

新加坡居住正義啟發香港 破解政經矛盾

黃宇翔

2019年9月1日 第33卷 34期

http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1566445429436&docissue=2019-34

香港與新加坡是永恆的雙城鏡子，新加坡的善治模式能為香港反修例風暴帶來破解的靈感，衝破街頭暴戾的硝煙。香港的房屋問題本質是政府、地產商的「共犯結構」，加上佔人口比例近半的港人加入了「有樓俱樂部」的「老鼠會」，窒礙了青年置業、社會上流的空間。香港政府要拿出「敢教日月換新天」的鬥志，推行政治、經濟的結構性改革，帶來居住正義，破解深層次的政治與經濟矛盾。



新加坡的新式組屋（圖：路透社）



香港一家八口蝸居「劏房」（圖：《明報》）

反逃犯條例風暴持續兩月之久，引爆了香港深層次的矛盾，千頭萬緒，但最可以一針見血地解決問題的是新加坡模式的啟示，強調居住正義的權利，讓居者有其屋，形成社會的穩定基礎，拒絕社會的動盪。

香港的街頭騷亂根源是政治、經濟結構矛盾，每天在街頭「讓磚頭飛」襲擊警察的新一代，在現實生活裏是「樓奴籲天錄」的受害者，蝸居斗室的無望，結合在政治上沒有出路的扭曲體制，造就一代的叛逆勢力。香港的房屋問題之難冠絕全球，同為小城的新加坡卻能走出一條新路，落實居住正義，也有良好經濟、新產業發展。南洋的新加坡能為香港提供新的靈感，通往街頭暴力的彼岸，香港必須效法新加坡，重拾香港的居住正義、分配正義，進行結構性的政治、經濟大改革，改變弱肉強食的叢林法則，才可以走出政治的陰霾，達至長治久安。

香港特區政府與北京中央需要痛定思痛，對香港的房屋問題作根本的解決，根據美國著名地產服務公司世邦魏理仕（CBRE Group, Inc.）的統計，香港住宅平均樓價長年位居全球第一，二零一九年就達到九百六十三萬港元（約一百二十三萬美元），但同時平均單位面積只有五百九十一尺，奇型怪宅式的「棺材房」、「太空艙」在香港也是層出不窮，量度貧富懸殊的指標堅尼系數（Gini coefficient），香港在二零一六年達到零點五三九，已達「動亂邊緣」的級別，是亞洲貧富懸殊最劇烈的地區，與之比肩的，是非洲中低度發展的國家。

香港政治經濟問題癥結就在於香港幾近瘋狂的樓價，牢牢套住了香港青年的前途，也因為「超級地租」的關係，阻礙新的產業經濟發展，使階級固化，香港不再是冒險家、創業者的樂園。新加坡一向是和香港兩相輝映的城市，但在這二十多年當中，新加坡迎頭趕上，香港卻逆水行舟、不進則退，香港為超級地租所困，新加坡卻由於組屋制度、土地儲備體制，將住屋作為公共品（Public Goods）和投資產品兩項屬性分開，切分成兩個不同的領域，既保障了人民有體面、可負擔的居所，亦允許有投資、炒賣的市場，讓社會正義與市場機制兼顧，而不會如香港那樣有所偏廢。

新加坡房屋發展模式的要點大體有三，一是將公營的「組屋」市場和私人市場區隔；二是建立土地儲備制度，使土地供應沒有斷層；三是對炒賣樓宇徵收重印花稅，使炒賣、投機降溫。香港自前特首梁振英時代以來，印花稅也提高不少，但樓價仍節節攀升，反映香港政府房屋問題的癥結在於前兩者的處理力度不足，沒有執政意志，根治香港的房屋問題。

地產霸權綁架

「地產霸權」在二零一零年開始，就是香港重要名詞，這個年份也是香港樓價急劇飆升到不可負擔的時刻。「地產霸權」名詞的發明源於二零一零年的同名書籍《地產霸權》（英文版在二零零五年就出版，原名是 Land and the Ruling Class in Hong Kong），作者潘慧嫻曾任香港地產巨頭新鴻基集團創辦人郭德勝的私人助理達八年之久，又加入過嘉里建設，作為局內人（Insider），透視了地產商控制香港電訊、能源、交通服務，構成跨行業壟斷，扼殺中小企的生存空間，以至對於公共政策有極龐大影響力，左右了政府政策的運轉。

「地產霸權」之所以成立，正因為與香港政府有著「共犯結構」，香港政府本身也是高地價的獲益者，地價收入以及印花稅收入長年達到香港政府收入的百分之四十左右，以二零一七至二零一八年為例，香港政府收入約六千二百億港元，地價收入是一千六百四十八億，印花稅就達到九百五十二億，佔了百分之四十二，這還未計利得稅收入，香港利得稅最大的來源當然也是

地產商，福布斯富豪榜當中，在香港排上前十位的，過半都是地產商。香港政府引以為傲的低稅率、廉潔、高效政府，背後的代價就是高地價支撐的政府收入結構。

沃德國際資產管理顧問公司董事局主席盧麒元就指出：「香港所有政策都建基於土地政策，表面看起來廉潔、高效，但和地產商的關係千絲萬縷，雖然不涉及貪污，實際上非常腐敗。」他又說：「香港沒有直接稅，只有間接稅，香港於二零零五年取消了遺產稅，香港從此再無真正意義的直接稅。」使得社會經濟向地產炒賣、金融投資傾斜，而非創新科技等其他實業。

政府與地產商是共犯

香港政府經常以「積極不干預」、「小政府、大市場」的「自由放任主義」(Libertarianism)原則作為金科玉律的教條，傳統基金會(Heritage Foundation)每年都例必評香港為全球經濟最自由的地區，也受諾貝爾經濟學得主佛利民(Milton Friedman)稱讚，視為理想經濟的典範。但自由放任主義的濫觴，加上政治經濟結構上的傾斜，在香港亦形成了「裙帶資本主義」(Crony Capitalism)的盛行，不加節制的地產霸權遇上視地稅收入為命根的港府，如雨得水，構成了隱性腐敗，屈指可數的富豪及其裙帶集團就掌控了香港政治經濟命脈。

裙帶資本主義猖獗

香港裙帶資本主義的嚴重程度也受到不少國際研究機構和傳媒的指責，美國《紐約時報》在二零一四年的社論，就指香港有著「壟斷式裙帶資本主義」(monopolistic crony capitalism)，因此既得利益精英階層抗拒一切改革，這當然也包括民主改革。《經濟學人》(Economist)雜誌在二零一四年開始每兩年編纂「裙帶資本主義指數」(又稱權貴資本主義，crony capitalism index)，及後香港併入中國計算就難以觀察，但首次公布時，香港就是世界「裙帶資本主義指數」排名世界第一的地區，富豪財富佔GDP達到接近百分之八十，代表香港的「尋租」(Rent Seeking)現象非常嚴重，富豪們幾近壟斷香港的所有資源，政商裙帶關係緊密，這個問題甚至也獲得香港的公營機構承認，香港競爭事務委員會在二零一六年一份關於房價競標的報告也發現，香港的房價競標明顯受到操控，反映香港土地拍賣可能存在地產商合謀圍標(Bid rigging)的情況，集體操控地價。

結構性分裂的矛盾

香港的修例風暴從另一個維度看，也是結構性的社會矛盾，團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺就說：「香港的房屋矛盾，在於一半人是業主，一半人是租戶，新加坡業主約九成，日、韓以及歐美業主都超過一半，而租客與業主的利益永遠不一致，是天生分裂的社會結構。」業主期望物業升值，使自身資產上漲，租戶則期望物業貶值，減輕租金壓力，從而希望有機會「上車」(成功買樓)，這種接近完美二分的社會，天生就分裂的趨向，而在香港，具體而言就變成世代的矛盾。

香港樓價的急劇上升周期源於一九八四年簽署《中英聯合聲明》之後的情形，一九八四之後港英政府為了保持香港的繁榮，應付工業北移的產業空洞化問題，就廢除「街影條例」(Setback，限制陽台與街道的角度，確保街道有陽光和空氣流通，已於一九八七年取消)以及租務管制(一九九八年及二零零四年先後取消租金管制及租住權保障)，盧麒元認為這個階段的資產價格上漲，英資財團可以獲得大量資金，在七十年代末，與此同時將香港大批本土資產賣予本地華人資本，例如和黃賣給李嘉誠、九龍倉賣給包玉剛，造成日後四大地產商壟斷香港經濟情形的出現。

因此，嬰兒潮一代在八十年代末至今的資產升值浪潮中，不少都成為業主，與政府、地產商形成「共犯結構」，而八十後、九十後的青年一代則被排擠在這個「有樓俱樂部」以外，隨時日推移，樓價與負擔能力脫鉤，成為香港二零一零年再起的社會運動浪潮濫觴，一開始香港社會運動的焦點也放在財富分配問題，朱凱迪、葉寶琳為首的一代人反對香港的「特權階級」，爭取香港的「土地正義」，爾後到了反國教運動，才把尖銳的「階級矛盾」問題，概念偷換為所謂的「族群矛盾」、中國內地與香港人的矛盾。

國際公共政策顧問機構 Demographia 發表的《全球樓價負擔能力報告》就指出，在二零一八年，香港樓價對家庭收入中位數比例達到二十點九倍，理所當然又蟬聯世界第一，並且大幅拋離第二位溫哥華的十二點六倍，也反映越晚出身的青年一代更難以置業，形成世代分配的不公，使青年「絕望」、走上街頭，根據香港中文大學新聞及傳播學系教授李立峯在六月底所做關於香港反修例運動的世代分布統計，就發現越激進的運動，年輕人的參與度就越高，六月十七日包圍政總的行動，三十歲以下的青年佔了百分之八十一點四，六月二十一日包圍警總的行動，三十歲以下年輕人則佔了百分之九十一點七，而在六月的和平遊行當中，三十歲以下年輕人則不超過百分之六十，更證明了反修例風暴的源頭，背後就是階級、樓價問題造成的「絕望」感所致。

新加坡和香港同樣是「缺地之城」，新加坡的土地面積甚至只有香港的六成多，僅七百多平方公里，但新加坡的樓價、居住環境質素卻比香港優秀得多，新加坡平均呎價僅香港的五分之一左右，約二千五百港元，香港則是一萬三千五百港元；新加坡人均居住面積也是香港的兩倍多，達三百二十三平方呎。

明日大嶼應改為公營房屋

新加坡國立大學李光耀公共政策學院副教授吳木鑾曾經在香港工作、生活過，對比新加坡、香港兩地，吳木鑾認為香港政府必須改變房屋政策的思維：「歸根究柢，香港政府還是必須增加公共房屋的比例，不能把房屋政策當成一盤生意來看待，房屋是公共品，不是單純商品，新加坡的李光耀就是明白不能讓房屋變成投資工具。」吳木鑾亦直指現任特首的公共政策保守：「在七十年代，香港政府大規模建屋也是虧錢的，香港有上萬億港元的財政儲備，沒有道理保守，假如把『明日大嶼』的填海計劃全部變成公營房屋，那就希望解決香港房屋問題。」

團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺長期比較研究新加坡、香港兩地的房屋政策，他對亞洲週刊剖析新加坡的房屋政策的奧秘：「一是建立土地儲備的制度，新加坡大規模填海，百分之二十土地都是填海得來，新加坡有『土地儲備專列』的項目，不需要在填海之前考慮做甚麼，在有需要的時候就放出來。」這樣就使新加坡的土地規劃政策比較有彈性，可以有土地應付迫切需要，葉文祺又說：「例如新加坡的濱海灣（Marina Bay）發展計劃，三十年前就開始填海，填完十年中沒有發展，近十多年才用來擴充，建成金沙賭場以及附近的金融區。」

其次，葉文祺說香港也應該學新加坡的組屋政策：「增加土地供應需要時間，香港另一個出路就是活化現有的房屋資源，新加坡的組屋全部是賣的，香港的公營房屋則多數是租的。」他認為短期裏「第一點，應當將香港的公屋轉為出售，賣給租戶，第二點，則應該將出售房屋的市場活化，香港居屋未補地價是不能出租。新加坡的組屋只要是租、賣給新加坡人，都不用補地價」。而根據葉文祺所在的團隊統計，如果能做到上述兩點，現有公屋體制可以多住十四萬人口，有助舒緩土地不足的問題。

香港「缺地」迷思

香港已開發的土地比新加坡少很多，香港大概有四分之三的土地都未開發，可以說，香港的土地短缺是「被創造」出來的「神話」，以土地短缺的假象推高樓價，這源於香港的土地拍賣制度，香港政府每年通過土地拍賣、招標，在「勾地」表中勾出土地，供應多少就由政府決定而已，輔以合謀圍標，土地價格就很大程度上可以被操控。香港有百分之七十以上的土地都位於新界，更有百分之四十的土地劃在郊野公園之內，作為自然保育之用。新界鄉議局研究主任薛浩然就直指：「香港最大的地主就是漁農署（全名漁農自然護理署，負責管理香港郊野公園），而在回歸之後，香港的郊野公園面積還不斷在擴大，明明說缺地，另一方面卻不斷把可以隨時開發的官地劃成郊野公園，前年林鄭月娥政府搞土地大辯論，說沒有土地，另一方面又把新界北紅花嶺劃作郊野公園，有差不多五百公頃的土地，這到底是怎樣的邏輯？」

除紅花嶺以外，綜觀回歸後的香港郊野公園發展，就新增了三個郊野公園，包括龍虎山郊野公園、北大嶼郊野公園（擴建部分），還有紅花嶺郊野公園，北大嶼郊野公園（擴建部分）的面積更達到二千二百公頃（二十二平方公里），回歸之後另外還劃了近十個「非郊野公園」的保育地帶，顯示出香港政府一方面說缺地，另一方面卻把土地劃作郊野公園的保育用途的荒謬邏輯。

郊野公園以外，香港現時在和深圳接壤的邊境上還有四百公頃（四平方公里）的邊境禁區，而在回歸之初，禁區面積更一度達到二千八百公頃，在二零零八年才分階段發展，但直至今日，仍處於鋪設基建、規劃發展的階段。另一方面，坐擁新界大量土地的原居民亦多次表達願意出售土地發展的願望，上水鄉事委員會主席侯志強在二零一二年甚至說：「只要價錢合理，祖宗祠堂也可以拆。」但政府坐擁上萬億元財政儲備的同時，卻沒有積極在新界進行收地，反而是鼓勵擁有新界大量農地的地產商與政府作「公私合營」的發展模式，由政府發展基建，地產商將屯積已久的農地轉成屋地，以謀取暴利，本質上就是傾斜的發展模式。

既然香港不缺地，那麼根本問題就是沒有良好的土地發展規劃，新界鄉議局研究主任薛浩然就認為，「香港哪裏沒有地，新界到處都是地，只是政府沒有規劃」。而近十年以來，由前特首董建華年代建設的天水圍新市鎮變成「悲情城市」，到梁振英年代「見縫插針」式的建屋方針，都反映香港政府城市規劃能力的不足。但事實上，香港政府的規劃能力只是近年來才倒退，被譽為新加坡「城市規劃之父」的劉太格在一年前接受香港媒體採訪時就說：「我是有一點驚訝，為什麼香港的發展不如新加坡？那時候我們是跟香港學習的。」他提到在一九六九年及後的約十年，差不多每年都到訪香港，學習香港的房屋政策，而當時就是香港港督麥理浩主政期間，大力推動「十年建屋計劃」之際，當時香港的勵德邨更是國際知名的公共房屋設計範本。

可見，香港其實不缺規劃成功的範例，缺的是麥理浩年代以及新加坡改革的決心，更需要有觸動香港既得利益階層的鬥志。北京港澳學人研究中心理事、在陸港兩地創業的青年林朝暉就說：「過去香港每次社會矛盾，結果都是商界得益，沒有根本解決過問題，在六七暴動之後，麥理浩政府就根據『獨立調查委員會』的報告，全盤改革香港政治、經濟結構，推動經濟轉型，以及建屋計劃，香港現在也需要這樣的決心。」

香港需要善治

「新加坡模式」一語以蔽之，就是善治（Governance）的追求，追求管治的能力、公民參與，中國學者俞可平在《走向善治》一書裏就界定善治包括八個元素：法治、透明度、對所有持份者的問責、效率、尊重社會共識、公平以及包容、及時回應社會訴求，還有公民參與的程度。香港政府無疑具有良好的法治，但在其他領域上離「善治」的要求還差很遠，而新加坡雖然不算真正民主社會，但卻能做到高透明、問責的政府，能夠及時解決社會問題。

香港的政治結構長期有利於地產商為首的商人集團，通過立法會的功能組別，以及特首選舉委員會的政治版塊分布，香港的商界幾近有決定性的話語權，影響政策的通過，以至於特首的權力基礎來源，最主要成份就是商界，因此天然地傾斜他們。沃德國際資產管理顧問公司董事局主席盧麒元就認為，香港必須作全盤的改革，包括了兩方面的改革，一是稅制改革，改變依賴地稅的慣性，二是進行政治改革，「恢復一個合理的憲政結構，使香港體制變成一個可以討論問題的政治體系」，然後香港才可以進行產業的改革，將產業重心轉向數字經濟以及高科技的農業、工業，產業的多元化，才能使香港的民主社會具有多元性。

要有改革的氣魄

香港反逃犯條例的風暴根源是香港的政治、經濟結構問題，香港反修例運動之所以曠日持久，源於民怨之深、青年積恨之廣，政治上的價值危機、經濟上「樓奴籲天」的雙重問題，是反修例運動的根本矛盾。香港的「期指教父」、前全國政協委員劉夢熊也感嘆道：「當年我能夠一條游泳褲來到香江，致富發達，但現在香港的年輕人可以嗎？」一語道破香港當今的問題，一方面青年財富被「地產霸權」掏空，另一方面「超級地租」幾近扼殺了所有新產業誕生的可能性，中小企在地租驚人的情況下，無法生存，青年無法通過智慧、創新改變自己的命運。

香港要解決深層次社會矛盾，就必須向房屋問題宣戰，學習新加坡的房屋政策，也需要學習政策背後的決策精神、改變官僚主義的思維，切實解決具體問題，才有機會彌補重創的香港社會，達至居住正義、分配正義，讓每個香港人有尊嚴、體面地生活。