

构建中国住房保障自主知识体系： 概念、理论与模式

乔 贝，姚玲珍，张 莉

(上海财经大学 财税投资学院, 上海 200433)

摘要: 当前,我国已建成世界上规模最大的住房保障体系,并正以保障对象分层覆盖、多主体协同供给、配租与配售并行为特征加速推进。文章对中国特色住房保障实践进行经验总结和理论提炼,从标识性概念、理论内核以及实践模式三个层面探索中国住房保障自主知识体系的构建。在概念层面,强调我国住房保障的核心特征与术语标准;在理论层面,基于以人民为中心的共同富裕导向,构建公平与效率统一的双重属性分析框架以及生存、发展和共享递进统一的三重目标体系;在实践层面,坚持问题导向,聚焦供需匹配、财政可持续与治理现代化等现实议题,以期为我国住房保障模式的进一步完善提供理论指导,也为其他发展中国家的住房治理实践贡献中国方案。

关键词: 住房保障;中国范式;自主知识体系;配租与配售

中图分类号: F299.23;D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2026)04-0019-13

一、引言

中华人民共和国成立以来,我国经历了人类历史上规模最大^①、速度最快^②的住房保障体系建设历程,逐步探索形成了具有中国特色的住房保障发展道路。城镇居民人均住房建筑面积从1949年的4.5m²大幅提升至2020年的42.29m²^③,体现了我国住房发展水平的显著提升和住房保障体系的不断完善。近年来,我国持续推进哲学社会科学体系化建设,着力构建中国特色的学科谱系、学术体系和话语体系。2016年习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上提出“加快构建中国特色哲学社会科学”,2024年党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步

收稿日期:2026-01-27

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“债务负担视角下城镇居民住房选择与消费行为关系研究:理论机制与政策效应”(72174115);国家自然科学基金面上项目“空间视角下宜居环境需求驱动的住房市场居民行为规律研究”(72074140);上海市哲学社会科学规划课题“中国特色房地产经济学自主知识体系研究”;上海财经大学2024年研究生创新基金项目“住房保障对居民居住品质的影响研究”(CXJJ-2024-353)。

作者简介: 乔 贝(1997—),女,安徽芜湖人,上海财经大学财税投资学院博士研究生;

姚玲珍(1966—),女,江苏苏州人,上海财经大学财税投资学院教授;

张 莉(1992—),女,福建三明人,上海财经大学财税投资学院副教授(通信作者)。

①资料来源: <https://www.news.cn/politics/20250228/fdb2d94734fa4a819c113c7759f8c6cd/c.html>。

②中华人民共和国成立后,我国陆续开展福利分房、公房出售、提租补贴以及住房公积金等住房制度改革的探索,而学术界普遍认为,我国住房保障制度建设始于1994年7月国务院发布的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发〔1994〕43号),该文件首次明确提出“经济适用住房”的概念。因此,本文以1994年作为我国住房保障体系发展的起始年份进行计算。

③数据来源:国家统计局。

全面深化改革、推进中国式现代化的决定》进一步强调“实施哲学社会科学创新工程,构建中国哲学社会科学自主知识体系”,为住房保障领域的理论创新与知识体系建设提供重要指引。

在长期实践中,我国政府始终将住房视为民生之本,秉持解决住房困难、提升民生福祉、推进共同富裕的发展理念,对住房制度进行了从实物分配的福利制度到商品住房制度再到政府和市场双轨制的系统性改革,住房保障体系不断完善。从广义看,住房保障体系包含货币化住房支持(以住房公积金制度为核心)^①与实物供给体系(包括配租型与配售型两种类型);从狭义看,则特指后者,这也是本文的研究对象。其内部结构体现出制度演化逻辑的层层递进:配租体系经历了从面向低收入群体的廉租住房(以下简称“廉租房”)^②到公共租赁住房(以下简称“公租房”)^③再到保障性租赁住房(以下简称“保租房”)^④的拓展;配售体系则由有限产权、开放运行的经济适用房^⑤到产权共享、半开放运行的共有产权房^⑥再到封闭管理的保障性住房^⑦的推进。可以说,中国在住房保障领域已积累了丰富的制度实践。然而,一个自然的追问是:这些实践能否以及如何凝练为一个相对独立的知识体系?

回顾学科发展史,诸多领域的知识体系化均非一蹴而就,而是在实践驱动与学术回应的持续互动中逐步形成的。住房保障虽尚未完成学科建制的系统化,但经过数十年制度探索与大规模实践,已形成覆盖配租与配售的多层次政策工具体系,积累了区别于西方住房政策的独特制度经验与价值取向,且围绕住房制度改革与保障制度设计已获得一定的学术关注与初步的理论探讨,为自主知识体系的构建提供了重要的实践基础与转化可能(魏丽艳, 2022; 李国敏等, 2024)。

但条件具备并不必然意味着知识体系的自发形成。从全球的知识生产来看,近代以来西方学界在住房及相关领域长期占据话语主导地位。其理论范式虽深嵌于特定的历史语境与制度脉络之中,但在知识传播与学术建制化过程中却被赋予了超越其经验边界的普遍性阐释地位。在此认识论框架下,中国住房保障的丰富实践在既有研究中往往被置于西方理论的解释之下

①1991年2月,上海出台《上海市住房制度改革实施方案》(沪府发〔1991〕2号),提出“推行公积金,提租发补贴,配房买债券,买房给优惠,建立房委会”。1994年7月,国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发〔1994〕43号),提出建立并全面推行住房公积金制度。住房公积金制度通过单位和个人按比例强制缴存、专户管理,限定条件提取使用,以保障职工住房消费和改善居住条件。

②1998年7月,国务院《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发〔1998〕23号)文件首次提出廉租房的概念。

③2010年1月,国务院办公厅印发《关于促进房地产市场平稳健康发展通知》(国办发〔2010〕4号),首次提出公共租赁住房,重点保障城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工、在城镇稳定就业的外来务工人员。2013年12月,住建部、财政部、发展改革委联合发布《公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》(建保〔2013〕178号),将公租房和廉租房并轨,统称公租房。

④2021年7月,国务院办公厅发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发〔2021〕22号),首次提出保障性租赁住房,用以保障新市民、青年群体的住房问题。

⑤1994年7月,国务院发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发〔1994〕43号),明确提出建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系。有限产权指5年内权利受限,满5年后补缴土地收益,即可获得完全产权。开放运行指满5年后补缴土地收益,即可上市交易,从而转为商品住房。

⑥2014年12月,住建部发布《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》(建保〔2014〕174号),首次提出在试点城市发展共有产权房,成为住房保障体系中配售的主力,产权保障从有限产权转为共有产权。共有产权指按份共有产权,购房者与政府(代持机构)按出资比例明确份额。半开放运行是指取得房屋产权证满5年的,可按市场价格转让所购房屋产权份额。新购房人获得房屋产权性质仍为“共有产权住房”,所占房屋产权份额比例不变。

⑦2023年8月,国务院印发《关于规划建设保障性住房的指导意见》(国发〔2023〕14号)提出,在大城市规划建设保障性住房,让住房有困难且收入不高的工薪收入群体以及城市需要的引进人才等群体逐步实现居者有其屋。并对保障性住房实施严格的封闭管理,禁止以任何方式违法违规将保障性住房变更为商品住房流入市场。

加以审视,本土经验大多被视为对既有理论框架的案例佐证或补充,理论建构的主体性与原创性显著不足,尚未凝练为具有国际学术影响力的系统性知识体系。鉴于此,构建中国住房保障自主知识体系,须以本土实践为认识论根基,从中提炼兼具经验穿透力与理论张力的核心概念与分析命题;在深度回应中国住房保障领域独特现实问题的同时,着力构建能够参与国际学术对话的规范化术语体系,从而渐进式地确立兼具理论解释力与学术话语权的自主知识体系。

二、住房保障中国范式的实践创新

实践是认识的源泉,也是知识体系生成的根基。我国住房保障实践并非西方模式的简单移植,而是在经济体制转型与社会结构变迁中,依托理念革新与制度创新,不断探索形成以公租房、保租房为主体的配租型保障以及以共有产权房、封闭管理的保障性住房^①为主体的配售型保障并行的住房保障体系。

(一)保障对象分层演进

纵观我国住房保障体系的演进,住房保障对象的覆盖范围经历了一个由严格依赖户籍身份到淡化户籍限制再到以实际居住需求为核心标准的渐进式转型过程。中华人民共和国成立初期至改革开放前夕,计划经济体制确立以公有住房为主导的福利分房制度,住房保障嵌入单位体制,由国家与单位统一建设、分配与管理。该模式以公有制为基础,强化住房福利属性,覆盖城镇职工及家属,以低租金实物分配为核心形式,缓解了中华人民共和国成立初期住房的严重短缺问题,但随着社会经济的发展,这一制度的不足也日益明显(李国庆和钟庭军,2022)。自1978年开始,随着经济体制改革的推进,住房与土地制度也经历了深刻探索。以经济适用房和廉租房为代表的早期制度安排,主要聚焦城镇中低收入户籍家庭的基本居住权保障。进入21世纪,伴随住房价格持续上涨与存量住房结构性短缺,保障对象逐步扩展至城镇中等收入群体及棚户区居民,通过政策性商品住房(又称“限套型、限房价”的普通商品住房,简称“两限房”)^②和棚户区改造(棚改安置房作为最主要的实物安置方式)^③实现了从最低收入层向中间收入层的延伸。2008年以后,住房保障被提升至更加突出的位置,以公租房(2013年廉租房与其并轨运行)和共有产权住房(简称“共有产权房”)^④为代表的制度改革,一方面通过租赁保障覆盖城镇中等偏下收入家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员,另一方面通过共有产权房制度增强中等收入群体的产权获得能力,从而初步削弱了户籍与单位身份对保障对象的刚性约束。近年来,在人口流动加速与大城市住房压力叠加的背景下,以保租房和封闭管理的保障性住房为代表的新一轮政策调整,进一步将新市民、青年人、住房困难且收入不高的工薪群体以及城市紧缺人才明确纳入重点支持范围。至此,我国形成以公租房、保租房为主体的配

①国务院印发《关于规划建设保障性住房的指导意见》(国发〔2023〕14号)提出,“城市人民政府应当对用于销售的人才住房、共有产权住房等政策性住房的政策进行梳理,将新建项目调整为本指导意见规定的用于配售的保障性住房或商品住房”。鉴于各地还未具体落实,本文仍将共有产权房与实行封闭管理的保障性住房并列,作为当前配售型保障性住房的主要类型。

②2006年5月,《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发〔2006〕37号)文件中,首次提出“限套型、限房价”的普通商品住房政策,要求各地重点发展中低价位、中小套型普通商品住房,以满足中等收入家庭住房需求。

③2008年11月,中央出台的扩大内需十项措施中明确指出,将棚户区改造作为保障性安居工程的重要组成部分在全国范围内全面启动。2009年12月,住建部等部门联合印发《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》(建保〔2009〕295号),提出棚户区改造实行实物安置与货币补偿相结合。

④住建部发布《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》(建保〔2014〕174号)表明,以共有产权房逐步替代经济适用房。

租型保障以及以共有产权房、封闭管理的保障性住房为主体的配售型保障并行的住房保障体系,实现了保障对象从传统低收入城镇户籍家庭向新市民、青年人及工薪收入群体的渐进式拓展,实现了由户籍导向到需求导向的重要转变(见表1)。

表 1 我国住房保障体系保障对象的演变^①

保障类别	保障房名称	提出时间	保障对象
配租型	廉租住房 (简称“廉租房”)	1998年	城市低收入住房困难家庭
	公共租赁住房 (简称“公租房”)	2010年(2013年廉租房 与其并轨,统称公租房)	城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工、 在城镇稳定就业的外来务工人员
	保障性租赁住房 (简称“保租房”)	2021年	符合条件的新市民、青年人等群体
配售型	经济适用房	1994年	城市低收入住房困难家庭
	两限商品房	2006年	有当地城镇户口、中等收入住房困难家庭、 征地拆迁过程中涉及的农民家庭
	棚改安置房	2009年	被拆迁的棚户区原住居民
	共有产权房	2014年	城市中低收入住房困难家庭
	封闭管理的保障性住房	2023年	住房有困难且收入不高的工薪收入群体、城市需要引进的人才

值得注意的是,伴随我国城市化进程的深入推进,住房保障对进城务工人员等流动人口的包容性支持力度正不断增强。2020年第七次全国人口普查数据显示,我国常住人口城镇化率突破60%,但户籍人口城镇化率仅为44.38%,全国人户分离人口达到4.93亿。^②以户籍为核心的传统住房保障制度难以有效覆盖这一庞大的流动人口群体,近3亿务工人员的住房问题长期处于制度盲区,在大城市尤为突出(赵春雨等, 2022; 姚玲珍, 2023)。由于就业流动性强、居住期限短,务工人员在住房决策中更注重成本最小化,而非居住品质的提升(Zheng等, 2009)。在高房价、高租金的压力下,他们大多依赖城中村、群租房或地下空间等非正式住房形式,面临明显的安全与品质隐忧。而以公租房、保租房等为核心的住房保障体系正加快重构,政策不断突破户籍限制,逐步将流动人口纳入保障范围。

(二)保障供给结构优化

随着保障对象日益多元和住房需求分层不断加剧,单一依靠政府直接建设的住房保障供给模式,已难以有效回应精准保障所要求的规模弹性、结构匹配与长期可持续性。为顺应这一变化,我国住房保障体系逐步由以政府为主导的单一供给模式,转向政府引导、多主体协同参与的供给机制,形成了兼顾效率提升、风险可控与公共目标导向的中国特色住房保障供给格局。在这一机制中,地方政府的角色由“直接供给者”转向“制度设计者与资源配置者”,通过国土空间规划管控、土地出让与用途管理、财政资金引导以及金融政策协同,为多元主体参与保租房供给创造制度条件。在此框架下,国有平台企业逐渐成为保租房建设和运营的核心实施主体,承担起规模化供给、统一运营和长期管理的功能,在稳定供给预期和降低系统性风险方面发挥“压舱石”作用。同时,开发企业、产业园区运营主体及机构投资者以市场化方式参与保租房建设和运营,在严格遵循租金水平、租赁对象和用途管控等政策要求的前提下,提高了供给效率和空间适配度。

此外,在房地产市场深度调整与存量时代背景下,中国住房保障供给实践的独特之处还表现为,房源筹集方式发生了结构性改变——从以“新增建设”为主,逐步转向“存量转化”。其中,以收购存量商品房并转化为保租房为代表的“收存转保”模式,成为近年来住房保障领域的重

^①作者根据中央及地方政府发布的各类保障性住房相关政策文本整理得到。

^②数据来源:国家统计局。

要制度创新。该模式通过政府或国有主体以相对合理、可控的价格收购库存商品房、闲置商业物业或低效利用资产,并在满足基本居住安全 and 功能标准的前提下实施适度改造,纳入保租房体系。从制度逻辑看,“收存转保”通过将市场风险集中于收购环节并加以价格约束,再通过长期租赁运营实现资金回收和成本摊销,有效降低了财政一次性投入压力,增强了保障性住房供给体系的财政可持续性。同时,由于存量住房大多分布于既有建成区和就业集聚区,该模式在区位上更有利于实现职住匹配,为新市民、青年人和进城务工人员等重点保障群体提供更贴近实际需求的居住选择,从而在供给侧为中国式现代化进程中民生保障的可持续发展和城市融合发展创造了现实条件。

(三)配租与配售并行

为有效满足多层次的保障需求,我国不断完善配租与配售并行的住房保障体系,实现了租赁权稳定性与产权获得感的制度性平衡。

以公租房、保租房为主体的配租型住房保障体系,通过租赁权保障实现“人人享有基本住房”的制度目标。其中,公租房通过政府主导供给与租金补贴并行机制,强调兜底式保障功能。与此相辅相成,保租房的推出强化了保障体系的包容性与灵活性,提高了居住品质。不同于以往主要以政府主导的传统模式,囿于财政约束,建造品质有限(Freemark, 2025),保租房是由政府引导的,通过提供土地、财税、金融等方面的支持政策,调动各市场主体的积极性,鼓励和引导各类型市场主体(房地产开发企业、企事业单位和园区企业等)参与保租房的投资、建设(包括集中新建、分散配建和存量改建的方式)、管理和运营。这使得保租房的建设不再局限于财政约束,其建造质量提升、供给效率提高(Canelas, 2025)。

以共有产权房、封闭管理的保障性住房为主体的配售型住房保障体系,旨在通过产权分配机制实现中等收入群体多层次、多阶段的住房保障。其中,共有产权房通过政府与购房者按比例共有产权份额的制度安排,降低了中低收入群体的购房成本与准入门槛。购房者拥有居住使用权与部分增值收益权,而政府通过持有份额、设定回购与转让条件,实现了住房保障资源的可持续循环与结构性平衡。封闭管理的保障性住房,作为独立类型纳入政策体系。该住房在配售机制上强化了“封闭流转”“有限产权”的原则,建立政府主导回购、价格差额控制以及准入退出机制,防止政策性住房的投资化与异化流通;强调地方政府要“按照职住平衡原则,优先将住房建设在交通便利、公共设施较为齐全的区域”,要“确保保障性住房建设质量”,加强公共交通等配套设施建设和教育、医疗卫生、商业、养老、托幼、文化体育等公共服务设施的供给,以高品质居住环境促进社会融合与生活质量的提升,增强中等收入群体的居住安全感与获得感,实现保障性住房的民生导向与福祉功能。共有产权房与封闭管理的保障性住房的衔接,形成了以产权为核心的阶梯式保障结构。

三、西方住房保障知识体系在中国实践中的局限与反思

自19世纪末工业革命时期英国《工人阶级住房法》颁布以来,西方住房保障体系的构建与发展始终面临着政治、经济及社会等多重因素的权衡。随着社会经济发展的变迁,在不同时期引导各国权衡利弊的住房保障理念和思想也在发生改变(严荣, 2016)。通过将以西方经验(如美国、德国和英国等住房保障经验^①)为基础构建的住房保障概念、理论与模式置于我国实践

^①美国联邦层面的住房保障方式主要有五种:联邦政府直接投资的公共住房、联邦政府扶持下的私有租赁住房、税收补贴下的低收入住房以及租房券、利用金融政策缓解个人的住房资金压力。德国主要采取了社会福利住房、房租补贴以及住宅储蓄等住房保障方式。英国住房保障体系通过购房和租房两类项目,提供新建住房购买、社会公房购买、可支付房租及房租补贴四种主要保障方式。

情境中审视,不仅有助于深入理解西方国家住房保障体系的历史轨迹,更能揭示其在中国的适用性边界与实践局限,从而为构建中国住房保障自主知识体系提供反思。

(一) 西方住房保障概念的依附性困境

住房保障是政府保障中低收入阶层的基本居住需求,并以提升该群体租房、购房能力为目标的一项社会福利制度。西方住房保障强调在新自由主义思潮下依赖市场解决住房问题,或者由政府主导提供福利住房供给。我国的住房保障则强调在土地公有制下,基于政府基本住房保障“底线”责任,由政府在其经济实力与行政能力允许的范围内,保障全体城市居民基本住房需求与居住权益的制度安排(李国敏等, 2024)。

在这一内涵的差异下,中外关于“保障性住房”的术语表达也呈现出多元特征。在英语文献中,该概念一般被译为affordable housing,中文学术界则常将affordable housing译为经济适用房(Ma等, 2018; Pennell等, 2022)。就西方各类保障性住房而言,英文文献中涉及的相关概念包括公共住房^①(public housing)、社会住房^②(social housing)、公屋^③(council housing)、补贴型住房^④(subsidized housing)以及低收入住房^⑤(low-income housing)等(Carnegie等, 2018; Sinai和Waldfoegel, 2005; Valençã, 2015)。与此相应,我国住房保障发展过程中也衍生出廉租房、公租房、保租房和共有产权房等概念,中国学者通常分别将其译为low-rent housing、public rental housing、affordable rental housing和shared property housing(Gao和Hu, 2025; Hu和Lu, 2025)。若将我国的廉租房、公租房和保租房统称为公共住房,并直接套用西方社会住房的理论分析框架,就会忽视我国各类保障性住房所持有的户籍属性以及政府主导/引导等结构性特征。尽管中外各类保障性住房在缓解中低收入家庭住房困难这一目标上具有相似性,但其内涵与外延仍存在显著差异。因此,超越概念陷阱的首要任务在于建立概念“去语境化—再语境化”的自觉意识:既要理解西方概念在其原生语境中的特定内涵,也要厘清中国概念自身的历史演进与制度逻辑,在理论对话中界定概念的内涵,在借鉴中推动概念的本土化。

(二) 西方住房保障理论的适用性有限

住房在福利体制中具有独特地位,住房保障理论深嵌于福利制度理论体系之中(Kemeny, 2001)。学术界普遍认可的福利体制理论,从国别(或区域)比较的视角展开,以艾斯平—安德森(Esping-Andersen)提出的“去商品化”(de-commodification)为核心概念,将西方资本主义国家的福利供给归纳为三种典型模式:第一种是以英国、美国为代表的自由主义模式(liberal model),强调市场的核心作用;第二种是以德国、法国为代表的保守主义模式(conservative model),强调家庭、保守团体的核心作用;第三种是以瑞典、丹麦为代表的社会民主主义模式(social democratic model),强调政府的核心作用(Esping-Andersen, 1990; 陈俊峰和曾泉海, 2025)。三种模式的“去商品化”程度呈依次递升的趋势。基于福利体制理论,阿尔巴西从国家与市场关系视角出发,进一步提出了混合型福利模式(Arbaci, 2007),该模式兼具上述所有特征。可以发现,福利制度理论的内核在于围绕国家(或政府)与市场的分配、福利公平与经济效率的平衡来界定住房保障的功能边界与实现路径。而我国住房保障实践呈现出不同的制度特征。一方面,中

①公共住房是指由政府直接投资建设、拥有产权并负责运营管理的,以低于市场租金水平出租给低收入家庭的住房。

②社会住房是指由政府、非营利组织、住房协会或合作社等多元主体提供的,以非市场方式分配、低于市场价格向公众出租的住房。

③公屋是指由政府、法定机构或非营利组织等公共部门主导建设、管理和运营的公共租赁住房。

④补贴型住房是指政府通过财政补贴、税收优惠、金融支持等间接手段,引导或激励私营部门、非营利组织或个人参与供给或消费的住房。

⑤低收入住房是指专门面向收入低于特定水平的家庭提供的、具有补贴性质的住房。

国政府在土地、资金和房源等关键要素上有强大的统筹能力。自2008年大规模实施保障性安居工程以来,全国累计开工建设各类保障性住房和棚改安置住房7800多万套,2200多万困难群众取得住房补贴,帮助2亿多困难群众实现安居。^①我国已建成世界上最大的住房保障体系,并正以保障对象分层覆盖、多主体协同供给、配租与配售并行为特征加速推进。另一方面,社会力量与市场主体通过收购存量住房、参与租赁住房建设、提供运营服务等正规渠道,以及用人单位提供宿舍等途径,共同参与住房保障,实现国家、市场与社会的多元协同(田莉,2025)。因此,西方福利体制下形成的住房保障理论难以解释我国住房制度的独特运行机制。

(三) 西方住房保障模式的结构性错位

住房保障模式是福利体制理论在住房领域的实践,受福利理念差异、国家(或政府)与市场关系、路径依赖等因素的综合影响(Blackwell和Kohl,2019;陈俊峰和曾泉海,2025)。哈洛(Harloe)根据艾斯平—安德森的福利体制理论,进一步将“去商品化”概念引入住房保障领域,提出“大众化/剩余化”的概念二分法,进而衍生出大众化住房保障模式(Mass Model,如荷兰、奥地利)和剩余化住房保障模式(Residual Model,如美国、英国)。前者以实现住房公平分配和去商品化为目标,强调住房作为公众基本权利的普遍性,是一种为更多人提供住房的模式;后者以保障市场效率和公众个人选择为核心,强调市场机制的作用,是一种只为少部分人提供住房的模式(Harloe,1995;田莉,2025)。

然而,当这两种模式置于我国城镇化进程的现实语境中加以审视时,便不难发现其与我国实践之间存在着明显的结构性错位。西方大众化与剩余化模式的划分,根植于其相对稳定的工业化后期社会结构与渐进式的城市化进程(马秀莲和范翻,2020)。而我国则面临着规模大、速度快的城镇化进程——2020年第七次全国人口普查数据显示,我国常住人口城镇化率由1978年的17.9%提升至2020年的63.8%,流动人口总量达3.76亿。由此形成的住房需求在体量、结构与紧迫性上均远超西方国家。西方模式或追求大众化的普遍性福利覆盖,或剩余化的兜底救助,而我国住房保障则承载着更为宏大的使命:解决零住房支付能力家庭的住房困难,以提升社会经济总福利;解决租赁能力不足或有阶段性住房困难家庭的住房问题,以防止福利减少;合理满足购房能力不足家庭的住房需求,以避免经济福利问题(姚玲珍,2025)。

更重要的是,在我国的社会语境中,住房兼具居住与投资双重属性,不仅承担生活保障功能,更是家庭财富积累与社会流动的重要载体。2023年我国居民家庭住房资产占总资产比重约为61%,远高于主要发达国家的水平(英国为50%,日本为38%,美国为28%,德国为25%)^②,充分反映了我国“有恒产者有恒心”的传统财富观念。因此,西方以满足基本居住需求为核心的住房保障理论,难以回应我国社会对住房的多重功能预期与制度的现实差异问题。我国住房保障实践需要超越西方的理论预设,在借鉴中重构、在对话中创新,走出一条植根中国城镇化现实、回应人民群众住房需求的特色发展道路。

四、中国住房保障自主知识体系的构建方略

中国住房保障自主知识体系的构建要立足中国国情,系统研究中国住房保障发展道路和规律,借助科学的研究方法,形成中国特色住房保障的概念体系、理论内核以及实践模式。其中,概念体系是中国住房保障自主知识体系的基础构成,要求提炼标识性概念;理论内核是中国住房保障自主知识体系的核心支撑,要求坚持以人民为中心的共同富裕导向,统筹公平与效

①《保障性住房建设量稳质升》,《经济日报》2023年6月12日。

②《中国住房市值报告》,泽平宏观展望2025年6月26日。

率双重属性,确立生存、发展与共享三重保障目标;实践模式是中国住房保障自主知识体系的行动指向,要总结中国住房保障的典型经验,聚焦于解决实践难题,形成可复制可推广的中国方案。

(一)概念体系重述:核心特征与术语表达

中国住房保障自主知识体系的概念体系重述,旨在回答“住房保障是什么”这一基础性问题,其核心任务在于两方面:一是立足中国实践,构建具有制度解释力的概念范畴体系,以明确“如何界定”;二是建立规范统一的术语体系,以解决“如何命名”。

在概念范畴体系方面,应从制度本身出发,对“住房保障”作出层次清晰的界定。作为一项制度安排,住房保障是国家为实现全体居民基本居住权利,通过财政、土地、金融及公共服务等政策工具,对住房资源与居住能力进行再分配的制度体系。在此基础上,以保障性住房这一核心概念统摄既有类型,按照保障方式的不同构建配租型与配售型两大概念分支,再遵循功能性定义原则,根据政策目标、供给主体、产权结构和准入与退出机制等核心特征差异,形成公租房、保租房、封闭管理的保障性住房等具体保障类型的概念子体系,从而建立起层次分明、结构清晰的概念范畴体系。这一划分法植根于中国租购并举的制度框架。配租型住房保障的核心在于,将“住有所居”的生存权置于首位,其标识性概念包括公租房与保租房等。其中,公租房概念超越了西方“剩余化”的公共住房模式,其内涵不仅是面向城镇户籍低收入家庭的兜底保障,更是一种由政府主导、面向支付能力不足或有阶段性困难的各类群体的普惠性租赁支持。保租房则体现出鲜明的制度创新,其准入逻辑由户籍导向转为需求导向,标志着住房领域公共服务均等化的重要进展。配售型住房则体现了传统“有恒产者有恒心”的观念与发展型福利的诉求,其代表性形式包括共有产权房和封闭管理的保障性住房。其中,共有产权房整合了住房的生存保障、资产积累与财富共享等多重功能,主要面向具备一定支付能力但尚难购买市场化住房的群体,处于租赁保障与市场购买之间的过渡阶段。封闭管理的保障性住房则体现了新一轮制度探索,其通过限制住房在保障体系之外的流转,弱化投资与套利的空间,从制度上强化住房的保障属性及其可持续性。

在术语表达层面,应权衡好学术话语的通用性与知识生成的自主性。术语不仅是技术性的沟通媒介,更是锚定问题、提炼经验及参与学术对话的核心载体,其背后反映的是对特定制度现实的解释框架与知识立场。为此,住房保障术语体系的建构须回归其内生制度逻辑。具体而言:在总体范畴上,应厘清制度性概念(如住房保障、保障性住房)与类型性概念(如公租房、共有产权房)的层次差异;在分类标准上,则应聚焦保障手段、功能属性及权利实现路径,构建结构严密、指向清晰的表述体系。这种规范化的建构,旨在消除跨语境对话中的语义错位,在提升概念刻画精准度的同时,深挖中国经验的理论根基,从而在全球范围内真正输出具有独立主体意识的学术见解。

(二)理论内核重构:一个中心、双重属性、三重目标

理论内核重构旨在进一步回答“住房保障为什么要这样设计”。本文提出的“一个中心、双重属性、三重目标”理论内核,揭示中国住房保障自主知识体系构建的内在逻辑。其中,一个中心,即以人民为中心的共同富裕导向,确立价值定位,回答“为谁保障”的根本问题;双重属性,即公平与效率的辩证统一,厘清制度属性,回答“保障还是发展”的核心问题;三重目标,即住有所居的生存目标、住有宜居的发展目标以及共同富裕的共享目标,回答“保障到何种程度”的关键问题。

1. 一个中心:以人民为中心的共同富裕导向

中国住房保障自主知识体系的构建要坚持以人民为中心的共同富裕导向,明确“为谁保

障”的根本问题。以人民为中心的共同富裕导向植根于马克思主义关于人的自由全面发展的核心命题,体现了社会主义生产目的的本质要求。马克思在《1857—1858年经济学手稿》中指出,未来社会的生产目的是“以所有人的富裕为目的”。这一论断为住房保障制度提供了根本遵循,即住房既是基本生存资料,亦是重要发展资料,其分配方式直接关系到人的全面发展能力的实现。这一理论逻辑在中国特色社会主义实践中不断被丰富发展。党的十八大以来,我们党深入贯彻以人民为中心的发展思想,始终坚持以人民为中心的根本立场。习近平总书记明确提出:“共同富裕是全体人民的富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义,要分阶段促进共同富裕。”^①住房保障必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。因此,要高度重视对住房保障践行以人民为中心的共同富裕导向的重要思想、基础理论和典型经验的系统研究,将其作为中国住房保障自主知识体系构建的价值定位。

2. 双重属性:公平属性与效率属性的辩证统一

中国住房保障自主知识体系的构建要坚持公平属性与效率属性的辩证统一,厘清“保障还是发展”的核心问题。前者强调住房权利的普惠性与分配正义,要求确保不同收入群体,特别是中低收入家庭,能够合理负担并享有适宜的居住条件,避免住房成为加剧社会不平等的因素(魏丽艳, 2022; 王诗勇等, 2025)。例如,在准入机制上通过收入分层、需求评估等手段实现精准识别,防止保障资源向非目标群体溢出;在空间布局上注重公共服务均等化,避免保障房集中布局导致的居住隔离与社会边缘化。后者强调资源配置的优化与政策工具的精准性,旨在有限的财政约束下实现社会福利的帕累托最优。一方面,资源配置优化要求在政府主导转为政府引导的基本思路下,有效发挥政府有形之手和市场无形之手,确保土地、资金、房源等住房保障要素的高效投入;同时,构建动态调整的退出机制与激励相容的管理体制,减少保障资源的闲置与错配。另一方面,政策工具的精准性体现为将货币化补贴与实物配租、增量建设与存量改造有机结合,并根据不同城市能级、市场周期与人群特征弹性施策,实现住房保障的精准覆盖。二者看似存在张力,实则统一于中国特色社会主义制度逻辑之中——公平是效率的价值前提,效率是公平的物质基础(陈杰, 2024)。因此,中国住房保障自主知识体系需要构建公平与效率辩证统一的理论分析框架,厘清二者在制度安排与政策工具层面的互动关系,从而为解决资源错配、供需失衡等现实问题提供理论解释与路径指引。

3. 三重目标:生存目标、发展目标、共享目标的递进统一

中国住房保障自主知识体系的构建应遵循住有所居的生存目标、住有宜居的发展目标以及共同富裕共享目标的递进统一逻辑。这一递进目标,深刻体现了我国政府“尽力而为、量力而行”的执政理念。从早期以解决“有无”问题为核心的经济适用房、廉租房制度,到中期的公租房、共有产权房等制度探索,再到新时代保租房和封闭管理的保障性住房的制度创新,植根于社会主义制度优势、坚持以人民为中心的住房保障实践探索不断拓展既有住房理论的解释边界,这迫切需要通过构建中国住房保障自主知识体系实现对生存、发展、共享三重目标内在关系的规律性阐释。首先,住有所居作为生存目标,旨在确保全体居民“有房住”的基本权利得到制度性托底(李国敏等, 2024)。其次,住有宜居作为发展目标,超越物理空间的简单供给,进一步指向居住环境、社区配套、公共服务等综合性品质的改善,回应了人民对美好生活的多层次需求(陈杰和齐昕, 2025)。最后,共同富裕作为共享目标,将住房保障嵌入社会财富再分配与阶层流动的结构性框架中,通过住房资源的合理配置促进机会公平与社会融合(姚玲珍, 2025)。这三个

^①《习近平谈治国理政》第四卷,外文出版社2022年版第142页。

层次依次递进、相互支撑,共同构成中国住房保障自主知识体系的核心解释逻辑。

(三) 实践模式重塑:问题导向的知识生产

中国住房保障自主知识体系的构建,应立足于我国住房保障运行中的现实挑战,在回应具体问题的过程中推进知识生产。马克思主义实践观揭示,实践既是认识与改造世界的基础,也是推动社会历史发展的根本动力。因此,中国住房保障知识生产不应依赖先验性理论,而应以问题为导向,扎根于制度运行中持续显现的矛盾、张力与治理困境,进而形成以现实问题为对象、以制度改进为目标、以可验证经验为基础的知识生产路径(朱斌和卫天乐, 2026)。在这一视角下,中国住房保障知识体系的实践模式,可以理解为一种由问题牵引理论、再由理论反过来指导实践的循环过程。这要求研究摆脱将西方住房理论直接套用于中国情境的路径依赖,转而从本土制度运行中的结构性矛盾出发,提炼具有解释力的概念和分析框架。基于前文对住房保障实践的分析,本文认为,当前中国住房保障研究亟须聚焦三个核心议题:供需匹配、财政可持续和治理现代化。

首先,在供需匹配方面,核心在于回答“保障给谁、保障内容是什么、如何实现精准保障”。随着城市化推进、人口流动加剧以及住房需求不断分层,住房保障面临的已不再只是数量不足,而是更为复杂的结构性错配。具体来看:一是对象错配,即保障对象的识别往往滞后于人口流动、就业变化以及家庭结构调整;二是空间错配,即保障房布局与就业岗位、公共服务和交通网络之间的衔接不足,加剧职住分离、通勤负担和社区融入(Li等, 2026);三是类型错配,即保障对象的居住偏好等差异,尚未被充分纳入供给设计之中。因此,相关研究不宜停留在供给规模的静态统计,而应转向对需求识别、分类与响应机制的动态分析,重点关注住房困难的界定标准、保障对象的分层逻辑、空间配置方式以及不同保障工具的适配条件。换言之,问题导向的研究重点在于解释供需失配如何产生、如何调整以及如何持续优化。

其次,在财政可持续方面,需要进一步讨论住房保障“依靠什么支撑、如何长期运行”。作为一项长期性公共政策,住房保障高度依赖财政、土地、金融与资本等多种要素的协同,其可持续性直接关系到制度能否稳定运行。在实践中,住房保障普遍面临投入规模大、回收周期长、收益外部性强等约束,如果缺乏合理的成本分担与风险分散机制,容易导致财政压力累积、项目运营效率不高以及供给不足等问题(Canelas, 2025)。因此,研究不能停留在是否实施保障的问题上,而需要进一步探讨其背后的财政逻辑与融资结构。基于此,有必要构建涵盖成本测算、资金筹集、资产运营、租金回收、退出机制及风险预警等方面的分析框架。尤其是在存量背景下,通过收购存量住房、改造闲置物业、盘活低效资产以缓解新增投入压力,以及通过政府引导、多元主体参与形成稳定的资金循环机制,都是值得深入研究的现实议题。

最后,在治理现代化方面,研究需要回答“由谁来提供保障、如何实现有效协同”。住房保障本质上是一个涉及多层级、多主体、多环节的复杂治理体系,涵盖中央与地方、政府与市场、建设与运营、准入与退出等多重关系(潘浩之等, 2024; 姚玲珍和乔贝, 2024)。在这一过程中,研究不仅要关注政策目标本身,还应关注目标如何被组织落实、资源如何配置、规则如何执行以及结果如何反馈。例如,地方政府在住房保障中的角色正由直接建设者转向制度设计者与资源整合者,这一转变同时带来了权责划分、激励机制与问责体系的新挑战;又如,多主体参与虽然提高了供给效率,但也可能导致目标分散、标准不一以及运营碎片化等问题。因此,有必要基于治理理论、协同治理和数字治理等视角,从组织结构、运行机制、绩效评估与动态监管等方面构建更系统的分析框架。

五、余 论

构建中国住房保障自主知识体系,既是新时代中国哲学社会科学自主知识体系建设的重要议题,也是完善中国特色住房保障模式、实现全体人民住有所居、加快共同富裕进程以及推动中国式现代化发展的重要任务。本文立足中国住房保障的实践,在系统反思西方住房保障知识体系的基础上,从概念重述、理论重构与模式重塑三个维度,提出中国住房保障自主知识体系的构建方略。需要指出的是,中国住房保障自主知识体系的构建既要加快推进,又不能操之过急,要遵从知识生产、学术创新的内在规律。未来,还要注意以下几点:

首先,中国住房保障自主知识体系的建构需要更加清醒的历史意识。中国住房保障实践深植于特定的历史文化传统、制度背景与发展阶段之中,不同时期的政策既承载着差异化的历史使命,也积累了各不相同的制度经验。构建自主知识体系,要求研究深入梳理这一实践的历史脉络,在总结经验的基础上提炼具有解释力的理论认识。换言之,唯有在历史与现实的持续对话中,才能形成对住房保障发展规律的深刻把握。其次,知识体系的自主性并不排斥比较视野。强调自主,并不意味着封闭自守,而是在广泛借鉴人类住房领域制度成果的基础上,立足中国国情进行创造性转化与创新性发展,使知识体系既扎根本土实践,又具备参与国际理论对话的能力。最后,住房保障不仅是经济问题与社会问题,同样关乎文化认同与价值取向。中国住房保障实践中所体现的住有所居和住有宜居理念、共同富裕思想以及以人民为中心的价值导向,均植根于特定的文化土壤。对这些文化基因与价值内涵加以理论阐释,是形成中国风格、中国特色学术表达的内在要求。简而言之,中国住房保障自主知识体系的构建,需要在厘清中国道路独特性的同时,实现历史传承与时代创新的统一、主体意识与开放视野的协调、本土经验与国际对话的互动。

主要参考文献:

- [1] 陈杰. 让全体人民住有所居、居有所安[J]. 人民论坛, 2024, (5).
- [2] 陈杰, 齐昕. 优化保障性住房供给的目标与推进思路[J]. 行政管理改革, 2025, (12).
- [3] 陈俊峰, 曾泉海. 福利体制理论视角下住房保障政策的国际比较及其启示[J]. 国际经济评论, 2025, (5).
- [4] 李国敏, 陈政绩, 卢珂. 住有所居: 中国城市住房保障模式的价值目标[J]. 中国行政管理, 2024, (7).
- [5] 李国庆, 钟庭军. 中国住房制度的历史演进与社会效应[J]. 社会学研究, 2022, (4).
- [6] 马秀莲, 范翻. 住房福利模式的走向: 大众化还是剩余化?——基于40个大城市的实证研究[J]. 公共管理学报, 2020, (1).
- [7] 潘浩之, 陈杰, 单峰. 实现住房保障与民生福祉协同增进的框架与思路——兼论“两多一并”住房新制度的优化路径[J]. 城市发展研究, 2024, (7).
- [8] 田莉. 我国住房保障体系的演进特征、发展逻辑与未来展望[J]. 社会保障评论, 2025, (5).
- [9] 王诗勇, 刘丹丹, 孙伟增, 等. 从流动到安居: 住房保障制度与城乡融合发展——基于农民工群体城市融入视角[J]. 上海财经大学学报, 2025, (2).
- [10] 魏丽艳. 新时代租购并举住房保障制度的实施路径[J]. 中国行政管理, 2022, (5).
- [11] 严荣. 西方国家住房保障政策思路的演进脉络[J]. 中国房地产, 2016, (6).
- [12] 姚玲珍. 务工人员: 大城市经济复苏与房地产市场转型的重心[J]. 探索与争鸣, 2023, (4).
- [13] 姚玲珍. 中国特色住房保障理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社, 2025.
- [14] 姚玲珍, 乔贝. 习近平“精准扶贫”理念在配租型住房保障中的实践探索[J]. 海派经济学, 2024, (3).
- [15] 赵春雨, 孙亚军, 丁茹栩. 行为空间视角下合肥市外来务工人员城市融入研究[J]. 人口与发展, 2022, (5).
- [16] 朱斌, 卫天乐. “问题驱动”与“档案化”: 国家导向如何塑造中国社会科学的知识生产[J]. 社会科学, 2026, (1).

- [17] Arbaci S. Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe [J]. *European Journal of Housing Policy*, 2007, 7(4): 401–433.
- [18] Blackwell T, Kohl S. Historicizing housing typologies: Beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism [J]. *Housing Studies*, 2019, 34(2): 298–318.
- [19] Canelas P. Delivering affordable housing through public-private partnerships: Ambiguity, complexity and uncertain technology [J]. *Habitat International*, 2025, 164: 103517.
- [20] Carnegie A, Norris M, Byrne M. Tenure mixing to combat public housing stigmatization: External benefits, internal challenges and contextual influences in three Dublin neighborhoods [J]. *Cities*, 2018, 79: 12–17.
- [21] Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism[M]. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- [22] Freemark Y S. Politics in affordable housing provision: How partisan control of local councils influences planning choices [J]. *Urban Studies*, 2025, 62(5): 891–908.
- [23] Gao X R, Hu W J. Making affordable rental housing unaffordable: Evaluating the impacts of the centralized leasing in Shenzhen, China [J]. *Journal of Urban Management*, 2025, 14(3): 927–939.
- [24] Harloe M. The people's home? Social rented housing in Europe & America[M]. Cambridge: Wiley-Blackwell, 1995.
- [25] Hu W J, Lu D F. Educational opportunity and public rental housing choice of rural migrant families in Chongqing, China [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2025, 47(5): 1620–1638.
- [26] Kemeny J. Comparative housing and welfare: Theorising the relationship [J]. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2001, 16(1): 53–70.
- [27] Li Y, Xie Z H, Niu L. Does affordable housing supply exacerbate urban sprawl? Evidence from Chinese cities [J]. *Habitat International*, 2026, 168: 103674.
- [28] Ma Z P, Li C G, Zhang J. Affordable housing brings about socio-spatial exclusion in Changchun, China: Explanation in various economic motivations of local governments [J]. *Habitat International*, 2018, 76: 40–47.
- [29] Pennell G, Newman S, Tarekegne B, et al. A comparison of building system parameters between affordable and market-rate housing in New York City [J]. *Applied Energy*, 2022, 323: 119557.
- [30] Sinai T, Waldfogel J. Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? [J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(11-12): 2137–2164.
- [31] Valença M M. Social rental housing in HK and the UK: Neoliberal policy divergence or the market in the making? [J]. *Habitat International*, 2015, 49: 107–114.
- [32] Zheng S Q, Long F J, Fan C C, et al. Urban villages in China: A 2008 survey of migrant settlements in Beijing [J]. *Eurasian Geography and Economics*, 2009, 50(4): 425–446.

Constructing an Indigenous Knowledge System for Housing Security in China: Concepts, Theories, and Models

Qiao Bei, Yao Lingzhen, Zhang Li

(College of Public Finance and Investment, Shanghai University of Finance and Economics,
Shanghai 200433, China)

Summary: China has established the world's largest housing security system, characterized by stratified coverage of beneficiary groups, coordinated provision by multiple actors, and parallel implementation of rental-based and sale-based allocation mechanisms. Grounded in the

institutional evolution and practical experience of China's housing security system, this paper systematically reflects on the limitations of applying Western housing security frameworks within the Chinese context. It further proposes a strategy for constructing an indigenous knowledge system for housing security in China from the perspectives of concepts, theories, and models. At the conceptual level, this paper advocates a structurally grounded and hierarchically organized taxonomy. "Affordable housing" is defined as the overarching institutional category, within which two principal branches—rental-based and sale-based provisions—are distinguished. They are further specified into concrete subtypes, including public rental housing, government-subsidized rental housing, shared-ownership housing, and closed-management affordable housing. This paper also emphasizes the standardization of terminology and its capacity for cross-contextual dialogue. At the theoretical level, this paper advances a core framework summarized as "one center, dual attributes, and three objectives". "One center" refers to a people-centered orientation toward common prosperity, clarifying the fundamental question of "housing security is provided for whom". "Dual attributes" highlight the dialectical unity of equity and efficiency, addressing the central tension between social protection and economic development. "Three objectives" encompass a progression from ensuring basic shelter (subsistence goal) to achieving adequate and livable housing (development goal), and ultimately to promoting shared prosperity (collective goal). Together, these elements form an internally coherent explanatory logic for the housing security system. At the level of practical models, this paper adopts a problem-oriented approach and focuses on three pressing issues in China's current housing security practice. First, supply-demand alignment, which involves resolving structural mismatches in beneficiary identification, spatial distribution, and policy instrument design. Second, fiscal sustainability, which calls for an analytical framework covering cost estimation, financing mechanisms, asset management, and risk monitoring, with a particular focus on innovative approaches such as converting existing housing stock into affordable housing. Third, governance modernization, which emphasizes the development of a multi-actor governance system through improvements in organizational structures, coordination mechanisms, and performance evaluation. This paper provides theoretical guidance for further improving China's housing security models and offers a "Chinese solution" to housing governance challenges in other developing countries.

Key words: housing security; Chinese paradigm; indigenous knowledge system; rental-based and sale-based allocation

(责任编辑: 王西民)