

6. 關於上海「居者有其屋」的幾點認識

王小強執筆^①

◎ 「居住有其屋」的概念

得民心者得天下。在農民佔人口絕大多數的舊中國，共產黨革命成功的根本是「耕者有其田」。現代化意味著城市化。改革開放帶來 30 年經濟持續高速增長，城市人口的比重越來越大，日益成為人民的主體。「居者有其屋」的政治意義不言而喻。

衣食住行是人類生存的必須消費，但不等於家家必須在產權上擁有住宅。住宅不是生產資料。雖然「居者有其屋」的政治意義在城市等同在農村的「耕者有其田」，就制度建設而言，決非均貧富的土改，而是建成**可持續的動態「住房保障體系」**，為中低收入城市居民，建立一個隨經濟發展和收入增加而**不斷改善居住條件的機制**。¹

2007 年，上海「90 平方米以下中小戶型的供應量不僅達不到 70% 的比例，連絲毫優勢的形勢都沒有，統計顯示，其佔全市商品住宅供應總量的比例為 13.5%。」²「房價則接近香港、東京，甚至超過了紐約。」³「歷年調查統計顯示，……有 96.58% 的家庭認為目前的房價『太貴』和

① 課題組成員有中信泰富政治暨經濟研究部楊瑩、梁曉、張幸仔，中信泰富（中國）投資公司傅健、朱曉軍。本文是課題組調查研究和集體討論、反復修改的初步成果。上海市決策諮詢委員會辦公室李華欣主任精心安排，課題組先後兩次到上海調研。在認識上，從市委副秘書長王戰、公積金主任萬曾煒等有關部門領導的座談中，得到很多思路性啟發。

『比較貴』。」⁴ 為此，上海新市委提出五年時間建設兩千萬平方米經濟適用房，決心創建中國特色的住房保障體系。在市場經濟條件下，實現了這個具有根本意義的執政為民，共產黨領導的改革開放，天下歸心。

◎ 香港模式不足取

香港模式是跟在市場後面對付。致命弊端有四：（1）低收入資格很難落實，（2）不斷產生擺不平的「夾心層」，（3）退出機制很難落實，（4）官辦福利滋生腐敗。

香港的「公屋」相當於廉租房，屬於早期難民湧來亂搭建的強制性解決方案。⁵ 雖然明文規定低收入資格，實踐中，收入超過標準的亂搭建也得拆遷。⁶ 結果從一開始，低收入資格限制形同虛設。「整體來說，估計約有近60%的公屋現居租戶沒有經過入息資格審查。」⁷「在三人至九人的公屋住戶當中，一半至60%的入息超逾輪候冊入息限額。」⁸ 大比例租戶需付額外租金；⁹ 13%的租戶另外擁有私人住宅。¹⁰ 開著奔馳住公屋，香港特色見怪不怪。

推行了公屋就必須再推「居屋」（相當於經濟適用房），¹¹ 因為許多收入高於公屋申請限制的居民，實際居住條件比公屋還差。推行了居屋又產生「夾心層」——收入超過居屋申請限制的居民，實際居住條件比居屋還差。於是，不得不再推「夾屋」，「照顧夾心階層，即收入超過居屋限額，但又負擔不起私樓的人士」。¹² 推行了夾屋又產生「夾」夾心層——收入超過夾屋申請限制的居民，實際居住條件比夾屋還差。於是，不得不再推「首次置業貸款計劃」，政府幫忙買房的家庭月收入上限，拾階而上七萬港元！……越中產，嚟門越大，按下葫蘆浮起瓢。政府幫

忙市場越幫越忙，公平福利的負擔越措越多。

表~5：香港政府機構資助居民租公屋和購屋政策

項目	主辦	家庭每月收入資格		目前狀態
		調整後	調整前	
租住公屋		6600~22600 元		04 年 4 月 1 日
居者有其屋計劃	房委會	1~2.5 萬元	2.5~5 萬元	已停建
夾心階層住戶貸款計劃	房協	3~6 萬元	3~5 萬元	
自置居所貸款計劃	房委會	不超過三萬元； 公屋住戶無限額		2004 年停
首次置業貸款計劃	房協	不超過七萬元		2004 年停
置業資助貸款計劃	房委會	不超過 2.3 萬元		替代自置和 首置計劃

資料來源：香港房屋委員會 (<http://www.housingauthority.gov.hk>)。¹³

白給的福利，吃進去容易吐出來難。小青年參加工作，趁著收入低申請公屋，排隊兩、三年即可「上樓」。市場經濟，收入水平經常變化，申請填表時符合標準，排隊搬進去以後就可能超標了。雖然有超標加租、超多了搬出的明文規定，白紙黑字，法制社會，執行起來並非易事。電視新聞裡，房署壯漢下手強拖、租戶老媽呼天搶地的鏡頭，播了又播，動人心魄。「公屋租戶只有少於 0.2% 遷出，而私人市場每年卻有 9% 家庭租戶遷居。」¹⁴ 廉租公屋雖小，不要白不要。「萬年公屋」傳宗接代，¹⁵ 實際演化成一項尾大不掉的普遍福利。2007 年，香港人均 GDP 三萬美元。¹⁶ 七百萬人口中 31% 住公屋，人均居住面積 12 平方米。¹⁷ 80 年代中，北京創辦「青年公寓」。現在住的要麼老年、要麼子女、要麼出租，可以當成缺乏退出機制的一個註腳。

香港模式的致命弊端是，住房福利成為封閉不透明的政府行為，大批公屋只租不賣，隔離市場檢驗，「豆腐渣」工程偷工減料，聳人聽聞。1986年，26座公屋大樓質量太差，花錢維修不如拆除重建。¹⁸醜聞曝光，房屋署心裡沒底了，請顧問公司勘查全體843座公屋。僅「水泥強度」一項指標，僅114座（14%）「符合建築合約規定」。詳細調查118座未達標的，「報告指出，大部分公屋的石屎強度都不足，只有原來規定的18~53%，當中又以只得標準強度三成的公屋居多，樓宇壽命只有三至五年。」¹⁹社會輿論大嘩。當局急中生智，實施「整體重建」。英國人在英國蓋樓，85%樓齡25年以上。論經久耐用，歐盟12國，大不列顛獨佔鰲頭。²⁰租借香港殖民，遠東水土不服，不會蓋樓了。60年代香港棚戶區「紅色」暴動以後，港英「德政」大興公屋。連年落成八百多幢高樓，推倒重來566幢。²¹蓋了拆、拆了蓋到2002年，樓齡26年以上堅持不倒的只剩11%。²²短短30幾年功夫，90%舊的不去、新的不來，從戶型設計到居住面積，代代更新，四世同堂。芝麻開花節節高，香港房屋政策評議會氣急敗壞：

政府利用所謂「整體重建」，將令人震驚及強烈要求追究責任的「問題公屋」混入重建計劃中，以便一併清拆，混淆市民視線，掩蓋了事情的真相，避過了向市民交代責任。²³

包括只賣不租的居屋，由於買賣限制多多，照樣質量差錯多多。²⁴好在百姓能夠用腳投票，市場房價低的時候乾脆不買了。²⁵「公眾對公營房屋的質素漸失信心。」²⁶亞洲金融危機，居屋壽終正寢。²⁷

本來公共房屋成批建造、集中管理，規模效益的單位成本比私人物業低得多。²⁸運營結果質次價高。「私人公

司的薪酬比房屋署低 45% 之多，而管理、維修費用顯著便宜，竟達 42%。」²⁹ 港府支出鉅額公帑，³⁰ 餵飽一伙高薪養廉，³¹ 腐敗叢生。1986 年房屋署署理署長「被廉署控告財富與官職收入不相稱」，罪名成立，入獄三年。³² 「2000 年的短樁醜聞更導致房委會主席下臺。」³³ 2004 年房屋署副署長奏捷報功：「房署在過去五年處理 1367 宗涉及懷疑使用虛假文件的罪行」。³⁴ 總共不到八千員工，³⁵ 多少人有職權「使用虛假文件」？平均每年 273.4 宗，平均每工作日處理一宗多，高效廉潔。

上海公積金主任萬曾煒概括得精當：**住房保障不等於住房救濟**。表面上看，香港的公屋、居屋、夾屋、首次置業計劃，從低收入廉租到高收入買房，面面俱到，應有盡有；實際上，跟在市場後面對付事，捉襟見肘，難以為繼。尤其是堅持高地價殖民榨財，大面積扭曲的公屋只租不賣，越攢越多。連社會主義祖國都房改了，北京、上海住宅自有率遠超紐約、倫敦。資本主義香港回歸「一國兩制」，堅持一半人口住公共房屋不動搖。**公帑福利隔離市場檢驗**，腐敗嚴重，民怨沸騰。

隨便翻開任何一份報章的讀者投訴版，大家通常都可以找到有關公屋或居屋的投訴，其中樓頂或水渠滲漏、牆壁出現裂痕、渠塞及石屎剝落等的投訴更是俯拾即是。

令人震驚的是，上述的問題，並非只限於樓齡高的公屋或居屋，而是在很多入伙只有一至三年的樓宇中亦常常發生。例如鳳德邨紫鳳樓及屯門的兆隆苑均是入伙未及一年，即出現滲漏、石屎剝落及鋼筋外露等問題。³⁶

對於市民來說，安居樂業理應是他們最大的願望。每個市民都希望有個舒適的居住環境。雖然這個

環境會因時而異，但無可否認的就是香港政府不單止沒有提供這種環境給市民；反之，過往港府的房屋政策都是與此目標背道而馳的。³⁷

◎ 值得借鑒新加坡

1965年，新加坡被馬來西亞一腳踢出，不得不拿「China Town」當主權國家。百多萬華人孤懸海外，一盤散沙，立國根據何在？被逼到必須政治掛帥的牆角，李光耀看得清楚：

新加坡別無選擇。我國必須建立防衛能力。這也就是說，每個人都必須要有一些值得起而戰鬥的東西。他不會為其他人的勞斯萊斯或奔馳600戰鬥，但必定會為了自己和家人的財物作戰。

因此，我們必須設計一種制度，讓每個人都能自置居所。每個人都擁有一些實在的財產。每個人都有退休賬戶和醫療費賬戶。³⁸

有了這個保家衛國的出發點，新加坡的「組屋」機制設計，簡直是衝著港英殖民的種種弊端來的：

第一，建立強制性中央公積金制度，大頭是住房基金。公積金由個人和僱主按工資比例承擔，稅務優惠。收支對應個人賬戶，很多時候，雙方都有積極性繳納。個人多繳，少納所得稅；企業多繳進成本，激勵員工。高比例繳納存款，買房才能開支。一旦買房，逐年用免稅公積金分期付款，個人更願意多繳。

第二，建屋局建設免地價的「組屋」，除了豪華別墅，單間型、兩間型、三間型、四間型、五間型，一應俱全，足以滿足中低收入階層住房的基本需求。低收入租住小

戶型。負擔不起房租，政府另有救濟性補貼。一定收入水平以上，組屋只賣不租；三間型以上以賣為主。³⁹ 租戶連續三年按期繳租，政府就來鼓勵買房。繳過的三年租金，抵充首期付款。房價（3~4室）約為購屋戶兩年年薪。⁴⁰

「居民家庭隨人口增多和經濟條件的改善，可再次申請購買住房面積更大更好的組屋，前提是家庭收入尚未達到高收入標準。」⁴¹ 每戶允許兩次購買新組屋。⁴² 這個住房保障體系，功能上包括香港的公屋、居屋和一般中產的住房類型。最大的好處是，從租到買，從小到大，融會貫通，逐步昇級，水到渠成，落實了收入資格審查，減免了「退出」難題。

第三，與我們過去福利分房的最大不同是**引進市場機制**，購買組屋居住一定時間後，可以自由買賣。⁴³ 然而，**買賣雙方一戶只能擁有一套（不許出租）**。新加坡公民排隊申請組屋者和無權申請新組屋的中低收入永久居民，才可以購買二手組屋。在這個意義上，新加坡公民和永久居民組成的二手組屋市場，更接近我們過去市民之間的換房市場，一戶一套自住消費，即便包含保值增值的考慮，更多成分屬於改善居住條件。⁴⁴ 外國人和「溫州炒房團」無權參與。⁴⁵

這一下，把**居民住宅消費與普通房地產投機分割成兩個市場**。前者一戶一套，更多自住消費；後者來去自由，數量不限，敞開投機。⁴⁶ 房地產企業的投資、溫州炒房團的炒作、本地居民的保值增值，外國人和先富起來的高檔消費，繼續在對外開放的房地產市場盡情折騰。

請注意，經濟適用房若干年內只能賣回政府、若干年後放開市場買賣，並未區分開兩個市場。若干年內賣回政府，等於政府封閉福利，隔離市場檢驗。若干年後自由買賣，還是一個敞開投機的房地產市場，居民住房依然缺乏體系保障。

分割兩個市場具有根本意義，結合兩個市場同樣意義重大。新加坡公民隨時可用公積金到市場買房。相對市場價格，越是小戶型組屋，差價越大；四間型、五間型組屋，接近市場價格。組屋的設計和建設，包括交通便利、社區設施和物業服務，比不過市場，照樣滯銷。**有了市場檢驗，包括二手市場在更長時間尺度的檢驗**，用不著防賊式的完善制度，偵察破案式的行政監督，從未聽說香港那樣嚴重的腐敗。與此同時，政府出資興建交通，頗具競爭力的地理位置，大批建造和經營的規模效益，學校、醫院、商店、公園等非常完備的社區建設，加上免地價，均為一般房地產企業難以抗衡的競爭優勢。

總而言之，都是政府出錢興建中低收入住宅，一個執政為民，新加坡 1997 年人均居住面積 25 平方米；⁴⁷ 一個租借殖民，香港 1999 年人均樓面面積 14 平方米，⁴⁸ 趕不上前者 1982 年的水平。⁴⁹ 2002 年，香港人口密度 6152 人 / 平方公里；新加坡人口密度 6106 人 / 平方公里。⁵⁰ 2003 年，香港一半人口居住政府興建房屋，**平均每平方公里 20 萬居民**，⁵¹ 扎堆擁擠世界之最。新舊世紀交替，新加坡從「居者有其屋」躍進「華廈供精選」了。⁵² 兩相比較，新加坡的住房保障體系優勢明顯。公積金強制儲蓄，脅迫買房，住房自有率超高。強權控制知識分子渾身不舒服，普通百姓持續投票李家父子。提供的戶型全覆蓋中低收入基本需求，毋庸強制「退出」。**把一戶一套的自住交易分割出來**，房地產價格與香港一樣大起大落的同時，人民「居者有其屋」的預期清晰而且穩定。普通百姓在兩個市場進進出出，**官辦福利高薪養貪，得到市場透明的有力約束**。

值得補充強調額外的好處：因為各項優惠貫通一氣，公積金的繳納比例、購買組屋的收入資格、出售組屋的條件限制等等行政規定，並未捆住政府的手腳。相反，政府可以根據「居者有其屋」的實際需要、財政能力、建房進

程、房地產景氣、社會就業等諸多因素，隨時調整，不斷完善。⁵³

◎ 大力提高租房比例

新加坡的經驗不能照搬，無需照搬。「組屋」是新加坡的立國之本。強制儲蓄，脅迫買房，保家衛國的政治掛帥無可非議。但是，作為一個國際大都市，新加坡的住房自有率明顯偏高。⁵⁴

表~6：主要大城市住房自有率 (%)

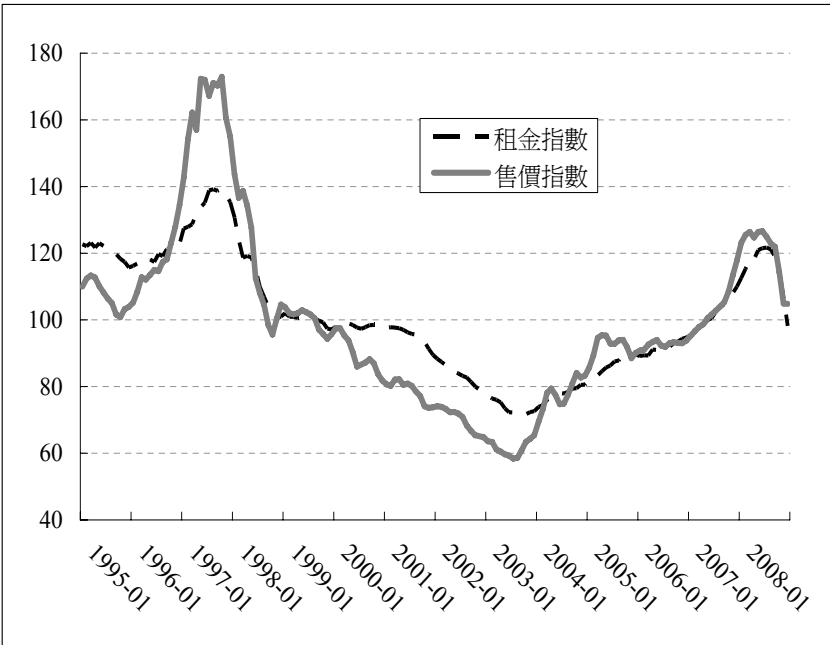
紐約 2000年	倫敦 2001年	東京 2003年	香港 2005年	新加坡 2007年	北京 2006年	上海 2006年
53.0	59	44.5	57	90.7	70	87

資料來源：美國人口調查局 (<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/36/3651000.html>)；蘇格蘭銀行網站 (<http://www.hbosplc.com/economy/includes/19-11-04ScottishOwnerOccupiers.doc>)；*Japan Statistical Yearbook 2005* (<http://www.demographia.com/db-japanmet housing.htm>)；星展銀行網站：http://www.dbs.com.sg/researchasset/mktalert/2007/asia_2007sep19.pdf)；The Singapore Department of Statistics：“Key Annual Indicators”；建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第29頁；胡昊：《上海房地產發展報告2007》第111頁。

中國城市的住宅自有率，遠遠超過發達國家的一般水平，⁵⁵ 是過去城市行政區劃中農村人口較多和城市人口福利分房的房改造成的。在國際大都市，地域遼闊，交通擁堵，普通市民由於收入變化、房價起伏、工作變動、結婚離婚、照顧老人、子女上學、探親訪友、購物就醫等諸多方面的綜合考慮，不一定非買房住不可。而且越年輕，工作、生活的不確定性越大，越不見得非買房住不可。所以「大城市租賃住房的比重，遠遠高於一般城鎮。美國

1999年城鎮租賃住房為35.5%。而在中心城市裡，高達50.2%，城市越大租房需求越強烈。日本1993年三大都市圈48.2%的家庭租住住房，三大都市圈外33.3%的家庭租住住房。」所以「日本出租住宅目前在市場供給套數中佔到53%，是商品住宅套數的2.5倍。」⁵⁶

圖~19：香港私人住宅租金與售價指數，1995~2008年



註：以1999年為100。

資料來源：香港差餉物業估價署：〈物業市場統計資料〉 (<http://www.rvd.gov.hk/tc/publications/pro-review.htm>)。

買賣住宅可以投機炒作，**房租支付住宅消費**。從沒有人為付過房租的空置率爭得面紅耳赤。圖~19明白顯示，雖然房價貴、房租水漲船高，房租起伏的幅度相對穩定。房價陡昇、房租不那麼高，房價驟降、房租不那麼低。換言之，房租對房價震蕩亞敏感。房價炒得再火爆，鮮有炒房租的。所以，**大力提高租房比例，等於縮小房地產投機影**

響市民改善居住條件的範圍和程度，直接有助「居者有其屋」。既然越來越多買房的用途還是出租，⁵⁷ 新建經濟適用房，應當大大增加出租的比例。⁵⁸ 首先廉租房就應當納入進來。「租金補貼」顯然不能保證「居者有其屋」。⁵⁹

◎ 一舉建成住房保障體系

上海五百萬戶戶籍居民中，農村住宅私有，人均居住面積 60 平方米。2000 年上海農村 116 萬戶。⁶⁰ 雖然農村戶籍逐年減少，「農轉非」過程中，住宅遠比市民寬鬆。單說人均住宅面積，從五百萬戶減去 110 萬戶農村居民暫不考慮，應當不過分。餘下 390 萬戶城市戶籍，對應市區五百多萬套住宅。房改 153.5 萬套，不僅有面積標準，而且不成套不賣。1995~2006 年，十個中心區累計動遷 90 萬戶。⁶¹ 假設 150 萬房改和百萬動遷戶基本解決了住房困難，⁶² $390 - 150 - 100 = 140$ 萬戶。2002 年，市區已有 220 萬套私有住宅。⁶³ 通常 80% 為本市居民購買，即 170 多萬套。假設 140 萬戶戶籍人口中一半已經或者有能力通過市場解決住房問題，⁶⁴ 目前急需政府幫忙的中低收入階層，應當不過 60~70 萬戶。⁶⁵

「目前全市二級以下舊里尚有 1100 多萬平方米」。⁶⁶ 從急需改造的中心區老城入手，五年時間建設兩千萬平方米經濟適用房，足以同時一舉建成上海市的住房保障體系。為此，值得考慮選擇類似上海地產集團這樣的國有企業，⁶⁷ 改造成新加坡式「建屋局」，統籌規劃和建造 30 萬套經濟適用房，包括從廉租到「小白領」的各類戶型，依託每年四百萬平方米的供應量，連續五年時間，建成以公積金和「建屋局」為核心的住房保障體系。

市委副秘書長王戰介紹，上海當年首創公積金制度，

就是為了借鑒新加坡的經驗。⁶⁸ 如今公積金 335 萬戶，佔應繳職工的 67%，累計支持 111 萬戶買房。全國各大城市中，上海房價最高，公積金繳納比例最低。⁶⁹ 即便因養老金欠賬嚴重，⁷⁰ 難以提高繳納比例，仍然值得研究相應政策，大幅度提高繳納的積極性和覆蓋面，幫忙公積金壯大成為住房保障體系的主力。核心是把排隊申請經濟適用房，與公積金繳納年限（不是金額）掛起鉤來，激活 180 萬戶封存賬戶中可能參與的部分。⁷¹ 其次，值得考慮把經濟適用房二手市場的參與資格，與「外來常住流動人口」繳納公積金的年限（不是金額）掛起鉤來，進一步擴大覆蓋範圍。

擴大公積金的資金來源，也是值得探討的題目。譬如，停止福利分房以後，政府公務員住房補貼每月幾十元，故有工作一輩子夠買半間廁所的諷喻。與此同時，90% 以上的企事業單位，連政府機關的這點住房補貼也沒有。⁷²

◎ 政府搬出鬧市的政治意義

十多年來，上海每年建設兩、三千萬平方米商品房。持續大面積拆遷，改變了城市的整體面貌和多數市民的居住條件。偉大成績有目共睹。另一方面，由於發展得實在太快了，制度、經驗、用人和工作方式、方法跟不上，無庸諱言，腐敗謀私，貧富不均，遠近不等，前期批地沒有「招拍掛」，尤其是動拆遷過程中補償標準不統一、不透明，挨家挨戶威逼利誘，背靠背各個擊破，甚至採取恐嚇手段「加強工作力度，」⁷³ 多年時間長此以往，積累了大量經驗教訓和民間怨氣。「政府有關規定相關動拆遷配套用房至少在 50% 以上，但在很多基地往往達不到這一標準，而且有些動遷房遠離市中心城區，被安置的動遷戶的

老人就醫、小孩上學、戶主就業都帶來嚴重問題。」⁷⁴ 有關動拆遷的投訴、上訪逐年猛增。⁷⁵ 加上房地產市場激烈投機，各類媒體奮力炒作，極度放大了所有正面和負面的信息。「湯臣一品」的天價豪宅與暗無天日的老棚戶區，鮮明對照。「溫州炒房團」帶來眾說紛紜的空置率，⁷⁶ 與外來民工亂搭建的「滾地龍」窩棚，遐邇聞名。周正毅、陳良宇眾多胡作非為，年深日久，嚴重損害黨政形象。面對這種社會形勢實事求是，構建和諧社會，開好世博會，不能不收拾人心，關心民瘼，再提「老城改造」。

「老城區內還有不少廚衛合用的住房，里弄馬桶仍大量存在，生活在這些房屋裡的群眾意見很大。」⁷⁷ **因為緊挨著這些水深火熱，不是高聳入雲的豪宅，就是燈紅酒綠的夜總會。**這些尚未改造的老城，屬於十多年改造下來，剩下最難啃的硬骨頭，不僅位於城市中心，不僅群眾居住困難，而且堪稱過去民間怨氣集聚儲存的火藥桶。這些老城區，早都規劃動拆遷了。由於要拆而長期未拆，廚衛設施缺乏和水電年久失修的狀況越拖越嚴重。⁷⁸ 為了增加動遷受益，各種方式匯集過來的戶籍人口，空前惡化人滿為患的擁擠環境。「動遷戶 70% 以上為 50 歲以上的居民。」⁷⁹ 合用廚房，上公共廁所，拎倒馬桶，自拉水電，度日如年，堅持不懈，改善生活的全部希望寄託在「最後一搏！」⁸⁰ 多數居民不是退休就是下崗，不用上班有的是時間，全副精力打探消息，反復切磋談判經驗，道聽途說，摩拳擦掌，都是做好充分準備的「專業等待動遷戶」。「在部分地區，『動拆遷』問題已演變成久拖難決的突出矛盾，因動拆遷爭議引發的上訪活動出現了組織化、政治化和涉外傾向。」⁸¹ 中心城區地理位置再好，「世博動遷費用佔總建設投資的 68%。」⁸² 動遷難度讓開發商望而卻步。⁸³

全部改造 1100 萬平方米二級以下舊里，還得動遷百多萬人口。⁸⁴ 新市委提出主攻中心城區四百萬平方米二級以

下舊里，⁸⁵ 少說涉及 20~30 萬「最難」動遷戶。考慮到同情幫腔的親朋好友，過去佔了便宜不說話、吃了虧（或者認為自己吃了虧）嗷嗷叫的已經動遷戶，集中把這些近似「釘子戶」全部遷徙到遠郊區，就算政府手上有足夠配套房源，⁸⁶ 政治上也很難交待。

多年來，土地溢價是人人看得見的鉅大利益。市場調節土地資源有效利用，城裡早看不見工廠了，不是搬遷郊區就是乾脆關門，**因此造成眾多老市民退休下崗**。⁸⁷ 倘若解決群眾居住困難的最終結果是統統搬遷遠郊，城裡留下執政為民的政府官員和唯利是圖的商業機構，真的「內環以內說外語、內外環間說國語、外環以外說上海話」，⁸⁸ 在這樣居住分佈的基礎上構建和諧社會，決非易事。

嚴峻的挑戰擺在眼前：一方面，必須關心群眾疾苦，否則開不好世博會。一方面，城區剩餘土地極為有限，不夠安排兩千萬平方米經濟適用房。決心走出困境，值得考慮背水一戰——黨政機關遷出鬧市。

國際大都市寸土寸金，黨政機關分散盤踞鬧市，最大浪費土地資源，造成交通擁堵、開會遲到、不按時辦公，嚴重降低政府工作效率。既然世博會場館大部分集中浦東，值得學習日本和南韓的經驗，在浦東規劃「政府新區」（包括交通、住宅和社區配套服務設施），市委領導帶頭，黨政機關逐步退出中心城區。搬遷兌現的鉅額土地級差收益，應當足夠改善交通，再建現代化的辦公、宿舍和社區設施。黨政機關集中辦公，提高辦事效率，提高世博會以後有關場館的利用率。政府在中心城區的高檔設施，可以逐項漸進「招拍掛」，儘可能積聚機動財力。**政府機構在老城棚戶區周邊的中低檔設施，可以優先改造或重建經濟適用房或養老設施**，為「老城改造」的居民提供就近安置和動遷郊區的不同選擇，為老齡化市民「以房養老」，提供小戶型就近（城裡圖方便）和大戶型郊區（田

園化生活)的不同選擇。

目前養老金嚴重欠賬，養老機構尚處起步階段，**對多數認為有權益居住城區的老市民**，居家意願不可低估。⁸⁹從政治上考慮，不宜強制動遷。相反，一旦政府高姿態提供就近安置的現實選擇，徹底鏟除動遷遠郊的逆反心理，勢必鼓勵老城區市民在和諧的氣氛中，做出包括動遷郊區的理性選擇。⁹⁰

不僅如此，很多大學擴張到郊區辦分校、建宿舍，帶動當地經濟繁榮的成功經驗表明，黨政機關以及諸多事業單位陸續搬遷，足以繼世博會之後，掀起新一輪浦東新區的開發熱潮，在全球經濟不景氣的情況下，為上海經濟的可持續發展注入新的鉅大活力。

老百姓至今懷念老市委書記俞正聲時期，1992年3月，青島市通過投票決定市裡四大班子全部動遷至現在五四廣場的新址。四大機關舊址出讓費掙了一億多元，而東部新區1.5平方公里的土地資源也迅速變得寸土寸金，政府獲得土地出讓金高達十億多元。三年內建成一個新的政治、商業、文化中心，又至少吸引資金投入30億元，建設新的城市中心，政府幾乎沒有拿一分錢。

自德國侵佔膠州灣後，青島的城市佈局一直呈現南北狹長的條狀。有評論稱，俞正聲時代的政府東遷為青島市至少帶來了五年的城市建設輝煌期。⁹¹

◎ 動員集體興辦民工宿舍

香港、新加坡的邊境管理嚴格封閉，護照簽證政府控制。上海六百萬「外來常住流動人口」來去自由，從業人

員等於甚至超過戶籍勞動人口。⁹² 外來常住流動人口的「居者有其屋」，不解決不行；解決得太好，勢必吸引更多外來人口蜂擁而至。所以，市場調節的均衡水平，應當成為解決問題的客觀依據。

上海戶籍人口老齡化極為嚴重。⁹³ 值得考慮加快頒發戶口，吸收外籍、外地人才。2003年外來就業人口的平均年齡比上海戶籍低九歲。⁹⁴ 「2005年受過大專以上高等教育的外來人口佔有近5%的比重」。⁹⁵ 更大比例從事管理和專業技術工作。⁹⁶ 與「居者有其屋」相聯繫，值得考慮降低人事部門管理的門坎，除學歷、穩定工作等條件外，把個人和企業自願繳納住房公積金，作為重要參數，享受類似新加坡永久居民的待遇，繳納公積金一定時間，鼓勵購買二手經濟適用房；購買二手經濟適用房一定時間，轉上海戶籍，有資格排隊申請購買新的經濟適用房。

另外，流動人口中有相當部分「自主創業」，**10%左右已經購買了住房**。⁹⁷ 值得考慮繼續當年「藍印戶口」的政策精神，甄別情況，制定類似「投資移民」的戶籍頒發標準。

從全國情況來看，2004年自行租賃住房農民工佔到總數的60%。……居住用工單位提供的集體宿舍的農民工約佔到總數的30%左右，……從事餐飲、休閒、美容美髮等少數服務行業的農民工，一般居住在工作場所。從事家政服務的，一般居住在雇主家中。……投親靠友的約佔農民工總數的5%。⁹⁸

上海百萬建築工人，86%「居住在工地的宿舍。」⁹⁹ 建築、產業工人就近上班，改善居住條件，屬於納入招標合同、鼓勵公司化經營的範疇。真正需要從整體上考慮解決方案的是，60%農民工居住城鄉結合部。¹⁰⁰ 三百多萬流

動人口，造就「全市城鄉結合部居住用和產業用房違法搭建總數超過兩千萬平方米。」¹⁰¹ **這是在足夠長的一個歷史階段，政策設計無法迴避的常態。**由於建築業規模大、製造產業集中、管理規範等因素，上海農民工具有滯留時間長、工作相對穩定、¹⁰² 成家者比例高的顯著特徵。¹⁰³ 眾多外來人口多年「流而不動」，密集扎堆，「治安管理混亂，缺乏必要的安全和衛生設施，在防止火災和流行病預防等方面存在嚴重隱患」。¹⁰⁴ 郊區城鎮居民關心的十大問題，第一是「小區安全」，「來滬人員管理」、「違章搭建」和「群租」排第七、第九和第十。¹⁰⁵ 長期缺乏突破性的解決方案，無從構建和諧社會。

外來人口收入低，「租賃房屋」和寄居「宿舍、工棚」的比例高達 92.2%，因而明顯擴大了上海社會階層結構的底層規模，加大了上海社會階層結構的不穩定性。尤其是近年來外來人口中高危人群不斷增加，造成外來牽涉刑事作案人員的比重居高不下。2006 年上半年全市抓獲的作案人員中，外來人員佔 72%。¹⁰⁶

多年來，房屋出租已經成為郊區農村的一項穩定收入。¹⁰⁷ 整治亂搭建的髒亂差，必須考慮農村居民的出租收入，不宜通過農民進城剝奪，更不宜由政府揹這個包袱。「約有 95% 的外來就業人口月收入低於 1500 元，其中在八百元以下的低收入者要佔 70%」。即便政府建設低檔廉租房，不補貼也住不起。¹⁰⁸

面對無組織的亂搭建，個人不宜，國家不宜。浦東農委杜永法提出，根據「三集中」的正確原則，農村居民併村（或進城），節約下來的宅基地，由集體因陋就簡，興辦民工宿舍，可以根本改善起碼的衛生、消防條件，便

於社會治安管理。一方面，唯集體有能力管束村民。一方面，村民從集體的民工宿舍分紅出租收入，個別人再亂搭建，等於侵犯大家利益。兩頭制約，減少亂搭建。流動民工對不同集體經營的民工宿舍用腳投票，市場調節，應當可以為大部分有穩定工作的農民工改善居住條件。¹⁰⁹ 根據外來人口集中地段隨城鄉結合部不斷外移的歷史經驗，極少數好逸惡勞的流浪漢，勢必隨著郊區土地開發和民工宿舍的建設步伐逐步外移，直至移出上海行政區劃，或者乾脆調頭進城露宿街頭。

公司化經營民工宿舍，值得高度重視，大力扶持。據說北京 240 萬外來人口居住地下室。分散承包，私人經營，髒亂差，欠租而去，¹¹⁰ 酗酒鬥毆，賣淫吸毒，經常遭樓上居民抱怨。大部分民工外出，投親靠友，結伴而行。¹¹¹ 針對這個特點，北京金地隆公司刻意啟用外地人為一線經營主力，**老鄉招呼老鄉、服務和管理老鄉**，形成一套規範的管理機制，幾年時間，承包了 44 座樓宇的地下室。經營規模越大，越希望客源穩定，越注重物美價廉的服務信譽。規模效益上來了，政府有關部門更容易通過大規模經營的公司實行「以戶管人」，提出人員登記、消防、衛生等規範化管理的各項要求和檢查。

重新動員集體興辦民工宿舍，另有一個意義深遠的好處：利用穩定客源的利益驅動，發育外來民工中黨員、團員與當地黨團組織掛鉤，建立臨時黨團組織，提高外來人口的社會組織化程度。¹¹² 近年來「城市包圍農村」，成片開發和市區動遷，把越來越多的郊區農村成建制納入城市。「**黨團組織屬地化**」的政治體制改革目標自動實現。民工黨團員與當地黨團組織掛鉤，不僅促進保護民工權益的自組織過程，方便政府有效管理流動人口，而且可以形成吸收菁英加入上海戶籍的穩定渠道，社會管理體制創新和政治體制改革的潛力鉅大。

◎ 駕馭市場的大智大勇

王戰提出任何方案的操作過程，必須重視保持房地產價格的相對穩定。2003~2004年，上海的「房價收入比」為15~16，¹¹³遠高於國際3~5的一般水平。¹¹⁴假如市民用四分之一的可支配收入買房，¹¹⁵「房價收入比」為14，不計利息，意味著56年時間才能買下來。¹¹⁶反推，2006年，上海高收入戶人均可支配收入四萬多元。¹¹⁷三口之家每年用三萬元買房，20年60萬元。如果人均20平方米，每平方米售價低於一萬元才行。以高收入戶自住為尺度，現在市區動輒兩三萬元的房價，實在高得離譜。

但是，為了順利推進住房保障體系，必須小心房價大幅度陡跌。上海80%多的住宅自有率，雖然絕大多數屬於自住，房價陡跌，會產生資產貶值的心理影響。特別是房價下跌過猛，高價貸款買房者會形成資不抵債的「負資產」，勢必增加**用銀行壞賬壓力說事**的輿論。¹¹⁸當前，美國經濟衰退帶動全球經濟衰退。整個經濟前景，似乎不支持上海房地產價格持續高漲。

保持房價降中有穩的有效辦法是適當控制土地供應。亞洲金融危機，香港房價陡降60~70%。港府持續減少批地，居屋等政府幫忙全部停止，硬把房價憋回1997年的超高水平。與香港情況不同，上海有30萬套經濟適用房大興土木，加上世博會帶動的鉅大需求，適當控制土地供應，穩定房價，不致於造成香港式的房地產全面萎縮。¹¹⁹即便部分影響房地產投機，房地產建設興旺繁榮。

為了穩定房價，增加政府「騰挪」的土地收益，政府搬遷速度不宜過猛，應當與老城改造和經濟適用房建設的需要相對應，一個蘿蔔一個坑，穩步漸進。政府搬遷增加的高檔辦公和住宅供給，通過減少批地或者延緩開發來平衡（僅動遷一項即可延緩許多開發），防止市中心的商品

房供應猛增。

更重要的是，整個住房保障體系的建設和建設過程，既有政府規範市場——區分兩個市場，更有政府參與市場——建設和經營經濟適用房。「一個兩千萬」的經濟適用房建設，與老城改造、廉租房、住房公積金構建機制聯繫，**勢必超越條塊分割的集權運作**。政府搬遷，既要根據市場情況注重先後秩序，又要銜接政府日常工作，照顧各機關單位的現實利益，妥善解決廣大幹部家屬上班、子女上學等等實際問題。整個過程，包括**住房保障體系本身運作的屬性規定，就是用行政權力經營市場經濟利益**。處處都是權力和利益交織的「灰色地帶」，不能全靠制度迷信和法治迷信。當局「下海」，執政為民謀取實際利益，除了深入調查研究，深思熟慮，下定決心貫徹始終不動搖，「政治路線確定以後，幹部就是決定的因素。」用對幾個身體力行為人民服務的共產黨員，顯然是克服腐敗的成功關鍵。

保證這個關鍵的關鍵是發動群眾。住房保障體系直接關係廣大人民的根本利益，值得動員社會各界群策群力，參與各種方案的討論，比較不同模式的優劣，發動媒體廣泛宣傳「居者有其屋」的基本思路，把目的、任務、困難和解決方案的各種不同考慮交給群眾評議。**化戾氣為和諧**。從理論上說，市場機制的本質是消費者用腳投票的經濟基礎；與所謂「消費者主權」相適應，民主是用手投票的上層建築。「世博家園」動遷「三公開」的成功經驗再次證明，自古以來，貪官對應刁民、清官對應順民的老道理。¹²⁰ 中國百姓決非生來胡攪蠻纏，越是藏著掖著佔便宜沒夠，越是培養漫天要價的「釘子戶」。**駕馭市場的大智大勇是陽光透明，群眾監督**。為人民服務怎麼會懼怕人民？相反，發動群眾，走群眾路線，從來是共產黨人事業成功的法寶。

註釋和出處：

- 1 浙江大學房地產研究中心 2003 年調查，浙江省「擁有兩處以上住宅的居民比例平均高達 16.7%」。「2004 年全國經濟適用住房投資開始出現負增長，佔房地產開發投資的比重由 2003 年的 6.1% 下降到 4.1%，不少地方甚至停止了經濟適用住房建設。2005 年經濟適用住房投資額……佔房地產開發投資比重進一步下降到 3.6%，為 1998 年以來歷史最低。而 2006 年 1~6 月全國經濟適用住房投資佔房地產開發投資的比重僅為 2.28%。特別是在一些大、中城市，符合當地居民需求的經濟適用住房供應嚴重不足。……據 2005 年建設部、民政部對低保家庭住房的調查顯示，全國符合當地廉租房保障條件的有 443.9 萬戶。其中，只有 34.1 萬戶家庭正在和曾經享受廉租房保障，佔符合當地廉租房條件家庭的低保家庭總數的 7.7%」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 191、118、105 頁）。
- 2 易居房地產研究院：《上海房地產報告》第 58 頁。
- 3 「2003 年，上海市商品房平均價格為 5118 元平方米，與製造業工人平均年工資的比例為 0.2 比 1；而香港同樣指標的比例為 0.15 比 1」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 61~62 頁）。
- 4 王榮華：《2008 年上海社會報告書》第 100 頁。「同全國的情況一樣，住房市場體系的加速發展使得上海市的住房問題已由普遍的住房短缺變為中低收入家庭的住房困難，城鎮居民的住房保障問題日益突出。實現住房商品化、社會化，並不意味著政府在住房領域可以無所作為，相反，必須從社會安定的高度看待住房問題，建立健全完善的住房保障制度，保障廣大居民的基本住房條件」（胡昊：《上海房地產發展報告 2007》第 120 頁）。
- 5 「根據定義，寮屋居民泛指那些經常居住和生活於非法僭建物的人士。寮屋地區多是自發和胡亂興建的產物，缺乏基本生活和家居設施。更由於有關的土地運用複雜不純，交通不便，經常發生火災和疫癘。在香港公營房屋計劃開始之初，寮屋居民在政府提供房屋的取向中佔據關鍵的地位。……顯而易見，有關計劃並非建基於福利或人道的動機。真正的動機是，寮屋佔據珍貴

的土地，只有將之清拆，其他發展才可進行」（楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 32~33 頁）。「清拆寮屋有明顯的市場價值。初期估計每清拆一地，只需三分之一用以安置原地寮屋居民，三分之一改善道路、社區及教育等設施，三分之一可以在市場拍賣以供私人發展。因此寮屋的清拆並不純出於福利的考慮」（薛鳳旋：《香港發展地圖集》第 98 頁）。「最差的一年，只有少於 1% 收回的土地用以興建公屋」（陳錦華：〈房屋政策：香港房屋問題的根源〉，李健正等：《新社會政策》第 178 頁）。

- 6 「在清拆寮屋以騰出土地作發展用途的經濟考慮之外，保證所有清拆和重建計劃能夠順利實行，一直是公營房屋機構的一個優先目標。……在 1974 年 4 月至 1998 年 3 月間，約 77.9 萬個公屋單位分配予合資格的住戶，其中 53% 在入住前沒有被要求進行任何入息審查。……在這些年間，因徙置安排而獲配公屋的住戶在入住前均無須通過經濟狀況評審，而有關的做法持續了近 45 年」（劉國裕：〈租住公屋政策與資源分配〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 181、190 頁）。
- 7 「故此，公屋極可能沒有照顧到最需要房屋資助的社群」（劉永德：〈公屋居民的社會經濟組成〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 299 頁）。「1994 年時，在 60 萬個公屋租戶中，只有約 42% 在獲配租住公屋時須通過『不能擁有住宅物業』的資產審查」（劉國裕：〈公營房屋供不應求及編配政策後遺癥〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第 72 頁）。「自 1970 年代，房委會展開重建計劃，清拆了 29 萬個單位。然而，該計劃卻產生了一項副作用，就是讓很多受重建影響而入息遠高於公屋輪候冊入息限額的租戶，獲安置入住新的公屋單位，使他們得以繼續居於資助公屋，間接減低輪候冊上更有需要的申請人入住公屋的機會。在 1988~1997 年間，房委會共興建了 24.1 萬個新的公屋單位，另一方面，又透過重建計劃，清拆了 15.2 萬個單位」（楊汝萬、鄔滿海：〈總論〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 5 頁）。
- 8 「2001 年的人口普查統計資料顯示，……以四人公屋住戶為例，38% 的住戶的月收入超逾 2001 年 4 月至 2002 年 3 月間生效的輪候冊入息限額及低於兩倍輪候冊入息限額（即資助入息限額下限）；另有 8% 的月入超逾兩倍但低於三倍輪候冊入息限

額，因而估計須繳雙倍租金；此外，另有2%的月入超逾輪候冊入息限額的三倍，須繳付雙倍租金。」「其他官方統計數字亦證實了62%的公屋住戶的收入比輪候冊入息限額為高，當中有四分之一的收入高於限額2~3倍」（劉國裕：〈租住公屋政策與資源分配〉，劉永德：〈公屋居民的社會經濟組成〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第191、297頁）。根據統計處1990年第三季的綜合住戶統計調查，只有37.7%的公屋住戶收入低於輪候冊入息限額，45.2%的公屋住戶收入超過限額的1~2倍，14%為兩倍以上，3.1%為三倍以上（劉國裕：〈公營房屋供不應求及編配政策後遺癥〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第75頁）。

- 9 「1992年4月，在187232個住滿公屋十年須申報入息的住戶當中，34%（即63058個住戶）須繳付雙倍租金，這數目佔1992年4月房委會全體570557個租戶的11%。……在1994年4月，須繳付額外租金的住戶，只佔全部已入住公屋十年或以上須申報入息的公屋租戶的25%，這數目約為房委會全部公屋租戶總數的8.3%」（劉國裕：〈租住公屋政策與資源分配〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第173~174頁）。「截至2003年12月31日，共有14879個家庭正繳納較高的租金」（公務員事務局法定語文事務部：《香港2003》第164頁）。然而，「各公屋租戶只需繳付約相當於市值四分之一至三分之一的租金」。即便繳付雙倍租金，不過相當於市值的一半至三分之二。另有更低的說法，「例如，有評估指出，在1960年代興建的公屋的租金只達市值租金的42.9%，對於1990年代興建的公屋，相關的比例更只有7.3%」（王于漸：〈租者置其屋與居者有其屋計劃的第二市場〉，劉永德：〈公屋居民的社會經濟組成〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第267、298頁）。「據估計，公屋租金一般只是市值的20~40%左右」（卜福晨：〈公屋住戶資助問題的爭論〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第50頁）。
- 10 「例如，1993年和1995年的調查均不約而同地發現，13%的公屋住戶在香港擁有私人住宅物業」（楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第31頁）。「房委會1993年《長遠房屋策略中期檢討報告》突出租住公屋住戶中，約13%（即7.4萬個住戶）擁有私人住宅物業，並在

其 1993/1994 年報告主席序言中指出：『這個情況違背了公屋只應照顧有需要人士的政策』」（劉國裕：〈公營房屋供不應求及編配政策後遺癥〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第 77 頁）。為此，「1996 年 11 月作出決定，要求居於公共房屋十年以上、而被界定為『富戶』的住戶，繳交雙倍租金，政策由 1998 年 4 月開始落實」（梁美儀：《家——香港公屋 45 年》第 208 頁）。根據房委會 1995 年資料，「正在繳交雙倍租金的富戶中，42% 擁有私人住宅物業。……公屋住戶擁有物業是頗為普遍的」（劉永德：〈公屋居民的社會經濟組成〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 300 頁）。「1994 年的後續調查更發現，將近有九萬戶擁有物業。1995 年前後 12 個月內對 2250 個公屋住戶的特殊調查也發現，其中約有五百戶把本身的單位出租圖利或用作儲物室」（王于漸：《公屋私有化評論》第 125 頁）。「另一個對北角邨住戶進行的調查顯示，有 18% 住戶擁有位於市區的私人住宅物業，這還未包括香港其他地區甚至海外的物業。另外，有個對私人物業市場兩千宗實際交易進行的分析顯示，其中有 24% 是公屋住戶於 1992 年 10 月至 1999 年 3 月期間購買的」（鄭宇碩、盧兆興：《97 過渡》第 352 頁）。

- 11 「一般來說，公屋租金大約是同類房屋市場租金的 20~25%，而居屋售價則是同類房屋市場的 50~55% 左右」（烏蘭木倫：《邁向 21 世紀的香港經濟》第 371 頁）。「居屋單位的售價相對於市場價格有高達 50% 的折讓」（楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 28 頁）。1996 年的數據是平均每套 55.10 平方米（王于漸：《公屋私有化評論》第 68 頁）。
- 12 〈房協夾屋貨尾賣市價約八折〉，大公網 2008 年 6 月 12 日（<http://www.takungpao.com/news/08/06/12/MW-918357.htm>）。
- 13 由於政策經常調整，另有諸多不同說法，大致差不多。申請夾心層房屋計劃的家庭月收入限制是 2.5~5 萬（烏蘭木倫：《邁向 21 世紀的香港經濟》第 371 頁）。1994 年的標準是 2~4.4 萬。「成功的申請者可貸款達樓價的 25% 或 55 萬」（鄭宇碩、盧兆興：《97 過渡》第 357 頁）。自置居所貸款計劃是「對於月收入 3.1 萬港元以下的申請人提供 40 萬港元的免

息貸款；置業貸款計劃為月收入六萬港元以下的申請人提供 60 萬港元或按樓價三成（以較低者為準）的低息貸款，根據收入不同，利息劃分為 2~3.5 釐兩檔。成功申請人自動用貸款日期起，到第四年方才開始分 120 期等額攤還，還款期限為十年」（桂世勛、黃黎若：《上海與香港社會政策比較研究》第 233 頁）。「由 1995 年 4 月開始，房委會租住公屋輪候名冊申請人每月入息限額如下：一人：5500 元；兩人：9100 元；三人：11100 元；四人：13600 元；五人：14700 元；六人：16800 元；七人：18300 元；八人：20700 元；九人：22200 元；十人或以上：23900 元。居屋白表申請人每月入息限額為 25000 元；夾心層房屋的申請人入息下限為 25001 元，上限則為五萬元」（劉國裕：〈公營房屋供不應求及編配政策後遺癥〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第 84 頁）。

- 14 「房委會指出，約有 13% 公屋住戶擁有私人住宅物業，但很少公屋租戶遷離公屋搬入居屋或私人樓宇。」多虧「居屋及其相關計劃推出以來，不少公屋單位的租戶透過這些計劃成為業主，令房委會得以成功收回 18.95 萬個公屋單位（截至 2003 年 3 月 31 日）」（楊汝萬、鄔滿海：〈總論〉，劉國裕：〈租住公屋政策與資源分配〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 5~6、174~176 頁）。「2003 年，約有 962 個經濟條件較佳的租戶把公屋單位交還房屋委員會，當中有 503 個家庭參加了居者有其屋計劃、私人機構參建居屋計劃或置業資助貸款計劃」（公務員事務局法定語文事務部：《香港 2003》第 164 頁）。
- 15 「現在公屋是住一世，甚至是世襲，可以傳到下一代」（鄭建生：〈公營房屋政策應該大改動〉，香港《信報》2003 年 12 月 20 日，第 19 頁）。
- 16 香港 2007 年人均 GDP 232836 港元（http://www.censtatd.gov.hk/FileManager/SC/Content_802/nat_account.pdf）， $\div 7.8 = 29851$ 美元。
- 17 「至 2006 年底，香港共有 699.5 萬人，居住在公有住房的人口佔 49%（其中租住佔 31%，資助出售佔 18%），另外 50% 的人口居住在私人永久房屋中，1% 的人口居住在臨時房屋中」（崔光燦：〈香港公共房屋制度〉，《上海房產》2007

November 第 59 頁)。

- 18 「由於房屋署壓低房屋造價，承建商相應地削減工程材料，出現了某些劣質公屋，如葵涌的 26 幢公屋建成後不久便成危樓」(劉蜀永：《簡明香港史》第 308 頁)。
- 19 房委會文件 BC78/88 第 6 頁；黃華輝：《公屋醜聞》第 51、63 頁。
- 20 1982 年，歐盟各國樓宇年齡大於 25 年的比例，荷蘭 63%，希臘 71%，西班牙和法國 73%，愛爾蘭 74%，葡萄牙 75%，盧森堡 78%，意大利 79%，西德和丹麥 82%，比利時 83%，英國 85%，名列第一(周應峰等：《香港房地產市場》第 25 頁)。
- 21 「自 1988 年房屋委員會推行總體重建計劃以來，已重建 531 幢屋邨大廈」(公務員事務局法定語文事務部：《香港 2003》第 166 頁)。「迄 2001 年中，在整體重建計劃的推動下，政府總計清拆了 460 幢大廈，另有 106 幢合共 55600 個單位有待重建。到 2005/2006 年度，有關計劃在完成前仍須清拆多達 566 幢大廈」(楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 36 頁)。
- 22 「整體重建計劃涉及 670 座舊型大廈及 24.6 萬個住戶的遷徙安置。」根據房委會的資料，「2002 年 3 月底時，公屋當中約 37% (23.7 萬個單位) 於近十年內建成，另有 37% (23.8 萬個單位) 的樓齡介乎 11~20 年，只有 11% (7.1 萬個單位) 的樓齡屬 26 年或以上」(劉國裕：〈租住公屋政策與資源分配〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 187~188 頁)。
- 23 〈從長遠房屋策略看整體重建政策的失誤〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第 215 頁。
- 24 香港中文大學亞太研究所 1998 年做民意調查。「60.1% 的被訪者認為居屋單位在質素上有問題，而認為沒有問題的有 24.9%。在認為有問題的被訪者當中，當被問及問題的癥結出自那一方面時，4.4% 回答『投標方式不妥善』，8.2% 回答『投標價偏低』，61.2% 回答『建築監管出錯』，16.8% 回答『房委會和香港房屋協會指示不足』。」2001 年，亞太研究所再次調查，「49.6% 的被訪者表示不滿意居屋的質素，表示滿意的有 38.3%」(王家英：〈民意的軌跡和趨向〉，楊汝萬、王家英：

- 《香港公營房屋 50 年》第 325~326 頁)。「就所有的住戶平均來說，本身單位在住戶心目中的價值只及市價六七成」(王于漸：《公屋私有化評論》第 147 頁)。
- 25 「居屋的短椿醜聞於 2000 年進一步打擊居屋的需求，造成 1998~2000 年居屋供應過剩。」「在過去幾年，隨著樓價大幅下挫，居屋單位明顯失去其過去的魅力。相對於高峰期的 1997/1998 年度居屋計劃第 19 期甲發售期的居屋的 9.8 倍超額認購，2002/2003 年度第 24 期甲發售期的認購比例跌至只有 0.55 倍」(李健正：〈居者有其屋計劃及其持續需要〉，楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 253、29 頁)。
- 26 楊汝萬、鄔滿海：〈總論〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 11 頁。
- 27 「由於 1997 年後房屋市場持續且急劇地萎縮，很多私人發展商不斷呼籲政府暫停出售居屋單位，甚至必要時全面廢除有關計劃。現時，已完成及快將完成興建的空置居屋單位累積約達兩萬個。」「居屋政策不合理地被視為樓市蕭條的罪魁禍首。房委會在極不情願的情況下，無奈地先於 2001~2002 年間停售居屋，再於 2002 年 11 月宣佈無限期停建居屋」(楊汝萬：〈發展的里程碑〉，李健正：〈居者有其屋計劃及其持續需要〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 29、253 頁)。
- 28 譬如，1969~1979 年，「11 年合計，私人房屋每平方米平均成本為 910 元，而公屋則為 797 元。即公營部門的效率是 1.14 倍於私營部門。」從兩類房屋選擇水準相近的住宅進行比較，1978~1980 年，建築成本「公屋出租單位的成本大約比私人屋邨低 40% 而居屋則低 8%，合共平均大約比私人屋邨低 24%」(李思名、余赴禮：《香港都市問題研究》第 59~63 頁)。
- 29 楊汝萬：〈房屋政策〉，劉兆佳：《香港 21 世紀藍圖》第 201 頁。「在屋邨管理及維修保養方面，私人機構可分別省下 45% 及 42% 的員工開支」(葉毅明：〈屋邨管理與服務〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 346 頁)。換句話說，如今房委會管理 65.2 萬公屋單位，粗算管理維修費用一項，每年多花十億「高效廉潔」冤枉錢。
- 30 「每個公屋單位每月平均獲 300 元資助」。「房委會的賬目顯

示，2001/2002年度，公屋的運作赤字達19億元，平均每年每單位補貼2800元，即每月補貼237元」（楊汝萬：〈發展的里程碑〉，許智文、黃君華：〈財務安排〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第32、153頁）。

- 31 2006年，房屋署聘請顧問公司研究薪酬，結論說約三成員工薪酬高於市場水平兩三成（〈鐘瑞明指房署薪酬仍具吸引〉，香港《信報》2006年3月28日，第5頁）。「發展到今天，我們已搞不清楚究竟是因為需要公營房屋所以才有這些機構，還是反過來，為了這些機構的存在而興建公營房屋」（周應峰等：《香港房地產市場》第108頁）。
- 32 「其妻亦因協助及教唆丈夫犯罪被判監年半，緩刑兩年，兩人共罰款60萬及須繳堂費。莫維德亦成為當年廉署成立以來，被檢控之最高級官員，非常轟動矣」（〈封小平拍檔，老廉大老虎〉，香港《壹週刊》2004年9月2日，第38頁）。
- 33 楊汝萬：〈發展的里程碑〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋50年》第25頁。
- 34 其中一百宗因各種原因無法起訴，14宗錯過起訴時限（〈申訴專員責房署錯過檢控時限〉，香港《信報》2004年1月15日，第6頁）。
- 35 「房屋署有1.14萬名員工，薪酬開支為54億元，平均每名員工的月薪為四萬元。削減了3500人後，薪酬開支為41億元，平均每名員工的月薪為4.3萬元」（鄭建生：〈公營房屋政策應該大改動〉，香港《信報》2003年12月20日，第19頁）。
- 36 〈公屋滲漏剝落，房署藥石亂投〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第280頁。
- 37 「整個高地價政策根本就是一種社會的制肘及剝削；是香港政府處心積慮去掠奪香港人以下幾代生產成果的方法。最可悲的就是這個政策非常成功，香港人在未來20年裡也會在償還港府在過往及以後三年裡賣地的收益」（李卓明：〈私人地產市場〉，香港公共房屋政策評議會：《香港房屋政策論評》第90、102頁）。高地價是港英殖民地經濟的基石，屬於這裡無法展開的更大題目。
- 38 「新加坡資政李光耀1993年在一次披露性的訪問中說」（雷鼎

- 鳴：《老有所養》第 77 頁）。
- 39 「建屋發展局承建的公共住宅的出租，主要是照顧因工資低而買不起房的人，因此，政府規定：凡申請租住者家庭，每月總收入必須低於 500 新元，且家庭人口不低於五人；從 1982 年起，凡月收入 800 新元以下的家庭可以租用公共組屋，也可以購買；月收入 800~1000 新元的家庭應購買公共組屋，不允許租用；月收入 4000 新元以上的高收入家庭只能按市場價格向私人建築商購買住房，而不准購買價格便宜的公共組屋」（呂元禮：《亞洲價值觀》第 345 頁）。3~4 室房以出售為主。「其申請資格限全家月入不超過 1200 元者為對象」。五室房專供出售，對應收入水平 1200~1500 元。「高級國民住宅」對應家庭月收入四千元者（《各國國民住宅計劃發展概況》第 19 頁）。
- 40 出租組屋出售，首付房價的 20%，餘款按低於市場利息計算，20 年付清（《各國國民住宅計劃發展概況》第 19 頁）。租戶購買居住的組屋，「不受綜合所得的基準限制」（魯虎：《新加坡》第 207 頁）。
- 41 魯虎：《新加坡》第 207 頁。政府規定「每個家庭只能有兩次直接向建屋局購買組屋的機會。當第一次向建屋局購買的組屋住滿五年之後，可在公開市場上脫售，同時申請購買第二間組屋，但是不能同時擁有兩間組屋。……許多居民在居住滿五年後，轉售組屋獲取相當的利潤，再向建屋局購買同類型或較大間的組屋。有些居民看到轉售組屋有利可圖，就算尚未有實際需要，也把家庭成員拆成兩個家庭核心，去申請購買新組屋。等到新組屋建好、分配後，為生活方便，仍與另一家庭核心如父母同住，新的組屋因此閒置，這樣的情形不在少數」（柯新治：《新新加坡》第 127 頁）。
- 42 「首次組屋申請者和組屋提昇者有不同的排隊行列」（《新加坡年鑒 2000》第 181 頁）。
- 43 組屋轉售要「補價」。三房式繳納轉售價的 10%，四房式 15%，五房式 20%，公寓式 25%（魯虎：《新加坡》第 208 頁）。
- 44 「建屋局也從公開市場買回三房式組屋，再以津貼價格將它們賣給符合選購條件，屬於低收入家庭的首次申請者」（《新加坡年鑒 2000》第 182 頁）。

- 45 「在 2005 年 3 月上海房價最高峰時，外地人士購房比例高達 28%」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第 5 頁）。2004 年以來，境外機構和個人購房，「在上海房屋交易中已經佔 4~5% 的比例」，2006 年為 3%（上海社會科學院房地產研究中心：《海外資金進入上海房地產市場研究》第 5~6 頁）。
- 46 「2003 年底上海市統計局調查統計，上海投資性購房比重達到 16.6%」。存量房「據統計局公佈的數據，其中投資客比例不低於 30%，也就是說投資部分在 1500 萬平方米以上。」2006 年，上海二手房市場的「投資客戶估計僅為 10~15%」，大部分為「自住客戶」（胡昊：《上海房地產發展報告 2007》第 129、108、124 頁）。「據市統計局調查，2002 年投資性購房比例已經達到 16%（以套為單位）。單價七千元以上的房屋，投資性購房比例已佔 39%」（季寶紅：《上海樓市的「紫檀木」現象》第 76 頁）。
- 47 新加坡「人均居住面積在 1989 年達到 21 平方米，98% 以上的人解決了住房問題。進入 90 年代，人口雖然增長到了三百多萬，但人均住房面積仍有所擴大，達到 25 平方米」（韋紅：《新加坡精神》第 100~101 頁）。「到 1997 年，新加坡的人均住宅面積達到 25 平方米以上，98% 以上的人解決了住房問題」（謝經榮等：《地產泡沫與金融危機》第 231 頁）。
- 48 「以實用樓面面積計算，每個住戶所佔用的居住面積的平均數是 45 平方米，而平均居住密度是每人 14 平方米」（香港規劃署：《住屋意願統計調查報告摘要 1999》第 3 頁）。「90 年代的平均每戶住宅面積卻只有 480 平方呎（44.6 平方米，人均 12.4 平方米），私人樓宇的平均面積也只有 740 平方呎（68.7 平方米，人均 19.1 平方米）。這與 50 年代相比沒有什麼大的分別」（李正儀等：《特區房屋計劃評估研究報告》第 24 頁）。1990 年，聯合國進行全球房屋指標調查，包括 53 個城市，「在人均收入超過一萬美元的國家中，香港是唯一一個人均樓面面積少於 20 平方米的城市」，人均只有七平方米（楊汝萬、鄔滿海：〈總論〉，楊汝萬、王家英：《香港公營房屋 50 年》第 4 頁）。香港戶均住宅面積，全球大都市倒數第一。根據趙麗霞 2003 年的數據，香港 42 平方米，為臺北（104 平方米）的 40%，新加坡（97 平方米）的 43%，東京（62 平方米）的 68%（陳少波：〈戶均 45 平方米，港人「安樂窩」全球最

- 小〉，人民網 2002 年 10 月 9 日，<http://unn.people.com.cn/GB/channel426/427/1503/200210/10/219167.html>）。
- 49 「1982 年，新加坡的人均居住面積已達到 15 平方米，近 74% 的居民住進政府興建的組屋裡」（韋紅：《新加坡精神》第 98 頁）。
- 50 2002 年底，香港人口 678.6 萬，土地面積 1103 平方公里；新加坡人口 418.5 萬，國土面積 685.4 平方公里（香港政府統計處，<http://www.info.gov.hk/censtatd>；新加坡統計局，<http://www.singstat.gov.sg>）。
- 51 當年 680.3 萬居民，339 萬住公共屋村，佔地面積 17 平方公里（《香港年報 2002》，<http://www.info.gov.hk/yearbook/2002/cht/html/capp-frame.htm>；香港房屋委員會，<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/resources/figure/0,,3-0-8943-2003,00.html>）。
- 52 「1989 年 7 月，國家發展部部長達納巴蘭宣佈：『為了迎合新的組屋申請者對高品位組屋的要求，建屋局將根據實際要求和人民的新期望建屋。……隨著 87% 的人口已遷進組屋區，建屋發展局的目標已經從「居者有其屋」改變為「華廈供精選」』（魯虎：《新加坡》第 205 頁）。新加坡政府對樓齡超過 18 年的舊組屋進行「主要翻修」。翻修費用大部分由政府承擔，業主們只需支付 10~25%；對樓齡不到 18 年的組屋進行「中期翻修」，包括兒童遊戲場、草地、電梯大廳、走廊及其它公共設施。「中期翻修不進行組屋內部的更新，費用由政府承擔，居民不需要分擔」（柯新治：《新新加坡》第 129 頁）。
- 53 譬如中央公積金功能，1955 年建立以後，逐步添加住房、醫療、教育、投資增值等多種功能。譬如公積金繳納比例，「1955 年的繳費率為 10%（雇主和雇員各繳納 5%），1968 年上昇到 13%，1984 年達到 50%，目前基本穩定在 40%，其中雇主繳 17%，雇員繳 23%」（程剛：〈新加坡中央公積金制度介紹〉，《中國勞動保障報》2004 年 9 月 16 日）。「目前這一比例為 38%，其中雇員承擔 23%、雇主 15%」（郭建波：《世界住房干預理論與實踐》第 103 頁）。譬如購買組屋的收入資格，2000 年以後，高收入限制從早期的四千新元，多次調整到「申請者每月家庭收入不可超過八千新元，擴大家庭總收入不

能超過 1.2 萬新元」（〈申請購買新組屋的條件〉，《聯合早報》網 2000 年 3 月 20 日，http://property.zaobao.com/pages/legal_hdbnew.html）。譬如出售組屋的居住時間限制，一開始規定五年，不滿五年者只能賣回建屋局（《各國國民住宅計劃發展概況》第 19 頁）。以後逐步放寬到兩年半。2003 年開始，「沒有向建屋發展局貸款，也沒有領取公積金購屋津貼的屋主，可在住滿一年後出售在公開市場上購買的組屋。」原來規定組屋不許出租，2003 年開始，「沒有向建屋發展局貸款，也沒有領取公積金購屋津貼的屋主，……可在住滿十年後，出租整間組屋」（蔡孝欣：〈轉售組屋條件放寬，住滿一年即可出售〉，<http://property.zaobao.com/pages1/hdbo11102.html>）。

- 54 參見本書第七篇〈新加坡住房保障體系〉。新加坡「一個國民在離開學校工作兩年便可以購置住房。一個月收入 500 元的工人就完全有能力購買一套三房的組屋」（新加坡國家發展部長達納巴蘭的講話；呂元禮：《亞洲價值觀》第 348 頁）。到 2000 年，新加坡 92% 的居民擁有自己的住宅，68% 的家庭住在四房式及以上的組屋、共管公寓和私人住宅，租賃住房的居民減少到 6.6%。新加坡 93% 的華人家庭和 94% 的馬來人家庭擁有自己的住宅。租賃居住者多為印度人（魯虎：《新加坡》第 208 頁）。
- 55 「2002 年，中國城市住房自有化率已經高達 82.1%。」2006 年建設部調研住房自有率，青島 88.5%，石家莊 95%，太原 75.2%，武漢 92%，溫州 92%，黃石 82%（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 174、29 頁）。
- 56 建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 198 頁。
- 57 「據上海市 2005 年調查，2000~2003 年間購買的新建商品房出租比例為 12.5%，是去年調查比例的兩倍多」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 340 頁）。
- 58 「1998 年新舊體制轉軌時期，國務院確定了經濟適用房只售不租的政策，各項配套政策以促進買賣為重點。國發（2003）18 號文件規定經濟適用房租售並舉，但缺乏配套政策支持。一些地方政府沒有充分認識到住房租賃市場對解決居民住房問題的重要意義，偏重住房增量市場和買賣市場，忽視租賃市場」（建

設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 342 頁）。

- 59 譬如上海「對廉租房對象實行兩種形式的配租：一是租金補貼，以人均居者面積七平方米為暫定的解決標準，不足部分按每平方米 40 元給予租金補貼，讓其持補貼通過市場租房；二是實物配租，即政府以低廉的租金，向孤老、殘疾等特殊家庭按人均居住面積七平方米進行實物配租」（殷關福、張永岳：《上海房地產發展史記》第 241 頁）。
- 60 2000 年，上海農村居民 366.26 萬，115.60 萬戶（http://www.stats-sh.gov.cn/shtj/tjnj/2001/tables/9_1.htm）。
- 61 897332 戶，拆遷 5046.23 萬平方米（<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj07.htm?dl=2007tjnj/C1708.htm>）。截至 2004 年，「自 1990 年至今，上海在城市基礎設施建設和舊區改造中已拆除舊住房 3800 多萬平方米，其中舊式里弄以下住房 3300 多萬平方米，包括危棚簡屋四百多萬平方米，涉及居民 80 多萬戶，250 萬居民從中得益」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 50 頁）。
- 62 譬如，1995 年的房改規定，職工、幹部和初級技術職稱 75 平方米，科級、中級技術職稱和具有證書的高級工 85 平方米，縣處級、副高級職稱 100 平方米，副局級 120 平方米，正局級、正高級和享受高級待遇的專業技術職稱 140 平方米。「購買公有住房面積的前提是首先住房要達到這個面積標準，……根據第五次人口普查資料，到 2000 年為止，上海的中心城區和新建城區共有 457.16 萬家庭戶，其中 15.3% 家庭戶人均建築面積 40 平方米以上」（王鍊利：〈上海市居民住房數據應該如何統計〉，《香港傳真》No. 2007~39）。譬如，「原來在黃浦區、盧灣區平均每戶住宅 35 平方米，在世博家園達到了 75 平方米左右」（方耀楣、崔霽：〈從世博動遷看政府在城市動遷中的職能定位〉，《上海房產》2007 April 第 50 頁）。
- 63 「上海自公有住房出售政策實施以來，到 2002 年底已累計出售公有住房 153.5 萬套，建築面積 8355.1 萬平方米，佔可售公房總量的 80% 以上，約佔全市住房總量的 40%。上海目前共有公有住房 3800 萬平方米，以低租金形式滿足約 95 萬個家庭的住房需求，約佔市區房屋的 13% 左右」（胡昊：《上海房地產發展

報告 2007》第 123 頁）。根據出售公房 + 95 萬出租 = 當時市區房屋總量的 (40% + 13%) 反推。

- 64 「從 1992 年 5 月開辦住房公積金個人購房抵押貸款至今，上海有近兩百萬戶家庭購買了自己的住房」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 49 頁）。
- 65 其中包括 1990~2004 年「上海累計解決人均居住面積四平方米以下的住房困難戶近 12 萬戶」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 49 頁）。另有說法，「售後公房改革使 180 萬家庭擁有了財產性收入，……根據測算，目前全市仍有約 20% 的家庭住房條件需要改善」（周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 140 頁）。
- 66 周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 127 頁。根據 2005 年抽樣調查，上海危舊房建築面積 2500 萬平方米（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 424 頁）。2004 年，上海市民的住房成套率為 92.5%。「7.5% 的居民還住在合用廚衛的不成套住房內」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 46 頁）。按上海戶籍五百萬計算為 37.5 萬戶。
- 67 「上海地產集團是上海近年來由政府投資組建，並實行國有資產授權經營的最大房地產企業，註冊資金達 40 億人民幣，堪稱地產界的『航母』。其主要任務是通過市場運作機制進行土地開發、實現土地增值，確保出讓中的政府收益，推進具有房地產、住宅管理職能的部門分開，……承擔上海市政府涉及舊區改造、重大工程配套商品房建設等交辦任務」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第 161~162 頁）。該集團與上海市土地儲備中心兩塊牌子，一套班子管理運作，接受市房地資源局統一管理的模式，「定向開發建設土地儲備配套商品房。……建成並交付土地儲備配套商品房近 30 萬平方米，……未來五年，還將建成兩百萬平方米的土地儲備配套商品房」（上海地產集團網站，<http://www.shdc.jt.com/cneter/operation.asp>）。
- 68 關於新加坡的住房保障體系，周振華主編的《建設全球城市，加快城市轉型——2007/2008 年上海發展報告》，有相當系統的突出介紹。
- 69 「2007 年本市單位和職工個人住房公積金繳存比例仍為各 7%，

補充住房公積金繳存比例仍為各 1~8%。自 1999 年以來，本市住房公積金繳存比例未作調整」（〈2007 年度上海市住房公積金制度執行情況公報〉，上海市公積金管理中心 2008 年 4 月 8 日，<http://cms.shgjj.com/gjjcms/html.do/9281.html>）。

- 70 「經過測算，政府對上海離退休人員養老金的歷史性負債高達 2475 億元，對『中人』（指 1993 年以前參加工作並還在職的人員）高達 3746 億元，二者相加高達 6221 億元」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 133 頁）。
- 71 「全國有近 1500 萬個人住房公積金賬戶處於封存狀態，僅上海就有 180 萬個」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 375 頁）。
- 72 新加坡政府平均每年拿出 6400 多萬新元補貼。「補貼主要用於那些低收入租房戶以及用於幫助中下層收入者購買公房。根據公房的好壞，政府補貼逐步遞減。例如，一間一套單元住房補貼三分之二，兩間一套補貼三分之一，三間一套補貼 5%，四間一套的住房，政府不僅不需要補貼，而且還有 5% 的利潤可賺，五間一套的則有 15% 的利潤」（韋紅：《新加坡精神》第 96~98 頁）。
- 73 「近幾年一些極端侵害拆遷戶權利的事件使得拆遷難更加嚴重。據媒體報道，2005 年年初，上海市徐匯區烏魯木齊中路 179 弄 62 號麥琪里動拆遷基地內發生火災，」兩人燒死。種種疑點，公安破案：「2005 年元旦剛過，身為上海城開住宅安置公司副總經理的楊孫勤等人就一手策劃並實施放火，還美其名曰『加強工作力度』，目的是通過恐嚇手段逼迫未搬遷戶早日簽約遷走」（上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 71~72 頁）。
- 74 顧建發：《上海房地產週期波動分析》第 229 頁。
- 75 上海「據統計，2001 年接到拆遷信件數量為 8516 件，因拆遷糾紛的上訪人數共 5189 人；2002 年接到的信件數量為 13513 件，上訪人數為 6998 人；2003 年約有 1.7 萬多件關於拆遷的信件，上訪人數超過八千人；2004 年，拆遷信件數量比 2003 年上昇 11.7%，接待群眾來訪人數比 2003 年上昇 52.9%。有資料顯示，從 1993 年到 2003 年間，我國群眾性拆遷糾紛數量已由一萬起增加到六萬起，參與人數也由約 73 萬人增加到約 307 萬

- 人」(上海財經大學：《2006 上海暨長三角城市社會發展報告》第 69 頁)。
- 76 2006 年底，上海「商品住宅空置 401.18 萬平方米」(胡昊：《上海房地產發展報告 2007》第 6 頁)。
- 77 周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 127 頁。根據 2005 年抽樣調查，上海危舊房建築面積 2500 萬平方米(建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 424 頁)。
- 78 譬如，中信泰富老西門二期上千戶人家，因為規劃動遷，2001 年以來就沒有再繳過水電費。水電維修能湊合就湊合的情況，不難想像。
- 79 季寶紅：《上海樓市的「紫檀木」現象》第 81 頁。
- 80 這是我們調研中，當地居民口口聲聲告訴我們要去上訪時的原話，不禁令人聯想《國際歌》「這是最後的鬥爭」。
- 81 上海市政府發展研究中心對 18 個區縣八千個受訪者的問卷調查，在「上海全市老百姓關心的十大問題」中，「動拆遷」雖然排第九，「關注強度是所有問題中最高的。從信訪部門的數據看，動拆遷問題是群眾信訪的首位訴求」(周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 127、124 頁)。
- 82 方耀楣、崔霽：〈從世博動遷看政府在城市動遷中的職能定位〉，《上海房產》2007 April 第 51 頁。
- 83 譬如，中信泰富老西門二期對面的一片街區，「黃金地段」不假，因為懼怕動遷困難，至今無人問津。
- 84 按戶均 20 平方米算是 55 萬戶。而且，老城拆遷每戶人口通常遠遠高於每戶 2.7 人的平均數。
- 85 2008 年 6 月 5 日，俞正聲在中心城區調研舊區改造座談會上提出「確保完成四百萬平方米二級以下舊里改造任務」(〈俞正聲：要把老百姓的居住問題解決得好一點〉，《新聞晨報》2008 年 6 月 6 日，<http://xwcb.eastday.com/c/20080606/u1a436151.html>)。
- 86 薛建雄說：「政府手上已建好的 1260 多萬平方米動遷配套房尚未分配」(〈2008 年上海樓市變量〉，《中國房地產報》

2007年11月26日，<http://fj.house.sina.com.cn/news/2007-11-26/3866802.html>）。

- 87 1988~1997年，上海出讓土地3659幅，搬遷工廠超過兩千家。「十年間批租出去土地138.63平方公里，接近20世紀80年代初期整個上海市區的版圖」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第91頁）。
- 88 有學者鄭重其事地建議應當如此（孫立平、馬明潔：〈窮人富人到底該怎麼住？〉《中國青年報》2006年2月27日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/40553/4144816.html>）。2007年底，上海住房價格，內環以內19837元，內外環間9821元，外環以外7084元（周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第147頁）。「根據有關部門公佈的信息表明：目前在上海購房客戶中，80%約為本地居民，外地居民佔16%，外籍居民佔4%；在內環線以內的高端住宅購房客戶中，本地、外地和外籍居民各佔三分之一；而在個別樓盤中，外籍人士佔50%以上。儘管上述外地、外籍人士所佔的比重合計也不過20%，但他們的購房金額和面積則大大超過市場份額的20%。在這些外地、外籍居民購房者當中，除一小部分用來自住以外，大部分用於投資。……人民銀行上海分行的統計數字顯示，2004年四季度，境外投資資金佔上海所有房地產交易的23.2%」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第212、226頁）。
- 89 「2005年被調查老年人口的月平均收入936元，」僅為全市城鎮居民月平均收入的65.18%（王榮華：《2008年上海社會報告書》第240~241頁）。「根據一項對我國九個大城市老年人狀況的調查，城市老年人一年中經常在居住地附近活動的佔50.1%，在市內活動的佔15.6%，去外地活動的僅佔1.4%。北京、天津和上海關於養老方式意願的抽樣調查表明，90%以上被調查的老年人選擇居家養老」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第223頁）。當然，這種現實選擇勢必受到文化傳統、目前養老院設施不健全、服務質量不夠高等因素影響（上海市浦東新區發展和改革委員會：《2007年上海市浦東新區統計分析選編》第164~173頁）。
- 90 「根據我們對上海中心城區的老年人所做的問卷調查，約有21.3%的老年人『願意』到郊區的養老居住區養老。按此比例推

算，上海中心城區 140 萬老年人中，願意到郊區養老居住區養老的老年人口約有 35 萬，市場需求鉅大。而且，調查中還發現，有 48.1% 的老人表示要『看情況』決定是否去郊區養老社區養老。這表明如果能從費用、醫療護理、環境、交通等方面創造更好的條件，有可能吸引更多的老年人去郊區養老居住區養老」（周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 153 頁）。

- 91 「但當杜世成到來時，青島東部新區只有 1.5 平方公里的土地基本上開發殆盡。但經營城市一旦被濫用，給一座城市帶來的可能更多是災難」（〈杜世成的青島軌跡〉，《商務週刊》2007 年第 2 期，<http://qkzz.net/magazine/1009-4865/2007/02/760112.htm>）。如今，深圳市政府已經成功搬遷兩年了。〈霍州：政府搬遷出古衙，千年州署還於民（http://www.linfen.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=2669）。〈南充：市政府搬遷新區辦公〉（<http://bbs.phoer.net/thread-12017-1-1.html>）。〈額爾多斯市委市政府駐地如期搬遷康巴什新區〉（http://58.18.251.57/zwgk/content/2006-10/29/content_58643.htm）。長春市政府搬遷成功（<http://www.cctianli.com/tq40121072288.html>）。四川大地震，成都市政府低調搬遷豪華辦公室，遭人垢病。新政府大樓出售捐獻災區，搬過去的部分機構還得搬回來，勞民傷財。昆明政府搬遷開工。海南省〈管理局精心做好省政府搬遷前的各項準備工作〉（<http://jphq.hainan.gov.cn/data/news/2008/04/30/25>）。〈國務院批准寶鷄市政府搬遷〉（http://shaanxi.cnwest.com/content/2007-02/12/content_426460.htm）。〈北京市政府搬遷到通州已列入五年規劃〉（<http://www.bato.cn/html/index.php/t-217333.html>）。〈西安市委市政府打算搬遷，得近九成市民的贊成〉（<http://news.tom.com/1002/20031010-431633.html>）。〈山西省政府改變搬遷計劃，價值數億土地讓給醫院〉（<http://news.163.com/08/0121/06/42N8MBEA0001124J.html>）。蘭州市、無錫市、杭州市、福州市、湘潭市、石家莊市……市市都在討論規劃，神州大地湧現〈擴城運動中的市政府搬遷潮〉（<http://cn.qikan.com/Article/xizk/xizk200614/xizk20061422.html>）。鄉鎮區級基層政府，更是說搬就搬，風起雲湧。〈一些城鎮政府急於政績搬遷之風當刹〉（http://news.xinhuanet.com/house/2004-07/23/content_1633792）。

htm)。大潮洶湧之中，有的遷出古跡，有的執政為民，有的強徵農民土地，有的趁機改變土地用途，有的倒騰房地產，有的改善辦公條件，魚龍混雜。〈眾多政府搬遷狂潮的背後〉 (<http://www.daynews.com.cn/mag6/20060728/ca447547.htm>)，核心不過是一個基本事實——原有城區土地出讓得差不多了。

- 92 「上海外來人口總體上更加年輕化，60歲以上老人僅佔2.2%，遠低於戶籍人口的19.6%。……由於結構更加年輕化，全部外來人口中約74.2%為就業人員，遠高於常住人口總體平均51.1%的水平」。根據上海市總工會的調查，「企業卷的調查結果顯示，外來務工人員佔勞務工總數的比例從2003年的50.72%上升到2006年的71.56%；而個人卷的數據顯示，外來務工人員佔勞務工總數的比例也從2003年的42.82%上升到2006年的61.09%」（王榮華：《2008年上海社會報告書》第88~89、345~346頁）。
- 93 1964~1990年，上海市人口增長23.3%，老齡人口增長2.2倍。1990~2000年，「雖然由於外來人口的大量湧入，」人口增長22.9%，老齡人口增長50.1%。「根據上海市人口計生委預測，到2010年，全市60歲以上的老齡人口將達到306萬，佔總人口的比重達到21.5%。到2030年，60歲以上老齡人口將達到493萬，佔總人口的比重達到33.7%，平均每三個市民中就有一個老年人」（王戰、周振華：《城市轉型與科學發展》第216~217頁）。
- 94 「2003年上海市公安局和統計局進行的流動人口調查中，外來就業人口平均年齡僅為30.7歲，比上海戶籍就業人口的平均年齡要低九歲。由於較為年輕的外來就業人口的加入，使全市就業人口的平均年齡下降了3.7歲」（王振：《上海人力資源發展報告》第155頁）。
- 95 外來人口中，10%左右在外資企業、15%左右在國有和集體單位工作。「截至2005年底，上海外來常住人口約438萬人，已辦理居住證約54萬張，辦證率約12%。其中，絕大部分是辦理臨時居住證，佔已辦居住證總額的75%左右。……雖然有一些相應的配套優惠政策，但總體上服務待遇仍不足，居住證的服務含金量不高。特別是臨時居住證服務待遇更少，吸引力弱，無法使外來流動人口從『要我辦證』轉變為『我要辦證』」（王戰、

周振華：《城市轉型與科學發展》第224、238、241頁）。

- 96 根據上海總工會的調查，「2006年勞務工個人卷的調查結果顯示，在管理崗位和專業技術崗位的勞務工佔了所調查勞務工總數的19.4%，其中企業中高層管理幹部為3.02%，而且專業技術崗位的勞務工已從2003年的7.2%上昇為2006年的9.96%」（王榮華：《2008年上海社會報告書》第345頁）。
- 97 「到2005年，全部外來人口中14.7%的家庭購買了自有房產」（王榮華：《2008年上海社會報告書》第89頁）。「自己開業」者佔42.2%。「有4.3%的流動人口已經購買了自己的住房，推算到人口規模為21萬人，按照人均25平方米建築面積計算，購房總面積為五百萬平方米左右，這些已經購買房屋的流動人口已經成為真正意義上的上海居民」（王振：《上海人力資源發展報告》第139、159頁）。有2006年的郊區外來人口調查說，自購房者比重達6.4%（袁以星：《上海「三農」決策諮詢研究》第53頁）。
- 98 建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第130~131頁。
- 99 王榮華：《2008年上海社會報告書》第367頁。
- 100 「目前，大部分農民工通過租賃房屋自行解決住房問題，居住地相對集中，主要聚集在城鄉結合部及「城中村」中。抽樣調查顯示，湖南有64%的農民工居住在城鄉結合部；北京有61.9%的農民工居住在郊區，28.8%的農民工居住在遠郊區；深圳有三百萬農民工居住在城中村及其他違章建築中。2005年長沙市64%農民工居住在城郊結合部，29%居住在城區內，7%居住在遠郊區。……上海市近五百萬外來人口，一半左右租住城鄉結合部的農民住房」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第133、340頁）。
- 101 「以閔行、嘉定、寶山和浦東新區等近郊四區（亦稱城郊結合部）和遠郊松江、青浦兩區分佈最大，基本都在30萬人以上。六區合計達288萬人，約佔外來常住人口的66%。其中以浦東新區和閔行區外來常住人口最多，分別達到79萬人和72萬人」（王戰、周振華：《城市轉型與科學發展》第223、242頁）。
- 102 有郊區外來人口調查說，「有固定工作」的佔58.3%，其中「從

- 事目前工作達兩年以上的比重有 45.6%，」三年以上的 30.8%。
「這說明絕大部分有固定工作的外來人口目前的工作狀態都是比較穩定的」（袁以星：《上海「三農」決策諮詢研究》第 47 頁）。
- 103 有 2006 年的「調查結果表明 75% 以上的人在上海居住了一年以上，居住滿五年的比例已經高達 32.5%，即使是十年以上的比例也達到了 8.0%。其中從人口數的比例來看，調查中家庭戶人員的比例為 74% 左右，這表明越來越多的來滬人群是以家庭規模遷移的」（盧漢龍：《上海社會發展報告（2008）》第 66~67 頁）。「未婚外來人口比重有所下降，由 1993 年的 34.2% 下降到 2005 年的 21.9%；有配偶比重反呈上升趨勢，1990 年代前期約為 65%，此後即上昇並基本保持在 70% 以上。」2005 年，來滬居住一年以上者佔 64.23%。2003 年，近四分之一（24.38%）來滬居住五年以上（王戰、周振華：《城市轉型與科學發展》第 221、246 頁）。
- 104 「上海市農民工人均建築面積不足七平方米的佔 47.0%，8~10 平方米佔 29.8%，農民工的人均居住面積不及上海市常住人口的一半」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 134 頁）。有 2006 年調查「外來人口居住擁有的生活設施」，10.4% 沒有自來水，12.8% 沒有電，75.4% 沒有獨用廚房，75.4% 沒有獨用衛生間（袁以星：《上海「三農」決策諮詢研究》第 54 頁）。
- 105 上海市政府發展研究中心對 18 個區縣八千個受訪者的問卷調查。在「上海全市老百姓關心的十大問題」中，「小區安全」排第四，「群租」排第七（周振華：《建設全球城市，加快城市轉型》第 127、124 頁）。
- 106 王戰、周振華：《城市轉型與科學發展》第 224 頁。
- 107 浦東農村九萬戶居民，四萬戶經營出租。「出租面積總計為 332.21 萬平方米，佔本地農村居民擁有住宅總面積的 18.4%。……每月租金總收入 2625.17 萬元，戶均出租面積 83.79 平方米，戶均租金月收入 656.23 元」（上海浦東發改委：《2007 年上海市浦東新區統計分析選編》第 187~188 頁）。「根據上海市統計局和公安局 2003 年 32 萬個外來人口的抽樣調查結果推算，居住在租賃房屋的流動人口總數達到了 367 萬，如果按照

人均五平方米的較低水平計算，需要 1800 多萬平方米住房；按照人均每月 50 元的低標準房租來算，每年的租賃房屋的房租為 22 億元。很多城鄉結合部流動人口比較多的地區，出租房屋已經成為當地的一個重要收入來源」（王振：《上海人力資源發展報告》第 159 頁）。

¹⁰⁸ 「1500 元以上的較高收入者只約佔 5%」（王戰、周振華：《城市轉型與科學發展》第 222 頁）。「根據本課題調查，郊區外來人口收入水平普遍不高，約有 95% 月收入在 1500 元以下，其中以 500~800 元的外來人口最多，佔 44.4%」（袁以星：《上海「三農」決策諮詢研究》第 49 頁）。政府直接興辦農民工廉租房，問題很多。「一是規劃的落實有很大差距，出資建設所佔比例很小。二是集中建設和農民工分散就業的特點不適應，選擇廉租住房增加了農民工的通勤成本。2003 年長沙市為農民工興建 20 萬平方米廉租房，但沒有幾個農民工前來入住，原因主要是受到月均收入、勞動合同、在崗時間等等嚴格的入住條件限制，加之這種農民工公寓離市中心較遠，交通費也是一筆不小的開銷。三是政府統一建設同樣的住房投入要比用工企業直接建設的成本高，後期房屋的物業費、維修費用等管理開支比較大，雖然可以市場化經營，但是需要政府（企業）的補貼或優惠政策。四是政府向農民工低價出租、出售廉租房、經濟適用房等，不僅程序複雜麻煩，而且對城市居民廉租房和經濟適用房的供給有多方面的複雜影響。五是用工企業向政府尋求農民工廉租房，大量農民工的住房由政府解決，企業責任弱化而政府壓力加大，增加了政府解決城市居民住房問題的難度。以政府為主提供農民工住房的做法在全國大多數地區難以持續發展」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 131~132 頁）。

¹⁰⁹ 「上海市桃浦鎮規劃建設五個外來務工人員居住小區，現已有居民約六千人，租金支出佔居民家庭收入的 10~20%。」另外，昆山市各級政府投資三億元，「建設的新崑山人集居區，集中居住率達到 80%（每間房住八人，租金七百元/月）。……重慶遠達物業公司將寫字間改建成農民工居住的『棒棒公寓』，並以一人一床一天一元的低價格推出，吸引農民工入住。『棒棒公寓』在為農民工提供滿意住所的同時也為企業創造了效益，企業每年的房屋租金收益達一百多萬元」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 340、131~133 頁）。

- ¹¹⁰ 「截至 2003 年底，全國 9400 萬農民工累計被拖欠工資高達一千億元，人均一千元。上海在開展的農民工權益保護中，為 3701 位農民工補發了他們遭無故拖欠的 470.8 萬元工資，平均每個農民工 1272 元」（王振：《上海人力資源發展報告》第 149 頁）。
- ¹¹¹ 43.0% 連就業都靠「親戚朋友介紹」（王振：《上海人力資源發展報告》第 139 頁）。
- ¹¹² 有 2006 年郊區外來人口調查，「只有 8.5% 的外來人口認為他所在的工作單位或居住社區專門組織外來務工人員加入黨團組織」（袁以星：《上海「三農」決策諮詢研究》第 55 頁）。
- ¹¹³ 王鍊利：〈住房公積金制度在為什麼人服務？〉《香港傳真》No. 2007~42。另有說法，上海 2004 年為 10.7（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 287 頁）。
- ¹¹⁴ 「世界銀行的標準是 5 比 1，聯合國的標準是 3 比 1。美國目前的比例是 3 比 1，日本則是 4 比 1。而在我國，這個比例大約是 10~15 比 1」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第 70 頁）。「2000~2005 年期間，從全國平均的房價收入比（全國平均商品住宅價格與家庭年可支配收入的比值）來看，基本在 4~5 之間波動。」2002 年德國 4 比 1，西班牙 8 比 1。「美國洛杉磯、聖地亞哥、檀香山、舊金山的房價收入比分別為 11.2、10.8、10.6 和 9.3，而同期休斯頓、亞特蘭大、聖路易斯和布法羅的房價收入比分別為 2.9、2.8、2.6、2.2」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 108、275 頁）。
- ¹¹⁵ 住房開支佔可支配收入的比例，「30% 為國際公認的境界線」。政府補貼「一般原則是低收入家庭住房支出不超過月收入的 30%。如紐約保障標準是低收入家庭支付的房租不超過其家庭收入的 25~30%，超過部分由政府給予補貼。在日本，對公營住宅等保障性質的住房按照家庭不同收入標準詳細規定了相應的租金標準，原則上都是租金不超過家庭月收入的 30%」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 108、24 頁）。在新加坡，「購買三房 A 型、四房 A 型、五房改良型和公寓式住房，每月為購房而付出的款項，不過分別佔其平

均收入的 13.5%、16.1%、14.5% 和 16.1%」（馬志剛：《新加坡道路及發展模式》；呂元禮：《亞洲價值觀》第 342 頁）。另外的考察數據是，1992 年，新加坡人購房三房式、四房式、五房式、六房式，月開支分別佔月平均收入的 22%、24%、22% 和 26%（中國赴新加坡精神文明考察團：《新加坡的精神文明》第 27 頁）。

- ¹¹⁶ 「按照國家有關規定，我國城市住房的耐用年限往往達到 50 年或 60 年」（建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》第 193 頁）。
- ¹¹⁷ 2006 年，上海高收入戶人均可支配收入 42884 元，中高收入戶人均可支配收入 22994 元（<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1015.htm>）。
- ¹¹⁸ 「相關數據顯示，上海的房地產價格在 2001~2004 年上漲近 70%，其房地產建設規模只佔全國 5%，但 2003~2004 年的房貸總額卻佔到全國的近 20%」（顧建發：《上海房地產週期波動分析》第 70 頁）。然而，值得認真區分企業「住房開發貸款」與「個人住房貸款」。上海 2008 年 3 月末的數據，不良貸款率，前者是後者的三倍（陸一：〈中國會出現「非典型次貸」危機嗎？〉《香港傳真》No. 2008~44）。
- ¹¹⁹ 2007 年，香港私人住宅落成僅僅 10470 套，空置 52470 套（〈去年住宅落成創新低，今明兩年難忘改善〉，香港《信報》2008 年 3 月 14 日，第 8 頁）。
- ¹²⁰ 「浦東世博園公示欄張貼的被動遷人基本情況主要包括：姓名、被拆除房屋地址、被拆除房屋性質、被拆除房屋的建築面積、評估單價、家庭人員等。可見內容是十分詳細的，這樣有助於被動遷戶作比較，被動遷戶心裡明白了，自然也就配合拆遷工作」（方耀楣、崔霽：〈從世博動遷看政府在城市動遷中的職能定位〉，《上海房產》2007 April，第 51 頁）。