

下一世紀房屋發展的重大挑戰

王子漸教授
香港大學商學院院長
香港

問題概論

下一世紀的第一個二十年，香港房屋發展將受兩大因素支配。第一，香港特別行政區與珠江三角洲鄰近地區日趨整合。第二，全球城市聯結成為網絡，香港置身其中且銳意晉身為樞紐城市。在這兩項事實主導下形成的經濟和人口結構形勢，將為本港城市規劃條件和房屋發展定調。

上述兩項因素，勢將強力推動本港經濟，其性質甚為複雜，不獨各自以種種方式默默影響每一經濟方面，更有可能成為兩股極活躍的力量，為發展環境加添變數。這兩項因素要求以房屋發展為主的城市規劃制度有極大靈活性。

對於像我這樣的經濟學者來說，靈活性指的當然就是更加尊重市場力量。目前需要的，是建立一套規則和體制，讓私人計劃參與並擔當更重要角色，以滿足規劃和房屋需求。不久之前，負責城市規劃和房屋發展政策的機構，已作出多項改變。我所指的是，較多採用財政誘因而不是透過實際規劃，去滿足房屋需求；在土地供應方面開拓儲備；更靈活處理改變土地用途事宜，以及在加快市區重建速度方面加入新動力等。但是，我認為這些只算初步工作，日後要做的還有很多。

我今天要探討的，是剛才提到的兩項因素對城市規劃的影響，特別在房屋發展方面。至於對城市規劃和房屋發展當局工作的若干影響，我將留待最後交代。

環球城市的興起

新國際分工創造了新的生產組成空間，這個零散的空間遍及全球也跨越國界，環球城市因而應運而生。廣義而言，環球城市就是那些與環球經濟決策息息相關的核心城市。這些城市聯結成為環球網絡，並各自發揮作用。環球城市或個別或透過其網絡上的夥伴，對關乎資本(人力和財政)分配的重大經濟決策產生愈來愈大的影響；直接及透過投資決策左右各國政府；網羅跨國公司、國際組織和文化機構。

環球城市網絡影響生產、產品和服務市場的空間組成。跨國公司在環球城市網絡所處位置，以及這些公司能夠指揮分布於全球各地的分廠和辦事處，尤其在發展中地區的分廠和辦事處，對每個城市的將來均有重要影響。簡而言之，環球城市儼然就是人力、資金和資訊的匯合點，為全球作出貢獻。

跨國公司把總部從環球網絡的一個城市遷往另一個城市，為其提供服務的銀行和金融機構亦步亦趨，這有助建立一個日益緊密的環球金融市場，大大影響城市規劃和房屋發展決策，因為地區物業市場已成為環球經濟體系的一部分。

新國際分工

新國際分工形成後，生產的組織和管理工作更多以環球或跨國的規模進行，以往各不相關的經濟體系因而直接與環球市場連結起來。這種環球生產模式與環球企業的出現有著密切的關係。環球企業有能力吸納很多特殊產品市場，把資金分散到全球最有利可圖的地區，並從世界每個角落收集、處理資料，然後發布開去以發揮其職能。為達致這些功能，這些公司須進駐各城市，使後者成為環球城市，進而帶動環球企業的發展。

新國際分工是城市要面對的一項重要結構經濟轉變。在新國際分工之下，服務業在先進經濟體系成為主導行業，相比之下，貨物製造業走向下坡，這多少是因為在已發展經濟體系工資較高，以及科技日新月異令貨物製造行業毋須僱用太多人手。主要包括管理及專業工作的高技能服務活動，已不大顧慮以前工業時期所重視的地域因素。因此，這些活動基本上是「不受拘束」的，對於選擇立足地方，服務提供者愈來愈重視生活質素，因為提供高增值服務公司的僱員及管理層都喜愛高質素生活及安全的環境。此外，對於知識為本服務行業所需的高技能勞動人口而言，自然環境日漸成為重要的吸引條件。高質素自然和已建環境的清新空氣和潔淨用水，以及康樂和年輕家庭活動，現已十分重要，對未來重新組合的都市和全球經濟體系更關係重大。

服務業成為重心所在，環球城市的就業機會分佈情況將趨向一分為二，管理及專業工作薪酬較高，半熟練或非熟練工作薪酬較低。房屋需求也因而產生二分現象，即既有高價府第又有較易負擔的住宅。假如兩者的收入差距明顯，將形成政治壓力，要求政府較多干預房屋市場，為較低收入家庭提供資助。

儘管以上所述都是重要因素，但是都市經濟體系高度開放和運轉不息，或許才是推動轉變的最大動力。因為與環球網絡連接，所以易受外來影響，而且變化反覆不定。城市必須善於適應及靈活變通，才能求存。由於無法像較大經濟體系般以多元化活動抵銷衝擊，所以必須靈活多變，善於適應新的情況。城市經濟體系規模較小，又易受外來競爭及經濟力量影響，因此政策事務必須更嚴謹處理。對於缺乏效率的私營或公營企業，城市無法提供大量資助，因此這些企業必須更具競爭及適應能力。由於必須回應外來衝擊，反而令城市獲得經濟及發展的「最佳狀態」。

與珠江三角洲的融合

過去二十年來，香港與珠江三角洲的經濟迅速融合。香港與華南地區在收入方面的巨大差距，是導致融合的強烈誘因，而雙方也因此而得到可觀利益。不過，在基本法條文規限下，內地人口不能自由流入香港，全面融合不大可能發生。此外，全面融合將令香港社會環境變得難以承受，以致進一步的融合都因政治力量遏止而功敗垂成。香港與中國內地將來的相互關係，將長時間取決於經濟和社會政治方針互相制衡的結果。雖然如此，角力的平衡點，勢將傾向於更進一步的融合，原因很簡單，若非如此，香港未來的經濟發展將受挫折。

隨著兩地的經濟漸趨融合，彼此的物流及人流不斷增長。經濟活動日益頻繁將會吸引外資流入香港和珠江三角洲，把握新機遇並從中獲取利益。香港人口的組合因臨時居民、過境旅客和訪客比例增加而改變，房屋需求的模式也將受到影響。經濟融合也將增加對道路及鐵路連接的需求，例如連接香港和珠海的大橋。

經濟機會較佳及運輸系統改善，不單加速人口流通，也將逐步改變這日漸趨合區域上的居住模式，尤其是當境外的支援服務改善以後。決定居住模式的關鍵因素，在於兩地生活費用的相對差距。不同年齡人口組別的生活費用不同，例如香港老年人口越境定居，享受當地生活費用較低的好處。另一方面，境外的年輕企業家及高技能專業人士則受吸引或應邀來港，短期或長期居留。

房屋開支是使生活費用差異的關鍵要素。有趣的是，香港正在也有能力操控這一項政策變數，塑造未來的人口成分及結構。在香港實施提供房屋資助的慷慨政策，將會舒緩境外定居的情況，但除非這政策附帶嚴苛的甄別措施，否則勢必招來大量境外居民來港定居。反過來說，若實行提高房屋開支的政策，便形同設置一個天然經濟屏障，足以抑止有能力者以外的人來港定港。市區重建的快慢，也可影響定居模式。大量殘舊的大廈，令在香港的生活費用減少，鼓勵來港定居。我們所作出的策略性選擇，對於將來人口的類別及城市類型，有深遠的影響。不少發展中國家都曾面對同樣問題，但很少擁有這樣有力的工具，可以作出有意識的選擇。

金融及物業市場全球化

金融市場國際化始於戰後的歐洲，隨著新國際分工興起，這一趨勢席捲世界。科技令真正的環球金融市場大有可能成為事實，資訊即時傳送至世界各地及更大的競爭使效率提高。此外，七十及八十年代金融市場撤消管制和解放，也導致金融市場環球化。撤消管制令各地的金融體系結合而為單一的環球金融市場，個別國家不能單獨管制本身的金融體系。由於各地的借貸者都積極尋找最便宜的資金來源，投資者則利用已解放的金融市場分散投資組合，提高回報及發掘新的投資機會，因此，環球化將會加速進行。

為了提高回報和分散投資，城市的物業市場現已不得不踏入環球商業階段。本地的房屋市場的營運方式趨向國際化，城市房屋必政策須加倍着意影響本地環境的國際力量。

九十年代北美、歐洲及日本以至九十年代末期亞太地區（包括中國大陸的城市房屋市場）物業市場崩潰，明顯舒緩這些國家投入及接收國際物業投資的步伐。然而，八十年代末期至九十年代初國際間的瘋狂物業投資，已導致今日各國城市不少物業由外資持有，形成環球物業市場的難以逆轉情況。

各個物業市場日益密切的連繫，在金融市場清晰可見。資訊環球流動，城市與城市緊密結合成為具備財政及管理功能的超級強力網絡，即時交流金融和經濟資訊。由於越來越多跨國機構特別是國際銀行、財務公司及其客戶在各地城市設立區域辦事處及分行，因此有關所在城市及其物業市場的資訊，便進入連繫各地城市的資訊網絡。城市的經濟及物業資訊自由流通，加上金融資本自由流動，為環球物業市場奠定發展基礎。

城市組成的網絡積聚大量資金，這些資金可以因應各個城市的經濟資訊及物業投資機會而流動，環球物業市場開始發揮其潛在力量。這些鉅額資金的來源有數端。首先，新國際新分工主要創造了鉅額貿易盈餘。其次，北美、歐洲及日本退休基金資產急速增長。中國人及日本人繼英國、荷蘭及德國投資者之後，現已成為全球物業市場舉足輕重的投資者。

物業市場的行為與開放城市的波動，彼此互為因果，要更清楚了解這一點，必須正視物業市場的周期行為。房地產有若干鮮明特質，與其他不動產及金融資產有所分別。物業資產是耐用物品，由每年建屋量及經年

累積的現有房屋數量組成。物業受法例嚴格規管，因而建設需時。興建房屋是高度資本密集的作業，而且極其依賴物業發展商及買家高度槓桿式的借貸作為融資。最後，物業的需求不單取決於上述波動不定的資金供應，也端視本地及其他開放城市經濟情況的起伏變化。

綜合上述特點，向來受本土因素影響的地產物業市場也將大大受制於周期波動。加上貨幣及匯率政策，以及城市的經濟周期，使與其息息相關的利率產生變化，這種情況將變本加厲。物業市場邁向全球化，無助減低一度只是本土市場的波動及其周期轉變。物業市場全球化很可能令市場及其周期加倍波動，使原已極富挑戰的管理工作更形艱鉅。

我們可否駕馭這種波動情況？如果「駕馭」是指把波動穩定下來，我懷疑這能否成功。首先，我們不能控制利率。其次，我們的經濟周期主要受外圍力量驅動，對此我們無能為力。若企圖以行政措施規限市場的土地或房屋供應，只會徒勞無功，原因有二。第一，很難確定政府可否及時察覺市場情況有異。第二，實行和完成修訂建屋計劃需時頗長，並有可能出現延誤。事實上，行政干預更可能令市場增加而不是減少波動。

數十年來就應否制定穩定計劃平伏商業周期運作辯論不休的宏觀經濟學家，對這結果當然清楚。經濟學家辯論的結果基本上傾向採納規則而不是酌情決定，因為試圖穩定經濟周期不但白費功夫，而且會令經濟環境變得更不明確。酌情政策增加不明朗的因素，對穩定經濟無濟於事。政府必須約束自己，除非在經濟面臨崩潰的非常時期，否則切勿採取酌情決定來穩定物業市場。

結論

以上有關香港全球化及與珠江三角洲融合的論述，有許多值得我們深思的地方。

環球城市網絡的聯繫日趨密切，香港作為其中一員，也受環球市場情況的衝擊而無法免受這些外圍力量影響。因此，政府的政策應專注於建立一個架構，以(1)確保金融制度及機構穩定健全；(2)採取一套簡單及具透明度規劃規則，以減少不明朗情況及發展代價，令私人機構可盡快回應不斷轉變的市場情況；以及(3)把目標放在長遠房屋發展方面。

人口老化、出生率低及愈來愈重要的國際及區域移民(合法及非法)等人口力量，均影響未來香港的發展及地產與房屋市場。要滿足新來移民及不斷轉變的要求，必須改變現有的發展及土地使用規定，定立現時未能實現的新土地使用模式及密度。

國際及區域移民是特別重要的課題。國際移民令香港更加國際化，使香港與其他環球城市聯繫起來。接收國際移民使香港擴展環球聯繫，促進國際經濟訊息及資金的流動。區域移民可令香港與珠江三角洲在不同方面融和起來，但須視乎移居的模式。至於怎樣的移居模式才符合香港未來的整體目標，則視乎如何選擇，負責出入境、規劃、房屋及交通事務的有關當局，其如何應對，也將有所影響。

下一世紀，我們在房屋發展方面將要面對種種挑戰。但我們決不可把這些挑戰當作單純的房屋問題處理，而必須視作香港長遠發展目標的一部分。相信政府在這方面必定有其對策。

©1999 Wong Yue Chim, Richard, Hong Kong

版權所有，不得轉載或翻印。