

借鉴香港公屋政策 完善特区住房改革

黄 瑞

一、借鉴香港经验的必要性与可能性

作为亚洲“四小龙”之一的香港，全境面积只有1,066平方公里，人口却有600多万，且大部分居住在香港岛、九龙、新界等聚集地区，人口密度居世界前列。但据1987年的调查统计，香港政府解决了60%居民的住房问题，数目相当可观（深圳市依靠财政只解决了7.5%居民的住房问题）。

通过考察香港房地产业的历史及现状，可知香港房地产业如此发达的原因，在于香港政府十分珍惜土地这个世界最宝贵的资源，把全港土地收归官府，在全面规划和初步开发的基础上，采取高地价政策，通过公开招标拍卖的形式，为港英当局获取巨额收入。高峰年代（1980—1981年度）的卖地收入占当年财政总收入的37%，进入80年代的前六年，每年平均也达17%。为了最有效地利用土地资源，香港政府除了公开拍卖一部分土地给私人发展商外，相当一部分土地由港英当局自己发展。香港房屋委员会发展的房产物业（公屋和居者有其屋）差不多占全港房产物业的一半（46%）。港英把这些由政府资助的物业作为一种“德政”，以较廉宜的租（售）金出租（售）给市民，解决了大多数中下收入阶层市民的居住问题。另外，又通过出租大量高档铺位和不断扩大出售居者有其屋（即实施住房楼宇商品化），获得大量收入，从而减轻香港政府的财政负担。所以，香港政府是香港最大的地主，又是最大的房产发展商。更为重要的是，香港通过供应和拍卖经过规划的土地，有效地控制整个城市建设，控制基建规模，刺激并带动了整个市场经济。同时，房地产方面的贷款占全部银行贷款的31.6%，并在上市的股票中，房地产股占70%以上，难怪专家们说，香港政府把仅有的一点土地玩活了。

深圳要加快发展房地产业，必须借鉴香港经验。因为香港房地产业作为香港四大经济支柱之

一，相当繁荣发达，而且由于土地所有制的相似性质，使得香港发展房地产业的经验和方法比其它国家和地区的经验和方法更适合深圳的实际。

据此，深圳借鉴香港经验是可能的，因为：

第一，深港咫尺之遥，一河之隔，这个独特有利的地理位置是同其他任何城市所无法比拟的，深圳人较易接受香港人的商品意识，文化、经济方面交流方便，有利于学习、借鉴港澳、海外的成功经验。

第二，两地土地管理体制有相似之处。纵观当今世界，土地所有权有土地国有制、土地私有制及土地公私混合制。我国实行的是社会主义土地公有制，而香港土地全部归港府所有（法律上归英女皇所有）所有权同使用权分离，使用者投得的仅是一定期限内的土地使用权，并不是土地所有权在一身。这种所谓的土地批租方式实际上就同于深圳所实行的两权分离制度，也就为我们借鉴香港经验提供了极大的可能性。

二、可借鉴的香港公屋政策

在地少人多的困难下，香港政府经过三十余年的努力，使香港居民的居住条件有了较大的改善。自1954年实施公共房屋计划以来，至1986年3月底为止，共建成各类公共屋村162个，居住单位60万以上，受益市民246万3千多人，约占全港人口46%。这个被市民公认为“德政”的公屋计划的成功，确实值得我们借鉴。

（一）把解决和改善居民住房条件当作安定繁荣社会的重要措施

港英当局在住房建设上实行福利政策。这项“德政”是从麦理浩当总督的70年代初开始，在香港政府的庞大财政支出计划中，每年约1/3的公共建设开支，约1/10全年经常性开支拨作公共房屋发展之用（这一数字远远超过一般发展中国家公认的应将5—6%的公共开支用以建造公屋的目标），用

以住房建设的投资,占国民生产总值约6%(联合国提出发展中国家争取实现的目标为5%,如果超过6%,就是高投资水平)。另外,香港营建公屋的宗旨,是让广大市民受惠。专职策划和营建公屋的委员会,根据居民的居港时间、申请年龄、家庭成员、家庭总收入水平、现住房屋的困难程度等制定入住资格准则,为中低收入家庭提供入住政府新建的高补贴、低租金的公共租屋,或购置政府新建并给予优惠约为市价50%。政策还规定,高龄人士和抚恤人士可以得到特殊的照顾。例如,降低入住条件、优先配屋等。由于中低收入人士占香港人口的大多数,香港当局这些政策措施,无疑是会得到广大居民所拥护的。同时,为了减轻政府的财政负担,当局也十分注重“住房商品化”,70年代便开始大量兴建和出售有政府补贴的居者有其屋,近年更有大量兴建居屋的趋势,也有大量公屋改居屋出售的动向。

(二)香港解决居民住房采取由私人发展商和政府部门共同发展的“双轨制”,政府发展公屋又实行廉价租屋、公屋和居者有其屋等等“多档次”,这种模式是值得参考的。

香港的“双轨”供应模式,一是房地产发展商通过拍卖、招标方式取得土地使用权后,进行开发,建造出各类房屋,再次进入房地产市场(二级市场),按照市场规律的要求,以一定水平的价格将房屋出租或售给业主,完全由市场调节的房产部分构成房地产市场上的主渠道。二是房屋委员会和少数房地产发展商所取得的协议批租土地,在建成政府办公楼和其他公共事业用房后交政府使用,属财政供应渠道。住房按规定限制性地进入市场,将多档次的公屋,包括廉租屋、公共租屋以及居者有其屋。通过分租或出售的方式提供给政府职员和收入较低的居民居住,这部分房产租金或售价不完全由市场决定,有一定的限制,但以价值为基准。是一种“准商品”的性质,部分地受市场规律调节。

(三)香港公屋由房屋委员会高度集权管理。

在香港,占有全港住宅楼宇54%的住房是私营发展商建造的,由地政工务科宏观控制,发展商自己管理;而占46%的公屋,则由港英的房屋委员会集中策划建造和管理。因此,就香港的公屋建设而言,采取的是由房屋委员会统一计划、统一建

设、统一编配、统一管理的政策。

统一规划:首先,香港建屋规划,先要受土地供应的宏观控制,每年供应多少土地建造住宅楼宇是由更高层决定的,房屋委员会则在可能提供建造公屋的土地量范围内制定建造公屋的统一规划,包括年度建屋计划和五年、十年中长远规划。前者根据经济发展要求和轮候待编的居民人数,确定各类屋村的建造量和各区的建设计划。

统一建造:香港的所有公屋均由房屋委员会属下的机构统一兴建,或由房屋委员会交私营发展商营建,完成后按规定价格由房委会收回。不管房委会自己兴建或交由发展商建屋,都必须按房委会批准的单位面积和标准兴建楼宇。因此,工程开工之前,人们对屋村的全貌、楼宇的形式、建筑的完工时间、建造费用、单位售价等均已有了全面的认识,不允许随意变更或修改原计划建设楼宇。

统一配制:大的方面讲,香港目前的公屋分为廉租屋(高补贴、低租金)、公共租屋(按工程成本价为长年期厘定租金)和居者有其屋(免地价、免利润、免利息、按成本价现金出售)三个档次,房委会严格审查入住资格,按三个档次进行编配。具体来说,所有公屋申请人都必须遵照政府制定的公共租屋入住条件或购置居屋资格标准原则,统一向房委会提出申请,经过审查合乎资格后则由房委会公开编号统一轮候,对号入住公屋,或公开抽签(搅珠)栋楼购置居屋,任何人士(包括房屋署公务员)也不利外。

统一管理:香港所有公共房屋的管理机构均由房屋署长主管,屋村管理处负责,屋村管理处设一总部,处理房村方面的政策、公屋申请人登记入册、住房与非住房楼宇的编配、清洁屋的合约,以及“居者有其屋计划”的设计、兴建和屋宇管理,每个屋村设一个办事处,负责日常管理事宜。

同时,香港政府对公屋的管理又是综合性和社会性的。一方面,香港的公屋从策划、营建到屋村管理,大权集中在房屋委员会;另一方面,又涉及到政府的各有关部门以至社会上的许多机构和组织。例如,依靠地政工务科批租土地,协调屋宇地政署制订发展计划,通过田土厅进行登记注册,依照法律开展银行按揭贷款,充分发挥社会上的仲量行、工程顾问公司、律师楼的作用。

(四)银行的配合和支持是房地产业发展的必

要条件。

香港地方虽小,银行却有154家,其分支机构超过1400间,还有几百家经营存款、放款的财务公司。据1986年6月底的统计,银行向房地产方面的贷款781.95亿港元,占全港各行业使用银行贷款总额的31.55%,居各行业使用贷款之首。香港银行对房地产业进行配合和支持,主要表现在以下三个方面:

1. 银行提供按揭贷款扩大了房地产商自有资本的效能。

香港地产商要营建房地产项目,在他以自有资金支付买地的定金后,其余地价款的大部分,可以通过将这块地抵押给银行来贷款(物业抵押贷款俗称“按揭”)。有了银行支持,地产商的小资本可以发展大物业,一个资本可当两个、三个资本来使用。

2. 银行提供按揭贷款扩大了房地产消费市场。

香港楼价较高,现时买一套普通住房要30—50万港元,要求买楼人士一次性付清,显然是绝大多数居民无法接受的。为推销楼宇,香港地产商在银行配合下,60年代初便推行分期的售楼方式,达到一定收入水平的家庭,只要付得起楼价的20%(近年减为10%)作首期,银行都乐于接收该楼宇作抵押,提供楼价80%(近年增加至90%)的贷款,让买楼人士一次性把楼款付给地产商。然后,在未来的十年至二十年内,按月向银行返还贷款本息,这就使很多家庭在高楼价下,仍具有购买私人住房或政府居屋单位的能力。

买楼置业可以保值、升值,供楼便宜过交租(香港房屋每两三年升一次)等经济因素,刺激了居民置业买楼的愿望,促进了香港地产巨大消费市场。据1979年至1985年间的统计,香港平均每年楼宇买卖51007宗,金额349亿港元。同期平均每年银行提供楼宇按揭贷款51158宗,金额297亿港元,贷款额占买卖金额的85%,贷款宗数比买卖宗数还多3%。这个统计反映香港绝大多数房产买卖都是依赖银行提供贷款,才得以交易成功的。

3. 银行提供按揭贷款使房地产商经营方式多样化。

由于银行提供的按揭贷款,形成了香港房地产的消费市场,使一些房地产商能够以“屋村”、“城”的规模去经营发展,同时,也使地产商靠卖

楼获得资金才能搞再生产的传统经营方式有了新的发展。地产商可以将他们建好的楼宇出租或自己经营酒楼、商店等第三产业。而他们搞房地产再生产的资金,可以通过将已出租或正在自营的第三产业的房产抵押给银行贷款。只要房屋租金或经营第三产业的利润高于贷款利息,业主最终可以通过以租顶债还贷款,收回房产抵押权。在香港,成栋楼宇买下来是一种长线投资的形式;地段好的写字楼、商铺、住房、停车场等,地产商十有八九是不卖的,因为地段好、素质好、管理好的楼宇,会有稳定的租客和日益增加的级差租值,这是香港房屋租赁市场与房屋买卖市场同样旺盛的经济原因。

三、合理借鉴,完善特区住房改革

香港的公屋无疑是十分成功的,邓小平同志曾经提出过要在内地“多造几个香港”,其意即是国内城市要积极借鉴香港的成功经验,建立起几个经济中心,以此为龙头,促进国内经济的增长。而在借鉴香港经验方面,深圳可谓天时地利人和俱全。但我们对待任何问题,都应当用唯物辩证法的观点去认识和分析。我们在借鉴香港经验的时候,应结合我国的国情和深圳的实际情况,“具体问题具体分析”,“取其精华,去其糟粕”,制定具有中国特色的深圳住房政策。就如经济学家马洪在1989年9月深圳市房地产协会成立大会上所说:“许多问题可以借鉴国外的经验,又不能简单照搬国外的经验,避免利用房地产业进行投机。”

(一) 我国的国情和深圳的实际情况

第一、我们讲的土地商品化仅指土地所有权永远归国家所有,是不能转让的,土地的所有权与使用权是分离的。

第二、实现土地使用权商品化的方式有两种,一种是使用者得到的仅是一定期限的土地使用权,一种是使用者除要一次过交纳地价之外,在使用期限内,每年还要象征性地交纳土地使用费,以体现土地所有权归政府所有。

第三、我国实行的是有计划的商品经济,计划经济和市场调节相结合。虽然深圳特区市场调节更充分,但是还是表现出较强的计划性,因此,目前不能也不可能完全自由经营房地产业,而应该是在宏观有效控制下的房地产经营。

(二) 深圳与香港两地存在的差异及一定的不可比性。

1. 社会制度不同

虽然深港两地都实行类似的两权分离的土地批租制度,但香港毕竟是资本主义社会,在所有制占主导地位的前提下,政府的宏观控制和干预相当少,而香港又是自由港,这些情况都是同深圳完全不同。另外,在香港购买土地的是资本家,在利益机制驱动下,其购地时一定会千方百计考虑投入产出关系,考虑经济效益。尽管国内投资者也可能会这样,但钱是国家的,产出不属于自己。正由于经济责任方面及产权方面的界定不同于私有制社会,企业内部自我约束机制尚未完全建立,所以房产拍卖场上的价格是否最合理将受到怀疑。

2. 深港两地的市场体系的完善度、成熟度及现代化程度相差大。香港商品、股票、黄金、信息、保险、技术、劳动力、金融等市场都具有相当的活力和自由度。而且,香港的期货市场也相当成熟,它可以起到稳定市场的价格、使价格波动减少到最低限度的作用。这种自由市场机制的结果使得整个社会都能合理配置资源、利用资源。而深圳虽已逐步实现了转型,但仍然是初级阶段的商品经济,同香港的高度发达的自由市场经济相比,深圳的市场体系显得很不成熟。房地产市场结构功能、运转、服务等方面都是深圳无法比拟的。

3. 经济发展水平、居民消费水平悬殊过大。

1988年香港人均国民生产总值为9220美元,而深圳人均社会总产值仅为11303.57元人民币,经济水平悬殊,居民收入水平相差也甚远。这样,居民的消费水平和支付能力就相差很大。这就影响了居民对住房的需求。

(三)香港的繁荣之中有脆弱,深圳应当避免。

房地产业确实是香港经济的一大支柱产业,但近几年来,不管卖地收入高还是低,政府都是入不敷出,出现了赤字,引起加税,紧缩政府开支等结果。

另外,香港房地产市场起落变化相当大,主要原因是政府的土地政策有时不够灵活。如在70年代后期,房地产需求急切的时候,港府却只推出有限的土地,致使地价飞涨,而在1982—1983年度房地产市场每况愈下,土地需求缩减时,港府却大量供应土地,导致地价衰落,不少地产公司倒闭,牵累银行,其影响遍及全港整个投资环境。同时,香港

房地产市场还在以下几个方面对香港带来负效应。

1. 由于房地产业兴旺发展,香港土地买卖活动频繁,房地产市场极其活跃,使得炒地皮、炒楼花等投机活动日益盛行。

2. 房地产业的兴旺造成高地价、高楼价、高租金。

(1)三高是加剧香港楼宇供需之间矛盾的主要原因。

(2)三高直接削弱香港出口产品的竞争能力,影响新工业投资。

(3)三高使工业投资中不动产的资金占用过大,资金周转困难。

3. 香港房地产业的过度膨胀,还导致了香港经济结构的不合理。

以上这些问题,都是深圳在发展房地产业时必须充分考虑的。

(四)完善特区住房改革。

尽管香港房地产有其脆弱的一面,但毕竟是繁荣中的脆弱。纵观整个香港房地产业的发展,仍是相当成功的。因此,针对深圳的现状,我们在制定房改政策时,借鉴香港经验是必要的。

首先,我们必须在思想上高度重视特区的住房制度改革,把它作为一项解决和改善居民住房条件,稳定社会的重要内容来抓。我们是社会主义的经济特区,居民要安居乐业,不仅是特区政府的崇高职责,而且,广大居民本身就是经济特区的巨大财富。因此,特区政府在财力允许的范围内,不应与民争利,应该让利于民。每年多拨出一定款项用于公屋建设是必要的,并建立住房基金制度,实行专款专用。同时在市民中间应大力宣传房改重要性,制定出一系列有利于实行住房商品化的措施,及给市民提供买房、贷款等各方面的优惠及方便。

第二、香港的“双轨制”及公屋的“多档次”模式值得我们参考。实际上,深圳特区目前也在实行“双轨制”,一方面由房地产公司开发在社会上公开出售的商品楼宇,一方面则由政府建造公配给职工的公产房。问题在于公屋建设不集中、不统一甚至存在基建越搞越多,标准越来越高以至互相攀比的混乱现象。针对这点,我们认为香港社会的事业单位以至政府机构不负担职工住房而是统一由社会解决的做法也值得参考,再就是住房建设应“多

梯级”、“多类型”。因此,深圳特区在住房建设方面由政府有关部门统一规划、审批的同时,要充分调动政府、企业和个人三方面的积极性,利用多方力量,采取多种形式。如有招标建房、限价出售;集资建房;市房管局投资建设一部分设施齐全、标准较低、面积较小、由住户自隔房间的住房;企业自筹自建等。住房可按三种价格梯级设计:福利商品房、微利商品房、市场商品房也称“三类”房。今后,福利商品房与微利商品房是由市房管局建设,提供给党政机关、事业单位和企业职工居住。土地由政府划拨,其资金来源可由四条渠道提供:

(1)住房基金的滚动使用;(2)微利商品房的利润;(3)党政机关、事业单位职工集资;(4)财政补贴。

福利商品房还属补贴型,只能解决政府职工的住房。微利商品房是一种介于福利商品房和市场商品房之间的低利润的商品住房,主要提供给需要扶持的企业职工和特殊困难户居住。企业职工付本体建造成本,职工所在单位承担土地开发费和20%的利润。

市场商品房是由房地产开发单位投资建造的,土地由政府以招标或拍卖形式有偿出让,住房按规定在市场租售和流通。

“双轨三类”的住房新模型,充分发挥国家、企业和个人的作用,满足不同层次居民的住房需要。它将成为深圳今后公屋建设的发展方向。

第三、特区的住房商品化要求有银行的支持。

目前,在深圳买商品房,较难得到银行的贷款,使深圳商品房市场出现需求大、购买力小、空

置楼宇多的状况。由于深圳国营银行没有把房产按揭作为一项常规业务,即使有个别银行提供房产抵押贷款,也是定期整贷整还,而不愿接受长期按月还款的计划,使得深圳大多数房地产企业为加快资金周转,其经营方式只能限于卖房,一时卖不出去的楼宇宁可让其空置也不出租,造成巨大消费。这些不正常的情况如不改变,银行如不予以配合和支持,职工住房商品化的改革,步伐将很难加快。因此,深圳特区房地产业的改革,需要特区银行把按揭业务开展起来。开展按揭业务,又需完善特区现行的房地产法规,因为只有产权确认,抵押、拍卖等方面的业务有章可循,有法可依,才能保障按揭双方的权益,才能使特区房地产的改革健康发展。

特区目前的住房管理还很不完善,还没有建立一套健全的管理体制,使得房改难于顺利有效地进行。因此,我们在考虑改革特区房地产管理体制时,应通盘考虑同步协调,做到:(1)公屋建设集中统一;(2)尽快完善房地产的法制,特别要加快住房商品化方面的立法;(3)重视建立和发挥测量行、工程顾问公司、律师楼等社会专业机构作用;(4)开辟房地产的第二市场。因为,如果没有这个第二市场,要想搞活特区的房地产业,实行住宅楼宇商品化,将是困难的。

综上所述,深圳住房制度改革的实施仅仅是第一步,要彻底改革旧的住房体制,建立起一个新的住房体制,还需要一个较长的时间。闭门造车是难以实现的,必须发挥“拿来主义”的精神,借鉴香港成功的住房经验,使深圳房改少走弯路。

(责任编辑 沈晓冰)

(上接第56页)

国收购美国企业股票较以前便宜得多,它加剧了外国厂商收购美国企业的浪潮。

第三、它使得外国厂商在美国购买的原料、劳动力远较以前便宜。

除生产性投资外,外国资本还趁着美元贬值之机,大量购买美国房地产,尤以日本厂商为甚。例如1984年购买一幢价值1亿美

元的大楼需支付250亿日元,而现在只需要130亿日元左右即可买下,这导致外国抢购美国房地产的高潮。

注 释:

①列宁《帝国主义是资本主义发展的最高阶段》,第92页。

②世界银行《世界发展报告》(1985年),第125页。

(责任编辑 林玲)