

赵凯

美国纽约房屋租金立法管制及其启示

内容提要 纽约市是美国对私人房屋租金进行立法管制持续时间最长的城市。本文深入解析了纽约市房屋租金管制制度实施的背景及具体措施,从管制形式、管制对象、管制措施等方面对纽约市房屋租金管制制度进行了客观分析评价,并阐述了对我国的启示。

关键词 房租立法 房租管理 立法管制

近期,面对我国房屋租金快速上涨的态势,政府是否需要对其进行价格管制,成为学术界讨论的热点。实际上,世界上许多国家都曾对房屋租金进行过价格管制。其中,纽约市是美国对租金进行立法管制持续最长的城市,并积累了一定的经验。本文着重介绍美国及纽约市租金管制的做法,其目的在于为我国现阶段房租租金管理提供借鉴。

一、美国房屋租金立法管制历程

美国房屋租金管制始源于1942年罗斯福总统签署生效的紧急价格控制法案。它是美国政府应对二战和朝鲜战争带来的住房严重短缺和通货膨胀压力的临时立法。战后由于经济复苏,联邦政府在1947年颁布法令授权各州自行决定房屋租金管制的存废。随后,美国各州开始出现解除对房屋租金的控制。20世纪70年代后,房屋租金管制在美国许多城市重新出现。至1991年,美国200多个地区实施了房屋租金管制。

纽约市是战后全美唯一始终保留房屋租金管制的城市。1947年联邦政府授予地方选择权后,由于纽约持续的住房短缺,州政府保留了房屋租金控制法案。上世纪60年代,越南战争的爆发,耗费了联邦政府大量的财力、人力、物力,导致了当时美国经济的衰退和停滞。受其影响,纽约房屋建设规模缩小,住房短缺进一步加剧。纽约市整体房屋空置率由1965年的3.2%下降到1968年的1.23%,严峻的房屋租赁市场导致纽约市紧急制定了房屋租金控制法(1962年)、房屋租金稳定法(1969年)以及紧急房屋租金保护法(1974年)。其实,在1974年紧急租客保护法制定前,纽约因公寓腾空而解除管制的出租房屋大量增加。调查表明,在纽约市因腾空而解除管制的公寓中,房屋租金控制类房屋房屋租金较管制解除前上涨52%,房屋租金稳定类房屋房屋租金上涨19%,而同期经营成本只增加7.9%。新增加的房屋租金并没有再进行房屋建设投资以缓解租房短缺的压力。

从制定背景来讲,美国纽约房屋租金管制立法是在房屋出租率高、自有住房率低的情况下制定的。在自有住房率低的情况下,承租者与出租房形成了一种单向依赖关系,出租者滥用房屋资源,房东在住宅短缺市场上获得的类似垄断利润的房屋租金,会直接损害承租者的居住权。因此,通过立法对其干预,通过一定范围内的财富再分配为人们提供可以负担的住宅,是房屋租金管制立法的合理性基础,也是立法可

行性的前提。从实施效果来说,纽约房租管制了产生正、负向度社会效应。正向效应体现在受益者范围的扩展以及社会管理成本的降低;负向效应主要体现在建房投资的抑制以及维护房屋积极性的降低。

房租管制使可负担房租的受益者由低收入者扩展到中低收入者。由于私人经营的出租房与传统上的公共廉租房相比,其数量大,对其实施房屋租金管制保障了大多数中低收入者。房租管制还能降低社会管理成本,房租管制会将管理负担转移到私人经营者,以接近于市场机制运行,与传统公共廉租住房的管理负担相比大大降低。同时,房屋租金管制可以使承租人相对长久地居住在同一住宅中,避免完全市场选择导致的贫富聚居,有助于社区关系稳固和谐,进而减少管理成本。

当然,在房屋租金管制法执行地区,负面效应也十分明显。房屋租金管制挫伤了建造新房的积极性。由于房屋供应量在价格过低的时候会比价格高时少很多,房屋租金管制,通过市场难形成建造新房的动力。另外,房屋租金管制还降低了房主维护现有住房的积极性。那么,纽约市具体的房屋租金立法管制是什么情况呢,下文即围绕这个问题作探讨。

二、纽约房屋租金立法管制的主要内容

(一)管制形式

由于美国住房房屋租金立法的复杂性,纽约市的房租管制重复且复杂,主要包括房屋租金控制及房屋租金稳定两种形式。

1.“房屋租金控制”是住房房屋租金管制的第一代,属于房屋租金控制法所辖范围。受房屋租金控制的住房是指建于1947年前,且1971年后仍被同一承租人持续承租的一类房屋。这类住房的房屋租金及房屋租金涨幅被严格控制在限定范围内。对此类房屋只要承租人有续约意愿,法律禁止出租人以任何形式解除租赁合同。由于此类住房年代久远,随着租赁合同自然解除,受管制的房屋数量呈逐年下降趋势。

2.“房屋租金稳定”是住房房屋租金管制的第二代,属于租金稳定法所辖范围。受房屋租金稳定限制的住房主要包括三类:一是建于1947年和1974年之间的住房;二是建于1947年前,因移转而撤销房租严格管制的公寓;三是基于该市补贴计划,以管制房租交换赋税减轻而建于1974年以后

表1 纽约市房租管制下的租赁住房存量 单位:套

| | 2002 | 2005 | 2008 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 租金管制住房套数 | 59,324 | 43,317 | 40,480 |
| 租金稳定住房套数合计 | 1,042,397 | 1,043,677 | 1,026,840 |
| 1947年前租金稳定套数 | 775,460 | 747,332 | 725,503 |
| 1947年后租金稳定套数 | 266,937 | 296,345 | 301,934 |
| 私人非管制住房套数 | 672,368 | 697,363 | 765,399 |

的公寓。第二代住房房屋租金管制与第一代房屋租金管制相比是一种“适度”控制,房屋租金稳定管制确定了一种房屋租金自动调整机制旨在对房租的市场变化作出快速反应。允许房屋租金随市场适当上调,允许在特定条件下解除租赁合同,甚至允许出租人在与新承租人签订合同时自由确定房屋租金。第二代房屋租金管制被认为是能够反映房租市场变化的灵活管制措施。目前纽约多数住房是房屋租金稳定的管制住房。

(二)管制对象

纽约市的房屋租金控制式管制与房屋租金稳定式管制适用对象均为私有租赁住宅,但存在一些豁免对象。豁免对象包括旅馆、学校宿舍或纯粹为非营利的慈善目的而经营的出租住宅以及小房东、公有住宅和豪宅。

小房东即出租楼宇内少于6个居住单位的住宅。小房东之所以豁免,在于房租管制具有财富重新分配的效果。如果房东并不富有,剥夺其部分房屋租金,违反保护弱者的原则。

公有住宅即联邦政府、州政府和市政府拥有的出租住宅,类似我国的公共廉租住房,也豁免房租管制。其理由是,公有出租住宅的房屋租金本来就比私人出租住宅低,且已经受到政府的监督管制,没有必要再受房租管制。

豪华住宅即承租人根据财力,选择其付得起房屋租金的住宅。因豪宅承租人并非弱者,无须法律牺牲出租人利益而特别加以保护。

(三)管制措施

第一类房屋租金控制式管制措施:

1.最高房屋租金限制。纽约受房屋租金管制最高房屋租金的房屋由市租赁管理机构确定,最高房屋租金标准以建造与出租年代、房屋不动产税额、运营和管理费用、建筑结构、年限、建筑内出租房屋的数量等多项因素确定。最高房屋租金上限为2000美元(2011年法律修正案将其调整为2500美元)。

2.房屋租金调整的限制。对于房屋租金控制房屋,法律采取列举方式,具体规定不同情况房屋租金调整方案。如1969年对房屋租金控制房屋房屋租金调整的限制有这样的规定:1953年5月1日起依旧法曾被核准一至二次15%房屋租金增加者,最高房屋租金应增加8%;依旧法未曾被核准15%房屋租金增加者,最高房屋租金应增加15%。1970年7月31日有效最高月房屋租金少于60美元的住宅,如少于三个房间房屋租金应调高10美元,如多于三个房间则应调高15美元。

3.房屋租金控制的解除。房屋租金控制在发生以下情况时可以解除:一是月最高房屋租金经逐年提高超过了2000美元;二是通过税收证明表明,承租人每年家庭收入总和连续两年超过17万5千美元(2011年修正案分别调整为2500美元和20万美元);三是房屋腾空,即收回房屋重新出租时,房屋租金不再受管制。

第二类房屋租金稳定式管制措施:

1.最高基础房屋租金机制。对房屋租金“适度”控制的稳定管制核心之一是最高基础房屋租金机制,它是对房屋租金控制系统的最重要修改。理论上的最大基础房屋租金是一个支撑管制房运营接近实际成本的收入,以8.5%的均衡房屋租金回报率为基础。

2.房屋租金调整的限制。房屋租金稳定管制是一种自动定期房屋租金调整机制。最高基础房屋租金根据经济变化每两年调整一次。其涨幅根据出租人成本负担如地产税、油费、水费等物价指数上涨情况,参照纽约市房屋租金指导委员会的报告确定。房屋租金增加的上限为每年7.5%。房屋租金稳定法还允许在房东对房屋的主要设施、建筑的主要部分进行

了重大修缮后,可通过协议的方式提高房屋租金,但须经管理部门批准后生效。

3.房屋租金管制的解除。将出租空置率作为实行房租控制的衡量尺度,是房屋租金稳定管制的另一特点。1974年紧急租客保护法将出租空置率小于5%视为房屋紧急情况下。当住房空置率低于5%时,房屋租金稳定法自动生效。如果没有达到出租空置率的法定要求,视为不存在法律适用的条件,房屋租金管制解除。

表2 房屋租金控制与房屋租金稳定的管制技术对比

| | 管制条件 | 管制措施 | 租金调整 | 市场因素 |
|------|----------------|----------|---------|------|
| 租金控制 | 特定房屋及持续承租者 | 最高租金限制 | 行政审批 | 弱 |
| 租金稳定 | 特定房屋与出租房屋法定空置率 | 最高基础租金限制 | 与物价指数挂钩 | 强 |

三、对我国的启示

由上分析可知,美国实行房屋租金管制有其前提条件。首先,房屋租金管制取决于受保护承租人的数量。如前所述,房屋租金管制立法是因应房屋出租率高、自有住房率低的情况制定的。在实行较强房屋租金控制的纽约、新泽西等地,承租住房的比例超过50%,这为其房屋租金管制提供了合理性。其次,房屋租金管制必须适用于紧急情况。房屋租金管制立法开端于二战后的紧急立法,现代背景下其合法性的标准是住房极度紧张,纽约房屋租金管制立法将出租房空置率作为界定紧急状态的法定条件。第三,房屋租金管制只适用于特定范围的私营房屋。

对比我国情况,因受看重土地房宅等传统观念的影响,目前我国城市居民房屋自有产权比例高,而私有住房租赁比例相对较低。根据国家统计局统计,截至2011年9月,我国住房自有率超过80%。在此背景下,在我国对私有出租房屋进行房屋租金管制是缺乏合法性基础的。然而,随着我国城市化的发展,如果规模较大的城市达到了房屋租金管制的相近条件,房屋租金管制立法的可行性是可以考量的。具体来说:

首先,就服务对象来讲,纽约房屋租金管制的理念在于加强对中低收入者居住权的保护、加强对承租者的保护,这种理念对目前国内一些大城市实施住房租赁指导房屋租金制度及公有廉租房房屋租金管理都有重要借鉴作用,即为了较大程度地实现租房市场供求稳定,并保障中低收入者的居住需求,应该通过立法的方式作出规范。

其次,就房屋租金管理模式来讲,我国可吸引社会资金参与公租房的投资与开发。1970年后,美国放弃了集中公共廉租房的建设,开始实行鼓励私营发展商建造公共住房的政策。政府为住房开发商提供低于正常市场水平的贷款利率,使其为中低收入者提供低于正常市场租金水平的住房,这就节约了社会管理成本。我国也可拓宽工作思路,最大限度的利用资源保障公租房供应,从根本上保障中低收入者的住房需求。

参考文献:

- [1]包振宇.美国住宅租赁法律制度研究[J].美国研究2010(2)
 - [2]许德风.房租合同的社会控制[J].中国社会科学2009(3)
 - [3]谢哲胜.房租管制法律比较法之探讨[J].中兴法学(台湾)2000(41)
 - [4]施继元,李涛,李婧.国外住房租赁管理经验及其对我国的启示[J].中国城市发展网,2012.6.8
- (作者单位:东北大学文法学院)