

公共房屋發展策略（2011-2020）

諮詢文本

（諮詢期：2012.5.3~2012.7.1）



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
房屋局
Instituto de Habitação



目 錄

1. 前言	1
2. 背景	2
3. 回歸後的公共房屋政策發展情況	5
4. 社會提出有關公共房屋的主要意見	9
5. 未來居住人口變化趨勢及房屋供需	11
5.1 本澳未來居住人口變化趨勢	11
5.2 本澳現存房屋情況及未來房屋潛在供應能力評估	12
5.3 本澳未來房屋潛在需求評估	15
6. 未來澳門公共房屋的政策及措施	19
6.1 建立公共房屋土地儲備制度及新城規劃預留未來公共房屋用地	19
6.2 研究設立公共房屋發展基金	20
6.3 強化公共房屋事務委員會的職能，促進公眾參與	20
6.4 推出經濟房屋預配及引入分組排序制度	21
6.5 優先建立社會房屋定期接受申請機制及設定輪候期	22
6.6 促進公共房屋與私人房地產市場協調發展	23
6.7 研究人口老化和人口政策對公共房屋發展之影響	24
6.8 適時檢討公共房屋法規，藉以合理運用資源	24
6.9 對特殊或緊急家團的靈活支援	25
6.10 建立恆常跨部門協調機制，確保公屋如期保質供應	25
6.11 不斷改善公共房屋環境，以提升生活素質	26
6.12 設富戶退場機制，善用公共房屋資源	26
6.13 區域融合，拓展本澳居民生活空間	27
7. 階段性目標與措施	29
7.1 短期目標和工作方向（2011－2014）	29
7.2 中、長期目標和工作方向（2015－2020）	32
8. 結語	33
附件一：2010年至2020年間澳門居住人口預測	35
附件二：澳門未來的居住單位潛在供應能力評估	45



1. 前言

澳門特別行政區政府一直以來高度重視、關注居民的住屋情況，認真聆聽社會各界不同意見和聲音，明確提出了“居有所、安居樂業”的房屋政策目標，以及“社屋為主、經屋為輔”的公共房屋政策方針。

自第三屆特區政府成立以來，堅持“科學施政、陽光政府”的理念，行政長官崔世安先生在《2010年財政年度施政報告》中明確提到：“特區政府高度重視居民希望改善生活環境、提高生活質素的呼聲，讓弱勢社群安居是政府義不容辭的責任。安居進而樂業，才能讓廣大居民切實享受到社會發展的成果”；在《2011年財政年度施政報告》中，除了決定延長社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃的實施時間，有序地推進公共房屋的興建外，還強調會規劃適度的土地供應，監察市場存在的不穩定因素，前瞻及科學性地作出分析，從而制訂公共房屋的供應規劃；在《2012年財政年度施政報告》，特區政府長遠的房屋政策，是尋求公共房屋供應和私人樓宇市場之間的平衡，締造和諧、健康及可持續發展的宜居生活環境；可見，特區政府一直透過連貫及多層面的政策措施，穩步推進房屋發展工作。

保障基層的住屋需求，特區政府固然責無旁貸，但需要強調的是，面對本澳有限的土地資源，社會亦需考慮公共房屋未來的可持續發展問題，同時，從社會分配的公平角度來看，亦不能將公共房屋視作為投資工具。

為更好地協助有實際需要的家庭解決住屋問題，配合施政理念，協調房地產市場健康發展，特區政府對本澳未來的公共房屋發展策略展開研究，並以人口結構、土地資源、經濟發展、新城填海、區域機遇及完善制度等因素進行評估，分析及思考未來公共房屋發展的方向，以及所面臨的挑戰與制約，綜合方方面面資料經政府跨部門工作小組編撰是次《公共房屋發展策略（2011—2020）》。

為了凝聚社會共識，廣泛聽取民意，進一步確立未來公共房屋政策的發展方向和目標，特區政府現就本政策文本開展公眾諮詢，以便優化相關內容，希望社會各界共同參與，積極進言，表達訴求，為解決居民的住屋問題，構建和諧、宜居的澳門共獻力量。歡迎廣大市民、各界人士和社會團體於2012年5月3日至7月1日（共60日）期間，透過下列方式提交建議或意見：

郵寄：澳門青洲沙梨頭北巷102號房屋局

電郵：info@ihm.gov.mo

傳真：2830 5909

網址：www.ihm.gov.mo

（倘欲將所提的意見或建議全部或部分保密的人士，請於提供意見或建議時清楚說明。）



2. 背景

澳門的公共房屋起源於上世紀 20 年代末，當時的澳葡政府為安置受台山貧民屋邨大火影響而痛失家園的居民，後來在原址建造了澳門第一個公共房屋屋邨，揭開了公屋發展的首頁，上世紀 60、70 年代開始，因應社會發展所需，為照顧低收入及有特殊困難家庭，澳葡政府又興建了一批五至七層高的公共房屋。

80 年代初，大量內地新移民湧入澳門，一方面為本澳提供大量勞動力外，另一方面亦帶來居住問題，導致木屋數目顯著增加，澳葡政府就此興建了多個臨時居住房屋中心，由 1986 年至 1999 年間，澳門公共房屋可謂進入了一個空前高速的發展建設階段，這個高增長趨勢即使在 1995 年至 1999 年間，澳門人口增長明顯放緩的情況下仍然持續，由 2000 年至 2004 年，因分別受亞洲金融風暴和“非典”公共衛生事件打擊，公共房屋建設進入了放緩時期，其後隨著博彩專營權開放，外勞人口大增，以及內地放寬居民透過“個人遊”形式來澳，澳門經濟發展發生翻天覆地的變化。

自 2004 年後，由於本澳經濟逐步起飛、通脹加劇、外勞數目增加，以及私人樓宇價格不斷攀升，使到部份居民對住屋和置業的訴求與日俱增，公共房屋發展所面對的社會環境轉變和複雜性，相比以往各個階段，可說更具挑戰性，所受牽引的各種環節因素更多，包括：樓價攀升、高通脹率；中、低收入居民面對住房壓力增大，以及房屋市場供應出現斷層及錯配等等。

總括而言，澳門整個公共房屋的發展史，主要是受到人口增長及經濟發展兩個主要因素所牽引，最終形成了該階段公共房屋的發展特點，折射出供需迅速變化的特性，並奠定了該階段建設任務與發展方向。



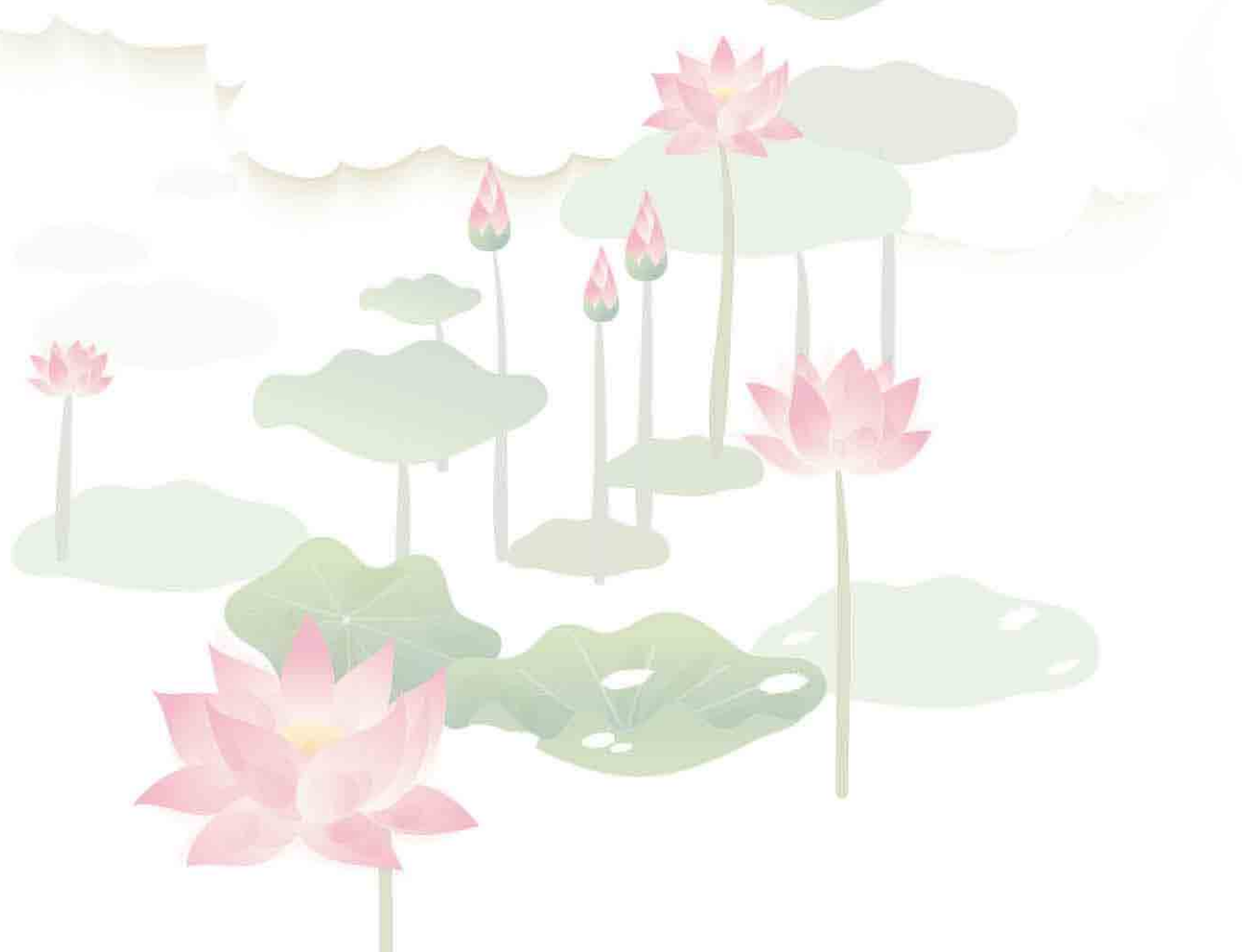




3. 回歸後的公共房屋政策發展情況



公共房屋發展策略（2011-2020）





3. 回歸後的公共房屋政策發展情況



回歸初期由於有大量私人樓宇落成，同時，澳門經濟出現放緩，在 2003 年經濟房屋出現了競投不足的情況，顯示了當時經濟房屋存在供過於求。

自 2004 年後，本澳經濟迅速復甦，樓宇價格亦同步不斷上揚。為了更好地解決居民的住屋問題，第二屆特區政府在 2005 年底，提出“三四五六”公共房屋政策；在 2007 年，為更好地滿足居民所需，興建計劃擴大到 19,000 個公共房屋單位，形成了目前特區政府公共房屋發展的核心政策。

在法例完善方面，特區政府在 2009 年 8 月修訂《社會房屋的分配、租賃及管理》法規。另外，立法會在 2011 年 8 月通過了新的《經濟房屋法》（第 10/2011 號法律）。

截至 2011 年第三季為止，受惠於政府以實物形式供應的社會房屋及經濟房屋住戶共有 31,019 個。同時特區政府亦逐步落實“萬九公屋”計劃，進一步增加公共房屋的供應。

至於在非實物援助方面，特區政府於 2008 年為紓緩社會房屋輪候家團的租金負擔，實施了為期一年的臨時租金津貼措施，在 2009 年 8 月再延期一年，金額不變。第三屆特區政府成立後，除延續住屋補助計劃外，補貼金額亦分兩次作了較大幅度調升，目前，1 至 2 人家庭由每月 750 元升至 1,250 元，3 人或以上家庭由每月 1,100 元升至 1,900 元。

此外，在 1996 年及 2002 年實施了五年零五個月的“取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度”，以減輕置業者的負擔；在 2009 年 6 月，特區政府再實施“自置居所貸款利息補貼制度”，並首次引進了“自置居所信用擔保計劃”。



根據統計暨普查局和房屋局的資料計算，估計至 2011 年第三季，居住於公共房屋的住戶約佔全澳住戶的 18.2%，共 31,019 個；受惠於四厘利息補貼及自置居所援助計劃的住戶約佔全澳住戶的 10.9%，共 18,644 個；而住屋補助計劃的住戶則佔 3.1%，共 5,301 個；三者合計佔 32.2%（見表 1）。

表 1. 受惠於政府公共房屋和住房財政補助的住戶數目

項目	2011 年第三季
住戶數目	170,700
公共房屋住戶數目	31,019
四厘利息補貼及自置居所援助計劃受惠住戶數目	18,644
住屋補助計劃受惠住戶數目	5,301
實物及非實物援助受惠住戶總數	54,964
公共房屋受惠住戶比重 %	18.2
四厘利息補貼及自置居所援助計劃受惠住戶比重 %	10.9
住屋補助計劃受惠住戶比重 %	3.1
實物及非實物援助受惠住戶比重 %	32.2

資料來源：統計暨普查局及房屋局

註：經濟房屋未包括永寧廣場大廈 880 個單位







4. 社會提出有關公共房屋的主要意見



公共房屋發展策略（2011-2020）




4. 社會提出有關公共房屋的主要意見


房屋政策是一項涉及民生且影響深遠的課題，近年來廣受居民關注，而社會各界亦發表過不少寶貴意見。一直以來，特區政府認真聆聽居民心聲，以期逐步完善房屋政策。在制訂是次《公共房屋發展策略（2011—2020）》前，曾收集社會各界的意見及訴求，主要歸納如下：


 要求兌現“萬九”公共房屋，促請政府完善公共房屋政策。

 盡快完善公共房屋相關法規，調整審查申請資格條件。

 需要確保公共房屋輪候有期，使居民能逐步按序上樓。


 規範二手經濟房屋轉售條件，防止炒賣圖利情況出現。

 全面檢討現時土地政策，收回閒置土地興建公共房屋。

 展開公共房屋政策研究工作，科學回應居民各項訴求。

 倡設房屋事務諮詢組織，增加居民意見表達渠道。

 倡設專責機構籌建公共房屋，提高效率兌現施政承諾。

 關注夾心階層置業問題，增中、小型面積單位供應。

 利用區域合作良好機遇，拓展本澳居民生活空間。

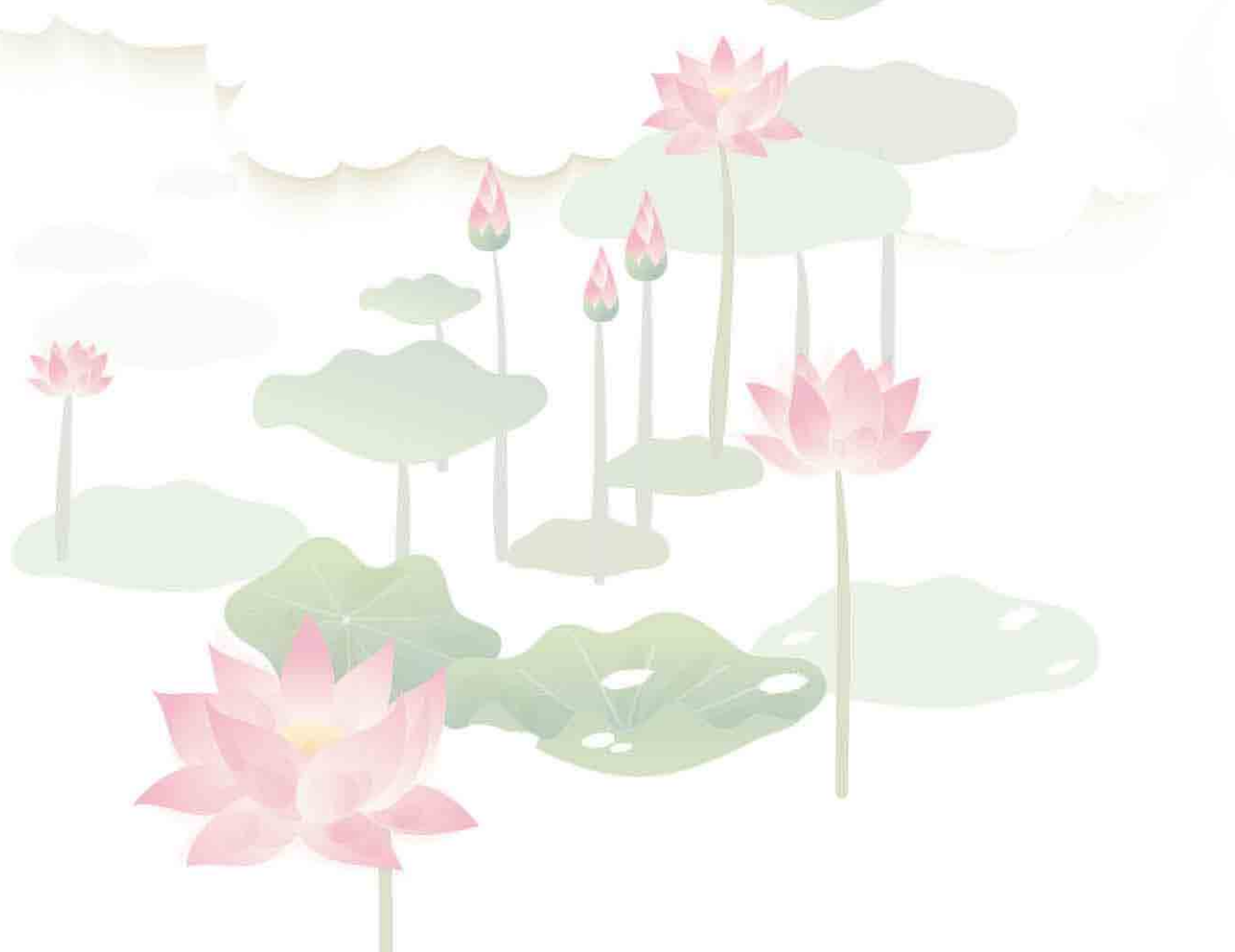
 新城規劃需要預留土地，藉以增加公共房屋供應。



5. 未來居住人口變化趨勢及房屋供需



公共房屋發展策略（2011-2020）



5. 未來居住人口變化趨勢及房屋供需

5.1. 本澳未來居住人口變化趨勢

人口是影響住房需求的主要因素之一。在 2001 年至 2011 年期間，澳門的居住人口呈現了大幅增長的情況，增加了 11.7 萬人，平均年增長率達 2.4%。在增加的人口當中，自然增長人口有 2.4 萬人（出生減死亡的淨額），僅佔所有增長的 20%，其餘的 9.7 萬人屬機械增長人口（移入減移出人口的淨額），佔所有的 80%。

根據 2011 人口普查結果，澳門在 2011 年 8 月的居住人口為 552,500 人。同時，透過和統計暨普查局的合作，當局對 2010 年至 2020 年間的本澳居住人口進行了預測（見附件一），按照不同的假設條件，預測 2020 年底，本澳的居住人口將為 69.3 萬至 74.9 萬人之間；住戶數目可能會在 22.7 萬至 24.2 萬戶之間。換句話說，2009 年至 2020 年間的住戶增長數量在 4 萬多至 6 萬多戶之間。

至於在人口老化方面，根據 2011 人口普查初步結果顯示，老年人口（65 歲及以上）有 40,000 人，佔總人口 7.2%，與 2001 年的 7.3% 相若；主要是成年人口移入及外地僱員增加，令人口老化的速度得以緩和；倘以老年人口（65 歲及以上）分析，該組人口較 2001 年的 31,688 人增加了 8,000 多人，根據目前的人口結構來看，至 2020 年底老年人口將進入高增長期。與此同時，由於澳門人口壽命延長，整體人口的年齡中位數由十年前的 33.3 歲上升至 2011 年的 36 歲，增加 2.7 歲。

由於社會家庭結構的變化，注意到本澳住戶的每戶平均人數持續下降，未來的獨居老人數目應會持續增加。有見及此，在進行公共房屋政策研究時，必須對老齡人口的生活方式及需求予以優先考慮，亦需要預視社會房屋所承擔的住房保障功能勢必加重。





在可見的未來，政府在規劃公共房屋發展中，將以一貫務實工作態度，按當時人口的實際情況，配合人口預測，從而了解澳門居民對公共房屋需求的迫切性，盡力協助經濟條件較差的群體解決住屋問題。

5.2. 本澳現存房屋情況及未來房屋潛在供應能力評估

根據政府部門資料顯示，2011年6月30日本澳共有194,242個居住單位，其中15,006個處於空置狀況，整體的空置率為7.7%，而澳門半島、氹仔及路環的居住單位的空置率分別為7.9%，6.2%和13.1%。在194,242個居住單位中，約40.9%屬1990年以前建成，約45.1%是在1990年至1999年間建成，只有14%是在2000年至今建成。

空置率方面，如按建成年份統計，1990年以前建成的單位為6.4%，1990年至1999年間建成的為4.7%，2000年至2004年間建成的為4.5%，2005年至2009年間建成的為14%，2010年及以後建成的則高達47.8%。

私人房屋單位佔全澳居住單位83.3%，公共房屋則佔16.7%。在32,385個公共房屋單位中，75.1%屬經濟房屋單位，社會房屋單位則佔24.9%（見表2）。

表 2. 按性質統計的居住單位（2011.6.30）

居住單位性質	數量	比重 %
總數	194,242	100.0
私人房屋	161,857	83.3
公共房屋	32,385	16.7
社會房屋	8,060	4.2
經濟房屋	24,325	12.5

資料來源：統計暨普查局及房屋局

註：經濟房屋未包括永寧廣場大廈 880 個單位

從近年數據看，在 194,242 個居住單位中，2000 年及以後所建成中、小型面積單位供應量相對上世紀 90 年代及之前大減，而實用面積在 100 平方米以上的單位則有所增加（見表 3）。

實用面積 (平方米)	總計	2005 及以後	2000-2004	1995-1999	1990-1994	1990 以前	比重 %
少於 50	73,428	2,698	1,944	12,244	19,313	37,229	37.8
50-99.9	89,093	7,732	4,185	18,848	27,772	30,556	45.9
100-149.9	17,712	6,425	1,314	4,770	2,240	2,963	9.1
150 以上	5,380	2,230	490	1,750	396	514	2.8
缺乏資料	8,629	21	229	122	169	8,088	4.4
總計	194,242	19,106	8,162	37,734	49,890	79,350	100.0
比重 %	100.0	9.8%	4.2%	19.4%	25.7%	40.9%	-

資料來源：根據統計暨普查局資料整理

因此，為了更好地創造市場分級供應的條件，提供更多不同面積的居住單位，滿足居民對中、小型單位的需求，特區政府透過多種方法探討及不同途徑的資料搜集，綜合市場與人口分析後，計劃未來按實際情況，在建設公共房屋時，將以中、小型單位類型為主，尤其以填補私人房屋市場較為缺乏實用面積在 50 平方米或以下的居住單位供應。

在未來的公共房屋供應方面，政府現正全速推進“萬九公屋”計劃，至 2011 年 9 月 30 日，“萬九公屋”項目已經全部動工興建，力爭能在 2012 年底完成計劃。截至 2011 年 9 月底，已建成的公屋單位有 3,843 個，在建單位 15,417 個，合共 19,260 個。在已建成的單位中，2,963 個社屋單位已入伙，而永寧廣場大廈 880 個單位及湖畔大廈 2,703 個單位，房屋局分別於 2011 年 11 月 1 日起及 2012 年 1 月 19 日起安排居民按序揀選單位。

除上述的 19,260 個公共房屋單位外，經初步評估，政府現有的土地儲備可供興建公屋單位約 6,300 個，其中約 3,850 個公屋單位現正規劃中，預計 2012 年完成招標程序後，在 2013 年將可動工興建。故此，萬九後的公屋計劃並沒有停止。

另外，在新城區總體規劃第二階段公眾諮詢中，提出了兩個供社會討論的草案，草案一是規劃上預留可供發展約 3.3 萬個建築面積約為 700 平方呎的居住單位（包括私人樓宇和公共房屋），



草案二則規劃了可供發展約 4.3 萬個建築面積約為 700 平方呎的居住單位（包括私人樓宇和公共房屋）。至於公共房屋用地在新城區所佔的比例是多少，政府期望可廣泛聽取社會各界的意見，並結合新城區總體規劃草案的諮詢結果及房屋政策、人口政策、可持續發展的需要等方面進行分析研究，在 2012 年底進行的新城區總體規劃方案公眾諮詢中將會有所明確。

在私人房屋方面，截至 2011 年 9 月 30 日，共有 7,686 個在建、在申請驗樓或剛獲發使用准照的住宅單位。而在審批階段的則有 32,549 個。在建中的 7,493 個單位，兩房或以下的單位佔 49%，三房單位則佔 37.4%。在審批階段的單位中，兩房或以下的單位佔 59.3%，三房單位則佔 30.4%。

另外，政府會透過推動舊區重整、調整工業用地用途及工廈活化等方式，增加本澳的土地供應，藉此進一步提高本澳未來住房的供應能力。

根據現有的數據，推算出本澳（澳路氹）短中期（2012 — 2016）的住房潛在供應能力約為 4.5 萬個單位。

同時，因應現時提出供社會討論的未來新城區總體規劃不同草案，推算出全澳（包括未來新城區）中長期的住房潛在供應能力約為 5.9 萬至 6.9 萬個單位。該整體推算數據將視乎 2012 年底推出新城區總體規劃方案的情況不排除有所調整。

短中長期合計，住房潛在供應能力約為 10.5 萬個至 11.5 萬個單位（見附件二）。



5.3. 本澳未來房屋潛在需求評估

房屋需求具有雙重屬性：住房需求及投資需求。澳門作為一個高度開放的微型自由經濟體、人口數量（主要是居澳外地僱員及獲准在澳居留的其他人士的數量）深受區域、本地經濟環境，以至政府政策的影響，容易呈現較大的波動性，令房屋的需求量實難以準確預測。

根據統計暨普查局《住戶收支調查 2007/2008》的資料，居住於自置居所的住戶佔全部住戶的 72.7%（2006 年中期人口統計的資料是 72.8%），租住物業的住戶則佔 21.5%。透過統計暨普查局提供的技術協助，假設外地僱員住戶沒有自置居所，估計 2006 年中澳門本地居民住戶的自置居所比率處於 75.7% 至 77.3% 之間。

與此同時，由可持續發展策略研究中心在 2006 年 7 月進行“澳門居民綜合生活素質第二期研究”，透過隨機抽樣方式成功訪問了 1,012 位 18 歲及以上的澳門居民（在 95% 置信水準下，抽樣誤差 $\pm 3.14\%$ ），發現 83.6% 的被訪者表示其居所屬自置居所，14.7% 表示屬租住性質。由上述數據可見，本澳住戶的自置居所比率較高（2008 年香港的住戶自置居所比率為 52.7%，租住物業的住戶比重為 43.3%）。

一個地區的居民自置居所比率較高的其中一個現象就是投資需求對整體房屋的需求影響會較大，亦會令對房屋需求的評估更加困難。影響私人房屋實際需求的因素很多，如有多少住戶有能力負擔樓價在不同水平的首期及日後每月的供款額等，由於沒有數據顯示有多少住戶有購買私人樓宇的意願而又同時具有支付能力，因此私人樓宇的潛在需求是難以估計。外圍及本地經濟因素亦會影響對私人樓宇的需求，如利率、租金、資金流向及投資者預期樓價變動等，由於這些因素對私人房屋需求的影響很難量化估計，因此當局只對房屋需求總量進行簡單評估。

2009 年底本澳共有約 17 萬多個住戶。利用已掌握的統計資料及人口預測數據，2015 年底的住戶數目可能會在 20 萬至 21.3 萬戶之間；2020 年底的住戶數目可能會在 22.7 萬至 24.2 萬戶之間。換句話說，2009 年至 2015 年間的住戶數量的預測增長在 2 萬多至 3 萬多戶之間，2009 年至 2020 年間的則在 4 萬多至 6 萬多戶之間。

本澳在 2001 年至 2010 年間的結婚宗數共有約 2 萬宗，透過統計暨普查局的技術支援，預測 2011 年至 2020 年的結婚宗數可能會在 4.3 萬至 5 萬宗之間。

至於公共房屋的需求方面，短期而言，以 2011 年 9 月 30 日已在輪候名單排序的家團申請數據評估公屋的需求量如下：社屋輪候家團有 8,355 戶；經屋輪候家團 11,226 戶。現時“萬九



公屋”加上規劃中的 3,850 個公屋單位，從數量上看，應可基本滿足輪候家團對公共房屋的需求。

公共房屋的中長期需求主要受未來人口增長與結構變化、區域與本澳經濟發展、就業情況、住戶收入增長、私人房屋價格與供應、公共房屋的定位與定價、舊區重建，區域更緊密合作（特別是通關政策、交通便利及橫琴開發）等因素影響。本澳作為一個高度開放、以休閒旅遊服務業為主的外向型微經濟體，受外圍因素影響很大。過去的公共房屋發展史，對此也有所反映，公共房屋需求預測亦較難準確訂定。

況且，澳門房屋市場主要由私人房地產市場及公共房屋所組成，兩者互相影響。私人房地產市場出現變化，將影響公共房屋的需求；反之，公共房屋的供需出現變化，亦同樣影響私人房地產市場的平穩發展。公共房屋供不應求，將難以保障居民的住屋需要；倘公共房屋供過於求，則會為私人房地產市場帶來不利因素，對本澳的經濟發展亦會造成一定程度的衝擊。

故此，當局認為可採取預留一定土地儲備的方式，專供用作興建公共房屋。因應具體情況的變化，在有需要時，可以快速地興建適量公共房屋，靈活回應社會需要，避免政策脫離社會實況，或者調整困難。

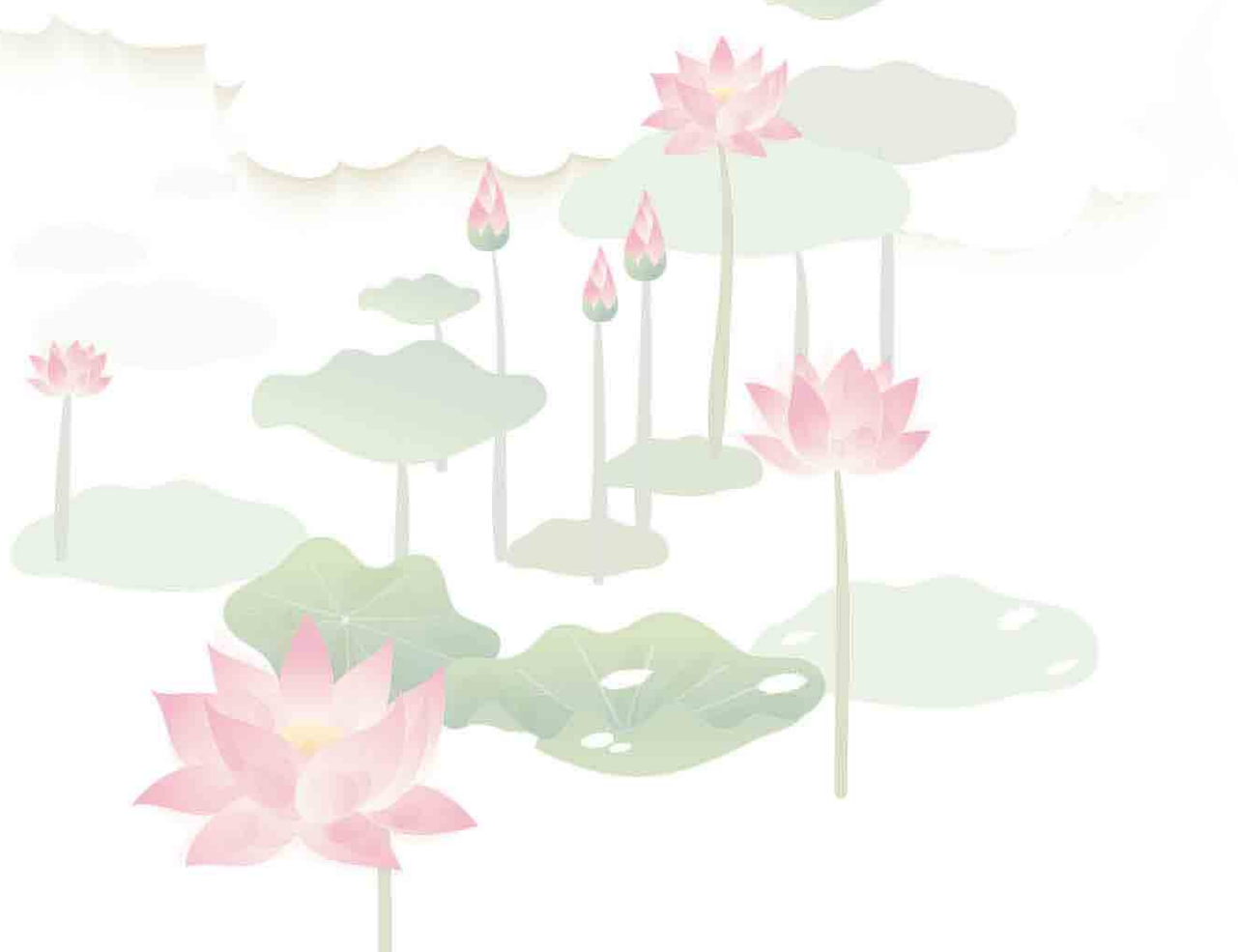






6. 未來澳門公共房屋的政策及措施

公共房屋發展策略（2011-2020）



6. 未來澳門公共房屋的政策及措施

總結過去經驗，解決目前住屋問題及展望未來發展所需，特區政府為進一步完善及制定整套長遠公共房屋政策，經過對人口結構、土地資源和綜合本澳實際情況作深入的分析及思考，將維持“社會房屋為主、經濟房屋為輔及財政補助作補充”的施政主調，作為本澳未來的公共房屋政策。

在短期上必會全力以赴興建“萬九公屋”單位，先滿足現時的公共房屋輪候家團；而長遠則會適時重新開放公屋申請，按實際需求數量，撥留用地進行興建，以作為“萬九公屋”計劃完成後，應付新一輪社會所需。按照上述施政主調，現提出如下政策構想：

6.1 建立公共房屋土地儲備制度及新城規劃預留未來公共房屋用地

土地和資金投入是一切公共房屋發展之本，兩者缺一不可。雖然本澳土地資源緊缺，但為了支撐澳門未來公共房屋的發展，特區政府建議設立公共房屋土地儲備制度，首要及適當地將資源運用在房屋事務上，透過土地政策保障公共房屋的長遠發展。





政府早前已多次表明會在新城區預留土地作為公共房屋的土地儲備。經綜合考慮新城填海區的土地資源的承載力、新城紓緩舊區人口壓力、提升居民綜合生活素質、促進經濟適度多元化發展等因素，並因應澳門實際情況及未來人口規模，在新城區總體規劃第二階段公眾諮詢提出了兩個供社會討論的草案，草案一是規劃上預留可供發展約 3.3 萬個建築面積約為 700 平方呎的居住單位（包括私人樓宇和公共房屋），草案二則規劃了可供發展約 4.3 萬個建築面積約為 700 平方呎的居住單位（包括私人樓宇和公共房屋）。

至於公共房屋用地在新城區未來作居住用途的用地中佔多少比例，政府期望可廣泛聽取社會各界的意見，並結合新城區總體規劃草案的諮詢結果、房屋政策、人口政策、可持續發展的需要等方面作分析研究，在 2012 年底進行的新城區總體規劃方案公眾諮詢中將會明確。值得一提的是，社會亦需要實事求是，思考有限的土地資源能否支撐公共房屋可持續興建的問題。與此同時，建議定期公佈規劃為公共房屋建設用地的儲備情況，以及規劃後可提供的公共房屋單位數目，讓居民更清楚地了解政府的公共房屋用地和規劃的情況，從而使到公共房屋政策更具透明及科學化。

6.2 研究設立公共房屋發展基金

為加強對本澳房屋發展的財政資源保障，建議研究設立公共房屋發展基金，一方面從財務上支援公共房屋的興建、維修及保養；支援非實物援助等計劃。建議考慮從政府的出售經濟房屋的收入、博彩稅收入，以及批給土地的溢價金中撥入某個比例作為基金收入來源。至於具體比例仍要根據澳門未來經濟發展形勢及財政能力作評估，同時亦需聽取社會意見，才會提出及制訂研究方案。特區政府希望透過此措施可為未來房屋發展提供穩定的財政支援，進一步讓廣大居民可更好地分享經濟發展成果。

6.3 強化公共房屋事務委員會的職能，促進公眾參與

公共房屋問題涉及社會各種價值判斷和利益分配問題，為讓居民了解政策制訂的過程，發表意見，同時亦可以讓公眾更容易掌握各種資訊，明白到政府發展公共房屋時所面對的各類挑戰和困難，包括土地資源的制約、公共房屋如何可持續發展等，這些議題都需要透過一個平台讓居民

發聲，透過理性討論取得社會共識。

為回應社會訴求，提高施政透明度，加強社會對公共房屋政策制訂及落實過程的參與和監督，政府已在 2010 年 4 月底成立了由政府及多個民間團體代表組成的公共房屋事務委員會，以收集、分析社會上各階層對公屋發展的意見，並就相關政策的研究、制定、執行、協調、調整及宣傳推廣等，提出寶貴的建議供政府參考。

公共房屋事務委員會設立以來，各個界別的代表積極透過這個平台共同參與及討論公共房屋事務，達致了公眾參與、增強施政透明度，以及對居民所提出的訴求能夠作出回應的目的。因此，政府考慮強化公共房屋事務委員會的職能，令該委員會在公共房屋決策過程中扮演一個更積極的角色。建議房屋局在擬定重大的公屋事務工作計劃前，可聽取委員會的意見；並支持委員會開展更具針對性的公屋發展研究工作。

此外，為了讓居民更清晰地掌握政府推進公共房屋發展的工作內容，適時及定期向公眾發佈相關訊息，如公共房屋的興建進度、數量以及輪候等情況，讓輪候居民可安心等候上樓，因此，特區政府會透過不同媒體，多種渠道作為介面，使居民更容易接觸及掌握到政府的資訊。

6.4 推出經濟房屋預配及引入分組排序制度

新修訂的第 10/2011 號《經濟房屋法》引入了預配制度，在建築工程開始後，預約買受人可訂立買賣預約合同，作為提前配屋模式；這種預配制度除了能令特區政府更準確地掌握實際的經濟房屋需求量，結合到推算預測的基礎上，從而可適時調整公共房屋的資源運用，同時亦可使經濟房屋輪候者安心等候上樓，在可預見的未來正式成為經濟房屋業主。

為了讓較有迫切需要的居民優先配屋，政府制定了分組排序的經濟房屋分配制度。以往經濟房屋的計分排序及輪候方式，較適合於相對穩定的經濟、社會環境，但面對整體環境的急速變化，舊有方式已不能更靈活及有效地回應社會發展所需，因此，政府在新的經濟房屋法中，詳細分析了鄰近地區在公營房屋分配上的先進經驗，參考新加坡的組屋及香港的居屋的分配方式，並行之有效多年，故引入採用。

分組排序制度按每期可供應房屋接受申請，先按已定出的 3 個組別的優先次序：1. 核心家團；2. 非核心家團；3. 個人申請人；而且，按實際需要可在上述所定的每一組別內再次分組，尤其是



考慮家團成員中有長者或殘疾人士的情況；若出現名次相同，則以電腦隨機抽號的方式排序；在確定好排序的整體名單後，按序選購單位，直到該期經濟房屋可供選擇的單位配售完畢，名單的有效期直至該期所有房屋全數獲配售後終止，而新一期的經濟房屋申請需重新接受登記。

這樣的方式不但可讓公共資源更合理、更公平地分配，同時亦可令居民更快知道輪候結果。

6.5 優先建立社會房屋定期接受申請機制及設定輪候期

澳門的公共房屋發展經歷了不同時期，居民對公屋的需求亦緊隨出現變化，回歸初期，社會對公共房屋需求較少，因此，其建設數量、規模相對亦較少，並一直沿用過往不定期開放接受居民公屋申請的方式，從而編制公共房屋的輪候家團隊伍，逐步安排合資格的居民租住社會房屋。

總結以往經驗，特區政府提出新的構想，希望改變舊有的不定期開放公屋申請方式。考慮到現有的公共房屋供應能力，未來的土地資源限制和人口結構老齡化的情況，以及體現優先照顧社會基層弱勢群體住屋需要的政策取向，將有限資源優先撥予社會相對最為困難的群體，建議爭取最快在 2013 年內首先實行社會房屋接受申請制度。為免公共房屋資源被濫用，當局會加強對輪候戶上樓前入息情況的審查，進一步確保社會資源運用更加公平及公正。

推行新制度的目的是為了改變過去仍沒有完善之地方，並且希望透過將來逐步建立的公屋用地預留制度，向社會定期公佈相關用地資料，再結合定期開放公屋申請中的最新數字情況，基本上可以知悉社會房屋供應量能否應付需求量，同時可推算到下一期開放公屋申請時，特區政府應該提供多少土地資源作為發展所需，或供求之間的落差情況。

至於社會房屋輪候期的問題，建議日後社會房屋如實行定期接受申請，可考慮使申請者在正常情況下，自確定名單公佈日起 4 年內可獲首次安排租住社會房屋。此構思是基於這個時序能更好地對合資格的輪候名單作出整理，按序興建相關公共房屋，並且因應人力、土地資源和行政工作的投入，4 年是較為實事求是，讓政府整理好合資格申請者的名單，能在保質保量的前提下，有序開展興建社會房屋的計劃，逐步緩解居民的住屋問題。

經過綜合考慮，經濟房屋在短期階段內，並不實行定期開放的模式，將按實際的土地供應情況作適時開放申請。不過，特區政府在新城區完成規劃、填海及土地平整後，可供利用的土地供應較為充裕時，將再廣泛聽取社會意見，評估是否實施經濟房屋定期開放申請政策。

鑑於受各種因素制約，經濟房屋暫不具備實行定期開放申請的條件，但並不意味經屋供應和發展工作便停步不前，相反，先有序安排現有輪候隊伍上樓。在永寧廣場大廈經屋完成配售後，繼而完成氹仔湖畔大廈的施工和驗收工作，安排合資格家團盡快上樓。

同時，將會因應永寧廣場大廈經屋、氹仔湖畔大廈經屋的實際認購情況及社會房屋的實際上樓情況，決定在建中及規劃中仍未定性的公共房屋單位的屬性。

至於中、長期，爭取盡快落實新城區的建設工作，為未來公共房屋發展提供土地資源，確保特區政府施政工作穩步推進，回應到居民的住屋訴求。將來，亦會根據社會實際情況，在優先照顧社會較弱勢群體的大原則下，以社會房屋為主，經濟房屋為輔的政策主調，彈性處理社、經屋的分配比例。

6.6 促進公共房屋與私人房地產市場協調發展

公共房屋與私人房地產市場發展之間有著密切關係，並存在互補互調作用，特區政府會利用各種綜合政策對市場進行適當的調節，以應對迅速萬變的複雜環境。

為了遏制房地產市場的過度投機行為，進一步促進本澳房地產市場的可持續發展，特區政府在 2011 年中，採取了以下的措施：

- (1) 對在規定期限內移轉用作居住用途的不動產交易徵收特別印花稅；
- (2) 進一步收緊樓花貸款比率上限；
- (3) 規範樓花買賣的指引及措施；
- (4) 進一步打擊逃漏財產移轉印花稅等不規則行為的措施。

特區政府促進房地產市場可持續發展工作小組將繼續透過有關的措施，以有效遏制房地產市場的投機行為。私人房地產的健康發展，公共房屋的有序供應，能為澳門整體房屋發展創設更好的分級供應條件，提供多元化的選擇。

增加公屋與私樓的流動性，相信對將來本澳的房屋體系有正面的推動作用，促進公屋與私人房地產市場之間的協調發展。



6.7 研究人口老化和人口政策對公共房屋發展之影響

文本的第 5 章已經對本澳未來居住人口情況作出了分析評估，因應人口老齡化的趨勢，在規劃公共房屋時，要特別考慮老年人口的增加及需要，不單要預留一定數量的長者社會房屋單位，還要針對房屋設計、社區配套、公用設施等，作出靈活化處理，才能更好地照顧長者的日常生活及出行需要。另外，針對未來人均收入、長者居住生活習慣、消費模式及儲蓄率的變化，亦會考慮對建設長者公共房屋進行前期研究的可行性。

同時，房屋局會與社會工作局保持溝通，及時掌握人口老化及弱勢社群的相關研究數據，藉此作為開展新一期社會房屋輪候申請的重要參考，以便對公共房屋資源作更合理的規劃及配置。統計暨普查局於 2011 年完成了人口普查，亦於 2012 年展開住戶收支調查，這兩次統計有關人口及家庭結構、家庭入息等相關數據，對評估公共房屋需求及規劃有着重要的參考作用。

另外，特區政府亦制訂本澳人口政策，並廣泛聽取居民意見。人口政策對公共房屋發展同樣有著各種影響關係，因此，公共房屋政策未來的檢討與調整，將一如目前，緊緊與人口政策作出配合，適時開展研究，尋求科學發展之路。特區政府會根據上述統計結果和本澳人口政策方向，為未來的公共房屋作更好的規劃和制訂應對措施。

6.8 適時檢討公共房屋法規，藉以合理運用資源

法律是特區政府一切施政的根本，亦是落實政策的重要工具，完善法律不單起到更好規範作用，亦有助恆常制度的建立，配合社會的整體發展所需。近年社會發展迅速，為了使到公共房屋政策能適時作出調整，以回應社會實況所需，當局對規範社會房屋和經濟房屋的相關法律法規進行修訂；舊有的法律法規由於相對寬鬆，難成一個有序有效的管理體系，如造成部份收入相對較高的人士享受了政府住屋保障，一些低收入基層居民卻沒法解決住屋需求，從而衍生資源錯配的現象，難將資源給予真正有需要的居民手中。

新修訂的第 10/2011 號《經濟房屋法》對原有內容作了不少修改，包括申請條件、入息限制、轉售制度、分組排序，以及引入預配制度等，這些重大修訂內容，一方面為杜絕利用經濟房屋轉售圖利的情況再現，另一方面，對申請經濟房屋、入息審查及上樓形式等，有了更明確的規範制度，以完善未來經濟房屋的發展。

另外，根據維生指數適時調整社會房屋的收入上限，使社會房屋資源的分配更具合理性。未來，特區政府會因應社會發展實況，計劃每 3 年適時檢討相關公屋法例的落實執行情況，以便作出檢討、跟進和修訂。

6.9 對特殊或緊急家團的靈活支援

為了更好地保障弱勢和急需援助的家團，特區政府將貫徹“以人為本”的宗旨，依法給予即時的支援，協助他們更快地走出困境，解決問題。按照第 25/2009 號行政法規的規定，在例外情況下，且經房屋局局長預先許可，可免除申請的任何要件，分配房屋予：

- (1) 面臨社會、身體或精神危機，又或遭受災難急須安置的個人或家團；
- (2) 以社會互助為宗旨的機構或實體，或公共機關或實體。

此外，社工局按照第 2/2004 號行政法規，已設立災民中心，專供因受災或災難威脅或影響而被迫暫時或永久放棄本身住所的個人或家團臨時居住。

以上措施，在未來的公共房屋政策制定中將會保留，以體現政府保障弱勢群體的決心和施政理念。

6.10 建立恆常跨部門協調機制，確保公屋如期保質供應

關於公共房屋的輪候期，一直以來是居民較為關心的議題，社會提出了不少意見，希望要確保輪候有期。為此，特區政府將設立一套完整、恆常的跨部門協調機制，由房屋局、建設發展辦公室及土地工務運輸局三個部門負責，房屋局負責協調公共房屋興建的進度，土地工務運輸局負責城市規劃和尋找合適用地，最後，交由建設發展辦公室進行圖則設計及興建。



6.11 不斷改善公共房屋環境，以提升生活素質

特區政府興建公共房屋除了首要地滿足社會的住屋需求，還十分重視提升居民的綜合生活素質，創造一個能安居樂業的生活環境，以促進整體社會的和諧發展。

多年以來，隨著澳門社會發展和居民生活水平提高，公共房屋的居住環境亦不斷作出改善。今天的公共房屋建設質量和規模，與上世紀相比，已經不可同日而語。

面向未來，在遵從提倡簡約實用原則下，會持續不斷提升公共房屋的居住環境。因此，當局還會研究利用各種科技和能源運用方式，包括天然氣、再生水利用、垃圾回收，以及資源循環再用，藉此推動公共房屋日常的環保節能發展。同時，增加綠化建設，優化空間環境等。

為了更好地照顧和考慮到長者、殘疾人士的居住需要，重建或新建的長者社會房屋將依無障礙的理念，設置不同設施，包括：全屋無門檻設計；設高低防盜眼；廁所門加寬及面積加大，設有防滑地磚，浴室加裝坐椅；24 小時平安鐘服務，設固定及無線求助器，大門外蜂鳴閃燈，煙霧感應器；燈掣安裝高度較一般為低，並使用大按鈕型開關掣等。至於其他周邊配套，包括休憩設施和社區中心，務求體現對長者的體貼及關懷，以維護、發揚“老吾老，以及人之老”優良的傳統倫理觀念，使到入住社會房屋的長者在舒適而安全的環境中生活。

完善公共房屋住區的公共交通、市政及社會配套設施，亦是提高公共房屋居民綜合生活素質的重要一環。最後，將研究在大型的公共房屋設立房屋局的地區辦事處，更好地推動公共房屋的管理及協助居民。

6.12 設富戶退場機制，善用公共房屋資源

2009 年 8 月公佈的第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》中，當局新增可單方終止合同的條文，為富戶退場創造條件。

該行政法規明確規定了社會房屋承租人或其家庭中的成員，在租賃社會房屋期間取得、承諾取得或租賃不動產、或獲批政府土地，將在社會房屋合同屆滿後不獲續約外，亦明確限制社會房屋家團的經濟收入。家團的每月總收入金額連續三年超出行政長官批示所規定的家團每月總收入上限；或家團的每月總收入金額連續兩年超出行政長官批示所規定的家團每月總收入上限一倍，

房屋局可在合同首次期限屆滿或所續期限屆滿時單方終止社會房屋的合同。

有關條例的新增，為逐步遷出社會房屋富戶創造條件，未來公共房屋政策的制定將會加強打擊濫用公屋資源的情況，房屋局會加強相關的監管工作，一方面使公共房屋資源分配更為合理，另一方面希望透過富戶退場，間接增加社會房屋的供應量。

6.13 區域融合，拓展本澳居民生活空間

澳門的土地資源有限，若將來城市發展規模持續擴大，經濟生產形式出現多元創新和人口增長速度加快，勢必會觸及到澳門土地資源和城市空間能否可持續發展的問題。為此，特區政府會適時制定各種配合區域融合的政策，藉以拓展澳門居民生活和城市發展的空間。

自從《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020）》出台，為配合《綱要》落實，特區政府近年積極與內地、香港共同編制《共建優質生活圈專題研究》、《環珠江口灣區宜居區域建設重點行動計劃》、《粵港澳基礎設施專項規劃》和《大珠三角城鎮群協調發展規劃》；同時，《橫琴總體發展規劃》的出台，為澳門參與開發橫琴，提供了重大機遇。2011年3月在北京簽署的《粵澳合作框架協議》，所提出的內容更加豐富，涉及的層面廣泛，尤其在橫琴開發上，更闡述了澳門居民到橫琴工作、生活所適用的勞動就業和社會保險制度，均是較細化的區域生活與工作構想模式。另外，協議文本內提到的《澳珠協同發展規劃》、《珠江口西岸地區發展規劃》亦是推動澳珠兩地更緊密合作的重要規劃。由此可知，未來區域發展將進一步為澳門居民的生活，以至城市發展創設可持續空間與條件。

還有，隨著本澳輕軌建設開展，與內地交通網絡融合對接，以及粵澳增建新通道，加上通關時間的逐步延長及便利程度的提高，相信“珠三角居住、澳門工作”的生活模式，亦將慢慢形成。將來，特區政府針對不斷變遷的區域融合環境與情況，會作出更多的政策研究及部署，藉以拓展本澳居民的生活空間，提供更多的選擇，緩解社會發展遇到的資源制約問題。



7. 階段性目標與措施

公共房屋發展策略（2011-2020）



7. 階段性目標與措施

2011 年至 2020 年公共房屋的政策主調，將遵從特區政府確立的“社會房屋為主、經濟房屋為輔、財政資源作補充”三大原則，以及因應社會的發展情況，在不同階段推出適時的策略及措施。總目標是首要保障本澳居民的基本居住權，積極協助低收入家庭解決住房問題；其次，因應私人房屋市場的實際情況，依輕重緩急次序，按力所能及原則，以適當方式協助中、低收入及有實際需要的家庭循序漸進地解決“置業難”的問題。

特區政府冀透過制訂及規劃未來十年的公共房屋政策措施，在善用資源和力所能及的前提下，有序開展公共房屋的建設發展，並以“短期目標和工作方向（2011—2014）”和“中、長期目標和工作方向（2015—2020）”兩大階段作為工作計劃時間表，從而落實政策文本中的構想。

7.1 短期目標和工作方向（2011—2014）

政府將一如既往先力爭完成“萬九公屋”計劃。此外，將致力尋求各種方案增加公屋的供應量，並適時制訂及調整相關法例及措施，進一步完善公共房屋政策，解決居民住屋需求。短期目標和工作方向具體如下：

- 1) 全力開展“萬九公屋”的發展計劃，力爭能在 2012 年底前完成。同時，在 2013 年內啟動現時規劃中的 3,850 個公共房屋的興建工作（見表 4）。待建成後，連同 2011 年 9 月 30 日存有的 33,374 公共房屋單位，本澳的公共房屋單位將達 52,700 個。






表 4. 公共房屋興建情況 (2011.09.30)

	公屋	總數
已建成	青洲社屋 - 青泉樓 (210)	3,843
	青洲社屋 - 青松樓 (252)	
	青洲社屋 - 青翠樓 (672)	
	青洲社屋 - 青雅樓 (357)	
	筷子基社屋 - 快富樓 (484)	
	筷子基社屋 - 快意樓 (400)	
	望廈社屋 - 望善樓 (588)	
	永寧廣場大廈 (880)	
在建	筷子基公共房屋 (737)	15,417
	望廈社會房屋第二期 (768)	
	台山中街公共房屋 (578)	
	湖畔大廈 (2,703)	
	青洲坊 Lote4 地段經屋項目 (500)	
	石排灣 CN7 地段 (366)	
	俾利喇街公屋項目 (346)	
	石排灣公屋項目 (8,649)	
	青洲坊第三地段公共房屋 (770)	
已規劃	3,850 包括：青洲坊第一及第二地段 (2,356)	3,850
總計	23,110	

- 2) 根據社會狀況變動，適時檢討及調整社會房屋的收入上限，使社會房屋資源的分配更具合理性。
- 3) 優先設立社會房屋定期接受申請機制，並設定輪候期。

 建議優先實施社屋定期開放接受申請，在確定名單公佈後 4 年內將首次獲得社屋租賃，讓申請者更清晰分配所需的時間，使其安心等候，同時亦可加強公屋供應之規劃。對現時的輪候家團，按目前情況評估，預計 2013 年基本上可提供足夠的社會房屋單位供所有合資格輪候者上樓。

🔥 確立恆常跨部門協調機制，分別由房屋局、建設發展辦公室和土地工務運輸局三個部門負責，保證建屋依期完成，以確保社會房屋輪候期，公共房屋建成有期之落實。

- 4) 優先解決現存經屋輪候隊伍，在資源許可的情況下，考慮重開經屋申請。
- 5) 強化公共房屋事務委員會的職能，促進公眾參與，讓社會各界、居民參與討論，並聽取和收集社會各界對公共房屋的意見，用以不斷完善公共房屋的發展及策劃未來。增加公共房屋資訊透明度，適時及定期向居民發佈公共房屋的相關訊息。
- 6) 根據社會實際情況，在優先照顧社會較弱勢群體的大原則下，按社會房屋為主，經濟房屋為輔的政策主調，彈性處理社、經屋的分配比例。
- 7) 加強公共房屋的管理工作，確保居民的居住質素，並密切監察及巡查，以防止資源濫用。同時，將嚴格執行社會房屋富戶退場機制。





7.2 中、長期目標和工作方向（2015—2020）

為了促使公共房屋政策得以持續發展，在完成短期工作及目標後，隨即展開中、長期的工作計劃，此階段的工作重點，將會對公共房屋的可持續發展作多層次考量及規劃，並透過科學決策，研究制訂多元及符合澳門社會實際情況的中、長期公共房屋策略措施，在增加公共房屋供應的同時，亦會著力研究經屋定期開放申請，提升公共房屋的居住環境，以及不斷改善居民的綜合生活素質。此外，並會致力協調及促進本澳房地產市場健康及可持續發展，至於具體方向如下：

- 1) 建立公共房屋土地預留制度，適時尋找土地資源，藉以支援公共房屋發展建設的空間。研究設立公共房屋發展基金，從財政上保障公共房屋的發展。
- 2) 配合新城區規劃，預留建設公共房屋用地，根據對新城填海區總體規劃的研究成果，並按照當時的公共房屋需求情況，分階段在 2020 年前適時適量推出公共房屋供應。
- 3) 借助區域合作優勢，尋求與內地合作，拓展澳門居民的生活空間。
- 4) 對經濟房屋法例適時檢討，如收入上下限等相關措施，以紓緩及協助解決有實際需要的澳門居民置業，以滿足其自住需要。透過政府優先回購經濟房屋，保障政府能更有效運用公共房屋資源，以及因應未來情況作出調度。
- 5) 加強調查研究，提高科學決策能力，當中包括評估粵澳更緊密合作及澳珠 24 小時通關對澳門房屋市場的影響，就人口老化及弱勢社群等社會核心問題展開持續研究，並分析人口老化對公共房屋需求及模式的影響；開展長者公共房屋長遠規劃研究。
- 6) 配合透過多種可行措施，協調及促進房地產市場可持續及健康發展。





8. 結語

居住是人們賴以生活與發展的基本條件，特區政府期望透過《公共房屋發展策略（2011—2020）》的規劃及落實，力所能及、按部就班地協助有實際需要的家庭解決住屋問題，以達至“居有所、安居樂業”的房屋政策目標，優化公共的居住環境，完善相關政策。

展望未來，特區政府在完善公共房屋政策時，仍需要廣大居民的支持及提供意見，希望大家能繼續出言獻策，共同締造澳門成為一個和諧、宜居、健康及可持續發展的生活城市。





附件一：2010 年至 2020 年間澳門居住人口預測



附件一：2010 年至 2020 年間澳門居住人口預測

人口預測與分析工作是科學編制城市規劃的前提和基礎，是在進行規劃時合理配置資源、提供公共設施及服務的重要依據。

人口預測及分析工作在研究相應的人口需求差異的基礎上，預測人口數量，為合理配置空間資源、統籌安排城市各項建設提供依據。城市規劃根據人口分析預測的結果提出公共服務和社會保障的措施，滿足廣大居民不斷增長的物質文化需求。

人口規模和結構是城市規劃工作的重要技術參數，而不是簡單的控制指標。人口預測主要的作用是顯示在不同的假設前提條件下，人口數量及結構變化的不同可能路徑。

人口分析要瞭解不同的人群對城市功能和城市服務的需求和發展的願望。分析人口構成，判斷人口的發展趨勢，目的是為優化城市的空間佈局、制定公共政策、配置公共資源提供依據，引導人口合理流動。

統計暨普查局公佈澳門的居住人口包括常住居民（在參考期之前或之後六個月，居澳時間不少於三個月的人士）及流動居民（在參考期之前或之後六個月，居澳時間不少於一個月，但不足三個月的人士）。

統計暨普查局在 2008 年 4 月曾公佈澳門居住人口預測（2007 年至 2031 年），按中度假設，澳門的居住人口在 2007 年至 2011 年間增長率會較快，預測至 2011 年底為 644,000 人，平均年增長率為 4.6%。但由於本澳 2008 年至 2009 年期間的經濟發展受全球金融海嘯影響有所放緩，在澳的外地僱員的數量有較明顯的減少，此外，置業投資移民政策的改變亦減少了外地移民的增加數量，這些因素導致了澳門現時的居住人口與上述預測的數值有較大的差異。

表一 澳門的居住人口（2006 年至 2010 年）

年份	居住人口	增長率 %
2006.12.31	513,400	-
2007.12.31	538,100	4.81
2008.12.31	549,200	2.06
2009.12.31	542,200	-1.27
2010.12.31	552,300	1.86

資料來源：統計暨普查局



2020 年居住人口或超過 70 萬

故此，為配合新城區的規劃而進行人口預測時，有需要對原來的人口預測方案進行一些調整。透過統計暨普查局提供的技術協助，我們在該局 2008 年 4 月公佈的澳門居住人口預測（2007 年至 2031 年）的基礎上，根據 2007 年至 2009 年間居住人口的實際變化情況對預測的一些假設前提條件進行了微調，同時利用 2009 年 12 月 31 日的實際居住人口數目作為基準，對 2010 年至 2020 年間的居住人口進行了預測。當然，這些預測並非官方統計，只供作編制新城區總體規劃草案的技術參考之用。統計暨普查局已於 2011 年 8 月舉行了新一次的人口普查，相信在完成人口普查的資料整理和發佈後，將會利用有關的數據更好地預測本澳人口在未來的變化。

表二 澳門居住人口增長的構成（2000 年至 2010 年） 2009 年 12 月 31 日			
年份	居住人口（千人）	自然增長（千人）	機械增長（千人）
2000	431.5	2.5	-0.6
2001	436.3	1.9	2.9
2002	440.5	1.7	2.5
2003	446.7	1.7	4.5
2004	462.6	1.8	14.1
2005	484.3	2.1	19.6
2006	513.4	2.5	26.6
2007	538.1	3.0	21.7
2008	549.2	3.0	8.1
2009	542.2	3.1	-10.1
2010	552.3	3.3	6.8
增量	120.8	24.1	96.7
平均年增長率 %	2.50	--	--

資料來源：統計暨普查局

澳門的居住人口增長的一個明顯特點是自然增長人口（出生 - 死亡）的比重很低，而機械增長人口（移入 - 移出）的比重很高。在 2000 年至 2010 年間，自然增長人口只佔居住人口增量的 20%，相反，機械增長人口則佔了 80%。另外，我們亦可見機械增長人口的波動性明顯較自然增長人口的波動性大，同時機械增長人口的變化情況與本澳的經濟發展與建設的情況密切相關。澳門居住人口這個特點令到進行人口預測時的技術難度大大增加。

表三 澳門居住人口預測

2009年12月31日

假設	2009 (基準年)	2015	2020	2010-2020 平均 年增長率 %
高度	542,200	652,200	749,400	2.99
中度	542,200	638,100	721,800	2.64
低度	542,200	623,800	692,800	2.25

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表四 澳門居住人口年齡分佈比重預測 (%)

2009年12月31日

歲組	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
0-14	12.7	12.8	12.6	12.4	14.3	14.0	13.5
15-24	16.8	14.2	14.2	14.1	12.0	11.8	11.6
25-39	24.1	27.5	27.3	27.0	29.3	29.1	29.0
40-64	38.7	36.2	36.6	36.9	32.7	33.1	33.5
≥ 65	7.7	9.3	9.4	9.6	11.7	12.0	12.4
總數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表五 不包括在澳門居住的外地僱員，澳門居住人口年齡分佈比重預測 (%)

2009年12月31日

歲組	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
0-14	14.4	15.2	14.9	14.5	17.5	17.0	16.3
15-24	17.2	13.0	13.0	13.0	9.5	9.4	9.3
25-39	19.3	21.4	21.2	21.2	22.3	22.3	22.4
40-64	40.3	39.5	39.7	40.0	36.4	36.7	27.0
≥ 65	8.7	11.0	11.2	11.3	14.3	14.6	15.0
總數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測



表六 按歲組分佈的澳門居住人口年平均增長率預測（%）

2009年12月31日

歲組	2010-2020 平均 年增長率 %		
	高度	中度	低度
0-14	4.06	3.48	2.76
15-24	-0.13	-0.64	-1.15
25-39	4.85	4.44	4.02
40-64	1.42	1.18	0.93
≥ 65	6.99	6.88	6.80
總數	2.99	2.64	2.25

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表七 不包括在澳門居住的外地僱員，按歲組分佈的澳門居住人口年平均增長率預測（%）

2009年12月31日

歲組	2010-2020 平均 年增長率 %		
	高度	中度	低度
0-14	4.06	3.48	2.76
15-24	-3.11	-3.51	-3.93
25-39	3.54	3.23	2.92
40-64	1.29	1.05	0.80
≥ 65	6.99	6.89	6.81
總數	2.24	1.93	1.60

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表八 澳門居住人口的老化指數及依賴指數預測（%）

2009年12月31日

指標	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
老化指數	60.5	72.8	75.0	78.0	82.1	86.3	92.5
依賴指數	25.7	28.3	28.3	28.2	35.2	35.1	34.9

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表九 不包括在澳門居住的外地僱員，澳門居住人口的老化指數及依賴指數預測（%） 2009年12月31日							
指標	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
老化指數	60.3	72.7	75.0	77.8	81.9	86.2	92.4
依賴指數	29.9	35.4	35.2	34.9	46.5	46.2	45.6

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表十 澳門居住人口性別分佈比重預測（%） 2009年12月31日							
性別	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
男	48.2	49.0	49.1	49.1	49.5	49.5	49.5
女	51.8	51.0	50.9	50.9	50.5	50.5	50.5
總數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表十一 澳門居住人口的育齡婦女人口預測 2009年12月31日							
指標	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
含居澳外僱	173,300	188,200	183,200	178,100	202,400	192,900	183,300
不含居澳外僱	143,500	145,300	141,900	138,600	148,500	141,800	135,400

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表十二 澳門居住人口的育齡婦女人口變化預測 2009年12月31日							
指標	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
含居澳外僱	0	14,900	9,900	4,800	29,100	19,600	10,000
不含居澳外僱	0	1,800	-1,600	-4,900	5,000	-1,700	-8,100

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測



表十三 澳門居住人口中的育齡婦女人口在女性人口中的比重預測（%）

2009年12月31日

指標	2009	2015			2020		
	基準	高度	中度	低度	高度	中度	低度
含居澳外僱	61.69	56.62	56.35	56.06	53.43	52.92	52.43
不含居澳外僱	57.33	50.36	50.16	50.00	45.83	45.35	45.01

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測

表十四 澳門住戶數量預測

2009年12月31日

假設	2009（基準年）	2015	2020	2009 - 2020 增長數量
高度	177,900	212,500	241,600	63,700
中度	177,900	206,100	234,400	56,500
低度	177,900	199,900	227,400	49,500

資料來源：由統計暨普查局提供技術協助進行預測（不包括集體居住單位的人口）。

在不同的假設條件下預測，到 2020 年間的居住人口增長可能在 15.1 萬至 20.7 萬人之間，使居住人口的數量處於 69.3 萬至 74.9 萬人之間。

澳門正加速步入老齡社會

國際上一般以 65 歲或以上人口佔總人口的比重達 7% 或以上作為衡量一個社會是否進入老齡化的主要指標。從數據上看，澳門已明顯進入了老年型社會，未來人口的老齡化趨勢會加快，65 歲及以上的老年人口的比重可能會從 2009 年底的 7.7% 增加至 2020 年底的 11.7% 至 12.4%。如果剔除居澳的外地僱員，則 65 歲及以上的老年人口的比重可能由 2009 年底的 8.7% 快速增加至 2020 年底的 14.3% 至 15%。老化指數（老年人口對 0-14 歲少年人口）可能會從 2009 年底的 60.5% 增加至 2020 年底的 82.1% 至 92.5%。

可以預見，老年人口對養老及安老服務、社會房屋、醫療保健等的需求將會明顯增加。故此在進行城市及社會服務規劃時，必須對老齡人口的生活方式及需求多加考慮。在進行居住區及交通規劃和建設時，要注意適應人口老齡化的趨勢和老齡人口的特別需要，創造條件為老年人提供較優質的生活環境。

同時，老年人對休閒場所的需求會明顯較大，對場所的要求亦較高：能輕鬆到達、安全、較安靜、不受交通干擾，能提供充足的休息設施，良好的景觀效果等。

15-24 歲的人口將呈現減少的趨勢，到 2020 年將可能以每年 0.13% 至 1.15% 的平均負增長率下降。如果不考慮居住人口中的外地僱員，則此歲組的人口下降的速度更快，到 2020 年將可能以每年 3.11% 至 3.93% 的平均負增長率下降。在其他條件不變的情況下，將導致本地居民對常規的中學及大專教育的學位需求呈現下降的趨勢。相反，隨着老齡人口的增加，對長者書院一類的持續教育需求將會明顯增加。

相反，我們預測在未來 10 年本地居民對托兒所、幼稚園及小學學位的需求將會持續增加。

同時，依賴指數將可能由 2009 年的 25.7 提升至 2020 年的 34.9 至 35.2（即每 100 名中青年人（15-64 歲）要負擔的 0-14 歲少年人和 65 歲及以上的老年人）。如不考慮在澳門居住的外地僱員，依賴指數將可能由 2009 年的 29.9 提升至 2020 年的 45.6 至 46.5。這對要透過由工作年齡人口進行供款支持的社會保障基金將會構成日益增加的重負。再加上澳門現時社會保障體系的運作模式，如何提高該體系的可持續發展能力將是我們在未來要面對的其中一個重大挑戰。

建立多層次綜合養老模式

人到老年，一般來說都會面對收入減少和健康變差的情況。目前本澳的長者可以獲社保的養老金及免費醫療，符合條件者還可在中央儲蓄戶口取得政府的投放款項，個人的晚年生活有基本的保障。但另一方面，隨着人口的老化，亦可預見公共財政的負擔將會越來越沉重，如所有的養老和安老服務全部由公共財政負擔，其可持續性將會是一個需要極度關注的問題。故此，必須考慮創造條件，鼓勵宏揚中國文化傳統敬老、安老、養老的精神，推行以家庭養老為主，社會養老為輔；以居家養老為主，機構養老為輔，與社區養老服務網絡相結合的多層次綜合養老模式。

我們預測本澳的住戶數目將可能由 2009 年的 177,900 個增加至 2020 年的 227,400 個至 241,600 個。同時，處於適婚年齡人口（25-39 歲）在未來 10 年可能以年平均 2.92% 至 3.54% 的速度增長，可以預見本澳居住人口對於住房的需求仍會持續增大。

女性居住人口的數目會較男性略高。而育齡婦女人口（15-49 歲）的增長並不迅速，且在女性人口中的比重將呈持續下降趨勢。

另一方面，在進行人口分析預測，要關注城市資源、環境承载力等制約條件。人口增長如超



越資源、環境承載能力的發展，會造成環境惡化，生態失衡，直接影響居民生活的安全和舒適。

最後，澳門是一個旅遊城市，2010 年訪澳的旅客量達 2,496.5 萬人次（同期訪港旅客人數為 3,603 萬人次）。訪澳的旅客量是居住人口比是 45.2:1，香港則是 5.1:1。旅客量會對城市的旅遊、交通、能源、水及環保基礎設施的需要有直接的影響。

結語 制訂人口政策 刻不容緩

居安思危，有備無患。故此，為應對未來本澳人口變化和發展所帶來的挑戰與機遇，需要在廣泛聽取社會各界意見的基礎上，制訂一套科學、前瞻的人口政策，針對本澳人口存在的核心問題，提出對策，為本澳人口、社會及經濟的可持續發展提供政策性保障。







附件二：澳門未來的居住單位潛在供應能力評估



附件二：澳門未來的居住單位潛在供應能力評估

利用現有資料，我們推算出本澳未來的居住單位的潛在供應能力，主要假設如下：

1. 在建中的私人房屋單位不會停工；
2. 在審批中的 32, 549 個私人房屋單位只有 6,000 個在短中期內建成，10, 300 個在中長期內建成；
3. 工廈改建項目在短中期內建成 2,400 個居住單位，在中長期內建成 3,600 個；
4. 工業地改用途的項目（青洲、氹仔北安及路環蝴蝶谷）在中長期內建成 10,000 個房屋單位；
5. 新城區可建的房屋單位參照現時提出供討論的兩個草案內估計的單位數量；
6. 現存的 15,000 個空置居住單位，只計算 1990 年以後建成的近 10,000 個單位；
7. 不包括舊區重整及日後新提交審批的私人項目可能提供的單位數量。

短中期的居住單位潛在供應能力（2012 年至 2016 年）

1. 1 公共房屋

- 在建	15,417
- 規劃中	3,850
小計	19,267

1. 2 私人房屋

- 在建（連在驗樓及剛發使用准照者）	7,686
- 審批中	6,000
- 工廈改建	2,400
小計	16,086

1. 3 空置單位

- 1990 年以後建成	10,000
合計	45,353



中長期的住房潛在供應能力（五年以上）

1.1 公共房屋

- 目前土地儲備	2,450
----------	-------

1.2 私人房屋

- 審批中	10,300
- 工廈改建	3,600
- 工業地改用途（青洲、北安、蝴蝶谷）	10,000
小計	23,900

1.3 新城區（公共房屋及私人房屋）

- 方案一	33,000
- 方案二	43,000

合 計

新城方案一	59,350
新城方案二	69,350

短中期 + 中長期房屋潛在供應能力：

新城方案一	104,703
新城方案二	114,703

房屋局

地址：澳門青洲沙梨頭北巷 102 號

電話：2859 4875

網址：www.ihm.gov.mo

（本文本部分相片由新聞局提供）

