

住房的價值： 房屋政策新探

- 如何調和房屋政策中「交換價值」與「使用價值」的矛盾？
- 解構政府在土地發展及住房供應中的角色
- 房屋政策組織參與者的互動模式變遷
- 新加坡及美國經驗比較：房屋政策成效與弊病

目錄

編者的話	2
房屋政策討論多面體 — 香港社會服務聯會政策研究及倡議總研究主任黃健偉	3
專訪	
• 回歸後香港房屋政策的檢視 — 訪問香港城市大學公共及社會行政學系副教授劉國裕博士	8
分析與觀點	
• 香港房屋政策的政治經濟學 — 香港理工大學應用社會科學系系主任李健正教授	12
• 解決土地問題就可以解決房屋問題？ — 香港大學房地產與建設系李寧衍副教授	15
• 房屋政策的持份者：參與的多元化 — 香港城市大學公共及社會行政學系葉毅明博士 ..	19
國際經驗	
• 論透過房屋政策協助市民累積資產與推動社會發展： 新加坡與美國經驗剖析 — 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋	22
問卷調查	28
昔日政策報	28

《社聯政策報》編輯委員會

主席 呂大樂教授 (香港大學社會學系教授)

成員 吳啟漢博士 (香港中文大學政治及行政學系助理教授)

李健正教授 (香港理工大學應用社會科學系系主任)

李慶偉先生 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

賴仁彪先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會副主席)

編者的話

上期，本報以「市民福利的社會規劃」為題，一方面希望加深各界對社會福利規劃的了解；另一方面，亦嘗試從宏觀的角度，在當前的社會發展狀況和趨勢下，探討政府如何為香港社會經濟發展作長遠的規劃。在眾多的規劃議題中，編者曾聽過一種意見，認為香港社會經濟發展的議題，很多都離不開房屋問題；處理好房屋問題，對香港社會發展尤其重要。

今期，我們以「住房的價值：房屋政策新探」為題，從多方面切入跟房屋政策有關的重要討論。近年，樓價不斷飆升，加上政府在2003年開始停建居屋，一般市民置業遇到極大困難；同時，輪候公屋的人數愈來愈多，政府卻沒有相應地增加公屋數目，令基層市民「上樓」遙遙無期。究竟香港房屋政策出現了什麼問題？政府應該如何處理這些難題，好讓市民可以「安居」呢？

透過翻查政府數據及研究報告，我們發現由土地發展到興建房屋，當中所涉及很多變數，影響房屋供應。過去我們討論房屋政策，多集中在房屋需求方面。但時至今天，有關土地開發及供應等問題、社會政治及經濟發展的模式，以至政府的取態、管治模式、制度安排等，亦十分重要。

今期專題共有四篇文章。為了更具體地說明現時政府房屋政策的不同問題，我們訪問了長期研究香港房屋發展的劉國裕博士。在訪問中，劉博士分享了對特區政府推行的房屋政策的看法。從過往數十年的經驗來看，政府在房屋政策上的取態及當中隱含的管治哲學，對房屋發展有決定性的影響；編輯委員會成員李健正教授的文章，正是從宏觀的政治經濟學來解釋樓市失衡原因，並指出現時香港房屋政策中的交換及使用價值的矛盾與調和。至於有關土地政策與房屋政策的關係，李寧衍副教授分析了香港的土地問題如何影響房屋發展，並明確指出政府在當中應擔當的角色。葉毅明博士則檢視了政府與不同參與者在房屋政策上於過去數十年間不同時間的互動，並指出在新的社會經濟環境下，政府在房屋政策上仍發揮著關鍵的作用。

當然，每一期的政策報也少不了參考其他國家的經驗。房屋政策所涉及的層面相當廣闊，難以作全面的國際比較。今期我們選取了新加坡及美國的房屋政策，比較它們如何協助市民建立及累積資產。我們亦列舉了其政策的利弊，供讀者參考。

政策報編輯委員會主席 — 呂大樂

房屋政策討論多面體

香港社會服務聯會總研究主任黃健偉

樓價飆升，年青人望之生畏，中產人士負擔愈來愈重，基層市民住屋環境不單沒有改善，劏房問題更顯示他們的住屋狀況不斷惡化。這些現象都反映政府的房屋政策存在著極大的問題。在社會上強烈的訴求、與及中央官員的敦促之下，特區政府就復建居屋的態度改變。在復建居屋的討論中，我們注意到兩個問題：(一)政府表示要復建居屋，要花3至5年尋找土地；香港是否真的沒有土地建屋嗎？(二)解決香港房屋問題，為甚麼會把重點放在居屋，而不是公屋呢？認真看待這兩個問題，對我們全盤了解香港的房屋政策問題有積極意義。本文嘗試從這兩個問題作起點，打開一些與香港房屋政策有直接關係的話匣子。

香港可用於房屋的土地

第一個問題直接涉及土地供應問題，即房屋問題與香港土地不足問題有關。香港真的沒有土地興建房屋嗎？

2010年香港年報資料顯示，全港1,104平方公里的土地上，市民住屋的用地佔不足7%，即76平方公里，當中用於公營房屋（包括公屋、居屋及私人參建屋苑等），只有16平方公里。即是說，全港四成七市民的住房僅使用了香港土地1.4%。用於公營房屋的土地面積十年來沒有改變，用於私人住宅的則稍為增加，而居於鄉郊居所的，增幅卻非常可觀。

表一：香港用於房屋土地的面積及佔香港總用地的百分比 (2000-2010)

住宅土地	2000	2010
公營房屋	16 (1.5%)	16 (1.4%)
私人住宅	24 (2.2%)	25 (2.3%)
鄉郊居所	27 (2.4%)	35 (3.2%)

當政府說興建資助房屋要花3至5年尋覓土地，究竟是甚麼意義？根據規劃署的資料，除住宅用地外，香港的土地用途還有：

1. 商業
2. 工業
3. 機構 / 休憩
4. 運輸
5. 其他都市或已建設土地
6. 農業
7. 林地 / 灌叢 / 草地 / 濕地
8. 荒地
9. 水體

這些土地用途類別，涉及兩大類的土地。其一是所謂「已發展土地」，前五項多數為此類土地。其二是所謂「未建設土地」。根據一份於1997年進行的研究報告顯示，至1996年為止，前者只佔全港土地16%，未建設的土地有84%。在已發展的土地中，有近四分之一的土地是空置的，面積為43平方公里；是當時用於興建出租公屋土地面的兩倍（劉騏嘉、胡志華、李敏儀，1997）。到2004，空置的已發展土地雖然下跌至29平方公里，比當時用於公營房屋的土地面積大一倍有多（余肇中，2006）。學者姚松炎於早前在報章發表文章，指出現時政府空置可發展的土地面積高達60平方公里（姚松炎，2011）。

在「未建設土地」中，農地一類的其中一個分項「農地」及林地／灌叢／草地／濕地一類中的一個分項「草地」加起來的面積，足以興建能容納現時居住於公營房屋人口的兩倍。我們絕對不是倡議開發這些地方，事實上，這些綠化帶其實是郊野公園土地，受法例保護。只是從客觀的條件而言，說香港沒有土地可用實在難以讓一般公眾明白。除了政府手上掌握的已發展空置土地及一些未開發的土地外，我們亦不應低估各大發展商手上掌握的土地貯備。不過，後者只會用於私人住宅發展用途。

從土地規劃到興建房屋：阻礙建屋的真假變數

土地發展需時，長短視乎有關土地的複雜性，亦關係各種專業及官僚系統介入的時間，根據上述的研究報告顯示，單是擬備規劃大綱，涉及的時間已需要3年到8年半

不等（劉騏嘉、胡志華、李敏儀，1997）。經行政長官會同行政會議批准發展草圖後，那些被設定為住宅用地的土地，政府可以直接開始按原來的目的，進行一系列工作，包括徵收土地、工程設計、土地平整，繼而興建房屋。以1996年的情況為基礎，從開始規劃到完成房屋建設的整個過程，即使土地能即時批出，亦需時13年至19年半。現時的情況而這，可能有些改善，但以房屋及運輸局常任秘書長柏志高最近的說法，亦需要9年至10年時間，最快也要7年。

近年，政府經常表示受到公民團體反對，阻礙了建屋的進度。這種說法未必能經得起事實的考驗。首先，公民社會不一定會反對發展土地作住宅用途，例如，如果土地用來興建公屋或其他方式，改善基層市民的住屋條件，相信不少公民社會團體亦會支持。公民社會反對的聲音，最主要的是：

- 反對政府控制地價；
- 反對為大地產商開路，繼續助長地產霸權；
- 反對沒有必要地開發土地；
- 反對長官意志決定土地資源開發，缺乏科學數據及客觀分析，壟斷數據、甚或隱瞞或扭曲事實；
- 反對拒絕建立透明及開放的公民參與機制。

無論如何，如果政府能透過有效的機制，與公民社會一同規劃用地，以公平及公義的原則，平衡社會各方面的利益，興建合適香港社會發展狀況的不同類型房屋，公民社會亦會以理性的態度回應，以滿足不同階層人士的住屋需要。

況且，現時有很多已規劃甚至平整的空置政府土地，使用這些土地不一定涉及改變土地用途的爭議。強說公民社會阻礙開發土地，只是轉移公眾視線。實際上政府手上的土地有很多並不是由零開始開發的。審計署於2007年就地政總署使用空置政府土地的臨時使用情況作分析，指出截至2007年8月為止，政府以短期租約方式租出和撥作臨時用途的土地共有22.91平方公里，當中尚未包括大量被視為不能撥作臨時用途的空地(審計署，2007)。這些土地已經無需再經過規劃、收地等程序，部份甚至已經平整好，只要政府批出土地，便可以興建房屋。

香港真的沒有土地嗎？到底在土地規劃到建屋的過程中，那裏出了問題？相信只有政府才知道。事實上，有不少具體事例說明政府為保持高地價，不惜讓土地空置，早前北角油街地王出售之前，據說已空置了近15年(姚松炎，2011)。

香港社會發展現況與房屋需要

至於上述第二個問題：解決香港房屋問題，為甚麼會把重點放在居屋，而不是公屋呢？這涉及對市民的房屋需要與香港社會發展狀況的分析。

香港社會發展的現況，有三方面對房屋需求產生極大的影響。第一，香港貧富差距不斷擴大；基層市民根本無法指望可以購買房屋，如果沒有政府提供的廉價租住房屋，他們的住屋需要肯定不能滿足。

第二，年青中等收入的一群向下流，他們沒有

資格申請公屋，既沒有資產，又因收入不足，財富累積速度遠遠慢於樓價上升的速度，故無法置業。過去十年，香港個人收入中位數，一直維持在約10,000元的水平，他們是逆水行舟，表面上收入維持在同一水平，實質上社會發展水平不斷往後退。

第三，有知識的中產階級的冒起，主導了社會發展，他們的社會期望不再停留於基本生活需要，對擁有房屋及其質素的要求提高。同時，房屋的性質發生了重大的改變，房屋已經不再單純地被視為居所，也是投資產品，是一種資本財(Capital good)，市民購買房屋，不論自住或投資，均期望它會升值。另一方面，因為他們在政治上亦是主導的聲音，他們當中有物業的，很多都會為了自身的利益爭取更有利的房屋資產回報環境，任何因素影響物業投資回報的，理論上都難以得到他們支持。即使對於無產的中低下階層一群而言，在沒有居屋供應下，他們的置業夢只能寄望私人市場；他們一方面期望低價置業，另一方面又期望回報環境不受負面影響。區議員作為市民在地區上的代表，往往因為政治需要，即使認同興建公屋的理念，但最終會因為選民的意向，反對一些他們認為會影響回報環境的政策或措施。

在這種社會發展環境下，房屋政策一方面因為全面以私人市場導向而未能回應基層的住屋需要，另一方面完全缺乏措施協助中等收入人士置物，這不單是房屋問題，更是社會發展的公平及公義問題。

政府政策及官僚系統的取態在房屋發展方面的影響

不過，過於集中從「需求決定」或從「土地供應」來看問題，可能會忽略一個更重要的範疇：政府 / 官員及其取態。事實上，雖說區議員反對興建公營房屋，但議員及區議會根本沒有足夠權力主導房屋政策的發展，與其說是區議會反對，不如說是政府利用區議會的反對，拒絕加快興建公屋。同樣地，

與其說香港沒有土地或公民社會反對開發土地以致沒有土地，不如說政府利用這些反對聲音，延續政府一直推行的土地及房屋地策。

事實上，在行政主導的管治體制下，政府在房屋政策方面的取態、策略、體制安排及目標，一直都是問題的關鍵。表二列出過去數十年房屋政策的一些重要轉變，及其轉變後對房屋供應及需求的改變。

表二：房屋政策的轉變及其對房屋供求的影響

年份	政策轉變	影響
1972	十年建屋計劃，期望於1982年前可以興建足以容納180萬市民的出租公屋，後延期至1987年	政策雖然未能達到預期目標，但總算能解決大量基層市民的住屋需要
1978	居者有其屋計劃，為收入較低但有置業能力者提供低門檻、低息的置業選擇	除了解決住屋需要外，還協助大量家庭自置居所、建立資產
1988	自置居所貸款計劃，鼓勵市民在私人市場置業	轉向以私人市場主導的房屋政策，往後樓價不斷上升
1998	長遠房屋政策白皮書，明確私人市場的主導角色，訂定70%置業率為策略目標，公屋亦變成可租可買，同時又加強申請出租公屋的資產審查	房屋政策全面由私人市場主導，政府不斷鼓勵置業，到2000年開始減少資助房屋的興建，香港樓價進入過山車年代
2003	停建居屋及其他資助出售房屋，終止出售公屋	政府全面撤出興建出售資助房屋，樓價屢創新高，公屋輪候人數則不斷上升

可見過去數十年，政府從公營房屋導向的改變為以私人房屋為導向的政策。這種轉變，是建基於一種「非公則私」的二元思維，脫離了在現實社會中有一群生活在貧富兩極中間的市民。另一方面，在這轉向後仍然沒有脫離以「建屋數目」為核心的思維；事實上，在以私人市場導向的今天，目標建屋數目都只是政府一廂情願的想法，能否達成，主要視乎發展商的取態。除非政府重新積極參與興建出售資助房屋，並在大程度上主導整體建屋量，否則談建屋數目都是空談。

根據上述的社會發展狀況分析，政府重新積極參與是大勢所趨，但她是否參與，很大程度上是政治意願的問題。即使政府願意參與，她如何參與、參與的積極性等，都直接影響公私營房屋的發展。看來現屆政府的參與積極性十分低，例如特首在上次施政報告提出「置安心」計劃，表示最快可以在2014年推出市場；但後來基於政治形勢改變而重提興建居屋時，卻說最快需要7年時間，同樣是公營房屋，但政府的積極性有明顯的不同，顯示政府及整個官僚系統的態度及

運作，直接影響香港房屋的發展。換言之，政府管治團隊的取態、團結性、效率、房屋政策架構的合理性等問題，都是不能忽視的議題，政府若要積極參與，這些要素亦必須要適當調整。

房屋政策論述的擴展

有關房屋政策討論的核心，除了房屋需求及建屋目標外，一方面我們要轉向探索更多關於土地政策、房屋規劃過程等變數；房屋政策已經不能被視為獨立的政策來處理，它是土地政策、經濟發展政策、社會政策（特別是扶貧政策）、都市更新政策、交通政策等等，是香港整體社會發展政策重要的一部份；達成了房屋政策的目標，但同時製造其他社會發展問題，最後只會得不償失。另一方面我們亦不應忘記政府的政策（政治）取態、管治及制度系統的運作安排對房屋政策的制定和落實的影響。這些課題及有關資料，過去比較少進入公眾論述中，這給予政府很大的論述空間。是時候我們去重奪及重構整個房屋政策的論述，進而從不同的領域改變現時的房屋發展方向和模式。

參考資料

香港城市大學。香港房屋網頁。[http://www.cityu.edu.hk/hkhousing/pdoc/policy%20doc\(body\).htm](http://www.cityu.edu.hk/hkhousing/pdoc/policy%20doc(body).htm) (2011年10月)

余肇中(2006)。《香港的土地供應》。立法會秘書處。資料研究及圖書館服務部。

姚松炎(2011)。「房屋學人 改革制度免浪費土地資源」。都市日報，2011年9月6日。

劉騏嘉、胡志華、李敏儀(1997)。《香港的土地供應》。立法局秘書處。資料研究及圖書館服務部。

審計署(2007)。《審計署署長第四十九號報告書》第12章「空置政府土地的臨時使用情況撮要」。

回歸後香港房屋政策的檢視 ——

訪問劉國裕博士

劉國裕博士自1985年在香港城市大學任教，之前在公屋、臨屋及木屋區參與社區組織工作。劉博士長期研究香港及內地的房屋發展，經常在不同的學術期刊及媒體發表學術文章及有關房屋政策的分析評論。在教學及研究以外，劉博士不忘貢獻社會，他曾任房屋委員會委員、參與市區重建局土地、安置及補償委員會及覆核委員會、房屋局長遠房屋策略檢討督導小組、葵青和深水埗區議會（關注公私營房屋的有關小組）及多個居民組織等工作，致力推動房屋的發展。

劉國裕博士表示，房屋問題不只是住屋問題，當中更涉及經濟、民生及社會穩定等元素。因此政府施政必須考慮周詳，而且須要宏觀地看待和處理該問題。他同時分析了香港回歸後的房屋政策，評價了兩位行政長官領導班子在這方面的政策，並分享了其對公營房屋政策的見解。

回歸後的房屋政策及轉變 評董建華與曾蔭權的房屋政策

劉博士首先向我們闡述了其對董建華政府房屋政策中「三個指標」的看法。當時特區政府曾承諾，公屋輪候期平均為3年。劉博士正面評價訂立指標的做法，並形容此為突破之舉，因為政府不曾在房屋政策上作出如此承諾，並讓公屋輪候者有所盼望。劉博士補充，政府供應公營房屋（包括出租公屋及居屋等資助置業計劃），除了是為普羅市民提供一個安樂窩，亦展示政府願意協助市民安居樂業的姿態，具有穩定社會的作用。同時，公營房屋提供平台，予未有能力購置私人樓宇的市民安居，甚至為這個階層的市民提供跳板，讓他們有機會累積財富，例如儲蓄首期在私人市場置業，故此公營房屋的建設包涵了很大的社會意義。

可惜，曾蔭權政府自零五年起，在公屋輪候政策引入實施配額計分制後，非長者的一人住戶申請者，並不包括在平均3年等候期的指標內。換言之，這批公屋申請者，並沒有受到相同的政策待遇。劉博士列舉了一些數據，證明在配額計分制下，非長者一人住戶的年輕申請者獲配公屋的機會很微。數據顯示，由2006/2007年度至2010年12月底，未曾有30歲以下非長者一人申請人藉配額計分制獲安置公屋，至於30至39歲能獲配公屋的也只有71人。劉博士表示，房屋一向都不是曾特首的工作重點項目，因為在他看來，由於政府仍能維持「三年獲編」的目標，香港的公營房屋已經做得相當不錯。

除了公屋平均3年等候期的承諾，「七成置業率」是董建華領導班子的另一個房屋政策目標。劉博士認為此目標的方向正確，因為提供廉價的資助房屋，能夠讓收入較低的家庭，擁有置業的機會，從而累積資產；但他並不同意政府設置70%這個「硬性指標」。他認為政府無須亦無能力「規定」私人市場的供應量，其角色應妥善計劃公營房屋的供應量。政府能讓社會知悉每年出租公屋及居屋單位的供應量，私人市場自然會作出相應配合，到時置業率自然會逐步增加。

再者，他認為政府的著眼點不應單單放在置業率上，更應同時注重居住在公營房屋的人口及住戶的百分比。由於香港本身是資本主義社會，加上其開放型經濟體系，極易受到外圍因素影響，因此劉博士強調，社會上應有略過半數市民入住公營房屋。劉博士進一步補充，這指標意味著香港有一半人口及住戶，享有住屋保障，但可惜這個比例正在不斷下降，原因之一，是自2003年停建居屋後，入住居屋的人口及住戶佔全港住戶人口的比率便下降。他指出，其實政府不難達到五成市民入住公營房屋的政策指標。數據顯示，現在全港約有31%住戶住在公營租住房屋，約16%住在資助出售單位。換言之，只要將百分比提升3至5%，就可以使略過半數住戶得到住屋保障。

董建華政府的第三個指標，是最為引起社會討論的「八萬五」政策（即每年興建85,000個單位）。85,000個單位其實是分拆成兩個部分，50,000個是公營房屋單位，35,000個是私人房屋單位。劉博士稱，他只同意公營房屋的指標，因為政府可控制每年興建公營房屋的數量。至於私營房屋，政府根本無法控制，發展商會因應每年的經濟狀況，決定新建單位的數量。政府的責任，只在土地安排及規劃，給發展商供應土地，或作出其他政策上的利誘，由此可見，這個35,000單位指標並不現實。劉博士補充，指當年樓價下跌，是因為外圍及本地經濟因素促成，事實與「八萬五」政策沒有直接關係。

對比董政府，在曾蔭權治下，香港的房屋政策並沒有明顯突破。在他主政早期的施政報告，對房屋議題沒有太多著墨。雖然近年開始提及房屋政策，但多是關於房地產市場發展，絕少談及公營房屋未來發展和去向。

政府應復建居屋

劉博士體諒政府在當年為了穩定樓價，而決定停建居屋，但他不認同永久停建居屋，因為資助房屋是一項推動資產累積的社會政策，其功能一方面可讓市民有機會累積財富，另一方面其下一代可承繼房屋。劉博士表示，相關政策從長遠角度出發，也能減輕政府的財政負擔。他以支持長者生活為例，若政府可以協助市民在年輕時供畢樓房，萬一部份市民在年老時有需要依靠政府綜合社會保障援助金過活，政府也不用支付全額的租金津貼，相對不是業主的綜援受助人（須支付全額的租金津貼），政府因而可節省額外（租金津貼）開支。

對於房屋的交易價值導致市場炒賣活動，劉博士認為，居屋既有使用價值，亦有交易價值，若讓它們在公開市場買賣，無可避免有部份人士會將它們變成投資商品。他建議若日後政府復建居屋，可以考慮只售予合資格人士，限制在自由市場流通，日後轉售亦只可售予合資格人士，從而減低炒賣居屋的機會。

社會歧視公屋政府有責

劉博士認為，天水圍的社區發展，以至公眾對這個社區的看法，甚至對「公屋」想法負面，政府是有其責任。劉博士指出天水圍的規劃出現嚴重失誤，公營房屋比例高是其一，加上社區開發初期，配套設備落後，種下日後的問題。在發生多宗家庭慘案，加上傳媒煽情的報導，令市民對這個社區以至公屋的印象轉差。

劉博士明言，政府應在社區進行平衡及混合發展，不應讓私營房屋和公營房屋有太明顯的分隔。在規劃土地用途時，不能純粹以經濟角度出發，擔心把公私營房屋放在一起，會影響私營房屋的樓價。再者，在規劃公屋時，不應只計劃住屋，還要兼顧設施配套，讓住在不同類型居所的社區人士，能共享社區和公共設施。

社會大眾認為，公屋不少住戶屬貧窮戶。事實上，政府的數據亦顯示，有24%公屋住戶有領取綜援。劉博士發現綜援戶比例與屋邨規模大小似乎相關，屋邨的規模愈小，綜援戶比例也愈高；此外，屋邨人口老化，與及長者優先獲配接近市區屋邨的政策亦是主因。他以觀塘雲漢邨為例，該邨只有兩棟大廈，加上長者較多，所以邨內有高達58%的住戶領取綜援。

劉博士認為，政府不應興建規模太小的屋邨，政府更應預早規劃及撥出更多及較大的土地去興建公營房屋。在爭取政府撥地的過程中，房屋署或會遇上土地面積太小而不能在同一地盤興建多幾座公屋的限制，但相關的政府部門，應可在編配公屋時作出一些設定，避免編配太多相近年齡層或家庭類型或大部份是低收入或領綜援的住戶居住在同一個屋邨內，反之，部門應透過編配安排，令邨內人口多元化，活化社區的發展。

政府在公營房屋上施政不當的源頭

對於新發展社區設備的規劃不完善，劉博士歸咎政府架構設計出現問題，把房屋政策相關的決策局一分為二，造成了機制上的先天缺陷，加上房屋局及發展局兩局轄下的部門，欠缺有效的合作及協調機制，部門間只集中處理與自己範疇相關的各項問題，令政府的房屋政策，缺乏有跨部門的全盤周詳計劃，更遑論要從不同角度去構思政策設計方向。

劉博士表示，公營房屋絕對不能有這種管理方式，它需要有跨部門的規劃及配套，以解決居民入住後的各項問題。此外，房屋署管理層亦應吸納不同專業背景的人士；側重測量學或工程學背景專業，雖有利於管理硬件，但無助部門從社區不同持份者或社會角度出發考量事情，處理房屋政策所涉及的社會性問題。

現在的公營房屋政策狀況

劉博士稱，香港公營房屋政策整體而論不能說是很差，過去五十多年經前人的努力，在很多方面已見證進步，但仍有一定的改進空間，包括應讓多些合資格申請人有機會居住公營房屋，更要讓有需要的人士更快獲得分配。他特別提到30歲以下非長者一人申請人，他們須無了期等候公屋的分配。在配額計分制中，年齡是一項重要因素，故當更多年長的非長者一人申請人加入輪候冊行列裡，30歲以下非長者一人申請者的等候期就會被延長。劉博士認為，政府應對非長者一人申請者作出承諾，例如讓他們跟其他申請人一樣，有一個平均等候期的指標

(例如6年)，或可考慮讓在承諾等候期過後仍未獲配公屋的申請人領取租金津貼，以減輕他們獲編公屋前租私樓的租金負擔，如此安排，有助減低居住在板間房或環境不理想的私人單位的人數。

總括而言，房屋是社會上一項極重大、涉及多方面發展範疇的政策議題。從數據上而言，雖然住在不適宜居住居所的住戶不斷減少，但是香港房屋問題仍有很大的改善空間。政府在興建公營房屋時，應多以人的角度作考量，以為略過半數市民提供資助安居之所為目標，屆時私人發展商自然懂得配合；在住屋方面的土地規劃及運用得宜，將有利香港的整體發展。

訪問整理：許丹妮

香港房屋政策的政治經濟學

香港理工大學應用社會科學系系主任李健正教授

歐洲債務危機深化，美國奧巴馬建議之就業方案未能對疲累之美國經濟產生良好刺激，中國政府對宏觀經濟調控政策之舉棋不定，正深化全球經濟之不穩定性。在這種宏觀背景下，要寫有關房屋政策之政治經濟學實不容易，變數的確太多。不過有興趣研究社會變遷的人，總是不自量力，期望在紛亂複雜之現實中，找尋一點分析問題的脈絡。

本文先從經濟分析入手。第一點是與香港人買樓一個很有趣的矛盾有關，港人一是怕樓價飆升太急，和購買力脫節，一是怕樓價下跌，令很多業主面對資產貶值。問題是，香港的自由市場有沒有能力自我調節，以保持樓價穩定？答案非常清楚，在過去40年，香港樓市長期失效，市場並未有效率地分配房屋資源。香港的樓市結構，由十多間發展商擁有七成以上之市場佔有率，任何一位大學一年級的經濟學學生，都明白這是一種寡頭壟斷 (Oligopoly) 之失衡競爭，因此樓價之邊際利潤十分高，這亦很容易解釋為什麼香港最富有的人是地產商。面對這種市場失效的情況，政府一般有兩種解決方法：（一）建設大量公屋以保障低收入人士，在無法負擔私樓的情況下，獲得一種福利性房屋，（二）增加大量土地供應，為市場提供足夠誘因，以生產更多可負擔房屋。這些都是理論，實踐上政府能否有效運用這兩方面的政策？

先說第一方面。八十年代以前，香港政府之公屋政策清晰有力，麥理浩時代政府提出

十年建屋計劃，雖則未能全面達標，惟已清楚制訂以出租公屋為主，居屋為副的房屋政策。那時候，低下階層的人住出租公屋，中間的人買不起私樓買居屋，有錢人買私樓，各得其所。公屋和居屋供應亦對樓市產生微妙穩定作用。不過八十年代中後期政府推出「長遠房屋策略」徹底扭轉既有的公屋政策，轉向一個由私人市場主導的自置物業政策。隨後一系列刺激樓市措施陸續出現，香港樓市在八十年代末期開始漸次失衡，97年前很多人為炒樓醉生夢死，加上中英聯合聲明清楚規限，香港每年只可生產50公頃土地，進一步誘導地產界進入樓市之黃金十年(1986-1997)，末代港督彭定康回顧這十年光景，認為最失敗之處是政府完全沒有能力調節樓市。道高一尺魔高一丈，政治經濟結構決定誰強誰弱。

政府在第二方面之政策經驗，比第一方面更糟。增加土地供應本來是穩定樓市之不二法門，不過，董建華在回歸後，提出增加土地供應以發展年產八萬五之房屋指標，政策一經推出，亞洲金融危機迎面而來，樓市泡沫應聲爆破，香港經濟承受了長達6年之通縮。

事實上，政府一旦運用土地政策影響供應，樓市每每反應激烈，毫不理性。這情況反映傳統經濟學角度分析樓市確有局限。房屋系統，事實上和宏觀政治結構息息相關。為此，部份學者認為，要為房策提出指引方向，我們須從一個更宏觀之政治經濟框架解釋樓市失衡—這就是有關「交換價值」和「使用價值」之基本矛盾。

住房「交換價值」和「使用價值」的矛盾

住房作為一種交換商品有兩種特質，和其他消費品有很大的區別。第一，住房除了為人民提供一種客觀居住的價值，以便在一個固定的空間內進行日常一切生活所需外，人和房屋也產生一種主觀的關係；沒有人喜歡居無定所，更沒有一所住房，能夠令每一個人一樣的滿意和有着相同的體驗，因為滿意度及體驗是主觀的感受。住房的「使用價值」愈高，反映出居住者和住房的關係愈密切。例如在中國社會中，「祖屋」是一個家族的代表，是住房「使用價值」之最高體現。

第二，「住房」是一種耐用商品、建造完善的房子是可以住上數十年以至數百年，和一般消費商品有明顯分別。住房不單能長久保存，而且還具升值潛能，是一種具投資性之資產 (Investment Asset)。香港這數十年間，尤其在1991年波斯灣戰爭後，很多購置了物業的人，能在短時間通過住房交換，使一己之財富迅速升值，這就是所謂住房的「交換價值」。現實上，除了首飾、古玩或珍貴藝術品外，很少貨品能像住房那樣，同時提供使用價值和交換價值。

現今香港房屋政策另一個最大矛盾，就是樓市強調交換價值多於使用價值。政府為了減少公共住房的資源投放，而盡量鼓勵市民自置物業，由於自置物業對個人的財政

負擔，往往比租住為高，在經濟不景時，一個自置物業率高的國家（如英國、澳洲、加拿大及美國等），中產階級會面對很大的經濟壓力，有很多擁有物業的人，由於無力供款而被迫放棄業權，銀行的回置率 (Repossession Rate) 高升，對金融市場造成嚴重打擊。換言之，一個擁有高自置物業率的國家，意味著人民集體面對著一個高風險的經濟。人們對交換價值愈重視，樓市之波動機會愈大。反之，若整體社會全面倡議使用價值，樓市之波動相對較低，人民集體面對之風險亦會較少。這是一個根本的矛盾，香港人過去十數年盛行「炒樓」，很多人在很短的時間內搬遷，理由不一定和住房需要有關，主要基於投資決策多於使用決策，到底怎樣才可以解決這種矛盾？

放眼世界，北歐大部份國家的房屋政策，均重視使用價值多於交換價值，我們很少見到瑞典、挪威或芬蘭等地有炒樓現象。反之，英國在戴卓爾年代開始扭轉房屋政策，出售公屋及鼓吹交換價值。今天英國人亦飽受樓價飆升之苦。東亞地區，新加坡則是一個典型重視房屋使用價值的社會。今天無論你用任何一個負面角度去評價新加坡，總很難批評她的房屋政策。海外經驗告訴我們，保護和提倡房屋使用價值之樓市或房屋系統，市民的怨憤總是較低。反思香港，打從八十年代中期，我們已經開始放棄保護房屋的使用價值，人人買樓都希望致富，安居對很多人來說，不是買樓的最主因。

如何走出這個矛盾？

冰凍三尺，非一日之寒。樓價交換價值之興盛和炒樓文化之建構，與整體樓市的結構之間的關係是息息相關。政府倚賴土地買賣收益和地產業界對香港整體經濟之舉足輕重影響，本身已規範了社會內各階層之利益。今天香港大部份中產階級，已視一己物業之價值增降，為政府管治優劣的另類指標。房屋政策走到這一步，改善空間非常有限，改革也實在舉步為艱。

唯一可以扭轉這個失衡的局面，是把目前佔整體房屋31%的出租公屋，和佔16%的居屋部份，慢慢合併成為一個新的公屋體系。透過重建出租公屋部份，使公屋居民能有秩序和層次地轉化現有之居住權，以釋放潛藏在出租公屋內之資產價值，使居住公屋的低下階層，可以有機會分享經濟發展和物業增值之成果。這個政策從長遠方面有兩個優點，第一是減低及緩和因物業增值而引致之社會財富兩極化，第二是釋放出租公屋之資產值，藉此還富於民。

至於上述建議的相關政策組合和涉及的意識形態，仍然有很多可供討論的空間，但這個宏觀的政策方向，恐怕是在政治經濟分析框架之下，唯一有希望可以協助香港長遠地解決因居住問題引發的社會不平衡發展。

解決土地問題就可以解決房屋問題？

香港大學房地產與建設系李寧衍副教授

樓市最近是有點降溫，但社會對房屋問題的種種訴求仍然十分高漲。面對擴建公屋和復建居屋的要求，特區政府最快的反應是增加土地拍賣的次數，以土地市場調節房屋市場。但明顯地，社會仍然認為政府與其將土地交到私人發展商去供應房屋，倒不如自己開發。但這裡引申的一個問題是，假如政府要完全的滿足這些住屋需求，我們的土地供應是否足夠？

置業問題應否被視為房屋問題之一？

但首先在未談及土地供應時，我們先要討論房屋需求和住屋需求的不同之處。這個問題在目前有關房屋問題的討論是比較少觸及的。因此我們需要為政府所面對「房屋問題」作出一個定義，才能針對這個問題去分析土地是否足夠。筆者並不太認同把「居住問題」和「置業問題」捆綁在一起，成為所謂的房屋問題。如果置業問題應該是房屋問題的一個重要部分的話，接著下來的議題是，「誰的置業問題？」。因為如果香港每一個市民的「置業」是一種權利加福利的話，那麼基本上我們是不夠土地的。如果不是按這個原則，那麼是誰的置業權利才要政府照顧？假設我們說凡是在現樓價水準下買不到樓的市民我們都要幫他們，最起碼有兩個困難會出現。第一，是市民，特別是年輕一代，收入上升的能力是會隨歲月增加的。今天的負擔能力不夠，不等於5年後的收入水準不會改善到一個較高的負擔能力，故這5年不能置業的時間對於某一類別的市民是否一個「可承受」的時間，這是政府要考慮的，因為這樣對土地資源的機會成本有很大的影響。

第二，樓價的升降直接影響市民的「置業」需求，但有別於其他商品，這個需求是和價格的上升掛上正面的關係的。

政府供應土地建房與市場需求的角力

現在很多聲音要幫市民置業「上車」，但市民上了車後，很自然是想「開車」的，車開了後，又會不斷的有後來者上不了車，於是他們又自然地要求「加班車」。相反地，倘若那部車是只上客而不開的，很多人寧可把「車費」放在其他地方。因此，在樓價高時，政府會「被期望」加大力度去保證不斷有車開。但當樓市逆轉時，很多人都不想上車，政府又可能受壓減少供應。政府就總是被這些情感的要求牽著。其實我們都「期望」在高樓價時買樓，在低樓價時「卻步」和「等待」。我們從歷史可以看到，1991年第一季到92年第三季，樓價和成交量都是上升的，過了92年第三季後，樓市下調，成交量也跟隨。這樣一直維持到93年第三季後，兩者再同步上升，但到了94年中，當時的港英政府推出了一些壓抑炒賣活動的措施後，又雙雙回落，到了95年底後，又同步回升。到了今天，這樣的規律基本上沒有變化過。這樣說明了市民置業需求的增減變化肯定是會快過政府供應土地建房的反應，因為政府基本上是易放難收的。亦因此，政府如果往往只跟從社會的「感覺」而訂立政策，容易造成資源錯配。一個很明顯的例子是70年代時，澳洲政府發表了一份關於土地問題的報告。內容中有一段是關於地價和發展

密度的關係。筆者節錄了這報告提及有關土地問題有趣的一段官方看法：

*"...if the price of land is high, it might encourage development at densities that are too high... many people who would prefer to live in a house at low to medium density are forced to live in flats, partly because of the high price of land..."*¹。

按這個報告的論據，因為地價高，發展密度便要高，市民便被奪去住在低密度環境的權利。因此，報告提出的其中一個解決方法是控制地價水平。但到底地價被控制在低水平，是否等於某些地方，特別是市中心，就可以容許有低密度發展？很明顯不可能。因為邏輯上很清楚，某個地段地價高，很大程度是因為很多人想住在那裡。高密度發展是滿足這高需求的結果。假如地價被行政手段控制在低水平，對該地段的需求會更大，結果就可能也是高密度發展，或者要以抽籤方法去分配這個高需求。

土地作居住用途的合適度及其衍生的問題

即使撇開以上的問題，現在香港是否有足夠的土地去應付這個日益嚴重的房屋問題？很多人在房屋問題上喜歡和新加坡比較，認為新加坡能做到的，為什麼香港不能？我們首先要知道香港整體面積有1100多平方公里，而新加坡大概有700多平方公里。按這個計算，香港是可以做到的。但與此同時，我們需要瞭解的是香港有多少土地可以用，和哪裡的土地可以用。從香港的地形圖（圖一）我們可以看到，香港的平地主要

在九龍和九龍西海旁，和新界西北。其他都是山脈和受保護的郊區。如果要大量建房，只可以是在離開市中心在偏遠的地區，但這樣便會對遷入的家庭造成巨大的交通費負擔（東涌港鐵到中環站每程便要17元，來回的車費大約等於1小時15分鐘的最低工資所得！）。最近我們經常看到有關「劏房」的報導，其中有很多「劏房」的住客都表示，因為這些「劏房」地處市中心，他們上班方便，交通費省了不少。筆者相信很多人寧願「住得差，都要住得近」，因此市區「劏房」需求大。假如要提供一個解決市民在市區置業的方法，可能就是要政府把大量的市區官地變為居屋地或重建市區公屋為居屋，這種資源配置又是否合理？

土地供應與樓宇供應沒有必然關係

此外，即使政府大力推出土地給市場自行調節，我們亦不應過分依賴這個管道作為供應住宅的方法。筆者做過一個簡單的推算，在1990年到2001年12年間，政府賣地（按價值算）平均每年只佔整個土地市場買賣價值的33%左右（詳細資料請參考表一）。當然，這是一個很粗的估算，而且價值不等同土地面積，加上土地市場私人買賣亦不一定代表被買賣的土地會立刻投入提供建成單位。但這個現象不多不少亦反映了私人土地市場，特別是舊區重建在提供樓宇供應的重要性。但同時亦突顯了預測市場供應的困難，因為整個土地供應系統很有可能不在政府的掌握中。我們不要太過期望只有政府不斷增加土地供應，房屋的供應就可以大大改善。

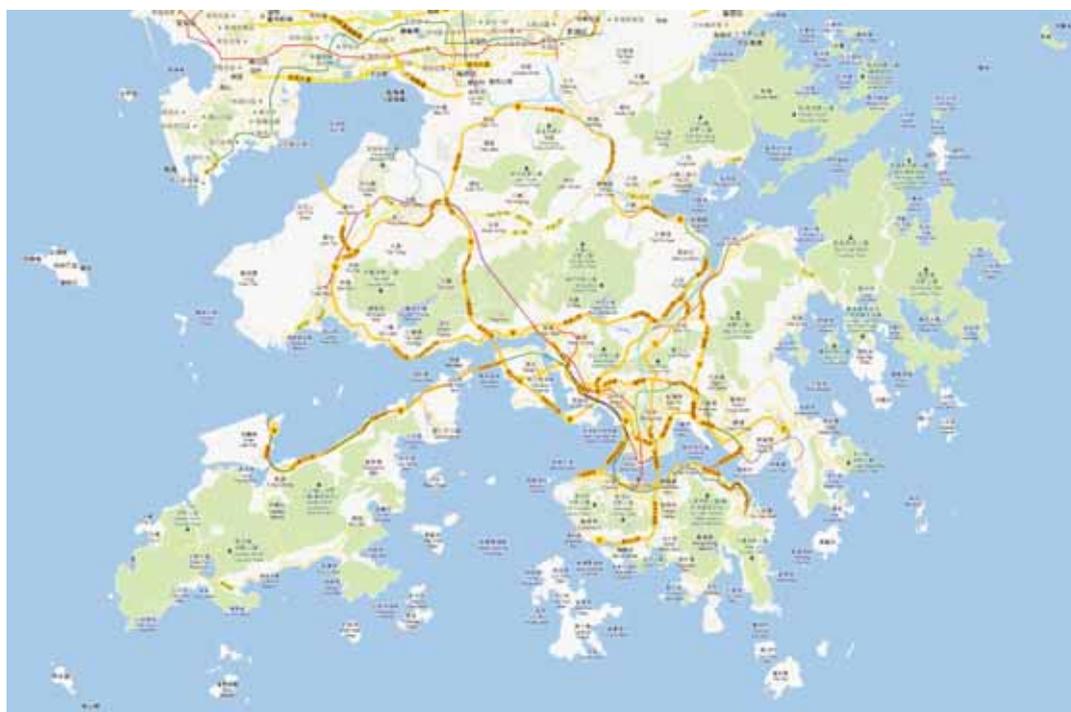
¹ 請參考：Urban Land : Problems and Policies, Dept. of Urban and Regional Development, Australian Government (1974)

宜先擱下置業問題 集中應付住屋問題

總結來說，回應本文開始的問題，我們到底有沒有足夠的土地去解決房屋問題？政府曾說復建居屋需要5-7年，那是假設要全盤計劃用地、選地和籌劃等的一個保守估算。要不顧一切地建屋當然可以更快，例如把重建公屋改為復建居屋，或把土地儲備表的地都拿來建屋。政府對這個問題很明顯的是進退兩難，因為公屋的需求肯定是長期存在的，但居屋的需求就很受房地產市場和宏觀經濟影響，可以波動很大。因此，我們是極須要先解決到底什麼是房屋問題，才可以有效地

研究到底土地供應系統是否有能力改善房屋供應。基本問題是，我們今天欠缺了真正可行的「長期房屋策略」。筆者認為，公屋絕對是政府的責任，「劏房」的出現是我們社會的悲哀，是反映了公屋系統沒有發揮社會安全網的作用。政府是應該把資源全力投放在這個功能上。加上公屋是有退出的機制，可以讓能力改善了的家庭離開，讓土地資源循環不斷為有需要的家庭提供幫助。然後在剩餘的空間再去處理「置業」問題。

圖一：香港地勢圖



資料來源：<http://maps.google.com.hk/>

表一：政府賣地價值與土地市場買賣價值

年份	政府拍賣土地價值 (單位：港幣百萬)	每年土地買賣價值 (含政府拍賣) (單位：港幣百萬)	政府賣地佔所有土地 買賣交易比例
1990	2160	21420	10.1%
1991	7425	41072	18.1%
1992	9954	58225	17.1%
1993	15880	81791	19.4%
1994	14521	80977	17.9%
1995	18642	49656	37.5%
1996	17400	38098	45.7%
1997	42893	93750	45.8%
1998	15073	24311	62.0%
1999	9566	35670	26.8%
2000	15813	19921	79.4%
2001	3023	22964	13.2%

資料來源：地政署及政府統計處

房屋政策的持份者：參與的多元化

香港城市大學公共及社會行政學系葉毅明博士

房屋需求轉變與房屋政策決策機制

從1950年代港英政府推行公共房屋政策開始，隨後的幾十年，房屋政策基本上就是公屋政策。筆者曾有系統的查閱1970年代末的報刊，以當年的物價計算，其時的樓價的相對水平跟97年相若，即使是身為天之驕子的大學畢業生，在工作數年後，要購買當年新落成的淘大花園400呎單位，也相當吃力。可是輿論並沒有大喊要求政府平抑樓價，也沒有補貼置業等聲音，只是一面倒的要求多建公屋，當時剛發展的居屋也鮮有提及。

當年的房屋政策，乃至整個社會的目標，也許十分簡單，就是希望盡快解決房屋短缺問題，及改善惡劣的居住環境。麥理浩的十年建設大計，正進行得如火如荼，公屋固然已經在大量興建，私人住宅也因為新市鎮的開發而大量發展。有錢的市民可以按自己能力置業，財力有限的基層就趕快排隊申請公屋，各得其所，大眾都能安居樂業。

當房地產開始飆升，香港愈來愈多人透過置業累積財富，置業遂成為很多人的人生目標，政府亦漸漸以提高置業率作為政策目標，其中董建華的70%置業率指標最為經典，房屋政策也開始向房地產傾斜。因此政府不單有需要興建公屋，也要協助市民置業，並有責任提供足夠土地滿足私人住宅發展的需要。

由於社會對房屋需求在本質上的改變，導致相關政策所涉及的持份者愈來愈多，其成分和利益也愈來愈多元，當年的簡單思維已明顯

不能解決我們當前的複雜問題，也追不上不同持份者之間不斷演化的互動生態，我們實在需要一個更完善的機制來統籌社會利益和需要。

房屋政策的組織參與者

當前與房屋政策相關的組織參與者，大致可分為三大塊，當中包括政府機構及官方組織、民間(社會利益)組織及經濟利益團體。在政府的行政架構內，2007年政府把原來的房屋及規劃地政局重組，把房屋與運輸合併為運輸及房屋局，仍負責公私營房屋的發展，並直接領導房屋委員會及房屋署。新設的發展局則統整土地、規劃及工務，並領導相關部門如地政署、屋宇署及規劃署；該局也負責樓宇安全、都市更新及歷史文物保育和活化等；半獨立的市區重建局遂須要向發展局負責，除了推行市區重建外，也是歷史建築保育活化的重要推手。至於志願機構香港房屋協會，由於受政府委託統籌樓宇更新及置安心計劃，並積極發展中產長者房屋，因而與發展局的關係也很密切。而立法機構則設有和政策局相應的事務委員會，監督政府工作及政策的執行情況，也是政黨參與政策制定的重要渠道。

經濟團體則多著眼房屋政策的直接經濟利益。由於房屋已經和房地產發展不可分割，而公屋及居屋政策、土地供應、規劃限制、以至市區重建及保育活化，都與房地產息息相關。大地產商固然處處和政府角力；金融機構(也包括金融諮詢公司、評級機構等)也理解到房屋、土地政策供應對它們

(或顧客)業務的影響。商會、專業學會等也因類似的動機參與，保障同業(或專業)的利益。近年主要以經濟為研究主題的智庫也相當活躍(如獅子山學會、智經研究中心等)。復有一些地區的經濟利益團體，如個別業主因重建問題而成立的組織等。新界鄉議局更因丁屋、鄉郊發展和保育、取締潛建等問題採取較為進取的行動。

民間團體的組成更多元化，利益也更間接及多樣。政黨和與選舉有關的地區團體，固然不放過與民生緊緊的房屋議題，林林總總以社會民生為議題的民間智庫也百花齊放，雖然鮮有專門為探討房屋議題而設立，但不少智庫的研究都涉獵房屋問題。早年非常投入為基層爭取房屋福利的地區組織或壓力團體，或因組織轉型、人事變化，或原來關心的議題已經解決，而趨於低調。新冒起的關注組織多以年輕人為主幹，並以保育、環保為組織主調，同時也是積極(或激烈)的行動者；儘管他們並不特別對房屋問題感興趣，但他們關注的問題及行動策略，卻對房屋議題影響很大。

房屋議題與持份者的互動

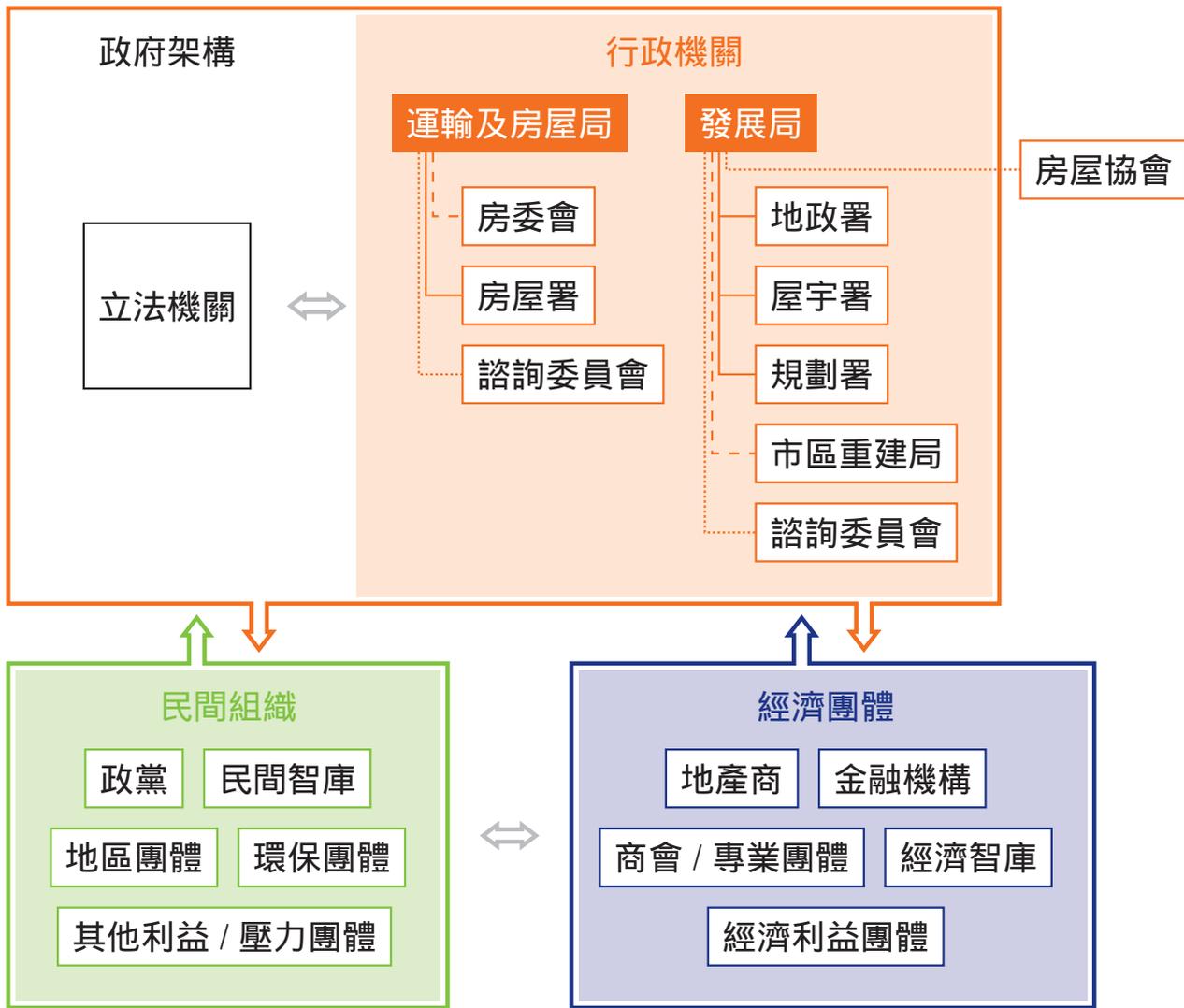
房屋議題上的組織參與者，無論在其背景或互動上的轉變，其實都反映房屋議題本身的變化。在房屋問題等同公屋問題的年代，重點是以各種壓力逼使政府加快公屋供應。雖然也涉及資源再分配，但在經濟快速增長的年代，增加資源不是零和博弈，互動模式

相對簡單。現在的房屋政策已不再全是公屋政策，重點慢慢轉為補貼置業或干預市場，但在應否干預或補貼的問題上，已經是一個很大的爭論點。怎樣干預或如何補貼，更觸及不同群體的利益。房屋問題重點的改變，也讓新的團體有參與的空間。在政府不願認真討論重大政治議題的情況下，民生議題遂成為政府爭取民意認受性的關鍵，也影響各政黨在狹小直選空間裡的競爭優勢。比例代表制也衍生有利於小政團的制度，因而政府、眾多的小政團、以及政黨，都集中在熱門的民生議題上競逐民意，也支持機構參與者的百花齊放。

當然，在行政主導的體制下，房屋政策的制定與執行，政府的角色最為重要。但改組後的政策局把房屋與土地規劃分拆，房屋政策又再回歸至公屋政策，所謂統籌公私營房屋只是徒具虛名。房屋委員會因為財務前景不明朗，加上政府又遲遲不願復建居屋，其角色漸趨低調；對房屋相關政策發言最多的，反而是發展局，而不是運輸與房屋局。其實這也只是反映上文提到的房屋議題的變化。

本地房屋及土地政策上的多元參與，與及不同持份者的有機互動(詳見圖一)，已經是不可逆轉的潮流，可是，在社會缺乏一個公平的選舉制度和理性的公共政策制定機制下，當前政府在房屋政策，以至全港發展的施政困局，似乎沒有簡單的解決方法。

圖一：香港房屋政策：組織持份者的多元參與及互動



論透過房屋政策協助市民累積資產與推動社會發展：新加坡與美國經驗剖析

香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋

就有關香港土地發展及房屋政策的社會討論，本地不同持份者的焦點，多數集中在樓價相關的問題(如青年人置業難)，或是基層的基本住屋需要(如公屋輪候時間過長)，但卻鮮有觸及房屋政策與整體社會經濟發展之間的關係，與及公共房屋政策應否及如何協助基層乃至中產階級累積資產，更遑論政府在當中應該擔當的角色。

發展理論：資產建設與社會發展的關係

若要探討香港房屋政策的發展歷程及相關成效，從「發展理論」出發是其中一個可研究的角度。二次世界大戰後，「發展理論」開始抬頭，其主要論述，是參考歐美乃至日本等國在戰後復原及經濟急速冒升的經驗，認為政府只需推動經濟產業現代化，及促使國民生產總值持續增長，就可推動社會整體發展，甚至令國家脫貧。不過，隨著環球經濟、政治、社會環境的急劇發展，及全球化帶來的挑戰，當今的「發展理論」，更為着眼「國家能力」(state capacity) 建設及「制度安排」(institutional arrangement)。前者泛指國家應對外圍環境及內在因素對其經濟發展影響的能力；而後者則著眼於現行的制度，是否能有效推展社會及經濟發展的協同效應，從而加強國家的整體發展。

從相關理論出發，有公共行政管理學學派提倡，政府應該積極協助公民建立及累積資產，從而優化國家整體能力及促進可持續發展。與此同時，國民亦可從資產增值，或是利用其資產作生產工具(例如出租擁有的

房屋，或以持有的單位申請逆按揭)，持續地創造財富或支持生計。

事實上，協助公民建立及累積資產，甚至以此作為減貧手段，已非新鮮事物。早於90年代初，已有學者提出相關概念。經濟合作及發展組織(OECD, 2003)甚至直言，已發展地區的社會發展挑戰，不單是貧富之間的收入差距，而是兩者之間的資產不均現象(inequality of asset ownership)。因此該組織著手探討其成員國應否發展資產建設(asset-building)政策。

雖然亞洲與歐美的文化存有差異，但不約而同，亞洲國家在「發展觀」方面，都重視國民的資產累積，尤其是協助市民置業方面，新加坡更是箇中的特例(Lee, 2009)。

本文嘗試從協助國民建立及累積資產角度，探討香港及新加坡的公共房屋政策，同時了解美國在相關方面的措施。本文的目的，是希望有關資料，能為檢視香港房屋政策，提供另一視野及角度，以刺激社會對本地房屋政策有更全面及多元的討論。

香港模式

今期《社聯政策報》收錄多篇學者文章，均已觸及香港的房屋政策模式，故這部份本文只從簡介紹。香港現時的公共房屋政策，主要是依靠出租公屋來支持，以照顧無法承擔私人房屋的基層市民的需要。不過，在70年代至90年代，香港政府曾推出不同的政策

協助市民置業，當中有「居者有其屋計劃」、「租者置其屋計劃」、「夾心階層住屋計劃」及「首次置業貸款計劃」。該些計劃在亞洲金融風暴後，因政府須要穩定樓市而相繼取消。

新加坡模式

新加坡的公共房屋政策，以「組合房屋」(下稱「組屋」)為主，並早於1960年推行。在1960年前，該國的人口適逢在二次世界大戰後急速增長，但政府卻沒有全面的公共房屋政策，當年只有9%人口居住在政府提供的公共房屋中 (The Housing & Development Board, 2011)，其餘大部份新加坡國民，只能居住在貧民窟，或設備落後及衛生情況差勁的舊式樓宇。在1947至59年間，該國人口每增長16人，才有一個新落成的住宅單位供應，可見在組屋政策出台前，當地承受極高的住房壓力 (The Housing & Development Board (a), 2010)。

為解決國民的住房需要，新加坡政府遂於1960年，成立「建屋發展局」(The Housing & Development Board)，是年大型組屋項目正式上馬。當時政策已明確表明，由政府興建的「組屋」只供出售，不會出租。每名年滿21歲的新加坡國民，均有資格申請組屋。組屋分不同類型、面積及售價，以配合國民置業的需要及經濟能力。新加坡政府同時推出不同類別的置業資助計劃，包括津貼資助及還款期長達35年的低息貸款，讓有需要的

國民得到更多支援。此外，新加坡的房屋政策另一重要特色，是其組屋計劃與中央公積金計劃互相結合，國民可利用公積金供款置業，減低其所需的按揭金額，從而節省利息開支。

政策於1960年出台後的首5年，建屋發展局已興建54,000個單位 (The Housing & Development Board, 2011)；在10年內，35%的新加坡人口，已居住在政府提供的組屋中 (The Housing & Development Board (b), 2010)。發展至90年代，逾9成新加坡國民居住在政府組屋。及後因為私人樓宇市場隨當地經濟發展而冒起，令相關比例下降至約85%。

鑑於國民首次購買政府組屋時，其本身財力可能有限，而未能購買較大單位，故新加坡政府容許國民，一生可享有兩次申請「組屋」的機會。唯國民在第二次申請購買組屋時，其資助額會被扣減以作為出售首個組屋單位的徵稅款項。若國民出售首個組屋單位後購買私人單位，則無須繳交稅項。

根據建屋發展局的網站資料，組屋政策不是單純的大型建屋計劃，有關部門採用「全面手法」(Total Approach)，從土地規劃、屋邨設計、以至屋苑及週遭設施的興建，和其後的屋苑管理及維修，均由政府部門一手包辦，規劃及設計過程中，更揉合社區可持續發展、環保及促進社區和諧 (例如種族多元化)的概念。

作為資產之一，組屋也可在市場放售及交易，唯須視乎國民擁有的組屋種類，及他們有否參與政府的資助計劃。一般來說，經過為期1年至7年不等的禁售期，新加坡政府容許國民在市場自由轉讓其組屋。由於國民可享有第二次購買組屋的機會，因此亦刺激了組屋二手市場的發展及資本的流通 (Lee, 2009)。

組屋與中央公積金制度的結合，成為新加坡社會及經濟穩定發展的支柱，更為其私人金融市場奠下基礎。隨著社會經濟進一步發展，社會上出現一群不符合申請組屋資格的高薪中產人士，他們的住屋需要，則由私人市場解決，這正好解釋近年新加坡私人銀行開拓房貸市場，及私人土地發展商冒起的原因 (Lee, 2009)。

新加坡的組屋與中央公積金制度，正好說明政府如何透過發展其公共政策 (房屋及退休保障)，協助國民長遠建立資產及財富，並藉此舉結合了房屋政策與社會保障政策，隨時間逐步提升其國家能力。

新加坡模式的不足

不過，有評論指出，新加坡的房屋政策，令政府處於一個擁有絕對優勢的壟斷地位，窒礙了當地私人樓宇市場的發展。政府的「有形之手」對回應國民住屋需求的效率及落差 (Efficiency and failure)，也是研究新加坡房屋政策的重點課題。若從政治經濟學

角度出發，新加坡政府透過房屋及中央公積金制度所締造的超穩定社會，也被批評為當局控制群眾投票支持執政黨繼續執政的一項重要手段，令當地的民主政制及民間社會發展受到打擊。

美國模式

本着協助國民建立資本的施政方針，美國政府亦鼓勵國民置業，但其做法與新加坡政府的積極干預策略截然不同。在金融海嘯發生前，美國政府採取的政策方向，是依靠私人市場力量，推動國民累積資產。其主要做法，是透過先後成立兩間「政府資助企業」(Government Sponsored Enterprises，簡稱GSEs) 房利美 (Fannie Mae) 與房貸美 (Freddie Mac) (下稱「兩房」)，活化樓宇按揭市場，及協助有困難的業主盡力避免斷供，減低地產市場出現的動盪。

歷史上首個「政府資助企業」，於1916年由當時的美國國會通過成立。所謂「政府資助企業」，其主要工作，是協助特定對象，減低他們的借貸及融資成本和風險。雖然相關企業由國家通過成立，但其性質並非是國營企業，而是由私人股東所持有，故其基本目標是賺取利潤，向相關的股東問責。不過，「政府資助企業」與一般私人企業不同之處，是其企業架構及管治，須受到政府的約束，但同時卻享有稅務優惠，甚至是財政部的直接資助。

正如前述，為促進國民置業，同時減低他們在樓宇按揭方面的開支，美國政府先後成立「兩房」。兩房的主要職能，並非直接向有意置業的國民提供按揭服務，而是購買私人金融機構所批出的樓宇按揭 (Fannie Mac, 2011; Freddie Mac, 2011)，令相關金融機構的資金可以更快回籠，並再向其他有需要的客戶批出新的貸款。此舉不單分擔了私人金融機構的借貸風險，更藉此減低了按揭成本，令美國國民更容易申請及負擔樓按，從而刺激地產市場，鼓勵國民置業。由成立至今，「兩房」一共承擔了五千萬個家庭的按揭，其金額相當於三分之二美國國債，可見「兩房」對當地國民置業的重要性。

美國模式的利與弊

「兩房」的設立，配合聯邦儲備局長期實行的低利率政策，大大提高了美國人的置業率。從經濟自由派角度分析，該機制無需政府直接插手參與房地產市場或興建房屋，讓市場無形之手決定房屋施工量及供應，理論上是較有效率的安排。可惜，事實證明了上述機制存有漏洞。一方面在長期低利率的環境，金融機構的資金要尋求出路，加上作為抵押品的美國房地產價格一直上漲，令

金融機構有極大動機批出貸款，而輕視還款人的經濟條件及還款能力。而「兩房」向私人金融機構買入按揭貸款項目，分擔了其安全風險，結果令私人金融機構濫批按揭申請，甚至把風險極高的次級按揭售予「兩房」，而「兩房」在追求利潤的同時，卻缺乏官方監管，最終催生了席捲全球的金融海嘯。「兩房」引發的危機，是金融市場的漏洞及政府監察不力所致，與「兩房」協助國民置業並沒有多大關係。「兩房」的經驗，反映了政府監管的重要性。在金融海嘯後，美國政府注資750億美元拯救「兩房」，變相要「兩房」國有化，並須接受美國聯邦住房金融局 (FHFA) 的監管。

結語：對香港的啟示

香港的公共房屋政策，一直以低於市值租金的出租公營房屋為主軸，着眼於照顧基層市民的住屋需要。雖然在回歸前後，政府曾推出不同形式的計劃協助市民置業，但在亞洲金融風暴後，政府叫停所有資產建設的政策。新加坡及美國在利用房屋政策協助國民建設資產的經驗，各有其優劣，但確實仍有可供香港借鏡之處，以便政府重新考慮推出相關政策。

表一：香港、新加坡及美國在協助市民置業方面的政策內容比較

	香港	新加坡	美國
市民置業的主要渠道	私人市場	政府組屋	私人市場
協助市民置業的政策內容簡要	現時沒有相關政策。但政府曾直接參與建屋(居者有其屋)、與私人發展商合作建屋、及推出不同的貸款計劃，協助市民置業。	由政府興建大量不同種類的組屋，供合資格國民購買。因財政能力過高而不符申請組屋的國民，可從私人發展商購買單位。	由國會成立私營的「政府資助企業」，購入私人金融市場的樓宇按揭，分擔市場風險及減低借貸成本，藉此協助國民申請樓按置業。
政策方向	依靠私人市場調節	政府大力干預	依靠私人市場調節
影響 / 成效	樓市的交易價值受重視，市民置業具安居及投資作用。	組屋政策與該國中央公積金政策互相配合，成為穩定社會的重要支柱。	政府在私人房地產市場較少干預，房屋供應由市場決定，較具效率地運用資源。
弊病	樓價升幅超過部份市民的負擔能力，令部份不合申請公屋資格市民同時無法置業，引發社會不滿。	政府處於壟斷地位，窒礙當地私人樓宇市場發展。政府的「有形之手」對回應國民住屋需求的效率亦存疑。相關政策也被批評為當局控制群眾的一項重要手段，令當地民主政制及民間社會發展受到打擊。	這機制存有漏洞，在長期低利率環境下，金融機構資金需要出路，加上美國房地產價格一直上漲，令金融機構有極大動機濫批貸款，而輕視還款人的還款能力。而屬「政府資助企業」的房貸美及房利美，分擔風險及成本，甚至購入風險極高的次級按揭，加上缺乏官方監管，最終催生了席捲全球的金融海嘯。

參考資料：

Fannie Mac, (2011). Company Overview, USA: Fannie Mac, reiterated in <http://www.fanniemae.com/portal/about-us/company-overview/about-fm.html>

Freddie Mac, (2011). Our Business, USA: Freddie Mac, reiterated in http://www.freddiemac.com/corporate/company_profile/our_business/index.html

Lee, J. (2009). Developmentalism, social welfare and state capacity in East Asia: integrating housing and social security in Singapore, *Journal of Asian Public Policy*, Vol 2, No. 2, July 2009, 157-170.

The Housing & Development Board. (2011). HDB History, Singapore: The Housing & Development Board, reiterated in <http://www.hdb.gov.sg/fi10/fi10320p.nsf/w/AboutUsHDBHistory?OpenDocument>

The Housing & Development Board (a). (2010). The Early Years: A Roof As Good As Paper, Singapore: The Housing & Development Board, reiterated in http://www100.hdb.gov.sg/hdb50/Z1PanelWall1_3.pdf

The Housing & Development Board (b). (2010). HDB: Home for the People, Singapore: The Housing & Development Board, reiterated in http://www100.hdb.gov.sg/hdb50/Z1PanelWall1_5.pdf

OECD. (2003). *Asset Building and the Escape from Poverty: A New Welfare Policy Debate*, OECD.

問卷調查

我們希望聽取政策報的意見。請將本版列印後填寫，並在2011年12月30日前傳真至2864 2999。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低				最高
選擇政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的有用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請列出)

姓名(自由填寫)：

聯絡電話 / 電郵(自由填寫)：

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保之外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十一期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助