

# 保障性租赁住房存量房源筹集与前期管理协同机制研究

张力深

广东 韶关 512000

DOI:10.61369/UAID.2026030042

**摘 要：** 本研究以在韶关市住房保障中心担任项目负责人期间开展的保障性安居工程首批提高改造项目实践为基础，关注存量棚改安置房转变为保障性租赁住房的筹集与前期管理协同机制。研究建立以住房保障中心为核心的多主体协同模型，实证表明此模式可把项目前期业务办理时长从传统模式的7至12个月缩减到3个月，单套改造成本控制明显低于新建项目成本。归纳研究出房源筛选准则、部门协同清单、报审程序优化以及技术规范管控等具备可复制性的经验，为相似城市盘活存量资产提供实践方面的参考。

**关 键 词：** 保障性租赁住房；存量房源；协同机制；棚改安置房；全流程管理

## Research on the Collaborative Mechanism of Raising and Pre-management of Existing Affordable Rental Housing Resources

Zhang Lishen

Shaoguan, Guangdong 512000

**Abstract：** Based on the practice of the first batch of improvement and renovation projects of the affordable housing project carried out during the period when Shaoguan Housing Security Center was the project leader, this study focuses on the financing and pre-management coordination mechanism of the transformation of the stock shed resettlement housing into the affordable rental housing. The research establishes a multi-agent collaborative model with the housing security center as the core. The empirical results show that this model can reduce the pre-project business processing time from 7 to 12 months of the traditional model to 3 months, and the cost control of a single set of renovation is significantly lower than the cost of new projects. This paper summarizes and studies the replicable experience of housing source screening criteria, departmental collaborative list, review process optimization and technical specification control, which provides practical reference for similar cities to revitalize stock assets.

**Keywords：** affordable rental housing; existing housing stock; collaborative mechanism; shantytown renovation resettlement housing; whole-process management

## 引言

韶关市保障性租赁住房若仅采用新建途径，周期偏长、成本偏高，大量棚改安置房处于闲置状况。截至2025年，600套闲置棚改安置房完成性质转变并投入使用。如何实现规范且高效地盘活现有的棚改安置房，成为主要任务。通过笔者全程参与韶关市住房保障中心首批升级改造项目的管理实践能够了解到：尽管已探索存量商品房收购、闲置资产再利用等筹集渠道，但是市场收储、企业自主转型等方式仍然存在资源整合方面的难题，前期规划、审批以及资源调配尚未建立起完整的衔接。完善多主体协作模式，有助于改善存量资源利用效能不佳的情形，推动房源供给从新建开发朝存量优化转化，为社会公众住有所居提供长期稳固的保障。

## 一、保障性租赁住房存量房源筹集与前期管理协同机制基础理论

### （一）存量房源筹集概念与模式分析

存量房源的征集，是对当下的住房资源开展挖掘和整合，增添符合规定的租赁供应，其主要在于激活闲置或低效的资产。常见的类型有市场收购、企业自主持有转化、存量项目改革。本项

研究重点专注政府超量采购后闲置的棚改安置房盘活这一特定方式。其独特特性包括：产权归属于政府，沟通协调的费用较低；资产具备保障性质且长时间处于闲置状况，能够精确符合政策要求；改造受到地理位置偏僻、标准不统一等情形的约束；转化依赖住建、财政、自然资源等多个部门的行政合作。实践表明该模式主要依赖政府内部的资产调配与行政协同，以少量的市场化运营为辅助办法，通过制度化的合作机制实现高效盘活，为前期管

理积累可复制的经验。

### （二）前期管理关键环节及其协同作用

保障性租赁住房前期管理工作包括规划、审批、资源分配这三项核心步骤，全部工作内容可建立起完备的运行体系。在规划时期，根据区域的人口情况以及存量住房的分布状况，确定房源的空间分布计划和建设改造的规模，这样能让房源筛选与改造推进工作拥有清晰的执行方向。审批作业包括土地性质核查以及改造方案登记存档等基础事宜，审批程序的简化与执行准则的统一，能够缩短项目改造时长，并且保证项目全流程合法合规、安全有序。资源配置工作对项目资金、专业技术人员和各项配套服务资源予以统筹规划，项目改造的整体费用可得到有效控制，各类主体参与项目建设改造的积极主动性能够得到充分提高。针对超量采购的闲置棚改安置房盘活模式的前期管理工作，要进行存量资产清点、产权识别、改造标准适配核查，以及建立跨部门联合审批制度等主要工作内容。

## 二、存量房源改造中的建设管理与协同管控实践

### （一）建设管理现状及问题分析

在保障性租赁住房的存量改造过程中，建设管理面临明显挑战。从规范角度而言，缺乏统一且精准的技术标准，不同项目的改造准则存在明显差别，部分完成改造的房源仍然难以满足基本的居住品质。在推进进程中，项目受到资金到账、方案审定、施工协同等因素的限制，再结合产权确认、方案获批等多个步骤，不确定性有所增加。以韶关市蓉城花园标段作为案例，该批次房源是由闲置的棚改安置房转化而来，阳台和卫生间渗漏以及墙面空鼓成为普遍存在的状况。这并非只是技术难题，更是评判项目协同管理效果的主要状况。

### （二）质量进度协同管控实践与机制创新

在存量房屋的改造工作当中，通过技术问题提前协同机制来施行多项管控措施。图纸审核提前协作，施工方、监理方、物业等多主体提早介入，防止返工。在施工场地推行环境保障措施，在防水施工环节设置遮阳围挡，并且合理划分施工时段，在保障工程质量的同时兼顾施工进度。材料挑选搭配以样板为指引，统一防水物料的技术准则，将书面规范转化为实体参照。问题整改开展多方协作，利用线上渠道及时推送隐患信息，现场共同制定方案，解决信息延误。验收流程采用三方实地核查确认制度，确保隐蔽工程全环节留存相关资料。多主体联合协作机制可降低返工可能性，保障施工周期稳定且具备可控性。技术难题的显现速率和解决效能，是衡量协同机制运行效果的直观指标——将管控工作前置，方可确保质量管控真正落地。

## 三、协同机制模型构建与实证分析

### （一）韶关本地化协同机制框架设计

#### 1. 协同机制要素与运行原理

本项研究以韶关市住房保障中心作为主要枢纽，建立本地化

协同机制的模型。涉及的相关主体有：市住房保障中心、设计或者施工单位、物业服务公司、运营管理组织。信息共享的要素包括房源位置、产权情况等基础资料，也有合规性检查、概算审核等前期管理信息。信息互通为资源配置提供支持，资源协作实现的成效通过阶段性检验反馈至各主体，推动协同策略开展动态优化，建立起从房源挑选、改造建设直至运营进驻的全流程闭环式管控。

#### 2. 量化协同绩效指标体系

本项研究把韶关市住房保障中心作为核心枢纽，建立本地化协同机制的模型。所涉及的主体包含：市住房保障中心（承担统筹协调、房源确定、制定标准、资格审核等工作）；设计或者施工单位（担负技术方案规划与改造落实任务）；物业服务企业（在施工阶段做好和住户的交流以及后期的协作工作）；运营管理机构（提早参与验收，保障租赁服务的顺畅衔接）。信息共享的要素包括房源位置、产权情形等基础资料，以及合规性检查、概算审核等前期管理信息。机制显示出反馈循环的特点：信息共享给资源调配予以支撑，资源联动实现的成果通过阶段性验收反馈至各主体，推动协同策略开展动态调整，建立起从房源筛选、改造施工到运营入驻的全流程闭环式管理。

### （二）实证案例研究与效果验证

#### 1. 典型项目协同机制应用分析

以本人负责的韶关市区保障性安居工程首批提标改造项目作为主要案例，涉及蓉城花园、国投·江南公寓以及滨江花园等小区，一共盘活闲置的棚改安置房房源600套。其中鸿裕花园、国投·江南公寓以及蓉城花园等楼盘在市场中收获积极的反响，年轻人群体的申请意向非常强烈，入住比例近乎饱和。在项目起始时期，市住房保障中心牵头组建跨部门协作小组，明确房源质量评定、改造方案谋划、概算审核等流程的责任主体与时间规定。在可行性研究立项阶段，同时和发改部门沟通申请概算审查，并且推进初步设计审批事宜，将串联式流程转变为并联推进方式，明显缩减前期筹备的时间跨度。

#### 2. 数据驱动的协同效应评估

通过对这个项目开展全方位、深层次的复盘，协同机制的运作收获较为明显的成效。在效能表现上，业务办理的时间从传统模式下的七至十二个月缩减到三个月，申请材料从十二件精简为四件，审批效能提高约百分之六十以上。在成本管控领域，通过设计阶段多方案比对、施工阶段材料集中采购以及样板先试制度，单套改造的造价实现合理把控。在质量保证方面，通过设计、施工、监理、物业四方联合验收机制，蓉城花园标段因防水、墙面问题导致的返工比例明显降低，首批入住的租户反馈状况良好。统计表明以住房保障中心为主要的协作机制，有效解决存量房源筹集与前期管理相脱节的问题。信息共享体制对提高效率的效果最为明显，跨部门同步审批对缩减周期，验证本地化协同模式在盘活闲置棚改安置房方面的实践价值。

## 四、盘活存量资产的全流程管理优化与创新

### （一）房源筛选标准与部门协同清单

#### 1. 房源筛选标准

根据韶关市区保障性安居工程首批提高改造项目的实践情况，将闲置棚改安置房转变为保障性租赁住房需符合以下筛选准

则：在区位状况方面，优先挑选周边公共交通便利、15分钟生活圈里具备基础医疗与教育配套的房源；从建筑状况来讲，要求主体结构稳定、剩余使用期限不少于20年、单套面积控制在35—70平方米区间（符合保障性租赁住房以小户型为主的基本要求）。从产权情况来看，产权归属清晰且不存在争议，已完成竣工验收的备案工作；从改造的经济性来讲，单位面积的改造成本明显低于新建项目的成本。蓉城花园、国投·江南公寓以及滨江花园等小区的600套住房都按照上述标准开展筛选工作，为后续协同管理营造扎实的资产质量基础。

#### 2. 部门协同清单与权责界定

市住房保障中心作为牵头主体，承担房源统筹认定、拟定改造标准以及审查租赁资格等工作；发展改革部门负责审批项目立项与可行性研究报告，审核概算；财政部门负责拨付资金，在可研立项阶段提前介入；设计或施工单位负责编制技术方案和执行业务现场改造；小区物业配合施工期间与住户的沟通以及后期运营接管；运营单位提前参与验收，保障交付后租赁服务无缝衔接。各节点的权力和责任通过任务清单的方式进行固化。

### （二）前期报审流程优化与装修技术标准

#### 1. 前期报审流程打通关键堵点

在传统模式里，从项目立项直至取得施工许可，需经历可研报告编写、概算审核获批、初步设计、施工图审查、招标备案等依次推进的环节，整个周期达7至12个月之久。此项目创造性地推行并联审批与容缺受理制度：在可行性研究报告编写阶段开展概算预先审核工作，初步设计审批和施工图审查工作并行开展，由住房保障中心主导组织联合现场勘查，以此替代分散的部门验收。通过与发展改革部门对接，参与立项审批、开展概算审核，让设计单位提前与施工图审查机构对接，将业务办理时间缩短至3个月，申请材料从12件精简为4件。堵点化解的重点在于住房保障中心充当核心枢纽的统筹协作能力，以及各协同部门对一事一议快速响应机制的密切配合。

#### 2. 装修技术标准与通病防治要点

因为韶关高温且高湿的气候特性，项目小组归纳出可复制的装修技术准则：在防水施工领域，墙面使用柔性防水涂料，地面使用刚性防水涂料，在阴阳角部位增设额外防水层；在墙面抗裂方面，运用丁基胶与抗裂砂浆网格布复合工艺，基层有空鼓的区域要整面铲除到结构层后再重新找平；在外窗安装方面，设置三条密封胶条，窗框和墙体之间的缝隙采用发泡聚氨酯进行填充处理。所有技术规范经样板间率先验收，把文字规定转变为实物准则。在工程施工期间，建立建设方、施工方、监理方三方联合确

认机制，保证每一项隐蔽工程验收都有记录、有签字、有影像资料留存，从根源上控制通病复发的几率。

### （三）市场化服务补充的“微创新”与经验总结

在政府主导的基础方案下，项目积极探寻配套服务市场化的微创新途径。把小区底层商铺、停车场等配套服务的运营权利通过特许经营方式引入社会资金，其所得收益专门用于填补物业管理成本的空缺，进一步缓解财政补贴的压力。需重点强调的是，保障性租赁住房的租赁资格审核、租金定价这类核心管理职责，一直由市住房保障中心严格掌控，社会资本不得介入租户准入和退出环节。清晰的政企职责边界与契约化设定，是合作成功的重要条件。韶关模式的主要启示为：把住房保障中心当作枢纽，建立标准化甄别、并联式核准、清单式权责的全流程协同机制，可在严格掌控政府债务风险的前提下，实现闲置棚改安置房的高效盘活与可持续运转。

### （四）PPP模式适用性的审慎思考

对保障性租赁住房存量改造运用PPP模式需谨慎评估。在经济领域，租金取得的收益相对不高，难以符合社会资本市场化回报的要求；从政策方面而言，2026年政府工作报告明确指出遏制违规新增隐性债务是铁的纪律，政府很难通过财政补贴来填补收益方面的亏空。从风险角度来看，存量房源存在的像产权方面的缺陷、标准不够明确等情形，已超出社会资本能够把控的范围。从效能角度而言，在将政府资产盘活作为核心的模式中，跨部门行政协作相较于市场机制，具有时效和可控方面的长处。

## 五、总结

通过韶关市首批升级改造项目验证，政府内部协同盘活存量棚改安置房屋的模式具有可行性且高效。初期业务周期由七个月至十二个月缩短到三个月，单套改造费用明显低于新建工程，减轻财政负担。研究表明存量房源筹集与前期管理的协同机制，可通过信息共享、流程整合、责任共担，确实解决筹集和管理相分离的难题。根据实践编制《全流程管理参考指南》，包括房源筛选标准、部门协作清单、前期报审流程图示、装修技术规程以及配套服务微改革等五个方面的内容。建议建立存量房源动态信息库，实现数字化协同合作。研究局限：因为单个城市和项目的经验，协同机制的可复制性尚需更多案例予以验证。未来可开展跨城市的比较研究，探索在不增加隐性债务的情况下适度引入社会资本的制度设计。

## 参考文献

- [1] 李雅菲. 保障性租赁住房监督机制研究 [D]. 西安建筑科技大学, 2023.
- [2] 李紫薇. 基于感知价值的新筹集保障性租赁住房区位选址分析 [D]. 西安建筑科技大学, 2022.
- [3] 董杰. 基于演化博弈的保障性租赁住房多主体协同机制研究 [D]. 西安建筑科技大学, 2023.
- [4] 伍翰程. 中金厦门安居保障性租赁住房 REITs 案例研究 [D]. 广州大学, 2023.
- [5] 刘昭. 武汉市保障性租赁住房建设的困境及对策研究 [D]. 华中科技大学, 2022.
- [6] 李小浩. 盘活存量资产政策背景下保障性租赁住房发展路径研究 [J]. 中国房地产 (下旬刊), 2022(7): 24-28.
- [7] 章雯芝, 陈峰. 保障性租赁住房与公共租赁住房比较及启示 [J]. 中国房地产 (上旬刊), 2022(5): 20-24.
- [8] 范晶晶, 翟富强. 保障性租赁住房政策浅议 [J]. 合作经济与科技, 2023(17): 172-174.
- [9] 王建红. 保障性租赁住房: 挑战与对策 [J]. 中国房地产 (上旬刊), 2022(3): 28-32.
- [10] 顾光昊. 保障性租赁住房企业未来战略探索研究 [J]. 中国科技投资, 2022(35): 17-19, 31.