

居民住房权保障中的政府责任

短论

居民住房权保障中的政府责任

杨 巧

摘要 住房权是公民的基本权利,从居民住房权所包含的内容看,一国居民住房问题的解决需要政府履行相关责任。本文介绍了美、德、新三国住房市场现状和住房市场发展模式,并对各国政府在居民住房权保障中承担的责任进行了分析,指出了当前我国政府在居民住房权保障中应承担的相关责任。

关键词 住房权 保障 政府责任

在经济发展与快速城市化背景下,我国住房市场供求矛盾日益突出,合理界定居民住房权不仅关系到市场与政府边界的划分,对进一步明确住房市场政府职能,建立住房市场长效调控机制也具有重要意义。

(一) 居民住房权的内容

从私法的层面看,住房权体现了居民对住房所要求的居住和财产权利。从公法层面看,住房权属于公民的基本权利,受宪法保护。住房权的社会权属性决定了一国政府在促进和保护居民住房权利上的责任。目前发达国家在宪法或住宅法中均有效界定了居民住房权以及政府在居民住房权实现领域的义务^①。1991年联合国通过了《关于获得适当住房权的第4号决议》,从国际人权法律层面,概括了住房权的七大核心内容:制定法律保障居民住房使用权;具备一定的设备和基础设施;居民可支付能力范围内;适宜居住;公平的住房机会;居住地点恰当;有适当的文化环境。整体上看,住房权的主要内容应包括如下方面。

1. 居民住房权受法律保护。由于土地位置的固定性,房地产的交易是产权的交易,因此房地产的所有权应受到法律保护。在此基础上,住房产权的交易、抵押或拆迁,都应该依法保障房地产产权人的合法权益。此外随着住房私有化率的提高,从居民住房消费模式看,自住和租赁两种消费形式都有一定的需求基础。对住房权的保护,无关住房来源形式,需要对住房使用权人的合法居住权益进行有效保护。

2. 居民住房权要考虑可获得性和公平性。和马斯洛需求层次理论对应,人们除了要求住房提供基本居住效用外,还有居住质量、社会交往需要和身份认同等更高层次的目标。住房权是公民的基本权利,但居民个体能力和收入水平的差异会使居民住房水平产生分化。居民住房权的实现途径应与居民的住房支付能力相对应,社会上的弱势群体难以凭自身在住房市场解决住房问题,因此住房权实现过程中需适当考虑可获得性与公平性,政府承担帮助弱势群体解决住房问题的责任。

3. 居民住房权要考虑宜居性。在考虑可获得性和公平性的基础上,居民住房问题分别由市场和保障两个渠道来解决,无论哪种渠道提供的住房均应考虑宜居性。住房与人的社会生活紧密相关,房屋建筑结构合理化和建筑质量标准化是保证房屋居住效用的基础,此外还需要有配套的交通、教育、社区活动设施,将住房与居民的各类社会生活有机结合。市场竞争使得开发企业提供的住宅可以较好的保证宜居性,保障渠道提供的住宅则需要政府在制定保障房供应计划和建设方案时适当考虑宜居这一要求。

综合起来,从居民住房权所包含的内容看,一国居民住房问题的解决从法律层面、可获得渠道、公平性和宜居性上都需要政府履行相应责任。

(二) 发达国家住房市场发展模式与居民住房权保障

从发达国家居民住房权实现的过程看,如何有效保障居民住房权,选择哪些方式保障居民住房权决定了该国的住房市场发展模式,发达国家不同居民住房权保障模式下住房市场的发展现状也存在一定差异。

1. 美国模式。美国居民住房权保障较大比例依靠市场解决。据美国人口普查局的统计,2012年美国住房自有率达到65.5%,高于欧美其他发达国家,34.5%的家庭通过租赁商品房或保障房来解决住房问题。从美国住房市场发展历史看,20世纪20年代经济危机后,美国政府开始关注居民住房权的实现问题。普通居民住房问题交由市场解决,1937年通过《国家住房法》,明确了住房抵押贷款实施办法,一系列信贷优惠政策有效的扩大了普通居民的住房支付能力,使得家庭居住质量普遍提高。对无力依靠自身解决住房问题的低收入群体,住房问题交由保障渠道,保障方式也较为多样化,1934年联邦住宅管理局成立,1937年《国家住房法》中提出建设公共住房解决低收入群体住房问题^②,由联邦住宅管理局协同州政府进行建设管理,此后1949年杜鲁门政府修订《国家住房法》并启动城市再开发项目(Urban Redevelopment),政府投资10亿美元拆除城市中心的贫民区并进行大规模社区重建。居民住房问题基本得以解决后,20世纪60年代政府开始转变之前的直接投资建设公共住房的模式,1961年肯尼迪任内提出政府不直接参与住房建设,改由与私人开发商签订合同,通过提供低价公有土地、贴息贷款、减免税费方式鼓励私人机构兴建公共住宅,1965年约翰逊政府通过“租金补贴计划”,低收入群体通过市场渠道租赁住房,其家庭收入的20%用于住房支出,和市场租金之间的价差由政府补贴,1968年《住房与城市发展法》颁布,将住房保障模式界定为3种:政府提供公共住房、私人机构提供公共住房和低收入群体租金补贴方式。整体来看,经过多年发展,美国普通居民住房权的实现以市场渠道购买商品住宅为主导,以租赁市场化住宅为辅,低收入群体住房权的实现通过以较低租金租赁公共住房或领取租金补贴方式实现。

2. 德国模式。欧洲国家中,德国的经济表现最为突出,其居民住房权的实现模式也有其特点。从2010年德国存量住房持有数据结构看,家庭自有自住的房屋共计1679万套,占住房存量的41.84%;私人机构或个人拥有的用于出租的住房合计1842.5万套,占全部住房的比例为45.88%;住房合作社持有215万套,占比5.36%;联邦和市政府拥有的住房,主要向社会底层人群低价或免费提供,合计约273万套,占比6.81%^③。从德国住房市场发展历史看,二战以后,德国住房市场供求矛盾突出,1950年通过的《住房建设法》强调政府有责任保障低收入阶层的住房权利,此后一方面政府大力推动公共住房建设,在政府投资兴建保障房的同时,利用利率优惠和税收优惠鼓励私人机构、住房合作社组织投资兴建公共住房,此外还启动租金

补贴计划,以解决低收入阶层住房问题。随着德国从战后重建期进入社会发展期,租金水平上升速度加快,1965年《房租补贴法》出台,家庭收入不足以租赁适当住房的公民可向政府申请,审查合格后获得住房租金补贴,租金补贴按照家庭人口、税后收入及租金水平计算发放,使家庭房租收入比控制在25%以下。房租补贴政策执行到现在,对德国低收入阶层住房权的保障起到了重要作用,政府也承担了较高的补贴成本。1971年《租房法》通过,《租房法》对解除租赁合同和提高租金水平等情况设置了系列限制条款,较好的维护了承租人的权益,对于发展商业化的住房租赁市场起到了重要作用。为促进住房市场资金融通,1972年颁布《住房储蓄银行法》,并于1991年重新修订,形成了较为完善的住房储蓄制度,为居民购建住房形成了互助合作的融资体系,促进了普通居民住房权的实现。整体上看,德国模式中普通居民住房权的实现有租赁和购买住房两大渠道,普通居民可在住房市场购买住房解决住房问题,也可通过向私人或者机构租房解决住房问题,通过租赁低收入群体住房权通过租赁公共住房、租赁住房合作社等社会组织提供的住房、获得租赁补贴等形式来实现。

3.新加坡模式。新加坡居民住房权保障有两大途径:市场提供的私房或由政府提供的组屋^①。新加坡建屋发展局(HDB)数据显示:截至到2012年,新加坡83.3%的居民居住在政府建设的组屋中(80%的居民是购买的组屋,3.3%的居民是租住的组屋),政府兴建的组屋共计有98万套,占到新加坡住房总套数的76%,私房仅占全部住房套数的24%,大部分新加坡居民住房权的实现依靠政府支持。从新加坡住房市场发展历史看,20世纪60年代,新加坡政府提出“居者有其屋”理念,以此为目标,政府制定并执行公共住房计划。1960年新加坡制定《建房与发展法令》,明确了政府提供公共住房的方向和目标,同年成立建屋发展局这一政府职能机构,主要负责新加坡公共住房管理,工作内容包括制定组屋供应计划,负责组屋的建设、出售和出租活动。建屋发展局开支不属于政府开支,不列入财政预算。1964年《建屋局法》和《特别物产法》颁布,对组屋转售转租等情况进行了界定,1968年实施住房公积金制度,允许缴纳中央公积金的居民用其公积金储蓄支付购买组屋时的20%首付部分,并可用于贷款偿还。从1961年开始,建屋发展局每隔5年制定组屋建设的“五年计划”,从20世纪60年代重点解决“居民有房住”的问题,到70年代开始注重居住水平的提高,再到90年代注重房屋配套提供,组屋的大规模建设和住房公积金制度提供的金融支持使得新加坡居民的住房条件得到了飞速提升,居住质量不断提高。由于建屋发展局开发的组屋销售价格约在市场价格的一半,租赁价格仅为市场价格的5%,相关亏损由政府补贴,因此新加坡居民住房权的实现过程中政府提供了一定的财政支持,1960~2010年间,政府累计提供补助金202.4亿新元^②。

(三)我国居民住房权保障中的政府责任

当前进一步明确和界定我国居民住房权实现过程中的政府责任,是满足群众基本住房需求,实现住有所居目标的关键。从发达国家住房市场发展过程中居民住房权保障的方式来看,我国居民住房权保障中的政府责任主要包括以下方面。

1.完善居民住房权保障的法律制度。虽然不同国家居

民住房权实现的方式各有侧重,但是都是以完备的法律制度建设作为基础,为居民住房权的实现提供了有效的法律支撑。各国均从立法上明确了居民住房权的保障目标与其中的政府责任,理清了市场与政府在住房保障范围和保障方式之间的关系,并对弱势群体住房权保障的资金供给、管理机构职能等内容进行了界定。相关法律制度的设计既要有长远规划性,又需随着经济与社会发展的实际情况动态调整。法律是市场经济得以正常运行的保障,我国房地产法规建设一直滞后于整体市场的发展。需要通过《住宅法》、《住宅保障法》的立法明确住房市场发展规划、管理机构职能、市场主体权责,此外还需要对政策性住房金融单独立法,完善政策性住房金融业务发展的制度基础。

2有效划分市场与保障的边界。划分市场与保障的边界,是提高住房市场资源配置效率,并更好发挥保障领域政府作用的关键。从发达国家居民住房权实现的途径看,各国在解决普通居民住房和保障弱势群体住房问题的方式选择上各有不同。当前我国住房保障的投入水平需要与我国国民经济发展水平相适应,既要避免保障范围过大干扰市场且增大财政支出压力,也要防范保障范围过小降低社会福利。当前我国居民住房权实现过程中,既要凸显层次性,完善多层次的住房供应和消费体系,又要使得住房保障分配机制具有公平性,保障性住房建设规划具有宜居性。清楚界定市场与保障边界,不仅有助于保障领域内确定适度保障规模,政府集中资源解决被保障群体住房问题,还可进一步促进住房市场竞争,优化资源配置效率。

3.充分承担住房市场监管者和住房保障供给者的双重职能。住房市场的发展和完善,一方面需要政府严格履行监管职能,促进住房市场规范发展,还需要政府履行住房保障职能,解决弱势群体住房问题。我国住房市场上,政府既是市场的“守夜人”,以保证公开、公平、公正的市场竞争环境、提高市场竞争效率,同时政府又是住房市场开发所需土地资源的唯一供应主体,政府既是住房市场系列调控管理政策的制定者(中央政府及其职能部门),同时又是调控政策的执行者(地方政府),中央政府和地方政府需进一步明确其职能,有效承担维护住房市场有效竞争秩序与提供有效住房保障方面的责任。

(作者单位:中南财经政法大学金融学院)

注释

①如美国住房法律体系中包含有《国家住房法》(1937)、《住房法》(1949)等;日本有《住宅金融公库法》(1950)、《公营住宅法》(1951)等;俄罗斯在《宪法》第40条规定“每个人有拥有住宅的权利,任何人不能被任意剥夺住宅。国家鼓励住宅建设,为实现拥有住宅的权利创造条件。对贫穷的以及法律规定的其他需要住宅的公民,按照法律规定的标准从国家的、地方的和其他的住房中以免费或适当收费的方式提供住宅”。

②《国家住房法》开篇提出“联邦政府为各州、地方政府提供资金和信誉保证,为低收入国民提供安全、体面且整洁的住房,从而提高国民住房福利”。

③此处数据来源于REICO工作室专题报告《德国住房价格波动及其影响因素》,执笔人:蔡喜洋,陈洪波。

④组屋是由政府兴建,以低于市场价一定比例出售的公共住宅,每户家庭只能拥有一套,但可以在二手市场转售,只有新加坡公民和拥有永久居留权的人才能购买,私房则是较为高端的完全市场化的住宅。

⑤国务院发展研究中心印尼、马来西亚和新加坡金融服务考察团:《从新加坡发展公共住屋经验中得到的启示与建议》,新浪财经, <http://finance.sina.com.cn/roll/20111216/082011004932.shtml>。