



C2012024087

策法规文库

研究会 组织

总顾问 齐骥 刘志峰

总主编 侯渐琨 苗乐如

香港住房政策

基于社会公平视角的案例研究

Hong Kong's Housing Policy: A Case Study in Social Justice

容乐 (Betty Yung) 著

陈立中 译

9.276.58

中国建筑工业出版社

住房政策法规文库

中国房地产研究会 组织

总顾问 齐 骥 刘志峰

总主编 侯浙珉 苗乐如

香港住房政策

基于社会公平视角的案例研究

Hong Kong's Housing Policy: A Case Study in Social Justice

容 乐 (Betty Yung) 著

陈立中 译



C2012024087

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字: 01-2010-7971 号

图书在版编目 (CIP) 数据

香港住房政策——基于社会公平视角的案例研究 / 容乐著,
陈立中译. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2011. 8

(住房政策法规文库)

ISBN 978-7-112-13428-1

I. ①香… II. ①容… ②陈… III. ①住房政策—研究—
香港 IV. ① F299.276.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 148221 号

Hong Kong's Housing Policy

A Case Study in Social Justice

Betty Yung

Hardback ISBN 978-962-209-904-3

Paperback ISBN 978-962-209-905-0

Copyright © Hong Kong University Press 2008

All rights reserved. Authorized translation from the English Edition published by Hong Kong University Press.

Chinese Translation Copyright © China Architecture & Building Press 2011

China Architecture & Building Press is authorized to publish and distribute exclusively the Chinese edition. This edition is authorized for sale throughout the world. No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

本书中文翻译版由香港大学出版社授权中国建筑工业出版社独家出版, 并在全世界销售。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

责任编辑: 封毅 孙书妍 / 责任设计: 董建平 / 责任校对: 肖剑 陈晶晶

住房政策法规文库

香港住房政策

——基于社会公平视角的案例研究

容乐 (Betty Yung) 著

陈立中 译

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点设计公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 10 $\frac{3}{4}$ 字数: 203 千字

2012 年 3 月第一版 2012 年 3 月第一次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-112-13428-1

(21148)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)



总顾问：齐 骥 刘志峰

顾 问：(按姓氏笔画排序)

马怀德 王守智 王利明 冯 俊 沈建忠
张其光 陆克华 胡云腾 倪 虹 曹金彪

总主编：侯淅珉 苗乐如

编委会成员：(按姓氏笔画排序)

王洪波 王瑞春 田卫华 江和平 许 南 孙 力
李 盟 汪为民 宋如亚 张 锋 张国伟 张学勤
周 韬 庞 元 赵燕菁 赵鑫明 胡安东 胡陆军
段广平 贾洪浩 郭明卿 唐标文 康俊亮 蒋 勤
程国顺 程建华

执 行：中国房地产研究会房地产法规政策委员会
中国房地产业协会法律事务专业委员会

住房问题是重要的民生问题。改革开放以来，特别是 1998 年停止住房实物分配、实行住房分配货币化以后，市场配置住房资源的基础性地位得以确立，城镇居民的住房条件得到明显改善。但近年来，部分城市房价上涨过快，困难家庭改善住房条件的难度增大，矛盾日益突出。对此党中央、国务院高度重视，并把加快推进保障性安居工程建设，完善房地产市场调控，作为当前及今后一段时期的重要工作。

要从根本上确保我国房地产市场与住房保障良性互动发展，实现“住有所居”，完善的法规政策体系是有力的制度保障。目前我国虽然建立了一套规范房地产业的法规政策体系，但与城镇化进程不断加速推进，住房保障需求巨大的国情相比，仍有待进一步完善，有大量研究工作要做。在此背景下，中国房地产研究会适时推出《住房政策法规文库》，以“服务政府有作为，服务行业有推动，服务会员上水平”为指导思想，组织出版住房制度方面的专业书籍，为政府制定政策及相关立法、修法工作提供参考，同时也力争在推动行业研究、宣传法规政策方面有所作为。

文库首期出版图书 9 本，是住房和城乡建设部住房保障司委托，并由信达地产股份有限公司赞助的翻译项目，主要涉及美国、德国、英国、日本等国家以及我国香港地区的住房政策，涵盖了政策制定、实施以及对实施效果的反思等内容。在此对住房和城乡建设部住房保障司和信达地产股份有限公司表示感谢！

今后，文库将继续以三个服务思想为指导，围绕住房相关法律问题的研究、法律法规的解读和宣传以及住房领域热点问题研究等内容，组织出版更多优秀著作，通过促进房地产法规政策体系的完善，推动我国房地产业持续健康稳定发展。

2012 年 2 月



1998年住房分配货币化改革以来,我国房地产投资快速增长,居民住房消费持续扩大,房地产市场体系逐步建立和完善,以住房为主的房地产业对推动经济增长、促进居民消费、改善群众居住条件发挥了重要作用,特别是与住房相关的立法不断完善,为我国房地产市场健康稳定发展提供了有力的法律保障。

但近年来,房地产市场投资过热、住房供需不平衡、住房结构不合理、房价上涨过快等问题,也给住房市场稳定发展特别是对住房保障提出了新课题。为此,党中央、国务院高度重视,在“十二五”规划纲要中,明确提出要构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系,逐步形成符合中国国情的商品房体系和保障房体系。

为此,除了贯彻落实国家宏观调控政策之外,我们还需要通过法律体系的建立和完善,对未来房地产市场和住房保障提供强有力的公平保证。与此同时,对住房供应体系的研究,对住房发展方式转变的探索,对《基本住房保障法》、《城市房地产管理法》等法律法规的制定、修改和完善,都需要我们加强学习,丰富知识,把握前瞻,从国内外同行中吸取经验和养分,最终“为我所用”,加以实践。

为了扩大交流、拓宽视野,中国房地产研究会近年来通过“走出去、请进来”的方法,积极参与住房政策研究和立法修订工作。《住房政策法规文库》首次出版的9本译著,是在总结梳理我国住房市场发展历程和经验的基础上,对一些国家和地区住房制度和法律体系的翻译,通过先进经验的介绍,并将之与国内专家学者、研究机构住房研究成果相融合,定会为房地产从业者提供可资参考的专业知识,同时为住房立法工作进一步丰富理论基础。

“十二五”是我国保障性安居工程建设的关键时期，如何以民生为导向，以法律法规为准绳，做好住房保障和住房市场稳定工作，关系经济全局和行业大局，我们要坚持以科学发展为主题，以加快转变发展方式为主线，深化住房制度改革，确保用科学、完整的法律体系为房地产行业服务。

同时，我也希望有更多房地产开发企业、研究机构和个人积极参与住房政策和法律的研究，围绕住房问题为国家和政府献计献策，为住房保障这一惠民、利民事业贡献更多智慧。

住房和城乡建设部副部长





住房是人生存的基本物质要素。居者有其屋是千百年来人们孜孜以求的理想。

党和政府十分重视解决城镇居民的住房问题，党的十七大提出要努力实现全体人民住有所居的目标。无论是推进城镇住房制度改革，还是实施保障性安居工程建设，都是为了更好地解决城镇住房问题。

20 世纪 80 年代初，我国启动了城镇住房制度改革。1998 年后，停止了住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。在一系列政策的综合作用下，以住宅为主的房地产市场快速发展，城镇多数家庭住房条件明显改善。在城镇住房改革和发展实践中，逐步探索建立了面向城镇中低收入住房困难家庭的住房保障制度，开始大规模建设保障性安居工程，一大批城镇中低收入家庭和棚户区居民的住房困难问题逐步得到解决。到 2010 年底，全国城镇人均住房建筑面积达到 31.6 平方米，累计用实物保障方式解决了近 2200 万户、用发放廉租住房租赁补贴的方式解决了近 400 万户城镇中低收入家庭的住房困难。

住房问题是工业化、城镇化过程中城市问题的集中体现，是世界各国面临的共同难题。随着城镇化快速推进，我们也面临着许多新情况、新问题。近年来，一些城市住房价格快速上涨，削弱了城镇居民的住房支付能力；新就业无房职工和外来务工人员阶段性住房困难问题突出等，亟须完善政策，花大力气加以解决。

世界各国和地区在探索解决住房问题的过程中，积累了许多宝贵经验，也经受了挫折。中国房地产研究会吸收国内外专家和学术机构的研究成果，参考一些国家和地区解决居民住房问题的政策和做法，组织出版了《住房政策法规文库》。第一期推出 9 部关于国外及我国香港地区公共住房政策的译著，其

中介绍的政策架构和制度设计，既是相应国家和地区在住房发展过程中形成的经验，又与这些国家和地区当时面临的住房矛盾相关联，具有历史性、阶段性特点。

他山之石，可以攻玉。联系现阶段我国经济社会发展和住房问题的实际，研究借鉴其他国家和地区住房政策，特别是比较研究各项制度设计所处的时代背景、针对的住房问题，以及政策演变过程，对完善我国的城镇住房制度，解决住房发展中遇到的矛盾和问题，促进城镇居民住房条件的改善，是大有益处的。

今后，《住房政策法规文库》还将陆续推出其他优秀著作。

全 国 政 协 常 委
政协人口资源环境委员会副主任
中国房地产研究会会长
中国房地产业协会会长

刘志峰

中国香港特别行政区是世界上典型的人多地少地区之一，由此，香港政府对住房领域的干预程度强于一般国家或地区，目前，大约一半的香港人居住在公营房屋里。本书运用哲学和社会学的相关研究方法，以香港住房政策为研究对象，从社会公平的角度，试图准确描述哲学家抽象世界里和香港居民所经历的现实世界里，有关公平的重叠程度及其政策含义。研究发现，不同政府的不同处置方法，都是确保一个公平和明智的住房政策得以实施。然而，政府可能有许多目标，公平仅是其中之一。因此，公平作为目标可能会受到影响。然而如果政府想解决人们的住房问题，住房政策应该体现不同原则的公平观。

本书适合房地产主管部门、房地产科研部门和高校相关专业师生阅读借鉴。

前言

PREFACE

哲学常常被认为脱离了现实生活，是一门没有任何实际应用的学科。我认为哲学思维不应仅仅是对知识的一种追求，相反，如果应用得当，有些哲学观点和结论同理论一样，能够在实践中丰富我们的生活。社会政治哲学集中探讨一些诸如权利、正义、平等和自由的概念，这些概念在公共政策的制定过程中不应该被忽视。公共政策影响着社会中的每一个人：当公共政策科学合理的时候，几乎每个市民都能够从中获益。因此，虽然有些哲学家不屑于他们抽象的理论被“通俗化”应用，但是，将社会哲学运用到公共政策中却是非常有意义的。作为一个同时在哲学和公共政策研究领域受过训练的人，我相信通过应用哲学来检验政策，或许可以在学术和政策制定方面做出一些贡献。

我希望研究香港政策中的相关问题，因为我在香港长大，对此比较熟悉，也愿意为此作出贡献。现在大约一半的香港人居住在公营房屋里，这些住房或是租赁的，或是自有的，这种现象仅次于新加坡，其他国家无法企及。因此，香港住房政策将是一个显著并且特殊的个案。虽然有关香港住房政策的研究很多，却基本没有将社会公平与之联系起来。因此，我试图将社会哲学和住房政策研究结合起来，希望通过这一研究能在住房问题的探讨上引进新的观点。

这本书大部分是基于我在英国布里斯托尔大学政策研究学院（University of Bristol's School for Policy Studies）的博士研究成果。我想感谢我的导师 Ray Forrest 教授和 Gary Bridge 教授对我的指导和支持，也想感谢香港大学亚洲研究中心在我对香港进行实地考察时为我提供的诸多研究便利。我的期刊论文——“西方和儒家关于公平性概念的相互作用：香港住房政策的发展”（发表在2007年6月《住房、理论和社会》），和这本书的第二章与第五章，基于相同的研究，所以这两者之间的内容也许会有重合，但后者将会是对前者的更为详尽的扩展。非常感谢《住房、理论和社会》杂志和香港大学出版社允许我这样做。

2008年5月
于香港

前 言

1 哲学、公平和香港住房政策.....	1
1.1 相关背景	2
1.2 香港住房政策的历史发展	4
1.3 本书简介	8
2 社会公平——一个复杂的概念.....	10
2.1 结果均等	11
2.2 机会平等	27
2.3 公平的性质.....	29
2.4 中国与西方公平概念的比较	32
2.5 小结	37
3 公共政策中的社会公平.....	40
3.1 经济政策与社会公平	41
3.2 社会政策、税收与社会公平	47
3.3 政治政策与社会公平	51
3.4 机会平等与公共政策.....	54
3.5 新右派政策、私有化与公平	55

3.6	儒家思想的公平观与公共政策.....	57
3.7	小结	60
4	住房政策中的社会公平.....	61
4.1	私人住房市场与公平	62
4.2	住房需求与社会公平	62
4.3	公屋与公平	64
4.4	自置住房与公平	66
4.5	公平的住房税收政策	68
4.6	儒家公平思想与住房	69
4.7	小结	70
5	香港住房政策的公平性——一个历史视角.....	71
5.1	马克思主义公平观和中国公平观之间的冲突（1954 年之前）.....	72
5.2	马克思主义公平观和儒家思想公平观的混合（1954 ~ 1972 年）...76	
5.3	按马克思主义的社会公平观分配住房作为达到政治和经济目的 的手段（1973 ~ 1986 年）.....	80
5.4	马克思主义公平观和居者有其屋计划之间的冲突 （1987 ~ 2002 年）.....	85
5.5	附带产生的马克思主义公平观（2002 年以后）——应对亚洲 经济危机的政策.....	90
5.6	小结	91



6 香港社会设想的公平	92
6.1 内容和简介.....	92
6.2 住房政策的社会公平.....	102
6.3 绝对平等的结果公平吗?	110
6.4 公屋资源的合理分配.....	116
6.5 公屋租住权利继承.....	121
6.6 自置居所的援助.....	123
6.7 小结	128
 7 公平、公共政策和住房	129
7.1 哲学蕴涵	129
7.2 公共和住房政策方面的公平	133
7.3 小结	136
 参考文献	138

1 哲学、公平和香港住房政策

我们经常从不同角度谈论公平问题，然而，在我们运用这一术语时，对它仅有些模糊的概念。当被问及如何定义“公平”时，我们可能要思考许久。当然，“什么是公平”是个复杂的哲学问题，它没有一个明确的答案：哲学家争论了几个世纪也没有达成共识。哲学家不能解决的问题，普通人同样更难于回答。然而，在日常生活中，我们已经对“公平”的定义有了充分的认识和理解，对这个概念的检验和分析似乎是重要而有意义的，它能让我们在生活中得到更多启迪。

每当我们受到不公正待遇时，可能会觉得事情存在错误，感到气愤和沮丧，认为局面应该得到改善。每当有限资源存在冲突时，社会公平问题就产生了。究竟如何分配有限的资源是我们每天需要面对的问题：比如，母亲将一块蛋糕分给孩子们，或是老板给他（她）的职工分配奖金。正如个人每天要面对公平问题一样，一个政府，通过政策的制定将资源配置到不同的社会群体中去。例如，它需要解决免费教育是否应该普及所有人群，或是只限定于贫穷人群，也要评估潜在业主是否可以获得住房补贴。因此，探讨社会公平问题与研究公共政策是紧密相关的。不公平的公共政策可产生至关重要的不利影响，有时它们可能导致死亡事件的发生，例如，社会资源不充足而无法满足那些长期病患者的医疗需要。这些不公平也可能引发严重灾难，比如，由于经济条件恶劣并缺乏社会保障所引起的跨代贫困。因此，公平的公共政策具有重大影响力，因为它直接影响所有政策制定者、学者以及全体公民的利益。

住房政策包括从候选家庭到公屋住户和业主的不同利益团体间的住房资源分配。因为住房资源的稀缺容易导致其他诸多问题，比如，疾病、工作机会的限制性获得，还有犯罪，一项公平的住房资源配给制度对公民和政策制定者而言，都是首要关注的问题。

公平在住房政策或所有公共政策制定中都扮演着重要角色。任何没有将公平考虑进来的公共政策都会被看作是糟糕的政策。本书将在总体上调查研究公共和住房政策的公平性，尤其是香港住房政策的公平性。虽然公共和住房政策问题已经被许多学者研究过，但我发现公共和住房政策的公平性却是一个被忽略的话题。

考虑到这一问题很大程度上影响到社会中的每一个人,因此,这种忽略让人惊讶。基于这些学科由不同机构的学者来研究,这种遗漏也许反映出不同学科间知识的严格区分。事实上,哲学是文科学科,但政策和住房研究常常被归类于社会科学。尽管跨学科研究合作在近几年趋于增多,并对社会各个方面极其重要,但仍较为少见。公共和住房政策中的公平性问题作为一个研究主题还是受到一定的忽视。本书试图填补这一空缺,它主要利用哲学思维方法进行社会科学经验主义研究,将社会哲学应用于政策和住房研究上。我希望这本书能够为住房政策问题上所忽视的哲学争论提供依据,为有关公平的哲学探讨和住房政策的经验研究作出贡献。

最近几年,全球出现了公共服务私有化的趋势,政府部门将鼓励市民自置居所作为明确的住房政策。这些趋势会对社会资源配置造成重大影响,也使得公平问题受到高度关注。是时候去思考这些趋势是否真的带来了社会公平分配,如果没有,我们应该怎样改进现有的公共政策?

在香港,住房政策是一项重要的公共政策。除新加坡外,香港政府对住房领域的干预规模是其他任何国家无法比拟的。大约一半的香港人居住在公营房屋里,这些住房或是租赁的,或是自有的。香港住房政策将会为住房政策的公平性问题研究提供一个有趣的案例,因为有相当比例的人群会从香港政府那里获得住房支持。鉴于这一事实,住房补贴分配就显得特别重要。虽然香港公共住房政策方面的有关研究已经很多,但很少涉及公平问题对住房政策的影响,本书尝试去填补这一空缺。由于香港在1997年主权移交给中国之前,事实上是一个在英国统治下的华人社会,所以一直以来,香港本质上是东方文化与西方文化交合的地方。因此,它可以作为有关公平这一概念东西方交融的理想试验场。香港住房政策的公平性研究,有可能把东西方文化整合这种有趣层面包含进来,并丰富住房领域的公平性讨论。

在对香港住房市场进行讨论并获得成果之前,我们有必要给大家提供一些有关香港的背景资料。

1.1 相关背景

香港是中国东南部的海滨城市,面积约1096平方千米,2001年^[1]拥有人口6708389人。香港人基本上都是同一种族,98%的香港人是华人。1997年之前,香港由英国强占统治,1997年7月1日,中国恢复了对香港的国家主权。从那时起,香港便成为中国的一个特别行政区。

第二次世界大战后的最初几年,大量中国内地居民移民香港,1949年,新中

[1] 该资料由香港政府人口普查和统计署提供。



国成立后,大量内地移民涌入现象达到顶峰。这一时期,香港人口从1945年的60万人增长到1950年的236万人,增长幅度约400% (Hopkins, 1969, 第2页; Hopkins, 1972, 第200页),之后依然有小规模的内地移民 (Hopkins, 1972, 第201页)。1950年之后,尽管净移民数量依然较大,但人口自然增长超过了移民增长,成为香港人口增长的主要原因 (Chan, 1989, 第15页)。1951~1961年,63%的人口增长源于自然增长 (Chan, 1989, 第15页)。

政治方面,在19世纪,依照英国政府与当时的中国政府达成的三项条约,整个香港逐渐为英国强占:

(1)《南京条约》,1842年签订,主要内容是香港岛被永久割让给英国。

(2)《北京条约》,1860年签订,主要内容是南九龙半岛和昂船洲被永久割让给英国。

(3)《北京条约》,1898年签订,主要内容是新界从1898年7月1日起,租借给英国99年 (Ngan, 1989, 第92页)。

港英政府最高首脑是总督,他^[1]并不是选举产生的,而是通过英国外交与联邦事务国务秘书选拔后,由英国君主任命 (Ngan, 1989)。香港总督向英国皇室而不是香港人民直接负责。因此,香港人民没有能力罢免总督,也没有权利对他投不信任票 (Ngan, 1989)。香港总督只负责香港的内政,香港外交及国防事务由英国政府控制 (Ngan, 1989)。

香港的政体在过去140多年的时间里几乎没有发生明显变化,行政和立法议会的所有成员——政府权力中心——由香港总督提名任命,权力集中在总督手上。直到1985年选举制度才开始出现,当时,有24个非官方成员被推选到立法局。然而,选举不是普选,而是由功能界别议席和一个选举团产生 (Ngan, 1989, 第90~91页)。直到1991年,香港立法局才直接选举议席,不过,在1991年这些直接选举席位在全部60个席位中仅占到18个 (Miners, 1991, 第27~28页)。

自1997年7月1日起,香港成为中国的一个特别行政区,在“一个国家,两种制度”框架下享受高度自治,并且从1997~2047年(即香港主权交接后的前50年),香港人的社会经济体制和生活方式都将保持不变。香港特别行政区行政长官作为最高领导人,她(他)不是由普选产生,而是以800人组成的推选委员会选举为基础,最后由中央人民政府任命产生 (Ngan, 1989, 第92页; Miners, 1991, 第23和81页)。

在经济方面,香港作为主要的中转港,在促进中国和西方之间的贸易往来有着重要的作用。1949年到20世纪50年代初,香港中转贸易逐渐繁荣起来,并成

[1] “他”用在这儿是因为,当时香港所有总督是男性。