



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

《澳門未來房屋需求研究》
五大類房屋需求估計摘要文本

委託單位：政策研究和區域發展局

受託單位：澳門大學

二零二一年十二月十五日

摘要

本報告運用現有的數據進行假設、分析，嘗試推算出五層階梯房屋政策下各類型房屋在未來五至十年的需求預測區間。對公共房屋的推算，主要考量住戶經濟狀況及以往申請情況。在研究社屋和經屋申請人收入及社會具體收入分佈後，推算社屋申請人來自整體社會收入最低的 6.5%-10%的住戶。經屋剛性需求來自整體社會收入排位 10%-30%的住戶，非剛性需求則來自收入排位 30%-50%的住戶。再考慮最近三次申請紀錄、持有物業狀況、人口、經濟及政策變化等因素，建議社屋的未來需求量參考中間至上限值，即 2025 年的潛在社屋總需求為 17,394 至 21,742 戶，2030 年為 18,166 至 22,708 戶。與 2030 年預計總供應量 21,187 戶比較，顯示很大機會能夠滿足未來需求。在經濟房屋方面，預測 2025 年總需求量在 50,441 至 64,356 戶之間，2030 年的總需求量則為 52,683 至 67,216 戶。2030 年經濟房屋預計總供應量將達 60,913 戶，略高於需求預測中間值，預期能夠有效滿足未來需求。

在夾屋及私樓的需求預測上，通過分析需要夾屋的家團特徵，估算申請的家團佔比相當於住宅價格在八百萬或以下、同時按揭在八成或以上的樓宇交易個案，亦即交易總數的 10.97%，折合每年新增需求在 939 至 1,760 戶。進一步按未來的經濟發展狀況進行不同情景分析，估算夾屋在 2030 年的總需求量上限為 14,348 戶，而較中性的估算是 7,737 戶至 10,093 戶。估算私人單位新增需求的最大值為 2021-2030 年間共 11,234 個單位。僅此備注此需求並未包括以投資動機而買賣的單位，發展商會根據投資需求而調整供應。

長者公寓方面，研究團隊分析人口老齡化、長者住戶數目及其居住和擁有物業狀況等，估算總需求分別為 2025 年 1,845 至 3,803 戶及 2030 年 2,131 至 4,622 戶。考慮人口及經濟變化，區域融合及未來房屋政策等因素，建議參考中間偏下限值的估算區間，即 2025 年在 1,845 至 2,824 戶之間，2030 年在 2,131 至 3,377 戶之間。

最後，研究團隊認為發展商會隨市場需求而調整私樓供應，導致估算存在一定程度誤差。另外，經計算現時澳門住宅單位總量已超出實際住戶數量。澳門私樓市場屬自由市場，政府不宜過分干擾市場供需，而應專注考慮不同階層的需要和購買能力，繼而著眼於如何在有限的土地資源上有彈性地平行規劃構建階梯房屋供給。

一、引言

截至 2020 年底，全澳共有 236,313 個住宅單位，實際住戶 199,700 戶，其中 15,765 個是空置住宅單位，平均空置率為 6.67%。空置住宅相對集中在氹仔和路環區，而大單位的空置率亦明顯偏高。由此可見，現時澳門住宅單位總量已超出實際住戶數量。研究團隊認為澳門的房屋問題是資源錯配，主要出於結構與功能性分佈未能滿足居民的實際需求。考慮不同階層的需要和購買能力構建階梯房屋供給，將是對現時房屋問題的一個有效回應。就此，本研究集中論述澳門五層階梯房屋在未來十年的需求預測值。受制於數據缺陷及較短的時間序列，未能通過更精確的數學模型以更科學的方法對澳門未來房屋需求進行預測。本文作出的需求預測主要的依據包括統計暨普查局的「澳門人口預測 2016-2036」、「2016 中期人口普查」、2017/18 住戶調查，以及來自房屋局的相關數據，包括公共房屋申請情況及住戶家團人數、收入等特徵。在研究過程中亦參考澳門經濟未來走向、人口結構變化、區域融合發展及未來房屋政策等因素，以構建不同情景潛在需求的上下限及中間值區間估算。在本報告中，潛在總需求為該年全社會對某一類型房屋的總需求值，其中包括已被滿足/上樓的住戶及當時仍未被滿足的潛在需求。而新增需求則是對比基準年的總需求增幅，即某一時段內額外衍生的需求值。

二、公共房屋

2.1. 公共房屋現況分析

根據房屋局的數據，截至 2021 年 7 月，澳門經濟房屋住戶合共 36,588 戶，社會房屋住戶 13,377 戶，公共房屋住戶約佔目前全澳住戶總數的 25%。公共房屋住戶的家團結構偏小，在經濟房屋類別，以家團結構為 1-2 人的住戶佔比最高。在社會房屋類別，同樣以家團結構為 1-2 人的住戶佔比最高。而在私人房屋住戶中，則以規模為 3-4 人的住戶佔比最高。

2.2. 社會房屋

2.2.1. 社屋潛在需求

根據申請社會房屋的收入及資產要求，符合要求的家團收入上限高於全澳住戶最低五等分組別（收入最低的 20%）的收入中位數及平均值。然而，參考房屋局數據，在實際租賃社屋的個案中，其家團代表的收入水平遠低於申請上限及全澳收入最低 20% 的收入中位數。因此，從收入角度看，社會房屋的申請者多數為全澳收入最低 10% 的住戶，可視為社會房屋的潛在申請者，按 2020/2021 年的住戶結構推算有約 19,970 至 20,950 戶。再參考「2016 中期人口普查」的數據，月收入少於或等於 14,999 澳門元的住戶中有 54% 已經擁有自置物業。月收入在 15,000-29,999 澳門元住戶的自置物業比例達 62%。剔除有自置物業而不符合申請資格的住戶，社會房屋的實際需求比率將低於全社會 10% 的住戶總數。

按房屋局統計數字¹，2017 期社屋申請共接收個案 6,354 個，完成審查 5,380 個，其中 3,280 個（即 60.9%）符合申請資格，另外還有約 550 個申請家團待甄選中。以此設定有約六成的申請家團符合條件獲得分配。此外，因為社會房屋的申請要求相對寬鬆及成本不高，可以再假設但凡有意入住社屋的家庭已經提交申請。自 2020 年 8 月，社屋接納恆常性申請，截至 2021 年 11 月共收表 4,315 個，加上 2017 期等待甄選的 550 個，共 4,865 個申請，取其 60.9%，推算約有 2,963 個家團可於短期內被安排上樓。加上現有的社會房屋住戶 13,377 戶，則當前的潛在總需求量在 16,340 戶左右，約佔全澳住戶總數的 7.8%-8.2%。

¹ 資料來源：<http://www.ihm.gov.mo/zh/node-59?id=750>

2.2.2. 社屋未來十年的潛在需求及變化

由人口變化帶來的影響

參照「澳門人口預測 2016-2036」低程度假設估算，2021 年全澳有住戶 209,500 戶，到了 2026 年將有 219,400 戶，2031 年將有 229,000 戶。假設住戶增長是簡單綫性的，推算出 2025 年的住戶總數為 217,420 戶，2030 年則有 227,080 戶。基於社屋總需求比率中間值為全澳住戶約 8%，2025 年的社屋總需求預測中間值約為 17,394 戶，2030 年約為 18,166 戶。

由經濟變化帶來的影響

將截至 2021 年 11 月底的申請情況納入考慮，社屋潛在需求約佔全澳住戶總數的 8%。若疫情風險持續但沒有惡化，則現時的 8% 佔比可視為社屋需求中間值。回顧歷史數據，可設定 2016 年居住於社屋住戶的實際比率（即 6.5%）為需求下限。另一方面，若不幸地經濟表現、失業及收入情況再惡化，可能會進一步增大市民對社會房屋的需求，令社屋比率上升至全澳住戶 10% 的上限。因此，在 2025 和 2030 年的需求分析中可以取整體住戶數的 6.5%-10% 作為未來預測值的區間，總結匯報如下表 2.1。

其他因素

澳門與大灣區及橫琴深合區的區域融合發展，將可能降低對本澳公共房屋的需求，但該因素估計對社屋需求的影響較小。同時，隨著澳門人口老齡化及長者人口佔比逐步上升，將衍生出更多因為經濟壓力（例如退休後沒有收入及缺乏積蓄而未能負擔私樓租金）或家庭原因（例如子女長大有分家需要）而需要申請入住社屋的長者戶，使社屋（特別是長者社屋）的潛在需求增加。

表 2.1 社會房屋 2025 及 2030 總需求預測值

	社會房屋	
	2025	2030
下限值	14,132	14,760
中間值	17,394	18,166
上限值	21,742	22,708

2.3. 經濟房屋

2.3.1. 經屋潛在需求

雖然目前經屋申請月收入要求的上限值設定頗高，但過去的申請個案顯示提交申請家團的收入中位數偏低。以 2019 年為例，經屋申請家團收入中位數較接近全澳住戶收入第

二五等分（收入最低的 20%-40%）的中位數。就此，可以定義住戶收入排在最低五等分的上半組別與第二五等分的下半組別（即收入最低 10%-30%）的家團為經濟房屋的剛性需求者，而第二五等分的上半組別至第三五等分的下半組別（即收入最低 30%-50%）的家團為非剛性需求者。經濟房屋的潛在需求基數設定為社會總體住戶數的 40%，在該收入區間內，可以再進一步通過擁有私人自置物業比例和住戶分拆意向，對經屋潛在需求進行細化。

總括而言，經屋潛在需求由兩大部分組成，第一部分是相應收入水平中沒有私人自置物業的住戶，參考 2016 年中期人口普查，月收入在 15,000-49,999 澳門元之間的住戶共 92,175 戶，大概對應為全社會收入排位 10%-50%的住戶，其中沒有私人自置物業的佔 44.6%，屬經屋潛在需求者。

第二部分的經屋潛在需求，來自相應收入水平中私人自置物業住戶的分拆居住需求。根據 2016 年中期人口普查的數據，我們首先定義已婚人士與上一代、夫及/或婦、未婚子女與上一代、其他有核心住戶、有親屬關係、無親屬關係等五種家團結構，屬於有較強烈分拆需求的住戶結構。在 2016 年，月收入在 15,000-49,999 澳門元的私人自置物業住戶中，上述有分拆需求的五種家團結構佔該收入類別住戶總數的 13.4%。

把以上兩部分的潛在經屋需求加總，以月收入 15,000-49,999 澳門元的住戶作為基數，由沒有自置物業（44.6%）及有分拆需求（13.4%）住戶組成潛在經屋總需求，佔該收入區間住戶總數的 58%。若以此為合理比例，乘以全社會收入排序在 10%-50%的家團數（即全澳住戶的四成），以 2020/2021 年的 199,700 至 209,500 總住戶數為例，可以推算出當前的經屋潛在總需求為 46,330 至 48,604 戶。用 46,330 至 48,604 戶減去當前實際經屋住戶數（即已被滿足的需求 36,588 戶）可推算出目前潛在額外需求還有 9,742 至 12,016 戶。根據房屋局於 2021 年 12 月 3 日公佈的數據，本年度經屋申請共收表 11,707 份，兩者大致相符，側面說明以上的分析框架有其合理性。

2.3.2. 經屋未來十年的潛在需求及變化

由人口變化帶來的影響

按上文分析，經屋的基本需求是全澳住戶四成的 58%，根據「澳門人口預測 2016-2036」低程度假設估算的未來住戶增長率，可以推算出 2025 年和 2030 年經屋的基礎需求分別是 50,441 戶和 52,683 戶。

由經濟變化帶來的影響

經濟變化不會額外增加經濟房屋的核心需求，潛在需求基數維持在全社會收入排序在10%-50%的四成住戶。但他們的自置能力及分拆居住需求則可能受到經濟與收入變化的影響而改變。若運用四成住戶中的58%估算今年潛在新增需求，預期值與實際經屋申請個案數目十分吻合。在新的多元產業佈局中，若預期未來經濟發展態勢相對平衡，則未來也應考慮以58%作為需求基準依據，即表2.2中需求預測的下限值。然而，在經濟結構轉型的過程中，不確定性也很大。若經濟整體趨勢在未來幾年沒有明顯改善，居民收入下跌及自置物業能力下降，經屋需求將會有所增加。根據2016年中期人口普查，每月收入在15,000-29,999澳門元之間的住戶中，沒有私人自置物業的比率達50.8%，而居住於私人自置物業中五類具分拆需求家團佔比為該收入組別住戶總數的23.2%。兩部分相加可以得出潛在經屋總需求為相應收入區間的74%（50.8%+23.2%）。總括而言，我們建議採用（四成住戶中的）58%和74%作為經屋需求預測值域的下限和上限，並利用兩者的平均數66%作為中間值（匯總在表2.2）。

其他因素

澳門與大灣區及橫琴深合區的融合發展可能增加市民遷離澳門的意願，導致對經屋需求下降。若區域融合將創造新的產業和合適的工作崗位，為低收入家團提供新的向上流動的機遇，則有機會改變市民對經屋的需求。在房屋政策方面，由於經屋已失去投資功能，部分人士對經屋的購置意願可能會下降並增加對私人房屋的需求。夾心階層房屋的推出亦可能進一步削減傳統經濟房屋的吸引力。

表 2.2 經濟房屋 2025 及 2030 總需求預測值

	經濟房屋	
	2025	2030
下限值	50,441	52,683
中間值	57,399	59,949
上限值	64,356	67,216

2.4. 小結

在社會房屋供應方面，截至2021年7月可入住總量有15,037間，加上2,100個在建單位及4,050個規劃中的單位，三者加總為21,187個，處於2030年需求預測的中間值（18,166個）至上限值（22,708個）之間，說明很大機會能夠滿足未來需求。

在經濟房屋供應方面，目前全澳共有 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。研究團隊建議相關部門可以進一步分析市民對於移居橫琴及購置夾心階層房屋的意願。同時，當經屋供應或預期供應充足時，可以參考社屋開放恆常性申請，讓市民不會因為擔心未來的不確定性而出現恐慌性或過早申請的情況。若短期內難以做到恆常性申請，也可以考慮增加開隊的頻率或公佈明確的未來申請時間表，以便市民作出合理預期及理性選擇。整體公共房屋總需求預測、供應及供需缺口總結匯報如下表 2.3。

表 2.3 公共房屋總需求預測及 2030 年的供需缺口

	需求預測估算區間			2021 供應量	在建及規劃中的供應量	2030 預計總供應量	2030 年的供需缺口*
		2025	2030				
社會房屋	下限值	14,132	14,760	15,037	6,150	21,187	6,427
	中間值	17,394	18,166				3,021
	上限值	21,742	22,708				(1,521)
經濟房屋	下限值	50,441	52,683	36,963	23,950	60,913	8,230
	中間值	57,399	59,949				964
	上限值	64,356	67,216				(6,303)

*註: 供需缺口=2030 預計總供應量-2030 需求預測值。正數代表供大於求、負數則為供不應求的情況。

三、夾心階層房屋與私人房屋

由於夾屋價格及質素介乎私人房屋和經濟房屋之間，居民只有在經濟條件允許的情況下才會考慮，某程度上是私人房屋替代品，與私人房屋的需求交織在一起。因此，研究團隊將在本章節中一起分析和預測這兩種類房屋在不同情景下的需求。

3.1. 夾心階層房屋需求預測

雖然《夾心階層住房方案》公開諮詢已完成，但最終的官方定義、相關的申請條件及價格還沒公佈。然而，研究團隊認為官方較傾向接受《夾屋諮詢總結報告》中的“定義一”，即夾屋的申請資格應涵蓋：

- 收入水平超出經濟房屋申請資格設定上限，
- 雖然符合購買經濟房屋申請資格，但按計分排序在較後位置，
- 在置業安居選項中，既希望獲得較佳居住環境又未能追上私人住宅售價升幅的本地居民，
- 收入下限不低於經屋上限的 50%，收入上限應不高於經屋上限的 10%，即一人家團為 42,185 元、二人或以上家團為 84,359 元。

對應上述夾屋的定義，再研究銀行住宅單位按揭樣本資料，分析本澳居民按揭財務負擔能力以推算需要夾屋家團的特徵，研究團隊對夾屋的潛在需求作出以下設定：

- 銀行住宅單位按揭金額在八百萬或以下；
- 每月按揭供款為借款人月收入的一半或以上；
- 按揭成數在 80%或以上的首置家庭；
- 按揭成數為 90%以上而樓宇價格低於澳門幣四百萬。

從財務負擔能力考量，具備上述收入特徵的家團，一般能滿足收入下限為經屋收入上限 50%的申請資格而很大機會成為夾屋的潛在買家。由於夾屋價格是以私樓的折讓價而定，夾屋買家若購置相同的單位所負擔的按揭款項應更低，但亦同時代表夾屋買家以同等按揭貸款可購買更高質的單位，因此以上銀行數據分析還是能夠反映夾屋買家的財務負擔能力。研究團隊建議將夾屋潛在需求，設定為八百萬或以下住宅單位（佔比銀行住宅單位按揭樣本個案的 78.3%），同時按揭成數為八成或以上（佔 14%）作為中間值，按揭成數為 90%以上而樓宇價格低於澳門幣四百萬（佔比 4%）則作為下限。

2003 至 2010 年是澳門經濟起飛的黃金時期，當中每年平均住宅單位成交宗數為 16,047。2014 至 2020 年間，博彩業曾經出現深度調整，再加上政府推出的樓市調控辣招，

年平均成交跌至 8,562 宗。以該兩個年均交易宗數為基礎作一般及樂觀情況推算，每年對夾屋的平均需求中間值將在 939 至 1,760 戶之間。²

3.2. 私人房屋需求預測

根據 2016 年中期人口普查，私人房屋共有住戶 153,299 戶，其中 47,938 戶為租住、僱主提供或其他情況，這部份住戶可能是潛在的夾屋及公屋需求者。因此，當更適合該批住戶的房屋供應增加時，他們對私人樓宇需求可能會下降，因此可以視 153,299 戶為私人房屋總需求於 2021 年的上限值。

3.3. 基於假設情景的分析

無論夾屋或私樓都是讓市民購置的物業，若樓價上升，將有更多市民負擔不起私樓而轉買夾屋。相反，如果私樓價格合理，將會比夾屋吸引，顯示兩類房屋的需求可能出現替代關係，不能分開討論，因此本節將同時探討在不同假設情景下兩者的需求變化。

新冠疫情對全球經濟發展及旅客流動帶來巨大負面作用，對由旅遊博彩業支撐的澳門經濟帶來嚴重衝擊。而《橫琴深合區總體方案》、便利通關措施及博彩業未來發展指導方向等，將同時對澳門房屋需求帶來正面和負面的影響，加上部分政策措施有待細化定案，要準確估算未來房屋需求難上加難。因此研究團隊將基於統計暨普查局 2016 中期人口統計數據並同時參考下列四項核心因素進行推算：

- (1) 人口結構與社會變化，尤其貧富差距；
- (2) 澳門經濟與產業發展走向，將影響市民對住宅單位的負擔能力；
- (3) 以橫琴和大灣區為主導的區域融合趨勢，包括非本澳居民對房屋需求帶來的影響；
- (4) 房屋政策的制訂及其潛在影響。

因應澳門經濟和社會發展將出現新的機遇，分階段探討未來十年的變化更為合適。為配合政策研究及區域發展局的《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃》，估算年份將涵蓋 2021-2030 年，並以經濟下行/悲觀、平穩/中性及增長/樂觀三個預設情景作分析。區間劃分設置是假設自 2021 年起未來三年本澳經濟情況會有兩種可能性出現，包括經濟沒有變化（或下行/悲觀）情景和平穩/中性情景。而區域合作的結果將在其後五年逐步體現。因此，2024-2028 年將進入第二個階段，經濟發展很可能有下行/悲觀、平穩/中性

²根據 2015-2019 住宅樓宇按揭 28,956 個樣本數據中，八百萬以下個案為 78.3%，當中 14%為潛在需求，再乘以年平均成交量的低及高值。

及增長/樂觀三種可能性。再往後的時間則將有更多的不確定性。然而，可以肯定是未來較少機會出現持續 5-10 年的經濟低迷或持續 5-10 年高速增長。

總體而言，研究團隊認為本澳經濟在未來兩至三年有較大機會面對因為疫情及向經濟適度多元發展而繼續出現調整或下行，因此採用平穩/中性或沒有變化的情景會更合適。隨著疫情的持續受控、深合區及大灣區的發展為澳門經濟適度多元帶來機遇，預計往後幾年本澳經濟將回復平穩甚至再次增長繁榮，情況與 2003-2010 年曾經歷的經濟起飛相似。在該前提下對住宅單位需求則作出以下的預測（見表 3.1 及 3.2）。

3.3.1. 經濟沒有變化（或下行/悲觀）情景下需求：

首先假設《深合區》仍處於規劃階段，對經濟未帶來明顯影響；新冠疫情影響持續；同時橫琴「澳門新街坊」項目現已展開，再加上由於博彩業的調整，本澳住宅市場可能會面臨住屋需求放緩、空置單位數量上升、供需不平衡現象。在這種情況下，政府可以在 2022-2023 年推出少量夾心階層房屋，讓輪候不到經屋但又負擔不起私樓的家庭有多一個“首置”的選擇，幫助市民上樓，兌現推進五層階梯房屋政策的承諾。以銀行數據推算，此類需求大約 268 個單位³，此數值可視為最低供應量。若想以此作每年供應量，則 2022-2023 兩年供應量為 536 個單位。若希望涵蓋更多家庭的需求，則可增加夾屋的供應至 1,014 個單位⁴。若 2024-2028 年經濟持續沒有太大起色，夾屋繼續以下限每年 268 至 939 個單位供應。到 2029-2030 年，極端悲觀的情況是經濟停滯甚至下行，市民對公共房屋需求可能增加，政府規劃好的公屋供應將能夠滿足需求，並可以靈活運用準備興建夾屋的土地以增加經屋和社屋的供應。夾屋在這兩年的需求為最差情景至最差與最好的平均值，即 536 至 2,028 個單位之間。

私人樓宇方面，截至 2021 年第 3 季私人發展商發展計劃可建住宅單位 8,850 個，加上已完成或將完成的 5,522（即 3,080 + 2,442）個單位（包括面積少於 50 平方尺的單位），總數共 14,372 個單位（這是基於假設 2016 至 2020 落成樓宇單位已賣出或空置，以及 2016 至 2020 年開展工程單位與落成樓宇單位重疊）。私人樓宇的需求取決於市民的購買意欲，收入較平穩的而又有剛性需求的家庭還是會入市的，但數量無法預估。發展商會隨市場需求而在之前數年發展的項目所剩餘的單位數量之上作調整，可能稍微增加供應，但估算將存在很大誤差，因此不在此詳述。

³ 按樓市不景氣年平均成交 8,562 宗其中低於 8 百萬的單位乘以 4% 下限計算。

⁴ 此乃悲觀及樂觀樓市的平均值。

3.3.2. 經濟平穩/中性情景下需求：

在平穩/中性情景下，假設《深合區》發展順利，吸引本澳的居民遷居橫琴，經濟穩步增長，產業適度多元化亦同時吸納更多人才來澳使本澳人口持續增加，房屋需求將跟隨2014-2019年的趨勢，每年住宅單位買賣宗數再次達到8,562個單位，五年買賣總數共42,810個單位，當中有26.3%為滿足五年及十年新增住戶約9,900至19,500戶，2026及2031年新增需求大約為5,940及11,700個私樓單位，即平均每年新增需求約1,200個。該數值並不包括由於經濟轉型需要輸入外地人才，以及因居住環境要求改變及對小家庭嚮往而創造的新住宅需求。幸而這兩類新增需求較影響私人市場，對公共房屋或夾心階層房屋需求應不會帶來太大影響。

以住宅單位金額八百萬或以下，同時按揭成數為八成設定為申請資格，估計出2022-2023年夾屋需求在1,878至3,520戶，2024-2028年在1,340至4,695戶，以及2029-2030年的536至1,878戶。此上限比經濟停滯/下行情景的數量小是基於估計市民收入穩定至理想而有能力負擔私樓。

私人市場繼續消化已建成和已批出的建築項目，總數14,372個單位將可充裕地滿足未來四年對私樓的需求，當中包括新增、向上流動及大約22.4%現正租住房屋的家團。由於供應充足，價格應該沒有太大波動。另外因應大灣區融合及產業多元化，本澳對人才需求增加，非本澳居民對房屋需求也有所增加，有助吸納現有的空置租賃單位。但私人住宅市場對需求比較敏感，若非本澳居民房屋需求有所增加，帶來競爭，私人住宅發展商也會相對調整供應，前提是政府審批發展計劃適時。往後五年假若經濟繼續發展，與橫琴及灣區城市深度融合發展、產業亦達至多元，為滿足新增家團需求，2024-2028年將與2003-2010年增長情景相似，採用每年16,047個住宅單位為基數，五年需求的80,235個單位中有26.3%用於滿足新增家團需求，合共21,102個單位。在扣除截至2021年第3季私人發展商計劃發展可建的、已完成、或將完成的14,372個單位後，2026-2028年私人樓宇需要增加6,730個單位，而2029-2030年的趨勢將與2014-2019年相似，每年出售8,562個單位中26.3%為滿足新增家團需求，即4,504個單位。到2030年預期總共增加11,234個單位。

3.3.3. 經濟增長情景下需求：

如上假設2021-2023年經濟沒有特別增長，依然維持以上兩種情景的推算。然而往後若澳門經濟再次起飛，假定由於橫琴澳門深度發展帶動本澳的居民收入上升而增加買樓意欲，再加上因為產業適度多元化而吸納更多人才來澳居住，買賣宗數及價格增長如2003-2010年般火紅，部分市民將無法承擔高樓價而需要購買夾屋，因此2024-2025年夾屋需求將為536至1,878個單位之間，2026-2030年需求為1,340至7,308個單位之間並取決於較

大家庭進一步分拆為多個新家團。此上限更高是因為收入追不上私樓價格升幅的住戶增加，導致夾屋需求增加。

私人樓宇方面與平穩/中性情景相似，即至 2030 年發展商會隨市場需求而增加供應約 11,234 個單位，重點是有多少可用土地和可容建築樓面面積對地籍比例。

表 3.1：不同經濟情景下夾心階層房屋新增需求預測區間及 2030 年總需求預測值

經濟情景 估算區間	2021-2025	2026-2030	2030 年 總需求 下限值	2030 年 總需求 上限值
悲觀/下行	804 – 2,892	1,340 – 4,845	2,144	7,737
平穩/中性	2,414 – 5,398	1,340 – 4,695	3,754	10,093
樂觀/增長	2,414 – 7,040	1,340 – 7,308	3,754	14,348

表 3.2：私人單位新增需求預測最大值及預計供應量

	2021-2023	2024-2025	2026-2028	2029-2030
截至 2021 年第 3 季可建、已完 成、或將完成	2,442+3,080	8,850		
新增需求*	---	---	6,730	4,504
總供應量	5,522	14,372	21,102	25,606

*私人發展商對市場狀況敏感，估計會因應新增的需求而增加私樓供應，同時會控制供應數量以避免出現供過於求而影響銷售及樓價，此需求並未包括以投資動機而買賣的單位，發展商會對投資需求而調整供應。

3.4. 小結及討論

在推算夾心階層房屋及私人單位供需過程中產生以下啟發：

- (1) 數據顯示市民不一定是單純因為收入高而購買私樓，而是經過綜合研究考量，因應自身喜好、需要及負擔能力等而購買私樓。
- (2) 新一期經屋價格已貼近以往的首置私樓價。若普遍市民期待的夾心階層房屋是有一定質素的話，價格方面大有可能比某些面積相約的私樓價錢高。由五層階梯房屋中的經屋過渡到夾屋可能出現頗大的間隙，但亦有相應的私樓作補充，只是對應私樓的樓齡可能稍高，或面積稍細。
- (3) 除非澳門在未來十年人口快速增加，不然，在琴澳深度合作促使澳門居民搬遷到

橫琴居住的背景下，澳門會出現相當數量的空置單位。

- (4) 以 2030 年的需求預測值為例，公共房屋比例將佔整體住戶總數的 29.7%-39.6%，甚至更高。
- (5) 由於夾屋價格與私樓掛鈎，在樓市較好時其價格也較高。唯市民應注意於樓市好景時購買夾屋的經濟負擔可能比租住房屋更重。
- (6) 房地產市場屬自由市場，當市場沒有存在過分偏差時，政府需要想市民之所想的同時也不應過分干擾市場供需，應容許市場自由健康地發展。政府應該更專注於如何在有限的可發展土地上，有彈性地平行規劃公共房屋及夾心階層房屋的供應，避免出現資源錯配、市民既不合資格購買夾屋又買不起私樓，又或出現相當的空置住宅單位。
- (7) 澳門都市更新股份有限公司興建的「置換房」及「暫住房」理論上是一間換一間，並不會添加於新供應量。另在有居住剛性需求情況下都未能把截至 2020 年 12 月底現有 4,558 個“7 層及以下”及 11,207 個“7 層以上”空置單位消化，故大膽假設這些單位是資源錯配而不影響未來供求。同時，由於有 1,800 長者戶將遷入長者公寓，其所擁有的物業將會流入私人房屋市場，成為“新”供應。

四、長者公寓

4.1. 長者公寓潛在需求

根據 2016 年中期人口普查的數據，澳門共有 33.5% 住戶居住在 1989 年或以前落成的樓宇中，當中戶主年齡在 65 歲以上的住戶比例高達 48.8%。另外，在全澳的住戶中，居住在低層樓宇（8 層以下）的比例為 27%，當中戶主年齡在 65 歲以上的住戶有 34.6%。同時，澳門共有 13% 的住戶其住宅單位實用面積少於 40 平方米，當中戶主年齡在 65 歲以上的住戶比例是 18.6%。

為應對人口老齡化的挑戰，作為其中一項重要的安老措施，特區政府已開展籌建長者公寓的相關工作。從目前的定位來看，長者公寓先導計劃的主要服務對象是居住於舊式樓宇、行動不便的長者，以期改善他們的生活質素。

根據統計局「澳門人口預測 2016-2036」，低程度假設下 2021 年老年（ ≥ 65 歲）人口比率為 12.8%，乘以全澳住戶共 209,500 戶，得出現時長者戶大約有 26,816 戶。而參照「2016 中期人口普查」的結果，其中約 69% 居於私人住宅，自置物業比率 77.5%，因此估計擁有自置私人物業的長者戶（三項相乘）為 14,340 戶。另外，2016 年 65 歲以上為戶主的住戶中，居住在低層樓宇的佔 34.6%，居住於 1980 年或以前落成的樓宇的有 17.9%。通過這兩個比率我們可以構建目前長者公寓潛在需求大概在 2,567 至 4,962 戶之間。根據社會工作局在 2021 年初發佈的調查⁵，大約有近四成目前居住於唐樓的長者希望可以即時入住長者公寓，另有兩成二長者在考慮中，若把這些納入實際需求閾值，則長者公寓當前的即時需求在 1,591 至 3,076 戶之間。

4.2. 長者公寓未來十年的潛在需求及變化

由人口變化帶來的影響

澳門老年人口比例持續攀升，將帶動長者公寓需求上升。根據「澳門人口預測 2016-2036」低程度假設，2026 年和 2031 年的老年人口比率將達 16.5% 和 19.4%，對應的長者戶約為 36,201 戶和 44,426 戶，對比 2021 年的長者戶分別上升 34.9% 和 65.7%。若單純考慮人口因素，假設按這個整體比例同步增長，則長者公寓的需求量於 2026 年在 2,148 至 4,153 戶之間，到了 2031 年則達到 2,638 至 5,097 戶之間。

參照 2016 年的數據，在當時戶主年齡在 50-64 歲之間的自置單位住戶中，有 10.2% 居住在 1980 年以前落成的樓宇，29.2% 居住在低層（8 層以下）樓宇。若假設 2021-2026 年

⁵ 新聞來源：http://www.macaodaily.com/html/2021-01/29/content_1492287.htm

間新增的長者戶是按上述老舊低層樓宇佔比的 10.2%-29.2% 構建需求值域，則長者公寓在 2026 年的需求量約為 1,909 至 3,985 戶之間。同樣地，預計 2026-2031 年間新增的長者戶其居住在老舊低層樓宇的比率也較低（此處依然沿用 10.2%-29.2% 的假設），於 2031 年長者公寓潛在需求約 2,187 至 4,781 戶。

由經濟變化帶來的影響

雖然澳門經濟發展處於歷史性的關鍵節點，但未來經濟增長的速度與長者公寓需求相關性較弱。然而，若極端情況出現，經濟持續低迷，由於長者公寓涉及額外的租金支出，其需求量會下降。另一方面，假設經濟發展相對樂觀，都市更新穩步推進，部分老舊唐樓將被清拆重建成高層建築物，則未來長者戶中居住在唐樓的比例也會逐年減少，其下降幅度甚至有機會較整體下降幅度為高。

其他因素

區域融合及琴澳在醫療與社保等體系接軌，加上內地生活物價較低、居住環境較寬敞，相當部份的澳門長者住戶可能在未來會選擇移居到橫琴深合區或大灣區其他城市生活，降低對澳門長者公寓的需求。在房屋政策方面，若長者公寓向有需要的非唐樓業主，以及有足夠資產或現金但沒有擁有自置物業的長者開放申請，預期長者公寓潛在需求勢將上升。

4.3. 小結

若假設長者戶的增幅是均速的，則可以將 2026 和 2031 年的預測值進行等比例的調整，得出 2025 和 2030 年的總需求預測值，總結在表 4.1。若不考慮長者公寓申請資格的進一步修訂與放寬，在區域融合趨勢的影響下，我們認為長者公寓潛在需求的增長幅度不會太大，建議相關部門參考表 4.1 內中間值偏下限值域的預測數量，即 2025 年在 1,845 至 2,824 戶之間，2030 年在 2,131 至 3,377 戶之間。

表 4.1 長者公寓 2025 及 2030 總需求預測值

估算區間	2025	2030
下限值	1,845	2,131
中間值	2,824	3,377
上限值	3,803	4,622

五. 總結

本項研究利用現有數據進行假設、分析，推算出五層階梯房屋政策各類型房屋的需求值域。針對社屋及經屋的推算，主要考量住戶的經濟狀況、以往的申請情況，並與住戶調查中住戶收入各個五等分組別的收入進行對比分析。研究團隊認為社屋的申請人主要來自全社會收入最低 10% 的住戶，潛在需求在全澳住戶總數 6.5%-10% 的區間浮動。經屋方面，剛性需求來自社會收入排位 10%-30% 的住戶，非剛性需求則來自社會收入排位 30%-50% 的住戶。再考慮人口變化、經濟走向、區域融合及未來房屋政策等因素，建議社屋的未來需求量參考中間至上限值，即 2025 年的潛在社屋總需求為 17,394 至 21,742 戶，2030 年為 18,166 至 22,708 戶。經屋潛在總需求預測上下限值在 2025 及 2030 年分別為 50,441 至 64,356 戶和 52,683 至 67,216 戶。

目前可入住、在建單位及規劃中的社屋單位共 21,187 個，接近需求預測上限值的 22,708 個，說明未來社屋供應較大機會可以滿足未來需求。然而，人口老齡化將衍生出更多因為經濟及家庭問題而需要申請入住社屋的長者戶，使社屋的潛在需求增加，必須密切注意當中的變化。經屋方面，現有、在建及規劃中的單位共 60,913 個，略高於 2030 年預測中間值的 59,949 個，預期能夠有效滿足未來需求。研究團隊建議當經屋供應或預備供應充足時，可以參考社屋開放恆常性申請，增加開隊的頻率或公佈明確固定的申請時間表。除可以適時掌握潛在需求變動的趨勢，亦可以釋出永續穩定的信號，讓市民不會因為擔心未來的不確定性而出現恐慌性或過早申請的情況。

對夾屋的需求，研究團隊首先利用財務負擔能力分析需要夾屋的家團特徵，估算申請的家團佔比相當於八百萬或以下的住宅、按揭成數在八成或以上在樓宇交易中的比例，約為交易總宗數的 $(78.3\% \times 14\%)$ 10.97%，折合每年對夾屋的需求在 939 至 1,760 戶。在加入不同經濟情景，包括悲觀、平穩及增長等情況，估算夾屋最低需求為每年 268 戶。2022-2030 年間最大估算上限為共 14,348 戶，而較中性的估算上限為 7,737 至 10,093 戶。私人住宅方面，發展商對需求較敏感，一般不會供應過多單位，而市民亦會因應市場所提供的單位位置、種類及價格而決定是否購買。因此 2021-2030 年間私人單位新增需求的最大估算比現在多 11,234 個單位。僅此備注此需求並未包括以投資動機而買賣的單位，發展商會對投資需求而調整供應。

在長者公寓方面，利用人口結構變化、長者住戶數目及他們的居住和擁有物業狀況等數據進行推算，得出預測值分別為 2025 年 1,845 至 3,803 戶及 2030 年 2,131 至 4,622 戶。考慮經濟未來走向、區域融合及未來房屋政策等因素，建議參考下限到中間值的估算區間，即 2025 年在 1,845 至 2,824 戶之間，2030 年在 2,131 至 3,377 戶之間。

最後，受制於數據缺陷及較短的時間序列，加上現時澳門的宏觀經濟環境存在巨大變數，夾屋及長者公寓相關法規亦尚未有定案，對五層階梯房屋政策各類型房屋未來需求的估算將無可避免地會出現誤差。特區政府宜因應經濟未來發展動向及相關政策法規的落實，適時對房屋需求預測進行調整更新。若未來微觀及時間序列數據相對完備，則可以通過構建計量數學模型及利用回歸分析對澳門未來房屋需求進行預測。