

“十一五”国家重点图书出版规划项目



民权学子文丛

The Library of Civil Rights

张群 著

Housing Right in Chinese History

# 居有其屋

——中国住房权历史研究

· 民权学子文丛 ·

# 居有其屋

——中国住房权历史研究

Housing Right in Chinese History

张 群 著

社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

居有其屋：中国住房权历史研究/张群著. —北京：社会科学文献出版社，2009.9

(民权学子文丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1019 - 7

I. 居… II. 张… III. 居住 - 权利 - 历史 - 研究 - 中国  
IV. D669.3 - 09

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 158573 号

· 民权学子文丛 ·

## 居有其屋

——中国住房权历史研究

---

著 者 / 张 群

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)

项目负责人 / 王 绯

责任编辑 / 曹长香

责任校对 / 丁新丽

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 16.6 字数 / 225 千字

版 次 / 2009 年 9 月第 1 版 印次 / 2009 年 9 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1019 - 7

定 价 / 35.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

## 民权学子文丛总序

编出“民权学子”的书，是藏了许久的心愿。临到付梓，却犹豫起来。连这篇序文，也似乎有些难以着墨。

环顾我们居住的社会，可以说，在这个称作 21 世纪的纪元伊始，中国已悄然步入权利的时代。记得美国有位学者写过一本书，叫《权利的时代》，阐述的大体都是些西方的权利标本，谓之“时代”，体现了被视为先进文明典范的欧美传统对非欧美传统发出的某种文化召唤。十多年前，我和学友们也出过一本书，叫《走向权利的时代》。那个时候，我们的确蹲下身，怀抱理想主义的虔诚与苦痛，细心观察中国社会发展过程中的公民权利，但我们脑子里想象的权利时代，却还是西方的模子。这样一来，我们描述中国公民权利生长的学术努力，就成了对西方模子在中国境域里运用、解释或变异的样本的寻觅。我们试图缓解民众权利苦难的政治心愿，也容易被当作对西方某种时代召唤的响应。现在，我们真的步入了一个可以称作“权利时代”的社会。可是，还来不及踌躇满志，便发觉，

中国社会里实际发生的情形远远超出了我们的预想和期望。

我们看到，当代中国，权利话语在涂改文明，也在更新文明；在改写历史，也在创造历史。宪法汇聚的权利能量伴随经济社会发展而快速释放，善恶美丑似乎都期待借助权利来获得力量；人的尊严和价值给权利以道德支撑，但人们对尊严和价值的觉悟、表达和要求，凭借更多的，却是国际国内法律里的权利知识，而不复为欧美历史上的宗教启蒙和哲学宣言；国家和政府积极推动现代法制建设和权利知识普及，但政府及其机构和成员本身又成为与日俱增的权利诉求和法治诉求的对象；市场经济的运行和社会结构的巨变，极大地增进了公民个人和社会组织的实际利益和自由，但安放利益、容许自由的空间有限，保障利益、实现自由的资源匮乏，加上贫富差距拉大，又骤然增加了经济风险和社会紧张。同时，利益需求多元、思想观念多样、社会流动加快和法律知识普及，造就了一批批权利意识浓厚的“新人”。他们埋头苦干，四处活跃，或声名显赫，或富甲一方，既希望用平等权利来装备自己，又热衷于依靠特权来积聚财富和能量；既偏好以司法为最终诉求，并怀抱政治参与的热切愿望，又不惜以违法的、不正当的方式来保护和扩展自己的利益；既少有权利的满足感，又缺乏平等待人的观念和对社会的责任感。还有，民本文化传统因民权思想的阐扬而愈加激越，但在整体上，文化尚在复兴，哲学依然贫困，民权还缺少必要的理论滋养；意识形态和社会制度由于不断注入权利因素和法治理念而孕怀革故鼎新的巨大动力，但时代的婴孩还在疲惫的母体里寂然生长；权利和自由虽然获得法律的认可，却又面临着如何能够在道德体系和政治原

则里找到恰当的位置，如何能够被赋予促进发展、营造和谐的新内涵……

这是一个在中国历史和世界历史上都不曾有过的独特时代。既充满自由与梦想、光明与希望，又充满私欲与罪恶、矛盾与荒诞。不论对于中国，还是对于世界，这个时代都提供了一种新的体验。它需要深刻独到的学术阐释，也需要为民请命的赤诚呐喊；需要融会贯通的理性言说，也需要荒野独行的自由批判。

权利时代是青年的时代。唯有青年，才是新时代最好的阐释者、言说者、呐喊者和批判者。赶上权利时代的青年是幸运的。赶上权利时代的法学青年更是幸运的。他们或许没有八九十年代青年特有的清纯、真挚与苦痛，但他们粗糙里透着大气，平淡中显出从容。他们有权利也有条件更加自由地思想和行动，而且，他们的思想和行动更具备智识和理性，更富有继往开来、激扬文明的深邃蕴涵。因为，公平正义，从来没有像今天这样成为一个最为紧迫也最富魅力的时代课题；实现公平正义，从来没有像今天这样必须诉诸法言法语而非个别关怀乃至暴力革命；研习法学，从来没有像今天这样贴近实践，直面苍生，这样怀抱贫苦农人、下岗职工、民工子女等弱势人群的愿景，这样背负缔造宪政法治、润泽万世太平的使命。

宋儒张载把“为往圣继绝学、为万世开太平”作为士子的使命。对于法科学子来讲，“继绝学”或陈命过高，“开太平”却十分现实。庄子把太平视为“治之至”，古人所谓“太平策”不外乎治国安邦之策。我们担负的时代使命，说到底，不过是把治者的太平转换为天下的太平，把心性的太平转换为制度的太平。在这个转换过程里，

民权乃是一个关键。传统的治道学问也只有走到人权法治宪政这一步，方能真正开出太平。法学是一门实践科学，不宜空谈，也无以空谈。古代罗马人把法学称作“关于正义与非正义的学问”。非正义乃是人类的一种社会疾病，法者如医，当以祛除疾病为职，匡扶正义为命。我们经常说，要维护好、实现好、发展好最广大人民群众的利益，用法律语言讲，就是要维护好、实现好、发展好公民生存、自由、参与和追求幸福的基本权利，就是要保障民权。此乃当世最大的正义。倘若法学不能在维护人的尊严和价值、促进民权上有所担当，也将陷自身于不义。

这套丛书是专为研究民权的青年学子设立的，她受到时代精神的感召，更受到青年精神的感染。中国社会科学院法学研究所素有研习权利的风气，尤其是从1998年开始招收人权研究方向的博士生并设立若干关于权利保护的课题以来，涌现出一个集中关注权利问题的青年学子群体。他们的追求大胆、前卫而不失高洁，他们的作品如同初升的太阳，新鲜、幼稚但富于生命的活力。每当看到学生一批又一批毕业，论文一篇又一篇出笼，我不免喜忧参半。和许多为师者一样，对于学生们发表作品，我总是怀揣几分担忧。这情形，就好比担心自己的孩子过早与社会上各色人等交往。时下的出版物市场里，出书出名的诱惑很大，速出、速名、速朽的进度都加快了。不久前给三联书店提交《中国民权哲学》校样时，我曾不禁跋以“出书何为”来反问自己。所以，我不大愿意看到学生们在学成前就急忙著书立说，在毕业后就急忙罗文出书，总是劝他们把文章多放一放，多磨一磨，除非温饱燃眉。现在看来，学生们大多能守住这

个规矩，尽管其中有的已和我年龄相近。最近，承蒙出版界人士垂注桃李，设坛奖掖，和学生们商议后，决定开始着手编辑这套丛书。

编入该丛书的作品，主要是中国社会科学院的有关博士论文和博士后论文。今后，希望有更广范围的成果能够编入其中。

写至此处，歇笔凝思，我仿佛听到，旧世纪晚钟沉重的鸣唱依旧在寒夜苍茫的大地回荡。蓦然回首，窗外已是新世纪晨曦一片片羞涩的灿烂。是序。

夏 勇 谨识

2005 年初春清晨

# 目 录

|                |    |
|----------------|----|
| 第一章 导 论        | 1  |
| 第一节 作为人权的住房权   | 3  |
| 一 住房权的起源与发展    | 3  |
| 二 住房权的内容和标准    | 7  |
| 三 住房权的国家义务     | 11 |
| 第二节 西方住房权保障的历史 | 13 |
| 一 住房权保障的开端     | 13 |
| 二 第一次世界大战后的发展  | 16 |
| 三 第二次世界大战后的发展  | 17 |
| 四 近十年来的最新发展    | 20 |
| 第三节 住房权的研究综述   | 23 |
| 一 住房权理论研究综述    | 24 |
| 二 住房权制度研究综述    | 26 |
| 三 住房权历史研究综述    | 27 |
| 第四节 本书的观点和视角   | 29 |
| 一 本书的观点        | 29 |
| 二 本书的视角        | 32 |

37 第二章 古代中国的住房权问题

39 第一节 “田园房产为小民性命之依”

39 一 “长安大，居不易”

40 二 “意民之情，所欲者田宅也”

44 第二节 “天之大德曰生”

44 一 “不能自存者”之收养

49 二 灾民之“有居”与“得归”

59 三 “急飞宸翰蠲屋钱”

65 第三节 一个特例：清代旗人官房制度

66 一 “满汉分居”与强制拆迁

70 二 “拨给官房”与“给价自造”

72 三 “无屋可居者”问题

75 四 “指扣俸饷认买官房”

78 第四节 结语

81 第三章 民国时期的住房权问题

83 第一节 民国时期的住房状况

84 一 市政落后，环境恶劣

86 二 房屋短缺，房租高昂

89 三 减租运动，接连不断

91 四 战争频仍，房荒加剧

94 第二节 民国时期的住房权思想

95 一 西方近代住宅立法思潮的输入

96 二 孙中山的住房保障思想

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第三节 | 民国时期的住房权立法       | 100 |
| 一   | 民法的有关规定          | 100 |
| 二   | 土地法的有关规定         | 102 |
| 三   | 战时房屋救济立法         | 104 |
| 四   | 沦陷区房屋租赁立法        | 110 |
| 五   | 国际房屋援建立法         | 115 |
| 六   | 地方住房保障立法         | 118 |
| 第四节 | 民国时期的住房权制度       | 118 |
| 一   | 房租管制制度           | 119 |
| 二   | 公共住宅制度           | 130 |
| 三   | 私房奖助制度           | 133 |
| 第五节 | 民国地方政府的住房权保障     | 138 |
| 一   | 上海市住房权保障         | 138 |
| 二   | 北平市住房权保障         | 148 |
| 三   | 青岛市住房权保障         | 152 |
| 四   | 江苏省住房权保障         | 155 |
| 五   | 其他省市住房权保障        | 157 |
| 第六节 | 结语               | 161 |
| 第四章 | 当代中国的住房权问题       | 171 |
| 第一节 | 新中国初期：从房租管制到私房改造 | 173 |
| 一   | 新中国初期的住宅问题       | 174 |
| 二   | 新中国初期的房屋政策       | 178 |
| 三   | 私房的社会主义改造        | 186 |

|     |      |                         |
|-----|------|-------------------------|
| 197 | 四    | 私房政策的落实                 |
| 202 | 五    | 结语：无私权则无人权              |
| 207 | 第二节  | 改革开放：从福利、商品到人权          |
| 207 | 一    | 住房福利制度的异化               |
| 214 | 二    | 住房商品化与住房保障              |
| 220 | 三    | 住房保障体系的完善               |
| 231 | 四    | 结语：走向住房权时代              |
| 233 | 第五章  | 余论：中国住房权展望              |
| 235 | 一    | 土地制度与住房权                |
| 246 | 二    | 住宅消费与住房权                |
| 249 | 三    | 城市规划与住房权                |
| 252 | 四    | 建筑标准与住房权                |
| 254 | 五    | 公共住宅与住房权                |
| 258 | 六    | 房租管制与住房权                |
| 262 | 七    | 住房权的司法保障                |
| 267 | 附 录  |                         |
| 269 |      | 中国近代住宅不可侵犯权——以宪法与刑法为例   |
| 290 |      | 家宅制的起源与发展——兼论宅基地制度改革的出路 |
| 308 | 参考文献 |                         |
| 321 | 后 记  |                         |

## 第一节

### 作为人权的住房权

作为人生的基本需要，住房是人类生存和发展必不可少的物质条件。这使得住房权天然具有生存权的意义。而在人权的观点看来，住房权（right to housing）不仅是指每个人享有满足基本生理需求的一个居住的场所，更是安全、和平与尊严地居于某处的权利。国际人权法上提出“人人享有适足住房权（right to adequate housing）”的口号，不但蕴含生存（“足够”）的要求，还有尊严上（“适当”）的要求。可以说，人权是住房权发展的最高阶段。以人权作为住房权的标准，可以更深刻地认识住房权的诸种问题，加强对住房权的制度保障。

#### 一 住房权的起源与发展

住房权的起源最早可以追溯到 1919 年颁布的德国魏玛宪法。该法第 155 条规定：“土地之分配及利用，应由联邦及州加以监督，以防止其滥用，且使所有德国人均获健康之住居，所有德国家庭，尤其子女众多之家庭，均得应其需要，获得住居及家庭所需要之家产，将来制定之家产法，应特别顾及出征

军人。”<sup>①</sup> 但作为人权的住房权则是国际人权法最先提出来的。1948 年的《世界人权宣言》第 25 条第 1 款规定：“人人有权享有为维持他本人以及家属的健康和福利所必需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”这被视为住房权的核心内容和基本依据。

人权宣言的规定比较简单，特别是没有具体规定国家对住房权的义务，这对住房权保障是不利的。《一九六一年工人住房建议书（第 115 号建议书）》在此方面作出了突出贡献。该建议书提出的几项原则和后来联合国经济、社会和文化（以下简称经社文）权利委员会的解释非常接近：第一，在总的住房政策范畴内，各国应促进住房和相关集体设施的建设，使所有工人及其家庭能有一套适当和合适的住房及一个适当的居住环境。第二，各国应给予急需住房者一定程度的优先。第三，住房应是可承担的，工人不必为得到一套适当住房而在房租或购房方面的支出超过收入的合理比例。第四，政府应根据当地情况确定并实施住房的最低标准，确保住宅建筑的安全并在体面、卫生和舒适方面达到合理水平。第五，工人住房标准应随着社会、经济和技术的发展及人均实际收入的增加而及时修订。

1965 年公布的《反种族歧视国家公约》第 5 条第一次明确提出了住房权（the right to housing）的概念，但次年颁布的《经济、社会和文化权利国际公约》（以下简称经社文权利公约）第 11 条第 1 款只是重申了《世界人权宣言》的规定，没有取得什么突破。不过，经社文权利委员会 1991 年和 1997 年发布的两份一般性意见书使得该公约关于住房

---

<sup>①</sup> 《各国宪法汇编》（第 2 辑），林纪东译，台北“司法行政部”，1960，第 496 页。

权的规定取得了国际人权法中的核心地位。此后颁布的几份国际人权文件,如1969年的《社会进步和发展宣言》[联合国大会于1969年12月11日第2542(XXIV)号决议]、<sup>①</sup>1979年的《消除对妇女各种形式歧视的公约》第14条第2款、《儿童权利公约》第27条都有相关规定。

自20世纪70年代以来,随着全球城市化进程的加快和公共住宅市场化改革,无家可归者日益增多。在这一背景下,适足住房权受到比较广泛的关注,并在国际人权立法上取得重大发展。1991年,经济、社会和文化权利委员会就“适当住房权”发表了著名的第4号意见,对适足住房权一词作出了详细的阐释,明确提出了国家对住房权的义务。这是经社文权利公约第11条所列各种适足生活水准权利中第一个专门讨论并形成文件的权利。1996年1月,联合国人权委员会和联合国人居署联合组织了一次专家组会议,专门研究住房权(议题包括住房权是否是一项独立的人权等),并最终形成了一份专家报告(*Expert Group Meeting on the Human Right to Adequate Housing, Geneva, 18 - 19 January 1996*),提出了许多重要的观点。随后,联合国人居署主持通过了《人居议程》和《伊斯坦布尔人居宣言》(1996)等重要文件,提出“shelter for all”的口号。在《人居议程》的“人人享有适当的居所”(adequate shelter for all)一节中专门阐述了“适当住所”(adequate shelter)的概念,许多观点和前

---

① “社会进步和发展的目的应在尊重与符合人权和基本自由的条件下,不断地提高所有社会成员的物质和精神生活水准。”其中就包括“为一切人,特别是为低收入的各部分人和人口多的家庭提供足够的住房和社会服务”。

述经社文权利委员会的一般性意见相呼应和补充。

现在，有 50 多个国家在宪法中规定了住房权，<sup>①</sup> 如民主化后的南非宪法第 26 条规定：

1. 任何人都有权获得足够的住房。
2. 国家必须在其可利用资源的范围内采取合理的立法和其它措施逐渐达到这项权利的实现。
3. 任何人都不得被从其住宅中驱逐，在没有获得法院在考虑所有有关的情况后发布的命令之前，任何人都不得毁坏他人的住宅，任何法律都不得允许任意将人们从其住宅中驱逐。

有些国家以立法的形式承认了住房权中的核心内容，如免于强迫驱逐、禁止住房领域的各种歧视、稳定的使用权、住房权被侵害时得到司法救济等。<sup>②</sup>

作为经社文权利公约的缔约国，我国有履行该公约规定的“适足住房权”的义务。2007 年，建设部部长公开宣布中国将“人人享有适当住

---

① 根据《经济、社会和文化权利》（艾德等著，黄列翻译，中国社会科学出版社，2003）一书的统计，宪法中有此规定的国家有巴林、孟加拉、比利时、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、赤道几内亚、希腊、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、伊朗、立陶宛、马里、墨西哥、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、朝鲜、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、俄罗斯联邦、南非、西班牙、斯里兰卡、土耳其、越南和也门。

② *Expert Group Meeting on the Human Right to Adequate Housing.*

房”，住房是一种基本权利。<sup>①</sup> 在随后公布的建设部研究报告里也提出，要按照联合国“人人享有适当住房”的目标，实现“人人有房住”。<sup>②</sup> 在关于住宅立法和住宅保障的讨论中，住房权也已得到普遍承认。<sup>③</sup>

## 二 住房权的内容和标准

对于一项权利来说，如果只有空洞的口号，而没有具体的内容与评判的标准，还不能称之为真正意义上的权利。从 1948 年住房权提出，到 1991 年之后才得到比较明确的阐述，从此，住房权进入了一个新的发展时期。

对住房权的内容，我国学者已经有所归纳。有学者认为，住房权应该包含财产性权利和人身性权利两个部分，前者包括取得权、行使权、保护权，后者包括居民生命权和健康权、居民自由权、居民隐私权等，其核心内容是住宅行使权。<sup>④</sup> 又有学者认为，住房权包括居住权、安全与健康权（舒适权）、公平权、住宅选择的偏好权、住宅的秘密权、住宅不受任何组织与个人非法侵犯的权利、对住宅有自由处置并获取收益的权利、住宅救济权等。<sup>⑤</sup> 还有学者认为，住

---

① 《建设部部长汪光焘表示：中国将人人享有适当住房》，2007 年 5 月 20 日《东方早报》。

② 建设部课题组：《多层次住房保障体系研究》，中国建筑工业出版社，2007，第 21 页。

③ 《300 名博士生联合建议加快住宅立法》，<http://www.sina.com.cn>，2008 年 2 月 25 日。

④ 孙宪忠、常鹏翱：《住宅权的制度保障》，载《南京大学法律评论》2001 年卷。

⑤ 金俭：《中国住宅法研究》，法律出版社，2004。