

ZHONGGUO CHENGSHI
ZHUFANG BAOZHANG
ZHENGFU JIXIAO
PINGGU BAOGAO (2012)

中国城市住房保障 政府绩效评估报告 (2012)



汤林弟 林 玲 李梓枫 等著



中国城市住房保障 政府绩效评估报告 (2012)

汤林弟 林 玲 李梓枫◎等著

 广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

· 广州 ·

内 容 摘 要

本次评估的结果,很大程度上反映出我国地方政府住房保障绩效状况总体不太理想,居民对政府住房保障工作的满意度不高。相当一部分城市人均享有的保障性住房面积严重偏小,住房保障法治状况不甚理想,各城市出台的有关住房保障的法规数量不足,居民对政府住房工作(含征地、拆迁等)中依法行政状况的满意度不高。

从根本上破解地方政府住房保障工作成效低下的难题,需要中央政府不断强化住房保障工作的力度,完善住房保障政策,加强住房保障法制建设,加大对地方政府住房保障工作的绩效考核,提升住房保障工作在地方政府工作格局中的地位。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市住房保障政府绩效评估报告. 2012/汤林弟, 林玲, 李梓枫等著. —广州: 广东高等教育出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5176 - 5

I. ①中… II. ①汤…②林…③李… III. ①城市 - 住房制度 - 社会保障 - 研究报告 - 中国 - 2012 IV. ① F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 177939 号

出版发行	广东高等教育出版社
	地址: 广州市天河区林和西横路
	邮政编码: 510500 电话: (020) 87554152
	http://www.gdgjs.com.cn
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本	787 毫米×1 092 毫米 1/16
印 张	8
字 数	200 千
版 次	2014 年 11 月第 1 版
印 次	2014 年 11 月第 1 次印刷
定 价	20.00 元

序 言

住房保障是社会民生的关键性内容之一,公民住房保障状况是评价政府公共绩效的重要指标。近年来,我国中央及各级地方政府始终把以保障性住房建设为重点的住房保障问题作为一项关键工作大力推进,取得了显著的成效。为了评估和推动住房保障工作,各地都不同程度地建立了政府住房保障工作评价体系。总体而言,这些评估指标大多数仅局限于保障性住房建设领域,还无法全面涵盖住房保障的全部内涵。有鉴于此,本报告参考联合国关于公民住房权保障的相关理论框架,结合我国实际情况,力图建立一套理念科学、指标明确、操作简便的住房保障公共绩效评估指标体系,并以这一评估指标体系为依据,通过抽样调查全国25个城市居民住房保障状况,对各地的住房保障公共绩效进行评估和排名,分析存在的主要问题,给出发展建议。

住房保障政府绩效评估,就是对政府的住房保障工作及其成效进行测量和评价。通过建立理念科学、指标明确、操作简便的住房保障公共绩效评估指标体系,对各地住房保障公共绩效进行评估,可以实现多方面的目标。首先,这种评估可以获得有关各地公民住房保障状况的现状信息,深入揭示公民住房权的实现状况,反映政府的住房保障工作进展和成效。其次,通过建立一套普遍可行的住房保障政府绩效评估指标体系,对各地政府的住房保障公共绩效进行评估排名,有利于各地政府在住房保障工作上相互交流和借鉴,同时也可形成一种地区间的比较和监督机制。再次,通过住房保障政府绩效评估,也能够揭示各地政府在住房保障工作中面临的主要困境和挑战,从而有助于这些政府确定优先方向和目标,采取有效策略和措施,破解这些困境和挑战。

本报告运用层次分析法,将我国住房保障政府绩效这个总指标进行递阶层次分解,逐步确定各个指标的权重,从而构建住房保障政府绩效评估指标体系。本次评估选择了广州等25个城市作为问卷调查与数据采集点,由北京师范大学珠海分校不动产学院2010级房地产经营管理专业的200余名学生,利用国庆小长假返家的时机,分别到原所在城市进行居民抽样问卷调查,并通过查阅城市统计年鉴、政府网站公开信息等渠道,收集相关数据,假期结束后回校做统一处理。本次调查共向25个城市的户籍居民与非户籍居民发放问卷2189份,回收问卷2186份,其中有效问卷2046份。被调查者中,女性占48%,男性占52%;户籍居民占76%,非户籍居民占24%;家庭拥有1套住房的占53%,拥有2套住房的占20%,拥有3套住房的占5%,拥有4套及以上住房的占3%,其他情况占19%。上述25个城市的统计数据及调查数据经无量纲化处理,进行加权计算,得出每个城市的住房保障政府绩效评估得分。

在我们看来,本报告具有以下一些理论价值:首先,当前我国已进入全面建成小康



社会的决定性阶段,在住房等社会保障方面,已经具备实施普惠型保障的基本条件。在此背景下,重新审视我国住房保障事业的理论基础和政策范式,是一项具有重要意义的研究工作。其次,本报告拟提出“基于住房权的住房保障”理论,认为住房保障的核心在于公民住房权的保障,这对于我国现代服务型政府的创建具有一定的参考价值。再次,本报告寻求建立一套科学、有效、简便的住房保障政府绩效评估指标方法,这对于丰富和创新我国住房保障政府绩效评估研究,具有较明显的理论价值。

本报告的实际应用价值在于:首先,本报告提出的“住房保障的核心是公民住房权保障”等观点,对今后我国住房保障政策的调整优化具有一定参考意义。其次,本研究提出从住房面积、住房覆盖、住房成本、住房安全、宜居环境、住房公平、住房行政与法规、住房司法与救济八个方面24个底层指标对政府住房保障工作绩效进行具体评价,具有明确的实际运用价值。再次,本报告构建的评估指标体系具有地区普适性和可比性,可用于对跨省、市、区的地方政府的住房保障工作进行有效而科学的评估比较和经验交流。最后,本报告关于我国住房保障国际融入问题的分析,有助于揭示我国住房保障工作在国际融入方面的主要不足和发展方向,提高我国住房保障工作的国际融入程度。

总之,建立一套科学的住房保障政府绩效评估指标体系,不仅能够对各城市政府的住房保障绩效进行多维度的比较,而且可以有效地揭示各地政府在住房保障工作中存在的结构不足、难题和障碍,为地方政府优化住房保障工作提供建议,从而有效地推动我国住房保障工作的整体进展。当然,鉴于国内有关住房保障政府绩效评估的研究尚处于起步阶段,可借鉴的成果不多,加之指标化方法及抽样调查研究固有的局限,以及研究者自身能力所限,本评估方法及本次评估结果可能存在这样或那样的问题,这些都留待今后的进一步研究中加以提高完善。

目 录

第一部分 住房保障政府绩效评估理论研究	(1)
论基于公民住房权的住房政策架构	(3)
“以房养老”何以可能:住房资产的社会福利功能及其局限	(10)
论住房权实现的评估与监控:一种指标化方法	(17)
第二部分 住房保障政府绩效评估指标体系研究	(25)
住房保障政府绩效评估指标体系	(27)
第三部分 2012 全国 25 个城市住房保障政府绩效分析	(35)
2012 乌鲁木齐市住房保障政府绩效评估报告	(37)
2012 沈阳市住房保障政府绩效评估报告	(40)
2012 呼和浩特市住房保障政府绩效评估报告	(43)
2012 大连市住房保障政府绩效评估报告	(46)
2012 太原市住房保障政府绩效评估报告	(49)
2012 成都市住房保障政府绩效评估报告	(52)
2012 合肥市住房保障政府绩效评估报告	(55)
2012 武汉市住房保障政府绩效评估报告	(58)
2012 重庆市住房保障政府绩效评估报告	(61)
2012 宜宾市住房保障政府绩效评估报告	(64)
2012 贵阳市住房保障政府绩效评估报告	(67)
2012 龙岩市住房保障政府绩效评估报告	(70)
2012 厦门市住房保障政府绩效评估报告	(73)
2012 汕头市住房保障政府绩效评估报告	(76)
2012 广州市住房保障政府绩效评估报告	(79)
2012 惠州市住房保障政府绩效评估报告	(82)
2012 东莞市住房保障政府绩效评估报告	(85)
2012 佛山市住房保障政府绩效评估报告	(88)
2012 中山市住房保障政府绩效评估报告	(91)
2012 深圳市住房保障政府绩效评估报告	(94)
2012 江门市住房保障政府绩效评估报告	(97)
2012 珠海市住房保障政府绩效评估报告	(100)
2012 茂名市住房保障政府绩效评估报告	(103)
2012 湛江市住房保障政府绩效评估报告	(106)
2012 海口市住房保障政府绩效评估报告	(109)



第四部分 附录	(113)
居民住房保障调查问卷	(115)
致 谢	(117)
版权声明	(118)
免责声明	(119)
课题主持人简介	(120)

论基于公民住房权的住房保障架构

第一部分

住房保障政府绩效评估理论研究

论基于公民住房权的住房政策架构

摘要：住房不仅是一种商品，更是一种基本人权所需。保障公民住房权是国家住房政策的制定依据，这既是履行国家义务的必然要求，也是提高国家住房政策效力、避免住房政策出现偏误或波动的可靠法则。住房政策本质上属于一种社会福利政策。我国住房领域存在的许多问题，本质上是由于当前住房政策只看到了住房的商品属性而忽略了住房的社会权利属性。重建住房政策的公民住房权之基础，不仅可以从根本上提升我国公民基本权利保障水平，同时也有助于解决我国住房社会福利体系中的一些体制性和结构性问题。

关键词：住房权 住房政策 社会福利 国家义务

住房权(housing rights)，严格称为适足住房权(the right to adequate housing)，在我国又被翻译作住宅权或居住权等，它是最近几十年来在世界人权领域日益受到重视的一项新的基本人权范畴。住房权概念近年来传入我国后，引起了学术界、尤其是法学界比较大的关注。目前，学者们大多从住房权的立法保障和司法救济等角度探讨我国公民住房权的实现问题。由于国家在公民住房权实现过程中扮演着非常重要的角色，因此笔者认为保障公民住房权除了要构建完善的住房权法律体系外，还应通过国家有效的住房政策才能实现。住房政策本质上属于一种社会福利政策，住房权的公平与平等原则和社会福利政策的公平与平等原则是相契合的。我国住房社会福利领域存在的许多问题，本质上是由于当前住房政策只看到了住房的资产属性而忽略了住房的社会权利属性。重建住房政策的公民住房权之基础，不仅可以从根本上提升我国公民基本权利保障水平，同时也有助于解决我国住房社会福利体系中的一些体制性和结构性问题。

一、作为公民基本权利的住房权

“衣食住行”是人类的基本生活方式，属于基本人权范畴。因此，世界各国法律体系中都或多或少地具有保护公民居住权利的传统。但是，住房权作为一项基本人权得到确认和保障，却是从20世纪中期开始的。1948年的《世界人权宣言》第25条明确规定：“人人享有为维持他本人以及家属的健康和福利所必需的生活水平，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；且于遭受失业、疾病、残疾、寡居、衰老或其他不可抗拒之环境时，享有保障之权利。”1966年的《经济、社会、文化权利国际公约》第11条载明：“本公约缔约各国承认人人享有为其本人和家庭获得相当生活水准的权利，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实现基于自愿原则同意国际合作的重要性。”1981年在伦敦通过的联合国《住



房人权宣言》则直接确认“居住在良好的适宜人居住的住所是所有人的基本权利”。目前,世界上大部分国家都明确公民住房权保障的法律地位。据此,“公民有权利获得成本适度、设施良好、安全健康的宜居住所,为了保障这种权利公平、无歧视的实现,政府、个人和国际社会组织在其中承担着重要职责与义务”^[1]。其中,南非、法国等国家甚至直接为公民住房权的可诉性立法,即要求政府必须履行保障公民获得适足住房条件而并不受强制驱逐等威胁的义务,否则公民可向司法机关提起诉讼。

住房权作为基本人权首先缘于其对人类生存需要的重要性。判断一项权利是否属于基本权利,要看它是否重要到不能由多数人控制的代议机构决定的地步。^[2]也就是说,基本权利是人时刻不可被剥夺的权利,它天然存在、毋庸置疑。住房对于人的意义不言而喻,如果失去适足的居住条件,人就无法解决生活、休息、安全、情感等基本需要,连生存都成问题,更谈不上发展。住房基本权利的提出既是世界人权事业进步的要求,也与人类面临的日益严峻的住房问题密不可分。由于人口膨胀、环境破坏、战争和自然灾害等原因,目前全球有超过10亿人不同程度地遭遇住房条件恶劣或住房短缺的境况。有些国家,虽然大部分人较好地解决了住房问题,但由于尚未消除的身份歧视政策的影响,社会群体之间在住房权实现和保障方面还存在较大的差距,住房权作为基本权利依然属于一个问题而不是现实。住房权的重要性,还在于其对其他一些人权的基础意义。根据联合国一些人权机构的分析,许多人权的享有都离不开适当住房权的实现。这些权利包括:人格尊严的权利,不受歧视的权利,适当生活水准的权利,自由选择居所的权利,言论自由和结社自由的权利,人身安全的权利,个人隐私、家庭、住宅和通信不受任意侵扰的权利,等等。同时,享有适当、安全和有保障的住房对于人们能够享有一些其他权利具有重要影响,如环境卫生权、获得高标准的精神和身体健康的权利。世界卫生组织宣称:住房是与疾病条件、高死亡率和高发病率相关的最重要的环境因素。^[3]

住房权并不是一个抽象概念,而是由一系列具体权利构成的集合。首先,住房权彰显了公民的自由权,包括享有免受从住房中被强制驱逐或住房受到暴力毁坏的自由,公民的住房、家庭及其隐私不受暴力干扰的自由,公民选择居住地以及自行迁徙的自由,等等。其次,住房权涵盖了公民在住房方面的一些基本权利,包括居住保障权,房屋、土地及不动产补偿权,获取适足住房的平等权与不受歧视权,各级住房问题决策的参与权,等等。再次,所谓的适足住房不仅仅是提供必要的物理空间,同时还应满足这样一些条件:其一是保障住户在居住期间的安全,通过法律方式保护其免受驱逐、骚扰和其他威胁;其二是提供必要的设施和服务,如供水、供电、饮食、清洁、卫生等;其三是住房成本的适度性,避免住户因成本过高而失去住房,或因住房负担过重而影响其他基本人权的实现;其四是住房的可居性,不仅要满足物理安全和充足空间,而且要能够有效抵御寒、湿、热、雨、风及其他可能对住户健康或房屋性能造成破坏的威胁;其五是住房的可达性,要为残疾人士及边缘人群提供获取住房的必要措施;其六是居住地点不能隔绝于工作、医疗、教育、儿童护理等必要的社会场所或设施,且必须远离受污染或其他情形的危险地区;其七是文化适足性,即居住者的文化身份必须得到考虑和尊重。最后,住房权实现的一个关键在于法律有效保障公民免受强制驱逐。强制驱逐,即指违背个人、家庭或社区的意愿而采取非法方式迫使其永久性或暂时从居住地搬离。根据联

合人居署（UN-HABITAT）的统计，世界上每年至少有 200 万人被强制驱逐，同时有更多的人受到强制驱逐的威胁。^[4]

二、国家在住房社会福利中的法治义务

人的基本权利在人类社会的秩序体系中具有本源性的地位。人权的本性一方面指人权是人取得和享有各种具体法律权利的基础，另一方面指人权也构成了公共权力正当化的来源和基础。^[5]作为公共权力的主体，国家的建立从根本上不是依靠武力与强制，而是所有人自愿让渡自己的部分人权，彼此间达成一个基本契约，并建立国家来履行这个契约。因此，建立国家的目的是为了改善所有人的生存环境，以更好地保障和实现自己固有的人权。^[6]在现代国家中，住房权不仅是公民的一项基本权利，更是国家义务的重要组成部分。英国思想家洛克在《政府论》中就提出：“国家没有别的目的，只是为了人民的和平、安全和公众福利。”^[7]随着福利国家理念的日益普遍化，政府在社会福利事业中的主体位置及其主体性思维正在变得越发清晰和坚定。由于住房是一种价值巨大、存续长远、关涉众多的福利形式，因而其在水福利体系中的地位就显得尤为特殊。住房在大多数国家都被视为一种商品，受到市场规律的支配，这给公民住房权的实现及社会福利事业带来了不小的困惑和阻力。住房权与人身权、选举权等公民基本权利不同，后者只要国家不去主动侵犯就可以实现，因而它们对应于国家的消极义务；而住房权则对应于国家的积极义务，因为住房权无法自然实现，它必须通过国家的积极干预和有效推动，凭借法律途径消除各种不平等才能达成。例如，住房的成本适度性、居住者免受驱逐的权利都依赖于国家的法治义务。

国家在公民住房权实现中的法治义务必须通过有效的住房政策才能实现，而有效的住房政策首先取决于完善的住房权法律保护体系的建立。作为公民的一项基本权利，住房权通常需要通过国家宪法得到确认。“在人权的保障体系中，宪法保障是首要的也是最富有成效的。因为宪法是一个国家的根本大法，具有最高权威和最高的法律效力。没有宪法保障，任何人权保障将成为无源之水、无本之木。”^[8]基于此，联合国住房特别报告员强调，“一切对本国宪法进行修订或拟定新宪法的国家，应充分注意把住房权条款列入条文，以期澄清、改进并加强适足住房权这项人权”^[9]。目前，把公民住房权规定为宪法的一项基本权利已成为国际社会的一种趋势。据统计，截至 2005 年底，有 76 个国家在其宪法中表述了住房权的内容，有 33 个国家制定了有关贫困群体取得可负担得起的住房的法律或法案，其中南非共和国 1996 年通过的宪法堪称是将住房权入宪的典范。^[10]为了确保国家履行宪法第 26 条规定的对住房权的保障义务，南非还通过了许多具体性法律。例如，《租赁房屋法》保护合法住宅财产占有者的占有权，《土地改革法》保护农业土地的合法占有者，《占有保障延期法》保障基于土地所有人同意合法地占有土地的人的占有权，《缺乏法定形式的土地权利临时保护法》保护在缺乏法定形式的土地权利中土地的合法占有者，《土地赔偿权利法》保护那些已经提出赔偿诉讼的土地占有者，《阻止非法从土地驱逐和非法占有土地法》则是为了贯彻宪法第 26 条第 3 款的基本精神，对非法占有者的驱赶进行规制等。^[11]



国家在住房社会福利中的法治义务不仅体现在建立完善的住房权法律保护体系,更体现在通过切实有效的手段来确保每个公民住房权的实现。住房需求是全民性的需求,这就决定了住房的公共福利性质。国家所要解决的住房社会福利不是针对某一部分特殊人群,而是全体公民,这是社会福利公平和平等原则的体现。然而在现实情况下,一个社会所面临的最主要的住房问题往往是少数人甚至极少数人缺乏适足的住房条件。那么,这是否意味着这部分人的住房福利对国家来说无关大局呢?答案自然是否定的。住房权是全民人权,只要社会中有一人无法获得适足的住房条件,人们就有理由认为国家在公民住房权实现中未能充分履行自己的义务。因此,住房社会福利与其他福利事业一样,都需要重点和优先考虑那些在住房条件改善方面缺乏足够自给能力的群体,如残疾人、贫困者、寡居者等。这与社会福利的公平和平等原则并不矛盾,因为平等原则的一个重要理念就是“相同情况,相同对待;不同情况,不同对待”^[12]。然而,在住房社会福利中如何保障弱势群体的住房权确实是考验一个国家住房政策的难题。这个难题不仅难在国家每年需要提供巨额的财政支持,也难在采取单纯的住房救济方式往往使弱势群体产生依赖性,因为被救济者不具有充分的个人奋斗的动力,所以容易导致“一旦救济,永远救济”的尴尬局面。为了破解这一难题,欧美发达国家的住房政策正在经历一场从单纯救济向公民“资产建设”的范式转换,即通过鼓励和资助弱势群体购买住房并辅以灵活的金融手段,引导他们进行资产累积和长远规划,帮助他们逐渐形成自我发展能力,最终跳出依赖救济度日的深渊。

三、我国住房政策与住房社会福利

新中国成立后,我国住房政策经历了曲折的发展历程。在计划经济年代,我国城镇职工的住房问题由单位承担,凭借国家无偿划拨的土地,单位自行集资兴建住房,实行住房分配制或低租金租住政策。由于住房供应严重缺乏,自1978年起,我国开始住房供给商品化的探索,1982年在个别城市进行试点,1986年开始全面推进。1994年7月,《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》首次提出建立与社会主义市场经济相适应的新的城镇住宅制度,实现住宅商品化和社会化。在1996年建设部“把住宅建设培育成国民经济新的增长点”的指导思想下,房地产业开始成为我国经济发展倚重的支柱,同时也对我国社会发展造成极大影响。1998年,我国正式全面停止住房实物分配制度,推行住房货币化改革,同时建立住房公积金和个人住房贷款制度,建立并完善以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系,发展住房金融,培育和规范住房交易市场,促使住宅业成为新的经济增长点。上述一系列政策大大促发了我国经济社会发展的活力,但由于在一定程度上“用药过猛”,使住房的社会福利性质受到抹杀,住房政策实际上演变成了房地产产业政策,带来了住房价格飞涨、公民住房权利难以保障、贫富差距和社会矛盾日益凸显、经济泡沫涌现等不良后果。考虑到上述弊端,我国于2006年对住房社会福利体系做出了重新审视和重大调整,提出把解决城市低收入家庭住房困难作为住房建设和住房制度改革的重要内容,作为政府公共服务的一项重要职责,加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。至

此,我国住房政策开始了由经济政策向社会政策的逐渐回归。

我国住房政策的转变既是一个重大进步,也是恢复国家理性的体现。目前国家大力发展廉租房、公租房、限价商品房等保障性住房,一定意义上是在补过去的“欠账”。而采取限购等略显“过激”的手段控制商品房价格,也是在纠正以往过偏的唯GDP论取向。然而,我们不能单纯因为住房政策的这些转变而大喜过望,以为我国住房社会福利事业的前景一片大好。要知道,与发达国家甚至部分发展中国家相比,我国在保障公民住房权方面还有相当的差距,我们在公民住房权立法、行政和司法等各方面还有许多迫切需要解决的问题。我国已加入联合国住房权保障相关国际公约,在世界各国住房社会福利事业快速发展的今天,我国住房社会福利体系的改革任重而道远,对我国住房政策的进一步调整优化提出了更高的要求。如前所述,国家的合法性基础来源于其对公民基本权利的保障,公民的权利就是国家的义务。在反思住房政策时,必须首先以公民的住房权利是否得到实现和满足为衡量标准。只有从这一点来理解国家的住房政策,才能正本清源、求真务实。以保障公民住房权作为国家住房政策的制定依据,既是履行国家义务的必然要求,也是提高国家住房政策效力、避免住房政策出现偏误或波动的可靠法则。

从公民住房权视角反思我国住房政策,第一个要面对的问题就是公平性问题。这里的公平性问题,主要指公民的住房平等权及其实现。1995年在土耳其伊斯坦布尔通过的联合国《人居宣言》第27条指出,“在公平的人类居住区中,所有人,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、国籍或社会出身、财产、出生或其他地位,均有平等享有住房、基础设施、保健服务、充足的食物和水、教育和空地的机会”^[13]。我国住房社会福利中不存在种族、性别等不平等现象,但由于我国住房政策的探索性和不稳定性特征,客观上存在一些不平等性问题。首先,我国住房政策的多层次目标策略并没有有效解决对全体公民的机会均等问题。例如,作为一种公共福利形式的住房公积金制度,目前仅覆盖一部分大中型企事业单位在职城镇职工,而许多小型企业职工、下岗职工及城镇就业农民工无法享受同等待遇;在劳动力流动极其普遍的今天,我国住房政策仍然对代表落后管理模式的户籍制度抱残守缺,使相当数量的所谓非户籍人口不能享受当地的住房保障权利,在很大程度上涉嫌身份歧视。其次,我国住房政策在实施过程中经常由于各种原因而出现“失灵”现象,如经济适用房、限价商品房本来是用于解决一部分低收入群体的住房问题,但在现实中却往往曝出官员、企业主等强势群体挤占有限名额的怪现象;当初为缓解低收入群体购房难问题而设计的住房公积金及其贷款制度,事实上却更多地惠及中高收入人群。上述现象不仅降低了住房政策的有效性,更严重的是损害了国家福利制度的权威和公信力。再次,过分强调公民住房需求的多层次性,往往使住房政策表现出“碎片化”的特征,不仅影响了住房社会福利的整体效益,而且也容易出现各层次之间难以平衡的问题。因此,不管是一般的商品性住房政策,还是保障性的限价房、廉租房政策,都应尽力置于同一政策视野下,保持政策依据的统一性并注意具体政策之间的相互衔接和协调,保持最佳的系统耦合性;进行住房政策的宏观和长远论证,避免朝令夕改、“老人老办法、新人新办法”等有失公允现象。

我国住房政策的摇摆和不稳定性在很大程度上缘于我国公民住房权法律保护体系的



不完善。因此,为了从根本上推进我国住房政策的合理化、保障公民住房权,就必须建立健全我国公民住房权法律保护体系。“法律对于权利来讲是一种稳定器,对于失控的权力来讲则是一种抑制器。颁布自由与平等的宪章的目的,就在于使今天所赋予的权利不会在明天被剥夺。”^[14]宪法作为一个国家的根本大法,既是公民基本权利的保障书,也是公民对国家权力的授权书,同时也是国家保障公民基本权利的保证书。《中华人民共和国宪法》历来重视对公民居住权利的保障,例如1982年《中华人民共和国宪法》第39条就规定,“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅”。但由于其中并未明确提出公民享有平等的住房权等表述,因此住房权在我国还不是一项清晰的宪法权利,有待在宪法中加以明确。我国已经加入联合国住房权相关国家公约,即意味着我国确认了公民住房权这项基本权利,因此使公民住房权入宪应无任何理论或实践上的障碍。目前世界上越来越多的国家在宪法中对公民住房权加以明确保障,我国作为发展的社会主义大国,理应在此方面践行表率的作用。我国宪法对于公民住房权的保障,主要可从明确公民住房权的基本人权地位、公民住房权的主体内容和实现途径、国家在保障公民住房权方面的职责和义务等角度进行规定。作为住房权宪法权利的具体体现和补充,我国住房保障相关法律法规体系的健全也极为重要。必须在现行的房地产业法律法规体系的基础上,升级完善《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国征收拆迁补偿条例》等部门性法规,加快制定住宅法和住房保障法,构建有效的公民住房权法律保护体系,夯实我国住房社会福利的法治基础。

建立在公民住房权基础之上的国家住房政策,将有助于从根本上改变我国城市发展和房地产建设中的暴力拆迁等不合理现象,规制公共权力的行为边界,保障广大弱势群体的合法权益。由于我国现行的城市房屋拆迁和土地征用政策在制定之时并没有以充分保障公民住房权为先决考虑因素,因此给政府公权力的滥用留下了巨大的缺口。在各地飞速扩张的城市化过程中,政府未告知相关群体而擅自变动土地利用规划,开发商在政府的默许下粗暴侵犯公民住房权,建设单位未经土地或房屋占有人充分认可而强制动工的现象屡见不鲜。目前,因暴力拆迁等行为而引发的社会矛盾已成为阻碍我国构建社会主义和谐社会的重大障碍。2009年北京大学几位法学学者上书全国人民代表大会,要求审议《城市房屋拆迁条例》等法规违宪问题的报道引起了国内巨大反响,也掀起了全社会对我国公民住房权保障现状的大讨论。尽管此后国务院多次强调要严格征地拆迁管理工作,切实维护群体合法权益,但由于缺乏相应合理的法律依据,最终仍因来自地方的强大阻力而未有实质性改善。造成这一局面的原因是多方面的,其中既有“GDP崇拜”的影响,也有相关法律法规不健全的冲击,更深层次则是由于公民住房权保障这一基本理念在政府行政考量体系中的地位不够高。当然,这显然是有悖于政府的合法性前提和公共信托责任的。因此,要想改变目前各地城市发展中因拆迁而引发的公私对立和对抗,依靠上级机关的通知是绝然行不通的。有效的出路只有一个,那就是从根本上树立和维护公民住房权神圣不可侵犯的至高权威性,由此反思和调整我国的经济社会发展政策,切实承担政府在保障公民住房社会福利中的法治义务。

参考文献

- [1] Stearns, Janet Ellen, Symposium. Voluntary Bonds: The Impact of Habitat II on U. S. Housing Policy [J]. Saint Louis University Public Law Review, 1997 (2).
- [2] Alexy. A Theory of Constitutional Rights [M]. London: Oxford Press, 2002.
- [3] 常健, 郭薇. 中国住房保障制度与公民住房权保障 [EB/OL]. http://www.humanrights.cn/cn/zt/qita/rqxz/cj/3/t20100525_595937.htm.
- [4] UN-HABITAT. Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security.
- [5] 张文显. 法理学 [M]. 北京: 法律出版社, 2007: 322-323.
- [6] 张千帆. 宪法学导论 [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 28.
- [7] 洛克. 政府论: 下 [M]. 叶启芳, 翟菊农, 译. 北京: 商务印书馆, 1964: 91.
- [8] 李步云. 法理探索 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2003: 207.
- [9] 徐显明. 人权研究: 第7卷 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2008: 141.
- [10] 韩敬. 基于社会权视角反思我国住房权保障 [J]. 河南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2011 (3).
- [11] 陈红梅. 论南非住房权的救济 [J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2010 (4).
- [12] 王蕾. 住房权实现中国家平等对待义务的客观性: 兼论经济适用房和廉租房政策的合理性 [J]. 求是学刊, 2010 (2).
- [13] 联合国人居署. 人居议程 [EB/OL]. <http://www.cin.gov.cn/habitat/cn/file/001.htm>.
- [14] 博登海姆 E. 法理学: 法律操演与法律方法 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 293.

(原载《理论导刊》2012年第2期)

“以房养老”何以可能： 住房资产的社会福利功能及其局限

摘要：住房是家庭的一种重要资产，它具有价值巨大、升值较快的特点，所以许多国家在社会福利体系中都非常重视鼓励民众的住房资产累积，并在很大程度上以此作为社会福利体系的基础。总体而言，以住房为基础的资产福利政策在重构穷人的发展结构、增强社会资产基础、提高普通家庭的养老保障等方面取得了显著的成就，但由于住房市场的不确定性以及受到诸多社会因素的制约，使得这一福利政策也存在明显的局限。我国在整合重构社会福利体系过程中可以借鉴发达国家的一些成功经验，如推动低收入家庭的资产累积和自主发展，但应采取必要的辅助措施以规避市场机制的不确定性风险。

关键词：“以房养老” 住房资产 社会福利 局限

住房既是基本消费品也是重要资产。在高效的市场机制的调节下，中低收入家庭能够通过投资住房而实现资产累积，缓解政府的福利供给负担。同时，投资住房也可提高低收入者长远财务规划和日常金融运用的能力，帮助其实现自主发展。然而，住房市场的固有局限性以及诸多社会因素的制约，也带来诸如日益提高的购房门槛、住房市场波动对家庭资产的威胁、家庭在资产投资方面的短视性等问题。

一、住房资产及其社会福利功能

（一）住房的资产属性

二战以后，随着欧美各国经济状况的大大改善，加之政府鼓励和支持民众购房，欧洲、美国、加拿大、澳大利亚等国的住房自有率急剧上升，同时普通家庭在不断上扬的住房价格市场中获得了实惠。这至少意味着两点：一方面，住房已经成为各国社会最为普遍的一种重要资产；另一方面，政府在推动民众的住房资产积累方面已经形成了一种较为稳定的传统。住房逐渐走向福利国家体系的中心地带，这根“摇晃的支柱”^[1]正在变得坚实起来。与此同时，随着全球竞争时代的到来，欧洲各国普遍认为民众的经济收入会下滑，国家的社会福利支出将被缩减以保证经济活力，而失业、医疗保障等问题将从政府手中交给更有效力的社会保险机制来完成。另外，日益严重的人口老龄化问题也对政府的养老政策提出挑战，使得政府可能会降低养老金发放的水平，甚至取消政府的直接养老支出。在此情形下，家庭必须承担起社会保障的主体责任，在财务计划、抵御金融风险等方面能够自我决策和负责，而自有住房则是支撑这一责任行为的金融保