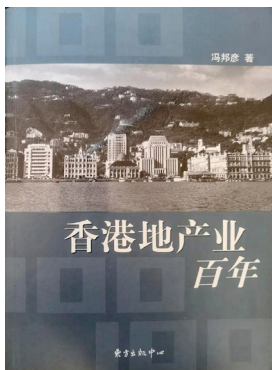


书评 | 从另一个角度看香港规划、土地管理及房地产发展 ——评《香港地产业百年》

Another Perspective on Planning, Land Management and Real Estate Development in Hong Kong: Review of A Century of Hong Kong Real Estate Development



书籍作者

冯邦彦

出版社: 东方出版中心

出版时间: 2007年1月

近年来,我国房地产发展受到高度关注,业界也有很多争论。由于我国的房地产发展有很多经验来自我国香港,于是笔者重新找出一本多年前出版的《香港地产业百年》,仔细阅读后感触颇深。本书作者是暨南大学经济学院院长冯邦彦,于1987年至1994年期间在香港担任香港东南经济信息中心经济分析员,此后一直围绕香港的经济的发展写作出书。本书对于当下的城市规划工作者具有较大的参考价值。

1 关于香港的土地管理制度

本书第一章《土地制度的确立和早期城市建设》详细介绍了香港的土地管理制度。这些制度借鉴了英国的土地管理制度,并结合香港的实际情况,一边开发建设,一边建立起来。

1840年6月,英国发动鸦片战争,占领香港岛;1842年,中英签订《南京条约》,香港被割让。然而早在1841年5月1日,英国商务代表义律便开始实行第一次香港土地公开招标拍卖,可见英商对海外土地开发的巨大迫切性。从这个时点来看,香港土地拍卖的实施,迄

今已逾180年。1843年6月26日,《南京条约》正式生效,此后香港仿照英国土地制度建立了一套有效而独特的土地管理制度。

香港回归前的土地管理制度,主要有以下4个特点:一是两权分离。当时土地所有权属于英国王室,土地使用权允许自由有偿转让。也就是说,土地的使用权由使用者向英国王室租用,所以土地使用权的租让简称“土地批租”。其中,由于香港岛、九龙和新界分属不同条约所约定,权属有所不同,批租方式也不同。当时香港岛的所有权是英国王室,租期一般是75年,到期后再予以续期。九龙和新界为英国向清政府租借,这些土地批租年限是99年,到期后归还清政府。二是政府对土地发展保持有效的管制。政府管制土地开发的主要手段有批租契约(规定年限、用途、面积比率、车位数、高度等)、建筑物条例(规定审批的要求)、城市规划条例(制定分区发展大纲图)等。三是制定各项法律以保障土地交易各方的合理权益和市场的正常运作。例如《土地登记条例》规定了土地业权的登记办法。四是在土地管理中建立起一套税收制度。土地的税项主要包括卖地收入、地租、差饷(按户征收,用于维持警察开支)、物业税(出租物业需要每年缴纳的税收)。

可见,香港自开埠之初,便已将土地作为重要的资源来进行开发运作。其中,“两权分离”解决了土地所有者和使用者之间的关系问题,使土地得以进入市场进行流通;“公开拍卖、价高者得”则确保土地进入最有实力的买家手里,实现最高效率的使用;一系列规划、法规维护了市场规则的稳定性,保障了土地的经济价值;一套复杂的税收制度,特别是按年缴纳的物业税,使得土地拍卖不是一锤子买卖,而是一项可以长期获益的行为。

2 关于房地产公共政策和政府作为

本书第四章《公屋的大规模兴建和香港的城市发展》,集中介绍

书评作者

廖志强 中国金茂华东区域公司 总规划师,高级工程师, liaozhiqiang01@sinochem.com

了回归前香港政府机构在房地产领域的公共政策以及政府主导的建设行为。香港从开埠到第二次世界大战(以下简称“二战”)前的房地产发展,基本上都是自由市场行为占主导地位。二战期间由于来港避难人数激增,导致大量“寮屋”“木屋”的产生,其居民多达30万人,占总人口的15%。二战以后,面临城市发展和大量“寮屋”“木屋”的安全问题,政府管理部门于1950年代至1980年代对城市规划和建设进行了一系列干预和引导。

一是公屋建设。从1954年到1964年的10年间,建造了第一批和第二批徙置大厦,一共94栋,解决了50万居民的固定居所。1964—1971年,兴建了第三批至第六批徙置大厦,居住人口增加到118万人,廉租屋邨居民也达到40万人以上。1973—1982年,又推动了新一轮的“十年建屋计划”,成立了新的“香港房屋委员会”,统筹不同系统的各类公屋。这10年间,香港房屋委员共计为200万香港市民提供了公共房屋。到1997年,在全港650万居民中,居住在出租公屋以及政府补助出售单位的人口达331万人,占总人口约51%。

二是新市镇开发。香港的新市镇概念主要来源于英国19世纪的“花园城市”理念,通过在近郊区建设“自给自足”“均衡发展”的市镇,来解决大都市中心区污染和人口密集等问题。1954年,港府建造大量公屋的计划面临土地紧缺的矛盾,于是开启了“新市镇计划”。最早建设的是观塘、荃湾新市镇。1970年代的“十年建屋计划”,大大加快了新市镇的开发。沙田新市镇是城市规划的典范,整个计划事先经过周密的规划,总面积约3 700 hm²,其中800 hm²是填海而成,计划为100万人提供居住和就业机会。1980年代以后,港府继续推进新一代新市镇开发,建设马鞍山、将军澳、天水围、东涌等新市镇。到1997年,香港的9个新市镇总共容纳了270万人口,占全港总人口的41.5%。

三是市区重建计划。1980年代,港府检讨城市发展模式和方向,形成“回到港口”策略,其中重要工作之一就是“市区重建计划”。由于早期缺乏城市规划导致市区土地混杂、建筑凌乱、社区设施不足、交通堵塞等问题,再加上建筑逐渐老化,严重影响了市区宝贵的土地资源的合理利用。1987年,港府颁布《土地发展公司

条例》,成立法定机构“土地发展公司”。这是一家不隶属于港府的独立公共法定机构,必须遵循“审慎的商业原则”,实行自负盈亏。从1988年到1998年,土地发展公司前后10年间开展了52个重建项目,其中15项完成。全部计划可提供1 270万平方英尺(约118万m²)住宅、915万平方英尺(约85万m²)商业写字楼、97万平方英尺(约9万m²)政府团体设施、82万平方英尺(约7.6万m²)休憩用地。

四是战略规划和法定图则。1984年,港府制定了第一份《全港发展策略》,提出两个发展方案:一是以新界西北及海港西部为发展重点,二是以海港西部为发展重点。后来基本按照第一个方案发展。1986年、1988年、1990年港府多次检讨“全港发展策略”。1987年港府启动制定《都会计划》。这是一份全面的总纲规划,于1991年获得通过。这时期,香港已逐步成为亚太金融、贸易及旅游中心,制造业转移也强化了香港作为贸易转口港的地位,葵涌货柜码头和启德机场渐趋饱和,港府研究确定在大屿山以北的赤鱘角兴建一个新的国际机场,在大屿山新建一个新的货柜码头。需要注意的是,无论是发展策略,还是都会计划,都不是政府投资的实施性计划,而是由政府制定、为所有参与城市发展的机构或个人提供的发展指引。

1951年,在长远发展规划制定前,港府已认识到中短期地区规划的重要性和紧迫性。根据1939年通过的城市规划条例,港府正式成立城市设计委员会(后改称“城市规划委员会”),并在工务署下的地政测量处设立城市设计科,专责协助城市设计委员会制定法定的地区发展规划图则。地区发展规划图则分为“法定图则”和“政府内部图则”两类。法定图则根据城市规划条例制定,由城市设计委员会批准,具备法律效力;政府内部图则是较为详细的设计蓝图,没有法律效力。到1958年,城市设计科已经对香港市区七成以上地区开展分区规划。配合港府新市镇计划的推进,1961年,涵盖荃湾、葵涌、青衣区的发展大纲草图正式公布,沙田的法定发展大纲图也获批准。配合市区重建计划,1960年制定了东北九龙发展蓝图、中区重建计划蓝图等。

可以说,香港的城市规划管理制度的特点,是地区性规划早于战略性规划,并建立了一套十分严谨的图纸系统和管理制度。这一套制度也为今天各大城市控制性详细规划的编制、审批和管理提供了非常

重要的蓝本。在全国各大城市从增量发展逐步转变为存量发展的阶段,香港的法定图则、地区规划详图修改以及市区重建等机制,也逐步在广州、深圳等城市推广开来。

3 关于香港地产业的起起伏伏

本书的大部分篇幅十分详尽地阐述了香港从开埠之初到1997年长达一百多年的发展历程中,房地产业从起步到壮大、从繁荣到危机所经历的几次大幅度上升和下跌的巨大变迁。

香港开埠早年,英国商人开始对香港进行开发利用。怡和洋行最先进入香港购买土地,建设货仓、工厂、房屋。1886年,英国商人遮打与怡和洋行合作创办了九龙仓,在九龙半岛兴建码头、仓库,在尖沙咀海旁拥有大片的土地。1900年,英商太古洋行在鲗鱼涌兴建太古船坞、太古糖厂,旗下太古轮船公司是中国沿岸及长江内河航运的垄断寡头。1889年英商遮打与怡和洋行董事注册成立香港置地公司,主要开发业务集中在中环地区。

1947年,战后百废待兴,香港地产业经历第一次繁荣。地产商吴多泰发明“分层出售”的售楼制度。霍英东在“分层出售”的基础上,进一步发明“分期付款”的方式,他首创了香港第一份售楼说明书——《九龙油麻地公众四方街新楼分层出售说明书》。“分层出售、分期付款”制度后来被形象地称为“卖楼花”方式。这种创新的方式同时解决了房地产开发商和购房者的资金问题,大大降低了土地开发和房产交易的门槛,引发第一次繁荣。

1960年代中期,香港地产业发生第一次大危机。“卖楼花”的方式虽然可以降低房地产开发和居民买房的门槛,使得战后快速增长的人口及大量的住房需求得以满足,但也带有明显的负面效应,导致大量的资金涌入房地产市场。银行给房地产的借贷比例畸高,由于银行挤兑导致地产危机。1965年,香港地价、楼价、租金开始大幅度暴跌,地价跌幅高达50%—70%。1967年,地价又普遍下跌50%左右。

1970年代,香港地产业进入新的繁荣发展阶段。香港置地、九龙仓、太古等地产商利用香港繁荣发展的契机,在中环、尖沙咀、

东区分别开展了巨大的城市综合性物业开发,并成为历史悠久、规模巨大、实力超强的综合性房地产开发商。此后,凭借在黄金地段拥有的大量商业、写字楼、酒店等优质资产的持续运营,又积累起物业管理运营方面非常显著的经验优势,迄今仍然在城市综合开发运营方面具有极大的影响力。值得注意的是,在1960年代严重的房地产危机中,一批新兴的地产商人如李嘉诚、郭得胜、李兆基、郑裕彤、王德辉等,以其高瞻远瞩的战略眼光,看好香港整体经济和地产业的长远前景,在地产危机中及时把握时机,大量吸纳贱价抛售的地产物业,在一次财富发生重大转移的危机中,一举奠定了其日后在香港地产业大展宏图的基础。

1997年,亚洲金融风暴引发香港地产业危机。当时整体经济收缩,各大小公司的财务状况普遍恶化,部分过度冒进的公司被迫清盘、倒闭或大幅收缩业务。受金融风暴的影响,百货零售、饮食、酒楼、酒店、旅游业等均受到严重影响,香港地产行情不断下行,很多地产商宣布旗下地块停工或放缓发展。1998年5月,香港推出一系列救市措施,如延长楼花预售期,取消4项限制转售或炒卖楼花措施,简化按揭计划等。但是,楼市情况仍然没有转好,6月23日宣布即时停止卖地9个月。1998年私人屋村售价已比1997年第二季度高峰期下跌约50%。在地价、楼价大幅下挫的情况下,地产商面临沉重的资金压力,纷纷以减价售楼或减持套现资金。以往香港的地产商在销售新楼盘上有一定的默契,尽量避免“撞盘”,但在危机面前,这一规则已被破坏,各大地产商争相出货,形成互相对撼、楼价大跌的骨牌效应,其惨烈程度为历年所罕见。

从香港开埠到香港回归以前,香港地产业至少经历了两次暴涨和两次暴跌,其涨跌幅度远远超过一般工薪阶层所能承受的范围。在此过程中,既造就了一批房地产新贵,也有大量冒险者破产出局。在房地产暴涨时,工薪阶层不堪房价畸高之苦,在房地产暴跌时,又使得辛勤积累的财富一夜消失。这个过程不得不引人深思。

4 规划建设行业的生命力

回顾香港地产业发展的起起伏伏,可以发现,时至今日,很多大规

模的港资企业仍然活跃在城市规划和建设领域。为什么香港的开发企业能够拥有穿越周期的能力,始终保持旺盛的生命力,也许可以从其规划建设的理念方面得到答案。

一是公交优先的交通体系。香港人口密度极高,城市道路狭小,公共交通成为主要出行方式,约占机动化出行的90%。港铁是香港公共交通的主体,共有10条线路,包括观塘线、荃湾线、港岛线、东涌线、将军澳线、迪士尼线、东铁线、马鞍山线、西铁线以及机场快线,全长约213 km,共87个车站。香港地铁站点密度在世界上屈指可数。同时,地铁站点还与其他巴士线路形成便捷换乘体系,港铁、专营巴士和其他辅助方式(非专营巴士、公共小型巴士、港铁巴士、轻铁、电车、轮渡等)分别占40%、34%和26%的公共交通份额,组成完善的公共交通系统。在地面道路上,公交专用道星罗棋布,覆盖大多数道路,公共交通通行权大大优先于社会车辆。

二是围绕地铁站点上盖的TOD开发理念。1970年,香港置地竞得香港岛中区新填海地段,兴建了52层高的康乐大厦,建成写字楼和商场可租用面积超过69万平方英尺(约6.4万m²),这是当时亚洲最高建筑物,雄视维多利亚海湾。此后,香港置地开展了长达10年的中区重建计划,建成大量超高层商务楼宇,包括有高达47层的置地广场、告罗士打大厦。香港置地在自营物业之间,架起“空中人行天桥”,天桥不仅与物业相连,还与天星小轮码头等城市基建联通。这一举措由此开启了摩天大楼群之间建造空中穿梭步道的建设风潮。如今我国香港地铁站点TOD建设的经验已被广泛学习借鉴,遍布于全国各大城市,成为一种普遍的规划建设模式。

三是香港的新市镇开发模式。1974年,太古地产宣布,关闭太

古船坞,在土地面积高达230万平方英尺(约21万m²)的太古船坞兴建商业中心、学校、戏院和住宅楼宇等综合性屋村,并将该屋村命名为“太古城”。“太古城”全部共建50幢高尚住宅大厦,超1万个住宅单位,以及一个规模巨大的商业购物中心,总面积达300万平方英尺(约28万m²)。太古城历时10年基本建成,将一个占地宏大的太古船坞,转变为居住5万人口的港岛著名高尚住宅区、全港规模最大的私人屋村、港岛东区的展览和购物娱乐中心。这样一种集商业、办公、休闲娱乐和居住为一体的综合性新城的开发模式,此后风靡全国,在各城市新城、新区建设过程中不断得以复制。

四是郊野公园和远足径建设。香港山地较多,依托山体建设郊野公园,保护自然环境,控制城市开发无序蔓延,取得了瞩目的成绩。香港的郊野公园和特别地区总占地443 km²,遍布全港各处,每年前往郊野公园的游客超过1 000万人次。郊野公园最吸引人的活动方式是远足。香港共有4条大型远足路径。其中最著名的是麦理浩径,全长100 km,分为10个路段,沿途经过香港很多著名景点,路径上建设有步道、驿站、观景台等活动设施。今天,全国各大城市也兴起了远足径的规划和建设,形成一种全新的风潮。

回顾香港地产业发展,如何保持活力、穿越周期的答案不言而喻。城市规划和建设工作应该要与其背后的金融属性适当分离,把工作的重心集中到人居环境建设的本原。城市建设的本质就是为人提供舒适健康的生活、交通、工作、休闲环境,这是亘古不变的基本原理。可以发现,现阶段我国人民群众对美好生活向往的需求,还远远没有得到满足。建设更加美好城市的任务还十分艰巨,城市规划师仍然任重而道远。