

# 南非公民住房权最低标准浅析<sup>\*</sup>

郑智航

**内容提要** 住房权是指所有人不论其收入或经济来源如何,都享有一定标准的住房条件的权利。格鲁特布姆案是南非实现住房权方面一个具有里程碑意义的案例。一方面,它确立了公民住房权可以进入诉讼救济程序;另一方面,它为南非住房权确定了一些具体标准,为以后有关住房权的救济提供了依据。但是,南非的这一标准相对于联合国经济、社会和文化权利委员会推行的住房权标准还有一定的差距,其主要体现在具体内容、认定方式,以及个人与政府的关系等方面。南非采取的标准与其人口和就业结构、税收政策,以及对外态度等密切相关。尽管南非在住房权上推行的标准有一定的合理性,但仍然存在不少问题。

**关键词** 南非 住房权 适当生活水准 格鲁特布姆案

**作者简介** 郑智航,吉林大学理论法学研究中心法学理论专业博士生(长春130012)。

所谓住房权,又称适度住房权,是指所有人,都享有一定标准的住房条件的权利。从内容上看,住房权主要包括住房使用权的法律保障、免受强制逐出、骚扰或其他威胁;服务、材料、设备和基础设施的可提供性;住房费用水平的力所能及性;住房的可居住性;居住地点方面的标准;住房机会均等,等等。<sup>1</sup>就世界范围来看,南非在包括住房权在内的经济和社会权利的保障与实现方面走在世界前列。格鲁特布姆案是南非住房权实现方面一个有里程碑意义的案件。从中我们可以分析出南非住房权的具体标准。南非的这一标准相对于联合国经济、社会和文化权利委员会(下称“经社文委员会”)奉行的住房权标准还有一定的差距。因此,本文试图在揭示这种差距的前提下,寻找差距产生之因,并对南非住房权的最低标准作出评析。

布姆案的判决,从实践上以司法方式保障了公民住房权。格鲁特布姆案不但在实践中为公民保障住房权提供了司法途径,而且也以判例的方式为南非住房权确定了最低标准。

## (一) 格鲁特布姆案基本情况

格鲁特布姆同389个成人和510个儿童生活在一起。他们的生活极度贫困,生活环境极其恶劣。由于不堪忍受这样的生活条件,他们集体搬迁到一片私人所有的用于建造低价房的土地上。不久,他们被政府强行从这块土地上驱逐出去,迫于政府的压力,他们又集体搬到了同一地区的一个运动场。因无力建房,他们只好搭起窝棚勉强藏身。但是,政府又应场地所有人的要求强令他们离开,且在最后期限届满前一天,用推土机铲平了他们的临时藏身之所。不但如此,政府还放火烧毁了他们的窝棚。在这个过程中,他们为

## 从格鲁特布姆案 看南非住房权的标准

南非宪法法院对南非共和国政府等诉格鲁特

<sup>\*</sup> 本文为教育部人文社科重点研究基地重大项目“新兴权利研究”的阶段性成果。

<sup>1</sup> 参见姚建宗:《权利思维的另一面》,载《法制与社会发展》2005年第6期,第37页。

数不多的财物也受到了损害。这就使他们处于一无所有的悲惨境地。在万般无奈下,他们向开普(Cape)地区高等法院提起诉讼,请求法院向政府发布紧急命令,要求政府立即向他们提供临时性的住处或者房子,直到他们获得永久性住处为止。开普地区高等法院根据《南非宪法》第二十八条第一款第三项有关儿童经济和社会权利的规定认为,儿童有绝对的住所权,并且儿童的父母有与其后代一起居住的权利。为此,法院判决政府有义务立即向那些有孩子的家庭提供帐篷、活动厕所和定期供水。之后,政府因对法院判决不服而向宪法法院提出上诉。南非人权委员会和社会法律中心作为该案的“法庭之友”,也参与了格鲁特布姆等人的诉讼。他们援引的法律根据是宪法第二十八条第一款第三项,以及宪法第二十六条关于所有社会成员都有获得住房权的规定。<sup>1</sup>

## (二) 南非住房权的最低标准

在格鲁特布姆案中,南非宪法法院没有采纳经社文委员会提出的“最低限度的核心义务”(minimum core obligations)的概念。被上诉人要求政府履行该委员会《第三号一般性意见》中的要求,即“每个缔约国都有责任承担最低限度的核心义务,以确保使每项权利的实现均达到一个最基本的水平”<sup>④</sup>。南非宪法法院认为,尽管“最低限度的核心义务”概念很有启发性,但由法院判断某种情况下立法者和行政机关的最低限度的核心义务时,必须掌握大量相关信息;而南非各地区之间和城乡之间的住房状况有很大差异,由法院确定获得充分住房权的最低核心内容是非常困难的。因此,南非宪法第二十六条第一款“任何人都拥有获得足够的住房”的条款,并不包含国家应根据请求为权利人直接提供基本住处的最低限度核心义务。不过,宪法法院认为,宪法第二十六条第一款应结合第二款来理解。第二款规定:“国家必须在其可利用资源的范围内采取合理的立法和其他措施以逐渐实现住房权”。根据法院的观点,该条款虽然没有赋予个人可以直接请求获得住房的权利,却赋予了公民个人要求国家在其可利用资源范围内设计合理政策的请求权。公民可以根据该条款请求国家合理立法或者采取其他合理的政策措施,以保障实现公民住房权。<sup>④</sup>

通过对格鲁特布姆案的分析我们可以发现,南非公民享有的住房权是一种合理的政策请求权。换言之,南非的适度住房权更多强调的是政府通过立法或其他措施来促进南非公民居住条件的改善,而并非公民获得适度住房的权利。因此,南非住房权标准也就不是指公民实际享有住房的标准,而是促进公民居住条件改善的立法或其他措施的合理性最低标准。为了进一步明确公民在住房权方面享有的合理政策请求权的范围,南非宪法法院指出,合理的政策请求权“意味着如果国家在保护某项经济和社会权利方面没有制定法律和政策,那么个人就可以在法庭上请求国家(主要包括立法机关和行政机关)‘在其可利用的资源范围内采取合理的立法和其他措施’;如果认为国家采取的措施不合理,那么个人也可以要求法院予以审查”<sup>⑤</sup>。就合理性的标准而言,主要包括下列方面的内容:采取的政策是全面的并且是协调的;它即使只能逐步实现也至少能够促进权利的实现;政策比较平衡、灵活,且没有把社会的某一重要部分排除在外;它满足了那些处于极度困难情形下的人群的紧迫需求。<sup>⑥</sup>

## 南非住房权标准的国际比较

### (一) 经社文委员会的住房权最低标准

就住房权而言,经社文委员会在对大量国家报告审查的基础上,确定了住房权最低标准。其内容主要包括:(1)不管是租用、(公共和私人)居住、合伙居住、租借、所有人居住、紧急情况下居住还是非正式居住,都享有保有权的法律安全。(2)服务、物质、设备和基础设施的可使用

<sup>1</sup> See *Grootboom v. Oostenburg Municipality and Others*, 2000 (3) BCLR (C).

<sup>④</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3, 1990, in HRJ/GEN/1/Rev. 6, 12 May, 2003, p. 16.

<sup>⑤</sup> 参见杨福忠:《从南非格鲁特布姆案看积极权利对立法者的义务》载《山东社会科学》,2008年第1期,第59页。

<sup>⑥</sup> 黄金荣:《司法保障经济和社会权利的可能性与限度》,载《环球法律评论》,2006年第1期,第67页。

<sup>⑦</sup> See *Grootboom v. Oostenburg Municipality and Others*, 2000 (3) BCLR (C).

性。一个良好住房应包括对健康、安全、舒适等方面至关重要的某些设施。(3)可支付性。和住房相关的个人及家庭开支应使其他基本需要的获得和满足不受威胁与损害。(4)可居住性。居民应有充足空间,以及抗寒冷、潮湿、炎热和雨水的设施,有能力防止对健康的其他威胁、结构性危险及疾病等。(5)可获得性。弱势群体应完全地、可持续地获得住房资源,并在住房领域享有某种程度之优先考虑的保证。(6)地点。充足住房须在一个可以获得或使用雇佣选择、医疗服务、学校、儿童保育中心及其他社会设施的地点。(7)文化。房屋建筑的方式,使用的建筑材料和支持政策须恰当地使住房的文化特性和多样性得到表达。<sup>1</sup>

## (二) 南非住房权标准与经社文委员会住房权标准的比较

首先,从住房权本身的内容来看,南非住房权强调公民享有一种合理的政策请求权,而经社文委员会规定的住房权既包括合理的政策请求权,也包括合理的生活资料请求权,即个人在生存状况受到威胁时,向政府直接请求生存资料的权利;若政府不提供,个人有权向宪法法院提起诉讼。因此,经社文委员会的住房权标准既涉及合理政策请求权的“合理性”的最低标准,也包括生活资料请求权的最低标准。比如房屋的可使用性、可居住性就属于住房权作为生活资料请求权的最低标准的范围。

其次,受制于对于住房权本身内容认识的不同,经社文委员会与南非政府对住房权标准的认定方式也存在差异。该委员会往往根据关于家庭住房开支费用与家庭总收入之比例关系的“恩格尔定律”,以及“恩格尔系数”,来计算某国住房权的基本水准。若家庭食品开支费用与总收入之比高于“恩格尔系数”,该国住房权就可能存在问题。<sup>④</sup>而南非对于住房权标准的认定更多依赖于一种经验性判断,科学计算的方法则运用较少。

最后,就个人与政府在住房权方面的关系而言,经社文委员会不但强调不得侵犯公民住房权,也强调政府应通过具体方式改变困境中公民的居住条件的标准;而南非更强调政府消极义务这一标准。在格鲁特布姆案中,南非宪法法院否认宪法第二十六条第一款包含国家应根据请求为

权利人直接提供基本住处的最低核心义务;第二十六条第一款应该和第二款结合起来进行理解,即国家只负有在其可利用资源范围内逐渐实现的义务。<sup>④</sup>

## 南非住房权标准产生的原因

南非与经社文委员会住房权标准存在着一定的差距,甚至可以说南非住房权最低标准明显低于经社文委员会住房权的标准。南非采取的标准与其人口和就业结构、税收政策,以及对外态度等方面密切相关。

### (一) 人口和就业结构<sup>1/4</sup>

据南非统计局 1991 年的大致测算,南非白人所占比例只勉强达到 11%,且白人出生率要低于黑人出生率。但是,白人的收入与生活水平明显高于黑人,这也就意味着,黑人往往处于社会生活的最底层。在就业方面,50%的白人就业人员从事经理或有专长的工作,而 47%的黑人从事技工和操作员的工作,约 57%的黑人妇女和 41%的有色人妇女从事简单劳动。黑人妇女从业收入较低。全南非有 26%的从业人员月收入在 500 兰特(1 美元相当于 2.59 兰特)<sup>1/2</sup>以下,黑人妇女从业人员中有 48%是处在这一低收入阶层,而白人妇女在这一阶层中的人数只占 4%。从受教育的程度看,白人接受过高等教育的比例为 20%,远远高于黑人的 2%。而且在南非 600 万从未接受过任何教育的人中,主要是黑人。在 20 岁以上的南非人中,男性黑人有 10%从未接受过任何教育,女性黑人的这项比例为 14%,而白人的这项比例仅为 0.5%。<sup>3/4</sup>

这样的人口和就业结构导致南非出现两方面

<sup>1</sup> See Symonides *Human Rights Concept and Standards*, Dartmouth 2002, p. 132.

<sup>④</sup> 参见韩君玲:《日本生活保护基准制定行为的法律规制》载《法学杂志》,2007年第1期,第129页。

<sup>(四)</sup> 参见黄金荣著:前引文,第65页。

<sup>1/4</sup> 参见马建春:《南非人口结构及就业》,载《国际经济合作》1999年第1期,第48页。

<sup>1/2</sup> 《世界知识年鉴》(1992/1993年),世界知识出版社,1992年版,第353页。

<sup>3/4</sup> 同上文,第48页。

的结果:其一,白人与黑人之间在经济上的结构性差距愈来愈大,从而出现了白人愈来愈富、黑人愈来愈穷的局面;其二,白人在政治上拥有更多的发言权,黑人的利益与诉求难以在政治和法律上得到表达。就南非住房情况而言,18%的人居住在传统式老房子中,还有17%的人居住在简陋棚户区,仍有100多万南非人需要从河里打水饮用;虽然58%的住户已通电,但还有29%的家庭在使用蜡烛照明,13%的人使用煤油灯照明。而且,住房状况较差的大都是黑人。因此,南非政府要想通过提高住房权最低标准来解决黑人住房问题,仍存在相当多的障碍与困难。

## (二) 税收政策

一个国家的税收策略和税收情况直接影响到该国的财政收入和财政开支情况。从这个意义上讲,住房权的适度标准依赖于该国税收情况。

1996年南非新宪法制定前夕,南非经济处于困难时期。财政赤字占国内生产总值的比重达7.2%,1985~1994年,投资水平每年递减2.9%,通货膨胀率维持在9%~14%的高水平。由于国际收支失衡,同时在投资与贸易上面临国际制裁,南非经济年均增长出现负值。在这种背景下,从稳定宏观经济形势、确立可持续增长模式的目标出发,南非政府迫切需要拓宽公共税收来源,加强债务管理,以满足增长与发展的需要。为此,南非政府开展了一系列财税改革。<sup>1</sup>其措施主要包括:(1)统一个人所得税税收结构,并将十级税级减至六级;(2)几次较大规模的减除个人所得税税收;(3)改革额外福利税收安排以促进公平;(4)降低公司所得税税率与二级所得税税率;(5)将纳税人在全球范围所得列入所得税课税范畴;(6)引入退休基金税;(7)引入资本收益税;(8)引入技能开发税、空中旅行税等新税种;(9)对石蜡、基本食品等免征增值税;(10)保证税收征收的稳定性,并简化各种税收工具,提高税收征管效率;(11)创造有足够吸引力的投资环境;(12)降低交易税,以提高投资市场的效益;(13)引入战略投资税收优惠(如大型投资项目的设备加速折旧等);(14)扩大小企业折旧补贴范围,等等。尽管在财税改革过程中南非注意到了改革额外福利税收安排,但从总体上讲,财税改革的方向是通过税收调整来刺激国内

经济水平的整体性增长。换句话说,南非在这十多年经济发展的导向是“效率优先、兼顾公平”,从个人所得税、公司税税率、公司附加税税率的调整可以充分地看到这一点。

南非这种财税改革尽管在总体上刺激了国内经济的发展,但也在一定程度上削弱了税收的调节与平衡作用,从而扩大了南非人的贫富差异,导致南非的相对贫困不是减少,反而是增加了。用财税改革方式刺激经济增长的导向决定了投入到食品、医疗、卫生、住房等公益事业方面的财政资金比重不会太高,因此,住房权的适度标准也难以定得太高,而且不可能赋予公民生活资料请求权来增加政府的财政负担。

## (三) 对外态度

南非在摆脱殖民主义和种族主义的压迫后,对外一直保持警醒的态度,在发达国家利用人权干涉南非内政的问题上尤其如此。1996年9月,曼德拉总统在会见到访的伊朗总统拉夫桑贾尼时曾公开表示,“决不允许美国主宰南非的外交及命运”。1998年3月底~4月初,美国总统克林顿访问南非时,曼德拉总统曾公开批评美国等西方国家借人权等问题干涉非洲国家内政及减少对非洲国家的援助。<sup>④</sup>

具体到经社文委员会制定的《经济、社会和文化权利国际公约》上,南非政府认为,该公约在制定过程中西方发达国家占据着支配性的地位。对于它们而言,这些标准本身就是依其自身的实际情况而制定的,而对发展中国家和第三世界国家的实际情况重视不够或者是有意忽视。因此,像南非这样的国家,要想达到这些标准确实有相当大的难度。这也就是南非在1994年就签署了该公约,但至今仍未批准该公约的重要原因。

## 对南非住房权标准的评价

尽管南非推行的公民住房权标准具有一定的

<sup>1</sup> 参见牟岩:《南非税制改革及启示》,载《税务研究》,2006年第10期,第86页。

<sup>④</sup> 参见曾强:《新南非外交工作的成就》,载《国际资料信息》1999年第7期,第23页。

合理性，然而它还是存在不少问题。这些问题也制约着困境中的公民住房水平的提高。

首先，南非住房权最低标准更多体现的是公民的合理政策请求权，而不是或主要不是公民合理生活资料请求权。因此，南非强调政府针对住房问题采取抽象立法或其他措施，而不是直接向处于困境者提供一定的住房资源。这种将住房权最低标准简单等同于合理政策请求权最低标准的作法可能会引起下列不利结果：(1)立法过程与制定合理政策的过程是针对整个特定人群，强调普遍性，从而在一定程度上缺乏灵活性，这显然不利于那些临时处于困境的人，因为他们更需要外界灵活、及时的帮助，但是他们不能通过诉讼方式实现其需要；(2)就合理政策请求权本身而言，也存在“合理性”尚不明确的问题，大部分权利的实现完全依赖于司法机构的职业操守。因此，对有关标准的司法解释可能导致司法权的扩张与滥用。

其次，南非住房权标准缺乏一套类似于经社文委员会所采取的科学评价方法。在格鲁特布姆案中，宪法法院认为，宪法第二十六条第一款应该和第二款结合起来理解，即国家只是负有在其可利用的资源范围内逐渐实现的义务。<sup>1</sup>这里的“逐渐实现”仅为目标性规定，但是对于具体逐渐实现到何种程度，以及何种程度是科学的且不至于阻碍本国经济发展等问题，南非宪法法院和南非政府并没有提出一个具有可操作性的方案，

也没有采取经社文委员会的科学评价方法。这就在事实上不利于明确把握国内住房权水准的发展变化情况，从而及时调整立法或其他政策性措施。

最后，南非采取的住房权最低标准受制于南非政府对住房权本身的认识，而这种认识还存在着一定的问题。南非是个发展中国家，当前的主要任务是发展经济。因此，南非当前的发展理念是“效率优先、兼顾公平”，这极有可能出现了经济发展而牺牲人权的情况。从这种意义上讲，南非还没有把包括住房权在内的适度生活水准权当做人之为人的基本要求，或者对这些权利的重视程度还不够。

南非既有的适当生活水准权是由特定历史时期的具体情况决定的。随着南非国内经济水平的提高，南非正在逐步加大包括住房权在内的适当生活水准权方面的投入；另一方面，特别是近年来，南非一直在讨论是否批准《经济、社会和文化权利国际公约》。这无疑有助于南非住房权的适当标准与国际既有标准的接轨。

(责任编辑：詹世明 责任校对：成红)

<sup>1</sup> See *Grootboom v. Oostenberg Municipality and Others* 2000 (3) BCLR (C).

• 资料库 •

## 南非成立部长级联席反贪委员会

2009年11月18日，南非政府宣布成立一个由数名部长级官员组成的反贪委员会，重点打击公职人员的贪污犯罪。南非政府在随之发表的一份声明中表示，恶劣的贪污行为“严重影响国家的国际声誉”。据此声明，反贪委员会将由数名阁员组成，其主要职责是彻查每个政府公职人员有无受贿情况。该委员会决定在2010年1月提交一份相关报告并提出具体的反贪举措。南非政府在声明中还谴责了部分私人企业的行贿行为。政府发言人马塞科同日在立法首都开普敦表示，南非政府成立这一委员会的初衷是希望对日益严重的腐败现象采取“果断措施”。根据“透明国际”组织于11月17日公布的年度政府廉政指数，南非政府在获评的180个国家中居第55位。

(资料来源：国际在线专稿，2009年11月19日)

(詹世明 摘编)