

公營房屋——有效穩定社會機制



■香港房屋政策採用雙軌制，53%人口住在私人樓宇，餘下的則入住中央計劃式的非市場房屋。

(資料圖片)

這是五篇有關公營房屋連載的最後一篇，希望借鏡香港和新加坡的經驗，探討作為一個龐大而發展迅速的經濟體，成為內地制訂和施行公營房屋政策的關鍵考慮因素。我將重點討論公營房屋政策如何能達致經濟持續發展和變革、為弱勢社群提供保障、以市場主導提升社會和諧和政治穩定。



傳統的農業社會轉型為現代工業社會，是人類文明史上最重要的發展；這是全球性的，而且由經濟以至道德、社會和政治等各方面，重塑我們生活和思考的方式，是「破舊立新」。

土地改革 奮鬥百年

經濟上，這項轉型以進展取代停滯、工業取代農業成為經濟的主力。農民世代植根於土地，技能狹隘，如今由人口稀疏的農村遷移到人口密集的城市，成為流動性多功能的操作工、服務員，內地稱為「民工」。這項轉化並不容易，也難免有痛苦。大多數社會擺脫不了傳統的約束，停留在農業社會的階段，成功轉型的不多，還有許多社會長期滯留在半農半工之間。

政治上，由於統治農業社會的是地主，社會由農轉工的過程中，為了打破地主主宰的政治、社會、道德和經濟秩序，也就需要推翻地主的統治。過程中必然涉及暴力。

平衡消費 須靠奇跡

就下一步如何發展，中國現正再次徘徊於十字路口。今年開始的第十二個五年計劃（簡稱「十二五」）就如何回應過去三十年

高速發展留下的嚴重失衡，定出了發展策略大綱，其中最富挑戰性的是如何應付因發展策略過於依賴投資增長所造成的失衡。最近這二十年，個人消費佔GDP的比重劇降至35%，投資比重上升到40%，現在全球經濟放緩，靠外需帶動成長的可行性減少；此外，要求中國削減對外順差的國際壓力正在加大。

中國也想刺激內需來維持成長。這就須要促進私人消費，而且要大到足以增加私人消費佔GDP的比重，但談何容易。年成長8%之時，消費要年增11%強，才能將消費比重由35%提升到36%；利用連續兩年增長8%計算，則消費要年增9.5%強，消費比重才能有同樣的效果。換言之，中國的消費要遠比GDP增加得快，才能起到恢復均衡的作用，原因是中國經濟開始起飛時消費率實在太低。

以較長遠的角度看，消費比重想要在未來五年增至GDP的40%，GDP若平均年增8%，則消費須年增近11%。GDP年均增長即使降到7%，消費亦須年增近10%。中國若要令消費比重在二十年內增至GDP的50%——此乃高儲蓄亞洲地區國家的低端水平，但仍然遠低於亞洲其他大型的經濟體——則如GDP年均增長7%，消費就要連續二十年平均年增接近9%。

換言之，消費須在一段時期持續大幅地遠較GDP提升，才可望見消費佔GDP比重開始平衡的門檻，這真要再有經濟奇蹟，才可達到。

最樂觀地說，中國謀求收支平衡的努力也還要很多年，才趕得上消費佔GDP比重最低的其他亞洲國家。過去長期靠投資帶動成長，加上利率過低、人民幣受低估，現在想要從長期的政策上退回來，需時很長。由於利率低，家庭的儲蓄長期由企業汲取，以致企業儲蓄過多。想刺激消費，首先是使收入由政府和企業回流到家庭。

農民進城 住屋緊張

中國投資過大，可能是利率太低和信貸分配制度受到扭曲所致，這部分是中央指令和計劃殘餘架構的後遺症。有些投資可能是亂點鴛鴦，進一步拉大生產過剩和消費過低的差距。這首先要從根本上改革對利率的管理和銀行的管治。一句話，目前的金融制度受到壓抑，必須改革。但過程需時相當長，政治阻力大，官營民營企業都抗拒。不容易靠這項改革來迅速提升消費佔GDP的比率。

提薪以增多家庭收入的政策，方向正確，但會減少企業的儲蓄，造成其他的反響。國企和政府眼看自己儲蓄減少，必然抗拒加息，延緩金融改革。中國基本上是用家庭來津貼投資和生產，從而帶動經濟和就

業，藉此博取高成長；但家庭收入的增長受到壓抑，消費也就難以成長。

中國經濟成長強勁，大大改善了國民的生活。但家庭開支和退休後的生活費也令不少人憂心忡忡。生活水平提高後，家庭儲蓄的實際價值其後也必須趕得上生活開支的漲幅。但這要儲蓄的投資回報趕得上開支的漲幅，否則家庭不但不願意增加消費，反而會拚命儲蓄。中國的金融制度受到壓抑，大多數家庭的投資回報相信都趕不上開支的漲幅。但建立社會安全制度提供退休保障，非一蹴而就；金融制度被綁住手腳，所需要的時間就更長。

由於利益方眾多，討價還價複雜，不容易解開這個死結；經濟學者既不相信奇迹，當然更不會創造奇迹。但如果時間緊迫，中國必須嘗試再創奇迹，應如何入手？

「十二五」的公營房屋計劃也許是箇中的關鍵。想維持經濟成長，就得繼續都市化，讓更多農民轉向工業。但城市的住房已很緊張，農民進城更會加劇問題，究竟如何解決？

星洲組屋 激活市場

新加坡的組屋計劃值得參考，很少其他的公共政策效果這樣好，它較為容易推行，又可以解開內地問題的死結。

新加坡脫離馬來亞獨立後早期，首先採用的一項行動是在1966年通過《土地徵用法案》（Land Acquisition Act），授權政府以公眾利益理由收地，不論市價和業主的買入價如何，一律立法規定對業主的補償，原以高於法定價格買入的物業只能蝕本賣給政府，有些物業由政府接受後，業主仍要清償買地貸款的餘額。此舉抹殺了物業加租的機會，但在新加坡立國初期也穩定了社會。

這實際上是搞土改，推翻舊地權。將私有的土地國有化，然後透過公營房屋計劃，重新分配給佔人口八成的中下層；說白了，也就是用社會主義來重新分配房地產。但新加坡聰明的是，保留了資本主義的市場制度，將公營房屋變成私產，公開租售。

中國幅員廣闊，經濟規模龐大，不同地區的差別更大。如果全國各地都有公營房屋市場，人口也就可以視乎個人需要和各省市經濟的變化，無障礙地在全國範圍內流動。

可以讓住戶選擇租用或購買公營房屋單位，並且在住滿一段時間，例如五或十年後，在公開市場上自由放租或放售；租賣的限制和交易課稅可免則免，盡可能活化市場。

國家可考慮在公營房屋的發展成本和地價上，對所有住戶提供津貼，而由中央和地方分擔，單位餘下的成本由住戶自付，但租金或售價應定在大多數人可負擔的水平。中央、地方、住戶三方各自分擔多少，相信是最迫切的政策問題。

公營房屋的開發成本可透過銀行融資，待住戶購買單位申請按揭時，再回收部分。這些

單位獲國家可觀的津貼，是銀行的優質資產，證券化後可出售給投資基金和保險公司；這反过来可以促進金融體系的成長和發展。

中國經濟若繼續向好，城市的地價會繼續上漲。物業是一家人最可靠的資產，各成員成家立室、退休養老、培育後代最重要的儲備。全國性的公營房屋計劃有助於壯大中產階級，透過後者來促進消費。正如上述，消費至今在經濟成長中只起到次要作用，大有發揮的餘地。

假以時日，公營房屋可望逐步取代至今仍然舉足輕重的機關和企業宿舍，形成全國性的本地房屋市場。

分配公正 成敗關鍵

讓廣大的中產階級擁有物業而「自重」，可以為城市的工業化形成穩定的政治環境。過去近一百五十年歐洲和北美的經驗，確實顯示城市在工業化過程中可能出現衝突，但當引入社會保險和保障，市場震盪對工人生計的衝擊減少，工業衝突就會消退。因此，公營房屋會成為迅速而有效地穩定社會的機制。

分配公營房屋是否公正，是計劃成敗的關鍵。由於津貼額大，界定受惠資格時如何取捨，執行時又是否公平，社會上必定有不同的意見。分配時不但要公平公正，而且要讓人民看到整個過程。處理得好可以大大增加政府的公信力，處理不善會激發民怨。公開抽簽是可行的方法之一。

新加坡用一個計劃統籌所有的公營房屋，香港則相反，公營房屋種類繁多；視乎時代和輿情，先後推出多種不同對象的計劃，有些要審查申請人的資產，有些不需要，但公營房屋整體來說缺少新加坡的氣魄。更重要的是，未能活化市場機制，讓住戶自由在市場上放租放售單位，以致四十年下來，計劃日漸僵化，與遽變的社會和經濟脫節。

新加坡組屋是社會主義的商品房制度，住戶以國民而自豪、以業主而自傲、以國家持份者自居，與社會的繁榮休戚與共。

不過，香港採用雙軌制，53%的人口住在資本主義的私人樓宇裏，餘下的47%入住中央計劃式的非市場房屋。這無形中將市民分化為有產與無產，製造社會問題，造成很多深層次矛盾。先後的各屆政府本着好心，想中下層市民得以安居，但忽略了政策長遠的後果，造成分化，弄巧反拙。

香港與內地公營房屋政策·五之五·完
作者為香港大學經濟學講座教授及黃乾亨黃英豪政治經濟學教授

要重溫王于漸教授文章中英文版，可登入信報網站：www.hkej.com 或以下網址：<http://www.wangyujian.com/>