

# 立足国情,着力推进 保障性住房政策法律制度改革

——评《保障性住房政策法律问题研究》

郑尚元

(清华大学法学院,北京 100084)

党的十九大报告指出,我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段,处于夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的关键时期。在这一特殊历史进程中,要清醒地看到我国民生领域还存在不少短板,群众在住房等方面仍面临不少问题。而为解决群众住房难的问题,我国众多学者从理论和实践层面进行了深入研究。在学者诸多的研究成果中,孟庆瑜教授的《保障性住房政策法律问题研究》(系“十三五”国家重点出版物出版规划项目图书)尤其值得关注。这本书围绕我国住房保障问题展开,在理论研究层面,作者的分析细致到位、成果丰富、结论独到新颖;在实践操作层面,作者的建议切合现实且衔接未来。书中内容覆盖了我国住房保障中的所有重要问题,综合运用了法学、经济学、社会学等多学科知识。全书脉络清晰,章节之间层层推进,跟着作者思路研读下去,会发现书中重点渐明,亮点颇多,对解决我国住房保障问题贡献卓著。

第一,作者从我国住房商品化改革入手介绍了保障性住房制度起始的背景及其经历的三个阶段,即由最初的经济适用房到之后的廉租住房再到目前的公共租赁住房。长篇叙述背景及发展历程看似波澜不惊,却能够引导读者思维,由表及里发现事物本质,之后作者一针见血评价了我国保障性住房制度发展的逻辑及问题产生的根源,为读者的思考提供了答案。作者认为,住房进入市场之后,因为土地供应紧张、住房刚性需求大及投资性购房等因素导致我国住房供不应求,房价上涨过快,而群众收入涨幅却远跟不上房价涨幅,直接后果就是很多中低收入家庭无房可住或居住条件较差,由此引出的保障性住房制度实则是住房

收稿日期:2018-03-26 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2018年4月11日数字出版,全球发行  
作者简介:郑尚元,中国社会法学研究会副会长,清华大学法学院教授、博士生导师。

市场化倒逼的结果。而我国政府面对社会中的住房难题往往应对不足,总是在问题产生后被动改革,无法从根本上解决问题。为在新时代中解决住房难的问题,作者将保障性住房改革放入我国新型城镇化的大背景下重新审视。作者认为,新型城镇化在加大住房需求,为保障性住房改革提供新挑战的同时更为提高保障性住房的保障水平提供了新条件、新机遇、新思路。作者在这里巧妙地运用反证的方法论述了走新型城镇化道路对保障性住房改革意义重大。一方面,新型城镇化强调由中小城市吸纳大城市人口,这在缓解大城市人地矛盾的同时有利于稳定大城市房价;另一方面,新型城镇化强调通过产业转型升级等方式缓解就业压力,提高群众收入水平。不难看出,新型城镇化稳定房价及增加居民收入的目标完全符合我国保障性住房改革的初衷。

第二,作者立足当下,明确了公共租赁住房是我国目前保障性住房改革的主抓点,并从正面梳理了公共租赁住房相对于经济适用房和廉租住房的优势所在,并创新性地明确了公共租赁住房的概念,即由国家提供政策支持,各种社会主体通过新建或者其他方式筹集房屋、专业面向广泛目标群体出租的保障性住房,是一个国家住房保障体系的重要组成部分。之后作者又从反面罗列了我国公共租赁住房在运行中存在的问题,其间大量援引我国保障性住房改革的相关数据及规范性文件,给人以极强的说服力,并以开放的视野分析域外经验以寻求整治之道。作者明确指出,国外保障性住房改革采实物补贴和货币补贴两种办法,前者主要适用于人口较少国家,后者适用于人口较多国家。我国作为世界上第一人口大国,无法单一采用提供住房的实物补贴模式,也无法承受财政压力巨大的货币补贴模式。两者相权,作者创造性地提出公共租赁住房市场化应是我国保障性住房改革的新方向。一方面,在市场化条件下,国家成立单独的具有法人资格的公共租赁住房公司进行社会融资,如此可解决住房建设的资金来源问题;另一方面,国家必须同步推进住房租赁补贴制度,与公共租赁住房市场化双管齐下,才能兼采实物补贴与货币补贴之长。此外值得注意的是,作者认为市场化下的公共租赁住房应摒弃“微利保本”的观念,保障性住房运营管理不应以回收成本甚至营利为目标,而应以强化社会保障为目标,对于社会资金参与部分的收益转由政府予以补贴。该观点实乃公共租赁住房市场化改革的指导思想,可谓是作者本部分论述的点睛之笔。

第三,作者在从宏观上阐释了我国公共租赁住房制度之后将视线细化到了我国保障性住房监管层面所存在的具体问题之上。通过系统、全面罗列我国保障性住房监管的相关国务院部门规章及近年来我国保障性住房建设的成果,作者敏锐地发现我国保障性住房监管问题主要存在于分配环节而不是建设环节,并指出住房品质及准入、退出机制是当前急需攻克的关键难题。关于住房品质问题的解决,作者认为政府应在做好宏观管理的前提下将具体操作交由市场完成,而为了保障房屋质量,市场化又须与开发商激励政策和个人问责等制度有效衔接,如此在保障房屋建设资金来源的同时还能监督、刺激开发商严把质量关口。在完善保障性住房准入和退出机制层面,作者的建议更具创造性和开放性。比如,作者指出保障性住房的准入和退出机制需要完善的法律支撑,我国今后应加快出台专门针对低收入者住房的保障性法律法规。再比如,作者认为我国保障房管理工作分散,应组建保障房专门管理机构,并使之成为法定的决策机构,负责保障房的规划建设、分配与退出等后续管理工作。

第四,与读者探讨了保障性住房监管制度后,作者集中分析了保障性住房的财政支持制

度。其中,在整改财政支持制度层面,作者选择从主体角度出发,先论证了政府作为财政支持主体的职责,之后扩散思维提出建立“政府主导、市场调节和社会参与”的多元主体保障性住房融资机制。首先,作者从理论基础和职责划分等方面论证了政府应在保障性住房财政支持方面发挥积极的主人公作用,并援用法律、金融、税收、补贴等多领域知识长篇阐释了政府改善保障性住房财政支持的途径,展现丰富知识积累的同时有助于读者交叉掌握保障性住房财政支持制度。其次,作者指出我国保障性住房建设融资渠道单一,亟待建立多主体参与的融资模式,并从经济学角度论证了保障性住房属于准公共产品,为多元化融资模式的建立奠定了扎实的理论基础。在融资模式选择上,作者紧跟国家政策趋向,提出了PPP融资模式,让人眼前一亮。作者在全面论述PPP比较优势、适用范围的基础上以BOT(Build-Operate-Transfer)即建设、经营、转让“三部曲”为切入点进行了保障性住房融资的制度设计。作者指出,在BOT模式中,政府通过签订合同的方式将保障性住房的融资和经营管理的权利赋予BOT项目单位。政府与项目单位双方的权利、义务均通过合同予以约定。但是,该合同与一般合同不同,是为完成特定的行政目标——建设保障性住房而签订的,因此属于行政契约,可以认为兼具私法和公法的性质。

第五,作者基于住房权属于法定人权中的生存权即最基本人权入手,从根本层面回应了保障性住房建设的前沿问题。保障人权的最基本手段是法治,全面依法治国、建设法治国家是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是保障性住房建设的根本遵循。依法治国的基础是有法可依,作者指出我国急需出台一部效力层级高、内容专业的住房权综合性法律——《住房法》,并从法律地位、立法内容、法律体系、立法技术等方面对《住房法》进行了宏观设计并对本书涉及的主要问题进行了较为细致的制度安排,其中最引人注意的无疑是大篇幅回应了我国时下热点问题——房产税。作者在承认房产税面临巨大争议的基础上充分论证了实行房产税制度的巨大意义,并在制度内容方面展现了自己独到的见解。作者认为,征收房产税实质上是提高了住房成本,加重了人们的经济负担,因此应当设置合理的免税范围;另外,作者还提出,我国个人住房房产税应当实行阶梯税率,对拥有价值越高、套数越多的住房的所有人实行更高的税率。

当然,这本书的亮点及对保障性住房理论研究及实践运用的价值远不止前述内容。作者在书中全方位回顾了保障性住房制度的背景、发展、现状,多层次分析了我国现存保障性住房制度所面临的困境,以极其开放的视野借鉴了其他国家和地区的有益经验,从多个角度对我国保障性住房制度改革提出了兼具可行性和创新性的建议。相信这本书值得关心我国保障性住房制度的读者反复研读,期待这本书能够为党和国家改革保障性住房制度提供一剂良药。