

经

济法专题研究书系

ZHUFANG BAOZHANG FALÜ ZHIDU YANJIU

住房保障法律制度研究

符启林 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

教育部人文社会科学研究一般项目资助
(《住房保障法律制度研究》)



湖南大学图书馆 ZS0872247

—— 经

济法专题研究书系 ——

ZHUFANG BAOZHANG FALÜ ZHIDU YANJIU

住房保障法律制度研究

符启林 等著

D922.181.4

34



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书是教育部人文社会科学研究项目成果之一。
本书作者经过大量的考察、实地调查,对比国内外住房保障制度,对中国的住房保障法律制度建设提出了合理化建议。全书共分四章:第一章,住房保障法律制度概述;第二章,其他国家、地区的住房保障法律制度;第三章,我国住房保障法律制度现状分析;第四章,我国住房保障法的立法建议。本书最主要的特色是在分析各国制度的基础上,提出我国住房保障的形式,并形成立法建议稿。住房保障是党和政府最关心的议题之一,也是人民群众十分关心的热点之一。相信本书的出版,对该制度的形成会有所裨益。

责任编辑:彭小华 熊莉

文字编辑:崔开丽

责任校对:韩秀天

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

住房保障法律制度研究 / 符启林等著. —北京:
知识产权出版社, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0837 - 2

I. ①住… II. ①符… III. ①住宅 - 社会保障 -
法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 181. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 241020 号

住房保障法律制度研究

符启林 等著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

字 数: 280 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0837 - 2/D · 1368 (3846)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 11.25

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

住房是人类赖以生存和发展的必不可少的物质条件之一。住房问题，对世界任何一个国家而言都是一个重大的社会经济问题，而住宅权更是人类的一项基本人权。1948年12月10日联合国大会颁发的《世界人权宣言》第25条第1项明确规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”但由于工业的发展和人口的高度集中，产生了对城市土地和住房的巨大需求。这种需求推动了土地价格和房屋价格的不断上涨，最终超越了中低收入和最低收入家庭的住房支付能力，从而使这些中低收入和最低收入家庭成员的住宅权得不到保障，引发了一系列严重的社会问题，严重危害了整个社会的经济发展和政治安定。

为了提高人民福利，缓解住房矛盾和社会矛盾，维护社会安定，各国政府都对住房问题进行了积极的干预。特别是在二战以后，住房保障法律制度得到了空前的发展和完善。许多国家认为，通过立法的手段解决中低收入家庭的住房问题，实现“居者有其屋”的社会目标，既是维护社会安定的重要手段，也是社会收入再分配的重要方式。因此，各国基本上已经形成了相互补充和完善的住房保障法律体系，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提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他收入高的家庭购买、租赁市场价

商品住房。有关住房保障的法律规定不仅包含在各国的宪法、民法中，而且绝大多数国家颁行了有关住房保障的专门性法律，如英国 1919 年出台的《住宅法》、美国 1949 年的《住房法》以及加拿大的《加拿大联邦住宅法》等。这些法律虽然各有不同，但大都从立法上确立了住房保障的目标、适用对象以及住房保障的融资手段，使住房保障法律制度逐步成为各国社会法律体系和社会保障制度的重要组成部分。

我国自从 1999 年停止了住房的实物分配，住房分配体制发生了根本性的转变，由过去社会福利性分房转变为由市场决定的货币购房，这就使得获取住房的使用价值必须付出相应的住房市场价格。同时由于改革开放后我国城市化进程加速，土地价格和住房价格迅速上涨，使得部分居民的住房支付能力不足。这就要求有一种制度即住房保障制度来保障这一部分人的住房，体现社会的公平性原则。但与住房市场化改革速度相比，我国的住房保障制度建设相对滞后，面临着一系列的问题，这与我国住房保障法律制度的缺位不无关系。目前与住房保障相关的规范性法律文件只有较少的行政法规和部门规章，如 1999 年 4 月 3 日国务院颁布的《住房公积金管理条例》（2002 年 3 月 24 日修订），建设部、财政部、民政部、国土资源部和国家税务总局于 2003 年 12 月 31 日联合发布的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，国家发改委和建设部于 2002 年 11 月 17 日发布的《经济适用住房价格管理办法》以及建设部、国家发改委、监察部、财政部、国土资源部、中国人民银行、国家税务总局于 2007 年 11 月 19 日发布的《经济适用住房管理办法》，这些规定比较模糊且缺乏可操作性，虽给地方立法留下较大空间，但各地有关住房保障方面的规范性文件虽多不完善且不统一，给我国住房保障法律制度的健康发展带来较大的障碍。在理论研究方面，我国学者大多数

是从经济学或者公共管理的角度对住房保障制度进行探讨，极少从法学层面上进行研究。

20 世纪 90 年代中期以来，中国贫富差距日益悬殊，两极分化日渐显现，因此中国建立住房保障制度，不是权宜之计，而是势在必行。从经济适用房政策到新出台的廉租房政策，中国当前的住房保障制度之所以显得模糊不定，关键是因为没有将建立住房保障提高到国家立法的高度。不仅仅只是住房保障方面的法律应该出台，而且应该是整个社会保障性方面的法律、法规和政策都应当相应地出台。因此，我国应参考主要国家和地区的住房保障法律制度的成功经验，结合其他社会保障制度，建立具有中国特色的住房保障法律制度。

目 录

第一章 住房保障制度概述	(1)
第一节 住房问题与住房保障制度	(1)
一、住房问题	(1)
二、住房保障的概念和特征	(11)
三、住房保障制度的内涵与外延	(14)
第二节 住房保障制度的产生与发展	(19)
一、国外住房保障制度的产生和发展路径	(19)
二、中国住房保障制度的产生和发展路径	(35)
三、中外住房保障制度的发展路径比较	(41)
第三节 住房保障制度和其他社会保障制度的关系	(44)
一、社会保障的定义和发展状况	(44)
二、住房保障制度和社会保障制度的关系问题	(49)
三、住房保障制度和社会救助制度	(52)
四、住房保障制度和社会保险制度	(55)
五、住房保障制度和社会福利制度	(58)
第四节 住房保障法律制度	(61)
一、住房保障法律制度概述	(61)
二、住房保障法律制度的地位和组成部分	(65)
三、住房保障法律制度与其他相关法律制度的 联系和区别	(66)
第二章 其他国家、地区的住房保障法律制度	(74)
第一节 英国住房保障法律制度研究	(74)

一、英国住房保障制度	(74)
二、英国住房保障法律制度的发展趋势	(81)
第二节 美国住房保障法律制度研究	(82)
一、美国住房保障法律制度	(82)
二、与住房有关的其他法律制度	(92)
三、美国住房保障制度的发展趋势	(99)
第三节 新加坡住房保障制度研究	(101)
一、新加坡住房保障法律制度的发展	(101)
二、新加坡住房保障法律体系的特点	(111)
第四节 香港地区住房保障制度研究	(113)
一、香港地区住房保障法律制度的发展	(113)
二、香港住房保障法律制度的内容	(122)
三、香港住房保障法律制度的特点	(130)
第五节 国外或地区住房保障法律制度之比较	(133)
一、关于住房保障模式的比较	(133)
二、关于住房保障制度之比较	(136)
第三章 我国住房保障法律制度现状分析	(148)
第一节 我国住房保障制度现状	(148)
一、我国住房保障的目标	(149)
二、我国住房保障的适用对象	(151)
三、我国住房保障制度的分类	(154)
四、我国住房保障的主要形式	(155)
第二节 我国住房保障制度的立法状况	(156)
一、我国住房保障立法的总体概况	(156)
二、我国有关经济适用房的法律规定	(157)
三、我国有关廉租住房的法律规定	(166)
四、我国有关住房公积金的法律规定	(177)

第三节 我国住房保障制度所存在的法律缺陷	(203)
一、我国住房保障法律制度的总体缺陷	(203)
二、我国经济适用房的制度缺陷	(209)
三、我国廉租住房制度的法律缺陷	(215)
四、我国住房公积金制度的法律缺陷	(218)
第四章 我国住房保障法的立法建议	(222)
第一节 住房保障法的立法意义	(222)
一、我国社会需要实行住房保障	(222)
二、住房保障法为住房保障问题的解决提供 法律依据	(228)
第二节 住房保障法的立法原则	(236)
一、平等保护原则	(236)
二、政府责任原则	(240)
三、适度保障原则	(246)
四、多层次、多形式原则	(253)
第三节 住房保障法的立法建议稿条文说明及相关 规定	(257)
附录一 住房公积金管理条例	(319)
附录二 廉租住房保障办法	(327)
附录三 经济适用住房管理办法	(334)
附录四 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的 若干意见	(341)
参考文献	(348)
后记	(350)

第一章 住房保障制度概述

本章从解决住房问题入手,探讨住房保障的概念和特征、住房保障制度的内涵和外延、中外住房保障制度的产生和发展路径、住房保障制度和其他社会保障制度之间的关系等最基本的理论问题。在此基础上,探讨了住房保障法律制度的相关内容,为后文的展开研究打下基础。

第一节 住房问题与住房保障制度

一、住房问题

(一) 住房问题的提出

住房,亦称住宅用房(简称“住宅”),即供人居住的房屋,或主要用于人类居住用途的房屋。从建筑学的角度来看,房屋是用各种材料建造而成的、用于特定目的的人类劳动产品。房屋包括住宅,厂房,仓库和商业、服务、文化、教育、卫生、体育以及办公用房等。相对而言,房屋具有体积大、投资多、生产周期长、凝聚的劳动量、价值量大、不能移动等特点,它为人类提供了最基本的生存和发展空间。

与其他用途的房屋相比,住房具有以下显著特征:

1. 商品性和福利性

住房的商品性指住房凝聚着人类的劳动,无论是销售还是租赁,均具有可交易性,相应地形成住房买卖市场或住房租赁市

场。人们可以通过住房市场来解决和改善居住条件，而住房市场的兴起推动了住房建设和住房消费。由于住房市场有自己的特点，无论在发达国家还是发展中国家，都无法完全依靠市场机制来调节住房市场。因为住房市场本身也存在“市场失灵”的情形，如信息不充分、市场的垄断性（土地是有限的、房地产产品具有异质性等原因容易造成行业的垄断性）、外部效应、房地产投机等等，都需要政府的干预，尤其是对低收入住房困难户应进行政策性倾斜。因此，住房对于全体社会成员来说，不仅是一种基本权利，也是一种社会福利，所以我们说住房有福利性。

与商业用房和工业用房相比，住宅用房的福利性较突出，商品性较弱；而与公用事业用房相比，住宅用房的商品性又较强，福利性又比不上前者。

2. 消费性和投资性

“衣食住行”，住房与吃饭穿衣一样，属于人类的最基本消费。单从消费者的角度来考察，即使是最低收入家庭，也需要消费住房服务。住房属于生活必需品，这是它与一般消费品最大的区别。另一方面，随着社会生产力的发展，人口的不断增加，生活水平的不断提高和产业的兴旺，人们对房地产的需求与日俱增，而由于土地的不可再生性，面积基本恒定，特别是位于良好位置上的土地资源永远是稀缺的。因此，房地产的价格总会不断上升。住房的保值、增值性，引发了人们对住房的投资，大至发展商，小到居民个人，都乐于投资房地产，在经济发展的初期尤其如此。

在商业用房、工业用房、住宅用房和公用事业用房这几种类型当中，商业用房的投资性最强，而公用事业用房主要以消费性为其特征。住宅用房兼具消费性和投资性，居于中间。

3. 自然性（自然属性）和人文性（社会属性）

住房的自然性指住房由地板、墙体、屋顶、门窗等主要部分构成，形成一个相对独立的私人空间，主要为人类提供居住的场所。也有人认为，住房的自然属性表现为：区域性、耐用性以及高价值性等等。更有学者认为，随着人类对客观世界认识的提高及改造能力的增强，住宅的自然属性也发生着明显的变化：从最初简单的遮阳避雨，到现在人类对居住环境的极高需求，如要满足人类居住的通风，采光，噪声控制，隔热保暖，隐私保护等要求。早期住宅的社会属性主要体现的是血统，比如罗马帝国时期，城市的住宅以贵族、平民和奴隶来划分；中国封建社会城市中的住宅布局等级森严。时至今日，此种社会属性的住宅不见减少的趋势，相反，随着新的社会分层和社会群体的出现，反映在社区之间的社会属性差异有不断增长的趋势。例如，按照职业收入、生活方式和生活质量划分，可以有中产阶级社区、自由职业者社区、拆迁户社区；按照国籍、人种、肤色划分，可以有移民社区、有色人种社区；按照不同的社会群体划分，有退休老年人社区、单身族社区、同性恋社区。社区的分化对现代社会的方方面面将产生重要的影响，如典型的歧视现象、社会治安问题、社会弱势群体与保障问题以及贫民窟问题等。^①

住房之所以成为备受人们关注的社会问题，主要是因为工业化和城市化的进程。早在一百多年以前，恩格斯针对资本主义大工业在德国的发展所引起的住宅短缺问题，在其《论住宅问题》一文中便指出：“当一个古老的文明国家像这样从工场手工业和小生产向大工业过渡，并且这个过渡还由于情况极其顺利而加速的时期，多半也就是‘住房短缺’的时期。一方面，大批农村

^① 金俭：《中国住宅法研究》，法律出版社2004年版，第3~4页。

工人突然被吸引到发展为工业中心的大城市里来；另一方面，这些老城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相应的交通。街道的加宽，新的街道在开辟，铁路穿过市内。正当工人成群涌入城市的时候，工人住宅却在大批拆除。于是突然出现了以工人以及工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅短缺现象。”^①从经典作家的论断可以看出，住房问题与“住房短缺”密切相连，而“住房短缺”的根源在于工业化、城市化等因素。

根据联合国的统计，在过去 30 年间，世界城市人口的迅速增长和乡村人口的缓慢增长引起了极大的人口分布地域格局的变化。到 2007 年，预计有一半的世界人口居住在城市，1950 ~ 2050 年将由 65% 的人口居住在乡村转变为 65% 的人口居住在城市^②。联合国预计，到 2020 年，发展中国家的城市人口比例将达到 50%，最不发达国家的城市人口将从 19 亿增加到 2030 年的 39 亿；发达国家达到 84%，城市人口达到 5.5 亿；亚洲和太平洋地区上升到 46%，城市人口近 20 亿；非洲城市化率将达到 46%，达到 4.4 亿人口。到 2030 年，世界城市人口接近 50 亿，约占世界总人口的 60%。还预计，1950 ~ 2030 年，发达国家的城市人口将由 4.46 亿增加到 10.15 亿，而发展中国家的城市人口将由 3.04 亿增加到 40.2 亿，分别增加 2.28 倍和 13.49 倍^③。

然而，城市化在让人类享受物质文明的同时，也使人类受到“城市病”的困扰，全球城市化的迅猛发展更加重了“城市病”的流行，使即将跨入新世纪的人类深受其害。据世界观察研究所

① 《马克思恩格斯选集》，人民出版社 1972 年版，第 459 页。

② UNDP, 2001, 转引自 UNEP 《2002 年全球环境展望》（中文版），载 www.ces.pku.edu/geolgeos。

③ 何洪泽：“世界城市化的发展趋势”，载建筑网络世界，www.cnw21.com。

2006年6月发表的题为《改造城市为了人们和地球》的调查报告表明：虽然城市面积只占陆地面积的2%，但是生活在城市里的人进行活动所排放出的二氧化碳却占总排放量的78%。城市人口消耗了工业木材总使用量的76%、生活用水总量的60%。目前世界城市人口的三分之二以上居住在发展中国家，他们中的贫困人口约有15亿，至少有6亿人没有足够的住房，11亿人呼吸不到新鲜的空气，仅因饮水不洁每年就有1000万人死亡。此外，日益恶化的基础设施及交通拥挤、污染严重、资源浪费、疾病、失业、犯罪、城市治理资金匮乏和管理者决策水平低下等问题，不仅威胁着城市的经济发展潜力，而且威胁着社会凝聚力和政治稳定。^①

还有研究者认为，广义的住房问题涉及的领域很多，从城市学看，它关系到城市的总体规划；从政治学看，它关系到国家住房政策以及由此引发的一系列人口分布、就业机会和交通管理等等；从社会学看，它关系到由住房的产生、分配、消费等所引发的系列社会问题。社会学对住房问题的研究可以追溯到20世纪初叶，美国芝加哥学派就提出了人类生态学的观点，指出人群居住空间区位是分化与竞争的结果。之后的城市学派，从城市区位特征所形成的人口高密度和人际关系疏离感出发，研究了由此引发的大量城市病和社会问题，其中包括孤独、精神疾病、自杀和犯罪等。20世纪70年代有的学者在芝加哥学派和冲突理论基础上，提出房屋资源对社会分层的意义，指出地理区域意味着不同的生存机会，居住的地理区位与个体其他社会资源的拥有之间具

^① 符启林等：《城市化与农民土地问题》，法律出版社2008年版，第20～21页。

有密切的关系。一般意义上的住房问题，特指住房缺乏或不足。^①

世人对住房问题的关注不仅仅停留在理论探讨方面，自 20 世纪初开始，许多国家，乃至国际社会已为解决住房问题做出了不懈的努力。1933 年，雅典宪章就将城市赋予居住、工作和游憩三大功能，其中居住被列为“城市的主要功能”。1948 年 12 月 10 日联合国大会通过的《世界人权宣言》第 25 条第 1 项明确规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、寡居、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有享受保障之权利。”联合国大会 1966 年通过的《经济、社会、文化权利国际公约》也提出：“本公约缔约各国承认人人有权为他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。”

1981 年 4 月在伦敦召开的“城市住宅问题国际研讨会”上通过的《住宅人权宣言》指出，拥有一个环境良好、适宜于人的住所是所有居民的基本人权。1982 年联合国大会通过决议，将 1987 年定为“为无家可归者提供住所”国际年。而 1985 年 12 月 17 日联合国一致决定 1990 年 10 月 1 日为世界住房日。之后，在 1996 年 6 月在伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类居住会议上，把“人人享有适当的住房”和“城市化世界中的人类住区可持续发展”作为“具有全球重要意义的主题”。这次大会

^① 杜文：《我国城镇住房保障制度研究》，四川大学 2006 年博士论文，第 18 页。

通过的《伊斯坦布尔宣言》指出，人类居住面临的挑战是全球性的，为解决世界住房问题和改善人类的社会环境，国家和地方政府之间应建立良好的合作关系，国际社会应加强国际的资金援助和技术转移。

（二）住房问题的实质

由上文可以得知，住房是人类的最基本需要，也是劳动力再生产的必要条件。在工业化和城市化的进程中各国都不同程度地出现了“住房问题”。住房问题首先表现为住房短缺、住房有效需求不足等经济问题，然后还会引起“贫民窟”、社会治安、精神疾病等一系列社会问题。

有研究者指出，从本质意义上说，住房问题从数量和质量两方面反映着居住这一人类基本需要的满足状况。在以住房市场为基础的分配体系中，即住房在被作为商品租、售的条件下，人们对住房质量和数量的要求取决于其对住房的支付能力。住房的价格和住户的支付能力始终是住房问题的核心。上述观点隐含着一个不可回避的严重问题是，大量的中低收入者的支付能力与具有适宜的住房标准的住房价格之间存在着巨大的鸿沟，这也是各国政府干预住房市场的主要原因。^①

还有学者认为，中国现有住房问题主要有：（1）公民私有住宅所有权缺乏法律保障问题；（2）弱势群体住房权法律与社会保障问题；（3）住房消费者权益保护法律问题；（4）住宅建设与质量法律保护问题；（5）住宅物业管理法律问题。^②

笔者认为，从中国的住房问题产生的原因和现状来分析，住

① 郭玉坤：《中国城镇住房保障制度研究》，西南财经大学2006年博士论文，第41页。

② 金俭：《中国住宅法研究》，法律出版社2004年版，第9~10页。

房问题有共性，也有个性，并且在不同的发展时期存在相应的住房问题。具体分析如下：

1. 计划分配、福利性住房阶段的住房问题

1949 年新中国成立以后至 1978 年改革开放以前，我国实行的是严格的计划经济，甚至是国家管制型的经济模式。这不仅否认住房的商品属性，而且将其作为生活资料划入社会主义公有制的范畴。因此，在城镇不仅对原有的私人住房进行社会主义改造，而且国家新建的住房也全部定性为全民所有，所有的城市房屋由政府 and 单位统一分配、统一使用。在农村，则由集体提供免费的宅基地，农民自行建房，孤寡老人则由集体采取“五保户”的方式进行保障。所以，农民的住房保障至今还被认为是建立在宅基地之上的社会保障体制。据统计，从 1949 ~ 1979 年这三十年间，全国住房竣工面积仅为 1 亿平方米，建造住宅单位 167 万套。而全国总人口从新中国成立初期的 5 亿人增加到 1979 年的 9.7 亿人，城镇居民的每人平均居住面积却从 1949 年 5.4m^2 下降到 1978 年 3.6m^2 。^① 住房建设和人口增长水平极其不相适应。这一阶段的住房问题主要表现为住房供应严重不足，居民住房消费萎缩，住房条件差，但贫富差距小，住房平均主义严重。

2. 住房改革阶段的住房问题

改革开放以后，我国开始实行有计划的商品经济，住房的商品属性开始受到重视。1980 年开始启动城市住房制度改革，即在部分城市进行全价出售公有住房的试点。1988 年，国务院成立了住房改革领导小组，发布了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》。其他有关房改的规范性文件主要

^① 符启林、杨蕾：《中国特色的住房保障法律制度探析》，载《南方论刊》2009 年第 10 期。