

# 中国住宅权保障 法律制度研究

Research on  
Legal System of Housing  
Right Security  
in China

曾凡昌·著



华中·元照 中青年法律科学文库



华中 元照 中青年法律科学文库

# 中国住宅权保障 法律制度研究

Research on  
Legal System of Housing  
Right Security  
in China

曾凡昌·著



图书在版编目 (CIP) 数据

中国住宅权保障法律制度研究/曾凡昌著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2016. 3  
ISBN 978-7-5680-1440-3

I. ①中… II. ①曾… III. ①公民-住宅-所有权-研究-中国 IV. ①D922.344

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 297035 号

中国住宅权保障法律制度研究

曾凡昌 著

Zhongguo Zhuzhaiquan Baozhang Falü Zhidu Yanjiu

策划编辑: 王京图

责任编辑: 李娜

封面设计: 傅瑞学

责任校对: 九万里文字工作室

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

武汉喻家山 邮编: 430074 电话: (027) 81321913

录排: 北京楠竹文化发展有限公司

印刷: 北京科信印刷有限公司

开本: 710mm×1000mm 1/16

印张: 17

字数: 236 千字

版次: 2016 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 58.00 元



华中出版

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换  
全国免费服务热线: 400-6679-118, 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

## 摘 要

住宅是人类生存和发展的最基本的物质条件之一，住宅权的保障是关乎个体人性尊严与人格发展的基本利益。

中国改革开放后，由于长期计划经济体制下住房配给制度带来的种种弊端，我国城镇住房制度改革也开始了艰难的探索。随着住宅权保障市场化模式的发展，居民个人成为了住宅市场消费购买主体，居民家庭住房条件明显改善。由于住宅保障制度的不完善和完全推行住宅权保障市场化，导致住宅价格不断攀高，广大中低收入者难以通过市场解决住宅的问题日益突出，即使通过市场解决了住宅问题，也出现了大批的“房奴”，房价与住宅问题成为社会广泛关注的热点问题。党的十七大将“住有所居”作为保障和改善民生、促进社会公平正义和建设和谐社会的一项重要任务。

如何保障人民“住有所居”权利的实现？这是我们法学界所负担的不可推卸的道德责任与义务。

目前，法学界就住宅权的研究，有金俭著《中国住宅法研究》、周珂主编的《住宅立法研究》、王宏哲的《住房权研究》等著作，还有不少论文涉及住宅权问题，如杨英文的《住宅权研究》等。从研究的成果看，具有以下特点：第一，多数是从法理或人权角度对住宅权进行研究，如王宏哲、杨英文等的博士论文；第二，缺乏从公法、私法上对住宅权的保护进行整体性的研究；第三，中国住宅问题在转型期所呈现的不稳定性和政策持续性问题研究不足；第四，学界对保障性住宅和商品性住宅构成的“住宅体系二元结构”的关联性关注不足。

因此，本书研究的任务在于：对住宅权的法律性质进行分析，澄清对住宅权的模糊认识；通过对我国和域外部分国家的住宅权保障法律制度的历史变迁研究，弄清住宅权保障实质上是如何有效解决中低收入者及特殊人群的居住问题；住宅权需要国家公法、私法共同保障，各自担负的任务和保障的重点不同；最后，建构起我国住宅权保障的实现路径，即极力廓清作为基本人权的住宅权的面貌和轮廓，以其强化住宅权的基本权利属性，推动、形成、完善住宅权法律保障制度。

本书以“住宅权的现状、不足及完善”为主线，以权利的“主观化”为研究线索，将五章内容贯穿起来从住宅权的法律性质分析开始，最终落到中国住宅权实现的法律保障实现路径。运用比较法研究方法、比较研究法、历史序时性研究方法、理论与实际相结合的方法，比较了国外住宅权法律制度，分析公法、私法对住宅权的保护，住宅权保障市场化模式与非市场化模式的优劣与关系，追溯了住宅权在国际人权法上的变迁、国外和我国住宅权保障的历史，并详细讨论了住宅权的概念、权利属性、权利的主观性、住宅权的双重性。毋庸置疑，从住宅权保障的法律路径的宏观思考，到我国住宅权法律保障的实现路径，贯穿始终的是面向实践的意识。

## 一、本书的体系结构和主要内容

本书从住宅权的法律性质展开研究，以住宅权保障实现为主线，讨论了几组对应的概念：人权意义的住宅权与正在主观化的住宅权、积极住宅权与消极住宅权、住宅权的防御与受益功能（公权力与私权）、住宅权保障市场化模式与非市场化模式、住宅权的财产化与人格化、中国与外国的住宅权保障、公法与私法对住宅权的保护、住宅权的基本权利与法律权利属性、现行住宅权保障制度之不足与完善。

除引言外，全书共分为五章，分别研究了住宅权保障法律制度的基本理论、住宅权在中国语境中的遭遇、住宅权保障法律制度比较法研究、住宅权保障的法律路径的宏观分析和中国住宅权实现的法律保障，

这些内容是以“住宅权的现状、不足及完善”为主线，主观权利理论是贯穿全书的研究线索，诠释国家在保障人民住宅权实现的政治责任的变迁，从住宅权的法律性质分析开始，最终落到中国住宅权实现的法律保障，将五章内容贯穿起来。

引言交代了选择本题目研究的原因、研究思路、研究方法。重点讨论了住宅权保障在中国所面临的现实性问题：城市化加速、消除城乡二元结构、从住宅福利化到住宅市场化、城乡住宅权保障的现状和不足等问题，目的是引出后续章节的研究。

第一章主要对住宅权保障涉及的法律制度基本理论进行梳理，为后面的研究搭建一个理论框架和平台。本章从解析住宅、住宅权的概念入手，借助德国基本权利双重性质理论，探讨了住宅的概念、功能和属性，对住宅权进行了解析，分析了住宅权与财产权、居住权的关系，得出了住宅权是“正在主观化的法律权利”。最后，借助德国基本权利双重性质理论，论证了住宅权保障的法律意义。

首先，住宅具有商品属性和福利属性，住宅的商品属性是指住宅具有的财产和投资功能，住宅的福利性基础在于“住宅是人类生存的最基本的物质条件之一”，这是我们制定住宅权保障的最根本依据，世界上没有任何一个国家单纯依靠市场或福利方式成功解决本国的住宅问题。其次，住宅权是人人享有的一种基本人权，任何人有权获得可负担得起的、适宜人类居住的、有良好的物质配套设施、安全、健康的居住场所，并享有尊严、不受歧视并保有（无正当法律依据不受驱逐）居所的权利。人权法上的“适足的住宅权”包括四个标准，即“宜居性”“住宅价格可承受性”“住宅机会平等”和“住宅占有权的法律保障”，说明了住宅权保障法律制度的建构不是公法或私法能够单独完成的。再次，作为基本权利的住宅权是“正在主观化的法律权利”。住宅权所具有的防御功能主要针对的是已获得适宜住宅的公民的基本权利保护；住宅权所具有的收益功能主要针对的是没有获得适宜住宅或无力解决居住问题的公民，国家基于对公民的“生存照顾义务”在一定条件下给予民众居

住保障的权利。住宅权作为民法上的主观权利，包括财产性权利和人身性权利。为保障这种意义上的住宅权的实现，需要发挥私权<sup>〔1〕</sup>对公权的“防御功能”和保护私权利所蕴含的自由，并在民法领域平等主体之间贯彻基本权利第三人效力理论，这主要由民法完成。住宅权作为民法上的主观权利与公法上的主观权利存在互相转化的问题，同时，住宅权存在由“客观价值秩序”向“主观权利”转化的现实性问题。

第二章着重分析了我国住宅权保障的历史发展过程，并将之分成三个阶段：中国城市居民住宅权保障福利阶段（1949—1978）、中国城市居民住宅权保障逐步走向市场化模式阶段（1978—2007）、住宅权保障市场化与非市场化模式并举阶段（2007年至今）。经过30年的住房制度改革，我国的住宅权保障模式已经从公有住房实物分配制度，转变成了以市场化商品房交易为主、以保障性住宅供给为补充的混合模式。

中国改革开放后，民众的住宅权利开始了“从非财产化到财产化再到人权化的进程”。在计划经济体制下，住宅权具有非财产化和福利化的特征，住宅产权是残缺的，受到较大的限制；随着城镇住宅权保障的市场化，城镇住宅成了可交易的商品，住宅权逐渐成为单纯的财产权；国家通过一系列法律法规对私人购买的住宅财产权给予了承认和尊重。随着保障性住宅的建设，住宅福利性特点得到更明显的体现。住宅自有化、私有化、财产化不应是住宅权利实现的唯一、主要的特征。政府对居民“住有所居”责任的确立和住宅权保障模式发生转变，住宅不再只是“投资商品”，首先是要满足人们居住的需要，特别是保障社会弱势群体最基本的居住需要，保障性住宅和住房补贴是住宅权的福利属性表现。住宅权人格化或人权化的趋势，意味着为解决居民的住宅问题，中国必须重视住宅权保障法律制度对可持续发展的积极作用，确立政府在社会福利中的主导作用，政府职能的转变并不是彻底退出住宅市场，而

---

〔1〕 私权是与公权——国家权力相对应的一个概念，并不仅仅指私有财产权，私权包括自然人、法人和非法人团体的人身权、财产权，私权神圣即民事主体的人身权与财产权神圣。李开国：《民法的基本原则》，法律出版社2003年版，第73页。

是有所进才能有所退。

第三章主要选取了世界上比较有代表性的国家进行住宅权保障的比较法研究，通过对英、美、德、日、瑞典、波兰六个国家住宅权保障法律制度研究，找出我国可以借鉴之处。

在对上述国家住宅权保障法律制度进行历史序时性的比较法研究后发现，无论是英美或大陆法系、高福利或新崛起国家、转型或老牌资本主义国家，在住宅权保障方面具有许多共同点：（1）立法目的明确，居民住宅权的社会必要保护已经得到根本认同。一个共同的规律就是将政策内化为住宅权保障法律制度，包括中东欧转型国家迅速建立了适合市场经济的住宅权保障法律框架；住宅权保障模式、采取的路径和方式或有差异，但政治团体在保障民众住宅权实现这个最终目的上是一致的。（2）主要发达国家在 20 世纪七八十年代先后解决了住宅短缺问题。国际住宅权保障沿着两个方向发展：住宅保障对象向中低收入人群集中，住宅保障范围不断缩小，住宅市场化程度不断提高；制度设计注重住宅费用上的“可承受能力”和保障的适度性，保障水平也须有层次性，组织机构完备。从上述国家住宅权保障的纵横比较观察，住宅权保障的实质是国家和政府承担住宅市场价格与居民支付能力的差距，以解决部分居民支付能力不足的问题，这是世界主要国家 20 世纪以来一直在做的事情。

中国在借鉴世界主要国家的经验时，需要注意，西方国家在“私有财产神圣”观念下，已享有的住宅权获得了较好的保护，而建构中国住宅权保障需要同时承担两项任务：已有住宅的权利保护和获得适宜住宅的权利保障。在我们没有完成城市化、消除城乡二元结构和住宅短缺的情况下，加大保障性住宅建设成为必须加推的选项之一。同时，根据不同时期面临的住宅矛盾不同，运用多样性的保障手段并适时调整。

目前，应注重以下几个方面的工作：一是加强住宅立法，应尽早早在宪法层面和即将制定的住宅专门法律中明确“人人有权得到一个合乎人尊严的居所”，并创造条件（包括法律制度供给）实现居民的住宅权保



障。二是加强住宅权利保护，尽快制定《住宅法》、《住宅补贴法》等专门性法律，制度设计上注意住宅权利实现的现实性和救济性，防范公权力假借积极作为义务侵犯居民的住宅权利，保护租赁住户的权利。三是加大住宅权保障力度，我们也必须面对中国住宅市场是否存在“过度市场化”问题，为保障“住有所居”的目标实现，政府成为住宅保障制度的建构主体，加大保障性住宅的建设力度。四是建立合理的住宅补贴标准，防止居民住宅费用超过正常水平“挤占”其他类别费用的开支，影响国民的全面发展和居住质量的提升。

第四章主要从宏观角度对住宅权法律保障作出分析，为下一章中国住宅权保障的法律实现路径研究做铺垫。从住宅权的权利化属性出发，首先探讨了住宅权与自然权利、道德权利的关系，阐述了住宅权保障上国际人权法的要求和国家对国民的生存照顾义务，进而以民法为例对住宅权保障的私法路径进行了研究，最后，论述了公法对住宅权实现的重要意义。

住宅权作为生存权的一种，具有自然权利和道德权利的属性，这也说明了基本权利所宣示的某些权利是不能被剥夺的，国家只能承认或不承认，体现在基本权利的“客观价值秩序”中。住宅权利产生和发展是个历史过程，住宅权有从应然的权利到基本权利再到法律权利的过程。由于各国宪政和司法体制的不同，住宅权从道德权利、自然权利到现实的法律权利实现的路径并不相同。联合国提出缔约国有尊重、保护、促进和实施四个层次的国家义务，现代公法也提出了国家对公民的生存照顾义务，这些理论的提出和国家义务的要求，也促成了获得适宜住宅的权利从自然权利、道德权利向主观权利转化。

住宅权在国内法上的保障：一是私法层面上的住宅权保障，即在民法保障制度方面；二是公法层面的住宅权，即在住宅权社会保障方面。在私法领域，民法典首先确立了居民对住宅的私有所有权，而且这种权利处于“神圣不可侵犯”的地位，这对个人生活的安宁以及社会秩序的稳定，具有基础性作用。对住宅权的合理限制在大陆法系国家主要是通

过相邻权制度来实现的，这不仅使居民获得适宜的居住物质条件，也保障了居民通过居住取得应当获得的人格尊严等精神权益，给住宅权利人提供物质和精神的双重保障。民法采取市场调整机制和弱者保障机制并存的做法，民法调整机制的住宅法律关系主要是建立在自由交易机制之上的市场化的住宅关系，为了减少市场交易风险，民法典详细规定了有关住宅所有权的变动规则、不动产权登记规则等。同时，它也规定了一些在交易机制之外的制度，比如为老年人、妇女以及其他没有住宅者提供居住保障的居住权制度。传统私法对住宅权的保障在现今的中国仍然需要强调。民法对住宅权的保障功能具体表现为：住宅权的内容需要民法界定、住宅权的实现需要民法保障；拥有住宅权即拥有某种自由权和财产权，私权神圣的观念对防御公权力的随意侵犯住宅权仍然有其意义。我国的现实情况也要求我们必须强调和提倡民法对维护住宅权的重要意义。私法对住宅权的保障已不仅仅限于民法典，私法通过特别法和住宅专门法加强了对住宅权的保护，这尤其体现在住宅租赁户的权利保护和住宅持续稳定保有权方面，这里的住宅保有权是指对住宅的和平、持续的占有使用权，不同于物权法中的居住权。

为实现社会正义与住宅资源的公平分配，国家及政府越来越被期待积极照顾人民并给付相关的利益，国家须承担积极作为的义务，承担国家保障的政治责任，住宅权成为受宪法保障的基本权利。国家在实现宪法上的公民住宅权方面的积极义务主要是指：在宪法或法律中确认住宅权，保证这些法律规定具有明确性和可操作性，实施使本国公民能够获得适宜居住、可负担得起的住宅制度，特别是应当加倍关注和保障社会中弱势群体的住宅需求。消极住宅权要求国家必须自我克制，尊重个人或家庭的住宅权，不得侵害公民的住宅权。所以，公法在保障公民住宅权方面主要有两个方面的内容：一是制定、执行法律法规，应有利于保障公民住宅权，二是制度层面上保障公民住宅权实现。同时，要注意防范公权力对公民住宅权的侵害。

第五章在对住宅权保障法律基本理论、中国和国外部分国家住宅权

保障法律制度的历史和现状进行了比较分析，并从宏观层面对住宅权保障的法律分析后，就进入了如何在中国进行住宅权保障法律制度的构建。本章结合上面几章的研究结论，对目前中国住宅权保障存在问题的主要领域提出达到“住有所居”目标的法律路径。首先，对我国宪法对住宅权保护的现状和不足进行了研究，并提出建议；其次，沿着第四章的研究思路，对目前中国私法领域对住宅权保护之不足进行了反思，并提出相应的建议；最后，从保障私权的角度，对公权力侵犯住宅权的现象和原因进行了剖析。

通过上述研究，得出的结论主要有：（1）我国宪法仅仅强调了公民住宅自由权中的一种，即“住宅不受非法侵犯权”，宪法文本中对人权意义上的住宅权并没有明确规定。根据中国的现实情况，可以采取的方式是通过解释第 33 条“人权条款”来明确住宅权的基本权利属性。（2）民法对住宅权保护包括：第一，加强对弱势群体住宅权的私法保护，加强对弱势社会成员的基本生存利益保障，成为从私法（私权）角度研究民法实质正义的重要路径。对市民社会弱势成员的住宅权保障还涉及其他领域，包括防范公权力对私权的侵害，也同时包括私法领域内的慈善、公益事业的规制、《物权法》中征收制度、居住权制度、担保物权制度和债权制度等。第二，加强对房屋承租人的权利法律保障，保障居民住宅权还涉及民法与其他法律的关系，如《民事诉讼法》，正在制定的《民事执行法》、《破产法》等。第三，适时将独立的住宅利益予以权利的保护。第四，适时在一定范围内在法律上确认某些住宅利益的主观权利属性，从而为人们保护自己的住宅权提供法律依据。第五，保障性住宅或住宅费用补贴领域内，获得适宜住宅的权利由公法来完成，住宅权在这一阶段的表现形式是主观公权利。已实际获得住宅或补贴，无论这时的住宅权表现为实物（住宅使用权、居住权或所有权）或金钱，非经正当程序和公正补偿，不得剥夺。住宅权在这一阶段的表现形式是主观私权利，可以通过私法完成救济。

为保障私权，必须防止公权力对住宅权的侵害。《物权法》的出台

对住宅权的保护至少有以下意义：一是已有住宅的权利保护；二是对保障性住宅的确权；三是使住宅占有法律更健全和完善。但以下几方面需要完善：《物权法》中“公共利益”的立法例不利于住宅权的保障，可以采取以列举方式为主，概括条款兜底补充的方式，来界定公共利益；未经“正当法律程序”不得剥夺私人的住宅权（占有权）；借鉴其他国家房屋征收立法经验，进行单独的集体土地征收上的房屋补偿立法。在违章建筑拆迁中，对于自住、唯一居所、生活确实困难的违法搭建者，行政机关在拆除违章建筑时，应以保证其最低生活水准为底线。毕竟保障“住有所居”是每个文明国家的责任。

## 二、本书的创新与有待继续研究的问题

本书借鉴已有的研究成果，对住宅权从人权、公私法和政策三个层面进行整体性研究，这是本书的特色。

在具体研究之中，笔者试图在以下几方面提出一些新的观点：（1）在对联合国经济、社会和文化权利委员会 1991 年发布的《第 4 号一般性意见——住宅权》研究后，得出人权意义上的住宅权的完整含义和标准。国际人权法上的住宅权保障体系的建构体现在两个方面，一是获得适宜住宅的权利，二是已享有住宅权的法律保护。国际人权法上建立的住宅权保障机制包括，住宅权实现的国家义务和反对大规模驱逐的国际机制，这也昭示着住宅权利的实现需要公法和私法共同保障。（2）住宅权作为个人享有的基本权利权利，具有防御和收益两方面功能。住宅权的消极方面主要体现在对公权力的防御，积极住宅权则要求国家和社会实施积极行为来保障。需要指出的是，无论是住宅权的消极或积极方面，现代意义的住宅权包括财产性权利和精神性权利，获得或保有住宅权需要对两方面进行同等的保护。（3）提出住宅权并不仅仅是应然的权利，在一定的条件约束下，其作为权利的主观性程度不同，这在南非的格鲁特布姆案和法国住宅权可诉方面得到证实。提出公法上的住宅权保障向私权转化的二阶段论，体现了主观公权利向主观私权利、“客观价值秩

序”向主观权利转化的趋势。(4) 消极住宅权所体现的是传统的财产权保护，但住宅精神性权利在 20 世纪也在传统的私法领域得到了承认和保护；积极住宅权也包括精神性住宅权利（如适宜的人居环境）。即作为住宅财产性权利受到传统的私法的保护，保护范围已扩展到住宅精神性权利；公法对住宅权的保护已从原先的“不作为”，走向国家基于对国民的“生存照顾义务”的福利给付。随着现代社会复杂化和多层次化，住宅权利呈现开放性的特点，需要我们适时将某些住宅利益上升到法律上的利益加以保护。(5) 通过住宅权保障在中国得出了住宅权保障的市场化模式的推进、国家对私人住宅财产权的承认和尊重实际上是住宅权利财产化的过程，住宅商品属性凸显，住宅福利属性被忽视，为保障“住有所居”目标的实现，住宅权必然走向人格化。比较国外和中国住宅权保障，在政策层面上提出住宅权保障不是只有市场化一途。(6) 通过对域外国家住宅权保障的研究，认识到世界主要国家已经和正在实施的住宅权保障制度的历史发展过程，得出没有哪个国家完全依靠商品房市场完成住宅权保障的任务，并且在不同的国情和面临住宅问题的变化，多种保障制度应适时调整。(7) 作为个人或家庭最终享有适用住宅的权利在中国的实现，私法承担着双重任务：传统住宅权的保护和国家在住宅权实现的积极义务的重构，即需要防范的是公权力对住宅权的侵犯和对住宅权保护的不作为。

本书的研究有待继续深入研究的问题：一是中国住宅权保障主要是政府采取政策的方式推进，保障性住宅权制度虽然建立，但刚刚起步，鉴于住宅权特别是积极住宅权方面的司法判例的稀少和缺失，住宅权利作为主观公权利如何实现和转化为主观私权利及如何救济没有进行深入研究；二是鉴于时间和篇幅所限，城乡规划、土地等制度对住宅权的影响及制度之下住宅权利的变化没有广泛涉及，减弱了本书的现实意义，需要进一步完善。

# 目 录

引 言	1
一、问题的提出及研究的意义	1
二、本书主要研究路径和方法的说明	6
第一章 住宅权保障法律制度基本理论	10
一、住宅	10
二、住宅权	19
三、住宅权是正在“主观化”的法律权利	29
四、德国基本权利双重性质理论对住宅权保障的启示	48
本章小结	60
第二章 中国语境中的住宅权保障	62
一、住宅权保障在中国的遭遇：市场化模式和非 市场化模式	62
二、中国住宅权从非财产化到财产化再到人格化 （人权化）	79
本章小结	98
第三章 住宅权保障法律制度的比较法研究	100
一、英美国家住宅权保障法律制度	100
二、北欧高福利国家住宅权保障法律制度：以瑞典为例	123
三、德、日两国住宅权保障法律制度	130
四、中东欧转型国家住宅权保障法律制度：以波兰为例	140
五、国外住宅权保障法律制度对我国的启示	145

本章小结 .....	153
<b>第四章 住宅权保障法律路径的宏观分析 .....</b>	<b>156</b>
一、住宅权的权利化属性 .....	156
二、住宅权保障的私法路径 .....	173
三、住宅权保障的公法路径 .....	184
本章小结 .....	194
<b>第五章 中国住宅权法律保障的实现路径 .....</b>	<b>197</b>
一、中国住宅权保障的宪法路径 .....	198
二、中国住宅权保障的私法路径 .....	210
三、中国住宅权保障的公法路径 .....	228
本章小结 .....	244
<b>参考文献 .....</b>	<b>246</b>

# 引 言

## 一、问题的提出及研究的意义

### (一) 问题的提出

#### 1. 中国城镇居民住宅权保障问题

中国改革开放后,由于各种原因,特别是基于计划经济体制下住房配给制度的种种弊端,我国城镇住房制度也开始了艰难的起步探索。政府通过制定和发布一系列文件,<sup>[1]</sup>停止计划经济体制下的住房实物分配,居民个人成为了住宅市场消费购买的主体,全国城镇居民家庭住房条件改善明显,住宅业成为国民经济重要的支柱产业之一。2003年以来,房屋价格持续上扬,大部分城市房屋销售价格上涨明显,不但房价增速越来越高,而且增长的范围从北京、上海等一线城市向全国范围内各级城市扩散。尽管出台了一系列旨在稳定房价的调控政策,然而,密集的调控政策难以撼动房价高攀,房价快速上涨的势头并没有得到遏制。与此同时,住房价格在旺盛的市场交易带动下不断攀高,广大中低收入者难以通过市场解决住房问题日益突出,即使通过商品房交易市场

---

[1] 中国住房制度改革过程中具有重要影响的文件主要有:1988年《关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》(国发〔1988〕11号)、1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发〔1994〕43号文)、1998年《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》(国发〔1998〕23号文)、2003年《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18号文)、2007年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24号文)等政府文件。



解决了住房问题也造成了大批“房奴”的出现，房价与住房问题成为社会广泛关注的热点问题。“十七大”报告将“住有所居”作为保障和改善民生、促进社会公平正义和建设和谐社会的一项重要任务，这标志我国城镇住房制度改革已经进入加强建设住宅保障体系的新阶段。通过新中国政府对城镇居民的住宅问题的解决方式观察，明显可以得出城镇居民住宅问题的解决是政府政策主导，与国家在不同历史阶段采取的经济制度和政治制度密切相关。

改革开放后，国家采取了住宅市场化、私有化的各种法律措施，住宅所有权与使用权发生了根本变化，住房私有化为主、多种住宅所有权和使用权形式并存的格局基本形成。与传统计划经济下的居民住宅比较，我国城镇住宅权保障模式发生了翻天覆地的变化。我国城镇居民住宅权保障涉及土地改革和房屋产权的改革，这不仅仅是国家政策引导的问题，涉及土地和房屋产权法律制度的变迁。正确认识住宅权法律制度和城市居民住宅权利变迁的历史过程、存在的问题和如何解决这些问题，我们法学界理应作出自己的回答。

## 2. 城市化背景下的住宅权保障问题

国外的实践表明，解决了城市的住宅问题，也就基本解决了全社会的住宅问题。<sup>〔1〕</sup>工业化是城市化的长期驱动机制，工业化和城市聚集效应共同决定了城市化的规模和结构。在中国，1949年城镇人口总数只有5765万人，占人口总数的10.6%，<sup>〔2〕</sup>尽管其后人口自然增长率较高，但是直到1975年城市人口也只有17245万人。<sup>〔3〕</sup>改革开放后，我国生产力处于工业化阶段，随着工业化的发展，城市扩展和城市化加速，城市就业机会增多，农村人口大量涌入城市。到2003年，我国城市化率已达到36%，并有进一步扩大的趋势。<sup>〔4〕</sup>世界主要国家城市化

〔1〕 文林峰：《城镇住房保障》，中国发展出版社2007年版，第263页。

〔2〕 张跃庆等：《城市住宅管理概论》，北京经济学院出版社1989年版，第2页。

〔3〕 顾朝林等：《中国城市人口》，商务印书馆1997年版，第310页。

〔4〕 金俭：《中国住宅法研究》，法律出版社2004年版，第6页。