**关于《福建省公共租赁住房租赁合同示范文本》（征求意见稿）的起草说明**

为规范福建省公共租赁住房领域的秩序，理顺各参与主体之间的权利义务，保障合同参与主体的合法权益，促进福建省公共租赁住房市场的有序、稳定、和谐发展，遵照现有法律法规、部门规章、规范性文件的前提下，结合个别省、市以及福建省内各市、县的通行做法，在以行政为主导、尊重契约精神以及最新发展趋势的背景下，起草了《福建省公共租赁住房租赁合同示范文本》（以下简称“《合同示范文本》”，现就《合同示范文本》的起草做主要说明如下。

1. **《合同示范文本》的起草背景**

目前，国内相关部门未组织制定在全国具有指导性的公共租赁住房租赁合同示范文本，国内各省、市、县有自己的实践经验，但各省内较少有统一指导性合同文本。目前仅有广东、河北、云南、四川等省份制定了保障性住房租赁合同或公共租赁住房租赁合同，以及距离年限较近的为武汉市房管局联合市市场监管局于2020年6月印发的新修订的《武汉市公共租赁住房租赁合同示范文本》，北京市住房和城乡建设委员会联合市场监督管理局于2019年11月制定的《北京市公共租赁住房租赁合同》。

福建省省内关于公共租赁住房适用合同文本主要以省直机关、各地市、县各自的实践为基础制定的公共租赁住房合同，如《省直单位公共租赁住房租赁合同》、《福州市公共租赁住房租赁合同》、《厦门市保障性租赁房租赁合同》、《南平市保障性住房租赁合同》、《龙岩市区公共租赁住房租赁合同》、《莆田市本级廉租(公共租赁）住房》、《龙岩市区公共租赁住房租赁合同》等十几份内容各不相同的合同版本，以上不同合同适用情况使得省内公共租赁住房管理体系难以统一。

经调查、研究发现，以上省内外合同文本大部分制定于2020年以前，合同许多内容与《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释〔2019〕17号）规定内容相左，又适值《中华人民共和国民法典》施行之际，省内现适用大部分合同内容已经难以满足法律变迁及最新实践变化之需要，尤其体现在以下几个方面：

**1、法律适用和程序适用已经发生变化，公共租赁住房租赁合同纠纷属于行政纠纷，行政诉讼法没有规定的，参照适用民事诉讼法的规定。**

经大量检索过往案例，目前案例显示涉及公共租赁住房纠纷的较多案件仍适用民事法律规定、按照民事程序进行审理。但原则上，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》施行后，要遵照行政法律规定进行审理，尤其是该规定第二条第四项规定，政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议属于行政协议，公民、法人或者其他组织就该行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。该司法解释明确了公共租赁住房租赁合同属于行政协议，该类纠纷属于行政诉讼范畴。近期案例比如广东省广州市中级人民法院关于刘建民、广州市荔湾区住房和建设局房屋租赁合同纠纷一案，出具了(2021)粤01民终22319号《民事裁定书》，就撤销了一审民事判决，驳回广州市荔湾区住房和建设局的起诉；又如福建省南平市建阳区人民法院关于陈江、南平市建阳区住房保障和房地产交易管理处房屋租赁合同纠纷一案，出具了(2020)闽0703民初2431号《民事裁定书》，裁定对南平市建阳区住房保障和房地产交易管理处的起诉不予受理；再如福建省福州市中级人民法院关于陈煌、陈冰因与福州市国有房产中心房屋租赁合同纠纷一案，出具了（2020）闽01民终5074号《民事判决书》，其中就引用了《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二十八的规定，认为案涉合同签订于2015年5月1日前，不属于行政诉讼审理范畴。以上案例均引用《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》，所以完全按照原民事思路处理公共租赁住房合同事宜已无法跟上法律体系的发展。

**2、我省内各地市对公共租赁住房租赁市场管理有不同的规定，对我省公共租赁住房租赁市场的整体规范提出挑战，容易造成承租主体对租赁市场认识的混乱。**

目前，国家部门层级的规定主要为《公共租赁住房管理办法》，福建省内的法规、规章及规范性文件如《厦门市社会保障性住房管理条例》、《福州市公共租赁住房管理办法》、福建省物价局、福建省住房和城乡建设厅、福建省财政厅关于印发《福建省公共租赁住房租金管理办法》的通知（闽价服〔2017〕305号）、《厦门市人民政府关于印发市级公共租赁住房管理办法的通知》厦府[2018]235号以及平潭综合试验区、南平市、龙岩市、泉州市、漳州市、莆田市、三明市等规范性文件。上述法律法规、规章、规范性文件对福建省公共租赁住房租赁市场提供的政策指导。但上述规范尚不足以解决公共租赁住房租赁市场的租赁行为的复杂性问题，不利于市场的整体规范。并且，为保障各省、自治区、直辖市人民政府统一辖区内规范，《公共租赁住房管理办法》中明确规定“省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设（住房保障）主管部门应当制定公共租赁住房租赁合同示范文本”，这一规定精神正是着眼于各省公共租赁住房租赁市场的整体性、规范性发展。

**3、我省内目前适用合同内容不够完善，已经不能满足公共租赁住房市场的发展需要。**

经调研发现，我省内目前适用合同文本所依据的法律多为已经失效的《中华人民共和国合同法》以及公共租赁住房的专门性相关规定，且均着落于民事角度对待，合同内容缺陷显而易见。现适用合同文本在合同条款的设置上相对而言不够细致，对于部分常见的、易发的纠纷内容未通过合同约定进行有效预防，合同各方当事人的权利义务内容不够完善，风险条款分配不够均衡，争议解决方式落后等情况。

为了统一规范福建省公共租赁住房租赁市场租赁行为，引导合同主体正确认识和理解公共租赁住房租赁行为，尽量避免因合同条款设置宽泛、风险预防条款不足，各主体权利和义务约定不清、相关法律法规变迁等因素产生的纠纷，为此福建省住房和城乡建设厅启动了《合同示范文本》的起草工作。《合同示范文本》的起草完成，将为福建省公共租赁住房租赁市场的规范起到重要的促进作用。

1. **《合同示范文本》的起草过程**

**1、全面梳理相关法律法规、规章、规范性文件，研究国内其他省、市合同示范文本，结合福建省内在适用的合同文本，完成征求意见稿。**

为促进《合同示范文本》的起草、完成，福建省住房和城乡建设厅提供了大量的关于福建省公共租赁住房相关规章、规范性文件，向省直机关、各地区市发出调研，进一步汇集了省内政策文件，收集了在使用合同文本。专业机构进行了综合法律检索和案例检索，并且检索了国内其他省、市在使用合同示范文本，结合客观实际进行综合研究、论证。

1. **广泛征求福建省省直机关、各地区、市、县相关主管部门的意见。**

在初步综合研究的基础上，完成了《合同示范文本》（第一稿）的起草工作，并在省内征求意见。在梳理了相关意见和反馈后，结合法律规定和实际需要，完成了《合同示范文本》（第二稿），并就第二稿征求意见。在第二稿征求意见反馈的基础上，完成了《合同示范文本》（第三稿）。福建省住房和城乡建设厅将对《合同示范文本》（第三稿）组织专门的座谈并向社会公开征求意见，届时完成送审稿。

1. **《合同示范文本》的主要特点**
2. **重视示范文本的引导作用，在行政管理为主导的背景下，尊重公平的原则。**

《合同示范文本》首先明确了合同的性质属于行政协议，应首先遵照行政法律法规的规范。但《合同示范文本》又充分考虑了行政与民事相交叉的情形，在行政诉讼法没有规定的情况下，参照适用民事诉讼法的规定，并参照民事法律规范确定关于民事合同的相关内容。因此，虽然本合同性质上与民事具有本质区别，但对涉及民事合同的相关内容，基于可落实、易执行的角度，基于解决因约定不明而权责不明产生诸多问题的角度切入，在尊重民事交易公平原则的基础上展开，可以起到效率处理作用。同时，鉴于以往的案件多按房屋租赁合同纠纷案由处理，基于民事诉讼法和适用民事法律规范解决争议，但因法律体系变化，现已无法按照民事角度对待，故《合同示范文本》可以正确引导法律适用和争议解决方向。

1. **《合同示范文本》结构体系更加完整，内容更加细致，尽量减少合同未约定或约定不明的情形。**

《合同示范文本》结构安排更合理、内容更全面，尤其是在集合此类合同版本内容、结合相关实务经验、参考各地市反馈内容的前提下，归纳总结了常见合同问题，进行了梳理，优化合同内容。

《合同示范文本》共有十六条组成，具体条款分别为公共租赁住房基本情况、租赁期限和用途、房屋交付、租金及支付方式、合同的担保、租赁期间房屋维护、维修及相关费用的承担、安全使用条款、保证与声明、合同的续签和承继、合同的终止和解除、合同终止/解除后的处理、违约责任、争议解决、通知/送达条款、紧急联系人以及其他等条款，更加细致的明确合同主体之间的权利义务内容，有利于合同内容的视觉化，促进合同主体对合同内容的认知、理解。

1. **《合同示范文本》对房屋维护、维修及相关费用的承担常见条款进行了更加明确的区分，划清权利义务界限。**

根据/参照《中华人民共和国民法典》、《公共租赁住房管理办法》关于维修养护的相关法律规定，原则上将出租方作为公共租赁住房的维护、维修的主体，但是又考虑到在实务操作中专属使用范围内易损易耗部分发生损坏的频率较高、管理繁琐以及租赁物交付后形成的租赁房屋的私密性，故对专属使用范围内易损易耗部分的维护、维修责任划归承租人承担，使得合同内容在法律框架范围内更富有弹性，有利于提高管理效率。

**4、《合同示范文本》增加并突出了安全使用条款，合理预防安全使用风险。**

安全无小事，一旦发生安全事故，责任重大，明确房屋及配套设施的合理使用，加强日常维护，才能保障房屋及配套设施的正常使用、住的安全、用的舒心。增加安全使用条款也有利于提高合同主体的安全使用和日常防护意识。此外，合同明确了安全责任主体，有利于解决发生安全使用事故/事件时，因约定不明或未约定导致的责任不清，有利于减少争议。

**5、《合同示范文本》细化了对公共租赁住房的管理条款。**

对比以往的合同文本中，因受限于民事角度的认识，管理条款

多为粗放式、原则性的约定。现合同性质已经通过法律条款予以明确，所以为合同中对行政管理条款的设置提供了可能。

《合同示范文本》对租赁中经常发生的如占用公共实施、公共空间的管理、出租方有权采集承租人身份信息、财产信息以及承租人在租赁期间死亡、被宣告死亡、被宣告失踪或丧失民事行为能力情形下的承继等内容进行了约定，尤其是参照《中华人民共和国民法典》第七百三十二条规定，又区别于该规定，将资格审查作为是否可以承继的前提，为类似情形争议的解决提供了依据。《合同示范文本》对于该类合同纠纷中腾退、收房难题等进行了细化约定，尽量提高处理效率。

**6、《合同示范文本》结合最新司法解释规定，明确了争议解决方式。**

目前在适用的合同文本中，依然选择按照民事诉讼程序解决相关争议。《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》施行后，争议解决方式发生重大变化。依据该规定，应采取行政诉讼方式解决争议，出租一方权利主体无权依据民事法律规定提起民事诉讼，其应依照行政诉讼相关法律规定作出行政决定，承租人不服的有权提起复议或行政诉讼；在承租人作为原告的情形下，直接提起行政诉讼。《合同示范文本》争议解决条款为合同主体争议解决方式提供有效指引。

1. **《合同示范文本》完善了通知/送达条款，提高了争议解决效率。**

《合同示范文本》参照一般民事合同中的通知、送达条款，明确送达地址、送达方式，并作为争议发生时行政文书、司法文书等的送达地址，可以避免无法及时联系到合同主体一方时需要公告等漫长的送达过程，及时息诉止纷。

**8、因《合同示范文本》为重复使用而预先拟定，为提示对方注意重大利害关系条款，设置了特别提示内容，并阅知后签字。**

参照《中华人民共和国民法典》第四百九十六条之相关规定，对涉及对方有重大利害关系的条款，有提示或说明义务。为避免合同签订阅读合同流于形式，故进行特别提示，仔细阅读合同不仅是权利也是义务，避免承租方因未仔细阅读合同或未对合同条款进行注意而产生的合同条款效力纠纷。