



·中山大学港澳珠三角研究中心·
粤港澳区域合作研究文丛

穗港 住房保障研究

Research on Housing Security in Guangzhou and Hong Kong

刘祖云 等著

中国社会科学出版社

大學港澳珠三角研究中心
· 澳區域合作研究文丛 ·

香港 住房保障研究

Research on Housing Security in Guangzhou and Hong Kong

刘祖云 等著



中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

穗港住房保障研究 / 刘祖云等著. —北京: 中国社会科学出版社,
2013. 4

(粤港澳区域合作研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2309 - 6

I. ①穗… II. ①刘… III. ①住宅—社会保障—对比研究—
广东省、香港 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 055441 号

出 版 人 赵剑英
策划编辑 郭沂纹
责任编辑 吴丽平
责任校对 张玉霞
责任印制 张汉林

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 960 × 650 1/16
印 张 21.75
插 页 2
字 数 273 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

总 序

从 20 世纪 80 年代开始，珠江三角洲凭借改革开放先行一步的制度创新优势、毗邻港澳的地缘优势和劳动力与土地的低成本优势，承接港澳产业转移，形成了粤港澳之间在制造业领域的“前店后厂”式跨境生产与服务的产业分工体系，也开启了粤港澳区域经济一体化的进程。这种以优势互补为基础，以国际市场为导向，以参与国际产业分工体系为特征的区域经济合作带来了珠江三角洲高速的经济增长和工业化，使珠三角成为世界性制造业基地；同时使香港从劳动密集型制造业中心发展成为国际金融、贸易、航运和商贸服务中心。

香港和澳门在我国改革开放和现代化建设中发挥了独特的作用，港澳的回归和以中国加入 WTO 为标志的内地市场的全方位开放，给内地与港澳地区的经贸关系的发展提供了机遇和挑战。以内地市场局部开放为基础的“前店后厂”模式，已经不适应新形势下内地与港澳经济发展的要求。CEPA 为内地市场全方位开放条件下，深化港澳与内地的经贸合作关系，继续发挥港澳在中国内地改革开放中的独特作用，为保持港澳经济的繁荣稳定提供了新的制度性安排。

粤港澳之间地缘相邻、经贸相依、语言相通、人缘相亲，决定了广东在对港澳合作中必将发挥独特的作用。但是，在港澳回归后的一段时间内，粤港澳区域经济合作的进展并不尽如人意。究其原

因主要包括两个方面：第一，从经济发展的阶段看，由于广东与港澳地区经济发展阶段演进导致的比较优势和产业结构的变化，使传统的垂直产业分工模式受到挑战。30年前，珠三角处于工业化的初期阶段，具有廉价的劳动和土地，但是缺乏资本、管理和市场开拓能力。港澳地区特别是香港由于工资、土地等要素成本上升，经济正面临从劳动密集型的制造业为主体的经济向服务业主导型的多元化经济发展。港澳和广东之间经济与产业发展上存在的这种阶段性差异和互补性的优势，在珠三角市场对外率先开放的条件下，形成了港澳和珠三角之间在制造业之间形成的“前店后厂”垂直分工合作模式。这种合作是以市场主导下的企业为主体的自发性合作形式。按照区域经济的一体化两种形态划分，它属于功能性的一体化，区域内经济合作主要是自发的市场力量推动和引导的结果。从产业分工看，这是一种垂直的分工。今天，珠三角的经济和产业发展正面临一个新阶段。从工业化的阶段看，珠三角正处于工业化的后期，正从劳动密集型的工业向资本、技术和知识密集型工业转变。从经济发展的阶段看，正面临着从制造业为主导向服务业和现代制造业双轮驱动的经济体系转变。香港正在推进经济向高增值服务业和多元化方向发展，实现产业的适度多元化也是澳门政府面临的课题。珠三角和港澳地区各自的经济发展和结构转型，使早期制造业的垂直分工为特点区域经济合作模式受到了挑战，传统互补性优势正在发生变化。例如，珠三角发展先进制造业的技术、管理等要素很难像工业化的早期阶段那样，直接从港澳地区能够得到；而珠三角地区积极发展的一些现代服务业，如物流、会展、港口等却与香港发生了直接的竞争。由于经济发展阶段和比较优势的变化，使港澳与广东之间垂直的产业分工正在向水平的分工转变。原有的垂直分工需要升级，新的水平分工正在建构，只有遵循市场的规则，发挥各自优势，粤港澳之间新的产业分工体系才能形成。第

二，从制度层面看，粤港澳区域合作的深化需要有特殊的制度安排。正确认识粤港澳经贸合作关系的特性和港澳自由市场经济体制，是从制度层面上把握深化粤港澳区域合作的重点和难点的基础。粤港澳区域合作是在“一国两制”条件下，中国内地的一个省份与两个特别行政区之间的合作。港澳分别是两个独立的关税区和独立的货币体系，而广东并不具备相应的地位。另一方面，港澳特别是香港是高度开放、自由的经济体系，缺乏开展对外合作谈判筹码。这两个特点决定了深化粤港澳合作的重点在于广东向港澳进一步开放市场；而广东开放市场则需要有中央的授权和特殊的制度安排。因此，从制度层面看，深化粤港澳合作的难点是在中国内地全方位开放和广东已经位于国内经济发展前列的情况下，中央是否能够给予广东在对港澳经济一体化过程中有更多的自主权和特殊政策；在不影响内地市场开放和经济安全的条件下，形成有效的粤港澳区域经济一体化制度性安排。这一难点已经有了部分突破。2008年7月商务部与香港特区政府签署了CEPA补充协议五，内地将在17个服务领域推行29项开放措施。为进一步深化粤港经贸合作，该补充协议允许香港和广东省政府在广东率先推出或试行共25项开放和便利化措施。CEPA补充协议六在粤港金融合作领域也赋予广东先行先试的权利。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》则在国家层面上首次将珠三角与港澳紧密合作的内容纳入了珠三角规划。2010年和2011年，《粤港合作框架协议》以及《粤澳合作框架协议》分别签署，提出了“在‘一国两制’方针指导下，放眼世界、面向未来，在全球格局深刻变化、周边地区竞争加剧以及国家的发展中，以战略思维谋划粤港合作发展思路，完善创新合作机制，进一步建立互利共赢的区域合作关系，有效整合存量资源，创新发展增量资源，推动区域经济一体化，促进社会、文化、生活等多方面共同发展，携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群，

率先形成最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域”的目标。

为了深入研究粤港澳区域一体化，为粤港澳共同打造世界级新经济区域提供理论支撑和政策建议，中山大学“211”工程三期设置重点学科建设项目“粤港澳区域合作研究”。该项目以港澳珠江三角洲研究中心为依托，整合中山大学各院系的科研力量，通过对港澳和粤港澳区域合作与发展的重大现实问题开展经济学、社会学和政治学等跨学科的综合研究，推进粤港澳区域合作研究的知识创新和理论积累。自2009年项目开展以来，研究人员已承担科研课题74项，发表论文近百篇，提交咨询报告47份。其中多份研究报告获得各级政府的重视和肯定。“粤港澳区域合作研究”项目拟构建“粤港澳区域合作研究”数据库，收录粤港澳区域合作研究的系列文献、调研及统计数据。为进一步夯实粤港澳区域合作研究的实证基础，项目在珠三角地区的对港澳企业进行调研。详细考察和调研港澳企业在广东地区的经营情况，以及港澳资企业在粤港澳区域合作中的地位 and 影响，建立“广东港澳企业数据库”。

奉献给读者的这套“粤港澳区域合作研究文丛”，是中山大学“211工程”三期重点学科建设项目“粤港澳区域合作研究”研究的学术成果。“粤港澳区域合作研究”课题组诸位学者从经济、政治、社会、法律几个方面对该区域的社会经济发展和区域合作进行探讨。希望这套丛书对国家实施深化粤港澳合作的区域发展战略、促进粤港澳经济的共同发展的理论研究和实践有所启迪。

在丛书付梓之际，谨向支持本项目研究的学校领导，向承担项目研究的专家、学者、工作人员和研究生表示衷心的感谢。

对丛书的不足之处，期待读者给予指正。

陈广汉

2011年3月22日于康乐园

目 录

总序	(1)
----------	-----

引 论

第一章 中国城市住房的阶层分化	(3)
第一节 此项研究的理论背景	(4)
第二节 此项研究的分析模型	(6)
第三节 此项研究的数据分析	(12)
第四节 此项研究的初步结论	(27)
第二章 广州的住房分层与住房保障	(34)
第一节 住房分层研究概述	(35)
第二节 住房分层结构	(41)
第三节 住房分层影响因素	(52)
第四节 住房分层与社会贫富分化	(55)
第五节 住房分层与政府住房保障	(59)
第三章 香港公屋政策的历史沿革及其对内地的启示	(62)
第一节 香港公屋政策的历史沿革	(62)
第二节 香港公屋政策对内地的启示	(68)

第四章 香港公屋管理出现的问题及对内地的启示	(74)
第一节 香港公屋制度背景	(74)
第二节 香港公屋管理出现的问题	(76)
第三节 香港公屋管理对内地的启示	(83)

香港篇

第五章 香港回归前的公营房屋政策	(93)
第一节 消除“房荒”阶段(1954—1972 年)	(93)
第二节 十年建屋政策阶段(1973—1987 年)	(111)
第三节 “长远房屋策略”阶段(1987—1996 年)	(121)
第六章 香港回归后的公营房屋政策	(135)
第一节 《香港长远房屋策略白皮书》阶段(1997— 2001 年)	(135)
第二节 公营房屋架构检讨后的公营房屋政策(2002 年 至今)	(143)
第三节 香港公营房屋政策展望	(154)
第七章 香港公营房屋管理	(157)
第一节 管理组织架构	(157)
第二节 准入和退出机制	(161)
第三节 物业管理模式	(165)
第八章 香港公营房屋政策和管理对内地的启示	(174)
第一节 明确政府和市场的职责	(174)
第二节 实现住房保障产品多元化	(175)

第三节	确立适当的保障房建设标准	(176)
第四节	建立有效的准入和退出机制	(177)

广州篇

第九章	广州住房保障的历史	(181)
第一节	住房制度改革前广州居民居住状况	(182)
第二节	以解困房为其主要形式的住房保障阶段(1980— 1993 年)	(191)
第三节	以安居房为其主要形式的住房保障阶段(1994— 1997 年)	(207)
第四节	以经适房为其主要形式的住房保障阶段(1998— 2002 年)	(218)
第五节	以廉租房为其主要形式的住房保障阶段(2003— 2006 年)	(228)
第六节	廉租房和经适房并重的住房保障阶段(2007— 2009 年)	(241)
第七节	以公租房为其主要形式的住房保障阶段(2010 年 以后)	(256)
第十章	广州住房保障的特点	(266)
第一节	坚持以政府主导为原则	(266)
第二节	坚持以住房分层为前提	(268)
第三节	坚持以借鉴成功经验为基础	(271)
第四节	坚持以住房公平为目标	(272)
第十一章	广州的保障房管理	(277)

第一节	广州住房保障管理组织架构及变迁	(277)
第二节	直管房的管理	(282)
第三节	廉租房的管理	(304)
第四节	公租房的管理	(312)
第五节	经适房的管理	(317)
第六节	住房公积金的管理	(324)
后记		(337)

引论

第一章

中国城市住房的阶层分化

住房是透视社会贫富差距和阶层分化的重要视角。本章依据2006年CGSS全国调查数据，运用潜类分析方法，从住房条件、住房产权、住房区位三个维度描述并分析了当下中国城市住房资源在阶层间的分化状况。^①研究表明，在制度变迁背景下，住房资源分配虽然复杂多样，但住房资源的占有及住房区位的分布仍被打上阶层分化的烙印。住房条件、住房产权、住房区位的分化不仅表现在阶层之间，同时也表现在代际之间。

迄今为止的社会分层研究主要集中在两大方面：一方面是分层结构研究，即探讨何种资源的分配差异形成了何种状态的层级结构；另一方面是分层机制研究，即探讨资源分配按照何种规则进行，并探讨这种分配机制又是如何维持或改变的。在伦斯基看来，前者是社会不平等结果的研究，主要回答“谁得到了什么”，后者是社会不平等原因的研究，力图理解“为什么会得到”。而我们已有的研究大多关注于“市场转型”过程中分层机制变化的规律和特点，而较少关注阶层化（或结构化）状况或分层后果，而这在

^① 资料出处说明：本章使用的数据全部来自中国国家自然科学基金资助之《中国综合社会调查（CGSS）》项目。该调查由中国人民大学社会学系与香港科技大学社会科学部执行，项目主持人为李路路教授、边燕杰教授。作者感谢上述机构及其人员提供数据协助。本章内容由作者自行负责。

当代中国是“更具理论和现实挑战的问题”^①。本研究试图利用2006年度全国综合社会调查(CGSS2006)数据,揭示不同社会成员在住房资源占有上的表现和差异。

第一节 此项研究的理论背景

自从1967年雷克斯与墨尔出版《种族、社区和冲突》一书并首次提出“住房阶级”概念以来,住房就被视为代表和象征不同社会阶层的物质符号,成为学者们透视社会阶层分化的重要视角。在研究中国社会阶层结构问题时,住房也一直是一种重要的实物指标,在再分配体制下,住房是一种普遍性的单位福利。^②尽管当时整个社会呈现出“去阶层化”结构,但住房不平等仍是一个客观现实,只不过仅存在于占人口多数的一般群众和占人口少数的“再分配精英”之间:后者在住房面积和住房质量上都享有特权。^③

自从1978年实行改革开放政策以来,中国社会一直并仍在经历从再分配体制向市场经济体制转型的重大变革。这一重大变革改变了整个社会的利益分配格局,进而也改写了整个社会的阶层结构,原有计划经济体制下的“农民、工人、干部”三级式阶层结

① 刘精明、李路路:《阶层化:居住空间、生活方式、社会交往与阶层认同——我国城镇社会阶层化问题的实证研究》,《社会学研究》2005年第3期。

② Whyte, M. K. and William L. Parish Jr, *Urban life in Contemporary China*. Chicago, University of Chicago Press, 1984; Logan, J. R. Bian, Y., “Access to Community Resources in a Chinese City”, *Social Force* 72, 1993; Bian, Yanjie. Logan, J. R, Lu, Hanlong. Pan, Yunkang. Guan, ying, “‘Work Units’ and the Commodification of Housing: Observations on the Transition to a Market Economy with Chinese Characteristics”, *Social Sciences in China* (winter), 1997, 28-35.

③ Howe, C., “The Supply and Administration of Housing in Mainland China: The Case of Shanghai”, *The China Quarterly* 10, 1968; Wang, Y. P., and Alan Murie., “Social and Spatial Implications of Housing Reform in China”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, 24 (2): 397-417.

构在转型期正在经历急剧的分化与重组,新兴阶层和边缘阶层的出现,以及原有阶层地位的变化,使得整个社会的阶层结构从简单趋向复杂。^① 经过30年的改革历程,各阶层的社会地位和机会结构开始呈现出一定的刚性^②。虽然学者们对中国阶层结构变化的分析和解释存在不同判断,分别提出了“层化论”^③、“碎片论”^④及“断裂论”^⑤等不同观点,但阶层结构的明显分化成为他们解读当下中国社会阶层结构的共识。

作为经济体制改革的一个重要部分,从1979年开始,政府通过各种政策推动住房的商品化和私有化改革。住房政策的调整和变革不仅改变了城市住房体系的结构和本质,同时更重要的是,扩大并加剧了城镇居民的住房不平等。^⑥ 尽管城市居民的住房差异是阶层差异的一个主要方面^⑦,但对改革进程中城市住房的研究仍显薄弱^⑧。在研究转型时期中国社会住房不平等问题时,学者们分析了

① 刘祖云:《社会转型与社会分层》,《新华文摘》1999年第11期。

② 陆学艺等:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版;张宛丽:《现阶段中国社会分层及其研究综述》,《中国社会学年鉴》(1999—2002),社会科学文献出版社2004年版。

③ 陆学艺等:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版。

④ 李强:《中国社会分层结构的新变化·2002年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2002年版。

⑤ 孙立平:《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版。

⑥ Khan, A. Riskin, C, "Income and Inequality in China", *The China Quarterly*, 1998, 154: 221 - 253; Huang, Youqin, "Housing Choices in Transitional Urban China", *Geography*, 2001, L. A, UCLA. Phd.: 161; Davis, D. S, "From Welfare Benefit to Capitalized Asset: The Re-commodification of Residential", Pan, Zhangfeng, "Housing Quality Differentials in Urban China 1988 - 1995: Evidence from Two National Surveys", *International Journal of Economics*, 2003, 30 (10): 1070 - 1083.

⑦ Szelenyi, I. 1983. *Urban Inequalities under State Socialism*. New York: Oxford University; Lee, Y. F. 1988. "The Urban Housing Problem in China." *The China Quarterly* 115.

⑧ 边燕杰、刘勇利:《社会分层、住房产权与居住质量——对中国“五普”数据的分析》,《社会学研究》2005年第3期。

不同职业阶层的住房资源占有状况，理论分析的焦点在于对权力与市场两种分配机制回报能力的检验。研究结果显示：公共权力，无论是寻租能力还是再分配能力，对于住房面积分配和购房机会的分配，都具有正向影响。^① 管理精英比专业精英更有可能拥有住房产权，管理精英在住房面积和住房质量上也均优于专业精英。^②

虽然学者们都是从阶层分化视角来研究住房资源分配，但他们的分析重点在于权力与市场两种因素对于住房分配结果的影响，即侧重住房资源分配机制的研究，相比之下，在住房分化结果和表现方面，已有研究则涉及不多，不仅缺乏对住房分化状况进行全面而系统的勾画和分析，而且很少考虑不同制度背景下住房资源分配的代际差异。我们认为，在经历了近几年全国范围内的房价上涨之后，当下中国社会住房分化程度进一步加剧，这种分化既表现为阶层间，又表现为代际间。因此，在既有的社会阶层结构中相对清晰而又较为全面地勾画出住房资源分布的图景，从而揭示住房资源在阶层间分化的表现和程度，对于我们认识和解读当下中国社会的住房分化乃至阶层分化状况具有重要意义。

第二节 此项研究的分析模型

住房分化，既可以从不同层面去探讨，也可以用不同指标来测量。本研究将从住房条件、住房产权及住房区位三个维度来探讨住房分化状况。住房条件反映了居住质量的高低，这无疑是衡量住房分化的必要指标，但并非充分指标。因为在市场经济条件下，住房本身具有双

① 刘欣：《中国城市的住房不平等》，《复旦社会学论坛第一辑》，上海三联书店2005年版。

② 边燕杰、刘勇利：《社会分层、住房产权与居住质量——对中国“五普”数据的分析》，《社会学研究》2005年第3期。