

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学 号：13620121150089

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

城镇住房保障资金法律问题之比较与探讨

The Comparison and Discussion of Legal Issues
about Urban Housing Security Funds

钟晓玲

指导教师姓名： 吴旭阳 助理教授

专业名称： 法 律 史 学

论文提交日期： 2015 年 4 月

论文答辩时间： 2015 年 月

学位授予日期： 2015 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2015 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

目前,中国面临着住房存量充足与中低收入家庭住房负担能力不足之间的矛盾,存在较为严重的住房结构不平衡问题,中低收入人群的住房权需要依赖住房保障。住房保障资金在住房保障的发展中起着关键作用。近些年来,我国经济学、哲学、管理学、建筑学等学界积极探索住房保障资金问题,但法学界的研究却寥寥无几,资金问题的法治进程比较缓慢。本文试图分析我国住房保障资金问题的发展历史和法制现状,并对比域外法的相关经验,尝试构建我国住房保障资金法制,以期填补住房保障资金问题的法律空白。

第一章梳理了住房保障资金问题的理论框架,分析了住房保障资金问题的定义、特征和法理依据,住房保障及住房保障资金问题的法理依据主要来自于人权法和社会福利法。

第二章分析了我国住房保障资金问题发展历史与法制现状。第一节从供给主体视角历时性地考察了我国住房保障政策的发展历程,其大致经历着住房保障资金供给主体的“政府单一供给——供给主体向市场转化——市场单一供给——政府回归供给”的螺旋式发展变化过程。第二节分析了当下中国住房保障资金制度的法制现状:在立法上,缺乏高位阶的专门立法规范住房保障的资金;执法上,政府在住房保障资金问题上权责不对等,执行力缺位;司法上,住房保障资金问题可诉性低,缺乏有效的救济途径。

第三章对比了住房保障资金问题域外法研究。从资金筹集、投入、调度、监管四个角度研究了美国、香港地区、新加坡等域外法在住房保障资金上的法制经验。美国的典型性体现于联邦与州及地方政府在住房保障资金法律制度上清晰的权责划分;香港和新加坡的住房保障机构自负盈亏的发展模式具有研究价值;新加坡的中央公积金制度对完善我国住房保障资金法律制度及公积金制度也是值得借鉴的。

第四章研究了我国住房保障资金运营存在的问题及原因分析。资金的运营需要政府的介入,从政府的视角探讨政府在资金筹集上、资金投入上、资金调度上、资金监管上存在的问题及法律原因。在缺乏法律体系保障的情况下,住房保障资金相关政策的落实主要依赖行政权威与“软法”,住房保障资金问题的法制发展

无法满足资金运营的要求。

第五章提出了完善我国住房保障资金问题的对策与建议。结合我国实际情况，借鉴域外法国家与地区的相关经验，以完善相关立法、厘清执法部门的权责、加强司法的可诉性三个角度，从住房保障资金的筹集、投入、调度和监管层面分四节探讨我国住房保障资金问题的解决对策。

关键词：法制；住房保障；资金

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

Money plays a key role in the development of housing security. At present, China is faced with adequate housing stock and the lack of affordability in housing for low-income families in the conflict between. China is facing a severe imbalance of housing structure. Countries should guarantee the right of low-income housing. But the law of housing security funds matter has been slow. In the legislation, china lacks high-order specific legislation to ensure the funds about housing. In law enforcement, the government unequal power and responsibility on the question of housing security funds matter. In judicial, housing fund problem does not have actionable. It is lack of effective relief way. In recent years, economics, philosophy, architecture, management educational world actively explore housing fund problem, but only a few legal science research. I try to analyze the history of the housing security and legal status in our country. I compare the foreign law of related experience, trying to build housing fund legal system in our country, hope to fill the blank of the public housing fund problem of law.

Chapter 1 introduces the theoretical framework of the funds matter on housing security. I talk about housing fund problem in the definition, characteristics and legal basis for three aspects to, trying to show the basic features of housing fund problem. In subchapter 1, I analyze the definition and characteristics of housing funds by using the unique perspective of law. In subchapter 2, I analyze the theory source of housing funds in human rights law and social security law.

Chapter 2 introduces the development history and legal status of housing financing in China. Subchapter 1 introduces the housing guarantee fund policy development history. I from the perspective of housing supply subject diachronic study of the history of our housing policy. Subchapter 2 introduces housing finance development situation in cities and towns. I found the moment China's housing security system is facing three problems in legislative, Executive, and judicial.

Chapter 3 introduces foreign law on the financing of development and comparative. From fund collection, fund investment, fund transfer, fund supervision, I study on the United States, Hong Kong, and Singapore on housing funds guarantee experience in law.

Chapter 4 introduces problems in China's housing security system and the legal reasons. I introduce the Government's perspective on Government fund collection, fund investment, fund transfer, fund supervision and the reasons in four Subchapters.

Chapter 5 introduces countermeasures and suggestions on perfecting the housing guarantee of funds. Considering the actual situation in China, extraterritorial laws related to national and regional experiences for reference, through legislation, law enforcement, judicial perspectives, from fund collection, fund investment, fund transfer, fund supervision, explore solutions to housing security of funds.

Key Words: Legal system; Housing security; Funds

目 录

引 言.....	1
第一章 住房保障资金问题理论框架.....	5
第一节 住房保障资金问题之理论探讨.....	5
一、住房保障资金的定义.....	5
二、住房保障资金的特征.....	5
第二节 住房保障资金问题的法理依据.....	8
一、人权法依据.....	8
二、社会福利法依据.....	10
第二章 我国住房保障资金问题发展历史与法制现状.....	11
第一节 我国住房保障资金政策发展历史.....	11
一、政府单一供给资金时期（1949-1979年）.....	11
二、资金供给主体市场化时期（1980-2002年）.....	13
三、市场主导供给资金时期（2003-2007年）.....	16
四、政府回归资金供给主体时期（2007年至今）.....	17
第二节 我国城镇住房保障资金法律制度存在的问题.....	19
一、立法上，法律依据缺位.....	19
二、执法上，政府执行力缺位.....	21
三、司法上，法律救济途径缺位.....	23
第三章 住房保障资金问题的域外法比较.....	25
第一节 法制健全，确保资金筹集来源.....	26
一、美国在资金筹集上的经验.....	26
二、香港在资金筹集上的经验.....	27
三、新加坡在资金筹集上的经验.....	28
第二节 制度健全，确保资金投入合理有效.....	29

一、美国在资金投入上的经验	29
二、香港在资金投入上的经验	31
三、新加坡在资金投入上的经验	31
第三节 制度健全，确保资金调度顺畅	32
一、美国在住房保障资金调度上的经验	32
二、香港在住房保障资金调度上的经验	33
三、新加坡在住房保障资金调度上的经验	33
第四节 法制健全，确保资金监管有力	34
一、美国在资金监管上的经验	34
二、香港在资金监管上的经验	35
三、新加坡在资金监管上的经验	36
第四章 我国住房保障资金运营存在的问题与法律原因分析	37
第一节 政府在资金筹集上存在的问题与法律原因分析	37
一、筹集总量少，且资金缺口大	37
二、筹集渠道单一，社会资金参与度低	38
第二节 政府在资金投入上存在的问题及法律原因分析	39
一、资金投入地区不平衡	39
二、资金投入对象不完善	40
三、资金投入结构不合理	41
第三节 政府在资金调度上存在的问题及法律原因分析	42
一、住房保障资金的合理流转受限	42
二、住房保障资金的保值增值受限	43
第四节 政府在资金监管上存在的问题及法律原因分析	45
一、保障住房准入与退出机制不完善	45
二、住房保障资金的监管机制不完善	45
第五章 完善我国住房保障资金法律制度的建议	47
第一节 确保资金筹集的制度化与多元化	47
一、以健全的法制确保资金的筹集	47

二、以明确的职权分工确保资金的筹集.....	48
三、以多元化的渠道确保资金的筹集.....	48
第二节 确保资金投入的合理化与公平性.....	49
一、确保投入区域的平衡性.....	49
二、确保投入对象的公平性.....	50
三、确保投入结构的合理化.....	50
第三节 确保资金调度的流动性与盈利性.....	51
一、确保资金的合理流转.....	51
二、确保资金的保值增值.....	52
第四节 确保资金监管的有效性与可诉性.....	53
一、确保准入退出机制监管有力.....	53
二、确保资金问题可诉.....	53
结 语.....	55
参考文献.....	56

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Theoretical Framework of Housing Security Funds Matter ...	5
Subchapter 1 Theoretical Discussion on Housing Security Funds Matter	5
Section 1 The Definition of Housing Security Funds	5
Section 2 The Features of Housing Security Funds	5
Subchapter 2 The Legal Arguments of Housing Security Funds Matter	8
Section 1 Basis on Human Rights Law	8
Section 2 Basis on Social Security Law	10
Chapter 2 The History of Housing Funds Matter and the present Condition of the Legal System in China	11
Subchapter 1 The History of Housing Security Funds Policy in China	11
Section 1 The Period When the Government Supplied the Funds singly	11
Section 2 The Period When the Market Supplied the Funds together	13
Section 3 The Period When the Market Supplied the Funds singly	16
Section 4 The Period When the Government Return to Supply the Funds	17
Subchapter 2 Urban Housing Security Funds Matter in the Legal System ...	19
Section 1 The Lack of Legal Basises	20
Section 2 The Absence of Government Executive Ability	22
Section 3 The Absence of Legal Relief Way	24
Chapter 3 The Comparison of Housing Security Funds Matter in Foreign law	25
Subchapter 1 A sound legal system Ensured Funds Collection	26
Section 1 America Experience on Funds Collection	26
Section 2 Hong Kong Experience on Funds Collection	27
Section 3 Singapore Experience on Funds Collection	28
Subchapter 2 The Sound System to Ensured the Funds Investment rationally	

and effectively	29
Section 1 America Experience on Funds Investment	30
Section 2 Hong Kong Experience on Funds Investment	31
Section 3 Singapore Experience on Funds Investment	31
Subchapter 3 The sound system to ensured the Funds Transfer smoothly	32
Section 1 America Experience on Funds Transfer	32
Section 2 Hong Kong Experience on Funds Transfer	33
Section 3 Singapore Experience on Funds Transfer	34
Subchapter 4 A sound legal system ensured Funds Supervision powerful	34
Section 1 America Experience on Funds Supervision	35
Section 2 Hong Kong Experience on Funds Supervision	35
Section 3 Singapore Experience on Funds Supervision	36
Chapter 4 Matters on Housing Security Funds System and its Legal	
Reasons in China	38
Subchapter 1 Matters on funding Collection and its Legal Reasons	38
Section 1 Raise Less Total Amount and Large Funding Gap	38
Section 2 A Single Channel and Low Participation of Social Capital	39
Subchapter 2 Matters on Funding Investment and its legal reasons	40
Section 1 Money into Regional Imbalance	41
Section 2 Money into Object not Perfect	41
Section 3 Capital Structure not Reasonable	42
Subchapter 3 Matters on Funding Transfer and its legal reasons	43
Section 1 Reasonable Transfer Limited on Housing Security Fund	43
Section 2 Hedging and Value-added Limited on Housing Security Fund	44
Subchapter 4 Matters on Funding Supervision and its Legal Reasons	46
Section 1 Housing Access and Exit Mechanism not Perfect	46
Section 2 Housing Security Fund Supervision Mechanism not Perfect	46
Chapter 5 The Suggestions of Perfecting our Country's Legal System	

of Housing Security Funds	48
Subchapter 1 Ensuring the Institutionalization and Diversification of Fund-raising	48
Section 1 With a Sound Legal System to Ensure the Raising o Funds	48
Section 2 With a Clear Division of Functions to Ensure the Raising o Funds	49
Section 3 With Diversified Channels to Ensure the Raising of Funds	49
Subchapter 2 Ensuring rationally and fairness of fund-investment	50
Section 1 Ensuring that the Regional Balance	50
Section 2 Ensuring Fairness into Objects	51
Section 3 Ensuring that the Input Structure Rationalization	52
Subchapter 3 Ensuring that the Funds Liquidity and Profitability of Scheduling	52
Section 1 Ensuring the Reasonable Transfer of Money	52
Section 2 Ensuring the Money to Maintain and Increase its Value	53
Subchapter 4 Ensuring the Effective and Actionable Funds Supervision	54
Section 1 Ensuring that the Access and Exit mechanism Regulation is Effective	54
Section 2 Ensuring that Funding Issues Actionable	55
Peroration	56
Bibliography	57

引 言

一、住房保障资金法律问题的理论背景与现实意义

住房是人类最基本的需求，住房问题古已有之，早在公元三世纪时罗马皇帝戴克里先颁布的《物价敕令》中就有关于限定房价的内容。当代，由于现代化进程和城市化进程的加快，城镇居民的住房供需矛盾也日益突出，低收入群体的居住问题尤为严峻。国际上普遍的做法是对低收入群体提供保障性住房，满足他们基本的居住需求，我国政府自新中国成立以来也一直关注解决住房问题。一方面，住房作为较为昂贵的必需品，中低收入家庭很难从市场上获得可负担的普通商品房。住房权利得不到保障，难以确保中低收入家庭基本人权与人格尊严的实现，解决住房保障问题具有人权法的依据。另一方面，住房保障资金对于发展住房保障是极为关键的一环。住房保障不论是货币补贴、实物补贴，还是住房公积金问题都需要国家的财政支持，同时对整个住房保障过程的有效管理也离不开资金的支持。所以，住房保障作为一个规模宏大的民生工程，需要大量资金长时间运作。但是国家的财政能力对住房保障的支持力度毕竟有限，“实现财政对住房保障的一次性全部投入是不现实，也是不可能的”，^①住房保障对大量资金的需求，与政府所能负担的资金有限之间存在着矛盾。故此，完善住房保障资金的相关法律制度有其理论依据。

当下中国大中城市商品房市场房价居高不下，低收入群体无法负担，保障性住房无法满足对城镇低收入群体的供应，而我国政府在住房保障资金问题上面临着诸多挑战。从 2011 年开始，我国的住房保障就进入了快速发展的阶段，国家试图在五年内新建 3600 万套保障性住房，实现住房保障 20% 的覆盖率。^②这是过去十年建设规模的 2 倍。面对如此巨大的规模，保障性住房面临的巨大压力是资金的压力，既要新建住房，又要对已建住房进行修缮与管理，更不用说政府计划每年对农村危房改造 150 万户以上。可见，在资金上进行合理的规划与管理对住房制度的发展起着重要作用，而对住房保障资金问题的研究也离不开健全的法

^① 江泽林,主编.城镇住房保障理论与实践[M].北京:中国建筑工业出版社,2012.157.

^② 艾经纬.3600 万套保障房任务接近完成:已执行 82%[EB/OL].

<http://house.focus.cn/news/2014-07-27/5319023.html>, 2014-07-27/2015-03-12.

制，因此对住房保障资金问题的法制研究具有一定现实意义。

二、住房保障资金和法律问题研究的学术脉络

住房权、住房保障制度与住房保障资金制度的相关法制进程在发达国家与地区已经非常成熟，在中国却起步较晚。20世纪以前，国内对住房保障的研究文献比较少，但自2000年以后，相关研究著作与论文开始大量涌现，这主要是基于我国住房改革的进一步推进，普通商品住房价格上涨过快，同时部分地方政府在住房保障上角色缺位，中低收入家庭买不起房的现象越演越烈，导致社会矛盾增多，民众要求政府承担住房保障职责的呼声越来越高。哲学界、经济学界、管理学界、建筑学界等不同学界的学者对住房保障资金问题从理论与实践两个维度进行了较为深入研究。

（一）不同学界对住房保障资金问题的相关研究

理论研究上，部分学者从人权角度认定政府应当提供住房保障及住房保障的资源（包括住房保障资金），如张群；^①部分学者从社会保障角度分析认为政府应当提供住房保障及住房保障的资源（包括住房保障资金），如刘燕生、褚超孚等；^②部分学者从政府的职责角度认定政府应当提供住房保障及住房保障的资源（包括住房保障资金），如李萍。^③

实践研究上，部分学者注意到了住房保障资金在住房保障制度发展中的重要作用，如潘文辉、贾康、蒋来用、郭玉坤、陈国安等。^④他们对住房保障资金问题的主要观点和存在的缺陷可详见表1。

^① 张群.居有其屋——中国住房权问题的历史考察(博士学位论文)[D]北京:中国社会科学院研究生院,2008.1-3.

^② 褚超孚.城镇住房保障模式研究[M].北京:经济科学出版社,2005.21-26;刘燕生.社会保障的起源、发展和道路选择[M].北京:法律出版社,2001.83-85.

^③ 李萍.为中低收入家庭提供住房保障是政府的重要职责[J].探索,2007,(6):59-63.

^④ 潘文辉.美国低收入家庭住房保障政策对我国的启示[J].中国房地产,2005,(4):75-77;贾康,刘军民.优化与强化政府职能建立和完善分层次住房保障体系[J].财贸经济,2008,(1):27-36;蒋来用.住房保障财政政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011.252-263;郭玉坤.中国城镇住房保障制度设计研究[M].北京:中国农业出版社,2010.243-245;陈国安.城镇住房保障科学发展研究[M].北京:中国言实出版社,2013.118-135.

表 1：不同学界学者对住房保障资金问题的研究

学者姓名	主要观点	存在的不足
潘文辉	主张通过拍卖政府机构闲置的办公用房与规定开发商贡献部分利润来开发低价房。	规定开发商必须贡献部分利润可能违背市场经济规律，而且低价房对低收入家庭而言依然存在不可支付性的问题。
贾康、刘军民	主张通过“补人头”方式解决住房保障问题；建立以财政预算为主、多元化的资金筹措渠道，且基本来源应该是公共财政预算。	没有明确地方政府与中央政府承担用于住房保障的公共财政的职责划分。
蒋来用	主张通过灵活调整中央财政对住房专项补贴的方式；完善住房信贷系统；发行地方债券；吸引更多企业参与住房保障建设与运营；推行租售并举，并使廉租住房用户逐渐获得住房的所有权。	目前地方政府存在较大的债务风险，发行地方债券用于住房保障的地方债券回报率低、时间长，社会资金对此投资的可能性小。使廉租房的租户获得住房所有权，会耗掉较大资金，且与我国低收入人群的频繁流动不相适应，且目前政府的相关政策也并不支持此。
郭玉坤	著作分析了货币补贴资金的筹集、经营和管理。	该著作作用极小的篇幅谈及资金问题，许多措施流于形式，操作性较小。
陈国安	以新疆自治区为例分析了新疆城镇住房保障资金状况，提出通过明确政府财政在住房保障建设中的主体地位；完善财税政策、营造环境吸引民间资本参与住房保障建设；提升住房保障建设开源节流能力；提升住房公积金保障功能与建立严格监管机制的措施来解决自己问题。	该著作并没有很好地处理各级政府住房保障中的职责划分。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫