



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會 第 1/V/2015 號報告書

事由：跟進公共房屋空置問題

一、引言

由於澳門私人樓市房價近年不斷攀升，居民對公共房屋的需求量很大。儘管政府歷年來都把公共房屋政策列為施政重點，並採取了相應的措施，但公共房屋依然供不應求。在這種情況下，公屋空置就成為一個廣受關注的問題。

就公屋之中的經濟房屋而言，根據房屋局提供的資料，截止今年 2 月，在 7000 多個已經領取鎖匙的經屋單位中，有 1400 多個單位未入住，空置率約兩成。而公屋之中的社屋也同樣存在空置問題，據了解，政府目前擁有上千個社屋單位未分配出去，另一方面卻有不少社屋申請者領取政府的住屋津貼，等待上樓。這些情況造成“有屋無人住、有人無屋住”的尷尬局面，並引起社會的關注和討論：是什麼原因導致公屋空置，是經濟房屋法律存在不足和漏洞，還是因為經屋配套設施不足缺乏必要的生活條件；公屋空置是否存在資源錯配或者資源被濫用的情況；社屋申請和審批程序方面是否存在不足和困難，政府有何措施解決公屋空置問題等。

委員會對此非常重視，因此，在 2015 年 5 月 22 日的會議上一致決定跟進這一問題，希望通過舉行會議，深入分析公共房屋空置的成因，推動政府解決公屋空置的問題，回應社會的訴求和期待。

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

為此，委員會於今年6月4日、7月8日及31日、8月11日舉行了會議。工務運輸司司長羅立文、房屋局局長楊錦華和建設發展辦公室主任周惠民等政府官員列席了會議，向委員會介紹情況，並回答議員提出的問題。

二、公共房屋法律制度及公屋數量概況

1、現行公共房屋法律制度

目前，規範經濟房屋的法律主要是第10/2011號法律《經濟房屋法》，該法律制定經濟房屋的建造和准入制度，並訂定相關單位的使用和出售條件。

— 規範社會房屋的法律規範主要是：(1) 第25/2009號行政法規，該法規訂定作為社會房屋用途的樓宇或房屋的分配、租賃及管理的具體規範；(2) 第296/2009號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》，該規章制定擬承租社會房屋的家團或個人的申請方式、有關排名、順序及甄選的制度，以及家團成員的收入及資產淨值的申報制度；(3) 第23/2008號行政法規，該法規訂定社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放金額，以減輕社會房屋輪候家團的住屋負擔。

2、公共房屋數量及空置情況

根據房屋局公佈的資料，直至2015年6月1日，澳門共有26,228個公屋單位，其中15,470個為經屋單位。截至2015年2月份，新建成的經濟房屋項目中，永寧廣場、湖畔大廈、青葱大廈、居雅大廈、業興大廈及安順大廈共提供8,426個單位，當中，已出售的單位數量為7,571個，共7,087個經屋家團已獲安排上樓。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'V' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在 7,087 戶已經領取單位鎖匙的單位中，已經入住的共有 5,060 戶，仍處於裝修階段的單位則有 570 個，仍有 1,457 個空置單位，空置率約兩成，尤其以石排灣居雅大廈及業興大廈的空置率較高，分別佔 686 和 449 個單位。

在社會房屋方面，石排灣社屋—樂群樓於 2013 年 4 月落成，提供 4,672 個單位，除了分配給 2009 年以前的家團，還剩下 1000 多個空置單位。政府在 2013 年 5 月重開社屋申請，收到 6,146 份申請表，經過一年多的資料審查，在 2014 年 12 月 26 日公佈確定名單，獲接納的申請共 3,841 份，於今年初開始陸續安排上樓。另一方面，根據第 23/2008 號行政法規規定，政府每月需為列入“社屋總輪候名單”的家團支付臨時住屋補貼(金額為 1 至 2 人家團每月 1,650 元、3 人或以上家團每月 2,500 元)。

三、委員會跟進和討論的主要事項

公屋供不應求的情況一直比較突出，申請者或輪候者需要長時間等待上樓。與此相對照的是，新經屋項目空置率達到兩成，還有一些社屋租住者將單位長期不合理空置，亦有涉嫌分租圖利等濫用公屋資源的情況。這種狀況使得真正有住屋需求的居民得不到滿足，也與政府建造和分配公屋的原意相悖。圍繞公屋空置、執法和法律檢討問題，委員會主要就下列事宜與政府進行了討論：



Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.

1、政府執法的一般情況

委員會首先瞭解政府在執法方面的一般情況。政府介紹，房屋局根據相關法律、法規的要求，定期對公共房屋單位進行巡查，主要針對業主把單位出租、轉讓他人居住或非居住用途的情況進行巡查。

根據政府代表提供的資料，房屋局定期派員於不同時段對澳門及離島的公屋單位進行巡查，並於 2014 年間對 700 多個經屋單位進行筆錄或家訪，檢控 6 宗涉嫌將整個單位出租予他人使用的個案，當中 2 個檢控單位已完成法律調查及對單位出租人作出處罰，另外 4 個單位仍在調查及跟進。另外，於 2015 年 1 月至 5 月，房屋局對 1,200 多個經屋單位業主進行筆錄或家訪，發現 9 宗懷疑將整個單位出租或轉讓他人居住，房屋局已把相關案件送交相關部門跟進。

另一方面，房屋局於 2014 年對 1,800 多戶社屋單位進行家訪巡查，發現 128 宗涉嫌違規個案，當中 86 宗屬於不以永久居所入住或以非合同人士居住的個案，房屋局已對其中 41 宗個案開展法律程序及收回社屋單位的措施，其餘 45 宗個案的單位業主自願退還社屋單位。此外，於 2015 年 1 月至 5 月，房屋局對約 500 戶社屋單位進行巡查，當中發現 40 宗懷疑以非永久居所或轉讓其他合同人士居住的違規個案，房屋局已對 19 宗個案展開法律程序及收回社屋單位的處罰，其餘 21 宗個案的單位業主自願退還社屋單位。

政府代表強調，若發現違規個案，房屋局將依照相關法律、法規的規定對違規者作出處罰。就經屋的違規者而言，一般處以罰款及勸諭糾正違規行為，如不改善，房屋局可要求終止買賣合同。對社屋的違規者，房屋局會即時發出收回社屋單位的通知。直到目前為止，房



屋局已送交四宗涉嫌違法個案予檢察院跟進。

就公屋空置問題，政府代表稱，社屋空置問題並不突出，目前存在的問題主要是在審批程序方面，“例外許可”的情況費時較長。政府開展的修訂“社屋法”諮詢，內容之一便是適當放寬例外申請條件，以便簡化審批程序。至於經屋空置問題則較複雜，除了配套設施不足的原因，主要是因為按照《經濟房屋法》中的過渡性規定，實行“舊人舊制”，對該法律生效前已經列入輪候總名單的申請人不適用資產及收入審查，使得一些經濟不困難者取得經屋，這是導致現時“有樓無人住”，形成空置的主要原因。

政府向委員會解釋，早前已向 1400 多個空置經屋單位發送短訊，要求業主解釋空置原因，到目前為止已收到 300 多個回覆，理由多是正在進行裝修工程，但仍有 1000 多個空置單位沒有回覆。政府表示會持續跟進上述空置單位的情況，加強公屋入住情況的巡查，房屋局並承諾將定期跟進上述 300 多戶單位的裝修進度。

2、《經濟房屋法》中的自住義務及其法律後果問題

政府代表表示，善用公屋資源是一項基本立場。由於目前《經濟房屋法》並沒有清晰及明確何謂“實際”及“長期性地居住占用”的定義，再加上現行法律並沒有對違反者作出相關處罰的規定，導致政府部門在執法上有困難。為此，房屋局曾向法務局及廉政公署徵求意見。法務局回覆時強調，處罰過程必須遵守《行政程序法典》中的合法性原則及需具備理由說明，亦即行政當局作出處罰時必須指出有關法律的依據及處罰被歸責的不法事實的有關規範，否則導致行政行為無效，甚至引起賠償。另一方面，廉政公署亦在回覆中表示房屋局暫

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'M' and several illegible signatures.



未有條件對非自住情況作出處罰行為。

政府表示，由於經濟房屋單位屬於私人資產，若要執法人員有效地打擊空置單位的情況，必須在法律上有明確規定，但強調，有關的規定不能對居民的基本生活權利造成滋擾，以保障《基本法》賦予居民的私人生活和家庭生活的隱私權以及澳門居民的住宅和其他房屋不受侵犯。

由經屋空置以及執法困難問題，在委員會中引發了關於《經濟房屋法》規定的自住義務的性質、以及是否需要修改《經濟房屋法》對不入住者施加處罰的討論。

有意見認為，《經濟房屋法》旨在協助解決居民居住問題，《經濟房屋法》對自住和自住義務有明確的規定，尤其是第五條規定經濟房屋單位僅用於預約買受人或所有人及其家團自住；而自住是指上述人士於房屋內實際及長期性地居住占用；第31條和第35條則規定了預約取得人自住的義務。既然如此，房屋局具職權監察法律的遵守情況，當發現任何違反此義務的情況下，房屋局局長可依職權追究，在法律未規定行政處罰的情況下，至少可以追究違反合同的責任；希望政府傳達對經屋空置零容忍的態度，並建議考慮修法增加對不入住的處罰。還有議員建議可參考財政局在處理豁免房屋稅時對“空置”一詞的定義，以便加強監察。

但也有意見認為，部份經屋空置的原因，一方面是因為配套設施不足影響入住，另一方面是因為按照舊人舊制的原則不作資產和收入審查，造成需求不緊迫的人獲得經屋，也不排除有人取得經屋後經濟條件改善以致不再具有緊迫性。對於經屋空置現象，除了考慮其客觀



原因，還需要顧及對私人產權的保護。儘管經濟房屋的產權受到限制，但畢竟屬於私產，公權力不宜對是否入住過度介入。況且，即使要求沒有緊迫性的取得人入住，仍然不能解決無房上樓的問題。因此，除非從總體上考慮經屋退出機制，否則不需要在強制入住問題上太費心思。

總體來講，委員會在是否修改《經濟房屋法》，增加對不入住經屋的處罰問題上沒有共識。政府代表則表示，對於是否修法及如何修法需要聽取意見。不過也強調，目前不能處罰不代表“不作為”，將研究空置問題是否嚴重，決定局部修改《經濟房屋法》還是整體檢討，政府傾向後者。

3、公屋群設施配套問題

委員會認為，導致公屋空置率高的其中一個重要因素是公屋群配套設施不足。特別是石排灣公屋群周邊欠缺飲食場所、醫院、銀行、學校、護老院、街市，再加上交通接駁服務不到位，引致居民跨區上學、上班和出行困難，以致空置情況最突出。委員會認為，在興建公屋時應做好房屋周邊的配套工作的整體規劃，避免出現交通、醫療、治安等基本公共服務不足和缺乏，減低居民入住的意欲。

政府承認，由於當時需要回應大量市民對公共房屋迫切性的訴求，因此，政府決定先行興建房屋，爾後才處理社區配套的建設，導致配套設施跟不上經屋發展速度。但政府承諾日後會跟進新興建中的公屋的社會設施，以免日後因缺乏配套設施而影響入住。

此外，政府向委員會介紹現階段石排灣公屋群的社會設施和商舖資料。位於石排灣的社屋樂群樓共提供 10 間用作社會服務用途的商

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '4/4' at the top, a checkmark, and several illegible signatures.



舖，包括公共停車場、精神健康綜合中心、電信管理局檢測中心，臨時衛生站、殘疾人士院舍等；另外，還設有 5 間用作商業租賃用途的商舖，分別為 3 間食肆、1 間超級市場及 1 間銀行，並已投入運作。

在經濟房屋方面，居雅大廈和業興大廈提供的社會服務設施為托兒所、社會工作中心、家庭預防濫藥教育服務、郵政服務等；商業活動方面，業興大廈共有 37 間商舖，當中 9 間已招租、6 間正進行招標前期工作(包括中藥房、理髮店、個人護理及生活用品店及食肆)及 22 間待招租(包括天然氣爐具及配套設備的售賣、安裝及維修、飲食店以及零售及服務業)。

會議上有議員希望政府加強監管未完工配套設施進展情況，還有議員建議政府應加大公屋群的社會配套設施方面的宣傳，以吸引更多居民入住，從而提升入住率。

4、其他事宜

委員會還就公共房屋空置的其他相關問題進行了討論。有議員建議政府應參考經濟數據，掌握整個房屋政策以解決現時住屋問題；有議員建議可以考慮出售經屋單位，改為出租方式，以便增加經屋的流動性；有議員促請加快房屋做契程序，分開單位和獨立設施的做契手續；還有議員建議政府在現行法律制度增加“監察常住”義務的規定，以便有效地監察公屋的居住情況。

四、跟進工作的簡單總結

通過舉行會議，特別是通過政府代表的參與，委員會對目前公共房屋空置的成因、執法狀況以及存在的問題有了更全面的瞭解。委員會亦就改善公屋空置的問題提出了意見和建議，政府對此也作出了積



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'W' and several illegible signatures.

極回應，並承諾會對持續跟進及檢討：

第一，對於經屋配套設施不足影響入住問題，政府承認這方面有改善的空間，表示不僅會加快已有經屋相關配套設施的建設，在未來經屋的規劃和建設方面也會同步考慮配套設施建設事宜。同時，政府還提交了石排灣公屋群配套設施建設進展方面的資料。對此，委員會表示滿意。

第二，在委員會舉行跟進會議後不久，政府推出了修訂《社會房屋法律制度》諮詢文本，展開為期 60 日的公開諮詢，修訂的內容主要涉及訂明富戶退場機制、引入社屋管理扣分制度和修訂申請條件等機制等。其中，也涉及社屋的申請審批程序改革問題。委員會期待政府能簡化審批程序，加快社屋申請者上樓的速度。

第三，石排灣經屋空置率較高，有其歷史和客觀原因，包括配套設施不夠充足影響入住和對舊的輪候名單未實施收入和資產審查而導致部份需求不迫切的人取得經屋。考慮到這些情況，委員會對是否修法及增加對不入住情況的處罰沒有共識，但希望政府在整體上檢討經屋政策，以便能在未來制定和檢討法律方面，避免再出現類似空置現象。委員會認同政府“對經屋空置零容忍”以及“不能處罰不代表不作為”的態度，支持政府根據相關法律賦予的職權加強監察。

最後，委員會建議將報告書幅本送交政府參考。

二零一五年八月十一日。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

陳明金
(主席)

黃顯輝
(秘書)

張立群

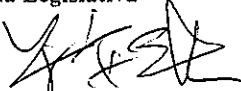
鄭志強

高天賜


崔世平




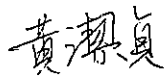
澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa


 梁安琪


 劉永誠


 鄭安庭


 李靜儀



黃潔貞

