

论我国城市弱势群体的住宅保障制度^{*}

罗世荣, 武雪琴

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

[摘要] 住宅权是公民的一项基本权利,属于宪法保护的人权内容。随着我国住宅制度的改革,我国城市出现了住宅的弱势群体。为了保障城市弱势群体的住宅权利,我国建立了相应的保障措施,但因我国各地情况差异较大,这些措施在实践中还需进一步完善。

[关键词] 住宅体制;城镇弱势群体;制度保障

[中图分类号] F29

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-2909(2006)04-0024-05

一、引言

住宅自古以来就是人们生存和发展不可缺少的重要物质条件,世界各国无不把解决住宅问题作为保持社会稳定、促进经济发展、改善居民生活的大事来抓。住宅是人们的基本需要之一,各国都通过立法来保障公民的住宅权利。1948年《世界人权宣言》第25条提出“人人有权为维护本人和家属的健康和福利所需的生活水平,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务,且于遭受失业、患病、残疾、寡居、衰老或其他不可抗拒之环境时,有享受保障之权利。”

二、公民住宅权的法理分析

住宅权(The Right To Adequate Housing)又称适宜或充分住宅权,是指“公民有权获得可负担的,适宜于人类居住的,有良好物质设备和基础服务设施的,具有安全、健康和尊严,并不受歧视的住宅权^[1]。”公民的住宅权可以从公法和私法意义上作出不同的解释。从公法意义上解释,公民的住宅权是每个公民维持其生存必需的基本权利,具有人权属性;从私法意义上解释,公民的住宅权是指公民住宅所有权与住宅所有权相关的基本权利,具有物权的属性。我国宪法第三十九条规定“中华人民共和

国公民的住宅权不受侵犯。”2004年宪法修正案第二十二条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯,国家依照法律规定保护公民私有财产和继承权。”宪法规定的财产权不同于民法意义上的财产权,二者属于不同范畴的权利体系,宪法规定的财产权属于基本的财产权,对公民的生存发展具有重要意义和作用。一般规定为宪法内容就脱离了民法上的财产权的概念,为私法上的财产权保障提供法律基础。公民的住宅权具有宪法意义,就意味着国家有义务保护,并且应当采取各种有效措施实现这种权利。

公民的住宅权利一直是近年来国际社会关注的人权问题,1981年4月在伦敦召开的国际住宅和城市问题研讨会上,通过了《住宅人权宣言》。《住宅人权宣言》将公民“享有良好的环境,适宜人类的住所”确认为是“所有居民的基本人权”。1982年召开的第36届联合国大会上通过决议,将1987年确定为“无家可归提供住宅”国际年,呼吁各国政府为无房者提供住宅。1985年12月17日,联合国一致决定1990年10月1日为世界住房日。各国政府纷纷制定了有关法律和政策,以实现“居者有其房”这一目标。1966年12月16日第二十一届联合国大会第2200A号决议通过的《经济、社会、文化权利国际公约》(CESCR)第11条1项规定:本公约缔约各国承认人人有权为其基本人和家庭获得相当的生活标

• [收稿日期]2006-10-18

[作者简介]罗世荣(1950-),男,四川宜宾人,重庆大学副教授,硕导,从事资源环境法、建筑法研究。

准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件^[2]。我国政府于1997年10月签署参加《经济、社会、文化权利国际公约》,意味着作为公约成员国,积极采取适当措施保证我国公民住宅权的实现,不断改善中国公民的居住条件,成为一项政府义务。

三、住房弱势群体涵义

住房弱势群体在某种程度上与社会弱势群体重合,社会弱势群体(Social Vulnerable Groups)是指“一个社会资源分配上具有经济利益的贫困性,生存质量的低层次性和承受能力的脆弱性的特殊群体”^[3],即“社会脆弱群体是一个凭借自身力量难以维持一般社会生活标准的生活困难群体”^[4]。社会弱势群体的一个显著标志就是住房条件明显低于社会其他群体,而且自身又无力改变现状。因此,住房弱势群体与社会弱势群体高度重合,主要是指城镇中低收入家庭。据统计我国城镇人均住房面积4平方米以下的困难户达8000多万户。在我国,造成弱势群体住房困难的原因是多方面的:

首先,住房弱势群体与社会弱势群体高度重合。虽然二者不完全等同,但是社会弱势群体一般是指城镇无收入来源、无劳动能力、无住房的人员,其生活处于极端贫困状态,无法依靠自身力量在市场上获得住房。

其二,住房弱势群体无法通过自身努力改变住房困难。由于受其就业技能、知识水平等劳动者素质局限,在社会中处于不利状态,其结果很难增加自己的收入,改善住房的要求也无法实现。

其三,住房弱势群体在社会政治、经济中处于弱势地位,社会地位也较低。他们的声音很难引起国家管理者的注意,特别是在住房市场化的过程中。

其四,住房弱势群体的住房困难只有依靠国家才能得以解决。由于我国住房建设制度的特殊性,如国有土地使用权出让转让制度、建设项目报建审批制度,以及城市公共设施配套制度等,在目前很难实现个人建房来解决住房问题,这就不免排斥了住房弱势群体用自救的方式来解决其住房困难。因此,要解决住房弱势群体的困难,只有依靠国家制定相关制度和法规来实现。

四、国外对弱势群体住房的保障制度

改善社会弱势群体的居住条件,是世界各国城市化过程中的共同难题,保证国家在社会转型中不发生大的动荡,建立社会弱势群体的福利化住房保障体系在社会整个保障体系中占有重要的地位。尽管各国政治、经济、文化等方面有差异,但各国政府的措施、政策对我们仍有借鉴意义。

(一)美国

美国经济发达,房地产市场活跃,国民收入较为丰厚,美国政府将住宅的供求关系交由市场机制来调整。在美国政治经济背景和财产私有的观念之下,美国公民根据自己的收入和承受能力选择了购买住宅和租用住宅,形成了美国的“商品型住宅体制”。其特点是以居民的购买力的住宅需求为主要导向,以发达的房地产业为依托,引导私人资本进行住宅建设与经营,使得住宅的生产、分配、流通和消费完全为市场所支配,国家政府的支配作用很小^[5]。

但是,美国政府并未忽视低收入者的住房问题。20世纪中期以前,美国政府确定了公共住房政策。20世纪30年代,美国经济萧条,失业人口激增,建筑业不景气,再加上二战后大量退伍军人回国,城市住房紧张,为了解决低收入者的住房问题,由联邦政府提供投资、补助,地方政府按一定标准建造一批公共房屋,然后出租给低收入者,承租人只需向有关地方公共住房管理机构支付低房租即可入住。

20世纪70年代开始,美国政府减少了直接建房的做法,转向支持私人机构开发建设低收入家庭住宅。1974年提出了“低收入者租金帮助计划”,对参与新建住房和修复住房的私营开发商和非营利开发商在申请贷款时,可由联邦住房管理局(FHA)为其贷款提供担保。对于房地产企业按政府标准兴建、经营低收入住宅,政府减免有关税费,提供贴息贷款,提供低价公有土地,用以降低成本。1986年,联邦减免税的优惠待遇规定,在为低收入家庭建房后的10年内可享受其住房成本70%的减免税。同时,政府提供低息贷款,鼓励公房承担者修复现有公房,在房屋改建翻修并偿还政府贷款后,参与旧房改建的原住户可以作为一个整体共享改建后房屋的所

有权。这样原政府所有公房转变为集体所有公房。

20世纪70年代以后,美国住房紧缺已不再是住房问题的主要方面。市场上的住房供应量比较充足,低收入者只需在租金上得到帮助即可租住房屋。因为市场房源充足,政府不再补助住房供应商,政府遂改为向住房需求的低收入者提供补贴。具体做法是,低收入者在市场寻找到规定的住房时,地方政府住房管理机构发挥协助低收入者的作用,直接将全部现金付给出租人,其中低收入者支付的租金不得超过自身收入的30%。当然政府能享受补贴房租的低收入者有严格的限制和一套完整的评估制度。

(二) 美国

英国是世界上最早针对城市住房问题制定了《住房法》的国家,以低现金出租房屋给城市贫民,这是英国公共住房政策的根源。1915年制定《租金法》对租房水平进行管制。二战后,政府对住房市场进行行政干预,确立了政府的“公共住房政策”,这项政策主要是由政府拨款建造住房,以低廉的租金出租给低收入者。对中低收入者购买公共住房,政府采取了一些积极措施对房价进行调整,主要有:政府提供低价土地,保证住房开发的低成本建造;实施持份所有权政策,中低收入者可以根据收入水平决定其购买产权份额,可购买25%或50%产权,其余部分继续承租。

(三) 新加坡

新加坡在1959年独立时,经济极度不发达,国民生活水平和质量非常差,许多人只能生活在贫民窟或窝棚里。为了解决低收入者住房问题,新加坡采取了政府建造公共住宅提供给城市弱势群体居住等手段。1960年2月新加坡设立住宅发展局(HDB),专门负责对公房发展规划、设计、组织建造和管理,并提出了“居者有其屋计划”:凡年满21岁的公民,月收入为2500新加元以下的个人或家庭,都可以购买公共房屋,这是一个非营利的计划。此外,新加坡政府还成立了中央公积金局来帮助中低收入者解决住房困难。

同时,新加坡还推行法制公积金制度。“所有受雇人员必须参加公积金制度,自动成为会员,按月工资的一定比例缴纳公积金,分别存入普通账户和特别账户。”目前,新加坡公积金的缴交率已由个人

工资的10%增高到40%^[6]。新加坡法律规定:“购买政府建造的社会住房,第一次只需要付20%,余额由政府贷款,分5~20年还清。^[7]”目前新加坡已是亚洲各国中解决住房问题比较成功的国家。

五、我国对弱势群体住房的保障制度

随着我国住宅体制改革不断深化,改变了过去主要由政府向居民提供住宅供应模式,并初步建立起由市场向居民提供住宅的模式。1988年4月12日宪法修正案第二条规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1990年5月19日,国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。随后又修改了《土地法》中的相关内容,将过去用划拨供地方式改为出让方式向住宅建设提供土地,实现了建设住宅用地方式的转变。1994年7月25日,全国人大常委会颁布了《城市房地产管理法》,同年国务院发布了《关于深化城镇住房制度的改革决定》,明确了房改的目的是:建立与社会主义市场经济相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化,加快住房建设,改善居住条件,满足城镇居民不断增长的住房需求。1998年7月国务院又发布《进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,确定了以住房货币化为中心的改革方向,“停止住房实物分配、逐步实行住房的分配货币化,建立与完善以经济适用房为主的多层次住房保障体系,发展金融市场,培育和规范住房交易市场”。在一系列改革和法律制度的推动下,我国居民的住宅条件发生了巨大变化,由1978年的人均3.6平方米提高到2002年的22平方米。但值得注意的是我国社会弱势群体的住房困难日益突出,引起国家和社会的高度关注。虽然弱势群体住房困难并非由我国住房体制改革造成的,但我国住房体制改革无疑加重了这一困难。

随着我国住房商品化的推进,城市弱势群体的住房困难已成为一个社会问题,引起了政府的高度关注,我国也初步建立了的中国城市弱势群体住房保障制度。

(一) 住房公积金制度

这是政府为解决在职工购买住房的一项资金帮助制度,即凡是在职工每月按工资额的一定比

例,向各级政府住房公积金储备中心交纳一定金额,职工所在单位配套等额金额,以供职工购房用。到2000年底,我国住房公积金覆盖率已达到正式职工的60多万,但仍有大约4500多万职工尚未建立住房公积金。我国职工的性质比较复杂。国家机关工作人员、全额拨款的事业单位、社会团体的住房公积金配套资金是由国家提供,企业为职工缴纳配套金额已进入企业的成本,也可以使其从应上缴国家的税费中分离出来。实际上公积金除个人缴纳部分,其余配套部分是由国家在承担相当一部分责任。住房公积金政策是我国建立的一项由政府提供一定资金帮助解决城市中低收入者住房困难的福利政策。

(二)经济适用房制度

经济适用房制度是由政府向开发商提供若干优惠政策,由开发商建造面向中低收入家庭的微利商品房。政府对经济适用房的支持主要是向开发商提供划拨土地,降低房屋建造成本,同时还减免税金,严格控制开发商的利润率(不超过30%)。由于开发商享受了许多房地产开发中的优惠政策,实质上开发商得到政府的资金帮助,因此,政府要对经济适用房的销售价格进行政策干预,开发商开发的经济适用房销售价格应按规定向政府履行报批手续。2002年,建设部出台《经济适用房价格管理办法》,明确规定年收入6万元以下的家庭才具备购买经济适用房的资格。政府还在建房的套内面积做出具体规定,以保证城市中低收入者的房源。

由于经济适用房是为中低收入家庭提供的,因而建设标准也受到政府的指导。一方面控制建筑面积,套型面积标准一般为一室户40~50平方米,二室户60~80平方米,三室户90~120平方米;另一方面,又要功能齐全。每套住房应有卧室、起居室、厨房、卫生间和阳台。经济适用房主要是针对中低收入家庭,因而在我国住房保障体系中具有重要作用。但在实践中,存在一些具体的操作问题。首先,我国目前对每个家庭的收入缺乏科学统计制度,特别是一些隐性收入,难于计算,因此对购买经济适用房的准入制度没有一个科学的评估方法;其二,建设部在《经济适用房价格管理办法》中明确规定:年收入6万元以下的家庭才具有购买经济适用房的条件。由于全国各地收入水平差距很大,某些经济欠

发达地区,6万元的年收入已成为高收入家庭。这些情况导致经济适用房购买者门槛条件太低,一些真正的困难群体无法购买经济适用房;其三,套型面积上限过大,90~100平方米的住房,就目前我国具体情况而言,已是比较好的住房,能购买这类住房的家庭已经不是困难群体。

(三)廉租房制度

廉租房制度是政府城镇住房保障制度其中一项,是指向城镇居民的困难群体家庭提供租金相对低廉的普通住房的制度。具体说,政府起主导作用,采用租金补贴、实物配租等不同形式,为城镇居民中的弱势群体解决住房困难的一种住房保障措施。一般有两种方式,其一,是由政府建设或利用掌握的公有住房,以低于市场租金的方式出租给城市弱势群体;其二,是由城镇弱势群体在房地产市场租赁住房,政府按一定比例向承租人贴补一定数额的房租。我国自20世纪90年代开始准备,1999年出台《城镇廉租房管理办法》,2004年建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局联合发布《城镇最低收入家庭廉租房管理办法》,同时废止了1999年《城镇廉租房管理办法》。

廉租房制度与经济适用房制度都是我国现阶段因住宅商品化而出现的住房弱势群体的救济方式,在我国住房制度改革中起了重要作用。但目前在实践中情况:其一,政府掌握能支配的住房数量不能满足廉租房的需要;其二,地方政府廉租房补贴资金来源有困难,目前政策规定地方政府廉租房补贴资金来源应在地方财政开支,有些困难的地方财政根本无力支付廉租补贴,国家的政策无法落实;其三,对否能享受廉租房的弱势群体缺乏一套完整有效的评价管理制度。

实行住房保障,实现“居者有其屋”是政府义不容辞的责任和义务。而根据我国的实际情况,要解决城市弱势群体的住房困难,主要是通过政府作为来实现,只有“住宅权”作为“生存权”被认可后,才能真正确定建立住房的社会保障机制。我国已开始并初步建立了住房的社会保障机制,但要真正解决城市弱势群体住房困难,任重而道远,其中政府的相关责任和作用仍是至关重要,只有政府真正意思到自己的责任,这个问题才能得到解决。

[参考文献]

- [1] 金俭. 中国住宅法研究 [M]. 北京:法律出版社, 2004.
- [2] 陈成文. 社会弱者论[M]. 北京:时事出版社, 2000.
- [3] 郑杭生. 转型中的中国社会和中国社会的转型[M]. 北京:首都师范大学出版社, 1996.
- [4] 金俭. 中国住宅法研究 [M]. 北京:法律出版社,

2004.

- [5] 张兰亭. 住宅体制的国际比较及经验借鉴[J]. 城市开发, 1994, (2):19.
- [6] 于长秋. 美国、德国、新加坡住房融资模式及其借鉴[J]. 内蒙古财经学院学报, 1998, (2):31.
- [5] 张兰亭. 住宅体制的国际比较及经验借鉴[J]. 城市开发, 1994, (2):20.

On the theory of urban vulnerable groups residential security system

LUO Shi - rong, WU Xue - qin

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: The right to adequate housing is a citizen's fundamental right, which is protected by Constitution. With Chinese house system reforming, the housing vulnerable groups have appeared in cities of our country. In order to ensure the house rights of the urban housing vulnerable groups, our country has set up corresponding guarantee measures. However, the regional situations of our country differ greatly, which causes these measures to need further improvement in practice.

Key words: house system; urban housing vulnerable groups; guaranteeing system