

澳門公共房屋政策研究

香港大學 香港經濟研究中心
王于漸、郭國全、蔡小慧

澳門大學 工商管理學院
黎寧

2010年3月

目錄

	頁數
摘要	iii
I. 引言	1
II. 澳門公共房屋的發展與分析	3
2.1 公共房屋的興建進度	4
2.2 公共房屋政策實施的方式—實物資助與現金資助	5
2.3 社會房屋	7
2.4 經濟房屋	15
2.5 租屋津貼、利息補貼與首期擔保	25
2.6 居住於社會房屋、經濟房屋與私人房屋的家庭特徵	31
III. 澳門經濟發展、人口政策、房屋供應與需求	35
3.1 澳門經濟發展與人口增長的關係	35
3.2 澳門的私人住宅供應變化	41
3.3 歷年公營房屋與私營房屋的興建比例	44
3.4 房屋吸納量與空置單位	45
3.5 收入、房價與房租	51
3.6 澳門住宅單位買賣	54
IV. 澳門長遠房屋策略的分析與建議	59
4.1 從全國及區域發展的高度看澳門的經濟及房地產發展	59
4.2 澳門土地有限與求過於供的制約	60
4.3 從澳門經濟中長期發展的角度看澳門的房地產發展及公共房屋政策	61
4.4 澳門中長期的城市及土地規劃	63
4.5 澳門的土地招標、批地制度及民眾對「官商勾結」的指控	65
4.6 檢討人口政策，配合澳門經濟發展	66
4.7 與澳門公共房屋政策有關的建議	67

參考資料	71
研究人員簡歷	74
鳴謝	76
	頁數
方格一：社屋租金及終止合約安排	9
方格二：新移民家庭與貧窮家庭房屋需求(2003-2005)	12
方格三：社會房屋與經濟房屋的設計格式相若	24
方格四：近年澳門經濟的發展模式	37
方格五：澳門的人口政策	39
方格六：人口預測與房屋需求	50
方格七：住宅樓價上升改變了澳門家庭買樓供款的比例	53
方格八：舊樓維修保養及舊區重建	64

摘要

1. 澳門近年經濟高速增長，再加上外來投資湧入，樓價在六、七年間上漲了三至四倍或以上。居民收入增長不能追上樓價升幅，令不少初次置業人士，特別是新生一代，無法負擔不斷上升的樓價。再加上近年澳門新供應的樓盤大多以「豪宅」形式出現，價格遠超一般家庭的負擔能力，更令不少居民強烈感到政府應增加公共房屋的供應。
2. 為回應社會訴求，澳門政府於《2006年施政報告》宣佈「三、四、五、六」計劃(三年內興建四千公屋單位；五年內興建六千公屋單位)，及後再於《2008年施政報告》宣布將於2012年前興建19,000個公屋單位。然而這些承諾能否兌現，在社會上出現了不少懷疑的聲音；另一方面，也有意見質疑19,000這個數目有沒有客觀的政策分析基礎？
3. 八十年代初至九十年代中，大批湧入的移民使澳門房屋需求快速增加，1987/88年約一成人口居住於臨時房屋區，全澳有27%的家庭與其他家庭共用一個住宅單位。面對嚴峻的房屋需求，加上外來投資湧入，私人發展商在1987-1998年間進入澳門十二年建屋高峰期，同期，政府也興建了不少公營房屋，然而大量樓宇落成卻產生令市場無法消化的供應，1996年空置率估計達23.3%，導致建造業與經濟受拖累。及後政府推出的「四厘利息補貼」與置業移民計劃，都是為了消化這些空置的住宅單位，而公共房屋也因此停建。隨着2002年賭權開放，澳門經濟快速增長，空置率進一步下跌，至2008/09年空置率才下跌至及穩定於7.7%的水平。與其他家庭共用一個住宅單位的家庭在2002/03年下降到4%，然後在2007/08年回升到大概6%。
4. 澳門政府雖然沒有公佈一整套完整及清楚的長期公共房屋政策，但多年來通過種種措施，協助及津貼了不少澳門家庭解決住屋問題，也資助了不少澳門家庭置業。從宏觀的角度分析，截至2009年底：
 - 1) 澳門有社會房屋(下簡稱“社屋”)共6,059間，住了5,684戶家庭。這些家庭每月的租金由19元至2,200元不等，租金中位數為176元。這些家庭中有24%因收入超過限額而需繳付較高租金。
 - 2) 澳門售出經濟房屋(下簡稱“經屋”)共24,318間，96%的經濟房屋

在 2004 年以前落成，即已興建滿六年，大部份可以如私人樓宇一樣自由轉讓。約五分之一 (19%) 經濟房屋住戶曾申請購買經屋津貼，這些住戶的轉售期則需要滿十二年。

- 3) 澳門實施了多次種種的置業補貼，包括 1996-2002 年的「四厘利息補貼」、和 2009 年實施的「自置居所貸款利息補貼制度」及「自置居所信用擔保計劃」。前者補貼了 13,608 個家庭；而後者在 2009 年則分別補貼了 2,296 及 1,711 個家庭。截至 2009 年底這些置業補貼計劃已使 15,904 個家庭受惠。
- 4) 在 2008 年實施租金津貼一年，約 2,079 個原社屋輪候冊中符合租金津貼資格的家庭受惠，該計劃於 2009 年獲延長多一年至 2010 年 8 月底。

	社會房屋	經濟房屋	私人住宅			公營房屋 與私營房 屋的總量
			受政府資助家庭		沒有受政府 資助單位/ 住戶	
			租金津貼	置業		
單位總數	6,059	24,318	157,513		187,890	
住戶總數	5,684	24,318*	2,079	15,904	127,235	175,220
佔全澳單位的比例	3.2%	12.9%	83.8%			100.0%
佔全澳住戶的比例	3.2%	13.9%	1.2%	9.1%	72.6%	100.0%

*曾受惠的家庭總數

資料來源：澳門特別行政區 房屋局及統計暨普查局

5. 截至 2009 年底，估計澳門公私營住宅單位總數約 187,890 個，住戶總數約 175,220 個家庭，受澳門政府協助或資助以租住或購置房屋的家庭佔全澳所有家庭最少 27%。其中，曾接受實物資助（社屋/經屋）的家庭至少有 17%；而接受現金資助包括利息補貼/首期擔保/租金津貼的家庭累計超過 10%。
6. 2009 年 8 月房屋局公佈新的社屋申請資格，調高了收入限制，這修訂反映了家庭收入中位數多年來的上升。房屋局於 2009 年 9 月 28 日至 12 月 28 日開展了為期 3 個月新一輪的社屋申請登記，共收回 7,887 份申請，過去已遞交社屋申請的輪候家庭將維持原有排序，今次申請名單將排列於原有輪候名單的末端，所有申請尚待審核。現時，社屋的新舊輪候名單共 13,666 份，佔住戶總數的 7.8%。

7. 有關經屋政策檢討的諮詢已完結，據房屋局發言人透露，修改的初稿已訂下來，建議對申請加入收入與資產限制；把經屋轉售期延長至 10 年，並需補差價，補價比例為出售價與原購買價差額的四分之一；此外，評分及輪候方式將保留。法務局正審議經濟房屋申請限制及轉售限制等修訂，然後將遞交立法會討論，待立法會通過後，由行政長官批示實施。

8. 澳門常住人口從 1980 年的 24.2 萬人，增加至 2008 年的 54.9 萬人，平均年增長率約為 2.9%，其中，八十年代為 3.6%；九十年代為 2.7%；2000-2008 年為 2.8%。以人口淨增長計算，八十年代每年平均淨增加 9,310 人；九十年代每年平均淨增加 9,920 人；2000-2008 年則每年平均淨增加約 13,300 人。然而，澳門私人住宅的供應在八十年代為每年平均 5,266 個單位；九十年代每年平均 8,917 個單位；2000-2008 年每年平均只有 1,545 個單位。近年的私人樓宇供應量是過去三十年來的最低水平，這一方面是由於市場要消化八十年代中至九十年代中（1987-1998 年）大量落成的單位；另一方面新建的私人住宅不少為大型的豪宅單位，也減少了新建單位的數量；此外，近年不少發展商均投訴各種有關建築的申請審批緩慢，導致樓宇建築期拖長。自 2006 年起，在施工與審批中的住宅單位平均保持有三萬多個，明顯較以往 2005 年平均的一萬七千個為高。在 2002 年後經濟及人口突然快速增長，私人樓宇供應無法跟上市場需求的變化，也是樓價近年快速上升的部份原因。處理澳門的房屋問題，除了考慮公共房屋政策外，也要解決私人樓宇市場各種問題，使澳門的房地產市場健康發展，滿足市場需要。

9. 2002-2009 年間，私人物業平均售價由 2002 年每平方米 6,259 元，增加至 2009 年首三季每平方米 19,008 元，平均年增長率為 17.2%，扣除通脹率後的實質平均年增長率為 13.8%。與澳門 2002-2008 年實質經濟增長率 13.3% 相近，但同期就業人口收入中位數的實質平均年增長率卻只有 5.5%（名義平均年增長率為 8.9%）。2002-2009 年租金指數的平均年增長率只有 6.9%，低於工作收入中位數與經濟的增長率。然而由於社會上的弱勢階層，例如下年長的基層市民，多未能受惠於經濟及工資增長，故此租金上升會對這些群體帶來生活壓力。總的來說，由於澳門家庭置業比率在 70% 以上，不同年期自置物業的業主均透過物業升值分享到澳門經濟發展所帶來的財富升值。然而，沒有自置物業的澳門居

民，包括準備成家立室的年青一代，首次置業的成本卻越來越高，這是澳門過去二、三十年從未經歷的狀況。

10. 2002-2009 年首三季期間，住宅樓宇買賣中有約 74%(85,629 個)購買 1999 年以前建成的單位；約 79%(90,940 個)購買「少於 50 平方米」或「50—99.9 平方米」的單位。現樓及中小型單位仍是許多澳門家庭可以負擔的樓宇，佔樓宇交易宗數的大多數。截至 2009 年第三季，這些住宅買賣的每單位平均售價分別為 117 萬元（「1990-1999 年間落成」）及 65 萬元（「1989 年以前落成」）。而以建築面積計算，「少於 50 平方米」及「50—99.9 平方米」的住宅買賣每單位平均售價為 56 萬元及 147 萬元。資料顯示澳門的房屋市場階梯（由小單位到大單位、由舊至新、由舊區到新區、由低價到高價），總的來說，仍屬健康。有很多不同類型的現有住宅單位可供選擇，市場流通性也相當高。維持一個流通暢順的住宅樓宇市場階梯，有助於樓市長遠的健康發展，並為用家提供更多選擇。從社會角度而言，一個健康及交投活躍的階梯式房地產市場，對社會流動性也有積極的作用。
11. 澳門新落成住宅的平均建築面積在八十年代及九十年代保持穩定，分別為 72 平方米及 79 平方米，近年卻由 2000 年的 84 平方米，上升至 2009 年首 11 個月的 163 平方米。大部份在興建與新落成的單位中，除了面積較大外，設計和用料也是針對高檔市場，被澳門社會以「國際商品」來形容。大量豪宅供應市場，其中一個主要原因自 2002 年賭權開放後，市場上出現了大量對高檔住宅的投資需求，由於這些豪宅利潤率較高，地產發展商也樂於供應。2003-2008 年非澳門居民參與住宅買賣約佔買方數量的三成左右，而參與樓宇買賣價值則佔澳門全部住宅買賣價值超過 40%-60%。然而，在大量豪宅落成後，實質用家卻沒有想像中的多，導致不少單位空置、租務市場也不活躍。2009 年首 11 個月非澳門居民參與住宅買賣佔買方數量跌至只有 12%，買賣價值則只佔住宅買賣總值的 23%。2009 年首 11 個月數據顯示，新動工的樓宇平均面積已有下降的跡象。然而，市場新供應近年來長期缺乏澳門居民需要購買的中檔住宅房屋，加劇了澳門社會對政府批地與房屋政策的不滿！
12. 過去 28 年(1981-2008 年)公營房屋落成量佔全澳住宅單位的比率平均

為 16%。2001-2008 年，私營與公營房屋的落成量均是過去三十年的歷史低位。房屋局估計約 2,016 個公營房屋將於 2010 年落成，其中包括 1,130 個社屋及 880 個經屋單位，使 2001-2010 年公營房屋的比例仍保持在與八十及九十年代相若的水平。現正施工興建的公營房屋共 4,820 個，估計於 2011-2012 年間陸續落成，期間私營房屋供應每年估計約 3,000 個，因此預計 2001-2012 年公營房屋的供應量佔住宅總量的比例將達到 27%。若石排灣與青洲坊共 12,000 個公營房屋單位也能夠在 2012 年前落成，這個比例將更高；即使以 2001-2012 年一段較長時間計算，公營房屋的供應量佔住宅總量也會高達 47%。循序漸進是公共房屋政策的一個重要原則，澳門社會要小心處理公營房屋短期內大幅增加所帶來的風險！

	公營房屋	私營房屋 ⁽¹⁾	公營房屋與私營房屋住宅單位總數	公營房屋佔住宅單位總數的比例%
1981—1990	11,331	62,140	73,471	15%
1991—2000	17,407	82,432	99,839	17%
2001—2008	1,852	11,154	13,006	14%
2001—2010	3,868	17,154	21,022	18%
2001—2012 ⁽²⁾	8,688	23,154	31,842	27%
2001—2012 ⁽³⁾	20,688	23,154	43,842	47%

⁽¹⁾ 假設 2009-2012 年私人住宅單位每年落成量為 3,000 個

⁽²⁾ 假設 12,000 個公屋單位不能如期落成

⁽³⁾ 假設 12,000 個公屋單位能如期落成

資料來源：澳門特別行政區 房屋局及統計暨普查局

13. 政府向有需要的人士及家庭提供房屋資助，首要考慮應是資助目的，並需要考慮到公共資源的局限，決定優先次序。此外，在提供最有效的資助方法的同時，也必須考慮到公共房屋政策的長遠影響。一般而言，公共房屋政策應優先照顧社會上最沒有能力解決居住需要的人士及家庭，特別是老弱、殘障、孤寡等弱勢社群。再進一步是協助有能力供樓，但礙於樓價太高而無法置業的家庭，例如年輕新家庭。鼓勵擁有物業，一方面可讓這些家庭安居樂業，另一方面是讓社會上大多數家庭可分享社會和經濟進步帶來的資產升值，減低不少現代城市發展中經常出現的貧富差距問題，進而令大多數家庭支持一個穩定、和諧和進步的社會，減

少社會矛盾。

14. 然而，政府的公共房屋政策，無可避免地與私營房地產的發展息息相關。公共房屋政策實施不當，也可能帶來社會、經濟及政治的長遠負面影響，而這些影響將不易扭轉。不少國家和地區的經驗均顯示：
 - 1) 私人房地產市場效率不高，樓宇供應不足或不能適應市場需求的變化，會導致租金及樓價上升，進而使公屋需求大增。反之，公共房屋短時間內供應太多，會導致租金及樓價大跌，並影響經濟發展甚至社會及政治穩定。
 - 2) 公共房屋可以讓不少家庭安居樂業，對社會穩定有很大幫助。但大量提供公共房屋，可能會逐漸演變成越來越多的民眾對政府的依賴，進而演化為不斷向政府要求更多資源的一種政治生態及文化，最終對整個社會不利。此外，公屋居民可能一生都居住在同一住所，一方面減低工作地點的流動性，甚至可能影響下一代的成長，變成缺乏流動性的居民。
 - 3) 政府興建及管理大量公共房屋，會逐漸滋生一個龐大的官僚架構，不但效率低下，甚至演化成為一個新生的「既得利益」集團，令公共資源不斷被蠶蝕。

15. 2008年及2009年首11個月住宅買賣平均每年交易量較2004-2007年減少了36%；扣除中間轉移的買賣後，交易量更跌至分別只有8,808及7,201宗，已低於澳門回歸前後備受經濟困擾時期(1998—2000年)平均每年約一萬宗交易的水平。樓宇交易減少原因很多，包括全球金融風暴、樓價太高等。但2007年12月宣布興建19,000個公營房屋，可能已使部份打算置業的人士對置業抱觀望的態度。快將宣布的經屋興建規模、申請資格及細則、訂價與輪候方法等會根本地影響澳門私人住宅市場未來的發展，是目前澳門公共房屋政策的一個重要課題，有深遠影響，需要澳門社會小心思考和處理。倘若石排灣與青洲坊共12,000個公營房屋單位如期在2012年前落成並推出市場，澳門私人房地產市場很有可能受到沖擊，不少現有舊樓的買家及租客均會被公營房屋所吸納。

16. 澳門自置居所的比率曾在2002/03年高達77.7%，擁有物業是大部份居民的常態。年齡較長、貧窮及弱勢家庭最需要社會房屋的照顧，隨著人

口老化，長者對社屋的需求估計會逐步上升。澳門經濟急促發展，也使一部份年長的澳門人難於適應快速的改變。以往，社屋佔住宅單位總量只有 3%—3.5%左右，隨著澳門經濟發展與政府財政日益充裕，這比率應適當調升，以滿足社會上弱勢社群的房屋需求。在新一輪社屋登記完成後，新舊輪候冊內的 13,666 份申請，約佔全澳住戶總數的 7.8%，但由於房屋局未完成輪候冊的審核，這些家庭是否符合資格還未有定論。本研究建議：

- 1) 澳門政府的公共房屋政策應以照顧最有迫切住屋需要的家庭為優先。估計到 2011/2012 年社屋佔住宅單位總量的比例將達到約 4.4%，新任政府應考慮在任內將社屋佔住宅單位總量的比例，以新社屋輪候名單的審核結果為依據，進一步提高。
- 2) 社屋申請應長期不間斷地進行，讓有社屋需要的家庭在既定的程序及條件下向房屋局申請，而並非要等待開放申請的機會。
- 3) 現時房屋局每年對居住在社屋家庭入息的評估制度，使社屋資源可有效協助最低收入家庭，也有幫助調節社屋的供求。建議讓居住於社屋的家庭在申請經屋和置業現金津貼時有較高的評分，鼓勵那些經濟狀況已經改善的社屋家庭擁有自己的物業，也讓騰出來的社屋可以用來幫助更有需要的家庭。
- 4) 社屋的收入及資產限制、租金最高限額應按經濟與社會發展的最新情況定期作出調整，例如每年或每二至三年作檢討，以配合客觀環境的轉變。

17. 在樓價大幅上升的背景下，澳門傳統採用的經屋訂價方式及分配機制，令分配到經屋者可以用遠低於市價的價錢買到住宅單位，而在經過六年的轉售限期後，可變現為可觀的財富。這個本來用作幫助夾心階層置業的政策，在樓價不斷上升的情況下，衍生了大量對經屋的需求。反之在樓價大跌期間，也可能導致經屋售價與市價差不多的情況。本研究建議：

- 1) 經屋的售價由以建造成本為計價基礎改為以出售時的私人樓宇市價為計價基礎，例如以市價的若干折扣價出售。
- 2) 避免對經屋轉售實施更嚴格的轉售期限制，因這類限制會減低將來經屋的流動性，對整體房屋市場階梯的發展及房地產市場的長遠發展均不利。

- 3) 對經屋申請人加設適當的入息及資產限制，讓公共房屋資源用得其所。經屋的入息限制水平很大程度上會決定全澳有多大比例的家庭會符合申請資格，在訂定時必須小心處理。
 - 4) 在經屋申請資格改變後，目前的經屋輪候名單已變得無意義，需要重新登記才可以評估需求。此外經屋與社屋的輪候名單會有重覆，把兩個名單加起來計算公屋總需求可能會有偏差。
 - 5) 經屋申請應長期不間斷地進行，讓合乎經屋申請資格的家庭在既定的程序及條件下向房屋局申請，而並非要等待開放申請的機會。
 - 6) 經屋佔住宅單位總量的比例目前約 13%，估計到 2011/2012 將達到 14%。在提高社屋佔住宅單位總量比例的同時，澳門社會需要討論是否應把經屋的比例減少，以避免大量的公共房屋供應，短期內可能影響樓價，長期則影響私人房地產市場的發展。如果澳門社會支持政府要幫助多一些居民置業，可考慮更多的採用置業現金津貼的方式，讓市場有多一些空間發展，也讓居民有更多的選擇。
18. 短期內興建大量公共房屋，不但可能會沖擊市場（特別是中低檔的現樓市場），也可能帶來建築、基建及其他配套問題。1996—2009 年澳門政府已累計以現金資助方式，資助了全澳約 10.3% 的家庭置業或租屋，其中，1.2% 獲得租金津貼，而 9.1% 獲得置業利息補貼。澳門政府應繼續以現金補貼的資助方法，協助有需要的家庭租屋及置業，並把這些做法長期化，成為房屋政策的一部份，而避免以「托市」姿態出現。事實上，在實施現金補貼的資助方法過程中，應盡量減少間接推高租金或樓價。從公共資源使用效益的角度而言，現金資助比實物資助更有效益，而把資助給予用家，使用家有更靈活的選擇，也優於把公帑交予服務提供者。現時，租金津貼及置業利息補貼的做法有改善空間：
- 1) 制訂一個每年租金津貼及置業現金津貼資助個案的合理限額，並將這個政策長期化。讓申請人有更好的預算及計劃，也讓市場可以在政策穩定及透明的條件下，更有效地發揮調節樓宇供需的功能，而受惠的家庭亦有更多的選擇。
 - 2) 在實施租金津貼及置業現金津貼等計劃時，應先給予受惠的家庭知道已經分配到資助的權利，然後再給予充足的時間（例如半年或一年）在市場上找尋合適的物業。
 - 3) 為了更好地規劃未來的公營房屋的建設及舒緩低下階層的居住困境，

房屋局應把現有租金津貼計劃擴展至新社屋輪候冊內的家庭。方法上有以下的選擇：

- a. 把申請租金津貼的收入限制改為與申請社屋的收入限制看齊，並制訂一輪候時間指標，若社屋輪候冊內的家庭在此指標年內不能獲得分配社屋，而在資格審查中合格，即可獲得租金津貼，以舒緩因興建社屋需時而造成對這些輪候家庭的生活壓力。
 - b. 保持現時申請租金津貼的收入限制低於申請社屋的收入限制，社屋輪候冊內的家庭若收入符合租金津貼的限制，即可獲得租金津貼，並同時等待編配社屋。
- 4) 設立置業現金津貼計劃：1996-2002年置業貸款的利率較高，故「四厘利息補貼」有效舒緩了供樓者的負擔；2009年推出利息補貼計劃時，全球利息處於極低水平，利息補貼的效用不如1996-2002年間重要。本研究建議用置業現金津貼計劃取代置業利息補貼計劃，津貼與利息脫勾，計算出澳門政府對符合資格家庭的一個適當的實際津貼金額，然後攤分十年每月以等額現金支付，資助成功申請的家庭購買私人住宅單位。這個計劃每年有固定資助個案限額，定期公開讓符合經屋申請資格的家庭申請，用計分排序與抽籤的混合方式選擇成功申請的家庭。

19. 由於澳門不少舊樓早年興建時的質素不高，在增加建造公共房屋的同時，澳門政府也需加強力度，推動舊樓及舊區的重建與維修，提高土地使用效益，改善居民生活質素，也讓房地產市場更健康發展。新興建的公共房屋也需要考慮加入重建的條款，使未來的重建得以順利進行。

20. 澳門的公屋政策不單是一個房屋問題，也是一個民眾對社會種種不公平現象的一個反映。政府要協助弱勢社群解決最基本的居住需要，在澳門得到很廣泛的支持。然而，對經屋的應有政策，卻有不少爭議。一定程度上，要求增加經屋已變成部分民眾要求分享經濟發展成果的其中一個手段。因此，要處理這些爭議，政府必須從多方面入手，針對社會上不少人對財富分配差距的不滿，以及就貪腐與「官商勾結」的指控，採取措施逐步緩解社會矛盾。隨着澳門社會發展、民眾教育及公民意識水平的提高，新一代的要求與想法跟上一輩已經不一樣，澳門政府必須加

快改革步伐，加速改善過去歷史遺留下來的法制、管治及管理問題，加強與民眾的溝通，以配合時代的發展，及滿足市民對政府不斷提高的期望。

21. 《土地法》的修改是當前澳門最重要的制度改革之一。事實上，澳門上一任政府於 2008 年 12 月發表的「《土地法》及其配套法例初步檢討建議諮詢文本」，基本上已指出及回應了澳門目前《土地法》因已施行多年而未能跟上澳門社會實際需要的各方面問題。例如，文件建議“採取以公開招標及公開拍賣為原則，協議為例外的批給土地方式”，以及“使溢價金的訂定更具適時性，並儘可能反映市場的變化”等。若澳門特區新一任政府能儘快將這些建議落實，修改《土地法》，應可解決澳門社會近年就批地問題大部份的不滿，對房地產市場的健康發展及減少對公共房屋政策的壓力都有好處。此外，澳門也需要逐步建立宏觀及策略性的城市規劃體系，以指導長遠的發展路向，及保障發展的持續性。

22. 人口政策也影響澳門的房屋市場發展。澳門未來的發展需要大量的人才，然而，除了內地單程證移民外，近年獲得澳門居留權的移民，大多來自購買不動產的置業移民。2005—2009 年上半年購買不動產移民為 29,350 人、管理人員及具備特別資格的技術人員移民為 3,171 人、重大投資及重大投資計劃的移民為 137 人，這些計劃惠及的家庭成員移民共 2,746 人。不少在澳門讀書及工作的專才卻因未能獲得居留權，無法讓他們產生對澳門的歸屬感。在引入專才的工作簽證方面，外國商會對澳門近年工作簽證的審批也頗有微言，簡化專業人才在澳門工作的程序，將加速澳門發展及與全球各地的聯繫。從外商直接投資調查可見，外資企業僱用了全澳 14% 的外地僱員，但卻僱用了三分之一的就業人口及四成的本地僱員。從房屋市場的發展而言，適度吸納更多外來專才對澳門發展中、高檔的房屋市場階梯會有更大的促進作用。

23. 儘管不少居民以澳門為家的觀念十分強烈，然而澳門經濟外向型發展的趨勢卻在不斷深化。全球化、中國內地的高速發展，以及珠三角區域一體化，都必然會對澳門產生深遠的影響。2009 年 9 月底澳門的外地僱員約 7.7 萬人(佔就業人口約四分之一)。2006 年中期人口普查顯示，全澳的常住居民中約 42.5% 是土生土長的澳門人，57.5% 是不同時

期來澳的居民。2001年約有8.9萬在澳門出生的人士在香港及經合組織成員國(OECD)生活與工作(當年在澳門出生及居住的人口約19.1萬人)。在考慮到澳門地方細小，土地是長遠發展的一大制約因素，澳門的公共房屋政策必須考慮到長遠的經濟及社會發展方向，及珠三角是澳門的廣大腹地這一重要因素。在資助合資格的家庭解決居住及置業需要的同時，避免妨礙澳門居民的流動性，及讓受惠的家庭有更多的選擇，在提供租金補貼及置業現金津貼行之有效的基礎上，澳門將來應進一步考慮容許房屋福利在珠三角範圍內的可攜性。

I. 引言

自回歸前後，澳門的經濟及社會出現了翻天覆地的變化。近年賭權的開放、大量外資流入、內地遊客激增，使澳門經濟以平均雙位數的年率增長，樓價更在六、七年間上漲了三、四倍或更多。

高速的經濟增長，無疑令絕大多數澳門的居民收入增加，而澳門自置物業比率達百分之七十以上，意味着不少澳門家庭的財富也大幅上升。然而，特區成立初年，政府因房屋供應過剩、樓市低迷，停建公營房屋，致使後來樓價及人口急升時社會部份低下階層面對住屋問題和壓力，以及年輕人置業的困難。經濟高速增長，也帶來了通貨膨脹與財富分配不均等問題，部分居民在經濟發展的過程中得不到太多的好處，但卻分擔了發展的代價。此外，對幾十年來習慣了樓價便宜又平穩的很多澳門人來說，房價急升也是一個心理不容易適應的過程。

房屋問題也是各項社會及政治壓力的其中一個反映。經濟高速增長、社會快速發展，導致各階層利益格局及訴求日益多元，對政府帶來了新的挑戰。然而澳葡政府年代遺留下來種種管治、法制及管理問題，包括不少法律及政策滯後，再加上政府內部專業人才及經驗不足，在社會快速改變的過程中，往往未能及時追上時代演變的速度。澳門年青人的教育水平迅速提升，再加上大量外來的人才，令澳門人力資源的素質不斷改善，促使澳門居民對澳門未來的持續發展提出不同的意見。從澳門政府公佈公職人員教育程度(47%的公務人員具高等教育或以上程度)可以預見，澳門政府內部正逐步形成公共政策的專業團隊，與建制以外人士默默形成一股改革的力量。社會上逐漸出現的共識是建立一個具公平、透明度和公共參與的社會，使各方利益在理性、專業及具客觀事實基礎前討論，以達致最佳經濟與社會長遠利益的平衡。

歐文龍事件及急促發展的賭業，加深了澳門社會對財富分配不均的不滿，以及不時出現對「官商勾結」與施政效益不佳等的指控。公共房屋，特別是經屋的興建，已成為社會上一部份民眾向政府要求在經濟成果分一杯羹的訴求；及後更演變成政府能否遵守興建公營房屋的承諾的問題，導致公營房屋問題的討論變得政治化。

澳門的房屋市場發展與其所帶來的問題，也是近年在中國內地經濟高速發展，區域一體化，以及澳門經濟進一步開放下的一個長遠發展現象。房價急漲不是澳門特有的問題，而是全球利率低企與大量風險投資出現大格局的一部份。資金、人才及業務的流通，在區內將不斷增加。澳門要用全球及全國發展的角度來分析和處理一個城市的房屋問題。

自九十年代中以來，澳門政府一直以種種短期的政策處理房地產市場發展出現的種種問題。但過多短期政策卻使澳門的房地產市場變得更受政府政策影響，也導致各方的社會力量及不同利益團體，加強向政府遊說或甚至施壓。這些發展一方面加強了部份市民感覺，認為政府向地產商意見傾斜，另一方面也令房屋訴求變得更政治化。為了應對公共房屋的訴求，澳門政府在《2008 年施政報告》宣布要加重政府在興建公營房屋中的角色，並進一步在《2009 年政府工作總結》中承諾在 2012 年一萬九千公營房屋將如期落成。首個由澳門政府全資興建的經濟房屋項目氹仔 TN27 地段已於 2009 年中開始興建，預計 2011 年底完成竣工。

近年不少地產發展商均有意見，指澳門工務運輸局為了迴避「官商勾結」的指控，運作陷入半癱瘓狀態，缺乏明確的批地政策及指引，及對私人工程審批曠日持久。受審批程序放緩影響，澳門私人住宅供應及新動工住宅單位數目近年已跌至極低水平，而工程開展後，發展商仍需要工務局各項建築程序的審批，故興建中的樓宇，部份也由於不同的原因而陷入停頓。新落成樓宇減少，導致樓價進一步上升，不單加劇了樓市泡沫的風險，也令公共房屋政策的討論更政治化。

物業凝聚了許多家庭的財富，2006 年中期人口普查的數據顯示澳門自置物業家庭達 72.9%，約二成私人物業用作收租用途，部份家庭，包括長者，是依靠物業投資維持生計。錯誤的房屋政策，特別是在政治壓力下短期內大建公屋，會導致樓價大上大落，所引致的經濟及財富損失是巨大的，整個社會都要承受沉重的代價。本研究的目的是透過在澳門可以搜集到的數據、資料及意見，期望可為澳門政策制訂者在房屋問題各主要方面，作出分析及建議，希望有助澳門社會就這些問題，提供一些理性討論的基礎，並避免重蹈其他地方公營房屋政策過去的錯誤。

II. 澳門公共房屋的發展與分析

澳門公共房屋的建設可以追溯到 1928 年。在 20 世紀 60 年代，政府便開始提供公屋單位出租給有需要的人士。隨後，提供公屋出租的不僅是政府，還有慈善團體、社會福利團體和宗教組織。自 1980 年澳門政府通過《經濟房屋法律》之後，開始提供銷售的公共房屋（即經濟房屋）。除了出租及出售的公屋，政府也曾興建一些臨時性的居住中心提供給原住地在重建中的寮屋居民住宿。

目前，由澳門政府提供的公共房屋資助是透過房屋局來完成的。澳門房屋局成立於 1990 年，其主要職能包括執行公共房屋政策、監督政策實施、調查和評估澳門的住房條件和社會房屋需求、促進和協助管理公屋的公共區域以及檢查、控制和拆除棚戶區。

回歸初期，由於經濟低迷及經歷一段長時間的住宅單位供應過剩，澳門政府停止興建公營房屋，已批出的房屋發展合同則由於吸納量弱而拖慢了發展的步伐，及後在 2002-2006 逐步落成。2002 年賭權開放、大量海外資金及外地僱員湧入，澳門經濟以雙位數字的年增長率擴展，住宅單位供應過剩的現象逐步改善，資產價格在短短數年間上升了三至四倍，有些地區甚至更高，使未有物業的澳門居民置業的目標變得越來越遙遠。

澳門政府在 2005 年 11 月發表的《2006 年施政報告》中首次強調了部分居民住房困難的問題，特別提到政府將設定新房屋政策目標，以滿足居民的住房需求；大量增加社會房屋；徹底審查公共及經濟房屋的比例和分配；優先提供給有真正需要的家庭。此外，報告也提出改變社會房屋興建與批地回報掛鉤的長期被動方式，政府將主動覓地；並宣布「三、四、五、六」計劃，即三年內完成 4,000 個社屋單位；五年內興建不少於 6,000 個社屋單位。

其後，在《2007 年施政報告》中，政府再次強調了公共住房建設的承諾，同時推動發展經濟房屋。另外，將會有新的措施和法規以確保有效地協助市民自置居所。在《2008 年施政報告》中，又提出了更具體的公共房屋供應數字。特別提到將會在 2009 年底建成 7000 多個單位的住房，而到 2012

年底將會建成一萬九千個公屋單位；並特別注意提供給年輕人租用。此外，在《2009年施政報告》中提出了「自置居所信用擔保計劃」和「自置居所貸款利息補貼制度」。

在2009年11月18發表的政府工作總結報告中，政府再指出一萬九千個公營房屋將於2012年如期落成。

2.1 公共房屋的興建進度

截至2009年11月底，工務運輸局及房屋局多個公營房屋興建計劃已開展。

1. 社會房屋(下簡稱“社屋”)：2,753個單位在施工及興建中。根據房屋局網頁公佈的最新資料顯示，1,136個單位已在2009年12月落成，其中，包括筷子基社屋(884個單位)及青洲社屋綜合體C大樓(252個單位)，而736個單位的設計是適合長者居住。其他1,617個社屋單位在施工及興建中，2011/2012年前應可全部完成。
2. 經濟房屋(下簡稱“經屋”)：4,083個單位在興建中。房屋局預計2010年HR/HS地段的880個單位如期落成¹，至於首個由政府全資興建的經濟房屋TN27地段的2,703個單位，預計於2011年底落成。這興建模式改變了自1984年以來採用「房屋發展合同」興建公共房屋的方法，並意味着澳門政府對公屋興建與分配的角色進一步加強。

有兩個大型的公營房屋建設尚未開始興建，包括：(1)石排灣規劃6,800個公營房屋單位及(2)青洲坊其他地段及現有社屋重新發展的公屋地段約5,200個公營房屋單位。合共12,000個公營房屋的單位，會否在2012年前如期落成，如何使這些單位釋出時，減少對私人住宅市場的影響，及避免出現交通或其他配套問題，將是澳門政府所面對的挑戰。

¹ “蹉跎二十年的永寧廣場HR/HS地段的經屋項目終於落成有期。發展商威得利企業股份有限公司董事總經理關偉霖表示，建築物外牆已完成九成以上，預計能在政府規定的明年一月中竣工，爭取於第一季交樓；項目完成後，將可提供八百八十個經屋單位。因人力資源問題令工程一再延期，加上過去十多年建築成本不斷上揚，總造價比投標價高出五成。”澳門日報(2009-11-22)，“蹉跎二十年成本漲五成 永寧廣場經屋明年首季交樓”

表 2.1：公營房屋總量與興建量(1970-2012)

	公營房屋	其中：	
		社會房屋	經濟房屋
公營房屋總量 (截至2009年10月31日)	30,377	6,059	24,318
各年度興建的情況 [^]			
≤ 1970	364	364	-
1971 - 1980	270	270	-
1981 - 1990	11,331	3,190	8,141
1991 - 2000	17,407	2,428	14,979
2001	-	-	-
2002	305	50	255
2003	364	22	342
2004	104	-	104
2005	505	1	504
2006	364	-	364
2007	210	210	-
2008	-	-	-
2009	-	-	-
2010 F*	2,016	1,136	880
2011-2012**	4,820	1,617	3,203

[^]部份公營房屋已清拆,故興建量不等於公營房屋的總量

*房屋局預計落成的單位,部份社會房屋已在2010年12月落成,預計於2010年分配予合資格申請人。

**只包括房屋局正興建及規劃的單位,石排灣規劃及青洲坊其他地段及現有社屋重新發展的公屋地段不包括在內。

資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局及房屋局

2.2 公共房屋政策實施的方式—實物資助與現金資助

澳門政府在不同時間,因應不同需要,曾以兩種不同方式資助或協助居民解決房屋問題:(1)以實物資助形式的公營房屋;(2)以現金或補貼資助形式的置業或租屋計劃。前者的公營房屋包括社會房屋及經濟房屋;後者則包括「自置居所貸款利息補貼制度」、「四厘利息補貼」、「自置居所信用擔保計劃」及「社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃」。

表 2.2: 2009 年底²各類房屋單位總數與住戶總數

	社會房屋	經濟房屋	私人住宅			公營房屋 與私營房 屋的總量
			受政府資助家庭 租金津貼	置業	沒有受政 府資助單 位/住戶	
單位總數	6,059	24,318	157,513			187,890
住戶總數	5,684	24,318*	2,079	15,904	127,235	175,220
佔全澳單位的比例	3.2%	12.9%	83.8%			100.0%
佔全澳住戶的比例	3.2%	13.9%	1.2%	9.1%	72.6%	100.0%

*曾受惠的家庭總數

資料來源：澳門特別行政區 房屋局及統計暨普查局

2009 年底公營房屋與私營房屋的總量為 187,890 個單位，其中，社會房屋及經濟房屋的總量分別有 6,059 個及 24,318 個；私人住宅約為 157,513 個。社會房屋、經濟房屋及私人住宅分別佔總量的 3.2%、12.9%及 83.8%。根據 2009 年首三季的人口平均數，估計住戶總數約 175,220 戶，其中，住在社會房屋及經濟房屋的住戶分別為 5,684 戶（佔住戶總數約 3.2%）及 24,318 戶（佔住戶總數 13.9%）。受政府資助購買私人住宅的共 15,904 戶（佔住戶總數約 9.1%），包括過往的「四厘利息補貼」及 2009 年實施的利息補貼或信用擔保而購買的私人住宅。另外，2008 年 8 月起為社屋輪候家庭實施的租金津貼的臨時措施，共有 2,079 個家庭受惠。完全沒有受政府資助的住戶數約為 127,235 戶（佔住戶總數的 72.6%）。

截至 2009 年底，接受政府以實物資助的公營房屋家庭約佔住戶總數約 17%，接受現金或補貼資助形式的置業或租屋計劃約佔住戶總數約 10%，即至少³有 27%的家庭曾受惠於澳門政府不同形式的房屋資助計劃。

² 澳門房屋局提供了 2009 年 10 月 31 日的社會房屋與經濟房屋的總量，房屋局只有社會房屋的住戶總數，由於大部份經濟房屋已經可以在私人住宅市場自由買賣，房屋局已不會統計現時經濟房屋的住戶總數。表 2.2 中住戶總數只代表經濟房屋曾受惠的家庭數目。截至 2009 年底，澳門統計局公布了 2009 年 6 月底住宅房屋總量（包括了公營房屋與私營房屋）為 185,797 個單位，7 月至 10 月私人住宅落成量為 1,842 個單位，預計 2009 年全年私營房屋落成約 3,000 個單位，故此，估計 2009 年底全年的住宅房屋總量約 187,890 個單位。

³ 部份社屋家庭由於收入改善，已購買私人住宅，並離開了社屋。

2.3 社會房屋

社會房屋(以下簡稱“社屋”)是由政府興建或由政府提供土地批予發展商投資興建，完工後將單位回報給政府，政府以低廉的租金租予低收入或有特殊困難的家庭租住。與其他地區一樣，社會房屋起源於臨時救濟，具慈善性質。

2009年修訂社屋申請限制

2009年8月房屋局對社會房屋的申請條件進行修訂，通過了新的收入限制，加入了資產淨值的限制，並收緊了在澳門居留的時間，使房屋福利的資源進一步集中於幫助有澳門永久居民身份的申請人中。

表 2.3: 社會房屋申請限制的變化(1996-2009)

	1996年社會房屋的申請限制		2000、2003及2005年社會房屋的申請限制(1998年修訂)		2009年9月28日至12月28日社會房屋的申請限制(2009年8月修訂)		
	家團成員數目	每月所得(澳門元)	家團成員數目	每月所得(澳門元)	家團成員數目	每月所得(澳門元)	總資產淨值限制
家團收入限制	1	3,400	1	3,800	1	6,000	129,600
	2	4,400	2	4,900	2	9,100	196,560
	3	5,400	3	6,000	3	11,300	244,080
	4	6,300	4	7,000	4	12,800	276,480
	5	7,200	5	8,000	5	14,300	308,880
	6	7,900	6	8,700	6	16,400	354,240
	7	8,500	7	9,400	7或以上	17,500	378,000
	8	9,100	8	9,900			
	9	9,700	9	10,500			
	10	10,300	10	11,100			
	11	11,000					
	12	12,000					
資產限制	家團任一成員不得為任何不動產或土地所有人						
申請人年齡限制	年滿十八歲						
身份證明文件	申請人須持有澳門發出之有效身份證明文件				申請人須持有澳門永久居民身份證		
居留時間	在本澳居留5年或以上				在本澳居留7年或以上		

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

修改主要包括：(1)居澳年期由5年收緊至7年，(2)提高了家庭收入，比較1998年通過的收入限制，一人家庭收入限額增加了58%(平均年增長率為4.2%)；二人家庭至六人家庭收入限額增加了78%-86%(平均年增長率為5.4%-5.8%)。1998—2009年澳門就業收入中位數平均年增長率為4.6%；

1997/98-2007/08 年住戶家庭平均收入年增長率為 4.7%⁴。一人家庭收入限制的增幅略低於就業收入中位數的增長率；而二人以上的家庭收入限制的增幅則略高於住戶家庭平均收入的年增長率。由此觀之，2009 年 8 月的收入限額修訂，基本上是反映了 1998-2009 年間澳門居民收入的增長。

現時，社屋是提供給年滿 18 歲或以上；並在澳門居住至少 7 年；已獲得永久居民身份證的澳門居民。申請人及/或其家團成員不能擁有或在擁有過程中任何房產或土地所有權；不能是另一申請人的家團成員；不能是社會房屋租賃合同被強行停止的居民的家人團成員。合格的申請者必須符合如表 2.3 所規定的收入和資產水準。若(1)因危險或災害而必須及時解決住房問題或(2)屬於慈善團體和組織的救助需要幫助的家庭，則可不受這些條件約束。房屋局會根據申請人的生活水準和條件來決定社會房屋分配的優先次序。

社屋的總量、分配與申請

截至 2009 年 11 月，社屋的總量為 6,059 個單位，其中，有 3,000 多個以經屋的形式建造後轉作社屋之用。入住家庭總數為 5,684 戶，包括家庭成員總數約 15,100 人。繳交正常社屋租金的家庭有 4,340 戶，超過每月所得上限而需繳付較高租金的家庭數目為 1,344 戶⁵。租戶繳納最高租金為 2,200 元，最低為 19 元，租金中位數為 176 元，近半數住戶租金不超過 200 元。2006 年中期人口普查數據顯示家庭的租金開支中位數約為 1,511 元。由此可見，入住社屋確可大幅減少在房屋的開支，協助貧困家庭改善生活。

表 2.4：2009 年 11 月社會房屋入住的情況

截至 2009 年 11 月	社會房屋	佔入住家團總數
社會房屋總量	6,059	107%
入住家團總數	5,684	100%
繳交正常租金	4,340	76%
超越 12 月 21 日第 249/98/M 號訓令第 定的每月所得上限需繳付較 高的租金	1,344	24%

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

⁴ 資料來源：1998/99 年住戶預算調查及 2007/08 年住戶收支調查。

⁵ 這些家庭只超越舊申請社屋的收入限制。

方格一：社屋租金與終止租賃合約安排

根據社屋租金計算方法，社屋家團主要分開三類：(1)家團每月總收入等於或少於維持生計開支(最低維生指數，見表 A1)；(2)家團每月總收入不高於申請社屋限制；(3)家團每月總收入高於申請社屋的限制(a. 未超過申請收入限制的 50%；b. 已超過收入限制的 50%以上)。若承租人沒有經濟能力，房屋局長有權再減租。

表 A1：維持生計開支(最低維生指數)

家團成員人數	最低維生指數(澳門幣)
1	2,640
2	4,580
3	6,460
4	7,970
5	9,420
6	10,490
7	11,550
8人或以上	12,630

資料來源：澳門特別行政區 社會工作局網頁(2009)

第一類的家團，他們只需要繳付收入的 2.5%。

第二類的家團，根據每人可支配收入的百分比（見下表 A2）來制定社屋的租金。每人可支配收入是家庭每月總收入減去最低維生指數（見表 A1），然後除以家庭成員數。利用租金等級乘以家團總收入，即可計算這個家團的租金。

$$R_d = T_e \times R$$

其中， R_d 為應支付租金之金額； T_e 為應支付租金在家團所得中所占之百分率； R 為家團每月總收入。

表 A2：支付租金的等級-每人可支配收入

每月可支配收入之等級（澳門幣）	Te%（租金在所得中所占之百分率）
至 149.90	5.0
150.00 至 299.90	7.5
300.00 至 474.90	10.0
475.00 至 649.90	12.5
650.00 及650.00 以上	15.0

第三類家團（a）每月收入未超過申請社屋收入限制的 50%：而租金在家團總收入中所占之百分率未超過 15%，家團應支付下表所定之租金；如租金在總收入中所占之百分率超過 15%，則租金以家團每月所得之 15% 計算。

表 A3(a)：未超過收入限制的 50%及租金不超越收入的 15%的社屋租金

家團之大小 （成員數目）	應支付之租金 （澳門幣）
1	600
2	850
3	1,050
4	1,150
5 及 6	1,250
7人以上	1,350

第三類家團（b）每月所得超過申請社屋收入限制的 50%，應支付下表所定之租金，且租金在所得中所占之百分率不得超過 17.5%，如超過 17.5% 則租金以家團每月所得之 17.5% 計算。

表 A3(b)：超過收入限制的 50%及租金不超越收入的 17.5%的社屋租金

房屋之類型	應支付之租金（澳門幣）	
	澳門	離島
T0	1,000	800
T1	1,200	1,000
T2	1,500	1,250
T3	2,000	1,700
T4	2,500	2,200

當合同首次期限屆滿或所續期限屆滿時，房屋局有權因以下三種原因單方終止合同，其中包括：（1）承租人或其家團中已登記的任何成員其間取

得、承諾取得或租賃不動產或獲批澳門特別行政區的土地；（2）家團的每月總收入金額連續三年超出申請社屋的家團每月總收入上限；（3）家團的每月總收入金額連續兩年超出申請社屋的家團每月總收入上限一倍。只要房屋局運用法例所賦予的權力與機制，澳門社屋已擁有行之有效的法例安排，使社屋資源運用於最有需要幫助的社群。然而，除了社會工作局定期調整最低維持生計開支外，申請社屋的收入限制由 1998 年沿用至 2009 年的 8 月才調整，其他超越收入限制的社屋家庭的租金最高上限卻一直沿用至今。隨着近年澳門經濟的急促變化，對社屋需求的快速增長，社屋租金以致收入及資產限制均需要建立定期檢討機制，如每年檢討或二至三年檢討一次，以配合現實環境的改變。

資料來源：澳門特別行政區 房屋局（第 249/98/M 號訓令（21/12/1998））

自 1996 年以來，社屋曾進行四次公開競投，分別在 1996 年、2000 年、2003 年及 2005 年，當時遞交申請表的家庭數目是 3,052 個、3,986 個、6,085 個及 3,940 個，而滿足當時申請條件的家庭數目約佔申請總數 80%、91%、76%及 62%。這些家庭的申請在 2005 年前遞交，由於房屋局只會在分配前才會對申請資料進行審核，故此，房屋局認為這數據已不能有效反映社會房屋真實的需求。1996 年有 1,483 個申請家庭可獲得分配社屋，佔當時申請家庭的 61%。2005-2007 年 5 月社屋輪候家庭因不符資格而被除名的個案比重持續上升，原因包括申請人收入超出社屋申請限制或已自置物業。自回歸後至 2009 年 8 月底止，房屋局完成安排 2,382 個社屋家團「上樓」。

截至 2009 年 10 月底，社屋輪候冊的家團有 5,779 個。在這些輪候冊的家團中，長者有約 1,300 名，屬獨居長者的就有 700 多名，現時位於筷子基社屋及青洲社屋綜合體 C 大樓的長者社屋，2010 年將提供 736 個長者社屋單位，獨居長者將優先安排上樓⁶。隨著人口老化及政府財政寬裕，解決貧困長者的居住問題已成為社屋政策重要的組成部份。

⁶ 來自房屋局截至 2009 年 10 月底的數據。

表 2.5: 社會房屋的申請、分配與輪候 (1996-2009)

	遞交申請表的家團數目	滿足當時申請條件的家團	1996年至2009年10月31日共安排家團"上樓"的數目	1999年至2009年9月共跟進家團"上樓"的數目
1996	3,052	2,449	3,865	1,483
2000	3,986	3,628		
2003	6,085	4,653		
2005	3,940	2,444		
截至10/31/2009, 輪候申請家團數目	5,779 (舊申請限制)			
2009年8月澳門政府對社會房屋的相關法例作出修改	遞交申請表的家團數目		2010年社屋單位落成量(估計)	
2009.9.28-12.28	7,887		1,130	

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

方格二: 新移民家庭與貧窮家庭房屋需求 (2003-2005)

從澳門社會工作局在 2003 年至 2005 年的調查顯示, 居住問題既不是澳門家庭也不是最貧困家庭所面對最迫切的問題, 社會房屋當然有改善的空間, 但當時社會房屋的運作, 在幫助最困難的家庭, 正發揮積極的作用。從澳門社會工作局三個研究報告可見, 當時一般澳門家庭(2004)主要關注的問題中, 房屋問題排名不高; 新移民家庭(2004)要求房屋補貼及增建經屋; 而大部份貧窮家庭(2005)則期望透過公營房屋去改善居住的條件。

2004 年澳門社會工作局進行了澳門家庭狀況及家庭服務發展研究報告, 調查時間是 2003 年 7 月, 由澳門統計暨普查處協助經隨機抽樣, 選出的住戶進行採訪。當年調查結果顯示在過去一年, 有 11.7%家庭受居住環境問題困擾。澳門家庭所受的困擾主要來源於經濟問題(失業、減薪或欠債), 約佔受訪家庭 65%。

2004 年澳門社會工作局發表了新移民定居人士生活狀況和需求調查報告, 報告顯示在內地移民家庭中, 有 65.9%擁有自己住宅單位, 租住的約 28.4%, 而借住在親友家的是 5.7%。在這些住宅中 67%是私人住宅、25.6%是經濟房屋, 屬社會房屋的佔 7.2%。其中, 內地移民租住私人住宅或經濟

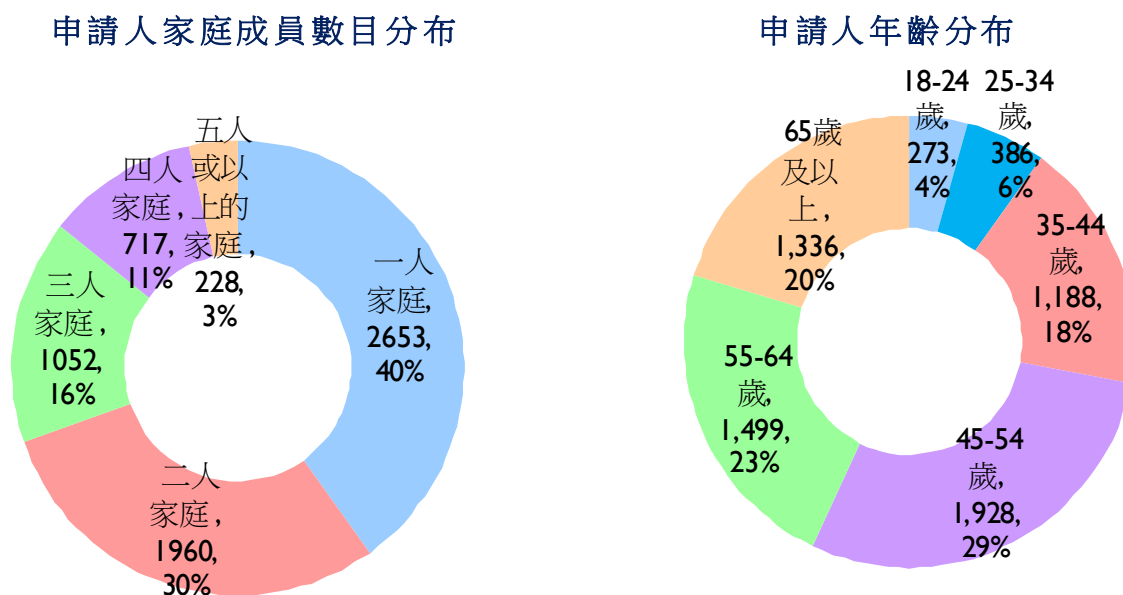
房屋的有 24.2%。在這次調查中，雖然居住空間並不寬敞，就整體而言，被訪者對居住表示“極滿意/滿意”的接近四成，表示“一般”的有四成多，而表示“不滿/極不滿意”的有兩成。至於提出房屋政策建議，約 44.4% 要求調低房屋稅；32.4% 要求增加房屋補貼；15.2% 要求增建經屋。

2005 年全澳有 8,194 貧窮家庭，需社工局及/或其他社會服務機構援助。四成多的貧窮家庭已住在經濟房屋或社會房屋。住屋開支佔貧窮家庭總開支的比例約 4.8%(社屋)，9.4%(經屋)及 11.4%(私人樓宇)，與全澳按居住單位類別統計的住戶消費開支模式差不多。在社工局 2005 年調查時，有 9.1% 的貧窮家庭認為住房是他們最迫切要解決的問題，繼找工作、增加收入、醫病及子女上學費用後排第五位。在已入住社屋的家庭中，“上樓”時間分佈為一年以內(62.7%)、兩年(13%)、三年(11.8%)及四年或以上(12.4%)。這些數據反映澳門在照顧最貧窮家庭的房屋需求上是做得不錯的。關於房屋政策的建議，約 18.6% 要求調低房屋稅；16.4% 要求減少申請入住社屋的輪候時間；15% 要求增建社屋；13.9% 要求增建經屋；12.4% 要求減少社屋租金；8.7% 要求建老人宿舍及 8.6% 要求簡化申請入住社屋的手續。其中，75% 的家庭從改善公營房屋的規模、輪候時間、租金方面提出建議，反映貧窮家庭大都渴求透過公營房屋去改善居住的條件。

社屋輪候冊的家團特徵

2007 年房屋局發表的資料顯示，在 2005 年輪候社屋的家團有兩大特徵：
(1) 單身輪候者佔 40%；其次是二人家團，約佔 30%；三人家團則約佔 16%。
(2) 按申請人的年齡組別劃分，45 歲以上的中年及老年人約佔 73%。其中，45-54 歲、55-64 歲及 65 歲以上分別佔 29%、23% 及 20%。輪候社會房屋的申請人除了收入較低以外，他們的年齡較高，預期未來的收入增長不高，估計他們已打消置業的念頭，只希望政府可以提供廉宜的出租房屋。約 63% 的社屋輪候家團在 2003 年前提交申請，原輪候家團的名單可能由於經濟改善，已不符合當時社會房屋申請資格。

圖 2.1: 社屋輪候冊中申請人的特徵



資料來源：澳門特別行政區房屋局

2008 年 8 月房屋局為輪候社屋的家團提供租金津貼，但租金津貼的申請資格與新、舊社屋的申請限制均不相同，約有 2,400 個家團申請，而房屋局審批了 2,079 個合資格的申請。

新舊社屋的輪候名單共 13,666 份

沿用近十年的社屋申請收入限制，終於在 2009 年 8 月修訂。房屋局並於 2009 年 9 月 28 日至 12 月 28 日開展了為期 3 個月新一輪的社屋申請登記，派出約 30,000 張申請表，共收回 7,887 份申請⁷。過去已遞交社屋申請的輪候家團將維持原有排序，新申請名單將排列於原有輪候名單的末端，所有申請尚待審核。現時，新舊社屋的輪候名單共 13,666 份。為了編配 2010 年落成的社屋，房屋局已開始檢測社屋原有排序前面的申請是否符合資格，以便有社屋落成時，可儘快安排合資格家團分配社屋。

⁷ 新華澳報新聞資訊網 (2009-12-29)，「新一期社屋申請結束，接逾七千八百份申請」

2.4 經濟房屋

政府在 1980 年推出《經濟房屋法律》，讓中/下階層的人士有機會以低於市場價格購買房屋，這些房屋的社區設施亦齊備，包括有學校、托兒所、活動中心及商舖等。在八十年代至九十年代中，經屋回報單位是解決缺乏居住條件房屋的住戶的方法之一，其中包括了消除木屋計劃之僭建房屋的居民、臨時收容中心及災民中心的居民；也為當時興建基礎設施而需要清拆的僭建房屋的居民；及受重建或修葺社屋工程影響的社屋租戶等，提供價格相宜的房屋。至九十年代中，清拆木屋與僭建房屋的計劃差不多完成，於是，經屋計劃出售的重點對象轉向住滿三年的社屋居民及合資格的經屋申請人。

1999 年初澳門政府公佈法令，為社屋承租人購買原社屋單位的要求、出售社屋單位的訂價方式等提供法律基礎⁸。同年，澳門政府把一系列原作社屋用途的房屋轉以經屋方式出售予承租人⁹，包含約 24 個不同地區的社屋，讓原租戶可購買自住的單位。2001-2003 年房屋局除了把經屋分配予合資格的經屋申請人外，也讓在社屋居住三年以上的居民及合符經屋資格的租戶，也可購買當時落成的部份經屋。

為配合經屋出售予低收入家庭，澳門政府在 1985 年及 1986 年制定與經屋相關的法律/法令，包括可豁免部份稅款及提供津貼。在稅務優惠方面，成功購買經屋的家庭可在經屋轉售期滿前豁免市區房屋稅，也可豁免首次物業轉移稅¹⁰。與申請社屋收入相若或低於申請社屋收入限制的家庭可獲 6.25%或 10%樓價的津貼¹¹。隨着經濟及經屋制度發展，政府分別於 1993 年及 1995 年對房屋政策作出調整與修正，對出售經濟房屋的制度進一步作出明確規範，透過公開競投的方式向合資格的申請人分配經濟房屋。

經屋興建模式

1984 年政府首次推出「房屋發展合同」(CDH) 計劃，批出地段給發展商興建房屋，完成後把一定數量的單位交回政府，其餘則以政府監管的價

⁸在 1999 年 1 月 28 日公布的第 4/99/M 號法令《訂定作為按房屋發展合同回報之住房單位之分配制度》。

⁹1999 年 8 月 4 日由澳門總督辦公室總督韋奇立簽署的第 119/GM/99 號批示《許可澳門房屋司將該司財產之房屋出售予承租人》。

¹⁰ 1985 年 4 月 8 日刊登的第 1/85/M 法律《按房屋發展合同興建之房屋給予稅務豁免及其他優惠》。

¹¹ 1986 年 1 月 4 日刊登的第 3/86/M 法令《購買房屋發展合同制度所建房屋的津貼制度》。

格出售。當時，這些「房屋發展合同」為政府解決中 / 下階層的住屋問題提供了新方法。鑒於這些房屋的價錢相宜，並容易得到銀行按揭，這「房屋發展合同」的計劃在隨後二十多年被廣泛地採用於經屋的興建。這計劃從 1984 年開始實行，到 1987 年完成第一期的房屋。自 1990 年設立了澳門房屋司後，共批出 44 個「房屋發展合同」，目前只有兩個未完成，包括 HR/HS 地段及青洲坊「地段 4」。

首個由澳門特區政府全資興建的經屋項目是氹仔 TN27 地段(共 2703 個單位)，於 2009 年開始興建，預計 2011 年底完成。政府在興建公營房屋扮演更積極主動的角色，意味着房屋局對公營房屋的興建與分配的執行職能進一步加強。

早年經屋的銷售情況

自 1991 年，澳門政府根據社會當時的需求而對這 42 個「房屋發展合同」的銷售對象作調整及法例的修改(參閱表 2.6)。從出售回報單位歷年的批示可見，1985-1998 年澳門大規模的建屋，使比例不少的經屋項目要跨越數年才可以全部出售，1997 年後的情況轉趨嚴重，一半以上經屋要出售多次才可把單位分售予買家，例如南寶地產在澳門馬場發展的經屋、瑞祥置業在青洲河邊馬路地段的經屋、新建華建築置業在黑沙灣新填海區的經屋等。過多的公營房屋供應，曾困擾澳門社會，並需要頗長時間去消化。

表 2.6: 經屋回報單位的銷售對象與出售的經屋項目

澳門政府公布出售經屋的日期	可以購買經屋單位的家庭			當時出售的經屋項目(個)	相關法規
	安置因「木屋清拆計劃」、重建或非正規房屋的居民	給予社屋承租人購買原居所/購買經屋	給予合資格申請人購買		
1991年3月20日	✓	✓		2	第91/GM/91號批示
1992年2月13日	✓			6	第15/GM/92號批示
1992年9月1日	✓			5	第93/GM/92號批示
1995年4月3日	✓			10	第14/GM/95號批示
1997年8月6日	✓			4	第49/GM/97號批示
1999年3月9日			✓	7	第40/GM/99號批示
1999年8月4日		✓		24 [原社屋轉經屋]	第119/GM/99號批示
1999年8月17日	✓			6	第123/GM/99號批示
1999年8月25日		✓		9	第163/GM/99號批示
2001年8月21日		✓		5	第180/2001號行政長官批示
2001年8月21日			✓	4	第181/2001號行政長官批示
2003年1月15日			✓	2	第9/2003號行政長官批示
2003年1月22日		✓		18	第10/2003號行政長官批示
2003年4月11日		✓	✓	1	第95/2003號行政長官批示
2003年4月22日	✓			13	第110/2003號行政長官批示
2003年8月12日		✓		8	第200/2003號行政長官批示
2004年9月10日			✓	5	第239/2004號行政長官批示

資料來源：澳門特別行政區 印務局《回報之住宅單位的相關法規》

經屋的銷售價格

經屋出售基本有兩大類：首次出售的經屋及出售社屋予承租人。根據1993年所訂立的法令¹²，經屋訂價需考慮市場價格及土地價值。但歷年經屋訂價則多以訂立合約時的建造成本訂價，並加上不超過15%企業投資資金的報酬。部份經屋項目出售多年，價格也沒有跟隨市價調整。關於經屋的法律¹³也指出，經屋的售價不得超過年度租金率的20倍。2003年部份經屋首次出售的平均售價為3,443元，約為當時市價的54%。在1997-2004年間，大部份2房1廳的單位售價約為17至19萬元左右；而大多3房1廳單位售價約為18至22萬元左右，由於以最初建造成本訂價，故出售多年的經屋價格仍保持不變。

¹² 1993年4月12日刊登的《重整及調整有關發展房屋合同規範—廢止十二月二十九日第124/84/M號法令》

¹³ 1980年9月6日通過的第13/80/M號法令。

表 2.7: 經屋首次售價、出售社屋予承租人的單位售價及私營房屋售價的比較

(澳門元/每平方米)	公營房屋售價			私營房屋售價
	有廳房間格的經屋首次出售的平均價格*	社屋租戶購買原社屋單位售價--	訂定適用於二月一日第4/99/M號法令第五條第二款所指的售價計算公式的每平方米價格	所有樓宇每平方米建築面積售價(不包括中間轉移)
	建築面積	實用面積		
1991	1,750	~	~	~
1992	2,053	~	~	~
1995	2,514	~	~	~
1999	3,142	4,617	3,500	~
2001	3,082	5,000	~	~
2002	~	~	2,860	6,259
2003	3,443	4,745	~	6,360
2004	~	5,000	3,500	7,916
2005	~	~	~	10,143
2006	~	~	5,900	10,510
2007	~	~	~	13,776
2008	~	~	~	18,996
2009首三季	~	~	~	19,008

~沒有資料

* 根據回報單位相關的法規估計，由於每平方米售價資料不完整，故只能根據小量記錄估計。
資料來源：澳門特別行政區 印務局《回報之住宅單位的相關法規》

在 1999 年所刊登出售社屋予承租人的法令¹⁴裡，這些原作社屋用途以「房屋發展合同」興建的回報單位，售價為建築面積乘以房屋局設定的每平方米售價，再乘以反映樓齡的調整系數。這些出售社屋的售價曾作 4 次調整，每平方米建築面積售價分別是在 1999 年的 3,500 元、2002 年的 2,860 元、2004 年的 3,500 元及 2006 年的 5,900 元。這幾次的調查回應了市價的變化，在 1999 年、2002 年及 2004 年與市價的比例分別為 46%、46%及 56%。(參閱表 2.7)

1995 年以後一般澳門居民申請經屋的條件

從經屋的發展歷史可見，大量移民使澳門房屋需求大幅增加，木屋與非正規的房屋促使政府及市場開展了大規模建屋計劃。大量興建的經屋，除了可以出售予受清拆計劃影響的居民外，至九十年代中，這些計劃已有足

¹⁴ 1999 年 2 月 1 日刊登的第 4/99/M 號法令《訂定作為按房屋發展合同回報之住宅單位之分配制度——若干廢止》

夠能力解決社屋租戶或一般澳門家庭置業需求。為規範「房屋發展合同」銷售對象，1993年澳門政府對制度作出重要修改，委託房屋司對銷售對象加以規範，於1995年6月26日刊登相關法令，明確一般澳門居民申請經屋的條件。

經屋的申請條件包括(1)申請人年滿18歲；(2)在澳門居留至少5年；(3)持有本地區行政當局發出的身份證明文件及(4)家庭任一成員不得為任何不動產或土地所有人。此外，房屋局會根據1995年通過的法令¹⁵，以不同因素來評分，其中包括：(1)在澳門居住時間、(2)房屋種類、(3)樓齡、(4)合住形式、(5)人均佔用間隔、(6)人均家庭收入、(7)家庭成員身體或精神缺陷及(8)對長者之輔助。房屋局根據申請家庭的相應條件級別來決定分配的先後次序。雖然過去經屋沒有收入及資產上限的限制，但由於以計分制度排隊，收入較低者分數較高。

房屋局會按照優先次序、評分結果及登記順序通知申請人，在指定時間內選購所需單位。當兩個家庭之間評分相等時，較低收入者將會優先得到幫助。如果還有另一個相同情況的家庭，則在澳門停留時間較長的家庭將具有更高的優先權。理論上，經屋是會傾向分配給收入較低、無法承擔私人樓宇價格而又想自置居所的申請家庭。但實際上，從經屋與私人房屋在家庭收入分布可見，除了較高收入組別的家庭不會購買經屋外，兩者家庭收入分布相差不大(參閱圖2.6)。

1995至2005年五次公開競投及出售的情況

1995至2009年10月，特區政府共開展了5次公開申請(競投)。2002年經屋競投法例修改，新法例規定了每期競投的確定名單排在上一期名單之後。截至2009年10月31日，有12,478個申請家團在輪候名單中，由於這些家庭是2005年以前累積的申請家庭，部份家庭可能已不再符合經屋申請資格了。

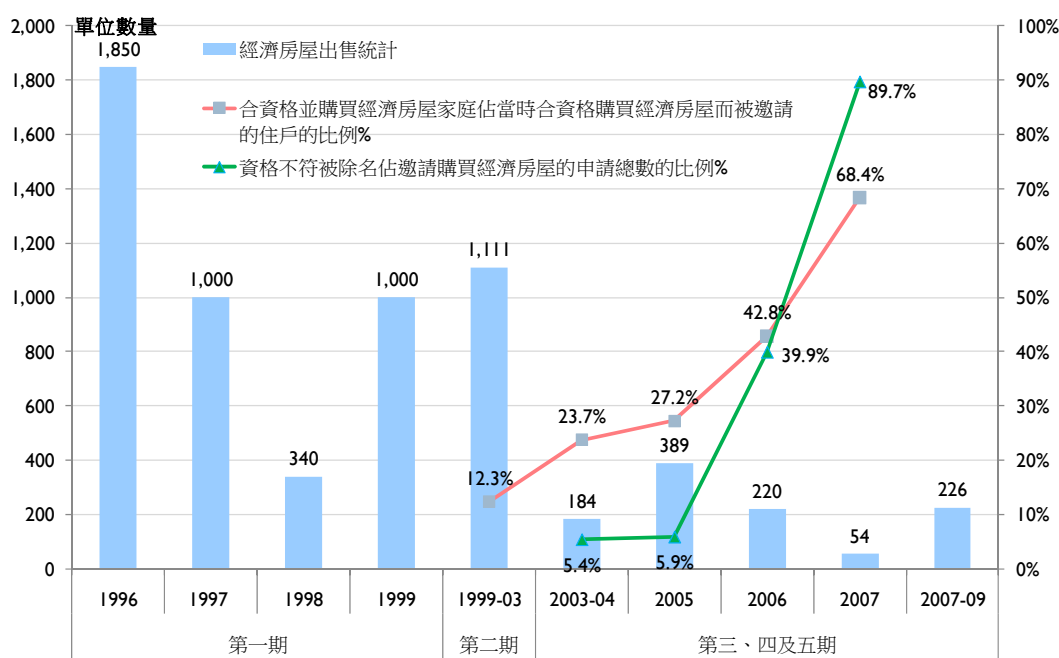
¹⁵ 1995年6月26日刊登的第26/95號法令《核准有關購置以房屋發展合同制度所建房屋之規章》。

表 2.8: 各期經濟房屋的申請情況 (1995—2005)

每期競投申請年份	接獲的申請表數目	合資格的家庭	經濟房屋出售的數目	1990年至今申請經屋津貼的家庭數目	1990年至今，經濟房屋每平方米實用面積的平均售價(澳元)
1995	17,745	17,180	4,190	4,525	3,535
1999	7,309	6,835	1,111		
2003	1,845	1,627	1,073*		
2004	3,677	2,981			
2005	21,565	7,865			

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

圖 2.2: 五期經濟房屋的出售情況 (1996-2009)



資料來源：澳門特別行政區 房屋局

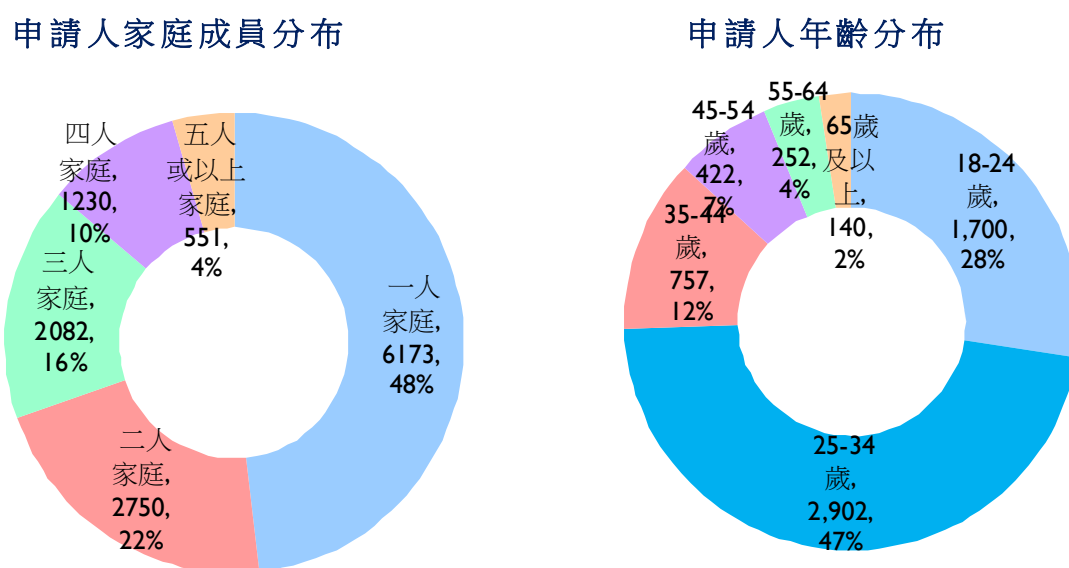
1995年8月30日開展了第I期經屋競投之申請程序，當時，輪候家庭對購買經屋的意欲仍然相當強烈。1996-1999年四年間分別出售了1,850, 1,000, 340及1,000間經濟房屋。1999年第II期及2003年第III期的經屋分別只有12.71%及9.38%的合資格家庭願意購買當時推出的經屋。根據房屋局各項資料分析，第II期出售了1,111間經屋，在第III-V期的申請中，只有1,073個家庭購買了當時的經屋。

從 2003 年至 2007 年 5 月，房屋局處理了經屋的申請個案為 3,956 個申請，其中，不願選擇購買當時的經濟房屋約 40% (1,583)、不符合資格為 29% (1,159)、自行放棄約 9% (367)，只有 21% (847) 購買了當時的經屋。1990 年至 2009 年 11 月，申請經屋津貼的家庭數目約 4,525 戶，佔全部經屋家庭的 18.6%。

經屋輪候冊的家庭特徵

2007 年 5 月 31 日，輪候經屋的家庭有 12,786 戶，其中，4,860 戶家庭的資料在 2004 年或以前提交。由於澳門近年經濟快速增長，家庭收入上升，相信很多輪候申請人的收入數據已不能反映今天的情況。輪候的家庭中，有約 2,500 戶在申請經屋前三年曾擁有物業，約佔總數的兩成。另有 105 戶曾接受政府四厘利息補貼制度援助。

圖 2.3: 經屋輪候冊中申請人的特徵



資料來源: 澳門特別行政區房屋局

- (1) 單身輪候者佔了近一半，有 6,173 戶，佔 48.28%。
- (2) 輪候者主要是年青人，18 至 34 歲的年齡層佔過半數，達 56.45%，其中，25 歲至 34 歲 38.35%。
- (3) 部份輪候者的經濟能力並不低，如一人家庭申報的最高收入值是 38,063 元，二人家庭是 45,067 元，三人家庭是 65,520 元。

經屋相關法例的修訂已完成諮詢

2007 年起，特區政府展開對公共房屋相關法例的修訂工作，社屋相關法例的修訂工作已於 2009 年 8 月份完成，經屋相關法例的修訂工作亦已進入最後階段。當中建議設立入息上限及資產申報，也對經屋轉售限制提出了兩個不同方案，至於經屋的訂價則沒有觸及，具體條文有待立法通過。

經屋法例修訂的諮詢已完結，諮詢期 45 天，約收到 300 份意見書。現時，修訂的初稿已訂下來，建議經屋將加入收入與資產限制，並把轉售期延長至 10 年，並需補差價。房屋局發言人透露建議補價比例為出售價與原購買價差額的四分之一。此外房屋局發言人指評分及輪候方式將保留。法務局正審議經屋申請限制及轉售限制等修訂，然後將遞交立法會討論，待立法會通過後，再由行政長官批示實施。

表 2.9: 經濟房屋申請條件及未來可能的修訂

現行制度	修訂建議
申請條件	
1. 澳門永久居民的家庭或無血親關係的群體。 2. 申請人或申請家庭代表須在澳門居留至少5年。	1. 在澳門永久居住的家庭或個人。 2. 須在澳門居留至少7年。
收入限制及申報	
1. 不設收入限制。	1. 設收入限制，並按家庭人數設級別。 方案一：購買樓宇承受能力計算方案。 方案二：以工作收入中位數計算方案。 方案三：家庭收入中位數計算方案。 2. 明確申報入息的類別，包括在澳門以外的工作收入與投資收入
資產限制及申報的類別	
1. 提出申請時不能在澳門擁有土地或物業。 2. 除上述兩項外，不需申報其他資產。 3. 不設最高資產額總值。	1. 必須從未購買經濟房屋。 2. 申請前三年內不能在澳門擁有或共同擁有土地或不動產。 3. 需要申報下列資產，包括在澳門及以外的資產。 4. 設最高資產額總值。建議為經濟房屋收入上限的若干倍。
評分方法	
從八個方面評分：1. 居於澳門的時間、2. 房屋類型、3. 樓齡、4. 合住、5. 佔用指數、6. 身體或精神缺陷、7. 人均家庭收入、8. 對長者之輔助。	基本沿用現時的評分原則，特別加強五個原則：1. 鼓勵與長者同住、2. 維護傳統家庭、3. 援助低收入家庭、4. 援助身體或精神缺陷人士、5. 居於租賃房屋。
輪候排序	
1. 確定的輪候名單需排列在上一期的輪候名單之後。 2. 同一期申請人/申請家庭按得分排序，在選購經濟房屋時，需交最新資料，若資料變更，則評分有變，分數若減少，被往後調，分數不變或高出者，在原排位選樓。	1. 每日接受居民申請，定期截止及進行競投，然後公布輪候名單排序。 2. 選購時需再提交資料，若有變動，調整評分，不符合者被取消資格。輪候者可主動提出更改資料，重新評分排序。 3. 輪候者每三年必須提交新資料，否則被除名。
原輪候經濟房屋的安排	方案一： 於新法例公布後，原有的確定名單不再有效，現時的輪候者須再遞交申請，但可得到評分上的優惠。 方案二： 現有的輪候者仍按原排序，有效期為新法例公布日起計二年。至選購經濟房屋時，若出現家庭人數的改變，按舊法例規定處理重新計分及排序。
轉售條件	
1. 擁有者可於6年後出售經濟房屋；購房津貼受惠者則是12年後可出售，若一次性償還全部津貼者則可於9年後出售。 2. 自由買賣，不受任何限制。	方案一： 1. 6年內不得轉售。受惠津貼者則是12年後可出售；若一次性償還全部津貼金額，則可於9年後出售。 2. 只可轉售予合資格取得經屋的人士。 3. 出售後須向政府繳付差額。 方案二： 1. 10年內不得轉售。受惠津貼者則是20年後可出售；若一次性償還全部津貼金額，則可於15年後出售。 2. 出售後須向政府繳付差額。

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

方格三：社會房屋與經濟房屋的設計格式相若

澳門公共房屋的設計格式有開放式可間 1—4 房，也有 1 房至 4 房 1 廳的住宅單位。根據家庭成員數目，社會房屋與經濟房屋的分配標準¹⁶如表 C1。自八十年代起，房屋局多以「房屋發展合同」去興建這些公營住宅單位，並因應當時社會的需求而決定究竟用作社屋的用途，還是經屋用途。曾有 3,000 多間原作經屋用途的公共房屋轉作社屋用途；1999 年通過的法令，使部份回報單位的社屋租戶可購買自己居住的單位，同年，有 24 個不同社屋屋邨/大廈出售予在原單位住滿至少三年的社屋租戶，出售價格的計算方法與經屋的價格相若。

由以下分配方式可見，不同家庭成員，成功申請購買經屋的家庭較社屋家庭的選擇較多。社屋與經屋單位在開放式與非開放式的分佈均是 16%與 84%，由於經屋申請人沒有收入限制及選擇較多，故經屋在大單位的比例相對較多。但總體而言，社屋與經屋設計格式沒有太大差異，其差異可能只表現在落成的年份，而影響到相關的設計。

表 C1：社會房屋與經濟房屋可選擇的房屋類型

社會房屋		經濟房屋	
家庭成員人數	可選擇之房屋類型	家庭成員人數	可選擇之房屋類型
1至2人	T0, T0 _I , T ₁	1至2人	T0 _I , T ₁ , T0 _{II} , T ₂ ,
3至5人	T0 _{II} , T ₂	3至4人	T0 _I , T ₁ , T0 _{II} , T ₂ , T0 _{III} , T ₃
5至7人	T0 _{III} , T ₃	5人或以上	T0 _{II} , T ₂ , T0 _{III} , T ₃ , T0 _{IV} , T ₄
7人或以上	T0 _{IV} , T ₄		

註：T0、T0_i、T0_{ii}、T0_{iii}及T0_{iv}分別是開放式可間 1 房、開放式可間 2 房、開放式可間 3 房及開放式可間 4 房的住宅單位；T₁、T₂、T₃及 T₄分別是 1 房 1 廳、2 房 1 廳、3 房 1 廳及 4 房 1 廳的住宅單位。

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

¹⁶ 2004 年 3 月 1 日通過的第 5/2004 號行政法規附件二中列明。

表 C2: 社會房屋與經濟房屋各類房屋間格的分佈 (2009 年 10 月底)

	公營房屋的面積*		社會房屋		經濟房屋	
	最小實用面積(平方米)	最大建築面積(平方米)	單位數量	佔社屋總數的百分比	單位數量	佔經屋總數的百分比
開放式(T0)			255	4.2%		
開放式可間1房(T0 _I)	24.0	38.0	208	3.4%	867	3.6%
開放式可間2房(T0 _{II})	29.0	46.0	268	4.4%	1,855	7.6%
開放式可間3房(T0 _{III})	36.5	60.0	173	2.9%	511	2.1%
開放式可間4房(T0 _{IV})	45.5	70.0	61	1.0%	603	2.5%
1房1廳(T ₁)	27.0	43.0	1,721	28.4%	2,051	8.4%
2房1廳(T ₂)	35.0	55.0	3,078	50.8%	13,713	56.4%
3房1廳(T ₃)	45.0	70.0	250	4.1%	4,563	18.8%
4房3廳(T ₄)	52.0	80.0	45	0.7%	155	0.6%
總數			6,059	100.0%	24,318	100.0%

*第 124/84/M 號法令第十六之附件
資料來源: 澳門特別行政區 房屋局

2.5 租屋津貼、利息補貼與首期擔保

澳門社會一般沒有把現金形式資助，如利息補貼、首期擔保與租屋津貼視為公營房屋政策的一部份，也沒有有系統地評估這些政策工具對澳門公營房屋的影響。這些政策的出台多基於其他原因，如私人住宅需求不足或為減輕輪候社會房屋家庭的經濟壓力而開展的。在目前澳門土地缺乏而財政寬裕，加上私人住宅長期以來在澳門房地產市場佔主導地位的情況下，以現金形式資助市民租屋或置業，既可快速有效幫助有需要的家庭，也可令受惠家庭在尋找最適合的居所上，有更多的選擇。

從公共資源使用效益的角度而言，現金資助比實物資助更有效益，而把資助給予用家，使用家有更靈活的選擇，也優於把公帑交予服務提供者。此外，提供現金形式的資助也可舒緩澳門居民對公營房屋需求的壓力。政府確值得詳細分析可負擔的規模、協助家庭的數量、實施的細則與評估長期實施的可行性。

租金津貼—「社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃」

2008 年澳門政府為舒緩社屋輪候家庭的租屋負擔，實施臨時租金津貼措施，為期一年。期後，在 2009 年 8 月再延期一年，補助金額不變。截至

2009 年 8 月 31 日，在社屋申請總輪候名單中有 5,821 個家團。在 2008 年已有 2,079 個輪候家團滿足以下收入限制，並獲發放住屋補助。住屋補助共發放 12 期，每月發放一期。1 至 2 人家團每月 750 元，3 人或以上的家團為 1,100 元。

家團成員數目	1	2	3	4	5	6	7人或以上
每月總收入(澳元)	4,480	5,770	7,070	8,250	9,430	10,250	11,070
每月補助金額(澳元)	750		1,100				

2008 年 9 月至 2009 年 8 月，住屋補助實際發放了 2,166 萬元。2009 年 9 月至 2010 年 8 月，住屋補助預算金額為 7,684 萬元，這金額實際可對 5,800 個 3 人以上家庭或 8,500 個 1 至 2 人的家庭進行租金援助。根據社屋輪候家庭特徵，約七成為 1 至 2 人家庭計算，2009-2010 年政府資助金額的預算可幫助約 7,500 個家庭。

雖然租金津貼本來是一項臨時措施，但它卻靈活而快速地舒緩了輪候家庭的困難，在現今澳門財政充裕而土地缺乏的情況，它不失為一項值得長期實施的公共房屋政策，使合符資格的家庭受惠。

利息補貼、首期擔保-協助居民在私人房地產市場置業的安排

為了消化供應過多的房屋、穩定私人住宅價格及刺激經濟，澳門政府曾在 1996 及 2002 年實施了五年零五個月的利息補貼，提供高達 4%按揭利息補貼，以減輕置業者的負擔及鼓勵市民置業。2009 年 6 月重新啟動相似的利息補貼計劃，以協助澳門居民置業，並首次採用了首期擔保計劃，為房屋價值 20%或最高 40 萬(以較高者計算)的首期作擔保。

「四厘利息補貼」

1996 至 2002 年四厘補貼實施的時間是住宅單位供應過剩，住宅單位處於澳門房地產供應量的高峰期，價格已跌至建築價格或低於建築價格的水平；同期，利率水平在 8-10 厘之間，利息補貼有效減少貸款者供款的負擔。

政府為了盤活低迷的地產市道，於 1996 年 8 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日實施「四厘利息補貼」。儘管政策的原意是為了消化過剩的住宅單位，但此政策實施的同時，也舒緩了對政府興建經濟房屋的需求，及有效增加

了澳門居民自置物業的比率。而且，地產發展商為了使住宅單位更容易地出售，也把價格下降至買家可申請利息補貼的範圍。

在五年零五個月的「四厘利息補貼」實施¹⁷下，共接獲 16,055 個申請，房屋局批准了 14,131 個申請，而最終有 13,608 個獲「四厘利息補貼」的申請人購買了私人住宅單位，單位平均售價為 44 萬元。在這期間接受「四厘利息補貼」的受惠家庭佔私人住宅買賣單位數量 22.6%，佔私人住宅買賣總價值的 19.4%。

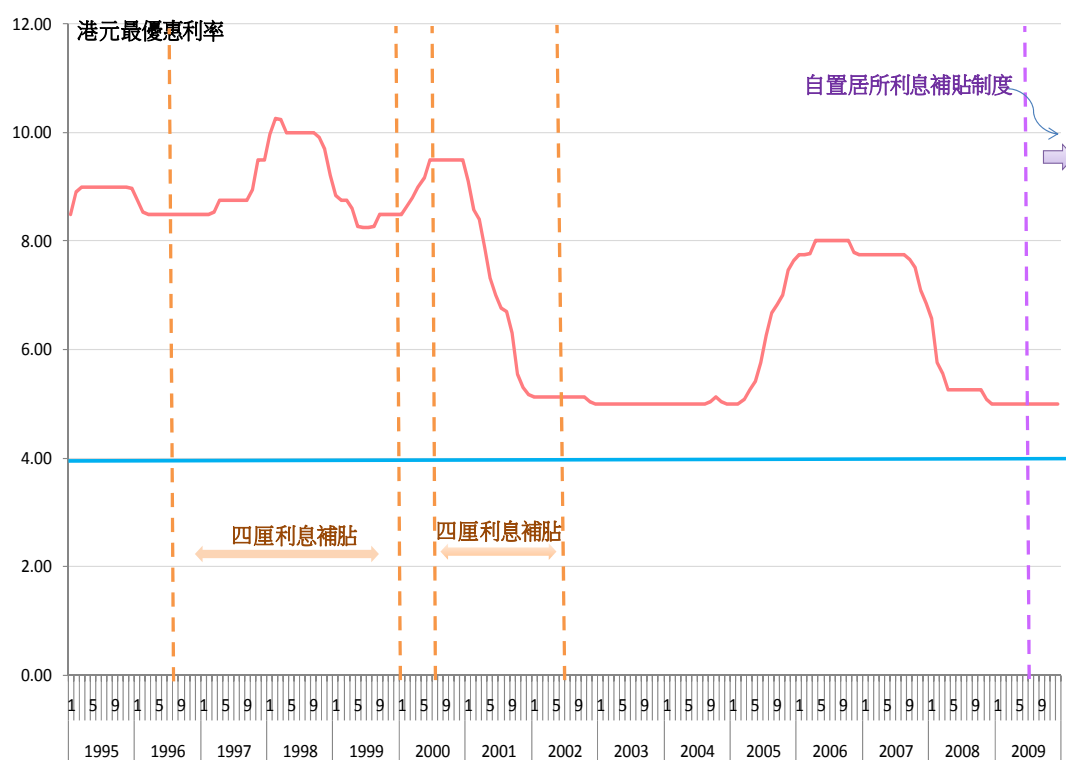
表 2.10：「四厘利息補貼」申請、購買單位數量及價值

	買賣宗數			私人住宅 (十億澳元)	買賣總值	
	私人住宅 買賣總數	獲四厘利息 補貼購買私 人住宅總數	獲政府資助購 買的私人住宅 數量佔私人住 宅買賣的總數 比率%		獲四厘利息補 貼購買私人住 宅總值 (十億澳元)	獲政府資助購 買私人住宅的 價值佔私人住 宅買賣價值比 率%
1996-1997	10,740	2,832	26.4%	4.8	1.1	23.6%
1997-1998	13,308	2,844	21.4%	5.8	1.2	20.8%
1998-1999	9,360	2,100	22.4%	6.1	1.3	21.5%
1999-2000	7,848	2,868	36.5%	4.0	1.2	29.6%
2000-2001	19,032	2,964	15.6%	10.2	1.2	11.7%
總數	60,288	13,608	22.6%	30.9	6.0	19.4%

資料來源: Chiang, Coc Meng(2005), "Policy Review: Government Intervention in Housing: The Case of Macao", Housing Studies, Vol. 20, No.1, 149-155, January 2005

¹⁷ Coc Meng Chiang (2005), Government Intervention in Housing: The Case of Macao, Housing Studies, Vol. 20, No.1, 149-155, January 2005

圖 2.4: 港元最優惠利率與兩次利息補貼 (1995-2009)



第一期及第二期的經濟房屋競投分別於 1996 年及 1999 年舉行，獲接納的申請有 17,180 宗及 6,835 宗，其中當時有 1,863 宗及 821 宗申請自動取消，取消原因都是在自由市場購得物業，並獲得四厘利息的補貼。由此可見，「四厘利息補貼」分別協助了約 11% 及 12% 的經屋申請人自置物業¹⁸，減少了澳門居民輪候購買經屋，有效舒緩了政府興建經濟房屋的壓力。

「自置居所貸款利息補貼制度」及「自置居所信用擔保計劃」

政府於 2009 年 6 月開始接受「自置居所貸款利息補貼制度」及「自置居所信用擔保計劃」的申請，為期一年。這次實施自置居所利息補貼則處於澳門住宅單位供應量跌至歷史低水平，而且大多是豪宅及面積較大的單位，適合年青人選擇的新樓不多。2008 年全球金融海嘯，引致賭場擴充計劃暫緩，豪宅單位價格開始大幅調整。但低息環境持續及大量外來資金流入，澳門住宅單位價格在 2009 年第三季已重新回升。

¹⁸ 鄭國明(2005)，四厘利息補貼制度回顧，《行政》第十八卷，總第六十七期，2005 No.1，P51-56

表 2.11：截至 2009 年 12 月 30 日「自置居所貸款利息補貼制度」及「自置居所信用擔保計劃」的情況

	自置居所貸款利息補貼制度 ⁽¹⁾			自置居所信用擔保計劃 ⁽²⁾			根據二成擔保額估計申請人購買私人住宅的平均售價(百萬澳門)
	數目	估算的可獲補貼的貸款額(百萬澳門)	平均每宗申請的貸款額(百萬澳門)	數目	估算的承擔的債務總額(百萬澳門)	平均每宗擔保貸款額(百萬澳門)	
已遞交的申請	2,576	2,368	0.92	1,939	550	0.28	1.42
已批准的申請	2,296	2,108	0.92	1,711	484	0.28	1.41
放棄 / 不批准的申請	75	67	0.89	58	16	0.28	1.41
處理中的申請	205	193	0.94	170	50	0.29	1.47
估算的尚餘可獲補貼的貸款額 / 估算的尚餘可承擔的債務總額	2,160	2,161	1.00	425	170	0.40	2.00

(1) 每一宗申請的可獲補貼的貸款額以最高澳門幣一百萬元計算

(2) 每一宗申請的信用擔保額以最高澳門幣四十萬元計算

資料來源：澳門特別行政區 房屋局

截至 2009 年 12 月 30 日約六個月內，房屋局收到 2,576 個申請利息補貼及 1,939 個申請信用擔保，已獲批准的個案分別為 2,296 個及 1,711 個。房屋局分別已用了預算中 49% 的利息補貼貸款及 74% 的信用擔保貸款額，申請人購買的住宅單位價格平均約 141 萬元。據房屋局的統計，約七成申請人最終購買了 150 萬元以下的單位。2009 年第三季因利息補貼而購買的私人住宅單位約 1,340 宗¹⁹，同期，澳門住宅買賣總數為 3,681 宗(包括“樓花”即中間轉移約 934 宗)，政府以利息補貼資助的買家，佔了當時的住宅單位交易量的 36%。

比較兩次現金資助計劃的異同

兩個計劃都以短期形式及定額出現(參閱表 2.12)，若澳門居民要獲得資助必須儘快買樓及申請，因此，計劃不時被指為「托市」措施。

- 1) 兩次計劃都沒有收入及資產限制。但所購買的私人住宅有轉售限制：5 年內轉售需歸還利息補貼，5 年後轉售則不再獲得利息補貼；信用擔保則在轉售後自動終止。
- 2) 「四厘利息補貼」只要求申請人年滿 18 歲、在 6 個月內沒有持有物業、在澳門居住滿 5 年等；新計劃則收緊了申請要求，如申請人要年滿 21 歲、為澳門永久居民及居住 7 年、在 3 年內沒有持有住宅物業、不曾接受「四厘利息補貼」等。

¹⁹澳門日報(2009-11-06)，「與樓價走勢背馳 十月四厘補貼申請 330 宗逐月放緩」

- 3) 「四厘利息補貼」獲批准的申請人購買不超過 75 萬元的住宅單位，利息補貼最長 10 年。在新計劃下，獲批的申請人可購買不超過 260 萬元的住宅，受補助的貸款額最高為 100 萬元，利息補貼最長 10 年；此外，擔保信用額為樓價的二成或最高 40 萬元，年期 15 年。
- 4) 「四厘利息補貼」每年預算的貸款最高金額為 10 億元，實施了五年五個月計劃，實際對約 60 億元貸款進行了利息補助；而新計劃在第一年預算的總貸款額為 42 億元，而信用擔保則為 6.3 億元。

表 2.12: 「四厘利息補貼」、「自置居所貸款利息補貼制度」及「自置居所信用擔保計劃」的異同

<p>《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》</p> <p>(四厘利息補貼)</p>	<p>《自置居所貸款利息補貼制度》</p> <p>《自置居所信用擔保計劃》</p>
<p>1996.8.1-1999.12.31 及 2000.7.1-2002.6.30 兩段時間，為期五年五個月</p> <p>可獲補貼之貸款最高金額每年 10 億元</p>	<p>2009 年 6 月起接受申請，為期一年。</p> <p>可獲補貼之貸款最高金額為 42 億元；信用擔保貸款額最高為 6.3 億元。</p>
<ol style="list-style-type: none"> 售價不超過澳門幣 75 萬元； 使用准照發出不超過十八年； 已在物業登記局登記為居住用途。 四厘利息補貼期限最長為 10 年 	<ol style="list-style-type: none"> 單位的售價不超過澳門幣 260 萬元，但可獲利息補貼的貸款金額以 100 萬元為限；信用擔保為樓價的二成或最高 40 萬元。 利息補貼與信用擔保可同時申請 購買單位包括興建中的樓宇(俗稱“樓花”)； 補貼期限最長為 10 年，補貼率為每年最高 4%。 獲提供信用擔保的期限最長為 15 年。
<p>申請條件</p>	
<ol style="list-style-type: none"> 申請人須年滿 18 歲且在澳門住滿 5 年，並持有澳門身份證。 個人申請人及家團成員須在簽訂貸款合同或融資租賃合同之日起計 6 個月內，並住宅物業的所有人。 	<ol style="list-style-type: none"> 申請人須年滿 21 歲且在澳門住滿 7 年，並持有澳門特別行政區永久性居民身份。 個人申請人、家團成員以及兩者的配偶均不得在遞交申請表之日前 3 年內，擁有住宅物業或任何私產土地。 已獲房屋局許可取得經濟房屋、前期四厘利息補貼制度、補貼制度或信用擔保計劃的另一家團的申請表內所載的成員，基本上不可申請。 根據規定，已登記於經濟房屋及《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》(四厘利息補貼)的家團成員均不能重疊登記於《自置居所貸款利息補貼制度》，但法規指出，如有合理解釋，房屋局局長可例外許可申請人及各家團成員從已登記的家團中脫離。
<p>沒有收入及其他資產限制</p>	
<p>轉售限制</p>	
<p>若五年把單位轉售，受益人須退還全部補貼；但因繼承而轉移，則不在此限。</p> <p>若五年後把單位轉售，則利息補貼將終止。</p> <p>(貸款合同宣告無效，則相應的信用擔保亦隨之無效。)</p>	

資料來源: 澳門特別行政區 房屋局

2.6. 居住於社會房屋、經濟房屋與私人房屋的家庭特徵

2006 年中期人口普查住戶總數共有 159,167 戶(參閱表 2.13)，居住於私人住宅、經屋及社屋的家庭分別佔住戶總數的 81.7%、14.8%及 3.6%。居住在自置物業的住戶有 72.9%，其中，61%的住戶居住於私人住宅；11.9%的住戶居住於經濟房屋。租客、由僱主提供或免租的住戶分別佔住戶總數的 23.3%、1.3%及 2.5%。

表 2.13: 2006 年中期人口普查—以居住單位類別與租住形式劃分的家庭數目

租住形式	居住單位類別			住戶總數
	私人住宅	經濟房屋	社會房屋	
住戶成員自置物業	97,148	18,932	-	116,096
租客	27,454	3,958	5,625	37,037
由僱主提供	2,012	58	-	2,070
免租	3,384	549	47	3,964
住戶總數	129,998	23,497	5,672	159,167
佔中期人口普查住宅總數的比例%				
住戶成員自置物業	61.0%	11.9%	-	72.9%
租客	17.2%	2.5%	3.5%	23.3%
由僱主提供	1.3%	0.04%	-	1.3%
免租	2.1%	0.3%	0.03%	2.5%
住戶總數	81.7%	14.8%	3.6%	100.0%

資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

由於大部份經屋已屆六年，因此，大都可以如私人住宅般自由轉讓。統計局根據行政資料計算發現，2006 年經屋有 4,708 個單位已轉讓予其他買家，佔經屋總量約 20%；而有 3,723 個業主租住給其他家庭、為僱員提供住宿或以免租形式給他人使用，佔經屋總量約 16%。即當年有 64%購買經屋的業主仍居住於自置單位內。

2006 年中期人口普查家庭工作收入中位數約為 12,560 元(參閱表 2.14)。由僱主提供住宅的家庭工作收入中位數最高，為 18,400 元；其次為私人住宅的業主、經濟房屋業主、及私人住宅的租客，工作收入中位數依次分別為 14,370 元、11,453 元及 10,495 元，經屋業主與私人住宅的租客的工作收入中位數相若。社屋租戶的工作收入中位數是最低的，只有 3,827 元，反映社屋確正協助澳門最貧困的家庭。當時被免租的家庭，無論是居住於

私人住宅或經屋，他們的工作收入中位數也很低，政府應瞭解這些究竟是外地僱員或是需要協助的家庭。

表 2.14: 2006 年中期人口普查—以居住單位類別與租住形式劃分的家庭工作收入中位數

租住形式	居住單位類別			所有住戶
	私人住宅	經濟房屋	社會房屋	
住戶成員自置物業	14,370	11,453	-	13,713
租客	10,495	8,082	3,827	8,823
由僱主提供	18,604	-	-	18,400
免租	4,716	5,707	-	-
所有住戶	13,444	10,945	3,802	12,560

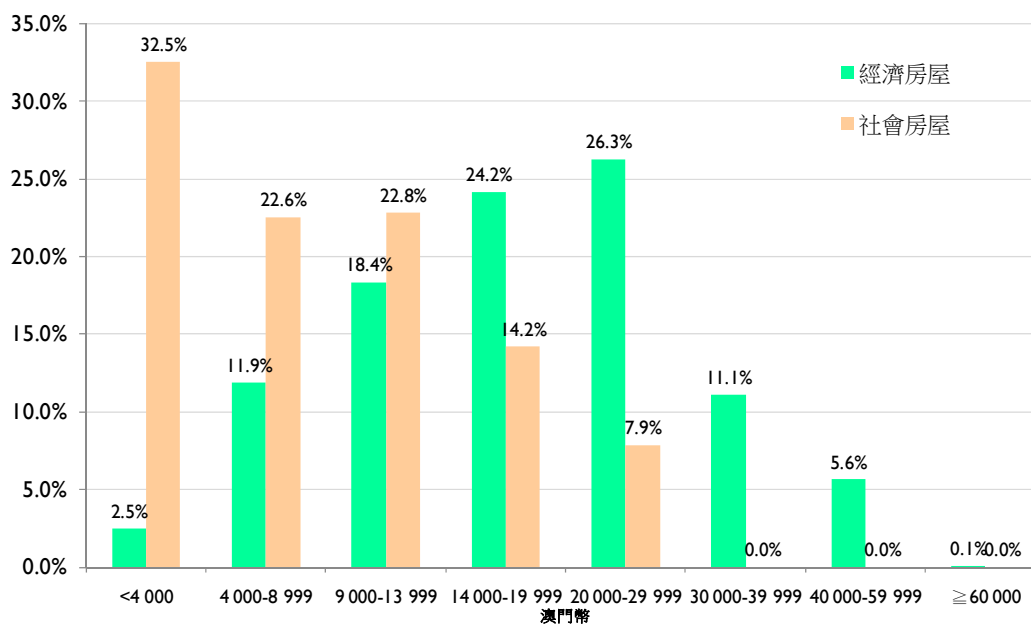
資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

2001 年及 2006 年人口普查是澳門最重要的人口數據庫去瞭解這些家庭的特徵，可惜以往的人口普查卻沒有把不同房屋類別中家庭特徵的分類，本研究礙於時間限制及缺乏原始人口普查數據庫，未能完成全部特徵的分析。此外，由於澳門房屋問題備受關注，2011 年的人口普查報告應加入房屋類型的章節，以反映居住在不同類型樓宇的家庭特徵，從而加深對澳門居住在私營房屋與公營房屋居民的理解。

2007/08 年住戶開支與收入調查是瞭解澳門家庭特徵最新的數據，該調查的家庭收入與普查工作收入的定義不同，在這調查中，住戶收入包括了工作收入、資產收入及轉移收入三大類，近年，工作收入約佔家庭收入的七成左右。以下我們利用這調查的調查結果，分析社屋、經屋及私人房屋住戶家庭收入的異同，以此理解澳門對分配房屋資源的成效。

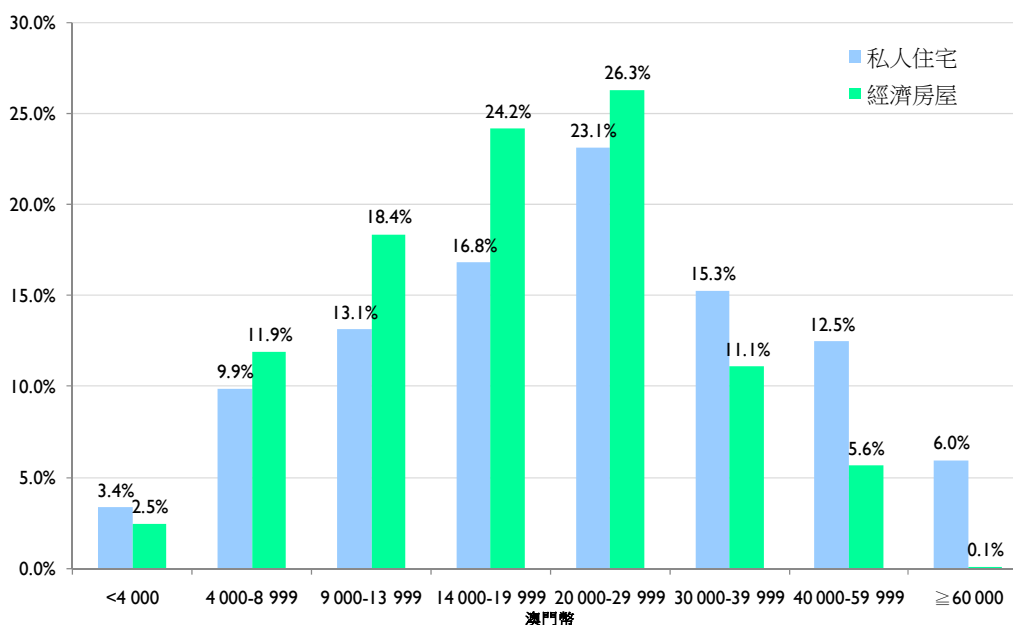
由圖 2.5 及圖 2.6 可見，社屋確集中了社會中低收入的家庭，有助低收入家庭減少房屋的開支；居住於經屋與私人住宅的家庭收入分布較多相似，除較高收入組別的家庭不會申請經屋外，經屋可惠及大部份澳門家庭。

圖 2.5: 居住於社會房屋與經濟房屋家庭的收入分布 (2007/08)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

圖 2.6: 居住於社會房屋與經濟房屋家庭的收入分布 (2007/08)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

2007/08 年居住在社會房屋的家庭的房屋與燃料開支平均每兩個星期為 448 元，佔開支的 11.5%，由於社會房屋的租金中位數約 200 元，故有

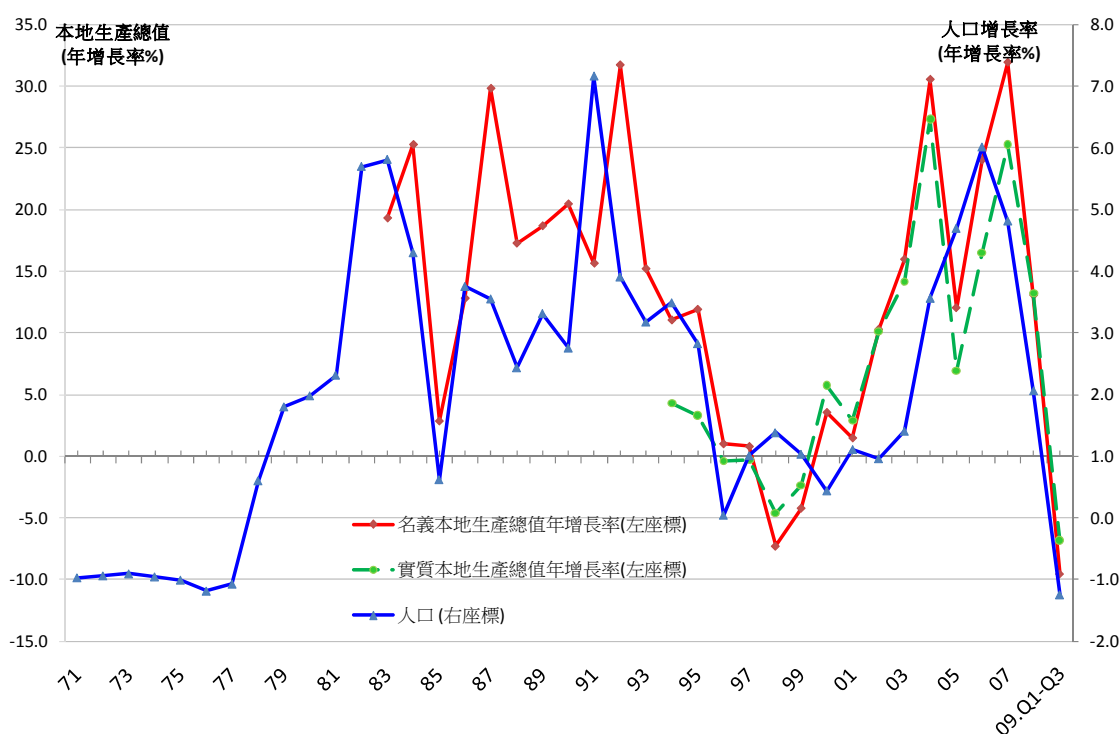
關開支大部份應為燃料開支，而並非租金支出。居住於私人房屋與經濟房屋家庭收入的分布較相似，房屋與燃料開支平均每兩個星期分別為 1,941 元及 1,471 元，分別佔開支總額的 20.7%及 20.3%。社會房屋有效減少居民房屋的開支，居住於私人住宅及經濟房屋的家庭在收入與開支的分布也非常接近。

III. 澳門經濟發展、人口政策、房屋供應與需求

3.1 澳門經濟發展與人口增長的關係

過去三十年，澳門經濟增長與人口增長率關係密切，人口移入與移出調節澳門在經濟增長時所需的人力資源。當經濟快速增長時，大量勞動力湧入，以補充澳門經濟增長所需；而當經濟低潮時，勞動力也會離開，以適應澳門經濟的轉變。維持富彈性及鼓勵流動的人口政策，對細小而外向型的澳門經濟尤為重要。近年，澳門勞動失業率維持在低水平，外部輸入專才與勞動力，舒緩了勞動力緊張，也使一些投資項目得以順利進行，維持經濟高速的增長。

圖 3.1：澳門經濟增長與人口增長 (1971-2009 年第三季)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

人口增長

澳門常住人口從 1980 年的 24.2 萬人，增加至 2008 年的 54.9 萬人，平均年增長率約為 2.9%，其中八十年代為 3.6%；九十年代為 2.7%；2000-2008 年為 2.8%。以人口淨增長計算，八十年代每年平均淨增加有 9,310 人；九十年代則每年平均淨增加 9,920 人；2001-2008 年則每年平均淨增加約

13,300 人。八十及九十年代人口增加來源於人口自然增長的比例，分別佔人口淨增加總量的 53%及 47%，移民或外地勞工淨流入則佔其餘的 44%及 56%；回歸後，自然增長只佔人口淨增加的 17%，83%人口增加來源於外地勞工、獲居留許可人士及持單程證的中國內地移民的淨流入。

表 3.1：人口增長分析(1980-2008)

	1980	1990	2000	2008
人口估計	242	339.5	431.5	549.2
過去各時段的人口增長		1980-1989	1990-1999	2000-2008
人口平均年增長率%	~	3.6%	2.7%	2.8%
人口淨增加/減少(千人)	~	93.1	99.2	119.6
1. 自然增長(千人)	~	49.6	43.8	20.2
2. 移民/外勞淨流入及流出	~	43.5	55.4	99.4
i) 持單程證的中國內地移民	~	~	20.9	30.6
ii) 獲居留許可的人數 ⁽¹⁾	~	~	25.8	51.0
iii) 外地勞工淨流入/流出	~	~	22.1	60.0
iv) 其他	~	~	-13.4	-42.2

⁽¹⁾ 2006 年獲居留許可人數根據澳門投資貿易促進局數據

資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局

1996-2003 年與 2004-2008 年：人口的低增長與高增長時期

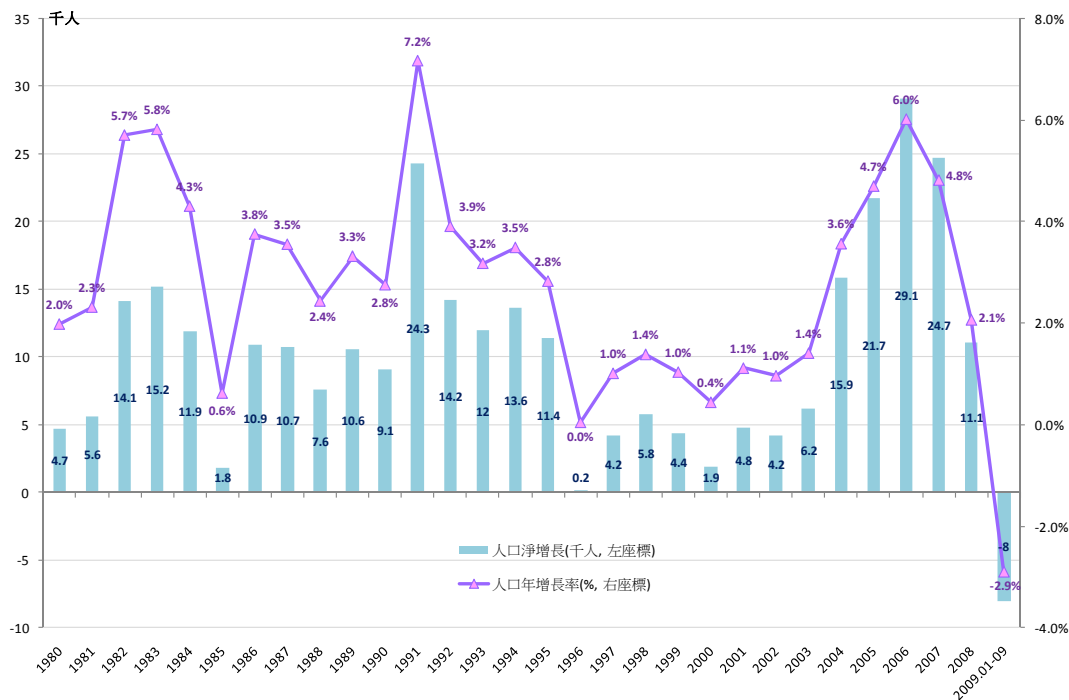
1996-2003 年澳門人口的平均年增長率只有 0.9%，每年平均只新增 4,000 人，這段期間新增人口的房屋需求並不多(約 1,300 個住宅單位)²⁰。自 2002 年賭權開放，大量資金投資於澳門，為了使各項投資順利開展，外來僱員大量引進，獲得居留許可人士大增。2004-2008 年人口平均年增長率為 4.2%，每年平均新增人口為 20,500 人。在這五年間，澳門增加了超過五分之一(23%)的常住人口，近十萬新增人口意味房屋需求大增，同期，澳門住宅單位實際吸納量約 14,700 個單位²¹，但遠低於以人口增長數計算的房屋需求(約需要 33,000 個住宅單位)²²。

²⁰ 只是粗略估計人口對住宅需求的影響，假設家庭人數每戶約為 3.1，不考慮經濟及其他因素。

²¹ 等於 2004-2008 年住宅單位的供應量，加上空置量減少及減去這期間的清拆量。

²² 一半以上的外地僱員收入低於 6,000 元，他們願意居住在較擠迫的環境，故對低價及租金低廉的房屋需求較大，33,000 個單位的計算，只從人口增量與家庭人數考慮。

圖 3.2: 人口變化 (1980-2009 年 9 月)



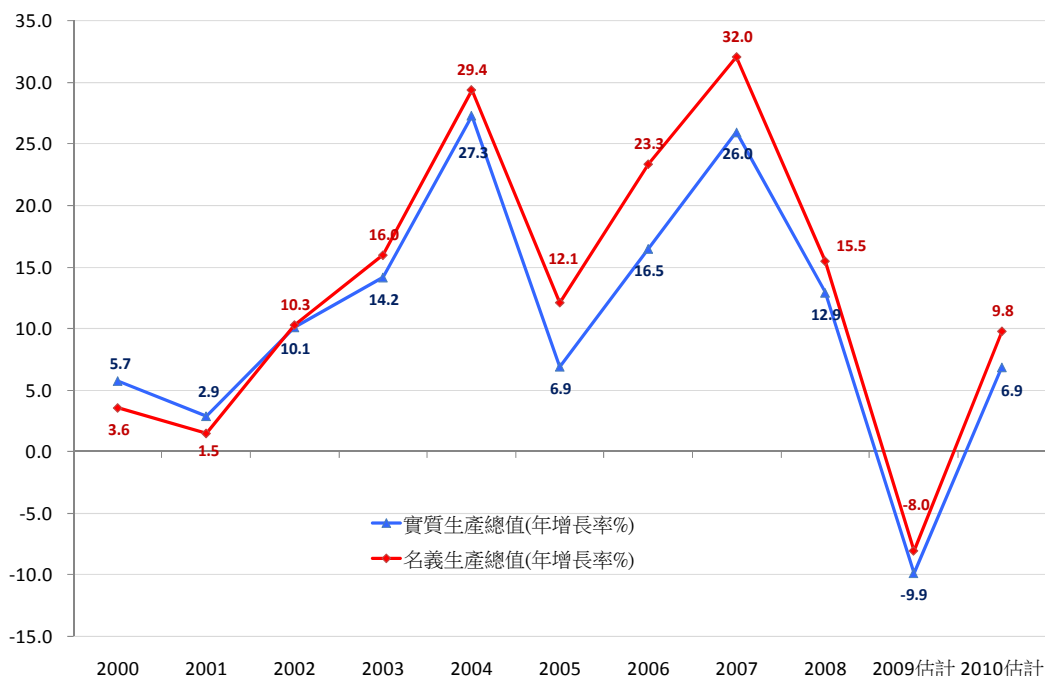
資料來源: 澳門特別行政區 統計暨普查局

方格四：近年澳門經濟的發展模式

2002 年澳門政府對博彩業引入更大競爭，根本改寫了澳門過去經濟增長模式，淨服務業出口佔名義本地生產總值由 2000 年的 45%，增加至 2008 年的 73%，成為經濟增長的最重要推動力。旅遊與博彩有關的消費與投資需求主導了澳門經濟發展。自 2002-2008 年，澳門實質生產總值多錄得雙位數字的增長，介乎 6.9%-27.3%之間，平均年增長率為 13.3%，由於澳門經濟規模小，增長率頗為波動。根據澳門大學經濟系高頻經濟模型預測，估計 2009 年全年錄得 -9.9% 負增長，隨着內地遊客回升，2010 年將回復 6.8% 的增長。

2000-2008 年人口平均年增長率為 3.9%，勞動參與率持續上升，失業率由 2000 年的 6.8% 跌至 2008 年只有 3.0%。2002 至 2008 年間共增加了 11.3 萬人，常住人口在 2008 年增加至 54.9 萬人。當 2009 年首三季經濟收縮 6.8% 時，常住人口也錄得 1.2% 的負增長，而失業率回升至平均 3.7%。政府實施的減少外地僱員措施不一定幫助本地就業，同期，本地僱員失業率由 2008 年的 3.8%，攀升至 4.6%。

圖 D1: 澳門實質本地生產總值與名義本地生產總值的年增長率%
(2000-2010 年)



資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局; 陳志誠 蘇碧如, 2009—2010 年度澳門經濟分析與預測, 澳門大學經濟系—澳門宏觀經濟計量結構模型(2009 年 10 月)

2000-2008 年間, 本地居民的消費開支與政府開支平均年增長分別只有 5.8%及 2.9%; 大型賭場與消費場所的興建加快了固定資本投資增長, 固定資本投資平均年增長率為 15.5%, 略高於實質本地生產總值的平均增長率; 淨貨物與服務出口平均年增長率為 22.4%, 其中主要來自非本地居民在澳門博彩與消費的快速增長。非本地居民的消費對澳門經濟增長的重要性有增無減, 佔實質本地生產總值的比例由 2000 年的 53%, 增加至 2008 年 88%, 2009 年首三季更進一步增加 92%; 來自中國內地的遊客人數最多而且人均消費最高, 中國政府對內地居民簽證往澳門旅遊的政策已成為影響澳門經濟增長的非常重要因素。

博彩業的開放引來大量外商投資, 而伴隨着博彩業的商業服務也紛紛進入澳門尋覓商機, 如建築業、批發與零售業等。截至 2008 年, 累計外商直接投資為澳門幣 884 億元, 共 2,020 間外資企業, 僱用了三份之一就業人口, 包括四成本地員工及 14%的外地僱員, 香港、美國與中國內地是三個最主要的投資來源地。2002-2008 年累計流入的外商直接投資為澳門幣 754

億元，同期，因投資而產生的收益而流出境外達澳門幣 786 億元，澳門的外商直接收益回報是頗為可觀的。

博彩毛收入由 2002 年 235 億元，增加至 2009 年的 1,196 億元，平均年增長率為 26.2%，同期，名義經濟增長率只有 16.5%。自 2006 年後博彩毛收入佔名義本地生產總值的比率急促上升，賭業正加速成為推動澳門經濟發展的重要因素。同期，政府博彩稅收入在短短數年間由 2002 年的 78 億元，增加至 2009 年的 432 億元，增加了 5.6 倍，平均年增長率為 27.8%，博彩稅收入已佔公共收入²³七成。2009 年政府累積近一千億的財政盈餘，如何有效分配所得，成為澳門各界所關注的焦點。財政的充裕使政府直接參與各經濟領域的能力提升，包括現時可全資興建公營房屋，改變倚重私營市場的發展模式。然而澳門也得小心處理公共資源豐裕可能帶來的風險與挑戰，包括避免出現“荷蘭病”。

展望未來，除了受環球經濟與金融市場，及中國內地自由行簽證的寬緊的影響外，澳門經濟發展也要看公營房屋/私營房屋政策能否沿循序漸進方向發展。若在短時間內，公營房屋供應大幅增加，對私人住宅市場產生巨大的衝擊將是無可避免的，如經屋訂價維持建築成本訂價方式及現時輪候方法，當大部份潛在的私人樓宇買家及租戶都輪候政府的公營房屋時，與經屋及社屋質素相若或較差的私人住宅市場將有下調壓力。

方格五：澳門的人口政策

根據 2006 年中期人口普查，澳門出生與非澳門出生人口分別是 21 萬及 29 萬，分別佔總人口的 42%及 58%。在非澳門出生的人口中，61%(約 17.5 萬人)來自廣東，7.2%(約 3.6 萬人)來自福建省，大珠三角地區(澳門、廣東省與香港)仍是澳門人出生的主要地區，佔 2006 年澳門人口的 81%。

量度澳門的人口有不同的概念，2006 年中期人口普查顯示，土生土長以澳門為居住地的人口約 21 萬人，較 2001 年的 19 萬人，增長了 2 萬人左右，自然增長率為 2.2%。根據香港的人口普查數據，在澳門出生而居住於

²³ 公共收入包括政府收入及自治機構的收入。

香港的人數在 1996 年、2001 年及 2006 年分別是 70,299 人、70,146 人及 68,463 人，相等於 1996 年、2001 年及 2006 年當年土生土長而以澳門的居住地的人口的 41.1%、36.7%及 32.1%。根據 OECD 的統計調查顯示，2001 年約有 18,881 名澳門出生的專才在 OECD 工作，比例是同年澳門土生土長人口的 9.8%。2001 年約六成在澳門出生的人士仍居住於澳門，其餘四成的人已離開出生地在香港或經合組織成員國生活，可以合理地推算若加上其他國家或地區，實質上澳門出生而往境外的的比例更高。

數據顯示作為一個移民城市的澳門人從不吝嗇地離開原居地，去尋覓可發揮所長的平台。地理上，香港是最多澳門人移居的城市，隨著近年澳門經濟的改善，部份已成為香港居民的澳門人逐漸回到澳門，以他們在外面所獲得的知識與經驗在澳門發揮所長，見證了澳門快速的發展。展望未來，維持本地人才在大珠三角甚至全球的流動，可有效培訓本地人才，以迎接澳門未來多元化發展所需。

外地僱員工作簽證

對於約 30 平方公里土地的澳門，居民擁有出入境自由，人口不斷移出與移入是一個世代相傳、永不止息的現象，澳門從來是由移民人口與本地人組成的城市。2008 年高達 28%的就業人口來源於外地。近年外來人口急劇的增長，使視移民為常態的澳門居民也深感不安。為回應本地居民對外勞大幅增加的憂慮，澳門特區政府於 2007 年 5 月 28 日成立人力資源辦公室，並承諾削減非技術勞工。外地僱員人數從 2008 年 9 月底的高峰 104,281 人，至 2009 年 10 月底已減少至 75,944 人。

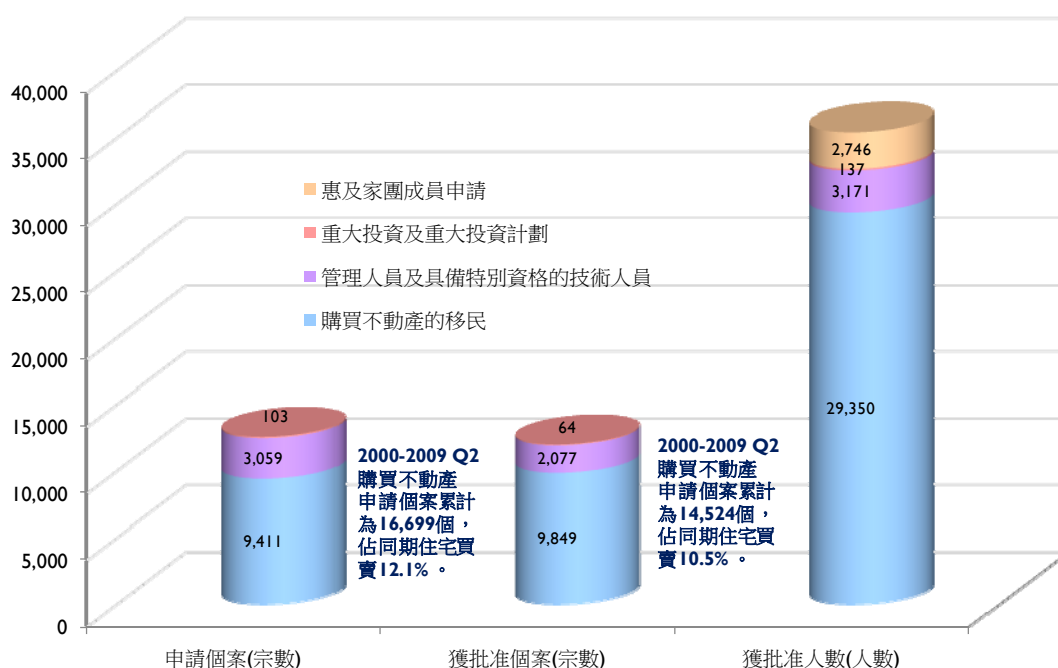
另一方面，外國商會對澳門收緊工作簽證的審批卻頗有微言，從外商直接投資調查可見，外資企業僱用了三分之一就業人口，四成的本地僱員，但只有 14%的外地僱員。簡化外來專業人才在澳門工作的程序，可加速澳門與全球各地城市的聯繫。

不動產移民的爭論

除了內地單程證移民外，近年獲得澳門居留權的移民，大多來自購買不動產的置業移民。現時，由澳門投資貿易促進局審批的移民申請中主要有三類：(1)購買不動產移民；(2)管理人員及具備特別資格的技術人員；(3)

重大投資及重大投資計劃的移民。2005—2009 年上半年，這三類移民獲居留權人數分別是購買不動產移民(29,350 人)、管理人員及具備特別資格的技術人員(3,171 人)、重大投資及重大投資計劃的移民(137)，這三個計劃惠及的家庭成員共 2,746 人。根據澳門投資貿易促進局的資料顯示²⁴，2000-2009 年上半年購買不動產申請個案為 16,699 個，佔同期住宅買賣 12.1%；同期，批准個案為 14,525 個，佔同期住宅買賣 10.5%。

圖 E1：2005-2009 年上半年各項居留澳門的申請



資料來源：澳門特別行政區 投資貿易促進局

由於樓價急升及本地居住需求大幅增長，澳門特區政府於 2007 年在諸多的爭議聲中暫停投資移民政策。

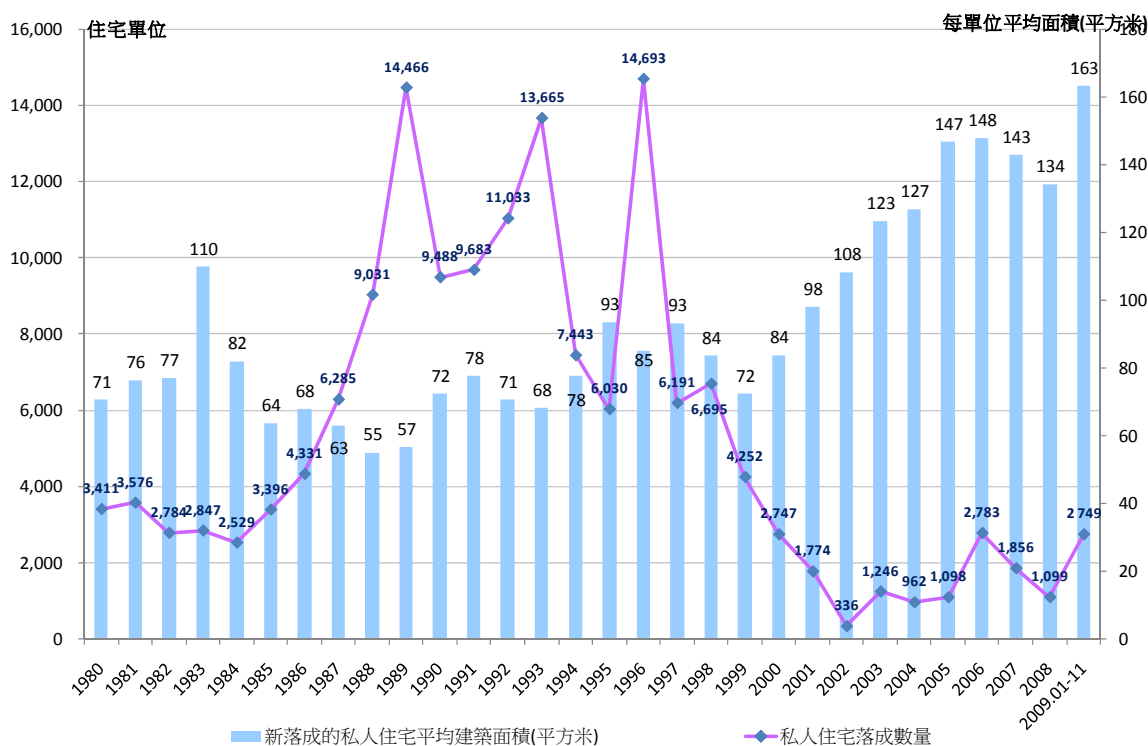
3.2 澳門的私人住宅供應變化

澳門私人住宅的供應在八十年代為每年平均 5,266 個單位；九十年代每年平均 8,917 個單位；2000-2008 年每年平均只有 1,545 個單位。八十年代初至九十年代中，大批湧入的移民使澳門房屋需求快速增加，1987/88 年約一成人口居住於臨時房屋區，全澳有 27% 的家庭與其他家庭共用一個

²⁴ 澳門貿易投資促進局並沒有公佈 2005 年以前購買不動產的移民人數，也公佈沒有管理人員及具備特別資格的技術人員與重大投資及重大投資計劃的移民的人數與個案，但透露後兩項的個案是很少的。

住宅單位。面對嚴峻的房屋需求，加上外來投資湧入，私人發展商在1987-1998 年間進入澳門十二年建屋高峰期，每年平均落成單位數量高達9,559 個。

圖 3.3: 私人住宅供應與落成單位的平均建築面積(1980-2009 年 11 月)



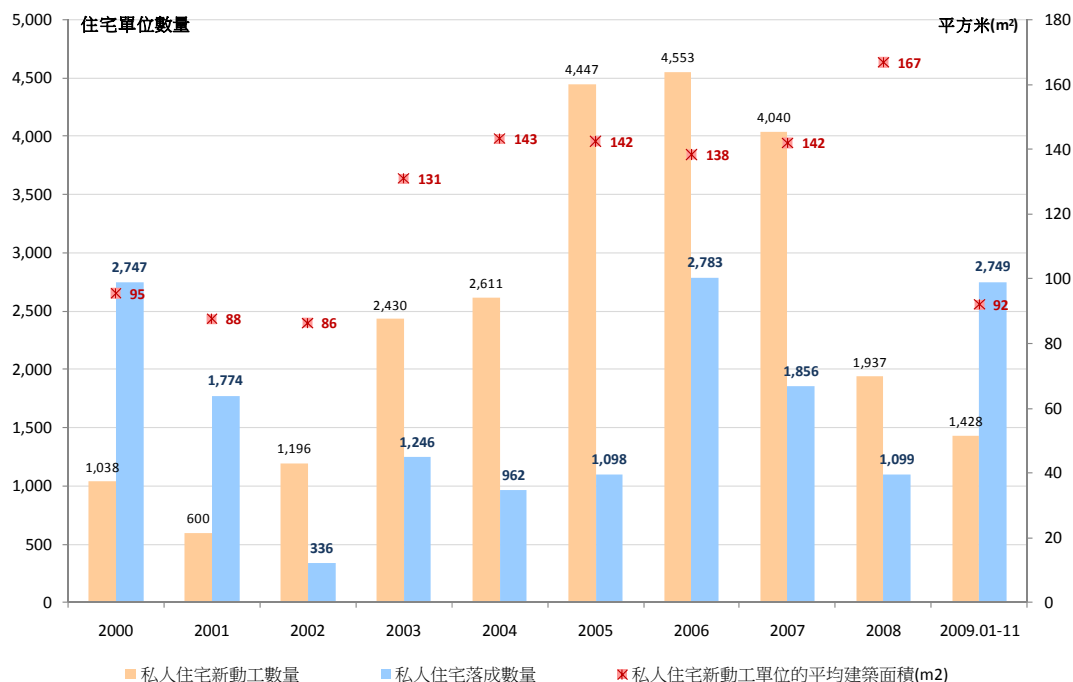
資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局

由圖 3.3 可見，自 2000 年後，私人住宅落成單位數量少且平均建築面積越來越大。加上樓價的急升，使澳門居民感到這些單位並不是滿足澳門社會的需求。澳門的新落成住宅平均建築面積在八十及九十年代保持穩定，分別為 72 平方米及 79 平方米。2000 年起則由 84 平方米上升至 2009 年首 11 個月的 163 平方米，澳門社會以「國際商品」形容這些住宅。過多的「國際商品」而缺乏大多數澳門人有需求的住宅房屋，加劇了澳門社會對政府批地與房屋政策的不滿！

施工中住宅單位平均建築面積由 2008 年的 149 平方米，2009 年第三季下跌至 121 平方米；2009 年首 11 個月新動工住宅單位平均建築面積為 92 平方米，在新動工的 1,403 個單位中，有 843 個住宅設計為一房單位。澳門居民對住宅已累積相當的購買力，部份發展商已看到商機，並開始發掘

本地買家的需求²⁵。2009年首三季的數據似乎正顯示澳門住宅市場正發揮功能，透過各樓盤的銷情、價格等需求的訊息，正有效地影響供應。

圖 3.4: 私人住宅單位動工數量、平均建築面積及落成量 (2000-2009 年 11 月)



資料來源: 澳門特別行政區 統計暨普查局

由表 3.2 可見，2005 年第四季施工中與審批中的住宅單位只有 17,287 個單位，自 2006-2009 年第三季，施工與審批中的住宅單位保持三萬多個。2002-2009 年首 11 個月，新動工住宅單位數目累計為 22,642 個，同期只落成了 12,129 個住宅單位。由圖 3.4 可見，私人住宅尚有大量單位施工多年，已超越正常的施工時間，2009 年第三季累計施工中的住宅單位已升至 14,461 個。據不少發展商反映，延誤的主因是政府各類與建築審批工作需時十分長。這些意見是否中肯不在本研究範圍，但明顯地私營住宅市場的運作效率急需改善，以免市場缺乏應對需求轉變的彈性。

²⁵澳門青草街晶品一期，樓高 7 層，共 68 伙，面積由 424 至 1,150 方呎，料明年底入伙。10 月份兩天已售出逾四十伙，佔總單位數目五成九，平均呎價 3100 元，發展商提價一成推售餘下 28 個單位。澳門仲量聯行負責人認為有關單位在澳門人可負擔水平之內，設計符合年青人小家庭的願望，大部份單位可申請現時政府提供的「利息補貼」及「信用擔保」，故此，銷情相當理想。

表 3.2: 施工中及審批中的住宅 (2005-2009 年第三季)

期末數據	施工中的住宅		審批中的住宅		興建與審批中的住宅單位總量
	單位數量	每單位平均建築面積(m ²)	單位數量	每單位平均建築面積(m ²)	
2005 第四季	~	~	~	~	17,287
2006 第四季	7,200	~	23,300	~	30,600
2007 第四季	10,562	159	25,085	140	35,647
2008 第四季	9,872	149	20,495	151	30,367
2009 第三季	14,461	121	22,299	141	36,760

~ 未知數據

資料來源: 土地工務運輸局網頁

3.3 歷年公營房屋與私營房屋的興建比例

八十年代的大量移民使住屋需求急促上升，雖然私人發展商興建大量住宅單位，但仍有很多家庭缺乏適當的居所，而居住於臨時房屋內。當時，澳門的中產階層逐漸增多而且經濟能力不斷提高，大部份的新房屋都被他們或外來的投資者所購買，使政府不得不關注。為回應社會訴求，政府開始增加興建社會房屋與經濟房屋，以協助中/下階層的住屋問題。1981-1990年公營房屋的落成量為 11,331 個單位，佔同期全澳門住宅落成單位的 15%，社會房屋與經濟房屋佔公營房屋總量的比例分別是 28% 和 72%。

到 1991-2000 年，公營房屋的落成量為 17,407 個，佔同期全澳門住宅落成單位 17%，社屋與經屋佔公營房屋總量的比例分別為 14% 及 86%。事實上，澳門政府在八十年代及九十年代已透過鼓勵置業去解決居民的居住問題。然而，從八十年代中開始，無論公營房屋或私營房屋都興建了大量的單位，導致住宅單位的大量空置，拖累了建造業及總體經濟。使政府於 1996 年後需要採取不同的措施去穩定樓市，如「四厘利息補貼」、置業移民計劃及停建公營房屋等。回歸以來，無論公營或私營住宅的興建量均跌至近三十年來的低水平。但在 2002 年澳門政府實施賭權開放後，大量的外來投資及外來勞工湧入澳門，急促的經濟增長，加上工程審批需時及建築工人短缺，在短短數年間，房價急升，無論是政府或私人發展商均來不及回應澳門本地人的需求，導致澳門社會要求擴建公屋的呼聲高漲。

表 3.3：三個主要時間公營房屋與私營房屋的落成量
(1981-1990, 1991-2000 及 2001-2012 年)

	公營房屋	私營房屋 ⁽¹⁾	公營房屋與私營房屋住宅單位總數	公營房屋佔住宅單位總數的比例%
1981—1990	11,331	62,140	73,471	15%
1991—2000	17,407	82,432	99,839	17%
2001—2008	1,852	11,154	13,006	14%
2001—2010	3,868	17,154	21,022	18%
2001—2012 ⁽²⁾	8,688	23,154	31,842	27%
2001—2012 ⁽³⁾	20,688	23,154	43,842	47%

⁽¹⁾ 假設 2009-2012 年私人住宅單位每年落成量為 3,000 個

⁽²⁾ 假設 12,000 個公屋單位不能如期落成

⁽³⁾ 假設 12,000 個公屋單位能如期落成

資料來源：澳門特別行政區 房屋局，統計暨普查處，建築統計，各年

由表 3.3 可見，2001-2008 年公營房屋的供應量只有 1,852 個單位，大都是逐步落成的經屋，同期，私營房屋的供應量也只有 11,154，也是過去三十年的低位，公營房屋佔住宅單位供應量為 14%。若 2010-2012 年私營房屋每年的供應量為 3,000 個，而剛落成未分配及正施工興建的公營房屋共 6,838 個，2001-2012 年公營房屋的供應量佔住宅總量將增加至 27%；若石排灣與青洲坊共 12,000 個公營房屋單位如期在 2012 年前落成，2001-2012 年公營房屋的供應量佔住宅總量更會進一步提高至 47%。急促上升的公營房屋興建量正默默地改寫澳門主要依賴私營住宅市場的興建與分配的模式，公營房屋的興建量、分配對象與分配方式的討論已成為重要議題的政治，並將對澳門的房地產與社會帶來重要的影響。

3.4 房屋吸納量與空置單位

回歸以來，由於公營房屋停止興建，除了居住在公營房屋的家庭外，大多數的家庭要透過私營房屋解決他們居住與投資需求。過去沉默的租金與樓價開始甦醒，人們才意識到房屋除了解決日常居住問題外，它還有投資價值，並可賺取一定的租金回報。從前空置的單位開始有人居住，舊樓變得有買賣價值，價格還不斷上調。沒有物業的澳門居民/年青人會問為甚麼要用三、四倍的價錢購買上一輩的舊樓？從前沒有人想買的單位，今天卻

炙手可熱！

房屋需求並不是一成不變的，經濟發達的地區，房屋需求已從單純居住的需求，而擴展至改善居住條件及擁有物業的投資需求。單純人口結構與人口增長，可以簡單理解由人口因素驅動的需求變化，從而解釋部份價格上升的原因，但顯然這並非故事的全貌。長遠而言，房屋需求應與人口結構及經濟環境的變化相配合。

澳門是一個由移民組成的城市，2006 年中期人口普查顯示土生土長的澳門人只佔總人口的 42.3%，其餘人口都是不同時間來自廣東或福建等地的移民。七十年代中後期，因較多人離開澳門，澳門人口呈負增長；八十年代中大量移民移居澳門及迎來中國的開放改革，澳門經歷了快速的經濟增長，人口移入使房屋需求增加，為解決住屋的需求，1987-1998 年十二年公營及私營部份都進入了建屋的高峰期，迅速為澳門興建了大量無法消化的房屋，空置率一直高企，問題要待近年人口的增長才真正把空置率穩定下來。

歷年住戶數量、「有人居住的住宅單位」、吸納量²⁶與空置率的變化 住戶總數

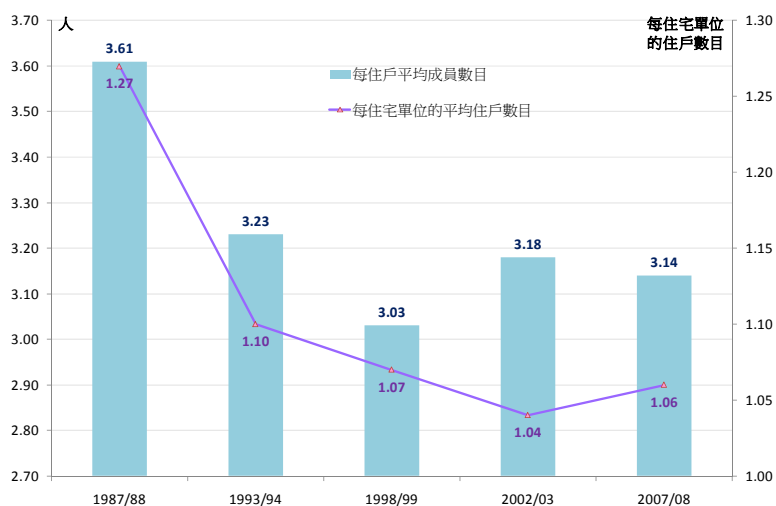
2007/08 年住戶收支調查結果²⁷顯示，全澳共有 167,187 個住戶，比較 1987/88 年增加了 79,826 個家庭，在這二十年裡，住戶數量每年平均增長 3.3%。以住戶增加量計算，這二十年間，每年住戶增加 3,991 個。每戶的平均人數由 1987/88 年的 3.61 人，減少至 1998/99 年的 3.03 人，然後回升至 2002/03 年的 3.18 人及 2007/08 年的 3.14 人。澳門八十年代中至九十年中大規模的興建房屋，不單使從前居住於臨時房屋的家庭可搬進永久

²⁶ 澳門並沒有完整住戶總數及住宅單位數量較長期的數列，也沒有完整的住宅單位清拆的數據，故此，我們只能從澳門統計暨普查處三項調查去理解八十年代、九十年代至現在澳門人口居住情況、住戶數量、每個住戶的平均人數、「有人居住的住宅單位」總數、每個住宅單位平均居住的戶數等資料，讓我們重組澳門住戶居住的一些情況，並據此分析及估計過去二十年澳門家庭究竟每年可平均吸納多少個居住單位。

²⁷ 澳門統計暨普查處有三個重要調查與本研究直接相關：(1)1991 年及 2001 年人口普查、1996 年及 2006 年中期人口普查；(2)1987/88 年—2007/08 年每五年一次的住戶收支調查；(3)2004-2009 年 6 月的住宅單位總值及空置單位總數。人口普查的好處是樣本較多；住戶收支調查好處所覆蓋的時間較長，而且最新調查在 2007/08，涵蓋了澳門近年最重要的人口大量流入的情況，故此，可幫助我們理解人口大量流入對居住情況的影響。

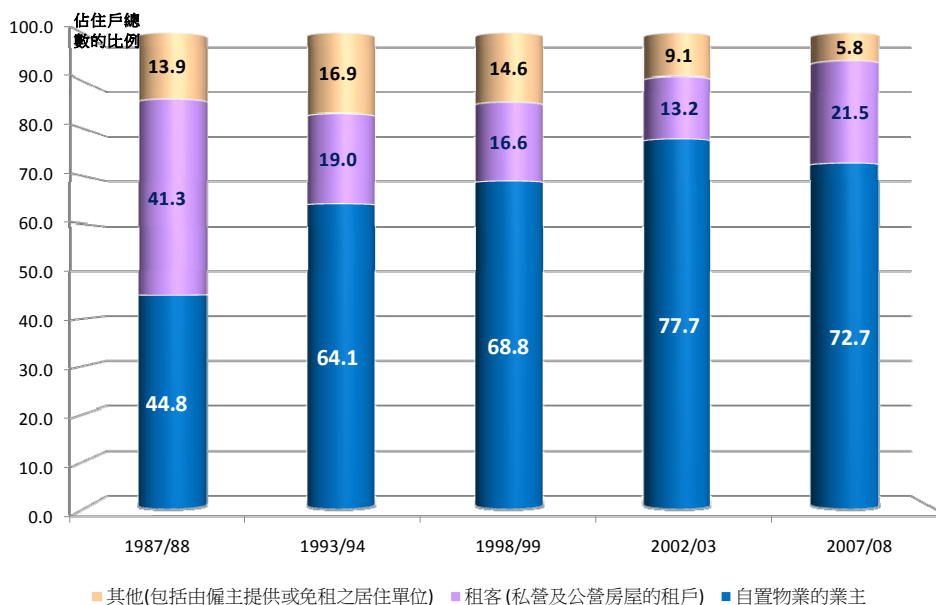
性的房屋²⁸，每住宅單位的平均住戶數量由 1987/88 年的 1.27 戶，下跌至 2002/03 年的 1.04 戶，2004-2008 年人口快速增長，使 2007/08 年每住宅單位的平均住戶數量回升至 1.06 戶。

圖 3.5: 每戶平均成員數目與每住宅單位平均住戶數目 (1987/88-2007/08)



資料來源: 澳門特別行政區 統計暨普查局

圖 3.6: 澳門家庭居住單位佔用的形式 (1987/88-2007/08)



資料來源: 澳門特別行政區 統計暨普查局

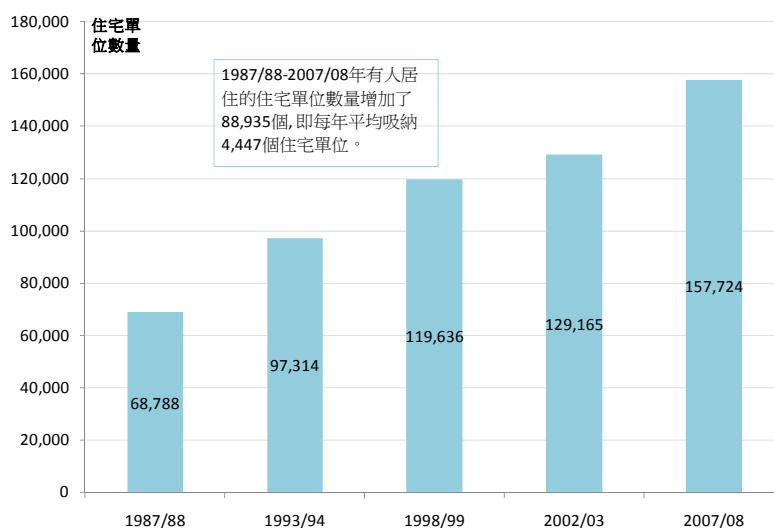
²⁸ 1987/88 年約有(7,916 戶)10%的家庭居住在臨時房屋裡；1993/94 年下降至只有(3,518 戶)3%的家庭居住在臨時房屋裡。

由圖 3.6 可見，1987/88 年居住在自置物業的家庭只有 44.8%；租戶有 41.3%；其他形式²⁹約有 13.9%。當時約一成家庭住在臨時房屋內，而 27% 家庭與其他家庭共用一個住宅單位，由此可見八十年代中澳門的居住情況是十分嚴峻。及後，大量的興建的房屋使反映了越來越多的家庭可自置物業，2002/03 年自置物業的比率高達 77.7% 租戶只佔 13.2% 其他形式則佔 9.1%。2007/08 年自置物業的家庭佔住戶總數的 72.7%；而租戶則佔住戶總數的 21.5%；其他形式約為 5.8%。由於較高的自置物業比率，使擁有物業的家庭近年都可因樓價上升，而分享到澳門經濟發展的成果。

「有人居住的住宅單位」與吸納量

1987/88—2007/08 年間「有人居住的住宅單位」數量增加了 88,935 個，即新增的住戶每年平均吸納 4,447 個住宅單位。1987/88—1993/94、1993/94—1998/99、1998/99—2002/03 及 2002/03—2007/08 年間「有人居住的住宅單位」每年平均新增 5,705 個、4,464 個、1,906 個及 5,712 個，這些數據可反映這些時間住宅的平均吸納數量。

圖 3.7: 「有人居住的住宅單位」數量(1987/88-2007/08)



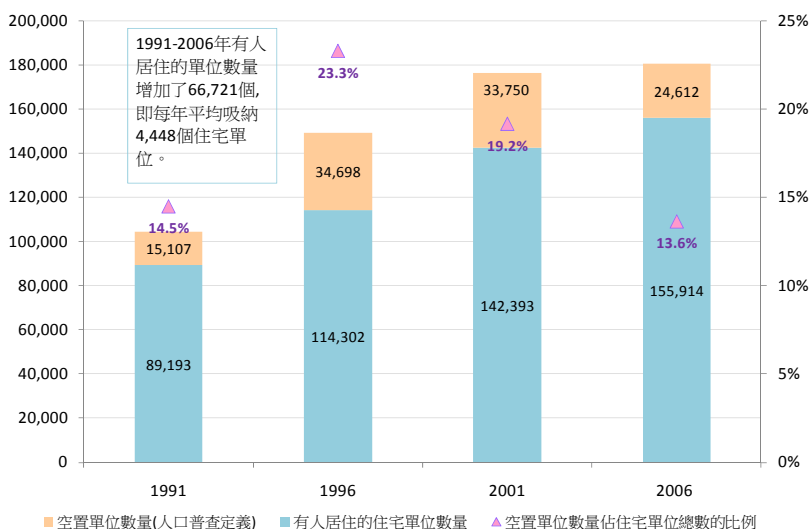
資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局 歷年住戶收支調查

除了歷年的住戶開支調查外，人口普查也有量度「有人居住的住宅單位」

²⁹如僱主提供居住單位或免租的住戶。

數量。1991-2006年「有人居住的住宅單位」³⁰增加了66,721個，即在十五年間每年平均吸納4,448個住宅單位，其中，1991-1996年、1996-2001及2001-2006年間每年平均吸納5,022個、5,618個及2,704個單位。

圖 3.8：「有人居住的住宅單位」與空置單位(1991-2006)



資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局 歷年人口普查及中期人口普查

根據2004年以後公佈的住宅單位總量及空置單位數據顯示,2004-2008年澳門人口增加了10.25萬人,同期,吸納了14,700個住宅單位(每年平均吸納約3,000個住宅單位)。

空置率

1991年、1996年、2001年³¹及2006年「沒有人居住的單位」的比率分別是14.5%、23.3%、19.2%及13.6%³²。由此可見,1991-2006年澳門住宅單位的空置率仍是非常高的,1996年高達23.3%,2001年為19.2%,十二年大規模的住宅興建,浪費巨大,還要利用「四厘利息補貼」及置業移民計劃去消化剩餘的住宅單位。近年,由於人口增長,使2008/09年住宅空置

³⁰ 1991年及2001年人口普查或1996年中期人口普查統計了「有人居住的住宅單位」數目,剩下的居住單位在調查時會問鄰居該單位在三個月內有沒有人進出,由於有住宅單位總量,故可以計算當年的空置率。2006年中期人口普查只統計了「有人居住的住宅單位」數目,只能根據統計局公布住宅單位總量,然後去計算空置率。歷年的住戶收支調查只統計了「有人居住的住宅單位」總數。這些數據可用作估計住宅單位的空置率及吸納量。

³¹ 2001年人口普查住戶總數共有138,610戶,「有人居住的住宅單位」共142,393個,住宅單位售價跌至建築成本價格,部份住戶擁有2個或以上的住宅單位。

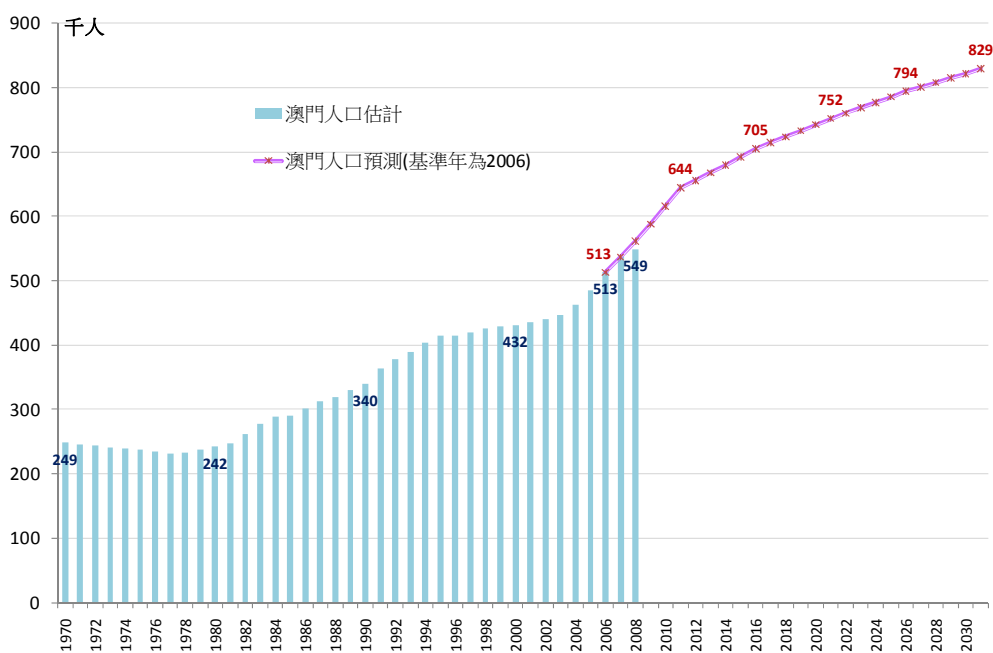
³² 2006年以人口普查定義計算的空置率遠高於以行政資料計算的空置率,後者約9.2%(16,522個單位)。

率³³才穩定在 7.7%上下的水平。

方格六：人口預測與房屋需求

基於 2006 年中期人口普查結果，統計暨普查處預測了 2011 年、2016 年、2021 年、2026 年及 2031 年澳門的人口規模，分別是 64.4 萬人、70.5 萬人、75.2 萬人、79.4 萬人及 82.9 萬人。這 25 年每年人口平均淨增長為 12,640 人，對澳門有限地理面積而言是一個相當龐大的增長，也預示着澳門仍保持較高速度的經濟增長率。若 2008/09 年住宅單位的空置率保持 7.7%³⁴，每戶家庭成員數為 3.1，未來澳門要每年平均興建約 4,000 個單位，才可舒緩新增人口的房屋需求。

圖 F1：1970-2031 年澳門人口與人口預測



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

過去 28-29 年間 (1980-2009)，澳門落成單位平均每年可達 6,500 個 (其中私人住宅市場 5,500 個、公營房屋約提供 1,000 個)。粗略估算，若政府設計恰當規劃土地及建築管理機制和公平的市場規則，讓自由市場供應所

³³統計局公佈了自 2004 年-2009 年 6 月的住宅單位及空置單位總數，這空置定義是利用了電力公司的資料計算。以住宅單位用電量在 10 度以下，視為沒有人居住為準則，由此計算空置單位總數。

³⁴ 2007-2009 年上半年以電力公司行政資料量度(每月用電量不低於 10 度)的空置率穩定在 7.7%的水平。

需的單位，澳門地產市場具備足夠的能力去應付未來人口增長所需要的房屋，而且珠海市已成為澳門房地產市場重要的緩沖區，更便利的通關措施，有助澳門擴闊經濟腹地，穩定澳門短期內波幅大的居住需求。

3.5 收入、房價與房租

2002-2009 年期間，就業人口收入中位數由 4,764 元，增加至 8,500 元，平均年增長率為 8.9%，就業中位數實質增長約 5.5%³⁵；同期，私人物業平均售價由 2002 年每平方米 6,259 元³⁶，增加至 2009 年首三季每平方米 19,008 元³⁷，平均年增長率為 17.2%，實質平均年增長率為 13.8%。比較澳門 2002-2008 年實質經濟增長率 13.3% 可見，就業人口收入中位數的實質增長未能追上同期的經濟增長，但物業的實質升值與經濟增長相若。

由圖 3.9 可見，2002 年以前租金³⁸的變化與收入中位數相若，但 2002 年以後，租金的增長低於就業中位數的增長，2002-2009 年租金指數的平均年增長率為 6.9%，低於工作收入中位數的 8.9% 增長。2009 年第三季，澳門削減外地勞工使租金從 2009 年第一季的高峰回落 3.4%。

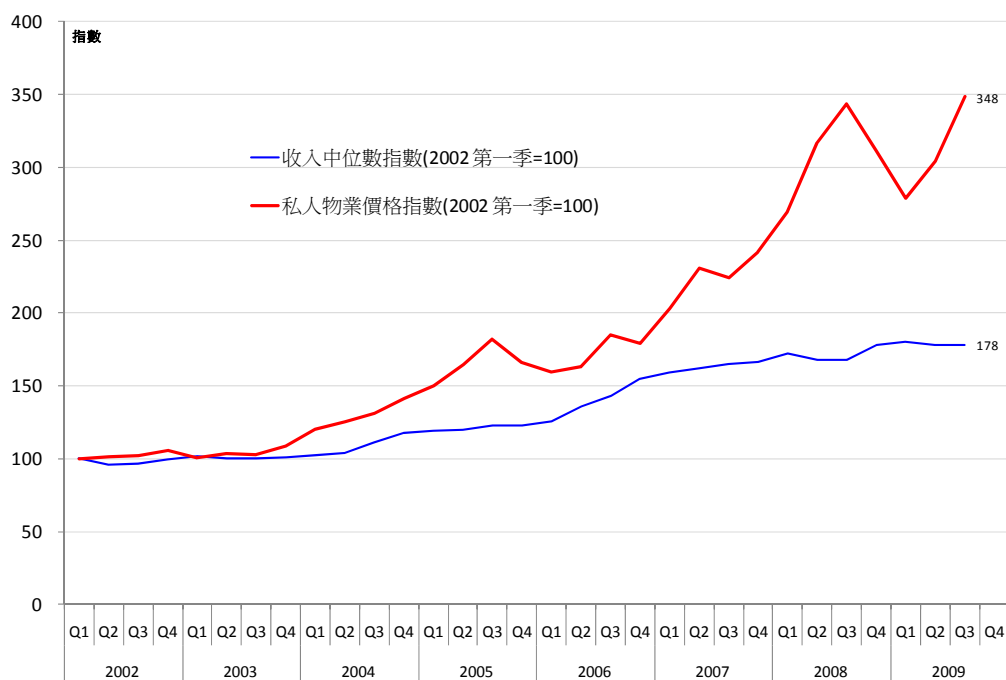
³⁵ 2002-2009 年首 10 個月通脹率平均年增長率為 3.4%

³⁶ 2002 年四季度全部物業交易的平均價格。

³⁷ 扣除中間轉移後的私人物業價格，2009 首三季全部物業交易的平均價格。

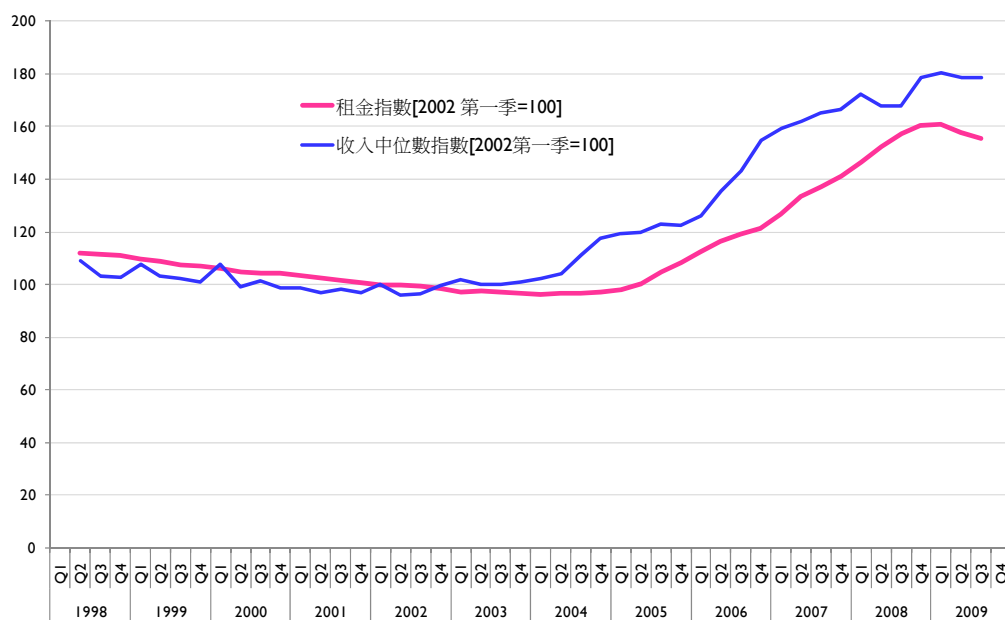
³⁸ 由於澳門業主與租戶多不訂立租約，故行政機構無法準確知道租金的變化。統計局則採用了 2001 年人口普查租戶的數據進行抽樣，以瞭解租金的變動去計算通脹率。

圖 3.9：收入中位數與私人住宅價格指數的比較(2002-2009 年第三季)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

圖 3.10：租金與收入中位數指數比較(1998-2009 年第三季)



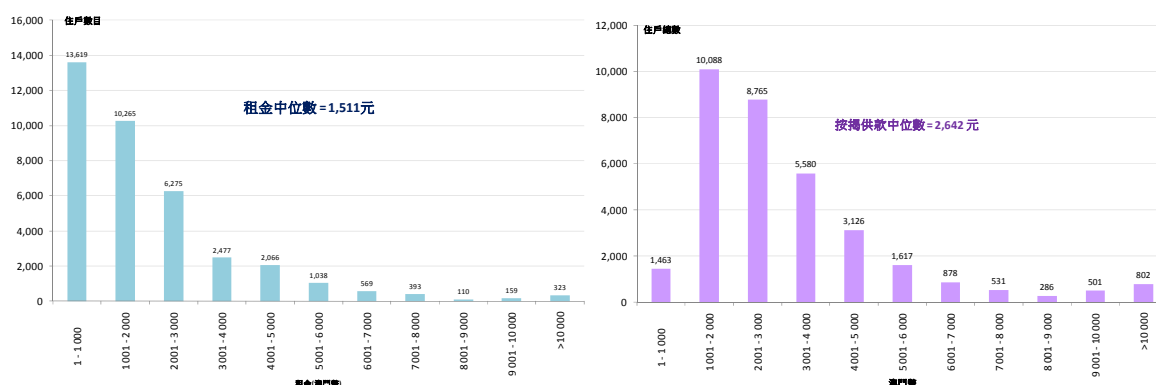
資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

方格七：住宅樓價上升改變了澳門家庭買樓供款的比例

在訪問澳門首日(2009年12月19日)，國家主席胡錦濤探訪了住在氹仔伯樂花園、三代均為教師的梁植森一家八口，了解澳門社會經濟民生及他們對特區政府施政的期望。梁植森表示，回歸後澳門市民生活較以前優越，生活狀況改善，他從事教育事業，對此感受較深，例如政府實施了15年免費教育。至於教師的一般入職薪金平均是8,000到10,000元左右，不過樓價高企，供樓面對困難，普通一個單位要200萬元。梁植森指兩個兒子都是教師，其中一個較「好彩」，在03年沙士時趁樓價下跌買了樓，只需100多萬元；但另一個兒子買樓要300多萬元，供樓非常辛苦³⁹。近年，急升的樓價正根本地改變了過往澳門家庭在房屋方面的開支，尤其對於新置業的家庭。

2006年中期人口普查的陸上住戶總數共159,167戶⁴⁰。繳交租金的住戶共37,294戶，佔住戶總數的23.4%；免租住戶及其他情況有3.6%。當年租戶的工作收入中位數為8,823元，租金佔工作收入的17.1%。有樓宇按揭供款住戶共33,637戶，佔當時住戶總數的21.1%；無按揭住戶成員物業共82,459，佔當時住戶總數的51.7%。當時有自置物業住戶工作收入中位約13,713元，供款收入約佔收入中位數的21%。

圖 G1：租金及按揭貸款每月供款分布(2006年中期人口普查)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

³⁹ 文匯報(2009-12-20) “胡主席讚家和萬事興 願澳人共享發展成果訪教師世家 詢樓市物價”；成報(2009-12-20) “詳詢供樓 關心民生 胡總探訪四代同堂家庭”

⁴⁰ 不包括 245 戶居住於水域的住戶。

2009 年家庭工作收入中位數約 16,000 元，若要購買 70 平方米二房一廳的住宅，售價約 133 萬元，假設九成按揭、20 年還款年期及按揭利率 4%，意味着家庭每月需要付 7,253 元供款，佔家庭收入約 45%，遠高於澳門家庭以往供款買樓的習慣。

3.6 澳門住宅單位買賣

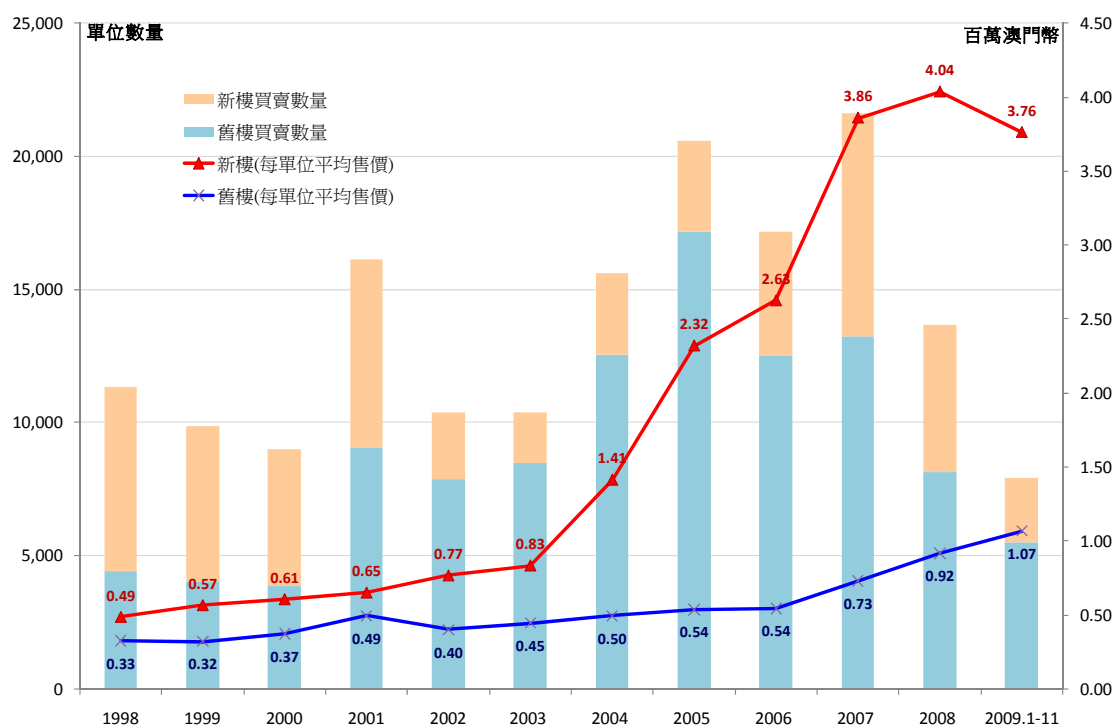
舊樓每單位的平均售價增長一向溫和，近三年才追上經濟增長

八十及九十年代，由於澳門每年均有大量單位落成，故此，超過一半的住宅單位買賣是以新樓為主，舊樓所佔的比重較少⁴¹。自 2000 年以後，由於新樓落成量低，舊樓佔住宅單位買賣近七成(69%)，其餘三成為新樓買賣。由圖 3.11 可見，在 1998 年至 2001 年間，新樓平均售價高於舊樓約 30%-80%，期後，新樓的平均售價與舊樓的差距越來越大，2007-2009 年每單位新樓平均售價達 400 萬元，差不多是舊樓的四倍。由於新樓的面積較大、質素較好、平均呎價高及供應量少，使新樓與舊樓每單位的售價差距擴大。2009 年首 11 個月舊樓每單位平均售價約 107 萬左右，2006 年以後舊樓的售價升幅才較快，2006 年以前增幅相對較溫和。

2008 年及 2009 年首 11 個月住宅買賣明顯較 2004-2007 年減少，扣除中間轉移的買賣後，更跌至只有 8,808 及 7,201 宗，已低於澳門回歸前後備受經濟困擾時期(1998—2000 年)平均每年約一萬宗交易的水平。樓宇交易減少原因很多，包括全球金融風暴、樓價太高等。但 2007 年 12 月宣布興建 19,000 個公營房屋，可能已使部份打算置業的人士對置業抱觀望的態度。快將宣佈的經屋興建規模、申請細則、訂價與輪候方法會根本地影響澳門私人住宅市場未來的發展。

⁴¹在澳門的建築統計中，新樓是指在澳門半島年期少於或等於四年之住宅；在離島少於或等於六年的住宅。舊樓是指在澳門半島多於四年之住宅；在離島多於六年之住宅。

圖 3.11:新樓與舊樓買賣數量與每單位平均售價(1998—2009 年 11 月)



資料來源:澳門特別行政區 統計暨普查局

由表 3.4 可見，2002-2009 年首三季已有約 74%(85,629 個)購買 1999 年以前落成的單位；79%(90,940 個)購買「少於 50 平方米」或「50—99.9 平方米」住宅單位。「1989 年以前落成」及「1990-1999 年間落成」的單位大都仍是許多澳門家庭可以負擔的樓宇，截至 2009 年第三季這些住宅買賣的每單位售價分別為 117 萬元及 65 萬元。以建築面積計算，「少於 50 平方米」及「50—99.9 平方米」的住宅每單位售價為 56 萬元及 147 萬元，2009 年澳門家庭收入中位數約為 16,000 元，按揭供款負擔率分別約為 19%及 50%⁴²。這些資料顯示澳門的房屋市場階梯(由小到大、由舊至新、由低價到高價的單位)，總的來說，仍屬健康。很多不同類型的住宅單位，市場流通性也頗高。澳門家庭仍可以從舊樓中選購一些可以負擔的樓宇。維持一個流通暢順的住宅樓宇市場階梯，有助於樓市長遠的健康發展，並為用家提供更多選擇。從社會角度而言，一個健康及交投活躍的階梯式房地產市場，對社會流動性也有積極的作用。

⁴² 假設九成按揭，利率為 4%，供 20 年期。

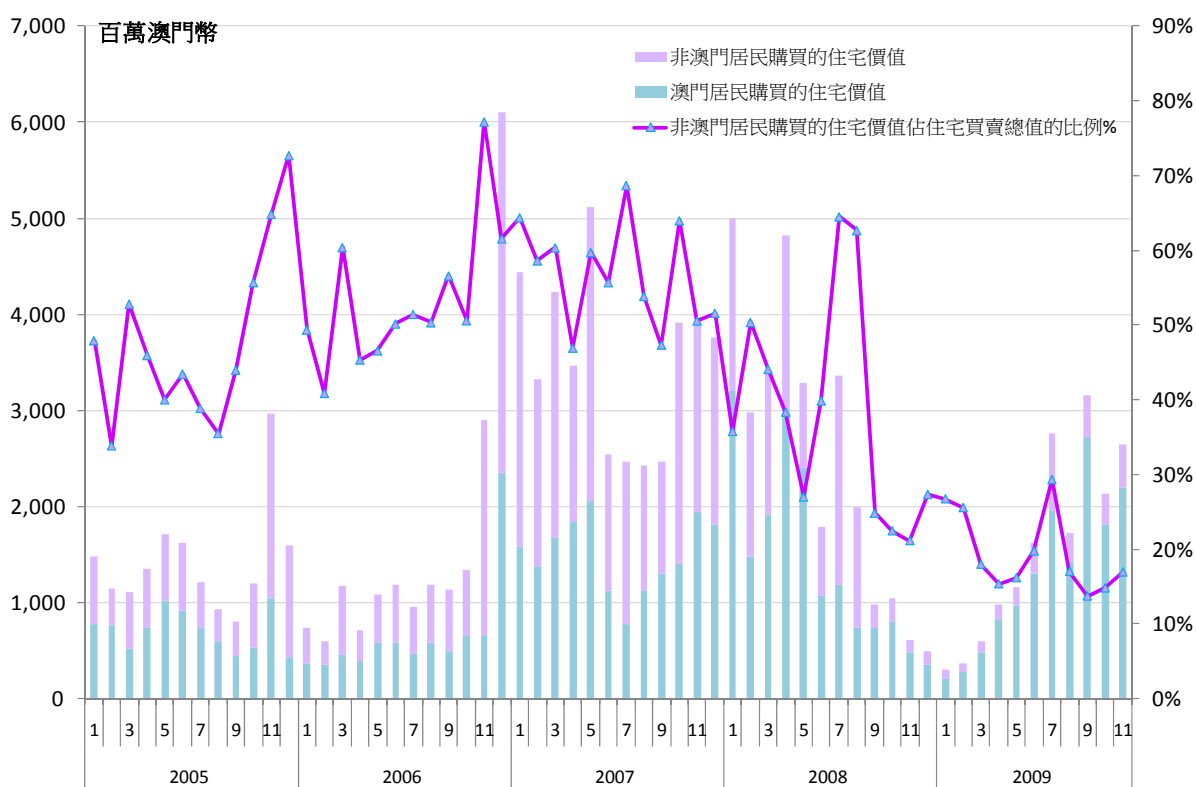
表 3.4：以落成年份及面積劃分的住宅買賣數量(2002-2009 年第三季)

Year	以落成年份分析的住宅買賣數量			以面積分析的住宅買賣數量			
	2000年或以後落成	1990-1999年間落成	1989年以前落成	少於50m ²	50-99.9m ²	100-149.9m ²	150 m ² 及以上
買賣數量							
2002	722	6,331	2,844	2,959	5,226	1,275	361
2003	869	6,112	2,846	2,758	5,413	1,058	394
2004	2,728	8,740	4,054	4,232	8,049	2,152	849
2005	3,482	11,062	6,044	6,672	10,609	2,264	1,043
2006	4,844	7,836	4,495	5,325	9,118	1,975	757
2007	8,706	8,045	4,877	5,943	9,828	4,277	1,580
2007	5,754	4,841	3,091	3,715	5,979	3,269	723
2009.01-09	2,348	2,653	1,758	1,850	3,264	1,276	369
買賣總值(百萬澳門幣)							
2002	452	3,361	659	542	2,125	1,150	662
2003	624	3,380	722	468	2,291	1,056	748
2004	4,009	5,221	1,151	758	4,348	2,827	2,253
2005	7,996	7,180	1,957	1,419	7,275	4,789	3,650
2006	12,525	5,053	1,517	1,438	9,311	4,521	3,825
2007	32,807	6,930	2,321	2,487	13,649	14,800	11,121
2007	22,668	5,153	1,957	1,948	9,463	12,594	5,772
2009.01-09	8,453	3,094	1,141	1,034	4,791	4,064	2,799
平均每單位售價(萬澳門幣)							
2002	63	53	23	18	41	90	183
2003	72	55	25	17	42	100	190
2004	147	60	28	18	54	131	265
2005	230	65	32	21	69	212	350
2006	259	64	34	27	102	229	505
2007	377	86	48	42	139	346	704
2007	394	106	63	52	158	385	798
2009.01-09	360	117	65	56	147	318	759

資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

2003-2008 年非澳門居民參與住宅買賣約佔買方數量的三成左右，而參與樓宇買賣價值則佔住宅買賣總值超越 40%-60%。自 2008 年 9 月起非澳門居民買賣住宅迅速減少，2009 年首 11 個月非澳門居民參與住宅買賣佔買方數量跌至只有 12%，買賣價值則只佔住宅買賣總值的 23%，較 2003-2008 年明顯回落。

圖 3.12: 非澳門居民購買的住宅總值及比例 (2003-2009 年 11 月)



資料來源: 澳門特別行政區 統計暨普查局

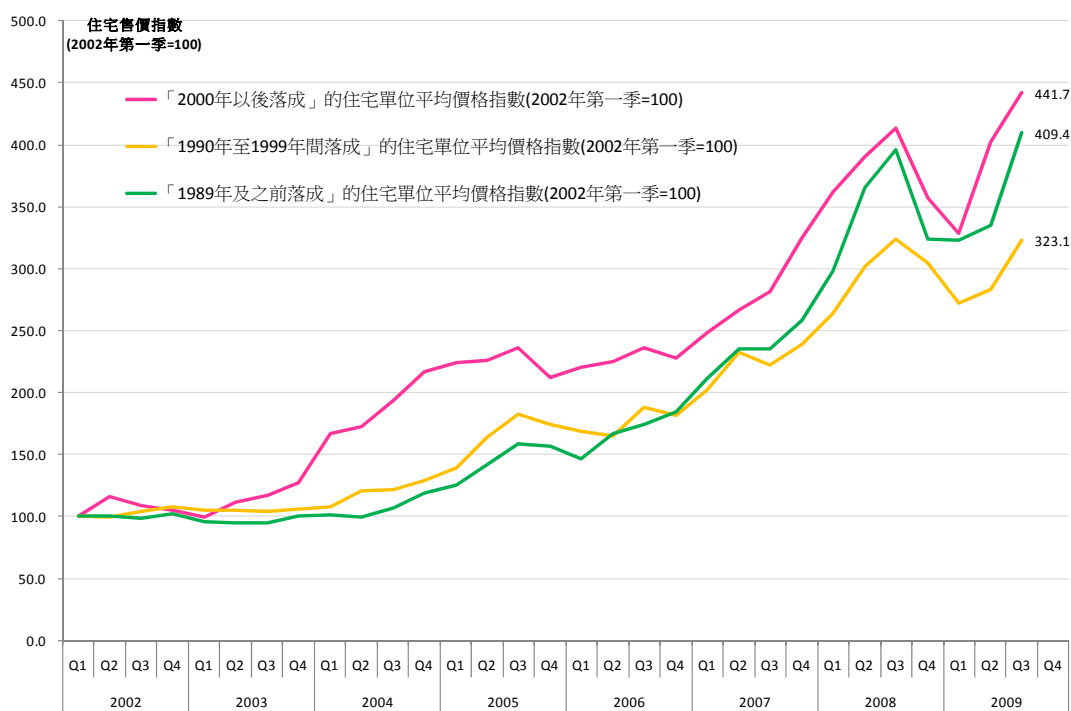
從圖 3.13 可見，澳門不同年期落成的住宅價格指數⁴³增長相若，雖然「2000 年以後落成」的單位價格升幅較快，1999 年以前落成的住宅在 2007 年後也逐步追上「2000 年以後落成」單位的價格水平。在 2002-2009 年七年間，「2000 年以後落成」、「1990 至 1999 年年間落成」及「1989 年以前落成」的單位每平方米的平均售價由 2002 年的 7,721 元、6,933 元及 4,235 元⁴⁴，增加至 2009 年的 28,088 元、19,769 元及 14,679 元⁴⁵，平均年增長率分別為 20.3%、16.1%及 19.4%。總的來說，由於澳門家庭置業比率在 70% 以上，不同年期自置物業的業主均透過物業升值分享到澳門經濟發展所帶來的財富升值。然而，沒有自置物業的澳門居民，包括準備成家立室的年青一代，首次置業的成本卻越來越高，這是澳門過去二、三十年從未經歷的狀況。

⁴³ 由於 2007 年後平均價格才加入中間轉移的交易，為了指數的連貫性，我們計算平均價格指數時扣除了中間轉移買賣。

⁴⁴ 2002 年四季不同時間建成的樓宇的平均售價。

⁴⁵ 2009 年首四季不同時間建成的樓宇的平均售價。

圖 3.13：不同年期落成的住宅單位平均售價指數 (2002-2009 年第三季)



資料來源：澳門特別行政區 統計暨普查局

對於大部份市民而言，擁有自置物業是大部份澳門家庭的常態，九十年代大量的私人住宅供應而缺乏買家，使政府被迫以不同的行政手段鼓勵置業，而私人住宅的價格至 2002 以前變動不大，在八十年代與九十年代四次的收入開支調查裡顯示，澳門居民在房屋(包括水、電、燃料)方面的支出佔家庭收入的比例保持約為二成。2002 年後，澳門經濟急速發展，從前缺乏投資價值的房屋變成保值的投資工具，空置單位逐步有人居住。短短數年間，澳門居民原只需付出少於二成的工作收入供樓，現在年青一代卻可能要付出五成或以上的工作收入，才能購置合意的住宅單位。而私人住宅單位供應量卻跌至歷史低水平，此外，由於外來的投資需求在過去一段時間火熱，導致近年市場所供應的單位，大多不是澳門年青一代可以負擔的。

IV. 澳門長遠房屋策略的分析與建議

4.1 從全國及區域發展的高度看澳門的經濟及房地產發展

在全球化與中國內地經濟快速發展的背景下，澳門的經濟無可避免地與內地及區內經濟快速整合，並不斷受到全球化發展的各類趨勢，包括一些全球價值的影響。在回歸祖國後，澳門更需在全國的大局中考慮自身的發展。與香港一樣，澳門必須逐步改變以往從一個城市為主體的角度思考問題，轉而從區域、國家、以致全球的層次找出未來的路向。

澳門與內地，特別是區內經濟關係日益緊密，已是無可爭議的現實，也是大勢所趨、前途之所繫。澳門的遊客、外來投資、外來僱員以致新移民，主要均來自內地與香港。跨境交通及基建的未來發展，特別是港珠澳大橋的興建及橫琴的建設，勢必進一步加強澳門與其腹地之間的關係。澳門與區內其他地方的物流、人流、資金流正不斷擴大。今天在澳門出生及長大的居民，在區域一體化及全球化的大趨勢中，有更廣闊的天地讓他們發展。不少澳門的居民，包括在澳門上班及已退休人士，亦已在澳門鄰近地區居住，以更便宜的價格享用更寬敞的空間及種種方便。2009年9月底澳門的外地僱員約7.7萬人(佔就業人口約四分之一)。2006年中期人口普查顯示，全澳的常住居民中約42.3%是土生土長的澳門人，其餘57.5%是不同時期來澳的移民。2001年約8.9萬在澳門出生的人士在香港及經合組織成員國(OECD)生活與工作(當年在澳門出生及居住的人口約19.1萬人)。

與此同時，澳門也需着力吸引外來人才及投資，以增強澳門的競爭力，推動澳門經濟適度多元化，並持續發展。國家發改委2008年底公佈的珠三角規劃綱要，指出在區域一體化的過程中，澳門經濟有多元化的需要。國家“十一五”規劃也明確提出，要積極支援澳門經濟適度多元化，發展包括旅遊、會展、物流、諮詢、文化、創意等產業。

區域經濟一體化、國家的高速發展以及全球化，對澳門的房地產市場來說，無可避免會出現外來投資者、外來僱員、以致新移民對房地產的需求增加，他們在推動澳門經濟發展的同時，也令房地產價格上升及出現波動。政府應對的方法，一方面是加強私人房地產市場的供應彈性，以應付需求及平抑價格的波動，但同時也要為本地低下階層提供住屋及生活保障，讓

市民安居樂業。

在保障低下階層的住屋需要方面，從區域、國家、以致全球的高度來看澳門的發展，從澳門居民的長遠福祉來考慮，澳門不可能再用舊思維解決新問題，不可以單從自身社會的角度，或個別界別或社群的短期利益，來思考澳門的房屋市場發展及公共房屋政策。澳門經濟及社會的腹地已大幅增加，澳門的領袖及精英，也應該以更寬闊及長遠的視野，摒棄成見，放下局部的短期利益，帶領社會及政府，逐步改變思維、改革創新。

4.2 澳門土地有限與求過於供的制約

土地短缺問題，在澳門中長期的發展中，是一個很明顯的制約。澳門半島的發展基本上已飽和，“澳門歷史城區”及其保護區與松山燈塔周邊限高區，令澳門半島的發展規模受到制約。氹仔的建築密度已相當高，可開發的土地亦不多。另外，還受到澳門國際機場的航空安全高度要求及氹仔舊城的高度限制。而路環島上還沒有開發的土地卻有保育的需要。

整個澳門的土地面積不足 30 平方公里，人口密度是世界上最稠密的城市之一。從 1980 年到 2008 年，澳門人口以年均約 3% 的速度增長，人口由 24 萬倍增至今今天的 55 萬。人口增長及經濟發展，令澳門的環境正面對嚴峻的壓力。單從 2001 年到 2007 年的變化來觀察，全澳的人均綠化面積減少了 14.6% 至 2.1 平方米，機動車輛的密度增加了 26.4% 至每公里道路 435 輛（香港為 281 輛），平均耗電量及耗水量增加近 98% 和 52%。

根據澳門統計暨普查局於 2006 年所做的人口預測，到 2016 年，澳門人口將達到 70.5 萬。其山體、綠地及海灘是澳門的“市肺”，人口增長及經濟進一步發展，必然對住屋、交通、公共設施、經濟建設等土地需求不斷增加。有效及合理使用土地，維持可持續發展是擺在澳門社會面前的一個非常重要的課題。

澳門要增加土地，主要是依靠填海，但因為歷史和海洋權等因素，澳門需要跟國家商量和得到國家同意才可以進行。此外，澳門國際機場及港珠澳大橋的規劃，制約了日後再向東填海的空間，南面則有保護黑沙及竹灣海灘的顧慮。澳門過去通過填海已經增加了不少的土地，要進一步填海，

國家必須從環境，澳門的發展計劃，區內的發展方向等等因素去考慮，中間有不少變數。

2009年11月30日國務院正式批覆澳門特別行政區政府，表示同意特區填海造地建設新城區，使用海域總面積為361.65公頃，分五區進行。為澳門未來人口增長和經濟發展，城市規劃和交通建設、環境保護和景觀設計等提供了更廣闊的空間。土地將有超過一半用作公共交通設施、公共空間、綠化及其他公共設施。同時，並會預留適量的土地作為日後發展符合澳門產業適度多元化政策的產業及興建公共房屋之用。

此外，澳門也可以通過與鄰近地區，加強分工與錯位發展，以減低土地供應不足對澳門發展的制約。國家決定在橫琴島撥出約一平方公里的土地供澳門大學發展，就是一個很好的例子。實際上，隨著區內的交通越來越方便，人、貨及資金的流動障礙不斷減少，澳門已經跟鄰近的地區建立了日益緊密的關係，不少在澳門上班的人已經在珠海居住，更有部份住在香港。不少企業也在區內不同地方實現了分工協作，其中一個例子是很多香港的企業已經在澳門設立了離岸公司來處理國際貿易或其他業務。不少澳門的企業在香港也有分公司，甚至上市或設立了總部。整個珠三角內的旅遊業正在不斷的加強協作，提高區域內旅遊的吸引力和競爭力。

4.3 從澳門經濟中長期發展的角度看澳門的房地產發展及公共房屋政策

長期來說，一個高度服務型的經濟，在經濟發展過程中面臨的其中一項主要挑戰，就是如何提高生產力，以保持經濟持續發展增長。一般而言，製造業可以依靠投資科技不斷帶動生產力。而服務業在發展初期可以因為從第二產業演化為第三產業的過程中提高總體經濟的生產力，推動經濟增長。但發展成熟後卻不容易自身繼續提高效率，只能通過不斷的往更高附加值的服務業轉型來帶動經濟及生產力的增長。在這方面來考慮，生產性的服務業向更高增值的服務轉型的空間會大一些，消費性的服務業的空間一般卻較少，只能通過走高檔路線，又或通過向價值鏈的上及下游擴展來達成。

澳門經濟高度依賴博彩及旅遊業。自2002年博彩業開放以來，引入競爭機制，吸引了美式的博彩公司，擴大投資規模與提升服務水準，增強澳

門博彩業的國際競爭力。加上中國內地推出“自由行”政策，帶來大量的內地旅客，刺激澳門的博彩旅遊業急劇膨脹，帶動建築及其他多類行業，並推動澳門經濟高速增長。

然而長遠來說，澳門的博彩及旅遊業，以致整體經濟，必須提高檔次及服務水平，並逐步多元化，例如擴大會展旅遊服務範圍及對象，方可減低經濟發展風險及帶動生產力進一步增長。澳門經濟的多元化及提高，必然帶動對人才、土地、基建及商住等房地產的需求。此外，在經濟發展和升級的過程中，有知識、技能及年青而適應能力較高者的收入必然上升較快，本地資產價格也會上漲。

經濟轉型及發展無可避免會對低下階層及年長者的收入壓力逐步增加，沒有恆產者也不可以在社會進步、經濟發展過程中分享到資產價格上升的好處。在土地短缺的大形勢下，澳門必須從長遠的經濟發展、人口總量及人口結構等角度來考慮房屋及公屋政策。

儘管不少居民以澳門為家的觀念十分強烈，然而澳門經濟外向型發展的趨勢卻在不斷深化。在考慮到澳門地方細小，土地是長遠發展的一大制約因素，澳門的公共房屋政策必須考慮到長遠的經濟發展方向，及珠三角是澳門的廣大腹地這一重要因素：

- 1) 加大力度，提供廉租公屋，照顧有住屋困難的低下階層，特別是年長及缺乏能力照顧自己者。
- 2) 協助及鼓勵低收入階層，特別是較年輕的家庭置業，長遠來看可讓他們通過資產價格的上升分享經濟發展的成果。高置業比例可減少貧富不均的問題，也會令社會更為穩定。
- 3) 減少限制以提高房地產市場流動性，讓市場發展樓市階梯，讓不同家庭可根據各自需要，在市場自由選擇買賣，這有助帶動社會階層流動性。房地產市場流動性高，也會提高整體市場價值，令澳門受惠。
- 4) 提供現金津貼(例如目前的置業利息補貼或租金津貼)代替實物資助，讓受惠於公屋政策的居民選擇，一方面可讓受惠者有更多選擇，另一方面也可讓受惠者更快得到實益。此外，也可避免或減少大量公共房屋所需的政府管理資源和浪費。
- 5) 加強教育及培訓以提高本地居民競爭力，並提高社會階層流動性。

- 6) 考慮逐步容許低下階層及年長居民，可以跨境(例如先以鄰近珠三角城市為試點)享用公屋及其他社會福利，讓他們有多一個選擇。

4.4 澳門中長期的城市及土地規劃

正如上面 4.2 有關土地制約部份的分析指出，澳門社會面對的可持續發展的挑戰，日益嚴峻。由於缺乏宏觀及策略性的城市規劃以指導長遠的發展路向，再加上城市規劃的法制建設滯後，澳門特區政府於 2008 年成立了一個運輸工務司司長辦公室統籌的跨部門城市規劃內部研究小組，就城市規劃體系及其發展進行分析。小組於 2008 年 12 月發表了一份《對構建現代與科學化的城市規劃體系的探討(諮詢文本)》，諮詢公眾意見，及後再在 2009 年發表了一份《諮詢總結報告》。這兩份文件的一系列建議，還有待特區新一屆政府決定如何逐步付諸實施。

其中一點建議是“積極參與區域規劃合作、協調、優化區域發展空間策略與佈局”，皆因“儘管澳門有強勁的發展動力，但是最大的制約因素之一是土地資源不足，發展空間受限。這個矛盾必須跳出澳門來解決...澳門未來的發展必需依靠區域空間的合作，拓展澳門發展腹地。”我們認為澳門的房屋市場及公共房屋政策，也應該放在澳門與區域腹地間之關係中思考和解決。

澳門社會目前正進行城市規劃檢討，希望可以有一個更有效益及更合理的制度配置土地，這個檢討非常有必要。從公共房屋政策的角度，我們認為澳門的城市規劃應逐步細化並思考以下問題並推動有關改善計劃：

- 1) 評估公共房屋以致公屋用地的需求，以及如何平衡公屋用地與其他土地用途之間的關係。
- 2) 制訂公共設施的標準及評估其所需的土地，以衡量如何可以改善澳門之居住環境及生活質素。
- 3) 評估社會各階層對不同類型房屋的需求，及公共房屋政策如何配合。
- 4) 考慮到舊市區老化將帶來的種種問題，評估舊市區老化與基層市民老齡化的關連，評估在逐步老齡化的居民今天的住屋狀況及他們將來的需要，加大力度推動和鼓勵維修及保養的種種不同方案。
- 5) 考慮收構舊樓重建為公共房屋的可能性及其困難，如何處理業權、補償、地積、基建等重要而相關的問題。也可考慮利用新的公屋土地，

協助鄰近舊區居民原區搬遷以方便舊區重建。

- 6) 在興建新的公營房屋時，應考慮加入未來重建的條款，減少未來重建所的障礙。
- 7) 在評估上列各問題時及在制訂城市規劃的過程中，如何加強公共參與。

方格八：舊樓維修保養及舊區重建

澳門特區政府於 2005 年 11 月設立了澳門舊區重整諮詢委員會，就舊區重整的各項問題提供意見及建議。委員會下設三個專責小組：(1) 法律制度工作小組，(2) 補償、安置及鼓勵政策工作小組，(3) 可持續發展工作小組。各小組定期就《舊區重整法律制度》草案及其它相關工作展開討論，提出意見和建議，協助政府完善法律草案條文、制訂配套行政法規及開展舊區工作。

《舊區重整法律制度》草案在 2008 年底完成意見收集程序，進入立法程序後，法務部門從立法層面對草案提出了不少意見，政府跨部門工作小組正根據這些意見再對草案進行修訂。截至 2010 年 1 月底，有關法例尚未有定案。

祐漢區是澳門政府已宣布多年要重建的住宅區，該區家庭收入較低，也有較多弱勢社群。為了使政府能更了解社區狀況和居民的訴求，土地工務運輸局在黑沙環興建舊區重整諮詢委員會北區臨時辦事處，預計將於 2010 年首季末或第二季度初投入使用，期望可順利落實祐漢區的重建計劃。

除了推進《舊區重整法律制度》草案立法外，澳門政府也一直透過不同的手段推動舊區重整工作，房屋局於 2007 年設立的「樓宇維修基金」，至今推出了 5 項計劃，包括新增的《樓宇維修方案支援計劃》，以及《樓宇維修無息貸款計劃》、《樓宇維修資助計劃》、《樓宇管理資助計劃》、《低層樓宇共同設施臨時資助計劃》，旨在透過一系列的計劃，為業主提供一站式的援助服務，協助改善樓宇管理及維修保養事宜，截止 2009 年 11 月 23 日，前 4 項計劃已批核金額約為澳門幣 3,200 萬元。

房屋局管理的《樓宇維修方案支援計劃規章》於 2009 年 11 月 24 日生效，向已設立管理委員會且樓齡滿 10 年或以上的住宅或商住樓宇之內外牆飾面、天台、共同設施的部分提供檢測及編制維修方案，服務費用由「樓宇維修基金」承擔，希望鼓勵更多私人物業業主積極履行樓宇維修責任。

政府也對「路環舊市區詳細建設規劃」、「氹仔舊城區優化計劃概念 2009 諮詢」、「青洲都市化整治計劃」、「荷蘭園區優化方案 2009」等規劃進行了社區諮詢，這些也是舊區進行的重整工作之一。

資料來源：澳門特別行政區 澳門舊區重整諮詢委員會及房屋局

4.5 澳門的土地招標、批地制度及民眾對「官商勾結」的指控

澳門社會對土地招標、拍賣及批給的制度非常關注，政府亦正進行有關《土地法》的檢討，希望可以有一個更有效益及更合理的制度配置和運用土地。這個課題非常重要，因為土地是澳門最稀缺的資源之一，必須保證土地要物盡其用，符合可持續發展的基本原則，並為社會帶來最佳效益。澳門特區政府於 2008 年成立的檢討及修訂《土地法》工作小組，於 2008 年 12 月發表了「《土地法》及其配套法例初步檢討建議諮詢文本」。與及經過公開諮詢及徵集各方意見後，於 2009 年發表了《諮詢總結報告》。這兩份報告基本上已指出及回應了澳門目前《土地法》因施行已多年而未能跟上澳門社會實際需要的各方面問題。

在這兩份報告裡，關於土地利用的原則、批地方式、批地面積的限制、批地期限、修改批地用途的安排、轉讓批地的條件、溢價金的訂定方法、批地程序、以及監察承批人履行批地合同的機制等方面，均指出了當前制度的不足及建議改善的方法。儘管這些建議未必盡善盡美，但倘若特區新一任政府能將這些建議落實，修改《土地法》，應可解決澳門社會近年就批地問題大部份的不滿。例如，這兩份文件建議“採取以公開招標及公開拍賣為原則，協議為例外的批給土地方式”，以及“使溢價金的訂定更具適時性，並儘可能反映市場的變化”等。

歐文龍事件後，不少地產發展商向我們表達了意見，指工務局的官員為

避免「賤價批地」及「官商勾結」等的指控，大幅放慢了審批建築計劃圖則及批給土地的速度，導致不少私營建築計劃被拖慢。這些意見，由於是一面之詞，可能未必公允。然而在《土地法》的修訂仍未有定案，舊制度依然會出現「合法卻不合理」的土地批給情況，可以想像對澳門的房地產市場的負面影響是非常巨大的。私人樓宇的供應近年來已是處於低位，未來也可能不足以應付需求。倘若樓價因此進一步上升，這不僅會增加樓價的泡沫風險，也會令公共房屋政策的爭論變得更政治化。發展商對審批圖則的過程缺乏信心，亦減少了發展商修改圖則應對市場需求改變的意願，使地產市場減少彈性，這樣的發展對澳門是非常不利的。

澳門的公屋政策不單是一個房屋問題，也是一個民眾對社會種種不公平現象的一個反映。政府要協助弱勢社群解決最基本的居住需要，在澳門得到很廣泛的支持。然而，對經屋的應有政策，卻有不少爭議。一定程度上，要求增加經屋已部份變成民眾要求分享經濟發展成果的其中一個手段。因此，要處理這些爭議，政府必須從多方面入手，針對社會上不少人對財富分配差距的不滿，以及就貪腐現象與「官商勾結」的指控，逐步舒緩社會矛盾。隨着澳門社會發展、民眾教育及公民意識水平的提高，新一代的要求與想法跟上一輩已經不一樣，澳門政府必須加快改革步伐，加速改善過去歷史遺留下來的法制、管治及管理問題，加強與民眾的溝通，以配合時代的發展，及滿足市民對政府不斷提高的期望。

4.6 檢討人口政策，配合澳門經濟發展

人口政策也影響澳門的房屋市場發展。澳門未來的發展需要大量的人才，然而，除了內地單程證移民外，近年獲得澳門居留權的移民，大多來自購買不動產的置業移民。2005—2009年上半年購買不動產移民為29,350人、管理人員及具備特別資格的技術人員移民為3,171人、重大投資及重大投資計劃的移民為137人，這些計劃惠及的家庭成員移民共2,746人。不少在澳門讀書及工作的專才卻因未能獲得居留權，無法讓他們產生對澳門的歸屬感。在引入專才的工作簽證方面，外國商會對澳門近年工作簽證的審批也頗有微言，簡化專業人才在澳門工作的程序，將加速澳門發展及與全球各地的聯繫。從外商直接投資調查可見，外資企業僱用了全澳14%的外地僱員，但卻僱用了三分之一的就業人口及四成的本地僱員。從房屋市場的發展而言，適度吸納更多外來專才對澳門發展中、高檔的房屋市場階梯

會有更大的促進作用。

4.7 本研究就澳門公共房屋政策提出的建議

政府向有需要的人士及家庭提供房屋資助，首要考慮應是資助目的，並需要考慮到公共資源的局限，決定優先次序。此外，在提供最有效的資助方法的同時，也必須考慮到公共房屋政策的長遠影響。一般而言，公共房屋政策應優先照顧社會上最沒有能力解決居住需要的人士及家庭，特別是老弱、殘障、孤寡等弱勢社群。再進一步是協助有能力供樓，但礙於樓價太高而無法置業的家庭，例如年輕新家庭。鼓勵擁有物業，一方面可讓這些家庭安居樂業，另一方面是讓社會上大多數家庭可分享社會和經濟進步帶來的資產升值，減低不少現代城市發展中經常出現的貧富差距問題，進而令大多數家庭支持一個穩定、和諧和進步的社會，減少社會矛盾。

然而，政府的公共房屋政策，無可避免地與私營房地產的發展息息相關。公共房屋政策實施不當，也可能帶來社會、經濟及政治的長遠負面影響，而這些影響將不易扭轉。不少國家和地區的經驗均顯示：

- 1) 私人房地產市場效率不高，樓宇供應不足或不能適應市場需求的變化，會導致租金及樓價上升，進而使公屋需求大增。反之，公共房屋短時間內供應太多，會導致租金及樓價大跌，並影響經濟發展甚至社會及政治穩定。
- 2) 大量提供公共房屋，可能會逐漸演變成越來越多的民眾對政府的依賴，進而演化為不斷向政府要求更多資源的一種政治生態及文化，最終對整個社會不利。
- 3) 公共房屋可以讓不少家庭安居樂業，對社會穩定有很大幫助，但也需避免公屋居民可能一生都居住在同一住所，一方面減低工作地點的流動性，甚至可能影響下一代的成長，變成缺乏流動性的居民。
- 4) 政府興建及管理大量公共房屋，會逐漸滋生一個龐大的官僚架構，不但效率低下，甚至演化成為一個新生的「既得利益」集團，令公共資源不斷被蠶蝕。

與社屋有關的建議

澳門自置居所的比率曾在 2002/03 年高達 77.7%，擁有物業是大部份居民的常態，只有年齡較長、貧窮及弱勢家庭最需要社會房屋的照顧，隨著

人口老化，長者對社屋的需求估計會逐步上升。澳門經濟急促發展，也使一部份年長的澳門人難於適應快速的改變。以往，社屋佔住宅單位總量只有 3%—3.5% 左右，隨著澳門經濟發展與政府財政日益充裕，這比率應適當調升，以滿足社會上弱勢社群的房屋需求。在新一輪社屋登記完成後，新舊輪候冊內的 13,666 份申請，約佔全澳住戶總數的 7.8%，但由於房屋局未完成輪候冊的審核，這些家庭是否符合資格還未有定論。本研究建議：

- 1) 澳門政府的公共房屋政策應以照顧最有迫切住屋需要的家庭為優先。估計到 2011/2012 年社屋佔住宅單位總量的比例將達到約 4.4%，新任政府應考慮在任內將社屋佔住宅單位總量的比例，以新社屋輪候名單的審核結果為依據，進一步提高。
- 2) 社屋申請應長期不間斷地進行，讓有社屋需要的家庭在既定的程序及條件下向房屋局申請，而並非要等待開放申請的機會。
- 3) 現時房屋局每年對居住在社屋家庭入息的評估制度，使社屋資源可有效協助最低收入家庭，也有幫助調節社屋的供求。建議讓居住於社屋的家庭在申請經屋和置業現金津貼時有較高的評分，鼓勵那些經濟狀況已經改善的社屋家庭擁有自己的物業，也讓騰出來的社屋可以用來幫助更有需要的家庭。
- 4) 社屋的收入及資產限制、租金最高限額應按經濟與社會發展的最新情況定期作出調整，例如每年或每二至三年作檢討，以配合客觀環境的轉變。

與經屋有關的建議

在樓價大幅上升的背景下，澳門傳統採用的經屋訂價方式及分配機制，令分配到經屋者可以用遠低於市價的價錢買到住宅單位，而在經過六年的轉售限期後，可變現為可觀的財富。這個本來用作幫助夾心階層置業的政策，在樓價不斷上升的情況下，衍生了大量對經屋的需求。反之在樓價大跌期間，也可能導致經屋售價與市價差不多的情況。本研究建議：

- 1) 經屋的售價由以建造成本為計價基礎改為以出售時的私人樓宇市價為計價基礎，例如以市價的若干折扣價出售。
- 2) 避免對經屋轉售實施更嚴格的轉售期限限制，因這類限制會減低將來經屋的流動性，對整體房屋市場階梯的發展及房地產市場的長遠發展均不利。
- 3) 對經屋申請人加設適當的入息及資產限制，讓公共房屋資源用得其所。

經屋的入息限制水平很大程度上會決定全澳有多大比例的家庭會符合申請資格，在訂定時必須小心處理。

- 4) 在經屋申請資格改變後，目前的經屋輪候名單已變得無意義，需要重新登記才可以評估需求。此外經屋與社屋的輪候名單會有重覆，把兩個名單加起來計算公屋總需求可能會有偏差。
- 5) 經屋申請應長期不間斷地進行，讓合乎經屋申請資格的家庭在既定的程序及條件下向房屋局申請，而並非要等待開放申請的機會。
- 6) 經屋佔住宅單位總量的比例目前約 13% 估計到 2011/2012 將達到 14%。在提高社屋佔住宅單位總量比例的同時，澳門社會需要討論是否應把經屋的比例減少，以避免大量的公共房屋供應，短期內可能影響樓價，長期則影響私人房地產市場的發展。如果澳門社會支持政府要幫助多一些居民置業，可考慮更多的採用置業現金津貼的方式，讓市場有多一些空間發展，也讓居民有更多的選擇。

以現金形式的資助計劃—租金與置業津貼計劃

短期內興建大量公共房屋，不但可能會沖擊市場(特別是中低檔的現樓市場)，也可能帶來建築、基建及其他配套問題。1996—2009 年澳門政府已累計以現金資助方式，資助了全澳約 10.3% 家庭置業或租屋，其中，1.2% 獲得租金津貼，而 9.1% 獲得置業利息補貼。澳門政府應繼續以現金補貼的資助方法，協助有需要的家庭租屋及置業，並把這些做法長期化，成為房屋政策的一部份，而避免以「托市」姿態出現。事實上，在實施現金補貼的資助方法過程中，應盡量減少間接推高租金或樓價。現時，租金津貼及置業利息補貼的做法有改善空間：

- 1) 制訂一個每年租金津貼及置業現金津貼資助個案的合理限額，並將這個政策長期化。讓申請人有更好的預算及計劃，也讓市場可以在政策穩定及透明的條件下，更有效地發揮調節樓宇供需的功能，而受惠的家庭亦有更多的選擇。
- 2) 在實施租金津貼及置業現金津貼等計劃時，應先給予受惠的家庭知道已經分配到資助的權利，然後再給予充足的時間（例如半年或一年）在市場上找尋合適的物業。
- 3) 為了更好地規劃未來的公營房屋的建設及舒緩低下階層的居住困境，房屋局應把現有租金津貼計劃擴展至新社屋輪候冊內的家庭。方法上有以下的選擇：

- a. 把申請租金津貼的收入限制改為與申請社屋的收入限制看齊，並制訂一輪候時間指標，若社屋輪候冊內的家庭在此指標年內不能獲得分配社屋，而在資格審查中合格，即可獲得租金津貼，以舒緩因興建社屋需時而造成對這些輪候家庭的生活壓力。
 - b. 保持現時申請租金津貼的收入限制低於申請社屋的收入限制，社屋輪候冊內的家庭若收入符合租金津貼的限制，即可獲得租金津貼，並同時等待編配社屋。
- 4) 設立置業現金津貼計劃：1996-2002 年置業貸款的利率較高，故「四厘利息補貼」有效舒緩了供樓者的負擔；2009年推出利息補貼計劃時，全球利息處於極低水平，利息補貼的效用不如 1996-2002 年間重要。本研究建議用置業現金津貼計劃取代置業利息補貼計劃，津貼與利息脫勾，計算出澳門政府對符合資格的每一個家庭的資助實際金額，然後攤分十年每月以等額現金支付，資助成功申請的家庭購買私人住宅單位。這個計劃每年有固定資助個案限額，定期公開讓符合經屋申請資格的家庭申請，用計分排序與抽籤的混合方式選擇成功申請的家庭。

參考資料

Vitor Serra de Almeida, 人口及住屋, 澳門特別行政區行政暨工職局, 《行政》, 第七冊, 第二十三期, (1994)No.1, 241-245

婁勝華: “澳門房屋政策取向: 從安全網到適度福利化”, 《行政》第二十一卷, 總第八十期, 2008 No.2, 263 - 272 頁

婁勝華: “博彩業高速發展的社會影響與政府管理的轉變”, 《行政》第二十卷, 總第七十七期, 2007 No.3, 685 - 697 頁

Chiang, Coc Meng, “Policy Review: Government Intervention in Housing: The Case of Macao”, Housing Studies, Vol. 20, No. 1, 149 - 155, January 2005

蕭志成: “澳門制度變遷與經濟社會的演變 — 回顧與前瞻”, 《行政》第二十一卷, 總第八十期, 2008 No.2, 255 - 26 頁

鄭國明: “四厘利息補貼制度回顧”, 《行政》第十八卷, 總第六十七期, 2005 No.1, 51 - 56 頁

吳偉強: 論澳門貧富懸殊與社會訴求, 《行政》第十九卷, 總第七十一期, 2006 No.1, 81 - 90 頁

陳志誠 蘇碧如, 2009—2010 年度澳門經濟分析與預測, 澳門大學經濟系—澳門宏觀經濟計量結構模型, 2009 年 10 月

澳門特別行政區政府, 2000-2009 年各財政年度施政報告

澳門特別行政區政府, 2009 年財政年度政府工作總結及 2010 年財政年度預算安排

澳門特別行政區政府 房屋局, 修訂公共房屋相關法例諮詢文本, 2007

澳門特別行政區政府 社會工作局 (2006), 澳門貧窮人士生活狀況及援助研究報告

澳門特別行政區政府 社會工作局 (2004), 新移民定居人士生活狀況和需求調查

澳門特別行政區政府 社會工作局 (2004), 澳門特別行政區家庭狀況及家庭服務發展研究報告

澳門特別行政區政府 統計暨普查局, 私人建築及不動產交易, 各期

澳門特別行政區政府 統計暨普查局, 建築統計, 各期

澳門特別行政區政府 統計暨普查局, 統計月刊及統計年報, 各期

澳門特別行政區 統計暨普查局, 住戶收支調查 2002/2003 及 2007/2008

澳門統計暨普查局, 家庭開支調查 1987/1988、家庭開支調查 1993/1994 及住戶預算調查 1998/1999

澳門特別行政區政府 統計暨普查局, 2001 年人口普查及 2006 年中期人口普查

澳門統計暨普查局, 1991 年人口普查及 1996 年中期人口普查

澳門特別行政區政府 土地工務運輸局, 《土地法》及其配套法例初步檢討建議諮詢文本, 2008 年

澳門特別行政區政府 土地工務運輸局, 對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索(諮詢文本), 2008 年

澳門特別行政區 澳門舊區重整諮詢委員會

網址: <http://www.ccrbam.gov.mo/index.html>

澳門特別行政區 印務局，社會房屋與經濟房屋相關法規

研究人員簡歷

香港大學 香港經濟研究中心

王于漸, SBS, JP, AB, AM, PhD Chic

王于漸教授現為香港大學首席副校長及經濟學講座教授，香港大學經濟及工商管理學院之創院院長，香港經濟研究中心創辦主任，亦為香港經濟及商業策略研究所創辦總監。透過該等中心之工作，推動有關香港政策問題經濟研究。王教授的主要研究範疇為經濟分析應用於公共政策。王教授在國際期刊發表過大量文章，並出版過數本書，著作包括《第五條小龍：珠江三角洲的興起》、《港口設施及貨櫃處理服務》、《公屋私有化評論》、《珠三角製造 — 香港製造業的蛻變》及《重返經濟舞台中心：長三角區域經濟的融合轉型》。王教授曾任多個政府委員會之委員，並於一九九九年獲香港特別行政區政府頒贈銀紫荊星章，以表揚他對香港教育、房屋、工業及科技發展所作出的貢獻，並於二零零零年獲委任為太平紳士。

郭國全, BBS, JP

郭國全先生自二〇〇八年十一月開始出任香港大學經濟金融學院名譽高級研究員。此前於二零零四年至二零零八年期間，郭先生為香港特別行政區政府經濟顧問。在加入政府服務前，郭先生曾分別在渣打銀行任職亞太區總經濟師及在匯豐銀行任職高級經濟分析員。郭先生歷任多個香港政府及其他專業諮詢委員會委員，範圍涵蓋貿易、金融、工業、科研、房屋、土地及城市規劃、環境、建造與教育等領域。此外，郭先生亦曾任香港服務業聯盟主席和香港英商會名譽經濟顧問。郭先生於一九九九年獲香港特別行政區政府頒授銅紫荊星章，又於二零零三年獲委任為太平紳士，以表揚他在各項公共政策方面之貢獻。

蔡小慧

蔡小慧女士畢業於香港中文大學，主修統計，副修經濟；並獲香港中文大學經濟系哲學碩士學位。曾任職美國銀行、香港銀行監理處、百富勤證券及香港一國兩制研究中心，2000年起加入香港大學香港經濟及商業策略研究所，現任高級副研究員，主力研究香港和中國的經濟與公共政策問題。

澳門大學 工商管理學院

黎寧, PhD

黎寧博士現為澳門大學工商管理學院金融學副教授，工商管理學院副院長（研究及發展範疇），現為英國劍橋大學訪問學者，《國際房地產研究》期刊

主編，亞洲房地產學會理事（亦為 2006-2007 年度主席及 2004-2005 年度副主席），世界華人不動產學會常務理事及創會會員。研究領域包括期權價格模型、風險管理、房地產金融和經濟學、行為金融；其研究成果獲發表於多份知名國際學術期刊，亦為多份知名國際學術期刊作論文評審。

鳴謝

香港大學香港經濟研究中心及澳門大學工商管理學院感謝澳門建築置業商會委託我們進行這次澳門公共房屋政策研究，並舉辦內部研討會，讓會員與研究小組討論公共房屋政策的意見。我們也感謝建置商會高度尊重研究小組的獨立研究和意見，並在客觀研究的基礎上，尋求社會共識的意願。

為了深入瞭解澳門公營房屋政策及房地產發展，我們參考了各類資料、數據及評論，也在澳門訪問了各界不同的人士，期望可親身地感受澳門各界對公共房屋的意見。現在，謹向下列受訪人士，以及其他選擇以不具名方式接受訪問的人士致意，感謝他們騰出寶貴時間，與我們分享卓識睿智。各受訪人士表達的觀點均屬個人意見，並不一定代表其所屬機構的立場。這些卓見結合本研究小組的分析及見解，構成本報告的內容。

澳門特別行政區政府 房屋局

鄭國明先生(前局長)、李潔如小姐、鄭錫林先生、陳桂香小姐

澳門特別行政區政府 統計暨普查局

鄭碧芳局長、麥恆珍先生、鄭麗湘小姐、黃鼎賢小姐、黃永生先生、梁寶蓮小姐、高展文先生

澳門金融管理局

陳守信博士、鄭子騰先生

澳門特別行政區政府 社會工作局

葉炳權局長、石寶玲小姐及其他工作人員

澳門特別行政區行政會委員

梁慶庭先生

澳門特別行政區 立法會議員及議員助理

吳國昌先生

陳明金先生、楊達夫先生

區錦新先生

關翠杏女士、阮玉笑小姐、林宇滔先生

澳門大學 土木及環境工程系教授

姚偉彬教授

澳門大學 經濟系

陳志誠博士

中國銀行 澳門分行

蘇振輝先生、魏強先生、王友權先生、王耀先生、王珏小姐、馮日榮先生、林森先生

澳門英國商會主席 Mr Henry Brockman

澳門建築師協會 譚志煒先生

香港新鴻基地產有限公司 蘇仲強先生

信德建築發展(澳門)有限公司 陳楚松先生

仲量聯行

古嘉豪先生、麥冬青先生

澳門建築置業商會

莫均益先生、區金蓉女士、黃如楷先生、劉永誠先生、崔世平先生、梁竟成先生、謝思訓先生、麥文新先生、梁炳照先生、區天興先生、劉永年先生、王彬成先生、李廣志先生、關穎女士、張鑫善先生、李發權先生、謝家強先生、吳柱邦先生、黃紹基先生、何焯焜先生、黎詠琪先生、劉家馳先生、覃伯德先生、劉斌先生及盧文興先生
郭詠兒小姐（提供行政協助）

香港經濟研究中心 洪翠明小姐及郭慧萍小姐（提供行政協助）

請讓我們感謝統計局的鄭碧芳局長、麥恆珍先生、黃鼎賢小姐及黃永生先生，為我們解答了不少有關澳門數據的技術問題，向我們提供了許多對本研究非常有用的專業意見，也特別利用歷史數據庫為本研究重新整理資料。鄭麗湘小姐、高展文先生及梁寶蓮小姐為我們追溯統計數據的歷史刊物及數據庫，令本研究得到所需的客觀數據。

在此也請讓我們感謝房屋局的前局長鄭國明先生、李潔如小姐、鄭錫

林先生及陳桂香小姐為我們解答了各項有關澳門公共房屋的問題，並提供了各項房屋局最新資料。

澳門投資貿易促進局、澳門身份證明局及澳門社會保障基金先後提供了我們所需的數據及解答了各項疑問，也請一併讓我們表示感謝。

我們在訪問過程中，發現公營房屋已成為澳門各界非常關注的問題之一，每人都可能基於自己所處的階層或界別有不同的利益與看法，但大家都有一個共同的理念：希望澳門社會及經濟可繼續順利穩定地發展，並可改善澳門居民的福祉。在這前題下，大家都有相同的意願：對各項有利於改善澳門居民福祉的公共房屋政策方案，都願意進行客觀理性的討論。房地產市場的發展及公共房屋政策，對任何一個經濟及社會，均影響深遠。研究小組期望通過把澳門公營房屋的資料及數據有系統地整理，並參考其他地方的經驗，提出我們的分析及對澳門公共房屋政策的建議，希望有助澳門社會的討論，達致有利於澳門社會、經濟及民生長遠發展的公共房屋政策方案。

香港大學 香港經濟研究中心

王于漸、郭國全、蔡小慧

澳門大學 工商管理學院

黎寧

2010年3月

* * * *