

抗战前南京房客减租运动中的 民生、党政、市政纠葛

龙天贵¹

【摘要】 民国住房问题是城市现代化进程中城市发展与民生需求不协调的一个缩影, 关涉市民居住条件的满足、居住水平的提高以及社会秩序的稳定, 是重要的社会问题。民国住房问题揭示了当时社会的多重面向, 抗战前南京房客减租运动充分表明民国住房问题充斥着民生、市政与党政纠葛, 揭示了民国南京市民、市政府和国民党当局应对住房问题所陷入的窘境。

【关键词】 城市住房问题 战前南京 房客 减低房租运动

【中图分类号】 K25 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2017) 12—0164—09

民国城市住房问题是城市现代化进程中, 城市发展与民生需求不协调的一个缩影, 是民国时期围绕市民居住条件的满足和居住水平的提高, 而在民生、党政、市政纠葛中出现的重要社会问题。而学术界对这个问题的研究可以说还处在起步的阶段, 且研究多集中于国民政府的住房保障和住宅区规划层面^①, 对于住房问题所折射的城市现代化建设进程中的多重面相, 比如住房问题中的房客、房东、市政府以及市党部的博弈这些深层次问题的研究暂付阙如。有鉴于此, 本文拟通过对 20 世纪二三十年代南京市房客减租运动的过程和结果进行考证和讨论, 以期对民国城市住房问题中的民生、党政与市政纠葛问题有所揭示。

一、1929 年房客联合会的组织及夭折

民国时期南京的房客减租运动出现较晚。20 世纪 20 年代初, 上海、天津等大城市的房客运动就已经呈现蓬勃发展的态势, 特别是北伐战争胜利进行期间, 这些城市的房客运动更是作为工人运动的一个组成部分, 不断有高潮涌现。受上述城市的影响, 在国民政府定都南京后, 面临日趋严重的住房问题, 南京市房客也逐渐联合起来, 与房东做斗争, 用集体的声音向政府及社会传达其对住房及居住权的诉求。

自 1927 年成为国民政府首都后, 南京市部院林立, 居民日众, “斗室蜗庐, 几无锥地, 一般拥有房产以资分租为生者乘机居奇, 行租押金十倍于前, 巨资杂费尤骇听闻, 新旧房客同受苛索, 昂值加租漫无底止, 甚或偶违其意, 拒逐且随其后, 种种压迫, 不一而足”^[1]。虽然市政府、社会局等部门订定了诸多取缔办法, 限制房东的盘剥, 无奈在住房严重短缺的现实中, 行政手段多难奏效。有鉴于此, 南京房客杨超、阮明、曹贤等人援照上海市房客协会办法, 于 1929 年 10 月发起组织南京特别市房客联合会, 以作为调解房东房客纠纷、维护房客利益的机构, 并拟具章程十一条, 准备向南京市政府及国民党南京市党部请求备案。

在经过至少 12 次集体协商讨论后, 12 月初, 南京房客联合总会筹备委员会连续召开两次筹备委员会议, 选举正式委员, 并对该会的组织人事制度进行了完善。会议后, 该会将组织章程递交给国民党南京市党部, 呈请予以备案, 并准许正式成立。

接到房客联合会的请求后, 国民党南京市党部认为, 该联合会所拟定章程与国民党中央执行委员会新近颁布的《人民团体组

¹基金项目: 国家社科基金项目“南京国民政府时期城市住房问题及应对研究”(16BZS029)

作者简介: 龙天贵, 怀化学院教育科学学院讲师, 博士。(湖南怀化 418000)

织方案》“多有未合”。因为按照该方案规定,人民团体分职业团体和社会团体两种。其中,职业团体分为农会、工会、商会等,其会员必须是真正同业者及法律所许可之人士;社会团体则分为学生团体、妇女团体及各种慈善团体和文化团体等。

房客联合会成员职业各异,当然不能算为职业团体,而其成立目的仅为维护房客单方的利益,更不能算为慈善团体和文化团体;更何况,房客与房主的关系应以契约为凭进行处理,房客组织参与其中似为不妥。基于以上原因,该市党部对房客联合会的备案申请不予批准。但为保障房客利益,该党部承诺,“嗣后如有拥房主居奇或虐待房客者,悉由市政府依照京市房屋租赁暂行章程严厉取缔”^[2]。

南京特别市房客联合会见申请备案未获批准,觉得“不便再事活动”,所以,除了草草举行一次以号召全市房客团结一致抵抗房东剥削为主旨的散发传单活动外,“并无具体对待房东方法”。嗣后,房客联合会看公开活动无望,乃向国民党南京特别市执行委员会申请颁发许可证,以便维持该会日常会务,“复经市执委会提出64次常会,当经决议函催市府取缔房东招租办法,并制止房客联合会活动”。12月20日,接到上述决议后,南京市政府“转飭社会局迅速切实办理”。^[3]至此,房客联合会胎死腹中。

房客联合会的夭折其实与国民党在北伐胜利后的民众运动政策有关。北伐战争的胜利虽与民众运动的支持不无关系,但当蒋介石通过北伐战争基本统一全国后,为防止民众运动为共产党所利用,他于1927年12月指出:“一切民众运动都应暂时停止。”^{[4] (P196)}奉此指示,国民政府对民众运动采取了严厉取缔政策,并规定,各种民众团体的成立必须经过国民党各级党部批准。正因如此,不仅南京房客联合会遭此命运,在1928—1931年间,几乎所有城市“事关民运”的房客组织都未被准予备案成立。比如,1928年9月,上海市社会局向市政府反映,“本市各里弄房客联合会纷纷来局注册,呈请备案”,咨询应该如何办理之,上海市政府的答复则是“议决不准,仰即遵照”。^[5]又如,1931年8月,应无锡商店房客联合会的建会请求,国民政府行政院给予“未便备案”的回复。

二、“一·二八事变”后房客协会的减租运动

1932年1月28日,日本发动了进攻上海的淞沪战争,与上海距离不远的国民政府首都南京岌岌可危。30日,国民政府发布《迁都洛阳宣言》,国民党中央政府的各院、部、会开始西迁洛阳。官方不久宣布,各机关公务人员一律停止发放薪俸,仅发给生活维持费。据此情形,南京市政府认为,“减折旅馆租金及住房房租乃为必然之趋势”,“而感丧生活之困难者实不仅限于公务人员,尤须统筹并顾,以安定社会之人心”。^{[6] (P196)}南京市当局也将此作为调控房租的大好契机,“京市年来房租飞涨,漫无标准,房东肆意苛索,房客受累不小,政府早有严加整顿之意,值兹机会,无论如何,必贯彻到底”^[7]。因此,2月中旬,南京市政府公布实施《国难期间办理减折房租及旅馆房金之办法》,规定自1932年2月16日起,住房租金按原来租额五折收取,旅馆租按原来租金六折收取。

上述办法出台后,为防止房东房客之间的矛盾进一步激化,南京市社会局随之又规定,房租可由房东房客通过私人谈判自行酌减。这一规定无异于将前者推翻,在一房难求,房客明显处于劣势的形势之下,私人谈判方式终难期有效果,房客为求一栖身之所往往不得不迁就房东的要求。正因如此,为减少房租负担,贯彻减租目的起见,南京房客数百人,特推举吴乃青、彭吉翔、齐静等人负责筹备房客联合会,并在红纸廊54号设临时通讯处,规定除星期日外,每日上午八时至十时为该通讯处的办公时间,南京所有房客如在租房中遇到问题,可直接往该处寻求帮助。为谋能得到政府立案,房客联合会(该组织成立之初定名为房客联合会,后均以房客协会出现在媒体及官方文件中,所以本文其他地方均以房客协会称呼之)的筹备者们明确了该会的各个组成要素。该会的宗旨是,“树立适合现时经济状况之房租制度”;该会的性质是,“属临时应付国府移洛期间之减租机关,并非永久团体”,且“仅为集中全市房客意见之机关,并无任何特殊权力”。^[8]

4月,淞沪战争已经停止,南京一些房东急不可耐地向国民政府军事委员会要求恢复原定房租,被驳斥后,他们又打算向南京市政府请愿。闻此消息,房客协会随即于18日向南京市政府递交呈文,痛斥房东的自私与贪婪,称“彼辈既不愿略捐其历年剥削而来之金钱以充军饷,又不肯抛弃其骄奢淫佚之生活,以从戎御侮,而惟知以房主之资格,日向枵腹从公之公务员肆其敲朴”^[9]。要

求政府不要搭理房东涨租的企图。

5月5日,在英、美、法、意各国调停之下,中日签署《淞沪停战协定》。南京房东们认为国难已过,他们恢复房租的呼声因此更高,并积极游说政府各部门。而房客协会也针锋相对,6日,该会法律顾问端木恺依据民法规定以及南京房租实情,著文揭露了南京房屋出租的高利润内幕,认为这是房东对房客敲骨吸髓的盘剥,有悖于孙中山民生主义精神,并拟具了限制房租意见,送请南京市政府予以采纳。南京市政府并未马上回应房客协会的要求,也没有公开支持房东涨房租,房客协会的活动因此沉寂了七八个月时间。

然而,自12月1日国民政府回迁南京后,“各房主迭向政府要求恢复(房租)原状,并自行向住户增加(房租)”^[10]。12月5日更有报纸披露,南京市政府拟制定房租新办法,并计划于次年元旦公布实施。因担心官方的政策偏袒房东一方,房客协会再次活跃起来。在听闻报纸消息的当天,南京房客协会就紧急召开会议,讨论应付办法。会后,该会随即将表达其要求的决议案公诸媒体:第一,呈请南京市政府规定,新建房屋每月租金不得超过房屋建筑费及地价总数的12%;旧式房屋分为甲乙丙丁四等,每间每月租金最低2元,最高限度不得超过7元。第二,呈请南京市政府切实保障房客权益,严禁房东以加租或假托修理房屋为理由驱逐房客。

看到房客方面反应如此迅速、激烈,官方不得不审慎起来。当月20日,一位政府要员就报纸披露的新房租办法在接受记者采访时表示:“盖市民意见参差,要求百异,此项办法须面面顾及,否则公布施行后,依然纠纷迭起,依然不能减去双方苦痛,是非本府欲拟新办法之本旨。关系重大,故非特别审慎,难臻尽善。原定明年元月起,公布实行,但为期只一句,且尚在草拟中,故届时恐难如期实行。”^[11]

从以上言论可见,官方只是表示新房租办法可能延期推行,但究竟延期与否,以及新房租的标准如何规定,官方并未给予明确答复。正因如此,只要政府和房东一有风吹草动,房客还会马上警觉起来。所以,当坊间传闻,“京市房租问题,经房东方面一再呈请市府酌量增加后,刻闻市府已拟定办法,自明年一月起,全市房租均照原定价额七五折计算。其施程序,现正由社会局拟议中”^[12],房客协会立即于12月27日召集会议讨论应对之策。这次会议通过了如下决议案:第一,呈请市政府仍维持2月间的房租减半原则,不得增为七五折。第二,呈请市政府从速调查新式房屋建筑价格,如现行月租超过房产全部年利息12%,应由社会局切实予以取缔。第三,呈请社会局迅速组织房租纠纷调解委员会,该委员会应由社会局、市党部及房客协会共同派员组织之。

然而,事实证明,官方并未在1933年1月执行房租新规,房东涨租的目的暂时落空。但这不代表房东会就此罢休。1933年3月,有报道称,“本市各房东进行复租运动甚为积极,且有少数房客,竟被迫复租者”^[13]。闻此情形,南京市房客协会再次召开会议,呈请行政院、内政部及市政府规定将来每月房租价格不得高于地价及建筑费总额月息的一分二厘,在此办法尚未实施以前,仍维持房租减半办法。同时,会议还强调,各里各街房客对于房东的复租要求进行联合抵抗,不得个别解决,务必坚持依据市政府去年3月间公布的减租布告处理与房东的房租纠纷。

对于以上要求,南京市政府以“房东力肆包围”为由,迁延几个月不予答复,只是当发现“一般民众要求迫切,问题过于严重”^[14]时,市政府方急忙呈请行政院从速制定南京房租办法。行政院转令内政部制定并于5月份公布了南京房租办法六条,规定:住宅租金以土地及其建筑估定价额年息20%计算,不得超过1932年1月以前租金的60%,并组织房租评价委员会对房租进行评定。

上述内政部制定的房租办法在房租的计算标准方面与房客协会之前的最低要求相吻合,所以该办法刚一出台,南京市房客协会马上对之表示了支持,并随即于5月21日开会通过如下决议:第一,同意内政部订定之房租计算办法,唯在该项办法尚未完全实行之前,仍应呈请行政院维持房租减半办法。第二,呈请市政府从速成立房租评价委员会,并允许房客代表三人参加该委员会。

与房客截然相反,南京房东对于内政部制定的房租办法,采取的是坚决抵制的态度。据报道,该项办法公布后,“本市各房东闻讯大起恐慌,不择手段,四出活动,意图阻碍此项房租标准之实行”^[14]。1933年6月1日的《新民报》也有报道称,“连日本京房地产业主三百余人,举行茶会,当时推代表数十人,提出反对理由”^[15]。这些房东们还聘任律师,呈请主管机关,要求房租问题必

须依照现行民法规定办理。7月,房东代表严觉之等人还向行政院递交呈文一件。该呈文称,刚刚公布施行的南京市房租新标准,“与法不合,窒碍难行”^[16]。对此,行政院进行了驳斥。

虽然驳斥了房东的请求,但迫于房东的压力,行政院也曾一度准备将该项房租标准让内政部予以另行提高。只因市民强烈反对,再加上南京市党部呈请国民党中央党部加以制止,并分别致函南京市政府和内政部,要求仍照内政部原定案执行,“不得徇房东不合理之要求”,房东的企图才暂时被压制下去。9月,当得知行政院曾数次召集财政部、内政部及南京市政府三机关负责人会商南京房租办法时,“房东方面复多方包围,妄冀将标准特别提高,如目的不达到,亦须做到将订定标准之办法,根本加以推翻,以便作更进一步之剥削榨取”^[14]。

针对房东的上述举动,南京全市房客以事关切身利益,“万难再事缄默”,决定将采取联合一致行动,向南京市党部、市政府、行政院、内政部等机关,“作大规模之请愿,务期订定标准,减低房租”。^[14]然而,可能南京房客发布请愿消息只是想给官方和房东施压而已,继9月14日这一消息在《中央日报》上登载后,9月24日《中央日报》又出现了内容几乎完全一样的同样消息,但直到年底,南京房客所谓大请愿并未出现。

12月9日,在无征兆的情况下,南京市政府突然公布《南京市住宅租金办法》。该办法第2条规定,“在本办法公布时存续之租约,于本办法公布后,关于租金之部分,得另行商定,但不得超过二十一年一月以前租金百分之七十”;第6条规定,“南京市房租折减办法自本办法施行之日废止之”。^[17]随后,该办法获准于1934年元旦起正式施行。

《南京市住宅租金办法》关于房租的规定无疑对房东有利,且并未提及设立房租评价委员会事宜,因此引起了房客协会的连锁反应。12月20日左右,南京市房客协会公开发表宣言,指出,这个办法的颁布,“不啻有意助纵房东之压榨,流弊所及,必至房东藉该项新办法为护符,更尽剥削之能事,转增市民之痛苦,及房东房客间无穷之纠纷”。因此,房客协会在宣言最后表态,“本会为谋市民福利,为解除自身痛苦,谨代表全市市民对房租新办法力予反对”,“特郑重声明,在未得圆满解决以前,自明年元旦起,增加之房租概行拒付”。^[18]

12月22日,应房客协会的请求,国民党南京市党部致函市政府,要求市政当局同意房客的上述要求。对此,南京市长石瑛解释称,此项房租办法及取消组织房租评议委员会的决议,是奉行政院之命,由市政府会同内政、财政、司法各部“议订”,并通过行政院审查核准后“奉令实施”的,“殊非市府片面之意见”。^[18]

12月23日,南京房客协会在南京《新民报》上发表第二次宣言,对石瑛的观点进行了反驳:“同一行政院之命令,每利于大多数民众者则可以不行,有利于少数资产阶级之房东者,今则遵照办理。此种举动,其将何以自解?且前此六项办法,与此次修正办法相较,显见此次修正办法完全迁就少数房东之请求,忽视大多数民众之利益。……以吾人观之,石市长对此项之新办法,固认为妥善矣……市政府不呈请更改,则其视此办法为妥善,故彰彰明甚。现在石市长对于此项办法既不予呈请修正,反将执行,此种举措,本会誓坚决反对之。”^[19]

房客协会敢在媒体上直面批评南京市的最高行政长官,无疑是依仗有国民党南京市党部的支持,因此,南京市政府要想房租办法按时实施,除了要做房客协会的工作外,还必须消除来自南京市党部方面的阻力。这就使得房客减租运动不仅是房客与房东,以及房客与市政府的博弈,同时还是市政府与市党部的角力。在房客协会发表第二次宣言之后,国民党南京市党部再次附和称:“市府所订新章,显有玩忽功令,袒护房东之情形,特致函市府,请俯准輿情从速组织房租评价委员会,并请关于新订办法暂缓执行。”27日,南京市政府某要员回应说,市政府已经将住宅租金办法暂缓施行的申请呈报行政院,南京市党部的上述言论“完全系诋毁之词。”^[20]因为住宅租金办法何时施行,能否暂缓,只有行政院才有权力决定,房客及市党部将批评矛头指向市政府,明显将市政府当作了替罪羊。市政府关于呈请行政院暂缓施行住宅租金办法的消息被媒体披露后,南京市党部一负责人随即于次日向媒体“证实”:“市府已于昨日派秘书处赖珪来会报告……日内将明令该项新办法明年1月1日暂缓实行。是项新办法既暂缓实行,旧有之国难时期房租减折办法,当然继续有效。”^[21]30日,秘书长赖珪则回应称,市党部这一负责人的言论是无稽之谈:“对

于房租办法之施行问题,仅表明市府为尊重市党部之意见,正在请示行政院中,如何办理市府并无成见。而谈话所载竟称本人负责声明……似此任意捏造事实,淆乱黑白,殊足自损人格,苟非含有特殊作用,亦何至如此无聊。”^[22]

不管房客协会及国民党南京市党部如何抵制,住宅租金办法还是如期于 1934 年元旦开始施行。而房客协会并未因该办法的实施而就此放弃抵制,反而表达诉求的声音更为强烈和频繁,在办法实施后一个月里,该协会发出抗争的声音几乎每天都能见诸报端。如 1 月 1 日,该会通过媒体通告全市房客,要求自当日起,房东凭新办法所加租金,一律拒付,并表示,该会拟于新年后联合全市房客,向中央作大规模的请愿,以令市政府废止新办法。又如,9 日,该会推举委员潘玉芳、唐怀祖、宁松涛等十余人为代表,前往行政院请愿,并递交请愿书,要求修改住宅租金办法,使租金标准尽量减低;要求明令南京市政府设立房租评价委员会,以消弭一切房东房客间纠纷;要求在住宅租金办法未修改完善前,明令市政府暂缓执行该办法,仍按去年夏天行政院公布的六项办法施行。再如,21 日,该会举行记者招待会,表示对于住宅租金办法,“本会受全市房客之托,非达到推翻目的不止”,并决定择日联合南京全市房客及各民众团体“向中央作大规模之请愿”。^[23]

可见,在 1934 年 1 月间,南京房客协会连续举行了一连串会议,提出了暂缓施行住宅租金办法,成立房租评价委员会等请求,并一再表示要举行大请愿。但事实却是,除了派几个代表向政府表达诉求外,房客协会所谓的大请愿都是雷声大雨点小,而官方除了表示坚持新办法如期施行外,对房客协会的诉求也渐渐变得司空见惯。然而,当该会再次申明要在 25 日举行大请愿时,官方立刻紧张起来。这是为何?原来,25 日正值国民党第四届中央执行委员会第四次全体会议召开期间,因担心请愿会影响到会议的举行,国民党南京市党部一面派人携带房客协会的呈文、宣言、标语及紧急通告等,向国民党中央报告,请国民党中央转行行政院,饬令南京市政府另行拟定房租办法;一面命令房客协会“对于大请愿之事,暂勿举行”。同时,出席会议的国民党中央委员也答应,对南京房租问题“予以确切之解决”。对此,房客协会表示,“对于请愿一事,应听候中央之答复如何,再定进止”,并当即于 23 日发出紧急通告:“关于二十五日大请愿暂缓举行,仰全市房客及各路房客分会,一体知照为要。”^[24]

官方以承诺换取了房客协会取消请愿,而之后官方却一直未给房客协会正面回复,直到 3 月 7 日,房客协会还在抱怨,其修改住宅租金办法及设立房租评价委员会的要求,“迭经呈请中央党部及中央政治会议转饬行政院从速办理在案,惟为时已久,尚未得付”^[25]。很明显,政府是在以拖延的方式来消磨房客的抗争热情。而事实也证明,房客协会在多次请求无果后,其公开活动的频率不断减少,对住宅租金办法的抵制,以及对房租评价委员成立的要求,逐渐不再成为会议的议题。因此,当 6 月份被当局按公益团体的身份准许正式成立后,南京房客协会逐渐淡出媒体和官方的视线。7 月份就有人著文称,由该协会领导的南京减租运动“已归沉寂”,“京市房租昂贵,固犹不减往昔也”^[26]。可见,民国南京市的房客减租运动最后归于失败。

三、房客减租运动失败的原因

从房客方面看,一方面是房客协会组织不健全。南京房客协会不像当时上海房客协会那样有周密的组织系统,上海房客协会成立后即在各区各街道各里弄成立了自己的分会,而南京房客协会的分会则仅有下关、浦口、太平路、建康路等屈指可数的几个分会,且总会与分会之间往往各自为政,无法对全市房客进行有效动员。另一方面则是减租运动的“运动”力度不够。南京市民中对房租意见最大的是公教人员及贫苦民众和小商人,这些人一般有固定工作,为养家糊口不可能随时参加减租运动,而房客协会选择的请愿时间均在政府工作日,房客要不不能参加协会组织的活动,要不就干脆委托一些马路政客参加,所以减租运动实际参与者往往是那些马路政客。因只是受人之托,马路政客参加减租运动的目的不一定在于维护房客的利益,他们往往因房东的周旋而懈怠其任务。更为重要的是,房客协会成立后即逐渐沦为国民党南京市党部的御用组织,市党部企图通过减租来达到与市政府争权夺利的意图在减租运动过程中表现明显。而房客协会成立后,每次推选的几个请愿代表当中,就有不少国民党党部的人员,比如,唐怀祖是国民党中央党部民众运动指导委员会委员,宁松涛是国民党南京市党部第二区党部委员,这就使得运动不仅成了国民党党部的政争工具,而且其运动的强度也往往被国民党控制在可控范围之内。

从房东方面看,是房东的强烈抵制。官方之所以要制定和施行住宅租金办法,除为城市房地产发展大局考虑外,房东的抵制也是一个重要原因。在房租减半政策出台后,不少房东并不奉行,有的仍按以前的价额征收房租,有的则在减租前逼迫房客同意将契

约里房租额增加许多,折半后,房客要支付的房租数目依然如故。而如果政府和房客执意坚持房租减半,有的房东宁愿将房子空着也不出租,这对住房已严重短缺的南京无疑是雪上加霜,因此房客为求得房子住不得不接受房东的涨租要求。而只要房客没有意见,政府一般也就睁一只眼闭一只眼。不仅如此,在减租运动过程中,房东也时时以集体的声音表达他们的诉求,可以说,住宅租金办法的出台无疑与房东对官方的集体施压有关。而当租金办法正式实施后,房东们意图建立联合组织,以便维护他们的“胜利果实”,1934年5月,一部分房东特公推何缉之等人,向南京市社会局请求准予组织房产联合会;被拒绝后,他们又于12月申请成立房东协会。

从市政府方面看,一方面是因为房租也是南京市财政收入的重要来源之一,推行住宅租金办法有利于增加市政府财政收入。公有土地及房屋是南京市的主要市产,因此地租和房租也是民国南京市政府的一项重要财政收入,1929年,南京市全年财政收入是2419293.43元,其中房租收入就有688422.3元,房租收入占财政总收入近30%。^[27]由此我们不难想象,如果将房租减低,不仅是房东,南京市政府的市库也会因此而收入减少,这是财政年年入不敷出的南京市市政府所不愿意看到的。而马超俊的统计显示,在执行减租的1932至1933年,南京市政府的房租收入分别为390212.97元和518518.89元,明显比1929年低;1934年开始执行住宅租金办法后,当年南京政府房租收入为686994.74元,几乎恢复到1929年的水平;1935年仅上半年的房租收入就达到398375.89元。^{[28] (P112)}可见,推行住宅租金办法对增加市政府财政收入的效果明显。

另一方面,是市政府为推动全市房地产发展,繁荣市面着想。自定都南京后,国民政府就一直对市民反应强烈的房租问题采取严格管制措施,这种措施无疑可以减轻房客负担,但其后遗症也是很突出的。因为房租被压制,建房出租无利可图,这就难免使民间多余资金对房地产领域望而却步,房地产公司也宁愿搞土地投机而不去建房。在政府因财力拮据,无力建筑足够住房满足市民需求的情况下,当这些资金投向金融和土地买卖等行业进行投机时,不仅会扰乱城市经济秩序,还会使南京住房短缺问题愈加严重,房租愈加腾贵。为此,政府想逐渐放松对房租的干预,让房地产公司有更多的利益可图,增加房地产公司投资住宅建设的热情,这样,不仅住房数量增加了,由于住房供求逐渐平衡,房租也自然逐渐归于平稳。所以,当南京官方对房租的政策由管制逐渐转向放任时,有人就指出,这种放任政策是“顺着房地产业者营利的心理,来鼓励住房的建筑,同时使许多荒芜之地变成繁盛优美的住宅区,以求整个市容之根本改变”^[29]。基于以上理念,1933年年底,南京市市长石瑛就表示“筹划新住宅区”,“向银行借款四十万元起建住宅”,以期对“京市房租之昂贵”,“有以压平”。^[18]而住宅租金办法正式实施后,这一政策的制定者和坚定执行者,即当时的国民政府行政院院长汪精卫、南京市市长石瑛等人,在1934年11月的中央政治会议上,联名向国民政府中央提交了一个规模宏大的首都平民住宅建筑计划,“分为七期举办,每期建筑五千户”^[30]。这既是他们冀图践行与房客代表交涉时的主张的表现,也可以说是这些官员给南京大多数受住房问题困扰的市民的一个交代。

四、结语

如果说,1929年南京房客的减租运动胎死腹中是因为国民党南京市党部和市政府惧怕民众运动而联合压制,那么,从“一·二八事变”之后的房客减租运动过程中则时不时可以发现市党部和市政府的“不合拍”。“一·二八”之后,围绕住宅租金办法的施行问题,南京市政府和国民党南京市党部进行了针锋相对的“较量”,南京市政府似乎是唯行政院马首是瞻,而国民党南京市党部似乎关注更多的是“民生”与舆情。国民党南京市党部在企图借国民党中央之手对行政当局施压的同时,还时不时玩弄一些“伎俩”,这似乎可以证明王奇生所说的:“在国民党训政初期,有些地方党部的气焰一度十分嚣张。”^{[31] (P232)}笔者以为,这种情况的出现,与其说是国民党政府内部党权与行政权之争,还不如说是党权对行政权的渗透,是国民党“党治”体制的一个重要表征。

南京市政府是减租运动的始作俑者,也是减租运动的终结者。1932年上海“一·二八事变”发生后,南京市政府颁布实施的国难期间办理减折房租办法,本来只是应付公职人员减薪及市面萧条而做出的临时之举,孰知国民政府自洛阳还都南京后,房客认为国难未过,应该继续坚持房租减半,而房东则认为国难已过,应该恢复房租。双方各执一词,以致争执经年之久。而国民党党部的介入,则在某种程度上使得房客协会“有恃无恐”,不断通过发表宣言、召开会议及请愿等方式向市政府施压。官方于是公布由内政部制定、房客认为“公允”的房租办法六条。这个房租办法实施的前提就是成立房租评价委员会,而南京市政府却以各

种理由拒绝房客成立房租评价委员会的要求,无形中这个“公允”的办法也就成为具文。随后,政府又以明显对房东有利的住宅租金办法代替前者,并坚持于1934年元旦实施。而住宅租金办法的实施,也意味着减租运动的失败。

可见,政府推行以上三个房租办法是减租运动的诱因。而政府在开始时偏向房客一方,到最后则决定执行对房东有利的房租政策,难免让我们看到了政府与房东的“暧昧”关系。从市政府方面来说,不管是为了解决市财政窘迫的问题,还是基于南京“首都”市政建设和房地产健康发展的长远考量,不容忽视的是,政府在住房严重短缺的情况下,一方面严控房租,用行政手段干预房屋租赁市场,另一方面又想提升人们投资建房的积极性,这就难免出现两者皆失的尴尬局面:有房者不肯出租空余房间,房地产市场一蹶不振,致使住房供求严重失衡状况无从根本改观;在房子成为稀缺资源的情形下,房东顶风涨租,房客委曲求全也就在所难免。

对于城市社会建设而言,住房问题不仅关乎个人及家庭的福祉,更关乎整个城市社会的安全与发展。南京市的住房问题到这时已经不仅仅是个人问题、社会问题,更是经济问题、政治问题,是国民政府时期“首都”城市社会危机的一个缩影。严重的住房问题及市民和当局应对住房问题所陷入的窘境,实际上反映的是国民政府城市治理的政策缺失和治理错位,成了市民对政府由期望到失望,再到绝望的心路依归,“时人对南京国民政府关于住房问题的社会治理能力,以及其到底能在多大程度上解决城市贫民住宅问题,是持怀疑态度的”^[32]。

参考文献:

- [1]京市房客联合会将出现[N]. 中央日报, 1929-10-14.
- [2]房客联合会备案未准[N]. 中央日报, 1929-12-09.
- [3]市政府将禁止房客联合会活动[N]. 中央日报, 1929-12-21.
- [4]蒋中正总统档案·事略稿本(2) [M]. 台北:“国史馆”, 2003.
- [5]呈为请示房客联合会应否准其注册由[J]. 上海特别市政府市政公报, 1928, (15).
- [6]南京社会特刊(3) [M]. 南京:南京市政府社会局, 1932.
- [7]京市房租势须减折[N]. 大公报, 1932-03-04.
- [8]京市房客筹组联合会[N]. 中央日报, 1932-02-13.
- [9]少数房东竟有恢复房租呼声[N]. 中央日报, 1932-04-19.
- [10]内政部订定房租价格政院令市府遵照[J]. 地政月刊, 1933, (5).
- [11]调解房租纠纷办法明年元旦难实行[N]. 新民报, 1932-12-21.
- [12]房客协会呈市府请维持减半原则[N]. 新民报, 1932-12-28.
- [13]京全体房客请政院规定房租[N]. 新民报, 1933-03-30.

[14]全市房客注意房租标准[N]. 中央日报, 1933-09-14.

[15]房租新标准京市房产业主竟认为违法[N]. 新民报, 1933-06-01.

[16]房租新标准决实行[N]. 中央日报, 1933-08-12.

[17]南京市住宅租金办法[J]. 南京市政府公报, 1933, (136).

[18]房客协会发表宣言请暂缓执行房租新办法[N]. 中央日报, 1933-12-23.

[19]京市房客联会昨发第二次宣言[N]. 新民报, 1933-12-24.

[20]实行房租新办法尚待院令是遵[N]. 新民报, 1933-12-28.

[21]住宅租金新办法市府将明令暂缓实行[N]. 新民报, 1933-12-29.

[22]赖琨昨日谈话[N]. 新民报, 1933-12-30.

[23]市房客协会昨招待记者[N]. 中央日报, 1934-01-22.

[24]修改房租办法问题中央准予速转政院办理[N]. 中央日报, 1934-01-24.

[25]房客协会今日请愿[N]. 中央日报, 1934-03-07.

[26]京沪两市之减租运动[N]. 中央日报, 1935-07-02.

[27]南京市十八年度房租收入统计表[Z]. 南京:南京市档案馆, 档案号:1001-2-921.

[28]Ma chaochun, mayor. Nanking' s development, 1927~1937 : Report on the activities of the municipality of Nanking. Nanking: Municipality of Nanking, 1937.

[29]南京的住宅难[N]. 大公报, 1936-04-07.

[30]汪委员兆铭等提议建筑贫民住宅区计划案[Z]. 南京:南京市档案馆, 档案号:1001-3-274.

[31]王奇生. 党员、党权与党争——1924—1949年中国国民党的组织形态[M]. 北京:华文出版社, 2010.

[32]欧美强. 南京国民政府时期“平民住所”初探[J]. 江西社会科学, 2015, (10).

注释:

1 比如:唐博的《民国时期的平民住宅及其制度创建——以北平为中心的研究》(《近代史研究》, 2010年第4期)、张晓晓的《南京平民住宅问题补正》(《中国近代史研究》, 2011年第3期)、陈蕴茜的《国家权力、城市住宅与社会分层——以民国南

京住宅建设为中心》(《江苏社会科学》,2011 年第 6 期)、刘荣臻的《近代上海平民住房救助与社区治理(1927—1937)》(《复旦学报》,2016 年第 6 期),等等。