

# “港人港地”、“澳人澳地”政策表述商榷

李嘉曾\*

澳門特別行政區行政長官崔世安在《澳門特別行政區 2013 年財政年度施政報告》(以下簡稱《施政報告》)中明確表示：“在充分考慮社會上對以‘澳人澳地’概念興建房屋的意見後，我們將就其定義問題、土地供應、購買和轉售限制、法律配套等方面進行深入探討”。<sup>1</sup> 可以預見，這一話題即將成為澳門社會關注的一個熱點，有必要進行一番認真深入的研究。由於此前香港特區行政長官梁振英亦已提出“港人港地”口號並已付諸實施，而香港與澳門兩地存在頗多相似性和關聯性，因此，本文將上述兩個同類政策作為共同的研究對象來進行分析和評論。

## 一、“港人港地”、“澳人澳地”政策的社會意義

“港人港地”、“澳人澳地”政策並不是隨意性的長官意志，其產生和發揮作用都具有一定的社會基礎，因而這一政策也具有一定的社會意義。

### (一) 體現施政理念

“港人港地”與“澳人澳地”政策雖然是兩位行政長官在不同條件下闡明的觀點，但絕非行政長官們自己的見解或決定，而是兩個特別行政區政府施政理念的體現。

“港人港地”提出在先。早在 2012 年初競選香港特別行政區行政長官的過程中，梁振英就在競選政綱《包容團結，上下一心》中提出了“港人港地”的口號，認為“特區政府應規定一些新推出的土地興建住宅後，只可售予香港居民的‘港人港地’政策，以抵抗外來人士在香港炒賣住宅”。<sup>2</sup> 這就是“港人港地”政策的來由。梁振英提出這一政策是基於香港區

情的考慮，針對“目前香港經濟缺乏新增長動力、樓市過熱等問題，梁振英的政綱提出由特首直接設立機構刺激經濟發展、設立金融發展局，以及用‘港人港地’等新措施穩定樓市。”<sup>3</sup> 後來經過民眾諮詢，梁振英又對這一政策作出補充，將“在市場過熱時”作為這一政策的前提。梁振英就職半年後，首次履行了這一政策。2012 年 9 月 6 日下午，在視察了香港東九龍區發展規劃後，梁振英當即召集媒體宣佈，“明年第一季度特區政府將把兩塊位於啓德發展區的地皮用於‘港人港地’，首次出售僅限於香港永久居民，此類地塊上的房屋 30 年後方能轉售非香港永久居民”。<sup>4</sup> 至此，“港人港地”已經從政策層面進入實施階段。

“澳人澳地”的提出晚於“港人港地”。這一口號在澳門的出現源於一些社會團體對政府工作的建議。據澳門媒體報導，2012 年 5 月初，“街總負責人在討論《澳門公共房屋發展策略(2011-2020)》諮詢文本過程中提出，仿效香港‘港人港地’做法，實行‘澳人澳地’的政策建議。隨後多位立法會議員、學者和社團人士亦先後從不同角度就‘澳人澳地’表達意見”。<sup>5</sup> 2012 年 11 月 6 日媒體報導，“行政長官崔世安昨日下午三時在政府總部接見聚賢同心協會代表，聽取明年度施政的意見與建議。雙方就房屋、人口政策，未來填海造地為居民提供住屋選擇的規劃、‘澳人澳地’概念、善用財政儲備等交換意見。梁玉華、關翠杏會後引述崔世安回應時指出，行政長官認同該團體提出的‘澳人澳地’建議，認為有需要增加本澳居民、特別是年輕一代的住屋信心。”<sup>6</sup> 一個星期以後，我們便在特區政府的《施政報告》中看到了有關這一政策的論述。

縱觀《施政報告》全文，可以清楚地看到，行政長官崔世安是將“澳人澳地”政策置於“加大資源

\* 澳門城市大學社會經濟發展研究中心執行主任、教授

投入，優先民生工程”的框架下，在闡述住房長效機制的專題時展開討論的。這一政策顯然已經納入政府的通盤考慮之中。在此前後我們還看到了許多相關的論述，諸如“我們將建立公共房屋土地儲備制度，並在新城規劃中預留一定數量的公屋和公共設施用地，透過土地政策保障公共房屋的長遠發展”；“長遠來說，政府將會在五幅填海區預留一定的土地儲備興建面向澳門居民的房屋，提供更多置業選擇讓居民安居樂業”。<sup>7</sup> 同時也表示要對“澳人澳地”進行“深入探討”。由此可見，“澳人澳地”政策足以體現澳門特區政府關顧民生的施政理念。

## （二）產生社會影響

“港人港地”政策在香港出台以後即引起市民普遍關注，且多為好評。進入實施程序之後，民眾普遍表示贊同，還有學者向政府呼籲：“應長期堅持‘港人港地’的措施，不被短期的波動影響。”<sup>8</sup> 主要原因是這一政策關乎普通民眾的日常生活。

而“澳人澳地”政策也正因為與澳門市民的生活密切相關，所以尚未正式出台就引起了社會的高度關注，產生了較大的影響。

據媒體報導，在行政長官崔世安發佈施政報告之前(11月7日)，立法會舉行全體會議，議員們在議程開始前發言，集中火力炮轟，樓市成了靶子，“澳人澳地”多次被提及。“議員陳明金說，除了各項遠景規劃，負責任的政府已回到‘澳人澳地’這一熱門話題上來。陳明金建議，應首先選擇合適的部分閑置土地，作為現階段實施‘澳人澳地’的措施。”<sup>9</sup> “澳門街坊總會(簡稱街總)青年政策小組向特首提出的書面建議，也包括‘澳人澳地’政策：在新城填海區劃80%土地為居住用途；加強干預市場，採取限價、限購或限對象等。街總副理事長何仲傳轉述稱，崔世安正面回應並認同‘澳人澳地’概念”。<sup>10</sup>

在《施政報告》明確提出“澳人澳地”概念之後，更是引起輿論熱議。一些社會知名人士紛紛發表見解，許多學者圍繞這一主題撰文或發表演講，還有一些社團專門組織了探討“澳人澳地”的專題研討會。從總體趨勢來看，社會輿論對於這一政策多持有肯定的態度。

## （三）滿足社會需求

社會輿論之所以肯定“港人港地”、“澳人澳地”政策，是由該政策出台後可望產生的作用所決定的。

“港人港地”和“澳人澳地”是特定地區(中華人民共和國的特別行政區)在特定條件下(社會經濟發展受到住房問題制約)提出(或擬提出)的特殊政策，之所以引起比較廣泛的社會反響，表明這一政策符合一定的社會需求。

近年澳門的經濟和人口均呈現快速增長勢頭，房價也連年急速攀升。據悉，2000年至2009年間，澳門私人物業平均售價由每平方米6,259元上升至19,008元，年均增長率達到17.2%；2012年2-6月澳門私人物業平均售價又從每平方米41,201元漲至58,976元，在4個月內竟上升了四成，創下歷史新高。<sup>11</sup> 房價的飆升使許多中等以下收入的市民無力也不敢問津樓市。

為了緩解廣大普通市民住房問題上的矛盾，特區政府堅持貫徹執行公屋政策。早在澳門回歸祖國之後不久，特區第二屆政府就在2005年底提出“三四五六”公共房屋政策，2007年又將興建計劃擴大到19,000個公共房屋單位。本屆政府不僅加大推進萬九公屋建設力度，而且規劃了規模為6,300個單位的後萬九公屋計劃。2011年立法會通過了《經濟房屋法》，在原有的基礎上完善了經屋定義、建造及供應方式等，政府還放寬了申請經屋人士的收入上限，使八成居民符合申請公屋和經屋的條件。2012年政府公佈《公共房屋發展策略(2011-2020)》諮詢文本，提出了“建立公共房屋土地儲備制度、設立公共房屋發展基金、優先建立社會房屋定期接受申請機制等十三項措施。這些法律和政策措施，形成了目前特區的公共房屋政策體系”。<sup>12</sup>

然而，公屋政策仍不能完全滿足各階層市民的住房需求。特別是存在“中等收入夾心階層”的住房難以解決的問題，而即使住入經屋的居民也有逐步改善居住條件的需求。因此，在公共房屋供應與私人市場之間再形成一種專供澳門居民房屋產品的市場，可能是綜合解決澳門居民住房問題的較好辦法。從長遠的角度來看，社屋、經屋、“澳人澳地”和私人房屋市場形成澳門的房屋體系，有望成為完善特區房屋政策的有效選擇。由此可見，“澳人澳地”政策作為未來特區政府房屋政策的組成部分，確實是有助於滿足澳門特定階層居民的置業與住房需求的。

“港人港地”政策出台前後的有關情況與“澳人澳地”大同小異。鑒於此，筆者對於“港人港地”、“澳人澳地”的政策內容持認同態度。

## 二、“港人港地”、“澳人澳地”表述商榷

政策的制定是一回事，貫徹執行又是一回事。正確的政策需要科學地貫徹執行，而能不能為廣大民眾(政策的覆蓋對象)所理解、所接受，往往是政策能否收到應有效果的關鍵因素。毛澤東在其著名的《在延安文藝座談會上的講話》中曾經就文藝批評問題作出專門論述，提出了兩種標準相統一的重要觀點。他指出：“我們的要求則是政治和藝術的統一，內容和形式的統一，革命的政治內容和盡可能完美的藝術形式的統一。”<sup>13</sup> 這個道理也可以供評價政策時作為借鑒。

按照“內容和形式”相統一的要求，筆者認為“港人港地”和“澳人澳地”政策的表述方式值得推敲商榷。由於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱《香港基本法》)和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)是這兩個特別行政區的憲制性文件，也是港、澳兩地自然人與法人最基本的行為規範，因此，我們對“港人港地”、“澳人澳地”表述方式的評議，也以兩個基本法作為依據。

### (一) 關於“港人”、“澳人”的商榷

在日常生活中，“港人”和“澳人”未必有嚴格的定義，使用起來也比較靈便。但是，倘若要將這兩個概念用於特區政府的特定政策，就有必要仔細斟酌。

《香港基本法》第三章“居民的基本權利和義務”中的第 24 條規定：“香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。”如果將“香港居民”簡稱為“港人”，那麼，“港人”這個概念的外延包括“永久性居民”和“非永久性居民”兩種類型。這兩類“港人”只是在“居留權”、“選舉權”和“被選舉權”方面有差異，在其他方面的權利不應當有所差異。所以《香港基本法》第 25 條明確規定：“香港居民在法律面前一律平等”。如果“港人港地”政策使用包含“永久性居民”和“非永久性居民”在內的“港人”概念，而不允許其中的一部分“港人”(非永久性居民)享受同等待遇(購屋、轉讓等)，則容易產生與基本法相抵觸的誤解。

同樣地，《澳門基本法》第 24 條規定：“澳門特別行政區居民，簡稱澳門居民，包括永久性居民和非永久性居民。”可見“澳人”應當是一個包括兩種

澳門居民的大概念。如同《香港基本法》一樣，在《澳門基本法》的相關條文中也規定了永久性居民與非永久性居民在居留、選舉和被選舉權利方面的差異，但在第 25 條中鄭重指出：“澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。”倘若“澳人澳地”政策限制一部分澳人不能享受另一部分澳人享受的權利(購屋、轉讓等)，就有可能存在《澳門基本法》指出的“歧視”問題。

### (二) 關於“港地”、“澳地”的商榷

即便在日常生活中可以隨意使用“港地”、“澳地”這兩個名詞，但作為政策用語就必須講求嚴謹。

《香港基本法》第一章總則的第 7 條規定：“香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。”可見從法律意義上說，香港沒有自己的土地；通俗地說，就是在香港只有“國土”，沒有“港地”。

同樣地，在《澳門基本法》中也有類似的條文。《澳門基本法》總則第 7 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。”所以，在澳門，除了少量“私地”以外，只有“國土”，沒有“澳地”。

如果在住房政策口號中使用“港地”、“澳地”概念，有可能產生與兩個基本法相抵觸的歧義。

## 三、結語

綜上所述，“港人港地”和“澳人澳地”口號，是兩個特別行政區政府和民眾，為了應對房價飆升、中下層市民置業困難、住房問題難以圓滿解決的現狀，創造性地提出對策後做出的概括與提煉。制定政策的出發點無疑是善意的，其內容也具有一定的積極意義。

作為民間的一種說法，也許不必吹毛求疵。然而，倘若這一口號即將成為政府的政策，就必須仔細推敲，嚴格把關。用《香港基本法》和《澳門基本法》的精神來對照，“港人港地”和“澳人澳地”兩個政

策口號都有失偏頗，不夠完善。

爲了使政策口號科學、正確、準確、嚴謹，要麼選用其他概念來替代“港人”、“澳人”；要麼賦予

兩地的“非永久性居民”同樣的權利。二者必居其一。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 崔世安：《澳門特別行政區政府 2013 年財政年度施政報告》，2012 年 11 月 13 日。
- <sup>2</sup> 《梁振英當選香港新任特首，政綱推港人港地穩樓市》，載於《第一財經日報》，2012 年 3 月 15 日。
- <sup>3</sup> 同上註。
- <sup>4</sup> 《梁振英火速推“港人港地”政策》，載於《早報》，2012 年 9 月 7 日。
- <sup>5</sup> 《澳人澳地與特區長遠房策》，載於《澳門日報》，2012 年 11 月 15 日，第 B10 版。
- <sup>6</sup> 《聚賢同心：特首認同澳人澳地》，載於《澳門日報》，2012 年 11 月 6 日，第 A1 版。
- <sup>7</sup> 同註 1。
- <sup>8</sup> 《香港推“港人港地”，學者稱有助穩定樓價》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/ga/2012/09-06/4164990.shtml>，2012 年 12 月 8 日。
- <sup>9</sup> 《各方炮轟樓價，澳人澳地受支持》，載於《南方都市報》，2012 年 11 月 8 日。
- <sup>10</sup> 同上註。
- <sup>11</sup> 同註 5。
- <sup>12</sup> 同上註。
- <sup>13</sup> 毛澤東：《在延安文藝座談會上的講話》，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/24/content\\_1545090.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/24/content_1545090.htm)，2012 年 12 月 11 日。