

创新保险融入房屋三项制度改革的有效路径

胡佳佳 刘鹏 杨波 张帆 董力

中国大地保险，上海市，201600；

摘要：住房和城乡建设工作事关民生问题。中国大地保险在服务国家战略、支持实体经济、增进民生福祉中不断加强战略研究与业务创新。公司承接住房和城乡建设部房屋保险制度研究课题，持续参与住建部三项制度的课题研究。中国大地保险战略研究联合课题组在实地调研河北沧州与浙江平湖等多个改革试点地区保险创新经验的基础上，提出进一步推动保险机制融入房屋三项制度的有效路径。

关键词：住房维修基金；增值收益应用；电梯保险

DOI:10.69979/3029-2700.24.3.055

党的二十届三中全会指出，“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”，要“加快构建房地产发展新模式”“提高人民生活品质”“不断满足人民对美好生活的向往”。以习近平同志为核心的党中央始终聚焦民生关切，多次强调要做好老旧小区改造工作。国家住房和城乡建设部明确提出要探索建立房屋安全管理长效机制，完善房屋体检、房屋养老、房屋保险三项制度试点工作（以下简称“三项制度”）探索以市场化方式把住房维修基金盘活用好。

本报告在实地调研河北沧州与浙江平湖等多个改革试点地区保险创新经验的基础上，提出进一步推动保险机制融入房屋三项制度的有效路径，充分发挥保险在增强民生福祉、参与风险共治和社会治理中的保障网作用。

1 我国住宅专项维修资金管理现状

住宅专项维修资金（以下简称“维修资金”）作为房屋的“养老保险金”，是由业主交纳并所有，专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后维修、更新和改造的资金。由于多方面原因，维修资金未被充分利用，作用未被充分发挥。

1.1 维修资金规模大但保值增值能力相对不高

我国维修资金的缴纳管理模式为“业主交存、专户管理、专项使用。”公开数据显示，2023 年全国维修资金账户总计有超过 1.6 万亿资金沉淀；2020 年前，我国住宅专项维修资金的平均年收益率约 2%。据中国审计报公开信息，在《山东省住宅专项维修资金管理和物业政策落实情况专项审计调查》中[1]，较多地市存在维修

资金短期存款占比高，利息收益未实现最大化的问题。以临沂为例，截至 2022 年底，市区商品房维修资金活期存款近 20 亿元，一年期及以下定期存款 73 亿元，无一年期以上存款。

1.2 维修资金合理使用率较低

结合公开数据测算，资金提取率平均仅为 5%，提取率略高的主要是北京、上海、深圳，三四线城市提取率明显偏低。

数据资料来源：央广网、南方+、临沂经济技术开发区官网、华创证券

全国及部分城市住宅专项维修资金提取率		
省份/城市	年份	提取率
全国	2013 年	1%
北京市	2023 年	10.56%
深圳市	2022 年	5.00%
襄阳市	2020 年	3.00%
资阳市	2020 年	0.40%
青岛市	2020 年	0.30%
山东省	2019 年	3.30%
济南市	2019 年	1.00%
广州市	2016 年	1.40%
上海市	2015 年	8.60%

1.3 维修资金申请流程复杂导致效率低下

根据《中华人民共和国民法典》和《住宅专项维修资金管理办法》，资金使用须遵循“双三分之二”表决原则。动用住宅专项维修资金的流程较长，如与日常出行密切相关的电梯维保，通常由物业公司负责维修责任，仅能应对耗费不多的中等故障，重大维护仍需要动用专项维修资金，这又经常卡在“业主表决”这一关，绝大多数经过数月数年拉扯后无疾而终，电梯难修、维修资金难用成为了老旧小区改造更新中的普遍性难题。

2 住房维修资金购买保险有力推动了老旧小区改造

据相关调研数据显示,我国住宅小区 2010 年之前投入使用的近 150 万部电梯陆续进入大修期,存在较大的安全风险,加强电梯安全治理具有紧迫性。近年来,部分城市积极开展房屋保险试点工作,其中之一就是以住宅电梯保险为切入口,将住宅专项维修资金的增值收益作为资金来源,明确紧急情形下通过简易表决程序,购买住宅电梯责任保险,由保险公司督促约束维保公司提升电梯运行监控,一旦出现故障,能够第一时间进行维修,解决了电梯维修资金落实难的问题。在调研过程中,不同地区采取了各有特色做法。

2.1 河北沧州维修资金购买房屋保险

2023 年 4 月,河北沧州推动住宅专项维修资金增值收益购买电梯保险深化改革,在全国率先推行保险用于日常维修保养新模式,将集中管理的维修资金的增值收益作为保费,由物业公司向商业保险机构购买保险。一是保费来源是维修资金增值收益。按照《住宅专项维修资金管理办法》规定,维修资金应存放于专户银行,为业主计息分配。当地政府将物业资金集中托管专户银行,上浮的利息差超过一年期固定存款利率的部分(约为 2%),以该增值收益设立统筹账户,为电梯、房屋全生命周期保障购买保险,既不动用业主本金与应得利息,也没有使用政府资金。二是由保险机构监督房屋安全检查。保险机构接替物业公司成为风险监督主体,通过引入清华科技传感技术,对房屋体检和日常维保开展日常监督,及时研判预警,实现科技赋能与风险减量。三是保险范围由电梯保险扩展至房屋全生命周期保险。创立住宅专项维修资金按幢(单元)统筹制度,明确了建筑区划内的电梯属于幢或单元业主共同所有,幢或单元业主享有电梯使用权并承担电梯维修保养费用的义务,提升决策效率。

沧州电梯保险试点成效明显。目前,沧州市主城区已完成覆盖全市 90%以上电梯投保,投保电梯以使用 5 年以上电梯为重点。每台电梯基准保费 2000-5000 元,根据不同品牌、速度、承重、年限等调整系数,保额每年达到 8 万元,保额以内不再申请使用维修基金。试点一年来,惠及全市 80 个小区、11.5 万户、35 万业主,电梯故障修复时长由 85 天缩短至平均 0.97 天,零投诉、

零舆情、零信访的效果明显。同时,2024 年 3 月,沧州在电梯保险基础上,扩展到房屋全生命周期保险试点,把电梯、消防以及小区道路等 10 类共用部位、设施设备纳入保险体系。沧州住房维修基金规模约为 28 亿,主城区如全面落地房屋全生命周期保险,仅以 2400 万保费便可实现 10.8 万套房屋的风险保障。

2.2 浙江平湖设立覆盖房屋全生命周期的四项资金

浙江平湖市推进建立了四项资金制度,形成物业保修金、专项维修资金、老旧住宅维修资金和公共收益互为补充的资金体系,建成了物业监管平台,确保资金使用安全、合规、透明。一是通过两金系统全程监管管理保修金和维修资金。自 2022 年平湖市实施两金使用全过程监管以来,共有两金使用项目 106 个。物业保修金作为保修期内物业维修费用保证的资金,同时积极探索住宅质量缺陷保险代替保修金的模式,2022 年以来,全市已有 7 个项目购买质量缺陷保险,总投保面积 67.38 万平方米。物业专项维修资金用于已过保修期的住宅维修,规范维修资金使用,分为一般流程、应急流程和老旧小区改造流程三种模式,并建立电梯和消防设施设备两类应急使用绿色通道。目前维修资金规模 17.7 亿元,增值收益约 2 亿元,分户数约 22 万户,实现了商品住宅、拆迁安置房和用于销售的非住宅物业全覆盖,共计使用约 2635 万元。二是建立老旧住宅应急维修资金。2002 年前交付的、未建立维修资金制度的老旧住宅维修,由市财政、镇街道、居民分别按照 5:2:3 比例进行资金筹集,对老旧住宅建筑物屋面、外墙渗漏水、檐口外墙脱落和总管破损等开展紧急维修。由居民向社区申请,街道安排专业队伍进行维修。到 2023 年底,累计完成维修 1476 户,维修费用 1600 万元,其中两级财政补助资金 1100 万元。三是通过“公共收益”资金保障房屋长期运行。公共收益由物业服务企业代为管理,扣除合理成本后归属业主共有,可用于补充物业专项维修资金。物管部门开发建设了公共收益管理数字化平台、设立公共收益管理银行制度、建立公共收益会计核算体系,引入第三方代理记账机构,政府竞标确定四家管理银行,已转入管理银行资金总额 2000 多万元。

2.3 试点工作中存在的问题与困难

2.3.1 维修资金专业性强,管理难度大

作为直接关系到广大业主切身利益的重要民生制度，维修资金管理涉及物业服务、金融、工程、消防、安防等多领域，其复杂性和专业性对管理者提出了极高的要求。由于维修资金制度所特有的“业主自治”属性，物业管理活动中的各种问题也会深刻影响维修资金的管理。面对涉及多个专业环节的公共服务，对各地主管部门是相当复杂而艰巨的工作。从平湖案例可以看到，整体维修资金的管理逐步呈现“标准化、规范化、数字化”特点，并在关键环节引入专业第三方共同参与社会公共治理，形成了政府主导、专业机构支撑、业主监督的多元共治格局。

2.3.2 维修资金的保值增值需求大

三项制度下，房屋养老金的资金来源是一个关键问题，在当前利率下行、全面防范和化解金融风险，地方国资国企改革等背景下，稳健实现专项维修资金“超额”增值收益最大化的需求更为迫切；或通过提升“公共收益”有效补充维修资金。

2.3.3 增值收益的使用范围与表决方式尚需规范

民法典时代下，一是超额增值收益的界定、可用于购买保险的规定有待明确。《住宅专项维修资金管理办法》规定了住房维修资金的资金增值方式包括购买国债，对维修资金在使用时的费用列支明确了禁止性规定，但没有禁止以“超额”增值收益列支保险费用，目前仅在地方性法规中扩展明确适用范围，面临法律效力问题。二是符合电梯维修紧急情况下动用增值收益购买保险事项的表决方式有待明确。采用“7 天公示无异议”，是否有违“双三分之二”表决法规要求等，实践中并未形成较为统一的做法，目前各地仍以当地情况开展试点。从调研了解，沧州运用“公示无异议”方式投保电梯占比 99.7%，表决方式得到了群众认可；从法理上看，表决方式仍有可规范空间。

3 进一步推进保险融入三项制度改革的有效路径

从试点实践看，为老旧小区房屋维护购买商业保险，将传统的业务表决授权至专业第三方，有利于提高决策流程、盘活维修资金、激发消费需求，能够在老旧小区改造中形成杠杆效应。当前全国已有不少城市出台维修资金增值收益购买电梯保险的相关制度，并积极探索具体方法。据国家市场监督管理总局发布的 2023 年特种设备安全状况通告显示，截至 2023 年底，全国电梯总量

1062.98 万台，仅以 370 亿保费便可推进全国范围内的电梯安全工作。伴随着住房三项制度试点改革，房屋全生命周期保险的试点推进，建议在维修资金管理上引入保险机制，发挥对住宅风险化解的积极作用，助力在老旧小区改造中提升房屋维护工作质效。

3.1 加强三项制度改革统筹联动，鼓励保险创新先立后破

房屋体检、房屋养老金、房屋保险“三项制度”是一个有机联系的整体，共同支撑房屋全生命周期的安全保障，并非独立且并行的制度关系。

一方面，进一步论证和厘清三项制度改革内涵逻辑与第次关系，加强改革联动机制，避免试点城市独立并行推进。沧州的典型案例可以看出，保险作为一种制度安排在三项改革中起到“穿针引线”作用。保险创新试点城市大规模扩容的实践也表明，保险制度安排贯穿三项制度始终，具有制度变迁的路径依赖。一是房屋定期体检，是风险发现的必要手段，是保险机制实现向“事前体检、事中预警、事后赔付”转变，实现向“风险减量管理”升级转变的必要前提。二是房屋养老金拓宽房屋安全管理的资金池，提高房屋养老金使用效能和效率，是房屋保险的资金来源。三是房屋保险则是综合性制度，由保险人承担房屋质量的风险防控责任，因此，房屋保险制度是三项制度中的核心本质和落脚点[3]。

另一方面，二十届三中全会提出“筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度”，坚持“破立并举、先立后破”的基本原则。建议进一步鼓励地方性维修资金保险创新实践，着眼于维修资金增值收益的归属与使用规范、表决权难题破解等法律难点问题，出台指导性意见，先行先试，扩大试点城市范围，逐步在探索改革创新经验的基础上为上位法修订奠定基础。一是建议明确维修资金及“超额”增值收益可用于购买保修期满后的共有部分的维修商业保险。为房屋全生命周期保险、电梯维修等商业保险的机制应用提供强有力的法律和政策支撑。二是明确适用维修资金简易程序的具体情形、表决程序等内容，如房屋渗漏、外墙及附着物脱落、电梯消防设施故障等，可作为简易程序的紧急情形，适用简易表决程序。

3.2 探索维修资金由保险机构进行受托管理改革试点

民法典时代下维修资金从政府管理模式走向市场化模式是必然方向，保险公司受托管理维修资金是最佳路径选择之一。

一是维修资金管理发展的客观要求。从民法典规定来看，维修资金是业主共同管理权与共有部分所有权的自然延伸。维修资金涉及多个领域与部门，管理运作难度大，政府管理成本较高。随着政府部门遵循管办分离，和“放管服”改革的不断推进，维修资金市场化法制化改革是必然方向。

二是保险机制是服务政府职能转变的最佳路径。保险作为现代市场经济的基础性制度安排，具有通过市场化机制解决社会问题，提高社会治理效能和提升公共安全治理水平的职能。保险受托管理维修资金，可有效链接“有为政府”与“有效市场”，有利于发挥保险化解社会矛盾、促进社会稳定的优势；特别是可与房屋质量保险联动，发挥保险公司在科技能力建设、风险减量、投资资金运用等领域专业能力，以及链接银行、证券、科技公司等能力。

三是第三方受托管理在国内外已有先例。日本《建筑物区分所有权法》第 25 条允许专业的管理公司作为业主选聘的管理执行机关，以取代业主委员会；《瑞士民法典》第 712 条规定，若管理人不能通过区分所有权人会议选任产生，则各区分所有权人可请求法院指派符合条件的第三方机构作为管理人。2022 年，国家五部

委发布《道路交通事故社会救助基金管理办法》明确：“保险公司或者其他能够独立承担民事责任的专业机构可以作为救助基金管理机构，具体负责救助基金运行管理。”

保险公司受托管理维修资金，可以形成“政府主导、部门协作、委托管理、量化考核”模式的闭环管理模式。充分发挥保险机构在资金筹集、账户管理、个人客户运营、投资收益、维修赔偿等专业能力，推进维修基金的市场化法制化改革。

参考文献

- [1] 资料参考来源：《中国审计报》https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA5Mjg3NjA0Nw==&mid=2649644526&idx=1&sn=341040edcfe511e50235e23e73af0585&hksm=887c818ebf0b0898f24be0ba8b965d6c27422a2da9751a4a1a80329c1dd965f6ea83a68dfecd&scene=27
 - [2] 数据资料来源：央广网、南方+、临沂经济技术开发区官网、华创证券
 - [3] 数据资料来源：国家市场监督管理总局 https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/tzsb/art/2024/art_aea38293416e4af382c0136d2e73f8a2.html
- 作者简介：胡佳佳，1987 年，女，汉，河南省灵宝市，硕士研究生，单位：中国大地保险，研究方向：战略研究与创新，中国大地保险战略研究联合课题组。