

香港“临时”保障性住房的发展与启示*

——基于临时城市主义的视角

The Development and Implications of Hong Kong's Temporary Social Housing:
A Temporary Urbanism Perspective

刘嘉瑶 朱金 何深静 LIU Jiayao, ZHU Jin, HE Shenjing

摘要 我国超大特大城市的中心城区普遍面临房价高企和土地资源紧张的双重问题,在扩大保障性住房供给的政策背景下,亟需创新空间利用方式和探索多渠道的供给模式。近年来,香港面对高房价引发的管治危机,积极探索“临时”保障性住房建设,以应对常规运作下的公共租赁住房(公屋)供给不足的问题。“临时性”作为一种时空整合策略,可增加住房供给、提升公共产品供给效率、促进多元主体参与,是保障住房体系多元化发展的一种新思路。从临时城市主义视角出发,梳理香港“临时”保障性住房的政策背景和发展历程,在空间利用和住房供给两方面将传统公屋与两类“临时”保障性住房(过渡性房屋和简约公屋)进行对比分析;进而讨论“临时性”作为时空整合策略在住房供给中的应用与效益。

Abstract Chinese megacities face dual challenges of escalating housing prices and limited developable land resources. While central policies aim to increase affordable housing supply, innovative space utilisation and diverse provision channels are urgently needed. Hong Kong, grappling with a housing-induced governance crisis, has been exploring "temporary" social housing solutions to address shortages in traditional public rental housing. We posit that temporality, as a spatiotemporal strategy, can increase housing supply, enhance public service provision efficiency, and promote diverse stakeholder participation, offering a fresh perspective for the diversification of China's social housing system. This paper examines Hong Kong's "temporary" social housing initiatives through the lens of temporary urbanism by reviewing their policy contexts and development trajectories. We compare traditional public rental housing with two temporary schemes – transitional housing and light public housing – in terms of the temporary use of space for project delivery and temporary supply of social housing, based on which we offer policy implications on the application and benefits of temporality as a spatiotemporal integration strategy.

关键词 保障性住房;临时城市主义;房屋阶梯;过渡性房屋;简约公屋;香港

Key words social housing; temporary urbanism; housing ladder; transitional housing; light public housing; Hong Kong

文章编号 1673-8985 (2024) 05-0035-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240506

作者简介

刘嘉瑶

香港大学建筑学院

博士研究生

朱金 (通信作者)

香港大学建筑学院

助理教授, jinzhu@hku.hk

何深静

香港大学建筑学院

城市规划及设计系主任, 教授, 博士生导师

0 引言

我国超大特大城市中心城区的住房问题因人口密度高、经济发展快速和土地资源有限而变得尤为严重。这些问题与全球其他大城市所面临的住房挑战有许多相似之处;高房价不仅成为全球大城市社会矛盾的潜在诱因,也对城市的可持续发展构成了障碍^[1]。保障性住房

是政府从供给端应对高房价问题的主要策略之一,但也面临着日益严峻的挑战^[2]。一方面,难以企及的高房价推高了低收入群体对保障性住房的需求,如在我国香港地区,庞大的需求延长了保障性住房的轮候时间;没有得到恰当住房保障的低收入人群,不得不支付高于其支付能力的租金,或迁入条件恶劣的非正式住

*基金项目:国家自然科学基金项目“特大城市外围轨交站域居住空间的布局模式、成因机制及规划策略研究——以沪、港地区为例”(编号52208086)资助。

房,进而引发安全、卫生、健康等社会问题^[3-4]。另一方面,大城市的住房供给往往受制于土地资源紧缺和法定程序限制,导致行政程序冗长和响应滞后。为了缓解日益加剧的供需矛盾,亟需探索更积极灵活的住房供给策略,以扩大供给规模^[5]。

香港作为全球房价最高的城市之一,主要通过公共租赁住房(香港称公共房屋,简称公屋)来应对高房价下的住房不平等问题^[6]。自2008年金融危机以来,公屋申请数量激增。尽管政府已储备足够土地,但公屋建设流程复杂、推进滞后,大大延长了平均轮候时间。政府在住房问题上的低效已引发社会不满和国家关注^[7-8]。为应对住房问题导致的管治危机,自2018年起香港特别行政区政府开始探索通过临时空间使用的方式建设“临时”保障性住房,并先后推出过渡性房屋^[9]和简约公屋^[10]两类产品,以填补中短期的公屋供给缺口,为生活在劣质居所的家庭提供临时庇护。

本文结合香港实践,从临时城市主义视角出发,梳理香港“临时”保障性住房的政策背景和发展历程,对比分析传统公屋与两种“临时”保障性住房在空间形态、组织机制、租户租约和角色定位等方面的差异。探讨将临时用途作为一种时空整合策略在城市公共产品生产上的潜在作用和效益,旨在为我国住房保障体系的多元化提供新思路。为提高可读性,笔者将部分香港特别行政区术语替换为内地通用概念,并附有注释说明。

1 理论视角:“临时性”作为一种时空整合策略

在西方城市,空间的临时利用(temporary use of space)已成为一种流行的城市发展策略^[11]。^[12]^[26]。这种策略通过在限定时间内对闲置空间进行盘活,赋予其新的价值和活力。早在20世纪70年代,临时土地使用曾是推动衰败工业区更新的有效手段^[13]。2008年金融危机后,面对城市发展停滞和政府投资乏力,西方城市重新审视闲置空间的临时使用,这一议题在社会层面引起了广泛讨论和实践^[14]。与

20世纪70年代的工业区更新不同,近年来的短期空间举措,比如街头艺术、摊贩市集、街道家具等,将短期需求和闲置空间进行整合,被视为缓解城市问题的应急方案,具有自下而上、低成本、灵活、开放的特点^[13]。^[15]。这些创新做法可被概括为“临时城市主义”(temporary urbanism)^[16]。

临时城市主义作为一个新兴理念,源于对城市发展过程的深刻反思。它视城市为不断演进的动态系统,而非固定不变的有界实体。这一理念挑战了现代主义城市规划中追求“永久解决方案”的传统思维,转而强调城市发展的动态性、阶段性和适应性,以及这些特性如何塑造城市的生产和再生^[17]。临时城市主义的核心在于时间和空间的灵活性^[18]^[10]^[9],允许城市空间可以在没有长期承诺的前提下被重新利用和激活。这种灵活性不仅为城市空间的即时需求提供了解决方案,而且通过局部的激活和适应性改造,能够对更广泛的城市区域产生积极的连锁反应,推动片区的发展轨迹转变^[19]。

临时城市主义的实施方式多样,涵盖了从自下而上的社区驱动项目到自上而下的城市规划策略。在西方国家,空间的临时利用往往源于基层的实践,这得益于其在社会组织动员方面的优势。一是低成本的参与门槛为相对弱势群体,包括非政府组织和普通市民,提供了直接参与城市建设的机会,成为了公众参与的试验平台和实践媒介^[20]^[8]。二是公众的参与和试验性的建设方式,使得空间利用真正实现以使用者体验为导向,增强了方案的创新性和适应性,体现以人为本和创新主导的城市发展理念^[21-22]。空间临时利用项目通常在启动时就考虑了时间限制和可逆性,这种特性使得临时用途得以通过短期租赁的方式开展,免除产权变更引发的复杂过程和争议^[23]。同时,这些临时举措通常成本较低,而且投入使用即可产生营收,降低了小资本经营者的进入门槛,从而提供了灵活的商业机会。出租临时用途为土地和物业所有者带来收益,防止了因空置导致社区衰败^[14]^[2]。

临时城市主义在经济效率和社会动员上

的优势与新自由主义政治思潮相呼应,即强调经济自由和市场机制的自我调节,因而得到了越来越多西方政策制定者的认可和青睐^[24]。作为一种补充机制,临时空间利用被纳入传统规划体系,实现了从草根实践到主流政策的制度化转变^[12]^[26]。^[25]。这一转变既保留了其草根基础,又与公共部门的发展计划相结合,比如通过过渡性用途激活待更新片区,或作为试点测试长远规划的可行性和风险性^[20]^[8]。临时空间利用成为一种既可以自上而下推动,也可以自下而上促进,或者两者相结合的城市发展策略。

西方临时空间利用实践集中在商业和公共用途,用于住房的仅占少数^[18]^[10]。而临时住房作为城市危机应对策略,一直被广泛采用。临时住房通常用作救治设施,采用可拆除的结构简易构筑物,为无家可归或需临时安置的人群提供短期居所,常见于灾后重建和突发公共卫生事件^[26-27]。临时构筑物通常品质较低,但随着模块化建造技术的发展,临时建筑的品质也随之提升,可承载更复杂的室内活动,甚至大型公共活动,为实现“临时”保障性住房提供技术基础^[28]。

2 香港“临时”保障性住房的政策背景及发展历程

2.1 香港住房保障体系概览

香港实行住房供给双轨制,市场主导的私人住房市场与公营保障性住房的居住人口各占一半。一方面,偏自由主义的商品房政策和土地供给不足导致房价高企,保障性住房成为政府缓解其社会冲击的主要手段^[6],扮演着“社会安全网”(safety net)的角色。另一方面,政府希望通过阶梯式的住房补助措施,帮助市民累积财富、成为私房业主,实现阶层向上流动^[29]。

在此背景下,“房屋阶梯”成为香港住房政策制定的核心理念^[30]^[40]。根据官方定义,房屋阶梯从低到高依次为:公屋、资助出售房屋、私人房屋,居住人口比例约为30:16:54(见图1)。其中公屋类似内地的公共租赁住房;资

助出售房屋类似经济适用房,细分为针对不同群体的多个计划等。作为住房阶梯的底层,公屋为约30%的香港人口提供了负担得起、品质达标的住房。

2.2 早期“临时”保障性住房实践

在公屋为核心的永久保障性住房之外,“临时”保障性住房作为调节中短期住房需求的手段,在香港有着历史悠久的实践。20世纪70年代,香港为应对城市重建、自然灾害和事故对家庭造成的影响,设立了临时房屋区。这些房屋由政府建造,以低密度、低品质的排屋形式存在,为受影响家庭提供临时居所^[31]。

20世纪90年代,土地利用效率低的临时房屋区逐渐被中转房屋所替代。中转房屋最初采用低矮的预制构件建筑,后随着临时房屋区的大规模拆除和城市更新的推进,中转房屋的需求日益增长。政府开始大规模兴建外观与公屋相近、但居住空间更小的中转房屋,形成了一种特殊的公屋类型。到2000年中期,随着公屋供应稳定化,中转房屋出现了过剩现象。为优化资源配置,大部分中转房屋已被拆除或改造升级为公屋。

2.3 近期“临时”保障性住房新需求

在中转房屋日渐式微的过程中,新的“临时”保障性住房需求却逐渐显现。自2008年全球金融危机以来,公屋申请数量激增,加上保障性住房项目进展缓慢,导致平均轮候时间从2010年的2年增加到2018年的5.5年^{[32]13}。尽管政府在2014年的长远房屋政策设定了3年

的轮候时间目标^{[33]21},并为该目标储备了足够的土地^[34],但由于实施程序复杂,整个规划建设周期至少需要11年^{[33]16},使得政府目标在中短期内难以实现。

住房问题应对上的低效引发了政府管治危机。一方面,社会大众对政府处理住房问题的效率和成效表示不满和质疑。房价高企的私人租赁市场迫使低收入家庭迁入条件恶劣的住所,或支付超出其承受能力的租金。2018年,政府估计有116 600户家庭居住在品质低劣的住房内^{[32]2},如劏房(分间单位)、天台搭建和笼屋等,其租金占收入比例的中位数高达42%^{[35]7}。另一方面,住房问题带来的社会不满损害了香港作为中国对外门户的形象,因而中央政府不断敦促香港尽快解决住房问题。

因此,香港特别行政区政府必须迅速调整策略,以解决政府项目实施低效及公屋供给缺口的问题。为了应对这些挑战,政府先后推出两项临时性的保障性住房计划:过渡性房屋计划和简约公屋计划。两个计划均致力于将闲置空间改造为临时住房,帮助低收入家庭改善居住条件、减少财务负担。在官方房屋阶梯中,过渡性房屋被视为公屋获配前的政府援助措施,其他形式的援助还包括住房津贴、针对低劣住房的法规等;而简约公屋则作为一种特殊的公屋类型,被纳入公共住房体系。

2.3.1 过渡性房屋

不同于以上政府主导的“临时”保障性住房,过渡性房屋作为新兴事物,起源于非政府组织的探索实践。这些组织作为中介,将空置的私人或公共物业与急需住房的贫困家庭

进行匹配,提供翻新后的物业并配套社区服务,以提升租户的社会能力^[36]。

这些小规模在基层实践最初受惠于政府的社区基金资助和支持,其成功启发了政府的社区基金资助和支持,其成功启发了政府:通过动员社会力量参与,可有效缓解公屋短缺。2018年,时任行政长官提出成立专责小组,其职责为“协助和促成各项由民间主导和推行的短期措施,以增加过渡性住屋供应”^{[9]58}。2020年,立法会通过了资助计划,该计划包含一次性场所改造的建设资金,以及相应的行政监督和技术指引,如报批搭建、住房分配和腐败预防等,确保非政府机构的运作符合政府预期及规范。非政府组织在申请资助时需要向政府提交可供开发利用的物业场所,通常来自机构自有场所或与私有物业所有者合作。随着计划顺利推进,资助额从起初的50亿港元增加到116亿港元,目标单位从1万个增加到2万个^{[37]1},占公屋轮候名单家庭总数近1/6。截至2024年4月,获批单位共21 150个,其中13 678个过渡性房屋单位投入使用,超过预期目标。

根据建筑物特征,过渡性房屋项目可分为改造类和新建类。改造类项目将现有建筑,如厂房、酒店宾馆、关停的学校等,改造为住房。新建类则在闲置土地上采用模块化集成建筑技术建造新住房,通常为4层(见图2)。虽然新建类项目成本较高,大约是改造类项目单位成本的2.5倍,但占了过渡性房屋的85%^{[37]3}。因为可重复使用的模块化结构从长远来看有助于抵消建造的高成本;其次若土地面积较大,则可提供大量住房单位,有利于快速实现

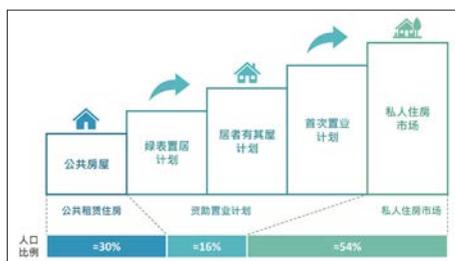


图1 香港房屋阶梯及居住人口分布 (2023年)
Fig.1 Hong Kong's housing ladder and population by housing types (by 2023)

资料来源:笔者根据参考文献[30]40整理绘制。



图2 标杆性过渡性房屋项目“同心村”
Fig.2 "United Court", a representative transitional housing project



资料来源:笔者自摄。

政府目标。

2.3.2 简约公屋

过渡性房屋的成功激励政府开始谋划更大规模的“临时”保障性住房,并且更深入地参与建设。随着过渡性房屋资助资金接近耗尽,2022年施政报告推出升级版的过渡性房屋——简约公屋,计划在未来5年内建造3万个简约公屋单位^{[10]33},并在2024年初已落实247亿港币预算。简约公屋继承了过渡性房屋的部分特点,如短期属性和新建类项目的模块化建造技术,但开发强度更高(见图3),且由政府直接建设,非政府组织主要负责后期运营。这种政府主导和高强度开发的特征,使其更接近早期的中转房屋;但不同于新建永久建



图3 简约公屋高层楼宇的设计意向图

Fig.3 A conceptual design of high-rise blocks of light public housing

资料来源:香港房屋局和建筑署^{[38]29}。

筑的中转房屋,简约公屋有明确的土地利用时间限制和可逆性要求,使其比中转公屋在土地利用和住房供给上更具灵活性。

3 “临时”保障住房与传统公屋的差异分析

下文以永久性传统公屋为参照,从临时空间利用和临时住房供给两个维度,详细分析两类“临时”保障性住房的运作特点及发展逻辑。表1对比了过渡性房屋、简约公屋与传统公屋在空间利用和住房供给上的差异。

3.1 临时空间利用

从空间形态来看,从过渡性房屋到简约公屋,单个项目的开发强度和建设规模都有显著提高。其中,改造类的过渡性房屋受限于建筑物条件,规模较小且布局分散,往往难以形成规模效应;而新建类项目则可在大地块上实现“临时”保障性住房的大量供给。简约公屋延续了新建类过渡性住房在规模上的优势,其中最大的项目位于启德,规模达到10 000个单位,已与传统公屋相当。

从开发周期来说,“临时”保障性住房以其短期属性,显著简化了住房项目建设流程。传

统公屋项目规划建设全周期需11—14年^{[33]16},而过渡性房屋项目通常只需1—2年即可交付使用^[39];即便是规模更大、开发强度更高的简约公屋,也仅需2—4年即可完成^{[38]30}。这种效率的提升主要得益于前期规划、资金审批和房屋建造等3个方面。

首先,在前期规划阶段,传统公屋项目涉及复杂的规划和土地工作,包括勘测、规划研究、公众参与和环境影响评估等,耗时至少3年;若涉及私人土地,所需时间更长。位于非乡村郊野地区、经专责小组统筹的过渡性房屋和简约公屋,考虑到其可复原性且有政府监督,预计为不超过5年的,可视为属经常准许的临时用途,无需申请规划许可,亦可绕过规划许可相关的咨询和评估程序^[40]。因此过渡性房屋和简约公屋项目周期通常是5年或以下。当临时用途与规划用途不一致,需向负责土地管理的地政总署申请豁免书,请求暂时放宽土地出让合同中的规划限制。这也为规划委员会放宽对临时用途的规划许可申请提供了依据。位于乡村郊野地区或非专责小组统筹的项目,其临时用途仍需向规划委员会提交许可申请。租期结束若要延期,需要重新申请评估,但未对延期次数作限制。另外,临时用途一般不涉及

表1 过渡性房屋、简约公屋与传统公屋的差异分析

Tab.1 The comparison between transitional housing, light public housing and traditional public housing

比较维度	过渡性房屋		简约公屋	传统公屋
	改造类	新建类		
总单位数	约21 150个单位		预计30 000个单位	约826 700个单位(2024年)
项目规模	规模较小,数十到200个单位	规模中等,最大规模约2 000个单位	规模较大,最大规模约10 000个单位	规模较大,最大规模约13 000个单位
建造单价	约22万港币/单位	约55万港币/单位	约65万港币/单位	约76万港币/单位
空间形态	改造现有建筑或空间,集中或分散式分布	可移动的模块化建造,4层为主;少量小区服务设施	可移动的模块化建造,17—19层为主;根据项目规模配以适量社区服务设施	永久新建建筑,楼层可达60层;大规模项目配套丰富的社区级服务设施
开发周期	1—2年	约2年	2—4年	11—14年
空间权属	私有为主,少量公有		公有为主,少量私有	公有土地
组织机制	政府负责出资和监管指导,非政府组织负责规划建设运营全过程		政府负责出资和建设管理,非政府组织参与运营	政府负责出资及规划建设运营全过程
资格准入	甲类:轮候3年以上的公屋申请者,或家有新生儿且轮候两年以上 乙类:居住在低劣房屋或有迫切住房需求的人士/家庭		轮候超过3年以上的公屋申请者,或家中有新生儿且轮候两年以上(即过渡性房屋的甲类)	与家庭人数相对应的收入及资产限制
分配方式	先到先得,受甲乙类比例限制(一般为8:2)		计分排名+需求匹配	计分排名+需求匹配
租金	由申请方制定,一般为公屋租金标准的1—2倍		公屋租金标准的90%	住户收入中位数约10%
租期	一般为2年,可续约到项目终止;项目周期一般为2—5年		5年,结束需重新申请;项目周期为5年以上	长期,直到资产和收入超过规定
功能角色	临时社会安全网+包容性救护设施		临时社会安全网	社会安全网

资料来源:笔者整理总结。

产权更换,亦可大大简化前期筹备流程。其次,在资金审批方面,传统公屋建筑物的建造费用虽由房委会承担,但土地平整和基础设施工程资金需立法会批准,其获批时间存在不确定性。过渡性房屋和简约公屋通常不涉及土地平整,且资金一次性划拨,项目发起方仅需向专责小组申请,简化了申请流程,也提高了设计方案和资金使用的灵活性。最后,模块化集成技术的应用大大加快房屋建造过程,将建设周期从传统公屋的3.5年降低到1—2年。土地租期满后,其预制构件可以搬到其他临时用地上重新组装。

从组织机制上看,在过渡性房屋计划中,非政府组织(NGO)是关键的实施主体。与政府主导的建设方法相比,NGO主导有双重优势。第一,NGO在申请资助时需要向政府提交空置物业场所,鼓励机构利用自有场所或与私有物业所有者合作,挖掘城市低效利用空间。第二,NGO能提供灵活的人力资源,并凭借其社区服务经验和群众基础,更有效地帮助低收入家庭提高社会适应性。

但NGO主导开发也存在劣势,如缺乏建设管理经验,难以承担大规模开发,且政府需要分配人力进行资金审批、技术指导和执行监督^[41]。因此,从中小规模的过渡性房屋到大规模的简约公屋,实施主体从NGO更换为政府机构,即房屋署。房屋署拥有丰富的公屋建设经验,可提升建设效率、简化审批监督工作。土地权属从过渡性房屋的私人物业和土地为主,转变为简约公屋的公有土地为主,进一步强化了政府的主导权。而在运营阶段,简约公屋仍将引入NGO主导,以发挥其在服务运营上的优势。

总体而言,过渡性房屋和简约公屋都通过临时性空间利用,加快了项目实施,缓解了政府在住房问题上的社会和政治压力。其政策演变显示,过渡性房屋起初是基层试验性措施,而2020年资助计划的出台,标志着基层探索的制度化 and 规范化。政府通过临时城市主义整合社会资源和简化开发流程,提高了住房供给效率。2022年提出的简约公屋计划,则进

一步提升了政府在项目建设上的主导地位,并将临时性城市主义中的社会动员和灵活机制两个维度进行分离,社会动员功能被弱化,将临时性的主要作用限定为提高开发流程的灵活性。但这种利用临时用途加快项目实施的做法受到部分公众和专家质疑,他们认为项目造价过高,并指责政府有意规避规划程序。

3.2 临时住房供给

尽管过渡性房屋和简约公屋都是临时住房,但得益于模块化集成建造技术,其物质条件已接近公屋标准。与之前的低劣住所相比,迁入过渡性房屋的家庭在相近或更少租金下,享有更大的生活空间和更好的设施^[42]。过渡性房屋提供的社区服务也增强了住户幸福感、社会适应力和归属感。尽管过渡性房屋在某些方面如空间大小、隔音和社区设施上与公屋有差距,但对之前居住条件较差的家庭来说,生活条件已有显著改善。简约公屋虽尚未有入住,但其居住品质和体验预计与过渡性房屋相近。

尽管居住体验相近,但简约公屋与过渡性房屋在“临时”保障性住房体系中的功能角色存在较大差异。简约公屋由政府主导,其住户资格准入、分配方式和租金定价等与公屋体系全面接轨,因此被纳入公屋轮候时间的计算^{[10]33}。其中,过渡性房屋同时面向公屋轮候时间较长的人群(甲类)和未被纳入甲类的其他住房需求者(乙类)两类申请者;政府要求同一个项目内甲类租户不得少于80%。简约公屋的准入资格则更为严格,主要服务于公屋轮候中的人群(甲类),体现出与公屋更强的关联性;而未被纳入甲类的其他住房需求者(乙类)则暂时不在准入范围内。考虑到简约公屋和过渡性房屋在功能上的重叠,简约公屋出台时政府同步对过渡性房屋的定位进行了调整:一是资助计划不再接受新建类项目申请,重点支持改造类项目;二是在兼顾甲类租户的同时,允许其弹性容纳更多乙类申请者^{[37]6}。

在租金定价方面,简约公屋受益于政府

补贴,租金为公屋标准的90%。而过渡性房屋由于政府只负责建造费用,运营费用需运营机构自负盈亏,导致部分项目租金达到公屋标准的两倍或更高。尽管如此,与私人租赁市场相比,过渡性房屋的价格仍具有吸引力。

从租期安排来看,过渡性房屋和简约公屋的租约稳定性优于私人租赁市场。政府对一般私人租赁市场的租期没有明确规定^①。而过渡性房屋合同通常为2年,期满时租户可续约或搬迁到其他过渡性房屋项目;简约公屋租期为5年。然而,由于临时性特征,租户的租住权仍存在不确定性。过渡性房屋主要涉及私人产权空间,可能因物业和土地租期较短而需租户另觅居所^[39]。简约公屋虽以公有土地为主,项目周期和住户租期更长,但租期结束后住户需重新申请。现有的计分规则优先安排长期居住低劣住所的申请者,可能导致重新申请者在5年后无法续住。

综上所述,“临时”保障性住房作为香港房屋体系的补充,实现了公屋制度的完善;而简约公屋的提出带来了“临时”保障性住房内部的产品差异化及角色分化。如前所述,公屋在香港住房体系内承担着“社会安全网”的角色。由政府主导的简约公屋则是公屋体系的延伸,提供了中短期内的弹性供给,其作用类似于“临时社会安全网”(temporary safety net);而由社会力量主导的过渡性房屋,在扮演“临时社会安全网”角色以外,还具有更包容的“救护设施”(ambulance service)功能,为不在公屋轮候中的家庭提供紧急住房援助。虽然“临时”保障性住房起初是一种“权宜之计”,相比长期公屋来说是次优方案,但从实施效果上看,它弥补了原有体系的缺陷,作为更灵活、更包容的住房救助,为低收入人群提供了在低劣住房和公屋以外的第3住房选项。但鉴于其临时性特征,可能存在租住权过短导致的住房不稳定性问题。

4 讨论及启示

香港的“临时”保障性住房实践融合了西方临时城市主义多元主体参与、灵活化空

注释: ① 自2022年1月起,条例规定分间单位的租户享有4年租住权保障。这提高了低收入家庭住房的稳定性,但部分房东会控制分间单位数量以规避该规定,加上存在执法不到位,大部分低劣住房的租期保障仍不到位^{[35]9}。

间供给、创新运作模式等特点,同时结合本地情况,发展出以政府主导和保障性住房应用为特色的新模式。其主要经验体现在两个方面:一方面是开发流程的灵活性,通过临时用途和模块化建造技术,简化规划审批、权属变更、资金申请等流程,实现对中短期内住房供给不足问题的快速响应。另一方面是组织方式的灵活性,采用自上而下和自下而上相结合的方式,有效调动社会资源参与空间挖潜,并提供更为灵活和包容的住房救护。在实施过程中也面临一些挑战,如住户的租住期限过短、造价高昂,以及难以将短期效益转化为长期价值等问题。

我国大城市普遍面临房价高企和土地资源紧张的双重问题,在扩大保障性住房供给的政策要求下,亟需创新空间利用方式,探索多渠道的供给模式。在此背景下,香港的实践体现出“临时性”作为一种空间整合策略,具有广阔的应用潜力和多重效益,不仅为保障性住房建设提供了创新空间利用和多渠道供给的范例,亦为我国公共产品供给的模式创新和社会治理的多元化、专业化提出新思路。

一是临时性作为保障性住房多元化、灵活化的空间策略。香港通过提供阶段性住房解决方案,实现了保障性住房供给的弹性,同时满足了原本不在保障体系内的家庭或个人的紧急住房需求。相比长期住房供给的相对刚性,“临时”保障性住房的灵活性和多样性可以成为长期住房措施的补充和完善,有助于快速响应市场和社会的变化。其临时性的特征也可形成差异化的住房供给,推动保障性住房多元化发展。

二是临时性作为提升公共产品生产率的制度安排。在政府行政行为日益规范化、公民权保障日益加强的背景下,政府可能面临行政效率和行政规范化之间的矛盾。长期的公共产品供给往往需要遵循固定的规则和程序,以平衡各方利益、减少决策风险,但应对危机时程序刚性会延迟政府的响应速度。而短期措施因其时空影响范围小和可复原性强,有利于简化行政程序,提高公共产品的生产效率,实现

快速危机响应。

三是临时性作为促进多元主体参与的作用机制。得益于其体量较小且风险可控,香港过渡性房屋为私人业主和社会组织提供了参与城市建设的机会。政府调动社会资源,多元主体发挥各自优势,共同探索住房供给模式的创新。这一过程中,社会组织培育出的物业管理和社区服务能力,使其可以在简约公屋计划中继续发挥作用,协助政府优化保障性住房解决方案。因此,短期措施不仅推动多元主体共同参与,更推动社会组织的能力建设,从而推动社会治理的多元化和专业化。

四是临时性作为城市空间开发模式创新的实验载体。香港“临时”保障性住房经历了从民间实践到政府主导推进的过程,先是政府小资金投入、非官方机构牵头进行试点,再通过过渡性房屋和简约公屋两个政府资助计划进行全面铺开,过程中不断优化完善“临时”保障性住房的供给方式。可见,临时空间利用能为城市建设模式创新提供低成本的试错机会,并形成有效且快速的反馈机制,成为城市创新实践的空间载体。

参考文献 References

- [1] PEVERINI M. Addressing the housing affordability crisis: critical nodes for urban policies and research[M]// PEVERINI M. Promoting rental housing affordability in European cities: learning from the cases of Milan and Vienna. Cham: Springer Nature, 2023: 129-142.
- [2] OECD. Social housing: a key part of past and future housing policy[R]. Paris: OECD, 2020.
- [3] NICHOLAS J. As 190,000 households wait for social housing, application numbers are only increasing[N/OL]. The Guardian, 2024-04-17[2024-07-09]. <https://www.theguardian.com/news/ng-interactive/2024/apr/18/as-190000-households-wait-for-social-housing-application-numbers-are-only-increasing>.
- [4] FITZPATRICK S, PAWSON H. Welfare safety net

- or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England[J]. Housing Studies, 2008, 22(2): 163-182.
- [5] ADAMS D. The "Wicked Problem" of planning for housing development[J]. Housing Studies, 2011, 26(6): 951-960.
- [6] WONG L. Hong Kong's welfare model reconsidered—What model? What traits? And what functions[C]//Proceedings of the EASP 5th Conference on Welfare Reform in East Asia. 2008.
- [7] ARRANZ A, DUHALDE M, LEE K, et al. Life in Hong Kong's shoebox housing[N/OL]. South China Morning Post, 2022-06-07[2024-07-09]. <https://multimedia.scmp.com/infographics/news/hong-kong/article/3180601/subdivided-flats/index.html>.
- [8] NG J, CHENG L. Handed more political firepower, can Beijing-friendly lawmakers crack Hong Kong's housing crisis?[N/OL]. South China Morning Post, 2021-03-11[2024-07-09]. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3124917/handed-more-political-firepower-can-beijing-friendly>.
- [9] 香港特别行政区. 行政长官2018年施政报告[Z]. 2018. HKSAR. The Chief Executive's 2018 policy address[Z]. 2018.
- [10] 香港特别行政区. 行政长官2022年施政报告[Z]. 2022. HKSAR. The Chief Executive's 2022 policy address[Z]. 2022.
- [11] BRAGAGLIA F, CARUSO N. Temporary uses: a new form of inclusive urban regeneration or a tool for neoliberal policy?[J]. Urban Research & Practice, 2020, 15(2): 194-214.
- [12] STEVENS Q, AWEPUGA F, DOVEY K. Temporary and tactical urbanism in Australia: perspectives from practice[J]. Urban Policy and Research, 2021, 39(3): 262-275.
- [13] SKYTT-LARSEN C B, BUSCK A G, LAMM B, et al. Temporary urban projects: proposing a multi-positional framework for critical discussion[J]. Front Sustain Cities, 2022, 4: 722665.
- [14] RADZIMSKI A. Involving small landlords as a regeneration strategy under shrinkage: evidence from two east German cases[J]. European Planning Studies, 2017, 26(3): 526-545.
- [15] 方伊水, 于悦. 论城市时空节奏视角下的临时建筑[J]. 文化软实力研究, 2024, 9(3): 69-81. FANG Yishui, YU Yue. An analysis of temporary architectures from the perspective of urban time-space rhythms[J]. Studies on Cultural Soft Power, 2024, 9(3): 69-81.
- [16] BISHOP P, WILLIAMS L. The temporary city[M]. New York: Routledge, 2012.
- [17] ANDRES L, KRAFTL P. New directions in the theorisation of temporary urbanisms: adaptability, activation and trajectory[J]. Progress in Human

- Geography, 2021, 45(5): 1237-1253.
- [18] MADANIPOUR A. Temporary use of space: urban processes between flexibility, opportunity and precarity[J]. *Urban Studies*, 2017, 55(5): 1093-1110.
- [19] OSWALT P, OVERMEYER K, MISSELWITZ P. The power of temporary use[M]. Berlin: DOM publishers, 2013.
- [20] PARKER P, VOGEL N, DIEDRICH L. Investigating the democratic potential of temporary uses in urban redevelopment projects[M]//FISKER J K, CHIAPPINI L, PUGALIS L, et al. Enabling urban alternatives: crises, contestation, and cooperation. Singapore: Palgrave Macmillan, 2018: 85-107.
- [21] COLOMB C. Pushing the urban frontier: temporary uses of space, city marketing, and the creative city discourse in 2000s Berlin[J]. *Journal of Urban Affairs*, 2016, 34(2): 131-152.
- [22] 董一平, 侯斌超. 工业建筑遗产保护与再生的“临时性使用”模式——以瑞士温特图尔苏尔泽工业区为例[J]. *城市建筑*, 2012 (3): 19-23. DONG Yiping, HOU Binchao. Temporary-use model in industrial heritage conservation and regeneration: a case study on Sulzer-Areal in Winterthur, Switzerland[J]. *Urbanism and Architecture*, 2012(3): 19-23.
- [23] NÉMETH J, LANGHORST J. Rethinking urban transformation: temporary uses for vacant land[J]. *Cities*, 2014, 40: 143-150.
- [24] IVESON K. Cities within the city: Do-It-Yourself Urbanism and the right to the city[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, 37(3): 941-956.
- [25] BRAGAGLIA F, ROSSIGNOLO C. Temporary urbanism as a new policy strategy: a contemporary panacea or a Trojan Horse?[J]. *International Planning Studies*, 2021, 26(4): 370-386.
- [26] LINES R, FAURE WALKER J P, YORE R. Progression through emergency and temporary shelter, transitional housing and permanent housing: a longitudinal case study from the 2018 Lombok earthquake, Indonesia[J]. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2022, 75: 102959.
- [27] 欧阳东, 朱喜钢, 曹剑, 等. 临时性到常备化: 突发公共卫生事件下救治设施空间规划供给研究[J]. *规划师*, 2020, 36 (5): 99-102. OUYANG Dong, ZHU Xigang, CAO Jian, et al. From temporary to standing: research on spatial planning supply of treatment facilities for serious public health emergencies[J]. *Planners*, 2020, 36(5): 99-102.
- [28] 刘鑫栋. 对我国灾后临时性住房的设计探索[J]. *建筑设计管理*, 2017, 34 (3): 51-57. LIU Xindong. Exploration on the design of temporary housing after disasters in my country[J]. *Architectural Design Management*, 2017, 34(3): 51-57.
- [29] 何永贤. 立法会: 房屋局局长就“检视《长远房屋策略》, 缩短置业阶梯” 议员议案开场发言[Z]. 2024. HO Winnie. Legislative Council: The opening speech of the Secretary for Housing "Reviewing the *Long-term Housing Strategy* and Shortening the Ladder for Homeownership"[Z]. 2024.
- [30] 香港特别行政区. 行政长官2021年施政报告[Z]. 2021. HKSAR. The Chief Executive's 2021 policy address[Z]. 2021.
- [31] 代懋, 李若冲. 中国香港住房保障体系的综述及评估[J]. *北京航空航天大学学报(社会科学版)*, 2016, 29 (4): 8-14. DAI Mao, LI Ruochong. Review and evaluation of housing security system in Hong Kong of China[J]. *Journal of Beijing University of Aeronautics and Astronautics (Social Sciences Edition)*, 2016, 29(4): 8-14.
- [32] 香港特别行政区政府运输及房屋局. 《长远房屋策略》2018年周年进度报告[Z]. 2018. HKSAR Transport and Housing Bureau. *Long Term Housing Strategy annual progress report 2018*[Z]. 2018.
- [33] 香港特别行政区政府运输及房屋局. 长远房屋策略[Z]. 2014. HKSAR Transport and Housing Bureau. *Long term housing strategy*[Z]. 2014.
- [34] 香港特别行政区. 行政长官2020年施政报告[Z]. 2020. HKSAR. The Chief Executive's 2020 policy address[Z]. 2020.
- [35] 香港社会组织协会. 《2021年业主与租客(综合)(修订) 条例》实施两周年对劏房居民的影响研究报告[R]. 2024. Society for community organization. Research report on the impact of the second anniversary of the implementation of the *Landlord and Tenant (Consolidation) (Amendment) Ordinance 2021* on subdivided housing residents[R]. 2024.
- [36] 香港社会组织协会. 长沙湾社区组合屋计划[R]. 2019. Society for community organization. Cheung Sha Wan community modular housing project[R]. 2019.
- [37] 香港特别行政区政府房屋局. 支持非政府机构推行过渡性房屋项目的资助计划进度报告[Z]. 2022. HKSAR Housing Bureau. Progress report on the funding scheme to support transitional housing projects[Z]. 2022.
- [38] 香港特别行政区政府房屋局. 香港特别行政区政府建筑署. 推展第二批“简约公屋”项目[Z]. 2024. HKSAR Housing Bureau, HKSAR Architecture Service Department. Implementation of light public housing – the second batch of projects[Z]. 2024.
- [39] 何永贤. 立法会十七题: 过渡性住房项目[Z]. 2023. HO Winnie. LCQ17: transitional housing projects[Z]. 2023.
- [40] 香港特别行政区城市规划委员会. 城规会同意合资格过渡性房屋属临时用途[Z]. 2018. HKSAR Town Planning Board. Town Planning Board agrees on eligible transitional housing for temporary use[Z]. 2018.
- [41] 邓家彪. 对“简约公屋”的评与比[N/OL]. 思考香港, 2023-01-30[2024-07-09]. <https://www.thinkhk.com/article/2023-01/30/59139.html>. TANG K-P. Comments and comparisons on "light public housing"[N/OL]. Think Hong Kong, 2023-01-30[2024-07-09]. <https://www.thinkhk.com/article/2023-01/30/59139.html>.
- [42] 香港社区组织协会. “基层对过渡性房屋及简约公屋政策的意见” 问卷调查报告[R]. 2024. Society for community organization. Survey report on public opinion on transitional housing and light public housing policies[R]. 2024.