

# 一、上海「商住兩用房」業主維權事件觀察

國立政治大學東亞研究所王信賢教授主稿

- 5月中上海市政府公布修改版「商住兩用房」政策，並溯及既往，導致權益受損業主走上街頭，聚集千人於上海鬧區示威抗議。
- 「商住兩用房」遊走法律灰色地帶，實為市場擴張需要、高房價以及房產限購等制度扭曲下之產物。官方「一刀切」式強勢整改，引發究係整頓市場亂象亦或侵害民眾權益的爭議。
- 「十九大」前「維穩」為最高原則，官方事後正面回應群眾訴求以平息遊行示威事件；另此次抗爭主體「中產階層」業主組織能力、訴求理念設定及集體行動策略，成功凸顯維權行動合理合法，使得當局更難以傳統封鎖相關訊息而忽視、迴避。

6月10日晚間，上海購物鬧區南京路步行街發生近年少見的「群體性事件」。遊行隊伍超過千人，持續時間約兩小時，示威者大多為業主和商戶，他們因不滿市政府5月中公布修改版的「商住兩用房」政策，導致自身居住權益受損而上街頭。在新政策中，市政府不僅停止審批商住兩用式公寓的辦公項目，還規定已售未交付入住的，不得交付辦理過戶手續。因此，市民在遊行中高喊「商住兩用、網簽為界」的口號，要求政府放寬「整改」措施的範圍，讓政策施行前的「商住兩用房」不溯既往。政府出動數百名警察到場壓制以「維持秩序」，並與部分遊行群眾發生推擠衝突，有數名示威者被帶走。

## （一）「商住兩用房」：市場與制度扭曲下的產物

「商住兩用房」（或稱「商住兩用型住宅」）指既能居住又可以作為辦公、商業用途的房屋（例如「酒店式公寓」、「公寓式辦公樓」），為適應城市發展而出現的新行居住型態。然而上述這種說法只是開發商美化宣傳的噱頭或手法，事實上商住兩用房一直遊走在法律的灰色地帶，購買的業主必須承擔極大的風險。中國大陸各個城市對於商住兩用房的相關規範皆

有所差異，但若將商住兩用房（商住房）和普通住宅（商品房）做比較，一般而言商住兩用房存在以下缺點：產權年限較短、貸款受限、繳納稅費較高及無法落戶等問題。

首先，商住兩用房的產權年限較短，大約為 40 年或 50 年，而普通住宅則是 70 年。商住兩用房的產權年限相對較短，而且目前尚無法規規範土地使用年限到期後的處理辦法，屆時業主的權益可能無法獲得保障。其次，與普通住宅適用住房公積金貸款不同，購買商住兩用房的業主只能選擇商業貸款。商業貸款的頭期款（首付）高達五成，且最長年限僅 10 年，因此貸款購買商住兩用房的償還壓力較大。

再次，政府對於商住兩用房徵收的稅費，無論稅目和額度都比普通住宅多和高。除此之外，商住兩用房的水、電和物業費適用商用標準，遠高於普通住宅，這些差異代表購買商住兩用房的業主要承受較高的生活成本。最後，依照大陸現有法規規定，只有土地性質為「住宅用地」的房屋才能辦理落戶，因此一般而言商住兩用房無法辦理落戶。「無法落戶」即表示業主和其家庭不是該城市「真正的市民」，無法享有當地城市提供的教育、醫療等公共福利。

然而，即便商住兩用房存在上述的缺點，卻仍舊受到新購房者的青睞，其中關鍵在於商住兩用房不受「限購政策」的限制。近年來中國大陸一、二線城市房價飆漲，開發商藉機將商業性建築改建為「商住混合型」的物件，藉此吸引買家。這類「商住混合型」的物件不在「限購令」的規範範圍內，且價格較商品房便宜，因此吸引許多從外地到大城市工作，又尚未具備在當地購房資格的外地「移民」購買；綜上所述，「商住兩用房」實際上可謂市場與制度雙重扭曲下之產物。

## （二）整治市場亂象或侵害權益？

為整治房地產市場的亂象，尤其是商住兩用房的氾濫，上海市政府在 5 月 17 日正式公布「關於開展商業辦公項目清理整頓工作的意見」，停止審批公寓式辦公項目、重新審核尚未上市銷售項目。除此之外，要求已批准但尚未建造，以及已售出但尚未交付入住的項目，

必須全部進行「整改」。而對於已交付入住的項目，則在房屋交易登記信息系統特別註記，要求開發企業和業主承擔「整改」責任，並且不允許該類房屋買賣，也不享受人口戶籍、入學等方面的政策福利。換言之，政府「停止審批」商住兩用房項目，且要求無論是「已批准但尚未建造」、「已售出但尚未交付」或是「已交付入住」的項目，都必須按照商業辦公房屋的功能「整改」，拆除廚房、衛生間等居住功能，否則即凍結所有交易、過戶之手續。這也引發究竟是整頓市場亂象還是侵害民眾權益的爭議。

因此，這項新的商住兩用房政策令許多已購入該類房產的業主頓失住房，引發強烈不滿。購買商住房的業主認為，原先開發商出售房屋時主打「商住兩用」，並未提醒業主這類物件潛在的風險，存在詐欺的嫌疑，因此不應該由業主承擔責任和「整改」的損失。自 5 月 17 日商住兩用房新政策出台後，5 月底已出現多次商住房業主集體維權事件，雖然當局也曾提出賠償安排，但大部分業主認為所獲得的賠償不足以使他們在上海同一地區購買新的物件，所以予以拒絕。除此之外，業主認為購房「網簽」（交易雙方簽訂合同後，必須到房地產相關部門備案，並上網公布訊息，稱為「網簽」）時新政策尚未出台，所以政府應從寬處理，以網簽日期為界，開放政策出台前購買的物件能夠正常合法使用。因此 6 月 10 日的遊行示威，商住房業主才會提出「商住兩用、網簽為界」之訴求。

### （三）集體行動的解讀

上海作為開放的國際大都市，人員流動頻繁、資訊流通快速，按理說，會有較為開放的思維，且民眾言論與行動空間亦會較大，但實際上正好相反，上海不論在社區治理、NGO 發展或是群眾抗爭方面，管制均極為嚴格，而此次會發展如此大規模的抗爭也頗令人意外。此次事件，至少有以下意涵：

首先，示威遊行的地點在南京路步行街。作為中國大陸金融中心與經濟火車頭的上海市，社會穩定極為關鍵，而這起商住房業主維權

活動不僅發生在上海，更是在上海的核心鬧區，無怪乎快速遭到當局的鎮壓。此外，在此事件中上海的商住房問題，也存在於北京、上海、廣州、深圳等一線城市，因持續飆升的房價與政府的限購措施，催生出「打擦邊球」方式的「變商為居」，藉以炒熱商住房的怪異現象，而類似事件在上海會發生，也隨時可能在其他一線城市中爆發。

其次，抗爭者主要為商住房的業主或商戶。雖然這些業主或許不符合在上海市購買普通住宅的資格，但既然擁有經濟能力購買「商住房」，顯示其並非處在社會底層，而是「中產階層」。習近平上台之後，中共對於「中產階層」的維權行動開始「嚴加看管」。就人口結構而言，目前中產階級約佔總人口的 30% 左右，且比例逐漸擴大。從去年雷洋事件所引發的社會反彈，也看得出中產階級的不安，而隨著中國大陸經濟進入「新常態」時期，中共擔憂社會力量不斷壯大，因此更加防範這一「和平演變」的高危險群。2016 年 7 月統戰部正式成立「第八局」，全名為「新的社會階層人士工作局」即是一例，其將私營企業和外資企業的管理技術人員、中介組織和社會組織從業人員、自由職業人員和新媒體從業人員這四類人士納入「統戰」對象。

此外，屬於「中產階層」業主的維權有別於過往多數以「中下階層」為主體的抗爭事件，其更瞭解如何與政府「打交道」，使得政府處理起來更為棘手。這些業主得以在南京路步行街集結上千人，證明其組織動員能力，並在遊行過程中盡可能保持自制，在敏感的地點採用和平的手段，更能對政府施加壓力。此外維權業主提出之訴求也並非全盤推翻政府的政策，而是要求政府做出適當與合理的調整，並且更提出業主們自身認為較為妥當的安排。這些作法與種種行動考量，充分突顯業主的維權行動既合理也合法，使得政府當局更加難以回應與處理。

再次，這起維權事件另一個值得關注的焦點是當局在網路上的管制措施。政府全面封鎖上海遊行的相關消息，微博上大量相關的「帖子」和各大論壇的討論串皆被「和諧」。習近平於 2014 年成立「網信小組」和「網信辦」後，施行一連串強硬的網路治理措施，其中在微博和百度貼吧等社群網站上設立「網警巡察執法」帳號之措施，使網

路管理員得以針對「突發事件」，更即時、密集地篩選、刪帖，避免相關消息散布。由於當局的「封網」措施，上海商住房業主維權事件在大陸境內幾乎沒有相關消息，然而境外社群網站（如推特）仍出現許多有關上海示威的影片和訊息。

最後，此事件發生的時間點頗為敏感，在上海市領導換屆後，各方人馬都積極迎向「十九大」的同時，卻發生此一大規模群體性事件。如前所述，抗爭發生時官方雖在第一時間採取壓制手段，但事後為「穩定大局」，上海市住房和城鄉建設管理委員會幾乎同意遊行訴求（同意已備案的契約可交付使用、登記房產），並要求各區要依各自實際情況，平穩推動清理整頓工作。就此而言，「十九大」前「維穩」為最高原則，官方為平息遊行示威事件而正面回應群眾的訴求，然而，其能否真正解決「住商兩用房」的問題不無疑問，此外，對其他城市是否會造成示範效應，也值得關注。

#### （四）結論

上海商住房業主維權表面上看來是一起因政府政策「一刀切」而引發的事件，但深究其中則不難發現，高房價而引發房地產市場扭曲，才是導致事件爆發的根本原因。中國大陸政府 10 餘年來放任「商住房」發展，默許開發商不實的宣傳行銷，未予以妥善管控，後續的整治政策及措施也有欠周延，是否會進一步引發沿海一線城市相繼爆發類似的維權事件，值得密切觀察。

中國大陸特殊的政權體制固然得利於「威權韌性」，能夠快速調整以適應環境，博得「與時俱進」的美名，然而近來體制的回應能力似乎逐漸「彈性疲乏」，疲於追趕市場創新與社會演進的速度。例如滴滴打車、微信支付或共享單車等這一類的新興技術和服務不斷推陳出新，法律規範和保障則相對欠缺，使得消費者和使用者必須承擔較高的「嘗試」風險，無形中成為爆發消費糾紛的根源，我們從近年來與消費糾紛有關的抗爭行動愈來愈頻繁可看出端倪。