

我国公租房使用退出压力机制的反思与重构

聂圣¹

【摘要】：公租房使用退出压力机制本质上是强制承租人退出公租房的负向法律激励机制，对维护公租房住房保障的制度底线和公平正义的基本价值具有重要意义。由于保障房使用退出的高位阶立法缺失，法律位阶较低的《公共租赁住房管理办法》及各地方公租房管理的法规、规章构建了公租房退回与腾退双轨制和四个压力梯度的规范结构。实践中，公租房使用退出压力机制面临运行效果不佳、执行过程失真和回应能力不足的困境。而破解公租房使用退出压力机制的实践困境要回归其规范结构，在深入反思其情形、程序和责任固有问题的基础上，通过重整使用退出情形、重塑使用退出程序和重建使用退出责任，实现公租房使用退出压力机制的规范重构。

【关键词】：公租房 使用退出 压力机制 住房保障

【中图分类号】：D922.181 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2022）04-0122-09

公租房制度是2009年《政府工作报告》提出的一项政策措施，初衷是为“夹心层”住房困难群体提供租赁型保障房。随着中国城镇化进入中后期，城市发展进入建设高品质人居环境、创造美好生活的新阶段。2021年《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中明确提出“完善住房市场体系和住房保障体系”。因应新阶段住房保障范围扩大的现实需求，国家开展了经济适用房、廉租房与公租房并轨运行，公租房实物保障与货币补贴并举的住房保障制度改革。改革后，公租房制度由解决“夹心层”住房困难的住房保障政策措施变迁为可以涵括廉租房制度与经济适用房制度，旨在满足我国城镇中低收入困难群体基本住房需求的，最基本、最重要的托底性住房保障制度。由是，公平正义成为公租房制度的根本价值追求。这种公平正义不仅体现于前期的开发建设与准入分配，也体现在后期的使用退出过程中。

当前，住房保障供不应求的背景下，国家将公租房制度的重心放在前期的开发建设与分配准入，重在实现公租房初次分配的公平，而对后期的使用退出管理关注不足，公租房再分配的公平被有意或者无意地忽视了。实践中，对于拒交租金、拒不腾退的住户没有切实有效的清退办法。^{[1] (p39)} 尽管《公共租赁住房管理办法》以及各地方公租房地方性法规中明确规定了公租房使用退出的条件、程序以及拒不退出的法律责任，但是以这些规则督促承租人退出公租房收效欠佳。^{[2] (p71)} 公租房使用退出实践中频出应退不退、只进不退的退出难问题，导致应保未保、不应保却保的公租房资源错配结果，严重损害了公租房制度的公平性。为将公租房退出难问题的解决纳入法治化轨道，保证公租房制度的公平正义，本文拟在梳理公租房使用退出压力机制相关规范的基础上，针对其实践困境，进行理论反思，并提出规范重构建议。

一、公租房使用退出压力机制的规范梳理

公租房使用退出是城市住房保障资源循环利用和合理配置的关键环节，既是分配准入和使用监管的结果，也是再次进行分配准入的前提。公租房使用退出压力机制作为提供强制承租人退出公租房压力的法律机制，应当规定于住房保障基本法律制度中。然而，《住房保障法》和《城镇住房保障条例》始终未能顺利出台，我国至今都没有一部住房保障的法律或者行政法规。^{[3] (p11-20)} 由于保障房使用退出的高位阶立法缺失，公租房使用退出压力机制只能由法律位阶较低的《公共租赁住房管理办法》及各地方有关公租房管理的地方性法规或者地方政府规章加以规定。

作者简介：聂圣（1993—），男，法学博士，华中师范大学法学院讲师（湖北武汉，430079）。

基金项目：国家社科基金项目“公共租赁住房开发建设与准入退出的法律规制研究”（14BFX119）

（一）退回与腾退双轨制

我国的公租房制度由中央统筹规划与地方自主探索共同形塑而成。2009年《政府工作报告》提出“积极发展公共租赁住房”，并正式在全国开展公租房建设。随后，住建部等七部委发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》（建保[2010]87号），确定了“因地制宜，分别决策”和“统筹规划，分步实施”的基本原则，在明确“责令退出”和“应当退出”二分的基础上，充分授权各地方因城施策，制定具体的公租房使用退出实施办法。于是，在2012年《公共租赁住房管理办法》出台前，我国公租房使用退出压力机制缺乏统一的规范依据和立法范本，其在各地方有关公租房管理的地方性法规或者地方政府规章中呈现出丰富的形态。^{[4] (p51-57)}以探索实践较早且形成典型模式的北京、重庆和深圳为例展开分析，可以发现：这些地方虽然均以主管部门收回公租房作为公租房使用退出压力机制的主要路径，并采取区分公租房使用退出情形设置不同退出程序及法律责任的规范结构，但是在各种具体情形对应的退出程序以及法律责任的轻重方面有较大区别，规范的完备程度也差异明显。

2012年住建部出台的《公共租赁住房管理办法》将公租房使用退出压力机制的情形、程序及法律责任更加明确地对应起来，构建了退回与腾退双轨制的公租房使用退出压力机制。“退回”表现出住房保障主管部门对承租人不当使用公租房（包括违法或违约使用公租房和无正当理由闲置公租房）、以欺骗等不正当手段获取公租房行为的行政规制，采取住房保障主管部门责令限期退出和依法申请人民法院强制执行的行政程序，并规定了罚款和限制申请资格的行政责任。“腾退”则是由公租房所有权人或其委托的运营单位在承租人存在拖欠租金、到期未续租或不符合续租条件、因获得住房等客观原因不再符合配租条件的情形下，运用民事法律上的租赁合同解除权收回公租房。即使承租人拒不腾退也只能由公租房所有权人或其委托的运营单位向法院提起民事诉讼，而不能追究其行政责任。退回与腾退双轨制本质是在公租房使用退出压力机制的情形、程序及法律责任公私界分的基础上，通过公、私法手段分工合作完成公租房使用退出。

之后，各地方新出台的公租房管理规章基本都采取《公共租赁住房管理办法》确定的退回与腾退双轨制。如《武汉市公共租赁住房保障办法》（武政规[2020]3号）尽管没有采取“退回”与“腾退”的法律概念，但在规定中体现了公、私法手段的分工合作。其在规定承租人提供虚假证明或采用不正当手段取得公租房保障资格的，应当退出公租房（第39条），记入诚信档案并且在5年内不得再次申请城镇住房保障（第45条）的同时，也规定了承租人违反相关规定和租赁合同约定的，由产权人或者其委托的运营管理机构按照合同约定依法追究其违约责任（第50条）。

（二）使用退出压力的四个梯度

公租房使用退出压力机制本质上是强制承租人从公租房使用中退出的负向激励机制。既有的住房保障政策研究表明，激励依其向度可以分为正向激励和负向激励两个方面，^{[5] (p82)}并且公租房激励机制主要是负向激励机制，存在正向激励机制缺失问题。^{[6] (p134)}可见，公租房使用退出压力机制属于发挥制约功能的惩戒类政策法律机制，而其产生的退出压力大小是衡量其制约功能强弱的指标。依激励理论，退出压力的大小取决于公租房使用退出压力机制为承租人提供的成本收益结构与促使承租人完成使用退出动机的组合情况。前者具体表现为法律责任的惩罚性程度，直接决定承租人是否需要按市场价格支付租金或者缴纳罚款、承担限制资格的行政处罚，对承租人的影响较大，是主要因素；后者则表现为程序的强制性程度，确定是通过民事诉讼程序还是行政强制程序强制承租人退出公租房，对承租人的影响较小，是次要因素。在两种因素的共同作用下，使用退出压力可由小到大划分为四个梯度。

承租人的使用退出情形按照其违法性严重程度由重到轻，一般可划分为以欺骗等不正当手段获取公租房、不当使用公租房、拖欠租金、租赁期限届满未续租但拒不退出公租房、因客观原因不再符合配租条件应当退出但搬迁期（过渡期）满仍未退出等级别。将不同压力梯度对应不同违法性严重程度的使用退出情形，可以形成有层次的负向激励。以《公共租赁住房管理办法》的相关规定为例，对不当使用公租房的承租人，不仅处以罚款、限制其申请公租房的资格，而且采取行政强制的退出程序，以高压态势强制其迅速退出公租房；而租赁期内通过获得其他住房并不再符合配租条件的承租人面临的退出压力小，公租房所有权人或其委托的运营单位应安排合理的搬迁期，期满未完成使用退出的才能向法院提起诉讼要求其腾退。

二、公租房使用退出压力机制的实践困境

以住房保障体系建立为衡量标准，我国的公租房制度是一项整体上有有效的住房保障制度，能够有效满足住房困难群众的基本住房需求。然而，地方政府虽然通过公租房开发建设和分配准入基本满足了住房保障的刚性需求，但是往往无意或者无力解决频现的退出难问题，制约了公租房住房保障功能的充分实现。

（一）运行效果不佳

公租房使用退出压力机制的首要困境是运行效果不佳，具体表现在两个方面：一是，承租人当退不退的现象长期普遍存在，部分承租人只进不退，导致大量的公租房被违规占用，无法通过再次分配实现循环利用。即使住房保障主管部门采取专项整治和清退行动等即时见效的运动式治理方案，追回或者清理的公租房数量也十分有限。笔者从审计署 2013—2019 年发布的保障性安居工程跟踪审计结果中发现：2012—2017 年，承租人应当强制退出却未能追回或清理的保障房累计达到 20.83 万套，每年平均达到 3.47 万套，最高时达到 4.55 万套，当退不退的现象较为严重；2018 年情况有所好转，但是仍然有 0.62 万套保障房被违规占用未能实现使用退出。

二是，承租人因为身份差异面临不同的使用退出压力，造成歧视性的退出结果，影响了公租房使用退出结果的公平性。一方面，公租房除了实现住房保障外，往往还被赋予了其他政策功能，导致公租房使用退出存在“对人不对事”的“选择性执法”现象。例如，当前一些城市推动的人才房政策加剧了对低收入群体的挤出效应。为预备一定数量的人才房，租赁期限届满需要续租的“非人才”即使符合续租条件也可能因为政策原因而被强制退出。并且，留住人才的政策导向存在将“人才房”过度福利的倾向，对引进人才的使用退出执法更加缓和。即使引进人才已经具备强制退出的条件，也往往不会面临较大的退出压力。另一方面，相当数量的城市将具有本地户籍作为申请公租房的条件，不具有当地户籍的承租人面临更大的使用退出压力，更容易因为不符合当地申请公租房资格而被强制退出。虽然为实现住房保障的公平正义，学者主张公租房准入应逐步取消户籍限制，^{[7] (p157)}《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》也明确要“把公租房扩大到非户籍人口”，但是公租房资源的有限性迫使部分地方，尤其是如北京、深圳等一线城市，采取户籍限制以优先满足当地住房困难群体的住房保障需要。

（二）执行过程失真

政策执行研究认为，政策执行既有真实性执行也有失真性执行，其中“政策执行失真是指公共政策在执行过程中出现与政策内容不符、偏离政策目标、违背政策精神的现象”。^{[8] (p67)} 只有将机制的执行置于法律控制之下，才能保证真实性执行。公租房作为一项具有强烈公共政策性的法律制度，^{[9] (p159)} 其使用退出压力机制概莫能外。由于《公共租赁住房管理办法》法律位阶低且规范内容与各地方有关公租房管理的法规或规章存在冲突，地方住房保障主管部门执行公租房使用退出压力机制的法律控制不足，执行过程失真在所难免。

其一，退回与腾退双轨制缺乏严格的行政法规制，导致原本应当通过行政强制渠道完成退回的情形遁入民事诉讼要求腾退的私法路径，致使退回与腾退双轨制事实上变为混合退出制。一方面，司法实践中存在法院通过司法解除公租房租赁合同或确认公租房租赁合同无效的方式，支持公租房所有权人或其委托的运营单位返还公租房的请求，实现公租房的使用退出，如以“双方实质上未能就公租房租赁达成合意”为由支持房地产管理委员会的公租房返还请求；¹ 另一方面，一些地方政府规章直接采取混合退出制立法，如《北京市公共租赁住房后期管理暂行办法》第 34 条规定，符合退回公租房情形的使用退出按照“产权单位收回——住房保障主管部门责令退回——产权单位给予过渡期——逾期不退回由产权单位提起民事诉讼”的过程实现。

其二，腾退与退回双轨制虽然划定了公租房使用退出过程中的公私界限，但并未有效联结公租房租赁合同与公租房使用退出，使公租房租赁合同的性质之争成为通过民事诉讼完成公租房腾退的阻碍。首先，在公租房租赁合同性质之争悬而未决的情况下，通过民事诉讼完成公租房腾退的正当性尚未证成，实践中，提起民事诉讼要求腾退只是通常做法而非统一程序，亦可通过行

政诉讼完成公租房腾退；²其次，在现行法律体系下，规章并非民法的正式渊源，民事司法过程中规章也不能直接成为公租房租赁合同纠纷的裁判依据，公租房腾退的民事裁判必须回到公租房租赁合同以及民法有关租赁合同的规定；³最后，民事诉讼完成腾退存在局限性，在腾退案件审理过程中，法院既不能审查诸如分配准入、使用监管等前阶段行政行为的合法性，亦难以判断引起公租房腾退的公租房政策调整行为的效力，无力解决公租房使用退出过程中交织、杂糅的民事与行政法律关系，导致裁判依据不足和裁判不完全，难以确保住房保障公法目的之实现。

其三，公租房退回过程中常常出现住房保障主管部门虽然形式上遵从立法设计的执行框架，但实质上修改执行条件、程序和目标变通性执行现象。住房保障部门并未建立公租房退回的长效机制，申请法院强制执行的案件聊胜于无，实践中主要通过专项整治和清退行动等短期化、运动式的治理方案作为临时应对措施。2012—2018年间，每年都存在应当强制退出却未能退回的保障房，在情况最严重的2016年，追回或清理的保障房只占到被违法占用保障房的6.7%。由于缺乏法律制度的硬约束与绩效考核的强激励，住房保障主管部门并无创新公租房使用退出压力机制的积极性，甚至难以有效完成公租房的追回与清理任务。

（三）回应能力不足

我国公租房制度正在以“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”为基本方针开展新一轮的改革：在目标取向上，以发展主义超越生产主义；^{[10] (p534-550)}在保障范围上，从剩余化转向大众化；^{[11] (p110-120)}在保障方式上，从实物配租向货币配租转变。^{[12] (p154-165)}然而，现行公租房使用退出压力机制缺乏统一的规范结构，难以为公租房制度改革提供有力的法治保障，回应公租房制度改革的能力不足。

首先，公租房使用退出情形与压力梯度的对应关系在实践中遭到破坏，致使承租人缺乏退出公租房的动力，形成福利挤占或者福利依赖，阻碍了公租房制度由生产主义走向发展主义。一方面，退出压力总体偏小，违法占用公租房的成本过低，导致福利挤占现象出现，一部分应当通过住房市场消费满足住房需求的主体长期违规占用住房保障资源。以通过隐瞒或者虚报方式骗租的情形为例，即使对其处罚最严厉的《深圳市住房保障条例》也只在收回公租房和按市场租金补缴租金外，规定了处以补收租金双倍的罚款和自搬迁之日起5年内不予受理其保障性住房申请的惩罚。显然，缴纳补收租金的双倍罚款和限制申请资格对于收入较高且本身不存在住房困难的违法行为人不能形成强大的使用退出压力。另一方面，使用退出情形与退出压力梯度的错配，为轻微违法行为或者条件有所改善的承租人制造了赖租机会，使其对公租房产生福利依赖。若使用退出情形与退出压力梯度的错配长期得不到纠正，就会造成公租房的边缘化，使集中建设的公租房逐渐污名化为“贫民窟”。届时，公租房制度将与住房市场日益区隔，二者兼容协调已难，更遑论相互促进。

其次，腾退与退回双轨制不能有效规制公租房保障范围扩大过程中使用退出日趋层次化、类型化的现象，各类已经与公租房并轨的保障房使用退出实质上仍然各行其是，不利于公租房的普惠化进程。近年来，公共住房的建设在中央转移支付和设定问责机制的双重因素激励下，在绝对数量和相对数量上都出现了“大跃进”的现象。^{[13] (p12-14)}不仅是廉租房、经济适用房与公租房并轨运行，甚至连棚改房、安置房和人才房也被纳入公租房体系。相应地，公租房保障范围也急剧扩大，公租房使用退出面临新的挑战。以安置房腾退为例，在黄山市房产经营公司与陆建中房屋租赁合同纠纷案中，法院以“黄山市房产经营公司要求陆建中腾退涉案房屋的债权不足以对抗陆建中享有的占有权”为由驳回了黄山市房产经营公司的腾退要求，并且明确表示“有关租金上涨问题，既涉及公租房政策调整变化，亦事关拆迁安置户的民生保障，需由当地政府相关部门统筹协调处理”，⁴未对租金争议进行有效裁判。可见，为规制“夹心层”使用退出设计的退回与腾退双轨制，难以有效解决保障范围扩大带来的使用退出新问题。

最后，公租房使用退出与公租房的使用监管脱节，使得使用监管不能正常启动退出程序，从而导致了住房保障与住房市场的区隔，难以支持公租房货币化的有效开展。由于使用退出是保障对象从住房保障过渡到住房市场的唯一通道，实现货币配租就需要保证公租房使用退出能够常态化启动。但是，《公共租赁住房管理办法》第28条仅概括性地规定住房保障主管部门应当加强监督检查，公租房所有权人或其委托的运营单位应当进行巡查，并且发现违法行为应当及时处理或者向有关部门报告；而对于使用

监管如何启动使用退出程序则未明确——既无期限要求，也没有规定具体步骤，导致使用退出压力机制不能及时启动。现实中，尽管公租房社区经常开展社区居委会、物业管理公司与运营单位三方联合的使用监管执法行动，但三方均欠缺使用退出的实际执法权，往往“只打雷不下雨”。

三、公租房使用退出压力机制的理论反思

公租房使用退出压力机制的实践困境是央地住房保障事权与责任划分形成的政治体制、住房市场供求均衡程度反映的经济状况、住房困难问题迫切性体现的社会结构等一系列宏观微观因素共同作用的结果。其中，最根本的原因是公租房使用退出压力机制自身存在的固有问题制约了其在宏观制度环境下调整公租房使用退出有关主体行为的功能。破解公租房使用退出压力机制的实践困境，需要回归其规范结构，深入反思其情形、程序和责任存在的问题。

（一）使用退出情形的适当性

实践中，一些特大城市的公租房管理规章或者住房保障主管部门执法实际采取的身份歧视性使用退出条件饱受诟病，严重影响了社会公众对于公租房制度公平性的评价。造成使用退出情形身份歧视的根源在于公租房使用退出与户籍制度的挂钩。公租房是一项因城施策的住房保障政策，属于带有地方性色彩的社会福利，其不得 not 受到作为区分当地与外地识别标志的户籍制度的影响。客观来看，一些特大城市的使用退出情形带有户籍歧视是控制城市人口规模和保证数量有限的公租房资源能够有效配置的必要措施，具有一定的现实合理性。特大城市逐步消除使用退出情形的户籍歧视，需要在通过扩大公租房供给和推行货币化配租充实公租房资源的基础上，再结合本地户籍制度改革的情况逐步推进。

《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》采取“全面放开建制镇和小城市落户限制、有序放开中等城市落户限制、合理确定大城市落户条件、严格控制特大城市人口规模”的政策导向。如果说特大城市暂时将户籍迁出或者没有本地户籍作为公租房使用退出情形情有可原，那么将承租人是否属于落户优惠对象作为判断应否退出公租房的实质条件，使得公租房的使用退出异化成服务于落户政策的工具，则违背了城市住房保障的制度底线和公平正义的基本价值。当前，具有良好教育背景的人才和城市郊区的拆迁安置对象是最主要的优惠对象，住房保障主管部门不仅为其提供了专门的住房保障政策，如人才安居工程、拆迁安置项目等，甚至为其另行制定专门的使用退出管理规定或者在使用退出执法过程中专门照顾，这造成了公租房退出结果的偏颇。事实上，相当数量的落户优惠对象配租时或者租住一段时间后，就会因收入提高或者获得其他住房而符合法定的公租房使用退出情形。因此，政策和法律不但不应当对其专门照顾，反而应当敦促其及时退出。

（二）使用退出程序的正当性

公租房使用退出程序将公租房使用退出压力机制运行过程中各参与主体的行为按照时间顺序排列组合成环环相扣的链条，并且标准化链条上每个环节的具体步骤、方式和期限，形成公租房使用退出行为的规定动作，把公租房使用退出的全过程都纳入法治化的轨道。然而，公租房使用退出压力机制执行过程失真的实践困境表明，其当前存在基本步骤不统一、方式选择不清晰和期限要求不明确的问题，程序正当性严重不足。

在整体框架上，退回与腾退双轨制虽然提供了一个通过公、私法手段分工合作完成公租房使用退出的基本框架，但是其仅具示范和指导意义，未能对各地的公租房使用退出形成硬约束，导致公租房退回遁入民事诉讼的私法路径。“由公权力来确保社会成员平等地占有和分享赖以生存的社会公共资源，已成为现代国家治理理论之共识。”^{[14] (p144)} 公租房使用退出作为对住房保障资源的分配，理应由公权力通过行政强制保证分配的基本公平。即使通过私法手段可以实现公租房退回之目的，只要对公租房使用退出存在进行管制的必要，就应当首先考虑加强公法管制措施，而不是直接以私法手段代替公法管制。因此，有必要将各地的公租房使用退出过程统一到退回与腾退双轨制的基本框架下，并加强退回的公法管制程序立法，防止公法目的实现过程遁入私法路径。

在方式选择上，公租房使用退出程序应当给出清晰的方案，有效区分退回与腾退双轨制下行政强制与民事诉讼的适用情形。作为一种工具取舍，公租房使用退出方式由其启动原因决定。常态化的公租房使用退出启动原因分为两类：一是，对承租人使用行为的监管导致其保障资格终止；二是，公租房租赁合同终止或解除导致承租人丧失租赁权。前者应当由住房保障主管部门责令退回并无疑义，而后者究竟选择何种方式则因公租房租赁合同性质争议而有所分歧。学者们对于公租房租赁合同的性质存在行政合同、民事合同和行政私法合同等不同观点，^{[15] (p148-151)} 但通说认为，保障房租赁关系一般通过民事法律规范调整，仅在民事合同无法实现公法目的之领域，才有必要适用双阶理论克服民事合同的局限。^{[16] (p61-73)} 由于公租房租赁合同由承租人与公租房所有权人或其委托的运营单位签订，合同双方并不存在直接的行政关系，司法实践中很难被认定为行政合同。公租房运营管理实践中，两类公租房使用退出启动原因往往存在牵连，租赁权丧失伴随着保障资格的终止，此时就需要以该情形适用民事诉讼程序是否能够充分实现住房保障目的为标准进行方式选择，将承租人保障资格终止作为首要的启动原因，优先选择行政强制。

在期限要求上，公租房使用退出程序应当明确关键程序节点的期限，以保证使用退出的效率。《公共租赁住房管理办法》对住房保障主管部门责令承租人限期退回的行政行为没有明确的期限要求，仅规定应当为腾退公租房的承租人安排合理的搬迁期，而未设置搬迁期的最高期限。这纵容了住房保障主管部门在公租房使用退出过程中的不作为和消极变通执行行为，导致当前大量公租房被违规占用、无法通过再次分配实现循环利用，损害了使用退出程序的正当性。

（三）使用退出责任的合理性

使用退出责任是公租房使用退出压力的重要来源。承租人是否应当承担以及承担何种法律责任，是决定退出压力大小的主要因素。当前，公租房使用退出压力机制未能形成足够退出压力的原因除了前文已经提及的惩罚力度不足、使用退出情形与惩罚存在一定程度的错配外，更重要的是当前的惩罚局限于住房保障领域内，未能与社会评价与惩罚体系挂钩，缺乏足够的威慑力。这突出表现为拒不退出公租房的行为虽然属于严重的失信行为，但是多数地方并未将其纳入社会信用体系。尽管住房保障主管部门早已根据《住房保障档案管理办法》的规定，按照“一户一档”的原则为公租房承租人建立了纸质和电子档案，但由于未能建立信息共享机制，实践中公租房所在社区居委会及其物业管理公司尚且不能及时掌握承租人的使用退出情况，更遑论将其使用退出过程中的失信行为纳入社会信用体系。

四、公租房使用退出压力机制的规范重构

（一）重整使用退出情形

重整使用退出情形不仅包括矫正公租房使用退出与城市落户政策的不当联结，也包括将公租房使用退出情形再类型化，使其与公租房使用监管和公租房租赁合同解除有效衔接。

首先，全面清理各地方公租房管理的法规或规章中突破户籍制度安排、专为某些特定对象利益设置的歧视性使用退出情形，维护城市住房保障的制度底线和公平正义的基本价值。城市为特定对象提供住房优惠的，应当在公租房制度外建立专门的住房优惠政策，而不是挤占公租房资源。在中央推动公租房制度逐步与户籍制度脱钩的政策背景下，除少数特大城市可以为控制人口规模和保证公租房资源有效配置之目的暂时将户籍迁出或不具有本地户籍作为使用退出情形外，其他地方都应当消除使用退出情形中的户籍歧视。

其次，承租人不当使用公租房的情形与公租房使用监管、公租房租赁合同解除联系紧密，应当建立与行为严重性程度挂钩的使用监管机制，并以使用监管导致其保障资格终止或公租房租赁合同解除导致承租人丧失租赁权作为使用退出的启动原因。实践中，广州市住房保障主管部门参照我国香港《立法会房屋事务委员会屋邨管理扣分制》的相关规定，制定了《广州市保障性住房小区管理扣分办法（试行）》，规定住房保障主管部门根据承租人违规行为的严重程度每次扣去相应分数，并根据累计分数执行不同的使用退出结果。这种对承租人不当使用公租房行为按照严重程度采取扣分管理的方案值得肯定，但是在将其构造为可推

广的一般性制度时，尚需对其程序性事项加以优化，以厘清其中的公、私法手段之间的关系。

最后，对收入超出公租房配租条件法定标准的承租人，采用弹性化的使用退出情形，逐级提租迫使其退出公租房，减少使用退出过程中的阻力。作为以逐级提租方式完成公租房使用退出的典范，我国香港的“维护公屋资源合理分配政策”值得借鉴。香港2007年修订的《房屋条例》规定：如果承租人收入超出法定收入标准的2~3倍，则需要缴付1.5~2倍的租金；如果承租人收入超出法定收入标准的3倍，则需要缴付3倍的租金。为掌握承租人的真实收入，香港房屋委员会还规定：凡是在公屋住满10年或以上的承租人，都必须每两年申报一次收入，如果没有按时申报收入或者申报的收入超过公屋资助标准（公屋准入标准的2倍），则需缴纳2倍租金；如果承租人已经缴纳2倍租金，则必须每两年申报一次收入。^{[17] (p84)} 笔者建议在借鉴香港逐级提租立法经验的基础上，规定租住达到一定年限或收入已经超过法定标准的承租人，应当每年一次或者每两年一次申报收入和主要财产的情况。如果承租人拒绝按时申报收入和财产情况，住房保障主管部门有权责令其在一定期限内完成申报；逾期仍不申报的，应当视为不再符合公租房配租条件。

（二）重塑使用退出程序

重塑使用退出程序主要是统一基本步骤流程、明晰方式选择和明确期限要求，使公租房使用退出程序符合正当程序原则之要求。

其一，以退回与腾退双轨制为基础，统一设计使用退出的基本步骤流程，明晰公、私法手段的选择，重塑公租房使用退出的基本框架。为保证公租房住房保障公法目的之实现，对存在骗租或以不正当手段获得配租、违反住房保障目的的不当使用公租房行为情形的承租人，住房保障主管部门应当责令其限期退回公租房，以突出对于该类行为的惩罚性。对于其他情形，私法手段足以实现公租房使用退出，应当由公租房所有权人或其委托的运营单位要求承租人腾退，并对拒不腾退的承租人提起民事诉讼。具体可分为三类：对于承租人拖欠租金达到一定期限的行为，因其属于严重违约行为，由公租房所有权人或其委托的运营单位解除合同，要求其立即腾退；对于承租人未按规定提出续租申请和因获得其他住房、收入超出法定标准等原因不再符合配租条件的情形，租赁期限届满或者客观条件成就时，合同效力终止，由公租房所有权人或其委托的运营单位要求其立即腾退；对于承租人提出续租申请但经审核不符合续租条件、因客观原因不再符合配租条件且无其他住房的情形，合同效力终止后承租人难以及时腾退的，公租房所有权人或其委托的运营单位可以要求其在合理的搬迁期内腾退。

其二，明确住房保障主管部门作出责令承租人限期退回公租房决定的期限要求，并为搬迁期设置最高期限。责令限期退回具有行政处罚和行政强制属性，虽然可以适用《行政处罚法》和《行政强制法》的相关规定，并且在规定的期限要求与正当程序原则的要求存在差距时，住房保障主管部门会按照正当程序原则补强期限要求；但是为了加强住房保障主管部门的行政效能，应当通过立法明确其作出责令承租人限期退回公租房决定的期限要求。为保证使用退出的及时性和体现责令限期退出的惩罚性，住房保障主管部门应当责令承租人在较短的期限内即时退出公租房，强制退出期限以不超过一个月为宜，可以规定为15日。从地方实践经验来看，搬迁期短则为2个月（如深圳），长则为6个月（如武汉）。为保证公租房使用退出的效率，可将搬迁期的最高期限确定为6个月。

（三）重建使用退出责任

公租房使用退出责任的重建主要是加大对退回情形及逾期拒不退回公租房的惩罚力度，将使用退出失信行为纳入社会信用体系。

一是，加大对于逾期拒不退回公租房承租人的追究力度。与公屋管理扣分制度相配套，香港房屋委员会不仅按期向每个公屋住户派发“举报滥用公屋邮柬”鼓励举报不当使用公屋的行为，^{[18] (p104)} 还专门成立了“打击滥用公屋资源特遣队”来调查核实举报行为并及时作出惩罚决定。^{[19] (p71)} 公租房使用退出压力机制在建立公租房使用管理扣分制度的同时，可借鉴香港追究承租人不

当使用公屋行为责任所采取的手段，建立集使用监管与使用退出责任追究于一体的执法措施，主要是常态化的检查、巡查制度及其过程中的当场处罚制度。《公共租赁住房管理办法》及各地方公租房管理的法规或规章虽然规定了举报、投诉、检查、巡查等使用监管手段，但是缺乏可操作性的实施措施，难以及时追究不当使用行为的法律责任。因此，还需要建立督促住房保障主管部门积极承担监管职责的实施机制。

二是，强化逾期拒不退回公租房的不利后果。在新加坡、德国和中国香港等公共租房制度较为成熟的国家和地区，骗租或以不正当手段获得配租都将面临严重的惩罚甚至需要承担刑事责任。如根据香港《房屋条例》第 26 条（1）（c）项规定，公屋申请者故意提供虚假材料骗租，一经定罪可判 5 万港币罚款和 6 个月监禁。在《公共租赁住房管理办法》及各地方公租房管理的法规或规章无法规定刑事责任的情况下，应当通过提高罚款力度强化对于骗租或以不正当手段获取配租情形下退回公租房的惩罚性。此外，当前对于逾期拒不退回公租房的惩罚措施主要是按照市场标准收取租金，这显然不足以与作为私法手段的公租房腾退相区别。有必要在强制承租人按照市场标准缴纳租金的基础上，按照《行政处罚法》和《行政强制法》逾期履行行政处罚决定的相关规定，追究其法律责任。

三是，将使用退出失信行为纳入社会信用体系。这一做法的本质是利用信用工具增加使用退出责任惩罚性制裁手段的严厉程度，达到提升使用退出压力梯度的效果。将使用退出失信行为纳入社会信用体系作为一种使用退出责任，关键在于失信评价与信息公开。根据“应当摒弃‘列为失信联合惩戒对象’的‘箩筐’式制裁方案”，“针对不同类型的信用工具设置有针对性的法律控制方案”的信用联合奖惩措施构建思路，^{[20] (p94)} 不宜宽泛地将各种被强制退出的承租人均作为失信联合惩戒对象。承租人骗租或以不正当手段获得配租、逾期拒不退出公租房的行为属于严重的失信行为，应当作为不良信用记录；而其他情形下承租人尽管被强制退出，但只要承租人按规定及时退出公租房就不属于失信，不应当作为不良信用记录。否则，就可能因为失信行为评价与使用退出惩罚过于广泛的关联，使其成为不具梯度激励作用的“箩筐”条款，从而丧失作为信用工具提供社会声誉评价的制度价值。

五、结语

公租房使用退出压力机制是强制承租人及时退出公租房，实现有限的住房保障资源循环利用和合理配置，维护公租房住房保障的制度底线和公平正义的基本价值的重要法律机制，是住房保障基本法律制度的重要组成部分。重构公租房使用退出压力机制意在既有公租房使用退出方案改弦易辙，建立能够有效解决退出难问题的常态化方案，摆脱对于专项整治和清退行动等短期化、运动式治理方案的依赖，将公租房退出难问题的解决纳入法治化轨道。当理论照进现实、构思付诸实践，我国公租房使用退出压力机制重构最需要的是尽快出台《城镇住房保障条例》和《住房租赁条例》，并着手制定《住房保障法》，将公租房使用退出压力机制升华为更具一般性的保障房使用退出压力机制，保证住房保障资源的合理配置和分配正义。

参考文献:

- [1]陈淑云，阮斌，等. 湖北省“十四五”住房保障发展的定位与思考[J]. 湖北社会科学，2020，(9).
- [2]李克武，聂圣. 论我国公租房使用退出激励机制的立法构建[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2021，(2).
- [3]郑尚元. 居住权保障与住房保障立法之展开——兼谈《住房保障法》起草过程中的诸多疑难问题[J]. 法治研究，2010，(4).
- [4]罗婷. 公租房退出机制的地方立法分析——以北京等 11 省市的政府规章为分析样本[J]. 西南政法大学学报，2012，(4).
- [5]杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架：以住房保障政策为例[J]. 政治学研究，2014，(1).

-
- [6]曾国安,阳玉,等.论廉租住房腾退方式与激励机制存在的问题及解决思路[J].开发研究,2010,(3).
- [7]杨鹏.论我国公租房准入机制的困境与规范建构——以国务院及部分省市的规范性文件为例[J].政法论丛,2016,(1).
- [8]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011,(5).
- [9]李克武,聂圣.我国公租房租金形成机制的现状检讨与完善建议[J].湖北社会科学,2017,(8).
- [10]Chen J,Yang Z,et al.The New Chinese Model of Public Housing:A Step Forward or Backward?[J].Housing Studies,2014,(4).
- [11]马秀莲,范翻.住房福利模式的走向:大众化还是剩余化?——基于40个大城市的实证研究[J].公共管理学报,2020,(1).
- [12]李克武,聂圣.从实物配租到货币配租:我国公租房制度的理性选择[J].江西社会科学,2019,(8).
- [13]聂晨.比较视野下的中国住房体制的演进与趋势——基于公共住房边缘化程度的分析[J].公共行政评论,2018,(2).
- [14]贺小荣.权利是权力的价值归属——论公法秩序与私法自治[J].中国法律评论,2016,(4).
- [15]丁丽红,孙才华.行政私法合同初论[J].湖北社会科学,2007,(9).
- [16]凌维慈.保障房租赁与买卖法律关系的性质[J].法学研究,2017,(6).
- [17]刘祖云,吴开泽.住房保障准入与退出的香港模式及其对内地的启示[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2014,(2).
- [18]毛小平,陆佳婕.并轨后公共租赁住房退出管理困境与对策探讨[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2017,(1).
- [19]张琪.保障房的准入与退出制度研究:一个国际比较的视角[J].社会科学战线,2015,(6).
- [20]王瑞雪.公法视野下的信用联合奖惩措施[J].行政法研究,2020,(3).

注释:

1 参见浙江省永康市人民法院(2014)金永民初字第1233号民事判决书。

2 参见陕西省合阳县人民法院(2016)陕0524行初6号行政裁定书。

3 参见湖北省高级人民法院(2018)鄂民申2370号民事裁定书。

4 参见安徽省黄山市人民法院(2019)皖民申2771号民事裁定书。