

內地住房供過於求 政策勢轉向

國際
視野潘迪藍
Gavriel
Dragonomics
資深經濟師

今年，中國的新領導層在多项經濟領域嘗試新政策。然而，在住房這個關鍵問題上，他們卻選擇了延續前朝的政策。

所謂「限購令」，是上一屆政府的主要住房政策，自2010年中開始嚴格執行。這項政策在絕大多數的主要城市執行，對非首次置業的家庭實施懲罰（如首期較高、貸款利率較高等），目的是限制住房需求，再配合龐大的「經濟適用房」計劃來擴大住房供應，以此遏制樓價持續上升。

打擊炒樓 殃及換樓客

但是，改變這套政策的壓力也愈來愈大，正是由於這套政策的成功——內地樓市經過10年供不應求之後，現在可能是有點供過於求。內地有望在今年建成1100萬個住宅單位，這幾乎是2003至2007年間每年平均600萬個住宅單位的2倍。

鑑於住房供應已大幅增加，若繼續限制住房需求，可能會加劇供過於求的情況。此時，決定性變數是換樓的需求，即是城市居民更換更大、質素更好的住房的欲望。內地政府希望限制投機和投資驅動的購房需求，同時也壓縮了換樓需求。

因此，若要繼續吸納建築業現時的龐大產量，內地的住房政策將必須作出重大改變。內地政府可以通過公共部門直接提供資助房屋，以加倍滿足低收入人士的住房需求；或者用一種新方式鼓勵私營地產發展商提供這種低收入人士的住房；甚或放棄其高調壓抑住房升級需求的政策。

這些全部都不是容易的抉擇，不論在政治上還是在財政上。據報道，內地政府正在制定住房政策的新框架，將於今年稍後時間公布。其中一項主要挑戰，就是處理這種供求失衡。

2010年前 僅滿足六成住房需求

我們分析中國的住房需求時，將之分成三個來源。第一，是城市人口的增長。第二，是人均居住面積的增長。第三，是取代已被拆卸的舊房屋的需求。在本世紀的第一個10年，這三種需求都非常龐大。

由2000年至2010年，內地的城市人口平均每年增長2100萬。由於期間的人均居住面積為20至30平方米，這相當於每年產生大約5億平方米的住房需求。

此外，在過去10年，內地的人均居住面積亦由每年增長0.6平方米，加速至每年增長1平方米。這意味着，每年又產生3億至4億平方米的新住房需求。

至於拆卸房屋的數據，則相當缺乏。但我們估計，在此期間，每年有大約2.5億平方米的房屋被拆卸，其中2005至2010年間有顯著的增加。

三者合計，即是說，內地每年有超過10億平方米的住房總需求量。但是，在2000至2010年，每年平均實際住房落成量只是6.6億平方米。

換句話說，中國的住房供應嚴重不足，就是過去10年住房價格急劇上升及新樓動工量急劇增加的基本原因。由於供不應求，新的住房供應自然去了那些願意支付較高價格的人手上。結果是，高檔住宅的建築量激增，而佔城市新增人口一半的外省民工，則幾乎被完全隔絕於

內地房策遏抑換樓需求



明報製圖

市場之外。

人均居住面積增速已大減

住房成為很多人的投資工具，令問題趨於嚴重。這可以從愈來愈多人持有超過一間房子看到。根據中華全國工商業聯合會房地產商會的調查，在2008年，有9.5%的已落成住房並非其業主的一手住房。到了2011年，這數字更上升至14.9%。

這引致內地政府大力壓抑升級和投資需求。我們首選的寒暑表——人均居住面積的增長，近幾年就已經大幅放緩。在2012年，人均居住面積只增加了0.26平方米，遠遠低於過去10年每年平均增加1平方米。

這是內地政府政策在供應和需求方面同時產生的效果。由於政府在2010年高調推出社會住房計劃，地產開發商對於興建大型單位，更加審慎（因為大型單位被監管機構視為豪宅）。因此，新落成住宅單位的平均單位面積，由高峰期的119平方米，下跌至2011年的大約103平方米，即2000年的同一水平。政府政策的目的，是在低端市場增加供應，但它亦顯然令大單位的供應減少了。

政策若不變 住房需求每年減兩成

再結合「限購令」——那往往是一刀切針對任何已經擁有住房的家庭，升級到更大住房的需求已經回落。如果這些政策不改變，對住房總需求可能有巨大影響。若人均居住面積繼續以2012年的速度增長，在未來幾年，每年由此產生的住房需求將下跌至1.3億平方米，遠低於過去10年的每年超過3.2億平方米。即使其他住房需求沒有任何變化，這亦意味着，內地每年的總住房需求將會減少20%，由12億平方米下跌至10億平方米以下。

取消限購令 需求每年彈4億平方米

如果沒有政策壓抑，內地的住房升級需求會是什麼樣子？我們相信，內地城市的人均居住面積是大致跟隨台灣的軌迹，滯後約15年。在2012年，內地的人均居住面積是32.9平方米，大約相當於台灣在1997年的人均居住面積33.8平方米。

如果內地的人均居住面積在未來幾年每年平均增加0.8平方米，到了2020年，就會上升至40平方米，非常接近台灣在2005年的人均居住面積41平方米。這意味着，若內地取消限購令，由換樓需求這個基本因素帶動，住房需求

應該反彈至每年3億至4億平方米很正常。

尚有4500萬家庭沒住獨立單位

不過，內地如果不放鬆限購令，能否仍然維持住房需求在高水平？這勉強可以做到。但內地政府需要將向低收入人士提供的廉價住房增加一倍。我們的最新估計是，在2012年，內地城市的已落成住房總數是1.78億至1.88億個單位，這仍然遠低於居住在城市地區的2.23億戶家庭。

這兩個數字之間的差別代表着，有些人口只是獲安置居住在簡陋的住房，那並非獨立的單位。我們估計，這批人口在2010年有4100萬戶至5200萬戶；到了2012年，已經減少至3500萬戶至4500萬戶。這在很大程度上要歸功於社會住房的增加。但是，這批人口仍然十分龐大。

若要在未來10年內為這批人口提供較舒適的住房，內地每年將需要興建大約2億至3億平方米的新住房。這將足以抵消因為升級需求受壓抑而減少的新住房需求。

然而，這亦意味着，內地的保障住房計劃將需要延續，而不是按目前計劃般，在2015年達到預定目標之後就停辦。由於保障住房計劃從開始時就不斷受到規劃不善和資金問題的困擾，若要確保它延續下去時不會出現類似問題，將是一個重大的管理挑戰。

料中央採取混合策略

政府最近公布了新的改善貧民區構思，這似乎表明，政府並沒有放棄保障住房計劃，並希望找到方法，以確保任何有需要的地方都有新的保障住房供應。

內地決策者面對這個艱難抉擇的底線是，今天的住房市場動態已經和10年前完全不同。現時的主要挑戰不再是緩解持續供不應求引起的高樓價和大興土木，反而是要避免市場出現供過於求。

其中一個可行的策略是，容許大量外省工人住保障住房，以及政府繼續大力支持提供低收入人住房。另一個策略則是放寬各大城市的限購令。

但任何策略都不採用，將引致災難性的後果。我們的估計是，中國住房政策的新框架將會混合兩種策略。一方面，限購令會逐步放鬆。另一方面，亦會繼續針對性地推行公共房屋計劃。此外，給予農民較大的自主權在郊區興建住房，也可能是一股潛在的推動力。