

进退维谷——香港公营房屋政策的困境与挑战

Be in a Dilemma: The Difficulties and Challenges of Public Housing Policy in Hong Kong

魏成 李骁 赖亚妮
Wei Cheng, Li Xiao, Lai Yani

摘要: 基于对香港公营房屋建设与发展历程回顾, 着重分析了香港公营房屋政策演进及其面临的困境与挑战。尽管香港庞大的公营房屋规模获得了“扶贫”的美誉, 但有关严控土地供应与“稳定楼市”等政策而助推的高房价, 也常被批评为政府与地产霸权共谋而形成的畸形增长机器下的产物。而公营房屋也由于“早期居住条件恶劣需要推倒重建”以及存在严苛的转让限制, 不仅导致可观的资源浪费与社会效率损失, 也致使大量居民被“捆绑”在公营房屋内成为另类“房奴”, 由此衍生的“二元城市”与“悲情市镇”不能不说是房屋政策惯性下的“副产品”。此外, 在香港回归后日益泛政治化的约束下, 受各方角力与牵制的香港房屋政策一直裹足不前, “退后一步是泥潭, 往前一步可能是陷阱”。香港公营房屋所积累的结构性问题正面临进退维谷的困境。

Abstract: Based on the reviews of Hong Kong's public housing construction and development, this paper emphatically analyzes the difficulties and challenges in the evolution of Hong Kong's public housing policy and faces. Despite the sheer scale of public housing in Hong Kong have been obtained in "poverty alleviation" reputation, the high price of house, which boosted by policies such as strict control of land supply and "stabilize the housing market", are criticized as a product of abnormal growth machine that conspired and formed by the government and the estate hegemony. The existences of public housing that "need to be turn down due to early poor living conditions" and the strict transfer limit, not only lead to considerable waste of resources and social efficiency loss, also make a large number of residents "bundled" become the alternative "mortgage slave" in public housing. The derivatives of "dual city" and "tragic town" have to be said as "by-product" under the housing policy inertia. In addition, under the constraint of the increasingly "Pan political" after the return of Hong Kong, the housing policy in Hong Kong which was wrestled with contain by the parties has been stalled. "Step back is a morass, step forward may also be a trap". Structural problems accumulated by Hong Kong public housing is confronting with a dilemma situation.

关键词: 香港; 公营房屋; 公屋; 居屋计划

Keywords: Hong Kong; Public Housing; Public Rental Housing; Home Ownership Scheme

作者: 魏成, 博士, 华南理工大学建筑学院、亚热带建筑科学国家重点实验室, 副教授, 硕士生导师。weicheng@scut.edu.cn.

李骁, 硕士, 云南省设计院集团

赖亚妮, 博士, 深圳大学土木工程学院建设管理与房地产系, 讲师

① 公营房屋是香港公共房屋的总称, 包括公共租赁住房(简称公屋, 相当于内地的廉租房)和“居者有其屋”(简称居屋, 相当于内地的经济适用房)。

② 寮屋即木屋, 这里指低质量的非法搭建房屋。

1 回归前港英政府的公营房屋: 从被动应对到积极干预

1.1 “徙置计划”与“十年建屋计划”

香港公营房屋^①建设可追溯至1950年代因寮屋(squatter unit)^②火灾频发而着手的被动干预。由于特殊的地缘政治形势, 二战以及随后的国内内战引发了大量内地难民流向香港, 致使香港人口激增。1945—1951年间, 香港人口由60万飙升至230万^[1], 导致对住房的需求陡升, 不仅市区内旧楼挤满了内地移民和港人, 市区边缘也逐渐被“违法搭建”的寮屋所占据。为遏制租金暴涨以稳定局势, 港英政府于1947年实施租务管制, 严格限制租金与禁止逼迁, 致使市区旧楼无法拆除重建, 进一步加剧了市区边缘寮屋区的林立^[2,3]。1953年圣诞节发生的石硤尾寮屋区大火, 造成5.3万灾民无家可归, 迫使港英政府“火速”启动安置寮屋难民的“徙置计划”(Resettlement Programme), 可说是香港房屋政策的肇始^[4]。

为化解寮屋区频发的火灾危险和对公共卫生及秩序造成的威胁, 临时决策的“徙置计划”主要是为清拆寮屋, 并为受影响的移民提供暂时性住所^[5], 其目标是短期内兴建足够数量的“徙置大厦”。“量的提供而非质的保证”^[6], 使得早期的徙置大厦建造标准极低, 每个成年人可使用面积仅2.2 m², 10岁以下儿童低至1.1 m²。住房内不仅无水电供应, 还缺少基本的生活

设施，仅在中央走廊设置公用的洗衣、厕所和冲凉设施（直到1962年的徙置大厦才配有独立厨房）^[3,7]。1964年，港英政府才对市区居民放宽入住资格，从而使得“徙置大厦”真正具有了城市公共住宅属性。1954—1973年“徙置计划”终结时的20年间，港英政府共建成500多幢大厦，为超过100万人提供了居所。但“徙置大厦”也被批评为品质低劣，不仅落后于香港当时的生活水平^[5]，更无法满足未来需要^[8]。

1960年代开始，香港经济迅速成长，由此要求改善居住环境的呼声也愈加强烈^[9]，而在财政逐渐充实的情形下，港英政府也逐渐意识到改善民生、缓和社会矛盾对政局稳定和经济增长的重要性。1972年，时任港督的麦理浩（Murray MacLehose）推出“十年建屋计划”（TYHP: Ten-Year Housing Programme），标志着香港公屋政策由主要安置灾民转向致力于为低收入居民提供住所，为香港公营房屋的架构和发展奠定了重要基础。TYHP的目标是在10年内为180万香港居民提供公屋。为推进TYHP，港英政府于1973年整合相关机构成立独立的公营房屋主管部门——香港房屋委员会（简称房委会），以全面统筹香港的公营房屋建设和发展。

经过10年的努力，TYHP约为100万人提供了租住居所，对于改善香港居住条件产生了重要的促进作用。1982年，香港决定将TYHP顺延五年以完成尚未达成的建屋目标。TYHP的一项显著成绩是利用公营房屋建设推动市区外围新界“新市镇”的快速发展（如荃湾、沙田、屯门等），公屋与新市镇的发展保持着紧密的联系^[10,11]。相对较短的轮候时间与较低的租金，吸引市区人口加速向新界地区迁移。新界居民占全港人口的比例也由1971年的18.9%，上升到1981年的23.2%。

1.2 “居者有其屋”与“长远房屋政策”

尽管“十年建屋计划”成绩显著，但由于其推行的是“公租房”，因此无法照顾到那些“条件不够入住公屋，又缺乏足够经济能力自置楼宇或缴付昂贵租金的‘夹心阶层’”^[3,12]。基于居民收入的增长以及自置居所的需求高涨，1976年港英政府推出“居者有其屋（简称居屋）计划”（HOS: Home Ownership Scheme），并随后于1978年推出“私人机构参建居屋计划”（PSPS: Private Sector Participation Scheme），鼓励私营开发商参与居屋建设。香港房委会负责居屋的选址、设计、开发和出售。居屋通常免地价，以低于市场价30%~50%左右出售给符合条件的居民^①。虽然HOS

和PSPS深受市民欢迎，但其建设规模并不算大——1980—1987年间，居屋平均年建设量约1万套左右，公营房屋政策的重点仍是公屋^[13]。

经过近30年的建设，至1980年代中期，香港已告别了夕日的房荒，房委会已拥有当时世界上最大量的公共住房，成为世界级的“大业主”，有超过240万人居住在公营房屋，占全港人口的45%^[14]。为充分预估未来人口发展趋势和房屋需求，港英政府于1987年全面检讨房屋政策，并发表了一份计划至2001年的长远房屋策略报告。报告确立了房屋以私人楼宇供应为主导，政府除继续修建公屋和居屋外，其政策扶持方式从供给面转向需求面，即通过提供优惠贷款协助市民在私人市场自置居所，作为长远解决房屋问题的方法，逐步减轻政府提供公共住房的负担。为配合长远房屋策略，房委会一方面推出“整体重建计划”以逐步拆除重建566栋1973年以前建成的徙置大厦；另一方面也推出“自置居所贷款计划”，以协助符合条件的家庭在私人市场自置居所。同时，房委会也于1988年改组，港英政府与房委会订立了新的财务安排，政府注资形式正式退出，房委会从而成为自负盈亏的独立机构^[15]。

至1990年代初期，香港逐步形成了公营房屋和私营住房并存且平分秋色的格局，香港被誉为“世界上解决低收入者住房的一个成功范例”。截至1997年底，约有86.9万户居民居于公屋和资助出售居所，约占全港住户总数的45%，自置居所比率由1971年的18%左右，大幅增至1997年的52%。毫无疑问，政府已成为香港房屋最重要的生产者和提供者，维系着近半数人口的居住需要。其中，公屋担负了为低收入阶层提供租住房屋的使命，而居屋既为缺乏经济能力于私人市场置业的人士提供资助自置居所，也让经济条件逐步改善的公屋租户有途径沿房屋阶梯攀升，以使其腾出的“公租房”得以重新编配于最需要的人士。

2 回归后特区政府的公营房屋：重新定位与居屋的重启

尽管经过数十年的努力，香港较成功地解决了中低收入家庭的基本住房问题，但随着香港未来的逐步明晰，外来投资持续不断地涌入香港，房地产市场成为“投资者的乐园”，来势汹汹的中外投资者不断推高香港楼市价格。在1997年香港回归前夕，楼价与租金的不断上涨，导致炒卖房地产成风。住房价格的持高不下造成置业难的声音不绝于耳，而多年积压在公营房屋建设中的问题与争议也使政府压力陡增。

① 由于居屋用地也是政府无偿划拨的，为确保公共资源得到妥善利用，防止投机行为，香港采取两项控制措施：其一，严格审查购房资格，如家庭收入、人口数量等；其二，居屋的租售等行为受到严苛的转让限制，详见后文。

面对迫切的社会需求，回归后的特区政府及时检讨和更新“长远房屋策略”，并于1998年2月发表《建屋安民、迈向21世纪：香港长远房屋策略白皮书》。白皮书以行政长官董建华首份施政报告为基础，重申香港公营房屋的目标是帮助所有家庭入住合适和可以负担的住房，以及鼓励市民自置居所。白皮书建议措施包括有效监测房屋供求，改善房屋供给效率，缩短市民轮候公屋时间，以及提高公营房屋的流动性等。白皮书承诺的目标包括：（1）每年兴建不少于85 000个公营及私营住宅单位（俗称“八万五”计划）；（2）在2007年或之前提升自置居所家庭的比率至70%；以及（3）在2005年或之前把轮候公屋的平均时间由6年半缩短至3年。

这份“宏伟”的房屋发展计划受到民众的普遍认可。为推动自置居所比率，1998年，房委会也顺势推出“租者置其屋计划”，以让公屋租户有机会以优惠价格购买现租单位。然而，回归后的香港经济环境突然急转直下，“八万五”计划生不逢时，在亚洲金融风暴的冲击下，私人楼宇价格不断下滑，居屋市场价格与私人楼宇价格开始重叠，市民对居屋的需求大幅减少。2001—2002年建成的居屋单位仍有部分空置，认购率更跌至历史新低，居屋的存在价值受到地产商以及相关社会人士的普遍质疑。随着楼市的恶化，为避免“八万五”计划影响楼市，稳定楼市也成为1998年后特区政府土地及房屋政策的重点，“八万五”建屋目标无疾而终。

2002年11月，房屋及规划地政局局长孙明扬发表房屋政策声明，强调政府今后的主要角色集中在供应土地以及提供租赁住房资助两方面，并退出作为住房发展商的角色。除出售少量剩余及回购的单位于合资格居民外，自2003年起无限期停建和停售居屋，至于已落成和兴建中的居屋，则会在不与私人市场直接竞争的原则下改作其他用途，并终止在“租者置其屋计划”下出售公屋。声明表明，特区政府在公共房屋供给上由直接提供实物变为辅助者^[15]，预示着香港自1970年代起所形成的在公屋供给上扮演积极干预角色的瓦解。曾荫权担任特首的2005—2011年间，香港政府的房屋政策显得异常谨慎与保守，即使在2004年始香港楼市开始复苏，特区政府也未有足够的应对措施，公营房屋的供应量大幅回落，居屋计划由此一直搁置至曾荫权任内的最后一份施政报告才复提起。

然而，在2008年全球金融危机及其随后的“量化宽松”金融政策影响下，香港楼市“扶摇直上”并迅速超过1997年的“波峰”迈至历史最高位。针对新时期的楼市炽热，

公营及私人房屋的供求均出现的严重失衡，以及市民极为关注的房屋问题，特区政府逐步实施一系列短中期政策措施，包括设立买家印花税和提高额外印花税、“港人港地”等“辣招”，但短期抑制成效十分有限。第三任香港特首梁振英在2013年的首份施政报告中申明“解决房屋问题，是政府的首要任务”，政府会坚持“协助基层上楼、协助中产置业”的施政理念，以加快公营房屋的供应。2014年12月特区政府发布“长远房屋策略”，提出兴建48万套住房单位作为自2015/2016年度起10年内的总房屋供应目标，并且公私营房屋供应比例确定为6:4，明确新时期的房屋策略是稳中求变，定期更新长远房屋需求，以适应不断变化的社会经济环境。

3 香港公营房屋面临的困境与问题

香港公营房屋尽管为庞大的中低收入家庭提供可住居所，取得了所谓“社会福利”的美誉，但在香港公营房屋发展进程中，也日渐暴露了公营房屋计划所面临的困境与问题。不仅“地产霸权”与土地收入直接影响公营房屋政策，也致使“二元城市”引发社会结构的失衡，特别是庞大的公营房屋由于存在“转让限制”，致使整体社会效率受损，对于香港长远发展具有深远的影响。

3.1 “地产霸权”约束下的“供给失衡”

众所周知，高度投机的房地产市场对香港经济与房屋政策产生了巨大影响。香港住房价格的持高不下与房屋供给的结构性失衡虽发于回归之后，病根却可追溯至1984年《中英联合声明》^[16]。声明规定港英政府于过渡期内（1985年5月27日—1997年6月30日）将每年新批土地限于50 hm²以内（不包括建造公营房屋所用土地），初衷是中国担忧英方超量出售土地。然而这一规定客观上却也限制了香港的土地供应，成为房价长期上升的基础。香港房价从1986年到1997年保持着年均23.08%的增速^[17]。与此同时，华资地产集团在此段时期内逐步取代英资集团，在极为有限的土地出让规模制约下，形成了以“六大家族”为主的地产财团，垄断利润大得惊人^①^[18]。这些大型地产财团不仅在香港房地产市场“呼风唤雨”取得绝对控制力，也逐步涉足物业租赁及零售、公用事业、电讯事业、交通运输及大型基建等多元领域，从而拥有足够实力建立香港版的“都市增长机器”，以至于影响政府的决策方向^[4,19]。

1980年代初，香港各种有关土地的收入超过政府总收

① 1996年受政府委托的消费者委员会调查报告发现，1991—1994年间，香港有3/4的新私人住宅仅由10个开发商提供，且55%来自四个最大的开发商。其开发利润也大得吓人，加上土地在内的所有开发成本，最低利润是77%，最高利润为364%。参见参考文献[18]。

人的1/3。而1990年代以来与土地交易及开发管理有关的广义政府收入(包含酒店房租税、物业及投资、公用事业及与基本工程储备基金有关的债券收入等),在回归前平均占政府年度总收入近20%,回归后更有多年突破20%,其中1997/98,1999/2000,2004/05等三个财政年度都高居30%上下,可见土地相关收入在港府财政中扮演了重要角色^[4]。1998年,香港成为亚洲金融危机的重灾区,房价从1997年当时历史最高点迅速下跌近六成,不断减弱的房地产市场也严重影响了仰赖土地收入的政府财政。香港2002/2003年度财政综合赤字高达700亿港元,非经常性收入较原来预算减少291亿港元^[20]。

为防止楼市进一步下跌,特区政府被迫于1998年7月暂停卖地,并以“居屋政策已不再切合市民的需要”为由,于2001年9月实施停售居屋10个月。2002年11月,房屋及规划地政局局长孙明扬的房屋声明,为港府房屋政策作出全面的重新定位,包括:取消所有原定的土地拍卖,2004年始只会通过“勾地”^①方式出售;并自2003年起无期限停售停建居屋以及终止“租置计划”等,以至于完全偏离了既有房屋政策的运行轨迹。自此之后的香港房屋政策显得十分谨慎与保守,对整个香港公营房屋的发展具有深远的影响。

随后,内地与香港签订《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)协议,陆续启动内地居民来港自由行,大量内地居民赴港置业,香港经济得以迅速恢复^[17]。同时,在港元与美元挂钩的联系汇率推波助澜下,香港房地产市场也深受全球利率与资本流动的影响。自2004年起,香港私人楼宇价格开始回升,私人楼宇售价指数已从2003年谷底的61.6快速上升至2010年的150.9以及2013年的242.4(图1),房价自2003年以来升幅近4倍,私人住宅楼宇的价格已远超一般家庭所能负担的水平,2013年平均房价高达每平方米12.6万港元,激增到全球最高的水平。但自2002年至2013年底的12年间,香港政府除了间断推出之前尚未出售的少量居屋单位外,新落成的居屋量为零,公营房屋新建成的数量也由1997—2002年的平均近4万套,到2003—2013年间大幅减少至平均不到1.6万套(图2)。在香港人口持续增长的现实条件下(人口由2002年的678.7万人增长至2013年的718.7万人,年均增长约3.6万人),公屋轮候人数也不断增加(截至2014年6月,公屋轮候册人数已突破25万人),而申请购买居屋的人数也远超待出售居屋的数量。

由于香港被视为特殊的“地产国度”(property state)^[21],土地成为政府的根本生财之道,土地在地狭人稠的香港属于珍贵资源,攸关土地开发的房屋政策向来是都市政策重点^[22]。在“土地就是权力”的约束下^[18],围绕土地与房屋供给所产生的“地产霸权”在都市政治上扮演关键角色,香港房屋政策的裂变也由此与其经济结构的复杂关系缠绕在一起。因此,香港公共房屋建设指标越来越被视为规制、刺激和调节房地产市场的工具,香港房屋失衡问题的根源在于由一个难以驾驭的结构性缺陷所左右^[23]。

3.2 “转让限制”影响下的“效率损失”与社会代价

经过近60年的建设与积累,截至2013年,香港公共租赁住房共约77万套,居住人口210.6万;资助自置居所约39万套,居住人口118.6万;公营房屋累计约116万套,居于公营房屋人口约329万,占全港人口总数的45.8%(表1)。尽管庞大的公营房屋赢得了“扶贫”的美誉,但其仍只限于让市民“有瓦遮头”。由于不能在市场上自由租售,因此无法“物尽其用”,导致无法充分发挥其土地效益,公营房屋的价值也就“蒸发于无形”^[24]。

对于公屋而言,经过严格的家庭入息、家庭人数等条件

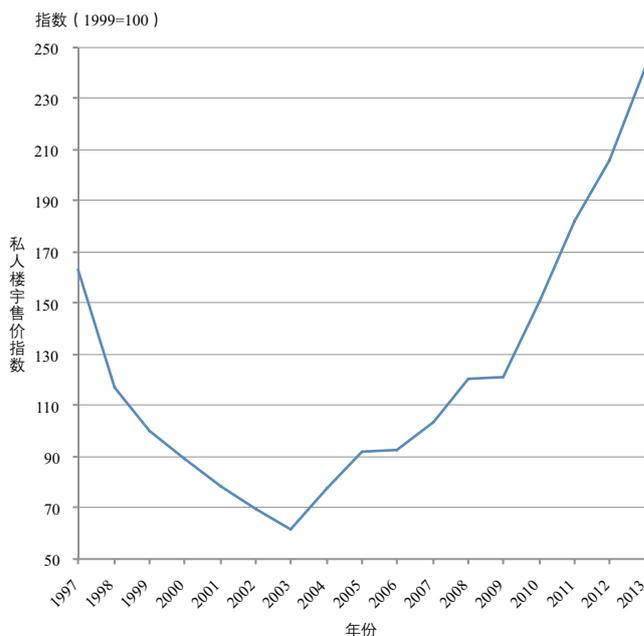


图1 1997—2013年的私人楼宇价格指数变化图

资料来源:根据各年香港统计年刊绘制

① “勾地政策”是指香港为保证土地出让的价格符合政府预期,在拍卖土地前增加“保险程序”:香港地政总署定期列出公开的土地储备表(勾地表),如有开发商看中其中的某个地块,可向土地管理部门提出申请,报出一个底价,政府管理部门如认为符合市场估价,就将这块地按规定“勾出”,并将在土地勾出后规定期限内组织招标采购,提出“勾地”的开发商必须参加竞价(报价不得低于其申请时的底价),若拍卖达不到政府预期价格,土地管理部门有权不出售,可留作下次拍卖,直至等于或高于政府预期价格为止。

审查后，多数低收入家庭一旦获得“公租房”，几乎就要一直住下去，除非在家庭收入增长后通过资助置业计划或于私人市场购买楼宇后搬离。尽管各类资助出售居所可作为公屋的“置业阶梯”，但各类资助出售居所均有转让限制。根据房屋条例，相关住户不仅有居住年限的限制，特别是须先向政府补缴地价后，以解除转让限制，才可将房屋在市场上出租或转让。以居屋为例，香港补缴地价并非按当初购入房屋时的地价计算，而是按现时地价市值计算^①。由于地价升幅巨大，补地价款数以数十万，甚至百万港元计，很少居屋住户能在市场自由放售，因此买卖十分稀疏，导致居屋流通性极低^[24]。为促进公营房屋的流通，政府自1997年起推动“居屋第二市场”，居屋住户可无需缴付补价，直接在居屋第二市场上售于具有资格的人士，但买方须承担将来补缴地价的责任。1998年推行的“租者置其屋计划”转让限制与居屋类似。因此，如付不起巨大的补地价款，公营房屋住户可能被困终身。

近年随着地价持续上涨，补地价款有增无减，部分居屋单位在计算补地价后的价格甚至已超越私人住宅的价格，因此居屋转手的可能性日益渺茫。对于经济学家而言，严格设限导致了公营房屋在经济上的明显低效，因为土地既已兴建缺少市场机制的公营房屋，他人也就无法再用，土地无法充分发挥效益，经济学者称为资源错配所造成的“效率损失”(efficiency loss)^[24]。殷伟宪发现在公屋计划每花费1元，租户只受益其中的0.61~0.75元，其余的0.25~0.39元却因资源错配而遭到浪费^[25]。王于渐估计，公屋计划每年经济损失约为香港本地生产总值的0.5%~1%^[26]。很多国家与地区的实证研究皆指出，类似香港的公屋计划是相当

低效和浪费的^[27,28]。

由于公营房屋主要建设地点在新界新市镇（新界公营房屋约有66万套，占全港总数约57%），居住于新界的公营房屋人口约有180万之多，但较佳的工作机会和公共配套大多位于港九。由此，公营房屋无形中抬高了新市镇居民和家庭发展的代价。公营房屋计划失当的潜在社会成本，包括所损失的发展机会和各种代价至今未得到充分的认识^[24]，多数住户由此被“困在公营房屋”内，成为不折不扣的“房奴”。

3.3 “二元城市”格局中的“悲情市镇”

尽管早前香港被誉为众多中低收入家庭解决了住房问题，但社会结构及其空间隐患早就“隐藏”在庞大的公屋计

表1 2003—2013年香港各类房屋数量及居住人口

房屋类型	2003年			2008年			2013年		
	房屋数量 (万套)	居住人口 (万人)	人口比例 (%)	房屋数量 (万套)	居住人口 (万人)	人口比例 (%)	房屋数量 (万套)	居住人口 (万人)	人口比例 (%)
公营永久性房屋	108.2	337.2	50.1	111.9	329.8	47.4	116.4	329.2	45.8
公共租住房屋	68.5	209.3	31.1	72.2	203.9	29.3	77.2	210.6	29.3
资助自置居所	39.7	127.9	19.0	39.7	125.9	18.1	39.2	118.6	16.5
私人永久性房屋	127.9	330.5	49.1	139.9	361.8	52.0	148.4	385.9	53.7
临时房屋	—	5.4	0.8	—	4.2	0.6	—	3.6	0.5
合计	236.1	673.1	100	251.8	695.8	100	264.8	718.7	100

资料来源：根据各年香港统计年刊整理

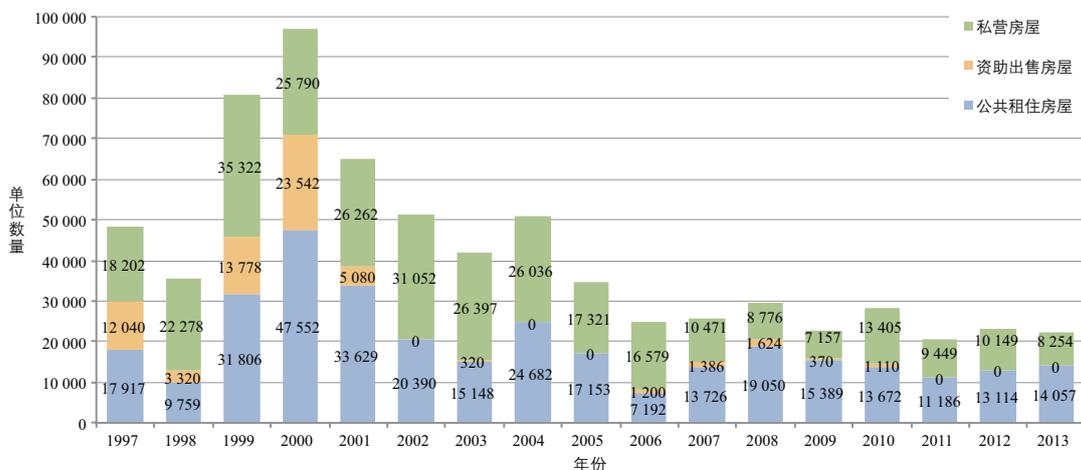


图2 1997—2013年新建成香港房屋数量

资料来源：根据各年香港统计年刊绘制

① 补价的计算公式是：补价 = 补价时的评定市值 × (当时市值 - 当时定价) / 当时定价。

划之下。随着 1980 年代以来香港实体经济逐步北移至珠三角地区，以金融、地产等为主的服务业逐步在 1990 年代开始占据香港经济的主导地位，而以金融等为主的资本操控致使香港城市空间资源呈现不公平的分配劣境^[29]。香港的基尼系数高达 0.537，居发达经济体之首，贫富分化极为严重，香港已彻底沦为“二元城市”^[30]格局：市区中心有无限的潜能与资源投入，房地产市场无比炙热；城市边缘的新市镇则是低收入群体的聚集地，不仅被排斥在城市经济的发展之外，更被排斥在社会与文化生活之外^[29]。

回顾 1970 年代，港府为兴建大规模的公屋惟有在城市边缘开辟大块可建设用地，新市镇才得以兴建。早期的新市镇除了兴建住宅外，还会划出工商业区，目标是使这些新市镇能“自给自足”。但在发展实践中，除离市区较近的荃湾、葵青等少数新市镇能享受到与市区共享就业及配套服务的好处外，绝大多数新市镇的发展由于未达到“自给自足”而备受批评^[11]。一方面，惟有房委会等有建屋计划，但其他政府部门并没有相关措施与政策吸引企业入驻以扩大就业机会，导致新市镇就业机会严重不足，迫使劳动人口花费大量的时间至市区就业，造成较大的社会和经济损失^[31]。另一方面，新市镇过于注重公屋，政府未能提供足够的设施配套与服务，从而对商家和中高收入者愈加缺乏吸引力，进一步加剧了新市镇低收入人群的社会隔离^[32,33]，使得这些急促发展起来的新市镇构成了社会学家所谓的“社区的迷失”（loss of community）^[34,35]。

在偏远的天水围、屯门、东涌等新市镇，逐渐聚集着大批低收入的市民及新移民。这些低收入社区持续传出负面新闻诸如青少年暴力、吸毒、犯罪等，更严重的是家庭伦常惨剧^[29]。以天水围为例，自 1990 年代开始建设新市镇时，还规划有一定居屋及“夹心阶层”房屋，但伴随着亚洲金融危机影响，多数的居屋和“夹屋”被迫取消，改建为接收低收入家庭的租住公屋。在水围 28 万人口中，居住在公屋中的人口比例高达 85%。天水围也由此成为香港内地新移民最多，失业人口最多，低收入贫困人士最多，单亲家庭最多，独居长者最多和青少年问题最多的新市镇^[36]。由于就业机会稀少，且公共交通不便与费用较贵（从天水围去往香港其他地方只有一条港铁线，乘港铁线至中环市中心单程车费约 20 港元），天水围低收入居民无力承担外出交通费用，不少家庭长期依赖失业综合援助。同时，也因为商业及公共设施严重缺乏，天水围不仅承受着不菲的物价，也缺乏相应的娱乐与休闲场所，甚至无处就医。在失业、贫穷、孤独等问题的影响之下，发生了一宗又一宗震惊社会的家庭伦常惨剧，赤裸裸地显示了天水围根本不是一个“可居住”（habitable）的地方^[29]。

4 当前香港公营房屋政策的挑战

近年来，随着香港私人住宅价格的不断上涨以及公屋轮候人数的明显增长，在社会团体及民众呼声的普遍压力下，特区政府已部署加大公营房屋建设计划，居屋也由“无限期搁置”到重新启动，而围绕着香港公营房屋政策的争论也不断升温。总体而言，香港公营房屋面临着人口持续老化、“实物”供给滞后与经济发展难以匹配等挑战，香港公营房屋政策正处于进退维谷的困境。

4.1 人口持续老化对既有公营房屋的挑战

经过半个多世纪的沉淀，香港公营房屋住户结构也出现了明显的变化。一方面，由于单身家庭不断增多，为使公屋能“屋尽其用”，面积少于 40 m² 的小型单位比例逐步递增。截至 2014 年 3 月，公屋中 40 m² 以下的单位占比高达 81.9%，而居屋中 50 m² 以下单位也占一半以上，三居室的公屋于 2007 年停建。由于面积所限，居住人数也受到较大的限制。另一方面，为避免缴纳额外租金甚至迁出，住户往往选择让子女搬离，由此也妨碍了家庭几代同住或就近居住的安排。此外，香港房委会自 1979 年实施了高龄人士优先配屋计划，两名或以上有亲属或无亲属关系的 58 岁或以上长者同意一同居住，即可分配一个公屋单位，也无形中增加了老年人在公屋居住的比例^[37]。

同时，如前文所述，由于转让限制造成公营房屋流动性极差，也导致公营房屋租住人口老龄化趋势愈加明显，其老龄人口的比例大大高于全港水平。与许多其他国家及地区类似，香港公屋中的主要租户从过去的技术工人群体逐渐转向非技术工人。中高收入家庭越来越少，而低收入家庭比例逐渐提高。公屋成为老人、单身人士、穷人等经济弱势群体的主要住房选择^[38]。自 2006 年开始，香港公屋中 20% 的人口超过 60 岁。2011 年，香港独居及二老长者住户有近半数（46.4%）居于公屋，并有三成长者生活在贫穷线以下。

因此，公营房屋政策在某种程度上也被社会舆论评价为老人聚居的“帮凶”，隐含了香港公营房屋不断积累的结构性问题。随着公屋中老人居住人口的不断增长，尤其那些在早期建屋计划下兴建的老化屋村，已引起了多种“老人村”问题，如维修管理难以应对、健康及家居照顾不足、医疗及长者康乐设施短缺、贫困以及社会排斥等问题。显然，香港公屋人口老化是一个不能回避的重要问题。但目前香港房屋政策还未全面正视人口老化所带来的系列影响，而如何积极地回应老龄化的需求，是香港公屋政策面临的较大挑战。

4.2 “补砖头”惯性对抗房地产周期的挑战

随着市民置业难度的不断加大，呼吁政府加大公营房屋供给的呼声与日俱增，近年来特区政府的施政报告也提出一系列增加土地供应的措施，逐步加大公营房屋供给数量，但这种以住房实物建设供给的房屋政策，已越来越明显地暴露出其根本性的缺陷。由于香港经济高度开放，在全球化的影响下，香港房地产不单取决于内部供求关系，也受到全球金融和资本流动的巨大影响。由于香港自1983年起用联系汇率将港元与美元挂钩，香港的商业周期深受美国利率和市场波动的影响。近年来的港币贬值与按揭贷款近乎“零利率”进一步助推了房价飙升。因此，香港房地产市场在全球化的影响下有较大的不确定性，深受无法预见的偶发性全球因素所牵制，楼市价格可能“瞬息万变”。

吊诡的是，特区政府房屋政策依然固守在以“补砖头”资助来对抗房地产周期。由于市场反应在前、政府应变在后，靠对市场的预测和计划来抵消房地产周期波动的能力十分有限。在政府“认知滞后”（recognition lag）、“决策滞后”（decision lag），以及政策贯彻执行的“落实滞后”（implementation lag）的现实情境下^[24]，既定的土地与房屋政策到实施时其成效已变得十分难料，因此时的经济环境已不能同日而语。例如，香港大型土地开发及房屋建设从研究、规划、设计到土地平整、基建及房屋建设共历时10余年（图3），至于在已发展土地对个别用地进行开发，也须经相关评估、咨询、规划或土地清理等程序，视用地情况不同也要耗时数年不等。由此，香港的实物房屋供给已很难适应不断变化的社会经济环境。而当社会经济环境已出现急剧转变，房屋政策还是以“不变应万变”^[38]。因此，固有的公营房屋“补砖头”计划，只会加深多年来依赖“实物资助”积累的问题^[24]。

从全球范围来看，世界经济体在住房领域的角色也在经历迅速的变化。1980年代以来，在完成战后存量住房缺口后，发达国家与地区已普遍从大规模提供“砖头和灰泥”

的住房“实物”，逐步过渡到近年来更为常见的鼓励租户购买租住居所与提供补贴的方式，提高住房自有率^[40,41]，其趋势是由补助“房屋生产者”的资助方法转向辅助“住房消费者”的资助方法（consumer-subsidy approach），使低收入家庭直接从市场租买房屋^[13]。与香港拥有庞大公共房屋系统类似的新加坡，也在1970年代推动“组屋”的商品化，所有住户都可以选择租住、自置或先租后买，住满五年后可在公开市场上出售，且无需补缴地价，转手基本上不受限制^[1]。当前新加坡仅8.6%家庭是组屋租户，有73%家庭购买了组屋，加上私人于市场购买的住房，新加坡居民的住房自置率高达90%以上，与香港“尾大不掉”的公营房屋规模迥异。

4.3 “泛政治化”约束下的房屋政策挑战

尽管在新时期以“补砖头”性质为主导的公屋供给已难以适应全球化时代香港社会经济的发展实际，但香港楼价的日益攀升致使社会对加大公营房屋供给的期望陡升，以至于形成强大的政治诉求，而与之相应的争论与冲突也屡见不鲜，房屋政策也变得越来越“泛政治化”^[15]。以居屋为例，专业团体、社会学界及工会等民生派的观点认为，由于房屋市场价格波动很大，一旦楼价飙升，不少中产阶层既不能入住为低收入阶层提供的公屋，又无法在私人市场上租买价格高昂的住房，由此，中产阶层将被排除于房屋系统之外^[20]。重新建设居屋不仅可使楼市降温，避免发展商操控楼市，而且也有利于房委会的收入，以加大公屋的兴建效率，有助于公屋的流转。

而以自由主义经济学家、发展商等为主的市场派观点认为，“居屋计划”已完成了历史使命，政府应着重兴建出租公屋以解决低收入市民的居住问题，为中等收入居民提供住房不是政府的责任，居屋被视为政府对私人市场的干预与不合理介入，政府由此被批评为扮演发展商的角色^[20]。从香港回归前后至今，有关公营房屋政策争议一直“如火如荼”，在立法会上的辩论也异常激烈。在各类团体的政治诉求裹挟下，“头痛医头、脚痛医脚”成为香港回归后房屋政策的生动写照。

随着香港经济的不断发展，住房物业早已成为香港居民投资保值的重要工具。有房者可借助物业的增值与香港经济发展保持同步，而无楼者在某种程度上已与香港经济发展脱节。不同阶层的经济差距日益扩大，进一步加大社会和政治上的分化^[24]。由于公营房屋计划不仅对香港家庭影响深远，而且延伸至香港社会经济的整个面向，也令许多本属房屋政策的技术问题演变为政治问题。因房屋政策而产生的请愿、静坐，甚至暴力对抗也经常出现，房屋问题也被列为区议会及立法会等引进直选以来的重要选举议

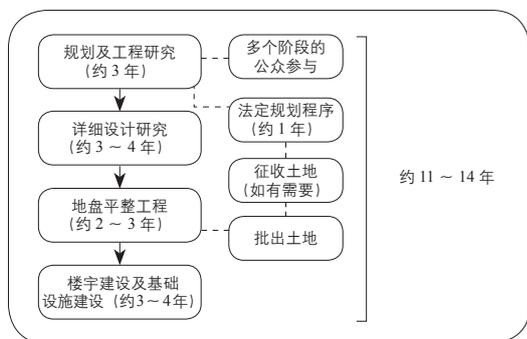


图3 香港大型土地开发及房屋建设的主要流程与年限
资料来源：参考文献^[42]

题^[43]。而与土地开发与房屋建设有关的发展计划也在此形势下受到各式各样的政治角力与牵制下裹步不前，寸步难行。在“泛政治化”的影响下，“议而不决、决而不行”成为制约香港推动土地开发与房屋供给的重要挑战，但现实炙热的楼市环境也不容许政府相关计划一拖再拖。然而由于日益不确定的市场环境，即使当前新的“补砖头”计划能顺利推行，但“计划赶不上变化”，也很可能会重蹈“八万五计划”的覆辙，“退后一步是泥淖，往前一步也可能是陷阱”，裹挟在日益“泛政治化”的香港房屋政策正面临进退维谷的困境。

5 结语

总体而言，经过半个多世纪的发展与不断演进，香港成为世界上公营房屋规模最为庞大的城市——300多万人口居住于100多万套公屋及居屋之中，一度被誉为解决城市中低收入市民居住问题的成功范例。但在香港庞大的公屋体系中，一方面，由于土地出让及开发管理等有关的土地收入是香港财政收入的重要来源，有关严控土地供应与“稳定楼市”等助推的高房价，也常被批评为政府与“地产霸权”共谋而形成的“畸形增长机器”下的产物，并在全球金融资本与自由市场的影响下变本加厉，进一步加剧房屋供需的失衡。

而另一方面由于早期公营房屋居住条件恶劣而需推倒重建，以及公营房屋存在严苛的转让限制，不仅导致可观的资源浪费与“社会效率损失”，流动性极弱也使大量居民被“捆绑”在公营房屋内成为另类“房奴”，造就了香港约半数家庭失去置房能力^[44]，而未置业家庭基本与香港经济发展相脱节，加深了社会阶层差距的扩大与社会对立情绪，由此衍生的“二元城市”与“悲情市镇”不能不说是房屋政策惯性下的“副产品”。

因此，“大规模的公营房屋计划不仅界定了政策方面的选择，更限制了这种选择”^[45]，导致香港房屋政策在“政府提供更多公共住房和市场提供更多商品住房”之间艰难地摇摆。然而，一方面，随着公屋居住人口的持续老龄化，尤其是早期建屋计划下兴建的屋村已面临后续维护与应对老龄化需求不足的严峻挑战；另一方面，持续以“补砖头”性质为主导的香港实物公屋供给已越来越与国际主流趋势不相适应，而依赖“滞后效应”明显的“补砖头”以对抗日益不稳定的房地产市场无异于缘木求鱼。然而政府也只能在庞大公屋体系的惯性约束下，疲于应对社会各界对于房屋的诉求。香港公营房屋所积累的结构性问题正面临进退维谷的困境，如何突破既有的惯性依赖，是特区政府亟需面对的重大挑战。UPI

参考文献

- [1] 王子渐. 香港与内地公营房屋政策 [EB/OL]. [2011-9-23]. <http://www.wangyujian.com/?p=1132>.
- [2] Sit V F S. Post-war Population and its Spatial Dynamics[M] // Victor F S Sit, ed. Urban Hong Kong. Hong Kong: Summerson Eastern Publishers Ltd, 1981: 2-25.
- [3] 冯邦彦. 香港地产业百年 [M]. 香港: 三联书店, 2001.
- [4] 蓝逸之. 新自由主义下的香港治理: 空间、尺度与策略 [M]. 台北: 政大出版社, 2014.
- [5] Drakakis-Smith, David W. High Society: Housing Provision in Metropolitan Hong Kong, 1954 to 1979—A Jubilee Critique[M]. Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1979: 96.
- [6] 杨汝万. 房屋政策 [M] // 刘兆佳, 编. 香港二十一世纪蓝图. 香港: 中文大学出版社, 2000: 195-205.
- [7] 林云峰, 聶志. 规划与空间配置 [M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年: 金禧回顾与前瞻. 香港: 中文大学出版社, 2003: 43-60.
- [8] Morris J C. Administration and Finance of Public Housing[M] // Luke S K Wong, ed. Housing in Hong Kong: A Multi-disciplinary Study. Hong Kong: Heinemann Educational Books(Asia)Ltd., 1978: 55-71.
- [9] Chiu Rebecca L H. “Housing Intervention in Hong Kong: From Laissez Faire to Privatization”, 25 years of Social and Economic Development in Hong Kong[M]. Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1994: 336-56.
- [10] Yeh Anthony G O, Peter K W Fong. Public Housing and Urban Development in Hong Kong[J]. Third World Planning Review, 1984, 6(1): 79-94.
- [11] Wang Liang-huew, Yeh Anthony G O. Public Housing-led New Town Development: Hong Kong and Singapore[J]. Third World Planning Review, 1987, 9(1): 41-63.
- [12] Castells M, Goh L, Kwok R Y W. The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore[M]. London: Pion Ltd, 1990.
- [13] 赵丽霞. 房屋政策趋势的分析 [M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年: 金禧回顾与前瞻. 香港: 中文大学出版社, 2003: 221-242.
- [14] 李思名, 余赴礼. 香港都市问题研究 [M]. 香港: 商务印书馆, 1987.
- [15] 杨汝万, 邹满海. 总论 [M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年: 金禧回顾与前瞻. 香港: 中文大学出版社, 2003: 1-18.
- [16] 罗天昊. 香港模式的瓶颈 [EB/OL]. [2010-12-6]. <http://www.ftchinese.com/story/001035881?full=y>.
- [17] 聂日明. 自由香港的不自由经济 [EB/OL]. [2015-3-16]. <http://www.ftchinese.com/story/001060945?page=1>.
- [18] Hong Kong Consumer Council. How Competitive is The Private Residential Property Market? [EB/OL]. [1996]. http://www.consumer.org.hk/website/wrap_chi2/hse9607/ANNEX/A9_C.HTM.
- [19] 潘慧娴. 地产霸权 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [20] 李健正. 居者有其屋计划及其持续需要 [M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年: 金禧回顾与前瞻. 香港: 中文大学出版社, 2003: 243-264.
- [21] Haila Anne. Real Estate in Global Cities: Singapore and Hong Kong as Property States[J]. Urban Studies, 2000, 37(12): 2241-2256.
- [22] Lee J. Urban Policy[M] // Wai-Man Lam, Percy Luen-Tim Lui, Wilson Wong and Ian Holliday, eds. Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post-1997 Era. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2007: 223-242.
- [23] 李健正. 社会政策视角下的香港住房政策: 积极不干预主义的悖论 [J]. 公共行政评论, 2009, 2(6): 1-23.
- [24] 王子渐. 香港长远房屋策略和港人港地 [M]. 香港: 中华书局, 2013.
- [25] Yan W H. Efficiency in the Distribution of Hong Kong Public Housing Resources: 70's-90's[D]. Ph.D. Thesis, University of Hong Kong, 2000.

(下转78页)