



住宅

立法研究

周珂/主编
李明 楚道文/副主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA



住宅 立法研究

周珂/主编
李明 楚道文/副主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

住宅立法研究 / 周珂主编. —北京: 法律出版社,
2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8641 - 2

I. 住… II. 周… III. 住宅建设—立法—研究—中国
IV. D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 104068 号

© 法律出版社·中国

住宅立法研究

周珂 主编

责任编辑 高山 易明群
装帧设计 李 瞻

开本 A5

版本 2008 年 8 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 13 字数 361 千

印次 2008 年 8 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 8641 - 2

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序

物权法和住宅法有一个共同的目标,即保障人的基本生存权,这就要求它们应当有一个共同的基础,即以人为本。从西方法律的发展来看,这两个法在这个共同目标和共同基础的问题上,曾经处理得不好,导致社会矛盾的激化。我国科学发展观的提出,和谐社会构建的实践,要求我们要有一个提前的制度安排,避免西方国家曾经因此而发生的社会动荡。

住宅权是一项基本人权,这已经得到了国际社会的广泛认同。1997年10月,我国政府签署参加《经济、社会、文化权利国际公约》。该《公约》第11条第1项规定:“本公约缔约各国承认人人享有为其本人和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利,并承认为此而实现基于自愿同意的国际合作的重要性。”这一措辞直接引自《世界人权宣言》第25条之规定。

我国政府向来十分重视公民的住宅权的保障问题。《宪法》第13条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”第33条规定:“国家尊重和保障人权”,人权和公民私有财产权第一次被写进宪法,足见我国政府对人权和公民财产保护的重视。另外,第39条规定:“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。”“十七大”报告将“住有所居”作为保障和改善民生、促进社会公平正义和推动建设和谐社会的一项重要任务,也更加彰显我们党已经将住宅权的实现问题作为一项与人民幸福安康息息相关的重大社会建设任务而提上了议事日程。

2007年10月1日正式实施的《物权法》贯彻了“以人为本”的基本方针,是关于住宅财产权的基本法,它为住宅财产权的享有提供了基本法律依据。但是,我们也应该看到:物权法是反映商品经济规律的法律,这决定了纳入物权法调整机制的住宅法律关系,主要是建立在自由交易机制之上的市场化的住宅财产关系。所以,《物权法》更有利于已获得住宅财产权的人们的保障,而贫困和中低收入人群的住宅权的实现,主要依靠的是包括住宅社会保障制度在内的住宅法的保障,而这恰恰是我国目前法律体系中最薄弱的环节。

在国外,大多数政府,包括发达和发展中国家,都承认仅靠市场解决不了城镇低收入家庭的住房问题。为满足低收入者的基本居住需求,维护社会稳定,各国先后根据自身特点,建立了住房保障制度;其基本特征都是由国家承担给贫困和中低收入群体提供住房帮助的义务。

所以,在《物权法》出台之后,我们有必要在借鉴国外先进经验的基础上,结合我国国情,尽快建立起既有中国特色,又能充分保障人们住宅权利实现的住宅保障法律制度。这一制度的建立有着重大的现实意义:它将进一步改善和提高我国的人权状况,也是建设和谐社会的必然要求。

“十七大”的胜利召开,意味着我国社会主义建设又将进入一个新的历史时间。中国住宅保障法制建设需要立法工作者、行政工作者、专家学者及全体社会的辛勤工作。我相信:《住宅立法研究》一书的出版发行,必将极大地推进我国住宅立法工作的进程。让我们以“十七大”精神和科学发展观为指导,加强住宅立法,建立多层次的住宅保障制度体系,保障广大人民群众住宅权利的实现,共同构建一个“居者有其屋”、人人有好屋的和谐社会。

最后,让我们共同祝愿我们的国家强盛,社会和谐,人民安居乐业。

蒋承新
2008.4.18

前言

住宅是人类生存和发展的最基本的物质条件。自从有人类以来,就出现了“住”的问题。特别是工业化和城市化以来,住宅缺乏现象,则成为“城市病”中的一个主要病症。尽管由于不同国家具体情况和政策的差异,使住宅问题表现不同,有的解决得好些,有的解决得差些,但无论是发达国家还是发展中国家,无论是社会主义还是资本主义,至今没有一个国家公开声明,他们的住宅问题已得到圆满解决。在我国,住宅短缺已经成为一个较为严峻的社会问题,引起了政府和普通群众的广泛关注,我们必须加强住宅保障,通过市场、社会、互助、家庭等各种方式满足社会成员的住宅需求,保障社会成员的住宅权利,特别是中低收入社会成员住宅问题的解决,这是住宅保障中的重中之重。为此,党的“十七大”报告指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”

住宅法是为了保障人们的住宅权利、满足住宅需求、保持国家经济的发展和社会的稳定而制定的法律规范的总称,是实现“住有所居”目标的制度保障。当前,政府与社会各界正着力推进我国住宅立法工作,并期望在不久的将来出台一部较为全面的、能够囊括我国主要住宅保障法律制度内容的《住宅法》。不过,人们对住宅法的许多理论问题和实践问题的研究尚不深

入,这已成为我国进一步推进住宅立法工作的理论瓶颈。为此,我们从2007年6月份开始,组织了一批对住宅法相关问题有一定研究的学者、研究生和社会人士,选择了一些住宅立法中的理论和实践难点问题进行深入的研究,以期为我国住宅法的发展尽一份绵薄之力。我们在研究过程中,力图突出以下几个方面的特点:(1)注重对住宅法基础理论的研究,努力构建我国住宅法的理论体系;(2)围绕着“住宅权”这一核心问题,从“大保障”的角度设计我国住房保障制度的主要内容;(3)在研究方法上,采用比较的方法,从历史的纵向和中外的横向两个维度进行研究,使我们的研究能够建立在前人理论研究和实践基础之上;(4)在体例安排上,采用从理论问题到实践问题的渐进式的方式展开对住宅法不同方面内容的论述,以期能够满足不同读者群的教学、研究、学习等不同的目的。为了聚集社会各界的智慧来共同解决我国住宅立法中的难点和重点问题,我们组织了第一届“住宅立法论坛”和“首都高校住房保障博士生论坛”,这两个论坛的成果给本书的创作提供了丰富的思想源泉,使得本书更加具有了集体创作的特点。

本书的内容分为四编,共十四章和一个附录。第一编为住宅法基础理论研究(第一章至第四章);第二编为住宅立法比较研究(第五章至第六章);第三编为我国住宅立法发展历程(第七章至第九章);第四编为我国住宅立法的完善(第十章至第十四章);最后是附录:《中华人民共和国住宅法草案建议稿》。

本书由周珂任主编,李明、楚道文任副主编。各位著作人的分工如下:(以撰写章节顺序为序):

周 珂、楚道文——第一、二、三、四章;

杨佳会、陈远航——第五章第一、二节;

周 珂、李 博——第五章第三、四、五、六、七节,第六章;

谭卿朝——第七章第一节;

王 磊、潘 庆——第七章第二节;

曹春晖、董 书——第七章第三节;

尹 杰——第七章第四节;

李 明 楚道文——第八章、第九章、第十章第一节、第十一章、第十二章；

李 明——第十章第二节、《中华人民共和国住宅法草案建议稿》。

本书初稿完成后，由楚道文副主编统稿修改，最后由主编修改定稿。李博和尹杰分别对第二编和第七章的完成作了一定的组织工作。

全国人大环境与资源保护委员会委员、国土资源部原副部长蒋承崧先生自始至终一直关心着本书的创作，他给了我们创作人员以极大的指导、鼓励和帮助，并欣然为本书作序，我们的感激之情难以言表。

法律出版社学术分社朱宁社长、高山编辑、易明群编辑对本书的出版给予了热情帮助和大力支持，在此我们表示衷心感谢。

在本书的创作过程中，我们参考了学界同仁的有关著作和论文资料，吸收了一些有益的研究成果，在此谨表谢忱。

由于住宅法在我国尚属新鲜法学学科，许多研究尚处于探索阶段；也由于我们的水平有限，所以，本书肯定有许多不足之处，恳请专家、学者和广大读者批评指正。

著 者

2008年4月

目 录

第一编 住宅法基础理论研究

第一章 住宅问题与住宅保障 / 3

第一节 住宅与住宅问题 / 3

第二节 住宅保障 / 20

第二章 住宅法概述 / 27

第一节 住宅法的概念与功能 / 27

第二节 住宅法的基本原则 / 40

第三节 住宅法律关系 / 46

第三章 我国住宅法的渊源 / 73

第一节 我国住宅法的渊源概述 / 73

第二节 我国住宅法的各种渊源 / 74

第四章 我国住宅法的体系 / 111

第一节 住宅法的体系概述 / 111

第二节 住宅法与相关法律的关系 / 126

第二编 住宅立法比较研究

第五章 若干国家和地区住宅立法 / 139

2 住宅立法研究

第一节 英国住宅立法 / 139

第二节 美国住宅立法 / 146

第三节 德国住宅立法 / 154

第四节 瑞典住宅立法 / 159

第五节 日本住宅立法 / 162

第六节 新加坡住宅立法 / 168

第七节 香港住宅立法 / 174

第六章 主要启示与经验总结 / 186

第一节 市场与政府在住宅保障上的作用 / 186

第二节 住宅保障的多元化措施 / 189

第三编 我国住宅立法发展历程

第七章 改革开放前的住宅法律制度:1949~1978年 / 199

第八章 传统住宅制度改革的历程 1978~1998年 / 206

第一节 公共住宅制度概述 / 206

第二节 住宅合作社制度概述 / 219

第三节 商品住宅制度概述 / 226

第九章 多层次住宅保障制度的发展:1998年至今 / 238

第一节 改革第一阶段(1998~2002年) / 238

第二节 改革第二阶段(2003~2007年) / 245

第三节 改革第三阶段(2007年8月至今) / 266

第四节 我国住宅立法的经验与教训 / 273

第四编 我国住宅立法的完善

第十章 我国住宅立法的完善概述 / 281

第一节 完善我国住宅立法的任务 / 281

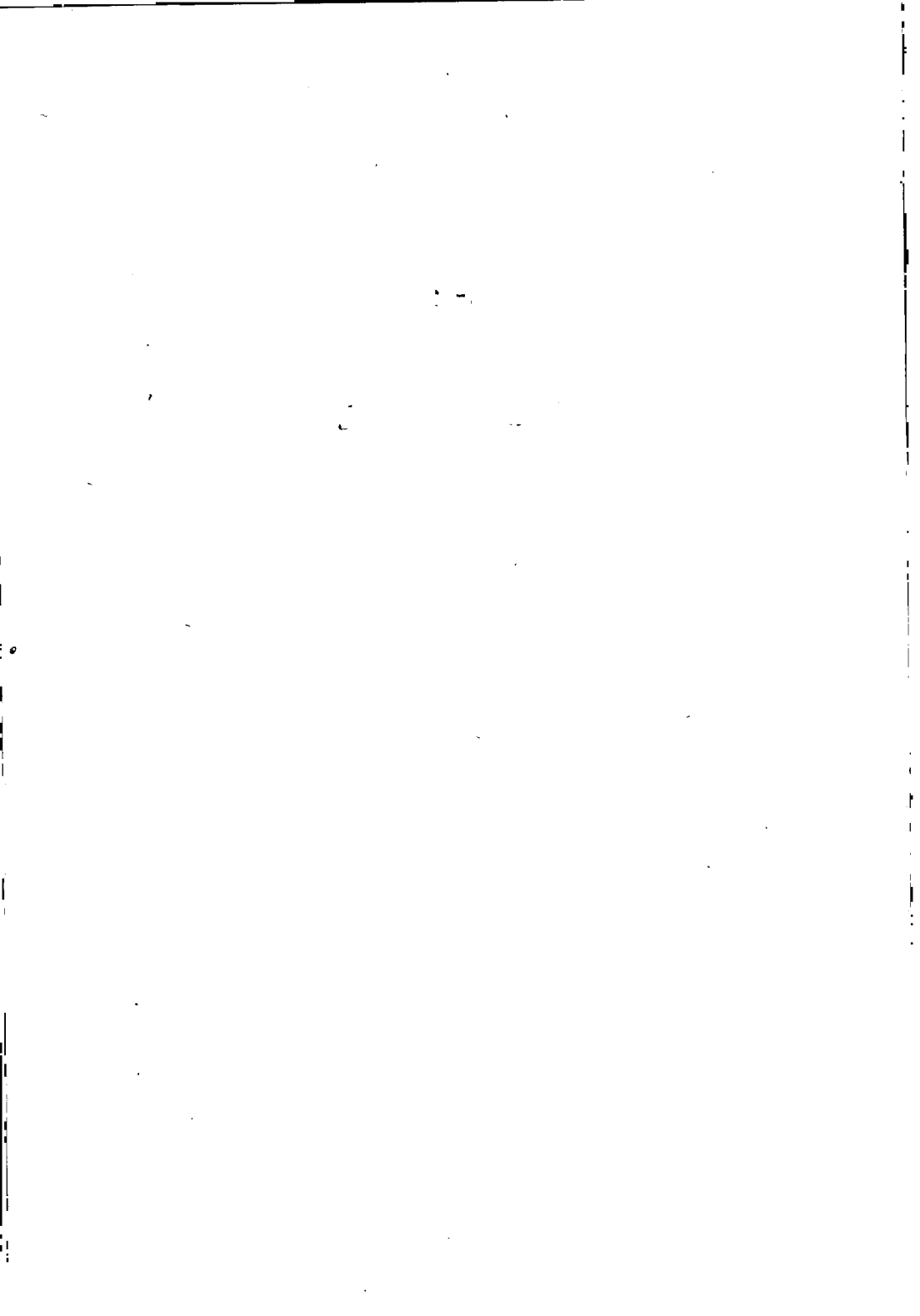
第二节	若干需要破解的住宅立法难题 / 288
第十一章	住宅社会保障制度的完善 / 304
第一节	廉租住宅法律制度 / 304
第二节	经济适用住宅法律制度 / 314
第三节	新市民住宅保障法律制度 / 322
第十二章	住宅自力保障制度的完善 / 330
第一节	商品住宅制度 / 330
第二节	农民住宅保障制度 / 336
第十三章	住宅互助保障制度的完善 / 348
第一节	合作住宅释义 / 348
第二节	住宅合作社 / 358
第三节	合作住宅保障制度 / 365
第十四章	住宅保障行政管理制度 / 370
第一节	住宅行政管理机构 / 370
第二节	住宅规划与计划制度 / 372
第三节	住宅登记管理制度 / 376

附录

《中华人民共和国住宅法草案建议稿》 / 383

| 第一编 |

住宅法基础理论研究



第一章 住宅问题与住宅保障

第一节 住宅与住宅问题

一、住宅的概念与特征

(一)住宅的概念

要给住宅下个定义,恐怕很难,原因在于:无论住宅的构造,还是功能,都在不断的发展变化之中。《现代汉语词典》解释为:住宅即住房^[1],供人居住的房屋。《房地产大辞典》解释为:住宅是以家庭为单位,满足家庭生存和发展需要的建筑物;住宅的物质客体就是生活用房。^[2]我们认为:从现代人的角度讲,住宅是人们居住的房子,是人类有意识建造的供经常性生活休息的固定空间,是人们得以

〔1〕 在本书中,住宅与住房两种称谓通用。相应的,除法规名称、法条原文及引用原文等情况外,一般使用“住宅”代替“住房”。

〔2〕 宋春华主编:《房地产大辞典》,红旗出版社1993年版,第19页。

生存和生活的最基本的物质基础。在构造上,住宅是一座四面墙壁,再加上地板、房顶,可通风避雨的房屋。^{〔1〕}建筑(住宅)最基本、最原始的单位是单个房间。^{〔2〕}

(二)住宅的特征

(1)住宅用途的特定性。住宅是用来居住的,是人们生活、休息和社会交往的场所。住宅的这一特征使其区别于一般的建筑物。而且,住宅用途的特定性也意味着住宅的不可替代,任何人都无法离开住宅而正常地生活。

(2)住宅的发展具有区域上的差异性。就我国住宅的建筑材料而言,从新石器时代的穴居与半穴居开始,到后来木架建筑得到充分发展,以及明朝以来窑洞式穴居、地面上的拱券式住宅和福建广东广西等地客家的高层夯土墙住宅的产生,都与各地区的建筑材料具有密切关系。例如,华北与东北等地由于气候干燥及雨量较少,才使用各种坡度平缓的麦秸泥屋顶,并在屋顶上用碱土或黄土内掺拌碱水和盐水的防水方法。^{〔3〕}

(3)住宅是地位的象征。住宅的类型不止一种,如汉族的住宅有九种之多,^{〔4〕}不同的住宅代表着不同的身份。在中国,贫雇农和城市小手工业者多半采用纵长方形、曲尺形和面阔一二间的横长方形小住宅,以及较小的窑洞式穴居,这些住宅的平面布局与结构外观比较简陋;富农、地主、商人及官僚贵族等则使用面阔三间以上的横长方形住宅与三合院、四合院及三合院和四合院的混合体住宅,他们的政治地位愈高,经济条件愈好,住宅的规模也就愈大,同时住宅的布局方法除了少数例外,几

〔1〕 吴强:《入世中国住宅产业大趋势》,中国经济出版社2002年版,第1页。

〔2〕 赵鑫珊、周玉明:《我有家吗?》,上海文艺出版社2006年版,第104页。

〔3〕 刘敦桢:《中国住宅概说》,百花文艺出版社2004年版,第210页。

〔4〕 同上,第209页。

乎为均衡对称的原则所支配。^{〔1〕}

(4)住宅具有商品特性,能够成为人们所享有的财产。但是,住宅不同于一般的财产,它往往表现为不动产。不可移动,价值量大,并且相互区别。

(5)住宅具有社会属性。住宅不仅是商品,它还是公共产品,这一点使得住宅区别于一般的商品。也就是说,住宅不仅为了个人的需要而存在,也为了社会的整体利益而发挥作用,这就是住宅的社会属性。可惜的是,在我国房改后的房地产业发展过程中,过分强调住宅的商品属性,忽略了其公共产品属性;住宅的社会功能被其强大的经济功能所掩盖而被忽视,或者没有放在应有的位置上,其结果是廉租房存在不同程度的政策缺位、资金缺位和机构缺位等问题,已经并正在对我国的和谐社会建设形成不利影响。^{〔2〕}

二、住宅的功能

住宅既是生存资料,又是享受资料和发展资料,所以,住宅有生存、享受和发展的功能。随着社会经济的发展,人们对住宅的功能有不同的需求。具体来说,住宅的功能主要有以下几个方面:

(1)满足人们最基本的“居住”的需求。住宅作为生活的必需品,它的最基本的功能就是满足居住需要的居住功能。其中包括两方面:一是满足人们的生存需要。‘人们要生活,除了衣、食外,还有必需的栖息和生活场所,有房可住;人的一生的大部分时间是在居室内度过的,尤其在儿童时期与年老以后。对住宅的需求贯穿于整个人生。“住有所居”就是为实现这种最基本的居住需要。二是满足人们居住生活的享受需求。人们不仅要有房居住,而且还要住得舒服,在住宅内享受家庭的天伦之乐。因而,宽敞的居住空间、齐全的居家设备、方便舒适的设施和良好的

〔1〕 刘敦桢:《中国住宅概说》,百花文艺出版社2004年版,第209~210页。

〔2〕 聂梅生:“我国房地产业正进入转型期”,载 <http://news.xinhuanet.com/>, 2006年10月26日。

居住环境与文化品位,是对住宅居住功能的进一步要求。“家”(home)是居住者心的领域,具有居住者对住宅空间的归属感、亲密感、领域感或伦理的价值观、地位观等特性与程度。〔1〕

(2)住宅是人们维系社会关系的枢纽。人是社会的人,除了家庭外,人们还需要与亲朋好友、邻里、同事进行社会交往,在住宅内,在设施齐全、环境优美的家中相聚,具有不同于任何场所的温馨与亲切感。学习和工作是现代人加强社会交往的手段和途径,而住宅已越来越成为人们工作与学习的基地。人们可以利用住宅作为自身业余学习的场所,利用住宅作为锻炼的场地,甚至利用住宅作为工作的场所,尤其是对于那些专业人士如教师、科研人员及网络工作人员,他们可以在家里办公。现代随着信息化、电子商务化程度的提高,许多以前必须在办公场所完成的工作,现在在家里也同样可以完成。〔2〕

(3)住宅的流通能够满足人们对财富的追求。住宅既是生活资料,同时又是一种财富(不动产),具有资产的功能与特性。住宅与金融的高度紧密联系,使其具有价值大、耐用性与增值的特点,从而成为人们投资的主要对象。购买住宅后,不仅可以自己居住,还可以作为投资,出租、买卖以获取利润。〔3〕

(4)住宅生产作为一个产业,是国民经济的重要组成部分。住宅生产能促进国民经济增长,增加就业岗位,并拉动相关产业发展。住宅产业要涉及40多个产业部门,据投入产出模型测算,每100亿元住宅产业投资可以诱发国民经济各部门的产出286亿元,其中诱发建筑业产出90.76亿元,制造业123.61亿元,采矿业16.64亿元,商业11.16亿元,住宅产业自身10.98亿元,电力煤气自来水供应业6.59亿元,货物运输及仓储业5.86亿元,社会服务业4.98亿元,农业4.55亿元,金融保险

〔1〕 金俭:《中国住宅法研究》,法律出版社2004年版,第5页。

〔2〕 同上。

〔3〕 同上。