

我国廉租房的制度困境与法律矫正*

赵学刚¹, 袁文全²

(1. 西南大学 法学院, 重庆 400715; 2. 重庆大学 重庆 400044)

摘要:作为解决我国低收入者住房问题的重要举措,廉租房制度发挥了重要作用。然而,我国廉租房制度基本框架在立法上其层级较低,并反映了廉租房制度尚未融入社会保障体系的观念与制度设计。而在实践中,廉租房制度在法律上的缺陷主要表现为对农民工的排斥、违法成本较低并导致实施成本高昂。因此,在廉租房制度的法律完善过程中,政府有义务发挥主导性的作用,并提升法律制度的位阶和完善其具体内容。对廉租房制度进行法律的检讨与完善,有助于我国廉租房制度的完善与廉租房制度功能的释放。

关键词:廉租房;困境;矫正

中图分类号:DF391.3 文献标志码:A 文章编号:1006-7329(2007)06-0145-04

The Institutional Puzzle-dom and Its Legal Rectification of Cheap Renting House in China

ZHAO Xue-gang¹, YUAN Wen-quan²

(1. Law School, Southwest University, Chongqing 400715, China; 2. Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: As an important act to resolve the housing problem of the low-income, the cheap renting house system (CRHS) shows its importance. However, the basic frame of our CRHS stands relatively low level in the law and reflects its lack in the social security system. In the practice, the legal flaw of the CRHS mainly includes its exclusion to the peasant worker, and the low violate cost, and the high cost to implement. Therefore, during the course of perfecting the CRHS, the government is responsible to exert its leading function, and advance the legal level and perfect its content. Reviewing the CRHS from the law may help to perfect our CRHS and promote its function.

Keywords: cheap renting house(CRH); puzzle-dom; rectification

“安得广厦千万间,天下寒士俱欢颜”,在建构和谐社会的进程中,解决低收入人群的住居问题,保障低收入人群在安居之后乐业,不管是对于低收入人群基本人权的保障,还是对于社会和谐的整体推进,都意义重大。国外的经验和国内试点表明,廉租房是解决低收入人群居住问题的有效方式。但是,我国现行廉租房制度的缺陷制约了其功能的发挥。因此,从法律的视角完善廉租房的制度建设,有效的推进我国廉租房制度的积极作用,在当下已显得非常紧迫。

1 廉租房制度的法律意义

1998年下半年我国政府开始停止住房实物分配,

逐步实现住房分配社会化与货币化。通过住房分配货币化改革,发挥市场机制在住房资源上的基础性作用,我国逐步实现了住房的社会化和商品化。但是,市场并非万能,纯粹依靠市场解决不了社会弱势群体的住房问题。尽管从理论上说,弱势群体的社会存在是一种必然的现象,尤其是在经济转型时期,由于产业结构的升级和优化,必然导致某些行业的从业人员从某些领域中退出,形成结构性失业人群。但是,如果弱势群体长期存在,并且基本权利得不到保障的话,可能会演化为严重的社会问题。就弱势群体面临的基本的居住问题而言,低收入家庭和弱势群体的住房困难要靠政府提供的住房保障体系来解决。廉租房正是指政府为

* 收稿日期:2007-07-11

作者简介:赵学刚(1975-),男,四川通江人,博士,主要从事经济法学研究。

了解决住房弱势群体的住房问题,向他们提供租金比较低廉的房屋或给他们相应的租金补贴以在外面租赁住房。

依照1948年《世界人权宣言》第25条明确宣示,“人人有权为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水平,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;且于遭到失业、患病、残疾、寡居、衰老或其他不可抗拒之环境时,有享受保障之权利。”廉租房制度通过政策、法律、行政及资金等多种手段的运用,对一部分财产进行再分配,提供住房给弱势群体以满足其基本的居住条件,促进社会公平,从而弥补了市场机制的缺陷,保证了市场机制的良性运转。由于廉租房所保障的对象是通过自身努力无法获得合适居住空间的社会群体,政府必须在其中承担主要的救助义务,所以,廉租房制度属于社会保障的范畴之列,具有社会救助的性质。作为社会保障范畴之列的廉租房制度,在2004年我国修宪专门增加“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”的框架下,国家有义务提供满足弱势居民基本居住条件,以维持他们基本的生存状态。因此,针对最低收入家庭专项提供可供租赁的廉租房,为弱势群体提供租金低廉的普通住房或者补贴其房屋租金,保证最基本的生活居住保障,首先满足“安居”的要求,然后实现“乐业”,从而体现了政府对低收入阶层的关怀,展示了政府对基本人权的尊重,也是社会进步成果的公平分享,以期实现国家的安定团结和社会的稳定。

传统住房制度的最大弊端是福利的普遍化,人人都享有低房租公房,享有公房的永久性使用权,而没有考虑居住人收入的变化,这种制度使国家财政压力增大,同时在公房分配时容易导致主管部门的权力寻租行为,滋生大量腐败现象,使社会不公状况不断扩大。而实行廉租房制度,取消普遍化的福利分房制度,建立小范围内真正能够保障低收入者利益的新型住房保障制度,可以有效的消除传统住房制度的弊端。而且,廉租房作为市场经济条件下城镇住房体系的组成部分,兼有调控住房市场、改革住房二级市场的作用,从而带动住房一级市场,进一步促进和深化住房制度的改革。因此,廉租房制度作为我国社会保障体系中的住房保障制度,可以在矫正传统住房制度弊端基础上,解决住房弱势群体的居住问题。

2 现行廉租房制度供给的法律评价

1998年,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》提出了建立廉租房供应体系。1999年《城镇廉租房管理办法》规定我国廉租房

主要采取实物配给的方式,廉租房的租金标准由政府定价,并规定了廉租房实行申请、审批制度。2003年国务院发布的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》第6条规定“建立和完善廉租住房制度”。2003年建设部、财政部、民政部、国土资源部和国家税务总局共同发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,明确了各级政府在廉租住房制度中的职责,要求建立严格的申请、审批和退出制度、建立相关部门协作机制、建立相关的监督管理机制以保证廉租住房管理的公开、公正和公平。2005年,建设部与民政部联合颁布了《城镇最低收入家庭廉租房申请、审核及退出管理办法》。2006年5月29日,国家建设部、发改委、监察部、财政部、国土资源部等九个部门又出台了《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》,其中明确的指出“加快城镇廉租住房制度建设,要稳定扩大廉租住房制度覆盖面,并合理确定和公布今明两年廉租住房建设规模。要落实廉租住房资金筹措渠道”。2006年,廉租房政策的落实和实施取得了相当的成效,2007年2月14日,建设部在通报2006年城镇廉租住房制度建设情况时,特别强调了“应保尽保”,即对符合廉租房入住标准的低收入群体的“全覆盖”。因此,宏观的说,我国基本建立了廉租房制度的体系或框架。

但是,现行廉租房制度的缺陷仍相当明显,尤其是在法律位阶上,廉租房制度仍处于规章或指导性意见的层次,比如,在我国目前的法律法规体系中,涉及廉租房退出制度的全国性法规只有《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》和《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》两个部门规章。较低层级的廉租房制度难以有效的发挥对特殊需要者的保障功能。廉租房制度是解决我国当前和今后社会主体生存问题的很重要的举措,它不是也不应该是权宜之计。为了保障其实施,应尽快提高规范该制度的立法层次,上升为行政法规甚至基本法律。或许更为严重的是,作为社会保障框架下的廉租房保障,本应该成为社会保障的重要组成部分,但是我国目前的社会保障体系主要关注医疗、养老、失业等方面的制度建设,廉租房保障制度在观念上和制度建设上均未得到应有的重视。

3 现行廉租房制度实施中的主要法律缺陷

3.1 廉租房适用主体狭窄

对于廉租房法定适用主体的界定,我国已颁布的法规主要确定了三个标准:首先是身份标准,1999年《城镇廉租房的管理办法》、2004年《城镇最低收入家庭廉租住房管理新办法》、2005年《城镇最低收入家庭

廉租房住房申请、审核及退出管理办法》都明确规定,“申请家庭成员中至少有1人为当地非农业常住户口”,从而使我国的廉租房制度具有明显的城乡区别对待的性质;其次是收入标准,主要为城市最低生活保障线以下;最后是现有住房面积标准,社会个体的收入状况、各地经济发展水平存在一定的差异,难以做出统一规定,而主要由地方自行确定。

社会保障制度应具有普惠性,维持本人和家属居住权的廉租房制度也不例外。作为中华人民共和国的公民都有从国家那里获得住房保障的权利,以维持他们基本的生存状态。但是,我国现实中的住房弱势群体并不限于城镇居民。随着我国城市化进程的发展,大批的农民工涌向了城市,他们的居住状况更是恶劣,“我们可以用边缘化来刻画我国农村流动人口的居住状况,这种边缘化表现为两方面,第一,农村流动人口是城市低租金、非正式的房屋租赁市场的最大主顾;第二,他们居住在城市最简陋、环境最恶劣、区位最差的房子里”。^[1]而长期的城乡二元体制中,“在农民工权益与社会其他团体利益产生冲突的情况下”,“牺牲农民工的利益”^[2]的观念延续为廉租房制度对城镇居民的“偏爱”。作为中华人民共和国的公民,农民工承担了纳税等其他基本义务,对我国城市化进程和经济社会发展作出了应有的贡献,他们同样应有权获得申请廉租住房的资格。而且,保证进城农民工以合法的方式获得租金低廉的房屋,能够减轻他们的生活压力,改善其生存状况,并推动我国“三农”问题的解决。“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”,因此,“法律和制度,不管它们如何有效和有条件,只要它们不正义,就必须加以改造或废除”。^[3]

3.2 法律责任不够全面和严厉

依据《城镇最低收入家庭廉租住房管理新办法》等的规定,对违法廉租户的责任处理主要是退还或补交租金补贴、退出廉租住房,或者取消廉租户资格,甚至处以1000元以下的罚款。租金补贴、租赁的房屋本来不属于廉租户个人所有,退还或补交租金补贴或者退出廉租住房难以给不诚实廉租户施加实质性的惩罚,暂时取消廉租户资格也不会造成违法廉租户自身利益的损失。因此,强调廉租户退出制度法律责任的补偿性,却在相当大程度上放弃了惩罚性,违法成本过低可能导致违法主体对法的漠视。廉租户是一个理性的“经济人”,他们逃脱不了追求个人利益最大化的方式去得到它,最大化利益者往往会维持其信息优势或人为制造信息优势^[4]。然而,廉租户不按时退出廉租房表面没有造成任何实质性利益的损失,但其潜在的损害非常大。因为不再符合廉租户或骗取廉租房居住

权会造成合法廉租户无法按时获得房屋,导致了本该享受廉租房资格的家庭无法获得实际的社会保障,真正的住房弱势主体居住权明显受到侵害;而且,如果部分不合格的廉租户采取这种行为但并没因此受到任何个人利益的损失,其他社会主体出于对利益的追求也可能人进行效仿,这会导致一种更恶劣的社会后果。^[5]因此,违法的廉租户对多重社会利益造成了程度不小的间接损失。或许,一些地方法规对此的规定更值得借鉴,比如上海市城镇廉租房试点实施意见就明确,取消违反租赁合同的廉租户三年廉租房的申请资格。此外,现有的制度框架下,对廉租房制度的实施机关和管理机关责任的模糊甚至阙如,可能诱发有关机关消极对待廉租房制度或不作为,甚至利用廉租房制度渔己之利。

3.3 廉租房制度的实施成本高昂

《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》第14条规定享受廉租住房保障的最低收入家庭应当按年度向房地产行政主管部门如实申报家庭收入、人口及住房变动情况,房地产行政主管部门应当进行复查核实。但是,如果不再符合廉租房居住标准的廉租户不如实申报家庭收入、家庭人口等,或者他们不去主动地退掉廉租房,无疑增加了国家的执法成本。这会促使廉租房主管机关运用各种方法去获得真实的信息,以做到公正执法。这种博弈需要国家对廉租房管理机关更多经费的投入,管理成本由此提高。而且,现有体制下多个部门参与廉租房的管理也引起各部门信息沟通不畅,甚至互相推诿,缺乏有效的实施主体与缺少真正的责任主体。

4 廉租房制度缺陷的法律矫正

4.1 廉租房制度完善的政府责任

随着社会主义市场经济体系的完善,居民住房表现为鲜明的商品特性,并在经济增长中发挥着巨大作用。然而,低收入居民的住房问题并没有随着住房市场的发展而自行解决,甚至对于中低收入者而言,住房市场的失灵总是存在。而如果中低收入者的居住权无保障,就可能产生一系列的社会问题。而“秩序、效率、公平和公众的福利可以说是社会对政府的一般预期”,^[6]所以,承担宏观经济调控职能的政府,其干预市场失灵或市场不足之手必须通过廉租房等政策为中低收入者提供住房保障。因此,将保障低收入居民的基本居住条件列入政府的职能范围,将廉租房制度纳入社会保障体系,落实廉租房制度和解决低收入居民的住房问题,是政府应当积极承担的责任,也是政府工作政绩考核的内容。而在管理体制上,为改变目前各部

门多头管理却实效甚微的状况,笔者认为,应当确立由各级房地产管理局承担起对自己所辖地区廉租房的管理职责,建立廉租房供给与廉租房租赁者的信息系统,负责廉租房的管理、发租、维护及租金收取,并对其承担管理责任。

4.2 提升廉租房制度的法律位阶

美国的《住房法》、《国民住宅法》,日本的《公营住宅法》、《住房金融公库法》等,从法律上保证了住房保障制度的构建与完善。而我国目前关于廉租房制度的有关文件还没有上升到法律法规的高度,这是与“和谐社会关注最低和低收入家庭住房问题的战略架构是不相适应的”。^[7]因此建议有关部门尽快制定出符合我国国情的统的廉租房保障法规,从立法上规定廉租房保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源、专门管理机构的建立、以及骗取保障优惠行为应当承担的补偿性和惩罚性法律责任等。各地方应结合本地经济发展的实际,制定出地方性的廉租房保障法规,并针对廉租房保障的不同对象,提供多种不同方式的廉租房保障。廉租房保障法规的建立,将给廉租房制度的运营提供重要的法律支持,也将成为我国廉租房保障体系顺利建立的重要保证。

4.3 完善廉租房制度的法律体系

在法律制度上,对廉租房管理机关的设立及其职责职权、廉租房保障资金的筹集及使用、相关配套机制的建立、廉租房争议的解决和法律救济以及违反廉租房规定所产生的法律责任等具体制度应进行全面的设计。尤其是在建立严格的廉租房保障对象资格审查、审批制度,对其资格进行定期复查以实现动态管理的基础上,逐渐放宽廉租房使用者的准入条件,把更多的低收入群体纳入廉租房制度的适用范围,以及把进城的农民工纳入保障范围,让农民工分享改革发展的成果。而且,在对廉租房的管理上,特别需要加强廉租房的物业管理,防止出现新的贫民窟或者社会治安管理的“真空”地带。

5 结 语

由于缺乏有效的制度规范与指引,我国廉租房建设缓慢,难以适应我国目前的需求,甚至背离了廉租房制度的初衷。“良好的制度、利益共享的规则与原则,可以有效地引导人们最佳的运用其知识从而有效地引

导有益于社会的目标的实现。”^[8]因此,完善我国的廉租房制度,有效的保障廉租房的健康有序发展,对于我国和谐社会的构建、社会发展成果的分享显得尤为迫切。

参考文献:

- [1] 李真. 流动与融合[M]. 北京:团结出版社,2005:50-51.
LI Zhen. Migration and Integration[M]. Beijing: Tuanjie Press, 2005: 50-51.
- [2] 赵学刚. 经济法视野下的“三农”问题研究[J]. 现代法学, 2005(5):188-192.
ZHAO Xue-gang. Research on the Problem of the Agriculture, the Peasant and the Countryside from the Economic Law Perspective[J]. Modern Law Science, 2005(5): 188-182.
- [3] 罗尔斯. 正义论[M]. 北京:中国社会文献出版社,1999:3.
John Rawls. A Theory of Justice[M]. Beijing: Social Science Academic Press, China, 1999: 3.
- [4] 应飞虎. 信息失灵的制度克服研究[M]. 北京:法律出版社,2004:5.
YING Fei-hu. Research on How to Cope with the Information Failure[M]. Beijing: Law press, China, 2004:5.
- [5] 刘梅. 廉租房准入与退出制度的法律分析[J]. 广西政法管理干部学院学报,2006(6):56-59.
LIU Mei. The Legal Analysis for the Go-into and Withdrawal System Relating to the Low-rent House[J]. Journal of Guangxi Administrative Cadre Institute of Politics and Law, 2006(6):56-59.
- [6] 许明月. 市场、政府与经济法[J]. 中国法学,2004(6): 106-113.
XU Ming-yue. Market, Government and the Economic Law[J]. China Legal Science, 2004(6):106-113.
- [7] 杨继瑞. 和谐社会廉租房制度重构的思考与对策[J]. 高校理论战线,2007(5):24-29.
YANG Ji-rui. Thought and Solution to the Rebuilding of the Cheap Renting House in the Harmonious Society[J]. Theoretical Front in Higher Education,2007(5):24-29.
- [8] 哈耶克. 自由秩序原理[M]. 北京:北京三联书店,1997: 69-71.
Friedrich A. Hayek. The Constitution of Liberty[M]. Beijing: SDX Joint Publishing House,1997:69-71.

(编辑 陈 蓉)