

# 澳門公共房屋在城市設計方面的關鍵問題

高武洲

**[摘要]** 澳門以公共房屋解決居住問題的社會討論很多，需要在總體規劃層面綜合分析和整理。此時，針對澳門特有的社會、經濟情況，從城市設計的角度，對澳門公共房屋進行一定的研究具有重要的意義。本文分析了澳門公共房屋的發展狀況，但並不重點分析公共房屋是否足夠，而是重點關注在公共房屋需求與城市總體規劃的問題，通過合理利用土地、建造公共房屋、提高房屋地積比等，可增加居住空間。實行符合社會和居民需要的公共房屋發展策略，需要法律的約束、政府公共政策的引導、城市設計、專業的規範、指標的確定，以及得到澳門居民的認同和支持。

**[關鍵詞]** 公共房屋 城市設計 土地利用 高效益

## 一、公共房屋需求的社會背景

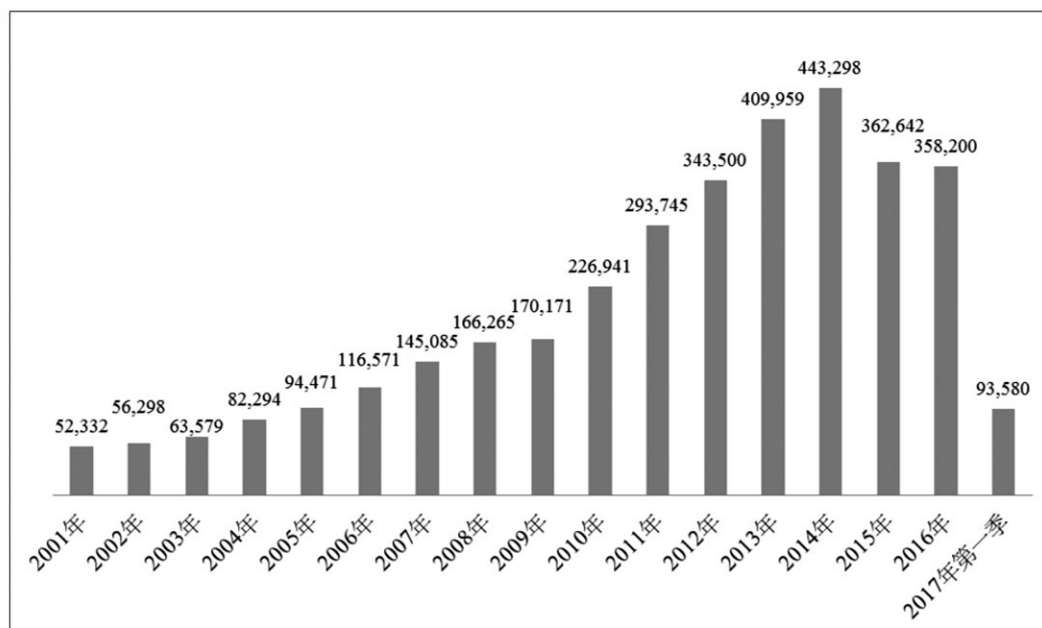
### （一）經濟總量的迅速增加

澳門回歸後，社會經濟持續繁榮，地區經濟產業的國際化不斷加強。澳門乘着賭權開放的契機，資金存量不斷增大，經濟保持高速的增長。2014年，澳門生產總值達到4,432.98億澳門元，經濟總量是回歸前的8.47倍（圖1）。<sup>①</sup>即使2015年受全球及中國經濟增速放緩影響，澳門在整個亞洲以致全球15年內的增長速度仍是絕無僅有的。博彩業一枝獨秀，經濟不平衡地高速增長，帶來通貨膨脹，與博彩旅遊業不相關的居民得不到經濟發展的好處，卻分擔了發展的代價。逐年上升的住宅價格大大增加了普通居民的負擔，年輕人、社會低下階層群體面對着沉重的購房壓力。居民希望改善居住條件，而又無法負擔私人住宅的居高樓價，逐漸成為需要解決的社會問題。社會期待擁有巨額盈餘的政府提供解決的途徑，而公共房屋即是其中最重要的方式之一。

**作者簡介：**高武洲，華南理工大學建築學博士、亞太城市建築學會理事長。

<sup>①</sup> 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“本地生產總值及人均本地生產總值”，<http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?KeyIndicatorID=71>。

圖1 2001—2016年（含2017年第1季）澳門本地生產總值（百萬澳門元）



## （二）私人住宅的投資功能令樓價上升

澳門經濟總量增加，投入住宅產業的資金增加，使私人住宅價格上升（圖2），<sup>①</sup>人們也預期價格會長期上升。澳門半島、氹仔、路環各新建的高層住宅受到大量外來資金的熱捧，價格飆升，住宅已不僅僅是居住場所，還是投資的工具。私人住宅建成後在沒有任何實際的改變下，價值會因為自身資產升值而大幅提高。澳門統計暨普查局的資料顯示，從2004—2017年的13年裏，澳門住宅平均每戶的交易價格由67萬上升到824萬澳門元。<sup>②</sup>

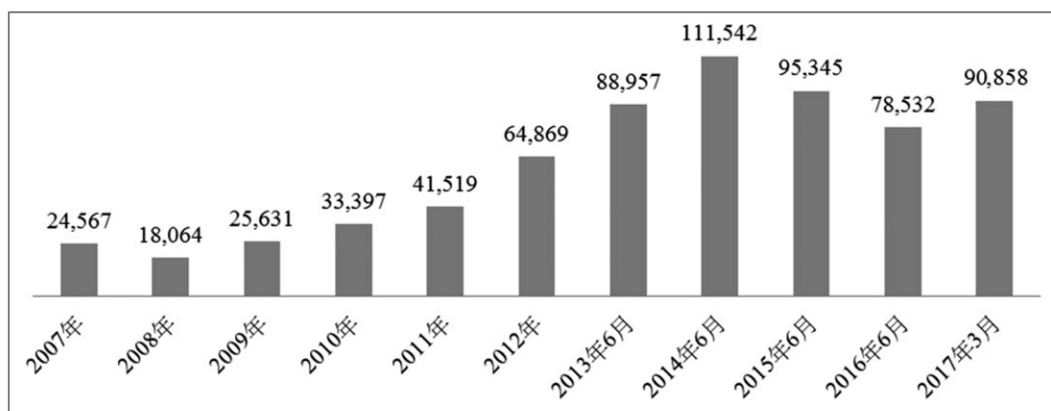
投入到私人住宅市場的資金來源豐富。首先，包括國際、香港和國內資金對澳門住宅有較大盈利的預期，澳門本地生產總值持續上升，由2001年的523億澳門元上升到2016年的3,582億澳門元，2014年還達到4,433億澳門元的高峰。其次，居民就業前景改善、居民收入增加，由2002年的人均本地居民總收入19.9萬澳門元，上升到2015年的52.0萬澳門元。<sup>③</sup>再者，澳門的實質利率一直維持在較低的水平，為物業投機提供了有利的環境。居民購買私人住宅的能力下降，國際上普遍認可的樓宇價格，一般標準為年收入的3.5—5倍，香港目前的比例為10.7倍，已經明顯過高，而以澳門一般雙薪家庭年收入（澳門統計局2017年第1季資料，月收入中位數為1.5萬，兩夫婦年收入為36萬澳門元）計算，房價收入比為22.89倍。即一戶中等收入家庭，約23年內不吃不喝，不穿不花，把所有收入用來供樓，才買得起樓，還未計利息支出部分。澳門的工薪家庭難以負擔，澳門需要採取措施提高住宅供應數量，降低住宅價格，或通過大量公共房屋舒緩住宅市場的供需矛盾。

① 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“住宅單位平均成交價”，<http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?KeyIndicatorID=185>。

② 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“按印花稅統計之住宅單位買賣數目及價值”，<http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=29>。

③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“人均本地居民總收入（2015年）”，<http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?KeyIndicatorID=87>。

圖2 2007—2017年3月澳門住宅單位平均成交價（澳門元）



### （三）人口與土地的局限

澳門人口的增加是居住問題的重要因素。據澳門統計暨普查局2017年第1季的資料，澳門居住人口約64.83萬人，其中，自然增長只佔澳門人口淨增長的17%，而人口增加的83%來自於外地勞工、獲居留許可人士及持單程證的中國內地移民。<sup>①</sup>這些人口對私人住宅單位的需求有別於自然增長的嬰兒需求，是即時而迅猛的，他們能迅速推動私人住宅銷售和租賃。本地居民對住宅的需求是長期的，不會因經濟波動而大幅改變，但隨着年月推進，年輕一代到了成家立業之時，住宅缺口便十分突出。

土地短缺問題對澳門中長期的發展是一個很大的制約。澳門總陸地面積僅30.5平方公里，人口密度高達每平方公里2.13萬人。澳門半島的實際人口密度將更高（每平方公里約10萬人），已經持續成為世界上人口密度最高的地區。在澳門土地中，商住及住宅用地面積僅有2.9平方公里，佔不到總面積的10%，且多年來並沒有明顯的變化（表1）。<sup>②</sup>如何在有限的土地上，獲得更多的住宅，如何維持可持續發展，成為擺在澳門社會面前的一個非常重要的課題。

表1 澳門住宅用地面積（平方公里）

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年3月
商住及住宅用地	2.7	2.7	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
總面積	29.5	29.7	29.9	29.9	30.3	30.3	30.4	30.5	30.5

### （四）私人住宅增量少，供需缺口逐年加大

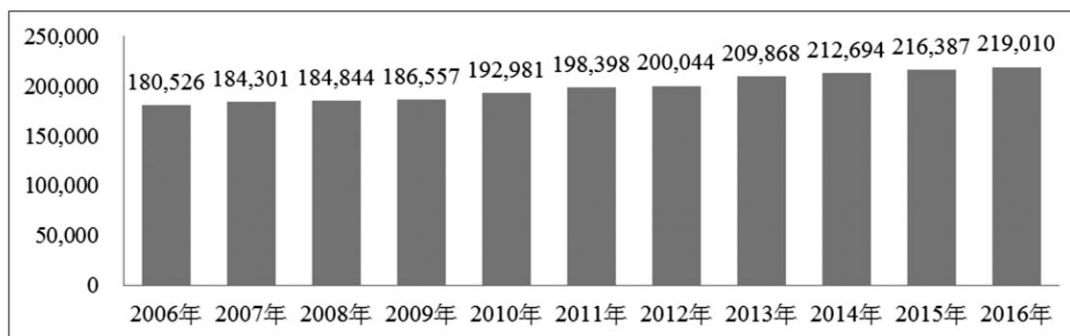
供需缺口是澳門居住問題的直接原因。人口增長及經濟進一步發展，必然不斷增加對住宅、交通、公共設施、經濟建設等的土地需求。按照人口增加數量計算，需要增加住宅單位約5.16萬個（按澳門平均一戶家庭人數3.1人計算），才能補缺口。然而，整理分析澳門統計暨普查局的資

① 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“人口統計”，<http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=7bb8808e-8fd3-4d6b-904a-34fe4b302883>。

② 澳門特別行政區政府地圖繪製暨地籍局，“土地利用統計”，[http://www.dscc.gov.mo/CHT/knowledge/geo\\_statistic.html](http://www.dscc.gov.mo/CHT/knowledge/geo_statistic.html)。

料，發現自2004年以來的12年，每年新建成的住宅單位數量平均僅為3,352個（圖3），<sup>①</sup>每年僅能解決新增1萬人的居住需求的指標，即是說，住宅增量的缺口每年拉大20%。

圖3 澳門住宅單位數量



## 二、澳門公共房屋的發展

除了私人住宅外，公共房屋是澳門住宅的一個重要組成部分。澳門建造公共房屋已經有接近90年歷史。現今面對澳門的住宅問題，公共房屋的發展成為了特區政府、居民、社會人士關注和討論的焦點。研究澳門公共房屋發展方向是城市規劃、建築設計範疇專業人士需要積極參與的課題。如何發展公共房屋、在哪裏發展公共房屋、發展多少公共房屋、發展怎樣的公共房屋，都需要深入的探討。

澳門住宅按照業權劃分有兩類：私人住宅和公共房屋。私人住宅由私人建造，業權屬於個人所有，所有權受法律的保護；公共房屋由政府投資興建，建成後業權屬於政府所有。公共房屋（簡稱“公屋”）一直以來都是澳門住宅的重要補充，分為“社會房屋”和“經濟房屋”兩種類型。它與香港的“出租永久房屋”、“資助出售房屋”、“出租臨時房屋”等的公共房屋有相同之處，但又有所不同。澳門的“社會房屋”是完全由政府出資興建和擁有業權的，政府以低廉的租金把社會房屋租予低收入或有特殊困難的家團。“經濟房屋”則是由政府出資興建，以較為低廉的價格賣給收入較少、無法承擔私人樓宇價格而又期待自置居所的人士。當然，這裏所謂“低收入”和“有特殊困難”是以家庭總收入必須不超過有關法令所規定的上限為標準的。

澳門第一個公共房屋屋邨建立在1928年，當時的澳葡政府在被燒毀的台山貧民屋邨原地重建了矮小的平房，到1949年已建成23座共711個公共房屋單位。<sup>②</sup>其後，政府不斷增建住宅單位。在20世紀60年代，澳葡政府開始把公屋單位出租給有需要的人士。提供公屋出租的不僅有政府，還有慈善團體、社會福利團體和宗教組織等。自從1980年澳葡政府通過了第13/80/M號法律《核准經濟房屋法律》之後，澳門開始出現供銷售的公共房屋（即經濟房屋）。除了出租和出售的公屋外，政府還曾經興建一些臨時性的居住中心，提供給原住地重建中的寮屋居民住宿。為了節約用

① 澳門特別行政區政府統計暨普查局，“按用途統計的樓宇單位及空置單位數目”，<http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=31>。

② 澳門特別行政區政府房屋局，“社會房屋”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/page/index.php?id=102>。

地，近年的公共房屋都以高地積比的公共房屋為主。回歸初期，由於經濟低迷和經歷一段長時間的住宅單位供應過剩時期，特區政府曾經停止興建公共房屋，使已批出的房屋發展合同因社會的吸納量弱而放慢了步伐，直到2002—2006年才陸續落成。

目前，特區政府通過房屋局提供公共房屋的資助。澳門房屋局負責執行公共房屋政策、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，並管理公屋的公共區域，檢查、控制和拆除棚戶區等。歷年來，澳門公共房屋的建造和管理都有相應的法律和法令，內容主要列表如下（表2）：

表2 澳門公共房屋的主要法律／法令匯總表<sup>①</sup>

日期	重要的法律、法令	主要內容
1980年9月6日	第13/80/M號法律《核准經濟房屋法律》	首次為某收入水平的階層獲得適當居住房屋而訂立法律；確定經濟房屋政策應與社會房屋政策並行。
1981年8月8日	第8/81/M號法律《修正九月六日第13/80/M號法律（經濟房屋法律）》	修正條文，設立及設置管理機構及委任經濟房屋委員會的成員。
1984年12月29日	第124/84/M號法令《訂定有關房屋發展合約簽訂規則》	確定以發展合約的方式（政府與本地建築公司簽訂的地段批給特別合約）建造公共房屋；確定入住人的資格。
1986年1月4日	第3/86/M號法令《訂定發展居屋合約範圍之購樓自住津貼制度》	修改了以前所訂定的優惠制度。
1993年4月12日	第13/93/M號法令《重整及調整有關發展房屋合約規範——廢止十二月二十九日第124/84/M號法令》	對批出土地、制定工程計劃，以及銷售屬承批企業之建成單位等方面作出規範。
1995年6月26日	第26/95/M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》	是為對房屋發展合同法律制度所引進之一項重大修改。委托當時的澳門房屋司為公共房屋購買銷售的主管政府機構，從而加強控制出售及杜絕欺詐銷售。
1995年8月21日	第41/95/M號法令《規範以房屋發展合同制度所建樓宇之管理——廢止十一月二十五日第245/85/M號訓令》	對房屋發展合同制度進行了深入的修改，確定公共行政當局在監督公共房屋的共有部分管理中的職責。
1999年2月1日	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》	確定公共房屋出租、出售給合資格承租人或其他家團。
2011年8月29日	第10/2011號法律《經濟房屋法》	根據當時社會現況，修訂新的經濟房屋制度條文。廢止了不合時宜的法律、法令：第13/80/M號法律；第1/85/M號法律；第3/86/M號法令；第13/93/M號法令；第26/95/M號法令；第4/99/M號法令。
2015年8月17日	第11/2015號法律《修改第10/2011號法律（經濟房屋法）》	修訂資格、申請、審查、許可及相關的條款。

這些法律、法令，體現了澳門公共房屋發展的脈絡，反映了澳門在歷史進程中土地批給、公共房屋建造、公共房屋管理、公共房屋出租和出售以及轉讓的變化。針對公共房屋發展遇到的問題，澳門不斷通過法律和法令對政府和私人行為進行規範。隨着新《土地法》、《城市規劃法》和《文化遺產保護法》的實施，為使各項法律能相互協調、與時俱進，相關的其他法律也應及早開展修定。

<sup>①</sup> 資料來源：澳門特別行政區政府印務局。



### (一) 社會房屋

社會房屋是由政府或由政府提供土地批予土地承批企業投資興建的公共房屋，完工後發展商需把住宅單位回報給政府，政府以低廉的租金租予經濟狀況薄弱或有特殊困難、且居住於澳門的家庭。澳門政府雖然沒有完整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。截至2016年底，澳門有社會房屋（簡稱“社屋”）共12,753間（表3）。<sup>①</sup> 這些家庭每月的租金由19至2,200元澳門幣不等，租金平均數為176元。這些家庭中有24%因收入超過限額而需繳付較高的租金。而澳門社會房屋主要分佈在澳門半島（圖4）。<sup>②</sup>

表3 澳門社會房屋歷年資料<sup>③</sup>

時間	成果
1928—1949年	建成23座。
1960—1968年	從60、70年代開始，政府以租賃形式為低收入或有特殊困難的家庭提供了五至七層高的樓宇作為社會房屋；多年來不斷對這些屋村進行修繕及改建，為有需要的家庭提供了較佳的居住環境及公共設施。
1970—1984年	這段時期由政府直接或透過社會輔助部門興建的單位共有804個，當時建成的屋邨有：嘉翠麗大廈A/B/C座、祐漢順利樓、筷子基平民大廈。
1985—1992年	這段時期所興建的社會房屋屋邨數量最多，有：台山平民新邨A/B/C座、望廈平民新邨、氹仔平民新邨。其中最大型的社屋屋邨——望廈平民新邨於1988年落成。
2005—2007年	這段時期興建落成的社會房屋屋邨有青洲社屋——青泉樓，共提供210個住宅單位。
2008—2012年	這段時期興建落成的社會房屋屋邨有：筷子基社屋快富樓（提供484個長者單位）、快意樓；青洲社屋青松樓、青翠樓、青雅樓；望廈社屋望善樓。
2012—2013年	這段時期興建落成的社會房屋有：望廈社屋望賢樓（提供346個單位）；石排灣社屋樂群樓（提供4,672個單位）
2014—2016年	這段時期興建落成的社會房屋有：筷子基社屋快達樓（提供737個單位）；氹仔社屋日昇樓（提供694個單位）

① 澳門特別行政區政府房屋局，“社會房屋”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/page/index.php?id=102>。

② 澳門特別行政區政府房屋局，“社會房屋位置分佈”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/location/?id=4&type=SH>。

③ 澳門特別行政區政府房屋局，“社會房屋”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/page/index.php?id=102>。

圖4 澳門的社會房屋



## (二) 經濟房屋

經濟房屋（簡稱“經屋”）是通過“房屋發展合同”制度，由政府與本地建築企業簽訂土地批給合同的方式，建築企業利用批給的土地興建價格較低的房屋。建成的房屋部分住宅單位撥歸政府作為批地的補償，其餘的單位由承批企業按合同所定的條件及價格，通過房屋局審核後出售。<sup>①</sup>

1980年，澳葡政府推出第13/80/M號法律《經濟房屋法律》，使低下和中低收入的人士有機會購買價格受管制的公共房屋。這些房屋具有一定質素，社區設施齊備，入住的居民生活舒適、交通便利。其後的1984年，澳葡政府還推出了《房屋發展合同》法例，緩解澳門房屋缺乏的情況，特別是舒緩收入較低階層對房屋之需求，扶助了澳門地區的建築業發展，從而刺激增加房屋供應量，符合本地區實際房屋需要，而且適應於居民的購買能力。為了完善上述法例，澳葡政府分別於1993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，通過公開競投的方式分配經濟房屋。<sup>②</sup>

① 澳門特別行政區第10/2011號法律《經濟房屋法》第7條。

② 澳門特別行政區政府房屋局，“經濟房屋”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/page/?id=104>。

在2011年通過的第10/2011號法律《經濟房屋法》中規定，經濟房屋僅由政府出資興建，由分組排序，按每期可供應房屋接受申請，不可轉讓期為16年。2013年，政府在石排灣興建的公共房屋群落成（圖6）。為符合現況的需要，2015年8月17日，澳門通過第11/2015號法律修改了《經濟房屋法》，對申請要求、申請資格、取消資格等重新進行了確定。

圖5 澳門的經濟房屋<sup>①</sup>



圖6 路環石排灣公共房屋群



① 澳門特別行政區政府房屋局，“社會房屋位置分佈”，<http://www.ihm.gov.mo/cn/location/?id=4&type=EH>。



### （三）臨時房屋中心

由於20世紀80年代初期，大量新移民由內地湧入澳門，導致木屋數目增長迅速，澳葡政府為改善木屋居民的居住環境，於1986—1992年期間，興建多個臨時房屋中心，以容納因政府清拆木屋而又未符合入住社會房屋或購買經濟房屋條件的家庭暫時居住臨時房屋中心。當時落成的五個臨時房屋中心合共提供了1,225個住宅單位。現在除北區臨時房屋中心已作為辦公大樓外，其餘的臨時房屋中心均已拆卸。臨時房屋已從公共房屋範疇中退出歷史舞台。

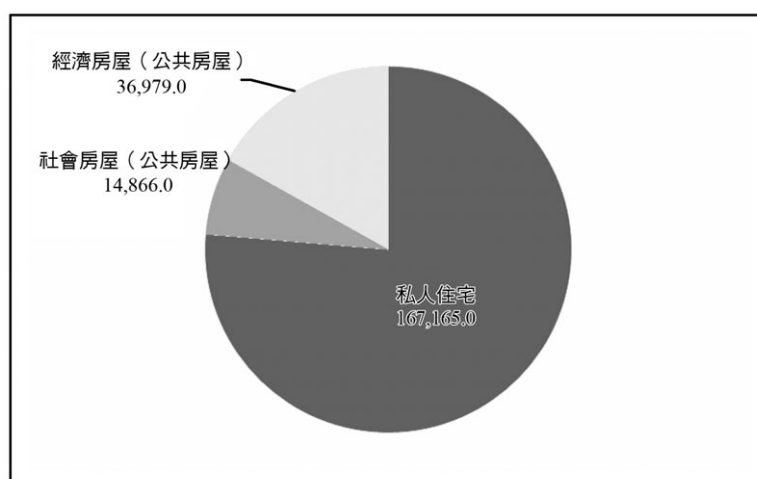
## 三、澳門公屋房屋的現存問題與城市規劃

### （一）公共房屋供應比例與其他發達經濟體的比較

住宅的供求差異過大是澳門居住問題的關鍵點，提高住宅供給數量是解決之道。隨着外僱數字不斷增加、本地人口增長，住宅需求與新供應的住宅比例達10：1，供應量遠遠難以追上需求量。此外，截止至2016年12月，澳門住宅總量為219,010個單位。當中，澳門公共房屋在澳門佔據了一定的比例。根據房屋局《公共房屋發展策略（2011—2020）》諮詢文本公佈的32,385個公共房屋單位（2011年6月30日前），以及累計到2016年12月的資料顯示，澳門共51,845個公共房屋單位。佔當時住宅總量比例的24%（圖7），比2011年的16.7%有所增加。其中社會房屋佔7%，經濟房屋佔17%。<sup>①</sup>

澳門的社會房屋佔住宅存量7%的比例，與歐盟國家相比相對較低。對比歐盟國家社會住宅（相當於澳門的社會房屋）佔總住宅存量，首位的荷蘭為32%，前八位均超過15%，而澳門的社會房屋比例僅相當於存量在歐盟排第11的匈牙利的水平（圖8）。作為2016年人均本地生產總值位於世界前列、亞洲第一的澳門，社會房屋的提供並未與經濟發展步伐相對等。政府在惠及低收入居民、舒緩貧富差距的公共房屋政策方面，仍然有課可補。

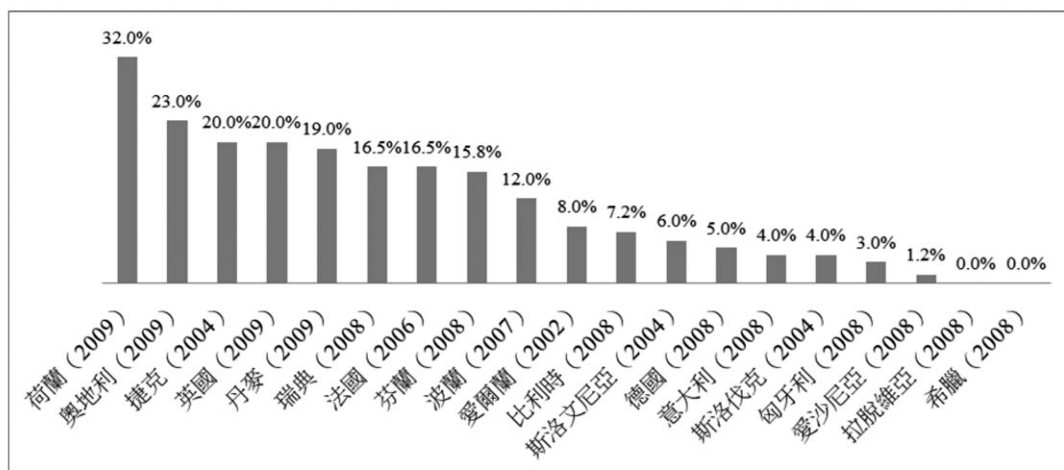
圖7 澳門各類型住宅所佔比例（2016年12月）<sup>②</sup>



<sup>①</sup> 澳門特別行政區政府房屋局：《公共房屋發展策略（2011—2020）》，第12頁，<http://www.ihm.gov.mo/consult/cn/home/show/id/4>。

<sup>②</sup> 中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室：《回歸以來澳門住房市場基本情況》，2014年11月15日，[http://big5.zlb.gov.cn/gate/big5/www.zlb.gov.cn/2014-11/15/c\\_127214635.htm](http://big5.zlb.gov.cn/gate/big5/www.zlb.gov.cn/2014-11/15/c_127214635.htm)。

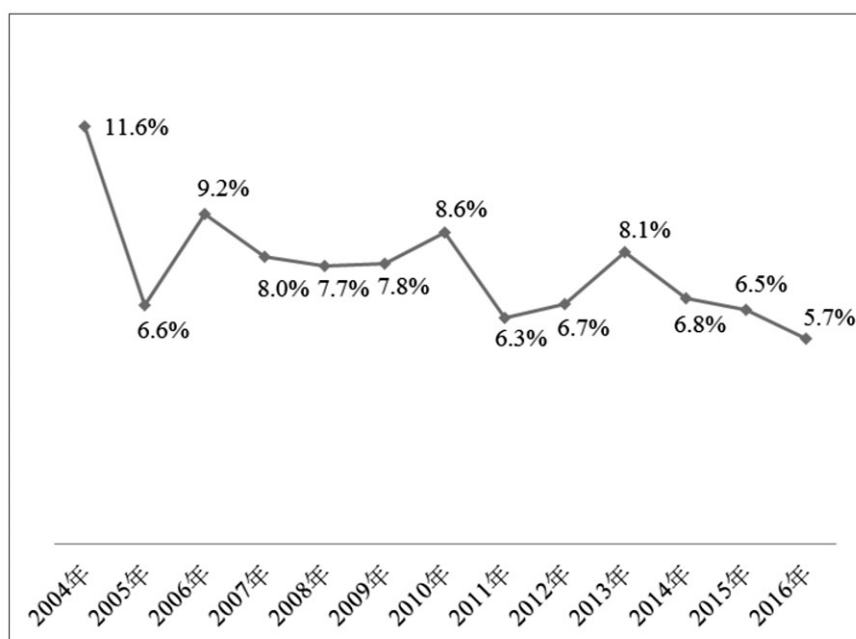
圖8 歐盟國家社會住宅佔住宅總存量比率



## (二) 公共房屋空置率反映的規劃問題

近十年，澳門住宅的整體空置率是逐年下降的。澳門統計暨普查局的數據顯示，澳門2004年的住宅空置率為11.6%，即使2013年落成四千多公共房屋，到了2016年12月，住宅空置率亦只有5.7%（圖9）。而房屋局曾在2015年3月表示，當時在領取單位鎖匙的7,087戶新建公共房屋單位中，有1,457戶未入住，空置率達到20.5%，是當時私人住宅空置率的3倍，這反映了很現實的情況。時任立法會議員的何潤生先生於2015年6月15日在其網頁發表的《經濟房屋空置》一文中發佈數據：澳門半島的經屋空置率為4.9%，氹仔經屋空置率為6.8%，而路環石排灣地區的空置率則高達38.9%。<sup>①</sup>新公共房屋未入住的原因多樣。除了個別獲配公屋的住戶原來租住的房屋合約未到期，以及部分獲配公屋的住戶缺乏對房屋進行二次裝修費用以外，路環大量建成的公屋所處區域交通狀況未能暢順，公共房屋所在社區各項配套未完善，是重要的原因。剔除一些政策性因素，例如未完全考慮公共房屋分配和入住不同步問題之外，規劃和設計問題是其中的主要影響因素。不合理的規劃內容和佈局，造成居民缺乏入住遠離生活和工作中心區的公共房屋的意欲。石排灣公共房屋社區缺乏同步提供生活品供應的商業；而學校、街市、醫院也未能同期建成和使用；老人、兒童的生活需要未能及時提供；在職人士苦於石排灣與城區之間的交通堵塞，交通時間大幅增加也大大影響了石排灣公共房屋的入住率。可見，規劃配置關係到公共房屋使用的效果和公共房屋政策的成敗。

① 何潤生立法會議員網頁，<http://www.upp.org.mo/list-27/155>。

圖9 2004—2016年澳門住宅單位空置率<sup>①</sup>

### （三）新區規劃的土地利用強度

從城市管理角度看，現有澳門陸地已經沒有更大的延展空間，必須通過填海、增加土地，以及土地開發強度來增加土地效益。如果土地利用強度不足，或因土地用途設定不當而導致利用強度不足，便會降低了土地的價值水平，土地上產生住宅價值總量下降，最終使分攤土地成本後的住宅平均成本增加，土地價值率低下。以適當的高地積比，由政府主導公共房屋建造，可迅速為城市提供大量住宅，更易於實現城市管理者公共政策的目標。氹仔、路環、未來填海人工島與澳門半島以水面分隔，沒有歷史城區或文化遺產保護建築物的制約，有條件成為高地積比公共房屋的主要區域。因此，可把新填海人工島建設為居住綜合區，把它作為對澳門半島城區住宅的一種重要的延伸，成為緩解澳門半島居住壓力的重要手段。

新城區是大量規劃發展公共房屋最有利的地點。特區政府發佈的2015年新城區總體規劃方案中，規劃了約3.5平方公里的新填海區（圖10），<sup>②</sup>並提出了在新填海A區優先建造公共房屋，為發展公共房屋政策提供了強有力的推動力。因此從城市設計和整體發展的戰略層面看，在新城區為居民提供通風、日照條件理想，擁有戶外綠化環境的低密度、高地積比的居住環境，將是一個可行的方案。公共房屋高地積比化是否會令城市空間惡化，是人們擔憂的一個主要問題。但通過科學分析可知，只要對地積比、街道寬度、建築密度關鍵因素進行配合規劃，是可以在保障城市空間的前提下，提高空間利用效益。從城市設計的戰術層面分析各關鍵因素之間的關係，將會發現有效的規劃手段。

① 根據澳門特別行政區政府統計暨普查局，“按用途統計的樓宇單位及空置單位數目”整理，<http://www.dsec.gov.mo/PredefinedReport.aspx?ReportID=31>。

② 澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《2015新城區總體規劃6月30日—8月28日第三階段公眾諮詢》，[http://www.dssopt.gov.mo/uploads/media/20160630/consult\\_cn.pdf](http://www.dssopt.gov.mo/uploads/media/20160630/consult_cn.pdf)。

圖10 新填海區規劃方案



#### 四、公共房屋持續發展的可行性建議

居住是居民基本需要。從澳門整體發展和營運的角度出發，作為城市運營的特區政府，公共房屋發展的目標是致力於重新恢復住宅最基本的居住功能，調控住宅價值中各個元素的比重，以達到符合澳門整體利益的目的。高地積比發展公共房屋便是優化住宅價值組合的手段。以下是本文的一些建議：

##### （一）繼續強化政府的作用

特區政府可繼續加大公共房屋投入，把公共房屋的政策作為持續的、長久的對策，為居民帶來明確的居住預期。澳門特區政府曾於2008年的《施政報告》中宣佈興建19,260個公屋單位，2013至2017年初日漸完成目標，私人住宅價格也相對地趨向穩定。加強政府在住宅建設中的作用、持續增加公共房屋，有利於穩定私人住宅市場，緩解居民要求解決居住問題的壓力。

特區政府擁有充足的資源發展公共房屋。截至2016年4月，澳門金融管理局公佈的財政儲備資產達到4,351.3億澳門元，<sup>①</sup>而目前的公共開支僅佔財政收入的三分之一左右，特區政府應有足夠的資源投入公共房屋發展。在2015年開始，特區政府已對批出期限而又閒置的土地進行清理，按法律和土地批給合同的約定進行收回。此外，將完成的新城填海A區，可規劃1.8萬住宅單位。<sup>②</sup>特區政府有能力和願望通過公共房屋回應社會的需求。

① 《澳門財政儲備的資產負債分析表》，2016年5月25日第21期《澳門特別行政區公報》編號：21，第二組，2016.5.25。

② 澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《新城區總體規劃第二階段公眾諮詢2011年10月22日—12月23日》，第30頁，[http://urbanplanning.dssopt.gov.mo/cn/download/2nd\\_consultation.pdf](http://urbanplanning.dssopt.gov.mo/cn/download/2nd_consultation.pdf)。



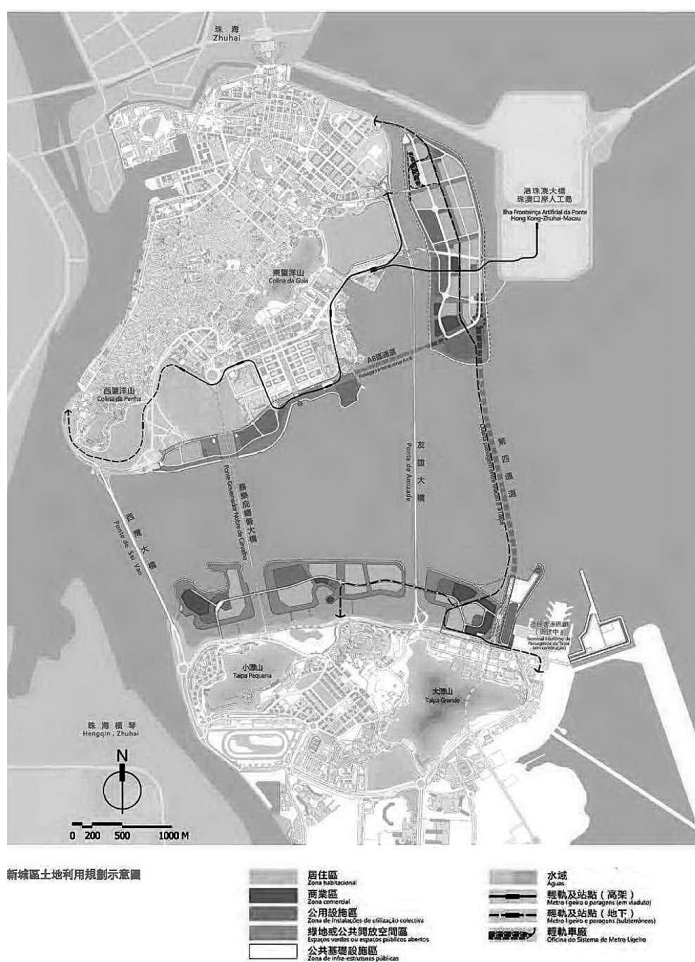
(二) 制定、檢討和調整公共房屋發展目標

適時制定、檢討和調整公共房屋的建造目標，有利常用發展。設定了目標，將能使居民瞭解澳門發展的方向，政策執行者清晰施政重點，將有效地舒緩住宅價格高速上漲的壓力。特區政府宜盡早提出填海區的最終規劃，設定合適的道路寬度，擬定適當的地積比率，增加有效的居住面積，使社會及早獲得解決居住問題的預期。與此同時，特區政府應改變原來依賴私人自發建造樓宇的建設模式，以法律方式保障公屋開發的連續性和數量，並通過發佈規劃條件，控制私人建築的覆蓋率，改善城市的綠化環境和城市風流動條件。

對於澳門公共房屋的長期發展，新城區應是未來提供更多住宅的主要區域。特區政府已有決心利用新城區解決居住問題，在2013年公佈的規劃諮詢方案中，可以看到填海區被分為五塊（圖11），總面積約為350公頃，住宅用地佔整體填海區域面積的24%，規劃人口容量約6.7萬人，密度約4.1萬人／每平方公里，提供逾2.2萬個住宅單位。新城區規劃的實施，將在一定程度上舒緩澳門住宅的擁擠感。然而，新城A區雖可規劃1.8萬個住宅單位，但澳門的住宅土地短期內並沒有迅速增加的可能性，故即使按照政府計劃，填海工程預計在2018年完成，而按照填海沉澱期5—8年、住宅建造週期2年計算，填海區可建成住宅的時間最早為2025年。要達到目標，仍需要以政府主導的公共房屋為主力，加快樓宇建造速度，逐步縮小供給與需求之間日益增大的缺口。

澳門居住問題，會隨經濟、人口的發展變化而顯現和波動。經濟高速發展、住宅供求矛盾突出時，價格上升迅猛，經濟出現瓶頸或下降時，住宅需求會減少。對此波動進行檢測，調整公共房屋發展的目標尤其重要。當環球、中國大陸經濟發展乏力時，澳門經濟受到影響，人口輸入和住宅需求也會相應波動，公共房屋建造目標是否需要修正、是否需要放緩，都需要制定機制進行檢視。

圖11 新填海區規劃方案<sup>①</sup>



① 澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《2015新城區總體規劃6月30日—8月28日第三階段公眾諮詢》，第23頁，[http://www.dssopt.gov.mo/uploads/media/20160630/consult\\_cn.pdf](http://www.dssopt.gov.mo/uploads/media/20160630/consult_cn.pdf)。

### （三）設定發展密度區，高效益利用資源

土地是一種資產，更重要的是一種公共資源。澳門住宅用地的貧乏，對居民的生存和發展的限制是剛性的，珍貴的住宅用地資源被少數人獨享，需要適時得到改變。提高土地利用效益，是必須落實的。

已經形成住宅區的地域，包括氹仔、路氹填海區、路環、規劃中的新城區，部分地段土地資源效益低下，應該適度規劃以提高土地利用的效益。氹仔和路環擁有較多低密度、低地積比住宅，而氹仔北區、竹灣、鄉村馬路、龍爪角、九澳等地，目前仍處於維持原地積比的發展方式。如果從澳門整體發展和住宅價值優化的角度來看，這顯然是土地資源的綜合效益不高。在30.5平方公里陸地面積、住宅價格因供求不平衡而高速增長的澳門而言，維持低地積比的確是奢侈的。如果在同樣面積的土地適度規劃高地積比住宅樓宇、興建高地積比公共房屋區域，土地資源的綜合效益將得到有效的提高。在新城區、九澳、龍爪角、竹灣等沿海岸、偏離山體的範圍，都是有條件規劃出高地積比住宅的區域。

不同的人口分佈會對公共設施（例如運輸基礎設施、公用設施及社區方面的基礎設施）有不同的需求，在澳門引入住宅發展密度區（residential density zone）的概念，把澳門半島、氹仔、路環、路氹城、新城區制定為不同住宅發展密度區，配置符合現實需要的高地積比發展區域，可收解決之效。鄰近的香港具有對地積比進行劃分的經驗，<sup>①</sup>值得澳門參考。

### （四）規劃適合的街道寬度增加樓宇面積

澳門狹窄的道路導致了舊區的高密度和低地積比率，造成城市空間的擁擠，而在這方面，可用增加街道寬度的方法來調節。

街道寬度很大程度影響了街影面積，而街影面積又很大程度限制了住宅的建築高度和面積。在澳門建築面積形成機制中，街道寬度是影響許可街影面積、最終影響建築面積的關鍵因素。由於街影條例規定，許可街影面積是由街道寬度土地沿街長度決定的，因此在規劃時對於相同條件的土地，街道越寬，可建面積便越大。根據研究，假若樓宇作出不同的退縮，如在一條道路兩側建住宅，當希望增加住宅面積時，只需要增加1倍的道路面積（即增加相當於道路兩側住宅面積的16.7%的土地面積）作為道路，兩側住宅便能合共增加90%的面積，成本效益十分顯著。<sup>②</sup>

淨覆蓋率（ILOS）和淨地積比率（ILUS）變化關係的研究表明，在目前澳門建築條例的規範之下，隨着建築高度增加，淨地積比數值增加（即建築可建造面積增加），淨覆蓋率則能下降。也就是說，住宅樓宇高度越高，按樓層平均實用面積計算的淨覆蓋率就必須越低，騰出空間的能力就越大。當建築面積，即地積比率相同時，樓宇高度高的，淨覆蓋率就相對低。從城市空間來看，當適當的地積比確定後，即使建築向高空發展，但通過優良的設計，也能在樓宇之間在中高層段提供更多氣體流動的空間。

<sup>①</sup> 香港特別行政區政府規劃署，“表1：最高住用地積比率—都會區”，[http://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/tech\\_doc/hkpsg/full/ch2/ch2\\_tbl\\_1.htm](http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch2/ch2_tbl_1.htm)。都會區又稱城市帶、城市圈、都市群、都會區或都市圈，是指以中心城市為核心，向周圍輻射構成城市的集合區域。

<sup>②</sup> 高武洲：《關於澳門建築條例對住宅可建面積及建築形態制約的分析》，《華中建築》（武漢）2014年第6期，第9頁。

### （五）提供全面的配套設施規劃

如果要令公共房屋達到合理的入住率，公共房屋區域應符合居住者對服務功能的要求。未來為配合高地積比住宅區的使用，特區政府需要為之規劃合適的配套指標，通過量化，確保公共房屋配套設施的建立達到適當的標準。如下面主要元素：

#### （1）完備的交通體系

完備的交通體系是吸引居民居住的首要條件，這包括輕軌在內的公共運輸交通系統（含線路、網站的設置）、私家車交通系統（含停車場所的設置）、道路（含立體道路網絡、步行、機動車道路）。按照規劃住宅總量、人口容量，設定交通體系所包含的面積、數量。

#### （2）綜合的社區和齊全的服務場所

綜合的社區，有利於居民就近上班和獲得生活所需。商業配套設施（包括俗稱街市的肉菜市場、商場）、教育（包括大中小學、幼稚園、托兒所、特殊教育學校）、醫療（包括公立和私營醫院、衛生中心、私人診所）、工作場所（包括寫字樓、政府機構、銀行、餐飲）等，是避免出現低入住率的空城、社區能持續發展的保證。按照服務半徑指標（例如每400米服務半徑），規劃設置各類服務場所類型和數量。

#### （3）自然環境的利用和保護

充分保護和利用自然山體、水體、海岸、沙灘等澳門珍貴的財產，維持和保護自然環境——除了為公共房屋保留原生的陽光和空氣外，還為居民提供原生的視覺感受。規劃公共房屋區域的綠化面積指標，維持在一定住宅容量下，有一定數量的自然環境。

## 總述

未來澳門需要公共房屋的持續發展以解決居住問題。特區政府的強化作用、合理的總體規劃、適度的地積比率和發展密度區，是符合澳門需要的選項。通過總體規劃以及公共政策的制定和實施，由政府主導公共房屋建造，還將帶動相關配套的產業，實際上也是實現多元經濟發展的一種策略。為了實現這個目標，特區政府需要把政策落實到行政的各個方面，通過充分的諮詢，在專業團隊的配合，公眾的參與下，將能更好地獲得符合澳門整體利益的成果。

[責任編輯 陳超敏]