

澳門公共房屋政策演變歷程、執行困境與改革方向*

王子成 鍾惠珍

[摘要] 回歸以來，澳門以“居有所、安居樂業”為政策目標協助居民解決住房問題，但私人自由房屋獲取難與公共房屋申請難並存的局面一直未得到有效緩解。基於史密斯政策執行過程模型，研究發現：澳門公共房屋政策存在執行中面臨政策體系與多元化經濟發展目標不適應、公屋供給緊張與需求主體增長相矛盾、執行機構權責分配與實際事務需求脫節、剩餘土地資源開發困難等多重困境。未來澳門可從落實公屋建設、實施精準幫扶措施、全面開展恒常性申請、推動政社資源的整合、拓展公屋供給新空間等方面着力，完善公共房屋政策。

[關鍵詞] 公共房屋 夾心階層 五個房屋階梯 執行困境 政策執行過程模型

一、引言

自 1999 年回歸以來，澳門經濟進入快速增長通道，澳門地區生產總值從 1999 年的 519 億元（澳門元，下同），增加到 2019 年的 4,455 億元，實現了跨越式發展；人均 GDP 也由 1999 年的 12 萬元躍升至 2019 年的 66 萬元，失業率從回歸之初的 6.3% 下降到 2019 年的 1.7%，澳門居民已基本實現充分就業，整體就業人口的收入中位數由 1999 年時的 4,889 元，提升到 2019 年的 17,000 元。^① 儘管如此，澳門居民仍普遍存在置業難題，“私人房屋市場租房貴、買房難”與“公共房屋申請多、排隊久”並存，疫情突襲後經濟下行，居民收入減少，住房保障問題成為澳門特區政府亟需解決的重大民生問題。

據世界銀行公佈的資料，2020 年，中國澳門特別行政區是全球人口密度最高的地區，^② 其總人口為 68.31 萬人，是 1999 年回歸時的 1.5 倍，人口密度達 20.8 千人／平

* 本文是暨南大學澳門研究院 2021 年度資助項目“澳門青年居住實現模式與公共住房保障機制研究”、暨南大學鑄牢中華民族共同體意識研究基地招標課題“香港澳門地區青年群體的國家認同與培育機制比較研究”（編號：JDNJL202008）的研究成果。

作者簡介：王子成，暨南大學公共管理學院教授；鍾惠珍（通訊作者），暨南大學公共管理學院碩士生。郵編 510632

^① 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2020》，2021 年，頁 71、170，<https://www.dsec.gov.mo/zh-CN/Home/Publication/YearbookOfStatistics>。

^② “Population density.” The World Bank, Aug 2019, https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST?name_desc=false, 15 Nov 2021.

方公里，^① 住房需求日益增長。受外來投資流入、周邊地區樓價升高、炒房投機行為等因素影響，^② 澳門本地樓價快速上升，購房難度之高前所未有。2009 — 2019 年間，澳門本地居民收入從 0.85 萬元增加至 1.7 萬元，增幅為 80%，而澳門私人住宅價格從 2.3 萬元／平方米上升至 10.7 萬元／平方米，升幅達 310%，^③ 遠超居民收入水平的增長速度，居民的房屋購買力普遍下降。其中，夾心階層、青年群體、外來勞動力是主要的上樓困難群體，許多住戶無奈轉向租賃市場，^④ 私人房屋租金隨之“水漲船高”。私人房屋市場中“租房貴、買房難”的局面一時難以破解。

為回應居民的住房需求，澳門特區政府積極推進公共房屋（簡稱公屋）政策，堅持“社屋為主、經屋為輔”的原則，落實“萬九公屋”項目，並修訂相關法律法規。截至 2016 年，已建成的澳門公共房屋數量約 4.8 萬套，佔所有已建成的住宅單位的 22%；^⑤ 2020 年底，社會房屋（簡稱社屋）已建成近 1.43 萬套，經濟房屋（簡稱經屋）近 3.69 萬套。^⑥ 儘管多年來，特區政府堅持投入建設社屋和經屋，公共房屋佔比不斷上升，但住房市場供需不平衡的矛盾依然顯著。2013 年經屋申請總量逾兩萬宗，是供應量的 22 倍，^⑦ 2019 年經屋認購率為 12 倍，^⑧ 有不少申請者輪候多年才獲配經屋。可見，雖然經屋申請需求已漸趨飽和，但供給數量有限，仍無法完全滿足居民住房要求，與實現“居有所所、安居樂業”這一目標還有較大的差距。此外，外來勞動人口、夾心階層、舊樓居民等群體的居住問題被長期擱置，民眾對此有不少怨言。同時，家庭規模縮小、人口老齡化加速等人口特徵變化要求增加小戶型房屋、長者公寓等房屋的供給，但澳門公屋的分配週期過長，無法即時回應社會變化。這些公共房屋問題逐漸積累，給澳門特區政府帶來了較大的施政壓力。當前，粵港澳大灣區建設、多元化經濟發展目標對澳門重塑城市空間、打造宜居可持續發展都市提出了更高要求，^⑨ 如何完善現有公屋政策以滿足居民的住房需求、推動澳門經濟發展就成為特區政府亟待解決的重要議題。基於此，本文在分析澳門公共房屋政策的演變歷程的基礎上，運用史密斯政策執行過程模型，從政策框架、執行機構、目標群體與執行環境四個方面討論澳門公共房屋政策的執行困境和改革方向，為完善公共房屋政策和推進澳門居民“住有所居”提供對策建議。

① 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2020》，2021 年，頁 259，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>。

② 澳門公共治理研究中心：《公共住房需求研究的最終報告》，2017 年，頁 1。

③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2019》，2020 年，頁 68、259。

④ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《2011 人口普查詳細結果》，2012 年，頁 29。

⑤ 澳門公共治理研究中心：《公共住房需求研究的最終報告》，2017 年，頁 1 — 2。

⑥ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2020》，2021 年，頁 265。

⑦ 澳門公共治理研究中心：《公共住房需求研究的最終報告》，2017 年，頁 1。

⑧ 澳門街坊會聯合總會：〈房屋局已收 36,000 份申請 12 人爭一單位〉，https://www.ugamm.org.mo/portal/ctr/cms/info/goToInfoView?info_id=55ecd7ae5b454930a5f636fd2d432885，2023 年 2 月 22 日。

⑨ 澳門發展策略研究中心：《粵港澳大灣區城市群：澳門的角色、挑戰與策略》，2017 年，頁 1。

二、澳門公共房屋政策的演變歷程

澳門的公共住房保障既不同於西方福利國家的普惠性住房體系，也與內地的保障性住房有所差異。回歸前，澳門公共房屋政策大致經歷了1928—1980年的社屋建設階段和1980年後的興建經屋階段。^① 回歸後，澳門實行以“社屋為主、經屋為輔”的公屋補充私人房屋的住房模式，受社會變化、經濟增長等環境因素影響，這一模式已不能滿足當下多樣化的住房需求。為解決長期以來住房資源緊張與房屋需求增長相矛盾的問題，澳門特區政府的現任行政長官賀一誠先生在2020年提出構建“五個房屋階梯”的住房施政方針，^② 進一步完善公共房屋政策。因此，重新認識澳門公共房屋政策的實施與演變歷程，將有利於我們進一步評估與探討當地公共房屋政策的公平性和有效性。

（一）2000年以前：回歸前的公共房屋政策

1928年，貧民屋邨的一場大火後，澳葡政府為救濟火災中遭遇損失的市民，開始建造社會房屋，至1949年建成23座平房共711個單位。^③ 在20世紀80年代前，公共房屋（public housing）就是社會房屋。政府、援助性質的組織、私人慈善機構、宗教團體、社會輔助部門等多主體以交替建設、合作共建等形式為低收入家庭提供了改善性住房。

至80、90年代，澳門工業的迅速發展吸引了大量來自內地的勞動力，帶來了土地和房價上漲、住房資源緊張、具有安全隱患的木屋數量迅速增長等問題。為緩解人們的住房難題，改善居住環境，保障住房安全，政府提出了興建經、社屋與臨時房屋中心，最終建成0.5萬套社屋、逾2萬套經屋、以及0.6萬套臨時房屋中心，^④ 兼顧了本地居民與新移民的住房需求，促進了社會融合與工業發展。^⑤ 這一階段，經屋逐漸興起。為保障經屋政策的順利實施，澳葡政府開始修訂相關法律法規。1980年後，先後頒佈了第13/80/M號法律《經濟房屋法》、第69/88/M號法令《管制社會居屋之分配、租賃及管理》兩部法令，詳細規定了經濟、社屋的申請、分配與管理辦法，後經多次調整、完善，形成了一套在澳門通行近四十年的公屋政策法律體系，至今仍是現行法律的修訂基礎。^⑥ 澳葡政府還對行政架構進行了大規模改革，對當時的工務運輸司等管理土地、房屋建設

^① 鄭國明：〈住房資源配置與政府行為——公共房屋政策的若干分析〉，《澳門研究》（澳門），第8期（1998），頁222—265。

^② 澳門特別行政區政府新聞局：〈行政長官回答議員快訊（本澳房屋規劃將分為五個階梯）〉，2020年4月21日，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/291086/>，2023年2月22日。

^③ 澳門特別行政區政府房屋局：〈公共房屋發展史〉，<http://www.ihm.gov.mo/zh/node-102>。

^④ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑2000》，2001年，頁226；《統計年鑑2002》，2003年，頁228。

^⑤ 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），第21卷總第80期（2008），頁263—272。

^⑥ 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，頁325、330。

的專職機構進行整改、重塑，^① 新增了專門的管理機構——房屋局，開展房屋的分配、管理、維修等工作。臨時房屋中心不是現存公共住房體系中的構成部分，它僅作為原居民在清拆木屋後至入住社屋或購買經屋前這段過渡時間的居住地點，存在時間較短，已全部拆除，^② 政府繼續供應社會房屋與經濟房屋。90 年代末，受亞洲金融風暴的影響，澳門經濟下行，為處理空置房屋、提振樓市，澳葡政府推出“四厘利息補貼計劃”幫助人們置業，^③ 但不再建設新的公共房屋。

（二）2000 — 2020 年：回歸以來“社屋為主、經屋為輔”的公屋政策

1999 年回歸後，澳門經濟發展向好帶動了本地居民就業、生活水平提高，人們的購房意願提高，^④ 但公屋建設的停滯與購房利息補貼計劃的終止引發了許多購房者對特區政府的不滿。2005 — 2013 年，為應對居民住房需求持續增長的問題，澳門特區政府先後推出“三四五六”計劃、“萬九公屋”項目的住房供給承諾。截至 2013 年底，特區政府基本兌現其承諾，此時社屋數量達到 1.28 萬套，經屋數量達 3.28 萬套。^⑤ 除了擴大建設規模，特區政府對經、社屋的申請條件也進行了調整。2017 年，社屋的申請資格中，家庭收入上限一項上調約 9%，^⑥ 此舉能使政策覆蓋更多弱勢群體，社屋供需漸趨平衡。經屋申請資格上限則調整至能覆蓋全澳超 80% 的居民，但經屋供給仍然供不應求，許多居民尚在排隊等候中。^⑦

目前澳門的公共房屋主要由社會房屋、經濟房屋和長者公寓三個部分組成，是面向具有澳門永久性居民身份的困難和弱勢家庭、個人及長者的定向性公共住房體系。^⑧ 其中，社會房屋（簡稱社屋）是向低收入申請者提供的廉租屋，具有慈善救濟作用；長者公寓的主要目標是保障老年群體的晚年生活品質；而經濟房屋（簡稱經屋）是傾向於幫助有穩定收入且負擔得起貸款的澳門居民購置“自有房產”，^⑨ 對私人樓宇市場和社會房屋起到補充性作用。^⑩ 但澳門現有青年群體、“夾心階層”、都市更新中的舊區居民

① 澳門特別行政區政府土地工務運輸局：〈簡史〉，https://www.dsscu.gov.mo/zh_HANS/home/aboutUs/id/23。

② 澳門特別行政區政府房屋局：〈臨時房屋中心〉，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-103>。

③ 澳門特別行政區政府房屋局：〈四厘利息補貼〉，<https://www.ihm.gov.mo/zh/eh-four-percent-interest-subsidy>。

④ Chang, Hsiao-Chuan. “Housing Affordability in Macau: Evidence and Policy.” *China Economic Journal*, vol. 6, no. 1, 2013, pp. 46-56.

⑤ 〈回歸以來澳門住房市場基本情況〉，2014 年 12 月 4 日，人民網，<http://hm.people.com.cn/n/2014/12/04/c391081-26148855.html>，2021 年 10 月 16 日。

⑥ 〈社屋法調升入息資產上限〉，《澳門日報》（澳門），2020 年 8 月 18 日，版 A01。

⑦ 《夾心階層住房方案》跨部門工作小組：〈〈夾心階層住房方案〉公開諮詢總結報告〉，2021 年，頁 3，<https://www.gov.mo/zh-hant/policy-consultation/347084/>，2021 年 10 月 13 日。

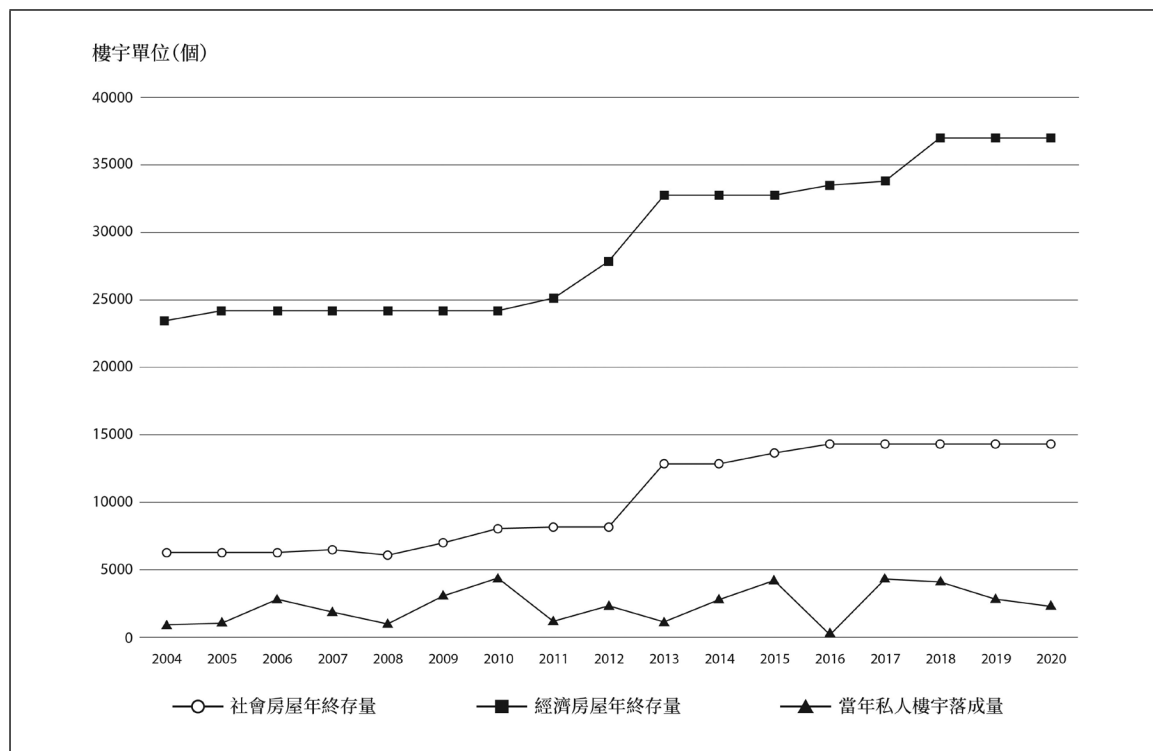
⑧ 澳門特別行政區政府房屋局：〈房屋局理念及目標〉，<http://www.ihm.gov.mo/zh/node-9>。

⑨ 劉祖雲、徐歡：〈澳門的貧困援助及其對內地的啟示〉，《中南民族大學學報（人文社會科學版）》（武漢），第 5 期（2015），頁 102 — 106。

⑩ 澳門特別行政區政府第 200/2020 號行政長官批示《重新公佈經第 11/2015 號法律及第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律〈經濟房屋法〉全文》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/39/despce_cn.asp#200。

及外來勞動力等多個住房困難群體，舊公共住房體系無法滿足這些群體的需求，公共房屋政策亟需調整（圖1）。

圖1 回歸後澳門房屋建設情況



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局。

（三）2020年至今：推動構建“五個房屋階梯”的住房保障政策

2020年，現任澳門行政長官賀一誠先生提出構建“五個房屋階梯”施政理念，對社會房屋、經濟房屋、夾心階層住房、長者公寓和私人樓宇實行不同的住房保障。^①這是澳門自回歸以來首次明確劃分置業人群，這一舉措或將澳門公共住房保障機制的適度福利化建設推向新發展階段。其中，經濟房屋在2021年完成新一輪申請，夾心階層住房和長者公寓的規劃也相繼進入立法階段。

“夾心階層”（sandwich class）是指收入超出經屋申請資格上限，但不足以支撐其購買私人樓宇，或已申請經屋，但計分排名靠後、輪候時間長的澳門居民。為解決這部分人的置業難題，2021年，澳門特區政府正式提出銜接公共房屋和私人樓宇的“夾心階層住房”（sandwich class housing）政策。這一政策在諮詢階段就已獲得社會各界的廣泛支持，但目前尚在研究法律起草階段，具體落實進程與效果仍待評估。

^① 《夾心階層住房方案》跨部門工作小組：《〈夾心階層住房方案〉公開諮詢總結報告》，2021年，頁3。

澳門並非首個推行“夾心階層”方案的城市，具體實施方案也還存在一些爭議。在 1993 年，香港政府就曾委託香港房屋協會推出“夾心階層住屋計劃”，新建房屋 1.2 萬套，並以優惠價格售予中等入息家庭，後因市場轉變，其中 3,000 個單位改作私人樓宇。^① 目前，“夾屋”數量佔現有落成房屋數量的 13.32%，僅次於出租屋邨與出售的住宅。^② 落實好“夾心階層住房”是構建澳門“五個房屋階梯”中的重要一環，特區政府希望藉此幫助青年等夾心群體早日上樓，也能助推中低階層居民向上流動、促進社會穩定發展。而香港“夾心階層住房計劃”落成近 30 年，對“夾屋”適用對象的界定具有一定的合理性，所帶來的社會效應也已經顯現，對澳門實施“夾心階層住房”計劃具有一定的參考價值。

三、政策執行過程模型解釋下澳門公共房屋政策的執行困境

回歸以來，澳門特區政府一直在住房問題上保持着較為積極的干預措施，力爭解決這一民生問題，提升居民生活幸福感。2011 年，特區政府作出了“居有所所，安居樂業”的政策承諾，^③ 為民眾勾勒出一幅理想的住房政策藍圖。前者重在強調加大力度做好公共房屋的建設與規劃，保障住房市場供需平衡，居者有其屋；後者意在扶助所有民眾都能租賃或購買與自身能力相匹配的房屋，不必為高昂的住房支出而煩惱，同時有專業機構協調好樓宇和社區的管理與發展，以保障住戶安心、積極地參與工作。但據 2017 — 2018 年的住戶收支調查資料顯示，澳門擁有自置產業或其家庭成員擁有物業的住戶為 75.2%，較 2012 — 2013 年下降 0.5%，而租賃房屋的住戶從 19.7% 增加至 20.5%，且家庭中所有成員均沒有參與經濟活動的住戶比重較 2012 — 2013 年上升 4.1%，全澳基尼係數上漲至 0.36，^④ 公屋政策尚未達到居有所所、安居樂業的理想效果。

美國政策科學家湯瑪斯·史密斯（Thomas B. Smith）將政策執行過程的構成分為理想化的政策、執行機構、目標群體和環境因素四個要素。政策執行者期待引導執行活動朝着理想化的政策靠近，但在史密斯看來，制定的政策一旦被執行，理想化的政策、執行機構、目標群體和環境因素這四個要素的內部、要素與要素之間會產生緊張，在相互作用、處理後影響制度的建設，最終形成回饋反過來影響政策的後續執行與調整。^⑤ 澳門公共房屋政策的發展是漸進式改革的過程，史密斯模型可為探討這一過程提供一個更好的分析視角（圖 2）。

^① 香港房屋協會：〈夾心階層住屋計劃〉，<https://www.hkhs.com/tc/our-business/property-detail/id/6/type/2/house/1>。

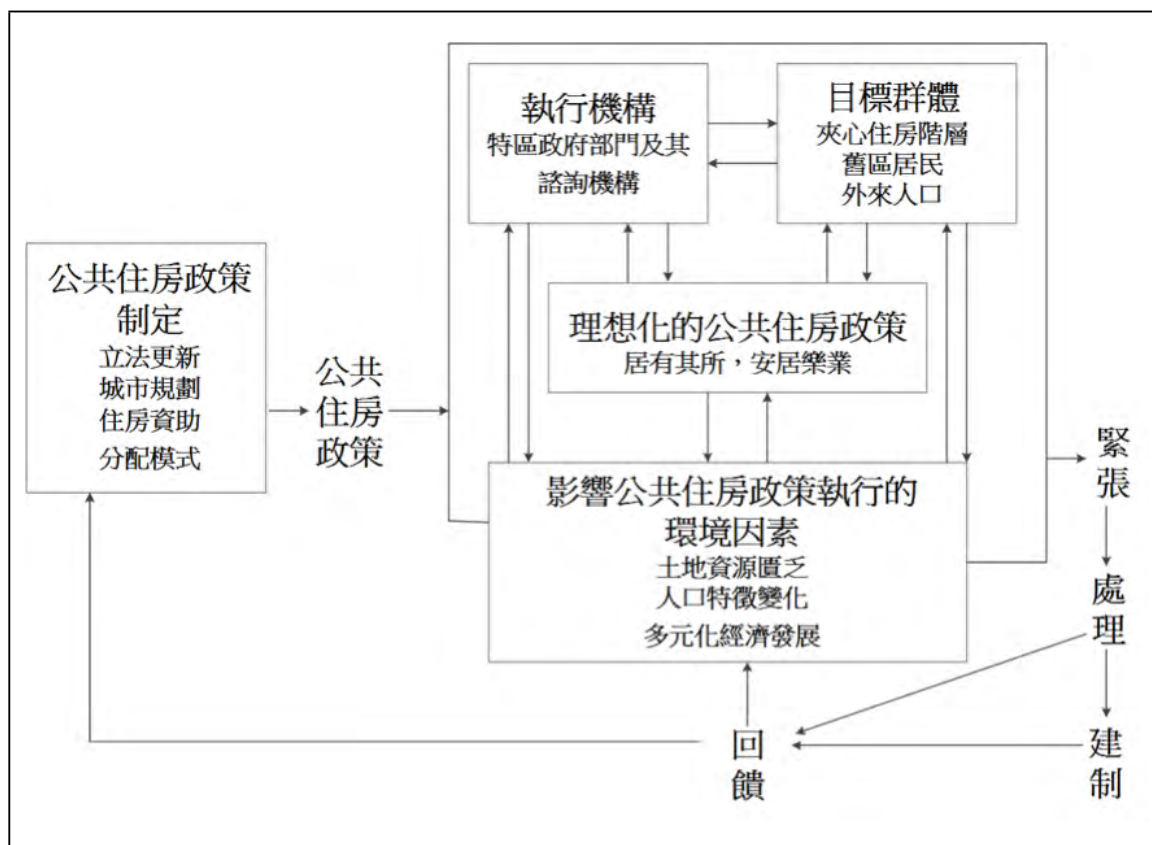
^② 香港房屋協會：〈統計資料〉，<https://www.hkhs.com/tc/statistics/statistics>。

^③ 澳門特別行政區政府：《2011 年財政年度施政報告》，2010 年 11 月 16 日，頁 14，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/10/cn2011_policy.pdf。

^④ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《住戶收支調查 2017/2018》，2019 年 4 月，頁 7。

^⑤ Smith, Thomas B. “The Policy Implementation Process.” *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2, 1973, pp. 197-209.

圖 2 澳門公共住房政策執行過程



圖片來源：作者根據 Smith, Thomas B. “The Policy Implementation Process.” *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2, 1973, pp. 197-209 提出的政策執行過程模型改編。

(一) 政策框架：現行公屋政策體系與經濟多元化發展目標需求不適應

(1) 立法更新滯後

回歸前，澳門公屋相關立法體系的構建已較為全面，但法律法規的頒佈、修訂滯後於社會需求變化，沒能起到保障公屋政策順利執行的效果。20 世紀 80 年代開始，澳葡政府先後頒佈了第 13/80/M 號法律《經濟房屋法》、第 69/88/M 號法令《管制社會居屋之分配、租賃及管理》與土地利用、發展合約管制、購樓資助等具體的配套法令、法規，初步形成了公共住房的相關法律體系，不少法律甚至沿用至回歸後。但以往的法律法規無法適應澳門的政治、經濟、社會等環境的轉變，不利於特區政府推進新的施政方針。首先是回歸後，承認並保護土地私有的規定、^① 土地補償法規不足^② 等因素增加了產權回收的難度，都市更新工作多番擱置；輪候經屋的計分方式不夠合理導致許多申請者輪候多年，背離了最初“居有所，安居樂業”的施政理念。其次，不法分子利用職權貪

^① 譚縱波、董珂南：〈澳門土地利用與規劃體制研究〉，《城市規劃》（北京），第 12 期（1999），頁 30 - 35。

^② 崔世平：〈簡述澳門《城市規劃法》立法過程〉，《城市規劃》（北京），第 S1 期（2014），頁 7 - 11。

污腐敗，干預土地發展、房屋用地批給程序不正當，加劇了人們對特區政府的不滿。^①最後，在第 10/2013 號法律《土地法》、第 12/2013 號法律《城市規劃法》、第 8/2019 號法律《都市更新法律制度》等立法前，涉及土地、住房等工作的核心法律缺失或修訂滯後、法律法規之間銜接不當，^② 執行人員在執行工作時因法律依據不足、相關規定相互矛盾等問題無法即時作出裁量，加大了公屋政策的執行難度，也削弱了政策的執行效果。

(2) 規劃建設前瞻性不足

政府本應針對不同歷史時期、不同群體住房需求制定不同層次的公共住房保障政策，^③ 但澳門對城市規劃前瞻性不足、土地資源利用不合理，現行公屋規劃無法適應社會經濟多元化發展目標需要。一方面，在過去，特區政府對住宅用地的批建缺乏科學合理的規劃，導致私人樓宇與公共房屋在供應數量上配置不均衡，無形間加劇了房價飆升的問題，給居民帶來置業壓力。“萬九公屋”項目完成後的七年內，落成公屋總量不超過 0.6 萬套，但同期私人樓宇落成量為約 2.1 萬套，是落成公屋數量的 3.5 倍，其單位價格從 2010 年的 3.1 萬元／每平方米上升至 10.5 萬元／每平方米。^④ 《城市規劃法》頒佈後，通過成立城市規劃委員會對澳門都市的規劃開展了長期的探索，^⑤ 住房規劃問題才有所緩解。另一方面，社會老齡化形勢嚴峻、家庭結構逐漸縮小、“夾心階層”上樓難、外來勞動力住房需求龐大、大力推進都市更新、粵港澳區域合作發展等住房群體和環境的變化，與回歸前澳葡政府不干預政策、回歸後公屋建設擱置等多重因素導致現階段公共房屋供應目標分散、建造任務繁重。

(3) 住房資助缺少效果評估體系

為促進社會公平，特區政府在公屋計劃的分配前、購房時、入住後對目標群體實行住房資助。在分配公屋前，房屋局參考市價降低社屋與經屋的定價。考慮到申請社屋的群體的收入水平普遍較低，社屋定價主要參考承租人及其家庭的經濟狀況、長者人數及市值租金等因素，最終租金存在一定的個體差異。經屋是個人所有房產，其售價主要考慮到批地溢價金、建築成本與行政成本，價格差異體現在住房地點、實用面積、樓齡、樓層、交易年份等方面。居民購買經屋時，特區政府通過豁免房屋稅、印花稅等相關

^① 王于漸等：《澳門公共房屋政策研究》，2010 年，頁 1，<https://hkcer.hku.hk/Reports/INTERNET/Macau%20Public%20Policy%20Housing/Final%20Report%202010-3-10.pdf>。

^② 溫雅：〈澳門城市規劃體系的發展歷程及特徵評述〉，《城市規劃》（北京），第 S1 期（2014），頁 23—30。

^③ 李俊夫、李瑋等：〈新加坡保障性住房政策研究及借鑑〉，《國際城市規劃》（北京），第 4 期（2012），頁 36—42。

^④ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2020》，2021 年，頁 246—265；《統計年鑑 2018》，2019 年，頁 257。

^⑤ 澳門特別行政區政府城市規劃委員會：〈城市規劃委員會簡介〉，<https://www.cpu.gov.mo/zh-hant/committee-intro>。

置業稅費與提供購房低息補貼間接地幫扶住戶。^①澳門在回歸前後兩次實行利息補貼制度，通過資助申請者每月最高4%的利息補貼，^②來減輕居民的月供利息負擔。在居民入住後，特區政府對樓宇維修、管理、自願拆除、設施維修等項目一一審查和核批後，通過專項基金撥付資助。資助項目包括無息貸款、維修資助、管理資助等項目。

儘管公共房屋的資助政策覆蓋定價、購買、維修的全過程，但在高首付、高月供貸款的情況下，這些資助政策的激勵性有待評估。房地產過熱的根源之一在於房產批地價格過高，導致售價“水漲船高”，人們無法負擔。2021年，澳門的兩房經屋售價約為250萬元，一房廳也至少需要200萬。^③對標2009年出台的《自置居所貸款利息補貼制度》中可獲得購房利息補貼的房屋單位價值不能超過260萬元的規定，多人家庭和其他房屋價值超過規定的家庭的置業壓力尚且無法得到緩解。當前，在疫情衝擊和缺少資助政策的情況下，居民的房屋購買力更是不如從前。此外，對於在橫琴等外地置業的跨境工作居民來說，能否得到同等購房待遇，特區政府也未有具體回應。因此，是否要持續定期實施資助政策以提高社會公平和居民滿意度有待商榷。在未來的規劃中，澳門特區政府有必要對住房資助這一項政策單獨構建一套效果評估體系，對享受該政策福利的業主進行定期調查，以提高資助的激勵性和公平性。

(4) 分配模式缺乏合理性

澳門實行先規劃、再建造、後申請的公屋分配模式，這種模式的優點在於能夠確保公屋建設與城市整體規劃相協調，但其無法明確社會的實際住房需求，各類型與各戶型房屋的配置不符合實際人口特徵，這才會導致多人家庭購買一房公屋等情況。新加坡的組屋預購制在解決這一問題上具有豐富經驗。組屋預購制，即居民先申請購買政府擬議建設的組屋單位，成功申請者可以預定、選擇鍾意的組屋地點和單位類型，當70%的組屋獲居民預購時，新加坡的建設房屋局才會開始建造工程。^④這樣一來，政府擬建設的房屋單位既能符合城市發展的規劃，也能很好地滿足人民住房需求，提高居民滿意度與城市宜居水平。目前澳門新城A區的規劃建設已經落地，澳門可利用的土地資源逐漸減少，公共房屋是否轉變為按需建設的分配模式以促進住宅用地的有效開發？這一問題需要特區政府加強重視。

(二) 目標群體：公屋供給緊張與需求主體快速增長相矛盾

從居民需求角度來看，公屋政策的目標群體應當是無自有房產但有強烈住房需求的

^① 澳門特別行政區政府第200/2020號行政長官批示《重新公佈經第11/2015號法律及第13/2020號法律修改的第10/2011號法律〈經濟房屋法〉全文》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/39/despece_cn.asp#200。

^② Chiang, Coc Meng. “Policy Review: Government Intervention in Housing: The Case of Macao.” *Housing Studies*, vol. 20, no. 1, 2005, pp. 149-155.

^③ 〈兩房經屋售價約二百五萬〉，《澳門日報》（澳門），2021年7月17日，版B01。

^④ 香港立法會秘書處資料研究組：《澳門和新加坡的資助出售房屋分配機制》，2021年07月21日，頁10—12。

居民。從實際供給角度來看，澳門現行的經屋政策覆蓋了全澳 80% 的本地居民，理論上基本可以滿足社會的住房需求。然而，現實並非如此，在澳門，外來勞動人口、夾心階層及住在老化樓宇的居民仍未享受到公共住房政策的福利或被完全排除在政策外。這三個群體面對自由市場房價高、公共房屋供給欠缺的住房難題，表現出對公屋政策的認同度低、社會融入難度高等消極態度。

公屋政策明確規定，申請者必須是年滿 18 歲的澳門永久性居民或在澳門居住至少 7 年，才可以通過家庭或個人的身份申請公屋。^① 這一規定目的明確，即只保障擁有本地永久性居民身份的需求者。這意味着外來勞動力、學生等群體均無法享受到住房優惠，相當於人為設置了一套“社會排他機制”，^② 為社會衝突埋下了一定的隱患。2019 年底，澳門有近 20 萬外來勞動力居留澳門，約為 2000 年末的 7.5 倍，^③ 然而，他們不具備申請公屋的資格，也難以承擔私人房屋市場租金或購房貸款。且歷年人口資料顯示，澳門的房屋租客比例在上升，僱主提供住房的僱員佔比在下降，全澳對穩定住房的需求龐大。在住房如此緊張的情況下，如何保障外來勞動力的居住權利、吸引其留澳發展、助推澳門構建良性產業結構、實現穩定可持續地發展，成為澳門在未來城市發展規劃中必須要回應的問題。

從收入的角度來說，澳門公共住房政策的目標群體定位於當地的中低收入者，這一劃分較為粗糙，導致兩個“夾心”群體上樓難度加大：一是租得起社屋，買不起經屋的人群，因收入超過社屋上限只能轉向私人房屋市場租賃價格更高的私房，社屋申請資格上限調整的出台使這一群體基本及解決了住房困難問題；二是未排上經屋也買不起私房的中高收入群體，這一群體的住房困境是澳門中產階層人士內部結構異質性的具體表現之一，不利於其形成階層精神信仰，該群體的社會融合與向上流動機會也容易出現“斷裂”。^④ 早在 2011 年，澳門就有 42.8% 的人口屬於中產階層，他們既是澳門經濟適度多元化的重要人力資源，其發展也要緊緊依靠澳門多元化進程。^⑤ 因此，中產階層的住房穩定，有助於其真正融入社會並成為社會主體部分，構建一個穩定的“橄欖型”社會結構，維護政治穩定、促進經濟健康發展。^⑥ 特區政府推出定價高於經屋低於私房的“夾

① 澳門特別行政區政府第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/33/lei17_cn.asp，2021 年 11 月 17 日；澳門特別行政區政府第 200/2020 號行政長官批示《重新公佈經第 11/2015 號法律及第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律〈經濟房屋法〉全文》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/39/despce_cn.asp#200。

② 劉祖雲、王丹鳳：〈關於澳門中產階層的若干問題探討〉，《中南民族大學學報（人文社會科學版）》（武漢），第 4 期（2013），頁 83 - 89。

③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2019》，2020 年，頁 58。

④ 婁世艷、林廣志：〈近年來澳門居民就業與收入及其社會階層的特點與趨勢〉，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2018 - 2019）》，北京：社會科學文獻出版社，2019 年，頁 310 - 311。

⑤ 《夾心階層住房方案》跨部門工作小組：《〈夾心階層住房方案〉公開諮詢總結報告》，2021 年，頁 46、135。

⑥ 婁世艷、林廣志：〈近年來澳門居民就業與收入及其社會階層的特點與趨勢〉，吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2018 - 2019）》，北京：社會科學文獻出版社，2019 年，頁 316。

心階層住房”以緩解中產階層的住房問題，但“夾屋”正在建設，尚未正式實行分配，執行機構缺少對購房資助、分配管理等程序的明確規定，居民上樓還需耐心等待。

都市更新帶來的居民安置問題是澳門特區政府解決房屋問題過程中遇到的另一個難點，現階段尚處於立法、置換房申請與施工重建階段。^① 都市更新是為改善居民生活環境、促進城市可持續發展而提出的、對舊區老化樓宇進行修繕和改造的城市規劃政策，回歸後因業主產權回收及協商難度大等原因一再擱置。^② 2001 — 2016年，居住在1980年前建成樓宇內的居民僅減少了兩千多人，仍有七萬多人居住在老化樓宇內，^③ 這些住房存在極大的安全隱患。因此，如何落實好舊區居民的安置工作，推動社區有序化更新也是特區政府當前公共房屋政策的重點之一。

（三）執行機構：相關機構中部分權責分配與現實事務需求脫節

負責澳門公屋規劃、建設、管理和維修等的執行機構既互為獨立又協同合作。2000年，建設發展辦公室成立，負責組織發展商參與招標活動推進公屋建設。發展商交付房屋後，房屋管理權移交給房屋局，由其負責運營管理。房屋局成立時間最久，曾經歷多次重組，其下轄的公共事務廳負責跟進和落實房屋的分配和安置，樓宇管理廳負責包括私人樓宇在內的房屋日常運營管理與維修事宜，其中，維修資金由獨立運行的樓宇維修基金提供。^④ 為貫徹“以人為本”的施政理念，推動澳門的建設發展，特區政府在2010 — 2020年間新增了三個職能和目標各不相同的政策諮詢機構：公共房屋事務委員會、城市規劃委員會和都市更新委員會。三者分別負責促進政府和社會之間的溝通，為合理配置公共住房資源提供政策意見；^⑤ 澳門城市規劃的編制、實施、檢討和修改，^⑥ 增強城市規劃建設的科學性和發展的可持續性；對失修、老化的舊區樓宇進行修繕和重建，推動城市宜居化建設。^⑦ 這三個委員會是澳門政社合作的典型代表機構，主席成員均為特區政府的部門代表，至少20名以上的各領域專業人士以及其他社會傑出人士擔任委員，為相關房屋政策的制定、執行、修訂等出謀劃策，以此來影響政策效果。

通過跨部門合作與政社合作的模式，澳門的住房政策逐漸與區域協調發展的經濟形勢相適應，但仍然存在機構龐大、程序繁瑣等問題，若監管不力或合作銜接不當，有可能會出現推諉責任、效率低下等問題。例如，為幫助居民解決滲漏水問題，澳門成立了

① 盛力：〈澳門都市更新：機制、成效與建議〉，《港澳研究》（北京），第4期（2020），頁73 — 96。

② 盛力：〈澳門都市更新：機制、成效與建議〉，《港澳研究》（北京），第4期（2020），頁73 — 96。

③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈時間序列資料庫—按樓宇入夥年份統計之住戶分佈〉，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#/step1/zh-MO>。

④ 澳門特別行政區政府第17/2013號行政法規《房屋局的組織及運作》，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-11>。

⑤ 澳門特別行政區政府房屋局：〈公共房屋事務委員會〉，<http://www.ihm.gov.mo/zh/node-1012>。

⑥ 澳門特別行政區政府第3/2014號行政法規《城市規劃委員會》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2014/08/regadm03_cn.asp。

⑦ 澳門特別行政區政府第5/2016號行政法規《都市更新委員會》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2016/09/regadm05_cn.asp。

跨部門的樓宇滲漏水聯合處理中心。自 2009 年起，該中心已處理兩萬多宗滲漏水問題，其中 86.03% 的申訴得到了處理，但這些工作實際上主要由工務部門跟進，其次是房屋局，跨部門聯合行動甚少發生。^① 當前跨部門合作要求與房客現實需求之間的不匹配，實際上是對資源的浪費，因此，政府有必要對個別部門職責的進行科學劃分、促進政府資源整合，以適應城市更新的趨勢。

（四）環境因素：澳門土地資源開發與“澳門新街坊”項目應同步規劃

澳門的土地要素稟賦較差，實際陸地面積狹小，較難滿足當地人口特徵快速變化與經濟多元化發展目標的雙重需求。澳門的土地面積僅有 32.9 平方公里，未來可以用作樓宇建設的土地資源十分有限，房屋供給數量的上限也會隨着土地資源的開發逐漸浮現。但從 2011 年開始，澳門人口的平均年增長率為 2.3%，2020 年人口總數為 68.31 萬人，比 2010 年增長了 26.36%，^② 居民住房要求高漲。除了人口快速增長這一特徵，老年人口、中產階層佔比高與外來人口數量龐大等人口結構的變化對住房類型、戶型的供應也提出了新的要求。從目標群體的覆蓋率、滿意度來看，現行的公屋政策遠不能滿足這些人群對穩定住房的追求。此外，年輕人對居住環境和設施等要求也與以往體現出一定差異。過去，人們追求安穩住屋，現在人們對房屋的品質、舒適度、周邊設施的完善度等有着更高的要求，還有與父母同居的年輕人嚮往着擁有獨立房產。這類人群對公共房屋數量和品質的潛在需求還需在未來規劃中進一步探討。

澳門經濟發展得益於博彩業的開放，也受其“一業獨大”、過度依賴外部經濟環境的影響。^③ 2020 年新冠疫情發生以來，澳門遊客數量下跌嚴重，經濟顯著下滑，本地居民的工作和生活都受到一定影響。^④ 在疫情常態化下，深化經濟多元化發展成為澳門破解困局的必要手段和途徑。但澳門是一個微型經濟體，其內部的資源有限，與之鄰近的珠海土地面積為 1736.45 平方公里，全市常住人口為 243.96 萬人，^⑤ 人口密度較低，還有大量用地可供規劃，為澳門破解地狹人稠的難題、推動產業多元發展創造了條件。^⑥ 目前“澳門新街坊”項目已經竣工，未來將為在粵港澳大灣區內地九個城市工作、學習或生活的澳門居民拓展了優質生活空間，其總建築面積達 62 萬平方米，預計在 2023 年將建成約 4,000 個住宅單位。^⑦ 但橫琴粵澳合作區的管理機構揭牌不久，兩地的經濟、

^① 澳門特別行政區政府房屋局：〈樓宇滲漏水聯合處理中心統計資料〉，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-1121>。

^② 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑 2020》，2021 年，頁 32。

^③ 張立真：〈2020 年澳門經濟形勢分析及未來展望〉，《港澳研究》（北京），第 2 期（2021），頁 33—45。

^④ 毛磊：〈後疫情時代澳門探索推動經濟多元化發展〉，2020 年 12 月 19 日，人民網，<http://hm.people.com.cn/n1/2020/1219/c42272-31972071.html>，2021 年 11 月 25 日。

^⑤ 珠海市統計局：《2021 年珠海概覽》，頁 3，<http://tjj.zhuhai.gov.cn/attachment/0/273/273724/2900902.pdf>。

^⑥ 《人民日報》海外版：〈支持澳門經濟適度多元發展的重要舉措〉，2021 年 9 月 7 日，http://www.zlb.gov.cn/2021-09/07/c_1211360679.htm，2021 年 11 月 25 日。

^⑦ 澳門都市更新股份有限公司：〈澳門新街坊〉，https://www.mur.com.mo/project/macau_new_neighborhood。

文化、公共服務有較大差異，同等的住房福利待遇制度尚不健全，“澳門新街坊”是首個在橫琴落地、為澳門居民打造的集居住、教育、醫療等多功能於一體的綜合性民生項目，^① 在後期分配管理過程中必然會暴露許多問題。首先，人才是合作區發展的重要人力資源，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》提出要建設便利澳門居民生活就業的新家園以吸引澳門居民在合作區內就業創業，但“澳門新街坊”中規劃了200個只租不賣的人才房，能否滿足優秀人才的安置需求？這需要更精確、詳細的調查研究支撐；其次，內地房價與澳門房價水平不同但都具有高居不降的特點，“澳門新街坊”的房屋價格無疑是購房者的關注焦點，需兩地持續關注，在出售前完善住房定價機制、申請分配程序，使“澳門新街坊”真正發揮其居住用途而非投資功能。

四、澳門公共房屋政策的改革方向

澳門現行的公共房屋政策進一步將房屋劃分為五個階梯，依次為社屋、經屋、夾心階層房屋、長者公寓、私樓，更加科學、合理。“夾屋”落成後能夠有效保障中產階層群體的住房權益，促進構建“橄欖型”社會結構，長者公寓有利於加強應對人口老齡化帶來的老年居住問題，配合了社會人口的發展需求。此外，都市更新向內挖掘了城市可利用空間，“澳門新街坊”項目作為首個在內地實施的綜合性民生項目，是澳門公共房屋政策向外的試點與拓展，落成後可為合作區吸引澳門人才留下發展奠定堅實的住房保障基礎。但澳門公共住房現存問題複雜且積累已久，要在此現實基礎上實現“居有所、安居樂業”的理想化政策目標，特區政府不僅需要持續完善公共住房保障機制，還需加強政策執行力度，落實好公共房屋政策。

（一）堅決落實公共房屋建設，切實保障居民的住房權益

當前澳門住房問題體現出的顯著矛盾在一定程度上是歷史問題的累積。回歸前，公共房屋政策規劃缺少合理性和前瞻性；回歸後，相關立法修訂滯後，特區政府未能及時對人們需求增長作出回應，導致私人樓宇獲取難與公共房屋申請難並存的局面一直難以改變。新加坡的公共住房政策堪稱世界範圍內的典範，其成功經驗值得澳門特區學習。在1960—2000年間，新加坡政府從構建法律體系、土地供應保障、金融支持體系及設立專門的房屋管理機構等着手，大力干預國民住房的建設供給。其成功實施組屋政策原因有二：一是在建屋之初就頒佈限制炒賣組屋的相關法律並隨時代發展更新內容；^② 二是每十年按需設定新的建屋目標，分別以解決屋荒、擴大供給、提高品質、翻新改造為

^① 〈“澳門新街坊”建設如火如荼：工程樁施工已完成，配套學校下周開工建設〉，《珠海特區報》（廣東），2022年3月24日，版7。

^② 郭偉偉：〈“居者有其屋”——獨具特色的新加坡住房保障制度及啟示〉，《當代世界與社會主義》（北京），第6期（2008），頁162—167。

執政目標，有序實現了城市房屋的現代化發展，^①並在 20 世紀 90 年代提出了組屋預購制。

當前，都市更新、“夾屋”和長者公寓建設等工作落實在即，澳門特區政府應當吸取歷史教訓，可學習新加坡的住房政策理念，首先要堅持法制化，嚴格限制炒賣未來的置換房、夾心階層房屋、“澳門新街坊”內的住房，確保公共房屋政策能夠長期穩定地保障相應群體的住房權益。其次，要做好公共房屋的長期制度設計與短期施政規劃，在社會轉型時期注重社會需求的變化，及時修訂住房政策。最後，澳門居民對特區政府公共房屋干預政策的依賴程度逐漸提高，且城市發展目標多元，同時推進都市更新、夾心階層住房、宜居城市和粵港澳灣區建設等多個項目，這些都對特區政府的政策執行能力提出了高要求。因此，特區政府還應改進政策執行機構和執行人員的組織與管理，加強公屋政策的落地監督，及時地公開公屋建設進度，重視公共住房政策的具體執行情況和帶來的社會效應，增強人民的信心。

（二）全面開展公屋恒常性申請，明確目標群體的住房需求與實際購買力

經屋供需不平衡的問題長期存在。過去，澳門的公屋供給目標群體主要定位於中低收入階層，群體劃分粗糙，資格限制設定不合理，未考慮兩個“夾心”群體的實際情況。構建“五個房屋階梯”，需要加強對社會人口特徵進行統計和預測、恒常性地收集公屋申請的資料。開展恒常性申請是利用倒逼機制，迫使特區政府提高行政效率，縮短經屋審核與分配週期，加快推動下一期規劃。恒常性申請還要求收集居民的真實收入資訊，有助於政府預測潛在的購房群體及其購買力、還貸能力與補貼需求，同時有利於政府明確申請者及其家庭對於房屋戶型的真正需求，^②可以更快速、有效地反映未來經屋、“夾屋”需求的發展趨勢，為科學預測整體需求提供可靠資料，也可為經屋、“夾屋”的長期建設規劃提供建議，助力居民上樓。

（三）實施住房精準化幫扶措施，兼顧本地居民與外來人口的住房需求

除了夾心階層面臨置業難題外，外來勞動力和學生也仍被排除在澳門公屋政策的覆蓋範圍外，外來群體的住房權益未能得到有效保障，將對未來澳門的社會融合、經濟發展產生不利影響。為回應以上人群的住房要求，澳門特區政府可學習丹麥等西方福利國家的政策經驗，適當調整社屋的分配方式，實施住房精準幫扶措施，如優先照顧在澳擁有固定職業者和高校畢業生，建議多人合租一個住房單位等。對願意合租者適當減租，或將合租作為加分指標，使其能夠提前上樓。^③但需要注意的是，該政策應當僅在過渡階段實施，暫時性地解決需求者的住房問題，具體租賃時長可依據個人真實情況進行調

^① 陸圓圓、李朝陽、廖金元：〈新加坡組屋規劃設計演變及啟示〉，《現代城市研究》（南京），第 3 期（2012），頁 84—92。

^② 〈李靜儀倡夾屋應顧及家庭發展〉，《澳門日報》（澳門），2021 年 5 月 5 日，版 B06。

^③ 明娟、王明亮、張藝：〈丹麥社會住房的發展模式及其啟示〉，《國際城市規劃》（北京），第 2 期（2021），頁 67—73。

整。一旦申請者脫離過渡階段，必須強制其讓出房屋，提供給其他需要的人。這一措施可以構建一個兼顧社會效率與公平的友好型住房政策體系，既能激勵穩定從業者憑藉勞動實現向上流動，也能起到吸引外來勞動人員與學生留澳發展的作用。

（四）推動政社資源的整合，引入社會組織參與房屋管理

受官僚組織結構複雜，以及行政責任與權限不明晰的影響，部門之間與部門內部均存在行政效率低下的問題，如需要長達幾年的時間審核申請者資料，分配當期社屋、經屋。在此方面，新加坡和香港經驗可以為澳門提供改革的思路。新加坡的建屋管理局是集規劃、建造、分配和管理為一體的政策執行機構，^①其行政範圍更廣，被賦予的行政權力也更大。而香港的房屋協會是一個非政府組織，負責出售和管理房屋，回歸後實施新的企業管理模式，同時在保持社會各界的委員管制特色的同時實施新的企業管理模式，既提高了行政效率，也實現了有效監管。此外，房協項目的運作是通過與政府部門（如市建局）合作，或獨立發展計劃兩種途徑，能更好地照顧到社會各階層的需求，完善政策的制定與執行。

在管理上，一方面，澳門可以借鑑新加坡建屋管理局的職能分工，根據社會需求變化調整政府部門。另一方面也可以效法香港，尤其是在即將實施的“夾屋”計劃中，通過競投引入私人部門或非營利性的社會組織到公屋的管理隊伍中，在提高服務供給效率的同時促進社會公平，還有利於政府部門轉向制定規則和監督市場的角色，減輕其行政事務負擔，也可以讓社會力量參與到都市更新的過程中，其駐紮在人民群眾中的特點，或將有利於說服舊區業主配合特區政府進行樓宇修繕、更新及搬遷等工作，推動都市更新進程。

（五）做好“澳門新街坊”建設規劃工作，助力澳門實現多元化發展

早在2009年，《橫琴總體發展規劃》就提及澳門—橫琴兩地合作發展計劃。2021年9月8日，青茂口岸正式開通，17日，橫琴粵澳深度合作區管理機構揭牌，兩地的合作與聯繫將更加緊密。^②因此，澳門不僅要適時評估、調整本地住房規劃，也應抓住此次發展機遇，加快與內地實現互聯互通一體化；並與廣東、珠海等地區政府協調，合理規劃和配置橫琴的土地資源，協同設計公屋建設方案，以更好地滿足珠澳居民的住房需求。珠海橫琴澳門新街坊發展有限公司作為開發“澳門新街坊”項目的主要執行機構，應繼續完善“澳門新街坊”住房的售價、申請和管理規定，在衡量土地成本的基礎上，進一步將申請者當前的職業、收入水平、住房配置和未來發展潛力等因素納入評估指標體系，合理分配住房。

^① 李俊夫、李瑋等：〈新加坡保障性住房政策研究及借鑑〉，《國際城市規劃》（北京），第4期（2012），頁36—42。

^② 新華社：〈粵澳新通道（青茂口岸）將於9月8日開通啟用〉，2021年8月30日，http://www.xinhuanet.com/2021-08/30/c_1127810556.htm，2023年2月22日；〈橫琴粵澳深度合作區管理機構17日正式揭牌〉，2021年9月17日，http://www.news.cn/2021-09/17/c_1127872861.htm，2023年2月22日。

五、結語

總的來說，澳門特區政府的公屋政策完善工作應調整施政思路，從供給導向轉變為需求導向，遵循持續性、靈活性、穩定性原則，注重與內地的協同發展，實現優勢互補、共商共建共用。當前，澳門距離實現“住有所居，安居樂業”的理想政策目標仍然任重道遠，但已經逐漸形成較為明朗的戰略規劃，政府、社會和民眾都應當積極參與其中，助力公共房屋政策朝着理想目標前進。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 陳嘉欣 黃耀岷]