

国外(地区)住宅法规选编

上海市房产经济学会编

上海社会科学院出版社

《国外(地区)住宅法规选编》
编辑委员会

顾问: 谢家瑾 蔡育天 毛佳樑 桑荣林

主任: 李国华

副主任: 沈正超 张 洁 徐林宝 陈伯庚

编委: (按姓氏笔划为序)

卫国昌 王青兰 印翌华 刘锦春

沈正超 李国华 肖宏振 吴坚勇

陈伯庚 周 明 陆新娟 张永岳

张 洁 张泓铭 徐林宝 黄 钰

编辑说明

上海市房产经济学会为了配合中华人民共和国住宅法的制定,以及国家建设部下达“中外住宅法比较研究”课题的需要,集中一部分人员进行《国外(地区)住宅法规选编》工作。经过收集和翻译,选定了八个国家和中国三个地区的住宅法规。其中八个国家是:英国、美国、法国、德国、日本、加拿大、澳大利亚、新加坡的住宅法规;三个地区是:中国的香港、澳门和台湾地区的住宅法规。由于国外(地区)住宅法规内容广泛、具体,法律体系和语系不同,份量很大,有的多达几十万字,翻译的工作量繁重;加上对翻译人员专业要求也很高,受译校水平限制,难免有错漏或不当之处,敬请读者指正。为便于研究,我们对现有的八个国家和三个地区的住宅法规,分别作了一个简要介绍;同时,在前言中对国外(地区)住宅法规作了分析比较,撰写了国外(地区)住宅法规选编情况概述,以供参考。

前 言

住宅是人民基本的生活资料,住宅问题是重大的社会问题。保障人民的住宅权利,改善民众的居住条件,对于促进经济发展、维护社会安定具有不可估量的作用。世界各国在社会经济发展过程中,以住宅立法解决住宅问题并推进和保障住宅建设发展,取得了卓越的成绩,这是十分值得我国研究和借鉴的。因此,我们译编《国外(地区)住宅法规选编》,以供住宅与房地产领域人士研究与制定住宅法时参考。

一

世界各国都十分重视住宅法规的制定。这基于两方面的原因:一方面,住宅作为不动产是个人生活资料的主要财产,住宅所有权的保障和正确行使,关系到公民的重大利益和社会生产秩序,是政府进行社会事务所不能回避的;另一方面,住宅紧缺与公民要求改善居住条件、居住环境之间的矛盾,也是世界各国普遍面临的问题,国家必须以法律形式稳定住房秩序和发展住宅建设。从世界各国住宅法规的发展历史来看,随着社会经济的不断发展和立法工作的日臻完善,有关住宅的法律、法规也越来越系统化和规范化。其发展历程可以基本划分为两个阶段:

第一阶段是20世纪以前。在此阶段,各国基本没有专门的住宅法规,即该阶段有关住宅的法律、法规尚未形成

一个独立的法律领域，各国有关住宅方面的法律规定主要体现在民法典中。

第二阶段是20世纪以后。随着商品经济的发展，房地产和住宅成为世界各国普遍存在和关注的社会问题，各国都加强了对住房问题的管理和立法。一般最初的法令或规定始于土地问题，随着住宅建设、使用、交易、继承的产生，相应的住宅法规陆续出台，从简单发展到精细，从单项法规发展到多项法令，从综合性法规发展到以相配套、相补充、相衔接的众多法规形成的法规体系。第二次世界大战以后，各国有关住宅的立法进程大大加快，相继制定和颁布了一系列的专门住宅法规，逐步形成了一整套较为完备的住宅法规体系。从而住宅法规成为各国法律体系中一个相对独立的重要分支。

世界各国的住房立法自成体系，各有千秋，不仅表现在大陆法系、英美法系的国家之间的不同，大陆法系国家之间或者英美法系国家之间也不尽相同。这种现象产生的根本原因在于各国政治、经济、文化和历史传统、民族特点以及立法体制之间的差异，但有一个共同的特点，即任何国家的住宅立法都建立在社会的基本财产制度上。这是因为没有作为民事法律基础的稳定的财产制度，就不可能有相对稳定的民事法律规范，无论是静态的财产所有权关系，还是动态的财产流转关系（即债务关系），乃至作为社会细胞的家庭关系，都离不开某种基本的财产制度。

各国住宅法规的产生都是对社会问题的必然反映。从欧美各国的政治、经济、社会制度发展来看，欧美各国的资本主义发展普遍经历了三个主要阶段：第一次世界大战加速了在19世纪末达到顶峰的自由资本主义阶段的消亡，1919年至1932年的经济萧条使其最终寿终正寝；

代之而起的福利资本主义阶段在第二次世界大战前兴起,并在战后成为主导;所谓“后工业社会”的第三阶段自20世纪70年代中期发展至今。各国的住宅立法发展与上述三个阶段相适应,同时,两次世界大战对于资本主义制度的冲击和直接导致的战后各国普遍性的住房短缺,也促进了欧洲各国住宅立法内容相似性的形成。

住宅法规依据不同的标准或从不同的角度,可以划分为不同的类型和体系,如:根据立法机关的不同,可以分为国家住宅法规与地方住宅法规;根据法规的内容,可以分为综合性住宅法规和专门性住宅法规。从各国住宅立法的实践来看,住宅法规体系主要是由综合法、住宅法、住宅法令或住宅规范性文件及地方政府住宅法规构成。

综合法主要是指与住房问题有关但又不仅仅是为住房而制定的法律。此类法律又可分为两类:一是根本法或基本法,主要是各国的宪法、民法等法律,对住宅法规的立法具有指导性,也是整个住房法规体系中的纲领性法律;二是相关性法律,主要指继承法、婚姻法、税收法、土地法、环境法等从不同角度涉及住房问题的法律,在西方发达国家,由于法律手段运用得较为充分,因而涉及到住房问题的相关法律也非常多。例如美国的住宅立法体系就是围绕财产法,由住宅开发建设、交易、抵押、贷款等相关的公司法、合同判例法、证券法、银行法等法律共同形成的。

住宅法规是有关房屋建设、经营纲领、房地产市场等方面的专门性法规,其主要特点是涉及范围广、条文规定严格详细、制裁措施较严,并逐步形成了一套互相联系、彼此配合的法规体系。住宅法规主要形式有以下几种:一是住宅法。这是住宅法规中处于核心地位的法律。许多发达国家都已制定住宅法或者类似名称的法规。住宅法一

般可以视作一国住房政策的总纲领，反映出各国住房制度的基本特点。例如《英国住宅法》、《美国住宅法》、《加拿大国家住宅法》、《澳大利亚住宅法》、《法国建筑与住宅法》、《荷兰住宅法》、《古巴住房总法草案》、《俄罗斯住房政策原则法》等。住宅法对本国涉及住房开发、建设、交易、租赁等各个方面的问题都有详细的规定，以保证本国住房政策目标的实现和住房制度的稳定运行。二是住宅法令或住宅规范性文件。这是各国作为住宅法的立法后的延伸而与住宅法相配套的单项住宅法规。例如英国，根据综合法、住宅法确定的基本制度和基本政策，制订了大量配套性住宅法规：《住房与城镇规划法》、《住房维修和租金法》、《住房补贴法》、《住房金融法》、《住房缺陷法》、《住房和建筑控制法》、《社会保险与住房福利法》、《住房（无家可归者）法》等等；美国在制订并不断修改住宅法的同时，制订了《城市与住房发展法》、《示范城镇和大都市住宅开发法》、《紧急住宅融资法》、《老年人住宅法》、《家宅与邻区重建法》、《公房鼓励改革法》、《住宅质量和工作责任法》、《住宅与社区发展基本法》等等；日本尚没有以住宅法命名的法律，住宅立法主要以单项法规形式出现，例如，与住宅用地有关的法规有《日本国土综合开发法》、《日本国土利用计划法》、《日本国土调查法》、《日本城市规划法》、《日本自然环境保护法》等。与住房建设有关的法规有《日本住宅公团法》、《地方住宅供应法》、《日本住宅金融公库法》、《日本公营住宅法》、《日本住宅贷款保险法》、《日本住宅建设计划法》、《日本地租、房租统制令》、《建筑基准法》、《住宅与建筑交易法》等。

各国所制订的《住宅法》随着历史的变迁和社会经济的发展，每隔几年，都要作相应的修改。例如，美国 1934 年颁布《住宅法》以后，至今作了近十次大的修改。英国的

《住宅法》1946年颁布后,在50多年中已作了十多次不同程度的修改。通过修改,不断弥补由于立法不周造成的欠缺,使法规更完善,从而解决更多、更复杂的问题,具有适应社会变更的强大的生命力。国外住宅法规的修改、补充和废止十分频繁,其根本原因是各国经济基础的变化引起上层建筑必须作相应变动,而直接的原因是经济和社会的发展,引起人们对住宅的各种权利、人与住宅的关系变化,住宅作为人们主要的财产形式的各种财产关系和社会关系日益复杂,需要通过住宅法规的修改、补充,适应变化了的情况。

二

国外住宅法规浩如烟海,所规范的内容非常广泛,不仅涉及住宅土地规划、住宅开发建设、城市改建和再建及其技术标准,还涉及住宅转让、租赁、抵押,住宅保险、税收,住房租金,住宅使用以及住宅管理机构,住宅开发企业,住宅行业协会等,而且随时代的变迁,社会经济发展不断变化,住宅法规被不断修改、补充或者废止。

(1)住宅土地

住宅土地是关涉住宅建设规模和质量的重要因素。各国在土地利用规划和土地征用、土地有偿使用、土地交易等方面都有比较完善的法规,主要体现在民法和土地法及与土地相关的法规中,如:美国的《住宅法》、《土地政策管理法》;英国的《土地公有化法》、《关于地方政府、城市规划及土地的法律》;德国的《城市建设促进法》;日本的《土地基本法》、《地上权法》等。由于各国的土地所有制结构不同,对住宅用地的供应和使用有很大差异。土地是一切经济活动的载体,住宅产业的发展同样离不开土地的

依托。我国人多地少,又正处于工业化、城市化的发展阶段,合理地、有效地利用有限的土地资源是住宅产业和整个国民经济持续发展的关键。

(2)合作建房

合作建房的形式不是各国解决住宅问题普遍采取的措施,但合作建房这一形式在荷兰、匈牙利、意大利等一些国家卓有成效。

我国自改革开放以来,特别是邓小平关于住宅问题的谈话发表后,借鉴国外住宅合作社的经验,我国的合作建房事业得到了快速发展,积累了丰富的经验。实践证明,合作建房是当前和今后一个时期我国住房建设的重要方式之一,是解决特定人群住房问题的有效途径。

(3)住房供应

总体上看,各国住房问题面临具体情况的差异,决定了住房供应方式的多样性。在住房短缺严重时期,各国或地区往往在住房生产环节上予以干预。此外,租金控制和公布可比租金水平,保护租户权益也是各国通常的做法。

对不同收入层次的家庭实行不同的住房供应政策,其实质是政府对住房生产干预的重点与方式的选择。住房商品化并不排斥住房的社会保障,一个好的住房制度必然是由市场机制和住房社会保障制度有机构成的制度。政治、安定、公平等社会因素是各国和地区建立住房保障制度的基本原因。

(4)现代建筑物区分所有权

建筑物区分所有权是现代民法的一项基本的不动产所有权形式。自19世纪初叶迨至20世纪年代,建筑物区分所有权作为一项重要的民法制度业已为英美法系或大陆法系的德国、法国、日本、意大利、美国、英国、新加坡、瑞士及我国香港民事立法所普遍确立,也成为住宅法规

立法的重要内容之一。除了各国民法典对建筑物区分所有权有较详尽的规定外,各国还制定相配套的法规。

我国在1988年以前对建筑物区分所有权制度未有涉及,其中一个重要原因是由于我国长期实行公有化、福利型的住房制度。随着我国住房商品化制度的推行,城镇居民购买多层和高层住宅的情形大量出现,促进了对建筑物区分所有权制度的立法进程。

(5)住宅使用和管理

现代各国对住宅的管理主要包括两个方面:一是各国行政机关对住宅的行政管理,通常制订建筑物基准法、都市计划法等法规,依据公法(行政法)实施管理;二是以民法或者建筑物区分所有权法规定,由住宅所有权人或者委托管理机构行使管理。为采取有效的管理方式调整住宅所有权人(使用人)之间的关系,现代各国建筑物区分所有权立法或者实践中都规定须依据私法自主原则订立管理规约。

我国在住宅使用管理方面立法相对薄弱,至今尚没有一部集中规范住宅使用和管理行为的法规,已有的住宅使用和管理方面的规定散见于有关的住宅法规之中,既不系统也不全面,且比较简略、原则,操作性和执行度较差。

(6)住房租赁

从发达国家和地区看,一个完善、发育的住宅市场是以存量市场的发达程度为标志的,虽然增量市场是解决住房问题的主要渠道,但从总体和长远来讲,起决定作用的还是存量市场。因此,在保证足够数量的新建住宅提供市场的同时,还要依靠已有的住房资源的合理流动,实现优化配置,加快解决住房问题,其中通过租赁市场解决住房问题是各国通行的做法。

(7)旧居住区改造

这里所称的“旧居住区改造”是许多国家称之为“城市改建(再开发)”的一个重要组成部分。随着科学技术的发展和经济的繁荣,旧的城市形态已经满足不了新时代的要求,为了城市整体或者某一特定地区得到更新,各国都将城市改建同新建城市一样重视。各国在城市改建中有不少经验和教训值得学习和借鉴:一是防止出现市中心空洞化现象;二是自力更生筹措旧区改造资金;三是住宅动拆迁中的合理补偿、妥善安置;四是重视有历史价值建筑物的保护。

(8)住房金融

世界各国住宅业的发展都与住房金融有着十分密切的关系。经济发达、市场完备的国家,住宅金融制度形成较早、发展也很迅速,像美国、欧洲各国、日本等。由于各国经济发展模式、国民消费行为、土地制度、住房制度的差异,其住房金融制度具有各自的特点。从发达国家的成功经验看,要促进住宅产业的发展和良性循环,没有强有力的金融支持难以实现。因此,要积极借鉴各国的成功经验,结合国情,在住房金融方面采取必要的措施,例如:逐步建立个人消费贷款信用登记制度;建立和培育住房抵押贷款市场;大力发展住房公积金贷款与商业性贷款的组合贷款业务;积极探索并完善住房抵押贷款证券化政策;建立住宅抵押贷款保险机制;改进住房贷款担保办法,积极推行多种担保方式,稳妥地发展由住房置业担保公司提供的专业担保。

三

我国宪法是立法的基础和根据,这是《住宅法》制订的

出发点和立足点。因此,住宅法要把公民的居住权利不受侵犯、个人所有的住房财产不受侵犯和国家努力发展住宅建设,稳步推进住房商品化、社会化,逐步建立适应社会主义市场经济和我国国情的城镇住房新制度,促使住宅业成为新的经济增长点,不断满足城乡居民日益增长的住房需求,作为立法的根本目的。

自20世纪80年代以来,国家每年都有一批法律、法规产生。到1999年底,所制定、修改的法律有371个,产生了一些原来没有的部门法,形成了一个包括宪法、行政法、民商法、经济法、社会法、环境法、刑法、程序法等基本部门法和其他一些法的集群在内的较为完整的法律体系,特别是与住宅法调整内容紧密相关的《城市房地产管理法》、《土地管理法》、《建筑法》、《城市规划法》的相继出台,使住宅法的立法空间日益狭窄。住宅法是一部调整住宅建设、使用、管理活动中各种社会关系的部门法,如何在我国现行法律体系的宏观框架中找到它的定位,关键是要处理好与其他法律的关系。

立法与国情有着直接和深刻的联系。住宅法所调整的对象和各种社会关系与我国基本国情紧密相关,必须坚持从实际出发的原则。例如我国人多地少的国情,决定了农民住宅的占地面积应当控制,城镇住宅建设的客体仍以多层、高楼为主;东西部经济发展水平的不平衡性,决定各地住房供应的多层次性;各民族历史传统、文化背景的差异,对住宅有不同的需求,决定了住宅建设的规划、设计、使用等多样性等等。只有从国情和实际出发,选择适宜的法律规范,才能体现全国人民的利益和要求,才能适用于各种复杂的社会关系和社会主体,使住宅法与国情始终处于和谐发展或者相互吻合的状态。此外,住宅法不仅应该适用城镇范围,也应当适用广大农村地区。这是

因为农村的住宅建设不仅面广量大，还在于农村住宅建设除了地方政府有一些地方性法规、规章规范外，尚没有农村住宅建设方面的专门法律，而与住宅相关的法律中，除了《土地管理法》对农村村民建房有少量规定外，《城市规划法》、《城市房地产管理法》、《建筑法》基本不适用农村地区。但事实上，随着城市化进程的加快，小城镇建设、中心村建设将成为农村地区主要建设形式，其中住房建设又是重要组成部分，迫切要求法律的引导与规范。

《住宅法》制订的内容，除了要符合中国国情，还应当与各国相通。所谓与各国相通，指凡是反映现代化市场经济共同规律的概念、原则、制度以及各国立法的成功经验，都要大胆借鉴并结合我国的实际，加以分析、鉴别、选择、吸收。不可否认，由于各国的社会制度、民族、历史、风俗习惯等等的不同，致使各国的法律存在各自的特色和相互的差异。但应该看到，西方一些发达国家实行市场经济已有几百年的历史，这些国家反映社会化大生产的规律和带有共同性的有利于生产力发展的社会管理方面和调整市场经济关系的法律领域所存在的差异较小，并已出现了国际化的趋势。因此，他们在立法过程中形成的一些好的经验和成果，我们可以实行“拿来主义”，他们走过的弯路，我们可以作“前车之鉴”。这是我们加快住宅法立法的一条捷径。

国务院有关住房制度改革的具体政策，经多年的实践检验，积累了经验，已经起到了住宅法立法的先导作用。因此，应当将国务院有关住房制度改革的有关政策总结、概括上升为法律。

对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或者单位提供廉租住房，廉租住房可以从腾退的旧公有住房中调剂解决，也可以由政府或者单

位出资兴建,廉租政府的租金实行政府定价;中低收入家庭购买经济适用住房,购买经济适用住房和承租廉租房实行申请、审批制度;其他收入高的家庭购买、租赁市场价的商品住房。

为提高住房质量,促进住宅建设从粗放型向集约型转化,实现住宅性能的更新升级,需要形成自我完善,不断创新的机制,实现住宅产业现代化。主要内容是构建五个方面的框架体系:一是建立住宅技术保障体系;二是建立住宅建筑体系;三是建立住宅部品体系;四是建立住宅质量控制体系;五是建立住宅性能认定体系。

加快改革现行的住房维修、管理体制,全面建立企业化、社会化、专业化为特点的物业管理机制,即以物业的产权所有人的自治管理为核心,以选聘专业化的物业管理企业为条件,以物业管理企业提供物业的维修、养护和使用管理以及其他有关的服务为内容,以确保物业的完好、安全和合理使用,形成良好的居住环境为目标的新型的物业管理模式。

全面推行住房公积金制度。所有行政和企事业单位及其职工均应当按照“个人存储、单位资助、统一管理、专项使用”的原则交纳住房公积金;调整住房公积金贷款方向,主要用于职工个人购买、建造和大修理的组合住房贷款业务,适当放宽个人住房贷款的贷款期限;完善住房产权抵押登记制度,发展住房贷款保险,防范贷款风险,保证贷款安全。

编者

2001年9月

目 录

编辑说明	1
前 言	1

英国住宅法

英国住宅法简介	3
英国住宅法(1996年)	10
第一部分 廉租屋	10
第一章 登记的廉租屋业主	10
第二章 土地及其附属物的处置	15
第三章 拨款及其他财政措施	23
第四章 社团法人的一般权利	30
第五章 其他和一般条款	44
第二部分 多住户的住宅(公寓,译者注)	49
第三部分 业主和租户	65
第一章 承租人的权利	65
第二章 确认的租约和确认的短期租约	79
第三章 租赁改革	83
第四部分 住房利润和有关事宜	91
第五部分 租户的行为	93
第一章 介绍租约	93
第二章 重新占用房屋:保障和确定的租约	101
第三章 针对反社会行为的禁令	107

第六部分 居住房屋分配·····	112
第七部分 无家可归·····	119

美国住宅法

美国住宅法简介·····	143
美国共有产权公寓统一法案 ·····	168
第一章 总则·····	168
第二章 共有产权公寓的形成、变更和终止·····	176
第三章 共有产权公寓的管理·····	190
第四章 共有产权公寓购买者的保护性条款·····	208
第五章 共有产权公寓的管理和登记·····	218
美国住宅业主与租户统一法案 ·····	221
第一章 基本规定与定义·····	221
第一部分 法案的简称、解释、运用及宗旨·····	221
第二部分 范围与管辖权·····	222
第三部分 一般定义和基本解释：通知·····	223
第四部分 通用条款·····	225
第二章 房东的义务·····	227
第三章 承租人的责任·····	229
第四章 衡平法则·····	231
第一部分 承租人衡平法则·····	231
第二部分 房东衡平法则·····	234
第三部分 定期租赁,延期,随意进入·····	236
第五章 报复行为·····	237
第六章 生效日与废止·····	238
1998年美国住宅业主保护法 ·····	239
第一章 简称；目录·····	239
第二章 定义·····	239

第三章	私人抵押保险的终止	241
第四章	披露要求	244
第五章	取消或终止时的通知	246
第六章	贷款人付款抵押保险的披露要求	246
第七章	披露费用	248
第八章	民事责任	248
第九章	其他法律协议的效力	249
第十章	执行	250
第十一章	解释	251
第十二章	1965年高等教育法的补充(略)	251
第十三章	生效日(略)	251
第十四章	废除节俭储户保护监督局(略)	251
美国公平住宅法简介		252

法国住宅法

法国建筑与住宅法简介	261
法国建筑与住宅法(节选)	263
第三卷 住宅建设及居住条件改善的各种 补助—住宅个人补助	263
第一篇 住宅补助政策	263
第一章 总则	263
第二章 地方住宅计划	265
第三章 住宅改善的计划	269
第二篇 住宅建设的优惠措施	270
第一章 建筑补贴及其贷款	270
第二章 国家和地方行政机构的担保、地区 行政机构和工商会的作用	274
第三章 雇主参与建设	277