

浅谈老旧公有住房的管理

王艺

贵阳市中西房管所

摘要：随着房改政策的实施和旧城改造的推进，公有住房产权私有化和居住需求多样化，质优价廉的公有住房不断参加房改，房屋绝对数逐年下降，而房屋资产的相对价值又不断升高，作为政府国有固定资产的组成部分，公有房屋具有缺乏流动性，能产生可预见的、稳定的现金流的特点，政府利用其融资修建保障性住房和市政公共设施以解决财政支出性压力；再者，随着商品房价格的不断攀升，公有住房虽然老旧、环境差、但是能满足人们基本的居住功能，也是城镇收入中等以下家庭的选择；又者，公有住房租金低，在城市旧城改造、市政建设拆迁征收中承租人享有较高比例的补偿，因此公有住房越来越受到人们的关注。本文重点讨论如何有效管理分布在城镇背街小巷、城中村、棚户区内的老旧公房，以及破解老旧公房长期存在的政策缺位、安全隐患、信访纠纷等难题的方法。通过探索，能够有利于提高承租人生活品质，有利于降低管房单位运营成本，有利于促进社会和谐稳定。

关键词：老旧公有住房；房屋租金；信访问题

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.04.054

一、国有老旧公房面临的问题和困难

（一）政策依据缺乏

2001年10月26日，建设部下发《建设部关于废止〈建设工程质量管理办法〉等部令的决定》（建设部第106号令），废止《城市公有房屋管理规定》后，以其为依据制定的地方性规章、政策一并废止，管房单位从管理者变为房屋出租人，公房政策制度相对滞后，承租人法律意识淡薄，恶意欠租、转租现象严重，拆迁安置补偿分配矛盾多样、提租难度大、房屋维修养护责任落实到位，公房管理的难度加大^[1]。

（二）房屋安全风险等级较高

老旧公房大多建于20世纪五六十年代，少部分建于解放前，建设年代久远，规划布局不合理，房屋与房屋之间排列紧密有的仅为0.8-1米，前店后宅、下店上宅等三合一、多合一现象普遍，管线敷设杂乱，住户用火用电用气时有不规范现象发生，加上房屋间无消防安全通道，消防设施设备欠缺，发生火灾几乎没有自救逃生的可能。受当时建设技术和工艺的限制，大多为木结构、砖木结构的1-2层房屋，经过半过多世纪的风雨，均出现屋盖漏雨、外墙风化空鼓剥落、梁柱损毁严重、部分房屋鉴定为C级、D级危房，消防安全隐患和安全风险等级极高。

（三）房屋租金低廉

作为计划经济时代的产物，公房解决当时社会住有所居问题，租金核定比较低廉，目前老旧公房一直沿用原有定规以使用面积计算核定租金，租金普遍在2.00-4.00元/米·月之间，有的房屋甚至为0.70元/米·月，

经过长时间的房改和旧城改造，居住其中的多为中低收入人群，低保户、残疾人、孤寡老人等占有一定比例，家庭经济收入难以保证，尽管这样低廉的租金，也无法保证承租人按时交纳房租，房屋租金市场化的实现有一定的现实难度^[2]。随着经济和社会的发展，房屋维修成本和人工成本增加，难以实现“以租养房，以租养人”的目的。

（四）房屋升值信访问题增多

房屋升值信访问题增多，主要表现为承租权、使用权的争夺和拆迁补偿款的分配上。一是承租人死亡或经承租人本人同意，管房单位按照《城市公有房屋管理规定》（已废止）将房屋承租权过户给共同居住人，多年以后，其他家庭成员以现行法律主张权利，要求管房单位赔偿其损失。二是承租人私自典当、抵押、出售房屋承租权、使用权，房屋升值后，要求管房单位补办房屋租赁合同并助其腾退房屋，否则就是充当实际使用人的保护伞。三是承租人凭借公房拆迁安置合同，向管房单位主张房屋所有权，要求管房单位办理私房产证或在征收补偿中按私房标准补偿。四是缠访、闹访、超级上访逐年增多，矛盾和问题层出不穷，需花费大量的人力物力和时间调处，信访成本过高，影响单位正常的工作秩序^[3]。

（五）租金收缴困难

一是拆迁遗留问题影响，因城市改造和市政建设部份公房拆迁后由一类地段安置到五、六类地段，或房开商拆迁安置中存在不合理，住户不满情绪重，导致住户不办理租赁合同和拖欠租金长达20余年。二是因部分房屋产权争议悬而不决，住户长期拖欠租金。三是因低收入原因拖欠租金。四是其他因素，如公房使用权、承租权归属、交租习惯等因素拖欠租金。

（六）公有住房租赁合同形同虚设

承租人法律意识淡薄，存在侥幸心理不严格履行合同，拖欠租金、违法使用房屋、为扩大使用面积私自搭建违章建筑损害房屋等；管房单位未按合同要求及时维修养护房屋、更换合同时间滞后等。违约成本低、与实际工作严重脱节，造成房屋管理困难^[4]。

二、完善国有老旧公有住房管理工作的建议

不断完善国有老旧公房的管理工作是改善居住环境，提高承租人生活品质的重要手段，是营造和谐社会的根本要求。因此，老旧公房的管理需要严格遵守法律法规，依法履行合同的基础上，集合各方社会力量，强化属地政府、居委会的职责，才能从根本上达到服务、管理的目的和要求^{[3][5]}。

（一）强化内部管理，确保国有资产保值增值

1. 建立健全公房管理规定

老旧公房作为国有资产，不能因其区位、现状、价值等自身因素弱，放任其消亡、灭失，管房单位应根据

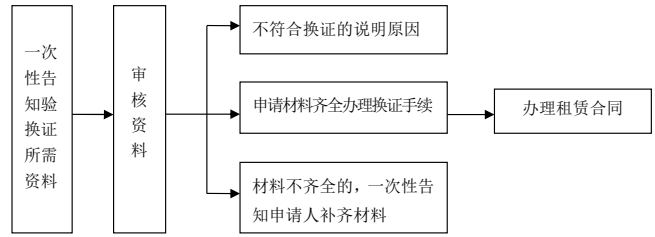
《民法典》《企业国有资产法》等有关的法律法规^[6]，结合实际制定适合本单位的公房管理办法、固定资产管理办法和资产处置办法，加强公房的经营、验换证、过户管理，防止公房损坏、被他人不法侵占或获取非法利益，确保公房安全、完整和保值、增值。

2. 强化合同管理

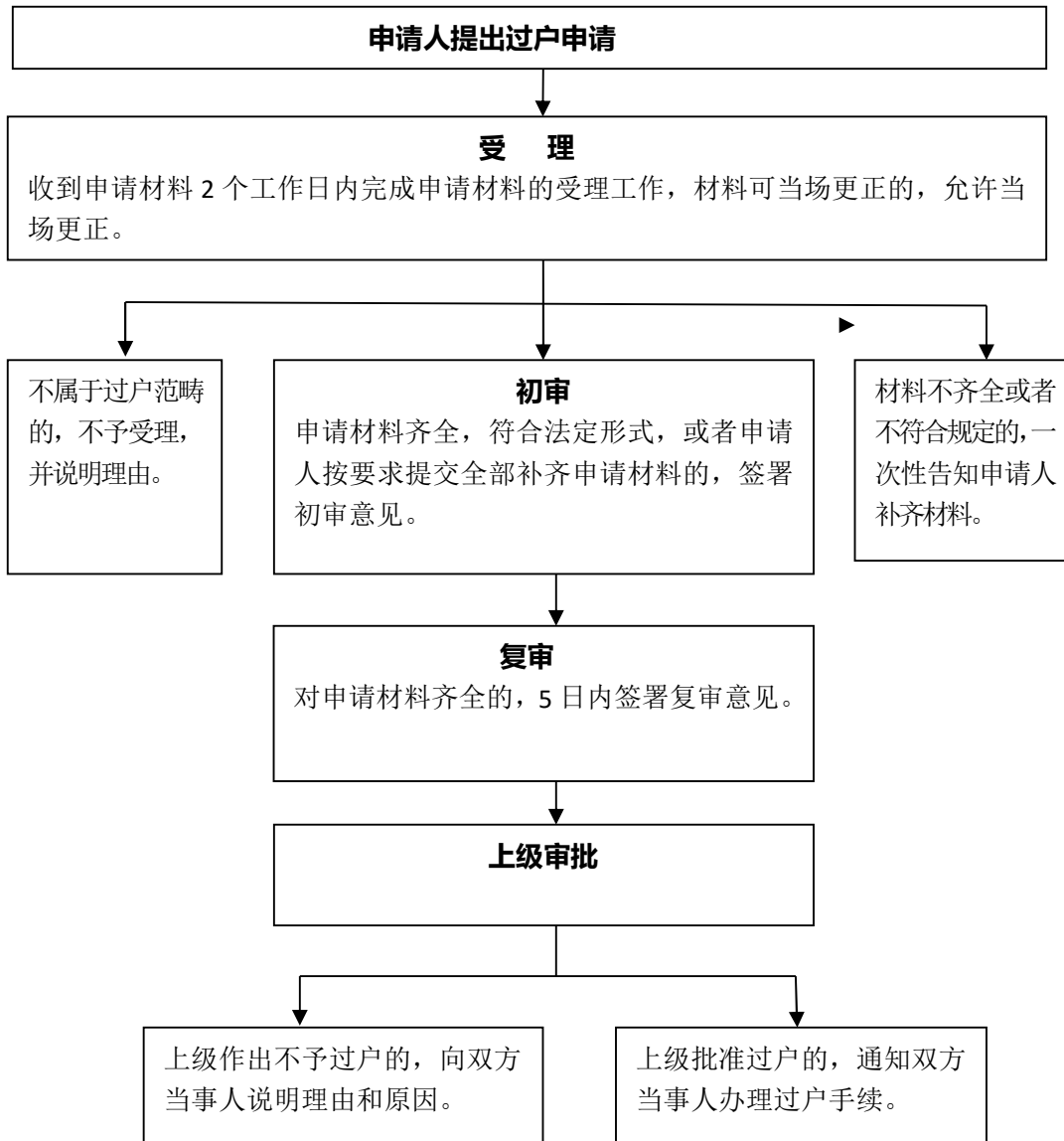
结合管房实际，管房单位在房屋管理中强调合同在管理中的地位，要求合同双方当事人全面履行《公房租赁合同》，加强双方的法律知识和专业知识培训，提高管理人员的法律意识，严格按照《公房租赁合同》管理房屋，适当提高违约成本，减少租金催缴成本，保证租

金应收尽收。

(1) 租赁合同验换证流程图



(2) 租赁合同过户审批流程图



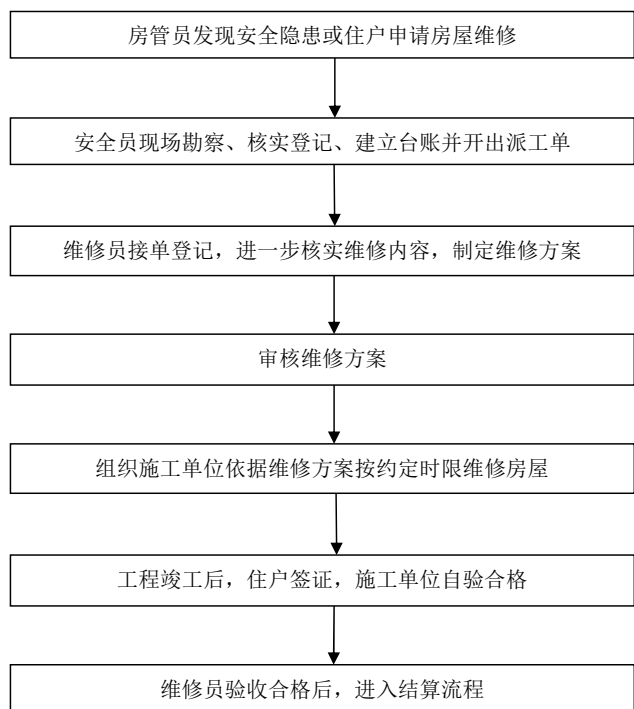
(二) 强化安全生产责任落实，有效预防安全事故发生

老旧公房管理的难点就是预防安全责任事故，特别是消防事故的发生，每年应与承租人签订《消防安全责任书》《安全承诺书》，每季开展“敲门行动”，利用

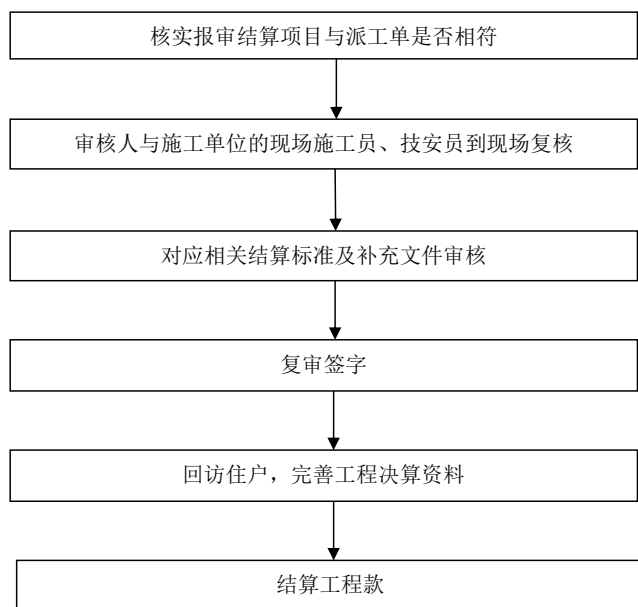
周末、下班时间深入承租人家中宣传消防安全知识和进行消防安全检查，有条件的每户可配备1个消防灭火器。对老旧公房实行安全等级分类管理，按照房屋安全十四个必查清单进行房屋安全排查，做到隐患排查全过程标准化、制度化、规范化。按照“一房一档”开展分

类整治，建立整治台账，制定整治方案，及时化解安全隐患。对达到C级危房的，实行周巡查，月检查，季排查。对达到D级危房的，实行日巡查，周检查，月排查，条件允许进行原址原样翻建，也可保留其承租人的权利，劝其搬离，或投亲靠友，或提供保障性住房搬离。

(1) 安全生产隐患排查整改工作程序



(2) 维修工程结算审核流程



(三) 依法依规调处信访问题

严格遵照法律法规和部门规章，按照信访工作要求“诉求合理的解决问题到位，诉求无理的思想教育到位，生活困难的帮扶救助到位，行为违法的依法处理到位”和公平公正公开的原则处理各类信访问题，及时疏导信访人情绪，宣传相关的法律法规、政策和规章制度，耐心仔细做其思想工作，对于涉法诉求引导信访人走司法程序维护自身利益，减少和预防信访事件的发生。

(四) 加强与办事处、居委会联动，鼓励社会资源参与

一是支持办事处、居委会开展普法教育、安全教育、文明城市创建活动，改善居住环境，促进社会和谐。

二是对属于低保户、残疾人、孤寡老人的承租人等弱势群体给予特殊的关注和人文关怀，在办事处、居委会的指导下引导其参加就业培训与指导，民政救济等。鼓励和支持社会各界爱心人士参与其中的社会管理和提供公共服务，发挥群众参与社会管理的基础作用。

三是参与办事处、居委会协调承租人邻里关系，力所能及的承担房屋公共设施设备的维修养护、公共区域下水管道的疏通、修复等。

三、结论

公有住房有社会福利性和历史延续性，与保障性住房有着本质的区别。作为政府固定资产的组织部分，必须建立公平公正、科学合理、高效完善的管理制度和办法，才能保证老旧公房的持续有效运行。目前，老旧公房管理中存在的诸多问题要得以解决，要把制度的创新与社会的公平公正有机结合，才能保证公房管理工作的高效持续运行。

参考文献

[1] 贾广葆，于洋. 无人管理老旧住宅的特点与问题成因分析[J]. 上海房地，2018（11）：49-51.
 [2] 贾广葆. 历史建筑老、旧房屋保护管理中存在的问题及处置方式[J]. 上海房地，2018（01）：45-46.
 [3] 李凡铮. 天津市政府直管公有住宅房屋管理研究[D]. 天津财经大学，2018.
 [4] 贾广葆. 大连老旧房屋如何保护管理[J]. 城乡建设，2017（23）：14-16.
 [5] 吴高臣. 老旧小区产权结构研究[J]. 中国房地产，2013（22）：56-61.
 [6] 丁兆新，胡玉良，华明振，丁冠淇，孙艳玲. 临沂市住房保障体系建设研究[J]. 住宅与房地产，2021（27）：7-10.

作者简介：王艺，女，1971年10月生，1993年毕业于贵州农学院牧草及饲料专业，1998年5月贵州省委党校经济管理专业函授毕业，在贵阳市中西房管所工作，房地产经济师，长期从事国有公房的管理工作。