

构建服务型风险管理模式 促进住房风险保障机制建设

缪汶乐（Christian Mumenthaler），瑞士再保险集团首席执行官

摘要

伴随中国城镇化进程与房地产市场的发展，中国人口流动持续向经济发达地区集中，推升人口净流入城市的住房需求，十余年来一线城市商品房价格快速上升，而租赁住房市场发展不足，部分城市住房市场供需矛盾日益突出。在此背景下，“十四五规划”提出扩大保障性租赁住房供给。2021年6月，国务院出台《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，从土地、财税、金融等方面明确保障性租赁住房的支持政策。保障性租赁住房是在人口净流入规模较高的大城市增加小户型、低租金的租赁住房供应，旨在解决新市民、青年人的住房需求。目前，地方政府纷纷制定“十四五”保障性租赁住房计划，预计全国保障性租赁住房的整体规模有望持续上升。

保障性租赁住房建设对推动中国住房市场高质量可持续发展具有重要意义。保障性租赁住房具有集中建设、集中管理的租赁住房性质，住户更换更加频繁、非所有者长期居住等特征都会增加房屋的损耗，这意味着运营者和住户面临的财产、责任等风险也高于一般居民住宅。尽管目前的保障性租赁住房大多处于建设期或运营初期，许多房屋老化的问题还尚未显现。然而，保障性租赁市场将是未来一段时期的新建住房重点方向，计划新建规模占一线城市新建住房的比例高达四成以上，其建筑规模将高速增长，风险敞口也将不断扩大。对于具有社会保障性质的高密度生活社区而言，加快健全和完

善保障性住房的风险管理机制是保障新市民安居乐业、促进住房市场化长期可持续发展的重要基础。

与海外市场相比，我国当前住房市场风险保障程度不足，居民对于住房风险认知依然有限；保险作为有效的风险管理手段，目前发展程度相对偏低。例如，在新加坡组屋保障体系中，政府强制要求住户投保住房按揭贷款保险与火险，并鼓励住户投保其他类型的住房保险产品，充分运用保险工具提升住房风险保障。在为住户提供保险购买渠道和保险汇总信息的同时，政府也持续加强普及住户的风险知识。因此，新加坡政府在完善住房风险保障建设中发挥了重要的主导作用，同时在强化居民风险认知、完善信息资源方面也起到了核心的协调和统筹作用，相关经验值得借鉴。

基于保障性租赁住房的风险特征与居民风险保障需求，结合海外保障性住房风险保障体系建设的成功经验，本文建议以保障性租赁住房市场为切入点，加快健全中国保障性住房风险管理机制建设，将住房风险保障纳入社会治理体系，通过引入保险机制，同时注重增强其服务价值，以提升整体风险保障能力。中长期看，完善的多层次住房风险保障体系将有助于增强社会保障与经济韧性，促进社会经济高质量可持续发展。

建议一：建议加强政策引导和支持，完善相关法律法规指引，健全风险管理制度建设。

建议二：建议盘活既有金融存量资产，促进提升居民住房风险保障意识。

建议三：建议探索政府与商业部门的创新合作模式，广泛运用数字化与科技手段，积极推广具有普惠性质、注重配套服务的住房保险产品。

一、中国保障性租赁住房市场发展背景与现状

伴随中国城镇化进程的持续推进，中国人口流动持续向经济发达地区集中，推升人口净流入城市的住房需求。同时，十余年来房地产市场的商业化发展带动一线城市商品房价格快速上升，而租赁住房市场发展不足，部分城市住房市场供需矛盾日益突出。根据第七次全国人口普查数据，2020年，我国流动人口¹为 3.76 亿，占城镇总人口的比例达 41.6%。在流动人口最多的十大城市中，深圳和上海已经连续多年保持流动人口超 1000 万人，而广州、北京、东莞等城市的流动人口也保持在 800 万左右（图 1-1）。

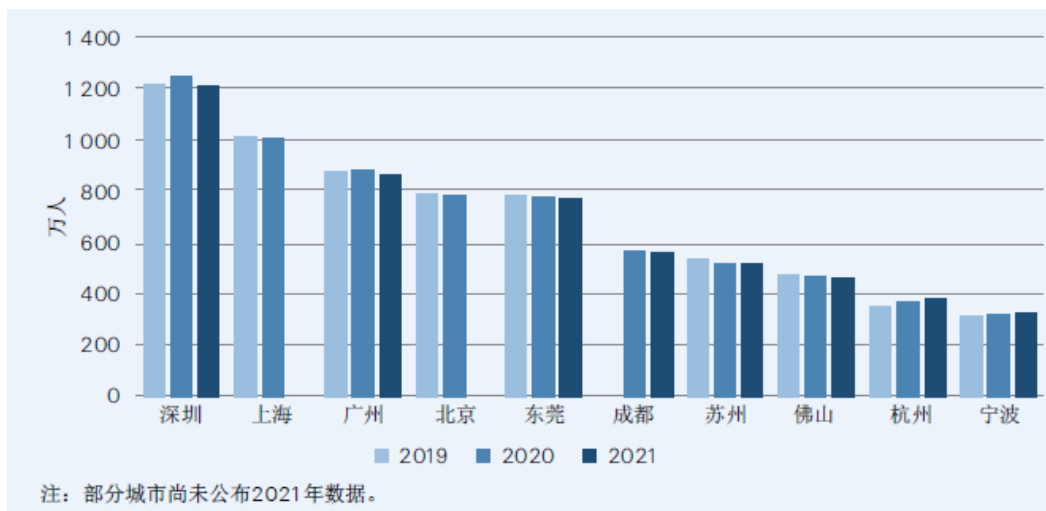


图 1-1：2019-2021 年全国流动人口最多的十大城市

来源：各地统计局，Wind，瑞再研究院

在流动人口较为集中的一、二线城市，租房是大部分新市民、青年人的主要居住方式。大量流动人口涌入带来大量的住房租赁需求，近年来“房住不炒”政策的推进使部分购房需求转移到租房市场，推升了以京沪深等地

¹根据《第七次全国人口普查公报(第七号)一城乡人口和流动人口情况》，流动人口是指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。在实际计算中，流动人口可以以常住人口减去户籍人口计算。

为代表的一线城市房租价格。数据显示，2018年以来，全国住房租赁价格总体稳定，新冠疫情爆发后呈现出温和下滑趋势。然而，一线城市房租水平较2018-2019年有所上升并保持在较高水平：从2020年9月到2022年9月的两年间，一线城市住房租赁价格指数则上升了12.2。

在此背景下，2020年12月，中央经济工作会议将解决好大城市住房突出问题确定为2021年经济工作的重点任务之一，首次特别提出要高度重视保障性租赁住房建设。十四五规划提出，扩大保障性租赁住房供给，加快推进租购并举，鼓励发展住房租赁特别是长期租赁市场，保护租赁利益相关方合法权益，以进一步满足居民多层次居住需求。2021年6月，国务院出台《关于加快发展保障性租赁住房的意见》（简称《意见》），在人口净流入规模较高的大城市增加小户型、低租金的租赁住房供应，旨在解决新市民、青年人的住房需求；并从土地、财税、金融等方面明确了相关的支持政策。

基于《意见》及《2022年政府工作报告》等相关指引，全国各地重点城市在地方性十四五规划中相继明确了保障性租赁住房相关规划。截至2021年12月，共有28个省市披露了“十四五”保障性租赁住房建设计划，多地的保障性租赁住房规划比例占新建住宅的30%以上（图1-2）。全国保障性租赁住房的整体规模预计将持续上升。

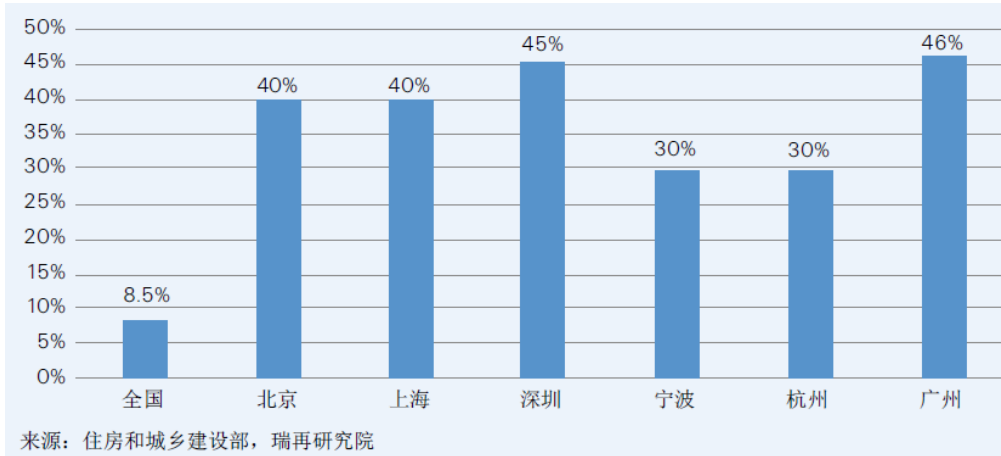


图 1-2：部分省市“十四五”期间保障性租赁住房规划套数比例

二、海外保障性住房风险管理经验

新加坡组屋是海外市场中独具特色的保障房制度，同时具有较为完善的风险保障体系。因此我们对新加坡组屋的风险管理制度安排进行了梳理和分析，期望对中国保障性租赁住房管理相关方提供一定的借鉴。

新加坡人口密度高、土地资源相对稀缺，却是世界上住宅自有率最高的国家之一，主要得益于其保障性组屋制度，为居民供应了超过 80% 的住房。组屋计划中，新加坡建屋局建立了多层次保险保障体系，主要包含强制性住房按揭贷款保险、强制性火险、家财险等。此外，新加坡的共管式公寓由管理机构使用物业费，强制投保公共区域火险和公共责任险；政府则为组屋的公共区域投保相关保险，为特定区域提供风险保障（表 2-1）。

表 2-1：新加坡组屋相关住房保险

保险类型	HPS ² 住房按揭贷款保险	HDB火险 ⁸	家财险 ⁹
保障内容	被保险人在65岁之前死亡或者绝症、永久性残疾，中央公积金局将支付未偿还的住房贷款。	一般保障房屋的基本建筑结构 ¹⁰ 。	可以保障房屋的室内装潢、私人物品、水淹、盗窃，并提供住宿补贴，个人责任保险等。
强制性	对使用中央公积金(CPF)支付组屋房屋贷款的住户具有强制性要求。	对HDB组屋房屋贷款者具有强制性要求。	无强制性要求。
保费缴纳方式/保险公司	HDB贷款者，可以申请保费从CPF的普通账户中自动扣除。其他银行贷款者可以申请参与该保障计划。	目前指定的保险公司为富卫集团(FWD)，保险有效期为5年；每5年更新一次。	各大保险公司，如AVIVA, Chubb, Etiqa等。
保费 ¹¹	保费示例：使用CPF提供HPS计算器，一名有25年期22万美元的住房贷款的30岁男性的年保费约为155美元，需要缴纳22年 ¹² 。	典型的三室房屋保费和保额分别为3.6美元和44 696美元 ¹³ ，保费显著低于商业火险产品。	根据各大保险公司的保单制定；典型的三室房屋基础型方案年保费为37美元左右，期限多为一年。
保障水平	2021年，有56.9万名CPF成员投保，总保额达962亿美元，理赔数量达887件，共8 070万美元。	普通保险协会(GIA)数据显示，2018-2022年，本地住家及商业财物保险总保费持续提升，2021年达715亿美元，保险净理赔额达3 281万美元 ¹⁴ 。	

来源：新加坡建屋发展局，公开资料，瑞再研究院整理

强制性住房按揭贷款保险：以公积金存款支付每月组屋房贷的住户强制加入“家庭保障计划(简称 HPS²)”。该计划是一项递减式住房按揭贷款保险，住户可以使用中央公积金账户余额支付保费，以确保未还清组屋房贷的被保人在意外身故或失去劳动能力后，自己或家人不会因房贷未还清而失去组屋；

强制性火险：建屋局强制要求未还清房贷的组屋住户购买火险，以保障房屋内部结构。火险由建屋局指定的保险公司提供，保险保障期限为五年，支持续保，价格较为低廉。建屋局公开披露保险公司信息以及按公寓类型区分的保额和保费，住户可直接在建屋局官方网站上投保。而对于无贷款的住户，建屋局不要求其强制投保火险或家财险，但强烈建议住户购买相应保险；

家财险：对于屋内物品，如家具、个人财产等强制火险未覆盖的财产类型，建屋局建议住户扩展保障范围，并提供了新加坡财险公司协会公司列表供住户参考。同时，在介绍强制保险的同时，建屋局也会加强对住户的保险教育，鼓励住户完善全方面保障。

²HPS: Home Protection Scheme

由此可见，新加坡组屋制度与其配套的保险制度形成了较为完整的保障房风险管理体系，有效提高了住房市场的整体风险管理能力，其经验体现出政府和房屋运营机构在促进形成完善的住房风险保障体系建设方面起到的主导作用，并广泛运用多种保险作为主要风险管理工具，起到了良好的效果。其中，针对房屋按揭贷款人的身故/重大伤残风险、和房屋建筑结构的火灾风险制定了强制性保险要求，保障了住户面临的潜在重大风险，为住户的房产拥有权和财产安全提供了有效保障。此外，在住户办理相关业务时，相关政府部门为住户提供全面且专业可靠的商业保险信息，同时积极普及居民的风险认知，有效提升了住户的投保意愿和实际投保率。

三、保障性租赁住房风险特征与保障状况

作为推动中国住房市场可持续发展的重要抓手，保障性租赁住房运营的稳定性是其市场化发展的关键，而风险保障是其中的核心内容。住房风险管理主要是以房产及预期有直接利益关系的财产为保险标的，针对房屋在居住过程中由于意外灾害(如火灾、水患、入室抢劫等)、建材老旧或损坏所导致住房相关财产发生损失所采取的相关管理手段。由于相关风险涉及到居民的生活安全，因此也是政府关注的重点方向之一。我国城市住宅小区通常具有人口密度高、人口结构复杂的特点，同时居住环境也涉及住户的共同利益，因此住房风险管理存在风险责任划分难度大、潜在财产损失敞口持续上升等主要挑战。随着保障性租赁住房规模的持续扩大，保障性租赁住房所面临的风险保障敞口也将持续上升。

保障性租赁住房既有普通住宅所共有的一般特点，也有其在风险特征方面的特殊性。住宅小区面临的风险主要来自于室内外区域涉及的不同风险，可以概括为户外公共区域、建筑主体结构与公共区域和设施及屋内区域，分

别面临主要来源于恶劣自然天气、火灾、设施意外的风险。由于保障性租赁住房针对新市民的阶段性居住需求，且户型通常较小，因此具有房屋流转率高、居住密度高的特点。同时，由于住户以新市民、青年人为主，该群体通常财务储备相对有限，整体抗风险能力偏弱。此外，住宅区具有针对特定人群的社会保障属性，因此具有一定的社会性外溢效应。（见表 3-1）

表 3-1：普通住房与保障性租赁住房分区与风险类型

风险类型	住房分区	包含内容	财产风险	责任风险
与普通住房相同的风险	小区户外公共区域	公共道路、小区公共设施、绿化、停车场等	火灾、恶劣天气导致的公共区域财产损失	高空坠物等公共区域意外事故
	建筑主体结构、内部公共区域与设施	电梯、楼梯、大堂、屋顶、外墙、消防设备等	以火灾为主	电梯等公共区域发生的意外事故
	屋内区域	各房屋内部	水管爆裂、管道堵塞、燃气泄露、电器损坏爆炸	屋内设施损坏导致的意外事故
其他风险特征	具有单一租赁性质，房屋流转率高，通常是高密度住宅区，房屋本身、屋内设备的损耗频率更高。			
	住户以新市民、青年人群体为主，财务储备能力相对有限，抗风险能力偏弱。			
	具有社会保障性质，灾难性风险事件可能产生较大的社会影响。			

来源：瑞士再保险

总体而言，保障性租赁住房涉及住户、运营方、服务方和政府等责任主体（图 3-2）。**房屋经营者**可以通过提升房屋质量、加强日常维护来提升抗风险能力。目前大多数保障性租赁住房项目仍处于建造期和运营前期。住房质量的维护是运营期风险管理的核心内容，是保障住户安全生活，维持小区高入住率，满足项目投资收益需求，从而使其能够长期可持续运营的关键。**住户**是面临住房风险的主体，运营方或其委托的物业公司是安排房屋维修的责任方，通过联络相关的服务公司实现日常的房屋维护和检修。相关费用除了日常定期维护外，也包括由于不可预知的风险所导致的财产损失，因此总费用难以评估且波动性较高，但目前运营方的财产险投保率整体偏低。此外，住户个人财产也面临各类意外导致的损失风险。由于保障性住房具有一定的社会属性，而**政府**具有社会保障责任，因此一旦发生群体性、大规模风险事

件，政府需为受灾居民提供应急措施，并支持灾后重建工作，这也将对地方财政产生额外压力。



图 3-2：保障性租赁住房利益相关方在风险管理中的相互关系

来源：瑞士再保险

2022 年，银保监会、住建部发布的《银行保险机构支持保障性租赁住房发展的指导意见》中明确支持保险机构为保障性租赁住房建设运营等环节提供财产损失、民事责任、人身意外伤害等风险保障。然而，我国目前住房保险的投保率依然偏低，市场上尚未出现针对保障性租赁住房的住房保险产品。总体上，我国住房风险管理机制尚不完善，住房保险市场发展仍不充分。以典型住房保险产品为例，数据显示，2021 年，我国家财险保费收入为 98 亿元，仅占财产及意外险市场总保费的 0.8%，不仅远低于美德英日等发达市场，也低于巴西、俄罗斯等发展中国家。2022 年 1-10 月，由于较低的保费基数、财险公司在非车业务方面的大力推动及统计口径的变化，家财险保费收入有较为显著增长，同比增速达 50.2%，但占财险市场整体保费比例也仅增长至 1%（图 3-3）。

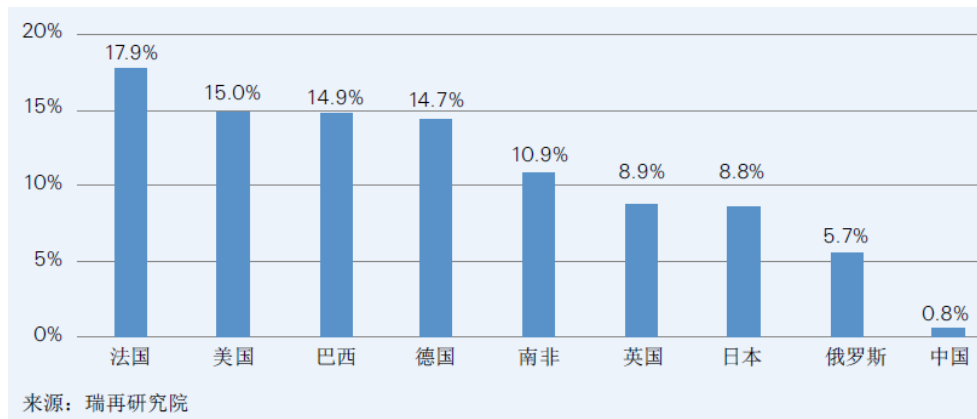


图 3-3：2021 年主要国家家财险占财产险市场的比例

四、健全保障性住房风险管理机制

基于保障性租赁住房风险特征，结合海外保障性保险体系建设的成功经验，我们建议逐步健全和完善保障性租赁住房风险管理机制，引入保险机制，注重增强服务功能，提升风险保障，促进保障性租赁住房市场化可持续经营。当前，运营方出于可持续经营的考虑，承担了主要的风险管理责任，因此风险事件导致的房屋主体与公共区域的财务损失主要由运营方承担，而住户的个人财产往往缺乏保障，相关损失通常由个人承担。在发生灾难性事件后，政府通常须为受灾群众提供必要的应急救援和财务支持，也因此面临一定的灾害性财政支出风险。

在引入保险保障的风险管理机制中，保险公司将主要承担风险管理责任，能够为房屋主体、公共区域设施以及住户的财产提供全面风险管理、事后经济补偿等责任，因此风险管理范畴更加明确、责任更为清晰，有助于提升运营方财务收支与政府财政资金的稳定性，避免灾害风险事件对利益相关方造成超预期的大额损失。此外，在保险业推动“保险+服务”模式的背景下，保险解决方案也能够针对保障性住房住户普遍存在的维修与家政服务需求提供额外的增值服务，这将有助于增强房屋的整体抗风险能力，促进居民生活的安全稳定，提升居民的整体居住水平（图 4-1）。

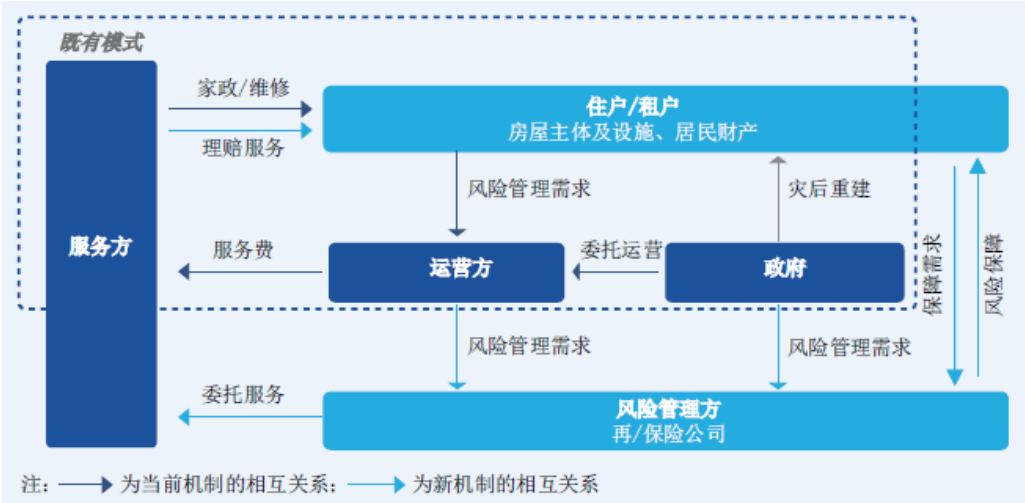


图 4-1：保障性租赁住房市场化风险管理模式

来源：瑞士再保险

在此框架下，本报告提出以下建议：

一是建议加强政策引导和支持，完善相关法律法规指引，健全风险管理制度建设。

国际经验显示，政策指引和支持性政策对提升风险保障起到了至关重要的作用。针对中国保障性住房风险特征与当前风险保障状况，建议相关部门制定并出台关于租赁住房或保障性租赁住房的法律风险指引，为明确事件发

生时的各方权责提供依据。此外，建议明确开展针对保障性租赁住房的风险管理机制建设，带动相关行业监管机构出台政策指引和支持性政策，鼓励保险公司积极开发相关保险产品，以提升整体保障能力。

对于保险业而言，建议保险行业加大对租赁住房风险特征的认知和研究，积极应用数字化与科技手段，充分发挥自身在风险管理方面的经验，为面临包括自然灾害风险在内的住宅提供风险保障。风险管理服务与风险保障密不可分，建议保险行业主动与科技公司、服务公司等第三方机构进行合作，不断提升利益相关方对前端需求的风险认知与动态变化，增强核心风险定价与管理能力，同时持续拓展增值服务范畴，推动“保险+服务+科技”融合发展，以提升产品价值与吸引力，同时为住户提供更全方位的保障与服务。

二是建议盘活既有金融存量资产，推动提升居民住房风险保障意识。

建议政府部门加强与其他相关部门的协同能力，盘活既有金融存量资产，提升市场化运营效率。无论是运用 REITS 推动保障性住房建设的实例，还是新加坡运用中央公积金账户的经验，灵活运用现有金融工具是推动新兴领域发展的重要经验。在推动运营方或住户积极投保相关保险产品时，建议政府会同相关部门采取定向鼓励措施，如对于为保障性租赁住房投保了财产险的经营者，可对其贷款利率给予一定的优惠折扣，或通过减税降费方式予以鼓励。为鼓励个人投保家财险，政府可以考虑允许住户群体运用住宅专项维修资金等既有存量资产投保家财险，或对投保家财险的个人给予一定比例的保费补贴。

建议政府加大对居民风险知识与风险管理的宣传力度，积极利用多样化宣传方式与数字化宣传渠道，使居民认识到日常生活中存在的客观风险，正确理解风险管理手段，逐步提升风险保障意识。例如，新加坡政府是住房财

产险信息汇总平台的主导者，中国政府也可以参考相关经验，推动搭建起全面可信的综合性保险信息平台。保障性租赁住房的住户以青年群体为主，通常具有较高的教育和认知水平，也是相关部门进行风险管理科普的最适合的对象。青年群体风险意识的提升有助于带动全社会逐步梳理正确的风险管理理念，从而更加科学的防范和管理自身风险。

三是建议积极探索政府与商业部门的创新合作模式³，广泛运用数字化与科技手段，推广具有普惠性质、注重配套服务的住房保险产品。

近年来，普惠型医疗保险的快速发展和普及为各地探索更广泛的公商合作模式积累了经验，也增强了各地政府推动创新保险产品的信心。截至2022年12月1日，惠民保产品已推出263款，覆盖29个省级行政区；截止到2021年底的投保人数已达1.4亿人⁴。普惠型医疗保险的高投保率得益于各地政府的有效推广、互联网渠道的广泛应用、保险产品适合本地居民需求特征且与社保具有差异化优势等核心特征，是实现可持续经营的重要基础。我们认为住房保险也具有成为政策性普惠保险产品的基本条件：潜在风险保障缺口较高、风险特征具有一致性、政府亦承担着对居民居住安全的保障责任。

根据住户的需求偏好，住房保险产品应具备以下特征：在市场推广时，建议销售主体积极利用线上渠道，以更为简明清晰的方式进行宣传与推广。在业务运营方面，建议保险公司积极运用数字化与技术手段，提高投保、核保、理赔、服务等流程的便利性与运营效率。在内容方面，建议保险公司注重提升产品的差异化增值服务，如为被保险人提供如房屋维护、管道疏通

³PPP: Public-Private Partnerships (PPPs)

⁴《2022 城市定制型商业医疗保险(惠民保)知识图谱》，复旦大学泛海国际金融学院保险创新与投资研究中心。

等日常维修服务，推动“家财险+服务”的创新模式，增强与客户的互动和沟通，提升投保人对保险产品的认同感与信任度，提升消费者体验，同时起到有效防范风险的作用。

目前，成都成功推出普惠型家财险“蓉家保”值得更多城市借鉴和参考。2022年7月，针对包括新市民在内的城市居民住房风险保障，在四川银保监局的指导和四川保险行业协会的指引下，保险业成立全国首个共保联盟，共同设计保险产品、共同搭建技术平台、共同承保风险、共同推广销售、共同提供理赔服务、共同运营“蓉家保”，实现了经营模式的创新。以住房风险保障需求为根本出发点，“蓉家保”具有典型的普惠性质，具有保障全面、价格实惠、服务性强等显著特征；同时创新性地与本地建筑维修服务商建立合作，将保险与高频服务相结合，以行业合力在各个线上线下渠道进行宣传和推广，显著促进了“蓉家保”的普及。

因此，建议地方政府或相关公共部门与特定保障性租赁住房管理方和/或保险公司进行合作，积极探索政府与商业公司的创新合作模式（PPP），共同开发适合保障性租赁住房风险特征的专属产品，并以此为契机开发针对于所有居民的普惠型保险。在政府或公共部门推动下，相关利益主体合力探索适合地方性发展状况的专属普惠型住房保险产品是符合各方利益需求的发展路径，具有政府支持背景的产品推广有助于增强消费者对新兴产品的信任度，能够有效提升风险保障与社会治理效率。