

英国住房法专论

王霄燕◎著

*yingguo zhufangfa
zhuanlun*

新 华 出 版 社

英国住房法专论

*yingguo zhufangfa
zhuanlun*

王霄燕◎著

新 华 出 版 社



图书在版编目 (CIP) 数据

英国住房法专论/王霄燕著

北京: 新华出版社, 2016.11

ISBN 978-7-5166-2975-8

I. ①英… II. ①王… III. ①房地产法—研究—英国 IV. ①D956.123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 277000 号

英国住房法专论

作 者: 王霄燕

责任编辑: 贾允河 张东祥

封面设计: 李尘工作室

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 彩丰文化

印 刷: 北京文林印务有限公司

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 16.5

字 数: 290 千字

版 次: 2016 年 12 月第一版

印 次: 2016 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-2975-8

定 价: 48.00 元

版权专有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

目 录

一、英国保障性住房法史分期刍议（代序）	（1）
二、论英国住房法沿革	（15）
三、英国贫民窟改造法律制度研究	（74）
四、英国保障性住房分配法律制度研究	（119）
五、现行英国住宅合作社法律制度研究	（150）
六、现行英国住房税法律制度研究	（192）

附录

论现行英国银行监管法律制度	（219）
---------------------	-------

参考文献	（244）
------------	-------

后记	（257）
----------	-------

英国保障性住房法史分期刍议（代序）^①

一、英国保障性住房法史分期研究目的

英国保障性住房法史分期问题简言之就是探究英国保障性住房法历史划分成几个阶段的问题。对某一问题的历史沿革进行阶段划分是法制史研究的基本问题，也是展开研究并写作专门论著的前提。其核心是围绕历史上英国保障性住房法的法律文本和相关文献展开研究，找出各阶段差别性，进而深刻把握各阶段特征。科学划分英国保障性住房法发展历史的阶段，有助于正确揭示保障性住房法发展规律，更深入研究英国法律制度发展的历史，更理性把握当代英国法律本质，并对当代中国的保障性住房立法提供参照。

二、英国保障性住房法史分期的标准

科学清晰的标准是英国保障性住房法史划分的前提。科学之本意在于运用范畴、定理、定律等思维形式反映现实世界各种现象的本质和规律的知识体系^②。据此，英国保障性住房法史划分的核心就在于建立反映英国保障性住房法本质和规律的知识体系。这个知识体系应涵盖保障性、住房法、纵向沿革三个概念范畴，基本定理应涵盖住房政策、立法机制、住房制度要素等。建立在如此范畴和定理基础上，才有可能得出反映英国保障性住房法的本质特征，进而探寻出不同阶段本质特征表现的细微差别，做出科学的阶段划分。

保障性，事实上是社会保障之同义词。社会保障是国家和社会按照法律

① 本文发表于《三晋法学》第七辑，法律出版社2016年版。

② 《辞海》上海辞书出版社1999年版，第2册，第1154页。

对公民的基本生活需要、特殊困难和意外灾害提供保护和卫护的制度。其宗旨在于保障基本人权、社会公平及社会安全,主要包括社会保险、社会救助及社会福利三大方面。在英国,保障性住房等同于社会住房,其性质在保护属性,保护人人有房住,保护无力有房住的人群或低收入人群有房住,保护租户不断改善住房条件。

住房法指的是国家调整与公民住房相关的法律关系的总称,属性上属于社会保障法范畴。与市场经济条件下普通公民之间的房屋建设转让由私法调整不完全相同,住房法重在强调政府责任,具有国家宏观调控属性,是介于公法和私法之间的中间部门法。“二战”后英国重视住房立法,与垄断资本主义确立后,国家宏观调控强化有直接关系。英国经济学家约翰·凯恩斯在其代表作《就业、利息和货币通论》中,否定了从亚当·斯密就开始的自由主义理论传统,提出要用国家干预的方法刺激消费,促进生产,达到充分就业,从而消灭贫困。在凯恩斯国家干预思想影响下,调整收入分配,为公民提供住房福利的住房法在英国发展起来。

辨析纵向是辨析纵向沿革的前提。纵向是指非平行的和上下方向的^①,纵向沿革就是指事物上下方向的发展变化历程。英国保障性住房法历史就是以时间演变中的政府住房政策调整引发立法变化为纵轴,以住房法律制度调整为横轴,梳理纵轴上由政府住房保障政策调整引发的议会住房立法演变,以及由此引起的住房法律制度的更迭。通过对纵轴上住房政策和住房立法变化和横轴上住房制度内容调整的考察和辨析,探寻住房法律制度更迭的成因和内容之调整,把控住房法律制度由社会住房问题和执政党住房政策调整引发变化的规律性,并由此出发评价现行住房法立法路径和制度设定之成败得失,明晰未来住房法发展方向和改变之可能性。

明晰英国住房法沿革内涵后,还需辨析其外延。英国住房法沿革之外延主要涉及住房政策、立法机制和住房制度要素等基本定理。政策初始涵义指的是特定问题的解决方案,深层含义指的是为实现预定目标,通过规划和实施带来的变化。英国的住房政策是指改善住房质量或改变住房数量、价格、所有权的措施,实现这些措施的途径,对这些措施进行的管理方法(或制度安排)^②。19世纪末期以来,英国政府主要由保守党和工党轮流把控。保守

① 《现代汉语词典》,商务印书馆1996年版,第1675页。

② [英]戴维·莫林斯、艾伦·穆里:《英国住房政策》,陈立中译,中国建筑工程出版社2012年版,第1页。

党和工党的基本属性都是资本的代言者，但在政策倾向性上两者还是有所不同，保守党偏右，工党偏左。这只是一般而言，并不绝对。上世纪末工党领袖布莱尔提倡的“第三条道路”就是介于左右之间的中间道路。当然，两党不同时期的政策重点有所区别，需要具体考察。在依法治国原则下，执政党要实现国家治理，必须将自己政党的政策转化为国家法律。就住房法而言，执政党必须将本党的住房政策转化为国家的住房法，转化途径通过立法机制实现。

机制的本意是指机器的构造和动作原理，借用到立法中构成立法机制，指立法的内在工作方法。英国的立法机制是议会立法。议会立法程序被划分为三段：提案、讨论决议、送请国家元首批准公布。涉及全国性问题的提案多数由内阁提出，议会三读讨论基础上表决，多数赞同即获通过成为法律。下院多数党常常就是执政党，执政党借助议会多数就能将本党政策通过立法程序转化为国家法律。

住房制度要素是指构成住房法的必要因素或基本单元。在英国，构成住房法的必要因素或基本单元包括住房建设制度、住房分配制度、住房补贴制度和住房管理制度。

三、英国保障性住房法史分期的结果

以上述理论为基础，由议会通过，适用于英国全境，涉及住房建设制度、住房分配制度、住房补贴制度和住房管理制度的保障性住房法^①历史可被划分为以下三时期。

（一）保障性住房法的初创（1885—1945 年）

从纵向沿革分析，英国保障性住房法创设始于 1885 年，止于 1945 年。1885 年颁布、1890 年修订的《工人阶级住房法》开创了英国政府采用立法手段保障困难群体住房先例，改变了资产阶级政府建立以来的自由主义立法传统，从过去的自由放任过渡到对社会经济生活的干预。1945 年截止期划分标准是住房政策变化的考虑。1945 年，结束战争状态的英国面临确定国家向何处去的时代问题。贝弗里奇爵士在带领调研组充分调研后，提出了影

^① 相关英国住房法内容参见 <http://www.legislation.gov.uk/all?title=housing> 访问时间 2015/3/15 14:02

响战后英国发展方向的贝弗里奇报告，确立起福利国家政策。住房国家干预从困难群体保障转向住房福利保障。

从政策角度分析，英国政府开始探索保障性住房政策。1884年自由党政府成立工人阶级住房皇家委员会，负责调研住房问题。委员会调研后提出住房存在的问题包括：住房短缺与住房供应不足并存；工业污染进入居民生活区；高昂租金逼迫工人住低租金房；低租金住房卫生设施差。依据调研报告，执政的自由党提出住房政策：出台法律，赋权地方政府，提供住房建设资金；规划特定区域的土地住房使用等。这样，由中央政府承担资金供应，地方政府负责实施的困难群体住房保障政策形成。这一政策改变了过往政府干涉会助长依赖心理、人人应承担家庭义务的不干涉政策倾向，国家住房干预、保护困难群体住房政策开始形成。

从形式分析，住房单行法的颁布标志国家与公众住房关系调整有了专门化立法。1885年颁布、1890年修订的《工人阶级住房法》（Housing of the Working Classes Act, 1885 Housing of the Working Classes Bill, 1890）、1919年《住房和城镇规划法》（Housing, Town Planning, &c, Act, 1909）、1923年《住房法》（Housing &c, Act, 1923）、1924年《住房（金融）法》（Housing (financial provisions) Act, 1924）、1930《住房法》（Housing Act, 1930 (Greenwood Act)）、1938年《住房法》（Housing Act, 1938）^①等是这一时期专门化住房法的典型。上述法律，除1924年法律外，其余都属于涵盖保障性住房各类关系调整的全面性立法，类似于民法法系调整某一领域的法典法。此外，将住房问题的法律调整与城乡建设规划和工人住房勾连也是英国单行住房立法在形式上的特色。

从属性上分析，这一时期颁布的住房法已具备了社会保障的属性，实现了从济贫的慈善救济到用立法手段保障困难人群生活保障的社会化转化。这一点，从各部住房法之立法目的都有宣示保障困难群体住房需求中得到反映。1885年《工人阶级住房法》“出租给工人阶级的房屋，无论是全部还是部分，应当保证房屋适宜人类居住。”1890年《工人阶级住房法》“工人阶级公寓的提供主体是地方政府”，1919年《住房和城镇规划法》“授权地方政府建造或者改造一些建筑以适合工人阶级居住”。上述法律，无论名称还是制度表述，全都是围绕工人阶级的住房问题。这一时期，工人阶级的工资水平非常低，属于生活困难群体。立法要求国家为工人提供适宜住房，法律

^① <http://www.legislation.gov.uk/all?title=housing>

的社会保障属性不言而喻。

从制度原理分析，住房法构建起包括建设、分配、补贴和管理在内的制度体系，实现住房法制度原理构建任务。

贫民窟改造制度是早期英国住房建设制度创设标志。首先，法律确认地方政府贫民窟改造主体地位。1890年《工人阶级住房法》第57条：“授权地方政府占有土地，建造改造一批住房，以适合工人阶级居住。”^① 法律如此规定是因为英国政府开始认识到，政府作为公共机构有义务承担公共服务职能，为其社会成员，尤其是占人口大多数又无力负担自住房的工人提供住房。贫民窟改造无论是对于调节社会分配、组织社会保障、保护生态环境和自然资源、促进社会化服务体系建立还是提高人口质量都有重大意义。政府组织贫民窟改造正是履行政府的社会公共服务职能，它是现代政府基本职能的应有之义。其次，设定详尽严格的贫民窟改造程序。1885年公布、1890年修订的《工人阶级住房法》确认了三步改造程序：地方政府依据法定条件提出拆除理由和住房改造方案，改造方案获得议会通过，法定改造方案公布于众，最后由地方政府负责实施方案。立法还确认了贫民窟改造的拆除和建设程序。贫民窟改造拆除程序被设定为：代表政府的首都工作委员会购买贫民窟土地，首都工作委员会负责实施拆除，最后，将清理后的地块交由具体部门负责建设。1919年《住房和城镇规划法》^② 设定了贫民窟改造建设程序：第一步是建设方案的提出。该法第1条第（1）款规定由地方政府或几个地方政府联合提出贫民窟改造建设工作方案。第二步是贫民窟改造建设方案的批准。该法第1条第（3）款将贫民窟改造建设方案批准权赋予地方政府委员会。明确“地方政府委员会可直接批准方案的全部或其中的部分，也可适当修改后批准；若地方政府委员会认为方案不适宜，可不予批准并要求地方政府在适宜的时效期间内准备并提交适宜的方案”。第三步是贫民窟改造建设方案的质询。地方政府提出贫民窟改造方案后，应接受公众的质询和建议，保证方案的最优性。第四步是贫民窟改造建设方案的实施。根据1919年法律第2条规定，贫民窟改造方案或由地方政府或由地方议会负责实施，如两者均有问题，则由地方政府委员会亲自实施。详尽的程序规定对贫民窟改造建设方案的实施有积极意义。它保证了贫民窟改造的有序性和有效性，并尽可能避免改造行为对民众权利的侵犯。再次，贫民窟改造标准初

① <http://www.legislation.gov.uk/all?title=housing>

② <http://www.legislation.gov.uk/all?title=housing>

建。根据 1930 年《住房法》^① 规定, 贫民窟改造认定标准重点围绕卫生和住房拥挤程度设定。“下列房屋为不适合人类居住房屋, 可以被拆除或关闭: (a) 年久失修或卫生缺陷而不适宜人类居住, (b) 房屋布局结构差, (c) 由于街道狭窄或布局结构导致危险或有害于该地区的居民的健康。”年久失修、卫生缺陷、结构布局有害居民健康成为早期住房法设定的贫民窟改造认定标准。

早期住房法创设了住房分配制度。首先, 设定弱势群体为住房首要分配对象。1930 年《住房法》规定“非因故意导致 28 日没有满意容身之处的人或者即将失去容身之处的人; 需要抚养子女的家庭、怀孕的妇女、年老、身体残疾、精神病或者精神障碍者”可申请政府住房。这样, 无家可归者、人口众多家庭、孕妇、老年人、残疾和有精神疾病者成为早期英国住房法分配制度的受益者, 体现出早期住房法对无收入、低收入、老年人和遭受各种意外灾害公民的生存保障, 体现出住房法的社会保障性质。其次, 设置住房分配程序。根据 1938 年住房法规定, 住房分配第一步为住房申请者资格审核, 第二步要求地方政府在 1—2 个工作日做出是否准予分配及分配房屋类型决定。如果申请者当下就住无居所, 地方政府有义务安排临时住所; 如申请者不具备获取政府住房的资格, 地方政府有义务推荐房地产代理机构, 使申请者获取租赁房。审核与批准的分配程序规定, 满足了程序设定顺序的基本要求, 初步构建起保障性住房分配程序制度。1—2 个工作日的法定地方政府决定期间规定, 又满足了提高行政效率之分配程序要求。对不具备获得住房资格者政府帮助义务的设定, 成为事实上的分配程序, 具有补充程序的属性。

早期英国住房法开立住房补贴制度。首先, 确立建房补贴受益者。1919 年《住房(补充)法》提出政府为工人建造房屋的私人建筑商提供建房补贴。1923 年《住房法》进一步规定财政补贴的派发必须与相应的财政义务联系。地方政府如果积极行使建设保障性住房义务, 将获相应的中央政府建房补贴。这样, 早期英国保障性住房补贴就被划分为私人建房补贴和政府建房补贴。无论补贴私人建筑商, 还是补贴直接建房的地方政府, 核心都是实现“居者有其屋”的立法初衷。其次, 多种补贴方式并行。这一时期建房补贴方式按年限可分为分期补贴和一次性补贴, 按形式可分为面积补贴和区域补贴。分期补贴是“中央政府按照每所住宅每年补贴 6 英镑的标准对地方政

^① <http://www.legislation.gov.uk/all?title=housing>

府实施补贴，共补 20 年。”因补贴方式是按年拨付，也属于年限补贴。一次性补贴是指一次性给付给私人建房者 75 英镑补贴。1924 年《住宅法》提高了补贴标准和补贴年限，“凡符合特定标准的住房，每年将会获得 9 英镑（农业教区 12.5 英镑）新补贴，为期 30 年”。农业教区补贴开创了分区域补贴新制度。1938 年《住房法》则设定了面积补贴方式，规定每平方英尺住房享 5.1 英镑建房补贴。多种补贴方式并行，有利于解决不同地区的不同问题，使补贴制度最大限度发挥其帮扶作用。

早期住房管理制度的立法重点为租金管制。1885《工人阶级住房法》就设置了租金限制条款。该法第 12 条规定：“租给工人阶级适宜居住的房屋是指，在英格兰租金不高于《贫穷率评估或收集法》第三条的金额，在苏格兰和爱尔兰不高于四英镑。”1915 年，英国颁行了首部单行房租限制法——《房租增长和抵押利息（战时限制）法》出台。该法规定：“除少数高房租住房外，所有住房和房租都以 1914 年 8 月为准。”将住房租金限制在第一次世界大战前标准。1924 年《住房法》继续设定租金限制制度，“租金必须以战前同一地区工人阶级的住房为基础……租金只有在房客、中央和地方政府所承担的补贴均不能满足现有建房需要的前提下才能上涨。”立法管控房租实质上是保证低收入者基本住房需求，根本上是对民众的住房保障。

（二）消极保障性住房法时期（1945—1979 年）

从纵向沿革分析，英国消极保障性住房法发展始于 1945 年，止于 1979 年。“二战”期间的 1941 年，经济学家贝弗里奇（Beveridge）就受命带领 12 个部参加的部际协调委员会，调查和构思设计战后社会保障重建计划。1942 年 12 月，该委员会正式提交了题为《社会保险和相关服务》的报告，即著名的贝弗里奇报告。报告提出社会保障的目标在于：确保每个公民只要尽其所能，在任何时候都有足够的收入尽自己的抚养责任，满足基本的生活需要。确保每一个公民有满足基本生活需要的保障成为战后英国福利国家社会立法政策的指导。遵循满足人住房基本生活需要的政策目标，1945 年战争结束后的英国住房法的全民保障性日益明显。全民保障的住房法立法倾向，随着 1979 年保守党政府的上台而转变，1979 年成为消极保障性住房法发展的下限。

从政策角度分析，这一时期的住房政策主要服务于福利制度。1945 年工党政府提出的住房政策包括：大量增加社会住房；管制私人住房建设；地方政府承担执行住房建设职责；地方政府为低收入人群建房享受补贴等。20

世纪 50 年代,保守党政府强调提高住房建设补贴数额;调整补贴方向,将建设补贴转向贫民窟改造。60 年代的住房政策开始关注住房协会作用,提高住房建设标准。70 年代的住房政策强调改善住房条件,提出“总体改善区域”和“住宅行动地区”计划等。上述政策总体强调公民的住房权,公民住房义务被忽略,可称之为消极住房保障政策。

从形式分析,一事一议的单一住房法生成。1954《房屋修缮和租金法》(Housing Repairs and Rents Act, 1954)和 1977 年《住房法(为无家可归人员设立)》是一事一议单一住房法之代表。英国住房法由此成为由全面性住房法和单一住房法构成的独立法律体系,为发挥单行法便捷易用作用提供了前提。

从属性上分析,这一时期的住房法明显带有社会福利属性,属于偏重权利忽略义务的消极住房法。1945 年前的英国住房法属性为社会保障性,即重点为收入低下、住房条件恶劣的工人阶级提供帮助。从 1945 年开始,英国的住房法开始强调福利性,即将资本的部分所得社会化,为全体社会成员提供生活福利保障。^①贝弗里奇报告提出的确保每个公民只要尽其所能,在任何时候都有足够的收入尽自己的抚养责任,满足基本的生活需要的目标。报告提出之目标的关键词在于确保和满足。确保的核心是要求政府尽保障责任,并且保障责任要落实到每一个公民。这种落实到每一公民的责任就是社会福利。福利保障的目标是满足基本生活需要。此处的福利保障已不同于前期对困难群体帮助的保障,它具有全民性和普遍性。这种普遍性的福利保障限定在基本生活需要方面。住房是人的基本生活需要之一,惠及每一公民的住房法自然具有福利性住房属性。

从制度原理分析,这一时期属于法律制度的调整期。首先调整的是建房法律制度。建房法律制度完善重心在构建起完善建房标准。第一,提出适宜住房标准。根据 1957 年《住房法》第 4 条保障性住房应满足可修复性、稳定性、潮湿度、采光度、空气流通度等条件。与上一时期侧重考察住房对居民健康影响和住房周边格局相比较,这个建房标准更加注重个体对住房的要求,并对住房舒适情况提出要求。第二,提出房屋设施标准。根据 1957 年《住房法》第 4 条规定,保障性住房应提供给排水设施、卫生设施、做饭和储存设施。法律设定房屋设施是住房标准的发展,前期立法并没有这样的标

^① 吴于廑、齐世荣主编《世界史古代编》(上卷),高等教育出版社 1999 年版,第 28 页。

准规定。第三，设定住房面积标准。如表 2 所示^①，

房屋面积与房屋数量关系（表 2）

房屋面积（平方英尺）	110 及以上	90—110	70—90	50—70	不到 50
房间数量（间）	2	$1\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{2}$	无值

照此规定，禁止建造使用面积小于 50 平方英尺住房，保障性住房最小面积被设定为 70 到 90 平方英尺。

建房主体制度也得到调整。第一，立法认可新的建房主体。根据 1964 年《住房法》规定，除政府具有建房主体资格外，承认住房合作社、房产公司和住房协会三类组织的建房主体资格。保障性住房建设主体实现多元化。第二，明确建房主体的非营利性。1964 年《住房法》第 1 条“‘住房合作社’是注册并且不以营利为目的的团体。”“房产公司的财产独立于皇家。”“住房协会是一个慈善组织而非盈利组织。”三类建房主体非营利性确定。第三，建房主体间的分工合作。法律规定住房合作社“主要职责为建造、改善或管理房屋。”“房产公司的一般职责是促进并帮助住房合作社发展和运作”，“住房协会可以提供土地和建筑、房屋的设施和服务，对其他住房协会提供建议。”三方主体的分工合作是一项周密的制度设计。

调整时期的建房制度还拓展建房资源。第一，拓展建房资金来源。1964 年《住房法》第 1 条规定：“房产公司有权力放款给住房合作社。”第 8 条“建筑合作社可以通过抵押贷款给住房合作社支付预付款。”自筹资金外，立法为保障性建房增设贷款途径。第二，拓展建房土地来源，1964 年《住房法》第 3 条规定：“经过部长书面同意，房产公司有权力出卖、出租给住房合作社任何他们要求实施工作的土地。”自有土地之外，租借和购买成为住房合作社建房用地的又一来源。

住房设施补贴法律制度的引入是住房补贴制度的调整重心。首先，明确改善住房卫生条件的补贴重点。1959 年《房屋购买和住房法》、1969 年《住房法》和 1974 年《住房法》都规定住房应当提供淋浴间的淋浴器；洗手池；热水供应；储水设施；食物储存设施。补贴制度的重心从对租户的房租补贴及对建房者的建房补贴转变为对已有住房条件进行改善的补贴。

^① 资料来源：<http://www.legislation.gov.uk/>

其次，确认住房设施补贴标准。第一，设定多类卫浴设施补贴标准。1964年《住房法》具体规定为：淋浴器 25 英镑；洗手池 5 英镑；淋浴冷水供应器 35 英镑；洗手池冷热水供应器 15 英镑；水池冷热水供应器 25 英镑；储水设备 40 英镑；食物储藏设备 10 英镑。第二，设定卫浴设施施工补贴总额。1964年《住房法》第 46 条“如果需要安装淋浴设施的房间正在改建中，则地方政府可以提供高于本部分金额的一半用来进行工作。”对于储水设备的规定为：“如果这个工作包括了安装垃圾装置，并且在地方政府批准补贴申请之前，他们储水设备连接的排污系统不会通过其它方式被提供，地方政府可以提供高于本部分金额的一半用来进行工作，作为储水设施补贴。”

再次，建立严格的住房设施补贴批准制度。第一，确认批准住房补贴申请预算额标准。1969年《住房法》第 2 条规定：“申请中必须说明要包括的工作和预算。”“如果预算少于 100 英镑，或者可预测的其它项目的总数少于 100 英镑，则地方政府不能受理改善补贴申请。”第二，规定补贴申请批准附加要件。根据 1974 年《住房法》第 64 条规定，非房屋的直接利益人不得申请设施补贴，达不到一定居住年限者不得申请设施补贴。住房补贴制度侧重点发生变化，前期补贴制度是要民众“住得上”，这一时期补贴制度更侧重于要民众“住得好”。

这一时期的住房管理制度得到扩充。首先，实现住房管理主体多元化。第一，明确地方政府的通知责任。1954 年《房屋修整和租金法》第 1 条规定，“如发现本区域住房有缺陷，地方政府应当通知房屋控制人。”第二，确认住房合作社的管理责任。1964 年《住房法》第 1 条明确住房合作社建造、改善和管理由其提供的房屋之责任。第三，明确房产公司的监管责任。1964 年《住房法》第 5 条规定：“如果房产公司发现住房合作社在提供住房或管理住房等方面不能胜任……房产公司可以提交给部长一个方案，……接手住房管理的任务。……部长认为适宜则可以批准方案。”

其次，加强多人占有房屋的管理。1969 年《住房法》明确多人占有房屋为：“一栋房屋或房屋的一部分被以公寓形式出租或者被一个以上的家庭的成员占有居住，或房屋中的人员并没有形成一个家庭，则这样的房屋为多人占有房屋。”多人占有房屋的管理包括两方面。第一，强化多人占有住房基本生活条件管理。1961 年《住房法》第 13 条设定了此类住房管理者的修缮，维护，清洁和保持良好秩序的责任，并明确了具体管理对象范围：所有供排水系统；公用厨房、浴室和储水池；公用水池和洗手池；公用的楼梯、

走廊和过道；公用外围建筑，院子和花园；垃圾处理等。多人住房公共环境维护责任具体化。第二，详细规定多人占有住房空间标准，禁止过度拥挤。表 3 详细规定了房间数与居住者人数间的对应要求^①。

房间数量与人数关系（表 3）

房屋数量（间）	1	2	3	4	5 间及以上
人数（个）	2	3	5	$7\frac{1}{2}$	10（每增加一间可增加两个人）

即一个房间最多住两个人，两个房间最多住三个人，三个房间住五个人，四个房间住不超过八个人，五间住十个人，之后每增加一间房间可以增加两个人。这个数量关系是在住房建筑总面积法定 70 平方英尺到 90 平方英尺之间前提下设立的。

（三）积极保障性住房法时期（1979 年—）

从纵向分析，1979 年保守党在英国大选中获胜，保守党领袖撒切尔担任政府首相。被后世冠以“铁娘子”称号的撒切尔，以强硬手段推行私有化政策，改变了“二战”以来英国的福利国家政策，由此引发住房政策变化，推动住房法转向现代化发展路径。

从政策角度分析，这一时期的住房政策从前期只强调住房者的住房权利，转向在强调住房权利的同时住房者应尽的社会义务。保守党政府的住房政策总目标是在不考虑总需求情况下，减少公共投资范围，减少补贴，援助低收入者。1997 年后，工党政府提出住房最佳价值制度，关注无家可归者和优良住宅的住房绿皮书，扩展无家可归者范围的无家可归决议，确定体面住房标准等。^②

从形式分析，一事一议的单一住房法调整领域得到拓展。在租金、修缮、无家可归者专用等住房事项之外，福利、合作、计划等新住房事项进入立法调整领域。1982 年《社会保障和住房福利法》，1985 年《住房合作社法》（Housing Associations Act 1985）、1986 年《住房和计划法》、2013 年

^① 资料来源：www.legislation.gov.uk/

^② [英] 戴维·莫林斯、艾伦·穆里：《英国住房政策》，陈立中译，中国建筑工业出版社 2012 年版，第 55 页。

《防治公共住房欺诈法》(Prevention of Social Housing Fraud Act 2013)等法律是一事一议单一住房法调整领域拓展的代表。

从属性分析,1979年在英国保障性住房法历史上是一个转折点,福利性住房法转向私有与保障平衡的积极保障性住房法时代。20世纪末期,经济全球化发展势头迅猛,对英国经济形成强有力挑战。面对更加复杂的国际国内问题,对英国的人力财力分配提出新要求。此前,为建设福利国家,政府将财力大量投入社会保障领域,加重财政负担。应对经济全球化挑战,政府需要调配资金提高英国的国际竞争力,应对历史上从未出现过的困境。1979年撒切尔夫人上台后着重推行私有化改革政策,试图通过提高效率应对国际国内挑战,住房领域也被卷入了这场改革浪潮中。住房福利大幅削减,大量保障性住房被售卖,住房私有化迅猛发展。然而,住房私有化又带来新的贫民窟问题,新旧贫民窟交错既阻滞了英国城市经济的活力,又产生大量贫困的无家可归者,形成新住房问题。应对新住房问题,1997年上台的工党领袖布莱尔提出“第三条道路”^①,这条道路既非“自由放任”,又非“国家干涉主义主宰一切”。应对第三条道路的英国住房法走进了保障与私有平衡的时代。

从制度原理分析,积极保障性住房法时期的英国保障性住房法律制度得到健全发展。健全制度的首要表现是完善保障性住房分配制度。立法确认了多元化保障性住房分配主体。1985年《住房协会法》和1997年《房屋建设协会法》明确列出参与保障性住房分配的主体为地方政府、住房合作社、住房协会、地方公共团体等组织。分配方式上,采取有期限分配和无期限分配结合方式。无期限住房也称永久性住房,1985年《住房法》设定“当地政府有为那些非自愿性无家可归者提供永久性住房的义务”,主要受益者为社会弱势群体、孕妇及有子女家庭。1996年《住房法》设定了有期限的保障性住房分配方式,为紧急需要者提供两年期限的住房。现代化时期的英国保障性住房分配制度增设有外国人住房分配制度。根据2006年《欧洲经济区移民条例》,申请获取英国公房的外国人包括:劳动者、学生和自给自足人员。条例进一步对“自给自足的人”予以限定:有足够能力生存,有英国综合疾病保险,即不会加剧政府负担。外国人住房分配制度的设立满足了吸引世界各国优秀人才为英国服务的现实要求。

^① 李忠人:《论当代欧美的第三条道路思潮》,《理论探索》,2004年第5期。

设定购买权为主的保障房退出机制^①是健全制度的又一表现。首先，法律设定了购买权行使条件。根据1980年《住房法》第1条规定，购买权行使条件有三：主体条件需具备一个或多个承租人；居住条件要求至少一个承租人将该公共住房作为其唯一或首要住所；期限条件要求租住公房满五年。对现代住房领域而言，三项条件既是对需要者的保障，又能减轻政府负担，既实现了“居者有其屋”的立法初衷，又完成了住房的市场化任务。

其次，法律设定了相对完善的房屋估价体系。第一，简明的房屋市值确定标准。根据1980年《住房法》第6条规定，决定房屋价格仅需按照一般的市场价进行处理，在统一市价后再确定折扣率。第二，专家参与的市值争议解决办法。1980年《住房法》第11条规定：如果房东和承租人对交易时房屋的市值有争议或疑问，应由相应的地区估价人解决。地区估价人具有专家性质，保证房屋估价的快速与专业。第三，按年限分层次折扣标准。1980年《住房法》第7条规定：“凡居住3年以上的公房租户都有权购买所租住的公房……居住3—4年者可享受33%的折扣，超过四年者则每增加一年增加一个百分点的折扣。”即行使购买权时，以居住年限为准，在房屋市值基础上享有一定折扣，居住年限越长则折扣越大。第四，灵活的折扣限额确定方式。法律确定了两种折扣限额确定方式：法律规定和国务卿决定。法律规定折扣限额的依据是1980年《住房法》第7条。该条规定居住年限在20年及以上的公房，其居住者可享受50%的最大折扣。但打折后的房价不得低于建房成本费和住房年限维护费用的总和。如果房价在作相应折扣之前已经低于上述数额的，就不再适用任何折扣。这条规定这保证了政府从购买权行使中获得收益。由国务卿决定折扣限额的依据是1980年《住房法》第9条“经财政部同意，国务卿有权发布命令，命令中可以规定折扣的最低限额、五年期满后每经过一年折扣的增加额度或者更高的上限额度等事宜。”国务卿确定折扣数额限制的规定适应了实践中的个别性要求，实现了政府利益和民众利益间能动平衡的要求。

再次，法律规定了详细的购买权行使程序。根据1980年《住房法》第5条规定，购买权的行使程序主要有四步。第一步是承租人提出行使购买权主张；第二步是房东承认或否认购买权的通知，房东应当在4周内通知承租人是否同意购买权的行使，并说明理由；其他情况下，该期限为8周。第三

^① 从英国的法律制度中可以看出，购买权，即政府提供的公共住房房屋承租人在占有租住公共住房一段时间后，可以享有购买该住房的权利。