

香港住房權的憲制結構困境與制度性回應

朱孔武*

摘 要 香港住房危機根源于港英時期形成的土地財政與市場主導治理模式，並被《中華人民共和國香港特別行政區基本法》憲制框架延續和合法化。政府依託“低稅—低福利—高地價”發展路徑，系統性壓制了住房作為社會權利的實現。《香港基本法》第39條雖引入國際公約，形式上確認住房權，但因財政保守、司法謙抑與市場邏輯合流，該權利長期處於不可訴、無標準、難落實的境地。破解之道須超越司法中心主義，將權利評估嵌入政策、預算與立法進程，使住房權從文本承諾轉為制度現實。應重構司法協助工具，推動程序參與和多元共治，以提升香港憲制秩序的回應性與法治實質。

關鍵詞 香港基本法 住房權 土地財政 回應性司法 憲制保障

引言

香港住房危機已從單純的市場失衡演變為深層的社會與憲制難題。高企的房價、失控的租金、“劏房”激增以及公共房屋輪候時間持續延長，凸顯了制度層面的結構性困境。^[1]截至2023年，全港居於“非適切居所”（如劏房、工業大廈改裝單位等）的住戶超過20萬戶，其中“劏房”居民估算達20萬人以上。公共房屋供應持續滯後，2024年3月公屋平均輪候時間達5.7年，連續五年超標，而公營房屋建成量從2018年的2.5萬套降至2023年的1萬套，遠低於需求。^[2]《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第39條雖通過援引《經濟、社會及文化權利國際公約》確立了住房權的法律基礎，但在制度實踐中，住房權因缺乏可訴路徑、衡量標準與執行機制，長期處於邊緣化狀態。這種邊緣化源于港英時期土地財政與市場主導治理邏輯的延續，表現為財政克制、司法自制與行政技術化治理的協同抑制效應。

在全球住房金融化趨勢下，香港住房日益被土地財政與金融資本邏輯所主導，從基本生活保

* 朱孔武，廣東財經大學法學院教授，法學博士。

廣東省哲學社會科學規劃項目“港澳基本法與“一國兩制”實施的法治保障研究”（項目編號：GD24XFZ20）階段性成果。

[1] 根據2024年Demographia國際住房負擔能力報告，香港連續十四年位列全球樓價最難負擔城市。See Demographia: *International Housing Affordability* 2024, <https://www.demographia.com/dhi.pdf>, 2025年3月1日訪問。

[2] 參見香港運輸及房屋局：《房屋統計數字2024》，<https://www.hb.gov.hk/tc/publications/housing/HIF2024.pdf>, 2025年3月1日訪問。

障異化為財政收入與資產增值工具，進一步削弱其社會權利地位。^[3] 現有研究雖涉及司法克制^[4]、國際人權義務^[5]與土地制度^[6]等面向，但缺乏整合住房金融化、財政結構與憲制邏輯的綜合分析框架。本文主張，香港住房問題的核心癥結在於憲制結構中權力配置與規範邏輯的失衡，導致住房權在政策、預算與司法環節中被系統性邊緣化。為突破這一困境，需超越“法院中心主義”^[7]，構建以權利優先評估為核心的制度回路，通過立法明確住房權的法定地位、改革行政體系以嵌入權利評估與參與機制、以及重塑司法的規範啟動功能，推動住房權從象徵性承諾走向可操作的制度保障。本文結合政治憲制主義^[8]與法律政治經濟學^[9]的分析路徑，追溯土地財政的殖民根源及其憲制化延續，提出以“前置性權利評估”“財政正義重構”與“多元制度協同”為支點的改革方案，旨在增強香港憲制秩序的公共回應能力與法治正當性。

一、港式住房治理結構的殖民遺緒與憲制延續

香港住房權在憲制結構中的邊緣化狀態，並非源於1997年主權移交後的政策選擇，而是歷史制度深層延續的結果。這一制度結構的起點可追溯至港英時期，當時的殖民政府在沒有民主授權與社會契約基礎的政治環境中，通過高度集中且封閉的財政體制建構治理正當性，確立了以土地財政為支柱的制度路徑。同時，政府持續以市場中立的語言框架掩蓋社會權利的制度空缺，將住房問題排除於基本權利的範疇之外。此種治理邏輯在《基本法》的起草與確立過程中被制度化承襲，形成一個具有高度連續性的憲制結構，至今仍深刻影響香港的住房治理模式。

（一）土地財政與“高地價—低福利”結構的制度生成

殖民時期確立的土地財政體制，是香港住房權制度性邊緣化的根本起源。在港英政府的治理框架下，住房未被視為應由國家保障的基本權利，而是被制度性地定位為財政收入來源、經濟增長工具和社會管理手段。這一定位決定了住房政策始終圍繞財政可行性與市場效率展開，遠離社會權利的憲制邏輯。

“土地財政”（land revenue regime）是指政府憑藉對土地的壟斷地位，通過嚴格控制土地供應、抬高土地出讓價格等手段獲取可觀財政收入。1898年簽訂《展拓香港界址專條》後，《新界條例》確立了土地名義上屬皇家所有、實質由港英政府全面管理的制度框架。政府通過招標、拍賣、協定批地等方式掌控一級土地市場，將土地收益納入財政體系，並將其與城市發展和經濟規劃深度捆綁。這種制度安排不僅反映了殖民地“財政自給”的統治需要，也構成以財政穩定取代民主

[3] 住房金融化是新自由主義背景下住房從社會公共物品向私人資本商品轉化的典型體現，這一過程伴隨著市場邏輯對人權保障的侵蝕，與權利商品化趨勢高度吻合。See Manuel B. Aalbers, *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*, Routledge, 2016, p.3.

[4] See Chan Johannes, *Taking Rights Seriously-The Judiciary at a Challenging Time*, Hong Kong Law Journal 52, 2022, p.937.

[5] See Ramsden Michael, *Judging Socio-Economic Rights in Hong Kong*, International Journal of Constitutional Law 16, 2018, p.447-469.

[6] See Li Si-ming, *Burst of the Property Bubble and Hong Kong's Changing Land and Housing Policies Post-1997*, Eurasian Geography and Economics 57, 2016, p.228-248.

[7] 法院中心主義強調司法審查作為權利保障的核心機制，視法院為憲制秩序的最終守護者，是法律憲政主義的核心觀念。See Latham-Gambi Alexander, *Political Constitutionalism and Legal Constitutionalism—an Imaginary Opposition?*, Oxford Journal of Legal Studies 40, 2020, p.737-763.

[8] See Bellamy, Richard, *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*, Cambridge University Press, 2007.

[9] See Hurwitz, Justin, *What Is a Law and Political Economy Movement without Law and Economics or Political Economy?*, Journal of Law and Political Economy, Vol.17, 2022, p.773.

問責與社會契約的治理邏輯。^[10]

戰後香港人口激增，住房短缺成為普遍社會問題。然而，港英政府並未建立基於稅收的社會保障體系，而是繼續依賴土地收益支撐基礎設施建設與行政運作，逐步形成“低稅—低福利—高地價”的政策模式。政府有意壓縮土地供應以抬高地價，形成“供地減少—地價攀升—財政擴容”的閉環機制。^[11]這一機制不僅抬高了居住門檻，也強化了住房的資產化與投機屬性，使其脫離了基本生活保障的應有地位。

土地財政結構壓制住房權的機制，主要體現在三個方面：（1）土地用途的高度行政控制。《1947年城市規劃條例》賦予政府全面調控土地使用、分區與重建的權限，使土地成為政府權力運作與財政調節的關鍵節點。^[12]（2）財政收入對地價的深度依賴。儘管近年來政府已推動財政收入來源多元化，土地仍是香港政府重要的財政支柱之一。根據2022–2023年度財政實際資料，地價收入占政府總收入的11.2%，而物業印花稅占比為11.2%，一般差餉占比為3.1%，合計“土地相關收入”約占總收入25.5%，為近年來的高點之一。至2023–2024年度，地價收入大幅回落，僅占總收入3.6%，印花稅與差餉合計占比約14%，三者合計不足18%。土地收益高度波動，易受房地產市場週期影響。^[13]（3）公共住房政策的工具化定位。1950年代啟動的大規模公共房屋建設，雖在一定程度上緩解了基層市民的居住壓力，但其政策目標始終是“臨時安置”而非落實社會權利，更未確立任何具法律效力的住房保障框架。^[14]

在政策話語中，住房長期被定義為“社會穩定工具”或“經濟資源”，而非具憲制拘束力的基本權利。1954年，時任港督葛量洪在立法局公開聲明：“政府並無義務為所有人提供永久住房，其責任僅限於處理緊急情況。”^[15]此類表述明確劃定了政府在住房領域的最低責任界限，為以行政裁量為主導的政策取向提供正當性支持。這一治理邏輯在回歸後並未根本改變。儘管《基本法》第39條形式上確認《經濟、社會及文化權利國際公約》的適用，但特區政府並未進一步通過立法或制度安排將住房權內化為具有明確效力的憲制權利。與此同時，《基本法》第7條雖確立了土地由國家所有、由特區政府管理的憲制框架，卻未就土地政策下的住房分配、公平使用或居住保障作出任何具體規範。這種制度安排強化了土地作為財政資源的功能定位，卻未建立任何關於住房權保障的法律義務或程序機制。結果是，住房問題在制度層面長期缺乏權利確認、法律約束與財政優先位階，難以進入可衡量、可主張、可執行的憲制保障體系。在這一結構下，住房權處於典型的“制度沉默”狀態，其邊緣化不僅源於政策取向，更反映出憲制秩序內部對社會權的結構性排斥。

從法律政治經濟學視角審視，土地財政並非中性的技術安排，而是反映制度性“權利排除”的治理結構。其核心邏輯在於通過財政理性與市場效率的價值框架，否定社會權的可訴性、可衡量性與政府的積極義務承擔，從而系統性地將住房排除於法治與公共責任的適用範圍之外。這種制度安排不僅使住房權在政策制定中處於邊緣地位，也削弱了公眾參與與立法審議的空間，並阻斷了司法介入的可能性，成為香港住房憲制保障缺位的深層障礙。

綜上，土地財政制度不僅解釋了香港住房危機的經濟成因，更揭示了住房權被憲制結構持續排

[10] See Yip, M. K. C, *Hong Kong as a Property Jurisdiction*, Social Transformations in Chinese Societies, Vol. 18, No. 1, 2022, p.1-18.

[11] See Goodstadt, Leo F, *Uneasy partners: The conflict between public interest and private profit in Hong Kong*, Hong Kong University Press, Vol. 1 2005, p.90-103.

[12] 參見侯麗、樂峰：《香港的城市規劃體系》，載《城市規劃》2000年第5期，第47頁。

[13] 參見立法會秘書處資料研究組：《政府收入的主要來源（截至2025年2月26日的數據）》，https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2025/ISSF/ISSF03_2025_20250227_tc.pdf，2025年7月11日訪問。

[14] See Yip, N. M, *The Shek Kip Mei Myth: Squatters, Fires and Colonial Rule in Hong Kong, 1950-1953*, Housing Studies, Vol.22, No.3, 2007, p.433-434.

[15] See Wing-kin, Chui, A “Constitutional Experiment” Before and After the Shek Kip Mei Fire: The Vesting of Public Housing Responsibilities in the Urban Council, 1948–1954, Hong Kong Studies Vol.2, No.2, 2019, p.1-19.

斥的制度邏輯。若無對該制度的根本性反思與重構，住房權即難以在法律與政策層面獲得實質性嵌入。未來的制度改革，應從權利導向出發，重新審視財政制度與土地治理之間的關係，賦予住房以應有的法定地位與可執行保障機制。

（二）“積極不干預”政策範式與市場主導治理邏輯的制度化

香港住房權的制度性邊緣化，並非僅由土地財政結構所造成，其更深層的根源在於一種被高度制度化的“市場主導”治理邏輯。這一邏輯既是政策設計的意識形態前提，也深刻嵌入財政、行政及社會認知結構之中。其憲制意涵可追溯至殖民時期確立的“積極不干預主義”（positive non-interventionism）範式。

所謂“積極不干預主義”，並非主張國家完全退出經濟事務，而是強調政府應避免在資源配置中承擔實質義務，僅在市場失靈時進行有限干預。^[16]這一治理哲學由財政司夏鼎基（John Cowperthwaite）在1970年代正式提出，隨後成為港英政府施政的核心理念，並被持續塑造為香港經濟成功與社會穩定的制度基礎。^[17]

在住房政策中，這一治理邏輯表現尤為顯著。無論是1972年提出的“十年建屋計畫”，抑或其後的“居者有其屋”政策與房委會主導的公共房屋計畫，政府均未將住房視為一種基本社會權利，而是將其界定為“協助市民自力置業”的市場化安排。^[18]此種定位有效規避了承擔國家積極義務的法理後果，將住房供給納入市場邏輯與資源配置效率的評估框架。

即使在2014年出台的《長遠房屋策略》及其後續更新中，政府亦持續強調“按市民承擔能力提供置業機會”的政策取向。在2024年《周年進度報告》中，官方重申“政府並非唯一的房屋供應者”，並明確表示“市場在提供置業機會方面仍扮演關鍵角色”，強調“私營房屋供應可滿足市民多元化的置業需求”。^[19]政策目標聚焦於穩定土地供應、優化公屋輪候時間與“簡約公屋”項目推展，而對“適足住房權”及其所承載的規範義務未作正面回應。這一治理取向延續了將住房問題定位為經濟調控與資產配置議題的路徑，未將住房納入國家義務與社會權利框架之中，反映出香港政府在制度設計上對社會權保障的系統性克制。

財政制度進一步鞏固了這種治理取向。根據2023–2024年度財政預算案，政府用於社會福利、教育及醫療衛生的經常性開支共占經常性總支出近六成；而公共住房的支出則長期維持在預算總額的5%以下，主要依賴盈餘撥款，缺乏制度性保障與法定優先地位。^[20]這種以財政克制為核心的預算邏輯，正與《基本法》第107條所確立的“力求收支平衡、避免赤字”原則深度契合，使住房政策在資源配置上持續處於邊緣。

進一步看，土地與城市規劃制度亦體現出對市場邏輯的優先考慮。在地塊分配與用途審批中，政府通常優先發展可帶來高回報的商業或私人住宅項目，而對公共住房用地則設定較高的財政與“市場平衡”門檻。這一制度性歧視不僅限制了公共供地，也進一步削弱了住房政策回應社會需求的能力。^[21]

[16] See Peck Jamie, *Milton's Paradise: Situating Hong Kong in Neoliberal Lore*, *Journal of Law and Political Economy*, Vol.1, 2021, p.189.

[17] 參見黎熙元、嚴麗君：《從港式自由主義到港式福利主義：回歸後香港福利模式的轉變》，載《當代港澳研究》2018年第4期，第149頁。

[18] 參見劉祖雲、孫秀蘭：《香港公屋政策的歷史沿革及其對內地的啟示》，載《中南民族大學學報(人文社會科學版)》2012年第1期，第74頁。

[19] 參見房屋局：《長遠房屋策略2024年周年進度報告》，https://www.hb.gov.hk/sc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2024.pdf，2025年7月11日訪問。

[20] 參見香港特區政府：《2023–2024年度財政預算案》，https://www.budget.gov.hk/2023/sim/pdf/2023-24_Media_Sheets.pdf，2025年7月11日訪問。

[21] See Li Ling-Hin, Wong Siu Kei Kelvin, Cheung Ka Shing, *Land Supply and Housing Prices in Hong Kong: The Political Economy of Urban Land Policy*, *Environment and Planning C: Government and Policy* 34, 2016, p.981-998.

在社會認知層面，“市場主導”已被自然化為常識前提。公眾普遍將住房困境視為個體經濟能力或市場調節失靈的問題，而非國家責任缺失的表現。這種意識形態氛圍削弱了住房作為憲制權利的主張基礎，使社會訴求難以超越政策改善的層次，轉化為制度性的權利主張。^[22]即便在“反地產霸權”等社會運動中，相關訴求亦多以政策倡議而非法律權利的形式出現，反映出制度語言對權利想像的限制。^[23]

由此可見，香港所謂的“市場主導”並非單純經濟技術路徑，而是一個通過財政制度、政策語言、意識形態與制度設計共同構築的憲制結構。住房權在此結構中被系統性排除於應予實現與保障的權利清單之外，形成國家責任最小化、市場邏輯優先化的制度格局。若要推動住房權的憲制轉化，必須正視這一治理邏輯所形成的制度惰性與意識形態屏障，並在財政、政策與法律三個層面予以突破。

（三）《基本法》的憲制化延續與規範內化機制

《基本法》的制定並未對港英時期確立的土地財政結構與市場主導治理邏輯構成實質性改變，反而在憲制文本層面加以延續與合法化。這種延續並非機械複製，而是在憲制條文中透過規範表達，將原有治理邏輯嵌入制度結構之中，從而形塑一種表面權利承諾與現實實踐脫節的憲制悖論結構。

《基本法》第7條雖在“一國兩制”框架下確認了土地的國家所有權及特區政府的管理權限，其實質規範效應卻是固化了殖民時期“以地養財”的財政邏輯。通過賦予特區政府對土地的壟斷性出讓權與收入支配權，該條為“高地價—低福利”模式提供了憲制合法性基礎。財政資料顯示，土地相關收入在政府財政中佔據長期高比重。2023–2024年度，政府來自地價、差餉與印花稅的合計收入達969億港元，占經常性收入總額的19.1%。^[24]個別年度曾超過25%，遠高於多數OECD國家10%以內的平均水平。^[25]這一高度依賴土地的財政模式，反映出土地作為公共資源的運作重心，已長期偏向財政增值而非社會分配。

儘管《基本法》第7條賦予香港特別行政區對境內土地“管理、使用、開發、出租或批給”的廣泛憲制權限，但該條文在規範結構上僅止於資源處置權的形式確認，未對土地政策的社會取向、公共利益分配或住房保障義務設定任何明確的實質性標準。這種規範上的空缺，構成典型的“開放式授權”（open-ended delegation）^[26]，不僅模糊了土地行政的憲制邊界，也使得特區政府在制度運作中得以規避公共責任，通過財政邏輯與市場機制主導土地配置，將土地政策工具化、收益化，從而削弱住房作為社會權利的規範訴求力。

《基本法》第107條進一步鞏固了這種財政導向結構。該條明確規定：“財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。”表面上為保障財政穩健之必要條款，實則在制度運行中被內化為限制社會支出的硬約束，並逐步演化為香港政策文化中的“低稅—小政府”範式核心。^[27]在預算分配實踐中，這一規範對住房權保障構成隱性制約。例如，

[22] See Forrest, Ray, James Lee eds, *Housing and social change: East-West perspectives*, Routledge, 2003, p. 92–97.

[23] See Ho Joseph Kim-Keung, *A Facebook-Based Questionnaire Survey Study on Social Justice Perceptions in Hong Kong Housing Policy*, *European Academic Research* 3, 2015, p.589-603.

[24] 參見立法會秘書處資料研究組：《政府收入的主要來源(截至2025年2月26日的數據)》，https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2025/ISSF/ISSF03_2025_20250227_tc.pdf，2025年7月11日訪問。

[25] See Enache, Christina. *Sources of Government Revenue in the OECD*, 2020. Fiscal Fact, 2020. <https://files.taxfoundation.org/20200219094338/Sources-of-Government-Revenue-in-the-OECD.pdf>

[26] See Cass Ronald A., *Delegation Reconsidered: A Delegation Doctrine for the Modern Administrative State*, *Harvard Journal of Law and Public Policy* 40, p.147 (2017).

[27] See Hung, *Changes in social policy in Hong Kong since 1997: Old wine in new bottles?*, *Contemporary Hong Kong government and politics*, 2012, http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/pubfile/book/2012_Changes%20in%20social%20policy%20in%20Hong%20Kong%20since%201997.pdf, in *Contemporary Hong Kong Government and Politics*, Hong Kong University Press, p.318.

2023–2024 年度房屋相關支出占政府總預算的比例僅為 4.8%，且多數為一次性撥款，缺乏結構性、長期性承諾。財政制度在“量入為出”的規範框架下，優先考慮預算平衡與經濟增長指標，而將住房等社會支出置於次要地位，從而限制了政府推動住房權制度化的政策空間與資源基礎。

《基本法》第 108 條確認了香港稅收制度的獨立性，但並未在憲制層面對再分配目標或住房公平建立明確導向。殖民地時期形成的低稅傳統及非干預理念，在條文表述中未被修正，亦未建立調節房地產資本的制度基礎。當前差餉與印花稅多為市場冷卻工具，稅率有限、覆蓋面狹窄，難以發揮實質性的分配糾偏功能。^[28]2022 年，全港空置的私人住宅單位高達約 78,000 個，占整體私人住宅單位總存量的 6.5%。^[29]儘管空置率已反映出供需錯配與資源閒置的結構性問題，政府迄今仍未落實具實質調節效果的空置稅機制。2019 年提出的“空置稅”立法建議在地產界反對下被擱置，政策層面仍以“市場主導、循序推進”為基本邏輯，未將房屋資源調配納入公共義務或社會權利視野。從規範結構上看，第 108 條雖賦予稅制自主權，卻未設定公共財政在社會正義中的角色定位，反映出制度設計中“權利優先”邏輯的缺席。

概而言之，《基本法》第 7 條、第 107 條與第 108 條在制度結構上構成了對住房權憲制化的三重制約：土地資源的財政導向配置、社會支出的預算克制約束、以及稅收機制的再分配失靈。三者共同形塑了一種財政主導、市場優先的制度邏輯，將住房從公共保障的議題邊緣化為財政與市場之間的剩餘變數。在此規範體系下，住房權雖未被明確否定，但也未被實質嵌入憲制結構，形成制度性“低度可見”的狀態，使香港住房政策長期游離於憲法義務與法律責任之外。

二、住房權的結構性邊緣化與制度運行困境

（一）功能性立法主導下的住房權規範空缺

香港現行與住房相關的法律體系在制度設計上表現出明顯的局限性，未能充分體現住房作為基本權利的價值取向，限制了其回應社會正義與居住需求的能力。核心法律包括《房屋條例》《城市規劃條例》《建築物條例》《消防安全（建築物）條例》以及《差餉物業估價條例》和《印花稅條例》等稅收相關法規。《房屋條例》作為公共住房政策的基本法，授權設立房屋委員會與房屋署，賦予政府“按需要提供”公營房屋的權限，但並未將適足住房確立為政府的法定義務，亦未規定最低居住標準、輪候期限或租金負擔能力的法律指標，難以通過司法途徑保障住房權。《城市規劃條例》聚焦於土地用途分區與“良好城市佈局”，其目標在於優化城市空間而非直接回應社會住房需求；儘管公眾參與程序形式上存在，但公眾及區議會缺乏實質性否決權或決策影響力，限制了弱勢群體居住權益的表達。《建築物條例》及《消防安全（建築物）條例》規管樓宇結構與消防安全，僅提供技術性規範，未能涵蓋居住擁擠、通風採光或單位分隔等涉及人類尊嚴的居住品質問題。

《差餉物業估價條例》及《印花稅條例》等稅收法律旨在穩定財政與調節市場，未融入住房正義或社會再分配的制度功能。

整體而言，香港住房法律體系呈現三項顯著的制度性特徵：首先，其功能性與執行性導向突出，注重行政效率而缺乏權利建構意識，未能將住房視為基本人權；其次，法律多採用寬泛的行政授權，賦予政府較大裁量權，但未設定明確的法律義務，導致政策缺乏可問責的規範基礎；最後，權利語言在法律文本中的缺席，使得公民難以通過司法解釋或法律訴求途徑主張住房權益。這種制度設計不僅限制了住房政策的正當性與社會回應性，也與土地供應瓶頸問題交織，阻礙了可負擔住

[28] See Ng Mee Kam, *Urban Renewal, Sense of Community and Social Capital: A Case Study of Two Neighbourhoods in Hong Kong*, Urban Renewal, Community and Participation: Theory, Policy and Practice, 03 May 2018, p.1-23.

[29] 參見差餉物業估價署：《香港物業報告2022》初步統計數字，https://www.rvd.gov.hk/doc/tc/HKPR2022_Preliminary_Findings_TC.pdf，2025年7月11日訪問。

房的供給。

借鑒紐西蘭的經驗，香港可通過嵌入“權利語言”重構住房治理框架，以提升政策的規範正當性與社會回應性。儘管紐西蘭憲法未明文規定住房權，其通過政策話語、公眾參與及民主協商機制，將適足住房內化為治理實踐的核心價值。《Aotearoa New Zealand Housing Strategy》作為一項政策指導文件，明確宣示“確保每個人居住在安全、溫暖、乾燥、可負擔的家中”是政府的基本責任，並將住房保障融入國家福祉框架，強調其對健康、尊嚴及社會參與的基石作用。^[30]這些政策表述通過道德與社會共識賦予住房政策規範力，並通過議會監督、社區諮詢及跨部門協作推動權利邏輯的制度化嵌入。

香港的立法制度尚未建立完善的前置性權利影響評估機制，導致政策制定難以充分融入基本權利視角。在涉及土地供應、城市重建和財政安排等重大住房相關議題時，香港立法會未引入“人權影響評估”或“權利相容性評估”等法定程序。例如，“土地共用先導計畫”和“北部都會區”發展規劃對居住結構產生深遠影響，但缺乏針對弱勢群體居住權影響的詳細評估。這些計畫通常僅通過施政報告形式公佈政策方向，未能落實法定聽證或權利評估程序，限制了公眾參與和權益保障。

相較於香港，多個普通法司法管轄區通過制度化機制確保立法過程中對人權的考慮，體現了權利前置性控制的理念。例如，加拿大《司法部法》第4.2條要求司法部長為每項政府法案準備《憲章聲明》，以評估其與《加拿大權利與自由憲章》的相容性。^[31]此機制通過透明的程序說明，促進議會和公眾對法案潛在人權影響的討論，體現了預防性權利保護的法理原則。同樣，愛爾蘭《人權與平等委員會法》（2014）第42條規定了公共部門平等與人權職責，要求公共機構在執行職能時將人權和平等考慮融入政策制定。這一“人權主流化”職責通過法定程序，確保政策與《歐洲人權公約》和國際人權標準相符。^[32]在英國，《人權法案》（1998）要求公共機構的行為符合《歐洲人權公約》權利，而《平等法案》（2010）第149條的公共部門平等職責進一步要求在政策制定中評估平等影響，間接涵蓋人權考慮。^[33]儘管英國未明確要求預算案或社會政策進行人權影響評估，但其綜合法律框架通過司法審查和行政實踐，確保政策制定中的人權相容性。

上述機制均體現了對權利前置性控制的重視，旨在通過立法前的評估和程序性問責，預防潛在的人權侵害。這種做法與《公民權利和政治權利國際公約》第2條和《經濟、社會及文化權利國際公約》第11條的國際義務相呼應。為彌補這一差距，香港可借鑒上述司法管轄區的經驗，通過修訂《立法會（權力及特權）條例》或《房屋條例》（Cap. 283），引入立法前人權影響評估程序，並明確公共機構的問責職責。例如，可要求立法會針對涉及住房、土地或財政的法案提交人權相容性報告，結合公眾諮詢和法定聽證機制。此外，參考加拿大和愛爾蘭的做法，設立獨立的人權監督機構，負責審查立法和政策的人權影響，將有助於提升香港治理的透明度和正當性。這些改革不僅能填補制度空缺，還可通過嵌入“權利語言”，推動從行政主導的“需求邏輯”向以權利為核心的治理範式轉型。

（二）行政決策體制中的去權利化機制

香港住房政策的制度形態長期依賴以行政機關為中心的規劃與執行體系，形成一種典型的“政策優先—技術中立—專家裁量”治理邏輯。雖然在程序上維持形式上的公眾諮詢與專業評估，實質

[30] See Howden-Chapman Philippa, et al, *The Effects of Housing on Health and Well-Being in Aotearoa New Zealand*, New Zealand Population Review 47, 2021, p.16-32.

[31] See Department of Justice Canada, Charter Statements, 2022 (22 August 2025), <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/pl/charte-charte/index.html>.

[32] See Collins Evelyn, Crowley Niall, *Equality Frameworks on the Island of Ireland*, Irish Studies in International Affairs 34, 2023, p.395-425.

[33] See Allan T. R. S, *Constitutionalism at Common Law: The Rule of Law and Judicial Review*, The Cambridge Law Journal 82, 2023, p.236-264.

上卻通過去政治化與去權利化的制度設計，將住房問題從基本權利的治理路徑中抽離，建構出一套對憲制義務“結構性免疫”的行政體制。住房權在政策形成過程中的“制度性失語”，正是這一治理邏輯的深層體現。

第一，在政策議程的起點，香港並未建立任何具有強制力的人權前置性評估機制。無論是《房屋條例》、《城市規劃條例》，還是《長遠房屋策略》及歷年施政計畫，均未就香港所承認的《經濟、社會及文化權利國際公約》第11條“適足住房”義務作出規範性回應。政策設計往往聚焦於“土地供應總量”“建屋目標”“單位結構”等技術指標，而對“最低核心義務”“負擔能力”或“漸進實現”這一類權利原則缺乏制度性評價或衡量框架。從比較法上觀察，瑞典通過全國性住房需求預測與覆蓋40%家庭的住房津貼計畫，確保政策目標與居民的居住需求直接掛鉤。^[34]

以《長遠房屋策略2024年度進展報告》為例，政府繼續維持“公私營房屋六四比例”及“三年平均輪候時間”的政策目標，並以此制定未來十年房屋供應規劃。報告雖詳列土地推算、項目時間表與建屋進度，但並未設定住房權實現的法律標準，亦無任何機制要求政策部門說明政策如何影響弱勢群體或回應人權義務。^[35]現行制度缺乏“住房政策合憲性聲明”機制，也未確立“最低服務層級”或“基本保障門檻”以確保最弱勢群體不被排除在住房保障之外。結果是，即便政府強化了建屋進度安排，住房政策整體仍停留於供求匹配與行政效率的邏輯，未能將住房視為必須優先保障的基本權利，構成了“前端未設權利目標—中端缺乏衡量機制—後端無司法救濟”的制度性斷裂。

第二，在財政程序層面，香港現行預算編制體系並未確立將住房作為優先保障事項的制度架構。根據《公共財政條例》，預算由財政司統一統籌，整體預算原則強調“審慎理財”“財政盈餘”與“資產穩健”。在實際操作中，預算文本並未設定“住房支出最低比例”“目標人均投入”或“權利成效指標”，也未對《基本法》第39條所承諾的國際人權義務作出預算層級的解釋說明。

以2023–2024年度《財政預算案》為例，公共住房相關撥款占總公共支出的比例不足4%，遠低於OECD國家平均的10%以上。預算中雖詳細列明土地供應、發展密度與單位數目標，卻完全未提及“劏房居民”“無家者”或“租金負擔率”等社會弱勢群體的權利指標。財政投入的主要語言邏輯是“提高土地使用效率”“促進房屋供應”，而非“保障尊嚴”“回應脆弱群體”“落實最低義務”。這種預算表達凸顯出住房在香港財政制度中的非權利化地位，即被視為一種可調整的資源配置事項，而非政府不可推卸的憲制性義務。

第三，儘管香港在程序設計上設有一定公眾參與機制，例如《城市規劃條例》第6條允許公眾就法定圖則提出意見，但該程序並未賦予公眾意見以法律拘束力，相關機構亦無義務作出實質回應，導致公眾參與流於形式化。2018年《土地供應專責小組報告》雖在程序上體現“廣泛諮詢”，系統收集公眾意見，涵蓋公眾論壇、網路問卷、書面提交及學術機構（如香港大學社會科學研究中心與中文大學亞太研究所）之獨立調查，並在附錄中詳列資料與分析內容，表面上構建出參與正當性，但在制度結構上卻未建立具約束力的“採納—說明—回饋”機制。^[36]報告對意見內容僅作“社會接受度”、“技術可行性”與“實施優先次序”的分類整合，未對具有政策轉向意義的主張（如土地社會化、土地正義、弱勢群體優先安置）作出回應路徑的制度安排。

從制度理論角度看，真正具備實質意義的公眾參與，應包含“程序回應責任”，即政府須在形成政策決定之前設立制度化的說明義務與跟進機制，回應不同群體所提出的具體訴求與利益衡量。香港的諮詢制度長期延續港英時代“程序合法性優於實質參與”的傳統，其主要功能在於“去政治

[34] See Andrews, Dan, Aida Caldera Sánchez, and Åsa Johansson, Housing markets and structural policies in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers 836, OECD Publishing, 25 Jan 2011, p.6.

[35] 參見香港特區政府：《長遠房屋策略》2024年周年進度報告，https://www.hb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2024.pdf，2025年7月11日訪問。

[36] 參見香港特別行政區政府發展局：《土地供應專責小組報告》，2018年12月，https://www.devb.gov.hk/tc/boards_and_committees/task_force_on_land_supply/report/index.html，2025年7月11日訪問。

化”爭議議題，通過形式正當程序吸納批評，實則規避結構性政策轉向。^[37]這類“象徵性諮詢”形式，在制度功能上更傾向於建構合法性外觀，而非實質性的協商機制。

第四，香港土地與住房政策的實質主導權高度集中于行政機關，包括發展局、運輸及物流局與房屋署等。社會組織與居民團體並無制度化發聲渠道，區議會亦在土地政策中缺乏法定權限與資源配置功能。這種高度行政主導與程序去權利化的制度格局，使住房權保障難以在政策形成與執行環節中獲得實質表達。相較之下，南非通過憲法確立住房聽證制度，並保障社區代表在住房決策過程中的法定參與地位；加拿大設立國家住房專員（Federal Housing Advocate），對政府政策實施進行權利導向的持續監督，並定期向國會提交評估報告。這些制度設計不僅體現對社會權利的結構性回應，也在制度層面建立前、中、後政策環節的權利回饋機制。香港在此方面尚未建立具憲制約束力的制度通道，使住房政策長年停留在“行政規劃—技術評估—形式諮詢”的閉環中，權利話語始終處於程序邊緣。

第五，貫穿整個行政決策過程的，是一種“技術中立話語”所構成的結構性遮蔽邏輯。政府部門通常以“財政可承受性”“政策可行性”“資料驅動”為正當化語言，回避對住房權所涉及的居住尊嚴、空間平等與人類安全等基本價值的回應。例如，《長遠房屋策略》強調“單位數”“平均等待時間”“居屋出售比重”，卻從未提出“最低居住面積”“租金支出上限”“無家可歸者數量”等作為政策評價的標準變數。這種去政治化處理路徑使權利主張被轉化為技術性判斷對象，成為行政裁量的邊緣變數。

正如法律政治經濟學理論指出，所謂“技術中立”並不意味著真正中性，而是掩蓋特定政治經濟結構下權力與資本主導邏輯的表面中性化修辭。^[38]在香港的住房治理中，這一話語策略不僅阻斷了住房權作為憲制義務的制度表達路徑，也強化了住房政策對市場機制與財政紀律的制度依附，結構性地邊緣化社會權利的地位。

由此可見，香港住房行政體系呈現出高度去權利化的結構性特徵：在政策議程上回避權利評估，在財政安排上排除權利排序，在公眾參與上缺乏實質回饋，在技術話語中壓制政治表達。這種制度邏輯使住房權在治理結構中長期處於“不可訴、不可衡、不可言說”的沉默狀態。若要真正實現住房權的憲制轉化，必須打破行政體制中的“非權利化機制”，重構以社會權利為基礎的政策生成與執行路徑。

（三）司法路徑的制度克制與可訴性障礙

在香港的憲制結構中，法院雖承擔基本權利最終解釋者之角色，然在住房權保障方面卻展現出持續性的克制立場。這種克制主要體現在三個層面：其一，法院對社會權利的可訴性持高度保留態度；其二，審查工具缺乏回應結構性不平等的規範能力；其三，判詞表達回避具體說明，未能形成規範交代機制，進而制約了住房權從文本規範向實質保障的轉化。

第一，在可訴性界定方面，Ng Kung Siu v Secretary for Justice ([1999] 1 HKC 117) 一案奠定了“轉化主義”（transformative approach）原則。法院認為，《基本法》第39條雖確認《經濟、社會及文化權利國際公約》（ICESCR）繼續適用於香港，但國際條約本身並不具直接可訴性，須經本地立法“吸收”後方可在法院援引。^[39]此判例確立了香港法院對國際人權規範採取“解釋性引導”而非“直接適用”的基本立場，導致第39條的權利保障功能被虛化。^[40]

[37] See Mok Florence, *Town Talk, Enhancing the “Eyes and Ears” of the Colonial State in British Hong Kong, 1950s–1975*, *Historical Research* 95, 2022, p.287-308.

[38] See Greenberg Brad A, *Rethinking Technology Neutrality*, *Minnesota Law Review* 100, 2015, p.1495.

[39] See Yap Po Jen, Wong Thomas, *Public Welfare and the Judicial Over-Enforcement of Socio-Economic Rights in Hong Kong*, *Hong Kong Law Journal* 44, 2014, p.41.

[40] See Marsh Luke, *The Strategic Use of Human Rights Treaties in Hong Kong’s Cage-Home Crisis: No Way Out?*, *Asian Journal of Law and Society* 3, 2016, p.159-188.

這一路徑在 *Kong Yunming v Director of Social Welfare* ([2013] 16 HKCFAR 950) 中得以延續。雖然法院在該案中首度承認政府負有憲制義務確保居民享有基本生活保障 (right to basic welfare)，但多數意見仍拒絕對《社會保障援助制度》進行實質干預，強調政策制定牽涉資源配置與行政判斷，非屬司法審查範疇。^[41] 判決多數意見指出，財政優先排序屬政策裁量，法院不宜介入。而 Bokhary PJ 在不同意見中批評這一立場，認為法院在面對制度性剝奪時，不能僅以“政策自由裁量”為由回避最低義務判斷，特別是在《住房條例》第 16(1A)(b) 條已明文要求租金須維持於“合理可負擔”水平（通常為家庭收入的 10%）的情況下。^[42]

第二，在審查工具方面，香港法院對比例原則的適用呈現形式化、弱實質化的特徵，特別是在社會政策領域。在 *Ho Choi Wan & Others v Housing Authority* ([2014] 3 HKLRD 687) 中，爭議焦點在於房屋署對“可負擔租金標準”的計算方式是否構成對弱勢群體的不當歧視。法院並未深入探討該標準對低收入戶的具體影響，而是強調“政府已考慮相關因素”，屬於其行政專業判斷範圍，毋須展開嚴格審查。Cheung CJHC 明確指出：“即使國際公約對住房權提出正面要求，亦無本地立法具體實施，其法律效力有限”。^[43]

與香港的制度慣性形成鮮明對照的是，英國法院自《人權法案》（1998）生效後，在社會權案件中逐步採納比例性審查。在 *R (Carson) v Secretary of State for Work and Pensions* ([2005] UKHL 37) 中，法院要求政府證明退休金政策差異的正當性與比例性。在 *R (DA and Others) v Secretary of State for Work and Pensions* ([2019] UKSC 21) 中，最高法院強調社會福利政策須接受“平衡性與合理性並重”的審查，確保不實質侵害弱勢群體權利（Orina, 2007, p. 23）。^[44] 加拿大法院在 *Tanudjaja v Canada (Attorney General)* ([2014 ONCA 852]) 中雖因程序理由駁回住房權訴求，但未否定其憲制價值，要求原告提供具體權利侵害證據。加拿大《國家住房戰略法》（2019）設立住房專員制度，為司法審查提供資料支援。^[45]

值得注意的是，香港法院尚未建立“最低核心義務”（minimum core obligations）的憲制評估框架。根據聯合國《經濟、社會與文化權利委員會》的一般性意見第 3 號和第 4 號，各成員法院應識別每項社會權利所對應之最低保障基準，例如基本住房、安全庇護等，即使在財政緊張情形下亦不得任意削減。但在上述各案中，法院均未對“最低保障水平”進行規範分析，致使原告在主張社會權利時缺乏明確的審查基準與證明路徑。

第三，裁判表達中對制度性權利影響的說明亦顯不足。法院判詞常援引“社會複雜性”“行政彈性”“政策多因素考慮”等抽象表述作為拒絕實質審查的理由。例如 *Kong Yunming* 案中，多數意見未具體說明政府為何不能擴展住房支持制度，也未要求政府提供制度影響分析或逐項說明，而是以“現有安排已屬合理”一言以蔽之。^[46] 相比之下，德國聯邦憲法法院在類似案件中，通常要求政府提交政策說明文件（Begründungspflicht），詳細論證政策如何兼顧財政約束與權利保障，並證明該政策設計符合“最小侵害”原則。

總體而言，香港司法路徑對住房權保障的回應，體現出三重規範與制度障礙：第一，憲制性條

[41] See Kong Karen, *Kong Yunming v Director of Social Welfare: Implications for Law and Policy on Social Welfare*, Hong Kong Law Journal 44, 2014, p.67.

[42] See Chan Johannes, *Basic Law and Constitutional Review: The First Decade*, Hong Kong Law Journal 37, 2007, p.407.

[43] See Orina Nabil M, *Enforceability of the Right to Affordable Housing in Hong Kong: Revisiting Ho Choi Wan v Hong Kong Housing Authority*, Hong Kong Journal of Legal Studies 14, 2020, p.1.

[44] See Baker Aaron, *Proportional, Not Strict, Scrutiny: Against a US Suspect Classifications Model under Article 14 ECHR in the UK*, The American Journal of Comparative Law 56, 2008, p.847-894.

[45] See DesBaillets David, *The International Human Right to Housing & the Canadian Charter: A Case Comment on Tanudjaja v Canada (Attorney General)*, Windsor Yearbook of Access to Justice 32, 2015, p.121.

[46] See Chow Pok Yin S, *After Kong Yunming v Director of Social Welfare: The Status of Socio-Economic Rights in Hong Kong*, Journal of Public Law Review, 2018, p.133-146.

文雖形式承認社會權利，但法院以“轉化主義”規避其實質適用義務；第二，審查工具缺乏規範密度，未發展出針對最低義務或差別待遇的分析框架；第三，裁判表達回避對具體權利影響的論證，難以形成權責機制。這些障礙共同構成了住房權在司法路徑下的制度性封閉，亟需通過引入實質性審查框架、確立最低保障標準與完善政策說明機制予以突破。

三、超越法院中心主義的憲制回應路徑

（一）立法機制中的規範嵌入路徑

法律並非中立的規則集合，而是塑造權力分配和資源配置的結構性工具。^[47] 香港現行的住房法律體系，主要圍繞房屋建設、租賃管理與土地規制等行政目標展開，尚未建立明確的住房權立法基礎。儘管《基本法》第 39 條將《經濟、社會及文化權利國際公約》列入本地法適用範圍，但該條並未明確規定住房權的國內效力，更無系統立法將適足住房確立為一項實質性權利。當前的《房屋條例》、《建築物條例》、《租務條例》等核心法例，皆為功能性立法，僅對建築標準、房屋管理與租金糾紛設定技術規範，未能形成一個以權利為核心的住房規範體系。

這一立法缺位直接導致住房政策無法被納入法治約束之下，缺乏“最低保障標準”或“漸進實現義務”的立法基礎，亦難以觸發可訴性與政府責任的規範路徑。在此背景下，制度性回應的首要任務，應是通過實質立法將住房確立為一項具有約束力的基本社會權利，並明確相關主體的憲制義務。

首先，應推動制定《住房權保障條例》作為基礎法典，確立適足住房的法定地位與國家義務結構。該法應借鑒聯合國《第 4 號一般性意見》對適足住房的界定，涵蓋安全、可負擔、可接受、可進入等七項基本維度，並賦予居民就嚴重住房剝奪狀況（如無家可歸、劣質劏房、強制遷拆）提出程序性救濟與實質性權利主張的基礎。例如，可確立住房最低空間標準、租金收入比上限、非歧視使用權保障等具體條款，並授權法院或獨立監察機構對嚴重違反住房義務的情況進行司法或行政糾正。

其次，香港應在普通法傳統下設立合憲性審查聲明機制與人權影響說明制度。凡涉及土地用途、住房分配、房屋租管、搬遷清拆等涉及居住權利的法案，均應附帶對《基本法》第 39 條及《公約》第 11 條義務的影響說明，並就相關條款是否侵犯“最低保障標準”提供明確立場。普通法地區的實踐為香港提供了可借鑒的制度範例。加拿大自 2003 年起推行“人權影響評估框架”（Human Rights Impact Assessment Framework），要求在政府預算、立法草案和重大政策制定階段，嵌入權利影響評估程序。2019 年《國家住房戰略法案》（National Housing Strategy Act）通過後，加拿大將住房權明確界定為“人權事務”，並設立“聯邦住房權利專員”（Federal Housing Advocate），負責向國會提交年度政策評估報告、監督政策落實並受理公眾申訴（Canada Mortgage and Housing Corporation, 2020）。^[48] 這一機制通過“權利報告—政策回饋—國會問責”的三段結構，將住房權從抽象承諾轉化為可操作的治理路徑。

第三，通過“框架立法+專項條例”模式，構建漸進性住房權立法體系。在《住房權保障條例》確立基礎權利與義務結構之後，可制定《公共住房服務法》《租賃公平條例》《住房遷拆補償法》等專項法律，分別規範弱勢群體住房分配、租金合理調控、迫遷程序與安置標準等具體問題，確保政策措施不僅具備行政合理性，也具有法定正當性。此種結構可強化住房立法體系的系統性、程序性與規範性，使其從行政授權轉向法律賦權，從而形成以權利為中心的立法邏輯。

上述分析表明，香港住房權保障的制度回應必須以立法機制為起點，通過確認住房權的法定地

[47] See Britton-Purdy Jedediah, Grewal David Singh, Kapczynski Amy, Rahman K. Sabeel, *Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis*, The Yale Law Journal 129, 2019, p.1784-1835.

[48] See Hamill Sarah E, *Caught between Deference and Indifference: The Right to Housing in Canada*, Canadian Journal of Human Rights 7, 2018, p.67.

位、明確最低義務標準、構建評估與說明機制，打破現行法律體系對住房權的“功能性化”處理，使住房不再僅為資源配置中的行政事項，而成為可依賴、可主張、可監督的基本社會權利。

（二）行政體系中的前置性評估與參與機制

香港現行住房政策的行政體系，在結構上體現出高度集中的決策路徑與項目導向的執行邏輯，缺乏系統性、制度化的權利評估機制與公眾參與架構。住房政策雖然在技術上高度複雜，需整合財政、土地、規劃等多重因素，但正因其對生活尊嚴與社會平等的深遠影響，更應納入明確的憲制義務與權利保障程序之中。制度性回應的關鍵，即在於推動建立具法律約束力的前置性評估制度與實質性公眾參與機制，使行政體系對住房權的保護不再依賴偶發性的政策善意，而轉化為可預期、可監督的制度承諾。

第一，應確立住房政策的前置性權利影響評估制度。目前，香港各類與住房有關的政策規劃文件，如《長遠房屋策略》、《土地供應策略》、《市區重建政策》及各區分區計畫圖，均未設立系統性的權利影響評估程序。行政決策主要圍繞技術指標（如單位數目、用地面積、樓宇密度）作出判斷，未就政策是否會影響弱勢群體的住房權或引致間接歧視進行規範評估。

在香港《基本法》和《人權法案條例》的框架下，前置性評估機制可作為連接憲制義務與行政正當性的“制度橋樑”。《人權法案條例》第5條與第6條確立的“合法性”與“比例性”原則，為住房權評估提供了規範對接點。參考聯合國經濟、社會及文化權利委員會《第20號一般性意見》（關於經濟、社會及文化權利中的非歧視）中有關政策決策中人權主流化的要求，香港可設立專責機制，要求所有涉及住房的重大政策文件須附帶權利影響說明書，說明其是否涉及《基本法》第39條與《公民權利和政治權利國際公約》第11條所確立的義務，並作出合規性分析。英國的經驗則體現為制度前移與軟性約束的結合。英國平等與人權委員會（EHRC）多次建議財政部在年度預算案中，對社會權利特別是住房支出進行影響評估。根據EHRC委託Landman Economics和國家經濟與社會研究所於2014年11月發佈的《累積影響評估報告》（Cumulative Impact Assessment: A Research Report），未能進行系統性住房政策人權評估，可能構成國家違反公共部門平等義務和正當程序義務。^[49]

第二，應改革現有的公眾參與程序，建立實質性、權利導向的住房參與平台與法定諮詢機制。目前，香港《城市規劃條例》第6條與第7條雖規定公眾可對法定圖則提出意見，但其效力有限，政府無義務作出回應或修訂。多個政策諮詢小組，如“土地供應專責小組”“房屋委員會”“房屋諮詢小組”等，亦以非強制性形式運行，議程設定權與結論採納權高度集中于行政主導層面。弱勢群體、基層社區、無家可歸者、租戶組織等群體的代表性嚴重不足，導致其訴求難以制度化表達。

在回應性治理框架下，應建立法律賦權的住房參與制度，仿照愛爾蘭《住房（計畫與開發）法》設立“社區參與計畫”，將低收入群體、租戶代表及社區組織納入住房政策協商流程，並對政府採納意見情況設定報告義務。此類機制可通過設立“社區土地論壇”“住房權協調平台”“公眾聽證機制”等多層參與架構，實現從資訊收集、方案設計到執行監督的全過程參與，增強住房政策的社會合法性與權利合理性。

第三，為提升行政體系對住房權實現狀況的制度監督能力，香港應設立獨立住房監察機構，專責評估政府履行住房義務的表現、收集公眾投訴、提出改善建議，並定期向立法會或人權委員會提交報告。該機構可借鑒加拿大“國家住房專員”制度，由具有專業背景、無行政隸屬的常設機構負責，不僅提供對政策的橫向制衡，也可在弱勢居民權益受損時提供替代性的申訴平台，緩解司法救濟渠道的結構性滯後。

由此可見，推動行政體系對住房權作出制度性回應，必須超越目前“專家導向—行政裁量”的

[49] See Reed, H, J. Portes, *Cumulative Impact Assessment: A Research Report by Landman Economics and NIESR for the Equality and Human Rights Commission*, Equality and Human Rights Commission, 2014, p.101.

治理結構，建立以權利評估、公眾參與與獨立監督為支柱的行政制度改革路徑。唯有將住房議題從政策物件轉化為權利義務關係的治理議題，行政體系方能真正回應憲制秩序中所承載的實質義務，實現從“項目型行政”向“權利型治理”的結構躍遷。

（三）司法功能的再定位與規範啟動

在香港憲制架構下，法院在住房權保障中的角色歷來受制于普通法傳統對司法克制、政治中立與行政尊重原則的強調。終審法院在多個案件中，均將住房爭議界定為“政策性事務”，僅在程序正義或明顯不合理的範圍內介入。此種保守定位雖具法治穩定意義，卻在結構上造成了社會權利不可訴、規範標準缺位與政策裁量不受約束的結果，使司法功能局限於“最後把關”而難以實現規範啟動。制度性回應的關鍵，正是在於重新定位司法在住房權體系中的功能角色，賦予其以促進規範展開、增強政策透明與結構協調的制度支援作用。

第一，司法應重構其在社會權中的解釋義務與程序審查角色。在《基本法》第39條確認《經濟、社會及文化權利國際公約》適用於香港的前提下，法院理應承擔起最低限度的“制度審查”與“合規性釋義”功能，而不僅止於回避資源配置或政策選擇問題。例如，在涉及公屋分配、租金調整、劏房規制等爭議中，法院可依據《公約》第11條“適足住房”標準與聯合國人權委員會一般性意見，要求政府於政策設計中說明其是否符合“最低核心義務”、是否構成制度性歧視，進而構建“程序性可訴”框架，提升權利在行政流程中的可見性。

此種路徑並非要求法院取代行政判斷，而是確立一種“程序說明義務”（duty of justification）的憲制原則，促使政府在資源配置或規劃取舍中必須解釋其背後所依據的權利標準與社會影響。^[50]香港法院若能通過“強權利—弱救濟”或“弱標準—強理由”的裁判形式，迫使行政機關對政策選擇給出透明說明並接受公眾問責，即可在不越權干預下推動權利優先思維的制度內生成。例如，在涉及公屋配額分配、租金機制調整或土地撥用決策時，法院可要求政府提交“住房影響說明”，並明確審查其對弱勢群體的差異性影響，而非僅限於傳統比例原則中的“合目的性”分析。

第二，司法可推動規範機制的間接啟動與制度完善。目前香港法制雖未設有《住房權保障法》一類成文法源，但已有多部涉住房法律構成規範性介面，例如《房屋條例》、《土地（為重新發展而收回）條例》、《建築物條例》、《城市規劃條例》等。法院可借助對這些現行法例的解釋，植入對人權義務與住房權利的考慮，啟動規範潛力，強化法律對行政行為的約束功能。

例如，《房屋條例》雖未明言“適足住房”之標準，但其要求房屋委員會提供“可負擔單位”之規定，可經解釋義務擴張為“確保合理居住條件”的行政責任。法院可借鑒南非憲法法院在Grootboom案中的方法^[51]，判定政府是否通過“合理而包容的計畫”履行憲制義務，並鼓勵行政機關採用“指標評估”“績效回饋”及“公眾說明”等合規機制，完成最低程度的可衡量性審查。此種路徑能以司法判詞為媒介，推動行政法規與政策文件的制度化完善，彌補立法空白與執行乏力的現實。

第三，法院亦可在結構層面提出“制度性建議”與“柔性協調”機制，增強憲制回應的系統性聯動。在當前香港的法律架構下，法院雖在憲制權利保障中處於較為克制的位置，但其仍可透過判詞提出結構性制度建議，在不直接侵入政策裁量空間的前提下，引導行政機關構建更具回應性的制度框架。例如，法院可建議設立“住房政策合憲性評估單位”“社會影響陳述機制”或“跨部門住房權協調平台”，以制度化方式回應弱勢群體的權利訴求。這類建議雖不具法律強制力，但因其出

[50] “回應型司法審查”強調法院不應以實質結果控制（substantive control）為目標，而應致力於促進立法、行政與司法之間的制度性對話與程式性回應。See Velasco-Rivera Mariana, *On Dixon's Responsive Theory of Judicial Review: How Responsive Can the Responsive Model Be?*, National Law School of India Review 34, 2022, p.61.

[51] 南非憲法法院在Grootboom案中明確援引《一般性意見第4號》的內容，確認國家有義務在其住房政策中設立“合理的實施方案”，並優先照顧最貧困人口。See Liebenberg Sandra, *The Right to Social Assistance: The Implications of Grootboom for Policy Reform in South Africa*, South African Journal on Human Rights 17, 2001, p.232-257.

自具權威地位的憲制機關，常能對行政立法機關產生政策推動作用。

這種制度性建議機制在英國與加拿大等普通法域中已有若干實踐先例。英國自《人權法案》（Human Rights Act 1998）實施後，法院逐步發展出比例審查的工具組合法（composite toolkit of proportionality review），不僅限於強制合憲性裁定，也包括通過解釋、說明與建議等方式，引導政策結構的合法性重塑。例如在 *R (DA and Others) v Secretary of State for Work and Pensions*（[2019] UKSC 21）案中，儘管法院承認社會福利政策屬於政府的高度裁量領域，但仍強調相關措施須滿足“衡平性與合理性並重”的標準，並要求行政機關就差別對待作出程序說明。這種“對話型審查模式”（dialogic review）強調制度間相互協調而非對抗，從而維持憲制結構的穩定性與權利保障的動態平衡。^[52]

加拿大法院在 *Tanudjaja v Canada (Attorney General)*（2014 ONCA 852）案中，雖因原告未能提供具體侵權事實而未受理案件，但法院並未否定住房權的憲制重要性。此案引發加國法學界對“結構性不可訴”問題的深入討論，指出即使法院未能直接裁決社會政策內容，也應保留對政策框架提出結構性改進建議的空間。^[53]

相較之下，香港法院迄今仍鮮有發展制度性建議或比例審查的路徑。在社會權保障問題上，仍多停留於“司法克制—政策自留”的被動模式。這種缺乏制度互動的審查結構，使香港在住房權等結構性不平等議題上，難以實現法院與行政機關之間的協同回應。因此，推動法院角色的“柔性再定位”，不僅符合比較法發展的趨勢，也有助於啟動憲制權利的制度潛能，構建跨部門、跨機制的權利保障生態系統。

第四，以“輔助性治理機制”為核心理念，重塑法院在住房權保障中的制度角色。法院固然不應主導住房政策的制定，亦無資源決策的制度優勢，但在制度結構中，其可通過憲制解釋、行政義務厘定、程序框架設定與公共討論促進，發揮“制度催化者”的功能，引導住房權規範從象徵承諾走向制度嵌入。^[54]

法院可通過三項路徑履行其“輔助性憲制功能”：其一，促進治理機制中弱勢群體的實質參與；其二，要求決策過程具有充足的資訊基礎與解釋合理性；其三，通過審查治理程序中的透明度與問責機制，促進規範性判斷的形成與公共理由的表達。以此視角觀之，香港法院雖未宜主動干預住房政策具體內容，但可在裁決中推動政府建立“住房政策權利影響評估機制”或“社會影響說明程序”，亦可建議設立跨部門“住房權協調平台”，以實現政策前端的權利嵌入。這種“溫和介入”與“程序主導型審查”模式，不僅符合《基本法》第39條對國際人權義務的制度承諾，也有助於在行政主導、立法乏力的結構中，建構一種權力協同而非權力替代的憲制回應機制。

要言之，香港法院應在保持普通法體系基本結構與政治中立傳統的前提下，積極重構其在住房權保護中的角色，發展以程序性責任、規範啟動與制度建議為支點的憲制回應機制，使其從“被動裁判者”轉型為“權利機制建構的催化者”，實現司法功能的制度性回歸與權利保障的結構性整合。

四、結語

香港住房危機根植於憲制結構的深層矛盾，遠非單一政策失誤或市場失衡所能解釋。其核心在於，住房權在《基本法》框架下雖獲形式承認，卻因土地財政、市場主導治理邏輯及財政—司法—

[52] See Aileen Kavanagh, *The Collaborative Constitution*, Cambridge University Press, 2023, p.322-353.

[53] See Cohen Miriam, Dagenais Martin-Olivier, *The Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in Canada: Between Utopia and Reality*, *Constitutional Review* 7, 2021, p.26.

[54] See Scott Joanne & Sturm Susan, *Courts as Catalysts: Re-Thinking the Judicial Role in New Governance*, *Columbia Journal of European Law* 13, 2006, p.565.

行政的協同克制，長期處於不可訴、無標準、難落實的邊緣狀態。這種結構性困境不僅是制度設計的產物，更反映出對社會權利的系統性排斥，削弱了憲制秩序回應社會不平等的能力。

要破解這一困局，需超越“法院中心主義”的局限，構建以權利優先為核心的制度回路，通過立法明確住房權的法定地位、行政體系嵌入前置性權利評估與實質參與機制、以及司法功能向規範啟動與制度協調的再定位，使住房權從象徵性承諾轉化為可監督、可執行的規範義務。這一改革不僅要求財政資源向社會正義傾斜，還需重塑政策語言與治理邏輯，將住房重新定位為維繫人類尊嚴與社會團結的公共基石，而非單純的財政工具或市場商品。

住房權的憲制保障不僅是法律技術問題，更是香港憲制秩序對公平與公共責任的深刻回應。通過系統性制度重構，住房可從邊緣化的政策議題昇華為憲制義務的核心，奠定社會法治與正義共識的根基，為香港治理體系注入新的回應性與合法性。

Abstract: Hong Kong's housing crisis originates from the land finance and market-driven governance model established during the British colonial period, perpetuated and legitimized by the constitutional framework of the Basic Law. The government's reliance on a "low tax, low welfare, high land price" development path has systematically suppressed the realization of housing as a social right. Although Article 39 of the Basic Law incorporates international covenants, formally recognizing the right to housing, the convergence of fiscal conservatism, judicial restraint, and market logic has left this right non-justiciable, without clear standards, and difficult to implement. Addressing the crisis requires moving beyond judicial centrism by embedding rights assessment in policy, budgeting, and legislative processes, transforming the right to housing from a textual commitment into an institutional reality. The judicial role should be restructured to facilitate procedural participation and pluralistic governance.

Key words: Hong Kong Basic Law; Housing Rights; Land Revenue System; Responsive Judiciary; Constitutional Protection

（責任編輯：張雨虹）