

法国 “可抗辩居住权法”

法国议会在 2007 年 3 月通过了“可抗辩居住权”法案,承诺增加住房建设投入,以基本实现在法国人人有房住。所谓的“可抗辩居住权”,也就是国家保障合法居民的住房权,居民可通过法律手段维护自己的住房权。在欧洲,此前只有苏格兰的法律规定住房权为可抗辩的。

该法的适用对象是“以合法方式常住法国的、不能以自己能力获得住房或保持住房的任何人”。法案规定,2008 年 12 月 1 日起,政府应满足低收入者、无家可归者等人士对由政府补贴的社会住房的需要。在住房申请没有收到满意答复的情况下,五类住房困难户可向主管部门要求解决住房问题,如问题得不到解决,可向行政诉讼提起诉讼。

这五类住房困难户包括:无房产、将被逐出现住房且无法重新安顿者、仅拥有临时住房者、居住在恶劣或危险环境中的人、与未成年子女同住且住房面积不达标的人。从 2012 年 1 月 1 日起,“可抗辩居住权”将向所有申请社会住房的人开放。法案要求法国各级政府所设的调解委员会负责审核住房申请的紧急和优先性质,并责成省长为符合紧急与优先标准的家庭安排住房。法案通过时,法国有近 100 万人没有住房,200 多万人居住条件差。

但可抗辩居住权法实施两年来困难重重。根据 2010 年 5 月份的最新统计,法国无房或居住条件差者仍有 350 万,和 2007 年人数差不多。法案实际执行效果不尽如人意的原因除了法案救济过程复杂而漫长、申请通过率很低之外,最根本的原因还是“巧妇难为无米之炊”,社会性住房不足以满足需要。法国目前有 90 万套住房缺口,有 65 万家庭在排队等待廉租房。

按目前的市场需求,法国每年建设住房需超过 50 万套才能解决住房缺口,法国政府曾确定每年兴建 50 万套新房的目标,但到目前为止,除了 2006 年建房许可证发放量达到过 53 万套之外,其他年份均未能实现这一目标,而法案规定的社会性住房数量在所有住房中又只占一定比例(在人口超过 5 万的城镇中,廉租房占全部住房的比例不能低于 20%)。

法国负责住房的国务秘书阿帕吕在 2009 年政府发布“可抗辩住房权-使用说明”的手册时介绍说,可抗辩住房权实施一年当中,在调解委员会列为享有优先权、需要紧急安排住房的申请者当中,约有 40% 找到了住处。他承认在巴黎大区等住房非常紧张的地区,“实施可抗辩居住权并不能够为所有申请者提供住房。”不过,他认为法律“规定必须对申请人做出答复”。他认为,改善这个机制应当通过了解住房条件恶劣的居民的各種情况、通过提高社会住房的建筑面积以及通过加强信息来实现。

刘卓

美国 让住房变得“可支付”

在当今世界最发达的美国,也有不少中低收入者,这些人没有能力按市场价格购买住房,不能安居,也就无法乐业,易引发社会不安定。多年来,美国政府通过制定法律,政策引导,市场调节和资金扶持等多种手段,确保人们享有“可支付的住房”。

美国得克萨斯州南方大学城市规划和环境政策学系主任潘启胜教授接受《环球》杂志采访时介绍,住房的“可支付性”是美国住房政策中一个非常重要的概念,即当年的住房费用(包括房地产贷款,保险,房地稅等)不应超过居民家庭税前收入的 30%,否则就超过了难以承受的水平,需要政府资助。

上世纪 40 年代以来,美国住房政策的重心逐步向“可支付性住房”

纵览海外“保障房”

住房政策在世界各国都是非常重要的社会政策,住房水平也成为衡量一个国家居民生活水平的重要指标。世界各国由于国情的不同,它们的住房政策也不尽相同,但不论哪个国家,政府都采取了各类不同的手段来保障低收入群体的住房水平。

有的国家政府可能会直接参与投资建设“保障房”,有的国家可能根本就没有“保障房”概念,但是政府会通过另外的渠道——比如对购房者进行补贴——保障低收入群体的居住权利,有的国家甚至将公民的居住权上升到法律的高度,确保各地政府部门采取多样化手段满足各种住房需求。

无论何种政策,它们的目标只有一个——居者有其屋。



▲ 法国的可抗辩住房保障法效果有限,图为巴黎街头无家可归的流浪汉
▼ 新加坡是世界上解决住房问题最好的国家之一, 图为 1993 年环境优雅的碧山组屋区



方面转移。1949 年美国国会通过的《国家住房法》明确宣布,“国会确定的全国性目标是:每个美国家庭应该能够承受得起一套环境适宜、体面的住房。”

为实现这一目标,政府首先须确认哪些家庭无力负担住房,需要政府帮助。美国政府认为,一个家庭年收入如果是当地中等家庭年收入的 80% 以下,就算低收入家庭。确定一个地区中等家庭年收入,主要依据是美国人口调查局每 10 年一次的调查和一年一度的评估数据,由美国住房和城市发展部等政府权威部门定期公布。

美国政府为低收入家庭提供住房资助有多种途径。一种是由联邦、州、市政府直接拨款或发行债券建造可支付的住房或公共廉租房,以较低价格卖或租给低收入家庭。尽管这类房子因面积小、房屋密度高、地点较差等原因成本较低,但其售价或房租收入仍仅够补偿部分建房投资和管理费、维修费等费用,房租或房屋售价与房屋造价的差额由政府补足。目前这种公共住房在美国全部住房中所占比例很小;另一种形式是由政府向那些在市场上租房的低收入家庭提供住房补贴。政府可以直接把钱给租房的低收入家庭,或者是低收入家庭在市场上选好房子后,政府将钱交给房东。

政府还拨款或提供低价公有土地给非盈利机构,由它们承建可支付性住房,再以成本租金或房价出租或出售给低收入家庭。这种可支付住房的开发方式越来越受到政府鼓励,因为它可以分担一部分原本由政府承担的社会义务,而且其开发率一般比政府直接建造公共住房要高。

此外,政府鼓励个人或私人开发商参与可支付性住房的开发和翻建。例如,政府向私人房主提供低息贷款,鼓励他们改建和扩建私有房屋,建成后按政府规定的房租出租给低收入家庭,改建后房屋的房产税按未改建前的房屋价值征收。

潘教授说,美国居民“住房可支付性”的实现是市场和政策调控相结合的结果。在美国的形式多样的住房政策中,所谓“经济适用房”只是其中的手段之一。

他说,在美国,由政府所有的“经济适用房”以低于市场价格卖给符合条件的申请人后,买房者不得

将该房屋在市场出售;如果要出售,也只能卖回给政府,政府做必要的维修之后再卖给下一个申请人。对这类“经济适用房”,购买人除收入必须符合申请条件外,还有一些要求,如购房前不能拥有其他房产,购房后不能用于出租,每年必须在所购房屋中住满多长时间等。美国虽然有政府的公共廉租房由私人机构或投资者购买和经营管理的情况,但由于对居住人的收入有着严格的规定,在达到为低收入家庭提供住房的目标的同时,并没有令其他居民对政府提供“经济适用房”产生争议和不公平感。

潘教授说,由于政府资金有限,不可能大量建这种由政府出资然后低价卖给购房人的“经济适用房”,目前美国比较普遍的经济适用房是一种由市场和政府优惠政策结合而产生的商品房。

他说,在美国,几乎每个城市都有自己的“区划”,它对土地用途以及一块居民用地可以建多少幢房子、需有什么配套设施等都有明确规定。但为鼓励开发商建“经济适用房”,政府可以突破区划的限制,如一块居民用地在不建经济适用房的情况下只能建 10 套房,如果开发商能建 20% 的经济适用房,政府则允许开发商建 20 套房子。这样一来开发商的用地成本得以降低,也能以经济适用房的形式将一些利益返还给中低收入购房者。

美国休斯敦市内一些独立屋社区的边角上多有公寓房,这些公寓房就是这种性质的经济适用房。人住这些经济适用房的中低收入家庭除了能以合适的价位买到房子外,还能享受到整个社区的配套设施和高质量学区等福利。一些地区用地成本很高,只有富人才能住得起,但由于政府通过政策调控使这些地区有了经济适用房,中低收入阶层也有机会入住这些社区,一定程度上促进了社会公平。

陈宇

德国 社会福利房因时而变

社会福利房在德国有着悠久的历史,最早的社会福利房政策可以追溯到第一次世界大战后的魏玛共和国。但是社会福利房在德国的发展并非一成不变,它随着德国社会经济状况的发展,而不断调整变化。

上世纪 50 年代,由于大量市内

住房在二战期间被摧毁,德国的经济开始起飞,大量人口从农村转移到城市,城市出现住房紧张。为了解决这个问题,德国联邦议会通过了《第二位住宅兴建法》。该法律要求兴建的住房在面积、设施、租金、按揭还贷及维护方面能为普通大众所接受,为社会福利房的兴建造建了法律基础。50 年代到七八十年代是社会福利房的大发展时期,到 1987 年,市场上共有 390 万套社会福利房。人们也普遍认为市场上三分之一的房子应该是福利房。

80 年代以前,从事社会福利住房建设的主体是市政当局控股的公司,此后,联邦政府开始向私人以及私立的机构投资人开放福利住房项目。此举一方面是确保有更多的私人资本进入该领域,扩大资金来源,另一方面也源于公众对于市政不当改造的反对以及不断爆出的财务丑闻。由于私人投资者通常来自德国较富有的阶层,通过合作资助建设社会福利房,他们也得到了较大幅度的减税。

90 年代德国统一后,大量原东德的“大众房”被纳入社会福利房,同时由于大量原东德人外流至原西德地区,在一些经济欠发达地区,出现较高的住房空置率,从而进一步推动了社会福利房政策的调整。2001 年 9 月份,《第二位住宅兴建法》被《住宅管理改革法》取代。新法中虽有关于社会福利房的条款,但其重点已不再是资助社会福利房建设,而是更多关注租房客里面的弱势群体。

在本世纪的头十年里,社会福利房进一步萎缩。德国租房人协会联盟发言人乌里希斯·罗佩茨告诉《环球》杂志:“目前社会福利房已经越来越边缘化了,只有低收入群体、多子女家庭、老人和残疾人等弱势群体还在租住社会福利房。”

霍洛季林也指出,社会福利住房之所以能够逐步退出德国住房市场而没有抬升房价,一方面是德国社会越来越老龄化,普通民众的住房需求已经基本解决,另一方面是德国政府对房地产市场投资采取严格管控,并建立起发达完备的租房市场。

他说:“2004 年,不少英美投资人曾来柏林投资房产,以期短期抬升当地房价获取暴利,但在德国政府的严格控制下,最终他们只能铩

羽而归,几乎无利可图。”

罗佩茨说,目前该协会会员共租住了德国 120 万套住房。在缴纳一定额度的会费之后,会员可以获得租房相关的纠纷调解、法律咨询及保险等一系列服务。除了向会员服务,该协会联盟还定期出版刊物及报告,向全社会介绍德国与租房相关的各种信息,并积极参与国家及地方与租房相关的各种法律法规及政策的制定。

“代表租房人利益,为全体租房人谋福祉是我们协会的最高宗旨。”罗佩茨说。

虽然社会福利房在整个德国处于萎缩状态,但不同地区影响却不一样。对于那些经济形势还很活跃的地方,社会福利房的过快萎缩也带来不少负面影响。有研究就显示,德国经济最发达的慕尼黑、斯图加特、科隆所构成的三角地带,租金就太贵,为此很多人只能住到相对偏远的地方。慕尼黑市政当局目前正在考虑在新开发的房地产项目中加入一定比率的社会福利房开发。

郑启航

新加坡 “组屋计划”

新加坡在解决住房问题上很有特色,从历史上看,1959 年新加坡人民行动党开始执政,就十分重视住房问题,逐渐确立了实现“居者有其屋”的“组屋计划”,由新加坡建屋发展局承担建设的“组屋”对解决新加坡民众的住房问题起到了重要作用。

新加坡组屋建设的主要执行机构就是建屋发展局,它是一个法定机构,按照法律的条文规定来具体实施“居者有其屋”战略。建屋发展局的人员组成、规划设计建设都非常具有专业性。从土地的批量购买、图纸的设计、建筑预制,到施工、建设、分配,到融资,他们都专注于其中的每一个环节,大规模地推进,这样就最大限度地保证了建设的高效率。另外,工程建设所需的资金并非来源于商业银行,而是建屋发展局,所以利息很低。

对于组屋的购买,新加坡政府也做了严格的规定。比如,新加坡一个核心家庭终身只能买两次新的组屋,每个家庭只能同时保有一套组屋,不能同时买两套或三套。同时政府对价格进行直接控制,新加坡新房价格完全是政府定的,因此没法炒作。一般来讲,购买新房以后五年之内是不允许出租的,五年以后才可以出租,才能在二手房市场交易。二手房市场名义上是随着市场供给和需求波动,但是政府也对它进行干预,比如在二手房交易之前,你得向政府请求,请政府来给你估价,政府把估价公布出来,你只能以估价来进行波动,这样也就保证了二手房市场价格的平稳。

由于组屋由政府的专业机构建屋发展局开发,所以价格相对较低。与此同时,政府还出台了公积金法,允许居民使用公积金偿还按揭贷款,这样就大大减轻了购房者的负担。现在新加坡人中大约有 86% 住在组屋里,只有大约 8% 的人租住在政府开发的廉租房中,这些人主要是一些孤寡老人和生活非常贫困者,这类人群在新加坡的比例是非常低的。但新加坡政府并不鼓励租房,它鼓励居民积极买房,所以,新加坡绝大多数居民都有自己的房产。

新加坡把公共住屋,特别是全民拥有住屋作为一个社会凝聚力,它的简单的想法就是让每一家、每一户都有房产,这个房产随着国家的经济的成长而一起成长,你可以从国家的经济成长中间通过组屋的增值来分享国家成长的果实。这样一来,国家和居民就建立了一种社会契约关系,每个人都心思稳定,人心稳定了,国家也就繁荣稳定了,同时个人房屋的价值就会升高。

丁其林

摘自《环球》2010 年第 24 期