



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 5/V/2017 號意見書

事由：《修改〈民法典〉不動產租賃法律制度》法案

引言

1. 宋碧琪、唐曉晴、歐安利、吳國昌、高天賜、何潤生、鄭安庭、陳明金及關翠杏議員於 2015 年 6 月 16 日提交了《修改〈民法典〉不動產租賃法律制度》法案。
2. 於 2015 年 7 月 10 日，因應提案人的要求，立法會主席以第 546/E417/V/GPAL/2015 號公函將法案交予行政長官，以徵求行政長官的同意。
3. 2015 年 10 月 16 日，行政長官以第 08469/GCE/2015 號公函回覆立法會主席，對本法案表示同意。
4. 2015 年 11 月 6 日，立法會主席以第 1256/V/2015 號批示接納了本



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

法案。

5. 上述法案於 2015 年 11 月 12 日在立法會全體會議上進行了引介和討論，並在 28 票贊成、0 票反對及 1 票棄權的情況下獲得一般性通過。
6. 於同日，立法會主席以第 1279/V/2015 號批示將審議本法案和提交意見書的工作交予本委員會，同時以第 22/V/2015 號通知，指派顧問團 B 工作小組協助分析審議。
7. 為此，委員會於 2015 年 12 月 15 日、2016 年 4 月 18 日和 26 日、5 月 3 日、12 日和 24 日、8 月 2 日、11 月 24 日，以及 2017 年 6 月 7 日和 12 日、7 月 10 日、28 日和 31 日，先後召開會議，對上述法案進行了詳盡分析。
8. 列席 2016 年 4 月 26 日、5 月 3 日和 24 日，以及 11 月 24 日會議的有提案人及兩名政府代表，包括法務局法規草擬二處代處長馮炳傑及法務局法規草擬二處法律專家 Marta Isabel Cândido Dias Basto da Silva。
9. 列席 2016 年 5 月 12 日會議的有提案人及三名政府代表，包括法務局第一公證署公證員盧瑞祥、法務局法規草擬二處代處長馮炳傑及法務局法規草擬二處法律專家 Marta Isabel Cândido Dias



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

Basto da Silva。

10. 列席 2016 年 8 月 2 日會議的有提案人及兩名政府代表，包括法

務局法規草擬二處代處長馮炳傑及法務局法規草擬二處的職務主

管 Miguel Vasco de Carvalho Bailote。

11. 列席 2017 年 7 月 10 日會議的有提案人及兩名政府代表，包括法

務局法律草擬廳廳長馮炳傑及法務局法規草擬二處法律專家

Marta Isabel Cândido Dias Basto da Silva。

12. 需要特別指出的是，每次委員會會議討論本法案時，法務局都有

代表列席會議，這是基於委員會的要求。委員會於 2015 年 12 月

15 日第一次開會審議本法案時，就作出了決定，要求法務局派代

表列席會議，以便政府及時聽取意見及向委員會提供資料和信

息；在該次會議上，委員會並十分慎重地決定進行為期兩個月的

公開諮詢。直至 2016 年 2 月 15 日共收到 7 份來自團體以及居民

的意見，有關意見經整理及分析，對委員會成員及提案人了解社

會各方期望甚為重要。該日之後，委員會還陸續收到本地房地產

團體就法案所提出的不同意見，這些意見有助委員會成員及提案

人細則性審議本法案；此外，委員會還決定：1)主動去函各大房

地產中介人團體諮詢意見；2)去函中華總商會諮詢意見；3)去函



終審法院索取相關訴訟統計資料作分析；4)去函統計暨普查局索取相關統計資料；5)去函財政局索取相關稅務統計資料；6)要求公證署派代表向委員會介紹當前公證認筆跡的情況。

13. 鑒於法案的複雜性，委員會曾七次要求立法會主席批准延長細則性審議期限，並獲得立法會主席的接納。

14. 2017年7月14日的法案修改文本反映了委員會在會上所表達的意見及立法會顧問團部分的法律技術分析。

15. 本意見書所提述的條文，均以2017年7月14日向立法會提交的法案修改文本為準。

16. 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，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定發表意見並編制意見書。為便於敘述及引述，本意見書以如下方式編列：

I – 引介

II – 概括性審議

III – 細則性審議

IV – 結論



I

引介

17. 在附於本法案的理由陳述中，關於立法背景，宋碧琪、唐曉晴、歐安利、吳國昌、高天賜、何潤生、鄭安庭、陳明金及關翠杏議員指出：“回歸以來，澳門社會經濟快速發展，無論是居住用途不動產租賃、商用不動產租賃及從事自由職業不動產租賃的房地產租賃市場活躍，隨著客觀實踐不斷深入，逐漸顯現出包括以下問題：

1. 租金合理性及調整機制問題

澳門屬於微型經濟體系，近年隨著旅遊博彩的發展帶動，無論是哪一類的不動產租賃均存在租金升幅大，且在未有調整機制作出合理規限的情況下，對居民居住環境和中小企的營商環境造成相當影響。

2. ‘租霸’現象礙市場發展

所謂‘租霸’，指承租人未履行租賃合約，包括不按時繳納租金，且屢經催促仍不懈於履行，並且在合約到期後拖延遷離的狀況。不少個案顯示，若遇上‘租霸’，雖然可依據法律通過訴訟解決，但訴訟程序緩慢、成本高昂，乃至執行機制的欠缺，導致出租人嚴重的



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

損失。因此不難預見，“租霸”對租賃市場的影響是造成出租人對出租非常謹慎，不利活化市場。

3. 租賃訂立欠缺把關監督，住宿問題亂象叢生

在租賃的訂立上，出租人與承租人雙方以私文書自由訂立即可生效，且在法制上是允許轉租情況，導致不同身份的人士都可以自由租賃房屋，無論有否合法逗留身份與否，從而衍生了一系列住宿問題。如非法旅館，持旅遊證件者、非法入境者、非法逗留者等都可自由租賃或利用他人身份作租賃入住住宅，對居民的居住安全及環境衛生產生了不良影響。根據政府公佈的資料，截至2014年4月24日，查獲涉及501個非法提供住宿的單位，48%的單位涉及刑事違法行為，當中所涉及刑事個案共446宗。對此，社會疾呼要求完善法律，保障居住環境。”

18. 提案人總結道，“與此同時，澳門現行的都市房地產租賃法制，主要受《澳門民法典》規範，法典至今已生效15年之久，且近年房地產租賃市場發展迅速，法典部份條文的滯後性逐漸凸顯，有必要與時俱進，推進法制發展。”

19. 因應以上背景介紹，確立了一系列立法原則。



20. 首先，就建議修改《民法典》制度的範圍及目的，提案人認為“現時社會上對於修改都市房地產租賃法律制度的呼聲較大，然而按《民法典》第一百九十五條的規定，都市房地產乃屬於不動產的範圍之內。且根據《民法典》第九百七十條的規定，租賃制度規範動產租賃及不動產租賃。則都市房地產租賃制度是規範在《民法典》的第二卷債法中的第二編各種合同中的第三章租賃制度中。為此，本次修改的範圍主要在《民法典》的租賃制度中的不動產制度，以完善都市房地產租賃制度，使其符合社會發展的需要，更有效解決都市房地產租賃糾紛，從而促進房地產市場的健康發展，令居民安居樂業。”

21. 本法案的另一個核心原則是有必要“引入仲裁機制，有效解決租賃爭議”。具體而言，提案人稱“在澳門的不動產租賃中，隨著經濟的發展，市場活躍，尤其是都市房地產租賃，隨此也引發了不少的租賃爭議，如‘租霸’情況：租客濫用制度，長期霸占單位，沒有履行合同義務，甚至未依法承擔賠償責任，進而導致出租人嚴重的損失。在現行的澳門法律體系中，解決上述爭議的法律途徑唯一是司法訴訟。而針對因不履行義務而需解除租賃合同的情況，法院需要排期審理，經法院裁判後仍可透過上訴對裁判



提出爭執，可見訴訟程序複雜冗長。”

22. 就此問題，提案人認為“且經濟的發展，帶動了社會交往日益頻繁，使糾紛亦不斷增加，令司法機關所扮演的社會角色越來越複雜，承擔的社會任務也越來越重，司法機關負荷與日俱增。根據2013年司法統計資料，澳門三級法院共受理各類案件17,323宗，審結案件17,106宗，結案數字同比減少了865宗，未審結案件尚有8,052宗。因此，居民會基於司法程序的複雜性、形式主義和延緩，往往不敢貿然借助法院解決爭議。”

23. 鑒於此類情況，提案人指出“從比較法的角度看，為減輕傳統的司法體制面對日益增長的訴訟負荷及提升解決爭議的效率，世界各地早已在民商事領域追尋調解仲裁的非訴訟解決爭議方式。澳門回歸前，亦早已透過1962年《葡萄牙民事訴訟法典》第四卷該仲裁制度延伸適用於澳門，後來一度因葡萄牙民事訴訟的改革而廢止，到1991年又透過第112/91號法律《司法組織綱要法》重新適用。之後澳門兩個主要的仲裁法規第29/96/M號法令和第55/98/M號法令相繼推出，分別對區域內的自願仲裁以及涉外的商事仲裁專門作出詳細的規範。”



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

24. 就此問題，提案人稱“澳門至今設立了五個仲裁常設機構，包括澳門消費者委員會的‘民事或商事之小額消費爭議自願仲裁中心’、澳門世界貿易中心仲裁中心、澳門律師公會自願仲裁中心、金融管理局保險以及私人退休基金爭議仲裁中心，還有 2011 年新成立的房屋局樓宇管理仲裁中心。

可見，仲裁制度在本澳的發展已日趨成熟，對解決部份民商事的爭議具有一定的作用。為此，本法案建議引入仲裁機制，目的是讓居民在解決租賃爭議的方式上有多一種選擇，簡化解決爭議的程序，以提高解決租賃爭議的效率。”

25. 法案的另一個基本原則是“設立租金調整法定機制，確保租金調整的合理性”。

26. 提案人認為“回歸後，澳門旅遊博彩開放，人口不斷增加，使房地產市場水漲船高。根據 2014 年第 2 季度的澳門經濟分析，2014 年第 2 季度整體澳門住宅單位的平均成價每平方米為澳門幣 111,542 元，按季上升 25.4%。在樓價的帶動下，租金也節節上升，在此之下，雖有租客濫用制度現象，但同時也存在業主不合理大幅提高租金的情況。有部分業主，在與租客簽訂租賃合同後，由



Handwritten marks and signatures in the top right corner.

於不動產市場持續升溫等主客觀原因，在租賃合同有效存續期間內不合理的要求加價；更有甚者，在合同所訂定的合理加幅之上提高租金，使得業主與租戶之間的糾紛日增，租戶亦面臨不少的困擾。

對於低收入人士，政府雖已不斷加快公屋的興建以保障其居住權益，然而因各種因素的影響，仍有不少的低收入人士未能上樓。在高樓價高租金的生活環境下，政府有見及此，近年亦再以補助形式支援輪候社屋的低收入家團的住屋租金。但不動產租金因市場因素升幅快、加幅大，即使有補助的低收入人亦難以應付這大幅提升的租金，甚至不敵加租而流離失所。”

Handwritten marks and signatures on the right side of the page.

27. 故“為確保租金調整的合理性，促進業主與租戶的租賃關係穩定發展，減少租賃糾紛，保障低收入人士的居住權益，本法案建議設立租金調整的法定機制。”

28. 另一基本原則是對“強化租賃合同訂立方式，改善住宿亂象”的關注。

29. 為此，提案人指出“在現行的法律上，租賃合同的訂立方式是私文書，不須受行政當局的監管，市場自由運作失去秩序，住宿衍



生亂象，有非法入境者、逗留者、工作者利用制度的鬆散進行租賃，隱身於民宅，對居民的居住安全、社會治安帶來莫大隱患。社會呼聲，強化租賃監督，改善住宿亂象。為此，本法案建議強化租賃合同訂立方式，讓公權力介入租賃合同的訂立，促進房地產市場的健康發展，有效防止不法份子進行租賃住宿民宅，有利於大廈管理，保障居民的居住安全。”

30. “增加對商用及從事自由職業之不動產租賃的承租人保障”是本法案所依據的另一項立法原則。提案人稱，“從事商業經營的中小企業在承租租金的議價弱，但價高者得，出租人可能因有其他人叫租高而提前賠償解約，致使租賃關係存在較高的不穩定性，不利於中小企業的經營，多元化產業亦可能受到窒礙發展。為促使產業的多元性，保障中小企業的經營，本法案建議擴大單方終止時承租人的權益，增加對商用不動產租賃及從事自由職業之不動產租賃的承租人保障。

然而，考慮也要合理平衡出租人與承租人雙方的權益，建議同時也增加由承租人作出單方廢止的限制。”



II

概括性審議

31. 在大幅減弱八月十四日第 12/95/M 號法律所規範的都市不動產租

賃制度的約束性¹後，相關內容被納入到一九九九年的《民法典》
中，這是多年來就不動產租賃規範最具影響力的一次修改。而本
法案是自《民法典》生效後，首次針對都市不動產租賃法律制度
作出立法提案。

32. 租賃法律制度²是涉及不動產租賃的一般法律制度，當中允許特定
類型如都市不動產的租賃。在《民法典》第二卷第二編中，各種
合同的法律制度相繼由各章規範，而第三章是針對租賃。

33. 《民法典》第九百七十條（不動產租賃與動產租賃）規定：“租
賃以不動產為標的者稱為不動產租賃；以動產為標的者稱為動產
租賃。”這是租賃一般模式的其中一個基本環節，“由兩種類別

¹ João Torroaes Novo, *Novo Regime do Arrendamento Urbano* (新的都市不動產租賃制度)，第一部份，*Vida Imobiliária* (不動產部份)，第 98 點，2006，“約束主義是指一組規則。在歷史上，這些規則是隨著二十世紀發生的與房屋有關的各種危機逐漸累積而成的，其目的是保障承租人，且可以綜合出以下的概念：(i) 通過規則，防止出租人隨意終止合同；(ii) 從根本上限制因承租人的過失而導致發生勒遷情況；(iii) 凍結調升租金或須透過複雜的調整程序溫和調升租金；(iv) 基於社會原因和住房保障，使勒遷程序複雜化和不相稱地延長實踐執行勒遷的期間，使相關邊際成本更具勸阻力；(v) 不受出租人意願的限制下進行轉租；(vi) 基於賦予承租人的優先權，致使物業難以流動。”

² 《民法典》第九百六十九條（概念）：“租賃係指一方負有義務將一物提供予他方暫時享益以收取回報之合同。”



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

組成的一個大範疇：不動產租賃與動產租賃”³。

34. Pinto Furtado 解釋⁴：“按照法律定義，租賃合同是為了讓承租人在限定期間內享益租賃物。肯定地，不是讓其完全擁有所有權，而是賦予其享有該權利內容中的重要部份——對租賃物的享益——這一定程度上令其成為不具有處分權的特定類別的臨時所有人。”

35. 據此認識到租賃合同的重要性，而這種合同的強度及彈性已導致新制度的產生，如定期居住的物權和旅遊住房的債權。正如 Pinto Furtado⁵所言，租用陽台及窗口位置觀看遊行、租用保險箱、電視機、沒有駕駛員的機動車輛、包機等似乎應被視為真正的租賃。

36. 提案人透過本法案對《民法典》規定的不動產租賃法律制度作出修改，相對於修改文本而言，法案最初文本的修改幅度頗大。

37. 事實上，在細則性審議期間，針對不動產租賃規範的修改出現了變化，這是為了減少對《民法典》規定的法律制度所帶來的影響。

38. 法案最初文本針對《民法典》第九百九十七條、第九百九十九條、第一千零一十七條、第一千零一十八條和第一千零一十九條作出

³ Pinto Furtado, *Manual de Arrendamento Urbano*（都市不動產租賃教程），第一冊，第五次修訂及更新版，Almedina, 2009，第十三頁。

⁴ 所引述的著作，第 14 頁。

⁵ 所引述的著作，第 18 頁。



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

修改，並在《民法典》內增加第一千零三十九-A 條和廢止《民法典》第一千零四十四條，其後，法案修改文本對上述內容進行了刪除。

39. 提案人曾意圖修改《民法典》第九百九十七條、第一千零一十七條、第一千零一十八條和第一千零一十九條，在其中加入經仲裁裁決的內容。然而，由於提案人沒有建議強制仲裁制度，而是保留作為澳門法律秩序特色的自願性質，因此修改《民法典》中上述條文的行文並不可取。

40. 在《民法典》內新增第一千零三十九-A 條，意圖設立由承租人作出單方廢止的新規定，因為提案人最初認為現行方案是導致出租人和承租人權益不平衡的因素，所以欲透過這一新規定加以限制。

41. 然而，在細則性審議的過程中，委員會和提案人均認為，正如前述，就《民法典》的規定所作出的立法提案，一方面是對於方式（第一千一百一十五條和第一千零三十二條）和出租人單方終止期限（第一千零三十八條第二款）等問題作最低限度的保障。

42. 另一方面，所得出的結論為應保持《民法典》都市不動產租賃法律制度的整個結構，對其進行倘有的改革，意味著會涉及一個比現時所進行的更為複雜的立法程序。



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

43. 刪除原先對《民法典》第一千零四十四條的廢止，是因為廢止該條及增加第一千零三十九-A 條意味著一條關於居住用途之不動產租賃合同的規定(第一千零四十四條)將會被一條涵蓋所有類型的不動產租賃規定所取代(第一千零三十九-A 條)。
44. 事實上，現行第一千零四十四條第一款對居住用途的不動產租賃規定，“承租人有權在合同或其續期之期間屆滿前終止租賃，為此須向出租人作出書面通知，該通知最遲須在產生終止效力前九十日作出，但在合同中另訂較短之提前期者除外”。
45. 根據提案人建議的第一千零三十九-A 條第一款的規定，希望將有關規定延伸適用至所有類型的不動產租賃，尤其是將會涵蓋商用不動產租賃及從事自由職業之不動產租賃。對制度作出如此大幅的修改必須謹慎及小心。
46. 按照提案人一開始提出的論據，上述修改涉及澳門現行不動產租賃法律制度的核心部分，既要加強對商用不動產租賃及從事自由職業之不動產租賃的承租人的保障，又要以其認為公平的方法來平衡承租人與出租人的關係。
47. 關於這個問題，在多個司法見解中，終審法院第931/2010號卷宗明晰了相關問題的基本情況：“在相關制度中，一個令人關注的



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

事實是法律訂定了終止合同的方式，正如前述第一千零一十三條第三款訂定了一個強制性制度，對單方終止合同作出規定。可以出現的情況是，在合同自由的範圍內，雙方當事人約定以合同協議作為一種廢止方式(過往的法律稱之為終止)，又或者可以根據法律的規定終止生效中的合同。但需要考慮的是，倘若雙方當事人訂定一合同，必須強制雙方在特定期間內切實履行合同，正如《民法典》第四百條第一款明確規定，只能在立約人雙方同意或法律容許之情況下變更或消滅合同。值得商榷的是，是否容許單方終止租賃合同，即使該租賃合同涉及居住用途和具有一定期限。但基於交易自由原則而所作出的部分廢止，所涉及的是個人的根本核心利益，即其居住利益。基於這一核心利益，容許合同對方當事人享有特權，即承租人基於一些難以理解的動機、甚至基於某些感覺不適的情況(不論是物質或非物質)，在構成最少損害的情況下可提出終止合同。但承租人因單方終止而受惠的同時，卻犧牲了合同相對方，即出租人的利益。這似乎是有失公平的。承租人本應受到合同規定的期限約束，但若容許其在訂定合同不久後，便以廢止合同的方式而不履行合同規定，且因此而受惠，將引致公正受損。若容許承租人的居住利益凌駕於出租人的



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

商業利益，將造成雙方當事人之間的區別對待，這已不屬於商業租賃。在商貿領域中，即便是要平衡出租人和承租人的利益，但也不能忘卻固有的商業風險，因此立法者沒有在一般規定中訂定可以自由單方廢止。法律不但沒有規定容許作出損害對方的行為，且也未有規定相關的賠償，在商貿範疇中，這些都屬於正常和可預期的商貿自由與風險。”

48. 在細則性審議中，亦曾關注並討論有關法案標的的規範，這不單是基於有需要在條文中訂定這個並不存在於法案最初文本中的規範，同時，問題還在於就商業中心內場地的租賃合同或其他適用於讓與該類場地的合同形式，是否有需要在法案中對其適用與否進行釐清⁶。

49. 不論是在澳門抑或是在葡萄牙，司法見解和大部分學說一直以來的解讀都指出，不動產租賃法律制度並不適用於商業中心內場地的租賃合同或其他適用於讓與該類場地的合同形式。

50. 正因如此，提案人建議——鑑於本法案對《民法典》所規定的不動產租賃法律制度引入修改——立法者理應表明其立場並跟隨學

⁶ 為此，在細則性審議的過程中，提案人針對法案第一條提交了一個建議的替代行文，其內容如下：「第一條 標的
一、本法律修改《民法典》不動產租賃法律制度。二、本法律不適用於商業中心內場地的租賃或其他形式的讓與。」



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

說及司法見解的主流理解，規定現時所擬制定的規範並不適用於針對商業中心內場地的租賃合同或其他適用於讓與該類場地的合同形式。

51. 在澳門的司法見解中可以看到這一立場，例如，中級法院於2015年6月25日第699/2013號合議庭裁判書：“正如Antunes Varela教授於《Centros Comerciais (Shopping Centers)》，科英布拉出版社，第五十一頁所述，‘不論是非典型合同的支持方，抑或是其反方，即支持屬混合合同的學說，兩者都認同，於商鋪店主進駐商業中心這份合同的本身架構中，除了存在租賃的典型元素外(由一方承擔將一物提供予他方暫時享益的這個義務)，也存在由商業中心的創辦者、成立者或組織者所負責的其他具職責性質的元素’。

同時亦指出，‘為了使組織有如真正的商業中心(Shopping center)般運作，創辦者或組織者有需要承擔其他的義務，以使眾多的店主能夠按照商場所計劃的規則有序地進行其商業活動’，有關的義務尤其包括‘照明、衛生、清潔、建築物的秩序和安全、連接外界的通道、具共同利益的服務的運作、共用物的維修和保養、推廣商場的整體廣告等’。(第五十一至五十二頁)。



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

就司法見解而言，現引述DGSJ所載的最高司法法院於2010年7月1日的合議庭裁判書，案件編號為4477/05. 0TVLSB. L1. S1，以便從比較法的層面上舉例說明，當中裁定了‘商業中心內的商鋪不再是單單受場地業主和場地利用者他們之間的關係所規範，同時，針對整個商業單位的規則，即強制承擔義務以使一整群的店主得以進行商業活動，商業中心內的商鋪亦需受這一規則所規範。基於這個特性，將商業中心內的場地讓與或商鋪設置視為一個非典型合同或無名合同，這個理解現時不論是在學說抑或是在司法見解都是不具爭議性的，這是由於它的這些特性與都市不動產租賃的規則互不協調，並且基於其複雜的法律性質，不能將之減縮為一個不動產租賃合同，亦無法將之減縮為一個轉讓運營的合同，與此同時，亦超越了一個不動產租賃和提供服務的混合合同’。

.....

事實上，除了透過收取回報將特定地方的享益暫時讓與外，商業中心亦會向進駐在內的店主提供一系列能夠為每個店主吸引客流的服務和便利，而倘若店主單獨在其他物理空間內開設是無法獲得這個客流量的，這便使該合同有其價值，亦使我們認同Antunes Varela教授的論點，從而得到的結論是，有關合同是一



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

個受私人意思自治原則所規範的無名合同或非典型合同，而它是受到規範一般合同的原則和規則所約束的。”

52. 終審法院在第 71/2016 號案，對行政司法裁判的上訴的合議庭裁判書中——討論是否將讓與商業中心內商鋪使用權的合同歸入到《印花稅規章》第 1 條、第 26 條及第 27 條和《印花稅繳納總表》第 6 條的範圍之內——指出：

“當商業中心在二十世紀下半葉開始出現，並在商業中心業主與開發商之間(當兩者非為同一人時)或在開發商與商鋪店主之間產生糾紛時，舉例來說，巴西和葡萄牙的理論學說與司法見解起初將商業中心業主或開發商與商鋪店主之間的合同定性為不動產租賃合同。

但人們迅速意識到，當事人的權利和義務已經跳脫出不動產租賃的範式，因為其中的很多給付是提供服務合同的典型內容。由此，部分理論學說和司法見解開始將其定性為不動產租賃合同與提供服務合同的混合合同。

眾所周知，混合合同是指‘集合了兩個或多個被法律完全或部分規定之行為的元素’的合同，因此屬於非典型合同或不具名合同的類別，是被《民法典》第 399 條所確立的合同自由原則所允許



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

的。

此後，將其定性為單純的不具名合同的觀點開始在理論學說和司法見解中逐漸壯大，並最終取得壓倒性勝利。

導致這種結果的其中一項考慮是該合同‘不屬於簡單的混合合同，因為混合合同在學理上僅包括由數項給付組成、而這些給付又分屬兩個或多個典型合同的情況。’

ANTUNES VARELA 指出，與商鋪店主訂立的合同不是混合合同，原因有兩點：

‘第一，因為當分析商業中心的創立人、開發商或管理人的整體貢獻時，發現除了租賃合同與提供服務合同(第 1154 條)的固有給付外，還有其他一些既不屬於租賃的範疇、也不屬於提供服務合同的客觀原因的重要元素。

這就是商鋪周圍環境的選擇、方便商鋪顧客及店主出入的停車場的存在、設置吸引顧客子女的遊樂場所等等。這些元素或因素毫無疑問是給店主的財產利益(他所獲得的一項真正財產性的好處)，但又沒有表現為商業中心的經營者對任一店主所負責的提供服務的方式。

第二，是因為商業中心開發商所作出或承諾的一系列給付給



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

合同帶來一個典型的、整體的原因，而這原因又沒有反映在法律所規定的任何典型合同或任何這些合同的集合中。

這樣，在分析了商業中心設置商鋪的合同的內容以及將之與民法所規定的典型合同作出比較後，唯一可得出的結論是：這是非典型或不具名合同。’

那麼這三種建議哪個更好呢？

首先應排除不動產租賃合同，‘因為其複雜性無法納入此類合同的狹窄框架之內’。‘如果說在典型的不動產租賃中，約定的租金可被看作是與讓與物之享益相對應的給付，那麼在目前所分析的合同中約定的金錢給付(部分金額是可以變動的)對應的則是一整套服務的提供和一個經一方當事人的獨特設計而具特色的地點的供應。’

混合合同的觀點同樣應被排除，因為按照 JORGE RIBEIRO DE FARIA 的話說，在商業中心內商鋪店主的合同中是‘讓每個店主納入、融入到有組織的整體裏面，因此店主須遵守商業中心的組織者精細規劃和設計的相關規章。這是 Antunes Varela、Orlando Gomes 和最新司法見解所持的理由。這正是此類合同的特點，也是其原因所在。同時也是中心的組織者和每個店主在訂立合同時心



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

中所想。’

因此結論是，這是一個非典型合同。

一如前述，《印花稅繳納總表》第 6 條對“以任何形式或依據作出的不動產租賃按其涉及的金額”徵收千分之五的印花稅。

這裏有可能存在將不動產租賃合同以外的其他情況包括在內的意圖。但是我們同意被上訴裁判所持的觀點，即《總表》的目的是訂定稅率，至於具體哪些事實可以徵稅則留給有關課徵範圍的規定(第 26 條和第 27 條)，而《總表》中的表述指的是所使用的行為依據，即是以書面還是非書面形式，是通過公文書還是私文書。

另外，行政當局在卷宗中還認為，如果通過對稅務規定進行擴張性解釋能夠得出結論認為相關事實可歸入有關課徵範圍的規定之中，那麼該事實就是可被徵稅的。

當解釋者認為立法者透過法律文字沒有適當表達立法思想時，要對規定作出擴張性解釋。立法者所表達的意思少於他想要表達的意思，應該讓立法意圖優於法律文字，擴大後者的範圍。

但問題是，沒有迹象顯示法律的意圖是將商業中心內商鋪店主

主的合同歸入不動產租賃的概念之內。



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

另外，更不用說在該規章被通過的 1988 年，商業中心還是一個鮮為人知的事物。

因為立法者在之後對《印花稅規章》作出了大量的修改(第 9/97/M 號法律、第 8/98/M 號法律、第 8/2001 號法律、第 18/2001 號法律、第 4/2011 號法律及第 15/2012 號法律)，本可以規定向目前涉案的合同徵稅，但卻沒有規定，因此這個論據說明不了甚麼。

因此我們的結論是，正如被上訴裁判所言，讓與商業中心內商鋪使用權的合同不在《印花稅規章》第 1 條、第 26 條和第 27 條以及《印花稅繳納總表》第 6 條所規定的範圍之內。”

53. 對於這個問題，提案人澄清，選擇明確表示本法案制度不適用於商業中心內的商鋪租賃合同或其他讓與該類場地的合同，理由有兩個：1)立法者不應對現正分析的各項事宜作迴避，不表明其立場，因為這樣做似乎在傳遞一個信息：想將應由立法者事先決定的事宜交由法院處理；2)就此問題，提案人根據學說及司法見解的主流觀點作出選擇，因此認為都市不動產租賃制度不適用於商業中心內的場地。



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

54. 然而，提案人意識到，從稅法角度來看，澳門稅務機關可能不認同該立場，因為澳門財政局一直主張讓與商業中心內商鋪使用權的合同受《印花稅規章》規範，同時亦表示這些合同明確顯示出一種不動產租賃關係，所以應被定性為不動產租賃合同。

55. 面對這一爭議，提案人憂慮，如果在法案修改文本中增加一項規範以排除法案適用於讓與商業中心內商鋪使用權的合同，而將來在檢討修訂《印花稅規章》時，卻可能決定將印花稅明確適用於讓與商業中心內商鋪使用權的合同，並將其定性為不動產租賃合同。

56. 就此，在法案第一條中增加第二款的規定可能會帶來混淆，因為，就民法而言，這些合同可不被定性為不動產租賃合同⁷，但就稅法而言，將來倘對《印花稅規章》進行修訂時，這些合同卻可能被定性為不動產租賃合同。

57. 委員會曾盡最大的努力使該問題得以清晰並取得共識。

58. 委員會多數成員尊重提案人的決定，但基於本屆立法會已臨近尾聲所產生的時間上的壓力，故認為是次立法提案並不是一個針對該複雜問題表明立場的適當時機。

⁷ 不適用《民法典》規定的不動產租賃法律制度。



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

59. 委員會決定不對該重大問題表明立場，同時，對於因時間不足而影響到委員會作結論性審議及表明立場感到十分遺憾。
60. 最終，提案人決定不在法案第一條中新增第二款的規定。
61. 法案的立法政策原意是透過修改《民法典》，維持“租金合理性及設立一個調整機制”⁸。對此，曾就最初建議的租金調整機制進行廣泛的討論。
62. 法案最初文本對《民法典》第九百九十九條（可調整租金之情況）作出修改，由此為都市不動產合同租金建立一個調整系數機制，該制度一定程度上是受八月十四日第 12/95/M 號法律第四十一條⁹及第四十二條¹⁰規定的調整機制所啟發。
63. 提案人在法案中主要針對的一個問題就是租金的合理性及設立租金調整機制。為此，就立法政策直接提出兩方面的建議：一是從整體上，完善都市不動產租賃制度以回應“對於修改都市房地產租賃法律制度的呼聲較大”¹¹，使其符合社會發展的需要；另一方面較為具體，就是“設立租金調整法定機制，確保租金調整的

⁸ 理由陳述第 1 頁。

⁹ 第四十一條（調整的情況）按下列情況調整租金：a）透過有關方面協議；b）每年依總督核准的系數行之；c）非因建築缺點而屬突發事件或不可抗力情況下所致，房東被行政當局強制進行房屋的裝修工程。

¹⁰ 第四十二條（調整系數）調整系數是由總督，按照消費物價包括由統計普查司根據過去十二個月資料而訂定的房屋指數的變動，每年以訓令訂定。

¹¹ 理由陳述第 2 頁。



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

合理性”¹²。

64. 委員會遂與提案人展開討論，試圖理解“對於修改都市房地產租賃法律制度的呼聲較大”¹³的含意。

65. 同時，也嘗試了解“設立租金調整法定機制，確保租金調整的合理性”¹⁴的含意。何謂合理性？

66. “對於修改都市房地產租賃法律制度的呼聲較大”¹⁵似乎是因為近年租金大幅飆升。若是如此，設立合理的租金調整法定機制應是設定加租的法定上限。

67. 然而，法案最初文本在這方面並非完全清晰。這是現正審議法案的最為關鍵一環，提案人應對此加以說明，以便委員會可衡量相關方案在技術上是否妥善。

68. 事實上，經分析提案人在法案最初文本中對《民法典》第九百九十九條的修改建議，具體來說應是該條第一款 a) 項及第二款所建議的租金調整機制，可發現(租金)調整系數是按消費物價指數及房地產市場的情況訂定。

69. “消費物價指數”似乎包含了“房地產市場的情況”，原因是後

¹² 理由陳述第 4 頁

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 理由陳述第 2 頁。



者似乎是屬於消費物價指數的其中一類，即在澳門統計資料上稱為“住屋及燃料類”，而“住屋及燃料類”則包含居住用途的不動產租賃合同的租金。

70. 如果“消費物價指數”是一客觀指數，那麼“房地產市場的情況”則為主觀判斷，這意味著行政長官的主觀評估加上“消費物價指數”的客觀指數。

71. 問題是在採用“消費物價指數”的同時，又考慮採用用以確定“消費物價指數”的某一項目，是否有意義。相反，若在“消費物價指數”之外，還應加入另一考慮因素的話，那這一考慮因素應該是不動產的價值，它可以透過財政局有關居住用途不動產物業轉移印花稅的統計資料加以確定，相關資料可提供澳門(澳門半島、氹仔及路環)¹⁶各區物業的平均呎價。

72. 從經濟角度而言，租金按樓價訂定，這是不可否定的。這如同利息按本金多少而訂定一樣。樓價(本金)愈高，租金(利息)可望愈高。相反，樓價愈低，租金愈低。

73. 似乎澳門的問題在於自二零零五年起(居住用途、商用及從事自

¹⁶ 財政局的數據只顯示其中一類都市不動產租賃，即居住用途，這對其它類型而言，可能會產生適用問題。



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

由職業的不動產)租金不斷上升，二零一四年至二零一六年這一期間除外。即使當樓宇價格出現下跌時亦然。

74. 似乎這裡出現了異常的脫節情況。

75. 意即，雖然樓價下調與相應的租金下調之間總會有時間差，的確澳門的樓價自二零一四年起出現下調，而租金卻在二零一五年才開始下調，然而，房地產市場的租金於本年度又再錄得上升。

76. 但相對更為重要的是應回到澳門現行的不動產租賃法律制度。

77. 在澳門，根據《民法典》第九百七十四條的規定(無論不動產的用途為何)不動產租賃合同(候補)期間為一年，除非雙方另有規定(即雙方可在合同自由的範圍內自由訂定合同的內容)。

78. 事實上，按《民法典》第一千零三十八條第二款的規定，如從不動產租賃開始至合同期滿或至其續期期滿不足兩年，則出租人無權在期滿時單方終止合同；如合同期間超過一年，則續期之期間僅為一年，但另有訂定者除外。

79. 租金調整機制只有在無確定租賃期，或有確定租賃期，但最起碼期間較長(例如四或五年)的情況下，才更有意義。

80. 換言之，由於在時間上沒有空間對租金進行調整，所以調整系數幾乎無用。因為只要透過不斷訂立新的合同，重新洽商租金，就



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

可以不適用租金的調整系數。若法案對這些情況加以考慮，訂定合同續期的法定推定，而非合同的繼受，那麼相關情況將會截然不同，但法案並沒有這樣做。

81. 這意味著，在無相反規定的情況下，法定機制及市場慣例似乎更傾向使用短期(一般為兩年)不動產租賃合同。

82. 如果是這樣，其背後的含義就是訂立新的合同(即使是同一承租人的情況亦然)及重新議定條款。

83. 正因為是新合同所以無需受調整系數的約束。租金調整系數不適用於新合同，所以出租人所定的租金可高於(或低於)在適用調整系數情況下的數額。

84. 還有按現時生效的法律框架，對於短期不動產租賃合同來說，法案最初文本所建議的機制，可變成保障出租人的新因素，因其即使在不動產價值下跌時，仍可以收取較高額的租金。

85. 現行《民法典》第九百九十九條第一款並沒有為調整不動產租賃或動產租賃的租金訂定任何標準，租金調整完全取決於雙方的合意，只要符合最基本的合理性便可。

86. 正因為這一理由，《民法典》第九百九十九條第二款規定“如在合同中定出之調整租金規則係根據任意決定或明顯不合理之標



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

準，則法院得應承租人之聲請變更該等規則”。

87. 法案最初文本建議對《民法典》第九百九十九條第一款a)項作出修改¹⁷，對不動產的租金調整加入強行性的規定，那麼《民法典》第九百九十九條第三款對不動產承租人來說，就未必可再適用，因為當出現不動產租金的調整幅度超過行政長官所核准的調整系數時，承租人可以根據《民法典》第二百八十七條以及第二百七十九條的規定，隨時主張無效或者要求法院宣告無效。

88. 委員會與提案人就租金調整系數，除了與租金調整有關外，是否還可能產生其他解讀進行了討論。

89. 其同樣可以成為訂定新合同的標準。若一獨立單位每次出租為期一年，業主可每年根據調整系數這一標準，要求新合同的租金調整最起碼達致適用系數的所得金額。而每簽定一次新合同時，最低租金額又可再次增加。如果僅僅是一個租金調整系數，它完全不妨礙單位業權人在每份新合同中，要求的租金高於在適用調整系數情況下所得的金額。

90. 事實上，法案最初文本沒有明確提及租金調整系數具有年度性，並須每年公佈調整系數，然而，事物的本質決定了，即使調整系

¹⁷ “……，但都市房地產租賃不能超出行政長官核准的調整系數。”



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

數沒有每年改變，也仍維持有效，直至其參考的消費物價指數及房地產市場情況這些計算基礎有所改變。

91. 也就是說，都市不動產租賃合同的租金調整系數是一項恆常性的規管工具。

92. 在細則性審議期間，委員會及提案人對於建議將租金調整系數機制的規定從《民法典》第九百九十九條(可調整租金之情況)抽出來獨立規範達成了共識。

93. 對法案最初文本作出此項修改，主要原因是由於在細則性審議期間決定將調整系數由恆常性機制轉為一個例外及臨時性的機制。

94. 提案人向委員會表示，法案的原意是希望對於大幅及不合理加租的情況尋求一個解決方法。

95. 事實上，提案人想起一些因為住宅、商業及從事自由職業的不動產租金大幅上漲而出現的緊急情況，正如 2014 年，在房地產市場熾熱的大環境下，住宅單位的呎價大幅上升，令住宅租金大幅上漲。

96. 因此，提案人認為租金調整系數的規定應獨立於《民法典》，且作為行政長官作出糾正性干預的一項政治工具。

97. 提案人所提出的法案第三條(調整系數)，因應租金大幅上升影響



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

社會穩定且行政長官認為經濟沒有得到適度發展的情況，訂定一個具有例外性及臨時性的解決方案。委員會認同提案人此一修改建議，並認為一旦澳門出現樓市或租務市場異常情況，經修改的機制可令行政當局快速作出反應，以穩定樓市、穩定租務市場、穩定經濟、穩定民生及穩定社會。

98. 因此，法案第三條第一款規定了一個具有例外性的都市不動產租賃租金調整的最大系數，而基於其性質，行政長官僅可在非尋常的情況下採用有關係數。

99. 這項非尋常的措施涉及行政長官對政策的自由裁量解讀。

100. 該措施所具有的例外性解釋了其臨時性。因此，雖然很難接受少於十二個月的生效期間¹⁸，但法案第三條第一款規定的思路是行政長官為“維持社會穩定及保持經濟適度發展”而判斷合適的生效期間。

101. 從法案第三條亦可得知，不妨礙行政長官在訂出租金最大調整系數的生效期間後，如認為影響社會穩定及保持經濟適度發展的原因繼續存在，在改變或維持系數的情況下，以相同期間或其認為

¹⁸ 不論是由於不動產租賃合同的一年後補期間，抑或是由於家庭及企業的經濟安排原因，均難以接受少於十二個月的期間。



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

合適的期間延長調整系數的生效期間。

102. 提案人表示，這一方案符合提案人提出的總體方向，即僅在行政長官認定及衡量為緊急的情況下才干預不動產租賃市場。

103. 基於此，法案第三條第二款規定行政長官按其自由裁量解讀，可選擇為所有類型或其中一、兩種或更多類型的都市不動產租賃暫時訂定一個租金最大調整系數，以便確保行政長官擁有一項能準確對房地產市場作出最少干預的靈活性工具。但任何一個選擇都需要說明理由。

104. 法案第三條第三款第二部分規定了訂定最大調整系數的方式：以公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示為之。

105. 該款第一部分規定，最大調整系數“尤其得參考消費物價指數、澳門樓價指數和人力資源需求及薪酬調查指數”，以此作為行政長官作出決定時應考慮的標準。

106. 但這並不是一個封閉式的集合，行政長官在作出決定時除了可參考立法者訂定的標準外，還可參考其他其認為要考慮的因素。在法律制度上這方面尤為重要，因為在澳門，在房地產方面能夠引用的統計資料不多¹⁹。此外，人力資源需求及薪酬調查指數未有反

¹⁹ 委員會認為應著力令統計暨普查局大量增加關於澳門房地產的統計資料，以便有一個健全



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

映中產階層人士，例如公務員、公司職員及自由職業者的情況，他們在不動產租賃市場佔相當大的比重。

107. 法案最初文本對《民法典》第九百九十九條作出修改是希望訂定一個以消費物價指數(該指數在統計上實際用作計算通漲)及房地產市場情況為計算基礎的調整系數，令該系數更客觀，且類似八月十四日第 12/95/M 號法律的調整系數機制。修改文本則與之相反，選擇了一個例外、臨時及通過參考消費物價指數、澳門樓價指數和人力資源需求及薪酬調查指數而計算出的最大調整系數。

108. 最大調整系數具例外性及臨時性，行政長官在決定對市場自由運作訂定例外及臨時性的限制時，有義務充分說明理由，因為這是一項會影響《基本法》第六條規定的財產權基本權利的事宜。

109. 對於行政長官訂定租金最大調整系數的限制性干預，必須透過公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂出一個金額百分比。

110. 首先，行政長官須迅速識別令其作出行動的緊急或不尋常情況，且須就干預及其所定的臨時性期間說明理由。

的、能表達及反映不同類型都市不動產租賃趨勢的統計資料庫，這樣不僅能作出有效的監察，亦能有效地設定一些確保社會穩定及經濟適度發展的政策。



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

111. 事實上，行政長官應解釋為何認為在都市不動產租賃的租金上出現了不尋常的情況，對何種類型（所有或個別）的不動產租賃訂定調整系數，以及在何期間應遵守以確定最大調整系數的生效期間。

112. 其次，由於立法者賦予了行政長官解釋其決定的自由裁量空間並不限於參考消費物價指數，因此行政長官應就其所作的解讀充分說明理由，尤其是關於澳門樓價指數、人力資源需求及薪酬調查指數，以及其他其認為應參考的標準²⁰。

113. 這一限制可影響雙方自主性並牽涉到財產權方面的基本權利，同樣也導致了在法案中新增最初文本所沒有的第四條（調整制度）。

114. 委員會及提案人均同意在新增第四條中設立一個出租人和承租人均須遵守的簡要制度。當在不動產租賃合同中存在租金調整的預期性，且行政長官例外並臨時訂定了租金最大調整系數，從而出租人對租金進行調整。第四條的規定是源於八月十四日第12/95/M 號法律的第四十二條及續後數條。

115. 眾所周知，提案人當時欲引入仲裁機制，以有效解決租賃爭議。

閱讀附隨於本法案的理由陳述可知，“在現行的澳門法律體系

²⁰ 總括而言，須遵守行政行為說明理由的義務，尤其是《行政程序法典》第一百十一條。



中，解決上述爭議的法律途徑唯一是司法訴訟。而針對因不履行義務而需解除租賃合同的情況，法院需要排期審理，經法院裁判後仍可透過上訴對裁判提出爭執，可見訴訟程序複雜冗長”²¹。提案人還表示，“可見，仲裁制度在本澳的發展已日趨成熟，對解決部份民商事的爭議具有一定的作用。為此，本法案建議引入仲裁機制，目的是讓居民在解決租賃爭議的方式上有多一種選擇，簡化解決爭議的程序，以提高解決租賃爭議的效率”²²。

116. 為此，法案最初文本的第四條(現為第五條)規定，不動產租賃仲裁中心的設立及運作由行政長官批示規範。

117. 如上所述，在細則性審議是否需要設立專門解決不動產租賃爭議的新仲裁中心時，提案人並沒有建議要設立一個強制性的仲裁機制，而是欲保留我們法律制度所具有的自願性特點。提案人與委員會及政府代表討論後，最終決定在法案第五條中，寫明有關不動產租賃爭議仲裁中心可以獨立方式運作，即設立一個新的及專門的仲裁中心，又或在澳門現有的自願仲裁中心下運作，例如澳門律師公會自願仲裁中心或澳門世界貿易中心仲裁中心。

²¹ 理由陳述第3頁。

²² 理由陳述第4頁。



118. 這亦意味着，行政長官有權決定是否就不動產租賃的爭議設立新的及專門的仲裁中心，或將有關爭議交由澳門現有的自願仲裁中心處理。此外，在首階段，行政長官可選擇後者，直至其認為有需要就不動產租賃爭議設立專門的自願仲裁中心為止。

119. 委員會希望政府著力推動以仲裁方式解決不動產租賃合同方面的爭議。考慮到這屬於社會上一些輕微的爭議問題，以仲裁解決這些問題是合適的。為使大眾對此懷有安全感，應逐步促進仲裁員的培訓，以應對不久將來相當一部分的爭議以仲裁方式解決的挑戰。

120. 本法案就《民法典》第一千零一十五條及第一千零三十二條所提出的修改，目的是要解決因不履行不動產租賃合同所產生的問題，這些情況已在理由陳述中提及，例如“租霸現象”。

121. 較為重要的修改是要求對不動產租賃合同的簽名進行公證認定（《民法典》第一千零三十二條）。提案人認為，就此合同訂立方式方面的改善，可讓公證員以公共當局的身份介入監管，以避免訂立不動產租賃合同中的不規範情況，例如關係到外地僱員的情況，其逗留許可往往與短期工作合同有關；又如非法入境者及非法僱員可租住一些單位而產生不履行合同的的情況。



122. 委員會及提案人與政府代表討論後，特別是在 2016 年 5 月 12 日委員會會議上，政府公證署代表向委員會介紹了現時三個公證署及 57 名私人公證員的運作情況後，得出澳門公共及私人公證員網絡能夠回應這個新訴求，並同樣能為物業管理及公共治安帶來好處。
123. 法案最初就《民法典》第一千零三十八條所作的修改，在細則性審議的過程中有所改變，原因是委員會及提案人最終得出的結論是，最初文本可能會產生一個關係到平等的憲法性原則問題——《基本法》第二十五條²³。
124. 現行《民法典》第一千零三十八條第二款，並未對不動產的種類作出區分，在強調租賃關係存續期不足兩年的情況下，無論是用作居住、營商、從事自由職業、從事農務還是任何其他合法用途，例如泊車位的不動產租賃，出租人均無權在期滿時單方終止合同。
125. 事實上，將《民法典》第一千零三十八條及第一千零三十九條結合起來解讀，即可發現，立法者欲保障出租人“終止合約”的可能性（第一千零三十八條第一款）。但是，為平衡相關利益，規定

²³ “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。”



如果“租賃開始至合同期滿不足兩年”（上述條文第二款），出租人不可行使該權利。如此，確保承租人可使用租賃資產至少兩年。

126. 然而，法案最初文本的修改只強調三類不動產的出租人無權在合同期滿不足兩年或三年的情況下終止合約：居住用途之租賃是兩年，而商用或從事自由職業之不動產租賃為三年。

127. 委員會及提案人認為這一規定削弱了法律對其他類型不動產承租人的保障，如車位承租人就有可能要面臨出租人在合同期滿一年時的單方終止。

128. 根據理由陳述所指，對《民法典》第一千零三十八條第二款的修訂目的是“促使產業的多元性，保障中小企業的經營”，為此“建議擴大單方終止時承租人的權益，增加對商用不動產租賃及從事自由職業之不動產租賃的承租人保障”。

129. 具體而言，提案人當時欲將現行《民法典》第一千零三十八條第二款規定的對所有類型承租人無區別的保障，變為有區別地進行保障：居住用途之不動產租賃（仍為從租賃開始至期滿須兩年），及商用或從事自由職業之不動產租賃（增加到三年，高於居住用途不動產租賃的規定年限）。

130. 當時就該方案，首先提出的疑問是，為何提案人僅就三類不動產



的租賃在《民法典》第一千零三十八條第二款中作出限制。

131. 其次，為何立法者當時認為應給予商用及從事自由職業之不動產租賃更高的保障。

132. 因為，提案人當時不僅欲改變立法者在現行《民法典》第一千零三十八條第二款規定的對於商用或從事自由職業之不動產租賃與居住用途之不動產租賃無區別對待的決定，而且還將前者的年限定得高於居住用途的不動產租賃。

133. 《民法典》的該項規定是現行不動產租賃制度的一個重要環節，雖然值得商榷，但其立意明確，即不因家庭與企業主/企業及自由職業者經濟能力和社會職能的不同，而在終止合同的問題上加以區別對待。

134. 很明顯，現行《民法典》第一千零三十八條第二款之所以作出劃一的處理規定，是因為立法者認為可藉此確保平等原則。

135. 《民法典》的立法者應該是認為，在單方終止的問題上，並無客觀要素將居住用途之不動產租賃合同的承租人與商用或從事自由職業之承租人區別開來。

136. 雖然居住用途之不動產租賃承租人（市民自然人）與商用或從事自由職業之不動產租賃承租人（企業主/企業及自由職業者）的經



濟能力趨向差異，但是立法者並不認為該差異可作為區別對待的根據，因此對於任何類型的不動產租賃都定兩年期限。

137. 此外，住屋是個人和家庭的根本利益核心，其與商業場所有所不同，因後者存在固有的商業風險。

138. 這兩種現實情況的客觀差異，致使可以作出立法干預，即透過訂定有利於居住用途之承租人的區別對待，以使其更加符合平等原則。

139. 現行《民法典》該項規定尚未建立這一區別對待，但如果認為，由於家庭與企業主/企業及自由職業者之間的經濟能力和社會職能的差異，致使需要對居住用途之不動產租賃承租人作出更為有利的規定，那這種區別對待即便是建基於差別待遇之上，它仍是可被接受的，因為它是一種積極正面的差別待遇，用以糾正社會上某種不平衡的現象。

140. 該種區別待遇從憲法角度講是合法的，是符合平等原則的，因其目的合法，所以憲法允許。

141. 因為平等原則並不是要求所有人在任何情況下均被同樣對待，而是主張對於條件類似者採取相似的對待^{24 25}。

²⁴ 葡萄牙憲法法院 1989 年第 89-371-1 號合議庭裁判，其中表明，“為認定兩種情況是類似的，



142. 由於最初文本就《民法典》第一千零三十八條第二款所規定的保障機制作出區分，因而訂定了區別對待。

143. 但這種區別對待不是對家庭有利，反而是對企業主/企業或自由職業者有利。不是對作為市民及家庭生活的核心利益的住屋有

並應得到法律一致對待，除了確認其明顯的區別要素之外，還需找出應有的相似要素。因為憲法立法者不僅宣佈總的平等原則，還具體說明不可區別對待公民的理由——或某些理由。所以基本上可認為，如某規定強調該理由中的某一項，繼而依此相對於其他人群，偏袒或傷害某個人群，即違反憲法規定。平等原則可以要求不平等對待，只要區別因素，由於其客觀合理性，要求相應的規範性區分。而在此類情況下，該區分並非歧視因素，而是平等原則的保障。”

²⁵ 見第三常設委員會第 4/IV/2010 號意見書。關於平等原則的關鍵問題，該文件做出具體確認，並引用終審法院第 5/2010 號合議庭裁判（第 39 頁及其後），“澳門特別行政區終審法院特別明確指出如下：‘本案中，法律不平等地對待兩種情況。重要的是要查明這兩種情況到底是相同還是不同。如果屬於不同的情況，就不存在任何違反平等原則。如果該等情況基本上相同，但被以不平等方式對待，則在禁止獨斷方面違反了該原則。保護《基本法》中規定的平等原則的範疇方面，除其他外，包括禁止獨斷，不允許沒有任何合理理由而給予不同的待遇。正如 J.J.GOMES CANOTILHO 和 VITAL MOREIRA 所指出的：‘禁止獨斷構成了公共權力的認同自由或作出決定的一項外部限制，平等原則起到消極的監督原則之作用：對基本上相同的狀況不應該被專橫地加以不平等對待，對根本上不相同的狀況也不應該被專橫地以平等對待。按照這種觀點，平等原則從正面上要求對事實上相同的情況給予相同的對待，而對事實上不同的情況給予不同的對待。但是，立法者受制於平等原則的實質性法律約束並不排除其立法形成自由。因為在憲法規定範圍內，是由它來確定或認定所有就平等對待或不平等對待起到參考作用的事實狀況或生活關係。只有當‘立法性自由裁量’的外部限制被違反時，即當立法性措施沒有實質上的適當支持時，才存在對平等原則在禁止獨斷方面的違反。’另一方面，同樣根據這些作者的觀點，‘在對有關規範群體的法律待遇作比較時，禁止獨斷顯得特別重要。這種情況下，違反平等原則表現為，儘管不存在給予不平等對待的任何不同的合理理由，相對於某一群體而言，而對另一群體在法規上給予不平等待遇。’有時，由於定性錯誤，法律認為兩種狀況不同，實際上沒有不一樣。這裡就會存在違反平等原則。……也就是說，在應該承認立法者擁有立法上的自由裁量的同時，如存在適用於公共行政工作人員的矛盾的法律制度，又沒有任何合理的理由，這就違反了平等原則，或者說立法性獨斷，不合理的不同對待。’根據楊允中的解釋，平等原則‘是公民基本政治權利之一，在法律面前一律平等這一原則，是保障公民的權利和自由的一項十分重要的原則’。……法律制定後，就必須把法律作為同一尺度適用於澳門特別行政區的所有居民。在法律面前，任何居民不能享有特權，也不應受到歧視。……所有居民在法律面前是一律平等的，不容任何領域的差異或不同而予以歧視’。根據蕭蔚雲的解釋：‘平等權是基本權利和自由中的一項重要權利，沒有平等權，則沒有其他權利和自由的保障’。梁凡認為：‘法律面前，所有的公民都是平等的’，這一主張幾乎在所有國家的憲法中都有不同形式的規定。……‘法律面前人人平等’乃是一項適用法律的原則，但因為立法者在制定法律時，必須考慮很多社會因素，對不同的人往往需要作出不同的規定，以便更有效地維護國家和社會利益，保障不同公民的合法權益’。眾所周知，平等原則應理解為實質的公平，這種實質的平等，表現為要求對同等的事作同等對待，對不相同的事作不相同的對待。因此，不同的對待需有合理及正當的理據，以確保對待上的差異並非任意及毫無合理依據，不至違反平等原則。”



利，反而是對那些需要承受固有商業風險的商業空間有利。這似乎不是一個追求平等原則的區別對待，反而倒像是以一區別對待來制造不平等的情況。

144. 在細則性審議期間，委員會及提案人均認為應維持《民法典》第一千零三十八條第二款不對各種類型的都市不動產租賃作區分的特點，以及應將期限定為三年，在該期間內，出租人無權單方終止合同。

145. 委員會及提案人均認為這樣將有利於讓不動產租賃合同更趨穩定。

146. 提案人認為，法案修改文本中第一千零三十八條第二款的行文十分重要，因為雖屬間接但亦明確地反映了不動產租賃合同的期限。

147. 誠然，雖然該項規定並沒有規定不動產租賃合同的期限，但由於其禁止了出租人在不動產租賃開始至合同期滿不足三年的情況下單方終止合同的權利，這樣便確保了承租人的租賃期最少為三年。

148. 基於《民法典》第一千零三十八條第二款的新行文，雖然立法者擬確保出租人單方終止合同的權能（第一款），但該條第二款就單方終止權利的行使作出了限制，以確保有關權利不可在“不動產租賃開始……不足三年”（第二款）行使，從而確保了承租人的



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

租賃期最少為三年。

149. 這樣，如訂立為期一年的不動產租賃合同，則出租人必須待合同續期且租賃滿三年——並遵守《民法典》第一千零三十九條就單方終止的通知所訂期間——才可單方終止有關合同。

150. 對有關法律制度中這一部分所作的解讀可透過《民法典》的“理由簡述”的內容予以支持。對有關問題，該理由簡述承認應重回“不動產租賃作為一種有期限且不受制於違反出租人意願下強制續期的合同這一理解”²⁶。

151. 將《民法典》第一千零三十八條第二款所訂定的期間由兩年改為三年，僅限於延長出租人在不動產租賃開始至合同期滿不足三年之前無權單方終止合同的這項明示及強制性命令。

152. 原則上，眾所周知，如果根據法律規定提出單方終止，那麼不動產租賃合同在期限屆滿時就會失效。但對於出租人，在《民法典》第一千零三十八條第二款規定中增加一項限制，正是法案建議的修改條文：如從不動產租賃開始至合同期滿或至其續期期滿不足三年，則出租人無權在期滿時單方終止合同。

153. 也就是說，從不動產租賃合同開始生效起，如果還沒有經過三

²⁶ 《民法典》，澳門印務局，1999年，第XXIII頁。



年，出租人就不能作單方終止。

154. 《民法典》的“理由簡述”就此表明立法思想：“……在把有關制度重新接近它的根源或正統——一個具期限的合同——的同時，保留了一些為了向承租人的利益提供最起碼的穩定和保護的保障措施——因此著意保留了一個有限的勒遷原因目錄，以及規定了出租人可在合同期滿時單方終止租賃的最短期間。”²⁷

155. 因此，《民法典》第一千零三十八條第二款規定旨在保障承租人，通過強制規定一個三年期間，如果在此期間內沒有承租人的同意，那麼不動產租賃合同就不能因出租人提出終止而失效，從而確保在不動產租賃聯繫上得到一定穩定性。

156. 對出租人單方終止權利的享有作出該限制，保障了承租人的不動產租賃合同至少可以維持三年，即使所訂定的合同租賃期少於三年。

157. 對出租人來說，該規範會導致其只能在不動產租賃合同開始生效滿三年才可作單方終止。經過該三年期間，對享有單方終止權利的限制不再適用。因此，對於期滿三年的不動產租賃合同，出租人可在相應的存續期末，遵守相關的法定手續，使合同自由失效。

²⁷ 同上，第 XXIII 頁。



158. 最後，就現分析的修改其生效方面，提案人一開始就認為修改《民法典》第一千零三十二條和第一千零三十八條應僅適用於未來法律生效後所訂立的合同，以免影響不動產市場的穩定性。委員會接納此立場。

159. 委員會深知目前政治方面不具備適時性條件就《民法典》不動產租賃法律制度進行深入改革，但認為可透過是次對租賃規範的修改加以完善，從而為克服現行法律制度之間的障礙邁出第一步。

III

細則性審議

160. 除上述概括性審議外，委員會還對法案的具體內容是否符合法案的立法精神及原則進行了細則性審議。

161. 法案最初文本採用序言法的附件形式作修改和新增的做法與立法會慣常所採用的立法技術形式不同，因為本法案無論是範圍還是獨立性方面都無需採用附件形式。

162. 因此，委員會及提案人均同意改善條文形式。



163. 在形式方面，根據現行立法技術規則²⁸，修改文本主要從三個方面進行完善：1) 法案以慣常所採用的修改方式修改《民法典》的條文；2) 增加標的條文；3) 對立法技術用語進行優化。
164. 提案人於今年七月十四日正式向立法會提交了法案的修改文本，該修改文本反映了委員會的意見及立法會顧問團部分的立法技術分析。
165. 委員會認為，現正細則性審議的法案修改文本與最初文本相比，無論是實質內容還是形式方面，已作出多項改善。這些改善有賴於委員會與提案人的討論以及政府代表的合作。
166. 就條文內容方面，修改文本所作的調整旨在使其具體內容與澳門法律秩序相符。

法案名稱

167. 僅修改法案中文名稱中的標點符號。

²⁸ 2016年5月30日由立法會執行委員會第16/2016號議決通過的《在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則》。



法案第一條（標的）

168. 新增標的條文，以確定本法案的實質內容。
169. 在細則性審議過程中，基於司法判決及學說，提案人曾提議在本條第二款中規定“本法律不適用於商業中心內場地的租賃或其他形式的讓與”，冀以立法方式明確將商業中心內的場地租賃排除在不動產租賃的範圍外。
170. 委員會在細則性審議過程中發現該問題較為複雜，需對整體不動產租賃制度作審慎研究後方能作出決定，並建議行政當局及立法會日後若檢討或跟進相關法律制度時能關注上述問題。
171. 提案人在聽取委員會的意見後，最終決定刪除本條第二款。
172. 詳情請參閱意見書概括性審議部分第 48-60 段。

法案第二條（修改《民法典》）

《民法典》第一千零一十五條（強制執行）

173. 當有足以構成返還租賃物的執行憑證或租賃合同的簽名經一定的公證認定可適用本條規範的強制執行。



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

174. 現時，若雙方協議廢止租賃合同，載有雙方協議的文書上具有經當場認定之簽名便可強制執行。

175. 《民法典》第一千零一十五條中所指的合同既包括不動產租賃合同，也包括動產租賃合同。

176. 法案最初文本對《民法典》第一千零一十五條 a)項關於廢止協議之文書須具有當場認證之簽名的修改，觸及到所有的租賃合同。

— 177. 委員會及提案人均認為需重新考慮這一修改。在細則性審議時，提案人指出無意改變動產租賃合同的現行制度，因此提案人決定修改本條 a)項的行文，即將不動產租賃合同分開處理。

178. 法案修改文本中該不動產租賃合同被稱為都市不動產租賃合同。

179. 因此，澳門的動產租賃合同，除了像租用車輛這樣的簡單合同外，也可能是涉及龐大資金的租賃業務，應以當場認定之簽名進行公證認定。

180. 總括來說，除現時修改的有關雙方協議廢止都市不動產租賃合同，其文書須具有經對照認定之簽名外(該例外情況不再需要當



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

場認定之簽名)，其餘有關租賃合同協議廢止的現行制度維持不變。

《民法典》第一千零三十二條（方式）

181. 維持最初文本中對不動產租賃合同中的簽名須經公證認定的要求，提案人認為此舉可以強化租賃合同的訂定方式，明確出租人及承租人的身份，以保障雙方當事人的權益。

— 182. 在細則性審議中，委員會要求提案人解釋，將來若合同簽名未經公證，將產生什麼後果？

183. 就此，提案人表示，根據《民法典》第二百一十二條的規定由於欠缺遵守法定方式，故合同無效。

《民法典》第一千零三十八條（單方終止）

184. 法案最初文本建議“居住用途之不動產租賃從開始至合同期滿或至其續期期滿不足兩年，商用不動產租賃及從事自由職業之不



動產租賃從開始至合同期滿或至其續期期滿不足三年，則出租人無權在期滿時單方終止合同”。

185. 基於基本法第二十五條確立的平等原則，並考慮到現行《民法典》並未在本條規定作出區別對待，因此在修改文本中繼續參照《民法典》的現有行文，僅將兩年改為三年，以加強租賃關係的穩定性，加大對承租人的保障。

186. 詳情請參閱意見書概括性審議部分第 123-157 段。

法案第三條（調整系數）

187. 法案修改文本將租金調整系數獨立成一條文，而最初文本是透過修改《民法典》第九百九十九條加以規定。
188. 本條第一款中規定了租金最大調整系數的基本特徵，即具有例外性和必要的臨時性，而非最初文本所規定為一個恆常機制。
189. 本條第二款規定了可為任一或多種類型的都市不動產租賃訂定最大調整系數，可視乎實際情況和具體需要而訂。



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

190. 通過委員會與提案人的討論及政府代表的合作，在第三款中規定消費物價指數、澳門樓價指數和人力資源需求及薪酬調查指數，作為訂定最大調整系數的參考標準。

191. 詳情請參閱意見書概括性審議部分第 61-112 段。

192. 就本條所規定的租金最大調整系數制度的具體運作，立法會顧問團補充實例向委員會說明。

193. 首先，委員會及提案人均認為，要澄清的是當在不動產租賃合同中雙方協議租金可被調整時，才可根據第三條調整租金。

194. 換言之，當雙方沒有就可在不動產租賃合同存續期間調整租金達成協議時，則不適用最大調整系數。例如，一個為期兩年的居住用途不動產租賃合同，其租金為澳門幣 25000 元。即使行政長官在此期間訂定租金最大調整系數，該租金在兩年內仍維持不變。

195. 當雙方在都市不動產租賃合同中協議進行調整租金時，但凡會對租金調整產生限制的情況下，本條規定的行政長官所訂最大調整系數則優於雙方的協議。提案人認為這正是“最大調整系數”這一表述中所用形容詞“最大”的含意。



196. 例如，一個為期三年的商用不動產租賃合同中有一條款規定每年調整 10%，同時行政長官訂定了為期一年的最大調整系數為 5%，那麼在行政長官批示的有效期限內，當根據租賃合同規定調整租金時，該租金只能最高調整至 5%。

197. 另一方面，假如同樣的一個商用不動產租賃合同規定每年租金調整 5%，同時行政長官訂定了為期一年的最大調整系數為 10%，那麼在行政長官批示的有效期限內，當根據租賃合同規定調整租金時，該租金調整亦不得高於 5%。提案人表示，基於租金最大調整系數的性質，只有當最大調整系數限制了租金調整金額時，雙方自主權（即之前訂定租金的金額）才會讓步。

198. 第三條規定的特殊機制旨在盡量控制租金的異常升幅，因此訂定最大調整系數。當租金及其加幅出現失調及不適當的異常情況，需要通過特殊及臨時措施遏止情況加劇，行政長官才會干預雙方在不動產租賃合同中就調整租金所達成的協議。

199. 委員會及提案人均認為，雙方訂定租金調整事宜的自主權受到法案第三條強行規定的限制，但這取決於雙方有關調整租金的合同條款，並且只用於限制調整租金的金額。實質上，只有當租金調



整系數有利於承租人時，雙方自主權才會被法案第三條的規範剝奪。如果不動產租賃合同中的租金調整金額低於依行政長官訂定的最大調整系數所計算出的金額，那麼租金調整則限於合同所訂金額。

200. 法案第三條訂定的調整系數是調整的最大系數。即根據法案第四條規定的調整制度，實際的租金調整並非要等於行政長官批示訂定的最大調整系數，雙方應協議訂定一個不超過最大調整系數所計算出的實際租金。

201. 如果雙方沒有達成協議，只要行政長官批示訂定的最大調整系數對合同所訂租金調整構成限制，則適用該系數，除非根據法案第四條第三款及第四款的規定指出拒絕接納新租金的理由。

202. 然而，在《民法典》關於居住用途²⁹的不動產租賃法律制度方面，承租人有權根據《民法典》第一千零四十四條的規定單方廢止合同。

203. 要強調的是，都市不動產租賃的租金調整制度，包括法案的第三條及第四條，在日後法律生效時將會適用於現行已訂立的都市不

²⁹ 該單方廢止不動產租賃合同是對都市不動產租賃居住用途承租人的一個特別保障，對此並不適用於其他類型的不動產租賃(例如商用不動產租賃)。



✓
✓
✓
✓

動產租賃合同。

204. 這是由於法案第六條（時間上的適用）僅排除了《民法典》第一千零三十二條第一款和第一千零三十八條第二款適用於現行已訂立的合同，並沒有包含法案中的其他條文。

✓
✓

法案第四條（調整制度）

205. 為保障租金例外調整制度的可操作性，在參考第 12/95/M 號法律《都市不動產租賃制度》中的租金調整機制後，新增本條以作基本規定，為出租人和承租人提供明確指引。

✓

206. 詳情請參閱意見書概括性審議部分第 113 和 114 段。

✓
✓
✓
✓

法案第五條（不動產租賃爭議仲裁中心）

207. 考慮到現時本澳已存在多個不同的仲裁中心，因此新增第一款以處理在適用不動產租賃法律制度時所產生的爭議，既可以設立一個全新的仲裁中心，也可以交由現有自願仲裁中心處理。



Handwritten signature and initials in the top right corner.

208. 本條第二款維持最初文本中由行政長官批示規範不動產租賃爭議仲裁中心的運作。

Handwritten mark or signature.

209. 詳情請參閱意見書概括性審議部分第 115-118 段。

法案第六條（時間上的適用）

Handwritten signature.

210. 為避免日後法案生效時對現行不動產租賃合同所帶來的不利影響，因此在本條中明確規定“經本法修改的《民法典》第一千零三十二條第一款和第一千零三十八條第二款的規定，僅適用於本法律生效後所訂定的合同”，以確保法律生效前已訂定的不動產租賃合同不受影響。

Handwritten signature.

Handwritten signature.

Handwritten signature.

Handwritten signature and initials.

法案第七條（生效）

211. 維持最初文本的建議，即本法律自公佈後滿一百八十日起生效。



212. 就本法案修改文本，有五名委員會成員於二零一七年七月三十一日向委員會提出如下意見：

“一、對《民法典》第一千零一十五條 a) 項之修改

1. 現法案行文本將《民法典》第一千零一十五條 a) 項關於廢止協議之文書須經公證認定分為兩種：屬都市不動產租賃合同之廢止協議須經對照認定之簽名，而其餘租賃合同之廢止協議則須經當場認定之簽名。

2. 事實上，現時澳門的不動產租賃合同之標的物價值普遍會比其餘租賃(即動產租賃)合同之價值較高，但在法案行文中立法者竟然以嚴謹性較低的“公證對照認定”用於標的物價值較高的不動產租賃合同，卻以嚴謹性較高的“公證當場認定”用於標的物價值較低之其餘租賃(動產租賃)合同，這與一般常理相悖。

二、對《民法典》第一千零三十二條第一款之修改

1. 姑勿論有關修改所強制要求之公證認定手續將為不動產租賃關係的當事人帶來之負擔，但有關公證認定之規定必定令業權



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

狀況仍未釐清的物業及因歷史遺留下來的有關物業，特別係未能辦理分層業權登記的樓宇內車位的權利人，以後不能依法案規定辦理公證認定手續以出租其車位。

2. 歷史遺留下來的問題樓宇的車位，特別是指上世紀八十年代之前建成之樓宇的停車場未能在物業登記上作分層業權登記，以至在物業登記上不視為獨立車位或獨立單位的份額，但有關車位的權利人昔日確實與發展商簽訂買賣車位合同，按照所訂明之價金向發展商付出了真金白銀購入這些車位，例如芬香閣、栢惠花園、海富花園、荷蘭花園、幸運閣，以及台山區、黑沙環區及台山區的不少樓宇。

3. 一旦法案獲立法會通過正式實施，這些車位的權利人日後便不能依法辦理公證認定簽名手續以出租有關車位。因此，如要修改《民法典》第一千零三十二條第一款，前提是需要為這些因歷史遺留下來的問題樓宇之車位訂出法定解決辦法，否則將為澳門社會帶來震盪性的影響。



三、租金調整系數

1. 市道上升的預期不是永恆，過去二年情況就顯示所有統計常見指標如 GDP、CPI 都上升但市場物業租值卻明顯下降，這就說明文本中所提的指標並不全面，未能真正反映市場現況。
2. 一方面，眾所周知，房地產價格與地理位置密不可分，在法案文本亦未建議作為考慮因素，可見該份提案有明顯改善空間，以此文本給行政長官作為制定批示的參考指數，實令行政長官的工作增加複雜程度但無助他作出有效的行動。另一方面，澳門租賃市場有五大板塊 - 住宅、商舖、寫字樓、工廠及停車場。每一個板塊有各自的供應及需求特徵，不同的經濟商業活動及市民需求對不同板塊有不同程度的影響。
3. 因此，法案現行文本提出行政長官以一個調整系數管制全部五個租賃市場的建議不但未能奏效，更會因為基本錯配問題，令到租客及業主無所適從，造成矛盾，肯定加重社會不和諧之餘，更會在社會及經濟層面，造成資源錯配。



四、法案第三條及第四條的調整系數、調整制度是否具追溯效力及法律解釋的問題

1. 無容置疑，法案第三條的調整系數及第四條的調整系數制度為強行性規定，但關於在時間上適用的問題，提案人似乎未有清晰表明有關條文是否具有追溯效力。如有關規定具有追溯效力，則該新制度將對法案生效前已訂立之不動產租賃合同帶來莫大影響。

2. 值得強調的是，一直以來立法者對涉及《民法典》條文之修致是否具有追溯效力均作出了審慎的處理，例如新《民法典》修改了該法典中不少強行性規定，昔日立法者於1999年新《民法典》序言法中明確、清晰地用了大量的條文規範追溯效力的事宜；回歸前所制定之第12/95/M號法律《都市不動產租賃制度》，亦明確訂出了關於追溯效力的特別規定，例如第12/95/M號法律第五條中相關追溯效力的安排。

3. 提案人如今在時間上之適用問題上僅在法案第六條對《民法典》第一千零三十二條第一款及第一千零三十八條第二款的修改作出不具追溯效力的規定，就法案中對《民法典》第一千零



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

一十五條 a)項之修改及法案中其他條文是否具有追溯力之問題並沒有作出明確規定，日後實際操作時將出現無可避免的爭議。

4. 首先，如法案第三條的調整系數及第四條的調整系數制度的規定具有追溯效力，即有關之調整系數及調整制度將會約束於法案生效前已訂立但仍執行的不動產租賃合同，這將對作為法治社會核心價值的“合同精神”造成重大衝擊，破壞有關合同所規範之法律關係的穩定性，我們並不認同此種做法。

5. 其次，即使有關調整系數的規定不具有追溯力，只對法案生效後訂立之新合同或續期合同具有約束力，但關於第四條第一款中之“出租人可調整租金”（葡文：“(…) o senhorio poderá actualizar a renda (…)”）的法律解釋，應是指“租賃關係當事人於合同中訂明在合同期內每相隔一段時間協議或在合同期內某個確定日期可調整租金”，而不是指“於合同內已訂明在合同期內每相隔一段時間或於某確定日期調整租金的若干百分比或確定金額的情況”（以下簡稱“後者的租金調整”）。



6. 按照我們之理解，上述之“出租人可調整租金”並不包括後者的租金調整情況，因為在後者租金調整的情況中，租賃雙方已明示同意有關租金的固定調整（要麼租金的若干百分比，要麼一個確定金額），不屬於出租人單方面由於市場變動而將租金作異常提升，而是雙方當事人在訂立合同時經評估市場趨勢和自身的狀況後的合意結果。申言之，對於自由及自願訂立的上述固定調整租金之合同，法律不應過度干預，否則屬過度干預租賃市場自由的情況。

五、法案第六條時間上的適用問題

1. 法案第六條規定，“經本法修改之《民法典》第一千零三十二條第一款和第一千零三十八條第二款的規定，僅適用於本法律生效後訂立的合同。”
2. 但有關“本法律生效後訂立的合同”是狹義上的“新合同的訂立”，抑或廣義上亦包括生效前已訂立的合同但於法律生效後“續期合同之訂立”？



3. 誠然，租賃合同之續期既可以為按照《民法典》的第一千零三十八條第一款及第三款的規定自動續期，亦可以由雙方當事人協議對合同之條文修改後另訂續期合同。在後者之情況下，有關續期合同之訂立是否受本法案的規定之公證認定簽名手續約束？

六、法案第五條的“不動產租賃爭議仲裁中心”

1. 以自願仲裁方式試圖解決“租霸”問題，我們相信成功率甚低，因為由九位議員提出的法案文本，創造了公眾對修法的期望但對解決問題效果不彰，因為若然“租霸”肯遵守自願仲裁，此人已非“租霸”。
2. 此外，部分議員反映民間訴求制定“租務法庭”的建議卻未被接納，在此表示遺憾。如能成立反應快速，簡易進行的裁判制度相信對善良的業主取回物業及收回欠租，及時和有力打擊“租霸”是十分有效和具震懾作用的。



W ✓

3. 正如意見書第 115 點所述，“提案人當時欲引入仲裁機制，以有效解決租賃爭議。”

Z

4. 在細則性審議法案後，提案人提交了如今法案的第五條新文本，當中第一款規定：“不動產租賃爭議仲裁中心可以獨立方式或在澳門現有機構性的自願仲裁中心下運作。”，第二款規定：“不動產租賃爭議仲裁中心的運作由行政長官批示規範。”

FW

u

h.

5. 誠然，委員會希望政府著力推動以仲裁方式解決不動產租賃合同方面的爭議（參見意見書第 119 點）。然而，我們基於以下所述情事而認為法案第五條的制度未能達致委員會的上述希望。

老

h

z
X

6. 即使法案第五條獲立法會通過並實施，換言之，即使將來設立了一個新的及專門的不動產租賃爭議仲裁中心及/或不動產租賃爭議仲裁中心在澳門現有的自願仲裁中心下運作（值得指出的是，儘管法案仍未生效實施，澳門現有的自願仲裁中心，例如澳門律師公會自願仲裁中心和澳門世界貿易仲裁中心，在現行的自願仲裁法例下，是可依法審理不動產租賃爭議的），但



法案沒有制定關於推動或鼓勵不動產租賃關係雙方使用自願
仲裁方式以解決爭議的任何規定，可以這麼說，法案在這方面
是原地踏步。

7. 眾所周知，是否使用自願仲裁方式解決，完全取決於爭議雙方
合意採用該方式。如在爭議出現之前雙方已在原合同中達成上
述合意，則該合意稱為“*仲裁條款*”；如在爭議出現之後雙方
達成上述合意，則該合意稱為“*仲裁協議*”。

8. 因此，要解決“*租霸*”問題，我們認為，首要工作是如何推動
和鼓勵不動產租賃合同在簽訂時已訂明上述的“*仲裁條款*”，
因為在出現租務糾紛的情況下，“*租霸*”往往“*失蹤*”，
雙方根本上不可能事後協商以訂立“*仲裁協議*”；此外，
即使已有“*仲裁條款*”或“*仲裁協議*”，但由於組成自願
仲裁庭之3名仲裁員是由爭議雙方各選任一名，再加上該2名
獲選任之仲裁員共識下選派之第3名仲裁員以組成仲裁庭。申
言之，在“*租霸*”失蹤或在指派仲裁員時採取不合作態度的情
況下，出租人唯有依法向初級法院請求組成仲裁庭，這將涉及
辦理若干司法程序上的手續和負擔相關費用。



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

七、最後，法案的理由陳述在“租霸”、“非法旅館”之說明中所提及之“持旅遊證件者、非法入境者、非法逗留者”，而意見書（第121點）之內容“提案人認為，就此合同訂立方式方面改善，可讓公證員以公共當局的身份介入監管，以避免訂立不動產租賃合同中的不規範情況，例如關係到外地僱員的情況，其逗留許可往往與短期工作合同有關；又如非法入境者及非法僱員可租住一些單位而產生不履行合同的情況”。對於這些表述，我們憂慮會帶來使人誤會提案人及委員會矮化或歧視上述人士的負面影響，因為事實上，本地居民亦有可能是“租霸”或“非法旅館”之經營者。”

IV

結論

213. 經細則性審議及分析《修改〈民法典〉不動產租賃法律制度》法



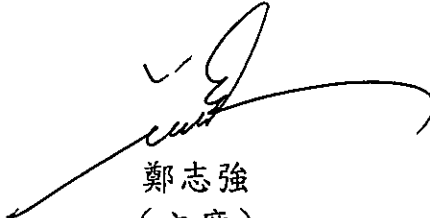
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

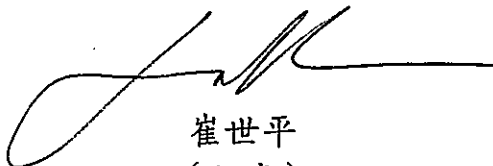
案後，委員會認為：

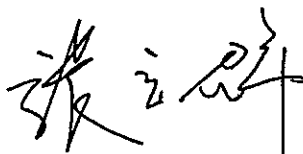
- a) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 建議邀請政府委派代表列席為細則性審議及表決本法案而召開的全體會議，以了解細則性審議本法案的情況或意見，及必要時向全體會議作情況或統計說明。

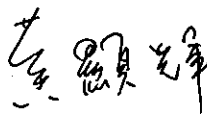
二零一七年七月三十一日於澳門

委員會


鄭志強
(主席)


崔世平
(秘書)


張立群


黃顯輝



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

高天賜

梁安琪

陳明金

劉永誠

鄭安庭

李靜儀

黃潔貞