

20世纪二三十年代上海 平民住房融资模式初探

严国海

(上海财经大学 经济学院, 上海 200433)

摘要:20世纪二三十年代,上海市平民住房建设主要采取了银行信贷和向垄断企业借款的筹资方式,一定程度上遏止了草棚户继续泛滥的局面,取得了部分成效。但由于当时政府不可能从满足民生的基本居住需要出发,从根本上提高平民的生活质量,因此在财政投入十分有限的情况下,过度依赖商业融资,导致还贷压力沉重,致使平民住房租金定价偏高,对平民的基本生活产生了不利的影响。历史证明,在平民住房建设多种筹资模式的选择中,财政投入应该是主要渠道,这是政府确定合理房租,并保证平民生活水平提高的基本前提。

关键词:平民住房;政府干预;融资模式;房屋租金

中图分类号:F129 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2008)06-0100-10

关于廉租房建设问题的研究,学术界目前主要侧重于当代社会保障的视角,探讨在当前房地产价格不断上涨的市场背景下,如何设法满足一部分低收入困难群体的基本住房需要。在有关建设的融资模式上,不少学者提出在政府财政投入不足的条件下,应该努力扩大商业信贷的融资。对此,笔者不能完全苟同。当代廉租房使用信贷融资进行建设,在实践上尚不多见,目前还只是在理论上探讨得较多。然而,上海在20世纪二三十年代平民住房的商业融资则为我们提供了难得的实例。虽然不同的时代,社会性质不同,但这并不妨碍我们对一般融资模式的讨论和借鉴。当时,上海社会最低收入的城市平民主要是居住在草棚,政府鉴于草棚的危险性和从治理市容着眼,在平民住房的建设过程中,主要采取了向银行信贷和向垄断企业融资的方式,前后兴建了三个平民住所和四个平民村,一部分草棚居民通过迁居,居住条件有所改善。但由于政府过度依赖商业贷款,使平民住房的租金定价偏高,对一部分平民的基本生活又产生了不利的影响。通过对20世纪二三十年代平民住房融资模式的探讨,有助于我们从一般意义上对当代廉租房建设中社会筹资和财政投入之间的关系有一个正确的认识。

收稿日期:2008-03-05

作者简介:严国海(1960—),男,上海人,上海财经大学经济学院副教授,经济学博士。

一、上海房租水平与平民居住状况

20 世纪二三十年代是上海房地产业繁荣发展的时期。期间，中外房地产公司大量涌现。据 1930 年 4 月统计，当时上海房产业主公会有会员 200 家，其中外商 140 家，华商 60 家。^①新建房屋和房地产买卖均达到高峰。1930 年全年交易总额 8 444 万元，1931 年全年交易上升到 18 321 万元，创上海房地产市场有史以来的最高记录。^② 房地产繁荣的一个主要原因是投资利润率高。在当时有能力购买花园住宅、公寓等住房的只是少数富有的中外商人和地主官僚，大多数人都以租赁旧式或新式里弄房屋和棚户简屋为栖身之地。因此，出租房屋赢利成为房地产商最主要的经营方式之一。随着上海地价上涨，房租也随之上升，出租房屋极为有利可图。据估计，“1930 年前，投资房屋利润可得年利 9 厘至 1 分 4 厘”，^③ 这还不包括由于地价上升带来的土地增值收益。另据当时对上海租房市场素有研究的人士记载：“按上海通行习惯，凡投资建筑房屋赁与租户者，其每年所得之租金，约为资金百分之十至百分之十五”，“在上海普通楼房面积六百方尺简陋之住屋，其地价及建筑费常在八九百元以上，而房主对房产所定之租金，每月须八元以上”。^④

畸高的房租水平固然给房地产商带来了丰厚的利润，但也因为脱离了多数平民阶层的收入承受能力，租不出去的闲置房屋比比皆是。20 世纪 30 年代前期上海工人的工资收入一般每月在 14—15 元，^⑤ “若另有妇女小孩帮同做工，其所得亦不过二十元左右，而其能用于房金者，至多不能超过六分之一，即三元余；实则大多数之劳动家庭，其每月所付房租仅二元，最下者，且不足一元”。^⑥ 当时上海衣食等生活成本很高，根据国民政府工商部等调查，1929 年、1930 年上海工厂工人家庭收入中用于食品支出的部分分别约占 64% 和 57%；个人生活消费支出中，服装占收入的 10% 以上，外出、杂用占 30% 左右。^⑦ 因此，一个三四口之家要维持最低限度的生活，欲租赁八元租金的房屋是不现实的，即使三元左右的租金亦属偏高。对多数平民来说，要维持生计，只能在居住上省钱，甚至不得不依赖借贷和典当来维持生活。据 1934 年 10 月上海市社会局对家庭收入和支出情况有记录的 305 个工厂工人家庭调查（每户平均在四五口人之间），有借贷的家庭，占家庭总数 82.2%，有当物的占 78%，有赊账的占 48.5%。^⑧ 低收入的平民阶层对市场上租金相对较高的出租住房不能形成有效需求，空关房屋，导致出租房屋供给过剩就不足为奇了。根据公共租界工部局捐务处 1932 年夏季的统计，空关的西式房屋 1 292 宅，中式房屋 3 395 幢，1933 年已增至西式空屋 1 453 宅，中式空屋 4 153 幢。1935 年上升到合计 6 967 所，1936 年增为 8 960 所，占当时公共租界全部房屋总数的 10.9%。^⑨ 为了节省住房支出，更多的平民家庭采取合租的形式。“上海大多数之劳工，率居住于拥挤不堪之弄堂房屋中”，“兼因普通房租昂贵，劳工负担

无力,故一幢平房或二层之楼屋,往往有数家合住,麇集一处,是以常有四五口之家,占地仅八十方尺,他如光线空气以及卫生设备,自更无论矣。”^⑩

还有不少家庭由于支付能力严重不足,甚至连合租都无力承担,就只能拥挤在城市边缘地带,以草棚与破旧船只为家。据1930年上海市政府统计,单在市府区域内,有草棚22 000户。1934年上海市社会局出版的《上海市工人生活程度》表25统计,平民集中居住的草棚户在沪东有3 210间,沪南1 378间,沪西3 619间,沪北8 287间,浦东3 706间,总计20 200间。每间平均居住6.17人,合计达124 634人。1935年7月,市政府举办草棚登记,结果登记有20 004户,内有男性45 598人,女性48 524人。如加上浦西市府区域内未曾登记者,及在浦东区域内者,则市府区域内所有草棚总数为46 000户,再加上公共租界与法租界草棚,合计全上海所有草棚总数在50 000户左右。^⑪这些家庭居住条件十分恶劣,破陋的棚舍不足以避风雨、御寒暑,缺乏最低限度的市政卫生设施,居民收入低微,缺衣少食,生活在社会的最底层。

二、政府直接介入平民住房建设的起因和过程

上海市政府于1928年10月开始实施平民住房的建设。起因是当年10月闸北邢家宅长春路草棚发生大火,一夜之间数百名居民无家可归,多数灾民被迫露宿街头。有些居民准备在原地重新搭建草棚。在这之前,因为草棚有碍“市容观瞻”,就曾发生多起当局欲取缔而遭棚户居民激烈抗争的事件。为紧急安置灾民并安抚民心,1928年10月,上海市政府会议通过决定,筹建平民住屋,由各局推派委员一人,组建上海市政府“筹建平民住所委员会”,并推定由市府参事徐佩璜担任主席。^⑫

“筹建平民住所委员会”(1930年7月易名上海市政府平民住所委员会)的任务主要是:调查市内平民居住状况事项;调查市内草棚分布情形及应行取缔事项;筹款建筑平民住所事项;平民住所设计事项;勘定建筑地点事项;工程实施之监督事项;奖励市民兴筑平民住所事项;平民住所之管理方法事项;其他有关平民住所事项。^⑬

应该看到,对于上海日渐增多的草棚和引发的危险以及处置的办法,当时政府中的有关人士是有一定认识的。国民政府工商部劳工司司长(后担任该部参事)朱懋澄认为:“此等草棚,对于整个社会,实为极大忧患,盖其不但为一切扰乱,疾病,时疫以及形成罪恶之渊藪,即于火灾一端,已危害甚大。”他还对1935年6月12日至9月15日草棚所发生的火灾次数,作了统计:“凡十二起,计焚去一千一百二十四间,因此而无家可归者,有五千余人,受伤或焚毙者,有数十人。”为此他提出了解决的对策,认为,“改良劳工住宅之事业,并不应以慈善性质视之,行政当局尽可筹拨巨款,积极举办”。^⑭国民党上海部分地方组织表示:“难民贫无立锥搭草棚以栖,本无非难之必要,惟草棚易避人耳目

常为盗匪栖息之所，治安堪虞，并且藏垢纳秽易染疫疾，尤易发生火警”。因此，请求“市政府迅将草棚难民迁移至平民住宅或其他适当住所俾安平民而利治安卫生”。^⑮上海市府“筹建平民住所委员会”主席徐佩璜认为：“草棚最易引起火警，一有灾变动辄焚烧数百家，其状惨不忍睹”。“住民生活太低不讲卫生，夏秋之季更为酿成疫疾之源”。“且无业游民麇集混杂其间既无户籍门牌之编制，警士巡察匪易，关系公安尤属重要”。“况当市政建设之初更为中外观瞻之玷，查世界实业发达各国关于劳工苦力之居住或由地方或由工厂出任相当设备，我国工业幼稚工厂资本微薄不能顾及平民之生计。值兹训政建设之期，本府建筑平民住所取缔草棚自属万不容缓之图”。^⑯

这些言论反映出，当时上海平民住房建设的起因，主要还是出于草棚的火灾危险性和治安卫生的不安全性考虑，这是当时平民住房建设与当今廉租房建设的根本区别所在。

自 1928 年 10 月 9 日至 1931 年 6 月，是平民住房建设的第一阶段。期间“筹建平民住所委员会”共举行了六七十次会议，对于平民住房建设的选址、筹资、住房设计、建造、分配和管理等问题进行集中研究，对所涉及的财政、社会、土地、工务、公安、教育卫生等部门的工作进行积极协调。在各方的努力下，至 1931 年先后建成三处平民住所，即闸北全家庵路、斜土路和交通路等三处。

1931 年 7 月 1 日，“筹建平民住所委员会”全部工作移交上海市工务局。由于工务局职能所限，此后平民住所建设工作几近停顿状态。

上海市平民住房建设的第二个阶段，也是较大规模的建设阶段，起始于 1935 年 4 月。是月 17 日，“上海市平民福利事业管理委员会”（以下简称“平福会”）宣告成立。上海市长吴铁城任主席委员，市府秘书长俞鸿钧任该会执行委员会主席委员，市府各局局长及若干知名中外人士为委员。其中有两位欧美人士和一位日本人，据称这样的组织结构是因为，“有外人容易对付租界，容易吸收外资”。^⑰根据“平福会”的组织章程，它主要建设模范平民住所和举办人力车夫有关的事业，以及办理平民教育卫生等事业。它由政府授权办理的事项有：关于平民福利事业预决算之编制事项；关于事业计划及执行事项；关于事业之任用人员及财务收支事项等。而对于平民福利事业之发展与改善，由该会随时拟订大纲呈奉政府核定后，分别交由执行委员会负责执行。^⑱

“平福会”是一个“议事而兼执行”的机构，由于有较高的权威和比较充足的借贷资本来源，在短短的半年多时间里，它就先后建成了其美路（今四平路）、中山路、大木桥和普善路四处平民住房，并命名为平民村。其美路平民村占地 39.5 亩，建有甲种住房 214 间，乙种 36 间；中山路平民村占地 52 亩多，建有甲种住房 330 间；大木桥平民村占地 22 亩多，建有甲种住房 160 间，乙种 8 间；普善路平民村占地 48.5 亩，建有甲种住房 252 间。此外，上述平民村均建有男女宿舍各 1 所，供单身职工居住。^⑲四处平民村建筑面积合计 26 900 平方米。

应该指出,政府直接介入平民住房的建设,以解决草棚居民的居住问题,在当时是迫不得已的。草棚失火(或其他原因),使居民无地容身,在市场租金大大高于他们收入承受能力的情况下,租不起市场的房子,只能继续搭建草棚维持生存。政府出于草棚有碍“市容观瞻”和治安卫生的考虑,必然要加以限制直至取缔。如何解决这种矛盾?用现代公共财政理论来看,或许可以用补贴租金的办法使草棚居民租得起市场的房子,或许也可以用优惠的贷款贴息、减税等办法间接参与平民住房的供给。但是,当时在半殖民地半封建社会制度的条件下,政府是根本不可能扩大财政支出给这部分社会最下层的居民提供住房救济的,因此租金补贴或贴息减税的办法是行不通的。此外,当时房产市场上空关房屋固然不少,而低租金的住房严重短缺也是一个基本事实。如何在减少已有居住草棚和政府又尽可能少的财政投入之间寻找一个平衡点,对政府来说最可行的办法是,政府出面主要通过商业融资的方式直接建房。因此,当时上海市政府直接介入平民住房的建设,既是迫不得已的选择,也是最有利于实现政府利益的选择。但是它却隐藏了日后由于融资还贷压力过大,租金定价可能偏高,从而不利于平民基本生活改善的问题。

三、平民住房建设资金的筹集和使用

平民住房的建设不同于商业住房的开发,一次性投资大,回收周期长,经济效益低,理论上应该属于财政投资领域。但是由于当时政府的性质,在财政支出上不可能以平民住房保障为重点,因此,在财政投入严重不足的制约下,平民住房建设主要采取了由上海市财政局和市政府分别出面,向商业银行和企业信贷融资的模式。

闸北邢家宅长春路草棚失火后,全家庵路平民住所的建设经费由市政府临时拨款15 000元。后“筹建平民住所委员会”又鉴于“南市商业颇盛,毗邻租界,市政观瞻亦属重要”,为解决南市草棚密集的问题,又得到了市府拨款20 000元,主要用于建造斜土路平民住所,一部分用于扩建全家庵路平民住所。^⑨1930年,市政府决定从临时经费项下拨100 000元(含已拨20 000元),并批准“筹建平民住所委员会”向市银行借贷120 000元,计划建造平民住房1 200间。后因财政没有兑现拨款,只得依靠向市银行借贷进行建设。

向市银行借贷合同,由“筹建平民住所委员会”主席、市财政局长、上海市银行总经理三方签约,经市长批准。原先商定的未还本前年利息八厘,开始还本后月息八厘,一律改为月息九厘,这同以前市银行向市财政局提供的轮渡借款一样,虽然徐佩璜提出“建筑平民住所系属慈善性质,非若市轮渡借款可比”,但还是按商业利率计息。合同规定,20 000元借款供添建民国十九年(1930)平民住所,分六期交付。借款于民国二十一年(1932)七月份起由上海市政府财政局按月拨款10 000元还本,至民国二十二年(1933)六月份还清。

合同还规定该借款利息以房屋租金收入为担保，由财政局届期按还款表结付。该借款以现有第一平民住所、第二平民住所及将来以该借款添建之全部建筑物为担保品（但基地不在其内），所有建筑物保险单交由上海市银行保管。该借款如届期不能偿还时，市银行得将全部担保品随时处分。^①

银行信贷资金的支持，弥补了财政投入的不足，是第一阶段三处平民住房建设得以顺利进行的重要保证。银行之所以愿意放贷，一方面是因为有修建好的房屋作为抵押担保，有租户所交纳的租金作为还贷的主要来源，坏账的风险比较低。据财政局向市银行的通报：“两年内应付利息及地租等经常费，以两年房租之收入七万余元作抵当有盈余”。^②另一方面，由政府的财政信用提供保障，可以保证还贷的连续性和安全性。而对当时政府来说，财政要拿出一大笔资金来建设平民住房也宛如割肉，不是不能而是不愿也。但是利用其信用向银行大规模借款来筹集资金并分期偿还，不失为一条可行之路。然而，不可否认的是，由于商业信贷成本很高，政府为了降低财政支出，就有可能将还本付息的负担向房租转嫁，从而使租金水平仍脱离平民的收入承受能力。

1935 年平民住房建设获得了较大的进展，同样得益于企业借款。根据上海市政府向沪西电力公司借款 150 万元合约的规定，以 100 万元建设模范平民住所，以 50 万元举办与人力车夫有关之事业，“使其环境得获改进”。政府承诺偿付借款本金及对于递减之剩余借款付给长年（30 年）六厘之利息。政府同意，将本借款经营各项事业之一切收入，以及依据政府与公司所订专营权合约的有关规定，政府向公司征收的款项，优先充作偿还本借款本息之担保品。^③沪西电力公司作为公用事业的垄断企业，利润较厚，剩余资本较多，政府以其信用将闲置的剩余资本借贷出来，特别是借贷利息率低于银行贷款利息率，也为政府解决平民住房资金不足的问题提供了一条出路。但值得注意的是，平民住房建设的初始资本如果全部来自垄断企业贷款、财政仍然缺乏足够投入的话，平民住房的租金就不可能有效降低。

为了开拓其他筹资渠道，上海市政府第 171 次市政会议还提出以变卖市公产充实平民住所建设基地；“筹建平民住所委员会”还制定了规则，以“奖励民众团体及私人集资建筑”；市建设讨论委员会专门议决“向各绅富各慈善团体及各商业团体募借”经费，并“请市府令飭公安局社会局向各工厂劝设工人住所所以补官力之不逮”；市政府还提出拟定保障章程，奖励各界建造平民住屋如免除房租及减轻水电担负等。^④但从实际效果看，这些措施均收效不大。值得一提的是，江淮旅沪同乡会鉴于 1929 年 4 月闸北潭子湾江北贫民草房失火，数百人风餐露宿无家可归，曾函请“筹建平民住所委员会”及慈善团体联合会各筹 4 000 元借与该会，建造丙种平民住所 100 间，以救济失慎贫民。后该会因购买地基屡议未成，最后将“筹建平民住所委员会”所拨 4 000 元如数退回，“将借款办法停止进行”。^⑤这些都说明，在当时平民住房建设的多元筹资

中,民间力量虽也是不可或缺的组成部分,但无法成为建房资金的主要来源。

平民住房的资金筹集颇多曲折之处,但在平民住房建设资金的使用上,包括住房的设计、施工和购买用地等方面,却有较高的质量意识和效益观念。例如,在设计上,委员会专门成立了建筑设计组,聘请建筑师,对设计方案反复讨论。第一阶段落成的三处平民住所,每家只有一间房,“以致住宅环境不易改善”,第二阶段建设四处平民村时作了适当的改进,有甲乙两种住房,以满足基本的生活居住功能为目标。如占大多数的甲种住房包括居室、厨房和盥洗室各一间,并在居室上搭有小阁楼。各村还建有礼堂、洗衣场及厕所等公共设施。力求使平民住房的设计“简单牢固,合乎卫生,俾与现时劳工经济能力相符合”。^⑤在施工上,尽量减少各种费用支出,通过市场化的操作选择建筑承包商,确保施工质量。如三森建筑公司承包建筑第二平民住所,工务局予以免费发给建筑执照。^⑥1935年建设的四处平民村,工务局在《申报》上发布工程招标公告。^⑦结果,具有甲级资质的褚抡记营造厂和乔雨兴营造厂分别中标,从而为降低工程成本、保证施工质量创造了条件。在建设用地上,第一阶段三处平民住所都是租地建房的,政府面临着租金上升的压力。考虑到上海地价的上涨趋势,第二阶段的建设在资金许可的基础上,采取了“买地造屋”,“四处购地一百六十一亩”,^⑧以求在降低租金成本的同时,获得未来土地的增值收益,并以此提高政府偿还债务的能力。

虽然平民住房建设成本力求降低,但由于旧上海土地私有制的属性,却使平民住房建设的成本大大提高。“租地之难实倍于工程”,^⑨全家庵路平民住所支付的土地租金每年每亩50银元,斜土路平民住所因为是沪杭甬路局空地,每年每亩30银元,交通路平民住所则达到平均每年每亩130余银元。^⑩在1935年建造的四处平民村共耗资57万多银元中,购买土地的投入,“计洋十七万元”,^⑪几乎占了1/3。可见,在土地私有制的制约下,政府非但无法划拨公地用于平民住房的建设,相反必须在有限的资金中拿出很大一部分用于土地产权的支出,包括土地成本在内的建设成本大大提高。

政府在面临土地成本高昂的情况下,若缺乏足够的财政投入,过度依赖银行和企业贷款,不仅使平民住房的租金可能偏高,也使平民住房建设的规模极为有限。从总的建设情况来看,前后两阶段、总共1800多间平民住房(不含男女宿舍)的建设规模,相对于上海5万户草棚居民来说,不过是杯水车薪。

四、平民住房的租金管理

平民住房的出租对象主要是草棚居民,这从平民住房建设选址在草棚区附近,以及承租户的实际情况来看,大体如此。但对于甲种住房每月3元、乙种住房每月4元的房租(第一阶段三个平民住所每间2.5元),还是有相当一部分居民无力承担,他们会继续选择草棚居住,以至于后来修订的《平民村居

住规则》不得不扩大出租范围，把对象进一步扩大为“本市市民”、“有相当职业”、“全家每月收入在三十元以下”。^④就当时情况来看，上海下层的平民家庭月收入一般在 15—20 元左右，每月 3、4 元的房租对当时普遍存在的四五口之家来说，确是比较大的负担。而把平民住房的出租对象扩大到最下层的草棚居民以外，既反映了房租确实较高的事实，也反映了政府为收回住房投资，不惜牺牲草棚居民利益的本质。平民住房的租金标准是政府制定的，虽然低于同等住房的市场租金，但对于草棚居民这一最低收入阶层来说还是偏高，使他们的生活水平和质量受到不同程度的影响。

根据上海市社会局 1931 年对平民住所居民生活状况的调查，在 722 户家庭中，“生活裕如者”仅 46 户；“生活尚可者”460 户；“赤贫”113 户；“次贫”103 户。^⑤说明居民中生活状况不佳者还是占有相当的比例。一般来说，租金标准实行政府定价，原则上按照维修费和管理费两项因素确定，同时也应该考虑到按租赁户家庭收入的一定百分比来确定房租，如按承租家庭月均收入的 5%—10% 交纳租金一般认为是比较适当的。但由于平民住房的资金来源主要是借贷资金，政府在租金定价的时候通常会考虑还贷的因素，因此在财政投入不足的前提下，租金标准偏高不可避免，这在一定程度上加重了平民支付租金的负担，从而对平民生活水平的提高产生了不利的影响。1935 年落成的四处平民村，在 1936 年 2 月交付使用时，中山路平民村交费户数 145，登记户数 208，分别占该处全部住房的 44% 和 63%；普善路平民村交费户数 75，登记户数 139，分别占该处全部住房的 30% 和 55%；其美路平民村交费户数 70，登记户数 262，分别占该处全部住房的 28% 和 104%。只有大木桥平民村交费户数和住户数完全相等，都是 168 家。^⑥这说明平民是很需要住房的，但他们中相当一部分人的支付能力又是有限的。此外，平民入住后，由于房租负担较重，逃租的现象也时有发生。如第二平民住所 6 号、48 号、52 号、79 号、80 号、207 号等逃租户分别欠租 3 个月到 15 个月不等。其所以能顺利逃租，据稽查员调查后称，租户“均系贫民，家具不多，一二辆人力车即可装运，逃迁时均在夜间，又不报告公安局，以至无从扣留”。^⑦由于房屋租金在家庭收入支出中的比例过大，造成了不少租户实际生活水平的下降，甚至不少居民不愿意搬入平民住所居住，有的还希望以保留饲养牲口维持生计。如第二平民住所首次落成百间，“其中求新厂前之棚户占三十六户，惟实际搬来者不及半数。”社会局、财政局、公安局等为此专门召开会议研究对策，决定采取强制的办法，“首次百间及现正落成之第二期百间自应设法勒令棚户迁入。”据调查，各棚户不愿意迁入的原因之一是“住所内不能养猪生计攸关”。^⑧希望在平民住房里继续养猪，也许是这些来自农村的棚户居民的陋习，但以此副业来弥补家庭收入的不足，似乎也是显见的事实。实际上，平民住房的租金偏高才是问题的主要症结。因此，要使平民住房的租金标准有所降低，从而使平民的基本生活有所保

障,惟有加大政府的财政投入,使政府的财政开支而不是收缴的房租,成为社会筹资还本付息的主要来源。这也是政府确定合理房租的基本保证。但当时上海市政府不可能这样做。

五、结论与启示

对 20 世纪二三十年代上海平民住房融资模式的考察,使我们至少可以得出以下两个认识:(1)当时的平民住房建设虽冠以平民,但不同于我国当代的廉租房建设。旧上海市政府不可能从改善民生的角度,自觉地为最下层劳动群众谋福利。由于社会制度的制约,旧政府发起平民住房的建设,充其量也只是为了改善他们的统治形象和加强对人民的统治而已。他们根本不可能从人民的利益出发,最大限度地满足下层平民的基本住房需求和提高他们的生活水平。这从平民住房有限的建设规模、房租定价偏高和财政投入严重不足等方面都可以得到证明。(2)平民住房的作用有限,但其融资模式还是能给我们一些启示。这就是当代在多种融资模式建设廉租房中,应坚持以财政投入作为主要渠道。旧政府由于其阶级局限性使然,不可能做到财政取之于民用之于民,因此在平民住房的建设中做不到以财政投入为主体,而主要依赖商业融资,结果造成还本付息的负担向房租转嫁,而过高的房租又加重了平民的生活负担。应该承认,商业融资的确可以弥补财政投入的不足,特别是建设初期财政要拿出一大笔资金可能有困难,但是财政收入的稳定性,足以使它在以后商业融资的还本付息中承担主要的来源,这样就可以避免过高的房租使居民不堪承受,从而使居民的生活水平和质量得以提高。当然,旧政府不可能做到这一点。当代廉租房建设中,财政投入作为廉租房建设的主要渠道,人民政府完全应该有能力做到。

注释:

- ①②③陆文达主编:《上海房地产志》,上海社会科学院出版社 1999 年版,第 3、121、492 页。
- ④上海《地产月刊》,1930 年第 5 卷。转引自上书第 181 页。
- ⑤⑥朱懋澄:《劳工新村运动》,《东方杂志》第三十二卷,第一号。
- ⑦上海市工运编纂委:《上海工运志》,上海社会科学院出版社 1997 年版,第 144 页。
- ⑧罗志如:《统计表中之上海》,国立中央研究院社会科学研究所集刊(第四号)1932 年版,第 79 页。
- ⑨上海市工人生活程度的调查,1934 年 10 月。上海市档案馆藏(以下简称上档):Y4-1-792-81。
- ⑩⑪⑬⑭⑮朱懋澄:《改良劳工住宅与社会建设运动》,1935 年 10 月。上档:Q5-5-1622。
- ⑯张定璠市长令,1928 年 10 月 8 日。上档:Q215-1-6980。
- ⑰上海市政府平民住所委员会章程,1930 年 6 月。上档:Q6-9-837。
- ⑱国民党上海特别市执行委员会第一区党部呈文,1929 年 7 月 5 日。上档:Q1-23-42。

- ⑮以上均见上海市政府十九年度借款建筑平民住所办法,1930 年。上档:Q1-23-2。
- ⑰⑱⑲上海市公用局关于平民福利事业管理委员会事项的文件,1936 年。上档:Q5-5-1622。
- ⑲沈怡:各平民村建筑情形之简单报告,1936 年 2 月 11 日。上档:Q5-5-1622。
- ⑳上海特别市政府令,1930 年 2 月 21 日。上档:Q1-23-10。
- ㉑以上均见上海市政府添建平民住所借款合同草案,1931 年 6 月。上档:Q1-23-2。
- ㉒上海特别市财政局长致市银行函,1930 年 7 月。上档:Q61-1-61。
- ㉓以上均见徐佩璜呈请市公产变卖得价恳予专款存储(1931 年 6 月 10 日)等文件。上档:Q1-23-45;Q1-23-42;Q1-23-2。
- ㉔江淮旅沪同乡会有关文件,1931 年 6 月。上档:Q1-23-11。
- ㉕㉖上海市第二平民住所报告,1930 年 10 月。上档:Q215-1-6980。
- ㉗上海市工务局通告第 264 号:《申报》,1935 年 6 月 15 日。
- ㉘徐佩璜呈市长文,1931 年 6 月 10 日。上档:Q1-23-45。
- ㉙此为笔者根据 1931 年 2 月间徐佩璜与有关方面往来函计算,往来函见上档:Q1-23-31。
- ㉚上海市平民福利事业管理委员会平民村居住规则,1936 年。上档:Q5-5-1622。
- ㉛上海市社会局致上海市慈善团体联合会函,1931 年 12 月 22 日。上档:Q114-1-42。
- ㉜各村住户概况报告,1936 年 2 月 10 日。上档:Q5-5-1622。
- ㉝上海市财政局:平民住所住户租金,1935 年。上档:Q432-1-339。

Initial Ideas of Housing Financing Modes of Shanghai Common People in the Second and the Third Decade of 20th Century

YAN Guo-hai

(School of Economics, Shanghai University of Finance and
Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: During the second and the third decade of 20th century, the housing construction of common people in Shanghai was mainly financed by bank credit and loan from monopolized company. Thus the problem of overwhelming thatching was controlled at certain level. But the current government could not meet the basic requirements of living, or improve the life quality of common people fundamentally. Under limited financial input, the government relied on commercial financing too much, leading to heavy pressure of loan repayments, and affected the living condition of common people. The history proves that among various options of fund resources, government financial input should be the main channel and the basic assurance of reasonable rental market and living conditions of common people.

Key words: housing of common people; government interruption; financing mode; housing rental

(责任编辑 金 澜)