

我国住房保障法的制度分析

黄晓平 张彩洁(博士)

(浙江工商大学金融学院 杭州 310018)

【摘要】 住房保障政策体系稳定性不足,住房保障实施缺乏权威法律依据,相关制度和措施不够完善,这些问题制约着住房保障政策的有效实施,尽快出台住房保障法已刻不容缓。本文从住房保障的基本原则、政府责任及职权划分、住房保障的标准及体系等多个方面对住房保障制度进行分析研究,并对住房保障法的基本框架提出相关建议。

【关键词】 住房保障法 制度分析

随着住房制度改革的深化,我国城镇多数家庭通过房地产市场解决了住房问题,但部分民众住房仍比较困难。研究制定并尽快出台有关住房保障的统一法律非常有必要。2008年11月,《住房保障法》被列入第11届全国人大常委会五年立法规划,住房城乡建设部住房保障司负责该法的起草工作,并于2008年底委托清华大学法学院和深圳市房地产研究中心分别起草该法的理论版和实践版建议稿。

本文将从以下七个方面对我国目前住房保障法主要制度进行分析,并对住房保障法的基本框架提出相关建议,为建立健全住房保障法相关制度提供参考。

一、住房保障的基本原则

在住房保障法中有关住房保障的基本原则具体有四个方面:第一,保障公民的基本居住需要原则。这一原则明确享有基本住房保障是住房困难公民的权利,政府应予以保障,也明确了住房保障重在保障的特性,避免不切实际地扩大保障面或加大保障力度。第二,政府主导、社会参与原则。住房保障工作的推进和落实必须以政府为主导,同时也应注重调动社会各界参与的积极性,有效整合和运用社会资源。第三,与经济社会发展状况相适应的协调发展、逐步推进原则。住房保障是一项长期复杂的系统工程,必须有计划、有步骤地逐步推进,并与经济社会发展状况、政府财政承受能力、资源条件等相协调。第四,在全国统一的政策目标基础上因地制宜的原则。由于各地经济社会发展的不平衡,并且住房保障的具体实施主要由市、县人民政府负责,应当允许和鼓励各地在国家统一的政策目标和住房保障制度体系总体框架内立足本地实际,因地制宜,构建符合本地实际的住房保障体系。

二、政府责任及职权划分

住房保障法应明确住房保障纳入政府公共服务职能,由政府负责。中央和地方政府、地方不同层级政府之间的责任如何划分,是需要厘清的关键问题之一。笔者认为,住房保障法可作如下规定:第一,建立住房保障属地负责制,由省级政府向国务院负总责,市、县政府承担直接责任;第二,住房困难面积标准、住房保障面积标准、租赁式保障住房的租金标准、产

权式保障性住房的指导价格、住房租赁补贴标准等与住房保障水平直接相关的标准,由直辖市或者设区的市级人民政府制定;第三,住房保障所需资金主要通过市、县政府财政预算和城市土地净收益中提取的资金予以解决,中央和省级政府财政预算可以适当安排专项补助资金;第四,住房保障对象除住房困难以外其他条件的划定、保障性住房和住房保障资金的筹集和管理、住房保障的准入和退出等具体实施环节的职权,由市、县政府及其职能部门承担。

三、住房保障的标准及体系

住房保障作为国家社会保障的一种体现,应该和本国经济发展水平相适应。同时,住房保障的定位应当坚持以保障性为主,让低收入者不致因为经济困难而居住在环境恶劣的住所或无处容身,保障标准在满足保障对象基本居住需要的前提下不宜过高。因此,住房保障法可规定住房保障面积标准应当不低于当地住房困难面积标准,且不超过当地居民人均住房面积水平。实际承租或者购买的保障性住房面积超标的,超标部分的价格应当按照同区域同类普通商品住房的市场价格执行。

住房保障体系主要体现为住房保障方式和对象的抉择。可考虑结合现行经验,形成由租赁式保障性住房、产权式保障性住房和住房货币补贴相结合的保障体系:

1. 租赁式保障性住房包括廉租住房和其他以限定的租金标准出租的保障性住房。住房保障法可参照当前实行的廉租住房和部分地方的公共租赁住房政策,就租赁式保障性住房的形式、租金、承租人的义务以及租金核减等内容作出规定。承租对象应当在保障性住房内实际居住,并不得转租、出借、互换所承租住房,不得擅自改变住房功能和结构。

2. 产权式保障性住房包括经济适用住房和其他以限定的价格出售的保障性住房。住房保障法可参照当前实行的经济适用住房政策,就产权式保障性住房的主要形式、住房供应、售价、产权限制等作出规定。保障对象在规定年限内不得转让、互换、出租、出借和抵押所购保障性住房,并且在规定的年限内应当在所购住房内实际居住,不得擅自改变住房功能

和结构。规定年限届满,保障对象可以将所购保障性住房上市交易,但应当按规定缴纳土地收益等价款,市、县政府在同等条件下享有优先回购的权利。

3. 住房货币补贴以租赁补贴为主要形式,同时也包括购房货币补贴。住房保障法应就住房货币补贴的形式、额度和标准及补贴资金的用途管理等作出规定。考虑到在符合困难人群支付能力的住房实物短缺、房价偏高的情况下,货币补贴方式会在一定程度上加剧住房资源的紧张,租金和房价的上升又会进一步抵消困难人群所获得的保障,建议采取慎用直接货币补贴方式的立场,规定货币补贴以租赁补贴为主要形式,住房市场供求关系均衡、房价总体水平较低的地区可以根据实际情况实行住房货币补贴。

四、保障性住房的建设及资金筹措

住房保障法可明确市、县人民政府应当多渠道筹集保障性住房。为严格控制保障性住房的建设标准,建议规定新建保障性住房的套型建筑面积应当符合国务院规定的标准。在土地供应政策上,保障性住房项目用地指标应当在土地利用年度计划中单独列出,并优先于其他类型用地安排。在规划区位和布局方面,建设保障性住房应当采取相对集中建设和配套设施相结合的方式,实现合理布局,并充分考虑住房保障对象的生活需要,逐步完善公共交通、基础设施和公共配套设施,保证住房保障对象享有适宜的生活环境。

住房保障法应规定住房保障资金的筹措渠道,并明确对于中西部财政困难地区,国家通过中央预算内投资补助和中央财政专项补助资金等方式给予支持。住房保障资金应当统一纳入财政专户管理,专项用于保障性住房的建设、筹集、维修和管理以及货币补贴的发放等用途。为了实现住房保障资金的内部循环滚动管理,创新资金管理机制,维护资金规模和资金安全,建议可以探索建立住房保障基金管理模式。

五、住房保障的准入与退出

住房保障的准入制度应包含以下几方面的内容:第一,申请。应由户主或家庭成员共同推举一名成年家庭成员作为申请人,向户籍所在地或经常居住地的乡、镇人民政府或城市街道办事处提出书面申请,并如实申报住房、收入和财产状况及其他有关材料。第二,审核及审核结果的异议。申请人的材料由乡、镇人民政府或城市街道办事处审核后,报所在地市、县人民政府住房保障主管部门审批。市、县人民政府住房保障主管部门应当会同民政、房产、税务等部门,对申请人及其家庭成员的有关情况进行调查核实。经审核不符合规定条件的,主管部门应书面告知申请人并说明理由。建议同时设定异议程序,申请人有异议的,可向住房保障主管部门申请复核,对复核结果仍有异议的,可向本级人民政府申请复核。第三,公示。住房保障申请的审核结果应当公示。公示期间,任何单位、组织和个人有异议的,可向当地住房保障主管部门提出。第四,轮候。住房保障申请经审核符合规定条件的,统一列入轮候册进行轮候,依轮候规则确定获得住房保障的先后顺序。第五,配置。市、县人民政府住房保障主管部门应根据住房保障规划和计划以及可供配置的保障性住房和资金情况,结合住房保障申请人的申请

意向,按照轮候顺序配租、配售保障性住房或者发放住房货币补贴。

住房保障的退出制度应包含如下内容:第一,复核的调整和退出。承租保障性住房或领取货币补贴的对象有关条件发生变化的,应及时告知当地住房保障主管部门,主管部门会同相关部门进行核查,并作出调整或者终止住房保障的决定。主管部门还应定期以及在合同期满时会同相关部门对保障对象的有关情况进行核查。第二,保障对象的主动退出。承租保障性住房和领取货币补贴的对象可以随时退出。第三,强制退出。承租保障性住房或者购买保障性住房但尚在年限内的对象严重违法违约或约定义务的,住房由住房保障主管部门收回或者回购。第四,异议。可规定保障对象对主管部门调整或者终止住房保障决定的异议程序。第五,退出宽限和对拒不退出对象的处理。住房保障主管部门应当为退出对象提供不少于一个月的搬迁期,退出对象确实无法按期迁出的,可申请宽展居住期限。无正当理由拒不退出的,主管部门应责令限期退出,拒不执行的,由主管部门提请法院强制执行。

六、监督管理

我国仍未形成体系性的社会保障政府责任制度,住房保障法中规定对县级以上人民政府住房保障工作实施情况的监督和考核机制则非常重要,该机制包括人大监督、上级政府对下级政府的监督和考核、监察和审计监督、社会监督等。

七、法律责任

住房保障法应规定弄虚作假骗取住房保障、享受住房保障的对象严重违法违约、其他单位和个人协助弄虚作假、国家机关及其工作人员渎职等情形的法律责任。当事人行为符合诈骗罪构成要件的,应当依照《刑法》关于诈骗罪的规定追究刑事责任。尚不构成犯罪的,主管部门应处以警告并责令退回住房和货币补贴资金,按照同区域普通商品住房的市场租金标准补缴居住保障性住房期间的租金,还可以规定并处骗取数额1倍以上3倍以下的罚款。对于实施欺诈行为在申请或轮候过程中被发现的,主管部门应驳回申请并处以警告,已列入轮候册的,取消轮候资格。对于实施了欺诈行为或者在享受住房保障期间有严重违法违约行为的当事人,可同时禁止其在一定年限内再次申请住房保障。

【注】本文系国家自然科学基金项目“投资者保护与控制权转移:基于法与金融学的实证分析”(项目编号:71072066)阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 曹国安,曹明.西方国家的住房保障体制及其启示.中国房地产,2003;6
2. 王军.住房保障机遇.瞭望,2008;14
3. 郑尚元.《住房保障法》起草过程中的诸多疑难问题.理论参考,2010;6
4. 陈文殊.国外住房保障制度比较分析及对我国的启示.中共福建省委党校学报,2006;10
5. 赵慧敏.和谐社会建设的重要基石——关于城镇住房保障制度改革的几点思考.理论学刊,2006;9