

健全保障性住房建设运营管理机制的建议

周延光

西安市保障性住房管理中心 陕西西安 710002

DOI: 10.12238/ems.v8i1.17650

[摘要] 本文聚焦于健全保障性住房建设运营管理机制展开探讨,首先分析了当前保障性住房在建设、运营及管理等方面存在的问题,如建设的融资渠道单一、用地的供应难度加大等。随后针对性地提出一系列建议,旨在通过健全保障性住房建设运营管理机制,提高保障性住房的供给质量和效率,更好地满足中低收入群体的住房需求,促进住房保障事业的可持续发展。

[关键词] 保障房建设;运营管理;问题;建议

住房作为民生之要,一直以来都是社会关注的焦点。城镇中低收入家庭的住房状况,更是如同社会稳定与发展的基石,其稳固与否直接影响着人民群众能否真正实现安居乐业,也与经济社会的整体发展格局以及社会的和谐稳定紧密相连。近年来,我国在住房保障领域持续发力,不断健全和完善城镇住房保障制度,以坚定的决心和切实的行动,致力于保障和改善城镇中低收入家庭的居住条件。经过不懈努力,我国住房保障事业取得了重要进展和明显成效,越来越多的中低收入家庭在政策的庇佑下,圆了安居之梦。然而,我们也应清醒地认识到,在推进保障性安居工程的道路上,并非一帆风顺,仍面临着诸多挑战。如何进一步健全保障性住房建设运营管理机制,成为当下亟待解决的重要课题。本文将在简要介绍我国住房保障事业取得的新进展基础上,深入分析推进过程中面临的挑战,并结合实际情况,提出一系列具有针对性和可操作性的建议,以期为我国保障性住房建设运营管理机制的健全完善提供有益参考。

一、我国住房保障事业取得的崭新进展

(一) 城镇住房保障体系日益完善

我国高度重视住房保障制度建设,将其视为解决民生问题的关键环节。相关部门相继出台了一系列规章管理制度,如《廉租住房保障办法》《经济适用住房管理办法》《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》等。通过不断地细化和规范住房保障的各个方面,我国城镇住房保障体系趋于完善。

如今,已初步建立起覆盖城乡的多层次住房保障政策体系,这一体系内容丰富、涵盖面广,主要包括廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、限价商品房等相关政策和制度。将不同地区、不同需求的中低收入家庭都纳入其中,为他们提供了多样化的住房保障选择。

(二) 公共财政投入力度持续加大

各级政府深刻认识到保障性安居工程建设对于改善民生的重要意义,不断加大对其资金投入力度。中央财政充分发挥宏观调控作用,累计安排了大量资金用于保障性安居工程,为这项民生工程提供了坚实的资金基础。地方各级政府也积极响应,加大了预算内资金投入力度。据统计,全国保障性安居工程完成总投资累计超过1.3万亿元。如此巨额的资金投入,彰显了政府解决住房保障问题的决心和力度。公共财政在加大资金投入的同时,财政部门还积极作为,研究出台了一系列相关优惠政策。在税收方面,给予保障性安居工程建设企业一定的税收减免;在收费基金方面,降低了相关费用标准;在土地出让方面,也提供了诸多便利和优惠。

(三) 住房保障覆盖率显著提升

随着城镇住房保障体系的日益完善和公共财政投入的不断加大,住房保障的惠及范围越来越广。越来越多的中低收入家庭享受到了保障性住房政策带来的福利。无论是廉租住房、经济适用住房,还是公共租赁住房等,都为这些家庭提供了稳定、安全的居住环境。住房保障覆盖率的显著提升,不仅改善了中低收入家庭的生活质量,也促进了社会的公平

与和谐。它让每一个家庭都能感受到社会的关怀和温暖，让“居者有其屋”的美好愿景逐渐变为现实。

二、深入推进保障性安居工程面临的挑战

(一) 住房保障的法规建设滞后

我国住房保障制度体系以行政规范性文件为主，呈现“碎片化”与“临时性”特征，难以形成稳定、长效的保障机制。一方面，核心法律缺位导致权责边界模糊。目前涉及住房保障的政策多以国务院“通知”、住建部“指导意见”或地方政府“管理办法”形式发布，如《关于加快发展保障性租赁住房的意见》《经济适用住房管理办法》等，法律效力层级较低，对政府、建设单位、保障对象三方的权利义务界定不够清晰。例如保障对象若对权益受损寻求法律救济时，也常因“无法可依”陷入困境，而保障性住房管理部门处理制止违规行为时，也常处于“无法可依”的尴尬境地。另一方面，政策调整的随意性影响制度公信力。由于缺乏法律固定框架，住房保障政策易受短期行政目标影响。例如，部分城市调整保障对象收入认定标准，导致符合条件的家庭错失保障机会，既损害群众利益，也降低社会对保障性安居工程的信任度。

(二) 保障房建设的融资渠道单一

保障性住房建设具有投资规模大、回收周期长、收益水平低的特点，当前我国融资体系仍过度依赖政府财政投入与银行信贷，市场化融资渠道尚未有效打开，资金缺口成为制约工程推进的核心瓶颈。首先，政府财政投入能力有限。近年来，地方政府面临土地出让收入增速放缓、债务管控加强等压力，对保障性住房的财政拨款难以满足实际需求。据财政部数据，2024年全国保障性住房专项债券发行规模约5800亿元，虽较上年增长12%，但仅能覆盖约30%的新建保障房资金需求，其余部分仍需依赖地方财政自筹，导致部分财政薄弱地区出现保障房项目“停工待建”或“降标建设”情况。其次，银行信贷融资存在局限性。由于保障性住房项目收益低、风险缓释手段不足，商业银行对保障房贷款的积极性不高，不仅贷款审批周期长，还常附加较高的担保条件，且贷款期限多集中在5-8年，与保障房建设运营的10-15年周期

不匹配，易引发项目“资金链断裂”风险。

(三) 建设用地的供应难度加大

建设用地的“量”与“质”双重不足，成为制约保障性住房建设的关键瓶颈。一方面，土地供应总量难以满足需求。随着我国对耕地保护力度的加强（耕地红线坚守18亿亩），以及城镇建设用地指标的严格管控，地方政府可用于保障性住房建设的土地资源日益紧张。据自然资源部统计，2024年全国保障性住房建设用地供应面积约120万亩，较2020年减少18%，而同期保障性住房建设计划却增长25%，土地供需矛盾突出。部分城市为完成保障房建设任务，不得不将建设用地选址在城市远郊区，导致保障房项目远离就业中心、交通枢纽，增加了保障对象的通勤成本，降低了住房的实用性。另一方面，土地供应成本与配套设施建设压力大。即使在远郊区，保障性住房建设用地的拆迁补偿、土地平整等成本仍较高，而地方政府为控制保障房售价或租金，往往需对土地进行“让利”，进一步挤压财政空间。同时，远郊区保障房项目的教育、医疗、交通等配套设施建设滞后，若政府未能同步投入资金完善配套，将导致“有房无人住”的资源浪费。

三、健全保障房建设运营管理机制的建议

(一) 加快住房保障的立法进程

立法是保障房制度长效化的核心前提，需要通过专项法律明确保障目标、权责边界与实施路径。建议由全国人大牵头，结合我国城镇化进程与住房需求变化，制定统一的《住房保障法》。在法律内容中，需重点明确三方面核心内容：一是界定保障范围与对象，通过标准划定保障群体，避免“福利泛化”或“保障遗漏”，例如将新市民、青年人等群体纳入保障性租赁住房保障范畴，并明确不同类型保障房（公租房、共有产权房、保障性租赁住房）的适用场景；二是划分政府与市场权责，明确中央政府在政策统筹、资金补助方面的责任，以及地方政府在土地供应、项目建设、运营监管中的主体义务，同时规范建设单位、运营机构的准入标准与服务要求。在《住房保障法》基础上，推动金融、税收、土地、监管等领域的配套法规修订。例如，制定《保障性住房资金

管理条例》，规范财政资金使用范围与审计监督流程，防止资金挪用或低效使用；出台《保障性住房建设标准规范》，从户型设计、建筑质量、绿色节能、配套设施等方面设定强制性标准，如要求新建保障房容积率不低于1.8、绿色建筑等级不低于一星级，且配套教育、医疗设施与住宅项目同步规划、同步建设、同步交付。

（二）创新完善保障房的建设模式

突破传统政府主导建设的单一模式，引入市场力量与社会资本，通过多元化合作模式提升建设效率、降低成本，同时拓宽保障房供给渠道。针对保障房建设资金缺口大、运营效率低的问题，鼓励地方政府通过PPP模式引入专业房企、运营企业参与项目。在合作机制设计中，政府方负责提供土地、落实税收优惠，并通过“可行性缺口补助”（如按入住率给予运营补贴）保障社会资本合理收益；社会资本方负责项目融资、建设与运营，需承诺建设周期（如装配式保障房项目不超过18个月）与运营服务标准（如维修响应不超过24小时）。针对城市核心区土地资源紧张的问题，要加大改革力度，继续坚持鼓励对存量闲置房源进行改造转化，经严格审核，资规部门可允许产权单位调整土地用途，将闲置的国企厂房、老旧办公楼等改造为保障性租赁住房，通过“微改造”（如加装电梯、优化户型、完善配套）提升居住品质，此类项目可享受增值税减免、房产税优惠等政策，降低改造成本。

（三）规范保障房的后续运营管理

运营管理是保障房“住得好”的关键，需通过标准化管理、智能化监管、社区治理创新，破解“重建设、轻运营”难题。由住建部牵头制定《保障性住房运营管理规范》，从服务内容、人员配置、设施维护三个维度设定统一标准：在服务内容上，明确运营机构需提供“租前审核—租中服务—租后退出”全流程服务，包括资格复核、租金收缴、维修养护、投诉处理等，例如要求租金收缴采用线上便捷渠道，维修响应机制；在人员配置上，按标准配置团队，且管理人员需通过住建部门组织的专业培训并持证上岗；在设施维护上，

建立巡检检修制度，对电梯、供水供电、消防设施等关键设备每季度检修1次，对房屋主体结构每年检测1次，确保设施安全运行。针对保障房小区居民构成复杂、矛盾多发的问題，推行综合的治理模式。由运营机构、社区居委会、住户代表共同组成议事会，定期讨论小区管理问题（如公共设施使用、物业费调整等），保障住户话语权；二是引入专业社会组织，开展就业帮扶、技能培训、文化等服务，例如为低收入家庭提供家政、快递等职业技能培训，组织邻里节、亲子活动等，增强居民归属感。

结束语

综上所述，健全保障性住房建设运营管理机制对于我国住房保障事业的可持续发展至关重要。尽管我国在住房保障领域已取得了显著进展，但在深入推进保障性安居工程过程中，仍面临着住房保障法规建设滞后、保障房建设融资渠道单一等问题。本文提出的加快住房保障立法进程、创新完善保障房建设模式等建议，具有较强的针对性和可操作性，有望为解决当前面临的问题提供有效途径。

[参考文献]

- [1] 杨传林. 保障性租赁住房建设面临的挑战及对策研究[J]. 安家, 2025 (6): 0067-0069.
- [2] 廖玉姣. 超大特大城市城中村改造与保障性住房建设相结合的思考[J]. 上海房地, 2025 (8): 15-18.
- [3] 李念秋, 黄俐波. 江西省保障性住房建设与管理机制创新研究[J]. 商业经济研究, 2016 (23): 211-212.
- [4] 于承涛. 济南市公共租赁住房运营管理问题研究[J]. 企业界, 2025 (5): 86-89.
- [5] 蔡高祥. 上海保障性租赁住房建设管理机制探讨[J]. 建筑科技, 2022, 6 (4): 106-107.
- [6] 左进, 张海陵, 苏薇, 谢菊明, 骆剑承. 中国城市保障性租赁住房供给制度比较研究——基于住房规划政策视角[J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39 (5): 80-87.