

購書請至：http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=9893&bkid_1=&KindID3=&KindID4=

中國住宅權保障 法律制度研究

曾凡昌 著



元照出版提供 請勿公開散布。

元照出版公司

引 言

一、問題的提出及研究的意義

(一)問題的提出

1. 中國大陸城鎮居民住宅權保障問題

中國大陸改革開放後，由於各種原因，特別是基於計劃經濟體制下住房配給制度的種種弊端，中國大陸城鎮住房制度也開始了艱難的起步探索。政府透過制定和發布一系列文件，¹停止計劃經濟體制下的住房實物分配，居民個人成為住宅市場消費購買的主體，中國大陸城鎮居民家庭住房條件改善明顯，住宅業成為國民經濟重要的支柱產業之一。2003年以來，房屋價格持續上揚，大部分城市房屋銷售價格上漲明顯，不但房價增速越來越快，而且增長的範圍從北京、上海等一線城市向中國大陸內各級城市擴散。儘管頒布實施一系列旨在穩定房價的調控政策，然而，密集的調控政策難以撼動房價高攀，房價快速上漲的趨勢並沒有得到遏制。與此同時，住房價格在旺盛的市場交易帶動下不斷攀高，廣大中低收入者難以透過市場解決住房問題日益突出，即使透過商品房交易市場解決了住房問題，也造成大批「房奴」的出現，房價與住房問題成為社會廣泛關注的熱點問題。「十七大」報告將「住有所居」作為保障和改善民生、促進社會公平正義和建設

¹ 中國大陸住房制度改革過程中具有重要影響的文件主要有：1988年《關於印發在全國城鎮分期分批推行住房制度改革實施方案的通知》（國發[1988]11號）、1994年《國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定》（國發[1994]43號文）、1998年《關於進一步深化城鎮住房制度改革，加快住房建設的通知》（國發[1998]23號文）、2003年《國務院關於促進房地產市場持續健康發展的通知》（國發[2003]18號文）、2007年《國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》（國發[2007]24號文）等政府文件。

2 中國住宅權保障法律制度研究

和諧社會的一項重要任務，這標誌中國大陸城鎮住房制度改革已經進入加強建設住宅保障體系的新階段。透過新中國政府對城鎮居民住宅問題的解決方式觀察，明顯可以得出城鎮居民住宅問題的解決是政府政策主導，與國家在不同歷史階段採取的經濟制度和政治制度密切相關。

改革開放後，國家採取了住宅市場化、私有化的各種法律措施，住宅所有權與使用權發生了根本變化，住房私有化為主、多種住宅所有權和使用權形式並存的格局基本形成。與傳統計劃經濟下的居民住宅比較，中國大陸城鎮住宅權保障模式發生了翻天覆地的變化。中國大陸城鎮居民住宅權保障涉及土地改革和房屋產權的改革，這不僅僅是國家政策引導的問題，涉及土地和房屋產權法律制度的變遷。正確認識住宅權法律制度和城市居民住宅權利變遷的歷史過程、存在的問題和如何解決這些問題，我們法學界理應作出自己的回答。

2. 城市化背景下的住宅權保障問題

國外的實踐表明，解決了城市的住宅問題，也就基本解決了全社會的住宅問題。²工業化是城市化的長期驅動機制，工業化和城市聚集效應共同決定了城市化的規模和結構。在中國大陸，1949年城鎮人口總數只有5,765萬人，占人口總數的10.6%，³儘管其後人口自然增長率較高，但是直到1975年，城市人口也只有17,245萬人。⁴改革開放後，中國大陸生產力處於工業化階段，隨著工業化的發展，城市擴展和城市化加速，城市就業機會增多，農村人口大量湧入城市。到2003年，中國大陸城市化率已達到36%，並有進一步擴大的趨勢。⁵世界主要國家城市化率突破30%後進入加速階段，直到城市化率接近70%。⁶中國

² 文林峰：《城鎮住房保障》，中國發展出版社2007年版，第263頁。

³ 張躍慶等：《城市住宅管理概論》，北京經濟學院出版社1989年版，第2頁。

⁴ 顧朝林等：《中國城市人口》，商務印書館1997年版，第310頁。

⁵ 金儉：《中國住宅法研究》，法律出版社2004年版，第6頁。

⁶ 賈祖國、孟群：《城市化、人口流動與房價》，資料來源：《招商證券行業研究專題報告：中國當代房地產研究專題之一》，2008年，第1頁。

大陸的城市化進程正處在加速化的過程，而城市人口大量迅速的集中和膨脹會直接造成住宅緊張，這幾乎是世界各國城市發展過程中的必然現象。

城市化過程中所導致的住宅問題主要體現在以下方面：(1)「住宅短缺和住宅條件不良問題，即住宅問題被認為是『城市病』中的主要病症。」⁷恩格斯（Engels）在其著名的《論住宅問題》中作了充分的闡述，⁸這從中國大陸城鄉結合部的非正規建築，和臨時棚戶區農民工的居住條件及環境之惡劣得到證明。(2)中低收入階層的住宅權利無法得到保障。中低收入階層因為購買力低，無法在市場上滿足住宅需求，如果國家對這部分人群的住宅權保障制度設計有缺陷或不足，甚至缺失，會直接導致中低收入群體無法獲得住宅權保障。可見，中低收入階層的住宅權利可能受到兩方面的排斥：一是市場排斥，二是制度排斥。市場經濟下，住宅是商品，具有財產價值，實行的是雙方自由交易，只有那些能夠支付得起住宅「對價」的人，才能透過商品房交易市場獲得住宅，滿足自己的居住需求。所以，商品房市場天然具有排斥性，即將沒有能力購買住宅的中低收入群體排斥在市場交易之外。被排斥在住宅交易之外的中低收入群體住宅權保障，從世界主要國家的實踐經驗來看，國家透過制定制度，承擔保障其居住的基本生存條件。但如果制度未能兼顧到中低收入群體的，就會導致制度排斥。這在中國大陸的經濟適用住房制度中體現得非常明顯。(3)社會化生活方式的轉變導致住宅問題。隨著現代城市生活的社會化、多元化和複雜化，家庭存在分戶化、小型化、核心化趨勢，更多的家庭要求更多的住宅，當住宅的擴大再生產和價格無法滿足這一要求時，住宅問題就產生了。而隨著生活水準的提高，人們對住宅的品質和數量及人居環境提出了更高的要求，從域外已開發國家住宅發展的實踐看，也有一個解決住宅短缺後，更加注重住宅品質和人居環境的過程，這

⁷ 周珂主編：《住宅立法研究》，法律出版社2008年版，第16頁。

⁸ 恩格斯：《論住宅問題》，載《馬克思恩格斯文選》（兩卷集，第1卷），外國文書籍出版局1954年版，第536頁。

4 中國住宅權保障法律制度研究

對住宅提出了更高的要求，當住宅無法滿足時，也會引發城市住宅問題。

在城市，人口的不斷增加和住宅需求水準的不斷提高是造成城市住宅問題的主要原因。⁹中國大陸實行住宅的商品化、私有化後，人們不能再依靠國家、單位分配住宅來解決居住問題，人們可以依據自身的經濟能力和興趣愛好在市場上選擇適宜的住宅，以滿足對居住的更高需求。然而，並不是所有人都能夠透過市場解決住宅問題，特別是在中國大陸現金的收入分配呈「金字塔」形的情況下，部分人透過住宅市場解決自身居住問題，成為了「房奴」，擠占其他正常費用，因此，人們便沒有充裕的資金進行發展資料消費和享受資料消費，集中自己的物力財力於住房的解決當中，長遠考慮，將影響人的全面發展和生活質量的全面提高。如果不能解決城市發展的住宅問題，在城市中工作的中低收入群體無力承擔「昂貴」的住宅費用，將產生人口遷移的「擠出效應」，這不僅僅是農村人口向城市的轉移障礙，也將迫使原來的城市部分低收入人群轉向下一層次的城鎮乃至鄉村生活，不能享受到改革開放和社會進步的成果，阻礙了中國大陸城市化進程，不利於消除城鄉二元結構。城市的擴張一般是從兩方面開展的，一是對城市舊有土地的再利用，這就涉及國有土地拆遷對拆遷居民的住宅權保護；另一方面是對城市周邊地區原集體土地的徵收，這涉及對農民的住宅權利的保護。

國家和政府如何保障城市化進程中中低收入群體的住宅權，包括獲得住宅的權利和城市發展擴張中對原有住宅居住權的保護，這需要我們法學者從住宅權利保障法律制度上作出回應。

3. 城鄉二元結構變遷下的住宅權保護

中國大陸作為一個傳統的農業國家，在近代就呈現出城鄉二元結構，新中國成立後延續和加強了這種描述。透過土地制度變革和始於1958年城市戶籍制度，將農民牢牢地束縛在集體土地上。20世紀90年

⁹ 周珂主編：《住宅立法研究》，法律出版社2008年版，第13頁。

代，國家提出了取消農業、非農業的二元戶口性質，統一城鄉戶口登記制度，實行居住地登記制度的改革目標。¹⁰截至目前，嚴格的戶籍制度正在逐步放鬆，雖然面臨諸多的掣肘，但勞動力基本上可以自由流動，只是在形式上表現為流動人口而已。這意味著中國大陸城市化發展的基本規律將逐步呈現出來。一部農業現代化的歷史，就是農村勞動力絕對數量不斷減少，農業勞動力素質不斷提高，¹¹農村人口向城市轉移的過程，所以，消除城鄉二元結構是伴隨著城市化進程而實現的。

按照國家統計局抽樣調查數據，中國大陸城市人口每年增加大約1,800萬~2,000萬，到2020年城市化水準將達到55%~60%，城鎮人口將達到8億~8.5億，將有2.6億農民遷入城市成為新市民。¹²農村人口向城市轉移首先要解決的是「住得下來」的問題，這些轉移出的勞動力多數處於城鄉結合部的「城中村」或「行政村」裡，存在環境衛生髒亂、市政設施滯後、亂搭亂建嚴重、安全隱患突出、社會治安複雜、居住環境惡劣等問題。¹³由於城區角落影響城市形象，不少城市開展了對舊城區和城區角落的治理行動，在此過程中由於不尊重居民的意願，借「公共利益」侵犯居民的住宅權，造成一定的不穩定。農民向城市轉移的居住問題如果得不到解決，繼續延續下去，不但有違社會公平正義，也會帶來嚴重的社會問題。農村人口向城市轉移的住宅問題不僅僅涉及「住得下」、「留得住」的問題，如果轉移出來的人口解決了居住和就業問題，那麼，在得到適當補償後其應放棄在農村的房屋。這關係到城鄉居住公平問題，也是處理現在農地「細碎化」，進行大規模機械化耕作和農業現代化的必然要求。這些需要我們在制度上作出回應，當然，包括法律制度的建構。

¹⁰ 賈祖國、孟群：《城市化、人口流動與房價》，資料來源：《招商證券行業研究專題報告：中國當代房地產研究專題之一》，2008年，第27頁。

¹¹ 袁振龍：《農民問題國際比較研究》，知識產權出版社2010年版，第3頁。

¹² 周珂主編：《住宅立法研究》，法律出版社2008年版，第294頁。

¹³ 袁振龍：《農民問題國際比較研究》，知識產權出版社2010年版，第179~181頁。

6 中國住宅權保障法律制度研究

(二)研究的意義

城市化加速、消除城鄉二元結構、住宅福利化到住宅市場化背景下的城鄉住宅權保障的現狀和不足等問題是中國大陸面臨的現實性問題，筆者認為，研究住宅權保障法律制度具有以下意義。

1. 理論意義

無論在中國大陸或國外，都缺乏對住宅權保障法律制度進行系統而深入的研究，本選題的研究有助於這一領域的理論研究。

2. 政策意義

住宅權保障不僅僅是憲法層面或部門法層面的法律問題，更是政府行政事務，即政治問題。透過本選題的研究，借鑑已開發國家，比較中國大陸住宅政策的變遷，對制定保障住宅權的公共政策有所啟發和借鑑。

3. 社會意義

住宅權保障實質上是如何有效地解決中低收入者及特殊人群的住房問題，同時，住宅權需要國家公民法來共同保障，各自擔負的任務和保障的重點不同。這一切建立在對住宅權法律性質的分析基礎之上。本選題有助於澄清對住宅權的模糊認識，並促使民眾認識到住宅權是國際人權法所承認的基本人權的一種。這有助於住宅權的權利意識覺醒和形成，完善住宅權法律保障制度，具有明顯的社會意義。

4. 實踐意義

城市化加速、消除城鄉「二元結構」，是中國大陸發展不可避免的趨勢，住宅權作為人生存的權利，關乎著「人的尊嚴」和對中國大陸改革開放發展成果的公平、正義地分享，是改革最終的目的之一。中央適時提出「住有所居」的改革目標是否能夠達成，首先是觀念問題，即如何認識住宅權的權利屬性、住宅權保障的措施和手段的構建、法律制度如何保護住宅權的實現……，無疑，本書的研究具有重要的實踐意義。

購書請至：http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=9893&bkid_1=&KindID3=&KindID4=

國家圖書館出版品預行編目資料

中國住宅權保障法律制度研究／曾凡昌著.

-- 初版.-- 臺北市：元照，2018.05

面；公分

ISBN 978-986-255-939-0（平裝）

1.房地產法規 2.不動產所有權 3.論述分析
4.中國

554.12

106012991

中國住宅權保障 法律制度研究

請勿公開散布

5X055RA

2018年5月 初版第1刷

作者 曾凡昌
出版者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網址 www.angle.com.tw
定價 新臺幣 400 元
專線 (02)2375-6688
傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-939-0