

中国住宅法研究

Housing Law of
China

金俭·著

181.4



法律出版社
LAW PRESS



D922.181.4
J775

国家社会科学基金项目



中国住宅法研究

Housing Law of China

金俭·著



南京大学住宅政策与
不动产法研究中心



法律出版社
LAW PRESS



D922.181.4
J775

XAV34/03

图书在版编目(CIP)数据

中国住宅法研究/金俭著. —北京:法律出版社, 2004. 7

ISBN 7-5036-4932-1

I. 中… II. 金… III. 住宅-法规-研究-中国
IV. D922.181.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 044937 号

法律出版社·中国

责任编辑/孙东育

装帧设计/王际勇

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑/法学学术与综合出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶松

开本/787×960 毫米 1/16
版本/2004 年 6 月第 1 版

印张/19 字数/320 千
印次/2004 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939686

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.Chinalawbook.com

电子邮件/service@Chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-4932-1/D·4650 定价:25.00 元

前言

感谢这个伟大的时代！因为它赋予了我能在此讨论我国住宅私有化这一过去很难想像的敏感问题的机会。我很幸运，因为这个时代使我亲历了我国住宅私有化的伟大进程，在感受住宅日新月异发展变化的同时，也使我对住宅的财产观念以及所有权归属等一系列问题的认识发生了质变，这为我写作此书提供了最坚实的基础；我也很幸福，因为这个时代使我目睹了拥有属于自己所有权的住房已经不再是人们的梦想这一激动人心的现实，这应该被视为共和国所有改革开放成果中结出的最诱人的成果。为实现与保护这一成果的社会使命感成为我写作此书最原始的冲动。

中国住宅私有化格局的形成经历了一个曲折与复杂的过程，通过近二十年的住房制度的改革，由政府的政策导向到国家采取住房私有化的各种法律措施，住房所有权与使用权性质发生了质的改变，从住宅有限产权到住宅部分产权到住宅全部产权的实质性转变；从公有住房的出售到鼓励私人建房，从银行贷款支持公民建房、购房到政府为中低收入者提供经济适用房、廉租房。以住宅自有化、私有化为主，多种住宅所有权形式并存的格局基本形成。中国住房私有化进程，改变了中国财富存在的形式与人们的生活观念、生活方式，改变了中国经济的增长方式，也改变着人们的政治地位和社会经济地位，最终将影响中国社会制度的演化方向。住宅的私有化进程使人们与住宅关系发生了深刻变化，住宅的私有化使人们建立在人格尊严与人格独立基础上的人权获得了最必要的物质保障，从而也成就了人们塑造自我、表现个性以及享受生活的基本前提。这无疑将成为未来中国政治和社会制度稳定的基础。

住宅权(the right to adequate housing)，又称适宜或充分住房权，是指公民有权获得可负担得起的适宜于人类居住的、有良好的物质设备和基础服务设施的、具有安全、健康和尊严，并不受歧视的住房权利。住宅权对每个人、每个家庭、每一社会群体的健康与安宁与发展都有着无法替代的重要作用。

确保公民住宅权已经成为全球化背景下社会发展的主流,也成为人类生存与发展的基本权利,它是可持续发展的理念在人的基本生存权利方面的体现,是一种真正意义上的以人为本的发展观的体现。作为一项基本人权,住宅权无疑将受到一国或地区的自然资源、经济发展水平、政治制度、文化传统以及个人与家庭收入等诸多条件的制约,特别是对于低收入阶层而言,更多情形下仅凭自身的努力可能永远是一个美丽的梦想,正因为此,国家、政府、社会组织与个人才有责任与义务并采取一定的措施帮助公民实现这一权利。这是我们这个社会目前欠缺的并正在努力的方向。为此,确立“住宅权确保”的理念以及采取相应的政策与建立相关的法律制度应成为我国政府长期的奋斗目标。

对住宅法的研究,在我国尚是一个空白。《中国住宅法研究》是国家社会科学基金项目,本书的问世将填补在此领域研究的空白。

作为一个长期从事房地产法律研究的学者,作者在书中全面透视了目前中国住宅与住宅法律问题的现状,提出了住宅法的研究不同于房地产法研究的独特视角,指出了房地产法与住宅法对应的不同法律范畴,即房地产法主要是国家与政府为加强对房地产开发、房地产经营、房地产交易领域的管理而制定的法律;而住宅法是旨在确保公民居住权益,提高居住水平与居民住宅负担能力,改善住宅环境品质,健全住宅市场机制,确保社会公民都能居住在适宜的有良好居住环境的住房权利的法律。因此,住宅法以确立公民住宅权,保护公民的居住权益以及保护公民住宅私有财产权为根本目标。在我国,住宅权既是公民的私有财产权,也是公民基本人权的重要内容,尊重与保护公民的人权与私有财产权是一个全新的研究课题,也是我国宪法修改将增加的重要内容。因而加强对我国住宅权以及住宅法律制度的研究就具有了特别重要的意义。

本书是以公民住宅所有权法律保护以及确保每一个公民事有公平的住宅权法律制度为核心展开的研究。作为理论性著作的重要内容,本书从中国住宅问题分析入手,对中国住宅私有化的进程、社会影响以及存在的问题进行了分析与总结;通过介绍国外住宅政策与住宅立法,从中得出有益的借鉴与启示;并在此基础上构建了《中华人民共和国住宅法草案》框架;通过对公民住宅权的探讨,对我国社会弱势群体的住宅状况的分析,提出对社会弱势群体住宅法律保障的必要性以及相应的对策;通过对我国住宅建设、住宅拆迁存在的问题分析,构建我国住宅质量法律体系以及建立城市拆迁法律行为的合理性、合法性与公平性的程序与规则;通过对我国住宅所有权体系的研究,指出住宅所有权作为一种新型的不动产所有权形式对我国传统不动产所有权理论框架的发展与突破,在提出住宅法以保障住宅所有权人利益的必要性与可行性的基础上探讨了

前言

我国住宅法的内容范围。此外本书还以较大的篇幅讨论了住宅买卖、住宅抵押贷款、住宅租赁以及住宅物业管理服务等与保护公民住宅私有财产权有重要关系的法律制度。

住宅作为城市建设发展的主体,必将受到社会经济形态和政治制度、文化传统的深刻影响。随着城市社会经济的发展以及市场经济的进一步完善,贫富差距将更加明显地通过居住条件的差距表现出来,但作者相信,这样的差距必定会逐渐缩小,因为我国住宅法制的建立与完善必将有利于将这种差距限制在社会可允许与容忍的范围之内,这也是社会可持续发展的基本要求。

金 俭

2004年5月10日于南京大学

目录

第一章 中国住宅问题分析	1
一、住宅与居住区的起源与形成	1
二、住宅的概念与特性	2
三、住宅的功能	5
四、城市人口增加与住房缺乏	6
五、中国现有住房问题分析	9
第二章 中国住宅私有化进程与社会影响	11
一、中国住宅私有化进程与格局	11
二、中国住宅私有化的社会影响与效果	18
三、住宅自有化与私有化过程中存在的问题	20
第三章 国外住宅政策与住宅立法对我国的借鉴	26
一、国外住宅拥有状况	26
二、国外住宅政策与住宅体制	28
三、国外住宅立法状况与实施机构	35
四、国外住宅社会保障体制	38
五、国外住宅政策、体制评述	40
六、国外住宅政策与立法对我国的启示	43
七、我国住宅立法状况	46
第四章 《中华人民共和国住宅法草案》框架	49
一、制定《中华人民共和国住宅法》之目的与宗旨	49
二、《中华人民共和国住宅法草案》全文	49

第五章 论公民住宅权	54
一、住宅权的定义	54
二、住宅权的主体	56
三、住宅权的内容	57
四、住宅权的实现	62
第六章 社会弱势群体的住宅状况与立法保障	67
一、住宅弱势群体的定义	67
二、我国社会弱势群体的住房状况	69
三、国外住宅社会保障制度及借鉴	71
四、我国住宅社会保障制度存在的问题	74
五、社会保障住房来源	75
六、住宅保障立法与保障内容的选择	77
七、结论	80
第七章 住宅建设、住宅拆迁与重建法律研究	82
一、日本的住宅建设	82
二、德国的住宅建设	84
三、美国的住宅建设	85
四、新加坡的住宅建设	87
五、我国香港地区的住宅建设	88
六、我国住宅建设的发展与住宅建设优惠措施	89
七、住宅拆迁的合法性与合理性问题思辨	90
八、我国住宅拆迁补偿的形式与住房安置	94
九、城市住宅重建法律问题研究	98
第八章 构建我国住宅质量法律体系	108
一、住宅质量现状与原因分析	108
二、住宅质量概念、标准及房屋质量的责任人	109
三、构建与完善住宅质量法律规范体系	111
第九章 住宅所有权	120
一、住宅所有权的概念	120

二、住宅所有权的法律性质	122
三、住宅区分所有权对不动产所有权理论的发展	123
四、美国公寓所有权法律评述	130
五、我国住宅所有权亟待立法规范	137
六、住宅专有权与住宅所有权人间的相邻关系	140
七、住宅共有权与住宅所有权人间的共有关系	144
八、住宅所有权人间的团体关系	152
第十章 住宅买卖	154
一、住房买卖与有效条件	154
二、住房买卖的范围	158
三、要约与承诺——住宅买卖合同的签订	160
四、签订住房买卖合同的担保——购房定金的法律性质与处理	163
五、住房买卖意向书	165
六、住房买卖合同的主要内容	166
七、住房产权过户登记与住房买卖合同效力之关系	169
八、住房买卖双方当事人的权利与义务	172
九、论住房优先购买权	175
十、住房买卖合同的履行与处理	180
十一、住房意外毁损灭失责任的承担	193
十二、住房买卖合同的解除情形	194
十三、无效合同或合同被解除后的处理原则	195
第十一章 住宅抵押贷款法律问题研究	196
一、国外住宅抵押贷款法律制度及借鉴	196
二、我国住宅抵押贷款存在的问题及对策	200
三、国外住宅抵押贷款证券化及对我国的启示	203
四、我国住宅抵押贷款证券化研究	208
五、住宅抵押贷款保险制度	212
六、我国住宅抵押贷款当事人的权利与义务	215
第十二章 住宅租赁	219
一、美国住宅租赁法律制度	219

二、英国住宅租赁法律制度	233
三、我国住宅租赁法律制度	242
第十三章 住宅物业管理服务	255
一、住宅业主团体与责权	255
二、住宅业主公约	267
三、住宅物业管理公司与责权	268
四、住宅小区公用部分与配套公共设施所有权归属与管理	273
五、住宅邻里噪音、爱畜等社会问题	279
六、住宅物业管理责任	288
 后记	 290
主要参考书目	292

第 1 章

中国住宅问题分析

一、住宅与居住区的起源与形成

远在几十万年以前,人类的祖先过着完全依附于自然的采集经济生活,靠渔猎和采摘野生植物果实生存,过着茹毛饮血、漂泊不定的生活。为了躲避风雨侵袭和毒蛇猛兽的伤害,他们在为寻找食物而劳累一天之后,只能在树上或天然洞穴里栖身。《庄子·盗跖篇》:“古时禽兽多而人民少,民皆巢居而避之,昼拈稼粟,暮栖树上,故名曰有巢氏之民”。^① 这就是人类居住发展史早期的“穴居野处”阶段。“巢”、“穴”即为人类最早的“住宅”。到了距今约 5000~7000 年以前的新石器时代,人类进入母系氏族社会的发达时期,随着农业和畜牧生产的发展,人类也从游猎生活过渡到定居从事农业生产,为适应生产和生活的需要,人们的住所也从巢穴进展到用木材做构架,以树枝、茅草做屋盖和围墙的房屋。^② 至此,人类才开始了较为稳定的宅居生活,才有了真正称得上住宅的房屋。^③ 陕西西安发现的半坡遗址,就是由这种大小不同的原始房屋组成的建筑群,这种原始的房屋就是后世木结构房屋的雏形。^④ 至于以一家一户为服务对象,家庭全体成员生活在其中的住宅,是在人类进入以私有制为基础的阶级社会出现的。

在古代,由于生产及生活的要求,住宅与居民区位置一般都选择在位于较高爽、土壤肥沃松软的地段。如在山坡上,一般均在向阳坡,一般均靠近湖水

① 董鉴泓主编:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社 1989 年版,第 3 页。

② 李彤、张琰编著:《住宅与我们》,上海科技教育出版社 1995 年版,第 2 页。

③ 孙志诚主编:《住宅经济学》,四川大学出版社 1992 年版,第 17 页。

④ 董鉴泓主编:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社 1989 年版,第 3 页。

面,这不仅因为饮水为生命不可缺少的条件,而且也因靠近水源有利于农业及渔业的发展。^① 中国古代城市中居住区称“闾里”。“里”是一个封闭的居住单位,“闾”是“里”的门。在奴隶社会的后期,有这样一种严格管制的居住形式是完全可能的。如西周王城东面的成周(均在今河南洛阳)中有闾里,集中居住着一些殷代的顽民。^② 汉代的长安城中有闾里,里内是一些排列得很整齐的住宅院落,书上记载为“门巷修直”。北魏洛阳城内有 320 个里、每里为一华里见方,周以围墙成封闭形。隋唐长安城中按规划建造了 108 个坊里。坊里是城市居住区的基本单位。严格管理的坊里制,完全是按封建统治阶级为便于管制居民的要求建造的。古代城市中居住区的布局与工作地点也有一定关系,如在战国时的齐国临淄城中就记载:农夫的住地靠近城门,便于去城外耕作,商人的住地靠近市场。^③ 古代的都城中,官僚贵族的住宅多接近宫城。此外,居住区的布局与河网系统也有着直接的关系。住宅前路后河或前河后路。城市住宅的质量也有很大的差别,贵族富户与一般劳动人民有显著的差别,封建社会的等级制在住宅建筑的规模、形制等方面均有严格的规定。

随着文明的发达,住宅的规模、功能和形式日趋多样化。现代时期,人们不断改进和完善自己的居住场所。随着高科技的建筑技术及新材料的发明与研制,摩天大楼、别墅、高档公寓、住宅小区遍布城乡各个地方。现代住宅以及住宅区域环境更合理更舒适更优美,人们的居住条件逐步改善,居住质量也不断提高。但不可避免的是住宅贫富的两极分化也越加明显,城市贫民窟现象已成为世界各国关注的问题。

二、住宅的概念与特性

住宅是一个似乎人人皆知的却又没有一个确定的概念。《现代汉语词典》解释为:住宅即住房,供人居住的房屋。《房地产大辞典》解释为:“是以家庭为单位,满足家庭生存和发展需要的建筑物。住宅的物质客体就是生活用房。”^④ “住”(habitat)是对居住者的容纳,也是为居住者提供生活行为发生的场所,因此,住屋不仅只是一般的实质空间,而必须是对应着居住者不同的生活行为或生活轨迹所呈现的空间形态。^⑤ 事实上,不同专业的人士对住宅的定义是不同

① 董鉴泓主编:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社 1989 年版,第 4 页。

② 董鉴泓主编:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社 1989 年版,第 173 页。

③ 转引自董鉴泓主编:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社 1989 年版,第 184 页。

④ 宋春华主编:《房地产大辞典》,红旗出版社 1993 年版,第 19 页。

⑤ 荆其敏、张丽安:《世界传统民居》,天津科学技术出版社 1996 年版,前言。

的。在政治家看来,住宅是一种人权,它不仅仅是人们头上的一片屋顶,而且是人们的一种基本权利;对法学家来说,住宅是固定于土地上的一种财产——不动产;经济学家则认为,住宅是市场流通中一组“权利束”的物质实体;建筑学者说,住宅是用各种建筑材料建造起来的建筑物。尽管对住宅的表达不一,但作为提供给人类居住的住宅都包含了以下一些共同的特性:住宅既是生活资料,即满足人们最基本的生存需求;又是享受资料,即满足人们的生活质量要求和享受要求;住宅也是生产与发展资料。因此,住宅需求的满足程度制约着人的全面发展和素质的提高。

1. 自然特性。住宅的自然属性体现在它的物质形式上。作为人类的栖身之处,至少要包括墙体,屋顶,门窗等基本的建材。“屋”(house)是住房的实质环境内容,也是房屋的范围所涉及的内容,如空间的属性、组合、规模与配置、构造、结构、材料、环境控制及设备、室内家具等。随着人类对客观世界认识的提高及改造能力的增强,住宅的自然属性也发生着明显的变化。从最初简单的遮阳避雨,到现在人类对居住环境的极高需求,如要满足人类居住的通风权,采光权,噪声控制,隔热保暖,隐私保护等要求。因此住宅的自然属性也就区别于其他类型的建筑。

2. 经济特性。随着人类进入了商品社会,一切凝结了人类劳动的物品具有了可交换性而进入商品流通领域。住宅作为人类劳动的产品自然也不例外地具有了经济属性。例如,早在公元4世纪时的罗马,住宅就已分为两类,一是沿袭了希腊晚期风格的独院式建筑;另一类是按照标准单元建造的公寓,这种公寓主要是用来经营出租的。一般居民都住在单元式公寓中,当时的罗马城内有独院住宅1797所,而公寓有46,602所。^①到中世纪的欧洲,尽管社会经济整体发展还处在封闭的农业社会,但在沿海贸易发达的北欧和地中海沿岸城市,商人和高利贷者购买城市的土地,建房出租。寄居于街巷租赁房屋中的主要是受雇于地方行会,手工工场和作坊的帮工,按星期支付房租。^②到了工业化,城市化迅速发展的19世纪,房屋租赁走向成熟。在英国、法国、德国的多数城市中,至今仍保留了大量的出租住房,尤以德国为著,1987年还有58%的各类出租住房。^③在中国,虽然住房的租赁发展较为缓慢,但随着封建社会的解体,一些

① 陈志华:《外国建筑史(19世纪末叶以前)》,中国建筑工业出版社1979年版,第58~59页。

② [比]亨利·皮朗著:《中世纪欧洲经济社会史》,乐文译,上海人民出版社1987年版,第169页。

③ John Doling: comparative housing Policy New York: St. Martin's Press, 1997, p. 48.

破落的大家族传统的四合院、三合院、跨院也“吉屋招租”,^①一些客栈也备有长期出租的房屋。到19世纪二三十年代,一些沿海城市中出现了大量的有专门房产公司建造的住房供出租用。到了近代,随着货币资本与生产资本的结合,出现了金融市场,同时也培育出了住房买卖市场。纵观住宅的商品化过程,住房买卖市场虽晚于租赁市场,但由于财富的增长和金融市场的介入,其逐渐成为住宅发展的主要方式。住宅具有较强的商品经济的属性也就更为明显。

3. 福利性。住宅的福利性主要是在政府干预住宅市场后才出现的一种属性。由于各国都不可避免的存在着住宅发展的不均衡性,住宅的严重紧缺性和社会发展的多层次性,加上住宅对人类生存和发展的重要性——剥夺了住宅权就等于剥夺了平等生存的权利。因此不管是社会主义国家还是资本主义国家,发达国家还是发展中国家,都不可能完全依靠自由市场来分配住宅。国家的住房政策主要是对中低收入者的倾斜,各国根据国情不同运用不同的政策工具。比如,欧洲国家采取“公共住房”或“政府出租住房”和“控租政策”;美国1949年颁布《全国可承受住房法》,通过信贷援助、信贷保险、购房减免课税等制度来鼓励居民购房、建房;日本的“公营住房”政策;我国的“安居工程”、“经济适用房”政策,都是为了满足中低收入阶层能有其合适的住房。

4. 人文特性。人类社会是以家庭为单位,人类家庭所居住的住宅则必然占据一部分土地,而“物以类聚,人以群分”,决定了人类早期的聚居因素主要是血缘,宗教信仰。随着人类社会的发展此类聚居因素已经被打破,而更多的受到价值观念,社会制度和经济发展水平的影响。不同的阶层、集团具有不同的物质文化和行为生活方式。当住宅附加了商品属性后,一个社会成员的经济地位和阶级归属可以通过他的居所和住所位置表现出来。早期住宅的社会属性主要体现的是血统,比如罗马帝国时期,城市的住宅以贵族,平民和奴隶来划分;中国封建社会城市中等级森严的住宅布局。时至今日,此种住宅的社会属性不见减少的趋势,相反,随着新的社会分层和社会群体的出现,反映在社区之间的社会属性差异有不断增长的趋势。例如,按照职业收入,生活方式和生活质量划分,可以有中产阶级社区,自由职业者社区,拆迁户社区;按照国籍、人种、肤色划分,可以有移民社区,有色人种社区;按照不同的社会群体划分,有退休老年人社区,单身族社区,同性恋社区。社区的分化对现代社会的方方面面将产生重要的影响,如典型的歧视现象、社会治安问题、社会弱势群体与保障问题以及贫民窟问题等。

^① 邓云乡:《北京的四合院》,人民日报出版社1992年版,第160页。

三、住宅的功能

住宅的功能是制定住房制度的客观依据之一。完备的住房制度是为实现住宅的功能服务的。住宅的功能是随着人类社会经济文化的发展而不断发展与完善的。“居”(Dwelling)是居住者生活行为的领域,包括社会性的非实质环境,属于居家的范围,其行为不仅限于居家的内部,还包括延伸到邻里、社区以及个人与社会的公共空间上的行为。住宅的功能主要有以下几方面:

1. 住宅的居家功能。住宅作为生活的必需品,它的最基本的功能就是满足居住需要的居住功能。其中包括两方面:一是满足人们的生存需要。人们要生活,除了衣、食外,还有必需的栖息和生活场所,有房可住。“居者有其屋”就是为实现这种最基本的居住需要。人的一生的大部分时间是在居室内度过的,尤其在儿童时期与年老以后。对住房的需求贯穿于整个人生。二是满足人们居住生活的享受需求。人们不仅要有房居住,而且还要住得舒服,在住房内享受家庭的天伦之乐。因而,宽敞的居住空间、齐全的居家设备、方便舒适的设施和良好的居住环境与文化品位,是住房功能的进一步要求。“家”(home)是居住者心的领域,具有居住者对住宅空间的归属感、亲密感、领域感或伦理的价值观、地位观等特性与程度。

2. 住宅的社交功能。人是社会的人,除了家庭外,人们还需要与亲朋好友、邻里、同事进行社会交往,在居家内,在设施齐全、环境优美的家中相聚,具有不同于任何场所的温馨与亲切感。

3. 住宅的工作与学习功能。随着社会的发展,人们需要不断地提高自身文化素养,需要不断地学习以充实自己,不断地更新知识。而适宜的住宅是实现这一要求不可缺少的物质条件。人们可以利用住宅作为自身业余学习的场所,利用住房作为锻炼的场地,甚至于利用住宅作为工作的场所,尤其是对于那些专业人士如教师、科研人员,电脑、网络工作人员,他们可以在家里办公。现代随着信息化、电子商务化程度的提高,许多以前必须在办公场所完成的工作,现在在家里也同样可以完成。住宅的工作与学习功能越来越高。

4. 住宅的资产功能。住宅既是生活资料,同时又是一种财富(不动产),具有资产的功能与特性。住宅是人们重要的财富,具有价值大、耐用性与增值的特点,从而成为人们投资的主要对象。购买住宅后,不仅可以自己居住,还可以作为投资,出租、买卖以获取利润。

5. 住宅的文化功能。住宅也是一种文化的象征。它反映了一个地区、国家的人民的生活方式与居住习惯和居住文化特点。不同时代、不同风格的住宅建

筑,反映了一个时代的特征。这些住宅建筑甚至成为后世的旅游胜地,成为这一地区的一道独特的风景线。

四、城市人口增加与住房缺乏

(一)城市人口的膨胀与住宅的关系

城市化最直接的表现之一是人口不断从乡村地区涌入到城市中来,并在城市中从事非农业活动,其结果是使该地区的人口密度和经济职能发生变化。

从世界范围看,自从工业革命特别是 20 世纪中叶以来,遍及全球的城市化浪潮方兴未艾。1800 年,世界城市人口仅占总人数的 3%;100 年后的 1900 年上升为 13.6%;1982 年则达到 41%。而其人口的绝对数量也由 1800 年的 0.293 亿增加到 19 亿,净增 64 倍。目前,世界上已有 70 多个国家和地区,城镇人口占到总人口的 50% 以上,而且城市化速度越来越快。美国 1851 年城镇人口占总人口的 12.5%,到 1981 年,即上升为 74%;前苏联在 1881~1981 年的 100 年间,城镇人口占总人口的比例由 12.1% 上升到 63.4%;1950 年日本城镇人口占总人口的 35.8%,到 1981 年仅 30 年即上升到 77%,增长极为迅速。^①

在我国,解放后的 1949 年,我国城镇人口总数为 5765 万人,占总人口的 10.6%。^②而此时世界城镇人口比重已达到 28.8%。1953 年,中国开始实行第一个国民经济五年计划,大规模的经济建设尤其是大规模的城市工业建设带来了城市职工队伍的迅速扩大,大量的农村人口涌入城市,壮大了城市的现代产业大军,促进了城镇化发展,同时又给城市带来了诸如交通、住房等方面的沉重负担。为此,1953 年、1954 年、1957 年政府 3 次发出文件,劝阻或防止农村人口盲目流入城镇。1958 年起,政府改变最初的“自由迁移”政策而开始实施限制人口迁移的政策。自 1958 年政府公布《中华人民共和国户口登记条例》后,户口登记制度第一次成为控制城市人口数量的重要措施。1960 年至 1962 年的三年自然灾害和经济困难,使中国首次出现城乡人口倒流现象。1966 年开始的 10 年“文化大革命”,数以千百万计的知识青年上山下乡到农村落户,数以百万计的国家干部也被下放到农村劳动。尽管当时的人口自然增长率较高,但城市人口总数增长仅从 1962 年的 11,659 万增加到 1975 年的 17,245 万人。^③ 这时期,由城市到农村的迁移流总体上看大大超过农村向城市的迁移流。1980 年以后,

① 转引自张跃庆等著:《城市住宅管理概论》,北京经济学院出版社 1989 年版,第 2 页。

② 张善余著:《中国人口地理》,商务印书馆 1997 年版,第 310 页。

③ 顾朝林等著:《中国城市地理》,商务出版社 1999 年版,第 112 页。

国家实行一系列新的政策,允许知青返城、允许下放干部返城等,城镇人口增加加快。随着中国经济体制改革步入新的发展阶段,农村经济体制改革,乡镇企业获得了迅速发展,大量的农民转向集镇务工经商,农村人口流动加快。国家对户口政策也进行了重大调整,有条件地允许农民迁入城市。1988年以后,以户口为基础发放的各种票证被取消,户口对从农村流入人口的限制作用大大减少,导致城市中长期暂住人口数量大量增加。城乡人口迁移日趋活跃。1988年我国城镇常住人口约2亿,比1949年增加了约1.5亿。到1990年我国城镇人口达总人口的26.4%^①。40年新增住宅的75%用在了新增城镇常住人口的住房需求上。到2000年,全国城镇常住人口达3.6亿。^②虽然城镇大多数居民接受了一对夫妇生一个孩子的计划生育政策,但人口自然增长绝对值仍要延续20~30年。另一方面,我国的生产力正处于工业化过程,城市化是工业化的孪生姐妹。随着城市扩展与城市化速度的加快,带动了城市就业机会的增加,从农村涌入城市的人口激增。到2003年,城市化率已达36%,并有进一步扩大的趋势。

城市人口的增长与城市化所带来的农村剩余劳动力向城市的不断转移,城市人口大量迅速地集中,直接造成了城市住房的紧张。

(二)住宅短缺

工业化——城市化——人口膨胀——“房荒”,这几乎成为世界各国城市发展过程中的必然现象。恩格斯在著名的《论住宅问题》中指出:“当一个古老的文明国家这样从工场手工业和小生产向大工业过渡,并且这个过渡还由于情况极其顺利而加速的时期,多半也就是‘住宅缺乏’的时期。一方面,大批农村工人突然被吸引到发展为工业中心的大城市里来;另一方面,这些旧城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相应的交通;街道在加宽,新的街道在开辟,铁路铺到市里。……于是就突然出现了工人以及以工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅缺乏现象。”^③同时,恩格斯指出这种现象“曾经具有急性病的形式,而且大部分像慢性病那样继续存在着。”^④世界各国城市发展过程中的无数事实,充分说明恩格斯这一论断的正确性。住宅缺乏被认为是“城市病”中的一个主要病症。尽管各国的具体情况不同,采取的住房政策也各不相同,其

① 谢文惠、邓卫编著:《城市经济学》,清华大学出版社1996年版,第73页。

② 建设部城镇住宅研究所:《住房制度改革研究》,第11页。

③ 恩格斯:《论住宅问题》。

④ 恩格斯:《论住宅问题》。