

Analysis of Xi'an Common Property Housing Policy Based on Contingency Theory

Bingjie Wang

School of Political and Public Administration, Qinghai Nationalities University, Xining Qinghai
Email: 648730358@qq.com

Received: Nov. 20th, 2018; accepted: Dec. 3rd, 2018; published: Dec. 10th, 2018

Abstract

Based on the contingency theory and the current real estate and talent housing policy in Xi'an, this paper analyzes the Xi'an municipal property rights protection housing policy and proposes four frameworks for contingency theory analysis: environment, operation mode, participants, and characteristics. From the three aspects of the review of the listing, price and security objects of the shared property houses, this paper analyzed the Xi'an shared property housing policy, and provided some suggestions for the implementation of the common property housing in Xi'an.

Keywords

Contingency Theory, Public Housing, Talent Housing, Security Needs

基于权变理论分析西安市共有产权住房政策

王冰洁

青海民族大学, 政治与公共管理学院, 青海 西宁
Email: 648730358@qq.com

收稿日期: 2018年11月20日; 录用日期: 2018年12月3日; 发布日期: 2018年12月10日

摘要

本文基于权变理论, 并结合西安市目前的房地产及人才安居政策, 分析了西安市共有产权保障房政策, 提出权变理论分析的四个框架: 环境, 运作模式, 参与者, 和特性。从房源、保障对象审核、价位三个不同的角度入手, 对当前该市共有产权住房政策进行了深度分析, 切实把握住潜藏于其中的问题, 有针对性地提出改进建议。

关键词

权变理论, 共有产权住房, 人才安居, 保障需求

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

1. 引言

自步入本世纪以来, 城市化进程不断加快, 大量人口涌入城市, 住房形势日益严峻, 矛盾也愈发尖锐。对 2018 年政府工作报告进行解读, 可以看出住房矛盾已然引起了党和国家的高度重视, 下足了决心要化解这一矛盾, 将群众利益摆在最重要的位置上, 对房子的使用价值进行准确定位, 避免炒房现象的发生。在这样的社会背景下, 笔者将研究的眼光投向西安市, 从四个侧面入手, 对该市共有产权住房政策进行深度分析[1][2]。

2. 环境

2.1. 国内环境

2007 年, 共有产权住房模式诞生于江苏淮安, 在推广过程中, 赢得了社会各界的认同, 引起了国家层面的关注, 被称为“淮安模式”。在 2014 年的政府工作报告中, 对共有产权住房进行了概念界定, 这意味着我国之前推出的各种政策性产权住房得到了整合, 共有产权成为一种新的供给类型[3]。在 2018 年的政府工作报告中, 党中央表示, 要在试点地区推广共有产权住房, 此举具有重要的里程碑式意义, 标志着共有产权住房在我国的发展已卓见成效, 迈上了新的台阶, 在健全住房保障体系方面产生了极其深远的意义, 为那些生活在城市中, 经济收入处于劣势地位, 却对住房有着刚性需求的人群打了一剂强心针。随后不久, 住建部召开六个试点城市相关人员座谈会, 允许各个试点城市结合当地实际情况, 使低收入群体在政府的扶持下融入市场。

2017 年 10 月, 在征得全社会同意的基础上, 北京市正式推行共有产权政策, 与之前推出的各种保障性、政策性住房最大的区别在于, 此项政策在推广过程中, 要遵循“循环使用、造福群众”的原则, 产权性质永远不会发生改变; 同年 9 月, 福州市提出了共有产权住房的申请; 一年以后, 西安市针对此项工作下发了意见性文件; 2018 年 6 月, 广东省住建厅围绕共有产权住房的发展, 出台了指导性文件, 将 5 个城市定为共有产权住房试点地区。

2.2. 内部环境

2017 年, 西安市立足于发展现状, 在准确把握户籍管理政策的前提下, 对户籍政策进行了调整, 放宽了户籍准入条件, 新政策推行以后, 西安市人口数量不断增长, 仅 2017 年, 新落户人口数量高达 25 万人。据统计, 2018 年元旦至 2 月底, 新落户人口就突破了 14 万, 在这部分人口当中, 约有六成为引进的优秀人才, 学历最低为大学专科。2018 年 3 月, 市政府就新引进人才安置问题, 下发了管理性文件, 明确指出, 要构建起立体化人才安居保障体系, 满足百万人才多样化的住房需求, 营造尊重人才的社会环境, 进而建设更具吸引力和竞争力的人才高地。自人才安居办法落地以后, 西安市为了加快住房供给侧结构改革的速度, 使生活在本市中的所有外来优秀人才、为城市建设做出付出汗水的农民工及其他所

有低收入者解决住房困难，有针对性地制定出《改革实施方案》，方案中也涉及到引进人才就医、子女入学等问题，为西安市经济建设保驾护航。西安市拿出 20%左右的居住用地，以共有产权的形式出售房屋，有效降低了购房成本，帮有住房刚需、收入较低的家庭解决了居住难题。

3. 运作模式

西安市目前关于共享住房只出台了《西安市共有产权住房建设管理实施细则》这一项政策，一共分为八章内容，具体为三十七条细则。八章的内容分别总则，规划建设，销售价格，审核销售，产权管理，后续管理，监督管理和附则。

在具体住房模式运作及供应、管理等各方面尚处于摸索阶段，各项制度规定还未健全[4]。

3.1. 共有产权住房定位

西安市先是分析了之前推出的限价商品房、经济适用房等政策性住房在实施过程中的优势与不足，以此为前提，将人才安居、住房保障定义为两大工作重点。同时，也通过多种途径进行市场调研，准确把握该市人口的住房需求，提高政策的可行性与有效性，在供需之间找到制衡点，将之前的各种政策性住房整合为共有产权住房[5]。

共有产权住房最鲜明的特征就是在政府的政策支持下，对住房的面积、户型、建设标准、售价等进行严格的规定，由政府与保障对象共同协商产权份额，但保障对象对房屋的使用权与处分权均会受到限制。凡是拥有西安市户口，五年之内无住房交易者，均可向政府提出申请。

3.2. 严格的土地规划标准

对于共有产权住房政策来说，土地规划标准是该项政策推行的前提与根本。西安市形成了因地制宜、统筹规划、合理布局的土地规划标准。第一，住房保障部门要结合我国当前的经济发展、社会建设、土地开发与使用、城市规划等情况，与多部门进行探讨，综合西安市共有产权租房需求状况，环境承载力等各项因素，对共有产权住房政策推行过程中可能会发生的问题进行合理预测，有针对性地制定出科学有效的中长期建设规划，并将这一规划进行分解，拟定年度建设方案。第二，始终将土地供给侧结构改革摆在最重要的位置上，严格遵守“两个 20%”，国土部门要制定出年度、中长期土地供应计划，参照城市建设发展规划，合理安排共有产权建设用地，每年度在住宅供应用地的总面积中不得低于 20%。在具体操作过程中，各个区县政府在提供产权建设用地过程中，都要严格遵守这一比例值。第三，西安是一座文明古城，拥有丰厚的文化底蕴、大量名胜古迹，在实施共有产权住房政策的过程中，无论是住房面积、建筑密度与高度，还是小区绿化、配套设置建设，亦或是广场、停车场建设等，所有技术与经济指标都要符合城乡规划管理的要求，不得以破坏文物为代价。

3.3. 房源筹集渠道广泛

从房源筹集渠道来看，具有多样化的显著特征，主要包括如下三种：一是集中新建，充分利用市场机制，通过项目招投标，确定由良好资质和信誉的房地产开发企业进行建设；二是从社会房源中统一购置。在具体操作过程中，政府理应扮演着重要的主导角色，要在全社会的共同监督下，遵循公正透明的原则，以多种方式筹集房源。这种模式向住房保障部门提出了较高的要求，要立足于本地房地产的运行情况，准确把握保障对象的实际需求，在省级政府的批准下购置房源；三是单位自建模式，建设方案要由多个部门共同商榷，如国土规划部、房管局等。

3.4. 规范的审核供应程序

无论采取哪种方式来筹集房源，都向住房套型提出了较为严格的要求，在同一个项目内，每户平均

建筑面积不得超过 90 平方米。共有产权住房的销售工作由住房保障部门负责，采用两种方式进行销售，一是公开摇号，二是轮候，由西安市住房保障部门发布包括房屋位置、房源数量、销售均价以及登记时间、地点、方式等在内的销售通告，获得资格审核表之后，申请人就可以登录网络平台进行登记，按流程办理购房手续。选房顺序按照“摇号”的方式进行，摇号选房后一定时期有剩余房源的，住房保障部门批准后，可以作为长租公寓或者政府人才公寓使用。

4. 参与者

4.1. 供应对象

从西安市情况来看，主要面向有住房刚需、经济收入在社会中处于中下等水平的家庭，以及外来无自有住房的人才。其申请条件由年龄、户籍或人才认定等构成。在这里要强调一点，即凡是拥有本市户口，或取得了居住证的外地户口居民，或本市引进的特殊人才，都可以提出共有产权住房申请，这与西安市从 2017 年出台的户籍准入新政策紧密联系在一起，保证在大量人才涌入西安市的同时，也为他们解决住房困难问题，为他们免去了住房之忧。

4.2. 执行机构

在政策的具体实施过程中，西安市适时成立了住房保障工作委员会，承担了与共有产权住房相关的各项工作，如，统筹安排相关事宜、在各个部门之间进行沟通与协调、对政策的具体落实情况进行监督等。在这一过程中，住房保障部门是重要的行政主管部门，负责制定相关政策与制度、拟定合理的发展规划，并对具体工作的开展进行指导，同时，也负责对各个区县实施共有产权住房进行安排，包括房源筹集、销售、退出、管理等多方面的工作。规划局、物价局、公积金管理处、建设局、财政局等也要积极行动起来，在住房保障部门的组织与安排下，完成相应任务，如土地规划、采集信息、管理档案、审核保障人资格等。

对于住房保障部门来说，在共有产权住房销售过程中，代表政府与保障对象进行协商，确定双方的产权份额；只有具备一级资质的评估机构，才有资格对共有产权住房进行市场评估；在对共有产权住房的后续管理中，当购房人将共有产权转让时，代持机构也拥有优先选择权；在对共有产权的监督管理中，代持机构也拥有一定的权利，可以对违约者进行一定的惩罚[6]。

5. 特性

5.1. 经济学特性

共有产权住房与普通商品住房存在着本质上的区别，隶属于公共产品范畴。从概念层面上对其进行分析，实际上是一种准公共物品。所谓准公共物品，就是不具备竞争意义的服务或产品，所有企业生产的公共物品、公共部门提供的私人物品，都属于准公共物品。政府通过颁布一系列的政策措施，把有私人物品属性的共有产权住房作为准公共物品提供给居西安市市民，可以弥补和矫正住房市场上的供需不平衡，实现社会的和谐发展和促进人才的大量涌入。

根据公共物品风险本身具有复杂不确定性、传播性、利益趋向性、管理模糊性，从而可以分析并预见在对共有产权住房进行规划建造以及管理的过程中，所遇到的各类问题[7]。西安市之所以要实施共有产权住房政策，就是为了使一些经济收入不高、却有着刚性住房需求，或外来人才的住房问题得到解决，进而分析出共有产权住房也有其风险性存在，也具有一定的复杂不确定性和管理模糊性。

5.2. 社会政策特性

共有产权住房政策是西安市在特定的发展时期出台的住房保障政策，在实践中社会政策特性具体表

现在产权特殊、对象特殊、性质特殊。

1) 产权特殊

在实施此项政策过程中，西安市明确表示，共有产权住房的产权由保障对象和政府共同拥有，经过协商确定各自的份额，所有拥有本市户口，或取得居住证的居民，只要在五年之内没有住房交易，都可以向政府提出购买申请。由于购房者并不拥有全部的产权，只是享有使用权、占有权，但不得自行将房屋进行转让与出售[8]。

2) 对象特殊

在西安市，要想购置共有产权住房，必须经济收入处于中等水平以下、无自有住房的刚需性人群。这部分家庭经济收入不高，即使倾其所有也无法购置一套房产。与此同时，人均面积小，居住质量低也是存在于这些家庭的主要问题之一，并且因为存在财产和收入的相关规定限制，这些家庭也没有被包括在廉租房范围之内；无自有住房的各类人才，年龄层次属于中间阶段，具备一定的经济实力，但自己并无自有住房，同时各类人才也不被包括在公租房的范围之内。因此，从供应对象上看，共有产权住房是针对城市住房的“夹心层”，他们的购买能力和居住能力处于廉租房和商品房之间[9]。

3) 性质特殊

共有产权住房，与普通商品房相比，在产权方面受到了一定的限制。第一，此类住房价格要远远低于同一区域、同一时间段内的其他商品房；第二，入住不足五年者，不得将房屋转让给他人；第三，可以根据市场发展情况，对房屋价格进行调整。

6. 政策及建议

共有产权住房政策在西安市的实施还属于起步阶段，还有许多方面有待改进和完善。

6.1. 对定价及产权份额进行规定

在土地出让之前，西安市对集中新建共有产权住房的销售均价进行规定，使其保持在合理范围之内。与此同时，还明确规定共有产权住房的销售，采用“一房一价”，可以根据房屋所处的地理位置、户型等因素，在销售限价的基础上，上下浮动5个百分点。

产权比例可根据不同地段与时期与商品房的关系确定，不同的项目可设定不同的产权比例，并将其列入合同当中，为日后转让或买卖房产时分配利益提供依据。政府持有部分，可以以多种直接或间接投入的方式实现，购房者持有部分，则只能以现金方式构成。

6.2. 后期进行管理巡查

如何对共有产权住房进行后期的管理监督，若购房者发生如不到年限私自进行转让或出租，怎样可以使共有产权住房资源的资源耗损降到最低。可以由西安市政府部门牵头，各个区县，开发区管委会作为执行者，通过走访等形式，切实把握住共有产权住房在使用过程中出现的问题，当地住房保障部门要承担起相应的监管责任，适时成立工作委员会，积极开展监管工作。

参考文献

- [1] 沈正宁, 林嵩. 基于权变理论的组织结构设计研究[J]. 生产力研究, 2008(14): 15-16.
- [2] 黄爱华, 陆娟. 基于权变理论的战略人力资源管理体系[J]. 中国人力资源开发, 2012(1): 31-35.
- [3] 崔光灿, 姜巧. 上海共有产权保障住房运作模式及效果分析[J]. 城市发展研究, 2015, 22(7): 118-124.
- [4] 吴炜昶, 陈昊. 共有产权住房模式比较及制度建设[J]. 中国房地产, 2014(19): 63-66.
- [5] 张宾哲. 基于系统理论分析上海共有产权房政策[J]. 现代经济信息, 2016(11): 6-7.

-
- [6] 吕萍, 修大鹏, 李爽. 保障性住房共有产权模式的理论与实践探索[J]. 城市发展研究, 2013, 20(2): 144-148.
- [7] 何继新, 韩艳秋. 公共物品风险:类别、归因与治理策略[J]. 求实, 2018(1): 73-86 + 111-112.
- [8] 王子博. 基于产权理论的共有产权房制度分析[J]. 经济师, 2014(7): 68-70.
- [9] 颜莉, 严荣. 上海市共有产权保障房定价机制探讨[J]. 上海经济研究, 2015(3): 87-96.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org