

房屋“养老”钱从何来

截至2022年底,我国城镇既有房屋中建成年份超过30年的占比接近20%,且这一比例仍在持续攀升,预计到2040年前后,近80%的城镇房屋将步入这个阶段。设立专门的房屋养老金管理机构,负责本行政区域内房屋养老金公共账户与个人账户的归集、使用、管理及监督工作,是保障房屋全生命周期安全的关键举措。

“十五五”规划纲要提出,建立房屋全生命周期安全管理制度。这项制度的核心内容包括房屋安全体检、房屋安全管理资金和房屋质量安全保险制度三方面。

早在2024年,我国就已启动上述三项制度的研究与探索。同年,相关工作同步在上海、天津等22个城市开展试点。这其中最受关注的是房屋安全管理资金。

房屋安全管理资金,业界称房屋养老金,是指为保障房屋建筑在全生命周期内安全正常使用,对房屋建筑主体结构及其附属设施设备进行定期检测、养护、维修、更新所设立的资金。

该资金由个人账户和公共账户两部分构成。其中个人账户资金,依托现有住宅专项维修资金已基本形成。按照规定,个人账户资金专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修、更新、改造。试点阶段的重点,是由政府牵头建立健全公共账户,相关资金将主要用于房屋体检和保险等支出。

多位专家表示,探索完善房屋安全管理资金制度,既能为房屋提供全生命周期安全保障,也一定程度能破解老旧小区改造资金难题,更有助于城市更新行动深入实施。

房屋进入“养老”集中期

随着我国房地产市场供求关系转变,群众对居住品质有更高要求,而大量城镇房屋已步入集中老化周期,房屋“养老”相关的质量、安全及保障问题日益突出。

——集中老化周期来临,安全隐患显现。

自1988年2月《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》印发以来,我国首批商品房房龄已达38年。这意味着,我国大量城镇房屋已进入集中老化周期,各类安全隐患逐步显现。

依据我国2005年实施的《民用建筑设计通则》,重要建筑和高层建筑主体结构的耐久年限为100年,一般性建筑为50至100年。居民住宅不属于“重要建筑”范畴,但法定最低使用年限亦需满足50年。

住房和城乡建设部科技与产业化发展中心绿色建筑处处长梁浩介绍,截至2022年底,我国城镇既有房屋中建成年份超过30年的占比接近20%,且这一比例仍在持续攀升,预计到2040年前后,近80%的城镇房屋将步入这个阶段。

这意味着这些房屋将进入设计使用年限的中后期,房屋集中老化风险加剧。

——老旧房屋基数大,覆盖范围广。

我国老旧房屋及需开展“养老”保障的房屋数量庞大。贝壳研究院数据显示,全国20个重点城市共有15.39万个小区,其中老旧小区5.96万个,占比接近40%。从数量来看,上海、成都、北京分别以1.4万个、5200个、5100个老旧小区的数量位居全国前三。

——房屋建设标准低,维护弱。

由于各种原因,我国一些房屋存在建设标准偏低、维护管理不到位等情况。

一方面,大量自建房缺乏专业设计、规范施工和有效监管,房屋结构承载力与稳定性较差,且后续缺少必要的维护保养,老化速度快。另一方面,超大城市的城中村、村级工业园等一些区域,建筑及人口密度高,存在房屋违法搭建、使用功能擅自改变等现象,加大了房屋维护和安全管理难度。

相较于数量众多的老旧房屋,住宅专项维修资金规模偏小。一项调研显示,东部某发达省份的省会城市,建成投入使用15年以上的房屋中,有约30%的房屋未归集维修资金,已经归集维修资金且当前有结余的老旧小区,有28%的小区余额低于10万元。

“经过多年大规模建设,大量房屋已进入需要体检、‘养老’的阶段。”广东省城规院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉表示,目前以住宅专项维修资金为主的资金渠道,不足以应对房屋进入中老年阶段后的各类维修养护需求,需要统筹考虑房屋“养老”的资金来源。

如何激活个人交存资金

针对住宅维修、更新与改造,我国已设



拼版照片:上图是改造前的上海漕溪三村小区居民楼外景(资料照片,新华社发);下图是拆除重建后的上海漕溪三村小区居民楼外景(2025年10月23日摄 新华社记者方喆摄)

立专门“资金池”——住宅专项维修资金。这笔资金,通常在居民购房时便已缴纳。

根据2008年2月1日起施行的《住宅专项维修资金管理办法》,商品住宅的业主、非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首期住宅专项维修资金的数额为当地住宅建筑安装工程每平方米造价的5%至8%。

数据显示,目前全国住宅专项维修资金结余已超1万亿元,上海、北京、杭州等城市结余均超百亿元,但累计使用资金仅占累计归集资金10%左右,成都、深圳更是分别仅约4%和5%,大量资金长期沉淀未被有效利用。

从法律层面看,住宅小区专项维修资金归属业主,应由业主委员会管理,但各小区情况差异较大,目前基本由政府部门“代管”。实践中,这笔资金并未完全满足房屋维修需求,主要有两方面原因。

其一,部分老旧小区维修资金缺口大,续缴制度难以落实。2004年,住宅专项维修资金成为办理房屋产权证必须交存的费用,在此之前的“房改房”和部分商品房并未交存。同时,早期商品房和经济适用房价格较低。如北京2004年左右经济适用房价格约1500元/平方米,商品房价格集中在4000元至8000元/平方米,专项维修资金缴存基数偏低。

根据原建设部和财政部联合颁布的《住宅专项维修资金管理办法》,业主分户账面住宅专项维修资金余额不足首期交存额30%的,应当及时续交。但在实际操作中落地较难。

其二,提取程序复杂资金难使用。据《住宅专项维修资金管理办法》,住宅专项维修资金的使用需要经过多个部门审批,包括业主委员会(或物管会)、物业服务企业、房屋专项维修管理机构以及可能涉及的相关部门,如市场监管局、住建委等,审批流程复杂且耗时较长。

以北京为例,住宅专项维修资金的使用,一般先由物业服务企业或房改售房单位根据维修和更新、改造项目提出使用建议,没有物业服务企业的,由相关业主提出使用建议,组织实施使用方案。

由物业服务企业、房改售房单位或者相关业主持有关材料,向区住建房管部门申请列支。区住建房管部门审核同意后,向市住房资金管理部门区管理部发出划转住宅专项维修资金的通知。最后,由市住房资金管理部门区管理部将所需住宅专项维修资金划转至维修单位。

除此之外,《住宅专项维修资金管理办法》明确要求,使用资金需经“列支范围内专有部分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”。实际操作中,业主群体意见多元,短时间内难以形成共识。

建立公共账户“补缺”长效机制

作为房屋养老金制度的新探索,公共账户的资金来源备受关注。据住房城乡建设部相关司局负责人介绍,公共账户按照“取之于房、用之于房”“不增加个人负担、不损害个人权益”的原则,由政府负责建立。从试点城市看,地方政府可以通过财政补一点、土地出让金归集一些等方式筹集,目的是建立稳定的房屋安全管理资金渠道,不需要居民额外缴费,不增加个人负担。

公共账户资金是保障社会公共安全与房屋基本安全的重要资金,但从各地当前的试点情况来看,该账户资金来源面临较大压力,尚未能充分发挥“补缺”作用。

一是对地方财政依赖度高,可持续性承压。当前公共账户资金主要依赖地方政府财政补贴、土地出让金等财政性收入。财政部公开数据显示,2025年地方政府性基金预算本级收入中的国有土地使用权出让收入(下称土地出让收入)41518亿元,比上年下降14.7%。在土地出让收入下降背景下,公共账户资金来源不稳定。

二是市场化机制尚未成熟,社会资本参与有限。目前政策鼓励通过房屋保险、金融产品等方式引入商业资金,但缺乏成熟的商业模式和激励机制,银行、保险公司等金融机构参与度不高,社会资本对非营利性城市更新项目投资意愿较弱。

三是监管机制有待完善。公共账户推进的一大难点在于资金来源界定不够清晰,比如维修资金增值收益、老旧小区改造资金结余等可作为补充来源,但资金来源较为分散,来源仍存在诸多不确定性。监管主体、执行主体尚需明确,以保障该项制度顺利落地实施。

多举措协同发力

多位专家表示,房屋养老金解局,需从政策细化、机制优化、专业监管三方面持续发力。

——完善专项维修资金制度,优化全流程管理。

从筹集、保管、使用、监督等环节入手,推动住宅专项维修资金制度向房屋养老金制度转化升级。

一是建立缴纳标准动态调整机制。“结合全社会物价变动情况,每三到五年就专项维修基金缴纳标准进行动态调整,以减少标准过低导致余额不足和可能的续筹难度。”建诚智库首席研究员何田说。

二是建立专项维修资金与不动产登记联动机制。何田建议,在交易阶段增加专项维修资金是否缴纳或足额的审核,如维修资金余额审核和不动产登记联动,若未达到缴存要求,则限制其二手房交易;在新建商品房领域,可建立维修资金缴存情况与预售资金释放、竣工验收、产证办理等联动的机制。

三是强化上位法对简易程序的支持。“总结地方成功经验,首先以地方性法规将电梯保险、消防项目使用专项维修资金的经验制度化;同步加强顶层设计,在相关《物业管理条例》《住宅专项维修资金管理办法》等上位法中明确使用维修资金建议程序的具体内容。”何田说。

——加快制度创新,拓宽公共账户资金来源。

多位专家表示,公共账户资金用于房屋定期体检及个人账户覆盖范围外的公共安全维修,需进一步拓宽筹集渠道。

“公共账户的资金来源是各界关注重点,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或是重要探索方向。”中指研究院政策研究总监陈文静表示。

上海易居房地产研究院副院长严跃进认为,公共账户的资金来源,除了计提土地出让金外,还有老旧小区改造资金、财政和税费支出、房企在投资拿地环节缴纳一定比例资金、住宅专项维修资金增值收益、住房公积金增值收益等。

长远来看,需通过完善制度设计,推动“财政引导+市场运作”双轮驱动模式落地,进一步拓宽公共账户资金的筹集渠道,不断提升资金统筹能力与使用效率,为公共账户长期稳定运行提供保障。

——强化使用监管,落实长效管理机制。

专家认为,设立专门的房屋养老金管理机构,负责本行政区域内房屋养老金公共账户与个人账户的归集、使用、管理及监督工作,是保障房屋全生命周期安全的关键举措。

中国城市经济学会房地产专委会主任王业强建议,可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。

中泰证券研究所政策团队首席分析师杨畅认为,公共账户要实行统筹管理,与个人账户进行明确区分。“如何实现公共性政策工具解决特殊性实际问题,需要各地出台更加明确的实施细则,对公共部位和公共安全问题予以充分明确。”

《瞭望》新闻周刊记者 李松