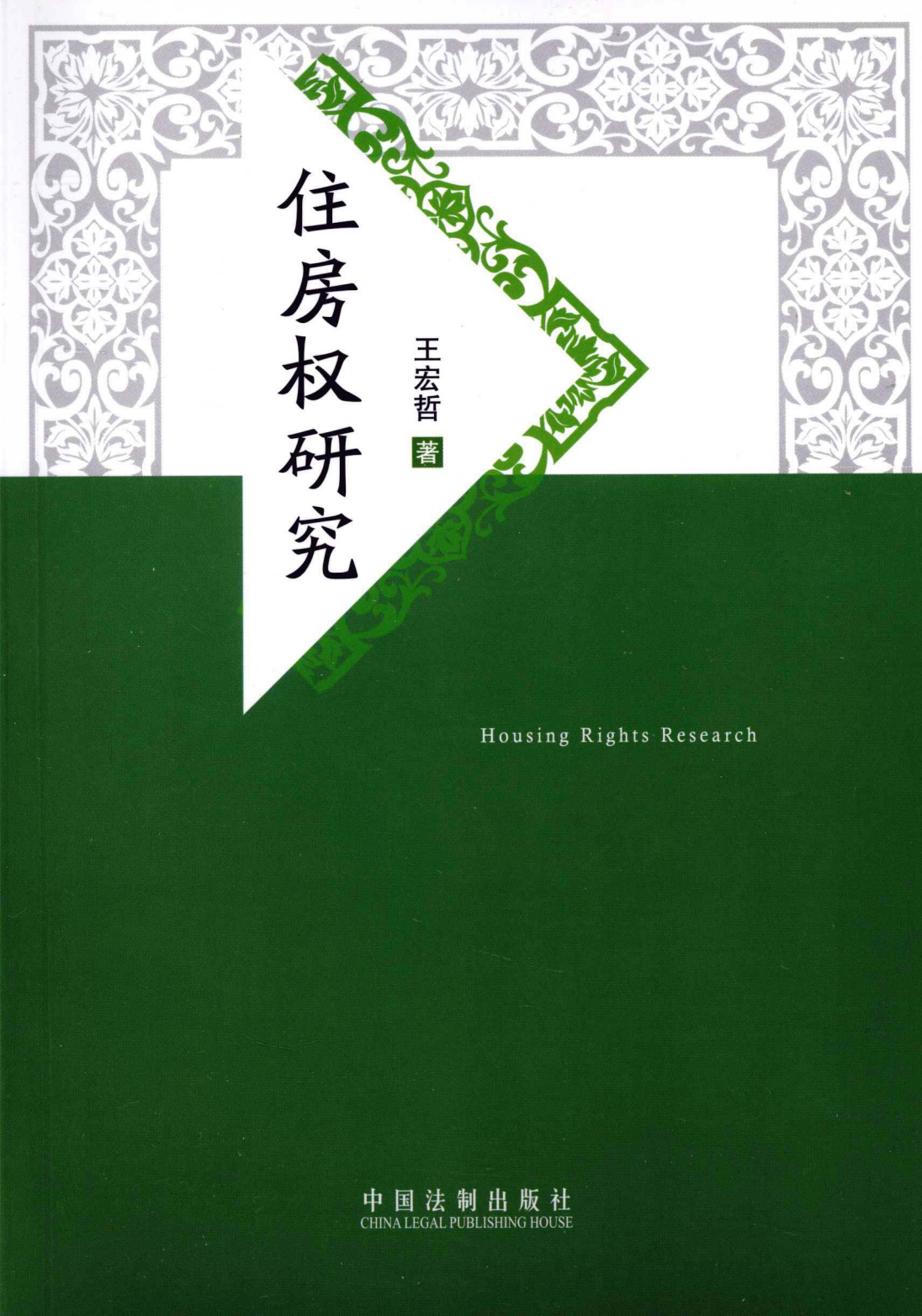




住房权研究

王宏哲
著

Housing Rights Research

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

住房权研究/王宏哲著. —北京: 中国法制出版社,
2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0857 - 8

I. 住… II. 王… III. 居住 - 权利 - 研究 IV. D583

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168652 号

住房权研究

Housing Rights Research

著者/王宏哲

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/ 12.375 字数/ 250 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0857 - 8

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66022958

邮购部电话: 66033288

前言^①

几乎所有中国城镇居民都经历了从1998年开始的城镇住房制度改革，都被卷入到住房商品化和市场化的巨大浪潮中，也纷纷购买了自己的住房。市场化曾经被国家看作是解决中国经济发展的灵丹妙药。的确，正因为住房、教育、医疗等的市场化，中国经济避免了1997年后半年发生在东南亚的金融危机的冲击。但是，十年的市场化却也让社会产生

① 在本书中“住房权”、“住房人权”、“适足住房权”一如它们的英文语词 the human rights of housing、housing rights、the rights of adequate housing 具有同样含义，所不同的是在不同的语境会选用不同的词而已。但是，作为一种严肃的研究活动，本书在概念选择上还是倾向于联合国系统文件中最常用的、正式的关于住房人权表达的一个词语，即“适足住房权”（the rights of adequate housing）。

了许多新的矛盾。市场化发展的三个主要领域，如今都成为社会和谐发展的障碍。

飞速增长的房价使越来越多的家庭离自己的适足住房越来越远，而且这也使得住房领域的投机越来越猖獗；一面是越来越多的普通居民有房不敢买或买不起，而另一面则是富裕的外地人和本地人四处买房屯房，变相地占据了中低收入者的社会资源（土地资源不比别的，它是极其稀缺的，特别是对中国这样一个人口多、地少的国家来说，这种占据的社会结果更为严重），住房领域产生了严重的社会不公；中国人一再用美国老太太和中国老太太临死前关于住房的对话，来诠释按揭这种新的住房取得方式及其背后的生活观念，以此来批驳传统的自建住房的缺点。过去十年，绝大多数城镇居民通过按揭抵押的方式取得了自己的住房，但是，过犹不及，有多少人的生活质量没有因为房贷而下降？

住房在中国真真正正地成为了一个社会问题。要解决中国的住房问题就必须首先在观念上认识清楚住房问题的本来面目，只有这样才能找到问题的根源。十年前，政府认为住房问题是一个产业问题和经济问题，而现在大家的认识则更深刻些，认为住房实际上是一个社会问题。

2007年10月15日，胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出了“住有所居”的住房人权口号，中国的住房建设终于摆脱了完全市场化和产业化的立场，住房供应从单一的市场供应转变为政府和市场共同供应的现代住房体系，保障性住房重新回到了政府职责的范围。

尽管，“住房是一种人权”作为一种口号容易被人们理解和接

受，但是要真正解释其中的人权内涵却是需要进行深入研究的。

在全面收集住房权资料的过程中，作者发现中文世界关于住房权的研究几乎是一片空白。现在想来，这其中也有其理由：住房在中国成为一个社会问题的时间太短。对于国家而言，住房问题仅仅被视为一个经济问题和产业发展问题；对于普通民众来说，住房问题仅仅被看作是一个高房价的问题。而作为研究理论的学者，特别是宪法学者、人权学者和一般的法学者，住房问题可能被更多的人认为是一个形而下的问题，难有提升至形而上的机会或可能性。也就是说，住房问题在很多学者眼里是一个小问题。当然，可能还有其他原因。但总的来讲，中国人权学者在住房问题的研究上到目前为止是缺位的。

而在英文世界，住房权的研究则比较丰富。这表现为：其一，研究领域广泛。住房权研究除了住房权一般理论研究以外，还在强制驱逐与重新安置、住房和财产归还、妇女的住房权、儿童的住房权、土著人的住房权、无家可归者的住房权、难民的住房权、以及住房权的执行、实施和救济等许多方面都进行了深入的实证研究。其二，著述较多。根据住房权领域最有影响的非政府国际组织“住房权和驱离中心”（COHRE）在2006年4月发布的住房权研究参考书目显示，从1983年开始，主要是从上个世纪九十年代中期以来至今，大概有将近十本左右的专门研究住房权理论的著作，有超过两百篇相关文章。其三，形成了以COHRE为中心的研究组织和以前联合国经济、社会和文化权利委员会主席菲利普·阿尔斯顿（Phillip Alston）先生为代表的一大批住房权研究专家。正是这些组织和代表人物的研究工作，使得国际社会

公认“住房权是一种较为成熟的经济、社会和文化权利”^①。但是，比较遗憾的是，西方的住房权研究更侧重于规范和实证研究，理论色彩较淡，尤其是没有建立一个较为完整的住房权知识和理论体系。

这些国家的住房权研究是和住房权在国际范围被承认、重视紧密相连的，或者可以说是住房权实践在国际上的发展推动了住房权研究。人们一般认为下列是住房权在国际上发展的关键事件：1948年10月10日《人权宣言》的公布、1966年12月16日《经济、社会和文化权利国际公约》的签署、1991年8月29日适足住房权特别报告员的任命、1991年12月12日《第四号一般性意见：适足住房权》的通过、1994年8月2日《住房权国际公约（草案）》的公布、1995年2月16日《迈向住房权利的战略计划》的公布、1995年8月适足住房权特别报告员最终报告的提交、1997年2月《住房人权：联合国事实清单第21号》的发布、1997年5月16日《第七号一般性意见：关于强迫驱逐》的通过、1999年5月联合国住房权计划的批准和2001年12月联合国人居中心升格为联合国人类住区规划署（副秘书长级）。正是这些事件，在客观上推动了住房权在国际范围内的快速发展，使住房权研究成为经济、社会和文化权利研究中最引人关注的一个领域。相信在不久的将来，随着《住房权国际公约》的达成和公布，住房权研究也将会成为一个显学。

我国学者对住房权研究的不足和国际社会住房权研究的蓬勃

① United Nation Housing Rights Programme, Report No. 1.

发展，这样一个巨大反差为我们研究这个题目提供了一个良好的机会。我们在学习和整理国际上关于住房权研究的基础上，可以在住房权推介的同时，进行一些创新，将住房人权观念引入我国人权研究者的视阈，也为那些先知先觉的人们提供坚实的理论基础。这一点，也可以说是本书的特色或希望有贡献的地方。西方住房权的发展来源于公共住房制度的发展和国际人权事业的发展，特别是第二次世界大战之后兴起的公共住房浪潮和《经济、社会和文化权利国际公约》的签署为住房人权化奠定了坚实的基础。而中国的公共住房，截止到目前是比较落后的。由于国家的缺位，作为现代公共住房在中国体现的经济适用房和廉租房，在住房体系中占的份量不到5%。而同时，自2003年以来，普通商品住房的价格几乎在所有的城市飞速增长。这不仅加大了普通居民住房消费的成本，而且，也给国家经济和金融的发展带来了潜在的风险。公共住房发展的欠缺和商品住房发展的失度，使越来越多的中国人感觉到住房问题不是仅靠市场化能解决的。特别是对于城市中低收入人群来说，没有国家的帮助，要么人们得不到适足的住房，要么因为住房人们就会背上沉重的负担。最近几年，越来越多的有识之士认识到，面对当下的中国住房问题，国家应该承担起更多的责任，而不应该仅仅为了GDP损害普通民众的利益。在一定意义上，这也是作者写作的动因。

本书并没有对住房权的方方面面进行细致的研究，而是想提供一个住房权基本理论的框架。使人们认识到：住房，像水、空气、阳光等一样，对于人的生存来讲是必不可少的；住房权不仅像财产权、受教育权和劳动权等一样，对人的生存是必不可少的，

而且也像公民权、政治权和自由权等一样，对人的尊严是必不可少的；正如人权宪章所显示的和前联合国人权事务高级专员玛丽·伊丽莎白女士所说的那样，住房权尽管一般被人们划为所谓的第二代人权的范围，但是实际上住房权已经将公民权利、政治权利和经济权利、社会权利和文化权利紧密地联系在了一起；国家在满足公民的住房需求方面具有不可推卸的责任，特别是对于中低收入者来说，国家直接或间接的帮助不是国家良心的体现，而是国家的人权义务和法律义务；尽管国家负有住房权义务，但这并不意味着国家必须为所有有住房需求的人免费建造和提供住房，同样，这更不是说国家可以把住房问题的解决全部交给市场，由市场来满足所有人的住房要求。

在中国，关于住房问题研究的成果较少，加之我国国内关于经济、社会和文化权利的基础理论研究也比较薄弱，而这两个领域的研究成果正好是本书研究的基础。这样就使得本书的研究可直接借鉴的资料比较有限。在这个背景下的本书写作，具有以下特点：

首先，推介和创新并举，但重在创新。住房权研究在中国是一个新课题。这样，就必然要求本书的研究具有双重使命：其一是介绍西方发达国家住房权研究的历史、现状，这些构成我们研究的基础和平台；其二是自己必须有所创新。在这二者关系上，本书的研究在详细介绍国际社会对住房权的确立、发展以及住房权的国家义务和救济的基础上，创新性地对住房权概念进行了细致的分析和整理、对住房权发展的历程进行了清晰的梳理，并利用住房权理论分析了中国目前住房发展中住房权缺失的主要方面。

其次，理论和体系并举，但重在体系。住房权的推介和创新工作，必须以一定的人权理论为主线。所以，文章中以经济、社会和文化权利理论为基础，在分析住房权概念，展示住房权产生的历史过程，特别是在住房权的国家义务和救济方面，进行了扎实的理论分析。但是，在追求理论的深度和体系的完整性之间，本书选择了后者，这是由本书写作的目的所决定的。因为，通过本书，作者想达到的目的就是提供一个关于住房权的分析框架，以便为得出“住房是一种人权”这个命题提供较为系统的知识。

再次，重视互联网在研究中的工具价值。互联网对于本书研究来说，是一件几乎离不开的工具。因为关于住房权的中文著述非常稀缺，所以，本书的研究就不得不以英文资料为主要研究对象。而互联网是目前在中国能取得住房权研究资料最为便捷的手段。像联合国网站为研究提供了必需的各种联合国决议、意见等文件；COHRE（“住房权和驱离中心”）的网站提供了大量住房权和经济、社会和文化权利研究的专业文章；我国建设部网站提供了我国住房制度改革过程中的包括国务院、建设部和相关部委发布的几乎所有政策和文件；联合国人居署的网站、联合国人居署驻中国信息办公室的网站提供了联合国系统关于住房权发展的详细的活动和计划。没有这些网站所提供的基础信息，本书的研究是不可能完成的。

目 录

第一章 住房权的概念	(1)
第一节 住房权概念的多样性	(1)
第二节 “适”与“足”:住房权概念的人 权解释	(8)
第三节 《第四号一般性意见》中“住房权” 的规范解释	(17)
第四节 住房权与居住权的比较	(27)
第二章 住房权产生的历程	(34)
第一节 住房问题的历史发展	(35)

第二节	公共住房的历史发展·····	(50)
第三节	公共住房的人权意义·····	(61)
第三章	住房权的确立与发展·····	(72)
第一节	住房权在国际法上的确立过程·····	(73)
第二节	联合国与适足住房权:历史关系考察·····	(84)
第四章	住房权的国家义务·····	(125)
第一节	国家人权义务的一般理解·····	(125)
第二节	住房权国家义务的原则·····	(128)
第三节	国家的一般住房权义务·····	(140)
第四节	国家的最低核心住房权义务·····	(148)
第五章	住房权的救济·····	(152)
第一节	国际和地区层面的救济·····	(152)
第二节	国家层面的救济·····	(169)
第六章	中国住房政策回顾与思考·····	(184)
第一节	中国现代住房制度改革的历程·····	(184)
第二节	住房权视野下中国住房政策的思考·····	(207)
参考文献	·····	(230)
附录一	·····	(237)
附录二	·····	(246)
附录三	·····	(254)

第一章 住房权的概念

住房权研究是以对“适足住房权”概念的诠释为起点的，这因为它不仅是本书的研究对象，而且作为一个概念，它实际蕴涵了住房人权的基本内核，尤其“适当的”和“足够的”两个定语实际上成为住房人权的理论基因。因而，在开始，本着把概念分析作为一种研究工具的思路，对“适足住房权”一词进行详细而深入的分析，不仅对于形成清晰的概念认识是必要的，而且这种对元概念的理解本身也是对研究对象蕴涵的内容和精神的揭示。

第一节 住房权概念的多样性

在有关适足住房权的英语著述中，表达住房权

及相似概念的词语比较多,所以对这些看似相同或相近的概念进行比较分析,是梳理住房概念的基础工作。

一、“Housing Rights”与“The Right to Adequate Housing”

在关于住房权研究的英语文章中,人们习惯用来指称“适足住房权”的是“Housing Rights”(即“住房权”),而不是“The Right to Adequate Housing”(即“适足住房权”)。只有在较为正式的场合,特别是联合国有关涉及住房权的文件中,后者才被广泛运用。也就是说,在一般意义上,人们习惯用“Housing Rights”(即“住房权”)来指称“The Right to Adequate Housing”(即“适足住房权”)。这可能与两个原因有关:其一,应该说这是人们在语言运用过程中的功利心所造成的,毕竟运用前者的成本是要少于后者(前者两个词,而后者四个词);其二,可以说是因为前者更容易被普通民众和一般学者简单接受,后者由于“adequate”一词的出现,使得非专业研究者不能简单通识这一权利,因而不易为人们接受。这种情况同样出现在了汉语世界^①。

在研究过程中,和英语著述中经常用“Housing rights”来代替“The right to adequate housing”现象一样,“住房权”和“适足

^① 当作者在和法学专业同行交流时,说“住房权”的时候,绝大多数人第一反应是“住房权”就是“居住权”,认为这是一个民法问题。当作者说这是一种人权,全称是“适足住房权”时,几乎所有的人都问“适足”是什么意思。之所以会产生的这样的误解和不解,不仅因为“适足”本身在汉语中是一个组合词,而不是一个通识上的词组,更重要的是一般人对“住房权”本身就不了解。当在其前面加上“适足”这一限定词时,就会使得问题变得更加复杂,更不能被人们接受,除非有一个漫长的、先期的解释。所以,作者在和一般人交流时都用“住房权”一词,而不用“适足住房权”。

住房权”两个词会因着叙述的方便而被相互替换。

二、“Housing”的深层理解

要理解为什么英语世界的人们普遍接受“Housing rights”，就必须知道“housing”与“house”在英语中的区别。在著名的Longman 现代英语词典^①中，“House”有两种词性，一个是常用的名词，它又包括两层含义：第一，是指“where someone to lives”，即“人们居住的地方”；第二，是指“a building that someone lives in, especially one that has more than one level and is intended to be used by one family”，即“一个人们居住的建筑物，目的是为了家庭居住，并且通常是楼房”。另一个是较为少用的动词词性，它的含义是“to provide with a place to live”，即“给……房子住；给……房子用”。而“Housing”只有一种词性，即名词性，其含义是“the work (action) of providing houses for people to live in”，即“提供住房”或“住房供给”。

比较以上两个单词，我们会看到：首先，housing 作为一个名词，其词源是 house，它实际上是 house 的动名词格，其含义就来自于 house 的动词词义；其次，由于 housing 这种独特的词性来源，决定了 housing 和 house 在研究住房人权的时候有着本质性的区别。也就是说“house”不能和“right”相组合生成“house rights”。即使生成了以上组合词，它也不能分享我们所说的“住房权”的含义。如果要理解的话，可以把这个组合词理解成汉语

^① 《Longman Dictionary of Contempray English》，世界图书出版社 1993 年版，第 676 页。

对应的“房屋权利”。但是我们知道法律主体只能是自然人和拟制的人（包括法人和国家等），而房屋是一种物，它不能成为权利的主体。而在“house rights”的组合中，“house”却成为了权利的主体，这不符合人们对权利的普遍理解，在本质上不能为人们所接受。

但是将“housing”与“right”组成在一起形成的“housing rights”却是革命性的。这完全是由于“housing”一词的含义所决定的。“housing”一词与“house”一词最大不同的地方是前者是“提供”（“provide”）住房。这里的“provide”具有十分重要的意义，特别是把“house”看做是一种“被提供”（“provided”）的东西的时候，就更能体现出住房的人权性质：其一，“提供”（“provide”）是一个表达关系的词语，在其中，必然有提供者和被提供者；其二，当“housing”与“right”组合成“housing rights”的时候，它意味着被提供住房成为了一种权利，这里权利的主体是住房的被提供者，住房成为了法律关系的客体；其三，由于现代住房主要不是由居住者自己建造的，而是市场和国家提供的，特别是二战以后公共住房的发展，使人们形成了国家作为公共住房产品提供者的观念。在这种关于公共住房的理解中，形成了“housing rights”中住房提供者和被提供者关系的格式化，即国家作为公共住房的提供者，个人和家庭成为被提供者，从这样一个固定的权利义务关系中人们引申出了住房人权关系。语言的内在逻辑和公共住房的性质使我们对“housing rights”的理解趋向

于一致，即现代住房问题本身已经被人权化。^①

三、“Housing Rights”的其他表达方式

在英语中，表达住房权的概念还有“the right to housing”、“the human right to adequate housing”、“dwelling rights”、“residential rights”、“accommodation rights”。其中，“the right to housing”是“housing rights”在英语语法上的另外一种表现形式，意思完全一样，都可以翻译成“住房权”。而“the human right to adequate housing”与“the right to adequate housing”的区别可能也主要是来自于英语语法，前者想着力强调“the right”不是普通法律权利，而是“human right”即“人权”。其实，这种对“right”的限定是多余的，因为“the right”与“adequate housing”通过“to”这个介词的连接，所表明本身就是作为人权的“适足住房权”。除非在连接“the right”和“adequate housing”之间的介词是“of”的时候，在“right”之前加上“human”才是有意义的。因为“to”是人对housing的权利主张，而“of”连接而成的则是“房屋的权利”的意思，就象“house”和“right”组合而成的“house right”一样表达的都是房屋作为法律主体的权利要求，这不符合法律关系中对于法律主体的一般理解。

至于“dwelling rights”、“residential rights”、“accommodation

^① 作者曾就“housing rights”的这种理解和解释请教过英国伦敦大学亚非学院法律系主任，同时也是国际上著名的住房权研究专家马修·克莱温（Matthew Craven）教授，他说“house”是一个较为古老的词，而“housing”则是一个现代才生成的词，尽管在英语世界没有人专门研究过这个问题，但是，它认为作者的这个推理过程是很合理的。

rights”几个词，由于其中的形容词都具有“居住的”、“住处的”、“住宅的”意思，所以，在特殊语境下会和“housing rights”等表达“住房权”概念的词相互替换。这是因为由于“住房”和“住处”、“住宅”、“居住地”等词在外延上具有大概相似性，所以，这决定了在外延上“dwelling rights”、“residential rights”、“accommodation rights”等几个词存在着和“housing rights”、“the right to adequate housing”、“the right to housing”、“the human right to adequate housing”等进行替换的特殊机会。但由于它们在内涵上并不分享“住房人权”的实质内容，所以，从专业研究的角度应该将这几个词和前面四个表达同一意思的词区别开来。

四、“The Right to Adequate Housing”的多样翻译

“The right to adequate housing”是联合国文件中关于住房权的表达，也可以说这种英语表达是住房权的权威表述，其他几个都是对这个概念的演绎和变相表达。但是，在将这个概念如何翻译成中文的时候就出现了一些问题，主要表现为两种现象：

第一种现象是：在如何翻译“the right to housing”（即“housing rights”）的问题上，尽管有个别学者将其翻译成“住宅权”^①，但总体上，却出现了两种比较集中的翻译：一种翻译是“住房权”，另一种是翻译成“居住权”，特别是翻译成后者的占大多数。造成这种情形的根本原因是，截至目前，我国法学和人权研究领域没有学者从人权的角度来研究住房问题，没有学者将联合

^① 金俭：《中国住宅法研究》，法律出版社2004年版，前言第1页。