

战后上海市政府应对房荒论析

李 雷,陈瑞华

(江西师范大学 历史文化与旅游学院,南昌 330022)

摘 要:抗日战争胜利后,上海市房荒严重。为了应对房荒不断升级的局面,国民党上海市政府采取了整顿租赁市场、鼓励兴建新屋和修缮破屋、营建平民住宅、举办房屋义卖等措施,这些措施对缓解房荒起了一定的作用。

关键词:房荒;上海;战后

抗日战争胜利后,上海人民的生活状况依然恶劣,尤其是居住问题更加严峻,由此进入了战后的房荒时代,一直持续到上海解放。这次房荒是多种因素形成的,首先是抗战胜利后上海人口的暴增;其次是“一·二八”和“八·一三”两次战争中房屋损毁惨重;再次是战后上海以及全国的经济极度紊乱,开发房屋无利可图,导致新建房屋数量极少;同时,国民党对上海的“劫收”,使房屋占有更趋不均,从而加重了房荒。

战后的社会经济最显著的特征就是通货膨胀不断恶化,上海更是如此。“昂贵的生活每天都在变动,把握这种变动最容易的方法是了解租房中‘钥匙费’的时价。人们必须花费 5000 到 2 万美元才能获得入住普通公寓的钥匙”。^[1]当时上海市一半以上的居民住在建筑密度高达 40%~80% 的简陋的旧式石库门里弄内。房东或二房东为了赚取更多租金,大多屋中建屋,楼中搭阁。全市旧式里弄中增搭建的面积约占原有建筑面积的 20%。人民居住异常拥挤,据 1949 年的统计,全市人均居住面积只有 3.9 平方米,而在劳动人民聚居的普陀区,每人平均居住面积不足 2 平方米,最低的还不到 1 平方米。房东还要对求租者索取巨额“顶费”(“顶费”原是前房客转租房屋与他人时,对家俱、装修等所得的补偿,后来“房荒”升级,“顶费”越抬越高,战后“金条顶屋”已是习以

为常的了),1946 年一间亭子间“顶费”18 石米,到 1948 年为 12.6 两黄金,无“金”小民只能望屋兴叹。^[2]既租以后,又对房客的行为做种种限制,房客苦不堪言。还有比旧式里弄更差的,那就是肮脏破烂的棚户区。至上海解放止,全市 200 户以上的棚户区达 322 个。其中 2000 户以上的 4 个,1000 户以上的 39 个,500 户以上的 36 个,300 户以上的 150 个,200 户以上的 93 个。^[3]这些棚户区没有最低限度的市政卫生设施,破陋的棚舍不足以蔽风雨、御寒暑,而且是盗贼、流氓恶棍经常光顾的地方。至于没钱租屋且无地搭棚者,只能露宿街头。房荒不断加重,这是一个牵动社会各方面的重大经济、政治问题。那么,当时上海市政府是如何应对房荒的呢?

一 战后上海市政府应对房荒的措施

笔者通过查阅大量的文献和档案资料,得知国民党上海市政府主要采取了如下措施:

(一)加强租赁市场管理

“近代中国城市房地产市场的最大量的交易形式,不是买卖,而是租赁”,^[4]上海也不例外。租金数额和出租人收回房屋的权限是当时房屋租赁管理的核心,也是租赁纠纷中最棘手的问题。所以政府在有关法令中都作了明确规定。1945 年 12 月 5 日公布实施的《上海市房屋租金标准》规定“房屋租金额在民国二十六年八月十三日前有

收稿日期:2007-12-04

作者简介:李 雷,男,安徽阜阳人,江西师大历史文化与旅游学院 2005 级研究生,主要从事中国近现代城市房地产业史研究;陈瑞华,男,江西余江人,江西师大历史文化与旅游学院 2005 级研究生,主要从事中国近现代城市史研究。

约定者,营业用房应以六十倍,居住用屋应以四十倍为计算标准”,“二十六年八月十三日以后者,其租金数额应依前款同样建筑相似地段,估定价值比例计算”。^[5]1946年4月,经市政会议议决:居住用房按战前的租金140倍计算,营业用房为180倍。此后通货膨胀益烈,民国三十七年四月,市政会议决议通过居住用屋最高额为战前月租额的7000倍,营业用屋为9000倍,每半年调整一次,随着物价的继续暴涨,房租标准不断提高。^[2]

但是房租的提高远远赶不上物价上涨的速度。货币严重贬值,出租房屋的收益很低甚至亏本。有的房东就在索要高额“顶费”上做文章,而不愿依靠租金谋利。一些房东或房地产公司就以各种理由强迫房客迁出,然后再高价把房“顶出”。为了限制出租人迫迁,与《上海市房屋租金标准》同日公布实施的《上海市房屋租赁管理规则》第十一条对出租人终止租赁的条件限定在七种情况之内,除此之外,“不得终止租赁”,同时“不准出租人收取顶费”。^[5]

在当时物价不断上涨、房屋不敷应用的情况下,这些规定意在限制房主及二房东提高租金,保护租客的利益,保持租赁关系的稳定,对收入菲薄、在通货膨胀中惶惶度日的普通市民来说,缓解了一定的住房压力。同时“关于租金之争执,因有最高额之限制,出租人与承租人间尚多能自行洽定”。^[6]在战后极度房荒时期,这样的效果已实属不易。

(二)大力鼓励营造新屋、修缮破屋

抗战胜利后,国民党即把房地产税收作为财政挹注的重要手段。在1945年12月14日上海市政府第十二次市政会议通过的《上海市房捐征收暂行细则》^[5]和1946年4月29日国民政府公布施行的《土地法》^[7]第一百六十八、一百六十九条分别对房捐、土地税、土地增值税的征收作了规定。这些捐税加上与经营房地产有关的其他税种,如营业税、印花税、所得税,对于当时本已举步维艰的房地产业来说不啻是雪上加霜,人们视房地产开发为畏途,新建房屋几近绝迹。

有鉴于此,上海市政府在利用现有房屋的同时,谋划调整政策,鼓励兴建新屋、修复破屋。1946年8月16日第四十三次市政会议修正的《上海市解救房荒治本办法》就有如下措施:“减免新建住宅房屋之各项捐税负担,以解除人民投资建筑之障碍。新建住宅房屋之基地豁免地价税

二年,其在一年以内移转者,免除其土地增值税,契税减征一半;新建住宅房屋之租金不受本市现行房租标准之限制;新建住宅房屋业主部分应纳房捐准予免缴一年”;“凡房屋业已倾圮,无人居住,经查明属实者,其修建后得享受本办法所规定各项优待办法”;“凡建筑新屋者得向政府申请租赁公荒基地”。此外,“督促私有空地兴建房屋,私荒废基地限期建筑,逾期不建者,在开征地价税时,按土地法之规定加征空地税(三倍至十倍)”。^[8]可见,上海市当局为激活房地产市场,通过减免新建房屋的房地产税、加征空地税、松动租金标准,对新建房屋、修缮破屋作了一些关照。

除此之外,对于新建和修缮房屋,在营造执照和修理执照的核发问题上也力求给予便利。上海市政府在1946年9月至11月的施政报告中就称:“数月来对于审核查勘发照工作,研究改进,简化便利,藉符奖励建筑之主旨”。^[9]

市政府在鼓励建新屋和修破屋上给予的优惠政策,起了一定效果,但也不能高估其效果,因为国民政府在战后始终没有放开房地产抵押贷款,加上租金的上调有限,导致社会力量建房、修房的积极性始终不高。

(三)建造平民住宅

日人撤退后,面对市民房屋被毁,无以为居的情景,要求政府出面建房的呼声很强烈。上海市政府也很重视,在民国三十四年九月至三十五年二月的工作报告中,称屋荒情形极为严重,计划在原平民村地址,将现存住宅780幢修复,已毁住宅508幢重建,并说已登报招标,最近即可开工;另选择市内贫民麇集之处,建造平民住宅3000幢,拟俟材料筹备就绪,即可分标招包。1946年又计划“在闸北区之共和新路、交通路、沪西区之曹家渡及法华镇,沪南区之新桥路、肇周路、打浦桥、及徐家汇、沪东区之飞虹路、及黄兴路、浦东区等十二处,各建一村,每村建筑二百五十至三百幢平民住宅”。^[10]

对于这些平民村,“凡市民有正当职业无不良嗜好而家境贫寒,具有确实证明者均可申请登记(入住)”;“各户租金以战前类似房屋之房租及市政府规定之倍数为原则,由(平民村)管理委员会议定后征收之”。^[11]

同时,政府还建筑平民住宅售予市民,1946年上海市政府牵头筹资、由兴业信托社负责经营的大木桥市民新村即属此类。该市民新村共计

154幢,采分幢出售办法,每户以一幢为限,并可以“分期付款”。同时,不但对申请购房者的资格严加审查,而且“承买人在一年内使用住屋以自住为限”。房屋出售的价款“专户存储兴业信托社,备市政府作另建同样住屋之用,不得挪移”。^[12]

(四)举办房屋义卖

所谓房屋义卖,是把房屋作为所发行的冬赈奖券的奖品,达到既筹得救济款,又缓解房荒的目的。1947年12月举办第一期房屋义卖,“发行奖券得款一千五百亿,用其中一部分款项建筑甲乙两种二层住宅共一百幢,定期授奖,中奖者即得房屋一座”。这样,发行奖券募捐的款项,除去建房及印刷费用,余款500亿,用于冬令赈灾救济。^[13]上海市政府对于这次房屋义卖活动颇为得意,认为“义卖房屋不特为本市新猷,抑且为全国创举,既能减轻房荒,为居宅之示范,又能吸收游资,加惠爱于灾黎,一举数得,莫便于斯”,称此为“建设中筹救济,救济中谋发展”的好路子。^[14]应该承认,上海市政府这种做法无疑是有新意且有实效。

二 战后上海市政府应对房荒的经验、教训和启示

应当承认,上海市政府应对“房荒”所作的努力是有一定成效的。首先,在加强存量房的利用上,通过制订租金标准,使收入菲薄的普通市民的住房消费压力得到一定的缓解;通过对房主和二房东迫迁行为的限制,使市民在租金较低的情况下“安居”有了政策的依据。这些措施,对于缓解屋少人多引起的居住恐慌起了相当作用。其次,战后上海市当局通过多种渠道鼓励建造新屋及修缮破屋、亲自出面营造平民村、举办房屋义卖等措施,无疑为全市提供了更大的居住空间。所有这些对于挽回一些行将丧尽的民心,起了一定作用。

但是,战后上海市政府并没有解除房荒。

其一,国民党从根本上是代表大地主、大资产阶级利益的,其各种政策,包括房地产业治理政策、住房政策,最终是服从于维护统治集团利益需要的。在住房政策上,之所以出台了一些保护一般民众的政策,是为了大后方起码的稳定,以便于腾出更大的功夫来对付共产党。在利益调整中,相对而言,侵夺了大多数房地产业主和中小房地产公司的利益,“有租赁关系之房地产,其价值已低于拆去房屋之空地”,物价腾贵,房租低廉,“乃至遭人收取房租之来回车资已超出房租之上”,“业主收益不足抵付开支,虽欲贱价求售,恒难觅

一受主,积极财产变而为消极财产”。^[15]而官僚资本囤积居奇、操纵物价,实力反而不断膨胀。

其二,国民党的统治在政治上、经济上已陷入了全面混乱,在这种情况下,为了延缓国民党统治崩溃所采用的政策本身往往就是解决房荒的障碍,甚至是加重房荒的因素。所以其应对房荒的策略往往陷入两难的困境,关于房地产抵押贷款就是一例。“上海地产房主与内地完全不同,内地业主必有余财,方能置产,贻之子孙,世守其业,且契税较重,转移较少。上海则完全营业性质,以三四成之垫本,即可购置产业,向中外行商抵押六七成之借款。”^[16]房地产抵押放款已成为上海房地产业融资的重要手段。

战后上海房地产业的复兴亟需金融业的支持,然而为了应付严重的通货膨胀,国民政府禁止房地产抵押贷款,这是对房地产公司融资的一大打击。房地产商业同业公会向行政院、财政部呼吁:“自抵押禁令公布以后,一般拥有游资者,视房地产为不毛之地”。“当局虽一再宣示力谋解除屋荒,积极奖励建设,然而徒托空言,何裨实际?商民则限于资力,纵有各个建筑,无非杯水车薪”,建议院、部“以高瞻远瞩之目光,移易游资持有者之观感,毅然取消房地产抵押借款禁令,以觐将来社会经济之情形”。^[15]然而国民政府为了应对金融动荡,至上海解放,一直没开放房地产抵押放款。财政部敷衍道:“银钱业以房地产为投放对象原非正轨,当此加强管制金融之际,除生产事业之厂基地可酌准作押,以资兼顾外,一般地房押款自未便照准”。^[17]在这样错综复杂的背景下,难怪有人称当时任上海市长吴国桢从事的是“世界上最难的工作”。^[11]正是由于这样深层次的矛盾,上海市当局应对房荒的“治本办法”,也只能沦为一句空谈而已。

此外,政府当局部分官员腐败,行政效率低下,相互推诿,办事人员从中渔利等因素也影响了当局缓解房荒政策的效果。

对于上海市当局应对房荒策略及其效果的评价,既不能老生常谈式地批判一番了事,也不能加以不符合实际的褒扬。在当时复杂的背景下,上海市政府出台的一系列措施,对缓解“房荒”产生了一定的效果。但是由于国民党统治的腐朽性及其政策的矛盾性,上海市政府并没有也不可能解除房荒。

审视战后上海的这场房荒及当局所采取的应

对化解措施,结合当今我国方兴未艾的房地产市场发展状况,我们可以得出一些启示:

第一,战后房地产业的惨淡与整个社会经济破败互为因果、恶性循环的事实说明,房地产业的繁荣与否,是一个国家和地区经济运行是否良好的重要标志。房地产行业的发展,会带动建筑、建材、装潢、五金、机械制造、服务业等一大批相关产业的发展,能有力促进就业。房地产业与金融业越来越紧密的结合使其将更加深刻地影响国民经济运行。因此,国家对房地产市场甚至宏观经济运行的调控应在保证房地产业平稳持续发展的前提下实施。第二,房屋紧张时期政府应大力发展和规范租赁市场,提高房屋利用率。在城市化的初期,大量人口涌入城市。在这些人口中,刚刚开始职业生涯、经济实力薄弱的青年人占了大部分,他们基本无力购房。加上人屋矛盾、人口流动、职业变动等因素,决定了赁屋而居是今后相当长时期内人们的重要住房消费方式。对于租赁市场中出现的“群租”等现象,亦不可简单地加以强制取消,而应借鉴战后上海市政府反复研究、细化规则的管理方式,改取消为规范,把工作做细,这样才能收到良好的效果。第三,战后上海当局大力兴建平民住宅的实践,对当今的住房保障制度建设,有一定的参照。我们推行的经济适用房制度,应进一步规范,在申请人的资格审查上要严格把关。同时,把住房保障的重点放在廉租房建造上,优先保障经济条件最低的社会群体,这样更利于实现全社会成员“住有所居”。^[18]

参考文献:

- [1] 威廉姆斯·格雷(William P. Gray). 世界上最难的工作——记上海市长吴国桢[J]. 田中初,译. 民国档案, 2001(3): 42-46.
- [2] 陆文达,等. 上海房地产志(第八篇第四章,第五篇第三章第四节)[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 1999.
- [3] 上海社会科学院经济研究所城市经济组. 上海棚户区
- 的变迁[M]. 上海:上海人民出版社, 1962: 6.
- [4] 赵津. 中国城市房地产业史论[M]. 天津:南开大学出版社, 1994: 82.
- [5] 法令周刊:复刊后特刊第三号[B]. 上海:上海市档案馆(Y-2-1-228).
- [6] 上海市政府施政报告:1948年2-5月[B]. 上海:上海市图书馆藏.
- [7] 土地法:1946年(《法令周刊》第九卷第二十一期)[B]. 上海:上海市档案馆(Y2-1-230).
- [8] 上海市解决“房荒”治本办法[B]. 上海:上海市档案馆(Q109-1-908-2).
- [9] 上海市政府施政报告:1946年9-11月[B]. 上海:上海市档案馆(Q6-15-261).
- [10] 上海市政府工作报告:1945年9月至1946年2月;上海市工务局工作报告:1946年3月[B]. 上海:上海市档案馆(Q430-1-20).
- [11] 上海市政府管理平民村暂行办法:1946年6月[B]. 上海:上海市档案馆(Q6-9-840).
- [12] 南市大木桥市民新村分幢出售办法:第四十三次市政会议通过[B]. 上海:上海市档案馆(Q6-9-812).
- [13] 发行冬令救济房屋义卖券计划书[B]. 上海:上海市档案馆(Q201-1-512).
- [14] 上海市工务局. 上海市工务局承办救济会第一期义卖房屋纪念册(绪言):1948年5月[B]. 上海:上海市档案馆(Q6-9-852).
- [15] 倪红. 战后上海房地产业改善“房荒”史料[J]. 档案与史学, 1996(4): 21-27.
- [16] 上海市通志馆. 上海市年鉴[Z]. 上海:上海市通志馆, 1935: 6-7.
- [17] 上海市政府. 关于财政部为上海市商会建议解决房荒复函的通知:1947-05-31[B]. 上海:上海市档案馆(Q201-2-418).
- [18] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[N]. 人民日报, 2007-10-16(1-5).

(责任编辑:骆晓会)

(5) On L U Xie's Abandonment of TAO Yuan-ming

ZHANG Hui(025)

Department of Chinese Language and Literature, Peking University, Beijing 100871, China

Abstract: Why TAO Yuan-ming is not discussed in Wen Xin Diao Long? The first reason is that TAO was not as widely accepted at his time as he was in later ages. A second reason is his works didn't conform to L U Xie's criteria of criticism. A third reason is TAO's works didn't mirror the style and features of his age, which was not in line with L U's view on literary creation.

Key words: L U Xie; Wen Xin Diao Long; TAO Yuan-ming

(6) Petty Bourgeoisie Image in Modern Literature

ZHENG Jian(029)

Faculty of News, Fudan University, Shanghai 200433, China

Abstract: Petty bourgeoisie is always a "question field" in China's modern literature. From the perspective of modernity research, researchers can get the characters and transformation process of petty bourgeoisie images and re-examine and ponder the interior evolution of China's new-vernacular literature.

Key words: modern literature; petty bourgeoisie; modernity

(7) The Yihetuan Movement on the Background of Culture Transformation

PENG Ping-yi(041)

Faculty of Politics & Administration, Central South University, Changsha Hunan 410083, China

Abstract: The Yihetuan Movement occurred at the crucial moment of culture transformation in modern China with the conflict between regional cultures as well as the conflict between Chinese culture and western culture. The Yihetuan Movement's "hate-religion" and "anti-occident" consciousness demonstrated the instinctive resistance and boycott from traditional Chinese culture against modern Western civilization, and reflected the small producers' reluctance to abandon the traditional Chinese production mode and the fear to modern capitalist production mode. To a certain extent, it also represented the reactionary ideology and culture opposing to any social reform and social progress. The Yihetuan Movement made the advanced intellectuals think more rationally about the rise and fall of the country and the nation. At the same time, it caused the disintegration of national psychological defense line, which had been constructed by traditional culture for over two thousand years.

Key words: the Yihetuan Movement; culture transformation; culture conflict

(8) Measures Taken by Kuomintang Municipal Government of Shanghai to Cope with Housing Scarcity after Anti-Japanese War

LI Lei, CHEN Rui-hua(047)

Faculty of History, Culture & Tourism, Jiangxi Normal University, Nanchang Jiangxi 330022, China

Abstract: Shortly after the victory of Anti-Japanese War, there emerged in Shanghai a serious housing shortage. Some measures were taken by Kuomintang municipal government of Shanghai for the purpose of preventing the situation from aggravating. These measures like regulating the renting market, encouraging new house building and mending damaged ones, building temporary villages for civilians, charity sale of houses in a certain way eased the housing scarcity.

Key Words: housing scarcity; Shanghai; post-anti-Japanese War period