



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

第三常設委員會

第 3/VI/2019 號意見書

事由：《都市更新暫住房及置換房法律制度》法案

I

引言

1. 2018 年 11 月 19 日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《都市更新暫住房及置換房法律制度》法案，立法會主席於同年 11 月 20 日根據《議事規則》的規定以第 1493/VI/2018 號批示接納了該法案，並於同日將法案副本派發給全體議員。

2. 上述法案於 2018 年 12 月 11 日由提案人向立法會全體會議引介，全體會議進行了討論並予以一般性通過。立法會主席於當日透過

1
子
1
9
1
1
1



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

第 1583/VI/2018 號批示將該法案交予立法會第三常設委員會負責細則性審議工作並要求於 2019 年 3 月 11 日前提提交意見書，後經委員會申請，該期間獲准延長至 2019 年 5 月 11 日。

3. 本委員會先後於 2019 年 1 月 8 日、23 日、30 日，3 月 21 日及 4 月 3 日召開會議，對本法案進行了分析，提案人出席了 1 月 23 日、30 日及 3 月 21 日的會議。

4. 委員會成員與提案人就法案中所採取的立法政策進行了充分的溝通，立法會顧問團也與提案人的顧問團隊進行了相關技術磋商。在此過程中，提案人曾提交給委員會一份工作文本，並最終於 2019 年 3 月 29 日向立法會提交了法案修訂文本。

5. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向和解決方案作出考慮後，委員會現根據《立法會議事規則》第二十八條 a) 項及第一百一十九條之規定發表意見並製作本意見書。



II

理由陳述及概括性審議

一．目的與定義

6. 提案人在附於法案的理由陳述中指出：“為推動建設澳門特別行政區成為世界旅遊休閒中心和宜居城市，回應社會對改善社區環境及生活素質的訴求，澳門特區政府提出都市更新概念，並在二零一六年三月成立了都市更新委員會。根據都市更新委員會的研究，澳門特別行政區政府制定了《都市更新暫住房及置換房法律制度》法案，訂定暫住房及置換房的興建以及相關單位的出租和出售制度，以便有效推動都市更新工作的開展（法案第一條）。”提案人亦進一步解釋稱：

“制訂本法的目的是為配合將來展開的都市更新計劃。當有房屋拆遷時，有業權人的居住受到影響，政府將會通過這個暫住房和置換房的制度，為其提供多一種選擇，使其可以在符合法律的條件之下租用或購買暫住房和置換房。此外，在這個制度中，亦會同時解決一些政府在依法收地的過程中衍生的問題。”

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



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

7. 由此可見，本法案的主要立法政策目標在於推動都市更新事業。委員會注意到，提案人擬用“非補償性”與“鼓勵性”等概念在“暫住房及置換房”與“都市更新”之間建立聯繫，具體而言就是讓受都市更新影響的不動產所有權人可以申請租住或購買法案所建議興建的暫住房或置換房。¹然而，一個顯而易見的情況是，本法案中雖然多處提及“都市更新”這一名詞²，卻並未為其作出清晰的法律定義。甚至在本澳的法律體系當中目前亦找不到一個確切、正式、嚴謹的“都市更新”定義。雖然已經透過第 5/2016 號行政法規設立了都市更新委員會，但該法規並未解答“都市更新”的涵義是什麼。今年 2 月剛剛公佈生效的第 2/2019 號法律《重建樓宇稅務優惠制度》將其規範目標指向“重建樓宇”事宜，當中似乎包含有為都市更新的考慮³，然而，在該法律當中亦同樣見不到有“都市更新”的相關定義。在此情況下，在適用本法律時如何認定某一具體個案所涉的不動產所有權人是否屬“受都市更新影響”？

8. 提案人認為，雖然尚未有一個明確的“都市更新”的法律定

¹ 見法案最初文本第四條。

² 見法案最初文本標題、第二條、第三條、第四條、第五條、第八條、第十一條、第十三條。

³ 見立法會第二常設委員會第 2/VI/2019 號意見書中文版第 10 點。



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

義，但居民一般都能夠理解甚麼是都市更新，這首先是一個較為具有概括性的概念。在第 5/2016 號行政法規，即設立都市更新委員會的行政法規中，對都市更新委員會的工作內容有所著墨，在某種程度上亦反映了都市更新的一般概念。與“重建樓宇”相比較，“都市更新”的概念更廣，即不單只是包含樓宇重建。“樓宇重建”一般的理解就是拆卸舊樓後在原來的地方重建一個建築物。“都市更新”所包含的範圍理應更廣，至於究竟包含多大的範圍，應由都市更新委員會及政府研究之後，以主體法律制度去訂定更為恰當。也就是說，比如街道美化、樓宇維修、業主自發重建樓宇等是否會被納入到都市更新的範圍內，應該由將來的主體法律去訂定。提案人重申，雖然目前尚未有“都市更新”的明確概念或定義，但並不會因此而影響本法案的提出，只要將來關於“都市更新”的主體法律訂定後，凡是符合都市更新的概念的情況，都可以適用暫住房及置換房的法律制度。

1
之
W
9
新
W
H
P
B

9. 委員會對於提案人的解釋有所保留，認為“都市更新”並不屬於“不言自明”的概念，堅持在通俗意義上的理解或解讀只會使得該名詞的含義始終處於模糊不清的狀態。從提案人的解釋更加可以預見到，在通過本法律之後直至規範都市更新事宜的主體法律制定“都



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

市更新”的定義之前，本法律中的絕大多數規定均不可能得到實際的適用，尤其是考慮到本法律的基本規範是以“都市更新”作為適用前提，倘若沒有“都市更新”的清晰法律定義，本法律的相關規範由於欠缺適用的前提而將無法具體適用。為此，雖然委員會亦理解提案人的意圖是在規範都市更新事宜的主體法律制定之前先行單獨解決相關的暫住房及置換房問題，但為了不使本法律成為一部難以執行的法律，委員會提醒政府加快相關主體法律的立法進程，清晰規定“都市更新”的含義和內容。

10. 除此之外，委員會還希望清楚瞭解法案所擬定的“供受都市更新影響的不動產所有權人在樓宇重建期間租住”⁴的確切含義，提醒需要考慮實務上可能出現的各種情況，例如即使樓宇已經完成重建並且獲發使用准照，受影響的人士未必隨即便可以入住新樓，因此提出可否考慮在樓宇重建的前後期間設置合理的緩衝期。

11. 提案人回應稱，法案這裡寫“樓宇重建期間”，但具體的期間必然是在負責都市更新的實體與受影響的業主之間簽訂的合同中

⁴ 法案最初文本第四條（一）項。



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

訂定，一定不會規定在重建後的樓宇獲發“入伙紙”當日就立即要搬離，即要有一個期間、一個適應期去讓業主有充足的時間去回遷。

12. 委員會與提案人還就法案最初文本第四條所建議的行文中的“單位”一詞進行了討論。提案人澄清，擬透過本法律提供的兩類房屋僅限於屬分層所有權制度下的單位，即，暫住房及置換房不會是任何單棟建築或者非屬分層所有權制度的建築。為此，委員會建議使用“獨立單位”這一專有名詞，獲得提案人接受。由此問題延伸討論，亦涉及到將被拆卸的不動產是否亦僅限於屬分層所有權制度之樓宇，提案人確定，在立法政策上不作此限制。

二·措施的功能

13. 提案人稱：“在都市更新的過程中如何對受影響的不動產所有權人作出合理的補償及安置，是都市更新能否有效推行的關鍵，還需都市更新委員會深入研究並由法律作出規範。在所有權人已經得到合理補償及安置津貼的前提下，興建暫住房及置換房為他們在租住或購買住宅單位時提供多一種選擇，以此作為推動都市更新的鼓勵措施



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

(法案第二條)。”⁵

14. 可以清晰見到，提案人意圖將本法案所擬定的暫住房及置換房制度與都市更新主體制度劃清界限，以避免將暫住房及置換房的提供與都市更新的補償措施在功能上劃等號。

15. 對於這一政策考慮，委員會表示理解。委員會與提案人均認為，對於都市更新過程中難免會出現的相關補償問題，本法案基於處理事項的特定範圍不提供任何解決方案。以“負責都市更新的實體”的名義提供的暫住房及置換房，不應被視為具有任何補償功能的工具。關於如何進行相關的補償，應另行交由相關的主體法律去規範。其中的一個基本概念是，責任是補償的基礎，具體執行都市更新的行為才是產生補償需要的緣由。就本法案而言，由於並不是專門用以解決都市更新的問題，最多是用於設定相關的輔助性方案，因而也就不能、不應與補償問題扯上關係。暫住房及置換房這兩類房屋是政府出於鼓勵和推動都市更新的考慮而擬提供的一種公共產品，但其並不意味政府須承擔任何補償責任。

⁵ 見附於法案的理由陳述。



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

16. 以此為前提，委員會與提案人對於法案最初文本第三條“提供暫住房及置換房對都市更新的補償或安置措施起補充作用”這一句行文的表述進行了討論。委員會提出，值得考慮在該條中進一步明確規定，提供暫住房及置換房的行為不是補償性行為。再結合法案最初文本第二條的規定，可以見到一個十分清晰的概念：“興建暫住房及置換房是為受都市更新影響的不動產所有權人在租住或購買住宅單位時提供多一種選擇”，因此，委員會指出，法案最初文本第三條中所謂的“補充作用”不應是作用於“補償”，而是作用於“租住或購買住宅單位”，或者說是希望對於“安置”起到補充或者輔助性的作用。而所謂的“補充作用”，按照提案人的解釋，意味著受都市更新影響的不動產所有權人完全可以租住或購買其他類別的住宅以解決其臨時或確定的安置問題。至於本法案所指的暫住房及置換房僅僅是作為一個備選的方案，即“僅當具備房源時，負責都市更新的實體方可提供暫住房或置換房，供受影響的不動產所有權人選擇租住或購買”。⁶

17. 提案人表示，暫住房及置換房屬非補償性質這個問題，的確

⁶ 見附於法案的理由陳述。



在理由陳述中有強調。提案人認同委員會的觀點，同意對法案最初文本第三條作出相應的修改，強調這兩類房屋屬非補償性，以免暫住房及置換房被誤以為就是等同於收購舊樓的補償，提案人再三強調其用意並非如此，所以認為應該藉對該條文的修改去強調這一點。

三．興建及負責實體

18. 委員會注意到，在本法案最初文本第一條的行文當中包含有兩大類內容，一類是關於暫住房及置換房的興建，另一類是關於暫住房及置換房單位的出租和出售。然而，在法案隨後的條文當中並無任何專門涉及到興建事宜的規定，這使得委員會感到有些不解，並提出是否應該獨立專設關於規範暫住房及置換房興建的條文，用以規範負責興建的實體、興建須遵守的基本原則、標準、工程計劃的核准及監察、建築質量、單位的類型及面積等事宜。

19. 提案人回應稱，按照法案的建議，不論是暫住房還是置換房，都是由負責都市更新的實體按私樓的標準興建。此外，無論是興建暫住房還是置換房，所用的批則程序、監察流程、建築質量等等，均與



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

一般的樓宇無異，按照《都市建築總章程》的規定去做。

20. 委員會還提出疑問：各自具有不同功能的置換房與暫住房在興建的時候是採用分別興建還是會混合在一起興建？同一棟樓宇中是會包含這兩種房屋還是一棟樓宇僅供其中的一種用途？

21. 提案人回應稱，這兩種房屋因為各自本身的性質不同，應該要分開興建，又或者一棟是暫住房，一棟是置換房，不會混合一起。

22. 提案人還在回應委員會成員的提問時指出，暫住房及置換房一定是屬於居住用途的單位，但出於善用土地資源的要求，應該會因應實際需要而在同一樓宇中興建如停車場、社會設施，甚至是商用鋪位等設施。但由於本法案主要是規範暫住房及置換房，所以對這一部分設施就沒有觸及。可以在將來成立都更公司的章程中，又或者在其他的規則中訂定分配甚至出售這些非住宅用途設施的規則。

23. 關於“負責都市更新的實體”，鑒於法案當中欠缺詳細的規定，委員會希望瞭解該實體的設立方式、構成形式、法律性質以及運



作規則等相關事宜，亦希望提案人澄清該實體與暫住房及置換房的關係。

24. 提案人解釋稱，雖然本法案內沒有談及負責都市更新的實體的正式名稱，但按照政府的構思，將來會透過行政法規成立都更公司，這是一個公共資本全資公司，作為負責都市更新的實體。暫住房及置換房將會由該實體興建。

25. 根據本法興建的暫住房及置換房會由上述負責都市更新的實體擁有，因此，相關受影響的不動產所有權人應向該實體提出關於暫住房及置換房的申請。

四·申請的資格

26. 法案最初文本為申請租住暫住房或購買置換房設定了兩項基本的資格要求⁷，第一是申請人只限於自然人，即排除法人作為申請人的可能；第二是申請人原擁有的單位是屬於居住用途，即排除商

⁷ 見法案最初文本第五條。



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

業、工業等非居住用途的單位。有委員會成員對此表示異議，認為出於尊重和保護居民財產權利的考慮，不應設置這些限制。

27. 提案人解釋稱：“由於提供暫住房及置換房的目的是幫助受都市更新影響的不動產所有權人解決本身的居住需要，因此法案建議只有屬自然人的所有權人擁有的居住用途單位被拆卸時，方可申請暫住房或置換房，屬法人的不動產所有權人，以及擁有非居住用途單位的所有權人均不能申請。”⁸提案人重申，本法案所提供的房屋並非建基於補償的概念，而是希望可以多給予小業主一個選擇去租住或者購買房屋，以此推動都市更新。此外亦考慮到資源有限，推動該項政策主要是為解決居民的居住需要，而只有自然人才會有居住的需求。如果將資格放寬到法人的話，從實務上來說難以證實法人有居住的需求。因此，提案人認為法案限定以自然人作為標準是合適的。提案人指出，同樣是基於公共資源的限制，政府不可能為滿足非居住用途的需要而大量建房，讓有關小業主去購買或者租用。最為需要解決的核心問題是居住問題，所以法案所擬設定的一個前提就是，被拆卸的單位一定是居住用途的單位，其所有權人方可申請購買置換房或者租住

⁸ 見附於法案的理由陳述。



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

暫住房。提案人同時強調，即使是非住宅用途的單位，例如停車位或者商鋪等，其所有權人並不會因為無申請暫住房及置換房的資格，而在補償方面受損。提案人稱，推動都市更新第一大前提就是出於自願，即任何用途的單位的業主，都一定是在自願、覺得補償合理的情況下才會願意去出售其單位的業權。所以，不會因為沒有暫住房或置換房的申請資格而導致其補償權受損。

28. 提案人在回答議員提問時亦進一步確認，《商法典》中所指的自然人商業企業主不被包括在本法案所指的自然人概念內。

29. 關於大廈地面層，雖然一些地鋪的物業登記是商業用途，但實際上卻是用於居住的情況，提案人堅持只是居住用途單位的所有權人才可以申請暫住房或置換房，所以登記為商業用途的不動產不會被包括在本法案的範圍內。

30. 提案人亦回答了議員提出的為何承租人不被納入到具資格的申請人範圍的問題，強調指出，第一，資源始終有限，不適宜擴大到太廣的範圍；第二，參照鄰近地區的經驗，對於承租人受都市更新影



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

響而遷出的事宜，需要留待都市更新主體法律去規範。

31. 有委員會成員亦提出，法案是否一定要僅將申請的前提原因設定為“受都市更新影響”？是否可以將適用範圍擴展到其他使不動產所有權人受影響的情況？

32. 提案人回應稱，本法案擬制定的畢竟是一部關於都市更新的法律，其主旨就是為都市更新服務，所以提案人不同意放寬本法律的適用範圍。提案人同時指出，在特區的現行制度中，已有一些針對特殊情況的法規，有救濟措施或者救濟方法存在，讓有需要的居民可以入住公共房屋。如果受災，或者是出現一些特殊的身體狀況，都可以向社會工作局、向房屋局申請社會房屋。

33. 委員會亦希望提案人澄清與申請資格相關聯的幾個基本概念，包括：“樓宇被拆卸”、“因城市規劃而無法回遷”等。

34. 提案人回應稱，法案中所指的“樓宇被拆卸”，是一個泛指的概念，具體內容將會根據都市更新的實際操作去規定。但無論如



何，不是說已被拆卸之後方可去申請，方有申請的資格。這裡“被拆卸”的意思是說，所有權人與都更公司已經談好要出售不動產業權，該不動產將會被拆卸，這時，所有權人就已經夠資格去申請暫住房或置換房，不是說樓宇實際被拆完後才能去申請。

35. 關於“無法回遷”，按照提案人的解釋，其意思是說，在都市更新的過程中，原有的樓宇被拆卸，但基於城市規劃的原因，無可能在原來的地方重建居住用途的樓宇，例如可能會是建設一些其他用途的社會設施或者是公共道路等。由於這些原因，被拆卸的不動產的所有權人無可能搬回到原來的地方居住，這時候，就符合購買置換房的條件。

36. 委員會大多數成員認同提案人的解釋。

五·申請的程序及限制

37. 委員會留意到，法案中並無關於暫住房及置換房的申請程序規定，因此提出是否應考慮將相關的基本規定納入本法案。



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

38. 提案人解釋稱，受理申請的實體就是都更公司或者負責都市更新的實體，因此，本法所指的申請應向該實體提出。至於相關的申請程序，提案人堅持以行政長官批示訂定。

39. 對於法案中建議規定，超逾規定期間而未提出申請者或未辦理相關手續者即喪失相關的資格，有委員會成員提出，是否應設有合理的例外，以盡可能維持其資格。

40. 提案人回應稱，在實務操作上一定會設一個合理的、適度的、較長的期間讓申請人或者當事人提出申請。考慮到這兩種房屋終究只是具有補充的性質，其實對於基本權利，即受償的權利不會有所損害，加之考慮到難於操作，所以不建議在條文中訂定例外情形。

41. 按照法案最初文本第七條所建議的內容，原不動產所有權人每人只可以租住一間暫住房或者購買一間置換房，委員會希望提案人對這一限制給予詳細說明。

42. 提案人確認，任何人，無論其有多少間房屋被拆卸，其只可



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

以租住一間暫住房或者購買一間置換房(關於此處的“一間”的數量定義,委員會亦提出其準確含義有待澄清,提案人解釋稱,所謂的“一間暫住房”或者“一間置換房”,是指“一個獨立單位”)。如果就“海一居”個案而言,就是說任何業主無論其購買了多少個單位的樓花,其只可以買一個置換房。提案人稱,這是一個基本原則。

43. 委員會提醒,不論是一個人擁有一個單位還是多個單位的情況,面對法案中所建議的限制規定,不排除其在樓宇被拆卸前出售其部分業權或者將業權轉移予他人的可能,甚至不排除透過假造出售或轉移業權協議避開本法規定的限制的可能。

44. 提案人回應稱,如果業權人事先將業權轉移給他人,其本身的補償或者安置都會受到影響。如果是附帶有私下的交易條件的話,所有權人可能會面臨不確定的風險。如果偽造文件或者使用虛假文件,無論在民事上和刑事上都會承擔後果,民事上可能會導致所謂的協議無效,刑事上可能會構成偽造文件的犯罪。

45. 法案建議對於具有夫妻關係的所有權人購入單位的數量加以



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

限制，委員會對此規定十分關注，與提案人就其合理性、對私人財產的保護，以及該規定是否會導致離婚率上升等議題進行了探討。提案人解釋稱，暫住房和置換房的數量始終有限，資源亦有限，所以認為應該作出這一限制。提案人再三強調，法案所建議的兩種房屋其本身並不是補償或者安置措施，所以不存在對私有產權保護還是損害的問題。提案人指出，按照《民法典》的規定，夫妻之間有共同居住的義務，所以才會建議一對夫妻只可以租住一個暫住房或者購買一個置換房，並未考慮夫妻財產制度如何。

46. 提案人指出，法案所指夫妻關係不包括“事實婚”。考慮到“事實婚”雖然在《民法典》當中被視為等同於夫妻，但是嚴格上來說，其並無共同居住的義務。

47. 至於有委員會成員提出的如果在有關申請待決期間夫妻離婚如何處理，提案人稱，這要看不動產被拆卸的時刻是否存有夫妻關係。

48. 提案人強調，絕無任何政策上的意願以本法律的規定去導致或促使夫妻離婚，委員會與提案人均希望並呼籲居民珍視夫妻關係，



勿因追求物質利益的考慮而損害夫妻感情。

六·行為的性質及適用的法律

49. 委員會與提案人首先就本法案所提及的負責都市更新的實體的行為性質進行了探討。

50. 提案人主張，負責都市更新的實體的性質決定其行為性質，亦決定本法案所建議的出售置換房及出租暫住房的行為是受《民法典》還是《行政程序法典》規範，以及決定樓宇管理如何運作。提案人稱，參照都市更新委員會之前所作的研究，政府有意成立一間公共資本全資公司，即都市更新公司，由該公司負責推動都市更新工作。從法律性質上來說，該公司不是一個典型的公共部門或者公法人，因此，提案人認為，在解決該公司與他人爭議的時候，一般不會適用《行政程序法典》或者《行政訴訟法典》的規定。為此，提案人曾在提交給委員會的工作文本中建議增加一條，規定“因適用本法律而對負責都市更新的實體提起的訴訟由初級法院管轄。”在樓宇管理方面，尤其是在暫住房的樓宇管理方面，提案人認為亦應適用《民法典》中的

Handwritten signatures and initials on the right margin.



分層所有權制度。

51. 本委員會注意到，關於公營企業或者公共資本企業，澳門特別行政區目前尚未有專門的法律規範，然而，在實務上已經設有或曾經設有數家該類型的企業⁹。在法律技術上，簡單地將該類企業定義為非公共部門及一刀切地規定適用私法，並限定有管轄權的法院為初級法院，從而排除行政法院的管轄權，這一做法值得研究。在學理上，並未否定存在“私法組織形式的行政主體”¹⁰，從比較法角度看，葡萄牙《公營企業法律制度》規定，公營企業可以行使屬國家所有的一些權力，尤其是涉及到“根據適用法例准許或批給在土地、建築物及其他相關基礎設施上的公產使用、佔有或經營任何業務”的權力。¹¹亦按照同一邏輯規定，行使上述當局權力而做出的行為及締結的合同，為了確定相關訴訟的審判管轄權，公營企業被視為等同於行政實體。

¹²葡萄牙法院曾有司法見解，在以葡萄牙國家公路有限公司為被告的一個案件中認為，相關的訴訟在實質上為行政性質，屬於行政法院的

⁹ 例如以第 33/2001 號行政法規設立的《第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司》、以第 14/2011 號行政法規設立的《澳門投資發展股份有限公司》，以第 8/2014 號行政法規設立的《澳門基本電視頻道股份有限公司》等。

¹⁰ 見〔德〕哈特穆特·毛雷爾著／高家偉／譯，法律出版社 2000 年第 1 版，第 503 頁。

¹¹ Decreto-Lei n.º133/2013, de 03 de Outubro (REGIME JURÍDICO DO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL)，第 22 條。

¹² 上引法令第 23 條第 1 款。



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

管轄權範圍。¹³即使是在澳門特別行政區的法律體系當中，也已經存在一些類似的基礎性規則，比如《行政程序法典》第二條第二款規定，“本法典之規定，亦適用於被特許實體在行使當局權力時所作之行為。”，而《司法組織綱要法》第三十條第二款（一）項也規定，“對以下實體所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起上訴的案件：……
(3)被特許人……。”

52. 從本法案所建議的內容來看，最初文本第六條第一款規定要求申請人須符合第六條規定的資格要件，而按照提案人的解釋，負責都市更新的實體將會與申請獲得接納的申請人簽訂相關的買賣不動產合同或者是租賃合同。這當中的問題是，提出申請後，相關實體必然會作出審查行為，而該行為得出的結論未必就是接納，也就是說，有因欠缺法定條件而不接納申請的可能。由此產生的疑問是，這種情況下發生的爭議究竟是屬民事性質還是屬行政性質？由初級法院（民事法庭）管轄，還是由行政法院管轄？

53. 就管理制度而言，如果說置換房最終會轉移予原不動產所有

¹³ 參見 Acórdão de Tribunal da Relação de Coimbra, 13 de Maio de 2014.



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

權人，因此，該類房屋的樓宇最終應適用《分層建築物共同部分的管理法律制度》，那麼，暫住房就完全不同，該類房屋的業權始終屬於負責都市更新的實體，原不動產所有權人只是租住，而承租人一般對於大廈共同部分的管理並無任何權利，在此情況下，適用私法去規範有關管理事宜值得商榷。此外，提案人亦承認，該類房屋屬於廣義上的公共房屋，管理大廈公共部分理應是相關負責實體不可推卸的責任，甚至可以要求承租人承擔一定的配合或合作義務，以確保該類房屋始終處於良好的狀況。這樣的管理責任既是來自權利也是來自義務，與業權人的地位不可分離。

54. 就上述問題，提案人雖然亦承認在理論上有探討空間，但堅持強調未來將會設立的都市更新公司的私法屬性，因此認為對該公司及其行為應適用私法而不是適用公法，這樣做在實務上亦會更為便利，也符合該公司將會展開的業務需要。至於暫住房所屬大廈的共同部分的管理問題，提案人稱，管理權屬於都市更新公司，該公司可以制定管理章程並對大廈共同部分進行管理。

55. 委員會對提案人的解釋表示同意，認為只是解決問題的手段



有所分別，不會妨礙到問題的解決。

七·分配方式

56. 法案中建議，暫住房及置換房的分配方式由行政長官公佈於《公報》的批示訂定。委員會注意到，關於兩類房屋的分配標準並未出現在法案當中，由於相關標準影響到分配的公平性問題，提出可否將相關內容納入本法當中。

57. 提案人回應稱，暫住房及置換房的分配將會按照公平、公正、公開的原則，確保公共資源可以得到合理和有效的利用。至於具體的分配方法，例如最典型的問題是，是採用抽籤還是採用其他的方法，提案人堅持以行政長官批示訂定。

58. 亦有委員會成員提出，如何去理解法案最初文本第九條第二款中“獲分配”這三個字。提案人解釋稱，整體條文的意思是說都更公司或者負責都市更新的實體批准了申請，並將該批准通知當事人之後，如果當事人沒有在指定的時間內去辦理手續的話，就是視為其放



棄申請，以及喪失申請的資格。

八·價格及稅務鼓勵措施

59. 法案最初文本第十一條規定，購買置換房的相關文件、文書及行為豁免各項印花稅及公證和登記費用。

60. 法案最初文本第八條建議規定，暫住房的租金及置換房的售價，經負責都市更新的實體參照樓宇所處區域內同等質量及條件的住宅單位的市場價格下提出建議，由行政長官以公佈於《公報》的批示訂定。

61. 委員會提出，稅費豁免提供了一種財務優惠，同樣地，兩種房屋的租金或售價也需要訂出一個較市場價格略低的價格，這樣才能創造誘因去推動都市更新的進行，但同時亦強調，該價格不應過低，以免公共資源過度使用，建議平衡考慮，以市場價格作為參照，但要提供一定的優惠，具體的優惠比例可以由政府詳加斟酌。



62. 提案人同意委員會建議的上述政策，表示會提供一定的價格優惠。

63. 委員會希望提案人解釋法案規定擬豁免稅費的範圍。

64. 提案人稱，首先是《印花稅規章》中買賣樓宇的普通印花稅，即移轉印花稅，如3%（四百萬元以上的不動產）、2%（二百萬元至四百萬元的不動產）、1%（至二百萬元的不動產）。第二是《印花稅規章》第五十三-A條規定的，非本地居民購買不動產的額外印花稅10%。第三是第2/2018號法律規定的因取得非首個居住用途不動產或其權利而須繳納的印花稅，按情況分別為10%或5%。第四是按照印花稅繳稅總表而繳納的一些雜項的印花稅。第五是登記及公證費用豁免，但不包括因抵押而產生的費用。

九·第十二條是否專為解決“海一居”問題而設

65. “海一居”問題由來已久，相關利害關係人認為政府應協助解決問題，這一主張獲得了一些支持，但社會上亦有反對的聲音認



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

為，該問題完全是私人之間的糾紛，政府不應介入。

66. 在本次立法當中，法案最初文本第十二條建議設特別規定，將原本為推動都市更新而設計的置換房制度經配合後適用於因土地臨時批給失效而受影響的在建住宅單位的預約買受人及受讓合同地位者，社會上有聲音稱之為“海一居條款”。為此，委員會請提案人解釋，該條款是否僅限於處理已經發生的個案？

67. 提案人稱，雖然現在實務上出現了一個“海一居”的情況，但是法律始終都是法律，具有一般性和普遍性，不是專為某一個別事件去訂定規則。政府希望無論是在制度層面，還是在實務工作層面，儘量避免再出現類似情況。

68. 委員會注意到，法案最初文本第十二條的規定包括兩種情況，一種是針對因被公共徵用而拆卸不動產的所有權人，另一種是因土地臨時批給失效而受影響的在建住宅單位的預約買受人及受讓合同地位者，從適用範圍來看並不是限於一種情況，因而具有廣泛性。



69. 就上述後一種情況而言，由於上述第十二條第二款擬被適用於因土地臨時批給期限屆滿而被宣告失效從而導致受影響的預約買受人及合同地位受讓人，可以說這是一個一般性的規範，具有普遍適用的價值。

十· 雙重獲益問題

70. 提案人提交的工作文本第十二條在最初文本第十二條第二款中新增了(三)、(四)兩項，行文分別是：“(三) 預約買受人或受讓相關預約買賣合同地位的人士，以土地的臨時批給被宣告失效影響在建樓宇的交付為理由向澳門特別行政區政府提起賠償的訴訟，仍可申請購買置換房，但在訴訟待決期間中止處理有關的申請；”，“(四) 如預約買受人或受讓相關預約買賣合同地位的人士在上項所指的訴訟中獲判收取賠償，則喪失購買置換房的資格。”

71. 對於這兩項規定，委員會有部分議員提出異議，認為這樣規定將迫使小業主不得不放棄針對政府的訴訟，刻意造成取捨困難，對相關市民的權益造成損害，對市民不公平。



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

72. 提案人解釋稱，之所以提出以上兩項建議，是考慮到由於之前“海一居業主聯合會”的負責人曾經表示，正在組織樓花購買者控告特區政府追討賠償，因此在法案的討論過程中有意見認為，如果樓花購買者在購買置換房的同時又因訴訟追討政府而獲賠償，會否出現“雙重得益”的問題值得研究。

73. 提案人重申，特區政府宣告原“海一居”項目的土地批給失效，其合法性已經得到終審法院的確認。特區政府將來根據《都市更新暫住房及置換房法律制度》的規定，為“海一居”樓花購買者提供置換房，是基於善意的原則，為照顧他們置業及改善居住環境的需要而作出的安排。

74. 根據《都市更新暫住房及置換房法律制度》法案的建議，“海一居”樓花購買者可以按照原來樓花的價格購買置換房，由於近年不動產的價格有較大幅度的增長，所以每個置換房單位的售價都會與市場價有幾十萬元至幾百萬元的差價。

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50



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

75. 提案人多次強調，特區政府同“海一居”樓花購買者之間不存在任何債權或債務關係，提供置換房也不是任何形式的補償或賠償。但是，選擇提出訴訟向特區政府追討賠償的樓花購買者並不認同特區政府的觀點，否則便不會提起上述的追討賠償的訴訟。

76. 對於打算“告政府”的“海一居”樓花購買者，特區政府尊重他們透過司法訴訟維護自己合法權益的權利。但如果樓花購買者經訴訟獲判收取特區政府的賠償，同時又以低於市場價購買由特區政府提供的置換房，難免會出現“雙重得益”的問題。

77. 根據司法機關提供的資料，目前共有近 380 名“海一居”樓花購買者向特區政府提起了訴訟，所涉及的賠償金額約為澳門幣 28 億元，平均每名樓花購買者要求的賠償金額接近 750 萬元。雖然有關的訴訟請求能否成立尚待司法機關依法作出裁決，但假如當事人勝訴的話，所獲得的賠償已接近一個住宅單位的價值。

78. 基於不能因同一事件獲得雙重利益的法律原則，同時考慮到公共資源的公平及合理利用，提案人建議在法案的修訂文本中對《都



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

市更新暫住房及置換房法律制度》法案的條文作出修改，規定如果樓花購買者因宣告土地臨時批給失效而向特區政府訴訟追討賠償，其購買置換房的申請將會被中止；如果敗訴則仍可購買置換房，如果在該訴訟中獲判收取賠償則喪失購買置換房的資格。

79. 提案人強調，上述的修改建議並未改變特區政府向受宣告土地批給失效影響的樓花購買者提供置換房的立場和初衷。如果當事人敗訴，說明法院認同特區政府與有關樓花購買者之間不存在債權或債務關係，但仍會提供購買置換房的機會；如果當事人獲判收取賠償，說明法院認為特區政府應負有賠償責任，並透過司法判決訂定合理的賠償，所以不再提供購買置換房的機會。

80. 委員會大部分成員認同提案人的以上解釋，認為有關樓花購買者告政府如果勝訴的話可以獲得賠償，如果敗訴的話仍可以申請購買置換房，這是政府傾向於保障有關小業主的體現，甚至可以稱之為“包底式”安排。



十一. 銷售樓花款專款專用等問題

81. 委員會在審議法案過程中還留意到，如果銷售樓花款專款專用制度能夠早日制定，如果經修訂的《土地法》能夠切實得到執行，均會在最大程度上避免或減少類似法案第十二條第二款所針對的情形，但限於委員會的工作範圍，委員會並未在這些問題上進行過多研究，只是簡單提醒政府注意相關問題。

III

細則性審議

第一條（標的）¹⁴

82. 在修訂文本第一條中，將最初文本第一條中的“相關單位”改為“相關獨立單位”。

¹⁴ 指法案修訂文本的條文，以下均相同。



第二條（目的）

83. 在修訂文本第二條中，將最初文本第二條中的“住宅單位”改為“屬居住用途的獨立單位”。

第三條（非補償性）

84. 將最初文本第三條的標題“補充性”改為修訂文本第三條的“非補償性”。

將最初文本第三條的行文“提供暫住房及置換房對都市更新的補償或安置措施起補充作用”改為修訂文本第三條的“提供暫住房及置換房非屬補償性，僅對都市更新的補償或安置措施起補充作用”。

第四條（定義）

85. 在修訂文本第四條（一）項中，將最初文本第四條（一）項



行文中的“供受都市更新影響的不動產所有權人在樓宇重建期間租住的屬居住用途的單位”改為“供受都市更新影響的不動產所有權人在受樓宇重建影響期間租住的屬居住用途的獨立單位”。

86. 在修訂文本第四條（二）項中，將最初文本第四條（二）項行文中所指的“單位”改為“獨立單位”。

第五條（資格）

87. 最初文本第五條第一款（二）項中的“單位”一詞被改為修訂文本第五條第一款（二）項的“不動產”。

88. 最初文本第五條第一款（三）項中的“單位所在的樓宇”一詞被改為修訂文本第五條第一款（三）項的“不動產”。

89. 最初文本第五條第二款（二）項中的“單位”一詞被改為修訂文本第五條第二款（二）項的“不動產”。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



90. 最初文本第五條第二款（三）項中的“單位所在的樓宇”一詞被改為修訂文本第五條第二款（三）項的“不動產”。

91. 葡文版最初文本第五條第一款（三）項及第二款（三）項中的“*tenha sido demolido*”表述在修訂文本中被改為“*seja demolido*”。

92. 此外，該條的葡文版亦有一些其他輕微調整。

第六條（申請）

93. 最初文本第六條第一款中的“期限”一詞被改為修訂文本第六條第一款中的“期間”，另外，在最初文本第六條第一款中新增“向負責都市更新的實體”提出申請的表述。

94. 該條第二款亦有輕微改善。



第七條（限制）

95. 最初文本第七條第一款的行文被改為修訂文本第七條第一款的“不論不動產的所有權人擁有被拆卸的不動產的數量，每一所有權人只可申請租住一間暫住房或購買一間置換房。”

96. 該條第二款及第三款亦有輕微調整。

第八條（價格）

97. 該條最初文本行文中的“住宅單位”在修訂文本中被改為“屬居住用途的獨立單位”。

第十條（適用法律）

98. 該條的最初文本在修訂文本中新增第二款，行文為：“暫住房及置換房工程計劃的審批及樓宇興建的監察，適用《都市建築總章程》和其他相關法規的規定。”

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones and initials.



第十一條（稅務及手續費的豁免）

99. 該條葡文版有輕微調整。

第十二條（特別規定）

100. 最初文本第十二條第二款引文部分的行文在修訂文本中有三處改變，一是增加“在第10/2013號法律《土地法》生效後”一句，二是將“土地的臨時批給期限屆滿”改為“土地的臨時批給因租賃批給期間屆滿”，三是將“在建住宅單位”改為“屬居住用途的在建獨立單位”。

101. 最初文本第十二條第二款（一）項的行文，在修訂文本中被改為“置換房的面積及售價參照預約買賣合同所載的屬居住用途的在建獨立單位的面積及價格，由行政長官以公佈於《公報》的批示訂定；”

102. 最初文本第十二條第二款原有兩項規定，在修訂文本中另外



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

新增兩項，行文分別是：“（三）預約買受人或受讓相關預約買賣合同地位的人士，以土地的臨時批給被宣告失效而影響在建樓宇的交付為理由向澳門特別行政區提起賠償的訴訟，仍可申請購買置換房，但在訴訟待決期間中止處理有關的申請；”

“（四）如預約買受人或受讓相關預約買賣合同地位的人士在上項所指的訴訟中獲判收取賠償，則喪失購買置換房的資格。”

第十三條（移轉獨立單位）

103. 該條的標題是由最初文本第十三條標題“移轉單位”修改而來，在該條的行文中亦將最初文本中的“單位”改為“獨立單位”，將“澳門特別行政區政府”改為“澳門特別行政區”。

第十四條（管轄）

104. 該條為在修訂文本中新增的條文，行文為：“因適用本法律而對負責都市更新的實體提起的訴訟由初級法院管轄。”



IV

結論

105. 委員會經細則性審議及分析後認為：

- (1) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (2) 建議邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

2019年4月3日於澳門

委員會

黃顯輝

(主席)



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

Handwritten notes on the right margin, including a checkmark and several illegible characters.

崔世平

(秘書)

張立群

高天賜

梁安琪

鄭安庭



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

Handwritten mark

施家倫

Handwritten signature
Handwritten mark
Handwritten mark

Handwritten signature

龐川

Handwritten signature
 柳智毅

Handwritten signature
 李振宇

Handwritten signature

蘇嘉豪