

# 公共租赁住房法律问题初探

谢增毅

**【摘要】** 公共租赁住房是廉租房之外主要面向中低收入住房困难家庭的保障性租赁住房。当前在我国大力发展公共租赁住房非常必要。我国应该严格限制公共租赁住房或廉租房的出售。公共租赁住房或廉租房出售不宜实行“共有产权”，政府不宜与购房人作为共有人。公共租赁住房或廉租房出售实行“有限产权”更为合理，购房人宜作为单独的所有权人，但需要通过法律对其交易行为进行限制。公共租赁住房的租赁合同相比普通的房屋租赁合同具有特殊之处，需要加以特殊规定。

**【关键词】** 公共租赁住房 廉租房 共有产权 租赁合同

〔中图分类号〕D912.29 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)02-0064-07

## 一、公共租赁住房的概念界定

目前我国并没有公共租赁住房的统一概念，也没有全国性的立法对公共租赁住房的供给、配租等环节进行规范。公共租赁住房的概念通常在两个层面上使用。一是广义的概念，统称由政府通过租赁方式提供给符合条件的申请人的保障性住房。按照这种概念，公共租赁住房又可分为主要针对低收入家庭的廉租房以及针对中低收入家庭特别是中等偏低收入家庭的其他保障性租赁住房。<sup>①</sup>二是狭义的概念，专指面向中低收入家庭的廉租房之外的保障性租赁住房。目前我国有关政策文件主要在狭义的概念上使用“公共租赁住房”的名称。例如，2010年1月7日，国务院办公厅发布了《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》，指出：“……抓紧编制2010~2012年住房建设规划，重点明确中低价位、中小套型普通商品住房和限价商品住房、公共租赁住房、经济适用住房、廉租住房的建设规模，……”，将公共租赁住房作为与廉租房并列的一类保障性租赁住房。《北京市公共租赁住房管理办法（试行）》（2009年7月）规定，公共租赁住房“是指政府提供政策支持，限定户型面积、供应对象和租金水平，面向本市中低收入住房困难家庭等群体出租的住房。”由于该定义将供给的对象限定为本市中低收入住房困难家庭等群体，因此，可以

将该定义理解为广义的定义。不过，从该《办法》的其他规定看，该《办法》所指的公共租赁住房似乎也在狭义的意义上使用，例如《办法》第九条规定，“公共租赁住房的供应对象为本市中低收入住房困难家庭，包括已通过廉租住房、经济适用住房、限价商品住房资格审核尚在轮候的家庭以及其它住房困难家庭。”根据该条规定，公共租赁住房是廉租房之外的一种保障性租赁住房，特别是该规定把公共租赁住房作为提供给尚在轮候其他保障性住房的一种住房保障方式，带有明显的过渡性特征。但是，已通过廉租房、经济适用住房、限价商品住房资格审核尚在轮候的家庭也可以申请公共租赁住房也说明了公共租赁住房具有很大的包容性和开放性。

因此，按照政府的相关政策性文件，公共租赁住房是目前我国正在实施的廉租房之外的主要面向中低收入住房困难家庭的保障性租赁住房，即主要解决那些收入高于廉租房申请人又难以购买保障性住房或普通商品房的群体，即所谓“夹心层”群体的住房问题，同时，公共租赁住房的保障对象相对宽泛而具有一定的开放性。

不过，从实质意义上讲，廉租房和狭义的公共租赁住房并无本质的差别。因为二者都是由政府主导的，以

<sup>①</sup> 杨红旭：《发展公共租赁住房，箭已上弦》，《城市开发》2008年第4期。

租赁方式提供给收入较低的住房困难家庭；只是前者主要面向低收入家庭，后者主要面向中低收入家庭，二者的租金优惠程度不同，但二者并无实质的差别。笔者主张将各类保障性的租赁住房都纳入公共租赁住房的概念和体系之中。主要理由如下：第一，从语义上，公共租赁住房可以包含各类租赁住房，只要存在公共性，即不是由申请人自行通过市场获得的租赁住房都可以称为公共租赁住房。第二，将各类保障性租赁住房纳入统一的体系有利于对各类租赁住房进行统一的规划、运营和管理，减少不必要的制度和管理成本。特别是人为区分狭义的公共租赁住房和廉租房，将使收入较低的廉租房住户更为集中，形成贫民窟，带来相关的社会问题。如果将狭义的公共租赁住房和廉租房合并设计和管理，将可以使不同收入群体融合在一起，避免不同收入群体的割裂。第三，区分狭义公共租赁住房和廉租房的主要意义在于二者面向的群体的收入不同，租金的优惠程度不同，房屋的户型和面积不同，但即便在廉租房内部也应针对申请人的收入和住房情况进行分层，在租金、户型、面积上为不同的廉租房申请人提供不同的住房，因此，将狭义的公共租赁住房和廉租房统一纳入一个体系，在更大的范围内进行分层，区分申请人的收入和住房状况、房屋的户型和面积、租金的不同优惠程度等等，可以使保障性的租赁住房管理更为科学和便利。第四，目前我国除了经济适用房、限价房、廉租房、狭义的公共租赁住房，也存在经济适用房的出租等等，将来也可能出现其他保障性的租赁住房，因此，保障性的租赁住房是一个开放的体系，没有必要再出现一种新形式的租赁住房，就新设计一套制度进行管理。因此，我国应该采纳广义的公共租赁住房概念，将各类保障性租赁住房整合起来，使制度的建构更为便利，管理的成本更低。

当前，在我国大力发展公共租赁住房非常必要。第一，部分居民家庭收入较低，无法购买商品住房或保障性住房，通过公共租赁住房可以解决住房的需求。第二，公共租赁住房属于租赁性住房，申请人可以根据其工作和生活的需要，选择或变更地理位置不同的公共租赁住房，这对于流动性较大的居民而言，是比购买商品住房或保障性住房更为合适的一种解决住房的方式。第三，公共租赁住房不仅租金比市场房的租金便宜，而且，承租人可以通过合同约定在租金、租赁期限的稳定性上获得更大的保障，相比普通的租赁市场，承租人可以获得更稳定的预期。<sup>①</sup>这也是公共租赁住房的优势。第四，通过公共租赁住房，政府可以保有一定的房源，通过动态化的管理，源源不断地解决部分人的住房困难问题。如果保障性住房都通过销售的方式销售给目前住房困难的

居民，政府手中就缺乏房源，就需要不断建造新的保障性住房，这对于政府的财力以及住房保障的可持续性将是巨大的挑战。第五，从发达国家和地区的经验看，保障性的租赁住房在政府提供的保障性住房中占据重要地位，通常占有很高的比重。例如，根据相关资料，我国香港公屋制度，成功解决了香港30%左右居民的住房困难；新加坡的组屋制度，已使约85%的居民居住在组屋中。<sup>②</sup>而目前我国租赁住房的比例比较低。根据联合国统计，在全部住房总量中，我国出租房所占住房的比例为15%，比我国低的只有4个国家，而美国是30%，瑞典60%，瑞士65%，<sup>③</sup>因此，大力发展公共租赁住房很有必要。

由于目前官方主要在狭义的含义上使用公共租赁住房的概念，本文主要在狭义的含义上探讨公共租赁住房的相关法律问题。公共租赁住房涉及诸多问题，有些问题并不是法律所能解决的，诸如，公共租赁住房的覆盖范围、住房的规划和设计、资金的供给、房屋的户型和面积、物业的管理问题等并非法律所能解决，主要由各地根据自身的财力、土地、人口数量和结构、经济发展水平、已有的房源等因素确定。本文主要探讨公共租赁住房的房源和产权性质、公共租赁住房出售的产权设计以及公共租赁住房的合同内容。

## 二、公共租赁住房的房源及其产权

从房源的角度看，政府住房保障部门可以通过以下几种方式获得公共租赁住房的房源。

第一，由政府直接建造，政府对房源拥有所有权；政府也可以通过购买旧的房屋，享有房屋的所有权。

第二，政府通过土地、税收、行政性收费等优惠政策提供政策支持，由社会资金建造房屋，专门出租给符合条件的家庭。在这种情况下，由于政府提供了土地、税费等优惠政策，事实上对社会上的房屋开发企业提供了隐形的财政补贴，作为对价，社会上的房屋开发企业，有义务按照事先和政府的约定，将房屋以优惠的价格卖给政府或者通过事先的安排，作为出租人将房屋出租给经政府认定的符合条件的住房困难家庭，租金由承租人支付，当然承租人可以获得政府提供的租金补贴。

在政府提供土地、税费以及其他政策优惠等隐形的

① 文林峰：《发展公共租赁住房的现实意义和前景分析》，《城乡建设》2009年10期。

② 杨华凯：《上海公共租赁住房问题的思考》，《上海房地》2009年第9期。

③ 刘佳燕、万旭东：《借鉴香港经验谈租赁型公共住房在我国的发展前景》，《北京规划建设》2007年第6期。

财政补贴的情况下,是否适宜认定住房的产权由政府和社会开发企业共有?从理论上讲,当政府提供了隐形的财政补贴之后,政府和开发企业都对房屋的建造提供了资金,即双方均有出资,认定双方对建造的房屋享有共有产权并无不可,但是如果认定双方存在共有产权,则对开发的企业而言,其权利的行使受到制约,可能降低其参与保障性住房建设的积极性。更为重要的是,如果产权由双方共有,则日后房屋的管理、维护、处分都必须由共有人一起承担,住房本身的毁损或灭失的风险也同时都将由企业和政府一起承担。<sup>①</sup>双方的权利义务极为复杂,政府的负担也会加重。因此,为了吸引社会资金参与公共租赁住房的建设,不宜由政府和企业对房屋享有共有产权,可由开发企业单独享有所有权,同时通过一系列合同安排,限制开发商对房屋的交易并规定房屋的用途,使建造的房屋可以稳定地成为公共租赁住房的房源。由于公共租赁住房的租金较低,房屋的产权人通过租金收入难以获利,甚至难以满足房屋维护和物业管理费用,因此,在产权的设计上应当增强社会资金投入公共租赁住房的积极性,引导更多的社会资金投入公共租赁住房建设。

第三,政府对租赁市场上的住房,以优惠的租金转租给符合条件的申请人。这也是实物配租的一种重要方式。通过这种方式,房屋的所有权归原有的产权人所有,政府仅拥有用益物权,在征得原产权人同意的前提下,将房屋出租给符合条件的申请人。政府和住房的产权人可以通过合同约定双方的权利义务。

第四,符合条件的申请人自行寻找房源,政府向其提供租金补贴。通过这种方式,可以增加普通房屋租赁市场的需求,政府也可以省去建造、维护和管理房屋的负担。当房屋的有效供给达到一定程度以后,这是一种非常便捷和可持续的住房保障方式。许多发达国家和地区,在房屋建造到一定程度后,租赁补贴成为住房保障的一个重要方式。例如,近年来,香港特别行政区政府逐渐明确政府职能,本着“建屋安民”的主要目标,补贴重点从自建公营房屋的传统方法逐渐向直接提供财务资助的货币补贴方式转化。<sup>②</sup>我国一些城市对廉租房也主要采取租金补贴方式。例如,上海对廉租房采取的是实物配租方式和租金补贴方式,并以租金补贴方式为主,即:政府为符合条件的廉租家庭按其家庭的配租标准发放补贴租金,由其到市场上自行租赁房屋或选择廉租房管理部门推荐的合适房源,租住双方签订廉租房合同后,出租方定期到银行提取补贴部分租金。<sup>③</sup>通过这种方式,政府补贴的租金直接交给出租人,保证租金补贴部分真正用于住房的用途。从本质上看,廉租房和公共租赁住房的性质是相同的,通过租金补贴的方式,可

以减少政府建造、维护和管理住房的成本,增加租赁市场的需求,满足不同家庭对租赁房屋的个性化需求。

### 三、公共租赁住房 and 廉租房的“共有产权、租售并举”措施评析

#### (一)“共有产权”面临的挑战

目前,为了缓解廉租房建设资金压力,我国许多省市正在探索并试点廉租房“共有产权,租售并举”政策,由于公共租赁住房也面临同样的政策选择,在此对“共有产权、租售并举”的政策做一评析。

所谓的“共有产权、租售并举”中的“共有产权”是指政府通过土地划拨、税费优惠等隐形出资和廉租房的购房人通过支付低于同等住房的市场价格出资而形成的共有产权;而租售并举,是指政府建造的廉租房可以由符合条件的申请人承租,也可以由符合条件的廉租房申请人购买而获得有限的产权。一些地方政府已经开始探索共有产权制度,并出台了相关文件。例如,贵州省2008年出台了《关于廉租房出售的指导意见》,对廉租房的出售进行了比较全面的规范。按照官方文件的解释,出售后的廉租房应属于政府和购房人共有,两者之间为按份共有关系,即政府以土地、优惠税费等出资,购房人以支付的购房款出资,按份共有人对共有的不动产按照其份额享有所有权。同时,保障对象在行使房屋的相关权利时要受到一定的限制,如在一定期限内不得交易,上市交易时需交纳土地收益相关价款和优惠税费等等。<sup>④</sup>

按照以上文件的解释,虽然该文件将出售的廉租房视为政府和买受人的按份共有财产,但由于政府的特殊地位,政府和购房人对廉租房享有共有产权将面临《物权法》等法律上的障碍。

第一,按照《物权法》的定义,“不动产或者动产可以由两个以上单位、个人共有。共有包括按份共有和共同共有”,“按份共有人对其共有的不动产或者动产按照其份额享有所有权。”按照目前的实践,政府是以土

<sup>①</sup> 参见《物权法》第8章“共有”部分。

<sup>②</sup> 刘佳燕、万旭东:《借鉴香港经验谈租赁型公共住房在我国的发展前景》,《北京规划建设》2007年第6期。

<sup>③</sup> 汪泓主编《上海社会保障改革与发展报告(2008)》,社会科学文献出版社2008年版,第268页。

<sup>④</sup> “全省廉租房出售宣传资料”(2008 11 21),参见该省住房与建设委员会网站:<http://www.gzjs.gov.cn/website/eleBook/bookdetail.aspx?fid=b24b71d9-0799-4679-8246-97cedcafa3b&fcol=2009003004>。

地、税费优惠等作为隐形的出资，政府是否属于《物权法》规定的“单位”就颇有疑问。

第二，政府以土地、税费优惠甚至财政补贴作为隐形出资，政府和买受人的具体出资比例如何确定是一个很大的难题。因为，在普通商品房的建设中，土地是通过出让方式取得的，土地的价格可以通过竞拍等方式确定，在政府通过土地划拨的情形下，确定土地的价格以及相关税费优惠的数额是相当困难的。而且，购房人支付的价格是由政府参照房屋建造的成本价单方确定的，购房人并没有议价的能力，因此，如何合理地确定双方的份额是相当困难的。例如上海规定，经济适用住房的产权份额为购买经济适用住房时购房价格占同地段、质量的普通商品住房市场价格的一定比例，而确定“同地段、质量的普通商品住房市场价格”非常困难，因为房价是时刻变动的，且不同户型、楼层、面积的房屋价格也是不同的。而且，由于当前土地使用权昂贵，地价相比房屋建造成本可能更高，按照地价、税费和房屋建造成本的比例，可能政府的共有份额要远远大于购房人持有的份额，如果购房人持有的份额很小，将对购房人的心理造成巨大的冲击。

第三，根据《物权法》的规定，因共有的不动产或者动产产生的对外的债权债务，共有人享有连带债权、承担连带债务。如果政府和买受人的共有关系存在，则政府不仅享有共有人的权利也必须承担共有人的义务，如果房屋因自然原因或者其他的原因例如因地震或建筑质量问题倒塌而毁损、灭失或者造成第三人损害的，政府也必须连带承担共有人的义务和责任。政府作为共有人将面临巨大的风险。

第四，如果政府和购房人的共有关系成立，则有关业主的权利义务如何行使和履行将会面临很多问题。例如，作为共有人，购房人房屋装修是否必须征得其他共有人（政府）的同意，政府是否要承担装修的费用，政府和购房人作为共同的业主参与业主大会的权利如何行使？尽管根据《物权法》，有些事项可以事先约定，但政府和购房人作为共有人难以将所有的事项一一约定清楚。

第五，如果政府和购房人的共有关系成立，如果日后购房人欲转让房屋，按照《物权法》的规定，处分共有财产应当经占份额 2/3 以上的按份共有人或者全体共有人同意，如果政府和购房人对转让的价格存在分歧，购房人如何转让其财产？购房人的权利如何保障？政府和购房人作为共有人还存在这样的问题，即当政府不愿或不能回购时，购房人可能与第三方串通以低价卖给第三人，此时政府的利益就可能受到损失。因为房价是时刻变动的，政府难以掌握不同地段、不同户型、不同楼

层、不同时期的价格，也无法参与到每一住房出售的买卖谈判之中。

总之，按照法律适用的规则，如果政府和购房人的共有关系成立，则必须按照《物权法》关于共有的规定来处理政府和购房人的关系，但政府很难承担作为共有人的义务，而且事实上也难以行使作为共有人的权利，政府和购房人作为共有人在很多事项上也难以达成一致意见，会导致许多纠纷。因此，将经济适用房作为政府和购房人的共有产权不仅在理论上存在许多疑问，在实务中也将存在许多难以克服的障碍。公共租赁住房或廉租房出售后的产权设计也应考虑以上因素。

#### （二）公共租赁住房、廉租房出售的产权设计建议

基于以上分析，本文认为“共有产权”的提法尚待研究，在廉租房或公共租赁住房出售以及经济适用房出售的情形下，产权的设计至关重要，而共有产权的设计将面临诸多理论和实践的难题。对保障性住房出售的产权设计应该考虑几个因素，第一，保障性住房主要是为了解决中低收入住房困难家庭的住房问题，因此，可以对保障性住房的购房人的产权实施一定的限制，防止购房人将住房作为获利的手段。第二，保障性住房是政府提供的一种社会救助或社会福利，也必须体现受益人的受益，不能完全按照其支付的价款来设计其产权，否则政府的救助或福利就无从体现。第三，购房人的权利也必须得到保障。对于购买保障性住房的人，如果申请和审核程序公正合法，其支付的价款虽然低于市场价，但价款相对于其收入而言是一笔巨大的开支，因此，必须保障其作为权利人的应有权利。第四，政府的政策优惠应当通过适当方式得到体现。政府的政策优惠应当主要体现在回购权、对交易的限制等方面，不宜直接体现在共有的地位上。第五，产权的设计应当简便易行，管理成本低，如果管理成本过高，将难以维系且容易滋生腐败。

基于以上原则和上文分析，本文认为公共租赁住房、廉租房出售或经济适用房出售实行“有限产权”更为合理，政府不宜直接与购房人作为共有人。购房人宜作为单独的所有权人，但需要通过法律对其交易行为进行限制，防止其将保障性住房在短期内通过市场转让而获利。通过完善现有的立法并将其上升为法律也是可行的。现行的《经济适用住房管理办法》（2007）规定，“购买经济适用住房不满 5 年，不得直接上市交易，购房人因特殊原因确需转让经济适用房的，由政府按照原价格并考虑折旧和物价水平等因素进行回购。”将房屋交易的年限定为 5 年是合理的。关于该规定，首先要对“特殊原因”进行细化，给购房人稳定的预期，避免纠纷。其次，购房人 5 年内转让的，可保留“按照原价格

并考虑折旧和物价水平等因素进行回购”的作法,即住房只能由政府回购,不能由购房人直接转让给第三人,包括符合经济适用房申请条件的第三人,否则难以限制购房人的转让冲动,也无法防止购房人和受让的第三人私下达成交易。

对于购买保障性住房满5年的交易行为的规制是重点和难点。现行的《经济适用房管理办法》(2007)规定,“购房人上市转让经济适用住房的,应按届满时同地段普通商品房与经济适用房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款,具体缴纳比例由市、县人民政府确定。”这种规定的初衷是好的,但当购买经济适用房满5年后,判断同地段普通商品房的价格是非常困难的,因为房地产的价格随时处于波动状态。而且,由于没有规定“一定比例”的具体数字,各地的作法差异非常大,对经济适用房的购房人而言是极不公平的。

为了简便易行,可以考虑改变让买受人在转让保障性住房时交纳相关价款的作法,通过税收的方式,即征收高额的营业税或所得税(如超过50%的所得税),限制购房人的转让行为,而且还可以通过税收的杠杆,即购买后的年限越长转让的,税率越低,年限越短,税率越高,这样便于操作,也有利于引导买受人的转让行为。关于税率的设计要让购房人已经支付的价款加上税费大致相当于普通商品房支付的价款和税费或者略低于普通商品房的价格和税费。这样政府就可以免去考虑不同时期同等地段商品房价格的问题,政府也可以省去很多共有人的义务和责任。总之,政府投入的土地、税费优惠、财政补贴应主要体现在交易环节的税收收入上而不是作为共有人的权利上,否则,在理论和实践上都会遇到诸多难题。

由于《物权法》规定,“其他相关法律对物权另有特别规定的,依照其规定。”<sup>①</sup>因此,需要通过制定法律在立法中明确,公共租赁住房 and 廉租房出售后的产权关系。

### (三) 公共租赁住房和廉租房可否出售

目前,有关廉租房是否可以出售,各方存在很大争论。<sup>②</sup>从实质上看,政府出售廉租房如果是出于正当的目的,并无不可。例如,贵州省在其官方文件中指出,出售廉租房最直接的好处就是:一可使国家和地方投入的廉租房建设资金不足的问题得以有效解决;二可使资金实现循环使用;三可一劳永逸地解决住房困难户的住房问题,同时也使低收入住房困难户通过购买廉租房拥有自己的财产;四可减少房产部门的管理成本。也培养保障对象的自主、自理能力,促进社会和谐发展从而体现了“以人为本”的宗旨,促进社会和谐。<sup>③</sup>出售廉租房还可以避免非常复杂的退出机制,减轻政府的负担。

从法律上讲,政府作为廉租房的所有权人,出售廉租房属于其正当的处分行为,并无不可。但从政策的角度看,问题在于,廉租房如何定价、政府出售廉租房的资金收入是否用于住房保障、申请和审核的程序是否合理公开、政府出售了廉租房以后房源的提供是否具有可持续性,等等。廉租房和公共租赁住房都具有一定的过渡性,其面向收入较低的住房困难家庭,当廉租房和公共租赁住房出售后,政府就无法对已有的租户进行动态化的管理,即便其日后收入大幅提高,当其获得房屋的产权后,也无法令其退出,而如果申请人只是获得租赁权或租赁补贴,政府就可以根据其收入状况,进行相应的调整。因此,从这个角度看,政府保有一定量租赁型保障住房对于住房保障的可持续性以及政策调控都是十分必要的。而且,建设廉租房和公共租赁住房的资金困难可以通过其他途径解决。正如国家住房和城乡建设部官员指出的那样,“将廉租房销售仅作为地方政府压缩建设成本的手段,会使其失去救助困难住房群体的意义,性质发生改变,甚至再度增加困难群体的经济负担。”“如果是地方政府迫于建设资金的压力,完全可以考虑从公共财政上解决,比如通过社会融资或资金补贴来拓宽建设资金渠道”。<sup>④</sup>因此,地方政府应该在租售问题上进行权衡,考虑本地区人口情况、房源数量以及住房保障的可持续,避免为了解决一时的资金困难问题而把大量的廉租房和公共租赁住房出售。但是在法律上并没有必要一律禁止出售廉租房或公共租赁住房。作为一项政策措施,可以在法律上规定,各地方可以根据本地的住房困难人口数量、保障性住房的结构、现有住房保障体系和保障水平、保障性住房的维护和管理成本等因素,决定出售廉租房或公共租赁住房,但必须经国家住房和城乡建设部批准。未经中央主管部门批准,不得出售廉租房和公共租赁住房。否则,随着土地供应越来越少,政府不断出售廉租房和公共租赁住房,住房保障的多层次性和多形式最后可能只剩下经济适用房或类似经济适用房一种形式,住房保障就失去可持续性。

## 四、公共租赁住房的保障对象和保障方式

对于廉租房,目前其保障对象比较明确,主要是城

① 《物权法》第8条。

②④ 李燕:《廉租房:“租”还是“售”?——聚焦廉租房“共有产权、租售并举”新政》,《中华建设》2009年第9期。

③ “全省廉租住房出售宣传资料”(2008 11 21),参见该省住房与建设委员会网站: <http://www.gzjs.gov.cn/website/eleBook/bookdetail.aspx?fid=b24b71d9-0799-4679-8246-97cedcafc3b&fcol=2009003004>。

市低收入家庭。特别是 2007 年，建设部等有关部门发布了《廉租房保障办法》，对廉租房各个环节进行了规定，廉租房的定位比较明确。对于公共租赁住房，目前，各地正在探索之中，其供应对象也存在较大差异。例如，北京市规定，“公共租赁住房的供应对象为本市中低收入住房困难家庭，包括已通过廉租房、经济适用房、限价商品住房资格审核尚在轮候的家庭以及其它住房困难家庭。”<sup>①</sup> 因此，从北京市的规定看，公共租赁住房的对象并不十分明确，不过其明确了供应对象为“中低收入住房困难家庭”，因此，可以解释为公共租赁住房的供给对象较为宽泛，包括符合廉租房、经济适用房、限价房申请资格而在轮候的家庭，并没有将公共租赁住房的供给对象和廉租房、经济适用房、限价房等进行区分，是一种供给对象十分宽泛的保障形式。厦门市、天津市公共租赁住房主要解决引进人才、新职工和进城务工人员的阶段性租赁住房需要，也向廉租房对象家庭出租，同时向保障对象发放租赁住房补贴。<sup>②</sup> 深圳市也试行公共租赁住房，不过，其 2007 年推出的公共租赁住房却出现空置率比较高的后果。<sup>③</sup>

上文已经提及，公共租赁住房和廉租房并无实质的差异，北京市的作法也说明了廉租房的保障对象和公共租赁住房的保障对象是可以相互打通的。因此，建议整合公共租赁住房和廉租房的制度安排，设立统一的办事机构对廉租房和公共租赁住房以及其他租赁性保障住房进行统一的规划、建设、配租和管理。根据申请人的收入情况和住房困难情况，对租赁性住房区分不同的层次，通过户型面积、租金补贴的差异，满足不同群体的需要。房源足够的地方可以将非户籍人口纳入公共租赁住房的保障范围。对于非户籍人口可以通过学历、居住年限、缴纳社会保险的年限或者其他考量因素逐渐将其纳入公共租赁住房的保障体系。考虑非户籍人口的流动性，也可根据其签订的劳动合同期限或者其他证明，为其提供期限不同的货币补贴，这样在退出机制上就会更为灵活，管理上也更为便捷。

## 五、公共租赁住房的租赁合同

公共租赁住房和廉租房的租赁合同与其他租赁合同并无实质区别，不过由于公共租赁住房和廉租房具有特定的目的，体现了公共政策，因此，公共租赁住房和廉租房的租赁合同仍有一些特殊之处。这些特殊性主要体现在承租人的资格、租金、租赁期限、租赁合同的解除等方面。

关于承租人的资格，在全国性的立法中，只能做出原则性的规定，各地根据人口数量、人口结构、房源情

况可做适当的安排。公共租赁住房的承租人范围应该比廉租房的承租人范围更宽，可以把大学毕业生、外来务工人员等非本地户籍人口纳入。作为一项政策性很强的公共福利项目，也可以把那些符合当地需求的特殊人才纳入公共租赁住房的保障范围。

关于租金，由于公共租赁住房应当体现“公共”的属性，因此，其租金应当低于市场的租金。例如，《北京市公共租赁住房管理办法》规定，“按照保本微利的原则并结合承租家庭负担能力和同类地段类似房屋市场租金一定比例下浮确定公共租赁住房租金。”<sup>④</sup> 在租金上，应该根据符合条件的申请人的收入状况进行分档，不宜对不同的群体适用相同的租金，也可根据户型大小、户型结构和楼层的差别征收不同的租金，体现公平性。

关于租赁的期限，应该体现公共租赁住房的政策性，既应当给承租人相对稳定的预期，又必须对公共租赁住房实行动态化的管理，将那些符合条件的申请人及时吸纳进来，使那些不符合条件的承租人及时退出。因此，租赁期间不宜过长。目前北京市的《办法》规定，“公共租赁住房的租赁期限最长不超过 5 年，合同期满承租家庭应当退出住房。承租家庭需继续承租的，应在合同期满前 3 个月内提出申请，由产权单位会同相关单位复核，符合条件的续签租赁合同”。本人认为该《办法》规定的租赁期限过长，因为 5 年内承租人的收入和住房状况可能发生很大的变化。而对承租人进行动态化的管理，对其收入和住房状况进行年度的审核是相当困难的，而且租期过长，租期届满前对其实施退出机制的难度很大，容易发生纠纷。因此，建议将租赁期限限定为 3 年，以利于实施退出机制，减少纠纷，租赁期限届满，符合条件的可以续租。

关于合同的解除，目前主要针对承租人的一些违约行为而赋予产权机构解除租赁合同的权利，包括承租人无正当理由连续在一定期限内未在承租的公共租赁住房或廉租房居住、未交纳租金、将承租住房转借、转租、改变承租住房居住用途、获得其他形式政策性住房保障的。<sup>⑤</sup> 其实，除了承租人违反租赁合同的一般义务之外，

① 《北京市公共租赁住房管理办法（试行）》（2009）第 9 条。

② 侯浙珉：“关于建立基本住房保障的初步研究”，“基本住房保障体系国际研讨会”会议材料，2009 年 10 月 28 日，清华大学。

③ 范嵘、孙雯雯：《探索深圳公共租赁住房制度改革之道》，《城市开发》2009 年第 6 期。

④ 《北京市公共租赁住房管理办法》第 13 条。

⑤ 参见《廉租房保障办法》（2007）第 25 条，《北京市公共租赁住房管理办法（试行）》（2009）第 17 条。

由于公共租赁住房或廉租房主要面向低收入困难家庭,因此,当承租人的收入状况或者住房状况发生变化,承租人失去了承租的资格,租赁合同的基础就不存在,出租人自然也可以解除合同。

本文作者: 中国社会科学院法学研究所副研究员  
责任编辑: 赵俊

## KeyLegal Issues Concerning Public Rental Housing

Xie Zengyi

**Abstract:** In China, public rental housing as well as low-rent housing is public housing mainly for the middle and low income families. At present, it is necessary in China to develop public rental housing as many people can't afford the housing in market. For the purpose of public housing, the law should limit the selling of public rental housing and low-rent housing. When the government sells the public rental housing and low-rent housing to its people, these housing should not be the joint property of government and buyers. The buyers of these housing should be the sole owners of the housing, and the law should limit the transactions of these housing. Public rental housing is a kind of rental housing, but it is different from the rent housing in the market, accordingly, the law should have specific provisions for the lease contracts.

**Key words:** public rental housing; low-rent housing; joint ownership; lease contracts

### 观点选萃

## 对“首先满足业主的需要”的理解与适用

董春凯

华中师范大学政法学院法律系民商法学专业 2009 级硕士研究生董春凯认为:

《物权法》第 74 条第 1 款关于车位、车库的归属及管理使用,规定“应当首先满足业主的需要”,这一规定主要是针对现实生活中有的开发商将车位、车库高价出售给小区以外的人停放的现象而对车位、车库的归属和流转做出的必要限制。

“首先满足业主的需要”,是法律基于利益的考量而采取的一种强制性措施,严格要求开发商(包括包销期满按照包销合同约定的包销价格购买尚未销售的物业后,以自己名义对外销售的包销人)在初次出售房产的期限内按照车位、车库的配置比例首先满足业主要求。业主包括已经依法取得小区房屋所有权的业主和事实取得房屋所有权(合法占有与建设单位交易的房产后还未登记)的业主,不包括仅购买小区车位、车库的第三人。在初次出售房产期限内开发商只要在合理的期限内履行了通知和预留合理的答复期限后即可视为已经符合“首先满足业主的需要”,开发商可以自由处分其权利,不可让开发商承担无期限的“首先满足业主的需要”的义务,更不可直接或者变相限制甚至否定开发商可以自由出售车位、车库的权利。另外,对“首先满足业主的需要”的主体应该仅仅限制为开发商(建设单位),业主取得车库所有权(承租权)后,在转让(转租)时应当不受第 74 条第 1 款的限制,享有依法自由处分已经合法取得的车位、车库的权利。

(赵俊 摘编)