

关于进一步解决夹心层住房问题的建议

赵仲杰，张青

北京建筑大学人文与社会科学学院，北京

收稿日期：2025年12月4日；录用日期：2025年12月28日；发布日期：2025年12月31日

摘要

当前我国住房保障体系在改善低收入群体住房条件、维护社会民生稳定方面发挥了关键作用，然而，夹心层群体的住房需求呈现出过渡性、动态性特征，现有保障在覆盖精准度、供给适配性、政策可及性等方面仍有优化空间。本文在梳理夹心层住房保障政策的实践成效基础上，分析该群体住房仍需关注的情况，从识别机制、供给体系、政策可及性三个维度提出进一步解决夹心层住房问题的建议，为构建更具包容性的住房保障体系提供参考。

关键词

夹心层，住房保障政策，住房需求

Suggestions on Further Addressing the Housing Issues of the “Sandwich Class”

Zhongjie Zhao, Qing Zhang

School of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing

Received: December 4, 2025; accepted: December 28, 2025; published: December 31, 2025

Abstract

At present, China's housing security system plays a crucial role in improving the housing conditions of low-income groups and maintaining social and livelihood stability. However, the housing needs of the "sandwich class" are characterized by transitivity and dynamics, and there is still room for optimization in the existing security system in terms of coverage accuracy, supply adaptability and policy accessibility. Based on sorting out the practical effects of housing security policies for the sandwich class, this paper analyzes the housing situations of this group that still need attention, and puts forward suggestions for further solving the housing problems of the sandwich class from three dimensions: identification mechanism, supply system and policy accessibility, so as to provide

reference for building a more inclusive housing security system.

Keywords

Sandwich Class, Housing Security Policy, Housing Demand

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自 1980 年代住房制度改革以来，我国逐步构建起以廉租房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品房与普通商品房为主体的多层次住房保障和供应体系，基本实现“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的目标，显著改善了居民的居住条件。在这一体系下，低收入群体通过廉租住房、经济适用住房获得基础保障，高收入群体可通过市场自主选择商品房，住房市场的结构性平衡不断被优化。

然而，在当前房价水平与人口流动趋势下，住房需求的多样性与复杂性日益凸显，尽管现有住房保障政策已覆盖大量群体，“夹心层”群体的住房问题仍然值得关注——这一群体主要指家庭年收入处于城市居民人均可支配收入 1 至 3 倍之间，住房支出占可支配收入比例超 40%，且暂未完全纳入现有保障性住房覆盖范围的城市常住家庭。他们可能不符合廉租房的低收入准入标准，却又难以承担购房成本，“买不起商品房、暂难享保障房”的情况比较突出，成为多层次住房保障体系中需要重点回应的环节。例如，部分城市的公共租赁住房虽向非本地户籍群体开放，但较高的社保缴纳年限要求，让刚来城市工作的新就业者难以快速享受保障。共有产权住房项目因选址、配套等问题，与夹心层群体的实际需求仍有差距。

为进一步落实“应保尽保、住有所居”的目标，在现有政策成效基础上完善住房保障体系，进一步满足夹心层群体的住房需求，成为当前住房民生工作的重要议题。本文基于现有政策实践，结合夹心层群体的仍需关注的住房问题现状，探索进一步解决其住房问题的路径，为推动住房资源更加公平分配提供思路。

2. 夹心层住房保障政策的实践成效

在“中端有支持”的政策导向下，各地积极探索适配夹心层需求的保障路径，相关政策在模式、供给、细则方面均取得了阶段性成效。

2.1. 保障模式持续创新，夹心层覆盖范围逐步拓展

为填补“中端支持”的保障空白，各地积极探索适配夹心层需求的保障模式。共有产权住房通过“政府 + 个人”产权共享的设计，降低了购房门槛。上海、北京等地通过灵活调整政府与个人的产权比例，让更多“收入不低但支付能力有限”的夹心层家庭获得购房机会；公共租赁住房逐步将新就业职工、稳定就业的外来务工人员纳入覆盖范围，如北京朝阳区打造的“城市建设者之家”，累计保障快递小哥、外卖骑手等人群 3000 人次，成为夹心层群体的“过渡性住房港湾”^[1]。

2.2. 供给能力逐渐增强，多元参与格局初步形成

近年来，政府鼓励企业、园区、社会机构等多方力量逐步参与到住房保障供给中，为夹心层群体提

供了更多房源支持, 供给侧在量上有较大提升。各地通过税收减免、土地划拨、金融扶持等政策, 鼓励房地产开发企业在商品房项目中配建公共租赁住房, 或改造存量闲置房屋为保障性租赁住房。在这一政策导向下, 多地已探索出一些可复制推广的成功实践: 重庆市渝中区采用“国有平台 + 开发主体 + 经营品牌”联合模式, 打造万科渝中人才公寓等项目, 1440 套房源持续保持满租状态, 既满足了夹心层群体的居住需求, 也实现了社会效益与经济效益的双赢[2]; 成都市金牛区由企业改造存量拆迁安置房, 打造了宿舍型保障性租赁住房, 让低效资源转化为保障房源, 为夹心层群体提供了价格适宜、位置便捷的居住选择[3]。

2.3. 政策细则持续细化, 筑牢保障制度基础

近年来, 从中央到地方, 对住房保障政策的制定不断细化, 这为夹心层群体享受保障提供了制度基础。《公共租赁住房管理办法》《关于规范发展共有产权住房的指导意见》等文件, 明确了保障房的申请条件、产权划分、交易限制、退出管理等核心规则。针对共有产权住房, 文件明确了“政府与个人产权比例划分原则”、“后续产权流转的限制条件”等, 避免因规则模糊而导致政策的执行偏差; 对于公共租赁住房, 文件细化“准入家庭收入界定标准”、“配租流程的公示要求”等, 更好地确保政策执行的公平性。同时, 这些全国性规章为地方细则的制定提供了统一框架, 避免因各地政策差异过大导致夹心层群体在跨省流动时, 出现保障权益难以衔接的问题。

3. 夹心层群体住房仍需关注的现实情况

尽管现有政策已取得一定成效, 但结合夹心层群体的需求特征与现实处境, 其住房保障在资格认定、供给适配、政策获取等方面仍存在需要进一步完善的地方。

3.1. 资格认定维度: 覆盖精准度仍有提升空间

当前住房保障资格认定多以静态收入线、户籍等作为核心指标, 这种方式虽为政策执行提供了清晰依据, 但在适配多元现实需求上存在不足。一方面, 未能充分兼顾家庭收入波动、赡养抚养等差异化生活负担; 另一方面, 对非本地户籍群体、灵活就业者等特殊群体的认定依据较为单一, 缺乏更具包容性的考量。可能使得部分实际面临住房困难的夹心层家庭, 难以被精准纳入保障范围, 与更贴合实际的认定需求尚有差距。

3.2. 住房供给维度: 过渡性住房适配性仍有补充空间

当前住房市场两端供给相对充足, 但面向夹心层的过渡性住房在适配性上仍需完善。一端是针对低收入群体的公租房、廉租房, 严格的准入标准使部分夹心层家庭难以企及; 另一端是市场化商品房, 较高的价格与首付门槛超出多数夹心层家庭支付能力。而共有产权住房、政策性租赁住房等过渡型产品, 虽在设计上瞄准夹心层需求, 但实际推进中, 部分项目因选址较远、公共配套待完善, 或申请流程中存在户籍、社保限制, 未能充分发挥效能。部分城市的共有产权住房项目, 对非本地户籍家庭设置较长居住年限与积分要求, 使得长期在本地工作的外来务工人员难以快速获取保障支持, 需要进一步优化供给结构与准入条件。

3.3. 政策获取维度: 信息与流程的便捷性仍需提升

夹心层群体在获取住房保障资源时, 仍面临信息与流程层面的不便, 影响政策红利的触达效率。一方面, 住房保障政策信息分散在不同部门平台, 部分条款表述专业, 缺乏通俗化解读, 可能导致部分政策理解能力弱的夹心层家庭难以及时、准确掌握申请条件与流程; 另一方面, 申请过程中需提交户籍、

收入、社保等多方材料，部分证明需跨区域办理，对于工作繁忙的新就业职工、灵活就业人员而言，时间与经济成本较高，一定程度上降低申请积极性；此外，基层服务窗口的政策答疑与指导能力存在差异，也可能导致部分家庭因流程不清错失保障机会，需要进一步优化政策普及与办理服务。

4. 进一步解决夹心层住房问题的具体建议

针对上述情况，结合现有政策实践基础，从识别机制、供给体系、政策可及性三个维度提出优化建议，推动住房保障政策更精准贴合夹心层群体需求。

4.1. 革新识别机制，提升保障精准性

针对当前资格认定较依赖静态指标、对多元需求包容性不足的问题，在现有识别标准基础上进一步优化，让住房保障制度更贴合夹心层家庭实际负担与流动特征。

4.1.1. 构建综合住房压力评估体系

将识别标准从静态收入线向综合住房压力转变，建立纳入住房支出率、家庭债务水平、抚养赡养比、刚性支出占比等维度的评估指标^[4]。通过整合统计、税务、金融、民政等多部门数据，形成动态识别模型，精准识别“账面收入中等但实际负担较重”的家庭，避免仅以收入划线导致的覆盖偏差。

4.1.2. 完善资格认定的包容性设计

在坚持户籍制度基础性作用的同时，兼顾人口流动特征，对长期在城市工作生活的非本地户籍群体、灵活就业人员等，优化资格认定条件，通过社保缴纳记录、就业年限、纳税证明等多元材料替代单一户籍要求，拓展政策覆盖范围，适配流动型社会需求。

4.2. 完善供给体系，“质”与“量”双维适配夹心层需求

围绕夹心层“过渡性住房需求突出”的核心特点，从扩大有效供给规模、优化供给质量与结构，兼顾质与量的提升，构建与夹心层群体需求精准匹配的住房供给体系。

4.2.1. 健全多层次住房产品供给

应建立多层次、可流动的“阶梯式住房保障体系”，形成从租赁到共有产权再到完全产权的住房上升通道，实现不同收入群体间的制度衔接与资源联动^[5]。政府应建立分类供给机制，依据家庭住房压力程度和支付能力，将住房保障对象划分为三个层级：第一层为低收入群体，继续以公共租赁住房、保障性租赁住房为核心供给；第二层为中等收入家庭，通过共有产权住房、限价商品房等“中间产品”提供稳定过渡渠道；第三层为具备一定积累能力但尚未进入完全市场的家庭，可享受税收减免、首付比例下调或贷款利率优惠等政策支持。

4.2.2. 优化住房供给的实用性与配套水平

完善共有产权住房的产权比例调整机制，缩短产权封闭期，允许家庭根据支付能力逐步增加产权份额；加大小户型、低总价住房建设力度，兼顾居住功能与空间舒适度，同时在项目规划阶段同步配套公交站点、社区医院、学校、商超等公共服务设施，降低夹心层群体生活与通勤成本。

4.2.3. 建立灵活的退出机制

借鉴成熟地区经验，建立住房保障动态审核机制，定期复核家庭收入、住房状况，通过梯度提高租金、提供购房补贴等激励方式，引导收入改善后的家庭有序退出保障住房，实现资源循环利用^[5]；对确有困难的家庭设置合理缓冲期，简化退出流程，确保政策执行的灵活性与人性化。

4.2.4. 强化相关政策支持力度

在增加保障房建设规模的同时,完善“补人头”的租金补贴政策,为暂未获得配租资格的夹心层家庭提供经济支持[6];严格落实公积金制度,推动中小企业规范缴纳公积金,通过税收减免、首付比例优化、贷款利率优惠等政策,增强夹心层群体住房支付能力;加强房地产市场宏观调控,控制土地价格过快上涨,弱化住房投资属性,严厉打击投机炒房行为,为夹心层群体创造更友好的市场环境。

4.3. 提升政策可及性, 增强服务效能

依托现有基层服务网络,针对夹心层获取政策信息分散、申请流程繁琐的痛点,进一步优化信息传播与办理流程,让政策红利更便捷触达目标群体。

4.3.1. 构建统一的政策信息平台

整合住建、民政、人社等部门政策资源,建立统一的住房保障信息发布与查询平台,采用通俗化语言解读政策条款,制作图文指南、短视频教程等易懂材料,提供申请条件、流程指南、房源信息等一站式服务[7];同时通过政务APP、社区公告栏、企业宣讲会、新媒体账号等多渠道推送政策信息,确保不同类型的夹心层群体都能及时获取内容。

4.3.2. 简化申请办理流程

优化申请审核流程,减少不必要的证明材料,推行“一网通办”“跨省通办”服务模式,实现跨部门数据共享与业务协同;对于异地工作、灵活就业等特殊群体,通过线上核验社保、个税缴纳记录替代纸质证明,降低跨区域申请的时间与经济成本;建立“容缺受理”机制,对非核心材料缺失的申请,允许后续补充,避免因材料不全反复驳回。

4.3.3. 强化基层服务能力

加强对街道、社区等基层工作人员的专业培训,提升政策解读与业务办理能力,建立常态化政策答疑机制;通过购买社会服务、引入专业社工等方式,为夹心层群体提供申请指导、材料准备等帮扶服务,重点关注灵活就业人员、外来务工者、老年申请人等群体;在企业、产业园区设立“住房保障服务站”,为企业职工提供“一站式”申请协助,进一步降低政策获取门槛。

5. 结论

我国住房保障体系虽已为解决夹心层住房问题奠定坚实基础,但结合实际情况来看,当前夹心层住房保障仍存在资格认定精准度不够、过渡性住房适配性不足、政策获取便捷性欠佳等问题,这些问题也成为制约“中端有支持”环节有效落地的关键因素。为此,本文从识别机制、供给体系、政策可及性三个维度提出优化建议,通过革新识别机制,让保障对象认定更贴合夹心层家庭的实际负担与流动特征;通过完善供给体系,在“质”与“量”上双维贴近夹心层的过渡性住房需求;通过提升政策可及性,让夹心层群体更便捷地获取政策支持与服务。未来若能逐步落实这些优化方向,将更精准适配夹心层群体的过渡性、动态性住房需求,进一步推动住房资源公平分配,为实现“住有所居”目标、促进社会和谐稳定提供有力支撑。

参考文献

- [1] 中国建设新闻网. 让新就业群体安居更乐[EB/OL]. <http://www.chinajsb.cn/html/202507/29/50377.html>, 2025-07-29.
- [2] 重庆市人民政府网.“保租房+”让新市民安心住下来,十二个保租房项目筹集房源3086套,渝中区保障性租赁住房工作获得国务院表彰[EB/OL].

https://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxgkzl/fdzdgknr/zdmsxx/shbz/shbz_ssqq/202502/t20250211_14293548.html, 2025-02-11.

- [3] 新京报. 成都: 推出全市首个宿舍型“一张床”保障性租赁住房试点项目[EB/OL].
https://house.cnr.cn/kcb/20250313/t20250313_527098669.shtml, 2025-03-13.
- [4] 吴翔华, 余超, 张利婷. 城市差异下住房租赁夹心层识别与保障策略研究——基于支付能力模型与住房租赁夹心层指数的分析[J]. 房地产经济, 2024, 1(2): 14-27.
- [5] 方永丽. 进一步完善我国公共租赁住房制度的政策建议[J]. 市场论坛, 2014(7): 7-8+25.
- [6] 房凯. 关于解决在京“夹心层”群体住房问题的建议[J]. 中国市场, 2018(7): 53+69.
- [7] 基于“互联网+”理念的保障性住房管理平台建设与实践[J]. 中国建设信息化, 2020(3): 36-39.