



北京四合院的模型,原来有很多四合院在清朝都是经适房 资料图片

自古以来,住房问题就是一个让百姓苦恼的社会热点。为了解决住房问题,古代的各级政府部门也想出了不少法子。至于这些法子到底管不管用,那又另当别论。

- ◎古代公务员为何都是无房户
- ◎宋代杭州市长的宿舍是个什么样
- ◎清朝的经济适用房,其实专为特权阶层建造

# 历代政府怎样解决住房难

## 古代公务员都是无房户

说起中国古代的住房制度,最有趣的,当属官员的住房问题。在人们看来,封建社会的官员是吃皇粮的特权阶层,他们的住房问题皇帝当然也管。这种想法,只对了一半。

秦汉至魏晋南北朝时期,一般朝廷官员根本不敢奢望有自己的房子。秦朝官员的工资,实行“秩石制”,直接发粮食当工资。官员职位越大,也仅仅意味着,他能领到更多的粮食,并没有其他特权。从西晋开始,为了优待官员,才正式按照官品占田。

然而,皇上给的地,和官员任职的地方常常不一致;而且按照唐朝末年之前的规矩,一旦官员退休,在职时的俸禄一律停发,这地也得还给皇帝。因此,在皇上临时给的地上盖房子,到最后又给别人住的那种傻事,当然没人肯干。

为了省却许多麻烦,更是为了办公的需要,许多官员就直接把家安在了条件相对优越的衙署里——或者叫机关宿舍更合适。异地做官,则举家搬迁到新宿舍。如果不幸被淘汰出官场,那就想办法另谋生路或者回老家过日子。

唐末以后,退休的官员有幸能领到一半的俸禄,但退休后的住房问题,政府还是不管。

## 杭州市长苏轼的宿舍是“楼歪歪”

当然,并不是所有的古代公务员一退休就无家可归。有些人家里本来就有土地,从来都不用发愁住房问题;皇帝高兴了,也会给官员赏赐土地和房屋;另外,假公济私的事情,也时有发生。《晋书》中就有这样的记载,说先前的官员调任,将政府借给他和家属居住的官邸据为私有,新官上任,只得重建。

到了宋代,官员想占用公家的房子难度就大了。当时的制度规定,凡州军常例之外的财务,不能由地方擅自决定,需要事先禀报代表中央财政的转运司,审核上奏。比如,北宋元祐年间,苏轼担任杭

州知州时,就给中央上了一道《祈赐度牒修廨宇状》。苏轼称,杭州的机关用房,多是五代时期留下的建筑,“皆珍材巨木,号称雄丽。自后百余年间,官司既无力修换,又不忍拆为小屋,风雨腐坏,日就颓毁。”至于那机关办公用房到底坏到什么样子,苏轼说,房屋都成了楼歪歪,“但用小木横斜撑住,每过其下,栗然寒心,未尝敢安步徐行。及问得通判职官等,皆云每遇大风,不敢安寝正堂之上”。

苏轼派人核查计算,要把办公用房和宿舍都修好,需要四万余贯钱。于是,他“乞支度牒二百道,及且权依旧数支公使钱五百贯。”

宋代时期,苦于苛捐杂税,很多人纷纷涌往寺院出家。要出家需要政府的认证,也就是要有一个身份证明——度牒,而政府则按照一定的人口比例颁发度牒。因此,当时度牒成为“有价证券”,可以卖钱 170 贯。苏轼向中央要 200 道度牒,大概能卖到 34000 贯,再加上按惯例从财政支取的 500 贯,勉强凑够修缮费用。

宋朝的政府机关大院,虽然破旧了点,但比一般的百姓住房还是要好很多。不过,和前朝一样,官员一旦退休,就得让出住房。至于退休后该住哪里,皇帝是不管的,皇帝操心的,倒是官员退休后,不该住在哪儿。比如,南宋规定凡各级地方政府官员休官后,三年内不许在任职地居住,倘在当地有亲属,或置有财产,三年以后也不许居住,违反者处一年徒刑。

## 五代时期,拆违工作搞得挺人性化

和公务员们比起来,政府对黎民百姓的住房,限制政策算是少了。因此,老百姓如果手头有钱,造间房子也不算很难。胆子大的人,常常占用公家的土地造房子,未经合法审批就公然入住了。例如,《五代会要》卷二十六中记载,当时在很多城市里,都有百姓侵占公共用地私自盖房。因为这种现象很多,官府也不敢强行制止,怕招来民怨,但是如果不闻不问,越来越多的市民效仿,那显然也不行。

该怎么解决呢?后唐明宗时期,颁布了一道诏令,京城闲置的空地,让老百姓公开竞标购买,谁出的价格高就卖给谁,然后他就可以合法地盖房子了。

至于百姓已经盖好的“违建”,该拆还是该留,政府也给出了标准。“诸坊巷道两边,当须通得车牛,如有小街巷,亦须通得车马来往,此外不得辄有侵占。”对于一些虽然合法,但按照新规定又算是占用了公共用地的民居,政府实行人性化的拆迁安置,“委河南府估价收买”。拿着卖房子的钱,市民可以另行购买土地和房屋。

如此政策,政府虽然要为一部分人的拆迁安置掏钱,但是通过出

让闲置土地,获得的收益远大于损失。而且,百姓原本不合法的违章建筑,通过有效的行政手段,也就“合法”了。这种怀柔政策,不失为解决百姓住房问题的良策。

## 宋朝官府用招标的方式出售公房

到了宋代,土地“公开招标”政策被发扬光大了。政府不光卖地,也开始卖房子。

政府卖房子的初衷,倒不是为了搞活经济,也不是为了解决百姓住房问题。过去有些人触犯刑律,满门抄斩,家里的房子自然充公。也有些人,家里人丁不旺,成了绝户,于是房子也会被拿来充公。此外,像连年欠税不缴、长期逃亡外地的人家,房子都有可能被官府没收。民房一经政府没收,就成了公房,政府怎么处置这些公房呢?有三种办法:一是改装一下,当办公楼使;二是赁出去,房租收归国库;三是把它卖掉。

宋朝政府为了杜绝公房出售出现贪污,专门设计了一种招标制度——让所有购房者到一个地方书面投标,过一段时间再开标,看谁出的价最高,就把房子卖给谁。

宋朝官府公开招标的时候,会在衙门口贴一告示,上写房屋坐落、房屋间数、投标地点、投标期限等等内容。投标期限有长有短,长的两个月,短的一个月。为了防止个别购房者不守信用,宋朝政府要求竞标人拿自己的房子做抵押,如果自己已经有房子,就得找人作保,有抵押有担保,然后才可以参加竞标。这样一来,购房者必须理性出价,不然就会吃亏。

不管是有意还是无意,在客观上,宋朝政府的确为解决老百姓的住房问题做了许多实际工作,而且他们的政策,兼顾到了社会最底层的人。例如,北宋政府在京城开封设置了四家“福田院”,每家福田院都有几百间住房,凡是逃荒入京的流民、赤贫破家的市民、无人奉养的老人,都有资格在里面免费居住,而且提供免费伙食和免费医疗。到了南宋,福田院没有了,政府又开设了分工更加明确的居养院、安济坊和漏泽园,其中安济坊的功能是慈善医疗,漏泽园的功能是安葬无人认领的尸体,居养院的功能则是住房保障。这个措施一直延续到南宋中叶。

## 朱元璋逼着官员给所有穷人盖房子

在中国 2000 年的封建王朝时期,真正从普通百姓的角度出发,为他们解决住房问题的,要数明朝了。众所周知,朱元璋是农民皇帝,他出身穷苦,深知穷人无立锥之地的窘迫,因此他一旦上皇帝,就把穷人的住房保障问题提上了日程。《明太祖实录》中,对此

多有记载。

《明太祖实录》92 卷记载:洪武七年农历八月,朱元璋给南京的官员下了一道圣旨,“京畿民庶之众,鳏寡孤独废疾无依者,多旧养济院,隘不足容,命于龙江择闲旷之地构 260 间以处之。从之。”朱元璋让南京的官员在龙江找了一块闲置土地,盖了 260 间住房,供没有住房的南京人居住。

圣旨颁布后,南京的官员很快执行了。于是一个月后,朱元璋又给上海(当时叫华亭县)的官员下了一道圣旨,让他们对宋朝留下来的居养院进行翻修,修好后让没有住房的上海人居住。上海的地方官也很快地执行了。

试点成功,朱元璋龙颜大悦,认为可以在全国复制“南京模式”了。在当年年底,他又给中央的官员下了一道旨意:“全国范围内,没饭吃的,国家给饭食;没衣服穿的,国家给衣服;没房子住的,国家给房子”。

朱元璋的理想主义想法,把中央的官员吓了一大跳。此时,明王朝刚刚建立,财力并不充足,皇上的要求根本不可能兑现。于是,官员找朱元璋解释,朱元璋一听生气了:你们在我手底下当官,就得体会我的心情,我可不想让我的百姓没饭吃没房住,哪怕是一个百姓也不行!

朱元璋的确太难为臣子了,也就免不了他们在下面搞点手脚骗骗他老人家。不过朱元璋的想法的确是好的,他是第一个逼着官员在全国范围内给穷人盖房的皇帝,也是唯一的一个。

然而,理想毕竟是理想。明太祖之后,各大城市的房价还是扶摇直上,朱元璋“居者有其屋”的梦想彻底破灭了。

## 明朝房价超贵,南京国子监集资购房

明朝弘治年间(公元 1488 年至 1505 年),南京的房价畸高。有多高呢?繁华的秦淮河畔,一间房能卖到六百两银子,一般人绝对不敢打买房子的注意。《玉堂丛语》卷二,就记载了当时南京国子监祭酒的买房故事,颇为辛酸。

当时的南京国子监祭酒,名叫谢铎,他手下有 30 多号人,都是无房户,得租公家的房子住。30 多人的租金,就是一笔昂贵的开支。于是谢铎就动了买房的念头,依照谢铎的级别,算得上是个高级公务员,但是他每年的薪水不过 200 两银子,不吃不喝三年,也就勉强买一间房子。他手下那些人,收入还不如他。

谢铎不愧是最高学府的领导,他很快想到了一个绝妙的点子——集资团购。钱从哪里来呢?从牙缝里省。把政府给他们配的勤务员、伙夫、马夫、门卫、抄写员,统统不要了,省下来一大笔钱,存起来买房子。终于,钱攒够了,“买官廨三十余区,居学官以省赋直。”买了三十多套公家的住宅,过

上了不用交房租的幸福生活。

与谢铎相比,以礼部右侍郎兼北京国子监祭酒的林瀚更厉害,他为了让手下的人有房住,给出了有力的实际行动——他捐出自己的十年收入为机关盖住房。

林瀚和谢铎,一个是北京最高学府的长官,一个是南京最高学府的长官,拿的那点钱不仅买房困难,连付房租都觉得吃力,明朝房价之高,可见一斑。

## 清朝的经济适用房只有旗人才能买

明朝以后,因为城市的发展,城市居民的住房越来越成了执政者不得不关心的问题。于是,在清朝,经济适用房出现了。但是清朝的经济适用房,和现代的恰恰相反,清朝的经济适用房是专门为特权阶层建造的。

清朝初年,大批旗人来到北京定居,清政府就将汉人统统搬到外城去住,把内城腾出来给旗人。内城的房子盖好后,清政府按品级给旗人分配,一品官 20 间,二品官 15 间,三品官 12 间,四品官 10 间,五品官 7 间,六品七品官 4 间,八品官 3 间,九品官和没有品级的普通旗人一人两间。

到了乾隆年间,旗人越来越多,内城的地盘不够用了,房子也不够分了。更可气的是,那帮分了房子的旗人吃喝嫖赌,胡吃海喝,领的钱粮不够用,把政府分给他们的房子偷偷地卖了出去。乾隆很生气,一方面继续给旗人盖房,另一方面开始搞房改。搞什么样的房改呢?

第一,国家不再给旗人免费分房了(有特殊贡献以及跟皇室有特殊关系的旗人除外),哪个旗人嫌房子不够住,可以向政府申请购买。第二,原来分到的房子可以卖了,前提是你得把它从国家手里买下来,从公房变成私房,从只有使用权变成拥有所有权。

于是,旗人花很少的钱,就把原本属于公家的房子,统统变成了私人财产。举个具体例子,乾隆四年,一个叫额森特的旗人交给内务府 57 两银子,就买下了一个坐落在正阳门外高井胡同、拥有三间正房两间厢房的小型四合院。这个四合院按市价,至少 500 两银子的。像额森特这样享受到经适房的旗人,乾隆年间至少有 50 万人。

在清朝,不仅在北京城里为旗人修建了海量的经适房;在全国各地,大江南北,到处都有享受特殊优待的旗人居住区。以南京为例,当时明故宫至通济门的一大片区域都划给了旗人。满族人聚居而居,因此南京人把这块地方称为“满城”。至今,在这一块区域内,还留有蓝旗街的名字,顾名思义,当时这里是蓝旗满人的经适房。(感谢李开周、薛冰对本文的大力支持)

本版主笔 快报记者 白雁



住房难问题自古有之 资料图片