

澳門的住房問題及其解決路徑

陳家良

澳門街坊會聯合總會理事長

施純銘

澳門街坊會聯合總會研究助理

摘要：住房一直是澳門社會最關心、亦都是最具挑戰的民生問題之一。隨着相關課題的研究不斷深入，研究角度和對象也越來越多樣，為解決住房問題添磚加瓦，但在解決問題的社會矛盾協調機制方面鮮有著墨，致使許多社會最迫切、最強烈的住房訴求沒有得到及時落實，長遠影響社會和諧穩定發展。因此，本文旨在探討如何走好解決問題的“最後一公里”，把PEST分析法應用於探討住房問題，並且基於行政主導、社團社會等社會要素特徵，以及論述公共利益與私人利益之間的協調是社會治理的關鍵，借鑒多階段多目標多部門應急決策模型，構建出符合澳門社會實際情況的多階段多目標多群體協同的決策模型，主張通過協商民意方式來找出公共利益的平衡點才是務實解決住房問題的最佳路徑。本文建議政府應加快跟進及處理已經形成普遍共識及公共訴求的住房問題，而其他暫未提上決策程序的住房問題，需待合適的時局變化以及凝聚好共識後才再進入決策程序。

關鍵詞：澳門住房問題、PEST分析、多階段多目標多群體協同的決策模型

一、引言

回歸以來，在中央政府的大力支持下，以博彩旅遊業為主的澳門經濟得以迅速發展，吸引大量的境外資金流入和外來移民遷入。但由於澳門自身可供發展利用的土地資源非常有限，以及受一系列深層次社會問題和社會矛盾的共同作用，整體房價持續高漲並已處於大眾難以負擔的水平，大大加劇普通居民通過自由市場解決住房需求的難度，引發社會輿論的強烈的反響，對社會和諧穩定產生極其不利的影響。¹ 國家主席習近平曾指出，住房問題既是民生問題也是

¹ 參見 劉本立、楊允中：澳門新時期民生建設策略研究[M]，澳門：澳門經濟學會，2020. https://www.macaueconomy.org/research_body.php?researchid=2020110802.

發展問題，關係千家萬戶切身利益、關係人民安居樂業、關係經濟社會發展全局，更關係到社會和諧穩定。因此，着力解決好居民最關心、最切身、最現實的住房問題就是事關全局、事關民生的重大工作。

學術界關於澳門住房問題的研究在不同領域頗有建樹。如：高武洲基於建築學的視角，及結合其他社會及人文科學的理論觀點，論證澳門住宅發展走高地積比的道路的現實選擇；² 鄭劍藝、趙雲強、張群娣等基於城市形態學的視角，量化分析及探討澳門城市形態的分區景觀肌理和特徵，並提出基於立體格局管理（考慮建築高度等因素）提高城市空間利用和空間配置效率的思考；³ 姚敏峰、曾恩杰、林章芳等基於建築學的視角，借鑒日本代官山集合住宅改造的成功經驗，探討澳門祐漢區重整更新的策略方案；⁴ 蔣祖威基於行政管理學的視角，通過借鑒其他國家地區實施公共房屋政策的成功經驗，探討澳門公共房屋政策存在的問題及提出對策建議；⁵ 唐曉涵、張雁、陳嘉寶等基於經濟學的視角，採用定性和定量相結合的方法，分析影響澳門房價的因素；⁶ 付宏、史聞東、宋來勝基於經濟學的視角，對珠澳兩地經濟發展階段及產業結構進行比較分析，及對房地產市場進行實證分析，探究珠澳房價存在跨區域聯動的內在機制和機理；⁷ 陳宜瑜、張琦等在對澳門文化遺產保護的探討中提及，澳門雖面臨經濟高度發展及城市高人口密度的壓力，但城市發展利益（追求建築高度和容積率）應與文化遺產保護工作取得合適的平衡點；⁸ 劉永德從法學的角度探討“紗紙契”歷史遺留問題及其解決路徑。⁹

² 高武洲：基於住宅價值模型的澳門高地積比住宅發展研究[D]，廣州：華南理工大學，2014. <http://cnki.sris.com.tw/KCMS/detail/detail.aspx?filename=1014062773.nh&dbcode=CDFD&dbname=CDFD2014>.

³ 鄭劍藝、趙雲強、張群娣：基於平面格局三要素的澳門城鎮景觀分形特徵[J]，南方建築，2018, (1): 110-116. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_nfjz201801019.aspx.

⁴ 姚敏峰、曾恩杰、林章芳：基於“分期”及“接口”概念的城市更新活化策略研究——以澳門祐漢街區城市更新活化為例[J]，中國園林，2016, 32(9): 48-52. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_zgy1201609010.aspx.

⁵ 蔣祖威：完善澳門公共房屋政策的研究[D]，武漢：華中科技大學，2009. <http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10487-1011276172.htm>.

⁶ 唐曉涵、張雁、陳嘉寶：澳門房地產價格決定因素[J]，房地產導刊，2015, (13): 31-35. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_fdc201513032.aspx.

⁷ 付宏、史聞東、宋來勝：房地產價格的跨區域相關研究——基於澳門與珠海的實證[J]，經濟與管理，2013, 27(5). http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_jjygl201305005.aspx.

⁸ 陳宜瑜、張琦：澳門建築遺產保護的探索與思考[J]，安徽建築大學學報，2020, 28(3): 84-91. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_ahjzgyxyxb202003015.aspx.

⁹ 劉永德：澳門地區“紗紙契”的法律探析[D]，福建：華僑大學，2009. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Thesis_D067373.aspx.

住房問題是複雜交錯的，但隨着有關方面的研究不斷深入，越來越多的學者從各種角度探究澳門住房課題，研究對象包括但不僅限於價格問題、地積比率、景觀視廊、都市更新、政策保障、歷史問題等等，為解決住房問題添磚加瓦。然而，既有的研究大多著重單一學科及其派生分支的框架界限，雖然存在一定的學科互涉現象，但僅停留在“搭建橋樑”的表層次互動，“問題解決”普遍呈現塊狀分割特徵，不同學科、不同流派對同一現象互為矛盾的闡釋並不少見，學科互涉的“思辨功能”亟待加強。¹⁰ 因此，研究澳門住房問題的視角必須要以適應新形勢下澳門經濟社會高質量發展的公共利益需要為主要依歸，始終堅持“以民為本”的發展理念和遵循“一國兩制”的原則方針，積極探索建立多向思辨和矛盾協調的研究框架（即：從整體和系統的角度考慮問題，注重社會眾多關係的調整和變化），從而建立起覆蓋面足夠廣、理論性足夠深、說服力足夠強的模型系統，並推導出滿足居民所需、符合社會實際的解決方案。

二、對住房問題進行PEST分析

澳門住房問題的由來已久，本文試圖從PEST分析視角來了解住房問題發生的宏觀原因及其矛盾所在。PEST分析是指對一個行業或企業所處的宏觀環境進行分析的方法，P是政治（Politics）、E是經濟（Economic）、S是社會（Society）、T是技術（Technology）。本文把這種方法應用到分析住房問題。

（一）政治要素分析

政治要素是指對研究課題具有實質與潛在影響的政治因素或法律法規系統。政治體制方面，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》已經明確指出，澳門自古以來就是中國的領土，只是到十六世紀中葉以後才被葡萄牙逐步

¹⁰ 參見 程振翼：學科互涉何為一《跨越邊界—知識、學科、學科互涉》及其啟示[J]，緩化學院學報，2013，33(3): 72-75.
http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_shszxb201303017.aspx.

佔領，根據中葡兩國政府簽署的關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於1999年12月20日起恢復對澳門行使主權，並且按照“一個國家，兩種制度”的方針，設立直轄於中央人民政府及享有高度自治權的地方行政區域，即澳門特別行政區。¹¹ 需要強調的是，雖然《基本法》中沒有出現“行政主導”四個字，但“行政主導”原則確實地體現在行政、立法、司法之間的相互關係上，以行政長官為核心的行政權主導更有利於保持社會穩定發展、保障高度自治、保證特區對中央的負責，是澳門政治體制最突出的要點和特徵。¹² 因此，解決澳門住房問題的思路必須充分認識、牢牢建基在這一政治大原則、大前提上。

澳門社團在社會政治生活中也發揮着非常重要的作用，是維護社會和諧穩定的“定海神針”。回歸以前，由於澳葡政府的施政鮮有顧及市民大眾的利益，傳統華人社團充當政府與市民之間間接溝通的橋樑和中介，更在一定程度上取代了政府在教育、慈善、扶貧等社會福利領域的功能，扮演着舉足輕重的特殊社會和政治角色。¹³ 婁勝華指出，澳門社團在回歸後延續社會服務及政治參與兩個基本功能的同時，與政治相關的活動及功能明顯得到增強，從立法會選舉到公共政策諮詢都需要社團的參與，成為特區政治活動不可或缺的參與者。¹⁴ 楊佳龍、何寧宇通過研究立法會直接選舉指出，澳門的選舉常以社團為單位進行參政，社團參政所提出的參選主張往往反映出參選團體背後所代表的廣大選民的利益和訴求。¹⁵ 綜觀過去多屆的立法會選舉，解決住房問題一直都是眾多參選及當選組別政綱的主要內容，儘管提出的方案不盡相同，但各群體爭取的社會目標是大致相同相似的，離不開“有房可住”、“住得起房”的訴求。

¹¹ 中華人民共和國主席令第3號. 中華人民共和國澳門特別行政區基本法[Z]. 澳門: 法務局, 1993: 序言.

¹² 駱偉健: 論特別行政區的行政主導[J], 行政, 2010, 23(88): 267-276.

¹³ 參見 余振: 澳門的社團文化與社團政治—兼論從社團政治過渡民主政治[EB/OL], <https://www.macaudata.com/macau-book/book251/html/0040001.htm>. 2000-07/2021-10-23.

¹⁴ 婁勝華: 回歸後澳門社團發展與社會角色的嬗變[EB/OL], <https://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/media/articles/c176-201908022.pdf>. 2019-12/2021-10-23.

¹⁵ 楊佳龍、何寧宇: 選民結構、社團參政與社會訴求—以第六屆立法會直選為例[EB/OL], https://www.ipm.edu.mo/cnt-files/upload/docs/research/common/1country_2systems/2019_2/19.pdf. 2019/2021-10-23.

表1 第七屆立法會選舉（直選）各選團關於住房問題的主張

組別	選團名稱	得票	政綱概要關於房屋的訴求
第1組	澳粵同盟	16,813	加快社屋、經屋的興建；提升公屋質量；落實夾屋、長者公寓等多類別房屋的建造；增加私樓供應……
第2組	公民監察	3,729	經屋夾屋恆常供應
第3組	澳門民聯協進會	26,599	落實經屋申請恆常化，監督經屋年年有隊開，每年上樓5000個單位；設立青年公寓和先租後買政策……
第4組	滙青平台	542	構建青年社屋
第5組	澳門發展力量	918	完善房屋政策
第6組	傳新力量	8,764	穩定房屋供應，未來十年年均最少三千公屋、兩千私樓；加建長者公寓……
第7組	言起新力量	1,433	落實夾屋政策；推動公屋建設；
第8組	群力促進會	15,102	明確公共房屋建設時間表和供應量；加快都更立法，降低樓宇重建業權百分比……
第9組	美好家團聯盟	14,232	落成經、社屋建設；夾屋申請4年內開放；擴大長者公寓供應量；優先落實都市更新
第10組	澳門公義	778	每個家庭每人250尺；解決跨境學童住屋問題；加快推進舊區重建
第11組	同心協進會	23,761	完善房屋政策，優化居住環境
第12組	思政動力	834	各類房屋供應量須恆常有期；盡快提供申請夾屋及長者公寓的條款及售價；盡快啟動舊區重建
第13組	澳門基本法推廣宣傳工作聯盟	334	進行購房補助及公屋低價租賃並行的扶持政策
第14組	新希望	18,232	依照出生率為每名居民規劃公共房屋

政策法規方面，過往由於受土地資源限制和工程進度緩慢等原因，澳門公共房屋的供應數量一直遠低於市民的需求。特區政府近年採取行動收回不少

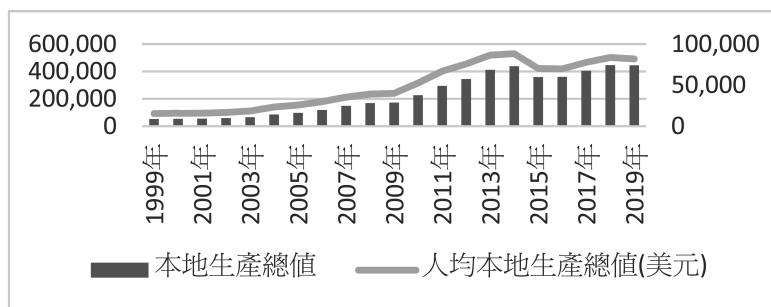
沒有按時發展利用而被宣告批給失效的閒置土地、完成修改《社會房屋法律制度》及《經濟房屋法》、開放社會房屋恆常化申請及推出新城A區逾八千個經濟房屋單位的申請。為更好地解決市民的住房問題，考慮到不同社會階層的人群住房需要和購買能力，行政長官賀一誠在履任後的首份施政報告中更提出了房屋政策的中長期規劃，將澳門房屋結構分為五個階梯，一至五依次是社會房屋、經濟房屋、夾心階層房屋、長者公寓、私人房屋。可以預見的是，夾心階層房屋及長者公寓的很多細節、具體規限、落實時間、銜接機制等重要內容都會繼續成為社會各界關注及交鋒的熱門議題，政策能否成功落實的關鍵必然離不開凝聚社會共識和實現公共利益。

（二）經濟要素分析

經濟要素是指國家或地區的經濟制度、經濟結構、發展水平等與研究課題密切相關的經濟因素。綜觀澳門回歸祖國以來的發展，澳門本地生產總值由1999年的473億澳門元增長到2018年的4,403億澳門元，人均本地生產總值由1.4萬美元增長到8.26萬美元，博彩、旅遊、餐飲、酒店、會展、金融、房地產等行業迅速發展，整體經濟呈現蓬勃活力，尤其是在2003年開放內地居民赴澳個人遊後，澳門經濟活力更加旺盛，居民得以充分就業、月收入中位數持續提高，政府財政盈餘也大幅增加，帶動民生福祉顯著改善。¹⁶ 儘管新冠肺炎疫情及單一產業結構的弊端對澳門短期的經濟表現造成嚴重影響，但隨着澳門未來加快融入國家發展大局的步伐，更積極主動參與粵港澳大灣區建設和國家“一帶一路”倡議，將為澳門社會經濟發展帶來更大的前景空間、更多的發展機遇。

¹⁶ 柳智毅：澳門回歸祖國20年：“一國兩制”在澳門的成功實踐與經驗——經濟社會發展的經驗回顧及展望[M]，澳門：澳門經濟學會，2019：1-17。

圖1 澳門回歸以來的本地生產總值及人均GDP走勢



澳門經濟騰飛的同時亦為市民住房帶來一些難題。澳門土地資源少、人口持續增長，經濟發展帶動了大量熱錢流入澳門市場，由於缺乏其他投資渠道，加上全球的低息環境作配合，澳門房地產市場的盈利前景得到越來越多的投資者青睞，投機炒賣大增，導致房屋供給越來越緊張，樓價急劇上揚，甚至脫離了本地市民的實際購買能力。¹⁷ 房價收入比是普遍用於衡量房屋價格與家庭平均年收入之間關係的工具，根據澳門財政局及統計暨普查局的統計數據，2018年的平均樓價為6,785,457澳門元，家庭年均收入中位數為578,820澳門元，房價收入比高達11.72，遠遠在合理範圍之外。

學術界關於澳門高樓價的討論絡繹不絕，所提出的政策建議和解決方案亦非常多樣。唐曉涵、張雁、陳嘉寶等的研究指出，失業率、外地僱員期末結餘、博彩收入增長率、旅遊人數等因素對樓價有顯著影響，認為經濟狀況越繁榮，人們就會預期樓價會繼續上漲，對房屋的需求就越大，並根據供求函數理論得出樓價的上漲是一個必然結果。¹⁸ 澳門大學編制住宅價格指數研究小組的實證研究發現，實用面積、分區、單位樓層及樓齡等基本特徵對樓價的影響最為顯著，而座向、配套、交通、裝修、建築商等其他因素對價格的影響並不顯著。¹⁹ 高武洲則認為，研究樓價構成除了考慮建造所需的生產成本以外，還應

¹⁷ 澳門大學澳門研究中心“房屋政策‘澳人澳地’”課題組，房屋政策“澳人澳地”研究報告[M]，澳門：澳門大學澳門研究中心，2013: 1-15.

¹⁸ 同註6.

¹⁹ 澳門大學研究小組：《編制澳門樓價指數》研究報告[M]，澳門：澳門大學，2016: 1-33.

包括需求滿足價值、投資價值、文化價值、愉悅價值等主觀價值因素，才能全面而系統地進行價值判斷，並建言高地積比住宅是長遠解決住房問題的良方。²⁰張筱娟認為，加強打擊房地產投機炒賣是遏制樓價飛漲的主要方式，主張通過政府干預有效應對市場失靈，建議從稅務和按揭監管方面著手處理。²¹可見，社會對於住房問題的意見是豐富的，但不同解決方案都必然有其支持者，如何在云云方案中協商出最佳的解決路徑必然需要廣泛地凝聚社會共識、以實現最大公共利益為落腳點。

（三）社會要素分析

社會要素是指國家或地區的民族特徵、文化傳統、價值觀念、宗教信仰、風俗習慣等與研究課題密切相關的社會因素。澳門自古以來就是中國的領土，在十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領，隨着葡萄牙人在澳門居住及發展建設，使得中西文化在澳門得以交融合璧、分流共存，形成既複雜又特殊的文化風貌，並且留下許多價值非凡的文化遺產。回歸以後，由於賭權開放以及大型旅遊娛樂綜合體的陸續落成，澳門的城市面貌出現翻天覆地的顯著變化，許多區域在短期內先後興建大型的高樓住宅群，雖然新時期建築的現代風格為澳門注入新的形象，但原本獨具特色的城市風貌仍得到了完整的保留，特色街道、文化遺產等都得到妥善的保護。

歷史留下了珍貴的印記，也帶來了一些新的社會矛盾。澳門於2005年7月被聯合國教育科學及文化組織列入“世界遺產名錄”，當時的澳門行政長官通過批示劃定了“澳門歷史城區”的緩衝區域，為保護“澳門歷史城區”格局的完整與風貌的和諧訂定了初步的依據，後來亦有序地開展正式的法律法規（第

²⁰ 同註2.

²¹ Hsiao-chuan Chang. Housing affordability in Macau: evidence and policy[J]. China Economic Journal, 2013. <https://www.semanticscholar.org/paper/Housing-affordability-in-Macau%3A-evidence-and-policy-Chang/fe2ae662616b34ced-90d5736cfeec1f322c77822>.

11/2013號法律《文化遺產保護法》）建設，更有效地保護和弘揚澳門獨特的歷史文化及建築遺產，更好地回應澳門城市可持續發展及環境平衡所面對的挑戰。不過，文化保護也對城市的土地及其發展利用造成了一定的制肘和影響，即發展與保育之間存在一定的矛盾關係，例如被評定為文物清單的土地上很難再進行重建或擴建、應受規範但尚未被規限的土地涉及業權人的實際利益、緩衝區周邊的土地因發展的限高問題容易衍生出社會矛盾等等。受到澳門現行法律框架和現實條件的制約，都市更新的工作亦難以推動和落實。澳門在上世紀七十、八十年代建設的樓宇陸續顯現出陳舊、破落的面貌，更甚者已經出現磚牆剝落、鋼筋外露、樹根入牆等安全隱患，但礙於分層所有權制度，無法收集百分之一百業權同意百分比也就不能夠開展重建、改建、翻新等工程，部分教育程度不高的業主更抱持福利型政府最終會出台更優惠的補貼政策或推出不用自行承擔任何費用“以新公屋換舊唐樓”的期盼，更甚者基於某些原因已經舉家遷離澳門較多年，使得部分的市區土地重新開發利用會遭遇很大的困難。此外，“紗紙契”等歷史遺留問題的土地，既不能流通、不能發展、也不能改建為房屋，使得部分珍稀的土地資源無法得到有效利用，徒增房屋供應的額外社會成本（如：填海造地、開山建屋）。

另一方面，澳門市民對於聚居親友圈和齊全的社區配套其實有根深蒂固的需要，社區的配套設施（例如：學校、街市、衛生中心）越齊全，越能吸引市民聚居。²² 例如黑沙環祐漢區、黑沙環新填海區、新橋區、高士德區、下環區、氹仔中心區等民生便利的區域便是大聚居的熱門地段；對於較看重鄉族理念的市民，也會更趨向於選擇在鄉親聚居的圈子區域內生活和居住，例如福建鄉親集中聚居在北區；對於部分嚮往自然理念的市民，亦會選擇於生態良好及清悠寧靜的郊區生活和居住，例如路氹區的葡京花園、路環區的金峰南岸等。傳統的風水哲學也是市民主觀地、臆測地評定房屋價值的其中一項重要因素，

²² 同註2.

市民相信風水越好的房屋會對居住者的命理產生無形的積極作用，從而會獲得更美滿的人生。²³

（四）技術要素分析

技術要素一般是指那些引起革命性變化的創新，對於社會問題的研究課題而言，制度創新無疑是最重要的分析對象。“一國兩制”是中國共產黨推進和實現祖國和平統一的重要制度，也是中國特色社會主義的一個偉大創舉。澳門回歸以後的發展成就舉世矚目，經濟快速增長、民生持續改善、社會穩定和諧，用事實向世界展示了“一國兩制”是完全行得通、辦得到、得人心的，正如國家主席習近平所言：“只要堅持全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針，嚴格按照基本法辦事，堅持集中精力發展經濟、改善民生，堅持包容共濟、促進愛國愛澳旗幟下的廣泛團結，‘一國兩制’實踐就能沿着正確方向走穩、走實、走遠，澳門就能擁有更加美好的明天。”²⁴

隨着中國特色社會主義進入新時代，“一國兩制”蘊含着越發豐富的內涵、日益彰顯出更加強大的生命力，並且奏響了國家民族根本利益與澳門同胞長遠利益有機統一的時代主旋律。在新時代，中央政府不斷深化內地和澳門在各方面的交流合作，促使澳門發展和國家大局形成同步趨勢，推動澳門各項事業繼續躍上新台階，這一切都是在“一國兩制”的基礎上實現的。以橫琴粵澳深度合作區的建設為例，設立深合區充分體現中央政府對澳門社會經濟發展的大力支持，為促進澳門經濟適度多元給予新機遇、為拓展澳門市民生活就業提供了新家園、新空間。單從解決住房問題的視角來看，澳門土地資源有限、住房問題嚴峻，“澳門新街坊”項目集居住、教育、醫療、社會服務等綜合功能於一體，預計便可為約一萬名市民提供舒適的生活空間，是解決澳門住房問題

²³ 參見 路易斯·奧爾特：澳門“風水”[M]，澳門文化局：www.icm.gov.mo/rc/viewer/10009/169.

²⁴ 中國共產黨新聞網，習近平：堅持全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針才能走穩走實走遠[EB/OL]，http://cpc.people.com.cn/n/2014/1220/c64094-26245332.html. 2014-12-20/2021-10-26.

的一個有效途徑。²⁵

此外，隨着各學科領域理論的不斷發展、學者對於住房問題的研究視角不斷深入，以及在大數據時代取得各種數據進行實證研究越來越容易，社會對於住房問題的認識將會日益加深，有助於發掘及發現問題的根本所在，而且在公共行政領域的持續改革下，將會有越來越多的社會代表（如：青年代表）能夠獲得機會參政議政，也有利於提高制定房屋政策的覆蓋面和關顧面。

三、構建多階段多目標多群體協同的決策模型

住房問題是複雜交錯的，除通過文字描述以外，有需要以易於被理解的形式呈現。著名控制科學家艾克霍夫曾談及，辨識問題可以歸結為用一個模型來表示客觀系統本質特徵的一種演算，並用這個模型把對客觀系統的理解表示成有用的形式。以高武洲的研究為例，他結合澳門住宅實體客觀存在（住宅成本）和評估人主觀判定（需求滿足價值、投資價值、文化價值、愉悅價值）的相互關係，提出了覆蓋面較廣、理論性較深的住宅價值模型（ $V = rich * C$ ），並加以論證澳門住宅走適度高地積比道路的現實需要。²⁶但需要指出的是，諸多新興經濟學強調了人的有限理性（即：人的很多行為是理性“經濟人”的假設所不能完全解釋的），基於理性的價值觀所推導出的“經濟人”行為決策的適用有一定的局限性，尤其是難以處理社會多元聲音下對社會和諧穩定發展有重要影響的感性難題，如PEST分析中提及的發展與保育之間的矛盾、“紗紙契”等問題，又如：某些樓宇的房屋價值處於合理水平，但中低收入階層認為房價還是太過昂貴了（貧富差距）；曾經享受過房屋政策優惠的貧困家庭希望再次申請公共房屋資源（公共資源分配的公平公正問題）。²⁷

²⁵ 參見 社會文化司司長辦公室：推動橫琴粵澳深度合作區建設 為澳門居民提供生活就業新家園[EB/OL]，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/812194/>. 2021-9-13/2021-10-26.

²⁶ 同註2.

²⁷ 參見 鄭程峰：感性經濟人模型的初步分析[J]，企業技術開發，2011，30(6): 38-39. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_qyjskf-x201103016.aspx.

事實上，解決感性難題的關鍵前提是必須清晰區分公共利益和私人利益的權重分配，這需要從政府角色的視角進行探討。汪仕凱認為，公共利益就是民心，私人利益則是民意，公共利益與私人利益之間的協調是社會治理的關鍵過程，政府必須形成代表民心與協商民意的有機統一，即在不斷增進人民整體利益的過程中持續改善公民的權利與福利，同時指出公共利益必須通過協商民意來發現，而協商民意必須根據公共利益進行利益的重新界定。²⁸ 丘啟林也指出，一旦民意進入政策議程當中，各種政治力量都會試圖影響決策者，希望政治系統形成的政策能最大程度地滿足自己的利益需求，但由於各種政治力量之間的利益競爭在各利益主體之間形成了持續的張力，使得反映各利益主體要求的公共政策不可能完全符合相關利益主體的利益要求，導致最終出台的公共政策變成各利益主體相互妥協的結果。²⁹ 可以看見，公共利益除了是私人利益的集合以外，更是社會治理的主要依據，社會問題的解決路徑也應當以公共利益為落腳點和出發點。

澳門人口基數不小，事無鉅細地收集及整理每個人的意願，在操作上是困難的、滯後的、不切實際的，經PEST分析可得，澳門是社團社會，社團承擔起穩定社會、發展經濟、為政府出謀劃策的角色，發揮起服務社會、利益表達方面的作用，推動各方面事業的發展。因此，善用社團代議機制既保障了公眾的參與，又減少了協商的時間成本，有利於協商民意開展的同時，也有利於促進公共利益的及時實現。³⁰ 解決澳門住房問題應該通過協商民意（滙聚各群體利益訴求）來找出公共利益的平衡點（求得眾多利益的力向量）。這裏通過從各個角度獲得的認識，並基於陳興、王勇、吳凌雲、閻桂英、朱偉等提出的多階段多目標多部門應急決策模型³¹，構建解決澳門住房問題的多階段多目標多群體

²⁸ 汪仕凱：代表民心與協商民意：中國國家治理的根本議程與實踐邏輯[J]，復旦政治學評論，2020，(1)：119-148. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_fdzxp1202001005.aspx.

²⁹ 丘啟林：試論網絡民意對公共決策的影響[J]，中共福建省委黨校學報，2012，(3)：52-57. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zgfjswdxxb201203008.aspx.

³⁰ 參見 潘冠瑾：1999年後澳門社團發展的狀況、問題與趨勢前瞻[J]，中共杭州市委黨校學報，2013，(3)：29-36. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zghzswdxxb201303005.aspx.

³¹ 陳興、王勇、吳凌雲、閻桂英、朱偉：多階段多目標多部門應急決策模型[J]，系統工程理論與實踐，2010，30(11)：1977-1985. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xtgellysj201011008.aspx.

協同的決策模型。表達式如下：

$$s_G(x_{ia_l}) = W(i, G) \cdot s_G^{self}(x_{ia_l}) + \sum_{t; A(t, G) > 0} W(t, G) \cdot s_G^{Other}(x_{ia_l} | x_{ta_T}) \quad (1)$$

表2 多階段多目標多群體協同決策模型中的定義

變量	含義
$R = \{x_1, x_2, x_3, \cdots, x_i, \cdots, x_k\}$	x_1 表示群體1， x_2 表示群體2， $\cdots x_i$ 表示群體i， $\cdots$ ， x_k 表示群體k，則集合R表示社會所有群體的集合
$P = \{x_{1A}, x_{1B}, \cdots, x_{iA}, x_{iB}, \cdots, x_{ka_N}\}$	x_{1A} 表示群體1提出的方案A， x_{1B} 表示群體1提出的方案B， $\cdots$ ， x_{iA} 表示群體i提出的方案A， x_{iB} 表示群體i提出的方案B， $\cdots$ ， x_{ka_N} 表示群體k提出的方案 a_N ，則集合P表示社會各群體提出的各方案的集合
$G = \{\alpha, \beta, \gamma, \cdots, \omega\}$	α 表示在某一社會階段希望達到的眾多社會目標組合1， β 表示在某一社會階段希望達到的眾多社會目標組合2， γ 表示在某一社會階段希望達到的眾多社會目標組合3， $\cdots$ ， ω 表示在某一社會階段希望達到的眾多社會目標組合z， $\cdots$ ，則集合G表示在某一社會階段希望達到的眾多社會目標組合的集合
$S_G = \{s_\alpha(x_{ia_l}), s_\beta(x_{ia_l}), \cdots, s_\omega(x_{ia_l})\}$	$S_\alpha(x_{ia_l})$ 表示社會各群體對群體i在 α 情勢下所提出的方案 a_l 的滿意及接受程度， $S_\beta(x_{ia_l})$ 表示社會各群體對群體i在 β 情勢下所提出的 a_l 方案的滿意及接受程度， $\cdots$ ， $S_\omega(x_{ia_l})$ 表示社會各群體對群體i在 ω 情勢下所提出的方案 a_l 的滿意及接受程度，則集合 S_G 表示社會各群體對群體i在各情勢下所提出的方案 a_l 的滿意及接受程度
$W(i, G) \cdot W(t, G)$	$W(i, G)$ 表示群體i在集合G情勢下直接受影響的關聯程度， $W(t, G)$ 表示群體t在集合G情勢下直接受影響的關聯程度。其中： $0 \leq W \leq 1$
$s_G^{self}(x_{ia_l}) \cdot s_G^{Other}(x_{ia_l} x_{ta_T})$	$s_G^{self}(x_{ia_l})$ 表示群體i在集合G情勢下對自己提出的方案的滿意及接受程度， $s_G^{Other}(x_{ia_l} x_{ta_T})$ 表示除群體i以外的其他群體在集合G情勢下提出方案 a_l 時對群體i提出的方案 a_l 的滿意及接受程度

式（1）表示，各社會群體在某一社會階段及某一社會目標下對於某一群體提出的某一方案的滿意及接受程度，是由受決策直接影響某一程度的某一群體在某一社會階段及某一社會目標對自己提出的某一方案的滿意及接受程度，

以及其他受決策直接影響某一程度的群體在某一社會階段及某一社會目標對某一群體提出的某一方案的滿意及接受程度的總和。若某一群體的方案的得分為最大，則反映出該方案是各社會群體最滿意、最接受的方案，政府就應該採納該方案。但應該前瞻考慮到的情況是，可能會出現任一方案都為各社會群體所不滿意、不接受的情狀，若選擇採納眾多低分方案的最高分方案，對於公眾利益平衡及社會和諧穩定未必是好的。因此，需要在式（1）的基礎上增設一個條件，如下：

$$s_G(x_{ia_I}) \geq s_G^* \tag{2}$$

表3 多階段多目標多群體協同決策模型的第一條件及其定義

變量	含義
s_G^*	s_G^* 表示社會最低共識的門檻，意即滿意及接受程度的得分最低要求（由政府、社會或專家協商釐定）

式（2）表示，各社會群體在某一社會階段及某一社會目標下對於某一群體提出的某一方案的滿意及接受程度，需要達到或高於最低共識的門檻（ s_G^* ），若按照五分制計算，可能是二分，也可能是三分，達不到分數要求的最高得分的方案應當不予採納推行，因為這種狀況的出現往往代表着社會正面臨嚴重的分歧及撕裂，需要進行更深入、更廣泛的意見聆聽及方案協商。當然，面對複雜多變的社會問題時，普通市民缺乏相關領域的專業知識及全面認識，往往導致群體作出的選擇及提出的方案是不科學、不合理、低效率的，對於問題的解決沒有辦法發揮建設性的作用，社會決策的理性分工還是有其存在的必要性。³² 因此，式（1）中 $W(t,G) \cdot s_G^{Other}(x_{ia_I}|x_{ta_T})$ 必須加入多元範疇專家群體的一席之地，並對於其意見表達的權重作出適當分配，以更好地發揮社會糾錯功能。

³² 韓璞庚、袁玥：民粹主義向民主主義理性回歸的路徑探析[J]，學術界，2017，(12): 191-199. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xsjs201712017.aspx.

提到權重，式（1）中的 $W(i,G)$ 及 $W(t,G)$ 是加權的概念，意即直接受到影響的關聯程度，如：討論最低工資法案時，工會團體、基層團體及商會團體所代表的群眾受直接影響，訴求表達的權重系數較高，可能是佔總比重的五成、可能是六成，專家群體發揮着糾錯的角色作用，訴求表達的權重系數可能是三成、可能是二成，而其他團體所代表的群眾受影響程度相對較小，訴求表達的權重系數較低，可能是佔總比重的二成、可能是一成，原則上應充分尊重所有團體關於任何領域的意見表達，但如某一群體選擇不作意見表態或偏好選擇，則應視作放棄是次訴求表達權，並應將多出的權重份額平均撥歸至同樣權重的其他群體，不影響最低共識的門檻。

多階段多目標多群體協同的決策模型清晰了“問題解決”的路徑，但“問題發現”以及“決策時機”也同樣重要。多階段多目標多群體協同的決策模型之所以被稱為“多階段”，是因為前一階段的決策結果往往會影響後一階段方案選擇的判斷，提出方案的群體往往會以現有的環境信息為基礎，並充分利用已完成決策階段的效果信息，判斷接下來選擇不同方案對社會目標的實現程度。³³ 從心理學的角度解釋，在提供相關原型條件（前階段的社會環境及決策效果）下，社會各群體更有能力在現有的情境信息和問題發現的啟發信息之間建立聯繫，提出更具建設性的解決方案。³⁴ 基於此，多階段多目標多群體協同的決策模型還必須增添第二個條件，用於檢驗前階段決策的效果，並依此判斷作出決策的需要與否，既能減輕頻繁決策成本帶給社會的負擔，也能調動更多的社會群體在問題得以高度關注的時候積極參與及提議，更好地反映公共利益及體現公共意志。表達式如下：

$$w_G^{test} = \frac{\sum W^*(k,G)}{\Omega} \quad (3)$$

³³ 蔡志強、孫樹棟、司書賓、王寧：不確定環境下多階段多目標決策模式[J]，系統工程理論與實踐，2010，30(9): 1622-1629. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xtgcllysj201009011.aspx.

³⁴ 參見 童丹丹、代天恩、崔帥、張慶林：科學發明問題發現中的原型啟發效應[J]，西南師範大學學報（自然科學版），2012，37(12): 140-145. http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xnsfdxxb201212029.aspx.

表4 多階段多目標多群體協同決策模型的第二條件及其定義

變量	含義
w_G^{test}	w_G^{test} 表示提案群體權重與提案門檻之比值，意即當前提出方案的社會群體之權重的總和是否達到進入決策程序之門檻的測試。 其中： $w_G^{test} \geq 1$ 時表示應就社會意見啟動決策程序， $w_G^{test} < 1$ 時表示暫不合適就社會意見啟動決策程序
$W^*(k,G)$	$W^*(k,G)$ 表示就問題發現而提出方案及意見的群體k在 集合G情勢下直接受影響的關聯程度。 其中： $0 \leq W^* \leq 1$
Ω	Ω 表示提案門檻，意即提出方案進入決策程序的最低門檻值。（由政府、社會或專家協商釐定） 其中： $0 < \Omega \leq 1$

式（3）表示，某些社會群體在某一社會階段及某一社會目標下就某一議題提出方案是否達到或超出進入決策程序的門檻（ Ω ）。參照第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》召集會議所需的佔分層建築物總值的十分之一的門檻，若只要等於或大於十分之一的業權比例的業主就某項問題要求召開大會（將問題發現及解決方案送入眾議決策程序），則必須舉行會議討論該問題，反之亦然。同理，若權重份額達到或大於門檻值的部分社會群體對於某些住房問題提出方案或要求改善時，作為決策機關的政府應予以重視及開展決策工作，以及時回應公共訴求，維護社會的和諧穩定。

與其他研究住房問題的數學模型相比，多階段多目標多群體協同的決策模型的優勢在於回答了“**What**（問題本質是什麼）”、“**Where**（社團社會在澳門）”、“**Who**（各方的角色作用）”、“**How**（問題如何解決）”、“**When**（何時應該解決）”、“**Why**（為什麼是這個答案）”。模型能夠充分平衡理性、感性，甚至是“理性的非理性”等多元社會聲音及訴求的處理，能夠基於公共利益簡單地求解問題解決的方案，以及能夠“海納百川”將所有研究住房問題的模型都納入作為解決方案的潛在選項之一（包括高武洲的住宅價值模型 $V = rich * C$ ），不再局限於經濟學、法學、公共行政學及其他學科單一理論框架內。雖然本模型也存在一定的局限性，難以完全避免“多數人暴政”的質疑，

但正如經濟學的供求模型也並非要完全滿足買方或賣方的所有要求，因為那樣必然會使得交易告吹，同理，社會決策應當以實際的大局需要為重、以各方利益平衡的結果為準，方能爭取最大的共識，實際解決現實存在的問題。

四、結論

房屋問題是最嚴峻的民生問題，若不能夠妥善處理則會極大地影響社會的長遠和諧穩定發展。當前，澳門市民住房的主要矛盾是住房需求與房屋供應的不匹配問題，具體表現在普通中產家庭難以在昂貴的私人房屋市場置業而紛紛將置業需要寄望於價廉物美的公共房屋上，這是諸多學者在論文中普遍認同的觀點。實際上，過往澳門特區政府在沒有土地資源下，一直都沒有落實相關房屋規劃，變相公共房屋政策不能夠滿足居民的需要，發揮不了“社會安全網”的作用。

本屆政府最重要是得到兩大突破，通過填海及收回閒置土地，取得不少土地資源，再加上政府亦有一定的財政儲備，在有地及有財政儲備支持情況下，透過推出五個房屋階梯政策，令澳門未來在房屋規劃上有更為長遠及完善的計劃和更大的發揮空間，而且隨着粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區的建設發展，廣大的澳門市民將迎來更多的事業發展機遇，對於提升市民收入水平及縮小房價收入比都能夠起到正面的作用，拓寬的城市發展空間亦更有利於增加市民的置業選擇，例如橫琴的“澳門新街坊”項目。

國務院常務副總理韓正曾經指出，“沒有安定的社會環境，很多問題就提不上議事日程”。因此，本文以實現社會和諧穩定發展為落腳點，重點對於如何以更科學、更理性、更得人心的方式解決住房難題作出初步探討。期望日後特區政府能夠以更科學方法評估和收集社會對於住房的需求和訴求，例如使用多階段多目標多群體協同的決策模型，在眾多社會訴求之中取得平衡以實現最大的公共利益，並且應當響應國家所倡導的“房住不炒”的原則，令澳門房地產事業在澳門融入國家發展大局及推進高質量發展的過程當中發揮更健康的助力作用，成為澳門同胞與祖國人民共同實現中華民族偉大復興事業的“穩定的大後方”。

參考文獻：

1. Hsiao-chuan Chang. Housing affordability in Macau: evidence and policy[J]. China Economic Journal, 2013. <https://www.semanticscholar.org/paper/Housing-affordability-in-Macau%3A-evidence-and-policy-Chang/fe2ae662616b34ced90d5736effec1f322c77822>.
2. 中國共產黨新聞網，習近平：堅持全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針才能走穩走實走遠[EB/OL]，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1220/c64094-26245332.html>. 2014-12-20/2021-10-26.
3. 中華人民共和國主席令第3號，中華人民共和國澳門特別行政區基本法[Z]，澳門：法務局，1993: 序言.
4. 丘啟林：試論網絡民意對公共決策的影響[J]，中共福建省委黨校學報，2012, (3): 52-57. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_zgfjswdxxb201203008.aspx.
5. 付宏、史聞東、宋來勝：房地產價格的跨區域相關研究—基於澳門與珠海的實證[J]，經濟與管理，2013, 27(5). http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_jjygl201305005.aspx.
6. 余振：澳門的社團文化與社團政治—兼論從社團政治過渡民主政治[EB/OL]，<https://www.macaudata.com/macabook/book251/html/0040001.htm>. 2000-07/2021-10-23.
7. 汪仕凱：代表民心與協商民意：中國國家治理的根本議程與實踐邏輯[J]，復旦政治學評論，2020, (1): 119-148. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_fdzzxpl202001005.aspx.
8. 社會文化司司長辦公室：推動橫琴粵澳深度合作區建設 為澳門居民提供生活就業新家園[EB/OL]，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/812194/>. 2021-9-13/2021-10-26.
9. 姚敏峰、曾恩杰，林章芳：基於“分期”及“接口”概念的城市更新活化策略研究—以澳門祐漢街區城市更新活化為例[J]，中國園林，2016, 32(9): 48-52. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_zgyil201609010.aspx.
10. 柳智毅：澳門回歸祖國20年：“一國兩制”在澳門的成功實踐與經驗—經濟社會發展的經驗回顧及展望[M]，澳門：澳門經濟學會，2019: 1-17.
11. 唐曉涵、張雁、陳嘉寶：澳門房地產價格決定因素[J]，房地產導刊，2015, (13): 31-35. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_fdcdk201513032.aspx.
12. 高武洲：基於住宅價值模型的澳門高地積比住宅發展研究[D]，廣州：華南理工大學，2014. <http://cnki.sris.com.tw/KCMS/detail/detail.aspx?filename=1014062773.nh&dbcode=CDFD&dbname=CDFD2014>.
13. 婁勝華：回歸後澳門社團發展與社會角色的嬗變[EB/OL]，<https://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/media/articles/c176-201908022.pdf>. 2019-12/2021-10-23.
14. 郭懿柔、繩墨：從澳門規劃條件圖研析文化遺產保護[M]，澳門：澳門文遺研創協會，

2020(14): 112-145.

15. 陳宜瑜、張琦：澳門建築遺產保護的探索與思考[J]，安徽建築大學學報，2020，28(3): 84-91. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_ahjzgyxyxb202003015.aspx.
16. 陳興、王勇、吳凌雲、閔桂英、朱偉：多階段多目標多部門應急決策模型[J]，系統工程理論與實踐，2010，30(11): 1977-1985. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_xtgclly-sj201011008.aspx.
17. 程振翼：學科互涉何為一《跨越邊界—知識、學科、學科互涉》及其啟示[J]，綏化學院學報，2013，33(3): 72-75. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_shszxb201303017.aspx.
18. 童丹丹、代天恩、崔帥、張慶林：科學發明問題發現中的原型啟發效應[J]，西南師範大學學報（自然科學版），2012，37(12): 140-145. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_xnsfdxxb201212029.aspx.
19. 楊佳龍、何寧宇：選民結構、社團參政與社會訴求—以第六屆立法會直選為例[EB/OL]，https://www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/research/common/1country_2systems/2019_2/19.pdf. 2019/2021-10-23.
20. 路易斯·奧爾特：澳門“風水”[M]，澳門文化局：www.icm.gov.mo/rc/viewer/10009/169.
21. 劉本立、楊允中：澳門新時期民生建設策略研究[M]，澳門：澳門經濟學會，2020. https://www.macaueconomy.org/research_body.php?researchid=2020110802.
22. 劉永德：澳門地區“紗紙契”的法律探析[D]，福建：華僑大學，2009. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Thesis_D067373.aspx.
23. 潘冠瑾：1999年後澳門社團發展的狀況、問題與趨勢前瞻[J]，中共杭州市委黨校學報，2013，(3): 29-36. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_zghzswdxxb201303005.aspx.
24. 蔡志強、孫樹棟、司書賓、王寧：不確定環境下多階段多目標決策模式[J]，系統工程理論與實踐，2010，30(9): 1622-1629. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_xtgcllysj201009011.aspx.
25. 蔣祖威：完善澳門公共房屋政策的研究[D]，武漢：華中科技大學，2009. <http://cdmd.cnki.com.cn/Article/CDMD-10487-1011276172.htm>.
26. 鄧卓輝：關於經濟房屋第二市場的思考[J]，澳門經濟學報，2019，(46): 48-60. <https://www.macaueconomy.org/downloads/research/20190915/48.pdf>.
27. 鄭程峰：感性經濟人模型的初步分析[J]. 企業技術開發，2011，30(6): 38-39. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_qyjskf-x201103016.aspx.
28. 鄭劍藝、趙雲強、張群娣：基於平面格局三要素的澳門城鎮景觀分形特徵[J]，南方建築，2018，(1): 110-116. http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_nfjz201801019.aspx.
29. 澳門大學研究小組：《編制澳門樓價指數》研究報告[M]，澳門：澳門大學，2016: 1-33.

30. 澳門大學澳門研究中心“房屋政策‘澳人澳地’”課題組，房屋政策“澳人澳地”研究報告[M]，澳門：澳門大學澳門研究中心，2013: 1-15.
31. 澳門日報，賀：經夾私三兼顧[EB/OL]，http://www.macaodaily.com/html/2021-04/14/content_1509369.htm. 2021-04-14/2021-10-26.
32. 駱偉健：論特別行政區的行政主導[J]，行政，2010, 23(88): 267-276.
33. 韓璞庚、袁玥：民粹主義向民主主義理性回歸的路徑探析[J]，學術界，2017, (12): 191-199.
http://d.g.wanfangdata.com.hk/Periodical_xsjs201712017.aspx.