



《行政當局針對私人樓宇的使用
及管理不善所具有的介入權》
審查報告

二〇〇六年

目錄

第一部分 引言	2
第二部分 本澳私人樓宇使用及管理的現存問題.....	7
一、實況簡介.....	7
1. 更改用途.....	7
2. 占用大廈共同部分.....	10
二、小結.....	15
第三部分 行政當局在現行分層建築物管理制度下的介入權	17
一、 更改用途、違法工程或滋擾鄰居	19
1. 新口岸區怡X閣.....	23
2. 氹仔X龍大廈.....	36
3. 關閘X南花園.....	37
二、 占用大廈共同部分	38
1. 中區X華商場.....	41
2. 新口岸區X際中心.....	42
3. 黑沙環區X華新村.....	42
4. 天神巷X嘉苑.....	43
5. 三盞燈區X運大廈及南灣馬路X利大廈.....	43
三、 小結	44
第四部分 總結及建議.....	47
參考法例表.....	58

第一部分 引言

澳門¹素有“彈丸之地”之稱，在面積僅有 28 多平方公里²的土地上，居住人口逾 50 萬³，人口密度位居世界第二⁴。長期以來，小城的住屋政策均以居民自理為基本、政府安排為例外的模式存在，即政府對居民的住屋需要基本採取不干預態度，由居民自行解決其住房問題，政府只為低收入家庭或有特殊困難的家庭解決房屋問題。事實上，由政府興建出租／出售的公共房屋⁵僅占少數⁶，所以私人樓宇⁷基本上是澳門居民的居家生活之處。

既然澳門地少人多，且人口不斷隨都市化發展而增長，要解決澳門人口的居住需要便不能不向高空發展，因此，以分層所有權方式建成的高樓大廈便成為主要的住宅。事實上，現今居民中具備條件擁有整幢平房／樓宇作自住自用的屬極少數，大部分居民均住在大廈／樓宇（又稱“分層建築物⁸”）的某個／某部分獨

¹ “澳門特別行政區”的簡稱。

² 為 2006 年 5 月 22 日公布的資料，見統計暨普查局官方網頁（http://www.dsec.gov.mo/chinese/indicator/c_mn_indicator.html）“社會”內的“2006 澳門資料”——欄，第 1 頁及第 15 頁。

³ 至於非本地勞工，根據 2006 年 6 月 30 日的統計資料，超過 5 萬名。見統計暨普查局官方網頁 http://www.dsec.gov.mo/chinese/ncs/c_dem_ncs_2006_q2.html。

⁴ 根據 2005 及 2006 年的統計，澳門的人口密度在世界 230 個國家和地區中列居第 2 位，詳見“wikipedia”網頁（http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population_density）及“photius”網頁（http://www.photius.com/rankings/geography/population_density_2006_0.html）。

⁵ “所謂公共房屋，是指由澳門政府資助興建用以出租的，以及政府提供土地予發展商投資興建並以低於市場價格出售的，用於解決低收入家庭或有特殊困難的家庭之住房需求的那些住宅單位。”，見鄭國明所著的《住房資源分配與政府行為——澳門公共房屋政策的若干分析》，轉載於澳門基金會及澳門大學聯合出版的《澳門研究》的電子版（<http://www.macaudata.com/macauweb/book150/html/22201.htm>）。

⁶ 至 2005 年 12 月 31 日為止，公共房屋的單位總數為 30,650 個【見統計暨普查局官方網頁（<http://www.dsec.gov.mo>）中“電子刊物——統計年鑑——2005 年”第 226 頁】；而 1991 年至 2005 年建成及擴建的私人樓宇單位數目則為 110,521 個【見統計暨普查局官方網頁（<http://www.dsec.gov.mo>）中“統計指標——建築及能源——新動工、建成及擴建樓宇統計”】。

⁷ 即《都市房地產的使用規範》第 1 條第 1 款 a) 項所述的住宅或居住用途的都市房地產。

⁸ 《民法典》第 1314 條第 1 款規定“分層建築物可由單一樓宇或一樓宇群構成。”。

立單位，在此情況下，各小業主⁹固然是其單位的唯一所有權人，與此同時，他們也是“連繫”各個獨立單位的共同部分——如大堂、門庭、走廊、升降機等的共同所有人¹⁰。

私人樓宇的獨立單位及共同部分，既然分別屬於小業主所私有及共同所有，就是各小業主自己或共有的私產，有關單位的使用權及共同部分的管理權等自然亦歸小業主¹¹。不論是澳門的憲制性法律——《基本法》¹²，還是主要法律之一的《民法典》均明文規定，應尊重及保障私有財產¹³。所以，對於私人樓宇的使用及管理¹⁴，按理行政當局本不應該作出干預。但是，如果透過小業主的自行管理未能夠確保居民的“安居”及公眾的安全，行政當局是否亦絕對無需或不應該作出干預，便值得商榷。

事實上，在本澳，小業主過於自私地使用自己單位，又或因對樓宇共同部分無能力管理或管理不善而導致影響居民“安居”及公眾安全的情況屢見不鮮，例如一些小業主基於個人私利，對樓宇單位進行非法僭建，又或在未取得准照下私自在居住用途單位經營須先取得准照的活動／業務（如非法旅館），又如一些舊式的低層私人樓宇，往往因“不存在”小業主會¹⁵而引致管理不善，管制進出樓宇的設施損毀後無人維修，又或根本沒有設置該等設施，以致公眾能夠“自出自入”

⁹ 即《民法典》所指的“分層建築物所有人”的俗稱，意即擁有分層建築物某單位所有權的人士。

¹⁰ 《民法典》第 1323 條第 1 款及第 1324 條。

¹¹ 《民法典》第 1323 條及第 1324 條。

¹² 全稱《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。

¹³ 《基本法》第 6 條及《民法典》第 1229 條。

¹⁴ 根據《民法典》第 1327 條、第 1329 條及第 1344 條的規定，對於私人樓宇共同部分的管理，由分層建築物之所有人大會——即俗稱的“小業主會”負責，在小業主會成立之前，樓宇管理則一般由大業主（即建築商）或大業主委託的實體負責。

¹⁵ 即《民法典》第 1329 條第 1 款所指的負責私人樓宇管理的決議機關“分層建築物之所有人大會”的俗稱。

（例如公眾可通過有關大廈的共同部分前往另一大廈或公共街道），衍生出一系列的環境衛生、治安秩序、消防安全等問題；即使有成立小業主會的私人樓宇，小業主／住戶的個人利益與整體利益也可能因個別小業主與小業主會之間出現管理權紛爭而受影響。

上述問題所產生的影響，不僅涉及小業主／住戶的個人利益及整體利益，亦與可自由進出該私人地方（例如大廈走廊、平台、地下出入口大堂等共用／共同部分）及光顧有關無牌營業場所的人士的利益有著切身關係，因此，社會上要求行政當局為居民的“安居”、公眾的“安全”而“有所為”的呼聲正不斷湧現¹⁶。

雖然，原則上私人財產權依法不可侵犯，但當私人樓宇小業主的自私行為或無能力管理或管理不善行為危及公共利益時，行政當局如只能袖手旁觀不作干預，便於理不合。誠然，公權力的干預須有法可依，否則便屬違法，因為《基本法》第6條明確規定“澳門特別行政區以法律保護私產權”（底線為本文所加）。而立法者亦曾透過法律，將可預見的觸及重大公共利益——尤其對涉及生命安全、健康衛生的範疇——設定一些強制規定，例如《傳染病防治法》針對危及公眾健康的疾病，訂有隔離病患者或場所管制措施¹⁷，又如《都市建築總章程》對有倒塌危險、危害公共衛生或滋擾鄰居¹⁸的違例建築亦訂有勒遷及強制清拆措施¹⁹。

可惜的是，現實上尚存在不少因小業主的使用不當或管理不善以致危害公共

¹⁶ 例如傳媒分別報導“私廈公地佔用情況嚴重——當局須訂監管法懲罰缺德者”（《澳門日報》2005年9月29日第B7版）、“法律滯後引發糾紛危及社會——私廈管理法律亟待完善”（《澳門日報》2006年1月16日第B7版）及“大廈管理事務呈惡化——將成社會不定時炸彈”（《華僑報》2006年2月11日第1張第3版）。

¹⁷ 《傳染病防治法》第15條、第19條及第25條。

¹⁸ 即《都市房地產的使用規範》第13條至第15條所指的“滋擾的事實”。

¹⁹ 《都市建築總章程》第54條至第56條。

利益、但行政當局按現行法律制度卻未能介入處理，又或雖能介入處理但未見成效的情況。事實上，本署自成立以來，不論從市民的求助諮詢、投訴／舉報，傳媒的報導及評論抑或在本署與一些公共部門合作的部門運作審查中，均發現在私人樓宇的單位使用及共同部分（尤其涉及公眾可自由出入的部分）的管理方面，確實存在不少有損公共利益的情況，特別是一些長期進行的營利活動不受“規管”的情況，例如在居住用途單位無牌經營旅館，除了損害樓宇其他小業主的居住安寧外，亦衍生出對於光顧旅客的人身、財產安全及消費權益等不能提供應有的保障等問題；又如在共用／共同部分長期從事營利活動，典型的例子是在大廈大堂出入口通道擺賣熟食，而不受當局任何部門（包括負責發出小販准照的民政總署²⁰、徵收營業稅的財政局²¹及監察房地產不當使用的土地工務運輸局²²——下稱“工務局”）監管。當中衍生的問題已不是單純的個人紛爭，而是關係著環境衛生、治安秩序、消防安全、消費權益、公平營商等直接與市民大眾利益相關的課題，甚至是當局的稅收問題。

對於這等問題，雖然本署已與相關部門進行會議，且該等部門也意識到問題所在，但礙於現行法例的不足，甚至是“滯後”，故在執法上仍處於“膠著”狀態，尚未找到共識的“出路”。基此，這些在私人樓宇單位私自僭建、非法更改用途，以及在共同部分進行商業活動的情況，在未受到有效的監控下，難免會有惡化的趨勢。

鑑此，本署認為有需要開展有關“行政當局針對私人樓宇的使用及管理不善

²⁰ 《小販條例》第1條及第3條第1款，第17/2001號法律第2條第2款及《民政總署章程》第2條第8)項。

²¹ 《財政局組織法》第2條f)項及g)項。

²² 《都市房地產的使用規範》第7條及第8條。

所具有的介入權”制度審查研究。

在進行本審查研究期間，本署人員除參考本地和鄰近地區的相關法例外，亦曾與鄰埠香港專責私人樓宇管理的權限部門進行交流，了解當地現行的法律制度並聽取彼等對解決私人樓宇管理問題的心得及經驗，以便從實事求是的角度分析問題的關鍵。

第二部分 本澳私人樓宇使用及管理的現存問題

一、實況簡介

1. 更改用途

個案一：新口岸區怡X閣²³

多個住宅單位被人非法改建成多間套房，無牌經營旅館，成為罪惡的溫床，致使大廈治安不靖、盜竊案頻生，且高利貸、毒品、操控賣淫等案件時見，入住租客品流複雜，當中不乏非法入境者、逾期居留人士、吸毒者等，不單對大廈管理、治安、消防安全構成威脅，且對區內的治安環境，居民的生命財產安全構成威脅²⁴。雖有大廈住戶不斷向治安執法部門、旅館發牌及監察部門及工務部門投訴，該等部門亦相繼採取行動作出處理²⁵，其中工務局曾勒令部分單位須回復改建

²³ 新口岸區有多棟怡字頭的樓宇，當中有人利用部分樓宇單位無牌經營旅館，為行文方便，在本文中“怡X閣”僅作概括統稱，非特指某一棟樓宇。

²⁴ “……最大的問題是，這些隱匿於平常住宅內的非法旅館，通常由一些喜在賭場打滾的外來人士租住，部分涉及賭場周邊的不法活動，出租單位無可避免成為‘黃、賭、毒’等罪惡的溫床，嚴重影響大廈治安，亦成為社會安全隱患……更有犯罪集團利用這些座落在賭場附近的單位，作無牌旅館出租，變相經營非法旅館，不少已成為犯罪集團成員的臨時住所……住宅單位改裝的旅館，一無合格防火設施，二無防盜系統可言，加上住客川流不息，鎖匙人傳人，且無任何入住記錄，十足“無顰雞籠”，不但住客入住後失竊的情況時有發生，就連原大廈的其他住宅單位亦時常被盜賊光顧。大廈不停有陌生人出入，原大廈居民的生活飽受滋擾，對大廈管理、治安、消防安全構成極大隱患……”（見《澳門日報》2006年8月8日第B7版）；“非法旅館同時又吸引‘流鶯’和‘賭客’居停……令平靜的民宅變得品流複雜，對正當人家造成嚴重滋擾。”（見《澳門日報》2006年10月4日第A2版）。“與這類非法旅館為鄰，不僅出入不便，居住環境受滋擾，人身安全和生命財產更受到直接威脅。”（見《澳門日報》2006年8月29日第B7版）。

²⁵ 例如，警方的搜查行動（見《澳門日報》2006年7月27日第A1版、8月7日第A3版、8月8日第A3版、8月15日第B1版及8月25日第A1版）；旅遊局亦對涉嫌經營“非法旅館”者開展行政程序（見《澳門日報》2006年8月8日第A3版、9月1日第E1版、9月4日第A5版、9月22日第C5版及11月7日第A12版），甚至勒令有關違例者在通告刊登後24小時內關閉有

前的樓宇結構²⁶，但是，阻嚇力不彰，執法效用不大，不少“非法旅館”在行政當局著令停止營業後仍繼續經營²⁷。



近期在怡 X 閣查獲非法旅館的報導

個案二：關閘X南花園²⁸

有人在該大廈停車場（屬大廈公共部分）開設汽車美容店及將該停車場對外開放經營，公眾付款便可停泊車輛，並可光顧有關汽車美容店。由於該廈位處主要出入境口岸附近，該停車場的使用率十分高，尤其是假日期間，經常“爆滿”。

關場所（見《澳門日報》2006年8月8日第A8版、9月15日第A12版及10月11日第A8版）；而工務局則對涉嫌非法改動單位間格無牌經營的旅館進行查證工作（見《澳門日報》2006年9月19日第A7版）及通知非法更改單位者將單位恢復原狀或在指定期限內提交合法化計劃（見《澳門日報》2006年9月22日第C5版）。

²⁶ 2006年8月25日電台時事節目“澳門講場”及《澳門日報》2006年9月22日第C5版報導。

²⁷ 2006年8月30日、9月11日、9月14日、9月18日、9月25日、10月9日、10月20日及11月7日電台時事節目“澳門講場”及《澳門日報》2006年10月4日A2版均有報導。

²⁸ 屬經濟房屋，已成立小業主會；有部分單位現時仍屬當局擁用，即當局具有小業主身份。

此外，該停車場內亦曾設有對外營業的裝修工場。據了解，上述停車場及汽車美容店係得到大廈發展商的認可而對外經營的²⁹。

個案三：氹仔 X 龍大廈

有人在大廈住宅單位內經營“非法飯堂”，儲存過量石油氣，威脅消防安全；人聲嘈雜，影響安寧；環境衛生惡劣，食物質量無從保障；光顧者在大廈自出自入，造成治安隱患。雖有住戶向當局投訴，當局亦派員跟進甚至查封有關“飯堂”，唯有人竟自行撕除封條繼續經營^{30 31}。



X 龍大廈一用作飯堂的住宅單位

²⁹ 至於該廈停車場的業權及管理權，目前仍存在爭議，現正等待司法機關的裁決，但此問題並非本審查報告所關注的內容。

³⁰ 2006 年 8 月 28 日及 29 日均有住戶致電電台時事節目“澳門廣場”反映情況。

³¹ 此圖片轉載自《澳門日報》2006 年 8 月 10 日電子版（<http://www.macau.ctm.net/modailylog/20060810/index.htm>）。

2. 占用大廈共同部分

a) 商用樓宇

個案四：中區 X 華商場

沒有小業主會，由大業主委託的物業管理公司負責管理，有人在熙來攘往的商場內通道及出入口處開設多個熟食攤檔，惠顧者眾多，節假日期間尤甚。爐具、石油氣等危險及易燃物品隨意擺放，除阻塞人流外，亦危及人身安全，以及構成消防隱患；再者，有關攤檔的衛生條件不受監管，惠顧者健康無從保障；此外，由於該商場出入口與公共行人道相接，當聚買者眾時，行人往往需繞道而行，甚或走出馬路，危及安全，影響交通。



X 華商場門口與公共街道接壤處

b) 商住樓宇

個案五：新口岸區 X 際中心

並無成立小業主會，由大業主委託的物業管理公司負責管理。有人（非住戶）在柱廊下（公眾可自由出入的通道）放置一座大型四面佛像讓人（包括住戶及非住戶）供奉，並開設算命、出售宗教紀念品及香燭等攤檔，阻塞通道。



X 際中心柱廊下（公眾出入口通道）

個案六：黑沙環區 X 華新村

已成立小業主會，管理由小業主會委託的公司負責。有人（包括商戶及非商戶）占用屬大廈共同部分的內街及柱廊下等任何人均可自由通行的公眾通道，擺賣蔬菜、水果、雜貨，三鳥、海鮮、甚至肉類等物品，經營時間每日由早上 7 時至晚上 12 時，儼如一小型街市³²，但經營條件惡劣，臭氣瀰漫，使原來寬闊的通

³² “……初期是一些‘無牌小販’在售賣蔬菜水果，其後，更售賣肉類和水產品，經營者數十人，
審查報告 — 11

道／走廊變成僅夠一人通過，影響大廈通道的暢通，對環境造成污染，對公共衛生構成危害，亦造成噪音等問題；且部分擺售的肉類及蔬果等食物未經檢疫，危害消費者的健康。相關部門雖多次採取聯合行動，帶走及沒收未經檢疫的蔬果及肉類，甚至曾應管理公司要求派執法人員駐守各出入口，但問題一直未獲解決。



X 華新村內街及柱廊下

c) 住宅樓宇

個案七：天神巷 X 嘉苑

新建樓宇，大廈管理由一公司負責。有住戶在大廈門前（屬大廈共用／共同部分，但與公共街道相接）一角擺賣玩具等雜貨，由於該廈地處旺區的主要通道，

儼如街市。市政當局曾作處理，但並無可行的有效辦法，亦無法可阻；上午掃蕩，下午續開，沒收貨物或罰款，亦無阻嚇作用，經營者只當作是‘成本’。”，見《華僑報》2002年3月5日第1張第1版。

途人如鯽，該攤檔吸引不少途人駐足光顧，影響住戶出入。管理人員雖多番干預，要求該住戶自律，但不得要領。管理人員遂向相關部門尋求協助，但問題仍不獲解決。最後，管理人員在有關位置擺放大型盆栽植物方解決問題。



X 嘉苑門口與公共街道接壤處

個案八：三盞燈區 X 運大廈

舊式低層樓宇，沒有小業主會，亦沒有機關負責管理。有住戶長期占用地下天井(住戶及非住戶均可自由出入的通道)，向公眾擺售盆栽植物，清晨已出現“亂擺亂賣”的情況，人聲嘈雜，影響環境衛生，阻塞走火通道，妨礙途人。雖有住戶向民政部門投訴，但礙於上述地點屬私人地方，民政部門基於權限問題無法自行解決，須聯同其他部門採取聯合行動，經核實後，當局轉為跟進有人擅自更改單位的用途及阻塞走火通道的問題，及後，有關住戶自覺地停止有關占用行為。然而，取而代之的是，常有電單車停泊及雜物堆放在該處，鑑於屬私人地方，如非涉及消防安全，當局無權介入。



X 運大廈天井（公眾出入口通道）

個案九：南灣大馬路 X 利大廈

中高層樓宇，有人（非住戶）長期在大廈通道內擺賣盆栽，阻塞走火通道及影響環境衛生。



X 利大廈大堂出入口通道

二、小結

上述種種因私人樓宇的使用及／或管理不善而引起的問題，往往成為市民憂慮及關注的焦點，大眾傳媒亦時有評論：“本澳不少私人大廈，尤其高層大廈或屋村大廈，設有大片公眾地方或寬闊的通道，這類地方可說是大廈各戶共用的‘公地’，無人可佔為己用，但有關地方被佔用的問題長期存在，尤以北區高層大廈情況更為嚴重。”³³；“住宅內無牌開設旅館情況日趨嚴重，尤以接近新口岸賭場一帶的住宅最常見，不少住宅單位有類似的非法租賃活動，這已是公開的秘密……”³⁴。

上述這些個案，都是現今澳門在私人樓宇的使用及管理方面常見的典型例子，當中所涉及的種種問題，按理應可透過樓宇本身的小業主會決議解決，又或循司法途徑確保小業主的合法權益，終止那些未經合法許可的擺賣、改變單位用途、占用共有部分等行為，並使違規者承擔某些不利後果；然而，在本澳，舊式低層樓宇普遍沒有專人管理，亦不存在小業主會，即使是高層樓宇，鑑於小業主一般對相關法律制度認識不足³⁵，已成立小業主會的亦屬少數³⁶，更何況有些問題的發生是基於小業主會／管理公司／個別小業主圖謀私利而容許／縱容有關人士在大廈公共地方內經營，又或因大廈無人管理而讓人（住戶／非住戶）有可乘之機。

³³ 見《澳門日報》2005年9月29日第B7版。

³⁴ 見《澳門日報》2006年8月8日第B7版。

³⁵ 街坊總會理事長姚鴻明曾表示，“小業主一般較少關注管理機關的存在與否，原因之一是對法律不熟識”（見《澳門研究》第34期第45頁，澳門大學澳門研究中心編輯，澳門基金會出版）。

³⁶ 本澳已成立小業主會的大廈不逾兩成（見《澳門日報》2006年9月1日第B5版及2003年5月18日第A11版）。

“面對私人大廈的公眾地方被濫用、不法佔用等行為，有管理處的大廈，則由管理處人員勸喻或處理，但效果並不理想。……遇著這些問題，有管理公司的大廈多會應居民的投訴處理，但更多時候是管理公司也無法處理；沒有管理公司的，居民便向當局求助。”³⁷。

誠然，居民遇到解決不了的問題向當局尋求協助完全是可以理解的，但從上述個案中可見，即使小業主／住戶向當局尋求協助，在私有產權不容公權任意干預的前提下³⁸，除非“有法可依”³⁹，否則當局的介入空間極為有限。

有必要指出的是，上述典型個案均反映出一個事實：不論屬何種類型的私人樓宇（商用大廈、商住兩用大廈，抑或純住宅大廈），如其使用不當、管理不善，不但商戶／住戶的利益受損，公眾利益如環境衛生、治安秩序、消防安全、人身及財產安全、消費者權益，甚至稅收等等，亦同樣受到威脅，因此，如在現行的法律框架下，當局無“法”可施，便有必要探討如何在法治基礎上尋找出路。

³⁷ 見《澳門日報》2005年9月29日第B7版。

³⁸ 《基本法》第31條規定：“澳門居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”。

³⁹ 《基本法》第40條第2款規定：“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第1款規定抵觸。”。

第三部分 行政當局在現行分層建築物管理制度下的介入權

按現行法例，樓宇的獨立單位及共同部分的劃分，以至其用途等，係在分層建築物的設定憑證中訂定⁴⁰，一般而言，樓宇的大堂、走廊、天井，以及未被劃為獨立單位的停車場等，均屬大廈的共同部分⁴¹。

樓宇的小業主既各自為其獨立單位的所有人，亦同時為樓宇共同部分的共有人⁴²，小業主對樓宇共同部分的管理當然享有一系列的權利⁴³，由小業主組成的小業主會，有權決定關於樓宇管理的事宜，且可以任免管理機關或聘請專業的物業管理公司，負責樓宇管理的執行工作。

按現行《民法典》的規定，由占樓宇總值法定多數份額⁴⁴的小業主作出的決議，原則上可決定關於樓宇管理的所有事宜，當中既包括上述任免負責執行管理工作的管理機關成員⁴⁵及選聘物業管理公司⁴⁶，亦包括更改設定憑證（如將某共有部分的用途更改或劃歸某獨立單位專用，又或改變某獨立單位的用途）⁴⁷，以及其他如禁止在樓宇內進行某些行為或活動等涉及樓宇管理的事宜⁴⁸。此外，為了便於執行管理工作，占法定多數份額的小業主更可獨立製訂或在設定憑證中訂定或更改《分

⁴⁰ 《民法典》第 1318 條至第 1320 條。

⁴¹ 《民法典》第 1324 條第 1 款，另一方面，按照同條第 2 款的規定，大廈的設定憑證可將天井、花園、天台、屋頂及升降機等撥予一名所有人或一群所有人專用。

⁴² 《民法典》第 1323 條第 1 款。

⁴³ 《民法典》第 1325 條第 1 款及第 3 款，以及第 1330 條。

⁴⁴ 如法律無另定份額比例，則以占有份額超過樓宇總值一半為法定多數（《民法典》第 1347 條第 1 款）。

⁴⁵ 《民法典》第 1355 條。

⁴⁶ 《民法典》第 1356 條。

⁴⁷ 一般情況下，更改分層所有權的設定憑證，須經全體小業主一致議決通過，然而，倘獲得至少占樓宇總值三分之二的小業主的贊成票時，則可請求法院作出批准以取代其餘小業主的同意（《民法典》第 1321 條）。

⁴⁸ 例如，小業主會可以通過一項禁止任何人在大廈大堂或通道上擺賣的決議。

層建築物管理規章》⁴⁹，據以規範樓宇共同部分及獨立單位的使用、收益、安全及保存，規章中可訂明，如樓宇的任何小業主、單位占有人及租戶等人士作出違反《民法典》、《分層建築物管理規章》、小業主會的決議或管理機關的決定的行為，小業主會可對有關人士的違規行為提起訴訟，以及科予該規章所訂定的一般及抽象性的金錢處罰⁵⁰。

另一方面，由小業主選任的管理機關或聘請的管理公司，負責執行樓宇的管理工作，其職責包括確保現行分層建築物法例及樓宇本身的管理規章得以有效施行。換言之，如有人違反有關法例或規章的規定，管理機關或管理公司有職責要求違例者停止有關違例行為；倘管理機關或管理公司未有盡心地履行其職責，小業主會有權撤換管理機關的成員或管理公司。另外，個別小業主亦有權針對管理機關或管理公司的失職行為向小業主會提出申訴，甚至對管理機關或管理公司因過錯而違反義務的行為，針對管理機關或管理公司提出訴訟⁵¹。

顯然，在尊重私有產權的現行法律制度下，行政當局既無權強制小業主召集小業主會⁵²或制訂《分層建築物管理規章》，亦無權要求小業主接受及遵守由行政當局自行或應個別小業主要求為有關樓宇製訂的管理規章。

然而，依現行法例，行政當局對樓宇的管理及使用也絕非全無介入空間，當有關管理及使用牽涉到須受行政當局許可及監管的事宜，例如將樓宇用於某項須預先取得行政准照的用途，則行政當局仍有權干預。

⁴⁹ 《民法典》第 1320 條及第 1340 條。

⁵⁰ 《民法典》第 1320 條第 2 款 c)項及第 1341 條。

⁵¹ 《民法典》第 1330 條 e)項及第 1360 條。

⁵² 即使屬於經濟房屋，房屋局的職責亦僅是促進及安排第一次小業主會的舉行而已（《以房屋發展合同制度所建樓宇之管理》第 5 條第 1 款）。

因此，就前文提及的種種涉及樓宇獨立單位不當使用或共同部分管理不善的問題，小業主有權按照《民法典》的規定——透過小業主會自行解決，又或透過小業主會要求行政當局或司法當局依法作出介入。至於行政當局可否在符合某些法定前提下，依職權介入私人樓宇的不當使用或管理不善的問題，則是下文將要分析的內容。

一、 更改用途、違法工程或滋擾鄰居

大廈獨立單位的用途係在分層所有權的設定憑證中訂定⁵³，而樓宇的使用准照亦會載明有關用途。根據現行法律的規定，獨立單位的所有人不得將單位用於不符合其既定的用途⁵⁴，換言之，倘有關單位的所有人或承租人將單位用作非設定憑證所訂的用途（例如將原作居住用途的單位，用作經營旅館、飯堂等），樓宇的小業主會有權自行或透過管理機關要求有關人士停止不當使用。如就有關樓宇已制定《分層建築物管理規章》，小業主會亦可根據倘有的處罰規定，對改變單位用途的小業主、占有人或承租人科予罰款；如有需要，小業主會尚可以其名義對有關人士提起訴訟，強制有關人士遵從小業主會的決議。

然而，倘有關樓宇的小業主會尚未成立，且無《分層建築物管理規章》，則雖然個別小業主依法仍可以透過倘有的樓宇管理公司向改變單位用途的小業主施

⁵³ 一般而言，當私人申請興建分層所有權制度的樓宇，須向工務局遞交有關建築計劃及圖則，該等文件一經核准，申請人所附同的獨立單位說明書，即視為相關樓宇的設定憑證（《民法典》第1317條第2款），設定憑證應載明每一獨立單位的指定用途（《民法典》第1320條第1款）。

⁵⁴ 《民法典》第1325條第2款b)項及《都市房地產的使用規範》第1條、第3條及第7條。

壓，但單純個別小業主或樓宇管理公司，不具正當性採取上述可由小業主會採取的罰款措施；另一方面，雖然個別小業主亦可針對改變獨立單位用途的行為，向相關人士提起訴訟，但在此情況下，有關訴訟費用則須由提起訴訟的個別小業主自行承擔。

另一方面，由於現行法例規定⁵⁵，針對獨立單位的所有人或承租人將單位用作有別於樓宇使用准照所載用途的行為，行政當局有權著令有關人士終止不當使用⁵⁶，以及在有關不當使用屬可合法化的情況下，訂出期限要求違例者遞交合法化的措施／計劃（例如按《民法典》的規定⁵⁷，取得全體或占絕對大多數份額的小業主同意，改變有關設定憑證），對於未能依期合法化而又不遵守行政當局終止不當使用的命令者，行政當局可予檢控並提起輕微違反程序。因此，對於改變單位用途的情況，較直接的解決方法固然是透過小業主會的介入或訴諸司法機關，但如這種直接方式因業主會未成立而難以運用時，住戶／小業主可要求行政當局介入處理，但程序的進行則較為間接及需時。

當獨立單位用途的變更涉及到一些須行政准照才可進行或經營的活動時，例如經營旅館公寓、飲食場所等，而有關經營人尚未領有准照⁵⁸，則不論小業主有否

⁵⁵ 《都市房地產的使用規範》第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 7 條、第 9 條及第 10 條。

⁵⁶ 值得注意的是，工務部門認為，由於《都市房地產的使用規範》第 11 條規定“倘屬 1986 年 1 月 1 日前已開始使用的都市房地產、其部分或單位，即使屬不當使用，第 9 條及第 10 條均不適用（即有關檢控及輕微違反程序）……”，故對於 1986 年 1 月 1 日前已開始使用的樓宇，不適用不當使用的規定，換言之，如在 1986 年前建成入伙的住宅樓宇中將個別單位作商業或工場用途，只要經營的是無須申請准照的業務，亦不屬違法。

⁵⁷ 第 1321 條。

⁵⁸ 如在獨立單位內從事須領有行政准照方可營業的活動，有關准照的審批往往涉及樓宇結構及間格等是否符合進行相關活動的法定要求，而工務局則屬於法定就上述事宜給予意見的實體。這樣，當工務局需要發出意見時，自然先考慮有關獨立單位的用途是否涵蓋申請人欲經營的活動，且在得出否定結論的情況下作出反對給予准照的意見。因此，現實生活中所發生的改變獨立單位原定用途的個案，多涉及將之用作須先領有行政准照方可營業的活動，也就是所謂無牌經營的問題。

要求行政當局作出介入，當局均可依職權對違法者科予行政罰款，以及勒令其終止營運⁵⁹。

另外，如在單位的使用上造成噪音及氣味，以至對公共衛生、清潔及健康、防火安全、人身及財產安全等方面造成的影響，超過相鄰關係中所能容忍的限度，則不論是否涉及改變單位用途或有無僭建，小業主亦可根據《都市房地產的使用規範》的規定，要求行政當局⁶⁰介入查察是否存在構成滋擾鄰居的情況⁶¹，若當局認定滋擾鄰居的情況屬實，可要求有關獨立單位的所有人或承租人終止滋擾，並在對方拒絕遵從的情況下，就該行政違例行為提出檢控，甚至強制勒遷⁶²。

就程序方面，針對單位的不當使用，根據《都市房地產的使用規範》的規定，當工務局人員發現大廈的獨立單位被不當使用，須繕立筆錄，而局方則須在 8 日內向違法者發出通知⁶³，告知其涉嫌違反的規定，並在有關不當使用情況屬不可合法化的情況下，命令其立即終止不當使用；如屬可合法化的情況，則在通知中訂出提交合法化計劃的期限⁶⁴，如違法者在期限內不遞交合法化計劃或計劃不獲批准，又或不按已批准計劃內所訂期限及條件執行載於計劃內的措施，而違法者仍維持其不當使用狀況，則工務局局長有權採取必要措施以停止有關不當使用⁶⁵。凡

⁵⁹ 例如針對經營無牌旅館或無牌飲食場所，旅遊局或民政總署有權按《酒店及同類場所制度》第 67 條的規定，勒令有關經營者停業及科處罰款。

⁶⁰ 由一檢查委員會負責，該委員會在工務局內運作，由局長擔任主席。另視乎個案所涉及滋擾的性質，委員會中還可包括由工務局局長委派的成員，當中可包括：一名負責繕寫檢查筆錄的工務局代表、衛生局代表、消防局代表、治安警察局代表、勞工事務局代表、經濟局代表及環境委員會代表（《都市房地產的使用規範》第 15 條第 1 款及第 2 款）。

⁶¹ 《都市房地產的使用規範》第 14 條及第 15 條。

⁶² 《都市房地產的使用規範》第 15 條第 6 款；《都市建築總章程》第 55 條。

⁶³ 《都市房地產的使用規範》第 9 條第 1 款。

⁶⁴ 《都市房地產的使用規範》第 9 條第 2 款及第 3 款。

⁶⁵ 《都市房地產的使用規範》第 9 條第 4 款。

不遵守工務局停止不當使用的命令，則構成輕微違反行為⁶⁶，有關檢控及處罰程序按《刑事訴訟法典》的相關規定⁶⁷進行，其中就罰金的繳納方面，如違法者逾期不主動繳納罰金，則相關卷宗便會移送法院審理。

至於滋擾鄰居的行為，如經工務局召集組成的檢查委員會確認，根據《都市房地產的使用規範》所作的定性，屬行政違例行為，由工務局通知有關違法者即時停止滋擾行為⁶⁸，如對方不遵守，則可根據《都市房地產的使用規範》第 15 條第 6 款⁶⁹及《都市建築總章程》的相關規定，對違例者科予行政罰款⁷⁰，甚至依法強制勒遷⁷¹。

然而，有必要指出的是，鑑於現行法例將滋擾鄰居的行為界定為行政違例行為，而《都市房地產的使用規範》及《都市建築總章程》均未有就有關檢控程序作出明確的規定，故在有必要補充適用《一般制度》⁷²的情況下，有關檢控程序的進行便困難重重，這與違法工程的檢控程序一樣，均受限於《一般制度》的規範過於簡陋⁷³，以致整個程序耗時較長，甚至有不少法律漏洞為違例者所利用，從而擺脫違法責任，故在實際生活上難以對違例者產生阻嚇作用。

⁶⁶ 《都市房地產的使用規範》第 10 條第 1 款。

⁶⁷ 《刑事訴訟法典》第 380 條至第 388 條。

⁶⁸ 《都市房地產的使用規範》第 15 條第 5 款。

⁶⁹ 《都市房地產的使用規範》第 15 條第 6 款規定“經必要配合後，《都市建築總章程》之規定補充適用於上數款所規定之檢查。”。

⁷⁰ 《都市建築總章程》第 67 條規定“不遵守第 64 條第 1 款 c 項所指情況以外依法著令的任何通知，處以罰款 2500 元，並不妨礙倘有的刑事責任。”。

⁷¹ 《都市建築總章程》第 55 條。

⁷² 即《行政上之違法行為之一般制度及程序》。

⁷³ 針對現行《一般制度》及個別規範行政違例行為的法例在實際操作方面有不完善之處的問題，詳見本署於 2005 年完成的《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》審查報告。

1. 新口岸區怡X閣⁷⁴

針對怡X閣內多個住宅單位被人“非法”改建成多間套房，無牌經營旅館的問題，有關樓宇並未成立小業主會⁷⁵，亦無《分層建築物管理規章》，故對現狀不滿的部分小業主未能採用《民法典》所訂機制——透過小業主會及按《分層建築物管理規章》的規定，要求有關人士停止不當使用，以及要求不當使用人對樓宇的其他小業主承擔倘有的賠償責任，甚至對其科予罰款；至於樓宇的管理公司，在樓宇尚未成立小業主會及制定《分層建築物管理規章》的情況下，最多亦只能勸喻不當使用人停止其不當使用，但依法無權採取進一步的強制措施。

另一方面，由於按照《酒店及同類場所制度》，在本澳經營旅館或公寓須事先取得旅遊局發出的准照⁷⁶，否則便構成行政違例及須承受處罰⁷⁷，故針對本個案的非法旅館問題，作為監察及執行上述法令的實體——旅遊局⁷⁸，便有職權介入，對違例者提起處罰程序。

至於有關處罰程序的具體操作流程方面，《酒店及同類場所制度》中較具體明細的規定有：實況筆錄的內容⁷⁹、展開預審的期間⁸⁰、預審員完成預審後撰寫報告的期間（5日）⁸¹，以及違例者提交答辯的期間（5個工作日）等⁸²。

⁷⁴ 同註 23，僅作概括統稱，非特指某一棟樓宇。

⁷⁵ 據了解，數月前個別大廈已著手籌立小業主會，見《澳門日報》2006年10月3日第A5版。

⁷⁶ 《酒店及同類場所制度》第14條及第30條。

⁷⁷ 《酒店及同類場所制度》第67條。

⁷⁸ 《酒店及同類場所制度》第2條第1款。

⁷⁹ 《酒店及同類場所制度》第91條第2款規定：“實況筆錄內應載有場所完整之識別資料、違法行為發生之地點、日期及時間、違法行為之詳細說明及其所違反之法律規定，以及任何其他有關之資料。”。

⁸⁰ 《酒店及同類場所制度》第92條第2款規定：“預審由撰寫實況筆錄之日起計至多八日內展開。”。

⁸¹ 《酒店及同類場所制度》第94條第1款。

事實上，針對本個案的非法旅館問題，根據旅遊局於報章上刊登的通告⁸³，該局已對有關違例者提起行政違法處罰程序，更根據《酒店及同類場所制度》第 30 條及《行政程序法典》第 83 條的規定，勒令有關人士在該通告刊登後 24 小時內關閉有關非法旅館，為期 6 個月，違者則按《酒店及同類場所制度》第 68 條第 1 款規定被控以違令罪。然而，據消息稱，一方面，有不少單位違反行政當局的命令，繼續營業⁸⁴；另一方面，在怡X閣內亦有不少單位正進行改建工程，準備經營⁸⁵。

此外，據本署了解，過去旅遊局也曾針對類似情況作出檢控，但在司法程序中卻被判敗訴。

就本類型個案可作如下分析：

《酒店及同類場所制度》規定“為本法規之效力，酒店場所係指透過收費方式向公眾提供住宿，並提供或不提供膳食及其他輔助服務之場所。”⁸⁶，酒店場所分為四個組別，包括酒店、公寓式酒店、旅遊綜合體及公寓，無論哪一組別，均須取得行政當局的准照後方可對外營業⁸⁷。

另一方面，根據《商法典》第 798 條的規定，“旅舍住宿合同係指，當事人一方有義務向他方提供連膳食或不連膳食、相當方便舒適之住宿及其他固有服

⁸² 《酒店及同類場所制度》第 95 條第 3 款。

⁸³ 見《澳門日報》2006 年 8 月 8 日第 A8 版、9 月 15 日第 A12 版、10 月 11 日第 A8 版及 11 月 24 日第 A9 版。

⁸⁴ 2006 年 10 月 20 日及 11 月 7 日有住戶致電電台時事節目“澳門講場”訴述。

⁸⁵ 有住戶在 2006 年 8 月 24 日致電電台時事節目“澳門講場”述及。

⁸⁶ 《酒店及同類場所制度》第 3 條。

⁸⁷ 《酒店及同類場所制度》第 5 條第 1 款及第 30 條。

務，以取得回報之合同。”。

從性質方面來講，旅舍住宿合同與單純屬民事性質的不動產租賃合同⁸⁸不同，前者具有商業性質⁸⁹，經營者不僅公開宣傳接受任何人租住⁹⁰，且租住的價金及條件並非由出租方與承租方雙方協議訂出，而係由經營者事先列明；至於內容方面，旅舍住宿合同亦有別於單純民事性質的不動產租賃合同，因為旅舍主除需提供地方予住客居住外，尚需提供其他服務⁹¹；另一方面，旅舍住宿合同的存續期係以日為單位計算，住客須每日支付有關價金⁹²。

由於提供旅舍住宿（即訂立旅舍住宿合同）屬商業行為，租住者作為商業行為的消費者，在住宿環境、衛生及消防安全，以至服務質素等方面，均應獲得一定的保障；再者，旅舍租住者的流動性大（隨時入住，按日結帳，結帳後即可離開），而租住者之間有近距離的接觸（相鄰居住），為保障租住者的人身及財產安全，旅舍主按理亦應對租住者的身份有一定的紀錄及管理，在上述情況下，既然有關商業行為牽涉到消費者的消費權益，以至人身及財產安全等公共利益，再加上本澳作為旅遊城市，旅舍的主要顧客（旅客）能否獲得舒適及安全的住宿服務，會對本澳的旅遊形象造成直接影響⁹³，因此，肩負維護公共利益的行政當局，理應

⁸⁸ 《民法典》第 969 條及第 970 條。

⁸⁹ 《商法典》第 3 條第 1 款 a) 項規定“一、商行為係指：a) 法律視乎商業企業之需要而特別規範之行為，尤其本法典所規範之行為，以及類似行為；”。

⁹⁰ 《商法典》第 799 條第 1 款規定“經營旅舍者於任何人向其提出之住宿要約，如當時能予以提供，即有義務提供，但有合理理由拒絕者除外……”。

⁹¹ 例如確保客房間之清潔及整理工作、接收住客信件及隨即將之交予住客等（《商法典》第 807 條）。

⁹² 《商法典》第 802 條及第 805 條；至於民事租賃合同，根據《民法典》第 974 條第 1 款及第 1033 條第 1 款的規定，如出租人與承租人未就不動產租賃合同訂定期間，則合同以一年作為存續期，租金則按月計算。

⁹³ 事實上，立法者在《酒店及同類場所制度》前言部分亦指出“……對規範旅遊業之法例作出修審查報告 — 25

對有關旅舍經營者的營業行為所須符合的最低要求作出規範（包括旅舍的住宿環境、衛生及消防安全，以至服務等），以確保上述公共利益得到保障。

因此，從維護公共利益的角度出發，立法者訂定了《酒店及同類場所制度》，對從事上述提供旅舍的商業活動進行規管，凡從事“提供旅舍住宿”的商業活動者，必須先獲得行政當局發出的准照，而獲發准照的條件為有關旅舍的環境及服務必須符合《酒店及同類場所制度》及《酒店業及同類行業規章》的要求及條件。事實上，有關要求及條件設置，旨在保障上述公共利益，即使屬法定的最低級別酒店場所——二星級公寓⁹⁴，法例⁹⁵亦從保障住客的消費權益及安全等方面出發，要求該等酒店場所須登記顧客的姓名等身份證資料⁹⁶，以及場所的設置及間隔須遵守有關消防安全、環境衛生、食品衛生及清潔的規定⁹⁷；另外，公寓內亦須具備質量可接受的傢俬及設備，公寓內須設置備有電話的門衛處、休息區及餐廳、備有簡易洗澡間、公用簡易洗澡間及員工專用之簡易洗澡間等⁹⁸。

由此可見，《酒店及同類場所制度》及《酒店業及同類行業規章》所訂的酒店級別，以及有關設施要求，實為可以在本澳從事“提供旅舍住宿”此類商業活動的基本要求。任何人如從事“提供旅舍住宿”的商業活動，便應根據上述法例的要求將有關設施及設備調整至擬獲取經營准照的級別所要求的條件。換言之，

定及調整以活躍潛在市場，並向本地區之旅遊者提供良好之住宿及娛樂條件，以及滿足其需求及願望。”、“僅局限於進行投資之想法並不足夠，更應考慮在酒店及同類場所設備方面投資所產生之效益，提高質量，使其至少符合國際上公認之標準，並使支持及活躍投資之服務具有同等之質量水平。”。

⁹⁴ 《酒店及同類場所制度》第5條第1款及第6款。

⁹⁵ 即《酒店及同類場所制度》及《酒店業及同類行業規章》。

⁹⁶ 《酒店及同類場所制度》第47條。

⁹⁷ 《酒店業及同類行業規章》第3條。

⁹⁸ 《酒店業及同類行業規章》第72條及第73條。

將有關旅舍的設備及間隔調整至符合法定要求，乃屬獲取行政准照以從事“提供旅舍住宿”商業活動的預備措施，絕對不是鑑別是否存在提供旅舍住宿商業活動的判斷因素，故不可能以有關旅舍設備未達法定要求，而否定“提供旅舍住宿”經營活動在事實上會存在的可能性，否則，便會得出以下謬論：凡未取得行政准照便進行相關活動者，只要其設備或條件未符合獲發准照的要求，便不屬無牌經營，亦沒有違法。試想，《小販條例》中規定有牌照小販需使用手推車⁹⁹，難道未取得小販牌照者在公共地方進行擺賣，只要使用“擺地攤”方式，就不屬無牌小販，因而無須受到處罰？又如法例規定，補習中心應具有與學生人數相應的面積、適當的自然通風條件及照明，以及良好衛生和安全條件¹⁰⁰，難道未取得補習中心准照而經營補習業務的場所，只要未被核實具備獲得准照所需的通風及照明條件，便不屬無牌經營補習中心？

因此，當行政當局檢控非法旅館時，其搜證工作的目的就是要證明有關人士的行為已符合上述《酒店及同類場所制度》及《商法典》中有關酒店場所及旅舍住宿合同的定義，即以營商的方式向公眾提供住宿，並提供其他輔助服務，例如為住房提供清潔及整理的服務¹⁰¹，否則，便難以佐證有關檢控。

另一方面，將原屬居住用途的單位用作旅館用途，有關違例者必須先進行更

⁹⁹ 《小販條例》第 11 條第 1 款規定“在被准許地點從事業務之小販、手工藝者和收賣舊貨者以及流動小販，應使用小輪圈有膠環的手推車……”。

¹⁰⁰ 《私立補充教學輔助中心之發牌及監察制度》第 3 條第 2 款規定“‘中心’尚應具有：a) 與學生人數相應之面積；b) 適當之自然通風條件及照明；c) 良好衛生及安全條件。”。

¹⁰¹ 《酒店業及同類行業規章》第 47 條規定“按日或按約定期限出租套間，並提供清潔及整理服務之場所，視為以酒店制度經營”；同一規章第 79 條規定“一、房間應在顧客入住時準備妥當及清潔整齊。二、所有場所之住房應每日清潔及整理。”；《商法典》第 807 條 c) 項規定“旅舍主尤其有義務：……確保住客房間之清潔及整理工作；”。

改單位間隔，以至單位內的排污系統等工程，而上述工程須事先獲工務局審閱及核准工程計劃及獲發有關准照¹⁰²，否則，有關工程便屬違法工程，工務局依法有權介入。

誠然，如果當局能夠在有關違法改建施工期間，作出及時且有效的阻止，按理便不會出現非法旅館的問題；又即使有關違法工程已完成且非法旅館已運作，如當局能及時採取有效措施強制有關單位負責人將單位回復原狀，甚至由當局將違法工程強制清拆，則非法旅館亦不可能繼續運作。事實上，根據現行法例，工務局有權命令違例者停止進行中的工程¹⁰³，而對於不可合法化的違法工程，不論完工與否，工務局均有權對違例者科予罰款¹⁰⁴、要求違例者自行拆去違法建造物及將單位回復原狀¹⁰⁵，甚至勒令違例者遷離有關單位¹⁰⁶；如違例者不遵守工務局命令在指定期限內拆除違法建造物，工務局依法可進行強制勒遷及清拆¹⁰⁷。

因此，在本類型個案中，便有不少大廈住戶質疑工務局任由相關單位內的違法工程完工，未有命令拆去違法建造物，致令非法旅館得以營業及繼續運作。事實上，雖然工務局方面已於報章刊登命令拆卸違法建造物的通告¹⁰⁸，但仍未見成效。

根據現行法例規定，針對正在進行的無領取准照或不按照已核准的施工計劃而進行的違法工程，一經工務局稽查人員發現，有關人員有權即時下令工程主（物

¹⁰² 《都市建築總章程》第 3 條第 1 款。

¹⁰³ 《都市建築總章程》第 52 條。

¹⁰⁴ 《都市建築總章程》第 65 條。

¹⁰⁵ 《都市建築總章程》第 52 條第 5 款。

¹⁰⁶ 《都市建築總章程》第 55 條。

¹⁰⁷ 《都市建築總章程》第 56 條。

¹⁰⁸ 見《澳門日報》2006 年 9 月 22 日第 C5 版。

業所有人）暫停工程 48 小時，倘上述人士不在現場，則可命令有關工程的技術負責人即時停工。而工務局局長除有權確認上述的臨時停工令外，尚可作出正式的禁止施工令（embargo）及在認定已進行的違法工程須予清拆時著令清拆¹⁰⁹，有關確認及命令須附同相關依據通知工程主或有關工程的技術負責人。倘有關人士不遵守停工令，局方可依法科處罰款¹¹⁰；另如在禁止施工令中已作出適當的告誡（聲明違反命令者將構成違令罪），局方更可循刑事程序追究有關人士的違令責任；此外，凡未申領准照而進行工程，有關建築商可被罰款 1000 元至 20000 元，如建築商身份不明，則由工程主承擔繳付罰款的責任¹¹¹。

至於實際執法方面，當工務局稽查人員到達違法工程現場時，單位的小業主、其代表或工程的技術負責人一般不會在現場，在場者往往只是正在進行工程的工人，由於有關工人多不知悉小業主的身份，且不願透露僱用其工作的承判者身份，當然不會接收暫停工程命令¹¹²，而現行法例並未規定稽查人員可強制有關工人提供相關資料，故在欠缺被通知者的身份資料下，局方人員往往將臨時停工令張貼在違法工程所屬單位的門外，這樣有關命令便不能發揮應有的法定效力；另一方面，雖然違法工程所屬單位的業主資料按理應屬公開資料¹¹³，但當局在執法時往往未能及時查悉有關單位的業主資料，且即使查悉亦因其不在現場而不能作出有效的臨時停工令；至於正式停工令，亦往往因現行法例（包括《都市建築總章程》及《一般制度》）的規範不善而令通知程序耗時甚長，結果往往在工程完工後方能完成通知程序，這樣便導致“違令”的阻嚇作用（包括罰款¹¹⁴及刑事責任¹¹⁵）無

¹⁰⁹ 《都市建築總章程》第 52 條。

¹¹⁰ 《都市建築總章程》第 67 條。

¹¹¹ 《都市建築總章程》第 65 條。

¹¹² 事實上，即使有關工人願意接收，其也非法定須被通知的對象。

¹¹³ 《物業登記法典》第 1 條及第 99 條。

¹¹⁴ 《都市建築總章程》第 65 條及第 67 條。

從發揮。因此，現實上，行政當局多未能有效地阻止進行中的違法工程繼續進行，且經當局受理違法工程投訴後仍然能夠完工的個案也為數不少。

當然，上述情況與《都市建築總章程》中有關檢控程序的規範不完善有很大關係，故如能夠適當修改法例，必可有助當局執法，例如規定違法工程現場的人士負有“合作義務”——即限定在場的工人必須提供工程主或承判者的身份資料，又或推定當局人員將臨時停工令或禁止施工令交予在場者或適當張貼後即視作已向相對人作出通知，對當局有效停止或禁止違法工程的進行有一定幫助；另一方面，如當局能及早取得違法工程單位的業主資料，亦有助有效執法。

至於針對已完工的違法工程，按現行法例規定，經稽查人員查證，單位內確實存在違法工程，局方可對工程主科以罰款¹¹⁵，且在違法工程屬可合法化的情況下，工務局局長須通知單位小業主於八天內遞交資料申請將工程合法化¹¹⁷；如屬不可合法化的工程，又或曾作出合法化申請但被當局確定性拒絕，當局有權要求有關工程所有人於指定期限內清拆¹¹⁸；如不遵守清拆令，不但依法可對之科予罰款¹¹⁹，法例還賦權工務局局長透過簡易程序，著令單位小業主於被通知日起計四十五天內遷離，以便當局進行強制清拆¹²⁰。

在實際執法方面，工務局發現單位存在違法工程後，便會透過物業登記局查悉單位小業主的資料，然後通知小業主進行合法化程序（如違法工程屬可合法化的情況），又或通知小業主於指定期限內拆卸（不可合法化的情況），以及倘須科

¹¹⁵ 《刑法典》第 312 條。

¹¹⁶ 《都市建築總章程》第 65 條。

¹¹⁷ 《都市建築總章程》第 53 條第 1 款。

¹¹⁸ 《都市建築總章程》第 52 條第 5 款及第 53 條第 3 款。

¹¹⁹ 《都市建築總章程》第 67 條。

¹²⁰ 《都市建築總章程》第 55 條及第 56 條。

處的罰款（如小業主須就違法工程的實施承擔責任）。上述通知一般會先以雙掛號信方式作出，以確保物業所有人收到有關通知；如未能順利通知¹²¹，則工務局會再嘗試親身通知的方式，倘仍不果，才會在中、葡文報章上刊登告示以作通知，而程序進行至此，多已歷時數月甚至接近一年。另一方面，針對可合法化的違法工程，很多違例者均拖延至被通知清拆違法建造物才申請合法化，而針對不能即時批出的合法化計劃，局方多容許更改計劃或補充資料，這樣“合法化”的程序往往經年未完，而違法工程的處罰程序則被擱置。此外，針對違法者未依工務局所訂期限拆除違法建造物的情況，在實務上，除非有關違法工程已產生危樓風險，否則，工務局並不會啟動強制勒遷及清拆的程序，原因除了顧及本澳的違法工程數目甚多的現實外，局方在執行上亦曾遇上不少戶主的過激反應，故局方原則上不會輕易採取行政強制清拆措施。然而，局方實際上不但中止了強制清拆程序，甚至連依法向不遵守清拆命令者科予罰款¹²²的措施亦告停頓。

針對上述種種涉及執法的問題，有些當然須透過修法方能改善：例如通知違法者的程序耗時過長的問題，倘在法例上引入“推定通知”的規定（即推定掛號信寄出日後的若干日視作已對違法者作出通知），便可縮短通知程序所需的時間；又例如針對現時強制清拆的措施在實務上難以執行的問題，如法例能針對不按期自願清拆者加重或加設罰則，包括加重罰金或設置交易障礙¹²³，亦有助處理違法工程的問題。至於在法例未及修改前，當局在執法程序上亦應作出適當的改善，

¹²¹ 根據《需要以掛號郵遞方式進行通傳或通知》第2條的規定，稅務性質的通傳或通知係以單掛號形式發出，並推定有關人士在掛號郵遞日期後的第五天（如該日非工作日則作為翌日）被通知；然而，《都市建築總章程》及《一般制度》並無類似的推定規定。

¹²² 《都市建築總章程》第67條。

¹²³ 例如將有關單位存在違法工程及物業所有人未繳付罰款的情況，“附錄”於相應物業登記資料上，當有買家查閱有關單位的業權資料時，便可知悉該單位存在違法工程及欠繳罰款的事實，有關單位的交易價值自然受到影響；另一種更嚴厲的做法為限定違法工程罰款未清繳及／或違法工程未清拆前，不可將單位轉讓（即類似香港的“釘契”）。

例如：1) 在通知上減省親身通知的程序；2) 針對違法者申請合法化的問題，如當局已斷定僅部分工程可合法化，便應繼續就不可合法化部分進行相應的處罰、著令清拆及就不遵守清拆令的情況作出處罰等程序；3) 就當事人在申請合法化的程序中的無故拖延，亦應依法¹²⁴視程序已告消滅論處，著令將有關工程清拆¹²⁵，以及就不遵守清拆令的情況作出處罰¹²⁶。有必要強調的是，實務上執行強制清拆固然有其困難，但如當局依法針對未按通知於期限內自行拆卸的不守法行為，對小業主科予罰款，仍可有助增加阻嚇力度。另一方面，對於在實務操作方面出現的疑難，現行法例亦賦予行政當局必要的解決手段——透過行政長官批示予以規範¹²⁷，例如針對檢控階段的工作步驟、工作流程及工作守則等均可透過行政長官批示，在不超逾法律規定及相關原則下，作出較明確的規定，使當局的執法工作有更公開、透明的準則據以依從，減少公眾對當局依法行政或公務人員操守的負面質疑，唯實務上未見當局運用此立規措施。

最後，雖然將居住用途的單位用作旅館，屬於對單位不當使用的行為，違反了《都市房地產的使用規範》的相關規定，可控以輕微違反¹²⁸。然而，據本署了解，負責執行上述法例及作出檢控的部門——工務局¹²⁹，卻從未運用上述法例的規定作出檢控。

在現行法律制度下，樓宇單位的用途雖由建築商在興建樓宇時設定，並記載

¹²⁴ 《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a) 項規定“在下列情況下，有權限作出決定之機關得宣告程序消滅： a) 程序因可歸責於利害關係人之理由而停止進行逾六個月；”。

¹²⁵ 《都市建築總章程》第 53 條第 3 款。

¹²⁶ 《都市建築總章程》第 67 條。

¹²⁷ 《都市建築總章程》第 76 條第 3 款規定，實施該法例時所產生的疑問，由行政長官以批示解決。

¹²⁸ 《都市房地產的使用規範》第 9 條及第 10 條。

¹²⁹ 《都市房地產的使用規範》第 8 條。

於設定憑證中，然而，有關設定憑證的內容，包括各單位的用途設定，可由足夠份額的小業主將之更改¹³⁰，換言之，撇除有關樓宇單位的技術條件（例如排水管道及結構）非單純可依小學主的意願而改變外，樓宇單位的用途實屬全體小學主的處分範圍。

在本澳，長期以來，將樓宇單位用作有別於設定憑證或使用准照所訂的用途並非罕見¹³¹，現實上，除非有關改變用途的行為影響到樓宇其他小學主的安寧而令其不能接受，否則，一般小學主多不會理會或深究鄰居是否將單位用於有別設定憑證所載的用途。

另一方面，小學主原則上亦不會願意作出同意個別單位的使用人更改用途的書面聲明，也不會贊成有關人士依法定程序正式改變單位的用途，因為對大部分的小業主來說，上述行為除了有可能對樓宇或其單位的市場價值造成負面影響外，倘日後有關單位的使用對其居住安寧造成滋擾，上述措施便會令該等小學主不能以“非法”改變單位用途為由，要求行政當局介入及加以阻止，又或要求司法機關介入。

至於改變單位用途的人，同樣亦會基於單位市場價值的考量，不熱衷於依法定程序正式改變單位用途，因為如將原作居住用途樓宇單位依法更改為較“冷門”用途¹³²，例如社團或宗教用途，有關不動產的市場價值便很有可能受到影響，因為新買家如欲將單位回復為居住用途，便必需依法定程序變更設定用途，否則

¹³⁰ 一般須經全體小學主同意，倘獲得至少占樓宇總值三分之二的分層所有人的贊成票時，則可請求法院作出批准以取代其餘所有人之同意（《民法典》第 1321 條第 1 款及第 2 款）。

¹³¹ 例如將住宅單位用作社團會址、貿易行、自由職業辦公室（如律師事務所或工程師事務所等），甚至宗教場所等。

¹³² 根據《都市房地產的使用規範》第 1 條的規定，該規範容許私人在法例所列的一般用途以外，將樓宇單位用作某特別用途。

便有可能面臨非法更改用途的爭議或訴訟，新買家因此而“卻步”實不足為奇。

事實上，既然有關樓宇單位的用途屬樓宇全體小業主的處分範圍（除非改變樓宇單位用途的行為，涉及到經營須事先獲發行政准照的活動），箇中牽涉的亦純屬樓宇小業主之間的個人利益，在此前提下，除非樓宇的小業主會或管理機關要求行政當局介入，否則，行政當局按理應無主動介入的必要；再者，從實務操作的角度考慮，面對本澳為數不少的改變樓宇單位用途的個案，如樓宇本身的眾多小業主沒有異議，行政當局動輒主動介入勒令有關使用人停止不當使用，甚至勒遷，亦自然難以獲得整體社會的認同。

然而，倘改變單位用途的行為涉及到經營須預先獲得行政准照的活動，就不能單靠小業主的共識便可改動，理由為：既然行政當局將從事有關活動的合法性取決於行政許可，便足以顯示當局對有關活動場所及／或經營者定出了“最低要求”，僅在當局核實場所及／或經營者符合法定要求後才給予行政准照，例如檢查場所所在樓宇單位的間隔、消防設備，以至衛生環境等是否符合法定衛生及安全要求等，因此，針對此種改變單位用途的行為，所涉及的利益便不單純屬於私人利益層次的小業主睦鄰關係，而係牽涉到有關場所、樓宇出入者的人身安全及健康，甚至公眾的安全和健康等公共利益問題。因此，行政當局主動及嚴格執法，行使法律所賦予權限，採取所有措施以阻止有關違規經營的進行¹³³，實屬合理。

¹³³ 當然，如果有關人士在向行政當局申請牌照時，已取得樓宇全體小業主同意其經營有關行業的聲明，且有關單位的技術條件（例如間隔、消防及衛生等）亦符合法定要求，只是有關申請人未有進行正式更改設定憑證的手續，在這情況下如行政當局批准有關牌照申請，亦不能指行政當局的決定必然違法；另外，據本署了解，在實務上，由於工務局亦認同事實上如要取得全體小業主的同意聲明幾乎是不可能，故針對具體的個案，倘申請者能提交占有樓宇總值超過三分之二份額的小業主的同意聲明，且有關單位的技術條件亦符合法定要求者（尤其是防火方面的要求），該局亦容許異於使用准照所載用途的使用，例如在原為工場用途的地舖開設補習社，該局就曾給予贊同意見。

但是，《都市房地產的使用規範》並無區分上述兩種情況（ a. 單純改變用途； b. 改變用途並經營須預先申領行政准照的活動），一律賦予行政當局主動介入的職責。

另一方面，針對本類型個案，由於有關非法旅館經營人所作出的改變單位用途行為，已損害到公共利益（例如消防、衛生、治安等），故工務局應依法¹³⁴命令停止單位的不當使用，如有關人士未依當局要求為之，工務局便應提起輕微違反程序¹³⁵，甚至採取勒遷措施¹³⁶。

至於有住戶反映上述非法經營旅館的行為對大廈管理、治安、消防安全構成威脅的問題，事實上，行政當局——按《都市房地產的使用規範》規定組成的由工務局局長擔任主席的檢查委員會¹³⁷——有職責應小業主要求介入查察是否存在滋擾鄰居的情況，若認定情況屬實，當局便有權著令非法旅館的經營人停止滋擾行為，並在對方拒絕遵從的情況下，作出行政違法的檢控，甚至強制勒遷¹³⁸。

當然，無可否認的是，《都市房地產的使用規範》中關於“滋擾鄰居的事實”的規定十分概括，不論是構成“滋擾的事實”的標準，以至整個稽查及檢控流程等，該法律均無任何明確的規範，故在實際執行過程中，部門必然會遇到不少困難，惟部門不能因此而採取消極態度，迴避不執行上述法例，因為沒有經過實踐，將來便沒有足夠的執法經驗，日後進行完善法例時，便欠缺實務操作經驗的依據。事實上，現行法例容許當局透過行政長官批示解決執法過程中存在的疑義¹³⁹，但

¹³⁴ 《都市房地產的使用規範》第 8 條及第 9 條。

¹³⁵ 《都市房地產的使用規範》第 10 條。

¹³⁶ 《都市建築總章程》第 55 條。

¹³⁷ 《都市房地產的使用規範》第 15 條。

¹³⁸ 經《都市房地產的使用規範》第 15 條第 6 款補充適用及《都市建築總章程》第 55 條的規定。

¹³⁹ 《都市房地產的使用規範》第 15 條第 6 款規定，經必要配合後，《都市建築總章程》的規定補

未見當局運用此手段予以補充。

2. 氹仔X龍大廈

就本個案，據本署所知，該樓宇與新口岸怡 X 閣類似，未成立小業主會，故樓宇內受滋擾的住戶未能透過《民法典》所訂機制作出處理，據悉樓宇管理公司介入及勸喻後，“食堂”曾停止運作一段時間，惟之後卻重新開始運作。

另一方面，雖然根據《酒店及同類場所制度》的規定，經營飲食及飲料場所須向民政總署申領牌照，否則將構成行政違例行為，除須立即終止經營外，尚會被科予罰款¹⁴⁰；然而，在本個案中，由於並無任何宣傳物，亦無明顯的跡象顯示有關“食堂”公開地以收費方式向公眾提供在場所專門地點消費食物或飲料，故民政總署未具足夠理據執行《酒店及同類場所制度》的相關規定，檢控所謂的“無牌食堂”。

再者，由於未能證實有關“食堂”公開營運，而在一般供住宅用途的單位中，即使有較多人用膳亦不能指該單位的住宅用途被改變，故在本個案中，難以指控有關人士改變了單位的居住用途；當然，如“食堂”的運作造成嚴重衛生問題，足以對鄰居構成滋擾，則當局可按《都市房地產的使用規範》中關於“滋擾鄰居”的制度作出介入及檢控。

至於本個案中可能存在的違法工程問題，以及相關法例和執法方面的不足之處，由於在前面分析非法旅館問題時已作分析，在此不再重覆。

充適用於滋擾鄰居事實的檢查。該章程第 76 條第 3 款規定，實施該法例時所產生的疑問，由行政長官以批示解決。

¹⁴⁰ 《酒店及同類場所制度》第 2 條第 2 款、第 6 條第 1 款、第 5 款及第 6 款，以及第 30 條。

3. 關開X南花園

由於本個案所涉及的停車場所有權及管理權的爭議並非本審查所要針對的問題，故在此純粹探討私人停車場內開設汽車美容服務公司及將大部分車位作時鐘車位出租等行為會否受當局規管。

正如前述，如改變用途的行為已得到足夠份額的小業主同意，除非在技術條件方面不符合當局的最低要求，否則，即使有關使用憑證未被更改，行政當局亦不宜介入處理。

另一方面，如改變用途的行為涉及到須先領取行政准照方可進行的活動，則申領准照的程序仍須進行，否則便屬“無牌運作”；此外，倘有關活動具工商業的營利性質，經營人亦須在財政局履行營業稅登記及繳納營業稅的義務¹⁴¹。

按現行法例，經營汽車美容服務，無須向行政當局申領准照，而據了解，本個案中的經營者已在財政局辦理營業稅的登記手續。

至於將樓宇停車場的部分車位以時鐘車位方式向公眾出租的情況，根據《對外開放停泊車輛地方的稅務優惠及其使用的方式》，上述行為並非絕對禁止，亦無須向行政當局申請許可或准照，惟其經營方式應遵守現行公眾停車場的法律規定，且收費方式應呈交政府批准¹⁴²。

此外，根據《對外開放停泊車輛地方的稅務優惠及其使用的方式》的規定，

¹⁴¹ 《營業稅章程》第2條第1款及第8條。

¹⁴² 《對外開放停泊車輛地方的稅務優惠及其使用的方式》第3條。

有關經營可由樓宇的管理處或專門成立的公司負責¹⁴³；事實上，由於以時鐘方式向公眾出租停車場車位的行為，屬具有營利性質的活動¹⁴⁴，有關經營人士理應進行營業稅登記及繳納營業稅。

關於私人將樓宇停車場部分車位以時鐘方式向公眾出租所涉及的批准收費及營業稅問題，由於非屬本審查研究的範圍，本署已另行跟進。

二、 占用大廈共同部分

如某人占用大廈的某一或某些共同部分，但未取得依有關管理規章或小業主會決議所需的一定比例小業主同意，且占用者本身並非大廈的小業主／住戶，即屬於第三人非法占用大廈共同部分的情況。

針對第三人的非法占用行為，任一小業主均可依法¹⁴⁵要求樓宇管理實體或管理公司介入，著令有關人士停止占用；小業主及管理公司更可要求執法部門介入協助處理。反過來說，鑑於有關占用合法與否係取決於小業主的同意，再加上執法部門根本不會知悉有關占用是否已取得上述同意¹⁴⁶，因此，如小業主未有要求，則執法部門既不會介入，亦欠條件作主動介入；另一方面，如僅個別小業主要求

¹⁴³ 《對外開放停泊車輛地方的稅務優惠及其使用的方式》第 2 條第 1 款。

¹⁴⁴ 《營業稅章程》附表 I《行業總表》第 71.16.10 項。

¹⁴⁵ 《民法典》第 1323 條第 1 款規定“分層建築物之每一所有人係屬其所有之單位之唯一所有人亦係有關分層建築物之共同部分之共有人。”；另一方面，第 1300 條又規定“有關共有之規則，經作出必要配合後，適用於其他共同擁有權利之情況，但涉及該等權利之特別規定仍適用之。”，而第 1301 條第 2 款規定“任何共同權利人均可請求第三人返還共有物，而第三人則不得以該物並非完全屬於該共同權利人而對抗之。”。

¹⁴⁶ 按現行法例，有關同意占用樓宇共同部分的情況無須向行政當局通報。

執法部門介入，但占用者卻表示有關占用係得到其他小業主同意時，在未釐清有關占用是否非法前，執法部門同樣不會、亦欠條件介入。

如占用者係大廈的小業主，又或有關占用已取得部分小學主的同意，但占用不符合《分層建築物管理規章》，又或同意的小業主所占樓宇份額不足法定要求時，有關占用雖不屬共有物被第三人非法占用（鑑於小業主亦為共同部分的所有人），但屬被個別共有人非法占用的情況，而此情況則涉及到小業主之間（即共有人之間）處理樓宇共同部分的使用及管理的問題。

倘樓宇已成立或召集小業主會，小業主會可針對具體占用情況，作出對各小業主均具有約束力的決議，如決議為不同意占用行為，則小業主會可以著令占用者終止占用行為及承擔不法占用的責任（例如要求其就非法占用作出賠償或按照《分層建築物管理規章》繳納罰款），並在有需要時循司法途徑解決非法占用的爭議。

然而，如樓宇尚未成立或召集小業主會，單純個別小業主反對有關占用，不足以有效遏止占用行為，因為個別小業主依法不具權力就樓宇共有部分的使用及管理問題，作出對其他小業主具約束性的決定；即使樓宇有物業管理公司負責管理，物業管理公司亦未能阻止有關占用行為，除非該樓宇已訂有《分層建築物管理規章》，且規章已對小業主使用或占用共有部分的問題作出明確規範（例如禁止），個別小業主方可要求管理公司依照樓宇的管理規章執行管理。

至於行政當局，除非占用涉及到阻塞走火通道等危害防火安全的情況，又或牽涉到違法工程的問題，行政當局經核實後，方可依職權介入¹⁴⁷，對占用者科處

¹⁴⁷ 《消防安全規章》第 93 條；《都市建築總章程》第 3 條第 10 款。

罰款及勒令恢復原狀。另外，如占用者利用有關空間從事須取得行政准照方可進行的活動，行政當局亦可根據相關准照制度的規定，依職權主動介入。

換言之，如有關占用並不涉及公共當局可予介入的上述情況，則基於被占用的地方屬樓宇的共同部分，即使公眾可自由通行，根據現行法例¹⁴⁸對“公共地方”所下的定義¹⁴⁹，依法不被列作公共地方，故負責監察公共地方的使用和管理民政總署，亦不能加以規管，即使有小業主要求，民政總署依法亦不能介入處理。

有必要注意的是，如占用人在所占用的樓宇共同部分進行一些營利活動，而有關活動屬依法無須申領准照者（例如外賣果汁、熟食等，由於不涉及提供場所供顧客飲食，故不受《酒店及同類場所制度》中關於飲食場所的規定所規管），便不受任何發出准照實體的監管；另一方面，按民政總署對其本身權限的理解，由於被占用的地方不屬“公共地方”，經營者便不具有小販身份¹⁵⁰，故該署依法不能對有關經營活動進行監管。

誠然，既然有關活動屬營利性質，根據《營業稅規章》第2條第1款的規定“凡經營工商業性質的任何活動¹⁵¹的自然人或法人，概須繳納營業稅”，有關經營人似應納入稅網範圍，然而，財政局認為由於《營業稅規章》第17條第1款規定“商號只限於解釋為營業人經營其業務的場所或設備……”，而該等在樓宇共同部分經營的活動並無店址且設備不固定，其經營活動非於適合的營業場所進行，故局方不會接納有關人士的營業稅登記申請；另一方面，財政局亦認為，由

¹⁴⁸ 核准規管公共地方的使用及管理的《公共地方總規章》的第28/2004號行政法規。

¹⁴⁹ 第28/2004號行政法規第3條第1款規定“公共地方：包括公共設施及主要供公眾使用並屬澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人所有的地方或區域，如行人道、廣場、公共道路、公園、沙灘及自然保護區等”。

¹⁵⁰ 《小販條例》第1條及第3條第1款。

¹⁵¹ 包括自資經營非受職業稅管制的經濟活動（《營業稅規章》第2條第2款）。

於《營業稅規章》第6條第1款h)項規定“一、下列者免繳營業稅：……無店址 (estabelecimento) 或在戶外以臨時簡單設施從事商業或手工藝活動——如屬商業活動，其存在資產從表面稽核通常須在壹萬五千元以內——二者均有繳納市政條例所定稅款者”（底線為本文加上），故上述無店址的經營活動應由民政總署監管；在此情況下，在樓宇共同部分進行擺賣的攤販，可藉無“店址”且已無任何市政條例要求其須繳付稅款為理由，既無須向財政局提交開業申報書及繳納營業稅，亦無須向民政總署繳納小販牌照費，從而無須因從事具有商業性質的營利活動而履行繳稅義務。

這樣，對其他因從事營利活動而需履行稅務義務的經營者而言，自然不公平；另一方面，行政當局既無“法”對這些活動進行監管，亦無“法”對從事這些活動的人士進行登記，以致公眾對這等公開進行的活動應屬合法、安全、受監管等方面所投放的信心，得不到任何保障。

1. 中區X華商場

商場並未設立或召開小業主會，而管理則由大業主委託的物業管理公司負責，管理公司亦未阻止有關人士占用商場通道及出入口處經營熟食攤檔，該商場並未有《分層建築物管理規章》，雖有個別舖主不滿有關占用行為，但未能按照現行民法的規定作出處理。

至於行政當局，由於被占用擺賣的地方屬樓宇的共同部分，按現行法例不屬“公共地方”¹⁵²範圍，便不屬“占用公地”¹⁵³，而占用者在有關地方進行攤販活

¹⁵² 第28/2004號行政法規第3條第1款。

¹⁵³ 《公共地方總規章》第26條。

動亦不能視作以小販形式在公共地方擺賣，故民政總署無“法”監管。

另一方面，由於在上述商場通道及出入口處擺賣的攤販並無“店址”，按現行《營業稅規章》的規定¹⁵⁴，可無須進行營業稅登記及繳交營業稅。這種情況的出現，不僅損害到當局的稅務收益，對其他依法履行稅務責任的經營者亦不公平。

此外，由於行政當局依法不能對上述攤販的營運進行監管，即使係最基本的識別攤販經營者的個人資料登記制度，行政當局亦無“法”可據以執行，一旦這些攤販所從事的營商活動出現衛生問題（例如因食物變壞或來源不明而引致食用者感染疾病）或其他消費爭議（例如貨不對板），當局亦無從追查，因為當局根本沒有任何有關負責人及經營狀況的資料。在此情況下，消費者的權益得不到保障，自然會責備政府縱容“無牌”經營，妄顧公眾的健康及消費安全，政府的聲譽便會受損，一旦出現大規模的傳染病時，後果便更為嚴重。

2. 新口岸區X際中心

情況與上述個案類似，樓宇商場部分並無召開或成立小業主會。由於攤販擺放的位置屬樓宇的共同部分，非屬公共地方，故民政總署未能介入，另攤販亦無店址，故亦無須履行稅務責任。

3. 黑沙環區X華新村

樓宇已成立小業主會，由小業主會委託一公司負責管理，但未有資料顯示該樓宇有自己的《分層建築物管理規章》，針對有人（包括商戶及非商戶）占用屬大

¹⁵⁴ 《營業稅規章》第2條及第6條第1款h)項。

廈共同部分的內街及柱廊等任何人均可自由通行的公眾通道，擺賣蔬菜、水果、雜貨，三鳥、海鮮、甚至肉類等物品的問題，管理公司曾應小業主要求介入處理，唯未能有效阻止。

經管理公司要求，包括民政總署、衛生局及治安警察局在內的多個部門，曾多次展開聯合行動，帶走及沒收經營者所銷售的未經檢疫的蔬果及肉類，有關情況雖曾一度改善，唯現時又有惡化跡象，而占用者則多為樓宇商舖的店主。

事實上，由於被占用的部分屬樓宇的共同部分，故不涉及“占用公地”問題，除非所售賣的肉類、蔬菜及生果等屬未經檢疫，否則，民政總署並無介入的空間。

4. 天神巷X嘉苑

樓宇管理由一公司負責，由於尚未召開或成立小業主會，且亦未有《分層建築物管理規章》，故就某住戶在樓宇門前屬樓宇共同部分的一角擺賣玩具等雜貨的行為，管理人員雖多番干預，要求該住戶自律，但不得要領。

管理公司曾要求民政總署介入，惟有關擺賣地方非屬公共地方，故民政總署無法介入處理。最後，管理人員在有關位置擺放大型盆栽植物方可解決問題。

5. 三盞燈區X運大廈及南灣馬路X利大廈

兩幢均屬舊式低層樓宇。在本澳，一般這些舊式低層樓宇既沒有小業主會及《分層建築物管理規章》，亦沒有管理公司負責管理。同上述個案類似，由於有關擺賣的位置屬私人地方，故民政總署未能以“占用公地”作出介入及處罰。

三、 小結

從上述現行法例及實例的簡介及分析，可以看到針對樓宇的管理問題，包括改變單位用途，以至占用樓宇共同部分等，小業主按理完全可以根據現行《民法典》的規定，透過小業主會的決議自行解決有關問題¹⁵⁵。此外，如樓宇本身已訂有《分層建築物管理規章》，且該規章的規定亦比較完善的話，原則上可更為順暢及便捷地解決與樓宇管理相關的問題，因為任何小業主均可要求管理機關或管理公司依照《分層建築物管理規章》，對違規的小業主／住戶作出處理，而無須動輒召開運作程序較為嚴格及複雜的小業主會，方可解決相關問題。

然而，無可否認的是，本澳現存不少樓宇，尤其是舊區的低層樓宇，小業主往往未有組織及召開小業主會¹⁵⁶，而樓宇本身亦無《分層建築物管理規章》，箇中原因除了大部分小業主欠缺相關法律知識外¹⁵⁷，亦與實務上不易滿足法定程序的要求有關¹⁵⁸，因為不少樓宇單位的所有人非常居於本澳，另也有不少單位長期處

¹⁵⁵ 當然，如個別小業主不遵守小業主會的決議，到最後須透過司法途徑解決問題，然而，基於司法訴訟須支付一定的費用，且訴訟程序繁瑣，訴訟審理耗時，一般情況下，小業主多不願行此道。

¹⁵⁶ 事實上，在本澳，除非樓宇發生嚴重的管理問題，否則，小業主一般不會熱心參予樓宇的管理工作。

¹⁵⁷ “大部分小業主沒有足夠的相關法例知識和組織能力，召開大會有困難。”（見《澳門日報》2003年5月18日第A11版），“街總姚鴻明理事長指出，小業主一般較少關注管理機關的存在與否，原因之一是對法律不熟悉……”（見《澳門研究》第34期第45頁，澳門大學澳門研究中心編輯，澳門基金會出版）。

¹⁵⁸ 《民法典》第1347條第1款規定“大會之決議，係以占有份額超過分層建築物總值一半之所有人通過而作出，但另有特別規定者除外。”；換言之，小業主會至少須有占樓宇總值一半的小業主出席，方可運作；倘在原定召開會議時間經過一個小時後，出席的業主人數不足上述要求，而召集書內又無定出另一開會日期，則按照同條第3款的規定，視為已召集另一次會議於翌週同一日、同一地點及同一時間舉行；而第二次召集的會議，則須占樓宇總值四分之一的小

於空置狀態，當樓宇因出現管理問題以致需召集小業主成立小業主會，又或制定《分層建築物管理規章》時，便往往基於沒有足夠份額的小業主或其代表出席而不能順利成事；即使上述單位已經出租，且由租戶負責繳交管理費用，租戶亦僅有權代替業主就大廈的平常管理事宜作出決定，至於就《分層建築物管理規章》的通過及更改，以及設定憑證的更改等非屬平常管理範疇的事宜，租戶並無決定權¹⁵⁹，類似情況亦普遍存在於經營者僅屬租戶的商場¹⁶⁰。

事實上，如法例強制規定建築商申請興建樓宇時，必須提交《分層建築物管理規章》，由行政當局審核是否與本澳現行法規相衝突方准予通過，這樣，即使樓宇的小業主未召開業主會及訂定相關規章，小業主仍可以根據已獲當局通過的《分層建築物管理規章》解決樓宇管理的問題。然而，根據《都市房地產的使用規範》的規定，建築商僅自 2000 年起，當向工務局申請興建分層建築物的工程准照時，必須附同《分層建築物管理規章》¹⁶¹，而工務局則有職責審核有關內容¹⁶²，因此，本澳現存的絕大部分在 2000 年之前興建的樓宇，均沒有《分層建築物管理規章》。

另一方面，從行政當局的角度來看，如樓宇的管理問題單純牽涉小業主的睦鄰關係，以及如何分配使用樓宇共同部分的問題，問題的屬性始終為私人性質，由於關鍵在於小業主對自己私人及共有財產的處分和管理，行政當局按理無權過

業主出席，方可運作；實務上，一般小業主並不熱衷參予樓宇管理工作，當第一次召集開會不成功時，小業主未必願意在一個星期後再次抽空出席會議。“一幢高層大廈的分層所有人經常上百個，要如何召集所有分層所有人，作出有法律效力的決議，對於廣大居民有困難。”（見《澳門日報》2003 年 5 月 18 日第 A11 版）。

¹⁵⁹ 《民法典》第 1343 條第 3 款。

¹⁶⁰ 一般而言，商住樓宇往往係受“綜合管理制度”約束，即樓宇商用部分的業主及住宅部分的業主分別負責各自部分的管理。

¹⁶¹ 《都市建築總章程》第 19 條第 6 款。

¹⁶² 根據本署取得的資料，工務局已針對不同的樓宇管理制度（簡單管理或綜合管理），編制了相應的《分層建築物管理規章》範本，內容包括標明各獨立單位的用途、禁止在樓宇內從事或經營的活動，以及違例者可被罰款等，並已向不同的建築師協會或辦公室提供。

問，極其量可充當協助或協調的角色，幫助樓宇的小業主透過私法途徑處理有關問題。

然而，如樓宇的使用或管理行為會危害公共利益，例如無牌營業、危害環境衛生及消防安全、違法工程、損害當局的稅收利益，以至影響消費交易安全等行為，則不論小業主是否同意有關行為的存續，為保障公共利益，行政當局便不應坐視不理。

從上述多個實際個案可以看到，針對部分樓宇的使用及管理方面所出現的問題，例如改變單位用途並無牌營業，以及違法工程等，法例雖已賦予行政當局介入及處罰的權限，但仍有不少須待完善之處；另一方面，在法律未及修改之前，行政當局亦有必要改善其執法工作。

至於占用樓宇共同部分營商而無須履行稅務責任，甚至出現衛生問題及消費爭議，行政當局亦無法追查經營人屬誰的問題，行政當局應在重大問題或事故未出現之時，具備足夠的危機意識，及早填補現存的法律漏洞。

基此，行政當局為更好地履行其維護公共利益的職責，理應正視上述問題，積極尋求和實施改善措施。

第四部分 總結及建議

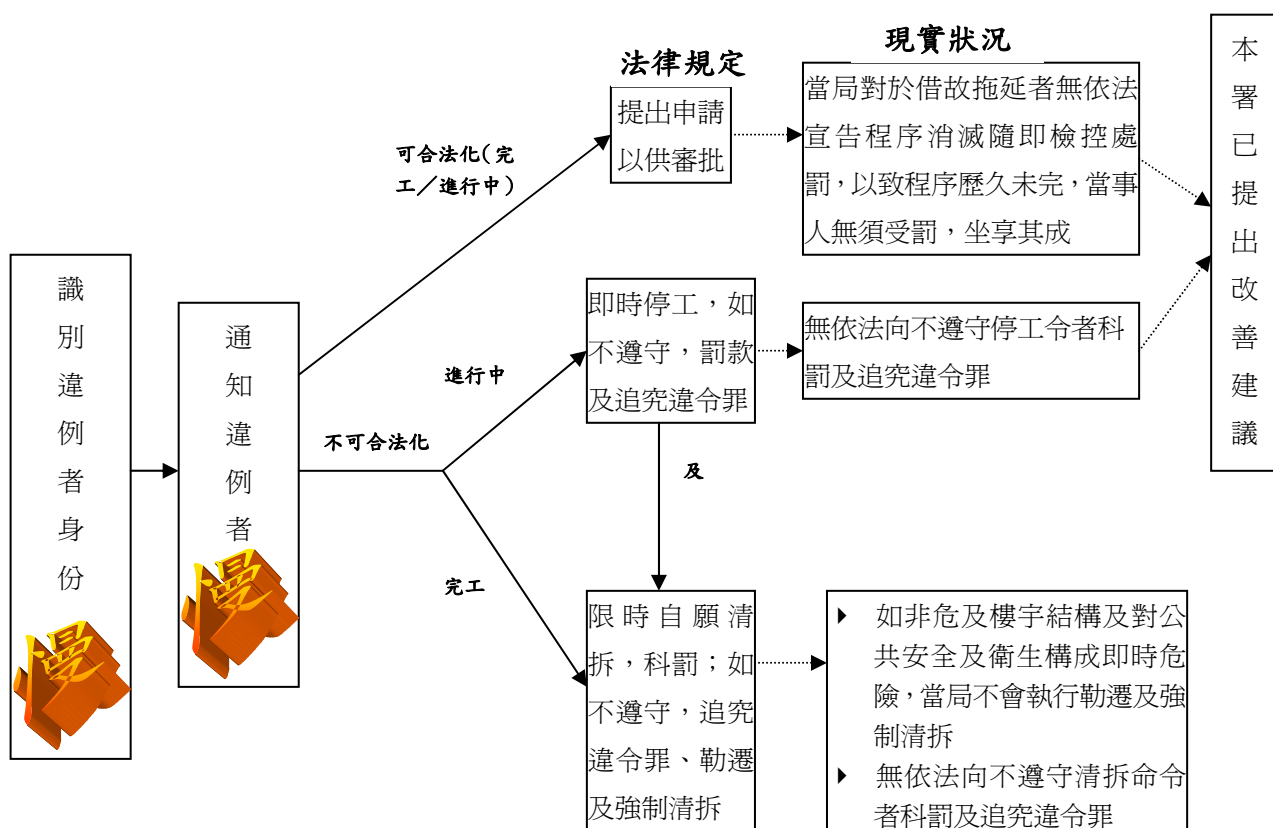
在尊重私人產權的原則下，對於私人樓宇的使用及管理，行政當局當然不應輕易干預，但當樓宇的使用或管理危及公共利益時，行政當局便應依法介入，如“現法”不善則應“修法”及“立法”；如“介入”不準便應改善操作。

綜合本澳社會所發生的多宗典型個案，基於私人樓宇的使用及管理不善而觸及公共利益的情況主要有：更改單位用途、違法工程、滋擾鄰居、占用樓宇共同部分等。

存在上述情況的原因多與小業主欠缺相關法律知識、無組織小業主會、無訂立《分層建築物管理規章》、難以滿足高要求的法定程序等有關。因此，當市民本身無論從主、客觀方面均難以解決這些涉及其私產的使用及管理問題時，便會求諸行政當局為彼等排難解困，特別是這些問題多同時構成行政違例行為，市民總期望當局能有效檢控及處罰，以省卻自己在小業主之間來回周旋，無奈現行法例卻不濟事，一方面，界定有關違法行為的法例未有就檢控程序作專門規定；另一方面，《一般制度》所定的規範又十分粗糙，行政當局難以掌握如何適用《行政程序法典》的規定、又適用刑法及刑事訴訟法的一般原則的準繩，加上法例又單純將“強制清拆”及“強制恢復原狀”作為最後手段，沒有顧及民生社會的認受性，導致徒有罰則而不能實施。

以下用圖表方式將這些涉及私人樓宇使用及管理不善的行政違例問題歸納。

圖一：經核實違法工程後當局須展開的程序



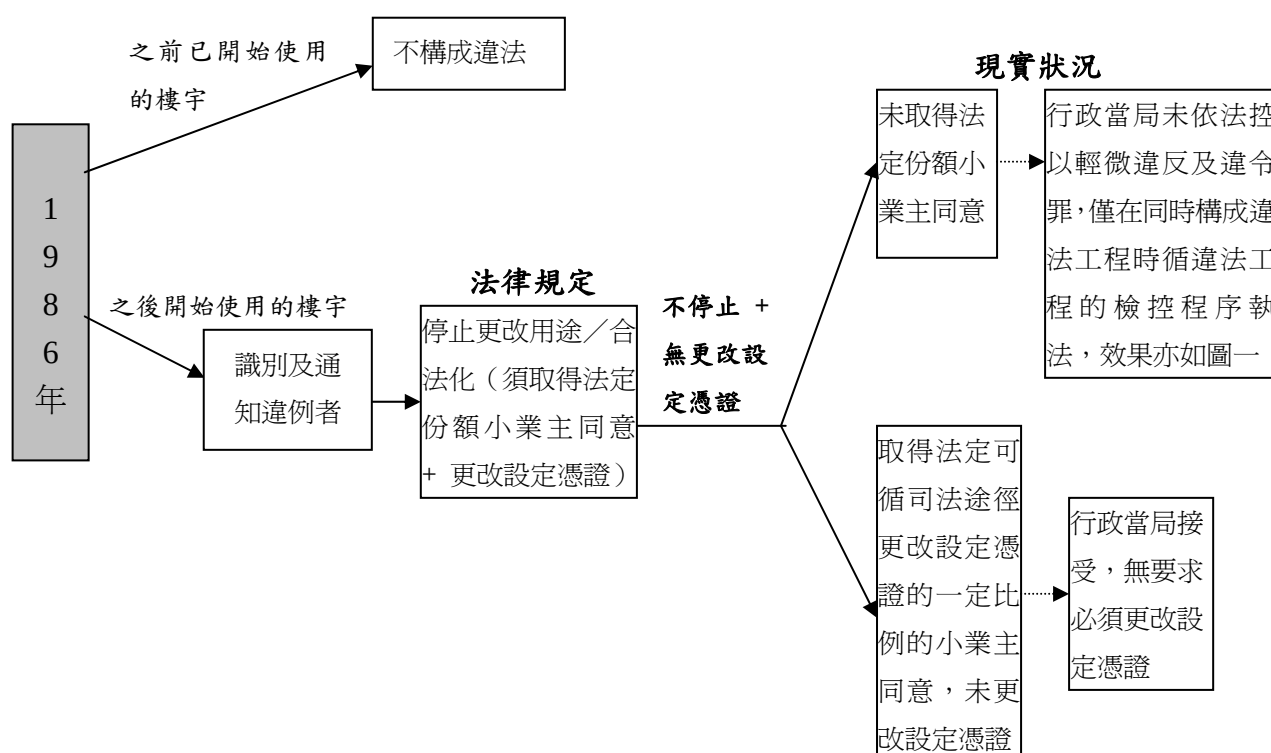
上述兩“慢”的主要原因是現行《都市建築總章程》沒有確立到場者有義務提供工程主或負責人的識別資料，亦沒有推定違例者在郵遞通知發出後若干日即視為已被通知的規範。當局雖依法發出臨時停工令及正式停工令，在欠缺上述機制的前提下，加上當局無積極採取有效措施（例如透過大廈管理機關）及省掉多餘措施（例如親身通知），造成“慢”上加“慢”。

至於違法工程經年處於“待合法化”階段而當事人無需受罰，以及依法須清拆的違法工程歷久長存，一方面，固然與當局未有積極執法（適時處罰、追究違

令罪等)有關,另一方面,亦與《都市建築總章程》單純以“勒遷”及“強制清拆”作為最後手段有關,由於這些手段往往觸及居民的基本生活,在違法工程尚未危及樓宇結構及公共安全衛生等方面的前提下,當局有法難施,故有必要在這等最後手段以外另立其他更具實效的阻嚇手段。

事實上,針對違法工程的檢控及處罰程序中一些可在未修法階段先行完善的問題(例如查取資料、通知、跟進及檢控程序、提供資訊等方面),本署已在本年與工務局合作進行運作審查期間建議該局改善,並要求當局考慮運用《都市建築總章程》第76條第3款所賦予的立規權,透過行政長官的批示將相關操作程序進一步訂明。(轉下頁)

圖二：單純更改用途（例如住宅單位用作社團會址／貿易行／自由職業經營場所）



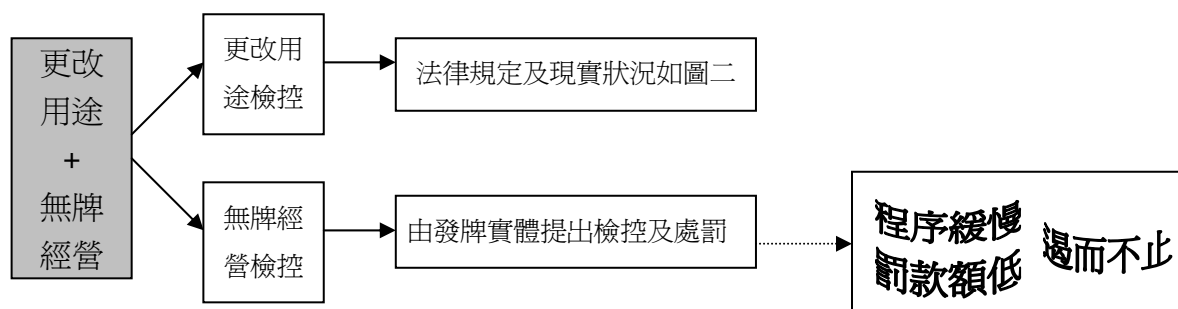
顯然，針對未取得大部分小業主同意的改變單位用途的情況，當局並未有依法追究當事人的刑事責任，而單純以“違法工程”名義進行檢控及處罰，在前述的執法與立法兩不全的前提下，效果不彰是無可避免的。

至於未取得足夠法定份額的小業主同意，但已具有一定比例足以循司法程序補足上述份額者，行政當局現時容許“免走司法程序”及“免正式更改設定憑證”的做法，實屬顧及社會現實之舉，因為司法程序耗費金錢、時間，正式更改

設定憑證則會影響相關單位的市場價值及銷售出路。然而，行政當局的良政亦應有合法基礎，否則便會容易受到法律挑戰，導致公信力受損。

此外，對於 1986 年前已開始使用的樓宇，雖然不適用不當使用的檢控及處罰制度，對於此等“樓齡”不斷增高的建築物會否因改變其原定用途而造成結構上負擔或危及公眾安全，暫未見當局採取“預防性”的關注措施。

圖三：更改單位用途並無牌經營

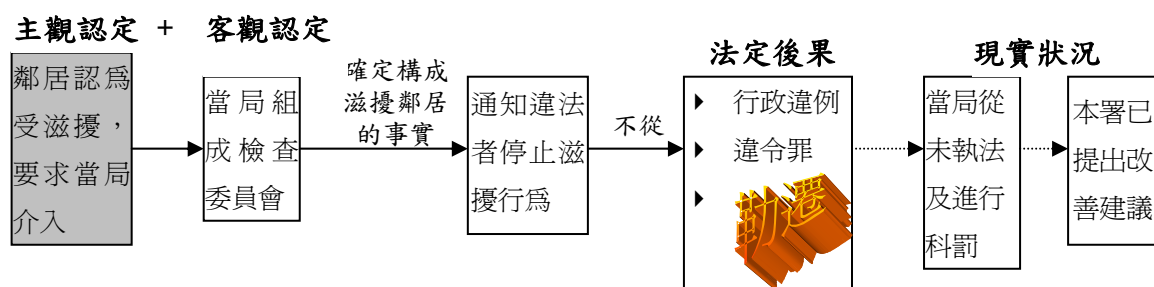


在實務上，當局僅針對當事人循“無牌經營”程序檢控及處罰，如同時存在違法工程，亦依違法工程程序檢控，一旦“無牌經營”的檢控因取證困難而不成功，即使有關單位改變用途後足以構成滋擾鄰居，當局亦不會以滋擾鄰居檢控，這樣，基於違法工程的檢控存在立法與執法上的缺陷，違法者便可逍遙法外。

至於“無牌經營”的檢控，由於相關准照制度往往適用《一般制度》，以致檢控及處罰程序需時甚長（關於《一般制度》所存在的問題，本署去年的制度審查報告《有關行政違例的檢控及執程序的若干問題》已作分析），何況一些能順利檢控的個案又會因法定罰款額較低而難以發揮阻嚇力，故遏而不止。

有必要強調的是，針對無牌經營例子中近期頗受社會關注的非法旅館問題，由於涉及當局對“存在以營商方式向公眾提供住宿並提供其他輔助服務”的認定，實不能單純以設施不具法定條件就否定其存在提供旅舍住宿的商業活動的基礎，因為提供旅舍住宿合同與單純屬民事性質的不動產租賃合同有區別，這問題已在本報告第三部分詳細分析，在此不再重覆。（轉下頁）

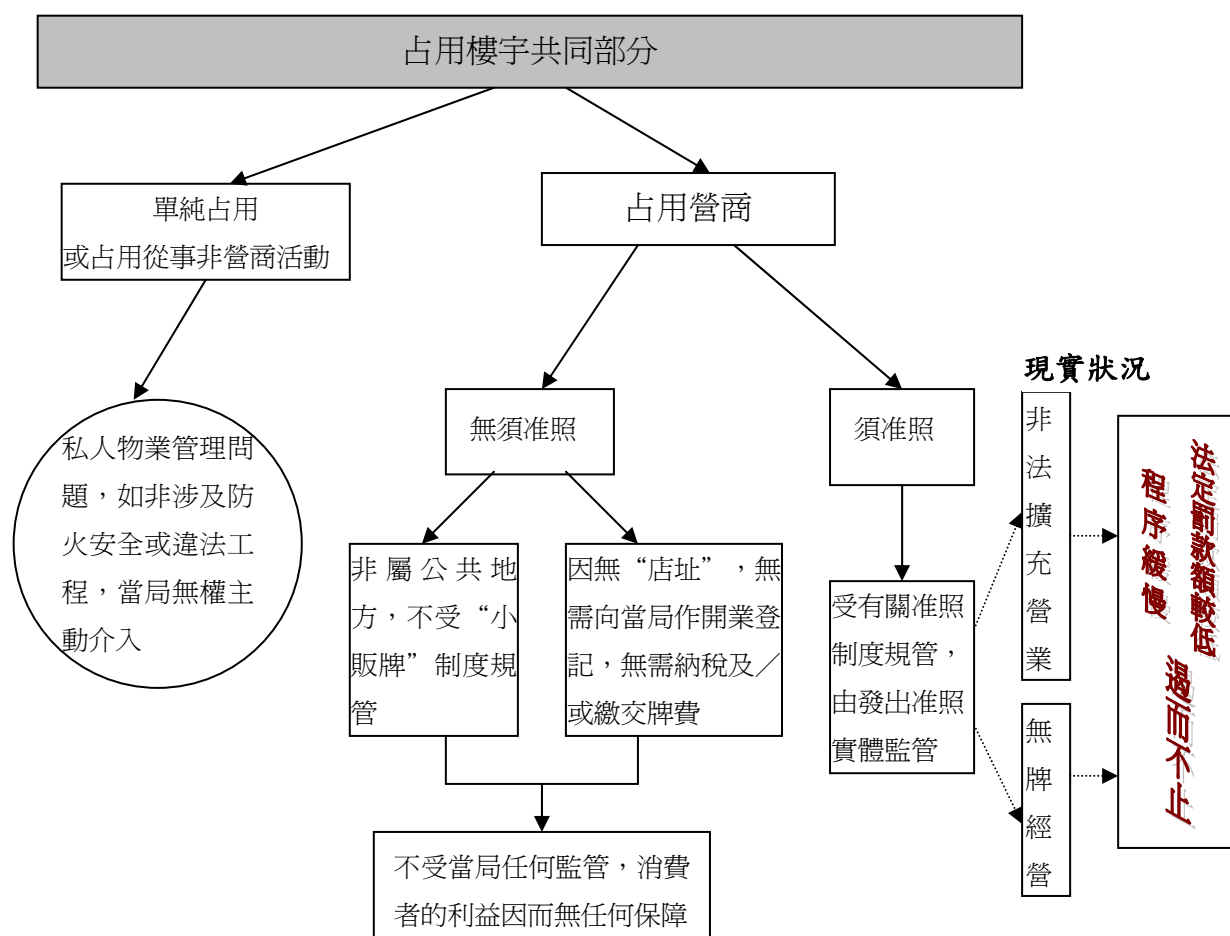
圖四：滋擾鄰居



根據《都市房地產的使用規範》，當局介入居民的相鄰關係取決於鄰居的主觀認定及當局的客觀確定，但該法例未有界定“鄰居”所應包括的範圍，對於構成“滋擾”的標準亦不夠清晰，實務上的確難以進行檢控，然而，當局卻因此而背上怠於執法的指控。另一方面，即使行政當局認真執法，針對不服從當局命令停止滋擾的違例者亦難以執行勒遷這最後手段，因此，當局在面對市民就滋擾鄰居的行為提出訴求時，往往進退維谷。

針對當局的執法方面，本署已向當局建議在法例未及修改前，需要從維護公共利益的角度，訂出執法準則及程序，並在掌握一定的實務基礎後提出倘有需要的修法建議。（轉下頁）

圖五：占用樓宇共同部分（例如占用大廈內街、柱廊位擺賣蔬果、肉類或熟食，飲食場所占用大廈內街、柱廊位經營）



對於占用樓宇共同部分進行無需准照的營利活動，例如熟食檔、果汁檔等，鑑於不受現行法例規管，一旦銷售商品或食品存有衛生或安全問題，又或引發其他消費爭議，當局亦難以檢控，因為當局對經營者及其經營狀況等資料無“法定”登記機制，因此消費者的權益便得不到保障。不僅如此，經營者亦無需履行納稅義務，由此亦衍生稅務不公的問題。

至於占用樓宇共同部分經營須准照的活動，常見的違例情況包括非法擴充營業及無牌經營，鑑於當局進行有關檢控及處罰程序時，多須適用《一般制度》，以致需時漫長，而個別違例行為的法定罰款額亦較低，阻嚇力不彰。

* * * *

針對上述各種涉及私人樓宇使用及管理不善所衍生的行政違例問題，本署已就一些可從操作方面進行完善的部分要求相關部門作出改善，當中包括加強有關法律制度的宣傳推廣工作¹⁶³，讓更多小業主認識參與樓宇的管理事務係維護自身利益的重要及有效途徑，並會繼續跟進其落實情況。至於完善立法方面，則歸納出下列建議：

1. 關於違法工程方面

- a) 適當修改《都市建築總章程》，尤應引入以下規定：
 - i) 在違法工程現場的人士負有向當局提供工程主或工程負責人身份資料的義務；
 - ii) 推定當局人員將臨時停工令或禁止施工令交予在場者或適當張貼後即視作已向工程主／工程負責人作出；
 - iii) 針對處罰及清拆通知方面，推定掛號信寄出後的若干日視作已對違法者作出通知；
 - iv) 針對不自願清拆者加重處罰或加設罰則，如加重罰金或設置交易障

¹⁶³ 工務局現時已定期透過報章以專欄方式向公眾介紹與其職務相關的法律制度知識。

礙，甚至限定違法工程罰款未清繳及／或違法工程未清拆以前，不可將單位轉讓（類似香港的“釘契”措施）。

- b) 運用現行《都市建築總章程》所賦予的立規權——透過行政長官的批示，訂立監察違法工程（亦適用於滋擾鄰居）的實務操作程序及工作守則。

2. 非法更改樓宇單位的用途及／或滋擾鄰居

- a) 修改《都市房地產的使用規範》：

- i) 將單純改變單位用途與改變單位用途並無牌經營須預先申領行政准照的活動作分別處理，前者如不屬同時構成滋擾鄰居的情況，宜規定行政當局接獲樓宇一定份額的（如超過三分之一）小業主投訴後，應介入處理，後者則維持行政當局應主動介入的職權；
- ii) 明確界定經一定份額小業主同意的單純更改單位用途，如不更改設定憑證，在法律上可產生的具體作用，特別是有關同意對嗣後方成為小業主者有何約束力方面；
- iii) 明確界定構成滋擾鄰居的準則（如已成立業主會，宜訂明應參考業主會意見的機制）；

- b) 為方便當局及早發現非法更改單位用途的情況，宜加強部門間合作，引入通報機制，由受理商業或開業登記的部門將相關資料通報監察部門；
- c) 引入資料庫機制，以收集 1986 年前開始使用的樓宇的相關資料，例如樓宇的原訂用途及現時用途；

- d) 對於非法更改用途及滋擾鄰居的監察工作流程及守則，亦宜善用現行法律賦予的手段——透過行政長官批示予以補充規範。

3. 占用大廈的共同部分

- a) 檢討現行法例，對於在公眾可自由出入的樓宇共同部分進行的活動，如會危及公眾衛生及安全，明確賦予行政當局直接介入的權限；
- b) 修改現行《營業稅規章》，將有關營商行為納入稅網或列作需登記的經營活動；
- c) 如不修改《營業稅規章》，可考慮檢討現行的《小販條例》，擴大小販的涵蓋範圍，使之包括在大廈共同部分公開進行的營商活動，又或最低限度，規定有關營商者需向特定實體進行登記。

4. 其他法例

因應對上述涉及私人樓宇的使用及管理方面法例的修改，以及當局檢控程序的完善，在有需要時調整其他相關法例，例如民法典中涉及分層所有權的使用及管理方面的規範，以作配合。

參考法例表

名稱	法規
《基本法》	《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(1993年3月31日中華人民共和國第8屆全國人民代表大會第一次會議通過)
《民法典》	經8月3日第39/99/M號法令核准
《刑法典》	由8月7日第11/95/M號法律許可、經11月14日第58/95/M號法令核准
《刑事訴訟法典》	經9月2日第48/96/M號法令核准
《商法典》	8月3日第40/99/M號法令
《行政程序法典》	經10月11日第57/99/M號法令(部分條文經12月13日第110/99/M號法令廢止)核准
《民事訴訟法典》	經10月8日第55/99/M號法令核准、由12月20日第9/1999號法律及8月16日第9/2004號法律修改
《一般制度》	10月4日第52/99/M號法令(《行政上之違法行為之一般制度及程序》)
《傳染病防治法》	第2/2004號法律
《民政總署章程》	經第17/2001號法律通過
《廉政公署組織法》	8月14日第10/2000號法律
《營業稅章程》	經12月31日第15/77/M號法律核准(經4月17日第1/89/M號法律修改)
《公共地方總規章》	經8月16日第28/2004號行政法規核准
《財政局組織法》	7月5日第30/99/M號法令
《物業登記法典》	經9月20日第46/99/M號法令核准

(轉下頁)

參考法例表（續）

名稱		法規
建築條例	《都市房地產的使用規範》	12 月 17 日第 6/99/M 號法律
	《都市建築總章程》	經 12 月 17 日第 6/99/M 號法律修改之 8 月 21 日第 79/85/M 號法令
《私立補充教學輔助中心之發牌及監察制度》		9 月 7 日第 38/98/M 號法令
《酒店及同類場所制度》		4 月 1 日第 16/96/M 號法令
《酒店業及同類行業規章》		經 4 月 1 日第 83/96/M 號訓令核准（經 7 月 21 日第 173/97/M 號訓令及第 7/2002 號行政命令修改）
《消防安全規章》		經 6 月 5 日第 24/95/M 號法令核准
《以房屋發展合同制度所建樓宇之管理》		8 月 21 日第 41/95/M 號法令
《對外開放停泊車輛地方的稅務優惠及其使用的方式》		12 月 3 日第 72/90/M 號法令
《小販條例》		87 年 6 月 1 日《澳門市小販、手工藝者及收賣舊貨者市政條例》
《需要以掛號郵遞方式進行通傳或通知》		3 月 24 日第 16/84/M 號法令