

“澳人澳地”的經濟法律分析研究 最終報告

澳門理工學院項目組呈

運輸工務司司長辦公室

2013 年 11 月 7 日

項目組成員

盛力（組長），澳門理工學院經濟學教授

楊允中，澳門理工學院法學教授

李燕萍，澳門理工學院法學副教授

顧新華，澳門大學經濟學副教授

謝四德，澳門理工學院經濟學講師

Hans-Hermann Francke（顧問），德國弗萊堡大學德國房地產學院院長、終身教授

目錄

一、前言

- 1 何謂“澳人澳地” 5
- 2 “澳人澳地”大背景 8

二、各國和澳門房地產市場的對比分析

- 1 香港 12
- 2 新加坡 20
- 3 德國 28
- 4 澳門 34
- 5 小結 43

三、“澳人澳地”的法律分析

- 1 “澳人澳地”說法的由起 46
- 2 理解“澳人澳地”的若干關鍵點 49
- 3 “澳人澳地”與澳門基本法 53
- 4 “澳人澳地”與澳門土地法 66
- 5 “澳人澳地”與澳門公共房屋法律制度 70
- 6 “澳人澳地”政策法律建議 72
- 7 小結 75

四、“澳人澳地”短、中、長期的靜態定性分析

- 1 公共房屋政策與“澳人澳地” 78
- 2 研究依據、方法 81
- 3 “澳人澳地”保守發展策略 82

4 “澳人澳地” 穩健發展策略	85
5 “澳人澳地” 進取發展策略	87
6 小結	89
五、“澳人澳地”的經濟理論分析	
1消費需求與投資需求	92
2大市場與小市場	94
3 最優小市場規模	97
4 小結	98
六、結合內地、周邊地區、國際變化的動態分析	
1 中國內地與 “澳人澳地”	100
2 香港與 “澳人澳地”	101
3 廣東與 “澳人澳地”	103
4 國際變化與 “澳人澳地”	104
5 小結	107
七、結語	
1 主要結論	109
2 有待認真關注的幾個問題	112
附錄一	116
附錄二	119
附錄三	123

“澳人澳地”的經濟法律分析研究最終報告

一、前言

“政之所興在順民心，政之所廢在逆民心”，這是古往今來的政權興衰規律。澳門特區實行“一國兩制”，倡導以人為本，只有掌握民眾脈搏、熟悉民情、為民解困的政府，方堪稱民本政府、陽光政府。正所謂“樂民之樂者民亦樂其樂，憂民之憂者民亦憂其憂”。2013年11月崔世安行政長官首次將“澳人澳地”理念慎重地納入新財政年度施政報告，這清楚不過地表明政府認識到關注民生、紓解民困已成為當前實踐“一國兩制”的一個現實考驗，在這個解套過程中能否展示足夠的決心和勇氣、前瞻和預判，亦構成衡量領導智慧的一組具體指標。

1 何謂“澳人澳地”

1.1 基本概念：由澳門特區政府推出的一項涉“居者有其屋”性質政策舉措，目標是緩解房屋供需矛盾，有條件地滿足居民突出的基本生活需求，從而確保社會和諧穩定、長治久安。其作用一是抗擊同普通居民正常收入不相稱的高樓價，二是促進高發展指標下居民貧富差距的適度縮小，三是增強政府公信力，四是有效提升社會和諧度、穩定度、公平度；其特點一是依法推出、有法可依，二是從澳門現實出發，提升土地資源的集約利用度，三是民眾監督保持高透明度，四是創新思維，新事新辦，特事特辦。

1.2 何謂“澳人”

澳人一詞來源於“一國兩制”方針中的“澳人治澳”原則。澳人即澳門人、

澳門居民的簡稱，這是進入“一國兩制”時代特別行政區的真正主人，既是政府公權建設的主體，又是特區發展成果的分享主體。當然，作為“澳人治澳”行為主體，首先要滿足鄧小平 30 年前提出的基本要求：“港人治港有個界限和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港”，¹“愛國者的標準是尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”

² 具體地講，整部基本法特別是第一章總則、第三章居民的基本權利和義務、第四章政治體制已就正確落實“澳人治澳”作出了十分清晰而明確的規範與指引。這表明，基本法採用的居民概念包括永久性居民和非永久性居民，前者依法擁有居留權和參政與選舉（包括被選舉）兩大政治權利，後者則不具有這些權利。

作為破解可持續發展中的制約而推出的“澳人澳地”政策，當然不能同上述基本法明文規定的要求構成違背，也就是說，一方面，廣義上講，“澳人澳地”中的“澳人”應涵蓋到所有澳門居民，即所有澳門居民“在法律面前一律平等”，都有權享受“居者有其屋”的政策優惠，成為新政的實施對象與受益主體，另一方面，鑒於土地資源的稀缺性和供給的有限性，即使“澳人澳地”新政有望經廣泛諮詢形成共識，在一個可見的階段內政府有條件推出的實施地段仍將是十分有限的份額，逐步滿足的只能是實際需求中的一部分人士，絕不可能來者不拒、有求必應。即使相關法規再完善，也不能指望短期內便可將這個突出社會問題一下子全部解決，資源分配上審批優先排序勢必構成對施政能力與施政理念的一場新考驗，這就需要儘快出臺一部公正嚴謹的法規與實施辦法針對不同居民身份、不同需求程度加以科學區分。

¹ 《鄧小平文選》第三卷，人民出版社 1993 年，第 61 頁。

² 同上。

1.3 何謂“澳地”

土地在任何地方都是排序最前的重要資源。澳門作為特殊歷史條件與社會環境形成的微型經濟體，土地承載量在全球都是一個高指標。不僅現有約 30 平方公里總面積的開發已近飽和狀態，而且填海擴大土地資源的潛質也十分有限，發展空間的制約已構成澳門特區未來發展的一大樽頸，以至於 2009 年全國人大常委會為澳門大學橫琴新校區的興建作出了破例決定。

作為直屬中央政府、與內地省直轄市自治區具有同等法律定位的澳門特區，因實行“一國兩制”已得到國家極其優厚而特殊的照顧，故特區成立 14 年來發展成效有目共睹，業已創造系列高發展指標的澳門，既有效驗證了“一國兩制”的科學性和生命力，同時也初步探索出有自身特點的“一國兩制”實踐模式。這其中一點便是充分發揮澳門人的聰明才智，充分調動內部發展潛力，力求做好量與質的平衡，發展空間局限與發展質量的持續提升之間的平衡。

儘管澳門早已人滿為患，人口密度達全球最高值，但可以肯定地講，澳門現有十分有限的土地資源仍有多方面開發潛質。以舊區改造為例，在認真貫徹土地法、城市規劃法、文物保護法前提下，經過科學規劃和廣泛諮詢，把原高密度、低標準的舊屋加以合理改建，舊區利用率當將倍增，並可同時擴充公共設施與綠化空間，既切實改善居民生活條件，又有利於提高市容觀瞻性。政府有意在五幅新填海地塊預留一定比例，作為興建未來“澳人澳地”項目，其可行性、可信性值得肯定。

故此，所謂“澳地”，可以理解為根據土地法由政府合理規劃出一些閒置地或新填海地段，作為特事特辦項目興建新式居屋。這是責任政府的嚴肅承擔，也是社會各界的普遍期盼，這是對政府施政陽光化、科學化、民本化的檢驗，也

是構建真正和諧社會、高水準公民社會的達標要求。任何有良知的澳門人均應以社會整體利益為重，正確理解、全面配合，而絕不宜反應過激或心存僥倖，趁機生事。

2 “澳人澳地”大背景

2.1 2008 年以來的全球金融危機影響。

20 世紀 80 年代以來以美國為首西方發達國家推動經濟全球化、資訊化，一方面，全世界範圍內的產業結構調整空前地提速，現代服務業異軍突起，產業產品附加值全面提升，另一方面，產業的空洞化、虛擬化隱患日益暴露，金融業、地產業泡沫化十分明顯，導致 2008 年後美國和歐洲這原有兩大發達板塊直接陷入金融財政危機深淵。美國不僅過渡的經濟虛擬化已嘗到苦頭，延續多年的貨幣量寬政策總體看來損人不利己。面對西方全面復蘇尚得時日，我們實有必要揚長避短、加速調整，提高一下分辨是非的能力。

2.2 中國大市場獨樹一幟，繼續利用國際機遇期

改革開放以來，作為世界人口最多、國情最為複雜的東方大國，抓住“發展是硬道理”的動力源泉，35 年來保持著相對穩定的高增長指標，甚至在西方金融危機衝擊下依然能達到接近兩位數的發展成效，2010 年更躍升為全球第二大經濟體。國際金融危機爆發以來中國貢獻了近 1/4 的全球經濟增長量。十二五規劃實施以來，強調發展質量和結構轉型，增速有新下調，2012 年為 8.1%，2013 年上半年為 7.5%，依然是全球最好指標。近十年是中國經濟發生質變的十年，也是澳門特區利用水漲船高效應取得穩定而持續高度發展的十年。毫無疑問，對於中

國內地經濟結構調整難題，包括地產泡沫化，基層財政緊絀，亦不能不認真關注。

近年各地政府提出巨額資金用於房改項目，包括為低收入居民興建保障性住房與經濟適用房的做法，值得肯定。

2.3 港臺整體發展良好，兩岸關係改善續有突破。

早於澳門二年半建立的香港特區，是中國也是全球第一個實行“一國兩制”的特別行政區，16年來在中央關心支持下香港在驗證“一國兩制”生命力和優越性方面取得實質性進步發展。雖然表面上，香港社會爭拗不斷，理性化與文明化尚有巨大提升空間，但某種意義上講，這也是“一國兩制”巨大寬鬆性、包容性成果，而經濟與民生，依然保持高於西方發達國家的同期發展成果。香港不僅全面保持住國際經濟、金融、航運、旅遊、會展等多重中心地位，而且也成為“一國兩制”新發展模式的一個展示中心。

臺灣30年來因科技、研發帶動的經濟成長一躍成為“亞洲四小龍”之一，20世紀70-80年代，蔣經國曾勵精圖治、潛心改革，後雖後繼無人一度被個別政治人物帶上斜路，但2008年國民黨重新掌權後，兩岸關係的突破性發展導致長期期盼的“三通”得以全面實現，海協會、海基會等兩岸半官方團體近五年來近十次成功會商及近20項協議（包括ECFA）的簽署，為雙方之間人流、物流、資金流、資訊流的無障礙交流創下良好基礎。兩岸之間和平發展、共策雙贏的主流不可阻擋。

澳門回歸以來，利用澳港之間、澳台之間的傳統優勢包括社會制度的一致性、地理位置的毗連性、民間交往的高頻性，一方面及時從港臺兩地取得必要的支持與借鑒，另一方面，又不失時機地把自身特點和優勢加以適度發揮，形成一

種利用借鑒與自主開發並舉，小中有大、自強不息的運行機制，在雙邊與多邊關係中受到重視與尊重。

2.4 在高房價、高租金形勢下尋求改善民生突破口。

房地產泡沫化帶來的房價高、買屋難，現已成為包括發達國家與發展中國家需要共同面對的供需失衡，也是經濟全球化帶來的一場通病，能夠成功走出困難的地方似乎至今沒有前例，受到較高贊許的新加坡能為大多數國民解決公屋，算是難能可貴、實屬不易。澳門是個傳統微型經濟體，在“一國兩制”方針指引下，如果能在不久將來嘗試走出一條落實“居者有其屋”的新路，那麼，其意義與價值將是不同凡響的。

堅持國際自由港地位不動搖。自由港意味著全方位開放，長期以來得益於自由港政策，澳門成為聯繫國際社會一個最佳窗口，不僅本地居民享有高自由度、高生活水準保障，而且也令全中國從中受益匪淺。回歸後實現寬鬆開放的“一國兩制”基本國策，澳門的進出境自由度、低稅收、言論自由等優勢十分突出，業已成為全球幸福指標居高的旅遊休閒目的地之一。

堅持微型經濟的靈活自主性。澳門在法制、經濟運行等方面自成體系，小而自主靈活、小舞臺上演大劇目。澳門的緊絀空間和高人口密度，無論對政府施政管理還是居民的開拓創新思維調整均提出極大挑戰。一方面，自由港、區位、“一國兩制”等優惠優勢有待進一步綜合開發利用，另一方面，適度利用發展機遇和現有空間，也構成考驗主政者智慧的一大難題。

堅持以民為本施政理念不動搖。成立特別行政區既標誌著國家對澳門恢復行使主權，也標誌著澳門進入“澳人治澳”，高度自治歷史新時代。新政權施政

基點，其出發點和落腳點都在於體現政權的民本性，亦即為最大限度地滿足民眾依法行使基本權益，包括政治上民主的擴大和經濟上民生的提高，這也是基本法所強調的特別行政區整體利益所包含的概念。構建世界旅遊休閒中心和中葡經貿合作服務平臺，業已在本澳官民之間形成共識，業已納入國家十二五發展綱要。其核心要求不外是在保持經濟總體上持續增長的同時，進一步提升發展質量與結構優化，使表面指標與居民生活質素同步穩定上升，使澳門真正成為全球最佳宜居城市之一。故此，“澳人澳地”理念不應被看成是簡單的經濟事務，一旦經深入系統論證並試行成功，令澳門逐步把居者有其屋問題解決好，成為名副其實的世界旅遊休閒中心，這本身就構成“一國兩制”成功實踐的現實例證，甚至可能成為“一國兩制”下新事新辦、特事特辦的創新例證。

二、各國和澳門房地產市場的對比分析

房地產業的發展在澳門經濟體系中佔有重要的一席之地。隨著經濟的不斷發展，房地產市場出現了樓價過高的問題，影響到了居民對於特區政府的房屋政策的滿意程度。這也是引起社會矛盾的一個重要因素。政府正確、適度、有力的房地產政策，對於一個國家或者地區房地產的平穩發展有重大的作用。本章以香港、新加坡和德國為例，分析各國（地區）房地產政策的利弊以及政策所帶來的經濟社會影響，並總結其經驗和教訓，為澳門房地產市場的健康發展提供借鑒與參考。

1 香港

1.1 香港房地產政策

香港地域狹小，人口密度高，構成強勁的住房需求壓力，住房供不應求。住房供應總量的不足又導致價格迅速攀升。香港的房地產經歷了 60 餘年的發展，形成了比較完善的房地產政策體系。為遏制樓市投機行為、抑制房價過快上漲。香港政府不斷加強新房屋預售、銷售環節的透明度，降低開發商對房屋售價與現房供應的操縱靈活度，從而抑制了因新房銷售資訊不對稱所引發的哄抬房價現象。如 2010 年 4 月，香港政府發佈的“九招十二式”對發展商預售、現售環節、資訊披露、首次放盤量等方面出臺了 9 項指引；還明確規定了 12 條有關預售新房（含樓花）示範單位的細則，統稱“九招十二式”。

香港地區地少人多，總面積只有 1104 平方公里，其中可供開發的土地僅占總面積的 20%。然而，由於香港地區採取了靈活有效的土地供應機制，不僅使其居民生活環境良好，也提供了可觀的財政收入。香港地區的土地供應主要依靠開

發非城市用地、填海造地等新增城市用地和通過市區重新規劃建設、改變土地用途等提高原有土地使用效率兩個途徑實現。每年 11 月，香港土地供應委員會都會根據實際情況評估下一年土地使用情況，草擬下一年批地計畫書，並於每年四五月份落實批地計畫，並向社會公佈，通過拍賣、招標、私人協議和臨時租約四種形式向開發商批租土地。由於香港地區已經形成了較為完善的土地競價市場機制，地價基本由市場供求來決定，政府通過制定長、中、短期的土地批租計畫，便可有效調控土地供應量，調節土地價格，防止土地價格劇烈波動。

香港有比較健全的土地法律體系，包括《香港房地產法》、《收回官地條例》、《土地徵用法令》、《地契條款》、《拍賣地產條例》等等。政府只是根據這些法例進行管理。所有要使用土地的人都需要通過土地市場獲得土地，既有壟斷控制，又有自由轉讓。香港嚴格的土地供應一方面抬高了地價，保證了政府的財政收入；一方面也成為政府運用土地閘門調控房地產市場的一種手段。在樓市出現泡沫的時候政府採取增加住宅用地供應、主動出售的做法；在樓市蕭條時期政府採取減少土地供應的措施，以保持樓市的平穩發展。

香港房地產金融政策的主要特點是通過 1997 年成立的香港證券按揭公司，將地產商、銀行、居民聯繫成一個緊密的體系，有效地防止了因抵押貸款規模擴大而帶來的風險。抵押貸款證券化後，通過擔保機構擔保和信用評級機構評級後可以在二級市場上進行交易，這種抵押貸款證券化的政策為貸款銀行開闢了新的融資管道，提高了住房資金的配置效率，分散了貸款銀行的經營風險。此外，香港政府還創新地將抵押貸款和壽險聯合運營，解決了資金來源與運用期限不匹配的問題。

完善的公屋制度。香港的公屋制度起源於 1953 年底的“石硤尾大火”。公屋制度不僅包括政府出資建造建築實體，還包括貨幣化的綜援金制度。公屋制度與香港的房地產大規模開發幾乎同步，不僅解決了眾多中低收入者的住房問題，還為香港節約了土地資源，保持了社會穩定，提高了城市競爭力。

短期交易“額外印花稅”。為了抑制投資者炒房，香港在 2010 年 11 月引入了短期交易“額外印花稅”。目前，香港物業交易須繳納最高 4.25% 的從價印花稅，而“額外印花稅”則分為三級稅率：6 個月或以內轉售的交易，稅率為該轉售交易金額的 15%；6 個月以上至 12 個月之間轉售，稅率 10%；12 個月以上至 24 個月之內轉售，稅率為 5%。換言之，持有物業的時間愈短，業主需要繳納的“額外印花稅”稅率便愈高。另外，當局將全面取消所有住宅物業交易延遲繳交從價印花稅的安排。

住屋按揭成數調整。住屋按揭成數也是香港調控樓市的主要手段之一，而且效果比較明顯。香港住屋的按揭成數一般在 5 成左右。香港金融管理局根據樓市冷熱程度適時調整樓市按揭成數。在樓市蕭條時期上調樓市按揭成數，一般樓價越高按揭成數越高；樓市出現泡沫時下調樓市按揭成數，一般樓價越高按揭成數越低。

1.2 香港公屋政策

香港的公共房屋在戶型、環境、租金、售價上充分體現了“扶危濟困”的特點，重點在於解決普通居民最基本的住房需求。房屋建設遵循高密度、高容積率、小戶型的原則。房屋雖小，設施齊全，居所水、電、廁、廚配套齊全，周圍的公

共交通網絡、社會服務設施也都比較齊全。截止 2011 年，香港共有約 73 套公屋，超過 200 萬人租住其中，約占香港總人口的 29%。

香港政府自 1954 年起開始實施公屋制度，從結構上看，公屋制度主要可以分為以下幾個部分：

-公共租住房屋。出租公屋是為真正有住屋需要、但又無法負擔其它類別居所的家庭而設，也是協助他們邁向自置居所的第一步。香港房委會規定：月收入及總資產低於政府規定限額的家庭，其大部分成員在港住滿 7 年且沒有私人住宅物業，沒有簽訂協定購買住宅及沒有持有一間擁有住宅的公司一半的股權，就有資格申請租住公屋。公屋的分配實行輪候配屋制。房委會設有公屋輪候冊，所有合資格的公屋申請都會依登記的先後次序排列在公屋輪候冊內，房委會嚴格依照輪候冊上的申請書編號及申請人所選擇的地區，依次辦理審查及配房手續。另外對於高齡人士（年滿六十歲），房委會有多種優先配屋計畫，使符合資格的高齡人士可縮短輪候時間或在配屋方面獲得特別安排。

- “居者有其屋”計畫和“私人機構參建居屋”計畫。1978 年至 1979 年，房委會分別推出“居者有其屋”居屋計畫和“私人機構參建居屋”計畫，以遠低於市場價格的折讓價售予租住公共房屋的住戶、房委會管理的臨時房屋區和平房區的居民，以及其它符合家庭收入和資產淨值上限的中低收入家庭，以滿足中低收入家庭的置業需求，並鼓勵較富裕的公屋居民遷出租住房屋以給予更有需要的家庭。

- “夾心階層”住屋計畫。自 1993 年開始，香港政府委託房屋協會推出“夾心階層住屋”計畫。房屋協會新建房屋的價格略高於政府新建房屋的價格，但低於香港市場價格，出售房屋的對象多是中低收入與高收入階層之間，收入超過公屋或居屋申請資格，卻又沒有能力在私人住房市場置業的階層（夾心階層）。

-長者安居樂計畫。“長者安居樂住屋計畫”是香港房屋協會根據香港社會未來老年人口逐漸增加和中等收入長者日益迫切的住屋、社區康樂設施以及醫療護理服務的需求而首創的房地產發展新理念計畫。全港首創的長者綜合式住屋，結合居住、醫療護理及康樂設施於一身。長者一次或分期繳付一筆租住權費後，以後無須繳付月租，只須支付管理費及基本服務費，即可長期安居。長者購買的是終生租住權，能獲得長期住屋保證，直至去世或自願終止，由房屋協會收回房屋，任何有關該房屋的權利絕不會由承租戶的遺產繼承人或親屬繼承。

-租金援助計畫。對於暫時遇到經濟困難而無法負擔公屋租金的租戶，房委會有一個“租金援助計畫”，如住戶的租金占收入比例超過 20%，或收入低於限額的 60%，可獲寬減租金 25%至 50%，減租期為一年。有長期經濟困難的家庭，則可向社會福利署申請救濟金，即綜合社會保障援助金，政府向其提供租金津貼，其數額足以支付全數租金。

香港公共房屋政策得以成功的主要因素之一，是自開始興建公屋以來，就設立專門機構來統一負責公屋事務，從制定政策到分配管理，由一個專業部門全權負責——香港房屋委員會。香港房屋委員會（房委會）是半官方、半民間的組織，根據政府整體房屋政策大綱，擬定及推行香港的公營房屋計畫，是香港地區負責

住房政策制定和實施的唯一合法主體。香港建設公共房屋採取由房委會統一規劃、統一建造、統一編配以及統一管理的高度集權政策；房屋署是房委會的執行部門，負責進行房屋政策的具體操作，屬於政府機構，確保了政策實施的權威和效率。

香港公屋建設的資金來源途徑主要有兩個：一是政府資助。政府通過免費撥地、撥出資本和貸款提供資助；二是經常性收入。房委會通過出租公屋及其附屬商業住屋、出售自置居所單位獲得維護及興建公屋所需的資金。

1.3 評價

香港房地產政策變化符合經濟環境和市場需求的變動。政府主導住房發展，在不同時期承擔不同的責任，並根據香港經濟環境和市場需求的變化來逐步調整住房策略和政策。香港房地產政策向中低收入階層的住房問題傾斜並且房地產交易資訊比較透明、公平性保障較完善。香港房地產政策的短期效應比較明顯，香港樓市調控的針對性較強，目標直指短期炒樓行為，加大炒家轉手成本，進而遏制樓價快速上漲。在遏制純投資購房者以金融杠杆炒樓的同時，也確保了真實自住型需求不受政策影響。所以香港樓市調控政策的短期效應比較明顯，特別是樓市泡沫期間，每一輪樓市新政出臺後的數周內，樓市往往會出現成交量萎縮甚至暴跌的現象，樓市儼然進入了寒冬。弊端是香港在長期低息、市場資金寬裕、熱錢流入、土地供應緊張的大環境下，新政的長期效應往往不明顯。

總結香港房地產政策的經驗或教訓：

-專門機構負責公共房屋事宜。香港公共房屋計畫得以成功的主要因素之一，是設置房委會專門負責公共房屋事宜。房委會是法定的決策機構，負責推行香港公營房屋計畫，策劃和興建公營房屋，把公共房屋出租或出售給低收入人士。房屋

協會則是一個獨立的非牟利機構，負責策劃和興建一些特定類別的公營房屋，並以住戶可以負擔的租金或價格，把房屋出租或出售給予特定類別的人士。

-政府幹預市場的職能界定清晰。香港經濟高度市場化，但住宅有其特殊性，既是商品，更是人們生活的必需品，這使得香港政府積極幹預住宅市場，並在住宅市場上始終保持不可或缺的職能。香港政府在住宅市場上的切入點，就是提供市場短缺的中小戶型、中低價位住房，只滿足居民家庭基本的住房需求。且政府扶持的對象絕不是人人有份的“泛福利”，只提供給特定收入線以下、住房短缺的家庭，且有一套公開透明的收入和資產申報制度、輪候制度和退出機制，保障公屋分配的公開公正。

-保障水準多層性，保障手段多元化。香港政府在解決居民住房問題上，根據不同的時期、不同的目標群體設置不同的解決方案。香港根據不同保障對象的需求，設置了不同的公屋類型。同時為了保障這種層次性的實現，除了住房供應和房租補貼這兩種基本的保障方式外，還採用了財稅政策、金融政策甚至一定的行政手段。香港住房社會保障除了公共租住房屋外，還在不同時期推出過“租者置其屋計畫”、“居者有其屋計畫”、“長者安居樂住屋計畫”、“長者租金津貼計畫”、“置業資助貸款計畫”以及“夾心階層住屋”等針對不同階層居民、不同需求的計畫。

-多種管道籌措資金。充足穩定的資金是公共房屋成功發展的必要條件。香港政府在公共財政上對公共房屋的大力支持，是香港公共房屋成功必不可少的條件。

同時香港房委會通過出租公共房屋附屬的商業設施和停車場等非住宅設施，獲得穩定的收入和盈利來源。

-嚴格的准入與退出機制。香港政府制定了一套複雜、嚴格的考核機制。對於入住公屋有需求的家庭，他們需要在公屋輪候冊上登記，並要接受家庭收入和資產審查；房委會每年檢查輪候冊收入、資產及限額，確保真正有需要的人才符合資格申請公屋。若住戶虛報資料，房委會可終止其租約，並可根據法律規定予以檢控。香港房屋條例規定，任何人士如故意向房委會虛報資料，即屬違法，一經定罪，將面臨高額罰款以及 6 個月的監禁。

-鼓勵民間資本參與保障性住房項目。香港住房發展規劃不僅有政府部門的主要參與，還充分調動民間機構、私人發展商等多方面的力量共同致力於住房問題的解決。民營企業參與政府居屋建設，對政府而言，好處在於建設週期短，成本控制好，施工品質相對提高，同時滿足了中低收入人群的住房問題。對企業來說，由於政府不收購地價稅，只收配套費，居屋建設照樣有利潤。

-保障公平。保障性住房作為政府解決城市中低收入居民住房問題的方法，都應該使其落入真正有需要人士的手中。香港在解決公屋的公平問題上，通過不斷改進以及完善公屋住戶准入退出機制等政策，使有限的公屋單位得到公平合理的分配，為有真正住屋需要的人提供房屋。另外通過對出售的居屋進行限制，照顧到了社會的公平。

2 新加坡

2.1 新加坡房地產政策

城市國家新加坡，面積不到 700 平方公里，人口約 500 萬，是世界上人口密度最高的國家之一。狹小的生存空間，一度使居民住房成為影響經濟發展和社會穩定的緊迫問題。自 20 世紀 60 年代以來，新加坡便開始著手解決住房問題，提出“居者有其屋”思想，並將其作為一項國策和政綱，形成了一套以組屋政策為核心的較為完善的住房保障體系。如今，新加坡已成為全球住房條件最好的國家之一，成功地解決了國民的住房問題。

-獨特的組屋制度。新加坡住房制度的核心是“組屋制度”。組屋是由政府投資興建，由政府統一規定價格，以低價出售或出租給中低收入家庭使用。

-獨立的住房保障機構。1955 年新加坡政府成立了中央公積金局。1960 年，成立建屋發展局。建屋發展局，是新加坡唯一的公共組屋建設和管理機構。中央公積金局負責新加坡中央公積金制度的管理和運行。

-政府的補貼政策。新加坡政府以各種形式向中低收入者提供大量的住房補貼，從而使組屋價格保持在一般人能夠承受的範圍內。首先，對購買不同住房面積的家庭給予程度不一樣的優惠，最大優惠達到半價。其次，實在無力購房的政府還允許租用組屋，待有能力買房時再購買，購買時另有優惠政策。第三，為提倡節約和緩解社會住房壓力，新加坡政府規定在住房翻新時，給予的津貼與居住面積的大小成反比。

-嚴格的申請和審查制度。為防止有人利用組屋進行投機活動，新加坡政府制定了細緻和周全的法律法規，如嚴格規定申請組屋的標準包括公民身份即申請人必須是新加坡公民，其核心家庭中有一人是常住居民、不能擁有私人物業、收入上限和家庭結構等。對居民購買組屋等行為進行嚴格的監控，執行嚴格的准入和退出機制以及嚴厲的懲罰措施，一旦發現購買組屋者提供了虛假的申請材料，當事人將面臨高額罰款甚至監禁。

-高效的土地政策。在法律方面，為了降低公共組屋的建設成本，新加坡實行土地強制徵用政策。新加坡政府規定政府可以強制性徵用私人土地。建屋發展局沒有土地徵用權，但能以比私人開發商低得多的土地價格向土地管理局購買土地。這種徵用土地政策限制了土地投機買賣，並保證了大規模政府組屋建設所需的土地，大大降低了建造政府組屋的成本。

-較嚴厲的稅收政策。任何房地產在買入 1 年以內被賣出，賣家的所有收益必須繳稅，最高稅率達到 28%；對所有地產買賣徵收印花稅，稅率在 1%—3% 之間；在購買之後 3 年內出售，將再次徵收印花稅；購房貸款上限為房價的 80%。

-完善的中央公積金制度。中央公積金制度是新加坡于 1955 年建立的一項全面的社會保障儲蓄制度，它涵蓋退休、醫療和住房保障等方面。政府強制老百姓將部分收入繳交公積金，形成了大規模的人均積累，為政府建立了強大的資金儲備，

從而使政府有能力建造公共住房。公積金制度主要受益群體為低收入階層，提高了低收入階層購房的支付能力。

- “已婚子女優先計畫”。新加坡政府提倡子女離父母住的近，能夠方便照顧老人、盡孝心，並有助於維護社會穩定。因此，政府明確規定如果已婚子女在“抽籤購屋計畫”和“預購組屋計畫”下申請組屋、以便與父母同住或住附近的話，將比其他申請者有更多的機會抽中。

- 種族居住比例計畫。該計畫規定，任何政府組屋區，華人的比例不得超過 84%，馬來人的比例不得超過 22%，印度人的比例不得超過 10%。這一比例是根據新加坡總人口中各個族群的比例來制定的，旨在促進種族之間的和諧，避免某一地區某一種族的居民過分集中。如果購房者和售房者種族不同，購買前必須先到建屋發展局確認此項交易不會導致該組屋區的某一族群的比例超過政府規定的上限之後此項交易方可成交。

2.2 “組屋計畫”政策

1960 年，新加坡政府成立了建屋局，其首要任務就是解決人民的住房問題。初步計畫大力推動租賃組屋的建設，在最短的時間內建造最多的廉價組屋和建造基本的水電供應設施。1964 年，新加坡政府公佈“居者有其屋”計畫，通過建屋局向組屋買主提供低息貸款，揭開了新加坡建屋局大規模興建自住組屋的帷幕。新加坡的組屋由政府興建，售價也由政府控制，不會像市場價格那樣大起大伏。

組屋制度的關鍵，是按購買者的收入水準來定價。與此相配合的是公積金強制儲蓄以及配套的土地徵用制度。獨特的定價制度和組屋與公積金的配合，是組屋制度的思想結晶。因此，在政府的統籌設計下，組屋和公積金形成了一個互為補充的系統。

在推進政府組屋建設過程中，制度保障成為政府始終牢牢把握的重要一環。組屋在規劃、建築、分配、出售和租賃等重要方面，都由非盈利的建屋發展局直接操作。為了保證組屋管理公正公平、合理合法，該機構在各個環節都設立了嚴密細緻的制度規範。例如，新加坡永久居民或者新加坡公民才有資格購買組屋；一個家庭只能同時擁有一套組屋，如果要購買新房子，必須退出組屋，以防止投機多占；戶主在一年之內不能整房出租、5 年之內不能轉售組屋，也不能用於商業經營。如果要在不滿 5 年之內賣出，必須通過建屋發展局，不可以直接在市場上出售。一般來說，正常居住的人不太可能在 5 年內賣掉房子，因為這樣一賣再買，要損失一大筆仲介費和稅金。任何人在申請和買賣組屋時，必須提供詳實的資料，如果發現虛報，將面臨高額罰款或 6 個月的監禁，嚴重者兩者兼施。上述規定的制定和實施，有效地避免了公共住房市場出現混亂、弱勢群體權益得不到保障等問題。

在組屋分配方面，新加坡建屋發展局會在組屋建成後，以公民的收入水準為依據，按照公平原則進行合理分配。符合配房條件的住戶一律排隊等候政府分配住房，低收入者可以享受廉價租房待遇，中等收入者可以享受廉價購房待遇。政府組屋的租金和售價方面，建屋發展局根據中低收入消費者的購買力水準實行准市場價格政策。准市場價格大約為市場價的 1/4 左右，因為租金和售價是由政府

確定的低於市場的價格，由此造成的收支差額，由政府核定預算時給予一定的住房津貼。

建屋發展局除了提供價格較低的住房外，還採取多種措施以支持中低收入家庭擁有自己的組屋，如為首次購屋以及第二次購屋以提升到較大面積住房的新加坡公民提供優惠貸款；低收入家庭獎勵計畫幫助低收入家庭與租賃組屋者購買 4 房式或更小的組屋等。對於低收入的新加坡人，如果他們實在無力負擔購買一套政府組屋，政府會允許他們以極低的價格租住政府組屋。建屋發展局特別針對收入過低的家庭制定了相應的租賃組屋計畫，由政府提供大量津貼，幫助他們找到安居之所。1998 年引入老年人樂齡公寓計畫。這些公寓專門提供給那些 55 歲以上的老人，除廚房衛生起居設施外，只有一間臥室，但附近設有醫療、體育和娛樂設施。所有公寓都安裝了警報器，以便老年人能夠很容易尋求幫助並能享受社區照顧。老年人在簽訂一項 30 年的租賃合同後即可搬入。這一計畫因為其售價便宜而且設計又能迎合老年人的需求而獲得了較大成功。

1995 年新加坡建立中央公積金制度，規定任何一個雇員或受薪者每月工資必須扣除一定的比例，雇主也需按雇員或受薪者工資的統一比例，每月拿出一筆錢統一存入中央公積金局，記在雇員或受薪者名下。中央公積金制度為新加坡人購房提供了資金來源，是一種強制性儲蓄，是新加坡解決居民住房問題的重要保障，為新加坡組屋的建設和“居者有其屋”計畫提供了強大的金融支援。中央公積金由中央公積金局統一管理，並向存款人支付一定利率之利息。新加坡中央公積金制度獨立於財政之外，有一套完整的組織機構和規則。中央公積金局本身是一個獨立核算、自負盈虧的半金融性質的機構，其工作目標是保持中央公積金存款的最高價值，並以最小的風險為會員獲得公平的市場利潤。它負責公積金的彙

集、結算、儲存和使用等工作，不受政府財政收支順逆的影響，國家財政也無權動用公積金存款；相反，政府財政負有擔保償還公積金存款的義務。新加坡的中央公積金由總統全權監管，而具體的操作事物則由中央公積金局負責管理。中央公積金的管理情況非常透明，每年都經過國家審計局審計並對社會公開。

組屋建設資金來源於四個管道：政府財政支援、在資金市場發行中期債券、商業銀行貸款和組屋預售款。其中政府財政支持包括三個方面：一是財政為建屋發展局提供了資本金；二是財政每年為建屋發展局提供低息建屋開發貸款；建屋發展局向購買組屋者發放低息購房抵押貸款；三是制度性虧損補貼，由於公共組屋售價明顯低於市場價格，每年都有制度性虧損，這部分虧損由財政列入預算予以補貼。政府財政支撐是新加坡組屋制度得以順利實施的重要保障。

新加坡幾乎所有與建房有關的項目和政策都由建屋局運作，這樣使得其執行比較流暢，實施效率也較高，政策比較統一，避免了各部分的相互掣肘和低效。作為掌管公屋的唯一機構，建屋局能夠更有效的利用和分配資源，可以集中土地、資源和人力進行大規模的建設。建屋局管理著整個新加坡 90% 的大樓和相應的設施，面對這樣龐大的物業，建屋局將大面積的住宅區劃分若干個社區，分區管理。各地區辦公室受新加坡物業和土地管理署管理，其管理中心設在建屋局。建屋局還為居民提供優質的居住環境，主要通過物業管理和園藝兩個部門來實施。1988 年 5 月成立了市鎮理事會，開始負責管理公共住宅。此後建屋局只在發展和研究上提供支援性服務。

基本上，新加坡政府組屋的政策在大的框架方面具有連續性，政府不會輕易去作大的改動或調整。除非經濟環境有非常大的突變，比如說出現經濟持續不景氣、爆發金融危機，或者相反的情況如出現經濟持續過熱、又或者根據政

府的判斷認為房地產市場被過度炒作等，最終導致房屋價格的變化或者人民的購買力的變化嚴重影響了“居者有其屋”的政策實施，新加坡政府才會很審慎地對政府組屋政策作一些適當的調整。但是政府的調整方向是非常明確的，那就是確保絕大多數新加坡人能夠負擔得起擁有一套政府組屋的費用，每一個新加坡人都擁有住房的權利。這其實也是“居者有其屋”政策的精髓。

新加坡政府對政府組屋的規定具有法律效果。如果一旦違反，觸犯條例者可能會被控上法庭。政府的規定非常全面、透徹和清晰，可以就是可以，不可以就是不可以，沒有任何模糊的空間。因此，整個新加坡政府組屋市場運作四十多年來都井井有條，沒有出現任何糾紛。新加坡的房地產市場是政府組屋市場和私人房地產市場組合而成的一個二元結構市場，並且政府組屋市場即保障型住房市場是主導市場，而私人房地產市場是對政府組屋市場的必要補充。政府通過對組屋市場的有效管理就可以穩定整個房地產市場，而私人房地產市場隨著整個宏觀經濟環境的變化而波動的幅度無論多麼劇烈對整個社會大部分人的住房問題並無明顯的衝擊。房地產市場這種一主一輔的二元結構可以做到非常協調的市場自我調整。

2.3 評價

新加坡被國際社會公認為最適合人類居住的“花園國家”，其獨特的住房保障制度對於澳門構建住房保障制度具有重要的借鑒意義。

-履行政府職能，構建以政府為主體的保障性住房供給體系。新加坡的住房保障制度告訴我們，政府是公共住房保障制度的主體，應承擔起為中低收入家庭提供住房保障的責任。因此，要履行政府職能，以管理監督者和直接參與者的雙重身

份幹預住房市場，通過調整商品房供給結構來遏制房價過快增長，通過政府調控來彌補市場失靈，以滿足中低收入家庭的基本居住需求。在高房價下，中低收入家庭根本無法通過市場途徑解決住房問題，政府有責任也有義務為其住房提供保障。

-開拓多元化的住房融資管道。為建立多層次的住房保障體系，必須開拓多元化的住房融資管道。商品房仍舊通過各種金融措施和市場由開發商根據市場行情提供，政府可以通過一定的政策措施進行調控或幹預。政府的資金應主要用於保障性住房建設。同時也鼓勵社會上各種資金投入上述兩種住房的建設，例如可以推廣政府與私人機構合作模式，將政府、營利性企業和非營利性企業有機地結合在一起，擴大融資管道，提高服務品質，分散風險。

-進一步完善住房公積金制度，切實提高住房公積金的功效。新加坡的中央公積金制度對解決國民住房問題，實現“居者有其屋”發揮了重要作用。這一資金運作模式為我們提供了有益的思路。要進一步擴大住房公積金的社會覆蓋面，使其真正惠及低收入人群；強化公積金的強制儲蓄制度，適度提高公積金的繳存比例，擴大公積金的積累總量，使政府可以利用這些資金建設保障性住房，補貼低收入的購房者。

-建立多層次的住房供給體系。調整當前住房保障政策，建立多層次的住房供給體系。這個體系應該由保障性住房和商品房兩個層次組成。其中，保障性住房為供給主體，面向最大多數的中低收入居民，而廉租房則應擴大其適用範圍，包括

處於平均收入以下、最低收入以上的家庭。實質上，個人集資建房是讓住房市場回歸理性發展最直接的方式，這種住房可以視為民間資金建設、民間團體管理的經濟適用房。政府可以通過一系列的政策限制申請建房者的資質、房屋的品質、面積、房型等，使其成為住房市場的有益補充。上述多種供給體系都應制訂相應的具體政策措施給予保障和監督。

-通過法律形式提供居民住房保障。新加坡以及世界其它一些國家都通過法律的形式來保障本國居民住房的做法很值得借鑒。法律以其公正性和強制性，可以樹立政府的權威和居民對國家的信心。因此，應適時制定相關住房保障法律，其立足點是保障優先，全面建立適應當前實際情況的住房保障制度，做到應保盡保。要通過法律規定居民住房的權利、當前政府的住房政策、以及如何保障居民住房的一些具體措施等。

3 德國

3.1 德國房地產政策

德國是歐洲人口最多的國家，也是歐洲人口最稠密的國家之一。在發達國家中，德國房價調控得最好。過去十年，德國房價一直保持較低水準，其獨特而又針對性極強的調控政策，是房價長期保持穩定的關鍵所在。

-合理的住房福利政策導向。德國並不把房地產作為德國經濟增長的“支柱產業”，而是作為社會福利機制的重要一環。德國《憲法》明確規定，“德國是一

個高福利國家”，與醫療、教育等一樣，保障居民住房也是政府首要的政策目標之一。因此，穩定房價成為政府實施“以民生為導向”的房地產政策的基本目標。

-健全的法律機制。德國的房價完全取決於市場供求關係，政府並不直接干涉房地產市場，甚至不直接向市場提供住房，但是通過對房地產的規劃、評估、租賃以及其他方面的一系列法律和政策確保房地產有序發展。如德國規範房地產市場的法律基礎是《住宅建築法 2》明確政府責任，確立房地產市場的大體框架；《住房津貼法》對住房金進行法律規範。

-科學的房地產規劃。德國法律規定，開發商應該為社會不同階層提供住房，在面積大小、房屋設施和租金或購買能力等方面，滿足不同階層需求。政府根據居民收入差距，對高、中、低檔房屋的結構作了明確規定。並根據當地人口結構，明確規定住房中福利房的比例，政府對社會福利住房專門規劃用地。

-獨立的房地產評估機制。德國建立了一套完整的地產價格獨立評估機制。各類地產價格由獨立的地產評估師來評估認定，並對自己的評估結果負責 30 年，對評估中的錯誤負有法律責任。各地成立“房地產公共評估委員會”，負責制訂當地“地價圖”的“基準價”或者“指導價”，這類指導價具有法律效力，所有房地產交易有義務參照執行，並在合理範圍內浮動，超過合理範圍的房價視為不合法。德國法律規定，對房價、房租超高乃至暴利者，地產商和房東甚至要承擔刑事責任。

-健全的房屋租賃政策成為穩定房價的“定海神針”。德國政府特別重視租賃市場的法規建設和管理，法規中明確鼓勵修建租住房屋、保護房客權益，大量供應“廉租房”和商業出租房。對租房合同和租金進行詳盡規定，由市政部門、房東與房客協會、房屋租賃介紹所等機構，共同制定該地區不同房屋類型“房租合理價格表”，明確禁止“二房東”現象，對房租超過“合理房租”的行為進行嚴厲打擊。如德國《住房仲介法》規定，如果仲介商任意提高佣金，一經發現，將被處以高達 2.5 萬歐元的罰金。凡超過五萬人口的城市，由市政建設部門會同房東和房客協會、房屋租賃和買賣介紹所等機構，根據實際確定並公佈“租房價格表”供參照。如果房租超出其 20%，則違反了《經濟犯罪法》，房東將受到巨額罰款。超出 50%則構成犯罪，根據《刑法》，房東將受到更高罰款，甚至監禁。此外，《租房法》規定，“房租漲幅三年內不得超過 20%”。

-獨特的房地產金融政策。德國實行獨特的住房儲蓄合同貸款模式。該模式是一個封閉運轉的融資系統，存貸款利率不受資本市場供求和通貨膨脹等因素的影響。該模式的實質是“合作”而非贏利，即購房者與銀行簽訂購房儲蓄合同，當購房者的儲蓄達到未來需要貸款額的一定比例時，可以按低於市場利率的價格獲得購房貸款。這種“先存後貸”的合同儲蓄大約占到德國房貸總額一半左右，另外 20%為家庭儲蓄，僅有三成住房貸款來自於商業貸款。德國的這種以儲蓄為基礎的房貸模式能夠說明居民形成理性、有計劃的住房消費理念和消費行為，較好地防範信用風險。德國所有房貸都實行固定利率制，儲蓄房貸利率低於市場利率且固定不變，商業貸款固定利率期限平均為 11.5 年。這種長期的房貸利率週期，幾

乎可以抗衡任何金融市場的波動，基本消除了金融市場動盪對房價的影響，對房貸市場起著穩定器作用。

-嚴厲的稅收政策。稅收手段同樣是德國政府遏制房產商、炒房者獲取超額收益的有效武器。在德國，自有自用的住宅不需要交納不動產稅，只交納宅基地的土地稅。用於出售的房地產首先要繳納評估價值 1%—1.5%的不動產稅，房屋買賣還要交 3.5%的交易稅。如果通過買賣獲得盈利，還要交 15%的差價盈利稅。重稅收大大壓縮了炒房者進行“低買高賣”的利潤空間。

-廣泛的獎勵和補貼政策。對德國的低收入居民來說，參加住房儲蓄可以得到政府的獎勵。獎勵主要有兩種方式。一種是儲蓄獎勵：另一種是購房獎勵：對通過住房儲蓄進行的建房活動，政府給予相當於貸款總額 14%的貸款補助。另外，為保證每個家庭都有足夠的住房支付能力，政府對建房、購房者在繳納個人所得稅上採取優惠政策，政府還根據家庭人口、收入及房租支出情況給予居民以適當補貼，保證每個家庭都能夠有足夠的住房支付能力。在德國，86%左右的人可以享受不同額度的購房補貼和租金補貼。

-住房合作社也是德國住房制度中獨具特色的一個方面。在城市和人口密集區，住房合作社在住房供給中扮演了重要角色。住房合作社成員在根據合作社章程繳納了一定數量的會員費後，再根據居住房屋的面積、位置等每月交付租金，租金低於普通住宅。會員不僅是租客，同時也是合作社股東，擁有重要決策權，因此會員對合作社住房享有終生使用權。住房合作社的這一特殊形式將租房的靈活性

與住房所有權的安全性相結合，對穩定住房市場起到了重要作用。德國鼓勵自建、合作建房，打破開發商對房屋供應的壟斷。德國住宅合作社的出現已經有 200 多年的歷史，合作社共同建房已成為德國住宅建設的主要組織形式之一。合作建房占每年新建住宅總數的比例超過 30%。政府對合作社建房給予多方面的政策幫助：一是提供長期低息貸款；二是給予借款保證；三是提供合理價格的土地；四是減少稅收，對所得稅、財產稅、土地轉移稅和交易稅等，均以較低稅率向合作社徵收；五是補貼租金，等等。

3.2 德國住房福利政策

德國的社會保障用房開發經驗是常被國際廣泛參考的模式之一。德國大力推行出租形式的保障性公共住房，並對低收入者進行房租補貼。德國的住房保障制度向低收入家庭傾斜，大力推行“社會住房”和“住房金”等資助政策。

根據規定，申請“社會住房”，需持有准住證。收入不超過一定數額的人可在當地政府的房管局申請准住證。通過不同的補貼方式，使這類住房以低於成本的租金供應給低收入階層。截止 2010 年，德國有 1000 萬家庭在使用“社會住房”，占全德家庭總數的 41% 以上。近年來，在“社會住房”的資助框架內，政府還資助私人投資者和地方房地產公司，幫助他們為在市場上難以獲得住房的家庭提供質優價廉的租用房。政府還資助房地產開發商對現有住房翻新改造，供低收入家庭居住。在德國許多地區，開發商如果提供適合老年人和殘疾人居住的房屋，還可以得到政府的補貼。德國政府規劃出特定區域建設低收入人群住房，由房地產開發商開發建設，並向住房者收取低於市場價格租金，租金與市價的差額由政府補貼給開發商。

-在社會住房的金融政策方面，德國主要實行的是住宅儲蓄制度，其優勢是利率固定、低息互助，不論德國市場利率如何的波動，住宅儲蓄利率始終保持在 6% 以下，住宅儲蓄貸款利率差保持在兩個百分點，使居民還貸額固定、明確，能夠規避市場風險，對居民具有相當大的吸引力。同時對於低收入人群，參加住宅儲蓄還可得到政府的獎勵。此外，德國政府對住宅價格進行調控，保證儲蓄的住宅購買力不發生大的貶值，這也是住宅儲蓄制度得以發展的一個重要的外部條件。

-住房金政策。德國政府實施“住房金”制度，通過向低收入家庭提供補貼，說明這部分人群獲得合適的住房。在德國，只要滿足法定條件，公民都有權享受“住房金”。以住房現金補助方式給予低收入家庭補助的好處是，領取補助的家庭不必非得在社會福利房範圍內選擇便宜住房，也可以租用正常水準的住房，從而使其有更大的選擇機會，這也從佈局上避免了貧民紮堆居住的情況。

-在資金籌措方面，德國實現了融資管道的多樣化。德國保障性住房建設的資金主要來源於三個方面：一是政府提供低價或免費的土地、低息或無息貸款以及稅收優惠等；二是社會住房協會資金支持；三是私人金融部門參與，主要通過提供低價土地或低息貸款幫助建設保障性住房。

3.3 評價

德國政府並不將房地產業作為經濟增長的“支柱產業”，而是更多強調房地產的社會福利性質，通過健全的法律制度安排，滿足各階層民眾不同層次的住房

需求。二是租房市場發達，健全的法律有效地保護租房者，使其安全感不亞于買房。三是供求關係平衡：政府健全的住房保障制度滿足社會各階層的住房需求，特別是保護了中低收入公民的需求。四是獨立的房地產價格評估體系使得房價控制在合理範圍內，為房價制定較為公平的參考依據，嚴懲“超高房價”和“房價暴利”。五是在稅收方面並沒有限制買房，反而是在自建房和合作建房方面給予稅收減免，同時規定，對出租房屋的維修、折舊可以分攤到使用年限進行稅收抵扣，在一定程度上鼓勵合理和正常的房地產投資行為，但仍然利用稅收手段防止房地產炒作和投機行為。

4 澳門

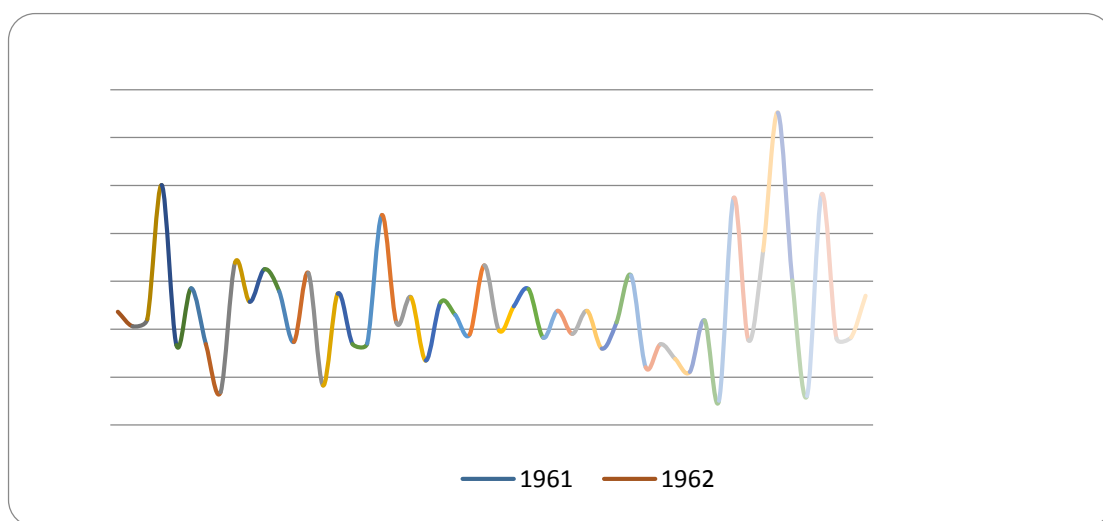
考慮到房地產市場與“澳人澳地”存在相互影響關係，因此，對澳門房地產市場的過去與現在進行相關分析對挖掘“澳人澳地”發展內涵十分重要。本節以澳葡時期、特區時期作為現在與過去的劃界。這種劃界是符合澳門客觀情況的，因為澳門發生過政治制度的重大轉變——由澳葡時期的殖民統治轉向特區時期的“澳人治澳”，這並非一般性的政治格局調整，而是本質上或根本上的政治制度大轉變。而政治制度大轉變，它很可能對房地產市場未來發展趨勢產生影響。

澳門房地產業可以追溯至 20 世紀 60 年代，至今有半個世紀，當中房地產一方面受到經濟週期的影響，另一方面也受到來自政府公共房屋政策的幹預，變成一個公屋、私樓並存的房地產市場。通過重點描述不同時期發生的房地產發展週期，梳理公共房屋、房地產政策的發展變化，會容易找出“澳人澳地”的政策內涵。根據經濟學有關經濟週期的劃分³，簡單而言，主要由增長率界定，而由正增

³ 現代經濟學關於經濟週期的定義，建立在經濟增長率變化的基礎上，指的是增長率上升和下降的交替過程。

長到負增長就決定了經濟週期的四個發展階段(復甦、繁榮、衰落、蕭條)。同理，也可以根據經濟週期界定方法界定房地產發展週期。一般房地產發展週期的界定對象以建成住屋面積增長率(生產)、不動產交投量增長率(支出)作劃分。由於受到統計數據缺位限制，1980 年才有官方正式的建成住屋面積數據，但考慮到 60-80 年代的研究需要，本節則從歷史文獻中找到建築佔地總面積替代建成住屋面積，但強調建築佔地總面積不等於建成住屋面積，而為了研究需要，在沒有更好選擇下，也只能夠採用這組數據用作衡量 60-80 年代的房地產發展週期。具體劃分如下：1961-1968、1969-1977、1978-1982 年採用建築佔地總面積增長率劃分，1983-1994、1995-1999、2000-2003、2004-2008、2009-2012 年則採用建成住屋面積增長率劃分，一般由正增長(波峰)到負增長(波谷)作為一個發展週期。因此，自 1961-2012 年，澳門房地產大概經歷了 8 個發展週期(圖 1)。

圖 1 建築佔地總面積/建成住屋面積的增長率 (1961-2012)



註：基於官方統計上的缺位，圖中曲線由兩方面組成：1961-1979 年反映的是建築佔地總面積，1980-2012 年反映建成住屋面積。

4.1 澳葡時期

自 1961-1999 年，澳門房地產大致經歷了 5 個週期性發展(表 1)。

表 1 澳葡時期的房地產週期發展(1961-1999)

週期性	長度(年)	波峰	波谷
1961-1968	6	1964-1966	1967-1968
1969-1977	9	1969-1972	1973-1977
1978-1982	5	1978-1981	1982
1983-1994	12	1983-1989	1990-1994
1995-1999	5	1995-1996	1997-1999

資料來源：(1961-1966)、(1969-1977)、(1978-1982)的週期劃分主要參考建築佔地總面積增長率，參見黃啟臣、鄭煒明著：《澳門經濟四百年》，澳門基金會出版，1994 年，第 231 頁。並進行週期性劃分；(1983-1994)、(1995-1999)的週期劃分主要參考建成住屋面積增長率。澳門特區政府統計暨普查局網站。

4.1.1 第一個發展週期：1961-1968 年

20 世紀 60 年代初，受到來自香港工業生產投資影響；1961 年 2 月 13 日，葡萄牙政府海外部頒佈第 18267 號法令，劃定澳門為旅遊區；1962 年，澳門博彩業合法化；加上在 1958 年湧入澳門的難民最後選擇留下的 43493 人，人口由 1960 年的 169299 人增加至 1966 年的 24 萬人。這些因素使澳門房地產開始了第一個高峰期發展。1967-1968 年，受到 1966 年“123”事件影響，澳門經濟出現不景氣，資金外流，市場蕭條，人口由 1966 年的 24 萬減至 1968 年的 20 萬，房地產也由高峰期進入波谷期。

1961-1966 年，房地產的波峰期。從建築佔地總面積來看，總佔地面積由 1961

年的 7153 平方米增加至 1966 的 24315 平方米，增長率為 239.93%，年均增長率 27.72%。由於澳葡政府在統計上的缺位，無從得知建成住屋面積和建成住屋的所屬用途，但根據施白蒂所著的《澳門編年史(1950-1988)》中的紀錄來看，當時的房地產應該以私人住宅、商業為主，公共房屋較少，文獻也只記載 1965 年 10 月 9 日，澳門救濟處公佈氹仔建一組經濟房屋的競投(當天《政府公報》第 41 期)。從政府房屋政策來看，1963 年 12 月 7 日，《政府公報》中提及澳門的調整計劃，當中包括都市化、居屋、勞工等，這顯示澳葡政府當時有房屋政策的想法，但文獻找不到具體的房屋政策。

1967-1968 年，房地產的波谷期。從建築佔地總面積來看，總佔地面積由 1967 年的 20573 平方米下降至 1968 年的 7100 平方米，增長率為-65.49%。公共房屋方面，1967 年 7 月 6 日，為貧苦階層而建的一組 70 個單位揭幕；1967 年，澳葡政府重組救濟局，設社會援助署，根據有關資料顯示，社會援助署其中之一的職能是興建公共房屋。

4.1.2 第二個發展週期：1969-1977 年

澳門房地產進入第二個發展週期，主要受到 60 年代末澳門成為歐美“普惠制”(GSP)成員，而香港則失去這種優惠，加上澳葡政府逐行推行開放政策，配合廉價土地和勞動力，於是大量香港廠商選擇澳門作為生產基地。據統計，1972 年，澳門工廠已有 949 間，1974 增加至 1037 間，生產力需求上升帶動了相關房地產的發展供給。1973 年，發生全球石油危機，投資需求減少導致房地產也跟著進入波谷期。

1969-1972 年的房地產波峰期。從建築佔地總面積來看，總佔地面積由 1969

年的 12017 平方米增加至 1972 年的 35039 平方米，增長率為 191.58%，年均增長 42.86%。同樣由於政府的統計缺位問題，無從得知建成住屋面積和建成住屋的所屬用途，估計仍以住宅、商業功能為主。公共房屋方面，1970 年 3 月 5 日，由澳門政府社會援助署為需要人士而建的第一組(7 住宅單位)“嘉翠麗”住宅大廈揭幕，這是第 2 個為貧苦大眾而建的公共房屋。至於政府房屋政策方面，開始進行規範法管理，如 1969 年確定按揭轉讓的物業轉稅百分比(《政府公報》第 23 期)；1969 年對擴充、重建或更改住屋的業權人和用益人應通知公鈔局(《政府公報》第 33 期)；1973 年在澳門公開競投批給空置土地規章(《政府公報》第 20 期)。

1973-1977 年的房地產調整期。從建成住屋來看，總佔地面積由 1973 年的 60427 平方米降至 1977 年的 23148 平方米，增長率為-23.92%，年均負增長率-21.33%，但從每年之間的環比來看，1973-1977 年的總佔地面積的增長率分別為-13.16%、58.78%、-58.73%、37.1%、-15.32%，顯示房地產並沒有進入波谷期，而是在調整。而公共房屋和政策方面，文獻都缺少相關記載。

4.1.3 第三個發展週期：1978-1982 年

1976 年頒佈《澳門組織章程》並形成內部自治色彩的政制，1978 年，中國推行改革開放，這兩大轉折點為澳門創造出良好的政經環境，同時也產生一定的耦合發展因素；加上 70 年代後期澳門簽署“關稅及貿易總協定”並成為“多纖”正式出口成員，當時出現的移民潮，結合博彩業大力發展下，廉價的勞動力，澳門迎來發展的“黃金期”，四大產業加工製造業、旅遊業、金融業、房地產業進入空前的發展。80 年代開始，西方經濟出現滯脹危機，投資需求大減，澳門房地產在 1982 年受到一定程度的調整。

1978-1981 年的房地產波峰期。從建成住屋面積來看，由 1979 年的 306113 平方米增加至 1981 的 429718 平方米，增長率 40.37%。這段期間，文獻沒有記載公共房屋之事。至於房屋政策方面，澳葡政府在 1980 年推出《經濟房屋法律》，法律主要約束政府有責任解決低收入階層的居住問題。1982 年的房地產調整期。從建成住屋面積來看，由 1981 的 429718 平方米降至 1982 年的 288961 平方米，增長率-32.76%。公共房屋方面，1982 年 6 月筷子基社會房屋區首期 118 個住宅單位和 12 間商店入夥。

4.1.4 第四個發展週期：1983-1994 年

受到西方經濟滯脹、澳門踏入回歸過渡期的影響，受外圍經濟因素拖累和內部政治氣候變化影響，投資信心下跌，房地產在 1982 年調整後，隨後在中國改革開放大潮下，80 年代末，人口由 1983 年的 26.9 萬增加至 32.5 萬，1983-1993 年經濟年均增長率達 16.63%，又開始進入第四個發展週期。90 年代開始，受中國內地改革開放影響，加上澳門勞動力、土地成本上升，加工製造業向內地轉移，再加上 1990 年澳門有 40 間工廠因違反產地來源規定，約 5 億元的紡織品被禁止出口美國，同時，美國取消 4 類紡織品配額，數量達 51.1 萬打。第一產業的式微，第二產業生產下滑，拖累了整體經濟下滑，1996-1999 年出現負增長，加上 97 年亞洲金融危機，房地產也因而進入波谷期。

1983-1989 年的波峰期。從建成住屋面積來看，由 1983 年的 369384 平方米增至 1989 年的 1158213 平方米，增長率 213.55%，年均增長率 20.98%。公共房屋方面，1981-1990 年，澳葡政府合共推出 11331 個公屋單位，當中社屋有 2428 個單位，經屋有 8141 個單位。1990-1994 年的波谷期。從建築面積來看，由 1994 的

1140882 平方米降至 1999 的 668778 平方米，增長率-41.38%，年均負增長率 5.2%。

房屋政策方面，1993 年 2 月 15 日頒佈第 6/93/M 號法令《木屋的監控、清拆及安置的規範》，同年 4 月 12 日發佈第 13/93/M 號法令《房屋發展合同的規範》，對經濟房屋進行規範管理。

4.1.5 第五個發展週期(1995-1999)

1995-1996 年，房地產出現反彈，1997 年，發生亞洲金融危機，受外圍因素拖累，加上澳門回歸前政治不穩、社會動盪，經濟持續走下坡，導致投資需求下降，房地產進入波谷期。1995-1996 年，澳門房地產出現週期性反彈。建成住屋面積由 1995 年的 1221131 平方米增加至 1996 年的 1908260 平方米，增長率達 56.27%。房屋政策方面，1995 年頒佈第 26/95/M 號法令，進一步對出售經濟房屋的制度進一步作出明確規範，並通過公開競投的方式分配經濟房屋。1996 年頒佈第 35/96/M 號法令《取得或融資租賃自住房屋之補貼》，俗稱“4 厘補貼”；1999 年 12 月 17 日頒佈第 6/99/M 號法令《都市房地產的使用規範》。1997-1999 年，澳門房地產進入波谷期。建成住屋面積由 1997 年的 1149961 平方米下降至 1999 年 668778 平方米，增長率為-41.84%。當時期澳葡政府並沒有推出任何公屋政策。

4.2 特區時期

根據澳門特區政府統計暨普查局數據顯示，本節將澳門特區成立至今房地產的發展狀況劃分為三個週期(表 2)。

表 2 澳門房地產業週期性發展(2000-2012)

週期性	長度(年)	波谷	波峰
2000-2003	4	2000-2002	2003
2004-2007	4	2004	2005-2007
2008-2012	5	2008,2010-2011	2009,2012

資料來源：澳門特區政府統計暨普查局網站

4.2.1 第六個週期：2000-2003

澳門特區成立之初，結束經濟負增長時期，出現 2.41% 的增長，但失業率高達 6.8%，加上 97 年亞洲金融危機餘波未了，美國發生“911”事件，美國本土經濟開始進入低增長期，澳門居民消費意慾低，外來投資疲弱，房地產由波谷期過渡到調整期。2002 年宣佈賭權開放⁴；2003 年，中央實施港澳自由行政策和《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），同年推出《中小企援助計畫》等。受到多項利好消息出臺，2003 年房地產進入復甦期。

2000-2002 年延續波谷期。從建成住屋面積來看，由 1999 的 668778 平方米降至 2000 的 370315 平方米，增長率-44.63%，2002 年更降至 102549 平方米，較 2000 年波谷增長率-72.3%。公共房屋方面，2001 年沒有公屋供應，2002 年推出 305 個單位，社屋佔 50 個單位，經屋佔 255 個。房屋政策方面，2000 年頒佈第 24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》。2003 年進入復甦期。建成住屋面積達 243023 平方米，較去年增長 136.98%。公共房屋供應 364 個單位，社屋佔 22 個單位，經屋佔 342 個單位。而房屋政策方面沒有相關政策出臺。

⁴ 據第 26/2002 號行政長官批示，永利度假(澳門)股份有限公司、銀河娛樂場股份有限公司、澳門博彩股份有限公司獲得賭牌，合約規定每間公司投資不少於 40 億澳門元。

4.2.2 第七個週期：2004-2007 年

受到 SARS 籠罩全球影響，鄰近香港更遭 SARS 侵襲，澳門旅遊業跌入低谷，2004 年房地產出現調整。2004 年 5 月 18 日，金沙開幕，產生博彩開放效應，加上國內陸續放寬港澳自由行措施，旅遊業復甦，澳門受到外資垂青，房地產進入波峰期。2004 年的調整期，建成住屋面積達 215108 平方米，較去年增長 11.49%。公共房屋供應 104 個單位，全是社屋。而房屋政策方面沒有相關政策出臺。2005-2007 年的波峰期，建成住屋面積達 1926247 平方米，較 2005 年的 391487 平方米，增長率 392.03%。這段期間，公共房屋合共供應 1079 個單位，社屋佔 211 個單位，經屋佔 868 個單位。而房屋政策方面沒有相關政策出臺。

4.2.3 第八個週期：2008-2012 年

2008 年，全球金融危機影響，資金斷層也導致澳門房地產受到衝擊，進入調整期，但影響短暫；2009 年，一些國家採取貨幣寬鬆量化措施，實行超低利率，資金迅速充斥國際市場並遊走亞洲增長快地區，由於澳門正好處於賭權開放的投資階段，加上澳門與美國的貨幣間接掛鈎、自由行政策深化等利好因素下，大量外資湧入澳門，推高房地產發展；2010-2011 年，受到歐債危機影響，加上特區政府的政策出臺，房地產出現調整；2012 年，一些利好因素如超低利率、大型賭場陸續投入運作、自由行政策、CEPA 等，主導著房地產的發展。從整個週期來看，澳門房地產處於高位調整階段。2008 年的波谷期。建成住屋面積只有 584147 平方米，較去年的 1926247 平方米，下跌 69.67%。這一年特區政府沒有公共房屋、房屋政策推出。

2009 年的波峰期，建成住屋面積只有 1406242 平方米，較去年的 584147 平方米，增長 140.73%。這一年特區政府沒有公共房屋、房屋政策推出。2010-2012 的調整期，從建成住屋面積來看，由 2010 的 1271509 平方米增加至 2012 的 1568470 平方米，增長率 23.36%。公共房屋方面，2010 年公屋供應 2016 個單位，當中，社屋佔 1136 個單位，經屋佔 880 個單位；2011-2012 年，預計推出 4820 個單位，社屋佔 1617 個單位，經屋佔 3203 個。房屋政策方面，關於社屋：2009 年發佈第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》、第 296/2009 號行政長官批示《社會房屋申請規章》、第 179/2012 號行政長官批示《訂定適用於第 25/2009 號行政法規第二條（三）項及第十四條規定的家團的每月總收入及總資產淨值以及租金的計算方式，並規定家團維持生計的開支金額》、第 22/2012 號行政法規《延長社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃的實施期間》、第 141/2012 號行政長官批示《修改經第 296/2009 號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第四條及第九條至第十二條》；關於經屋：發佈第 10/2011 號法律《經濟房屋法》；關於房地產，發佈第 15/2012 號法律《關於移轉居住用途不動產的特別印花稅》及《印花稅規章》、第 16/2012 號法律《房地產仲介業務法》。

5 小結

居住權，是人類生存的基本權力，是保障民生、改善人民生活品質的重要體現。在市場經濟體制下，市場是配置資源的基礎力量，但政府不能因此而把住房供應全部交給房地產市場。政府有責任、有義務推進社會保障性住房的制度建設和供應，真正做到“居者有其屋”，從而為建設和諧社會奠定物質基礎。澳門由於地方太小，人口聚居密集，人均占地密度較大，住房需求有增無減，澳門特區

政府針對房地產的發展曾推出不同的政策，如公共房屋政策、置業利息補貼制度、置業首期擔保計畫、促進房地產市場發展的六大方向、遏制樓市炒風的十項措施等政策。可見特區政府對房地產市場主要是採用積極不幹預，並以社會房屋為主、經濟房屋為輔、財政資助作補充的方式發展。現時澳門房地產市場的結構是：澳門居民若不能購買低價的經濟房屋，便只能在自由市場內購買高價的房屋，市場上出現斷層的情況使樓價不能按正常市場調整構成階梯式的連按。澳門可借鑒各國房地產政策的經驗並結合自身特點尋找適合自己的有效政策。通過對各國房地產政策的綜合分析，我們可以看出各國房地產政策的成功擁有共同的特點：

-專門的負責機構。縱觀各國及各地區的公共房屋建設，都是由某一個專門的機構負責進行制定政策及監督執行。

-法律法規健全。各項政策的實行以立法先行為準則，法律體系的健全和完善是公共房屋建設的有力保障。住房問題具有相當的綜合性，不是單一的政府部門和單一的措施就能夠解決的，需要有一套系統完善的制度與政策架構；既要依靠專業化、高效率的部門進行運作，管理和監督，也需要得到政府其他部門和社會各界（包括私人部門）的支持和配合。

-創新融資管道。儘管公共房屋建設是一項福利性政策，但應該看到，在各國各地區僅僅依賴政府財政支持都難以推行廉租房建設。各地的經驗表示，只有將民間資本調動起來，政府與民間共同合力建設，才能更快地解決低收入者住房問題，同時要考慮不同的融資管道，通過創新融資管道解決廉租房資金方面的瓶頸問題。

-在社會保障性住房的准入申請過程中，要建立起嚴格的審核和監督制度，確保公共資源的公平配置，防止“權錢交易”和貪腐現象。在房屋規劃設計過程中，不僅要滿足居住生活的基本需求，也要充分考慮居民的其他相關需求如交通、教育、醫療等。在房屋的建設過程中，要建立起有效的監管機制，保證其工程品質。建立嚴格的收入劃分標準和資格審查制度，規定不同收入階層所能享受到的保障待遇，以便控制不同保障手段和水準的對象和範圍，使低收入居民成為真正的受惠者。

-稅收及補貼政策。為了有效地緩和房地產市場的供求矛盾，平衡供求關係，許多國家開始對低收入購房者給予了稅收方面的優惠及出臺了各種補貼方案：一是針對低收入者和老年人購房和租房的稅收優惠政策。二是實施廉租房制度，運用各級稅收對廉租房進行補貼。廉租房的存在使得房屋買賣市場需求減少，房價因此處於穩定狀態。除此之外，政府還長期運用稅收推行租房補貼等福利制度，社會各階層的無房戶都可在租房時享受政府相關的稅收補貼。三是利用稅收收入推行福利住房，滿足低收入階層的住房需求。四是通過稅收有效地遏制房產商、炒房者獲取超額收益，壓縮炒房者進行“低買高賣”的利潤空間。

三、“澳人澳地”的法律分析

自從 2012 年 11 月 15 日行政長官崔世安發表“2013 財政年度施政報告”提出“澳人澳地”之後，“澳人澳地”一詞開始頻繁出現在媒體和公眾面前，為廣大澳門居民所矚目。特首在施政報告中指出，充分考慮社會對以“澳人澳地”概念興建房屋的意見後，政府將就其定義問題、土地供應、購買和轉售限制、法律配套等進行深入探討，提供更多置業選擇，讓居民能安居樂業。作為一項為解決公共問題、達成公共目標、實現公共利益的政府政策，合法性論證理應成為可行性論證不可缺少的內容。在澳門現有法律制度下，“澳人澳地”會引發哪些法律議題，如何理解“澳人澳地”的法律意義，均是值得關注的問題。以下主要從澳人澳地與澳門基本法、澳門土地法、澳門公共房屋法律等相關法律制度的關係進行分析。

1 “澳人澳地”說法的由起

回歸以來，經濟騰飛，住房困難已經成為澳門社會的突出普遍現象，社會整體的住房需求無法有效滿足。澳人澳地作為解決澳門居民住房困難的手段被提出來，其中的原因主要有以下幾個方面：

-房價居高不下，居民置業需求無法滿足。

土地和房屋不僅是人們日常生活中“衣食住行”的必需品，也由於土地的有限性、不可再生性和土地需求的日益增長性成為社會財富積累與保值增值的重要手段。在中國內地，房地產業作為國民經濟新的增長點，為中國經濟的快速增長做出了貢獻。澳門地域狹小，土地一直是澳門的稀缺資源，但是，澳門的房屋價格在回歸前和回歸初期一直處於低位，商品樓與經濟房屋售價差異不大，因而回

歸初期住房問題並沒有成為顯著的社會問題。然而，博彩業開放帶來了巨大的經濟利益，也引來國際投資者的興趣。澳門博彩業已經超過拉斯維加斯，成為世界第一大賭城。經濟快速增長，就業情況良好，工資大幅上漲，一時間澳門社會資金充裕，在投資管道狹小的情況下，由於房屋兼具居住與投資功能，加之週邊樓價升勢不減，因此澳門的樓價出現連年飆升的盛況。按官方公佈資料，2013 年第 1 季，全澳整體住宅實用面積的平均成交價已達每平方米 77,975 澳門元，對比 2011 年第 1 季度的每平方米 38,261 澳門元，兩年間急速上升 103.8%，在短短兩年內以驚人的速度持續攀升。以過去十年作比較，GDP 翻了 6 倍多，收入中位數翻了 2 倍多，樓價卻翻了 10 多倍，例如，澳門北區二十多年樓齡的二手樓，十年前大約 30 至 40 萬便可買到，現在地產仲介的標價已經是五、六百萬了。這樣高位的樓價水準早已脫離了普通老百姓的購買力，超出了大部分人的經濟承受能力，心理上更加難以接受。

-公共房屋政策覆蓋面不足。

澳門在房屋市場方面，採取以自由市場為主要資源配置手段，政府只做必要調節的住房制度。從 20 世紀 80 年代開始實行社會房屋和經濟房屋並行的公共房屋政策。公共房屋是指由澳門政府自主興建，或由政府提供土地給開發商投資興建，用於出租或以低於市場價格出售的以解決低收入家庭或有特殊困難家庭之住房需求的住宅單位。澳門的公共房屋分為兩大類型，一是社會房屋，一是經濟房屋。社會房屋是公共房屋中用於出租的住宅單位，對象是低收入家庭或有特殊困難家庭。經濟房屋是指由澳門特別行政區負責建造的房屋，供應處於特定收入水準及財產狀況的澳門特別行政區居民購買，以解決其住房問題。澳門房屋政策主

要針對的是弱勢群體，以提供基本社會保障為目標。目前，社會中受住房問題影響最大的是高不成、低不就的中下階層，置業無望，租金的增長速度比樓市更快，加上通脹，生活日益艱難。澳門公共房屋又沒有覆蓋到這一群體，而且公屋數量有限，難以滿足住屋需求，興建週期長，無法跟上澳門居民的住屋需求。按照世界銀行的標準，普通住房價格和家庭年收入的比例在 3-6 倍時，居民就有足夠的購房支付能力。如果以此為“上樓”標準，在過去對中等收入階層而言是輕而易舉的，現在則即使是二十年的收入也無法實現購房目標。在低收入階層的上樓難解決之後，矛盾就集中發生在中等收入階層身上。因此，專門針對中等收入階層的房屋品質標準較高、上樓收入標準也適當提高的公屋訴求也就應運而生了。房屋在澳門既是生活必需品，又是資源性產品，澳門特區的房屋政策應有一定的保障性措施，維護澳門居民的基本生活需要。

- “港人港地”的啟示作用。

“澳人澳地”的提出受到了香港推行的港人港地政策影響。2012 年 9 月 6 日，香港特區行政長官梁振英宣佈落實“港人港地”政策，先導計畫準備在兩幅位於啟德發展區的住宅用地，賣地時在賣地章程中會加入“港人港地”的條款。要求在土地上建成的房屋單位，首次出售的對象和之後 30 年的轉售對象，買方必須為香港永久性居民，不可以公司名義購買。“港人港地”政策除身分要求外，暫時對買家資格及單位使用沒有設立其它限制，如經濟狀況、是否首次置業或自住等。“港人港地”是為確保本地居民的置業選擇，幫助未符合購買居屋資格的中產階層置業，不受外來購買力影響，不等同一刀切完全不容許外地人在港置業。香港推行“港人港地”的做法，對“澳人澳地”的提出起到了非常大的推動作用。

有議員就指出，“澳人澳地”可以說是一個新概念，也可以說不新。鄰埠香港從提出有關政策，到現在展開啟德發展區兩幅土地的招標，以及加入多項限制條款，行政效率值得澳門借鑒。”⁵更有人直接指出“‘澳人澳地’這個議題，並非澳人所發明，更不是獨家專利，而是源自香港的‘港人港地’。”⁶澳門與香港由於地域相鄰、同屬嶺南文化而致的彼此輻射關係，由此可見一斑。然而，“港人港地”畢竟是基於香港自身的社會經濟環境而定，其成效尚待觀察，澳門能否有效借鑒必須充分論證。對此，有人認為“本澳有著自身的實際情況，與香港距離雖近，但完全不一樣，部分雖然可以參考或吸取別人的經驗，但不能全盤照搬。強調“澳人澳地”對本澳的房屋政策有其複雜性，必須深入研究。”⁷相關的問題還有：

“‘澳人澳地’是一種應對住房市場價格高漲的臨時措施，還是一種長遠的房屋政策？澳人是否只限于自然人中的永久居民，在本澳註冊的法人是否符合資格？購買“澳人澳地”房屋時可有其他條件限制？是否要設立轉售限制？可否出租給非居民等一系列問題？”⁸

2 理解“澳人澳地”的若干關鍵點

何謂“澳人澳地”，目前並沒有統一的見解。社會各界人士紛紛從自身的立場和角度對“澳人澳地”作出了理解，可以說是百家爭鳴，不一而足。這裡主要綜括社會各種意見，嘗試說明理解“澳人澳地”需要注意的幾個關鍵之處。坊間希冀通過澳人澳地政策達到的目標十分明確：滿足澳門社會成員以低價取得住房的目標，實現社會資源服務于澳門居民的理想。具體而言，“澳人澳地”是為瞭

⁵參見《陳明金指政府拖延落實澳人澳地》，《市民日報》2013年7月4日。

⁶參見《對澳人澳地應科學研判及早做出決定》，《新華澳報》2012年1月14日。

⁷參見《概念複雜，無時間表，澳人澳地將委託機構研究》，《澳門日報》2013年1月8日。

⁸參見《華僑報》2013年1月8日。

解決澳門居民的住房難問題，而非滿足人們借購房抵制通脹、實現資產保值增值的目的。眾所周知，在自由市場經濟條件下，土地與住屋不僅有著滿足人們安居樂業基本需求的功能，還是重要的投資管道。房地產作為耐用消費品可以長期使用，可以出售，也可以出租，土地的稀缺性和不可再生性造成房產具有保值增值的功能，長期持有可以升值。在一般情況下，房屋的居住功能與投資功能是統一的，但是居住功能永遠是第一位，房屋能夠用來投資的基礎是房子可以用來居住，如果沒有了居住功能，投資功能也就不存在了。然而，在澳門特區這個特定環境下，土地是極度稀缺資源，博彩業發展勢頭強勁，即使是十分殘舊的住屋也依然能顯示出強大的資產保值能力。因而，首先需要明確的是，“澳人澳地”政策必須聚焦于解決澳門居民的居住需求，而非資產投資的目標。

“澳人澳地”與現有的公共房屋制度須有差別。如果僅僅是為了實現居民的居住權益，現有的公共房屋制度已經提供了相關管道，或者說，某種形式上的“澳人澳地”是久已有之的情況。從歷史上來看，澳門政府的房屋政策一直以保障本地居民的居住權益為根本宗旨，社屋經屋的申請者局限于澳門居民，限制非本地居民的購買力。那麼目前社會中熱議的“澳人澳地”又能做些什麼？仔細分析，可以發現澳門居民住房難主要有兩種情況：其一，為社會弱勢群體的住房難，這一群體中符合公共房屋申請資格者，可以循有關程式逐步解決住房問題；其二為不符合公共房屋申請資格者的住房難，由於私人住宅市場樓價持續攀升、居高不下、置業無望，因此希冀通過政府幹預，切割市場，從而實現穩定樓價，方便購置的意圖。對此，社會人士也有所認識。有人指出“澳人澳地是要讓夾心階層人士也能享受政府的福利，從而凸顯社會公平。”⁹也有人指明“澳人澳地”與經屋

⁹參見《房屋政策如何凸顯社會公平》，《大眾報》2013年6月21日。

最大的分別，是在於“澳人澳地”可以不設入息限制，以及提供品質較好的住屋，照顧經屋以外的市民，又可視為房屋政策的另一種，令房屋市場多元發展。¹⁰有關研究機構則認為“房屋問題正是引發本澳社會矛盾的主因之一，期望“澳人澳地”政策能切實解決夾心階層和中產人士的住屋問題，通過與經屋、社屋及私人房屋之間的無縫結合，回應不同階層居民的住屋訴求。”可見，人們期望“澳人澳地”與現有的公共房屋制度有區別，全方位、多元化保障澳門居民的居住權。

政府推出的“澳人澳地”政策，仍然必須以維護公共利益，保障自由市場秩序為前提，否則難以獲得持續發展的正當性。儘管從字面上看“澳人澳地”具有相當的局限性，但是，作為一項社會公共政策，仍然必須滿足公共利益，實現社會資源服務于澳門居民的理想。毫無疑問，“社會資源服務于澳門居民”理應成為澳門政府的施政目標。但是，社會資源的有限性決定了政府在制定具體公共政策時必須考量其可能性問題，否則，即使制定出來，也會因為無法實施而流於形式。

綜上，“澳人澳地”應以保障澳門居民的居住權為目標，是政府履行社會公共事務管理職能的體現，以實現社會公共利益為最終宗旨。“產權由澳門人擁有，房屋由澳門人居住，由政府政策引導，這部分的資源有制約，脫離了私人房地產市場的自由流動。”¹¹這一表述也許可以成為理解“澳人澳地”的參照性註腳。從法律規範主義的角度看，任何新的制度或政策都必須與現有制度體系具有相容性，成為現有體系的有機組成部分，才可能對社會制度發展有所裨益。“澳人澳地”在法律方面至少面臨以下問題：

- “澳人澳地”與基本法的關係

¹⁰參見《關姐談澳人澳地應先清晰定義》，《正報》2012年12月29日。

¹¹參見《澳人澳地仍要研究未敢承諾》，《正報》2013年4月26日。

基本法規定“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”通常認為，資本主義制度最重要的體現是：保障私人產權與實行市場配置資源。那麼，“澳人澳地”政策是否會抵觸基本法規定的資本主義制度下保障私人產權與自由市場模式呢？或者，從權利的角度看，“澳人澳地”滿足的是居民的“居住權”需求，還是“私人產權”需求，抑或兼顧兩者？此外，“澳人澳地”與基本法規定的澳門土地制度的關係也是值得思考的問題。

- “澳人澳地”與澳門土地法的關係

根據基本法，澳門土地分為私有土地與國有土地兩大類型，對於比例十分有限的私有土地，政府除了依法徵收以外，難以“規範房屋市場”之名限制其流轉。對於國有土地，政府主要根據第 10/2013 號法律《土地法》進行管理、使用、開發、出租或批給等行為。政府管理行為既要適應經濟發展用地需求，又要滿足澳門居民安居樂業需求，經濟增長帶來的土地發展增益是全民共同努力的結果，也應當成為全民共用的成果。《土地法》規定對於有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給可以豁免公開招標。也就是說，如果“澳人澳地”能夠被識別為某種公共利益，那麼土地供給方面具有法律的保障。

- “澳人澳地”與澳門公共房屋法律制度的關係

澳門公共房屋分為社會房屋與經濟房屋。社會熱議的“澳人澳地”與經濟房屋制度具有極大的相似性，那麼在制度建設方面應當如何區分二者？區分意義何在？

3 “澳人澳地”與澳門基本法

在澳門特別行政區，儘管對於基本法的定位有著不同的看法，但是基本法作為本地根本法的定位是不容挑戰的。從功能主義角度來看，基本法具有基本規範的功能。作為特別行政區的憲制基礎，基本法是特別行政區立法機關制定法律和行政長官制定行政法規的基礎和根據；立法機關制定的法律和行政長官制定的行政法規如與基本法抵觸則無效；澳門原有法律中，凡與基本法抵觸者，或者由立法機關或其他有權機關進行修改，或者應予廢除。¹² “一國兩制”條件下，澳門基本法全面規定了特別行政區的社會、經濟制度，居民基本權利和自由制度，行政、立法和司法制度，為特別行政區的健康發展提供了基本制度保障。在經濟領域，澳門基本法用基本規範的形式規定了澳門的基本經濟制度，一切社會經濟活動都只能在基本法規定的基本經濟制度內進行。美國學者比爾德在談論美國憲法時曾指出“把憲法視為一種抽象的法律，沒有反應派別的利害，沒有承認經濟的矛盾，是一種完全錯誤的觀念。它是一群財產利益直接遭受威脅的人們，以十分高明的手段寫下的經濟文獻。”¹³ 歷史和實踐表明，憲法作為一個國家最基本的經濟制度安排，從根本上制約著社會經濟的發展。托達羅指出：“必須把經濟發展看成是涉及到社會結構、減少不平等和消除絕對貧困等主要變化的多方面過程發展，從其實質上講，必須代表全部範圍的變化。”¹⁴ 澳門實行的是自由市場經濟的法律體系，以維護公平公正的自由市場經濟體制為法治的價值目標。《澳門基本法》和《中葡聯合聲明》都確定了澳門保持原有的資本主義制度和生活方式

¹² 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，社會科學文獻出版社 2012 年版，第 58 頁。

¹³ 比爾德：《美國憲法的經濟觀》，商務印書館 1989 年版，第 130 頁。

¹⁴ 托達羅：《經濟發展與第三世界》，中國經濟出版社 1992 年版，第 79 頁。

五十年不變，實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。土地作為一種重要的資本要素，也遵循著流動自由原則，“澳人澳地”的實施可能會限制財產的自由流動性，是否會對澳門特區的自由經濟形象造成損害，以至於違反澳門基本法的規定？澳門基本法中的土地制度以國有為主，這在法律上究竟意味著什麼，實施“澳人澳地”是否會與國有土地規則發生矛盾？這些都是在思考“澳人澳地”時必須回答的問題。這裡主要從基本法的角度，運用憲法學理論予以分析。

3.1 自由經濟與公共利益。

澳門基本法第 5 條規定：澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變；第 6 條規定：澳門特別行政區以法律保護私有財產權；第 111 條規定：澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。這兩條條款明確表示澳門實行自由資本主義經濟體制。“澳人澳地”的實施可能會限制財產的自由流動性，是否會對澳門特區的自由經濟形象造成損害，以至於違反澳門基本法的規定？

事實上，資本主義並不是以推行“私有制和自由市場”就能簡單描述清楚，在經歷了自由資本主義“放任發展”的早期歷史之後，現代資本主義國家政府都承擔起了幹預市場的責任，並深深地嵌入了資本主義經濟的發展之中。就自由市場和國家（政府）幹預之間的關係而言，在良好的社會與法治秩序下，政府對宏觀和微觀層面上的經濟進行幹預有利於市場經濟的穩定與健康發展。在法律上，政府幹預市場的最重要理由是基於公共利益的考慮，為了平衡經濟發展與社會公共利益之間的矛盾而進行政策選擇。因而，公共利益的內涵與外延成為人們不斷

研討的問題。就澳門的具體社會環境而言，在自由市場經濟條件下，各項公共政策的出臺都必須滿足公共利益需求，不能成為個人或團體謀取私益的幌子，這應該成為澳門社會發展確定不移的目標和出發點。

自由經濟和政府幹預並非天生的敵人，事實上，兩者都不能脫離對方而健康生存。自由市場經濟可以帶來前所未有的經濟效率和財富，也可以瓦解一個社會的秩序，同樣，政府幹預可以穩定和促進市場運作，促進分配平衡，但也可以阻礙市場運行，抑制經濟效率，甚至侵犯公民的基本政治權利和人身自由。作為一種經濟體制，資本主義的前途取決於合理的社會秩序，即創立各種社會機制，實現企業內部的分散化管理、企業之間的自發聯合、以及社會各個階層之間的自願合作。因此，經濟發展是個涉及政治、社會與文化的多層面問題。¹⁵在法治國家，法律的部分作用就在於通過影響經濟活動者的行為，調節不同個體和社會集團的經濟權利並解決其利益衝突，從而形成並維持一種理性的社會秩序。對於具備法治傳統的經濟發達國家而言，法律的主要作用不是對經濟事務的正面幹預，而是在允許企業與市場自由運行的前提下，從負面來保障經濟運行的社會條件。由此可見，市場經濟並非天然的自由而不可約束，相反，為了市場經濟更加健康地自由發展，政府幹預是必要的，有時甚至是必須的。不過，在法治國家中，經濟調控更多通過法律手段，而非純粹的行政幹預。因而，法律在保證一定程度的穩定性同時，必須隨著社會和經濟的發展而改變。在法律上，政府幹預市場的最重要理由是基於公共利益的考慮，為了平衡經濟發展與社會公共利益之間的矛盾而不斷進行政策權衡，於是公共利益的內涵與外延成為人們不斷研討的問題。

公共利益，從字面上理解，可稱之為公眾的利益，簡稱公益。各國憲法通常

¹⁵章謙凡：《市場經濟的法律調控》，中國法制出版社 1998 年版，第 116 頁。

並不對公共利益作出直接的界定，而是通過抽象概括的方式闡述公共利益的內容。這是因為公共利益本身就是一個框架性概念，需要根據社會生活發展和變化的具體情況來維護某一種具體的公共利益，從而克服成文法可能具有的滯後性，實現社會實質的公平與正義。通常，各國憲法對公共利益的表述有以下三種形式：第一，為了公共使用而徵用。如美國憲法第 5 條修正案規定，沒有正當補償，任何人的私有財產均不得被徵用為公共使用。日本憲法第 29 條第 3 款規定，私有財產，在正當補償之下可收歸公共使用。第二，為了公共福利而徵用。如德國基本法第 14 條第 3 款規定，公益徵用，惟有為公共福利故，方可准許之。第三，為了公共利益而徵用。如義大利憲法第 42 條第 3 款規定，為了公共利益，私有財產在法定情況下得有償徵用之。可見，公共使用、公共福利與公共利益都可以成為公共利益的內涵所在。

公共利益作為一個法律概念，其重心在於“公共”二字。與“社會”、“國家”、“集體”等宏觀概念一樣，“公共”是一個整體而非個體性質的概念，而許多困惑就由此產生。一旦脫離構成整體的個體之後，公共便可以通過人的想像而無限誇大、膨脹和神化，最後不僅在理論上產生難以自圓其說的悖論，而且在實踐中成為壓在個人身上的一個沉重的幻影。要糾正這個傾向，只有運用方法論的個體主義，讓“公共”重新找到個體的根基。畢竟，宏觀是由微觀構成的：“公共”不是抽象的，而是由一個個實實在在的個體構成的。因此，對公共的解析必然要求探討公共的構成。既然公共是由個體構成的，公共利益也就是個人利益的某種組合，並最終體現於個人利益。例如，國防利益之所以是一國的公共利益，並不是因為抽象的國家從中得益了，而是在於這個國家的每個人都得益了。就不存在超越個人的社會或國家一樣，超越個人的公共利益也是不存在的，否則，

就墮入了無法自拔的詭辯論陷阱。¹⁶從功利主義角度看，既然公共利益是具體法治追求的目標，法律就要實現個人利益之和的最大化，也就是功利主義所說的最大多數人的最大幸福。

由於公共利益具有很高的抽象性，而且公共利益受益範圍具有不特定性，受益者是否須是全體成員而非部分人員或特定群體形成爭議焦點，到底應該多大範圍群體是無法清楚界定的，只能以大多數的不確定數目的利益人存在為標準。公共利益與政府施行的政策和社會發展密切相關，不同的社會時期其內容也是不同的。在一個不斷變遷的社會中，人民內部的公共利益界定必須考慮其特定時期的經濟、社會及文化等各種因素。一般來說，公共利益是以社會價值觀的現存體系而定的，提供公共交通、公共教育、公共衛生、社會保障、社會秩序、共同發展等都被視為公共利益的需要。它是一個社群存在或發展所必須的社會價值，既包括既得的各種正當利益，也包括可能獲得或喪失的利益。

在澳門，私有財產權和自由經濟是澳門經濟制度的兩個基本方面。但是，“在澳門並不是去重新建立一種新的制度，也不是把其他國家的資本主義制度搬過來，而是使原來已在澳門存在的資本主義制度和與其相適應的生活方式繼續延續下去，這對於確保澳門的平穩過渡和長期穩定發展是非常重要的。”¹⁷也就是說，澳門的資本主義制度要按照自身的客觀經濟條件不斷進化，促進社會的長期穩定發展。澳門第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》和第 43/97/M 號法令《充實公用徵收法律制度》對公益徵用財產制度作了規範。其中最值得關注的是對於公益的界定問題，這兩部法律並沒有直接規定什麼是公益，而是在前部法律中間

¹⁶張千帆：《公共利益是什麼？——社會功利主義的定義及其憲法上的局限性》，《法學論壇》2005 年第 1 期。

¹⁷楊允中：《澳門基本法釋要》（2011 年修訂版），澳門基本法推廣協會 2011 年出版，第 38 頁。

接提及。¹⁸同時，澳門基本法第 50 條規定：“澳門特別行政區行政長官行使下列職權：（十五）根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據。”第 71 條規定：“澳門特別行政區立法會行使下列職權：……（五）就公共利益問題進行辯論。”可見，公共利益是指政府在一個民主和合法的決策過程後確定的利益，也就是說公眾利益是政府關注和維持的利益，必須由政府幹預的利益，政府認為由私人來管達不到效果的利益。但這個決策過程必須是公眾參與的民主的決策過程，通過合法的、合理的方式做出，也只有通過民主的參與才能確保關於公共利益的定義得到公眾的認可和支援。

3.2 私人產權與居住權

在澳門，“澳人澳地”觀念的產生很大程度上是因為人們意識到自己的某些權益無法循正常的市場途徑獲得，希望通過政府幹預達到目的。用法律語言來說，澳門居民體會到自己的居住權無法獲得有效實現。但是，如欲通過“澳人澳地”政策實現居住權，勢必會影響到有關利益人的私人產權的行使。那麼，“澳人澳地”政策的可行性在於探討私人產權以及住屋權兩種權利之間的平衡。接下來，首先分析居住權的基本意義，然後探討“澳人澳地”可能涉及的私人產權限制問題。

一切人類生存的第一個前提是必須能夠生活，首先就需要衣、食、住和其他東西。在現代社會，與土地密不可分、與人類生存具有更為直接關係的是房屋問

¹⁸第 12/92/M 號法律第 3 條規定“當因公共災難或內部保安促使下，總督或由其指定的公共實體為著公益的需要可立即取得有關財產而毋需任何手續，只按一般規定賠償與有關人士。”；第 5 條：“一、屬施行本地區重整計畫或公共利益的設備或基建方案時，得一次過或局部，以區域徵用必需的面積來施行有關計畫或方案。”

題。隨著人類從農業文明邁進了現代工業文明，個人擁有大片土地的理想已經被在城市中擁有自己的“安樂窩”的夢想所代替。人們不再奢求擁有田地，只希望能夠在都市化生活中安居樂業。在法律上，人們的這一需求經由居住權得到保護。在國際公約、憲法行政法等公法領域中，¹⁹居住權作為一種基本人權得到了全面的規範。《世界人權宣言》第 13 第一款規定：“人人都享有在其國境內自由遷徙及居住的權利”。這裡所說的居住的權利是指空間意義上的在什麼地方停留的問題，是與遷徙相對應的在某一地方常住的狀態，對這種權利的保護是人身自由的重要內容。國際公約中還有一種作為生存權這一基本人權意義上的居住的權利（又稱住房的權利）。《世界人權宣言》第 25 條規定：“人人有權享受為維持其本人和家屬的健康及福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務”。聯合國經濟、社會和文化權利委員會《關於獲得適當住房權的第四號一般性意見（第六屆會議，1991 年）》第一條規定：“適足的住房之人權由來於相當的生活水準之權利，對享有所有經濟、社會和文化權利是至關重要的。”這裡所說的居住的權利是指為生存而必須提供的住房方面的保障。中國現行憲法第 39 條規定了公民的住宅不受侵犯，以保障公民居住的安全與安寧，雖然不是從正面直接規定憲法保障公民居住的權利，但通過反向解釋可以推斷出這一精神。《澳門基本法》第 31 條規定“澳門居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民和住宅和其他房屋。”雖然未從正面直接規定公民有獲得住房的權利，但是亦可推斷出政府有義務保障澳門居民居住權利的基本立法精神。此外，由於《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於本澳（澳門基本法第 40

¹⁹在私法領域同樣有居住權，但是有著與公法中不同的特定含義。在私法領域內，在物權法上，居住權則有其特定含義，是指非所有人因居住而使用他人住房及其附屬設施的權利，是他物權中的用益物權之一種。例如，澳門《民法典》第 1411 條規定：涉及住房的使用權，稱為居住權。

條及第 15/2001 號行政長官公告)，因此，澳門必須承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。

《家庭政策綱要法》中也提及政府應逐漸創造條件，使每一家庭都可擁有一符合其家庭生活的住所。

由此可見，國際公約和憲法規範中的居住權是要求締約國承認和保護的基本人權，其適用的主體是國家和政府；憲法作為公民權利的保障書，其中的居住權主要是調整國家和公民之間的住房財產關係，以保護公民的居住權利，防止遭受公權和他人的侵害。澳門政府作為國際公約的承諾者之一，必須履行相應的義務與責任。儘管住屋權不相當於任何市民可要求政府給予其一住房，但政府需作出適當的措施確保居住房屋的提供可達到市民的需求、及保障市民能在公平及合理的情況下取得或租賃房屋，特別是對處於弱勢的群體提供適合的住房。

然而，“澳人澳地”政策下，為澳門人獲得足夠的房屋有可能限制私人財產的轉讓，根據適度原則，限制居民的權利只可由法律作出，且只可在該等限制屬於為維護另一基本權利必須作出的情況下才能夠作出。因此，必須論證限制私人產權是否為維護他人住屋權的必要措施及其法定依據。“澳人澳地”政策下可能涉及的私人產權主要包括：1) 獲得批地合同在土地上新建建築物的承批人的私人產權；2) 購買併入住“澳人澳地”上新建住屋的小業主的私人產權。從理論上說，澳門法律嚴格保障私人產權的安定性與完整性，但是澳門法律並非所有權絕對主義理念的實踐者，相反，澳門政府為了公共利益的需要可以依法徵用私有財產。當然，所有權的相對主義並不等於使私人產權處於不安定之中，而是在私人產權與公共利益之間通過公平正當的方式達到平衡。

承批人的私人產權，應當注意到承批人競爭地塊並新建住屋的目標在於通過售賣逐利，然而“澳人澳地”土地上新建住屋的售賣對象有所約束作為一種批地負擔事先需明示公告，作為逐利者必然會在斟酌自身利益之後選擇是否參與批給競爭。因而，承批人的私人產權流轉限制條件，應在其預計損害之內。小業主的私人產權，其流轉受限於“澳人澳地”政策亦屬其在購買入住時即可預見之損害。難點在於，“澳人澳地”政策是否會侵害澳門繼承制度所保障的家庭利益、道德觀念？換言之，如果該小業主的唯一法定繼承人為非澳門居民，是否就喪失了對該物業的繼承權利？對此，可以借鑑經濟房屋的繼承制度做出適當的制度安排。

3.3 澳門基本法中的土地制度——如何理解基本法第 7 條

土地是促進國民經濟發展、滿足人民生活需求，保持人類自然和諧發展的最重要的自然資源。土地是人類與自然界進行物質交換、通過智慧和勞動創造社會財富的最重要的媒介物。在中國歷史上，土地問題既是中國革命的核心問題，也是中國改革發展和建設的關鍵所在，因此，土地制度一直是中國憲法的重要內容，利用憲法的威嚴來保障土地的安全。建國以來《憲法》對土地制度的規定主要有：

——1954 年《憲法》規定“礦藏、水流，由法律規定為國有的森林、荒地和其他資源，都屬於全民所有。”第 8 條規定：“國家依照法律保護農民的土地所有權和其它生產資料所有權。”第 13 條規定：“國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定的條件，對城鄉土地和其他生產資料實行徵購、徵用或者收歸國有。”

——1982 年《憲法》第 9 條規定：“礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有；由法律規定屬於集體所有的森林和山嶺、草原、荒地、灘塗除外。”第 10 條規定：“城市的土地屬於國家所有”，

“農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。” “國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵用。” “任何組織或者個人不得侵佔、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地。” “一切使用土地的組織和個人必須合理地利用土地。”

——1993 年修正案將第 10 條第四款：“任何組織或者個人不得侵佔、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地。” 修改為：“任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。”

——2004 年修正案把“國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵用。” 修改為“國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或者徵用並給予補償。

由此可見，土地問題從來都是中國憲法所關注的對象，隨著社會經濟環境的改變，憲法土地制度也在發生著變化。然而，保障人們公平合理地利用土地、開發土地資源卻是憲法土地制度永恆的內容。

澳門基本法第 7 條：澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。從字面來看，這個條款至少表達了三層含義：其一，澳門特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，除了特區成立前已經依法確認為私有土地的以外。其二，特別行政區政府負責管理和使用澳門境內的土地和自然資源。其三，土地和自然資源開發和利用的收入全部歸澳門特區政府支配。在這三層含義中，最值得關注的是土地國家所有問題。如果不廓清土地國家所有在

法律上的含義，那麼就很難明晰土地的權利歸屬關係，更不用說土地發展利用產生的增益歸屬了。

理論上，土地所有權至少可以分為三種類型：私人所有、政府所有和國家所有。政府所有和國家所有都屬於土地的公有制，但是兩者之間還是存在重要區別。政府所有的土地，政府實際上履行著佔有、使用管理土地的職能，在這種情況下，土地所有權和使用權等實際權力融為一體，政府所有的土地屬於實質性的公有制。然而，國家所有的土地，政府則未必行使實際管理權，政府可以通過批地等方式使私人獲得國有土地的實際管理權。加拿大等英聯邦國家的經驗表明，所有權和使用權或管理權是可以相分離的，即便私人土地，其所有權也可以在名義上屬於“國王”（國家）。在這種情況下，所有權和使用權、管理權等實際權力（利）脫鉤，成為一種名義性權力。當然，在某些情況下，“名義”所有權仍然可能產生實質效果，但是一般並不影響土地的日常使用或管理方式。和私人或政府所有權不同的是，“國家”概念的性質決定了土地的“國家所有”只能限於名義上的所有權。事實上，土地公有或國家所有表達的理念本身是相當自然與合理的：作為一種不可再生的稀缺資源，土地不應該為任何私人獨享，而應該為全體人民造福。俗話說，大地是“萬物之母”，也是迄今生成地球上絕大多數財富的基礎。和可以通過勞動獲得的一般財產不同，雖然土地的價值可以因為勞動而得到提高，土地本身並不是也不可能通過勞動獲得，因而使用土地的權利以及使用過程中產生的收益可以歸屬私人，但是為了全民的公共利益，土地本身可以為“國家”所有。問題在於“國家”究竟是誰？現代意義的“國家”顯然不等於“國王”，更不等於政府，而是指特定主權範圍內的人民，至少是符合憲法或法律規定條件的公民，因而“國家所有”即全體公民所有。例如中國現行憲法第9條規定：“礦

藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有”；《物權法》第 45 條規定：“法律規定屬於國家所有的財產，屬於國家所有即全民所有。”這裡的“全民”可以採取兩種理解，但是兩者都只能支持名義所有權：如果這裡的“全民”是一個獨立於具備行為能力的特定人群之外的抽象整體概念，那麼“全民”或“國家”本身就是一種名義性的虛構，因而顯然只能支持名義性所有權；如果“全民”不是一個抽象概念，而是一個由具體公民構成的集體，那麼它在現代國家往往是一個數以千萬乃至億計的龐大集體。由於如此龐大的公民群體不可能對任何特定土地直接行使有效的使用權或管理權，“國家所有”必然是一個和實際使用權相分離的名義所有權概念。

綜上所述，在憲法領域，土地的國家所有更多意味著國家代表全體人民對土地歸屬的一種宣示，擁有一種名義上的所有權並不涉及實際使用。具體到澳門而言，回歸以後，澳門特別行政區境內的土地屬於國家所有，既符合我國憲法的一般土地制度，也是行使國家主權的表現方式。由此就可以理解澳門基本法土地制度的第二層含義，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發歸屬國家所有的澳門特別行政區境內的土地。這並不意味著政府可以為了自己乃至政府官員的利益而使用和享受澳門土地，相反，政府的管理和開發行為必須是為了全體澳門居民的利益，而人們依靠週期性選舉保證關於土地的決策符合自己的利益。換言之，澳門境內土地歸屬國家所有並不是“澳門政府所有”，而是由政府代表全體居民為了公共利益而行使土地的管理職權。同樣，基本法規定的土地收入由政府支配也是要求政府獲得的土地收益通過預算和開支監督用於改善民生，提高居民生活素質，而非為政府自身謀福利。

3.4 小結

從文本上看，澳門基本法並沒有對澳人澳地作出直接的肯定或否定規定。事實上，和所有的根本法律一樣，澳門基本法只是規定一些事關澳門社會制度、政治制度、經濟制度的基本原則和主要內容，然後通過普通法律加以貫徹落實。澳門基本法不可能也沒有必要對社會生活作出事無巨細的規範與調控。因而，簡單判斷“澳人澳地”抵觸基本法缺乏法律規範依據。然而，作為約束和規範澳門社會的法律之網的基礎性法律而言，“澳人澳地”無疑也必須在基本法框架內運行，才可能具有正當性與合法性。目前，“澳人澳地”最為人們擔心的是與澳門基本法保障的澳門實行自由市場經濟是否相抵觸的問題。²⁰有學者指出：“‘澳人澳地’並非全面限制買賣，也不是將所有土地都改為‘澳人澳地’，市場仍是市場，只是被分割，不能說‘澳人澳地’抵觸基本法或違反現時的法律制度。”同時，他還指出“若政府真要推‘澳人澳地’，應先研究在批地合同中加入什麼條款，批地條款可規定批地及後的一連串銷售活動，具體操作及整套制度可再研究。”

²¹如前所述，資本主義自由市場經濟經過多年的發展，早期的簡單放任型的自由經濟形態不復再有，世界各國政府都結合各自的經濟環境擎起各種幹預之旗，對市場實施著種類繁多的幹預手段。由是觀之，“澳人澳地”是否侵害了自由市場經濟是個需要廣泛論證的課題，僅憑直覺無法作出準確判斷。在法律上，值得關注的則是“澳人澳地”能否被識別為一種公共利益而受到保護？在澳門，這個判斷取決於社會普遍共識的形成，只有通過合法正當程式形成的公共利益，才可以成為法律保障的對象。

²⁰參見《華僑報》2012年10月25日。

²¹參見《澳門日報》2013年2月12日。

4 “澳人澳地”與澳門土地法

土地作為人類生存之根本，很早就是法律關注的對象。西元前 20 世紀，《蘇美爾法典》、《中亞述法典》都有田園繼承權等土地關係的法律規定。西元前 18 世紀，《漢穆拉比法典》中也有許多關於土地佔有、租佃的規定，如第 45 條規定：

“自由民以其田租與農人佃耕，並將收取其田的佃金”。西元前 451 年——前 450 年古羅馬的《十二銅表法》第七表是專門的“土地權力法”。西元前 3 世紀，印度《摩奴法典》之八也是專門的土地關係法。在中國，《周禮》記載，西周奴隸制國家的法律規定，周天子擁有土地的最高所有權，只有天子才有權將土地分給諸侯，諸侯再分給大小貴族佔有和使用，不准買賣和私相授受。

澳門境內現有面積約為 29.9 平方公里，居住人口估計為 59.1 萬，屬於典型的地少人多區域。澳門地貌以山地丘陵為主，平地較少，現有平地約 1/3 為人工填海造地而成，土地資源非常珍貴。因此，回歸前的澳葡政府就比較重視對土地的開發利用，先後頒佈了不少土地方面的法律法規。澳門現行的土地法律規範主要有：一是《澳門基本法》中有關土地制度規範；二是由葡萄牙制定，並延伸澳門適用的葡萄牙法律。主要是葡萄牙 1966 年制定並於次年 9 月延伸澳門適用的《葡萄牙民法典》及其後民法典的相應修改；三是澳門本地立法機關制定的土地法律、法規。主要是 1980 年 7 月 5 日頒佈的第 6/80/M 號法律《土地法》及相關法規。但是，隨著社會經濟變遷，這部法律已經不能有效配合澳門社會發展需要和居民訴求。因此，政府于 2008 年成立專責工作小組，啟動《土地法》及相關配套法例的檢討工作，從批地方式、批地面積、批地期限、修改批地用途、批地的轉讓、溢價金的訂定方法、批地程式、監察履行批地合同的機制等進行立法檢討。2008 年和 2010 年兩輪公眾諮詢之後，新土地法草案送交立法會審議，經過

立法會與政府共同研究、磋商，同時聽取社會不同意見，土地法的最終法案文本於 2013 年 8 月 12 日在立法會獲得細則性通過，將於 2014 年 3 月 1 日實施。新《土地法》由 15 章組成，共 223 個條文，法案遵循《澳門基本法》精神，明確規定了澳門土地管理的基本原則，包括有：可持續發展原則、切實有效利用土地原則、監察原則、公眾知情原則、平等取得土地原則、保護原則、規劃約束原則、土地法律狀況公開原則、法律安定性原則。這些原則將土地管理、社會發展和民生需求等相互結合起來，構建了澳門土地管理的基本體系。

回歸以來，隨著經濟的高速發展，土地問題日益成為澳門社會關注的焦點。究其原因，主要還是在於經濟發展產生了巨大的土地增值收益，成為了利益各方爭奪的目標。合理配置土地權利，均衡供應各方發展所需用地，就成為土地法必須解決的問題。其中最為重要的是解決政府管制與土地發展之間的關係。從性質上說，土地的規劃、分區、用途管制等都屬於政府行使公法上的管理職權的表現，屬於國家主權的體現。政府管制權是國家為了促進和維護公眾的健康、安全、道德和一般福利，而擴大立法範圍直至對個人進行幹預的權力。在現代社會，運用立法保護公共衛生、公共道德、公共安全和整體福利已經是人們普遍接受的現象。土地規劃、分區控制、用途管制、地方建築準則、建築從業許可等，都是國家在土地利用方面行使管制權的體現。人口增長和城市化產生的各種新問題使得政府的各項管理規定有其存在的正當性，例如政府運用管制權將工業用途從居住用途中分離開來的法律規定可以保護住宅不受噪音、煙塵、異味以及其它類似侵犯物的幹擾。

土地發展權產生於國家管制權對土地開發利用的限制。土地利用若不受限制，就無所謂土地發展權，古代的土地利用自由而不受限制，到了近現代，基於對土

地開發利用進行管制的需要，產生了土地發展權的觀念和制度。簡單地說，土地發展權是通過土地利用的擴展或用途變更來謀取更大發展增益的權利。在理論上，有土地發展權屬於土地所有權的派生權利說和土地發展權屬於獨立權利說兩種觀念。前者基於所有權絕對理念，認為地表上下能滿足權利人需要的一定空間範圍都是土地所有人的當然支配範圍。後者認為土地發展並非所有權的派生，而是基於國家行使管制職能而產生的一項獨立權利，應當遵循保障基本公平，防止少數人獨享土地發展增益的目標進行權屬安排。在所有權受到公私法廣泛限制的今天，依據所有權絕對理念認為土地發展權派生於土地所有權的說法缺乏足夠的說服力。相反，如果由國家佔有土地發展增益，同時存在著讓全民受益的具體制度安排，應該可以實現土地發展增益由全社會共用的目標。因為，在任何情況下，土地價值都不是佔有土地者個人創造的；而是由社會發展創造的。因此社會可以把它全部拿過來，而無論如何不會降低改良土地的刺激，或對財富生產有絲毫的影響。²²一般而言，土地增值包括自力增值和外力增值。土地權利人改善土地的物理、化學、地質性狀，改善基礎設施，增加附屬物，由此帶來的土地增值，屬於自力增值。自力增值的成果，因土地權利人投資勞動獲得，當然應當由他們享有。土地的外力增值則是非因土地權利人直接投資勞動而獲得的增值，它通常由於社會性投資產生了外部性後果。社會性投資包括交通、通訊、環保、能源等基礎設施的建設，商場、銀行、工廠等工商業投資的發展，醫院、學校等公共事業設施的健全。土地用途改變帶來的增值，也屬於外力增值。²³土地的外力增值基本上是國家、政府、公私單位長期投資積累的成果，是社會大眾共同努力的結果，而與土地權利人的努力關係甚微。實踐中影響土地發展增益的因素非常廣泛，包

²² [美] 亨利·喬治：《進步與貧困》，吳良健、王翼龍譯，商務印書館 1995 年版，第 347 頁。

²³ 周誠：《土地經濟學原理》，商務印書館 2003 年版，第 347 頁。

括投資因素、供求因素、用途因素、收益因素、土地本身因素。如土地區域的政治狀況、治安狀況、人口與家庭狀況、社會風尚、經濟形勢、城鎮建設狀況、不動產投資或投機狀況、收入水準、物價水準、利率、城市規劃、土地供應政策、土地出讓方式、住宅政策、稅收政策、地區差異、功能分區等都影響著土地價值。由此可見，由於經濟增長而帶來的土地發展增益是全民共同努力的結果，理應由全民共用。政府作為公共利益的代表者應當妥善運用土地管理職權，力爭達到全民共用經濟發展、土地增益的目標。

澳門土地法作為規管澳門土地利用的基礎法律，在促進經濟發展用地和保障居民生活用地兩方面扮演著同樣重要的角色。一方面，要善盡其用切實有效利用土地資源，確保適時合理使用土地，另一方面，又要促進社會、經濟、歷史、文化、環境的協調平衡發展，確保滿足當代社會需要，又能將經過適當規劃和整治的空間流傳後代。第 10/2013 號法律《土地法》第 55 條規定，對於有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給可以豁免公開招標。包括：發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務；興建公用事業設施；配合已向公眾尤其是透過下列方式公佈的政府政策建議：①載于年度的施政方針；②政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈；③政府在政策新聞發佈會上公佈；參與由行政當局發起的城市建設計畫。此外，第 12/2013 號法律《城市規劃法》第 3 條規定，城市規劃旨在謀求公共利益，以提高居民生活素質，尤其透過以下方面：促進城市和諧及可持續發展；促進保護屬文化遺產的被評定的不動產；促進改善居住環境；合理使用和利用土地；促進保育大自然和維護環境平衡。可見，澳門政府享有充分的土地發展利用的管理職能，如果“澳人澳地”的政策目標被識別為某種公共利益，那麼也許可以在批地合同中加入某些特別要件，從而保障澳門

居民的住房需求。

5 “澳人澳地”與澳門公共房屋法律制度

如何有效保障公民居住權可以說是世界各國政府普遍面臨的問題之一。在實踐中，無論是發達國家還是發展中國家和地區，都認識到了單純依靠市場無法解決民眾的居住問題，尤其是低收入家庭的住房需求無法滿足，因而都採取了相應的政府扶持政策。各國根據不同情況，綜合運用租房補貼政策、稅收政策以及政府主導的住宅建設等多種手段，較好地滿足了不同收入階層的居住需求。這些政府住宅政策的共同點是鼓勵中高收入家庭買房，幫助低收入家庭租房，使社會各收入階層都能得到與其收入水準相適應的住宅。例如，美、德等國以各種形式的租房補貼政策來保證每個居民都有房住。為解決住宅嚴重短缺問題，法國和荷蘭政府均成立了低租金住宅建設機構(法國是 HLM，荷蘭是住宅協會)，向中低收入家庭提供低租金住宅，由政府提供補貼。在亞洲，韓國政府在居民住宅保障制度的建立以及房地產業的規範，特別是政府與市場之間的相互協調等方面發揮了重要的作用。戰後，日本政府為解決住宅短缺問題，1950 年制定並頒佈了《住宅金融公庫法》，主要對難以從銀行等一般金融機構借款購建房的個人與單位提供貸款。為進一步改善居民居住環境，1955 年，日本在《公營住宅法》的基礎上制定頒佈了《日本住宅公團法》，由國家出資成立住宅公團，在大城市及其周邊修建住宅，面向中等收入者進行出售或租賃。²⁴新加坡以其政府興建的組屋解決國民的居住問題。中國大陸和香港、澳門、臺灣地區都通過公共房屋制度滿足低收入者的住宅需求。

²⁴劉立峰、王元京：《國外住宅保障制度的經驗》，《中國經濟報告》2010 年 8 月 6 日。

在澳門，特區政府的公共房屋政策是“社屋為主，經屋為輔”，以“居有所，安居樂業”，舒緩及協助解決有實際需要的居民的住房問題為核心目標。澳門的公共房屋是由政府直接投資建設或由政府以一定方式對建築商提供補助，以低於市場價格的方式向低收入家庭出售或出租的房屋，分為社會房屋與經濟房屋兩種。經過多年的實踐，澳門公共房屋的建造、分配、管理等方面積累了一定的法律規範制度。

社會房屋方面主要有：1988年8月8日公佈的第69/88/M號法令和第32/2003號行政法規。前者主要是對行政當局負責管理的社會房屋用途的住屋或房屋的分配、租賃及管理的事項進行規範，後者則是對第69/88/M號法令的相關內容進行調整，增加操作性規範，立法對各類競投方式進行了嚴格規範，規定在某些特殊情況可以採用例外手段分配房屋。此外，立法還設置了社會房屋富戶退場機制，第25/2009號行政法規第25條規定，倘有社會房屋家團的月收入連續3年超過收入上限，或連續2年超過上限一倍，房屋局有權解決租賃合同。對此，有兩種不同意見，肯定觀點認為社會房屋是照顧社會上經濟薄弱家團，在公屋資源緊張，根據有效運用公共資源的原則，有必要讓社屋富戶退出社屋單位，以供社會上真正有需要的家團入住；相反，否定觀點認為由於部分社屋家團收入不穩定，退出後未必能負擔私人市場的租金，造成新的住屋困難，建議當局在執行退場機制時，必須進行更多全面的考量。

經濟房屋方面澳門經歷了一次較大的立法變革過程。1980年9月6日公佈的第13/80/M號法律是澳門政府通過法律規範經濟房屋，針對收入較少，未能承擔自由市場住屋價格而又想自有居所的人獲得自置物業解決住房問題。回歸後隨著澳門經濟快速增長，原有的經濟房屋的建造及出售制度不能配合社會發展，澳

門政府頒佈了第 10/2011 號法律《經濟房屋法》，以紓緩及協助解決有實際需要的澳門特別行政區居民的住房問題。新法明確指出，經濟房屋由政府負責建造，以表示政府在提供公共房屋的決心和承擔。經屋目的是協助具特定收入水準及財產的澳門居民解決住房問題，僅用於家團或個人自住用途，並對私人房屋及社會房屋政策起著補充性作用。

6 “澳人澳地”的政策法律建议

法諺有言“法律是沒有激情的理性。”社會中熱議的“澳人澳地”不可能是面面俱到的靈丹妙藥，必須在法律規範的引導下才可能實現其初衷。其中，最重要的是應當意識到“澳人澳地”與現有的公共房屋制度、尤其是經屋制度既有共性又有區分。共同之處在於，“澳人澳地”與經屋制度都以滿足特定狀態下澳門居民的居住需求為出發點，希望通過有效的制度安排保障澳門居民的基本居住權利。在這個意義上，現有的經屋制度也可以視為某種形式上的“澳人澳地”，兩者都以提升澳門社會的整體福利狀況為價值目標。但是，需要著力解決的是“澳人澳地”政策與公共房屋制度的差異性，差別何在，區分意義如何？

從法律角度看，“澳人澳地”必須與經屋制度有所差別才具有相對獨立的制度空間。根據第 10/2011 號法律《經濟房屋法》，澳門經屋制度主要內容有：

- 1、建造方式：政府負責建造，享有建築物所有權。
- 2、申請條件：申請人必須是永久性居民+資產限制+收入限制+用途限制。
- 3、產權歸屬：申請成功者獲得經屋產權。
- 4、流通方式：持有年期限限制+政府優先回購權+補差價規則
- 5、繼承問題：遵循普通民法原則處理。

6、管理機制：政府負責經屋的分配與管理工作。

澳門經屋制度的主要特點在於：

- 1、政府全面負責經濟房屋的建造、分配、管理、養護等工作。
- 2、對申請人有身份限制，經屋存在進入私人住屋市場的管道；
- 3、設計了較長的持有年期限限制，降低其流通變現能力；

人們想像中的“澳人澳地”似乎有意突破經屋制度的上述限制，僅僅強調土地和房屋在澳門人內部的流通與使用。人們或許希望：入場條件、流通條件和出場條件都只受身份限制。問題就回到“澳人澳地”政策究竟想達到什麼目的？僅有身份限制的“澳人澳地”制度能否達到該目標。理論上，“澳人澳地”至少可以有兩種制度目標，其一是以“澳門人”的私有產權為先，通過人為切割私人住屋市場，製造小市場的方式，達到降低住屋價格目的，同時又保證澳門人內部無障礙的流通性。如果以此為目標，政府幹預市場的行為就喪失其正當性，自由經濟體系將會遭到衝擊。其二是以“澳門人”的居住權為先，盡可能的發揮市場優勢，細緻安排制度內容，確保政策目標的實現。

與經屋相對照，“澳人澳地”制度至少應當包括：

-自始至終以保障澳門居民的居住權為宗旨，在申請、流通等環節均加入身份限制、用途限制、資產限制等條件。尤其是在房屋的流通對象方面進行適當限制是很有必要的。因為“澳人澳地”有特定的社會目標和社會效應，任何購買“澳人澳地”住屋者都必須是澳門居民為了自身居住用途，所以應該明確規定只能在一定前提下允許買賣。“澳人澳地”建房本身不是純商業目的，僅從經濟利益角度而漠視其應有的社會價值目標，難免會有人因利益誘惑而謀取私利。只有以法律嚴格規範“澳人澳地”建房的流通模式，才能保障“澳人澳地”的長期健康發展。

-建造方式可以靈活，既可以採用現有經屋建造模式，也可以充分利用市場優勢，通過批地合同由承批人建設。

-產權歸屬。採用經屋模式興建的建築物屬於政府所有，由政府負責對購買者進行資格審查；批地建造而成的住屋在批給期間屬於承批人私人所有，但是承批人有義務根據合同約定與政府共同完成對購買者的資格審查工作。

-由於在流通環節已經設置了身份、用途等限制條件，因此可以考慮適當降低持有年期限限制，增加其變現能力，與經屋制度形成呼應。

-繼承問題。受制於“澳人澳地”用詞的影響，如果業主的唯一繼承人是非澳門居民，易引發“非澳門居民能否繼承澳人澳地住屋”的疑問？對此，可以有兩種處理方式，其一，當唯一法定繼承人為非澳門居民時，以繼承權為先，允許其繼承，但是，該繼承人在管理使用“澳人澳地”住屋時，必須遵循相關制度約束。換言之，如其欲出售該住屋時，也只能售賣給符合條件的澳門居民居住使用；其二，在充分尊重被繼承人意志、保障繼承人利益的情況下，賦予政府有條件的優先回購權。

-管理機制。公開、透明的管理方式，高效務實的專業化運營管理是“澳人澳地”有效運營的重要條件。首先應當嚴格保障“澳人澳地”申請的公平性。讓所有符合條件的需求者都能公平申請。同時借助完備的監管制度進行監督，對於違法使

用房屋者進行嚴厲懲處，以實現“澳人澳地”應有的宗旨。

- “澳人澳地”是個新詞彙，從目前人們普遍賦予其的宗旨而言，依然屬於政府需要履行的保障居民住屋權的職責範圍。顯然，“澳人澳地”與經濟房屋具有相似的制度目標，如何處理“澳人澳地”與經屋制度的關係是值得關注的問題，尤其是需要考慮兩套制度之間的銜接關係，制度競爭之後是否會造成其中一個制度空懸無用，以至於出現浪費立法資源等困境。

7 小結

本文主要從法治主義的角度，運用規範分析和法理研討的方法，對“澳人澳地”與澳門基本法、澳門土地法和澳門公共房屋法律制度的關係做了分析。可以得出以下結論：

1) “澳人澳地”的關鍵是明確“澳人澳地”所欲達致的目標與前景。“澳人澳地”提出的大背景是使用經屋的居民和有著自有房屋的多數澳門居民，居住條件不夠理想，或者面積偏小、或者住屋陳舊、或者幾代同住合居，意欲改善卻受困樓價高漲不下，個人經濟條件有限，而只能望樓興歎了。在這個大背景下，“澳人澳地”作為協助這些人士的舉措被社會所探討，可見，人們寄望於“澳人澳地”政策的目標依然在於改善居住條件，保證自身居住權益有提升的空間與管道。因而，如欲實施“澳人澳地”要始終把握住政策的出發點，力求制定和實施過程都不至於出現偏差以致失敗。事實上，只有提高普通市民的生活水準，為普通家庭提供充分保障，增強社會階層的流動性，才可能真正實現社會共善至美的理想之境。

2) 與原有制度與舉措不構成矛盾體。從保障澳門居民的居住權角度來看，澳門現有社會房屋制度與經濟房屋制度已經具有“澳人澳地”的意蘊。澳門政府通過興建社屋經屋、優先供給澳門居民使用的方式保障澳門居民的居住權益。因此，在澳門現有的法律規範體系中，並不存在排斥“澳人澳地”的絕對性條款。無論是澳門基本法中的土地國有規定，還是土地法中基於公共利益的批給制度，都為“澳人澳地”制度建設提供了一定空間。

3) “澳人澳地”難點是如何處理與澳門現有公屋制度、尤其是經濟房屋的關係。前已述及，經濟房屋是從保障澳門居民的居住權益出發進行制度構建。但是，就經濟房屋本身而言，政府以低價賣給澳門居民的房屋可以通過一定的制度管道流入私人樓宇市場。儘管新的經屋法設置了較長的禁售期以打擊此類行為，一方面新法的制度效果如何還需時日才能體現，另一方面經濟房屋匯入私人樓宇市場的管道並未完全隔斷，依然給人以操作的制度空間。為此，“澳人澳地”制度應當始終堅持“澳人澳地”服務于澳門居民居住使用的理念，杜絕“澳人澳地”住屋流入私人住屋市場的可能性；同時增強其在澳門居民範圍內的流通能力，通過細緻的立法，公開、透明、高效、專業化的運營管理制度以及違規懲戒措施等，竭力保障社會福利政策的公平實現，努力達到協助有需要的家庭入住合適而能力可負擔的居所的理想。

4) 擴大保障條件與保障有效性。儘管任何制度能夠得到健康良好運作，與其配備有一套完整的法律制度規範密切相關，但從本質上講，房屋制度受政府決策的影響更為深遠，法治效用更多體現在對此類政策的貫徹落實與保障方面。因此，住房是商品也是社會保障產品的理念應該在決定澳門政府對房屋政策制定和調整的諸多因素中佔據最重要的地位。長期以來，澳門政府公屋政策的目光始終

聚焦於最低收入者，主要依賴私人住屋市場完成居民住房的改善與調整。儘管這是資本主義經濟形態下政府的慣常手法，但是“一國兩制”條件下，如果各方面條件允許，適度拓寬最低限度的社會經濟權利保障範圍，根據澳門實際情況，為人們的住房需求提供更多的選擇，保障公民的社會權利，這是新時代交給澳門政府的職責所在，也是澳門房屋制度未來立法的正當性和發展方向。

四、“澳人澳地”短、中、長期的靜態定性分析

如果特區政府“以民為本”，銳意推動“澳人澳地”，從短中長期看，它必然會產生對經濟、社會及政治的一定影響。

1 公共房屋政策與“澳人澳地”

澳門的公共房屋是指由特區政府自主興建，或由政府提供土地給開發商投資興建，用於出租或以低於市場價格出售的以解決低收入家庭或有特殊困難家庭之住房需求的那些住宅單位。1981-2012 年，公共房屋數目與私人住屋之比維持在 17：83 的比例，1981-1900 年，公共房屋有 11331 個單位，私人住屋有 62140 個單位，它們之間的比例為 15.42：84.58；1991-2000 年，公共房屋有 16214 個單位，私人住屋有 82432 個單位，它們之間的比例為 16.44：83.56；2001-2012 年，公共房屋有 8828 個單位，私人住屋有 28975 個單位，它們之間的比例為 23.35：76.65²⁵。

特區政府的公共房屋政策是：“善用公共資源，積極協助有實際需要的家庭解決住房問題。由政府透過一系列措施，按照先後緩急的原則，有效地幫助經濟能力不能負擔市場租金的家庭租住社會房屋；協助具有一定經濟能力，但有困難在私人市場上購買房屋的家庭自置居所。故此，有必要對現行的公共房屋法例進行修訂，以配合社會發展，回應居民的訴求，更有效地落實特區政府的公共房屋政策。”（原載於《修訂公共房屋相關法例諮詢文本》，房屋局，2007 年）。特區政府的公共房屋政策還是：“‘住有所居、安居樂業’是特區政府房屋政策的基本目的。政府將貫徹‘以人為本’的核心施政理念，合理配置公共資源，保障本澳居民的居住權，積極協助低收入家庭解決住房問題；因應私人房屋市場的實

²⁵ 此數字以包括經屋和社屋，以落成為準，興建中沒有算。資料來源：澳門特區政府房屋局網站：<http://www.ihm.gov.mo/cn/lastestNews/index.php?id=6&newsid=20>，2013 年 7 月 24 日。

際情況，依輕重緩急次序，按力所能及原則，以適當的方式協助中低收入家庭及‘夾心階層’循序漸進地解決‘置業難’的問題；致力創造條件，使房地產市場可更公開、透明及規範化地運作，保障各參與方的合法權益，促進房地產市場的健康發展。而公共房屋政策將依循合理分配社會資源、優先照顧弱勢社群及維護優良傳統倫理觀念此三大原則為基礎，公屋政策主調將以社會房屋為主、經濟房屋為輔、財政資源作補充，更好地協助有實際需要的家庭解決住房問題。”（原載於《對本澳房屋問題的分析與思考》，政府跨部門工作小組，2010年）。此外，政府對居民住房的協助除實物援助外，還有非實物援助，詳見下表：

表 3 受惠於公共房屋及非實物支援制度的住戶及在本地居民住戶中的比重（2012年12月31日）

住戶性質	住戶數目	比重%
戶主為本地居民的住戶總數(註)	163544	100.0
受惠住戶總數	58893	36.0
居住於公共房屋	35307	21.6
居住於經濟房屋	27791	17.0
居住於社會房屋	7516	4.6
受惠於四厘補貼的住戶	14066	8.6
受惠於自置居所支援制度的住戶	4764	2.9
受惠於住屋補助的住戶	4756	2.9

澳門經濟發達，公共房屋政策執行較早，公共房屋占住宅總面積相當的比率，本已可以滿足“居者有其屋”的初級目標。事實上，澳門的公共房屋供給，以往經常出供大於求的情況，由下表可見，2007 年前獲邀選購經濟房屋的輪候家庭，常出現下列三種情況：

-不作選擇，寧可重新排隊的輪候家庭佔相當比例，在 2005 年高達 63.64%，逾六成，不作選擇的原因包括經屋所在位置不合意等。

-選擇購買的輪候家庭所佔比例相當低，不論是爆發沙士及樓市低迷期的 2003 年，還是樓價開始上調的 2005 年後，選購經屋的輪候家庭也不足三成。

-因資格不符而被除名的輪候家庭趨增加，由 2004 年的只佔 5.37%驟升至 2007 年的 89.65%。不合資格原因包括已購入物業等。

表 4 獲邀選購經濟房屋的輪候家庭的选择（2007 年前）

分類	2003~2004 年		2005 年		2006 年		2007 年 (至 31/5)	
	數目	比重%	數目	比重%	數目	比重%	數目	比重%
總處理個案	819	100.00	1,518	100.00	855	100.00	764	100.00
已購買房屋	184	22.47	389	25.63	220	25.73	54	7.07
不選擇購買房屋	404	49.33	966	63.64	207	24.21	6	0.79
自行放棄	187	22.83	74	4.87	87	10.18	19	2.49
資格不符被除名	44	5.37	89	5.86	341	39.88	685	89.65

因此，政策制訂者原計劃是通過進一步完善公共房屋的空間、環境，配套和地理位置，達到“居者適其屋”的高級目標。由此可見，熱議中的“澳人澳地”與現有的公共房屋制度、尤其是經屋制度有強烈的共性。具體表現為，“澳人澳

地”與經屋制度都以滿足特定狀態下澳門居民的居住需求為出發點，希望通過有效的制度安排保障澳門居民的基本居住權利。在這個意義上，現有的經屋制度也可以視為“澳人澳地”，兩者都以提升澳門社會的整體福利狀況為價值目標。事實上，長期以來澳門現有的“澳人澳地”也有效解決了低下階層的住屋問題。然而，賭權開放、經濟起飛，樓價持續升高，令很多中產的澳門市民開始感到置業困難。越來中產市民冀望政府可以提供質地優良又價格低廉的住房，而臨埠“港人港地”的政策恰恰滿足了“澳人”的這種心態。不難看出，在“澳人澳地”實質上已經存在的情況下，澳門社會掀起“澳人澳地”的聲浪，從本質上看，是因為現有的“澳人澳地”無法滿足急劇變化中的中產階層的住房需求。邏輯上講，並不存在另起爐灶的問題，而是在此“緊急狀況下”進一步豐富“澳人澳地”的內涵，開發澳門人居住的、澳門人擁有的、澳門人之間市場流通的“澳屋”，也就是說，未來的“澳人澳地”將涵蓋社會房屋、經濟房屋以及熱議中的“澳屋”。

2 研究依據、方法

以下討論中的“澳人澳地”特指“澳屋”，即澳門人居住的、澳門人擁有的、澳門人之間市場流通的住屋，即當下社會上熱議的“澳人澳地”。理論上，在土地供給不變下，假設其他因素不變，如果增加土地用作“澳人澳地”，商品房供給將減少，這稱作競爭供給。如果房地產市場發生“澳人澳地”與商品房的競爭供給，它必然對政治、經濟、社會產生一定程度的影響。實際上情況又如何？從收集文獻來看，王先柱、趙奉軍(2009)通過構建供求模型，並基於1999-2007面板數據，對中國保障房建設與商品房價格進行實證分析，結果顯示，由於保障性住房分流了住房需求並提供了更低價格的房源，商品房的價格因此會走低。周文興、

林新朗(2011)利用VAR模型對中國經濟適用房投資額和商品房價格進行實證分析，結果顯示，經濟適用房投資額與商品房價格之間存在雙向Granger因果關係，一方面商品房價格的上升促使政府增加經濟適用房的投資額，以期望抑制日益升高的房價；另一方面經濟適用房投入房地產市場後衝擊了商品房價格。吳銳、李躍亞(2011)同樣運用VAR模型對經濟適用房與高房價關係進行實證分析，研究結果表明，在短期，經濟適用房對全國房價增速起正向推動作用，但推動力先增強後衰減，影響較小且會後期消失；在長期，經濟適用房與全國房價增速之間不存在長期均衡關係和Granger因果關係。有研究以香港公屋為例，指出公屋供應對商品房價格幾乎沒有影響，商品房價格更多地是主要受其自身市場規律的影響。據手上掌握文獻資料，學術界僅就公屋發展對商品房價格的影響進行相關研究，而遞進至社會及政治層面的研究，目前研究較少。由上可見，有關公屋發展對商品房價格的影響研究結果存在差異，顯示影響兩者競爭供給因素複雜多變。

澳門作為一個微型經濟體，本身土地匱乏和人口稠密，這必然發展為一個住屋矛盾。而這個住屋矛盾對澳門政治、經濟、社會產生甚麼影響？本報告將通過政府幹預理論、供需理論、博弈理論等相關理論，按短期、中期、長期三個時期進行分析。一般將短期劃為1-5年、中期劃為6-10年、長期10年以上。

3 “澳人澳地” 保守發展策略

何謂“澳人澳地” 保守發展策略？即“澳屋” 占新增住屋面積的比例少於現有公共房屋占住屋總面積的比例。從短期來看，這屬於輕度介入，起到“試水溫” 作用。在短期，採用較保守的“澳人澳地” 發展策略，一方面不會影響房地產市場的自由調節和有效競爭，另一方面發揮市場聯合供給，在高樓價下，“澳

人澳地”可以發揮替代品作用，所以，它對澳門政治、經濟、社會的綜合影響應該是正面的。

在政治上，從正面看，短期內“澳人澳地”供給既可以解決一部分中產階層的住屋問題，也可以維持房地產的市場有效運作，平衡了兩方利益，有助政治穩定；從負面看，“澳人澳地”的短期供給，在高樓價下，有可能激發中下、中等階層的需求，在供不應求下，需求變相成為一種政治訴求，甚至可能產生潛在政治風險。對政府而言，政治的影響是正面的，高樓價迫使政府推行“澳人澳地”，開展以民為本的施政理念，也是對房地產改革的一個好開始。對地產商而言，政治的影響並非負面的，主要是住屋矛盾產生的政治訴求面向政府而非地產商，地產商沒有因為受到政治影響而影響其利益最大化；對居民而言，政治的影響是負面，主要是短期“澳人澳地”供給，未能徹底解決住屋問題，削弱居民對政府以民為本施政的信心。

在經濟上，從正面看，房地產市場形成以商品房為主、“澳人澳地”為輔的格局，有助房地產市場健康發展、經濟穩定。在這種格局下，“澳人澳地”可以起到調節房地產市場作用，當商品房供不應求時，“澳人澳地”推出，可以適量增加房屋供應，一定程度上增加消費者選擇；從負面看，不利於居民置業，由於“澳人澳地”供給相對保守，居民既分配不到公屋，又買不起樓，住屋壓力有可能迫使政府作出更大幹預，從而影響房地產經濟。對政府而言，經濟上產生的影響是負面的，主要是土地收益會減少，會影響政府財政收入；對地產商而言，小部分“澳人澳地”投入並不影響房地產主體市場，他們仍然掌握市場定價權和開發自主權，收益不受影響；對居民而言，“澳人澳地”少量供給不足以滿足居民住屋需要，市場仍以商品房為主，因此，對相當一部分居民來說，仍要面對高樓

價問題，經濟壓力依然大。

在社會上，從正面看，它有助解決部分居民的住屋問題；從負面看，“澳人澳地”供給可能衍生更多需求，形成供不應求，激發社會利益矛盾。對政府而言，社會上的影響是正面的，“澳人澳地”儘管是短期供給，但卻產生正面的示範作用，社會相信政府會制定以民為本的房屋政策，政府施政將得到社會的認同。對地產商而言，社會的影響是非負面的，主要是“澳人澳地”屬於一種短期供給，較保守的發展策略：一是對房地產市場發展不會有太大影響，二是可以緩和 high 樓價下社會不滿情緒，總的而言，社會對 high 樓價的不滿訴求在“澳人澳地”短期供給後應該不會對房地產營商環境產生負面影響。對居民而言，社會產生的影響是正面的，主要因為在 high 樓價下居民無法實現安居樂業，而居民爭取“澳人澳地”，應該說合情合理，社會發出“澳人澳地”聲音，應該可以促使特區政府重視“澳人澳地”發展。

表 5 “澳人澳地”保守發展

對象	政府	地產商	居民	整體影響
政治	+	+	-	+
經濟	-	+	-	-
社會	-	+	-	-

註：+表示影響“正面”，-表示影響“負面”

4 “澳人澳地”穩健發展策略

何謂“澳人澳地”穩健發展策略？即“澳人澳地”占新增住屋面積的比例

等於現有公共房屋占住屋總面積的比例。在中期，採用穩健發展策略，這是循序漸進發展的選擇，如果中期仍然奉行短期保守發展策略，“試水溫”時間過長，社會住屋需求由於政府政策過於保守供給不足而導致住屋矛盾加劇。基於以民為本的政府治理原則，政府在不同階段作出政策上的調整是合適的。市場對政府“澳人澳地”政策應該有了短期的適應後，相信“澳人澳地”的增量改革不會對房地產市場帶來衝擊。

在政治上，從正面看，政府同時舉起有形的手與無形的手，在高樓價下，有序推進“澳人澳地”，應該說，它符合政治現實與客觀發展的選擇需要；毫無疑問，它將有助社會和諧、政治穩定發展；從反面看，任何政策有利有弊，政府、居民既然在政治上得益，經濟必然受到政治、社會的影響而受損。對政府而言，政治上的影響是正面的，主要是“澳人澳地”有助減低社會矛盾、降低管治風險、提高政府以民為本的施政績效。對地產商而言，政治上產生的影響是負面的，主要是“澳人澳地”由短期推進到中期，政府政策由輕度介入進入實質幹預，政府有形的手逐步影響市場無形的手，從而打亂了市場自由調節規律。這表明政府在政治上的取態，推進“澳人澳地”的決心，也展示政府在房屋市場的改革決心，地產商有可能擔心政治持續介入最終會失去私人房地產市場主導地位。對居民而言，政治上產生的影響是正面的，主要是“澳人澳地”由短期供給推進至中期供給，增加居民對政府的信任，認同政府施政以民為本；其次，居民可以享受“澳人澳地”改革的紅利，一是可“上樓”的機會增加，二是“澳人澳地”的增加有可能導致購買商品房的需求減少，地產商有可能以減價應對，從而增加購買商品房的機會。

在經濟上，從正面看，有助整體房屋市場有序發展，主要是政府“澳人澳地”

政策進一步介入將打破市場由地產商主導地位，有可能使樓價回落至合理水準；從反面看，有可能導致房地產市場短暫失靈，主要是“澳人澳地”政策推進打破了市場供求規律，當中包括“澳人澳地”的定價、供給量都會造成一定的衝擊。對政府而言，經濟上產生的影響是負面的，“澳人澳地”的中期供給增加，必定影響土地收益和房地產交易相關的財稅收入。對地產商而言，經濟上產生的影響是負面的，市場份額的進一步萎縮、供給減少必定影響投資收益。“澳人澳地”將構成競爭供給，有可能拖累樓價下跌。對居民而言，經濟上的影響是正面的，主要一是有“澳人澳地”和商品房可供選擇，不用被迫選擇買高價樓；二是減低房貸壓力，從而增加可支配收入的彈性，如增加個人或家庭投資等。

在社會上，從正面看，有助構築和諧社會；從負面看，有可能影響地產就業。對政府而言，社會上產生的影響是正面的，通過增加“澳人澳地”供給，某程度可以化解社會不滿房價高企而造成社會矛盾，起到維繫社會穩定的作用，最終有利政府施政和推行改革。對地產商而言，社會上產生的影響是負面的，主要是居民的住屋訴求導致政府“澳人澳地”政策出臺，在政策幹預下，“澳人澳地”與商品房的土地供給相當，地產商很可能失去房地產市場主導權、定價權，收入將減少。對居民而言，從正面看，政府由短期到中期增加“澳人澳地”，居民獲分配機會增加，有助居民安居樂業，促進社會和諧發展；從負面看，政府增加“澳人澳地”，會激發社會需求，不但來自低下層，更會延伸至中間階層，形成競劣機制。

表6 “澳人澳地” 穩健發展

對象	政府	地產商	居民	影響
政治	+	-	+	+
經濟	-	-	+	-
社會	+	-	+	+

註：+表示影響“正面”，-表示影響“負面”

5 “澳人澳地” 進取發展策略

何謂“澳人澳地”進取發展策略？即“澳人澳地”占新增住屋面積的比例大於現有公共房屋占住屋總面積的比例。在長期，採取進取發展策略未嘗不可。然而，它必然對政治、經濟、社會產生更大的衝擊。

在政治上，從正面看，政府的房屋政策由短、中、長期的逐步推進，最終確立“澳人澳地”發展，體現政府施政以民為本。居民在符合購買力條件下置業，實現安居樂業，“澳人澳地”將成為政治穩定的安全閥。而政治穩定，將有助政府施政和推行其他深層次改革。從負面看，澳門一直是以資本主導的發展模式，在政府大力幹預下，房地產格局發生由量到質的改變，在政府主導下，一是市場自由調節可能失靈，引致供需失衡，造成市場有效競爭不足，最根本的影響是與房地產相關的專業分工水準因市場有效競爭不足而發生遞減；二是房地產業可能淪為政治性產業而非經濟性產業；三是惹來商品房業主的反對。對政府而言，政治上產生的影響是正面的，住屋是百姓生存之必需，解決百姓之需就等同解決政治問題。對地產商而言，政治產生上的影響是負面的，主要因為政治影響了經濟市場自由運作。對居民而言，政治上產生的影響是正面，主要因為政府政策促進

了社會公平分配、保障了百姓生存與發展權利。

在經濟上，從正面看，在政府大力幹預下，“澳人澳地”大量供給，可能覆蓋中下層至中上層居民，更多居民以較低價格置業，減低貸款的經濟壓力，使居民的可支配收入沒有完全用在房貸上，從而增加個人投資活動，帶動經濟增長。從負面看，在“澳人澳地”大力發展下，房地產業必定萎縮發展，從而引發與房地產相關行業發生裁員、減薪等。對政府而言，經濟上產生的影響是負面的，因為政府在房地產的稅收、賣地收益將大幅減少，在“澳人澳地”的支出大幅增加，有可能形成入不支敷；假如博彩業發展平穩發展的話，政府仍然可以在財政豐裕條件下，落實“澳人澳地”進取發展策略。對地產商而言，經濟上產生的影響是負面的，主要是市場份額萎縮，失去主導地位和定價權，收益將大減。對居民而言，經濟上產生的影響是正面，居民不用買高價樓，在符合自身購買力下置業，一是減低房貸壓力，二是增加可支配收入彈性需求。

在社會上，從正面看，在政府大力幹預下，居民能以較低價格置業，實現安居樂業，有助促進社會和諧發展。從負面看，在利益驅駛下，不排除中上階層進入“澳人澳地”市場，從而引發社會階層衝突，社會因此而走向不和諧局面；也不排除一些中間階層人士為了獲得“澳人澳地”而弱化自己，這將促使整個社會走向競劣體系。對政府而言，社會上產生的影響是正面的，政府以民為本，急市民所急，大量“澳人澳地”供給，讓澳門市民安居樂業，這些都為政府施政帶來正面影響。另外，社會和諧穩定有助政治穩定，而政治穩定有助政府推進深層次改革。對地產商而言，社會上產生的影響是負面，主要是社會因素導致政府幹預力度的加大，對房地產經濟衝擊明顯，其中用作商品房的土地供給因為發展“澳人澳地”而大幅減少，直接影響地產商的收益，地產商也因此失去市場主導權。

對居民而言，社會上產生的影響是正面的，社會住屋矛盾因為影響擴大而受到政府重視，並以“澳人澳地”方式得以解決，某種程度上可以看作是社會運動的進步。另外，居民能夠在自身購買力下解決住屋問題，它不但避免高樓價下的勞動剝削，而且收窄貧富差距問題。

表 7 “澳人澳地” 進取發展

對象	政府	地產商	居民	影響
政治	+	-	+	+
經濟	-	-	+	-
社會	+	-	+	+

註：+表示影響“正面”，-表示影響“負面”

6 小結

由表7可見，如果政府根據上述假設，按照短、中、長期供給推進“澳人澳地”政策，那麼，政治上的影響將是正面的，經濟上的影響是負面的，社會上的影響是正面的。經濟分析以自由市場經濟和帕雷托最優配置為出發點，“澳人澳地”如同稅收、補貼、限價等政府幹預措施，會幹擾市場運行機制和資源合理配置，因此產生效率損失。然而，政府作為社會福利最大化的追求者，需要充分考慮社會、政治效應對經濟效應的影響，綜合評估“澳人澳地”的利弊得失。靜態分析顯示，“澳人澳地”的保守策略在經濟上對地產商有正面影響，其穩健和進取策略在經濟上對居民有正面影響，因此，其經濟上的綜合影響雖然為負，但衝擊有限。反而，不實施“澳人澳地”，社會、政治層面可能會有反彈，而社會、

政治上的負面衝擊，可能會造成經濟上的實質損失。綜合評價，“澳人澳地”的推行傾向於利大於弊。這種結論基本上來自理論推斷，在一定假設下，採取因素間相互剝離，單獨分析的結果。但必須指出的是，理論推斷的結果與實際運作的結果有可能相差甚遠，這是因為我們在分析“澳人澳地”對政府的影響時，是假設經濟與社會因素不變的，但現實當中，政策必定牽涉政治、經濟、社會之間交叉、多重博弈，屬於多重因素、交叉影響的結果。

表 8 “澳人澳地”：短、中、長期產生的影響

階段	短期	中期	長期	影響
政治	+	+	+	+
經濟	-	-	-	-
社會	-	+	+	+

註：+表示影響“正面”，-表示影響“負面”

為了更好地分析“澳人澳地”，本節以下結合一些客觀條件並提出一些基本判斷：

第一，歷史路徑決定了澳門屬於資本主導的社會。歷史上，澳門被葡萄牙侵佔460年，從經濟史角度看，澳門就是資本主導的社會，並奉行資本主義制度和建立自由港。在一個以資本為主導的社會，“澳人澳地”的提出難以受到資產階級的支持，原因是它主要為中產和中低產居民服務。它將構成“澳人澳地”客觀條件的軟約束。

第二，澳門土地匱乏。澳門目前土面積為 29.7 平方公里，即使加上未來新

填海 5 幅用地 361.65 公頃(約 3.62 公里)，合共才 33.32 平方公里。土地增長率遠遠追不上人口增長率。如果按現這樣發展下去，澳門匱乏程度更加嚴重。它將構成“澳人澳地”供給的硬約束條件。

第三，澳門人口逐年增加。自澳門特區成立以來，人口由 1999 年的 45 萬增加至 2013 年的 59 萬，增長率為 31.11%。人口的持續增長將構成“澳人澳地”不確定性的條件約束。

第四，政府主導“澳人澳地”存在風險。一是可能導致政府失靈。政府主導，屬大政府行為，大多數國家的經驗顯示，大政府行為容易發生績效問題。二是可能導致市場失靈。世界大多數國家的土地都是國家所有，委託政府管理。如果“澳人澳地”由政府主導，其政策供給有可能擠佔房地產土地需求，扭曲市場自由調節，產生供需失衡，因而導致市場失靈。

五、“澳人澳地”的經濟理論分析

上一節的短、中、長期靜態分析，得出“澳人澳地”有利有弊，綜合政治、經濟、社會影響，利大於弊的結論。然而，澳門土地資源高度匱乏，其土地增長率無法追上人口增長率，這是約束“澳人澳地”供給的硬條件。資源限制之下，尋求優化配置至關重要，而這又需要經濟學理論論證和數學推導。本節運用微觀經濟學基本原理，結合澳門的實際情況，對“澳人澳地”的最優規模和影響因素進行理論上的探討。以下討論中的“澳人澳地”特指澳門人居住的、澳門人擁有的、澳門人之間市場流通的住屋，即社會上熱議的“澳屋”。為方便非經濟學專業的讀者的理解，我們盡量用簡單、平實的語言描述相關的經濟學理論，並仔細解釋推導出的結果。我們將詳盡的理論模型和數學推導置於附錄之中，供有進一步興趣的讀者參考。

1 消費需求與投資需求

如果對房產的需求是以消費為主要目的的，需求會比較剛性。也就是說，需求隨價格上升而下降，但下降幅度小於價格上升幅度，我們稱之為普通產品 (ordinary good)。如果對房產的需求是以投資為主要目的的，需求會比較彈性。也就是說，需求隨價格上升而上升，且上升幅度甚於價格上升幅度，我們稱之為准吉芬產品 (quasi Giffen good)。市場上的投機性產品大多為准吉芬產品，主要用於儲值和升值。如果市場上充斥准吉芬產品，而普通產品不足，我們會講市場上存在泡沫，也就是說投資需求明顯超過消費需求。

如果房地產需求是消費性的，消費者為取得房產所願意支付的價格與他取得該商品而支付的實際價格之間的差額，即消費者剩餘，為正；開發商開發的總

利潤加上補償給生產要素的全部支出超過其最小收益，即生產者剩餘為正；由此，社會總福利為正。如果房地產需求是投資性的，消費者剩餘為負，生產者剩餘為正。部分消費者損失構成開發商所得，然而其餘部分的消費者損失則是純粹的社會福利損失，我們稱之為“無謂損失”（deadweight loss）。理論上講，投資性需求是有損於社會總福利的，其資本收入不抵整體經濟的效率損失。

2008 至 2012 年，澳門房地產市場建築面積年均增長率 21.84%，而人口年均增長率 1.39%；建成住屋單位年均增長率 16.8%，而住屋成交量年均增長率 4.33%；住宅每平方米成交價年均增長率 19.73%，而每月工作收入中位數年均增長率 7.15%。此種“超額供給”是投資需求高漲的典型特徵。

澳門房地產市場投資需求的高漲與收入分配的變化密切相關。以過去 10 年作比較，澳門人均國民生產總值增長 4 倍多，而人均收入中位數增長僅 2 倍多；2001 年私人消費占國民生產總值比例約 4 成，而 2012 年這一比例減至不足 2 成，顯示在居民收入普遍增長的同時，部分居民的收入增幅遠遠超過其它居民。一般而言，如果國民收入相對來講越來越多聚集在一部分人手中，會形成高的邊際消費，以致多餘的收入需要尋找保值和增值的場所。澳門自身金融市場不發達，對外投資傾向於保守，因此，本地缺乏可靠的金融資產和實物投資手段，房地產於是成為高度集中化收入的主要儲值、增值途徑。

收入的分化，導致高收入者擁有大量資金，而低收入者的收入增長速度不抵住屋價格增長速度。方便起見，我們引入相對收入概念：即低收入人群相對收入不變，新增的收入為高收入階層所獲得。住屋是正常商品（normal good），因此，其需求隨收入上升而增加。高收入者的住屋需求上升，價格上升、交易量上升；價格上升導致低收入者住屋需求下降。一般而言，高收入者需求比較彈性，因此，

收入高漲，導致需求大幅上升；低收入者需求比較剛性，因此，價格上升僅引起需求小幅下降。綜合效果是房價上升，而交易量也上升，高收入者掌握大量房產。

上述分析詳見附錄 1 及圖 2-4

2 大市場與小市場

如果政府在原有社會房屋、經濟房屋的基礎上，進一步擴大和深化“澳人澳地”，引入“澳屋”，即澳門人所有、澳門人居住、在澳門人之間流通的住屋（小市場），大市場（商品房）價格可能被拉低，其對社會總福利的淨影響，取決於投資需求和消費需求的相對比重。雖然澳門房地產市場呈現投資需求旺盛的景象，然而澳門人均居住面積有限，2012 年僅為 218 平方尺，其中更有大量破舊、簡陋、周邊環境惡劣的住屋。此外，回歸之後，有超過 10 萬的新移民進入澳門。因此，澳門房地產市場的“用家”為數眾多，消費需求強勁。理論上講，消費需求和投資需求的判定沒有整齊劃一的標準。因此，澳門市場需求雖然比較傾向於投資需求超過消費需求，但也並非沒有可能在特定時期呈現消費需求超過投資需求。我們姑且基於此兩種可能性，分析引入小市場對大市場及整個社會總福利的淨影響。

有理由認為，引入小市場將會吸引有效和潛在的需求離開大市場。為分析這一需求轉移，我們遵循分析慣例，假設已存在小市場，但發生一部分需求從大市場轉移到小市場。假設其它條件不變，這種轉移可能造成房價在大市場下降而在小市場上升，但社會福利影響取決於消費、投資兩種需求的相對比重。如果大小兩市場以消費需求為主，小市場消費者剩餘為正，生產者剩餘為正，社會福利上

升；大市場消費者剩餘為負，生產者剩餘為負，社會福利下降；社會總福利或升或降。如果小市場滿足消費需求，而大市場滿足投資需求，小市場消費者剩餘為正，生產者剩餘為正，社會福利上升；大市場消費者剩餘為正，生產者剩餘為正，社會福利上升；社會總福利上升。具體而言，如果澳門商品房市場以投資需求為主，引入“澳屋”的小市場可以提高社會總福利。這一過程將伴隨商品房價格下跌和小市場的房價上升。而如果澳門商品房市場以消費需求為主，引入小市場未必會提高社會總福利。

澳門近年來經濟高速增長，以不變價格計算，國民生產總值 10 年間增長近 4 倍；與此同時，過去 10 年間的外來投資存量增長超過 10 倍。因此，在上一節靜態分析的基礎上，我們進一步做動態分析。國民收入的增長和外來資金的湧入推動受到價格抑制的大市場需求再度活躍起來，表現為價格和交易量先降後升。此時，消費者剩餘為正，生產者剩餘為正，社會福利增加。如果商品房市場以消費需求為主，生產者剩餘顯著增加，成為社會福利增加的主力；如果商品房市場以投資需求為主，一方面生產者剩餘增加，另外一方面，消費者損失很大程度上由外來投資者承擔，兩者一起形成社會福利的增加。具體而言，如果經濟繼續高速增長或者外資繼續不斷湧入，無論商品房市場是以消費還是以投資需求為主，引入“澳屋”小市場都可以增加社會福利。運用一般均衡分析（general equilibrium），引入生產可能性邊界（production possibility frontier）以考慮資源約束、相對價格、生產技術等要素也可能影響大小兩個市場的變化和走向，我們發現外來投資會促進效率提高，令邊際成本下降，生產者剩餘提高，消費者剩餘提高，社會福利增加。

上述理論分析詳見附錄 2 及圖 5-8

運用房屋過濾理論，我們將澳門房地產市場進一步細化為大市場（商品房），小市場（“澳屋”），以及特殊低端市場（經濟房屋、社會房屋）。簡單而言，本澳分三組消費者：組 1，部分低端市場使用者，有望進入小市場；組 2，收入尚可，擁有一定儲蓄，難以承受高價的商品房，又不願或無法獲得低端住屋。一部分人擁有品質、配套設施、周邊環境較差的住屋；一部分在澳門租房住，或在珠海置業。他們是大市場的潛在客戶，但他們渴望小市場的開發，從中受益；組 3，在比較高檔的商品房市場已購入房產，又希望從小市場上分杯羹，然而又恐懼小市場造成大市場價格下跌。

組 2 在小市場購買房屋導致大市場上租戶減少、租金下降。租金難抵維護房屋的費用，導致想買樓出租者減少。大市場需求下降，預期市場價格隨之下降，最終導致大市場房價下降。特殊低端市場數量、價格一起下降，形成市場萎縮；而小市場會擴張，可能維持價格穩定；大市場仍有可能數量和價格同時擴張，動力來自經濟增長帶來的巨大收入效果和不斷拉大的貧富差距，此外還有外來投資湧入房地產市場。如果澳門經濟繼續高速增長，外資進一步湧入，允許自由市場經濟下的收入分配距離增加，引入小市場之後，大市場也可以保持繁榮。另一方面，“澳人澳地”對經濟房屋的需求會造成衝擊，引入小市場後，政府可能需要謹慎規劃經濟房屋的發展。

上述理論分析詳見附錄 3 及圖 9

3 最優小市場規模

我們假設政府是福利策劃者(Social Planner), 追求社會總福利最大化, 同時兼顧富人與窮人的效用。窮人佔總人口之比重為 $0 < \beta < 1$, 收入分配指數為 λ , X 為小市場規模, 為待定之決策變量, Y 為國民收入, F 為外來投資, Z 表示房地產綜合價格, e 表示房地產的外部成本(external costs)。收入增加提升房地產價格, 外資湧入提高房地產價格, 但小市場的開發制約了價格, 因此有 $Z=Z(Y,F,X)$, 其中 Y 與 Z 正相關, F 與 Z 正相關, X 與 Z 負相關。房地產外部成本隨收入不平等之擴大而上升, 但被小市場開發 X 所抑制, 因此有 $e=e(\lambda,X)$, 其中 λ 與 e 正相關, X 與 e 負相關。社會總福利 U 隨 Z 的上升而增加, 反映了富人的效應; 但隨 e 上升而下降, 反映了窮人的效應; 同時又受到窮富比重的影響, 因此有 $U=U((1-\beta)Z, \beta e)$ 。

最大化社會總福利的效用: $\text{Max } U = U((1-\beta)Z(Y,X), \beta e(\lambda,X))$

求解:

$du/dx=0$, 得社會總福利最大化之最優小市場規模 X^* 。

$d^2u/dx^2 < 0$, 得存在唯一的一個小市場最優規模。

運用比較靜態分析 (comparative statics), 得:

$dX^*/dY > 0$: 隨著國民收入的增加, 小市場最優規模增加。

$dX^*/d\lambda > 0$: 隨著財富分配不均加劇, 小市場最優規模增加。

$dX^*/d\beta > 0$: 隨著窮人比例的上升, 小市場最優規模增加。

4 小結

消費需求主導的房地產市場，需求剛性；投資需求主導的房地產市場，需求彈性。後者由於“無調損失”，其福利效果遜於前者。澳門房地產業高速成長，出現“超額供給”，表現出強勁的投資需求。究其原因，伴隨居民收入普遍增長，收入相對越來越集中，房地產成為高收入者主要的儲值、增值途徑。雖然如此，廣泛存在的“換樓”需求，數目龐大的新移民，以及普遍增長的收入也決定了，澳門房地產市場也有強勁的消費需求。

引入“澳屋”小市場，對商品房大市場會產生不利影響。而從社會總福利角度講，其淨影響則取決於投資需求和消費需求的相對比重。靜態分析顯示，如果大市場以投資需求為主，引入小市場可以提高社會總福利；而如果大市場以消費需求為主，社會總福利可升可降。考慮澳門經濟高速增長、外資不斷湧入的動態分析顯示，無論大市場是以消費還是以投資需求為主，引入小市場都可以增加社會總福利。

房屋過濾理論分析顯示，小市場的擴張，會引起大市場的需求下降、價格下降。但如果經濟高速增長，外來資金持續流入，收入分配差距日益擴大，大市場有可能繼續保持繁榮。經濟房屋為代表的特殊低端市場會受到小市場的影響，需求、價格下降。

社會總福利受國民收入、外來投資、房地產價格、收入分配狀況、房地產外部成本等多方因素影響。以小市場規模為決策變數，將社會總福利最大化，推導得出存在唯一的一個小市場最優規模，即小市場並非越大越好。運用比較靜態分析得出，小市場最優規模與國民收入、財富分配不均程度正相關。

總體而言，由於澳門經濟高速增長、外資大量湧入、收入分配分化，其房

地產市場目前投資需求旺盛。理論上講，這種情況下，引入“澳屋”小市場是可以提高社會總福利的。小市場的引入，可以滿足部分中產階層的消費需求，其消費者剩餘上升；大市場雖然會受到衝擊，因為其生產者剩餘下降，然而這種福利損失會被收入增長效應和外來投資所抵消。經濟房屋市場會受到負面影響，需求、價格下降，呈現萎縮。

長遠而言，任何一個經濟體都很難保持長期的高速增長，更何況是澳門這種高度外向、產業單一的微型經濟體；任何一個經濟體都很難長期保持對外資的高度吸引力，因為資本總是會不斷流向利潤更豐厚的地方；特區政府致力於解決貧富不均問題，澳門正在向福利社會轉變，其基尼指數從早前的 0.42 下降至 2011 年的 0.39 就是例證。如果未來澳門經濟增長放緩、外資流出、財富分配更趨平均，理論上講，“澳屋”的最優規模會不斷下降。而在房地產市場消費需求占絕對優勢之時，理論上講，經濟房屋和社會房屋就已可以滿足居民的住屋需求了。

從可持續發展的角度講，開發“澳屋”從某種意義上講是一個權宜之計，所以需要“小步穩進”，隨時觀察經濟增長速度、財富分配狀況、外資流入水準，及時調整供給數量。與此同時，作為社會基本保障和社會穩定安全閥的社會房屋、經濟房屋不可以因為“澳屋”的引入而被忽視。因為，此兩者在可以預見的將來仍然是廣義的“澳人澳地”的主要支柱。

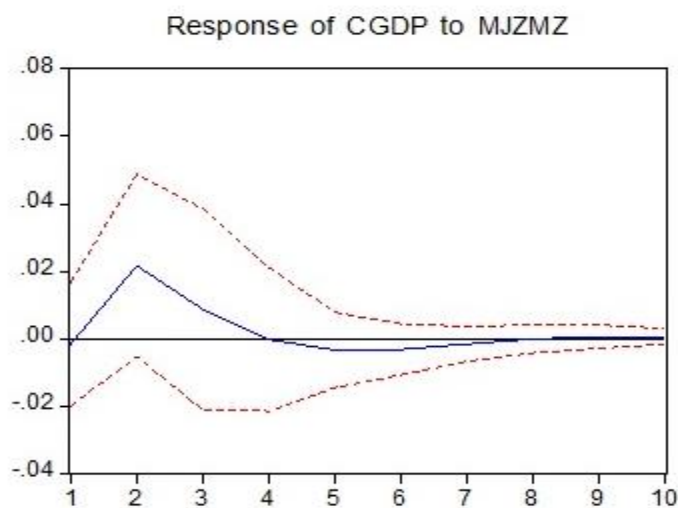
六、結合內地、周邊地區、國際變化的動態分析

1 中國內地與“澳人澳地”

1.1 實證分析

我們採用 1980-2011 年的數據，嘗試以中國內地生產總值增長率、澳門建築面積增長率作為變量，通過 Eview5 進行脈衝實證分析。由圖 10 可見，CGDP 表示中國內地生產總值增長率，MJZMZ 表示澳門建築面積增長率，中國內地生產總值增長率對澳門建築面積增長率的衝擊，由衝擊響應值可以大致看出，衝擊分為三個階段：正衝擊(第 1-4 期)、負衝擊(第 4-8 期)、趨向零衝擊(第 8-10 期)，說明 CGDP 對 MJZMZ 的只存在短期影響。

圖 10 中國內地對澳人澳地的脈衝響應



1.2 理論推斷

中國內地經濟和房屋政策變化對“澳人澳地”的影響是存在的。在“一國兩制”中央委託機制下，中央政府對特區政府的影響是一直存在和有效的(基本法第 2、12、45 條)。一方面，中國是一個社會主義國家，實行單一制，以政治立國，

非常強調統一戰線。基本上，經濟是為政治服務、政治是為社會服務的。換言之，國內的經濟發展、房屋政策的變化可看作是國家的一種政治取向；如果中央政府大力推動保障房建設，那麼，這顯示中央政府推行以民為本的施政方針。在中央集權下，以民為本的施政方針必定自上而下地委託於地方政府，澳門雖是一個特別行政區，但不會因為制度差異而發生委託失靈。只是這種委託不同於地方省市，它須透過“一國兩制”中央委託機制執行。因此，中國內地的政經變化對“澳人澳地”的影響是存在的，只是受到委託代理的程度可能較內地其他省份稍為間接一些。其中之一，中央政府可以透過土地供給政策影響“澳人澳地”的需求。另一方面，中國經濟向好，當居民個人可支配收入增加時，對外投資將增加，近年出現的“中國大媽現象²⁶”正反映內地居民對外投資增加。澳門作為中國的一個特別行政區，自然成為內地居民對外投資的踏腳石，而房地產更是投資首選。當澳門樓價受外投資而被推高，一般居民無法置業，那麼，一定會要求政府出手，從而影響“澳人澳地”政策。

2 香港與“澳人澳地”

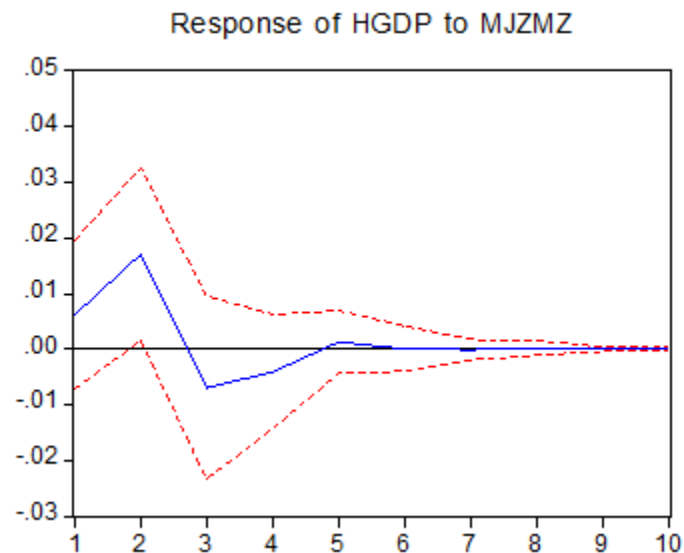
2.1 實證分析

我們採用 1980-2011 年的數據，嘗試以香港生產總值增長率、澳門建築面積增長率作為變量，通過 Eview5 進行脈衝實證分析。由圖 11 可見，HGDP 表示香港生產總值增長率，MJZMZ 表示澳門建築面積增長率，香港生產總值增長率對澳門建築面積增長率的衝擊，由衝擊響應值可以大致看出，衝擊分為四個階段：強正衝擊(第 1-2.8 期)、負衝擊(第 2.8-4.8 期)、弱正衝擊(第 4.8-5.8 期)、趨向零衝

²⁶ 中國大媽是指中國的家庭主婦，近年熱衷於房地產、黃金、股票、外匯等投資。

擊(第 5.8-10 期)，說明 HGDP 對 MJZMZ 的只存在中短期影響。

圖 11 香港生產總值增長率對澳門建築面積增長率的脈衝響應



2.2 理論推斷

香港的經濟和房屋政策對“澳人澳地”的影響是存在的。影響主要來自兩方面：第一，當香港經濟向好，它對澳門的投資將增加，這是歷史發展的路徑選擇。歷史上，澳門在 70 年代蓬勃發展的加工貿易、80 年代中的博彩業高速發展，21 世紀 10 年代的房地產快速復甦，都不同程度上受到香港經濟發展、港資大量流入的影響。這除了與港澳的地緣關係密切之外，更與港澳同屬特別行政區、港元在澳門合法流通、香港有 10 多萬以上居民享有澳門居民身份證、奉行資本主義制度和自由港制度、華人社會有關係，更重要是澳門經濟遠不及香港經濟發達，故形成近水流台、梯度發展之必然選擇。特區成立以來，香港的資本除了投資博彩業之外，房地產就是其投資首選，澳門樓價被推高將影響“澳人澳地”供給。第二，2012 年，由行政長官梁振英領導的香港特區政府提出港人港地政策，這是

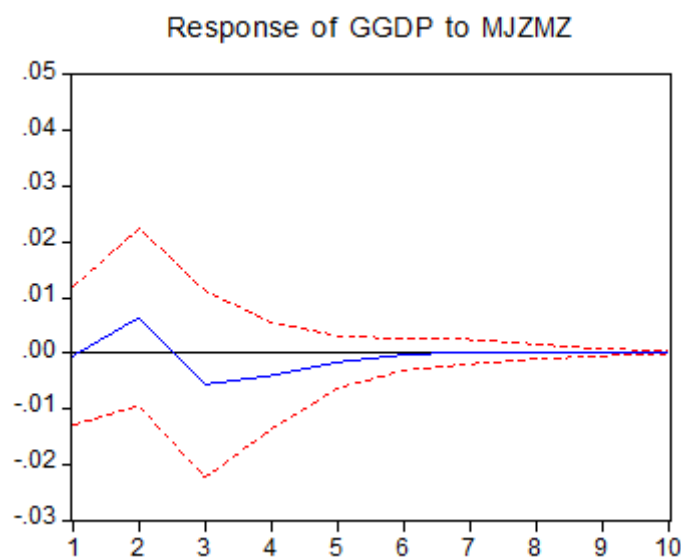
香港房屋政策史上從來沒有過的，這對澳門特區推行“澳人澳地”產生一定的影響。而這種影響主要來自香港媒介對澳門的長期支配，形成了澳門自上而下都較傾向以香港作比較的發展心態，簡單地說，就想學習香港。而這種心態主要由兩地經濟實力差距決定的。因此，隨著“港人港地”進一步推行，將加快澳門社會對“澳人澳地”推行的共識，從而影響澳門特區政府對“澳人澳地”政策的制定。

3 廣東與“澳人澳地”

3.1 實證分析

本報告採用 1980-2011 年的數據，嘗試以廣東生產總值增長率、澳門建築面積增長率作為變量，通過 Eview5 進行脈衝實證分析。由圖 12 可見，GGDP 表示廣東生產總值增長率，MJZMZ 表示澳門建築面積增長率，廣東生產總值增長率對澳門建築面積增長率的衝擊，由衝擊響應值可以大致看出，衝擊分為三個階段：正衝擊(第 1-2.5 期)、負衝擊(第 2.5-6 期)、趨向零衝擊(第 6-10 期)，說明 GGDP 對 MJZMZ 的只存在短期影響。

圖 12 廣東生產總值增長率對澳門建築面積增長率的衝擊響應值



3.2 理論推斷

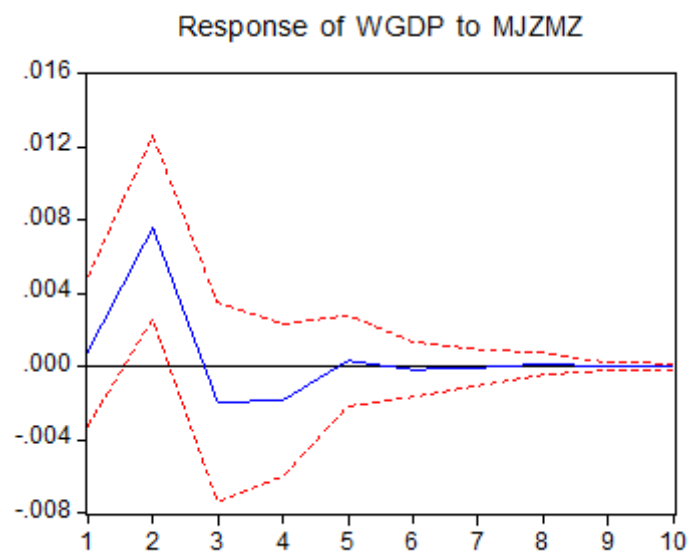
廣東的經濟發展和房屋政策對“澳人澳地”的影響有限。主要可能來自廣東經濟發展向好，將增加當地居民對外投資興趣，由於粵澳毗鄰，具有近水流台的地緣優勢，有可能吸引廣東大媽投資澳門樓市，從而推澳門樓價而導致“澳人澳地”供給。至於廣東省推行保障房的房屋政策，由於兩地體制不同、社會價值觀不同、澳門社會普遍對保障房的認識不足、廣東媒介對澳門社會的影響十分有限、兩地經濟存在一定差距，因此，廣東的房屋政策對“澳人澳地”影響有限，充其量形成地區發展態勢，從而構成特區政府對發展“澳人澳地”的判斷依據。然而，不能忽視的是，澳門土地資源匱乏，如果需要從廣東省獲取土地興建“澳人澳地”，那麼，廣東省的房屋政策對“澳人澳地”將影響深遠。

4 國際變化與“澳人澳地”

4.1 實證分析

本報告採用 1980-2011 年的數據，嘗試以全球生產總值增長率、澳門建築面積增長率作為變量，通過 Eview5 進行脈衝實證分析。由圖 13 可見，WGDP 表示廣東生產總值增長率，MJZMZ 表示澳門建築面積增長率，全球生產總值增長率對澳門建築面積增長率的衝擊，由衝擊響應值可以大致看出，衝擊分為四個階段：強正衝擊(第 1-2.8 期)、負衝擊(第 2.8-4.8 期)、弱正衝擊(第 4.8-5.5 期)、趨向零衝擊(第 5.5-10 期)，說明 HGDP 對 MJZMZ 的只存在中短期影響。

圖 13 全球生產增長率對澳門建築面積增長率的脈衝響應



4.2 理論推斷

國際經濟發展對“澳人澳地”的影響有限。(1)在全球經濟一體化，國際經濟發展都會對不同國家地區帶來不同的程度的影響。澳門作為自由經濟體之一，具有完全自由港的制度且對外依存度高，少不免也會受到影響。但對“澳人澳地”影響有限，主要是政府財政來自博彩業，而目前影響博彩業是國內經濟，除非世界經濟影響國內經濟，那麼，“澳人澳地”有可能因財政供給乏力而受到影響。

金融監管對“澳人澳地”的影響有限。在巴塞爾協議Ⅲ下，澳門特區政府在2011年將納入法定監管，同年，金管局頒佈《流動性風險管理指引》，為澳門引入協議Ⅲ中流動性風險指標打下基礎，協議Ⅲ的第二份文本《巴塞爾協議Ⅲ：流動性風險度量、標準及監控的國際框架》制定兩個國際統一的流動性風險定量監管指標，即衡量短期流動性情況的流動性覆蓋率(LCR)和衡量中長期流動性風險的淨穩定融資比率(NSFR)。儘管目前尚未做到與國際接軌，但顯示澳門特區受到巴塞爾協議Ⅲ的影響。由於巴塞爾協議Ⅲ主要針對金融監管、防範高風險投資，而澳門並非國際金融中心，因此，目前受到影響有限，估計真正影響是完全落實巴塞爾協議Ⅲ，介時，影響主要來自銀行對房地產貸款規範管理。至於“澳人澳地”，雖然服務對象是低收入階層，但樓價相對較商品房低，加上政府向銀行擔保借貸，將大大降低房貸風險，因此，影響十分有限。

美國利率走向對“澳人澳地”的影響是存在的。這影響主要來自美元與港元、港元與澳門元之間的聯繫匯率(掛鈎制度)，在聯繫匯率制度下，港澳利率基本上緊貼美國利率走向。美元作為國際貨幣，一旦美國利率走低，借貸成本低，將刺激槓桿資本投資由低風險游向高風險，如股票、期貨、黃金、房地產等。由於港澳貨幣與美元掛鈎且利率相對一致，加上奉行自由港制度，資金自由進出，所以，它們很大可能成為全球資本投資熱點。香港是世界主要金融中心，資本自然流入金融市場，而澳門並非金融中心，資本自然流入房地產。澳門土地資源稀缺，加上人口稠密，房地產市場基本上處於供不應求格局。當利率走低趨至零利息，它必定刺激外來資本、本地資本投資樓市，從而推高樓價；當高樓價脫離一般居民購買力時，居民的住屋問題訴求對政府構成管治壓力，從而推出“澳人澳地”。一旦美國利率走高，借貸成本高，將使槓桿資本投資收斂由高風險游向低風險，

如定期存款、債券等。當市場游資撤出高風險投資，股票、房地產的價格將下跌。當澳門商品房價格回落至一般居民購買力時，居民的住宿問題就可以通過房地產市場得以解決，而對“澳人澳地”的需求也將減少。可見，美國利率走向對“澳人澳地”存在一定的影響。

全球反洗錢對“澳人澳地”的影響是間接存在。澳門於 2011 年 5 月成為亞太洗錢防制組織(APG)之成員。正如《中國反洗錢報告 2004》指出，洗錢場所多為賭博。澳門作為全球賭收最大的博彩中心，過去曾牽涉為他國洗錢。2005 年 9 月 15 日，美國財政部指澳門滙業銀行為北韓洗錢，滙業銀行發生擠兌而由特區政府代管。2007 年，亞太地區反洗錢組織公佈的一項評估發現，澳門的反洗錢政策與國際認可的多項反洗錢措施不符。2013 年 6 月 27 日，美國財政助理部長丹尼爾指出澳門當局為打擊洗錢和堵截恐怖主義經費來源作出了努力，但是在凍結不法資金和制定跨境現金申報制度等方面依然存在缺失。2013 年 7 月 9 日，澳門金融情報辦公室主任伍文湘表示，正研究制定跨境現金申報系統。如果澳門博彩業涉及洗錢，那麼，全球反洗錢對澳門的影響是直接存在的。如果特區政府嚴格執行反洗錢，那麼，澳門博彩業收入將可能出現大規模地收縮，結果澳門特區財政收入也將大幅減少，對“澳人澳地”的影響是間接存在的。

5 小結

通過實證、理論推斷對內地、周邊、國際的經濟變化、房屋政策等因素進行動態、綜合分析，並提出以下看法：①中國經濟變化、房屋政策對“澳人澳地”存在短期影響，長期則視乎“一國兩制”下中央委託特區代理機制的貫徹力度。②香港經濟變化、房屋政策對“澳人澳地”存在中短期影響，長期則視乎兩地的制

度融洽和媒介在澳門支配地位的改變；③廣東經濟變化和公屋政策對“澳人澳地”的影響在短期十分有限，長期則視乎中央是否有政策要求廣東向澳門提供土地用於發展“澳人澳地”，否則這影響趨於零。④全球經濟變化和改革對“澳人澳地”存在短期影響，長期則視乎一些國際新措施，如金融監管、反先錢、美國利率走向是否穩定和恆之有效。從結合內地、周邊、國際的宏觀、中觀、微觀的綜合分析看：①內地、周邊、國際對“澳人澳地”的影響從宏觀、中觀、微觀依次遞減；②儘管受外部性因素影響，但澳門自身內部性問題突出，內部政策的走向對“澳人澳地”的供需才具有實際性和決定性的影響。

七、結語

1 主要結論

賭權開放以來，澳門經濟高速增長、外資大量湧入、社會收入分化，從而導致房地產市場投資需求旺盛。理論模型顯示，社會上熱議的“澳人澳地”有其引進的合理性。一方面，這種小市場可以滿足部分中產階層的消費需求，另一方面，商品房市場受到的衝擊可以被收入增長效應和外來投資所抵消。值得注意的是，經濟房屋市場可能會受到負面影響，呈現萎縮。長期而言，隨著澳門經濟增長的放緩，外資的流出和福利制度的完善，房地產市場消費需求會漸趨主導，而投資需求會漸趨平穩。因此“澳人澳地”的成本效益對比在未來可能會發生逆轉。

靜態分析顯示，“澳人澳地”可以分為保守、穩健和進取三種策略，其綜合效果在經濟上為負，社會和政治上為正。考慮到社會、政治對經濟的反作用力，“澳人澳地”有其引進的合理性。“澳人澳地”是澳門現時經濟高速增長衍生的需要，有權宜之計的特徵。因此，較為適宜採取保守與穩健的發展策略，即根據經濟增長速度、財富分配狀況、外資流入水準，及時調整供給數量。與此同時，社會房屋、經濟房屋不可以因為“澳人澳地”的引入而被忽視。因為，此兩者未來仍會是解決澳門人住屋問題的主要政策手段。

澳門基本法第七條規定“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”土地國有強調的是土地資源應當服務於全體公民的公共利益，按照方法論個體主義觀點，公共利益並非抽象的整體概念，畢竟，宏觀是由微觀組成的，因而公共不是抽象的，而是由一個個實實在在的個體構成的。

基於此，經過充分辯論之後的“澳人澳地”政策亦可實現公共利益之價值，且只有以此為價值目標，“澳人澳地”才具有法律上的正當性。

第 10/2013 號法律《澳門土地法》是澳門特別行政區政府管理和使用土地的基本法律文件，該法第 55 條規定，“對於有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給可以豁免公開招標。包括：發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務；興建公用事業設施；配合已向公眾尤其是透過下列方式公佈的政府政策建議：①載于年度的施政方針；②政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈；③政府在政策新聞發佈會上公佈；參與由行政當局發起的城市建設計畫。”土地法是對澳門基本法第 7 條內容的具體化，充分體現了立法對基本法宗旨的詮釋與具體落實的精神。公共利益作為澳門政府在處理土地可以特別考慮的理由之一，明確寫入土地法之中，由此，為實現澳門居民的居住權益而提出的“澳人澳地”在土地法中也有可以存在的空間。

居住權作為一項基本人權已經被寫入多個國際公約和多國憲法規範之中。其宗旨在於要求締約國承認和保護公民的居住權益，防止公民的居住權利遭受公權和他人的侵害。澳門政府作為國際公約的承諾者之一，必須履行相應的義務與責任。儘管住屋權不相當于任何市民可要求政府給予其一住房，但政府需作出適當的措施確保居住房屋的提供可達到市民的需求、及保障市民能在公平及合理的情況下取得或租賃房屋，特別是對處於弱勢的群體提供適合的住房。應當看到，澳門特區政府已經通過現有的社屋制度和經屋制度這兩項公共房屋制度為處於相對弱勢的群體提供適當的住房，以保障其居住權益。但是，面對變化了社會經濟條件，使用經屋的居民和有著自有房屋的多數澳門居民，居住條件不夠理想，或者面積偏小、或者住屋陳舊、或者幾代同住合居，意欲改善卻受困于樓價高漲不

下，個人經濟條件有限，而只能望樓興歎了。在這個大背景下“澳人澳地”作為協助這些人士的舉措被社會所探討，人們寄望於“澳人澳地”政策的目標依然在於改善居住條件，保證自身居住權益有提升的空間與管道。

在具體制度層面，經屋制度與“澳人澳地”的關係最值得深入探討。首先，必須廓清經屋制度特點：以保障居民的居住權為起點，申請者一旦成功獲得經濟房屋之後，無論是依據舊法，還是依據新經屋法，以低價購入的經屋都可以有管道流入私人樓宇市場參與投資買賣活動，而這正是觸發人們“澳人澳地”思路的起點。儘管在新的經屋法中，通過增加較長的禁售期條款試圖打擊人們投機經屋的意念，但是由於經屋總是有流入私人樓宇的通道，加上澳門特定的市場環境，即使非常殘舊的樓宇仍然有較好的投資回報，因而，經屋制度還是給了投資者一定的操作空間。“澳人澳地”，顧名思義，強調的是土地和房屋在澳門居民中流轉，但是何為“澳人”、何為“澳地”確實是需要頗費周折才能合理界定的內容。

如果土地和房屋僅僅在澳門居民中流轉，會遭遇“所有權和繼承權能否遭受此種特定身份限制”的詰問。法律權利彼此之間存在衝突是正常的現象，關鍵在於如何權衡並做出抉擇。私人產權作為傳統的自由權利一直與各種社會權利存在著此長彼消的聯繫，權衡抉擇是一個全民參與的政治辯論與探討的過程，取決於民眾的智慧。只有經過充分辯論後的抉擇才能成為真正符合澳門居民利益的法律規則，進而受到民眾的遵守與執行。

在法律制度上，“澳人澳地”的正當性只能是滿足人們的居住需求。問題的關鍵在於“何謂澳門居民的居住需求”？僅僅以身份證識別還是需要在澳門有實際的工作、生活、學習證明？這種工作生活證明是否需要設計年檢制度？如果能夠確保參與“澳人澳地”住屋的購買者只為自身在澳門的居住用途而進入這

個市場，也許入息、資產和持有年限的限制都可以考慮取消，以增加市場的彈性與活力。

“澳人澳地”的合理性很大程度上依賴於澳門經濟形勢的發展情況，私人樓宇市場持續升溫，澳門居民的居住權益日益受到壓縮，“澳人澳地”合理性就會顯現出來；相反，經濟滑坡，樓價下跌，那麼人們就會再次反思“澳人澳地”存在的必要性。總之，“澳人澳地”也許是一次附有非常苛刻條件的買賣活動，買到的也許是非常有限的所有權，甚至買到的只是某種程度上的居住權利。但無論如何，在澳門特定的地理條件、經濟社會條件之下，只要“澳人澳地”政策目標始終瞄準保障澳門居民的居住需求，堅持公開公平公正的原則，都有可能為公共房屋制度建設提供一種新的模式與方案。

2 有待認真關注的幾個問題

-堅持特區利益與國家利益的一致性

根據基本法和新制定的土地法，澳門特區最寶貴的土地資源“在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬國家所有”，即所有權屬國家，但開發與使用權歸特區政府，即“由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配”。這表明，澳門土地資源的開發、使用得到國家授權不需向國家交納開發和使用稅收即國稅，因此，澳門特區政府也好，社會各界也好，都應理解到這是國家“一國兩制”優惠政策所致，同時，應增加善用土地資源、合理開發土地資源的使命感和責任感。

-堅持當前利益和長遠利益的一致性

一方面，及時而有效地解決好當前挑戰和矛盾所在，必然會對特區長遠發展奠定好的基礎，另一方面，作為責任政府也好，有遠見政治家、社會活動家也好，也都要在認真做好社會調查基礎上把當前利益和長遠利益加以科學理性地結合，從中尋求一個最佳平衡點，這不僅直接考驗施政的科學性、民主化智慧，同時也是對子孫後代、對未來負責的具體表現。

堅持局部利益和整體利益的一致性

由於土地資源的稀缺性和土地供給的有限性，在寸土寸金的澳門社會現實下如何令成長中的新一代需求者得到循序漸進的緩解和滿足，同時也確保澳門自由競爭運行體系整體性平衡不致被打破，這首先要要求政府相關主管部門大公無私、秉公辦事、有法可依、有章可循，同時也需要實際需求者理解、合作，不把供虛假資訊、不斤斤計較，當然，也務求全社會各階層、各利益主體都能把本地整體利益置於首位，都能展示出高公民社會共渡時艱、和諧包容的良好心態。

堅持有法可依、有章可循與尊重社會規範、尊重良俗良德的一致性

毫無疑問，“澳人澳地”政策屬於局部傾斜性質舉措，利於何人、益於何方，顯然存在選擇性甚至局部不公平性。為了最大限度地確保政策的公平性，推出一部有針對性的行政法規或行政長官批示加以具體指引，同時，適當擴大諮詢廣度和深度、擴大對全體市民的正面宣傳，從而伴隨“澳人澳地”的實施令廣大市民也能及時增進對相關政策的瞭解，以及“先天下之憂而憂”、急人所急傳統中華美德的普及。

-堅持“先行先試”、“特事特辦”的創新思維與“一國兩制”的長遠目標

特區成立 14 年來，在中央政府關心和全國人民支持下，澳門特區政府與各界居民為貫徹“一國兩制”所做的探索實踐中，已有豐富的經驗積累。澳門被廣泛認定為正確實踐“一國兩制”的成功示範基地，澳門官員和居民和外界交往中受到破格禮遇和尊重。作為特別行政區的新型建設者和發展成果的分享者，澳門人包括官員和居民都應心存感恩，感恩於國家、感恩於時代。人們不能不清醒把握住的一點是，澳門特區的發展變化首先要歸結於國家“一國兩制”方針的正確，當前的變化與進步還只能被認定為實踐“一國兩制”初級階段的成果，有待改善的空間還很大。為了變澳門為實踐“一國兩制”的高水準樣板，我們應該做或可能做的事還很多很多。推出“澳人澳地”項目，帶有在維護本地整體利益前提下的“特事特辦”性質，具有“先行先試”的創新價值，故同認真落實“一國兩制”大方向大目標是基本吻合的，是應予肯定的。

-堅持“澳人澳地”與政府其他施政舉措的一致性

顯然，推出“澳人澳地”只是緩解當前市場供需矛盾的一次性要嘗試，它有助於維護社會和諧穩定大局、有助調動年青一代落實“一國兩制”事業的積極性、有助於調動廣大中產階層正能量，因而有助於實現施政科學化、民本化，但它畢竟是共度時艱、防止社會矛盾擴大化的組合拳一部分，而非包醫百病組合拳全體內容。特別重要一點是正確處理好同原有社屋、經屋政策之間的關係，“澳人澳地”不是取代社屋、經屋政策，而是在新形勢下補充、完善、優化原政策的必要舉措，當然，不能排除它比經濟收到更大效益、受到更廣泛歡迎的可能性。一切心懷愛國愛澳情節、一切有條件為此作出正在積極配合的人士，包括地產界、工

程界、設計界、理論界、媒體界都應作出正面回應，共同推動這項足以改變許多人命運的新政得到及早落實。這也理應成為澳門步入更高層次法治社會、公民社會、發達社會的一個風向標。

附錄一

圖 2

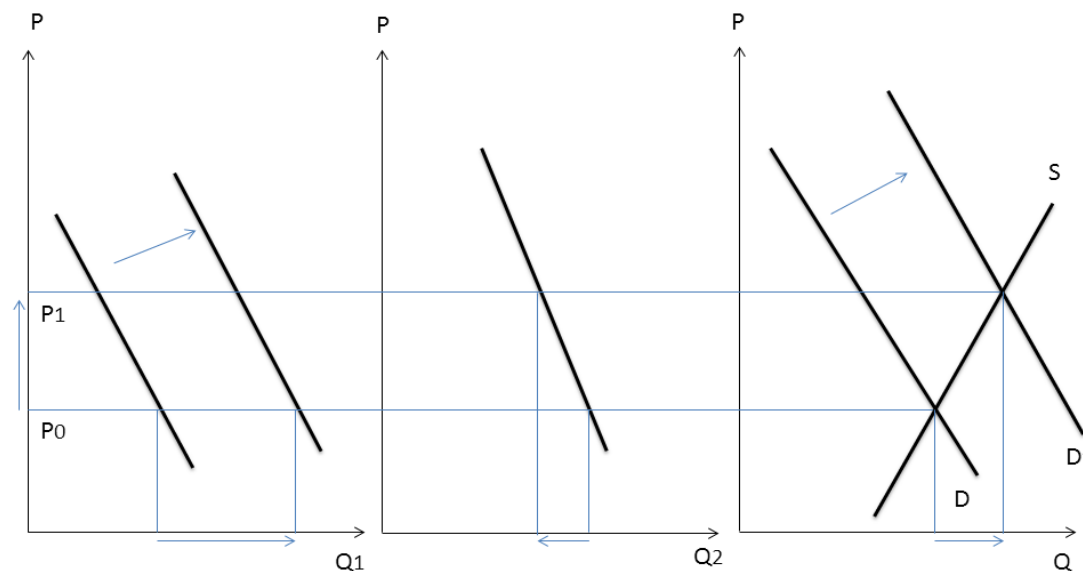
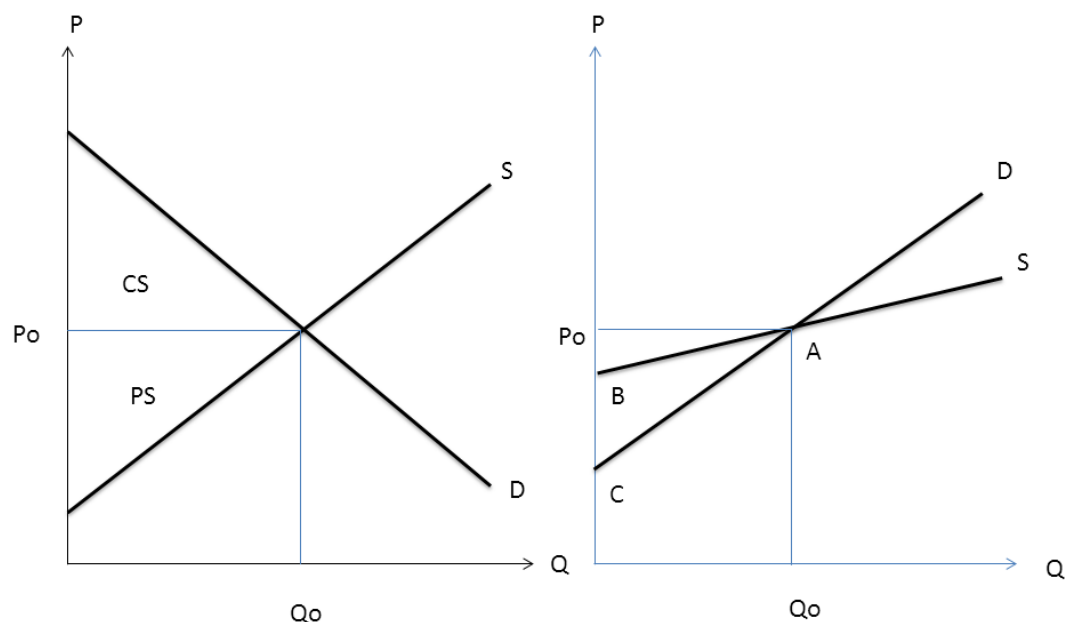


圖 2 中橫軸 $Q=Q_1+Q_2$ 為房屋數量，縱軸 P 為房屋價格。左圖為較高收入人群需求，中圖為較低收入人群需求，右圖為房屋市場總需求、總供給。收入的分化，導致高收入者擁有大量資金，而低收入者的收入增長速度不抵住屋價格增長速度。方便起見，我們引入相對收入概念：假設低收入人群相對收入不變，新增的收入均為高收入階層所獲得。住屋是正常商品 (normal good)，因此，其需求隨收入上升而增加。高收入者的住屋需求上升，左圖需求曲線向上、向右移動，價格上升、交易量上升；中圖價格上升導致低收入者住屋需求下降。高收入者需求比較彈性，因此，收入高漲，導致需求大幅上升；低收入者需求比較剛性，因此，價格上升僅引起需求小幅下降。右圖顯示綜合效果是房價上升，而交易量也上升，而且高收入者掌握大量房產。

圖 3



左圖中，需求是消費性的，需求曲線向上向左傾斜，消費者剩餘 CS 和生產者剩餘 PS 均為正，社會總福利 $W=PS+CS>0$ 為正。右圖中，需求是投機性的，需求曲線向上向右傾斜，消費者剩餘為負，而生產者剩餘為正。部分消費者損失 PoAC 構成生產者所得 PoAB，然而其餘部分的消費損失則是純粹的社會福利損失，即 $W=PS+CS=ABC<0$ ，我們稱之為“無謂損失”（deadweight loss）。理論上講，投資性需求長期而言是不經濟的，其資本收入不抵整體經濟的效率損失。右圖的靜態分析假設供給比需求更加富有彈性，以形成穩定的市場均衡。現實中，價格預期的提高和收入的增長會將均衡點不斷推離原點，形成不斷上升的動態市場，這符合澳門的實際情況。

圖 4

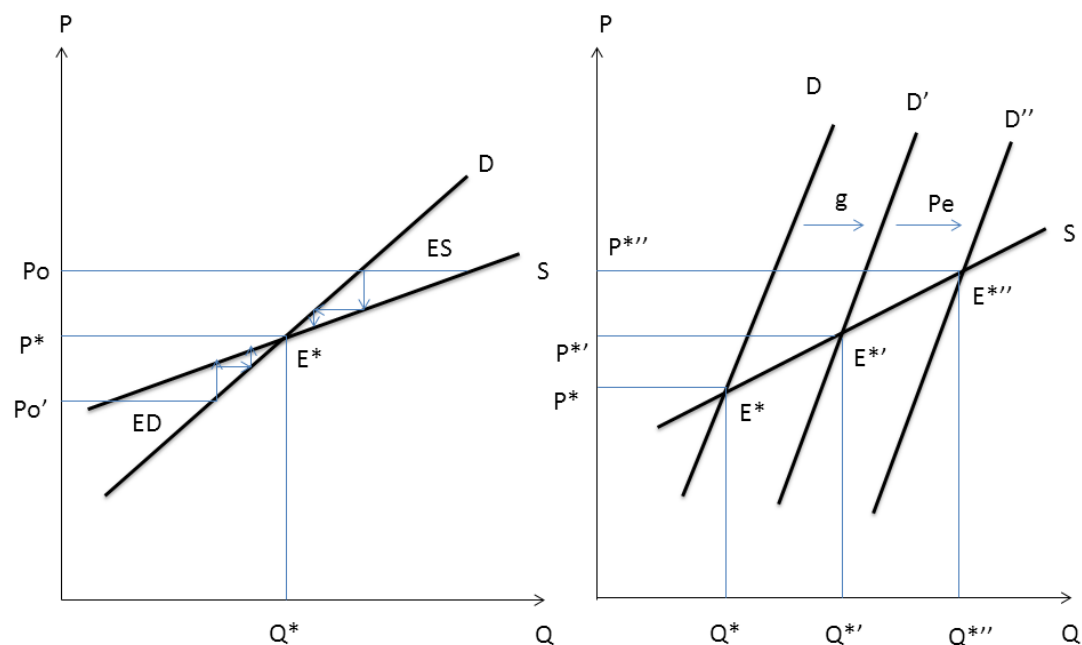


圖 4 左圖中，如果價格高於均衡價格 $P_o > P^*$ ，則存在超額供給 ES (excessive supply)，賣家競爭買家，買方市場推動價格持續下降，直至超額被消化；如果價格低於均衡價格 $P_o < P^*$ ，則存在超額需求 ED (Excessive Demand)，買家競爭買家，賣方市場推動價格持續上升，直至供求平衡。總而言之，價格偏離均衡水準，市場力量總會自動將市場重新拉回均衡水準，是為穩定化系統。右圖中，經濟增長導致收入增長 g ，需求向右移動至 D' ，均衡價格上升至 $P^{*'}$ ，均衡數量上升至 $Q^{*'}$ ；樓市繁榮引發預期價格上升，需求進一步向右移動至 D'' ，均衡價格上升至 $P^{*''}$ ，均衡數量上升至 $Q^{*''}$ 。

附錄二

圖 5

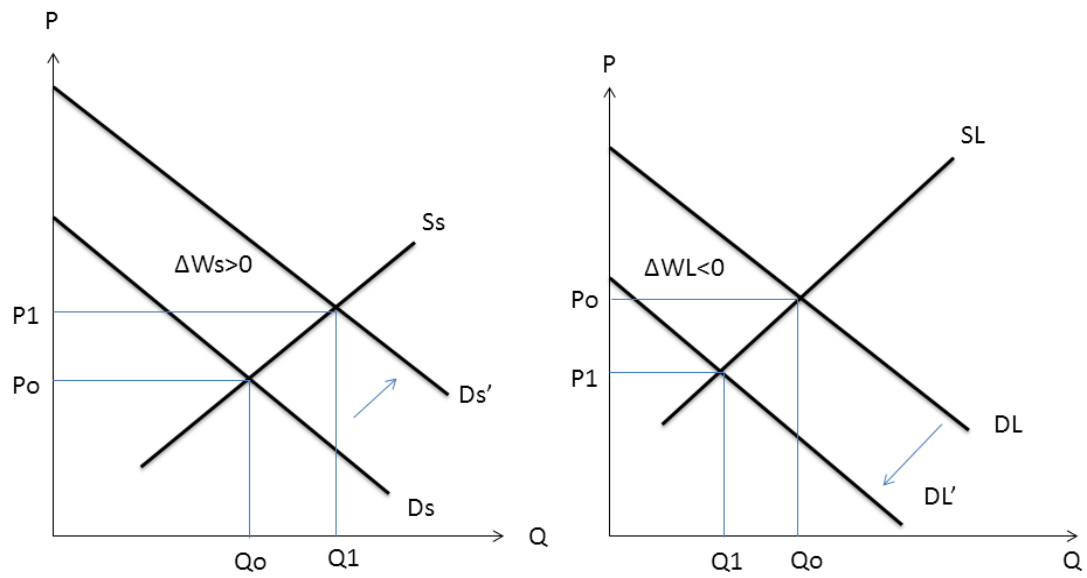


圖 6

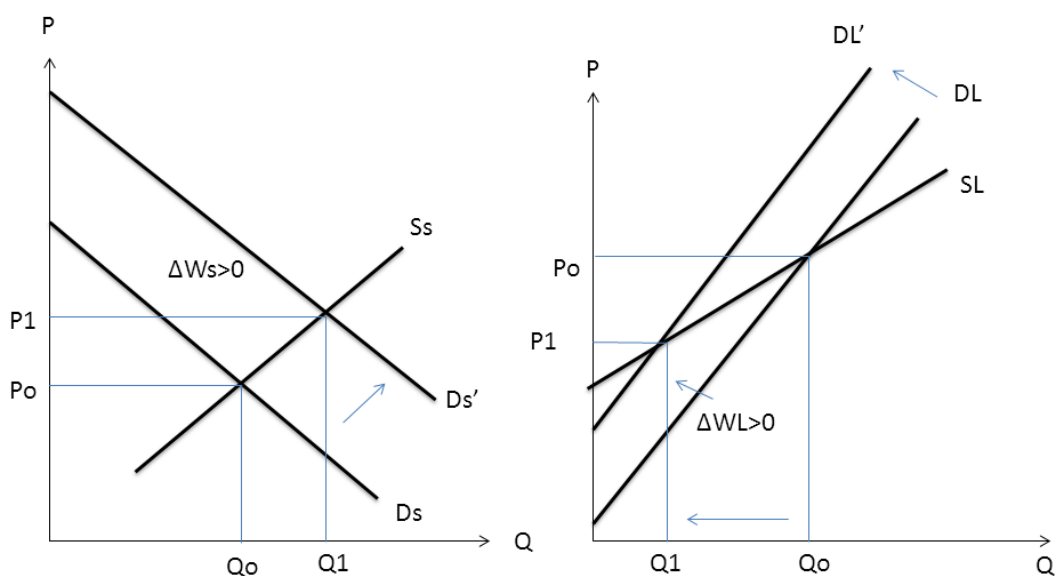


圖 5 中，我們假設大小兩市場以消費需求為主。而在圖 6 中，我們則假設小市場滿足消費需求，而大市場滿足投資需求。然後我們的分析引入小市場所造成的價格、數量和社會總福利的影響。有理由認為，引入小市場將會吸引有效和潛在的需求離開大市場。為分析這一需求轉移，我們遵循分析慣例，假設已存在小市場，但發生一部分需求從大市場轉移到小市場。圖 5、圖 6 顯示，假設其它條件不變，這種轉移可能造成房價在大市場下降而在小市場上升，但社會福利影響取決於消費、投資兩種需求的相對比重。圖 5 中，社會總福利 $\Delta W = \Delta W_s(>0) + \Delta WL(<0)$ ，也就是說，小市場福利上升，大市場福利下降，社會總福利符號不清楚。圖 6 中，社會總福利 $\Delta W = \Delta W_s(>0) + \Delta WL(>0)$ ，也就是說，小市場福利上升，大市場福利上升，社會總福利上升。理論模型顯示，在房地產大市場以投資需求為主，存在投資泡沫時，引入小市場在很大程度上會提高社會總福利。這一過程將

伴隨商品房價格下跌和小市場房價上升。如果房地產大市場以消費需求為主，引入小市場未必會提高社會總福利。

圖 7

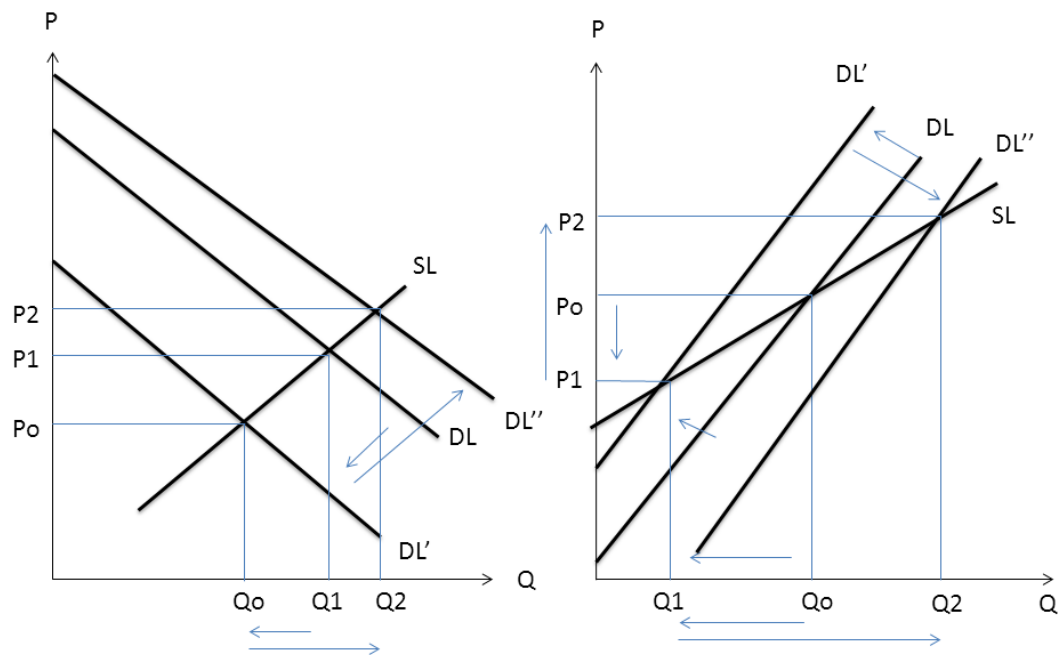


圖 7 的左、右兩個子圖是在圖 5 的右圖和圖 6 的右圖基礎上構建而來。在圖 7 的兩個子圖中，GDP 增長的收入因素和外來房地產投資資金將推動需求曲線從 DL' 反向右轉至 DL'' ，減去向市場產生的不利影響，淨效果仍然是有利的，即數量和價格均上升。左圖假設大市場以消費需求為主，顯示本地社會福利增加，這種增加主要表現為生產者剩餘。右圖假設大市場以投機需求為主，本地社會總福利仍會增加，一方面因為生產者剩餘增加，另外一方面，消費者損失很大程度上由非本地居民承擔。

圖 8

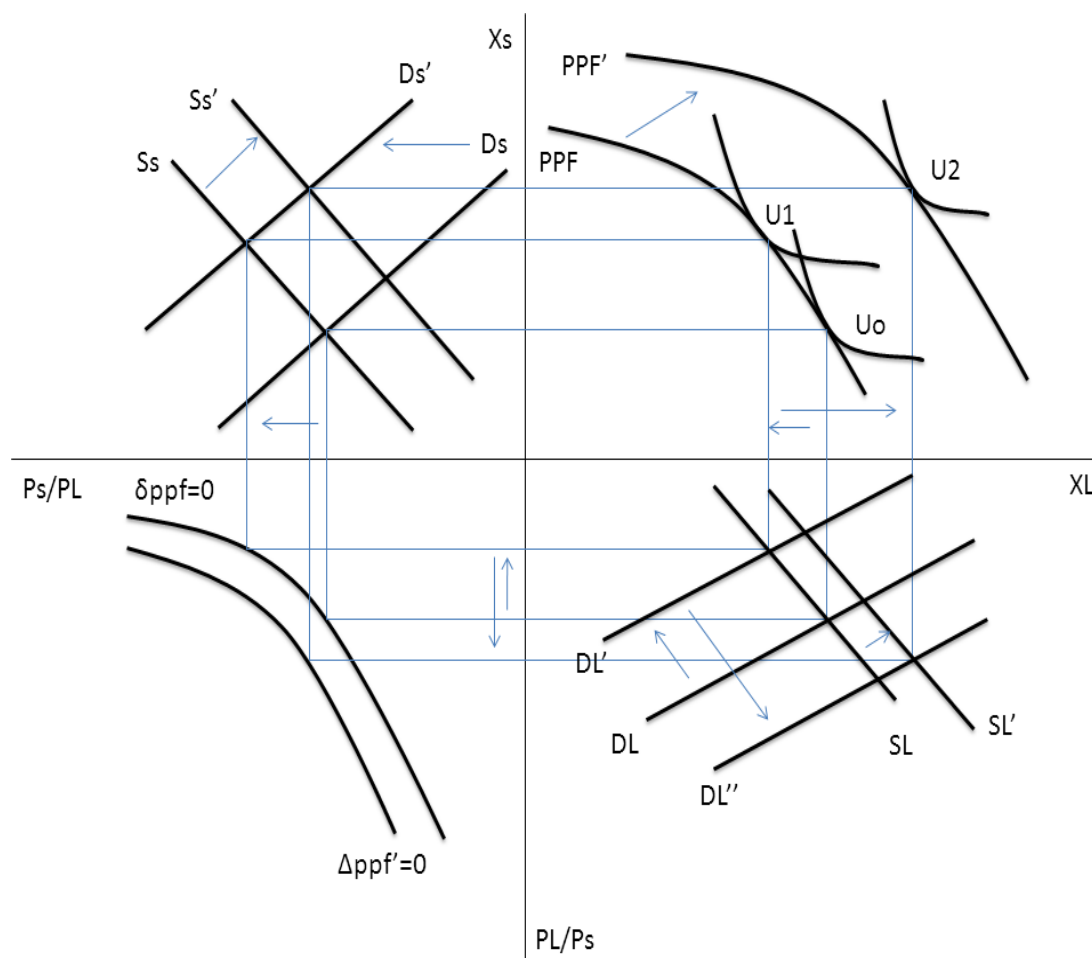


圖 8 中， U_0 , U_1 , U_2 是無差異曲線 Indifference Curve 的效應水準。 U_0 側重於擁有較多房產的富人的效用， U_1 側重於中低收入較少房產或無房產者的效用， U_2 則考慮了兩種人群的綜合利益。收入增長形成儲蓄，可用於實物資本投資，外來資本也可以用於固定資本的形成，因此 PPF 向外推移至 PPF' 。投資一般伴隨技術進步、生產效率提高和邊際生產成本下降，故發生供給 SL 外移至 SL' 和 S_s 外移至 S_s' 。相對價格聯動線與生產邊界線之係數為零。一般均衡分析與部分均衡分析一致，印證了我們的結論。

附錄 3

圖 9

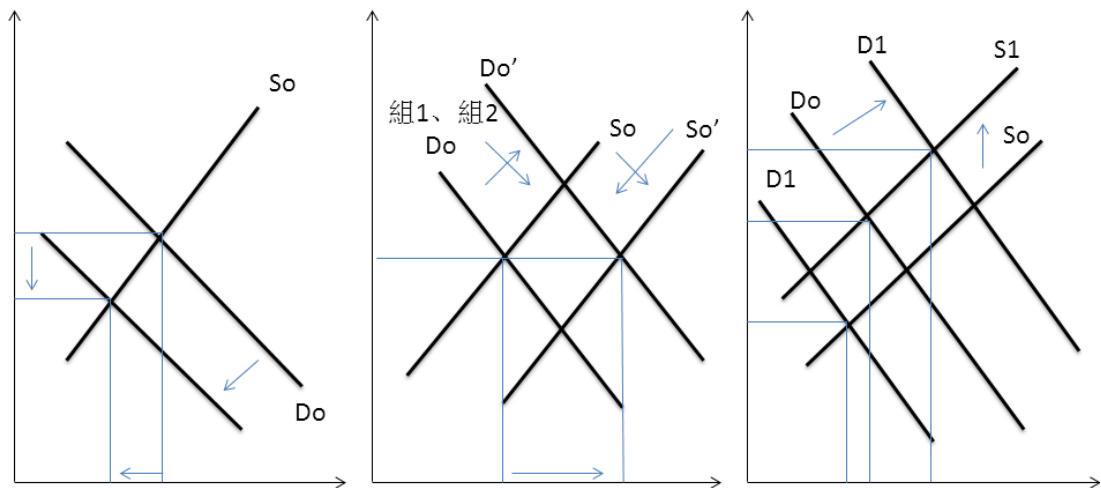


圖 9 左圖為組 2 在小市場購買房屋導致大市場上租戶減少、租金下降。租金難抵維護房屋的費用，導致想買樓出租者減少。大市場需求下降，預期市場價格隨之下降，最終導致大市場房價下降。模型圖顯示：低級市場（左）數量、價格一起下降，形成市場萎縮；而小市場（中）會擴張，可能維持價格穩定；大市場（右）仍有可能數量和價格同時擴張，動力是經濟增長帶來的巨大收入效果和不斷拉大的貧富差距，此外還有外來投資湧入房地產市場，還有建築成本的上升。