

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 403090058



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 大连市弱势群体住房保障政策研究

英文题目: Research on the Housing Security Policies of Vulnerable Groups in Dalia

论文作者: 张 磊

指导教师: 周 菲 教授

专 业: 行政管理

完成时间: 二〇一二年四月

辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

2012年5月18日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在____年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：

指导教师签名：

日期：

2012年5月18日

日期：

2012年5月18日

申请辽宁大学硕士学位论文

大连市弱势群体住房保障政策研究

Research on the Housing Security Policies
of Vulnerable Groups in Dalia

作者: 张 磊
指导教师: 周 菲 教授
专 业: 行 政 管 理
答辩时间: 2012 年 5 月 13 日

二〇一二年四月·中国辽宁

摘 要

住房是人类基本生活需求之一，也是居民的基本权利之一，每个居民都享有平等自由的居住权。在我国，住房问题主要是通过市场机制进行分配。近年随着大连房价的飞涨，弱势群体住房问题凸显。为了缓解弱势群体住房问题，保障居民的基本居住需求，政府制定并实施了住房保障政策。政府制定的政策在一定程度上解决了一部分弱势群体的住房问题，但政策本身仍存在一些问题，如：保障对象界定方面的问题、选址较远导致的问题以及缺少配套政策措施等。由于住房问题是民生的基本问题，若解决不好，将对我国经济发展和社会稳定造成严重影响，因此政府作为政策主体必须对住房保障政策的现有问题进行完善，以使弱势群体利益得到保障并促进正义社会、和谐社会的快速建立。

本课题的研究目的是构建一个完善的住房保障现行政策体系，以使弱势群体获得住房保障的平等权利获得保障。

本文内容包括以下几个部分：

绪论部门介绍研究背景、意义和国内外研究成果，并对本文研究内容、思路、方法进行阐述。

第一章对弱势群体、住房保障政策内涵进行界定，并对本文理论基础——正义论进行研究。

第二章对大连市住房保障政策演变及现状进行研究，并在研究基础上提出保障政策存在的问题，包括住房保障对象界定问题、保障性住房选址导致的问题及弱势群体住房保障政策相关配套政策问题。

第三章从正义论视角分析了大连市弱势群体住房保障政策问题的成因。主要表现在保障对象标准的界定不符合自由平等原则、保障性住房建设选址有悖于差别原则及国家机关消极干预导致职能缺位三个方面。

第四章针对问题成因，主要从完善保障对象界定、完善保障房长期规划及加强政府积极干预力度三个方面提出完善大连市弱势群体住房保障政策的建议。

第五章是结语。每个居民都拥有平等的居住权利，为弱势群体基本生活得到保障，促进社会公正及社会和谐，弱势群体住房保障政策值得深究。

关键词：弱势群体 住房保障政策 正义论

ABSTRACT

Housing is one of the basic human needs, the same as the right of residence which is also one of the fundamental rights of the residents. Each resident enjoys the equality and freedom of the residential right. In China, the problems of housing are distributed through the market mechanisms. In recent years, with the soaring of Dalian house price, the housing problems of Dalian vulnerable groups are vivid. In order to ease the housing problems of vulnerable groups and protect the basic living needs of the residents, the government formulated an implemented a housing security policy. To some extent, the policy that the government made solved parts of vulnerable groups' living problems, but the policy itself exists some problems, such as the problem of how to definite the protecting object, the problem led by long distant house location, the lack of supporting policies and measures. As the housing problem is the people's basic problem, also the basic problem of nation's economic development and social stability, government as the body of policy must improve the housing security policy in order to promote the rapid establishment of a just society, a harmonious society.

The purpose of this project is to build a comprehensive housing security system of the current policy to enable vulnerable groups to the housing security of equal rights to be protected.

This article includes the following sections:

The preface of this article introduces the study background, significance, and research at home and abroad, and expounds the content, ideas, and methods.

Chapter 1.It focuses on the intention of definition of vulnerable groups housing security policy and theoretical basis of this article—theory of justice study.

Chapter 2.It analyses the evolution and current situation of Dalian housing security policy. On this fundament, it raises the problems that the current housing security policy study exist, which includes the definition to the object of housing security ,problems led by the location of the affordable housing and related policy issues of the vulnerable groups.

Chapter 3.From the perspective of the theory of justice, it analyses the causes of the

problems on Dalian vulnerable groups housing security policy. The causes are led from three aspects. The definition of protecting object does not meet the principle of freedom and equality; the construction of affordable housing site is contrary to the rules of difference; the negative intervention of state organs is in the absence of the functions.

Chapter 4. From the causes of problem, it provides some advice on how to improve the housing security policy of Dalian vulnerable groups. It is mainly from three aspects: how to definite the housing policy properly; how to improve the long-term plan of the affordable housing; how to strengthen the governmental intervention.

Chapter 5. Conclusion. Every resident has equal rights to housing. To make the basic livelihood of vulnerable groups protected, the social justice and harmony promoted, the housing security policy of vulnerable groups needs a further study.

Key Words: Vulnerable groups The policy of Housing security Theory of Justice

目 录

摘要	I
ABSTRACT	II
绪论	1
0.1 研究背景及意义	1
0.1.1 研究背景	1
0.1.2 研究意义	1
0.2 文献综述	2
0.2.1 国内研究成果	2
0.2.2 国外研究成果	4
0.3 研究内容、路线和研究方法	6
0.3.1 研究内容	6
0.3.2 研究路线	6
0.3.3 研究方法	6
1 基本概念界定及理论框架	7
1.1 相关概念	7
1.1.1 弱势群体的内涵	7
1.1.2 住房保障政策的内涵	9
1.2 正义论的主要观点及应用	10
1.2.1 罗尔斯正义论的主要观点	10
1.2.2 正义论在本文的应用	12
2 大连市弱势群体住房保障政策现状与问题	15
2.1 大连市弱势群体住房保障政策现状	15
2.1.1 大连市住房保障政策的演变	15

2.1.2	大连市现有弱势群体住房保障政策	16
2.2	大连市弱势群体住房保障政策现存问题	18
2.2.1	住房保障配给对象存在问题	18
2.2.2	保障性住房选址导致的问题	19
2.2.3	弱势群体住房保障政策相关配套政策问题	20
3	正义论视角下住房保障政策现存问题原因分析	24
3.1	保障性住房政策配给对象界定不符合自由平等原则	24
3.1.1	保障配给对象范围不公平	24
3.1.2	保障配给对象界定不合理	25
3.2	保障性住房建设选址有悖于差别原则	25
3.2.1	配套生活措施的缺失导致补偿权的丧失	25
3.2.2	隔离区的形成侵犯被尊重权	26
3.3	国家机关消极干预导致职能缺位	26
3.3.1	立法机关消极干预导致立法职能缺位	27
3.3.2	行政机关消极干预导致行政职能缺位	27
3.3.3	司法机关消极干预导致司法职能缺位	28
4	完善大连市弱势群体住房保障政策的思考	29
4.1	完善保障配给对象标准界定以保证权利平等	29
4.1.1	坚持标准界定的公平性原则	29
4.1.2	坚持住房保障界定标准的准确动态性原则	29
4.2	完善住房相关长期规划以保证受补偿权利	30
4.2.1	建立健全保障性住房周边配套生活设施	30
4.2.2	开发混合居住模式促进混合居住发展	30
4.3	加强国家机关积极干预力度	31
4.3.1	完善弱势群体住房保障法律建设	31
4.3.2	完善行政机关政策执行依据的建设	31
4.3.3	完善国家机关监督机制	33
	结束语	34

参考文献	35
致谢	37

图表目录

表目录

表 2-1 大连市现行住房保障政策详细信息	16
表 2-2 大连市近期经济适用房项目信息	19

绪 论

0.1 研究背景及意义

0.1.1 研究背景

居住，被视为人类生存的最低需求，是实现安居乐业，维护社会稳定，促进社会和谐的重要条件，对一国发展起着重要作用。随着市场经济的飞速发展，我国经济两级分化日益严重。弱势群体的居住问题成为一个影响社会各国社会、经济、政治、建设的重大社会问题。因此，弱势群体住房保障政策，作为解决本国居民住房问题，满足居民基本生活需要的一项措施，成为各国各级政府高度重视的一个课题。

虽然各地针对弱势群体住房保障政策纷纷出台，但由于社会保障制度的不完善，难保住房保障政策本身存在不出现问题，因此相当部分弱势群体在住房问题上得不到保障。致使弱势群体住房问题，成为我国城市建设发展中一个重大社会问题。

大连，是中国改革开放以来发展非常迅速的城市之一，房地产业发展速度异常，并已成为带动大连市区经济发展的支柱性产业。但随着房地产业的快速发展，住房的价格的迅速上涨，这让大连室内通居民尤其是弱势群体，因工作收入过少，面对住房困难问题。为了满足城市弱势群体的基本居住需求，大连市政府近年来出台了一系列福利性住房保障政策，并取得了一系列成果。但住房保障政策本身还存在一定的问题。2008年在经过了一段时间的实施后，大连市政府针对住房保障政策中的问题做了一定修改，但仍然不够完善，在政策制定主体、客体等方面，仍存在一定问题。因此对大连市住房保障政策进行研究对大连市弱势群体的基本住房保障具有着十分重大的意义。

0.1.2 研究意义

2003年，“弱势群体”这一学术界常用的词汇第一次被朱镕基用在政府工作报告中，报告同时指出通过在就业增加居民收入，并且对于弱势群体给予特殊就业支持；在2002年第十六次全国代表大会上，江泽民同志进行了有关保护弱势群体的报告，报告指出保护弱势群体的权利既要反对收入绝对平均，又要反对收入差距悬殊，经济发展中要注重提高弱势群体经济收入，扩大中等层次收入，同时要建立并完善适应当前中国经济发展水平的社会保障体系，为维护社会稳定及国家长治久安做好保证。2004年，十六届四中全会上，中央领导明确了社会主义和谐社会的五项

内涵，包括一民主法治、二公平正义、三诚信友爱、四充满活力、五安定有序、六人与自然和谐相处的社会。

党和国家领导层提出关注弱势群体并积极解决弱势群体问题的论述，及“弱势群体”一词在《政府工作报告》的出现，本身就有着重大的政治意义，它表明对弱势群体的权利的保证已经成为政府在制定弱势群体相关政策时的重点关注问题。

0.2 文献综述

当前，弱势群体家庭住房问题不仅是一个突出的民生问题，更是成为影响社会稳定的重要因素，研究和解决这个问题，是我国政府面临的一个严峻课题。近年来国内外学者从经济学、公共管理学、社会学和政治学等不同学科领域的视角，对住房保障政策的供应对象、保障的模式、保障的资金等方面展开了研究，提出了大量有效的意见及建议。

0.2.1 国内研究成果

(1) 对住房保障对象的研究

对于住房保障对象的界定指的是对应该划入这个保障体系的人群的。至探索保障房政策实施以来，对象的界定一直针对有城镇户籍的人群，但随着经济社会的进步，有学者提出，住房保障对象应该是针对城市弱势群体，特别是弱势群体中收入处于城市底层的人群。陈泽明及张洪铭两人更是提出双金字塔结构，以确定保障性住房的对象群体。二人的双金字塔结构提出在收入和财富占有方面，处于中等收入及低于中等收入的家庭均应列入被保障对象，而当中等收入层次人群扩大到“橄榄形”结构时，中等收入人群就应该及时退出被保障范围。

而在划分收入线总体标准时，不同的学者也拥有着不同的观点。赵路兴从住房总价和单平房价为依据，划分保障收入线。

(2) 对住房保障模式的研究

汤腊梅在研究各国住房保障模式的过程中，对其进行了总结。她认为国外住房保障类型分为三种模式。一是福利国家；二是投保资助国家型；三是储蓄保险型。福利国家型以英国为例，它实行普惠式的住房保障模式，即国家保障所有国内公民的住房福利。投保自主型以美国为例，它强调公平必须以效率为前提、权利与义务相依。储蓄保险型以新加坡为例，新加坡政府运用强制的手段建立了以中央公积金为心的住房保障体系。

（3）对住房保障中政府角色的研究

现在学术界对于政府在住房保障政策中的职责基本达成一致。作为商品的住房有着双重属性，即社会性及经济型。有学者认为，其中社会性是指对于无法解决基本居住问题的弱势群体的属性，由于他们在市场中无法通过自己的能力获得住房，因此必须要走政府的帮助才能得到基本的居住需求，因此政府对于市场的干预是必要的保障。

尹卫红则从住房市场的固有缺点出发阐述了政府支持的必要性。她认为，住房市场中，住房具有固定性、稀缺性及不被替代性，因此完全凭借市场机制配置住房是不能够解决相对弱势群体的住房问题的，因此政府对于住房资源的配置作用是必要的。

（4）对住房保障政策的研究

①关于保障政策实施问题的研究。

杨团认为，住房的改造需要从未来可持续发展的角度进行考虑。目前经济适用房、廉租房政策实施中存在着一些问题。例如经济适用房在现实操作中出现了被高收入阶层挤占而低收入申请不到的现象；廉租房由于住房来源的限制受益范围很小。

张恩华、宋聪旭对当前住房保障政策的进行探析，认为住房保障操作中出现的的问题，如定位不当、对象界定不明确及户型不合理等。廉租房的问题主要是制度建设的滞后、资金来源的不稳定、申请者收入统计和退出机制不完善等。

矫姊、谭臻尧认为中国住房保障存在的问题主要有：保障住房的建设资金来源不足；保障措施实施不到位；政策实施效果差；保障房法律法规不健全等，尤其是农民工等弱势群体没被划入保障范围。

周江认为住房保障作为社会整个保障体系中的一个环节还很薄弱。表现主要是：政府在住房保障中的职能并未完全发挥出来；资金不足、没有稳定的资金来源；住房保障政策相关的配套工作落后等。

刘军民、贾康认为由于政府能力有限及制度不健全，住房保障政策在运行过程中存在一些问题：一政府不够重视，保障房政策覆盖面小；二方式向购买倾斜，手段单一；三住房保障政策没有相关配套财政政策，缺乏稳定资金来源；四保障对象难确定；五保障房退出机制难实现。

②完善措施研究

在经济适用房的完善方面，各个学者各执一词。牛毅认为，经济适用房实施模式应实行“人头补贴”的方式，这种方式有利于减少政府的执行成本，并合理利

用市场资源，目前“实物补贴”模式存在具有一定的合理性和必要性，所以我国仍需要完善和健全现行的经适房补贴方式，保障政策运行效果。孟勉根据研究物业管理模式，为经济适用房物业管理市场化、透明管理和业主委员会合法权利提供了依据；

田一淋、马光红认为对于廉租房政策出现的问题，必须完善廉租房制度的配套机制，需要从两方面入手，首先要尽快制定并颁布住房保障相关的配套法律法规，其次是对廉租房的资金进行规范化的管理，并形成合理的管理制度。

刘军民、贾康认为健全完善我国住房保障政策必须做到：一是明确界定政府在保障性住房制度中的责任，明确落实政府应承担的责任；二是根据市场供求，因地制宜决定住房保障方式；三是住房保障供应体系的完善；四是发挥财政、税收、金融等经济手段的作用以保证保障性住房的供给的不断增加；五是关心“夹心层”的住房保障问题，逐渐扩大住房保障范围。

国内学者对我国弱势群体住房保障政策进行了多方面的研究，主要关注弱势群体的界定、住房保障政策本身及其在实施过程中存在的问题、完善弱势群体住房保障政策等方面。其中对于弱势群体界定方面，学者们都将争论集中在我国中等收入者是否应该被纳入保障范围。他们大多认为中等收入者不应被纳入保障范围，原因则集中在我国的经济国情上，过多的保障会使国家财政陷入瘫，因此应先保障弱势群体对住房的基本需求。

另外大多数学者针对政府在住房保障中应付担负的职责达成一致观点，即政府应承担起社会弱势群体住房需求的满足，本文认可此观点。各学者在住房保障政策的实施及政策的晚上方面都进行了分析了研究，指出模式单一、信息不对称、资金房源的缺乏、对象界定不统一及监管漏洞等问题是我国住房保障政策初期的基本问题。这些问题对我国弱势群体住房保障政策的实施效果产生不良影响，因尽早给予解决，以使我国住房政策趋于完善。可以说，学者们的研究对于我国住房保障政策的完善大有裨益，但个学者的意见暂时仍旧比较零散、不系统，此外虽然研究住房保障政策的学者不多，但关注地方住房保障政策研究的学者却不多。再加上我国人口多、底子薄的特殊问题，使得在解决个地方住房问题时，不能够不加以区别的搬硬套，不能够不加研究的全盘拿来，必须因地制宜结合当地实际情况制定符合我国各地特征的住房保障政策。

0.2.2 国外研究成果

相比中国，国外对住房保障政策的研究已已有很长时间，然而各国研究的焦点

基本都集中在一下三个方面：一是政府政策措施的选择；二是保障措施的优缺点；三是政府政策效率的分析。这些研究对于我国弱势群体住房保障政策有着重要的借鉴意义。

（1）对保障住房选址的研究

针对弱势群体的住房地址选择方面，很多外国学者都进行了研究，并对弱势群体家庭选址一般选在城市中心而非城市郊区房价更加低廉的地区的原因进行了分析。研究表明一般国外弱势群体对住房地址的选择都会选在城市中心，这是因为他们对交通工具的依赖性比较大，如果选在郊区房租稍低廉的地区他们会在交通工具方面付出很多代价。我国弱势群体住房保障用房的选址基本都设在城市郊区，交通设施不健全，因此此研究对我国保障住房选址具有着相当重要的意义。

（2）对不同政策的研究

针对现行公共住房政策对弱势群体的影响，外国有关学者进行了分析，并指出想要消除城市底层人民的贫困问题，应该通过住房政策的改革来进行，因为城市底层人民的贫困是由于住房政策引起的不当的住房隔离问题。通过上述分析，此学者提出，对于弱势群体现金的支持要对于弱势群体现金的支持要由于提供保障住房，即货币补贴比其他方式更能够保障弱势群体对于住房的基本需求而不产生任何的负面影响。

美国的中央即地方政府在住房保障方面是采用经济手段来解决的，如税收、补贴等方式。之后，市场行为会对这些经济行为进行客观的评价。因此有学者认为，市场的凭借是客观有效的，因此与行政手段相比，在弱势群体住房保障方面应更多的采取经济手段。

国外也有大量的文献是国外学者针对发展中国家存在的弱势群体住房保障问题进行的研究。目前，对于中国的住房保障改革，很多国家的学者都给予了关注，但研究焦点主要集中在经济体制改革方面。

相比于我国，国外对于弱势群体住房保障政策的研究起步较早，并在很多方面的研究都可以为我国住房保障政策提供借鉴。但从上述内容可以看出，国内外针对弱势群体住房保障政策的研究方向、研究重点都有所差异。国外侧重于对不同住房保障政策的优缺点、效率及选择上做研究。而国内学者的研究主要偏向于潮矫偏向于研究政府住房政策措施的选择和住房政策的效率分析。国内学者集中在中国现行弱势群体住房保障政策，及经济适用房及廉租房政策存在的问题及解决措施上面。

0.3 研究内容、路线和研究方法

0.3.1 研究内容

本文的研究内容：

(1) 对弱势群体及住房保障政策的内涵进行界定，并对本文的理论基础——正义论的主要观点进行阐述并指出理论基础在本文中的应用。

(2) 介绍大连市弱势群体住房保障政策的演变与现状，并以正义论为基础提出住房保障政策存在的问题，即对象界定、政策选址及相关配套政策三个方面的问题。

(3) 运用正义论主要观点自由平等原则、差别原则及政府积极干预原则对政策中存在的问题进行成因分析。

(4) 在问题及成因分析的基础上，针对大连市弱势群体住房保障政策的完善提出相关建议，即在保证保障对象平等权利及受补偿权利的前提下加大政府干预力度，完善现行立法、行政、司法机关的相关职能以完善大连市弱势群体住房保障政策。

0.3.2 研究路线

本文研究路线按照提出问题、分析成因、解决问题三个步骤进行。

0.3.3 研究方法

本文运用的研究方法主要有三个，一是理论研究法，二是文献研究法，三是实证研究法。

(1) 理论研究法。本文以正义论为基础对大连市弱势群体住房保障政策的问题进行了研究。运用正义论基本观点对住房保障政策问题进行了诠释。

(2) 文献研究法。在论文开始之前，本人对国内外相关研究资料进行了收集，并在研究之后将相关研究成果综合评述引入文章，为住房保障政策问题的改进提供了借鉴材料。

(3) 实证研究法。本文以大连市政府针对弱势群体住房保障退出的相关政策为研究对象，经过对政策的收集及分析得到了大连市关于弱势群体住房保障政策的现行客观情况。经过理论与实证的分析，提出现行政策中存在的一些问题，为文章提高说服力。

1 基本概念界定及理论框架

1.1 相关概念

1.1.1 弱势群体的内涵

在现代社会，社会弱势群体（social vulnerable groups）的概念主要用来研究社会权利及经济利益分配的不公平、不协调及不合理性。

在国外相关文献中，弱势群体基本是从两方面进行界定，即劳动力丧失和独立生活能力的缺乏，主要是指在处在现代社会生活中容易受到伤害的及缺乏独立生活能力群体。他们共同存在的特征是劳动能力薄弱或完全丧失，经济收入不能够满足自己基本生活需要。因此，这一群体获得社会和国家的援助、支持和服务是理所当然的。针对弱势群体的界定问题，西方具有代表性的看法有：

美国社会工作学者罗斯曼（Rothman, 1994）认为，弱势群体应该包含一精神上或是身体上具有残疾的人、二体弱年迈的人、三丧失双亲的儿童。根据罗斯曼就弱势群体的界定，经过美国国内社会结构、经济结构的极速转变之后，一批更加严重的新的弱势群体随之出现，他们包括：肢体存有残疾的人；年迈者；遭受离婚、暴力及虐待加剧影响的少年群体；精神存在缺陷的人。

美国的另外两位社会学家舒尔曼和吉特曼（Shulman & Gitterman, 1994）认为，弱势群体应该是那些被没有能力进行控制的事或者环境所压迫的人。一般来说，弱势群体包括儿童、孤儿、老年人、精神病患者、长期病患者。从另外一个角度来解释，弱势群体就是身体方面存有缺陷或是有残疾的人群，他们自身的劳动能力和独立生活能力受到严重影响。

另外，在其他国家还有学者提出劣势弱势的概念。劣势的另一面是优势（advantaged）。劣势群体主要指长期处于非有利状态的人群，这种状态是针对社会生存正常状态而提出的，其具体表现在社会不平等上，参照标准为社会普通大众的一般生活状态。总体上来说，欧美社会中有关弱势群体的文献中的一致观点是，弱势群体的内涵中包括劣势群体弱势群体，相反，劣势群体的概念却不包含弱势群体。从劣势或弱势群体的视角进行研究，弱势群体主要指劳动能力薄弱或完全丧失的群体，劣势群体主要指在社会生活及劳动市场获得机会分配薄弱，或是整体能力薄弱遭到不平等待遇的群体。

针对劣势群体的内涵，美国劳动部也给出界定，指出劣势群体（disadvantaged

groups) 主要包括没有正当职业的穷人、年龄处于 22 岁一下或是处于 45 岁以上的人、就业具有特殊困难的人及身体具有残疾的人等。这些被社会主流生活所排挤且处于社会大众生活水平以下的人群都被划入弱势群体范围之内, 例如被主导地位的民族排挤的少数民族及被白种人所排挤的黑人都是弱势群体的组成部分。

英国相关专家研究认为, 由于个人特质导致就业能力薄弱且存在就业难问题的人属于“就业劣势”范围, 因此就业弱势群体可以界定为主要包括四肢存在残疾的人、具有精神疾病的人、长期身患疾病的人、失明者、酗酒者、单亲家庭、处于劣势的年轻人、年迈工作者、少数民族人群、长期失业者及无家单身者。

从总体来看, 发达国家针对弱势群体的界定, 基本方向一致。在美国, 大众眼中的弱势群体主要包括城内木屋贫民窟中的穷人, 除白人外的有色人种, 除美洲裔的外来美国人、年迈者、退休者、社会福利覆盖人群、移民、妓女和同性恋、短期长期失业者等。

针对弱势群体的界定, 我国则起步较晚, 弱势群体究竟包括哪些类人, 国内相关学者尚未达成共识。但研究者们都从不同的角度完成了弱势群体这一概念的界定, 总的来说包括下几个方面:

朱力针对弱势群体的内涵从总体特点的视角进行了概括, 他指出弱势群体包括穷人、患有精神疾病的人、身体存在肢体残疾的人、已退休者人群、未就业者构成。从“生活水准”的视角, 郑杭生对弱势群体的进行了概括, 他认为弱势群体并不是一个静态的群体, 它主要包括部分返贫农民、没有正式工作的人群、亏损的企业员工、部分身存残疾人员五大类。从贫困的视角, 女新对弱势群体进行了内涵上的界定, 他认为弱势群体人口主要由存在饮水困难的人群、存在肢体残疾的人群、受地方病威胁的人群、贫困妇女及年迈者等构成。

2002 年朱镕基从就业的角度对弱势群体的构成进行了界定, 他指出弱势群体主要由城镇中的贫困人群、失业人员及进城务工的农民工等构成。在我国经济体制改革的过程中约有上亿人需要工作, 其中有五分之一是失业人员, 五分之三是进城务工的农民工, 还有剩余的五分之一是新生劳动力。就业问题已成为就业问题成为中国现存的最大社会问题, 而其中城镇失业下岗人员, 城镇贫困人群及农民工成为弱市群体中的三大主要城镇失业下岗人员, 城镇贫困人群及农民工成为弱市群体中的三大主要因素。

专门从事社会保障社会保险研究的何平则从“社会保障“时间对弱势群体的构成进行了界定, 他认为主要包括以下四类人群: 第一类是下岗职工。这部分人群具

有女性居多、年龄较大、学历较低、再就业能力较低及收入来源不稳定等特征；第二类是没有固定工作，靠打零工、摆小摊维持生计的人，以及孤寡老人和残疾人；第三类是进城务工的农民工。由于城乡二元结构，这些农民工不能够平等的享受同城市劳动者相同的工作待遇，合法的劳动权益收不到保护，且社会保险政策也将他们排除。这类人虽有有工作可做，但却受到外人的歧视。另外，还有一部分人是因早期国有企业改制，集体企业提早退休的。因早期退休工资比较低，再加人民币贬值，许多体制内退休人员现在的退休金只能维持基本生活。这些人的原来的单位大多数以破产或是难以为继，所以他们的医疗等社会医疗保险无法缴纳。对于这样一类人，社会保障并没有将他们划到保障范围之内，因此政府需要建立专用基金以使他们的权益得到保障。

基于以上阐述，结合研究内容，本文的“弱势群体”界定在特定领域里处于底层的人群。

1.1.2 住房保障政策的内涵

现代汉语词典针对住房给出的解释是：“供人居住的房屋。”保障的含义有两个方面：一是对权利、财产、生命等方面的保护，避免其受到侵犯和破坏。二是起到保护功能的事物。因此住房保障就可以界定为对人民基本居住条件的保障。它是指政府制定政策利用住房供应、分配、补贴等方式，为经济收入不足以支付住房需要的家庭提供的保障。针对住房保障政策的内涵，针对住房保障政策的内涵，姚珍玲认为：住房保障政策是特定政府为解决本辖区内弱势群体家庭基本住房问题而制定实施的政策，它包括相关法律、法规及政策等一系列规范，其主要内容是住房从建设到分配管理的一系列行为。苏振芳则认为：住房保障制度是社会保障制度的一部分，是国家通过法律法规手段对过敏收入进行重新分配及再分配，尤其是对处于社会收入底层的弱势群团体家庭的基本居住需求的保障制度。

由于住房保障政策属于公共政策范畴，因此相关学者从公共政策视角对其进行了解界定。谢明认为，住房保障政策是社会公共权威针对所处的情景，为了完成一定的目的而制定的而制定的有关的行动方案及准则。其目的是引导规范相关行政部门的具体行动，其包括的的表达方式有法律、法规。行政命令及规章等法定文件。

综合公共政策及住房保障的界定，我们可将弱势群体住房保障政策的内涵界定为国家以解决弱势群体住房困难而制定的行动标准。住房保障政策的功能则是为相关保障部门的行为提供方向，并通过法律法规的方式对保障性住房的建设、分配、交换和管理等方面的内容加以表达。一般情况下饱含下述几个特征：其一国家和政

府是保障政策制定及实施的主题；其次以满足中弱势群体家庭的住房需求为目标；再次社会立法是保障政策制定及实施的依据；最后过国民收入是保障政策实施的财政保证。

有些学者提出，从我国国情出发，住房保障政策应以援助社会弱势群体为根本目的，使他们的基本居住权益在现行的住房体系中得到保障；而有力的保障制度，应坚持救济和改善相结合、以救济为主、改善为辅的原则。

目前我国住房保障政策包括廉租房、经济适用房和住房公积金政策。住房公积金政策是我国企业及单位职工个人缴存的长期住房储备金。职工个人具有法定的缴纳义务。法定的主要为职工缴纳公积金的单位包括国家机关、国有企事业单位及其他性质的私有企业。将房公积金政策涵盖的社会群体及弱势群体的界定进行对照可知，整个弱势群体都没有固定的工作单位，所以难以获得住房公积金。因此，住房保障政策中的廉租房和经济适用房政策时弱势群体取得政府援助来改善居住状况所依附的主要政策。

1.2 正义论的主要观点及应用

1.2.1 罗尔斯正义论的主要观点

罗尔斯在其《正义论》中为了阐述其正义思想，设置了原初状态下的无知之幕，在这两个概念的基础上提出了实现正义的核心思想，即自由平等原则、公平平等原则和差别原则，并给出关于上述两个原则的完整表述：

第一个原则:每个人对与其他人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。

第二个原则:社会的和经济的不平等应这样安排，使它们（1）在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益；并且（2）依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。^①

其中第一个原则被“自由平等原则”，第二个原则被称为“公平及差别原则”，第二个原则的前一部分被称为“差别原则”，主张最少受惠者利益最大。与此同时，罗尔斯提出的自由平等原则优先于差别原则，并且公平的机会原则优先于差别原则。

（1）自由平等原则

自由平等原则是罗尔斯正义论中的第一个原则，是对社会公民的自由的的问题的

^① 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢和廖申白译, 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 60

阐述，它的提出对公民享有的平等的自由给予确定和保障。此原则对于公民享有的基本自由的若干内容给予阐述，包括政治、人身、财产及意识自由等。对这一原则的规定正说明在正义社会中公民拥有平等的权利。

罗尔斯正义论的提出有着批判功利主义的目的。正义论的提出既要建立一个代替西方功利主义占优势的理论。他的任务就是要代替一个代替在西方长期占优势的功利主义。功利主义为了实现社会总量意义上的善的增长，功利主义为了实现社会总量意义上的善的增长，允许社会牺牲某些人的权益允许社会牺牲某些人的权益，并将这种牺牲与侵犯看作是合理的、正当的。而这正是罗尔斯正义论所批判的，他明确指出社会福利的总增长与对于自由平等的要求是存在区别的，不能够为了前者而牺牲后者，社会中每个人的权利都被看成是正义的、神圣不可侵犯的。这种不可侵犯不是任何其它因素可以逾越的。因此，正义的社会不允许存在为了获得更大的利益而剥夺侵犯其它人自由的行为，不允许集体为了获得更大更多的利益而损害个人自由的行为。所以自由平等原则确定并保证了平等的公民的确定不移的自由，且这种自由不受任何外在政治交易与利益权衡的干涉。

（2）机会公平原则

罗尔斯的第二个原则是机会公平原则和差别原则，“公平的机会平等原则”是以机会公平为基础，并将社会不同职务地位无限制的向所有人指依系于在机会公平平等的条件下，职务和地位向所有人开放。这一原则主要作为社会收入及财富分配的依据，同时也为不同社会地位及职位的分配提供了分配标准。

在罗尔斯的理论中，在第一原则成立的情况下，社会中的职务及地位应该向过所愿意通过自己的奋斗及努力争取的人开放，不应该同队对争取人条件的限制将出身地位低微的人排除在外。也就是说社会中任何人都具有自愿争取社会地位的权利。作者认为这种机会公平实质上是一种形式上的平等，即任何人都不受到限制，只要愿意可以随意站在相同的出发点，并发挥出自己的能力，但是社会在面对公民这种努力争取的状态，并没有给予相同的社会条件以使做出努力的人们平等的利用机会。

为了达到机会平等的状态，罗尔斯在机会系那个才能开放的基础上，增加了机会公平平等的限制。机会平等要求社会上一切职务及地位所有人无限制的开放。换句话说，在正义社会中，人的出生决定了每个人的天赋可能都有所不同，但天生具有不同天赋不能够成为阻碍人们获得同等机会及权利。也就是说无论个人天赋能力有什么样的区别，只要他们有着相同的获得某种职位和地位的愿望，社会就应该

赋予其平等的竞争的权利。并且，赋予其大致平等的教育背景及成就前景。这种平等的教育及成就权利不应受到其出身的影响。

（3）差别原则

差别原则是罗尔斯正义论思想的核心，是现实正义论特点的价值圭臬。罗尔斯从对最少受惠者的定义出发揭示了最少受惠者在社会中的被差别对待的不平等。最少受惠者利益最大化反映了罗尔斯正义论对弱势群体的偏爱，企图通过社会补偿机制使弱势群体的利益得到最大的改善。

（4）四个序列

罗尔斯通过严密的逻辑论证和演绎，推出了正义两大原则。这两大正义原则是从“纯粹假设状态”推出来的，即是一种道德应当。这种道德应当，又如何能够转化为道德现实，在现实当中执行正义两大原则呢？为此，罗尔斯提出以下四阶段序列：

在第一阶段中，人们接受正义原则的选择，并且随之按照正义的原则评判有关社会制度的各种主张；

第二阶段，需要召开制宪会议，并确定政治结构的正义，通过宪法的选择，设定制度，同时确定平等的公民权、自由权，即运用宪法将基本的自由权明确化；

第三阶段是立法阶段，在这一阶段需要根据正义原则及宪法，制定相应法律，运用法律手段保证机会均等的公平性及平等自由的公平性，并最大程度上保证最少受惠者的长远利益。

第四阶段是运用规范的阶段，法官、执法人员将制定的规范运用在具体事务中，并要求公民要普遍遵守规范。

1.2.2 正义论在本文的应用

罗尔斯正义论为解决现实社会达到其所谓的公平正义状态，提出了两个原则，即自由平等原则，机会公平及差别原则。本文主要运用了自由平等原则、差别原则及四个序列理论。

（1）弱势群体的平等分配权

罗尔斯在正义论提出了基本善的概念，其内涵包括自由自由、机会、收入、财富以及自尊的基础。这个内容都是共同的资源、共同的利益，这种公共资源的分配虽然具有偶然性，但这绝不意味这任何偶然获得较多资源的人可以利用这些多的权利为自己谋取更大的利益。也就是说，人的出身、天分的差异性客观存在的，但作为共同资源，这些偶然的分配差异不能够成为出身及智商处于高层的人获得更多

利益的理由。一个正义的社会体系必须避免任何人因在最初自然自治分配中偶然性的分配而收益或受损。罗尔斯的平等自由原则虽然是针对社会中所有人提出来的，但归其本质，罗尔斯想表达的是在正义的社会体系中弱势群体的平等自由权利不应该受到损害。因此他的理论更向弱势群体倾斜，反映了一种对于弱势群体的偏爱，一种想要通过各种能够采取的办法给予弱势群体以补偿，以使社会成员都处于一种平等状态。综上所述，自由平等权利对于弱势群体有着重要意义。对弱势群体平等权利的保护是弱势群体享有其他权利的前提。

（2）差别原则中的补偿权

罗尔斯承认若对社会基本善全部平等分配，如果存在对某种基本善进行不平等分配，那么前提是对这种基本善的不平等分配合乎每个人的利益。但是在现实生活中，社会基本善的分配时不能够做到绝对平等的，也就是说分配的不平等现象是不可避免的。为此为应该通过给予补偿的方式来保障不利的一方的机会公平及平等，从而使社会基本善的分配处于水平上。现实社会中，弱势群体是由于偶然性不公分配的一方，为了达到公平正义，我们就不能任由这种偶然性不平等得到发展并导致新的不平等，而应对弱势群体受到的不平等分配给予补偿，使现实社会经济安排在正义的原则下符合最少受惠者的最大利益，即符合差别原则。综上所述对于弱势群体的补偿不仅仅应该在道德层面上给予注重，还应该在法律层面上有所体现。

（3）获得补偿时的被尊重权

上文对弱势群体获得补偿权利在道德及法律层面上都应有所体现进行了分析。其实，弱势群体的平等权利还应给体现在人格方面。弱势群体因偶然分配不公所导致的补偿是弱势群体的一种权利，不是一种施舍或一种恩赐。这种权利是一个正义的社会应当给予弱势群体的关怀与照顾，并且应该受到法律的保护。这种权利的行使并不异于其他权利的行使，因此任何人不应该歧视这种权利的主题而应尊重。

在现实社会这个大家庭中，任何人的幸福都以一种合作关系为基础，没有在这种合作，任何人都不会对生活满意。即，每个人的收益中都含有他人合作的成分，那些处境较好的人也不能避免。如此说来，弱势群体在获得补偿时应该受到的尊重成为一种理所当然。但纵观现实社会，弱势群体实现这种被尊重的权利是很困难的。一方面是缺乏对弱势群体救济同时保证其被尊重权利的意识。无论是政府、社会还是弱势群体本身，这方面的意识都很薄弱。甚至很多政府官员认为。对于弱势群体的救济已经是对他们的关怀与关注，弱势群体不应再有其它奢求。从另一方面来讲，处于社会不利位置的弱势群体由于长期存在自卑及受到冷落，能够得到社会及政府

的救济本身已是很难得的事情，本身已是很难得的事情，因此根本不会再有其他的奢望。然而。根据罗尔斯的差别原则以及前述分析，我们可以推出，弱势群体和社会其它成员一样，拥有着平等受尊重的权利，因此正义的社会、正义的政府应该对此加以保护。

（4）政府的积极干预

罗尔斯通过演绎及论证推出来的两大原则是处于其“纯粹的假设状态”中的，为了使其道德正当转化为现实正当，罗尔斯提出了四个序列，而这四个序列的核心即政府的积极干预。

四个序列中，第一个阶段是基础，是保证后三个阶段顺利进行及随后各种制度正义顺利建立的基础。第二个阶段是政府的形成，即在第一个阶段的基础上，社会成员将自身部分权利转移个所建立的政府。罗尔斯第一个原则即平等自由原则在这一阶段中，起着确保成员基本自由得到平等保护的作用，从而确保正义的政府。后两个阶段是所建立的政府对社会生活进行积极干预的阶段，是政府行使权力的阶段。第三阶段即立法阶段。此阶段中，罗尔斯正义原则的第二原则即差别原则开始发生作用，立法者以确保社会经济生活中最少受惠者得到平等的补偿权，使其生活状况 得到改善为目的，而制定相关法律。立法之后就到了法律的执行阶段，也是四个序列的最后一个阶段。在这一阶段政府在前三个阶段的前提下，运用法律手段干预公民社会生活阶段。四个序列中前两个阶段可以说是后两个阶段的基础、前提，后两个阶段是前两个阶段的保障，是弱势群体权利保障的最根本措施。因此政府的积极干预对于弱势群体权利的保护及正义社会的建立有着重要作用。

2 大连市弱势群体住房保障政策现状与问题

2.1 大连市弱势群体住房保障政策现状

2.1.1 大连市住房保障政策的演变

新中国至 1949 年成立以来，城镇住房制度的发展总体上基本上经历了传统政府直接调控住房福利政策模式、政府间接调控住房市场政策模式两个阶段。随着国家住房政策不断改变大背景下，大连市针对住房的政策也呈现不同阶段的变化。

(1) 住房福利化时期相关政策

从新中国成立到改革开放前期，严格按照国家要求，大连市出台了完全福利化的住房政策，大连市城镇居民住房问题完全由政府出面解决，并优先解决城镇困难家庭的住房问题。1978 年改革开放以后以后，国家、大连市政府联合企业、事业单位自筹资金建设公有住房。并按照企事业单位自行建设、自行分配的方式，以居住条件困难程度为参考依据，对单位公有住房进行分配。在福利化住房政策的实施过程中显示出固有的缺陷为住房改革提供了基础。

(2) 过渡时期相关政策

1978 年改革开放后，传统的住房保障政策的缺陷日益凸显。满足我国中国特色社会主义住房市场经济体制的住房政策的建立迫在眉睫。20 实际末邓小平针对改革住房的讲话将住房改革的序幕拉开。

1991 年国家出台《全面推进城市住房制度改革意见》，政府提出住房逐步商品化，将现行企事业单位公有住房实物分配制度逐步向货币分配制度转化，并提出住房问题的三大改革方向，包括住房的商品化、分配的货币化、租金的市场化。大连市政府积极贯彻国家关于住房改革的文件政策，通过对大规模的棚户区、低洼区进行改造，加速解决城镇居民的基本居住问题，并为解决城镇住房困难家庭集中修建了泡崖、锦绣、候二、等多个四个解困小区，解决了将近 3 万户困难家庭的住房问题。

1994 年国家国务院颁布了关于住房制度改革的政策并使住房制度的改革 在全国同步实行，并提出住房社会化及商品化的方向提出经济适用房和商品房供应的双重体系。相关政策同时提出建立公积金制度及住房信贷体系，解以解决弱势群体住房问题。政策出台第二年大连市政府制定并颁布了《大连市贯彻落实国务院深化城市住房制度改革实施意见》。

1998年国务院制定并颁布了关于深化城市住房制度改革的通知，提出了加快保障房建设的观点，明确指出在同年下半年开始停止对于福利住房的实物分配制度，这一通知标志着福利住房实物分配制度的结束，也标志着政府关于确定市场化住房体制的制度化；明确了对不同社会层次的弱势群体提供不同层次住房保障政策的供应体系，此体系初步规定由政府及单位向低层次收入弱势群体家庭提供廉租房、向中等层次收入家庭提供经济适用房及向其他层次收入家庭提供市场价公租房。

(3) 住房市场化时期相关政策

随着住房分配体制及市场经济的发展，大连房价快速提升，房屋租金也水涨船高，许多弱势群体无法依靠自身条件解决住房问题。国家根据居民住房困难程度实施经济适用房政策和廉租房制度，大连切实跟随国家政策，出台了经济适用房及廉租房等政策。针对经济适用房及廉租房政策的具体内容，将在下一节详细讲述。

2.1.2 大连市现有弱势群体住房保障政策

进入住房市场化时期，大连的房地产市场急剧发展，大连住房市场的房价也加剧上升。随着房价的提升，房屋租赁费用也随之上涨。在居住成本急剧上涨的背景下，大连市城镇居民住房问题日益凸显出来。为了切实保障城镇居民的基本居住需求，并在国家相关住房保障政策的引导下，大连市政府出台了经济适用房、廉租房等相关政策（见表2-1）。

表 2-1 大连市现行住房保障政策详细信息

	经济适用住房	廉租住房
保障对象	家庭成员至少有一人具有市内四区城镇常住户口五年以上；家庭人均年收入低于上一年度居民人均可支配收入水平；家庭人均住房建筑面积为十七平方米（含本数）以下	具有本市市内四区城市常住户口；享受城市居民最低生活保障或低收入专项救助待遇；家庭人均住房使用面积 12 平方米或建筑面积 17 平方米以下（含本数）
供应主体	政府所属机构、房地产开发企业、职工单位	政府所属机构和职工单位
房屋来源	在政府统一规划、统筹安排下组织建设	政府新建、收购的住房；腾空改建的公有住房；接社会捐赠的房屋
优惠政策	在经济适用住房的建设，政免收城市基础设施配套费等各种行政性收费和政府性基，并承担经济适用房外基础设施建设费	收购房屋用于廉租住房的，免收交易手续费；收购房改房、经济适用房用于廉租住房的，免收土地出让金或相当于土地出让金款

价格定位	政府做基准定价，以保本微利为原则	实行政府定价，租金低于成本租金
产权归属	有限产权，不满 5 年不得上市交易	一定时期内占有权和使用权和处分权
补贴标准	经济适用住房货币补贴最高 13 万	补贴面积标准 4 平方米/人，租金补贴标准 25 元/平方米

（1）经济适用房政策

1998 年，国家相关部门联合制定并颁布了《大力发展经济适用房的若干意见》，大连市政府切实贯彻国家关于经济适用房的政策，也相应制定了有关经济适用房的相关政策。政策主要以建立完善以经适房为主的多层城市住房保障体系。市政府 1999 年开始在泡崖、锦绣两个原安居小区实施经适房建设。

2004 年出台的有关经适房的政策《大连市经济适用房建设销售管理办法》对经适房的价格、出售对象做出了明确规定。从《管理办法》出台的的第二年起，市政府规定每年修建 50 万平方米的经适房供弱势群体。直到 2008 年底，大连市政府安排建设经适房 200 万平方，约为 2.2 万套。

2009 大连市政府出来《大连市经济适用住房管理办法》，从本年 2 月 1 日开始实行。《管理办法》中最新的变化是将原本的住房集中受理改为日常受理，也就是说，小区居民可以随时到街道办理相关手续。

2011 年大连市政府为了进一步贯彻经济适用房政策，有关部门出台了关于经济适用房的具体实施方针。针对已经过的获政府保障的家庭申请条件或购买第二套住房有所改变情况进行规定。

（2）廉租房政策

为解决弱势群体基本住房问题，大连市政府在 2001 年底出台了《大连市城镇廉租住房管理办法》和《大连市城镇廉租住房管理办法》，指出解决弱势群体居民基本住房困难办法，一个是政府提供租金补贴，另一个是部分提供廉租住房。

2008 年《大连市城镇廉租住房保障办法》获得通过。新《办法》规定：城镇住房保障范围扩大为弱势群体住房困难家庭。现行家庭申请条件包括：一要具有本市市内四区即中山、西岗、沙河口及甘井子区常住户口；二是必须享受城市居民最低生活保障或弱势群体专项救助待遇；三是家庭人均住房面积低于 12 平方米或者是建筑面积在 17 平方米以下的家庭（含本数）。

2002 年起大连市保障性住房实施工作全面启动。经过几年的努力，符合廉租住房保障条件的家庭基本都解决了他们的住房问题。但是除了低保家庭之外，仍有部分生活和住房都比较困难的家庭，主要是享受“弱势群体专项救助待遇”的家庭，

他们既无能力自己解决住房问题，又不能享受廉租住房保障，需要政府出台相关政策解决他们的住房困难。

此外，随着城市化的发展，越来越多的外来务工人员及大连市高校刚毕业的并存有居住困难的学生被排除在保障之外。随着社会公平力度的逐步改善，原《办法》已经不能适应现有社会弱势群体的基本住房需求，需要继续改善。

2.2 大连市弱势群体住房保障政策现存问题

2.2.1 住房保障配给对象存在问题

2.2.1.1 排除城市双困户外的城市弱势群体及乡村弱势群体

根据 2009 年大连市出台的《大连市城镇廉租住房管理办法》规定，廉租房保障对象须满足以下条件：一是具有本市市区四区城市常住户口，即中山区、西岗区、甘井子区及沙河口区常住户口；二是享受城市居民最低生活保障或低于专项救助待遇；三是家庭人均住房使用面积在 12 平方米或建筑面积 17 平方米以下（含 17 平方米）以下的。

根据界定即将廉租房保障对象的界定为城市弱势群体住房困难家庭，即“双困户”，具有不合理性。一方面，从大众思维出发，将廉租房供给对象限定为“双困户”，条件过于苛刻。并不是所有有住房保障需求的家庭都被纳入“双困户”范围，还有很多条件十分贫困且存在住房困难的被排除在住房保障政策之外。另一方面从长远的角度考虑，将廉租房限定为“双困户”，条件过于狭窄。城市中的“双困户”是处于长期贫困且存在住房问题的家庭，除了双困户，理应被划入住房保障对象范围，但在双困户之后，还有大量的城镇人口处于短期贫困且存在住房问题，如刚毕业的大学生、临时接受棚户改造及临时性失业下岗人员。

另外，廉租房保障办法将二元体制下的乡村弱势群体整体排除在保障对象之外。《大连市城镇廉租房管理办法》关于廉租房保障对象审核条件的第二条表明廉租房保障对象必须具有大连市城镇户口，即大连市内四区户口，这条规定无疑将外地进城务工的公民排除在保障之外。而无论从哪方面来看，这些民工都比城镇被划在住房保障之内的人要面对更多的困难。大连市作为辽宁省第二大城市每年都有大量的外地人员来连务工，但在中国社会结构下，城市公民与进城务工人员在公共服务方面享受这不同待遇，导致他们被排除在住房保障之外。

2.2.1.2 夹心层导致保障配给对象失序

目前大连市对弱势群体的标准规定不一，供给对象混乱，造成住房保障夹心层问题日益凸显。

大连市的住房保障政策对于弱势群体中的低等层次收入家庭实施经适房政策，针对弱势群体中的底层家实施廉租房政策。其中对经适房保障对象的界定为本年度家庭人均社会可支配收入低于上一年度的群体，廉租房保障对象的界定为双困户。根据调查，近几年大连市人均可支配收入处于1万至2万之间，这也就是说人均收入在1000以下的困难家庭可以享受保障政策。廉租房的保障对象是双困户，这就要求享受廉租房待遇的家庭两年之内月收入低于（包含等于）280元。

由此可见，两项住房保障政策的保障条件由于分层不合理而导致280元至1000元之间的夹心层出现。处于夹心层的城镇人口即不受廉租房政策的保障也没有足够的购买经适房。目前，大连经济适用房的平均房价为3140元/m²，若想购买一套60平的房子，需要房款18万元，对于一个月均收入500元的家庭需要60年才能够买的起，而且还需要不吃不喝。因此可见，对于处于夹心层中的家庭即没有能力购买经适房，也不白廉租房政策所保障。按理来说，住房保障政策理应从最底层弱势群体保障入手，逐步向相对高层扩展。由于界定条件的不统一导致了保障对象分散在弱势群体两端的失序现象。

2.2.2 保障性住房选址导致的问题

2.2.2.1 选址过远导致基本生活配套设施不健全

目前，保障性住房的布局规划不仅包括保障小区在城市中所处的方位而且包括保障小区在城市中所处的环境，其中所处环境包括自然环境及人文环境。

大连市从2011年开始对城市弱势群体实施住房保障。除了采取货币补贴方式安排经济适用住房8000户，实物安排经济适用住房3292套，还有在建工程福佳新城二期等若干弱势群体居住小区，如表2-2。

表2-2 大连市近期经济适用房项目信息

项目名称	项目坐落	套数（套）	进展情况
泡崖康顺园	泡崖小区	1972	竣工
前关经济适用住房	201国道北侧	4918	2012年底竣工
福佳新城经适房二期	振兴路南侧	3895	2012年底

表中四个项目中康顺园已销售完毕，其它都属于在建项目。由于目前大连市较好的位置都用于商品房及商业区的开发，因此在建项目都被安排在远离市区的郊区。在建的福佳新城二期、前关村及泡崖康顺园二期经济适用住房项目的地址都被选在远离市区的郊区，其中位置离市中心最近的是泡崖康顺园，而从康顺园乘公交车也需要将近两个小时的行程。位置的偏远及交通的不便利无疑给弱势群体的生活工作带来不便。据了解，康顺园是大连市第一个建成的保障房项目，先已经完成销售。这个项目有两个区，即北区和西区。据统计北区 1972 户入住不到 70%，西区 1935 户，入住不足 50%。从房地产公司得到的内部数据显示，康顺园早在 2007 年底就已销售完毕。入住率如此低，究其原因，入住居民出行困难，交通那个不方便时一个重要原因。目前康顺园入住居民 7000 人，公交车却只有两条线路，小区居民大多数都工作在市区，再加上上下班高峰人流密集，很容易造成交通拥堵。

除了位置偏远交通不便，保障性住房还存在着配套生活措施不健全的问题。大连市政府在规划保障性住房的同时并没有对保障房的配套设施进行布局规划。学校、医院、通信、绿化、休闲广场、银行等基本配套设施不健全，这也就造成成功入住保障性住房的居民虽然住房得到了保障，却又在生活其它方面的基本权利受到侵害。

2.2.2.2 选址过远形成弱势群体隔离区

除了福佳新城二期、前关村及泡崖康顺园二期经济适用住房项目，2011 年大连市政府有规划了十三个保障性住房项目，包括泉水 B 区工程、土地储备中心项目、大连湾前关项目、保税区十二芳里项目、开发区 44 号小区项目、百合山水香云阁项目等。其中泉水 B 区项目位于泉水居住区南侧，占地面积 9.79 万平方米，规划建设建筑面积约为 40 万平方米，保障性住房 7800 套。土地储备中心项目计划配建保障房 5200 套、20 万平方米，并在年底开工。

从上述数据可以得出，大连市政府在对保障性住房的规划有着相似的特点，项目工程大，占地面积大，保障性住房套数庞大。于此同时，保障性住房的配套自然、人文环境没有的到跟进。因此产生了保障性住房小区被独立起来的现象，形成了一个独立且庞大的隔离区。

2.2.3 弱势群体住房保障政策相关配套政策问题

2.2.3.1 政策制定缺少法律依据

完善健全的法律制度是政府制定实施相关政策的有效保障，如果没有法律为依据，那个政府制定的政策就有可能出现偏废。只有做到立法完善，才能做到依法行

一下几个方面：第一个是年度财政预算中的住房保障金；二是公积金增值收益；三是保障房租金收入；四是土地出让净收益；五是社会捐赠及其他渠道资金。其中廉租房住房保障资金中土地出让净收益必须大于等于 10%。但在现实大连市廉租房建设实践中，基本上大部分的资金来源于土地出让金和住房公积金增值收益，政府方面的财政资金并未得到有效落实。并且社会资金的投资都是追求利润的，商品房开发利润丰厚，经济适用房开发也有微薄利益，作为廉租房的开发商却无利可图，因此廉租房的开发就很难能够得到社会资金的投入，从而造成了廉租房资金的匮乏。

其次是保障性住房房源政策中的问题。《廉租管理办法》中规定大连市保障性住房来源有政府新建住房、收购住房；改建或腾空的公家住房；社会捐助的房屋；其他方式筹集的住房。但当前各个单位已经没有闲置的公房。自从宣布实物分房停止，开始实行分配住房货币化以后，许多单位已经对剩余的公家住房进行了突击分配。在住房福利性分配终止前，有些单位迅速将尚没有分配的公房配给给了职工。因此在实际实施过程当中，保障性住房房源主要源于政府收购的住房。2002 年，大连市政府出资购买甘井子区泡崖新区和盛新园小区 10 套住房作为保障性住房，总面积达到 6156.02 平方米。2007 年市政府又在沙河口区动迁闲置 32 套住房并将其改造成保障性住房。2007 年底市政府收购春华山 174 套住房并改造保障性住房 348 套。但实际上，从 2002 年至 07 年底，政府通过住房保障政策解决的 2348 户保障家庭中，只有 75 户是通过实物配租的方式解决的。由此看来，保障房源成为政府保障房建设的有一个阻碍。

2.2.3.3 政策执行监督机制不健全

当前，大连市政府针对保障性住房政策的政务公开及监督方面不健全、不规范。大连市政府尽管成立了住房保障网，但网上关于保障房信息却寥寥无几且很陈旧。大连市政府针对弱势群体住房保障工作没有相关专门监督部门进行监督。

在大连市保障性住房政策的运作过程中，参与主体基本上以行政机关的管理人员为主，专家、被管理者及社会各方的参与缺乏，政府在运行过程中没有听证、审议、意见征集及反馈环节，于是造成了一定程度上的行政侵权。行政审批仍是大连市保障房管理的主要特征，并导致了环节多、周期长的缺陷。办事程序透明度低、不公开、不规范，不仅仅造成了行政低效率，还引发了审批过程中很多的“寻租”现象。这与国家实施保障性住房政策的初衷相违背。而诱发这些问题发生的原因则是政府行政过程总管理监督缺少，自由量裁权过大造成的。

另外保障房交付后期监管缺位也为带来很多问题问题。泡崖康顺园的保障住房小区路面严重破损，负责维修单位修路不及时，造成公交车拥堵，为居民出行平添了很多的困难；出现 学校、医院、通信、银行、绿化、休闲广场建设、房屋维修等市民强烈反映的问题，导致康顺园物业费征缴不足 70%。另外对康顺园的保障性住房进行调查，有 48%的住房空置；由于房维修费用匮乏，破损房屋得不到及时的修护，2002 年政府购买的盛新园 15 套保障性住房不同程度上粗线墙皮脱落、渗水等现象 ， 2007 浪花街改建的保障性住房出现大面积地面积水现象。

3 正义论视角下住房保障政策现存问题原因分析

3.1 保障性住房政策配给对象界定不符合自由平等原则

在罗尔斯的正义论中，在提到自由平等原则时，他解释为：原初状态下，人们具有平等分配社会基本善的权利。有些共同资源在人出生时虽然被不平等分配，但这种偶然性的不平等分配并不能成为得到不平等分配的共同资源者获得另一种共同资源的条件。但人们必须致力于改变这种现象，是公共资源的分配达到公平、正义的状态。他提出社会应该建立一种能够使共同资源平等分配的社会体系，而自由平等正是做出平等分配努力的依据。为了使社会达到基本的公平正义，就必须承认社会中自然人的平等自由权利，即作为自然人得到共同资源平均分配的权利。

3.1.1 保障配给对象范围不公平

在罗尔斯正义论关于自由平等的原则中，他强调远处状态下人们具有平等的得到社会基本善的权利。在现实社会中，这种社会基本善的分配会出现偶然性的不公平，但为了达到基本社会正义，就必须承认社会中自然人的平等自由权利。结合到大连市住房保障对象的案例中，可以解释为作为具有平等权利的大连市居民、外来求学、务工人员及处在乡村居民，只要他们属于弱势群体并存在住房困难，就都有得到政府住房保障的权利。也只有政府给予上述所有弱势群体以住房保障，才能保证平等自由的权利，才能够达到真正的社会正义。

但在大连市针对市保障性住房的配给对象做了如下限制：一是有本地户口的常住人口；二是两年内月收入低于城镇最低生活保障；三是住房人居面积小于平方米。首先保障性住房对象标准的第一条就将保障对象限定为具有大连市城镇户口的居民。排除了由于城乡二元体制中的乡村人员、暂时存在住房困难的进行务工人员、刚毕业工作的学生。其次后两个条件又将保障对象限定为大连市内的低保户，实践上大连市的弱势群体家庭中被纳入低保户的的家庭数目是很少的。由此可见，那些没被纳入低保的家庭就被排除在住房保障对象之外。另外，长期来看，城镇中的临时贫困家庭、人员由于不符合政策所规定的条件，也被排除在保障之外。

住房保障制度是指是通过社会再分配缩小贫富差距，促进社会平等的重要举措，但在这种保障范围下，城市中双困户外的弱势群体、乡村弱势群体及进城求学务工人员 and 具有城市户口的居民受着不同的住房保障保障待遇，而且不仅是经适房、廉租房将他们排除在外，整个住房保障体系都将其排除。对于保障对象标准的

限定，将具有自由平等权的其他弱势并具有住房困难的群体排除在，这无疑触犯了罗尔斯关于自由平等权利的论述，将作为社会基本善的居住权不公平的配给给政策所规定的家庭，否定了弱势群体中除了低保户之外的成员的自由平等权益，从而有悖于自由平等原则。

3.1.2 保障配给对象界定不合理

罗尔斯所倡导的社会正义的前提条件就是作为具有自由平等权利的个人有着公平的获得社会基本善的权利。任何破坏个体之间平等权利的行为或标准都是不正义的。经适房、廉租房作为弱势群体赞助方保障体系的住房保障政策作为住房社会保障政策，实质是通过政府的税收政策及再分配政策缩小贫富差距，促进社会公平的重要手段。

当前，大连市政府针对不同的保障房政策，在实施办法中制定了不同的供给对象标准。由于大连市政府标准界定的不合理，导致家庭人均收入处于 280 元到 1000 元之间的夹心层，这个夹心层群体既不能享受经适房政策，也不能得到廉租房政策的保障。实质上，处于夹心层地带的弱势群体与经济适用房保障对象更需要政府的住房援助。因此，可见大连市因保障对象界定的不合理导致应保的没保，应推后保障的却提前得到保障的不合理现象。界定标准的不合理无疑与罗尔斯的正义原则相违背，侵犯了夹心层获得住房保障的平等权利。

3.2 保障性住房建设选址有悖于差别原则

3.2.1 配套生活措施的缺失导致补偿权的丧失

在对自由平等权利阐述过后，罗尔斯承认在真实的社会中实现社会基本善的平等分配时不可能的，毕竟真实社会中没有他所强调的“远处状态”及“无知之幕”。因此我们必须积极采取适当手段避免这种不公平的发生，并提供真正的平等分配权利，使社会各方在获得分配的权利上保持在水平点上。社会基本善的不平等分配时偶然性的，因此我们不能因为着这种偶然性的存在，就放任这种不平等再重新导致不平的分配的重新发生，而是采取手段给予没有得到平等分配的另一方补偿，以使由于社会经济安排的不平等在人为的补偿机制下得到平衡。由此可以推出，对没有受到平等分配的社会弱势群体的权利的保护，不仅仅是社会道德方面所推崇的，更是社会法律应加以保护的内容。由此罗尔斯提出了给予最少受惠者不平等待遇的补偿原则，即差别原则。

大连市政府出台的保障房政策，在现实当中确实解决了不少弱势群体家庭的基

本住房问题，使得很多没有得到平等住房权利的弱势家庭得到补偿。但在修建保障房的同时，却没有进行相关配套生活设施的规划及修建。从而保障房地处偏远及基本基础设施不健全造成住房保障惠及居民日常生活中的不便，使保障惠及居民失去生活基本配套设施的补偿权。而享用基本生活设施是居民的基本权利。对于居民基本平等权利缺失的补偿是罗尔斯差别原则的主要内容。因此基本生活配套设施的不健全侵犯了有悖于罗尔斯正义原则中的差别原则。

3.2.2 隔离区的形成侵犯被尊重权

罗尔斯在阐述给予弱势群体以补偿的时候，强调这种补偿必须建立在第一原则即自由平等原则的基础上。被尊重权是自由平等原则中的一项基本权利，补偿原则应是以被尊重权为基础的。因此，被尊重权优先于被补偿权，在对弱势群体进行补偿时不能忽略对弱势群体的尊重。

现代城市建设中，现代社会城市规划中，总是将城市中心地段规划中，总是将城市中心地段能够与高档住宅区及写字楼的开发，而弱势群体保障房的建设倾向于城市郊区偏远的地段。这种城市住宅分布结构理念本身将社会人群分成阶级，将得到社会分配比较多的非弱势群体分布在城市中心优质地段。将城市弱势群体布局在城市郊区偏远地区，将城市弱势群体享用社会资源的可能性减到最小，将弱势群体边缘化。其次，弱势群体保障性住房配套设施的缺乏，使得弱势群体其它基本生活需求得不到保障。由于财政资金的关系，保障性住房建设的同时，并没有其它相关配套设施的同步建设，如公路、市场等基本配套设施。再次，弱势群体保障性住房都以小区为单位，小区以弱势群体为居住对象，从而将弱势群体与非弱势群体分离。以上三个层面使弱势群体成为一个新的阶层分布在城市边缘，与其他社会成员向隔离，并且得不到同等的生活配套设施，这不仅减少了弱势群体家庭对于保障性住房的选择，更是违背了罗尔斯正义论中强调的对于弱势群体被尊重权的原则。

3.3 国家机关消极干预导致职能缺位

罗尔斯在论证了正义论的两大原则之后，提出这两大原则转化为现实中正义两大原则的途径四个序列。四个序列的第一阶段是两大正义原则深入人心，并作为人们判断政治制度是否符合正义的标准；第二阶段是利用制宪会议制定宪法及社会制度以明确基本的自由权问题；第三阶段是制定法律阶段，在社会机会平等分配的条件下，运用法律形式最大限度的保障获得社会分配最少者的利益；第四阶段是规范的执行阶段，即在上述阶段的条件下，对所制定规范的执行并使得公民能够遵守。

这四个序列的实质是强调为了达到社会正义的目的，政府要积极干预到社会相关经济利益 方面的分配中，最终导致社会正义。

3.3.1 立法机关消极干预导致立法职能缺位

罗尔斯四个序列中的第三个阶段是制定法律阶段。他强调在第一、第二序列的基础上，国家要运用法律形式最大限度的保障最少受惠者的平等利益，也就是说政府在对社会事物的管理过程中应根据差别原则对社会最少受惠者受到的不平等待遇的补偿给予法律的安排与设计，以使有关最少受惠者政策的制定有法可依。

我国至今仍旧没有一部关于弱势群体权益保障的法律，更没有关于弱势群体住房保障权益的独立法律。有关弱势群里的住房保障只在相关的政府文件中稍有体现。这使得大连市政府在出台弱势群体住房保障政策时没有依据所遵循。如此制定的弱势群体住房保障政策就会使得弱势群体的权益不能从根本上得到保障。我国是法制国家，只有健全弱势群体权益法律，才能使弱势群体住房政策制定中存在的问题得到根本解决。

3.3.2 行政机关消极干预导致行政职能缺位

罗尔斯四个序列中第四个阶段是规范的执行阶段。政府在住房保障政策制定和执行过程中处于主体地位。为了更好的执行且保护最少受惠者的利益，政府在执行政府政策的时候需要相关制度的支撑，例如：准入退出政策、收入鉴别机制等。

由于政府方面的消极干预，在应对各种问题时，不采取积极的态度解决问题，造成了现行政策执行的低效率问题。比如，我国保障性住房建设中必需的政策保障都在一定程度上存在漏洞。在然而，遗憾的是，我国廉租房建设中必需的制度保障都或多或少存在着若干漏洞。在准入退出制度上，住房保障政策保障对象的申请标准和对象家庭收入是直接相关的。但目前在我国科学完善的收入鉴定机制还没形成。弱势群体申请者可以选择直接对他有优势的条件进行申报，并尽可能逃避存在的“隐性收入”。针对这一点，我国现在尚缺乏一套有效得多体系来鉴别申报者上报收入的准确性。因测定在申请过程当中，偶尔会有一些不符合申请条件的对象滥竽充数。在退出机制上，退出机制的匮乏致使很多已不符合申请标准的家庭，为了取得微薄利益也会冒风险。而我国现行处罚措施又大多都是对于租金方面的处罚，这种处罚对于弱势群体而言却没有可行性。另一方面，弱势群体住房政策的执行缺乏资金、房源方面的配套在政策。由于政府在配套政策方面没有给予重视，导致了政府在执行过程中没有资金、房源配套政策机制的保障，进而导致保障政策的执行不行。另外，大连市政府对于 保障房后期管理上的职能低效，也是政府消极

干预的表现。综上所述，住房保障过程中出现的准入退出政策、资金房源政策方面的不健全都是政府消极干预的结果。

3.3.3 司法机关消极干预导致司法职能缺位

罗尔斯正义论四个序列中第四个步骤强调国家机关的执行，司法机关的监督是国家机关积极干预的一个方面。我国的司法机关包括检察院及法院。在住房保障政策的监管中，检察院起着更重要的作用。我国检察院的职责是对行政机关是否切实以法行政进行检查，依据对法律的监督保护公民的合法权益。

大连市的住房保障机构现设置在国土局，2004年成立专门保障中心，隶属于国土局及房屋局。保障中心职责是由住房制度改革领导小组办公室、经济适用房和廉租房管理中心的职责整合而来。保障中心下设综合计划、办公室和信息档案处、经济适用房处、廉租住房处、财务处六个室。现实工作中，住房保重工作是相当复杂且庞大的系统工程，保障中心由于成立时间短，由于整合的有限，工作中出现很多需要部门通力合作的问题。由于各个部门权责不等、力量分散、统筹不够，这些需要协作的问题很难得得到解决。住房保障问题涉及到公民及其利益，因此保障政策的问题需要让社会工作所了解，因此政府部门要加强内部管理和监督外，更要发挥司法部门在保证住房保障政策得到贯彻执行方面的监管作用。当前大连市保障房政策方面的政务公告开及社会监督规范缺乏，尽管设立了住房保障网，但网上信息却很陈旧且寥寥无几。在这种情况下司法部门检查机关应充分发挥其大连市没有专门的监督部门对低收入家庭住房保障工作进行监督。

政府行政执行不仅仅是政府部门单独的责任和义务，它需要立法机关建立完善的法律体系使行政有法可依，也需要司法机关在政府执行政策的过程中给予监督和建议。政府在政策的执行过程中会出现很多复杂多变的问题，这就需要不同部门通力合作，是政府按照正确的价值观念、沿着正确的行政方向，以切实保护公民的合法权益为目的展开执行行为。而这才是罗尔斯倡导的正义的社会中正义的国家机关的积极干预行为。

政策执行的过程中还应该制定相关监督机制，以使保护最少受惠者政策的实施过程中不被其他因素所干扰。总的来说罗尔斯在论述形式正义转变为现实正义的途径时强调建立一个积极干预的政府而不是一个职能缺位甚至无为的政府，并强调政府的积极干预必须建立在宪政体制的法制基础上。

4 完善大连市弱势群体住房保障政策的思考

4.1 完善保障配给对象标准界定以保证权利平等

4.1.1 坚持标准界定的公平性原则

无论一个国家是发展中国家还是发达国家，住房保障对象的界定都应当根据国家发展水平及家庭收入状况，做到尽量公平。保障性住房作为社会住房保障体系的一部分，如果做不到公平分配，就会失去这一制度建立的意义。因此要求政府住房保障对象的界定要做到应保尽保，即标准界定的全局性。

首要做到保障对象界定的全局性，就要制定涵盖城市全部长期存在住房困难的弱势群体、临时性住房困难弱势群体以及乡村住房困难弱势群体。只有将上述人群都划入保障范围之内，尽量做到应保尽保，才能够使弱势群体整体住房条件有所改变，并达到比较均衡的住房水平。

4.1.2 坚持住房保障界定标准的准确动态性原则

准确性是保障界定标准必须遵循的原则之一。住房保障界定标准是住房保障准入机制的第一个环节，标准制定的准确与否直接决定了何种人能够得到保障，何种人被排除在保障之外。界定标准的错误会对保障对象的利益产生重大影响并决定着保障对象的公平权利。因此作为保障对象准入机制的第一个环节，标准的界定必须坚持准确性原则。

其次，保障对象界定的原则还必须坚持动态性原则。随着一国经济发展及家庭收入的变更，住房保障标准的界定也必须随之有所改变。在这方面可以借鉴英国政府在住房保障方面的做法。英国政府早在 19 世纪 90 年代开始建立公共住房系统，通过立法手段要求各级政府建造保障性住房，其发展工程分三个阶段，随着各个阶段的不同，其保障对象的标准液不相同。在第一阶段中英国政府将保障对象界定为普通工人阶级和城市贫困阶层。随着时间的推移，英国经济有所改变且经济状况、社会阶层的改变，政府将保障房政策的保障对象调整为城市中的贫民窟问题。最后一阶段政府又重新调整保障对象的范围，将其定为城市中无家可归的人。

从英国保障性住房供给对象的政策中可以看出，保障性住房供给对象的政策中可以看出，保障房供给对象应该随着本国经济的发展及以国对贫困人口住房问题的解决政策导向做出适当的调整，在保障房制度的实施初期，应该着力解决城镇的最

底层贫困人群，而且当经济发展到一定水平，保障房制度也会随即走向成熟，这时，应当将保障房的配租对象的范围扩大，最后覆盖城市中无力购买住宅者，以解决他们的基本住房需求

4.2 完善住房相关长期规划以保证受补偿权利

4.2.1 建立健全保障性住房周边配套生活设施

在发展进程中，保障性住房小区由于建立在偏远郊区，因此生活基础配套设施缺乏，造成了居民生活上的不便，为了解决基础生活配套设施，并避免再出现类似问题，笔者建议保障性住房的建设应注意保障房建设同时基本生活配套设施的建设。

科学设计，严格规划，统筹城市资源合理布局，综合利用。在保障房政策制定的同时跟进配套生活设施的规划建设，做到不偏废。要改变重住房建设，轻生活配套的城市建设模式的观念。加大保障房小区附近公路及站点的修建力度，方便居民出行。逐渐完善公路网络，是公路网络覆盖保障性住房小区，并就近修建公交站点。同时要加大社区规划，步行 20 分钟生活服务圈的配套要先行。其中 20 分钟生活圈配套设施包括学校、邮局、信箱、农贸、综合商业、公共休闲、社区医院等。另外建设新城区中新兴商业空间，建立产业园区为居民提供完善的生活设施与服务，给弱势群体阶层提供新的就业机会，改善经济条件。

4.2.2 开发混合居住模式促进混合居住发展

混合居住模式是不同收入层次居民融合在一起，并在在邻里层面形成利益互补且充满活力社区的一种模式。在计划经济体制时期，我国实行福利分房制度，这种制度以单位制为基础，并且注重住房分配的平等，使得不同身份地位的人混合的居住社区，目前这样的社区仍然还大量存在着。由于这种混合社区的存在，人民的居住观念并没有对不同收入阶层的人群排斥的思想。所以在我国实施混合居住模式是具有一定社会基础的。但是，并非所有的社区都适合建立保障性住房，比如商业中心高档小区或者别墅区，这里居住的大多是社会高收入阶层，他们和低收入阶层相比，在生活需求、生活方式上都有着很大的差距。一旦强行将两个阶层混合不仅会加大弱势群体生活成本，更会在心理上给他们带来负担，所以在这些社区内不适合配建保障性住房。

研究显示，同一社区高收入家庭收入不超低收入家庭的 4 倍则不易产生阶层之间的矛盾冲突。而弱势群体与中等及中上阶层差距不是很大，生活方式比较容易接近，比较易于建立联系，是适合混居的。中等及中上收入家庭大多都居住在城市次中心商品住宅小区，这些住宅区配套设施相对完善而且交通便利，可以使弱势群体家庭获得更好的基础设施服务和社会服务，可以大大改善弱势群体居住环境，同时也能够降低了在城郊独立建设保障性小区的成本。采取混合居住模式能够让中高收入阶层与弱势群体有更多的社会联系，而且可以通过中高收入阶层的社会网络，为弱势群体创造向上流动的机会。

4.3 加强国家机关积极干预力度

4.3.1 完善弱势群体住房保障法律建设

住房保障制度是重要的社会保障政策，它需要有效的法律法规支持。健全与完善住房保障制度建设相关的法律法规，使之具有法律法规保障，才能保证有效的各项工作。因此在大连市政府颁布的保障房管理办法的基础上出台其他相关法律法规，以明确规定大连市城镇弱势群体的居住权以及政府、社会的责任。

就目前来说，我国尚不存在由全国人大及立法机关制定的住房保障法律，大连市也缺乏专门的住房保障法规，仅仅是中央政府出台的一些文件，但是这些文件还仅是办法、条例的形式。这些条例、办法因为没有上升到法律法规的高度，因此其严肃性、执行与权威性的持续性就必然受到很大影响。因此，想要从根本上改变大连市住房保障制度的现状，首先应该统一住房保障法律法规，避免出现各地自行其是的混乱状况；其次，需要严格执法，并制定相应的监督和奖惩等配套政策，把法律法规的贯彻落到实处。其具体做法是制定专门性的住房保障相关法律。

根据我国的实际情况，可以优先考虑出台《弱势群体住房权益保条例》，从法律的高度对弱势群体保障政策所覆盖的保障对象、实施水平、相关资金来源、相关机构的构建以及对相关惩罚措施等方面进行规定，等待时机成熟后展《弱势群体住房保障权益法》的立法工作。只有这样才能使我国弱势群体住房保障进入有法可依的发展轨道，并确保整个弱势群体权益得到有效保障。

4.3.2 完善行政机关政策执行依据的建设

完善准入退出机制。由于弱势群体住房保障政策时一种救济性的住房保障，所以对弱势群体的保障不可能是终身制的制度。因此合理的准入退出机制的建立是非

常必要的。准入退出机制的完善主要分为以下两个方面：

完善资格审查程序。针对申请者资格的审查，必须对申请者家庭经济状况要加以衡量。所以对于申请者资格的审查存在一定的困难。在这个方面，笔者认为应充分考察实体标准，同时必须在程序上加以完善。实体标准即申请者居住经济状况的现实情况，这是认定保障对象的基本依据。该标准实施的前提是申请者提供的材料必须是真是的，并且其住房消费受到管理机构的监控。关于保障对象的资格认定，针对我国国情及现阶段保障政策的实施情况，笔者建议取消“城镇户口”的限制条件，将城市中的临时性住房困难群体划入保障范围，使得住房保障标准满足弱势群体中最需要住房保障的群体得到保障。

完善信息登记制度。信息登记制度是住房保障政策准入退出机制中的关键一环，相关管理部门可以通过发放相关证明，详细登记保障对象家庭的详细信息，如人口情况、住房情况以及家庭收入情况等，并及时掌握保障对象的家庭变化情况。对保障对象家庭实施季度审核及变动情况记录登记，作为“准入”及退出保障政策的重要依据。

完善资金及住房来源政策。在资金方面大连市要建立保障性住房财政金融政策，为弱势群体住房保障政策实施提供稳定财政机制。目前大连市住房相关财政税收的优惠方式相对来说比较单一，其中主要的方式是为建保障性住房供给无偿性质的土地，并且对行政事业性质的单位减免一半的税收。于此同时由财政投资建造一定数量的保障性住房及向符合条件的弱势群体家庭提供住房补贴。近年，大连市也强调了住房财政补贴由“砖头”朝向“人头”的转变，但总体覆盖面还是非常小。另外，在税收、利率等优惠政策上存在明显的不足。大连市应该努力建设一套高效的金融财政政策，并通过市政府、各级商业银行以及金融机构的通力协作，来实现住房保障资金来源的拓宽，于此同时政府要在期限、利率、项目资本等方面向各级商业银行、金融机构提供优惠条件，促使金融机构及商业银行在抵御风险的基础上支持市政府主导的保障房建设政策，这样就能够进一步发挥金融机构在解决弱势群体家庭住房困难方面的积极作用和影响。

在保障房方面，拓宽房源来源渠道。保障房房源供应不足是导致保障性住房政策覆盖面低的重要因素。完善现期的保障房政策必须拓宽房源来源渠道。当前大连市的住房市场存量很大，大连市政府可以通过收购符合保障房标准的现有二手房，按照保障政策提供给弱势群体家庭。另外，政府还可以将行政事业单位的闲置空房等改造为保障性住房提供给弱势群体家庭。除此之外，政府仍可以采用其他多种途

径来增加保障房的供给，这样多渠道的供给为保障房提供了更多的房源。

4.3.3 完善国家机关监督机制

为了保证弱势群体保障住房政策的公开、公平及公正性，国家机关应该积极实施干预，建立高效率的国家监督机制及社会监督机制，对与弱势群体住房保障政策制定及实施相关的主体实施监督：

第一，权力机关的监督。权力机关的监督是指各级人大及其常委会依照法律规定对保障房管理机构及其他相关职能部门进行的监督。各级地方人民政府通过引入人民代表大会监督机制，来要求政府在每年的《政府工作报告》中向同级人大报告保障房工作的完成情况。实行省级人民政府负总责的制度，实行目标责任制，并将实施成果纳入市县考核。

第二，行政监督。行政监督是指由政府有关职能部门对保障性住房运行进行监管，其中包括财政、审计、监察监督。财政监督是指通过各级财政部门对保障房保障资金的监督和制作保障房管理机构财务报表的手段，保障房资金的运行。审计监督是指审计部门依照法律法规对保障房管理机构及是否遵循了法律规定的财经制度进行监督。监察监督主要是针对管理机关工作人员的不规范行为的纠正，对公务员的违法行为的惩处，并将涉嫌犯罪的行政人员移交司法机关的监督方式。

第三，司法监督。司法监督是由国家司法机关主要通过法院对保障房争议案件的审理对保障性住房政策运行的监督来实现。行政诉讼时保障房的主要争议，因此，司法机关应该与时俱进，以保民生、促稳定为宗旨，为保障房制度在实施过程中的争议给予优质的法律服务。力求保障房分配做到公平、公正、公开。

第四，社会监督。社会监督是指来自社会的、群众的、非强制性的监督。应加强新闻媒体、社会舆论对保障房进行政策的实施监督。各级政府适时通报，接受社会监督，并及时向国家、省、市相关部门反馈保障建设实施进度情况。可以通过印发保障房建设监督通报，对廉租住房建设督查工作进行不定期刊登，通报保障房建设进展及存在的问题，同时接受社会监督，促进工作水平提升。

结 束 语

建立健全社会保障体系是发展的要求，是建设社会主义和谐社会及小康社会的要求。住房保障体制的建立是健全社会保障体系的基本要求之一。为了解决大连市弱势群体现存住房困难，大连市政府积极贯彻国家关于住房保障政策的要求，在国家政策的框架下，因地制宜，制定并实施了经济适用房政策、廉租房政策及货币补贴政策等惠民政策。但因保障工作起步较晚、经验缺乏，虽然在解决弱势群体住房方面取得了一定成绩，但政策本身仍存在很多问题亟待解决。在正义论视角下，大连市政府大连市政府应立足国情、因地制宜结合自身特点制定符合大连市弱势群体现状的住房保障政策。在住房保障对象界方面注重公平正义，保障对象界定与时俱进。同时加强政府积极干预力度，完善住房保障法律建设、完善行政机关执行依据及行政监督机制，只有这样，住房保障政策的才能得到更好的落实，弱势群体的住房问题才能够能到切实的保障。

参 考 文 献

- [1] Ball M, Harloe M. Rhetorical barriers to understanding housing provision: What the provision thesis' is and is not[J]. *Housing Studies*, 1992.
- [2] 邓卫. 关于经济适用房建设的反思与对策[J]. *建筑学报*, 2001 (8)
- [3] 杜钢建. 政府职能转变攻坚[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005
- [4] 谷俊青. 就廉租房谈住房保障[J]. *住房制度改革*, 2004 (6)
- [5] 顾肃. 罗尔斯正义与自由的求索[M]. 沈阳: 辽海出版社, 1999
- [6] 何怀宏. 公平的正义—解读罗尔斯“正义论”[M]. 山东: 山东人民出版社, 2002
- [7] 黄玉新. 我国廉租房制度建设中的问题及对策探讨[J]. *华中师范大学研究生学报*, 2007 (6)
- [8] 江帆. 我国城市化进程中的住房问题与政府责任[J]. *理论与改革*, 2007
- [9] 金太军, 赵晖等著. 政府职能梳理与重构[M]. 广东: 广东人民出版社, 2008
- [10] 李婷婷. 大连市城镇住房政策研究[D]. 硕士学位论文, 东北财经大学, 2007
- [11] 廖阳. 廉租住房政策实施过程中廉租对象界定问题研究[D]. 硕士学位论文, 西安建筑科技大学, 2004
- [12] 刘云. 政府在城市廉租房建设中的责任研究[J]. 广西民族大学, 2008
- [13] 马光红, 田一淋. 廉租房制度的创新、动态演化与完善[J]. *城市问题*, 2009
- [14] 汝信. 中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998
- [15] 石元康. 罗尔斯[M]. 广西: 广西师范大学出版社, 2004
- [16] 汤腊梅. 住房保障制度比较分析[J]. *湖南城市学院学报*, 2005
- [17] 王健. 运用组合保障方式解决低收入家庭住房问题[J]. *城市开发*, 2003 (10): 64
- [18] 魏琳, 姚昆. 布坎南[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006
- [19] 文炳勋. 政府失灵理论研究[J]. *株洲工学院学报*, 2010
- [20] 薛晓明. 转型时期的弱势群体问题[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005
- [21] 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003
- [22] 易忠. 我国城市廉租房存在的问题及对策[J]. *生产力研究*, 2007 (13)
- [23] 俞玮等. 廉租房建设融资的金融创新[J]. *华中科技大学经济学院*, 2008
- [24] 张敏杰. 中国弱势群体研究[M]. 长春: 长春出版社, 2003

- [25] 张毅. 地方政府绩效考核现状及对策[J]. 徐州工程学院学报, 2006
- [26] 赵可林. 完善我国住房保障制度研究[D]. 硕士学位论文, 武汉理工大学土木工程与建筑学院, 2007
- [27] 赵新峰. 地方政府公共服务部门改革研究[M]. 北京: 人民出版社 2007
- [28] 郑杭生等. 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
- [29] 朱力. 脆弱群体与社会支持[J]. 江苏社会科学, 1995 (6)
- [30] 朱力. 社会问题概论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [31] 朱镕基. 政府工作报告: 2002年3月5日在第九届人民代表大会第五次会议上[M]. 北京: 人民出版社, 2002

致 谢

时光荏苒，转眼就要毕业，在对母校依依不舍的感情下满怀信心的离开校园走向社会，在辽大经过了三年的学习生活，我心里百感交集，在老师和同学陪伴的这三年里，我收获的是知识和欢乐，是欣慰与希望。三年的学校学习使我褪去了青涩，变得充实，使我知道只有朝着理想与目标前进，脚踏实地的为之努力，就能收获成功。我怀揣着期待而去，带着感恩而来。在即将毕业之际，我谨向在我三年求学之路上曾经给予我热切关爱和谆谆教导的老师表示衷心感谢。

在毕业论文的构思和写作过程中，我得到了周菲老师的悉心指导和帮助。她在百忙之中抽出时间为我指导论文，不论是从选题、拟定提纲、成文、修改直至定稿整个过程，都倾注了周老师大量的心血。她总是在百忙之中抽出时间为我的论文把关，对我的论文写作提出了很好的批评和意见。在这里我由衷的感谢所有老师平时在学习和生活中给予我无微不至的关心，真诚的说一句：谢谢您！

我还要感谢父母对我的养育之恩，感谢同窗对我的帮助之情，我今天所取得的成绩是和他们的支持与鼓励分不开的。与父母的亲情，与老师的师生情，与同学的友谊是我一生中最宝贵的财富，这些珍贵的情谊永远在我的记忆中闪烁。

最后，我要衷心感谢辽宁大学图书馆提供的大量文献资料，感谢学术界前辈们的学术启迪，也感谢各位参加评审的专家、学者。

张 磊

二〇一二年四月



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE