

保险资金参与地方保障房建设制度设计的探讨 ——以浙江省保障性住房建设为例

张代军, 何慧凌

(浙江财经大学 浙江 杭州 310018)

摘要: 保障房建设所具有的低风险和收益稳定的特点,符合当前保险资金资产负债配置的需要。保险资金介入地方保障房建设有助于降低保险资金投资收益对资本市场的依赖程度,规避因资本市场的波动所带来的风险。出于对投保人利益以及保险资金安全的考虑,监管机构应加强对保险公司投资保障性住房的引导和规整。保险公司应建立健全保险资金投资保障房建设的风险管理机制,加强保险公司介入保障房建设融资资金的退出机制构建。

关键词: 保险资金; 地方保障房; 公共租赁住房; 风险管理; 资金退出机制

中图分类号: F842.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2014)01-0035-06

一、地方保障房建设现状

(一) 保障房建设资金缺口依然巨大

根据住房和城乡建设部 2011 年公布的报告,中国计划截止 2015 年新建保障性住房 3600 万套,覆盖面达到 20% 以上。2013 年全国计划新开工城镇保障性安居工程 630 万套,截至 9 月底已开工 620 万套,预计全年新开工可达 660 万套,与前期预期基本一致。全年基本建成目标是 470 万套,截至 9 月底已完成 410 万套,预计全年可达 520 万套,略低于前期预测,保障房建设进度依然较慢。截至 9 月底,在建保障房达 1560 万套,大量在建保障房意味着巨大的资金需求和资金缺口,财政支持和保障房开发贷款无法完全弥补缺口,大量保障房受资金因素影响无法完工。前三季度保障房投资累计达 8200 亿元,同比下降 14.6%,预计全年保障房投资约 1.2 万亿元,较 2012 年下降 13.5%,预计 2014 年、2015 年,保障房投资将趋于平稳。按照有关部门对全年新开工和基本建成数据量的估计,预计年底在建保障房达 1490 万套。无论是从投资规模还是从建设成本估算,今年保障房建设的资金缺口都很大,而资金缺口大是保障房建设进度慢于预期的主要原因。根据相关报道,深圳保障房建设的资金缺口超 370 亿,多项保障房项目停工,这也让地方政府倍感压力。预计今年保障性安居工程财政支出将达 4200 亿元,高于去年的 3800 亿元,是保障房建设资金的重要来源。截至 9 月,今年新增保障房开发贷款 1150 亿元,无法弥补全年资金缺口,保障房建设需要更多的资金支持。

(二) 开始从“以售为主”向“以租为主”转变

以浙江省的保障性住房建设为例,2003 年,浙江省率先在全国实施城镇住房保障制度,从 21 世纪初酝酿起步到如今已经走过了十多个年头,10 年间已让上百万买不起房的低收入住房困难家庭得到了实惠。浙江省保障房涵盖了公共租赁住房、廉租住房、经济适用房、拆迁安置房和危旧房改善。2013 年前 8 月浙江省新开工逾 17 万套保障房,提前完成年度目标。目前约 17% 的浙江城镇居民已享受到保障房带来的实惠。截

收稿日期: 2013-12-22

基金项目: 浙江省科技厅软科学项目: 保险资金参与浙江省地方保障房建设融资模式与运行机制研究 (2012C35034); 浙江省社科联一般研究课题: 保险资金参与地方保障房建设制度设计与运行机制研究 (2012N074)

作者简介: 张代军 (1961-), 男, 教授, 主要研究方向为资本市场与保险理论; 何慧凌 (1991-), 女, 浙江金华人, 硕士研究生, 研究方向为资本市场与保险理论。

至今年 8 月底,全省已累计开工建设保障性安居工程住房 287 万套,城镇住房保障收益覆盖率达到 19.9%。从 2011 年开始,浙江省进一步突出了发展公共租赁住房,明确把公共租赁住房作为今后城镇住房保障的主要方式,逐年提高其在各类保障性住房中的占比。争取到“十二五”末,公共租赁住房保有量达到 300 万平方米。

作为浙江省的省会城市,杭州的保障房建设,在全省乃至全国都处于领先地位。在住房保障体系的建设上,经济适用房只是杭州特色住房保障体系中的一类,另外还有廉租房、拆迁安置房、公租房、人才房和危改房等保障房类别。经济适用房、公租房和廉租房,是目前最主要的三种住房保障模式,其中,又以申请门槛更低、覆盖面更广的公租房最为重要。近年来,杭州保障住房实行从“以售为主”向“以租为主”转变,公租房渐渐占据重要地位。杭州试水公共租赁住房,以“只租不售”形式保障本地中等收入的住房困难群体。2013 年,杭州计划推出市本级公租房 2300 套。

湖州市从 2002 年建立廉租房保障制度起,到现在,城建部门已在湖州初步建立起了以“6+2”为主要内容的住房保障体系。在 2011-2012 年,湖州市已新开工建设各类保障性住房 67262 套,完成了“十二五”建设规划总量的 50.08%。根据规划,2013-2015 年,全市还需完成新建和改造各类保障性住房 551.67 万平方米,总计 67038 套,其中,2013 年湖州市确定建设保障性住房 26913 套。为进一步加大公共租赁住房建设,近年来湖州市一直探索一些新的体制机制,比如鼓励支持园区和企业配建公共租赁住房;在 2012 年 9 月与温州、绍兴一起列入第二批利用住房公积金贷款支持保障房建设试点城市后,正在积极探索公积金支持公共租赁住房建设。

舟山市从 2011 年提出加大公共租赁住房建设,争取到 2015 年底,全市新增公共租赁住房 55 万平方米以上,其中政府投资公共租赁住房 10 万平方米以上,配建公共租赁住房 10 万平方米以上,企业自建和社会资本投资建设公共租赁住房 35 万平方米以上。逐步将廉租住房、经济适用住房等政策支持性住房与公共租赁住房并轨,努力实现人民群众“住有所居”的目标。公共租赁住房通过新建、改建、收购、长期租赁等多种方式筹集,既可由政府投资筹集,也可由社会资本投资筹集。主要筹集方式为:政府投资筹集、项目配建、企业自建和社会资金投资建设。各级政府通过直接投资、资本金注入、投资补助等方式,加大对公共租赁住房建设和运营的投入。廉租住房保障资金可以统筹调配用于公共租赁住房建设。鼓励其他社会资本投资建设公共租赁住房。

近年衢州市也推出了一系列关于公共租赁住房建设的扶持政策和优惠措施。例如对符合条件的企业等社会力量投资建设的公共租赁住房项目,各相关部门要开通绿色通道,优先办理各项审批手续;对公共租赁住房建设用地及建成后占地免征城镇土地使用税等。2013 年衢州市计划开工建设保障性住房、城市旧住宅区(危旧房、城中村)改造住房共 3689 套。其中,公共租赁房 1582 套,廉租房 213 套,占比近 50%。

绍兴市力争到 2015 年,保障房覆盖面达到 26% 左右,基本实现城镇住房困难家庭廉租住房应保尽保,基本满足城镇中等偏下收入住房困难家庭租住公共租赁住房的需要,逐步实现廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房等的相互衔接和融合。

二、我国保险资金不动产投资现状

中国保监会公布的最新统计数据显示,截至 2013 年 9 月末,我国保险资产总额首次突破 8 万亿元,达 80530.02 亿元,较年初增长 9.5%。其中,寿险公司总资产 66729.22 亿元,占保险资产总额的 82.86%。资金运用余额达 74158.87 亿元,较年初增长 8.19%,占总资产的 92.09%。其中,银行存款 22878.63 亿元,债券 32496.06 亿元,固定利息类资产占比达到 74.76%;而股票和证券投资基金 7553.03 亿元,占比 10.18%;其他投资 11231.15 亿元,占比仅为 15.15%。基于风险-收益原则,由于保险资金投资固息类资产的比重达 74.76%,我们可以看出这样的资金配置效率较低。据统计,那些成熟保险市场国家的保险资金投资收益率达到 6%-10% 的水平,而 2000 年至 2012 年我国保险资金投资收益率的平均值仅为 4.52%。从图 1 可以看出,自 2005 年起,我国保险资金的投资收益率开始呈现上升态势,这有赖于保险资金不断拓宽投资于资本市场的渠道。2007 年保险资金运用的收益率为历史新高,达 12.17%。不过这在很大程度上得益于资本市场的良好表现,这样的高收益具有一定的偶然性。2008 年的收益率仅为 1.9%,这是由于资本市场出现大幅震动,导致保险公司盈利水平剧烈下降。而到了 2009 年,股市的反弹又使得保险投资收益有了明显的回

升。而在当前国内资本市场持续低迷的情况下,我国的保险投资收益率又出现大幅下降。2011年只有3.6%,仅高于银行的一年期固定存款利率0.1个百分点。而2012年保险业投资收益率仅3.39%,创四年来新低。可见,在当前的投资结构下,保险资金的投资回报很大程度上依赖于资本市场的表现。^[1]由于我国保险投资渠道单一,金融投资产品匮乏,特别是缺乏具有长期稳定收益的投资产品,我国保险资金的投资结构有待进一步完善。

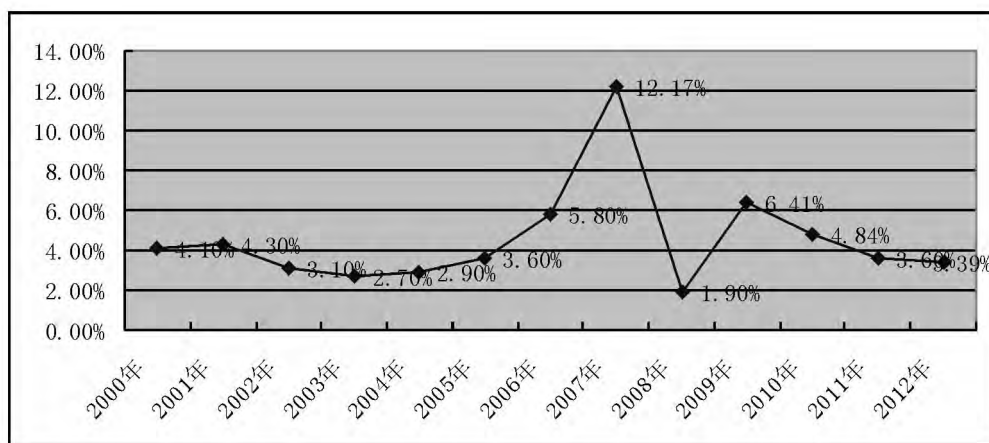


图1 2000-2012年中国保险业投资收益率

自2012年以来,在金融改革的大背景下,我国保险业进一步深化保险资金运用市场化改革的进程。近年来,中国保险监督管理委员会已陆续出台了《关于保险资金投资股权和不动产有关问题的通知》等10项关于保险资金投资的新政策。这10项新政策的出台,不仅降低了保险资金的投资门槛、增加了投资范围,而且提高了其投资比例,增加了保险资产配置的灵活性和主动性,同时进一步改善了保险公司资产结构,完善保险资金投资政策体系。保监会的最新数据显示我国保险业总资产已达到8万亿元,但目前保险业在不动产领域的投资只有1000亿元左右,占比不到1.5%。保监会最近下发的通知规定对不动产类资产的投资比例上限从原来的20%上调为30%,主要包括基础设施建设项目、不动产及不动产投资相关金融产品以及房地产信托投资基金(REITs)等境外品种,这一举动体现了监管机构引导保险资金支持实体经济、分享经济增长成果的意图。保监会每月公布的数据也显示,保险资金投资于不动产类资产的比例呈逐月上升趋势。从2013年上半年情况来看,在不动产投资方面大中型保险公司项目占比较高,特别是前期建立了另类投资团队的公司,在项目上和人才储备上更具优势,进展也更顺利,如中国人寿、中国平安等。小公司由于资质和团队不足,主要是通过购买大中型公司的产品参与。

保障房建设所具有的风险可控以及收益稳定的特点,符合当前保险资金资产负债配置的需要。目前深化金融改革的大环境更是为保险资金介入地方保障房建设提供了有利的条件。同时,介入保障性住房建设,能优化保险资金投资结构,降低保险资金运用对资本市场的依赖程度,有效规避市场波动所带来的风险。一方面是保障性住房建设的融资缺口,另一方面是各保险公司的资金等待有效的配置,如何将保险资金与保障性住房建设进行有机结合,满足双方利益,实现共赢,是理论与实践亟待解决的问题。

三、当前保障房建设存在的主要问题

(一) 重“售、改”轻“租赁”,重城镇轻农村

尽管各地方政府对保障房建设的政策已经开始从“以售为主”向“以租为主”转变,但是从实际的租赁住房建设及完工程度上看,租赁式保障房所占的比重仍然偏低。以浙江杭州为例,2013年度计划新开工租赁式保障房,包括公租房和廉租房,共8362套,经济适用住房7081套,城市旧住宅区改造住房(危旧房和城中村改造房)19310套,其中租赁式保障房只占比31.27%。在当年竣工的保障房中租赁式保障房5465套,可售型5102套,城市旧住宅区改造住房27734套,租赁式保障房占比16.64%。^①保障房建设的政策意图是什

^① 资料来源:根据杭州网2013年1月4日今日早报提供的数据整理。

么?是一项不断扩大化的住房福利,还是市场归市场,保障归保障?或者明确区分保障房与商品房的归属?“售、改”相对于“租赁”而言,前者侧重于市场取向,后者侧重于住房保障属性。因此,这一界限的模糊会影响地方保障房建设体系的总体格局。

浙江湖州是较早关注和推进农村危房改造工作的地区,2004年浙江省湖州地区率先在全省开展了农村困难群众危房改造工作。据统计,截至2013年7月,湖州市共改造农村危房118.2万平方米,累计改造完成11985户,惠及的家庭不及湖州农村农户总数的3%,而这与湖州城镇住房保障率2015年末将达到城镇常住人口家庭户数的26.7%相比较仍存在较大差距。城乡发展不均衡是一个现实问题,住房保障服务属于二次分配,“初次分配不足,二次分配弥补”是国际上的通行做法,因此,在关注中国城镇住房保障问题的同时不应忽视中国农村的保障住房的覆盖性问题。

(二) 投融资渠道缺乏规范模式

地方保障房建设的资金来源或主要依靠政府财政支持或依靠银行融资或依托某种创兴融资方式来实现。如在浙江省,比较而言,嘉兴、台州、金华、宁波地区保障房建设政府的主导作用更强,主要依靠财政拨款来融资,丽水主要依靠银行贷款来融资,其余地区在政府的主导下比较注重创新的融资方式。浙江省各地政府为完成保障房建设任务,努力打通保障房建设资金筹集渠道,如杭州构建商品房时配建一定数量的保障房;湖州的BT(Build—Transfer)模式;温州通过发行私募债券,集合银行、保险等各个金融机构共同融资;嘉兴依托城投公司发行保障房建设专项公司债;台州依托土地出让收入与财政预算等财政资金;绍兴、舟山和衢州比较注重利用社会上的闲散资金进行保障房融资。

各地根据当地金融资源的实际情况构建具有当地特色的与当地社会经济发展相适应的保障房建设融资渠道凸显当地人文风范与求真务实的科学态度。然而在各地不断创新、拓宽投融资渠道的同时,一个问题渐渐突显出来:投融资渠道缺乏规范的模式。由于各地的保障房建设仍然处在初级阶段,保障房建设主体、运作模式及法律法规也需要一个必要的完善过程,地方保障房建设投融资渠道尚未形成较为统一的规范模式,如浙江台州地区是将土地出让净收益中按照不低于10%的比例安排用于廉租住房保障的资金,而浙江丽水地区是在土地出让金专户中单独设立廉租住房账户,资金来源包括按土地出让金总成交价的2.5%提取的资金。

四、完善保险资金参与地方保障房建设的几点思考

(一) 加强公共租赁房的建设

我们应该意识到,今后保障性住房的主力军应该是公共租赁房,它解决的是“夹心层”的住房问题,即游离于我国住房保障制度之外的住房困难群体,主要包括一些无力通过市场租赁或购买住房的中等偏下收入住房困难家庭、阶段性住房支付能力不足的新职工和外来务工人员。从市场的角度来看,大部分的发达国家都有占房屋总量20%—30%的租赁住房市场,而我国的租赁住房市场还有明显的缺失。租赁住房市场为住房困难群体提供过渡,让还没有多少积蓄的年轻人暂时居住,等到有条件的时候再自己买房。此外,从国际经验来看,在很多发达国家的大中城市,尤其是大城市,租房的比例非常高,比如在美国纽约,租房的比例高达67%,在伦敦、东京,租赁住房市场也占了60%以上。因此,公共租赁房更代表了保障性住房的发展方向。今后我国应该大规模地建设公租房,保障中低收入人群能够住有所居。^[2]

由于公共租赁房的开发建设是一个耗资大、周期长的工程,在公租房成为保障房建设的主要形式后,政府的投资压力将会越来越大。而且由于公租房的建设在政绩和利益方面都不直接有利于地方政府和财政收入,如果不能加强严格的监管,可能很难调动地方政府的积极性,特别是对于一些财政实力较弱的地方政府而言,大力推进公租房建设存在一定的困难。为了化解资金压力,各地已在积极探索,只有充分调动各路资本的力量,才能打赢保障房建设的持久战。根据各国经验,有效地利用金融创新模式,将单一的政府直接融资的方式转化为政府引导下的多元化商业运作模式十分重要。虽然公租房建设的投资回收期比较长,但租金收益的连续性和稳定性可以得到保证,有利于增强资产的稳健性,满足保险资产负债管理的需要,能够促进保险资产的稳健经营,进而有利于险资企业的长期稳定发展。

为了实现更多的居民“住有所居”,亟需对未来的保障性住房供给机制作出长远的考虑,对现行经济适用房制度进行改革,建立财政可持续、法律关系明确,中低收入者无后顾之忧的廉租房与公租房制度。同时,

加强公共租赁房的建设,能够淡化房屋的流转属性,回归其居住为主的基本属性,有利于优化产业结构,也是避免房地产泡沫危机,促使房地产健康发展的思路。

(二) 增强保障性住房发展的制度支持

推进地方保障性住房建设不仅能够改善中低收入人群的福利,也是加快我国城市化进程和保持经济持续增长的重要保障,同时也是避免我国宏观经济出现大幅回落的重要动力之一。当前,我国正在积极建设保障性住房,多种形式的保障房建设模式和融资机制受到了广泛关注。以浙江省为例,具有较代表性的是“六房并举”的杭州模式和“6+2”住房保障体系的湖州模式。

我国的住房保障制度在改善和解决中低收入群体的住房问题上发挥了一定的积极作用,但由于我国保障房建设还处在不断探索的阶段,在激励机制以及相关法律法规建设等方面还存在许多需进一步改善的地方。^[3]首先应完善地方政府的激励机制,为保障房建设提供制度保障。目前地方官员的考核主要是看GDP和财政收入的增长速度,这种考核标准使得地方政府盲目地追求GDP增长而降低了对民生问题的关注。在制定地方官员考核标准时可以纳入稳定房价和解决中低收入家庭住房困难,这样不仅能够调动地方政府稳定房价、提供保障性住房的积极性,而且能够满足百姓的住房需求,保障民生,反过来更好地促进地方经济增长。其次应该加快保障性住房法制建设,为保障性住房的管理提供法律依据。中国的住房保障体系虽然在不断发展和完善,但是关于住房保障的法律法规严重滞后于现实的需要,如租赁住房、经济适用房和住房公积金三者财政上和管理制度上是相互独立的,缺乏统一有效的协调机制,导致相关政策在实施过程中缺乏有效性。因此,为了实现住房保障体系的有效构建与运转,明确各级政府在保障性住房建设过程中的责任,需要建立起统一的住房保障法律体系,为保障性住房的管理打好制度基础。此外,推进税制的改革也是促使地方政府遏制房价上涨过快,扩大保障性住房建设并加快经济转型的关键保障。

(三) 制度设计应有助于社会资源的合理配置

首先,保障房建设应强化房屋的居住属性,尊重不同保障层次群体居住的客观要求,明确其入住标准与需求。其次,要根据被保障群体的动态变化,明确保障房调整与退出的标准和条件。保障房制度应明确保障房体系的核心或主干。根据保障房所突显的居住属性,应以租赁式保障房建设为主体,除贫困家庭危房改造之外,经济适用房、限价商品房和一般老城改造后的回迁房应还原其应有的商品属性,由其自身生成的现金流维护其应得的房产权益。在实现社会不同收入层次群体的住房保障需求方面,应将当下的直接的限购转化为间接限购,淡化商品房的流转属性,强化包括商品房在内的房屋的居住属性,引导人们理性配置住房资产,通过完善人均住房面积等配套政策来进一步界定并区分投机性需求和改善型需求。随着保障房居住家庭或个人收入改善,根据其住房保障要求降低的实际情况,应构建一个具有平稳过度功效的退出机制,促使其由原来的高保障要求向低保障要求以及独立购置商品房状态逐步转型。对原本具备商品房购买能力的家庭或个人,因家庭变故导致其列入中低收入家庭或个人,并且符合相应的保障房权益要求,应及时提供住房保障服务。对目前各地实施的住房保障轮候制的设计中应注重发挥其动态跟踪、相机抉择的管理功效。

(四) 建立保险资金参与地方保障房建设的退出机制

保险业经营的特殊性要求保险资金运用在考虑安全性和收益性的同时,也应保持一定程度的流动性。在引导保险资金参与保障房建设的同时,应当维持保险资金的良性循环,这不仅有利于保险资金的累积,增强险资企业的经济补偿能力,还有利于提高保险资金利用效率,强化险资企业的竞争能力。因此,在设计保险资金参与保障房建设融资制度和机制建设方面,需要重视保险资金的退出问题。虽然投资保障性住房可以在较长的时期内满足险资企业资产负债匹配的需要,但因为其投资收益偏低,如何设计合理高效的投资方式,提高保险资金投资保障性住房的收益率是一大难题。险资企业资产负债管理的内在要求,需要利用动态调整资产负债总量与结构,在实现自身利益最大化的同时兼顾其他利益相关者的正当权益。加强险资企业参与保障房建设融资资金的退出机制构建既有利于吸引保险资金大规模介入地方保障房建设,满足保障房建设资金需求的同时维持了保险资金的良性循环,又有利于保险公司在面对不可避免的退出问题时顺利退出保障房项目,合理规避风险,保护政府和险资企业的利益实现均衡。^[4]保险公司可以以融资资金权益转让、资产证券化和政府回购三种方式实现介入地方保障房建设的保险资金的退出。

(五) 加强保险资产投资的风险管理

对地方保障房建设投资是保险资金运用的全新领域,如何对投资风险进行防范是不容忽视的问题。险

资企业是国家金融体系的重要组成部分,承载着为全民的生产生活分散风险的保障作用,保险资金运用管理必须以防范资金运用的风险为前提,形成专门的风险防范机制,将安全性、流动性和收益性有机结合起来。出于对保险资金安全以及投保人利益的考虑,监管机构应该加强对险资企业投资保障性住房建设的规整和引导,同时,保险公司也应该未雨绸缪,建立健全保险资金投资保障房建设的风险管理机制。^[5]各险资企业应该根据《保险资金运用风险控制指引》的要求,建立管理高效、运营规范的保险资金运用风险控制体系,针对包括保障房投资在内的各项资金运用制定相应的风险控制措施。同时,险资企业要加强风险技术系统的管理,不断提高对各类投资风险的识别、量化、评估和控制能力,并建立风险应急预案,当风险事件发生时能够迅速有效的加以应对。此外,由于介入保障房建设的投资模式较多,也应重视对操作风险的监管。

五、结语

保障房不仅是一项建设工程,更是一项民生工程。保障房的制度设计应纳入社会系统优化的战略层面来考量。在保障房体系中应注重公共租赁房的建设,在维护城镇中低收入家庭或个人住房保障的同时也要关注农村的住房保障问题,保障房建设应凸显房屋的居住属性,确定租赁式保障房在保障房体系中的主体地位,加快推进公租房和廉租房并轨运行,淡化住房的流转属性,规范和促进保障性住房建设、管理和运营,切实维护城乡居民“居者有其屋”的权益。

参考文献:

- [1]王 钢,杨 菡,包琼.我国保险业投资新政对金融业的影响[J].西部金融,2013(1).
- [2]巴曙松,牛播坤,杨现领.保障房制度建设:国际经验及中国的政策选择[J].财政研究,2011(12).
- [3]王 勋,王 健.完善制度建设支持保障性住房发展[J].金融发展评论,2010(10).
- [4]张代军,何慧凌.保险资金介入保障房建设的退出机制研究[J].上海保险,2013(9).
- [5]祁文昭.关于保险资金不动产投资中风险管理的几点思考[J].青年与社会,2013(5).

Discussion on Insurance Funds Involved in the Local Affordable Housing Construction

ZHANG Daijun , HE Huiling

(Zhejiang University of Finance and Economics ,Hangzhou ,Zhejiang 310018 ,China)

Abstract: Affordable housing construction has the characteristics of low risk and stable incomes ,in line with the needs of current assets and liabilities allocation of insurance funds. Insurance funds involved in local affordable housing construction can help to reduce the degree of insurance funds investment income dependence on the capital market ,avoid the risks caused by the capital markets fluctuations. Out of consideration for the interests of policy-holders and insurance funds safety ,regulatory agencies should strengthen the guidance and structure of insurance companies investing in affordable housing. Insurance companies should establish a sound risk management system of insurance funds' invest in affordable housing construction ,strengthen the establishment of exit mechanism of insurance funds involved in affordable housing construction.

Key words: insurance funds; local affordable housing; public rent housing; risk management; funds exit mechanism

(责任编辑:黎 芳)