



住房保障 法律制度研究

胡川宁 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

住房保障 法律制度研究

胡川宁 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

住房保障法律制度研究 / 胡川宁著. —北京:法律出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9902 - 6

I. ①住… II. ①胡… III. ①住宅—社会保障—法律—研究—中国 IV. ①D922.384

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 197616 号

住房保障法律制度研究

胡川宁 著

责任编辑 韩满春
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 6.75 字数 164 千

版本 2016 年 10 月第 1 版

印次 2016 年 10 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

责任校对 晁明慧

责任印制 陶 松

印刷 三河市龙大印装有限公司

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9902 - 6

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)

前 言

经过 30 多年的改革开放实践,我国发生了翻天覆地的变化。其中,住房市场化改革的进行,无疑起到了居功至伟的作用。然而,市场化的住房制度本身是无法解决由其所造成的住房社会问题的。住房除了具有商品属性外,本身也是国民参与社会交互活动的前提条件。为了保证社会公共生活得以存续,建立作为市场化住房制度补充的住房保障法律制度,就成为了各国政府的必然原则。不同于其他资本主义国家的住房发展史,我国自住房体制改革伊始,就非常注重住房保障法律制度的建设。早在《关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43 号)——我国现行住房制度市场化的重要基础性文件中,就已经对作为我国住房保障制度重要组成部分的经济适用住房制度作出了规定。自此,经过数年的发展,我国制定了多种住房保障法律制度,即限价房制度、经济适用住房制度、廉租住房制度、公共租赁住房制度、住房公积金制度和针对职工的住房补贴制度。但是,我国的住房保障法律制度在宏观上亦存在很多问题:

第一,我国现行的住房保障法律制度,尤其是经济适用住房制度,在很大程度上还保留有计划经济时代公房制度的影子。由此可见,如果这种具有计划经济色彩的住房保障制度得到彻底贯彻,则会造成我国住房市场经济的彻底崩溃。同时,正是因为现行的住房保障制度与住房市场化改革存在根本的矛盾,使得以经济适用住房为代表的住房保障制度在实践中并没有成为我国住房市场的主要组成部分。事实上,在市场机制的影响下,商品住房自然地就成为了我国住房市场的主力军。

第二,我国现行的住房保障法律制度缺乏系统有效的类型化。这表现在住房保障资助对象重叠,容易造成有限的财政资源被浪费。经济适用住房制度和廉租住房制度的资助对象都是低收入群体就是一个例子。

第三,我国的住房保障法律制度本身极度缺乏稳定性。这表现在我国的住房保障法律制度往往五六年就有一次比较大的变动,其所用的术语也往往直接来源于经济学的专业术语。在缺乏有效法律解释的前提下,这种稳定性的缺乏必然导致我国住房保障法律制度缺乏其应有的安定性和明确性。

总而言之,目前我国的住房保障法律制度在各个方面都存在的问题。除上述三个比较大的问题外,住房公积金缺乏独立性、交易禁止制度有损于交易安全的问题,以及激励措施不完善等也是住房保障法律制度中所要亟待解决的问题。实际上,我国住房保障法律制度中所存在的问题,都是因为我国现行的住房保障法律制度没有按照社会国家原则和法治国家原则的要求进行设计所导致的。

本书主要采用历史分析、比较分析和规范分析的方法,对住房保障法律问题进行研究。首先,有必要就我国住房保障的发展历史,特别是公房制度的存废历程进行历史性的回顾,从中可以认识到计划经济制度下的公房制度是不可能真正地解决我国的住房问题,亦无法与

社会主义市场经济相适应。同时,也要认识到住房保障制度是市场化的住房制度的补充,而不是对住房市场经济的替代。其次,本书选取我国台湾地区、德国以及美国等国家和地区的住房保障制度进行比较。通过法律比较的方法,可以迅速地发现我国的住房保障法律制度与其他发达国家和地区的差异点。这有益于我国在未来建立符合社会主义市场经济要求的住房保障法律制度。最后,不同于制度经济学着眼于作为一个制度整体的住房保障制度如何对经济单位产生效果,法学所要关注的只是作为整体法秩序一部分的住房保障法律制度本身,即与住房保障有关的法律适用问题。因此,本书着重通过对既往有关住房保障法律制度的政策和法律的梳理,阐释当前我国住房保障法律制度所体现的价值基础。在此基础上,根据民主法治国家的价值观,运用规范分析方法,指出住房保障法律制度应当是什么样的,以及如何被正确地适用。

根据上述研究方法的要求,本书主要分为七章。

第一章为导论。这一章主要就选题的研究背景、国内外的研究现状,及其所涉及的主要问题、研究方法和结构、创新与不足进行介绍,从而体现本选题的学术价值。

第二章为住房保障法律制度研究的基本理论。这一章主要是针对本文所要适用于检验和分析我国住房保障制度的基本法律原则进行论述。其中也包括对本书所要涉及的基本法律概念进行说明,即社会国家原则和法治国家原则。

第三章阐述我国住房制度沿革史。在这一章中,主要对我国自改革开放以来的住房制度发展史做一个系统的回顾,基本上可以将其划分为三个主要阶段,即探索时期、市场化住房制度的建立、中国特色社会主义住房制度的发展完善。通过回顾,可以发现计划经济时代的公房制度无法解决中国的住房问题,认识到住房保障法律制度改革的首要问题就在于如何调和住房保障与市场经济之间的紧张关系。

第四章对我国现行的城镇住房保障法律制度进行评价。在这一章中,主要就我国现行的住房保障制度,即限价房制度、经济适用住房制度、廉租住房制度、公共租赁住房制度、住房公积金和针对职工的住房补贴等分别进行评价。

第五章就我国台湾地区以及其他国家的住房保障法律制度进行探讨。在这一章中,主要对我国台湾地区、德国以及美国的住房保障制度进行介绍。这些地方住房保障制度的历史经验,尤其是德国住房制度的发展历史告诉我们,指令性的住房统制经济只能作为一项临时措施,解决紧急状态下的住房紧缺危机,而不能被当做一项长久的住房制度,也证明了住房保障与住房市场经济本身并不是非此即彼的关系,二者可以相互兼顾。

第六章讨论我国住房保障法律制度的改革目标。本章从国家提供住房保障的义务和住房保障法律制度要贯彻法治国家原则要求等方面,就我国现行的住房保障法律制度中所存在的问题提出个别的修改建议,同时指出了只有符合社会法治国家原则要求的住房保障法律制度,才能真正地成为市场化的住房制度的有益补充。最终,未来我国应建立以作为客体资助的新型廉租住房为核心的多样化的住房保障制度。

第七章讨论新型廉租住房制度。本章指出,通过建立作为统一的客体资助制度的新型廉租住房制度,以替代现有的经济适用住房、廉租住房中的实物配租、限价房以及公共租赁住房等制度,才是住房保障法律制度改革的根本之计。

结语呼应导论中所提出的问题,综合本书的主要论点。

目 录

前 言 / 001

第一章 导 论 / 001

第二章 住房保障法律制度研究的基本理论 / 027

一、法治国家原则 / 028

(一) 民主原则 / 029

(二) 依法行政原则 / 029

(三) 权利救济途径的保障 / 032

(四) 法的安定性 / 033

(五) 比例原则 / 036

二、社会国家原则 / 039

(一) 国家的社会义务 / 041

(二) 基本权利的社会责任 / 042

第三章 我国住房制度沿革史 / 045

一、探索时期(1978 ~ 1988 年) / 046

(一) 强调加强和保证“以租养房”的原则 / 049

(二) 加大住宅建设 / 050

二、市场化住房制度的建立(1988 ~ 1998 年) / 062

三、中国特色社会主义住房制度的发展完善(1998 年至今) / 074

第四章 我国城镇现行住房保障法律制度评价 / 079

- 一、限价房制度 / 080
- 二、经济适用住房制度 / 084
- 三、廉租住房制度 / 089
- 四、公共租赁住房制度 / 093
- 五、住房公积金制度 / 097
- 六、针对职工的住房补贴 / 100
- 七、小结 / 101

第五章 我国台湾地区、德国与美国住房保障法律制度 / 107

- 一、我国台湾地区 / 108
 - (一)“国民”住宅 / 109
 - (二)社会住宅 / 113
- 二、德国 / 116
 - (一)第二次世界大战后德意志联邦共和国住房保障法律制度发展史 / 117
 - (二)德国现行住房保障法律制度 / 120
- 三、美国 / 150
- 四、我国台湾地区以及德国、美国等住房保障法律制度对我国的启示 / 153

第六章 我国住房保障法律制度的改革目标 / 156

- 一、国家提供住房保障的义务 / 158
 - (一)经济适用住房和限价房制度的废除 / 160
 - (二)住房权利证书制度的建立 / 161
 - (三)住房公积金的独立 / 163
 - (四)抽象原则与区分原则在住房保障制度中的适用 / 168
 - (五)住房补贴制度的完善 / 173
- 二、住房保障法律制度要贯彻法治国家原则 / 174

(一)民主原则的贯彻 / 174	
(二)贯彻依法行政原则 / 175	
(三)权利救济途径的保障的实现 / 176	
(四)维护法的安定性 / 177	
(五)比例原则的适用 / 178	
三、我国未来住房保障法律制度的基本架构 / 181	
第七章 新型廉租住房制度 / 183	
一、新型廉租住房承租人范围的确定 / 184	
二、资助对象和资助措施 / 187	
三、目的限定与新型廉租住房承租人凭证 / 189	
四、租金限定 / 191	
五、违反资助目的的法律后果 / 192	
结 语 / 193	
参考文献 / 196	
后 记 / 204	

第一章 导 论

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

自 20 世纪 70 年代末期,我国实行改革开放以来,整个中国发生了翻天覆地的变化。实际上,这次改革之所以能取得如此重大的成功,其重要原因在于我国创立了一套非常有特色的房地产制度。然而,经过 30 多年的发展,我国的房地产市场可以说既有辉煌的成就,又有令人担忧的严重问题。其中,最大的问题就是日益凸显的国民对住房权利的需求问题。我国虽然建立了一个市场化的住房销售市场,也充分地开发了住房的商品价值,但却忽视了住房作为群众生活的基本要素,其本身所蕴含的生存权内涵,而生存权是人权的基石。《宪法》第 33 条第 3 款明确规定:“国家尊重和保障人权。”因此,作为人权保障重要方面的住房保障法律制度的建立与改革就成为了一个既具有理论意义更具有现实意义的问题。目前,我国的相关法律法规虽然没有就住房保障做出明确的法定定义,但这足以

从我国现行的各种以辅助人民获得住房权的具体制度中总结出来。因此,本书给出的住房保障法律制度是指国家通过提供各种资助的方式,辅助特定国民取得住房的所有权或使用权,以使得国民获得基本住房条件的法律制度。由此可见,住房保障法律制度本质上是用来解决住房市场化所带来的社会问题而存在的制度,是整个国家住房制度的重要组成部分,并且也与国家的其他法律制度有着密不可分的关系。若要对住房保障法律制度有一个比较全面而深刻的了解,就必须从我国的住房制度本身着手。

此外,住房保障法律制度作为一项国家向国民提供给付的制度,属于国家给付行政的范畴。但是国家为什么要给人民提供社会给付?社会给付是否违反“自己行为、自己责任”的市场经济基本原则,从而成为鼓励“懒人”的制度?如果作为社会保障制度重要组成部分的住房保障制度成了国民不劳而获的工具,那么以按劳分配为基础的住房市场经济岂不是也等于被变相废止了?而且,我们也无法想象在市场经济国家中能够存在一个可以在根本上消灭市场经济制度的住房制度。为了解决上述问题,我们有必要将目光放到境外国家和地区,借鉴这些国家和地区在调和社会问题与市场经济之间的紧张关系方面的卓有成效的经验和做法。只有在明确社会国家原则与市场经济的关系乃是相辅相成的,我们才能明白为什么境外发达国家往往会选择市场化的住房保障体制,并将其作为解决由住房市场经济本身所造成的住房问题的工具。

同时,市场经济要求要贯彻法治国家原则。这是因为法治国家原则不单能为市场经济提供基本的交易安定性,而且是市场经济条件下国家权力自我节制的体现。尽管住房保障法律制度本身具有强烈的给付行政色彩,表面上不如传统的干涉行政对基本权利的干涉程度大。但一方面,鉴于其往往是通过限制当事人的行为自由来实现给付目的,如目的限定制度,所以需要运用比例原则对个案中发生的对行为自由

的限制进行合法性审查,以保障个案正义;另一方面,包括住房保障在内的任何法律制度都必须满足法安定性的要求,其规范的内容必须有足够的明确性和确定性,如此,国民才能够信赖国家所制定的住房保障法律制度,从而该法律制度所意欲达到的社会政策目的才会真正地得以实现。因此,住房保障制度依然要经过法治国家原则的严格审查。

然而,由于任何法律规范都具有多义性,缺乏明确性,因而绝对的明确性和确定性是永远也达不到的。一方面,这是由于人类语言本身的不确定性;另一方面,这也来源于法律所规范的现实生活是丰富多彩的。住房保障法律制度由于其本身具有极强的社会政策目的,相对于民法和刑法等其他国家基本法律,更具有不确定性和变动性。所以,法治国家原则要求建立健康的判例制度对此予以弥补,以使得不同的法律解释观点能够公开化和系统化,从而使得由法律规范的不确定性所造成的法秩序(Rechtsordnung)的不安定状态在最大程度上能够予以缓解,以满足实质上的法治国家对足够法安定性的要求。

(二) 国内外研究现状

1. 国内研究现状

长久以来,我国的住房问题一直是个热点问题,涉及人民群众的基本生活质量。以往对住房问题的研究大多集中在是市场多一点还是管控多一点,是走向完全的市场化,通过市场“看不见的手”完成住房的资源配置,还是更多地通过政府的宏观调控来解决所谓的在住房市场中的市场失灵(Marktversagen)现象等类似问题。此外,相关研究大多数是以学术论文的形式予以出现,少有专著。鉴于此,本书着重梳理近10年来有关住房保障问题的国内文献资料,尤其是相关的学术期刊,发现存在下列一些比较有代表性的观点。

吴炜煜(1995)在其《社会保障商品房供给体系研究报告》中认为,根据住房商品化的原则,所进行的住房供应体系的改革完成后,要依据我国城市居民的收入状况以及经济的发展水平,将住房供应体制

在经营管理上分为两类:一类是通过完全的市场机制对住房供应予以经营管理,即由住宅开发企业根据市场的价格机制供应不同种类的商品住房;另一类是通过对市场机制进行限制,即针对社会中的低收入家庭,通过将住宅价格限制在成本价格基础上的微利,向其提供的经济实用住房,即所谓的社会保障商品房。政府应根据不同情况,采取不同的住房供应经营管理体制。^{〔1〕}其所提出的作为社会保障商品房的经济实用住房,与我国现行的经济适用住房在内涵上是一致的。因而,经济实用住房应为经济适用住房的前身。

刘洪玉和张红(1999)也认为,社会主义市场经济体制要求只有通过进行住房供应体制的改革,从而建立新的住房供应体制,才能从根本上解决我国居民的住房问题。新的住房供应体制的要领首先是要将家庭按照其收入标准进行分类,并在此基础上对不同收入水平的家庭适用不同的住房供应制度。^{〔2〕}

王宇平(2001)指出,我国目前所适用的经济适用住房制度主要存在以下问题:第一,由于保障形式的非货币化,造成对因经济适用住房领域所产生的补贴,无法进行相关的核算工作,从而也无法进行有效的监督;第二,由于保障对象的模糊化,使得真正有保障需求的国民无法得到经济适用住房。此外,他明确地指出,我国现行的经济适用住房制度缺乏在法律规范上的规制。同时,他还建议以后的我国城镇住房保障制度主要采用通过货币补贴购买商品住房进行保障,而非经济适用住房制度。这样有利于住房保障制度与市场经济之间的协调发展。

黄小彪(2002)认为,住宅产业的发展依靠市场本身是不够的,必

〔1〕 吴炜煜:《社会保障商品房供给体系研究报告》,载《中国房地产》1995年第12期。

〔2〕 张红、刘洪玉:《中国住宅市场供给结构分析》,载《首都经济贸易大学学报》1999年第4期。

须有政府对住宅市场进行干预,以弥补可能出现的市场缺陷,并通过制定相关住宅产业的发展政策,在帮助我国国民改善其居住条件的同时,促进经济结构的调整,并最终有益于经济的增长。为此,其提出了如下建议:首先,政府应在解决低收入家庭的住房问题方面,通过建立住房保障制度发挥其应有的主导作用。其次,为了满足可持续发展的战略,应当将住宅产业的发展与经济增长和经济结构调整问题结合起来。再次,在积极培养住宅市场的同时,应维护应有的市场秩序。最后,政府要加强自身的建设,防止可能发生的市场失灵。^[1]

宋博通(2002)在论述20世纪美国低收入阶层住房政策时,着重介绍了麦克唐纳德(McDonald)的住房“过滤模型”(filtering model)理论。过滤模型理论中的过滤现象,是指原先属于社会中收入较高阶层的住房会随着时间推移,因发生不可避免的耗损而发生质量下降的问题,并且伴随着新建住房在市场上供应的增加,造成住房价格的下跌,如此原先无法入住该住房的收入较低的阶层,会放弃其现有的住宅,而迁入这种原先只属于收入较高阶层的住房的社会现象。通过对该理论的应用,宋博通指出向低收入者提供公共住房不仅很难在根本上解决低收入阶层的住房问题,反而会增加政府财政的负担,这是由市场过滤必须保持其必要的连续性所决定的。同时,向地产开发商提供建房补贴的政策,虽然有节约成本的优点,但也会造成住房市场的停滞,降低住房市场运行的效率。最终,只有租金优惠券制度能够既节省政府的财政支出,又能够保障住房市场的有效运行,并还能够保证低收入阶层在住房选择上的自由。^[2]

谢昌浩和阮萍(2002)认为,即使在其他经济发达的国家或地区

[1] 黄小彪:《论政府对住房市场的干预》,载《中国房地产金融》2002年第11期。

[2] 参见宋博通:《20世纪美国低收入阶层住房政策研究》,载《深圳大学学报》(理工版)2002年第3期。

(如美国、英国、法国、日本、我国台湾地区和香港),其住房制度也非完全依赖市场的分配作用,即住房市场中的资源分配不完全是由市场完成的。在这些发达的国家或地区,都存在政府对住房市场的干预措施。这些国家或地区的住房制度往往是私人住房所有制与住房保障制的有机统一。针对那些中低收入的家庭,国家会提供相应的住房保障。^{〔1〕}同时,通过分析我国台湾地区和香港的住房保障体制,谢昌浩和阮萍亦明确建议:我国住房保障机制涵盖了约占城镇家庭70%的城镇中低收入家庭,可见其所适用的范围是相当庞大的。因此,国家必须在我国住房保障制度的未来建设中,发挥其应有的宏观调控机制作用,建立针对中低收入家庭的经济适用住房与廉租住房制度。^{〔2〕}

张静(2002)认为我国未来的住房保障制度的改革,应做到以下几点:第一,完成住房保障领域的法制化;第二,政府应承担建设住房保障制度的义务;第三,住房保障制度应针对不同收入阶层的家庭采取不同的保障手段;第四,要注重利用住房金融手段解决住房保障问题;第五,要注重住房保障制度与其他社会保障制度之间的协作关系。^{〔3〕}

宋博通(2002)通过分析美国的低收入阶层住房政策提出,相比于补贴私营发展的“补砖头”政策,作为“补人头”的租金优惠券制度的效果更好,并应逐步减少政府直接兴建公共住房政策的使用。^{〔4〕}其同时还强调,住房政策的制定还应充分考虑到政府的财政支出成本问题。从美国低收入阶层住房政策的演化来看,针对低收入阶层的住房政策应充分利用存量住房的吸纳作用。因此,在低收入家庭的住房

〔1〕 谢昌浩、阮萍:《住房社会保障机制的发展研究》,载《云南财贸学院学报》2002年第4期。

〔2〕 谢昌浩、阮萍:《住房社会保障机制的发展研究》,载《云南财贸学院学报》2002年第4期。

〔3〕 张静:《国外住房保障制度对我国的启示》,载《城市开发》2002年第2期。

〔4〕 宋博通:《从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析》,载《城市规划汇刊》2002年第4期。

问题解决方面,利用租金优惠券和补贴私有地产开发商,比利用其他方式更为有效,并能够同时减轻政府的财政负担。这种发展思路对于财政上不充裕的我国政府尤其具有现实意义。^[1]

赵兴路和浦湛(2003)对如何确定各种类型的住房在住房市场中的比例进行了研究。他们认为作为社会保障制度组成部分的经济适用住房,相比于商品住房应处于补充地位。经济适用住房不应达到排斥市场经济的程度。他们认为我国住房市场中,商品房应占到市场的60%,保障性住房应占到40%,其中,经济适用住房应占到20%,租赁住房应占到15%,廉租住房应占到5%。^[2]

陆玉龙(2005)认为应在经济适用住房领域实行共有产权制度。他将政府为了建设经济适用住房所减免的土地出让金和有关税费视为政府的投资。政府则应当按照投资比例享有经济适用住房的产权和相应的权利。与此同时,他提出共有产权制度的具体操作形式是,凡由政府提供补贴的住房,其产权形式均应为按份共有,即由政府 and 受资助购房人,按各自的出资比例共同拥有该房屋产权,政府和受资助者可按规定,共同申请领取《房屋共有权证》。《房屋共有权证》应注明房屋所有人为政府和受资助购房人,以及两者所占的产权比例。同时,政府可以根据其所拥有的产权,授权住房保障机构持有并行使相关的权利。^[3]

房秀娟(2005)在住房社会保障的资金筹措上,提出了下述建议:第一,因补贴和税费减免所节省下来的资金,要本着“取之于民,用之于民”的精神,专款专用地用于廉租住房的建设当中,以解决最低收

[1] 宋博通:《从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析》,载《城市规划汇刊》2002年第4期。

[2] 刘维新:《住房保障制度应创新》,载《长江建设》2003年第5期。

[3] 陆玉龙:《共有产权经济适用房制度创新研究》,载《中国房地信息》2005年第9期。