

澳門房屋政策取向：從安全網到適度福利化

婁勝華*

房屋，凝聚與承載了太多太多的有形與無形的東西，情感與人生、家庭與幸福、歡樂與憂愁、希望與未來、金錢與欲望、身份與地位……甚至關乎社會和諧與政局穩定。無論是普通市民還是政府官員，說起房屋無不感到其沉重的份量。在內地，住房被戲稱為“新三座大山”之一，各級政府部門因未能有效地抑制瘋漲的房價而備受民眾指責。無獨有偶，在韓國，建設交通部長因民眾不滿房價上漲而黯然辭職。在鄰埠香港，回歸後特區政府善意推出的“八萬五”居屋計劃卻因引起房價下跌導致許多購房者一夜間變成“負資產者”而招來不絕之罵聲。同樣，在澳門，自2002年博彩經營權改革以來，隨著經濟的強勁反彈與迅速起飛，房價一路飆升，居民置業困難，望樓興歎，住房已經成為從街頭巷尾到議政殿堂內最為熱門的一個民生話題。面對社會期待的目光，政府的房屋政策究竟該走向何方？

一、公共房屋在澳門的起源與發展： “安全網”政策取向

提到房屋政策，不能不令人想起政府房屋，即所謂的公共房屋。在澳門，公共房屋一般包括社會房屋與經濟房屋兩個部分。¹社會房屋，是指由政府興建或由政府提供土地批予發展商投資興建，完工後將單位回報給政府，政府以低廉的租金租予低收入或有特殊困難的家庭租住。經濟房屋，是指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，

* 澳門理工學院公共行政學課程副教授

1. 有關資料參見澳門特區政府房屋局網頁：<http://www.ihm.gov.mo>。

部分單位撥歸政府作為批地補償，其餘單位由承批企業按合同所定條件及價格，透過房屋局審核後出售。比較起來看，經濟房屋是提供給收入較少，無法承擔私人樓宇價格而又想自置居所的人士；而社會房屋是以租住形式，主要對象是低收入或有特殊困難的家庭。

澳門的公共房屋並非現在才有，它開始於回歸之前的澳葡政府時代。從起源、發展到停頓，在幾十年的時間裏，公共房屋在澳門經歷了特殊的發展歷程，形成了不同的發展階段，在政策取向上體現出“安全保護網”的特徵。

（一）公屋之起源：社會房屋的興建與公屋單一化救濟性質

據《澳門編年史》記載，1928年10月8日，“靠近關閘一華人村落遭受特大火災，需安置2000餘人”。10月10日，“為關閘華人村落火災難民建築490座蓬寮”。²這些簡易房屋由政府興建用於安置無家可歸的災民，因此，可以視作為澳門最早的公共房屋。³至今，在澳門半島北部臺山平民大廈與新城市大廈之間的巴波沙馬路一側還立有頌揚當初澳督與澳門華商從事此項“善業”的高大牌坊⁴。實際上，從公共房屋的起源來看，與其他地區一樣，澳門的公共房屋起源於臨時救濟，具慈善性質。自此，澳葡政府開始了社會房屋的建設與配給。至1949年，陸續建成23座合共711個居住單位。

在1960年代，由政府或具援助性質的組織、私人慈善機構、宗教及社會援助團體、國際組織資助興建的社會房屋有300多個，包括祈望

2. 施白蒂：（Beatriz Basto da Silva）著，金國平譯《澳門編年史（1900-1949）》，澳門，澳門基金會，1999年，第224頁。

3. 特區政府房屋局網站資料所載時間與施著略有出入，網站資料載明是次火災發生時間為1928年8月，次年政府在原址重建一系列矮小的平房，即是澳門第一個公共房屋屋邨。有關公共房屋資料可參見澳門特區政府房屋局網頁：<http://www.ihm.gov.mo/chi/database/history>。

4. 巴波沙：（Artur Tamagnini de Sousa Barbosa，1880-1940），曾三任澳門總督（1918-19、1926-30、1939-40），在任期間，台山木屋區大火，木屋全部遭焚毀。政府在原址建平民屋邨，命名為“巴波沙坊”。連接提督馬路與關閘的街道亦以其命名，並於巴波沙大馬路與菜園涌邊街交界處豎立一座紀念牌坊。參見 <http://baike.baidu.com/view/1130214.htm>。

村(32個單位)、石排灣屋村(32個單位)、氹仔平民新邨(200個單位)、羅必信夫人大廈(70個單位)，並相繼以租賃形式提供給低收入或有特殊困難的家庭居住。1970年代，政府繼續發展社會房屋，至1984年，由政府直接或透過社會輔助部門興建的社會房屋計有804個單位，分佈於澳門半島北區的台山、祐漢與筷子基等地。後來，隨著澳門經濟社會的不斷發展與居民生活水平的逐步提高，這些樓高5-7層的社會房屋，現今多數被拆毀，其中，羅必信夫人大廈、嘉翠麗大廈改建成長者居屋，設立長者服務中心，為長者提供服務。

(二) 公屋之發展：經濟房屋的推出與公屋供給的多元化

進入1980年代後，隨著澳門工業發展對勞動力的旺盛需求，來自內地粵閩地區的體力移民大量增加，因應社會民眾住屋需求多元化的趨勢，澳門公屋發展步入多元並進的新階段。其主要表現：一是繼續成規模地興建社會房屋，以租賃方式提供給社會低收入群體租住。據統計，1985年至1992年是社會房屋集中建設期，其間落成的社屋屋邨數量最多，居住單位達1492個。其中，擁有650個居住單位的最大型社屋屋邨望廈平民新邨於1988年建成。台山平民新邨、氹仔平民新邨也相繼落成。二是首次推出經濟房屋。1980年，為滿足收入較低階層的住屋需求，政府首次出臺經濟房屋政策，面向低下和中低收入群體提供價格受到管制並低於自由市場的房屋，通過購置而非租賃方式使其取得房屋。一般說來，經濟房屋的質素較好，社區內托兒所、商鋪等生活設施也較為齊全。經濟房屋的出售是透過公開競投的方式進行。三是設置臨時房屋中心。臨時房屋中心是用來安置內地新移民的。1980年代初，蜂湧入澳的內地新移民，因缺乏合適的房屋而困居於澳門半島北部簡陋的木屋中，木屋居住環境十分惡劣，且潛藏安全隱患。因此，從1986年到1992年間，澳葡政府在清拆木屋的同時，分別在北區的青洲、黑沙環與氹仔等地興建臨時房屋中心，共計1225個居住單位，用以安置那些未符合入住社會房屋或購買經濟房屋條件的內地新移民，使其得以有一個臨時過渡的安身之所。迄今為止，除北區尚存個別的臨屋中心外，其餘的臨時房屋中心業已拆除。

澳門公共房屋的興建在1990年代中期以後逐漸陷於停頓狀況，並延續至回歸後特區政府時代。從公共房屋的累積存量看，自1980年開始至今為止，計有社會房屋6000個居住單位，經濟房屋約為28000多個居住單位。

回顧公共房屋在澳門發展的特殊歷程，可以看出，早期社會房屋的興建係起源於偶然性災變，而非政府自覺行為，僅具救濟與慈善性質。至1980年代，隨著經濟房屋的推出與臨屋中心的興建，逐漸形成適應不同低收入階層住房需求的具組合性與多元性特徵的住房保障體系，回歸後特區政府雖一度停建公共房屋，而澳葡時代確立的公屋政策則得以沿襲。從保障水平看，現行公屋政策面向的是處於貧困或低收入狀況的社會群體，目的在於保障該群體初級居住權利，因此，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平與低層次階段。

二、住房政策的公共化與適度提高澳門居民住房保障水平

縱觀世界各國(地)，鮮有摒住房於政府政策議題之外的。其因蓋源於衣食住行乃公民生活之必需，換句話說，居住權利是公民的基本人權，而保障公民基本人權的實現是政府無可推卸的責任所在。然而，政府制定的住房政策是不是從社會整體利益出發，能不能回應社會不同群體的住房需求，不但直接影響到社會民眾居住可否得到保障，而且事關社會公平與社會平衡，由此可見，與公民利益切身相關的住房政策非同於其他一般性政策，它的內在要求規定著住房政策必須公共化，也就是說，住房政策本身應該是一項公共政策。

以公共政策的要求來審視澳門現行住房政策，無論是政策目標、參與主體，還是政策對象、保障範圍，都存在著諸多值得商討的問題。從範圍上看，一定地理空間內的居住房屋應涵蓋公共房屋(政府房屋)與非公共房屋(市場房屋)在內的所有可供居住用途的房屋。而澳門現行房屋政策的範圍局限於公共房屋，即政府可以直接掌控的社會房屋與經濟房屋，也就是說，它還只是局部性房屋政策，並未形成一

個容納全澳居住房屋在內的整體性房屋政策。而事實上，共存於同一地理空間內的公共房屋與非公共房屋並非是完全獨立、互不相干的兩個單元，而是彼此之間相互影響的，需要統籌考慮。從政策對象與保障範圍看，現行房屋政策以貧困與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，如是，則政策如何體現權利平等與公平保護的原則，又怎樣發揮政策應有的正面激勵導向呢？從政策制定的參與主體看，公共政策的社會整體利益立場要求它不能由政府部門或官員單方面封閉式製造，而是鼓勵社會公眾與各方利益相關者的共同參與，具體到房屋政策，任何僅有房地產利益群體或受公屋保障群體主導或參與而將眾多房屋消費者排除在外而形成的政策，嚴格意義上說，都不能被視作公共政策，而澳門現行房屋政策多形成於澳葡政府時期，政策制定過程中公眾參與少，儘管特區政府成立後在有關房屋政策修訂過程中逐步諮詢與吸納來自公眾與專業人士的意見，但是，總體看來，參與主體的範圍與諮詢程序方面還程度不同地存在著某些缺陷，需要不斷擴大參與群體和參與範圍，完善參與程序。

房屋政策的公共化不僅可以減少政策執行的阻力，更為重要的是，公眾的參與可以使房屋政策能夠隨著社會經濟發展與民眾生活需求的提高而不斷得到修訂，從而保持政策適應時代與社會民眾需求發展的及時性與主動性特徵，發揮政策的規劃性與導向性功能，避免“頭痛醫頭、腳痛醫腳”的被動狀態。

按照公共政策的系統性與及時性要求，澳門現行房屋政策，在政策目標、政策重點、供應模式等方面都需要根據政府施政目標、澳門社會現況及其未來發展加以檢討，在現有“社會安全網”政策基礎上，形成適應時代發展與不同社會群體需求的適度福利化的分層次住房保障體系。

在政策目標上，適當提升澳門居民的住房保障水平，以“居者有其屋”作為房屋政策規劃的基本目標，制訂針對不同社會階層的居住保障計劃，通過政府與市場相結合的住房供應辦法，滿足從低收入階層到中高收入階層居民的梯度住房需要，在經濟繁榮的微型經濟體內推行適度福利化的住房保障政策。

在政策重點上，從現行政策首重低收入家庭轉向保障低收入家庭居住與改善中等收入群體居住條件二者並重。一般情況下，政府住房政策的重點在於保障低收入社群的居住權利，也就是所謂的“安全網”政策，至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。如果說該政策在澳門經濟發展帶動樓價猛升之前尚有相當程度的適用性的話，那麼，隨著房價的急升，中等收入群體的置業能力受到嚴重影響，置業訴求難以通過市場途徑得到實現，形成所謂的“夾心階層”的情況下，就有必要考慮原有政策的適用性問題。有調查資料⁵顯示，澳門居民的自有住房比例超過75%。既然如此，大多數居民對樓價上漲引起的資產升值應該抱歡迎與喜悅的心情，而事實並非如此，何以？因為眾多置產人士對其當下的實際居住狀況（包括人均居住面積與居住環境）並不滿意，其中大多數人抱有改善居住狀況的願望，可是，飛漲的房價令其希望瀕臨破滅，由此不難想見，他們何以會懷著失望的心情加入到反對現有房屋政策的行列。因此，房屋公共政策必須因應市場環境與社會發展的變化而變化，其保障的範圍需要適當擴大，將難以從市場置業的部分中等收入群體納入可保障範圍，從原有“安全網”政策首重低收入家庭轉向中、低收入群體都將得到不同程度的考慮，整體提高澳門居民的居住保障水平。

三、完善房屋供應模式與建立多元化 多層次梯度住房保障體系

一般說來，房屋供應渠道可以簡單地區分為政府供應與市場供應兩種形式。究竟選擇何種房屋供應模式，則取決於房屋政策目標。按照“居者有其屋”的目標要求，澳門房屋供應模式應體現公平性、優先性與及時性原則，既可保障居民的基本居住權利，又能夠達到土地等社會资源配置的最優化，從而使公平與效率二者兼顧。由此，需要針對不同社會階層的收入狀況與需求特徵，設計多元化多層次的住房供應模式。具體地說，可以考慮依照房屋需求群體劃分為兩個單元三個

5 “澳人收入增生活感受跟唔上”，《澳門日報》2008年1月23日。

層次。兩個單元，是指澳門房屋需求群體包括澳門居民與非澳門居民兩個部分。基於澳門房屋實行自由交易的原則，市場房屋的買賣沒有對買賣雙方的身份作出任何限制，所以，澳門房屋消費者並不僅限於澳門居民，而實際交易中，非澳門居民佔有相當比例。三個層次，是指根據房屋消費群體的收入結構差異而區分出高、中、低三個不同層次。不同收入層次的消費群體，房屋供應方式也不相同。低收入群體，由政府供應房屋，包括社會房屋與經濟房屋。社會房屋是以特別優惠的租金提供給弱勢社會群體租居的房屋；經濟房屋則是以低於市場房屋的價格附帶限制性條件出售給低收入階層的房屋。高收入階層，由市場供應房屋，即該群體的房屋需求是由其自主地從市場房屋中取得滿足，而政府的責任體現在保證市場交易的安全。至於中等收入階層的房屋需求，既不宜簡單地推向市場，也不能完全由政府“包下來”，而是由政府與市場相結合的辦法來解決，即政府從多方面協助該階層從市場渠道來置業“安居”。由此，通過兩個單元三個層次的房屋供應模式來滿足不同社會階層的居住需求，最終形成市場性房屋與保障性房屋相結合的多元化多層次的房屋梯度供給保障體系，通過房屋政策調節措施，使不同收入層次的居民都能住上與自身經濟條件相適應的住房，從而實現“居者有其屋”的房屋政策目標。

需要注意的是，基於房屋市場的統一性與不可分割性，不同單元的房屋消費實際上是相互影響的。因此，政府制定房屋政策時必須通盤考慮，也就是說，不能完全忽視非澳門居民居住消費對澳門房屋市場的影響因素，尤其是規模龐大的外勞群體的房屋消費，需要作為一種特殊需求納入房屋政策規劃之中。如果完全漠視該群體的居住需求，就有可能使澳門的房屋政策陷入“頭痛醫頭、腳痛醫腳”的局部性修補而非全面性更新的狀態。

建設多元化多層次的梯度房屋保障體系需要從幾個方面進行新的政策供給。

(一) 強化政府的公共服務職能，增加保障性房屋的供應。雖然房屋不能像基礎教育那樣成為純公共產品，但是，房屋也不似彩電、相機那樣屬於純私人消費品。實際上，房屋兼具滿足人的基本生存需求、維護人的基本尊嚴，乃至充當投資工具的多重屬性。正因此，以

保障基本人權、促進公共幸福為職能的政府對於房屋不能像對待其他純私人消費品那樣任其由市場調節。這就是為何中外政府無論是否實行自由市場經濟制度都將供給公共房屋納入自身職能的原因所在。實際上，澳門公共房屋的供應是從回歸之前澳葡政府時代開始的，並逐漸形成房屋“安全網”政策。特區政府成立之後，集中精力推動澳門經濟振興，一段時間停止了公共房屋的建設與供應，雖然政府制定了提升澳門居民生活質素的施政目標，卻忽視了房屋政策的調整，以致於居民改善居住質量的願望既無法經由政府房屋渠道又難以通過市場房屋渠道而實現。因此，對於特區政府來說，根據房屋市場的變化適時調整房屋政策，增加保障性房屋的供應。房屋政策實踐顯示，在市場房屋價格猛漲的情況下，較為有效的途徑是增加政府房屋的供給。資料表明，在其他因素既定的條件下，政府房屋供應量每增加5個百分點，市場房屋價格便下降3-4%。可見，增加保障性房屋的供應，既能抑制市場房屋價格的急升，又能切實回應低收入階層的房屋需求。

(二) 加大政策投入力度，協助“夾心”階層置業。誠然，置業與否似乎僅僅關乎個人選擇，政府的責任在於保障居民的居住權利。然而，房屋政策應遵循公平性原則，以及具有鼓勵公民個人的成就取向的激勵性功能。低收入階層可以通過租住社會房屋或以低於市場價格購買經濟房屋滿足自身居住需求，高收入階層可以通過市場解決居住問題，那麼，中間階層的處境顯得十分尷尬。在市場房屋價格飛漲的情況下，即使他們辛勤勞作同樣難以通過市場來置業，而中等收入階層卻是社會和諧的中堅力量，出於社會公平與社會穩定的考慮，政府有責任協助該階層人士置業。協助的方式主要是稅務減免與貸款利率補貼等。“首置居所貸款支援計劃”、“首置居所印花稅減免”，甚至“新婚家庭租屋計劃”以及有人倡導重新恢復的“四厘補貼制度”等均是朝著該方向邁進的房屋“新政”。不過，類似的協助中等收入階層的置業政策能否發揮實際正面效應，其中，重要的環節在於防止政府補貼的轉移，即地產商通過房屋加價，最終使政府的補貼間接落入到他們的錢袋裏，而置業人士的實際負擔並沒有減輕的情況發生。因此，該項政策的推出既需要選擇房市相對較為平穩的時機，也需要進一步精細化。

(三) 做好房屋發展與土地規劃，提高房屋政策的透明度。房屋發展需要土地資源，澳門屬於土地資源尤其短缺的地區，因此，制定房屋政策必須考慮如何合理配置與利用寶貴的土地資源。結合城市規劃，公開不同區域的土地用途，以及土地開發與土地儲備、市場房屋與政府房屋的用地比例等資訊，接受社會公眾的查詢與監督。在公共房屋供應方面，調查不同收入群體住房需求狀況，以現有公共房屋佔全社會所有房屋的17%比例為基數，明確保障性住房的覆蓋範圍與數量指標，並規定政府房屋申請的輪候時間(可訂為三年)，分時段建造與有秩序供給，避免社會資源的浪費。在保障性房屋的建設模式方面，社會房屋可由政府自行覓地興建，以加快建設進度。經濟房屋可採取政府自行建造與交由建築商發展同時並行的辦法，對於交由發展商興建的經濟房屋，可按照“限房價、競地價”方法進行投標，從中選取方案優的投標者承建。在保障性房屋的管理方面，制定嚴格的申請資格審查認定與准入退出機制，保證公共房屋保障性社會功能得以實現。防止社會房屋的轉讓、轉租或空置等現象，加強退出環節的管理，實現社會房屋的有效流轉。經濟房屋儘管已出售給申請者，卻可以通過事先約定來規範轉售行為，避免經濟房屋成為某些人的圖利工具。

(四) 設立住房公積金制度，提供房屋消費的穩定資金支持。房屋建設所需資金無疑是十分龐大的，如果由政府獨力承擔，任憑政府財政如何充裕，也難以支撐。為此，許多國家都通過設立住房公積金制度來應對。如，日本制定的《住宅金融公庫法》，合資格的購房人士可以向住宅金融公庫申請貸款，貸款利率固定，僅相當於普通銀行的1/3，還貸期限可以延長至35年。新加坡實行強制性住房中央公積金制度，作為發展租屋的主要資金來源。公積金的總繳費率達到36%，其中僱員負擔20%，僱主負擔16%。公積金與組屋制度的關係，被比喻為“孿生兄弟”。中國內地同樣設有住房公積金制度，供款人在購房時可以向公積金申請一定額度的貸款。長期以來，澳門沒有設立類似的住房公積金制度，房屋發展與消費因缺乏源自於住房公積金的穩定資金支持而起伏波動。

(五) 研究特殊群體的居住需求，輔之相關配套措施。澳門經濟超常發展對勞動力資源的渴求，勢必導致在澳外勞群體的規模化、長期化存在。數以十萬計的外勞群體存在著巨大的居住需求，必然會影響

到澳門房屋市場的原有形態，並間接對本地居民的居住環境產生某種程度的衝擊。實際上，澳門本地居民日益趨強的排外心理折射了外勞群體對澳門社會的房屋、交通等日常生活的實際影響。因此，制訂房屋政策必須考慮到外勞群體對澳門房屋市場的影響。同樣的問題在新加坡也存在，新加坡的製造業、建築業從鄰國馬來西亞僱傭大量勞動力。為了解決外勞的居住問題，新加坡政府在裕廊工業區附近興建數千間組屋，由僱請外勞的本地公司向政府申請租賃組屋用作外籍勞工的集體宿舍，租賃合同每兩年簽訂一次，租金標準執行市場租金。每套組屋內居住8-12名勞工，從而確保勞工的最低居住水平。當然，澳門解決外勞居住問題不一定完全套用新加坡模式，因為澳門沒有像新加坡那樣較為充裕的土地資源來興建供外勞租用的房屋。但是，澳門的有利地理條件在於與一關相隔的珠海陸地相連，大量外勞可以疏散到珠海居住。尚須解決的是24小時通關問題。其次，澳門的房屋政策長期忽視新移民群體的居住需求，甚至政策導向上有意識地區隔永久性居民與非永久性居民的身份。不要說社屋、經屋等政府房屋完全排斥新移民群體，即使是協助置業的優惠性政策，如首次置業的印花稅減免與貸款支援等，同樣排斥新移民群體。實際上，這種歧視性房屋政策非但無益於社會融合，反而造成社會排斥，促進社會分裂，政策本身無助於達成全社會居住問題的解決，至多不過是延遲了該群體居住需求滿足的時間而已，付出的代價卻是沉重的，未嘗不是得不償失。退一步說，如果澳門政府與居民在新移民問題的認知上抱持該群體增加了澳門社會負擔與社會成本的態度，那麼，可靠的解決辦法是提高外來移民移居澳門的門檻，控制外來移民入居澳門，而不是先放進來，再歧視的政策取向。因此，對於新移民的居住需求，即使一時難以做到與永久性居民同等享有申請政府房屋的權利，但起碼可以令其成為“首次置業減免印花稅”等相關政策的覆蓋對象。

總而言之，房屋公共政策不是孤立的與單一的，其牽涉面相當廣泛，需要與土地政策、城區規劃、交通發展、人口政策、社會保障等聯繫起來進行綜合設計，同時，值得強調的是，與其他公共政策一樣，房屋政策具有動態性特徵，它不是靜止的，尤其需要根據社會經濟的發展與居民生活需求的變化而不斷調整，本文提出的澳門房屋政策取向應該從現有的“安全網”向適度福利化發展的政策主張，其根據與用意即源於此。