

# 保障性安居工程建设管理分析与思考

赵海东

沈阳市排水公司

**[摘要]**通过对保障性安居工程建设的重要性与意义、范围与分类、法制建设、程序运行、项目融资、重点事项与后期审计等方面的综合论述, 详细分析保障性安居工程建设中的重要事项, 为各地结合实际情况, 不断做好有关的保障性安居工程提供参考。

**[关键词]**保障性安居工程; 工程管理; 工程建设; 项目融资

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.1846

安居乐业是社会经济发展的重要基础之一。安居是乐业的基础, “住有所居”, “人人享有适当住房”是现代社会保障措施之一。解决住房问题关系到国家宏观经济发展前景和社会稳定, 是促进社会平稳发展和经济社会稳健前行的基础, 也是保障性安居工程的出发点和落脚点。社会经济的不均衡快速发展带来的不同人群经济收入的差距也在快速加大, 尤其在商品房价格增速远高于平均居民收入的情况下, 居住权的不均衡更加显现。保障性安居工程的建设可以有效抑制房价上涨, 保民生住房需求。

## 1 政策背景

保障性安居工程制度体系的建立是一个探索、渐进、调整、完善的进程。2007年, 国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》, 以城市低收入家庭为对象, 进一步建立健全城市廉租住房制度, 改进和规范经济适用住房制度; 2011年, 国务院办公厅发布《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》, 大力推进以公共租赁住房为重点的保障性安居工程建设, 加大农村危房改造力度, 建立目标责任制和考核问责机制, 推动保障性安居工程建设进入快车道; 2013年, 国务院发布《关于加快棚户区改造工作的意见》, 加快推进集中成片城市棚户区改造, 将其他棚户区、城中村改造纳入城市棚户区改造范围, 加大资金筹措和信贷支持力度; 2015年为加快安置进度, 降低棚改开发地块容积率, 改善项目品质, 结合稳增长去库存需要, 各地进一步提高棚改货币化安置比例。经过十多年的市场变化和政策调整, 安居工程体系的组成部分从以经济适用房、廉租房建设及廉租补贴发放为主转变为以城市棚户区改造、公共租赁住房 and 农村危房改造为主; 安居工程的保障对象从以城市低收入家庭为主, 逐步扩大到城镇住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员、居住在危房的农村贫困人口; 安居工程的安置形式从实物建设转为因地制宜结合货币化安置和实物安置。

## 2 保障性安居工程的涵盖范围与分类

### 2.1 社会空间划分

社会按照以前的户籍制度, 划分为城市户籍和农业户籍, “二元结构”将社会分布空间划分为城市和农村。随着中国城市的快速扩张, 以及覆盖范围的扩大, 不断吞噬原有的农村范围。由“农村-城市二元结构”快速转化为“农村-城乡结合部-城市三元结构”、“农村-城乡一体化区域-城市三元结构”、“农村-农村城镇化区域-城市规划区域-城市四元结构”等多种形式。

### 2.2 分类范围

保障性安居工程分类按照保障形式不同大体分为: 货

币性补偿和实物住房保障, 大体上以实物住房保障为主。针对不同的社会空间区域范围, 定义不同的保障性安居工程类型。其中城市区域有廉租住房工程、经济适用住房工程、公共租赁住房工程、限价商品住房工程; 城乡结合部、城乡一体化区域、工矿集中区域等区域有城市棚户区改造工程、国有工矿棚户区改造工程、林区棚户区改造工程、垦区棚户区改造工程、煤矿棚户区改造工程以及城中村改造工程; 农村区域有农村危房改造工程, 边疆少数民族区域有游牧民定居工程。这些保障性安居工程涵盖了住房困难或者住房条件需要改善的区域。

## 3 保障房建设管理方面存在的问题

### 3.1 住房保障体系不够健全

廉租住房配租配租、经济适用住房购买、公共租赁住房供应、限价商品房购买等是我国为了解决城市中低收入家庭住房困难的几种形式, 但是从目前情况来看, 很多解决困难的制度还没有推行。以浙江省湖州市为例, 不少县区的公共租赁住房、限价商品房等制度尚未推行; 人才公寓、农民工公寓虽已列入计划, 但建设量偏小而且目前尚未全面启动建设; 经济适用房实施形式也比较单一, 除集中建设用于销售外无其他形式; 公房承租的政策性调剂作用也没有很好的发挥。

### 3.2 经济适用房供求方面存在问题

根据调查情况来看经济适用房供求方面存在严重问题, 老百姓的需求较多, 而经济适用房供应较少, 仍不能满足中低收入老百姓的需要, 供求矛盾十分突出。

### 3.3 廉租房保障建设管理方面存在的问题

全国廉租房的覆盖面和受益面不够宽, 适用对象的范围也难以确定。随着保障房帮助老百姓解决住房困难的问题效果明显之后, 申请的户数逐渐增多, 因此符合住房保障政策的对象界定出现困难, 收入难以审查, 人群难以细分。廉租房保障范围尚未覆盖到全市所有城镇居民, 虽然湖州市保障标准逐年放宽, 仍跟不上低收入群体住房保障的需求, 一些申请廉租住房不够条件, 经济适用房买不起的“夹心层”仍较突出。而且在如何来界定低收入家庭, 目前还没有一个科学的认定标准, 导致最需要政府提供保障住房的家庭得不到住房保障。

### 3.4 保障房分配制度问题

目前, 在保障房中, 尤其是经济适用房的分配上出现了较多富人购买、穷人没资格买的现象, 经济适用房和廉租房的出现使开发商和消费者之间的关系不再平等, 这样很多开发商就会和富人利用自己的人际关系暗箱操作, 造成违规分配、不公平分配的现象出现。

## 4 问题产生的主要原因

4.1 未严格履行基本建设审批程序，立项、调研、规划、选址不够科学合理

一是保障性安居工程事关民生，各级政府高度重视，加大推进实施力度，但在建设中过度强调项目开工、竣工情况，并作为目标任务完成的主要考核指标。因此在时间紧、任务重、手续繁杂、时限性强的情况下，目标进度要求与建设程序规定相冲突，出现边施工边补办手续，重视项目建设，忽视基本建设程序履行等问题。二是部分项目追求进度，忽视对项目的监管，存在建设规划不到位、招标投标不规范、监理履责不严格、施工质量存在瑕疵等较为突出的问题。三是规划布局不合理，选址较为偏僻，保障性住房建设项目和外部道路、污雨水、供电等市政基础设施分属不同责任主体，规划、建设往往不能与保障安居工程建设保持基本同步，配套基础设施建设滞后，影响了保障性住房项目的及时分配与有效使用。

4.2 资金政策执行不到位，统筹安排、管理使用机制不规范

一是个别地方政策执行不严格，资金筹措、使用与资产核算管理脱节，使用效益缺乏监督。二是保障性安居工程建设资金投入量大，部分地方财力有限，配套资金不能及时足额到位，社会资金参与度不高，资金筹集难度较大。三是部分项目未能及时按规定办理相关前期手续，工程进度缓慢，施工周期长，竣工财务决算不及时，造成资金拨付不及时，滞留闲置影响资金使用效益。

4.3 计划制定分配脱离实际，政策执行过程中未及时根据市场变化予以调整

一是部分安居工程年度目标计划的制定未经充分调研，个别地方目标任务搞层层摊派，导致出现部分外来人口流入较多的城市公租房建设数量少、人口流出多的城镇公租房需求少从而出现闲置的供需不匹配问题。二是没有因地制宜合理确定安置方式并根据市场变化及时调整。货币化安置的大量资金投入推高了地方房价，提高了安置群众的心理预期，进一步提高了改造成本。实物安置容积率高，安置周期长。如果不能结合地方实际和项目特点就容易形成新的矛盾和问题。

## 5 进一步完善保障性安居工程建设管理的建议

5.1 推进保障性安居工程资金统筹使用，加大政府购买棚改服务公开力度

一是统筹使用安居工程财政资金，提高资金使用效率，科学规划贷款资金申请量和申请节奏，避免资金闲置浪费。二是严格规范政府购买棚改服务采购流程，加大公开力度，充分利用市场竞争降低购买服务成本。三是根据一般公共预算控制政府购买棚改服务总体规模，严格规范棚户区改造贷款资金用途，防止以棚户区改造名义违规举债，防范棚改领域金融风险。

5.2 科学制定目标任务，严格执行建设程序和招投标制度，加快竣工验收及分配进度。

一是保障性安居工程建设任务目标的确定要周密规划，量力而行，统筹兼顾。坚持“自下而上”的申报原则，建设规划的制定要以实际需求为基础，切忌脱离实际。二是加强对建设单位的监管，督促项目单位及时办理各项建设手续，严格执行招标投标、合同管理、质量管理、工程监理等制

度。三是规范棚户区改造模式，通过政府安置、净地出让、限价拍卖等措施，整顿和规范市场秩序，理顺基本建设程序，为加快办理各项建设审批手续解决源头障碍。四是加快棚改安置住房建设进度，加大公共租赁住房分配入住力度，制定目标倒排工期，确保安居工程发挥效益。

5.3 多种措施盘活空置住房，完善配套设施建设，建立信息化管理体系

一是对长期空置的住房按规定进行分类盘活，可以结合当地实际调整为扶贫搬迁、救灾、文化教育、养老等安置或周转用房。二是建立统一的公共租赁住房管理平台，将申请、分配、入住、退出全环节纳入信息化管理，通过物业网点与管理后台形成数据网络，实现身份识别、住房分配、租金收缴、日常监管等网络化、信息化管理。

5.4 因地制宜选择棚改模式，提高规划水平和建设标准

一是根据各地库存情况科学选择棚户区改造模式，综合运用实物安置及货币化安置手段，避免“一刀切”，充分发挥棚户区改造在城镇化建设、调整供需结构、稳定房地产市场、平抑房价、去库存等方面的作用；二是控制棚户区改造项目容积率，加大异地安置和货币化安置力度，促进供给侧改革优化棚户区品质，改善安置群众居住环境。

5.5 保障性住房是社会发展中不可或缺的民生工程

作为一个良性发展的社会，保障居民最低的住房要求，不断改善居民居住环境是其不可或缺的有机组成部分。社会发展的每个过程中都需要有一个为居民住房提供兜底作用的保障性机制。同时，前期建设的保障性安居工程随着城市发展和建筑使用年限的终结也需要根据现实情况进行不断的更新。因此，保障性安居工程不能成为一个阶段性的工程，而成为社会发展过程中的一种长效机制。

## 总结

保障性安居工程是城市发展过程中产生的，以民生为主，是保障和改善居民居住条件和环境的兜底工程，是实现“住有所居”的具体实践。其法律法规和标准规范、立项审批、国土规划、施工竣工等各个流程管控是建筑工程的公共属性，但在建设项目规划中更需要政府主管部门的提前决策和省市主管部门的批复，其项目建设可以享受国家政策性融资和财政补贴，同时其后期管理等比普通商品性住房有更多要求。做好保障性安居工程需要不断总结过去工作的经验和不足，同时加大对国际上较好机制和案例的学习和借鉴。根据各地实际情况，不断做好当地的保障性安居工程，实现“住有所居”，“人人享有适当住房”，不断改善居民住房环境，不断提高居民生活水平。

## 参考文献

- [1] 刘远舟. 保障性安居工程资金投入和使用绩效的审计探析[J]. 商业会计, 2021(02): 63-66.
- [2] 贾瑞彪. 保障性安居工程建设管理分析与思考[J]. 建筑经济, 2021, 42(S1): 317-321.
- [3] 宋肖曼, 杨德蓉. 保障性安居工程“屡审屡犯”问题及对策研究——以G市为例[J]. 中国内部审计, 2019(01): 78-82.
- [4] 朱丽燕. 惠民安居工程项目的管理模式研究——以漳州保障性安居工程为例[J]. 四川水泥, 2018(10): 160-161.