国，由于并不是所有小区都成立了业委会，且物业管理水平参差不齐，业主风险和保险意识都比较低，如果单方面要求业主多缴纳物业费，以便为其小区公共设施购买保险，预期会遇到较大阻力，可行性不大。而我国设立“住宅专项维修资金”的初衷，就是专项用于住宅小区共用部位、共用设施设备保修期满后大修、中修及更新、改造的资金。⁴²然而在实际运用过程中，因为种种原因，使用率低下，未能充分发挥原有的功能。在本章，我们主要探讨在住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性。

我国住宅专项维修资金的介绍

住宅专项维修资金是我国住房市场化改革的产物。

住宅专项维修资金的产生背景和发展历史

住宅专项维修资金的概念与运作模式是在由计划经济向市场经济转轨、城镇住房市场化改革的背景下产生的。单位体制下形成“福利分房”体系，是单位通过收取租金的形式保障住房维修的开支，但由于租金收取十分有限，住房维修资金一直主要依靠国家大量的资金补贴，城市中的许多房屋在不同程度上存在失修失养的问题，当时的许多专家学者也意识到了由国家来承担住房维修责任的不合理性。⁴³

随着我国住房市场化改革，住宅质量维护成为新社会管理问题。

二十世纪九十年代，我国住房市场化改革进入加速发展阶段⁴⁴，越来越多的城镇居民从过去国有公房的使用权人变成了拥有私人住房的业主，国家和政府亦不再负责住房的管理、维修和改造，于是，住宅质量维护和损害维修问题成为亟需解决的新社会管理问题。

2007年颁布的《住宅专项维修资金管理办法》标志着我国住宅专项维修资金管理体系的正式建立。

1998年7月，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，提出建立住宅小区专项维修资金制度，这是“专项维修资金”制度第一次在国家层面提出⁴⁵。2007年12月，建设部、财政部根据《物权法》、《物业管理条例》，制定与颁布了第165号令《住宅专项维修资金管理办法》⁴⁶，对维修资金的征缴、使用等均做了全面详细规范，规定了政府代管和业主自管两种不同阶段适用的管理模式，《住宅专项维修资金管理办法》的颁布，标志着我国住宅专项维修资金管理体系的正式建立。

此后，我国住宅专项维修资金制度进一步完善。

2015年，住建部会合财政部发布了《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》⁴⁷。各级地方政府也根据各地具体情况，对维修资金的管理模式做出了更为细致的规定，并进行了一定的创新，我国住宅专项维修资金制度进一步完善。

⁴² 参照《中华人民共和国民法典》物权编对于“业主的建筑物”有关共有部分的定义。

⁴³ 施润，“住宅专项维修资金业主自管模式的立法构建研究”，西南政法大学，2017年。

⁴⁴ “国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知”，beijing.gov.cn，1998年7月3日。

⁴⁵ 同44。

⁴⁶ 中华人民共和国建设部，中华人民共和国财政部令165号，www.gov.cn，2007年12月29日，http://www.gov.cn/jizhao/fifg/2007-12/29/content_846963.htm

⁴⁷ 住房和城乡建设部，财政部，2015年10月17日发布，建办房[2015]52号文。

探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性

住宅专项维修资金，是指专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造的资金。

根据专家估算，我国660个城市的住宅专项维修资金归集总量在9000~1万亿元左右。

从现有数据来看，大部分城市的资金使用率都在0.2%到2%之间…

…这样的使用效率并不理想。

住宅专项维修资金的定义和用途

在我国，住宅专项维修资金，是指专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造的资金。其中住宅共用部位，是指根据法律、法规和房屋买卖合同，由单幢住宅内业主或者单幢住宅内业主及与之结构相连的非住宅业主共有的部位，一般包括：住宅的基础、承重墙体、柱、梁、楼板、屋顶以及户外的墙面、门厅、楼梯间、走廊通道等。共用设施设备，是指根据法律、法规和房屋买卖合同，由住宅业主共有的附属设施设备，一般包括电梯、天线、照明、消防设施、绿地、道路、路灯、沟渠、池、井、非经营性车场车库、公益性文体设施和共用设施设备使用的房屋等。住宅专项维修资金管理实行专户存储、专款专用、所有权人决策、政府监督的原则。⁴⁸

住宅专项维修资金的规模和利用情况

目前，关于我国住宅专项维修资金的全国统计数据并不可得。根据专家估算，我国660个城市的住宅专项维修资金归集总量在9000-10000亿元左右^{49,50}。表5是通过网上公开信息找到的我国大陆地区4个直辖市，27个省会城市或者自治区首府，以及5个计划单列市的住宅专项维修资金统计情况：其中仅有13个城市公布了资金使用情况，7个城市的数据时效较新(2018年或2019年)，其余6个城市的数据为2017年之前。

从现有数据来看，广州市2015年住宅维修资金余额为174亿元，2015年使用了3800余万元，使用率约为0.2%。深圳市2019年的资金余额为183亿元，2019年使用了2.86亿元，使用率为1.56%，其他城市的使用效率也基本上在这个区间内。

较低的资金使用效率，并不是因为房屋状态很好，不需要维修，恰恰相反，随着我国存量住房的使用年数增加，住房公共设施设备和共用部位逐渐老化，大多开始面临小修、大修甚至更换等问题。维修资金原本应成为住房维修的资金保障。然而在实际操作中，受各种因素的影响，利用情况远远没有达到理想的水平。

⁴⁸ 《住宅专项维修资金管理办法》，中华人民共和国住房和城乡建设部，mohurd.gov.cn。

⁴⁹ 陈淑云等，“住宅专项维修资金的管理困境及其解决途径”，城市问题，第11册，2018年。

⁵⁰ “超万亿维修资金沉睡 房子养老金成糊涂账”，people.com，2016年9月23日。

表5：
我国各地市住宅维修资金使用情况

	城市	资金余额 (亿元)	当年使用 金额(亿元)	使用金额 占资金余额的比重	数据基于年份
直辖市	北京	450.65	6.13	1.36%	2015
	上海		无公布数据		
	重庆	158.40			2012
	天津	380.80			2016
主要省会城市	广州	174.52	0.38	0.22%	2015
	福州	65.88	0.15	0.23%	2018
	武汉	251.74	2.91	1.16%	2019
	杭州	53.66	0.52	0.98%	2015
	石家庄	15.60	0.14	0.93%	2014
	济南	119.62	1.27	1.06%	2018
	长沙	216.75			2018
	乌鲁木齐	78.19			2019
	南昌，合肥，南京，哈尔滨，长春，沈阳，呼和浩特，太原，南宁，海口， 成都，贵阳，昆明，拉萨，西安，西宁，兰州，银川 无公布数据				
	深圳	183.54	2.86	1.56%	2019
计划单列市	青岛	98.50			2018
	厦门		无公布数据		
	宁波		无公布数据		
	大连		无公布数据		

数据来源：北京住房公积金网http://gjj.beijing.gov.cn/web/zwgk/_300583/_300662/306507/index.html
重庆人大网<http://www.ccpc.cq.cn/home/index/more/id/202338.html>
中国政府网http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/28/content_5171620.htm
广州日报<https://3g.china.com/act/city/11146166/20160630/22965255.html>
福州房管局http://fgj.fuzhou.gov.cn/zz/xgk/ggtz/ggtz_8470/201909/t20190911_3037196.htm
武汉房管局<http://fgj.wuhan.gov.cn/wxzjndxxfb/46408.jhtml>
杭州房管局http://fgj.hangzhou.gov.cn/art/2016/3/22/art_1621188_35389925.html
河北新闻网http://hebei.ifeng.com/news/detail_2015_04/29/3842046_1.shtml
齐鲁晚报https://sd.dzwww.com/sdnews/201905/t20190530_18776475.htm
长沙晚报https://www.icswb.com/newspaper_article-detail-303563.html
新浪网https://k.sina.com.cn/article_1904947977_718b330902000lqki.html
深圳住建局<http://zjj.sz.gov.cn/wywxzj/>
青岛日报http://www.dailyqd.com/epaper/html/2019-03/26/content_244237.htm

业主按照建筑面积，交存维修资金。

维修资金的管理模式分两个阶段：在业主大会成立前由政府代管，成立后由业主自管。

专栏：住宅专项维修资金的管理模式

根据《住宅专项维修资金管理办法》的规定，业主需要按照以下规定交存维修资金。商品住宅的业主按照所拥有物业的建筑面积交存住宅专项维修资金，每平方米建筑面积交存数额为当地住宅建筑安装工程每平方米造价的5%至8%。出售公有住房的，业主按照所拥有物业的建筑面积交存住宅专项维修资金，每平方米建筑面积交存数额为当地房改成本价的2%。售房单位按照多层住宅不低于售房款的20%、高层住宅不低于售房款的30%，从售房款中一次性提取住宅专项维修资金。

从运作模式上来说，《管理办法》规定了政府代管和业主自管两种不同阶段适用的管理模式。在业主大会成立前，住宅专项维修资金由地方政府建设(房地产)主管部门代管，在当地银行开立住宅专项维修资金专户。当需要使用住宅专项维修资金时，需由占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主讨论通过，并由物业服务企业或者相关业主组织实施。业主大会成立后，业主委员会通知主管部门将维修资金划转至业主大会的资金账户进行管理。当需要使用资金时，由物业服务企业提出使用方案，经业主大会通过后，由物业服务企业组织实施。

探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性

维修资金可用于购买国债。

在使用规则上，商品住宅之间共用部位、共用设施设备的维修和更新、改造费用，由相关业主按照各自拥有物业建筑面积的比例分摊。在保证住宅专项维修资金正常使用的前提下，业主可以按照国家有关规定将住宅专项维修资金用于购买国债。住宅专项维修资金运作由人民政府协同同级财政部门负责指导与监督。

住宅专项维修资金运用的困境

我国住宅专项维修资金制度在实施过程中显现出一些困难：

我国住宅专项维修资金制度自2008年实施以来，取得一定效果，但在具体实施中也显现出不少困难与问题：

我国绝大部分维修资金处于政府代管阶段…

"双三分之二"的条件难以满足
由前文可知，理论上住宅专项维修资金分为政府代管阶段和业主自管阶段，由于我国业主组织发展滞后，绝大部分的维修资金仍由政府代管。

…在此阶段，动用维修资金需要满足“双三分之二”的条件。

在政府代管阶段，动用住宅专项维修资金需要满足“双三分之二”的条件，即需资金列支范围内专有部分占建筑物总面积三分之二的业主且占总人数三分之二的业主投票同意，如此条件在实际操作中过于严苛，难以满足。

在很多情况下“三分之二”条件较难实现。

首先，对于人数较多的小区，挨家挨户走访获得三分之二业主签字十分费事费力，小型公用设施和部位修复很可能因为流程繁琐而不了了之。其次，在百姓公共意识并非很强的情况下，部分理应运用维修资金的维修项目却难以满足“双三分之二”业主同意条件，例如楼顶渗水整修项目，除了楼顶业主迫切希望整修外，其他楼层住户赞成度不高；电梯大修项目也一般难以获得低楼层住户的支持，从而使得不少使用维修资金的合理需求无法实现⁵¹。

我国很多地区已经意识到这个问题，开始推行简易处理程序。

目前我国很多地区已经意识到了这个问题，部分省份开始推行紧急情况下的简易处理程序。比如南京就推出了“缩小表决范围”、“推出绿色应急通道”和“开发业主公共表决平台”三项举措⁵²。北京市政府也下发《关于简化程序方便应急情况下使用住宅专项维修资金有关问题》的通知，实施应急维修时无需经“三分之二”的业主同意。⁵³

我国业主自治组织的发展较为落后，成立了业委会的小区比重不高…

业主自治组织发展较为滞后
在我国，业主自治组织的发展较为落后，即使在北京、广州、深圳等房地产市场发展较早的城市，业委会成立比例也仅接近20%，即使业委会成立比较顺利，一般平均也需近12个月的时间。

…其原因是多方面的。

造成成立业委会难度高的原因是多方面的：开发建设单位以及物业服务企业出于自身商业利益考量，并不支持业主组织的成立；根据《物权法》规定，选举业主委员会需要双二分之一业主同意，但是我国小区通常规模巨大，许多业主并不自住而是投资，参与业委会的意愿很低，导致业委会筹备困难；成立业委会需要得到区、县人民政府房地产行政主管部门或者街道办事处、乡镇人民政府的指导或行政审批，繁琐的审批和备案流程，使得部分业委会的筹备工作多年难以取到实质性进展。

在发生紧急情况时，可以跳过正常使用程序的部分流程…

维修资金正常程序与紧急使用的冲突
目前我国的住宅维修资金办理程序遵循着申请-审核-拨款的基本步骤，最初由相关业主和物业公司提出维修要求，业主大会对维修方案进行决策，由当地房地产管理局进行审核，市县监管办进行复审，最后进行拨款。在此程序下，不论是物业公司制定维修方案，还是向业主进行说明和解释，再到之后的表决和最终审批，都需要一段时间。⁵⁴

⁵¹ 李会廷，“我国专项维修资金管理问题研究”，东北财经大学，2018年。

⁵² “南京简化住宅专项维修资金使用程序”，南京日报，2014年8月22日。

⁵³ 《关于简化程序方便应急情况下使用住宅专项维修资金有关问题的通知》，北京市住房和城乡建设委员会。

⁵⁴ 叶锋，“业委会难产多地小区物业纠纷进入高发期”，经济参考报，2015年7月9日。

…但何时可以跳过，如何跳过，尚未有详细的规定。

维修资金缺乏保值增值有效途径，存在较高贬值风险。

在原有模式下，业主对住宅维修资金的任何一次动用，都有很长的流程要走。

如果将住宅维修资金转化为三年一续保的住房保险，决策频率就可降低为三年一次。

这种方案还从制度上解决了“群体决策不公平”的问题。

当出现因自然灾害或突发事件导致危及住宅安全的紧急情况时，基于现行的规定可以跳过业主讨论通过的环节，然后对于何种情况属于“紧急情况”，紧急情况下审批部门的响应速度，在相关规定中并没有详细说明。管理资金的部门由于管理压力不敢贸然启动紧急模式，仍拘泥于繁琐的业主决策模式，容易出现紧急情况不能及时处理并造成更大的损失的情况，甚至威胁到住宅的安全⁵⁵。

维修资金缺乏保值增值有效途径，存在较高贬值风险

根据《住宅专项维修资金管理办法》，资金增值主要有两种形式，一是银行存款，二是购买国债。管理住宅专项维修资金的相关政府部门或者业主委员会一般都不具备专业的资金增值与投资能力，更注重资金的安全性，因此实际上维修资金大多以活期存款形式储蓄在银行里⁵⁶。根据国家统计局数据，2019年全年CPI同比上涨2.9%⁵⁷，但同期中国人民银行一年期存款基准利率是1.5%⁵⁸，所以数值庞大、使用周期较长的维修资金存在较高贬值风险。随着房屋年龄上升，住宅专项维修资金的使用频率和数额逐渐加大、维修成本逐年上升，但专项维修资金的实际价值逐年降低，因此资金的保值增值问题不可忽视。

在住宅维修资金中引入保险机制的好处

可以降低决策成本

在原有模式下，业主对住宅维修资金的任何一次动用，都有很长的流程要走，决策成本极高：在政府代管阶段，需要满足“双三分之二”的条件；在业主自管阶段，也需经由业主大会投票通过资金使用方案。不论是哪种决策模式，都费时费力，资金使用效率极低。

如果将住宅维修资金转化为住房保险，可以采取三年一续保的形式，在此情况下，决策频率降低为三年一次。在此期间，参保的住户遇到房屋渗漏，墙体损坏等问题，不需要征求其他业主的签字同意，直接拨打保险公司的报修电话，只要属于保单的保险范围，保险公司即派人上门查勘并安排维修，也不存在业主与物业就谁来承担维修费用相互扯皮的问题。如果在公共区域发生意外事故导致一些公用部位的损害，物业也可要求由保险公司进行维修或者报销维修费用，而不用担心维修费用过高影响物业日常运营的支出。

这种方案还从制度上解决了“群体决策不公平”的问题，比如如果二单元的水箱因为损坏需要维修或者更换，即使从大楼整体维护保养的角度来看是完全必要的，但是因为只有二单元的用户因此收益，其他单元的用户从个人利益而非群体利益出发，很有可能投下反对票。将维修资金转化为保险金后，对于单个项目是否应该维修的判断不再依赖个人，而是完全遵照保险保单里面事先约定的保险内容，只要符合保险利益并满足理赔条件，保险公司就有义务依据保险合同进行理赔，由此避免了“群体决策不公平”的问题。由于个人很难事先预测哪些维修项目可能与自己有利，因此他们对于某保险方案是否合理，保障是否充分的判断会较为客观，由此确保了保险方案的合理性。

⁵⁵ 唐海生，“我国住宅专项维修资金管理制度研究”，安徽建筑大学，2017年。

⁵⁶ 罗红峰，“我国住宅专项维修资金制度研究”，吉林大学，2014年。

⁵⁷ “2018年国民经济和社会发展统计公报”，国家统计局，2019年2月28日。

⁵⁸ “金融机构人民币存款基准利率调整表”，中国人民银行，pbc.gov.cn，2019年10月24日。

探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性

保险公司通过提供风险管理方面的增值服务，来提升保险标的的风险质量。

保险公司还会在灾害来临前帮助被保险人进行防灾减损。

住宅维修资金转化为保险保费后，保险公司可以帮助业主进行隐患排查，杜绝严重事故的发生。

住宅小区的整体维护水平与其物业公司的服务水平直接相关。

然而，我国许多物业服务企业的运作模式属于垄断式管理。

通过引入第三方保险公司为住宅小区进行风险管理和事故赔偿的服务，打破了物业企业的垄断地位，增强了业主的话语权。

目前我国住房维修资金并没有实现很好的保值增值，其实际购买力在逐年贬值。

可以充分发挥保险公司的风险管理功能

在商业财产险的领域，保险公司每隔一到两年，就会对向其投保的大客户进行现场查勘和风险评估，对于一些在风险管理方面不达标企业，会提出针对硬件或者软件的整改意见，如果客户无法在一定时间内满足这些整改要求，保险公司或者大幅提高保费，或者拒绝提供保险产品。这既属于保险产品的增值服务，也是为了确保投保标的的风险质量满足基本要求。

在一些灾害比如台风、强降雨来临之前，保险公司还会派风险工程师去现场，帮助投保人进行防灾减损的工作，比如在地库门口堆积沙袋，将一些财产从低洼地区转移到高地，对外墙部件如广告牌进行加固。保险公司甚至会免费提供材料帮助客户进行这些防灾减损的工作，以降低其在灾害发生后的出险概率和损失大小。

将住宅维修资金转化为保险金后，业主和物业也可以充分发挥保险公司的风险管理职能，比如要求他们每年对住宅小区的公共设施进行风险隐患排查，检查设施的维护状况。我国经历了房地产业的快速发展，目前众多住宅小区进入加速老化阶段，通过这种定期的隐患排查，可以杜绝因缺乏维护导致的更为严重的事故，具有防微杜渐的作用。这些风险管理的工作并不需要由业主或者物业推进，保险公司出于自身利益考量，为了防范事故发生导致更为严重的后果，会主动参与到住宅小区的风险防控中来。

可以提高物业管理水平

住宅小区的整体维护水平与其物业服务公司的服务水平直接相关：我们常常看到一些已建成十几二十年的小区因为物业水平较高，楼宇的老化并不明显；与此形成对比的是一些可能新建成没多久的小区，因为缺乏物业维护，老化十分明显，不仅影响居住质量，更是造成房屋贬值。

然后，我国绝大多数物业服务企业的运作模式与其说是竞争式的，倒不如说是垄断式的。小区的全部物业管理由一家物业公司全部垄断。物业公司的进项为物业服务费，出项为保洁、绿化、维修等专业服务，进项与出项之差为物业企业的利润。如果业主对某一项服务领域不满，就必须更换掉整个物业服务企业，其更换成本是巨大的。

通过引入第三方保险公司为住宅小区进行风险管理和事故赔偿的服务，打破了物业企业的垄断地位，增强了业主的话语权。假设保险的保单为三年一签，三年期满后，如果业主对保险公司的赔付或其他增值服务不满，可直接停止续签保单，更换保险公司，这一方面给了业主更大的选择权，另一方面也通过引入市场竞争，倒逼保险行业提供质优价廉的产品。此外，保险公司为了打造品牌，占领市场，也会在产品、服务等领域推陈出新，与业主形成良性循环。

可以实现维修资金保值增值

目前我国住房维修资金一般以活期存款形式储蓄在银行里，并没有实现很好的保值增值，常常被人们称为“沉睡的资金”。比如2019年我国活期存款利率仅为0.3%，也就是说，对于一个维修资金体量1000万的小区，当年维修资金的增值仅为3万元，远远不及CPI的增速，该维修资金的实际购买力在逐年贬值。而如果委托保险资管公司进行管理，参照2019年保险行业的投资收益，其投资回报率高达5%，即使刨去管理费用，当年也能带来40万的收益，甚至能够覆盖当年保费的一多半。

通过将维修资金委托给资管公司管理，可以实现资金的保值增值。

从流程上讲，为了将该笔资金从银行中取出，需要经由业主大会表决，选定合适的资产管理公司，并共同审阅通过其制定的资金保值增值方案。但是具体的投资决策应委托给资管公司执行，无需业主对每笔交易进行审批。考虑到维修资金的性质以及业主们对投资亏损的容忍度，投资项目应以货币基金、银行票据等较为安全的理财产品为主，以确保本金的安全。

电梯的使用寿命多在15至20年之内。

专栏：电梯保险的成功经验
2000之后我国的新建住房一般都配套电梯，电梯的设计使用寿命多在20年之内，并且在使用15年之后，即使其检验合格可以继续使用，其安全隐患和使用危险性也会逐渐累积，一旦发生事故，不仅有巨额的维修更换费用，甚至会出现严重的人身伤亡。

如果电梯需要动用专项维修资金进行大修，在投票环节可能会遇到阻力。

住宅小区电梯属于小区公共设施设备，其日常的维护费用应当从物业管理费用中列支，但是如果电梯需要大修或者更换，由于所需金额巨大，就需要从专项维修资金中列支，但是由于金额较大，在投票环节常常遇到阻力，比如低楼层的用户就不愿为此买单，电梯大修或者更换的事件因此一再拖延，甚至最终导致灾害事故的发生。

通过维修资金购买“电梯维修险”，电梯发生故障后可以直接启动理赔维修流程。

而通过维修资金购买“电梯维修险”后，仅需在购买保险时征集业主意见，一旦保险合同生效，电梯出现故障，就无需再组织业主表决，可直接通过保险理赔的形式启动电梯维修流程，提高了维修时效，避免了电梯事故的发生。

保险公司还会对电梯进行日常“体检”

而保险公司介入之后，出于对赔付风险的考虑，自然会重视电梯的日常维护，对电梯进行全面体检，既确保维修公司的服务质量，又要控制成本，这推动了小区电梯管理和维护的良性循环。

“电梯维修险”在成都就有成功案例。

比如在成都的“帕丽湾”小区，以前小区平均每年要动用一次到两次维修资金维修电梯，由于业主意见征集时间较长，从发现故障到开始维修最短用时是29天，即使走应急使用流程，最快也要14天。使用维修资金购买“电梯维修险”后，业主发现电梯故障后，可以直接拨打保险公司电话报案，公司在15分钟内即受理响应。经过查勘，能现场排除的故障，立即现场排除；无法立即解决、属于保险维修责任的问题，也由维保单位立即制订方案并启动维修，并由保险公司赔付维修费用。保险合同签署后，保险公司还将为参保电梯加装电梯运行监控的专业设备，就像飞机的“黑匣子”一样，日常监控电梯运行数据，并进行故障预警和异常提示，把风险消除在前期，确保业主生命财产安全。在电梯发生故障、完成维修后，该设备还可以对电梯维修结果进行复核，为维修结果提供数据支持。专业人员同时对维修结果进行“双重复核”，确保维修质量⁵⁹。

⁵⁹ “使用小区维修资金购买‘电梯维修险’ 成都首创‘保险+服务’模式”， chinajsb.cn，2019年4月23日。

消费者调查：居民小区共用部位和共用设施设备保险

调查基本情况

2020年5月，我们对577名拥有自有住房的居民进行了调查。

为了进一步了解消费者对住房保险的认知以及购买意愿，2020年5月，我们对中国居住在一二线城市并且拥有自有住房的577名居民进行了一项调查，调查为电话访谈与问卷调查相结合的形式。调查了解了住户对其住房维护情况的满意程度，对小区共用部位和共用设施设备保险及其附加服务的需求，以及住户对转换部分住宅专项维修资金(简称“大修资金”)为住房保险的意愿。表6是调查基本情况。

表6：
消费者调研基本情况描述

主要问题	调研情况
房价水平	76%的受访者小区房价水平在5千到5万人民币之间
购房时间	76%的受访者购房时间在2010年之后
房屋面积	81%的受访者房屋面积在120平方米以下
购买家财险的经验	32%的受访者购买过家庭财产保险
业委会	71%的受访者小区成立了业委会； 26%的受访者是业委会成员
物业公司	93%的受访者小区有物业公司
居民对家财险了解情况	68%的受访者对家财险没有了解
居民购买家财险渠道	在购买过家财险的受访者中，47%的受访者在银行贷款时购买，40%的受访者通过保险代理购买

资料来源：瑞再研究院

调研主要结果

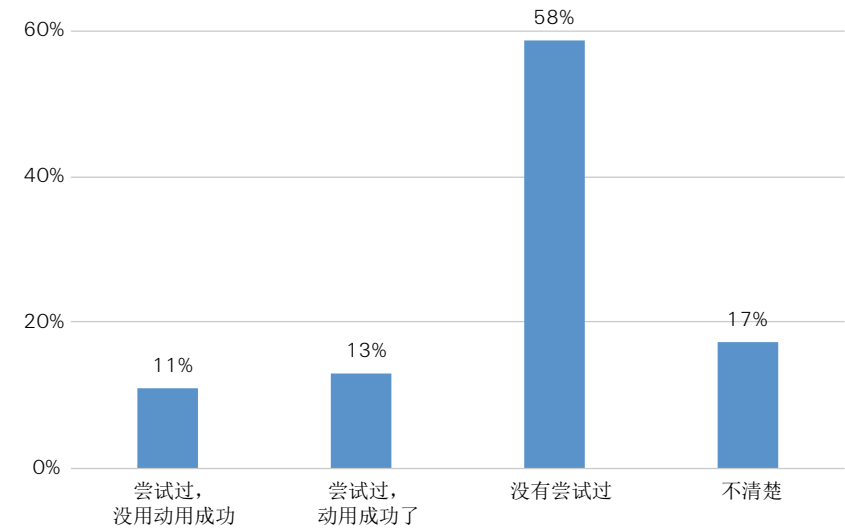
将近一半住户对小区日常维护的满意程度较低。

调查显示，43%的住户对现有物业持一般或者不满意态度，不满意的方面在于小区共用设施设备损坏没有得到及时维修(29%)、小区卫生情况维持不好(44%)、小区绿化情况不好(45%)等。在小区共用设施设备损坏没有得到及时维修这一项，电梯故障、大堂楼道损坏、水管爆裂和屋顶漏水等是户主投诉最多的方面，其中，电梯故障、楼道设施和路灯损坏等都是高频率发生事件。

大部分居民对大修资金了解有限。

在受访人群中，只有40%的受访者对大修资金基本了解或非常了解，60%的受访者对大修资金的了解非常有限。另外，如表7所示，受访者中只有13%的居民尝试动用过大修资金并且成功。大部分居民都没有尝试过(59%)或者不了解大修资金(17%)。由此看来，大修资金在居民当中的认知度很低，由此在某种程度上也导致了其利用效率不高。在我们调查的居民中，尝试使用大修资金但没有动用成功的主要原因(占比79%)是业主意见不统一而不得不放弃。因为大修资金动用前提是双2/3业主同意，而在很多情况下这个前提难以实现。

图3：
居民尝试使用住宅维修资金情况



资料来源：瑞再研究院消费者调查

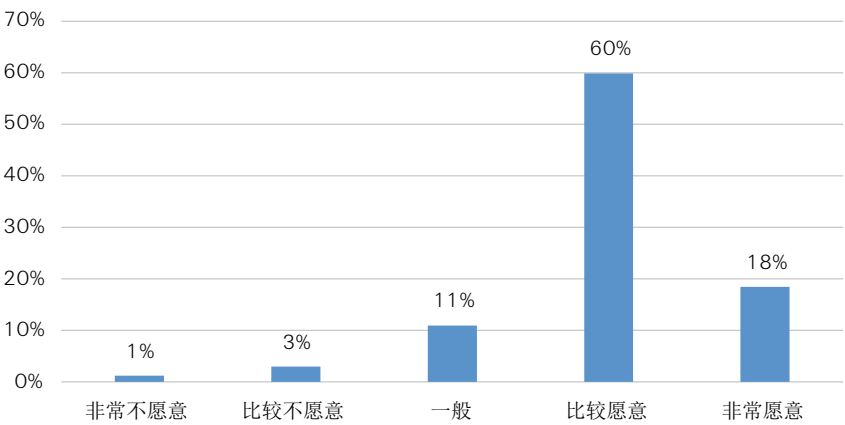
大修资金的投票制度虽然看似公平，却并不高效。

78%的受访者愿意将部分大修资金转化为小区公共设施保险。

对于目前“双三分之二”的投票制度，88.7%的受访者表示赞同，其原因是“少数服从多数”(56.4%)和“想不到其他更好办法”(52%)。而在反对该投票制度的受访者中，90%的居民认为“双三分之二”这个条件太苛刻，难以达到。由此可见，大修资金的投票制度虽然看似公平，却并不高效：投票表决的漫长流程导致一些维修问题无法快速解决，影响了居民的生活质量。

在我们简单介绍了小区公共设施保险的优点(及时维修理赔和检查维护)之后，78%的受访者表示比较/非常愿意使用部分大修资金购买住房保险。其原因是：无需增量资金，没有增加住户的经济压力；能够部分取代物业服务，实现维修质量的提升。

图4：
受访者对转换大修资金为小区公共设施保险的态度



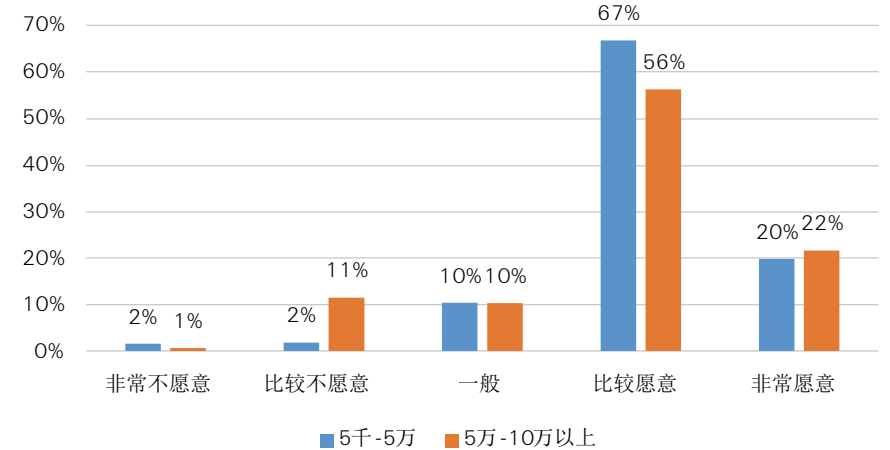
资料来源：瑞再研究院消费者调查

探讨住宅专项维修资金中引入保险机制的可行性

在物业服务水平一般的小区，居民比较有意愿将部分大修资金转化为小区公共设施保险。

图5：不同房价小区受访者对转换大修资金为小区公共设施保险的态度

需要指出的是，我们发现，生活在房价小于等于5万/平方米小区的住户，其转换大修资金为小区公共设施保险的意愿高于生活在房价高于5万/平方米小区的住户。我们推断：在房价相对偏低的小区内，物业服务质量较低，公共设施没有获得很好的维护，导致小区整体环境受损，住户希望寻求新的解决方案来提升小区维护的质量。相比之下，在房价偏高的小区，物业服务质量较高，住户对新解决方案的诉求就没那么强烈。



资料来源：瑞再研究院消费者调查

居民对小区公共设施保险的期望主要在于：风险管理，维修效率提升，投资增值。

在调查中，我们进一步询问了受访者对小区公共设施保险的期望和需求，也进一步明确了保险公司的价值定位。其中，风险管理，维修流程加快，保险资金增值服务是调查者最看重的。

- 风险管理 (81.5%)：保险公司会定期来检查小区公共部位的维护情况，并且及时维修，防患于未然。
- 流程加快(70%)：个人住户如果发现问题能直接找到保险公司，进行维修，无需再经过所有业主投票讨论。
- 投资增值(56.1%)：购买住房保险后，保险公司会有投资增值服务，扩充保险资金，为房屋提供更高质量的保障。

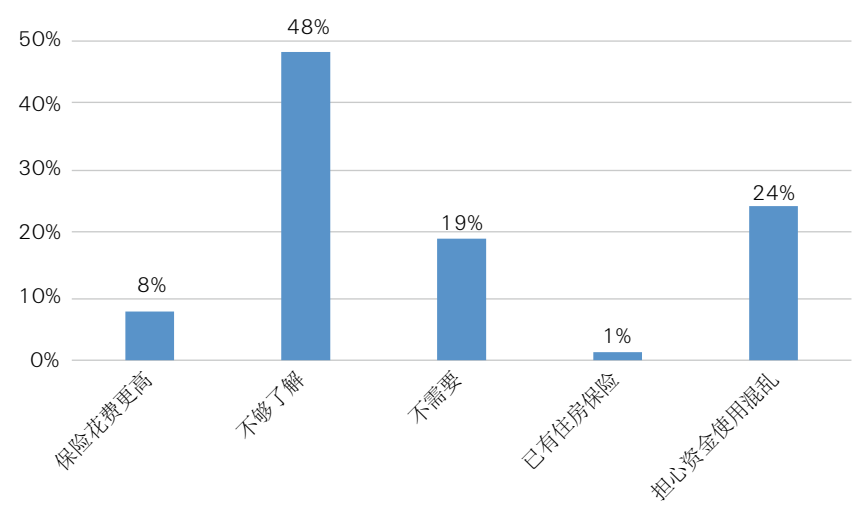
只有16.2%的受访者对大修资金转化保险持一般或者反对态度，主要原因在于缺少对住房保险的了解和对保险公司的信任。

在受访居民中，有16.2%的人群对小区公共设施保险的态度属于一般或者负面的。其中，48.1%的居民是因为对小区公共设施保险的不了解，24.1%的居民担心资金使用混乱。由此可见，居民不选择小区公共设施保险并不是保险产品本身的问题，而在于缺乏对住房保险和提供住房保险的保险公司的认知，从而缺少信任。此外，有24.1%的受访者对转移大修基金到住房保险的方式保留怀疑态度。

基于受访者的反馈，我们对保险公司给出三点建议。

由此，我们对保险公司有三点建议：一是增强消费者保险知识教育，增加其对小区公共设施保险的认知度，了解小区公共设施保险的益处、赔付手续和方式，通过现有实际理赔案例的介绍，使消费者更容易理解住房保险的保障范围和运作机制；二是建立公开透明的理赔信息发布平台，向业主和物业公司发布理赔信息，接受各方监督，增加消费者的信任度；三是提供日常风险管理服务，比如增加与业主、物业的交流，更清晰的掌握小区内公共设施的使用情况和数据，并且利用大数据，提前定位风险发生地点和风险级别，为住户带来风险保障，形成风险预警机制，提升客户黏性。

图6：
受访者不愿意转换大修资金为
小区公共设施保险的原因



资料来源：瑞再研究院消费者调查

消费者对于在住宅专修资金中引入保险机制普遍持积极态度。

我们发现，消费者对转换大修资金为小区公共设施保险的态度普遍积极，认为这是能解决现有痛点的新方法。然而，消费者缺乏对小区公共设施保险和提供小区公共设施保险的保险公司的认知，从而缺少信任。因此我们建议保险公司在对消费者保险意识培养和产品教育方面多做投资，并在教育的过程中提供实际案例为消费者解决心中疑虑。最后，建立移动端应用软件，为消费者提供线上配套服务，让理赔过程更加简单和透明。保险公司在进一步收集各小区公共设施使用和损坏情况后，可以利用大数据，提前定位风险发生地点和风险级别，为住户带来风险保障，形成风险预警机制。

发展住房保险的路径规划

两条可行路径。

基于以上分析，我们认为促进我国住房保险发展的两条可行路径分别是：发展和规范商业银行防范房屋财产损失的住房抵押贷款保险；在住宅专项维修资金中引入保险机制，为我国住宅小区的公共设施和共用设备提供保障，拓展住房保险保障范围。以下对两条路径分别进行讨论。

发展和规范商业银行防范住房财产损失的住房抵押贷款保险

在监管层面，鼓励银行发展防范住房财产损失的住房抵押贷款保险，并规范其销售行为。

由于历史原因，我国商业银行销售住房抵押贷款保险的做法曾经受到一些质疑，如果要重启这种做法，需要监管给出明确的支持态度和背书，同时，对于哪类行为合规，哪类行为不合规给出明确的规定，使得银行在实施时标准明确，没有心理包袱。在实施过程中，银行需学习海外做法，严禁不当的、损害消费者利益的保险销售行为。银行需提前告知贷款人其对住房保险的具体要求，但是不可以在购买渠道和产品价格上有任何限制条件。由于我国城市住房的风险较低，住房保险出险频率不高，为提高消费者满意度，可以在产品设计上加入一些增值服务，如家政清洁、电器维修等。

在住宅专项维修资金中引入保险机制

借鉴先试先行地区经验，对住宅维修资金的使用范围进行突破

突破现有管理办法中没有明确说明将维修资金购买保险的规定…

根据《管理办法》的规定，住宅专项维修资金“应当专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造，不得挪作他用”。从形式来说，将维修资金购买保险，似不符合管理办法里规定的使用范围，但从实质来说，该保险的最终作用是承担住宅共用部位或公用设施设备的维修改造，符合设立维修资金的初衷。

…需要在政策层面和具体操作流程上进行积极探索。

根据目前的流程规定，在政府代管阶段，动用维修资金需要向所在地建设主管部门申请列支，经审核同意后才可划转，这一阶段有可能会遇到政府主管部门对资金使用方式的较多质疑而延缓批复时间；在业主自管阶段，业委会也需要将使用方案向建设主管部门进行备案，但是如果主管部门认为使用方案有不符合法律、法规和规章的，仍有权力责令改正。由此可见，主管部门对于将维修金转化为保险金的行为如何解读，直接影响该举措是否能够成功。2015年，住建部出台文件，其中提到要“积极探索在维修资金使用中引入商业保险”⁶⁰，如果能从政策和具体的政府操作流程上对这种创新模型加以明确，可大大加速此模式的推广进程。

不少地区已经进行了尝试，有的已取得了较好成果。

此外，一些地方政府也曾做过积极尝试。比如北京市政府就曾积极探讨过在老旧小区治理中引入保险机制，2010年住建委会同市保监局、银行和保险公司对以保险替代专项维修资金问题进行过研究论证，在当时因为无法预估房屋全生命周期的维修改造费用而没有推行下去。⁶¹ 有一些试点效果则比较好，例如，2019年广州新出台的《广州市物业专项维修资金管理办法》中提到“物业专项维修资金可用于投保物业共用部位、共用设施设备的专项财产保险”⁶²。

⁶⁰ 《住房城乡建设部办公厅和财政部办公厅关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》，建办房[2015]52号。

⁶¹ 关于“加强老旧小区管理和基础设施改造，改善居民居住条件”议案办理情况的报告，北京市副市长陈刚，北京市第十四届人民代表大会常务委员会第三十一次会议，2016年11月24日。

⁶² 广州市物业专项维修资金管理办法，广州市住房和城乡建设委员会，2019年12月20日。

为降低沟通成本，建议保险公司与业委会和物业公司进行对接…

…并在保险期满后向业委会进行述职。

尽管一般情况下物业公司会与业主签订物业服务合同…

…但是何种情况使用物业费，何种情况动用维修资金并没有明确规定。

将住宅专项维修资金中引入保险机制后，需从保单条件上明确双方责任。

表7：
保险公司和物业公司的责任划分

为降低决策频率，保险期限可设计成三至五年…

…但在项目初期，因理赔数据不足，可以一年一签。

业委会、物业可代表业主执行购买保险、监督服务的职能

我国商品房小区大多规模较大，业主众多，为降低沟通成本，建议保险公司与业委会、物业公司对接，商讨购买保险的事宜。其中与物业公司的沟通主要是了解小区维护情况，收集历史维修数据，划分责任范围，而与业委会的沟通则侧重于宣传保险价值，促进决策。

在每一年保险期满后，保险公司也可以向业委会进行述职，介绍过去一年保险公司在维修和服务上的工作，为保单续转奠定基础。业委会也需要履行监督职能，确保保险公司的服务质量。

保险产品的保障范围需与物业的工作职能进行区分

根据2016年国务院颁布的《物业管理条例》的规定，业主委员会应当与物业服务企业订立书面的物业服务合同，合同应当对物业管理事项、服务质量、服务费用、双方的权利义务、专项维修资金的管理与使用、物业管理用房、合同期限、违约责任等内容进行约定。

但是在实际操作中，何种情况使用物业费、何种情况动用住宅维修资金并不曾有明确的规定。一般情况下，如果遇到较大的维修项目，年度物业费无法覆盖时，物业会提请业委会动用住宅维修资金以确保大修项目的顺利进行。

一旦将维修资金转化为保险，就必须从保单条件上明确保障内容，与物业的日常工作进行清晰的划分，以避免出险后的扯皮。划分的角度如图7。

	保险公司保障内容	物业日常维修工作
工程项目	较少出现问题，一旦出险就需要高额维修费用的项目，如主体结构、地基等	高频、低额的维修工作
灾种	意外事故如火灾、爆炸、自然灾害等造成的损失划为保险责任	日常损耗则由物业承担
损失程度	以设置免赔的方式，确保保险公司只承担低频高损的事件	免赔额以下由物业承担
其他服务	将保险公司确认的服务在保单中加以明确，比如已达寿命的电梯的更新，每年一次的风险勘察等	不属于保险公司的责任

资料来源：瑞再研究院

综合考虑，保险产品适合做成一到三年期的短期保单

从简化决策流程的角度出发，保险产品的期限适合做得长一些，以三到五年为宜，以避免频繁的业主表决流程，同时，也保证了保险公司服务的延续性，考虑到两三年之后的大修仍然会由保险公司来承担，长期保单可以使其在风险管理、设施设备维护上更加积极主动。

然而，在项目开始的初期，保险公司尚未积累足够多的理赔数据，不能对费率水平进行准确定价，此时如果将费率锁定，可能出现费率设定不合理，不利于该险种的可持续发展，因此建议在项目初期，将保单设定为一年一签，或者引入费率调整机制。从业主的角度考虑，由于该创新模式没有历史经验可循，业主对于保险公司的价值也可能心存疑虑，一般也不愿意将保单期限定得过长。

发展住房保险的路径规划

探索“保险+住房服务”的创新模式。

调研表明，消费者对将住宅维修资金转化为保险金持积极态度。

保险公司需在消费者保险意识培养和产品教育方面多做投资，同时积累风险数据，加强全产业链服务意识。

综上考虑，我们建议将保险产品设计与1年期到3年期的短期保单，在项目初期收集赔付数据，梳理风险因子，引入并筛选第三方服务机构，积极探索“保险+住房服务”的创新模式。

提供线上一体化服务，加强消费者风险和保险意识

现有住宅专项维修资金使用条件过于苛刻，住户的每一个诉求都需要通过2/3住户的同意才能动用，在一定程度上增加了执行的困难，特别是针对相对高频的维修事件，动用维修资金费时费力，导致其利用效率一直很低。正因如此，我们在消费者调研中发现，消费者对住宅维修资金转化为住房保险的态度普遍积极，认为这是能解决现有痛点的新方法。

然而，我们也发现，由于缺乏对住房保险和提供住房保险的保险公司的认知，消费者不信任保险公司，因此不愿意通过住宅专项维修资金购买保险。因此我们建议保险公司在对消费者保险意识培养和产品教育方面多做投资，并在教育的过程中提供实际案例为消费者消除心中疑虑。同时，建立移动端应用软件，为消费者提供线上配套服务，从理赔申请，理赔审理，理赔结果，到每年转换资金额度，资金用途，住房保险运用情况等一系列数据都在线上平台同步更新，使消费者可以实时了解各种情况。这样既能给消费者带来资金用度上的放心，也能帮助保险公司进一步收集各小区公共设施使用和损坏情况，基于大数据，提前定位风险发生地点和风险级别，形成风险预警机制。在一二线城市小区收集的房屋损坏和维修数据还能为今后开发三四线城市住房保险产品带来启示。我们认为，住房保险将是连接住户，物业，业委会，保险公司和政府的全产业链产品，在提高居民生活质量的基础上，为物业减轻了维修压力，为业委会节省了投票时间，并提高了现有大修资金的使用效率，是有利于提升住房品质、促进住房市场良性发展的新型解决方案。

总结

我国目前商业住房保险渗透率低，一旦发生灾害事件，往往缺乏制度化和可持续性的补偿机制。

住房保险在海外市场的发展有两个主要推力：银行强制要求投保房贷险和业委会为公寓购买住房共管物业保险。

我国商业银行对房贷保险基本不做强制要求，这在某种程度上放大了银行的信贷风险。建议银行加强和规范住房抵押贷款保险市场。

我国大多数住宅小区的公共设施缺乏保险保障，建议在住宅专项维修资金中引入保险机制，通过投保住房共管物业保险提高住宅专项维修资金的使用效率。

2019年，我国住房保险的保费收入为91亿人民币，仅占财产及意外险市场总体保费收入的0.7%，远低于发达国家和部分发展中国家10-20%的平均水平。历次住房损失案例表明，由于缺乏住房保险或保障不足，一旦发生灾害事件，房屋出现损失后，尤其是在无责任人或责任人无力赔偿的情况下，政府往往承担起了补偿责任，这种做法不但缺乏制度性和可持续性，还会给当地政府带来很大的财政压力，如果补偿不到位，也可能产生社会问题。

通过分析美国、日本、新加坡、瑞士、台湾地区、香港特别行政区、澳门特别行政区等国家和地区住房保险的发展状况，我们发现在这些市场，银行出于风险管控的考虑，会强制要求贷款人在申请房贷时为其抵押房产投保住房保险，这一举措是这些市场住房保险覆盖率较高的主要原因。此外，在海外市场，业主委员会或者物业公司为多层公寓的楼体结构、公共设施、共用设备等购买住房共管物业保险也是通行做法。

由于种种原因，商业银行目前在审批个人住房按揭贷款时并没有把“住房保险”作为风险评估的依据，强制要求贷款人购买保险。虽然目前导致银行个人住房按揭违约的主要原因是借款人由于经营或投资失败导致的资金链断裂，且目前大部分被抵押住房多位于城市，以钢混结构为主，楼龄较新，发生严重损坏的概率较低，但是如果一旦发生巨灾事件，房贷险对于银行的风险缓释作用依然很大，因此，若要防范商业银行信贷风险，进一步促进商业住房市场的健康发展，需要从监管层面鼓励银行加强和规范以财产损失为保障核心的住房抵押贷款保险。

通过学习“电梯保险”的成功经验，以及结合消费者调查结果，我们建议在住宅维修资金中引入保险机制，此举既可以降低决策成本，促进资金利用率的提高，又可以充分发挥保险公司的风险管理功能，提高小区物业的整体管理水平，还能实现资金的保值增值。具体发展路径包括：首先，借鉴先行试点地区的经验，与当地政府充分沟通，允许住宅维修资金购买保险，提高资金利用效率；其次，通过业委会、物业代表业主购买保险；保险公司利用保险科技，通过提供线上线下一体化服务，与消费者进行互动，提高消费者风险和保险意识；第三，保险公司根据小区的具体情况 and 业主的要求将产品设计为一到三年的保单，并将保险产品的保障范围与物业的工作职能进行区分。

附录 表3数据来源

²¹ 美国社区调查(American Community Survey), US Census Bureau
²² “2018房屋和土地调查(Housing and Land Survey)”, e-stat.go.jp, 2019年。
²³ “居民住房数据统计”, 新加坡统计局, 2019年。
²⁴ “AXCO 报告”, AXCO, 参见axcoinfo.com
²⁵ 《台湾房屋行业概况2018》, internationalhousingassociation.org, 2018年8月。
²⁶ 《变迁中的房屋需要》, 香港房屋协会, 参见hkhs.com
²⁷ 同²⁴
²⁸ 同²⁴
²⁹ “地震险投保率低 全台只有33%住宅投保”, tvbs.com, 2018年2月10日。
³⁰ 香港保险业监管局数据, 参见ia.org.hk
³¹ “PUD、Condo、或Co-op房屋抵押贷款的财产保险要求”, fanniemae.com, 2016年12月14日。
³² “房屋贷款”, 新加坡银行协会, 参见abs.org.sg
³³ 《银行营运守则》, 香港银行公会, 参见hkab.org.hk
³⁴ “为产权公寓和合作公寓投保”, Insurance Information Institute, 参见iii.org
³⁵ 《建筑管理和分层管理章程》第五部分, 第6节, sso.agc.gov.sg, 2008年7月31日。
³⁶ “住公屋要不要买家居保险? 立即拆解公屋住户迷思”, gobear.com, 2019年9月27日。
³⁷ “公寓和公共区域的地震保险是否已充分准备好?”, 日本经济新闻, nikkei.com, 2014年6月7日。
³⁸ “台湾台南地震第8天 死亡人数超过百人”, bbc.com, 2016年2月13日, https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/02/160213_taiwan_earthquake_day8
³⁹ 《地震风险与住宅地震保险》, 台湾财团法人住宅地震保险基金, 2020年1月。
⁴⁰ TBRBulletin, China Taiping Reinsurance Brokers Ltd., May 2019

出版者：
瑞士再保险股份有限公司北京分公司
瑞再研究院中国中心

北京分公司：
北京市朝阳区建外大街乙12号
双子座大厦东塔23层
电话：+86 10 6563 8888

瑞再研究院
P.O.Box
8022 苏黎世
瑞士
电话：+41 43 285 2551
电邮：institute@swissre.com

作者：
张楚莹 瑞士再保险财产险负责人
邢鹏 博士 瑞再研究院中国中心 高级经济分析师
陈嘉荔 瑞再研究院中国中心 保险分析师

© 2020 瑞士再保险。保留所有权利。

本研究的编辑截止日为2020年7月15日。

瑞士再保险股份有限公司拥有本期报告所有内容之版权，并保留所有权利。
在保留所有版权及所有权声明的前提下，本刊内容可被用于私人用途或可供内部参考。

任何以出版为目的整体或部分使用本报告必须得到瑞再研究院事先书面许可，并需注明来源“瑞士再保险”。如能提供副本，将不胜感激。

虽然本研究中的所有信息都取自可靠来源，但是瑞士再保险公司并不对信息和前瞻性声明的准确性或全面性承担任何责任。所提供的信息和前瞻性陈述仅供参考，绝不构成且不应反映瑞士再保险的立场，特别是对于任何当前或未来的争议。在任何情况下，瑞士再保险均不对使用上述信息所导致的任何相关损失或损害承担任何责任；读者应当谨慎行事，勿过分依赖前瞻性陈述。瑞士再保险没有义务公开修改或更新任何前瞻性的陈述，不论是由于新信息、未来事件或其他原因所致。

瑞士再保险股份有限公司
瑞再研究院
Mythenquai 50/60
P.O.Box
8022苏黎世
瑞士

电话: +41 43 285 2551
传真: +41 43 282 0075
institute.swissre.com