

论保障性住房建设管理的新模式

路鑫慧

辽宁新青年工程咨询有限公司沈阳分公司 辽宁沈阳 110020

摘要: 保障性住房作为实现“住有所居”的重要载体,是政府改善民生的重要抓手。随着建设任务逐步扩大与管理要求不断提升,传统的建设管理模式逐渐暴露出周期长、效率低、监管难等问题,难以适应新时代背景下保障性住房高质量发展的目标。本文在分析保障性住房特征的基础上,梳理常见管理模式,重点探讨代建制在保障性住房建设管理中的应用实践与优化空间,指出开发商代建模式在强化质量控制、缩短工期、提升资金使用效率等方面展现出较强的适应性。文章最后提出应结合地方实际优化管理机制,健全考核体系,推动保障性住房管理模式走向专业化、规范化与高效化。

关键词: 保障性住房;代建制;建设管理;开发商代建;管理模式

1 引言

近年来,保障性住房在我国住房体系中地位日益突出。它不仅承载着“保障基本居住权利”的民生功能,也在调节房地产市场、稳定房价中发挥着重要作用。然而,在实际推进中,保障性住房建设面临管理力量不足、建设周期较长、监管机制不健全等难题。特别是在各地建设任务密集期,传统管理方式无法满足对项目工期、质量与效率的多重要求。因此,探索更加科学、灵活、高效的建设管理模式成为当前的迫切课题。本文将管理模式为切入点,分析并思考开发商代建等新型建设管理机制在保障性住房领域的适应性和优势,以期政府决策和管理机制创新提供思路参考。

2 保障性住房的特点

2.1 保障性住房质量与工期的要求高

保障性住房作为面向中低收入群体的民生工程,其建设质量与工期直接关系到人民群众的基本住房保障。首先在质量方面,虽然保障性住房以“经济适用”为原则,但并不意味着可以降低建设标准。相反,由于居住人群的特殊性和使用年限的长期性,对结构安全、施工规范、配套设施的完善程度等方面提出了更高要求。住房质量不达标,不仅影响居民生活品质,还可能带来后续大量维修成本,甚至埋下安全隐患。因此,在建设过程中,政府对质量监管需做到全过程覆盖,建设单位也需在施工工艺、材料选用和验收环节严把关口。

在工期方面,保障性住房大多面临集中开工、限期交付的建设要求,需在短时间内完成选址、设计、审批、施工

等多个阶段。这对施工组织管理、项目统筹调度提出了较高挑战。尤其是在城市人口压力大、住房矛盾突出的区域,保障房项目往往承担“缓解燃眉之急”的任务,拖延交付不仅影响民生工程的政治形象,也会引发社会不满和信任危机。因此,如何在不牺牲质量的前提下,高效推进建设进度,是保障性住房管理的核心目标之一。实现这一目标,既需要合理制定施工计划,也需要在制度层面强化各环节的协同配合和监督执行能力,确保建设任务按时保质完成。

2.2 保障性住房的准公共产品特性

保障性住房在本质上具有准公共产品的属性,体现为政府主导、社会共享、公益为先的特征。不同于完全市场化的商品房,保障性住房的供应目的并非盈利最大化,而是通过制度安排,弥补市场机制在解决低收入群体居住问题上的“失灵”,实现社会公平和稳定。因此,其规划、建设与管理需在市场逻辑与公共责任之间取得平衡,既要讲求效率,也必须重视公平与可持续性。

从产权结构来看,保障性住房往往存在政府参与投资、限制性交易、租售结合等特点。这使其在管理过程中必须突出政策性导向,对准入资格、居住期限、租售条件等进行严格规范。同时,为保障财政投入的使用效率与公开透明,项目需遵循预算审批、成本核算、绩效评估等一系列公共资源管理机制,具备较强的制度约束性。

此外,保障性住房还承载着社会稳定功能,是政府回应居民基本民生需求的重要手段。其建设和运营不仅要满足居住功能,还需考虑社区配套、公共服务、邻里关系等社会

治理因素。因其“半市场、半政府”的运作模式，在实施过程中容易面临制度摩擦和利益博弈，如政府与代建方之间职责边界不清、公共责任与成本控制之间矛盾突出等。因此，在推进保障性住房的建设管理过程中，需要更加注重制度设计的合理性、执行机制的规范性和监管体系的完善性，使其在维持公共性前提下，提升运行效率与服务水平，真正实现“保障”而非“低质替代”。

3 常见性保障性住房建设管理的模式

3.1 代建制模式

代建制是一种较为普遍应用于保障性住房建设管理中的模式，指由政府出资或主导的建设单位将项目的具体建设任务委托给专业代建公司，代为完成从设计、施工、验收到移交等全过程管理。该模式本质上是政府通过“购买服务”的方式，引入社会专业力量，提高建设管理水平和效率。在当前保障房项目数量大、周期紧、管理压力高的背景下，代建制能够有效分担政府职能部门的项目执行负担，提升建设专业化程度。

该模式的优势主要体现在两个方面：一是专业运作。代建公司通常具备丰富的工程管理经验，能更科学地把控施工质量与进度，合理调度资源，有效降低建设风险；二是责任清晰。政府与代建方之间通过合同约定权责边界，使项目管理更加规范和透明。同时，代建制也有利于建立激励与约束机制，通过绩效考核、阶段验收等形式，确保代建方履职尽责。

然而，代建制也存在一些需要注意的问题。例如，有的代建单位为追求经济效益，在施工管理中可能存在压缩成本、降低标准的倾向；同时，政府在项目控制上若监管不到位，可能会造成项目目标偏离。因此，推行代建制需在代建单位遴选、合同管理、过程监督等方面建立配套机制，确保其既能发挥专业优势，又能体现公共项目的政策性和公益性，真正实现代建不代责、专业促绩效的目标。

3.2 总承包模式

总承包模式（EPC 或设计施工总承包）在保障性住房建设中同样具有较强的适用性，指由建设单位通过公开招标等方式，选定具备综合资质的企业作为总承包方，统一承担项目的设计、采购、施工等全过程任务，并对项目最终成果负总责。这一模式强调“统一指挥、统一管理”，可有效减少多家单位之间的沟通与协调障碍，提升项目整体推进效

率，特别适合对时间进度与质量控制要求较高的保障房建设任务。

与传统“分段式”建设方式相比，总承包模式优势在于整体协调性强、决策链条短、项目推进迅速。总包单位在项目设计阶段即可介入，有利于从成本控制、资源配置和施工便捷性等多方面进行统筹优化。同时，施工与设计的联动关系强化，减少图纸变更和施工障碍，提高施工阶段的可执行性。对于政府而言，该模式有助于提升工程管控效率，降低管理成本，增强项目执行的可控性。

然而，总承包模式在保障性住房中的运用也面临挑战。一方面，过度依赖总包方可能导致建设单位对项目掌控力减弱；另一方面，如总包单位管理水平不足、内部协同不畅，也可能引发质量、安全、进度等问题。此外，该模式对招标管理与合同控制的专业性要求高，政府建设主管部门在实施中必须强化前期审查、过程监督与竣工验收的管控机制。

在保障性住房项目中推行总承包模式，应优先选择管理规范、信誉良好、经验丰富的总包企业，确保其具备承担大型民生工程的能力。同时，还需通过合同制度明确质量责任、履约义务和违约惩罚，确保建设目标如期实现，切实服务保障性住房的公益属性与民生价值。

4 保障性住房建设管理中开发商代建模式

4.1 引入市场机制，提升建设效率与管理专业化程度

在保障性住房建设管理中，采用开发商代建模式，是将具备专业开发与施工管理经验的房地产企业引入政府主导项目体系中的一种有效尝试。该模式下，政府通过招标或协议方式遴选开发商，授权其以代建方身份承担项目的建设组织、施工管理、验收移交等全过程职责。与政府自行建设或传统代建单位相比，开发商在市场运作、资源调配、施工协调等方面具有更强的执行力和效率优势。

开发商拥有成熟的项目运作体系，包括工程统筹调度、资金调配、供应链管理、成本控制等核心能力，这些能力可以有效应用于保障性住房的实际建设中，特别是在土地协调、工期压缩、施工调度等环节，开发商经验丰富、响应迅速。对于部分地方政府而言，若缺乏专业化建设管理团队，将建设任务交由开发商代建，也可减轻部门负担，提高项目落地效率。

此外，由于开发商本身具有商业化项目开发经验，管理制度较为规范，能够在合同履行过程中严格执行建设标准

与节点控制,同时,其在质量监管方面也具备相应的内控机制和追责体系。在项目质量、工期进度、安全文明施工等方面,往往能实现较高标准。这种专业性与政府公共目标结合,在政策、效率和执行层面上形成互补,是当前保障房管理实践中被越来越多采用的重要模式。

4.2 明确权责边界,构建有效的监管与激励机制

开发商代建模式在提升效率的同时,也对政府监管和制度设计提出了更高要求。由于保障性住房具有政策性强、资金来源复杂、使用人群特殊等特点,代建方在执行中不仅要满足技术标准,还需体现政府对民生工程的价值导向和政策预期。因此,政府部门需在制度设计层面科学明确代建方的权责边界,制定清晰可执行的合同条款和监管流程。

需建立“权责明晰、责随权走”的制度框架。合同中要明确开发商代建的范围、阶段性任务、质量目标、成本控制、工期要求等内容,并设置明确的奖惩条款。同时,对合同变更、质量事故、验收不合格等情况,也应设有追责机制,避免职责模糊、权责倒置。

构建以政府为主导、多元参与的监督机制。项目推进过程中,除建设主管部门外,财政、审计、纪检、业主代表等多方可共同参与监管,确保开发商在履约过程中规范透明、阳光运作。可设立例会制、进度公示制和问题通报机制,推动问题早发现、早协调、早解决。

在激励机制方面,可以设置阶段性绩效评价,与代建方服务费或风险补偿挂钩。特别是对如期保质完成任务、节约财政投入、提升居住品质的代建企业,应在后续项目投标、资格评审中予以加分,增强企业长期参与保障房代建的积极性与责任感,促进形成良性竞争的市场格局。

4.3 防范逐利倾向,平衡公共属性与市场效率

开发商作为市场主体,其参与保障性住房代建,在追求效率的同时不可避免地存在一定逐利倾向。这一现实背景决定了制度层面必须有所防范,避免出现以压低成本为手段影响质量、推迟交付、偷工减料等问题,确保保障房在政策性与建设品质之间达成平衡。

在成本控制方面,应采用“限额代建”制度,由政府明确单方或双边核定的项目建设总投资上限,并设置动态监管机制,防止开发商为获取更多代建收益而压缩实际投入。财政拨付应与建设进度和质量考核挂钩,避免一次性大额支

付导致监督失效。

质量标准必须统一于民用建设规范之上,同时应设置高于商品房的验收门槛,特别在结构安全、节能环保、抗震设计、消防系统等方面实行第三方评估与政府强制验收“双轨制”,切实保障弱势群体居住的安全性与舒适性。

应严防开发商在配套设施建设中“重建设、轻服务”现象。保障性住房不仅是单体建筑工程,更涉及交通、教育、医疗、商业等公共配套资源的合理配置。开发商为节约成本可能削弱配套投入,政府在合同约定中应明确相应配套标准,并设定交付后的运营责任清单,防止“只交楼不管人”的情况发生。

5 结语

由此可见,保障性住房建设管理的路径选择关系民生福祉与财政效率。在新发展阶段,仅依靠传统的建设管理模式已难以满足高质量发展的需求。代建制与总承包模式虽各有优劣,但在实际操作中存在制度刚性与协同不足等问题。开发商代建模式作为一种新型探索,依托其资源整合优势和执行能力,在保障工期、质量与成本控制方面表现出良好潜力。保障性住房建设管理亟需向专业化、制度化方向迈进。应进一步健全项目全生命周期管理机制,完善政府监管与绩效评价体系,鼓励优质企业参与建设,推动形成责任明确、运行高效、质量可控的新型管理格局,为实现“住有所居”的民生目标提供有力保障。

参考文献:

- [1] 陈世山. 浅析我国保障性住房建设管理的新模式[J]. 广西城镇建设,2014(8):141-144.
- [2] 赵安然,李嘉珣,王彬武. 上海市共有产权保障住房模式总结及对保障性住房建设的启示[J]. 上海房地,2025(1):2-6.
- [3] 夏菁,田莉,王晨跃,等. 我国保障性住房建设新模式与政策应对:基于政府—市场—社会关系演进的视角[J]. 上海城市规划,2024(5):7-13.
- [4] 段雨珊,叶波,梁本部. 保障性租赁住房研究中心的建设与管理研究[J]. 中阿科技论坛(中英文),2024(2):77-81.
- [5] 赵洁. 新建保障性租赁住房项目工程管理实施要点[J]. 城市建筑空间,2024,31(S2):325-326.