

澳門特別行政區 居住用途房屋政策研究

政策研究和區域發展局

二〇二二年一月

目 錄

前 言	1
一、住房是重大的民生問題.....	3
(一) 澳門歷年的房屋政策	3
(二) 特區第五屆政府的“五階梯房屋”政策	15
二、澳門房屋基本情況.....	16
(一) 澳門人口變化與房屋供應關係	16
(二) 澳門房屋需求推算	18
(三) 澳門房屋供應情況	21
(四) 澳門房屋發展存在的問題	25
三、澳門基本房屋政策：五階梯房屋.....	27
(一) 社會房屋	27
(二) 經濟房屋	29
(三) 夾心房屋	30
(四) 長者公寓	31
(五) 私人房屋	32
四、五階梯房屋規劃與實施.....	34
(一) 繼續推進社會房屋建設	34
(二) 加快經濟房屋興建	35
(三) 推動夾心房屋立法和建設	37
(四) 按序落實長者公寓建設	37
(五) 促進私人房屋供應穩定	38
(六) 維持公私房屋市場平衡健康發展	38
五、配套政策措施	39
(一) 落實城市總體規劃	39
(二) 有序推進都市更新	39
(三) 適當增加住宅用地供應	41
(四) 規範房屋租賃市場	42
(五) 深化區域合作	42
結 語	44

前 言

2021 年 12 月，澳門特區政府公佈了《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）》。“二五”規劃中明確提出“改善民生是施政的核心任務”，而滿足居民的基本住房需求則是改善民生的重中之重。為此，“二五”規劃已明確提出“有序推行階梯房屋政策”，包括落實公共房屋供應計劃，有序開展夾心房屋建設，發展長者公寓，推動房地產市場健康發展。

本研究以“二五”規劃中相關房屋政策內容為依據，對澳門現有房屋政策進行系統化梳理，在對比分析了澳門過去 40 年人口變化與房屋供應，並考慮影響房屋需求的主要因素，特別是人口因素的前提下，對未來五階梯房屋需求作出預測，以作為未來房屋供應規劃的依據。本研究也參考了澳門大學等機構最新的研究成果，旨在全面闡述“五階梯房屋”等各項房屋政策理念、規劃目標和落實措施，以增進社會各界對特區政府房屋政策的認識和了解。本研究最大程度利用了可獲得的最新數據，同時，將會根據統計暨普查局 2021 年人口普查詳細結果和相關的預測資料作適時更新和調整。

住房是重大的民生問題，是居民安居樂業的重要保障。回歸以來，在中央的大力支持下，澳門經濟較快發展，社會繁榮穩定，政府財政收入增加，為解決澳門居民的住房問題奠定了較好基礎。澳門特區歷屆政府始終把住房問題放在改善民生工作的突出位置，採取有力措施增加住房土地供應，不斷完善各項房屋制度，重點推進大型公共房屋建設，努力滿足廣大居民的基本住房需求，確保澳門社會大局保持長期和諧穩定。

截至 2021 年 6 月底，澳門共有 238,464 個住宅單位，其中空置單位 16,655 個。根據 2021 年人口普查初步結果，住戶數目共 202,700

戶。現時，澳門住宅單位的總體供應量足夠。然而，不容忽視的是，部分澳門居民仍存在基本住房問題，這主要是由於房屋供需的結構性失衡所致。

根據社會、經濟、人口的現狀及發展形勢，特區第五屆政府積極推進完善房屋政策的工作，回應不同收入居民，特別是“夾心群體”、長者等社會群體的住房需求，在考慮澳門土地供應等客觀條件的基礎上，制定了以“五階梯房屋”為主導的房屋政策，以優化房屋供給，改善供給與需求之間的結構性矛盾。因應推進都市更新的需要，特區政府亦設立了置換房和暫住房制度。同時，特區政府緊緊把握橫琴粵澳深度合作區建設的重大機遇，全力推進橫琴“澳門新街坊”項目建設。

特區政府將根據本澳人口及社會經濟環境的變化，以居民的基本住屋需求為導向，不斷完善各項房屋政策，維持足夠的土地儲備，適時調整社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓等具體房屋供應計劃，努力滿足不同社會階層的基本居住需要，在保障低收入社會階層的基本住屋需要的同時，努力保持樓市基本穩定，維持公共房屋和私人房屋市場平衡，促進房地產市場平穩健康發展。

一、住房是重大的民生問題

房屋首先是用來住的。住房問題是關係廣大居民的重大民生問題，也是特區歷屆政府改善民生工作的重要抓手。

（一）澳門歷年的房屋政策

隨着社會經濟發展，澳門房屋政策於上世紀 80 年代開始逐步確立，並經歷了多次修改及完善。

1. 社會房屋

（1）社屋制度演變、申請及落成情況

社會房屋興建始於 1972 年。1988 年，透過第 69/88/M 號法令訂定了較為完善的社屋申請、分配及管理制度。1996 年，透過第 30/96/M 號法令作出修改，完善了相關制度。多年來，社屋制度經歷了多次修改完善，包括申請人收入和資產上限限制，恆常性申請等（見表 1-1）。其中，社屋恆常性申請機制確保了“社屋為主”的公共房屋政策得以落實。

1996 年，社屋首次進行了公開申請。回歸後，再進行了 6 次申請，2020 年開始實施恆常性申請（見表 1-2）。從 2003 年開始，遞交社屋申請的家團數有較大升幅，顯示澳門經濟發展，樓價上升一定程度刺激了社屋需求。社屋收入上限經歷了多次提高（見表 1-3），讓更多經濟狀況薄弱的家團可入住社屋。

從歷年社屋落成看，2000 年起社屋興建暫停，當時新增的少量社屋只是房屋發展合同興建經屋的回報單位。2005 至 2006 年間重啟社屋興建，開始逐年增加供應，輪候家團上樓的等候期逐步縮短。自 2009 年開始，社屋每年落成數量較多（見表 1-4）。

(2) 補助津貼制度

為減輕社會房屋輪候總名單內經濟狀況較差的獲接納家團在輪候期間的住屋負擔，特區政府於 2008 年制定了第 23/2008 號行政法規《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》，使申請者在社屋輪候期間可享受政府的補助津貼。臨時補助計劃推行至今已超過 12 年，最近一次計劃於 2021 年 3 月 1 日至 2022 年 2 月 28 日期間實施。住屋補助最多發放 12 期，1 至 2 人家團每月補助金額為 1,650 元，三人或以上家團每月補助金額為 2,500 元。截至 2021 年 6 月 30 日，累計已發放補助金額約為 4.5 億元。

表 1-1 社屋制度之演變

1996 年開始實施的社屋制度	2009 年制定之社屋制度	現行之社屋制度
主要法例		
- 第 3/2000 號行政長官批示，重新公佈第 69/88/M 號法令之整體文本。 - 第 249/98/M 號訓令，有關租金計算。 - 第 30/96/M 號法令。	- 第 25/2009 號行政法規《社會房屋法的分配、租賃及管理》。 - 第 74/2011 號行政長官批示，有關租金計算。 - 第 141/2013 號行政長官批示，有關計分表。	- 第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》。 - 第 30/2020 號行政法規《社會房屋法律制度施行細則》。 - 第 162/2020 號行政長官批示，有關收入及資產上限。 - 第 163/2020 號行政長官批示，有關計分表。
概念		
社屋屬行政當局之房屋，僅讓經濟狀況較差且居住於澳門之家團租賃。	社屋屬行政當局之房屋，僅讓經濟狀況薄弱且居住於澳門之家團租賃。	沒有修改。
主要的申請條件		
1. 家團代表須年滿 18 歲之澳門居民，須在澳門居留 5 年以上。 2. 沒有物業。	1. 家團代表須年滿 18 歲，澳門特別行政區永久性居民，須在澳門居留 7 年以上。 2. 申請結束日起計 3 年內沒有物業。	修改為： 1. 家團代表須年滿 18 歲，如屬個人申請，須年滿 23 歲；為澳門特別行政區永久性居民。 2. 在澳門居住連續或間斷居留至少 7 年。 3. 遞交申請前 5 年沒有物業。

1996 年開始實施的社屋制度	2009 年制定之社屋制度	現行之社屋制度
收入及資產限制		
只規範收入上限。	規範收入及資產上限。	– 規範收入及資產上限。 – 如家團僅由年滿 65 歲人士組成，總資產淨值上限為法例規定的資產上限的雙倍。
排序名單		
計分排序，評分因素包括： 家團代表居澳時間、住所之房屋類型及樓齡、是否合住、現居所中佔用指數、是否身體或精神缺陷、家團人均收入、是否對長者之輔助。	計分排序，評分因素包括： 家團代表居澳時間、住所之房屋類型及樓齡、家團人均收入、成員中是否有身體或精神缺陷、長者。	修改為評分因素包括： 住所之房屋類型及樓齡、家團代表居澳時間、家團人均收入水平、輪候時間、家團中永久居民的比例，在澳門居留時間，成員中是否有長者、殘疾人士。
租金計算		
按租賃合同內所有成員的總收入，分為不同級別，按法例規定的比率計算。	按租賃合同內所有成員的總收入，分為不同級別，按法例規定的比率計算。但修改了當中有關級別的部分及計算公式。	租金金額按以下公式計算： 1. 當 $R_n \leq DS_n$, $R_{dn}=0$; 2. 當 $R_n > DS_n$, $R_{dn} = (R_n - DS_n) \times 17.5\%$ 。 當中： R_d 為繳付的租金金額； n 為家團成員人數； R_n 為 n 人家團每月總收入； DS_n 為 n 人家團維持生計的開支。
家團成員人數可選擇之房屋類型		
1 人：T0 1 至 2 人：T1 3 至 5 人：T2 5 至 7 人：T3 7 至 9 人：T4	1 至 2 人：T0、T01、T1 3 至 5 人：T02、T2 5 至 7 人：T03、T3 7 人或以上：T04、T4	1 人：T0、T01 1 至 2 人：T1 2 至 4 人：T2 5 至 6 人：T3 7 人或以上：T4

資料來源：政發局整理。

表 1-2 社會房屋的申請資料

年份	遞交申請表的家團數目	合資格家團數目
1996	3, 052	2, 449
2000	3, 986	3, 628
2003	6, 085	4, 653
2005	3, 940	2, 444
2009	7, 874	4, 798
2013	6, 146	3, 841
2017	9, 621	6, 348
2020 年恆常性申請	4, 478	3, 800*

* 截至 2022 年 1 月 19 日已齊備文件家團數目。

資料來源：根據房屋局資料整理。

表 1-3 社會房屋申請的收入上限

家團成員數目	1996 年社會房屋的申請限制	2000、2003 及 2005 年社會房屋的申請限制 (1998 年修訂)	2009 年社會房屋的申請限制 第 297/2009 號行政長官批示		2013 年社會房屋的申請限制 第 23/2013 號行政長官批示		2017 年社會房屋的申請限制 第 368/2017 號行政長官批示		2020 年開始實施恆常性申請 第 162/2020 號行政長官批示	
	每月所得	每月所得	每月所得	資產淨值限制	每月所得	資產淨值限制	每月所得	資產淨值限制	每月所得	資產淨值限制
1	3, 400	3, 800	6, 000	129, 600	7, 820	168, 920	11, 470	247, 800	12, 750	275, 400
2	4, 400	4, 900	9, 100	196, 560	12, 210	263, 740	17, 360	375, 000	19, 270	416, 300
3	5, 400	6, 000	11, 300	244, 080	15, 050	325, 080	23, 430	506, 100	26, 020	562, 100
4	6, 300	7, 000	12, 800	276, 480	16, 970	366, 560	25, 680	554, 700	28, 490	615, 400
5	7, 200	8, 000	14, 300	308, 880	18, 360	396, 580	27, 310	589, 900	30, 299	654, 300
6	7, 900	8, 700	16, 400	354, 240	21, 660	467, 860	32, 000	691, 200	35, 500	766, 800
7	8, 500	9, 400	17, 500	378, 000	23, 050	497, 880	33, 630	726, 500	37, 300	805, 700
8*	9, 100	9, 900								
9	9, 700	10, 500								
10	10, 300	11, 100								
11	11, 000									
12	12, 000									

* 於 2009 年之後，法例只規定了 1 至 7 人或以上的收入上限及總資產淨值。

資料來源：政發局整理。

表 1-4 歷年已建成社會房屋

年份*	數量	已入住單位	人數**
1972	108	101	222
1975	162	151	332
1985	579	492	1,082
1986	48	46	101
1987	614	579	1,274
1988	175	151	332
1989	204	171	376
1990	469	411	904
1991	26	22	49
1992	356	236	519
1993	247	230	506
1994	10	7	15
1995	49	45	99
1996	372	345	759
1997	112	102	224
1998	359	353	777
1999	718	675	1,485
2000	163	151	332
2002	54	52	114
2003	4	4	9
2005	28	14	31
2007	210	192	423
2009	1,136	1,107	2,436
2010	1,260	1,185	2,607
2011	357	344	757
2012	346	334	735
2013	4,672	4,510	9,922
2015	737	712	1,566
2016	694	655	1,441
2021	768	—	—
總數	15,037	13,377	29,429

* 缺少的年份即表明該年無社會房屋建成。

** 根據 A 區預計社屋每戶人數為 2.2 人計算。

資料來源：根據房屋局資料整理。

2. 經濟房屋

(1) 經屋制度演變

1980 年制定的《經濟房屋法律》正式把經濟房屋列為澳門房屋政策的一部分。1984 年 12 月 29 日頒佈第 124/84/M 號法令推出房屋發展合同。上世紀 90 年代起，澳門經濟房屋政策漸趨完善，當中包括：1993 年修訂房屋發展合同，規範了經屋出售，堵塞了炒賣經屋的漏洞；1995 年對經屋公開申請制定了相關規定(見表 1-5)。

特區第三屆政府提出“居有所所、安居樂業”的房屋政策方針。並指出：“由於土地資源有限，政府繼續貫徹‘社屋為主、經屋為輔’的政策，優先照顧低收入家庭和弱勢社群的需要”。因應社會的意見及訴求，經屋法律制度於 2011 年進行了修改，是經屋制度上極具標誌性的轉變。新修訂的《經濟房屋法》對經濟房屋的申請及分配制度作出了較大幅度的修改，起到了進一步完善經屋制度的作用。然而，新《經濟房屋法》在實施期間，再次引起部分爭議和問題，如申請者數量眾多，申請成功率低等。

2020 年，透過第 200/2020 號行政長官批示重新公佈之第 10/2011 號法律《經濟房屋法》，“經屋永遠姓經”的制度得以確立，經屋不再具投資屬性；同時，提高了經屋收入上限，令更多家團可以申請經屋(見表 1-5)。

(2) 歷年經屋申請

回歸以前，經屋於 1995 年首次接受公開申請，共收到 17,745 份申請表，合資格家團為 17,180 個，並於 1999 年再次開展申請。回歸後，由於私樓價格飆升，刺激了經屋需求。然而，與此同時，經屋供應不足，2003、2004、2005 年開展的三次申請，累積成為“萬二”經屋輪候名單，與社屋輪候名單組成“萬九”輪候隊伍。由於多年沒

有開放申請，於 2013 年重新開展的經屋申請出現超過 15,000 份的申請，亦出現申請家團與單位類型錯配的情況，原因是當時只推出 1,544 個一房一廳單位供申請。其後於同年再開展的另一次 1,900 單位的多戶型經屋申請，也出現 4 萬多份申請。2019 年經屋再次開展申請，推出 3,011 個單位，收到 37,000 多份申請。在確立“經屋永遠姓經”的制度之後，2021 年再次開展的經屋申請，推出 5,254 個單位，收到 11,707 份申請，齊備文件家團為 10,644 個(見表 1-6)。

(3) 歷年經屋興建

回歸之前，1980 至 1989 年落成的經屋共有 5,507 個；1990 至 1999 年落成的經屋共有 16,235 個。

回歸初期，由於經濟低迷及經歷一段長時間的住宅單位供應過剩，政府停止興建公共房屋。隨着賭權開放，澳門經濟實現雙位數的年增長率，資產價格在短短數年間上升了三至四倍，使未有物業的澳門居民置業難乎其難。

為此，特區第二屆政府提出了“三、四、五、六”建屋計劃¹，以及“萬九”公屋的承諾。2000 至 2009 年落成的經屋共 2,567 個。特區第三屆政府為了履行“萬九”公屋清隊安排，積極加快興建經屋。經屋落成的第一個高峰期為 2013 年，共有 4,843 個單位落成，大部分位於石排灣地段。另一個經屋落成的高峰期為 2018 年，主要位於青洲坊地段。2010 至 2019 年落成的經屋共 12,654 個(見表 1-7)。

特區第四屆政府建立了公共房屋土地儲備制度，並在填海新城規劃中預留一定數量的公屋和公共設施用地，透過土地政策保障公共房屋的長遠發展。

¹ 即特區政府 2006 年施政報告中提出的“於三年內主動興建起約 4,000 個社屋單位，爭取於五年內興建不少於 6,000 個社屋單位。”

表 1-5 經屋制度之演變

2011 年之前的經屋制度	2011 年制定之經屋新制度	現行之經屋制度
主要法例		
-第 13/93/M 號法令。 -第 26/95/M 號法令。	第 10/2011 號法律《經濟房屋法》。	第 200/2020 號行政長官批示，重新公佈第 11/2015 號法律及第 13/2020 號法律修改第 10/2011 號法律《經濟房屋法》。
目的及定位		
1. 紓緩本地區收入較少階層缺乏房屋之情況。 2. 輔助建築業，鼓勵完善其組織結構及房屋建造之技術。 3. 鼓勵增加符合實際需要及本地區市民購買能力的房屋。	1. 協助處於特定收入水平及財產的居民解決住房問題。 2. 促進符合居民實際需要及購買力的房屋供應。 3. 經濟房屋對私人房屋市場及社會房屋政策起着補充性作用。	沒有修改。
主要的申請條件		
1. 家團代表須年滿 18 歲，澳門居民，須在澳門居留至少 5 年。 2. 家庭或無血親關係的群體。 3. 沒有物業。	1. 家團代表須年滿 18 歲，澳門特別行政區永久性居民。 2. 家團或個人。 3. 遞交申請前 5 年沒有物業。	修改為： 1. 家團代表須年滿 18 歲，如屬個人申請，須年滿 23 歲；為澳門特別行政區永久性居民。 2. 在澳門居住連續或間斷居留至少 7 年。 3. 遞交申請前 10 年沒有物業。 4. 在提交申請期間屆滿之日前 12 個月內，申請人須至少有 183 日身處澳門，除非有法例規定的原因。
收入及資產限制		
沒有限制。	1. 訂定收入上限： 1) 申請人之收入下限不得高於社屋收入上限。 2) 在訂定申請人的每月收入上限時，須考慮住房開支、非住房開支及儲蓄。 3) 在計算住房開支時，須考慮過去四季住宅交易平	沒有修改。

2011 年之前的經屋制度	2011 年制定之經屋新制度	現行之經屋制度
	均成交價、年利率及為取得房屋而承擔之抵押貸款最高比率。 2. 訂定資產上限： 須考慮自由市場住宅交易的價格、銀行貸款金額及其他負擔。	
排序名單		
計分排序，評分因素包括： 居於澳門的時間、現居所之房屋類型及樓齡、是否合住、現居所中佔用指數、是否身體或精神缺陷、人均家庭收入、是否對長者之輔助。	1. 先分組，後抽籤： 獲接納的申請人按以下組別的優先次序排列： 1) 核心家團； 2) 非核心家團； 3) 個人申請人。 2. 在上述每一組別再次分組，尤其考慮家團成員中有長者及傷殘人士的情況。	修改為： 計分排序，評分因素包括： 家團結構及人數，在澳門居留時間，成員中是否有長者、殘疾人士或未成年人，家團中永久性居民的比例。
轉售條件		
6 年後可轉售，若獲津貼者 12 年，償還津貼者 9 年。	1. 一般情況下： 1) 不可轉讓期為 16 年。 2) 向房屋局繳付按法例規定而計算之補償。 3) 房屋局可優先購買單位。 4) 如房屋局不行使優先權，可將單位出售予澳門特別行政區永久性居民。 2. 按法例規定的特殊情況下，可批准將不可轉讓期縮短。	不可轉售，只可原價售予房屋局，並須扣減以下款項： 1. 恢復單位的居住條件的工程費用； 2. 尚未繳交的管理費、水費、燃氣費、電費及電話費。
津貼制度		
低於規定之收入上限，可申請津貼購屋。	沒有津貼。	沒有津貼。
興建方式		
透過房屋發展合同，批地予發展商興建。	1. 具備房屋資源，即完成圖則設計及有單位數量才開申請。 2. 政府興建。	沒有修改。

2011 年之前的經屋制度	2011 年制定之經屋新制度	現行之經屋制度
訂價方式		
訂價考慮因素，包括： 同區同質樓價及承批企業所需承擔之成本。	訂價考慮因素，包括： 受惠人的購買力、樓宇座落地點及建成年份、單位朝向及位置、單位面積及類型。	修改為： 訂價考慮因素，包括： 批地溢價金、建築成本、行政成本。
家團成員人數可選擇之房屋類型		
1 至 2 人：T01、T1、T02、T2 2 至 4 人：T01、T1、T02、T2、T03、T3 5 人或以上：T02、T2、T03、T3、T04、T4	1 人：T1 2 人：T1、T2 3 人：T1、T2、T3	沒有修改。

資料來源：政發局整理。

表 1-6 經濟房屋申請資料

年份	接獲的申請表數目	合資格的家團數目
1995	17,745	17,180
1999	7,309	6,835
2003	1,845	1,627
2004	3,677	2,981
2005	21,565	7,865
2013	15,031	11,942
2013	42,699	38,806
2019	37,487	35,765
2021	11,707	10,644*

* 截至 2021 年 11 月 30 日之齊備文件家團數目。

資料來源：根據房屋局資料整理。

表 1-7 歷年已建成經屋

年份*	數量	已入住單位	人數**
1986	379	379	1,174
1987	1,177	1,177	3,648
1988	1,783	1,775	5,502
1989	2,168	2,168	6,720
1990	2,634	2,634	8,165

年份*	數量	已入住單位	人數**
1991	670	669	2,073
1992	2,911	2,911	9,024
1993	2,350	2,350	7,285
1994	1,014	1,014	3,143
1995	977	977	3,028
1996	1,608	1,608	4,984
1997	2,377	2,377	7,368
1998	1,644	1,643	5,093
1999	50	50	155
2000	1,030	1,029	3,189
2002	251	245	759
2003	342	342	1,060
2004	104	104	322
2005	476	476	1,475
2006	364	364	1,128
2011	880	877	2,718
2012	2,703	2,588	8,022
2013	4,843	4,764	14,768
2016	770	755	2,340
2017	288	279	864
2018	3,170	3,033	9,402
小計***	36,963	36,588	113,409

* 缺少的年份即表明該年無經濟房屋建成。

** 根據 A 區預計經屋每戶人數為 3.1 人計算。

*** 截至 2021 年 12 月 30 日之數據。

資料來源：根據房屋局資料整理。

3. 私人房屋

私人房屋市場的健康穩定對於澳門經濟社會的發展起着重要作用。1996 年，因應澳門住宅空置率估計達 23.3% 的情況，推出了協助市民購買私人房屋的“四厘利息補貼計劃”。歷屆特區政府亦非常注重穩定和規範私人房屋市場健康發展。特區第二屆政府推出“自置居

所信用擔保計劃”和“自置居所貸款利息補貼制度”。近年來，特區政府在涉及私人房屋的稅收、財政、租賃，以及管理等方面，不斷加強法律建設，適時採取調控政策措施（見表 1-8）。

表 1-8 促進房地產健康發展的主要措施

法規及調控政策措施	作用
第 15/2012 號法律，修改第 6/2011 號法律《關於移轉居住用途不動產的特別印花稅》。	推進制度化建設。
第 1/2011 號法律，修改《市區房屋稅規章》。	減輕納稅人的稅務負擔。
開始定期公佈物業成交的統計資料。	增加房地產市場運作的透明度。
第 16/2012 號法律，《房地產中介業務法》。	規範房地產中介行業和保障居民的權益。
推出“收緊住宅樓宇按揭成數”措施。	鞏固本澳金融穩定性，防範住宅市場不良貸款帶來的隱憂。
第 7/2013 號法律，《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》。	理順市場運作、增加交易透明度、保障交易各方合法權益。
第 1/2015 號法律，《都市建築及城市規劃範疇的資格制度》。	提高相關專業人員的素質。
第 12/2017 號法律，《分層建築物管理商業業務法》及第 14/2017 號法律，《分層建築物共同部分的管理法律制度》。	提升及完善物業管理素質及居住環境。
第 13/2017 號法律，修改《民法典》不動產租賃法律制度。	促進租務市場的健康發展。
收緊非首次置業澳門居民以及非澳門居民的住宅樓宇按揭貸款與估值上限。	遏抑住宅的投資需求。
第 1/2018 號法律，修改《市區房屋稅規章》。	提升物業租務市場上的房屋供應量。
第 2/2018 號法律，《取得非首個居住用途不動產的印花稅》。	降低對不動產的投資意欲，為房地產交易營造一個健康的環境。
推出“合資格青年首次置業的按揭成數”的措施。	協助具有供款能力的本地青年置業。
調整出租房屋稅率。	鼓勵房屋租賃的主動稅務申報，促使不動產租賃市場增加供應。

資料來源：《澳門特別行政區第三及第四屆政府施政總結》。

（二）特區第五屆政府的“五階梯房屋”政策

解決澳門居民的基本住屋訴求是澳門特區第五屆政府的施政重點之一。多年來，澳門的房屋政策主要由社會房屋、經濟房屋及私人房屋組成。但是，澳門社會經濟的發展催生了新的住屋需求類型。

從目前情況來看，社屋收入上限上調了約 9%，照顧到更多弱勢人群，而經屋申請的收入上限調整，則使經屋的申請條件可覆蓋全澳超過八成居民。但經濟房屋的申請者中，收入較高的申請者由於計分排序於較後位置，相對較難購買到經屋；同時，這部分申請者亦未能追上私人樓價升幅，他們的置業需求未能實現。由此，部分居民希望尋求在經濟房屋和私人樓宇之間的新置業途徑，亦即“夾屋”。2020 年新的經屋法明確經屋維持經屋性質及限制經屋的投資屬性，相應增加了部分居民對“夾屋”的需求。

另外，澳門已進入老齡化社會，且人口老化速度不斷加快。由於現時公共房屋政策未能覆蓋到擁有自置舊式樓宇單位的長者，故社會上一直有改善這些長者居住環境的訴求。

基於此，在既有社會房屋、經濟房屋，以及私人房屋的基礎上，特區第五屆政府就任伊始，就積極完善澳門特區房屋政策。針對“夾心群體”長期以來的住房需求，以及部分居住在唐樓、上落樓梯有困難的長者居住問題，在考慮澳門土地供應等客觀條件的基礎上，提出了“夾心房屋”及“長者公寓”的興建計劃，由此形成了“五階梯房屋”政策，着力解決房屋供求結構性錯配問題，滿足本澳社會不同人群的住房訴求。

二、澳門房屋基本情況

回歸以來，隨着澳門社會經濟發展和人口增加，雖然各類型房屋的數量亦在增加，但住房結構性問題也逐漸顯現。

（一）澳門人口變化與房屋供應關係

1. 澳門過去 40 年的人口變化情況

過去 40 年，澳門經濟和社會發展迅速，醫療衛生水平取得長足進步，自然人口增長較快，外來人口同步增加，這些因素共同推動澳門人口較快增長。

1980 至 1990 年間，人口增長較快，生育率處於較高水平。本地總人口由 1980 年 24.2 萬人上升至 1990 年近 34.0 萬人，增長 9.8 萬人，增長率約 40.3%，年均增長約 3.4%。

1991 至 1999 年間，人口持續增長但增速放緩。本地總人口由 1991 年初的 34.0 萬人上升至 1999 年近 43.0 萬人，增長 9.0 萬人，增長率約 26.5%，年均增長約 2.6%。

回歸後的千禧年代，亦即 2000 至 2010 年間，青年歲組人口顯著增加。本地總人口由 2000 年初的 43.0 萬人上升至 2010 年的 54.1 萬人，增長 11.1 萬人，增長率約 25.8%，年均增長約 2.1%。受 80 至 90 年代高生育率影響，青年歲組人口明顯上升，以 20-24 歲組人口增長尤其明顯。同時，受經濟發展帶動，本地對勞動力需求明顯增加，外地僱員佔人口組成的比例持續上升。

2011 至 2020 年間，老齡人口佔比明顯上升。本地總人口由 2011 年初的 54.1 萬人上升至 2020 年的 68.3 萬人，增長 14.2 萬人，增長率為 26.4%，年均增長約 2.4%。由於適婚年齡人口者眾，2011 至 2020 年平均每千人口結婚宗數約為 6，較十年前明顯上升，然而離婚宗數

亦有所增加。此外，65 歲或以上人口於最近十年增加一倍以上，佔人口組成的比例持續上升，並首次超過 10%，社會逐漸步入老年化。

2. 過去 40 年人口變化與房屋供應的關係

1980 至 1990 年間，人口變化與房屋供應關係較為明顯。在人口增加及經濟增長的共同作用下，市場對住宅單位的需求上升。特別是 1986 至 1988 年，住宅買賣數量連續出現雙位數增長。1980 至 1990 年間，住宅單位總落成量為 72,374 個，年均落成約 6,579 個。

1991 至 1999 年間，人口變化與房屋供應關係並不明顯。房地產市場於 90 年代中後期進入調整期，在人口持續增長情況下，政府仍不得不減少房屋供應。為刺激樓市及消化空置單位，除了自置居所利息補貼（即“四厘補貼”），政府還推出了“投資移民”政策。期內，住宅單位總落成量為 95,535 個，年均落成約 10,615 個。

回歸後的千禧年代，亦即 2000 至 2010 年間，本地人口持續增長，住宅單位總落成量為 26,485 個，年均落成約 2,400 個。2010 年末，澳門總戶數為 16.97 萬戶，平均每戶 3.04 人；住宅單位總數為 19.30 萬個，空置住宅單位 1.67 萬個。住宅單位數超過總戶數，供應滿足住戶數量所構成的剛性需求。

2011 至 2020 年間，人口變化與房屋供應關係較為密切。住宅單位總落成量為 45,291 個，年均落成約 4,500 個。2020 年末，總戶數增加至 19.97 萬戶，平均每戶由 3.04 人下降至 2.99 人。住宅單位總數增加至 23.63 萬個，超出總戶數，空置單位 1.58 萬個，供應總量仍能滿足由人口及住戶數目帶動的剛性需求。

房屋供應受到多重因素的影響，包括經濟產業發展、自然人口及外來人口增長、投資需求等。過去 40 年，澳門房屋供應亦體現了各種因素相互交織的影響。然而，總體來看，在各種因素中，人口增長與房屋的供應之間關係較為密切。

目前，澳門住宅單位總量超出實際住戶數量，反映出澳門房屋問題主要源於結構與功能性分佈未能滿足居民的實際需求。

（二）澳門房屋需求推算

1. 影響澳門房屋需求的主要因素

綜觀房屋發展情況，影響澳門房屋發展主要有三個因素，分別是人口、居民收入及市場。

人口因素。自上世紀 80 年代以來，澳門持續錄得人口流入，總體人口規模逐步擴張，帶動住宅需求不斷增加；與此同時，由於現代家庭結構的改變，每戶人數較以往有所下降，住戶也因結婚或成年離開原家庭等因素造成拆分，這些人口因素使得住宅需求上升。根據未來人口預測，澳門總人口將於今後十至二十年繼續上升。澳門人口規模的持續擴大，將對房屋產生新的需求。

居民收入因素。回歸以來，在經濟快速增長的帶動下，澳門就業情況穩定，居民實質收入不斷上升。澳門總體月工作收入中位數由 1999 年第四季的 4,819 元上升至 2021 年第三季的 16,000 元，帶動房屋需求持續增加。然而，新冠肺炎疫情令澳門經濟受到嚴重影響。由於疫情未來發展仍存在不確定因素，預計澳門經濟復甦需時相對較長。在經濟不景氣的情況下，居民就業及收入受到影響，置業的意願或會降低，社會對房屋需求將相對減少。

市場因素。在近年環球寬鬆貨幣政策的低息環境下，雖然樓價走勢平穩，但交易量卻保持在相對偏低水平，一定程度上反映居民對現時樓價的承擔能力有限。未來，隨着美國等主要經濟體逐漸有序退出寬鬆貨幣政策，息率將會逐步調升，澳門居民置業的償債能力相對降低，置業需求會有所下降，而投資者對物業的投資也會趨向審慎，不排除會對澳門房地產市場產生負面影響。

在上述三個因素中，人口是影響房屋新增需求的最重要因素。因此，澳門特區房屋政策將重點考量結婚、人口遷移、住戶分拆等人口因素帶來的對房屋需求的影響，使未來各類型住屋供應能更符合社會實際需求。

2. 澳門人口預測

(1) 本地人口概念

本地人口主要是指本地居民，不包括居澳外地僱員及外地學生，亦不包括持有澳門居民身份證，但居住在澳門以外的人士，此類人士未來若返澳居住而產生新的住房需求，則需另作考慮，並作為適時調整房屋政策其中情況之一。

(2) 本地人口預測

根據歷史數據，澳門本地人口 2011 年為 48.2 萬，2016 年為 53.1 萬，2021 年約為 56.9 萬，2011 至 2016 年的年增長率約 2.0%，2016 至 2021 年的年增長率約 1.4%。本地人口變化主要受人口出生、人口死亡及人口遷移三方面因素影響。人口出生方面，近年澳門人口出生率持續下跌，已由 2012 年的高峰約 12.9‰ 跌至 2020 年的約 8.1‰，本地人口的總和生育率亦由 2012 年每千名育齡女性對 1,846 名活產嬰兒跌至 2020 年的 1,351 名。回歸以來年均新生嬰兒 5,186 個，最高峰為 2014 年的 7,360 個。2020 年全年新生嬰兒已跌至 5,545 個。

人口死亡方面，2020 年，澳門的人口死亡率約 3.3‰，回歸以來，年均死亡宗數為 1,786 宗，最高峰為 2019 年的 2,282 宗。2020 年的全年死亡宗數為 2,230 人。

人口遷移因素包括准許居留人士人數、內地移民人數，以及移出與回流澳門的本地人口淨值。2016 至 2020 年，澳門每年人口淨遷入的平均值約為 4,700 人。

考慮到澳門本地人口的自然增長率逐年降低，未來人口的增長動力將主要取決於人口遷移的變化程度，一定程度上視乎未來澳門經濟、粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區的發展情況。

基於統計暨普查局《澳門人口預測 2016-2036》的結果，並結合本地人口數據的演變，本地人口預計將由 2021 年的 56.9 萬，逐步增加至 2026 年、2031 年、2036 年的 59.4 萬、60.7 萬、61.4 萬。

統計暨普查局預計將於 2022 年內公佈最新澳門人口預測。本研究將根據最新人口預測數據，適時調整有關房屋政策措施。

3. 未來五階梯房屋需求預測

房屋需求是制定房屋政策的重要依據。透過歷史數據，並結合澳門大學研究團隊就本澳房屋需求的研究結果，對各房屋階梯目前對應的人口數量、住屋狀況和潛在需求進行分析，同時綜合考慮人口與社會變化、經濟產業發展、區域融合，以及本地房屋政策的影響，逐一推算出五階梯房屋未來的需求數量。具體如下：

(1) 社會房屋供需差額：2,350 間（2025 年）

3,100 間（2030 年）

基於澳門住戶的收入特徵、社屋的歷史申請數據及成功率等因素，推算出 2025 及 2030 年社會房屋所需總量²的區間中值分別為 17,394 及 18,166 間。扣除現時社屋總量 15,037 間，即社屋由現在至 2025 及 2030 年的供需差額分別約為 2,350 及 3,100 間。

(2) 經濟房屋供需差額：20,400 間（2025 年）

23,000 間（2030 年）

基於澳門住戶的收入特徵、經屋的歷史申請數據等因素，推算經

² 所需總量：即總需求量，包括社會上所有符合相關公共房屋申請條件的家團所產生的總需求，當中包含已獲得公共房屋的家團。其中，總需求量=需求量+現有相關房屋的總量。

屋的剛性需求及非剛性需求數量，並在考慮非剛性需求的非自置物業比例後，推算出 2025 及 2030 年經屋所需總量的區間中值分別為 57,399 及 59,949 間。扣除現時經屋總量 36,963 間，即經屋由現在至 2025 及 2030 年的供需差額分別約為 20,400 及 23,000 間。

(3) 夾心房屋需求估算值：5,400 間（2025 年）

10,100 間（2030 年）

基於“夾屋諮詢報告”中較多選擇的夾屋定義及銀行金融大數據，分析符合夾屋潛在買家特徵，在供需相對平衡及市場基本穩定的前提下，估算出由現在至 2025 及 2030 年，夾心房屋的需求值分別為 5,400 間及 10,100 間。

(4) 私人房屋需求量最大值：25,600 間(2030 年)

基於 2016 中期人口統計數據，以及重點考慮在未來不同年期區間，以經濟下行、平穩及增長作情景分析，推算出由現在至 2030 年，私人房屋需求估算最大值約為 25,600 個。

(5) 長者公寓需求量中值：2,800 間（2025 年）

3,400 間（2030 年）

基於人口結構中的長者比例、自置物業的數據、自置物業的樓宇特徵（如樓齡、層數）等因素，推算出長者公寓由現在至 2025 及 2030 年的需求區間中值分別約為 2,800 及 3,400 間。

（三） 澳門房屋供應情況

房屋供應現況主要包括住宅單位數量及空置單位情況。

1. 住宅單位數量

住宅單位總量及種類分佈。截至2021年6月底，澳門共有238,464個住宅單位，當中社會房屋共15,037個，約佔6.3%；經濟房屋共36,963個，約佔15.5%；私人住宅共186,464個，約佔78.2%（見表2-1）。

表 2-1 按種類劃分的澳門住宅單位數量

種類	數量	佔比
社會房屋	15,037	6.3%
經濟房屋	36,963	15.5%
私人住宅	186,464	78.2%
總計	238,464	100.0%

資料來源：統計暨普查局。

過去十年房屋供應量及其種類分佈。2011年至2021年6月底這十年半間，澳門房屋供應數量為46,748個單位，當中私人住宅約佔58.1%，公共房屋約佔41.9%；2011-2020平均每年房屋供應數量約4,467個（見表2-2）。

表 2-2 2011 年至 2021 年上半年澳門房屋供應數量

年份	私人住宅	公共房屋	合計
2011	1,099	992	2,091
2012	2,443	2,676	5,119
2013	1,055	9,515	10,570
2014	2,885	0	2,885
2015	4,218	737	4,955
2016	404	1,464	1,868
2017	4,318	288	4,606
2018	4,158	3,170	7,328
2019	2,886	0	2,886
2020	2,365	0	2,365
2021 年 1 月至 6 月	1,307	768	2,075
總計	27,138	19,610	46,748
2011-2020 平均每年	2,583	1,884	4,467

資料來源：統計暨普查局。

樓齡分佈情況。建成於 1990 年以前，即樓齡達 30 年以上的住宅單位，佔比約為 31.7%；樓齡達 20 年以上的住宅單位則約佔七成（見表 2-3）。

表 2-3 按入伙年份劃分的澳門住宅單位數量

入伙年份	數量	佔比
1990 年以前	75,659	31.7%
1990-1994	51,513	21.6%
1995-1999	38,577	16.2%
2000-2004	8,075	3.4%
2005-2009	12,204	5.1%
2010-2014	26,214	11.0%
2015-2019	21,650	9.1%
2020	4,449	1.9%
不詳	123	0.1%
總計	238,464	100.0%

資料來源：統計暨普查局。

住宅單位面積情況。按單位實用面積分析，面積介於 50 至 99.9 平方米的住宅單位佔比約為 43.6%，面積小於 50 平方米的住宅單位佔比約為 40.9%（見表 2-4）。

表 2-4 按單位面積劃分的澳門住宅單位數量

實用面積（平方米）	數量	佔比
<50.0	97,422	40.9%
50.0-99.9	103,917	43.6%
100.0-149.9	22,171	9.3%
≥150	7,314	3.1%
沒有面積資料	7,640	3.2%
總計	238,464	100.0%

資料來源：統計暨普查局。

2. 住宅單位空置率

截至 2021 年 6 月，空置單位總數為 16,655 個，總體空置率約為 7.0%。空置率較高的區域多在離島區，其中北安及大潭山區空置率約

為 30.3%，路環區空置率約為 16.2%，氹仔舊城及馬場區空置率約為 12.2%。澳門半島空置率較高的區域為望廈及水塘區，空置率約為 14.0%（見表 2-5）。

表 2-5 按分區劃分的澳門空置單位數量及空置率

分區	數量	空置率
青洲區	516	5.7%
台山區	487	3.7%
黑沙環及祐漢區	700	3.3%
黑沙環新填海區	530	2.4%
望廈及水塘區	1389	14.0%
筷子基區	519	4.9%
林茂塘區	976	9.7%
高士德及雅廉訪區	451	4.9%
新橋區	819	5.2%
沙梨頭及大三巴區	604	5.7%
荷蘭園區	551	5.3%
東望洋區（松山區）	108	4.6%
新口岸區	597	9.5%
外港及南灣湖新填海區	685	11.1%
中區	754	8.3%
下環區	690	4.8%
南西灣及主教山區	433	9.4%
海洋及小潭山區	296	7.3%
氹仔中心區	2,046	7.7%
大學及北安灣區	186	6.9%
北安及大潭山區	391	30.3%
氹仔舊城及馬場區	245	12.2%
路環區	2,682	16.2%
總計	16,655	7.0%

資料來源：統計暨普查局。

大型單位的空置率高是澳門房屋供應結構中較為突出的現象。150 平方米或以上的單位空置率約為 17.2%，而 100 至 149.9 平方米為 8.9%，均高於總體空置率（見表 2-6）。

表 2-6 按面積劃分的澳門空置單位數目及空置率

實用面積（平方米）	數量	空置率
<50.0	6,883	7.1%
50.0-99.9	6,049	5.8%
100.0-149.9	1,975	8.9%
≥150	1,256	17.2%
沒有面積資料	492	6.4%
總計	16,655	7.0%

資料來源：統計暨普查局。

（四） 澳門房屋發展存在的問題

澳門房屋市場發展波動起伏，目前雖然總量供大於需，但仍存在着一些固有的結構性問題，需要積極應對解決，以更有效回應居民對居住環境改善的訴求。

房屋供需結構性不平衡。截至 2021 年 6 月底，澳門住宅單位總量超出實際住戶數量，空置單位有 16,655 個，總體空置率約為 7.0%。當中，空置單位主要以大型單位為主，例如 150 平方米或以上的單位空置率約為 17.2%。這些大型單位一般總價較高，居民相對較難負擔，反映出澳門的房屋結構與功能性分佈未能滿足居民的實際需求。

部分居民的基本住房需求未能滿足。經屋正在加緊興建，但實質的供需矛盾依然存在。一方面，計分排名靠後的經屋申請者，依然較難購買到經屋；另一方面，一些收入水平超出經屋申請資格上限的人群，購買力未能追上私人樓價升幅。

樓宇老化嚴重，都市更新緩慢。截至 2021 年 6 月底，全澳 40 年及以上樓齡的住宅單位共有 32,194 個，佔總體單位總數約 13.5%，主要集中於新橋區、黑沙環及祐漢區、荷蘭園區、下環區及中區等分區。舊區樓宇殘舊老化問題嚴重，設施落後，缺乏維護修繕，嚴重影

響住戶的生活素質。受到業權百分比等因素制約，都市更新進程有待加快。

本澳居民置業負擔能力相對下降。住宅單位每平方米實用面積平均價格由 2009 年的 23,235 元上升至 2020 年的 105,064 元，升幅約 352%，而本地居民月收入中位數則由 2009 年的 10,000 元上升至 2020 年的 20,000 元，升幅僅為 100%。

因此，考慮到不同階層的需要和購買能力，構建階梯房屋供給將是應對房屋問題的有效方式，能更好滿足各階層的實際住屋訴求。

三、澳門基本房屋政策：五階梯房屋

房屋政策關係到千家萬戶。住有所居，為居民提供和保障基本的居住條件，是本屆政府的基本房屋政策。近年來，澳門房屋市場總量供需基本平衡，但存在結構性失衡問題。為了更有效回應不同經濟能力居民的住房訴求，本屆政府實施五階梯房屋政策，協助居民根據自身的經濟能力和安居需要，量力而行解決住房問題。“五階梯房屋”是指社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓及私人樓宇。

（一）社會房屋

1. 概況

多年來，政府透過社會房屋為經濟薄弱群體解決住屋問題。近年來，申請者由提交申請入住社會房屋所需時間大約是一年半至兩年半。以最近完成上樓安排的 2017 年社屋申請來看，由確定名單至上樓平均需時 420 日，最長輪候期為 870 日。

截至 2021 年 6 月底，澳門社屋單位總量為 15,037 個，佔澳門房屋單位總數的比例約為 6.3%。已入住單位為 13,377 個，入住人數為 29,429 人。

現階段，社會房屋供應已基本可以保障，申請收入上限已上調約 9%，能照顧到更多弱勢群體。“2017 期社屋”有逾 3,500 個輪候家團已獲分配單位，待可提供 510 個社屋單位的台山社屋落成後，所有“2017 期社屋”申請的合資格戶將可安排入住。清隊後，會緊接安排恆常申請家團上樓，並落實合資格申請人輪候 4 年的上樓目標。

2. 制度要點及對應人群

社會房屋以租賃形式分配予經濟狀況薄弱或有特殊困難的家團。經濟狀況薄弱是指家團總收入及資產不超過有關法例所規定的限額。社會房屋的分配和租賃主要由第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》及第 30/2020 號行政法規《社會房屋法律制度施行細則》規範。

社會房屋實行恆常性申請，符合承租社會房屋所需要件的任何家團或個人可參加申請。而對於面臨社會、身體或精神危機、又或遭受災難等急需安置的個人或家團，可透過例外情況申請。

根據第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》相關規定，家團代表須年滿 18 歲，如屬個人申請，須年滿 23 歲；為澳門特別行政區永久性居民；在澳門居住連續或間斷居留至少 7 年；遞交申請前 5 年沒有物業。

根據第 162/2020 號行政長官批示，社屋申請家團總資產淨值上限根據家團成員數目介於 275,400 至 805,700 元。

社屋申請者需滿足特定收入條件。根據第 162/2020 號行政長官批示，根據家團成員數目，社屋申請家團每月總收入上限介於 12,750 至 37,300 元。以本澳就業居民月工作收入中位數作為標準，社屋針對人群是低於月工作收入中位數的澳門居民，並且已覆蓋了有資格收取特區政府援助金的人群。從已入住社屋的家團收入來看，截至 2021 年 11 月 4 日，社屋租戶的家團月收入中位數為一人家團的 3,450 元至十人家團的 35,634 元，有部分家團群組，包括 2 人家團及 8 人家團收入中位數低於最低維生指數。

（二）經濟房屋

1. 概況

經濟房屋由特區政府直接出資興建，目的是協助具特定收入水平及財產的本澳居民解決住房問題。經濟房屋僅用於家團自住用途，並對私人房屋市場及社會房屋政策起着補充作用。

截至 2021 年 6 月底，全澳經屋單位數為 36,963 個，約佔本澳房屋總數 15.5%，已入住單位數為 36,588 個，入住人數約為 113,409 人。

2. 制度要點及對應人群

經濟房屋的建造和准入制度，以及訂定相關單位的使用和出售條件，由經第 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》規範。

家團代表須年滿 18 歲，如屬個人申請，須年滿 23 歲；為澳門特別行政區永久性居民；在澳門居住連續或間斷居留至少 7 年；遞交申請前 10 年沒有物業；在提交申請期間屆滿之日前 12 個月內，申請人須至少有 183 日身處澳門，除非有法例規定的原因。其他要件由第 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》第 14 條加以規定。

經屋申請者需滿足特定資產條件。資產上限分別為 1,254,900 元及 2,509,800 元。

經屋申請者需滿足特定收入條件。經屋收入下限與社屋上限一致，針對人群為收入高於社屋申請資格的個人或家團；經屋收入上限方面，一人家團收入為 38,350 元，二人或以上家團收入為 76,690 元。以 2021 年第二季本澳就業居民月工作收入中位數作為標準，經濟房

屋的針對人群是月收入介乎就業居民月工作收入中位數約 63.8%，至高於該中位數近 1 倍的本澳居民。

（三）夾心房屋

1. 建立夾屋階梯的背景

本澳社會對夾屋早有訴求和討論。2014 年，社會上就已有意見提出“夾心房屋”及“澳人澳地”等訴求，認為特區政府應在經濟房屋和私人樓宇之間，推出一種新的房屋以擔任補充角色。當時，特區政府提出了“置安居計劃”的建議，但礙於土地資源不足，未能取得社會共識。近年來，通過填海和收回閒置土地等方式，澳門特區土地資源儲備已有明顯增加。

特區第五屆政府提出夾心房屋政策，2020 年 10 月提出《夾心階層住房方案》。特區政府已完成公開諮詢並已公佈總結報告，結果顯示夾心房屋政策支持率約為 92.6%。

2. 定義及基本特徵

夾屋是五階梯房屋的組成部分，其定位是經濟房屋和私人住宅之間的房屋類型。它為居民提供一個新的置業選擇。

夾屋的基本特徵是：其屬性為私人房屋，面積和配置優於經屋，定價高於經屋低於私人樓宇。隨着收入及生活要求的改變，夾屋購買者可以在一定年限之後在住宅市場上出售夾屋，進而購買更理想的私樓。夾屋的轉讓條款將在諮詢意見的基礎上，通過立法加以確定。

3. 對應人群

由於夾屋現仍處於立法和規劃階段，故夾屋的對應人群還需經社會討論並達成共識來決定。根據《夾心階層住房方案》諮詢總結報告，

大部分社會意見認為，夾心房屋對應人群為收入水平超出經屋申請資格設定上限的人群，並兼顧及分流經屋排序靠後者。

（四）長者公寓

1. 建立長者公寓階梯的背景

澳門在上世紀 90 年代中已進入老齡化社會。2021 年，澳門老齡人口（65 歲及以上）的比例約為 12.1%。根據統計暨普查局 2016 年的預測，到 2036 年時，澳門老年人口比例將提高至 19.9%，達到聯合國“老齡社會”的標準。2016 年時約由 8 名成年人撫養 1 名老年人的負擔，在 2036 年後將加重至約由 3 名成年人撫養 1 名老年人。

澳門長者住戶近年來大幅上升。長者住戶，即所有住戶成員（不包括留宿家傭）均為 65 歲或以上人的住戶，由 2012/2013 年的 10,989 戶增加至 2017/2018 年的 18,223 戶，五年間大幅上升約 65.8%，其佔全澳住戶總數亦由約 6.1% 上升至約 9.5%。

現行的社屋和經屋制度，可以滿足部分長者住屋需求。社屋中有專門可安排長者入住的單位。在經屋申請中，有長者的家庭可排於各組別中較優先的位置。但是，現時公共房屋政策未能覆蓋到擁有自置舊式樓宇單位的長者。這部分長者居住的舊式樓宇位於舊區，樓高大多在五層左右，沒有安裝電梯，長者上下樓困難。澳門社會上一直有改善這些長者居住環境的訴求。

為此，本屆政府提出長者公寓制度，作為五階梯房屋的一個組成部分。

2. 定義

長者公寓優先向居住於舊式樓宇的長者提供具無障礙條件及長者配套服務的租住單位。租住長者公寓的長者經濟上需要有適當的承擔能力。

3. 對應人群

長者公寓對應人群主要為上述定義所涵蓋之長者。根據 2021 年初的調查，大約有近四成目前居住在唐樓的長者，希望可以即時入住長者公寓，另有兩成二的長者在考慮之中。

（五）私人房屋

私人房屋是澳門房屋供應的重要組成部分，構成五階梯房屋中的一個重要階梯。目前，有七成多的澳門居民都擁有私人物業。促進私樓市場健康發展是推行“五階梯房屋”政策的重要一環。

從歷史來看，澳門住宅房地產市場與人口及經濟表現的關係主要體現在以下三個方面：

第一，住宅單位買賣數目波動大，其變化主要受經濟因素所影響，亦會受政府的房屋政策，包括“辣招”及首置支援措施等所影響。

第二，住宅單位買賣價格主要受經濟因素所影響，包括博彩毛收入及經濟增長，亦與本地居民負擔能力有關，價格整體上易升難跌。

第三，住宅單位數目與本澳人口數目關係密切，兩者發展趨勢一致，顯示人口數目是決定住宅單位數目的重要因素。

多年來，特區政府密切關注房地產市場狀況，加強房地產法律制度建設和市場管理，先後推出稅收、金融等領域內的多項調控政策措

施，促進房地產市場健康發展。未來，特區政府將落實“五階梯房屋”政策中的私人房屋規劃與實施，計劃透過拍賣土地兼顧私人房屋的興建，以保障未來 20 年人口增長的實際住房需求。特區政府期望透過公共房屋與私人房屋的雙管齊下，持續改善澳門居民的居住環境。

四、五階梯房屋規劃與實施

政策制定後，落實是關鍵。特區政府將加快制定配套“五階梯房屋”政策的法律法規，積極推進相關規劃建設。

（一）繼續推進社會房屋建設

未來可提供社屋數為 6,150 個，其中在建單位有 2,100 個，規劃中單位有 4,050 個（見表 4-1）。此供應量大於 2025 年供需差額預測數（2,350 個單位）和 2030 年供需差額預測數（3,100 個單位）。因此，未來社屋供應量充足。對於規劃中的社屋單位，政府將根據社會的實際需求情況，適時、有序推出。

表 4-1 未來可提供的社會房屋單位

	在建中	規劃中	總量
社會房屋	2,100	4,050 (新城 A 區)	6,150
預計容納人數*	4,620	8,910	13,530

* 預計容納人數是根據 A 區預計社屋每戶人數為 2.2 人計算。

資料來源：根據房屋局資料整理。

在建項目有兩個，包括位於台山中街，可提供 510 個單位，預計將於 2022 年落成；發電廠原用地，可提供 1,590 個，預計將於 2024 年落成（見表 4-2）。

表 4-2 在建中的社會房屋單位

落成年份	項目	單位數量
2022 年	台山中街公共房屋	510
2024 年	慕拉士大馬路公共房屋	1,590
總計		2,100

資料來源：根據房屋局資料整理。

規劃中項目有四個，都位於新城 A 區土地，分別是新城 A 區 A5、A6、A10、A11 地段，合共可提供共 4,050 單位（見表 4-3）。

表 4-3 規劃中的社會房屋單位

項目	預計開始興建	單位數量
新城 A 區 A5 地段公共房屋	2023 年	1,705
新城 A 區 A6 地段公共房屋	2023 年	1,055
新城 A 區 A10 地段公共房屋	2023 年	725
新城 A 區 A11 地段公共房屋	2023 年	565
總計		4,050

資料來源：根據房屋局資料整理。

（二） 加快經濟房屋興建

未來可提供經屋數為 23,950 個，其中在建單位有 3,017 個，規劃中單位有 20,933 個（見表 4-4）。此供應量大於 2025 年供需差額預測數(20,400 個單位)，可基本達到 2030 年供需差額預測數(23,000 個單位)。政府將根據社會和市場的實際情況，有序推進規劃中的經屋建設。

表 4-4 未來可提供的經濟房屋單位

	在建中	規劃中	總量
經濟房屋	3,017	20,933	23,950
預計容納人數*	9,352	64,892	74,244

* 預計容納人數是根據 A 區預計經屋每戶人數為 3.1 人計算。

資料來源：根據房屋局資料整理。

在建項目有三個，均在新城 A 區，預計將於 2024 年落成，合共可提供 3,017 個單位（見表 4-5）。

表 4-5 在建中的經濟房屋單位

落成年份	項目	單位數量
2024 年	新城 A 區 B4 地段公共房屋	1, 575
2024 年	新城 A 區 B9 地段公共房屋	642
2024 年	新城 A 區 B10 地段公共房屋	800
總計		3, 017

資料來源：根據房屋局資料整理。

規劃中項目有十六個，均位於新城 A 區土地，共可提供 20, 933 個單位（見表 4-6）。

表 4-6 規劃中的經濟房屋單位

項目	預計開始興建	單位數量
新城 A 區 A1 地段公共房屋	2022 年	880
新城 A 區 A2 地段公共房屋	2022 年	1, 100
新城 A 區 A3 地段公共房屋	2022 年	754
新城 A 區 A4 地段公共房屋	2022 年	1, 566
新城 A 區 A12 地段公共房屋	2022 年	954
新城 A 區 B5 地段公共房屋	2024 年	1, 055
新城 A 區 B7 地段公共房屋	2024 年	1, 340
新城 A 區 B8 地段公共房屋	2024 年	1, 470
新城 A 區 B11 地段公共房屋	2024 年	750
新城 A 區 B12 地段公共房屋	2024 年	800
新城 A 區 A13 地段公共房屋	2025 年	925
新城 A 區 B14 地段公共房屋	2025 年	1, 210
新城 A 區 B15 地段公共房屋	2025 年	1, 795
新城 A 區 B16 地段公共房屋	2025 年	860
新城 A 區 B17 地段公共房屋	2025 年	1, 165
新城 A 區其他地段公共房屋	有待落實	4, 309
總計		20, 933

資料來源：根據房屋局資料整理。

（三） 推動夾心房屋立法和建設

在《夾心階層住房方案》諮詢總結報告的基礎上，特區政府將進一步深化研究居民對夾屋的實際需求情況，推進夾屋相關法規的草擬工作。

在不影響現有公共房屋建設所需用地的前提下，特區政府將陸續啟動夾屋興建。未來五年擬規劃興建夾心房屋 7,000 至 10,000 個單位，並爭取本屆政府內推出先導性夾心房屋計劃。為避免戶型與居民需求錯配的情況，特區政府將研究“按照預訂數量興建夾屋”的可行性。按照初步計劃，夾屋會以私人樓宇標準建造，提供較為完善配套設施。

（四） 按序落實長者公寓建設

長者公寓提供有償服務，其對象是有資產及支付能力而居於無電梯設備唐樓的長者。對於不具備相關條件的長者，將由社工局委託相關社團開辦的老人院舍為其提供照護服務。

目前，特區政府正開展長者公寓先導計劃，開始興建長者公寓大樓的主體工程，開展社會服務設施裝修設計及購置設備，制訂長者公寓內管理制度，草擬長者公寓行政法規。預計 2023 年完成大樓建設，2024 年投入服務。先導計劃可提供 1,815 個單位。長者公寓每單位容納居住人數最多 2 人，預計可居住 2,500 至 3,000 人。長者公寓的租金會略低於市場並以計分制方式來作出分配。

為保障長者公寓長者的健康和 safety，公寓的住戶單位和社會服務設施設計將引入智慧養老、智能家居及無障礙環境等管理模式與運作配置。各項設備主要關顧在公寓居住的長者安全、健康管理、生活便

利及個別支援的需要，並能整合社會服務設施支援單位所需配置的綜合管理與資訊平台。

長者公寓內將會提供衛生護理的支援服務，包括緊急醫療支援、長者保健門診及專科外展醫療服務。配套服務方面，長者公寓將會興建社會服務設施（長者日間中心、日間護理服務、家居照顧及支援服務、緊急支援及長者院舍等），設有 6,000 平方米的綠化平台及在地下設有商業用途的地舖等。

在完成長者公寓先導計劃的基礎上，特區政府將根據人口結構中的長者比例、自置物業的數據、自置物業的樓宇特徵等因素分析，以及基於申請的具體情況，明確長者公寓興建數量，適時有序推出。同時，逐步通過市場化運作發展長者公寓，鼓勵企業按政府標準投資長者公寓，促進大健康養老產業的發展。

（五） 促進私人房屋供應穩定

截至 2021 年第三季，處於設計階段的私人樓宇單位有 8,850 個，在建單位有 1,750 個，正進行驗收的單位有 1,330 個，合共有 11,930 個單位供應。

特區政府將按各區現況及社會發展的實際需求，開展私人樓宇用地計劃工作，研究制定法律，適時選取合適的土地公開招標。土地拍賣將按私人市場的實際發展情況適時、有序推出。

（六） 維持公私房屋市場平衡健康發展

房地產市場的健康穩定發展是社會和諧穩定的基礎之一，也是特區政府關注的重點之一。根據相關金融機構研究報告，在其他因素不變的情況下，澳門未來十年規劃的房屋供應對私人住宅價格的影響不會對個人貸款資產素質帶來顯著的負面作用。相關負面作用在可控的範圍內，並不會影響澳門金融系統穩定。

五、配套政策措施

五階梯房屋政策的落實，還需要相應的配套政策措施支撐。特區政府將積極採取相關配套政策措施，推動房屋政策有效落實。

（一）落實城市總體規劃

城市總體規劃是訂定整個澳門特區的空間佈局、整治和利用的重要規範性文件，為後續城市建設的細化工作提供指導和依據。特區政府將持續推進澳門城市總體規劃落實。

在澳門城市總體規劃的框架下，特區政府將按《城市規劃法》有序編製本澳各區的詳細規劃。未來五年內，在澳門城市總體規劃訂定的 18 個功能分區中，開展至少 5 區的詳細規劃工作；配合實際發展所需，進行兩個小區規劃。

（二）有序推進都市更新

隨着澳門社會經濟的快速發展，城市發展面臨各種壓力，部分城區建築物老化的問題日益嚴重，特區政府一直致力構建符合本澳社會實況的都市更新制度，並在 2019 年下半年就《都市更新法律制度》進行公開諮詢。

在總結公開諮詢的結果及社會各界意見的基礎上，《都市更新法律制度》法案已於 2021 年底在立法會全體會議上一般性通過。法案以“舊樓重建”為主軸，針對性地解決本澳樓宇重建過程中面臨的困難及法律上的限制，同時兼顧多棟舊樓合併發展的情況，為片區發展打下基礎，力求以務實的方式逐步推進落實都市更新的工作。

1. 暫住房

暫住房概念的提出可追溯至2016年，根據第5/2016號行政法規《都市更新委員會》，2016年3月特區政府成立了都市更新委員會，並在同年10月設立三個由委員會成員組成的專責小組，其中第一專責小組負責研究設立“暫住房計劃”及其他推動都市更新的優惠措施。

第一專責小組建議對受樓宇重建影響的業權人以現金津貼作出補償和安置，由業權人在市場上尋找合適的房屋租住，政府興建的暫住房屬補充性質，供有需要的業權人選擇，以此作為推動都市更新的措施。

暫住房制度由第8/2019號法律《都市更新暫住房及置換房法律制度》規範。暫住房為受都市更新影響的不動產所有權人在租住或購買屬居住用途的獨立單位時提供多一種選擇，作為推動都市更新的鼓勵措施。

暫住房項目位於“P地段”中的地段B及地段C，總土地面積約25,000多平方米，可提供2,803個暫住房單位，包括開放式、一房、兩房及三房戶型單位，樓高37層至50層。塔樓底部空間及戶外平台設有多元化康樂休閒設施。為便利區內居民生活，暫住房地段內及周邊將建有商業空間及公共交通設施。

按照建設時間表，暫住房項目將與置換房同步施工，料於2024年底同步竣工，同年啟動暫住房租住安排，制定暫住房租住指引，因應澳門都市更新的發展進程，安排受重建影響的居民暫住，為推進都更進程創造條件。

2. 置換房

置換房是供受都市更新影響的不動產所有權人購買的屬居住用途的獨立單位，以及容許受批地失效影響的樓花購買者申請購買。

置換房概念是都市更新委員會第三專責小組經研究後提出的，建議對於因樓宇重建而受影響的業權人，可考慮提供現金或“樓換樓”作為補償，現金補償金額應不低於樓宇的市場價值。“樓換樓”是在完成樓宇重建後，業權人可重新獲分配至少與原單位面積相當的新單位。

選擇“樓換樓”補償方式的業權人，待樓宇重建之後便可回遷。但是，不排除會出現業權人無法回遷的情況，例如原來的舊樓拆除後，土地用作興建公園或其他公共設施，無法在原地興建樓宇供業權人透過“樓換樓”的方式回遷。

對於因舊樓拆除而無法回遷的業權人，原則是給予基於原物業價值計算的補償，然後由業權人用補償款在市場上選擇購買合適的物業。經參考其他地區的經驗，除了金錢補償之外，建議由政府興建置換房供業權人選擇購買，作為推動都市更新的措施。

第 8/2019 號法律《都市更新暫住房及置換房法律制度》規範了有關房屋興建與租、售制度，同時列明申請資格和申請數量的限制等。

置換房位於“P 地段”中的地段 A，土地面積約為 21,000 多平方米，用作興建 6 棟樓高 50 層並設有一層地庫的置換房項目，提供約 2,000 多個單位，建築規劃均參考原建築項目戶型大小，是按原單位實用面積百分之五的差距範圍內設計。項目內建有商業空間及生活配套，配套與住宅項目將同步於 2024 年底落成。在置換房建造期間同步進行置換房單位選配工作，於 2021 年上半年已按序安排合資格的購買者選配單位。

（三）適當增加住宅用地供應

截至 2021 年 10 月 15 日，特區政府依法宣告面積超過 71.8 萬平方米的土地批給失效。已依法成功收回的土地涉及地段共 51 個，總面積超過 48.4 萬平方米。

特區政府按照城市規劃和土地的實際情況，加強土地儲備資源管理，合理規劃利用土地資源，善用已收回的土地，用於興建公共房屋、公共設施，改善居民居住環境等，並根據《土地法》相關規定，選取合適土地進行私樓單位公開招標。

（四） 規範房屋租賃市場

私人樓宇租賃市場是居民實現基本住房需求的重要組成部分。規範房屋租賃市場對於平衡供需關係、盤活空置房屋資源、促進房地產市場健康發展具有重要意義。

租賃市場的核心問題之一是租金水平。租金過快上漲將對沒有自置物業的居民、低收入階層，以及準備成家立室的年青一代等群體帶來生活壓力；租金下跌則導致業主收入減少。從宏觀上看，租金回報率將影響房屋買賣市場乃至金融市場安全。

特區政府對房屋租賃市場的施政方向主要是保障和平衡出租/承租雙方權益，避免租金在短期內大幅波動，多渠道滿足低收入家庭基本居住需要，保障經濟發展乃至社會穩定。根據經濟形勢，特區政府將遵循市場主導，規範和調控房屋租賃市場，包括通過稅收等手段，鼓勵不動產租賃市場增加供應。通過扶助措施降低租金壓力，改善中小企業的營商環境。同時，持續完善有關不動產租賃法律法規、加強執法，規範房屋租賃市場。

（五） 深化區域合作

隨着區域合作的深入，尤其是橫琴粵澳深度合作區建設的全面推進，特區政府將通過優勢互補，以創新服務模式為突破，為在大灣區工作、學習及生活的澳門居民創造便利條件和提供優質置業選擇。從長遠看，借助區域合作優勢，加強與內地合作，有助於克服澳門土地資源不足、居住密度過高等固有問題，有效拓展澳門居民的生活空間。

目前，橫琴“澳門新街坊”項目是澳門特區以外首個專為澳門居民打造並融合優質居住空間、教育、衛生、社會服務等多種功能的重點綜合民生工程。粵澳雙方於2020年4月9日簽署《國有建設用地使用權出讓合同》，佔地面積約19萬平方米，總建築面積約為61萬平方米。

“澳門新街坊”可提供約4,000個供出售的住宅單位及200多個只租不售的人才房。項目內設有學校、衛生站、長者服務中心、家庭社區服務中心等配套，另設約60個商業單位。項目內設有完善的交通配套，停車場可提供約4,000個汽車車位。購買項目單位的居民，若符合資格，可申請澳門單牌車進出橫琴。

項目已在2021年開展樁基礎工程；2022年將開展項目的上蓋工程、主體建造工程、道路及綠化設施、教學樓、主體精裝修工程等建設，預計於2023年年中竣工。

結 語

澳門屬微型經濟體，人口流動頻繁，房屋市場發展無可避免受到內外環境多種因素影響而波動。因此，雖然特區政府對澳門未來房屋供應作出了基本規劃安排，但仍需要視乎人口結構、經濟環境及市場因素等實際情況及變化，對具體安排作出不斷調整優化。

需要強調的是，特區政府將着重有序落實“五階梯房屋”政策，加快相關制度建設，推進房屋規劃、申請審批與建設工作，平衡公私房屋發展，促進五個階梯之間有效銜接，力求建立能基本解決居民住房問題的制度和政策體系。同時，特區政府亦會做好都市更新房屋的相關工作，積極推動包括橫琴“澳門新街坊”等區域合作下的房屋政策的落實，為居民提供更好的居住和置業選擇。

特區政府將持續完善房屋政策，致力解決澳門居民的住房問題，不斷改善廣大居民的居住環境。

