

住房政策、住房自有与资产建设： 东亚社会政策的一种新视角

李健正*

【摘要】过去几十年东亚住房自有的增长，是由包括日益增长的财富、政府政策、置业文化，以及经济发展所带来的良好资本积累在内的一系列因素综合作用的结果。论文以香港和新加坡的经验作为案例，讨论住房政策、住房自有、社会政策、社会保障和风险之间的复杂关系。论文的中心论点是：考虑到在全球经济日益增长和不稳定的背景下住房自有的良性潜能和房地产市场的潜在风险，政府应依据“以资产为本”的社会政策原则，重新考虑住房政策的作用。这一论点的依据在于，住房政策可被视为社会与经济发展的核心，“以资产为本”的住房政策是抵消新自由主义住房政策负面影响的一种新的可能性。

【关键词】住房政策 住房自有 资产建设 社会政策

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 03-0048-23

初到东亚和东南亚这一经济快速增长区域——包括中国、日本、新加坡、香港、韩国、台湾，以及新近加入该俱乐部的泰国、马来西亚和越南——的人，通常会对两个明显的城市现象印象深刻。第一个现象是大规模住房建筑环境和“住房语言”的盛行。今天，从东京、上海到曼谷，关于物业价格升降、房地产市场盈亏，以及政府未能为城市低收入群体提供住房的新闻，在东亚都市人的日常交谈中占据了非常重要的位置。房屋价值和财富与当今居民生

* 李健正，香港理工大学应用社会科学系，教授。

活、工作和消费的方方面面息息相关。在房地产市场繁荣时期，许多中产阶级觉得房屋增值为他们的退休提供了收入保障。相反，在房地产泡沫破裂时期，许多家庭失去一生最重要的财富，陷入债务危机或者形成负资产。现代“住房文化”源于这样一个普遍的信念：住房自有（owner-occupation）是一种财富创造，人必须拥有自己的房子。拥有住房不仅可以满足住房需求，也提供了社会向上流动的必然文化资本。住房自有已成为中产阶级形成必不可少的条件（Lee, 1999）。因此，问题已不再是个人应不应该进入房地产市场，而是如何、何时和在何地进入。随着住房市场逐渐与股票市场的发展高度相关，进出房地产市场的时机被视作资本效益水平的重要决定因素（Forrest & Lee, 2003）。第二个显著现象是政府对住房市场的高度干预。干预手段既包括政府直接生产和提供大量的公共房屋，如新加坡，也包括像日本政府那样，通过发放低息房屋贷款间接供应可负担的住房。东亚及东南亚各国家（地区）政府以一种明显不同于西方工业国家的方式处理住房及房地产市场问题。显著的区别在于，政府强调住房自有对中产阶级形成的促进作用及其对经济发展和大众消费的支持作用。

本文并不打算全面检验东亚和东南亚国家和地区住房自有的社会经济影响。很明显，这样的题目需要用一本书去讨论。本文尝试探讨住房自有现象背后常常被忽略的一个问题，即广泛的住房自有如何影响人们资产和财富的水平，尤其是对低收入和中等收入群体的影响。这暗含了一个假设，如果住房自有能为中产阶级提供一个稳定的资产建设平台，人们可以利用积累起来的资产作为养老的资源基础，那么住房自有是否能成为人们一种终身的经济保障？

本文围绕着三个主要的维度：（1）住房政策的二元性及其在社会政策中的复杂位置。（2）住房政策和社会保障之间的联系。笔者将以新加坡为例来说明社会保障和住房之间系统整合的可能性，以及它如何同时达到满足社会需求（住宅需求和资产建设需求）和经济增长的双重目标。（3）住房政策和资产建设的关系。香港和新加

坡的例子将被用来解释为什么在高速增长、小型和开放的经济体中，政府的住房干预是一种能确保稳定的资产建设的可行选择。

一、住房自有的增长与财富：东西方比较

在欧洲，尽管私人租赁住房和社会租赁住房一直都很重要，但是它们的规模及性质受到了住房自有长期发展的严重影响。事实上，欧盟成员国的普遍状况是住房自有日益普及，成为当今住房占有模式（housing tenure）的主导形式（表1）。虽然住房自有的投资潜力已对许多欧洲人产生诱惑力，但国家政策也是推动住房自有

表1 战后住房自有的增长及社会住房的规模（%）

	住 房 自 有					社会住房
	1960 年	1970 年	1980 年	1990 年	2002 年	2003 年
澳大利亚	38	41	48	55	56	14
比利时	50	55	59	67	71	7
捷克共和国	—	—	—	—	47	20
丹麦	43	49	52	51	51	20
法国	41	45	51	54	55	18
芬兰	57	59	61	67	58	17
德国	—	—	—	38	42	7
希腊	—	—	70	77	83	0
匈牙利	—	—	—	—	92	5
爱尔兰	—	71	76	81	77	8
意大利	45	50	59	67	80	—
立陶宛	—	—	—	—	84	3
荷兰	29	35	42	44	53	35
挪威	—	53	59	59	77	5
葡萄牙	—	—	57	58	64	3
斯洛文尼亚	—	—	—	68	82	7
西班牙	—	64	73	76	85	1
瑞典	36	35	41	42	42	21
英国	42	49	56	68	69	20

资料来源：Catte et al. (2004)；Scanlon & Whitehead (2004)

增长的重要原因。这一点可以由一个事实来证明：许多有着悠久社会房屋传统的国家（如芬兰、德国和挪威），也更多地转向鼓励人们拥有自己的住房。这一社会政策符合欧盟一贯的政治策略：表面上是社会民主主义和新自由主义的折中，实质上却暗中推崇新自由主义。新自由主义的住房政策是唯一可以推行的政策，从而推动了住房自有的增长。

事实上，住房自有对家庭生命周期各个阶段的财富状况具有重要意义，而且对人们在正常劳动收入之外的增加收入的能力有影响（Smart & Lee, 2003）。在过去的 10 年里，越来越多的经济学家研究住房自有的两种效应：一是财富效应（wealth effect），一是社会住房自有引发的不平等（housing inequality）。例如，在美国，家庭资产/负债比率从 1912 年的 5% 增加到 1989 年的 26%（Wolff, 1992）。来自哈佛大学住房联合研究中心的最近一项研究（Zhu, 2007）就房产增长对美国家庭财富分配的影响进行了调查。运用 1995 年至 2004 年消费者资金情况调查的数据，该研究注意到住房自有的确对家庭净资产的增长做出积极的贡献。即使考虑到家庭承担比以前更高的抵押债务，这个论点仍然成立。然而，该研究也发现近期住房自有的增长导致了日益扩大的不平等（Zhu, 2007）。从表 2 可以很清楚地看到，从 1994 年到 2005 年，高收入群体比低收入群体享受更高的财产增值。福雷斯特和李健正（Forrest & Lee, 2004）在香港的一个类似的研究中也指出了同样的不平等问题。尽管如此，住房的财富效应不容忽视。在 2000 年时，美国家庭的不动产价值达到 9.1 万亿美元，而在 2006 年，股票和不动产价值各占到家庭净资产的一半（Duca, 2006）。同时，我们也发现，在美国以住房自有为基础的财富随年龄和种族分布的不同而不同。从 20 世纪 30 年代到 1999 年之间，非洲裔美国人和西班牙裔美国人的住房自有率相对较低（Masnick, 2004）。鉴于以上背景，资产建设在一个有利于住房自有的经济环境中的重要性毋庸置疑。但是，这并不意味着政府和个人应该立刻采纳鼓励住房自有的政策。东西方国

家过去的经历很好地说明了房地产市场的动荡和业主承担的巨大风险。然而，正是住房自有的内在风险和房地产市场的变幻莫测要求我们严格检视“社会政策中摇摆不定的支柱”（Malpass, 2005）——住房政策在改善人民福祉的整体计划中扮演一种不稳定的角色。如果住房对人们的生计和终身财富建设如此重要，那么，它在消除贫穷方面的潜力，尤其对低收入群体而言，是不应该被忽视的。

表 2 美国家庭收入与家庭的住房财富增长的对比

依据家庭收入	住房价值均值（美元）			房屋资产均值（美元）		
	1995 年	2004 年	增长率(%)	1995 年	2004 年	增长率(%)
最高四分位	215 512	410 865	91	126 710	261 359	106
中上四分位	120 788	201 002	66	73 053	124 240	70
中下四分位	99 706	151 198	52	76 913	105 545	37
最低四分位	75 371	107 190	42	65 076	86 186	32
依据家庭收入	住房价值中值（美元）			房屋资产中值（美元）		
	1995 年	2004 年	增长率(%)	1995 年	2004 年	增长率(%)
最高四分位	166 199	289 000	74	19 138	145 000	83
中上四分位	102 181	155 000	52	49 244	80 000	62
中下四分位	81 253	116 000	43	59 093	68 000	15
最低四分位	61 555	75 000	22	49 244	55 000	12

资料来源：Zhu (2007：表 6)

住房自有在东亚和东南亚的发展如何？与西方工业国家相比，东亚和东南亚各国家（地区）的住房自有率在过去的 40 年里快速增长。香港的住房自有率从 20 世纪 70 年代早期的 12% 增长到 2005 年的 52%。2000 年时新加坡政府提出要实现 100% 的住房自有率，现在已达到 95%，而在独立早期仅为 20%。台湾的住房自有率从 1976 年的 65.4% 上升到 2004 年的 86.11%。20 世纪 90 年代中期韩国的住房自有率由于亚洲经济危机之后房屋建造紧缩而下跌，但现

已稳定在 67%。(Lee et al., 2003) 这些数据包含了多种形式的住房自有,是各种不同政策、过程共同作用的结果。值得注意的是,各国的发展的模式非常不同(表 3)。尽管台湾、新加坡和香港的住房自有率大幅度增加,但是日本的住房自有率自 20 世纪 90 年代早期房地产泡沫破裂以后一直相对稳定。一般而言,东亚及东南亚国家(地区)的住房政策存在一个共同点:各国政府都明确鼓励住房自有作为住房产权的核心形式,并提供各种形式的支持以鼓励住房自有,因此各国的住房自有率有普遍提高的明显趋势(Forrest & Lee, 2003)。其原因何在?

表 3 东亚及东南亚国家(地区)的住房指标¹

	人均国民生产总值(美元) ²	住房自有百分比(%) ³	公共房屋百分比(%)	房价占收入的比例(%)	人均占地面积(m ²)
日本	34 375	60	7	11.6	15.8
新加坡	26 702	85	81.7	2.8	20.0
香港	24 879	50	45	7.4	7.1
泰国	1 903	82	8	4.1	16.5
台湾	13 248	86	5	—	—
韩国	6 908	67	—	—	17.6

注: 1. 除了以下注释中的特别说明,其他数据均来自住房指标项目 II 册(UNCHS, 1993)。

2. 各国数据年份: 日本: 1999 年人均 GDP; 新加坡、香港、泰国、韩国: 1998 年人均 GDP; 台湾: 1999 年人均 GNP。资料来源: Korea National Statistical Office (2000); Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific (1999); Council for Economic Planning and Development (2000)。

3. 各国数据年份: 日本: 1998 年; 新加坡: 1999 年; 香港: 2000 年; 台湾: 2004 年; 韩国: 1995 年; 泰国: 1996 年。资料来源: Government Housing Loan Corporation (1998); Singapore Department of Statistics (2000); Hong Kong Housing Department (2000); 行政院主计处 (2004: 98); Economic Planning Board (1995); Thailand National Statistical Office (1996)。

在关于东亚金融化进程中房地产作用的研究中，斯玛特和李健正（Smart & Lee, 2003）指出一个原因：越来越多的香港家庭倾向于将资产增值和财产交易所得作为收入和财富积累的一种策略性选择。社会对买房的偏好对房价产生了巨大的压力，因此香港的房价在 1997 年之前和 2005 年之后上涨。从财富方面来说，福雷斯特的和李健正（Forrest & Lee, 2004）提出，通过物业交易来实现财富积累对不同家庭的影响很大程度上取决于两个因素，一是出入房地产市场的时机，二是他们财产的多少。高端物业比低端物业的收益为多。简言之，富有的业主比低收入业主收益更多。但是，由于收入降低和失业给低收入业主造成更重的经济负担，所以经济衰退时带给他们较大的风险。

在东亚和东南亚，住房自有作为中产阶级财富水平的决定性因素有多重要？这是一个棘手的课题，因为个人财富的构成是私隐，难以取得，尤其在东亚地区，财富数据的收集更落后。政府和研究者更愿意努力获取总体的财富估计值，而非个人财富。在美国，房屋资产大约占家庭净资产的 1/5（Congressional Budget Office, 2007）。在美国，超过 2/3 的家庭拥有一套房子，但只有大约一半的家庭拥有股票或含股票的互助基金。此外，房屋资产比股票资产更广泛地分布在不同的收入阶层。房屋资产对低收入家庭来说尤为重要。在那些收入低于 2 万美元的业主中，3/4 的人拥有的房屋资产，多于拥有的股票资产的人。同时，这些低收入业主的资产中值比有着差不多收入的租房者的资产中值大 81 倍（Belsky & Prakken, 2004）。

因东亚和东南亚家庭财富资料缺乏，我们只可依赖于数据推断。在香港，业主的主要财富中，房屋价值至少占 1/3 到 1/2。据 2006 年的人口普查，香港有 117 万自住业主，其中 52% 的人是不用偿还按揭的业主。虽然我们不知道这些业主的资产值的精确数字，但是该地区的一些宏观估计可以为我们提供一些线索。据 2006 年《亚太财富报告》（Capgemini & Merrill Lynch, 2006），全球财富

共 333 000 亿美元，亚太地区高收入人士占了 76 000 亿美元，大约是世界高收入人士财富的 22.9%。香港、中国和新加坡等国家地区的高收入人士的个人资产净值远远高于 380 万美元的全球平均水平。表 4 是对各国家（地区）高收入人士财富组合的估计性分析。此外，香港越来越多的家庭将不动产投资信托作为他们的财富组合之一。2005 年，世界上最大的不动产投资信托公司领汇（LINKREIT）建立，首次即公开筹集 25 亿美元资金。

表 4 2006 年亚太地区高收入人士的金融资产分布（%）

	其他投资*	不动产资产**	现金/存款	固定收益	股票
澳大利亚	6	27	17	13	37
中国	9	29	14	14	34
香港	9	34	15	16	26
印度	8	32	14	19	27
印度尼西亚	9	34	15	13	29
日本	7	30	30	16	17
新加坡	10	36	18	10	26
韩国	6	42	21	18	13
台湾	10	24	19	19	28

注：* 包括：结构化产品、避险基金、金融衍生物、外汇、日用品、私人股本/风险资本、其他（包括结构性信贷管理期货、激情投资等等）。

** 包括：商业地产、不动产投资信托和其他财产投资。

资料来源：Capgemini & Merrill Lynch（2006）

二、作为社会政策的住房政策

住房政策的资产建设潜力一直是社会政策需要谨慎处理的一个方面，因为住房供给包含国家和家庭的大量资本投入（Kemeny, 2001）。大多数现代政府希望人民的住房需求被充分地满足，这是

可以理解的。但是，对于许多西方工业国家而言，很少有政府能够逃脱提供公共住房的责任，不管它们采取直接补贴还是供应低价住房的方式。这主要是因为房地产市场无法提供社会所需的可负担住房。另一方面，经济增长也会促进人民改善生活条件，因此增加了房地产市场提供优质高端住房的压力。

有研究（Hirayama & Ronald, 2008）指出，中产阶级对住房的需求使住房自有成为日本战后经济政策的重要组成部分。为了分配有限的社会政策资源给住房系统，东亚各国（地区）政府已经建立了详细的住房补贴制度，以确保效率和公平。在香港，工人必须符合一定的收入标准才有资格申请租住公屋，并要支付租金。要想购买政府提供的“居屋”单位，申请者必须能从银行获得房屋贷款，并按月偿还按揭贷款。人们可以很容易地将有补贴的廉租公屋理解为一种单向转移（unilateral transfer）的社会政策。但是，很难解释有补贴的住房自有的资产增值和社会政策的关系。20 世纪 90 年代物业价格通胀促使许多居屋业主资产升值，进而获得资本收益，但是，许多家庭在 1997 年亚洲金融危机之后面临负资产。为了使自己避免负债，起初许多家庭可以把他们的居屋单位按原价卖回给政府^①，但是 2000 年香港房屋委员会为使政府免于财政损失而修改了政策，这种做法不再被允许。问题是当房价暴跌，谁应该承担损失：业主还是政府？亚洲经济危机发生前，关于这个问题的观点是，政府与居屋业主都应当承担 responsibility。然而，随着住房私有化的深化，一旦所有的居屋被售完之后，政府应否再重建居屋？另一个问题是：作为社会政策的支柱，住房政策应被视为促进发展的经济政策的一部分吗？这些问题在传统的社会政策分析中是很少涉及的

① 居屋公寓在最初分配后的 3-5 年内，业主可能会选择按住房部门评估的回购价卖回给住房部门，即出售时被评估的市场价格减去最初的购买折扣。如果住房部门拒绝回购申请，受制于支付给住房部门的额外费用，业主可以在自由市场出售、出租或转让公寓。业主还可以选择在自置物业的二手市场里把公寓出售给符合条件的购买者，不用支付住房部门额外费用。

(Lee et al., 2003)。

当社会政策大师蒂特穆斯 (Titmuss, 1958) 构思社会福利制度性再分配模型的时候, 他认为大规模的收入制度化再分配是能通过国家实现的。许多普惠型福利服务属于这一范畴, 例如, 家庭福利、老年护理和康复服务。笔者将这些社会服务称为“简单社会政策品”, 它们是消费性取向的, 常常被认为是不利于经济发展的 (李健正, 2009)。实质上, 简单社会政策品包括从维持生命 (如公共援助和老年护理) 到强化生命 (如青少年发展与康复) 再到优化生命 (如婚姻指导) 等各种社会福利服务内容。在过去 20 年里, 全球福利紧缩使得简单社会政策品面临缩减, 因为它们在国家福利预算中是无足轻重的。

另一种类型的社会政策品是所谓的“复杂社会政策品”。公共房屋, 尤其是居屋, 是一个典型例子。这种类型的社会物品有两个基本要素 (李健正, 2009): (1) 具有双重属性, 既是消费商品又是投资商品, 因而既有使用价值又有交换价值; (2) 个体承担了物品管理的责任, 因此既是社会政策的消费者又是个人资产的利益相关者。值得指出的是, 按照这种理论背景, 许多东亚政府正通过推行房屋政策来推动经济目标, 最大程度地利用社会政策这一特殊支柱的双重属性 (Doling, 1999)。住房的确呈现出超越简单满足住房需求的、作为一项复杂社会政策品的特质。

一项对日本战后住房改革的研究 (Tang, 2007) 指出, 日本政府不是采取建造和生产业主自住房屋, 而是通过提供低息贷款来帮助家庭从私人住宅市场购房。日本“政府住房贷款公司”通过为广大的购房者提供最低利率的贷款而垄断了贷款行业 30 多年。通过推动住房自有, 日本政府借助大量的住房贷款成功地推动了战后经济的发展, 直到 20 世纪 90 年代早期日本经济崩溃。而香港和新加坡虽然社会制度非常不同, 但是都拥有大型的公共房屋部门, 并长期依赖公共房屋制度作为经济发展战略重要组成部分 (Chua, 1997; Lee, 1999)。

三、住房自有与社会保障

除了利用住房自有政策来推动房地产业的发展外，复合性社会政策理论还有另外一个重要启示，即住房政策也是社会保障制度的重要组成部分。新加坡的中央公积金（Central Provident Fund, CPF）制度和住房建设局（Housing Development Board, HDB）的作用最能说明这一点。蔡明发（Chua, 1999）在对新加坡的住房和社会保障制度这一有趣的组合进行政治经济分析时，非常简明地解释了这个制度运作起来是如何地巧妙。通过国家领导的强制性中央公积金储蓄制度，新加坡政府成功地将所有国民的存款聚集成为一个强有力的资本储备，这使得住房建设局掌握足够资金建造可负担的居屋单位卖给新加坡人。住房建设局还提供低息贷款给民众购房，而民众则可以使用公积金存款来偿还住房按揭。因此，该制度在新加坡公民、住房建设局和社会保障制度之间创建了一个内生的资金循环，使超过85%的新加坡人在强制储蓄和受到管理的终身消费制度下能够成为业主。社会保障制度与住房制度的对接可以帮助大多数新加坡公民通过购买住房积累终身财富，而老年人退休后则可以利用积累在住房里的财富储备。该制度最理想的结果是，既可以减少老龄化人口对收入保障的需求给政府造成的财政负担，又可避免传统的与全球金融紧密相关的风险共担的社会保险制度可能遇到的困难。

2006年，新加坡成为世界上第二大最自由和最具竞争力的经济体，位居香港之后^①。世界上两个最自由的经济体却运转着东亚最大的两个公房体系，这明显削弱了“国家干预会降低经济自由”的论调的说服力。然而，干预什么及如何干预的问题依然存在，这些都可以归纳为制度安排（institutional arrangement）问题。保证新

^① 2006 经济自由指标，遗产基金会。

加坡制度的可持续需要两个条件：首先政府要致力于建立“大政府”、摒弃“小即是美”的发展战略；其次是房价必须相对稳定，具有健康的长期升值空间。诚然，通过一个受管制的住房市场稳定价格相对容易。但是，当面临较严峻的世界经济危机时，如1997年亚洲金融危机或2008年华尔街金融危机，即使是半封闭的新加坡住房市场也会受到影响，尽管受影响的程度可能比香港和台湾要小，因为后两者从住房市场运作的角度来看是开放和自由的经济体，对经济全球变化反应要比新加坡敏感。

尽管如此，像香港这样一个小型开放的经济体，没有也不可能按照新加坡的住房社会保障融合的相同方式运作。自从房地产行业完全开放以来，香港的房地产市场一直动荡。除了一般的内生经济因素（例如，收入、利率、人口变化和生命周期变化）影响住房需求和房价外，香港容易受到外生经济因素的影响（如外商直接投资）。由此，我们把讨论的话题转向住房自有的风险及政府在规制住房市场中的角色问题。

四、资产建设与风险

住房自有作为终身投资的一种形式，在西方工业国家中已长时间存在（Ball et al., 1988; Schiller, 2006）。借助住房自有，房地产投资经过很长一段时间后已经有了稳固和实质性的发展，尤其是与美国房产市场相比，在过去30年住房自有在东亚和东南亚已成为一种主导的住房产权模式（Forrest & Lee, 2004）。尽管许多香港中产阶级家庭从住房自有中获益，但是我们也可以看到在过去30年中，房地产市场因为世界经济危机而动荡不已。尽管政府在不同时期试图通过政策（包括在1997年之前限制个人房屋交易以及增加土地供应）来稳固房地产市场，但房价的投机行为和全球或区域内的宏观经济动荡经常导致这些政策努力的失败。最近美国房地产次贷危机的蔓延就是最现成的例子。在香港，住房政策经常被

猛烈抨击为“精神分裂”，即政策在自由市场和政府干预两种方式之间无效率地来回摆动。在房地产市场繁荣或萧条时，政府通常都会采取危机干预措施（例如，1995 年对按揭贷款实行 70% 上限、董建华执政早期的“85000”政策^①、2003 年“居屋政策”的中止）。然而，对房地产市场监管采取短期的危机处理型的干预带来的消极后果是：当房屋价格下跌时，许多中产阶级家庭会因此蒙受巨大的资产损失，这在亚洲金融危机之后尤其显著。现在人们普遍认为，在不稳定的全球金融市场中，住房自有是一种高风险的住房政策。

另一方面，许多西方国家和他们的财政部门已经开始在住房金融系统内建立证券化措施，主要目的在于稳定银行业（Reisman, 2007）。有经济学者认为只有通过适当而有效的制度安排来分散财政部门的风险，家庭才能享受到住房自有的长期好处。1995 年香港按揭证券有限公司的成立就是这样一个努力。然而，随着次贷危机的盛行，这些安全措施的预期效果正遭受严重质疑。2008 年至 2009 年，全球银行系统由于过多的杠杆财务，利用物业保证的债券已暴露出其固有的缺陷。因此，迫切需要解决的问题还是通过什么样的政策才能确保业主尤其是收入分层中的低层人士的住房的长期价值。这使得我们有必要深入分析当前的住房自有政策的裨益和风险，并探讨更为积极的以资产为本的住房政策的潜力。

以资产为本的社会政策路径认为，住房自有为中产阶级和下层阶级家庭提供了长期财富积累的基础，他们可以实现资产的储备以作为退休的保障。这是个简单的假设。作为一种有着投资商品和社会福利双重属性的复杂社会政策品，住房政策可以与社会保障制度和宏观经济发展整合在一起。简单社会政策品大多是消费取向的，

^① 香港董建华政府在 1997 年政府施政报告提出的住房政策，提出每年建设不少于 85 000 套居屋，希望 10 年内香港 70% 家庭能够拥有自己的物业。由于亚洲金融风暴的影响，香港房地产业遭受巨大打击，该政策也遭到很大的质疑。

不具备增加未来产生利润的潜力，而建立在住房自有上的以资产为本的政策将提供实用价值——满足居民的需求，和长期的投资价值。市场调整使得住房投资收益会更公正地分配，因而这样的政策也就更能体现社会公平。以资产为本的住房政策的价值还可以从另一个不同的方向来理解。在过去 30 年里，香港房地产业的动荡证明了地产行业投资的边际效益是相当高的，这可以由在香港股票交易所上市的与房地产相关的公司的高市场占有率来印证（Renaud et al., 1997）。1976 年至 2002 年，香港住房署的“居者有其屋”项目（Home Ownership Scheme）只占据了房地产市场的很小一部分（10%），但是这部分利润使得香港房屋署有能力补贴整个公共出租住房部门的亏损。不难想象，如果“居者有其屋”项目占据了房地产市场 30% 的份额，其出售所产生的利润将不仅能补贴出租房屋，而且还能资助可负担住房的进一步发展。更重要的是，拥有自有住房的业主将从相应的资产增值中获益。当然这样做的副作用就是一些房地产开发商的边际利润率降低，因为市场占有率将有可能减低。这是一个公平问题，需要由政治系统来决定。如果整个社会认为房地产领域中公平的竞争环境非常重要，那么天平就不应倾向于开发商的边际利润，而应该倾向于劳动阶层和处于中等收入阶层的边缘家庭的住房需要及其未来资产需求。

资产建设概念为针对低收入群体的社会政策提供了一种新维度。一般来说，“资产”指的是一个家庭的财富储备，即它的净价值。从金融的角度来简单定义的话，“资产”就是能被家庭用来置业、教育、养老和创办小型企业的储蓄。在当前香港的社会福利政策下，贫困家庭必须减持资产才有资格接受公共援助。这与以资产为本的政策完全不同。按照以资产为本的社会政策，个人的住房被视为帮助他们应对未来风险的重要凭借。原则上，资产建设能使得财富分配更为平等，同时激励个人储蓄和投资。按照谢若登（Sherraden, 1991）首倡并进一步完善（Schreiner & Sherraden, 2006）的观点，财富不应被视为收入、支出或消费，而应被看作储

蓄、投资和资产积累。在美国，住房政策主要围绕的是鼓励私营开发商兴建低收入住房和提供租房补贴。谢若登（Sherraden, 1990）建议住房补贴应绕过开发商、地主和官员而直接发放给低收入家庭用于支付按揭购房的首付款。这样的策略被认为支持了日益广泛的社区层面推动低收入家庭自置物业的各种努力。因为，无力凑足首付款是住房自有的最重要障碍。研究表明，贷款违约率不取决于收入。与一般人的观点相反，自置物业往往比租房子便宜。在美国，拥有住房的业主通常比租房者在住房上的花费要少（Sherraden, 1990）。

以资产为本的社会政策路径的基本价值与当前的贫困讨论密切相关，当前的贫困讨论的焦点在于穷人的脆弱性、风险和资产之间的关系。布鲁金斯研究所（Brookings Institution）的莫泽（Moser, 2006）指出，对穷人的脆弱性分析不应仅仅进行风险识别，还应该包括抵御因环境改变所引致的消极影响并从中恢复的潜力和适应力。抵抗的手段就是面临困难时个人、家庭和社区所能调动和管理的资产和权利。

五、以资产为本的住房政策：社会政策的另一种视角

20 世纪 70 年代末，香港政府实施了推动住房自有的政策，通过限制性土地政策和有利于买房者的税收政策来推动市民置业。从政府的立场看，住房政策的推动力在于减少对公共租屋的依赖及强调自主性和选择。在 20 世纪 80 年代初，颇受欢迎的“居者有其屋”项目的引入进一步推动了居民置业，该项目面向那些收入超过公屋租户收入界限但又无力购买私人住房的边缘中等收入家庭。随着经济和收入的持续增长，2003 年，住房自有率在私营部门飙升至 75%，在公共房屋部门则达到 36%，总体上香港的住房自有率达到 53%（Hong Kong Housing Authority, 2004）。更重要的是，住房自有的高比率意味着许多中产阶级家庭以房屋资产的形式存储了

相当的财富。在过去的 30 年里，住房自有确实使得很多中产阶级家庭累积了财富。对很多家庭而言，如果他们在正确的时机进出房地产市场，那么住房自有是储蓄之外的财富积累的一个重要过程（Forrest & Lee, 2004；Lee, 1999）。由于香港没有全面的社会保险制度，这激励许多家庭以住房资产作为基础来考虑他们的退休保障。

然而，对于许多人而言，把他们的终身收入投入到房屋可能是一个高风险的投资。当房地产市场衰落时，房屋资产价值会很快被蒸发。对于那些在正确时机进入房地产市场的人来说，房价飞涨使他们获得了大量的收益，使他们能换更好的房子，并因此获得更高的资产增值。而那些在错误的时机进入房地产市场或出售房子的人则承受了负资产的巨大痛苦（Forrest & Lee, 2004）。亚洲金融危机强有力地证明了完全市场化的住房自有政策极具风险。住房市场不稳定而带来的财富侵蚀对很多家庭造成了长期的伤害。

尽管推动住房自有的政策本身没有什么问题，但要在有效的住房需求存在的条件下保证房地产市场能够长期有效地运转，必须满足三个重要的条件：（1）提供充足的土地供应；（2）提高房地产开发商之间的竞争；（3）政府有能力调控失效的房产市场。这三个条件中缺乏任何一个都会使房地产市场效率低下，从而导致缺乏竞争的住房价格。总体而言，美国的房地产市场是最具竞争力的房地产市场之一，因为它提供了充足的土地与大量的开发商。相比之下，香港的情况截然不同。以上三个条件都不具备。首先，由于其崎岖的海滨地形，只有 5% 的土地可以用于居住。这使得香港成为世界上最拥挤的大都市之一。土地供应一直被政府控制，土地被认为是除税收之外的主要财政收入来源。政府——尽管从来不肯承认——总是被指控操纵土地供应以维护香港的低税收制度。其次，房地产业已经被少数开发商控制，他们垄断了大约 70% 的房地产市场供应（Renaud et al., 1997）。高开发成本和土地供应的限制使经营者必须具备巨额资本，因此成功的开发商大多数由大型垂直一体化

企业控制。1996年，香港消费者协会进行的一项研究证实，香港住房市场的竞争非常不公平（Hong Kong Consumer Council, 1996）。换句话说，因为土地销售和土地供应增加了大开发商的利益，很多小开发商被排除在市场之外。更重要的是，开发商能够在房地产市场的运转方面发挥强大的政治和经济影响力，使政府很难实现第三个条件，尽管有时大众政治的确会推动政府去履行其调控职能。在住房政策中，国家能力问题一直备受争议，因为国家角色不自觉地完全市场化和政府干预之间摇摆。

从更广泛的角度来看，东亚许多政府已经依靠制度安排来保护长期的资产价值。例如，新加坡把住房政策与社会保障相整合，以便让国家更好地发挥促进家庭资产增值的作用，这也是对传统的社会保障制度下收入保护的替代做法。简单地说，这个制度安排是为了帮助中产阶级家庭积累可在晚年释放的住房资产。虽然新加坡政府不能满足第二个条件，但是其在住房提供中的垄断作用使国家能够以一种有益于中产阶级的方式管理住房制度。这是一个未被任何现代政府采纳过的极端政策。然而，香港政府面临的主要问题之一是它在房地产领域缺乏主导力。新加坡和香港的房地产行业的政治经济学是截然不同的。新加坡住房建设局生产和分配90%的自住房，而香港只生产50%的住宅，只有15%是业主自住。同样地，新加坡政府在房地产市场中持有垄断利益，而香港政府相对薄弱，更不用说经常受到积极不干预政策的限制。

笔者的论点是，房地产市场的动荡为建立针对中低收入群体的以资产为本的住房政策（Asset-Based Housing Policy）提供了更强有力的公共政策理论基础。一个简单的事实是，尽管许多中产阶级家庭挺过了亚洲金融危机，但是大量的中低收入者仍然买不起房子。即使对于那些勉强负担得起第一套住房的家庭来说，他们在房地产市场下滑时通常也是最受打击的群体，因为市场反弹通常发生在深受中产阶级喜欢的区域。证据充分证实了城市周边地区（如香港新界西北部的屯门及天水围）的房价最受影响。在这种情况下，以资

产为本的住房政策会使政府对符合资格的中低收入群体提供直接帮助，通过成立公共的金融机构（正如台湾和韩国的金融机构）提供首付或优惠的贷款利率来帮助他们实现自置物业。由于香港的特殊情况，以资产为本的新的住房政策将会有助于低收入、中等收入群体实现自置物业诉求，从而提高政府的政治合法性。这一论点可以整合到关于老年人照顾政策改革的讨论中，因为以资产为本的住房政策的最终目标在于改善老年人退休时的资金流动状况（Gibler & Rabianski, 1993；Merlis, 2005）。

六、政策启示

以资产为本的社会政策路径对住房政策有着不少潜在影响。首先，随着越来越多的家庭通过长期资产建设获得更好的生活机会，受到规制的住房自有部门在经济上是趋于稳定的。其次，以中低收入家庭为中心的以资产为本的住房政策会使社会更具包容性、更公平，因为它有助于消除过去因不完善竞争和房地产财富分化而导致的社会不平等。以资产为本的住房政策也许对香港或新加坡等小型经济体更适用，因为这些地方的房地产市场高度集中，更易被扭曲、操纵和垄断。前香港殖民总督彭定康（Chris Patten）曾强烈支持扩大公屋，因为他认为香港的住房制度天生不稳定，“一些无情的房地产开发商从房地产市场中赚取了超额的财富”（Patten, 1998：51）。尽管香港政府在1997年之前启动了大量的建房计划（包括大幅度增加“居屋”单位），但并未能够在金融危机之前遏制房价飞涨，解决工薪阶层无力负担的问题（Patten, 1998）。第三，相比其他的大都市，住房自有的财富效应在香港表现得更生动，这主要是因为公共财政体系严重依赖土地出售。日益增长的收入不平等与个人的住房位置和资本收益水平紧密联系。欧洲的许多研究表明，住房自有的资本收益在社会不同阶层之间具有高度割裂性（Forrest et al., 1990）。

然而，在以资产为本的住房政策下政府和家庭都是利益相关者。国家需要成为一个关键的住房生产者或贷款的提供者来保持房价稳定，而家庭需尽全力工作偿还贷款。新加坡住房建设局可能是一种理想的模式，但不一定是唯一可行的。香港的房地产行业不受政府控制，而新加坡政府为公民资产建设承担了95%的责任，这两个极端例子之间的中间路线值得探索。在宏观经济水平上，建立在当代住房购买形式基础上的财富积累的动态机制和分配效益，被视为国际金融的逻辑占据主导的全球化资本主义体系的重要构成部分 (Smart & Lee, 2003)。这使香港的房地产市场处于一个非常脆弱的地位，因为小型的开放经济体很容易受全球投资策略波动的影响。亚洲金融危机和最近的美国次贷危机很好地证明了，作为住房产权的一种形式，不加规制的住房自有会产生极高的风险。既然政府的住房政策可以发挥更为重要的作用，以资产为本的住房政策可以作为制度安排的一部分，起到制衡房地产市场的作用。1997年，香港楼市泡沫破裂，房价在接下来的7年里下跌超过70%。在房地产市场最萧条和“非典”疫情肆虐的2003年，香港金融管理局登记的负资产的案例达到10.6万宗。许多中产阶级家庭目睹了一生的财富在短短几年内被吞噬。这使得以资产为本的路径重新受到关注。如果政府对房地产市场多一些监管，那么香港在1997年金融危机之后或许会恢复得更快，损失更小。

鉴于以上背景，不难理解，香港政府已经陷入一个新自由主义策略的困境之中。在新自由主义里，城市住房政策容易受到各个利益相关者的影响，他们在房地产开发中有大量利益。政府信奉的积极的不干预主义哲学从根本上限制了政府在过去10年里的政策选择。2007年以来新一轮房价动荡袭来，令中低收入业主的资产再一次处于危机之中。学界关于东亚住房政策的相关研究关注的中心主题是住房政策与社会政策的整合。新加坡的中央公积金和住房建设局提供了一个典型的案例，值得在理论和政策上进行进一步的探究 (Vasoo & Lee, 2001)。在对住房政策和中央公积金之间的联系

进行经济分析时，麦卡锡等人（McCarthy et al.，2002）得出这样的结论：如果新加坡政府能够保持房价稳定的环境，从住房财富中产生的收入将会对退休保障做出积极的贡献。换言之，我们有很好的理由将住房方案与退休后的收入保障联系起来，并因此减少根深蒂固的城市贫困。

参考文献

- 李健正 (2009). 社会政策视角下的香港住房政策：积极不干预主义的悖论. 公共行政评论, 2 (6): 1-25.
- 行政院主计处 (2004). 社会指标统计. 台北：行政院主计处.
- Ball, M., Harloe, M. & Martens, M. (1988). *Housing and Social Change in Europe and the USA*. London: Routledge.
- Belsky, E. & Prakken, J. (2004). Housing Wealth Effects. Working Paper 04 - 13, Joint Centre for Housing, Harvard & MIT. From: <http://www.jchs.harvard.edu/publications/finance/w04-13.pdf>.
- Capgemini & Merrill Lynch (2006). Asia-Pacific Wealth Report 2006. From: http://www.us.capgemini.com/DownloadLibrary/files/Capgemini_FSI_WWR06_apac_1006.pdf.
- Catte, P., Girouard, N., Price, R. & Andre, C. (2004). Housing Markets, Wealth and the Business Cycle. Economics Department Working Paper No. 194. Paris: OECD.
- Chua, B. H. (1997). *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*. London: Routledge.
- Congressional Budget Office (2007). Housing Wealth and Consumer Spending Background Paper. US Congress.
- Council for Economic Planning and Development (2000). *Taiwan Statistical Data Book 2000*. Taipei: Council for Economic Planning and Development.
- Doling, J. (1999). Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialised Countries? *Housing Studies*, 14(2): 229-250.
- Duca, J. (2006). Making Sense of the US Housing Slowdown. *Economic Letter — Insight from the Federal Bank of Dallas*, 1(11). From: <http://www.dallasfed>.

org/research/eclett/2006/el0611. html.

- Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific (1999). *Statistical Indicators for Asia and the Pacific* 1999. New York: UN Publication.
- Economic Planning Board (1995). *Republic of Korea 1995 Population and Housing Census Report Volume 1*. Seoul: Economic Planning Board.
- Forrest, R. & Lee, J. Eds. (2003). *Housing and Social Change: East West Perspectives*. London: Routledge.
- Forrest, R. & Lee, J. (2004). Cohort Effects, Differential Accumulation and Hong Kong's Volatile Housing Market. *Urban Studies*, 41(2): 2181 – 2198.
- Forrest, R., Murie, A. & Williams, P. (1990). *Home Ownership: Differentiation and Fragmentation*. London: Unwin.
- Gibler, K. M. & Rabianski, J. (1993). Elderly Interest in Home Equity Conversion. *Housing Policy Debate*, 4(4): 565 – 587.
- Government Housing Loan Corporation (1998). *Housing Statistics of Japan* 1998. Tokyo: Housing Loan Progress Corporation.
- Hong Kong Consumer Council (1996). *How Competitive is the Private Residential Property Market?* Hong Kong: Consumer Council.
- Hong Kong Housing Authority (2004). *Housing in Figures 2003*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Housing Department (2000). *Housing in Figures 2000*. From: <http://www.housingauthority.gov.hk/en/aboutus/resources/archive/0,,00.html>.
- Hirayama, Y. & Ronald, R. (2008). *Housing and Social Transition in Japan*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2001). Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1): 53 – 70.
- Korea National Statistical Office (2000). *Major Statistics of Korean Economy* 2000. 9. Seoul: NSO.
- Lee, J. (1999). *Housing, Home Ownership and Social Change in Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.
- Lee, J., Forrest, R. & Tam, W. K. (2003). Home-ownership in East and South East Asia: Market, State and Institutions. In Forrest, R. & Lee, J. Eds. *Housing and Social Change: East-West Perspectives*: 20 – 45. New York:

Routledge.

- Malpass, P. (2005). *Housing and the Welfare State: The Development of Housing Policy in Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Masnick, G. (2004). Home Ownership and Social Inequality in US. In Kurz, K. & Blossfeld, H. Eds. *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- McCarthy, D., Mitchell, O. S. & Piggott, J. (2002). Asset Rich and Cash Poor: Retirement Provision and Housing Policy in Singapore. *Journal of Pension Economics and Finance*, 1(3): 197 – 222.
- Merlis, M. (2005). Home Equity Conversion Mortgages and Long Term Care Long-term Care Financing Project. From: <http://www.ltc.georgetown.edu/pdfs/hecmexecsummary.pdf>.
- Moser, C. (2006). Asset-Based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context Global Economy and Development. Working Paper No. 01, Social Science Research Network. From: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1011176.
- Patten, C. (1998). *East and West: The Last Governor of Hong Kong on Power, Freedom and the Future*. 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.
- Reisman, D. (2007). Housing and Superannuation: Social Security in Singapore. *International Journal of Social Economics*, 34(3): 159 – 187.
- Renaud, B., Pretorius, F. & Pasadilla, B. (1997). *Markets at Work*. Hong Kong: University of Hong Kong Press.
- Scanlon, H. & Whitehead, C. (2004). Housing Tenure and Mortgage Systems: A Survey of Nineteen Countries. Paper to ENHR Conference, Cambridge.
- Schiller, R. (2006). *Irrational Exuberance* (2nd Edition). Princeton: Princeton University Press.
- Schreiner, M. & Sherraden, M. (2006). *Can the Poor Save?* London: Transaction Publisher.
- Sherraden, M. (1990). Stakeholding: A New Direction on Social Policy. From:

<http://www.ppionline.org/documents/ACFNYV8Gi4Tc.pdf>.

Sherraden, M. (1991). *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. New York: M. E. Sharpe.

Singapore Department of Statistics (2000). *Singapore Statistical Yearbook*. From: <http://www.singstat.gov.sg/pubn/reference/yos.html>.

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*: 71 – 100. Maryland: Lyttleton Press.

Thailand National Statistical Office (1996). *Report of Housing Survey 1996*. Bangkok: National Statistical Office.

Titmuss, R. (1958). *Income Distribution and Social Change*. London: Unwin.

UNCHS (1993). *The Housing Indicators Programme: Extensive Survey and Preliminary Results*. Nahobi: United Nations Centre for Human Settlements.

Vasoo, S. & Lee, J. (2001). Singapore: Social Development, Housing and the Central Provident Fund. *International Journal of Social Welfare*, 10: 276 – 283.

Wolff, E. (1992). Changing Inequality of Wealth. *The American Economic Review*, 82(2): 552 – 558.

Zhu, X. (2007). Growing Wealth, Inequality and Housing in the US. Working Paper W07 – 1, Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

(责任编辑: 秦 风)