

2008 年黑龙江省申论（AB 卷）真题及参考答案

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者阅读能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答时限：150 分钟。其中阅读资料参考时限 30 分钟左右，作答参考时限 120 分钟左右。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

二、阅读资料

材料一：

2003 年、2004 年间，上海房价飙升。2005 年房价滞涨，银行利率不断上升，租金难以偿还贷款。2006 年 5 月开始的新一轮调控，尤其是营业税征收时限延至五年和重征个调税，进一步使大部分投资房进入租赁市场。投资客单独应对如此多的房客是一件费力的事情，二房东适时而生，低成本接手部分房源，通过制造大量“鸟笼”和薄利多销获得高于租赁市场的平均利润，2006 年开始大规模发展。

若生是土生土长的上海人，2005 年，他投资 6 万元，租了套三室两厅的房子，办起一家日语网站。但勉强维持半年后，一个栏目都没卖掉，最后只好关闭网站，把其中两个房间租出去，另外一间自己住。2006 年 3 月的一天，一个房客建议若生，把客厅改造成房间出租，又可以多赚一笔钱。“这个主意不错。”当天下午，若生就把客厅的办公桌搬出去，请工人把客厅分成 3 个房间。忙乎半个月后，3 室 2 厅变成了 6 室 0 厅，除自住 1 间，其余 5 间都出租。一个月下来，扣除给大房东的租金，还可净赚 1000 多元钱。

“多租几套出租，不就可以赚更多。”若生兴奋不已，立刻去中介公司找房源。问过几家，得到的答复如出一辙：中远两湾城有大把空房。

中远两湾城位于普陀区苏州河畔，占地 50 公顷，是上海内环最大的高层住宅区。1999 年动工建设，至今共开发了四期。前三期，购房者以自住为主，第四期，被温州炒房团一扫而光。

2006 年 4 月 2 日，若生租下第一套房。第二套，第三套……到当年 7 月份，他在中远两湾城一共租下 19 套房。其中最后 5 套房，是一口气租下的。“刚开始是 1700 块一套，后来的是 1800 块一套。等我租下后几天，房租一下涨到 2000 块，现在起码得 3000 块。”

房子刚租来时都是毛坯房，除了家门和窗户，什么都没有。房门、涂料、石膏板，地板革，床、柜子、桌椅、电视、洗衣机、空调……若生跑完建材市场，又跑家具店电器店，小到一个螺丝钉都亲自去买。108 到 148 平方米不等房子，被分隔成 7 到 8 间不等的小间。一切准备妥当后，若生到网上发布消息招揽房客，以四五百到八九百不等的价格租出去。

虽然小刘看起来像学生模样，但已经是熟手，他“操盘”着中远两湾城的四套房子。“大房间价格每个有 520 元，小房间 420 元，交 200 元押金。登记学生证和身份证件，随时就可以住进来了。剩下的三套房子都是分成 8 间，一个月毛利 2500 元左右，扣除维修费、人工费，一套房一年能赚两万多。房屋做隔间的成本在 15000 元左右，差不多一年就能收回。”

材料二：

今年 8 月，消防部门在闸北区、浦东新区，闵行区、普陀区调查发现，1/3 以上的小区存在群租现象。群租房主要分布在三个区域：市中心区新建小区、交通便捷的街道和中高档小区，城效结合部及农村地区、商铺、饭店娱乐场所、工厂、工业园区周边的“集体宿舍”区，前者是最近两年群租热潮的核心地带。

上海房价高，房租也高。中远两湾城使用面积 80 多平方米的装修房，月租在 4000 块左右。而外来打工者和刚参加工作的大学毕业生，很多人的月薪还不到 2000 块钱，租半套房

的能力都没有。他们需要月租五六百的房子，所以才有群租房大量出现。“群租房的市场需求一直存在，为什么在 2005、2006 年群租成风，这与当年的房地产调控政策密不可分。”上海知名房地产律师杜跃平另有一番见解，“有待出租的房子猛增，这才是根本。”

2004 年 10 月开始，上海的房价一天一涨，“拿到房子就能赚钱”的说法广为流传。2005 年春节，有人排队 7 天 7 夜买房。

2005 年春节一过，上海出台系列法规调控房价；

2005 年 3 月 19 日，在政府所办公共网络交易平台上挂牌出售的二手房要限价销售，超出咨询价格 10% 的房源信息将不予挂牌；

2005 年 3 月 28 日，上海银行同业公会发布《关于进一步加强个人住房贷款管理的指引》停止转按揭，上海 16 家中资商业银行约定，提高第二套贷款购房的首付比例，第三套及以上的首付比例更高，贷款利率同时上浮；

2005 年 4 月 6 日，上海商业银行禁止转按揭。

与此同时，中央也出狠招稳定房价。当年 4 月 28 日，国务院下发了著名的“新八条”。

到当年四五月份，上海房价冲到最高点，随后开始迅速下降，退房热取代了购房热。而没有退房的人，就把房子租出去，租赁市场的房源一下子多起来。很多人从中看到了商机；租下房子，改造分隔成多间，以每间几百块的月租转给中低收入者，赚取差价。这些想法付诸实施后，群租现象便蔓延开来。

“房价下跌，二手房交易陷入僵局，炒房者只好由售转租。”上海社科院房地产研究中心副研究员顾建发也认为，租赁市场房源猛增是群租热潮的源头。

材料三：

“这是我的房间，月租 600 块。”群租客段芸指着一个五六平米大的房间说，她大学毕业刚两年，正在做网络销售，月薪 2000 元左右。月租超过 1000 元的房子，她想都不敢想。

“这个房间虽然小，但总算有了自己的私人空间。”另外，“同屋都是同龄女孩，大家处得很不错，经常一起聊天解闷，挺好。”

北北是从外地来上海读大学的女孩子，今年夏天毕业后留了下来，找住处是她跨出校门后的第一件事。正好大学好友在苏州河边澳门路尽头的“圣俪澳门苑”租了房，房间很大，需要找人一起分摊，北北就答应和她一起住。等到真正搬进后，北北才发现，原来自己不仅是和好友合租了一个 23 平方米的房间，而且和另夕卜 5 拔人一起合租了这个 140 平方米的房子。

不少朋友劝北北，还是不要租这样的房子，人多事也多。但这地方离单位正好有直达的公交车，房租也很便宜，每个月只要 500 元。每年夏天学生毕业时是所谓的租房高峰期，房子难找不说，价格还很高，北北的很多同龄人毕业后也都在群租，有做翻译的，设计软件的，还有在电视台的。刚毕业的人更容易接受这样的方式：和学校宿舍差不多，但也算有了自己的空间。

小区楼盘 2005 年 6 月才交房，房间很新，虽然装修很简单，“住住还是可以的”。房东为每个人住者都提供了整套简易家具，床，衣柜，电脑桌和凳子，还有免费的宽带上网，典型的年轻白领生活模式。公用设备还有洗衣机，微波炉，热水器和电冰箱，水电等费用按人数平摊。自己也可以安装空调。多付一份电费罢了。整套大房子有两个洗手间，没客厅，也没有厨房，空间被分隔成了 6 个房间，有大有小。北北她们住的这个房间最大，是由客厅改过来的。

北北其实也很清楚，这样的房子不可能常住，只是个过渡，毕竟谁都不愿意一直住在集体宿舍里。而且群租还得看运气，要看和你一起住着的是谁。隔壁住着一对年轻恋人，时常大声说笑，看电视时喜欢将声音开得很大，群租房往往是由最便宜的木板分隔而成，根本阻挡不了这些噪声。经过：北北和同屋几次敲门抗议后，对方也收敛了很多。让北北心烦的还有同租的一群正在化妆学校学习的女生们。她们租了两个房间，原本说好住 4 个人，但经常

有很多同学来玩，人来人往，最后也没人知道究竟有多少人在这儿常住。他们在家时间比较长，每天开着门热热闹闹地聊天，做饭，偶尔还要喝酒，喝了酒就更加吵闹，大声说话，用力敲门，肯定要折腾到很晚。这样的邻居，谁都会害怕。

群租，麻烦在房外。公用的东西很容易坏，北北遇到最恐怖的一次，洗手间“好像要被人拆了一样的恐怖”，抽水马桶堵住了，盖也被卸下来了；地板很久没人理，脏兮兮的，几乎让人不想踏进去；洗澡水也不热了，下水的速度也变得很慢……不知道是谁干的，没人理会，没人负责，这让北北特别不满。

两个月后，北北终于下定决心要搬家了。时间太短，找了一圈房子，却没有合适的，北北最后还是搬进了另外一套群租房。还是在苏州河边，也是新楼盘，依然是140多平方米的空间分隔成6个房间，就连房东都是同一个。房租涨了200元，但这次北北一个独享十五六个平方米的房间。同一屋檐下住的都是谁，北北并不清楚。大家都是早出晚归，一个多月了，北北还从来没有和他们说过话，最多就是偶尔在走廊里点点头而已。这一次的体验要好得多，因为“洗手间一般都比较干净，冰箱里也没有人乱放东西”。

两次都是租同一个房东的房子，北北换房时并没有遇到太多麻烦，房租补上差价，离开时找到下家就能拿回房东那边的押金。找下家，太容易，刚在网上发出帖子，立刻有人上门看房。小区里群租的人越来越多，经常看到有人买来很多一样的单人床，搬进很多的简易衣柜和电脑桌，北北知道又有房子要被改成大宿舍了。

北北称呼租房给自己的人为“房东”，但她也知道这个人其实只是“二房东”。北北和他签合同的时候，看过他和真正业主之间的租赁协议。找房子的日子里，北北遇到了很多这样的中间人：先租来毛坯房，简单装修，将房间分隔后再出租，赚中间的差价，每个月的净收入超过2000元。北北没有见过自己住的这两间群租房真正的业主，也想过自己会不会被真正的业主赶出去，但转念想到，很多人一起租的，有事情的话一定会有办法的。

除大学毕业生，外来打工者是群租客的另一支生力军。

材料四：

毋庸置疑的是，“群租”现象造成了小区品质下降，留下安全隐患，引起了其他业主的强烈不满。和某群租房相邻的住户李先生抱怨说，这套房屋的房客们平时在房内的通道上烧饭做菜，甚至有房客在阳台上搭炉建灶。此外，每个房客都想“独立成户”，因此各自私拉电线，并胡乱铺设线路。“分割房只是用简易木板隔开，都是易燃品，房内又没有灭火器材，而且因为租户多，房间内电线密集，一旦发生火灾，不堪设想。”

他还认为，“群租”现象带来了较大的治安隐患。“群租”房内人员庞杂，素质参差不齐，男女合租，这些都较容易导致盗窃、抢劫等刑事案件的发生；不良“群租”现象也会影响小区安全管理，打扰相邻住户正常居住生活。

有住户反映，群租客随意踩踏绿地，在小区内乱扔垃圾。深夜打麻将，害得左邻右舍睡不好觉的事时有发生。2006年12月12日，一个群租房里煤气泄漏，5个房客中毒被送医院。2007年7月26日，电线短路，引燃一个群租房，造成6人死亡……

“我好心提意见，二房东反而纠集20多人来我家恐吓。”近日，家住普陀区宗鑫公寓的业主徐先生难忍楼上空调滴水声，上门进行协商，没想到进门后竟发现房间被分割后出租给10多人居住，“我至少看到了三四台空调，但出水口都没有放进落水管。”在与二房东杨某商量无果后，徐先生只得向物业投诉。哪知，当天晚上10点多，传来急促的敲门声，他打开门后竟看见杨某带着20多人来“评理”，徐先生无奈之中立即报警。“他走之前还威胁我，叫我等着瞧。”徐先生说，此后，每天深夜自家的天花板便开始规律性地传来跳跃、击打声。

业主们找房屋的业主交涉，电话那端却是态度蛮横，表示“这些都不关他的事情，不要再来找他”。忍无可忍之下，群租房的邻居写了联名信，计划向政府有关部门反映。但此时才发现，他们不知道该向哪个部门写信。邻居们不相信物业，因为物业帮着房东添加了小电表；他们也不相信小区业委会，业委会主任退休后成了居委会干部。

材料五：

由于目前没有相关法规的授权，小区物业和居委会对群租行为和群租人员的管理很难进行，目前大多通过经常排摸和上门的手法掌握情况，并向政府相关职能部门报告。但得到的答复往往是，这是“通病”。没有什么制约办法。为了对群租现象进行管理。一些小区的物业管理人员还遭到殴打。新湖云庭今年3月楼盘交房后，群租现象越来越普遍。小区物业公司先后连同所在地的房管局、派出所、居委会等商量应对转租房屋的具体办法，也曾于4月份制订过规定，租借房屋的租客必须持有暂住证，到小区物管处办理临时出入证，为中介转租制造障碍。结果小区物业却遭遇了部分中介的武力干扰，连物业公司经理都挨了“黑中介”的拳脚。

物业不能限制业主出租房屋。大部分房屋业主在出租房屋前后，都知道对方会将房子分隔并转租出去。然而，当物业管理部门找到房屋业主，要求他们制止这样的行为时，却大多被拒绝。

上海浦东绿城小区有可能是在治理群租行为中“第一个吃螃蟹”的。小区居委干部蔡志兴发现，去年12月份以来小区出现了群租现象，现在已经越来越普遍。由于小区居民对群租行为不断投诉，6月份居委会和物业公司进行了联合调查，发现小区内业主自住房700余户，出租住房205户，出租住房中80%是群租。最多的一套150平方米的房子，竟然住了18个人。小区常住居民有1600余人，而房客却达到了1200余人，已经逼近了常住居民的人数。小区居住人数剧增，带来了很多隐患。“众所周知的安全、卫生、消防问题不说，至少对小区的物业设施设备也是极大的损害。”蔡志兴说。

如何将群租行为控制在一定范围呢？蔡志兴研究了小区的临时公约（小区尚未成立业主委员会，也没有订立小区公约），发现上面有一条要求，即业主不能改变住房的原来设计用途。据此可以认定，小区以前出现的种种群租分隔手法，比如将原先设计的两个卫生间拿出一个改为房间、将客厅里隔出一条窄窄走廊，其他围成房间、将厨房和阳台做成房间等等，都属于改变住房原来设计用途的行为。小区重新修订了临时公约，约定从7月1日开始，业主必须要先承诺不转租，不分隔，才可以对自己的房子办理出租手续。

同时小区还将从9月份开始，和当地税务部门、工商部门等联合起来，按照业主临时公约，强调几个部门的职责：物业严格按照临时公约来执行；租户登记要承诺不得改变使用用途；按照租赁合同一定要交纳租赁税；同时还要办好暂住证，才能办理出入证。

蔡志兴有信心控制群租房源不再增加，但对那些已经群租的房屋呢？

在此前上海市财税局对于房屋出租征收租赁税的通知中，蔡志兴找到了相关条文，规定“对于出租收入，房东要交纳5%的租赁税，二房东要交纳2.5%的租赁税”；200多套出租房源中的150多套也已经找到了房东或二房东，此前一直逍遥自在的二房东如今不仅需要备案缴税；还要对安全和消防进行承诺；租户中的外来人员也被要求办理暂住证。

“我们现在只能疏导，而且我们也没有提到群租二字。群租是个很大的概念，和朋友亲戚住一起。算群租吗？我们这种房子，至少有4间房，业主说自己住一间，哥哥夫妻住一间，姐姐夫妻住一间，还有一间借给做生意的朋友夫妻俩，可能大家还都带着孩子，你说这算群租吗？”蔡志兴提出的这个问题，其实是很多人对群租的疑问，究竟多少人住在单套房屋内才算群租，同住人的身份关系和群租行为是否相关呢？

“那些已经分隔出租的200多套房子，只能等待时间来消化。”蔡志兴说。但前段时间，该小区物业被一位二房东以物业限制房客进出、侵犯人身权为由告上了法庭。这位二房东将3室1厅隔成了11个房间，7月28日在她将8张简易床搬进小区时被物业阻拦。此前她已搬入3张床，按小区规定，这套3室1厅最多只允许转租给4户人家。

材料六：

与业主和舆论的责难相比，二房东和群租客面临的更大压力是，上海市政府对他们不断

围追堵截。2006年11月30日，上海市房屋土地资源管理局签署《关于加强居住房屋租赁管理的若干规定(试行)》(以下简称《若干规定》)：居住房屋应当以原规划设计的房间为最小出租单位，不分门进出的客厅、厨房间、卫生间等均不得单独出租；一个房间只能出租给一个家庭或一个自然人，出租给家庭的，家庭人均承租的居住面积不得低于5平方米；居住房屋不得分割搭建若干小间，按间或按床位出租(转租)。这是第一次针对群租现象出台的部门规章，意味着男女朋友或同性好友不能共居一室，客厅也不能隔成房间出租。根据该规定，民房出租，一间房只能出租给一个家庭或一个自然人居住。出租给家庭居住的，家庭人均承租的居住面积不得低于5平方米。不分门进出的客、厨房间、卫生间等均不得单独出租。住宅小区居住房屋出租或转租给单位用于员工宿舍的，也应该符合上述标准。

其实，法规还没出台时，有关部门已经动手。2006年9月7日和13日，闸北区北方佳苑小区24户群租房的隔间被强行拆除，两个二房东被行政拘留。这次行动，是政府部门首次试点取缔群租。

今年5月份，上海市政府将群租列为住宅小区综合治理3年计划的重点整治对象，计划在3年内基本清除群租现象。

上海市房地局在2007年6月19日表示，该局近日下发通知，对2005年版的《业主公约》、《业主临时公约》示范文本进行增补，新增一些制约“群租”的新条款，如人均承租面积必须符合标准，业主不得擅自改变房屋原设计功能和布局等。此外，上海市房地局授予物业公司对房屋装修和租赁备案的管理权限，明确对违反公约出租或转租的，业委会可书面责成业主或承租人立即终止租赁行为。

上海市房地局称，针对当前住宅租赁中暴露出的分割搭建、二房东转租等突出问题，为进一步加大“群租”整治力度，该局制定并下发了《关于抓紧完善业主公约，增补规范租赁行为相关条款的通知》，引导业主通过自律，进一步加强住宅小区“群租”现象的整治力度。

《业主公约》的增补条款明确，居住房屋租赁必须符合本市规定和房屋出租条件和人均承租面积标准：

1、居住房屋租赁必须符合本市规定的房屋出租条件和人均承租面积标准。2、不得擅自改变房屋原设计功能和布局，对房屋进行分割搭建，按间或按床位出租或转租。3、不得将厨房、卫生间、不分门进出的客厅改成卧室出租或转租。4、授予物业公司对房屋装修和租赁备案的管理权限。5、对违反公约出租或转租的，业委会可书面责成业主或承租人立即终止租赁行为。

材料七：

上海以法律手段治理屡禁不止的群租，可能影响上海部分区域的租金和租赁结构。“上海群租的比例占到整个租赁市场的5%~10%左右。就从这一数据而言，并不足以太大幅度影响上海的房屋租赁价格。”汉字地产总经理施某说，由于目前大部分选择群租的人，集中在一些投资客比较多的内中环区域，这部分区域的居住人群都是新上海人，需要居住的离工作地点更近的地方，但是收入又有限，只能选择群租。

“预计群租取缔后，这些人会有两种走向。一部分人会选择重新在原来居住的地方租房，这些区域的租赁需求将有一定幅度上升；另外一部分人则只能往外部区域租房。”他表示，由于供需关系发生变化，会影响这些区域的租金，但是短期还看不出具体变化。但是，从长远来看，取缔群租的最大影响，还是对租赁结构有一个调整，租房需求会外移。

由于大部分群租房的租赁都是通过上下家直接成交，或者是网上自行挂牌，具体情况难以全面掌握。从目前的市场情况来看，楼市的回暖导致近期租金大幅上涨，所以，即使取缔群租对市场有影响，也不可能很清楚地显现。

“群租现象背后折射的是外来人口在上海住房难的问题。但凡经济条件许可，肯定没有人愿意选择与那么多人‘群租’在一个狭小局促的空间里。现在，强行禁止群租，一些低收入者，如何找到便利、便宜的居所？这显然是比治理群租更大的命题。”有人提出了这个问题。

汉字地产总经理施某表示，取缔群租确实是一个硬币的两面。一方面，群租确实存在很多安全问题，上海治理群租，也是由于今年以来群租频发民事案件。但是，从另外一个角度

来看，政府确实需要考虑弱势群体租房困难的问题，尤其是外来人口，他们连廉租房的政策都无法享受。

“链家地产”副总经理金某认为，床位出租现象的出现主要是由以下三个原因造成的：在租赁细分市场初期，没有中介操作，导致房源流入个人手中；很多人负担不起高租金，存在市场需求；床位出租比整租的租金月收益要高，存在一定差价，所以慢慢衍生了这种床位出租现象。

有律师表示，法律本身并没有规定不能“群租”，但实际上出现了很多治安问题，且也存在消防隐患。如果居住人多的话，这种床位出租相当于旅馆经营，但目前并没有看到对此的明确规定，相关部门应出台一定的准入机制。

北京市建委房屋租赁市场管理处的工作人员表示，整个房屋的出租归该处管理，但床位出租是同一套房间租给很多单个人居住，类似店性质，目前对于这种租赁方式还没有明确的界定，也没有明确的法规来进行管理。她表示该处单方面管理不了这种租赁行为。虽然床位出租近似旅馆经营，北京市工商局办公室工作人员表示，工商局负责已经注册的企业和公司的经营行为，对于这种房主个人的行为则没有权限管理。

材料八：

上海大学社会学系教授顾骏在研讨会上表示反对以立法形式规范“群租”。在他看来，这是一种经济行为，应该用市场方式解决。“群租”现象严重，说穿了是房地产市场泡沫太盛引起的，不少低收入者无力买房，导致租房市场需求旺盛，也使得出租房屋者趁机以“非法”行为牟取暴利。

“在正常情况下，150—200个月的租金总和等于房价，而现在一套房价有的等于600个月的租金。房租与房价出现了巨大的落差，出租给他人不如将房屋群租给他人获利高，业主自然会将房屋分隔群租。”顾骏说。

按照上海市政府法制办城建法规处提供的数据，上海目前居住半年以上的常住人口有1778万，常住的流动人口也有300万到400万。60%以上的外来流动人员，和外地来沪发展的白领、刚毕业的大学生等对低价租赁住所有着旺盛的需求，选择市中心区域的群租房更可省却一笔交通费用。

“如果用法律的方式强制干涉，要么会造成法律成本高，要么会造成执法难度大。单纯地以立法形式对出租房屋的面积、条件予以刚性规定，按照上海当前的实际，会出现新的不公平、不公正现象。”顾骏说。

实际上，媒体最新的一番轰炸式报道，有意无意地将“群租”描写成了一个亟需法律来规范的坏事物——中介黑心、居民反对、小区难管、政府部门无能为力，甚至连受邀在研讨会上发言的群租客也对群租房多多不满。面对愈来愈猛烈的“群租立法”风暴，上海市立法研究所又一次撰写了此次研讨会有总结，更详细更全面，直递市里领导。“我们立法研究所的看法是，以前合租的多，现在随着市场利益驱动，由合租演化成群租。这个社会现象需要多角度考虑，不能一概而论，不能简单封杀。”

材料九：

对去年的政令再次强调和加强，意味着过去的时间内政令效果不彰，清理“群租”遭到了二房东们甚至房客们的“顽强抵抗”，部分二房东甚至已经聘请律师准备维权。

对于二房东们的行为认定，恐怕最终需要司法部门裁夺，他们之所以能大行其道大赚其钱，说明了旺盛的市场需求，这种需求反映了很大一部分民众的切身利益。那么，这种市场需求是否就可以不予理睬呢？如果为了实现一部分人的利益最大化，就必须减少或损害另一部分人的利益。也就是说，这种政策大有改进的余地。

毫无疑问，“群租”的市场来自城市的中低收入者，如果抛开陈腐的户籍观念，他们是城市中需要政策倾斜的那一部分。这些人大部分是外来的移民，新来的创业者，或者刚毕业的大学生，从某种角度上讲，他们是城市中最活跃的一部分，也是最辛苦的一部分，工作

强度大，住房压力大。同时，他们基本也是被忽略的一部分，至少我们目前的住房保障体系仍然没有把这些外来人口考虑在内。“24号文”之后，廉租房将为城市中低收入者提供最基本的住房保障，但要等政策的覆盖面达到忽略户籍限制的程度，恐怕还需要至少5年以上的努力。政策照顾不到，市场的口子也被封死，他们的生存条件无疑会更加恶化。当然，他们中的一部分会像城市“原住民”所想象的那样，离开这个城市另谋生路。但这只能使城市的空气不再自由，失去流动的新鲜血液只会使城市走向禁锢和冷漠。

廉租房的不足，可以说是政府部门在住房保障方面的历史欠账。而廉租房覆盖面的不足，恐怕还是一个需要提高认识的过程。对于一个城市的管理者来说，只要是生活在这座城市，为城市发展做出贡献的，都是完整的“城市公民”，都需要享受纳税人所应该享受到的政府保障。反过来，为城市的“公民们”提供基本的社会保障，同样是城市政府的应尽职责。

退一步讲，“群租”确实更容易产生消防、噪音等问题，但这些问题同样可以在非群租的邻里间产生。这些问题需要解决，但癣疥之疾并不需要截肢，对群组一棍子打死的方法，否则有因噎废食之嫌。“一禁了之”，固然是“管理者方便”，但这种简单、粗暴的做法不仅无助于问题的解决，反而会衍生出新的矛盾和麻烦。如果凡事都是这个思路，我们很快就会被自己的禁令堵死，可以使用的“内存”越来越小。

俗话说“与人方便，自己方便”，给群租客一个空间，一个更加合理的生存之道，这才是政府部门应该承担的社会职责。

材料十：

纽约资深物业管理专家沈克明：

美国公寓建造之前会有一份“公寓单元出售计划”，对大楼结构部分包括地基、外墙、门窗、电气、水喉等大项目，和内部的装备比如厨房里的冰箱、炉灶、厕所的马桶、浴缸的品牌和尺寸、保修期等（美国不准卖毛坯房），该计划要报州司法部门审核。美国法律规定，任何房子经过司法局批准后，它的结构不能改变。也就是说任何人搬进去后，如果自己隔道墙、砌扇门，或者将两间房子隔成三间房子，政府楼宇局接到投诉就会前来审查，该人马上就会收到罚单或者被告上法庭。

美国的公寓有合作公寓和共有公寓之分。合作公寓是没有产权的。只能自住不能出租；而且只能是你居住，即使是你的父母也不能住在里面。共有公寓享有产权，但价格是合作公寓的一倍以上。共有公寓出租时，管理委员会会要求出租人提供一份承租人的概况。美国高级公寓一直严格审查租客，包括其学历、工作和财务状况。许多被审查的人被拒绝入内，房东需要另外挑人。

公寓业主管理委的权力很大，业主管理委员会对公寓事务具有审议、核准、决策的大权。在纽约，公寓的任何单元买卖必须在公寓业主委员会的监督下过户，业主的买卖必须经过业主委员会同意，考虑的问题包括财务状况，搬进来后是否会捣乱等。不被批准的情况很多，如果求购者很多，业主管理委员会还会对它们进行面试，然后选择一个最合适对象。

在美国也有群租这种现象出现，主要集中在 house（国内通常称为别墅），而不是公寓里。现在美国出现最大的问题是，华人买了房子以后将安装锅炉和浴室的地下室也出租给别人，这是犯法的，美国政府一直派人检查。只有得到政府批准对地下室进行改造后，才可以出租。但业主在改造前必须聘请建筑师写清改造的计划书并向政府递交等待批准，具有合法性以后才能出租。

香港房屋署首席新闻主任李黎式晖：

香港的一些旧式和面积较大的楼宇可能会被分隔成细小有独立厨厕的租住套房单位做分租或出售。根据其现行《建筑物条例》，如建筑工作（包括分间套房）会影响楼宇结构或防火安全设施等，必须得到建筑事务监督的事先同意，才可进行工程。如屋宇署收到有关投诉，会展开调查及采取适当行动。

香港于1991年制定《旅馆业条例》，通过发牌制度以监管旅馆及同类型馆舍的消防及楼宇结构安全和卫生。根据《旅馆业条例》，“旅馆”是指任何处所。其占用人或租客在他提供的住宿营范围内。向光临该处所的人士提供收费的住宿地方，出租时间少于连续28天。如

果租期为连续 28 天或以上出租。则其建筑结构、防火安全及环境卫生，将会与其他自住或出租的住处所一样受到《建筑物条例》所监管。香港在 1994 年还制定了《床位寓所条例》，床位寓所是指有 12 个或以上根据租用协议在租住宿床位的居住单位。根据法例，在决定任何居住单位是否床位寓所时，无须理会该居住单位内是否有任何间隔存在。因此无论居住单位是否已被改作“板间房”或“套房”，只要物业内设置有 12 个或以上供单人食宿的楼面空间、床、框架式床铺或其他类型的睡甩设施，该单位都属于《床位寓所条例》的管制范围内。

三、申论要求

1. 根据所给材料，用 200 字以内的篇幅，归纳上海普遍存在“群租”现象的原因。（本题 25 分）

要求：归纳全面、语言简洁。

2. 通过对所给材料的分析和理解，用 300 字以内的篇幅，简要提出规范房屋租赁市场的措施。（本题 35 分）

要求：所提措施全面、可行，操作性强。

3. 就给定资料所反映的主要问题，自选角度，自拟标题，撰写一篇议论文章。（本题 60 分）

要求：观点鲜明，论证合理，条理清晰，语言流畅。字数 1000~1200。

2008 年黑龙江省申论（AB 卷）真题及参考答案

1. 【答案提示】

上海出现的“群租”现象主要有以下原因：

(1) 大量在上海生活的低收入阶层需要租住房屋，但是却由于经济原因难以支付高租金，这是“群租”现象存在的市场需求因素。

(2) 床位出租和整间房出租之间的差价，使得一些人以“二房东”的身份赚取差价，推动了“群租”现象的发展。

(3) 房产价格的一路攀升，导致租赁市场水涨船高，这是导致“群租”现象的根本原因。

2. 【答案提示】

“群租”是指出租的房屋内，居住的人数超出了正常居住的人口比例。在我国大中城市，特别是以北京、上海、广州、深圳等大都市为代表的高房价城市，出现了越来越严重的“群租”现象。对“群租”现象的治理，需要通过多种措施规范房屋租赁市场：

首先，要通过立法等手段，将“群租”的行为纳入一定的范畴之内，明确政府部门的职责，同时联合执法等部门对一些安全隐患和问题比较多的“群租”房屋进行严格治理。

其次，要对群租房屋的安全状况和人员流动状况等进行严格排查和监控。“群租”现象不可能在短期内清除，在这个过度时期中需要严防安全事故等的发生，通过引导的方式将群租行为的不良影响控制在特定的范围之内。

3. 【参考例文】

疏堵结合，治理“群租”

一套 100 多平米的房子，租住人数达到二十多人，这样的租房行为在上海等大城市频繁出现。一些二房东获得房源之后，把毛坯房子分割成一个个独立的房间，再简单装饰装潢一下，然后以便宜价格把房子出租给很多人，这就是日趋影响城市房屋租赁市场市场的“群租”现象。

在我国大中城市，特别是以北京、上海、广州、深圳等大都市为代表的高房价城市，“群租”现象越来越严重。北京的地下室，广州深圳的城中村，上海的“群租房”等都“群租”现象的不同表现。

“群租”现象的出现，带来了一系列的问题。由于“群租”者的复杂情况，带来了一系列的治安问题；“群租”房擅自改建筑结构，人员居住密集，存在着严重的消防安全隐患；租住人员的过分密集，对小区环境和物业管理等造成了很大的压力；“群租”存在的扰邻等现象激化矛盾，造成了社会的一些不和谐。

基于上述的一些原因，近年来，上海等城市开始大规模治理“群租”现象，如上海在《业主公约》中要求：“民房出租，一间房只能出租给一个家庭或一个自然人居住”。禁令一出，立即引起了广泛的争议，法律界、政界、民众等众说纷纭，可见“群租”行为的出现并不是一个“禁”字就能解决的简单问题。

“群租”现象出现较多的城市，多数都是全国有名的高房价城市，“群租”现象的背后是众多租客的苦涩与无奈。这些收入不高的人员降低了城市发展的成本，为城市提供了“新鲜血液”，但是所在城市却对他们缺乏相应的支持和关怀。要解决“群租”问题，应当采用疏堵结合的方式进行。

政府要进一步深化廉租房等相关政策的改革，有步骤、有秩序地治理房价虚高的问题。群租现象背后折射的是城市化进程中住房供应的结构性矛盾，是一种扭曲的经济行为和市场现象，同时亦是政府廉租房保障建设滞后甚至缺失的必然结果。整治“群租”亟待廉租房保障补位，政府要勇于担责，见诸行动。

政府应当具有宽容之心，不仅要维护“现有市民”的生活环境舒适权利益，更应该考虑“准市民”在自己城市的生存利益。要调和这两者之间的矛盾，不但要尽量提高外来人口的工资水平，还要通过政策支持为他们提供便利、便宜的居所。

同时，政府应当通过立法、法规的完善等，引导“群租”现象逐步转化。严格取缔一些安全隐患严重、管理混乱的“群租”房，将“群租”纳入政府的严格管理之下。在执法和管理的过程中，要避免粗暴的行为，减少冲突。

构建服务型政府，需要以人性化为前提。民生问题的引导，也应当本着换位思考、疏堵结合的原则。如果对“群租”采取简单“封杀”，或是对租房设置过高门槛，可能会使大量人口面临无处安身的尴尬，甚至引发新的社会问题。对“群租”的治理不可能一“扫”了之，要从根本上下功夫，满足人们“廉住”的需求，这才是根本之道。