

# “澳人澳地”政策的挑戰與對策研究

楊立孚

中國政法大學經濟法學博士研究生

澳門自2002年開放博彩經營權，帶動澳門經濟極速增長。隨著經濟的迅速起飛，澳門的房屋價格亦一同飆升，居民的收入增長遠遠追不上房屋的價格升幅，在私人市場置業的成本卻越來越高，令不少初次置業居民望樓輕歎，特別是夾心階層，無法負擔不斷上升的樓價，出現青年人置業難、中產換樓難等問題。外來投機資金的大量湧入，也帶來了大量對高檔住宅的投資需求，澳門居民需要的可負擔的中檔住宅房屋卻長期供應不足，令澳門原來的房屋市場階梯被扭曲，用家面臨更少的選擇，也加劇了澳門社會對特區政府房屋政策的不滿，“澳人澳地”政策在這樣的背景下被社會人士提出來討論。

## 一、澳門公共房屋政策的概況

澳門住房市場由政府提供的公共房屋和市場供給的私人房屋兩部份所組成。其中，私人房屋部份的市場供給主要是針對較高收入人群，而公共房屋則是針對中低收入群體。由於澳門是一個以市場經濟模式運作的社會，具體在住房市場方面，由於政府採取以市場價格為主要的資源配置手段，因此只做必要的調節，為低收入家團或有特殊困難的家團提供實物資助<sup>1</sup>（社屋或者經屋）。經濟房屋的對像是提供給收入較少，無法承擔私人樓宇價格而又想自置居所的人士；而社會房屋的對像是以租住形式，主要對像是低收入或有特殊困難的家團。

---

<sup>1</sup> 非實物資助是指政府的財政資助，例如租金津貼。

## （一）澳門公共房屋政策的發展歷程及現狀

公共房屋，是指由澳門政府資助興建用以出租的，以及政府提供土地予發展商投資興建並以低於市場價格出售的，用於解決低收入家庭或有特殊困難的家團之住房需求的住宅單位。澳門的公共房屋分為兩大類型，一為社會房屋（包括臨時房屋<sup>2</sup>），一為經濟房屋，這些房屋的屬性是由澳門的法例依據其權利屬性來規定。

社會房屋，簡稱社屋，相當於國內的廉租房。社屋是指由特區政府轄下的房屋局所興建的或由政府提供土地給予發展商投資興建，完工後回報給政府用以出租的公共房屋。社屋的起源於為救濟災民，因此具有慈善的性質，是一種被動的消極性社會救濟。1928年8月25日澳門台山區一破舊的貧民屋邨被大火燒毀，政府在原址重建了一批簡陋的廉租矮小平房—巴坡沙坊以安置災民，成為了澳門的第一個平民屋村（公共房屋屋村），澳門的社屋制度就由此而來，之後1936年又興建了筷子基坊，兩坊因此成了澳門最早期的社會房屋，其後逐漸發展成為解決澳門居住問題其中的一種方式。1948年澳門總督頒佈澳門訓令<sup>3</sup>第4809號訂立《平民屋宇管理條例》具體規範兩坊平民屋村的管理，指定兩坊平民屋村租給“本澳中葡貧民居住之用”，至1949年，連同巴坡沙坊與在1936年2月14日完工的《五月二十八》坊，即現今的筷子基坊，澳門地區當時陸續建成共23座合共1159個居住單位。從1960年代開始，政府以租賃形式為低收入或有特殊困難的家團提供了5至7層高的樓宇作為社會房屋。在《平民屋宇管理條例》頒佈40年之後，於1988年8月8日頒佈第69/88/M號法令《社會房屋法》<sup>4</sup>規範澳門社會房屋的分配、租賃和管理。從1929年澳門第一批411個公共房屋單位建成直至經濟房屋在1995年8月首次按法例以一般競投方式接受市民申請購買，澳門只有當時用以租賃的社會房屋解決經濟薄弱家團的住房問題。

<sup>2</sup> 臨時房屋是指由政府資助興建用以出租的，用以安置因政府清拆木屋收回土地發展而導致失去家園的家庭的住宅單位。

<sup>3</sup> 等同於行政規章，是履行行政職能最莊嚴的形式，內容通常是針對特定具體情況而作出。

<sup>4</sup> 主要是對行政當局負責管理的社會房屋用途的住屋或房屋的分配、租賃及管理等等事項進行規範。

社屋的租金是按家團人數、總收入及資產計算，且低於市值租金，以協助低收入家庭或有特殊困難且居住於澳門特別行政區的的家團競投<sup>5</sup>入住，社會房屋由房屋局作租務管理及委任私人物業管理公司作物業管理。社會房屋的分配有三種方式：一般競投、限制競投與例外情況。一般競投的申請人只要年滿18歲的澳門永久居民，且在澳門地區居留7年以上，家庭成員均不持有不動產，總收入及總資產根據家庭人數不能超過特定限額。

表1.1：申請社會房屋單位的申請人的每月總收入限額及總資產淨值上限額

家團之大小 (成員數目)	每月總收入 (澳門元)	總資產淨值 (澳門元)
1	11,470.00	247,800.00
2	17,360.00	375,000.00
3	23,430.00	506,100.00
4	25,680.00	554,700.00
5	27,310.00	589,900.00
6	32,000.00	691,200.00
7或以上	33,630.00	726,500.00

資料來源：第368/2017號行政長官批示

經濟房屋，簡稱經屋，相當於內地的經濟適用房。1980年根據法律第13/80/M號於1980年9月6日頒佈《核准經濟房屋法律》<sup>6</sup>（2011年8月29日經第10/2011號法律《經濟房屋法》廢止），由政府提供價格受到管制並低於市場價格的房屋，實行社會房屋和經濟房屋並行的公共房屋政策<sup>7</sup>。經屋在法律上是指按照1984年12月29日公佈的第124/84/M號法令《房屋發展合同》（2011年8月29日經第10/2011號法律《經濟房屋法》廢止）所建造的住宅單位<sup>8</sup>。在該類合同

<sup>5</sup> 競投是直接從葡語翻譯過來，意思是參與申請。

<sup>6</sup> 該法還具體規定了經濟房屋的用途、類別，經濟房屋享有的優惠，以及經濟房屋的租賃和轉讓等事項。

<sup>7</sup> 由於《經濟房屋法律》所載條款，並沒有指明一個行政實體對具體事項作出安排，實際上形同虛設。

<sup>8</sup> 按照《房屋發展合同》制度建造之房屋分為兩類：第一類為A類房屋一有廚房、衛生間及一無間格且面積不等之廳；第二類為B類房屋一有廚房、衛生間、廳及一個或多個房間。

中，經屋由政府以公開招標方式將工程批給發展商興建，發展商承諾建造售價低於市場價格的房屋，以回報行政當局給予之各種優惠及輔助，並將一定數量的住宅單位交付政府來支配，以此作為政府向其批出土地及提供其他各種優惠條件和扶持的回報。第一份“房屋發展合同”於1985年簽署，1986年第一座經濟房屋彩虹苑落成<sup>9</sup>。自第10/2011號法律《經濟房屋法》（經第11/2015號法律《修改第10/2011號法律〈經濟房屋法〉》修改）後，經屋改由政府興建，政府作為發展商，以公開招標方式將工程批給承建商，政府再聘用專業工程公司監察整項工程施工品質及進度。

經濟房屋必須由所有人及其家團自住，並有“不可轉讓”責任的期限<sup>10</sup>。1995年房屋司首次公開接受經濟房屋購買的申請，而相關執行機構也經歷了數度變遷，由當初的數個不同部門分散管理，發展為由1990年成立的澳門房屋司統籌管理公共房屋。申請人必須為年滿18歲的澳門永久居民，獲得經屋5年內不得擁有不動產，獲得經屋16年後才可轉售，流入私人房屋市場，且轉售所得須按一定比率返回政府。經屋也規定了申請人及其家團的收入和資產限額。

表1.2：申請購買經濟房屋單位的申請人的每月收入限額及資產淨值上限額

家團成員人數	每月收入下限 (澳門元)	每月收入上限 (澳門元)	資產淨值上限 (澳門元)
1人	\$8,490.00	\$31,750.00	\$959,600.00
2人或以上	\$13,210.00	\$63,500.00	\$1,919,100.00

資料來源：第125/2014號行政長官批示

<sup>9</sup> 鄭國明，澳門經濟房屋剖析，澳門2001[M]，澳門基金會，2001.06:300。

<sup>10</sup> 第10/2011號法律《經濟房屋法》第37條設定的不可轉讓的期間，自使用准照發出之日起計，為期16年。

表1.3：在建中的公共房屋<sup>11</sup>

屬性	樓宇名稱	樓層數	單位數
經濟房屋	青濤大廈	32層	378個
	快盈大廈	33層	436個
	青洲坊大廈	35層及地庫5層	2,356個
社會房屋	台山中街公共房屋	34層	510個
	望廈社會房屋第二期	37層及地庫3層	768個
	慕拉士舊發電廠項目	建設中	1590個

## （二）澳門公共房屋政策的特點

澳葡政府制定的“以社會房屋為主，經濟房屋為輔，輔以財政資助補充”的公共房屋政策，“政策取向是“社會安全網”功能，在保障範圍與保障強度上還處於低水準與低層次階段”<sup>12</sup>；在回歸後特區也沿襲澳葡時代確立的公屋政策，雖然以“居有所，安居樂業”，紓緩及協助解決有實際需要的居民的住房問題為核心目標，但是現時澳門社屋只佔總住宅量6%，經屋佔15%<sup>13</sup>，私人房屋在房屋市場領域仍然是居於主導地位。

<sup>11</sup> 後萬九公屋上樓有望[N]，澳門日報，2018年8月6日(第A01版)。

<sup>12</sup> 婁勝華，澳門房屋政策取向：從安全網到適度福利化[J]，行政，2008年6月，第21卷(總第80期):266。

<sup>13</sup> 建置：公私合作增供應邊樓價[N]，澳門日報，2017年10月19日(第A12版)。

表1.4：房屋政策上的財政資助補充措施

措施名稱	措施內容
第32/85/M號法令《訂定給予公務員作為在自由市場購樓自住之貸款優惠制度》（被第35/96/M號法令廢止）	實施於公務員利用銀行貸款在自由市場為自住居屋的取得的貸款利息補貼制度，於1996年7月31日結束
第33/85/M號法令《訂定給予澳門居民作為在自由市場購樓自住之貸款優惠制度》（被第35/96/M號法令廢止）	實施於澳門居民利用銀行貸款在自由市場為自住居屋的取得的貸款利息補貼制度，於1996年7月31日結束
第35/96/M號法令《規定在自由市場內購買或融資租賃自住房屋方面之補貼貸款制度——廢止四月十三日第32及33/85/M號法令》	俗稱“四厘利息補貼制度”。自1996年8月1日開始，凡購買樓齡不超過18年、價格不超過澳門幣75萬元的樓宇單位自住的年滿18歲的澳門居民，可申請這一補貼。獲批准者購買房屋而向銀行貸款時，可獲貸款利率四厘息差的政府補貼，資助期可長達10年。到2009年政府先後共推出4次四厘利息補貼，直到2010年後該制度不獲延續
第23/2008號行政法規《訂定社會房屋輪候家團住屋補助發放的臨時計劃》	為紓緩社會房屋輪候家團的租金負擔而發放住屋補助，後經行政法規修改延長實施期間至2017年8月31日
第17/2009號行政法規《訂定自置居所貸款利息補貼制度》	適用於由獲許可在澳門經營的信用機構所批出的用作在自由市場內取得自住獨立單位的貸款。同時，該制度針對每期尚欠的部份本金發放利息補貼
第18/2009號行政法規訂定自置居所信用擔保計劃	藉提供信用擔保，協助澳門的永久性居民獲得為取得房屋所需的銀行融資，該制度已於2010年6月28日結束
第24/2010號行政法規訂定自置居所信用擔保計劃	於2000年7月1日開始實行之新一期的四厘利息補貼制度，該制度經延期後已於2002年6月30日結束

澳門多年來實行的公共房屋政策方針有如下的特點。在政策目標上，滿足中低收入階層居民的梯度住房需要，對於中高收入群體的居住問題則被推向市場，由他們通過私人樓宇市場途徑自行解決；在政策重點上，從現行政策首重低收入家團轉向保障低中收入家團的居住需要；從政策對象與保障範圍看，政策未能涵括部份的家團。現行房屋政策以貧困與中低收入群體為保障對象，而較少顧及其他社會群體的居住保障，尤其是所謂“夾心階層”的居住權利保障問題尚未得到足夠的重視，在公共房屋制度支持網以外的人士，未必是社會上

經濟最薄弱的一群但卻因收入或資產超過法定上限，既不符合公共房屋申請資格，又沒有條件購買私人樓宇，無奈地租住私人樓宇。

## 二、“澳人澳地”政策的概述

### （一）“澳人澳地”政策提出的背景

“港人港地”政策由香港前特首梁振英於2012年3月6日參選特首時提出的一項政綱<sup>14</sup>，直到在上任後的2012年9月6日宣佈落實的房屋政策，目的是優先照顧香港居民的置業安居需要。“港人港地”措施的政策目的，“是當物業市場出現供求情況緊張時，在運用珍貴的土地資源作住宅發展，優先照顧香港永久性居民。”<sup>15</sup>為優先照顧香港居民置業需求，政府當局在出售個別合適的住宅用地時設有約5項發展限制<sup>16</sup>加入到土地契約條款中，規定在有關土地上興建的住宅單位由批出土地日期起30年內（即直至2043年6月28日），發展商首次出售時不准售予非香港永久性居民及公司或法團買家<sup>17</sup>之外，期內轉售亦須事先向地政總署署長提出書面申請並得到署長的書面同意，並符合署長施加的任何條件；若單位買家為香港永久性居民及非香港永久性居民的聯名人士，該聯名買家須為近親。土地契約的條款亦禁止發展商出租單位，確保所有單位都會出售予港人。業主在物業出售、出租及承做按揭前，須取得地政總署發出的同意書，其中單位作出租用途，每份租約包括續租期在內，租期不得逾5年，業主亦不可預先收取逾12個月的租金。另購買人或業主須向《銀行業條例》下指明機構承做按揭，以防有人藉信貸違約而轉讓物業予非香港永久居民。如買家蓄意違反要求，最高可判監兩年及依據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》收回單位。

<sup>14</sup> 在樓市過熱時，考慮選擇適合中產階層的住宅用地，在賣地條款中規定建成後的單位，只可出售予永久及非永久性香港居民[EB/OL]. <https://www.ceo.gov.hk/archive/2017/sim/pdf/manifesto.pdf>, 引用日期2018年8月20日。

<sup>15</sup> 新聞公報 立法會五題：「港人港地」政策[EB/OL]。

[https://www.devb.gov.hk/tc/publications\\_and\\_press\\_releases/press/index\\_id\\_8318.html](https://www.devb.gov.hk/tc/publications_and_press_releases/press/index_id_8318.html), 引用日期2018年8月26日。

<sup>16</sup> 「港人港地」措施[EB/OL].<https://www.landsd.gov.hk/tc/hkpp/hkpp.htm>, 引用日期2018年8月26日。

<sup>17</sup> 禁止以公司或法團名義購買，目的是限制以轉讓公司股權的方式轉售。



表2.1：香港“港人港地”的限制條款

	限制的內容
1.	落成的單位於首次買賣日期起30年內，首次出售及轉售只可出售予香港永久性居民，買家亦可與非港人聯名購買，只限于父母、配偶、子女等直系親屬，禁止任何“信託”形式。
2.	禁止以公司或法團名義購買，限制以公司“買賣殼”轉售。
3.	轉售或出租均需要取得地政總署同意，租約期最多5年，預收租金不可多於12個月，發展商必須推售所有單位，不得直接出租。
4.	只能向《銀行業條例》下指定機構，按揭證券公司、認可的按揭保險公司及發展商申請按揭，不能抵押予財務公司，限制業主日後“加按”，避免藉信貸違約而轉讓物業予非香港永久性居民。
5.	單位根據賣地章程位有數量及限呎條款

香港“港人港地”的模式，是一個新的土地使用政策，即由政府透過公開招標批出土地予房地產開發商興建房屋，並在土地賣地章程中規定，相關房屋建成後，發展商不得自留或分租所有單位元，須全部推出市場發售，以協助香港永久性居民自置居所，且在規定的年限年內只能在香港永久性居民之間擁有和轉售，目的在於優先滿足港人的住屋需要，限制外來資金的炒賣活動。模式的優點：（1）依據初次分配追求效率，再分配追求公平的原則，幫助一批夾心階層上樓從而縮小貧富差距，符合社會公平分配原則；（2）中低收入家庭的住房困難問題是社會問題，而非經濟問題，為社會中的弱勢群體提供住房保障，有助維護社會穩定和增進社會公平；（3）根據不同收入群體的經濟狀況，建立完整呈梯度的住房保障供應體系，不但做到“居者有其屋”到目標，也符合符合社會公平的原則。缺點方面包括：（1）違反自由市場的經濟運作，削弱了香港的競爭力；（2）“港人港地”佔用原先可以撥予發展公共房屋的私人住宅土地，令基層感到利益受損和不公平；（3）已經實行向非港人買家徵收15%買家印花稅，降低非本地人士購買香港樓宇和炒賣私人樓宇單位的意欲，而且放寬本地居民首置樓按揭比例，較“港人港地”切實可行。

在香港熱議“港人港地”政策的同時，澳門也受“港人港地”議題的外溢效應。近年澳門房地產市場面臨供求不平衡狀況，高企的樓價，也引發社會各



界的擔憂，尤其沒有自置居所，沒有條件租住社會房屋，沒有資格輪候經濟房屋，沒有能力購買普通私人樓宇的所謂“夾心階層”所受到的影響最大，對未來“上樓”安居失卻信心。2012年5月3日，街總負責人在討論《澳門公共房屋發展策略（2011-2020）》諮詢文本時，提出澳門可以仿效香港“港人港地”的做法，建議實行“澳人澳地”政策。<sup>18</sup> 建議的提出立即在澳門社會引起熱議。2013年11月15日行政長官崔世安發表《2013財政年度施政報告》時首次將“澳人澳地”的理念納入新財政年度的施政報告。2014年5月9日，政府正式把“澳人澳地”易名為“澳門本地居民置業安居計劃”（簡稱置安居），並開展為期60日的公眾諮詢。<sup>19</sup>

表2.2：“港人港地”和“置安居”的比較

	“港人港地”	澳門本地居民置業安居計劃
性質	新的土地使用政策	新類型公共房屋政策的首次置業居所計劃
定位	優先滿足港人的住屋需要，限制外來資金的炒賣活動，以協助香港永久性居民自置居所	在公共房屋與私樓之間的補充措施，為收入不足購買私樓和超出經濟房屋收入上限，不具備資格申請經屋、社屋的本地居民，提供另一類的公共房屋，協助他們優先解決居住問題
權屬性質	有限產權模式，買方具有地上物相應分額所有權的所有權住宅	居住權模式，買方只具有地上物使用權的使用權住宅
申請條件	除香港永久性居民身份要求外,無對買家資格和單位使用設立入息、是否首次置業或自住等限制	必須年滿18或21歲，家庭優先；個人申請，須年滿35歲；首次置業，或在一定年期(5-10年)內未有自置居所
限制	賣地章程位有限量及限呎條款，首次買賣日期起30年內，首次出售及轉售只可出售予香港永久性居民、轉售或出租均需要取得地政總署同意、禁止以公司或法團名義購買	政府提出是否對受惠者設定收入和資產限制；政府又建議首次售出以抽籤進行，不設輪候；另外，政府亦提出是否設禁售期、單位面積和售價等。

<sup>18</sup> 街總倡澳人澳地限外資炒樓[N]，澳門日報，2012年5月4日(第A03版)。

<sup>19</sup> 由於“置安居”是首次置業居所計劃的房屋政策，與社會各界建議“澳人澳地”政策的本質是類似“港人港地”的土地使用政策，因此研究主要探討實行“澳人澳地”土地使用政策的可行性。

## （二）推行“澳人澳地”政策干預房地產市場的現實需要和理據

### 1. 人口快速增長推動房地產價格的上升

澳門是一個佔地30.8平方公里的小城市，然而澳門人口近二十年來快速增長，特別是新移民人口方面，根據2000年人口普查，當時澳門人口只有約43萬。到了2011年的人口普查顯示，已增至552,503人；最新的2018年第1季人口統計公佈，直至2018年3月底總人口為656,700人，平均每年增加約12,600人或2.378%。加上2002年賭權開放後，大量外地僱員受聘在澳門工作：至2018年3月底，外地僱員181,345人，根據2016年中期人口普查，外地僱員在澳門居住的比例為57.3%計算，居澳外地僱員約103910人，從而加速了對房屋的需求，出現供不應求，亦拉高了價格。

### 2. 大部份發展商集中興建豪宅加劇市場失衡

自回歸以後，私人土地有價有市，2017年內，澳門氹仔北區共錄得兩宗土地買賣成交，按可發展的樓面面積計算，樓面呎價均超過每平方呎約6,700澳門元。出於利潤極大化的考慮<sup>20</sup>，已經幾乎沒有新發展商再願意跟政府合作興建經濟房屋，因為發展商為求賺取更多利潤，爭相興建價格較高的私人豪宅。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，銷售目標客戶均定位為非澳門居民。因此房屋“高檔化”的影響帶來了“有人沒屋住，有屋沒人住”的現象。雖然澳門的法例上對發展商的要求不算很高。只要按第79/85/M號法令《都市房屋建築總章程》、第44/91/M號法令《核准澳門建築安全與衛生章程》和第25/96/M號法律《核准「分層所有權法律制度」》等法規，並在土地工務運輸局註冊成為建築商就可以興建樓宇，但是澳門房地產市場上大多數是分散的小量買家，並沒有向後整合（backward integration）的能力。也就是說，買家不能因為房地產開發商不減價便自己買地建屋，<sup>21</sup> 加上目前澳門地區市場上存在大量的投機

<sup>20</sup> 根據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》，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。

<sup>21</sup> 阮建中，澳門房地產業競爭力探析[J]，澳門研究，2006，No. 04(第33期):85。

者，令近年的樓價不斷上升，故目前買方的議價能力並不高，令澳門市民難以依原循來由小單位到大單位、由舊至新、由舊區到新區、由低價到高價的房屋市場階梯<sup>22</sup>取得可負擔的適足的住房。

表 2.3：2000-2017年建成樓宇單位總數及平均建築面積統計

	建成樓宇單位總數	建成樓宇單位總建築面積 (平方米)	建成樓宇單位平均建築面積 (平方米)
2000	3,146	370,315	117.7098
2001	2,622	404,325	154.2048
2002	381	102,549	269.1575
2003	1,566	243,023	155.1871
2004	1,108	215,108	194.1408
2005	1,277	391,487	306.5677
2006	3,026	1,276,321	421.7849
2007	2,051	1,926,247	939.1745
2008	1,177	584,147	496.3016
2009	3,251	1,406,242	432.5568
2010	4,527	1,271,509	280.8723
2011	1,387	1,162,506	838.1442
2012	2,558	1,568,470	613.1626
2013	1,316	562,022	427.0684
2014	3,001	439,809	146.5541
2015	4,364	2,577,817	590.7005
2016	498	192,191	385.9257
2017	4,511	839,517	186.1044

資料來源：統計暨普查局

<sup>22</sup> 王于漸，郭國全，蔡小慧，黎寧，澳門公共房屋政策研究[R]，2010：Vi。

### 3. 特區政府有責任保障居民的居住權利

居住權利是澳門居民的基本人權，而保障居民基本人權的實現是政府無可推卸的責任所在。《經濟、社會與文化權利的國際公約》作為澳門地區法律淵源之一，其第11條規定：“本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利……”；《澳門基本法》第31條規定“澳門居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民和住宅和其他房屋。”雖然未從正面直接規定公民有獲得住房的權利，但可推斷出政府有義務保障澳門居民居住權利的基本立法精神。<sup>23</sup>第6/94/M號法律《家庭政策綱要法》第五條（c）中也提及政府應逐漸創造條件，使每一家庭都可擁有一符合其家庭生活的住所為家庭政策的目標。特區政府作為國際公約的承諾者之一，也制定了相關的法律，因此必須履行其相應的義務與責任。特區政府需要作出適當的措施確保居住房屋的提供可達到市民的需求、及保障市民能在公平及合理的情況下取得或租賃房屋，特別是對處於弱勢的群體提供適合的住房。

表2.4：2010-2017年澳門月工作收入中位數與住宅樓宇單位買賣平均成交價

年份	月工作收入中位數 (澳門元)	月工作收入中位數 上期變動率 %	住宅樓宇單位買賣 平均成交價 (每平方米澳門元)	住宅樓宇單位買賣 平均成交價 上期變動率 %
2010	9,000	5.88	31,016	33.5
2011	10,000	11.11	41,433	33.6
2012	11,300	13.00	57,362	38.4
2013	12,000	6.19	81,811	42.6
2014	13,300	10.83	99,795	22
2015	15,000	12.78	86,826	-13.0
2016	15,000	0.00	86,342	-0.6
2017	15,000	0.00	100,822	16.8

資料來源：統計暨普查局

<sup>23</sup> 澳門理工學院項目組，“澳人澳地”的經濟法律分析研究最終報告[R]，2013：59。

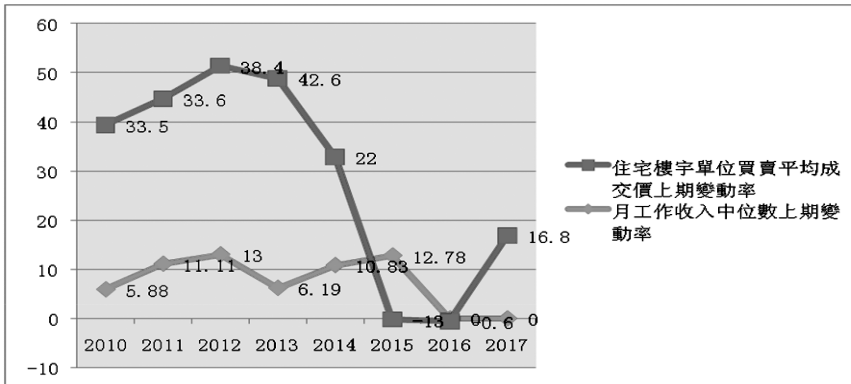


圖2.1：2010-2017年澳門月工作收入中位數上期變動率與住宅樓宇單位買賣平均成交價上期變動率比較

#### 4. 防範樓價急瀉引發系統性風險

貨幣主義學派創始人弗里德曼有句經典名言：價格上漲是一種貨幣現象。熱錢流入澳門地區導致流動性過剩，增加通脹壓力，推高資產價格，加上房地產市場在市場供求失衡下，房地產價格進一步上漲，已完全脫離了市民的負擔能力。由於房地產價格飆升的幅度近乎“非理性亢奮”，若任由房地產價格狂飆不息，不僅令受薪階層購買物業變成“徹底空想”，若不幸金融市場出現系統性風險而引發房地產價格急跌，地產建築行業和銀行體系都會受到巨大衝擊，負資產效應將會嚴重打擊個人消費，甚至觸發房地產價格、償債能力及消費連環下跌的惡性循環，最終拖累經濟增長，進而影響銀行資產負債表，無可避免地禍及澳門地區整體的發展。特區政府因此有責任推出針對房地產市場過熱實施宏觀調控的措施，以維持整體經濟的健康發展。

### 三、“澳人澳地”政策可能存在的問題

#### (一) 從法學的角度分析

從法律規範主義的角度看，任何新的制度或政策都必須與現有制度體系具有相容性，成為現有體系的有機組成部份，才可能對社會制度發展有所裨益。<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 澳門理工學院項目組，“澳人澳地”的經濟法律分析研究最終報告[R]，2013：59。

“澳人澳地”在法律方面至少面臨以下問題：

《澳門基本法》第三章第24條規定：“澳門特別行政區居民，簡稱澳門居民，包括永久性居民<sup>25</sup>和非永久性居民”可見“澳人”應當是一個包括兩種澳門居民的大概念，前者具有在澳門的居留權，後者則具有在澳門有期限及附帶條件的居住權。另一方面，有關“澳地”的概念與“港地”的概念存在差異。在《澳門基本法》中，澳門土地分為私有土地與國有土地兩大類型，除了少量私有土地以外，澳門只有由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發的“國土”，所以在基本法上沒有“澳地”的概念。因此，“澳人澳地”的政策有可能產生兩個與基本法相抵觸的歧義——“澳人”及“澳地”。另一方面，“澳人澳地”中的“澳地”顯然不能包括私有土地。因為私有土地除了依《澳門民法典》第1232條、第12/92/M號法律《因公益而徵用的制度》和第43/97/M號法令《充實公用徵收法律制度》的法律規範成為公益徵用財產制度下的標的物，由政府依法對私有土地徵收以外，對於“澳地”中的私有土地除了根據第10/2013號法律《土地法》第6條第1款規定“私有土地受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範”以外，難以以“規範房屋市場”之名限制其流轉<sup>26</sup>。

表3.1：“港地”與“澳地”的概念比較

“港地”的概念	“澳地”的概念
《香港基本法》第一章總則的第7條規定：“香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。”	《澳門基本法》第一章總則第7條規定：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源， <i>除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外</i> ，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”

<sup>25</sup> 第8/1999號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》第1條第一款中已經規定了澳門永久性居民所包括的範圍。

<sup>26</sup> 澳門理工學院項目組，“澳人澳地”的經濟法律分析研究最終報告[R]，2013：52。



另一方面從《澳門基本法》的角度來看，“澳人澳地”是一種限購的政策，借助身份控制的限購行為明顯違背了法律面前一律平等原則（Princípio da igualdade）<sup>27</sup>，具有可非難性。在《澳門基本法》的相關條文中雖然規定了永久性居民與非永久性居民在居留、選舉和被選舉權利方面的差異，但在第25條中指出：“澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。”原則上，只要是澳門居民，就應該一視同仁，享有平等的主體地位，不應有待遇的差別。倘若“澳人澳地”政策使永久性居民享有優越於非永久性居民的購房權利，而並非基於合理的依據和關係到社會重大利益的理由，否則“通過限制一部份澳人不能享受另一部份澳人享受的權利（購屋、轉讓等），就有可能存在《澳門基本法》指出的“歧視”問題”<sup>28</sup>。

從民事法律角度來看，不動產買賣合同的締約權基於永久居民的身份而實現，是對民事主體不動產物權和締約自由權的直接侵犯，其處分房屋的權能受到了很大的限制；對購房者來說，居民的身份由公共產品的差異性分配機制變成民事權利的取得資格，構成對合同自由的歧視性限制，也影響了不動產買賣合同中的債權意思自治原則(princípio da autonomia da vontade)。此外，“澳人澳地”的實施可能會限制財產的自由流動性，對澳門特區的自由經濟形象造成損害，以至於違反澳門基本法的規定。《澳門基本法》第111條規定：澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。這些條款明確表示澳門實行自由資本主義經濟體制。澳門地區《民法典》第1229條指出：“物之所有人，在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，對屬其所有之物享有全面及排他之使用權、收益權及處分權”。然而，“澳人澳地”的房產必須轉讓給澳門永久性居民的規定，過度限制了居民行使自己的處分權能。在“澳人澳地”政策下，對私人產權財產的限制主要包括：1）獲得批地合同在土地上新建建築物的承批人的私人產權；2）購買併入住“澳人澳地”上新

<sup>27</sup> 根據《行政程序法典》第五條第一款，公共行政當局不得因被管理者的血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰或意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而使之享有特權、受惠、受損害、剝奪其任何權利或免除其任何義務。

<sup>28</sup> 李嘉曾，“港人港地”、“澳人澳地”政策表述商榷[J]，《“一國兩制”研究》，2013, No. 1 (總第15期): 176。



建住屋的小業主的私人產權。<sup>29</sup> 通過身份的限制抑制需求來控制房價的上漲，雖然其動機出於善意，但同時也對市場交易造成了過度限制，影響了市場交易的效率，甚至剝奪了交易主體進行自由交易的權利，為“澳人”獲得足夠的房屋過度限制私人財產的轉讓，違反了適度原則(Princípio da proporcionalidade)<sup>30</sup> 中的最小侵害原則。

## (二) 從經濟學的角度分析

從經濟學的理論上看，“澳人澳地”有可能導致房地產市場的短暫失靈，主要是“澳人澳地”政策的推進一步間打破了市場的供求規律，當中包括“澳人澳地”的定價、供給量都會對市場造成一定的衝擊。住宅既可以視為投資品，又可視作消費品。澳門的住宅作為消費品，它的替代品威脅力不強，這是因為住宅是居民的必需品之一，需求彈性小，其替代品的競爭並不大。而且對於地產商而言，小部份“澳人澳地”投入並不影響房地產主體市場，他們仍然掌握市場定價權和開發自主權，在短期內其收益不受影響，“澳人澳地”在滿足居住需求的購買力和投機性購買力被限制後，價格和成交量短暫會有所回落，對市民而言，經濟上的影響可以是正面的或者是負面的：對於新購房者而言能夠帶來一些實惠，但對房地產資產持有人帶來負面的房地產財富效應；在長期而言“澳人澳地”雖然試圖對需求端進行抑制，但澳門受制於缺乏足夠土地供應的客觀事實，根據價值規律，住房的供應不能滿足需求時自然會導致價格的上漲。在供給端不能增加土地供應的情況下，實際上為澳門房地產市場埋下了下一輪暴漲的禍根。但是，假設如果政府有足夠多的土地供應，長期和持續“澳人澳地”的供給將改變房屋供應結構，對房地產開發商構成競爭供給，有可能拖累樓價下跌。對居民而言，經濟上的影響也可以是正面的或者是負面的。對房地產開發商而言，對其經濟上產生的影響是負面的，市場份額的進一

<sup>29</sup> 澳門理工學院項目組，“澳人澳地”的經濟法律分析研究最終報告[R]，2013：60。

<sup>30</sup> 根據《行政程式法典》第五條第二款，當行政當局的決定與私人的權利或受法律保護的利益有衝突時，僅得在對擬達到的目標系屬適當及適度下，損害該等權利或利益。

步萎縮、需求減少必定影響投資收益。“澳人澳地”的中長期供給的增加，對政府而言是房地產交易稅收的減少和拍賣土地的收益下跌，經濟上產生的影響是負面的。可是，澳門的現實是政府在中短期內沒有足夠多的土地供應，因此，在政府沒有充足土地儲備的情形下“澳人澳地”的效用成疑。

### （三）從政策本身分析

在經濟發展中，政府必須照顧弱勢群體，幫助低收入家庭解決住房問題，責無旁貸。作為政府為城市中低收入家庭提供的一種公共福利，建設公共房屋的初衷是實現社會公平並提高社會福利。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。“澳人澳地”佔用原有公共房屋的土地資源，而忘卻了真正應該幫助的低收入群體，這不僅誤導了社會資源的合理分配，不利於建立公平合理的社會救助體系，更是加大了社會貧富差距，有違公平。澳門的土地是有限的，即使在違背經濟學原理的前提下，也只有一部份中等收入家庭能購買到利用“澳地”上建成的房屋以滿足其適足居住權，這顯然也不符合公平原則。此外，在提供“澳地”的同時，也可能產生其他對公共房屋政策的長遠負面影響。

此外，“澳人澳地”政策未能貼近社會發展的新情況，沒有對“澳人”的人口構成加以分析，可能導致政策的效力減弱。在“澳人”當中，有屬於透過“重大投資及重大投資計劃”及“管理人員及具備特別資格的技術人員”等政策來澳，居住滿7年後取得澳門永久居民身份的人，他們的購買力較一般本土澳人高。從政策層面看，由於這批“新澳門人”同樣擁有澳門永久居民身份，故能避開特區政府那些針對“非澳人”的政策之餘，亦能受惠於優待“澳人”的政策。比如說，“新澳門人”既不受政府推出的徵收非本地居民額外印花稅稅費的“辣招”影響，亦沒有受到外地人按揭成數最少低於澳門人百分之十的限制，又可以參與“澳人澳地”之類的計劃。可見“澳人澳地”政策缺乏針對性，可能無法保障有實際需要而經濟能力較弱的永久居民的適足居住權。

表3.2：2009-2017年澳門居民與非澳門居民樓宇單位買賣數目與價值

	澳門居民				非澳門居民			
	住宅數目		住宅價值		住宅數目		住宅價值	
	數目	上期 變動率	百萬 澳門元	上期 變動率	數目	上期 變動率	百萬 澳門元	上期 變動率
2009	9,942	-	17,531	-	1,122	-	3,574	-
2010	15,697	57.9	34,211	95.1	1,967	75.3	10,937	206
2011	14,608	-6.9	43,895	28.3	2,166	10.1	13,856	26.7
2012	14,891	1.9	60,838	38.6	1,599	-26.2	11,702	-15.5
2013	11,685	-21.5	65,764	8.1	203	-87.3	1,600	-86.3
2014	7,423	-36.5	47,716	-27.4	132	-35.0	1,629	1.8
2015	5,836	-21.4	32,548	-31.8	83	-37.1	527	-67.7
2016	9,979	71.0	57,280	76.0	103	24.1	974	84.8
2017	10,264	2.9	66,441	16.0	235	128.2	2,466	153.2

資料來源：統計暨普查局

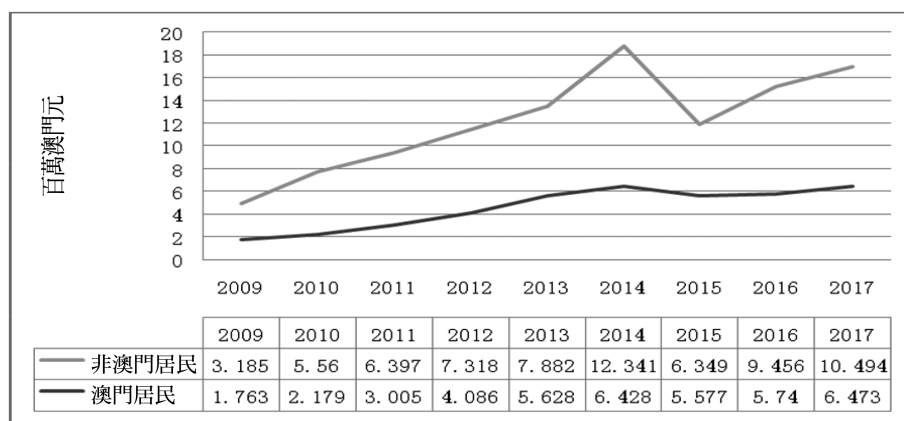


圖3.1：2009-2017年澳門居民與非澳門居民平均樓宇單位買賣價值

## 四、推行“澳人澳地”的研究結論及建議

### （一）研究結論

澳門中產階層的適足居住權的房屋短缺是棘手的問題，低收入家庭仍有望申請而獲編配社屋單位，甚或有幸抽中資助出售的經屋單位，獲得樓價合乎其負擔能力的居所，反而中產階層既難望在以豪宅為主的私樓市場租住單位，更遑論自置居所，市場上的置業階梯明顯出現斷層的情況。根據住房梯度消費理論，在自由經濟市場下，發展商為了迎合市場的需要，應該有不同價格種類的房屋提供給不同經濟能力的消費族群，正因為澳門住房成為了“國際商品”，發展商不願供應澳門居民可負擔的房屋，出現房地產市場失靈，需要政府出手干預，因此政府需要在政策上改轍易轍及時作出補救，有望通過“澳人澳地”扭轉“夾心階層”可負擔房屋短缺的劣勢。政府因此應該重建置業階梯，把“澳人澳地”政策的定位在經屋與私樓之間，建立一個“澳人之間的房屋市場”，隔絕外來投資者，引導土地資源使用符合社會公平的原則，加強“澳人”的住屋保障，減低居民對住屋預期需求的憂慮，以穩定房價，並符合“夾心階層”居住的需求。

### （二）研究建議

#### 1. 明確“澳人澳地”的定位

為了避免法律概念上的歧義及“歧視”的問題，除了可在新批地合同中加入特定條款，避免“澳人澳地”政策抵觸基本法及現行法律制度，也應該考慮對“澳人澳地”的社會保障屬性定位。“澳人澳地”政策目標是作為保障本地居民適足居住權一項政策，在實施時必須明確“澳人澳地”定位及內涵，其所指的“澳人”，應指在澳門特別行政區享有居留權的居民。“澳地”是在以私產土地為主所建只供給澳門特別行政區永久性居民的房屋。在明確政策的對象後，由於在“澳人澳地”興建的房屋是具有社會保障屬性的公益性質的公共產

品，購買對像是澳門中低收入的永久性居民，對“澳人澳地”的適用對象及其所有權基於公共利益而受到一定的限制就沒有帶來違反《基本法》的問題。

特區政府把“澳人澳地”定位為新類型公共房屋政策的首次置業居所計劃，並易名為“澳門本地居民置業安居計劃”。社會一般意見認為“澳人澳地”政策是將房地產市場的公、私營市場分割，並協助以居住為目標的市民置業，以免他們受到樓價波動影響，因此“澳人澳地”的定位應該是符合澳門的房屋現實，在運用土地資源作住宅發展時，優先照顧澳門永久性居民的住房需要和提高居住環境質素的兩個目標，最終期望可以穩定房屋的價格，通過“澳人澳地”建立新的置業階梯，也一併定位為公共房屋與私人住宅的過渡，成為澳門多層次的住房供給體系的新部份。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，但也需避免居住在公共房屋的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，甚至可能會影響下一代的成長，變成缺乏社會階層流動性的居民，甚至出現年輕人為爭取公共房屋資源，為了符合申請公共房屋的收入和資產限制而“自我放棄”，不但帶來社會資源的錯配和極大的浪費，而且對政府着力推動構建的人才培養長效機制帶來意想不到的負面效果。根據住房過濾理論，明確把“澳人澳地”定位為在公屋與私樓之間的補充措施，用以建立住房市場分類供應體系進行結構化住房梯度消費，讓社會不同收入階層根據自身的住房消費能力購買或租住相應檔次的住宅，不但能夠帶動房地產市場的流動，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，通過“滴漏效應經濟學（trickle-down economics）”最終令基層家庭獲益，同時高流動性的房地產市場，也會提高整體市場價值，令澳門各界受益。

## 2. 完善“澳人澳地”政策的內容

為了避免對“澳人澳地”政策內涵的爭議，建議特區政府參考香港初版“港人港地”的條款，規定“澳人澳地”出售對象必須是澳門永久居民，基於其社會福利的性質嚴格限制購買的資格及轉售物件為首次置業者，並限購買一個單位和限制轉售年期，藉此彰顯政府保障居民居有其所的決心；為避免重蹈“港人港地”房地產開發商的單位售價與一般豪宅無異的問題，新批給土地的

發展合約中應加入限制開發商住宅售價的相應條款，以符合“夾心階層”的購買力，幫助“夾心階層”解決居住問題。為了擴大“澳人澳地”的保障物件覆蓋面，可以仿效新加坡的組屋政策，對實在無力購房的人士允許租用“澳人澳地”的房屋，待有能力購買“澳人澳地”的房屋時再購買。

### 3. 完善“澳人澳地”土地供應的方式

房屋問題的癥結在於土地儲備。基於土地的稀缺性和不可再生性，土地作為房地產的要素之一，對房地產發展至關重要，“麵粉”愈多，“麵包”當然也愈多；因此，土地是制約房地產供應的重要因素，尤其是經過比對統計局公佈過去數年的樓宇落成及樓宇成交面積數字，可以見到樓宇成交面積都高於樓宇落成面積（見表4.1），證明市場供不應求。所以“澳人澳地”政策成功的關鍵在於供給於試點的土地數量，土地的供應量大影響面才會比較廣，對私人房屋市場的心理預期才會帶來影響，才能實現將試點的限價的效應向周邊社區傳遞，乃至向大片區甚至全澳傳遞。政府因此需要積極增加土地儲備以增加土地供應，以應付“澳人澳地”長遠建造房屋的土地需求及發揮其應有的效用。

表4.1：2012-2017年建成樓宇建築面積與樓宇單位買賣實用面積

年份	獲發使用准照（建成）樓宇建築面積（平方米）	上期變動率	樓宇單位買賣實用面積（平方米）	上期變動率
2012	325,051	152.75	1,226,241	/
2013	98,050	-69.84	843,449	-31
2014	316,295	222.59	508,987	-40
2015	648,719	105.10	388,433	-24
2016	46,119	-92.89	688,237	77
2017	337,658	632.15	694,446	1

資料來源：統計暨普查局

#### 3.1 加快收回空置的土地

澳門回歸以來，政府自2008年公開拍賣土地後，十年來一直再沒有土地公開拍賣，原因是特區基本上已沒有土地可以再批出，隨非能夠增加土地的供



應，才能夠大量建屋供應樓房。其中一個釋放土地的方式是透過法律程式收回閒置土地，根據於2013年通過的《土地法》，由政府收回空置逾25年的批租土地，再改變土地用途作發展住宅用地的最佳之選。自2009年特區政府開展閒置地清點工作，到2018年度施政報告表示，截至2017年9月，政府已宣告土地批給失效的批示為57個，涉及土地面積合共47萬平方米。<sup>31</sup> 然而，土地工務運輸局<sup>32</sup> 被發現尚有17幅臨時批地到期地<sup>33</sup>，政府逾9個月還沒有宣告土地失效，還包括沒有積極收回閒置21年的“海洋世界”批給土地<sup>34</sup>，跟進項目鄰近地段非法佔用的問題，等等。政府因此應該加快處理閒置土地的進度，積極處理收回閒置土地的司法訴訟的同時，及早開展《城規法》及其配套法規所訂定的法定規劃土地用途程式，以配合房屋發展的需要。此外也應該增加土地資訊透明度，在網上及時更新閒置地的情況，以便市民及傳媒監督。為了防止國有土地被人非法佔用，工務局應該開展恒常土地巡查和監察工作，更好地管理和監察土地資源，一旦發被人佔用，立即果斷採取相應措施，維護國有土地。

### 3.2 借助公私合營增加政府的土地的供應和儲備

澳門特區政府應該積極推動政府、私人企業和居民三者合作，借助市場增加政府的土地儲備，以增加可負擔房屋的供應。提供可負擔房屋未必一定是房屋局，甚至土地亦未必一定全部由政府提供。澳門地方不大，找到較大型的的土地進行重建並不容易，原因是澳門街道主要是較狹窄小路，形成兩旁的小地塊居多。如果從商業角度考慮，小地塊的土地空間有限難以更改土地用途，商業價值因此不高。加上私人土地的業權零散，強制收地會引起業權人的不滿。政府可以通過公私合營的方式，與發展商和居民共同發展他們手中的土地，而且亦可以借企業之手，以利用公私合營的契約條款，要求發展商提供合理面積、標準配套的單位，為住戶提供優質的設施和管理服務，興建更多合理的價錢合適的“澳人澳地”的房屋單位供應滿足市民需要。政府也可通過公私合營以減省基建工程開發成本。

<sup>31</sup> 政府僅收六幅閒置地[N]，澳門日報，2018年3月31日(第A01版)。

<sup>32</sup> 土地工務運輸局網站<https://www.dssopt.gov.mo/>，引用日期2018年9月2日。

<sup>33</sup> 根據澳門《土地法》規定，土地批出25年後仍未發展，政府應當收回土地。

<sup>34</sup> 根據1997年3月12日刊登於《政府公報》的批地合同，有關土地面積為13萬4891平方米、用途為興建“海洋世界”及一系列旅遊設施。雖然“海洋世界”到2022年才滿25年的收回期限，但其實已於2008年屆滿租賃批地使用期限。



### 3.3 填海取地

以新城填海區為例採取傳統的挖土搬運或者挖沙搬運填海取地的辦法往往需時十年，甚至更長時間造地，但因為不涉及徵收私人土地或賠償問題，可算是較快的也是可行的造地解決方法。過去數十年來，澳門已經進行多次的填海工程。2015年12月20日，國務院第665號令授權澳門特別行政區依法管理85平方公里的海域，利用中央給予澳門海域管理範圍的契機，特區政府可以考慮採取填海取地的辦法，增加土地的儲備。建議特區政府加快研究和論證政策研究室《澳門特別行政區城市發展策略（2016-2030）》報告提出建設的第四空間，即在黑沙南面海域，於路環以南和黃茅島之間通過填海開闢第四空間，促進澳門經濟適度多元的同時，應該考慮學者的建議，“應加入居住環境，並向全面發展，以解決澳門市民居住問題，不能只偏重經濟擴充”。<sup>35</sup>除了推動填海措施外，依託海岸線空間發展是一個方向。澳門海岸帶空間可開發總面積為12.9平方公里，可為澳門提供約4成土地面積城市開發空間。<sup>36</sup>特區政府也需要加快完成《澳門特別行政區海域利用與發展中長期規劃（2016—2036）》編制工作，逐步論證推展發展海岸帶的可能性以解決居住用途的部份土地需要。

### 3.4 閒置的私人土地的利用

除了政府加強土地供應，透過開山填海等策略增加可發展土地以外；政府是時候認真考慮向囤積私人土地的所有權人徵收額外、按年累進的空置土地稅項；並可考慮徵收一些閒置太久的土地，讓土地資源不被浪費，改善資源錯配的狀況，保證建設所需土地的供應。此舉可以增加庫房收入之餘，亦推動持有土地的人士和商家加速發展手上的土地。政府亦以充分運用公帑與私人土地的所有人訂定合同設定地上權以興建房屋，以確保私人住宅市場有充足可負擔的中短期房屋供應。

## 4. 舊區重整

根據政府《舊區重整法律制度》法律草案的定義，舊區重整包括整建修

<sup>35</sup> 澳門力報：澳門海洋管理研討會，學者認為澳門「第四空間」志在必行[EB/OL]，<http://www.exmoo.com/article/74875.html>，引用日期2018年9月17日。

<sup>36</sup> 新華澳報：學會認為第四空 難推動[EB/OL]，[http://www.waou.com.mo/news\\_c/shownews.php?lang=cn&id=31382](http://www.waou.com.mo/news_c/shownews.php?lang=cn&id=31382)。引用日期2018年9月17日。

復、保存維護，街道美化及重建發展四種模式。

#### 4.1 都市更新的方式增加土地供應

在澳門土地極度稀缺的前提下，重建發展改造基礎上，應制定政策，加強提供多元的都更模式，為其創造有利的條件，積極鼓勵民辦都更，還有公私合營模式的都更方式，再造現有超過5千多棟屋齡超過30年的老舊建物。

#### 4.2 加快制定舊樓重建的相關政策

都市更新過程中，舊區的樓宇重整需要法律先行。由於舊樓重建涉及不少法律修訂工作，包括重建樓宇稅務優惠制度、百分百業主同意才能重建舊樓、安置補償、以及設立澳門都市更新股份有限公司的行政法規等。雖然特區政府在推進更新工作修法方面作出配合，採取先易後難的方式，2018年5月25日已經提交《重建樓宇稅務優惠制度》<sup>37</sup>到立法會大會一般性審議及表決，正等待交立法會小組會進行細則性審議，《都市更新暫住房及置換房法律制度》也正在公開諮詢中。然而，樓宇重建業權同意百分比的立法建議，是對都市更新的最大障礙，例如業權分散，加大收購難度。特區政府曾經起草過《舊區重整法律制度》法案並送交立法會進行一般性審議及表決通過，到提交立法會小組會進行細則性審議是未能通過被迫撤回，最終截至2013年立法會換屆的死線前仍未能通過，終於淪為廢案。<sup>38</sup>特區政府加快推進速度，通過斬件立法的方式，先行將爭拗較少的法案斬件式呈交立法會通過，其後才處理棘手問題，例如處理降低業權比例<sup>39</sup>、安置補償及設立澳門都市更新股份有限公司有關法案，改善舊樓衍生的種種安全及管理問題與危機，以騰出更多的土地可供發展。

#### 4.3 加強樓宇的保養和維修

除了進行大規模重建都市更新，善用市區舊樓的土地外，還有樓宇的跟進保養和維修。澳門樓宇多達三分二是樓齡30年或以上的舊廈，樓齡超過30年的

<sup>37</sup> 法案旨在避免舊樓重建時出現雙重課稅，新樓面積超過舊樓10%要繳交超出部份的稅款、發展商三年內未完成地便不獲稅務優惠等。

<sup>38</sup> 政府2006年開始草擬，2011年遞交立法會，為配合城規法、土地法及文遺法等三法出台，政府於2013年8月撤回過時的法律草案。

<sup>39</sup> 1999年8月3日第39/99/M號法令核准《民法典》並沒有列明需要百分百業權同意重建，但根據《基本法》第六條規定：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”加上第1321條、第1334條及第1337條第2款對樓宇維修業權同意比例的規定，在強調絕對要保障私人財產下，推定為百分百同意。

舊樓多達4,000多幢，樓齡超過40年的舊樓亦有1,000多幢。特區政府需加強力度更新殘舊樓宇，推動舊樓及舊區的維修，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。考慮到不少區份的舊樓老化問題日益嚴重，加上要處理業權、補償、地積、基建等重要而相關的問題，引致政府收購重建為公共房屋的困難重重，循一般途徑增加住宅供給的可行性並不高。但政府可以透過增加《樓宇維修基金》涵蓋的7項資助計劃的財政預算，簡化申請手續，提高政府工程造價透明度，放寬小業主簽署申請資助維修同意聲明書的比例及提升資助維修金額，以鼓勵市民積極申請樓宇維修基金資助計劃改善舊區居民的生活環境，讓城市環境更為整潔，同時亦提高樓宇的防災能力，以收一石二鳥之效。現時，澳門沒有立法強制業主履行樓宇維修責任、定期進行樓宇檢測維修以確保安全。政府可以考慮盡快修訂《都市建築總章程》，建議實行強制業主驗樓，以提升澳門樓宇物業狀況及質素，保障業主、使用者及一般市民的安全及健康。此外，建議政府必須加強與民間團體多方面的合作，共同推動大廈成立業主會，持續向社區推廣《樓宇維修基金》計劃的宣傳力度，加強小業主定期維修及檢測保養大廈公共設備的意識，並針對不同群體展開宣傳，提高居民面對樓宇保養、維修，以及管理問題。

## 5. 以創新的方式解決土地供應緊張的問題

### 5.1 珠澳加強分工與錯位發展

長遠來說，澳門半島可供用來發展房屋之土地是非常有限的，除了移山填海外，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。由於澳門和內地鄰近國內城市的房地產價格存在明顯的分別，加上澳門公共房屋的供應是“僧多粥少”，輪候的時間很長。現時珠澳兩地24小時通關乃發展趨勢，橫琴口岸及2019年建成的青茂口岸實行24小時通關，加上國家出台政策加快粵澳新通道建設，共同推進“合作查驗，一次放行”新型通關模式，在港珠澳大橋通車後，相信會有更多的中低收入家庭選擇購買由鄰近城市發展商所提供的內地房屋以解決住屋的需要。另一方面，中央及內地地方政府也積極制定政策，推動人員要素的流動。2018年8月20日國務院辦公廳發佈《港澳台居民居住證申領發放辦法》，出台便利港澳居民在內地生

活的政策措施。由於內地與澳門實行不同的社會制度，部份搬遷到內地居住的澳門居民擔心將不能享用澳門的社會服務，因此需要特區政府提出全面銜接的社會政策。澳門是一個社團社會，部份社團已經開始在粵設立服務站為澳門居民提供服務，例如澳門工會聯合總會廣東辦事處在珠海已正式啟用<sup>40</sup>；澳門街坊會聯合總會也於中山市設立辦事處，為居住內地的澳門人提供服務，推動各類社會服務的“跨境使用”<sup>41</sup>。特區政府可以為這些社團提供資助，合作為居住內地的澳門居民提供服務。

## 5.2 飛地政策

澳門地少人多，這是本質性的問題，要解決土地問題，需要有一個大型而長遠及全面的解決問題的方法，而其中一種就是飛地政策。澳門大學利用與澳門一水之隔的珠海橫琴島擴建校園，就是運用飛地的一個例子。2009年，全國人大授權澳門特區以租賃的形式在橫琴島撥出約1平方公里的土地供澳門大學發展的例子，特區政府可以向中央提議在珠海市租賃土地建立澳門社區，以解決澳門興建住宅土地的不足。除了以租賃的方式解決土地短缺是問題外，可以借鑒香港和深圳市以“共同開發、共享成果”發展落馬洲河套地區的合作模式，由國務院令規定權益誰屬，再由澳門方負責所有發展的費用，基於共用成果原則與飛地所在的城市就利益分配等重要事項共同決策，不但解決澳門地區土地不足的問題，而且為澳門居民追求更美好生活融合大灣區的發展，提供一個更廣闊的幅地。

---

<sup>40</sup> 中國新聞網，澳門工會聯合總會廣東辦事處正式啟用[EB/OL]，  
<http://www.chinanews.com/ga/2018/09-13/8626818.shtml> 引用日期 2018年9月16日。

<sup>41</sup> 澳門日報：街總進駐中山服務澳人[EB/OL]，  
[http://www.macaodaily.com/html/2018-09/12/content\\_1294447.htm](http://www.macaodaily.com/html/2018-09/12/content_1294447.htm)，引用日期 2018年9月17日。