

非正式住宅：二十世紀澳門都市形塑過程中的契機及過渡媒介

郭立怡 吳秉聲

[摘要] 非正式部門隨資本主義社會和現代都市系統的形成而出現、變化，其既為國家權力和資本主義精英的鏡像，亦為觀察整體都市環境與社會發展動向的最前線。澳門作為一個位於中國東南沿岸地區中的前葡萄牙殖民地，於20世紀開始步向現代社會中的工業化、都市化階段。20世紀，澳門的人口結構由大量水上人口和移民組成。在多次移民潮中，其住宅供應累積了龐大的壓力，為緩解和調適外溢的住宅需求，形成了一種階段性的非正式住宅市場。觀察非正式住宅之主要潛在消費者的社會特徵，分析其需求的形成，可知當時存在着船隻、棚寮、分間出租住宅等三種常見之非正式住宅類型。20世紀澳門的非正式住宅並非單純由於貧窮而形成，它把外部及都市邊緣族群導入都市內部，並作為一種初階的都市組織，推動整體都市系統演化，是為介接不同社會發展階段的必要存在。

[關鍵詞] 非正式部門 都市社會 移民 邊緣人口

鴉片戰爭後葡萄牙對澳門實施殖民統治，澳門成為了自由港，且葡萄牙的殖民擴張使澳門市的範圍囊括至整個澳門半島，鄰近的氹仔和路環兩島亦被收編為海島市並納入其管治體系之中，奠定了現代澳門的經濟和土地發展的基礎。在隨後的20世紀中，現代法令體系和規章相繼訂定、移民人口大幅增長、輕工業快速發展、亞太地區的政治環境持續轉變，使澳門從城鎮過渡至都市、再從殖民地過渡到本地社會。在這一系列現代都市系統的形塑過程當中，亦生成了正式部門與非正式部門（informal sector, IFS）。以官僚體系及精英為主導的正式部門，與澳門都市發展的主脈絡相互扣合，且於過往的研究中已十分完備；至於以都市邊緣為主導的非正式部門則作為前者之反面，映照出當時社會系統中的漏洞；都市邊緣族群於社會轉變的狹縫中的生活，亦鮮有在澳門都市發展史研究中被正面地討論。取徑於近年關於全球南方城市（the cities of the global south）的研究成果，學界開始將都市的非正式性（urban informality）的探討提升至城市權（the right to the city）的層次。^①有見及此，本文以非正式部門為視角，關注都市形塑過程中被邊

作者簡介：郭立怡，成功大學建築研究所博士生；吳秉聲，成功大學建築學系教授。

^① Morange, Marianne, and Amandine Spire (aus.); Liubing Xie (trans.). “Le Droit à la Ville aux Suds Appropriations et Déclinaisons Africaines.” (〈非常視角下全球南方的城市搏〉) *European Journal of Geography*, 05 May 2021, <https://journals.openedition.org/cybergeogeo/36799>.

緣化的人們的住宅情形，並以澳門市作為主要考察對象，觀察生活在社會邊緣的人們在進入都市的過程中所面臨的處境，以及其如何推動都市環境的發展。

一、都市住宅與非正式部門之關係

澳門於 20 世紀開始走向工業化及都市化，其城市空間亦開始以都市計劃手段作制度化的管理，重新整理和定義其空間之交換價值和使用價值。列斐伏爾 (H. Lefebvre) 將都市闡釋為於工業化後出現的一種“社會—空間”互動現象，是一種被資本主義及其工業生產制度所生產出來的時空，^①其亦指出都市計劃是“一種體制及意識形態的混合體”，都市計劃領域的生產“也就是都市中住宅與空間的生產”。^②在列斐伏爾的論述中，“住宅”和“空間”皆為都市計劃之下的產品，而將兩者分開的意義是在於說明在資本主義下都市運作的兩大要素。“空間”是指一切產品與服務的生產之場所，負責直接經濟價值的生產；而“住宅”則是指在生產過程中所需之勞動力的再生產之場所，同時亦負責都市內部社會的再生產。由此可見，住宅是現代都市社會 (urban society) 中獨立且不可或缺的一部分，故透過住宅研究能夠貼近地觀察人類社會於都市中生活情景，而非生產的情景。

葡萄牙於鴉片戰爭後對澳門實施的殖民統治，將澳門剝離清政府的管治架構，形成一個與中國內地相異之特殊社經環境。澳門作為一個中國地區內的葡萄牙屬地，自清末以來不斷地接收從中國內地而來的移民，尤其是在 20 世紀期間歷經中國民主革命、二戰，以及戰後亞太地區局勢持續不穩定所形成的難民潮，更是導致澳門人口多次於短期內暴增。對於這種非由市場經濟或是公部門政策引起的人口流動，澳門的都市系統亦難以即時作出回應，大量新移入人口被迫邊緣化。於過往的研究當中，處於都市邊緣的族群及其居住地常通會被冠以“貧民窟 (slum)”而概括之，然而，以“貧窮”歸納無法避免的突發因素而造成的生活困境，將問題源頭歸因於居民的經濟生產能力驟降，實質上忽略了都市體系應對突發居住需求的靈敏度，也忽略了居民本身重組其社經地位的潛力。這種由於突發需求導致都市於既有體制下資源調度失能而形成的相對窳陋且無效率的居住環境，其形成之主因在於區域性的政治狀況以及都市系統之社會調適能力，而非單純的貧窮。^③因此，本文以非正式住宅取代貧民窟作為研究對象的定位，進一步探討其於都市發展中所扮演的介接功能。

列斐伏爾認為都市的形成本質上就是具有不同特殊機能的中心的形成，對於中心的形成，以及其與相對的邊緣地區（周邊地區）之關係，列斐伏爾有如下的見解：

^① 〈城邑與都市〉，(法)亨利·列斐伏爾 (H. Lefebvre)，李春譯：《空間與政治》，上海：上海人民出版社，2008 年，頁 63—72。

^② 〈對空間政治的反思〉，(法)亨利·列斐伏爾 (H. Lefebvre)，李春譯：《空間與政治》，上海：上海人民出版社，2008 年，頁 43—62。

^③ Sanders, S. E., and A. J. Rabuck. *New City Patterns: The Analysis of and a Technique for Urban Reintegration*. Reinhold Publishing Corporation, 1946.

工業生產和資本主義佔據了歷史城市。資本主義根據其要求（經濟的、政治的、文化的等等）改造了它們，並仍在改造它們。在一定程度上分裂出郊區、周邊地區、城外地區之後，城市同時變成了決策的中心和利益的源地。這不僅僅是通過投機，還通過所謂的“不動產”的建設，而且還有空間的動產化……在那些中心的周邊不斷繁殖着（以一種混亂的、真正非理性的方式）的都市組織，其中存着一個脆弱的資本的有機構成，而在馬克思的時代，還有一個巨大的剩餘價值成分。^①

現代工業生產和資本主義作為都市理性主宰城市之空間定義與發展，都市邊緣是被中心所排擠分裂而成的一種初階的都市組織（tissue），由於脫離中心的社會框架，因此社會制度無法給予其全面的保障，是一個“脆弱的資本的有機構成”。此外，都市中心是一個高度專業化和資本化的核心，對於被其排擠的邊緣而言，都市中心具有階級性剝削的能力。透過對邊緣的剝削，藉此為中心創造更多的生產剩餘，亦即都市邊緣成為了資方龐大的廉價土地、生產工具及勞動人口的儲備。上述以都市邊緣作為一種制度外、脆弱的初階都市組織，其概念與非正式部門的內涵相近。

非正式部門是由 Lewis 所提出的二元經濟模型之延伸概念，^②原為專指第三世界國家之都市經濟，^③亦即其本質是指一種於低度發展的資本主義社會中相對落後的經濟模式。依據 Portes 對非正式部門的闡釋，非正式部門是在一個可比較的基礎下出現的，於制度化的社會中，正式與非正式部門相生相依。在資本主義高度發展的社會當中，非正式部門的出現是由於資方希望減省間接工資（即勞工的疾病、意外、就業及退休之保障）的給付，以及規避國家體制的限制以保持勞動力供給的彈性。故對於一個進步的資本社會而言，非正式部門的出現是一種倒退，表示其制度出現破口，缺乏對現有的生產模式中的供需關係進行調適的能力。然而，非正式部門並非全然屬於違法行為，其亦包括一切“未明確禁止”的經濟活動，具有內部的多元性，是為於現有的資本主義經濟關係中對舊有（落後）生產體制的重組，故非正式部門能滲透至產業鏈中不同環節的生產和服務之中，或獨立、或鑲嵌於正式部門。^④

換言之，非正式部門是基於資方降低生產成本或門檻之意圖，利用現有制度的漏洞，串連舊有生產體制重組而成的經濟模式。在二分法的架構之下，正式部門是一切符合法律制度、國家政策以及社會框架的經濟活動，而非正式部門則是在其以外的一切經濟活動。

^① 〈工人階級與空間〉，（法）亨利·列斐伏爾（H. Lefebvre），李春譯：《空間與政治》，上海：上海人民出版社，2008年，頁143—154。

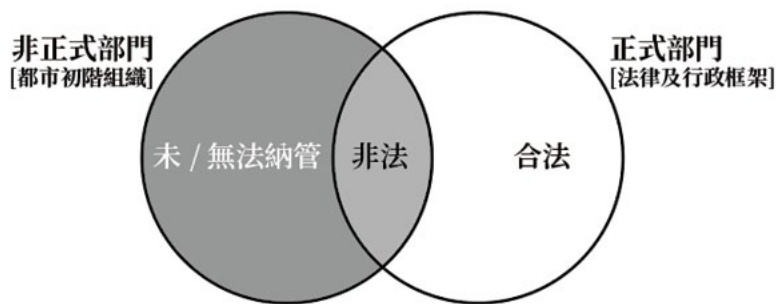
^② Lewis, W. Arthur. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.” *The Manchester School*, vol. 22, no. 2, 1954, pp. 139-191; Gollin, Douglas. “The Lewis Model: A 60-Year Retrospective.” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, no. 3, 2014, pp. 71-88.

^③ Portes, Alejandro, and József Böröcz. “The Informal Sector under Capitalism and State Socialism: A Preliminary Comparison.” *Social Justice*, vol. 15, no. 3/4 (33-34), 1988, pp. 17-28.

^④ Portes, Alejandro. “The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development.” *Review* (Fernand Braudel Center), vol. 7, no. 1, 1983, pp. 151-174.

當中之制度、政策和框架皆是於特定時空環境下的衍生物，隨社經環境的變遷而演化。因此，許坤榮提出：“與其用僵硬的形式主義的定義來界定正式部門／非正式部門（FS／IFS），不如把它當成是一個動態的過程。”^①亦即非正式部門在不同的時空環境之下會衍生出不同的形態。故本文所指的非正式部門住宅，是為於澳門 20 世紀的社經環境下，在生產過程中全部或部分牽涉非正式部門之住宅空間。

圖 1 正式部門及非正式部門關係示意圖



非正式住宅作為一種產品，可謂為正式住宅的次級替代，其生產過程或成品質量或多或少都有脫離正式住宅生產的規範與流程。產品的形成是市場上需求和供應的互動結果。消費者無法負擔或生產者供應不足，皆會使消費者轉而尋求替代產品。而產品生產成本過高或消費者可支付能力過低，則會催使生產者尋求替代的生產方式或產品。消費者對於產品需求的形成，關鍵在於支付能力，與人口和產業結構相關；而生產者對產品的供應量，則取決於獲利能力，與生產成本的控制相關。因此，後文將從非正式住宅潛在消費者主體的特徵以及正式住宅市場的空缺切入，分析非正式住宅需求的形成，然後觀察非正式住宅的類型，並闡釋其“社會—空間”的互動內涵。

二、人口結構與非正式住宅需求的關係

20 世紀的澳門人口結構有兩個特徵，一是移民人口，二是水域人口。前者除因澳門的經濟機會而來的自願移民外，還包括受不可抗拒之推力驅使的戰爭及政治難民，多次在短期內為澳門的人口帶來顯著的增加，在 20 世紀末的移民縮減政策中，甚至衍生出大批非法移民的非正式人口。後者於 20 世紀上半葉佔總人口的兩至三成，^②其有別陸上人口的營生與居住方式，使一般規範陸上都市環境與房地產的法令規則不適用於其身上，形成一種特殊的居住景致。上述特殊的人口族群直接或間接地將澳門大量居住行為推往非正式部門。

^①許坤榮：〈台北邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，《台灣社會研究季刊》（台北），第 1 卷第 2—3 期（1998），頁 149—210。

^②（葡）古萬年（Custódio N. P. S. Cónim）、戴敏麗（Maria Fernanda Bragança Teixeira）：《澳門及其人口演變五百年（一五零零年至二零零零年）人口、社會及經濟探討：附表》，澳門：澳門統計暨普查司，1998 年，頁 47—51。

（一）移民人口與本地經濟弱勢相互競爭

陳欣欣指出，澳門於 20 世紀間歷經了四次人口暴增期，且皆與中國及東南亞地區華籍人口移民的移入有關，該四次人口暴增期分別為：（1）1920—1930 年間中國民主革命後之不穩定局勢所造成的移民潮；（2）1939—1945 年間由二戰日軍侵華引起了難民潮；（3）1966—1976 年間中國文化大革命及東南亞排華運動所引起之移民及難民潮；（4）1980—1990 年間在中國之改革開放政策下受澳門經濟成果吸引之移民潮。四次人口暴增期之增長幅度至少達到 46.9%，最高值更至 87.1%，^①顯示出該四次人口暴增皆對澳門的社會結構帶來顯著影響，同時亦為住宅市場造成巨大的壓力。人口突然的快速成長，容易導致現有正式住宅市場之生產與供應儲備無法及時回應消費者需求。與此同時，因供需失衡而衍生的價格波動，亦會排擠支付能力較弱的本地消費者，正式住宅市場外溢的需求便可能轉向非正式住宅市場。

（二）非正式人口未被納入本地都市系統之中

澳葡政府面對戰後龐大的移民人口於 20 世紀 50—60 年代間相繼引入居民身份證制度，^②以及修訂有關入境、逗留及長期居留之章程，^③對市內的居民尤其是華人作統一之登記及管理。澳葡政府於 1984 年取消抵壘政策，但並未抑止從中國內地來澳門的移民潮，反而衍生出蓬勃的“偷渡”之非法移民現象。據統計，於 1981—1989 年間有約十六萬非法移民存在於澳門，^④由於當時缺乏有效的應對和安置機制，使其形成一個處於澳葡政府監管及社會福利體制以外的龐大非正式人口，而澳葡政府至 1996 年才大致處理及掌握這些非正式人口，^⑤確實地將之納入到澳門的社會框架之中。而在這段從非正式人口過渡為正式人口的過程中，非法移民雖能居留澳門，但仍不具有澳門的都市權，無法獲得都市資源，也無法在都市系統中求助。換言之，除公部門的特殊救濟措施以外，非法移民在成為正式居民的漫長過程中被排除於正式住宅市場以外，因而驅使其需求流向非正式住宅市場。

（三）水域人口與陸域社會的差異

中國東南沿岸有一群稱作“蜑民”的特殊族群，其棲於水域，於經濟上雖與岸上相依，但於社經地位與生活文化上皆與陸上社會有明顯的差異和區隔，於歷史中甚至一度被視為一種異類或次級公民，而被排擠於陸上社會之外。^⑥澳門地處珠江出海口的鹹淡水交匯帶，

^①陳欣欣：〈澳門的人口結構與新移民〉，程惕潔編：《澳門人文社會科學研究文選》（社會卷），北京：社會科學文獻出版社，2009 年，頁 9—25。

^②1952 年 5 月 17 日公佈之第 5165 號訓令（PT）。

^③1969 年 7 月 5 日公佈之第 1796 號立法性規則（DIL）。

^④陳欣欣：〈澳門的人口結構與新移民〉，程惕潔編：《澳門人文社會科學研究文選》（社會卷），北京：社會科學文獻出版社，2009 年，頁 9—25。

^⑤澳葡政府為解決非法移民問題，於 1982—1984 年間為無證勞工登記及發展臨時逗留證；1989 年的“龍的行動”及其後續於 1990 年引發的“三·二九事件”，分別特赦無證青少年、學生及其家長，為之發放身份證，以及將臨時逗留證的發放擴展至廣所有無證人士。至 1996 年，澳葡政府為所有身份證及臨時逗留證持有者換發澳門居民身份證，完成非正式人口的身份合法化的過渡。參考自：陳震宇：《信而有證——澳門身份證發展歷程》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021 年，頁 44—70。

^⑥詹固堅：〈天公分付水生涯——粵港澳大灣區的蜑民〉，《文化雜誌》（澳門），總第 105 期（2019），頁 138—151。

附近水域自明清以來就是中國東南沿海地區之漁場，故澳門的人口組成中亦有部分為水域人口，於澳門內港沿岸以捕魚或海運營生，同時亦有作為基層勞動人口參與澳門市內的經濟活動。據統計，20世紀初澳門有20%以上之人口為水域人口，於1927年的人口普查中更佔全澳人口的三分之一。再查1910年及1920年的職業組成，皆有超過20%的人為“海員”，^①婁勝華指出其實質為包括漁民等在內的水域人口，^②為人口佔比最高的之職業類別。自50年代起，澳門的水域人口便降至不到10%，至90年代僅剩不足1%，由70及80年代的職業統計數據中，可見澳門的職業組成的主要成分已變為製造業相關的工人，約佔總就業人口的30%。^③產業結構的轉變改變了澳門的人口組成，亦可進一步解讀為澳門水域人口的陸上化，並融入至工業生產的行列之中。水域人口於20世紀上半葉作為澳門人口的重要構成部分，其於澳門都市化的角色實質上與前述之移民相同，為龐大勞動力儲備的一部分。其不同之處在於其居住方式不受陸上的不動產法規所規範，其居住環境的能動性強，令以土地為主體的都市系統難以有效地監管，故水域人口的居住形式於本質上就已跳脫了以陸上居住形式為主的正式住宅，而歸類為非正式住宅之範疇。

三、二十世紀不動產制度下的正式住宅供應及市場空缺

（一）私部門之住宅營建量長期偏低

澳葡政府於鴉片戰爭後的殖民擴張，除了確立了近代澳門的領域範圍外，亦將葡萄牙的土地管理制度加諸於澳門半島及離島所有土地之上，取代清政府華人的土地管理方式。澳門於殖民時期的土地有本地區公產土地、本地區私產土地及私有財產土地三種，^④前兩者的處分權皆掌握於公部門手中。不屬於公產或私有財產制度，且不具有任何性質之使用的土地則為無主土地，並會撥歸為本地區私產土地，故澳葡政府在殖民擴張中不但取得澳門的管治權，亦取得大量土地的所有權。而在19—20世紀澳葡政府主導的內港沿岸、北區及新口岸等填海工程中所增加之土地，亦皆為本地區私產土地。澳葡政府對於公產及私產土地的處置主要以長期租借、租賃及臨時使用等形式批給私部門開發及使用權，從而透過土地的公開招租和停止批租引導土地使用的類型及開發區位；再利用業鈔制度對所有類型土地上之房屋課稅，^⑤使澳門的不動產成為其長期的營收來源。由此可見澳葡政府對澳門的土地的建設發展握有高度的主導權。

^①（葡）古萬年（Custódio N. P. S. Cónim）、戴敏麗（Maria Fernanda Bragança Teixeira）：《澳門及其人口演變五百年（一五零零年至二零零零年）人口、社會及經濟探討：附表》，澳門：澳門統計暨普查司，1998年，頁47—51、190。

^②婁勝華：〈澳門華人早期民間結社及其近代變遷〉，程惕潔編：《澳門人文社會科學研究文選》（社會卷），北京：社會科學文獻出版社，2009年，頁156—185。

^③（葡）古萬年（Custódio N. P. S. Cónim）、戴敏麗（Maria Fernanda Bragança Teixeira）：《澳門及其人口演變五百年（一五零零年至二零零零年）人口、社會及經濟探討：附表》，澳門：澳門統計暨普查司，1998年。

^④1980年7月5日第6/80/M號法律（LEI）土地法。

^⑤澳葡政府於1894年頒佈有關業鈔之章程。

在 20 世紀 60 年代以前，澳門的建築及房地產並不活絡，原因有三：一是澳門於先天上的土地供應限制，二是戰時之非正常發展，三為市場機制的落後。澳葡政府多次以填海造陸的方式增加澳門土地及優化港口建設，於 20 世紀的百年間，澳門半島之土地面積從 1912 年的 3.4 平方公里增加至 1999 年的 7.8 平方公里，^①這超過一倍的土地面積增幅主要是在 20 年代及 90 年代的一系列填海計劃中生成，前者的增加包括青洲、台山、黑沙環馬場區、外港及南灣等，後者則有黑沙環避風塘（即黑沙環海邊馬路至友誼橋大馬路一帶）及新口岸。然而，澳門半島以北及新口岸之新填地竣工後隨即便遭遇中日戰爭，物資短缺的同時，公私部門皆不得不將大量資源投放至難民救濟上，青洲一帶更挪用作難民營使用。^②故在此期間，雖有地但仍僅能作低度使用或臨時難民安置，無法投入正式住宅的建設。

在二戰前後，大批難民移居澳門，造成澳門住宅供應緊張，澳葡政府為鼓勵住宅的興建而多次推出稅務減免政策，減免於 1948—1968 年間興建之樓宇之業鈔及買賣所得之超額純利稅，以刺激房地產市場。戰後初期的住宅建設依然以平房或低層樓宇為主，但低強度的土地使用所供應的住宅亦相對有限，低效率土地使用與住宅供應不足的問題於往後的兩次移民潮中逐漸浮現。然而，於 20 世紀上半葉的葡萄牙法律體系中尚未有分層所有權（condominium）的制度，基於“一物一權”的原則下，多層住宅亦被視作一個建築整體，無法拆分出售。雖然 1955 年 10 月 14 日的第 40333 號法令提供了分層所有權的法律基礎，且於次年通過的 10 月 27 日的第 15984 號訓令使其於澳門生效實施，^③但當時之分層所有權制度仍未完善，其內容並不完全適用於澳門。1959 年的〈澳門工商年鑑〉中提及南灣新填海之新建樓宇的營建與銷售情形：

現在南灣新建樓宇，一般是以樓高兩層的較易脫手，至於超過三、四層以上的則較難銷售。其原因當然是兩層的樓宇定價比多層樓宇為廉，適應一般置業者的要求；另一方面，由於多層樓宇不易全幢售出，黃金大廈便倣效香港流行一時的辦法，採取分層出售辦法，在澳門並不適宜。目前在南灣廣場興建的新樓，大部分是兩層或三層為主。^④

至 1966 年分層所有權制度才被編入《葡萄牙民法典》中，^⑤澳葡政府更於 1985 年 4 月 30 日頒佈第 31/85/M 號法令，對分層所有權制度作適應性調整，以更符合當時澳門的房地產市場環境。於 60 年代，澳門的年交易量始破千，其後於 80 年持續快速成長。可見所有權制度的落後於一定程度上限制了澳門的房地產市場發展，直至分層所有權制出現，才成為了澳門房地產市場發展的催化劑；另一方面，分層所有權完備以前的空窗期與第三波的移民潮重疊，其住宅供應壓力勢必使其排解辦法朝向既有正式住宅市場之外。

^①利用 GIS 工具套繪由澳門地圖繪製暨地籍局提供之“由二十世紀開始的演變”主題圖計算所得。資料來源：<https://webmap.gis.gov.mo/>，2022 年 5 月 19 日。

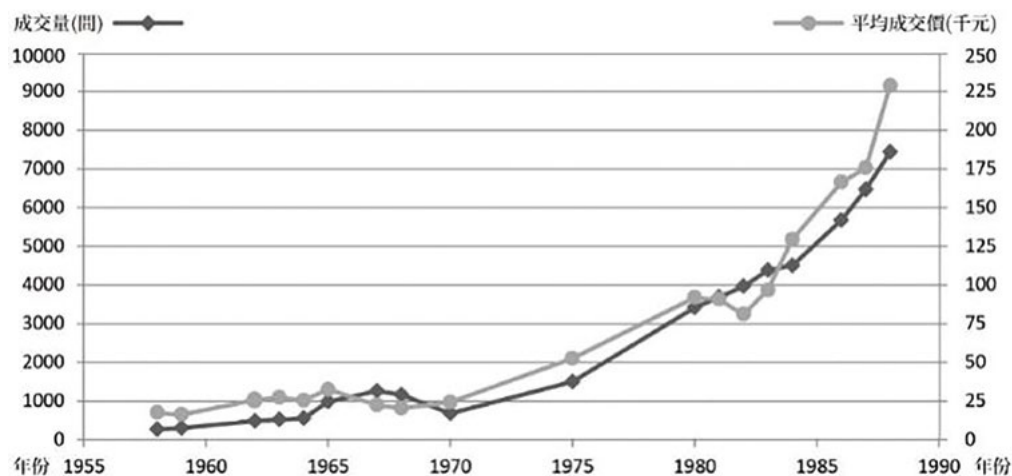
^②吳志良、湯開建、金國平主編：《澳門編年史》第五卷，廣州：廣東人民出版社，2009 年，頁 2469、2513。

^③陳華強：〈澳門分層所有權法律制度研究〉，博士論文，中國政法大學，2015 年，頁 10。

^④〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1959 年，第三回（1958—1959）第一篇，頁 3—4。

^⑤由 1966 年 11 月 25 日第 47344 號法令核准生效。陳華強：〈澳門分層所有權法律制度研究〉，博士論文，中國政法大學，2015 年，頁 10。

圖 2 20 世紀後半葉全澳樓宇買賣成交量及平均成交額



資料來源：整理自〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1959年，第三回（1958—1959）第二篇，頁5；1960年，第四回（1959—1960）第二篇，頁9；1961年，第五回（1961）第二篇，頁38；1963年，第七回（1963）第二篇，頁16；1965年，第八回（1964—1965）第二篇，頁40—41；1966年，第九回（1965—1966）第二篇，頁41—42；1969年，第十回（1967—1969）第二篇，頁43—48；1971年，第十一回（1971）第二篇，頁42—44；1977年，第十三回（1965—1977）第二篇，頁57—60；1979年，第十四回（1978—1979），頁191—193；1988年，第16回（1985—1986），頁231；1990年，第17回（1989—1990），頁184。

此外，於80年代以前，澳門的房地產市場仍是租賃為主。於1963年的《屋宇租賃條例》修訂前，^①澳門的租約分為生約和死約兩種，前者之租約期限為一年，定期後若租賃兩方無異議即可再續一年，如此類推；後者則為訂明租約期限若干年，至租約期滿後業主方可收回屋宇。換言之，死約的訂立意味着屋宇長期為某種使用所佔用，缺乏因應市場環境轉換使用方式或再發展的彈性，從而不利於整體區域的更新與再開發。1963年修訂後的《屋宇租賃條例》規定一律不准訂立死約，以提高房地產市場的流通性，故其亦為推動60年代房地產市場發展的另一項促成因素。而1971年的〈澳門工商年鑑〉統計數據顯示1970年的屋宇成交量為685筆，而租賃住宅的業主（房東）則增加1,506人，^②亦即當年租賃住宅單位的增長比房地產成交量高；相較起都市化程度較低的海島市（即氹仔及路環兩島）的比率亦高出兩成半，至1981年澳門的多戶同住一住宅單位的比率大幅下降至不足1%。^③在60年代期間，雖然澳門房地產市場快速成長，但由上述數據可知，在80年代以前，澳門市內大部分居民的薪資水平仍未足以支付都市內的獨立住宅單位，亦即澳門都市中的

^①修訂前之條例見1939年7月8日第610號立法性法規（DIL）屋宇租賃章程。《修正屋宇修正條例擇要》，摘自：〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1963年，第七回（1963）第一篇，頁25。

^②〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1971年，第十一回（1970—1971）第二篇，頁43—44。

^③（葡）古萬年（Custódio N. P. S. Cónim）、戴敏麗（Maria Fernanda Bragança Teixeira）：《澳門及其人口演變五百年（一五零零年至二零零零年）人口、社會及經濟探討：附表》，澳門：澳門統計暨普查司，1998年，頁148、153。

建設及經濟發展，與居民的營生狀況並不均等，從而使他們從正規的住宅市場發展中脫落。

(二) 公共住宅之分配未含非正式人口

澳葡政府早期於貧民居住問題上的處理，主要交由教會及慈善組織置辦，其本身則着重於公務員住宅的供應。1931年所興建的巴波沙平民坊雖為中國地區內首個由公部門主導興建的平民住宅，而其促成原因實則為災難應對的救濟措施。1925年的台山爆竹廠大火，波及鄰近棚寮，造成大量居民流離失所，澳葡政府遂於原地規劃重建住宅區，以安置受災民眾；而在巴波沙坊起建前的資金籌措階段，主要是由民間的慈善組織和華人士紳發起，其後再由澳葡政府規劃及監造，^①故澳葡政府在早期公共住宅的建設上仍處於較為被動的狀態。巴波沙平民坊落成後以低廉的租金出租予貧民，由於其為政府統一規劃建設之住宅區，配有完備的供水及照明設備，與原有的棚寮相比，巴波沙平民坊大大改善了居民生活環境，使平民坊的規劃建設於隨後成為解決市內住宅不足及居住環境惡劣等問題的手段。至60年代已有多個平民坊建設計劃相繼落成，而於20世紀初建設的平房式平民坊，亦於60年代陸續改建為多層住宅公寓。

在公共住宅的分配及管理方面，20世紀上半葉澳葡政府對於平民坊的定位是以災難應急，以及解決貧民及其家屬之居住與衛生問題為主，因其土地取得主要由澳葡政府於其轄下之土地中撥給相關慈善機構或公共機關，或將公務員住宅土地調撥為平民住宅建設使用，^②故公共住宅的建設對澳葡政府造成龐大之負擔，而其住宅供應亦相對地有限。1938年巴波澳葡政府頒佈第2570號訓令《巴波沙坊章程》，明訂其財務管理及營運方式，而有關租客的資格審查和管理則交由仁慈堂審批，開啟公共住宅相關事務制度化之先例。其後隨着更多的平民坊興建落成，以及社會環境變遷，平民坊的管理營運模式亦不斷調整。1963年澳門省公共救濟處公佈《平民屋宇分配規則》，^③平民坊住宅之申請者擴大至公務人員及一般中下階層民眾，但貧民享有優先權，並將申請者限定為長期居留澳門之居民。再對比1961年公佈之第6710號訓令的貧民資格標準及1965年之《平民屋宇管理條例》，其收入限額皆高於貧民資格之標準，具貧民資格者享有額外之租金優惠，其租金更分有三個價格區間，可供不同收入水平之家庭申請。貧民資格及平民坊的申請者明確限制為澳門居民，後者更進一步要求需居住澳門超過一年。可見20世紀後半葉的公營住宅政策是以貧民為優先，以緩解既有居民之普遍性住宅不足問題；至於新移民，其處境與具有居留權而無都市權的非法移民相同，皆為被都市系統排除的非正式人口，故即使是經濟能力較弱者也不在平民

^① 吳志良、湯開建、金國平主編：《澳門編年史》第五卷，廣州：廣東人民出版社，2009年，頁2424、2469—2470。

^② 有關澳葡政府土地撥給見1927年5月28日第28號省立法性條例（DLP）及1943年1月16日第797號立法法規（DIL）。公務員住宅改為平民住宅用地見1962年9月1日第7045號訓令。

^③ 〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1963年，第七回（1963）第一編，頁18—19。

坊的援助範圍之內。後來於 80 年代推出經濟房屋以及房屋發展合同制度，^①雖促進了公私部門於房地產上的建設發展，提高了澳門整體住宅自有率，但大部分新移民、處於過渡狀態的非法移民仍不具備申請資格，當中經濟能力較弱者亦只能選擇如木屋區等非正式住宅作為住處。^②

實際上，對於二戰前後所帶來的難民及未能融入澳門經濟體系的弱勢族群，澳葡政府有另一套的住宅援助系統，並以應急救濟及改善居住環境作為政策方向。澳葡政府對二戰難民的救濟與安置措施，最先為遠離澳門市中心的路環難民營，至 40 年代澳葡政府已於九澳、氹仔、青洲、台山等地設立難民給養所，後於 1961 年改稱為社會復原所。其主要收容對象為於澳門中無可依靠親屬的難民、遊民、乞丐等，為他們提供暫時性之庇護，並將之收入警察廳之監管下，旨在避免其影響市內之治安及市容，故於性質上偏向強制性收容，與前述的平民坊與經濟房屋有本質上差異，其既是援助亦是限制。^③

80 年代大量的難民與其他非正式人口流入木屋區，人口過載加速了木屋區居住環境劣化，故澳葡政府於 1987 年計劃以 7 年時間拆除全澳約 5,000 棟木屋，並擬於筷子基再建 6 幢平民大廈。^④於木屋區拆除計劃前期首先設立臨時房屋中心，以安置木屋區居民，據 1988 年公佈的第 45/88/M 號法令，臨時房屋中心是專為受公部門政策影響而需遷離原住處之居民而設置之公共住宅，故其入住條件較平民坊及經濟房屋寬鬆，能短暫收容從木屋區中遷出的難民與其他非正式人口，以及超過其他公共住宅入息限額之受影響民眾。對於難民及其他非正式人口而言，臨時房屋中心僅能提供短暫之過渡性住所，於居住限期屆滿後仍必需依靠其自身條件解決住宅及居留問題，否則其最終結果仍是回歸非正式住宅市場，或是遷離澳門。

在二戰前後的特殊社會背景與澳葡政府的人口政策之下，新移民、難民與其他非正式人口被正式納入澳門社會體系以前，不論是公共或是私人住宅制度皆難以完全涵蓋當中之過渡性住宅需求。一方面是住宅供應有限，另一方面是部分經濟力較弱之新移民、難民和其他非正式人口的負擔能力有限，導致其於正式住宅分配機制中失利，使得非正式住宅成為其必要之替代。

^①見 1980 年 9 月 6 日第 13/80/M 號法律 (LEI) 核准經濟房屋法律。1984 年 12 月 29 日第 124/84/M 號立法令 (DL) 訂定有房屋發展合約簽訂規則。

^②婁勝華：〈澳門房屋政策取向：從安全網到適度福利化〉，《行政》（澳門），總第 80 期（2008），頁 263—272。

^③吳志良、湯開建、金國平主編：《澳門編年史》第五卷，廣州：廣東人民出版社，2009 年，頁 2650—2651；第 4998 號訓令《氹仔難民營收容條例》，摘自：〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1953 年，第二回（1952—1953）第八篇，頁 18；1961 年 5 月 20 日第 6745 號訓令 (PT)。

^④婁勝華：〈廿世紀下半葉澳門的經濟社會發展與慈善救濟活動〉，《行政》（澳門），總第 116 期（2017），頁 15—47。

四、非正式住宅的類型及其社會性特徵

(一) 船隻

以船隻作為住宅是水域人口的社群特徵，反映出澳門古往今來的特殊人口結構，這種居住形式最初是由於陸上社會的排擠而衍生的。雖然對水域人口的族群排擠於 20 世紀開始已有所改善，但其與陸域相異的社會文化內涵與從屬關係一直延續至 20 世紀末。依據 1978 年頒佈第 19/78/M 號法律《市區房屋業鈔章程》第三條對市區房屋的定義為：包括永久性座落地上的房屋以及與船埠、埠頭及港口其他結構有物質接合的房屋；組成一棟樓宇的各個單位倘有條件成為獨立單位，且在法律上可分屬分層制度的各不同所有者，亦視同個別市區房屋。由此可見，水域人口那種脫離陸地的浮家泛宅既不屬於陸上社會的文化脈絡，亦不屬於法例所規範的市區房屋之一。

相較於陸上之房屋對腹地的需求，水域人口的“住宅”需求平靜的沿岸地區以供船隻停靠、避風與維護，故於 20 世紀的澳門市範圍內，蜑戶主要圍繞從青洲到媽閣的內港沿岸，以及半島東北側的黑沙環與新口岸避風塘。^①再從 1867 年的中國籍水域人口統計（表 1），當年水域人口居所之類型計有 14 種，由其居住的船之類型亦反映出其營生的方式：以漁業為主，其次為航海運輸，亦有小部分從事商販買賣，至 20 世紀仍維持同樣的營生結構，這同時亦意味着大部分水域人口的生產與生活空間存在着緊密的依存關係。

表 1 1867 年中國籍水域人口統計表

居所類型	人口數	居所類型	人口數
“海皮”	23	工人木船	6
手釣艇	1,406	拖艇	203
捕魚船	6,935	舢舨	154
售魚商船	181	清潔艇	384
貨船	2,268	小漁船	12
客船	102	艇	3,385
蝦罟	368	小販船	163
合計			15,590

資料來源：（葡）古萬年（Custódio N. P. S. Cónim）、戴敏麗（Maria Fernanda Bragança Teixeira）：《澳門及其人口演變五百年（一五零零年至二零零零年）人口、社會及經濟探討：附表》，澳門：澳門統計暨普查司，1998 年，頁 52。

^① 〈漁船避風塘在哪裏〉，唐思：《澳門風物誌》第三集，澳門：澳門基金會，2004 年，頁 36—37。

二戰以前，澳門漁業之產值僅次於鴉片、賭博及娼妓等特殊事業，為澳門相對興盛之產業之一。有別於與土地依存的社群模式，水域人口的居住與營生皆呈現出高度的流動性，使其與陸域社會有明顯的區隔，甚至被排斥，故其家庭的組織主要以族群內部通婚為主，而船隻則兼作家庭及生產的單位，典型之蟹艇可容納七至八位家族成員及傭工，^①故可推知其家庭形式會以核心或主幹家庭為主。水上遊牧生活使水上人口的整體社群結構相對鬆散，亦無相關工會組織，其於陸上的經濟聯繫主要依靠既作中間商又作融資機構的魚欄作為接口，但因缺乏有效的組織，而往往被魚欄壓榨，^②生產規模亦相對有限。至二戰後的60、70年代輕工業起飛，漁業的產業競爭力衰退，驅使水域人口陸上化，向工業尋求營生之方法。

於1867的水域人口統計中，有極少部分之水域人口居住於“海皮”之中。“海皮”為澳門方言，指沿海淺灘，亦是統計中唯一的非船隻類型居所，是水域人口初步陸上化的居所類型。據19世紀法國旅行家奧古斯特·博爾傑（Borge）描述澳門蟹戶在內港水域街道及搭在水上的房舍的居住情景：

首先到這裏的人們佔據了一塊地盤，把已經無法再在水上航行的木船放在上面作為住宅。後來的人們則在四周打上木樁，支起他們的木船，沒有船就搭上木板，圍上草蓆，上面再蓋一張蓆當屋頂，就算在前一家住宅一面建成了一層閣樓。再以後來的人們沒有地盤、沒有破船、沒有木樁，只好擠在別人的棚子中間，架上吊床。當然很難保證全家人都能住下。有時候，一層台階擠着五、六個這樣住所。這裏不講究先來者有權佔領地盤，他談不上後來者從屬於前者。每家房前都有一小塊平地用來（晾）曬蓆子和五花八門的破衣爛衫，人們可以毫不費力地在下邊來往穿行。^③

由此可見，水域人口的陸上化仍偏向以船作為其住宅主體，其次是棚架平台，其住宅領域的建構是以建築物為基礎，而土地反而成為一種日常生活的輔助空間和公共空間。然而，水域人口及其水上棚寮作為次級公民與非正式住宅，自19世紀以來便多次被澳葡政府勒令遷拆，僅有部分能存續至20世紀後半葉，其中筷子基與沙梨頭一帶的水上棚寮便成為了澳門半島西北部木屋區的雛型，亦是後來筷子基坊、巴坡沙坊的成因，容納了澳門北區工業區早期的勞動人口。

（二）棚寮

棚寮是指以鋅鐵、木材、茅草等非永久性材料搭建的居所。依其周邊環境屬性可分為

^①李曉霞：〈雷州市企水鎮登民群體的社會習俗變遷調查研究〉，碩士論文，廣東技術師範學院，2015年，頁24。謝慎生：《香港漁民概況》，上海：中國漁民協進會，1939年，頁17—23。

^②路易（Rui Brito Peixoto）著，良友譯：〈“登家”與“魚欄”：體現中國南方經濟金融關係的兩個因素〉，《文化雜誌》（澳門），總第4期（1988），頁13—18。

^③（法）博爾傑（Auguste Borge）著，益友譯：〈一八三九年的澳門博爾傑的記敘和繪畫〉，《文化雜誌》（澳門），總第10期（1990），頁82—92。

與工業相依以及與農地相依兩種。而兩者於空間中具有規模集中的特性，因而形成俗稱的木屋區。20世紀澳門市的木屋區主要位於半島北部的青洲、台山、黑沙環與東岸新口岸的新填海地或淺灘地，其皆是由20年代多個填海造陸計劃所造就的新發展預備地，至70年代以後，這些土地才開始大規模地推行都市化開發，在此以前主要為工廠、跑馬場、小型機場等強度較低的使用。其中青洲一帶因臨內港的運輸廊帶而成為澳門現代工業發展初期的集中地，而工業發展仰賴大量的勞動人口，其系統化、規格化的分工生產模式對工人的知識及技術程度要求較低，且澳門於20世紀初盛行的炮竹業，其生產過程涉及大量的家庭外包，使婦女及兒童亦能加入到生產行列，成為家庭收入來源。^①因此，澳門在20世紀的工業發展過程中吸收了大量非正式或非技術性勞動人口，其中包括新移民、蠶戶，以及被公部門土地使用政策排擠之農村人口等。^②龐大的人口移入使青洲一帶成為澳門20世紀初最大的木屋區，工業為陸上化的蠶戶和耕地被剝奪的農村人口提供另一種營生方式，同時亦為澳門人口結構的工業化的表徵之一。

而在工業發展以外，以望廈為中心的外城區有着澳門市內少數的宜耕地，且因發展時序的差異而使其大部分地區至20世紀上半葉仍維持農村的生活模式。隨着都市的發展，生活於外城區的農村人口亦逐漸被都市發展所排擠，而20世紀多次的移民潮中包括來自各地的鄉村人口，在農地和住宅稀缺的情況下，澳葡政府默許這些外溢的人口在未取得有關許可之下佔用於黑沙環和新口岸的閒置土地，任由其搭建木屋棚寮與開闢耕地，讓其維持其原本的生活方式。直至60、70年代，房地產市場的轉型推動澳門土地發展的商品化和現代化，澳葡政府亦一改其原有的容忍政策，開始整頓木屋區，一方面是為了改善木屋區的惡劣居住環境、消除其帶來的安全隱憂，^③另一方面則是為了導正該批土地之使用功能及效益。

澳葡政府於1968年3月16日公佈有關避免蓋搭棚寮的通告：

近數年來，無論政府或一些私人雖然興建若干住宅，但事實上數量仍是不足的。因而引致許多臨時建築物（棚寮）的出現……在過去數月來，僭建情況更形嚴重，因為有人蓋搭棚寮，以作出售、轉讓或出租等謀利之舉……又查最近所建成的棚寮，大部分並非用作住宅，而係經營小生意者，尤以理髮店或咖啡汽水檔為多。^④

^①湯開建：《被遺忘的“工業起飛”——澳門工業發展史稿：1557—1941》，澳門：澳門特別行政區政府文化局，2014年，頁224。

^②1924年青洲工業區填成，進駐其上之十多家炮竹廠引來上萬名貧民及蠶民到此工作。同樣於20世紀20年代，澳葡政府在關閘、龍田、望廈等華人村莊一帶擴充兵營，原有居民被迫遷往青洲。吳志良、金國平、湯開建主編：《澳門編年史》第五卷，廣州：廣東人民出版社，2009年，頁2405、2438。

^③20世紀30、40年代青洲至林茂塘一帶的木屋區的居住情景可參考：唐思：《澳門風物誌》第三集，澳門：澳門基金會，2004年，頁12—13。

^④〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1970年第十回（1967—1969）第一篇，頁33。

其後於1971年又公佈《限制木屋棚寮條例》，再次重申木屋棚寮的惡劣環境和不當之謀利行為，並援引1600號立法性法規《市區建築總章程》之第312、313及413條作為依據，強制拆除有安全虞慮之木屋棚寮，停止相關新建與擴建工程，以及登錄追蹤原有木屋棚寮與耕地。^①

棚寮木屋區作為一種都市核心區周邊環境的工業化與都市化而形成的初級組織，起初是企圖進入都市或被都市化排擠的人們的自助手段，以期解決迫切之住宅問題，且被官僚體系所默許，以作為調適人口發展和住宅供應落差的臨時對策。隨着都市與人口規模的擴張，棚寮木屋亦發展出其自身的房地產市場，進一步深化其都市性（urbanity）。然而，由於其非正式住宅的身份，以及無效率使用所引致的環境劣化，導致其被災害或政策取締。澳門半島北區及新口岸的棚寮木屋區最終被公共及私人發展住宅取代，居民被都市系統透過產業發展或社會福利制度重新安置。棚寮木屋區充當為一種過渡性住宅空間，讓非都市人口逐步邁向都市。

（三）分間出租住宅

分間出租住宅是指依附於已建成的建築或住宅單位中再細分而成的出租住宅單位，而其分間出租的行為是建築建成以後之使用行為，故雖然有明顯的過度使用之嫌，只要不破壞其建築結構，建管單位亦難以根據《市區建築總章程》對其房間配置和設施等進行規範。在分層所有權制度實施以前，澳門市區房屋的建設普遍採取地塊呈狹長而緊密切割的低層連棟排屋形式，一方面是為了適應狹窄的都市環境，以最大化土地使用效益；另一方是為了讓經濟能力較弱的一般民眾也能負擔。而隨着20世紀多次移民潮所帶來的人口增加，市區內的住宅建設落後於實際住宅需求，因此，為增加市區住宅之居住強度，原有的住宅單元被再度細分，“一屋多戶”或者“二房東”的多重分租情形十分常見。^②分間出租住宅有着類似於集合住宅的居住方式，在其普遍的狹長住宅建築中，為保持使用彈性以供大家族或多戶家庭居住而採取開放式平面，不砌磚牆而多以木板視使用情況對內部空間作分隔。一層通常可分間為三至四個房間，面向走廊的隔板上部一般鏤空以供中間無對外窗戶的房間透氣，而走廊有時亦會作出租床位。住戶間亦需共用廚房、廁所等設施。^③相較於分層所有權制度的集合住宅而言，分間出租住宅呈現出日常生活空間重疊、住戶與公共空間以及住戶與住戶之間的界線相對模糊的空間特質。

此外，一些世家大族的宅邸於20世紀初因家族沒落或後人四散，宅邸大部分空間被閒置而被遺留下來的族人分租，著名華商盧九與鄭觀應的宅邸於40—70年代皆曾被分間出租。依據鄭家大屋前租客的口述資料，早期的租客是透過連帶關係租住鄭家大屋的，亦即新租客通常與鄭家後人相識，或經由原租客或與鄭家後人相關之親友轉介。租客之人口

^① 〈澳門工商年鑑〉，《大眾報》（澳門），1971年第十一回（1970—1971）第一篇，頁15A、15B。

^② 余國：〈十九世紀中期至二十世紀中期澳門內港區發展與變遷之研究〉第四章，碩士學位論文，成功大學，2010年，頁3—5。

^③ 蔣匡文：《建築師講古：從唐樓到劏房》，香港：萬里機構出版，2018年，頁48。

結構方面，早期租客中有部分其家族三代皆居住於鄭家大屋中，租客的人員流動較少。戰後的租客人數漸增，租客亦相對多元，從挑水工到酒店總工程師，甚至非華籍人士皆有入住。70年代以後租客人數達到頂峰，多以中國內地新移民為主，但人員流動亦相對較快。至80年代大部分租客已遷出，或因宅地出售而遷走，最後一批租客於90年代因鄭家大屋評定為具有藝術價值之建築而強制接受補償遷出。^①

鄭家大屋內的分間格局並非事先規劃，而是一連串自組織（self-organized）行為的結果。鄭家各房後人各持有宅邸內不同部分，故租住於大屋內不同部分的租客需支付房租予不同之房東。新租客的住處空間由房東指定，再由租客自行搭建間格與其他設備，又或是接手前任租客之單位，而隨新租客人口不斷增加，宅邸內的單位間格亦越來越小。

分間出租住宅是鑲嵌在既有房地產市場中，應對都市核心區內可負擔住宅單位不足的手段。又從鄭家大屋的案例，其由家族宅邸轉化為分租住宅的過程與棚寮木屋區相似，皆是一種有機的自組織過程，而兩者差異在於其初始目的，前者為營生，後者則為自助。鄭家大屋租客並不僅限於社會低層，因此，分間出租住宅的出現並非全然因貧窮而產生，而是都市系統為調適住宅不足問題的其中一種結果，皆因其彈性的空間生成機制使之能較當時之正式住宅市場更靈活、快速地提供可負擔的居住空間。

綜上所述，住宅作為都市當中的一種空間產品，亦是人們成為都市體系一部分的必需品。澳門於20世紀的非正式住宅是一面反映其都市社會中生產與生活的鏡子，映照出澳門於20世紀中獨特的水上及移民人口結構、工業及房地產制度的發展，以及其都市系統面對快速人口和住宅需求增長的調適能力。對非正式人口和經濟弱勢所組成的都市邊緣人口而言，非正式住宅的形成是一種自助手段，亦是其過渡至都市系統內部的中介。且在20世紀後半葉的移民潮當中，新移民人口曖昧的社會身份，令其無法享有完整的都市權，使得非正式住宅成為必要的存在。至80年代由船隻、棚寮、分間出租住宅組成的非正式住宅系統逐漸被公共住宅政策及快速發展的公寓與大型屋邨取代。由此可見，非正式住宅是一種階段性的調適手段，為外部及都市邊緣族群提供進入都市社會的孔隙，以及作為推動都市系統演化的初階組織。都市是為由一連串不斷演化的系統性機制所組成，而非正式部門本身則是出現於介接不同演化階段的空隙之中，因此，在不同的時代和社會狀態下會有不同的非正式住宅形式的出現，反映不同時代的生活面貌。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 王旭佳 黃耀岷]

^①參考澳門口述歷史協會於2011年與鄭家大屋原租客訪談之逐字稿。