

侨务政策与归侨

## 改革开放以来落实侨房政策研究

### ——以广东为中心的考察

罗素敏

(中共广东省委党史研究室, 广东 广州 510053)

[关键词] 广东; 改革开放; 政策研究; 侨务政策; 侨房政策 “四类侨房”

[摘要] 在建国以来的历次运动中, 受“左”的错误思想干扰, 侨房不断受到侵犯, 出现了“土改被没收、私改被经租、文革被挤占”的乱象。党的十一届三中全会以后, 党和国家将落实侨房政策作为拨乱反正的一项重要任务, 要求“包干负责”“限期完成”。广东省落实侨房政策历经了以农村为突破、以城市为重点、最后攻坚“四类侨房”的艰难探索和实践过程, 形成了广东经验, 具有鲜明的广东特色, 但在取得重大成绩的同时, 也面临诸多困境。论文分析其实施后面临的政策难点和现实困境, 提出解决思路, 为政府机构进一步妥善处理侨房问题提供借鉴。

[中图分类号] D634.0 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2016)02-0050-11

### China's Policy towards Real Estate Property of Overseas Chinese since the Economic Reform

#### ——Guangdong as a Case Study

LUO Su-min

(Guangdong Provincial Party History Research Center, Guangzhou 510053, China)

**Key words:** Guangdong; Economic Reform; policy research; policies on overseas Chinese; policies on real estate property of overseas Chinese; four types of property owned by overseas Chinese

**Abstract:** Influenced by the “leftist” views during the several movements including the Land Reform and the Cultural Revolution since 1949, Chinese overseas’ real estate property had been violated constantly. Since the Third Plenary Session of the Eleventh Central Committee of the Chinese Communist Party, the CCP and the government considered returning real estate property to overseas Chinese as an important part of “bring orders from the chaos”, and requested the policy to be taken into effect as soon as possible. Guangdong province’s policy started from countryside centered on cities and eventually was focused on four types of property owned by overseas Chinese. While we recognize Guangdong experiences and its characteristics, there are still difficulties. It would be beneficial if we analyze policies’ difficult points and realistic barriers in order to better solve the problems of returning property to overseas Chinese.

[收稿日期] 2016-03-17; [修回日期] 2016-04-26

[作者简介] 罗素敏, 女, 中共广东省委党史研究室馆员, 主要研究方向为中共党史。

落实侨房政策，是中共十一届三中全会以来在侨务领域拨乱反正的重中之重，对争取侨心，吸引侨资，促进现代化建设，推动祖国和平统一大业，树立政府良好的国际形象具有重大意义。

广东地处沿海，毗邻港澳，出洋谋生历史久远，华侨数量众多，是全国著名的侨乡。建国初期，广东约有600万华侨，占全国华侨总数的60%，是全省人口的五分之一，加上640万侨眷，华侨、侨眷占全省人口的45%。<sup>[1]</sup>到改革开放之初，全球华侨、华裔约3000万，祖籍广东者占70%；港澳同胞中，约有400万是广东人；广东还有归侨、侨眷1200万人。<sup>[2]</sup>因此，广东的侨务工作在党的统一战线和改革开放事业中具有举足轻重的地位。

在以往的侨务工作中，对土地改革中的华侨问题，学术界多有关注，<sup>①</sup>而关于改革开放以来的落实侨房政策，或因涉及房地产专业领域，或因相关资料集中于专业部门等限制，史学界则鲜少研究。就广东而言，尚未有专门研究的文章或著作，仅在落实侨务政策研究中有所涉及。<sup>②</sup>侨房，按照官方文件界定，是指房屋所有权人具有华侨、侨眷（包括华侨在国内的配偶、父母、子女）、归侨、归国华侨学生身份的房屋。<sup>[3]</sup>尊祖重源是中华民族的文化传统，落叶归根是炎黄子孙的故土情结，华侨在海外艰苦创业，在国内置地建房，侨房作为晚年回乡安居之所，是华侨联系祖国的根基所在。出于对这份情感的认同和尊重，新中国建立伊始，党和国家即提出“考虑和制订有关华侨的各种政策，作为国家总的政策中不可分割的部分”，<sup>[4]</sup>为此，政务院、华南分局颁布一系列有关华侨财产问题的法令政策，对华侨、侨眷的土地房产予以适当照顾和保护。然而，在建国以来的历次运动中，受“左”的错误思想干扰，侨房不断受到侵犯，出现了“土改被没收、私改被经租、文革被挤占”的乱象。党的十一届三中全会以后，党和国家将落实侨房政策作为拨乱反正的一项重要任务，要求“包干负责”、“限期完成”，然而，落实侨房政策在取得重大成绩的同时，也面临诸多困境。本文着重阐述改革开放以来广东落实侨房政策的探索和实践过程，分析其实施后面临的政策难点和现实困境，提出解决思路，以期政府机构进一步妥善处理侨房问题有所助益。

## 一、以农村侨房为突破

党的十一届三中全会后，正如在农村实行家庭联产承包责任制取得突破一样，落实侨房政策，也是以农村为突破口，陆续处理了农村土改、“大跃进”、“人民公社化”等时期被错改、征收乃至拆毁的侨房遗留问题。

### （一）建国以后农村侨房的历史遗留问题

农村侨房问题的产生要早于城镇，可追溯到建国之初的土改时期。当时中央的土改政策对华侨财产给予适当照顾，对“华侨地主”的土地予以没收，而其房屋“除原由农民居住的房屋外，其他房屋不动”。<sup>[5]</sup>而广东的处理则更为宽松，“华侨房屋除恶霸者外未动者一律不动”。<sup>[6]</sup>但土地改革是一场彻底推翻封建剥削制度、变地主阶级土地所有制为农民阶级土地所有制、解放农村生产力的社会革命运动，也是一场声势浩大、范围宽广、斗争激烈的群众性运动，在华侨、侨眷利益得到照顾的同时，也难免产生过火行为。根据1953年侨务工作扩大会议上廖承志所作的工作

① 主要研究成果有罗平汉《土地改革史》，福建人民出版社，2005年；陈弘君《中共广东历史择要研究》，广东人民出版社，2005年；任贵祥《华侨与中国民族民主革命》，中央编译出版社，2006年；莫宏伟：《新中国成立初期的广东土地改革研究》，中国社会科学出版社，2010年；肖际唐《新中国成立初期土地改革中华侨政策的制定》，《中共党史研究》2013年第3期；郑甫弘《文革时期中国的海外华侨政策》，《南洋问题研究》1996年第1期；赖松龄《广东侨乡土地改革的偏差及其纠正》，《华侨华人历史研究》1992年第3期。

② 相关文章有王盛泽《福建省侨房问题的由来及政策落实》，《当代中国史研究》2013年第3期；朱泉鹰《华侨房屋权益保护的法治思考：问题与对策》，《华侨华人历史研究》2011年第2期；谢涛《改革开放初期广东落实侨务政策的历史考察》，《五邑大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

报告，在广东 640 万侨眷中，被错划为中农、富农、资本家等成份的约有 128 万人，被错划为地主或错误处理的约达 24 万人，<sup>[7]</sup> 两项共有 152 万人，偏差率约为 24%，其房屋大多被没收或征收。

土改结束后，农业合作化运动兴起，这是一场促使广大农民从小生产私有制走上社会主义道路的社会变革。在此期间，《中华人民共和国宪法》颁布，第一个五年计划开始实施。党和国家已经充分认识到广大侨胞在新中国建设和对外友好关系中所发挥的积极作用，开始争取华侨对社会主义改造和建设的支持，重视解决土改时期的侨房遗留问题。为此，广东省委颁发文件，对土改时期的侨房遗留问题分别采取退、租、借的处理原则，<sup>[8]</sup> 实施后颇有成效。据媒体报道，“汕头、海南、佛山 18 个县统计，共处理了 6319 间（座），广州、汕头二市即已调查处理了产权、租赁纠纷案件达 1287 宗”。<sup>[9]</sup> 台山县“退还了侨房共 1187 间，还将一部分代管的侨房在代管期内出租的租款 23890 多元归还失主”。<sup>[10]</sup> “潮梅侨乡 10 个县处理退还在土改前后被占用、借用的华侨房屋达四千多宗”，文昌县总共清退侨房 3318 间，占应处理退回侨房总数的 92.16%。<sup>[11]</sup> 但也正如广东省第一届人民代表大会上所说，“华侨房屋大部分已获得基本解决”，“但按政策仍可退回的房屋遗留问题还是有的”。<sup>[12]</sup> 主要表现在两个方面：一类是分给贫困农民居住而无法搬迁，另一类是机关、部队、团体占用或借用的华侨房屋未能清退。这些也就成了改革开放时期需要处理的侨房历史遗留问题。

随之而来的“共产风”和“大跃进”运动，错误没收或拆除、占有华侨房屋“四清”运动中把一些华侨重划、错划成份且没收其房屋；特别是“文化大革命”期间，以“海外关系”为由，将华侨地主扫地出门或压缩其自住房，占用或没收华侨房屋的情况，更是数不胜数。

## （二）改革开放以来落实农村侨房政策的制定

党的十一届三中全会后，侨房领域的拨乱反正，成为扩大统一战线，争取侨心，引进侨资的重要途径。当时，对于如何处理历史遗留的侨房问题，中央尚未颁布相关政策，但在 1978 年，中央提出彻底解决“侨改户”问题。广东作为改革开放的前沿，于是以此为契机，以农村为突破口，着手处理土改遗留的侨房问题。

1981 年 9 月，广东省委批转省侨办党组《关于处理土地改革中华侨房屋遗留问题的请示报告》，重申土改和合作化时期的侨房政策，虽在处理原则上未作突破，但将“华侨”的范畴扩大，明确该政策“适用于外籍华人、港澳同胞”。<sup>[13]</sup> 1983 年 6 月，广东省委批转省侨办党组《关于处理土地改革中华侨房屋遗留问题的情况报告》，针对工作中出现的侨房腾退难、农民分得户意见大的矛盾，要求采取先易后难的处理原则，先抓紧退还不直接涉及农民分得户利益、现为集体占用的农村侨房，再清退没收、征收后分配给农民的农村侨房。<sup>[14]</sup> 1984 年 4 月，广东省委、省政府下发《关于进一步全面落实侨房政策的通知》，明确落实农村侨房政策的实施界限，提出在 5 年内分期分批逐步解决。<sup>[15]</sup> 据统计，至 1990 年底，广东全省累计退还农村土改错改、征收，“大跃进”挤占、拆毁的侨房 1612 万平方米，基本完成落实农村侨房政策工作任务。<sup>[16]</sup>

落实农村侨房政策，是以处理土改侨房历史遗留问题为突破点。土改侨房历时较长，情况复杂，在“文革”结束之初，中央政策尚未明确，而广东先行一步，摸索尝试，既有政策上的风险，也有资金安排上的困难。广东省委的文件显得较为审慎，一方面，要求高度重视，“主动处理”；另一方面则强调“加强调查研究，掌握好政策”。最初着重于“重申原有政策”，接着在摸清情况的基础上，提出了先易后难的处理原则，在积累了相当经验后，最后才集中财力物力，统筹安排，限期解决。此外，农村土地资源丰富，建房成本较低，房源建设较快，侨房住户清退和安置较为妥善，因此，落实农村侨房政策相较于随后开展的落实城镇侨房政策，贯彻得较为顺利，受到的阻力相对较小，能够在比较短的时期内得以解决，且落实政策后遗留的后续问题较少。

## 二、以城镇侨房为重点

城镇的侨房历经建国后的多次运动，遗留问题复杂，矛盾较为突出，要在短期内全面解决较为困难。20世纪80年代初期，全国上下对“文革”酿成的错误，已达成共识，中央的相关政策也较为明确，因此，广东落实城镇侨房的政策，选择了以清理“文革”期间被挤占、接管侨房为发端，再逐步推进到“文革”前社会主义改造等历次运动中错误处理的侨房，分期分批清理，这些基本都在中央的政策处理范围内得到贯彻落实。

### （一）清理“文革”期间被挤占、接管的侨房

“文革”期间，受“左”的思想影响，一些侨房业主不敢收租管业，私房被挤占；一些机关企事业单位和个人，以各种形式和借口挤占了一些华侨的城镇私有住房；房管部门以“代收租、代修缮”为由，接管了部分华侨的城镇出租房屋。党的十一届三中全会后，中央明确提出“国家保护华侨房屋的所有权”，要求“任何单位和个人，不得以任何借口占住他们的房屋，已占的均应在一九七九年内退还”。1979年9月，广东省委批转省侨办党组《关于抓紧落实侨务政策若干问题的意见》，着重提到处理被侵占华侨房屋的问题，要求各地在“文革”期间，以各种形式由房管部门接管、代管的华侨自住房屋，应一律退还。<sup>[17]</sup>1980年11月，中共中央办公厅明令“十年动乱中被挤占、没收的私房，必须在今后三、五年之内，根据不同情况，分期分批，予以发还”，并强调华侨私房“应当优先发还”。<sup>[18]</sup>1981年11月，广东省全面开展清退“文革”期间被挤占、接管的城镇侨房工作，按照“谁占谁退”的原则，限期退还，要求在两年内全部完成该项任务。<sup>[19]</sup>对于此类房屋的处理，国家政策非常明确，加上房屋被接管、挤占时间不长，情况较为清楚，工作进展较快。至1984年年底，全省共退还“文革”期间被挤占侨房34万平方米、接管侨房176万平方米，基本完成了清退任务。<sup>[20]</sup>

### （二）对社会主义改造时期错改侨房的清退工作

城镇私改错改侨房和非建制镇私改侨房的形成肇始于社会主义改造时期。1956年，中央宣布启动对城市私有出租房屋进行社会主义改造（以下简称私改），采用国家经租及公私合营的方式，使城镇私有房屋出租服从国家政策的需要，由国家统一管理、统一调配、统一租赁，并进而逐步改变其所有制。<sup>[21]</sup>1958年，广东各地陆续开始了城镇私房改造运动。按照中央规定，华侨出租住房的改造起点比国内业主改造起点略高，广东省规定放宽20%；出租非住宅则与国内业主相同，实行零起点改造。当时对华侨房屋的定义，是指业主本人当时在海外或业主的直系亲属在海外并以外汇购建者，同时还规定外籍华人的房屋按华侨房屋处理，而港澳同胞的出租房起点，则同国内业主的一样。1963年4月，国务院发文对广东省的侨房政策予以认同，明确要求对华侨出租房屋给予照顾，宽松处理，在改造起点、业主自住留房标准上要高于国内业主，对于解放后用侨汇建造的房屋，不论房屋性质，不论数量多少，也不论是在城市或圩镇，一律不进行改造。<sup>[22]</sup>但很快“文革”来临，侨务事业受阻，侨房工作陷入停顿状态。

改革开放初期，广东落实华侨私房改造政策的实践，为全国范围内实施该项政策进行了大胆的探索。1981年广东省即提出了落实侨房政策的具体处理意见，正式启动了对私改错改侨房和非建制镇私改侨房的清退工作。根据意见，对在1958年城镇出租私房改造中，凡在起改点（当时广东省规定华侨出租住宅的起改点是大城市180平方米，中等城市120平方米，小城镇96平方米）以下的华侨出租房屋、经机关团体动员安排出租的侨房，所收租金用于公益福利事业的侨房、建国后用侨汇购建的侨房、没有出租的空房以及按当时政策规定不应纳入改造的侨房，凡过去已经改造的属于“私改错改”侨房，应一律撤销改造，把出租侨房的产权退回给业主自行管业。<sup>[23]</sup>

### （三）处理错改侨房工作全面铺开

在广东处理私改错改侨房工作实践了整整一年之后，1982年4月，国务院侨办召开了落实

华侨私房政策座谈会，会议的主题是检查落实“文革”期间被挤占的华侨私房政策情况，但对“文革”前历史遗留的华侨房屋问题开了“口子”，提出私房改造中错改的华侨房屋问题，由各省、市、自治区根据本地区实际情况，积极主动地有计划有步骤地进行处理。<sup>[24]</sup>这实际上认同了广东的先行经验。此后，广东省委、省政府迅速反应，多次颁发文件，进一步明确落实华侨私房改造政策，并提出限期完成的任务目标：在1984年内完成私房改造时错改的侨房产权清退工作，应同时退还使用权的也要抓紧解决；在1985年底前全部撤销改造非建制镇的私改的华侨和港澳同胞房屋，交还业主管理和使用。<sup>[25]</sup>这里着重提出了侨房所有权和使用权同时退还的问题，使用权的退还虽然阻力重重，但广东省委、省政府还是选择直面困难，让广大侨房业主切实拥有并实际使用归还的房屋。

随着改革开放事业的全面铺开，华侨华人在祖国四化建设和统一大业中的贡献日益凸显，再加上广东的实践也卓有成效，在海外华侨华人当中产生了良好影响。1984年12月，中央出台《关于加快落实华侨私房政策的意见》，强调落实华侨房屋政策，对促进四化建设和实现祖国统一大业具有重要意义。在具体处理方法上遵循了广东的经验，并申明除华侨外，也“适用于处理当时系港澳同胞、外籍华人的私房”，该意见除认同广东的做法外，还有一大突破，即“凡对我国四化建设及祖国统一大业有贡献和在海外有较大影响的华侨，如本人要求发还已按政策改造的私房，由省、自治区、直辖市人民政府决定，可按适当放宽的原则处理”。<sup>[26]</sup>也就是说，符合“两贡献一影响”条件的华侨经审核批准后，可以发还按政策改造的侨房，而不再受限于仅处理历史上错改的侨房了，这一规定为20世纪90年代广东进一步放宽侨房政策，提供了政策依据和实践参考。

由于中央政策已逐步明确，广东继续推进撤销城镇私改、错改侨房和非建制镇私改侨房改造工作。至1985年年底，广东省累计清退私改、错改侨房78万平方米，非建制镇私改侨房48万平方米。其中深圳市全面清退私改错改侨房任务，茂名市清退99%，梅县市清退97%，江门市清退94%，肇庆市清退92%；茂名、江门市全面完成清退非建制镇私改侨房任务，汕头、深圳、肇庆市分别完成清退非建制镇私改侨房任务的98%、97%、86%。<sup>[27]</sup>

在改革开放之初，国家百废待兴之际，赢得侨心，引进侨资，大力发展经济，是迅速改变社会落后面貌最为快捷的途径之一。相较于农村侨房，城镇侨房更为集中，经济效益和社会效益更为突出，因此，广东的落实侨房政策在农村取得突破后，迅速将重点放到了城镇。在中央明令纠正“文革”错误的坚定决心和全国上下强烈要求平反冤假错案的氛围下，广东选择从“文革”期间挤占、接管的侨房入手，在短期内推进顺利后，又不失时机地贯彻中央政策精神，将处理范围扩大到“文革”前历次运动中错误处理的侨房。在上级政策不甚明朗的形势下，通过地方的温和实践，逐步形成“广东经验”，最终影响到中央的决策认同。虽然都在落实政策范围之内，属于纠偏范畴，但在当时的历史条件下，在地方财政捉襟见肘之际，能集中财力解决侨房问题，体现了广东省委、省政府的政治智慧、魄力和勇气，也彰显了广东作为引领风气之先的先锋作用。

### 三、攻坚城镇“四类侨房”

广东落实城镇侨房政策的第二阶段是在20世纪90年代，主要处理私改、代管、土改没收、土改农会拍卖城镇侨房（简称“四类侨房”）。

#### （一）解决土改时期没收及拍卖城镇侨房历史遗留问题

关于土改没收城镇侨房的历史遗留问题，从中央到省的政策都很明确。1981年9月和1983年6月，广东省委两次批转省侨办《关于处理土地改革中华侨房产遗留问题的报告》，要求退还土改城镇侨房。1984年12月，中央明确要求“在土地改革中，农村、城镇没收、征收的华侨私

房，应一律退还华侨业主”。由于1985年后，广东省落实侨房政策的工作重点在私改错改侨房上，导致土改没收城镇侨房的处理工作进展缓慢。

土改农会拍卖城镇侨房，可追溯到土改运动。当时，广东一些地方的农会为满足贫下中农追余粮、分果实的要求，强迫华侨地主、富农和一些华侨、侨眷将其在城镇的房屋，通过城乡联络处低价甚至贱价拍卖给单位或个人，卖房的钱则由农会没收作为“胜利果实”分给农民。土改农会拍卖侨房一直未被处理，原因有四：一是此类房屋是否属落实土改侨房政策范围尚不明确；二是买方通过合法交易取得产权，而且私人购买占60%以上；三是此类房屋当时都是各地农会通过城乡联络处拍卖的，应由谁来落实等问题，还未统一意见；四是因时间久远，拍卖的侨房大多已面目全非，还有不少侨房属于异地拍卖，处理难度很大。<sup>[28]</sup>直到1996年5月，广东省侨办召开全省处理土改农会拍卖侨房工作会议，才确定按照“原房不退，适当补偿”的原则处理土改农会拍卖侨房。各地处理在外地和本地的拍卖侨房，依具体情况，确定了不同的补偿标准。

## （二）处理建国初期城镇私改及代管侨房历史遗留问题

关于城镇私改侨房的处理，中央的政策仅限于私改、错改的住宅房屋。到20世纪80年代中期，广东省对此政策有所突破，但并未全面铺开，也未有公开宣传，1986年4月，广东省决定对在私房改造中的城镇华侨私房给予照顾，退还给华侨业主。<sup>[29]</sup>江门、深圳、湛江、中山、佛山、梅州、惠州、肇庆等落实退还了一批私改、代管侨房。

关于城镇代管产的处理，历史成因复杂，政策性较强。广东解放前夕，大批国民党军政人员及其他中上层人士弃家出走，也有不少华侨因不了解中共政策而放弃管业，因而出现了一批无人管理的房产。中华人民共和国成立后，经政务院批准，中南军政委员会发文，宣布政府对上述产业实行代管，“凡人民政府代管之房产，其产权仍属于原业主；但非因不可抵抗之原因，逾期（自本决定公布之日起计算两年为限）无人申请发还或判明为敌伪战犯等之产业者，政府依法收归国有”。<sup>[30]</sup>以广州市为例，市人民政府宣布对所有逾期未登记的实行代管，海外华侨可酌情延期登记，但最多不超过一年，逾期无人申请发还，依法收归国有。<sup>[31]</sup>据统计，广州市先后代管私人房屋3029幢，面积80.87万平方米。其中代管国民党军政人员房产795幢，面积12.36万平方米。<sup>[32]</sup>代管期间，因各种原因，申请发还者很少。在实际执行过程中，国家机关、部队占用此类侨房数量较多，还有相当一部分华侨房屋被定为“敌产”遭没收，有的被当作“无主”代管。改革开放后，党和政府既考虑历史状况，又从完成祖国统一大业和实现社会主义新时期总任务出发，对这一历史遗留问题进行区别处理。1982年10月，中共中央办公厅对代管房产“松口”，提出可视情况“个别处理”，“在中央下达文件之前，对影响大、政策界限比较明确的，特别是房主决定回来定居的，可请示有关省、市、自治区人民政府，个别处理”。<sup>[33]</sup>1983年9月、1984年12月，中央两次发文，在处理华侨代管产和国民党军政人员出走弃留的代管产方面作了具体规定：代管房中原自住房和改造起点以下的出租私房，可发还产权，改造起点以上的出租房，按私改侨房有关规定办理；凡对我国四化建设及祖国统一大业有贡献和在海外有较大影响的华侨，其改造起点以上的出租房屋，如本人要求发还，可按适当放宽的原则处理；对解放初期逾期未登记的代管产，如产权人当时确在海外，可按法律程序办理。<sup>[34]</sup>

20世纪90年代，立足于侨务大省的实际情况和改革开放经济大省的经济实力，广东个别城市对私改侨房和代管侨房的处理，实现了较大突破，范围逐步放宽。规定私改住宅侨房不再局限于起改点、非住宅房屋累计在一定面积以内，只要业主申请，可予以发还。对非住宅侨房的发还，在国内其他省份未有先例，以往中央下达的各时期落实侨房政策，对非住宅私改房屋从未有退还的规定。以广州市为例，1991年8月，市政府决定对住宅出租1000平方米以下的私改、代管侨房进行清退；1997年1月，市人大常委会通过决议，对住宅出租1000平方米以上的私改、代管侨房，撤销经租和代管；对300平方米以下的非住宅私改、代管侨房在1999年底前退还产

权；500平方米以内的非住宅私改、代管侨房在2003年前退还产权。2000年3月，广州市政府再次决定将非住宅私改、代管侨房的处理范围扩大到1000平方米。

据统计，到1999年年底，广东全省在处理城镇“四类侨房”工作中，累计退还土改没收侨房175万平方米、土改农会拍卖侨房150万平方米、私改侨房295万平方米、代管侨房158万平方米。<sup>[35]</sup>1999年，广东省政府召开全省落实侨房政策工作表彰大会，对在清退侨房工作中做出突出贡献的先进集体和个人予以表彰。至此，广东省大规模的落实侨房政策工作基本结束。

在全国范围内的落实房屋政策进入扫尾阶段之际，广东却为增创发展新优势，根据本省财力、物力，在落实处理“四类侨房”历史遗留问题方面，迈出更大的步子，尤其是对私改侨房和代管侨房的处理，具有鲜明的广东特色。一方面，充分利用中央的现有政策，争取做到最大程度的运用，如对国民党军政人员出走弃留的代管产的处理，广东即做了大胆尝试，将原国民党陆军总司令余汉谋、原国民政府广东省省长李汉魂以及国民党元老朱执信、古应芬等在广州的房产予以发还，在海外产生了较大影响。另一方面，在中央尚无出台相关政策，而地方确有解决的实际需要和经济实力，但由省政府推进工作具有较大风险时，广东省对一些地、市的突破处理，并未阻止，而是采取了默许态度，如广州市对非住宅私改、代管侨房的发还，在国内未有先例，但推进顺利，成效显著。

#### 四、政策难点及现实困境

改革开放以来，广东落实侨房政策取得了十分显著的社会效益和经济效益，一方面，争取了侨心，加强了华侨与国内交往，同时也促使海外一些亲台的社团和华侨转变了政治态度，有利于国家统战工作的开展。如1992年，广东省决定归还华侨工商业家胡文虎在广州的房产——永安堂大厦后，胡文虎的女儿胡仙主办的新加坡《星岛日报》开始改变亲台立场，胡仙本人多次回到国内考察交流，并将永安堂大厦赠送给广州市政府改建为少年儿童图书馆。另一方面，激发了海外侨胞、港澳同胞的爱国热情，他们纷纷回乡投资建厂，捐资兴办公益事业，促进了地方的经济建设和社会发展，对建设中国特色社会主义具有重大意义。据有关统计，广东是接受海外侨胞捐赠最多的省份，截止到2008年，接受捐赠近400亿元，占全国受赠总额的60%；广东省海外侨胞捐建教育、卫生、体育、基础设施、扶贫济困等项目逾2.4万个，建立各类公益基金近3000个，<sup>[36]</sup>侨捐项目引领了广东公益事业的发展。截至2006年，广东累计吸收外商直接投资1770多亿美元，其中港澳同胞和海外侨胞投资资金达1200亿美元，在8万多家外资企业中，侨资约占70%，<sup>[37]</sup>侨资在广东外资中占据了主导地位。

落实侨房政策是一项政治性很强的工作，广东省委、省政府从政治、经济的角度考虑，落实侨房政策工作一直走在全国前列，发还力度大，政策配套比较成熟。全省大规模的落实侨房政策工作在改革开放初期正式启动，到90年代末基本结束，但时至今日，全省的落实侨房政策仍处于“尾大不掉”的状态，工作并未停止，矛盾更加激化。在侨房较为集中的广州、江门等地，仍有清退工作，一部分是侨房业主此前在国外未听闻或出于特殊原因延期办理，也有相当一部分是在落实侨房政策过程中新产生的遗留问题。该项工作越接近尾声，历史遗留的各种疑难问题和矛盾就越容易突显和暴露出来，面临着举步维艰的政策难点和现实困境。

##### （一）政策难点：如何平衡国内外业主的政策差异问题

落实侨房政策在争取侨心的同时，也要顺应民心。20世纪80年代实施此项政策时，国内正处于文革刚刚结束、百废待兴之时，侨资侨捐项目的引进，给广东带来了日新月异的变化；再加上党和政府的宣传教育做到了家喻户晓，老百姓对政策从不理解到逐步理解，从认识上理解到行动上拥护。此外，当时出台的相关政策都在落实政策之内，即执行建国以来各个历史阶段的侨房政策，属于拨乱反正的范畴，并未有大的政策突破，对待侨房业主和国内业主，并未有明显差

异，国内群众能够理解接受，应该说，落实侨房政策在改革开放之初做到了侨心民心兼得。

随着侨房政策尤其是私改和代管侨房政策的逐步放宽，国内外业主的政策差异扩大，在社会经济高速发展，房地产价格不断上涨之后，侨房发还的物质利益变得十分明显。一方面，国内业主产生误解，在落实政策发还侨房的过程中，出现了伪造华侨身份、伪造公证文件等问题造成错误发还的案例，社会影响恶劣，一些不明真相的国内群众误以为不符合条件的房屋也可发还，造成社会不稳定因素。另一方面，侨房业主也有不满情绪，比如广州市在落实侨房政策工作中，结合本地实际放宽了私改侨房和代管侨房的发还条件，但一些不符合政策的侨房原业主也要求发还侨房。此外，国内私改房原业主则强烈要求与侨房业主同等待遇，发还国家经租的房屋，甚至出现了极端言论和过激行为，导致各级政府面临的信访量增加，行政压力极大。因此，如何平衡国内业主和侨房业主的政策差异，已是落实侨房政策本身的难点问题。

能否参照侨房政策，放宽国内业主私改房屋的发还界限，事关党和国家特定历史阶段的方针政策。私房社会主义改造是建国初期全国广泛开展的一项运动，改造时执行同一个政策，但在处理此类历史遗留问题时，如果有省份放宽了政策处理，就可能对其他省份产生影响，甚至带来社会问题。2005年12月，建设部强调“国家比照工商业社会主义改造，通过发给定租的形式，进行了社会主义改造的城市私有出租房屋（简称“经租房”），是我国社会主义改造的一部分。纳入社会主义改造的私有出租房屋，凡是符合国家和省、自治区、直辖市人民政府政策规定的，其产权性质按国家政策规定已明确属于国家所有，不得变动”<sup>[38]</sup>因此，政策上已无法突破，国内业主的私改房屋没有发还的政策依据。此外，地方财力也难以承担，以广州市为例，截至2010年的统计，国（境）内业主经租房约有6300户，面积约165万平方米，其中住宅近90万平方米，非住宅超过75万平方米，如上述房屋全数发还，将是一个巨大的工程，势必给地方财政带来极大的压力。

## （二）现实困境之一：产权已退还但使用权无法腾退的问题

这是侨房发还中最棘手的问题。土改没收、私改、代管侨房等大多在建国初期由新政权统筹管理，作为解决房屋紧张的重要房源，安排给困难户或机关团体使用。时间已过去了半个多世纪，侨房住户已将其视为“祖屋”，几代居住，突然被要求退还，住户难以接受，部分住户不认可侨房业主的权利，消极对待清退侨房使用权；部分经济困难户有清退意愿却无力购房搬迁；有的因侨房地理位置优越而安置房位置偏远不愿搬迁，等等。各级政府迫于各种压力，对此现状也予以妥协，难以采取强制措施，从而为清退侨房留下了隐患。如规定：由于房源比较缺乏，对撤销改造或撤销接管的房屋，应区分不同情况做好退还房屋产权和使用权的工作，“目前承租户仍在使用的，只退还产权，不退使用权，转移租赁关系，由房主收租和维修，承租户不需使用时，应将使用权交给房主，不得转租转让”<sup>[39]</sup>这实际上对侨房业主享有所有权、但暂时不退还使用权的现状予以支持。当前，房产不能实际交付给业主自由使用，实质上是架空了业主对房屋的所有权，也违背了《物权法》有关“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利”的规定。侨房业主在获得退还房屋所有权证后，通过法律诉讼或信访途径要求解决房屋使用权。地方政府目前对此问题的解决办法还比较被动，缺乏强有力的措施，一般采取如下方法：动员住户、为住户提供安置房（一般位置较偏远且数量有限）、鼓励业主和住户重新建立租赁关系等。当问题无法解决时，侨房业主和侨房住户的不满情绪就难以避免地集中在地方政府，增加了社会不稳定因素。

## （三）现实困境之二：原侨房“已拆难还”或残值补偿历史遗留问题

城镇侨房大多为建国前的老建筑，地理位置较为优越。建国后随着城乡建设、改造和扩展，城市化进程加快，房屋拆迁规模也日益扩大，老旧侨房的征用拆迁在所难免。目前，侨房的“已拆未还”或残值补偿也是落实侨房政策工作中较为突出的历史遗留问题。过去半个多世纪，



侨房在被私改、代管、接管或没收的情况下，很多已成为国家实际占有、使用甚至所有权归公的“公产”，有些是以“公房”形式被征用而未进行补偿，因此，出现了落实侨房政策时的“已拆难还”问题；有些房屋拆除时，虽按照当时的国家房屋征用拆迁政策进行了产价或残值补偿，但对比目前房价高企的时代，当时的货币补偿数目显得太少，有些华侨在被通知落实政策时，满怀希望，可归还“祖屋”时，拿到的却是多则几千元、少则几百元的残值款，其不满情绪可想而知，因此，落实政策后时隔多年又出现了华侨业主认为补偿款不合理而拒领甚至后续信访的遗留问题。

以广州市为例，在1984年11月22日《广州市国家建设征用土地和拆迁房屋实施办法》<sup>①</sup>实施前，国有土地上的房屋征收一般采取安置住户、产权人产价补偿的方式。笔者了解到的一个案例是，广州市海珠区南华中路一幢两层商业侨房，建筑面积240平方米，1958年社会主义改造时，因属非住宅出租，全部纳入改造。该房在国家经租期间，即1962年因城市建设，被征用拆迁。根据当时适用的《国家建设征用土地办法》和《广东省关于国家建设征用土地实施办法》的有关规定，该房屋补偿残值款2386.6元。2001年，该房屋按照落实侨房政策申请发还，根据有关规定，原则上退回原来的房屋，如因建设需要原房屋已征用拆除时，按征用规定给予补偿，即已被征拆的侨房，过去征用单位已作了房屋残值款补偿的，由房管部门将房屋残值款如数退还给侨房业主。因此，该侨房业主在原房早已拆除的情况下，只能领取房屋残值补偿款2386.6元。参照此时广州市的房屋市场价，这样的结果很难说达到了赢得侨心的效果，但政策如此，地方政府处理时也难有突破，而一旦突破处理，就会陷入牵一发而动全身的困局。

## 五、余论

改革开放以来的广东落实侨房政策，既是解决历史遗留问题，也关系到党和国家统一战线和改革开放大局。落实侨房政策，时间跨度大，涉及面广，牵涉到建国以来的多次运动，再加上历史造成的房屋原状改变以及国内外舆论环境的影响，情况错综复杂。改革开放之初，党和国家秉承尊重历史、实事求是原则，落实侨房政策。广东作为侨务大省，先行先试，为全国范围实施该项政策提供了“广东经验”，凸显了鲜明的广东特色，有力推进了改革开放事业和中国特色社会主义建设。但在历经一定历史阶段后，如何协调国内外业主的政策差异，如何平衡侨房业主和侨房住户间的现实利益，如何圆满地完成该项工作，积极稳妥地解决历史遗留问题，也极大地考验着党和政府的政治勇气和政治智慧，笔者提出以下解决思路供商榷。

### （一）应明确落实侨房政策的截止时间，今后不再放宽政策处理

落实侨房政策是党和政府在改革开放初期特定历史阶段实施的特定政策，随着全国范围内该项工作的结束，已经基本达到了预期的社会效益和经济效益。如前所述，中央的政策很难进一步放宽，而在当前房价高企的情况下，地方财政也难以负担。在改革开放进入新阶段后，该项政策已完成了其历史使命，地方政府应设定该项政策执行的截止年限，尽快收尾。

### （二）可综合运用行政手段、市场规则以及法律诉讼等途径，多渠道解决“已退未还”的侨房问题

第一，地方政府应集中房源和财力，为侨房租住户提供落实侨房政策专用房，根据其经济能力，或租赁，或买卖，消除侨房住户的搬迁顾虑；也可提供保障性住房帮助搬迁；确实困难的，政府应对其进行无偿安置。第二，政府相关部门应积极协助、引导、鼓励侨房业主和住户订立新的租赁关系，按照市场行情，将公房租住转变为私房租赁。第三，侨房在政府管理期内，出现租

<sup>①</sup> 《广州市国家建设征用土地和拆迁房屋实施办法》，1984年11月9日广东省第六届人大常委会第十次会议通过，1984年11月22日广州市人民代表大会常务委员会发布。

住户未按照约定使用房屋、无正当理由逾期不支付租金等违约行为的，相关部门应果断解除租赁合同，依法收回侨房，交还给侨房业主。第四，地方立法部门应根据本地实际情况，完善此类房屋的立法工作，运用法律诉讼途径应是侨房业主收回使用权的主要手段。

### （三）严格按照历史房屋征拆政策处理“已拆难还”的侨房补偿问题

这是落实侨房政策工作中突出存在、民怨最多，但又是有据可依的一个历史遗留问题。如前所述，以广州市为例，1984年以前，根据各个历史时期的房屋征拆条例，国有土地上的房屋征收一般采取安置住户、产权人产价补偿的方式，以公房形式被征拆的房屋则不进行补偿；1984年以后，才对拆迁房屋的产权人采取产价补偿或房屋补偿的方式。历史上已拆侨房的物权，在侨房发还时事实上已无返还的可能，因此，按照历史拆迁政策，根据侨房征拆时的补偿方式，采取补啥退啥的方式予以处理，符合法律法规。对于按照公房形式拆除后未予补偿的侨房，则应对业主采取赔偿，赔偿的标准不能以侨房发还时的价格，而应根据房屋拆迁时的房屋价格予以赔偿。

#### [注释]

- [1] 《南方日报》1950年11月6日。
- [2] 中共广东省委党史研究室编 《中国共产党广东历史（第二卷）》（1949—1978），中共党史出版社，2014年，第695页。
- [3] 《关于加快落实华侨私房政策的意见的通知》，1984年12月24日，广东省人民政府侨务办公室编印 《华侨房屋政策汇编》（二），1985年12月，第49~54页。
- [4] 何香凝 《在第一届全国人民代表大会第一次上的发言》，尚明轩、余炎光编 《双清文集》下卷，人民出版社，1985年，第706页。
- [5] 《土地改革中对华侨土地财产的处理办法》（政务院1950年11月6日颁布），广东省人民政府侨务办公室编印 《华侨房屋政策汇编》，1982年3月，第40~43页。
- [6] 《华南分局关于处理华侨土地财产补充办法的规定》（摘录），1953年2月，《华侨房屋政策汇编》，第45页。
- [7] 《廖承志文集》编辑办公室 《廖承志文集》（上），香港三联书店有限公司出版，1990年，第259页。
- [8] 《关于高级社中解决侨眷劳动收入及继续处理华侨房屋遗留问题的报告》，《华侨房屋政策汇编》，第46~48页。
- [9] 《南方日报》1956年8月11日。
- [10] 《人民日报》1956年7月2日。
- [11] 《南方日报》1956年10月5日。
- [12] 《南方日报》1956年8月14日。
- [13] 《关于处理土地改革中华侨房屋遗留问题的请示报告》，1981年9月21日，《华侨房屋政策汇编》，第49~52页。
- [14] 中共广东省委办公厅 《关于处理土地改革中华侨房屋遗留问题的情况报告的通知》，1983年6月2日，《华侨房屋政策汇编》（二），第18~24页。
- [15] 中共广东省委、广东省人民政府 《关于进一步全面落实侨房政策的通知》，1984年4月27日，《华侨房屋政策汇编》（二），第35~43页。
- [16] [20] [35] 《广东省志》编纂委员会编 《广东省志（1979—2000）》（第30册·侨务卷 外事与港澳事务卷），方志出版社，2014年，第110、110、113页。
- [17] 广东省委 《关于抓紧落实侨务政策若干问题的意见》，1979年9月7日，《华侨房屋政策汇编》，第15~17页。
- [18] 中共中央办公厅 《北京市委关于处理机关部队挤占私房进一步落实私房政策的通知》，1980年11月8日，《华侨房屋政策汇编》，第4~6页。
- [19] 广东省人民政府 《关于限期退还文革期间被挤占的华侨房屋的通知》，1981年11月4日，《华侨房屋政策汇编》，第18~20页。

- [21] 中共中央书记处 《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》，房产通讯社编印 《国家房地产政策文件选编》(1948—1981年)，1982年，第284页。
- [22] 国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局 《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造问题的报告》，1963年4月14日，《华侨房屋政策汇编》，第21~22页。
- [23] 广东省人民政府 《关于进一步落实国家的房产政策，处理好私房改造中的遗留问题的报告》，1981年4月8日，广州市房地产管理局编印 《房地产产权产籍管理文件选编》，1991年，第145~149页。
- [24] 国务院侨务办公室、城乡建设环境保护部 《关于落实华侨私房政策座谈会的情况报告》，见中共中央办公厅、国务院办公厅转发 《关于落实华侨私房政策座谈会纪要》等三个文件，1982年10月21日，《华侨房屋政策汇编》(二)，第1~10页。
- [25] 广东省人民政府 《〈关于落实私房改造政策若干问题的处理意见〉的通知》，1982年12月2日；中共广东省委、广东省人民政府 《关于进一步全面落实侨房政策的通知》，1984年4月27日，《华侨房屋政策汇编》(二)，第35~43页。
- [26] 中共中央办公厅、国务院办公厅 《〈关于加快落实华侨私房政策的意见〉的通知》，1984年12月24日，《华侨房屋政策汇编》(二)，第49~54页。
- [27] 《广东省志》编纂委员会编 《广东省志(1979~2000)》(第30册·侨务卷 外事与港澳事务卷)，第111页。
- [28] 广州市房地产管理局修志办公室编 《广州市房地产志》，广东科技出版社，1990年，第111页。
- [29] 广东省委、省政府 《关于退还私改侨房的通知》，转引自 《广东省志(1979—2000)》(第30册·侨务卷 外事与港澳事务卷)，第111页。
- [30] 中南军政委员会 《关于中南区城市房产的几项原则决定》(中央人民政府政务院1950年11月26日修正批准)，1950年12月15日。
- [31] 广州市人民政府 《广州市人民政府代管房地产实施办法》，1953年7月24日。
- [32] 广州市房地产管理局修志办公室编 《广州市房地产志》，第25页。
- [33] 国务院侨务办公室、城乡建设环境保护部 《关于落实华侨私房政策座谈会的情况报告》，见中共中央办公厅、国务院办公厅转发 《关于落实华侨私房政策座谈会纪要》等三个文件，1982年10月21日，《华侨房屋政策汇编》(二)，第1~10页。
- [34] 国务院 《关于对国民党军政人员出走弃留的代管房产处理意见的通知》，1983年9月8日；中共中央办公厅、国务院办公厅 《〈关于加快落实华侨私房政策的意见〉的通知》，1984年12月24日，《华侨房屋政策汇编》(二)，第49~54页。
- [36] 任贵祥主编 《海外华侨华人与中国改革开放》，中共党史出版社，2009年，第403页。
- [37] 《南方日报》2007年7月20日。
- [38] 建设部 《关于经租房有关问题的处理意见》，2005年12月14日。
- [39] 广东省人民政府 《〈关于落实私房改造政策若干问题的处理意见〉的通知》，1982年12月2日。

[责任编辑：密素敏]