

【社会治安】

在京境外人员租赁房屋现状及完善法规加强管理的对策建议

许杰,王全淳

(北京市公安局出入境管理处,北京 100007)

摘要:目前在京散居的境外人员已遍布全市,其居住方式以租房为主,而且租赁形式呈多样化发展。这是首都国际化大都市建设到达一定阶段的社会产物。出入境管理部门要正确认识散居境外人员增多的现象,针对管理工作现状和存在的问题,完善有关法律法规,依法加强境外人员租赁房屋管理工作。

关键词:公安出入境;涉外房屋租赁;法律法规;管理对策

中图分类号: D631.46

文献标识码: B

文章编号: 1672-4127(2007)01-0048-03

当前,北京以承办2008年奥运会为契机,国际化大都市建设和对外开放水平进入了一个新的历史发展阶段。随着在京境外人员数量的高速增长,境外人员在居民社区租购房屋、散居社会的现象愈发普遍,管理工作面临新的挑战。特别是由于房屋租赁管理方面的法律法规不健全,职责不清,存在漏管失控问题,引起了各级领导的高度关注。认真分析研究境外人员房屋租赁管理工作的新情况,实事求是地制定和采取有针对性的管理法规及管理措施,是正确认识和利用客观规律、应对改革开放挑战的重大课题。笔者在对在京境外人员散居情况进行大量调查的基础上,按照将境外人员纳入实有人口管理,“以房管人”的工作思路,对管理工作面临的问题进行了深入探讨,就完善房屋租赁法律法规,依法加强管理提出了有针对性的工作对策。

一、在京境外人员居住情况现状分析

随着首都改革开放政策和国际化大都市建设的深入开展,常住和临时来京境外人员数量呈稳定增长的态势,其活动范围和涉及领域也不断扩大,并已越来越多地融入社会生活。据统计,2005年,在全市宾馆饭店、中小旅店、国家机关、企事业单位、大专院校内部公寓及招待所内登记住宿的境外人员为310万人次,租购房屋散居社会的境外人员为11万人次。涉外人口已经成为首都城市人口的重要组成部分之一,其临时停留住宿和长期居住的方式也呈多样化发展。

(一)散居境外人员的分布已遍及全市。按北京市行政区划划分,在城八区散居的境外人员占总

数的83.2%;在环城带和远郊区县散居的占16.8%。其中,前两位是朝阳和海淀,分别为15751人和9720人,合计占总数的67.8%。按派出所管辖划分,在全局351个户籍派出所的辖区内,均有散居境外人员居住。分析表明,散居境外人员已经遍布全市,并在一些新建居民区内逐步形成了境外人员相对集中居住的聚居地区。其中,比较突出的是以韩国人为主的朝阳望京地区、以外国留学生为主的海淀东升地区和以常住外国人为主的顺义后沙峪、东城区东直门、朝阳区麦子店地区等。目前,随着环城带地区新建居民社区和经济开发区建设的高速发展,散居社会境外人员开始向昌平、通州等环城带地区迁移。

(二)散居境外人员身份构成多样化,以租房居住为主。从2006年上半年统计的全市散居境外人员看,按国籍(地区)分类,占前六位的分别是韩国、美国、日本、台湾、加拿大和澳大利亚,与常住和临时来京境外人员总群体的前六位国家(地区)基本相同;按身份分类,商务及工作人员占36.4%,探亲及访友人员占27.8%,留学生占22.4%,旅游者占13.4%;按住宿形式分类,选择租赁房屋居住的占75%,选择自购房屋居住的占13%,选择投亲靠友等形式借住寄住的占12%。分析表明,选择租购房屋散居社会不是某个国家地区人员或某类身份人员的特殊现象;同时,租赁房屋是散居境外人员住宿的首选类型。

(三)涉外租赁房屋形式呈多样化发展。一是房屋类型以普通楼房、公寓和别墅为主,占涉外出租房

收稿日期:2006-11-10

作者简介:许杰(1966-),男,北京人,北京市公安局出入境管理处副处长;王全淳(1976-),男,北京人,北京市公安局出入境管理处办公室副主任。

屋总数的98%以上。境外人员根据来华身份和经济状况的不同,选择相应档次的房屋租住。二是房屋用途分为自住、家庭住、朋友共住、商住两用等形式。其中独居所占比例低于5%,普遍为多人居住,并存在短期留宿其他境外人员的现象。三是租住房屋的性质以私房为主,占总数的95%以上。同时,存在少部分人租房后进行二次出租的现象。如在朝阳望京地区,中国朝鲜族人租三居室后,改建成所谓的家庭式旅馆,按日计算出租给临时来京的外地人或境外人员。四是租赁渠道依次为中介公司、朋友介绍、物业介绍、网上查询、居(家)委会介绍等,一般均签订正式或非正式的文书合同。突出情况是通过网上查询租房所占比例增长较大,因这一渠道可以减少中介费用支出,已逐渐被租赁双方认可。

二、把握发展趋势,正确认识散居境外人员增多的现象

通过调查分析,境外人员在京租住房屋、散居社会现象不断增长的成因主要有以下几点:

一是受价值规律的驱动。目前在我市租住一套两居室居民楼房租平均需要2500元,明显低于居住在宾馆饭店的费用。购买住房虽一次性投入较大,但从发展角度看,既可作为不动产保值,又可待升值后转售赢利。因此,出于经济方面的考虑,在需要在京长期停留的境外人员中,很大一部分人愿意租购房价相对于饭店、公寓低廉的普通社区民房居住。据此,追求更低廉租金也是境外人员经常变更住所的原因之一。

二是出于工作或学习生活方便的需要。随着各区县大力发展经济,除原有的市内商圈以外,境外企业代表机构和外商投资企业已遍布全市。出于生活便利的需要,境外人员多选择在工作地附近租购房屋居住,并随着工作地点的变化而变更住所。如在大兴、顺义、昌平、平谷等区县的经济开发区周边,散居境外人员均呈现增长趋势。同时,国家实行扩大招收外国留学生的政策后,各大专院校在宿舍承受能力有限的情况下,实行了留学生住宿社会化的管理办法,允许外国留学生在学校外租房居住,院校周边的出租房屋已成为外国留学生的首选地。

三是便于深入体验社情民风。随着我市旅游资源的深入开发,在京旅游的境外人员深入体验社情民风的的要求日益增长。据初步统计,我市共有“农家乐”式的民俗接待户2760个,绝大多数接待过境外游客。同时,城区内的一些房主也将出租房布置成按日计算出租的家庭旅馆,或空房出租,或房主和租客同住,并提供简单食宿服务。由于此类家庭旅馆式出租房屋价格低廉,便于体验社情民风,吸引了不少短期来京的境外人员在此住宿。

四是符合市场发展供求关系。随着城市建设

的发展和群众居住水平的改善,我市有大量的空闲房屋可用于出租出售,与境外人员的租购需要形成了新的供求关系。部分群众专为出租而购买住房,以收取租金作为投资增值的手段,房屋中介公司这一新兴产业也应运而生。同时,在一些散居境外人员集中的地区,如朝阳区望京、麦子店、海淀区东升地区,适应境外人员生活和消费需求的商业服务产业也不断自发形成和完善,又吸引了更多境外人员来此居住,从而形成一定规模的聚居区。

综上所述,境外人员散居社会,特别是租房居住现象的增多,具有改革开放形势发展的时代特点,体现了居住形式多样化的发展趋势,符合“在不影响国家和社会公共秩序的情况下,允许境外人员自由选择居住地点”这一国际通行做法,也适应来京境外人员群体增多、活动范围增大的客观要求,是首都国际化大都市建设到达一定阶段的社会产物。

三、管理工作现状和存在的问题

对在京境外人员的管理工作,各级领导都非常重视,中央、市委、市政府、公安部领导也都曾专门作出指示,要求在深入调研的基础上,完善法规,健全机制,加强力量,落实管理,为建设国际化大都市打好基础。首都公安机关在工作中,始终把境外人员管理作为全局的中心工作之一,就加强在京境外人员管理工作进行专门研究,在取得试点经验的基础上,部署全局按照“整体防控、精确指导、精确打击”工作思路,以确保奥运安全为目标,立足防范国际恐怖分子在京进行针对第三国的恐怖活动,采取有力措施,切实加强了对在京境外人员的依法管理和有效控制。特别是要将散居境外人员纳入辖区实有人口管理,以强化住宿登记为突破口,落实以房管人的工作思路,快速提升对在京散居境外人员动态信息的掌控能力,2006年底前实现境外人员“来京一个、发现一个,一个不漏”的工作目标。

目前,出入境管理和人口管理部门密切配合,在全局深入推进散居境外人员住宿登记达标活动,基层派出所围绕“发现、登录、核销”三个环节,普遍健全了出租房屋登记、租住信息登录、内外勤通报、上门回访、监督检查、责任倒查等一系列管理制度,开展了形式多样的法律法规宣传,通过充分整合社区各种社会管理资源,有效提高了对散居境外人员落脚点的发现和动态掌控能力。

尽管公安机关做了大量的工作,但由于房屋租赁管理方面的法律法规不完备且宣传不够,导致管理工作处于被动地位,距离实现及时准确掌握境外人员落脚点动态信息的目标还有一定的差距。工作中存在的突出问题有:一是原有的《北京市外地来京人员租赁房屋治安管理规定》中,未将境外人员租赁房屋行为纳入依法管理范畴,管理对象涵盖

不全。同时,对政府相关管理部门的职责分工缺乏细化规定,部门之间协调配合机制不完善。二是房屋租赁许可证制度取消后,未明确建立房屋出租登记备案制度,缺乏法律法规的有力支持。出租人和承租人缺乏主动申报的责任意识,甚至故意逃避检查,公安机关管理工作处于被动查找的局面。同时,对发现的不主动办理登记备案情形无法依法处罚。三是对房地产公司、房屋租赁中介机构缺乏有力的监管措施。相关租售合同中基础信息不全、不准的问题突出。如发现有韩国人用无效的中国居民身份证购房的现象。同时,对因房屋中介行为造成社会秩序不良影响的法律责任和法律责任不明确。四是对物业管理部门配合公安机关工作的法律责任缺乏细化规定。部分高档社区的物业部门以保护业主隐私为名,拒绝向公安机关提供信息,甚至拒绝民警进入楼区调查情况。

四、完善法律法规,依法加强境外人员租赁房屋管理工作的对策建议

综上所述,首都改革开放和现代化建设正在步入一个新的历史发展时期,房屋租赁管理工作,特别是对境外人员租赁房屋的管理关系到改革、发展和稳定大局,必须坚决落实“依法治国”的基本方略,尽快制定统一的法规,健全机制,使之纳入依法管理、依法行政的规范化发展轨道。在立法工作中,应明确相关各方在房屋租赁行为中的权利和义务以及政府有关部门的职责任务和监管措施。对境外人员一方面要坚持与我国公民一视同仁,同样适用法律的原则,实施趋同化管理,避免将其作为特殊群体单独立法或加以特殊限制;另一方面要充分考虑到涉外管理工作的特殊性,在具体规定内容中做到指向性明确,涵盖充分,可操作性强。现就法规制定中应明确的涉外内容提出以下建议:

(一)明确政府管理部门的职责。房屋租赁管理工作要在各级党委、政府的统筹领导下,组织协调公安、房管、工商、税务等有关职能部门,各级流动人口与出租房屋管理委员会及所属办公室、基层工作站等专职工作机构,社区居委会、村委会及其治保会等基层管理组织,加强对散居境外人员购买和租赁房屋信息的汇总采集。房屋中介、物业、经营实体等相关经营行业,要协助政府职能部门共同落实管理措施,形成齐抓共管、综合治理的局面。特别是对于发展中出现的新情况,如家庭式旅馆等,要及时对其经营行为给予定性,保护合法,打击非法,并积极扶持建立以行业自律为主、行政管理为辅的规范化服务体系。

(二)明确房屋出租方的治安责任。出租方无论是中国公民或外国人、中方单位或涉外机构,都应承担以下责任:一是不得将房屋出租给或留宿无

合法有效身份证明的人员。这其中包括未持有效护照或签证过期的外国人,未持有效往返大陆(内地)通行证件的港澳台居民及签注过期的台湾居民。二是房屋用于出租前,应到政府主管部门办理出租登记和承租方基本情况登记。承租方是境外人员的,如用于居住,出租方应按规定时限带领其到公安派出所办理住宿登记或暂住登记。三是应了解所出租房屋的用途。除用于居住外,其他如用于办公或作为活动场所,应督促承租方按规定到政府主管部门办理相关手续。四是发现承租方有违法犯罪活动或者嫌疑的,应及时报告公安机关,并协助工作。五是租赁行为发生变更或结束时,应重新办理登记或办理核销手续。

(三)明确房屋承租方的治安责任。承租方无论是中国公民或外国人、中方单位或涉外机构,都应承担以下责任:一是租赁房屋居住的境外人员,必须于24小时(农村72小时)内到当地公安派出所办理住宿登记或暂住登记。二是如果将房屋用于办公或作为活动场所,应按规定到政府管理部门办理相关手续。三是如将承租的房屋转租、转借他人使用,应到政府主管部门办理登记手续,结束时办理核销手续。并按规定时限带领被转租、转借的境外人员到公安派出所办理住宿登记或暂住登记。四是如在承租房屋内留宿其他境外人员,应按规定时限带领其到公安派出所办理住宿登记或暂住登记。五是不得利用出租房屋从事危害社会秩序和公共安全的违法犯罪活动。

(四)明确房屋中介方的治安责任。房屋中介方包括各种形式的房屋中介机构、从业人员或受委托的个人,应承担以下责任:一是不得出租给无合法有效身份证明的人员。这其中包括未持有效护照或签证过期的外国人,未持有效往返大陆(内地)通行证件的港澳台居民及签注过期的台湾居民。二是房屋用于出租前,应督促出租方或承租方到政府主管部门办理房屋出租登记和承租方基本情况登记。承租方是境外人员的,如用于居住,应带领其到公安派出所办理住宿登记或暂住登记。三是要签订正式租赁合同,认真核对并填写租赁双方的基本信息。如涉及境外人员,要将证件基本信息页、签证或签注有效页复印留存。公安机关因公务要求查看时,必须如实提供,不得推诿。四是了解所出租房屋的用途。除用于居住外,其他如用于办公或作为活动场所,应督促承租方到政府主管部门办理相关手续。五是要配合政府部门进行遵纪守法的宣传教育。发现承租方有违法犯罪活动或者嫌疑的,应及时报告公安机关,并协助工作。六是租赁行为发生变更或结束时,应重新办理登记或办理核销手续。

【社会治安】

社区自治与社区警务拓展

肖 飞

(兴国县公安局,江西 兴国 342400)

摘 要:社区自治是社区建设的导向,是人民群众当家作主的最直接体现。社区自治的深化发展,既为社区警务的推行提供了有利条件,也为社区警务的拓展提出了新的更高要求,公安机关必须顺应社区自治的发展,不断拓展社区警务。

关键词:社区自治;社区警务;拓展

中图分类号:D631.4

文献标识码:A

文章编号:1672-4127(2007)01-0051-04

社区自治是社区建设的导向,社区警务作为与社区建设相匹配的警务模式,是新时期群众路线的深化。各级公安机关,尤其是基层公安机关必须顺应社区自治的发展要求,充分挖掘资源,不断创新思维,以最大可能拓展社区警务。

一、社区自治的涵义及特征

社区是人们在一定的生活空间内所形成的以一定的区域为单位的共同体,是聚居在一定地

域范围内的人们所组成的社会生活共同体;自治,其本意是指特定的主体自己管理自己,或自主地处理自己的事情。所谓社区自治,就是指社区居民对社区公共事务的自我管理、自我约束,以及在社区生活和社会交往中的自我教育、自我服务,是社区人员在党和政府的领导下,在国家法律规定的范围内,自己管理自己,自己决定自己的事情,是在社区内的居民以民主选举、民主决策、民主管理、民主监

(五)明确物业管理方的治安责任。物业管理方包括各类从事物业管理的机构和从业人员,应承担以下责任:一是公安机关因公务要求查看物业管理方掌握的业主信息或居住人员情况,物业管理方必须如实提供,不得推诿。二是在开展各项日常物业管理工作中,如发现房屋出租情况,应督促出租方、承租方或房屋中介方到公安派出所办理相关手续。三是发现居住人员有违法犯罪活动或者嫌疑的,应及时报告公安机关,并协助工作。四是配合政府管理部门做好安全检查和法律法规宣传等工作。

(六)明确处罚措施。上述各方不履行治安责任,无论是涉及中国公民或外国人,中方单位或涉外机构,均可依法进行处罚。如无特殊情况,应做到罚则一致。具体建议有:一是对任何一方将房屋出租或留宿无合法有效身份证明人员(包括签证、签注过期的境外人员)的行为,应没收非法所得,并予以处罚。二是对出租方、房屋中介方不及时办理房屋出租登记或核销手续的行为,应根据相关法律法规予以处罚。三是对未及时办理住宿登记或暂住登记的境外人员,可依据《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》、《中华人民共和国治

安管理处罚法》等相关法律法规予以处罚。同时,对出租方、房屋中介方、留宿方不带领境外人员到公安派出所办理手续的行为予以处罚。四是承租方或被留宿人利用房屋从事违法犯罪行为的,除对其依法进行处罚外,应对出租方、房屋中介方、留宿方未制止、未报告的行为予以处罚。五是对于出租房内发生案件、治安灾害事故或其他重大事件的,应责令停止出租,并予以处罚。六是对物业管理方、房屋中介方拒绝向公安机关提供其所掌握的业主及居民基本信息、租赁情况及其他信息的行为应予以处罚。

总之,尽快建立并不断完善我市房屋租赁管理规定是在当前经济飞速发展,人财物大流动环境下,落实以房管人,依法行政的必然要求,是有效维护首都政治稳定和社会安定的客观需要,也是确保实现“平安奥运”工作目标的重要举措。鉴于境外人员,特别是外国人跨省、跨国流动性大,多数人语言不通的突出特点,建议法规出台后,用国际常用语种进行翻译,动员各种社会力量,通过多种形式进行广泛宣传,使来京境外人员尽快熟悉了解并自觉遵守。

责任编辑:王有林

收稿日期:2006-06-19

作者简介:肖飞(1967-),男,江西兴国人,江西省兴国县公安局督察大队大队长,主要从事警察政治、基层政治和社区警务研究。