

公证支持公租房发展的路径探析

◆邱晓君

(福建省福州市鼓楼公证处, 福建 福州 350001)

【摘要】公租房作为保障性住房,致力于解决部分家庭或群体住房困难问题,但是目前,公租房在运行发展中存在着较为突出问题。保障和改善人们生活是公租房和公证事业共同的初心使命,破解公共租赁住房问题尤其需要“公信力”支撑。本文从公证的法律定位与职能作用出发,探讨了公证支持公租房发展的实践路径,以期扎实推进公租房健康、有序发展提供参考。

【关键词】公租房;公证;支持;路径

住房,关系千家万户基本生活保障,关系经济社会发展全局。国家及地方通过颁布、出台各类规范性文件和指导意见,构建与完善住房保障体系,尤其是建设公共租赁住房,发挥公租房“兜底”保障作用,改善部分中低收入困难家庭住房条件,缓解城市新居民、青年人住房困难。但是目前,公租房在准入、管理、退出等方面存在的问题比较突出,由此引发一些地市的公租房建设同时出现“火热开建”与“冷清空置”的矛盾局面。公平、合理是公租房得以健康有序运转的重要前提,而这又恰好是公证的天然属性。本文将从公证的法律定位与职能作用出发,探讨公证支持公租房发展的实践路径,为扎实推进公租房发展提供参考。

一、公证支持公租房发展的可行性

(一)公租房与公证两者从概念来看具有契合性

2012年住建部发布的《公共租赁住房管理办法》对公租房下了定义,表明公租房制度的初衷是为住房困难群体提供租赁型保障房,应以维护公益为要义。做好公租房的各项工作,应从“公”字入手,不能脱离“公”本位。

公证机构是依法设立,不以营利为目的,依法独立行使公证职能、承担民事责任的证明机构。不管是《公证法》,还是司法部的《关于深化公证体制机制改革 促进公证事业健康发展的意见》通知,都强调了公益性是公证的法定属性,也是公证始终坚持的基本原则。而保障特殊群体的合法权益正是公证公益性的应有之义,这表明公证与公租房天然契合。

(二)公租房与公证两者从特征来看具有契合性。

公共租赁住房制度作为破解住房问题、缓解社会矛盾的重要手段,其本身的有序运转离不开“公信力”的支撑。公证这一职业有双重性的特点,即公职性和服务性。公职性表现在公证是接受国家所赋予的证明权,代表国家开展证明活动,这使之具有先天的优势,拥有比一般的证明行为更高的法律效力。而其服务性则表现在为社会经济交往提供

信用支持,独立开展业务,自主承担行业营运风险。基于这一特点,公证完全可以适任“中间人”这一角色,在公共租赁住房制度的运行中提供公信力支持,充分保障各方权利,规范各方义务,减少纠纷。虽然纪检监察部门可以发挥职能作用,采取监督手段,实现同样目的,但由于其仍然属于政府部门,以及其监督的滞后性、被动性,难以达到公证机构那样的公信认同。同样,其他的民间组织也不具备公证机构这样的公信力。因此,在助力政府行为提升公信力方面,公证具有显著优越性。

二、公租房发展现存的主要问题

(一)我国公租房领域缺乏健全和统一公租房的立法

从立法体系化、科学化的角度分析,公租房立法主要存在以下问题:第一,规范性文件或者规章的立法层次太低;第二,立法过程中公众的参与度低;第三,公租房规范内容混乱。非体系化与碎片化现象严重,这在一定程度上使公租房立法的统一性遭到破坏,导致实践无所适从。公租房领域需要一个完整的法律框架为其提供法治基础,使公租房在法治轨道上运行。

(二)准入制度不完善

公正、透明的程序安排,是实体权利充分实现的保障。但是,目前,关于公租房的准入程序的地方立法水平较低且统一性较差,有的省市有相关的程序要求,有的省市则没有,而要求也不一致。我国采用三级审核、两级公示、多部门协查等方式对保障性住房申请者进行审查,即先由社区居委会入户调查、协查,再由市区两级政府及其行政管理部门进行审查,最后将审查结果在社区以及政府网站或报纸等媒体上进行公示。这样简单审核申报人基本信息的形式审查存在着漏洞,极易出现不符合条件的人享受了保障房,造成公共住房资源配置错位。

(三)缺乏有效的退出监督管理机制

现阶段,公租房退出监督方面主要问题表现在:国家层

面立法缺失,没有构建国家统一层面的信息公示平台,缺乏动态的有效监督,导致难以真正实现“居者有其所”。公租房退出情形中,强行退出问题尤其复杂,矛盾凸显,主要表现为公租房承租者恶意隐瞒或不如实申报住房、收入和户籍变化等情况,恶意拖欠租金,公租房闲置等。如何妥善解决强行退出公租房成为棘手难题。

三、公证支持公租房发展的实践路径

公租房工作的主体是相关职能部门,这一点毋庸置疑,但是公租房项目的建设、管理、监督需要耗费大量的资金成本与时间成本,以职能部门“一肩挑”的方式难以使各项工作顺利开展,需要各方合力,而引入公证参与是一种有益尝试。坚守公平、公正、公开的公证程序,可以使行政行为在大众看得见的情形下进行,最大程度防范行政风险,增强行政行为的公正性和透明度。

(一)为公租房分配、选房过程办理现场监督公证

公租房一经推出,都会出现大量的申请者,如何将有限的房源配租给符合申请条件的家庭成了首要问题。无论通过何种方式配租,活动主办方在举办活动时,如果没有中立第三方的参与,其公信力必然大打折扣,而最理想的监督者就是公证机构。现场监督公证即公证机构运用审查、监督等手段保证活动按既定规则顺利进行,保障活动结果的真实性、合法性的一种公证。可以参考安置房选房顺序号摇号、选房活动的现场监督公证为公租房分配、选房过程办理现场监督公证。在实践操作中需要注意以下几点:(1)与申请部门有效沟通,完善现场活动方案。针对公租房配租的相关政策和特点,与申请部门沟通,建议将时间、地点、摇号软件、公租房申请者名单、摇号规则等详细信息进行公示;制定应急处理预案及纠纷处理方式;邀请公租房申请者代表参与监督。(2)确保摇号软件的合法合规性。有条件的公证机构应使用享有自主知识产权的摇号软件,若使用申请机构提供的软件,应审查软件开发公司的资质,并送至专门的检测机构进行检测。(3)全程监督,把每个环节落实到位。前期,核实公租房申请者资格,确认与相关部门备案信息完全一致,并将房源信息与参与者的电子数据封存于本公证机构。在正式开始前,进行摇号预演,比对数轮数据结果,确保摇号结果的随机性。正式摇号阶段,全程录音录像,制作现场工作记录,并请相关人员签字确认。

(二)介入公租房协议签订过程,赋予公共租赁住房租赁合同强制执行效力

在公租房租赁期间,一些承租人存在违约行为,如不按时缴纳租金或合同到期后不腾退房屋,甚至私自转租等情形,不仅增加了公租房管理难度,还给国有资产收益造成了较大损失和浪费。根据《最高人民法院、司法部关于公证机关赋予债权文书强制执行效力的债权文书执行有关问题的

联合通知》规定,公证机构可对无财产担保的租赁合同赋予强制执行效力。据此,公证机构在为公租房办理房屋租赁合同公证时,可在合同中增加强制执行效力条款、合同单方解除情形、房屋强制腾退等内容。同时,在发布相关公示时,一并公告房屋租赁合同办理赋予强制执行效力公证的相关要求。通过对公共租赁住房租赁合同办理公证并赋予强制执行效力,一方面在承租户不履行或不完全履行合同约定义务时,出租人或管理人可以向公证机构申请出具执行证书,直接向人民法院申请强制执行;另一方面若承租人出现拖欠租金且拒不腾退房屋等约定可以单方解除合同情形,出租方可向公证机构申请办理保全证据公证,在公证员监督下进行腾房,及时收回房屋。通过公证的保障,既节约了司法成本,又保障了公共资源的有效使用。

(三)公租房承租人死亡,公证助力变更承租人协议

在实践中,存在着因公租房承租人在承租期间死亡而引发的家庭矛盾与纠纷。首先,要明确的是公租房不能作为承租人的遗产进行分割。根据《民法典》第一千一百二十二条规定,“遗产是自然人死亡时遗留的个人合法财产。依照法律规定或者根据其性质不得继承的遗产,不得继承”。公租房是由相关部门或公共机构所有,承租人仅有居住使用权,并不属于被继承人遗留的个人合法财产。由此可见,公租房不能作为遗产继承。关于公租房承租人死亡后的承租问题,全国性文件仅出现在建设部颁布的《城市公有房屋管理规定》第二十八条,“承租住宅用房的,承租人在租赁期限内死亡,其共同居住两年以上的家庭成员愿意继续履行原契约的,可以办理更名过户手续”,但该文件已废止。目前,在北京、上海等多地市公租房的管理办法中针对这一问题有了明确的规定,基本统一的做法是,原承租人共同居住人或继承人在符合一定的条件下,可以申请变更承租人,继续承租公租房。这也符合《民法典》第七百三十二条之规定,“承租人在房屋租赁期限内死亡的,与其生前共同居住的人或者共同经营人可以按照原租赁合同租赁该房屋”。当然为了避免纠纷,也建议在订立公租房协议时候,就将此情形写入协议条款。

存在多个共同居住人或继承人的情形下,如果有公证机构的介入必能事半功倍。公证机构参照《民法典》中继承人的范围来确定继续承租人的范围,能够更好、更充分地解决好因承租权带来的权益纠纷。按照办理继承权公证的核查方式,组织进行协商,询问各方意见,代为起草变更承租人协议,告知权利与义务,出具变更承租人协议公证书,这一问题便迎刃而解。这充分地显示了公证预防、化解纠纷的功能。

(四)公租房承租人离婚,办理离婚协议书补充协议公证申请轮候公租房一般包括户籍、住房、收入财产符合限

额标准、社保缴纳年限等条件,除了单身居民外,财产、住房审查的范围是以家庭为单位计算的,一般一个家庭由指定一人作为申请人,其他共同居住人为共同申请人。若夫妻二人在婚姻关系存续期间,共同申请取得公租房的承租权,离婚后的财产分割也必然涉及公租房的承租权。若夫妻离婚前共同申请公租房,离婚后由一方取得公租房,并签订公租房租赁合同,这种情况下该公租房使用权虽系一方离婚后取得,但属夫妻离婚前预期可取得、离婚后实际取得的共同财产(房屋的使用权),因此笔者认为另一方也有居住使用的权利。在现实中,夫妻在办理协议离婚手续时往往忽略了这一承租权的问题,产生争议后,补救措施就是办理离婚协议书补充协议公证来对婚姻期间的财产进行明晰。当然基于合同约定与公租房的特性,办理此类公证应当征得出租人的同意,离婚后男女双方是否还符合公租房申请条件,还应符合当地公租房的相关政策文件。若涉及变更承租人的,还应办理变更承租人协议。

(五)为公租房退出办理保全证据公证

为使得有限公共资源得到充分合理使用,让更多符合条件的保障对象“住有所居”,当承租人出现违约以及其他提前终止或者解除合同的情形时候,出租方可收回房屋,也理应承担其监督职责。若承租方不予以配合,出租方在没有第三方监督的情形下,自行进入出租房屋,搬离原承租人的物品,承租人可能会对屋内现状、财物情况提出异议,从而引发纠纷。在这种情况下,应由公证机构对这一过程办理保全证据公证,依据公证程序,逐一清点财物,登记和封存,并进行拍照、摄像,并送至某地集中统一保管,确保了整个房屋清退工作合法有序。这既能避免承租人成为“被告”,陷入旷日持久的诉讼之中,又使公租房真正实现轮租换人,实现资源的优化配置。

(六)公租房遇征迁,承租人已故,办理继承权公证分配补偿安置利益

前文已说明了公租房不能作为承租人的遗产进行继承,但当公租房遇到征迁时,就不能简单而论了。作为公租房的承租人,在征收中,是否有权获得征收安置补偿利益,《国有土地上房屋征收与补偿条例》中虽没有明确提到这一点,但各地根据实际情况制定的相关政策中通常包括对公租

房承租人的安置补偿内容,这也是出于对住房权的保障。安置补偿一般分为货币补偿与房屋安置,在各地实践中,有政策允许承租人通过购买产权的方式取得公租房的所有权,那么置换后的房屋产权即归承租人所有。但无论是哪种补偿方式,在房屋征迁安置补偿协议签订后到实际取得,都可能经历一段漫长的等待,在此期间,不乏安置权利人死亡的情形。这种情形下,安置款或安置房产就转化为安置权利人的遗产了,应办理继承手续方可取得财产。在继承中可能涉及共有财产的认定、再婚夫妻、继子女继承资格等复杂的家事问题,继承公证作为公证机构的传统业务,也是实践经验最为丰富的一项业务,显然一纸继承公证文书能为征迁部门及产权登记部门省去不少困扰,有序高效地保障征迁安置工作的顺利进行。

四、结束语

司法部印发《关于深化公证体制机制改革 促进公证事业健康发展的意见》的通知中,强调了公证应坚持公益属性,牢牢把握社会公平正义价值追求,保障特殊群体服务需求,开展公益法律服务,强化便民利民。保障和改善民生,是公租房和公证事业共同的初心使命。在公租房的发展工作中引入公证,能够较好地维护其公信力,提升其社会认可度,托举起更多人的安居梦,实现“万家灯火,有我一盏”。

参考文献:

- [1]朱金玲.襄阳市X区公租房保障问题研究[D].武汉:中南财经政法大学,2022.
- [2]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(06):68-73.
- [3]范存智.我国公证公信力的特征及发展前景分析[J].西藏大学学报(社会科学版),2012,27(03):183-186.
- [4]冯莹.公租房退出监管法律机制研究[D].贵阳:贵州民族大学,2020.

作者简介:

邱晓君(1989—),女,汉族,福建福州人,本科,四级公证员,研究方向:公证。