



奋斗百年路 启航新征程

法治经纬

# 新市民租房:从家事到国事

## 专家解读加快发展保障性租赁住房意见

- 随着城镇化进程的加速和流动人口规模的扩大,进城务工人员、新就业大学生等新市民、青年人的住房困难问题日益凸显
- 《关于加快发展保障性租赁住房的意见》提出“加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系”,对于未来住房保障体系构建具有重大意义
- 未来的城镇住房保障条例,应该包括保障主体、保障对象、保障标准、保障方式、准入退出安排、各方的权利义务等一系列制度安排

□ 本报记者 陈磊  
□ 本报见习记者 孙天骄

4月16日晚,北京市朝阳区望京西路一公交站,快50岁的安徽人金枝和27岁的湖北人马青正在等公交车回家。这是两个平常的上班族,在附近一家高科技公司工作。但两人有共同的烦恼:怎么才能租到一间上班方便又便宜的房子?

这样的烦恼,也困扰着无数人。第七次全国人口普查数据显示,2020年全国流动人口为3.76亿人。随着城镇化进程的加速和流动人口规模的扩大,进城务工人员、新就业大学生等新市民、青年人的住房困难问题日益凸显。

为解决好这个问题,近日,国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》(以下简称《意见》),提出“加快发展保障性租赁住房”。

接受《法治日报》记者采访的多位专家认为,《意见》凸显了中央政府“房住不炒”、切实降低居民家庭住房负担的决心;大力发展保障性租赁住房,有利于降低中低收入阶层、新市民的住房负担。同时,需要用刚性的法律约束,确保这项利民的好政策真正落实。

### 新市民租房租占大头 远离工作地租住通勤难

身穿浅咖色T恤、黑色休闲裤,挎一个单肩包,在公交站,记者见到了准备坐回家车的金枝。她随丈夫来京打工多年,目前在附近一家外贸公司打杂,月收入5000多元。她丈夫则在一家建筑公司工作。

金枝夫妇租住在北京市顺义区紧挨六环路的李天桥附近,属于城中村,每月租金900多元。工作日坐公交车上下班,每天单程大概需要两个小时。

金枝的两个孩子都在安徽老家,老大是女儿,已经结婚。老二是个儿子,已经成年但仍是单身。夫妻俩没有在北京买房的打算,“不可能买得起”,只是希望能在北京多打几年工,给儿子攒结婚钱,给自己攒养老钱。

对金枝来说,夫妻俩在北京每月最大的一笔开销便是住房支出。“城里的房子太贵了,租不起,现在住得是远了些,但房租也便宜得多。”她告诉记者,在单位附近租一套建于二十世纪八九十年代的老房,一居室的月租金至少要6000元。与别人合租,一间房也要3000多元。

“望高租金兴叹”的金枝匆匆结束采访,上了公交车,赶回家做晚饭。

苦于高房租的不仅是金枝这样的打工

者,在附近写字楼上班的马青也同样如此。马青去年7月从湖北武汉一所高校硕士研究生毕业,去年10月入职现在的单位。在确定入职后,她就开始在中介平台上查看工作地附近的租房房源。

“不查不知道,一查吓一跳,房租太贵了,当时虽然是租房淡季并且处于疫情防控期间,但一套两居室中的一个小间差不多要3000元。”马青回忆说,“我一个刚入职的新人,一个月才挣多少钱?”

经在北京工作的老乡建议,马青在北京地铁15号线顺义站附近租了一套两居室中的一间房,每月租金不到1500元。但通勤又让马青苦不堪言,“早晚高峰经常被挤成相片”。

后来,马青搬到一个距离地铁站有两公里的地方,通勤方式改成公交接驳地铁,全程大概一个半小时。

“对我这个初来乍到的‘北漂’来说,租房是个大问题。”马青说。

### 流动人口规模快速扩大 居住供给结构性不足

对于众多来到大城市的流动人口来说,租房都是个大问题。

住房和城乡建设部官网近日刊文称,经过多年的发展,特别是党的十八大以来,我国累计建设各类保障性住房和棚改安置住房8000多万套,帮助两亿多困难群众改善了住房条件。

“随着城镇化进程的加速和流动人口规模的扩大,进城务工人员、新就业大学生等新市民、青年人的住房困难问题日益凸显,需加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系。”这篇文章说。

近日印发的《意见》明确提出:突出住房的民生属性,扩大保障性租赁住房供给,缓解住房租赁市场结构性供给不足,推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,推进以人为核心的新型城镇化,促进实现全体人民住有所居。

《意见》通过明确加快发展保障性租赁住房的支持政策,推动人口净流入的大城市等主要利用存量土地和房屋建设小户型、低租金保障性租赁住房。

中国社科院财经战略研究院住房大数据项目组组长邹琳华分析称,《意见》明确了保障性租赁住房基础制度和支持政策,凸显了中央政府“房住不炒”、切实降低居民家庭住房负担的决心。

“大力发展保障性租赁住房,有利于降低中低收入阶层、新市民的住房负担。”邹琳华说。

北京市房地产学会秘书长、首都经济贸易大学教授赵秀池说,《意见》提出了

“加快完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系”,对于未来住房保障体系的构建具有重大意义。

赵秀池认为,《意见》对于新市民、青年人是一大利好,他们在租房时,除了市场提供的租赁住房、公租房等之外,又多了一种保障性租赁住房可供选择,相当于给他们吃了一颗融入城市的“定心丸”。

### 落实地方责任成为亮点 解决困难群众住房问题

金枝与马青正是《意见》所覆盖的人群。

《意见》明确,保障性租赁住房主要解决符合条件的新市民、青年人等群体的住房困难问题,以建筑面积不超过70平方米的小户型为主,租金低于同地段同品质市场租赁住房租金。

包括明确保障性租赁住房的准入制度在内,《意见》从引导多方参与、坚持供需匹配、落实地方责任等5个方面明确了保障性租赁住房的基础制度。

在邹琳华看来,根据《意见》,人口净流入的大城市和省级人民政府确定的城市,可探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房;允许利用企事业单位自有土地建设保障性租赁住房,变更土地用途,不补缴土地价款等,“力度较大且可操作性强”。

根据《意见》,城市人民政府对本地区发展保障性租赁住房,促进解决新市民、青年人等群体住房困难问题负主体责任。省级人民政府对本地区发展保障性租赁住房工作负总责,要加强组织领导和监督检查,对城市发展保障性租赁住房情况实施监测评价。

在赵秀池看来,“落实地方责任”是《意见》的最大亮点。保障性租赁住房建设,政策性非常强,比如“集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地和存量闲置房屋建设”,政府需要有所作为才能推动项目落地。

赵秀池认为,对于住房制度的安排,要根据不同的收入制定不同的政策,所谓高端有市场、中端有支持、低端有保障。

邹琳华认为,保障性租赁住房是一种全新的保障房种类,与共有产权房、公租房共同构成保障房体系顶层设计。从完善住房保障体系出发,各地政府有责任发展保障性租赁住房。

“住房保障,不管是将其视为一种社会福利,还是视为一种社会救助,对现代国家来说,主要的责任主体都是政府。”北京大学法学院房地产研究中心主任楼建波说,从我国的实际情况来说,多年来,党和政府一直在做住房保障方面的工作。解决困难群众的住

房问题,政府是住房保障的第一责任人,对于这一点大家已经形成共识。

楼建波说,根据《意见》,在中央政府和地方政府之间的责任划分方面,住房保障的责任主要由地方政府承担,这也符合我国的住房保障实际情况。

### 政府责任需要刚性约束 亟须加快住房保障立法

在楼建波看来,对于政府在增加保障性租赁住房方面的责任,立法亟须跟上。“政府要发展本地区保障性租赁住房,不能仅仅是一种宣誓,需要法律的刚性约束。”

记者梳理发现,2019年5月,国务院办公厅印发的《国务院2019年立法工作计划》中,明确列入“城镇住房保障条例”,由住房和城乡建设部负责起草。

住房和城乡建设部负责人彼时透露,我国要加快推动住房保障立法,明确国家层面住房保障顶层设计和基本制度框架,夯实各级政府住房保障工作职责,同时为规范保障房准入使用和退出提供法律依据。

楼建波分析,我国对住房保障肯定需要立法,可以有3种模式供选择。第一种模式是专门立法,在法律层面出台住房保障法或者在行政法规层面出台城镇住房保障条例,对包括保障性租赁住房在内的各种保障性住房制度进行规范。

“第二种模式是制定统一的住房法,其中规定住房保障制度。”楼建波说,第三种模式是在现行城市房地产管理法、土地管理法等法律中,规定住房保障相关内容,比如在土地管理法中规定保障性住房的土地供应等。

楼建波认为,从依法规范住房保障角度,我国亟须加快住房保障立法进度,但从我国住房保障领域的历史脉络看,住房保障形式经过二十多年的总结探索,目前仍处于发展阶段,从经济适用房到“两限房”,从廉租房到公租房,如今定型于以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系。

“我们在住房保障领域经过探索,总结出成熟的住房保障经验之后,可以通过法规或法律形式将这些经验固化下来,形成我们自己的住房保障立法。”楼建波称。

在赵秀池看来,当前,住房保障制度改革仍在进行中,面对需求多样的住房保障问题,目前还难以用成熟的法律进行规范,而且各城市差异比较大,但经过摸索,我国出台城镇住房保障条例是迟早的事情。

“未来的城镇住房保障条例,应该包括保障主体、保障对象、保障标准、保障方式、准入退出安排、各方的权利义务等一系列制度安排。”赵秀池说。

制图/李晓军

□ 本报记者 张维

我国行政执法经历了从无法可依到有法可依的演进历程,如今正在向严格执法、规范执法、公正执法、文明执法迈进。

“特别是党的十八大以来,我国行政执法与监督工作取得了重大成就:行政执法制度体系初步形成,行政执法原则基本确立,行政执法体制机制不断健全,行政执法行为更加规范,行政执法监督体系逐步构建,行政执法作用明显发挥。”司法部行政执法协调监督局局长赵振华近日在接受《法治日报》记者采访时说。

### 权力必须受到监督

江西人民检察博物馆里有一个举报箱,里面记载着这样一段话:“苏维埃政府机关和经济机关有违反苏维埃政纲政策及目前任务,离开工农利益发生贪污浪费官僚腐败或消极怠工的现象,苏维埃的公民无论何人都有权向控告局控告!”

这段话诉说了彼时权力要受到监督的真实历史。

1931年11月27日,中华苏维埃中央执行委员会举行第一次会议,选举产生外交、土地、内务、工农检查等部各人民委员,在区、县、省执行委员会下设工农检查、内务等机构,工农检查所下设控告局。

1939年4月4日,陕甘宁边区政府公布《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》,提出“发展农业生产,保护自由经营,废除高利贷”“厉行廉洁政治”。

1941年4月27日,中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》再次重申并深化上述内容,其中规定了保障人权、保持政府廉洁以及土地、工商业、文化教育和民族等方面的原则和政策等。

中国共产党对于如何领导、如何管理等问题的思考也日渐深入。

1948年1月18日,中共中央发出《关于目前党的政策中的几个重要问题的指示》,论述土地改革和群众运动中的一些具体政策问题,人民民主专政政权的性质问题和革命统一战线中领导者同被领导者的关系即无产阶级的领导权问题。

此后,中央还发出一系列指示,其中有《在不同地区实施土地法的不同策略》《新解放区土地改革要点》《老区半老区的土地改革与整党工作》《关于工商业政策》《关于民族资产阶级和开明绅士问题》《党的政策必须适时地向群众公开》等文件。这些文件使农村政策、城市政策、新区政策、工商业政策,统一路线政策逐渐完善化和系统化,纠正了在革命高潮中出现的种种“左”的错误。

### 行政程序日益规范

新中国成立后,虽然彼时仍然没有明确“执法”的概念,但作为执法依据的各项法律制度逐步建立起来。

从1949年9月召开的中国人民政治协商会议通过具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》,到以此为依据先后制定和实施的有关惩治反革命罪、贪污罪等刑事法律法规,有关婚姻家庭、土地改革、公私合营、农业生产合作社等民事经济法律法规,有关法院、检察院和人民调解委员会组织条例,有关刑事拘留逮捕与审判程序的法律法规,这些都为“执法”二字日后正式登上历史舞台奠定了基础。

从1954年到1956年,我国初步确立了宪政体制下的人民民主法律体系,其实质已具有社会主义法律体系性质,法律所调整的社会关系范围已相当广泛,法律部门包括宪法、行政法、刑法、刑事诉讼法、婚姻家庭法、经济法、劳动法、科教文法、社会福利法、军事法、民族法等。据统计,1955年至1956年,国务院颁布实施的规范性文件共551件,对于政府及公务员的职权职责和行政方式、行政程序逐步做到了规范化。

党的十一届三中全会后,以邓小平为代表的党和国家领导人总结历史教训,深刻认识到法制建设的极端重要性,开始谋划中国法制建设,主要是解决依法执政的问题。

十一届三中全会要求:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”

对于执法的监督和规范自此愈发深入,执法大检查从地方开始,先行先试,由此开启了规范和监督行政执法工作的序幕。从1982年开始,黑龙江省就选择了一些重要法律法规进行执法检查。随后这一探索来到中央部门,1988年国家技术监督局会同国务院法制局联合组织计量法执法检查,在国家层面建立了监督检查法律实施和行政执法工作的机制……

相关制度也随之构建与完善。例如,1989年四川省率先出台行政执法程序规定,江西省出台行政执法检查规定;1990年北京市出台行政执法和行政执法监督暂行规定,从规范执法依据、执法人员、执法程序入手,建立相关制度……

此后,行政执法的重要制度——“三法一条例”出台:1996年行政处罚法颁布,确定了行政执法行为共性的基本原则;2003年行政许可法颁布,依法确定了政府职能转变的基本方向,明确了行政审批管理的法律框架;2008年,政府信息公开条例颁布,极大促进了行政执法的公开透明;2012年行政强制法颁布,对于防止行政权力滥用发挥了重要作用。

### 内外监督形成合力

党的十八大以来,党中央国务院对建设法治政府作出了新的、更高的要求。深入推进政府职能转变,大力推动“放管服”改革,精简审批项目,简化审批环节,强化行政检查、行政处罚、行政强制等事中事后监管,大力促进严格执法、规范执法、公正执法、文明执法,逐渐成为行政执法更为全面的目标要求。

一系列针对上述目标的改革措施密集推出。2015年以来,地方各级执法机关全面推行权责清单制度,坚持法无授权不可为的原则,全面梳理以行政执法为主的行政权力清单和责任清单,及时编制公布行使权力的流程和办事指南,接受群众监督。

以阳光执法、规范执法、依法执法为重点,2017年国务院组织开展行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度试点,试点取得了预期效果,形成了许多行之有效的制度机制,为全面推行三项制度奠定了实践基础。经中央全面深化改革委员会审议通过,国务院办公厅于2018年12月5日印发《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大行政执法决定法制审核制度的指导意见》,从行政执法的源头、过程和结果三个关键环节进行严格规范,将对行政执法起到整体性、突破性和带动性作用。

此外,行政执法依托信息技术和互联网,实现了信息系统执法办案,搭建了行政执法和监管信息平台,执法现场电子数据实时传输,电子记录仪广泛应用,执法文书自动生成,部门间执法信息互通共享,大大提高了执法效率。

据赵振华介绍,如今行政执法监督体系逐步构建。监督范围、监督主体、监督手段、责任追究逐步明确,内部监督、外部监督形成合力,特别是复议监督、诉讼监督,社会监督有效纠正了违法行政执法行为,维护了管理相对人的合法权益。

在此基础上,行政执法作用也明显发挥。“作为政府管理最日常,最直面面对人民群众的行政执法,在维护经济社会生活秩序,保护人民群众利益,保障改革开放,促进经济发展,维护社会稳定,保护生态环境等方面发挥了巨大作用,为落实全面依法治国方略、建成法治政府,实现政府治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。”赵振华说。

# 我国行政执法监督体系逐步构建 大力促进严格规范公正文明执法

戚光彦



▲ 近日,江苏省如皋市城市管理局联合长江镇五家社区开展农村儿童暑假垃圾分类公益课堂活动,让小朋友学习垃圾分类相关知识。  
本报记者 王建军 本报通讯员 徐慧 摄

▲ 近日,江西省宜春市禁毒办开展以“车轮上的禁毒”为主题的宣传活动。骑行民警和志愿者通过拉横幅、发放宣传资料等方式,向沿途群众讲解禁毒知识。  
本报记者 周季清 本报通讯员 杨琼妮 宁幼平 摄



▲ 农历七月初七“吃新节”是湘、黔、桂等省区侗族、苗族、布依族等民族的传统节日。贵州省黔东南州雷山县西江民警中队民警借节日之机,向村民宣传道路交通安全相关知识。  
本报记者 王家梁 本报通讯员 李树华 摄



墨丹(何爱民)题