



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 2/VII/2024 號意見書

事由：《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二三年十二月十一日向立法會提交了《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項規定，以二零二四年一月三十一日第 193/VII/2024 號批示接納了該法案。
2. 上述法案於二零二四年二月五日和二十八日在立法會全

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

體會議上進行了引介和討論，最終在三十一票贊成及一票反對下獲得一般性通過。

3. 二零二四年二月二十八日，立法會主席以第 342/VII/2024 號批示將細則性審議該法案的工作交予本委員會，並要求委員會於二零二四年四月二十九日前完成意見書。其後經委員會向立法會主席申請，獲准延期至二零二四年六月二十九日。
4. 為此，委員會先後於二零二四年三月十三日、四月十一日和六月十二日召開會議，對上述法案進行了詳盡審議。運輸工務司司長羅立文、土地工務局局長黎永亮、房屋局局長任利凌，以及市政署、財政局、物業登記局及公證署等多個相關公共部門及實體的代表列席了二零二四年四月十一日的會議，向委員會作相關解釋及說明。與此同時，立法會顧問團和政府代表之間亦保持密切溝通和合作，務求從立法技術層面對法案的相關規定作出進一步的完善。
5. 經聽取委員會審議意見後，政府對法案最初文本作出相應修改，並於二零二四年六月三日向立法會提交了法案的修改文本，當中吸納了委員會的部分建議，而修改內容主要著重於技

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



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

術性調整和優化。

6. 委員會現根據《立法會議事規則》第二十八條 a) 項規定，就法案發表意見並製作本意見書。
7. 本意見書所提述的條文，除特別指明源於法案最初文本外，均以法案修改文本為準。

II

引介

8. 就《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案的立法背景及目的，據法案所附的理由陳述介紹：

“由第 200/2020 號行政長官批示重新公佈的經第 11/2015 號法律及第 13/2020 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》並沒有規範在國家私產土地上由澳門特別行政區政府建造的經濟房屋的樓宇獨立單位的轉讓制度，亦沒有與六月十一日第 4/83/M 號法律《政府屋宇之出售與其有關承租人》第四條相類似的規定，即訂定將國有樓宇的獨立單位轉讓予其承租



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

人的制度。

此外，第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》也沒有對移轉夾心房屋樓宇單位的權利作出規定。

由於經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位僅可移轉租賃批給所衍生的所有權，因此，在沒有本法案所訂制度的情況下，為推動有關單位的出售程序，須按第 10/2013 號法律《土地法》第一百二十五條的規定，透過公佈於《澳門特別行政區公報》的運輸工務司司長批示訂定的合同預先將土地租賃批給所衍生的權利賦予房屋局。

按《土地法》的規定，房屋局如同其他持有土地批給的私人發展商，將批給所衍生的狀況，即批給所衍生的權利，包括相關單位的所有權，移轉予獨立單位的取得人。在此情況下，取得人對單位的所有權是源於已賦予房屋局的批給權利。

為簡化和加快批給程序，本法案建議直接從作為負責管理、使用和開發國家土地的實體的澳門特別行政區政府取得在國家私產土地上建造的經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位，而非從承批人房屋局取得。



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

本法案訂定的移轉制度有助執行澳門特別行政區政府制定的房屋政策，即落實施政方針及《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025）》訂定的‘五階梯房屋’政策。”¹

9. 法案最初文本的主要內容有：

“1. 法案明確規定移轉予取得人的在國家私產土地上由澳門特別行政區政府建造的經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的所有權是衍生自租賃批給。

2. 由於沒有批給合同，因此，批給應遵守的條件由行政長官根據《土地法》第一百二十四條的規定作出決定，並以運輸工務司司長批示將有關決定公佈於《公報》。

3. 經行政長官的決定訂定並以運輸工務司司長批示公佈的批給條件須作房地產登錄。這是一項無須載明權利主體的權利制度的登錄，如同分層所有權的登錄，因為在繕立登錄時，尚未有承批人。事實上，批給的權利是隨着獨立單位的第一次轉讓而設定，正如分層所有權一樣。

¹ 參見《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案理由陳述第 1-2 頁。



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

4. 樓宇的分層所有權是根據《民法典》第一千三百一十七條第二款的規定而設定，亦即將房地產指定用作興建相關工程計劃所定的獨立單位的情況。

5. 房屋局為推動有關獨立單位的出售程序的主管實體，尤其是訂立預約合同及公證書、申請批給條件及設定分層所有權的登記，以及申請發給門牌號碼及在房屋紀錄作登錄，這些規定亦與《經濟房屋法》及《夾心房屋法律制度》所定的制度相符。²

III

概括性審議

10. 隨着第 10/2011 號法律《經濟房屋法》於二零一一年十月一日生效，經濟房屋僅由政府直接出資興建，一改以往按照房屋發展合同制度由私人的土地承批建築企業興建的模式，避免出現過去依賴發展商建造經濟房屋單位所造成的種種問

² 參見《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案理由陳述第 2-3 頁。



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

題，以示政府在提供公共房屋方面的決心和擔當。³隨後，於二零二四年四月一日生效的第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》第五條同樣規定，夾心房屋的樓宇由政府負責建造。

11. 在實務層面，經綜合房屋局、公共建設局及印務局網站所公佈的資料顯示⁴，現時政府是根據十一月八日第 74/99/M 號法令以公共工程承攬方式建造經濟房屋，負責相關招標程序的部門為公共建設局。在已入住的經濟房屋項目中，有八個是由政府負責興建，分別為青洲坊大廈、青濤大廈、快盈大廈、日暉大廈、青怡大廈、居雅大廈、業興大廈及湖畔大廈。為推動這些經濟房屋項目中的居住單位的出售程序，在二零一一年至二零一三年期間均是根據七月五日第 6/80/M 號法律，即舊《土地法》，以租賃制度及免除公開競投方式將相關土地連同其上所建的經濟房屋綜合體的住宅獨立單位所有權批給房屋局，然後由房屋局出售相關單位。然而，關於目前在新城 A 區用於興建經濟房屋的共 13 個地段（B4、B5、B7、B8、B9、B10、B11、

³ 就經濟房屋發展史，參見澳門特別行政區政府房屋局網站：

<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-104>。就取消房屋發展合同制度，參見立法會第三常設委員會就審議《經濟房屋法》法案所編寫的第 3/IV/2011 號意見書，第 8-9 頁。

⁴ 參見澳門特別行政區政府房屋局網站：<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-1021>；澳門特別行政區政府公共建設局網站：<https://www.dsop.gov.mo/construction/>；澳門特別行政區政府印務局網站：<https://www.io.gov.mo/cn/legis/list/a/?d=32>。



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

B12、A1、A2、A3、A4、A12)，尚未有任何批地資料。

12. 需要指出的是，按照《基本法》第七條的規定：“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。”可見，《基本法》已經授予特區政府對土地的管理權，政府可根據《基本法》的授權直接開發使用國有土地興建房屋，而並不需要將國有土地批給某個職能部門方可為之。

13. 然而，一旦要轉讓在國有土地上所興建樓宇的獨立單位時，除涉及該單位的所有權外，亦涉及到土地的權利，因為根據《民法典》第一千三百二十三條及第一千三百二十四條的規定，分層建築物每一所有人既是屬其所有單位的所有人，也是分層建築物共同部分的共有人，這兩項權利為不可分離的整體，不得分開轉讓，而分層建築物的共同部分就包括作為設定分層所有權基礎的土地的權利。因為土地為國家所有，所以須以租賃方式批出土地，從而衍生履行八月二十一日第 41/95/M



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

解決方案，從而無須再將國有土地以租賃方式預先批給政府職能部門。

16. 法案重申，經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位僅可移轉第 10/2013 號法律《土地法》規定的以租賃方式批給所衍生的所有權，並建議參照第 10/2013 號法律《土地法》的相關規定，批給條件由行政長官決定，再以運輸工務司司長批示公佈於《澳門特別行政區公報》，並以此批示為依據作物業登記。當政府對獨立單位作出移轉時，同時涉及到土地的租賃批給，承批人則為獨立單位的取得人，從而取消以往將土地租賃批給所衍生的權利賦予房屋局這一環節。該方案與六月十一日第 4/83/M 號法律《政府屋宇之出售與其有關承租人》第四條中所規定的“出售許可牽涉及以租賃批給方式批與有關大廈的政府地段的相應部分，而毋需其他程序”相類似，即政府屋宇只有在出售時才涉及到租賃批給相應地段問題，但由於每個單位的出售時間存在差異，所以導致在同一土地上建造樓宇的各獨立單位的租賃批給期間的起算日期參差不齊。法案在此基礎上進行改良，在第三條第二款及第三款中分別建議批給決定的批

子
行
出
出
出
出
出
出
出



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

示須公佈於《澳門特別行政區公報》，以及批給期間統一從批給決定的批示公佈之日起計，並在第四條第一款建議對批給條件進行物業登記，該等規定均符合土地法律狀況公開原則和公眾知情原則。

17. 除個別議員有不同看法外，委員會對法案的整體政策取向表示認同，希望能藉此簡化和加快政府內部行政程序，理順政府自建物業的移轉制度，並在審議過程中對法案的適用範圍、關於批給的決定的具體程序和實務操作、法案與其他法律的銜接及配合等問題與政府進行討論。

18. **就法案適用範圍**，政府代表強調，法案僅適用於政府在國家私產土地上建造的經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位，不涉及其他類型的建築物，這在法案第一條中已開宗明義。

19. 考慮到第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第十一條規定，經濟房屋樓宇可同時作居住、商業、社區、集體或公共設施，以及停泊機動車輛用途，同時，根據第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》第四條、第六條及第五十三條的規定，夾心房屋樓宇內除住宅單位外，還涉及停車場及商業用途的單位，故

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "會文" and several illegible signatures.



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

委員會要求政府澄清法案所定的移轉制度是否僅針對相關樓宇中作居住用途的獨立單位，如是，則建議政府將法案第一條中的“獨立單位”進一步明確為“住宅獨立單位”，並相應調整法案名稱。

20. 據政府代表回應，政府一直以來的確僅出售有關樓宇的住宅獨立單位，但不排除將來可能會移轉其他用途的獨立單位，為保留法律的彈性空間，故決定維持法案最初文本的行文表述，不再對此作進一步限制。

21. **就批給的決定的具體程序和實務操作**，法案最初文本第三條第一款建議，“行政長官根據第 10/2013 號法律第一百二十四條的規定作出決定，訂定規範上條所指批給的條件，該條件必須載明批給期間、批給用途、租金金額及移轉獨立單位的限制。” **委員會關注在實務上該決定將在哪個階段作出及其具體程序為何。**

22. 據政府代表介紹，在核准獨立單位說明書後，可啟動上述批給決定程序。具體先由土地工務局負責對上述批給決定的程序組成卷宗，然後送交土地委員會供發出意見，並在意見發出

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large character '子' at the top, a checkmark, and several other illegible marks.



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

之後，卷宗送交行政長官作出決定。

23. **就批給條件所載內容**，委員會要求政府澄清除法案第三條第一款最後部分所列內容外（即批給期間、批給用途、租金金額及移轉獨立單位的限制），**是否還會載明批給續期的期間及方式、租金的調整、土地的利用期間、承批人及溢價金？**

24. 據政府代表說明，批給續期及調整租金須遵守第 10/2013 號法律《土地法》的規定，同樣，其他未在批給的決定中明確載明的條件，尤其是批給的解除，亦適用《土地法》的規定。
- 至於土地的利用期間，政府代表解釋，由於土地的利用是由政府透過公共工程承攬合同進行，因此在批給的決定中不必載明利用期間。同時，批給的決定中亦不會標明誰是承批人，因為當作出及公佈批給決定時，還沒有出現任何承批人，批給僅在完成土地利用並獲發樓宇使用准照後首次出售獨立單位時才存在，而樓宇獨立單位的取得人屆時將成為承批人。在法案所定制度中，獨立單位的取得人無須繳付任何溢價金，但根據第 10/2011 號法律《經濟房屋法》的規定，在訂定獨立單位的售價時須考慮溢價金的金額。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large vertical signature and several smaller marks.



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

25. 委員會認為，既然在作出批給決定時並不存在批給，尚未有承批人，其實質是對批給條件作出決定，那麼這有異於第10/2013號法律《土地法》第一百二十四條所規定的批給決定，故建議政府採用不同的表述方式以作區分，將法案第三條中“批給的決定”改為“批給條件的決定”，並建議政府調整立法技術，直接將作出決定的程序規定於第三條第一款中，以取代對第10/2013號法律第一百二十四條的援引。此外，儘管法案理由陳述已指出“批給的權利是隨着獨立單位的第一次轉讓而設定”⁵，以及政府亦已就此作出解釋，但委員會仍希望政府能在法案中規定相關內容。政府經審慎考慮及研究後認為，法案原行文可取且內容足矣，故決定維持原有立法方式。

26. 委員會進一步向政府了解樓宇獨立單位的取得人將如何成為承批人，會否與其簽署批給合同？

27. 政府代表表示，批給是透過簽訂首次移轉樓宇獨立單位的公證書時作出，而該公證書是在樓宇使用准照發出後才訂立，所以根據第10/2013號法律《土地法》第一百三十條及第一百

⁵ 參見《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案理由陳述第3頁。



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

三十一條的規定，批給即為確定。在法案所定制度下，將來不會與房屋局或獨立單位取得人訂立土地批給合同，僅與私人訂立買賣合同，而合同內容與現時無異。該情況與六月十一日第4/83/M號法律《政府屋宇之出售與其有關承租人》第四條的規定類似。房屋局局長將行使法案第六條第二款所規定的職權簽訂相關合同。

28. **就本法案與第 10/2011 號法律《經濟房屋法》及第 17/2023**

號法律《夾心房屋法律制度》之間的協調性，委員會要求政府解釋在法案所定制度下，房屋局將不再成為相關單位的所有權人，這會否影響到上述兩個法律中若干涉及房屋局的規定。

29. 據政府代表說明，法案僅規定經濟房屋及夾心房屋的首次移轉制度。無論是第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第三十四條第三款(五)項、第三十五條第二款(三)項、第三十六條(三)項、第三十八條第一款和第三款，以及第四十三條(三)項所指的經濟房屋取得人須將單位售予房屋局的情況，還是第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》第三十五條第二款及第四十二條(二)項所指的批准解除不可轉讓的負擔後只可將單

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



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

位售予房屋局的情況，以及該法第三十六條、第三十七條、第四十二條（三）項及（四）項所指的房屋局享有優先權的情況，此時首次移轉已經完成，房屋局作為私人交易中的當事人取得所售賣的獨立單位，即房屋局取得批給所衍生的權利，包括單位的所有權。由房屋局本身機關行使上述法律賦予的職權。而當預約買受人捨棄取得單位、買賣預約合同解除或無效，又或買賣合同本身無效的情況下，根據第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第四十三條及第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》第四十二條，可處置的單位則撥歸／交付予房屋局，政府代表就此表示，由於沒有進行轉讓，房屋局在法案第六條第一款所賦予的職責範圍內，將屬於特區的單位轉讓予新的取得人。

30. 委員會還關注法案會否影響相關樓宇的管理或令樓宇質量問題投訴無門。

31. 據政府代表澄清，本法案並不影響八月二十一日第 41/95/M 號法令訂定的樓宇管理制度。事實上，當經濟房屋樓宇所座落的土地是以租賃方式批予房屋局時，正如現在的情況，有關獨立單位一經移轉，該局就不再是其所有人，而是取

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark at the bottom.



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

得人（即買家）成為新的承批人，當他們取得批給所衍生的權利，包括建築單位的所有權，他們便是樓宇分層建築物的所有人。政府代表表示，日後若發現建築缺陷或其他樓宇質量問題，所有人應通知負責出售單位的公共部門。

32. 此外，還有意見關注經濟房屋及夾心房屋樓宇中的商舖及停車場的登記形式，並希望政府能有效利用及活化空置商舖。

33. 政府代表指出，無論是商舖還是停車場，業權均屬於特區。商舖會作獨立分層登記，物業登記局會根據土地工務局發出的證明，包括獨立單位說明書登記每個商舖的資料。在有關樓宇建成後，房屋局將負責商舖的管理，並根據六月一日第28/92/M 號法令為商舖租賃進行公開招標，並設定商舖的用途。政府代表強調，近期某些商舖無人投標是基於位置不佳等原因造成，政府會定期重新開標。而停車場則作整體登記，交由交通事務局管理，因為整個停車場均作為公共停車場，不會單獨出售，故無需作獨立分層登記。



IV

細則性審議

34. 除上述概括性審議外，委員會還針對行文表述的妥善性、中葡文本的對應性、語意表達的明確性等立法技術問題對法案進行逐條審議，並尋求最佳立法方案，以利於法案的執行。
35. 以下將就政府於二零二四年六月三日正式向立法會提交的法案修改文本作出說明。

第一條 標的

36. 正如上文所指，委員會曾建議政府將本條中的“獨立單位”進一步明確為“住宅獨立單位”，並相應調整法案名稱。對此，政府基於保留適當彈性空間的考慮，決定維持法案最初文本的表述。

第二條 獨立單位所移轉的權利

37. 優化本條中文標題，將法案最初文本所建議的“對獨立單位的移轉權利”改為“獨立單位所移轉的權利”。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "李卓人" (Lil Chiu-yan).



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

38. 據政府代表解釋，本條中所移轉的權利與第 10/2013 號法律《土地法》第四十二條規定的以租賃方式批給所衍生的權利的結構和內容完全相符。

39. 對本條行文作適當簡化。

第三條 批給的決定

40. 正如上文所指，委員會曾建議政府將本條標題及第二款中的“批給的決定”改為“批給條件的決定”，並在第一款中摒棄對第 10/2013 號法律第一百二十四條的援引，直接規定作出決定的程序。惟政府認為法案最初文本原行文簡潔可取，故予以維持。

41. 政府採納委員會的意見，對第一款及第二款中文行文進行微調，並完善第一款葡文行文。

42. 據政府代表說明，既然在第三款中採用“第 10/2013 號法律第四十七條所指的批給期間”的行文方式，則意味批給期間同樣適用第 10/2013 號法律《土地法》的相關規定，即批給期間不得超過二十五年，其後每次續期不得超過十年。



第四條 批給條件的登記

43. 委員會認為，本條規定批給條件的登記屬創新的登記制度，似乎有別於現時的批給登記，故要求政府對此加以說明。
44. 據政府代表解釋，批給條件的登記並不涉及取得批給，這是一項權利制度的登錄，所登記的是批給應遵守的條件，此時批給尚未設定，因此未有承批人，批給僅在樓宇首個獨立單位轉讓時才存在，並且在有關登錄中並不會載明是臨時性還是確定性。

第五條 分層所有權的設定

45. 第一款規定法案所涉樓宇的分層所有權是根據《民法典》第一千三百一十七條第二款的規定，即透過行政行為而設定，這是指將房地產指定用作興建獨立單位之情況，而建築圖則一經有權實體核准後，其附同之獨立單位說明書即視為分層所有權之設定憑證。
46. 據政府代表解釋，獨立單位說明書由設計師編製，並由核准計劃的公共機構核准，具體規定於九月九日第 25/96/M 號法



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

律《分層樓宇法律制度》中。同時，根據該法律第四十一條第一款要求，設定分層所有權的臨時登記屬強制性。

47. 政府對本條葡文行文進行優化。

第六條 職權

48. 經聽取委員會的意見後，政府對第二款加以補充和完善：將(一)項明確為“代表澳門特別行政區簽訂移轉獨立單位的買賣預約合同及有關公證書”；將(二)項的中文行文改為“申請批給條件及有關樓宇分層所有權設定的登記”，並優化(三)項中的個別中文表述，將“門牌”改為“門牌號碼”，以保持中葡文本的一致性。

第七條 生效

49. 法案最初文本建議，“本法律自公佈翌日起生效”。經綜合考慮後，政府最終決定將生效日期明確定為二零二四年九月一日。

子
E. J. Wong
陳輝持



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

V

結論

經審議及分析《經濟房屋及夾心房屋的樓宇獨立單位的移轉制度》法案後，委員會認為：

- 1) 法案已具備條件提交立法會全體會議作細則性審議及表決；
- 2) 有必要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，以提供必要的解釋。

二零二四年六月十二日

委員會

黃顯輝
(主席)

梁孫旭
(秘書)

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark at the bottom.



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

施家倫

高天賜

梁安琪

鄭安庭

李振宇

王世民

陳浩星

Handwritten notes on the right margin, including a vertical signature and the characters "輝林".



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

高錦輝

高錦輝

林宇滔

林宇滔

Handwritten signatures and marks on the right side of the page, including a large signature at the top, a checkmark, and several other illegible marks.