論澳門經濟房屋政策在政府管治中的應有作用

楊日科 陳慶雲

摘要：澳門特別行政區政府自回歸以來致力解決居民住房問題，制定了包括社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓及私人樓宇的“五階梯”房屋政策，旨在滿足不同收入階層的居住需求。其中，經濟房屋在保障中低收入的澳門居民居住權方面扮演關鍵角色。澳門大學在2021年發佈的《澳門未來房屋需求研究》顯示，按當時在建及規劃中的經濟房屋單位推算，預期能有效滿足未來需求。但近年澳門宏觀經濟環境出現急遽變化，使2023年申請數量較2021年大幅減少。面對經濟環境變化和新挑戰，特區政府採取審慎態度，暫緩部分經濟房屋項目。本文認為，經濟房屋政策的初衷主要服務於政府多重政治目標，例如保障居民權益、促進社會穩定等，而非作為調節住宅市場的有效工具。故儘管面對市場變化，特區政府仍應堅持建構經濟房屋政策時的初衷，致力實現特區政府的政治目標為根本，而非繼續將其視為調節住宅市場的工具。

關鍵詞：公共房屋政策 社會房屋 經濟房屋 居者有其屋 五階梯房屋政策

On the Proper Role of Macao's Economic Housing Policy in Government Governance

IEONG Iat Fo, CHEN Qingyun

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic University)

Abstract: Since its return to the motherland, the Government of the Macao Special Administrative Region has been committed to addressing residents' housing issues. It has established a “five-tier” housing policy, encompassing social housing, economic housing, sandwich-class housing, senior apartments, and private buildings, aimed at meeting the residential needs of different income groups. Among these, economic housing plays a crucial role in safeguarding the housing rights of low- and middle-income Macao residents. A study on Macao's future housing demand, published by the University of Macau in 2021, projected that the supply of economic housing units under construction and planning at that time would effectively meet future demand. However, recent years have seen significant changes in Macao's macroeconomic environment, leading to a sharp decline in the number of applications in 2023 compared to 2021. In response to these economic shifts and new challenges, the SAR Government has adopted a cautious approach, temporarily suspending some economic housing projects. This article argues that the original intent of the economic housing policy was primarily to serve multiple political objectives of the government, such as safeguarding residents' rights and promoting social stability, rather than functioning as an effective tool for regulating the real estate market. Therefore, despite market changes, the SAR Government should adhere to the initial purpose of the economic housing policy, focusing on achieving its political objectives as the fundamental goal, rather than continuing to view it as a tool for market regulation.

Keywords: Public housing policy, social housing, economic housing, homeownership scheme, five-tier housing policy

收稿日期：2024年9月23日

作者簡介：楊日科，澳門理工大學公共政策博士學位課程研究生；陳慶雲，澳門理工大學教授

一、前言

澳門自回歸祖國以來，澳門特別行政區政府（以下簡稱特區政府）一直致力於解決居民住房問題，其中經濟房屋政策扮演着舉足輕重的角色。為回應不同收入階層居民的住房需求，制定了“五階梯”房屋政策¹旨在涵蓋澳門社會各個階層的居住需求，從而建立一個更加公平、合理的住房體系。通過這種多層次的住房供應結構，特區政府希望能有效回應不同群體的需求，促進社會和諧發展。“五階梯”房屋政策涵蓋了社會房屋²、經濟房屋³、夾心房屋⁴、長者公寓⁵及私人樓宇五個層次，形成了一個全面的住房體系。

具體而言，社會房屋為經濟狀況薄弱的居民提供租住單位，解決其基本居住需求；經濟房屋則協助特定收入水平及財產限額的居民或家庭置業，為中低收入群體提供可負擔的自置居所選擇；夾心房屋針對中等收入水平的居民，尤其中產階級及青年群體，提供介於經濟房屋與私人樓宇之間的置業選擇；長者公寓為長者提供適切的安老養老設施，滿足澳門日益增長的高齡人口的居住需求；最後，私人樓宇讓有經濟能力的居民在自由市場中自行置業，滿足其多樣化的住房需求。

在“五階梯”房屋政策中，經濟房屋扮演着至關重要的角色，旨在保障中低收入居民的合理居住權，緩解澳門住宅市場的壓力；其特點在於其保障性質，不具投資屬性，主要供有實際居住需求的居民購買，體現特區政府對居住權的保障，申請和分配則依據2020年重新頒佈的《經濟房屋法》進行。

澳門大學於2021發表的一份研究報告顯示，在經濟房屋供應量方面，將略高於2030年經屋預測中間值的59,949個，預期能有效滿足未來需求⁶，這顯示了政府解決居民住房問題的決心。但近年來，經濟房屋的需求出現了顯著的變化，例如新冠疫情後的2023年經濟房屋的申請數量較新冠疫情期間的2021年明顯減少，從2021年的11,700份降至2023年的2,598份，降幅顯著。隨着宏觀經濟環境的變化，例如新冠疫情後澳門經濟未完全恢復至疫情前水平、私人樓市價格走低以及新《經濟房屋法》實施後其投資屬性被弱化等，經濟房屋政策的取向也面臨着新挑戰。特區政府因應市場變化與出現的挑戰，暫緩部分經濟房屋興建項目，在變化不定的市場環境面前採取“見步行步”⁷的審慎態度。

本文梳理了經濟房屋的發展歷程，通過論述當前實施機制及申請趨勢分析，探討其起源初衷即主要服務於政府管治的多重政治目標為主，例如保障居民權益、促進社會穩定、加強對中國人身份的認同和提升政府管治認受性等，論證其並非作為一項調節住宅市場供需及價格的有效工具；同時強調儘管面對變化不定的市場環境，特區政府也應堅持初衷，毫不動搖地使此一項政策工具致力實

¹ 《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》，2022年1月31日，<https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N22AegtKnH>，2024年9月23日訪問。

² 第17/2019號法律《社會房屋法律制度》。

³ 第200/2020號行政長官批示重新公佈的第10/2011號法律《經濟房屋法》。

⁴ 第17/2023號法律《夾心房屋法律制度》。

⁵ 第33/2023號行政法規《政府長者公寓的使用及管理規章》。

⁶ 《澳門未來房屋需求研究》（政策研究和區域發展局委託澳門大學之研究報告），2021年12月15日，第7頁。

⁷ 《見步行步是最大的浪費》，2024年4月19日，<https://www.exmoo.com/article/232758.html>，2024年9月23日訪問。

現政府管治的多重政治目標，不應繼續使用經濟房屋政策這一調節住宅市場的無效工具來調節住宅市場。

二、澳門經濟房屋政策的演進：回歸前後的發展歷程

澳門經濟房屋政策的發展歷程反映了特區政府在解決居民住房問題上的持續努力，即從回歸前的初步探索到今天的全面體系，政策經歷了從無到有、從簡到繁的演變過程，不時地根據澳門社會狀況作出政策的調整。以下梳理了該政策從回歸前至2024年的政策演進軌跡，展現其在不同時期的特點和變化。

（一）回歸前的政策基礎（1999年以前）

澳門回歸前，已開始關注經濟適用房屋的問題，但尚未形成系統的政策框架。當時的住房供應主要依賴私人市場，政府的角色相對有限。然而，這一時期為回歸後的經濟房屋政策奠定了初步基礎⁸，促使政府開始思考如何通過公共政策干預來改善居民的住房條件。

（二）回歸初期的政策建構（1999-2010年）

澳門回歸後，博彩業的開放，澳門經濟迎來了高速的發展，居民對住房需求也大幅度增加，特區政府認識到經濟房屋對於穩定社會、改善民生的重要性，並開始形成經濟房屋作為公共福利而非純粹商品房的政策理念。這一階段的政策主要表現為構建法律框架，為經濟房屋政策提供法律依據的同時，亦推出一定數量的經濟房屋項目。⁹

（三）政策成型與法制化階段（2011-2020年）

2011年，第10/2011號法律即《經濟房屋法》的頒佈標誌着澳門經濟房屋政策進入了法制化階段，建立了統一的申請、審核和分配制度，提高了政策執行的透明度和公平性，為政策執行提供了明確的法律依據，與此同時，特區政府亦大幅增加經濟房屋的供應，回應日益增長的住房需求。這一時期的主要特點包括法律體系的完善、供應量的增加、申請制度的規範化。2020年，特區第五屆政府為滿足不同收入階層的住屋需求，提出了“五階梯”房屋政策¹⁰，涵蓋了社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓及私人房屋。其中，公共房屋政策主要包括社會房屋和經濟房屋兩部分，前者以租賃形式提供，後者則以較低價格出售給符合條件的居民，此種多元化的住房供應體系，為不同經濟能力的居民提供適當的居所選擇。

（四）政策調整與優化階段（2021-2024年）

在新冠疫情期間即2021年，面對新的社會及經濟形勢，特區政府對經濟房屋政策進行了一系列調整和優化，修訂了《經濟房屋法》強化經濟房屋的非投資屬性，引入了禁售期等規定¹¹；新售價計算方式考慮了批地溢價金、建築成本和行政成本，使定價更加合理；為了讓更多低收入家庭有機會申請經濟房屋，2023年政府下調申請收入上限和資產淨值標準。

⁸ 《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》，澳門：政策研究和區域發展局，2022年，第8頁。

⁹ 《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》，第9頁。

¹⁰ 《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》，第15頁。

¹¹ 第5/2021號法律《修改十二月十五日第122/84/M號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》。

可以這樣說，特區政府為解決居民住屋問題，多年來致力完善經濟房屋政策，從建構法律基礎到“五階梯”房屋政策的推行，再到不斷地根據澳門經濟情勢和居民對經濟房屋需求變化來調整政策，平衡社會經濟和居民住房需求之間的可持續發展關係。

三、經濟房屋政策的申請機制及居民反饋

經濟房屋作為澳門公共房屋政策的重要組成部分，主要功能是協助居民安居樂業，同時彌補私人房屋市場的不足，向澳門的住房供給體系注入穩定力量。為此，特區政府制定了一套經濟房屋政策的實施機制，包括申請機制、分配機制、產權管理和轉讓規定，其法律依據主要是第10/2011號法律即《經濟房屋法》，而該法律經過多次修訂，包括第13/2020法律的修改，以確保經濟房屋資源的公平分配和有效利用。

申請機制¹²方面，特區政府設置了嚴格而明確的條件。根據相關法規，申請人必須年滿18歲，且為澳門特別行政區永久性居民，在澳門連續或間斷居留至少7年。申請人及其家團成員的每月收入和資產淨值需符合行政長官批示訂定的限額。申請過程中，政府採用電子化手段，要求申請人通過專屬電子平台提交申請表，並使用電子身份識別工具證明身份，提高了申請效率和透明度。

分配機制¹³採用“先初審、後抽籤，再實質審查”的方式，力求公平公正。房屋局首先對申請進行初步審查，確保符合基本條件。通過初審的申請人將參與抽籤，以確定分配順序。抽籤後，房屋局對中籤者進行實質審查，核實其收入和資產信息；最後，根據申請人的得分編製排序名單，並在《澳門特別行政區公報》上公佈，確保整個過程的公開透明。

產權管理方面，根據《經濟房屋法》，2011年後購買的經濟房屋設有16年的禁售期，這項規定適用於“萬九經屋”、業興大廈一房廳和多戶型等多種類型的經濟房屋。禁售期的計算從使用准照發出之日開始，確保經濟房屋能夠長期發揮保障居民實際居住需求的功能。然而，特區政府在2021年修訂了《經濟房屋法》，引入更為嚴格的“經屋永遠姓經”原則¹⁴，意味着自2021年起出售的經濟房屋永遠不可轉讓，業主只能將其售回給房屋局。此一永久性禁售政策的實施，進一步強化經濟房屋的社會保障屬性，徹底杜絕此類房屋用於投資或炒賣的可能性。

儘管禁售期限限制嚴格，但法律仍然為特殊情況提供了一定的靈活性。在禁售期內，若業主或家團成員不幸死亡或患有極重度殘疾，可向有關部門申請解除不可轉讓的負擔；此外，對於2021年之前購買的經濟房屋，在不可轉讓期間滿6年後，取得人可以向房屋局申請許可解除不可轉讓的負擔。¹⁵

至於轉售規定也是經濟房屋政策的另一重要組成部分。根據現行法規，購買經濟房屋後，16年內不能隨意轉讓。這16年期限是從房子獲得“使用准照”那天開始計算，16年期滿後，若業主想出售，必須先給予房屋局優先購買權。倘房屋局放棄購買，業主需向房屋局繳付補價，之後才能將出

¹² 第10/2011號法律《經濟房屋法》，第11條第3款。

¹³ 第10/2011號法律《經濟房屋法》，第14條。

¹⁴ 《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》，第8頁。

¹⁵ 見《經濟房屋的轉售制度》，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-1160>，2024年9月23日訪問。

售給其他澳門永久居民。特殊情況下可提前解除轉讓限制：若業主或家庭成員去世，或變成極度重度殘疾，即使未滿6年也可申請解除限制。滿6年後，業主可向房屋局申請提前解除轉讓限制。一旦解除限制，業主可出售給符合條件的澳門永久居民。但售價不能超過房屋局訂定的上限，此上限會根據原始購買價格和期間的物價變化來計算。新業主購入後，需繼續遵守原有的16年轉讓限制，計算時間為原剩餘年期。這些規定旨在確保經濟房屋能夠真正幫助有需要的人，同時防止投機炒賣行為。¹⁶

此等複雜而全面的禁售期限制和轉售條件，反映了特區政府在經濟房屋政策上的長遠規劃和審慎管理，試圖在保障居民基本居住權和維護住宅市場穩定之間取得平衡，不僅有助於確保經濟房屋資源能夠真正惠及有需要的居民，還能夠有效抑制投機行為，維護社會公平。然而，近年來澳門經濟房屋的申請需求呈現下降趨勢，在2013年首次推出1,900個單位時收到約42,000份申請¹⁷，到2019年推出3,011個單位時收到約37,500份申請¹⁸，再到新冠疫情期間的2021年新城A區經屋開放申請時僅收到11,700份申請，申請數量大幅減少。新冠疫情後的2023年，特區政府推出5,415個單位，亦僅收到不足5,100份申請¹⁹，首次出現供過於求的情況。這種需求減少的趨勢與多個因素有關，包括新冠疫情後澳門經濟未能恢復至疫情前水平、住宅市場的住宅價格持續走低、《經濟房屋法律》修改後經濟房屋幾乎喪失投資屬性。另一方面，居民對包括經屋在內的公共房屋政策評價亦呈現複雜性。有調查顯示，18至34歲的澳門居民對整體公共房屋政策的滿意度偏低，僅有33.6%的受訪者表示滿意，而不滿意者佔21.9%²⁰，尤其在30至34歲的年齡段中，不滿意比例更高達50%。²¹年輕居民對經屋政策的評價更為負面，34.7%的青年不認為現時的房屋政策能有助青年上樓，只有27.1%持正面看法²²，而其對經濟房屋政策的主要訴求集中在價格訂定和供應規模兩個方面，多達46.1%的受訪者認為經屋價格應與收入掛鉤，反映對合理定價機制的期待²³；在供應規模方面，普遍關注經屋是否有足夠的供應量。根據規劃，至2025年經屋供需差額約為20,400間，至2030年差額將達23,000間。²⁴雖然政府已規劃未來可提供23,950個經屋單位，其中在建單位3,017個，規劃中單位20,933個，理論上基本可滿足2030年的供需差額預測。²⁵

但值得指出的是，公共房屋政策尤其經濟房屋由規劃、興建到竣工需要一定的周期，而住宅市場供求及價格升跌亦有自身周期，兩者往往較難剛好重疊，故公共房屋政策尤其經濟房屋從實踐

¹⁶ 見《經濟房屋的轉售制度》。

¹⁷ 《2013年第二期經濟房屋申請結束收約42,000宗申請》，2014年3月18日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/121613/>，2024年9月23日訪問。

¹⁸ 《經屋申請補交文件期結束》，2020年7月24日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/337638/>，2024年9月23日訪問。

¹⁹ 《2023年經濟房屋申請順利結束》，2024年3月28日，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-132?id=3706>，2024年9月23日訪問。

²⁰ 澳門中華青年協會：《澳門青年的住屋期望2022研究報告》，2022年12月，第6頁。

²¹ 澳門中華青年協會：《澳門青年的住屋期望2022研究報告》，第11頁。

²² 澳門中華青年協會：《澳門青年的住屋期望2022研究報告》，第7頁。

²³ 第200/2020號行政長官批示重新公佈的第10/2011號法律《經濟房屋法》。

²⁴ 政策研究和區域發展局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/867414/>，2024年9月23日訪問。

²⁵ 《澳門未來房屋需求研究》，第7頁。

經驗看來不是調節住宅市場的有效工具。只有摒棄把經濟房屋作為調節住宅市場的工具這一思維定勢，持續供應經濟房屋，方能滿足年輕一代對政府應當提供足夠規模的經濟房屋這一高度期待。

四、以經濟房屋政策調節住宅市場的局限

住宅市場供需的不匹配和價格波動是全球許多城市面對的共同挑戰，尤其土地供應短缺的國家和地區更為嚴峻。許多時政府試圖透過增加公共房屋供應來調節市場，將其作為市場調控工具，希望能平衡供需和穩定價格。如前所述，公共房屋從規劃、興建到正式供應存在固有的時間周期，這與住宅市場自身發展的周期往往難以匹配，導致調控效果受限。以下以英國和新加坡這兩個同樣和澳門一樣土地供應有限的地區為例，分析公共房屋政策在調節住宅市場中遇到的挑戰和局限性。

(一) 公共房屋政策調節住宅市場作用有限

1. 英國的經驗

英國住宅市場長期以來受到土地供應短缺和複雜規劃系統的制約。²⁶ 英國政府承諾到2025年每年建造30萬套住房，並在五年內實現150萬套住房的總目標。然而，這一數字從未達成過。²⁷ 例如，2021/22年度的新增住房量為232,820套，比上一年度增長10%，但仍低於30萬套的目標。²⁸ 這顯示出英國政府在增加房屋供應方面面臨着嚴峻的挑戰。英國的土地與規劃限制是造成公共房屋供應不足的重要原因。例如綠帶政策旨在保護城市周邊的綠地，但也限制了城市擴張和土地開發²⁹；與此同時，英國複雜的規劃系統審批流程繁瑣、耗時長，進一步延緩新建住房的速度。³⁰ 這些因素相互作用，導致土地供應不能滿足市場需求，公共房屋建設難以快速推進；此外，公共房屋建設周期長是另一個關鍵問題。從規劃、土地徵用到實際建成，往往需要數年時間。³¹ 這種漫長的建設周期難以及時應對市場需求的快速變化，如當市場需求增加、房價快速上漲時，公共房屋的供應卻無法及時到位，無法有效緩解市場壓力；更重要是，市場周期不匹配的問題，即住宅市場需求波動具有周期性，受到經濟環境、利率、人口結構等多種因素的影響，而公共房屋的供應周期較長，不能與市場周期的快速變化同步，當市場進入繁榮期，需求激增導致房價快速上升時，公共房屋的供應往往無法及時填補市場缺口，導致調控效果滯後甚至失效；反之，當市場進入衰退期，需求下降時，先前規劃的公共房屋卻可能面臨過剩風險，此等周期性的不匹配嚴重制約公共房屋政策的調控效果。

²⁶ See the website of Centre for Cities: <https://www.centreforcities.org/housing/>, retrieved on 23rd September 2024.

²⁷ Georgieva, G. & Reuben, A., “New Homes: What’s the New Government’s Housebuilding Target?” 2nd August 2024, <https://www.bbc.com/news/61407508>, retrieved on 23rd September 2024.

²⁸ “Housing Supply: Net Additional Dwellings, England: 2021 to 2022,” 24th November 2022, <https://www.gov.uk/government/statistics/housing-supply-net-additional-dwellings-england-2021-to-2022/housing-supply-net-additional-dwellings-england-2021-to-2022>, retrieved on 23rd September 2024.

²⁹ Lin, X., “The Impact of Green Belt on Housebuilding,” 29th January 2025, <https://www.centreforcities.org/blog/the-impact-of-green-belt-on-housebuilding/>, retrieved on 3rd March 2025.

³⁰ Guler, N. I., “Current Facts & Figures about Growing Planning Application Delays,” 24th January 2025, <https://urbanistarchitecture.co.uk/recent-planning-application-delays/>, retrieved on 3rd March 2025.

³¹ Kulka, A., Datta, N., Badii, E. & Brinkmann, J., “New Research on Barriers to Housing Supply and the UK Planning System,” 18th September 2024, https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/news/18-09-24-press-release_new_research_on_barriers_to_housing_supply_and_the_uk_planning_system/, retrieved on 3rd March 2025.

2. 新加坡的經驗

新加坡以其高效的公共房屋（即組屋）政策而聞名，建屋發展局（Housing Development Building, HDB）在其中扮演了核心角色。目前，約80%的新加坡居民居住在政府建造的HDB組屋中³²，顯示出新加坡在公共房屋供應方面取得了顯著的成就。而新加坡的公共房屋政策之所以成功，與其獨特的土地控制與規劃密不可分。新加坡政府透過《土地徵用法》掌握了約90%的土地所有權³³，使政府能有效控制土地開發，降低開發成本，並進行大規模公共房屋建設，集中的土地控制和高效的規劃系統是新加坡公共房屋政策成功的關鍵因素之一；此外，新加坡採用了按需建設模式，即HDB採用“預購組屋”（Built-To-Order system, BTO）模式，在至少70%的單位被預訂後才開始建設。³⁴此一模式有效地避免了過度供應，減少了政府的財政負擔，並確保了公共資源的有效利用。政府還透過補貼與資助等多種形式的措施，幫助低收入家庭也能負擔得起住房，有效地提高了公共房屋的可負擔性，保障了廣大居民的居住權益。然而，即使是如此成功的模式也面臨挑戰，延遲供應仍然會影響市場。BTO模式雖然有效地控制了庫存風險，但從申請到交付通常需要3至5年時間。³⁵在市場需求激增時，這種延遲供應可能導致短期內的供應不足，進而引發價格上漲；此外，價格波動與資產化問題也逐漸浮現。HDB組屋的轉售市場價格也存在波動，有時甚至出現大幅上漲。使得部分家庭難以負擔，也令公共房屋逐漸偏離其最初作為穩定市場工具的目標。

透過以上對英國和新加坡的經驗分析，可更清晰地看到公共房屋政策在應對快速變化的住宅市場變化時所面臨的共同挑戰，即公共房屋的興建及供應周期與住宅市場供需變化的周期不匹配，無論是英國或是新加坡，興建公共房屋均需較長時間，由建成至正式供應所產生的調控效果，周期之長往往滯後於住宅市場的急劇變化，凸顯了公共房屋政策難以有效應對住宅市場劇烈波動的局限性。

（二）經屋興建周期與住宅市場周期存差異

在澳門方面，公共房屋政策尤其經濟房屋長期以來也與國外那樣被視為特區政府調節澳門住宅市場的重要工具之一，然而，深入分析其運作機制後同樣不難發現，這一政策工具存在諸多局限性，其中最為突出的是經濟房屋的興建周期與住宅市場周期的顯著差異，不僅削弱經濟房屋對住宅市場調節的效果，甚至可能導致政策與市場需求的錯配，進而加劇住宅市場的波動。

首先，經濟房屋的建設周期與住宅市場周期存在明顯的時間差異。經濟房屋從規劃、審批到最終竣工，往往需要經歷數年之久的漫長過程，此過程涉及複雜的行政程序、土地徵用、基礎設施配套等諸多環節，每一環節都可能成為延緩整體進度的潛在因素。相比之下，住宅市場的周期相對較短，市場供需關係可能在短短數月內發生劇烈變化。兩者周期性的不匹配，使得公共房屋難以及時

³² HDB, “Public Housing – A Singapore Icon,” <https://www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon>, retrieved on 3rd March 2025.

³³ Hayward, D., “Singapore – Context and Land Governance,” reviewed by M. Kenny-Lazar, 31st January 2021, <https://landportal.org/book/narratives/2021/singapore>, retrieved on 23rd September 2024.

³⁴ “HDB introduces the Build-to-order System,” October 2015, <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuiid=d33acabb-a341-460c-8fde-99cf0a9270f4>, retrieved 23rd September 2024.

³⁵ 《新加坡每年有2000至3000套組屋等候時間少於3年》，2024年9月14日，<https://news.qq.com/rain/a/20240914A082PB00>，2024年9月23日訪問。

回應市場需求的變化，進而影響其作為市場調節工具的有效性。

其次，經濟房屋供給的剛性與住宅市場需求的靈活性形成鮮明對比。住宅市場的需求受諸多因素影響，如經濟形勢、就業狀況、人口結構變化等，這系列因素可能在短期內發生顯著變化。然而，經濟房屋的供給卻無法做出迅速調整。一旦啟動建設計劃，其規模和進度往往難以根據市場變化而靈活調整。此一供需動態的不匹配，可能導致經濟房屋在完工時已不能滿足當前市場需求，甚至可能出現供過於求或供不應求的情況。

再者，政府政策的制定和實施過程本身也需要相當長的時間，這進一步加劇了經濟房屋政策對市場反應的滯後性。從問題識別、政策制定、公眾諮詢到最終實施，整個過程可能耗時數月乃至數年。在這段時間裏，市場情況可能已經發生根本性變化，使得原本設計的政策失去其針對性和有效性。此外，由於市場需求變化迅速且難以準確預測，經濟房屋的規劃和建設往往面臨着需求預測的巨大挑戰。錯誤的需求預測可能導致資源的浪費或無法滿足實際需求，進而影響政策的有效性和公信力。

總括而言，儘管經濟房屋在解決特定群體的住房需求方面仍然發揮着重要作用，但其作為調節整體住宅市場的工具卻面臨諸多局限，政策制定者需要充分認識到此等局限性。如前所述，新冠疫情過後的2023年，特區政府推出經濟房屋申請不足，正是這種尷尬局面的真實寫照，這也間接說明了公共房屋政策尤其經濟房屋不是有效調節住宅市場的政策工具。

（三）經濟房屋政策回歸本原具多重政治功能

澳門公共房屋政策的起源可追溯至1928年8月，當時台山區一個破舊的貧民屋發生的火災，造成數百人無家可歸，若救援不及時或善後處理不當有可能會演變成澳葡殖民政府的一場管治危機。故此，為救濟受災者，澳葡殖民政府在原址重建了一系列小平房安置災民，此乃是澳門最早的公共房屋。³⁶ 這些平房的租金很低，主要是滿足低收入或有特殊困難家庭的基本居住需求。20世紀60、70年代，澳門人口和經濟迅速增長，尤其中國內地開放改革後大量的內地居民湧入澳門定居，帶來了更大的住房需求及壓力。在人口和住屋需求不斷增加的壓力下，澳門公共房屋演變出由兩種類型組成，分別是社會房屋及經濟房屋。

回歸前，經濟房屋政策主要體現了澳葡殖民政府的管治策略，尤其提升其管治的認受性。1980年，澳葡殖民政府頒佈了《經濟房屋法律》³⁷正式確立經濟房屋的法律地位。這一政策的出台，實質上是澳葡殖民政府為緩解社會矛盾、穩定民心、鞏固其管治基礎而採取的重要舉措。透過提供可負擔的住房，試圖獲取澳門華人居民的支持，同時也展現了其社會福利政策的成效，一定程度上緩解了當時澳門社會的住房壓力，無意間為日後特區政府的經濟房屋政策奠定基礎。

回歸後，經濟房屋政策在特區政府的施政藍圖中佔據了更為重要的位置。2011年，特別行政區立法會通過了第10/2011號法律《經濟房屋法》，進一步完善了經濟房屋的法律框架³⁸，相較於回歸

³⁶ 王子漸、郭國全、蔡小慧、黎寧：《澳門公共房屋政策研究》，香港：香港大學香港經濟研究中心，2010年。

³⁷ 第13/80/M號法律《核准經濟房屋法律》。該法由概則、土地出讓、房屋的興建、豁免及其他稅務優惠、房屋之租賃、房屋的轉移、最後條文等七章共76條組成。法律規定行政當局追隨經濟房屋政策的方針“係在力所能及的情況下，利便某種收入水平的階層獲得適當居室。”

³⁸ 《經濟房屋》，<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-104>，2024年9月23日訪問。

前，新的法律更加細緻周全，也彰顯了特區政府對改善民生、促進社會和諧的決心。具體如下：

在管治方面，經濟房屋政策起到了“安居樂業”的作用。通過解決中低收入階層的住房問題，政府有效地減少了社會矛盾，增強了管治權威的認受性。澳門大學在2021年12月15日公佈的《澳門未來房屋需求研究》顯示，在經濟房屋供應方面當時澳門共有36,963個單位，在建及規劃中的單位有23,950個，即未來總供應量約為60,913個，略高於2030年經屋預測中間值的59,949個，預期能夠有效滿足未來需求。³⁹ 這一數字凸顯了經濟房屋在維護社會穩定中的重要地位。它不僅為眾多家庭提供了安身立命之所，更是特區政府關懷民生、回應社會訴求的具體體現。

在社會方面，經濟房屋政策體現了特區政府“以人為本”的施政理念。它不僅提升了低收入家庭的生活質量，還為他們創造了更多發展機會。這種惠民政策大大增強了特區政府在基層群眾中的支持度及認受性。更為重要的是，它為構建和諧社會、縮小貧富差距做出了積極貢獻，顯示了特區政府的管治能力及責任感。

總的來說，澳門經濟房屋政策在回歸前後的不同時期，始終發揮着穩定社會、改善民生、提升管治認受性的多重政治功能，不僅是特區政府施政理念的具體體現，更是維護社會和諧重要支柱。要強調的是，澳門公共房屋政策尤其經濟房屋從其產生之時就不是作為一項調節住宅市場價格的政策工具，更多是提升政府管治權威認受性的政策工具；故此，興建數量多寡、制定申請資格門檻等，往往是從平衡社會不同收入群體的利益訴求來作考量。故此，經濟房屋政策無論是從回歸前或回歸後，均在政府的管治中發揮了多重政治功能。

五、經濟房屋政策自有的政治工具屬性

如前所述，澳門公共房屋政策的歷史可追溯至1928年，源於一場台山區突然其來的火災。為應對此一潛在的管治危機，澳葡殖民政府在災區重建了一系列低租金小平房，以安置無家可歸的災民，這成為了澳門最早的公共房屋。事實上，縱觀國內外經驗，政府面對重大災難時的表現，確實是其管治認受性的重要試金石。這可以從政治、法理、社會學及公共管理的多元角度來分析政府能否及時救災、妥善安置災民以及有序推動災後重建，都與其管治權威認受性密切相關。⁴⁰

從政治學角度而言，政府的災難應對能力直接影響其管治權威認受性。政治學理論認為，政府存在的首要目的是保障人民的生命財產安全。因此，在災難來臨時，其表現直接關乎其履行職責的能力。以中國內地2008年汶川地震後的重建為例，中央政府迅速調動全國資源，在短短兩年內完成了大規模重建工作，不僅展現了強大的組織和執行能力，更強化了民眾對中央政府的信任和支持，而高效的災後管理無疑會提升管治的認受性。⁴¹

從法理角度來看，政府在災難中的角色涉及其法定職責的履行。現代國家的憲法和相關法律通

³⁹ 《澳門未來房屋需求研究》，第7頁。

⁴⁰ Boin, A. & 't Hart, P., "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?" *Public Administration Review*, vol. 63, no. 5, 2003, pp. 544-553.

⁴¹ Xu, J. & Lu, Y., A "Comparative Study on the National Counterpart Aid Model for Post-disaster Recovery and Reconstruction: 2008 Wenchuan Earthquake as a Case," *Disaster Prevention and Management*, vol. 22, no. 1, 2013, pp. 75-93.

常賦予政府保護公民權益、維護社會秩序的責任。中國台灣地區在面對1999年發生的大地震和2009年的莫拉克颱風等自然災害時，政府能迅速動員資源進行救援，設立臨時安置點，並制定詳細的重建計劃，系列舉措都體現了政府依法履行職責的態度。⁴² 通過有效執行法定義務，不僅維護了法治秩序，也增強了其管治權威認受性基礎。

而社會學視角則強調災難應對對社會凝聚力和集體認同的影響。災難往往是社會面臨的共同挑戰，政府的有效應對可以凝聚民心，增強社會團結。日本在1995年阪神大地震和2011年東日本大地震後的表現就是典型案例。當時日本政府不僅迅速展開救援和重建工作，還注重社區參與，鼓勵民間力量共同投入災後重建。⁴³ 這種做法不僅加快了重建進程，更增強了社會凝聚力，深化了民眾對政府的認同感。

此外，從公共管理角度而言，應對災難是對政府治理能力的全面考驗。它涉及資源調配、跨部門協調、信息傳遞等多個方面。新西蘭在2011年基督城地震後的創新舉措，例如設立紅色警戒區和推行國家保險計劃，展現了政府在危機管理中的創新思維和靈活應變能力。⁴⁴ 此等高效的公共管理不僅解決了眼前的問題，還為未來的災害預防奠定了基礎。

故此，無論是中國內地2008年汶川地震後的高效重建，中國台灣地區在1999年和2009年面對重大自然災害時的迅速救援，日本在1995年和2011年大地震後促進的社區參與，還是新西蘭在2011年地震後的創新舉措，這些案例都充分說明了政府在危機時刻的得力表現能夠顯著提升其管治認受性。而澳葡殖民政府亦是在一場意料之外的火災中，面對嚴峻形勢，不得不投入救災、安置災民及災後的工作，為了在此過程中提升其管治認受性，也無意間逐漸確立了澳門的公共房屋政策。隨着20世紀60、70年代澳門人口和經濟的迅速增長，尤其中國內地改革開放後大量內地居民湧入定居，澳門面臨着更大的住房需求和壓力。在此宏觀的社會背景下，澳門公共房屋政策也隨之演變，如前所述，形成了社會房屋和經濟房屋兩種主要類型，而經濟房屋政策自20世紀80年代初期實施以來經歷了回歸前後的各種變遷，但無論怎樣其在政府管治中所發揮的政治功能則始終不變，仍時刻產生着深遠而廣泛的影響。

六、強化經濟房屋政策在政府管治中應有的作用

值得指出的是，澳門特區政府通過實施“五階梯”房屋政策致力滿足不同階層居民的住屋需求。其中，經濟房屋作為政策的核心組成部分，主要目標是協助特定收入水平及財產狀況的居民解決住房問題。但澳門近年經濟環境急遽變化、經濟房屋申請數量不足和橫琴澳門新街坊住宅認購反應未如理想等現象，引發了社會對現行經濟房屋供應可持續性的關注。

從財政狀況來看，澳門特區政府是具備充足的財政實力支持經濟房屋政策的持續推行。2024

⁴² 《莫拉克颱風災後重建特別條例》（2009年中國台灣立法資料），<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030237>，2025年3月3日訪問。

⁴³ Aldrich, D. P., *Building Resilience: Social Capital in Post-disaster Recovery*, Chicago & London: University of Chicago Press, 2012.

⁴⁴ Johnson, L. A. & Olshansky, R. B., *After Great Disasters: An In-depth Analysis of How Six Countries Managed Community Recovery*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017.

年預計財政盈餘達1.17億澳門元，政府收入1,071.1億澳門元，支出1,059.4億澳門元。⁴⁵ 更值得注意的是，2024年首兩個月已實現77.5億澳門元盈餘，創下四年來新高。⁴⁶ 截至2023年底，財政儲備約佔GDP的150%⁴⁷，為應對各種經濟挑戰提供了堅實基礎。此外，澳門特區第五任行政長官賀一誠在《2024年財政年度施政報告》中預測，2024年博彩毛收入可達2,280億澳門元，2025年更有望增長至2,400億澳門元⁴⁸，博彩業的穩健復甦為經濟房屋等民生政策的推行提供了可靠的財政保障。反而，近年澳門居民對經濟房屋的需求狀況出現意想不到的逆轉則更值得深思。據澳門特區政府公佈，最新一輪經濟房屋供應5,415個單位，申請數量僅4,200多份，不得不將申請期延長至2024年第一季度。⁴⁹ 同樣，橫琴澳門新街坊項目雖提供約4,000個精裝修住宅單位及200個人才房⁵⁰，但即使經過兩次放寬認購條件，包括取消年齡門檻、五年轉讓時限及珠海物業持有限制等措施⁵¹，但截至2024年11月中旬實際入住的澳門居民亦僅約750戶。⁵² 此等對經濟房屋需求不足的現象，反映當前經濟環境下澳門居民置業態度審慎，此一意想不到的逆轉，在澳門特區政府有足夠財力持續供應經濟房屋的前提下，無疑為重新定位或調整經濟房屋政策提供了一個不錯的契機，即可更容易地將之轉化為以提升管治威信為主的政治工具，還原該政策原本應達致的政治目標，具體如下：

（一）保障基層居民居住權利增強管治權威認受性

根據《經濟房屋法》，經濟房屋是專為解決中低收入居民的基本居住需求而設，持續擴大經濟房屋供應，實現“居者有其屋”的理想，不僅體現特區政府“以人為本”的施政理念，更彰顯了對基層市民的關懷，可有效提升政府管治的認受性。一個深獲居民認同的政府，其施政便能擁有更強的民意基礎，政策推行及實施更為高效有為，有利於穩定執政。

（二）促進社會穩定構建和諧社會

社會房屋和經濟房屋與照顧了不同收入階層的住屋需求，為中低收入群體提供穩定可負擔的居所，不僅解決了其居住需求的燃眉之憂，更有效遏止了貧富懸殊、階層對立等社會矛盾的激化，堵塞了社會運作可能產生的不穩定因素，對於維護社會大局和諧統一至關重要。

（三）提升居民參與度增強社會管治效能

在現代政府治理中，提升居民參與度和政策制定的透明度，對澳門經濟房屋政策的有效推行具有關鍵意義。作為政策制定者，澳門特區政府透過廣泛聆聽和採納居民意見，不僅能全面了解和掌

⁴⁵ 《（2023澳門大事）2024財政預算有盈餘復注資央積金》，《市民日報》2024年1月8日，第P02版。

⁴⁶ 《二〇二四年財政年度政府工作總結——第二部分第五屆政府五年工作回顧》，2024年11月19日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1107174/>，2024年9月23日訪問。

⁴⁷ 《2023年特區財政儲備投資收益達289億元》，2024年2月28日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1046391/>，2024年9月23日訪問。

⁴⁸ 《行政長官施政報告記者會快訊，有信心博彩毛收入預算可達標》，2024年11月19日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1107517/>，2024年9月23日訪問。

⁴⁹ 《經濟房屋申請期延長至2024年3月27日》，2023年12月21日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1033521/>，2024年9月23日訪問。

⁵⁰ 《橫琴“澳門新街坊”項目》，https://www.mur.com.mo/project/macau_new_neighborhood，2024年9月23日訪問。

⁵¹ 《澳門新街坊購房條件今日起優化調整》，2024年11月20日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1107715/>，2024年9月23日訪問。

⁵² 《見步行步是最大的浪費》。

握不同階層居民的住屋需求，更能藉此制定出具針對性和實效性的經濟房屋政策，這種雙向互動的過程可顯著加強居民對澳門特區政府的信任和支持度，從而增強社會管治的整體效能。

(四) 加強對中國人身份認同維護國家安全

澳門是中國的特別行政區，加強澳門居民對作為中華民族一份子的身份認同意識，與維護國家統一安全有着天然的聯繫。為基層社群解決溫飽之憂，照顧其基本生活權益，可有效緩解各種社會問題，提高其獲得感和幸福感，便會對國家產生深厚的感情，進而體認到自身的文化身份認同，增強民族自豪感和自信心。當居民對國家充滿認同，對中華文化懷抱自信時，可最大限度地凝聚起家國情懷和向心力，國家安全自然便樹立於民心此一最大的根基之上。

(五) 促進族群和諧共融提升國際形象

新加坡的公共房屋政策設有種族配額制度，以確保各種族在社區中的分佈比例，有助於促進種族間的交流 and 融合⁵³，也為澳門提供了一個現成案例作參考，以公共房屋政策為工具，推動社會和諧和穩定，事實上這在政治上有着重要的意義。葡萄牙人或土生葡人在澳門的歷史可以追溯到明朝，他們與亞洲或其他國籍的人士通婚後，在澳門所生的混血後代形成了一個獨特族群即“土生葡人”，他們既能操流利的葡萄牙語並具有葡萄牙文化的特徵，同時也能說或聽粵語及接受中國文化，人數雖然不是很多，約佔澳門居民人口2%。⁵⁴ 可以這樣說，澳門也是一個多元文化、多種族共融的社會。故此，確保各族群和諧共處，不僅可增強社會穩定性，也有助提升特區政府的權威性和公信力，並可轉化成特區政府的政治資本，使其在推行其他政策時更容易獲得澳門居民的接受和支持。此外，透過促進族群間的和諧，可進一步強化社會穩定性；一個和諧穩定的社會環境，對經濟發展更有利；與此同時，若成功實現社會族群的和諧共處，對特區政府的國際形象有正面作用，使澳門在國際事務上也可能獲得更大影響力。

(六) 加強家庭倫理價值觀的傳承

無論是澳門還是新加坡均為華人社會，維繫中華文化傳統的家庭倫理觀念十分重要，例如尊重長輩、家人互助、責任義務等。經濟房屋申請規則可參考新加坡經驗⁵⁵考慮着眼於此，通過優惠措施鼓勵下一代與父母居住在附近，有助培養良好的家庭親和力，避免出現社區冷漠、老年人獨居等社會問題；同時，此種傳統美德的弘揚，也有助於凝聚社會人心，維繫社會秩序運轉，使整個社會保有正面向上的時代精神。

(七) 支持特區政府管治提升施政彈性

一個有為政府，關鍵在於贏得民心，解決民生問題則是獲取民心的不二法門。有效的經濟房屋政策，可直接觸及民心所繫，展現政府為民造福的決心，可提升政府的管治權威認受性和正面形

⁵³ HDB, “Ethnic Integration Policy (EIP) and Singapore Permanent Resident (SPR) Quota,” <https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/buying-procedure-for-resale-flats/plan-source-and-contract/planning-considerations/eip-spr-quota>, retrieved on 3rd March 2025.

⁵⁴ 趙燕芳：《土生葡人與澳門》，楊允中主編：《澳門歷史的巨變——紀念澳門基本法頒佈20週年文集II》，澳門：澳門基本法推廣協會，2013年，第101頁。

⁵⁵ HDB, “Proximity Housing Grant (Families),” <https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families/proximity-housing-grant-families>, retrieved on 3rd March 2025.

象。一旦贏得了居民信任與支持，在制定和推行其他公共政策時，便擁有了最大限度的民意基礎，政策措施的貫徹實施亦自然事半功倍。與此同時，居民的支持亦為政府開拓了更大施政彈性，使其能夠因時制宜、靈活應對，有效維護和實現長遠發展目標。

要強調的是，經濟房屋政策在保障民生權益、促進社會和諧穩定、加強對中國人的身份認同、推動族群和諧共融、強化家庭倫理價值觀傳承、支持政府管治等多個層面，展現出不可取代的政治功能，此等功能並非經濟需求的副產品例如用作調控住宅市場供需及價格等，而該是特區政府在未來有意識地利用經濟房屋政策為實現特定政治目標所作出的戰略部署。正因為如此，無論住宅市場或社會經濟形勢如何變化，經濟房屋政策的政治功能均應堅定不移地貫徹執行，並與時俱進不斷完善優化，以期真正發揮“以人為本”的核心作用，既能造福廣大澳門居民，更好地維護社會和諧，也可提升政府管治權威認受性，從而鞏固國家的統一。

七、結語

澳門回歸祖國廿餘載，經濟房屋政策作為特區政府管治的重要一環，其角色與作用不容忽視。本文通過梳理澳門經濟房屋政策的演進歷程、分析其實施機制及申請趨勢，深入探討了經濟房屋在政府管治中的多重作用及提出了若干建議。

回顧澳門經濟房屋政策的發展軌跡，從回歸前的初步探索到今日的完善體系，無不彰顯特區政府對改善民生、穩定社會的不懈努力。政策的演進過程中，經歷了法制化、規範化和優化的階段，逐步形成了以“五階梯”房屋政策為核心的住房保障體系。此一過程不僅體現特區政府與時俱進的施政理念，更反映了其對居民安居權益的高度重視。

經濟房屋政策在特區政府管治中扮演着多重角色。首先，它是政府履行居民居住權保障的具體表現，為中低收入家庭提供可負擔的居所，緩解了房屋供需矛盾。其次，作為一項重要的民生工程，經濟房屋政策有助於維護社會穩定，增強居民對政府的信任和支持。再者，通過提供優質、可負擔的住房，經濟房屋政策在一定程度上促進了社會流動，為澳門的長遠發展奠定了基礎。

然而，近年來經濟房屋申請需求的下降趨勢，以及新冠疫情後經濟復甦緩慢等因素，為政策的持續推進帶來新挑戰。面對這些挑戰，特區政府採取了一系列措施，包括延長申請期限、加強政策宣傳、優化房屋設計等。值得注意的是，經濟房屋政策的核心目標並非調節住宅市場供需及價格，而是服務於政府管治的多重政治目標。它是保障居民權益、促進社會穩定、加強對中國人身份認同和提升政府管治權威認受性等的重要政策工具。因此，在面對社會及市場形勢變化時，政策的制定和調整應始終圍繞這些核心目標展開。總而言之，澳門經濟房屋政策作為特區政府管治的重要組成部分，其意義遠超住房供給本身。它是政府回應民生訴求、凝聚社會共識、提升管治權威的關鍵舉措。通過不斷完善和優化經濟房屋政策，特區政府可更好地實現其政治目標，推動澳門社會和諧穩定發展，為“一國兩制”的成功實踐貢獻力量。

[編輯：梁淑雯]