

《民法典》居住权制度社会住房保障功能的实现路径

杨普樱¹, 罗伶俐²

¹贵州大学法学院, 贵州 贵阳

²贵州巨山律师事务所, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月23日; 录用日期: 2023年3月30日; 发布日期: 2023年5月24日

摘要

居住权制度入典, 为家事关系领域中的弱势群体提供了完善的住房保障。在社会公共领域, 从出于“住有所居”的目的, 居住权制度也为公共住房保障制度发展提供了新的可能路径, 在住房保障制度中引入居住权制度, 可以克服传统的产权型保障住房和租赁型保障住房所面临的土地供应难题和住房不稳定等问题。在已有的居住权制度下, 通过对居住权制度的规范解释, 明晰居住权制度住房保障功能的实现路径。

关键词

居住权, 社会住房保障功能, 规范解释

The Realization Path of Social Housing Security Function of Residence Right System in Civil Code

Puying Yang¹, Lingli Luo²

¹School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

²Guizhou Jushan Law Firm, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 23rd, 2023; accepted: Mar. 30th, 2023; published: May 24th, 2023

Abstract

The introduction of the right of abode system into the code has provided the disadvantaged groups

in the field of domestic relations with perfect housing security. In the public sector, the right to housing system also provides a new possible path for the development of public housing security system for the purpose of "housing for all". The introduction of the right to housing system in the housing security system can overcome the problems of land supply and housing instability faced by the traditional housing security system of property rights and rental housing. Under the existing right of abode system, the path of realizing the housing security function of the right of abode system is clarified through the normative interpretation of the right of abode system.

Keywords

Right to Housing, Social Housing Security Function, Normative Interpretation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

居住权制度最早产生于罗马法, 是用于满足不具有继承权的家庭成员或被解放的奴隶等弱势群体的生活保障需要, 居住权最初是作为人役权的一种形式而出现的[1], 因而该制度产生本身就具有浓厚的身份属性与时代特征。居住权制度在我国的确立经历了较长的历史波折, 早在 2002 年的《物权法(征求意见稿)》中就首次用八个条文规定了居住权制度, 到 2005 年时, 《物权法(草案)》中将有关规定条文增加至十二条, 但居住权制度因当时“适用面有限”被从物权法中删除。到民法典的编纂开始, 居住权制度再次被提及, 在 2018 年的《民法典各分编(草案征求意见稿)》中, 有关居住权制度的条文仅有四个, 经过多次调整, 最终形成由六个条文组成的《民法典》物权编中的居住权制度。

《民法典》关于居住权制度的确定, 很大程度上解决了家事关系领域的住房问题, 为家事关系中的弱势群体解决了住房保障问题, 这同样也是居住权产生之初身份属性的体现。但从《民法典》中居住权制度的有关条文来看, 我国对居住权制度的身份属性并没有进行严格界定[2], 并且居住权的其他条文规定也存在适用范围和领域的模糊之处, 故这也为将居住权制度这个同样解决住房问题的制度引入公共性的住房保障制度中预留了空间。本文则将从解释论的角度对居住权制度的体系进行再论, 将居住权制度引入住房保障制度体系中, 实现居住权的社会性住房保障功能。

2. 住房保障制度引入居住权的必要性

有学者主张住房保障制度的产生缘于公民的住宅权, 即住宅权是公民无法通过自身能力获得住房时, 政府主导对符合条件的社会弱势群体提供住房保障, 受助人获得住房帮助的权利, 而非获得住房物权的权利, 住宅权是属于公法上的权利, 而居住权是指居住权人有权按照合同约定、对他人的住宅享有占有、使用的用益物权, 是用来满足居住权人生活居住需要的权利, 属于私法上的权利[3], 因其产生而自带的身份属性, 所以居住权仅在家事关系中具有住房保障功能。

虽然住宅权与居住权确实分属公法与私法, 但住宅权在国际上已经成为公认的人权, 被认为是公民有获得维持其生存、生活必需的住房的权利, 旨在解决公民特别是弱势群体的住房困难问题, 目标是住有所居。而在住房理念上, 对于住房的理解, 民众群体以及政策导向都在逐渐从“居者有其屋”转变为“住有所居”[4], 并且从公法角度, 为了实现住有所居的目的, 已经产生相应的住房制度, 包括商品性

住房和保障性住房。保障性住房, 具体包括有产权型保障性住房如经济适用房、安置房, 租赁型住房保障如公租房和廉租房等。但目前住房保障制度对于解决“住有所居”的问题依然是有限的, 而居住权制度的确定, 可以解决原住房保障制度的局限问题, 故从现有的住房保障制度对解决“住有所居”问题的局限性和居住权制度本身的住房保障功能的可实现性来看, 有必要在住房保障制度中引入居住权制度。

2.1. 现有住房保障制度的局限性

我国仍正处工业化、城市化、现代化的进程中, 大量的人口向城市涌入, 向东部发达地区涌入, 根据《第七次全国人口普查公报》(第七号), 全国人口中, 居住在城镇的人口为 901,991,162 人, 占 63.89% (2020 年我国户籍人口城镇化率为 45.4%); 居住在乡村的人口为 509,787,562 人, 占 36.11%。与 2010 年第六次全国人口普查相比, 城镇人口增加 236,415,856 人, 乡村人口减少 164,361,984 人, 城镇人口比重上升 14.21 个百分点。¹

随着人口向城市涌入, 城市随之面临的便是住房问题, 特别是对于经济能力低下, 无住房负担能力的群体。为了缓解住房保障不足问题, 我国先后建立了经济适用住房、廉租住房、公租房、共有产权住房等住房保障方式, 形成了产权型保障住房和租赁型保障性住房。但两种住房保障制度在住房保障上有着局限性, 表现出不少问题。

一是产权型保障性住房存在供给成本高、分配不公平等问题。以经济适用房、职工安置房为代表的产权型保障性住房是以低价将住房产权转移给保障对象, 使保障对象获得有一定限制的所有权。这其中主要存在两方面的问题, 一方面是土地供应问题, 在这种保障方式下, 政府可以收回房屋建设成本, 但是长期的土地供应却不足。另一方面涉及到利益分配的问题, 通过一次性的低价将住房产权转移, 可能导致在利益不足的情况下利益分配不均[5]。

二是租赁型住房保障方式, 如公租房和廉租房, 通过为保障对象提供出租房和优惠的租房政策来为公民提供住房保障, 该种住房保障方式相比较于产权型保障住房方式, 少了土地供应不足的难题和利益分配不公的问题, 但是却有着不稳定的风险。

2.2. 居住权制度住房保障功能的现实意义

不从居住权的身份属性上考虑, 居住权制度切实为住房保障制度提供了新的发展可能, 在住房上为他人设立居住权, 首先并不存在房屋产权的转移, 土地供应的问题也能得到一定的缓解, 也不存在房屋产权的低价转移导致的利益分配不均问题, 在正当的居住权申请程序下, 也不会出现严重的利益偏失问题。而且居住权被认定为用益物权, 用益物权的物权属性可以提升居住权的稳定属性, 使其可以克服租赁关系中的不稳定因素。且居住权本身产生是为了保障家庭成员的居住需求, 住房保障是其产生的主要功能, 故在社会保障住房制度上引入居住权, 将其住房保障功能的保障范围扩张至公共社会中的住房主体, 亦并未脱离其功能范围。

3. 居住权制度实现住房保障功能的理论争议

3.1. 居住权制度私法属性的限制

在反对将居住权制度附加社会住房保障功能的观点中, 有学者认为居住权是《民法典》规定的私法范畴内的权利, 是指公民个人为了保障特定关系人居住之需要, 处分自己财产权的一种方式, 其核心为充分发挥财产权属性以定分止争和保障交易安全[3]。而住宅权是由政府主导进行的公法范畴的权利, 是指公民有权获得可负担的适宜于人类居住的, 具有良好的物质设备和基础设施的, 具有安全、健康、尊

¹ 国家统计局:《第七次全国人口普查公报》(第七号), 载 http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202105/t20210511_1817202.html。

严并不受歧视的住房权利^[6]。虽然居住权在表现形式上有保障居住人的居住权利, 但是其本身并不具有住房保障功能与义务。

上述观点站在设立居住权的主体角度上, 居住权的设立作为房屋产权人的自由意思范围, 不可在设立主体的自由意志上附加社会保障的公共功能, 即使设立主体的自由意思表示可能有保障住房的实际效果, 否则房屋产权人作为私法主体就被赋予了公法职能。而住宅权作为一种公法权利, 公民有权通过积极权利诉求要求国家提供保障。针对这种争议, 首先需明确的是, 将居住权制度引入住房保障制度体系中, 并非在私法的范畴上运用居住权, 在居住权制度能满足社会住房保障的现实功能下, 可以充分运用居住权的功能, 将其制度扩展至社会住房保障的公法范畴, 由政府主导作居住权的设立主体。

3.2. 居住权身份属性带来的主体限制

居住权的产生渊源, 致使居住权在实际运用中具有一定的身份属性, 即双方是基于一定的身份关系才会其间设立居住权, 比如父母与子女之间的抚养、赡养关系, 以及夫妻关系等。故若将居住权引入到住房保障制度中, 则设立居住权的双方失去了身份关系的联系。也是因为这种身份关系的限制, 导致人们对于居住权的理解仍停留在家事关系领域, 即居住权的适用也局限于家事领域内。对于这种观点, 不可否认其会大大限缩居住权功能, 使居住权的适用范围大幅收缩, 产生适用面过窄的问题。而居住权早在 2002 年和 2005 年均出现在《物权法》(征求意见稿)中, 最终因其适用面过窄, 规范意义不大而被删除, 而如今在面临住房保障不足的情形下, 依然将居住权的适用限缩在家事关系领域范围内, 在此种现实情况下设置居住权是否具有现实意义。且结合居住权制度相关规范条文, 有关居住权的规范并未将其适用范围进行明确界定和限缩, 反而使表现出具有适用扩张的模糊性和灵活性, 故在功能主义之下, 通过规范解释的方式最大限度发挥居住权制度的住房保障功能, 极具现实意义。

4. 居住权制度住房保障功能的解释路径

已有的居住权制度规范体系, 规定了居住权的主体、客体、功能、设立规则、转移、消灭等内容, 且已有的规范表现出模糊性使其有多种解释可能性, 故可以通过对规范进行解释, 达到将居住权制度引入社会住房保障制度体系的目的。

4.1. 居住权制度主体的合理扩张

《民法典》第 366 条规定“居住权人有权按照合同约定, 对他人的住宅享有占有、使用的用益物权, 以满足生活居住的需要”。从居住权制度来看, 涉及到的主体有两方, 一是设立居住权的主体, 即房屋的产权人, 二是享有居住权的主体。关于两个主体, 在居住权制度的六个条文中, 均未对其进行特殊的明确限制。如在上述该规定中, 并未将享有居住权的主体限缩于与房屋产权人具有特定身份关系的主体如父母、子女或丈夫与妻子。而从设立居住权的主体看, 亦并未进行特殊的资格规定, 故从社会住房保障的角度来看, 以政府作为居住权的设立主体, 而以社会中的无房屋负担能力的弱势群体作为享有居住权的主体亦无不可。

而关于居住权的主体, 还有两个问题需通过解释明确, 一是除自然人之外, 法人和其他组织可否成为居住权的主体; 二是除了居住权人外, 还有那些人得以行使居住权。关于第一个问题, 应分情形进行确定, 对于设立居住权的主体的是自然人时, 给任何其他主体设立居住权是其意思自由范围, 故无需对其进行限制, 即当房屋产权人为自然人时, 其可以选择为法人和其他组织设立居住权。而站在社会住房保障的角度, 若政府为房屋产权人, 则不应允许其为法人和其他组织设立居住权, 无论法人和其他组织将取得居住权的房屋给予员工居住或作其他用途。主要有两方面的理由, 一是出于“满足生活居住的需

要”的功能限制,虽法人和其他组织可能将房屋给予员工居住,但这本身就是包含在法人和其他组织的经营范围的。二是可能出现利益分配不均或权力寻租等问题。关于第二个问题,除了居住权人之外,享有居住权利益的人还应包括居住权人的家庭成员。通过对一个人设立居住权实现对一个家庭的住房保障,从社会保障性住房的角度,有必要对同样享有住房利益的家庭成员进行相应的登记,由此可以解决两方面的问题,一是使设立居住权的房屋面积适应家庭居住成员情况,二是以避免在保障性居住权中因家庭纠纷出现的家庭住房纠纷问题。

4.2. 住房保障功能下的居住权客体

我国《民法典》第366条将居住权客体规定为“他人的住宅”,在现行的房地产法律和住房政策下,存在着不同类型、不同功能的住房,而对于何种住房能成为居住权的客体,仍需通过解释确定,有学者主张对于普通商品住房、取得完全产权的政策性住房、以及在政策允许、符合条件可转让的用于居住的商务公寓、服务型公寓、酒店式公寓等可以设定居住权。而对于政策性住房如经济适用住房(未取得完全产权)、共有产权住房、公共租赁住房以及被查封的住宅,并不允许其设立居住权^[7]。从将居住权引入社会住房保障制度的角度出发,对于居住权的客体,亦应作合理的解释,针对政府拥有房屋产权的住房,应将其作为可设居住权的客体,比如公租房、共有产权住房,但设立居住权的主体是政府,而不能是居住人。由此可将已有的住房发挥最大的住房保障功能,而又不致使居住人处于住房不稳定的风险状态。而对于住房保障功能领域内的居住权,其更大作用的发挥还需依靠政府通过规划建设提供更多的保障性住房。

4.3. 居住权的设立方式

《民法典》第368条规定“居住权无偿设立,但当事人另有约定的除外。设立居住权的,应当向登记机构申请居住权登记。居住权自登记时设立。”缘于身份关系的影响,居住权的设立一般为无偿设立,但出于对当事人意思自治的尊重,同样也是出于居住权主体之间关系多样的考量,当事人可以对居住权设立进行有偿的另外约定,条文的模糊性意味着其灵活性,这种灵活安排也给予政府与需要住房保障的群体低价订立居住权合同的选择。

5. 居住权制度创新住房保障制度的实现路径

居住权制度切实具有住房保障功能,从规范上,通过对规定居住权制度的基本法规范进行解释,使在社会保障住房制度中引入居住权制度具有基本法上的规范依据,但对于如何构建包含居住权制度的社会保障住房制度仍需立法明确。

5.1. 社会住房保障制度的重构

我国目前的住房保障制度形式多样,在产权型住房保障制度和租赁型住房保障制度下分别具有多样的保障形式,造成住房保障制度形成了多样分散的局面,相互之间缺乏协调和衔接,形成了一种以问题为导向的“补丁式”制度设计,缺乏长远规划与总体设计^[5]。而且,随着住房保障理念从“住有其屋”到“住有所居”的转变,以及产权型保障性住房本身存在的制度缺陷,经济适用房等产权型住房保障方式正在逐步退出,而共有产权仍还处于试点未全面推广的阶段,而租赁型住房保障制度下的公租房和廉租房正逐渐走向统一。故在引入居住权制度的住房保障方式下,可以对社会保障住房制度进行重构,形成以保障性居住权为主的社会住房保障制度,与租赁型住房保障制度进行衔接,而产权型住房保障制度因其本身的局限性将逐渐被替代。重构后的保障性居住权制度主要针对一般住房困难家庭的且相对长期的住房保障需求。由公租房制度解决短期、特殊的住房保障需求。

5.2. 保障性居住权制度的规则构建

保障性居住权制度除了运用民法上的居住权制度的规则外, 还需从住房保障的角度进行具体的规则构建, 比如政府作为保障性居住权制度的住房供给主体, 涉及到政府具体职责的确认, 以及保障性居住权制度的具体实施规则。第一个层面是保障性居住权的设立, 具体包括保障性住房的提供、保障对象的甄别以及居住权合同的订立等。政府作为保障性居住权制度的主导主体, 首先在城市住房规划上, 其应保障提供充分的保障性房源, 使保障性居住权制度具有可实施空间。其次在保障对象的甄别, 其应结合当地经济水平, 确定可以接受保障性居住权制度帮助的群体, 并构建公正的甄别规则。最后对于居住权合同的签订, 政府亦应发挥主导作用, 在居住权合同中, 因保障性居住权制度适用范围超越家事关系领域, 由此就产生有偿居住权合同的问题, 政府亦应综合考量当地经济情况和住房水平, 确定合理的价格。

第二个层面是保障性居住权的管理, 比如保障性住房的产权管理、居住权行使的监督和居住权的登记、续期以及消灭等事务管理。政府可以通过构建统一的保障性居住权的管理规则、在规则中明确管理主体、管理内容来实现管理目的。比如明确保障性居住权制度的管理部门, 明确保障性居住权主体的住房规范, 以实现房屋正常住房功能的维护等。

6. 结语

居住权制度在民法典中得以确定, 使居住权成为一项用益物权, 但从其制度产生渊源来看, 其住房保障功能就不可被否认, 且在现有的住房保障制度下, 引入保障性居住权制度具有现实的必要性, 其私法权利的属性以及产生时的身份关系属性并不能成为阻碍其发挥社会住房保障功能的理论支撑, 反而在《民法典》中的规范设计中, 居住权制度的规范存在极大的灵活性, 给予在社会住房保障制度中引入居住权制度的解释路径。除了从规范解释的角度为引入居住权住房保障制度提供路径, 从住房保障的角度, 在引入保障性居住权制度后, 应对社会住房保障制度进行创新重构, 并以政府职责为核心完善保障性居住权制度的具体实施规则。

参考文献

- [1] 马强. 《民法典》居住权类型之比较研究[J]. 中国应用法学, 2022(4): 139-150.
- [2] 卞开星. 《民法典》居住权规则的理解与适用[J]. 中国不动产法研究, 2020(2): 30-48.
- [3] 胡尔西旦·卡哈尔, 金俭. 《民法典》视域中居住权制度价值功能及其适用限制[J]. 法律适用, 2021(12): 67-75.
- [4] 申卫星. 从“居住有其屋”到“住有所居”——我国民法典分则创设居住权制度的立法构想[J]. 现代法学, 2018, 40(2): 105-118.
- [5] 徐红新, 张爱丽. 我国住房保障的法理基础与制度完善[J]. 法律适用, 2021(11): 46-57.
- [6] 金俭. 中国住宅法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 9.
- [7] 王荣珍. 解释论视角下的居住权客体[J]. 比较法研究, 2021(6): 46-57.