

新中国初期北京市铺底权纠纷的处理^{*}

郭志东

内容提要:铺底权作为传统商事习惯在北京地区长期相沿,催生了“一铺二主”的权利结构,在通货膨胀的作用下纠纷不断。新民主主义时期,实行“保护房屋”和“发展工商业”政策,铺底权被认定为“畸形习惯”和“剥削手段”,相应纠纷亦亟待解决。经过长期酝酿和反复调整,北京市人民政府于1951年正式推出铺底权纠纷的处理方案,承认“铺底利益”而否定“铺底权制度”,将复杂的制度革新问题转换为利益分配问题,在事实上消灭了铺底权制度,又保留了其作为传统商事习惯的有益成分,调和了新民主主义经济政策与传统商事习惯,有效地疏解了社会自发秩序与国家制度建构之间的张力。

关键词:铺底权 所有权 发展工商业 保护房屋

铺底权作为传统商事习惯在北京地区长期相沿。据此习惯,铺底权人依租约向房东支付固定租金,可“永久使用”铺房,亦可转租转倒,房东不得收房和增租。以“永久使用”为核心内容的铺底权,形成了对铺房所有权之极大限制,事实上形成了“一铺二主”的权利结构,纠纷不断。新中国成立之初,北京市积压了大量铺底权纠纷案件。1951年4月16日,经过长期酝酿和反复调整,《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》正式颁布,标志着相沿二百余年的铺底权制度走向终结。然而,既有研究对此鲜有关注。^①人民政府对铺底权纠纷的处理,是对新民主主义经济政策与传统商事习惯之间显在冲突的调和。根据新民主主义经济政策派生出的“保护房屋”和“发展工商业”政策,铺底权被认定为“畸形习惯”和“剥削手段”。以此为根据,铺底权纠纷的处理方案在历经权衡后得以确立。本文从“制度发生”视角出发,利用多种类型史料,呈现北京市铺底权纠纷处理方案形成的历史过程,进而讨论传统商事习惯与新民主主义经济政策之间的调和路径。

一、铺底权的沿革与纠纷起源

铺底权是指因租赁关系所产生的“永久使用”铺房的权利。不同于一般房屋,在商业繁华的城市中可供经营的铺房价值包涵房屋价值和商业价值,且一般以商业价值为重。而铺房的商业价值主要是由租客(使用人)而非房东(所有人)创造。原因在于,若使铺房满足营业要求,租客需要投入大量资金对铺房进行符合营业标准的修缮、装饰、配置设备以及其他无形资产的投入,此即“铺底”。铺底类型多样,最主要的是倒价铺底(一般铺底)和建筑铺底。为保证先期投入之“铺底”持续产生收益,

[作者简介] 郭志东,中央财经大学财政税务学院博士后,北京,100081,邮箱:ithacadiary@sina.com。

* 本文为北京市社会科学基金研究基地项目“中国共产党处理中央和地方关系的历史经验研究(1949—1954)”(批准号:18JDKDB011)阶段性成果。

① 学界关于新中国铺底权纠纷处理的专门研究尚处缺位,相关研究多集中于清代与民国时期铺底权之起源、类型与发展。代表性成果有,包荣第:《评论北京铺底之习惯》,《法政学报》1922年第1期;王凤瀛:《老佃铺底为我国特有之物权》,《法学会杂志》1923年第10期;邱志瀛:《论铺底权(京津习惯)》,《法律评论》1927年第48期;胡长清:《铺底权之研究》,《法律评论》1929年第52期;鞠镇东:《广东省铺底权之研究》,《广东地政》1938年第2期;黄顺敏:《北平市铺底权之研究》,《土地改革》1948年第8—9期;吴丽平:《民国北京铺底研究》,《历史档案》2012年第1期;吴丽平:《清代北京铺底研究》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2011年第4期;卢忠民:《近代北京商铺的铺底与铺底权》,《中国社会经济史研究》2011年第2期,等等。

租客势必要求对铺房“永久使用”，对价则是向房东支付固定租金而不随市场波动，房东不得无故收房和增租。此种基于铺底产生的权利即“铺底权”，租赁关系中的租客即“铺底权人”。

铺底权非北京地区所特有。1923年，北洋政府修订法律馆馆员王凤瀛撰文指出：“铺底为吾国特有制度，北地京津一带及南方广东等处，均有此种习惯。”^①不仅如此，随着华人迁徙聚居，国外华埠亦有铺底制度长期相沿。^②但这并非时人共识。相反，铺底权通常被理解为特定地区之特有制度，尤以北京为甚。^③这种认知一直延续到新中国成立。至于北京地区铺底权之沿革，其主要经历了“习惯”、“习惯法”和“成文法”三个发展阶段。恩格斯指出：“在社会发展的某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的产品生产、分配和交换用一个共同规则约束起来，借以使个人服从生产和交换的共同条件。这个规则首先表现为习惯，不久便成了法律。”^④铺底权所经历的正是这一过程。

目前可见最早的铺底契约书于乾隆二十五年（1760）。^⑤而考究铺底习惯的产生机制，“多因铺房沿袭倒置，房主疏于究问，以致成就”。^⑥至光绪年间，铺底转倒至为频繁，习惯之效力渐次增强。^⑦民初，铺底习惯相沿未辍。1916年大理院上字第873号判决认定：“据京师商会之调查，可知京师地方习惯，凡铺东于其所租铺房隙地添盖房屋者，苟房东别无异议，即当然发生铺底权。”^⑧藉此，铺底权概念得到正式承认。1916年上字第1218号判例指出：“就铺底而论，原系对于铺房所有人为重大之限制”。^⑨由此，铺底权被进一步认定为他物权。作为国家最高司法机关，“大理院判例，究其性质与效力，几乎等同于判例法”。^⑩因而，经大理院判例确认的铺底习惯，也正式成为习惯法。

1921年6月29日，监督京师税务左右翼公署奉北洋政府财政部令，公布《京师铺底转移税章程》，标志着铺底权有了“成文法”依据。^⑪该章程规定：铺底转移税于1921年9月1日起开征，所有京师商号嗣后倒卖铺底均应照章纳税并领取“铺底税执照”，旧有铺底之商号则须会同房东履行验照程序并领取执照，向无铺底之商号也须与房东具呈声明，经税务公署查验无铺底之事实后免除纳税。^⑫显然，铺底转移税属“苛捐”。然开征铺底转移税之议却受到京师商号的“极力赞助”，以至于财政部指令监督京师税务公署“速妥拟章程呈部俟核准后，即行开办。毋庸先设筹备处，致多周折”。^⑬原因在于，对商号而言，由于“执照”的确权效果，向政府缴纳的税款是值得付出的代价。

税金征收与权利承认并不能简单等同，但完税证明却是证明权利存在的重要凭证，对于“习惯性权利”尤其如此。事实上，征收铺底转移税所起到的主要效果就是进一步固化了铺底权。因投税而领取加盖财政部印的执照，明确确认了铺底权的存在。为调动商号的纳税积极性，税务公署也对此加以强调：“要投了铺底税，领有财政部的执照，就有了真正凭据，真正把握。即日后执照遗失，本署还有底案可查”。不仅如此，凭借执照，铺底权获得了明确之独立地位，可转租转倒且“随便可以有建筑权”，亦可抵押融资，“房东不得无故增租，并不得无故收房”，“倘与房东有纠葛时，法庭起诉，必能

① 王凤瀛：《老佃铺底为我国特有之物权》，《法学会杂志》1923年第10期。

② 驻金山总领事馆：《报告：金山华埠“铺底”制度之流弊》，《外交部公报》1936年第3期。

③ 参见《广州铺底问题之纠纷》，《新闻报》1924年5月31日，第13版；北京市档案馆编：《民国时期北平市工商税收档案史料选编》，中国档案出版社1998年版，第920页。

④ 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第322页。

⑤ 吴丽平：《清代北京铺底研究》，《首都师范大学学报（社会科学版）》2011年第4期。

⑥ 倪宝森：《铺底权要论》，倪宝森律师事务所1942年印行，第8页。

⑦ 《北京市人民法院处理铺底权案件总结》（1951年6月），北京市档案馆藏，档号002-003-00018，第30页。

⑧ 郭卫编：《大理院判决例全书》，上海会文堂书局1931年版，第187页。

⑨ 郭卫编：《大理院判决例全书》，第187页。

⑩ 聂鑫：《近代中国的司法》，商务印书馆2019年版，第1页。

⑪ 《监督京师税务左右翼公署布告》（1921年6月29日），《政府公报》1921年第2034期。

⑫ 《铺底验照章程》（1921年6月29日）第1、6条，《政府公报》1921年第2034期。

⑬ 《财政部指令：指令监督京师税务筹办铺底转移税应俟妥拟章程呈部核准后即行开办毋庸先设筹备处文》（1921年5月6日），《财政月刊》1921年第90期。

胜诉”。^①为强化执照的“证据”效力,《京师铺底转移税章程》第12条规定:“本章程施行后,所有京师城厢内外商号新转移之铺底,并未遵章纳税经本公署给予执照者,于诉讼时失其凭证之效力。”^②这种混同商事和税收关系的制度安排,将铺底权利与税收权力进行了绑定,使铺底权具有了法律根据。

铺底转移税的开征引起了房东群体的反弹。1921年7月,在铺底转移税正式开征之前,代表房东利益的京师部分市民明确提出反对意见并具以呈文:“窃查京师之有铺底,本系一种特别习惯。其初由于房东之放任,寝假而成为铺主之权利。究为债权或物权,学者尚在聚讼之间。历来民事诉讼,铺底纠葛,终不能解。今大部(笔者注:财政部)以推广税源之故,拟即举办铺底税。在京师商家多年徬徨疑似之铺底权,一日而得法律上之保障,亦何乐而不捐输。惟是市民之房屋权,将因而受莫大之挟制。”^③房东群体表达的关切未能停止铺底转移税的征收,但他们的反对意见清晰地提示出:随着铺底权的固化,铺底权纠纷也随之激化。

铺底权系属他物权,而根据物权理论,为保护所有权免受侵夺,“他物权”必须设定期限或其他等效之限制。然而,铺底权以“永久使用”为必要原素,只要被确认为物权,便在事实上对铺房所有权进行了拆分,形成“一铺二主”的权利结构。在这种权利结构下,如果铺房价格正常波动,“永久使用”保障铺底权人的使用权,“固定租金”保障房东的收益权,则“宾主相安”。这也是铺底习惯产生的重要原因。然而,在通货膨胀几成常态的近代中国,货币不断贬值,铺房价格持续上涨。在这种情形下,“永久使用”确实有效地保障了铺底权人的使用权,并使其能够根据市场行情转租转倒获取收益,但“固定租金”却令房东只能收取微末租金且不得收房,房东调整租金的要求也多被拒绝。

畸形的权利结构和持续的房价上涨蕴含了巨大的道德风险。陷入极端不利地位的房东,若无法通过正常调整租金来弥补损失,便极易为增进自身效用而采取不利于他人的行动。加之铺底权人因房价上涨多转租获利,因而形成了铺底权人、房东与租客之间的三角关系。这更加便利了房东的行动。房东常见做法包括:其一,房东直接不承认铺底权存在,要求腾退房屋;其二,房东降价出售铺房,而新房东不承认铺底权;其三,房东将铺房售予租客,进而与租客共同对抗铺底权人。^④这些行动几乎毫无例外地会产生纠纷。加上常见的铺底权人与房东之间的租金纠纷以及铺底权人与租客之间的纠纷,铺底权之为纠纷渊藪,自不待言。而铺房一旦陷入纠纷,便易因权属不清而难以流转和正常使用,致使铺房因无人修缮而朽坏。

职是之故,批评乃至要求废止铺底权的声音从未断绝。1927年,法律学者邱志瀛全面剖析了铺底权的弊端:“保护商人之利益,不可谓非周至,而于所有人之利害,毫无顾及,其非善例,不言而喻”,“铺底权之永久存续,无形中所有权完全剥夺,其于所有人之不利,何以胜言!故京津埠面,朽败不堪,谓非铺底权永久存续使之然耶?”^⑤1934年,在五牌楼拆房案中,北平市政府明确表示:“北平之铺底,原为一种畸形习惯,非若房间土地之有实物可觀,且辗转推移,每有一间门面,而有铺底万元以上者。此例一开,将来公家损失将难数计,故无论如何,对于补偿金额,不能以铺底为依据”。^⑥1936年,《外交部公报》刊文细数金山华埠铺底制度之流弊:“金山华埠白人与美籍华人业主因顶费受损失当在数百万元,而华侨土劣则坐享巨利,目无王法。”^⑦

或许正是对铺底权弊端的顾虑,近代中国的民商事立法从未正式承认铺底权。1902年,清政府设“修订法律馆”,参酌西法修订旧律,所制定之商事法律制度,“内容全系直接继承外国,大部分模仿

① 监督京师税务公署:《铺底税须知》(1923年11月),转引自倪宝森:《铺底权要论》,第73—74页。

② 《京师铺底转移税章程》(1921年6月29日)第12条,《政府公报》1921年第2034期。

③ 《京师市民反对铺底税》,《时报》1921年7月30日,第6版。

④ 北京市人民政府调查研究室:《铺底权参考资料(二)》(1950年1月5日),北京市档案馆藏,档号022-012-00314,第37页。

⑤ 邱志瀛:《论铺底权(京津习惯)》,《法律评论》1927年第48期。

⑥ 《五牌楼拆房案,审委有四人确定》,《华北日报》1934年7月6日,第7版。

⑦ 驻金山总领事馆:《报告:金山华埠“铺底”制度之流弊》,《外交部公报》1936年第3期。

日本法,而于本国法源,毫不措意”,于“铺底”全无规定。^① 1929年,南京国民政府开始制定《民法典》,在立法院起草的民法典草案中载有铺底权内容,但在正式文本中被删去。^② 究其主要原因,就是立法者对传统习惯的厌弃。主持民法典制定工作的胡汉民指出:“习惯之采用,仅能为法律之补充:盖以我国之习惯,良少窳多,如扩大其适用,有碍民法治精神,而政治社会之进步,更将纾缓”。^③ 仅就铺底权而言,此论似无不妥。由于未被纳入民事法律,铺底权常被斥为“无明确法律根据”。^④ 这在基础层面上造成了基于铺底权之商业秩序的脆弱性。1946年5月8日,经行政院核示,北平市政府以“于法无据”为由,废除铺底转移税。^⑤ 从此,铺底权失去了正式法律根据,重新成为习惯法,其塑造的商业秩序也随之弱化,致使纠纷频仍。这便构成了解放后政府所面临的关于铺底权的基本局面。

二、处理铺底权纠纷的政策、方针与制度框架

1949年1月31日,北平宣告和平解放,进入了新的历史时期。3月18日,北平市人民法院正式成立,宣告旧司法机关的一切活动彻底结束。然而,铺底权制度仍然存续,长期积累的铺底权纠纷并未解决。北平解放初期,公私需房迫切,出现严重房荒,加之通货膨胀严重,造成房价骤涨。直至1951年2月,在北京城区,“有些房屋的买卖价格,已超过建筑价格;新租房屋的租金不断抬高”。^⑥ 在此背景下,铺底权纠纷不断激化并大量涌入法院,旋即被定性为“社会问题”,^⑦ 亟待解决。然而,铺底权转倒频繁且类型多样,税契办法各异且手续乱杂,个案差异极大且关系错综复杂,往往牵涉多方利益,纠纷处理方案一时无法形成,致使案件困难以处理而大量积压,^⑧ 并催生了许多极端案件。例如,在北京市人民法院1949年受理的一项案例中,房主有铺房85间,每月获租金人民券400元,尚不足支付为收租所支付的往返车费(人民券1000元)。^⑨

作为重要社会问题,铺底权引发了社会关切。“市民纷纷来信,市、区各界人民代表会议代表也有提案要求解决‘铺底问题’。”^⑩ 1949年12月30日,《光明日报》刊发读者来信,就什么是铺底、铺底享什么权利、铺底权纠纷如何处理等基本问题进行询问。^⑪ 同样,北京市政府对处理铺底权问题高度重视,并于1949年11月责成市法院会同市政府研究室、总工会、工商联、商业局、财政局等八个相关单位,组成“北京市铺底权处理委员会”展开专门研究。1950年初,北京市铺底权处理委员会提出了《处理铺底权初步意见》(下称《初步意见》),明确了处理铺底权的政策依据、基本方针与制度框架。^⑫

首先,铺底权与“发展工商业”政策相抵触。发展工商业是新民主主义经济政策的重要内容。“考铺底权之起源,不外根据商人之要求,法院加以职权调查之结果,于无碍善良风俗及公共秩序之中,兼谋商人之利益及商业之发达”。^⑬ 就此观之,铺底权似与发展工商业并不矛盾。然而,由于房价

① 杨幼炯:《近代中国立法史》,湖南教育出版社2010年版,第7页。

② 胡长清:《铺底权之研究》,《法律评论》1929年第6卷。

③ 蒋永敬:《民国胡展堂先生汉民年谱》,台湾商务印书馆1981年版,第451页。

④ 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权调查报告及处理意见》(1950年4月4日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第20页。

⑤ 北京市档案馆藏:《民国时期北平市工商税收档案史料选编》,第923—924页。

⑥ 北京市档案馆藏:《国民经济恢复时期的北京》,北京出版社1995年版,第552页。

⑦ 张友渔:《关于“铺底权”纠纷处理的方针》(1951年4月12日),北京市档案馆藏,档号135-001-00081,第11页。

⑧ 至1950年6月21日,尚未处理的铺底权纠纷案件超过160件,至1951年4月16日,待决案件超过210件。王斐然:《请早日决定铺底权办法由》(1950年6月21日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第6—7页;谭泉:《京市两年多来铺底权案件人民法院已大致处理完竣》,《光明日报》1951年7月11日,第2版。

⑨ 北京市人民政府调查研究室:《铺底权参考资料(二)》(1950年1月5日),北京市档案馆藏,档号022-012-00314,第36页。

⑩ 张友渔:《关于处理铺底权纠纷问题》(1951年4月12日),北京市档案馆藏,档号135-001-00081,第10页。

⑪ 《铺底权问题》,《光明日报》1949年12月30日,第3版。

⑫ 北京市铺底权处理委员会:《处理铺底权初步意见》(1950年初),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第27页。

⑬ 邱志瀛:《论铺底权(京津习惯)》,《法律评论》1927年第48期。

持续上涨,铺底权人多选择转租以坐收高利。在转租关系中,铺底权人向租客收取市场租金,而房东仅得微薄之固定租金。就此而言,房东作为所有权人无法享有正当收益,租客作为铺房实际经营者实际上承担了两份租金。在人民政府看来,这种安排显然不合理,所谓的“铺底权人”不过是居间剥削的寄生者,铺底权则是“寄生阶级的剥削手段”,其对发展商业有益的一面已然消灭。^①房屋租赁关系产生的铺底权所形成的“剥削”属于资本主义性质,按新民主主义经济政策似乎应在保护之列。但新民主主义经济政策以工商业有利于国计民生为前提。经过长期的畸形发展,铺底权已失去原初之有利于工商业的功能,相反成为了社会纠纷的源头,自然在限制之列。

其次,铺底权与“保护房屋”政策相抵触。保护房屋同样是新民主主义经济政策的重要内容。城市私有房屋是一种商品,因而房主对房屋的占有与租赁属于资本主义性质,在新民主主义时期应受保护。保护房屋政策的核心要求是保护私人房屋的所有权和公平合理的租赁关系,其目标是“鼓励房屋修建与发展城市建设”,以缓解城市解放后出现的房荒。而铺底权的存在与此政策相悖。其一,铺底权构成了对所有权的侵夺,因而违反了保护所有权原则。其二,铺底权催生的畸形租赁关系,侵害了房东的正当利益,加重了租客的租金负担,违反了租赁关系的公平合理要求。其三,铺底权造成了房屋产权结构复杂,不利于房屋修缮,进而威胁房荒疏散和群众生命安全。究其原因,首先是复杂的产权结构模糊了房屋修缮义务的归属。根据北平市军事管制委员会发布的《关于本市房屋问题布告》,“房屋破坏需要修补时,除另有约定或有习惯法者外,概由房主负责。”^②然而,在决策者看来,“房东无利可图,当然不修房;铺东认为产业非己所有也不修;出租图利的铺东就更不修了。势必使房屋腐朽、破坏,以至于倒塌。”^③其次是产权结构复杂易滋权属纠纷,以致商号歇业、房屋失修。在人民法院处理的铺底权纠纷案件中,有的因铺底权纠纷陷入长达15年的诉讼,导致房屋年久失修。甚至在老字号聚集的鲜鱼口商业街区,也有铺房因陷入铺底权纠纷空置长达两年而倒塌破败。^④

以上两项政策直接催生了“消灭铺底权”的基本方针,《初步意见》将之明确为“从承认到消灭”。^⑤其中,“承认”是暂时的,“消灭”是最终目标。暂时承认铺底权的标志性举措是北京市的房产税制。1949年11月27日,北京市人民政府发布《北京市房产税征收暂行办法》,规定:“房产税向房屋所有权人征收之,其设有典权者,向典权人征收之。设有铺底权者,暂依习惯缴纳。”^⑥而所谓“习惯”,据1946年《北平市房捐征收细则》,“营业用房屋,有铺底者,应纳房捐,由铺东负担。”^⑦暂时承认并不妨碍“最终消灭”,几乎是在承认铺底权存在的同时,“消灭铺底权”的工作正在部分地进行。1949年10月21日,《人民日报》刊载了北京市人民法院的一项判决。在该案中,法院认定:倒卖铺底“只是出倒人与倒得人双方的权利义务关系,不能用来对抗第三人,更无权对抗房屋所有人。”^⑧这项判决虽未直接否定铺底权,但明确否定了铺底权的物权性质(对抗第三人)。这是消灭铺底权的关键性的一步。在此基础上,《初步意见》将“消灭铺底权”明确为基本方针。

根据消灭铺底权的基本方针,《初步意见》将铺底类型明确为“一般铺底”与“建筑铺底”,并分别设计了制度框架,同时规定“有特殊情形者依具体情况分别处理”作为兜底安排。所谓建筑铺底,系

① 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权调查报告及处理意见》(1950年4月4日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第23页。

② 北平市军事管制委员会:《关于本市房屋问题布告》,《人民日报》1949年5月16日,第1版。

③ 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权调查报告及处理意见》(1950年4月4日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第23页。

④ 谭泉:《京市两年多来铺底权案件人民法院已大致处理完竣》,《光明日报》1951年7月11日,第2版。

⑤ 北京市铺底权处理委员会:《处理铺底权初步意见》(1950年初),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第27页。

⑥ 《北京市房产税征收暂行办法》,《人民日报》1949年11月27日,第6版。

⑦ 北京市档案馆藏:《民国时期北平市工商税收档案史料选编》,第1059页。

⑧ 《京人民法院判决房屋案一件》,《人民日报》1949年10月21日,第4版。

指铺底权人对铺房有添盖、重建及重要工程或由火场重新新建而形成的铺底,而一般铺底系指建筑铺底以外的铺底。根据《初步意见》,对于一般铺底,不承认其存在铺底权,若铺房为铺底权人自用,可斟酌其投资情况和使用年限,在租金、租期上进行适当调整,但严禁转租转倒;若铺房非铺底权人自用,则使现住租客与房东订立正常租赁关系,铺房家具、设备可折价出卖或出租给现住租客。对于建筑铺底,通过“权利混同”方式使铺底权与所有权主体划一,以消灭铺底权。若铺房为铺底权人营业自用,则铺底权人有优先购买权。若铺房非铺底权人自用,现住租客有优先购买权。若房东与铺底权人都无力取得,可将铺房变现后双方分价。此外,《初步意见》对方案的落实步骤做出了安排:首先,由北京市政府布告禁止铺底转租、转倒和创设;然后,制定公布“北京市铺底权处理办法”;最后,在办法公布后号召房东与铺底权人自行解决,若调解不成,则向法院起诉。^①

在《初步意见》的形成过程中,对于“消灭铺底权”的基本方针,仍有不容忽视的反对意见。北京市商业局代表提出:“铺底权(指真正建筑物权)在废除私有制以前特别是为了恢复与发展生产,应予承认并保护,但应有一定的限制,即限本人使用,不许出倒出租,同时调整其租赁关系,使之公平合理,如有纠纷时,应准其双方议归于任何一方或归于第三者”。^②北京市工商联的意见更为直接:“铺底权存在,断无无端无偿使之消灭之理”,“取渐行消灭之途径,或归房东倒卖或归铺东为买,或将铺房一并转移第三者,则铺底权将因混同而消灭,总之,两权归一,即采消灭铺底权之途径。为一时不能转让,而仍继续其租赁关系者,既规定不许出倒则此项物权效力既变为债权效力,可渐次消灭。”^③这两项意见在北京市政府对《初步意见》做进一步研究时受到关注。

三、铺底权纠纷处理方案的拟定

1950年4月4日,北京市人民政府调查研究室(下称市政府研究室)对《初步意见》确立的方针作出修正,强调:“基本精神是为了消灭所谓‘铺底权’,但对其有利于发展工商业和符合房屋政策的有利部分予以适当保留”。^④此举通过承认铺底利益而否定铺底权制度形式,将复杂的制度革新问题还原为利益分配问题,这是立法思维的转换。“商业以铺位为重”,铺底价值不菲。^⑤想要消灭铺底,自然需要支付合理价格。据此,市政府研究室提出了修正意见并附加了说明:其一,一般铺底产生于铺底权人与上手之间的买卖关系,其与房东之间只是普通租赁关系。若铺房为铺底权人营业自用,应保留铺底有利于工商业发展的作用,使其继续稳定使用,房东不得收房,但不得转租转倒并应正常交租;若非铺底权人营业自用而是转租谋利,“则除承认其对家具或字号信用有一定权利外”,消灭其铺底权。其二,对于建筑铺底,承认其投资建筑之事实,原则上使权利划归为一方,或按投资比例区分所有权,使其分划或继续共有。权利划一时,为了工商业免受影响,使营业自用之铺底权人或现住租客有优先取得权,但“火场上之建筑应归建筑者所有”。其三,因铺底权由来已久,情况极为复杂,“不宜概括作全面的硬性规定,故对特殊情况个别处理”。^⑥4月6日,市政府研究室将修正意见连同对铺底权的调查报告一并提交给市政府,并请示:“惟处理这一大量存在的特殊问题,关系政策很大,我们提议请列入行政会议讨论”。^⑦

① 北京市铺底权处理委员会:《处理铺底权初步意见》(1950年初),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第27—28页。

② 《北京市商业局杨竹岩同志对处理铺底权的意见》,北京市档案馆藏,档号022-012-00314,第9—10页。

③ 《北京市工商业联合会筹备委员会对处理铺底权的意见》,北京市档案馆藏,档号022-012-00314,第11—12页。

④ 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权调查报告及处理意见》(1950年4月4日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第25页。

⑤ 王凤瀛:《老佃铺底为我国特有之物权》,《法学会杂志》1923年第10期。

⑥ 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权调查报告及处理意见》(1950年4月4日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第25页。

⑦ 北京市人民政府调查研究室:《致北京市人民政府函》(1950年4月6日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第19页。

对此,主管市领导相当谨慎,专门批示:“先详细研究,再提会议”。^①之所以还需详细研究,主要是因为处理方案尚未条文化,难以在行政会议上展开具体讨论。

1950年5月15日,北京市政府研究室拟定了“详列条文”的《北京市铺底权处理办法(草案)》(下称《草案》),并提交行政会议讨论。6月2日,北京市人民政府第20次行政会议召开,对《草案》进行了专门讨论,但最终决定“缓议”。^②其实,市政府研究室提交的《草案》之结构安排与条文表述都已相当成熟。《草案》具体内容为:

(一)总则

第一条 为贯彻发展工商业及保护房屋政策,取消“铺底权”,使成为正常租赁关系或将权利划一,特制定本法。

第二条 禁止关于“铺底权”之创设、买卖、租赁、典、质等行为。

(二)一般铺底

第三条 一般铺底指建筑铺底以外之铺底而言。

第四条 凡租用有一般铺底之铺房者(包括铺东及由铺东转租之商号),须与房东重订普通正常之租赁契约。“铺底权”即归消灭。

第五条 铺东营业自用之铺房,在其继续营业期间,按新订契约交租,房东不得收房。房东出卖房屋时,铺东得优先购买,如卖他人,新业主须继续履行原订契约。

第六条 铺东将铺房转租或让与他人营业使用者,其原倒家具、设备得按适当价格卖与或租与现在使用人,对于房屋不得再有任何权利。但铺底内包括有营业信用(如:著有信誉之字号、商标等)者,依具体情况处理。

第七条 铺房如已改为住房者,按一般住房处理。

(三)建筑铺底

第八条 建筑铺底指铺东对铺房有添盖、重建、及重要工程或由火场重新起建者而言。

第九条 凡属建筑铺底之铺房,须一律使其权利划一,或按原有房屋及新建部分之适当价格比例区分为房东、铺东之所有权。“铺底权”即归消灭。

第十条 铺东营业自用之铺房,如房东、铺东均欲取得对方之权利时,应由铺东优先取得房东之所有权。

第十一条 铺东在火场上新建之铺房,归铺东所有,但应与房东另订一般基地租约。如火场原有残余建筑物,须由铺东予以适当补偿。

第十二条 房东、铺东均无力取得对方之权利时,得共同出卖或依本办法第九条规定区分所有权。如铺东将铺房转租或让与他人营业使用者,其使用人有优先购买权。

(四)附则

第十三条 有特殊情形之铺底,依其具体情况处理之。

第十四条 倘有故意欺骗、隐瞒、伪装,或对房屋及其附属建筑的破坏行为者,依法惩处。

第十五条 本办法自公布之日施行。如有未尽,得随时修正之。^③

在立法结构上,《草案》设置了总则和分则,并根据从一般到特殊的立法逻辑将一般铺底前置。此处存在的问题是一般铺底以建筑铺底为定义前提,必须先定义建筑铺底才能定义一般铺底,但这与立法逻辑相矛盾。根据发展工商业及保护房屋政策,《草案》确立了“取消铺底权,使成为正常租赁

① 北京市人民政府调查研究室:《致北京市人民政府函》(1950年4月6日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第19页。

② 《北京市人民政府第20次行政会议记录》(1950年6月2日),北京市档案馆藏,档号134-001-00030,第67页。

③ 北京市人民政府调查研究室:《北京市铺底权处理办法(草案)》(1950年5月15日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第17—18页。

关系或将权利划一”的立法目标,同时宣布“禁止关于铺底权之创设、买卖、租赁、典、质等行为”。在具体规则设计上,《草案》严格遵循了市政府研究室提出的修正意见:对于一般铺底,不承认存在铺底权,租客须与房东重订正常租赁契约,并根据“买卖不破租赁”原则规定:房东如出卖房屋给他人,“新业主须继续履行原订契约”;对于建筑铺底,须一律使其权利划一或按适当价格比例区分所有权,并在“火场上之建筑应归建筑者所有”的基础上规定:“应与房东另订一般基地租约。如火场原有残余建筑物,须由铺东予以适当补偿”。在附则部分,《草案》明确表述了兜底条款:“有特殊情形之铺底,依其具体情况处理之”,并专设了防止欺诈和保护房屋条款(第14条)。

行政会议的“缓议”决定很快得到反馈。1950年6月21日,北京市人民法院院长王斐然致函北京市政府:“本市铺房之铺底与房屋租赁出卖修建等矛盾问题,在处理上问题很多。业经由本院召集商业局、工商联会、财政局、民政局、市府研究室,对处理铺底权问题,讨论数次,并拟出处理意见呈请核示遵办。现本院积存铺底权案件一百六十余起,当事人屡次催促,既不能进行调解及判决,着其私下和解又办不到,而当事人除在本院催促外,并向报社提出。报社又将原件转来,要求答复。可是我们总无一定办法,以致无法置答。长此下去,不惟对解决铺底权问题上有迟滞,同时在经常拖延不决的情况下,房主、房客、铺底权人间不免也有些财产、人事的变动,愈积愈繁、愈难解决。”^①王斐然认为,事态紧急宜早日确定处理方案。但即便如此,距离处理方案的最终敲定,还是经历了八个月的反复调整。在此期间,方案名称悄然转变为《北京市铺底权纠纷处理办法(草案)》,标志着调整对象从“铺底权”转变为“铺底权纠纷”,消灭铺底权的方针也在表述上进一步弱化。

1951年2月16日,北京市人民政府第51次行政会议召开,修正通过了《北京市铺底权纠纷处理办法(草案)》,将标题确定为《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》(下称《试行办法》),将条文中“铺底权消灭后”的表述统一改为“铺底权纠纷解决后”,并提出“原办法的文字方面,应再求通俗”。由此,铺底权纠纷处理方案正式定型。同时,会议决定:“报请政务院核准后再行公布。在未经核准前,对已发生的纠纷,市法院即可按此原则斟酌处理。”^②3月8日,北京市人民政府向政务院呈报《试行办法》请求核示,同时函告北京市人民法院“先作为内部掌握试行”。^③在给政务院的呈报中,北京市政府强调:“本市房屋铺底权之设定、取得、转移及变更,关系错综复杂。在该项办法中,仅能对比较单纯之建筑铺底及一般铺底,予以明确规定,其他情况特殊而复杂者,除责成主管部门继续调查研究外,目前尚难做划一的规定。只能根据其具体情况,予以分别处理。俟取得经验,再行补充修正。”^④至此,北京市铺底权纠纷处理方案的拟定工作宣告完成,嗣后正式进入了“立法程序”。

四、铺底权纠纷处理方案的形成与成效

为尽速处理积案,《试行办法》经行政会议通过后,一面报请政务院核备,一面即交市人民法院“内部掌握试行”。直到1951年4月27日,北京市政府才得到政务院“同意公布试行”的批复。^⑤但在此之前,北京市地方立法已经完成,二者并行不悖。1951年4月2日,北京市市长彭真亲自对《试行办法》进行了修改。^⑥4月12日,彭真主持召开北京市人民政府委员会第二次会议,对处理房屋“铺底权”问题进行讨论。^⑦北京市副市长张友渔在会议上作了“关于处理铺底权纠纷问题”和“铺底

① 王斐然:《请早日决定铺底权办法由》(1950年6月21日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第6—7页。

② 《北京市人民政府第51次行政会议记录》(1951年2月16日),北京市档案馆藏,档号002-003-00250,第56—57页。

③ 《北京市人民政府的呈》(1951年3月8日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第12页。

④ 《北京市人民政府的呈》(1951年3月8日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第13页。

⑤ 《中央人民政府政务院批复(政省齐字第54号)》(1951年4月27日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第11页。

⑥ 《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法(草案)》,北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第14页。

⑦ 《彭真年谱》编写组编:《彭真年谱》第2卷,中央文献出版社2012年版,第179页。

权纠纷处理方针”的专题说明。^①会议通过了《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》。4月16日,北京市人民政府发布正式布告:“兹为合理地解决‘铺底权’纠纷,以贯彻保护房屋和发展工商业政策,特制定《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》,公布于后。希一般有‘铺底权’关系的市民,即依照本办法协议解决,以免发生纠纷。”^②同日,《人民日报》刊载《试行办法》,^③并发表短评号召合理解决铺底权纠纷,同时对《试行办法》表达期许:“这个试行办法,充分地贯彻了保护房屋与发展工商业的政策,将使北京市长期存在着的‘铺底权’纠纷逐步地获得合理解决。”^④

在立法结构上,《试行办法》维持了总则与分则的结构,但将“建筑铺底”置于“一般铺底”之前,理顺了定义顺序,同时将“保护房屋”置于“利于工商业发展”之前。更为关键的是,《试行办法》调整了立法目标,去掉了“取消铺底权”的表述,而改为“为了合理处理铺底权纠纷”,虽仍然规定“禁止铺底权的创设、买卖、租赁、典、质等行为”,^⑤但设置了例外规则。《试行办法》第4条规定:“凡属建筑铺底的铺房,应尽可能使其权利合一,或按原有房屋及新建部分的公平价格厘定房东及铺底权人对房屋之比例的所有权。房东、铺底权人都无力取得对方的权利,且不欲出卖或厘定一定比例之所有权时,许其暂时维持现状,但须适当调整铺底权人对房东交纳的租金。”“暂时维持现状”允许了“铺底权”继续存在,也印证了《试行办法》的立法目标是为“处理铺底权纠纷”而非机械地“消灭铺底权”。

至于具体制度设计,《试行办法》并未大幅调整,但更为细化。对于建筑铺底,权利划分规则是:铺房为铺底权人营业自用的,铺底权人有优先购买权;铺房租与他人营业使用的,应尽房东优先取得,或按各自所占的建筑比例,由其比例大者优先取得;“房东、铺底权人都无力取得对方的权利而共同出卖时,现使用人有优先购买权,如卖给他人,而仍继续出租时,其现使用人有优先承租权”。《试行办法》第5条根据权利划分,铺房的租金交纳规则为:铺房为铺底权人营业自用的,须与房东重订租约并合理调整租金,在如约交租的情况下,房东不得收房;铺房出租他人营业使用的,现住租客须与铺房所有人另订租约,“原租约定有期限者,在期限内仍为有效,但须直接向该铺房所有人交租”;若铺房所有权已经分割,现住租客应按其权利比例分别交租。对于火场重新起建者,《试行办法》第7条规定:“铺底权人在火场上所建立的铺房,归铺底权人所有,但应与房东另订一般基地租约。火场原有房东的残余建筑物,须由铺底权人予原房东以适当的代价。”

对于一般铺底,铺房为铺底权人营业自用的,铺底权人须与房东重订租约并合理调整租金,铺底权即归消灭,但在如约交租的情况下,房东不得收房。铺房出卖时,现住租客有优先购买权。铺房出租他人营业使用的,如卖给他人,现住租客有优先承租权。^⑥关于“铺底利益”的分配规则,《试行办法》第10条规定:“铺底权人将铺房转租与他人营业使用者,须由现使用人与房东直接订立普通租赁契约,铺底权人对房屋不得再要求有任何权利,但其倒来不久、收益无多或在创设铺底权时,房东曾获得代价者,应由房东予以适当补偿。铺底权人原倒家具、设备,须按适当价格卖与或租与现使用人。”在附则部分,兜底条款表述调整为:“特殊情况的铺底,另依其具体情况处理之”。为具体贯彻保护房屋政策,《试行办法》第14条要求“租约上须明确规定修房及纳税的责任”,“倘有故意欺骗、隐瞒、伪装或对房屋及其附属建筑的破坏行为者,依法惩处之”。^⑦总体而言,《试行办法》的制度设计“既保护了房东的产权,又保护了工商业者对铺房的使用权;充分地贯彻了保护房屋与发展工商业的

① 《北京市人民政府委员会1951年第2次会议记录》(1951年4月12日),北京市档案馆藏,档号135-001-00081,第4页。

② 《北京市人民政府布告(府秘字第1号)》(1951年4月16日),《北京市政报》第3卷第1期(1951年5月1日)。

③ 《北京市发布“铺底权”纠纷处理试行办法》,《人民日报》1951年4月16日,第1版。

④ 《合理解决“铺底权”纠纷》,《人民日报》1951年4月16日,第1版。

⑤ 《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》第1、2条,《北京市政报》第3卷第1期。

⑥ 《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》第9、11条,《北京市政报》第3卷第1期。

⑦ 《北京市人民政府关于铺底权纠纷处理试行办法》第13、15条,《北京市政报》第3卷第1期。

政策,使房东与工商业者获得了莫大的利益”。^①

《试行办法》为处理铺底权纠纷提供了明确依据,立法者的期待则是希望房东与铺底权人据此自行协商解决纠纷。^② 1951年4月20日,北京市人民法院召集199件铺底权纠纷案的当事人开会,院长王斐然亲自到会说明了《试行办法》的精神,号召当事人据之自行协商解决纠纷。^③ 此外,还会同工商联邀集工商业者进行座谈以征求意见,^④但仍有相当数量的案件需要法院介入。为解决“案多人少”的矛盾、提高办案效率,法院推行集体调解与集体审判相结合的案件处理方式,即“把民事案件的当事人集中在一起,由审判人员讲解处理案件的政策和规定,再由当事人自行协商,然后通过调解做说服工作,对调解不成的则作出判决”,^⑤如果调解成立,就在审判员主持下填写调解书结案。^⑥ 在纠纷调处过程中,法院极为慎重,除了深入了解铺底权沿革和执照、验照特点外,还通过审查字据、实地访问和现地勘验等方式认定案件事实,“采取了有准备、有步骤,边调查、边研究,突破个别案件、展开全面工作的方式方法”。^⑦ 至1951年7月,北京市法院将两年来积压的铺底权纠纷案件大致处理完竣,总共结案176件,91件判决,85件自行撤回、自行调解或经市法院调解结案。^⑧

政务院的关注和《人民日报》的全文发布,使《试行办法》产生了全国性影响。1951年7月13日,政务院司法部正式向天津、上海等八大城市的人民法院发出通报,“推广北京市人民法院处理铺底权纠纷案件的经验,要求有铺底权问题的大城市人民法院参照执行;对于其他有历史性的人民内部的纠纷,亦可参照此种办案精神研究处理。”^⑨至此,北京市铺底权纠纷处理办法成为了全国性制度方案。然而,铺底权纠纷的处理工作还远未结束。在北京市人民政府委员会第二次会议上,张友渔便指出:“‘铺底权’存在已久,情况复杂,是本市大量存在的一种社会问题,不可能一旦全部彻底解决,制定处理办法,也不可能完全符合所有‘铺底权’的情况。”^⑩在给政务院的呈报中,北京市政府同样强调:“目前尚难做划一的规定。只能根据其具体情况,予以分别处理。俟取得经验,再行补充修正。”^⑪为此,《试行办法》第14条专门做了“开放性”规定,为制度解释和补充预留了空间。

1951年8月2日与29日,为审理一起铺底权纠纷上诉案,最高人民法院民事审判庭两次致函北京市人民政府要求解释《试行办法》第14条。^⑫ 9月8日,北京市人民法院针对条文中的“特殊情况”提供了解释:“所谓特殊情况的铺底是指‘一般铺底’‘建筑铺底’以外的,因特殊情形造成的铺底而言”,例如“有建筑事实而无建筑铺底权者”、“冒领验照的铺底”、“非正当营业之铺底”以及“张冠李戴的铺底权”。^⑬ 这一解释得到了北京市政府研究室的认可。9月21日,市政府研究室研究员、法学家周奎正指出:“当时制定时,是因为我们对铺底权还不全面都清楚,为了便于机动处理而定的。现在市人民法院根据实践中所遇见的情况,提出几个具体的例子,我想对最高人民法院对本条的规定的了解上,是有好处的。”^⑭其实,《试行办法》规则不清所引发的实践难题相当常见。在实践中,干部

① 《合理解决“铺底权”纠纷》,《人民日报》1951年4月16日,第1版。

② 张友渔:《关于“铺底权”纠纷处理的方针》(1951年4月12日),北京市档案馆藏,档号135-001-00081,第11页。

③ 北京市高级人民法院编:《北京市人民法院大事记》,出版信息不详,第14页。

④ 谭泉:《京市两年多来铺底权案件人民法院已大致处理完竣》,《光明日报》1951年7月11日,第2版。

⑤ 北京市地方志编纂委员会:《北京志·政法卷·审判志》,北京出版社2008年版,第302页。

⑥ 梁文茜:《回忆北京市第一区人民法院》,北京市政协文史资料委员会编:《北京文史资料》第59辑,北京出版社1999年版,第19页。

⑦ 《北京市人民法院处理铺底权案件总结》(1951年6月),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第31页。

⑧ 谭泉:《京市两年多来铺底权案件人民法院已大致处理完竣》,《光明日报》1951年7月11日,第2版。

⑨ 北京市高级人民法院编:《北京市人民法院大事记》,第16页。

⑩ 张友渔:《关于“铺底权”纠纷处理的方针》(1951年4月12日),北京市档案馆藏,档号135-001-00081,第11页。

⑪ 《北京市人民政府的呈》(1951年3月8日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第13页。

⑫ 《最高人民法院民事审判庭函》(1951年8月29日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第5页。

⑬ 北京市人民法院:《关于铺底权纠纷处理暂行办法第十四条的意义》(1951年9月8日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第3—4页。

⑭ 《周奎正呈》(1951年9月21日),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第1页。

之间对铺底权的认识就很不一致,“有部分干部笼统的以为凡有建筑事实即是建筑铺底”。^①事实上,统一的制度标准本就无法与所有的具体情形都相对应,需要结合具体情况进行解释和补充。

由于《试行办法》在宣布禁止新设铺底权的同时设置了例外规则,加之有些铺底权当时未生纠纷而不在调处之列,致使铺底权在新中国并未全然消灭。但《试行办法》的颁布在事实上标志着相沿二百余年的铺底权制度走向终结,相应的复杂纠纷随之没入历史长河。1984年1月4日,最高人民法院与国家档案局联合发布《关于人民法院诉讼档案保管期限的规定》,铺底权纠纷作为“反映一定的社会历史情况有代表性的案件”,其诉讼档案永久保管。^②作为处理历史上形成的人民内部纠纷的成功探索,处理铺底权纠纷的历史经验则有着更为深远的意义。

五、结论

正确处理传统商事习惯与新民主主义经济政策之间的冲突,构成了新中国成立初期经济领域和法制领域的重要议题,对铺底权纠纷的处理正是该议题的具体呈现。作为传统商事习惯,铺底权的演进过程其实就是它的异化过程,并最终与新民主主义经济政策派生出的“保护房屋”和“发展工商业”政策直接冲突。从新民主主义经济政策出发,铺底权似应“一禁了之”。然而,习惯是经不断试错、日益积累而成,其效力源于“人民共信”。较之成文法律,习惯更为坚韧而难以改变。正是因此,人民政府经过长期酝酿和反复调整才正式推出铺底权纠纷的处理方案,通过承认实质性的铺底利益而否定形式上的铺底权制度,进而将复杂的制度革新问题转换为利益分配问题。此种兼具务实性与开创性的安排,既降低了制度创设的难度,又减小了制度实施的阻力,既在事实上消灭了铺底权制度,又保留了其作为传统商事习惯的有益成分,有效地疏解了社会自发秩序与国家制度建构之间的张力,同时清晰地呈现了调和传统商事习惯与新民主主义经济政策的现实路径和科学方法。

Dealing Disputes Concerning Pudi Right in the Early Years of People's Republic of China in Beijing

Guo Zhidong

Abstract: Pudi Right was the traditional commercial custom in Beijing for a long time, forming a structure of “Dual Ownership of One Shop” which had continuously resulted in many disputes. After the liberation, Pudi right was defined as “abnormal custom” and “means of exploitation”, and the corresponding disputes also need to be solved. In 1951, after a long time of considerations and repeated adjustments, Beijing Municipal Government officially launched a settlement plan targeting on dealing with disputes concerning Pudi Right. By recognizing the “interest” and negating the “institution”, the problem of “institutional creation” was transformed into “interest distribution”. This not only eliminated the Pudi Right, but also retained its beneficial components, thus effectively relieving the tension between the spontaneous social order and the state institutional construction, and reconciling the traditional commercial custom and the new-democratic economic policy.

Keywords: Pudi Right, Ownership, Developing the Industry and Commerce, Protecting Houses

(责任编辑:高超群)

^① 《北京市人民法院处理铺底权案件总结》(1951年6月),北京市档案馆藏,档号002-003-00018,第31页。

^② 全国人大常委会法制工作委员会研究室编:《中华人民共和国行政法律法规全书》第2册,中国民主法制出版社2000年版,第532页。