

我国廉租房法律制度的缺失及其修正

漆思剑

(江西师范大学政法学院, 江西 南昌 330022)

[摘要] 保障性住房是房地产市场不可逾越的鸿沟,而廉租房是衔接保障性住房与房地产市场化之间的纽带。现阶段必须从保障公民居住权出发,完善廉租房相关法律制度,从资金来源、住房分配、退出机制等多方面入手,建立完整的廉租房法律制度体系。

[关键词] 廉租房法律制度;进入和退出机制;制度建构

[中图分类号] DF391.3 [文献标识码] A [文章编号] 1674-117X(2012)03-0039-04

The Lack of Institution and Amendment of China's Legal System of Low-Rent Housing

QI Sijian

(School of Politics and Law, Jiangxi Normal University, Nanchang, 330022, China)

Abstract: The ensuring housing is an insurmountable gap in the real estate market. Low-cost housing is the bridge between ensuring housing and the real estate market. At present, in order to establish a complete legal system of low-rent housing, we must improve low-rent housing-related legal system with the base of protecting the right of dwelling, as well as other multi-pronged approach, such as funds sources, housing allocation, withdrawing mechanisms.

Key words: low-rent housing legal system; entry and exit mechanism; system construction

日前,房地产问题已成为制约我国社会经济协调发展的关键问题。我国房改的核心文件是国务院1998年的23号文件,其核心除了要取消福利分房制度之外,还强调要建立相应的住房供应体系,按不同收入标准分别由市场、政府补贴和政府保障等方式共同解决住房问题;采用廉租房等方式对低收入和住房困难家庭给予保障。国务院2003年的18号文件再次强调了这三种供应体系之间的关系,重申了住房社会保障制度的重要性。这一思路原本是好的,可是,现实中的房地产发展却与之背道而驰,忽视了住房社会保障体系的建立。在房地产价格不断飙升的形势下,2010年国务院10号文件重申保障房建设的紧迫性,住房社会保障再次受到社会重视。在市场经济下,房地产市场化是必要的,而住房保障制度也是不可或缺的;廉租房法律制度又是住房保障制度中的重中之重。

一 廉租房建设是我国房地产市场不可或缺的环节

(一) 正确认识房地产市场的特殊性

我国房地产市场具有自身的特殊性,这种特殊性主要体现在以下两个方面:

第一,房地产市场不能走在我国市场经济的前列,这是由房地产市场自身特点决定的。虽然房地产市场也是一个市场,但是它具有自身的特点:首先,该市场中的商品并非房屋本身,而主要体现在地段、公共设施等部分。特别是地段的稀缺性和不可复制性,使得房地产市场的特殊性凸显。其次,房地产市场不同于其他市场的特殊之处还在于,住房是人们必须的生活品,是一种无法替代的刚性需求。从政府职能角度考虑,国家必须采取一定的住房保障政策。上述特点决定了我们不能简单地利

收稿日期: 2012-03-19

收稿日期: 江西高校人文社科课题“我国房地产市场宏观调控下的廉租房法律制度研究”(FX1117)

作者简介: 漆思剑(1969-),男,江西吉安人,江西师范大学副教授,博士,硕士生导师,主要从事经济法学、房地产法学研究。

用一般的市场原理来调节房地产市场。因此,房地产市场不能完全市场化,更不能走在我国市场经济的最前列。

第二,我国房地产市场具有阶段性。这是由我国市场经济特点和国情决定的。我国社会主义市场经济的阶段性也决定了我国房地产市场的阶段性。特别是在社会主义市场经济初级阶段,在发展房地产市场的同时,还必须大力发展保障性住房。这种阶段性与我国城市化进程、全国经济协调发展等多方因素密切相关。

(二)廉租房是衔接保障性住房与房地产市场之间的纽带

房地产市场的特殊性决定了保障性住房建设在房地产市场中的重要性。我国保障性住房种类繁多,中央政府公布的保障房分为棚户区改造和拆迁类、经济适用住房和两限房、租赁房(如廉租房和公租房)等类型。各地政府又结合各地特点,区分了自己的保障性住房。因此,保障性住房还包括享受经济适用住房政策的用房、单位自建和租赁房、定向安置拆迁房以及其他种类。如此下来,保障性住房达十多种。

在上述保障性住房之中,廉租房具有其他保障性住房所无法比拟的优势。因为廉租房明确地界定了产权(国家所有),也达到了居者有所(使用权)的效果。廉租房既解决了公民居住、社会稳定和收入分配公平等问题,也不影响房地产市场发展,较好地处理了公平与效率之间的关系。廉租房的特点决定了它便于建立进入和退出机制,在实现住房保障作用的同时,容易与市场接轨,是衔接保障性住房与房地产市场化之间的纽带。现阶段,廉租房是我国房地产市场不可跨越的阶段。

二 我国廉租房法律制度的缺陷

(一)缺少保障公民居住权的基本法律

由于我国社会保障制度、特别是住房保障制度起步较晚,加上政府对房地产市场性质以及房地产宏观调控的认识不到位;特别是房地产市场化以后,缺乏一套完整解决我国公民居住权问题的理论,上述种种方面导致了公民居住权的缺位,严重制约了我国住房保障制度的法律化进程。

作为一项基本权利,公民居住权应该由法律加以规定。但我国《宪法》缺乏这一规定,更没有《住房法》等基本法律来贯彻落实公民居住权,导致廉租房等保障性住房法律制度不够完备。目前,就廉租房等保障性住房方面的法律制度,我国只有《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意

见》(2007年)、《廉租住房保障办法》(2007年)、《城镇廉租住房租金管理办法》(2005年)、《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》(2005年)、《廉租住房建设贷款管理办法》(2008年)等行政法规。上述行政法规不仅位阶不高,也缺乏可操作性。比如,没有明确地划清应该享受住房社会保障的主体及保障范围,也没有能把现有的住房保障措施落到实处。这也足以说明公民居住权在我国没有受到应有的重视。

西方发达国家在这方面比我国要完善,比较重视包括廉租房在内的住房保障体系的建设。如俄罗斯联邦把住房权作为一项明确的宪法权利而在《联邦宪法》第40条加以规定。美国政府为了解决低收入居民住房问题,先后通过了《住房法》《城市重建法》《国民住宅法》《住房与城市发展法》等系列法律,对住房保障作了比较详尽的规定,如强化了政府的保障义务,要求政府必须为低收入者提供较低租金住房,等等。日本政府为了缓解住房短缺问题,颁布了《住房金融公库法》《公营住宅法》《日本住宅公团法》等法律,把公民的居住权落实到了实处。为保障公民的基本住房条件,德国政府采取了租户权益保障措施,要求各地政府按照房屋的不同区位、不同结构和不同质量,分别提出相应的租金指导价格,作为住房出租人和承租人确定住房租金的参考标准。正是在这些廉租房法律制度的保障下,西方发达国家为低收入阶层提供了基本的居住条件,维护了社会稳定和协调发展。这些经济发达的国家尚且如此重视廉租房等保障性住房法律制度的建设,何况还处于市场经济初级阶段的我国?

(二)现有房地产宏观调控法律政策的错位

近年来,中央政府出台了一些宏观调控政策,鼓励廉租房等保障性住房的发展。比如,1993年的“国十六条”、1998年的“23号”文件、2003年“121号”文件和“18号文件”、2005年的“国8条”、2006年的“国6条”、2010年的“国十条”等。但是,每次调控都成为“空调”,廉租房等保障性住房建设步履维艰,房价却在不断飚涨。原因何在?因为中央政府出台的房地产调控法律政策存在一些问题。

其一,房地产调控法律政策理念上存在偏差。近10年来,我国房地产调控法律政策在理念上存有偏差,最大的偏差在于把我国房地产业定位于国民经济的“支柱产业”。早在1998年7月,国务院颁布的《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》(简称“23号文件”)提出“促使住宅业成为新的经济增长点”;2003年8月出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(简

称 18 号文件)更是明确指出:“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业”;2005 年 5 月的《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》(简称“国八条”)中也称“房地产业是国民经济支柱产业”。在“支柱产业”的定位下,房地产市场化步伐异常迅猛,廉租房等保障性住房建设却被忽略了。2006 年 5 月“国六条”提出的“规范发展经济适用房”方针,将经济适用房的门槛提高至城镇低收入阶层,试图构建一种“最低收入阶层靠廉租房,低收入阶层靠经济适用房,其他阶层靠房地产市场”的解决方案。这意味着自 2003 年开始对房地产宏观调控以来,廉租房等保障房惠及的人群范围进一步缩小,政府将更多公民的住房问题扔给了市场。

科技是支柱产业的核心要素。房地产业虽然带动了 40 多个下游产业的发展,但它主要是以劳动密集性为主,不具备支柱产业的特征。这种定位产生了诸多不良的社会效果,在支柱产业定位下,“经营土地”“经营城市”的理念开始兴起,地方政府逐渐形成对土地财政的依赖。有数据表明,近些年,我国土地收益占地方政府财政收入的比重高达 30% 左右,有些城市甚至高达 60% - 70%。2009 年,土地出让收入约 1.5 万亿元,占当年全国财政总收入的 21.9%。^[1]如此下来,房地产市场不断高歌猛进,政府也就无暇顾及廉租房等保障性住房的建设了。

其二,房地产调控法律政策缺乏实效性。除了定位存在偏差外,具体的房地产调控法律政策缺乏实效性也是导致其难以见效的重要原因。比如,在房地产宏观调控中,政府没有认识到自己应该履行的职责,因此在制度设计方面,就难以正确理顺调控的权力结构及其运用。在已经出台的一些调控法律政策中,对宏观调控主体、内容、方式的设计都存在一些问题。^[2]有时多种调控权力冲突,权力机构之间缺乏协调。政府的调控手段有时也与法律精神不甚相符,^[3]比如,政府的宏观调控制权有时超出了法律的控制,包括提高利息、提高首付比例、打击屯地等手段都于法无据,具有很大的随意性。^[4]上述种种方面,导致了我国房地产宏观调控法律政策缺乏实效性。正因为如此,房地产调控政策看似猛烈,但由于没有切中要害,不仅阻挡不了房地产价格快速上涨的步伐,而且也制约了廉租房等保障性住房的发展。

三 我国廉租房法律制度的完善

前文已述,诸如德、美、日等发达国家都普

遍关注公民的居住权,认为住房权属于受益权,对应的是国家的积极义务。^[5]我国承认并加入的《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条第 1 款要求:“本公约缔约各国承认人人有权为其本人和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣服和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利,并承认为此而实现基于自愿同意的国际合作的重要性。”现阶段,我们必须落实已经加入的上述国际公约的法定义务,以法律形式对公民居住权给予明确规范,把保障公民居住权提高到宪政高度。在此前提下,再通过下列途径完善我国廉租房法律制度:

(一)加大廉租房建设投入力度

廉租房对于解决房源以及对抑制房价和房租过快增长非常见效。在 2005 年的“国八条”、2006 年“国六条”、以及 2010 年的调控政策中,都明确提出了加快城镇廉租住房建设的设想。租赁住房房源主要通过新建、改建、收购、在市场上长期租赁住房等方式实现。目前的关键是抓落实,加大国家建设投入力度。

国家应当制定廉租房建设供地计划,在每年的批准建设用地中,划拨一定比例的土地。在廉租房建设中,资金是关键。中央应当完善公共财政制度,加大对廉租房等保障性住房建设的支持力度,改进和完善中央补助资金的下达方式。^[6]地方各级人民政府要遵守廉租住房工作的年度计划,将廉租住房保障资金纳入年度预算安排,切实落实廉租住房保障资金。同时也要广开财源,如住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后,可以全部用于廉租住房建设;也可提取一定比例的土地出让净收益来保障廉租房建设资金。对中西部财政困难地区,通过中央预算内投资补助和中央财政廉租住房保障专项补助资金等方式给予支持,并适当提高补助标准。同时,廉租住房租金收入实行收支两条线管理,专项用于廉租住房的维护和管理。此外,还要完善廉租住房建设贷款相关法律。对于从事廉租房建设的房地产开发企业,金融机构有责任和义务落实贷款,并适当降低贷款利息。

(二)扩大住房社会保障范围

住房社会保障范围界定要适当。现阶段,不能把住房问题完全推向市场,而应扩大住房社会保障范围。我国以前把廉租房定位于低收入家庭的范围过窄,应该扩大到城市中等偏下收入的住房困难家庭。当然,保障范围也不能无限扩大,否则失去了社会保障房的意义。政府也可以从廉租房结构入手,把新建的廉租房套结构定为以小两室为主,

并且必须达到开发建设总面积的一定比例。此举可以增加房源,以保证廉租房保障范围的广泛性。

在全国各大城市以户口为限购条件的前提下,住房社会保障范围还应扩大到进城务工人员。在同一城市工作满一定年限的农民工,也应当享有一定的住房廉价租赁优惠政策。国家应该就此制定专门法律,地方权力机关也可以结合本地实际,制定相应的地方性法规。^[7]各地政府可以根据本地实际制定具体办法。对于农民工的住房问题,还可以采取其它一些办法,如责令企业提供住房,或者提供一定数量的租金补助,以解决本企业进城务工人员的居住问题。

(三)完善廉租房租金制度

在廉租房制度中,租金与保障程度密切相关。廉租房租金制度包括两种类型,一是国家提供了公租房而由居住者缴纳房租;一是在国家没有提供公租房的前提下,鼓励受保障者向社会租赁住房,国家给予一定的租金补助。

廉租房租金不能太高,否则达不到保障作用;租金也不能过低,否则国家负担又过重。《城镇廉租住房租金管理办法》(发改价格[2005]405号)第6条规定:廉租住房租金标准原则上由房屋的维修费和管理费两项因素构成,并与城镇最低收入家庭的经济承受能力相适应。这个标准是比较可行的。由于国家提供的公租房源毕竟是有限的,鼓励受保障家庭自行到市场租赁住房,由政府按照一定标准给予租金补贴也就成为必然。政府可以通过当地政府财政拨款、住房公积金增值收益分配等渠道解决租金补贴问题,租金补贴标准可以参照廉租住房租金标准执行。

(四)建立健全廉租房进入与退出机制

进入与退出机制是廉租房制度建设必不可少的一环。廉租房产属于国家,受保障者只能是租住或获得租金补助。如果受保障者失去了获助资格,则应该及时退出。在进入与退出过程中,首先要确保保障性住房分配公平公正。国家提供的公租房分配给收入最为低下的一部分群体。因此,建立健全申请、审核和公示制度,对于申请者家庭收入、住房状况等应该进行严格审查核实。其次要强化管理。已准予实物配租的家庭,应当与廉租住房产权人签订廉租住房租赁合同。合同应当明确廉租住房情况、租金标准、腾退住房方式及违约责任等内容。完善轮候制度,特别是强化廉租住房的复核年检工作。^[8]享受廉租住房保障的家庭,如果出现经济收入超出享受廉租房条件、或者擅自改变房屋用途的、或

者转借和转租、或者长期未在廉租住房居住等情况,由房地产行政主管部门作出取消保障资格的决定,收回承租的廉租住房,或者停止发放租赁补贴。

(五)完善廉租房建设和租赁过程中的相关法律责任

廉租房建设和租赁过程中的法律责任是多方面的,对政府相关部门应该实行问责制。政府应该有计划地提供公租房源或者提供租金补贴,解决低收入者基本的居住条件。国务院建设主管部门指导和监督全国廉租住房保障工作,县级以上地方政府建设主管部门负责本行政区域内廉租住房保障管理工作。廉租住房保障的具体工作可以由市、县人民政府确定的实施机构承担。县级以上人民政府发改委、财政、国土资源、金融管理、税务等部门按照职责分工,负责廉租住房保障的相关工作。如果政府相关部门工作不到位,应该追究相关人员责任。在廉租住房保障工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。在廉租房进入过程中,申请者必须对自己提供信息的真实性承担法律责任。完善统计和信息披露制度,坚决查处弄虚作假等违纪违规行为和有关责任人员。已准予实物配租的家庭,要切实履行租赁合同义务。不符合住房保障条件的住户,必须及时退出廉租住房。上述种种,都必须以明确的法律责任进行规制,以确保廉租房法律制度的有效实施。

参考文献:

- [1] 杨章怀,张旭. 抓紧实施房产税终止“土地财政”[N]. 南方都市报, 2010-11-01.
- [2] 符启林,罗晋京. 对房地产宏观调控的法律思考[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2007(5).
- [3] 鲁篱,万江. 多权力格局的冲突与协调——以本轮房地产调控为中心所展开[J]. 法律科学, 2007(6).
- [4] 漆丹. 经济法对宏观调控权的规制——以房地产市场、证券市场调控为例[J]. 河北法学, 2008(8).
- [5] 山下健次. 概说宪法[M]. [出版地不详]: 有斐阁, 1984: 36-37.
- [6] 高峰. 对我国廉租住房保障方式的若干思考[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2010(2).
- [7] 符启林,罗晋京. 对我国廉租住房立法的建议[J]. 甘肃社会科学, 2008(2).
- [8] 刘勇. 当前我国内地城市廉租房建设与管理应注意的几个问题[J]. 中州学刊, 2009(6).

责任编辑:黄声波