

俄罗斯公私合作及其在保障性 住房领域的实践探索*

丁 超

【内容提要】 在西方制裁和经济危机的双重影响下，公私合作日益成为俄罗斯解决重要社会经济问题的优先发展方向：特许协议、生命周期合同和特殊目的企业等公私合作形式成为促进投资多元化、解决预算资金紧缺的有效手段。在住房领域，俄罗斯通过颁布公私合作相关法律、制定俄罗斯联邦及各联邦主体公私合作发展规划，奠定公私合作的法律基础；通过成立公私合作发展中心、按揭贷款股份公司、按揭贷款重组机构和保险公司，完善公私合作的组织基础；通过提供税收优惠、国家担保、发放按揭债券，调动投资基金，完善公私合作的资金支持机制。俄罗斯在住房领域发展公私合作的实践探索，对我国保障性住房供给问题的解决具有一定的借鉴意义。

【关键词】 俄罗斯 住房保障 公私合作 按揭贷款

【作者简介】 丁超，中央财经大学财经研究院世界经济专业博士研究生。

20世纪90年代，俄罗斯在住房领域进行了根本性改革，实现了由行政计划向市场竞争机制的转变，形成了新的住房所有者阶层，为俄罗斯住房改革提供了广泛的社会基础，私营及个体开发商开始在住房建设中发挥重要作用。公民居住权利的实现以及住房市场的健康发展成为俄罗斯联邦住房政策的优先发展方向。但在政府财政资金紧缺、民生服务支出大幅度缩减以及西方经济制裁和石油价格下跌等不利因素的影响下，俄罗斯在实施大型基础设施项目以及提供保障性住房等资金投入规模偏大的公共服务时，不得不引入私人资本，从而为俄罗斯公私合作的发展创造了有利时机。

* 本文为中央财经大学科研创新项目“俄罗斯住房保障机制的借鉴与启示”（项目编号：201318）阶段性研究成果，由中央财经大学研究生科研创新基金资助。感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵意见，但文责自负。

一 俄罗斯发展公私合作的背景

关于公私合作 (Public – Private – Paternership, 简称 PPP) 的概念, 目前国际上还没有一个公认的说法。联合国开发计划署 (1998) 的定义是: PPP 是指政府、营利性企业 and 非营利性组织基于某个项目而形成的相互合作关系。中国财经专家贾康认为, “所谓公私合作, 是指在政府公共部门与民营部门合作过程中, 让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务, 从而实现政府公共部门的职能并同时为民营部门带来利益的合作形式”^①。在俄罗斯, 《俄罗斯联邦公私合作基础法》则对公私合作的构成要素进行了界定: 即私人部门通过公开竞标, 与公共部门签订合作协议; 合作宗旨在于为俄罗斯经济发展引入私人投资, 保障商品、工程和服务的可获性, 并提高其质量; 由法律明确规定公私双方的职责和权限, 并保障公私合作的具体期限; 公私部门共同出资、共担风险。

1. 俄罗斯公私合作的起源

目前, 无论是在发达国家还是在发展中国家, 都面临着同样的问题: 私人部门基本能够有效解决自身问题, 实现利益最大化, 而政府在制定发展战略、保障社会公正和稳定、维护市场秩序等方面的作用还没有得到有效发挥。因此, 如何完善政府部门的监督管理职能, 如何妥善处理政府与私人部门之间的关系, 对绝大部分国家来说, 都是亟需解决的问题。

俄罗斯理论界对政府在社会经济发展中的地位和作用, 以及政府职能边界的理解各有不同。阿巴尔金 (Л. И. Абалкин)^② 和莫罗佐娃 (Л. А. Морозова)^③ 认为, 政府具有“补充职能”: 政府和市场在协调经济发展方面互相补充, 政府可以弥补市场失灵, 而市场机制则可以弥补政府部门的低效率。阿巴尔金指出, 在市场经济条件下, 科技发展取得的积极成果离不开政府的有效参与。波罗霍夫

^① 贾康、孙洁:《公私合作伙伴关系 (PPP) 的概念、起源与功能》, 载《经济研究参考》2014 年第 13 期。

^② Абалкин Л. И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики// Экономист. 1997. №6. С. 5 – 10.

^③ Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе// Государство и право. 1993. С. 98 – 108.

斯基 (А. А. Пороховский)^① 认为, 在促进经济发展方面, 市场竞争是首要的, 国家的职能在于维护市场秩序, 并在市场原则与社会整体利益相悖的环节发挥关键作用, 弥补市场不足。涅什托伊 (А. С. Нешиной)^② 认为, 俄罗斯联邦及各联邦主体政府部门必须积极制定和实施经济政策, 监督财政政策和货币信贷政策的执行, 以期实现经济增长, 维护社会公正。

正是基于对公私部门在社会经济发展中作用的理论研究, 俄罗斯对发展公私合作有较为清晰一致的认识: 私人部门能帮助提高国有经济的效率, 促进国家服务质量的改善, 而政府则可为私人部门的中长期稳定发展提供有力保障。与政府机构相比, 私人部门效率更高, 决策速度快, 善于创新, 通过追求技术进步, 不断提高自身竞争力; 政府通过确立稳定的法律基础, 利用财政金融工具, 如财政补贴、政府担保、税收及其他国家支持方式等, 保障公私合作项目顺利实施。

基于上述认识, 俄罗斯将发展公私合作视为协调政府与市场关系的有效途径之一: 公私合作拥有的特殊的融资方式、所有权关系及管理方式, 使其既与苏联时期传统的行政命令, 也与独立后广泛实行的私有化具有截然不同的性质, 公私合作的某些方式, 如特许协议, 也就成了俄罗斯提升政府管理效率, 限制核心领域国有资产私有化的一种替代方式。

2. 俄罗斯公私合作的内涵

俄罗斯学术界对公私合作的解释众说纷纭, 可归结为以下几个方面:

制度视角的研究: 维利索夫 (М. В. Виллисов)^③ 等认为, 公私合作是协调和保障俄罗斯公私部门之间利益关系的法律机制, 通过公私合作实施经济规划, 能有效实现国家的管理目标; 米赫耶夫 (В. А. Михеев) 指出, 任何形式的公私合作都是为了实现共同的经济利益, 解决现实社会问题。

资金视角的研究: 克斯列夫 (А. Я. Кеслер)^④、沙林格尔 (Л. Шарингер)^⑤ 指

① Пороховский А. А. Феномен “новой экономики и функции государства” (материалы к лекциям и семинарам) // Российский экономический журнал. 2002. №9. С. 72 – 76.

② Нешиной А. С. Кризис 2008 года в России – следствие экономических реформ // Бизнес и Банк. 2009. № 3.

③ Виллисов М. В. Государственно – частное партнерство: политико – правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 13.

④ Кеслер А. Я. Экономические основы государственно – частного партнерства: автореферат. Кандидата экономических наук. М., 2007.

⑤ Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. №2. С. 13.

出，俄罗斯各项规划纲要的实施，无论是区域发展规划还是具有一定规模的跨国合作规划，都需要大量资金，发展公私合作不仅能为各级政府所属企业的再生产注入资金，还能有效提高预算支出效率。

规划视角的研究：瓦尔纳夫斯基（В. Г. Варнавский）^①、泽利德涅尔（А. Г. Зельднер）^②、卡巴什金（В. А. Кабашкин）^③ 等认为，在工业发展、科研试验及服务领域实施具有重要社会意义的规划和纲要，是俄罗斯发展公私合作的主要目的。

可以看出，单纯从制度、规划或资金角度都无法准确理解俄罗斯公私合作的内涵。制度方法可以解释公私合作规划及制定国家战略的政治、经济和外部环境特征，以及公私合作所追求的社会经济目标，却无法揭示公私合作原则的本质，即通过共享资源达到共赢的目的；从资金角度来说，公私合作被看作是俄罗斯吸引资金的一种有效方式，但它没有考虑到参与者之间的利益相关性以及合作机制内部资金关系的复杂性；从规划角度来理解相对合理，它明确了制定合作规划的必要性，揭示了规划的期限性特征，能够体现规划的特殊性。

通过上述分析可以发现，俄罗斯的公私合作是指协调国家和私人部门之间合作关系的一种经济和组织机制，它以共同的项目融资为基础，通过实施具有重要社会意义的规划和战略，发挥各参与主体的潜力，共担风险，共享成果。无论是促进战略行业的发展，还是社会服务的提供，无论是在全俄范围内，还是在局部地区，公私合作都可发挥积极作用。

二 俄罗斯公私合作的发展现状

长期以来，俄罗斯的社会经济发展受到诸多因素制约^④，例如，在社会服务、创新经济及具有战略意义的企业发展方面，私人部门较低的参与度使其长期缺乏充足的资金；而在卫生保健和教育等领域，投资吸引力相对较小，私有化动

① Варнавский В. А. Государственно – частное партнерство: теория и практика//В. Г. Варнавский, В. А. Клименко, В. А. Королев и др. М.: Изд. Дом Гос. ун – та – Высшая школа экономики, 2010. С. 287.

② Зельднер А. Г. Партнерские отношения государства и бизнеса в условиях смешанной экономики. М.: Экономические науки, 2010.

③ Кабашкин В. А. Государственно – частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Изд – во “ Дело” АНХ, 2010.

④ Кунченко Н. Е. Государственно – частное партнерство как современный фактор регионального развития. УДК 332. 146. 2

力不足，需要寻找另外的替代方案；在区域经济发展方面，国家宏观调控力度偏弱，私人投资缺乏，使其长期停滞。上述种种原因致使俄罗斯不得不大力发展公私合作，力图以此最大限度集中物质和金融资源，促进社会经济的升级与发展。

1. 俄罗斯公私合作的基本形式

从广义上讲，“公私合作”的形式应包括所有形式的国家与私人部门之间的互利合作，如特许协议、生命周期合同、特殊目的企业、私有化、产品分成协议、政府合同、租赁和金融租赁等。俄罗斯公私合作具体形式的选择则取决于国家向私人部门让渡职能的程度、融资参与者的资本投资规模、风险分配程度以及项目结束后国家对所有权的保留程度。

但直至 2013 年，俄罗斯公私合作的形式还十分有限。从法律层面来讲，产生这一现象的原因在于：首先，当时俄罗斯还没有明确提出公私合作的定义和实施方式，导致各方因不同的理解在合作过程中产生分歧，增加了项目合作的风险；其次，在公私合作中，由于国家保留了资产所有权，对国有资产的租赁和转让实行强制性单独招标程序，限制了投资者通过抵押产权进行融资的可能性；再者，在实施综合性项目时，由于缺乏预算拨款机制，无法确保联邦和地方自治机关能够长期履行融资义务；最后，根据俄罗斯现行竞争法和预算法，公共部门没有义务为私人部门提供担保，因此，在公私合作中，私人部门想要获得国家担保缺乏相应的法律依据。

在公私合作立法尚有诸多缺失的情况下，特许协议就成了俄罗斯最为普遍和最易接受的公私合作模式。根据俄罗斯《特许协议法》相关规定，特许协议是指为发展社会基础设施、保障国有或自治机构所属资产管理有效性、提高社会服务质量的一种吸引私人资本的经济合作机制。作为引资工具，特许协议具有以下特征：合作具有长期性，多为 25 ~ 30 年；协议对象为联邦、地区或地方自治机构所属资产，并由联邦中央进行法律监管；向私人部门转移的只是占有权和使用权，而资产所有权依然掌握在公共部门手中；私人部门的相关权利由联邦政府予以保障。

特许协议显然能够更好地发挥俄罗斯公私合作的优越性：公私部门通过签订特许协议，一方面可解决国家在基础设施建设和社会服务供给方面预算资金紧缺的困难，另一方面，私人部门也可在优惠条件下长期管理国有资产，国家不仅担保私人部门投资资金的返还，还为其提供一定的成本和投资补贴。

生命周期合同是俄罗斯公私合作的另一种常见方式。它的特殊性体现在两个方面：其一，从项目设计开发到运营维护，由私人部门全权负责，其中包括制定规划预算文件，建设、维修、服务和项目运营，以及为这些业务活动融资；其二，生命周期合同是一种基于服务合同的混合型合同，合同中可能包含租赁或信托的成分，或可能包含一些补充条款，如规定国家或自治机构提供土地或不动产等。

目前，俄罗斯用于建设和改造基础设施的预算投资正在逐步减少，诸多社会支出被撤销，生命周期合同显然是当前预算赤字条件下最理想的公私合作形式^①：首先，合作项目投入使用前，国家和地方政府无需进行实际支付；其次，根据合同条款，当项目无法满足指定需要或服务质量较低时，国家或地方政府有权暂停支付，或对其进行罚款；第三，私人部门在项目建设中更具有优势——他们更有兴趣尽快完工，尽早收款；私人部门更致力于提高“性价比”，因为如果建筑质量差，它将在维修上耗费大量资金；同时着眼于长远发展，引进新的技术和工艺，降低建筑成本，增强项目的耐久性。生命周期合同在俄罗斯的应用领域主要集中在交通基础设施和住房公共事业部门，未来可能继续扩大到国防、教育和卫生等领域^②。

此外，随着《俄罗斯联邦公私合作基础法》的批准实施，成立特殊目的企业（SPV）将成为俄罗斯公私合作的另一种常见形式：公共部门的职责由国有独资公司和国有控股公司来完成，私人部门的职责则由国家参股公司及其他私人企业来实现。也就是说，在俄罗斯特殊目的企业构成中，国有企业参与公私合作的“公”“私”两个部门。俄罗斯联邦公私合作工商委员会主席巴维尔·谢列兹涅夫认为^③，俄罗斯特殊目的企业的特点在于，国家参股公司扮演公共部门“订购者”和私人部门“执行者”的双重角色，参与特殊目的企业的固定资本构成，监控特殊目的企业的内部经营活动，吸引投资和分包商提供社会服务。在特殊目的企业中，私人投资者或承包商的职责需根据单独的协议或合同来确定。他还指出，目前俄罗斯最有可能通过特殊目的企业实现的公私合作领域是供排水设施建

^① Контракты жизненного цикла: правовая природа и перспективы использования в рамках ГЧП – проектов в России. 2015 – 05 – 28. <http://www.vegalex.ru/analytics/publishing/32463/>

^② На всю оставшуюся жизнь. Определены сферы применения контрактов жизненного цикла. <http://www.rg.ru/2014/01/14/kzhz.html>

^③ Отраслевые игроки ждут принятия федерального закона о ГЧП. <http://www.rg.ru/2014/01/14/seleznev.html>

设，因为供排水市场上有很多公司已经实现了股份化。

2. 俄罗斯公私合作的法律和组织保障

目前，俄罗斯保障公私合作的法律主要有《俄罗斯联邦公私合作基础法》(2013)、《特许协议法》(2005)及其他行业和地区法律法规。2005年7月，俄罗斯联邦颁布了《特许协议法》，并分别于2007、2010、2013和2014年进行了修订。制定《特许协议法》的目的是将资本引入俄罗斯经济建设中，通过特许协议保障国有和城镇资产的有效利用，提高面向消费者的产品、工程和服务的质量水平。它是俄罗斯联邦层面规范与协调公私合作的基本法律，对无法进行私有化却缺乏额外资本的经济部门来说，《特许协议法》为其吸引私人资本奠定了法律基础。2013年11月，俄罗斯首条国家特许经营公路一期（大环-白俄罗斯M1公路奥金佐娃段）竣工，该路段特许经营协议签订于2009年，项目投资近8亿美元，其中3.4亿美元由俄罗斯政府划拨。

2013年4月，俄罗斯通过了《俄罗斯联邦公私合作基础法》^①，该法律的通过使国有企业与私人部门在大型基础设施项目上的合作更加透明，对俄罗斯来说具有重要意义：统一了俄罗斯关于公私合作的定义、形式和原则；明确了俄罗斯联邦、联邦主体和地方自治机关在实施公私合作协议中的职权范围；确定了公共和私人部门的职责，包括强制融资、运营和技术服务等；维护了私人投资者的权益；规定了联邦和地方公私合作立法的基本方向；消除了实施公私合作的立法障碍；没有对公私合作的具体形式予以强制性规定，增强了合作项目的灵活性。

俄罗斯制定和协调公私合作项目的主要机构是俄罗斯开发与对外经济银行。2007年5月，俄罗斯第82号联邦法《开发银行法》明确了俄罗斯开发与对外经济银行的法律地位，使其成为公私合作的主要参与者。根据该法律，在公私合作框架下，俄罗斯开发与对外经济银行参与实施具有重要社会意义的投资项目。目前，俄罗斯开发与对外经济银行参与的大型公私合作项目有：圣彼得堡布尔科沃机场改造、莫斯科-圣彼得堡高速公路第15~58公里修建、顿河罗斯托夫和罗斯托夫州西南地区给排水设施的建造和修复综合项目等。

2009年，俄罗斯成立了第一家也是唯一一家非国有非盈利机构——俄罗斯公私合作发展中心。它是俄罗斯开发与对外经济银行所属的重要机构，成立该中

^① Государственно - частное партнерство в России. М., Центр развития государственно - частного партнерства, 2013 г.

心的目的在于运用公私合作机制，为俄罗斯社会基础设施的快速发展与现代化建设创造条件；为公私合作参与者提供组织、信息和理论方法上的支持，维护参与者利益，促进公私合作相关法律法规的发展与完善。俄罗斯公私合作发展中心的基本业务方向是：（1）作为“专业客户”，在全俄范围内组织公私合作管理系统，支持公私合作项目的实施；（2）为俄罗斯联邦及各地区制定公私合作法律法规，并评估其可行性和有效性；（3）进行市场检测、资料分析及应用性研究，维护公私双方利益；（4）促进专业媒体的发展，如信息分析平台“公私合作信息”以及专业电子刊物“公私合作报”；（5）听取公众意见，就公私合作模式和基础设施发展等问题举行圆桌会议或专家论坛；（6）储备人才，提高公私合作领域工作人员的专业水平。

3. 俄罗斯公私合作的优势与风险

俄罗斯发展公私合作模式在为私人部门提供国家担保、为政府部门减轻预算压力以及为总体经济发展提供动力等方面具有明显优势。

（1）对私人部门来说，发展公私合作，稳定了私人部门的投资来源，在较长时期内，可同时获得国有资产和国家订单；国家担保企业的成本，收益保障性增强；进行决策时，企业具有相对的独立性和自主性，可通过提高劳动生产率或降低成本来提高项目的总体收益。

（2）从国家层面来看，发展公私合作，降低了俄罗斯政府用于建设或支持具有重要社会意义的基础设施支出；通过与私人部门分摊风险，极大降低了政府预算及其他风险；拓宽了资金来源，使政府有能力实施新的建设项目；增强了政府投资的可信度，更加可能达到预期效果。

（3）从经济角度来看，发展公私合作，有助于加快俄罗斯基础设施建设和固定资产更新；通过引入创新和激励机制，提高建设、运营和管理质量；允许更多的私人资本进入市场；通过提高项目管理协议的质量和效率标准，改善产品和服务的质量；释放大量闲散资金，减轻预算压力。

相应地，俄罗斯在发展公私合作的过程中也面临着一定的风险：

（1）在企业层面，存在设计风险、建筑风险、商品或服务需求风险、经营风险、引资成本变动风险以及通货膨胀和汇率变动风险。

（2）在国家层面，主要的风险有法律变更、政治决策进程缓慢、政治上反对项目实施、宏观管理环节薄弱、项目的社会支持度不高、税收或其他调控方式

改变、初期可能出现抗议行动。

(3) 在合作层面的风险有：协议条款变更、实施公私合作经验不足、不可抗力、各参与方职权分配不合理等。

除上述风险外，由于公私合作具有广泛性，各参与者之间利益关系复杂，且交易成本高昂，俄罗斯政府在实施公私合作时，特别注重以下方面：保有对国有资产进行监督的职能；即使外部政治经济环境和条件不利，也努力在不变更合作条款的情况下保障合作的可持续性和稳定性；积极制定公私合作发展战略，不断完善其理论方法以提高公私合作效率。

三 俄罗斯公私合作在保障性住房领域的实践

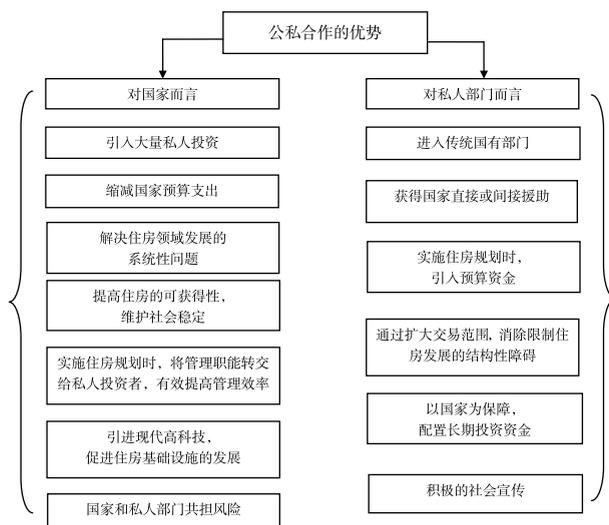
目前，俄罗斯公私合作已发展到一个新的阶段，开始从基础设施建设转向关系国计民生的社会领域，如住房公共事业、卫生保健和社会服务、具有商业前景的科学研究、创新经济等，这也为俄罗斯在保障性住房领域发展公私合作提供了广泛的政策和实践基础。所谓保障性住房，在俄罗斯是指政府在对中低收入家庭实行分类保障过程中所提供的限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准，具有社会保障性质的住房。在保障性住房领域发展公私合作，对解决俄罗斯中低收入阶层住房问题具有重要意义。

1. 发展公私合作是俄罗斯保障居民住房的有效手段

目前，虽然俄罗斯在住房领域取得了一定的成绩，但在提高保障性住房的可获得性，保障低收入居民获得舒适的住房方面依然存在很多问题。在经济危机和西方经济制裁双重影响下，2015年俄罗斯国家预算赤字严重，难以保障其住房政策的实施；提供保障性住房的资金支持机制不完善，且受外部经济、政治和社会因素影响很大；住房保障领域贷款机制不发达，大部分居民购房需依靠自有资金；卢布贬值严重，房价不断上涨，居民支付能力受限；住房建设市场长期垄断，房建公司资金来源不透明，阻碍了新建住房的增长，等等。

从图1可以发现，通过发展公私合作，私人部门可进入传统国有经济领域，获得国家担保和预算补贴，从而激活俄罗斯建筑业及相关产业；而政府部门则可缩减预算支出，提高住房规划的管理效率，保障居民获得舒适的住房。具体来说，促进公私合作能够带来如下积极效应：

图 1 俄罗斯发展住房保障机制公私合作的优势



首先，发展公私合作，一方面能够提高俄罗斯住房按揭贷款的可获得性，为居民提供住房保障，提升其生活水平和质量；另一方面，在公私合作的基础上，通过实施住房项目，能够将居民存款和社会闲散资金引入住房建设市场或其他相关实业部门，更好地解决住房资金短缺问题。

其次，在公私合作的基础上实施住房规划，能有效分散经营风险，国家财政支持更为住房建设和住房市场的进一步发展提供了可靠保障。国家和私人部门资金运作效率的提高以及公私部门合作效率的提高，都将对俄罗斯国家和地区经济增长、投资吸引力的增强产生重要的促进作用。

最后，发展公私合作，有助于协调俄罗斯联邦和各联邦主体的住房政策，增强俄罗斯住房保障机制的有效性，提高国有经济的竞争力，维护国家和社会稳定，促进国家和谐发展。

为有效处理政府与私人部门之间的关系，俄罗斯在以公私合作为基础实施住房规划项目时，首先启动的就是公私合作的立法程序，使其充分适应现代化发展要求；其次是明确政府在公私合作中的地位和战略任务，制定住房发展战略和专项规划，以实现优先发展目标；再次，不断完善住房领域公私合作的组织机构和管理办法，妥善解决公私合作中存在的矛盾和分歧；最后，为确保公私合作资金的充足性，国家提供长期资金担保，其中包括税收

和其他优惠政策等。

2. 在遵循公私合作原则的基础上，积极适应住房市场发展的具体要求

俄罗斯以公私合作为基础进行住房保障时，积极遵循公私合作基本原则：（1）公开性，即公私合作各参与者有权获悉合作方的财务和经济状况，及其所提供服务的标准与质量等，保证信息公开透明，为消费者提供与政府和私人部门沟通的渠道；（2）连续性，即实施按揭住房规划时，确保公私部门合作的连续性，以及整个项目执行期间合作条款（如合作双方的权利义务、国家资金支持形式以及私人部门最低收入等）的连续性；（3）可选择性，即为获得最大的社会效益，俄罗斯公私合作的形式和种类可以灵活调整；（4）适应性，即公私合作项目具有极强的适应性，可以根据复杂的外部环境和条件进行调整；（5）经济合理性，即在公私合作框架下，私人部门依然以获取利益为主要目标，自主决策，政府不干涉私人部门的经营管理活动；（6）协同性，即在公私合作中，各参与主体通过合作，提高解决住房问题的效率。

除上述基本原则外，俄罗斯在发展保障性住房领域公私合作时，还注意以下因素：

（1）满足中低收入阶层居民的住房需求：在发展公私合作时，俄罗斯首先考虑到为低收入者、刚毕业参加工作的年轻人、多子女家庭、战争中负伤或致残的军人等提供保障性住房，通过完善国家的财政金融工具，提高这些居民住房的可获得性，以促进国家住房问题的解决。

（2）尊重住房保障领域公私合作各参与主体的合法权益：在发展公私合作时，俄罗斯政府支持其他参与主体的业务活动。例如，为按揭住房贷款提供国家担保；在实施公私合作规划时，进行联合融资；质押房屋产权移交给银行后，对无家可归的公民进行安置等。

（3）保证公私合作项目的基本指标与现代化社会经济条件和社会发展战略相适应：在制定住房保障领域公私合作规划时，充分考虑俄罗斯联邦及各联邦主体的财政能力、信贷机构和投资者的财务可行性、人口特征、劳动市场状况、居民收入和生活水平、建筑业发展状况等。

（4）维护良性竞争：在发展住房保障领域公私合作时，俄罗斯政府通过引入公开透明的项目及其参与者遴选程序，充分利用私人部门的潜力，同时缩减联邦层面在住房保障方面的财政支出。

(5) 贯彻国家优先原则：通过公私合作实施住房保障项目，是俄罗斯住房政策的重要组成部分，是解决特殊阶层住房问题的重要手段。因此，在合作过程中，俄罗斯始终以国家利益和居民的居住权利为优先考虑。

(6) 注重监督的连续性：在支持公私合作项目的同时，俄罗斯政府对住房保障项目的实施情况、私人部门的业务活动、联邦及地方各级财政专项资金的利用情况、外部资金的注入、住房按揭规划的实施结果进行监督，并为住房保障领域公私合作各参与主体提供咨询服务。

3. 通过促进参与主体多元化，发展保障性住房领域公私合作

在制定公私合作发展战略时，俄罗斯对住房保障领域各参与主体的特征及相互关系进行了规范，系统分析了促进或阻碍各主体发展的内外部因素、各主体的主要职责，以及保障性住房领域公私合作的主要发展方向。

俄罗斯保障性住房领域的参与主体包括：

(1) 贷款人，即中低收入阶层，包括城市低收入者、年轻家庭（结婚不超过三年）、青年专家和学者、多子女家庭（三个或三个以上子女）、战争中负伤的军人等，他们与银行或信贷机构签订信贷合同，或购买其他非信贷机构债券，利用贷款获得住房；

(2) 按揭贷款机构，指以银行为代表的信贷机构及其他依法提供按揭贷款或债券的法人实体。他们或根据住房按揭项目所规定的条款和要求，通过评估贷款人的支付能力和信誉为其提供按揭贷款；或在俄罗斯联邦、各联邦主体行政机关的担保下，为建筑公司提供贷款，并评估住房按揭项目的运行效率；

(3) 俄罗斯联邦及各联邦主体的立法和行政机关，其主要职能包括：制定并完善相关法律，为发展住房保障领域公私合作提供政策支持；明确各参与主体进行合作应遵循的原则，为合作项目的实施提供制度保障；制定并实施住房按揭贷款规划；组织项目遴选活动，合理引入私人机构；为贷款人和按揭信贷机构发放预算补贴，提供税收优惠；监督项目的实施情况并对效率进行评估，协调项目实施过程中产生的各种问题和争端；

(4) 投资者，指从住房按揭贷款机构或二级市场操作者手中购买有价证券的法人或自然人，包括投资银行、保险公司、养老金、股份投资基金、外国投资公司和俄罗斯公民等；

(5) 保险公司，指为住房按揭市场的参与主体提供财产保险、个人保险和

风险保险的法人；

(6) 评估机构，指为抵押住房进行专业评估的法人或自然人^①；

(7) 房地产经纪公司，指在住房市场上合法进行房屋买卖的专业性中介机构，他们接受买方或卖方委托组织交易活动，为交易双方提供多种选择方案，协助其签订交易合同，并参与抵押房屋拍卖等；

(8) 其他行政机构，如俄罗斯联邦登记机关，对住房交易、产权变更、按揭贷款合同签订等活动进行登记，并保存所有记录；公证机关、房产证发放机构、监督机构和法律咨询机构等。

俄罗斯保障性住房领域的主要参与主体及其优先发展目标和限制因素见表1。从表1可以看出：俄罗斯保障性住房领域的参与主体具有广泛性、多样化特征，它使得俄罗斯住房领域的公私合作进程变得更加复杂。

表1 俄罗斯保障性住房领域主要参与主体及其优先发展目标和限制因素

参与主体	优先发展目标	限制因素
贷款人 (中低收入群体)	最大限度满足住房需求，低成本获得购房或建房所需资金。	收入水平低，贷款的可获得性也相对较低；房价上涨速度加快；交易成本和贷款利率较高；按揭贷款时间较短；首付比例较高；住房租赁机制不完善等。
政府部门	解决社会经济问题，保障居民住房可获得性，最大限度降低住房领域的预算支出，提高住房预算的支出效率，控制信贷额度和按揭贷款利率，保障社会稳定，促进国内生产总值增长，提高投资吸引力，发展金融市场。	国家及各地方政府预算赤字；对公私合作发展规划参与者进行甄选缺乏理论基础和科学方法；缺乏住房领域实施公私合作的实践经验以及项目效率评估的理论方法等。
信贷机构	保障必要的利润水平，维护自身经济利益；扩大按揭贷款规模，确保贷款资金的回收，降低风险。	资金追缴程序不完善；在金融市场利率上升的条件下，无法保障住房按揭贷款利率的长期稳定；长期信贷资金不足，利用效率低下且风险较大；缺乏大型投资组合服务经验等。

^① Постановление Правительства РФ от 11.01.2000 г. № 28 “О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации” .

按揭机构	保障必要的利润水平，发展住房按揭信贷体系。	缺乏法律基础；国内按揭证券市场发展受限；在申请再融资抵押贷款时，信息和资料准备不足；申请国家按揭信贷支持的程序繁冗复杂，无法保证在一个预算年度内安排业务活动；专业人员稀缺等。
建筑公司	保障必要的利润水平，维护自身经济利益，弥补住房建设的支出。	在生产建筑材料及建造和销售住房时，存在大量垄断现象；在分配土地，批准、登记房产权时，存在行政司法障碍、寻租现象等；缺乏建筑场地规划机制；建筑公司住房贷款的可获得性有待提高等。
保险公司	保障必要的利润水平，维护自身经济利益，确保保险支付的及时性和充足性；扩大业务范围，并不断提高保险公司的评级。	发展住房按揭信贷的经验不足；缺乏保险信贷风险的系统性研究；信贷风险水平评估的统计数据不充分等。
投资者	保障必要的利润水平，维护自身经济利益，确保自有资金投入的可靠性。	俄罗斯银行房贷列表中对引入按揭证券进行限制；发放投资按揭证券缺乏立法基础；由国家担保的住房按揭贷款机构债券和住房证券投资受限等。

4. 通过完善住房保障机构职能，确保公私合作机制发挥作用

为协调和规范俄罗斯住房保障领域各主体之间的合作，由俄罗斯公私合作发展中心制定权威、独立和公开透明的战略性住房发展规划。俄罗斯公私合作发展中心在住房保障领域执行以下职能（见图2）：在公私合作的基础上，制定住房按揭规划并对其进行评估，选择最优方案加以实施；进行投资分析，并安排住房项目融资；保证政府机关对投资项目的技术性支持，为居民和私人部门提供咨询服务，包括筹备住房按揭规划及其相关文件（招标条件和合同等）、进行谈判、财务分析、评估风险等；协调行政机关、地方自治机构和私人部门之间的关系，确保住房按揭项目与国家发展方向一致；管理并不断创新住房保障领域公私合作的形式和方法以及具体的实施机制；监督并评估住房按揭项目的有效性；组织和培训公私合作领域的专业人员等。

住房按揭贷款股份公司（АИЖК）是保障和协调俄罗斯住房保障领域公私合作的另一个重要机构。通过住房按揭贷款股份公司进行住房按揭信贷证券化，

是俄罗斯发展住房保障领域公私合作的关键。1997年，为保障商业银行的流动性，俄罗斯联邦成立了全资股份公司——住房按揭贷款股份公司，用来管理国有资产。成立之初，俄罗斯住房按揭贷款股份公司的任务在于，在联邦专项规划“自有住房”的框架下，建立和发展按揭住房贷款体系；2003年，它被列入俄罗斯18家战略重点国有企业之列；2005年，住房按揭贷款股份公司成为俄罗斯建立和发展住房按揭贷款再融资机制的主要载体及基本制度要素；2009年，俄罗斯政府为向失业及低收入贷款人提供住房支持，住房按揭贷款股份公司成立了第一家子公司——住房按揭贷款重组股份公司；2011年，住房按揭贷款保险公司注册成立，用以促进按揭保险服务市场的发展；2012年，国际评级机构“标准普尔”将俄罗斯住房按揭贷款公司的评级提升至A2级。作为按揭贷款二级市场的协调者，住房按揭贷款股份公司为俄罗斯住房按揭贷款的发展奠定了组织基础。住房按揭贷款股份公司的运营目标在于，保障居民住房的可获得性，建立并发展长期住房按揭信贷，包括为银行长期按揭贷款吸引资金。其主要任务在于，规范住房按揭贷款程序，降低信贷风险；发行按揭证券；建立长期按揭信贷市场，通过再融资确保银行有充足的流动性；支持按揭信贷市场在政府部门、国家机关和各联邦主体中的利益等。

图2 俄罗斯公私合作发展中心在住房领域的主要职能

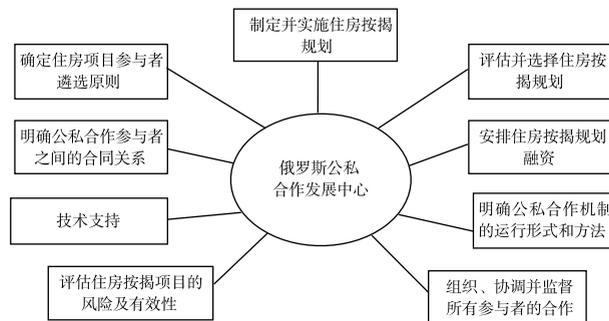
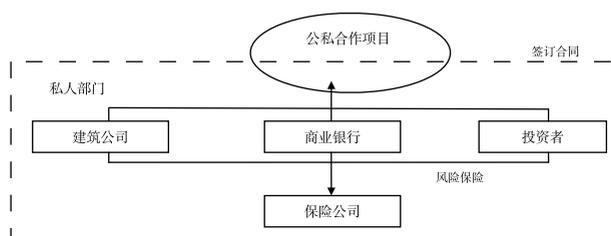


图3展示了俄罗斯住房保障领域公私合作的运行机制：首先，俄罗斯政府与若干公司签订合作协议，明确私人部门参与住房公私合作应遵循的原则；随后，公私部门签订具体的住房按揭项目协议，包括将预先商定的合作条款以法律形式确定下来；在项目框架下，制定并协商发展计划及其他规划文件；评估各参与者的合作效率等。住房建设项目的组织者和执行者——建筑公司或利用自有资金，

或通过住房按揭贷款股份公司提供的信贷资金，或通过其他方式吸引资金，制定工程预算，购买或租赁土地，为建筑工程或房屋装修投资。俄罗斯各联邦主体行政机关代表国家为建筑公司提供住房建设用地或住房用地使用权限。俄罗斯住房领域公私合作正式启动后，私人部门或信贷机构开始为住房建设融资，包括国家专项信贷资金或国家担保。而国家在合作协议期限内，需为项目提供政策支持，或共同为项目融资，为投资资金的返还及利润获取提供保障，或通过其他方式降低投资风险。

图3 俄罗斯住房领域公私合作的运行机制^①



5. 俄罗斯保障性住房领域公私合作的发展方向

俄罗斯政府实施的住房规划虽然在一定程度上改善了居民的居住条件，但同时也存在诸多不足：（1）对住房按揭贷款利率进行补贴，不仅导致俄罗斯联邦预算赤字增长，也不能惠及广大居民，因为限制住房市场发展的主要因素不是贷款利率，而是居高不下的房价；（2）在大多数情况下，住房按揭贷款和抵押贷款再融资的全过程由信贷机构、房地产经纪公司、评估公司和保险公司等全权代理，而住房市场的其他主体很少参与；（3）实施住房规划时，按揭住房贷款利率低于市场平均水平，不利于吸引私人投资，极大降低了住房领域的投资积极性，限制了住房规划的实施规模；（4）国家财政支持具有局限性。通常来讲，预算拨款远远不足以涵盖住房规划实施的所有阶段，甚至有时在规划前期这笔资金便已用尽。将国家预算作为住房按揭贷款的资金支持来源，既无法刺激建筑业信贷机制的发展，也不能从总体上满足住房需求。

有鉴于此，俄罗斯将其未来发展保障性住房领域公私合作的主要方向设定为：

^① Савруков А. Н. Финансовое обеспечение жилищных программ в России на принципах государственно - частного партнерства. Диссертация, 2013 г.

(1) 刺激住房建设的发展, 增加保障性住房供给。在这一领域采取的主要措施有: 完善城市建设法和土地法, 确定公开透明的建设用地划拨程序, 逐步消除行政障碍, 降低建筑公司经营成本; 为建筑公司提供国家担保, 通过地区预算为贷款人提供利率补贴, 赎买未建成住房; 加快工薪阶层住房基础设施建设; 根据国家区域发展优先方向, 对建筑材料的生产和现代化改造提供利率补贴; 为建筑公司提供税收优惠; 实现融资机制的多元化, 在建筑市场引入竞争;

(2) 发展住房一级市场的按揭信贷。俄罗斯主要通过刺激潜在贷款人和信贷机构, 来促进住房按揭信贷一级市场的发展。为此, 俄罗斯采取的主要措施有:

首先, 提高住房按揭贷款的可获得性, 刺激潜在贷款人。具体措施是: 规范和统一住房按揭贷款的获得程序和条件, 实施住房按揭贷款资助计划, 为低收入阶层居民, 如青年学者、公务员和军人等提供优惠按揭贷款; 根据贷款人的月收入水平, 确定其应支付的最高金额; 逐步降低按揭贷款利率和信贷风险, 完善按揭保险系统, 以刺激居民的贷款积极性; 当贷款人失去还款能力时, 可由住房按揭贷款股份公司为其提供担保, 或由住房按揭贷款重组股份公司协助其进行债务重组, 贷款人还可运用“母亲资本”等偿还自身债务; 设立可调动资金, 对失去住房的居民进行安置; 建立并完善移民的住房安置体系。

其次, 刺激信贷机构, 增加住房按揭贷款的发放。为支持银行发放按揭贷款, 俄罗斯政府为银行提供专项贷款, 同时, 根据银行的资本充足度, 对银行信贷的风险等级进行分类; 发展征信机构, 并明确规定, 银行有权通过征信机构获悉贷款人的信用状况, 无需征求贷款人的同意; 规范房地产市场, 建立按揭信贷和房产市场的数据统计系统, 并提高其数据分析的质量和可信度; 增强司法体系的运作效率, 逐步简化抵押房产的追偿申请程序, 包括诉讼外追偿; 在对抵押房产进行拍卖时, 确保实施程序的公开性和透明度;

(3) 发展住房按揭贷款融资机制, 促进按揭证券流通, 提高国内贷款需求。俄罗斯按揭贷款股份公司在融资方面发挥着重要作用。首先, 它为住房融资提供国家担保, 以吸引更多的机构投资者, 如养老基金和保险公司等; 其次, 将住房按揭债券作为一种投资工具, 不断优化其结构和发放条件, 以最大限度适应有价证券市场需求, 并将按揭债券列入中央银行回购协议清单之中; 最后, 允许符合国家监督机关要求的银行发行按揭债券, 并对其进行调节和监督, 当其他债券发行机构出现破产或其他财务问题时, 按揭贷款股份公司将维护债券持有人的合法权益;

(4) 完善立法基础，为保障性住房领域公私合作各参与主体提供税收优惠。首先，通过规范法律程序，降低住房按揭信贷的风险。例如，完善抵押财产的追偿程序；对按揭成数指标进行限制；避免按揭贷款发放过于集中，降低地域性风险；发展信用风险保险和对建筑商的强制责任保险。其次，俄罗斯为住房市场各参与主体提供税收优惠：降低低收入居民按揭住房的应税税率；加大对按揭贷款机构利息收入的税收扣除力度；根据房地产开发商的基础设施建设成本，降低其应税利润；对于参与改善居民住房条件的其他相关企业，采用更科学的方法计算其应缴纳的利润税。

(5) 引入新的公私合作方式，完善住房按揭规划的实施机制。在未来一段时期，俄罗斯还将进一步完善住房保障领域的公私合作具体方式。例如，制定公私合作构想和原则，为保障性住房领域公私合作的发展提供组织和经济基础；确定参与俄罗斯住房保障领域公私合作的最有效合作方式，不断监督合作进程，并从理论上论证各种方式实施的可能性；通过评估住房按揭信贷的效率和区域住房按揭信贷的潜力，确定按揭对居民住房保障程度的影响；不断优化国家对住房按揭规划的支持方式。

俄罗斯公私合作的发展打破了传统公私合作只用于基础设施建设的局限性，将其模式广泛应用于具有重要社会经济意义的公共服务、民生服务等方面，更高效地满足了社会公共需要。如在住房保障和住房公共事业领域，俄罗斯通过发展公私合作，有效引入非政府的企业主体和民间资本，一方面促进了建筑业及相关产业的发展，保证了保障性住房的有效供给；另一方面，保障了俄罗斯低收入阶层获得住房援助，提高了现有住房的稳定性和舒适度。住房问题既是民生问题又是发展问题，关系到广大人民群众切身利益。俄罗斯在住房保障领域发展公私合作的实践探索，对我国保障性住房问题的解决具有一定的借鉴意义。

(责任编辑 李中海)