

THE EVOLUTION OF HOUSING RIGHTS
HOUSING POLICIES OF CHINA
IN THE TWENTIETH CENTURY

齐慧峰 著

住房权塑造

20世纪中国城市住房政策

中国建筑工业出版社

非外借

住房权塑造： 20 世纪中国城市住房政策

The Evolution of Housing Rights:
Housing Policies of China in the Twentieth Century

齐慧峰 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房权塑造:20世纪中国城市住房政策/齐慧峰著. — 北京:中国建筑工业出版社, 2018.4
ISBN 978-7-112-21866-0

I. ①住… II. ①齐… III. ①住房政策—研究—中国—20世纪 IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第035391号

责任编辑:徐冉 陈海娇
责任校对:芦欣甜

住房权塑造:20世纪中国城市住房政策

齐慧峰 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)
各地新华书店、建筑书店经销
北京点击世代文化传媒有限公司制版
北京京华铭诚工贸有限公司印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:17 $\frac{3}{4}$ 字数:390千字
2018年9月第一版 2018年9月第一次印刷
定价:78.00元

ISBN 978-7-112-21866-0
(31776)

版权所有 翻印必究
如有印装质量问题,可寄本社退换
(邮政编码 100037)

前言

梁思成先生于 1945 年倡导的“居者有其屋”理想，至今仍是普通城市居民的诉求。住房是居所和投资品，更是维持基本生活的必需品。城市住房问题通常作为经济问题受到社会关注，较少与个人的住房权利境况联系起来。住房权作为一项基本人权的理念，在 20 世纪被普遍接受。中华人民共和国于 2001 年成为联合国《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国，“人人享有适当住房”的住房权得以确认。公民应该享有的权利，通常在道德诉求或法律中得以充分表达。然而，道德诉求与法律文本宣示的权利，与生活中实际拥有的权利可能并不完全同步。个人或家庭遭遇的住房困境，是源自住房权利的不足吗？

现代权利观念自 19 世纪中期传入中国。从清末修律开始，公民权利体系发育生长，20 世纪成为个人权利发展的时代。20 世纪的百年间，个人的住房权利在住房体系的巨变中不断地演化。现代意义的城市住宅与住房规章，诞生于 19 世纪末传统城镇向现代城市的转型中。民国时期，地方与国家层面的现代住房法规涌现出来。中华人民共和国成立后，住房经济经历了由市场向计划，再由计划向市场的转变。住房体系的变革，有时由直接明确的方式实现，更多地则以政策行动的方式进行。改革开放以来，以法制保障公民人权成为国家法律的基本诉求。从晚清时期的住房相关规章开始，法律规范、政府文件、政党方针等国家干预形式，左右着个人在住房方面的权利状况。形式与内容多样的“住房政策”，成为设定个人住房权利的主要载体。解释住房领域的个人权利演变，可以通过研究历史进程中的住房政策来实现。

住房权的既有研究，较多停留在道德权利层面。关注个人住房权利演变与发展实际状况的研究较少。本书跨越传统历史分期以 1949 年为界的限制，以 20 世纪为一个完整的长时段，借由对城市住房政策的解析，研究现代化进程中个人住房权利的演变与发展。中华人民共和国成立后，住房体系较民国时期发生着断裂式的巨变。将视野投入长时段的历史，可以发现住居生活依托的城市物质空间与个人权利演变，在民国时期与中华人民共和国成立之后，保持着内在联系和延续。历史无法割裂，过去诞生未来。本书的住房权研究分为 3 个历史时段，即晚清至民国时期、社会主义计划经济时期、社会主义市场经济时期。3 个历史时段的住房政策，数量繁多，内容庞杂，涉及多种类型，主要包括：晚清至民国时期的国家立法、地方规章，社会主义计划经济时期的党政方针、计划指令、政府文件，以及社会主义市场经济时期的法规与政策等。住房政策的梳理，从自由交易、自建住房、自由迁移、收入支配、社会救济、住房分配等方面展开。住房权的生长过程与现实问题，正蕴含在这些政策繁琐而复杂的内容细节与相互关联之中。

目 录

前 言

第一部分 绪论

第一章 绪论.....	002
第一节 研究缘起.....	002
第二节 概念界定.....	005
第三节 研究综述.....	009
第四节 研究方法.....	016
第五节 研究框架.....	017

第二部分 住房权的诞生

第二章 住房权利发展的起点.....	030
第一节 传统城乡的宅地权.....	030
第二节 住房政策发端的基础.....	033
第三节 住房政策与个人权利的发端.....	041
第三章 晚清至民国时期的住房规章演变（1845～1949年）.....	044
第一节 外国势力控制区域的土地与建筑规章.....	044
第二节 地方层面的住宅区开辟规章.....	057
第三节 地方层面的住房救济规章.....	071
第四节 地方层面的住宅建造规章.....	073
第五节 国家法律体系中的住房法制.....	075
第四章 土地与住房的自由交易：私有财产权的嬗变.....	078
第一节 从传统到现代的土地私有权.....	078
第二节 现代土地私有权的法定.....	081

第三节 宅地私有权的限制.....	083
第五章 住房的社会救济：救济权利的诞生.....	086
第一节 国家法律体系中住房救济制度的确立.....	086
第二节 地方规章对国家法定住房救济责任的承接.....	088
第六章 自建住房的生产：政府的组织与扶助.....	092
第一节 国家层面的扶助.....	092
第二节 地方层面的扶助.....	093
第三节 新住宅区自建住房的地方政府组织.....	094
第七章 住宅建造的控制：通则约束.....	097
第一节 地方规章中的住宅建造标准.....	097
第二节 国家法规中的宅地使用与营建约束.....	100
第八章 法定住房权利的诞生.....	103
第一节 以贸易为基础的权利实现.....	103
第二节 社会救济权利的获得.....	104
第三节 以生产为基础的权利的实现.....	104
第四节 基本完整的法定住房权.....	105
第九章 实有住房权利享有的制约.....	107
第一节 房地产市场由兴起至畸形.....	107
第二节 普通人的住房窘迫.....	108
第三节 住房救济的匮乏无力.....	109
第四节 有待逐步实现的住房权.....	113

第三部分 住房权的波动

第十章 社会主义计划经济时期的住房政策演变（1949～1978年）.....	116
第一节 社会变革中的城市背景.....	116
第二节 公有住房政策演变.....	121
第三节 私有住房政策演变.....	123

第十一章 公有住房制度的成形	125
第一节 公有住房扩张为城市住房的主体	125
第二节 国家投资主导公有住房资金来源	127
第三节 国有化的公有住房用地来源	129
第四节 统一控制的公有住房居住标准	133
第五节 公有住房建设的统一组织	137
第六节 公有住房供给的国家 - 单位模式	145
第七节 公有住房制度的特征	155
第十二章 城市私有房地保护的丧失	162
第一节 私人房地产权的暂时承认	162
第二节 私有住房财产权遭受的冲击	163
第三节 私有土地财产权的消失	164
第十三章 自建住房的萎缩	167
第一节 政府主导的自建公助	167
第二节 市民自主的零星自建	170
第十四章 定居与劳动收入的限制	171
第一节 定居自由的管控	171
第二节 货币收入中住房成本的剥离	173
第十五章 住房权的解构	177
第一节 法定住房权利的空缺	177
第二节 行政分配身份权的形成	177
第三节 实有住房权利的克减	180

第四部分 住房权的重建

十六章 社会主义市场经济时期的住房政策演变 (1978 ~ 2012 年)	186
第一节 个人权利发展的社会基础	186
第二节 住房政策转型的开始	187
第三节 住房制度改革的政策过程	190

第四节	全面市场化后的住房政策	195
第十七章	住房制度改革中的住房商品化	198
第一节	住房投资的市场化趋向	198
第二节	商品住房市场的发育	202
第三节	住宅用地的有偿使用	205
第四节	经济适用住房制度的形成	208
第五节	居住标准统一控制的解除	217
第六节	住房商品化过程中的突出问题	219
第十八章	市场经济中的住房保障	223
第一节	城镇基本住房保障制度的形成	223
第二节	廉租住房的发展	224
第三节	经济适用住房的变形	226
第四节	公共租赁住房的兴起	228
第五节	农民工住房保障空白的填补	230
第六节	基本住房保障的实施	232
第七节	住房保障中的问题	236
第十九章	住房权利的重构与发展	241
第一节	公有住房分配身份特权的消失	241
第二节	实有住房权利的增进	242
第三节	住房权利法定的滞后	259
第二十章	住房权的发展展望	261
附录一：	国际文件中的住房权内容梳理	265
附录二：	我国住房政策年表	267
致 谢		274

第一部分 绪论

第一章 绪论

第一节 研究缘起

20 世纪的百年间,中国从农业社会向工业社会转型,以工业化、城市化、现代化为发展主线,城市发生了前所未有的巨变^①。19 世纪末至 20 世纪上半叶,现代住宅与住宅区出现在城市中,房地产业兴起。人口向城市聚集且战火不断之时,房价高涨、房荒、棚户蔓延等住房问题相伴而生。20 世纪中叶,中华人民共和国成立后,国家制度巨变,城市发展模式与住房体系随之变革。城市住房与土地所有权形式转向公有,规模巨大的公有住房以国家投资的形式建设起来。改革开放时期,市场化导向的住房体制改革激活了住房市场,城市居民的居住水平与生活质量改善显著。进入 21 世纪,住房市场发展的同时,住房价格高涨、弱势群体住房困难等问题凸显出来。

住房是居所、福利和投资的一种形式,也是通向工作、服务和社会支持的大门^②。城市住房问题的产生,通常被归因于住房短缺。学者们关注住房的商品属性、资本属性、空间属性、社会属性,从经济的或非经济的方面解释住房短缺的成因,例如:历史遗留因素;农村向城市的人口聚集,城市人口快速增长;住房建设总量与国民收入水平不成比例;土地价格高,住房投资与需求不符;住房保障不力等。社会学家伊万·塞勒尼(Iván Szélenyi)将住房解释为“一个特定社会中占主导地位的分配和奖励系统的一部分”^③。他认为,住房问题的根本原因“不在于住房短缺,而在于住房体系本身,特别是取决于住房的分配结构”^④。

经济学家阿马蒂亚·森(Amartya Kumar Sen)的饥荒与贫困研究,为住房问题研究提供了可能的新视角。粮食如同住房一样,不但是商品,而且是关系着生存的特殊商品。饥饿是由于一些人未能得到足够的食物,而不是现实世界中不存在足够的食物。他认为,以粮食为中心的观点不能解释饥饿产生的原因,饥饿是因为个人未被赋予取得足够食物消费组合的权利。“正是整个权利关系决定着一个人是否有能力得到足够的食物以避免饥饿,而粮食供给只是能够对其权利关系产生影响的众多因素之一”^⑤。住房问题不能直

① 何一民.跨越传统历史分期的界线:开拓 20 世纪中国城市史研究新方向[J].天府新论,2012(2):130-134.

② (英)R·J·约翰斯顿.人文地理学词典[M].柴彦威等译.北京:商务印书馆,2005:295.

③ 伊万·塞勒尼.新古典社会学的想象力[M].吕鹏等译.北京:社会科学文献出版社,2010:68.

④ 伊万·塞勒尼.新古典社会学的想象力[M].吕鹏等译.北京:社会科学文献出版社,2010:71.

⑤ (印)阿马蒂亚·森.贫困与饥荒[M].王宇,王文玉译.北京:商务印书馆,2012:189.

接等同于饥荒与贫困问题,但住房与粮食拥有极其相似的特殊属性。获得足够的食物与适足的住房,都属于获得适当生活水准的基本人权。住房短缺涉及供给与需求、社会资源分配、社会剥夺、权利关系等伦理因素。如同饥荒与贫困问题一样,住房研究不能局限于将住房作为商品、资本财产、空间资源的领域,需要关注住房作为基本生活品与人权关联的属性,从人与住房的权利关系的角度进行思考。

将住房权利理解为政府向低收入群体提供住房救济,或者说将住房权利等同于住房保障,是对住房权利概念最常见的误解。个人的住房权利,随国际现代人权运动逐渐传播蔓延,是被普遍接受的人权。住房权源于人身固有的尊严,是生活安全、安定和有尊严地居住某处的权利。个人对住房权利的明确主张,始于近代工业化中欧洲的劳工运动。住房权的确立与内涵,经由国际组织文件的反复阐释,表述由初始的模糊直至转变为清晰而丰满。1948年联合国《世界人权宣言》^①第25条中,将个人的住房权利上升为人权范畴,“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”。1961年,国际劳工组织宣布特别关注工人住房的问题,发布《1961年工人住房建议书》。建议书中关于住房政策、各国主管当局的责任、住房标准、资金、城市规划等方面的建议,从多方面阐释着住房权利的内涵。1965年,联合国《消除一切形式种族歧视公约》首次使用“the right to housing”,将住房权^②作为一项独立的权利。1966年联合国大会通过的《经济、社会和文化权利国际公约》成为住房权确立的基本文件^③。第11条规定:“本盟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。”1991年,联合国经济、社会和文化权利委员会发布《第4号一般性意见:适足住房权》^④,详细解释了《经济、社会、文化权利国际公约》第11条第1款中的个人住房权利。2010年,联合国人类住区规划署《人权概括介绍第21号(第一次修订版):适足住房权》就住房权的内涵作出了总结性的阐释。

作为人权的住房权属于道德权利,不依赖于国家法律而存在。权利按照其存在形态,可区分为道德权利、法定权利和实有权利^⑤。人权的道德主张,由每个人必须承担的对他人的道德义务(相互尊敬、平等相待)推导出来^⑥。道德权利由自然正义和道德原则予以

① 《世界人权宣言》又称国际人权法案,由联合国大会于1948年通过,决议编号为A/RES/217(Ⅲ);《消除一切形式种族歧视公约》由联合国大会于1965年通过,决议编号为A/RES/2106(XX);《经济、社会、文化权利国际盟约》由联合国大会于1966年通过,决议编号为A/RES/2200(XXI)。联合国大会决议文件在联合国网站可以查阅下载(<http://www.un.org/zh/sections/documents/general-assembly-resolutions/>)。

② 《公约》中,其中文译为住宅权。

③ 1991年,经济、社会和文化权利委员会《第4号一般性意见:适足住房权》指出,尽管众多国际文件从不同方面论述了适足住房的权利,《公约》第11条第(1)款是住房权有关条款中最为全面或最为重要的条款。

④ 经济、社会和文化权利委员会(CESCR)第六届会议(1991年)对《经济、社会、文化权利国际公约》第11条第1款进行解释,制定《第4号一般性意见:适足住房权》,载于E/1992/23号文件,于1992年1月1日发布。

⑤ 李步云.论人权的三种存在形态[J].法学研究,1991(4):1.

⑥ 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:314.

承认和保护,法定权利由特定的法律制度予以承认和保护^①。在道德权利、法定权利之外,人们在社会生活中对权利的实际享有也是权利的“一种独立存在的形态”^②。道德权利无需依赖国家法律而存在,法定权利由宪法或法律来赋予,实有权利的享有依赖于社会习俗、政府政策等的具体规设。法定权利与实有权利之间,往往存在着很大的距离^③。在实有权利不断向法定权利、道德权利的趋近中,个人权利得以发展。个人的住房权利,也可以进行道德权利、法定权利与实有权利的区分。2001年,中华人民共和国正式成为《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国,“人人享有适当住房”的住房权得到承认。对中国住房权的关注,在道德权利之外,研究视线需投向法定权利与实有权利的实际状况。

“权利”这一西方词汇于19世纪中期传入中国。美国传教士丁韪良将《万国公法》^④翻译成中文时,首次将“right”译为“权利”。自此开始,“西学东渐”的权利观念开始传播,国人的个人尊严和价值追求找到了表达途径。讲求权利,与自由、平等、民主一起,逐渐成为强烈的社会道德与制度变革的诉求。古代中国虽不曾有过“权利”词汇与“人权”概念,并不意味着传统的中国人没有权利观念和权利思维^⑤。权利意识和相应的义务意识也属于中国古代社会意识的一部分,因为在社会生活里,“几乎每个人都知道什么是他所应得的,什么是别人不该侵犯的;同时,几乎每个人都知道什么是别人应得的,什么是自己不该侵犯的”^⑥。但是,中国传统里未能生长出合格的个人权利概念,因为未能将维护人的尊严和价值的人道主义思想落实到个人的权利上。社会制度与其所塑造的观念,抑制着权利的生长,个人的资格、利益、主张、要求被限制于一个较低的水平^⑦。

现代权利概念的正式引入始自沈家本、伍廷芳等主持的《大清现行刑律》和《大清民律草案》修订,权利义务体系开始按现代法律的概念、分类、体系和原则进行改革。1901年,清王朝发动“新政”,开始参照西方国家制度模本的“现代性”国家体制建构。与现代国家建构相伴,从清末修律开始,人权观念开始发育和生长。1911年的《中华民国临时约法》已经表述了绝大部分现代公民权利。自中华民国起,不论何种政治权威或意识形态的政权,都以宪法形式来列举公民权利,如政治参与权、财产权、言论和出版自由权、示威和集会权、婚姻自主权、劳动权、休息权等。法律文本始终呈现为一个中国古代法不曾有的、尽可能完美与详备的权利体系^⑧。然而,经由宪法与法律“宣示”的文本中的完备权利,未能顺利地进入实际社会生活。权利的观念、体系和保护机制,在

① (英)戴维·M·沃克.牛津法律大辞典[M].李双元等译.北京:法律出版社,2003:970.

② 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:320.

③ 李步云.论人权的三种存在形态[J].法学研究,1991(4):17.

④ 《万国公法》是介绍到中国来的第一部国际法专著,由美国的外交官、国际法学者惠顿(Wheaton)撰写,美国传教士丁韪良翻译,1864年由京师同文馆刊行。

⑤ 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:5.

⑥ 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:181.

⑦ 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:186.

⑧ 夏勇.中国民权哲学[M].北京:三联书店,2004:189.

政治运动的倾轧中得以落实与保护的过程十分漫长。住房权作为公民权利的一部分,其诞生与生长也一直处于不断的变动之中。

当前的个人住房权利状况,遵循特定的历史路径生长演化而来。法律宣示的权利难以落实的时期,形式与内容多样的“住房政策”成为规设个人实有住房权利的主要载体。19世纪中叶至20世纪中叶的早期现代化^①与1949年后的社会主义现代化,尽管有政权更迭、意识形态的藩篱,但仍属于连续的现代化进程。先后建立的政权对住房问题的干预从未停止,住房政策一直发挥着建构与限定个人权利的实质功能。晚清民国时期,现代住房法制发育。及至中华民国南京国民政府时期的《六法全书》^②以及中华人民共和国成立后的宪法与法律等,都对住房财产权、住宅不受侵犯等与住房相关的公民权利进行了阐述。中华人民共和国成立后,以1949年与1978年为时间节点,住房经济由市场转向计划,又由计划向市场回归。自19世纪末至21世纪初的一百多年的时间里,晚清、民国时期地方与国家层面的住房法规,社会主义计划经济时期的公有住房制度政策,社会主义市场经济时期的住房市场与住房保障政策,一直在不断演变。住房权利的实际消长,正隐藏在这些住房政策内容和相互关系的更迭之中。深入历史路径中理解住房政策,才能获得对住房权利的生长与现状的完整认识。

第二节 概念界定

一、城市

20世纪中,现代意义上的“城市”从无到有,不同历史阶段中内涵不一。

晚清时期实行“城乡合治”,“城”没有独立行政管理,隶属于州、郡、府、县等。约开商埠中建立的租界开启了现代市政建设,成为独立城市行政管理机构的起点。清末新政时期,天津、北京打破“城乡合治”的传统行政管理模式,建立了市政管理机构,城区行政管理开始独立。1908年清廷颁布《城镇乡地方自治章程》,规定“城”“镇”的标准,市自治制发端。此后,多地设置市政公所,开始“官办市政”。1921年,《广州市暂行条例》颁布,广州市正式宣告成立,成为“市脱隶于县”的全国开端。1928年国民政府颁布《特别市组织法》及《市组织法》,全国市制统一,现代意义上的“城市”正式确立。南京国民政府时期以及中华人民共和国成立后,市、镇设置标准又经过多次调整。

因此,本文所称“城市”并非内涵固定不动的概念,而是随不同历史阶段有所变动。

① 19世纪中叶至20世纪中叶,最初被称为近代化。20世纪90年代后,将19世纪中叶至20世纪中叶表述为“早期现代化”,已为学界接受。

② 国民党政府公布的宪法、民法、商法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法等六种法规。

概括地说,在市制统一以前,本文所称城市指建立市政管理机构、有独立行政管理的城区;市制统一以后,本文所称城市指国家政权制定的行政建制标准所确定的城市。

二、住房政策

“住房政策”是一个被广泛使用而无精确定义的词汇。

在中文语境下,《中华法学大辞典》《中国百科大辞典》《社会科学大词典》等对“政策”的定义基本相同。政策,指政党或国家为实现一定历史时期的任务而制定的行动纲领、方针和准则^①,是关于行动方向和准则的指导性、规范性的规定^②。《西方经济学大辞典》将“住房政策”定义为:中央与地方政府出面干预及解决住房问题的手段和方法,其宗旨在于解决住房供给与需求之间的矛盾^③。《经济学大辞典》中的解释为:在城市经济中,凡由政府(主要指地方政府)通过市场经济进行干预以解决各种住房问题的手段、方法,被统称为住房政策^④。田东海在对住房政策的研究中,将国家(中央政府与地方政府)住房政策定义为“为改善住宅的数量、质量、价格以及所有权和使用权而设计的措施”^⑤。综合以上各项定义,可以将住房政策理解为国家(中央与地方政府)为解决住房问题所进行的干预,干预通过一定的手段和方法实现。干预措施由一系列法律、法规和行政指令组成,在行政力量主导下操作^⑥。依据住房的属性与特点,政策干预的领域涉及住房的生产、分配、交换、消费,具体体现为住房市场政策、公共住房政策、自用住房政策等。

20世纪的不同历史阶段中,国家(中央与地方政府)对解决住房问题进行的干预,在具体手段和方法上有很大的差异。因此,本文所研究的“住房政策”在具体表现形式方面随历史分期而不同。晚清时期,对住房问题的干预集中于地方政权订定的土地章程、建筑规则中。民国时期,土地与住房领域的国家立法已经形成。在地方层面,各城市政府在住房建设方面屡有新的探索与实践,制定规章、办法等法规文件,以规范住房建设与解决住房问题。地方层面的住房干预措施,形式与内容表现多样,各地采取的住房问题解决方法各有所长。中华人民共和国成立后,国家领导讲话、政党方针、计划、指令、政府文件等成为政府干预住房问题的主要形式。1978年后,国家法律逐步健全,部门规章、政府部门文件成为中央与地方政府干预住房问题的主要载体。地方政府的住房干预措施,基本表现为对中央政策的贯彻与执行,实质内涵与中央精神一致。

本文的“住房政策”具体包括:1949年前国家与地方层面的法律、规章等;1949年中华人民共和国成立后的住房政策,聚焦于国家层面,包括法律、部门规章、领导讲话、政党方针、计划、指令,以及中央政府机构所发出的文件。

① 孙国华.中华法学大辞典·法理学卷[M].北京:中国检察出版社,1997:506.

② 彭克宏.社会科学大词典[M].北京:中国国际广播出版社,1989:415.

③ 胡代光,高鸿业,丁冰.西方经济学大辞典[M].北京:经济科学出版社,2000:972.

④ 梁小民等.经济学大辞典[M].北京:团结出版社,1994:323.

⑤ 田东海.住房政策:国际经验借鉴和中国现实选择[M].北京:清华大学出版社,1998:3.

⑥ 余南平.欧洲社会模式:以欧洲住房政策和住房市场为视角[M].上海:华东师范大学出版社,2009:68.

本文不涉及租房政策,也不涉及城中村改造、小产权房等非正规住房的相关政策内容。20世纪,南京国民政府、中华人民共和国都制定过一些针对房屋出租的管制政策。由于租房市场一直存在且房屋出租政策所产生的社会影响相对较小,也限于研究精力的不足,本文未研究租房政策。城中村多为进城务工群体的居住聚集地,村民的自建房屋、小产权房尽管属于非合法住房,但满足着许多人,尤其是部分低收入群体的实际住房需求。城中村问题具有普遍性,各地针对城中村的政策则具有明显的地域性。非合法住房的政策内涵也涉及个人的住房权,但考虑到各地针对城中村制定的政策有强烈的地域独特性与复杂性,本文因研究精力所限,未涉及城中村等非正规住房的政策内容。

三、住房权

住宅权、住房权、居住权,这三个词汇都被研究者用来表示社会所有成员获取基本居住条件的权利。周珂在《住宅立法研究》^①、金俭在《中国住宅法研究》^②中使用了“住宅权”,王宏哲^③、张群^④的研究中使用了“住房权”;廖丹^⑤使用了“居住权”来界定公民的居住行为在宪法上的基本权利;《中国土木建筑百科全书》对“居住权”的解释为:又称住房权,一个社会的所有成员获取基本居住条件的权利,像生存权、工作权一样,居住权是人类基本的权利之一^⑥。

“居住权”为我国法学界广泛使用。“居住权”对应的英语词汇为“habitation”,起源于“罗马法”,指非所有人居住他人的房屋的权利。《法学大辞典》对居住权的解释为“权利人依法居住他人建筑物并可排除所有权人干涉的权利”^⑦。《北京大学法学百科全书》对居住权的定义也基本相同,指“因居住而使用他人房屋的权利”^⑧。物权法拟订过程中,物权法草案曾包括居住权的条款^⑨。2005年7月,全国人大常委会办公厅向公众征求意见的《中华人民共和国物权法(草案)》中,第15章为“居住权”,第180条规定居住权是“居住权人对他人享有所有权的住房及其附属设施享有占有、使用的权利”。可见,在我国法学界,对居住权有清晰的含义界定。

“住宅权”与“住房权”,皆来自于联合国国际公约的中文译本。1948年的《世界人权宣言》、1965年的《消除一切形式种族歧视公约》、1966年的《经济、社会、文化

① 周珂.住宅立法研究[M].北京:法律出版社,2008:53.

② 金俭.中国住宅法研究[M].北京:法律出版社,2004.

③ 王宏哲.适足住房权[D].北京:中国政法大学,2007.

④ 张群.居有其屋:中国住房权问题的历史考察[M].北京:社会科学文献出版社,2009.

⑤ 廖丹.作为基本权利的居住权研究[D].武汉:武汉大学,2011.

⑥ 李德华等.中国土木建筑百科全书(城市规划与风景园林)[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.

⑦ 邹瑜等.法学大辞典[M].北京:中国政法大学出版社,1991.

⑧ 魏振瀛等.北京大学法学百科全书[M].北京:北京大学出版社,2001.

⑨ 2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》没有关于居住权的条款。2006年全国人大常委会在《物权法》第五次审议时将居住权的章节删除。时任全国人大常委会法制工作委员会主任胡康生表示,法律委研究认为:“居住权的适用面很窄,基于家庭关系的居住问题适用婚姻法有关抚养、赡养等规定,基于租赁关系的居住问题适用合同法等有关法律的规定,这些情形都不适用草案关于居住权的规定。而且,居住权大多发生在亲属朋友之间,一旦发生纠纷,可以通过现行有关法律规定的救济渠道加以解决。”信息来源:新华网·新物权法草案删除有关“居住权”的规定[OL].2006-08-22.

权利国际公约》，以及1991年经济、社会和文化权利委员会发布的《经济、社会、文化权利国际公约》第4号一般性意见：适足住房权，对“the right to housing”“housing rights”“the right to adequate housing”的翻译，先后使用了住宅权、住房权这两个词汇^①。从国内研究者的具体研究内容来看，住房权、住宅权、适足住房权所表述的含义是一致的。2010年，联合国人类住区规划署发布的《人权概括介绍第21号（第一次修订版）：适足住房权》中，“the right to housing”译为“住房权”^②。因而，本文选择使用“住房权”。

住房权的基本内涵是安全、和平和尊严地居住某处的权利，并且适足的住房权利适用于每个人。住房权作为一项人权，具体含义由国际公约界定。1948年《世界人权宣言》第25条是住房权作为一项独立的个人权利的阐释基础^③。从首次提出至发展到今天，住房权经由联合国经济、社会和文化权利委员会文件的解释而逐步完整。2010年联合国人类住区规划署发布的《人权概括介绍第21号（第一次修订版）：适足住房权》，在关于适足住房权和强迫驱逐的第4号和第7号一般性意见的基础上，对适足住房权的重要内容进行总结。适足住房权包括多项自由、多项权利，以及至少7个方面的最低标准^④：

（1）适足住房权包括多项自由，这些自由是：受到保护，以免遭受强迫驱逐以及任意破坏和拆除个人住宅；个人住宅、隐私和家庭免受任意干涉的权利；选择住所、决定生活地区和自由行动的权利。

（2）适足住房权包括多项权利，这些权利是：住房权保障（Security of Tenure）；住房、土地和财产归还；平等和非歧视地获得适足住房；在国家 and 社区一级参与同住房有关的决策。

（3）适足住房远远不止四面墙壁和一个屋顶，适足住房至少满足7个方面的最低标准：住房权保障；服务、材料、设备和基础设施的供应；可负担性；宜居程度；无障碍；地点；文化环境。

（4）受到保护，免遭强迫驱逐。

适足住房权与国际公约文件规定的其他人权不可分割，所有人权都是相互依存、不可分割、彼此关联的，侵犯适足住房权可能会影响到享有范围广泛的其他人权，反之亦然；

① 经济、社会和文化权利委员会（CESCR）第六届会议（1991年），第4号一般性意见：适足住房权（《公约》第十一条第一款）[DB/OL].[2017-07-18].http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=zh.

② 联合国人类住区规划署，人权概括介绍第21号（第一次修订版）：适足住房权[M].联合国日内瓦办事处联合国人权事务高级专员办事处，日内瓦：2010[DB/OL].[2017-07-18].http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_ch.pdf.

③ 除第25条之外，《世界人权宣言》多项条款的内容都涉及住房权。第12条 任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。第13条 人人在各国境内有权自由迁徙和居住。第17条 人人得有单独的财产所有权以及同他人合有的所有权，任何人的财产不得任意剥夺。第22条 每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现。第23条 每一个工作的人，有权享受公正和合适的报酬，保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件，必要时并辅以其他方式的社会保障。

④ 住房权的内容总结自《人权概括介绍第21号（第一次修订版）：适足住房权》。

获得适足住房是享有多项人权^①的前提。第21号文件指出了适用非歧视和平等的基本人权原则,并特别列出了关于住房的各种歧视形式:歧视性法律、政策或措施;分区规划;制定排外政策;剥夺住房福利;否认住房权保障;获得信贷不足;限制参与决策;或缺乏保护措施以防止私人行为者所采取的歧视性做法。

第三节 研究综述

一、住房政策演变研究

以20世纪作为完整历史时段进行的住房政策研究几乎为空白。长时段的住房政策研究仅见《中国现代城市住宅(1840-2000)》^②。该书从建筑学的角度研究了现代城市住宅的诞生与发展。吕俊华等学者研究的主旨不在于住房政策,但研究包含相当多的住房政策内容,尤其集中于1949年后的住房政策。这些住房政策的梳理分析,为住房政策演变的研究提供了基础。住房政策研究整体呈现出明显的分段性,概括为晚清至民国时期、中华人民共和国社会主义计划经济时期、中华人民共和国社会主义市场经济时期。研究内容突出地集中于1978之后,特别是1998年之后的住房政策。

以晚清至民国时期住房政策及其演变为核心主题的研究极少。住房政策的相关研究,主要涉及城市住区建设、房地产历史、住房相关法规演变三个领域。以单个城市的住区建设与建造控制的研究居多,而立足于国家层面的系统性全局梳理较少。以城市住房政策为核心主题的研究仅有关于青岛城市住宅政策的个案研究。李红^③研究了1929~1937年间青岛市的住房立法与行政管理制度,通过梳理土地领租、税收征收、房地转移、平民住所保障等方面的具体规定,勾勒出了南京国民政府时期青岛市的住房政策体系概貌。关于近代城市土地法规、建筑控制规章、住区建设、房地产市场、住房救济等变迁的研究,通常包含一定的住房政策演变的内容。此类研究通常以某一时段为期限、以特定城市为对象进行,属于历时性的个案研究。研究对象城市为上海、北京、南京、广州等向现代化转变显著的城市。以上海市为对象的研究成果最为丰富,唐方^④、孙倩^⑤、牟振宇^⑥、练育强^⑦、贾彩彦^⑧的研究涉及近代上海的土地与规划法制、公共租界与法租界的建设管

① 包括工作权、健康权、社会保障权、选举权、隐私权或教育权等。

② 吕俊华,彼得·罗,张杰.中国现代城市住宅:1840-2000[M].北京:清华大学出版社,2003.

③ 李红.1929-1937青岛城市住宅政策研究[D].中国海洋大学,2011.

④ 唐方.都市建筑控制:近代上海公共租界建筑法规研究(1845-1943)[D].上海:同济大学,2006.

⑤ 孙倩.上海近代城市建设管理制度及其对公共空间的影响[D].上海:同济大学,2006.

⑥ 牟振宇.近代上海法租界城市化空间过程研究(1849-1930)[D].上海:复旦大学,2010.

⑦ 练育强.近代上海城市规划法制研究[D].上海:华东政法大学,2009.

⑧ 贾彩彦.近代上海城市土地管理思想(1843-1949)[M].上海:复旦大学出版社,2007.