

住房·政府·法律

——我国面向中低收入家庭住房保障的几点思考

李信仕 张 萍

大二次会议通过宪法修正案明确规定：“国家尊重和保障人权”以及“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。由此可见，住房保障是现代社会的每一个公民享有的基本权利。

住房问题关系到千家万户，是人民群众切身利益之所在，特别是解决城镇中低收入家庭住房问题是广大群众的强烈呼声，也是让全体人民共享改革发展成果，促进社会和谐稳定的迫切需要。

1.2 目前的突出矛盾

随着我国经济的高速发展和城市化建设步伐的加快，城镇常住人口和非常住人口迅速增加，广大中低收入居民家庭的住房支付能力与具有适宜住房标准的住房价格之间出现巨大的落差。近年来，在我国的大中城市和沿海经济发达的城市，房价上涨过快。以广州为例，2006年新建商品房住宅均价约为6352元/m²，中心区商品房实时签约均价已连续数月突破7000元/m²，而同期城镇居民人均月收入约为1660元。普通居民要倾其所有积蓄，或者背负数十年的巨额银行贷款买房，极大加重了生活负担，这将最终导致贫富差距加大，影响社会公平，危害整个社会的安定和谐。

由此可见，住房问题不仅是一个经济问题，更是一个重大的社会问题。

【摘要】通过对住房问题的社会属性及目前突出矛盾的分析，明确住房保障的责任主体是政府。在住房保障的法律法规是住房保障制度得以实施的前提和依据下，着重探讨了目前我国有关的立法状况及主要问题，以及在住房保障中如何规范政府行为。

【关键词】住房保障 中低收入家庭 政府 法律

Abstract: After analyzing the social attribute and current major contradictions of housing problems, it's shown that the government bears the responsibility for housing support. As laws and regulations for housing support are the basis of carrying out housing guarantee system, we discussed the status of legislation, major problems and government behavior standardized on housing guarantee.

Key Words: Housing guarantee, low and middle-income families, government, laws

1 住房问题的社会性特征（社会属性）

1.1 获得适宜居住的住房是每个居民的基本权利

住房作为人类生存不可替代的必需品，人人都应享有合适的居住设施的观点已经得到社会普遍认同。1981年4月在英国伦敦召开的“城市住宅问题国际研讨会”上通过的“住宅人权宣言”指出：“一个环境良好、适宜人的住所是所有居民的基本人权。”2004年3月4日十届全国人

2 住房保障的责任主体——政府

虽然，住房保障是现代社会的每一个公民享有的基本权利，然而，由于土地资源的稀缺性及房地产开发的市场属性及其伴生的缺陷，以中低收入者为主体的弱势群体难以依赖市场机制来解决自身的住房问题。因此，政府作为社会经济宏观调控者和管理者，担负着促进社会全面进步和保障全体居民基本权利实现的职责，理应成为构建住房保

障体制的主体。尤其是在城市化快速发展而中低收入居民家庭出现全社会性住房紧张的情况下，没有政府的干预，就不可能有效地缓冲以致解决尖锐的住房矛盾。同时，住房保障的程序是复杂的，必须以政府的权威和系统组织能力来实施，只有政府有能力调动全社会的资源去应对。

政府建立住房保障制度的根本目的，应该是帮助中低收入的社会弱势群体，使他们在市场经济为主的住房供给体系中获得基本的居住权益。中低收入家庭在任何地区、任何时期都存在，国内外的实践证明，这一阶层居住问题的解决，需要得到政府的帮助，因为依靠他们自身的力量，根本无法跨越其收入水平与住房市场价格之间的鸿沟。

3 住房保障的法律法规是住房保障制度得以实施的前提和依据

综观世界各国社会保障制度建立和发展的历史，无一不是立法在先，法律健全。但从我国的立法现状看，目前还没有一部统一的社会保障法，这与我国社会保障发展的客观需要很不适应。作为社会保障重要组成部分的住房保障制度就无法通过统一立法加以确定，这在一定程度上影响了住房保障在内的各项工作的实施效果。

《社会保障法》和住房保障的相应立法，应对居民拥有适当住房的这一权利加以规定和保护，明确规定居住权是公民权利的重要组成部分，保障居民的基本居住条件是政府职能的基本体现，从而不仅为建立住房保障体制以及相关政策措施的采用提供法律依据，而且也对居民享受有关住房保障待遇以及由此形成的其他财产权利与非财产权利给予法律保障和支持。

为保证住房保障目标的实现，应以法律形式具体规范住房保障职能机构的设置、职能、责任和工作程序；国家、企业、个人等保障主体之间的权利和义务；住房保障给付标准的确定和调整；住房保障的管理与投资运营等内容。通过制定相应的政策法规，从微观上明确住房保障的对象、住房标准、保障水平、保障资金的来源、专门管理机构的建立和权限，以及对骗取保障行为的惩罚等，从而划分中央与地方、各种专门机构之间的权责，既能使政策法规更具可操作性，还可以避免各部门之间出现互相推诿等现象，以达到权责分明、各负其责、措施有力、提高效率、落实得当的目的，使住房保障的运作制度化和规范化。

4 目前我国有关的立法状况及主要问题

国务院2007年8月公布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（简称24号文）后，又相继颁布了行政法规——《廉租住房保障办法》和《经济适用住房管理办法》。这表示，对于解决中低收入人群住房问题的政策倾斜力度加强。从24号文开始，国家政策目标非常明确：2008年底前，所有县城对符合条件的低保家庭要基本做到应保尽保；十一五期末，全国廉租住房制度保障范围由最低收入扩大到低收入。特别是24号文和新办法中，将廉租房资金来源中土地出让金的5%提升至10%，如果真正落实，这对廉租房的推动力度将是非常大的。

尽管《廉租住房保障办法》和《经济适用住房管理办法》都对住房保障的相关内容进行了具体规范，包括中央政府和地方政府的职责、保障方式、资金来源、房屋来源、申请核准的程序、监督管理等等，但从住房和城乡建设部公布执行的情况来看，相关法规文件实际执行的效果并不理想。

一方面是相对比较贫困的中西部地区，本身靠财政吃饭，土地出让金很少，因而执行困难。对此，新近国家出台的办法明确了对这些地区的支持，今年中央财政安排了49亿元人民币用于廉租房建设。

另一方面，经济适用房也好，廉租房也好，特别是廉租房，是需要地方政府从当地财政中拿钱出来，如果没有监察部门的介入，地方政府的重视程度就有可能打折扣，执行起来确实会有困难。

鉴于此，由国务院九部委组建的联合调查小组于2007年12月赴全国各城市进行房地产专项调查。调查重点之一是了解各地落实加强廉租房建设的力度，以期改变过去执行落实不够的问题。此次由于有监察部门的介入，从另外一个角度是给地方政府一个信号——中央政府把权力下放给地方政府，地方政府要根据各地情况制定更细的细则，具体操作中地方政府还是需要监管的。

综上所述，在住房保障制度建设中，制定相应的法律法规是必要的前提和依据，不仅中央要制定法律法规，各地方政府更要结合各地社会经济发展需要的实际情况，制定进一步的实施细则。但实践证明，只讨论立法是远远不够的。可以看到，地方政府是住房保障建设的实施主体，其执行是关键，而目前的突出问题之一就是地方政府的执行问题。因此，对政府的主体职责不能进行简单化理解，需要深入分析地方政府的角色及其内在的价值取向，据此在立法上、特别是监督环节上进行有效的制度化规范，而不仅仅依靠中央调查组对地方的监督行动。

5 几点思考

5.1 地方政府角色及其价值取向的质疑

5.1.1 政府职能及其价值取向的理论

根据马克思主义的国家观，政府作为国家上层建筑的核心部分，它必然发挥包括经济、政治、文化、社会等多方面的职能，以反作用于经济基础，维护特定的阶级统治和社会的生存运行。^①其中，政府的经济社会职能是政府众多职能中最基本的组成部分，正如恩格斯所说：“一切政治权利起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的。”^②

现代经济学普遍认为，政府有权干预社会经济活动，必须具备一个理论假设：政府是社会利益（Social welfare）的最佳代表，政府行为的最终目标是实现社会利益最大化。^③“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^④换言之，政府只有在代表着社会利益时才是合法地行使权力。我国宪法第二条也规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”政府的社会经济管理者身份及相应的权力是人民所赋予的，是以它能代表全体人民的需要和社会利益需要为前提的。因此，维护和实现社会利益是政府权力干预社会经济生活的理由之一。^⑤其实，正是基于自由市场行为给个人、集体和社会可能带来损害的潜在倾向，以及给整个社会带来“负的外部效应”，为了维护社会利益，政府才被赋予干预社会经济的职能和权力。这时我们再度审视，会发现其根本症结就在于：政府代表社会利益的前提假设受到了挑战，现实中政府行为往往容易偏离通向实现社会利益最大化的行为规范。

5.1.2 住房保障中政府价值取向的质疑

市场经济条件下，住房保障中地方政府的基本工作就

是面对和解决城市的公共问题，指向服务公众、特别是弱势群体人群的社会目标。

基于以上关于政府职能的理论，政府行使住房保障职能的一个理论假设就是——政府应该代表城市中低收入人群的利益，并保障这一社会利益的实现。

然而，在我国实际开发建设中，社会公共利益受到侵害和政府维护社会利益失败的事例却不胜枚举，面向中低收入人群的住房租赁和建设没有落实到位。显然，地方政府关注的中心问题还不是中低收入弱势群体人群的社会利益问题，尽管目前这一问题已经引起地方政府的高度重视。“在中国社会向市场经济转型的时期，市政府关心的中心问题只有一个：城市的经济发展（包括扩大城市经济总量以增加税收，增加就业岗位以减少失业，投资城市建设以改善市容）。”“为了显示政绩，在一定程度上说，所有的市政府都是短视的，只有在本届政府任期内能完成的项目，才是市政府真正关注的中心。”“在有限的时间、有限的资源条件下做出政绩，是市长们的主要压力。”^⑥这样看来，在住房保障的建设过程中，地方政府会时常偏离实现社会利益最大化的目标，而那却是一个更接近真实的政府。

5.2 政府角色职能的“委托—代理”分析框架——一种现实的理解

委托代理理论在当前有关现代企业制度的研究中，是一种被普遍采用的分析工具。例如，股份公司的产权安排和治理结构就可以用一种两级制的委托代理关系（Relationship of Principal-Agent）来理解（P代表委托方，A代表代理人）：

股东 P—A 董事会 P—A 经理

① 关于政府的职能，在中国还要注意这样的事实和特色：由于国有经济在整个国民经济中居于主体地位，政府还是大部分经济资源和自然资源（如土地）的所有者。因此，政府在发挥经济管理职能的同时，也发挥着公有财产所有者的重要职能。

② 转引自蒋学模主编，高级政治经济学——社会主义本体论，复旦大学出版社，2001.118.

③ 刘俏，经济学中的政府，21世纪经济报道，2002-04-02.

④ 《马克思恩格斯全集》，第20卷，第195页。转引自孙笑侠，法的现象与观念，北京：群众出版社，1995，第144页。

⑤ 事实上，在计划经济时代一直是把国家利益作为权力干预的惟一理由，从而造成权力过分干预个人自由、个人权利，甚至侵入到社会利益领域的现象。例如，在城市房地产市场中除了各种类型的、具有独立法人资格的开发商，还有一些政府部门机构办的开发企业，特别是计划、土地、建设、规划等与土地开发关系密切的政府机构，这一现象本身就是对房地产市场秩序的破坏。当然，以社会利益作为权力干预的理由也不是没有限制的。孙笑侠在《法的现象与观念》一书中认为，对权力的社会利益理由也应有限制措施，如因公共利益征用土地，或因紧急状态干预个人权利而造成损失，应当给相对人以补偿。

⑥ 这是张庭伟在《构筑规划师的工作平台》（城市规划2002第10期）一文中，对当前我国地方政府和市长对于政绩的关注以及所受到的压力的阐述。关于政府政绩的考核标准一直是社会讨论的一个问题。龙永图主张，考核政府政绩主要看就业率和税收，而不是GDP。而另据报载，浙江省的地方政绩考核标准已经从总产值考核、GDP考核，再到目前的财政收入考核。因为，总产值和GDP仅反映了经济运行盘子的大小，财政收入才反映经济运行的内在质量。企业做实了，地方经济的基础就实了。其实，无论是财政收入和税收考核，还是就业率考核，都是为了促使政府多一些远期行为，少一些急功近利。

即：第1级是股东（委托人）和董事会（代理人）之间的资本权利关系。第2级是董事会（委托人）和经理阶层（代理人）的资本权利关系。

在委托代理关系中存在着两个突出的问题和特征。其一，委托人和代理人之间的利益不一定完全一致，存在代理人背离委托人目标的问题。因为经理不是资本的所有者，因此他们追求的首要目标并不一定是利润最大化，而可能是自身的金钱、名誉、社会声望、稳定、舒适等不同于所有者的多重目标。正如亚当·斯密（Adam Smith）在《国富论》中所指出的，管理他人财产的董事或经理（代理人）是不大可能具有资本所有者（委托人）那样强烈的经济利益激励的。其二，委托人和代理人之间存在着“信息不对称”。这既表现在委托人和代理人掌握有效信息的能力不一样，也表现在委托人不可能充分掌握有关代理人努力、行为、工作绩效等信息。在信息不对称的条件下，代理人就有机会隐瞒不利于自己的信息或者制造、发布虚假的、扭曲的信息；代理人就有机会利用私人信息优势，为增进个人利益，而不惜损害委托者的权益。这种行为特征就是代理人的“以权谋私”、“损人利己”。^①

假设政府作为代理人（Agent）而存在，是对政府管理职能一种现实的理论解释，也是基于实践反思对“帮助之手”的理论假设的修正。现代社会中，人民赋予政府管理社会和社会资源的权力，人民和政府之间实质上就形成了一种委托人—代理人的关系。作为代理人，政府行为的目标往往并不会完全与全体选民的意愿一致，而是在西方代表着支持其当选的利益群体的特别利益；在中国，则实质上往往指向其对于“政绩”、“地方经济发展指标”等自身利益需要。因此，完全相信并依赖政府实现经济活动的最优化和社会利益的最大化会是不现实的，也是不可能的。于是，在“看不见的手”和“帮助之手”两种学说之间，委托代理理论因为更贴切、更准确地解释和描述了政府的职能而日益被人们所接受，经济学中的代理人问题也就存在于政府行为之中。在委托代理人的分析框架下，作为代理人的政府往往容易为满足自身的或某些利益集团的特殊利益，而采取偏离社会利益目标的政策和行为。

把政府作为代理人来理解的意义在于，能够深刻理解政府决策的背后过程，还原一个具有自身利益需要和其他

集团利益压力的真实的政府，而不仅仅停留在对“为什么没有代表社会利益、社会弱势群体的利益决策”的理想政府的拷问。正如刘俏所认为的，把政府作为代理人来理解，有双重意义：“一是它能帮助人们理解现有游戏规则的形成——现有规则只不过是和政府有千丝万缕联系的利益集团博弈的结果；二是有助于理解应该怎样入手，改变现有游戏规则，设计新的规则。”^②

基于以上理论，来理解我国住房保障建设中的地方政府行为，就能获得全新的研究思考视野——把地方政府作为代理人来理解的核心问题，是公众、特别是中低收入人群如何使政府的行为符合他们的利益和社会利益的目标。

5.3 住房保障中如何促使政府行为符合社会利益取向

从经济学的委托人—代理人理论上讲，其核心问题是委托人如何使代理人的行为符合委托人的利益。因为，代理人往往是根据自身利益的最大化，而不是委托人利益最大化来进行选择和决定付出的努力水平。如果委托人能设计出一种“机制”，使代理人的利益与委托人的利益尽可能一致，从而使代理人的主观努力和行为比较符合委托人的利益，这就被称为“激励机制设计”。^③经济学上的“激励机制设计”原理对控制住房保障中的政府行为方面有意义的启发和原则在于：在许多情况下，委托人的利益不仅仅取决于代理人的努力水平和行为，还受到其他外部不确定因素的影响（如店主的收益除了与店员的努力程度有关外，还与整个市场的不确定因素有关）。尽管如此，委托人的利益还是与代理人的行为呈现高度的正相关关系。基于此，设计有效的激励机制和法律保障可以关注三条原则：其一，尽量改善委托人和代理人之间信息不对称的状况；其二，尽量减小和限制外部不确定因素的影响；其三，代理人要承担所有的不确定性的风险。^④

在企业制度和经济关系中，委托人就是产权所有者，他可以依据具有法律效力的合同，主动制约代理人的利益倾向，制定激励机制以促使代理人的利益与其自身的利益尽可能一致。在全体市民（包括中低收入人群）和地方政府所形成的委托人—代理人的关系中，尽管全体市民作为

① 蒋学模主编：《高级政治经济学——社会主义本体论》，复旦大学出版社，2001.140~143。

② 刘俏：《经济学中的政府》，21世纪经济报道，2002-04-02。

③ 伍柏麟，尹伯成：《经济学基础教程》，复旦大学出版社，2001.155~161。

④ 经济学上对这一机制的具体设计是以数学函数关系，通过详细分析委托人的纯利润和愿意付出的代价情况，代理人的努力程度、报酬和成本诸要素，以及它们之间的函数关系来进行的。实践证明，用纯数学思路分析社会因素并不完全适用，但这一机制设计的几条原则却对解决市民和政府的委托—代理人关系中的核心问题有借鉴意义。

名义上城市资源的所有者而成为委托人，但是他们实际上并不拥有真正意义上的主动制衡权，没有“具有法律效力的合同”保障市民可以要求政府应该干什么、不应该干什么。但另一方面，地方政府所拥有的行政权力却具有单向、强制的属性，并且是一种法律确定的权力，如果没有有效的激励和监督，这种权力的行使就可能不仅不代表全体市民的利益，而且可能立足于地方政府自身局部的利益，甚至立足于权力行使者的利益。因此，在法律所调整的住房保障利益关系中，政府是与其他主体一样具有自身的利益需要，并且其决策可能受到其他利益集团的影响而发生转向。

政府行政权力的行使需要进行有效的控制。

基于以上委托人——代理人关系中的激励机制设计原则，住房保障中为了促使政府行为尽量与中低收入弱势群体的利益一致，保证国家的住房保障政策在地方执行到位，在相应制度改革及立法保障上可以从三个方面入手。一是在住房保障中确立中低收入人群、市民、社区组织参与住房保障规划和建设的权利，包括知情权、发言权和保障合理建议被采纳的权利；二是在住房保障的各类利益相互关系中，能够影响、甚至改变政府规划决策的因素主要是开发商这一强势利益集团，相关立法要对这一倾向进行适度制约；三是如果政府背离了中低收入弱势群体的利益取向，执行中打折扣，就要为此承担所有后果和风险。

首先，如果要改善住房保障建设过程中市民和政府之间的信息不对称，加强公众参与的权利，理论上立法就应该秉持“公开”和“公平”的原则。公开原则就是要向市民提供更多的资料和规划信息，让他们发表意见和进行讨论；公平原则就是确保在法定的制度下，在城市公共资源的分配过程中市民有公平的参与机会。但是在具体的制度设计中，还要考虑市民如何参与才能更有效的问题。总之，基于改善市民和政府之间的信息不对称状况，应立足于保证市民参与到建设过程的各个环节中，在立法上则应注意市民参与的权利和相应程序的规范。这既是为了保障

市民参与的制度化途径，又是为了在增进公平的同时，不过度牺牲效率。主要办法就是在立法上规定这些程序的完成时限，以尽量减少延误。

其次，鉴于开发商赚取高额利润的利益需求和欲望是呈现强烈扩张的态势，并且会千方百计通过影响政府规划决策来扩大自身获益，甚至不惜损害住房保障中的弱势群体利益。因此，立法在引导其效率发挥的同时，必须加强对开发商行为的制约，即开发商在自己的权利范围内，可以从事“合法经营、生产利润和照章纳税”活动，但不能侵入到公共利益领域，其根本的原则就是开发商可能侵害公共利益和中低收入弱势群体利益范畴的开发行为必须纳入到规划刚性控制范围内，而开发商利益和其他利益的正常冲突和竞争则放在制度化的程序中去调整。具体来说，一方面住房保障中中低收入人群的利益内容必须在相关立法中明确，并作强制性规定，开发商的活动以及其他主体的需要（包括地方政府）不能违反这些刚性内容。另一方面，鉴于开发商作为市场经济的主体之一，除了“合法经营、生产利润和照章纳税”外，对社会并不承担任何其他法律义务，没有责任去顾及其他主体的利益。因此对开发商行为进行制约，就是要设计公开的法定程序，让其他利益主体参与进来，与开发商通过对话、竞争达成妥协或者相对一致。而且，通过相关立法对开发商进行制约的手段要善用利益制约——没有开发商不关注自身的利益增损，如果按相关法律处罚规定，因损害住房保障建设而造成的利益损失大于其他经营行为所带来的获利，那么开发商还有什么理由去那么干呢？

再次，如果政府背离了保障城市中低收入人群住房需求的社会目标，必须承担相应后果和风险，核心是如何从法律上强化和督促各级政府认真履行公共管理与社会保障职能，要通过相配套的制度设计，把地方政府住房保障职能与政绩考核标准、重大责任领导负责制等挂起钩来。同时，通过中央政府对地方政府和市民对地方政府两个层面，加强对地方政府的制度化监督。