

适足住房权法律保障研究

SHIZU ZHUFANGQUAN
FALÜ BAOZHANG YANJIU

陈红梅 ◎ 著

非
外
借

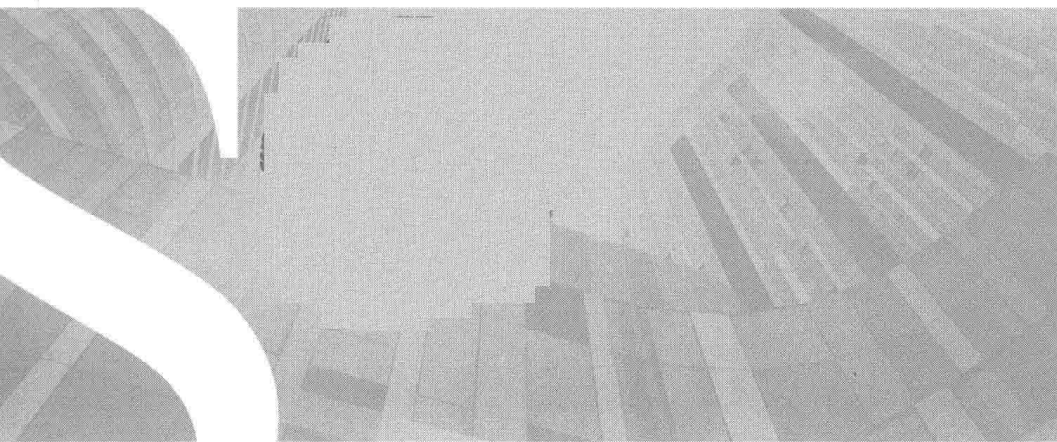


中国政法大学出版社

适足住房权法律保障研究

SHIZU ZHUFANGQUAN
FALLI BAOZHANG YANJIU

陈红梅◎著



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

适足住房权法律保障研究/陈红梅著. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5620-7183-9

I. ①适… II. ①陈… 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(2016)第282730号

- | | |
|-------|---|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部) |
| 编辑邮箱 | zhengfadch@126.com |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 880mm × 1230mm 1/32 |
| 印 张 | 9.5 |
| 字 数 | 230 千字 |
| 版 次 | 2016 年 11 月第 1 版 |
| 印 次 | 2016 年 11 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 38.00 元 |

引 言	1
第一章 适足住房权释义	3
第一节 适足住房权的内涵	3
一、《世界人权宣言》中的适当生活水准权	3
二、《经济、社会及文化权利国际公约》中的相当生活 水准权	4
三、《第4号一般性意见》和《第7号一般性意见》 对适足住房权的进一步阐释	5
四、《联合国人居议程Ⅱ》对适足住房权的重申	8
第二节 适足住房权的结构分析	10
一、适足住房权的主体	10
二、适足住房权的客体	14
三、适足住房权的内容	15
四、适足住房权的国家义务	23
第三节 适足住房权的性质与地位	36



一、适足住房权的性质	36
二、适足住房权在人权体系中的地位	46
第二章 适足住房权法律保障的必要性与可行性	51
第一节 适足住房权作为人权的证成	51
一、对适足住房权作为人权的质疑与反驳	52
二、适足住房权作为人权的一般性论证	57
三、适足住房权作为人权的具体论证	61
第二节 适足住房权立法保障的必要性	75
一、适足住房权的基本要求	76
二、立法保障在适足住房权法律保障中的重要作用	82
三、适足住房权立法保障的实践	84
第三节 适足住房权司法保障的理论依据	88
一、人权保护理论	88
二、权利一体化理论	92
三、权利救济理论	95
第四节 适足住房权法律保障的可行性	98
一、适足住房权法律保障的理论基础	98
二、适足住房权法律保障的国际法基础	102
三、适足住房权法律保障的国际实践	106
第三章 地区层面适足住房权的法律保障：以欧洲为例 ...	120
第一节 欧洲适足住房权的立法保障	121
一、《欧洲公约》	121
二、《欧洲社会宪章》	123

第二节 欧洲适足住房权的司法保障	125
一、欧洲人权法院对适足住房权进行保障的依据及基本原则	126
二、欧洲人权法院在实践中对不适当住房的判决	127
三、欧洲人权法院关于强制驱逐所作出的判决	130
四、欧洲人权法院关于租金管制所作出的判决	132
第三节 欧洲适足住房权的行政保障	134
一、欧洲人权委员会对适足住房权的保障	134
二、欧洲理事会部长委员会对适足住房权的保障	136
三、欧洲社会权利委员会对适足住房权的保障	138
第四章 国家层面适足住房权的法律保障及其启示	143
第一节 发达国家适足住房权的法律保障：以英国和法国为例	143
一、英国适足住房权的法律保障	144
二、法国适足住房权的法律保障	149
三、英国和法国的经验给我们的启示	157
第二节 发展中国家适足住房权的法律保障：以南非和印度为例	159
一、南非适足住房权的法律保障	159
二、印度适足住房权的法律保障	171
三、南非和印度的经验对我国的启示	178
第五章 中国适足住房权法律保障的反思	182
第一节 中国强化适足住房权法律保障的必要性	183



一、民生保障与和谐社会建设	184
二、宪法人权原则与国家人权保障义务	189
三、公众参与与民主政治建设	192
第二节 中国适足住房权的实现现状	196
一、无家可归的现象仍然存在	198
二、住房的适居性欠缺	202
三、存在强制拆迁的现象	206
四、住房权实现的不平等性	212
第三节 中国适足住房权法律保障的现状	220
一、立法的不足	221
二、司法面临困境	235
三、执法不力	239
第六章 中国适足住房权法律保障的完善	246
第一节 适足住房权立法保障的完善	247
一、提高立法保障的层次	247
二、加大立法保障的力度	250
三、扩大立法保障的对象	253
第二节 适足住房权司法保障的探索	256
一、宪法诉讼的可行性与困境	257
二、行政诉讼的完善	260
三、司法保障标准的探讨	266
第三节 适足住房权执法保障的完善	269
一、严格执法	270
二、透明执法	273

三、公平执法	275
第四节 适足住房权法律保障的评估——住房权指标体系 ...	277
一、住房权指标体系的界定及意义	278
二、住房权指标体系的基本框架	280
三、住房权法律保障指标体系	286
参考文献	289

众所周知,“衣、食、住、行”是人们维持物质生活和精神生活不可缺少的基本要素。就“住”而言,自从人类进入文明史以来,住房就成为个人与家庭进行个人行为,如吃饭、学习、休息、娱乐等私生活的主要场所。由此可见,住房是满足人们生活的基本条件。更为重要的是,住房还是个人与家庭身份的一种象征,因而在人们的生活中具有举足轻重的地位。这意味着,人们要过上体面且有尊严的生活,就必须解决住的问题。^{〔1〕}人类的发展史表明,住的问题是每个国家不同发展阶段都需要解决的共同问题。就我国现阶段而言,住房问题是一个非常棘手的问题:一方面,高昂的房价使人们无法承受其重。根据中国社会科学院《2010年经济蓝皮书》的统计,我国2009年城市居民房价收入比高达8.3,大大超出居民的合理承受范围^{〔2〕};《易居报告》最新数据显示,2015年,全国商品住宅房价收入比为7.2^{〔3〕},尽管近几年的房价收入比有所缩减,但还是超出了合理的范围。另一方面,持续上涨的房租使人们的生活成本不断

〔1〕 这是人与动物的一个重要区别,否则,人将不成其为人。

〔2〕 在经济学中,通行做法是将房价收入比作为衡量居民承受能力的指标。一般说来,在发达国家,房价收入比为1.5:5.5。在发展中国家,范围更广泛一些,为4:6.1。

〔3〕 参见 <http://www.askci.com/news/dxf/20160512/101734333.shtml>。



攀升。与此同时，住房标准较低，很多住房缺乏基本的生活条件与配套实施。此外，强制拆迁、暴力拆迁事件屡禁不止，从而严重影响了人们的生活，进而危及社会的稳定。由此可见，我国现阶段的住房问题已经到了非解决不可的地步，因为，这是典型的民生问题，而民生问题一直是我们党和政府所关注的重点，党的十七大因此提出了改善民生的重要目标之一，即“住有所居”，党的十八大再次提到了“改善民生”的目标。由此看来，住房问题已成为我国政府迫切需要解决的问题，政府的工作目标之一是保证人人有适当的住房。事实上，住房问题不仅是一个社会问题、经济问题，更是一个法律问题。我们只有将住房问题上升到基本权利的高度，才能更好地通过法律途径来解决住房问题。^{〔1〕}从基本权利的角度而言，保证每个人都有适当的住房即是一个适足住房权的问题。政府要使适足住房权真正成为我们每个人都享有的一种权利，不能仅依凭政策等措施来加以保障，^{〔2〕}而必须通过法律来进行保障。只有这样，才能将政府“人人享有适当住房”的目标落到实处，从而确保公民适足住房权的实现，并将有助于公民政治权利以及其他经济、社会权利的实现。基于此，笔者通过对适足住房权域外法律保障经验的考察，并从中得到些许启发。同时，通过反思我国适足住房权法律保障的不足，试图为完善我国适足住房权法律保障提出合理化的建议。

〔1〕事实上，早在2007年，我国建设部部长就公开宣布中国将“人人享有适当住房”，明确住房是一种基本权利。

〔2〕从这几年政府所采取的限购等政策措施来看，其效果对于遏止房价，尤其是北京等一线城市的房价而言显得微乎其微。

第一节 适足住房权的内涵

自从适足住房权这一概念被提出以来，其内涵就在不断地被完善。在联合国的《世界人权宣言》中，适足住房权是适当生活水准权中的一个内容，但在其后的《经济、社会和文化权利国际公约》中作为一个独立的权利即“适足住房权”（right to adequate housing）被提出，并且在后来的一系列国际公约及国际文件中，适足住房权的内涵得到了进一步的阐释与完善。

一、《世界人权宣言》中的适当生活水准权

众所周知，联合国大会于1948年通过的《世界人权宣言》标志着全世界人权事业的发展，为人权的保护提供了国际法基础，从而使该宣言中规定的各种人权在成员国的实现成为可能。更为重要的是，《世界人权宣言》成为后来其他相关国际公约与国际文件规定一系列人权的重要依据。当然，就适足住房权而言，该公约并没有直接作出规定，而是将其作为适当生活水准

〔1〕 本书中出现的“住房权”“适足住房权”“适当住房权”是在同一意义上使用的。当然，本书更多地使用“适足住房权”这一概念是参照联合国文件的做法。



权的下位概念,即适当生活水准权的内容之一。《世界人权宣言》第25条规定:“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。”由此可见,在《世界人权宣言》中,适足住房权还是隐含在适当生活水准权之中的一种权利,并未作为一项单独的权利被提出。

二、《经济、社会及文化权利国际公约》中的相当生活水准权

联合国大会于1966年通过并于1976年生效的《经济、社会及文化权利国际公约》^{〔1〕}是对《世界人权宣言》的具体细化,其对经济、社会、文化权利作出了详细的规定,因而是成员国将这些权利予以实施的重要依据,为经济、社会、文化权利的实现提供了非常重要的国际法依据。然而,该公约仍未明确规定适足住房权,而是沿用了《世界人权宣言》的表述方式,即将适足住房权视为适当生活水准权的一个下位概念。《经济、社会及文化权利国际公约》第11条第(1)款规定:“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。”^{〔2〕}

综上所述,作为经济、社会、文化权利一般性公约的《经济、社会及文化权利国际公约》和《世界人权宣言》只是原则性地提出了“适足住房权”,并未明确其基本内涵,这无疑给理解适足住房权的实施带来一定的困难。当然,由于这两个国际

〔1〕 涉及适足住房权的国际公约还包括:《消除一切形式的种族歧视公约》《消除所有形式的对妇女歧视的公约》《儿童权利公约》《关于难民地位的公约》。在这些国际公约中,《经济、社会及文化权利国际公约》无疑是最为重要的一个公约。

〔2〕 《经济、社会及文化权利国际公约》,参见 <http://baike.baidu.com/view/89801.htm>。

公约都是一般性、引领性的公约，因而，不可能对每一种人权都作出非常明确、细化的规定。基于此，联合国经济、社会、文化权利委员会针对适足住房权颁布了一般性意见，详细地阐述了对《经济、社会及文化权利国际公约》的实体以及程序方面的理解，从而明确了适足住房权的内涵。

三、《第4号一般性意见》和《第7号一般性意见》对适足住房权的进一步阐释

《经济、社会、文化权利委员会第六届会议（1991年）第4号一般性意见：适足住房权》（以下简称《第4号一般性意见》）^{〔1〕}是联合国经济、社会、文化权利委员会针对适足住房权专门颁布的一般性意见。根据《第4号一般性意见》，我们不应狭隘或限制性地解释住房权利，譬如，把它视为仅是头上有一遮瓦的住处或把住所完全视为一商品而已，而应该把它视为安全、和平和尊严地居住某处的权利。据此，我们应该对住房权利作如下理解：首先，住房权利完全与作为《经济、社会及文化权利国际公约》（以下简称《公约》）之基石的其他人权和基本原则密切相关。就此而言，《公约》的权利源于“人身的固有尊严”，而这一“人身固有的尊严”要求解释“住房”这一术语时，应重视其他多种考虑。最为重要的是，应确保所有人不论其收入或经济来源如何，都享有住房权利。其次，《经济、社会及文化权利国际公约》第11条第（1）款的提法应理解为，不仅是指住房而且是指适足的住房。对此，人类住区委员会和《到2000年全球住房战略》也阐明：“适足的住所意味着……适

〔1〕《经济、社会、文化权利委员会第六届会议（1991年）第4号一般性意见：适足住房权》〔《公约》第11条第（1）款〕载于E/1992/23号文件。参见 <http://www1.umn.edu/humanrts/chinese/CHgencomm/CHgencomment4.htm>。



足的独处居室、适足的空间、适足的安全、适足的照明和通风、适足的基本基础设施和就业与基本设备的合适地点——一切费用合情合理。”因此，适足之概念在住房权利方面尤为重要，因为它有助于强调，在确定特定形式的住房是否可视为构成《公约》目的所指的“适足住房”时必须加以考虑的一些因素。当然，在某种程序上，住房是否适足则取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素。

根据《第4号一般性意见》，适足住房权应该包括以下几个基本的内涵：首先，住房权对质的要求。住房权不仅是一种形式上的要求，即有房子住就可以了，更是一种质的要求，即有尊严地居住某处的权利。其次，住房权利的不可剥夺性。即无论一个人的身份、地位、出身等如何，其住房权都应受到平等地对待，不可被任意剥夺。最后，住房权的相对性。即我们不应该使用一个绝对的标准来衡量住房权是否适足，而应结合不同历史时期的社会、经济、文化、气候、生态及其他因素来进行判断。就此而言，在一个国家用于判断住房权的标准，可能并不适合于另一个国家。同样，在同一个国家的不同历史发展阶段，判断住房权是否适足的标准也是不同的。质言之，随着社会生产力的发展、社会文化等因素的变化，人们对住房的需求和满足的方式也在不断地变化，因而，判断住房是否适足的标准处于不断变化之中，而非一成不变。

《经济、社会、文化权利委员会第十六届会议（1997年）第7号一般性意见：适足住房权：强迫驱逐》（以下简称《第7号一般性意见》）^{〔1〕}是联合国经济、社会、文化权利委员会专

〔1〕《经济、社会、文化权利委员会第十六届会议（1997年）第7号一般性意见：适足住房权》[《公约》第11条第（1）款]：强迫驱逐。参见 <http://www1.umn.edu/humanrts/chinese/CHgencomm/CHgencomment7.htm>。

门针对住房中的强迫驱逐颁布的一般性意见。从最低限度而言，适足住房权意味着强迫驱逐的禁止，因为，强迫驱逐明显地侵犯了适足住房权中的住房使用权，并且它与暴力是分不开的。例如，在国际武装冲突、内乱、社区或族裔暴力下所造成的迁离，以及一些以发展的名义所发生的强迫迁离，如建造水坝或其他大规模能源项目等发展和基层结构工程、为重新修建城市而征用土地、重新修建房屋、城市美化方案、农业方面的土地清理、不受控制的土地投机买卖、奥林匹克等大规模运动会的举行等，都会导致居民被迫迁离。当然，有些驱逐是合理的，例如，房客经常不交房租，或没有任何适当原因而破坏租用的房屋等情形。然而，有关当局也应保证驱逐的方式确实按照法律规定，而且，被驱逐的人有可能援用法律的补救方法，这是因为，程序上的保护是所有人权所必不可少的因素，在强迫驱逐的问题上更是如此。因此，就适足住房权而言，在允许使用强迫驱逐的情况下，其所适用的法律程序保护应该包括：①让那些受影响的人有一个真正磋商的机会；②在预定的迁移日期之前，给予所有受影响的人充分、合理的通知；③让所有受影响的人有合理的时间预先得到关于拟议的迁移行动以及适当时关于所腾出的房、地以后的新用途的情报；④如果牵涉到一大批人，在迁移的时候必须有政府官员或其代表在场；⑤执行迁移行动的负责人必须明确地认明；⑥除非得到受影响的人的同意，否则，迁移不得在恶劣气候或在夜间进行；⑦提供法律的补救行动；⑧尽可能地向那些有必要上法庭争取补救的人士提供法律援助。

综上，《第7号一般性意见》在《第4号一般性意见》的基础上对适足住房权作了进一步的阐释，即专门针对适足住房权中的住房使用权而颁布，从而阐述了适足住房权中最为重要的



因素，即免遭强迫驱逐，因为这是适足住房权的核心内容。

四、《联合国人居议程Ⅱ》对适足住房权的重申

在《第4号一般性意见》和《第7号一般性意见》之后，联合国第二届人类住区会议（以下简称《联合国人居议程Ⅱ》）^{〔1〕}对适足住房权进行了重申，其目标是探讨两个与适足住房权直接相关的主题，即“人人享有适当住房”和“城市化进程中人类住区的可持续发展”。关于第一个主题，其目标是通过一种可行的办法建设和改善无害于环境的住房，实现人人特别是城市和农村的贫困者享有适当住房。关于第二个主题，其目标是使人人享有适当住房和建立可持续的人类住区，使人类有权享受与大自然和谐的、健康而充实的生活。基于此，《联合国人居议程Ⅱ》第3章第1节的标题即为“人人享有适当住房”。该节就适当住房权的实现作出了许多承诺，其中，包括“要实现在公平和可持续的基础上改善生活和工作条件的目标，由此，每个人将会获得健康、安全、可靠、便利且又能承受得起的适当住房，其中，还应包括基本服务、设施和舒适的环境，每个人还将在住房和土地租用期的法律保障方面不受歧视”。该节还指出，将按照人权标准实施并促进这一目标的实现。《联合国人居议程Ⅱ》第4章第2节的标题也是“人人享有适当住房”，并对适当住房进行了清楚的界定，即适当住房不仅指头上有一片瓦而已。它还指：个人不受干扰的适当的地方；适当的空间；方便的出入；适当的安全；土地使用期的法律保障；结构牢固耐久；适当的照明、取暖和通风；适当的基础设施，如供水、卫生和垃圾管理设施；适当的环境质量和与保健有关的因素；相

〔1〕《联合国人居议程Ⅱ》，参见 <http://www.gfhsforum.org/news/lhgrj/2010/1/10118112499277.html>。

对工作地点和基础设施而言的适当和方便的位置，这一切都应当在可负担的范围内取得。同时，该节指出，是否适当要同有关的人一起确定，须考虑到逐步发展的前景。是否适当往往因国而异，因为，它取决于具体的文化、社会、环境和经济因素。同时，还应考虑到性别和年龄因素，例如，妇女和儿童是否会遭受有毒物质的危害。

根据《联合国人居议程Ⅱ》，住房问题并不是一个孤立的问题，而是与其他的相关因素结合在一起的。因为，如果孤立地看待住房问题，则个人、家庭及其社区的实际需要将无法得到满足。就此而言，与住房相关的其他因素涉及适当的社会服务和设施，这些基础设施和服务包括：安全水的供应、环境卫生、废物管理、社会福利、交通运输和通讯设施、能源、保健和急救服务、学校和公共安全和绿地管理等。因此，充足的基本设施和服务是与住房相关的关键因素，若缺乏之，则会严重危害人的健康、生产力和生活质量，对城乡地区生活贫困者来说尤为如此。

综上所述，适足住房权从最初作为适当生活水准权的下位概念在相应的国际公约中被提出，到后来作为一种单独的权利被强调，其内涵得到了不断的丰富与发展。同时，规定适足住房权的代表性国际公约——《经济、社会及文化权利国际公约》也得到了全世界 150 个国家的批准，并且，有些国家在其《宪法》中规定了住房权^{〔1〕}。由此可见，适足住房权已经越来越受到世界各国及国际组织的高度重视，因为，它是我们每个人必不可少的一项基本权利，它决定了我们能否像人那样过有尊严的生活，并将直接影响到我们其他相关权利的享有。

〔1〕 例如，南非在其《宪法》中明确规定了住房权。