

# 国家规划视角下的 俄罗斯住房政策评析\*

丁 超

**【内容提要】** 住房规划是俄罗斯住房政策的集中体现，出于提高规划支出效率而设置的各项指标，则为评估住房政策效果提供了有益参考。本文以此为基础，结合国际通用的住房政策评估指标，构建涵盖住房各部门和各类居民群体的更为全面、细致的指标体系，分析近年来俄罗斯政府在保障居民住房和公用服务方面取得的成绩和存在的问题。总体来看，俄罗斯住房保障水平日益提高，住房可支付性提升较快，但建筑行业正面临新一轮的政策冲击；住房按揭贷款发放规模呈波动上升态势，但按揭市场利率依然偏高；俄政府严格控制公用服务价格，补贴尽量落到实处，囿于基础设施老化严重，居民对住房公用服务的满意度难以提高。基于外部经济形势不确定性增强和内部结构性矛盾凸显，国家规划开始向项目模式过渡。国家项目“住房与城市环境”首先应取得的突破在于，解决开发商的资金困境、刺激居民的按揭需求。

**【关键词】** 俄罗斯 住房政策 国家规划 效果评估

**【作者简介】** 丁超，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

## 一 文献综述和评估指标的选择

俄罗斯通过实施国家规划构建起住房保障制度的基本框架，近30年来，政府在推动住房建设与供给、规范住房和按揭市场、协调住房公用事业发展等方面依然发挥重要作用。2012年11月出台的《保障俄罗斯居民舒适优惠的住房和公

---

\* 本文为教育部国别区域研究课题“普京第四任期俄罗斯政治发展走向的财政经济支撑”（19GBQY072）、中国社会科学院青年项目“俄罗斯财政政策及其宏观经济效应研究”（2020YQNQD00118）阶段性成果。

用服务》是俄罗斯协调住房部门发展的指导性文件，共包括三项子规划：《创造条件保障俄罗斯居民负担得起的舒适住房》《创造条件保障俄罗斯居民优质的住房公用服务》和《保障国家规划的实施》。此后分别于2014年4月和2017年12月对其进行了修订，建设和住房公用事业部成为规划的唯一责任主体。2018年俄罗斯推出国家项目“住房和城市环境”，住房规划开始向项目管理模式过渡。

中国学者对俄罗斯住房保障制度的研究倾向于从公共政策和社会保障政策出发，将住房政策置于民生制度框架内，认为其弥补了全面私有化和市场化改革过程中出现的矛盾，形成了“转型的必要缓冲”。在此基础上，俄罗斯政府积极构建适应市场经济的住房制度，通过刺激需求、增加供给、减少行政障碍等方式影响住房市场发展。但由于住房按揭市场起步较晚，按揭信贷机制仍不完善，还不能成为解决住房问题的良药。而关于住房公用服务的改革，学者们几乎一致认为，其缓慢的进展拖累了社会领域的其他改革，要走出困境并非易事，尤其是要将市场调节与政府主导相结合<sup>①</sup>。俄罗斯学者则更侧重于为国家住房政策提供可行的建议，在动态多变的制度环境下，规避不利的外部形势和国内政治经济转型对居民住房保障产生的负面影响<sup>②</sup>。

近年来，俄罗斯住房规划的新发展以及住房建设部门的新趋势，催生了新一轮研究热潮。奔茨等人详细分析了俄罗斯住房建筑业发展的正反两方面趋势——

<sup>①</sup> 详见：张丹：《俄罗斯住房体制转型评析》，载《俄罗斯学刊》2019年第6期；姜文龙、周海欣：《俄罗斯住房租赁市场改革及其借鉴》，载《价格理论与实践》2018年第12期；叶召霞：《试析当代俄罗斯住房公用事业改革》，载《俄罗斯研究》2013年第4期；叶召霞：《当代俄罗斯住房管理初探》，载《西伯利亚研究》2014年第2期；高际香：《俄罗斯住房市场分析》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2011年第9期；高晓慧、高际香：《俄罗斯住房制度改革及绩效》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2008年第8期；肖来付：《从住房问题看俄罗斯的住房社会政策》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2010年第5期；高际香：《俄罗斯住房保障的政策与措施》，载《国际资料信息》2011年第8期；余南平：《俄罗斯住房政策与住房市场的现状和未来》，载《俄罗斯研究》2006年第1期。

<sup>②</sup> Мирской В. П. Особенности разработки и реализации государственной политики в жилищной сфере//Гуманитарные и социальные науки. 2010, № 6; Бондаренко М. В. Государственная жилищная политика: повышение уровня доступности жилья//Научный журнал Вестник Ассоциации Вузов Туризма и Сервиса. 2010, № 2; Коняхин Г. В. Государственная жилищная политика в России: сущность, проблемы, пути решения//Ориентир: Сб. науч. трудов кафедры социальных наук и государственного управления МГОУ. Вып. 12. - М.: Изд - во МГОУ, 2011. - С. 27 - 38 (0, 75 п. л.); Сабирджанов Ф. Р. Источники финансового обеспечения реализации жилищной политики России//Вестник СГСЭУ. 2011, №5. - 0, 5 п. л.; Филюшина К. Э., Минаев Н. Н. Программное финансирование социально значимых проектов в строительстве и жилищно - коммунальном комплексе (на примере государственной программы "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"). Финансы, Кредит и Банки, 2015 г.; Косарева Н. Б. Реализация национального проекта "Жилье" остается приоритетной задачей для нашей страны//Национальные проекты. М., 2012. № 11; Гузиков Л. А., Плотникова Е. В., Колесников А. М. Оценка эффективности реализации жилищной политики в регионах. //Научный журнал НИУ ИТМО. Серия Экономика и экологический менеджмент. 2017, № 4. Стр. 3 - 15.

建筑数量逐年增加，但在建数量有所减少。建筑部门的经济机制正在发生重大变化，制度环境的改善降低了居民消费者的风险，但开发商的业务流程则更为复杂<sup>①</sup>。茹奇科夫提出，俄国内学者总是倾向于将住房问题归因于“生产不足”，几乎所有规范住房部门发展和反映住房政策的文件都集中在住房的建造过程和投资周期，包括融资、设计、建设和运营。但实际上，新建和重建住房都应与该地区的存量住房及其社会目标相适应，否则依然会缺乏市场吸引力，导致“结构性短缺”<sup>②</sup>。萨利尼科夫通过评估存量住房的房龄结构，并将其与2025年前国家住房政策目标进行对比分析，提出未来十年住房需求的内涵将有所变化，相对于住房供应，房屋和公用基础设施质量、城市环境等问题将被优先考虑<sup>③</sup>。“城市经济研究所”基金会主席科萨廖娃的研究表明，欧美发达国家更加重视改善城市环境，导致住房可负担能力有所下降，呈现出与俄罗斯截然不同的发展态势。俄罗斯政府也应将提高居民住房的可获性、改善住房公用服务的质量与城市环境和整体规划相联系<sup>④</sup>。斯捷尔尼克认为，国家项目“住房和城市环境”中要求的数量指标处于客观的低水平，基本不存在无法实现的风险。为确保供给和需求的可持续增长，应推动结构性改革，采取刺激性财政措施，吸纳更多闲散资金进入住房市场，并引入提高住房开发盈利性的经济和法律机制<sup>⑤</sup>。

通过对比国内外既有研究成果不难发现，国内学者更多地关注俄罗斯住房制度改革进程、政策措施、存在问题及阻碍因素，在研究方法上则以归纳性描述为主，对俄罗斯住房政策的实际效果还缺乏系统性研究，对于其住房部门的新发展也鲜有关注。

在俄罗斯，由建设和住房公用事业部负责确定住房规划效果的评估指标及拟达到的预期目标。《保障俄罗斯居民舒适优惠的住房和公用服务》规划中共设置了三项指标：年新增住房面积、年投入运营的住房数量和住房的可支付性。这三项指标虽具有全局性和统筹性，能够直观反映居民住房的可获得性，但远不足以展示俄罗斯住房政策的效果，还需从其下设的各项子规划的指标入手，进一步细化。由于住房专项规划

① Бенц Д. С., Хидиятулина Л. М. Тенденции развития жилищного строительства в России. // Вестник Челябинского государственного университета. 2019, № 3 (425). С. 67 – 77.

② Жучков О. А., Тупикова О. А. Объективные перемены в стратегии развития жилищного строительства // Universum; Технические науки; электрон. научн. журн. 2017, № 1 (34).

③ Сальников В. А., Михеева О. М. Развитие подходов к анализу и прогнозированию состояния и динамики жилищного фонда России. // Проблемы прогнозирования, 2019, № 4. Стр. 106 – 116.

④ Косарева Н. Б., Полиди Т. Д. Доступность жилья в России и за рубежом. Вопросы экономики. 2019, № 7. С. 29 – 51.

⑤ Стерник С. Г. Улучшение жилищных условий населения: проблемы достижения национальной цели. // Проблемы прогнозирования, 2019, № 4. С. 95 – 105.

的实施基本贯穿了俄罗斯住房政策发展的各个阶段，我们将以其为例进行深入分析。

《俄罗斯联邦住房专项规划（2010~2015年）》的效率指标共七项，分别为综合指标、国家支持青年家庭解决住房问题指标、住房建设发展指标、国家保障符合联邦法律规定的住房困难群体住房义务的完成指标、公用基础设施建设指标、建筑规范的更新指标，以及计划在《促进住房建筑业发展》框架下划拨的建筑用地上建造住房的比重指标。《俄罗斯联邦住房专项规划（2015~2020年）》对评估指标进行了调整，包括一个综合指标（在规划框架内改善居住条件的公民数量）和涵盖四个方向的六个指标，分别是：（1）国家支持年轻家庭解决住房问题的水平指标，包括获得住房证书的年轻家庭数量和规划框架内获得住房的年轻家庭占比；（2）刺激住房建设的指标，即《俄联邦主体住房建设刺激规划》框架下投入运营的住房规模；（3）国家保障符合联邦法律规定的住房困难群体住房义务的完成指标，包括属于联邦法律规定应获改善住房条件的公民数量及其占比；（4）表明为某些公民群体提供住房措施有效性的指标，即《保障某些公民群体住房》子规划框架内改善住房条件的公民数量。

两个阶段住房专项规划的指标设置虽较为详细，但也存在诸多缺陷：一是评估指标繁多且较为复杂，无法清晰地体现出住房政策的层次性；二是某些评估指标可以剔除或不作考虑，如完全按照规划值执行且缺乏完整数据的住房建筑规范的更新指标；三是归属性设置不合理，如国家支持年轻家庭解决住房问题虽体现了俄罗斯住房政策倾斜程度，但它并不足以作为单独的一个评估指标。

从受益群体来看，俄罗斯住房政策应包含两个层次，即普通居民和政府负有保障义务的住房困难群体。从政策覆盖的范围来看，又可包括住房建设、住房按揭和住房公用事业三个方面。本文尝试在建设和住房公用事业部所设置的评估指标的基础上，重新构建俄罗斯住房政策效果的评估体系：一是对于俄罗斯居民总体住房保障水平的测度，其中包括综合指标（人均居住面积、住房可支付性）和各住房部门的发展指标（住房建设指标、住房按揭指标和住房公用事业指标），二是对于俄罗斯住房困难群体保障水平的测度，拟对国家采取的特殊政策进行分析。在各项指标的框架内，也将设置合理的子指标，以期更为清晰地展示俄罗斯住房政策的实施效果。

## 二 俄罗斯居民总体住房保障水平的测度

### （一）住房保障水平

在俄罗斯，居民的住房保障水平首先通过人均居住面积来反映，它显示了住房

建筑业的发展与人口数量之间的对比关系，是衡量居民生活水平的重要指标之一。如表 1 所示，近年来俄罗斯居民的住房保障水平保持了较为稳定的增长态势，从 2005 年的 20.8 平方米增加到 2018 年 25.8 平方米，增加了 24%。2015 ~ 2018 年，俄罗斯人均居住面积分别同比增长了 2.95%、2.05%、1.2% 和 2.38%。其中，城市和农村的人均增长较为均衡。

俄罗斯中央住宅和公共建筑设计研究院曾提出“健康住房”的概念，认为公民住房保障水平应不低于人均 19.5 平方米，保证房间足够宽敞，使其不至于影响居民的生育状况、提高发病率等。但也有学者提出，“健康住房”中应安排独立的厨房、卫生间和储藏室，使家庭成员在学习和开展业余活动时不受空间限制，因此居民的住房保障水平至少应达到人均 28 平方米<sup>①</sup>。从表 1 中的数据可以看出，俄罗斯在 2005 年便达到了“健康住房”的标准，但距离人均 28 平方米的新标准还存在一定的提升空间。按照联合国规定的住房保障水平要求以及国家项目“住房和城市环境”设定的 2024 年前住房政策的目标任务——人均住房面积不低于 30 平方米，俄罗斯目前的住房保障水平还不是很高。此外，俄罗斯的人口形势一直处于恶化状态，客观上也为人均居住面积的增长提供了条件。

表 1 1995 ~ 2018 年俄罗斯住房保障水平（单位：平方米）

|       |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|       | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 全境    | 18.0 | 19.2 | 20.8 | 21.0 | 21.4 | 21.8 | 22.2 | 22.6 |
| 其中：城市 | 17.7 | 18.9 | 20.4 | 20.7 | 21.1 | 21.4 | 21.8 | 22.1 |
| 农村    | 18.7 | 19.9 | 21.9 | 22.0 | 22.5 | 22.9 | 23.4 | 24.0 |
|       | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 全境    | 23.0 | 23.4 | 23.4 | 23.7 | 24.4 | 24.9 | 25.2 | 25.8 |
| 其中：城市 | 22.5 | 22.9 | 22.9 | 23.3 | 24.0 | 24.5 | 24.8 | 25.4 |
| 农村    | 24.5 | 24.8 | 24.7 | 25.0 | 25.6 | 26.1 | 26.6 | 26.9 |

资料来源：Основные показатели жилищных условий населения. <https://www.gks.ru/folder/13706>

提高居民住房保障水平的必要条件是扩大住房建设规模。若将解体前的 1990 年新增住房面积作为基准，整个 20 世纪 90 年代建筑业的发展均未能恢复到该水平，2000 年甚至仅为 1990 年的 49%。随着能源原材料价格日益走高，俄罗斯经

<sup>①</sup> Николаев С. В. Еще раз о "Доступном и комфортном жилье – гражданам России". URL: <http://www.ingil.ru/affordable-housing/13-affordable-housing.html>

济的崛起带动了建筑业的规模扩大,2008年的新增住房面积超过1990年4个百分点。受全球金融危机的影响,建筑业开始萎缩,至2011年才重新恢复到解体前水平。2013~2014年迎来高峰阶段,一年内该指标上升了23个百分点。由于2014~2015年俄经济陷入双重危机,房地产开发项目急剧缩减(从项目启动到交付的平均时间间隔为2.5~3年),住房建设面积已连续4年呈下降态势<sup>①</sup>。总体而言,2018年俄罗斯新增住房面积比1990年增加了23个百分点。

与此同时,危房面积在逐年增加,2018年为2550万平方米,比2000年的950万平方米增长了近170%,超过2013~2014年的最高水平。每年均有大面积的住房由于不再适宜居住而需要报废,2010年以前,报废的住房面积甚至超过了存量危房面积。需要政府组织居民从中迁出的住房根据破损程度可分为危房和老旧房两类。1990~2014年间,俄罗斯危旧住房面积从320万平方米增至930万平方米,增长了将近3倍,其中,老旧房屋面积由290万平方米扩大到700万平方米,增长了140%。2014年,俄罗斯危旧住房所占比重为2.7%,但依然为1990年的2倍。自2015年起,俄罗斯不再统计老旧房屋面积,建设和住房公用事业部仅提供危房面积及其占比的数据。

根据其他国家的经验,若要在一个合理时间内(人的生命周期)彻底改善居住条件,那么该国的住房建设积极性应保证每年人均新增住房面积达到1平方米。例如日本年均增长0.9~1平方米,美国为0.7~0.8平方米,法国和德国为0.7平方米左右<sup>②</sup>。俄罗斯人均新增住房面积,2001年仅为0.22平方米,2008年增长到0.45平方米,2015年达到最高点0.59平方米,之后缓慢回落至2018年的0.52平方米。虽然俄罗斯在该指标取得了显著的成绩,但从对比结果来看,还很不乐观。

## (二) 住房可支付性

住房可支付性是俄罗斯各时期住房规划中政策效果评估的关键指标,主要衡量方法有三种:一是剩余收入法,即通过比较家庭剩余收入与按揭年还款额之间的大小关系确定其住房支付能力;二是房价收入比,即市场居住单元的中间价格

<sup>①</sup> Стратегия развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года. <https://www.сметчик.рф/assets/uploads/documents/63664f69.pdf>

<sup>②</sup> При строительной активности в 1 кв. м на человека в год сегодняшний средний уровень обеспеченности жильем в странах ЕС теоретически может быть достигнут Россией всего через 16 лет. / Категория: Аналитическая информация. Опубликовано 28.05.2014. <http://www.fcfdom.ru/>

与中间家庭的年收入之比；三是住房可支付性指数，考察的是住宅市场中位数收入水平的家庭对中位数价格住宅的承受能力。剩余收入法常被用于微观层面的住房能力测定，后两者适用于在宏观层面衡量社会的整体房价水平。

在俄罗斯，住房可支付性水平主要通过“房价收入比”来测度，它反映了家庭通过储蓄购买住房所需的时间。目前该指标被广泛应用于《保障俄罗斯居民舒适优惠的住房和公用服务》《2030年前俄罗斯住房建设发展战略》及其下设的各项子规划等官方文件中，部分科学研究和出版专著中也采用这一指标。俄罗斯国家规划的年度报告显示，2017年俄罗斯住房的可支付性已经降至2.6年<sup>①</sup>。根据住房可支付性的国际分类（表2），俄罗斯已然步入最高等级，在《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》实施的2025年前，俄政府还计划着力将该指标降至2.3年<sup>②</sup>。

表2 住房可支付性的国际分类

| 住房市场等级 | 住房可支付性 |
|--------|--------|
| 住房可支付  | 3年以下   |
| 一般可支付  | 3~4年   |
| 住房较难支付 | 4~5年   |
| 基本不可支付 | 5年以上   |

但通过对俄罗斯国家统计局公布的数据测算，情况还没有如此乐观：2008年以来，在住房一级和二级市场，可支付性确实大幅提升。2007年俄罗斯房价收入比为7.78年（一级市场）和7.73年（二级市场），2018年分别降至3.45年和3.06年，尚处于“一般可支付”阶段。根据俄罗斯城市研究所的测算，尽管近年来该指标基本保持了积极的动态，但俄罗斯住房可支付性还存在较大的地区差异，甚至在很多地区居民基本无法获得住房。

引起俄罗斯住房可支付性偏差的因素可能在于：（1）在市场化改革初期，根据华盛顿城市经济研究所专家的建议，俄罗斯将典型住房面积设定为54平方米，根据三口之家提供住房补贴的社会标准以18平方米为基准，而不是以当时

<sup>①</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года. ст. 194. <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment?year=2018&quarter=4>

<sup>②</sup> 俄罗斯国家规划官方网站，<https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/05>

的居民住房保障水平 14 ~ 15 平方米为基准。而事实上，直到 2014 年俄罗斯公寓楼的面积才达到 54 平方米的平均标准<sup>①</sup>。（2）在计算俄罗斯住房可支付性时，往往缺乏当地市场的住房价格数据，只能根据地区（联邦主体）和整个国家的住房平均价格进行计算，且通常是基于“手动”收集的市场信息，很难获取官方统计数据<sup>②</sup>。相比俄罗斯，欧美发达国家一般采用“住房可支付指数”（或称“住房可负担能力指数”）来衡量，它显示了中等收入家庭支付银行住房贷款的能力。近年来，俄罗斯学者也在呼吁改变住房可支付性的衡量标准。

因此，有必要对俄罗斯住房按揭市场的发展状况进行分析。按揭贷款对俄罗斯居民来说，还是一种新兴的银行产品。近年来按揭贷款的发放规模增长较快，说明居民对于其条件（包括首付款、利率等）的接受程度提高，运用按揭贷款建设和购置住房的比重也就很高。住房按揭贷款的发放规模呈现波动上升态势，2018 年达到 30 131 亿卢布，同比增长 49%，刷新了俄罗斯住房按揭市场的纪录。同时，俄罗斯通过联邦住房集团（前身为住房按揭贷款股份公司 АИЖК）发放的优惠贷款比重不断下降，原因在于符合放款需求的住房困难群体日益缩减。但横向对比发现，在俄罗斯的个人贷款组合中，仅 10.6% 的就业人口拥有按揭贷款，其对于提高居民住房支付能力的作用尚待开发<sup>③</sup>。

另一方面，按揭贷款的发放规模与按揭利率呈明显的反向趋势。按揭利率越高，居民由于缺乏偿还贷款的能力，选择运用按揭贷款建设和购买住房的动机就会越小。为应对提高增值税率（由 18% 提高到 20%）导致的通货膨胀高涨，俄央行大幅提高关键利率（至 7.75%），按揭利率随之增长了 1.5 ~ 2 个百分点。2018 年，俄罗斯年按揭利率为 9.56%，远高于同期的欧洲国家：法国 1.58%、芬兰 1.85%、德国 1.97%、意大利 1.98%、保加利亚 1.98%、比利时 2.01%、西班牙 2.26%、英国 2.74%、丹麦 2.76%、荷兰 2.86%、波兰 4.33%、罗马尼亚 4.85%<sup>④</sup>。截至 2019 年 6 月，俄罗斯按揭利率高达 10.28%，其中，新建住房按揭利率为 9.82%，二级市场利率为 10.52%。通胀高峰过去后，随着俄罗斯央行基准利率的一再下调，主要按揭银行开始新一轮降息，以使其符合国家项目预

① Основные показатели жилищных условий населения. <https://www.gks.ru/folder/13706>

② <http://www.urbanomics.ru/research/analytics/DostupnostHomeIUE1998po2017>

③ Анализ тенденций на рынке кредитования физических лиц в 2015 – 2019 годах на основе данных бюро кредитных историй. [https://cbr.ru/content/document/file/85889/20191101\\_dfs.pdf](https://cbr.ru/content/document/file/85889/20191101_dfs.pdf)

④ Ипотечное кредитование в 2018 году: удержаться на максимуме. [https://raex-a.ru/media/uploads/bulletins/pdf/2019\\_ipoteka\\_bul.pdf](https://raex-a.ru/media/uploads/bulletins/pdf/2019_ipoteka_bul.pdf)

期的2019年按揭利率8.9%。目前利率为1998年以来的历史最低水平。

### 三 俄罗斯住房困难群体保障水平的测度

#### （一）法律认定的住房困难群体保障指标

与通过市场选择、自主购买商品房的居民不同，无力购置商品房的中低收入群体只能通过申请政府的保障性住房来解决居住问题。俄罗斯《住房法》规定了国家对特定住房困难群体的保障义务，主要包括两个层次<sup>①</sup>。

第一层次，与法律认定的贫困公民签订社会租赁合同，为其提供国家或市政住房。俄罗斯《住房法》第49条规定，地方自治机关根据其所属俄罗斯联邦主体出台的相关法律，考虑公民本人及其家庭成员收入和应税财产情况，最终确定的贫困公民，以及俄罗斯联邦总统令或联邦主体法律规定的公民类别，如第51条规定的依据——现居所达不到住宅标准，或家属患有严重慢性疾病（相应的疾病清单由俄罗斯联邦政府授权的执行机构确定）无法共同居住等，可以被认定为亟需获得住房或改善住房条件的公民。第67条规定了签订社会租赁合同的公民的权利和义务。值得注意的是，公民具有出租该公有住房的权利（程序、条件、租金由双方签订的租赁协议确定），满足一定条件时也可对其进行更换。此外，政府还有责任及时对其所属公有住房进行大修，确保其适宜居住。另一方面，公民租户需要确保住房安全、进行日常维修并及时缴纳公用服务费。

第二层次，与法律认定的住房困难公民签订社会住房租赁合同，为其提供社会住房。俄罗斯《住房法》第91.1条对社会住房租赁合同进行了阐释。与第一层次相区别：（1）各级政府及其全权代表机关、私人房主或符合联邦政府要求并授权的组织均可成为社会住房的供给主体，但必须是独立的，且在合同履行期间不得转让给第三方。（2）有权获得社会住房的公民，首先不能是联邦主体认定的贫困公民，其次，公民及其家庭成员的最高收入和应税财产不足以在当地运用自有资金、贷款或者债券购置住房。（3）社会住房租赁合同中须指明合同期限、租金、变更程序等内容。一般而言，社会住房租赁合同期限不低于一年，不超过十年。租金包含建造、修复及维护等费用，每平方米租金不能超过联邦主体政府针对社会住房的地理位置、消费属性、物业水平和居住面积等因素，为市政

<sup>①</sup> <https://legalacts.ru/kodeks/ZHK-RF/>

当局设定的差异化标准。租金应保证三年内不会发生变更，俄联邦政府修订年度租金指数的情况除外。(4)在合同双方的权责方面，除非合同另有规定，房主有责任对社会住房进行日常维护。社会住房的租户不可将住房转让。

对于联邦法律认定的住房困难群体保障水平的测度，可通过以下两个指标：一是联邦法律规定的需要改善居住条件的家庭数量及其占比情况；二是获得住房、改善住房条件的家庭数量及其占亟需解决住房问题的家庭比重情况。

如表3所示，1995~2018年俄联邦法律认定的亟需解决住房问题的家庭数量由770万个降至236万个，其占总家庭的比重也从1995年的15%降至2005年的7%，之后逐步减少到2018年的4%。与此同时，获得住房、居住条件改善的家庭数量也在大幅度下降，从65万降至10万个，使其占亟需解决住房问题的家庭比重也呈出下降的态势，2018年该比重仅占到全部需求的4%。可以看出，虽然随着住房私有化改革放缓<sup>①</sup>，贫困居民的住房问题已不再尖锐，但公有住房的不断减少<sup>②</sup>加上社会住房供给不足，大量住房困难家庭也只能长期排队等待。

## (二) 住房规划认定的特殊社会群体保障指标

除《住房法》规定的上述两个层次，参与国家住房规划《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》，获得政府颁发的住房证书，也是解决居民住房问题的有效途径。国家住房证书(ГЖС)是俄罗斯公民有权从联邦预算中获得购置住房的社会支付的证明。1997年，俄罗斯为解决军人的住房安置问题，制定了《国家住房证书》专项规划。在此基础上，2001年批准的《俄罗斯联邦住房专项规划(2002~2010年)》将这种支持形式的覆盖范围扩大，2006年3月发布

<sup>①</sup> 根据俄联邦国家统计局数据，1990~2018年，俄罗斯私有化住房数量已从5.3万个增加至3098万个，然而私有化目标的完成度近年来推进缓慢，尤其是2015年甚至出现了负增长的情况。俄罗斯政府曾多次延迟私有化结束期限：从起初规定的2007年前截止，至2010年、2013年、2015年和2018年3月。通过延迟私有化期限，可以保障更多的居民最终能够获得私有化住房。当时的想法是，2018年3月后，俄联邦普通公民的住房私有化结束，仅保留三类居民的私有化权利：孤儿、克里米亚和塞瓦斯托波尔的公民，2012年认定的居住在危旧房屋中的公民。2017年2月22日俄罗斯通过了第14号联邦法，取消了对住房私有化期限的限定，从而实现了住房的长期私有化。俄罗斯政府此举可能基于以下几点考虑：一是居住在被拆除的破旧房屋中的大部分居民，在搬迁到新公寓之前，不可能行使住房私有化的权利。比如，一个五口之家住在40平方米的已认定为危房的市政公寓之中，若他们将其私有化，搬迁后将为他们提供同面积的公寓。如果他们推迟私有化，那么新住房的面积将达到80平方米。二是根据社会租赁协议排队等候社会住房的公民，由于在2025年前很难排队成功，私有化结束有可能会剥夺这些公民住房私有化的机会。三是克里米亚和塞瓦斯托波尔的公民，无法在其广袤的领土上进行快速、大规模的私有化，同时可能滋生腐败。四是取消免费私有化可能会引起俄联邦社会局势紧张，尤其是社会弱势群体的利益将受到巨大冲击。

<sup>②</sup> 根据俄联邦国家统计局数据，1990年，俄罗斯公房所占比例约为67%，其中联邦所属住房占41.7%，地区政府和市政所属占25.2%；到了2014年，公有住房比重仅占到了11.1%，联邦所有住房从1990年的41.7%降至3.4%，地区政府和市政所有住房比重也从25.2%降到了7.7%。

的第 153 号法令批准了颁发和实施住房证书的规则，2018 年 11 月又对其进行了修订和补充。俄建设和住房公用事业部数据显示，1997 年以来，国家住房证书制度为超过 30 万家庭（约 120 万人）改善了生活条件<sup>①</sup>。

表 3 1995 ~ 2018 年俄罗斯住房保障义务实现指标

|                     | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 亟需解决住房问题的家庭数量（万）    | 770  | 542  | 338  | 312  | 291  | 286  | 283  | 282  |
| 所占比重（%）             | 15   | 11   | 7    | 6    | 6    | 6    | 5    | 5    |
| 获得住房、改善住房条件的家庭数量（万） | 65   | 25   | 15   | 14   | 14   | 14   | 15   | 24   |
| 所占比重（%）             | 8    | 4    | 4    | 4    | 4    | 5    | 5    | 9    |
|                     | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 亟需解决住房问题的家庭数量（万）    | 280  | 275  | 268  | 272  | 261  | 254  | 246  | 236  |
| 所占比重（%）             | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 4    | 4    |
| 获得住房、改善住房条件的家庭数量（万） | 18   | 19   | 15   | 14   | 14   | 13   | 12   | 10   |
| 所占比重（%）             | 6    | 7    | 6    | 5    | 5    | 5    | 5    | 4    |

资料来源：<https://www.gks.ru/folder/13706>

工作性质、居住地的自然状况及容易发生工伤的公民群体，是国家住房证书颁发的主要对象。一般而言，俄罗斯国家住房证书的受益群体包括：（1）军人（加入储蓄按揭系统的军人除外）和内务机关工作人员；（2）受切尔诺贝利和马亚克意外核事故影响的公民；（3）由地方自治机关核算、联邦移民机构汇总名单中批准的流离失所者；（4）从远北及附属地区迁出的公民。符合条件的公民在 1 月 1 日至 7 月 1 日期间向当地政府提交申请，之后政府确定下一计划年度中拟获得证书的公民清单。国家住房证书本质上是一种社会福利，其规模主要参考下列因素，因人而异：申请人的家庭构成；当前的居住面积；申请人的住房需求以及现居所产权和使用情况；当地住房的标准价格。对于某些类别的申请人，可

<sup>①</sup> Минстрой России выпустил государственные жилищные сертификаты для более чем семи тысяч семей. [http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-vypustil-gosudarstvennye-zhilishchnye-sertifikaty-dlya-bolee-chem-semi-tysyach-semey/?sphrase\\_id=793861](http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-vypustil-gosudarstvennye-zhilishchnye-sertifikaty-dlya-bolee-chem-semi-tysyach-semey/?sphrase_id=793861)

能酌情增加福利系数。例如,对于远北地区的居民,其福利的标准取决于工作年限。在当地工作超过35年,补贴金额为100%;工作10~15年,则补贴为75%。目前立法条件下公民的住房标准一般为:单身33平方米;两人家庭42平方米;三人或以上家庭54平方米或更多。某些联邦主体有权要求额外追加15平方米。由于住房市场价格持续波动,住房证书的权益金额可能逐年改变。2018年,莫斯科的一对夫妇可以申请190万卢布的津贴<sup>①</sup>。

由于并非所有获得住房证书的受益群体都在当年行使其权利,一般情况下,符合俄联邦法律规定的公民在获得国家住房证书后,需在2~3个月之内到银行开立专用账户,之后的7个月内,在住房一级或二级市场寻觅符合家庭需求的心仪住房,当居民签订住房交易或建设合同并进行实际支付时,该证书才能生效。若超出期限则证书作废,申请人与颁发证书的机构联系,重新更换证书。由于每个公民仅有一次获得住房证书的机会,因此,已完成支付的住房证书数量和预算拨款总是低于实际值。根据《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》年度报告,2017年共办理和发放了5522份住房证书:(1)退伍军人451份;(2)从远北及附属地区迁出的公民2223份;(3)受辐射事故和灾害影响的公民1236份;(4)联邦移民局认定的流离失所者1371份;(5)迁出封闭的行政区域的公民251份。包括上一年发放的证书在内,2017年共兑现了6121张住房证书,总价值为120.69亿卢布<sup>②</sup>。2018年,共有7.27万个家庭获得了国家住房证书,社会支付(联邦预算拨款)总金额达到160亿卢布<sup>③</sup>。

## 四 俄罗斯住房公用事业发展水平的测度

### (一) 住房公用服务的偿付能力指标

在发达的市场经济国家,住房和公用经济之间存在一个良性循环:与住房相

<sup>①</sup> Приобретение жилья за государственный жилищный сертификат: кому и на каких условиях предоставляют поддержку. <https://ozakone.com/zhilishhnoe-pravo/gosudarstvennyy-zhilishchnyy-serifikat.html>

<sup>②</sup> Уточненный годовой отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации". <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.minstroyf.ru/upload/iblock/12b/6-Utochnenny-godovoy-otchet-Obespechenie-dost.-i-komf.-zhilem.doc>

<sup>③</sup> [http://www.minstroyf.ru/press/tezisy-vystupleniya-glavy-minstroya-rossii-v-yakusheva-na-itogovoy-kollegi-2-aprelya-2019-goda-o-rez/?sphrase\\_id=793861](http://www.minstroyf.ru/press/tezisy-vystupleniya-glavy-minstroya-rossii-v-yakusheva-na-itogovoy-kollegi-2-aprelya-2019-goda-o-rez/?sphrase_id=793861)

关的支出增加，会改善住宅本身的条件和质量，从而提高居住的舒适度，最终这些投入会反映在房地产的价值之中。通过优化住房支出结构可以减少家庭支出，同时达到降低能源消耗的效果。但俄罗斯的实际情况是，居民的住房维护费用较低，而能源资源费很高。从住房公用服务费占俄罗斯家庭消费支出的比重（见表4）可以看出，一是近年来俄联邦住房和公用支出占家庭消费的比重呈上升态势，二是各联邦区该比重没有显著差异。主要原因在于，俄罗斯对于公用服务费的监管具有明显的社会性，对居民的住房公用服务费设置上限，消除由于成本上升而盲目涨价的可能性，规定各地区的住房公用服务支出不能超过家庭消费支出的11%。

表4 住房公用服务占俄罗斯家庭消费支出的比重

|         | 2005 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| 俄联邦     | 8.3  | 9.2  | 8.8  | 8.9  | 9.5  | 10.1 | 9.7  |
| 中央联邦区   | 8.1  | 8.7  | 8.6  | 9.2  | 10.5 | 10.5 | 9.4  |
| 西北联邦区   | 8.7  | 9.9  | 10.0 | 9.0  | 9.2  | 10.0 | 9.9  |
| 南部联邦区   | 8.3  | 9.5  | 9.7  | 9.3  | 8.8  | 10.2 | 10.3 |
| 北高加索联邦区 | -    | 7.6  | 7.7  | 7.7  | 7.9  | 8.5  | 9.0  |
| 伏尔加联邦区  | 8.7  | 9.1  | 8.3  | 8.3  | 9.2  | 9.5  | 9.4  |
| 乌拉尔联邦区  | 7.9  | 9.5  | 8.9  | 9.3  | 10.0 | 10.8 | 9.8  |
| 西伯利亚联邦区 | 7.9  | 9.3  | 8.3  | 8.5  | 9.0  | 9.4  | 9.4  |
| 远东联邦区   | 9.5  | 10.7 | 9.6  | 9.5  | 10.1 | 11.1 | 11.4 |

数据来源：Регионы России: социально-экономические показатели 2018, статистический сборник.

相比高昂的住房公用服务费，俄罗斯居民的实际收入水平并不高，即使他们通过私有化获得了住房，也难以承受高昂的住房维修和养护等费用。对于支付困难的公民，俄罗斯有两种制度可以帮助其缴纳住房公用服务费：一是通过提供社会支持（социальная поддержка），给予某些类别的公民住房公用服务优惠；二是向低收入家庭提供住房补贴（жилищные субсидии）。俄罗斯联邦和地区预算对住房公用服务优惠的支持力度很大，但其缺点是目标性不强，提供优惠时不考虑家庭的财务情况，部分富裕的公民也能成为住房公用服务的受益者。2001年以来，获得社会支持的公民数量有所减少，占总人口的比重也相应地从33%降至2018年的24%。2005~2018年获得社会支持的公民数量基本维持在3500万~3800万人，而国家预算予以的资金支持则呈现出显著的上升态势：2001年为274

亿卢布，2018 年已增至 2 981 亿卢布，增长了近 10 倍。每个公民每月享受的社会支持也从 47 卢布增长到 714 卢布<sup>①</sup>。

而住房补贴则很好地避免了该问题，当公民的住房公用服务费超过家庭支出的一定比例，则可有针对性地对其进行补贴。联邦一级标准为 22%，部分地区将其降至 15% ~ 18%，由地区预算追加补贴，期限为六个月，在此之后需要重新申请。补贴金额是根据联邦一级批准的住房标准确定的，而不是公民实际占有的住房面积，在一定程度上确保了补贴的公平性。可以说，住房补贴是俄罗斯整个住房制度改革中最为有效的方案之一，根据俄联邦统计局的数据，不同年份获得住房补贴的家庭数量从 5% 到 15% 不等。专家估计，参与家庭不到 15% 时该计划能够持续有效<sup>②</sup>。

2001 年以来，获得补贴的家庭数量呈下降态势，从 396 万减少到 304 万，减少了近四分之一，其占比也从 9.1% 降至 5.4%。同样，补贴金额呈现相反的态势，从 2001 年的 59.2 亿卢布增至 2018 年 687 亿卢布，增长了 9 倍。每个家庭每月享受的补贴金额也从 124 卢布增长到 1 483 卢布<sup>③</sup>。住房补贴日益成为俄罗斯家庭预算中重要的资金来源，补贴支付的货币化也带来了积极效应：若家庭未能及时缴纳水电费，则其将只能收到下一笔补贴，此后资格会被撤销。因此，住房补贴的接受者成为住房公用服务中最守纪的支付者。换句话说，在俄罗斯，低收入家庭的公用服务费不取决于价格和费率，而在于其是否获得住房补贴，是否及时缴费。

## （二）住房公用服务的质量指标

俄罗斯主要通过促进住房公用事业改革基金会对公用基础设施现代化项目提供财政支持，并监督项目执行。2011 ~ 2014 年，俄罗斯共完成 27 项大型住房公用基础设施建设项目，其中包括达吉斯坦共和国马哈奇卡拉市的排水系统扩能改造二期工程、库尔斯克市的管道扩建工程和基洛夫市的场外供水系统建设工程。2015 年 12 月，俄罗斯通过了第 1451 号政府决议《关于通过促进住房公用事业改革基金会为公用基础设施系统现代化提供财政支持》，并于 2017 年 8 月出台第 997 号政府决议对其进行变更。与 2015 年的决议相区别，新版本不再为现代化项目提

① [http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#)

② Жилищно - коммунальный комплекс: между политикой и экономикой. Экспертно - аналитический доклад. Центр стратегических разработок. <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/10/Report-ZH-KH-H-internet-fin-1.pdf>

③ [http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#)

供直接投资，仅补贴贷款利率。但事实上，这种支持机制的变更并没有更好地适应俄罗斯目前的公用基础设施发展状况，大多数联邦主体没有在经济上可行的、对私人投资者具有吸引力的项目。在 1451 号政府决议实施期间，俄罗斯促进住房公用事业改革基金为 23 个联邦主体的 50 个基础设施现代化项目提供了财政支持，其中 11 项用于项目筹备、38 项用于项目实施，而只有 1 项用于补贴贷款利率。可见，对联邦主体最具吸引力的是直接支持项目的创建、修复和现代化<sup>①</sup>。

根据俄罗斯战略制定中心对地方自治政府代表的调查，84% 的受访者认为，“住房和公用基础设施严重老化”是影响俄罗斯城市发展的最重要问题。居民对城市问题看法虽有别于政府代表，但就住房公用综合体而言，基本得出了一致的结论<sup>②</sup>。2019 年 3 月全俄民意中心（ВЦИОМ）的调查显示，60% 的受访者认为住房公用服务的质量与 2010 年相比有所恶化。超过一半的受访者认为，住房公用服务质量没有显著改善，其中：电力供应（82%）、冷水供应（73%）、供暖（61%）、天然气供应（60%）。但同时，居民对公用服务质量的容忍度有所提高比例大大降低，约占受访者的三分之一（30%），2010 年为 52%<sup>③</sup>。

对 1995 年以来俄罗斯住房公用事业的发展情况（包括供水网络、排水网络和供热网络）进行分析不难发现：第一，公用基础设施老化现象严重，需要更换的街道供水、下水管网不断增加；第二，管网装机容量基本保持在解体后的最初水平，现代化升级进程缓慢；第三，管网的运行效率依旧十分低下，供热管道的损耗现象日益严重（详见表 5）。

表 5 1995 ~ 2018 年俄罗斯住房公用事业的发展现状

|                    | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2018 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| 供水情况               |      |      |      |      |      |      |
| 街道供水网络长度（万平方米）     | 30.6 | 32.4 | 33.3 | 34.5 | 37.2 | 37.9 |
| 水管装机容量（亿立方米/天）     | 0.90 | 0.89 | 0.89 | 0.90 | 0.92 | 0.91 |
| 需要更换的街道供水网络长度（万千米） | 7.1  | 10.3 | 12.6 | 14.8 | 16.5 | 17.0 |

① 2018 年年度报告。国有控股公司 - 住房公用事业改革基金。https://fondgkh.ru

② 住房公用事业 - 公用事业综合体：政治与经济的专家 - 分析性报告。住房公用事业 - 公用事业综合体：政治与经济的专家 - 分析性报告。https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/10/Report-ZH-KH-N-internet-fin-1.pdf

③ 俄罗斯人对公用事业质量的评价。https://tass.ru/obschestvo/6624978

|                         |       |       |       |       |       |       |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 供水管事故 (万)               | 17.1  | 20.1  | 19.8  | 17    | 8.7   | 6.6   |
| 排水情况                    |       |       |       |       |       |       |
| 街道下水管网长度 (万平方米)         | 6.72  | 7.38  | 7.51  | 7.65  | 8.14  | 8.36  |
| 污水处理厂用电占比 (%)           | 78    | 68    | 59    | 54    | 46    | 45    |
| 污水处理厂的装机容量 (万立方米/天)     | 5 465 | 5 614 | 5 919 | 5 792 | 5 618 | 5 602 |
| 需要更换的街道下水管网长度 (万千米)     | 1.24  | 2.04  | 2.29  | 2.86  | 3.53  | 3.71  |
| 下水管网事故 (万)              | 5.21  | 2.56  | 3.84  | 3.92  | 3.72  | 2.54  |
| 供热情况                    |       |       |       |       |       |       |
| 锅炉房数量 (万)               | 7.53  | 6.79  | 6.49  | 7.31  | 7.6   | 7.48  |
| 容量低于 3Gcal/h 的锅炉房占比 (%) | 70    | 69    | 72    | 76    | 77    | 78    |
| 锅炉房总容量 (万 Gcal/h)       | 69.1  | 66.5  | 62.3  | 58.2  | 61.0  | 58.2  |
| 供热事故 (万)                | -     | -     | 2.76  | 1.46  | 0.58  | 0.43  |
| 热损耗占比 (%)               | 4.9   | 7.2   | 9.1   | 10.6  | 11.1  | 12.5  |

数据来源: [http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#](http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#)

## 五 向项目模式过渡的住房规划：困境与突破

随着欧美国家经济制裁不断延期且日益升级，为降低经济对外部资本和市场的依赖度以及对能源原材料价格的敏感度，俄罗斯开始反思自由放任式的发展战略，并着力推动增长动力由消费端向供给端转移，发挥政府投资的引导性作用。国家规划向项目管理模式的过渡，是俄罗斯财政政策调整的重要环节，是在资金短缺条件下提高支出和运营效率的主要手段。

配合总体趋势，俄罗斯住房规划也开启了向项目模式过渡的进程。在 2016 年 5 月 17 日举行的国务会议上，俄罗斯确定了在住房保障领域充分利用项目融资机制的若干优先方向，具体分为三类：一是在集资建房中充分运用按揭贷款；二是发展住房租赁市场和多样化的租赁房类型，由俄罗斯住房集团发起试点项目；三是基于对城市规划的分析，为公民社区配备基础设施，考虑到与外部的联通<sup>①</sup>。同年 6 月，普京签署总统令，成立了国家战略发展和优先项目委员会。7

<sup>①</sup> Жучков О. А., Тупикова О. А. Объективные перемены в стратегии развития жилищного строительства//Universum: Технические науки: электрон. научн. журн. 2017, № 1 (34).

月，批准了2018年前和2025年前俄联邦战略发展的11个主要方向，分别为医疗、教育、住房按揭和租赁、住房公用事业和城市环境、国际合作与出口、劳动生产率、小企业和个人创业支持、控制和监督活动改革、安全优质的道路设施、单一工业城镇、生态，并决定形成优先项目作为“试点”实施<sup>①</sup>。自2018年1月1日起，《保障公民优惠舒适的住房和公用服务》正式转为项目管理模式。

俄罗斯在项目管理方面具有相当丰富的经验，2005年9月普京总统就曾宣布启动国家优先项目，将预算资金和行政资源集中在社会经济发展的关键领域，切实提高俄罗斯公民的生活水平。2006年作为四大优先项目之一的《俄罗斯公民负担得起的舒适住房》开始实施。俄总统附属国民经济与公共管理学院院长、首席经济学家弗拉基米尔·马乌指出，得益于经济稳定和预算增收，国家优先项目管理机制的首次尝试，其积极效果是显而易见的，尤其是在住房领域<sup>②</sup>。但经济增长前景黯淡的背景下，住房项目的未来发展面临严峻的资金困境。因为政府支出成为增长动力之一意味着，生产性支出在国家财政支出中的地位将有所提升，相应地，民生支出则将被压缩。实际上，过去十年间，住房公用经济在联邦汇总预算支出中的占比已经出现了明显的下降趋势。2007年住房公用经济支出占比达到9.7%，此后逐年下降，2010年为6.1%，自2014年开始，更是跌破4%。2016年开始小幅回升，2018年才重新增至3.9%。

新的融资政策使得俄罗斯建筑业面临着前所未有的挑战。2019年7月1日起，俄罗斯开始强制禁止使用集资人资金。在集资人和开发商之间，引入银行作为第三方，通过建立代管账户，向开发商提供贷款，待房屋投入运营后，开发商方可获得全部房款。这种机制能够有效保护集资人的利益，但同时也使开发商陷入资金困境。根据俄罗斯央行的数据，2018年有4万亿卢布用于集资建房，其中4000亿是开发商自有资金，其余约2.8万亿由集资人投资，仅7880亿卢布来自银行贷款，也就是说，约70%的资金是无息使用的。但由于增值税税率提高和转向项目融资模式，建筑材料价格将增长17%，一级市场房价将提高15%，项目工程成本将平均增加8%。想要获得贷款，必须具有很高的信誉度，满足银行对收入和利润的要求。但是在俄罗斯的很多地区，由于居民收入水平低，住房需求正在下降。该行业可能面临一系列的破产，约三分之一的公司将在无法获得银

<sup>①</sup> История нацпроектов в России. <https://tass.ru/info/6101471>

<sup>②</sup> Мау В. А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018—2019 гг. Вопросы экономики. 2019, № 3. Стр. 16—17.

行贷款的情况下停止运营<sup>①</sup>。

显然，相对于中长期的住房政策目标——将居民住房问题与城市规划紧密结合，目前俄罗斯住房政策的重点以及住房项目的发展，首先集中于解决开发商的资金困境、刺激居民的按揭需求。在供给端，加大政策扶持和补贴力度，将超额财政收入用于补贴由于过渡到新融资条件而遭受损失的联邦主体和建筑企业，使其有能力结束在建工程，并计划为联邦住房集团注资，确保开发商在使用银行托管账户时能够获得信贷资金，提高其投资积极性<sup>②</sup>。在需求侧，给予特殊公民群体住房按揭贷款优惠，以便公民建设和购置住房。由联邦政府规定优惠条件和力度的最低标准，对于未生育或领养子女的家庭，不低于平均住房价格的 30%；对于养育 1 个或更多子女的家庭或者单亲家庭，不低于平均住房价格的 35%<sup>③</sup>。随着俄罗斯央行货币政策的持续“软化”，按揭利率存在进一步下调的空间，各大按揭银行也将相应推出优惠政策，推动实现住房项目要求，即 2024 年前住房一级市场的按揭贷款发放量达到 113 万美元，年均抵押贷款利率降至 7.9%。

根据国家项目要求，未来俄罗斯住房政策方向将逐步过渡到优化城市环境，如营造舒适的公共空间，清洁、卫生的周边环境 and 安全、轻松的生活氛围等，并通过实施城市资源的数字化管理、形成“智能城市”环境生态系统等措施，提高公民在解决城市问题中的参与度。基于长远考虑，住房项目的政策评估指标也有所增加，具体包括：新建住房面积、住房可支付性指数、建筑行业生产率、住房公用服务质量指数和城市环境质量指数，但后两项由于尚未明晰指数的计算方式，还没有对目标值作出具体规定。这也将成为俄罗斯住房政策研究的新方向，有赖于进一步跟踪与分析。

(责任编辑 张红侠)

---

<sup>①</sup> Ипотечное кредитование в 2018 году: удержаться на максимуме. [https://raex-a.ru/media/uploads/bulletins/pdf/2019\\_ipoteka\\_bul.pdf](https://raex-a.ru/media/uploads/bulletins/pdf/2019_ipoteka_bul.pdf)

<sup>②</sup> Выступление Первого заместителя Председателя РФ – Министра финансов Антона Силуанова на пленарном заседании в ГД при рассмотрении поправок в бюджет 2019. [https://www.minfin.ru/ru/infomat/press-center/?id\\_4=36677](https://www.minfin.ru/ru/infomat/press-center/?id_4=36677)

<sup>③</sup> Основные российские ипотечные банки приступят к раунду снижения ипотечных ставок до конца 2019 года — гендиректор ДОМ.РФ Александр Плутник. <https://дом.рф/media/news/osnovnye-rossiyskie-ipotechnye-banki-pristupyat-k-nbsp-raundu-snizheniya-ipotechnykh-stavok-do-nbsp-/>