

保障房退出的政府动机、执法成本与制度建构

武中哲

(山东财经大学法学院,山东 济南 250014)

摘要:保障房的退出是让那些生活水平得到较大改善,不再具备享受保障房资格的家庭退出保障房,以便为社会上的困难群体提供更多住房机会。保障房的退出有利于在控制增量的前提下实现保障房的供需平衡,因此具有较大政策意义。通过对保障房退出影响因素的实地研究,发现保障房的退出受到政府动机和执法成本的影响。不同类型的城市保障房的紧迫程度不同,因而对退出机制的需求以及由之产生的政策动机也不同。保障房的退出如果运用法律规制,则由于执法成本高,难以取得理想效果。与西方发达国家不同,中国城市保障房退出当下并不能完全依赖国家层面的普遍的法律规定,而应进行多层次的制度建构。其中,宏观层面的法律制度,中观层面的政府行政管理制度和微观层面的社会管理制度是保障房退出领域制度建构的基本框架。

关键词:保障房退出;政府动机;执法成本;法律制度;社会控制

中图分类号:F293.346 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-929X(2016)06-0026-08

0 问题提出

在住房保障实践过程中,政府近年来所关注的是保障房的建设和分配,相关的学术研究也大体集中于这两个方面。就保障房的退出问题,无论是实践领域还是学术研究领域都较少提及。在制度实践的初始阶段,住房保障的重点任务是建设和分配,以此改善众多困难群体的住房条件,保障房退出则缺少紧迫性。有研究者从立法的角度阐释过这个问题,认为中央和地方颁发的调整保障房的法规和政策性文件数量庞杂,内容涵盖保障房的建设、分配、监管、交易、处罚等方面。但综合这些文件来看,现有保障房立法“重分配、轻流转”的倾向十分明显,即重点关注保障房的分配问题,而忽视了分配之后的监管、退出及交易环节,此立法思想的“结构性缺失”是目前制约保障房制度顺利实施的症结所在^[1]。

保障房的退出主要涉及非产权性质的廉租房和公共租赁住房。而经济适用房具有产权属性,法律关注的范畴主要是申报阶段的真实性和公正性,而此后则主要倾向于逐步获得完整产权,不再有退出的问题。租赁型保障房承租人对于租赁型保障房的财产权利则相对有限,须严格依照租赁合同的相关约定与法律的强制规定予以行使。我国目前的租赁型保障房主要包括廉租房和公共租赁住房,对于此两类保障房退出相关的合同约定,主要是以政府文件的形式出台的《廉租住房保障办法》《城镇最低收入家庭廉租住房申请、审核及退出

修回日期:2016-09-27

基金项目:国家社会科学基金一般项目:“后单位社会住房保障制度的实践机制研究”(12BSH069)。

作者简介:武中哲,男,山东莱州人,山东财经大学法学院教授,研究方向:法经济学、社会保障制度,Email: wuzhongzhe@sdufe.edu.cn。

管理办法》和《公共租赁住房管理办法》。其规定的退出事由基本相似,都包括消极使用行为、逃避义务行为。廉租房和公共租赁住房分别根据各自的保障房性质确定了退出的客观条件。廉租房退出应当是家庭人均收入增加、家庭人数减少、住房面积增加等导致超出当地廉租房政策确定的收入、住房标准;而公共租赁住房则是指租赁期内获得其他住房、承租或承购其他保障房导致不再符合公租房配租条件和租赁期满后提出续租申请但经审核不符合续租条件的。这里所涉及的“退出”是一种按照规定的标准在制度层面的强制退出,并不包括保障房住户自愿放弃保障房的范畴。在法律意义上,租赁型保障房的退出需要有法定的缘由,并且有规定的程序,要求承租人强行退出所承租的保障房。

在现实生活中,保障房在分配、入住以后能够退出的寥寥无几,在许多城市的退出率实际就是“零”。某全国政协委员认为,“当前保障性住房管理中,群众反映最多、相关部门最头痛的问题是‘不该住的住了’,‘该出的没有出’”^[2]。原住建部长姜伟新说,“在保障房运营管理方面,家庭和个人住房、收入以及金融资产等情况基础信息不足,核定有一定难度,一些地方出现骗租、骗购的情况。有的家庭收入增加了,但仍然不退出保障性住房,群众意见很大”^[3]。凡此种种,说明现实生活中能够强制退出保障房也是非常困难的。然而,住房保障制度设计之初,其退出机制就是整个保障制度体系中的一个重要组成部分。即便是展望未来,如果保障房只建不退,那么在目前的建设规模之下保障房的总体容量会越来越大,不但损害了保障制度的公平公正,而且由于财政的前期投入就不可能得到循环使用,必然增加地方政府保障房建设压力。保障房有进有退,才能促进保障房房源的有效配置,使有限的住房资源更好地满足困难群体的住房需求,减少政府财政负担,实现福利配置中的公平正义。保障房退出难是社会成员基于利益考虑而做出的选择,这一点我们与国外的情况并无差异。不同的是,我们有不同的国情,有保障房退出制度实施的本土化的条件约束。只有在理解这些客观和主观条件的前提下,才能有利于提升保障房退出的实践效果,维护住房保障制度的公平公正。

1 保障房退出过程具有不同政府动机

在住房保障制度的起始阶段,面对着保障房供给不能满足需求的背景,地方政府将保障房建设放在首要位置,住房保障工作的推进是在政府序列中以数量控制为手段来实现的。一是为了满足住房困难者的住房需求,二是为了完成上级政府制定的指标任务。相比于保障房建设,地方政府对于保障房的退出则有不同的政策力度和不同的动机。

作为一项制度设置,保障房退出机制是一种普遍性的制度诉求还是一种地方性的制度必需,这需要结合不同的城市的实际情况做出回答。为此,我们选择山东省的青岛市和临沂市进行了实地调研。青岛市是山东省经济较为发达的沿海旅游城市,城市人口多,土地价值高,外来务工人员较多,城市商品房价格较高,传统产业沉淀下来的就业人员数量庞大。城市中的低收入群体数量仍然庞大,城市中高低收入者泾渭分明,贫富差别程度总体超过其他城市。临沂市则是一个山东内陆城市,革命老区,经济总量和发展水平与青岛有较大的差距,地域面积比较宽阔,人均占地比要远远大于青岛市。城市商品房价格较低,甚至不及青岛市的一半。但是,两个城市的相同点是,城市外来务工人员较多,困难群体也较多,需要保障房的群体大量存在。

调查中,两市的住房保障负责人都反映了保障房退出面临的困难。青岛某房管部门某官员说:“保障房一旦住进来,就不能再退出去。就好像我们国家的官员一样,能提拔不能降职。因此,当保障房住户面临着保障资格的重新审查,政府准备收缴保障房的时候,就会进行普遍的抵抗。作为我们住房保障部门,总不能把他们强制轰出去,我们没有那个权力,即便有那个权力,也不能那样做。”对于这个问题,临沂市某房管部门某官员则解释说:“保障房清退工作操作起来难度太大,要有各种证据,收集起来很麻烦,管理成本较高,再说谁也不愿意得罪人。再次是基层管理部门觉得没有必要那样做,因为保障房每年都在建,确实是越建越多,现有的保障房可能就足够分配了,所以也没有必要再让那些已经不符合保障房标准的人清退住房了。”

两市的负责人谈到保障房清退会遇到住户的“抵抗”,但是在对其所表示的态度上,青岛的负责人要比临沂的负责人表现得更紧迫。主要原因是两市在保障房建设、分配和管理方面的条件不同。青岛市的情况是每年需要解决的住房困难群体的数量较大,而城市中可以用来建设保障房的土地却越来越少了。青岛的负责人说:“目前市南区、市北区和台东区基本上没有土地可以开发了,已经进入了饱和状态。只有李沧区的一些城中村改造中获得的土地可以建保障房,再就是四方区有些倒闭、转产的企业,这些企业原来的划拨地可以通过政府的政策进行重新定性,转变为保障房的建设用地。青岛市总的规划是大部分新住房要建在郊区(崂山区)。保障房住户都是低收入家庭,住在郊区有很多限制,但是有困难也得克服,现在市里已经开始建设地铁,改善交通条件,也是为了保证居住在郊区的人的工作和生活的方便。”而临沂市的情况是,保障房的建设数量能够保证,该市可以开发的土地较多,2012年,该市开工建设各类保障性安居工程22465户,开工率达到116.5%。2013年省政府下达该市的保障房建设任务21214套(户),其中新增公共租赁住房5000套,城市棚户区改造13000户,林业棚户区改造214户。

可见,不同条件的城市对于保障房退出方面的压力是不同的。保障房用地较为宽松的城市对退出并不十分紧迫,而保障房用地紧张的城市则更为关注保障房的退出工作。从两市负责人的谈话中可以看出,上级政府每年都会给地方政府分派一定数量的保障房建设数量任务,可以说,目前的保障房工程还是处于“以建设数量为上”的阶段,政府间以数量控制作为硬指标。作为地方政府,他们面临着两项任务,其中一项是解决当地住房困难家庭的居住困难,另一项就是完成上级交付的保障房的建设指标任务。这二者在理论上是一致的,都是为了一个共同的目标,但是在具体操作过程中又具有相互分裂的属性。保障房建设和退出都是增加存量的方法,因为“退出”的数量一方面处在不确定性的预期当中,另一方面退出的落实也不是一件容易的事,再加之在政府行政控制序列之下,建设的数量必然是处在第一位的。也可以说,在大多数城市,保障房的建设数量的确定并没有充分考虑保障房退出的因素。如果像廉租房和公租房这样的保障房能够有顺畅的退出机制,那么保障房会在一定程度上实现循环使用,发挥其最大的使用效率,使其专用于居住困难家庭。如果这样,政府每年新建的保障房的数量就会有所减少。但是,如果没有这种顺畅的机制,面对着新的需要保障的群体,政府就只能增加保障房的建设数量。由于以上两市的土地储备量和城市居民结构以及基础性的居住条件大不相同,所以保障房建设的压力也有很大差别。显然,青岛市要每年保证上级政府的保障房建设数量指标有较大的困难。也正因为如此,在2013年春天,青岛市作为当年没有完成山东省保障房建设计划的四个城市之一被山东省住房和城乡建设厅点名,并且被当地主流媒体报道。然而,从另外的媒体中以及实地的调查中又可以得知,青岛市的住房保障工作更倾向于因地制宜,并且也是卓有成效的。

这种评价的矛盾足以回答现实中遇到的悖论。对于临沂市来说,保障房建设数量能够得到有效的保证,并且年度保障房完工数量都有所超标,但是,他们面临的另外一个问题是,保障房建好以后出现了相当数量的闲置。按照上级的指标建设的保障房,在当地并没有那么多的需求。许多家庭,即便是居住困难的家庭需要的是面积较大的具有改善功能的住房,而一般的廉租房和公租房并非他们的需要。当然,这种问题不仅发生在临沂这样的地级市,在三线城市则表现更为明显。临沂市住房局的领导表示,“三线以下城市20%的住房保障率太高了,上级政府在分配指标的时候可能会考虑到比较穷的城市要保证有充足数量的保障房,但是现实中是越穷的城市住房自有率越高,对保障房的需求就越少。”

由以上两个案例得出的结论是,保障房退出在当下的制度实践过程中并不具有十足的紧迫性,对于地方政府来讲,建设保障房的重要性远远超过其他方面,这是所有城市的共同点。在这个大的制度背景下,不同的城市之间存在着一些差别,有的更需要退出机制来满足住房困难群体对保障房的需求,有的城市则不存在这种需要。这些因素综合决定了政府在保障房退出中的工作动机。然而,这并不说明保障房的退出工作可有可无,相反,退出机制在保证公平公正和应保尽保方面发挥不可或缺的功能。据有关资料统计,“十二五”期间,我国共建成城镇保障性安居工程住房4013万套,有上亿群众迁入新居。但其中也混入了骗房、骗补者,违规

占用住房保障公共资源,并从中获利。例如,近期的地方审计数据显示,贵州省2015年共有1238户不符合条件的家庭违规享受保障性住房559套,安徽省违规分配保障性住房1899套,湖南省湘乡等32个县市1446户保障对象未按规定及时退出,违规享受保障性住房464套。不仅如此,一些通过各种途径获得保障房的人,还将其违规转租、转售,将每月几十元房租的保障房转手以千元以上的价格再租出去,获得高额差价。这些事例都说明了片面注重建设而忽视退出的住房保障模式必然会滋生出诸多弊端,保障房的退出问题必须引起政策和法律的足够关注,但是,对于能不能使用政策与法律以及如何使用政策与法律的问题则必须结合本土的实际予以讨论。

2 保障房退出承担较高的执法成本

根据保障房退出实施细则规定,享受廉租住房保障的家庭应当按年度向所在街道办事处如实申报家庭收入、人口及住房变动情况,同时由市发改、建设、财政、规划、国土、民政、税务、物价、市政公用、监察和金融等多个部门按照各自职责,协助做好廉租住房保障的有关工作。有研究据此提出,行政机关将审查的启动权交予业主,会有多少业主愿意主动如实申报呢?显然难以取得预期的审查效果,加之各部门之间没有形成统一的住房保障网络体系,其所承担的受理、审查、动态管理及年审必然流于形式,难以具体操作。实际操作中主要靠群众监督举报,政府的监管工作基于客观原因还没有办法做到位^[4]。即便是确认了需要退出保障房的住户,地方政府面对着拒不退出的情况,大多也只是采用温和的协商策略。在保障房的分配阶段,保障房住户与政府之间签订的合同并非是一个完备的合同,尤其是对于未来“退出”的细节和条款的制定,虽然从文本上看是具体的,但是在实际中的界定仍然比较困难。考虑到不完备合同安排的存在,在利用合同关系中未详细说明或不可强制执行的条款的意义上,追求财富最大化的交易者有能力并且经常也有动力通过拖延另一方的时间来违背诺言^[5]²⁰⁵。保障房的退出在现实中很难通过强制力来实现,因为保障房政策的目标本来是保障和改善民生,进而维护社会的稳定和秩序,如果由此导致了政府与民间的冲突,那对地方政府来讲是极大的压力。

既然如此,那么将保障房退出纳入到法制轨道,通过规范的法律手段来进行控制是否必要?这个问题不但涉及保障房退出他们需要制定什么样的法律,而且也决定着应当采用何种方法去落实这个法律。

首先,政府要有充分的证据才能够依据法律采取执行措施,因此这里必然要有搜寻信息的成本。我国目前的情况是,社会成员的收入来源并没有纳入全面的国家控制领域,也就是说,工资并不能决定收入的高低,或者说工资只是收入的一个方面。对有些人来说,是其中很不重要的一个方面。而政府能够掌握的收入信息主要是社会成员的工资收入。因此,要评价和估量一个住户的收入水平,是一件非常困难和烦琐的事情,单纯依靠官方掌握的收入数据很难做出准确的判断,往往要动员公安、工商、税务、车管所等等众多的部门予以验证。在此过程中,政府必然要投入大量的人力、物力和财力,这对于地方政府来说显然是一个很大的负担。目前,保障房退出的监管主体是一般的住房保障管理部门,也就是各个城市依附于住建局的住房保障中心。虽然监管部门也会定期审查,但其任务繁重且监管范围过大,审查结果准确率低,也未能充分重视公众的反馈意见,更谈不上公开透明、阳光操作^[6]。

其次,即便是有了充分的证据,要依据法律来执行,还会形成特定的执行成本。如果依据合约规定将不再符合保障房住户条件的人诉诸法院,法院很容易判定对方输了官司,但是如果他们就是强硬不搬,法院也恐难以强制执行。如青岛市房管局某领导说:“保障房的退出,我们现在有手段。最终的办法是到法院起诉,我们可以掌握充分的证据去告住户合同违约,法院肯定判他输。但是,如果他现在的住房是他目前的唯一住房的话,他还会受到法律的保护,结果是可以不搬。有的家庭明明在外面有住房,但是如果该住房没有落在该住户的名下,在法律上该户也属于目前唯一住房,所以也可以不腾退。有研究也提出,现实中有的家庭,收入超出了保障范围,但超出的很有限,让其退出另外买房或租房,仍然存在困难。退出公租房后,租户购买住房也没

有购房贷款贴息等优惠政策,缺乏阶梯形保障容易使这类人群再次面临住房困境^[7]。

再者,基层监管体系的弱化也会导致保障房退出方面的执法困难。基层政府,特别是县一级政府的住房保障管理部门的管理手段有限,人员数量少,缺少足够的能力进行保障房退出的监管,导致行政监管能力相对薄弱。行政监管客观能力的不足往往与主观的不作为相互关联,由于相关管理部门在政府系统中的权力有限,人员不足,使得诸多的规章制度难以严格执行。一些城市社区仅仅负责保障房的申请,只要通过了初审,把申请表交上去基本就没问题了,街道办和上级的房管部门一般不会再下去审查。实地调查也发现,虽然一些保障房小区门口贴着“禁止将公租房分租、转租、转借,违法必究”的警示栏,但是小区住户转租转借现象依然存在,公租房管理服务中心即便是了解情况,由于主客观条件的限制,往往也是睁一只眼闭一只眼。

在当下我国城市保障房的退出领域,执法成本不仅仅是经济成本,还包括政治成本和社会成本。经济成本主要是指收集证据和执法过程中耗费的经济资源;政治成本是执法过程中体现的公平和正义以及由此彰显的政府行为的合法性;社会成本则是因为法律行为导致的社会稳定事件,以及由此付出的代价。这种执法成本与我国目前的发展阶段和政策的着力点是相互对应的。在国家的政策层面,保障和改善民生具有紧迫性,同时也反映着政府执政的合法性,保障房退出的契约责任则具有非紧迫性,并处于次要的位置。在这种背景下,政府强制住户退出保障房无疑要承担一些政治风险。

保障房退出领域相对高昂的执法成本使得政府很难在保障房退出中采取强硬措施。然而,单纯依靠自觉和诚信又很难有效运行。其中的关键因素是当面临违规问题时缺乏惩罚的条件和执法的依据,或者虽然有执法的依据,但是依法执行时遇到各种阻力而归于流产。况且,由于不同的城市政府在保障房退出动机方面才存在较大的差异,所以即便是在统一的法律制度框架下,这些地方政府在执法的过程中也会考虑成本问题而出现选择性执法的问题。选择性执法的后果之一是降低了法律的严肃性,因而在民众层面出现普遍的违法局面;后果之二是给某些人带来相对剥夺感,民众会为政府执法的不公平而形成抗争。但是,政府如果担心执法成本而失去对保障房退出的工作动机,那么势必导致保障房的保障功能的歪曲,进而引发更多的“搭便车”和“投机”行为,从另一个方面加重政府的财政负担,并引发住房保制度的不公平。可见,在保障房的退出领域,政府行为存在两难的选择。在解决问题的诸多选择中,法律并非是最好的一种,也不是唯一的一种,而是需要与其他监管和控制手段相结合。

3 保障房退出方面的国际经验

保障房退出不只是中国社会所独有的问题,而是世界各国,特别是市场经济国家所面临的普遍问题,因此,这些国家在这个方面的法律和政策也较为成熟。作为通过立法保障各项退出政策实施的最具特色和代表性的国家之一,日本在 20 世纪 50 年代制定了《住宅金融公库法》《公营住宅法》等一系列法律法规,规定享受公营住宅的租户在收入超过标准后,连续居住三年以上者将被累进计租,而连续居住五年以上者必须买下整套公营住宅^[8]。美国则制定“多种税收优惠”政策,鼓励经济状况好转且有能力购房的住户积极购房,以便腾退出更多的公共住房来满足低收入困难家庭的住房需求,并先后制定了《国家住房法》《住宅与社区发展法》等相关法律^[9]。德国政府每年都要对承租福利住宅的家庭进行收入状况审核,一旦收入超过规定标准,租户必须退出福利住宅,否则将收取市场租金。德国的法律规定明确地指向公共租赁房的各个经济主体,在法律关系上体现了主管机关、资助接受人和住房权利人的三方关系,并通过目的限定和价格限定制度予以保障资助目的的实现,在不取消私法自治和私有财产权的条件下完成必要的社会安全保障目的^[10]。英国福利住房的“共有产权”政策规定,保障对象在收入增加以后必须买下整套住房,政府用这些资金再去建房^[11]。新加坡政府颁布的《建屋居住法》等条例,规定月收入超过 800 新元的家庭要适时退出公共组屋。此外,为有效协调各部门的工作,不少国家都设立了专门的住房保障政策实施机构,如美国的联邦住宅管理局、公共住房署、联

邦国民抵押贷款协会、住房与城市发展部,新加坡的建屋发展局,日本的建设省住宅局、住宅金融公库、住房公团等。新加坡对于保障房的退出有严格的制度规定,对达到条件没有退出的住户实行惩罚,这是由新加坡自身的国情决定的。新加坡国土面积小,国家能够用于提供福利住房的资源相对稀缺,如果缺少对福利房退出的严格控制,会导致国家对社会成员提供的福利房无以为继。与之类似,德国等西方国家在公共住房方面也有规范的法律规定。我国的香港特区政府也根据不同时期情况变化对公租屋的退出机制进行修订,形成了一个相对比较完善的制度。1996年全面确立并完善了公共租住公屋的退出机制,2004年成立了“打击滥用公屋资源特遣队”,加强公共住房的退出执行。对于虚报资料骗取公屋的行为定性为违法,可以立即终止租约,并根据法律规定进行处罚。

纵观保障房退出方面的国际经验,可以发现发达国家大部分都有相关的法律,并能够得到严格的执行,究其原因,则是因为西方国家在福利房中的立法和执法有更多社会条件的支持。首先是市场经济过程中形成的法律传统,在民众层面法律实实在在地发挥作用,法律也得到广大民众的敬畏,国家有严格和完备的执法手段;其次,西方国家的社会征信系统发达,个人和家庭的收入状况都比较容易地被国家掌握,因此,在判断公共住房的申请和退出方面有比较真实易得的证据支持;第三,法律不仅仅对违规者进行制裁,同时也为福利房的退出创造便利的条件,例如,多数国家的法律支持将租赁的公共住房在条件具备的时候出卖给租赁人,实现公共住房的产权转换,这样既保证了保障房住户生活的便利,同时也解决了公共住房退出难的问题。

4 保障房退出的本土化制度建构

我国住房保障制度是在1998年全面停止住房实物分配之后逐步开始实施的,相比于其他社会保障制度起步较晚,制度体系尚欠完善。另外,在住房保障制度实践的过程中,各级政府部门更为重视的是保障房建设,相对忽略保障房退出。然而,随着住房保障工作的推进,住房保障制度需要在实践中予以平衡和完善,保障房退出方面的制度建构更应当引起足够的关注。

从上述的国际经验中可以看出,世界上很多国家都有福利房的法律制度设置,具体做法既有某些相似之处,也有各自不同的做法。西方国家之所以能够较多地依靠法律来解决,得益于这些国家比较完备的法律制度,坚实的法律基础以及稳定的执法体系,而这些条件当下我国并没有充分满足,因此也就说明了在保障房退出领域完全依靠法律规制往往难以奏效。如果我国的保障房退出采用司法强制执行手段,必然会导致保障房退出实施领域的执行困难,实践中不仅执行成本过高,也极易引发社会冲突。但是这也并非说明保障房的退出不需要法律规制,而是要从本土实际出发进行综合的制度建构,制度建构的逻辑宜将法律制度完善作为宏观和长期目标,将政府行政管理作为切实手段,将社会管理制度建设作为基础。因此,制度建构可以着眼于三个方面,即法律和法规、政府行政管理制度和社会管理制度。法律和法规体现了普遍性的硬约束制度,政府行政管理则是日常管理的具体措施,而社会管理制度则是从通过社会建设营造有利于保障房顺利退出、自觉退出的社会环境。

首先,是法律制度的建构。从制度的理想层面看,保障房退出应当需要有法律规范,但是,法律中的公共惩罚需要国家的投入,这意味立法要受财政预算的约束,因为每出台一部法律都要大量耗费国家的公共资源。公共资源的投入不足必然会导致一部分法律不被遵守或有一部分民众不遵守法律,法律的尊严和公共惩罚的声誉也会因此遭到损害。^[12]在保障房的退出领域,如果出台严格的法律,可能会导致地方政府和基层法院不堪重负。同时,我国地域辽阔,各地的经济、社会和资源情况差别较大,各地对保障房需求的紧迫性也差别很大,如果出台统一的法律,则在实践层面很难具体而有效地发挥作用,甚至会约束到地方政策的灵活性。然而,如果没有法律的规制,保障性住房的退出也会陷入“无章可循、无法可依”的局面。如何处理这个“两难”的问题,是制度创新的关键。我国地大物博,人口众多,城市之间的差别较大,统一的法律规定如果要具有适

当性势必会造就另一方面的抽象性,其结果是在实践当中主要依据抽象的法律规则而缺乏可操作性的法条。客观审视我国本土的住房保障退出的状况,我们需要的是符合不同城市实际需求的法规和政策措施,其核心是地方政府与保障房住户之间的合同约定。作为保障房退出约束的合同并非是市场中一般性买卖双方的合同,而是代表国家履行权力的政府机关和接受国家福利的社会成员就公共物品的使用权权利义务关系签订的合同。对于公共物品订立合同的法律规则,威特曼认为,国家应当提供有效率的规则,以便使双方分享剩余最大化,因此,国家应当为双方提供增加福利的条款^{[5]226}。显然,这种合同约定也应当以增加公共福利作为基本准则。因此,鉴于我国城市土地和人口的实际,在保障房退出方面的地方性法规和条例更具有可行性和有效性,而国家层面的法律制度则适合体现宏观的指导性。

其次,是政府行政管理制度建设。在我国,保障房由各级政府部门建设分配,因而在退出管理上,政府部门的行政管理会更加直接、有效。目前,城市中住房保障管理部门一般从属于住建局,工作人员普遍较少,管理和协调能力也有限。然而,保障房的许多工作是涉及多个政府部门、需要政府部门之间合作来完成的,保障房退出则需要涉及多个政府部门提供的信息,需要房管、民政、公安、财政、社保、工商、税务、金融等多部门的联合审查。然而,在实践当中,很多的保障房管理部门难以承担协调功能。保障房退出机制能否得到很好的落实,取决于是否有专门的机构和人员去贯彻、执行和监督退出机制的实施。政府机构的功能从保障性住房的前期规划建设开始,一直负责到居住的监督管理,形成一个网络化的管理平台,促进多部门合作,对主动退出的住户给予奖励,对已经符合退出标准但延缓退出或拒不退出者施以经济惩罚。根据我国国情,对于那些当初符合保障房申请条件,而收入提高以后不再退出保障房的住户,适用于运用提高房租和善意规劝等柔性措施,而对于那些谎报虚报、转移财产等骗取保障性住房的行为,应加大行政监管力度,对擅自改变房屋用途者,应取消其保障资格;对骗租骗购等违法行为,应加大行政与经济处罚力度。住建部发布的《公共租赁住房管理办法》规定,以欺骗等不正当手段承租公共租赁住房的,处以1000元以下罚款,记入公共租赁住房管理档案。已承租的,限期退回住房,按市场价格补缴租金,五年内不得再次申请公共租赁住房。对违规的租户而言,相比于保障房转租带来的高额收益,1000元的违法成本的控制力度非常有限。因此违规成本低必然导致一些保障房住户抱有侥幸心理,铤而走险。鉴于此,提高违规的经济处罚力度是非常必要的。

第三,是社会管理制度建设。社会管理制度建设的核心是培养一种道德范畴的社会自觉,可以大幅度减少保障房退出领域对法律法规的需求,也能大幅度降低社会成本,提升公共福利。如汉代思想家贾谊所说:“夫礼者禁于将然之前,而法者禁于已然之后。”其意指道德控制具有事前性的特点,而法律则是事后控制。社会管理制度的功能之一是社会监督。保障房退出需要更多的社会监督,需要形成一种显性的“社会压力”,进而塑造一种正确的社会风尚。这种社会监督通过社会成员之间的互动形成,主要依靠的是同等地位群体在日常交往中获得的真实信息。弗里德曼认为,同等地位者不仅是制裁的源泉,也是模仿和灵感的源泉。人们从周围人得到暗示是否要认真对待官方的准则^{[13]125}。在我国城市社会,同等地位群体的具体表现是廉租房和公租房的小区。住户成员的生活状态通过日常生活的诸多方面表现出来,最能对其进行有效的直观把握的是邻里以及社区管理者。通过广泛的社会监督,对同类群体内的违法者形成较大的社会压力和心理压力,这些都有利于他们在条件具备时主动退出保障房。社会管理制度的功能之二是社会激励。社会激励的核心是营造一种“退出光荣”的社会认知氛围,对主动退出保障房的住户进行宣传表扬,所在的社区和即将迁入的新社区为住户搬迁和重新安置提供便利,通过人性化的管理手段使保障房住户感受到温暖和舒适,对退出保障性住房的家庭给予切实有效的过渡性社会支持。通过帮助自觉退出保障房的住户获得更好的居住条件,可以从正面激励保障房的退出行为,节约管理成本,为保障房的退出营造良好的、基础性的制度环境。

总之,通过对保障房退出方面政府动机和执法成本的分析,并结合发达国家和地区保障房退出的实践经验,可以厘清我国本土化的制度建构逻辑框架。在探索制度统一的法律制度的过程中,尽量根据各地实际完善地方性法规,以形成保障房退出有法可依的局面。政府的行政管理应当加强和完善,从机构设置到人员配

备再到政府部门间的横向协调都需要进一步规范,这是保障房退出工作能够正常开展的关键。最后,通过社会管理制度的建设培养社会公德,推进保障房的自愿退出,避免过多的惩罚性措施的运用,不仅可以减轻住房保障的财政压力,而且在保证社会公平、维护社会稳定方面发挥更大的作用。

参考文献:

- [1]陈耀东,任容庆.我国保障房退出机制的法律检视:以产权型保障房与租赁型保障房界分为标准[J].天津法学,2014(1):31-38.
- [2]徐日丹.保障房立法.守住公平分配生命线[N].检察日报,2012-3-11.
- [3]房泓,王逸吟.住建部将研究保障房退出机制[N].光明日报,2011-10-26.
- [4]王笑,杨茜茜,黄炎.论廉租房的审查退出[J].改革与开放,2014(1):22-25.
- [5]威特曼 D A.法律经济学文献精选[M].苏力,译.北京:法律出版社,2006.
- [6]方永恒,张瑞.保障房退出机制存在的问题及其解决途径[J].城市问题,2013(11):79-83.
- [7]郑慧.租赁型保障房退出机制研究[J].经济研究参考,2012(44):29-32.
- [8]李欣欣.建立和完善保障性住房进入与退出机制的国外经验借鉴及措施[J].经济研究参考,2009(70):5-10.
- [9]赵鉴.国外住房保障制度对上海的启示[J].调研世界,2011(9):63-66.
- [10]胡川宁.德国社会住房法律制度研究[J].社会科学研究,2013(3):89-94.
- [11]马光远.保障房“退出机制”当学英国和日本[J].决策探索,2010(3):32-35.
- [12]桑本谦.公共惩罚与私人惩罚的互动:一个解读法律制度的新视角[J].法制与社会发展,2005(5):104-114.
- [13]弗里德曼 L M.法律制度:从社会科学角度观察[M].李琼英,译.北京:中国政法大学出版社,2004.

Government Motivation, Law Enforcement Cost and System Construction in Terms of Welfare House Exiting

WU Zhongzhe

(School of Law, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: Welfare house exiting refers to the phenomenon that the families whose living standards have been so greatly improved that they are no longer qualified to enjoying welfare houses sign out welfare houses. Welfare house exiting has great policy significance in that it helps to balance welfare house supply and demand in the premise of incremental control. A field study of the factors influencing welfare house exiting shows that the exiting is affected by government motivation and law enforcement cost. Different types of urban welfare houses have different urgency levels with different demands for exiting mechanism and different policy motivations. If operated by legal regulations, welfare house exiting has difficulty in achieving desired results because of high law enforcement cost. Different from western developed countries, China urban welfare house exiting can not depend entirely on country-level legal provisions. Instead, a multi-level system should be constructed, of which a legal system at macro level, a government administrative system at the middle level and a social management system at micro level constitute the basic framework for welfare house exiting system construction.

Keywords: welfare house exiting; government motivation; law enforcement cost; legal system; social control

(责任编辑 刘小平)