



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

第一常設委員會

第 3/VI/2020 號意見書

事由：“修改第 10/2011 號法律《經濟房屋法》”法案

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一八年十一月一日向立法會提交了編號為 PPL 24/2018/VI 的“修改第 10/2011 號法律《經濟房屋法》”法案。立法會主席根據《議事規則》的規定接納了該法案。

法案於二零一八年十一月十三日舉行的立法會全體會議上被引介及作一般性討論和表決，並獲得了一般性通過。

同日，立法會主席透過第 1445/VI/2018 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一九年二月十三日前完成分析審議及提交意見書。然而，由於法案在法律和技術上的複雜性，且在審議過程中恰逢政府換屆工作，故此，委員會曾多次向立法會主席申請延長細則性審議法案及提交意見書的期限，該等申請均獲得批准。



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

委員會在政府代表的協助以及非第一常設委員會成員的一些議員的積極參與下共舉行了十五次會議，舉行日期分別為二零一九年一月二十四日，三月二十七日，四月三日、九日和十日，五月十五日，十一月十四日；二零二零年四月三日、十七日、二十一日、二十三日；五月四日和七日；六月二十三日和七月九日。此外，為了從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團與政府顧問團舉行了五次工作會議。

因應委員會的討論及提出的意見，提案人對法案最初文本作出了修改並於二零二零年七月三日提交了正式的法案修改文本，文本中部分內容反映了委員會的意見及立法會顧問團的法律技術分析成果。在本意見書中，為了敘述便利，所引述的法案條文是被修訂的第 10/2011 號法律（經濟房屋法）的條文；同時，引述的條文是以正式的法案修改文本為基礎，但在有需要時也會引述最初文本的條文並明確標示。至於引述現行的第 10/2011 號法律（經濟房屋法）的條文，也會特別標明。

二、引介

根據理由陳述，修法擬達至的目標如下：

“ 1. 協助解決居住問題。為了使有限的公共房屋資源提供予有實際居住需要的澳門居民，以及避免公共房屋資



源的不必要浪費，對申請條件、監管及處罰方面作出修訂。

2. 優化申請程序，更公平、合理分配公共房屋資源。為回應社會上不同家團及年齡層的訴求，體現公共房屋資源分配的公平及合理原則，將以“評分排序”的方式訂定優先次序。

3. 限制經濟房屋的投資屬性。經濟房屋旨在協助市民解決居住的問題，不應具有投資屬性，為此，有必要加強在轉售方面的限制。”

針對第一項目標，建議“考慮公共房屋資源的合理分配，將現行規定經濟房屋的申請必須由家團中一名年滿十八歲的澳門永久性居民提出，改為二十五歲，並增加在澳門居留至少七年的要件。”

同時，建議“新增在申請期間結束前十二個月內至少有一百八十三日在本澳居住的要件”。

針對第二項目標，建議規定“申請人的配偶須載於同一申請表內，配偶非為澳門特別行政區居民則不適用，但在計算家團每月收入及資產淨值時仍須包括有關配偶的收入及資產，屬有合理理由除外。”



建議刪除“為符合特別要件的人保留單位的規定”，以及“將現行制度的分組方式排序改為以評分方式排序，原則上排列最前的為最有需要的家團”。

至於針對第三項目標，法案建議“加強轉售方面的限制，為了更好善用公共房屋資源，經濟房屋不應有投資屬性，為此，建議經濟房屋的轉售均受限制，未經房屋局預先批准，不可轉讓，但因執行稅務債務或執行因購買有關單位而將該單位作擔保的債務者除外。”

三、概括性審議

住宿權被認為是人的基本權利，因此房屋問題是需要
在社會基本權利保障的層面上處理的問題。正如《經濟、社會與文化權利國際公約》第十一條所規定：“本公約締約國承認人人有權享有其本人及其家庭足夠的生活水平，包括充足的食物、衣服和住宿，並不斷改善其生存條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。”¹

根據《澳門特別行政區基本法》第四十條規定，澳門特別行政區通過立法實施上述公約。

¹參見《基本法》第40條的規定及2001年2月14日《澳門特別行政區公報》第7期第二組公佈的第15/2001號行政長官公告。



實際上，澳門特別行政區一直重視公共房屋政策和立法。政府採取了多項措施，積極協助有實際需要的居民解決住房問題，包括興建社會房屋、興建經濟房屋、提供補貼及自置居所信用擔保計劃等²。

經澳門特別行政區政府提案，立法會於二零一零年八月十二日通過了第 10/2011 號法律（經濟房屋法）。此法已經由第 11/2015 號法律修改。現正審議的法案是政府基於經濟社會情況的變化和新的政策理念而提出的。委員會在全體會議審議的基礎上，根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，針對法案的具體方案是否與法案的立法原則相符及法律規定在技術上是否妥善進行審議，以便使法案可以滿足提案人及立法機關欲共同達到的目的。委員會討論和分析的主要問題包括以下方面。

1. 申請經濟房屋的要件

1.1 申請人的年齡要件（第十四條第二款）

與現行制度比較，法案對取得經濟房屋的要件作出了很大的修改，尤其就申請年齡而言，法案最初文本將申請購買經濟房屋的家團代表及個人申請人的年齡由現行法律

² 參見第 17/2019 號法律《社會房屋法》、第 20/2000 號行政法規及第 17/2009 號行政法規《自置居所貸款補貼》。



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

規定的十八歲調升至二十五歲。（最初文本第十四條第二款）

法案的理由陳述並沒有詳細解釋和說明提升購買經濟房屋申請人年齡要求的必要性。實際上，政府附同在法案文本中的檢討《經濟房屋法》諮詢文件以及相應的諮詢總結報告也沒有提及申請年齡調整的問題。³ 而這一問題恰恰是社會非常關注的問題。因此，委員會對該問題給予特別的關注並進行了長時間的討論。

提案人解釋，改變申請年齡條件是基於合理分配和使用公共房屋資源的考慮，在很大程度上也是為了避免未完成學業或剛開始職業生涯的年輕人申請經屋。

委員會理解政府善用公共房屋資源的立法目的，但認為政府提高申請經濟房屋最低年齡要件的理據並不充分，法案規定的解決方案也缺乏科學數據分析的支撐，並可能帶來一系列的法律和政策問題。委員會提出質疑的理由主要包括：

首先，根據《民法典》的規定，年滿十八歲的自然人具完全行為能力⁴。法案最初文本建議年滿二十五歲作為購

³ 參見澳門特別行政區檢討《經濟房屋法》諮詢文件。法務局、房屋局，二零一四年七月；檢討《經濟房屋法》諮詢總結報告，房屋局，二零一五年六月。

⁴ 根據《民法典》的規定，年滿十八歲者可取得財產（第一百一十八條），不須要同意可結婚（第一千四百八十七條），亦無須接受監護（第一千七百三十二條）。成年青少年也享有政治權利，例如選舉權（行使投票權）和被選舉權。



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

買經濟房屋的要件，與《民法典》規定的成年年齡並不吻合。

其次，在房屋政策的層面，上述的年齡要求會剝奪介於十八歲至二十五歲之間的具有居住需求且已經滿足法律規定的其他要件的居民申請經濟房屋的資格，這樣的做法可能有違本法律的宗旨，即協助澳門特別行政區居民解決住房問題⁵。

再次，從以往經屋申請經驗來看，十八至二十五歲年齡段的申請者成功的比例很低。這表明年齡越低，成功申請到經濟房屋的機會越小。因此，即使允許此年齡段的居民申請經屋，也不意味其能成功申請到經濟房屋。

實際上，允許此年齡段的居民提出申請，只是賦予一種資格而已，並不意味著必定分配經屋。此外，除了因為年齡小得分低因而成功獲批經濟房屋的機率不高，即使其能成功申請，由於經屋競投從申請到分配上樓通常需要數年的時間，到申請者真正上樓通常已經步出校門踏入社會工作了，因而不會導致申請者年齡很小就可獲得經屋而導致浪費資源。在此情況下，沒有必要通過提高最低年齡限制剝奪此部份居民的申請資格。

⁵ 參見第 10/2011 號法律第二條。



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

基於上述考慮，委員會認為值得重新考慮法案規定的申請年齡的限制問題。其中，有委員會成員建議，不改變現行法律規定的購買經濟房屋的年齡要求，即維持年滿十八歲作為申請年齡要件⁶；同時在計分排序中加大申請者年齡要素的作用，即年齡越小，得分越低。實際上，無論是本澳還是其他地區在公屋分配過程中，都有根據年齡計分排序的做法。這種做法既可以實現藉年齡要素限制公屋申請和需求量的政策目的，有效地實現立法意圖，同時在法律和政策層面引起的爭議也會最低。

提案人表示，經濟房屋是一種有限的公共資源，為使其得以善用，有必要設定適當的限制，而年齡限制是一種有效的方法，至於具體的年齡標準，主要是一種政策性選擇。提案人認為，二十五歲以下的澳門居民對住房的需求一般不大，因為他們可能還在讀大學，還未組成家庭。提案人希望改變年齡要件，作為一種申請的程序性限制，以達到合理利用經濟房屋資源的目的。

但是，在經過多次討論後，提案人採納了委員會的部份意見，在新的法案文本中將申請人的最低年齡要求調整為：

—屬連同家團申請的情況，申請人須年滿十八歲；

⁶ 根據第 10/2011 號法律第十四條第一款的規定，“符合本法律所定其他要件的澳門特別行政區居民，不論屬家團或個人，均可申請購買單位。”



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

— 屬個人申請的情況，申請人須年滿二十三歲（第十四條第二款）。

委員會贊同法案將連同家團的申請人年齡要件恢復到現行的十八歲。但就個人申請人的年齡而言，雖然法案由最初規定的二十五歲降低至二十三歲，與《社會房屋法律制度》的規定相同，但仍有議員持有不同意見，其反對的理由除了上述原因外，還強調經濟房屋與社會房屋不同，即社會房屋租金低廉甚至可免除租金，在輪候期間還需要政府支付臨時住屋補貼，如果說適當提高申請年齡要求可能避免造成濫用公共資源的話，經濟房屋的申請則屬於另一情況。申請經濟房屋設有收入下限，要求個人申請人必須有足夠的支付能力或一份穩定的職業收入來供款；另一方面，在排名名單屬於一次性有效的情況下，單位出售完畢就散隊，因此，即使允許十八歲至二十三歲的人提出申請，也不存在像對社會房屋輪候者發放臨時補貼一樣的問題，不會給政府造成額外財政負擔的壓力。因此，不應剝奪十八歲至二十三歲的居民的申請資格，應將個人申請年齡要求也恢復到現行的十八歲的規定，這對於促進年輕人的職業規劃並協助其解決住屋問題是非常重要的。

政府代表解釋，在聽取委員會的意見後，法案在申請年齡限制方面較最初文本已經有所調整和降低，其中對個人申請設定較高的年齡限制主要是由於短中期內經濟房屋

ca
✓
李
任林
以
12
西
for
A



資源供應不足，是一種政策選擇，而並非歧視，希望得到委員會及市民的理解，而且，不排除將來有機會修改法律時再作出適當檢討。

1.2 申請方式和其他申請要件（第十四條第四款及第六款）

就申請方式而言，法案最初文本沿用現行的家團及個人申請的模式，其中，家團申請由一名“家團申請人代表”提出（法案最初文本第十四條第二款）。

委員會特別關注在法律技術上採用“家團”共同申請可能帶來的問題，其中包括家團是否有訂立不動產買賣合同的法律人格和行為能力？家團是否可以藉代理人或受託人代表自己作出法律行為？即使容許有代理權，但未成年及其他無行為能力的家團成員又如何授予代理權？如果以家團形式提出申請，到底是家團還是家團成員可成為立約人以及單位業權人？

根據委員會的討論意見，爲了在法律技術上更妥善，避免規定由“家團”作為主體申請可能衍生的家團成員是否為共同業權人的爭拗，法案調整了申請人的概念，即申請人“是指提交申請的人”（第六條（二）項）；符合法定條件的居民得以個人形式或連同家團申請，但申請只能由符合特定要件的申請人提交（第十四條第一款及第二



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

款)。換句話說，根據新的規定，並非“家團”提出申請，不再存在“家團申請人代表”的概念，一般的家團成員也都不再是申請人，家團或一般家團成員只能附同申請人參與申請。這意味著，申請人只能是一名符合法定要件的自然人，法案也相應地規定，由申請人擔當買賣預約合同的立約人（第三十一條第三款），其因此而取得所有權權利人的資格。無論是個人申請，還是連同家團申請，均是如此。

爲了避免出現夫妻分別申請經濟房屋造成資源不適當利用，或者在夫妻總收入和資產超標的情況下，由其中收入及資產符合標準的一方申請經屋的不規則情況，最初本文第十四條第四款規定，已婚的申請人與其配偶須以家團形式共同作出申請，將其配偶加入申請表內，在此情況下，配偶的收入及資產也會計入家團總收入及資產範圍內。但第五款規定，倘申請人的配偶非為澳門特別行政區居民，不可共同申請及不載於申請表，但在計算家團每月收入及資產淨值時，不論採用何種婚姻財產制度，均須包括配偶，即其每月收入及資產淨值總是會在是否接納申請及排序方面產生效力。

委員會認為，排除非為澳門特別行政區居民的配偶的申請資格，而只計算其收入和資產淨值的做法並不妥當。經過討論後，本著尊重家庭關係、堵塞申請制度漏洞以及



權利義務相一致的原則，法案統一規定，已婚的申請人及其家團成員的配偶須加入申請表內作為家團的組成部份，即使配偶非為澳門特別行政區居民亦然（第十四條第四款）。相應地，法案文本第十四條第一款在規定申請資格（居民）時，將第十四條第四款的規定作為例外情況，即允許不具有居民身份的配偶作為家團成員參與申請經濟房屋。

法案還針對申請人增加了在澳門居留的要件，即在提交申請的期間屆滿前的十二個月內，要求在澳門特別行政區居住至少一百八十三日（第十四條第六及第七款）。對此，委員會表示同意。

1.3 不具資格或不符合要件的其他情況（第十四條第八款）

法案最初文本第十四條第八款規定，取得經濟房屋的申請人，在提交申請之日前的十年內直至選擇單位之日，不得為或不曾為都市房地產或土地的預約買受人或所有人，但屬繼承的情況除外。與現行規定相比，法案不僅調整了不得擁有物業的時間（由申請日之前的五年內延長至十年，另一方面，從現行的簽署公證書之前縮短為選擇單位或訂立預約合同之前），同時，還規定了因繼承而取得物業的例外情況。委員會向政府代表瞭解這一規定的本意。



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

政府代表解釋，法案延長申請日之前不得擁有物業的時間，是爲了收緊申請的條件，避免或減少為申請經屋而有意轉移資產的不規則情況；同時，規定選擇單位及簽訂預約合同後不再限制購買物業，是為預約買受人向上流動提供空間。至於增加因繼承而取得物業作為例外情況，是因為繼承取得物業並非因為申請人或家團成員的自願的行為(acto voluntário das pessoas)，而是基於親屬死亡的偶然事件(evento fortuito)。因此，政府不希望因為這種情況，特別是繼承份額很小的物業，而妨礙申請取得經濟房屋的資格。政府代表也補充，儘管將因繼承而取得不動產作為例外情況處理，但也並非毫無限制，因為法律中還存在資產淨值的限制。繼承物業必然會導致淨資產增加，而只要申請人及家團資產淨值超出根據第十七條第一款由行政長官訂定的資產淨值上限時，肯定也會導致不符合條件。

委員會提出的另一個相關的問題，涉及如何證明在澳門特別行政區以外擁有不動產及評估其價值。政府代表承認對這種財產的認定存在一些困難，但這並不妨礙在法律上明確規定強制申報資產。這一規定有其必要性和合理性，會要求申請人提供的相應的官方性文件來證明。



2. 申請經濟房屋的收入及資產限制制度（第十六及十七條）

居民的收入和資產價值，是衡量居民對經濟房屋是否具有實際需求的重要指標。設置收入上下限及資產上限的目的，亦是為了方便經濟房屋政策與社會房屋政策及私人市場之間的銜接。收入未達下限者可租住社會房屋；具有一定經濟能力，處於上下限範圍的居民可購買經濟房屋。超出收入及資產上限的居民，只能從私人市場購買房屋。

法案建議每月收入的上下限及資產上限由公佈於《公報》的行政長官批示訂定（第十六條第一款及第十七條第一款），而不是再如現行法律般由補充法規訂定。

委員會也就收入及資產限額的訂定及其影響問題進行了討論。其中，有議員關注是否可以適當放寬標準，讓符合社屋申請條件的收入較高的人申請經濟房屋。提案人表示，根據第十六條第二款的規定，行政長官訂定申請經濟房屋的每月收入下限不得高於為租賃社會房屋訂定的每月總收入的上限，“不得高於”意味著可等於或低於社屋收入上限，這已經包含了放寬申請標準的可能性。在以往的實踐中，行政長官訂定的申請經屋的收入下限與申請社屋收入的上限是無縫對接（經屋收入下限等於社屋收入上限），但不排除將來行政長官訂定的申請經屋收入的下限



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

低於申請社屋收入的上限，因為法案中的“不得高於”的表述已經蘊含著“低於”的意思。

也有議員關注所謂的“兩頭不到岸”的情況。由於無論申請經屋還是社屋，都需要同時符合收入和資產兩方面的要求，只要有一項不符合要求就不可申請；而在實踐中恰恰存在申請人及其家團雖然收入符合申請社屋條件，但資產淨值超過申請社屋標準的情況。這樣會導致其既無法申請社屋和經屋，也無能力購買私人市場單位的結果。因此，希望政府予以關注。政府代表表示，在現行制度設計下，難以兼顧這種情況。

還有議員關注每月收入的計算問題。現行法律第十六條第五款規定，在計算每月收入時，就申報前一個月的收入或申報前十二個月平均收入，以對利害關係人較為有利者計算。法案則改為以公告發佈之日前十二個月的平均收入來計算。為了預防收入不足的特殊情況，有議員建議應維持二選一的做法，即對申請者較為有利的條件。政府代表回應，若採取二選一的做法，將來會加重在計分方面的行政工作，亦會產生不公平的現象，因此，建議維持法案的規定。

Co
✓
李
95
林
C
B
Z
ju
A



3. 計分排序制度以及名單有效期問題

3.1 計分排序制度（第二十四條、第二十四-A條）

根據現行法例，獲接納的申請按優先次序分組，依次為：（一）核心家團；（二）非核心家團；（三）個人申請人。同時，為更好地達至經濟房屋的目的，可在每一組別內再次分組，尤其須考慮家團成員中是否具有長者或殘疾人士的情況。分組後，如出現排序名次相同的情況，則以電腦隨機抽號的方式排序。所有接受申請的單位在出售後，其分組將被解散，而申請人名單亦告失效。

法案取消了現行的分組排序的制度，建議採用計分排序制度。完成評分後，對各申請須按得分由高至低排列名次。取得人的甄選須按排序名單的次序，以及按申請時所分配的單位數量及類型為之（第二十四-A條及第二十六條）。委員會就上述制度的改變及其效果進行了討論。

提案人解釋，改變申請人分組排序方式的主要原因是，每次以分組方式排序，既費時又耗工，需要很長時間來處理。為提高效率並保證公平性，法案建議採用計分排序制，因為這是最簡單、最容易實行的方法。為此，法案還建議廢止現行法律第二十二條規定的初審階段。（法案第四條）。



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

委員會普遍認同採用計分排序制度，但認為從立法政策上，應參考以往計分排序方面的經驗，在法案中詳細規定評分應考慮的因素，作為制定評分表的指引。經過討論後，法案增加了如下評分因素：（一）家團結構；（二）家團規模；（三）居澳期間；（四）成員中是否有長者、殘疾人士或未成年人；（五）家團中永久居民的比例。（第二十四—A條）

有議員提出，除了上述評分因素外，建議政府參考《社會房屋法律制度》規定的因素的做法，增加現時住屋狀況、家團人均收入、以及散隊後申請人的總輪候時間等三項因素。政府代表回應，要在法案中列明所有考慮因素存在困難，也會缺乏彈性。實際上，法案規定“在訂定評分因素時尤其須考慮……”，屬於開放式例舉的方式，也即除此之外不排除考慮其他因素。至於家團人均收入在第五款已經有規定，是作為最後得分相同情況下的考量因素。

在審議過程中，委員會也曾關注個人申請人與連同家團的申請人混合排名，是否會造成個人申請人“陪跑”而導致不公平的問題，因為按照法案的制度設計，個人申請人的評分通常總是會低於有家團特別是家團中有長者的申請人，在供應單位有限且排名不加區分個人與有家團的情況下，個人要取得單位非常困難。為此，有委員會成員曾

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



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

提議考慮劃分一定比例的單位供個人申請以及設立兩個排序名單的可能性，即一個是附同家團的排序名單；另一個是個人申請人的排序名單。提案人回應指，目前尚不具備條件作出這樣的安排。

3.2 名單有效期及定期申請問題（第二十五條）

第二十五條規定，“排序名單的有效期在供申請的單位預約出售完畢後終止”。圍繞這一規定，委員會也進行了廣泛討論。

有議員建議，既然實行計分排序，應考慮將排序名單設定為輪候名單。由此，一方面可以避免單位售完即散隊，經屋申請人需要在每一期公開申請中重新作出申請和排序；另一方面，維持輪候名單，不僅可以給政府計劃和興建經屋單位提供必要的壓力，也可提供需求方面的科學數據。

在此基礎上，有議員還進一步建議政府考慮經濟房屋的恆常性申請機制，並保留和維持輪候排序名單。也有議員建議考慮規定定期（譬如三年或五年）開展經屋申請，以避免由於申請不定期而帶來的恐慌式申請，從而反映真實的經濟房屋需求情況。

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



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

政府代表回應，在公屋政策方面，政府一直遵循“社屋為主經屋為輔”的原則，優先興建社會房屋作為保障民生的重要政策方針，而且在社屋申請方面已經做到了恆常性申請。但就經屋而言，儘管政府一直致力於發展經濟房屋，但由於規劃、設計和施工能力等種種原因，短時間內無法完全滿足社會需求，因此，短期內不會考慮經濟房屋恆常性申請機制或者定期申請機制，因為即使有如此規定，在實務上也難以完全做到，但不排除將來有機會修改法律時再作出適當檢討。

至於排序名單的有效期問題，政府代表表示，鑒於每次進行經濟房屋申請的相隔年期較長，每次申請均需要重新審查家團成員及收入及資產淨值變化情況，單位預約出售後仍保留排序名單意義不大，所以認為單位預約出售完畢後，無須保留排序名單。

4. 取得人的甄選及資格審查（第二十六條）

本條第二款（最初文本第十九條第二款）規定，在分配房屋前，房屋局須審查申請人及其家團成員的每月收入限額及資產淨值上限是否符合第十四條規定的要件，但須以最新公佈的行政長官批示的金額作為標準。

政府代表解釋，考慮到整個經濟房屋的申請程序較為漫長，由開始接受申請、審查、出售、直到獲發鎖匙上樓

ca
✓
李
任林
以
3
2
ju
A



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

所需的時間通常為數年時間；在這期間，申請者的收入和資產通常也會發生變化，為了保證經濟房屋真正用於有需要的人，所以在分配房屋前會對申請人及其家團的收入及資產淨值進行審查。至於規定須以最新公佈的行政長官批示金額為準，是為確保有關的金額與經濟社會發展變化的情況相適應。

委員會認同在分配房屋前對申請人及其家團的收入和資產淨值情況進行審查的必要性，但也曾關注和討論在同一申請程序結束前通過行政長官批示變換收入及資產限額標準可能引發的問題。

委員會注意到，由於行政長官公佈新的收入及資產限額標準，可能會導致在申請開始時符合收入及資產要件的申請人及其家團成員變成不符合要件而被取消資格。在此情況下，有關的申請人及家團被取消資格，可能並非由於其本身收入及資產情況發生變化，而僅僅是因為限額標準提高所造成。

實際上，收入及資產限額標準的變化，不僅可能導致申請人不再符合購買經屋的要件，也可能導致其無法申請社會房屋。譬如，在行政長官批示的每月收入下限提高以後，申請人及家團每月收入由於達不到這一標準，而不再符合購買經屋要件，但由於其資產淨值高於申請社會房屋



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

限額，因此也不能申請社屋，更無能力從市場上購買單位。

因此，委員會曾討論在同一程序完結前改變限額標準的必要性，並且討論新的限額標準是否只適用於新的申請，而不影響已經提出的申請的可行性。

提案人代表表示，由於申請程序和期間較長，規定行政長官根據經濟社會的變化情況公佈新的限額收入及資產有其必要性和合理性。政府總的政策思路是社會房屋與經濟房屋的申請制度相銜接，如果由於限額標準提高而喪失申請經濟房屋資格，則可以申請社會房屋。同時也表示，相信行政長官在公佈新的限額時，會適當考慮經濟社會以及個人收入的變化等各種情況。

5. 出售經濟房屋的制度

5.1 訂立買賣預約合同的時間（第三十一條第一款）

根據現行法例，單位的買賣預約合同僅在進行委託工程後方可訂立。法案建議在住宅樓宇的地基工程完成後或地庫層或裙樓的結構工程完成後（倘有的話）方可訂立單位的買賣預約合同。

附同於法案的理由陳述沒有就此事宜作出任何說明，因此，委員會多名成員詢問提案人提出這一修訂的理由。



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

政府代表解釋，近幾年來，涉及政府按經濟房屋制度興建樓宇的新工程之禁止的司法訴訟時有發生。通常，這些司法訴訟都是在樓宇興建初期提起，施工因而暫停，直至轉為確定的司法裁判。政府因此面臨暫停施工，但承攬合同和買賣預約合同卻早已簽訂的情況，這些情況給政府帶來巨大損失。

因此，提案人有意把買賣預約合同的簽訂日期推遲到施工開展的稍後階段，藉此避免更大的損失。對此，委員會表示贊同。

5.2 預約合同的立約人

法案最初文本第三十一條第三款規定，“買賣預約合同的立約人必須為家團申請人代表或個人申請人及在申請表內指定的任何具行為能力並為澳門特別行政區永久性居民的家團成員擔當……”。

鑒於在審議過程中，已經修改了申請方式，即要麼以個人形式申請，要麼由個人連同家團申請，不再允許“家團”作為申請主體，當然也不再具有“家團申請人代表”的概念（第六條、第十四條第一款及第二款），因此，有需要修改此處關於買賣預約合同的立約人的規定。在新文本中，政府建議將立約人限於申請人，不再允許在申請表內指定其他家團成員擔任立約人（第三十一條第三款）。



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

委員會注意到，新的規定不會對夫妻所有權構成影響，因為倘若申請人是根據一般共同財產制⁷或取得共同財產制⁸結婚，申請人所購買的單位將會納入夫妻的共同財產；倘若夫妻適用分別財產制，所購買的單位便將會構成申請人本人的財產。

但是，由於修改文本縮窄了立約人的範圍，排除了其他家團成員作為共同立約人及所有人的可能性。因此，委員會也曾討論是否應同時允許其他具有法律行為能力的家團成員（包括配偶、父母或兄弟姊妹等）擔任立約人，共同簽訂買賣預約合同，而不是僅限於申請人一人，認為這樣安排會較為靈活。實際上，無論是現行法律⁹還是法案最初文本的規定，都允許多人同時擔任立約人。

提案人表示，購買經濟房屋的申請程序必須足夠嚴格，將立約人和業權人只限於申請人本人，主要是為了避免申請被濫用或發生所謂的“借人頭”申請的情況。這是因為，由於家團中的長者得分較高或排名靠前，所以在實踐中有的家團利用長者作為“家團代表”提出申請，而由其他更年輕的成員承擔實際的供款負擔的情況。為了避免

⁷ 民法典第一千六百零九條訂定，“夫妻採用之財產制為一般共同財產制時，共同財產由夫妻現在及將來擁有之一切財產組成，但被法律排除之財產除外”。

⁸ 民法典第一千六百零三條訂定，“夫妻選用之財產制為取得共同財產制時，夫妻各自對結婚前或選用該財產制前屬其所有之財產保留擁有權及收益權，並與他方共同擁有任一方在取得共同財產制存續期內取得之財產，但.....被法律排除而不屬共同擁有之財產除外”。

⁹ 第 10/2011 號法律（經濟房屋法）第三十一條第三款規定：“買賣預約合同的立約人可由任何具行為能力並為澳門特別行政區永久性居民的申請人擔當”。



或減少這種情況，做到名符其實，有必要規定由申請人提出申請，同時由申請人擔任立約人。

5.3 經濟房屋的出售價格

關於這一議題，法案最初文本只建議修改經濟房屋制度中的公佈單位出售價格的制度，由原來的補充法規訂定改為由行政長官批示訂定(第三十二條第一款)，但是沒有對第 10/2011 號法律第三十二條第二款就出售價格的訂定准則作出任何修改。

然而，由於法案對經濟房屋的屬性作出了大幅度的修改，特別是對現行法律規定的不可轉讓的負擔的內容和再出售補價制度的修改，引發委員會對經濟房屋最初售價以及後續轉售價格的統一思考和討論，包括什麼樣的定價才能既解決居民的住屋需要又準確反映政府的公屋政策，對此，也存在不同的看法。委員會希望提案人平衡考慮各種因素。

根據現行法律第三十二條第二款的規定和實踐做法，訂定單位售價考慮的一個核心因素是購買力標準¹⁰。在法案的細則性審議過程中，提案人建議改變現行的單位出售價格的制度，用成本標準替代購買力標準。根據政府提出的

¹⁰ 在以往實踐中，經濟房屋單位的出售價格，大致是按照經屋申請者的入息，以七成按揭、供款二十年、利息 2.375 厘以及供款佔家庭收入三成等因素來確定。



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

訂定單位出售價格的新方案，訂定單位售價時尤其須考慮三項標準或因素：批地溢價金、建築成本和行政成本(第三十二條第二款)。

政府指出，目前的一些標準或計價因素，諸如申請人的購買力和樓宇的座落地點和朝向等，由於包含了一定的主觀性，會使出售價格與實際成本不一致。

相反，使用與成本相關的標準或因素來定價會更客觀，也易於計算，因為這些標準或因素具有透明度並且廣為人知。

委員會認為，採用購買力標準及成本標準各有利弊，並關注根據成本來訂定經濟房屋的售價引起變化的幅度以及對居民購買能力的影響，希望避免因售價調整而對購買者造成過度負擔，從而令購買者的生活質素下降。

對此，政府代表詳細介紹了單位售價的情況。根據政府代表提供的資料，單位售價將按以下方式得出：每棟樓的總建築成本（包括車庫、配套店鋪或商鋪、裙樓等建築），加上批地溢價金和行政成本，再除以建築總面積（實用平方米），而得出實用面積單價。至於每個經屋單位的價格是由其實用面積（平方米）乘以單價決定的。

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



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

以一個四十五平方米的經屋單位為例，現時售價約為一百六十萬，由於計價方式的轉變，以新的模擬價格計算後為二百二十萬元，估計會貴三至四成。當然，政府代表一再表示，該售價只是模擬計算得出，最終售價需由行政長官批示訂定。由於法案只是規定定價需要考慮的因素包括批地溢價金、建築和行政成本，但並未列明具體的成數或金額。這些將由行政長官批示來確定。因此，相信未來價格具有一定彈性。

在討論的過程中，亦有議員提出，除了以上三項決定要件外，是否仍會考慮將申請人的購買力作為單位出售價格的考量因素之一。政府代表回應，單位的售價將主要按照法定因素來確定，政府希望單位售價能以“不賺錢亦不會蝕本”為原則。在釐定經濟房屋的價格時，會考慮多項因素，並表示經濟房屋的售價格肯定會低於私人房屋市場的價格，以確保申請人有足夠的經濟能力支付。



5.4 許可書（第三十四條）

委員會也曾探討房屋局發出許可書及其前提條件的問題。

現行第 11/2010 號法律第十四條第四款規定，“在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前”，申請人不得擁有居住用途的物業單位或屬於澳門特別行政區私產土地承批人。相應地，現行法律第三十四條第二款規定，在發出許可書及簽訂公證書之前需要審查是否符合該要件（不得擁有居住用途的物業單位及屬於土地承批人）。

法案中的第十四條第八款已經將有關的限制放鬆至“簽訂預約買賣合同之日”，而非“簽訂買賣單位公證書之日前”。換句話說，按照法案的新思路，不可擁有居住用途單位及不屬於土地承批人的要求，只限於簽訂預約合同之前，此後法律就不再限制了。但是法案中的第三十四條第二款仍然維持現行規定的思路，即在發出許可書之前要審查是否擁有居住用途的物業單位及屬於土地承批人。

這意味著，法案規定發出許可書的條件與簽訂買賣預約合同需符合的條件存在重疊。委員會提出疑問，在發出許可書階段，為何還要再次審核申請人這一要件，這樣會否產生程序上的重複？如果說是為了慎重而加以審查，為



何僅限於第十四條第八款（不得擁有居住用途的物業單位及不屬於土地承批人），而不是對第十四條規定的要件作整體審查？

政府代表回應，發出許可書是沿用現行的做法。房屋局發出許可書，並在公證員的見證下完成整個經屋買賣程序，此步驟是必要的。至於規定再次審查買受人是否符合不可擁有居住用途單位的要件，是因為這一要件很重要。

6. 不可轉讓的負擔及所有人出售單位

6.1 現行法律的規定

為了確保經濟房屋用以解決弱勢家庭的住屋需要，而非成為投資或炒賣工具，有必要對轉讓經濟房屋單位設定相應的限制。這是各個國家或地區經濟房屋制度的通例。

澳門現行法律也規定了這樣的限制。根據第 10/2011 號法律第三十七條及第三十八條的規定，經濟房屋自使用准照發出之日起計，不可轉讓期間為十六年。在該期間屆滿後，不可轉讓的負擔自動終止，經濟房屋單位可有條件地進入私人房屋市場，這樣的單位不再具有經濟房屋的性質。

現行制度亦規定，在上述十六年期間屆滿前，在例外情況下，經過房屋局局長批准後可解除不可轉讓的負擔，



並售予符合第十四條所指要件的永久居民。至於新取得人的不可轉讓的期間也是自單位使用准照發出之日起計十六年屆滿時終止。（第 10/2011 號第三十九條）

按照現行第 10/2011 號法律第四十條的規定，不可轉讓的期間屆滿後，須向房屋局繳付補價後才可以出售單位，且房屋局具有優先購買權。

6.2 法案的規定及修改

在現正審議的法案中，提案人建議取消不可轉讓的期間，即該等不可轉讓的負擔沒有終止的期限，但在簽訂公證書後滿六年或雖未滿六年但有合理解釋的情況下，可將單位售予房屋局（第三十八條）。

委員會曾就法案的上述改變進行了討論，包括現行經屋法律實施不足十年，其規定的十六年不可轉讓期限尚未滿，也缺乏不可轉讓期限屆滿後單位出售情況的實證資料，提案人為何匆匆改變原來的立法政策；法案規定不可轉讓的負擔卻又不設定期限，相當於永久性的限制，是否會對利害關係人的所有權構成過分限制等。

政府代表解釋，儘管現行法律規定了不可轉讓的負擔，但由於單位最初售價低於市場價格，在不可轉讓的期間屆滿後流入私人市場時，即使向政府繳付補價後，仍可



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

能存在盈利空間，具有投資屬性。因此，法案作出修改，禁止經濟房屋單位流入私人市場，是爲了保證“經屋永遠姓公”的性質，目的在於協助居民解決居住問題，消除經濟房屋的投資屬性。至於對所有權的限制，主要是基於經濟房屋不同於純粹私人市場單位的性質和特點。

法案最初文本曾規定，在滿足一定條件下，經房屋局批准解除不可轉讓的負擔後，在出售單位時，由房屋局行使優先權；如房屋局不行使優先權，則按仍有效的排序名單指定新取得人；名單失效或用完，則售予其他永久居民。（最初文本第三十八條第一至四款）

— 上述關於出售單位的順序的規定及其可操作性引起了委員會不少疑問，特別是在房屋局不行使優先權的情況下，如何理解“排序名單失效”，以及售予其他澳門特別行政區永久性居民需要遵循什麼程序等都可能引發疑問。經過討論後，提案人放棄了關於出售順序的最初規定，並建議規定，業主如出售單位，須將單位售予房屋局。（第三十八條第一款）

至於單位的再出售價格也是委員會討論的一個重要問題。法案最初文本還規定了比較複雜的售價計算方式（最初文本第三十八條第四款）。委員會曾討論：法案確定的出售價格是基於何種考慮；公式的內容設計是否合理；是否會導致出售單位蝕本以至於業主不願意再出售單位，在



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

此情況下，如何能起到鼓勵單位流動，盤活經屋資源，實現經屋資源合理化配置的立法目的等。

政府代表解釋，法案規定的經屋再出售價格，主要是基於消除經屋的投資屬性以及消除對這種投資屬性的預期的考慮，至於業主是否願意再出售則並非首要考慮因素。在審議過程中，提案人又建議簡化出售價格的計算方法，規定單位的售價相當於業主從房屋局購買單位時所支付的價金，且扣除為恢復單位的居住條件而進行的必要的工程費用和尚未交付的管理費等負擔（第三十八條第二款）。

基於上述規定，已售予房屋局的單位仍屬經屋性質，這些單位將由房屋局經適當程序分配予有需要的居民所用，而不會進入私人房屋市場。委員會接納提案人的立法取向和解釋。

另外，在審議過程中，提案人建議將不足六年的情況下解除不可轉讓負擔的權限由房屋局局長改為行政長官，並且將解除負擔的理由從“預約買受人或所有人或在例外情況下有家團成員死亡或屬於及重度殘疾”改為“合理理由”。委員會關注，改由行政長官批准解除負擔是否會引起行政程序上的不便，由房屋局局長作為審批實體會是否更為適合。政府代表回應，由於涉及例外情況，以及參考特區政府最近立法的趨勢，特區政府回歸後的權力逐漸由

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

局長轉移到行政長官，並由行政長官授權予司長或局長處理相關職務。

7. 處罰制度

7.1 現行的規定

考慮到興建經濟房屋的目的，是旨在協助具某程度收入水平及財產的澳門特別行政區居民解決居住問題，因此，法律規定有關單位僅供預約買受人或所有人及其家團自住（第 10/2011 號法律第五條第一款）。換言之，就經屋用途而言，法律規定了兩個限制條件：1) 單位作居住用途；及 2) 單位用於預約買受人或所有人及其家團居住。

現行經屋法規定的行政違法行為，主要是針對違反上述用途的行為，包括預約買受人將單位作非居住用途或以有償或無償方式將整個單位讓與他人居住，科處相當於最初售價百分之十至百分之三十的罰款；所有人作出上述相同行為，罰款金額為百分之十至百分之三十；預約買受人或所有人將單位作部份出租，罰款金額為百分之五至百分之十。（10/2011 號法律第五十一條第一至第三款）

預約買受人如不在指定的期間終止第五十一條第一及第二款所指的違法行為狀況，房屋局可解除買賣預約合同（第 10/2011 號法律第五十三條第三款）。



7.2 法案增加的規定以及相應的修改

法案建議在現行處罰制度的基礎上，擴大行政違法和處罰的範圍，即預約買受人及其家團成員沒有合理解釋而每一年內在該經濟房屋居住不足一百八十三日，科處相當與有關單位最初售價的百分之十五至百分之三十的罰款。（最初文本第五十一條第三款）。

委員會結合法案新增的處罰性內容，對整個處罰制度進行了廣泛討論。

首先，委員會關注處罰的必要性以及執法監察的可行性。政府代表解釋，基於經濟房屋的性質，為避免由於不法使用而扭曲建造經濟房屋的目的，有必要就不合法使用經屋的行為規定處罰。法案新增加的處罰性規定，也是為了避免出現居住日期不足或空置而造成資源浪費的現象。至於政府在執法和監察方面的確存在困難，通常會藉助舉報及抽查等方式執法，但條文主要目的是希望有阻嚇作用，不希望出現之前社會批評公屋群入住不足造成資源浪費的情況。

其次，就新增的處罰性規定，委員會注意到，某個或某些家團成員居住時間不足與整個單位的空置是不同的。委員會認為，如果整個單位空置，表明預約買受人或所有人對該單位需求不緊迫，對此情況加以規範是必要及合理



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

的，因為的確存在資源浪費的情況。但是，家團中某個或某些成員由於工作、生活、入學和就醫等種種原因，每年居住不足一百八十三日的可能性較高，而且這種人員流動通常也難說不合理。法案對這種情況加以規範，儘管也允許作出合理解釋，但在實踐層面，不僅監察不易，而且很容易引發爭議。因此，委員會曾與政府代表討論，有關的處罰是否應僅限於整個單位的空置。

政府代表解釋，之所以作這樣的規定，實際上是回應社會的訴求，因為社會一直有人批評買受人、所有人及其家團成員在購買經屋後不用作自住用途。法案規定的目的是為了表明購買單位後，買受人和家團成員有責任把經屋用作自住用途，否則可能會受到處罰。當然，房屋局給予居住不足一百八十三日的當事人作出合理解釋的機會。

再次，委員會也就法案新增的處罰金額乃至整個法律的處罰金額進行了討論，認為處罰金額過高。譬如，法案最初文本新增的對預約買受人科處罰款相當於最初售價的百分之十至百分之三十；而現行規定對所有人和預約買受人科處的罰款相當於最初售價的百分之十至百分之四十。委員會認為，罰款金額動輒十幾萬或幾十萬，罰款金額與違法性的程度明顯不合比例，也會使此類單位的所有人或預約買受人難以負擔。



經過深入討論後，提案人在聽取委員會意見的基礎上，就整個處罰制度的內容作了重新安排，特別是大幅度降低了罰款的金額，降幅大致為百分之五十。（第五十一條第一款至第三款）

8. 過渡制度

由於本法案對第 10/2011 號法律的修改範圍和幅度非常大，所以，委員會也特別關注過渡條款的規定，並就過渡制度的內容進行了仔細的分析，希望法案引入的修改不會影響到本法律生效前的經濟房屋的預約買受人、所有人以及正在進行申請人的法律狀況。

政府代表也表示，原則上，新法的規定只是適用於在其生效後建成或正在興建的經濟房屋的申請、出售和後續處理，而不會影響到本法律生效前的已經取得經濟房屋將房屋的預約買受人、所有人的權利和正在進行的申請的處理，但法案涉及的某些優惠性的規定除外。

實際上，法案最初文本第三條（過渡規定）的大部份內容已經體現了上述立法意圖。但是，其中的第五款顯示，新增的處罰性規定以及解除預約合同的後果適用於之前的預約買受人及所有人。該款規定“經本法律修改的第 10/2011 號法律第五十一條及第五十三條的規定，適用於在本法律生效前已根據第 10/2011 號法律申請購買經濟房屋



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

的預約買受人及所有人，於本法律生效後所作出的違法行為”。

這樣的處罰性規定具有類似溯及既往的效果。經過討論後，提案人刪除了此款的规定，以便貫徹新法只適用於未來的情況的立法意圖，特別是處罰性規定不會產生溯及既往的效果。

四、細則性審議

委員會除了對上述事宜進行討論，也就法案內容涉及的具體法律技術問題進行了討論。經委員會與政府及雙方顧問團的共同努力，法案具體內容和行文得到了很大改善。

現就本法案對第 10/2011 號法律如下條文的修改情況作出說明：

1、法案第一條（修改第 10/2011 號法律）

本條規範法案標的的主要內容，即對第 10/2011 號法律進行修改。

為了遵守立法技術形式上的規則，在本條增加了第一款，旨在修改現行法律第二章的標題，因為法案廢止了現行法律第二章中的第十三條（保留單位）以及第十五條

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "ca", "J", "A", "G", "林", "CR", "B", "G", "J", "A".



(特別要件)，使第二章的結構和內容發生了變化，因而需要對第二章的標題作出相應的修改。

本條第二款的行文與法案最初文本的行文基本相同，只是刪除了對第三十九條的提述。現行法律第三十九條規範不可轉讓的負擔終止後出售單位的性質及限制事宜，法案最初文本將該條內容修改為“優先權”，規定在不可轉讓負擔被解除後，房屋局在隨後的轉讓的行為中享有優先權。但由於在審議過程中，提案人建議將經濟房屋單位定性為具“經屋永遠姓公”，所有人如轉讓單位，只能轉讓予房屋局。由於經屋單位不可流入私人市場，規定房屋局行使優先權及其程序就沒有任何意義，所以對第三十九條的修改變為廢止，由本法案第四條（廢止）予以規範。

2、第六條（定義）

本條刪除最初文本中的“核心家團”、“非核心家團”、“家團申請人”及“家團申請人代表”的定義，修改“申請人”的定義。

“核心家團”、“非核心家團”是現行法律中採用分組排序制度下的重要標準。但由於法案已經將分組排序改為計分排序，且法案其他條文也未再就核心家團和非核心家團的功能作出規範，區分已經失去其重要意義，所以法案刪除這方面的定義。

ca

CB

李

王

✓
B

林

Ar

林

王



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

另外，刪除最後兩項定義，主要是因為在細則性審議過程中，提案人改變了申請方式的立法意向。雖然法律上存在關於“家團”內容的規定，但它始終不具有法律人格，因此不能成為權利和義務的主體。由於不再接納家團作為主體申請經濟房屋，所以法案刪除“家團申請人”及“家團申請人代表”的概念和定義。相應地，法案修改了申請人的定義，強調其是提交申請的人（符合特定條件的自然人）。至於家團或一般的家團成員，都不是本法律中的申請人，他們只能附同申請人參與申請。

3、第十四條（要件）

本條幾乎對最初文本的所有條款都作了政策或技術上的修改，以使其更清晰、合理。

在第一款的行文增加了新的內容，以表明澳門特別行政區居民在申請經濟房屋時，要麼以個人形式申請，要麼連同家團申請。至於增加的但書條款，是為表明不具有澳門居民身份的配偶也有資格作為家團成員參與申請經濟房屋。

第二款的修改主要體現了委員會對申請人年齡進行討論的成果，明確區分兩種申請，一是屬連同家團申請的情況，要求申請人為年滿 18 歲的澳門特別行政區永久性居民，且在澳門特別行政區連續或間斷居留至少七年；二是



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

屬於個人申請的情況，要求申請人為年滿 23 歲的澳門特別行政區永久性居民，且在澳門特別行政區連續或間斷居留至少七年。

第三款是關於收入及資產限額的規定。法案所作的修改並未改變現行規定的實質內容，只是在技術層面將“申請人”調整為“申請人及其家團成員”。因為在現行法律中，所有的家團成員都是申請人，而經過本法案的修改，申請人僅僅是指提交申請的人。經過修改以後，概念和用語更為準確和嚴謹。本法案後續條文中的多處修改都屬於此種情況。

第四款與第五款是關於申請人及家團成員配偶參與申請的規定。最初文本曾規定如果配偶非為澳門特別行政區居民，不能參與申請但卻必須計算其收入及資產。現已改為申請人及家團成員的配偶須加入申請表內，並作為其家團成員的組成部份，即使配偶非為澳門特別行政區居民。如在提交申請後結婚，則在進行甄選及資格審查時，亦須將配偶加入申請表內。

第六款規定申請人在提交申請表之日前 12 個月內，必須身處澳門特別行政區至少 183 日。這是申請人與澳門特別行政區具有的密切聯繫以及對經濟房屋具有實際需求的體現，在申請階段對家團成員則不作這樣的要求。第七



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

款則規定申請人未身處本澳時給予豁免的情況。委員會對此表示贊同，只是做了行文和技術方面的調整和改善。

第八款主要是就擁有物業、土地或屬於土地承批人的限制性規定。法案最初文本規定的時間限制是“提交申請之日前的十年內直至選擇單位之日”，考慮到“選擇單位之日”主要是行政操作層面的表述，為了避免在理解上可能產生歧義或爭拗，現改為更為嚴謹清晰的法律術語“簽訂預約合同之日”。此外，基於實際操作層面的需要，在“預約買受人”和“所有人”表述的基礎上，增加了“共同預約買受人”和“共有人”的表述，以避免在實踐層面對有關概念的含義可能出現的爭拗。

第九款列舉了申請經濟房屋的五項限制，只是在技術上稍作改善。

第十款是關於放寬申請經濟房屋限制的規定，除了刪除法案最初文本中對結婚對象的不合理限制，也在技術上改善了行文。

4、第十六條（每月收入限額）

由於現行法律和法案最初文本中使用的“申請人”概念的內涵已經發生了變化，所以法案最後文本將本條中的



“申請人”修改為“申請人及其家團成員”，這是一種技術層面的修改，並未改變文本規定的實質內容。

另外，在本條第五款（二）項中增加了“但書”的內容，即每月收入包括“補助金、退休金或退伍金，但另有規定者除外”。新增的內容與第 17/2019 號法律（社會房屋法律制度）第三條（九）項的規定相似，主要是為了在計算收入時，在制度層面保留某種靈活性。

5、第十七條（資產淨值上限）

只是在技術層面將現行法律和法案最初文中使用的“申請人”概念調整為“申請人及其家團成員”，以配合申請方式的改變，並未改變條文規定的實質內容。

6、第十八條（收入及資產的申報）

法案保留了現行的第一款的規定，但基於申請方式方面的新思路，對第一款的行文略作了調整。

由於經過審議後，要求配偶必須納入申請表，作為家團的組成部份，無論其是否屬於澳門特別行政區居民（第十四條第四款及第五款），本條第一款的規定的收入及資產申報已經足以包含對配偶問題的處理，無須再就此單獨規定。因此，需要廢止本條現行的第二款和第三款的規定。



7、第十九條（公開申請）

本條對最初文本第一款的行文作出調整和改善。提案人將最初文本中第二款的內容移至第二十六條第二款加以規範。

8、第二十條（申請的開展及發佈）

本條維持最初文本的行文，只是在葡文文本第一款中對動詞的葡文表述略作修改，將“deve”改為“devem”。

9、第二十一條（申請）

本條對現行法律和最初文本內容所作的修改主要是在技術上釐清“申請人”與“家團成員”的區別，並作出準確的表達，這方面的調整並不構成實質修改。

此外，就第五款規定的代交資料的問題，將“由他人代表”修改為“經認定簽名的授權書授權他人”的表述，以顯示授權的嚴肅性，同時也避免在操作層面出現歧義和紛爭。

10、第二十三條（取消申請資格）

因應標題的修改，以及法案不再對申請進行初步審查，為此，本條在行文上作了少許修改；第（五）項則參



考了第 17/2019 號法律（社會房屋法律制度）第八條第一款（五）項的行文，以便對同一類事宜作相同的表述。

11、第二十四條（名單）

本條規定將分組排序制度改為以計分排序。相對於最初文本而言，第一款僅在技術上作了更準確的表述，即名單載有所遞交的申請的排序，而非申請人的排序，這是基於上述數條條文所規範的事宜得出的結論。

第六款最初行文與第一款的內容重複，所以刪除了有關內容，取而代之的是“自遞交申請後至確定排序名單公佈之日，不得改變申請表上的家團組成”，以避免中間改變家團組成情況而導致延誤程序的進行。至於家團組成的變化將在甄選取得人時予以調整。對此，第二十八-A 條（家團組成的改變）有所規範。

在最初文本中，該條第七款規定：“在遞交申請後，如家團成員人數因死亡、出生、收養、結婚、離婚及配偶或未成年子女來澳門特別行政區定居及其他法律事實而出現變更，則須在第一款所指的名單公佈前遞交有關證明始對排名產生影響”。由於關於家團組成的改變的規則及其對經濟房屋申請進程的法律影響已載於法案第二條中的第二十八-A 條（家團組成的改變），因而刪除了此部份的規定，以免重複。取而代之的規定是，對於確定排序名單可



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

向行政法院提起司法上訴的權利，但該司法上訴不具中止效力。

12、第二十四-A 條（排名）

委員會曾討論並建議，為確保在法律上有清晰的指引，將來的法律應在申請排名方面列明具體的評分因素。為此，在本條第一款列出了申請人的排序的各項評分因素，包括：家團結構，家團人數，在澳門居留的時間，成員中是否有長者、殘疾人士以及家團組成中澳門特別行政區永久性居民的比例。

第二款規定有關排名是以申請人及其家團遞交的所有資料及文件為依據。相對於最初文本，一方面在行文方面作了少許修改，另一方面增加了援引其他規定以便配合適用的內容，即第二十八條關於取消獲甄選的申請人資格的事宜及第二十八-A 條關於家團組成改變的情況。

第三款作出了相應的法律技術完善，其用語與第一款的用詞“因素”相對應，並刪除了對“分數”的表述，即因素的得分表應由行政長官批示訂定。

第四款及第五款的行文也作出了修改，將“申請人”改為“申請”，以配合申請程序集中於申請的審查的邏輯性概念，因為排名所針對的是申請人所提交的申請。



第五款設有標準解決得分相同的情況，除了上述修改，還刪除了家團代表的概念，以申請人代替。

13、第二十五條（名單的有效期）

該條最初文本第二款規定，確定排序名單的有效期僅於緊接一期公開申請的確定名單公佈時終止，以便用於解決在房屋局沒有行使優先權購買經濟房屋時，據此指定新的候選人。然而，由於法案最後文本規定，經濟房屋的所有人只能將單位出售予房屋局，再維持名單的效力失去意義，因此刪除本款的規定。

14、第二十六條（取得人的甄選及資格審查）

本條主要在行文上作了一些改善。

需要指出的是，第二款規定審查申請人及家團成員是否仍符合要件時，須依據行政長官批示最新訂定的限額作為標準，這實際上是最初文本第十九條第二款的內容。儘管委員會曾討論引入最新標準的必要性及其可能產生的影響，但提案人認為有其必要性。只是在技術和邏輯角度，將該內容移至此處。

第四款增加了字眼，明確規定以發出“首次”甄選通知之日作為計算每月收入及資產淨值的截止日期。

ca
J.
A.
92
林
CS
13
阿
for
Ac



15、第二十八條（取消獲甄選的取得人資格）

本條主要是對第一款三項的行文作出調整，在“家團內任一成員”之前增加了“申請人”的表述，只要有關的名字在多於一份的申請表上出現即構成被取消資格的理由。而且，此理由只限於同一公開申請中。

16、第二十九條（資料核實）

由於所審查的資料不單是申請人的個人資料，同時亦包括家團成員的個人資料，因此，除申請人外，有關家團成員亦須許可房屋局查閱銀行賬戶及提供資料。因此，第一款的行文從法律技術角度作出了修改，以明確對申請人及其家團成員的要求。

第二款是第一款行文的邏輯結果，在技術和行文上也做了相應的調整。

17、第三十一條（買賣預約合同）

一方面，法案對申請方式做了調整，即不再接受家團作為申請人，也不再存在家團申請人代表的概念，申請人必須是符合法定條件的自然人（見第十四條第二款）；另一方面，提案人的政策取向是，立約人僅限於申請人，而不再接受其他家團成員作為立約人。據此，本條第三款明確



規定，僅申請人才可訂立買賣預約合同，擔當立約人，這一修改體現了上述政策取向和立法技術的邏輯。

法案中第四款是針對例外情況作出的規定，其內容和行文沒有改變。

18、第三十二條（出售價格）

相對於最初文本，現對第二款的內容也做出了實質性的修改，明確規定單位的售價尤其須考慮批地溢價金、建築成本以及行政成本。

19、第三十四條（許可書）

對本條的行文略作了調整，尤其是在第二款中明確規定，確認申請人及家團是否符合第十四條第八款規定的要件，是以“在簽訂買賣預約合同之日前”為時間節點，避免讓人誤以為是對簽訂預約合同之後是否符合有關要件進行審查。

20、第三十五條（公證書）

本條第二款刪除了房屋局在購買按照經濟房屋制度出售的單位時享有優先權的表述。這是因為現行法律關於房屋局享有優先權的規定實際上被廢除，因此，若在本條保留有關表述在法律上並不合理。

cas

✓

李

林

CSB

GA

ju

Ar



21、第三十六條（物業登記）

基於上條所述的原因，本條行文中刪除了優先權的表述。

22、第三十七條（不可轉讓的負擔）

本條規定的是經屋單位不可轉讓的負擔。在最初文本的基礎上，刪除了“因執行稅務債務”而轉讓單位的規定，即不再將執行稅務債務作為轉讓單位的法定理由。實際上，本條規定的不可轉讓的負擔是一般性的規定，其理解和適用還必須與第三十八條（單位的出售）的規定結合起來，因此，在本條中增加了“且不影響下條規定的適用”的表述。

23、第三十八條（單位的出售）

與法案最初文本相比，基於提案人政策的轉變，本條在實質內容和立法技術方面都有較大的調整和改善。

第一款的內容是合併最初文本第一款和第二款的結果。主要修改包括將可以轉讓或經許可轉讓單位的起點由“自單位交付使用之日起”改為“自簽訂買賣公證書之日起”；在未滿六年的情況下，具有合理理由經批准而出售單位的權限由房屋局局長改為行政長官；符合出售條件的單位僅可售予房屋局出售，而不再可以進入私人市場。



第二款關於出售單位價格亦作出了較大的調整，最初文本所建議的經濟房屋單位的售價的計算方法頗為複雜。經討論後，提案人建議了一個較簡單的解決方法：單位的售價為所有人購買單位時所支付的價金，其中須扣減某些款項，包括為恢復單位的居住條件，尤其是影響樓宇結構、間隔或燃氣、水、下水道及排雨水系統而須進行工程的費用預計金額；以及尚未繳交的管理費、水費、燃氣費、電費及電話費。

24、第四十條（通知）

該條沒有任何修改。在審議過程中，委員會曾提出，根據法案的規定，取得人不履行將該單位作擔保的債務，法院會直接將單位變賣與房屋局，不存在房屋局行使優先權的問題，因此，對本條規定債權實體（銀行）就債務人不履行義務通知房屋局的必要性存在疑問。政府代表解釋，在執行程序中，接到法院通知會比較遲緩；而規定債權實體（銀行）提早通知，會便於房屋局就預算等事項預先作出安排，故有必要保留此條的規定。

25、第四十一條（無效的行為）

該條維持最初文本的行文。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large checkmark and several names.



26、第四十二條（不可查封）

在該條的“但書”部份，刪除了現行法律和最初文本中規定的“因執行稅務債務”除外的表述，由此不得再以執行稅務債務為由而查封單位。

27、第四十三條（可處置的單位）

最初文本第四項規定，可處置的單位得基於房屋局行使優先權而撥歸房屋局，但鑒於現行法律第四十一條（優先權）被新的內容取代，優先權制度實際上將被廢止，因此，最初文本中的這項規定自然需要刪除。

28、第四十六條（轉售單位）

在單位可以作隨後處置的情況下，房屋局根據第10/2011 號法律第四章的規定轉售單位。但該條最初文本規定的單位價格計算方式相當複雜且難於執行。經重新考慮後，政府決定簡化有關的法律規定：單位的轉售價由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。同時，也廢止了最初文本第三款關於單位的購買價與售價的差額撥歸房屋局的規定。

29、第四十七條（適用制度）

該條沒有任何修改，委員會對此亦沒有任何補充。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large checkmark and several names.



30、第四十八條（市區房屋稅）

該條維持最初文本的行文。

31、第五十一條（行政違法行為）

本條在政策內容和立法技術方面都有很大的調整和改善，特別是大幅減低了罰款的金額。

鑒於最初文本第一款和第二款所描述的是同一行為，僅僅是行為人有所區別（第一款為預約買受人，第二款為所有人），且罰款的上限有所差異，現將兩款合併為一款，並且統一了罰款幅度，較最初文本的規定大幅降低。

最初文本中的第三款現變為第二款，與最初文本內容相比，違法行為人的範圍由“預約買受人及其家團成員”擴大至“預約買受人、所有人或及家團成員”；大幅降低了罰款幅度；增加了“自單位交付使用之日起計”的表述，以便於對違法行為作出確定。

最初文本第四款現變為第三款，降低了罰款的幅度。

最初文本第五款和第六款相應地編排為第四款和第五款，其內容沒有變化。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and various other marks.



co
✓
李
9L
林
山
B
西
A

32、第五十三條（終止違法行為）

僅在最後文本內微調了第三款的行文，因應第五十一條條款內容的變化和編排的調整，第三款明確指出不履行終止違法行為義務的主體為預約買受人或其家團成員，以便明確房屋局解除買賣預約合同的條件和範圍。

33、第五十九條（轉換用途）

該條沒有任何修改，委員會對此亦沒有任何補充。

34、法案第二條（增加第 10/2011 號法律的條文）

該條在第 10/2011 號法律中增加第二十八-A 條（家團組成的改變）。

由於申請經濟房屋的程序漫長，從提交申請至單位實際交到被甄選申請人的手上，動輒需時數年時間。在這段期間內，申請人家團的組成很自然會因成員死亡、出生或其他法律事實而發生變化。因此，規定家團組成發生改變的情況。

每當家團的組成有所改變時，必須通知房屋局，以便該局再作審查及更新申請資料。經重新計分後，如申請人的得分高於原先的得分，排序名單的次序維持不變；如低



於原先的得分，則申請人須依照新的分數在該名單上重新排序。

經過審議和分析後，最初文本的行文得以改善，從而更清晰和明確。

35、法案第三條（過渡規定）

該條針對本法律生效前已經購買經屋單位的預約買受人、所有人以及正在處理的經屋申請的事宜作出規範。提案人與委員會的共識是“新人適用新法”，“舊人適用舊法，但新法的某些優惠性規定除外”。基於上述政策取向和思路，對法案最初文本的行文作了調整和改善，以便更清晰和便於操作。

需要指出的是，最初文本第五款規定，經本法修改的第五十一條及五十三條的規定，適用於已經購買經屋單位的預約買受人及所有人。但由於這兩條增加了新的處罰性規定，根據上述政策取向和思路，新法不適用於舊人，所以，刪除了此款的规定。

36、法案第四條（廢止）

在最初文本中，該條廢止第 10/2011 號法律第十三條、第十五條及第二十二條。在細則性討論階段，提案人又增加列舉了第十八條第二款及第三款、第十九條第二款

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a checkmark and several stylized signatures.



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

及第三款、第二十條第一款（八）及（九）項、第二十二條、第二十六條第三款（五）項、第三十一條第二款（八）及（九）項、第三十四條第三款（六）項、第三十五條第二款（四）及（五）項、第三十六條第二款、第三十九條、第四十六條第三款、第四十七條第二款、第四十八條第三款及第五十九條第二款至第四款的內容。

由於法案第一條對新列舉的條文進行了“修改”，從廣義上理解，修改應可以包含對這些條文中的款項和內容的廢止，因此，在本條中似乎無必要再單獨廢止已被修改條文中某些款項。提案人認為，需要在立法技術上作統一處理，因此，有必要做這樣的規定。

37、法案第五條（重新公佈）

該條沒有任何修改，委員會對此亦沒有任何補充。

從法律技術角度和遵守形式上的立法技術規則而言，如進行是次法案般的修改時，應重新公佈有關法律，以免對生效的規定存有任何疑問。

38、第六條（生效）

該條維持最初文本的行文。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other marks.



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

五、結論

經細則性審議及分析法案後，委員會認為：

- 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) 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，以提供必需的解釋。

二零二零年七月九日於澳門

委員會

何潤生

(主席)

馬志成

(秘書)

區錦新



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

ca
ch
A

李靜儀

宋碧琪

葉兆佳

邱庭彪

馮家超

林倫偉

王世民