

论住宅权的宪法保障

陈宣烨

(澳门大学法学院, 澳门特别行政区, 999078; yeye1916@163.com)

摘要: 住宅权是基本人权, 是人类生存发展的基础, 为公民提供生活场所, 与人的生活息息相关。加强我国宪法对住宅权的保障, 既需要增加社会权面向的住宅权规定, 又需明确住宅自由权的具体相关内容。住宅权宪法化进程意义深远, 将住宅权明确具体地纳入宪法保护, 既丰富了公民基本权利内容, 又符合国际人权发展趋势。此举为住宅权提供了最高层次的法律保障, 确保公民在住宅权益受损时, 能依据宪法获得及时有效的法律救助。

关键词: 住宅; 住宅权; 基本权利; 宪法保障

引言

居住权作为人类基本生存需求的核心要素, 在人类文明发展历程中始终占据重要地位。在现代社会, 住房问题已成为全球性议题, 推动居住权逐步确立为国际公认的基本人权。联合国等国际组织通过专门机构和定期报告, 持续推动全球住房保障体系建设, 而多数国家宪法及《世界人权宣言》等国际公约也都确立了居住权保障标准。

我国宪法第39条虽然确立了住宅不受侵犯的原则, 但相关概念界定模糊, 实施机制有待完善。当前我国居住权保障面临双重挑战: 一方面城市化进程中的强制拆迁等问题威胁公民权益, 另一方面房地产市场调控不足导致房价高企。这些现实困境凸显了构建以宪法为核心的居住权保障体系的紧迫性。故笔者试图通过系统分析我国居住权保障现状, 探索完善宪法解释机制、强化法律实施效力的可行路径, 为推动居住权保障的法治化进程提供理论参考。

1. 住宅权基本属性

1.1. 住宅权的含义

住宅权, 即人类获取适宜且经济合理的居所之权利, 此居所应满足生存需求、满足人类生存、发展并维护尊严。此权益保障公民在生活空间内享有安宁与安全, 且这些权益受法律严格保护。住宅权的概念主要来源于国际人权法律文书, 特别是《世界人权宣言》。其性质被认定为基本人权, 与公民的宪法地位和国家义务密切相关。

住宅权作为一项基本人权, 近年来受到广泛关注, 学者们从不同角度对其涵义进行了探讨。有学者认为, 住宅权是公民获得可负担的、适宜居住的、具备安全、健康和尊严的住房权利, 强调不受歧视。另有学者从积极和消极两方面界定住宅权。在消极层面称为“住宅自由权”, 要求国家不干预, 保护公民住宅不受侵犯和歧视。而积极层面称为“住宅社会权”, 要求国家采取措施满足公民基本居住需求。还有学者认为住宅权作为基本人权, 强调社会成员“住有所居”和改善住宅的权利。国际组织如联合国也指出, 住房权应被广义理解, 确保每个人获得符合健康、福利和安全标准的住房资源, 国家需通过法律和政策履行义务。

住宅权是公民的基本权利, 它要求国家从法律层面保障公民的居住需求。国家在这方面的义务分两类, 一类是“不作为”, 另一类是“作为”。“不作为”指的是国家不能侵犯公民的住宅权。“作为”指的是国家要通过立法、执法、司法等手段, 主动保护公民的住宅权。在现代社会, 保护公民权利不能只靠消极防御。国家还得创造条件, 让这些权利真正落到实处, 简单说就是国家要主动介入和管理。用宪法来保障住宅权, 反映的是国家公共权力和公民权利之间的关系。这种保障既是政治制度正常运行的基础, 又体现了公民在宪法中的地位和社会的公平。

1.2. 住宅权的特征

从权利属性看，住宅权是一项基本权利，它带有明显的人权属性。住宅权是保障人们正常生活、生存和发展的基础性权利。它不仅能确保公民的居所得法律保护，让公民享有安宁与安全，还包含另一层意思，就是公民有权获得合适居住、经济上能承担的住房。在衣食住行这些基本的生存要素里，“住”的地位特别重要。因为住宅不只是人们休息的必要地方，还是维护个人尊严、促进人全面发展的重要载体。正因为这样，住宅权成了现代人权体系里的重要部分。

从权利内容看，住宅权的内容很丰富。它的权利体系涵盖多个法律方面，包括住宅物权、住宅债权、居住权、隐私权等。这些权利内容既相互关联，又各有各的特点。它们合在一起，构成了住宅权丰富多样的法律意义。

从权利的主体看，住宅权具有普遍性和广泛性。“居住有保障”是全体社会成员在生存和发展中的共同需求。这也是现代国家的基本责任，国家要维护社会稳定，保障社会秩序正常运转。正因为这样，住宅权作为一项基本人权，它的主体范围包括所有公民。这体现了人权保障的平等性和包容性特点。

2. 宪法保障住宅权的必要性

住宅权是一项基本人权，它是确保个人正常生活、生存和发展所必不可少的核心权利。宪法作为国家的根本大法，具有限制公共权力、设定国家的义务、给其他部门法提供立法依据等作用，其对住宅权的保障极为重要。孟德斯鸠曾指出：“要防止滥用权力，就必须以权力制约权力。”宪法通过规范国家的行为、设立权利保护的程序，来有效防止公共权力侵犯公民的住宅权。故判断宪法保障有没有实际效果，关键在于对其对公民基本权利的保障情况进行分析。

住宅权不只是法律层面的一项权利，它还和民生保障关联得很紧密。党的十七大报告提出了“住有所居”的民生目标，这个目标突出了住房问题在民生体系里的核心地位。民生包含三方面内容，分别是民众的生存状态、发展机会和权益保障。住房是人们基本的生活需求，它会直接影响社会的稳定，也会直接影响公民的幸福程度。宪法通过明确公民的基本权利，把民生问题纳入到法治的框架当中。这一做法让住宅权成了公民宪法生活里的重要组成部分。把民生问题写进宪法，不只能给下位法提供根本的指导方向，还能搭建起统一的权利保障体系。这样一来，当公民的权利受到损害时，就能得到有效的帮助和解决。

“法治的根本价值在于保障民生，这一根本价值是通过保障民权的方式实现的 [1]。”把住宅权清楚地写进宪法，既顺应了国际上人权发展的趋势，也让公民基本权利的法律地位更加稳固。宪法化的住宅权，不只是能给公民提供最高级别的法律保障，还能推动国家在住房政策、社会救助这些方面主动尽到责任。民生状况不断改善，也能为宪法里规定的权利真正实现创造更有利的社会条件。二者相互帮助、相互促进，一起推动社会公平和进步。具体到住宅权，把它明确放到宪法的保护范围内，不仅让公民的基本权利体系更完善，还让国家对民生问题的责任感更强。用宪法来规范住宅权，能有效地平衡公权力和私权利的关系，保证公民能有安全、稳定的居住环境，最终实现社会和谐和法治发展。

3. 我国公民住宅权法律制度保障现状

3.1. 我国宪法对住宅权保障现状

3.1.1. 宪法对住宅权的相关规定

我国现行宪法第 39 条规定：“公民的住宅不受侵犯，禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。”由此可见我国住宅权宪法保障存在局限，因为该条款仅限于保护住宅不受侵犯及禁止非法搜查与侵入，即侧重于消极权利层面，特指“住宅免遭非法侵害权”。然而，住宅权本质上为社会性权利，涵盖积极与消极双重维度。我国宪法当前仅从消极权利视角予以保障，却忽视了积极权利方面，即未能充分确保公民基本住宅需求，以实现全面的住宅权保障。

很多国家已经制定了《住宅法》，或者在民法里对住宅权的保障有详细说明。但我国目前还没有这类法律，而且宪法里关于住宅权的条款也还需要完善。举例来说，1919 年的《德意志宪法》第 111 条有规定：“一切德国人民，在联邦内享居住和迁徙自由之权，无论何人，得随意居留或居住于联邦内各地，并有取得不动产及自由营生之权。”所以，加强“住有所居”在宪法层面的保障特别重要，宪法性法律做出明确规定能起到引导作用。它的目的是推动对住宅权的全面、有效保护，确保这项权利从法律条文变成人们实际能享有的权益。这就要求其他法律要和宪法的原则保持一致，这样才能真正实现对住宅权的保障。

3.1.2. 宪法对公民住宅权保护不足的考量

宪法作为根本法，应当全面保障公民住宅权，包括消极保护和积极保护两个层面。消极保护体现为“住宅自由权”，要求国家不得非法干预公民住宅权利，并在权利受侵时提供救济；积极保护则体现为“住宅社会权”，要求国家通过立法、政策等手段主动履行义务，确保公民的基本居住需求得到满足。二者共同构成住宅权的完整法律保障体系。

我国宪法规定住宅权的自由权内容模糊。我国《宪法》第三十九条虽规定了公民住宅自由权，但表述较为笼统，导致实践中对“住宅”“侵害”等关键概念的理解存在分歧，需依赖法学理论补充解释。然而，学术阐释作为非正式渊源，难以直接指导执法与司法，致使公权力机关常需自由裁量，易引发标准不一甚至规范冲突。例如公安机关以执法为由强行闯入兼具经营与居住功能的店铺，引发该场所是否属于宪法“住宅”的争议等类似案件在生活中常有发生。此类争议根源在于宪法条款的模糊性，使得公权力可能不当限缩“住宅”范围，增加公民权利受侵风险。故为强化保障，可考虑将住宅隐私权与住宅选择权纳入第39条，形成更完整的“住宅自由权”体系。这些派生权利虽未明示于条文，但能与“住宅不受侵犯权”共同构成宪法权利的新内涵，既为公权力执法提供清晰依据，也为下位法完善奠定宪法基础。明确宪法中“住宅”的界定，对平衡权力行使与权利保障具有双重意义。

住宅权的社会权属性规范缺位。与国际标准相比，我国宪法对住宅权的规定存在不足。在《经济、社会及文化权利国际公约》第11条第1款明确规定了适足住房权，并要求缔约国采取积极措施保障其实现。我国虽已加入该公约，但宪法并未直接规定适足住房权，而是通过《住房公积金管理办法》等低位阶法规落实住房保障。这些规范性文件虽在特定时期发挥了一定作用，但立法层级较低，且部分条款表述模糊，如公积金缴存比例的调整标准缺乏明确界定，可能导致执行中的不公平现象。我国《宪法》第三十九条对住宅权的保障，主要停留在消极自由权层面。该条款禁止非法搜查或者闯入公民的住宅，却没有从社会权的角度，明确国家有主动保障的义务。这种侧重消极保护的模式，可能导致国家逃避为公民实现住宅权提供必要条件的责任。在广义上，住宅权是人身自由权的一部分。在狭义上，国家不仅不能侵犯公民的住宅权，还应该在公民权利受侵害时提供帮助。住宅权的还应该包括一点，即国家有义务主动创造条件，保证公民的基本居住需求能得到满足。另外，现行宪法对住宅权的保护，是以公民“拥有住宅”为前提的。但在现实中，因为自然灾害、土地纠纷、经济困难等原因，还有很多人没有家可归。尤其是老年人、未成年人和残疾人这些弱势群体，情况更突出。这说明虽然我国的住房保障体系已经初步建立，但还存在制度上的不足，难以全面保障公民的居住需求。

因此，有必要在宪法层面明确“适足住房权”，强化国家的积极保障义务，为住房保障政策提供最高法律依据。1982年宪法修订时受历史条件限制，主要关注住宅权免受公权力侵害的消极面向，而未能充分体现其社会权属性。未来修宪或释宪时，应结合国际人权标准，完善住宅权的宪法保障体系，推动国家采取更有效的住房保障措施，确保公民居住权得到全面实现。

3.2. 我国普通法对住宅权保障现状

3.2.1. 普通法对住宅权的相关规定

我国《刑法》第二百四十五条规定了非法搜查住宅罪和非法侵入住宅罪，第二百六十八条规定了入户抢劫；《最高人民法院关于审理盗窃案件具体应用法律若干问题的解释》第四条有入户盗窃的相关规定；我国《刑事诉讼法》第一百三十四条规定：“为了收集证据，查获犯罪嫌疑人，侦查人员可以对犯罪嫌疑人以及可能隐藏罪犯或者犯罪证据的人的身体、物品、住处和其他有关的地方进行。”

民事性法律是与公民日常生活关系最密切的法律，关于保障住宅权的民事法律有买卖不破租赁制度、相邻关系规定、房屋抵押制度等等。

行政法规对宪法规定的公民基本权利中的住宅权的具体实施方式进行了详细的说明，以及还明确了平衡国家公共权力和公民私人权利的方式。国家主要是通过行政法规、规章制度等手段来保障住宅权，包括廉租房、经济适用房等具体措施。

3.2.2. 普通法对公民住宅权保护不足的考量

我国住宅权相关法律体系尚不完善。这导致了房地产市场秩序不规范，引发了很多住宅方面的问题，一些矛盾也变得越来越尖锐。主要体现在立法层级不平衡、核心法律缺失和配套制度滞后等。这些问题严重阻碍了对公民住宅权的有效保障。

基础性的法律空白是最根本的问题。现在，我国还没有一部系统、完善的《住宅法》来作为核心法律支柱。这就导致没办法综合规范住宅领域里的产权关系、交易行为、保障制度等多种法律关系。这种法律上的缺失，让住宅领域的制度设计显得零零散散。它既难形成统一的法律适用标准，也没法和《城市房地产管理

法》《物业管理条例》等辅助性法律很好地衔接起来。在实际操作中，易出现法律适用冲突或者监管不到的情况。

我国和住宅权相关的辅助法律发展较滞后。其跟不上社会发展的需求，这不仅让很多新型的住宅纠纷找不到对应的法律来解决，还堵住了权利救济的渠道。法律没有清楚划分各个部门的职权范围，故各个国家机关在保护住宅权的工作中，经常出现职能交叉或者互相推卸责任的情况。这种权力和责任不明确的状态，既降低了公权力机关的监管效果，也让行政救济、司法救济等保障机制没法发挥应有的作用。比如在拆迁补偿纠纷中，当事人易会因为救济程序不明确，陷入想维权却找不到门路的困境。

我国调整住宅关系的“规范性法律文件”效力偏低，现行调整住宅关系的规范性文件多以部门规章、地方性法规为主，法律效力明显不足。以住房保障领域为例，廉租房制度仅依靠《城镇廉租住房管理暂行办法》等低位阶文件规范，其强制性和稳定性远不及正式法律。特别是在城市更新过程中，由于缺乏高位阶法律对征收程序的严格限定，强制拆迁、补偿不公等现象屡见不鲜，公民住宅权极易遭受公权力侵蚀。这种立法现状不仅制约着住房保障制度的实施效果，更影响着人民对“住有所居”美好愿景的法治期待。

4. 我国住宅权保护完善路径之思考

4.1. 宪法保护住宅权的完善路径

4.1.1. 增加社会权面向的住宅权规定

我国现行宪法主要从自由权角度保障住宅权，强调住宅不受侵犯的消极保护，但尚未明确将“适足住房权”这一社会权面向的住宅权纳入宪法保障。适足住房权作为一项兼具请求权特质的基本人权，要求国家通过行政和政策手段积极保障公民“住有所居”，其法律依据体现在《世界人权宣言》第25条和《经济、社会和文化权利国际公约》第11条第1款中。这些国际公约明确将适足住房权列为维持个人及家庭基本生活水准的核心要素，并赋予其三重请求权属性：国家需采取具体措施落实保障义务、投入必要资源实施政策、通过国际合作强化权利实现。人权入宪意义非凡，“人权以法律为载体是人权理论和人权实践的升华，是人权从理想走向现实的必然步骤，使人权具有了合法性、确定性、规范性和可救济性”[2]。我国2004年“人权入宪”为住房权保障提供了重要宪法基础，但经济、社会权利的实现仍面临理论与实践落差。其中，生存权利是最为基础的人权[3]。作为《经济、社会和文化权利国际公约》缔约国，我国有必要在宪法层面确立适足住房权，这不仅符合“国家尊重和保障人权”的宪法精神，更能解决当前住房保障体系存在的立法层次偏低，主要依赖部门规章，且制度体系杂乱等结构性问题。宪法层面的明确规定既能为现有住房保障政策提供根本法律依据，又能为未来制定《住宅法》奠定宪法基础，推动住房权保障从消极防御转向积极实现，最终促进生存权这一基础人权的实质性保障。

尽管权利实现受制于经济发展水平。宪法所确定的经济、社会权利仍不一定能够得到充分的保障，这些权利可能变成“纸上的承诺”[4]。但宪法确认对深化人权观念、规范国家义务具有不可替代的制度价值。

4.1.2. 发挥宪法解释的功能

随着经济社会的快速发展，宪法解释能使宪法条文与新兴社会现象相衔接，克服历史局限性，更具有时代适应性。因此，除立法机关解释外，专门的宪法解释体系也极为重要，它既是宪法适应时代变革、指导实践的重要渠道，也是保障宪法内容更新、维持生命力的核心机制。党的二十大报告强调“加强宪法实施和监督”，要求“健全保证宪法全面实施的制度体系”[5]。宪法解释正是宪法实施的关键环节。这一制度既促进宪法与社会实践的衔接，又能及时完善宪法，确保其时代性。

我国宪法第三十九条关于住宅不受侵犯的规定较为简洁，其中“侵犯”“非法搜查”“住宅”等概念还需通过宪法解释才能明确立宪初衷，并为立法、执法和司法提供根本指引。例如，需界定“住宅”范围及“侵犯”行为标准。宪法作为原则性规范，因其具有高度抽象性，可能引发不同文化背景和政治立场者的多元理解。为准确揭示立宪原意，文字解释成为把握规范实质的必要手段。推进宪法解释程序，解决条款适用问题，契合我国法治建设的宏伟目标，是完善宪法实施机制的必然要求。

4.2. 普通法对住宅权的保护完善路径

构建全面而高效的住宅立法体系是保障公民居住权利、促进房地产市场健康发展的基础性工程。这一体系的建立需要从系统性角度出发，既要完善核心立法，也要健全配套法规。首先，应当高度重视住宅相关辅助性立法的建设，这是支撑整个住宅法律体系的基石。具体而言，需要修订和完善《房地产法》，明确房地产开发、交易、产权登记等各环节的法律规范；制定科学的住房补贴政策法规，建立动态调整机制，确保中低收入群体的住房支付能力；优化住房公积金管理制度，提高资金使用效率，扩大制度覆盖面；同时要细化

经济适用房与廉租房的管理办法,严格准入退出机制,确保保障性住房资源的公平分配。这些辅助性立法相互衔接,共同构成住宅法律体系的制度网络。

立法机构在住宅法律体系建设中承担着关键角色。全国人大及其常委会应当立足我国城镇化快速发展和住房需求多元化的国情,充分研究国际立法经验,制定具有中国特色的《住宅法》或其他同类法律作为体系核心。这部基础性法律应当确立“住有所居”的基本法律原则,明确政府、市场、公民在住房领域的权利义务关系。在立法技术上,要注重其与《土地管理法》《城乡规划法》等现有法律的衔接,通过建立法律冲突解决机制,确保土地开发、房地产管理、房屋质量监管等配套法规的协调统一。这种“核心法+专门法”的立法模式,既能保持法律体系的整体性,又能针对住房市场的不同环节进行精准规制,最终实现规范市场秩序、保障居住质量、促进社会公平的多重目标。

参考文献

- [1] 何士清. 通过法治迈向民生保障 [J]. 政治与法律, 2008(5).
- [2] 周伟. 人权法评论(第2卷) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [3] 姜明安. 住房权绝不等于住房所有权 [C]. 北京. 人民论坛, 2010(6): 53-54.
- [4] [挪] 艾德. 经济、社会和文化的权利 [M]. 黄列译, 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 77.
- [5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [R]. 创造, 2022, 30(11): 6-29.