回归后香港公共住房政策审视及实施成效 —— 基于社会可持续性的视角

Examination and Implementation of Public Housing Policies in Post-handover Hong Kong:
A Social Sustainability Perspective

魏宗财 何深静 刘玉亭 陈婷婷
Wei Zongcai, He Shenjing, Liu Yuting, Chen Tingting

摘要: 香港在解决低收入群体住房问题方面是一个成功的典范。但回归 20 年来, 香港公共住房的供给除了受复杂多变的宏观经济环境和泛政治化的社会环境的影响, 还受社会阶层固化、政策覆盖面有限、政府部门间协调不畅等深层次因素的显著影响, 供求脱节的问题难以在短期内解决。对将军澳新市镇的调查发现, 香港已建成的公屋住区具有较高水平的社会可持续性, 显示出香港公共住房政策的实施成效显著。这对中国内地及亚洲其他城市在公共住房政策制定和实施方面具有一定的借鉴。笔者建议国内保障性住房政策需要循序渐进地推进, 数量与质量并重, 更加重视低收入家庭的实际需求。

Abstract: Hong Kong is a successful model in addressing the housing problem of low-income groups. However, in the past two decades, the supply of public housing in Hong Kong has been affected by several complex factors, including the complicated global economic environment and the politicized social environment, the consolidated social hierarchical system, the limited coverage of public housing policy, and the poor coordination among government departments. As a result, the imbalance between supply and demand cannot be easily solved. Taking the housing estates in Tseung Kwan O new town as cases, this study found that the public housing estates in Hong Kong enjoy a high level of social sustainability, especially in terms of public transport, employment and community management. This provides important policy implications for the provision of public housing in mainland China and other Asian cities. This study also suggests that the government of mainland China should construct the affordable housing step by step, and pay more attention to the actual needs of low-income families than before.

关键词: 公共住房政策; 社会可持续性; 香港; 将军澳

Keywords: Public Housing Policies; Social Sustainability; Hong Kong; Tseung Kwan O

中国博士后科学基金 (2017M610524)、中央高校基本科研业务费 (17lg39)

国家自然科学基金项目 (41671153、41271183)、亚热带建筑科学国家重点实验室自主研究课题项目 (2017KA02) 共同资助

作者: 魏宗财, 博士, 华南理工大学建筑学院城市规划系博士后, 城市规划工程师, 国家注册规划师

何深静 (通信作者), 博士, 香港大学建筑学院城市规划及设计系副教授, 博士生导师。sjhe@hku.hk

刘玉亭, 博士, 华南理工大学建筑学院城市规划系、亚热带建筑科学国家重点实验室教授, 博士生导师

陈婷婷, 博士, 中山大学地理科学与规划学院城市与区域规划系, 副研究员; 香港理工大学建筑与房地产系, 高级研究助理

引言

在房价居高不下的背景下, 保障性住房是全球各地政府解决居住这一基本民生问题的重要手段^[1]。从 1953 年香港政府开始推行公共住房建设计划算起, 香港公共住房建设已有 64 年的历程, 业已形成一套较为成熟的制度, 是公认的成功典范。截止到 2016 年 3 月底, 香港有 118.8 万户市民 (约占总户数的 45%) 居住在政府提供的公屋中。其中, 政府共为 78.9 万户 (约占总户数的 30%) 低收入市民提供了公租房; 通过居者有其屋计划, 政府提供了 39.9 万套资助出售住房给中低收入群体。在 2003 年, 杨汝万教授等主持编著的《香港公营房屋五十年: 金禧回顾与前瞻》从建成环境、规划、财政安排、政治参与、政策趋势、居者有其屋计划、租者置其屋计划、居民社会经济属性、住区管理和居民组织等方面, 全面、深入地分析了香港 50 年来公共住房建设的历史和经验, 并对公屋未来的发展方向进行了探讨^[2]。赵丽霞深入研究了城市规划和土地政策在提供公屋方面的作用, 认为政府对土地的所有权和城市发展的主导权使其可以提供和运营数量庞大的公屋项目^[3], 并讨论了香港公共住房经验能否移植到其他国家和城市, 在哪些方面可以移植等^[4]。鉴于香港公屋政策的巨大成功, 国内一些研究分析了其成功经验和可借鉴之处, 如魏宗财等从管理组织、财政资金和土地供应、住区规划和居住环境方面对香港公共住房成功经验的分析^[5], 杨靖等对香港公屋规划设计经验的探索^[6]。

回归后, 住房问题是特别行政区政府的重要议题。但受 1997 年亚洲金融危机、2003 年非典事件和 2008 年全球金融危机等复杂的国际环境和香港社会政治环

境的巨大影响，香港的住房政策起伏较大，但房价保持总体上涨的态势。据美国环球物业顾问研究中心（Demographia）发布的年度报告，香港已连续7年在全球房价最难负担城市排名榜位居榜首，房价收入比高达18.1。由于该报告未将受惠于公共住房政策的市民考虑在内，故对香港住房市场的评价存在较大偏颇，但这也一定程度上揭示了香港房地产市场面临的严峻形势。较之以前，回归后香港的住房政策不太成功，公共住房供应出现了较严重的供求失衡情况，这可能是近年来相关研究成果较少的原因，除了李思名对回归后的土地开发计划所面临的政策约束及其与“一国两制”制度的关系进行了研究^[7]。2017年是香港特别行政区回归祖国20周年。回归以来，香港在住房供应和管理方面积极探索适合自身的发展道路，不仅持续为有需求的市民提供公屋，而且致力于提供较高品质的居住环境，特别在促进住区社会可持续性方面做了很多探索。在“一带一路”成为国家全方位对外开放的主要载体和决策核心的背景下，及时梳理和总结回归后香港在公共住房政策方面的经验，能为中国大陆以及亚洲其他城市的发展提供借鉴。

笔者首先对香港回归后公共住房政策的演变进行了梳理和总结，进一步分析了政策演变背后的深层次原因；进而通过调查访谈获取的第一手数据研究住区的社会可持续性，评价公共住房政策的实施成效，挖掘香港在促进公屋住区社会可持续发展方面的成功之道，为正处于片面追求数量的中国大陆保障性住房政策提供政策建议。

1 香港公共住房政策演变及主要问题

1.1 公共住房政策演变

回归后，香港住房政策急剧变化，起伏较大。经对历年的特首《施政报告》，香港住房与运输局、房屋委员会和房屋署的年度报告及其他政策文件的梳理和总结，笔者将回归后香港公共住房政策划分为三个阶段。

1.1.1 第一阶段：积极有为的住房政策

根据1996年人口普查数据，在回归前夕，约38.1%的香港市民居住在公租房，11.3%的市民居住在“居者有其屋”和政府其他住房计划资助的住房，46.9%的市民住在私营住房，其余的住在寮屋和其他临时住房中^[8]。回归前，香港土地和私营住房的价格呈现跳跃式增长。根据香港特别行政区政府差饷物业估价署的公布数据，房价收入比由1974年的15跃升至1997年第三季度的422，增长了28倍^[9]。这揭示了居民家庭收入的增幅远赶不上房价的上涨速度^[7]。面对上述形势，首任特别行政区政府致力于改善香港市民的住房情况，遏止房价急升。1997年10月，董建华特首在首份《施政报告》中提出了解决住房问题的三大目标：（1）明确长远建房目标，由1999年开始每年兴建不少于8.5万套公共住房和私营住房；（2）在2007年底前，实现全港七成家庭拥有资助居所；（3）在2005年底前，将公共住房轮候的平均时间缩短至3年（表1）。这些目标均被纳入了1998年2月

表1 回归后香港主要公共住房政策一览

阶段及名称	社会经济背景	政策目标	主要政策举措
1997—2002，积极有为的住房政策	1997—1998 回归时经济高速发展；房价在1997年达到历史新高；特区政府的承诺；亚洲金融危机的突然爆发	确保政治稳定；住房补贴回归理性；改善住房条件，建设居者有其屋的社会	住房所有权比例达到70%；将公屋的轮候时间缩短为3年；每年建设8.5万套住房，其中5万套公屋和3.5万私营住房；增加土地供应，每年1.3 km ² ；施行了一系列的公屋计划，包括居者有其屋计划、兴建住宅发售计划、租者置其屋计划等
	1999—2002 受亚洲金融危机的后续影响，香港经济前所未有的衰退	缓解房价的急剧涨跌，稳定房地产市场	为避免亚洲金融危机的冲击，许多对抗投机的政策被取消；暂停土地拍卖；终止8.5万套的建设；减少居者有其屋计划，更多地供应公租房
2003—2011，“不作为”的住房政策	2002—2004 经济出现短暂增长，但2003年非典爆发后，经济再次严重受创	减少公屋项目对房地产市场的影响，协助经济复苏	孙九条的实施；放弃居者有其屋目标；重视土地拍卖
	2005—2009 经济逐渐复苏，但受全球金融危机冲击，在2008年底又陷入衰退，而房价受影响有限，依然持续上涨	受政府对土地供应限制的影响，住房供应依然偏少	重新启动土地拍卖，房地产商可以通过特定的程序参与；房地产市场主导
	2010—2011 经济再次复苏；房价持续上涨，市民可负担能力有限，社会进一步极化	防止房地产市场过热，维护政治和社会的稳定；提升市民的住房负担能力	房地产市场降温；继续土地拍卖；宣布置安心资助房屋计划；启动新居者有其屋计划
2012至今，适度有为的住房政策	2012— 新一届政府就职；房价高位运行，严重超出居民负担能力；社会持续极化，青年群体日益高涨的住房需求；社会公众不满，民怨加重	确保低收入家庭可以搬进公屋；协助中等收入家庭取得房屋所有权；提供资助自置居所，建立循序渐进的住房阶梯（housing ladder）；加强私营物业市场的健康稳健发展	公布新的居者有其屋计划；提供青年住房补贴；“港人港地”，反投机措施：增加特别印花税的收取比重，并对非香港永久居民购房加收买者印花税；增加住房供应，采取的措施包括：寻找新的土地来源，增加公共住房供应；增加对夹心层的补贴
	2014— 香港房价持续位居“世界最难负担城市”的榜首；社会阶层固化	采取以供应为主导的策略，为香港所有家庭提供“适切而可负担的居所”，扭转房屋供求严重失衡的局面	长远住房策略出台：加建新公租房，善用现有公屋资源；增加资助出售住房的建设，并促进现有公共住房的流转

资料来源：作者根据历届特区政府《施政报告》及住房政策文件梳理、总结

香港政府房屋局发表的题为《建屋安民：迈向 21 世纪》长远房屋策略白皮书。

上述一系列住房政策的实施成效较为显著。香港住房的建设数量从 1997 年前的 3.3 万套猛增至 1999 年的 8.6 万套（表 2），并在 2001 年达到 9.9 万套。1997—2001 年间，共建成 37.5 万套，超额完成每年 8.5 万套的建设计划，其中有 14.7 万套（建设总量的 39.1%）公租房，10.0 万套（26.7%）居屋。许多市民受惠于该住房政策，在 1997—1998 年间，公屋的轮候名单上约为 17.1 万人，轮候时间长达 6.6 年；而到 2002—2003 年间，即董建华第一届任期结束时，轮候名单人数减少为 13.8 万人，轮候时间减少至 2.3 年；随着政策的相继实施，在 2004—2005 年董建华辞任特首时，公屋轮候时间已减少至 2 年。

总体而言，在这个阶段，特别行政区政府通过增加土地供应、实施居者有其屋计划和贷款计划等，在住房供给方面扮演了积极的角色。香港住房政策主要呈现两种态势：（1）倡导住房所有权。住房所有率从 1996 年的 44.5% 增至 2001 年的 50.8%^[7]；（2）公共住房的公平、合理分配。回归后，政府对所有公共住房的申请者进行收入和资产调查，以确保政策实施的公平性。另外，政府也在 1998 年取消了因继承取得公屋租用权的下一代免于经济情况调查的规定^[10]。

表 2 回归前后及主要年份政府每年公共住房计划供应情况一览

	1997 年前	1997 年 (10 月份)	2011 年	2015 年
以物补贴的住房计划				
租住公屋项目	14 000	20 000	28 000	14 300
居者有其屋计划（居屋）/ 私营机构参建居屋计划	10 000	30 000	0	2 160
出售单位计划	425	930	0	0
夹心阶层住房计划	3 000	6 000	0	0
租者置其屋计划	0	25 000	0	0
可租可买计划	0	2 000	0	0
混合发展计划	0	600	0	0
合计	27 425	84 530	28 000	16 460
现金补贴的住房计划				
自置居所贷款计划	4 500	超过 4 500	0	—
首次置业贷款计划	—	6 000	0	—
老人租房津贴计划	—	—	400	—
对抵押贷款利息支付方案减税计划	—	—	0	—
合计	5 310	15 500	400	15 300
总计	32 735	100 030	28 400	31 760

资料来源：香港房屋委员会历年年度报告等

1.1.2 第二阶段：“不作为”的住房政策

亚洲金融危机爆发使得刚刚回归的香港陷入长期的通货紧缩和严重衰退中，房价持续下跌。2003 年爆发的非典让房地产市场陷入更加低迷的状态，在该年第三季度跌入谷底，此时香港住房均价仅为 1997 年房价高峰值的 35%^[7]。可以说，香港房地产市场处于崩溃状态，超过 10 万户按揭买房的市民的住房变成了负资产^[9]。现在来看，特别行政区政府推行的雄心勃勃的住房建设计划“时运不济”，并导致了其最终的被迫终止。

为应对楼市危机，特别行政区政府大幅调整了住房政策。2002 年 11 月，时任房屋及规划地政局局长孙明扬发表了住房政策、土地及住房发展声明（称为“孙九招”），提出“为有需要家庭提供租住公屋，同时应退出作为开发商的角色，停止兴建和停止出售实物形式的资助公营房屋，以及大幅减少在整体房地产市场所占的比例”（表 1）。这标志着政府将对房地产市场的干预降到最低，以促进房地产市场的健康发展。在这个阶段，住房政策的核心由提升住房所有权比重转向为有住房需要的群体提供租赁住房补贴^[10]。2003 年，政府无定期搁置了居者有其屋计划，中止了租者置其屋计划。截止到 2003 年底，政府暂停所有土地的拍卖，而未来土地拍卖仅局限于政府名单上的地块（表 1）。可见，政府住房政策的思维已由政府主导介入转向市场主导，这为香港接下来十余年的住房政策奠定了基调^[11]。

随着董建华特首 2005 年 6 月的辞职，继任的特首曾荫权奉行“大市场、小政府”的执政思路，包括过度相信市场在住房供给方面的作用，将土地开发的主导权让给开发商，而政府在公共住房建设方面少有作为^[9]，导致该阶段公共住房的建设数量极大缩减。如前所述，公租房从 2001 年的 4.9 万套急剧下降到 2007 年的 0.48 万套，在 2008 年又反弹回 2.3 万套，在 2011 年达到 2.8 万套。总体来说，这 10 年间的住房政策导致香港住房长期处于供不应求的态势，难以满足市民的购房需求，进而致使楼价、租金高涨，公屋供应严重不足。即使是 2008 年的全球金融危机也对香港房价冲击较小。随着越来越多的外来群体在港投资置业，香港房地产市场持续过热，房价持续处于高位。在 2008 年，私营住宅价格比 1997 年的峰值还要高 10%，远超出本地市民的担负能力。

为给过热的房地产市场降温，缓解社会民众不满，曾荫权政府被迫放弃了“不干预”、“不作为”的立场，从 2010 年开始，启动了“置安心”计划（My Home Purchase Plan），旨在减轻中等收入市民购房的负担；在 2011 年出台的新居者有其屋计划（New Home Ownership Scheme）也致力于缓解市民购房的负担（表 1），但规模较小，仅有 2 500~3 000

套。另外，为了遏制住房投机，政府强力干预房地产市场，于2010年11月推行了特别印花税政策，对短期房地产交易课以重税（表1）。在2012年，曾荫权在任期最后一次《施政报告》中明确放弃了其“不作为”的立场，提出“当私人房屋供应短缺和价格上升，脱离市民购买力时，政府需要介入市场，透过增加土地供应和资助房屋政策，作出调节。”

总而言之，由于此届政府在住房提供方面的不作为，香港的土地和住房出现了严重的短缺，供求不匹配，房价处于历史新高。虽然政府在后期相继出台了一些补救举措，但在住宅用地拍卖收入被用做政府财政收入重要组成的背景下，这些举措只能是小修小补^[11]，对满足低收入市民的住房需求仍是“杯水车薪”。另外，随着《地产霸权》等著作的出版，市民对政府土地和住房政策质疑和批评不断，这不仅削弱了政府的威信^[9]，也增加了住房政策的制定和实施的难度。

1.1.3 第三阶段：适度有为的住房政策

受美联储量化宽松政策的影响，大量热钱涌入到香港房地产市场。到2012年第二季度香港房价上涨到历史新高，此时的房价指数比1997年同期高24%，房价收入比高达19.98，是2003年第二季度6.06的3倍有余^[7]，中等收入阶层也难以负担购买住房，而有无住房资产也进一步加剧了香港市民间的财富不平等。

新一届政府采取了“适度有为”的住房政策，梁振英特首在其首份《施政报告》中提出，行政当局的首要任务是解决住房问题，主要政策目标包括协助基层家庭取得公共房屋；提供资助自置居所；维持私营楼市健康平稳发展等。为实现这些目标，政府实行了一系列短期和长期计划。短期计划主要包括延续使用上任政府推出的需求控制政策，进一步增加特别印花税的收取比重，并对非香港永久居民购房加收15%的买者印花税（表1）。在土地供应方面，政府采取了积极的土地拍卖策略，以恢复对一级土地市场的控制。长远计划包括建立大规模的土地储备，特别是通过在新界东北部和西北部的新发展地区建设较大规模的公屋住区。

2014年12月，政府公布《长远房屋策略》（简称《长策》），旨在通过采取以供应为主导的策略，扭转住房供求严重失衡的局面。《长策》明确提出“未来十年建屋量目标提升为48万个单位，其中私营房屋占19万单位，出租公屋占20万，重新启动‘居者有其屋计划’，资助出售单位占9万，以协助中低收入市民拥有房屋。落实加建新公屋和居屋、持续土地供应、实施需求管理措施等策略，以稳定楼市”^[12]。其中《长策》的三条主线策略包括：（1）加建新的公租房，善用现有公屋资源；（2）加建资助出售住房，丰富其类型并促进现有住房流转；（3）透过持续土地供应及适当的需求管

理措施以稳定楼市^[13]（表1）。

综上，梁振英政府的住房政策主要有两大特点：一是增加住房供应；二是通过推出“港人港地”政策，有限度地减少住房投机活动，这可以较为有效地缓解住房供求脱节的局面。但由于曾荫权政府在公屋建设方面的不作为造成的后遗症，如住房建设所需的土地和建筑工人的欠缺，导致香港房屋委员会在《长策》前期实施阶段建设的住房数量未能达到预期目标。预计在前四年（2015/16—2018/19年度）建成的公屋及居屋数量分别只有6.72万和1.06万套，比《长策》公屋及居屋年均供应总目标分别少16%和70%^[12]。另外，房价仍处于持续上涨态势，日臻增多的家庭难以负担租住或购买私营住房，这导致公屋轮候名单越来越长。按照香港房屋署的统计数字，2004年3月，公屋申请者轮候名单数仅有9.1万名，2016年9月底已上涨为28.7万名，一般申请者的平均轮候时间长达4.5年，其中2013—2014年度新增申请个案高达5.1万。故当前香港住房供求失衡的问题将持续一段较长的时间。

1.2 深层次原因分析

1.2.1 复杂多变的宏观经济环境和泛政治化的社会环境

自回归起，香港的住房政策一直伴随宏观政治经济环境的剧烈变化而起伏。1997年金融危机的爆发致使房地产泡沫破灭，楼市崩溃，这主要由于长期以来，香港房地产投机缺乏有效管治，是新成立的特别行政区政府所难以左右的^[7]，但这种宏观环境的巨变导致了首届政府积极有为的住房政策的“短命”。从21世纪初，政府减少了对房地产市场的干预，开始用“勾地表”的方法向开发商供应土地。但这导致香港在2002—2012年建成的住房数量大幅缩水，供求严重失衡。虽然在2012年政府又开始大幅增加住房供应，但短时间内无法弥补长期供应不足造成的住房短缺。另外，受美联储量化宽松政策的冲击，大量热钱流入香港房地产市场，加剧了住房供不应求的局面，导致房价持续高涨，与中产阶级购买力的脱节越来越大，这甚至成为了当前社会民怨的一个重要导火索。

此外，当前香港陷入了泛政治化的泥潭中，难以在民主与效率间取得平衡。香港立法会实施了代议民主运作，但由于泛民主党派每逢政府的提案必反对，常通过恶意“拉布”阻碍政府提案的正常审批通过，导致梁政府的《长策》在实施方面举步维艰。也有研究提出，香港当前的住房问题不仅是土地供应不足的问题，更多的是深层次的问题——既有批地制度所隐藏的土地资源垄断分配以及土地资源分配的决策过程非民主等^[11]，这也导致较多市民质疑政府住房政策的公平性，致使对政府不信任度提升。

1.2.2 阶层固化，公共住房政策覆盖面有限

在阶层固化的香港，住房问题不仅是单纯的社会问题，更是阶层问题。不同社会阶层对住房存在迥然不同的需求。低收入群体的居住环境恶劣，只有在政府的帮助下才可能改善居住条件。而低收入群体居住问题的解决涉及到社会资源和财富的分配；中产阶层的收入增速远赶不上私营住房价格的升幅；高收入群体已经解决了住房问题，房地产更多地成为一种投资手段，故他们更期待房价上涨，这显然与中产及低收入群体的利益有冲突。

增加公共房屋的数量是解决中低收入群体住房问题的有效办法，但在供求严重脱节的背景下，加上政策实施过程中的种种困扰，这难以在短时间内实现。虽然政府承诺符合资格的申请人可在3年内入住公屋，但在供不应求的大背景下，这一目标无法快速实现。按照房屋署的统计数字，随着公屋轮候名单持续增加，平均轮候时间从2004—2005年间的2年延长到2016年的4.5年^[12]。

另外，公屋未能为所有低收入市民提供“安全网”。虽然政府《2012年香港贫穷情况报告》提出，公屋能有效改善基层市民的实际生活水平^[14]。但实际上，现行的公共住房政策制度的覆盖面有限，特别是年轻的单身申请者难以成功申请到公屋^[15]。按照当前的住房政策，真正公共住房政策“安全网”所覆盖的群体主要是在轮候册上的老年人、两人及以下的低收入群体。虽然没有能力租住私营楼宇单位的低收入青年群体也可以申请公屋，但他们未被充分纳入到现有政策的保障范围内。

1.2.3 政府部门间协调不畅，效率较低

当前政府的《长策》目标实施出现严重的滞后，多个公共住房项目被推后建设甚至减产，其中的重要原因是主要负责的发展局与运输与房屋局两个机构在公屋住区的选址和建设方面各自为政，偏重考虑部门利益，工作协调不充分。按照机构设置，发展局隶属于财政司，受命要配合《长策》目标提供充足的用于公共住房建设的土地，但在推进过程中偏重考虑土地提供的数量，却有意或无意忽视该块土地的面积、区位和周边发展情况是否适合建设公屋，是否已完成收地程序，即交接给运输与房屋局；而运输与房屋局隶属于政务司，负责公共住房的规划建设，但其在接到土地后未能积极推进，最终导致许多项目推后建设，甚至胎死腹中，引发公众的强烈不满^[16]。实际上，现任特区行政长官梁振英在上任前曾计划通过改组特区政府的架构，将房屋、土地、规划的主管部门合并为一个政策局，“以更有效规划土地及房屋的供应，解决长期困扰香港的‘住屋难’问题。”^[17]但受制于泛民党派议员的反对和建制派内部的掣肘，改组方案未能实现，而最终的受害者是轮候名单上的低收入居民。

2 基于社会可持续性视角的公共住房政策实施评价

2.1 社会可持续性

近年来，可持续发展的社会方面，即“社会可持续性”被公认为可持续发展的三大支柱（其他两个是经济可持续性和环境可持续性）。许多发达国家和地区，如英国、美国、德国、加拿大、韩国和香港等，已经将建设社会可持续的社区纳入到社会政策中，并付诸实践。但关于公屋住区的社会可持续性仍较少涉及。另外，虽然社会可持续性的概念在城市规划、住房、城市地理中的影响日趋显著，但学术界对此概念的界定尚未达成广泛共识^[18,22]，这主要由于不同的社会价值、文化背景对此概念的理解存在差异^[23]。可以说，尽管社会可持续性是一个全球性问题，但是其“落地”高度依赖于当地的社会文化环境。

经过对高频率引用文献的综述发现，社会可持续性主要包括满足人类的基本需求、生活质量及社会公平^[18,21,24,25]。在社区层面，社会可持续性根植于居民个体与所在社区对满足他们自身需求并达到较高生活质量的能力^[25]。高标准的生活环境被视为实现社区社会可持续性的关键^[21]。另外，对特定的社区来说，居民和其他利益主体参与到政策的制定与实施的过程对实现社会可持续性目标不可或缺。综上，社区层面的社会可持续性主要包括满足居民的需求，较高的生活品质和居民参与社区活动与决策。

香港政府在建设公共住房方面不仅重视数量的增加，而且谋求质量的改善。随着社会经济的发展，市民的期望、需求和生活方式也在不断改变。而香港房屋委员会在可行性研究、总体布局规划及方案设计等规划过程中不断创新，尽力为居民营造优质居住环境^[26]。基于对社会可持续性的文献综述，笔者以将军澳的居民社区为例，从居民的实际感受切入，了解香港公共住房政策的实施情况，同时准确刻画当前香港公屋住区的社会可持续性水平，并探究背后的原因。

2.2 社区的社会可持续性研究：以将军澳为例

2.2.1 将军澳简介与研究设计

将军澳新市镇位于新界的东南部，面积为17.9 km²，人口数量为27万。将军澳是香港第三代新城，发展历程分为三个阶段：（1）13世纪—1960年代，农业、渔业阶段。在13世纪居民聚居点开始在将军澳出现，此时的产业以农业和渔业为主；（2）1960年代后—1983年，工业阶段。自1960年代末，工业活动开始出现、发展并繁荣。造船和船舶维修成为主导产业^[27]。在1982年政府批准将军澳成为新市镇后，这些产业都迁往别处；（3）1983年后，新城阶段。1983年，将军澳新市镇的人口规模被规划为17.5万人；但随着交通和公共服务设施的逐步完善，将军澳的生活环境不断改善，越

来越多的市民涌入此地区。

为深入了解将军澳新市镇居民社区的社会可持续性,笔者在2014年5月3日、4日、10日、11日、17日、18日、24日、25日对该地区的居民进行了问卷调查,共发放问卷100份,有效问卷为95份,有效率为95%。其中公共住房居民48份,私营住房居民47份。问卷内容主要包括基本信息、居民的生活环境及需求满足情况(公共交通、公共服务设施和就业)及参与社区活动和管理等部分。在本研究中,笔者假设不同类型住区的社会可持续性存在显著差异,即公屋住区的低收入群体和私营住区的中高收入居民的社会可持续性明显不同。另外,笔者还分别访谈了10名公屋居民、10名私营住房居民、2名规划署的官员及2名房屋署的官员,以了解住区社会可持续性现状的形成原因。

调查样本的基本情况如下:年龄在31~60岁的比例最高,约为61.1%,而在60岁以上、30岁以下的比例分别为25.3%、13.7%。月收入在1~1.5万港币的样本比重最高,为28.4%;月收入超过2万的群体次之,比重为24.2%;收入在1万以下的比重为22.1%。与香港政府统计处最新公布的市民月收入(约2.7万元)比较,将军澳新市镇居民的收入偏低,而且居民群体间存在显著的差异。

2.2.2 主要研究发现

(1) 公共交通

公共交通为所有社区成员提供了低成本和环境友好的出行方式,是良好居住环境不可或缺的组成。完善的公共交通系统可以减少欠发达地区的弱势,确保居民能公平地享受就业、教育、医疗及其他日常生活服务,有助于强化居民的社区自豪感^[28],进而提升住区的社会可持续性。而漫长的通勤时间和拥堵则容易降低居民的生活满意度^[29]。

目前将军澳新市镇拥有较完善的公共交通系统,涵盖了地铁、专营巴士和支线小巴等类型。该新市镇绝大部分地区都在将军澳等四个地铁站步行10分钟的范围内。调查发现,地铁是居民最为常用的交通出行方式(52.6%),其次是步行(23.2%)和公共巴士(21.1%)。其中约72.3%的私营住房居民选择地铁出行;而公屋居民的地铁出行比例为45.8%,分别有27.1%、22.9%的公屋居民选择公共交通和步行。通过对公屋居民的访谈发现,这主要由于地铁出行虽然方便,但票价较高;而居民通过乘坐专营巴士和支线小巴等交通工具可以方便到达观塘、旺角、尖沙咀、红磡和香港岛北部大多数的商业区。调查还发现,超过60%的公共住房和私人住房的居民对公共交通的供给和可达性表示“非常满意”和

“满意”。这主要由于地铁线路的合理走向、地铁站的均衡分布、专营巴士和小巴的路线设计使得公共交通的覆盖面较为广泛,住在公共住房和私营住房的居民均拥有相对公平的使用公共交通的机会,有利于增强住区的社会可持续性。

(2) 公共服务设施

公共服务设施的供给和可达性有助于满足市民的基本需求^[30],提供居民交往的机会,构建社区网络,形成社区感^[19]。将军澳新市镇在不同类型公共服务设施的供应和布局方面存在较显著的差异,这导致居民对不同类型的公共服务设施亦表现出迥然不同的满意度。具体来说,将军澳拥有较为丰富多样的购物设施和不同等级的医疗设施,能极大满足当地居民的需求,故多数居民(81.1%)对购物设施的满意度较高,而高达90.5%的居民在新市镇就医。相反,由于文化、体育设施供应不足,且如公园、体育馆、图书馆、运动场地等设施集中分布在将军澳路,导致新市镇的许多居民难以便捷地使用这些设施,故超过一半(约54.2%)的公屋居民对文化、体育设施不满意。对规划署官员的访谈发现,香港文化和体育设施的设置主要依据《香港规划标准与准则》,其数量和等级均是基于人口数量而设计的。相对私营住房中的中高收入居民,公共住房中的低收入群体更依赖公共服务设施,但他们难以真正参与到规划和决策过程中。故公共服务设施在规划和建设时对低收入居民的实际需求缺乏充分考虑,导致公共设施的供给和居民的真正需求不匹配,致使低收入群体难以便捷使用公共服务设施,有可能进一步引发社会剥夺、社会隔离等社会问题的产生,降低社区的社会可持续性。

(3) 就业

有研究强调居民渴望生活在邻近就业机会和公共服务设施的地方^[31]。就业机会被视为促进社会可持续性的关键要素^[1]。但是,将军澳大多数居民都存在职住不平衡问题。调查发现,不管是居住在公共住房还是私营住房的居民,均只有1/3的比例在将军澳工作,剩下的居民多在香港岛和九龙地区工作,这与2011年人口普查的结果相仿^①。另外,在回答“您认为在将军澳是否容易找到工作”时,约68.4%的样本选择“非常不容易”和“不容易”。这揭示将军澳在提供当地居民合适的就业机会方面存在欠缺。进一步比较发现,75.0%的公屋居民认为难以在将军澳找到合适的工作,明显高于私营住房的居民(66.0%)。

通过对规划署官员的访谈发现,将军澳是一个以居住为主导功能的新市镇,居住区的面积是商业区的7.5倍,是工业区的4.4倍。商业用地比例较少,且集中分布在新市镇中心区的地铁站周边地区^[27];出于减少环境污染的考虑,工业区与

① 根据2011年的香港人口普查,将军澳地区有27%的居民在香港岛工作,35%的居民放在九龙其他地区工作。

居住区相距较远。另外,将军澳新市镇提供的就业岗位不仅少,缺乏多元化,而且可达性不高;主要的工作机会主要包括研发产业、影视产业、以及零售商业和服务业。而与香港其他地方相比,该新市镇有较高比例的居民从事专业技术,较少比重的居民从事低劳动技能的岗位,故当地的就业机会难以满足居民的需求。

虽然当前将军澳新市镇就业机会有限,但由于其与香港都市区之间便捷和高效的交通联系,多数(74.7%)访谈样本并未对本地缺少就业机会表现出负面情绪。故将军澳就业机会的欠缺并未对其住区的社会可持续性产生显著的负面影响。

(4) 住区管理

公众参与有助于不同利益主体间达成共识。虽然当前政府仍主导决策过程,但居民通过越来越多地参与决策过程,能在住区管理中能发出更大的声音^[32],进而激发社会管理向自下而上的发展模式^[33]和可持续的方向^[34]发展。

首先,在住区管理体制方面,公屋住区与私营住区存在较显著的差异。按照1997年施行的《建筑物管理条例》,香港私营住区的业主需成立业主立案法团,并推选出立案法团的主席,由其负责住区发展的决策,包括选择物业管理公司,监督其服务等。政府民政事务总署的楼宇管理部通过构筑合法的框架,指导业主立案法团成立和运营,提供咨询和支撑服务,为业主提供培训计划等来协调私营住区的建设管理事项。与管理私营住区的业主立案法团不同,房屋署是负责公屋住区管理的法定机构,其专门设立了住区管理部来联系和服务公屋住区。此外,房屋署高度重视住区的维护工作,并成立了专业的维修队伍来检查和监督维修商的修护工作。

调研发现,新市镇公共住房和私人住房的居民均拥有良好的邻里关系,这一指标的数值分别为70.8%和66.0%。但不同类型住区的居民在“业主立案法团或屋邨管理顾问委员会能否提供帮助和支持”方面存在迥然不同的回答。约2/3的私营住房居民认为社区管理组织未能在他们需要时提供帮助,而仅有29.2%的公屋居民持相同的观点。通过对房屋署官员的访谈发现,私营住区管理公司的主要目标是维护住房品质,确保居民安全,而社会凝聚和社区营造则不在其考虑范围之内。而对于公屋住区,住区管理的核心价值观包括关怀、以居民为本、富有创意和责任感。故房屋委员会需要持续提升管理服务,以维护一个高品质的生活环境,为居民营造和谐社区。

在住区管理参与方面,将军澳的居民并不积极参与住区管理,超过70%的居民几乎不参加社区管理活动或对此不感兴趣。相对公屋居民(20.8%)而言,大概48.9%的私营住房居民对参加社区活动并不感兴趣。调查问卷发现,超过90%的样本在过去一年未曾参与住区管理的会议。对居民的访谈发现,这主要由于香港快节奏的生活,多数居民将精力放在他们

的工作和照顾家庭方面,并不愿意在社区事务上花费过多的时间。但在回答“您是否满意您所在小区的管理”时,公共住房和私营住房的居民均感觉满意(近70%)。对居民的访谈也发现,这主要由于管理队伍较高的专业素质和对服务设施及时的维护;仅有约10%的居民认为服务比较差。但由于居民参加住区管理和决策较少,这降低了住区的社会可持续性。

3 结论与讨论

香港特别行政区回归20年来,政府经历了两次金融危机和非典疫情等突发事件的冲击,住房政策出现较多波折和反复。在回归初期,首任政府积极有为的住房政策改善了部分中低收入阶层的居住环境,提升了住房拥有率;但亚洲金融危机的爆发让香港房地产市场崩盘,住房政策由政府主导介入向市场主导转变,通过大幅减少公共住房的供应等举措将政府对市场的干预降至最低,但也导致供求严重脱节;香港房价的持续高涨让中产阶层的购房梦变得越发遥不可及,这成为香港社会民怨高涨的重要原因。曾荫权政府在任期末出台了一系列政策来应对此局面,但实践证明这是杯水车薪,未能从根本上解决住房难题。梁振英政府上台后推行适度有为的住房政策,通过增加住房供应和大幅增加房地产的交易成本以减少住房投机活动,但实施过程中遭受到了巨大阻力。笔者认为虽然回归后政府始终将住房问题的解决放在重要位置,但其住房政策的演变表明,除了受复杂多变的宏观经济环境和泛政治化的社会环境的影响外,香港公共住房的供给受社会阶层固化,政策覆盖面有限,政府部门间协调不畅等因素的影响显著,供求脱节的难题难以在短时间内解决。

对将军澳新市镇住区社会可持续性的调查发现,香港公共住房政策实施成效显著。公屋住区的居民在公共交通和住区管理方面的需求得到了极大的满足,满意度与私营住区的居民相仿。公共交通线路和站点的公平合理的设计以及广泛的覆盖率是居民在公共交通的需求得到满足的重要原因;另外,将军澳新市镇与香港都市区等便捷、高效的交通联系使得就业机会的欠缺并未对住区的社会可持续性有明显的负面影响。由于将军澳新市镇在不同类型公共服务设施的供应和布局方面存在较显著的差异,导致居民对不同类型的公共服务设施亦表现出迥然不同的满意度。研究发现,公共服务设施的规划设计缺乏对居民实际需求的充分考虑导致公共设施的供给和居民的实际需求不匹配,这是低收入居民满足较低的根本原因。另外,虽然不同类型住区的居民均对住区管理表示满意,但他们对住区管理和决策参与度偏低,降低了住区的社会可持续性。

经过对回归后香港在公共住房建设方面经验的梳理与总结,笔者建议国内保障房政策的推进需要循序渐进地推行,不能片面重视建成数量,通过“运动式”的大规模建设一蹴

而就,而忽视了对住区的管理和居住环境质量的提升;不能片面重视上级政府安排的任务指标,而忽视了低收入家庭的实际需求;保障房住区的规划建设需要更加重视自下而上的要素在住房和城市规划政策制定和实施过程中的作用,进而确保发展优先次序的合理性和公平性。叶嘉安院士强调,内地城市学习了香港城市发展的许多方法,但在发展过程中出现的问题却比香港更为严峻,主要原因是内地城市在学习过程中的片面性和缺乏预见性极大地增加了城市问题的产生,需要从实际出发制定有效的途径和方法^[35]。进一步引申,在香港独特的政策环境和制度文化下,香港公共住房政策有其独特的发展历程,故在学习和借鉴香港的住房政策和住区管理经验时,需要充分了解和研究该政策出台的社会经济背景、政策目标和运作机制等,切忌盲目照搬和移植。**UPI**

衷心感谢香港大学的李咏深、谢洁霞、郁梦雅、张天尧在2012年学习“Housing, Planning & Sustainability”课程时一起合作设计调查问卷和撰写调查报告,笔者在2014年对将军澳进行问卷调查时采用了原来问卷中的部分问题。

参考文献

- [1] Wei Zongcai. Planning and Livability of Subsidized Housing Estates in China: A Case Study of Guangzhou[D]. PhD Thesis. Hong Kong: The University of Hong Kong, 2017.
- [2] Yeung Y M, Wong K Y, eds. Fifty Years of Public Housing in Hong Kong: A Golden Jubilee Review and Appraisal[M]. Hong Kong: The Chinese University Press, 2003.
- [3] Chiu R L. Planning, Land and Affordable Housing in Hong Kong[J]. Housing Studies, 2007, 22(1): 63-81.
- [4] Chiu R L. The Transferability of Hong Kong's Public Housing Policy[J]. European Journal of Housing Policy, 2010, 10(3): 301-323.
- [5] 魏宗财, 陈婷婷, 孟兆敏, 等. 广州保障性住房的困境与出路——与香港的比较研究[J]. 国际城市规划, 2015, 30(4): 109-115.
- [6] 杨靖, 郭茵, 张嵩. 香港公屋规划设计的分析与启发[J]. 规划师, 2008, 24(4): 31-35.
- [7] Li S M. Land and Housing Policies in Post-Handover Hong Kong: Political Economy and Urban Space[R]. Public Policy Research Funding Scheme Final Report, 2015.
- [8] Li S M. Housing and Urban Development in Hong Kong: Political Economy and Space[R] // Jim C Y, Li S M, Fung T, eds. A New Geography of Hong Kong. Hong Kong: Agriculture, Fisheries and Conservation Department, HKSAR Government, 2010: 37-70.
- [9] 李思名, 杜慧敏, 陆惠贤. 特别行政区成立后香港的土地与住房政策[J]. 紫荆论坛, 2014, 14: 68-74.
- [10] Yung Betty. Hong Kong's Housing Policy: A Case Study in Social Justice[M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008.
- [11] 郭崇铭. 不是土地供应, 香港土地问题的迷思与真象[M]. 香港: 基道出版社, 2013.
- [12] 香港房屋委员会. 建屋为民, 香港房屋委员会2014/15年度报告[R]. 2015.
- [13] 中国新闻网. 香港10年内房屋供应增至48万个单位[EB/OL]. (2017-01-20) [2014-12-16]. <http://www.chinanews.com/ga/2014/12-16/6882850.shtml>.
- [14] 财政司司长办公室经济分析及方便营商处经济分析及政府统计处. 2012年香港贫穷情况报告[R]. 香港, 2013.
- [15] 刘国裕. 从公屋居屋的供应目标看合资格申请人的前景[J]. 紫荆论坛, 2015, 20:42-51.
- [16] 冯淑环, 甘铭添. 政策局乱斗 管治乱龙建屋大落后[EB/OL]. (2017-02-01) [2016-12-8]. http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20161208/00174_001.html.
- [17] 香港文汇报. 梁振英: 设立专门政策机构解决香港“住屋难”[EB/OL]. (2017-01-20) [2012-05-07]. <http://www.chinanews.com/ga/2012/05-07/3869098.shtml>.
- [18] Bramley G, Power S. Urban Form and Social Sustainability: The Role of Density and Housing Type[J]. Environment and Planning B: Planning & Design, 2009, 36(1): 30-48.
- [19] Colantonio A. Urban Social Sustainability Themes and Assessment Methods[J]. Proceedings of the ICE-Urban Design and Planning 2010, 2010, 163(2): 79-88.
- [20] Dempsey N, Bramley G, Power S, et al. The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability[J]. Sustainable Development, 2011, 19(5): 289-300.
- [21] McKenzie S. Social Sustainability: Towards Some Definitions[R]. Australia: University of South Australia, 2004.
- [22] Wei Z, Wang B, Chen T, et al. Community Development in Urban Guangzhou Since 1980: A Social Sustainability Perspective[J]. International Review for Spatial Planning and Sustainable Development, 2016, 4(4): 58-68.
- [23] Congreve A. Sustainable Communities[M] // International Encyclopedia of Housing and Home. San Diego: Elsevier, 2012: 97-110.
- [24] Chan E, Lee G K. Critical Factors for Improving Social Sustainability of Urban Renewal Projects[J]. Social Indicators Research, 2008, 85(2): 243-256.
- [25] Pareja-Eastaway M. Social Sustainability[M] // International Encyclopedia of Housing and Home. San Diego: Elsevier, 2012: 502-505.
- [26] 冯宜莹. 以可持续规划缔造公营房屋优质居住环境: 香港房屋委员会的经验[J]. 国际城市规划, 2013, 28(1): 30-36.
- [27] 香港规划署. 新界规划小册子——将军澳[EB/OL]. (2017-02-01) [2003-01-08]. http://www.pland.gov.hk/pland_sc/press/publication/nt_pamphlet02/tko_html/hist.html.
- [28] Forrest R, Kearns A. Social Cohesion and Urban Inclusion for Disadvantaged Neighbourhoods[M]. New York: Joseph Rowntree Foundation, 1999.
- [29] Kim J Y, Kim B, Park K S, et al. Health-related Quality of Life with KDQOL-36 and Its Association with Self-efficacy and Treatment Satisfaction in Korean Dialysis Patients[J]. Quality of Life Research, 2013, 22(4): 753-758.
- [30] Rothenberg J. Economic Evaluation of Urban Renewal: Conceptual Foundation of Benefit-cost Analysis[M]. Washington: The Brookings Institution, 1969.
- [31] Che M C O. Urbanization Versus Urban Planning Practice in Malaysia: Considerations, Prospects and Possibilities[M] // Yeh A G O, Ng M K, eds. Planning for a Better Urban Living Environment in Asia. Aldershot: Ashgate, 2000.
- [32] Healey P. Land Use Planning and the Mediation of Urban Change: The British Planning System in Practice[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- [33] Streeten P. A Basic-needs Approach to Economic Development[M] // K A W. Jameson, C, ed. Directions in Economic Development[M]. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979.
- [34] Weaver C. Regional Development and the Local Community, Planning, Politics, and Social Context[M]. Avon: John Wiley & Sons Ltd, 1984.
- [35] 叶嘉安. 香港城市发展经验对内地的启示[J]. 紫荆论坛, 2014, 14: 18-24.

(本文编辑: 秦潇雨)