

# 房屋與社會



# 澳門的社會房屋

*Joaquim Mendes Macedo de Loureiro \**

居住跟衛生、教育及就業一樣，是我們必需的東西。

居住的問題是每個政府都關注的。由於社會、經濟及政治條件，這問題在澳門更具獨特性。即使其他因素的影響並不那麼大，單是人口高度稠密已對居住問題造成了壓力。

以下我們對本地區居住問題作出一個客觀的描述。

我們從六十年代初期開始說起，到八十年代，八八年後，直至現在及將來的情況，最後是分析木屋的問題。

## 最近幾十年的概況

澳門的六十年代具有相當的代表性，我們就以那年代跟現況作一個對比。

在受到中國文化大革命的影響前，澳門是一個穩定的社會。這都是由於失業率低及無外來移民壓力。當時經濟並不發達，主要集中在小型的加工工業、漁業、造船業；而外貿亦反映了這緩慢的發展。博彩業在這年代初期始開始成長。

在這穩定的環境中，居住並未成為嚴重問題。再者，亦沒有甚麼原因形成木屋區以及過份擠迫的居住情況。

---

\* 房屋司司長

雖然如此，直至一九七三年，除台山、筷子基等殘舊屋村外，還建成了四座小型公屋。上述的兩個舊屋村已不存在了。

當時中華人民共和國在政治上的變化對本地區不同階層有著不同的影響，亦為澳門的房屋問題帶來變化。

嚴重的非法移民潮及力薄的澳葡政府導致木屋區不受控制地增加，不單在空地上，甚至在街道兩旁亦可發現。

在另一方面，經濟亦有變遷。這也使房屋越來越缺乏。

澳督嘉樂庇下令建造的三座社會房屋，一共提供了340個單位，但仍不能滿足當時的需求。

在七十年代末期，本地區的面貌以一個行政當局不能控制的速度改變。這現象在市區特別明顯，而離島過了很長時間並無大發展。工業發達及建築業的興起吸引非法移民，特別是來自農村的移民不斷增加。

非法移民使房屋短缺的問題更嚴重，木屋及居住情況過擠問題不斷增加。

兩個社會屋村在七十年代末期及八十年代初落成，共提供了四百六十四個單位。

## 八十年代採取的措施

由於不能抑制的非法移民潮，經濟改變及重新決定土地使用政策的需要，其他要求出現了：重新訂定房屋政策，為滿足大部份窮人不斷增加的需求。

在一九八四年成立了房屋協調司，其職能是處理社會房屋事務。在此之前，立法會於1980年也曾在這方面做了第一個立法工作。

最重要的是由於該司的成立，才引發大量立法工作，目的都是為著建立有關房屋政策的適當法律架構。其中最重要的是訂定及管制建造房屋的發展合約的形式。它代表著房屋政策上一個決定性的改革標誌。有關重新訂定土地使用政策方面，將使低下及中產階級有機會購買價格受管制並低於自由市場的房屋。

這些房屋發展合約是特別批出土地，由政府與建築商合作。前者取回一部份單位及其中的社會設施，而其餘單位及商用部份則屬建築商所有，作為交換條件。

這個重要的立法措施還附有稅項豁免及優惠的福利及一個津貼購買者計劃。

該措施在一九八七年由大型建設計劃協調司落實。該機構的職能是有關土地政策方面的，但現已被撤消了。

曾經存在過兩個有關社會房屋職能的機構：一個間接提供房屋及另一個直接提供。

讓我們有系統地看看這段期間的成績：

- 興建了三個臨時房屋中心，共414個單位。
- 以直接方式興建了1229個單位作租賃用途。
- 直至一九八八年，實行了18份房屋發展合約，共建造了4702個單位，其中政府收回1923個單位為交換批給條件。這些單位都是作出租用途。

## 一九八九 / 一九九五年房屋計劃

作為對本地區政府對房屋問題重視的回應，在一九八八年中曾設立了一個就社會房屋政策提出建議及執行政府方針的工作小組。為了低下階層對房屋的需要，它考慮及解決社會房屋的問題，進行研究工作並將直接及間接建築計劃分類。

該工作小組的最後報告指出，作為推廣房屋的最小型社會房屋計劃，有以下部份：

- 一個中、短期計劃（一九八九至一九九五年）。
- 社會房屋的補充措施。

計劃書的最終目的在一九九五年前清拆木屋並建造一萬個單位來減輕有困難家庭的需要，及每年以發展合約形式建造2000個住它單位，以受管制價格售予中產階級。

建造一萬個社會房屋單位的計劃可分為兩階段：第一期是到一九九二年底建造6000個單位，第二期建造4000個單位並作出任何有需要的調整。

這些單位由以下途徑取得：

- 建造社會屋村（由行政當局直接推行）；
- 由行政當局批出發展房屋合約或其他批地（特殊合約）交換；
- 由行政當局購買通過發展合約所建築或其他同樣價格及質素的單位。

除建造永久房屋外，另有一個建造臨時房屋的計劃。

有關補充社會房屋政策的措施，有下列三項：

- 立法性的措施包括修訂及重整一些現存的法例並新立另一些有需要的法例；
- 制度上的措施；
- 行政上的措施。

根據該工作小組的最後報告，澳督在一九八九年五月的批示中指出有關落實中、短期計劃的確實方針。

除了計劃性措施外，在補充性的社會房屋措施中，還有澳門房屋司的成立。

這個新機關在一九九〇年六月成立。它集中了落實社會房屋政策的職能，目的是為著解決上述工作所存在之分歧。

## 重新修訂社房屋計劃

澳門房屋司的設立使能進一步落實方針，亦讓政府能更深入地研究房屋問題的因素、影響及其轉變。

從一九九二年開始，我們發現社會房屋的需求大量地轉向發展合約建造的經濟房屋。其幅度超過百分之七十。這情況減少了可租賃房屋的數量。

這情況令行政當局改變其社會房屋計劃。在氹仔以直接及間接方式（特別批地交換）興建1500個單位作為租賃用途的計劃被擱置了。現在這些地段則以發展房屋合約形式批出。

在市區再沒有以直接推行形式興建更多單位作租賃用途。由於澳門的主要需求，這些特別批給交換將在北區實行。

社會房屋需求轉變的理由依次如下：

首先，經濟房屋的售價緩慢地上升。另一方面，低下階層的購買者並可獲得百分之六點二五至百分之十價格的無償資助。此外還有其他補助，特別是在分期付款期限上的優惠。

其次，當一些家庭的收入高於某水平時，購買房屋是比租賃更得益的，這是因租金是根據綜合家庭收入及人數來定出的。

第三，是因主觀理由，希望擁有“自己的家”而盡快付畢樓款及完成登記。

最後，或者是最重要的理由是買賣及租賃自由市場的價格，由於投機傾向增加而無可避免地上升。這令大批中產階級因不能負擔自由市場價格而把其注意力轉移到經濟房屋市場。

這些現象，特別是由於經濟房屋需求的壓力，造成了轉向投機性的個案增多了。報章上報道這情況不單在私人買賣出現，發展合約的承建商亦乘機設立小型的地產公司謀利。

凡此種種改變證明了法律對這方面是不適合的，需將它們重新審核。不單有需要重新修訂規則，還要提供條件讓行政當局能有力地遏止投機風氣。

在九三年四月十二日公佈的第一三 / 九三 / M號法令修訂了一些管制發展房屋合約的不適用條文，設立一系列嚴勵罰則針對私人或企業對發展合約造成損害的行為。

除此重要的立法措施外，在短期內尚有兩項補充性發展合約系統的措施：訂立購買經濟房屋途徑的標準及設立建造這類樓房的最低規則。

有關這些在完成中的條文的第一項我認為需提一提第一三 / 九三 / M號法令中較重要的一個改革：就是把出售房屋的控制權從商業機構轉移到澳門房屋司管理。該司使用以下兩個方法其中一個：使用法律賦予之權力把房屋售給住在木屋區、租住社會房屋及居於臨時房屋中心的家庭，或根據條文所訂立購買經濟房屋規定來甄選申請者。

在設立或修訂這方面的法律時，訂立了以下幾點：

在一九九一年二月通過準許出售原來留作租賃，以發展合約交換所得房屋的法案。這措施解決了一些清拆木屋的難題。這些難題都是社會房屋的需求越來越大而造成的。

在一九九三年二月通過協助清除木屋措施的調整法案。（登記、調查、稽核、管制、清場、拆除）。

修訂的有以下幾點：

在一九九一年三月，修訂曾為取得購買經濟房屋無償津貼而訂立家庭人口與每月收入比例的法案。

在同年十二月，修訂有關家庭人口與分配租賃房屋種類的法案。

在一九九二年六月，調整分配、租賃及無償批給在社會房屋，如社會屋村及臨時房屋中心內的商用空間法案。

在一九九四年四月，修訂分配租賃住宅、用途及計算租金的規定。

除了上述幾點外，尚有分配租賃單位及租賃人權利與義務的法案，發展合約住宅樓宇管理法案的重新修定仍在最後整理階段。

在一九九四年中期，即八九至九五年房屋計劃設立限制後的一年半，可對已完成工作及未來幾年中將進行的工作做一個總結。

現時，澳門房屋司提供了2175個社會屋村單位，約1900個發展合約建造的住宅單位，780個以特別批給作為交換的單位。除了以上法案中規定部份，以發展合約交換的單位可作經濟房屋出售外，其他單位全作租賃用途。

除此以外，澳門房屋司保留了四個臨時房屋中心：一個在氹仔及三個在澳門。在氹仔的中心正在搬空及清拆階段。這是為了可利用其土地來興建發展合約綜合房屋。而在澳門的其中一個在本年度進行搬空及清拆工程。其餘兩個則可提供311個單位。

以發展合約形式建造作出售的單位共約13830個。包括了那些澳門房屋司以交換形式取得和已出售的單位。

若將這些數字加起來，在本地區我們共有約19000個單位可作租賃及臨時房屋之用，或以受管制價格出售。這數字代表了澳門住宅房屋的四分之一。

至本年四月尾，在本地區尚有3004間木屋，其中居住3421個家庭共12487人。

首先可確定的是直至一九九五尾還未能清拆所有木屋。

這大部份是由於在清拆過程中出現未能預見的困難。另一些原因是在利用批給土地作發展合約及落實了三個特別批給交換的過程中發生的幾件事。

正在進行中或將開工的發展合約建造工程所得的單位，加上特別批給的交換單位，無論是以租賃或以經濟房屋形式出售，是超過現居於木屋的家庭的需要。

如以上所提及，政府並沒有對推行租賃單位的資源作出預算。

在最短時間內，將有5000個單位可作租賃。其中包括2399個屬社會屋村，556個以特別批給交換，而1650個將於一九九七年底以特別批給交換取得。最後以發展合約交換有需要的單位。

幾個以發展合約形式批給的計劃正在進行中。目的在一九九八年時，可提供約12500個單位，其中5100個單位以交換形式交給政府而7400個用作售賣。

除清拆木屋，重新安置大部份有關居民外，下一步是解決自由市場上居住情況過擠的問題。

根據澳門統計普查司的第十三次人口及第三次房屋調查的綜合結果，顯示共有7753個家庭在過份擠迫的情況下生活。

居住條件方面也同樣出現問題，如衛生間及廚房等。

當談到過份擠迫的居住問題時，需注意到一家五口，甚至更多的人只居住在一個房間中，與其他家庭一起共用同一單位內的衛生間及廚房的情況是很常見的。

下一個家庭消費問卷可讓我們更準確地指出問題的情況。由於樣本及問卷本身的性質，一九八八年所進行的問卷調查，雖然不能將所有收集到的資料為本地區作出一個總結，但它仍給我們提供了一些重要的數字。

例如：

- 有百分之七點三的家庭每人所佔面積為2.5平方米，而百分之三十八點四的家庭每人所佔面積為7.5平方米。
- 在過份擠迫單位居住的居民只佔用單位的一部份。很多人只佔用一個房間甚至是一張床。
- 存在著很多分租或合租的情況。
- 在過擠單位居住的家庭每月收入都不超過四千圓。

居住過擠問題的解決方法是有別於木屋問題的。一方面較難解決，這是因為政府沒權干預。而另一方面是較容易的，這是因為房屋的缺乏是實實在在的，問題並不如木屋那麼複雜。

房屋問題的另一面是缺乏租務條例。

立案的被強迫搬遷的例子並不多，因很多時是利用現行法例中的漏洞而進行。

倘我們說租務事宜妄顧現行的法例，這也是因為法例欠缺了深入的修改，而這也不是件易辦的事。



澳門房屋司正解決一些過份擠迫的個案，特別處理一些貧窮家庭極度擠迫的情況。

最後，我們談談老人的居住問題。

這是個澳門房屋司特別注意的問題。但該司的職能範圍只容許它解決居住問題。這些老人問題還有待解決。這社會問題的嚴重性終於得到政府及私人機構的特別注意。這是由於家庭聚散引致社會不安定的結果。

有關木屋問題，讓我們先由數字說起：

在一九八八年，當時的社會工作司尚有部份職權是處理社會房屋問題。該司為本地區現存木屋作了一個調查。

在一九九一年，澳門房屋司開展了另一新的調查。而該調查在本年四月才完成。

為能更清楚顯示，我們將一九八八年八月至本年四月所收集到的資料用以下圖表列出。先以下列幾點開始：

- 所謂功能單位就是居住單位，但它們不等於住宅的數目，因其中有很多功能單位是由多於一個居住單位組成；
- 木屋的使用種類可分為住宅、商用、維修廠、貨倉或組合式；
- 百分比的基數為一九八八年所取得的數字。
- 搬遷是通過政府直接干預及履行批給發展合約來進行。

圖 表

木 屋	4866	4603 (-263=5.4%)	3527 (-1338=27.5%)	3068 (-1798=37%)	3004 (-1862=38.2%)
功能單位	5937	5369 (-568=4.6%)	4030 (-1907=32.1%)	3477 (-2460=41.4%)	3410 (-2527=42.6%)
家 庭	7917	5415 (-2503=31.6%)	4034 (-3863=49%)	3464 (-4453=56.2%)	3421 (-4496=56.8%)
居 民	31929	19739 (-12190=38.2%)	14708 (-17221=53.9%)	12626 (-19303=60.5%)	12487 (-19442=60.9%)

直到去年底這情況曾有驟降的現象到現在甚至停止了。

停止的原因，一方面是由於沒有足夠的單位來安置被遷出的人士。另一方面是越來越難滿足一些無稽的不合法要求。最後是越來越難減低批給有木屋佔用土地的速度。

很多時所分析的問題都脫離了現實。木屋現象是需被正視的。

雖然木屋的居住條件較差，但它們曾是很多非法移民的便宜居所。現今，其中大部份已變成一種不合法佔用土地的投機。

這投機可分為兩種方式，有時是並用的：業權人把木屋以高於租賃市場的價格租給有需要家庭。

這些業主只靠此便能獲厚利。他們希望得到豐厚的回報。其中一個可能是取得經濟房屋或索取大筆賠償後才從要發展地盆搬出。

這些投機的方式是多方面的，被一些假象掩蓋著。

每天有無數的信件寄到房屋司要求社會房屋。其中原居住在木屋的家庭只佔不到百分之五左右。這些申請主要是為購買而不是租賃經濟房屋。

很容易明白木屋業權的價值受到可用土地的影響。土地越來越少並不斷升值，因此木屋業權價格亦同樣上升。

因以上種種理由，清拆木屋的最後階段越來越困難。為克服這些困難，我們需重視達到目的的社會重要性：滿足適當的住屋基本需要。

一九九四年六月二日