

香江楼市：

■文 / 刘洪玉 吴 璟

曾经几度秋凉



■背景链接：香港位于中国东南端，由香港岛、九龙和新界（以及262个离岛）组成。2005年陆地总面积约1104平方公里，人口694万人，是世界上人口密度最高的地区之一（图1）。香港曾被英国占领，1997年7月1日回归祖国，成为中华人民共和国的一个特别行政区。

香港是重要的国际金融中心、贸易中心、旅游中心和航运中心，是世界上经济最为发达的地区之一。2005年香港人均GDP达到25600美元，在亚洲仅次于日本。尤其值得一提的是，香港一向以市场主导的经济政策著称。政府相信投资者和企业家远比政府官员了解市场，同时私人机构的活动也远比官方的经济蓝图更能带领香港走上繁荣之路。在这种情况下，经济动力成为维持香港的竞争力及为港人创造财富的关键。

香港同样是世界范围内房地产业最为发达、成熟，房地产市场最为活跃的地区之一，房地产业是支撑香港经济的重要支柱产业。在其发展过程中，香港政府一方面致力于提供公平

图1 香港特别行政区区划



和稳定的环境，最大程度确保房地产业在市场力量的驱动下持续发展，另一方面，又通过实施有效的公共住房政策，成功地解决了大多数居民的住房问题，取得了举世瞩目的成就。兼之香港与内地在地域上的接近，以及在文化传统和某些制度政策上的相似性，因此回顾香港房地产业的发展历程，学习香港政府在公共住房、土地供应等政策上的成功经验，对于内地房地产业的发展具有特殊的重要意义。

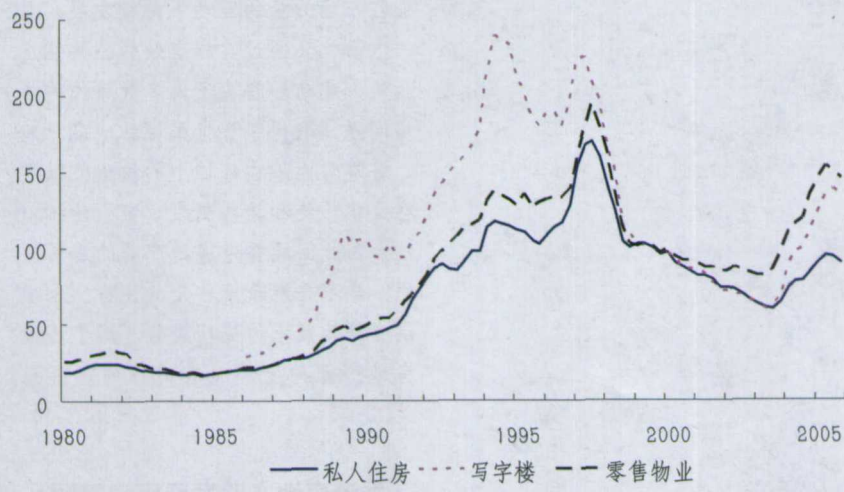
香港房地产业发展历程回顾

自第二次世界大战结束以来，香港房地产业的发展大致经历了8个主要阶段，如表1所示。概括而言，从二战后的满目疮痍到20世纪末的高度发达，香港房地产业在这60余年时间中取得了巨大的成就，总体上处于持

表1 香港房地产业主要发展阶段

时间	阶段	主要特征
1945 - 1952	恢复期	大量返港居民和新移民的迁入造成人口迅速增长，住房需求提升，大多数在战争中损坏的房屋得到恢复，并开始兴建新的楼宇。但总体而言这一阶段房地产市场没有太大的发展，特别是1952年联合国通过对新中国“禁运”后，香港的房地产也随之衰退。
1953 - 1958	热身期	1953年后，朝鲜战争结束，经济逐步恢复，香港政府开始投入大量资金兴建公共屋屯，并采取若干措施刺激房地产发展。50年代中期香港房地产业经营方式逐步发生变革，特别是1954年香港立信置业公司首创“卖楼花”模式。1958年前后，由于当时资本主义世界发生经济危机，香港的房地产业又开始走向下坡。
1959 - 1969	第一冲刺期	伴随着经济增长的加速，20世纪60年代初香港房地产的发展比较明显，房地产业已经成为香港的经济支柱之一。但由于开发商向银行大量贷款，造成许多银行的放贷超过其承受能力，1965年发生了银行挤兑事件，众多房地产商倒闭，房地产进入低潮。此后内地的“文化大革命”也波及香港，香港的经济大受影响，房地产业再次受挫。
1970 - 1975	第二冲刺期	20世纪70年代初香港经济有所好转，房地产业成为一个热门的投资领域，房地产市场一片兴旺。但是由于房地产虚假需求与股市过度膨胀，1973年危机再次爆发，再加上随后能源危机的波及，房地产市场再次陷入低潮。
1976 - 1984	定型期	1976年后香港经济迅速发展，成为世界第三大金融中心，对楼宇的需求量相应急剧增加。80年代初香港房地产业在许多方面已达到世界水平。但1982年，世界经济危机又一次波及香港，加之中英两国香港问题谈判期间谣言四起，房地产市场陷入战后最大一次低潮。直到1984年3月，中英两国草签关于香港前途的联合声明，世界经济也逐步复苏，香港房地产市场才从衰退中恢复过来。
1985 - 1997	过渡期	中英联合声明生效后香港市民人心安定，外资也纷纷进军香港，带动经济快速发展，加之银行贷款利息低下，促使更多市民分期付款供楼，因此香港房地产市场得到了迅速发展。至1997年顺利回归时，香港已经成为世界上房地产价格最昂贵的地区之一。
1998 - 2003	低迷调整期	受亚洲金融危机的影响，1998年香港房地产市场迅速跌入低谷，至2000年出现反弹迹象，但很快由于2001年美国9·11事件造成的全球性经济衰退而进入持续低迷的调整期，至2003年年中跌入最低谷。
2004 - 现在	复苏期	受CEPA正式实施、放开部分内地城市港澳“个人游”、允许香港银行办理个人人民币业务等旨在加快香港经济复苏的重大措施的带动，香港的旅游、餐饮、零售等行业纷纷向好，带动了房地产市场的复苏，到2006年初，总体楼价恢复到1997年最高水平时的65%左右。

图2 香港各主要物业类型价格指数(1980-2005年, 1999年=100)



数据来源: 香港差餉物业估价署, RVD价格指数

续发展的过程中,但是也经历了若干次波折。这其中除了房地产市场自身的周期性规律和香港本地经济基本面的作用外,由于自身经济结构的影响,香港受外来因素的干扰非常大。一旦世界经济发生变化,香港将不可避免地受到波及,房地产市场也随之起伏。因此,全球经济的发展与稳定,是影响香港房地产市场走势的重要因素,而这也成为其发展历程中的一个显著特点。例如,20世纪50年代末、70年代初、80年代初等时期,香港房地产市场都曾因为世界性经济危机的影响而陷入低潮。

尤其是在20世纪末,香港房地产市场经历了历史上最为剧烈的一次动荡。1997年前的后过渡期内,香港的经济发展和外来投资增长带动了商业、工业物业需求的迅速增加,同时较低的利率水平也刺激了居民购房需求的大幅度提升,加之投机炒作的影响,房地产价格在短时间内飞速上涨。如图2所示,以私人住宅价格变化为例,1995年第四季度至1997年第三季度,香港私人住宅售价指数在两年间上涨了65%,其中季度环比涨幅最高值曾接近20%(1997年第一季度)。但是,自1997年末开始,受亚洲金融危机影响,香港房地产市场迅速转入低谷,私人住宅售价指数自

1997年第四季度起持续暴跌,至1998年第四季度,在一年时间内大幅下降近40%。此后,尽管价格降幅趋缓,甚至曾一度出现反弹迹象,但受此后美国9.11事件造成的全球性经济衰退的影响,香港房地产市场一直处于持续低迷的调整期之中。至最低点的2003年第二季度,私人住宅售价指数仅相当于最高峰时的35%。

此次房地产衰退对香港经济造成了破坏性的打击。香港原有的以房地产业为中心的经济体系随着亚洲金融危机后房地产业的过快衰落而陷入困境,而新经济体系形成的条件尚未成熟,特别是由于人才及产业结构等种种因素的限制,香港经济向高增值产业的转型出现困难,造成香港经济的持续不景气。同时,此次衰退也对广大居民家庭带来了巨大的影响。据香港房屋与规划地政局披露,在最高峰的2003年6月份,香港负资产住房按揭贷款宗数(即住房价值低于抵押贷款本息余额)高达10.6万宗,占当时

全港214.6万户家庭中的近5%。

2003年以后,随着《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)等政策的出台,香港经济景气程度逐步回升,加之香港房屋与规划地政局等部门对相关政策的检讨和调整,香港房地产业开始逐步复苏。至2005年底,写字楼和零售物业价格已经接近恢复亚洲金融风暴前的水平,住房价格指数也较最低点上涨了100%。相应的,全港负资产住房按揭贷款宗数至2005年已经大幅减少至8000余宗。目前,香港房地产业仍处于这一恢复过程中。

政府管理制度和公共住房政策

1. 积极不干预政策

积极不干预政策,是香港政府长期奉行的经济政策。积极不干预并不意味着政府无为而治,而是要在公共品生产的临界值以内,做应该做的事情。积极不干预政策的倡导者,香港前财政司司长夏鼎基认为,“积极不干预政策建基于一个观点,就是在一般情况下,如果政府试图规划私营机构的资源分配,以及阻挠市场力量的运行,那么,即使市场力量带来的短期影响如何不利,政府的行动最终都会徒劳无功,而且更会损害经济增长,对于开放型经济体系就更加如此。”他同时认为,“在市场机制运作中存在一些只有政府才能解决的问题,这些问题会导致经济欠缺效率或引起社会不安,政府必须承担应有的责任。”

针对房地产业和房地产市场发展过程中出现的波折和动荡,香港政府一直以“提供公平和稳定的环境”,促

表2 按房屋类别划分的住户分布

年份	公营租赁住房(%)	资助出售房屋(%)	私人永久房屋(%)	临时房屋(%)
1990	36	6	52	6
1995	36	10	50	3
2000	31	15	52	2
2005	30	17	52	1

数据来源: 香港房屋委员会, 房屋统计图表集2005

进房地产业“持续健康发展”为目标。但是,秉承一贯的以市场力量为主导的管理理念,香港政府始终注意避免对市场的直接干预,特别是在相关市场监管制度的制定实施上一直持谨慎态度。例如,为打击炒卖楼花行为,20世纪90年代初香港政府曾对住房预售和内部认购行为做出严格限制,但此后随着市场情况的变化,其中的许多措施及时被放宽或取消,如1998年香港政府就放宽了对预售时间和预售比例的限制,2002年后又进一步放松了对内部认购的要求。与此同时,香港政府一直将房地产市场中的信息披露作为自身的重要职责,香港房屋与规划地政局、房屋委员会和房屋署、差饷物业估价署、地政总署等相关部门始终坚持定期发布市场统计数据及相关分析、预测报告的制度,并将其视为提高市场透明度,促进市场健康发展的重要举措之一。

2. 认真履行政府在公共住房政策上的责任

在尊重市场规律和市场力量作用的同时,香港政府并没有忽视其在解决居民住房问题过程中应当担负的责任。香港曾一度成为全世界房地产价格最为昂贵的地区之一,即使在价格暴跌以后,其住房价格水平也仍然在亚洲名列前茅。高昂的住房价格势必会制约中低收入家庭获取住房物业或住房服务的能力,因此香港政府自20世纪50年代起,一直致力于通过制订多样化的公共住房政策解决中低收入家庭的住房问题,并将其视为政府的重要任务之一。此项开支在政府公共开支中所占的比例曾一度达到17%(1999/2000财政年度),近年来也稳定在7%—10%之间。

香港政府为中低收入居民提供的公共房屋包括公营租住房屋和资助出售房屋两大类。公营租住房屋,即通常所称的“公屋”或“廉租公屋”,由香港政府廉价拨地并给予长期低息贷款,大部分由房屋委员会兴建,还有小部分由非营利私人机构(如香港房

屋协会)参与兴建。公屋住宅每套建筑面积集中在40—45平方米(2005年公屋人均居住使用面积11.7平方米)之间,租金约为市场租金的25%—40%(例如,2005年香港岛和新界公屋住宅平均月租分别为46港元/平方米和42港元/平方米,而私人住宅则分别为173港元/平方米和102港元/平方米)。公屋住宅只提供给符合资格的香港居民,例如,根据2006年现行规定,4口之家入住公屋的条件为月收入低于14300港元,且家庭资产净值低于35万港元。入住公屋10年后,重新评估家庭收入,对于不符合入住公屋条件的家庭,采取加租50%—100%或鼓励其购买居屋。

资助出售房屋以居者有其屋计划(即“居屋”)为主,还包括租者置其屋计划、私人机构参建居屋计划、可租可买计划、重建置业计划等。其中,居屋计划主要面向中等收入家庭(例如,20世纪90年代末购买居屋的条件为月家庭收入低于3万港元或居住公屋的家庭)。居屋建设用地由政府以较低的价格出让给开发商建设住宅和商场等,建成后由香港政府房屋委员会回购,再出售给符合条件的家庭,价格约为市场价格的50%。居屋如欲转让,则房屋委员会要收取市场价与居屋价的差额。此外,私人机构参建居屋计划等则主要面向中偏高收入的家庭,由政府以较低的价格出让土地给非盈利性房屋开发机构,这些机构建成的房屋以略低于市场价的价格出售给有条件购买的家庭。购买资助出售房屋的家庭通常可以获得自置居所贷款,贷款的最高数额为房价的90%或支付首期款后的房价余款,还款期限最高期限为20年,申请人还可以接受为期48个月的毋须偿还的按揭还款补助金。

在上述公共住房政策下,不同收入等级的家庭能够根据自身收入和财富水平,分别从政府资助的各类住宅建设计划或住房市场中,获取住房或住房服务。如表2所示,约1/3的低

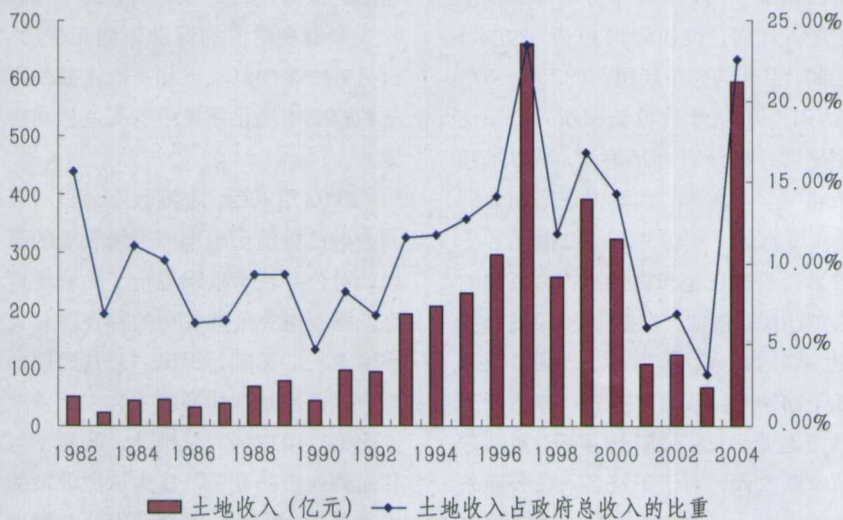
收入家庭通过租住公屋获得基本住房需求的保障,约1/6的中等或中偏高收入家庭在政府的资助下购买住房,而另外一半中高收入和高收入家庭则从纯粹的市场化领域中购买或租住房屋。

2002年以后,香港政府通过对亚洲金融危机前后房地产市场表现的反思,对公共住房政策进行了大幅度调整,强调避免公共住房的存在对私人房屋市场的影响,提出“公营房屋的作用以满足基本住屋需求为主,置业方面则交由市场力量推动,政府不与私人物业市场竞争”作为房屋政策的指导思想。为此,香港政府将公屋作为公共房屋的主体,并通过资源投入的倾斜逐步扩大其供应量,成功地使公共房屋的申请轮候期由1997年的6.6年大幅减少至2005年的1.8年。另一方面,针对资助出售房屋与私人房屋市场重叠问题,香港政府自2003年起无限期停止出售和兴建居屋,同时将私人机构参建居屋计划单位、中等人息家庭房屋计划单位等归入私人房屋市场,但仍保留自置居所贷款。通过这些举措,在保证低收入家庭基本住房需求的同时,避免了公共住房对市场的影响,在一定程度上刺激了市场的复苏。

土地使用制度和土地供应政策

土地使用制度和土地供应政策是香港房地产业另一极具特色之处。英国统治时期,香港土地所有权属英王所有,由香港政府全权代理全港土地的土地所有权和永业权,并将土地使用权在一定的期限和条件下批租给承租者,同时允许该使用权在期限内自由转让、抵押、继承或赠送。回归以后,香港特别行政区境内土地属于国家所有,由特区政府负责使用、开发或批租给承租者使用,批期为50年。不难看出,无论是回归前后,香港政府都是土地资源唯一的最终供应者,因此在香港人口稠密、土地资源稀缺

图3 香港历年土地收入及占政府总收入的比重(1982—2004年)



资料来源：香港统计署，政府收入及开支列表

的情况下，政府的土地供应政策对于房地产市场具有举足轻重的影响。

在这种情况下，香港政府提出了明确的土地政策，即一方面“致力提供稳定的土地供应，满足社会的不同需要”，另一方面“善用有限的宝贵土地资源，以保证政府的财政收入”。

在2003年前的很长一段时间内，香港政府一直采取制定土地出让计划的方式调节土地供应量。在这一制度下，香港地政总署于每年11月份草拟批地计划书，其中通过针对各类用地的特点进行具体的定性、定量分析，说明下一年度市场需要多少土地供商业、居住和工业等用途。例如，对于居住用地数量的确定，通常要经过房屋需求分析（根据人口自然、机械增长率和家庭规模、家庭结构、家庭年收入水平，确定需要多少个住宅单元，政府清拆违章、违例建筑需要多少房屋，之后推算所需建设住宅的面积）、土地容积率分析和土地面积确定三个步骤，并参照房地产市场的状况进行定性分析判断。批地计划书草拟完毕，咨询房屋、规划、环境、交通等政府部门，以及香港地产发展商会和大开发商的意见后，报土地供应委员会研究协商，于次年4—5月份落

实具体批地计划，并向社会公布，其中包括每一拟批租地块的编号、位置、土地用途和占地面积，每一拟批租地块的出让方式、招标或拍卖会的日期、地点等内容。对于各拟批租地块，开发商通过招标、拍卖等方式公开竞争获得其使用权。

显然，政府通过制定土地出让计划，能够对房地产市场施加异常重要的影响，并作为调控市场的一种重要手段。在市场高涨的时期，批地数量也相应增加，在市场处于低潮的时期，批地数量则明显减少，例如2003年土地供应就几乎被停止。同时，高度透明的年度土地出让计划可令投资者对香港房地产市场的现状做出比较准确的判断，对市场未来的发展做出合理的预期，减少了投资的盲目性，提高了市场运作的效率。

但是，这一制度同样招致许多批评，特别是被指责违背了香港政府不干预市场的承诺，影响了房地产市场中自发的供求平衡。为此，1999年起香港政府开始推出申请售卖土地表制度（即通常所称的“勾地”制度），并从2003年底起完全取代了传统的土地出让计划制度。在勾地制度下，香港地政总署定期列

出公开的土地储备表（“勾地表”），如果有开发商看中其中的某个地块，可向地政总署提出申请并报出底价，地政总署如果认为符合市场估价，就将该地块按规定“勾出”，并将在规定期限内组织招标拍卖。提出勾地的开发商必须参加竞价（报价不得低于其申请时的底价），若拍卖达不到政府预期价格，地政总署有权不出售，可留作下次拍卖，直至等于或高于政府预期价格为止。

通过土地出让计划制度和勾地制度，香港政府逐步实现了土地供应量与市场实际需求的匹配，降低了这一过程中可能存在的对市场的干扰，对于促进市场健康发展发挥了积极作用。同时，这些制度也确保了土地交易价格的合理化，使得土地批租等收入成为政府重要的财政来源。如图3所示，90年代以来，除亚洲金融危机期间的若干年份外，土地收入在香港政府总收入中所占的比重一直维持在10%以上。此外，与土地相关的差饷（房地产税）、修订契约地价款等，也都在政府收入中占据了重要份额。而其中的相当部分，正被用于实施前述的公共住房政策。

经验总结与借鉴

作为世界范围内房地产市场最为活跃的地区之一，香港房地产市场发展的历程和体现出的规律性对于内地房地产市场的发展具有重要的参考价值。随着经济的增长，房地产业总体将保持持续发展的趋势，在国民经济中的地位也将日益提高。但是，在这一过程中，由于房地产市场固有的周期性，以及受本地、本国乃至世界经济景况的影响，房地产市场不可避免的会出现阶段性低潮，甚至在特定情况下，可能出现短时间的大幅回落。因此，市场参与者应当对于市场可能出现的不景气情况以及由此导致的风险有所预见和准备。同时，熨平市场周期，防止市场

风景名胜区整体租赁之争

■文 / 唐 凌

电影《无极》对风景名胜区香格里拉的破坏一时引起社会对风景名胜区管理的热议，在当前对于风景旅游区经营管理体制改革的理论研究中，很多都集中于讨论经营权是否能够转让，主要分为“产权转移派”和“国家公园派”之间的争议。“产权转移派”认为在企业化经营中，可以将经营权进行转让，而“国家公园派”认为，景区是公共资源，但又不是一般意义上的公共资源，因为它们还具有全国或全世界的惟一性、不能重现性、不能再造性。让脆弱的、具有不可逆性的遗产资源担当起拉动经济增长的重任是一种短视行为。在现实中，景区部分经营权转让，建设部和地方政府都取得了一致意见，但在具体的重点景区的核心区域能否转让，经营权存在着较大争议，建设部划出的4条底线之一就是绝不能在核心景区推行任何实质性的经营权转让。而地方政府却纷纷签订了景区整体租赁的合同，从而导致在地方政府与建设部的博弈中，一些景区租

赁单位无所适从。

整体租赁模式解剖

整体租赁模式最先开始于四川省碧峰峡，有时也被称为碧峰峡模式。碧峰峡模式取得成功以后，四川省又先后将海螺沟景区、西岭雪山景区、四姑娘山、卧龙和泸沽湖等景区以整体租赁经营的模式进行了经营权转让。而在这一转让过程中，建设部2001年9月在《关于对四川省风景名胜区出让、转让经营权问题的复函》中说，任何地区、部门都没有将“风景名胜区的经营权向社会公开整体或部分出让、转让给企业经营管理”的权力。此后也多次明令禁止景区经营权转让。从实践中看，在各省市的整体租赁经营中，有成功的案例，当然也有失败的案例，说明该模式既有可以借鉴之处，也有不足之处。

大幅振荡，促进市场的持续稳定发展应当成为各类市场参与者和政府的共同目标。

在这种情况下，香港政府在房地产业和房地产市场中采取的一系列措施同样具有积极的示范作用。政府应当在制定市场规则、披露市场信息等方面发挥积极作用，创造公平稳定的市场环境，但与此同时，应当尊重市场力量的主导作用，避免政府直接成为市场中的游戏者，避免通过调控政策、土地供应政策等对市场的直接操纵。但另一方面，

考虑到住房的生活必需品特性，政府应当特别重视满足中低收入家庭的基本住房需求。如前所述，通过公营租住房屋和资助出售房屋，香港政府为全港近半数的家庭提供了住房资助，成为世界范围内居民住房问题解决最好（但显然不是居住水平最高）的地区之一。仿效香港的公营租住房屋和资助出售房屋制度，内地也先后推出了经济适用住房和廉租房制度，但从覆盖人群来看其资助力度仍存在明显不足。事实上，公共住房政策应当在居民住房问题的解决过程中

发挥更为重要的作用，而不应将其完全推向市场。

此外，香港“价高者得”的土地批租制度，虽然经常被批评为是“高地价政策”，但由于有低税率、自由港政策配合，并没有对香港的经济竞争力产生太大的影响，又由于有一个强大的住房保障体系，也没有对中低收入家庭获取适当的住房带来过大的负面影响。■

（作者单位：清华大学房地产研究所）

（本文编辑：张宝贤）