

社会政策视角下的香港住房政策： 积极不干预主义的悖论

李健正

肖棣文 译 朱亚鹏 校*

【摘要】香港政府经常用“积极不干预主义”为其公共政策进行辩护，它表明了政府在社会、经济发展中仅扮演提供基本法律和制度的角色，其他事务都交由市场处理。然而在社会政策领域里却呈现出一幅迥异的图景，香港政府对卫生、教育和住房领域宏观层次的干预比许多西方国家更为突出。论文选取香港住房政策为例，试图阐释在香港的特殊背景下政府干预住房领域的实质意义及其存在的问题。论文认为，处于全球化时代的香港应选择创新的、更加中立的住房政策；其政府应扩大住房政策的社会政策基础，将其作为新的发展战略。此外，检视香港住房问题既可以为理解住房与社会政策之间的联系提供新视角，也有助于在东亚背景下更完整地了解发展型社会政策的实质。

【关键词】香港 住房政策 社会政策 积极不干预主义

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)06-0001-25

香港政府经常使用“积极不干预主义”这一有趣的概念论证其公共政策的合理性。作为支撑自由公平市场的基石，该概念强调政府在社会、经济发展中仅扮演提供基本法律和制度的角色，其他事务都应交由市场处理，政府不作任何或者只作极少的干预。在这项经济发展和治理的指导原则之下，社会福利的含义被

* 李健正，香港理工大学应用社会科学系，教授；肖棣文，中山大学政治与公共事务管理学院，硕士研究生；朱亚鹏，中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心，副教授。

限定在只向最贫困的社会阶层提供基本生活必需品之上。然而,这幅看似“剩余型”福利制度的图景,事实上具有极大的误导性。尽管香港政府在社会福利上使用的措辞极为保守,但就广义的社会政策而言,香港的现状呈现出的是一幅完全迥异的图景。实际上,香港在医疗、教育和住房等宏观层面上的社会政策干预,远较众多西方工业国家(例如美国)为甚。本文以住房政策作为分析的切入点,探讨香港干预策略与不干预策略之间的矛盾所在,并认为住房在发展和社会政策两个层面均扮演着一个相当独特的角色。除此之外,审视香港的案例不但可以深化对住房与社会政策之间联系的理解,亦有助于在东亚背景中更完整地掌握发展型社会政策的性质。

一、积极不干预主义的悖论

香港的政治人物极少深究公共政策的学术争论。但有一个十分有趣的例外,这就是发生于2006年秋的一场围绕着“积极不干预”这个广为接受但又含糊不清的概念的含义和用法而展开的争论。为回应媒体关于香港政府(简称港府)是否已经正式放弃其长期坚持的香港“积极不干预”的经济哲学的质疑,行政长官曾荫权(Tsang, 2006)在报纸上发表了题为《小,依然美丽》的文章。他强调了香港政府的立场:“政府不应干预市场中的任何部分,因为私营部门(市场)是能够自我维系的。政府的角色限于为社会、经济发展提供法制和规制的基础设施,以支撑起自由和公平的市场。”若这是全部真相,那么港府将难以解释香港庞大的公营房屋部门缘何存在。时至今日,香港政府依然以拥有和运作着东亚及东南亚地区第二大公共住房系统为荣。在香港,31%(220万人)的住户享受公屋租金补贴,16%的家庭(110万人)被纳入“资助置业计划”(Subsidized Home Ownership Scheme)中,公房部门以此覆盖了近半

数的香港居民,满足他们的住房需求(表1)。这显然与“香港政府是一个小而干预主义的政府”的提法相矛盾。

除公共住房部门外,香港政府还通过“居者有其屋”(Home Ownership)政策对住房市场加以干预。香港房屋委员会(Hong Kong Housing Authority, 1987)在1987年颁布的“长远房屋策略”(Long Term Housing Strategy)可被视作港英政府(the colonial government)不愿继续扩大公房租赁的标志。取而代之的是,香港通过政府补贴的“居者有其屋计划”(Home Ownership Scheme, HOS)(截至2005年,该计划所覆盖的人口百分比已从1995年的11%激增至18%)和“自置居所贷款计划”(Home Purchase Loan Scheme)大力推动居民置业,以便刺激(公众)对私人住宅的市场的需求。这些政策成功地给住房市场发出非常强的信号,它导致了在接下来的十年中(1987-1997),居民购房置业(owner-occupation)急剧升温,房价膨胀、房地产炒卖成风。这十年可称之为“住房自有的黄金时代”。那么,从此以后香港政府应怎样协调住房政策与积极不干预主义的关系?住房政策的现状如何、关键的政策议题又有哪些?我们将何去何从?

表1 各种住房政策惠及人口的分布(%)

第一季度	1995年	2000年	2005年
公共房屋	53.0	49.2	49.5
租住单位(公屋)	41.9	33.6	31.2
资助出售单位(居屋)	11.1	15.6	18.4
私人房屋(包括兼有业主占有和私人租用)	44.5	49.4	49.4
临时房屋	2.5	1.4	1.0
年中人口(人)	6 156 000	6 665 000	6 944 000

资料来源:香港房屋委员会2005年住房统计资料^①

^①参见: <http://www.housingauthority.gov.hk/en/aboutus/resources/figure/0,,00.html>。

本文共分为三部分,第一部分提出住房政策的基本概念和政府干预住房的基本理论。第二部分主要分析香港政府如何干预住房市场,以及住房政策在香港社会政策中的重要作用。在此,笔者的核心观点是,住房政策是香港社会政策的独特部分,在社会经济发展中扮演着特殊的角色。这种住房干预模式并非仅见于香港。研究指出,东亚各国(地区)政府在不同程度上通过不同的制度设计,推行“发展型的住房政策”,将住房自有的增长和经济发展紧密结合起来(Lee et al., 2003)。然而,这种政策并非毫无风险。从1997年到2004年,亚洲金融危机和随之而来的地产泡沫的破裂对香港经济构成了严重的伤害。经济衰退也给普通居民家庭带来沉重打击,主要表现为数目庞大的失业、强制收楼以及负资产个案。文章最后针对香港的住房政策及其启示进行评述,指出分析政府在住房领域中的作用为分析东亚发展型国家的成败提供了重要视角,并为走出香港的住房困境提供建议,即香港未来住房政策发展的方向应该是走向更为中立的住房产权政策(a less-tenure biased policy),而不是单边侧重于提升房屋自有权。

二、政府干预与住房治理——不同的理论解释

(一)公共住房干预:新古典主义的解释

所有西方发达国家(例如英国、美国、加拿大、荷兰、法国及德国)的政府都以某种形式在住房领域进行政府干预,其方式主要有两种,由政府直接提供住房,或者是在近年来更为常见的房屋购买与提供租金补贴的方式,以帮助低收入群体(Angel, 2000; Balchin, 1996)。这种情况同样出现在东亚地区,甚至可以说在这些国家中,政府对住房领域的干预远甚于西方国家。新加坡就是一个典型的例子,其政府垄断了近90%的房屋建设工程和分派,仅将极小的份额留给地产市场。那么,各国政府为何要干预住房领域?根据新古

典主义的解释,政府干预住房市场不外乎两个目的,要么是为了效率,要么就是为了公平。

从效率的角度看,在市场失灵以垄断或寡头垄断的形式出现时,倘若缺乏制度性的规制,例如美国的反垄断法、英国的垄断与并购管理委员会(the Monopolies and Mergers Commission),那么政府干预便有其合理性。就香港而言,确保效率或许正是政府干预的最重要的理据。主要原因有二。首先,从根本上看香港房地产业的结构和组织有寡头垄断的特征,7家最大的开发商垄断了房屋市场供应总量将近70%的份额(Renaud et al., 1997)。由于住房建设成本高、土地供应有限,房地产开发需要巨额的资本投入,因此,房地产开发大都由整合程度高的大公司承揽。房地产行业存在着严重的不公平竞争现象。由香港消费者委员会在1996年进行的一项相当重要的行业竞争研究,确认了房地产行业存在严重的不公平竞争现象:“研究发现,香港新房市场不是高度竞争的。妨碍竞争的诸多因素中,最引人注目的是土地短缺、地价过高和拥有大量土地储备的大开发商的比较优势。”(Consumer Council, 1996: Brief Report)也就是说,因为土地交易和供应的现状与大型开发商的优势高度契合,大部分小型开发商很容易被排挤出市场。

其次,通过观察过去20年香港楼价的涨幅就能容易地推导出住房市场的不完全竞争性。图1显示了香港楼价在20年里(1981-2001)大起大落的情况。在严格控制土地供应的政策背景下,住房价格的短期波动是由频繁的投机行为造成的。美国房地产抵押贷款巨头房利美公司(Fannie Mae)于1994年所做的计量经济学研究已经证实了这一点(Peng & Wheaton, 1994)。一个有趣的发现是,如果政府只控制土地供应而对建筑密度不加管制(即允许居住密度增加),那么土地短缺只会导致房价攀升而不会引起住房供给短缺。然而,加大土地供应,又会降低土地的稀缺性,引起土地流通价格回落,最终导致住房投资需求减少。因此,为了维持旺盛的住房投资需求,政府会采

取严格的土地供应规制政策。这在某种程度上解释了为什么短期的住房供应是由投资需求(而不是居住需求)推动的;同时,它也有助于理解媒体为何称香港政府采取的是“高地价”政策。

从平等的角度看,获得居住空间以及购买房屋的资本是两个最主要的关注。在正常的市场状态下,低收入家庭通常难以积攒足够的钱来支付购买住房的首期款,并且必须支付高昂的贷款利息,原因是银行视贷款予低收入家庭为高风险金融行为。更糟糕的是,一些低收入家庭甚至完全无法获得住房贷款。从某种程度上讲,在始于2003年1月的“置业资助贷款计划”(The Home Assistance Loan Scheme, HALS)和20世纪70年代末开始实施的“居者有其屋计划”(HOS)中,由政府提供的住房贷款,某种程度上解决了购房者支付能力不足的问题。符合贷款资格的家庭可根据自身情况选择补贴计划:一次性申请免息贷款53万(分13年偿还)或39万港币(分20年偿还),或者领取每月按揭还款补助金3800元(共48期)^①。但2003年以来,迫于地产开发商的强大政治压力,港府于2004年终止了HALS和HOS两大计划。终止这两种住房补贴形式对横向和纵向的社会平等都产生了某种程度的负面影响。一方面,从横向平等角度来看,那些符合上述补贴计划的家庭突然发现,与公屋居民相比时,他们的处境变差了。另一方面,那些无力购买私人房屋的边缘收入群体则发现,他们解决住房问题的选择骤然减少。然而,在社会与政策前沿却出现了一个有趣的现象:虽然政府干预被赋予了极强的以效率为基础的合理性,但直到现在港府依然未就住房市场失灵作过任何官方表述。香港积极不干预主义的经济哲学建基于自由市场资本主义的信条之上,它的力量极其强大,以致于即使政府官员清楚市场是真正的祸因,也不敢公开承认市场失灵。然而,除此之外,仍有其他因素影响住房政策。张炳良(Cheung,

^①参见香港房屋委员会网:<http://sc.housingauthority.gov.hk/gb/www.housingauthority.gov.hk/b5/residential/shos/homeloan/0,,1-0-0-0,00.html>。

2000)认为,回归以后,香港政府遇到了一系列复杂的内部和外部的环境变化,这些因素强化了政府的干预,而不是削弱了政府的作用。因此,影响住房政策的因素不能从新古典主义寻求解释,主要可以从“去殖民化综合症”(decolonization syndrome)、“制度化的合作主义”(institutionalized corporatism),以及展现与获取合法性的需要等方面理解香港在回归以后住房政策的变化。

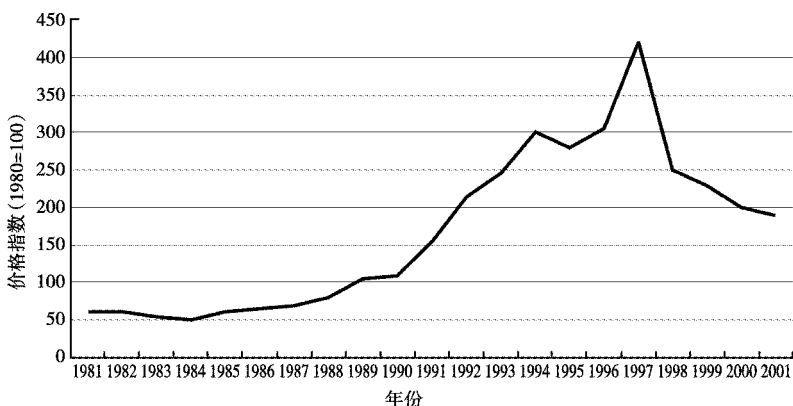


图1 香港住房价格走势

资料来源:香港差饷物业估价署(Rating and Valuation Department)的香港物业检讨报告(Hong Kong Property Review)(历年汇总而得)

(二)超越新古典主义的解释

新古典主义虽然能够解释香港政府为何需要干预住房市场,但没有指明政府应如何干预,或者应该干预到何种程度。据观察,东亚经济体大多具有较高的住房自有率和住房市场不稳定的特点(Forrest & Lee, 2004)。各国政府都通过不同的规制方式对住房领域加以干预(Lee et al., 2003)。例如,何以二战后日本成立对住房按揭业务拥有垄断地位的日本住房信贷公司,使得其他私人银行均无以与之竞争?何以新加坡的房屋发展委员会(Housing Development Board, HDB)建立一个垄断 86% 住房供应的公共住房系统?何以韩国人在无法从银行获得按揭贷款的同时可以拥有较

高的住房自有率?

要理解这些不同的住房制度,首先要了解住房政策在社会政策中所扮演的角色^①。传统的社会政策倾向于将住房政策像公共援助、家庭服务、康复护理和养老服务项目一样归入单边转移(unilateral transfer)的社会服务类型之中。对于单边转移的社会服务,政府一般通过让福利机构将福利资源送达需求者手中的方式介入福利的供应过程。虽然公共住房系统的这一部分在本质上仍是福利一说的确如此(比如:为64万户租住公屋的家庭提供租赁补贴),但现在概念上和运作上都很难再将公共住房纳入传统的社会福利中。现代公共住房体系(包括规划、土地使用、建造、修缮和管理诸多环节)需要来自政府的巨额资本投入。20世纪80年代,英国政府通过向租户大规模出售公共住房的方式推行住房私有化改革,的确有助于让一部分居民积累财富(Forrest & Murie, 1988)。不过,历史同样已经证明住房市场风云莫测,很多英国家庭在20世纪90年代初期品尝到了“负资产”的恶果(Forrest et al., 1999)。

在香港,房地产资本化和住房投资不仅占GDP的一个很大份额(约为29%),同时也是政府收入的主要来源。香港政府通过高价售地获得收入,这使得实行较低的个人和公司税政策成为可能。香港政府如果没有从土地交易中获得丰厚的收益,这种低税收政策就不可能实现(Renaud et al., 1991: 69)。众所周知,在过去30年里,高度投机的住房市场对香港经济产生了巨大影响,同时也使香港更易遭受类似1997年金融危机这样的打击。尽管香港住房政策在本质上仍被认为属于剩余模式,但是政府采取的审慎地调节住房和土地供应的手段更为娴熟,它们越来越多地被用于影响住房市场。而且,公共住房建设指标也越来越被视为规制、刺激和调节住

^①本文所探讨的住房政策分为两个层次:第一,它包括在房屋局这一组织背景下的所有政策;第二,它也包括政府为了达到稳定住房市场、打击过度住房投机、增加土地供应量之类目标所采取的规制行为。

房市场投资的工具。以上的论述都指向一个不容忽视的事实:住房政策以及它与社会经济发展的复杂关系非常独特。因此,对住房政策的分析必须以对政府角色和政府住房干预模式的重新认识为前提。

(三) 社会政策视角下的住房政策

社会政策视角下的住房政策非常精巧复杂(Kemeny, 2001)。当今社会,满足住房需求的资本数额巨大,需要政府和家庭共同负担。在香港,居民如果要获得租赁公屋的资格,其收入必须达到一定的水平而且能缴付房租;中低收入家庭如果要购买居屋,则必须获得可靠的住房贷款并能够支付按揭。即使香港居民租住公屋和购买居屋都享有补贴,获得福利资格也要求个人必须承担一定的责任。

我们可能轻易地将低租金的公共住房补贴解读为一种单边转移的福利政策,但是我们却很难准确计算出由住房补贴带来的资产增值。20世纪90年代中期,众多业主在住房价格急速膨胀时买到了居屋,并从房产增值中受益。还有一些家庭因申请到香港房屋协会推行的首次购房贷款计划的贷款而获利。但从1997年亚洲金融危机以后,很多购买居屋的家庭开始面临“负资产”的难题。为了给居民“解困”,港府的一个解决方案就是允许政府回购。然而,为了避免政府遭受财政损失,香港房屋委员会改变了1997年之前按原价回购空置公屋的政策。1998年以后,房屋委员会只按市价回购公屋。在这种情况下,再加上其他环境因素的影响,香港的住房系统内部矛盾重重,变得更加复杂和不稳定。社会政策应否协助个人的投资组合?社会政策应否背负起满足福利需要和经济发展的双重目的?公营房屋是否仅限于向那些处于住房梯级最底层的社会群体提供公共住房?居屋因房产市场衰退而贬值,谁应对此负责?是政府或住户,还是两者皆有责任?这些疑问,连同其他关于租约选择(tenure choice)和投资决定的问题,很难用传统的社会政策加以解释(Lee, 2004)。当社会政策大师蒂特莫斯(Titmuss,

1958)在构想社会政策理论内之“制度性再分配模型”(institutional-redistributive model)时,他认为通过国家来实现大规模的收入再分配是最理想的。众多普惠性福利政策被称为“简单社会政策品”(simple social policy goods),例如家庭福利、养老服务和康复护理。它们被认为是消费导向的政策。对这些政策项目投入资源被认为阻碍了经济的增长。就消费导向的基本特征而言,简单社会政策品可以从生命维系项目(比如:政府援助和养老服务)延续到生命成长项目(比如:青年发展计划和康复护理)再到生活质量提高计划(比如:婚姻指导)。在过去的20年中,由于简单社会政策品的支出占了预算中福利支出的绝大部分,因此它们成为福利削减计划所针对的主要对象。

另一种社会政策品被称作“复杂社会政策品”(complex social policy goods)。公共住房,特别是居屋,就是个独特的例子。表2列举了两种不同形式的社会政策的基本原则,主要有以下三点:复杂社会政策与经济出现界面重合;它可以是投资导向或发展导向的;社会成员在管理和发展其自身福利上分担责任,并以业主身份成为利益相关者。

从复杂的社会政策视角看,东亚各国(地区)政府长期使用住房政策来推动经济发展的情形非常明显(Doling,1999)。作为一种复杂社会政策,住房政策所展示出来的超凡功用已经不仅仅局限于简单地满足住房需求。一项关于日本战后住房政策转型的研究认为,日本政府将住房政策的重心放在了为家庭提供低利率的贷款以帮助他们在住房市场上购置房屋,而不是兴建公共住房(Tang,2007)。日本政府创办的“公营住房贷款公司”向大部分购房者提供最低利率的贷款,垄断住房按揭业务长达30年,并由此成功地推动了战后经济的发展。这种住房政策一直持续到20世纪90年代初日本经济衰退时才告一段落。香港和新加坡的情况也不例外,尽管两者的住房政策有着不同的社会目标和制度设计,但是它们都设

置了庞大的公共住房系统,又拥有长期依赖住房系统并将其作为经济发展策略一部分的历史(Chua,1997;Lee,1999)。

表 2 简单社会政策与复杂社会政策的比较

	简单社会政策品	复杂社会政策品
社会政策的实质	单边转移; 消费导向	投资; 生产导向
社会政策的意图	基于需要和公平原则的收入再分配; 强调社会权利	基于公平和社会经济发展的收入再分配; 强调社会权利但更注重个人责任并强调参与
社会政策的形式	收入维系,养老服务,家庭服务,康复护理以及其他形式的“无需付出”的福利	住房、教育、健康、环境保护和有益于社会保障的其他福利形式
与经济的关系	基本上被视为独立于经济领域之外的分配系统	社会政策被认为是经济政策的组成部分
国家的角色	主要是根据市场标准在市场之外执行再分配功能	在市场内外进行再分配、投资和社会发展

(四)作为社会保障的住房自有策略

作为复杂社会政策的住房政策,它的意义在于不但可以通过自置居所政策促进房地产市场的繁荣,而且也是社会保障体系不可或缺的部分。新加坡的中央公积金(Central Provident Fund, CPF)和房屋发展委员会的组合系统就是一个很好的例子。蔡明发(Chua, 1997)在对住房政策与社会保障机制混合一体的新加坡模式进行的政治经济学分析中,简洁地解释了该系统是如何精巧地运作的。新加坡政府通过中央公积金的储蓄系统,将全体国民的公积金汇集起来,形成一个强大的资本储备体系。然后 HDB 利用这些资金来兴建居民能负担得起的居屋,并将其出售给购房家庭。住房委员会允许住户使用住房公积金来支付房贷,同时也向他们提供低利率的按揭贷款。这套系统创造出一股在居民、住房管理当局和社会保障体

系之间自我增长式的流动资本,帮助 80% 的新加坡人在强制积累和指导性消费体制下成为了业主。同时,这套系统也与社会保障系统紧密相连:新加坡居民不但可以通过中央公积金购房,而且还可以借助这套系统长期地积累财富以备养老之需。此外,CPF 与 HDB 的组合系统,既能使新加坡政府在面对老龄人口收入保障需求时减负,又能使之免去全球性金融危机的隐患。

2006 年,新加坡紧随香港之后,成为世界上自由度和竞争力第二强的经济体^①。令人惊讶的是,这两个世界上自由度最高的经济体却运行着东亚地区最大的两个公共住房系统。这一事实出乎寻常地攻破了政府干预会降低经济自由度的说法。

然而问题依然没有得到合理解释,接下来我们仍要追问政府干预什么、如何干预?这一切都可以归结为制度设置的问题。新加坡的住房体系若要持续下去,还需要两个附加条件:第一,一个坚持“大政府”理念的政府,避开“小即是美”的发展战略;第二,一个相对稳定的住房价格机制,并且能保持住房长期健康地增值。在被新加坡政府严格控制的住房市场中,住房价格稳定的问题得以解决。但是,在面对 1997 年亚洲金融危机这样的世界性经济危机时,即便是新加坡之类半封闭的住房市场也难以免受冲击。尽管冲击的影响力没有香港或台湾等东亚经济体经历的那么严重。

此外,在类似于香港的小型开放经济体中,新加坡式的住房社会保障组合系统不能(事实上也不是)以相同方式运作。因为香港的房地产市场是完全开放的,所以它更容易受到冲击。除去那些常规的内生性经济因素(如收入、利率以及人口和生命周期的变化)会影响住房需求和价格外,香港住房市场还常为来自于境外直接投资的外生性经济因素所左右。因此,笔者将在第三部分集中讨论住房政策中反映政府角色困境的关键议题。

^①2006 年经济自由指数,Heritage 基金会。

三、住房政策中的关键议题

(一) 土地政策和地产市场

长期以来,经济学家们坚持认为土地政策对香港私有住房市场中的房价波动的影响举足轻重(Peng & Wheaton, 1994)。然而,谢贤程(Tse, 1998)却对上述两者之间的因果关系表示怀疑,并认为土地供应可能是房价膨胀的结果而不是原因。即便如此,他也赞成对政府在追求收入最大化时将会制定怎样的土地价格机制进行审慎考虑。例如,1998年后的五年土地供应计划决定一经披露就立即使得香港房价大幅下挫,这被认为是港府让住房投机行为降温的有效手段。1998年的新加坡也经历了类似的情况,当时的新加坡政府采取强硬手段,以征收资本收益税的方式遏止了房产市场的投机行为。更具体地说,在1970-2000年的30年中,香港土地收益累计达到710亿美元(按2000年美元汇率计),若再加上差饷和资产税,与土地相关的总收益已达到961亿美元(Hong, 2003: 160)在活跃的住房市场里,房价攀升的确在很长一段时期里增加了香港政府的财政收入。在1996-2000年这4年间,土地收入在支付基础建设和土地发展费用之后还有相当多的剩余;土地收入占政府财政年均总收入的17%,成为继个人、公司收益税之后第二笔重要的收入来源。

如果按收入来源划分,土地收入大致可分为4类:初始土地拍卖,年度土地租值,租约变更和租约续订。在1970-1995年这段时期,土地收入主要来自土地拍卖(75%)和租约变更(20%)。而问题就在于,为什么土地收入如此分布?在分析香港极为独特的用于获取土地价值的租赁系统时,康宇雄(Hong, 1998; 2003)发现,这套系统给香港政府制造了很多意料之外的制度性障碍,限制了港府使用如地租等其他获取土地长远利益的盈利方式的能力。结果导致香港政府逐渐形成了倚重土地拍卖的偏好,并将其作为增大土地价

值的主要工具。土地拍卖的缺点在于它会抬高住房建设成本,导致房地产业过度投资。在过去的30年中,当香港地产市场繁荣和住房价格处于高峰之际,也正是政府土地保证金缴纳比重处于高位之时。政府行为导致地价上升,自然也就推动了房价的上涨。为此,港府采取的用来平衡高房价影响的唯一补救措施,就是在20世纪60到80年代推行的补贴型公房计划(即居者有其屋计划)。但随着房价持续上涨,甚至连中产阶级都觉得难以承受时,这种方法也逐渐失效。结果,当董建华政府试图通过确立兴建住房的政策目标来改变住房政策时,开发商和业主由于害怕增加住房供应会影响房产价值都对此表示强烈反对。

1998和1999年,为保证住房价格不至下跌,港府颁布了总价达72亿美元的一揽子解决方案(Tang,2007)。首先,香港政府停止了所有的土地拍卖和投标活动;其次,房屋委员会放弃了为中等收入家庭修建3.8万套住房的政策目标;第三,房屋委员会还推出“首次置业贷款计划”(Home Starter Loan Scheme),以此刺激购房消费。然而,港府所做的种种努力似乎并没有使疲软的住房市场恢复生机。直至“SARS”得到控制后,港府宣布香港向中国大陆游客开放以刺激内需,住房市场才有了复苏的希望。土地出售和批租制度(leasehold system)给香港政府进行积极治理带来大量的政策机会并提供了巨额的财政资源。在它们的帮助下,政府可以为公共住房计划提供补贴,实行低税收制度,并提供其他社会福利服务。当然,推行这样的住房政策并非没有风险。当经济发展稳定时,政府能够在出售土地和为大众提供公共住房之间保持平衡。但是,一旦住房市场失控,这种政策就不再有效了。因为,任何置身于一个开放的经济体中的人都没有把握控制房地产市场。前港督彭定康(Chris Patten)在他关于香港的回忆录中坦陈,港英政府最大的败笔就出在住房领域(Patten,1998:51)。从下面这段摘自彭定康回忆录的文字,可以明显感受到来自强势开发商的支配性力量:

我们运用激进的自由主义式解决方案的能力因过渡时期的临近而受到限制。在这个敏感的时期,任何一次明确地对政府垄断房地产市场局面的有效介入,都会对市场信心造成严重打击。然而,这些行为却深受香港地产大鳄们的喜爱,因为他们可以借此获得骇人的高额利润。(Patten,1998:51)

当特区政府试图通过增加土地供应来扭转楼价过高局面时,由于开发商和业主的强烈反对,新住房政策的推行变成了一场政治灾难。正如康宇雄(Hong,2003)所言,香港的经验凸显出一个政府面临的潜在租赁土地困境:政府既要增加库房进账,又要保证建房成本稳定。由此产生的问题就是:政府能够在多大程度上做到最大化土地收入的同时不影响其作为公共利益保卫者的角色?

(二)先天不稳定的住房体系

房屋有两个与众不同的特点:首先它具有“使用价值”,可以为家庭提供栖居之所;其次它具有“交换价值”,可以作为一种财产随时在资本市场进行买卖。因此,人们对空间的需求和对投资的渴望都可以通过房屋得到满足。除非是政府愿意为公民提供普惠性的住房福利,否则住房市场中选择性的供给模式自然会导致住房资源在不同阶层之间的分配差异。因此,公共住房的分配过程常引发分配行为是否符合平等、公正原则的争论。不稳定的住房价格机制多见于偏向将住房当作投资工具的住房体制之中,而稳定的价格机制则产生于强调住房使用价值的住房体制之中(Lee,2000)。住房本质上的这种双面性正是造成大多数住房体制不稳定的根本原因。

为了保证公共利益,政府需要强调住房的使用价值,以达到确保住房市场更加稳定的目标。然而,资本家和地产开发商们的关注点却不在于此,他们对培育土地的交换价值以获得最大利益更感兴趣。这与第二部分讨论的出售批租土地(leasehold land)的逻辑极

为相似。在消费者和开发商争夺住房政策主导权的斗争中,后者常常获胜。不过,政府也并非毫无作为。有观点认为,在政策制定过程中政府应保留一定程度的自主性来维持开发商和公共利益之间的平衡,以此确保住房市场的稳定。尽管如此,随着土地短缺和人口快速增长,公众对住房需求的压力迫使政府不得不出手干预。然而,政府过多的干预又会与资本家利润最大化的动机发生冲突。在历史的不同时期中,香港住房政策的“钟摆”在政府提供更多公共住房和市场提供更多商品住房之间艰难地摇摆着。

天生不稳定的住房价格机制带来的一个严重后果就是,房价变得越来越高。图2显示,在1970-2000年间,香港住房价格负担指数(house price affordability)波动幅度相当大。与大多数西方工业化经济体平均处于3的住房价格指数相比,香港的数据则在6到14之间波动。这也就意味着每户中等收入家庭需要花6到14年的家庭总收入来购买一套中等价格的住房。在这30年中,住房价格只有在一些特定的历史区间内才是可以承受的,比如:亚洲金融危机之后的1997年。

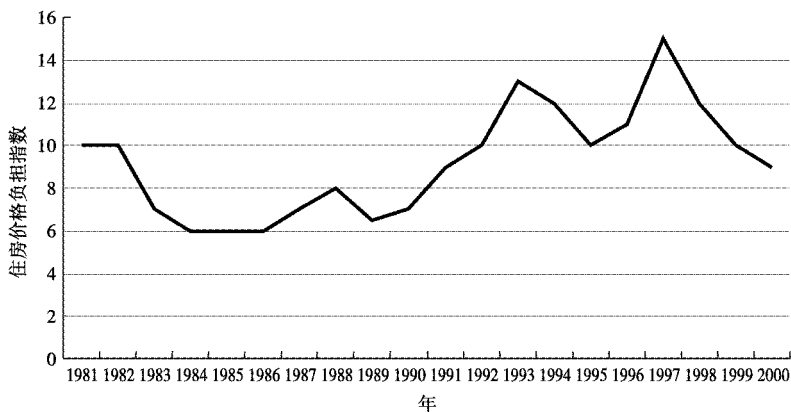


图2 住房负担能力变化(1981-2000)

香港居民的住房负担能力在1997年前后一直都是一个争论激烈的政治议题。在1997年之前,该议题主要关心的是:市场上缺少

中低收入家庭能够负担得起的住房。政府对此的回应主要是修建更多的居屋和提供住房贷款。但是由于居屋建设增长缓慢,中等收入家庭的住房需求几乎无法得到满足。1997年以后,关于住房价格下跌和负资产的议题成为公众关注的重点。此时,港人则开始抱怨香港政府应该更少干预楼市。彭定康对这个困境作了如下简洁的描述:“选举上台的政治人物将大量的精力投入解决住房难题的活动中,并因此得以避免公众的责难。但是无论是左派还是右派人士都倾向于为租客申冤,而不是致力于着手解决引发住房弊病的最根本的问题。推动公屋建设已经成为了争取民主政治的一种手段。”(Patten, 1998: 52)

综上所述,香港的住房系统的确存在先天性的缺陷。它主要是因为住房系统受到消费性文化和极度依赖房产经济收益的经济发展模式的影响和制约。尽管笔者已在其他文章(Smart & Lee, 2003)中提及:在像香港这样的“后福特政体”(Post-Fordist Regime)^①中,房产市场的金融化达到一定发展程度就可以做到让财政收入和就业都保持稳定。不过,这种因果关系还需要更多的实证材料加以证实。问题的关键在于,我们在住房政策的议程设置中需要更加严谨的态度,应将不稳定因素纳入考虑之中。我们应该在住房市场繁荣的时期更好地干预市场,而不是在萧条的时期徒费功夫。

(三)“居者有其屋”政策的风险

自置居所的观念在香港家庭中颇为流行。图3表明,在过去的30年中,自置居所是增长最快的一种住房占有形式(住房自有率从1970年的12%增长到2001年的近50%,在2005年达到53%)。香

^①“后福特主义”是当下发现于大多数工业化国家并被理论化的生产模式和与之相关的社会经济系统。它与因福特汽车制造公司的生产方式而得名的生产模式和社会经济系统——“福特主义”相对应。较之于福特公司里工人在流水线重复地做相同的专业工作,后福特社会则以信息技术、服务型工业和金融市场的全球化著称。

港在 2001 年时有 104 万住房自有者,即每两个香港家庭中就有一家能够负担住房消费。同时图 3 也明确显示,除文化因素外,住房自有率的增长明显受到住房政策影响。同一时期的公屋租赁虽然在绝对数量上有所增加,但从公屋租赁供给在整个住房占有结构中的比重和相对数量上来看,它的供给仍然较为稳定(图 3)。若不是香港政府的刻意调节,较高的住房自有率几乎不可能出现。

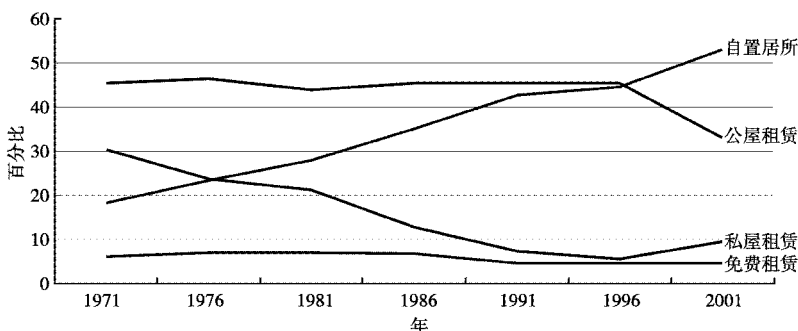


图 3 香港居住方式变化 (1971 - 2001)

资料来源:《香港年报》各年汇总

香港政府的住房政策目标是在抑制租赁住房需求增长的同时刺激居民的自置居所需求。一方面,香港政府意识到有必要推行积极的住房政策来迎合和刺激那些收入和家庭周期发生变化的年轻家庭(他们想要提升住房消费层级)的住房需求。另一方面,港府开始重视在住房部门中进行改革的必要性。这不只是因为工作效率成为 20 世纪 80 年代早期香港房屋委员会遇到的最大问题(Wong, 1984),80 年代后期社会的主流观点还认为政府应该减少干预让市场来发挥作用。

至于港府于 1976 年到 2000 年间推行的“资助置业计划”成效则并不显著,它在住房占有形式的比重仅为 13%。由于居屋计划发展缓慢,大量私人投资者涌入香港地产市场,使其成为世界上投机最为盛行的地产市场之一。港府的住房政策试图推动住房领域

的完全商品化,地产市场运作全面竞争、以效率定价。然而事与愿违。20 世纪 90 年代初期,香港房价涨成天文数字,几乎无人能够负担得起;此外,亚洲金融危机之后香港房价又一落千丈,地产市场一片萧条。1997 - 2004 年,香港不但房价直线下跌,楼价下贬 70%,而且还留下严重的“负资产”问题。尽管随着 2004 - 2006 年地产市场复苏,这些问题在某种程度上得以缓解,但还没有彻底解决,因为地产市场中某些子部门的价格依然低于 1997 年的水平。据香港金融管理局的调查显示,2006 年第二季度的 3 个月内,负资产住房按揭贷款数量再减 400 宗,降至约 8 800 宗,累计金额 150 亿港元(约合 20 亿美元)。与 2003 年 6 月高峰时期的 10.6 万宗贷款额相比,总体上已经下降了 92%。这虽然是一个鼓舞人心的标志,但政府却不应当满足于此。存在负资产的情况表明香港银行系统依然处于紧张状态。从最好的方面看,负资产案例减少是市场自我纠正的预期结果;往最坏里想,它是全球金融市场震荡正在逼近的警示信号。2001 年的人口普查显示,香港仍然需要偿还银行巨额房贷的住房自有者超过 50 万户。另外约 50 万自置居所家庭则完全地拥有自己的住房。这些数据同样需要一分为二地看:从乐观的一面看,它表明香港已经建立起一个较为成熟的住房市场,仅有 1/2 的家庭需要偿付按揭;从悲观的一面看,香港的银行系统和半数住房所有者仍容易受到地区经济和国际经济震荡的冲击和伤害。

相关数据表明,2003 年香港地区与地产相关的贷款额,包括居民按揭贷款和地产开发贷款在内,占借贷总金额的比重已超过 50%。与之相比,在 20 世纪 80 年代中期,这一比重仍低于 30% (Fan & Peng, 2003)。住房贷款增加完全是银行快速扩展居民按揭贷款业务的结果。有学者 (Fan & Peng, 2003: 131) 认为“这份数据并没有包括公司贷款和其他形式的间接房产融资,实际的金融放贷额度 (financial exposure) 可能比数据显示的更高”。因此,如果再经历一场国际性的金融危机,银行所持有的高额贷款将使经济发展背

负巨大的风险,更不必说它对数以百万计、期望通过房屋升值防老的住房持有者的财富和消费的影响了。

从全球范围来看,世界各国政府在住房领域的角色都在经历迅速的变化。遍及全球的公共管理改革使得私有化和公共住房服务外包现象异常普遍。这种情况降低了各国政府应对住房需求改变的行动能力,使公共政策不再像过去那样有效了。此外,私人住房按揭的快速扩张意味着抵押融资已同全球经济密切相连,它对经济和政治动荡的潜在冲击已经超越了国界。据《经济学家》杂志(The Economist,2005)评估,发达国家的住宅物业价值在过去5年中增长超过30万亿美元,住宅物业总价值达70余万亿美元;增长值等于这些国家GDP的总和。韦德(Wade,2006)认为,近年来私人养老基金和保险公司介入资本市场使资金流动性激增。它们对世界经济的影响比国际货币基金组织和世界银行大得多。发达国家的保险公司的资产约为14万亿美元,养老金基金会约有13万亿美元资产,而世界银行的放贷总额还不到1万亿美元。由此可以看出,这些私人养老基金和保险公司可能会对世界产生巨大的影响。而国际资产价值紧缩或膨胀、银行利率变化、股市泡沫又会对银行运营和家庭生活产生直接影响。

美国著名住房经济学家奎格利(Quigley,2001)曾经对亚洲金融危机的起因提出了一个新颖的解释。他并没有随大流地将危机爆发归咎于亚洲各发展中国家漏洞百出的银行系统,反而认为亚洲房地产业过度发展和各国政府规制地产投资过热政策的失败才是主要原因。他的研究证实了的确需要一个有力的治理机构,包括对借贷行为作更有力的审查和规制,而这却是一直被忽视的。为了抑制按揭贷款过分集中的风险,香港房屋委员会于1994年制订了新政策,将按揭贷款比例控制在放贷总量的40%。然而,在1998年香港政府认定住房市场并未出现过热之后,这项政策随即被抛弃。不过,如果按揭贷款所占借贷比率持续超过50%的基准,政府或许有

必要再次启用管制性的条例。

作为社会政策,住房政策依然关注公屋分配的公平问题。而且,这些议题在关于新公共管理的讨论中仍然极其重要。但我们也必须注意在房产市场中,资本家实际并不关心住房供应。他们只希望在全球金融流动中寻求如何使收益最大化。但这些做法对具体区域会发生什么,会产生什么影响他们却并不在意。

四、总结:处于十字路口的住房政策

香港住房政策很大程度上依然停留在传统概念下的简单社会政策层面。换言之,政府官员依然将住房政策看作是“以维持为导向”(maintenance-oriented)的社会计划,在住房政策中,政府的干预被认为是不能无限扩张的。“小,依然美丽”的理念严格限制了住房领域的公共选择。虽然香港政府对住房市场实际的干预程度非常深是众所周知的事实,但迫于公共管理改革的压力,政府除了从市场退出和放弃在住房领域的角色之外并无其他选择。因此,这就限制了港府的作为,使得住房政策的目标群体只能是那些无力通过市场购房的家庭。毫无疑问,这是一种简单社会政策的传统思维,与新自由主义的观念如出一辙。更令人担心的是,在香港住房部门的官员中,很少有人会应用“复杂社会政策”的思路,把住房政策视为一种发展策略。

近年来,香港住房政策的关注焦点集中于公房管理的公司化、私有化,以及房屋委员会的角色。这表明了从剩余型福利模式的视角去理解香港的住房问题既是不可避免的又是有局限的^①。另一个政策失败的例子就是,香港政府于2003年终止了居屋计划,放弃了

^①在剩余型福利视角下,公共住房只提供给那些身处窘境、走投无路的人群,而且这种供给最好是暂时性的。住房市场被认为是能够满足所有住房需求的。

迄今运行较为成功的住房制度。笔者认为这是一次极其严重的政策失误,它直接导致了香港房屋委员会财政能力的削弱。虽然在成立了领汇公司(Link Corporation)之后香港房屋委员会财政情况有所好转。然而,作为解决住房委员会长期财政困难的拯救方案,这并不是一个最佳办法。最近领汇商户抗议高昂的租金就是一例,反映出领汇公司的不可持续性。

本文试图解释,在香港的特殊背景下政府干预住房领域的实质意义及其存在的问题。它并非为“积极不干预主义”辩护。笔者认为“积极不干预主义”不过是一个被政府官员和政治人物挂在嘴边,用来标榜新自由主义的规制模式的术语。同时,它也是一个自1978年以来被各国政府广泛接受和彰显“市场至上”的经济教条(Harvey, 2005)。在现代资本主义的发展过程中,新自由主义是一台用于破坏和建设均威力无比的“推土机”,它利用城市拆迁改造和区域分隔以壮大资本主义影响力^①。政府的主要任务就是制定并维持一个合理的制度框架,使自由主义、私有财产权和自由贸易不受影响。

从后福特主义的视角来看,香港特区政府依然在寻求一种新的政府治理模式,因此政府的角色仍然不稳定、过渡性依然明显。更为糟糕的是,亚洲金融危机和“SARS”带来的冲击又使香港政府的各种管理制度遭受重创。随着董建华于2004年卸任,曾经坚定不移的发展目标也经常受到冲击。由于制定公共政策时缺乏明确方向和治理哲学,香港政府每每被指责在“过强”和“过弱”的规制之间摇摆不定。

在本文的各部分中,笔者触及了香港住房政策中的一些结构性问题。首先,笔者讨论了为什么一方面需要政府对住房领域进行干预;而另一方面为什么在董建华时代,政府干预又显得步履蹒跚。

^①在中国任何一个城市游历的人都会找到高级门禁社区诞生的例子,同时也可以发现受排挤的贫民。

接着,笔者又从概念化的角度阐述了复杂社会政策视角下的住房干预如何成为社会经济发展战略的一部分。然后,从理论上讲,笔者认为对新的住房体制的剪裁和建构是超越现存政府住房干预模式的一种途径。笔者认为住房研究的研究议程应该更加广泛,需要着眼于现代资本主义固有的不稳定性和政府应该或不应该扮演什么角色来讨论如何改善应对住房系统危机的能力。笔者还描述了在一些极端的案例中,比如新加坡,住房系统已经融入社会保障体系并在社会发展中扮演愈发重要的角色。新加坡国家控制的住房投资机制已使新加坡经济暴露在全球经济风险之下,使得政府影响社会保障体系稳定性的能力变得更加有限。不过,就政府干预的程度问题而言笔者并未进行深入探讨。香港和新加坡都是高度集中管理下的小型经济体,这会如何影响政府角色就显得极为重要,值得专门探讨。

本论文中最后探讨的是有关住房的平等问题。在新自由主义的解释和住房自有的风险部分,笔者列举了住房资源分配明显不公的例子。长期以来,由于市场失灵、地产市场的寡头垄断和住房价格持续膨胀,业主为获得住房所有权付出了不相称和不公平的代价。强调高住房自有率和营造自置居所的消费文化给住房拥有者带来了不平等的境遇。由此可见,矫正香港住房占有结构的不平衡状态显得尤为必要。

综上所述,香港的住房政策已经走到了一个十字路口:要么选择继续屈从于新自由主义的住房政策,扩大自置物业的比例;要么扩大作为社会政策的住房政策的基础,将其作为发展的新战略。我认为选择后者极为重要。因为,在全球化的时代,房地产十分容易受全球金融不稳定性的影响,保持房地产市场稳定变得越来越困难。新的住房制度必须是创新的和更为中立的,这样才可能给居民提供一个平衡的住房选择,而且长远地看,它也可以降低经济发展对房地产市场盛衰的依赖。

参考文献

- Angel, S. (2000). *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Balchin, P. (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- Barr, N. (2004). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M., Goh, L. & Kwok, R. (1990). *The Shek Kip Mei Syndrome*. London: Pion Press.
- Cheung, A. B. L. (2000). New Interventionism in the Making — Interpreting the State Interventions in Hong Kong after the Change of Sovereignty. *Journal of Contemporary China*, 9(24): 291 – 308.
- Chua, B. T. (1997). *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*. London: Routledge.
- Consumer Council (1996). How Competitive is the Private Residential Property Market? From: http://www.consumer.org.hk/website/wrap_en2/hse9607/hse_e.htm.
- Doling, J. (1999). Housing Policies and the Little Tigers: How do They Compare with Other Industrialized Countries? *Housing Studies*, 14(2): 229 – 250.
- Fan, K. & Peng, W. S. (2003). Real Estate Indicators in Hong Kong SARS. Hong Kong Monetary Authority BIS Papers No. 21. From: <http://72.14.235.104/search?q=cache:8fNxQ46cMoJ;www.bis.org/publ/bppdf/bispap21j.pdf+hong+kong+total+mortgage+value&hl=en&ct=clnk&cd=4>.
- Forrest, R. & Lee, J. (2004). Cohort Effects, Differential Accumulation and Hong Kongs Volatile Housing Market. *Urban Studies*, 41(2): 2181 – 2198.
- Forrest, R. & Murie, A. (1988). *Selling the Welfare State: The Privatization of Public Housing*. London: Routledge.
- Forrest, R., Kennett, T. & Leather, P. (1999). *Home Ownership in Crisis*. Aldershot: Ashgate.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hong Kong Housing Authority (1987). *Long Term Housing Strategy*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong, Y. H. (2003). Policy Dilemma of Capturing Land Value under the Hong Kong Public Leasehold System. In Bourassa, S. C. & Hong, Y. H. Eds. *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*: 151 – 176. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jessop, B. & Sum, N. (2006). *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Places*. UK: Edward Elgar, Part II.
- Kemeny, J. (2001). Comparative Housing and Welfare: Theorizing the

- Relationship. Journal of Housing and the Built Environment*, 16: 53 – 70.
- Lee, J. (1999). *Housing, Home Ownership and Social Change in Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.
- Lee, J. (2000). *Housing Policy in Post Asian Financial Crisis*. Public and Social Administration Working Paper Series 2000/2. Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong.
- Lee, J. (2004). Comparing East Asian Housing Systems: Some Implications on Theorizing Housing and Welfare. *Social Development Issues*, 24(1): 87 – 99.
- Lee, J., Forrest, R. & Tam, W. K. (2003). Comparing East Asian Home Ownership: Market, State and Institutions. In Forrest, R. & Lee, J. Eds. *Housing and Social Change: East West Perspectives*: 20 – 45. London: Routledge.
- Lee, J. & Zhu, Y. P. (2006). Urban Governance, Neoliberalism and Housing Reform in China. *Pacific Review*, 19(1): 39 – 61.
- Patten, C. (1998). *East and West*. London: Macmillan.
- Peng, R. & Wheaton, W. (1994). Effects of Restrictive Land Supply on Housing in Hong Kong: An Econometric Analysis. *Journal of Housing Research*, 5(2): 263 – 291.
- Quigley, J. (2001). Real Estate and the Asian Crisis. *Journal of Housing Economics*, 10(2): 129 – 161.
- Renuad, B., Pretorius, F. & Pasadilla, B. (1997). *Market at Work*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Smart, A. & Lee, J. (2003). Financialization and the Role of Real Estate in Hong Kong's Regime of Accumulation. *Economic Geography*, 79(2): 153 – 171.
- Tang, C. (2007). Change and Inertia in Housing Policy: Japanese Housing System during Economic Crisis. In Lee, J. & Chan, K. W. Eds. *The Crisis of Welfare in East Asia*. Maryland: Lytleton Press.
- The Economist*(2005). In Come the Waves. June, 18: 73 – 75.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Tsang, D. Y. K. (2006). Small is Still Beautiful. *South China Morning Post*, Sep. 30.
- Tse, Y. C. (1998). Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sale. *Urban Studies*, 35(8):1377 – 1392.
- Wade, R. (2006). Choking the South. *New Left Review*, 38: 115 – 127.
- Wong, R. (1984). *On Privatizing Public Housing*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press.

(责任编辑:李 静)