



法律彙編

COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO

城市規劃法

Lei do Planeamento Urbanístico

澳門特別行政區立法會

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

法律彙編
COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO

城市規劃法
Lei do Planeamento Urbanístico

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

書名：法律彙編 — 城市規劃法
組織及出版：澳門特別行政區立法會
印刷及釘裝：印務局
封面設計：印務局
印刷量：600 本
二零一七年一月
ISBN 978-99965-52-63-2

Título: Colectânea de Legislação — Lei do Planeamento Urbanístico
Organização e edição: Assembleia Legislativa da RAEM
Impressão e acabamento: Imprensa Oficial
Concepção de capa: Imprensa Oficial
Tiragem: 600 exemplares
Janeiro de 2017
ISBN 978-99965-52-63-2

南灣湖畔立法會前地立法會大樓
Aterros da Baía da Praia Grande, Praça da Assembleia Legislativa
Edif. da Assembleia Legislativa
電話 Telefone: (853) 2872 8377 / 2872 8379
圖文傳真 Telefax: (853) 2897 3753
電子郵箱 E-mail: info@al.gov.mo
網址 <http://www.al.gov.mo>

目 錄

前言	3
第 12/2013 號法律《城市規劃法》法律條目索引	5
第 12/2013 號法律《城市規劃法》	9
理由陳述	37
法案	43
法案修改文本（31/07/2013）	69
第二常設委員會第 2/IV/2013 號意見書	99
2013 年 2 月 5 日全體會議摘錄	191
2013 年 8 月 9 日和 12 日全體會議摘錄	229

在此刊載的資料僅供參考，如有差異，以特區公報或立法會會刊公佈的正式文本為準。

前 言

立法會一直肩負著向廣大居民推廣法律的職責，並堅定不移地履行這一使命。為此，多年來陸續出版了不少法律彙編，為解釋和理解法律提供了一系列重要文獻和參考資料。目前，立法會將再次出版法律彙編。

一如既往，為了更好地認識和推廣法律，本彙編包含豐富的重要資訊和學術資料。特別是，其中以系統和科學的方式收錄了法律的最後文本、向立法會提交的法案最初文本、負責審議法案的委員會的意見書以及立法會全體會議對法案討論發言的記錄，以便讀者可即時了解立法原意。

法律彙編的出版可直接達到多個目的：向廣大居民推廣法律；為澳門法律各界人士提供豐富的技術性資料；對外推廣本地法律；以及將立法會為澳門及居民福祉而作的工作、努力及奉獻予以記錄和展示。雖然這些目的都非常重要，亦受到立法會的特別關注，但其中第一項向廣大居民推廣法律的目的顯然是重中之重，這也是本立法機關的使命。

事實上，立法會希望透過法律彙編的出版能夠在沒有任何例外及歧視的情況下將法律推廣至每一位澳門居民。因為，他們只有認識了法律才能意識到自己權利。

隨著本彙編的出版，這項工作又向前邁進了一步，也再次體現出立法會在確保《基本法》第三十六條確立的訴諸法律的基本權利方面所作的努力。同時，這項工作也使得“法治原則”和《基本法》第四條鄭重規定的澳門特別行政區有義務保障基本權利的原則得到加強。

澳門特別行政區立法會

**澳門特別行政區
第 12/2013 號法律
城市規劃法**

法律條目索引

第一章	一般規定	9
	第一條 標的及範圍	9
	第二條 定義	9
	第三條 城市規劃的目的	10
	第四條 原則	10
第二章	城市規劃	11
	第五條 城市規劃的種類及等級	11
	第六條 總體規劃的目的	12
	第七條 總體規劃的文本內容	12
	第八條 總體規劃的技術報告	13
	第九條 詳細規劃的目的	13
	第十條 詳細規劃的文本內容	13
	第十一條 詳細規劃的技術報告	14
	第十二條 約束力	14
	第十三條 跟進和評估	14
	第十四條 資料庫	14
第三章	城市規劃委員會	15

第十五條	設立及構成	15
第十六條	無私的保障	15
第四章	城市規劃的程序制度	15
第十七條	編製城市規劃草案	15
第十八條	收集利害關係人的意見及建議	16
第十九條	公眾參與	16
第二十條	報告	17
第二十一條	決定	17
第二十二條	核准	17
第二十三條	檢討	17
第二十四條	修改	18
第二十五條	受簡易程序制度約束的修改	18
第二十六條	中止	19
第二十七條	程序規定	19
第五章	土地使用和利用條件	20
第二十八條	土地使用和利用	20
第二十九條	土地分類	20
第三十條	把不可都市化地區重新分類為都市性地區	20
第三十一條	土地用途	21
第三十二條	土地使用類別	21
第六章	預防措施	22
第三十三條	制定預防措施	22
第三十四條	理由說明	23
第三十五條	時間上的適用範圍	23
第三十六條	對預防措施提出爭議	23

第七章 不動產及所涉及的權利的徵收	24
第三十七條 公用徵收	24
第三十八條 補充法例	24
第八章 非有效制度	24
第三十九條 一般原則	24
第四十條 無效	25
第四十一條 無效宣告	25
第四十二條 對城市規劃的規範提出爭議	25
第四十三條 行政行為的無效.....	26
第九章 處罰制度	26
第四十四條 行政違法行為.....	26
第四十五條 累犯	27
第四十六條 職權	27
第四十七條 法人的責任	27
第四十八條 繳納罰款的責任.....	27
第四十九條 處罰程序	28
第五十條 通知方式	28
第五十一條 禁制和拆卸	29
第十章 對私人的保障	30
第一節 對私人的一般保障	30
第五十二條 一般保障	30
第二節 特別保障	30
第五十三條 首次實施或修改城市規劃導致的賠償	30
第五十四條 賠償金額的訂定.....	31

第五十五條 修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償.....	32
第五十六條 制定預防措施導致的賠償.....	32
第五十七條 訂定賠償金額的程序.....	32
第十一章 最後及過渡規定.....	32
第一節 未有詳細規劃地區的規劃條件圖.....	32
第五十八條 發出.....	33
第五十九條 內容.....	33
第六十條 有效期.....	34
第六十一條 修改和廢止.....	34
第六十二條 失效.....	34
第六十三條 程序規定.....	35
第二節 其他最後及過渡規定.....	35
第六十四條 過渡規定.....	35
第六十五條 補充法律.....	35
第六十六條 已有詳細規劃地區的規劃條件圖的適用制 度.....	35
第六十七條 補充法規.....	36
第六十八條 生效.....	36

澳門特別行政區 第 12/2013 號法律 城市規劃法

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章 一般規定

第一條 標的及範圍

- 一、本法律訂定城市規劃的法律制度。
- 二、本法律適用於編製、核准、實施、檢討和修改城市規劃。

第二條 定義

為適用本法律的規定，下列各詞的含義為：

（一）“城市規劃”：為落實城市發展的長期政策目標，尤其是經考慮本法律及補充性法規的規定，對空間進行整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署的一系列程序；

（二）“總體規劃”：訂定整個澳門特別行政區的空間整治、土地使用和利用的條件，並對公共基礎設施與公用設施作出合理的綜合部署的城市規劃；

（三）“詳細規劃”：根據總體規劃的規定，就特定地區的土地用途及使用強度、公共基礎設施及公用設施的設置，作出詳細規定的城市規劃；

（四）“規劃條件圖”：由土地工務運輸局發出的文件，尤其載有

特定地塊或地段的街道準線、用途及建造條件；

（五）“都市性地區”：在總體規劃中分類為都市性地區，且確認為可進行都市化及建設的地區，當中包括已都市化地區及可都市化地區；

（六）“已都市化地區”：在總體規劃中分類為都市性地區，且已具備公共基礎設施及公用設施，以及已用作興建建築物的地區；

（七）“可都市化地區”：在總體規劃中分類為都市性地區，但仍未都市化的地區；

（八）“不可都市化地區”：在總體規劃中分類為不可都市化地區，因考慮到具自然資源以及具景觀、考古、歷史或文化價值而在一般情況下不可進行都市化的地區，但並不影響可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物；

（九）“預防措施”：為避免因在某地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙城市規劃的編製或修改而制定的措施。

第三條 城市規劃的目的

城市規劃旨在謀求公共利益，以提高居民生活質素，尤其透過以下方面：

- （一）促進城市和諧及可持續發展；
- （二）促進保護屬文化遺產的被評定的不動產；
- （三）促進改善居住環境；
- （四）合理使用和利用土地；
- （五）促進保育大自然和維護環境平衡。

第四條 原則

城市規劃須遵循下列原則：

- （一）謀求公共利益原則：在編製和實施城市規劃時，須確保倡導

及保障公共利益；

（二）平衡利益原則：確保考量在編製和實施城市規劃時所涉及的各种公共利益，以及平衡有關的公共利益與私人利益；

（三）合法性及公正原則：確保遵守一切法定程序，並確保因實施城市規劃而權利受損的私人獲得合理及合時的賠償；

（四）法律安定性原則：確保現行法律法規制度的穩定性及該等制度得以遵守，並尊重有效設立的法律狀況；

（五）可持續發展原則：促進社會經濟、歷史、文化、環境方面的協調及平衡發展，以確保滿足當代社會需要，以及經適當規劃和整治的空間能留傳後代；

（六）切實有效利用土地原則：確保適時合理利用土地，充分使用土地資源；

（七）限制土地重新分類原則：確保僅為澳門特別行政區可持續發展屬必不可缺的情況下，才可例外地將不可都市化地區重新分類為都市性地區；

（八）保護環境原則：促進保護和維護環境、大自然、生態平衡，以及環境的可持續性；

（九）透明和促進公眾參與原則：促進適當推廣與城市規劃相關的資訊，並促進擁有私有土地的物權之人、國有土地承批人及公眾參與編製和修改城市規劃；

（十）公開原則：確保城市規劃公佈於《澳門特別行政區公報》以及尤其透過社會傳媒機構及土地工務運輸局的電子資料庫作公開推廣。

第二章 城市規劃

第五條 城市規劃的種類及等級

一、為適用本法律的規定，城市規劃包括總體規劃及詳細規劃。

二、總體規劃約束並優於詳細規劃。

第六條 總體規劃的目的

就澳門特別行政區的整體範圍，總體規劃尤具下列目的：

（一）根據城市發展策略研究訂定的方針、指引，以及基於澳門特別行政區的自身身份及其在區域上的定位，制訂城市規劃方面的策略性指引；

（二）訂定城市的整體空間結構及其土地使用分區，並對公共基礎設施及公用設施作出合理部署；

（三）制定總體預防和減低發生災害的風險及影響的系統；

（四）遵從規範保護屬文化遺產的被評定的不動產的法例規定，列出保護屬文化遺產的被評定的不動產的指引性原則；

（五）制定舊區重整工作的指引性原則；

（六）制定關於保護和維護環境、大自然、生態平衡、環境可持續性的指引性原則；

（七）訂定土地使用和利用的一般條件；

（八）作為編製詳細規劃的依據。

第七條 總體規劃的文本內容

總體規劃尤其由下列文件組成：

（一）規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成；

（二）經考慮城市結構佈局、土地分類及用途，為呈現整個澳門特別行政區的空間整治而編製的圖；

（三）發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行行政地役權及公用限制。

第八條

總體規劃的技術報告

技術報告為總體規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

- (一) 城市規劃方面的策略性指引；
- (二) 總體預防和減低發生災害的風險及影響的系統；
- (三) 保護和優化環境的指引性原則；
- (四) 保護屬文化遺產的被評定的不動產的指引性原則。

第九條

詳細規劃的目的

詳細規劃按總體規劃的規定，在所劃定的地區範圍內尤具下列目的：

- (一) 詳細訂定和規範土地使用和利用的條件，以及公共基礎設施及公用設施的佈局；
- (二) 訂定建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大許可高度，以及城市設計指引；
- (三) 訂定預防和減低發生災害的風險及影響的措施；
- (四) 配合文化遺產保護政策，引入維護和弘揚屬文化遺產的被評定的不動產的措施；
- (五) 配合舊區重整政策，引入推動建築物重建和活化工作的措施，以及土地用途的修改；
- (六) 配合環境政策，列出環境政策的項目、措施及行動。

第十條

詳細規劃的文本內容

詳細規劃尤其由下列文件組成：

- (一) 規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成；

(二) 經考慮土地的分類及用途，為呈現地區的分區空間結構而編製的圖；

(三) 發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行行政地役權及公用限制。

第十一條 詳細規劃的技術報告

技術報告為詳細規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

(一) 地區的分區特性、現存的社會經濟條件評估以及規劃方案的技術依據，當中須列出並說明所規劃的地區的客觀條件；

(二) 預防和減低發生災害的風險及影響的措施；

(三) 保護屬文化遺產的被評定的不動產的措施；

(四) 保護和優化環境的措施。

第十二條 約束力

城市規劃約束公共實體及私人。

第十三條 跟進和評估

為確保有效實施城市規劃，土地工務運輸局應為城市規劃設立跟進和技術評估機制。

第十四條 資料庫

一、土地工務運輸局應建立電子資料庫，並維持其運作，藉此發放關於城市規劃及規劃條件圖的重要資訊。

二、公眾可自由及免費查閱資料庫的內容。

第三章 城市規劃委員會

第十五條 設立及構成

一、設立城市規劃委員會（下稱“委員會”），作為政府的諮詢機構，負責在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序中，以及在根據本法律的規定發出規劃條件圖的程序中發表意見。

二、委員會是由公共行政當局的代表、城市規劃及與其相關的其他範疇的專業人士，以及獲社會公認為傑出的人士所構成。

三、委員會內公共行政當局的代表人數須少於委員會委員總人數的一半。

四、在不影響本法律的適用下，委員會的其他職權、組成及運作方式，由補充性行政法規訂定。

第十六條 無私的保障

經作出必要配合後，委員會委員須遵守《行政程序法典》第四十六條和續後數條規定的迴避、自行迴避及聲請迴避制度。

第四章 城市規劃的程序制度

第十七條 編製城市規劃草案

一、編製城市規劃草案由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示決定，當中尤其應載有規劃擬達到的目的。

二、城市規劃草案由土地工務運輸局根據本法律的規定並在與其他公共行政部門協調下編製。

三、涉及“澳門歷史城區”、被評定的不動產或緩衝區的城市規劃草案，須在文化局的參與下，由土地工務運輸局編製。

四、編製城市規劃草案時，須確認和考慮既有或正在編製的規劃及草案，尤其是“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，以確保必要的相容性。

第十八條

收集利害關係人的意見及建議

一、在編製詳細規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸局須推廣及展示草案，以及收集因實施詳細規劃而可能受損的擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議。

二、為適用上款的規定，土地工務運輸局須向利害關係人作出公示通知，為此須刊登通告於《澳門特別行政區公報》、張貼告示於常貼告示處，以及刊登公告於澳門特別行政區的兩份報章上，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章。

三、推廣及展示草案和收集第一款所指的利害關係人的意見及建議的期間，不得少於六十日，且須至少提前十五日作出公告。

四、推廣及展示草案不包括依法屬保密的內容。

第十九條

公眾參與

一、土地工務運輸局應設立機制，以推動公眾參與城市規劃草案的編製。

二、在編製城市規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸局須開展草案的推廣、展示和公開諮詢的期間，以便向公眾解釋其內容，並聽取公眾的意見及建議。

三、推廣、展示和公開諮詢的期間，與推廣及展示草案和收集擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議的期間可同時進

行，並適用經作出必要配合後的上條第三款及第四款的規定。

第二十條 報告

完成分析根據第十八條及第十九條的規定所提出的意見及建議後，土地工務運輸局須就該等意見及建議編製和發佈分析報告。

第二十一條 決定

一、根據上條規定的報告的內容，並經聽取委員會的意見，土地工務運輸局須進行以下工作：

- (一) 修改規劃草案；或
- (二) 完成編製規劃草案。

二、如對城市規劃草案作出重大修改，土地工務運輸局須開展新一輪的倘有的推廣及展示草案和收集擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議的期間，以及推廣、展示和公開諮詢的期間，並適用經作出必要配合後的第十八條至第二十條的規定。

第二十二條 核准

城市規劃由補充性行政法規核准。

第二十三條 檢討

- 一、城市規劃僅可依本法律的規定進行檢討。
- 二、如出現下列情況，必須檢討總體規劃：
 - (一) 自下列日期起計五年後：
 - (1) 規劃的生效之日；

(2) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；

(3) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計；

(二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或整體規劃佈局造成重大影響。

三、詳細規劃可自下列日期起計五年後進行檢討：

(一) 規劃的生效之日；

(二) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；

(三) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計。

四、在下列情況下，必須檢討詳細規劃：

(一) 因修改總體規劃而導致其檢討；

(二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或規劃區的佈局造成重大影響。

五、基於謀求重大公共利益，尤其指為預防和減低發生災害的風險及影響，應儘快檢討城市規劃，但不影響第二款至第四款的規定的適用。

第二十四條 修改

一、城市規劃僅可根據本法律的規定，經檢討後或藉簡易程序制度修改。

二、為確保規劃的相容性，如修改總體規劃，須檢討相應的詳細規劃。

三、城市規劃的修改適用經作出必要配合後的第十七條至第二十二條的規定。

第二十五條 受簡易程序制度約束的修改

一、城市規劃的下列修改須受簡易程序制度約束：

(一) 為預防和減低發生災害的風險及影響而作的修改，且檢討規劃不符合修改規劃的迫切性；

(二) 基於法律或行政法規生效而須作的修改；

(三) 基於須實施“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，或基於訂定或修改緩衝區內的建築條件而須作的修改；

(四) 對現行規劃作出純屬技術性調整的修改，尤其指更正規章性規定或圖則的錯漏。

二、簡易程序制度不適用第十八條至第二十一條的規定。

第二十六條

中止

一、在特殊情況下，並基於謀求重大公共利益，可全部或部分中止城市規劃，尤其出現下列情況時：

(一) 發生戰爭、恐怖襲擊、災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；

(二) 為預防和減低發生災害的風險及影響。

二、中止城市規劃和取消中止，由補充性行政法規核准，當中尤其應載有以下內容：

(一) 中止的理由；

(二) 中止產生的效果，尤其指與發給准照有關的效果；

(三) 預計中止的期間。

第二十七條

程序規定

編製、檢討、修改和中止城市規劃的其他程序規定，尤其與公共行政部門的職權及程序期限有關的規定，由補充性行政法規訂定。

第五章 土地使用和利用條件

第二十八條 土地使用和利用

- 一、土地的使用和利用條件，須遵守本法律所定的一般原則及規定。
- 二、土地的使用和利用條件，須根據土地的分類及用途在城市規劃內訂定。

第二十九條 土地分類

- 一、在城市規劃中，土地分類主要劃分為都市性地區及不可都市化地區。
- 二、都市性地區細分為已都市化地區及可都市化地區。
- 三、土地分類為都市性地區，目的為符合土地及其他自然資源的經濟效益，確保土地的可持續性、價值及充分利用，並以土地的需求及其適量及適度為依據，落實城市發展策略。
- 四、土地分類為不可都市化地區，目的為保護屬稀缺且不可再生的自然資源的土地，並維護處於受保護、保存或具價值狀況，故不宜進行都市化或建設的自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值。

第三十條 把不可都市化地區重新分類為都市性地區

- 一、把不可都市化地區重新分類為都市性地區具例外性質，並須證實為基於人口動態、社會經濟發展所需，以及應具適當理據下方可進行，以保護自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值。
- 二、把不可都市化地區重新分類為都市性地區，是透過經檢討後修改總體規劃而落實。

第三十一條 土地用途

一、在城市規劃中，土地用途是指根據土地的主要使用目的，並藉不同的土地使用類別或次類別而訂定。

二、土地使用類別的主要使用目的，在經考慮城市現況及預見有關土地使用有利落實城市發展策略，由總體規劃按土地使用功能的優先性而訂定。

三、訂定不同土地使用類別的主要使用目的時，尤須考慮土地使用的兼容性和適當性，以及注意土地使用的性質在特定地區的優先性。

第三十二條 土地使用類別

一、土地用途的訂定，尤其透過以下土地使用類別而作出：

- (一) 居住區；
- (二) 商業區；
- (三) 工業區；
- (四) 旅遊娛樂區；
- (五) 公用設施區；
- (六) 生態保護區；
- (七) 綠地或公共開放空間區；
- (八) 公共基礎設施區。

二、經考慮上條的規定，將土地使用類別細分為符合城市發展策略的次類別，並由補充性行政法規訂定。

三、訂定土地使用的次類別，在於透過將某類別的土地用途細分為兩個或以上次種類，以詳細訂定土地的使用，且該訂定尤須考慮所進行

的經濟活動的性質、城市發展的特定社會經濟需求、土地的特定使用、規劃參數及固有特性。

第六章 預防措施

第三十三條 制定預防措施

一、僅在預見或恐防可能發生的變更對社會造成的損害大於採取預防措施所造成的損害，且在列明有關依據的情況下，方可在已決定編製、檢討或修改城市規劃的地區制定預防措施，以避免因在該地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙有關城市規劃的編製或修改。

二、預防措施可包括：

(一) 暫時中止規劃條件圖的發出程序；

(二) 暫時中止根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定發給工程准照的程序；

(三) 禁止、限制尤其下列作業，或規定有關作業須遵守具約束力的意見書的指示：

(1) 建築物的土木建築、擴建、更改或重建工程，但僅須進行預先通知程序的工程除外；

(2) 現有建築物的拆卸工程；

(3) 土地重整的作業。

三、預防措施僅限於為達到目的所必需的舉措，且該等舉措應符合相關規劃的目標。

四、預防措施不適用於其生效前已獲有效批准的作業，但當該等作業對相關規劃的實施造成嚴重及不可逆轉的障礙時則除外。

五、經土地工務運輸局建議，預防措施由補充性行政法規制定。

第三十四條 理由說明

一、制定預防措施時，應論證其必要性，並闡明其制定在技術、社會經濟、歷史、文化、環境等方面的利弊。

二、制定預防措施的補充性行政法規尤其應列明以下內容：

（一）未來規劃中的哪些規定的實施會因不制定預防措施而受到阻礙；

（二）屬根據上條第二款（三）項所指須遵守具約束力的意見書的情況時應徵詢的機構。

第三十五條 時間上的適用範圍

一、制定預防措施的補充性行政法規內須訂定有關措施的有效期，且該有效期不得超過一年；如有需要，僅可按相同期間延長有效期一次。

二、預防措施在下列情況下終止生效：

（一）預防措施被廢止；

（二）有效期屆滿；

（三）推動制定預防措施的城市規劃生效；

（四）對保障已認定的公共利益的特殊情況失去意義。

三、在編製、檢討或修改城市規劃的程序中，如認為再無必要維持有關預防措施，應將其全部或部分廢止。

四、預防措施的延長，須遵守首次制定預防措施時所適用的規定。

第三十六條 對預防措施提出爭議

一、對預防措施提出爭議，旨在宣告其違法。

二、對預防措施提出爭議，適用《行政訴訟法典》中關於對規範提出之爭議的規定。

第七章 不動產及所涉及的權利的徵收

第三十七條 公用徵收

一、經試盡以私法途徑取得的可能後，政府方可基於公用理由，徵收實施城市規劃所需的不動產及所涉及的權利。

二、為適用上款的規定，尤可徵收開通、擴闊又或調整街道、廣場、公園或其他公共地方所需的相鄰土地。

三、因徵收而作出的賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，可自由兌換，及不得無故遲延支付。

第三十八條 補充法例

八月十七日第 12/92/M 號法律及十月二十日第 43/97/M 號法令經作出必要配合後，適用於徵收，但不影響上條第三款的適用。

第八章 非有效制度

第三十九條 一般原則

一、詳細規劃的規定的有效條件，為該規劃的規定須與總體規劃的規定相容。

二、行政行為的有效條件，為該等行為須符合適用的城市規劃及所制定的預防措施。

第四十條 無效

一、詳細規劃公佈時，如該規劃的規定違反總體規劃的規定，則該詳細規劃的規定屬無效。

二、違反本法律規定而編製或修改的城市規劃屬無效。

三、根據本法律的規定屬違法的城市規劃，只可在該城市規劃生效之日起計三年內，由政府宣告無效或由利害關係人提出司法上的爭議。

第四十一條 無效宣告

一、城市規劃的無效或當中某些規定無效，由行政當局透過補充性行政法規作出宣告。

二、無效宣告自規劃生效之日起產生效力，以及屬有關情況時，令其所廢止的規範恢復生效。

三、宣告城市規劃或當中某些規定無效，不影響根據有關規劃而作出的行政行為的效力，但另有明確規定者除外。

四、若宣告城市規劃或當中某些規定無效影響到根據有關規劃而作出的行政行為的效力時，因無效宣告而受損的擁有私有土地的物權之人及屬有償批給的國有土地承批人有權就證實受到的損害獲得賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第一款、第四款及第五款，以及第五十七條的規定。

五、損害賠償權自作出無效宣告的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成。

第四十二條 對城市規劃的規範提出爭議

一、對城市規劃的規範提出爭議，旨在宣告其違法。

二、對城市規劃的規範提出爭議，適用經作出必要配合後的上條第

四款及第五款，以及適用《行政訴訟法典》中關於對規範提出之爭議的規定。

第四十三條 行政行為的無效

一、除《行政程序法典》第一百二十二條所規定的無效行為外，下列行政行為亦屬無效：

（一）違反城市規劃的規定而作出的行政行為；

（二）不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示而對工程准照申請作出決定的行政行為。

二、主張行政行為無效是根據《行政程序法典》的規定而作出。

三、宣告第一款（一）及（二）項所規定的行政行為無效的可能性，自作出有關行為之日起計滿三年失效。

第九章 處罰制度

第四十四條 行政違法行為

一、違反本法律的規定構成行政違法行為，並科處下列罰款，且不影响其他法定處罰：

（一）屬違反城市規劃的規定而進行工程、使用建築物或利用土地的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至七十五萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百五十萬元罰款；

（二）屬違反預防措施所定的禁止或限制的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至五十萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百萬元罰款；

（三）屬違反預防措施所定的須遵守具約束力意見書的指示的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至四十萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至七十五萬元罰款。

二、罰款金額尤其應按違法行為的嚴重程度以及所引致的損害、違法者的過錯及其經濟能力釐訂。

第四十五條 累犯

一、為適用本法律的規定，在行政處罰決定轉為不可申訴後兩年內實施相同性質的行政違法行為者，視為累犯。

二、屬累犯的情況，罰款的最低限額提高四分之一，最高限額則維持不變。

第四十六條 職權

一、土地工務運輸局具職權就本法律規定的行政違法行為科處罰款提起程序和組成卷宗。

二、土地工務運輸局局長具職權就行政違法行為科處罰款。

三、對土地工務運輸局局長科處本法律規定的罰款之行為，可向運輸工務司司長提起必要訴願。

第四十七條 法人的責任

一、法人，即使其屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團，均須對其機關或代表以其名義且為其集體利益而作出本法律所規定的行政違法行為承擔責任。

二、如行為人違抗有權者的明示命令或指示而作出行為，則排除前款所指的責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的個人責任。

第四十八條 繳納罰款的責任

一、違法者為法人時，其行政管理機關成員或以其他方式代表該法

人的人，如被判定須對有關行政違法行為負責，須就罰款的繳納與該法人負連帶責任。

二、如對無法律人格的社團科處罰款，則該罰款以該社團的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或成員的財產以連帶責任方式支付。

第四十九條 處罰程序

一、一旦發現作出行政違法行為，土地工務運輸局須組成卷宗和提出控訴，並將控訴通知違法者。

二、控訴通知內須訂定十五日的期間，以便違法者提出辯護。

三、罰款須在作出處罰決定通知之日起計十五日內繳納。

第五十條 通知方式

一、在行政違法行為的處罰程序中，通知須向本人作出，或以郵寄、公示方式作出。

二、向本人作出通知時，獲授權的土地工務運輸局工作人員須將通知文本直接交予應被通知人，並由其在證明上簽署。

三、如應被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局工作人員須在證明上註明此情況，並在有關地點張貼通知文本，通知即視為完成。

四、以郵寄方式作出通知時，有關通知須以單掛號信寄往下列地址，並推定應被通知人於信件掛號日之後第三日接獲通知，如第三日並非工作日，則推定自緊接該日的首個工作日接獲通知：

（一）應被通知人曾在處罰程序中指定的通訊地址或住址；

（二）身份證明局的檔案所載的最近期居所，如應被通知人為澳門特別行政區居民；

(三) 身份證明局或商業及動產登記局的檔案所載的最近期住所，如應被通知人為法人且其住所或常設代表處位於澳門特別行政區。

五、如應被通知人的地址在外地，則上款所指期間於《行政程序法典》第七十五條所定延期期間屆滿後方起計。

六、僅在經證明因可歸咎於郵政服務的事由而令應被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由應被通知人推翻第四款所指的推定。

七、如無法採用上述的任何通知方式，或不知悉應被通知的利害關係人的身份，土地工務運輸局則須作出公示通知，為此須張貼告示於常貼告示處，並刊登公告於澳門特別行政區的兩份報章上，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章，完成後通知即視為完成。

第五十一條 禁制和拆卸

一、土地工務運輸局須在下列情況下命令禁制、拆卸有關工程，以及當有需要時，命令將土地恢復至其在施工前的條件狀況，且不影響罰款的科處：

(一) 當有關工程抵觸城市規劃的規定，且有關工程正以下列情況進行或完成：

(1) 無依法須具備的工程准照；

(2) 不符合發出的工程准照及獲核准的工程計劃；

(3) 按照工程准照進行，但該准照的發出違反其發出時有效的城市規劃的規定；

(二) 不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示。

二、拆卸工程或將土地恢復至其在施工前的條件狀況的費用由有關的工程所有人負責支付，但屬根據上款(一)項(3)分項或因城市規劃或其修改生效使准照失效而需拆卸工程或將土地的條件狀況恢復的情況

除外；屬該等情況，由行政當局負責支付。

三、繼續進行已按第一款規定予以禁制的工程，構成加重違令罪，並根據《刑法典》第三百一十二條第二款的規定進行處罰。

四、與本條規定無抵觸的一切事宜，適用經作出必要配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定中關於禁制和拆卸工程的規定。

第十章 對私人的保障

第一節 對私人的一般保障

第五十二條 一般保障

擁有權利或受法律保護的利益的人，因實施城市規劃或制定預防措施而受損時，享有私人的一般保障，尤其下列權利：

- (一) 《行政訴訟法典》規定的提起司法申訴的權利；
- (二) 《行政訴訟法典》規定的民眾訴訟權；
- (三) 第 9/1999 號法律規定的向檢察院提出投訴的權利；

(四) 經第 4/2012 號法律修改的第 10/2000 號法律規定的向廉政公署提出投訴的權利。

第二節 特別保障

第五十三條 首次實施或修改城市規劃導致的賠償

一、如出現下列情況，因首次實施或修改城市規劃而受損的擁有私

有土地的物權之人有權就證實受到的損害獲得賠償：

(一) 使該規劃或規劃修改生效前已發出的，由其持有之屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照失效；

(二) 使該規劃或規劃修改生效前已獲核准，並已獲發屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更。

二、損害賠償權自該城市規劃或規劃修改生效之日起經過三年時效完成。

第五十四條 賠償金額的訂定

一、首次實施或修改城市規劃導致的賠償金額可藉下列方式訂定：

(一) 政府與上條第一款所指的利害關係人協議；

(二) 司法裁判。

二、訂定賠償金額時，尤其須考慮由下列情況所造成的損害：

(一) 降低准照原先設定的土地可建造性；

(二) 減少或改變准照原先設定的土地用途；

(三) 因出現上述兩項所規定的情況而導致所支出的費用失去用處。

三、在不影響上款的適用下，賠償金額的訂定，仍適用經作出必要配合後的十月二十日第 43/97/M 號法令第二編中與土地價值的計算及樓宇或建築物價值的確定有關的規定。

四、在政府與上條第一款所指的利害關係人協議訂定賠償金額時，須考慮為訂定賠償金額而設立的評估委員會所建議的金額，而該評估委員會是由土地工務運輸局及其他公共行政部門的代表所組成。

五、在計算賠償金額的程序中，評估委員會須聽取利害關係人的意見，並可參考由政府聘請的獨立專家所作的評估。

第五十五條

修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償

一、當城市規劃的實施抵觸已批給的國有土地的批給用途或其利用、重新利用時，承批人有權根據《土地法》的規定申請修訂批給合同、捨棄批給，或屬有償批給時，申請移轉批給所衍生的狀況。

二、在不影響上款的適用下，屬有償批給時，因首次實施或修改城市規劃而受損的國有土地承批人，有權根據《土地法》的規定，就證實受到的損害獲得賠償；而權利時效和賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十三條第二款及上條的規定。

第五十六條

制定預防措施導致的賠償

一、因制定預防措施而受損的擁有私有土地的物權之人及屬有償批給的國有土地承批人有權就證實受到的損害獲得賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第一款、第四款及第五款的規定。

二、損害賠償權自制定預防措施的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成。

第五十七條

訂定賠償金額的程序

適用於訂定第五十三條至五十六條的賠償金額的其他程序規定，由補充性行政法規訂定。

第十一章

最後及過渡規定

第一節

未有詳細規劃地區的規劃條件圖

第五十八條 發出

一、本法律生效後，只要有關的地塊或地段位於仍未有詳細規劃的地區，土地工務運輸局將根據本法律規定發出規劃條件圖，以取代規範於八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的正式街道準線圖。

二、用作組成建築物的建築或擴建工程計劃的附同文件的規劃條件圖，是應利害關係人的申請而發出；而用作組成國有土地批給程序的附同文件的規劃條件圖，則由土地工務運輸局依職權而發出。

三、如建築物的建築或擴建工程可能對文化遺產保護、生態環境保護或道路整治有所影響，土地工務運輸局應要求在相關範疇具職責的公共行政部門發表意見。

四、發出規劃條件圖前應先就其內容聽取委員會的意見，但屬下列任一情況，運輸工務司司長可決定免除聽取委員會的意見：

（一）文化局已根據上款的規定就規劃條件圖的發出發表意見；

（二）規劃條件圖用於根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定進行 P 級（低）或 M 級（中）樓宇的建築或擴建工程；

（三）屬新發出的規劃條件圖且沒有更改之前發出的內容。

第五十九條 內容

規劃條件圖尤須載有下列內容：

（一）由土地工務運輸局定出地塊或地段正面與進入該地塊或地段的道路或公共街道之間的界限線；

（二）有關地塊或地段的用途；

（三）建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大

許可高度，以及城市設計指引；

- (四) 顯示地塊或地段周邊地區的公共基礎設施；
- (五) 倘有的由未來地塊或地段承批人承擔的特別負擔。

第六十條 有效期

規劃條件圖的有效期為兩年，自其發出之日起計。

第六十一條 修改和廢止

出現下列情況時，方可修改或廢止規劃條件圖：

- (一) 規劃條件圖抵觸新生效的城市規劃；
- (二) 基於須實施“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，或基於訂定或修改緩衝區內的建築條件而須修改或廢止規劃條件圖；
- (三) 基於重大公共利益的原因，尤其發生戰爭、恐怖襲擊、災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；
- (四) 基於法律或行政法規的生效而須修改或廢止規劃條件圖；
- (五) 對現行規劃條件圖作出純屬技術性調整的修改，尤其更正錯漏。

第六十二條 失效

出現下列情況時，規劃條件圖失效：

- (一) 有效期屆滿；
- (二) 已發出有關建築物的建築或擴建工程的整體工程准照。

第六十三條 程序規定

規劃條件圖的發出、修改及廢止的其他程序規定，尤其與公共行政部門職權及程序期間有關的規定，由補充性行政法規訂定。

第二節 其他最後及過渡規定

第六十四條 過渡規定

一、在本法律生效時，與城市規劃相關的法規繼續有效，直至被廢止為止。

二、在總體規劃及詳細規劃生效前，土地工務運輸局以及其他公共行政部門繼續沿用現存的城市規劃及城市規劃研究的指引及原則。

三、本法律生效前根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定所發出的正式街道準線圖，繼續有效並由該法規所規範。

第六十五條 補充法律

對本法律未特別規定的事宜，按事宜的性質補充適用《刑法典》、《民法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》、《土地法》、《都市建築總章程》、《行政上之違法行為之一般制度及程序》及《澳門特別行政區行政當局、公法人、其據位人及行政人員因公法管理行為承擔非合同民事責任之制度》的規定。

第六十六條 已有詳細規劃地區的規劃條件圖的適用制度

對已有詳細規劃地區的地塊或地段發出的規劃條件圖的適用制度將

由規範都市建築的法律制度所訂定。

第六十七條 補充法規

執行本法律所需的補充法規，由行政長官核准。

第六十八條 生效

一、本法律自二零一四年三月一日起生效。

二、上款的規定不適用於第十五條第四款以及上條，該等條文自本法律公佈翌日起生效。

二零一三年八月十二日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一三年八月二十二日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

城市規劃法 (法案) 理由陳述

二零零九年，中央政府批覆同意填海約三百五十公頃建設新城的計劃，為澳門特別行政區的可持續發展創造條件，並為其城市佈局翻開嶄新一頁。

此外，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008 - 2020年）》的中央政策及國家“十二·五”規劃亦對促進澳門特別行政區的發展作出了貢獻，目標將澳門特別行政區定位為“世界旅遊休閒中心”，為澳門特別行政區未來的城市發展及區域規劃定位提供了明確的方向。

城市規劃作為統籌協調城市空間資源配置、落實城市的發展定位、促進城市可持續發展、倡導與維護公共利益及平衡公共和私人利益的重要公共政策，要有效地體現它的價值準則，達到它的政策目標，必須有一套良好的法律制度去保障。

為構建一套切合澳門特別行政區現況的城市規劃體系，政府早於二零零八年推出了《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本，以供社會討論和收集市民意見。

社會各界的反映及意見指出現行城市規劃體系存不足之處。

為深化澳門特別行政區城市規劃體系的研究，政府委託了廣東省城市發展研究中心開展《澳門城市規劃編製體系研究》。開展有關研究時，借鑑了各地的成功經驗，以便就城市規劃的性質、種類、編製及修改，以及規劃實施方式的控制和解決因實施規劃所產生的衝突的程序等方面作深入探討。

研究過程中亦與本澳的專業社團及組織舉行了多次座談會及工作坊，

就城市規劃的多個議題進行討論，尤其包括城市規劃體系、未來城市規劃委員會的性質、公眾參與的機制等，而研究結果亦已於二零一零年底公佈。

政府於二零一零年委託本地專業團體開展了《澳門特區土地用途分類研究》，主要目的是檢討現行土地分類制度，避免因土地分類不清晰及不嚴謹而影響未來城市規劃的實施。

經澳門特別行政區政府的不斷努力，以及市民及社會各界的持續參與，政府草擬了本法案。

法案的主要內容包括：

- 一、制訂城市規劃的定義、目的、原則、種類及等級，以落實城市發展政策的長期目標。

城市規劃的種類包括具規範性質的總體規劃及詳細規劃，而前者優於後者。

- 二、就編製城市規劃、收集不動產所有人及其他物權擁有人的意見、公眾參與、核准、檢討和修改城市規劃等設立程序制度。

土地工務運輸局在與公共行政當局其他部門協調下，負責編製、檢討、修改城市規劃，並評估其實施情況。

編製城市規劃草案時，須確認和考慮既有及正在編製的規劃及草案，以確保城市規劃的必要相容性。

同時規定設立公眾參與機制，並收集可能因實施規劃而受損的不動產所有人及其他物權擁有人的意見。

此外，規定設立城市規劃委員會（下稱“委員會”），屬政府在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序的諮詢機構。

為確保城市規劃的穩定性及延續性，本法案制定機制，使城市規劃生效後不得隨時任意修改。為此，城市規劃須按特定程序進行檢討，並在符合有關法律條件下，方可修改。

關於總體規劃的檢討，除例外情況外，總體規劃須按下列不同情況進行檢討：自規劃生效之日起計五年後；若屬經檢討後修改規劃的情況，須自規劃修改的生效之日起計五年後再進行檢討；而屬經檢討後決定不修改規劃的情況，須自該次規劃檢討開始之日起計五年後再次進行檢討。另外，如因實施大型公共建設項目而對土地用途或整體規劃佈局造成重大影響，亦須對總體規劃檢討。

而詳細規劃方面，自該規劃生效之日起計五年後，可進行檢討；若屬經檢討後修改規劃的情況，可自規劃修改的生效之日起計五年後再次進行檢討；而屬經檢討後決定不修改規劃的情況，可自該次規劃檢討開始之日起計五年後再次進行檢討。

而在出現以下情況時，須檢討詳細規劃：總體規劃出現修改；因實施大型公共建設項目而對土地用途或規劃區的佈局造成重大影響。

- 三、關於街道準線圖方面，街道準線圖除可根據《都市建築總章程》的規定發出外，尚可由土地工務運輸局根據本法律的規定發出。此種街道準線圖用於在未有詳細規劃的地區進行建築或擴建工程，因此在詳細規劃完成和生效前，就某程度上而言，此種街道準線圖構成具城市規劃性質的工具。

如預見建築或擴建工程可能影響文化遺產保護、生態環境保護及道路整治時，土地工務運輸局應要求在相關範疇具職責的公共行政部門發表意見。

根據本法律的規定發出的街道準線圖，基於其特性，內容尤應包括有關地塊或地段的街道準線及土地用途、城市設計指引及建造條件（尤其包括覆蓋率、地積比率及樓宇高度）、顯示地塊或地段周邊區域的一般基礎建設、倘有的由地塊或地段承批人承擔的批給特別負擔。

發出街道準線圖前，應先就其內容聽取委員會的意見，但屬以下情況除外：如文化局已就該街道準線圖的發出發表意見（屬已聽

取文化遺產委員會意見的情況，無須再聽取城市規劃委員會等其他諮詢機構的意見）；如用於進行 P 級（低）或 M 級（中）樓宇的建築或擴建工程；屬街道準線圖續期且內容無更改的情況。

街道準線圖有效期為一年，且尤其可因下列情況進行修改或廢止，因街道準線圖抵觸新生效的城市規劃、或因須實施“澳門歷史城區”的管理計劃，或基於緩衝區內或其周邊區域的建築條件的修改而須修改或廢止街道準線圖、或基於法律或行政法規的生效、或基於重大公共利益的原因。

四、訂定土地使用和利用的條件，按土地的分類及用途在城市規劃內予以訂定。在城市規劃中，土地分類主要劃分為都市性地區（當中包括已都市化地區及可都市化地區）及不可都市化地區。

土地用途是指根據土地的主要使用目的，並藉不同的土地使用類別或次類別而訂定。而土地使用類別的主要使用目的是指，在經考慮城市現況及預見有關土地使用有利落實城市發展策略，由總體規劃按土地使用功能的優先性而訂定。

而在土地用途方面，法案規定土地用途的訂定，尤其將透過以下土地使用類別而作出：居住區、商業區、工業區、旅遊娛樂區、公用設施區、生態保護區、綠地或公共開放空間區和基礎建設區。

法案還規定，將土地使用類別細分為符合城市發展策略的次類別，而有關次類別將透過補充性行政法規訂定。

將土地使用類別細分為次類別，尤須考慮土地的主要使用目的、城市現況、土地使用的兼容性和適當性、所進行的經濟活動的性質、城市發展的特定社會經濟需求、土地的特定使用、規劃參數及固有特性。

五、在已決定編製或修改城市規劃的地區，可制定預防措施，以避免因該地區實際存在的狀況被變更，而可能妨礙有關城市規劃的編製或修改。

法案規定在制定預防措施時，應指出其在技術、社會經濟、歷史、文化、環境等方面預計所帶來的利弊。

違反預防措施所定的禁止或限制，或須遵守具約束力意見書的指示的情況，構成行政違法行為，並可科罰款，罰款金額按違反的類別及行為人而訂定。

- 六、為有效實施城市規劃，基於建設路網、廣場、公園、花園或其他公共地方的公共利益原因而影響到私人不動產時，政府可徵收此類不動產及其所涉及的私人權利。

與《澳門特別行政區基本法》內的規定相符，因徵收而作出的賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，可自由兌換，以及不得無故遲延支付。

- 七、法案設立無效制度，規定詳細規劃公佈時，如有關規定違反總體規劃的規定，則詳細規劃當中違反總體規劃的規定無效；而違反本法律規定所編製或修改的城市規劃，亦屬無效。

法案規定違反城市規劃的規定而作出的行政行為，又或不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示，而對准照申請作出決定的行政行為，均屬無效。

- 八、違反本法律的規定，構成行政違法行為，並按情況科澳門幣二萬五千元至二百萬元罰款。

此外，本法案規定即使已獲土地工務運輸局發給准照，如屬抵觸城市規劃或不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示的情況，仍可命令禁制作業和拆卸有關工程，並可命令將土地恢復至其在施工前的條件狀況。

拆卸費用由擬拆卸工程的工程所有人負責支付，但屬工程所有人持有有效准照的情況，則由行政當局負責支付。

- 九、擁有權利及利益的人，因實施城市規劃或預防措施而受損時，享

有行政相對人的一般保障，尤其提起司法申訴的權利，以及向檢察院及廉政公署提出投訴的權利。

在私人的特別保障方面，法案訂定下列種類的賠償：

- 因首次實施或修改城市規劃，而使該規劃生效前或修改生效前發出的有效整體建築工程准照失效，或使規劃生效前或修改生效前已獲核准並已獲發給整體建築工程准照的工程計劃內的都市規劃條件變更，土地所有人或承批人有權因所受損害而獲的賠償；
- 因修改或廢止街道準線圖而受損的土地所有人的賠償；
- 因制定預防措施而受損的土地所有人或承批人的賠償。

十、屬臨時批給的情況，如城市規劃的實施抵觸《土地法》規定的已批給的土地的批給用途或利用時，應根據適用法例的規定修訂有關批給合同。

十一、考慮到現時的情況，為確保能更好地過渡和配合，法案引入了兩項過渡性規定，以保障下列情況：

- 在本法律生效之日，現行的城市規劃繼續有效，直至被廢止為止；
- 由於本法律的生效與總體規劃及詳細規劃的生效存在一定的時間落差，因此，法案規定土地工務運輸局繼續沿用現存的城市規劃及城市規劃研究的指引及原則。

澳門特別行政區
第 /201 號法律
(法案)
城市規劃法

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章
一般規定

第一條
標的及範圍

- 一、本法律訂定城市規劃的法律制度。
- 二、本法律適用於編製、核准、實施、檢討和修改城市規劃。

第二條
定義

為適用本法律的規定，下列各詞的含義為：

- （一）城市規劃：旨在進行空間整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署的一系列程序，以落實城市發展政策的長期目標；
- （二）總體規劃：訂定整個澳門特別行政區的空間整治、土地使用和利用的條件，並對大型公共建設項目和公共基礎建設與公共設施作出合理的綜合部署的城市規劃；
- （三）詳細規劃：根據總體規劃的規定，就特定地區的土地用途及

使用強度、公共建設項目及公共基礎建設的設置，作出詳細規定的城市規劃；

- (四) 街道準線圖：由土地工務運輸局發出的文件，尤其用以規定特定地塊或地段的用途及建造條件；
- (五) 都市性地區：在總體規劃中分類為都市性地區，且確認為可進行都市化及建設的地區，當中包括已都市化地區及可都市化地區；
- (六) 已都市化地區：在總體規劃中分類為都市性地區，且已具備城市基礎建設及公共設施，以及已用作興建建築物的地區；
- (七) 可都市化地區：在總體規劃中分類為都市性地區，但仍未都市化的地區；
- (八) 不可都市化地區：在總體規劃中分類為不可都市化地區，因考慮到具自然資源以及具景觀、考古、歷史或文化價值而不可進行都市化的地區，但並不影響可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物；
- (九) 預防措施：為避免因在某地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙城市規劃的編製或修改而制定的措施。

第三條 城市規劃的目的

城市規劃旨在謀求公共利益，以提高居民生活質素，尤其透過以下方面：

- (一) 促進城市和諧及可持續發展；
- (二) 促進保護不動產類文化遺產；
- (三) 促進改善居住環境；

- (四) 合理使用和利用土地；
- (五) 促進保育大自然和維護環境平衡。

第四條 原則

城市規劃須遵循下列原則：

- (一) 謀求公共利益原則：在編製和實施城市規劃時，須確保倡導及保障公共利益；
- (二) 平衡利益原則：確保考量在編製和實施城市規劃時所涉及各種公共利益，以及平衡有關的公共利益與私人利益；
- (三) 合法性及公正原則：確保遵守一切法定程序，並確保因城市規劃而權利受損的私人獲得合理及合時的賠償；
- (四) 法律安定性原則：確保現行法律法規制度的穩定性及該等制度得以遵守，並尊重有效設立的法律狀況；
- (五) 可持續發展原則：促進社會經濟、歷史、文化、環境方面的協調及平衡發展，以確保滿足當代社會需要，以及經適當規劃和整治的空間能留傳後代；
- (六) 切實有效利用土地原則：確保適時合理利用土地，充分使用土地資源；
- (七) 保護環境原則：促進保護和維護環境、大自然、生態平衡，以及環境的可持續性；
- (八) 透明和促進公眾參與原則：促進適當推廣與城市規劃相關的資訊，並促進不動產所有人、其他物權擁有人及公眾參與編製和修改城市規劃；
- (九) 公開原則：確保城市規劃公開推廣和公佈於《澳門特別行政

區公報》。

第五條 城市規劃的種類及等級

- 一、城市規劃包括總體規劃及詳細規劃。
- 二、總體規劃約束並優於詳細規劃。

第六條 總體規劃的目的

就澳門特別行政區的整體範圍，總體規劃尤其下列目的：

- (一) 根據城市發展策略研究訂定的方針、指引，以及基於澳門特別行政區的自身身份及其在區域上的定位，制訂城市規劃方面的策略性指引；
- (二) 訂定城市的整體空間結構及其土地使用分區，並對公共基礎建設及公共設施作出合理部署；
- (三) 制定預防和減低災害風險的系統；
- (四) 制定關於保護和維護環境、大自然、生態平衡、環境可持續性的原則及措施；
- (五) 訂定土地使用和利用的一般條件；
- (六) 作為編製詳細規劃的依據。

第七條 總體規劃的文本內容

總體規劃尤其由下列文件組成：

- (一) 規章；

- (二) 經考慮城市結構佈局、土地分類及用途，為呈現整個澳門特別行政區的空間整治而編製的圖；
- (三) 發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行公用地役權及規限。

第八條

總體規劃的技術報告

技術報告為總體規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

- (一) 城市規劃事宜的策略指引；
- (二) 預防和減低災害風險的系統；
- (三) 保護和優化環境的措施；
- (四) 保護不動產類文化遺產的措施。

第九條

詳細規劃的目的

詳細規劃按總體規劃的規定，在所劃定的地區範圍內尤具下列目的：

- (一) 詳細訂定和規範土地使用和利用的條件，以及公共基礎建設及公共設施的佈局；
- (二) 訂定城市設計指引和建造條件，尤其覆蓋率、地積比率及樓宇高度；
- (三) 配合文化遺產政策，識別保存和弘揚組成不動產類文化遺產的財產的措施；
- (四) 配合舊區重整政策，識別建築物重建和活化的工作，以及土地用途的修改；
- (五) 配合環境政策，識別環境政策的項目、措施及行動。

第十條 詳細規劃的文本內容

詳細規劃尤其由下列文件組成：

- (一) 規章；
- (二) 經考慮已訂定的土地分類及土地使用次類別，為呈現地區的分區空間結構而編製的圖；
- (三) 發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行公用地役權及規限。

第十一條 詳細規劃的技術報告

技術報告為詳細規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

- (一) 地區的分區特性及現存的社會經濟條件評估；
- (二) 預防和減低災害風險的措施；
- (三) 保護和優化環境的措施；
- (四) 保護不動產類文化遺產的措施。

第十二條 約束力

城市規劃約束公共實體及私人。

第十三條 跟進和評估

為確保有效實施城市規劃，政府應為城市規劃設立跟進和技術評估的機制。

第十四條 資料庫

- 一、土地工務運輸局應建立電子資料庫，並維持其運作，藉此發放關於城市規劃及根據本法律的規定發出的街道準線圖的重要資訊。
- 二、公眾查閱資料庫的內容屬免費。

第二章 城市規劃的程序制度

第十五條 城市規劃委員會

- 一、城市規劃委員會（下稱“委員會”），是政府在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序的諮詢機構。
- 二、委員會的職權、組成及運作方式，由行政法規訂定。

第十六條 編製城市規劃草案

- 一、編製城市規劃草案由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示決定。
- 二、城市規劃草案由土地工務運輸局根據本法律的規定並在與其他公共行政部門協調下編製。
- 三、編製城市規劃草案時，須確認和考慮既有及正在編製的規劃及草案，以確保必要的相容性。

第十七條 收集物權擁有人的意見及建議

- 一、在編製詳細規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸

局須收集因實施詳細規劃而可能受損的不動產所有人及其他物權擁有人的意見及建議。

二、收集不動產所有人及其他物權擁有人的意見及建議的期間，不得少於六十日，且須至少提前十五日作出公告。

第十八條 公眾參與

一、政府應設立機制，以推動公眾參與城市規劃草案的編製。

二、在編製城市規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸局須開展草案的推廣、展示和公開諮詢的期間，以便向公眾解釋其內容，並聽取公眾的意見及建議。

三、為適用上款的規定，依法屬保密或政府定為屬保密的內容免除推廣、展示和公開諮詢。

四、推廣、展示和公開諮詢的期間與收集不動產所有人及其他物權擁有人的意見及建議的期間同時進行，並適用經作出必要配合後的上條第二款的規定。

第十九條 報告

完成分析倘有的不動產所有人及其他物權擁有人，以及公眾提出的意見及建議後，土地工務運輸局須就該等意見及建議編製和公佈分析報告。

第二十條 決定

一、根據意見及建議分析報告的內容，經聽取委員會的意見，土地工務運輸局須進行以下工作：

- (一) 修改規劃草案；或
- (二) 完成編製規劃草案。

二、如對城市規劃草案作出重大修改，土地工務運輸局須進行新一輪的倘有的收集不動產所有人及其他物權擁有人的意見及建議的期間，以及推廣、展示和公開諮詢的期間，並適用經作出必要配合後的第十七條至第十九條的規定。

第二十一條 核准

城市規劃由行政法規核准。

第二十二條 檢討

一、城市規劃僅可依本法律的規定進行檢討。

二、如出現下列情況，必須檢討總體規劃：

(一) 自下列日期起計五年後：

(1) 規劃的生效之日；

(2) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；

(3) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計；

(二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或整體規劃佈局造成重大影響。

三、詳細規劃可自下列日期起計五年後進行檢討：

(一) 規劃的生效之日；

(二) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；

(三) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計。

四、在下列情況下，必須檢討詳細規劃：

- (一) 修改總體規劃後；
- (二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或規劃區的佈局造成重大影響。

五、基於謀求重大公共利益，尤其指為避免自然災害的發生，應儘快檢討城市規劃，但不影響第二款至第四款的規定的適用。

第二十三條 修改

一、城市規劃僅可根據本法律的規定，經檢討後或藉簡易程序制度修改。

二、為確保規劃的相容性，如修改總體規劃，須檢討相應的詳細規劃。

三、城市規劃的修改適用經作出必要配合後的第十六條至第二十一條的規定。

第二十四條 受簡易程序制度約束的修改

一、城市規劃的下列修改須受簡易程序制度約束：

- (一) 基於謀求重大公共利益，尤其是指為避免自然災害發生而作的修改，且檢討規劃不符合修改規劃的迫切性；
- (二) 基於法律或行政法規生效而作的修改；
- (三) 基於須實施“澳門歷史城區”的管理計劃，或基於緩衝區內或其周邊區域的建築條件的修改而作的修改；
- (四) 對現行規劃作出純屬技術性調整的修改，尤其指更正規章性規定或圖則的錯漏。

二、簡易程序制度不適用第十七條至第十九條的規定。

第二十五條 中止

一、在特殊情況下，並基於謀求重大公共利益，可中止城市規劃，尤其出現下列情況時：

- (一) 發生戰爭、恐怖襲擊、自然災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；或
- (二) 為避免自然災害發生。

二、中止城市規劃和取消中止，由行政法規核准。

第二十六條 程序規定

編製、檢討、修改和中止城市規劃的其他程序規定，尤其與公共部門的職權及程序期限有關的規定，由行政法規訂定。

第三章 街道準線圖

第二十七條 發出和續期

一、用於在未有詳細規劃的地區進行建築或擴建工程的街道準線圖，由土地工務運輸局根據本法律的規定發出和續期。

二、如預見建築或擴建工程可能影響文化遺產保護、生態環境保護和道路整治，土地工務運輸局應要求在相關範疇具職責的公共行政部門發表意見。

三、發出街道準線圖前應先就其內容聽取委員會的意見，但屬下列任一情況除外：

- (一) 文化局已根據上款的規定就街道準線圖的發出發表意見；

- (二) 街道準線圖用於根據《都市建築總章程》的規定進行 P 級（低）或 M 級（中）樓宇的建築或擴建工程；
- (三) 屬街道準線圖續期且其內容無更改的情況。

第二十八條 內容

根據本法律的規定發出的街道準線圖，尤須包括下列內容：

- (一) 有關地塊或地段的街道準線及用途；
- (二) 城市設計指引及建造條件，尤其包括覆蓋率、地積比率及樓宇高度；
- (三) 顯示地塊或地段周邊地區的一般基礎建設；
- (四) 倘有的由地塊或地段承批人承擔的批給特別負擔。

第二十九條 程序規定

根據本法律的規定發出的街道準線圖，其發出和續期的其他程序規定，尤其與公共部門的職權及程序期限有關的規定，由行政法規訂定。

第三十條 有效期

根據本法律規定發出的街道準線圖有效期為一年。

第三十一條 修改和廢止

根據本法律規定發出的街道準線圖，出現下列情況時，方可修改或廢止：

- (一) 街道準線圖抵觸新生效的城市規劃；

- (二) 基於須實施“澳門歷史城區”的管理計劃，或基於緩衝區內或其周邊區域的建築條件的修改而須修改或廢止街道準線圖；
- (三) 發生戰爭、恐怖襲擊、自然災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；
- (四) 基於法律或行政法規的生效而須修改或廢止街道準線圖；
- (五) 對現行街道準線圖作出純屬技術性調整的修改，尤其更正錯漏；
- (六) 基於重大公共利益的原因。

第四章 土地使用和利用條件

第三十二條 土地使用和利用

- 一、土地的使用和利用條件，須遵守本法律所定的一般原則。
- 二、土地的使用和利用條件，須根據土地的分類及用途在城市規劃內訂定。

第三十三條 土地分類

- 一、在城市規劃中，土地分類主要劃分為都市性地區及不可都市化地區。
- 二、都市性地區細分為已都市化地區及可都市化地區。
- 三、土地分類為都市性地區，目的為符合土地及其他自然資源的經濟效益，確保土地的可持續性、價值及充分利用，並以土地的需求及其適量及適度為依據，落實城市發展策略。

四、土地分類為不可都市化地區，目的為保護屬稀缺且不可再生的自然資源的土地，並維護處於受保護、保存或具價值狀況的自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值，故不宜進行都市化或建設。

第三十四條 土地用途

一、在城市規劃中，土地用途是指根據土地的主要使用目的，並藉不同的土地使用類別或次類別而訂定。

二、土地使用類別的主要使用目的，在經考慮城市現況及預見有關土地使用有利落實城市發展策略，由總體規劃按土地使用功能的優先性而訂定。

三、訂定不同土地使用類別的主要使用目的時，尤須考慮土地使用的兼容性和適當性，以及注意土地使用的性質在特定地區的優先性。

第三十五條 土地使用類別

一、土地用途的訂定，尤其透過以下土地使用類別而作出：

- (一) 居住區；
- (二) 商業區；
- (三) 工業區；
- (四) 旅遊娛樂區；
- (五) 公用設施區；
- (六) 生態保護區；
- (七) 綠地或公共開放空間區；
- (八) 基礎建設區。

二、經考慮上條的規定，將土地使用類別細分為符合城市發展策略的次類別，並由行政法規訂定。

三、訂定土地使用的次類別，在於透過將某類別的土地用途細分為兩個或以上次種類，以詳細訂定土地的使用，且該訂定尤須考慮所進行的經濟活動的性質、城市發展的特定社會經濟需求、土地的特定使用、規劃參數及固有特性。

第五章 預防措施

第三十六條 目的及內容

一、在已決定編製或修改城市規劃的地區，可制定預防措施，以避免因在該地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙有關城市規劃的編製或修改。

二、預防措施可包括：

- (一) 暫時中止根據本法律或《都市建築總章程》的規定發出街道準線圖的程序；
- (二) 暫時中止根據《都市建築總章程》的規定發給工程准照的程序；
- (三) 禁止、限制尤其下列作業，或規定有關作業須遵守具約束力的意見書的指示：
 - (1) 建築物的土木建築、擴建、更改或重建工程，但僅須進行預先通知程序的工程除外；
 - (2) 現有建築物的拆卸工程；
 - (3) 土地重整的作業。

三、預防措施僅限於為達到目的所必需的舉措，且該等舉措應符合相關規劃的目標。

四、預防措施不適用於其生效前已獲有效批准的作業。

五、如該等作業對相關規劃的實施造成嚴重及不可逆轉的障礙，則可例外地不適用上款的規定。

六、經土地工務運輸局建議，預防措施由行政法規制定。

第三十七條 時間上的適用範圍

一、制定預防措施的行政法規內須訂定有關措施的有效期，而有效期不得超過一年；如有需要，僅可按相同期間延長有效期一次。

二、預防措施在下列情況下失效：

（一）預防措施被廢止；

（二）有效期屆滿；

（三）推動制定預防措施的城市規劃生效；

（四）對保障已認定的公共利益的特殊情況失去意義。

三、在編製、檢討或修改城市規劃的程序中，如認為再無必要維持有關預防措施，應將其全部或部分廢止。

四、延長預防措施的期間，須遵守首次制定預防措施時所適用的規定。

第三十八條 預防措施的範圍

一、僅在預計或恐防改變某地區實際存在的狀況對社會的損害大於採取預防措施所造成的損害，且列明有關依據的情況下，方可制定預防措施。

二、制定預防措施時，應論證其必要性，並闡明其制定在技術、社會經濟、歷史、文化、環境等方面的利弊。

三、制定預防措施的行政法規應列明未來規劃中的哪些規定的實施會因不制定預防措施而受到阻礙。

第六章 不動產及所涉及的權利的徵收

第三十九條 公用徵收

一、基於公用理由，政府可徵收實施詳細規劃所需的不動產及所涉及的權利。

二、為適用上款的規定，尤可徵收開通、擴闊又或調整街道、廣場、公園或其他公共地方所需的相鄰土地。

三、因徵收而作出的賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，可自由兌換，及不得無故遲延支付。

第四十條 補充法例

八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》及規範該法律的實施的十月二十日第 43/97/M 號法令經作出必要配合後，適用於徵收，但不影響上條第三款的適用。

第七章 無效制度

第四十一條 一般原則

- 一、詳細規劃的規定的有效條件，為該規劃的規定須與總體規劃相容。
- 二、行政行為的有效條件，為該等行為須符合適用的城市規劃及所制

定的預防措施。

第四十二條 城市規劃的無效

一、詳細規劃公佈時，如該規劃的規定違反總體規劃的規定，則該詳細規劃的規定為無效。

二、違反本法律規定而編製或修改的城市規劃，屬無效。

三、宣告城市規劃或當中某些規定無效，不影響根據有關規劃而作出的行政行為的效力，但另有明確規定者除外。

四、若宣告城市規劃或當中某些規定無效影響到根據有關規劃而作出的行政行為的效力時，因宣告無效而受損的私人有權就受到的損害獲得賠償。

五、在訂定無效宣告導致的賠償的金額時，須考慮有關宣告造成之損失及受損的私人無效宣告後所喪失的利益。

六、損害賠償權自無效宣告之日起經過三年時效完成。

第四十三條 行政行為的無效

一、下列的行政行為屬無效：

- (一) 違反城市規劃的規定而作出的行政行為；
- (二) 不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示而對工程准照申請作出決定的行政行為。

二、主張行政行為無效可根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》的規定為之。

第八章 行政違法行為的處罰制度

第四十四條 行政違法行為

違反本法律的規定構成行政違法行為，並可科下列罰款，且不影響其他法定處罰：

- (一) 屬違反城市規劃的規定而進行工程、使用建築物或利用土地的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至一百萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至二百萬元罰款；
- (二) 屬違反預防措施所定的禁止或限制的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至七十五萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百五十萬元罰款；
- (三) 屬違反預防措施所定的須遵守具約束力意見書的指示的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至五十萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百萬元罰款。

第四十五條 累犯

一、為適用本法律的規定，在行政處罰決定轉為不可申訴後一年內實施相同性質的行政違法行為者，視為累犯。

二、屬累犯的情況，罰款的最低限額提高四分之一，最高限額則維持不變。

第四十六條 職權

一、土地工務運輸局具職權就本法律規定的行政違法行為科處罰款提起程序和組成卷宗。

二、土地工務運輸局局長具職權就行政違法行為科處罰款。

第四十七條 通知方式

一、在行政違法行為的處罰程序中，通知須向本人或以郵寄方式作出。

二、向本人作出通知時，獲授權的土地工務運輸局工作人員須將通知文本直接交予應被通知人，並由其在證明上簽署。

三、如應被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局工作人員須在證明上註明此情況，並在有關地點張貼通知文本，通知即視為完成。

四、以郵寄方式作出通知時，有關通知須以單掛號信寄往下列地址，並推定應被通知人於信件掛號日之後第三日接獲通知，如第三日並非工作日，則推定自緊接該日的首個工作日接獲通知：

- (一) 公共行政部門的檔案所載的最近期居所，如應被通知人為澳門特別行政區居民；
- (二) 公共行政部門的檔案所載的最近期住所，如應被通知人為法人且其住所或常設代表處位於澳門特別行政區；
- (三) 應被通知人曾在處罰程序中指定的通訊地址或住址。

五、僅在經證明因可歸咎於郵政服務的事由而令應被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由應被通知人推翻上款所指的推定。

第四十八條 法人的責任

一、法人，即使其屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團，均須對其機關或代表以其名義且為其集體利益而作出本法律所規定的行政違法行為承擔責任。

二、如行為人違抗有權者的明示命令或指示而作出行為，則排除上款所指的責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的個人責任。

第四十九條 繳納罰款的責任

一、違法者為法人時，其行政管理機關成員或以其他方式代表該法人的人，如被判定須對有關行政違法行為負責，須就罰款的繳納與該法人負連帶責任。

二、如對無法律人格的社團科處罰款，則該罰款以該社團的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或成員的財產以連帶責任方式支付。

第五十條 處罰程序

一、一旦發現作出行政違法行為，土地工務運輸局須組成卷宗和提出控訴，並將控訴通知違法者。

二、控訴通知內須訂定十五日的期間，以便違法者提出辯護。

三、罰款須在作出處罰決定通知之日起計十五日內繳納。

第五十一條 禁制和拆卸

一、即使已獲土地工務運輸局發給准照，在下列情況下仍可命令禁制作業和拆卸有關工程，並可命令將土地恢復至其在施工前的條件狀況：

(一) 抵觸城市規劃的規定；

(二) 不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示。

二、拆卸費用由擬拆卸工程的工程所有人負責支付，但屬工程所有人持有有效准照的情況除外；屬此情況，由行政當局負責支付。

三、與本條規定無抵觸的一切事宜，適用經作出必要配合後的《都市

建築總章程》的規定中關於禁制和拆卸工程的規定。

第九章 對私人的保障

第一節 對行政相對人的一般保障

第五十二條 一般保障

擁有權利及受法律保護的利益的人，因實施城市規劃或預防措施而受損時，享有行政相對人的一般保障，尤其下列權利：

- (一) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的提起司法申訴的權利；
- (二) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的民眾訴訟權；
- (三) 第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》規定的向檢察院提出投訴的權利；
- (四) 經第 4/2012 號法律修改的第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》的規定的向廉政公署提出投訴的權利。

第五十三條 對規範提出的爭議

一、對城市規劃或預防措施的規範提出爭議，旨在宣告有關規範因其內在缺陷又或因在編製或修改城市規劃或制定預防措施程序中作出的行為非有效而產生瑕疵致屬違法。

二、對規範提出爭議適用十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行

政訴訟法典》的規定。

第二節 特別保障

第五十四條 首次實施城市規劃導致的賠償

一、如同時符合下列情況，因首次實施城市規劃而受損的土地所有人，有權就受到的損害獲得賠償：

- (一) 規劃對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制；
- (二) 如首次實施規劃導致出現下列其中一種情況：
 - (1) 使該規劃生效前發出的有效整體建築工程准照失效；
 - (2) 使載於該規劃生效前已獲核准並已發給整體建築工程准照的工程計劃的城市規劃條件變更。

二、如出現下列至少一種情況，因首次實施城市規劃而造成的損害尤可獲得賠償：

- (一) 降低規劃原先設定的土地可建造性；
- (二) 減少或改變規劃原先設定的土地用途；
- (三) 因出現上述兩項所規定的情況而導致所支出的費用失去用處。

三、賠償的金額可藉下列方式訂定：

- (一) 政府與土地所有人協議；
- (二) 司法裁判。

四、損害賠償權自規劃生效之日起經過三年時效完成。

第五十五條

修改城市規劃導致的賠償

一、如同時符合下列情況，因修改規劃而受損的土地所有人有權就受到的損害獲得賠償：

- (一) 規劃對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制；
- (二) 規劃的修改自規劃生效之日起計五年內作出；
- (三) 如修改規劃導致出現下列其中一種情況：
 - (1) 使該規劃修改生效前發出的有效整體建築工程准照失效；
 - (2) 使載於該規劃修改生效前已獲核准並已發給整體建築工程准照的工程計劃的城市規劃條件變更。

二、修改城市規劃導致的賠償適用於上條第二款至第四款的規定。

第五十六條

修訂批給合同及賠償

一、如屬臨時批給，當城市規劃的實施抵觸根據《土地法》規定的已批給的土地的批給用途或利用時，應根據適用法例的規定修訂有關批給合同。

二、因首次實施或修改城市規劃而受損的土地承批人，有權就受到的損害獲得賠償；在此情況，適用經作出必要配合後的第五十四條及上條第一款的規定，但不影響修訂批給合同。

第五十七條

修改或廢止街道準線圖導致的賠償

因修改或廢止根據本法律的規定發出的街道準線圖而受損的土地所有人，有權就受到的損害獲得賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第三款及第四款的規定。

第五十八條

制定預防措施導致的賠償

因制定預防措施而受損的土地所有人或承批人有權就受到的損害獲得政府賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第三款及第四款的規定。

第十章

最後及過渡規定

第五十九條

過渡規定

- 一、在本法律生效之日，現行的城市規劃繼續有效，直至被廢止為止。
- 二、在總體規劃及詳細規劃生效前，土地工務運輸局繼續沿用現存的城市規劃及城市規劃研究的指引及原則。

第六十條

補充法例

對本法律未特別規定的事宜，按事宜的性質補充適用《刑法典》、《民法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》、《土地法》、《都市建築總章程》及《行政上之違法行為之一般制度及程序》的規定。

第六十一條

補充法規

執行本法律所需的補充法規，由行政長官制定。

第六十二條

生效

- 一、本法律自二零一 年 月 日起生效。
- 二、上款的規定不適用於第十五條第二款以及上條，該等條文自本法

律公佈翌日起生效。

二零一 年 月 日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一 年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

澳門特別行政區
第 /2013 號法律
(法案)
城市規劃法

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章
一般規定

第一條
標的及範圍

- 一、本法律訂定城市規劃的法律制度。
- 二、本法律適用於編製、核准、實施、檢討和修改城市規劃。

第二條
定義

為適用本法律的規定，下列各詞的含義為：

- （一）城市規劃：為落實城市發展的長期政策目標，尤其是經考慮本法律及補充性法規的規定，對空間進行整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署的一系列程序；
- （二）總體規劃：訂定整個澳門特別行政區的空間整治、土地使用和利用的條件，並對公共基礎設施與公用設施作出合理的綜合部署的城市規劃；
- （三）詳細規劃：根據總體規劃的規定，就特定地區的土地用途及

使用強度、公共基礎設施及公用設施的設置，作出詳細規定的城市規劃；

- (四) 規劃條件圖：由土地工務運輸局發出的文件，尤其載有特定地塊或地段的街道準線、用途及建造條件；
- (五) 都市性地區：在總體規劃中分類為都市性地區，且確認為可進行都市化及建設的地區，當中包括已都市化地區及可都市化地區；
- (六) 已都市化地區：在總體規劃中分類為都市性地區，且已具備公共基礎設施及公用設施，以及已用作興建建築物的地區；
- (七) 可都市化地區：在總體規劃中分類為都市性地區，但仍未都市化的地區；
- (八) 不可都市化地區：在總體規劃中分類為不可都市化地區，因考慮到具自然資源以及具景觀、考古、歷史或文化價值而在一般情況下不可進行都市化的地區，但並不影響可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物；
- (九) 預防措施：為避免因在某地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙城市規劃的編製或修改而制定的措施。

第三條 城市規劃的目的

城市規劃旨在謀求公共利益，以提高居民生活質素，尤其透過以下方面：

- (一) 促進城市和諧及可持續發展；
- (二) 促進保護屬文化遺產的被評定的不動產；

- (四) 合理使用和利用土地；
- (五) 促進保育大自然和維護環境平衡。

第四條 原則

城市規劃須遵循下列原則：

- (一) 謀求公共利益原則：在編製和實施城市規劃時，須確保倡導及保障公共利益；
- (二) 平衡利益原則：確保考量在編製和實施城市規劃時所涉及各種公共利益，以及平衡有關的公共利益與私人利益；
- (三) 合法性及公正原則：確保遵守一切法定程序，並確保因實施城市規劃而權利受損的私人獲得合理及合時的賠償；
- (四) 法律安定性原則：確保現行法律法規制度的穩定性及該等制度得以遵守，並尊重有效設立的法律狀況；
- (五) 可持續發展原則：促進社會經濟、歷史、文化、環境方面的協調及平衡發展，以確保滿足當代社會需要，以及經適當規劃和整治的空間能留傳後代；
- (六) 切實有效利用土地原則：確保適時合理利用土地，充分使用土地資源；
- (七) 限制土地重新分類原則：確保僅為澳門特別行政區可持續發展屬必不可少的情況下，才可例外地將不可都市化地區重新分類為都市性地區；
- (八) 保護環境原則：促進保護和維護環境、大自然、生態平衡，以及環境的可持續性；
- (九) 透明和促進公眾參與原則：促進適當推廣與城市規劃相關的

資訊，並促進擁有私有土地的物權之人、國有土地承批人及公眾參與編製和修改城市規劃；

- (十) 公開原則：確保城市規劃公佈於《澳門特別行政區公報》以及尤其透過社會傳媒機構及土地工務運輸局的電子資料庫作公開推廣。

第二章 城市規劃

第五條 城市規劃的種類及等級

- 一、為適用本法律的規定，城市規劃包括總體規劃及詳細規劃。
- 二、總體規劃約束並優於詳細規劃。

第六條 總體規劃的目的

就澳門特別行政區的整體範圍，總體規劃尤具下列目的：

- (一) 根據城市發展策略研究訂定的方針、指引，以及基於澳門特別行政區的自身身份及其在區域上的定位，制訂城市規劃方面的策略性指引；
- (二) 訂定城市的整體空間結構及其土地使用分區，並對公共基礎設施及公用設施作出合理部署；
- (三) 制定總體預防和減低發生災害的風險及影響的系統；
- (四) 遵從規範保護屬文化遺產的被評定的不動產的法例的規定，列出保護屬文化遺產的被評定的不動產的指引性原則；

性的指引性原則；

- (七) 訂定土地使用和利用的一般條件；
- (八) 作為編製詳細規劃的依據。

第七條

總體規劃的文本內容

總體規劃尤其由下列文件組成：

- (一) 規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成；
- (二) 經考慮城市結構佈局、土地分類及用途，為呈現整個澳門特別行政區的空間整治而編製的圖；
- (三) 發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行行政地役權及公用限制。

第八條

總體規劃的技術報告

技術報告為總體規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

- (一) 城市規劃方面的策略性指引；
- (二) 總體預防和減低發生災害的風險及影響的系統；
- (三) 保護和優化環境的指引性原則；
- (四) 保護屬文化遺產的被評定的不動產的指引性原則。

第九條

詳細規劃的目的

詳細規劃按總體規劃的規定，在所劃定的地區範圍內尤其下列目的：

- (一) 詳細訂定和規範土地使用和利用的條件，以及公共基礎設施

及公用設施的佈局；

- (二) 訂定建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大許可高度，以及城市設計指引；
- (三) 訂定預防和減低發生災害的風險及影響的措施；
- (四) 配合文化遺產保護政策，引入維護和弘揚屬文化遺產的被評定的不動產的措施；
- (五) 配合舊區重整政策，引入推動建築物重建和活化工作的措施，以及土地用途的修改；
- (六) 配合環境政策，列出環境政策的項目、措施及行動。

第十條 詳細規劃的文本內容

詳細規劃尤其由下列文件組成：

- (一) 規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成；
- (二) 經考慮土地的分類及用途，為呈現地區的分區空間結構而編製的圖；
- (三) 發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成限制或障礙的現行行政地役權及公用限制。

第十一條 詳細規劃的技術報告

技術報告為詳細規劃的技術說明及補充文件，其內尤須載有以下內容：

- (一) 地區的分區特性、現存的社會經濟條件評估以及規劃方案的技術依據，當中須列出並說明所規劃的地區的客觀條件；
- (二) 預防和減低發生災害的風險及影響的措施；

- (三) 保護屬文化遺產的被評定的不動產的措施；
- (四) 保護和優化環境的措施。

第十二條 約束力

城市規劃約束公共實體及私人。

第十三條 跟進和評估

為確保有效實施城市規劃，土地工務運輸局應為城市規劃設立跟進和技術評估的機制。

第十四條 資料庫

- 一、土地工務運輸局應建立電子資料庫，並維持其運作，藉此發放關於城市規劃及規劃條件圖的重要資訊。
- 二、公眾可自由及免費查閱資料庫的內容。

第三章 城市規劃委員會

第十五條 設立及構成

- 一、設立城市規劃委員會（下稱“委員會”），作為政府的諮詢機構，負責在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序中，以及在根據本法律的規定發出規劃條件圖的程序中發表意見。
- 二、委員會是由公共行政當局的代表、城市規劃及與其相關的其他範疇的專業人士，以及獲社會公認為傑出的人士所構成。
- 三、委員會內公共行政當局的代表人數須少於委員會委員總人數的一

半。

四、在不影響本法律的適用下，委員會的其他職權、組成及運作方式，由補充性行政法規訂定。

第十六條 無私的保障

經作出必要配合後，委員會委員須遵守十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第四十六條和續後數條規定的迴避、自行迴避及聲請迴避制度。

第四章 城市規劃的程序制度

第十七條 編製城市規劃草案

一、編製城市規劃草案由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示決定，當中尤其應載有規劃擬達到的目的。

二、城市規劃草案由土地工務運輸局根據本法律的規定並在與其他公共行政部門協調下編製。

三、涉及“澳門歷史城區”、被評定的不動產或緩衝區的城市規劃草案，須在文化局的參與下，由土地工務運輸局編製。

四、編製城市規劃草案時，須確認和考慮既有或正在編製的規劃及草案，尤其“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，以確保必要的相容性。

第十八條 收集利害關係人的意見及建議

一、在編製詳細規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸局須推廣及展示草案，以及收集因實施詳細規劃而可能受損的擁有私有土

地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議。

二、為適用上款的規定，土地工務運輸局須向上款所指的利害關係人作出公示通知，為此須刊登通告於《澳門特別行政區公報》、張貼告示於常貼告示處，以及刊登公告於澳門特別行政區的兩份報章上，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章。

三、推廣及展示草案和收集第一款所指的私人的意見及建議的期間，不得少於六十日，且須至少提前十五日作出公告。

四、推廣及展示草案不包括依法屬保密的內容。

第十九條 公眾參與

一、土地工務運輸局應設立機制，以推動公眾參與城市規劃草案的編製。

二、在編製城市規劃草案的程序中，並於其獲核准前，土地工務運輸局須開展草案的推廣、展示和公開諮詢的期間，以便向公眾解釋其內容，並聽取公眾的意見及建議。

三、推廣、展示和公開諮詢的期間，與推廣及展示草案和收集擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議的期間可同時進行，並適用經作出必要配合後的上條第三款及第四款的規定。

第二十條 報告

完成分析根據第十八條及第十九條的規定所提出的意見及建議後，土地工務運輸局須就該等意見及建議編製和發佈分析報告。

第二十一條 決定

一、根據上條規定的報告的內容，並經聽取委員會的意見，土地工務運輸局須進行以下工作：

- (一) 修改規劃草案；或
- (二) 完成編製規劃草案。

二、如對城市規劃草案作出重大修改，土地工務運輸局須開展新一輪的倘有的推廣及展示草案和收集擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人的意見及建議的期間，以及推廣、展示和公開諮詢的期間，並適用經作出必要配合後的第十八條至第二十條的規定。

第二十二條 核准

城市規劃由補充性行政法規核准。

第二十三條 檢討

- 一、城市規劃僅可依本法律的規定進行檢討。
- 二、如出現下列情況，必須檢討總體規劃：
 - (一) 自下列日期起計五年後：
 - (1) 規劃的生效之日；
 - (2) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；
 - (3) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計；
 - (二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或整體規劃佈局造成重大影響。
- 三、詳細規劃可自下列日期起計五年後進行檢討：
 - (一) 規劃的生效之日；
 - (二) 經檢討後修改規劃，自規劃修改的生效之日起計；

(三) 經檢討後決定不修改規劃時，自該次規劃檢討開始之日起計。

四、在下列情況下，必須檢討詳細規劃：

(一) 因修改總體規劃而導致其檢討；

(二) 因實施大型公共建設項目而對土地用途或規劃區的佈局造成重大影響。

五、基於謀求重大公共利益，尤其指為預防和減低發生災害的風險及影響，應儘快檢討城市規劃，但不影響第二款至第四款的規定的適用。

第二十四條 修改

一、城市規劃僅可根據本法律的規定，經檢討後或藉簡易程序制度修改。

二、為確保規劃的相容性，如修改總體規劃，須檢討相應的詳細規劃。

三、城市規劃的修改適用經作出必要配合後的第十七條至第二十二條的規定。

第二十五條 受簡易程序制度約束的修改

一、城市規劃的下列修改須受簡易程序制度約束：

(一) 為預防和減低發生災害的風險及影響而作的修改，且檢討規劃不符合修改規劃的迫切性；

(二) 基於法律或行政法規生效而須作的修改；

(三) 基於須實施“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，或基於訂定或修改緩衝區內的建築條件而須作的修改；

(四) 對現行規劃作出純屬技術性調整的修改，尤其指更正規章性

規定或圖則的錯漏。

二、簡易程序制度不適用第十八條至第二十一條的規定。

第二十六條 中止

一、在特殊情況下，並基於謀求重大公共利益，可全部或部分中止城市規劃，尤其出現下列情況時：

- (一) 發生戰爭、恐怖襲擊、災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；
- (二) 為預防和減低發生災害的風險及影響。

二、中止城市規劃和取消中止，由補充性行政法規核准，當中尤其應載有以下內容：

- (一) 中止的理由；
- (二) 中止產生的效果，尤其指與發給准照有關的效果；
- (三) 預計中止的期間。

第二十七條 程序規定

編製、檢討、修改和中止城市規劃的其他程序規定，尤其與公共行政部門的職權及程序期限有關的規定，由補充性行政法規訂定。

第五章 土地使用和利用條件

第二十八條 土地使用和利用

一、土地的使用和利用條件，須遵守本法律所定的一般原則及規定。

二、土地的使用和利用條件，須根據土地的分類及用途在城市規劃內訂定。

第二十九條 土地分類

一、在城市規劃中，土地分類主要劃分為都市性地區及不可都市化地區。

二、都市性地區細分為已都市化地區及可都市化地區。

三、土地分類為都市性地區，目的為符合土地及其他自然資源的經濟效益，確保土地的可持續性、價值及充分利用，並以土地的需求及其適量及適度為依據，落實城市發展策略。

四、土地分類為不可都市化地區，目的為保護屬稀缺且不可再生的自然資源的土地，並維護處於受保護、保存或具價值狀況，故不宜進行都市化或建設的自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值。

第三十條 把不可都市化地區重新分類為都市性地區

一、把不可都市化地區重新分類為都市性地區具例外性質，並須證實為基於人口動態、社會經濟發展所需，以及應具適當理據下方可進行，以保護自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值。

二、把不可都市化地區重新分類為都市性地區，是透過經檢討後修改總體規劃而落實。

第三十一條 土地用途

一、在城市規劃中，土地用途是指根據土地的主要使用目的，並藉不同的土地使用類別或次類別而訂定。

二、土地使用類別的主要使用目的，在經考慮城市現況及預見有關土地使用有利落實城市發展策略，由總體規劃按土地使用功能的優先性而訂

定。

三、訂定不同土地使用類別的主要使用目的時，尤須考慮土地使用的兼容性和適當性，以及注意土地使用的性質在特定地區的優先性。

第三十二條 土地使用類別

一、土地用途的訂定，尤其透過以下土地使用類別而作出：

- (一) 居住區；
- (二) 商業區；
- (三) 工業區；
- (四) 旅遊娛樂區；
- (五) 公用設施區；
- (六) 生態保護區；
- (七) 綠地或公共開放空間區；
- (八) 公共基礎設施區。

二、經考慮上條的規定，將土地使用類別細分為符合城市發展策略的次類別，並由補充性行政法規訂定。

三、訂定土地使用的次類別，在於透過將某類別的土地用途細分為兩個或以上次種類，以詳細訂定土地的使用，且該訂定尤須考慮所進行的經濟活動的性質、城市發展的特定社會經濟需求、土地的特定使用、規劃參數及固有特性。

第六章 預防措施

第三十三條 制定預防措施

一、僅在預見或恐防可能發生的變更對社會造成的損害大於採取預防措施所造成的損害，且在列明有關依據的情況下，方可在已決定編製、檢討或修改城市規劃的地區制定預防措施，以避免因在該地區實際存在的狀況被變更而可能妨礙有關城市規劃的編製或修改。

二、預防措施可包括：

- (一) 暫時中止規劃條件圖的發出程序；
- (二) 暫時中止根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定發給工程准照的程序；
- (三) 禁止、限制尤其下列作業，或規定有關作業須遵守具約束力的意見書的指示：
 - (1) 建築物的土木建築、擴建、更改或重建工程，但僅須進行預先通知程序的工程除外；
 - (2) 現有建築物的拆卸工程；
 - (3) 土地重整的作業。

三、預防措施僅限於為達到目的所必需的舉措，且該等舉措應符合相關規劃的目標。

四、預防措施不適用於其生效前已獲有效批准的作業，但當該等作業對相關規劃的實施造成嚴重及不可逆轉的障礙時則除外。

五、經土地工務運輸局建議，預防措施由補充性行政法規制定。

第三十四條 理由說明

一、制定預防措施時，應論證其必要性，並闡明其制定在技術、社會

經濟、歷史、文化、環境等方面的利弊。

二、制定預防措施的補充性行政法規尤其應列明以下內容：

- (一) 未來規劃中的哪些規定的實施會因不制定預防措施而受到阻礙；
- (二) 屬根據上條第二款(三)項所指須遵守具約束力的意見書的情況時應徵詢的機構。

第三十五條 時間上的適用範圍

一、制定預防措施的補充性行政法規內須訂定有關措施的有效期，且該有效期不得超過一年；如有需要，僅可按相同期間延長有效期一次。

二、預防措施在下列情況下終止生效：

- (一) 預防措施被廢止；
- (二) 有效期屆滿；
- (三) 推動制定預防措施的城市規劃生效；
- (四) 對保障已認定的公共利益的特殊情況失去意義。

三、在編製、檢討或修改城市規劃的程序中，如認為再無必要維持有關預防措施，應將其全部或部分廢止。

四、預防措施的延長，須遵守首次制定預防措施時所適用的規定。

第三十六條 對預防措施提出爭議

一、對預防措施提出爭議，旨在宣告其違法。

二、對預防措施提出爭議，適用十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》中關於對規範提出之爭議的規定。

第七章 不動產及所涉及的權利的徵收

第三十七條 公用徵收

一、經試盡以私法途徑取得的可能後，政府方可基於公用理由，徵收實施城市規劃所需的不動產及所涉及的權利。

二、為適用上款的規定，尤可徵收開通、擴闊又或調整街道、廣場、公園或其他公共地方所需的相鄰土地。

三、因徵收而作出的賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，可自由兌換，及不得無故遲延支付。

第三十八條 補充法例

八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》及規範該法律的實施的十月二十日第 43/97/M 號法令經作出必要配合後，適用於徵收，但不影響上條第三款的適用。

第八章 非有效制度

第三十九條 一般原則

一、詳細規劃的規定的有效條件，為該規劃的規定須與總體規劃的規定相容。

二、行政行為的有效條件，為該等行為須符合適用的城市規劃及所制定的預防措施。

第四十條 無效

一、詳細規劃公佈時，如該規劃的規定違反總體規劃的規定，則該詳

細規劃的規定屬無效。

二、違反本法律規定而編製或修改的城市規劃屬無效。

三、根據本法律的規定屬違法的城市規劃，只可在該城市規劃生效之日起計三年內，由政府宣告無效或由利害關係人提出司法上的爭議。

第四十一條 無效宣告

一、城市規劃的無效或當中某些規定無效，由行政當局透過補充性行政法規作出宣告。

二、無效宣告自規劃生效之日起產生效力，以及屬有關情況時，令其所廢止的規範恢復生效。

三、宣告城市規劃或當中某些規定無效，不影響根據有關規劃而作出的行政行為的效力，但另有明確規定者除外。

四、若宣告城市規劃或當中某些規定無效影響到根據有關規劃而作出的行政行為的效力時，因無效宣告而受損的擁有私有土地的物權之人及屬有償批給的國有土地承批人有權就證實受到的損害獲得賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第一款、第四款及第五款，以及第五十七條的規定。

五、損害賠償權自作出無效宣告的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成。

第四十二條 對城市規劃的規範提出爭議

一、對城市規劃的規範提出爭議，旨在宣告其違法。

二、對城市規劃的規範提出爭議，適用經作出必要配合後的上條第四款及第五款，以及適用十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》中關於對規範提出之爭議的規定。

第四十三條 行政行為的無效

一、除十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百二十二條所規定的無效行為外，下列行政行為亦屬無效：

- (一) 違反城市規劃的規定而作出的行政行為；
- (二) 不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示而對工程准照申請作出決定的行政行為。

二、主張行政行為無效是根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》的規定而作出。

三、宣告第一款（一）及（二）項所規定的行政行為無效的可能性，自作出有關行為之日起計滿三年失效。

第九章 處罰制度

第四十四條 行政違法行為

一、違反本法律的規定構成行政違法行為，並科處下列罰款，且不影響其他法定處罰：

- (一) 屬違反城市規劃的規定而進行工程、使用建築物或利用土地的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至七十五萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百五十萬元罰款；
- (二) 屬違反預防措施所定的禁止或限制的情況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至五十萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至一百萬元罰款；
- (三) 屬違反預防措施所定的須遵守具約束力意見書的指示的情

況，如屬自然人，科澳門幣二萬五千元至四十萬元罰款；如屬法人，科澳門幣五萬元至七十五萬元罰款。

二、罰款金額尤其應按違法行為的嚴重程度以及所引致的損害、違法者的過錯及其經濟能力釐訂。

第四十五條 累犯

一、為適用本法律的規定，在行政處罰決定轉為不可申訴後兩年內實施相同性質的行政違法行為者，視為累犯。

二、屬累犯的情況，罰款的最低限額提高四分之一，最高限額則維持不變。

第四十六條 職權

一、土地工務運輸局具職權就本法律規定的行政違法行為科處罰款提起程序和組成卷宗。

二、土地工務運輸局局長具職權就行政違法行為科處罰款。

三、對土地工務運輸局局長科處本法律規定的罰款之行為，可向運輸工務司司長提起必要訴願。

第四十七條 法人的責任

一、法人，即使其屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團，均須對其機關或代表以其名義且為其集體利益而作出本法律所規定的行政違法行為承擔責任。

二、如行為人違抗有權者的明示命令或指示而作出行為，則排除前款所指的責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的個人責任。

第四十八條 繳納罰款的責任

一、違法者為法人時，其行政管理機關成員或以其他方式代表該法人的人，如被判定須對有關行政違法行為負責，須就罰款的繳納與該法人負連帶責任。

二、如對無法律人格的社團處罰款，則該罰款以該社團的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或成員的財產以連帶責任方式支付。

第四十九條 處罰程序

一、一旦發現作出行政違法行為，土地工務運輸局須組成卷宗和提出控訴，並將控訴通知違法者。

二、控訴通知內須訂定十五日的期間，以便違法者提出辯護。

三、罰款須在作出處罰決定通知之日起計十五日內繳納。

第五十條 通知方式

一、在行政違法行為的處罰程序中，通知須向本人作出，或以郵寄、公示方式作出。

二、向本人作出通知時，獲授權的土地工務運輸局工作人員須將通知文本直接交予應被通知人，並由其在證明上簽署。

三、如應被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局工作人員須在證明上註明此情況，並在有關地點張貼通知文本，通知即視為完成。

四、以郵寄方式作出通知時，有關通知須以單掛號信寄往下列地址，並推定應被通知人於信件掛號日之後第三日接獲通知，如第三日並非工作日，則推定自緊接該日的首個工作日接獲通知：

- (一) 應被通知人曾在處罰程序中指定的通訊地址或住址；
- (二) 身份證明局的檔案所載的最近期居所，如應被通知人為澳門特別行政區居民；
- (三) 身份證明局或商業及動產登記局的檔案所載的最近期住所，如應被通知人為法人且其住所或常設代表處位於澳門特別行政區。

五、如應被通知人的地址在外地，則上款所指期間於十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第七十五條所定延期期間屆滿後方起計。

六、僅在經證明因可歸咎於郵政服務的事由而令應被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由應被通知人推翻第四款所指的推定。

七、如無法採用上述的任何通知方式，或不知悉應被通知的利害關係人的身份，土地工務運輸局則須作出公示通知，為此須張貼告示於常貼告示處，並刊登公告於澳門特別行政區的兩份報章上，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章，完成後通知即視為完成。

第五十一條 禁制和拆卸

一、土地工務運輸局須在下列情況下命令禁制、拆卸有關工程，以及當有需要時，命令將土地恢復至其在施工前的條件狀況，且不影響罰款的科處：

- (一) 當有關工程抵觸城市規劃的規定，且有關工程正以下列情況進行或完成：
 - (1) 無依法須具備的工程准照；
 - (2) 不符合發出的工程准照及獲核准的工程計劃；
 - (3) 按照工程准照進行，但該准照的發出違反其發出時有效的城

市規劃的規定；

- (二) 不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示。

二、拆卸工程或將土地恢復至其在施工前的條件狀況的費用由有關的工程所有人負責支付，但屬根據上款（一）項（3）分項或因城市規劃或其修改生效使准照失效而需拆卸工程或將土地的條件狀況恢復的情況除外；屬該等情況，由行政當局負責支付。

三、繼續進行已按第一款規定予以禁制的工程，構成加重違令罪，並根據《刑法典》第三百一十二條第二款的規定進行處罰。

四、與本條規定無抵觸的一切事宜，適用經作出必要配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定中關於禁制和拆卸工程的規定。

第十章 對私人的保障

第一節 對私人的一般保障

第五十二條 一般保障

擁有權利或受法律保護的利益的人，因實施城市規劃或制定預防措施而受損時，享有私人的一般保障，尤其下列權利：

- (一) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的提起司法申訴的權利；
- (二) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的民眾訴訟權；
- (三) 第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》規定的向檢察院提出

投訴的權利；

- (四) 經第 4/2012 號法律修改的第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》規定的向廉政公署提出投訴的權利。

第二節 特別保障

第五十三條 首次實施或修改城市規劃導致的賠償

一、如出現下列情況，因首次實施或修改城市規劃而受損的擁有私有土地的物權之人有權就證實受到的損害獲得賠償：

- (一) 使該規劃或規劃修改生效前已發出的，由其持有之屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照失效；
- (二) 使該規劃或規劃修改生效前已獲核准，並已獲發屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更。

二、損害賠償權自該城市規劃或規劃修改生效之日起經過三年時效完成。

第五十四條 賠償金額的訂定

一、首次實施或修改城市規劃導致的賠償金額可藉下列方式訂定：

- (一) 政府與上條第一款所指的利害關係人協議；
- (二) 司法裁判。

二、訂定賠償金額時，尤其須考慮由下列情況所造成的損害：

- (一) 降低准照原先設定的土地可建造性；

(二) 減少或改變准照原先設定的土地用途；

(三) 因出現上述兩項所規定的情況而導致所支出的費用失去用處。

三、在不影響上款的適用下，賠償金額的訂定，仍適用經作出必要配合後的十月二十日第 43/97/M 號法令第二編中與土地價值的計算及樓宇或建築物價值的確定有關的規定。

四、在政府與上條第一款所指的利害關係人協議訂定賠償金額時，須考慮為訂定賠償金額而設立的評估委員會所建議的金額，而該評估委員會是由土地工務運輸局及其他公共行政部門的代表所組成。

五、在計算賠償金額的程序中，評估委員會須聽取利害關係人的意見，並可參考由政府聘請的獨立專家所作的評估。

第五十五條

修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償

一、當城市規劃的實施抵觸已批給的國有土地的批給用途或其利用、重新利用時，承批人有權根據《土地法》的規定申請修訂批給合同、捨棄批給，或屬有償批給時，申請移轉批給所衍生的狀況。

二、在不影響上款的適用下，屬有償批給時，因首次實施或修改城市規劃而受損的國有土地承批人，有權根據《土地法》的規定，就證實受到的損害獲得賠償；而權利時效和賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十三條第二款及上條的規定。

第五十六條

制定預防措施導致的賠償

一、因制定預防措施而受損的擁有私有土地的物權之人及屬有償批給的國有土地承批人有權就證實受到的損害獲得賠償；而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第一款、第四款及第五款的規定。

二、損害賠償權自制定預防措施的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成。

第五十七條 訂定賠償金額的程序

適用於訂定第五十三條至五十六條的賠償金額的其他程序規定，由補充性行政法規訂定。

第十一章 最後及過渡規定

第一節 未有詳細規劃地區的規劃條件圖

第五十八條 發出

一、本法律生效後，只要有關的地塊或地段位於仍未有詳細規劃的地區，土地工務運輸局將根據本法律規定發出規劃條件圖，以取代規範於八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的正式街道準線圖的發出。

二、用作組成建築物的建築或擴建工程計劃的附同文件的規劃條件圖，是應利害關係人的申請而發出；而用作組成國有土地批給程序的附同文件的規劃條件圖，則由土地工務運輸局依職權而發出。

三、如建築物的建築或擴建工程可能對文化遺產保護、生態環境保護或道路整治有所影響，土地工務運輸局應要求在相關範疇具職責的公共行政部門發表意見。

四、發出規劃條件圖前應先就其內容聽取委員會的意見，但屬下列任一情況，運輸工務司司長可決定免除聽取委員會的意見：

- (一) 文化局已根據上款的規定就規劃條件圖的發出發表意見；
- (二) 規劃條件圖用於根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准

的《都市建築總章程》的規定進行 P 級（低）或 M 級（中）樓宇的建築或擴建工程；

（三）屬新發出的規劃條件圖且沒有更改之前發出的內容。

第五十九條 內容

規劃條件圖尤須載有下列內容：

- （一）由土地工務運輸局定出地塊或地段正面與進入該地塊或地段的道路或公共街道之間的界限線；
- （二）有關地塊或地段的用途；
- （三）建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大許可高度，以及城市設計指引；
- （四）顯示地塊或地段周邊地區的公共基礎設施；
- （五）倘有的由未來地塊或地段承批人承擔的特別負擔。

第六十條 有效期

規劃條件圖的有效期為兩年，自其發出之日起計。

第六十一條 修改和廢止

出現下列情況時，方可修改或廢止規劃條件圖：

- （一）規劃條件圖抵觸新生效的城市規劃；
- （二）基於須實施“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，或基於訂定或修改緩衝區內的建築條件而須修改或廢止規劃條件圖；

- (三) 基於重大公共利益的原因，尤其發生戰爭、恐怖襲擊、災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；
- (四) 基於法律或行政法規的生效而須修改或廢止規劃條件圖；
- (五) 對現行規劃條件圖作出純屬技術性調整的修改，尤其更正錯漏。

第六十二條 失效

出現下列情況時，規劃條件圖失效：

- (一) 有效期屆滿；
- (二) 已發出有關建築物的建築或擴建工程的整體工程准照。

第六十三條 程序規定

規劃條件圖的發出、修改及廢止的其他程序規定，尤其與公共行政部門職權及程序期間有關的規定，由補充性行政法規訂定。

第二節 其他最後及過渡規定

第六十四條 過渡規定

一、在本法律生效時，與城市規劃相關的法規繼續有效，直至被廢止為止。

二、在總體規劃及詳細規劃生效前，土地工務運輸局以及其他公共行政部門繼續沿用現存的城市規劃及城市規劃研究的指引及原則。

三、本法律生效前根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的規定所發出的正式街道準線圖，繼續有效並由該法規所規範。

第六十五條 補充法律

對本法律未特別規定的事宜，按事宜的性質補充適用《刑法典》、《民法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》、《土地法》、《都市建築總章程》、《行政上之違法行為之一般制度及程序》及《澳門特別行政區行政當局、公法人、其據位人及行政人員因公法管理行為承擔非合同民事責任之制度》的規定。

第六十六條 已有詳細規劃地區的規劃條件圖的適用制度

對已有詳細規劃地區的地塊或地段發出的規劃條件圖的適用制度將由規範都市建築的法律制度所訂定。

第六十七條 補充法規

執行本法律所需的補充法規，由行政長官核准。

第六十八條 生效

一、本法律自二零一四年三月一日起生效。

二、上款的規定不適用於第十五條第四款以及上條，該等條文自本法律公佈翌日起生效。

二零一三年 月 日通過。

立法會主席 劉焯華

二零一三年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 崔世安

第二常設委員會 第 2/IV/2013 號意見書

事由：《城市規劃法》法案

I 引言

二零一二年十二月十九日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《城市規劃法》法案，立法會主席於二零一三年一月二十三日根據《議事規則》的規定接納了該法案。

法案於二零一三年二月五日，亦即是本立法屆結束前六個月，在立法會全體會議上進行一般性討論並獲得通過。主席於同日作出第 110/IV/2013 號批示，把上述法案派發給本委員會分析並發出意見書。

由於所涉內容複雜，在澳門對城市規劃進行立法尚屬首次¹，且有需要與正在立法會審議中與之息息相關的《土地法》法案和《文化遺產保護法》法案一併進行分析。基此，委員會採用的工作方式有別於慣常做法。

因此，一如往常，委員會成員之間先對法案進行討論，包括法案的立法目的和執行方案。其次，委員會與政府就《城市規劃法》法案逐章進行詳細的分析和討論，包括如何與上述兩部現正審議的法案進行協調。委員會共舉行了二十四次會議，其中政府共列席了十八次會議。此外，在委員會與政府舉行會議期間及之後，立法會顧問團與政府顧問團也曾多次舉行

¹ 這個法規是規範適用於整個地區的城市規劃，這是由於已有多個鬆散並針對特定事項的法規，如已相當陳舊的有關路環設立保護區和覆蓋部分地區的城市規劃的法規。

工作會議，以因應委員會與政府的討論引入所需修改，以及在技術層面完善法案。

由於《城市規劃法》法案與《文化遺產保護法》法案和《土地法》法案之間關係密切，特別是後者，因此，需要就三個法案的關聯事項進行協調，並就法律術語進行統一。為了使法案分析更連貫和一致，委員會與第一常設委員會舉行了一次聯合會議。同時，三個委員會的顧問團亦展開了三個法案的協調工作，以統一該等法案中相關事項的定義和解決方案。此外，亦進行了技術研究和備忘錄的撰寫，以就三個法案中所出現的共同問題提醒相關委員會和政府注意，並就此尋求最佳解決方案。為此，第二常設委員會的顧問團編製了一份關於《城市規劃法》的初步分析，題為“《城市規劃法》法案 — 二零一三年二月二十八日委員會會議備註”及“《城市規劃法》與《文化遺產保護法》和《土地法》之間的關係、配合和借鑒”。此外，還編製了一份有關本法案的工作文本（附注釋）作為政府顧問團與立法會顧問團舉行技術會議的討論基礎^{2/3}。除上述文件外，亦向政府提交了一份題為“立法會第二常設委員會就《城市規劃法》法案之政府工作文本所提出的問題和意見歸納”的文件。最後，為準備第一常設委員會及第二常設委員會與政府召開的聯合會議，還編製了一份題為“關於《城市規劃法》法案與《土地法》法案中的賠償問題”的文件。

二零一三年七月一日政府向委員會提交了法案的修訂文本，委員會分別於七月三日及四日對該文本進行分析，並於七月九日及十日與政府召開會議討論。隨後經政府與立法會雙方顧問再次舉行多次技術會議後，立法會於二零一三年七月十七日收到法案的新工作文本，於二零一三年七月三十一日收到政府正式提交的法案修訂文本。委員會於八月二日簽署了本意

² 尚需指出，經委員會討論後還就多個條文提出過替代文本。

³ 負責分析《土地法》法案的第一常設委員會的顧問團就該法案編製了多份文件，包括：“就有關《土地法》法案第一階段討論內容的建議和意見”、“立法會第一常設委員會關於土地法草案的一些問題、疑問和建議的初步總結”、“土地法法案第六條、第八條及第九條之淺析”、“關於《土地法》的初步分析”、“《土地法》法案第一條及第二條的初步備註”、“二零一三年七月三日會議上的問題總結”。此外，亦就法案的規定提出多項替代條文以及新增條文的建議。

見書。意見書中引述的各條文均以法案的替代文本為基礎，除非為更好地確定內容而需引述最初文本，此時將作適當說明。

II 引介

附隨本法案的理由陳述中，特區政府指出了提出法案的原因及於二零零九年“中央政府批覆同意填海約三百五十公頃建設新城的計劃，為澳門特別行政區的可持續發展創造條件，並為其城市佈局翻開嶄新一頁。

此外，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）年》的中央政策及國家‘十二·五’規劃亦對促進澳門特別行政區的發展作出了貢獻，目標將澳門特別行政區定位為‘世界旅遊休閒中心’，為澳門特別行政區未來的城市發展及區域規劃定位提供了明確的方向。”

儘管有這些決定，但特區政府早於二零零八年已決定制訂城市規劃的法律制度。因此，依理由陳述所言“為構建一套切合澳門特別行政區現況的城市規劃體系，政府早於二零零八年推出了《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本，以供社會討論和收集市民意見”。

在討論有關諮詢文本時，政府認為有需要重新思考城市規劃制度的實施，而理由陳述亦指出“社會各界的反映及意見指出現行城市規劃體系存不足之處”。

根據這一結論，“為深化澳門特別行政區城市規劃體系的研究，政府委託了廣東省城市發展研究中心開展《澳門城市規劃編製體系研究》”。

二零一零年，“政府委託本地專業團體開展了《澳門特區土地用途分類研究》，主要目的是檢討現行土地分類制度，避免因土地分類不清晰及不嚴謹而影響未來城市規劃的實施”。

總體而言，就上述結論、意見及列出的程序，政府於二零一三年向立法會提交本法案，其總體方針如下：

- 設立符合城市規劃的原則；
- 設立作為城市規劃實施工具的總體規劃、詳細規劃及街道準線圖；
- 就編製和修改城市規劃設立程序制度，當中包括聽取市民就總體規劃和詳細規劃方面的意見，以及聽取因實施詳細規劃而可能受損的私人的意見；
- 設立一諮詢委員會作為政府在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序的諮詢機構；
- 規範土地用途及使用類別；
- 對擬編製城市規劃的地區制定預防措施；
- 規定公用徵收制度作為詳細規劃的實施手段；
- 設立城市規劃的無效制度；
- 設立行政違法行為的處罰制度；及
- 對因城市規劃、規劃條件圖及制定預防措施而受損的私人設立保障制度。

III

總體框架

由於這是澳門首次就城市規劃制定一部真正屬結構性的法律，其標的是要建立一個針對整個地區的一般性規劃制度，因此，有必要對這一法律學科作一些簡要的闡述。

首先要指出的是，城市規劃法仍是一門較新的法律學科⁴，但於近數十年來倍受重視，因而於世界各地均有一些豐碩的立法及學說成果。

現今的城市規劃對空間佈局非常重要，因面對上世紀人口的快速增長以及經濟發展，有必要作出管制規範，設定規則及限制，防止城市無序發展，即防止城市發展建基於偶然和任意的決定，而破壞已建成的都市空間和自然景觀、忽略某些地方的歷史記憶和自然景觀、漠視應維護的價值和資產，這不僅是爲了供這一代人使用和享有，同時也是爲了將此作為珍貴的遺產留傳給子孫後代。

一個地區及範圍更窄的城市，均應按照合理和科學的標準，並在限制使用土地這類稀缺資源的原則下進行規劃，這種意識自上世紀以來逐步顯現。現今尋求的是一種“有承擔的城市規劃”，當中政府（或行政當局）直接積極介入都市工程、基礎建設、通訊工具、街道佈局、下水道、綠化及休閒空間等的發展，摒棄了行政實體僅為城市規劃的私人活動訂定框架規則、只流於監察安全和衛生條件的這種警察式的城市規劃理念。

此外，現今出現的另一個演變⁵，體現於城市規劃指導原則的改變。現時，政府（行政當局）所關注的——當市民的基本需要已獲得滿足——是進行重質而非重量的城市規劃，維護已建空間及保護環境已成為主導規劃決定的要素。

這種城市規劃的概念旨在優化都市空間，保護環境、生活素質及現存古舊建築物與景觀，保障及維護現存實體環境⁶。換言之，現已進入了可持

⁴ 儘管有作者認為，作為整治某地區秩序的城市規劃，“是某些如人民歷史般陳舊的政策與規範的來源”。Fernando Reis Condesso - *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e desenvolvimento Regional*, 第 60 頁。

⁵ 最初，政府進行的城市規劃著眼於建造房屋和基礎設施，決定土地的使用、佔用及轉變。因此，都市化是重點，城市的質量並非首要的考慮，致使城市空間發展出現某程度的失衡。有關這個演變，詳見於 Fernando Reis Condesso - *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e desenvolvimento Regional*, 第 60 頁。

⁶ 對此可參閱 Fernando Reis Condesso - *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e desenvolvimento Regional*, Almedina, 第 497 和 498 頁。

續城市規劃發展的紀元，其目的在於“既能滿足我們現今的需求，又不損害子孫後代滿足他們的需求”⁷。

總的來說，不論對城市規劃的定義有何學說及概念上的爭論⁸，要理解本法案及其牽涉的問題，必須先找出整個學說的爭論導線：城市規劃的核心，在於城市的合理整治及其土地的審慎管理。也就是說，城市規劃法所針對的是城市，所處理的是其整治和規劃、倘有的經濟行政作業以及旨在確保都市建築安全、衛生、美觀的規則⁹。

此外，這門法律科目尋求在土地的使用和轉變中，各種利益的和諧、兼容和組合，它由一系列法律規範所組成，主要功能正是為了在衡量利益和解決經常因土地的使用而出現的紛爭時，提供法律框架¹⁰。

從上述中可總結出城市規劃法的某些重要特徵，使之有別於一般的行政法。事實上，城市規劃法——規範公共行政當局落實城市規劃活動的法律——是一門特別的行政法，其專業性源自其相對一般行政法的獨特性，因“當中涉及謀求一特殊的公共利益——土地的有序規劃……”¹¹。

⁷ 世界環境與發展委員會所作的定義。參閱 Fernando Reis Condeso - *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e desenvolvimento Regional*, Almedina, 第 70 頁。

⁸ 對此可參閱 João Miranda, *A função Pública Urbanística e o seu exercício por particulares*, 第 188 頁; Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, 第 64 及續後數頁; Fernanda Paula Oliveira, *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*, 第 9 頁及續後數頁。

⁹ 對此可參閱 *Direito do urbanismo e do ambiente – Estudos compilados*, 統籌：Cátia Marques Cebola, Jorge Barros Mendes, Marisa Caetano Ferrão 及 Susana Almeida。

¹⁰ 這種利益的衡量是三方面的：公共利益與私人利益的衝突；公共利益之間的不協調；私人利益之間的分歧。事實上，在城市規劃法中，我們會經常看到這種對立的例子，如某私人有意把位於市中心的土地用作興建高樓大廈，但卻存在保護市中心的相反公共利益，基於建築準線的理由必要限制該城市空間的建築物高度和可建密度。在城市規劃法中，我們同樣經常面對互相對立的公共利益，例如保護現存文化遺產的公共利益、維護綠化空間的公共利益與建造道路基建或其他公用設施的公共利益。另一方面，私人利益亦可對立，例如某人以興建高樓發展某塊土地的利益，而另一個對立的私人利益，則在於因綠化、空氣流通、保護景觀或通道便利而不能用作興建，以繼續土地原有使用方式。

¹¹ Luís P. Pereira Coutinho, *Direito do Planeamento Territorial, in Tratado de Direito Administrativo Especial*, 統籌：Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Volume VI, 第 133 頁及續後數頁（特別是第 137 頁）。

因此，在這方面有必要強調其淵源的複雜性、其規範的流動性、及其淵源固有的獨特性¹²。淵源的複雜性，在於所涉及的是源自法律及其他規則的一般範疇的法律規範，它們可為落實城市規劃（這是行政當局為實現規劃的公共活動而使用的法律工具，並透過這些工具落實其城市政策）及其產物而具體針對特殊情況。規範的流動性在於其因應都市實況而產生修改的需要，為此同時需修改規劃及其載有的規範。最後，這門法律的獨特性，體現於其以訂定土地用途及其不同地塊的形式與強度為目的之特點，從中反映規劃的活動。由於土地使用的種類和形式視乎所在位置而各有不同，這門法律的規範無可避免地存在獨特性，且對不同的財產物權人造成不平等的潛在可能性。雖然本質上這種行政法律規範具有不平等的特性，但仍須透過適當的補償機制作出彌補。

此外，城市規劃法與環境保護法息息相關，這種關聯性透過城市環境或城市生態及城市可持續發展的概念顯現，其前提是城市環境的質素。事實上，這是近年備受關注的問題，從橫向顯示社會的演變和對市民福祉的關注，因此，現今的城市規劃政策均以環境質素作為城市規劃過程中的主要目的之一。這樣，城市規劃的決策應考慮環境法的某些一般原則，例如審慎、預防、市民參與、在訂定和執行公共政策和作出行政決定時加入環保的因素、可持續發展¹³、環境健康權及環境損害賠償義務。所有這些原則應在可持續發展的框架下，最終達致促進社會和經濟利益的增長以及人民尤其是弱勢群體生活素質的提高。亦即，如學說所指出，優質的城市管理應永遠把環境置於首位，絕非最後^{14/15}。

¹² 對此可參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, 第 70 頁, 以及同一作者的 *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, 第 59 頁; Fernanda Paula Oliveira, *A discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 第 123 頁及續後數頁。

¹³ 見註腳 6。

¹⁴ 對此可參閱 Gomes Canotilho - *Urbanismo e ambiente - Algumas perspectivas* - 電子論壇 - 澳門律師公會、葡萄牙科英布拉大學法學院 Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente 及 Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente 合辦。

¹⁵ Fernando Reis Condeso, *Ordenamento do Território - Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e desenvolvimento Regional*, 第 67 頁及續後數頁。

IV 概括性審議

澳門的情況非常特殊，土地面積細小但人口稠密。這種特徵令城市建築密度急速增長¹⁶。城市房屋及基建的需求不斷增加，令本地區需要透過不斷填海擴大原有土地面積，令城市規劃工作更加困難。由於缺乏一個對私人及行政當局均具約束力的地區整體規劃工具，以便能對整個地區作出連貫、和諧及可持續的規劃，從而令困難加劇。雖然存在針對部分地區的詳細規劃及在路環某些地點設立保護區這些並不全面的規劃活動，但大部分的規劃由獨立而非公開¹⁷的行政決定所作出。這種不全面的城市規劃令社會某些界別認為本地區已喪失了其部分的特質和魅力¹⁸，因此提交本法案的時機是非常適當的。

社會認為有需要制定城市規劃法來為地區發展訂立一個整體性、策略性及指導性的城市規劃制度。城市規劃對建設一個平衡、人性化，及設計上能夠讓當代和後代在一個經適當規劃和整治的空間優質生活的城市至關重要，正如本法案第四條（五）項可持續發展原則所規定的。

立法會分別在不同時期提出制定有關法案的必要性。如立法會分析土地及公共批給制度的臨時委員會於二零零九年會期結束前，提交一份報告

¹⁶ 全球人口密度最高的城市之一，都市化與環境：部分觀點 – José Alves Paula – 由澳門律師公會、科英布拉法律系轄下的城市規劃、整治和環境法律研究中心及環境法律葡國學會聯合舉辦的視頻論壇，<http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>。

¹⁷ 澳門的城市規劃只載於非公開的規劃及內部規則中，如：第 01/2009/2009 號通告，以及部分分散的法律文書，如：四月二十八日第 30/84/M 號法令 – 在路環島設立全部保護區，一月二十五日第 3/99/M 號法令 – 取消部分保留地，四月十八日第 69/91/M 號訓令 – 核准南灣海灣重整計劃之細則章程，第 68/91/M 號訓令 – 核准外港新填海區都市規劃章程，第 218/90/M 號訓令 – 核准內港重整規劃，第 83/2008 號行政長官批示 – 訂定東望洋燈塔周邊區域興建的樓宇容許的最高海拔高度，第 202/2006 號行政長官批示 – 關於被評定屬於二零零五年七月被聯合國教科文組織列入世界遺產名錄的“澳門歷史城區”的紀念物、具建築藝術價值之建築物、建築群及地點的圖示範圍及有關的保護區，等等。

¹⁸ 參閱相關內容，都市化與環境：部分觀點，由澳門律師公會、科英布拉法律系轄下的城市規劃、整治和環境法律研究中心及環境法律葡國學會聯合舉辦的視頻論壇，<http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>。

書就有關問題發表意見。在二零零九年四月二十九日第 1/III/2009 號報告書中，委員會認為：“關於城市規劃，政府應儘快制定城市規劃法，規範城市的整體規劃，使土地批給和利用能夠有目的和按規劃進行。因此，在經濟發展不斷推動城市擴建的關鍵時刻，政府的城市建設投資和規劃，涉及整個城市的發展方向，更與房地產經濟利益息息相關，而城市規劃是城市建設和發展的藍圖，是建設和管理城市的基本依據，只有在統一規劃的基礎上，各城區功能有所劃分，發展商根據規劃提出申請，政府才可以做到有目的、有計劃並合理地利用土地，有效地控制土地資源的使用，才能夠確保城市均衡、有計劃及可持續發展”¹⁹。

委員會就此認為“強調城市發展及規劃的首要因素是社會公眾利益，將新區開發和舊區改建統一規劃，並堅持合理地保護和改善城市的生態環境，保護具有歷史意義的文化古跡。（……）另外，應探討設立對環境和文物保護的監察機制，以確保城市環境和文化遺產在發展過程中能夠得到有效保護”²⁰。

為此，二零一零年，立法會三名議員根據《基本法》第七十五條的規定，要求行政長官允許他們就該事宜向立法會提出一份法案。

當時，政府回應正在編製相關事項的法案，以及將於翌年推出有關諮詢文本。

因此，考慮到上述情況，政府現向立法會提交本法案，委員會在一般性審議中作出以下考量：

¹⁹ 第三屆立法會，第四立法會期（二零零八—二零零九），澳門特別行政區立法會會刊，二零零九年四月二十九日第 1/III/2009 號報告書，葡文版第五頁及第六頁；及中文版可參閱：<http://www.al.gov.mo/diario/103/cs2-4/III-046.pdf>。

²⁰ 第三屆立法會，第四立法會期（二零零八—二零零九），澳門特別行政區立法會會刊，二零零九年四月二十九日第 1/III/2009 號報告書，葡文版第六頁；及中文版可參閱：<http://www.al.gov.mo/diario/103/cs2-4/III-046.pdf>。

1. 初步分析

從初步分析中得出，法案具有籠統性特點，尤其以城市規劃的一般框架方式呈現，這個問題備受委員會質疑。委員會多位成員認為，針對該事項，法案所作的規範強度不夠，更曾提出這等同一部綱要法（假設這類法律在澳門法律體系中仍然存在），法案規範的內容欠充實，不夠具體和細化，容易產生法律漏洞。政府某程度上擬透過核准八項補充性行政法規予以補足，即法案第十五條（城市規劃委員會）、第二十二條（規劃的核准）、第二十六條第二款（規劃的中止和取消中止）、第二十七條（程序規定）、第六十三條（程序規定）、第三十二條第二款（土地使用類別的細分）、第三十三條第五款（預防措施的制定）等規定的行政法規。對於城市規劃如此複雜的事項，且當中涉及各種各樣不盡相同的重要利益，如分散於多項次於法律的規範文書，有可能對擬構建的法律制度的實施和適用平添問題，並引起該制度的內在協調問題。此外，考慮到第 13/2009 號法律確立的法律充分原則或法律完整性原則，法律“應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則”²¹。在遵守這個原則的前提下，“法律不再僅限於能夠合理地規定確定和準確的內容，法律不可以就立法事項單單規定其法律制度根本必須的內容，更不能只規定制度的基本含意、標的及範圍，而將其具體規範放進補充制度或讓之後的補充性行政法規具體訂定”²²。

在依據第 13/2009 號法律確立的法律完整性原則和保留原則方面，尚需提出有關規範基本權利的問題，特別對權利的限制，其整套制度尤應載於

²¹ 立法會第一常設委員會《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3/III/2009 號意見書，關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編，立法會，2009（亦可瀏覽 http://www.al.gov.mo/proposta/lei/parecer_cn.pdf）；立法會第三常設委員會關於《公積金個人帳戶》法案的第 6/IV/2012 號意見書（http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer_cn.pdf）第 9 頁及續後數頁；立法會第二常設委員會關於《食品安全法》法案的第 1/IV/2013 號意見書（http://www.al.gov.mo/lei/leis/2013/2013-05/parecer_cn.pdf）第 146 點及續後數點。

²² 簡天龍、鄭偉，行政違法行為若干問題的探討，《澳門公共行政雜誌》第 98 期，2012，第 965 頁。

立法會的法律²³。本法案涉及私有財產的事宜，包括限制其使用並規定了出現徵收或等同情況時的賠償制度，因此，透過行政法規作出介入的範圍是有限制的。

政府以澳門在城市規劃方面的特殊性為由，解釋其立法取向。政府指出，一項過於詳細的法律可能會影響經濟持續和快速的發展，而最重要的是具備一項能堵塞現存漏洞的城市規劃法，並根據該法為澳門訂定一個整體的城市規劃。

政府對此事宜的立場，委員會予以紀錄。

2. 原則

規劃活動包括落實與權衡一系列受法律保護的權利和利益，當中主要涉及財產、環境、住屋、生活素質、文化財產或其享受等權益。這項活動的特徵，在於存在廣泛的行政裁量權，儘管這是城市規劃活動所必需的²⁴，但某程度上亦應受到某些**指導和限制性原則**所制約，這些原則應為行政當局所遵從，否則規劃中的取向便無效²⁵。換言之，這些原則是行政當局在編製規劃時須遵守的框架性規範，同時亦為管控規劃取向的準則。

因此，首先提出的就是法案第四條（一）項列出的**謀求公共利益原則**²⁶。這項原則對本法以及旨在規範的現狀尤為重要。因為這裡涉及土地的整治，從而亦涉及土地的各種使用、分類和用途，必然亦涉及利益

²³ 如前所述，“只有在遵守《基本法》、適度原則以及保障其他權利的情況下才可以限制基本權利”，2012年7月16日第一常設委員會關於《規範進入娛樂場和在場內工作及博彩的條件》的第2/IV/2012號意見書第141頁（尚可參閱第73頁、第195頁及註腳102）。

²⁴ 對此可參閱 Luís Pereira Coutinho, *Direito de Planeamento Territorial*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume VI*, Almedina, 2012, 第153頁及續後數頁，統籌：Paulo Otero 及 Pedro Gonçalves。

²⁵ 對此可參閱 Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, 第123頁及續後數頁，第522頁及續後數頁。

²⁶ 澳門的法律體系已確立了此一原則：《行政程序法典》第四條。

的分歧，包括私人之間的分歧、私人與行政當局之間的分歧、行政當局各部門之間按各自貫徹之目的而謀求不同利益的分歧等。然而，公共利益毫無疑問是首要的，在進行行政規劃活動時應凌駕於一切其他利益之上。因此，行政當局受法案中該原則所約束，當面對任何利益時，必須以公共利益為依歸²⁷。

第（二）項規定的**平衡利益原則**是規劃活動的另一個關鍵原則。政府在維護法案及其內容所採取的立場時多次提到這項原則，並不時重申法案中的立法取向是基於平衡公共利益與社會不同群體的利益而考慮的。然而，這項原則於編製和修改規劃時方得到最大的體現，行政當局在作出這方面的行動時應考慮將採取措施的適當性、必要性和適度性²⁸。

考慮到這些因素，在面對具體情況時，行政當局應採取經全盤考量的措施，使其產生的利益大於對其他衝突的權利、利益和法益所造成的損害。然而，尚需考慮經衡量上述因素後所求得的方案是否最適合擬貫徹之目的，因即使把損害程度減至最輕，在衡量被損害的利益與受保護的利益時²⁹，仍有可能發現有關方案限制過度。在此情況下，經適當考量為貫徹目的而採取的措施的損害範圍後，需重新評估有關目的，將之調整，雖然可能變得沒之前般遠大，但能獲得其適用對象更大的支持。

遵守現行法律規定是任何法治國家的存在條件。作為行政活動的規劃

²⁷ Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, 第 136 頁及續後數頁，特別是第 148 頁。

²⁸ 根據學說，比例原則在城市規劃中的法律概念，與在一般行政活動中無異。因此，據此原則，公共實體有義務平衡各人權益的滿足程度，尤其與政治社會（公共利益）的權益比較，故這項原則與權衡利益原則的含義十分接近。比例原則須同時涵蓋三項次原則：適當原則、必要原則及狹義的比例原則。首先，適當原則要求規劃所採取的措施能適當達致規劃之目的。第二，必要原則要求所採取的措施對預計有可能損害的權利、利益和法益產生最少的干預。最後，狹義的比例原則要求在貫徹擬達致之目標時，規劃措施要合理和適當，其所產生的利益要大於對其他衝突的權利、利益和法益所造成的損害。Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, 第 522 頁及續後數頁。

²⁹ 例如，規劃以將城市某地區變為中心並為其打造新形象為理由，着令拆卸該區的住宅，但那裡已有居民長期居住並已形成公共、商業和社會設施的空間，這便是明顯不適度的取向。

活動受“整體合法性”約束³⁰，也就是說，須遵守現行法律制度，尤其是有關規劃活動或由此而衍生的法律制度。學說認為，在城市規劃事宜上的合法性原則，所蘊含的是一種低度的合法性³¹——因規劃行政活動本身就涉及廣泛的執行權和介入空間，所作的決定雖以謀求城市公共利益為前提，但必須靈活且能適應每個具體個案的情況——行政當局對合法性原則的絕對遵從能為私人帶來保障，儘管行政當局的行動有極為廣泛的自由裁量空間，但絕不可超越現行法律制度。因此，第（三）項規定的**合法性及公正原則**，確保了行政當局在其城市規劃活動中，不論在編製或修改城市規劃時均須遵守法定程序，並確保了因城市規劃而權利受損的私人獲得合理及合時的賠償³²，這對因城市規劃而受影響的私人而言，是一道防線，一個珍貴的保障，因城市規劃是一種對私人正當權益甚具入侵性的活動。

法律安定性原則是澳門法律體系中的一個主導原則，法律安定性是法治國家的一項基本原則。該原則密切關係到市民對國家及行政當局的信賴保護，即相信國家與行政當局是以善者的角度進行公共活動及負責權益的保護時。因此，法律安定性原則確保“市民應可信賴根據現行法律中針對其權利、法律地位及關係所作出的行為或公共決定，具有持久的、已預期的或根據上述法律規定已推斷出的法律效果。據此原則……創設權利的行政行為傾向於不可廢止”³³。

法律安定性原則可圍繞兩個概念加以分析，包括：

- 穩定性或事後效力，即一旦按必須的法定形式及程序作出決定後，行政當局便不可隨意改變，僅當存在特別重要的原因方可合理修改有關決

³⁰ Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume VI, Almedina, 2012, 統籌：Paulo Otero 及 Pedro Gonçalves, 第 161 頁及續後數頁。

³¹ Luís Filipe Colaço Antunes, *O Princípio da legalidade faz parte do Direito do urbanismo?* in Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea, Tomo VII, 第 308 頁及續後數頁。

³² 這個原則具體反映於法案第三十七條，當中一如《基本法》第一百零三條所作的定義，定出“合理及合時的賠償”的概念，亦即，賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，可自由兌換，及不得無故遲延支付。

³³ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 第 373 頁, in Guilherme Machado Casali, *Sobre o Conceito de Segurança Jurídica*。

定，例如出現重大公共利益的情節；

- 預見性或預期效力，即要求規範性文件的法律效力對市民而言具有確定性和可預見性。有關文件一旦制定，應納入法律秩序以落實其制定擬針對的情況。

由於在城市規劃領域可謂瞬息萬變——規劃可於每五年修改一次、於行政當局在某些前提下認為適宜時檢討、改變土地的用途和分類、設定地役權、實行徵收等——由此，**法律安定性原則**則更顯其重要性，它能夠為私人提供保障，確保法律秩序及已形成的法律狀況的持久性和穩定性。因此，在法律安定性及信賴保護原則下，行政當局在行事時須保障市民，避免產生並非社會發展不可或缺的法律變動。

可持續發展原則³⁴是現今城市規劃法的一個核心原則，其重要性更是與日俱增，因現今的城市規劃法已有新的標準要求：城市規劃重質不重量，並承擔保護環境、改善城市及其居民的居住條件、社會共融³⁵的承諾，讓城市從社會安寧及不排斥的角度上同樣可持續發展。

這個原則最初僅側重於經濟及環境方面，即經濟活動對環境的影響，其核心在於平衡經濟發展與環境及自然資源的保護。然而，該原則的精華並不限於上述兩個層面，其內涵遠超出這個範圍。因此，可持續發展涉及到經濟與環境的關係對現在和未來的生活質素及社會福祉所產生的後果，當中跨代環境互助的概念尤其重要，以便現今城市規劃能為下一代在城市及其資源方面作出保護。這樣，應從三個方面理解可持續發展：1) 經濟方面；2) 環境方面；3) 社會方面。這三種利益體現於平衡經濟進步、社會

³⁴ 1987年《布倫特蘭德報告》首次引入了可持續發展原則的表述，當中提到的可持續發展是“既能滿足我們現今的需求，又不損害子孫後代滿足他們的需求的發展模式”。

³⁵ 透過建設混合豪宅與經濟社會房屋的居住區而達致此一目標，這樣能避免社會分化，就如不久前仍設有的一些只有貧民居住的社區，這種情況應予避免。

凝聚和可持續性的需要。在這三個層面上³⁶ 可找到城市規劃應考慮的四個基本要素：顧後要素，即須顧及後代；環境要素，即須顧及生態系統的保護；參與要素，即須確保市民能參與與其直接有關的決定。只有經考慮這三個層面後方談得上持續的規劃³⁷。

由於規劃是落實城市規劃活動的工具，可持續發展原則是透過規劃而全面落實上述各個方面的內容。重要的是規劃能否在這方面跟隨新的城市規劃趨勢，成為具社會公正性的規劃，並考慮市民特別是弱勢社群的住屋需要，訂定未來興建社會房屋的最低標準。同樣，為落實上述原則，還需考慮土地的用途，包括其多元分類，即訂定多樣的**城市規劃用途**（住宅、工業及商業），把一個結構平衡的城市留傳後代，讓居民能過上具質素的生活，包括在環境、住屋、公共空間、文化享受及歷史文化遺產等方面的質素，亦即法案第四條（五）項所規定的情況。委員會希望政府在推行城市規劃政策時，尤其在作為落實該等政策的工具，即城市規劃方面，能全面落實這項原則。

澳門面積細小，其地區的擴展需透過填海進行，土地的利用應依循嚴格的合理性準則，同時考慮人口增長及經濟發展的需要。對此，第四條（六）項所規定的**切實有效利用土地原則**的適用尤為重要，以便在確定土地用途時，牢記土地是不可再生的稀有資源，在澳門需透過填海取得土地，其成本無論從物質還是環境的角度來看都是非常高昂的。

限制土地重新分類原則。經委員會建議，政府在城市規劃的一系列指導原則中加入這項原則。這個決定符合現代有關土地使用及控制城市擴張的趨勢。按照新的趨勢，僅在例外情況下方可將農用土地重新分類為都市

³⁶ 某些作者主張在訂定可持續發展策略時，應考慮三個基本前提，包括：環境的優化、人與人之間的平衡、時間跨度的延長。時間跨度的延長，意味著需訂定長遠的政策，為後代作打算。Fernando dos Reis Condesso, *Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional*, ISCS, 2004, 第 263 頁。

³⁷ Fernanda Paula Oliveira, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Almedina, 2011, 第 525 頁及續後數頁。

性土地（根據法案的用詞，即把不可都市化地區重新分類為都市性地區），這種重新分類僅應限於經證實為基於人口動態、社會經濟發展及都市重整所需的情況³⁸。這意味著規劃應載有這項原則，以便合理消耗用作都市用途的土地。

對上述原則的考慮旨在控制城市擴張，這與城市規劃的新準則密不可分。這個準則要求應特別關注都市環境和城市生態、城市的可持續發展及城市本身的可持續性。創設沒有城市污染、具有良好建築環境和綠化空間的優質環境，是現代社會所關注的。本地區土地稀缺，環境污染是每天要面對的問題，綠化空間也不多，因此確立上述原則對本地區而言是絕對有意義的。

環境保護原則—環境是對城市生活質素起著重要作用之因素，優質的生活質素亦是廣大居民所嚮往的。在健康環境下生活的權利是人類不可或缺的權利。澳門居民可在健康環境下生活之權利早在第2/91/M號法律《環境綱要法》內以一般原則被確立。根據該法律第三條第一款：

“一、所有人都有權享受符合人類生活和生態平衡的環境且有義務加以維護。而透過專責機構呼籲個人、社團和集體作出主動，行政長官負責提高和改善生活質素。”³⁹

同樣地，《環境綱要法》第五條亦規範為有一個適合健康和安居，社會和市民文化發展，甚至改善生活質素的環境而須採取的措施。

³⁸ 對此，西班牙的土地法規定“有關規範、整治、佔用、轉變及使用土地的公共政策，以根據整體利益及可持續發展原則使用土地資源作為一般宗旨。這樣，城市規劃的秩序，應貫徹保護大自然、景觀及文化財產，保護土地免作不必要或不適當的都市變化之用，確保土地被有效佔用……”。Fernanda Paula Oliveira, *A Discricioniedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricioniedade Administrativa*, Almedina, 2011, 第 526 頁。

³⁹ 該一般原則蘊含了對其他特定原則的遵守，特別是該法第四條 a) 項的預防原則及 b) 項的平衡原則。所以，根據預防原則“應預先考慮即時或在一定期間內對環境構成影響的行為，以便減輕或消除可能影響環境質素的因素”，平衡原則則規定“應設立適當工具以確保融合經濟和社會的增長以及保護大自然的 policy，俾能整體地、和諧地、持續地發展”。

該法第二十八條第一款亦規定：

“一、可能影響環境和市民健康及生活質素的計劃方案、工作和活動，無論是行政當局的機構甚至公共或私人機構的責任和主動，應附帶有影響環境的研究。”

經過對這些法規的分析，我們理解到澳門立法者早已將對環境的保護及環境的可持續性作為其立法目標，因而《環境綱要法》內所確立之環境保護原則及其持續性規範得以維持，且今天仍繼續以相同形式在該法確定，比如城市生態、持續城市環境等概念都可於該法中找到，儘管是以其他的字眼表述。在城市規劃中結合對環境的考慮以及城市規劃與環境政策之相容有助保障其持續性，比如預先對環境所造成的影響進行評估以免造成損害，及建立不同活動對環境產生壓力的指標，從而監察其效果⁴⁰，這些都在該法中有所訂定，儘管某些只是以間接的方式出現。

環境保護亦是一憲制性規定，體現於《基本法》第一百一十九條，所以必須付諸實現⁴¹。因此委員會對法案文本的第四條（八）項中所確立的這一原則予以非常正面的肯定。

透明和促進公眾參與原則。資訊權和公眾參與權均在城規法中佔有重要地位。就第四條（九）項所規定的該原則，其重要性在於城市是屬於大家的，因此，就行政當局對城市所作的規劃，市民的參與尤其重要。由於市民居住在城市，每天需直接面對不同問題，諸如交通、污染、社會設施和綠化空間的不足，沒有人比他們更透徹地理解應如何構思和構建一座城市。然而，對物權擁有人而言，這個原則的意義則大相逕庭，且顯得較為實在，因為當中所牽涉的為他們所享有並受《基本法》第六條所保護的所有權，以及其它理應得到法律保障的權利，而這些權利可能因城市規劃而受到影響。因此，若要城市規劃對於市民大眾具有正當性，條件便是作出一般性的城市規劃決策時需具備透明度，包括在制訂城市規劃政策方面以

⁴⁰ Fernando Reis Condesso, Ordenamento do Território, Administração e Políticas Públicas, 第 84 頁及續後數頁與第 430 頁及續後數頁, ISCS, 2005。

⁴¹ 參閱楊允中著《澳門基本法釋要》第 170 頁，澳門基本法推廣協會。

及將之加以落實而制訂和修改城市規劃的程序方面。而整個城市規劃過程中存在著不同的利益和價值，行政當局就此可以進行自由裁量，所以重要的是居民能夠提出其觀點和意見，以及說明其對城市的想法和理念，讓行政當局適當考慮居民的意見。至於不動產所有人以及其它物權人，應當容許他們能捍衛《基本法》所賦予並由法律所具體規定的權利⁴²。然而，只有讓利害關係人取得一切可影響他作出明智判斷的資料後，這一透明和促進公眾和物權人參與的原則方能實際得到體現⁴³。基於此，為了體現和落實這一原則，重要的是向居民，尤其物權擁有人提供和公開一切所有關於城市規劃標的資訊，特別是就相關城市規劃研究所沿循的方向，以便他們能在充分了解的情況下認真負責地參與決策過程。只有這樣，透明和促進公眾參與這些重要的原則才能徹底得到落實，並產生將之納入本法案的預期效果。

公開原則。因規劃對公共和私人實體均具有約束力，所以均受制於公開原則。透過行政法規作出規範的城市規劃，其效力取決於是否予以公開⁴⁴。城市規劃透過傳媒和土地工務運輸局網頁對外公開可加強公眾所享有的資訊權，因此，委員會接受並贊同在本法案規範當中確立該原則，並對其表述作出若干修改。

按前文所述，委員會積極表態接受本法案載列的原則，並認為整體而言該等原則甚為重要並已恰當地制定於法案中。同時，行政當局在進行城市規劃工作時要遵守這些原則，不論對公共或私人利益都要盡力保護，並始終銘記規劃中要維護不同的利益。

但委員會不得不指出顧問團的意見是，法案中未有確立**平等原則**作為

⁴² 有關公眾參與的原則，《行政程序法典》第十條已就一般利害關係人以及為捍衛其自身權利的團體的參與作出規定，而該法典第九十三條透過對利害關係人聽證的規定也對此作了規範。然而，政府卻對此重新加以規範，其用意受到質疑。

⁴³ 在學說上所指的是，公民**預防性的參與**，目的是透過這種參與使規劃的編製以及在城市規劃的決策上達致預期效果。Fernando Alves Correia, *A avaliação ambiental de planos e programas*, 第 141 頁及續後數頁, *Formação Jurídica e Judiciária - Colectânea*, Tomo IV, 2010, Centro de Formação Jurídica e Judiciária。

⁴⁴ Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, 第 149 頁。

城規法結構性原則，該原則沒有在法案第四條中列出。然而，法律學說卻視這個原則為城市規劃法律當中最重要原則，是行政當局對城市規劃的制定進行決策時所必須遵守的實質要素⁴⁵。因為正如學說所指，在城市規劃的活動中所具有的自由裁量權是在其他行政範疇活動中難以與之媲美的。行政當局藉著規劃“例如，將某些土地劃分為不適宜興建建築又或適合建築，並針對適合建築的土地定出建築方面的不同係數及指標，正是由於這些對土地不同利用方式和強度的規範，從而在土地所有人之間引起不平等對待”⁴⁶。此外，針對所有權人和其他物權人，當局還可修改規劃、更改其原先核准的土地用途和利用條件、採用徵用措施、設定地役權及限制等等。但行政當局所實行的自由裁量權要有限制，因此，確立該原則是對行政當局在衡量規劃所牽涉的不同利益時對其自由裁量權加以限制，禁止其在規劃的決策中任意妄為。這是由於按照平等原則，在缺乏實質客觀依據支持不公平待遇的情況下，規劃不得對利害關係人區別對待。

當向政府提出該問題並建議將此原則納入到本法案時，政府認為沒有需要，因為該原則已經在《基本法》第二十五條和《行政程序法典》第五條中分別予以確立。換言之，政府認為在進行城市規劃時應考慮平等原則，作為規劃決定的基本要素。然而，政府選擇不將該原則明確加入到法案。委員會把政府的這個取向予以記錄，同時指出《土地法》法案已在第二條（五）項中對平等原則明確作出規範。

3. 城市規劃

本法案第二章是關於**城市規劃**，說明城市規劃的種類、目的、文本內容及組成文件，同時，又明確了總體規劃和詳細規劃之間的位階關係。法案擬確立一套地區整治的現代化體系，而地區整治和城規政策將通過核准

⁴⁵ Carlos Monteiro, *A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico*, in Estudos Jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006。

⁴⁶ Fernando Alves Correia, *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, 第 451 頁及續後數頁。

的總體規劃來落實，該總體規劃將會是全面而又單一的，它將制訂城市規劃方面的策略性指引和重點（第六條）。為落實上述政策，隨後還需核准一系列的詳細規劃，這些詳細規劃將具體針對本地區每一地塊系統和詳細地規範都市土地的使用和利用條件，以及公用設施的佈局（第九條）。

由此產生總體規劃和詳細規劃之間的位階關係⁴⁷，正如本法案第五條第二款所明確規定的⁴⁸，總體規劃約束並優於詳細規劃，詳細規劃將用以落實總體規劃的政策方針。

同樣，根據相容性原則，詳細規劃必須與總體規劃相容，而該原則於本法案內則體現於各規劃的規定之間的關係中，因為，根據第三十九條規定⁴⁹，“詳細規劃的規定的有效條件，為該規劃的規定須與總體規劃的規定相容”。

日後法案在實施上，第一階段將以制訂覆蓋全澳門的總體規劃為首要工作。現時的城市規劃既無約束力也沒有公開，而將來的城市規劃會按照法案的要求確立城市規劃的策略方針。隨後，在第二階段，倘若相關部門在技術上能夠迅速有效地推進有關工作，或可與第一階段同步進行，以總體規劃為基礎制訂詳細規劃，以落實特定地塊的利用規劃。詳細規劃經核准後，將形成一套完整且無論對行政當局或私人均具有約束力（第十二條）的地區城市規劃管理體系。相關規劃將公佈於《澳門特別行政區公報》（第二十二條）以讓公眾知悉（第十四條），並可根據社會發展需要以及土地使用的優先政策，依照法案的規定對這些規劃進行檢討或修改。

⁴⁷ 按照位階原則，規劃中的規定須遵從上位階的規劃指示。參照 Fernando Alves Correia, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, 第 294 頁及續後數頁，以及 Luís Colaço Antunes, *Direito Urbanístico, Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Almedina, 2002, 第 135 頁及續後數頁。

⁴⁸ 總體規劃因其處於城市規劃中的最高位階，所以即使法案沒有明文規定，也會約束和優於按本法案發出的規劃條件圖以及根據《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖，尤其是規劃條件圖，因為其適用於詳細規劃之前，並針對地區某些地塊的土地使用。

⁴⁹ 參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Almedina, 2008, 第 685 頁及續後數頁以及 Luís Colaço Antunes, *Direito Urbanístico, Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto – Situacional*, Almedina, 2002, 第 136 頁及續後數頁。

法案還設有其他城市規劃性質的工具，包括第五十八條至六十三條就街道準線圖特設的制度（法案最後文本改稱為“規劃條件圖”），因根據法案第六十六條，相關準線圖屬於臨時性的城規工具，其適用僅限於詳細規劃核准前。另外，還存在其他城市規劃性質的工具，如“澳門歷史城區”的局部管理計劃或其保護及管理計劃⁵⁰均在本法案內有所提述和規範。然而，本法案中的地區管理體系是以總體規劃和詳細規劃為主幹，而法案第二章關於城市規劃的部分對這些規劃均加以詳細規範，同時，當本法案提到城市規劃時，就是指這兩種規劃，至少根據法案第五條第一款之規定是如此。

為確保有效實施城市規劃，土地工務運輸局應為城市規劃設立跟進和技術評估的機制（第十三條）。但公眾也可以對編製和實施城市規劃作出跟進，因為法案要求土地工務運輸局應建立電子資料庫，並維持其運作，公眾可以透過互聯網自由和免費查閱一切重要資訊，既可以與城市規劃、規劃條件圖有關，亦可以是其他涉及公共利益的城市規劃方面的文件（第十四條）。這個規定正好反映城市規劃對於居民生活的重要性，同時亦可藉此規定落實公眾參與原則，讓私人參與到行政活動中，以符合《行政程序法典》第十條之規定以及本法案第四條（十）項所規定的公開原則。

3.1. 總體規劃

總體規劃為地區整體規劃的手段，涵蓋整個澳門特區。總體規劃的目的是制訂城市規劃方面的策略性指引，訂定全面的土地使用及利用條件，通過分區進行土地管理，從而確定公用設施的分佈，並考慮預防及減低發生災害的風險，顧及不動產類文化遺產保護和舊區重整的需要，以及維護環境和保護大自然。總體規劃將作為編製詳細規劃的依據（第六條）。

就文本內容而言，總體規劃包含經考慮土地用途和城市結構佈局而編

⁵⁰ 《文化遺產保護法》法案第五十一條及第五十三條對此作出特別規範。

製的地區整治圖，以及載有對土地利用方式可構成限制及障礙的現行行政地役權及公用限制的發展條件圖。同時，總體規劃亦包含就規範土地使用和利用條件而制訂的由一般及抽象性法律規範所組成的規章（第七條）。

總體規劃由多個技術報告加以說明，其內尤須載有城市規劃方面的策略性指引、預防發生災害風險的系統、保護環境的指引性原則和保護不動產類文化遺產的指引性原則（第八條）。但這僅是總體規劃應當載有的主要技術文件，與此同時，其中亦須包括必要的環境影響研究，進行此項研究對可能影響環境、市民健康及生活質素的規劃來說是必不可少的，並根據三月十一日第2/91/M號法律核准的《環境綱要法》第二十八條第一款的規定，由相關行政當局的機構負責發起編製這些研究。

3.2. 詳細規劃

詳細規劃旨在所劃定的地區範圍內對總體規劃加以落實。詳細規劃會具體規定土地使用和利用的條件、公用設施的佈局、建造條件，尤其針對特定地塊定出許可的覆蓋率、容積比率和樓宇最大許可高度，並制訂城市設計指引。另外，詳細規劃同樣須制訂預防發生災害風險的措施，規定不動產類文化遺產的保護措施，訂定舊區活化工作並確保環境保護（第九條）。

就其內容而言，詳細規劃的組成包括有：鑑於總體規劃中的土地分類及用途而編製的呈現所覆蓋地區分區空間結構的圖；載有詳細規劃覆蓋區域中對土地利用方式構成限制的行政地役權及公用限制的發展條件圖；以及就詳細規劃中土地使用及利用條件而制訂的由一般和抽象性法律規範所組成的規劃規章（第十條）。該詳細規劃的規章受總體規劃所約束，並落實或補充總體規劃的規範性條款。

詳細規劃由一系列技術報告和其他文件加以說明和補充，尤其載有：基於規劃覆蓋地區的現存社會經濟條件而得出每個詳細規劃地區的分區特性；預防發生災害風險的措施；保護不動產類文化遺產和保護環境的措施。在此亦應包括環境影響研究，根據三月十一日第2/91/M號法律核准的《環境綱要法》第二十八條第一款的規定，當詳細規劃可能影響環境、市民健

康及生活質素時則必須進行此項研究（第十一條）。

4. 土地使用和利用條件

4.1. 正如本法案對城市規劃的定義所指出，城市規劃是“為落實城市發展的長期政策目標，尤其是經考慮本法律及補充性法規的規定，對空間進行整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署的一系列程序”，因而在城市規劃中對人類賴以生存和發展的土地資源的使用和利用條件作出相應的部署和安排，就成為城市規劃活動中一項至關重要的基礎性活動，以期十分珍惜和合理利用土地資源，實現社會可持續發展的長期政策目標；而在城市規劃法中就土地的使用和利用條件訂明應當遵守的一般原則及規定，並通過城市規劃中所訂定的土地分類和用途加以具體界定，就成為城市規劃法中一項極為重要的基礎性制度。

而且從比較法的角度分析，在城市規劃立法較為發達的國家和地區，都會在其立法中對土地の利用規劃作相應的制度性安排，並據此制定出較為系統完備的土地利用規劃體系⁵¹。而在澳門，由於長期以來一直缺乏一部完整系統的城市規劃立法，並對本來就十分稀缺的土地資源作出統籌安排部署，因而在城市規劃法中通過法律手段調控澳門土地資源的使用和利用活動，兼顧澳門社會的多種利益訴求以及長遠發展，就成為一項非常急迫的制度性需求。對此，委員會結合澳門土地資源的利用現狀、所要解決的問題等方面，對法案中的相關內容進行了深入討論。

4.2. 從本章有關土地使用和利用條件所建議的規範內容來看，有關制度主要由以下幾方面構成。

⁵¹ 如英國土地利用規劃的目標是以對公眾有利的方式協調開發活動和土地利用，調控土地近期需求與長遠需求，促進社會經濟的可持續發展。英國規劃的體系由國家級規劃、區域規劃、郡級規劃和區級規劃四級構成；美國的土地利用規劃體系總的來說可以分為三大類和六個層次。三大類是總體規劃、專項規劃和用地增長管理規劃。六個層次的規劃是：國家級、區域級、州級、亞區域級、縣級、市級；等等。對此請參閱武慶娟等著：《國外土地規劃立法特點及對我國的啟示》，載於《國土資源科技管理》，2006年第3期，第73至74頁。

4.2.1. 關於土地分類

經參考比較法上的經驗以及澳門現行法律，特別是土地法中的相關制度⁵²，本法案就土地的使用和利用條件，從宏觀上將土地劃分為都市性地區及不可都市化地區兩種類型，並將都市性地區細分為已都市化地區及可都市化地區。

將土地界定為都市性地區的立法目的，是為了提高土地及其他自然資源的經濟效益，確保土地的可持續性、價值及充分利用，並根據澳門社會發展對土地的需求狀況和澳門土地資源極為有限的現狀，以適量及適度為依據，落實城市發展策略；另一方面，從其法律後果上看，將土地定性為都市性地區土地，根據現行《土地法》以及正在審議中的《土地法》法案，將直接決定土地的利用條件和國有土地的批給方式以及所適用的法律制度。

將土地界定為不可都市化地區的立法目的，是為了保護土地這種稀缺且不可再生的自然資源，並維護自然資源及景觀、考古、歷史或文化等多種價值。在城市規劃中所規定的不可都市化地區，禁止進行都市化活動或建設項目，否則，將對上述立法目的的實現構成某種障礙或困難，甚至是危及到上述所要保護的多種價值。

為切實保障城市規劃中被界定為不可都市化地區的規定得到有效落實，防止在城市規劃中輕易將不可都市化地區轉換為都市性地區，同時也適當考慮了澳門城市發展對土地需求的可能變化，委員會對不可都市化地區的有關規定進行了討論。經與提案人討論後，在法案的修訂文本中增加了一個條文，嚴格限定了將不可都市化地區重新分類為都市性地區的前提要件以及相應的程序性步驟，規定這種重新分類僅具有例外性質，只能是基於人口動態、社會經濟發展所需，以及應具適當理據下方可進行，並且

⁵² 在經多次修訂的七月五日第 6/80/M 號法律即《土地法》中，有關土地的分類基本上是劃分為都市性地段及具有都市利益的地段，對此可參見該法的序文部分以及有關的條文，特別是第二十五條、第二十六條、第三十條第二款等。

在程序上只能是經檢討後修改總體規劃而落實⁵³。對此，委員會表示支持和贊同。

4.2.2. 關於土地用途以及土地使用類別

在澳門這樣一個地理面積極為狹小、人口高度稠密和土地資源十分緊缺的城市中，如何科學地劃分土地的用途，以配合澳門的產業發展政策，滿足居民的各種生活需求和提高居民的生活福利水平，是城市規劃法中需要面對和解決的一項重要課題。法案修訂文本第三十一條、第三十二條對於土地的用途以及土地使用類別的訂定，作了一般性規定。委員會對於法案中所規定的城市分區是否符合澳門的實際情況、有關土地用途的規定是否切合澳門的實際和發展需要，從多個角度進行了討論和分析，並與政府代表交換了意見。

從總體上來說，本法案所建議的解決方法，遵循了在城市規劃法方面的比較法先例和通常做法，即通過對城市規劃進行分區的方式，界定不同規劃區位的規劃條件及其功能目標定位，並在此基礎上確定相應的土地用途及其使用類別。對此也正如理論上所指出，將城市進行區位劃分是當今城市規劃的一項基本技術手段，這種區位劃分也構成城市規劃的一項基本內容和規劃文件的重要組成部分，而有關土地的分類以及對土地的定性正是建立在這種區位劃分的基礎上⁵⁴。按照法案中所建議的區位劃分，澳門城市的空間佈局被劃分為居住區、商業區、工業區、旅遊娛樂區、公用設施區、生態保護區、綠地或公共開放空間區以及公共基礎設施區八種類型，委員會經參考鄰近國家和地區的做法和考慮澳門的實際情況，同意法案中所建議的內容。

按照法案中所建議的內容，有關土地使用類別是經考慮城市現況及預

⁵³ 法案修訂文本第三十條。

⁵⁴ 參見 Fernando Alves Correia 著：《Manual de Direito do Urbanismo》，第一卷，Almedina 出版社，第 31 及以下頁。（Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Almedina, p31.e ss.）

見有關土地使用有利落實城市發展策略，由總體規劃按土地使用功能的優先性而訂定，與此同時，法案也建議了確定土地使用類別時應當考慮的要素，即在訂定不同土地使用類別的主要使用目的時，尤須考慮土地使用的兼容性和適當性，以及注意土地使用的性質在特定地區的優先性⁵⁵。

在通過區位劃分而確定土地使用類別的基礎上，經考慮澳門土地使用的現實情況和需要，避免在城市規劃上區位劃分所可能造成的功能過於單一的弊端和缺陷⁵⁶，法案還建議將土地使用類別細分為符合城市發展策略的次類別，並由補充性行政法規訂定。對此所應遵循的一般性規定是，將某類別的土地用途細分為兩個或以上次種類，以詳細訂定土地的使用，且該訂定尤須考慮所進行的經濟活動的性質、城市發展的特定社會經濟需求、土地的特定使用、規劃參數及固有特性⁵⁷。委員會對於法案中所建議的內容表示同意。

5. 城市規劃委員會

城市規劃委員會是另一個在委員會與政府會議期間引起廣泛討論，且曾在傳媒報導下引發公眾熱烈討論的事項。委員會大部分成員認為本法案應對城市規劃委員會作出全面的規範，特別是關於該委員會的職權及組成⁵⁸。提出這個意見，是因為城市規劃委員會作為政府在城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序的諮詢機構，日後將可直接或間接地對所有權設定

⁵⁵ 法案修訂文本第三十一條第二款、第三款。

⁵⁶ 參見 Fernando Alves Correia 著：Manual de Direito do Urbanismo，第一卷，Almedina 出版社，第 31 及以下頁。(Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, Almedina, p31.e ss.)

⁵⁷ 法案修訂文本第三十二條第二款、第三款。

⁵⁸ 正如第 3/2012 號法律（非高等教育私立學校教學人員制度框架）、第 8/2011 號法律（財政儲備法律制度）以及其他法律類似的規範。此外，從比較法角度，猶如香港和深圳的情況，當地亦有透過法律規範設立城市規劃委員會以協助政府進行有關城市規劃的工作。香港法律當中的《城市規劃條例》規定城市規劃委員會的組成，成員須包括政府和私人代表。其他地區的法律體系方面，例如巴西，同樣有類似規定，正如巴西勒西腓（Recife）州政府土地利用及佔用法（Lei de Uso e Ocupação do Solo）當中所規定設有城市控制委員會（Comissão de Controle Urbanístico）。

限制，所以，其工作可能牽涉到基本權利⁵⁹。事實上，城市規劃屬於城市建設規範的軸心部分，城市建設圍繞其進行：城市規劃的政策是透過規劃具體加以落實，以規劃作為工具來訂定某地區不同地塊的使用、用途及利用，以及規範在該地塊的建造，以及興建的量化數值，尤其包括覆蓋率、地積比率及樓宇高度，甚至建築物興建的方式。這就是說，針對土地的所有權以及其他物權的內容均由規劃界定，而相關規範的制訂從頭做起，在過往其他規範性文件中並不存在⁶⁰。由此可見，當城市規劃委員會參與城市規劃的編製、實施、檢討及修改程序時，其工作便可能對設於土地的所有權和其他物權產生後果。由於所有權受法律保護，根據《基本法》第六條和第一百零三條，以及第 13/2009 號法律第六條（一）項的規定，應由法律對之作全面規範並載於本法案當中。此外，用於落實《基本法》的第 13/2009 號法律，明確規定關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度應當透過法律予以規範（上指法律第六條（一）項）。

就此，同樣需要指出的是，委員會認為城市規劃委員會的組成應包括熟悉城市規劃及其他相關領域的專業人士和社會公認為傑出或具有社會代表性的人士，例如民間社團的代表。委員會認為這有助於加強城規會的專業性和代表性，以及其運作的透明度和公正無私，從而在較科學、客觀和較多參與的基礎下發出意見書。城市規劃委員會較多元化的組成，有利於其在編製、實施和修改城市規劃時落實平衡利益、透明和促進公眾參與的原則。

經委員會和政府代表進行討論後，立法會收到關於規範城市規劃委員會的新文本，當中某程度上考慮了委員會的意見。這樣，新增了有關該會職權的內容，當中亦加入了有關規劃條件圖的事宜（儘管並非載有全部職權，因該條第四款把該會的其他職權交由補充性行政法規訂定），同時亦說明城規會將如何構成。雖然沒有如某些委員會成員所希望般具體訂明該

⁵⁹ 除了這之外，還需顧及前述的法律充分性原則和法律完整性原則，讓日後執法者能具備一套充分和完整的法律制度加以執行，因此，城市規劃委員會的職能同樣應包括在內。

⁶⁰ 關於這一內容可參看 Fernandes Alves Correia, o Planeamento urbanístico e o Princípio da Igualdade, 第 241 頁及續後數頁。

會的組成方式，例如將由多少成員組成、有哪些行政當局部門參與、具體代表哪些利益等，但已明確了城規會不僅由公共行政當局的代表組成，同時亦包括城市規劃及其他相關範疇的專業人士，以及獲社會公認為傑出的人士。關於獲社會公認為傑出的人士的概念，相信亦包括社團代表在內。此外，亦規定公共行政當局的代表人數須少於城規會委員總人數的一半，這反映了政府有意加強該會運作的透明度和代表性。

政府還新增了一個條文，把《行政程序法典》規定的制度加入法案，規定城規會成員須遵守迴避、自行迴避及聲請迴避制度。這是因應委員會的意見而新增的規定，因委員會認為既然這是公開諮詢文本⁶¹中曾載有的內容，沒理由不把此內容也加入法案之中。

因此，委員會認為，相對法案的最初文本，修改後的條文內容較為完善。

然而，委員會中有一位議員認為法案未能反映城市規劃委員會運作的透明度，因有關會議不公開進行。這名議員還認為有關會議的議程應適當提前向傳媒公佈。

6. 預防措施

6.1. 無論是城市規劃的編製⁶²、檢討還是修改都必須通過漫長且複雜的程序來完成，當中經歷不少例如聽取物權人和公眾意見等的冗長階段。然而，漫長的程序有時候未能配合社會發展的需要，因而有必要採取例外措施。因此，當決定對城市某地區進行城市規劃的編製、修改或檢討時，如希望該區能維持不變，能在原來為該區確立的城市規劃框架下，保留土地

⁶¹ 《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢文本第 19-20 頁。

⁶² 參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, p.531-550.

的原狀，這時候便有必要採取例外措施⁶³。否則，在未來發展方向尚未有所確定的情況下，若不在城市規劃的程序啟動前採取控制措施以保護和維持有關地區和土地的現狀，可能待城市規劃核准生效之後有關地區已發生改變，已不具備條件按計劃實施規劃，因而無法部署公共基礎設施，不能按原來的構想和規劃利用土地，而功能分區和各項建造條件等也可能受到影響，無法實現之前預定的目標，或至少對未來規劃的實施造成困難⁶⁴。為避免這些問題，負責城市規劃的實體可採取某些措施，即在城市規劃中所稱的預防措施。一如其名，預防措施的設計就是為了避免某地區的實際狀況及條件出現變更而影響將來規劃所採取的方案、限制實施規劃的自由或增加實施規劃的負擔⁶⁵。

6.2. 採取預防措施是以維護公共利益為前提，那便意味著其制定可能會影響到私人的利益，因此必須以嚴格的標準制定和實施預防措施。因而預防措施會受制於實質上和形式上的限制⁶⁶。

就實質上的限制而言，第一，要遵守比例原則。這體現在預防措施的制定階段，“應論證其必要性，並闡明其制定在技術、社會經濟、歷史、文化、環境等方面的利弊（第三十四條）”，“僅在預見或恐防可發生的變更對社會的損害大於採取預防措施所造成的損害（第三十三條第一款）”，且在說明理由（第三十四條）、列明依據（第三十三條第一款）的情況下，方可制定；在選擇採取哪種預防措施時，“僅限於為達到目的所必需的措施，且該等舉措應符合相關規劃的目標”（第三十三條第三款），並且該預防措施只能在特定地區（第三十三條第一款）和有限的時間範圍內（第三十五條）適用，防止預防措施對私人產生不必要的影響。

⁶³ 麥賢敏，《城市規劃決策中不確定性的認知與應對》，東南大學出版社，2011年，第24-25頁。

⁶⁴ 參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, p.533.

⁶⁵ 參閱 Paulo Otero, Pedro Costa Goncalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Coimbra: Almedina, 2012, p.204. 和 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra: Almedina, 2008, p.531-532.

⁶⁶ 參閱 Paulo Otero, Pedro Costa Goncalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Almedina, 2012, p.206-207.

第二，措施以不溯及既往為原則，以溯及既往為例外（第三十三條第四款）。這樣，“當該等作業對相關規劃的實施造成嚴重及不可逆轉的障礙時（第三十三條第四款）”，預防措施可適用於其生效前有效批准的作業。因預防措施而遭受損害的私人，可以根據第五十六條獲得損害賠償請求權，作為回應法案第四條（二）項規定的平衡利益原則的機制。

就形式上的限制而言，預防措施要以補充性行政法規的形式來制定（第三十三條第五款），這就使私人可以根據《行政訴訟法典》對預防措施提出司法申訴（第三十六條），對此適用對規範提出爭議的制度。

在該補充性行政法規內要列明制定措施的原因（第三十四條第二款第（一）項）、屬須遵守具約束力的意見書的情況時應徵詢的機構（第三十四條第二款第（二）項）、和有關措施的有效期（第三十五條第一款）。

7. 規劃的核准

以行政法規核准城市規劃的立法取向—這裡城市規劃的概念包括總體規劃和詳細規劃—因委員會成員對此的疑問頗多，這個立法取向同樣引起本委員會委員和政府代表的深入討論。

委員會有個別成員認為僅以行政法規核准城市規劃不符合《基本法》和第 13/2009 號法律關於立法會立法保留的規定。

一方面是基於城市規劃對所有權的局限性，另一方面，城市規劃因為可透過確定某土地建造的可能性，繼而定出相關規劃的參數指標和準則，而制訂一套規範土地使用、分類和定性的制度，從而確定該土地的用途⁶⁷。

委員會有個別成員認為，倘若如此，城市規劃既影響基本權利也影響規範土地的制度。因此，按照《基本法》第六條以及第 13/2009 號法律第六

⁶⁷ 關於這一內容可參看 Fernando Alves Correia, *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da RAEM*, 3.ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa (尤其是第 3 頁)。

條第一款（一）項和（十六）項的規定，城市規劃應由法律予以規範。但政府對上述所引用的條文有不同的解讀，因此保留了法案最初文本的立法取向。

在討論這個問題時，基於政府以行政法規核准城市規劃的立場，曾討論政府於核准規劃前是否可將規劃送交立法會作事前審議⁶⁸。然而，這個可能性不被政府考慮。因此，委員會中一位委員希望於本意見書中表明其認為這個方案應被考慮。

本委員會獲悉政府對此的立場。

8. 非有效制度

《城市規劃法》法案第八章（非有效制度）所訂定的是一個特殊的非有效制度，旨在明確城市規劃應遵守的法律框架，對違反總體規劃或法案的規定採用一種特殊的無效制度⁶⁹。

8.1. 因違反總體規劃的無效

需指出，法案第五條一開始就已確定了總體規劃的等級和優先地位。

總體規劃作為一般規劃的基礎，制定城市規劃方面較重要的策略取向，而詳細規劃則應限於遵守和落實總體規劃訂定的重大取向，細化地區各地塊的土地利用。

總體規劃優於詳細規劃的後果，在於詳細規劃的規定的有效條件，是

⁶⁸ 這個方案大致上相當於《中華人民共和國城鄉規劃法》中有關各級人大常委會對城市規劃進行監督的規定。

⁶⁹ 學說認為，選擇無效這種最嚴重的非有效制度，是基於規劃決定存在無節制的異常裁量權。對此，規劃和執行行為的依據尤為重要——Luis Filipe Colaço Antunes, “O Princípio da Legalidade faz parte do Direito Urbanístico”, 法律及司法培訓文集 - 第七冊（葡文版），法律及司法培訓中心，2013，第 307-325 頁（特別是第 313-314 頁）。

其必須與總體規劃相容（第三十九條第一款）。同樣地，作為一般原則，對執行城市規劃——可以是總體規劃、詳細規劃或為確保城市規劃的定位而制定的預防措施——的行政行為也存在相符的要求（第三十九條第二款）⁷⁰。

這樣，法案訂明如詳細規劃的規定違反總體規劃的規定，則該詳細規劃的規定為無效（第四十條第一款），即對此類非有效狀況設定最嚴重的瑕疵，排除通常採取的可撤銷制度⁷¹，把對違反總體規劃的規定視作最嚴重的違反。

為此，詳細規劃因與總體規劃不相容而無效的情況，可能只涉及詳細規劃中的某些規定（部分無效），或涉及對整個詳細規劃屬核心或主要規定的瑕疵，此時這種與總體規劃不相容的情況可影響整個詳細規劃（全部無效）。對此法案第四十一條第一款已清楚確定，說明城市規劃的無效宣告，既可以針對整個“城市規劃”，亦可針對“當中某些規定”。

第四十條第一款同時指出，詳細規劃公佈時，如該規劃的規定違反總體規劃的規定，則該詳細規劃的規定屬無效，這意味著首先需公佈總體規劃，然後編製和公佈相關的詳細規劃。如對總體規劃作出修改（檢討和修改總體規劃是無可避免的），則自然亦須相應修改有關的詳細規劃，否則後者無效，儘管可接受存在一段不過長的過渡期，以便作出這些調整。

8.2. 因違反法律的無效

法案明確規定城市規劃（包括總體規劃、詳細規劃和其他規劃工具如街道準線圖）必須完全符合法律方為有效。

⁷⁰ 根據法案第五條第一款的一般規則，城市規劃包括總體規劃及詳細規劃。但邏輯上這個效力規則亦應涵蓋針對街道準線圖的行政行為及預防措施。另一方面，在未有詳細規劃之前，總體規劃似乎亦應被理解為根據第二十七條規定發出的街道準線圖的有效條件。

⁷¹ 如《行政程序法典》第 122 及 124 條所規定者。

法案理所當然地確認，遵守適用的法律制度，是城市規劃的有效要件，違反法案規定而編製或修改的城市規劃屬無效（第四十條第二款）。城市規劃遵從合法性的義務，儘管法案沒有明確指出，但亦應包括行政法的一般原則、城市規劃應遵從的特殊原則（法案第四條）及城市規劃應遵守的其他基礎規範性法律淵源，因法案把多項事宜交由補充性行政法規落實⁷²。因此，城市規劃的無效可因其違反法律規範而導致，包括法律和其他適用法規，但亦可因其不遵守適用的法律原則而導致。

對此，根據法案第四十一條第一款規定，城市規劃的無效宣告，同樣既可針對整個“城市規劃”，亦可針對“當中某些規定”。城市規劃因違反適用法律制度的無效可只涉及規劃中的某些規定（部分無效），或涉及對整個規劃屬核心或主要規定存在瑕疵，屬此情況時可影響整個城市規劃的效力（全部無效）。

8.3. 行政行為的非有效

法案規定違反城市規劃的規定而作出的行政行為（第四十三條第一款（一）項），或不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示而對工程准照申請作出決定的行政行為（第四十三條第一款（二）項），均屬無效。

法案的最後文本明確提及當出現《行政程序法典》第一百二十二條規定的任何一種無效原因時，當然，有關行為亦屬無效（第四十三條第一款）。欠缺任何基本要素的行為無效應依循《行政程序法典》的一般無效制度。法案有欠提述的是當出現其他瑕疵，導致行政行為非有效但不至於無效時，行政行為可被撤銷的情況。倘行政行為違反行政法的原則、城市規劃原則或適用的法律法規的規定，且對有關瑕疵不能適用本法案規定的特殊無效制度時，行政行為的非有效，視乎具體個案中所存在的瑕疵嚴重程度，

⁷² 必須始終以第 13/2009 號法律通過的《關於訂定內部規範的法律制度》。為法律制度的依據。

可分別歸為無效或可撤銷。行政行為根據一般規定的非有效，源自其違反應遵守的法律制度。換言之，某行政行為的效力，不能僅以是否符合城市規劃或預防措施作為唯一標準，同時亦應從是否遵守整個法律體系的層面判斷。

8.4. 特殊無效制度

法案規定的城市規劃的無效制度，不論屬詳細規劃違反總體規劃，或屬城市規劃違反法律的情況，相對一般的行政無效制度，存在多個偏離或特別之處。

法案規定，根據本法規定屬違法的城市規劃⁷³，只可在其生效之日起計三年內被宣告無效（第四十條第三款）。眾所周知，根據《行政程序法典》第一百二十三條第二款規定，一般而言，任何利害關係人得隨時主張行政行為無效，任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效，而根據《行政訴訟法典》第二十五條第一款規定，對無效行為提起司法上訴的權利不會失效，得隨時行使。此外，根據《行政程序法典》第一百二十三條第一款規定，不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果。為知悉和審議法案所指的城市規劃的違法性，上述僅為期三年的期限，既適用於行政當局在行政上的無效宣告，亦適用於法院在司法上的無效宣告。

法案規定宣告城市規劃無效，不影響根據有關規劃而作出的行政行為的效力，但另有明確規定者除外（第四十一條第三款）⁷⁴，法案對城市規劃

⁷³ 法案第四十條第三款規定“根據本法律的規定屬違法的城市規劃，只可在該城市規劃生效之日起計三年內……宣告無效”。這是一種城市規劃無效的特殊制度，僅適用於源自違反法案規定的瑕疵，並不包括其他根據《行政訴訟法典》第二十一條的一般規定可適用的違法依據。

⁷⁴ 行政宣告無效的一般制度，根據《行政程序法典》第 123 條的規定，僅保障因時間經過及按法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生的事實情況賦予某些法律效果。

學說認為，這種無效的特殊制度，保障一般根據規劃作出的行政行為的效力，它的訂定是為確保城市管理行政行為的效力的穩定性。詳見 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.^a Ed., Almedina, 2008, 第 684-685 頁。

的無效所訂定的這種特殊制度，則亦偏離了行政程序上的一般制度，由此，當宣告城市規劃無效影響到根據有關規劃作出的行政行為的效力時，因無效宣告而受損的私人有權就受到的損害獲得賠償（第四十一條第四款）⁷⁵。

在法案最初文本中明確規定，這項損害賠償權既考慮直接損害，亦考慮所失利益的損害（法案最初文本第四十二條第五款），即採用民事責任的一般制度。法案最後文本刪除了這項提述，並基於一致性的理由，對受損私人有權收取的賠償金額的訂定，準用第五十四條第一款、第四款及第五款和第五十七條的規定。為使文本更為清晰與統一，法案的最後文本同樣指出這個賠償制度包括所有私有土地物權人和屬有償批給的國有土地承批人。

因宣告規劃或當中某些規定無效而受損的私人的損害賠償權，自作出無效宣告的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成（第四十一條第五款）。

法案第八章規定的城市規劃無效制度，針對的是公共行政當局本身對無效所作的宣告，而根據《行政程序法典》第三條規定的行政合法性原則，應由行政當局主動或應利害關係人的要求，消除非有效的規劃或行為，恢復行政合法性，依法行事。這意味著存在作為義務，即根據法案規定，若城市規劃或執行規劃的行政行為違反法律或其他等級優先的規劃，須作出無效宣告。

法案最後文本亦規定，與總體規劃不相容或違反法案的詳細規劃的無效，由補充性行政法規作正式宣告（第四十一條第一款），且無效宣告自規劃生效之日起產生效力，而之前被該無效規劃廢止的規範則恢復生效（第

⁷⁵ 法案沒有說明這項賠償權的性質。考慮到有關損害的性質，即私人在其權利義務範圍內已確立的法律上的期待破滅，對此是否應考慮這裡存在行政當局因其合法行為而產生的民事責任（終止根據無效規劃作出的行政行為的效力所產生的損害負責，對善意信賴行政行為為效力的私人提供保障）。關於公共行政當局對行政資訊的民事責任制度，可參閱 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro / José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento de Macau, Anotado e Comentado*, 澳門基金會及行政暨公職局聯合出版, 1998, 第 109-113 頁)。

四十一條第二款)。這是爲了避免無效宣告在城市規劃方面引起漏洞，所以讓之前曾生效的城市規劃或其他規劃性的規範恢復生效。這種對被宣告無效的規劃所廢止的規範恢復生效的制度，反映出城市規劃具有規章性和規範性。

8.5. 對城市規劃的規範提出爭議

在法案最初文本，對規範提出爭議的制度載於第九章（對私人的保障）第一節（對行政相對人的一般保障）第五十三條，當中說明私人可對城市規劃的合法性提出司法申訴。為便於條文上的配合，法案最後文本把該規定搬到第八章（非有效制度），即現時的第四十二條，但內容略有修改。

法案規定對城市規劃的規範提出爭議，旨在宣告其違法（第四十二條第一款），而這必須具普遍約束力。法案最初文本明確指出，城市規劃規範的違法性，可因其內在缺陷又或因在編製或修改城市規劃程序中作出的行為非有效而產生瑕疵所致。即清楚說明這裡可涉及城市規劃本身的規範違法，但亦可涉及在編製或修改城市規劃的行政程序中作出的行為非有效，即哪怕城市規劃的規範本身沒有違法，但在制定城市規劃的規範時出現程序違法或違反行政法原則的情況。法案的最後文本刪除了這些補充性的提述，因認為沒有必要，但並非有意改變第四十二條第一款的實質內容，對此應理解為包括在有關城市規劃規範的制定或修改程序中產生的瑕疵。

在適用制度方面，根據法案第四十二條第二款，對城市規劃的規範提出爭議，適用經作出必要配合後的第四十一條第四款及第五款以及《行政訴訟法典》關於對規範提出爭議的制度。

關於第四十二條第二款，首先需明確指出的是，法案最後文本對宣告城市規劃無效所導致的損害賠償制度，明確準用法案第四十一條第四款和第五款，而該條對損害賠償金額的訂定，則準用第五十四條第一款、第四款及第五款和第五十七條。法案第四十二條第二款所規定的準用，旨在對因規劃無效所造成的損害，與對首次實施或修改規劃所造成的損害，適用統一的賠償制度，藉此說明倘某規劃被宣告違法而直接對私人造成損害，

即使不存在執行性的行政行為⁷⁶，利害關係人仍有權獲得賠償，並適用經作出必要配合後的法案第五十四條第一款、第四款及第五款和第五十七條。

就第四十二條第二款，其次要提出的是有關《行政訴訟法典》中對規範提出爭議制度的準用問題。

在委員會討論時以及在技術會議中，這個對規範提出爭議的制度均引起了一系列解釋上的疑問，即城市規劃無效的特殊制度，與對城市規劃的規範提出爭議的規則如何配合的問題，因後者是旨在宣告規劃的規範違法的訴訟制度。無效針對的是行政行為的性質，違法則指向城市規劃的規章性質，因而造成理解上的困難⁷⁷。

事實上，法案第四十二條採用的方法，與葡國城市規劃法⁷⁸所採用的相似，不論是其內在缺陷還是因在編製或修改城市規劃程序中作出的行為非有效而產生瑕疵，從而對城市規劃的規範提出爭議時，都準用對規範提出爭議的一般制度（《行政訴訟法典》第八十八條至第九十三條）。倘利害關係人擬就城市規劃的規範效力提出爭議（不論是只針對城市規劃其中一項規範的部分無效，還是整個城市規劃的效力均受影響的全部無效），須使用對規範提出爭議的一般制度，在該層面上所分析的是有關規劃的規範的合法性，而非其效力。

法案的這種雙重制度，即規劃的無效（第四十條）與規劃的違法性（第

⁷⁶ 倘存在執行無效城市規劃的行為，適用法案第四十一條第四款的規定，該條規定倘宣告規劃無效影響到根據該規劃作出的行政行為的效力時，私人有權獲得賠償，因行政行為的效力明確受第四十一條第三款的保障。第四十二條第二款準用經作出必要配合後的第四十一條第四款和第五款，是為處理並非由行政行為所引起、而是因規劃的規範被宣告違法而造成的損害。

⁷⁷ 法案第三十六條同樣出現這個問題，該條規定對預防措施提出司法申訴旨在宣告其違法，並準用《行政訴訟法典》中關於對規範提出爭議的制度。這裡同樣出現預防措施的雙重性質問題，既可以是針對某獨立具體個案的行政行為，亦可以是具規章性質的普遍和抽象的行為規則。

⁷⁸ 法案從比較法上參照葡國法律制定，尤其經修改的 9 月 22 日第 380/99 號法令核准的 *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* 中第七條第二款，第一百零一條和第一百零二條。

四十二條），使人產生理解上的困難。技術上，違法性的宣告，專門用於解決一般和抽象這兩種法律規範淵源之間的衝突，當中法律位階最高，根據《行政訴訟法典》第八十八條規定，一切與形式意義上的法律不符的行政法規、批示、命令或其他規範性文件均會被排除。在無效的宣告方面，無效作為行政行為非有效制度中最嚴重的形式，其宣告的依據，在於某個行政決定——即根據《行政程序法典》第一百一十條規定為了在一個別具體情況中產生法律效果的行政決定——非有效或不符法律。

這個問題與城市規劃的規章部分作為**行為/規範 (acto-norma)**⁷⁹的基本規範性質有關，該事宜在行政學說上備受廣泛討論，而較權威的學說指出，城市規劃是一般性質的行政行為，但亦可作為新規則適用的淵源（具有潛在的規範性），作為將來執行城市規劃的行政行為的規範基礎⁸⁰。城市規劃的這種規範性，在法案最初文本中沒有現在這麼明顯，因沒有載明城市規劃可包括設立新的一般和抽象規則的規章。經討論這個問題後決定明確有關內容，因此於法案第七條（一）項新增內容：“*總體規劃尤其由下列文件組成：（一）規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成*”，第十條（一）項亦規定“*詳細規劃尤其由下列文件組成：（一）規劃規章，其由一系列具一般及抽象性的法律規範所組成*”。因此，法案明確承認城市規劃可載有規章部分，但不妨礙它同時可以是行政行為。當然，僅在具體分析有關城市規劃時才可判斷它實質上是否只是簡單的一般行政行為，抑或同時也是具規範性質的城市規劃，即行政法規的實質淵源，隨後由行政行為執行的規劃。

法案中這種無效與違法性的雙重制度，與城市規劃的雙重法律性質有關，因它既是簡單的一般行政行為，但實質上亦可以是行政法規，儘管城市規劃形式上不一定需以行政法規的形式出現，不過法案第二十二條已規

⁷⁹ 其中可參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Ed., Almedina, 2008, 第 639-643 頁; Luís Filipe Colaço Antunes, “*O Princípio da Legalidade faz parte do Direito Urbanístico*”, 法律及司法培訓文集 - 第七冊 (葡文版), 法律及司法培訓中心, 2013, 第 307-325 頁。

⁸⁰ 學說應對這個問題作進一步研究，但需承認當法案提到“*根據有關規劃作出*”的行政行為時（第四十一條第三款），城市規劃可被理解為一種規範淵源。

定城市規劃由補充性行政法規核准。這樣便解釋了為何按法案第四十二條規定城市規劃的爭議主要是一種對法律規範的爭議制度⁸¹。因此，對城市規劃的爭議是爲了對其內所載有的某個規範違法作出具普遍約束力的違法宣告。對此適用經必要配合後的《行政訴訟法典》中對規範的爭議制度，當中包括就城市規劃所載的規章性規範的合法性（《行政訴訟法典》第八十八條第二款）的監察範圍；在法院自由裁判權範圍內決定就城市規劃所載規範被宣告無效從哪個時刻起產生效力（通常自違法規範開始生效起產生效力⁸²——具追溯效力）；就之前被違法城市規劃所廢止的城市規劃可能恢復效力；在宣告城市規劃的違法⁸³具追溯力的情況下保障已確立的行政行為⁸⁴不受影響（《行政訴訟法典》第八十九條）。為維護行政合法性，檢察院、廉政公署，以及受損害的私人，均得請求對城市規劃作出具普遍約束力的違法宣告，在此通常不適用對規範提出爭議的一般制度，即無須有三個由法院裁定不適用的具體案件，因這裡通常涉及直接適用的個案，城市規劃對私人的損害效果是即時的，無需執行性行政行為，行為 / 規範本身已具有損害性⁸⁵（《行政訴訟法典》第九十條及第九十一條）。對城市規劃的司法申訴，經必要配合後適用對行政行為提起司法上訴的程序步驟（《行政訴訟法典》第九十二條）、有關裁判的制度，即法院得以違反有別於所指被違反之法律原則或法律規範為依據作出裁判和裁判公開的

⁸¹ Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I, 4ª Ed., Almedina, 2008, 第 701-728 頁。

⁸² 但基於衡平或格外重要的公共利益的原因而屬合理時，法院經適當說明理由，得指定有關宣告之效力在有關裁判確定之日或裁判確定前之某一日產生（《行政訴訟法典》第八十九條第二款）。

⁸³ 《行政訴訟法典》第八十九條第三款規定的自動恢復生效機制，是爲了避免具普遍約束力的違法宣告在法律體系中產生規範漏洞。但學說質疑，這種恢復生效是否應毫無保留，還是應考慮這對具體個案的實質適用是否恰當，認爲之前的規劃恢復生效可作爲一般制度，但倘該規劃違法或完全不符合城市實況則不應恢復生效。Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I, 4ª Ed., Almedina, 2008, 第 718 頁。

⁸⁴ 根據學說，這裡亦適用法案第四十一條第三款所規定的，關於保障根據無效規劃作出的行政行為的效力的特別制度，不論相關管轄法院所作的具普遍約束力的違法宣告針對整個規劃或其中某些規範。Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I, 4ª Ed., Almedina, 2008, 第 717-719 頁。

⁸⁵ 賦予多個主體對規劃直接提出司法申訴，是維護私人的基本保障。Fernando Alves Correia, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol I, 4ª Ed., Almedina, 2008, 第 707 頁。

制度（《行政訴訟法典》第九十三條）。

需指出，司法保障不是對私人的唯一保障，私人尚可採用對利害關係人的一般保障，包括《行政程序法典》、《行政訴訟法典》及其他單行法律規定的請願或申訴保障⁸⁶。法案第五十二條僅列舉出對私人的其中一些保障，沒有明確提及私人有權採取行政上訴等其他措施。特別當涉及執行城市規劃的行為時，行政保障措施尤其重要，以容許人們可向行政當局提起行政上訴，提出執行城市規劃的行政行為無效或不符合法律法規（包括城市規劃）。

9. 對私人的保障

9.1. 一般保障

法案第十章涉及對私人的保障，其中一節只有一條，即有關一般保障的第五十二條，當中舉例列出利害關係人因本法案中的城市規劃或預防措施而權利或受法律保護的利益受損時所享有的保障。

第五十二條對司法申訴的途徑作出明文規定，特別提及在城市規劃法中經常行使的民眾訴訟權、向檢察院提出投訴的權利和向廉政公署提出投訴的權利。該規定具有資訊作用，說明私人因實施城市規劃或預防措施而受損時可採用的某些行政和司法救濟途徑。當然，為防範和避免權利和受法律保護的利益受損，尚可採用其他救濟措施。

第五十二條特別說明，私人除可對抗權利受損的情況外，還可對抗受法律保護的利益受損的情況，這是行政法的常規。該條並明確準用《行政訴訟法典》規定的司法申訴途徑，因應具體的保護需要，分別可包括撤銷性司法上訴、行政訴訟、對規範提出爭議的制度以及相關的救濟措施。該條亦明確載有《行政訴訟法典》第三十六條規定的民眾訴訟權，即容許任

⁸⁶ 例如，根據八月一日第 5/94/M 號法律行使請願權。

何私人，即使其權利或受法律保護的利益沒有受損，也可以大眾集體利益為名，對損害住屋、文化財產、環境、地區整治、生活質素或任何屬公產之財產等基本利益之行為提起司法上訴。任何澳門居民均可為維護這些公共利益提起民眾訴訟。

在法案的最初文本中，這個有關一般保障的章節亦載有對規範提出爭議的制度，規定了私人對城市規劃或預防措施的違法規範提出爭議可採用的司法途徑。這項規定的內容略作修改後最終成為第三十六條和第四十二條。但須指出，私人仍繼續有權就城市規劃中的違法規範提出爭議。

9.2. 特別保障

法案第十章（對私人的保障）第二節所處理的是當私人因城市規劃或預防措施受損時可享有的損害賠償權的問題。從系統編排角度看，第二節在結構上未夠完善，如它首先處理因城市規劃而導致的賠償（第五十三條），接著是一系列有關訂定賠償金額的規則（第五十四條）、因批給合同而導致的賠償（第五十五條）、因預防措施而導致的賠償（第五十六條）、訂定賠償金額的程序（第五十七條）。在這些特別保障中，還應加入因規劃條件圖而導致的損害賠償制度（第六十二條），因它實質上也是一個特別的賠償制度。

需指出，作為法案中對利害關係人所給予的特別保障，這些特別賠償制度有其本身的規則，不適用四月二十二日第 28/91/M 號法令有關行政當局在公法管理合法行為方面的非合同民事責任制度；當涉及對財產權作出有如徵收的剝奪時，亦不適用由八月十七日第 12/92/M 號法律通過並由十月二十日第 43/97/M 號法令規範實施的《因公益而徵用的制度》。然而，倘法案對某些情況未有訂明特別的適用制度，又或倘有的特別制度不完整，則須具體適用一般賠償制度。

9.3. 公用徵收

另一方面，法案在第七章規定了不動產及所涉及的權利的徵收，當中就基於公用理由徵收物權方面，規定了一個保障制度。該徵收制度對合法

徵收不動產及所涉權利的條件進行限制，同樣屬私人享有的保障。要指出的是，這裡同時須考慮《基本法》在保護私有財產基本權利方面所確立的憲制性制度，尤其是其內第一百零三條⁸⁷有關在公用徵收情況下私人享有的權利，當中保障在依法徵用時獲得補償的基本權利，而在此基礎上必須遵守因公益而徵用的法律制度。根據《基本法》第一百零三條的規定，這項補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換且不得無故遲延支付。立法者在制定一般法時必須恪守這個框架。

法案第三十七條第一款規定了對實施城市規劃所需的不動產及所涉及的權利而進行的公用徵收，而有關徵收須經適當說明公共利益的理由，並試盡以私法途徑取得的可能後方可進行。徵收在這裡是最後採取的途徑，法案規定應先嘗試與私人磋商以市場價格購買有關物權，磋商不成後方可進行徵收。需指出，僅當為實施城市規劃所必須，且沒有其他不涉剝奪私人財產權的規劃實施方式時，方可進行徵收。基於充分的公共利益理由而需進行的徵收，根據法案第三十七條第二款，可包括例如徵收私人擁有的地塊用作擴闊或調整街道、廣場、公園或其他公共地方等。這裏列舉的只是一些城市規劃活動中可能出現的典型需要，關鍵是基於城市規劃的優先需要而存在重大公共利益，因而有合理理由剝奪私人的所有權或其他物權。無論如何，當依法進行公用徵收時，必須確保支付相應賠償，而賠償應相當於該財產在徵收時的實際價值，並可自由兌換及不得無故遲延支付，這正是法案第三十七條第三款為履行《基本法》第一百零三條所作的規定。

法案於第三十八條規定，對第三十七條所指的公用徵收，適用由八月十七日第12/92/M號法律通過並由十月二十日第43/97/M號法令規範實施的《因公益而徵用的制度》。這是適當和具保障性的制度，符合《基本法》第一百零三條關於私人在公用徵收的情況下享有權利的規定。

⁸⁷ 《基本法》第一百零三條的制度，適用於本義上的徵收，但同樣亦必須適用於其他實質上有如徵收的情況，即限制或使所有權形同虛設的情況，這於實施城市規劃時是有可能發生的。

就城市規劃導致的公用徵收，法案提供了一個適當及平衡的法律制度，對此核心問題無論在政治抑或在技術上都沒有引起任何理解上的困難。至於第十章第二節規定的特別保障制度，因其往往會涉及對所有權造成有如徵收的限制或剝奪，故問題較為複雜，討論時間較長。

在分析該事宜之前有必要先指出以下問題：

如意見書之前所作解釋，在城市規劃範疇的行政活動中，在技術上和決定上存在很大的自由裁量權。這種自由裁量權很大程度上是源於在編製和修改城市規劃時所存在的制定技術規範自由。亦即，行政當局會在其核准的城市規劃中訂定土地的使用和利用條件，有時候會降低私人土地或批給土地原有的可利用性、對法律容許的土地使用施加限制、賦予或限制土地的可建造性、因公共利益徵收土地、更改土地用途、因城市規劃的修改或因土地管理的新公共取向而使之前依法發出的建築准照失效等等。在城市規劃中的行政干預，對私人的權利和受法律保護的利益而言，顯然是一種非常的入侵性介入，尤其是當行政當局的規劃活動對私人的所有權或其他物權的發展和利用造成限制時。每當城市規劃介入私人已確立的權利或受法律保護的利益，將之改變或削弱時，為挽回合法性與公義——法治國家的結構性原則——因重大公共利益取向而受損的私人必須就其遭受的損害獲得合理賠償。

這甚至乎是一項憲制性的要求。《基本法》第六條規定：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”第一百零三條進一步指出：“澳門特別行政區依法保護私人 and 法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。”

因此，法案必須遵守《基本法》的規定，並符合特區作為法治社會應遵從的原則。在依法徵收所有權或同等權利時，不可不給予賠償。

此外，因城市規劃而遭受損害所導致的賠償權，並非甚麼不尋常的事物，更不是澳門特有的。在比較法上，一般會訂定私人因城市規劃受損的補償機制，而金錢賠償通常是最後採用的方式。例如，在歐洲，存在所謂的均等補償平衡機制，據此，因城市規劃受損的私人可獲准在其他建築物上加大其可建造性，或在該城市規劃範圍以外的其他地方獲得空置土地，

又或獲讓與一定面積的地區等。事實上，不單是葡萄牙⁸⁸等歐洲國家，世界各地的其他國家也有類似的制度，普遍規定只有當無法適用這些均等補償工具時方可作出金錢賠償。由此可見，這種賠償僅具補充性質⁸⁹。

然而，政府認為均等補償機制並不適合澳門的情況，因這裡土地資源稀缺，須填海造地，因此對不動產及其他物權的徵收應採用收購或金錢賠償的方式。此外，政府認為考慮到澳門建築密度大，高樓林立的特殊性，應特別審慎處理這些情況。因此，法案擬對規劃造成的損害訂定金錢賠償的機制。

從政府角度澄清該問題後，現需分析法案所載的賠償制度，委員會對此作出了廣泛而深入的討論。需指出，委員會曾收到多個有關該問題的意見，當中包括一份請願書⁹⁰。所有這些意見均獲委員會高度重視，包括在立法工作進入尾聲時收到的上述請願書，委員會亦作出了審慎的分析。

9.4. 從城市規劃衍生的賠償

審議本法案期間引起熱議的議題之一為第五十三條所規定的，私人可因城市規劃導致的損害獲得賠償。

首先，應對法案最初文本的制度進行分析，以便說明為何該議題在委員會引起熱烈討論的原因，以致於最後需對條文作出重大修改。

對此，需注意：

根據法案最初文本第五十四條第一款，如同時符合下列情況，因首次

⁸⁸ 參閱葡國法律體系中有關訂定地區管理工具法律制度的八月十一日第 48/98 號法律第十八條第一款、經修訂的九月二十二日第 380/99 號法令第一百四十三條第一款。

⁸⁹ Fernando Alves Correia, *Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da RAEM*, 立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會, 2011。

⁹⁰ 這份請願書具體針對修改或廢止規劃條件圖導致的賠償權問題。

實施城市規劃而受損的土地所有人，有權就受到的損害獲得賠償：

- (一) 規劃對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制；
- (二) 如首次實施規劃導致出現下列其中一種情況：
 - (1) 使該規劃生效前發出的有效整體建築工程准照失效；
 - (2) 使載於該規劃生效前已獲核准並已發給整體建築工程准照的工程計劃的城市規劃條件變更。

上述規定的初衷為保護土地所有人，即擁有土地完全所有權的人，而並不包括其他物權擁有人。故此，除了土地所有人以外，還需要對擁有他物權者予以賠償，因為他們受到城市規劃的影響，其對土地的權利有所縮減。

此外，該條文存有的另一個問題是，總結對條文的技術審議，不得不認為條文當中所列載的每一項情況皆應產生賠償權。而對於要求同時須符合有關情況，將對私人因被剝奪所有權而獲得賠償的權利造成過度和不合理的限制，尤其是有如徵收的限制。

當條文第一款規定規劃對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制，其所說的為出現確實的徵收，又或本質上等同徵收的情況，使到所有權因受到限制而失去其具體內涵。因為，儘管土地在形式上為其所有人所佔有，但他卻不能對土地進行任何利用，又不能從土地中獲取任何經濟利益或以任何方式收回對土地的使用⁹¹。

基於實質上這情況屬於徵用，又或其效果尤如徵用，根據《基本法》第一百零三條，應當對利害關係人予以賠償。

⁹¹ 試想像，當一幅處於城市、原來可以進行興建並為私人所擁有的土地，因城市規劃的修改只能作為綠化或兒童遊樂場之用。實質上，該土地擁有人被剝奪了有效使用土地的可能性，因為該處只能作為綠化地或兒童遊樂場，而其用途轉為社會性質。這情況實質上等同徵用，因此，根據《基本法》第一百零三條，應獲得賠償。

此外，法案最初文本還規定權利人要獲得賠償，須持有有效的工程准照或已核准和發出的工程准照的工程計劃，該要求基於建造權始於准照的學說觀點，對於該問題本意見書稍後將再作分析⁹²。正如前文所述，問題在於對所有權的剝奪在實際效力上應等同於徵收。

至於按法案最初文本第五十五條所規定的因修改城市規劃而導致的賠償，該制度比以上所述更為複雜，因為除了之前所指條文當中相當嚴苛的賠償條件限制之外，還規定規劃的修改自規劃生效之日起計五年內作出。即是，當規劃在其生效後五年作出修改而規劃對私人或土地承批人造成損害，利害關係人即使已符合其他條件也無法獲得賠償。委員會認為該制度的規範不適當，並因應現行關於徵收賠償權之規範沒有設定時限，所以質疑法案此條文是否符合相關規定。正是如此，為使有關規範內容更為平衡並符合澳門特區現行法律制度，需對條文內容作多項修改。

就土地承批人方面⁹³，基於法案最初文本第五十六條第二款的準用，他們同樣受上述規定所限，亦即是，雖然土地批給合同已對相關土地訂定使用和利用條件⁹⁴，甚至規定該處只能興建某類建築，但當國有土地承批人受

⁹² 這不代表當對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制，沒有工程准照，就沒有權收取賠償。如出現徵收或效果有如徵收的情況，應首先適用本法案第三十七條及三十八條的規定，即引用八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》及十月二十日第 43/97/M 號法令的規範，因為，根據《基本法》第一百零三條，屬徵收或有如徵收的情況，私人有權收取賠償。

⁹³ 在澳門，“小業主”可同為土地承批人和本身獨立單位的所有人(以及所在所處土地建築物共同部分的共有人)，因此，作為土地承批人需要每年繳納因使用土地的租金，而且土地因以租賃批給批出，所以需定期續租。

⁹⁴ 以租賃方式批出土地所產生的權利屬於用益物權。正如法律學說所指，“從租賃方式批出土地所產生的權利屬於一項複雜的權利，並對承批人賦予以下權力或權能：根據設立憑證（合同）中經核准的利用和用途而獲得國有土地建造權（他物）；對在土地上興建的建築或以分層所有權設定的獨立單位擁有其所有權—這所有權屬臨時性，因為產生自同樣屬臨時性的批給權，期限為二十五年，隨後可以十年為一期續期，只需有關大廈或獨立單位的所有人遞交簡單聲明便可（《土地法》第五十四條和第五十五條）；按照《土地法》所設定的條件，把大廈或獨立單位的所有權轉讓；把透過批給獲得的權力作抵押，包括大廈和獨立單位的所有權。因此，以租賃方式批給國有土地被視為對他人的物設定物權，而就該土地上的建築物的權利則具有私有財產權的性質”，Fernando Alves Correia, “Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau”, 載於立法

到城市規劃所造成的損害時，須在持工程准照的情況下方可獲得賠償。加之，如若因修改城市規劃而受到損害，只有當規劃的修改自規劃生效之日起計五年內作出方可獲得賠償。對此，法案最初文本需對其內容作出修訂和完善。

以上大部分建議都獲提案人採納，對法案文本的有關內容作出重大改進。

就城市規劃對物權人造成影響而導致的賠償，經過委員會連場會議的審議和技術上的討論後，相關制度載於法案最後文本第五十三條，而條文內容亦有大幅改進。

首先，第五十三條第一款當中所提述的主體改為“擁有私有土地的物權之人”，所包括的不但是完全所有權人，還有因首次實施或及後修改城市規劃而受到損害之其他物權擁有人。因此，所有擁有私有土地的物權之人有權因城市規劃導致的損害而獲得賠償⁹⁵。此規定把國有土地承批人排除於適用範圍之外，並將相關規範載於法案第五十五條。

其次，就法案第五十三條所規定的獲得賠償的要件，經過調整後不再要求同時符合條文所載的情況。故此，法案最後文本第五十三條將獲得賠償的要件改為，因實施或修改城市規劃而導致有效工程准照失效（第五十三條第一款（一）項）或有效工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更（第五十三條第一款（二）項）方能獲得賠償。

就有效准照的問題受到委員會中部分成員質疑，就此內容，還在委員會討論禁制和拆卸時提出過。例如，當工程准照效力出現問題但責任應歸咎於公共部門而非私人時，在這種情況下私人如何保障自身的權利⁹⁶。提案

會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，（尚未發表），2011。

⁹⁵ 需注意，雖然對此已作出建議，提案人無意如同在法案第五十二條的一般保障中那樣，在此對受法律保護的利益的人作出表述。就該事宜，提案人無意明確指出哪些主體因實施或修改規劃可以獲得賠償權。

⁹⁶ 有關這方面的問題，所涉及的其實屬於《行政程序法典》第九條第二款關於行政當局以書面形式提供資訊的責任。

人的答覆是，有關問題已受到本法案一般保障部分所規範，同時亦受到四月二十二日第 28/91/M 號法令規定的澳門特別行政區行政當局的公法人、其據位人及行政人員因公法管理行為承擔非合同民事責任之制度所規管。

按照法案第五十三條第二款規定，擁有私有土地物權的人因城市規劃的實施或修改而導致的損害賠償權，自該城市規劃或其修改生效之日起經過三年時效完成。

上述立法取向受到委員會質疑，有議員甚至對該規範持保留態度，認為以《民法典》第四百九十一條第一款規定更能保障私人的利益，亦即是，損害賠償請求權，自受害人獲悉其擁有的權利受損害之日起經過三年時效完成⁹⁷。

另外，提案人主張的上述規定可因實施首個或修改後的城市規劃所出現的延誤，而導致私人知悉權利確實受到損害的時候經已為時已晚。可能出現的情況是，在損害賠償權時效完成後行政當局才落實城市規劃或進行規劃的某些內容⁹⁸，而在此之前私人也許未有意識到城規對其所造成的實質損害，而沒有從法律途徑行使其賠償權。正如我們所知，城市規劃的文本在技術上甚為複雜，未能一時三刻通過參閱公佈於《澳門特別行政區公報》的規劃而理解當中的內容，因而，私人可能無法了解每個具體法律規定所產生的損害效果。

最後，在審議本法案時，曾質疑是否應從工程准照失效時才正式計算時效，因為要在准照失效時私人方能知悉對其造成損害的可能性。

就國有土地承批人方面，只有經過完成修訂批給合同、捨棄合同、移轉批給所衍生的狀況後，私人才能衡量因實施城規對他倘造成的損害。即是，有待進行修訂批給合同、捨棄合同，或屬有償批給時作出移轉批給所

⁹⁷ 雖然根據法案第二十二條，城市規劃由補充性行政法規核准，故需公佈於《澳門特別行政區公報》，但並非所有人，尤其是一般市民，會閱讀公報。

⁹⁸ 就總體規劃，情況肯定如同所指。因為總體規劃屬於廣泛覆蓋的規劃，將會按照逐步制訂的詳細規劃加以分階段具體落實，以實現總體規劃當中的整體取向。

衍生的狀況後的具體情況而定。

就上述引起的疑問，提案人解釋，在公佈城市規劃的行政法規時，當中將列載所有因實施城規導致失效的工程准照，故此，不存在私人未能獲悉准照有否失效的疑問。土地批給的情況如是，因為規劃公佈之時，承批人便能得知倘會受到的損害（當城市規劃的實施抵觸國有土地的批給用途，或其利用和重新利用時）以及可採取的救濟措施。

基於此，儘管委員會就上述問題存有疑問和憂慮，提案人維持了法案原來的立法取向，自城市規劃生效起開始計算時效失效，而有關規定適用於因實施或修改城市規劃對擁有私有土地的物權人及國有土地的承批人就受到的損害獲得賠償（根據法案第五十五條第二款規定的準用條文）。

提案人解釋稱，按照法案就時效計算的規定，在法律安全性方面顯得較為恰當。

委員會對提案人所持立場予以紀錄。

9.5. 修訂批給合同的賠償

法案最後文本第五十五條的規定是關於因城市規劃修改或減低批給土地的利用而對土地承批人的賠償。

首先，根據法案第五十五條第一款的賠償制度，因實施城市規劃而需修改批給土地的用途或對該土地的利用加以限制時，需對批給合同作出修訂。《土地法》規定批給合同之修訂可由承批人提出，以期降低批給時約定的溢價金，又或修改相關土地已核准的用途⁹⁹，此外，這些舉措均被視為承批人權利。加之，承批人還有權申請放棄批給或將批給產生的狀況和權

⁹⁹ 因實施或修改城市規劃而限制批給合同所訂定的土地利用，承批人藉此可以透過修訂批給合同而獲得賠償。為此，可容許對相關土地設定新的或額外的利用條款，從而達致所謂平等補償機制的要求。

利轉讓予他人¹⁰⁰，而事實上，承批人所享有的這些權利是合理的，尤其因為當城市規劃對土地利用加以設定相對巨大和嚴重的限制時，這可令到承批人無法按批給合同原定條款發展相關土地。

當修訂批給合同或放棄批給未能對私人作出公平補償，而承批人仍然受到因城市規劃對批給合同條款的影響而造成的損害時，他可根據《土地法》之規定獲得賠償權。承批人因城市規劃對批給土地的利用或再利用造成損害，而因此享有的賠償權包括城市規劃首次實施和及後修改導致的損害。

但是，該賠償權僅包括有償批給，而無償批給承批人方面，則只可在修訂批給合同的情況下，就土地利用的補償重新協商批給條款，從而彌補該土地用途中所失的價值。然而，這賠償途徑在實質公平方面令人存有疑問¹⁰¹。但《土地法》對此的立法取向為無償批給不能獲得賠償，因此該立法取向同樣反映在《城市規劃法》法案當中。

就法案條文內容所作的行文上的修繕，委員會已予以紀錄。

9.6. 制訂預防措施的賠償

法案最後文本第五十六條涉及因制訂預防措施導致的賠償，明確規定因制訂這些措施而受損的擁有私有土地的物權人及屬有償批給的國有土地承批人可享有賠償權。

法案第六章的預防措施通常屬於臨時和保全性質，旨在防止某地區的土地利用條件可能妨礙城市規劃的編製和修改。按照第三十三條之規定，行政當局可以通過制訂預防措施着令停止進行土地的使用或利用作業，尤

¹⁰⁰ 這規定是為了針私人就批給土地的他物權倘若進行移轉或設定抵押時，容許他們轉讓批給土地所產生的權利。基於本法案立法取向，有關規定只包括土地有償批給的情況。

¹⁰¹ 例如，某社會慈善團體無償獲批土地以興建安老院舍，但若干年後因城市規劃無法保留已建成和處於該土地經營的院舍，如果因此限制而不給賠償予該慈善團體，這似乎不公平，尤其因為該慈善團體大可以利用所獲得的賠償金尋找其他地方重建安老院。

其是中止、限制或禁制進行建築物的土木建築、現有建築物的拆卸工程、土地重整作業。

儘管屬臨時性措施，但倘若所制訂的預防措施對原有土地利用加以限制，使私人受到損害，那麼無論土地權屬，相關受影響的私人可以根據法案第五十六條第一款規定，以所受損害為由獲得賠償。

委員會認為上述情況確實需要受到保護。

9.7. 賠償金額的訂定

根據第五十三條、第五十五條、第五十六條及第六十二條的規定，之前所提及的所有特別賠償制度，準用法案第五十四條的規定作為訂定賠償金額的效力。因此，為了保障因城市規劃、修訂土地批給合同、制定預防措施及修改或廢止規劃條件圖而導致的損害賠償，就賠償金額的訂定制定了一個獨立制度。

根據法案第五十三條、第五十五條、第五十六條及第六十二條的有關效力，受損害的私人可因其所受到的損失而獲得賠償。法案第五十四條第二款的規定只舉例列舉出所遭受的損害：（一）降低原先設定的土地可建造性；（二）減少或改變原先設定的土地用途；或（三）因降低原先設定的土地可建造性或對原有的土地利用可能性施加重大限制的情況而導致所支出的費用失去用處。

根據法案第五十四條第一款，在訂定賠償金額的制度中規定行政當局與利害關係人（即每個個案的受損私人）可透過友好協議或司法裁判訂定賠償金額。法案沒有規定可以透過自願仲裁來訂定賠償金額，儘管透過仲裁亦需要雙方同意，即在每個個案中，無論是行政當局還是利害關係人均需雙方都接受仲裁¹⁰²。政府在審議本法案的立法工作期間一直都維持其決

¹⁰² 根據經五月十一日第 19/98/M 號法令及十二月十三日第 110/99/M 號法令而修改六月十一日第 29/96/M 號法令核准《仲裁制度》第三十九-A 條的規定，自願仲裁在行政法範圍方面可以包含有關行政合同或行政當局的公共管理行為之責任。

定。

賠償金額的訂定應適用經作出必要配合後的十月二十日第 43/97/M 號法令《因公益而徵用的制度》中第二編的土地價值之計算以及樓宇或建築物價值之確定的規定。就部分準用《因公益而徵用的制度》作為訂定賠償金額的效果，在技術上曾提出過更為恰當的方式，即還要準用八月十七日第 12/92/M 號法律通過的《因公益而徵用的制度》。但該提議被指沒有必要，因為該準用只是想包含十月二十日第 43/97/M 號法令的第八條至第十五條的實質制度。

關於這個問題，法案最初文本並沒有就賠償金額的訂定設立理想和充足的標準。委員會認為，對於一個如此重要的事項，應以較審慎、客觀和穩妥的方式處理，如果沒有任何嚴謹和清晰的標準來訂定賠償金額，就不能保障程序的透明度，也不能根據《行政程序法典》第四條的規定，妥善地保障公共及私人利益。因此，第五十四條第三款規定準用對八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》作出規範的十月二十日第 43/97/M 號法令載於第二編中的標準，以保障賠償金額訂定的透明度和合法性。

關於政府與利害關係人協議訂定賠償金額方面，根據法案第五十四條第四款規定，須“考慮評估委員會所建議的金額”。也就是說，行政當局與受損害的私人進行磋商時，應以該評估委員會建議的金額作為參考要素或價值¹⁰³。然而，這個參考金額並不約束行政當局，如行政當局認為這並非與利害關係人協議的合理賠償金額，可在適當說明理由下訂定不同的賠償

同樣地，八月十七日第 12/92/M 號法律通過《因公益而征用的制度》及對其作出規範的十月二十日第 43/97/M 號法令的規定，若雙方沒有協議，適用仲裁來訂定補償性賠償金額給私人。

需特別留意十月二十日第 43/97/M 號法令第二十一條至四十八條的規定。

¹⁰³ 評估委員會建議的金額旨在為行政當局提供參考數值，尋求對賠償金額作出估算，以此作為與受損私人進行協議時的磋商基礎，當中將考慮並從技術上評估利害關係人於具體個案中遭受的損害。當然，如所建議的金額過低，根據法案的制度，利害關係人有權拒絕藉協議訂定賠償金額，並循司法途徑解決。

金額。

根據法案第五十四條第五款規定，評估委員會須聽取利害關係人的意見，以衡量具體情節並收集評估每個個案的損害所需的技術資料。這裡需考慮的損害，部分涉及因喪失原有土地利用的可能性而估計遭受的損害，當中需考慮利害關係人已作出的和已計劃的投資、及預期從中可於市場獲取的效益。為此，要評估每個個案中利害關係人在喪失土地利用價值方面所遭受的損失，是一項很精細且技術複雜性很高的工作，因此，評估委員會可參考由政府聘請的獨立專家所作的評估，聽取他們發表的獨立技術意見。

在評估委員會方面，法案最初文本並沒有作出規定，這是應委員會建議而加入的內容，從而建立既保障公共利益亦保障私人的機制。這樣，在計算賠償金額的程序中，該委員會必須聽取利害關係人的意見，並可參考獨立專家所作的評估。

儘管委員會有個別成員主張評估委員會的職權和組成應由法律規定¹⁰⁴，但無論如何，委員會認為該機構的設立和所產生的效果，對賠償金額的訂定機制作出極大完善，從而使公共利益能得到更好的保障。

9.8. 訂定賠償金額的程序

根據法案第五十七條的規定，適用於訂定法案中的第五十三條至第五十六條的賠償金額的行政程序，由補充性行政法規訂定。

委員會需提醒提案人，該法規的內容不能超出程序性的規定範圍，即只應處理關於實施本法案的必須事項，而不包括正式法律保留的內容，並

¹⁰⁴ 這屬基本權利的事宜，因所涉的評估委員會將介入賠償的訂定，而賠償是因剝奪所有權而導致的。雖然已向政府提出這個問題，指出有必要避免援引一個不存在的，亦不知道何時和如何設立的實體，但提案人沒有接納。

且必須遵守法律的完整性或充分性原則¹⁰⁵。這意味著，不得規範關於訂定賠償金額的任何實質內容。

因此，綜上所述，分析完上述關於特別保障章節的事項後可以得出，當沒有有效的工程准照時，就無法適用本法案第五十三條所訂定的關於首次實施或修改城市規劃導致的賠償制度。該特別賠償制度只是單純用於都市用地並取決於是否有土地利用的工程准照，而該工程准照的發出可被視作為一個要件。

在這個前提下，委員會建議政府要迅速發出工程准照，防止行政當局在履行發出工程准照的職責時因缺乏率效而影響任何私人的正當權益。

9.9. 最後問題

就如何處理法案最初文本第五十四條第一款（一）項所規定的關於首次實施或修改城市規劃而對於原有土地施加猶如徵收的重大限制，以及當私人因沒有有效的工程准照而眼看本身的權利被剝奪的情況，在法案審議期間，委員會耗費甚多時間對此進行討論。

由於城市規劃可限制還未獲得工程准照的原有土地利用條件的可能性，從而使問題敏感，未獲發工程准照的原因可能是因為私人沒有申請該准照，或申請後有時因程序緩慢而尚未獲發。所以，當私人月復一月、年復一年，一直在等待當局發出工程准照，但後來因實施或修改城市規劃，使其原有土地利用條件受到改變或者限制而權利受損，卻不能獲得賠償，這似乎並不合理。另一方面，需注意，並非所有土地利用條件牽涉到興建建築物而需要向行政當局申請建築准照。以澳門極為都市化的地區而言，儘管並不常見，但不得不承認澳門仍然擁有用作農耕的區域（例如，在路環），或存在休閒娛樂用地（例如高爾夫球場、公園以及酒店私人沙灘），由於利用該等私有土地並不需要興建建築，故無須申請工程准照。這些情

¹⁰⁵ 根據第 13/2009 號法律通過的《關於訂定內部規範的法律制度》，並以此作為法律體系的準繩。

況，雖然鮮有，但對於這些土地的賠償不應以是否擁有工程准照為準。

法案審議期間，政府就此問題的答覆有欠具體，並稱出現上述情況時，受影響的私人可以求助於法案第十章所規定的對私人的一般保障。然而，政府曾指出，當出現法案最初文本第五十四條第一款（一）項¹⁰⁶，關於首次實施或修改城市規劃而對原有土地施加猶如徵收的重大限制時，該情況將根據八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》及規範該法律實施的十月二十日第 43/97/M 號法令作出處理。即該情況將適用法案第三十七條和第三十八條的規定。^{107/108}

至於即使根據城市規劃在某土地上可以進行興建，但無論是因私人尚未申請或是因行政當局尚未發出工程准照，事實是私人並不持有工程准照的情況下，政府的答覆一直是，私人因沒有准照而不能獲得賠償權，因為他沒有在該土地興建的權利。

政府此一立場是以土地所有權的某一學說理論為基礎，即公法上的觀點所指的，土地的所有權本身不包含建造權。

這屬於一項複雜的議題，學說上分為兩派，其一認為建造權的行使僅受某種程度的限制並依附於土地所有權（私法上的觀點）¹⁰⁹，其二則認為建造權始於城市規劃，而當沒有規劃，則始於工程准照。即是，土地的建造權屬於一項脫離於土地所有權的獨立權利，由政府當局以法律行為授予若

¹⁰⁶ 需注意，法案最初文本規定，在這些情況下，私人需持有工程准照才可獲得賠償，即曾在賠償問題上所討論的須同時具備的要件。

¹⁰⁷ 當私人遭到權利限制，理當獲得合理賠償，儼如因“施加徵收的情況”論。

¹⁰⁸ 明顯地，對此處理別無其他方法。因為，從善意和公正最起碼的要求而言，對私人所有權造成影響的限制性行為應當給予合理賠償。參見 *Sérvulo Correia e Associados, Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, Novembro de 2007, 第 28 頁。

¹⁰⁹ 將所有權視作一項絕對權，使所有權人不受任何限制行使權利，這種學說已不被現今社會所接納。然而，私有財產權仍維持其作為基本權利的特性，透過確保對財產的使用權、收益權及處分權從而保證財產的存在，對抗財產權受到任意剝奪。參見 *Sérvulo Correia e Associados, Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, Novembro de 2007, 第 22 頁及第 23 頁。

干所有人（公法上的觀點）¹¹⁰。

公法上的觀點依據為*約束土地狀況*，也就是說，倘若城市規劃確定某一特定土地具有建築之用途，而其他土地卻不能進行興建，如一土地是用來興建公園，而另一土地是用來興建醫院，規劃其實是對土地的狀況加以約束，進而確定該土地所有權的內容¹¹¹。此外，附隨著該學說的一個見解是，在實現經濟、社會和文化方面更為公平的社會的原則下，財產被視為具有*社會功能*，作用在於促進公民彼此之間的平等，以及糾正財富和收入分配不均的問題。

姑且不論*約束土地狀況*抑或*土地所有權的社會功能*，無論哪一理論流派都認為，當進行規劃的公共活動使所有權受到限制¹¹²，而對私人造成嚴重損害¹¹³，私人就應當獲得賠償。此外，私人獲得賠償的情況不應只局限於其財產權的核心內容遭到損害，而且也應該包括當財產權的核心內容未受損害的其他情況。亦即是，姑且規劃已對土地所有權造成影響，但仍沒完全取消從所有權衍生的特定和經濟用途¹¹⁴之情況。換言之，不論對土地狀況的約束行為抑或土地所有權的社會功能，“在採取實質上屬徵收的措施時，即使沒有產生所有權轉移的效果，亦不能排除給予賠償，因這對受憲法保障的財產權的核心造成深入的影響”^{115 / 116}。

¹¹⁰ 參閱 Jorge Reis Novais, *ainda sobre o ius aedificandi (mas agora numa perspectiva de direitos fundamentais)*, Estudos jurídicos e económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco.

¹¹¹ Fernando Alves Correia, *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, 2001, 第 377 頁及續後數頁。

¹¹² 參見《基本法》對私有財產權的保障。

¹¹³ 有學說認為並非所有對財產權施加的限制可導致賠償，只有因為對財產權設定嚴重的限制才可獲得賠償。參見 Sérvulo Correia e Associados, Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos, Novembro de 2007, 第 25 頁、第 26 頁及第 27 頁。

¹¹⁴ 參見 Sérvulo Correia e Associados, Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos, Novembro de 2007, 第 47 頁及第 48 頁。

¹¹⁵ “澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”——《基本法》第六條。

¹¹⁶ Sérvulo Correria e Associados – Estudo, Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos – 2007 年 11 月，第 48 頁。

就此內容備受關注，而按照上文所述，不論是因為私人無意在土地上興建建築物而沒有申請准照，抑或因當局未及時發出准照，當私人在沒有工程准照的情況下因城市規劃而令其所有權受到損害時，應當得到賠償。

10. 規劃條件圖

另一個引起委員激烈討論和深入思考的事項為街道準線圖¹¹⁷——該名稱於分析法案過程中最終被改為“規劃條件圖”。在法案最初文本中的相關條文為第二十七條至第三十一條以及第五十七條，而經過對該等條文的實質調整和修改後，相應出現在法案最後文本內的第五十八條至六十三條以及第六十六條。

委員會在討論中就規劃條件圖提出一系列問題：其性質、適用範圍、與根據經修改後的八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》所發出的正式街道準線圖之間的關係。討論也涉及按法案最初文本第五十七條規定，明確賦予因修改或廢止規劃條件圖而受損的私人有權就證實受到的損害獲得賠償，而這規定有別於《都市建築總章程》第十九條第六款 a) 項，第二十一條第一款 b) 項以及第三十二條第一款所規定，因為在上述規定中沒有就正式街道準線圖修改或廢止賦予受償權作出明確法律規定。

有見及此，委員會希望政府就本法案所規範的規劃條件圖的性質，及其與按照《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖的區別作出澄清，因為在法案最初文本中兩者的名稱甚為相似。雖然這兩種圖的用途一致，但內容及法律後果卻不盡相同，正如前文所述，關於賠償制度方面尤其備受委員會關注。

¹¹⁷ 七月十二日唐曉晴議員曾向立法會提交一份文件就這個問題出意見，題為“關於《城市規劃法》文本（尤其街線圖的效力與建築權問題）的一些補充意見與澄清”。委員會對此已予以紀錄。

另一方面，委員會想了解日後這兩種機制將如何適用，以及彼此將怎樣區分。委員會希望知道何時採用根據《城市規劃法》發出的規劃條件圖，何時會繼續適用根據《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖。同時，亦提出在本法案生效前已根據《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖，將來在本法案生效後的效力問題。即如何處理城市規劃法生效前所發出的正式街道準線圖？其效力是否維持至有效期屆滿？是否需要修訂街道準線圖以符合本法案的要求？還是廢止街道準線圖，逐步以本法案發出的規劃條件圖取而代之，以確保法律制度上的一致？以上問題並非微不足道，因為，修改或廢止按照本法案發出的規劃條件圖可就所造成的損害根據特別制度獲得賠償，但根據《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖則沒有這種賠償¹¹⁸。

經過對這些問題進行討論和思考後，政府對法案文本作出多項修改，將留待意見書的細則性審議詳加闡述。

政府就本法案中所建立的新規劃條件圖制度的立法意圖向委員會作出如下解釋：

首先，政府澄清，根據本法案發出的規劃條件圖具有預備行政行為¹¹⁹的法律性質，作為建築計劃的組成部分，猶如現時《都市建築總章程》第二十一條第一款b)項關於正式街道準線圖¹²⁰之規定。然而，規劃條件圖會對特定的地段設定較具體的土地利用條件，並且訂定該地段的建造條件，尤其覆蓋率、地積比率及樓宇高度，以及城市設計指引和規劃條件圖為其所

¹¹⁸ 從實際操作上了解到，一般不會因修改或廢止正式街道準線圖對私人造成損害作出賠償，因為《都市建築總章程》沒有對此作明確規定。一般來說，正式街道準線圖本身不會對外產生效力造成損害，因為這些街道準線圖只是作為後續決定性行政行為所涉及的複雜程序中的一環，而確定性行政行為才會對外造成損害。但情況並不一定總是如此，不能排除正式街道準線圖的發出會產生對外效力而對私人造成損害，使他們依一般制度獲得賠償。

¹¹⁹ 雖則為啟動行政程序的環節且總結由此所作的行政行為，因此視為可獨立造成損害的行為，但是這些準線圖仍會對利害關係人產生對外效力。這情況肯定發生在本法案所規定的街道準線圖上。

¹²⁰ 這是《都市建築總章程》第十九條第六款 a) 項所採用的名稱。

確立的其他規則，所以其內容與正式街道準線圖有較顯著的分別。另外，當這些規劃條件圖所對應的工程會對文化遺產、生態環境保護以及交通整治造成影響時，須聽取城市規劃委員會以及行政當局相關部門的意見。因此，透過這些規劃條件圖，其持有人可以得知實際能興建什麼，及該地塊所存在的發展限制。

根據本法案發出的規劃條件圖內容詳盡，這是由於現時城市規劃尚未制訂，況且，無論是總體規劃還是詳細規劃的制定均需要一定時間才能完成。這樣，在重大城市規劃缺位的情況下，為使城市規劃工作能夠盡早啟動，且受到具體和嚴格的規範約束，所以這些規劃條件圖將發揮設定建造限制和條件的功能，一如法案理由陳述所說，成為真正的城市規劃性質的工具。

其次，規劃條件圖具有臨時性質¹²¹，因為只有在詳細規劃尚未核准之前才會使用這些條件圖。當有詳細規劃時，建造條件和參數，以及覆蓋率、樓宇高度等都將在詳細規劃中詳細列明，所以作為建築計劃組成部分的規劃條件圖，其內容便無需如此詳盡細緻。因此，有詳細規劃之後，將不需要按照本法案發出規劃條件圖，而會繼續採用根據《都市建築總章程》發出且內容較簡略的正式街道準線圖。

倘若《都市建築總章程》日後將被廢止或被另一法律制度所取代，到時將適用與現時正式街道準線圖制度相對應的法律制度。法案第六十六條關於已有詳細規劃地區的規劃條件圖的適用制度，明確規定對已有詳細規劃地區的地塊或地段適用的法律制度將由規範都市建築的法律制度所訂定。這樣的表述是為日後廢除和取代《都市建築總章程》的法律埋下伏筆。

第三，經委員會討論後，法案第六十四條確立了正式街道準線圖的過渡制度，規定按《都市建築總章程》發出的準線圖繼續有效直至其效期屆滿，且需遵照《都市建築總章程》的規定。此外，為解決法案中的規劃條

¹²¹ 基於法案系統編列和立法技術的原因所致，將有關準線圖的內容置於法案第十一章關於最後及過渡規定內。

件圖何時才失去效力，引入一新條文，規定規劃條件圖在有效期屆滿時¹²² 或已發出工程准照時¹²³ 失效。這就是說，委員會想以這種方式解決這兩種城市規劃工具之間的銜接問題，尤其在適用賠償制度方面。因此，規劃條件圖在工程准照發出後便會失效，從而不會產生任何賠償方面的效果。

法案第六十二條所引入的失效制度，其重要性在於對因修改或廢止法案中的規劃條件圖而開始產生賠償權直至何時加以界定。換言之，透過此規範，分別對於按本法案發出的規劃條件圖以及按《都市建築總章程》的規定發出的街道準線圖兩者之間的關係加以釐清。本意見書的細則性審議部分將對這方面的事項加以詳細闡述。

修改或廢止按本法案發出的規劃條件圖而導致其持有者獲得賠償權，其理由在於這些條件圖內容相當具體之事實，故能讓私人準確地得知實際可建築什麼。所以，私人由此所產生的正當期待應受法律保護，這亦是本法案對此的立法原意。

政府解釋，正是基於私人的正當期待，法案最初文本規定了一項特別的賠償權，以維護私人面對規劃條件圖被修改或廢止時的權利。政府認為，這裡所牽涉的是一項基本行政原則，即私人對行政當局的信賴保護原則。所以，因修改或廢止規劃條件圖而對私人的正當期待造成損害，由此所產生的特別賠償權被視為適當和合理的。

就政府所指的，私人對行政當局的信賴保護，需要指出的是：

《行政程序法典》第九條第二款規定：“公共行政當局須對以書面方式提供予私人之資訊負責，即使該等資訊非屬強制性提供亦然。”由此可見，這裡所指的是基於利害關係人所產生的正當期待。行政當局的責任原則範圍，因為他們合理地以行政當局所提供的書面資訊為依據而

¹²² 根據法案第六十條的規定，按照法案發出的街道準線圖，有效期由原來的一年延長至兩年。

¹²³ 根據法案第六十二條的規定，街道準線圖於有效期屆滿時，或當已發出相關的工程准照時失效。

由此產生信賴，並以這些行政資訊為基礎安排其活動。只要所建立的信賴是合理和善意的，那麼當這種信賴被打破時，遭受損害的利害關係人有權獲得賠償。

因為行政當局的責任原則是指“任何公共實體在履行職務時對私人造成損害所應當負上的法律義務¹²⁴”。這屬於法治國家的結構性原則，而要求彌補他人造成的損害也是人們一般權利之要素¹²⁵。

對此，需要注意，行政當局的責任原則包含《行政程序法典》第八條所載的*保護信任原則*和*善意原則*¹²⁶，其體現為公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係，並且對有關行政活動使相對人產生之信賴予以保護。

按照上述行政法原則，行政活動必須以市民得以信賴行政當局的行為、話語或善意的方式進行，以行政當局一直是一個言而有信、奉公守法的好人為前提。

當行政當局向私人提供書面資訊後修改當中的內容，又或，當行政當局對所提供資訊內容中的某些法律解釋或承諾的某行為置諸不理，在這些情況下，若行政當局的立場發生改變而使私人受損，當局則有義務對利害關係人作出賠償。理由是，信任關係的建立使私人產生法律上的正當期待，利害關係人因此合理地對行政當局產生信賴，並因行政當局打破這種信賴

¹²⁴ Lino Ribeiro Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Oliveira, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, 澳門基金會和行政暨公職局聯合出版，第 109 頁及續後數頁。

¹²⁵ 見前述同一著作。

¹²⁶ 《行政程序法典》第八條規定：

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

a) 有關活動使相對人產生之信賴；
b) 已實行之活動所擬達致之目的。

和正當期待而受損。

針對上述情況，政府藉法案最初文本第五十七條、即工作文本第六十二條擬定關於依照本法案發出的規劃條件圖而賦予賠償權的規定，另外，這些條件圖將逐步取代按照《都市建築總章程》的規定發出的正式街道準線圖直至本法案規定的詳細規劃得以核准。

但在委員會細則性討論過程中，社會上先後有不同的團體和個人就修改或廢止規劃條件圖所引起的賠償問題表達了意見和建議。持強烈反對立場的意見認為，規劃條件圖並不同於政府正式發出的工程準照，擔憂按照法案中所建議的條文進行賠償可能會造成某種濫用，並由此給政府財政造成極大的衝擊和負擔，並因而建議將法案中的該項條文刪除。

另一方面，委員會中也有部分議員對因修改或廢止規劃條件圖而給予利害關係人賠償表達了反對意見，並建議將該條文刪除。

基於以上的意見和建議，為有效防止因廢止或修改規劃條件圖進行賠償所可能引發的負面效果和切實回應社會上對此所表達的關注和意見，同時也為了有效消除業界在街道準線圖上所表達的顧慮和擔憂，不妨礙和影響業界現有的運作模式和街道準線圖的效力，提案人最終認為，規劃條件圖不應當按照同樣的條件、像首次實施或修改城市規劃所導致的情況那樣而成為特別保障制度的對象。因為規劃條件圖所引起的只是私人的某種期待，或者說，只是私人可以按照規劃條件圖所規定的條件進行建設的某種期待，故在廢止或修改規劃條件圖的情況下，應當適用特區現行的一般制度而對修改或廢止規劃條件圖所可能引致的狀況加以保護。一如前述，應當根據《行政程序法典》第九條第二款以及四月二十二日第 28/91/M 號法令即《訂定本地區行政當局、公共法人其權利人及公共管理代理人之合約外民事責任制度》的規定，由公共行政當局對以書面方式提供予私人的資訊負責。對有關廢止或修改規劃條件圖所引起的問題，應當在這一層面上加以處理。

基於上述理由，提案人從法案中刪除有關修改或廢止規劃條件圖導致的賠償權的規定，即刪除了 2013 年 7 月 17 日法案工作文本的第六十二條。

V

細則性審議

除了上述所作的一般性審議外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案的具體內容是否與立法原則相符、法案規定在技術上是否妥當，做了細則性審議。

委員會在細則性審議期間與提案人保持緊密合作。以下為按照政府提交的法案新文本所作的分析，反映委員會在細則性審議過程中所關注和討論的主要問題。本意見書對條文的引述，將以法案的修訂文本為基礎，倘有需要亦會引述法案最初文本的行文並加以註明。

有見及此：

第二條 定義

針對定義條文，有議員指出第（一）項中把“城市規劃”定義為“一系列程序”似乎難以理解，並認為最終的落腳點指向程序會直接影響到對“總體規劃”和“詳細規劃”的定義。

政府解釋，首先，就城市規劃而言，其定義隨社會的發展而不停變遷，且與各國政治、社會、經濟情況密切相關，故縱觀世界，並沒有一個標準定義可以套用。其次，城市規劃著重的是一個決策的規程，這裡定義的程序就是《行政程序法典》中的行政程序，目的在於進行空間整治並對土地使用和利用以及空間結構作出部署。第三，在用語表達上，無論是“城市規劃”，還是“總體規劃”和“詳細規劃”，都是用同一個詞，即“規劃”。然而，在中文語境裡，“規劃”既可以是名詞，也可以作為動詞，所以比較難以辨析。但是葡文是用兩個不同的詞來表達，因此更為清晰，planeamento 側重的是一種動態的規劃過程，而 plano 則是一種靜態的規劃結果。最後，政府認為由於對城市規劃的立法尚屬首次，所以有必要根據本法案的邏輯對其作出清晰定義。

政府最終對城市規劃的定義作出一些修改，某程度上使行文更為清晰。此外，亦就多項定義作出文字上的調整。

第四條 原則

除加入限制土地重新分類原則外，還對該條作了多項行文上的改善。

第五條 城市規劃的種類及等級

修改該條的行文，是爲了說明本法案的範圍僅包括總體規劃及詳細規劃。需進行這樣的區分是由於《文化遺產保護法》法案載有對其他城市建設計劃的規定，例如“澳門歷史城區”的管理計劃和局部管理計劃。

第六條 總體規劃的目的

現時在澳門沒有任何法律對城市規劃的策略性、整體性和導引性發展體系進行規範，針對澳門的城市中長期發展，既沒有制訂發展方向以供選擇，也沒有在發展策略上具導向性的指引。因此，政府有關城市規劃政策的總體指引將在未來的總體規劃中制訂。對此，委員會建議政府進一步充實本條的內容，從而更好地反映其作為特區城市規劃政策導向工具的性質。

爲此，政府於條文中增加了兩項規定，一項關於保護不動產類文化遺產的指引性原則，另一項則關於舊區重整工作的指引性原則。

此外，因應《文化遺產保護法》法案引入的修改，也就本法案的行文作了相應改善。

第七條 總體規劃的文本內容

就本條及詳細規劃的對應條文，政府對組成規劃的規章性質作出澄清。

條文（三）項的行文亦得到改善，其中更具體地列出地役權的種類，指明為行政地役權。

第八條 總體規劃的技術報告

對本條文在行文上作出若干改善。

第九條 詳細規劃的目的

本法案沒有跟隨比較法的趨勢，條文內容匱乏，有悖於關於城市規劃的學說和司法見解¹²⁷。而對城市規劃作出詳細規範可進而限制行政當局在城規領域的自由裁量權。此外，正如前文所述，委員會在會議上也曾指出，某些援用補充性行政法規加以規範的事項理應放在本法案中。

再者，政府沒有在法案中規範某些重要事項，諸如對保護自然資源及價值的明確規範，城市規劃準則的訂定¹²⁸、徵收中對公共利益的界定、土地建造條件和密度要求等等。一部在內容上明確、具體和客觀的城市規劃法律對於澳門未來的城市規劃而言尤為重要。但這並非政府的立法取向。

不過，政府在現正分析的條文中增加一項對預防和減低發生災害的風險及影響的措施所作的規範。此外，也對本條文作出了行文上的改善。

第十條 詳細規劃的文本內容

對本條文的行文作出若干改善。

第十一條 詳細規劃的技術報告

由於規劃須有理有據，因此政府接納了委員會的建議，在第十一條(一)項中增加關於規劃方案的技術性說明規定。而為更好地落實規劃，規劃中也須載有其他各事項的報告。

¹²⁷ 例如，《中華人民共和國城鄉規劃法》及葡萄牙經第 316/2007 號法令修訂的第 380/99 號法令。

¹²⁸ 對此，學說認為：要限制訂定城市規劃內容上自由裁量權過大的方法是透過制訂城市規劃準則的法律，當中包括……“法律對實質整治規劃方案的規範，而這些規範並不是為了直接規限土地使用和建築，而是為城市規劃特設必須遵守的準則”。城規人員有法定義務遵守相關城市規劃準則，限制其在制訂實質整治規劃時就確定公共空間比例、公共配套設施和城市密度上限而享有的自由裁量權。Fernando Alves Correia, *Manual de direito do urbanismo*, Volume I, 4.^a Edição, 第 669 頁。

可是在本法案中，尤其關於規劃的技術報告的條文，正如現正分析的條文，均沒有對規劃應附有的環境評估報告作任何提述。這是令人詫異的情況，因為《環境綱要法》通過後，其第二十八條已率先規定行政當局的機構甚至公共或私人機構必須在制訂可能影響環境和市民健康及生活質素的計劃方案、工作和活動時應附帶有影響環境的研究。根據《環境綱要法》，影響環境研究的通過，是有關當局最後簽發工程及工作准照的先決條件。此外，按照該部綱要法第四條a)項關於預防原則的規定，“應預先考慮即時或在一定期間內對環境構成影響的行為，以便減輕或消除可能影響環境質素的因素”。直至將來新的環境保護法制定前，都是適用該現行法律規定。奇怪的是，本法案未有在規範中提及環境影響研究，亦沒有把所規範的制度與《環境綱要法》作出相應配合，對於環境和公共利益受到人為干預的影響着墨不多¹²⁹。而本法案第十一條第四款所指的“保護和優化環境的措施”顯然不能代替環境影響研究。因為，對環境影響的研究應當在編製城市規劃草案前進行¹³⁰，而法案所指的措施看似是實施詳細規劃時從外觀上所採取的美化景觀措施。

對此，政府的答覆是，法案未有包括有關環境評估報告，因為還有待《環境綱要法》進一步規範，所以無法在條文中載明在編製規劃時必須進行環境評估研究。雖然，現正審議中的《土地法》第一百一十九條第二款和第一百二十二條第一款（四）項規定了土地批給申請必須附帶環境影響評估。

政府對上述問題的立場，委員會已予以紀錄。

¹²⁹ 該事項的重要性可在二零一三年六月二十日立法會所進行的關於保護路環保留地的辯論中得以體現。此外，由政府編製的，《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索諮詢總結報告》其中得出的結論正是加強對環境的保護。而《珠江三角洲改革發展規劃綱要》同樣認為“有需要切實加強保護環境和生態的工作以更好地增強持續發展需要的能力。”

¹³⁰ 正如學說所指，“優質的城市規劃管理應把環境放在首位而非最後。即是，在工程展開之前，以及在決定興建和填海之前便要進行環境評估。因為環境是人們擁有品質生活的基本元素” Gomes Canotilho – Urbanismo e ambiente – Algumas perspectivas – 視像會議，由澳門律師公會、葡萄牙科英布拉法學院“整治、城市規劃和環境研究中心”以及葡萄牙環境法律協會合辦。 <http://www.informac.gov.mo/aam/portuguese/boletim/3/art3-5.html>

第十三條 跟進和評估

設立有效的持續跟進及技術評估機制，能對規劃實施的過程加以監控，讓公眾能更好地作出跟進。因此，委員會建議政府於法案中訂明每兩年編製一份有關城市規劃的實施情況報告。

對此，政府認為透過土地工務運輸局建立電子資料庫的機制，足以落實法案第四條（九）項和（十）項規定的公開原則及透明和促進公眾參與原則。

第十四條 資料庫

本條有助於落實法案第四條（九）項所規定的透明和促進公眾參與原則和（十）項所規定的公開原則。為全面實現這些原則，政府接受了委員會的建議，於條文中訂明資料庫的內容可供自由查閱，即查閱時無需遵守任何特殊要件¹³¹。

此外，由於法案最初文本規定的正式街道準線圖的名稱改為規劃條件圖，所以在行文上對本條作了微調。

第十五條 設立及構成

對此請參閱概括性審議部分第5點，當中已對該條的修改詳加說明。

第十六條 無私的保障

該條是新增條文，當中規定了城市規劃委員會成員須遵守《行政程序法典》規定的迴避制度。

¹³¹ 對此可參閱 Toby Mendel, Freedom of Information: a Comparative Legal Survey, UNESCO: Paris, 2008。 (<http://www.fas.org/spg/foia/comparative.pdf>)

第四章 城市規劃的程序制度

城市規劃由編製到最後獲得核准必須經過一系列的程序，首先，需編製城市規劃草案以便藉此聽取擁有私有土地的物權擁有人、國有土地承批人以及居民的意見和建議。聽取及分析所收集的意見後，有關當局須就該等意見和建議編製和公佈分析報告，並且把報告送交城市規劃委員會發表意見。根據報告內容及聽取城規會的意見後，須決定是否修改規劃草案或完成編製規劃草案，繼而對之核准。城市規劃可經檢討或簡易程序制度作出修改。

另外，在特殊情況下，城市規劃可被全部或部分中止。

就城市規劃程序制度的條文內容引起委員會的種種疑問，政府代表在會上作出解釋，並修改了若干條文。因此：

第十七條 編製城市規劃草案

本條僅針對程序的首階段，即城市規劃草案的編製¹³²。

會上討論期間，委員會曾探討城市規劃草案應附同適當的說明，其內尤須載有編製規劃的目的、預計完成日期以及對公眾諮詢的內容。另外，委員會促請政府注意，文化局須參與制訂涉及澳門歷史城區、已被評定的不動產或緩衝區的城市規劃，以便對這些文化因素加以考慮並避免因不知情或任何其他原因對澳門歷史文化遺產造成影響。

政府接納委員會若干意見，對本條內容作出修改，尤其在涉及“澳門歷史城區”的城市規劃時須在文化局的參與下編製。

¹³² 從比較法而言，以香港為例，城市規劃會交由大學機構或城市規劃專家發表意見，以便獲得獨立和合資格單位就相關城市規劃所作的意見書。政府就《〈城市規劃法〉草案及配套法規構思諮詢文本》進行公眾諮詢時，其中關於城市規劃委員會的職能方面，容許該委員會從外地邀請城規專業領域的專家就城市規劃重要事項提供意見（諮詢文本中文版第20頁）。但看來這個意見未在本法案得以反映。

第十八條 收集利害關係人的意見及建議

法案最初文本把對物權擁有人和對一般公眾的意見諮詢置於同一層面考慮，只是將有關程序分成兩個條文（法案最初文本第十七條和第十八條）但程序在實質上是相同的。這樣的處理方法在會上引起委員會的關注，而送交政府題為《〈城市規劃法〉法案 2013 年 2 月 28 日委員會會議備註》的文件中也指出，私有土地的物權擁有人以及國有土地承批人的利益與一般公眾不盡相同（後者的稱謂是為了與私人土地的物權擁有人有所區別）。對於擁有私有土地的物權之人及國有土地承批人而言，涉及的可能是一項所有權、批給權、或其他受法律保護的物權。而對於一般公眾而言，涉及的只是城市如何結構的整體利益，即等同就本地區城市規劃的重點問題向公眾作概括性的諮詢。

由於涉及不同的權利與利益，對編製詳細規劃草案的參與方式亦應有所不同。故此，委員會認為法案應採用《行政程序法典》第九十三條及續後條文規定的對利害關係人之聽證，而並非以簡單程序為之，因後者較隨便和非正式，且所產生的法律後果不同。

政府在本法案所採用的處理方法雖然未能完全滿足委員會的期望，但較之與法案的最初文本，大大改進了向擁有私有土地的物權之人以及國有土地承批人諮詢的機制，使他們的聽證權得到更多保障。因而，政府對第十八條的內容作出補充，規定須向上述所指的利害關係人作出公示通知，為此須刊登通告於《澳門特別行政區公報》、張貼告示於常貼告示處，以及刊登公告於澳門特別行政區的兩份報章上，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章。該規定符合《行政程序法典》第九十六條 c) 項以及第一百零八條的規定。

此外，在本條文增加了第四款，即是最初文本第十八條第三款，但現在內容已符合澳門特區現行法律制度和原則。這就是說，按照最初文本第十八條第三款規定，依法屬保密或政府定為屬保密的內容免除公開諮詢。但所謂“政府定為屬保密的內容”表述似乎涵蓋所有內容。因為，按照這樣過於開放性的規定，所有被政府認定為保密的內容都可以免除公開諮詢。即在缺乏任何限定標準的情況下，日後將沒有一個較清晰的法律框架

可以澄清哪些可合理地被訂定為保密內容。

委員會還向政府了解關於保密內容的免除是否適用於法案最初文本第十七條所指物權擁有人，抑或僅適用於一般公眾。

換言之，委員會認為該事項應由客觀的法律標準來設定，當未有更好的解決方式時，則可沿用《行政程序法典》第六十三條第三款的規定。

政府根據委員會提出的建議在本條文增加了一款，規定“推廣及展示草案不包括依法屬保密的內容”。

儘管認為諮詢私人的機制尚有改進空間，但委員會接納政府提出的上述方案。此外，委員會認為法案最初文本第十八條第三款（修訂文本第十七條第四款）的行文正確。

第十九條 公眾參與

該條亦作了一些修改，其中一項修改相當重大。基於之前對該條第三款最初文本（政府視為保密的文件免除公開諮詢）所指出的問題，政府刪除了該款並以新的行文方式將之置於第十八條第四款，對此可參閱之前已作的闡述。

此外，亦修改了第四款的行文，從而讓諮詢私有土地物權人及國有土地¹³³ 承批人的期間，可與諮詢公眾的期間不同。

委員會對引入的修改表示同意。

第二十條 報告

從比較法所見，報告編製後通常會交予公眾討論，以評估經諮詢後作

¹³³ 澳門特區《基本法》第七條使用的概念。

出的取向，採取措施或作出認為適當的修改。但政府沒有依循比較法在這方面的處理方式，直接把報告送交城規會。然而，根據第二十一條第二款規定，如城規草案有重大修改，須再次進行推廣及展示，對此在分析下一條時再作進一步闡述。

第二十一條 決定

該條訂定就規劃草案作決定的機制，其中第二款的行文略有修改，以明確當規劃草案於諮詢階段經聽取城規會的意見（沒有約束力）後有重大修改時，須開展新一輪推廣及展示草案和收集私有土地物權人、國有土地承批人及一般公眾的意見及建議的期間。

第二十二條 核准

該條規定城市規劃由行政法規核准，這個問題於意見書的概括性部分已作論述。按照第 13/2009 號法律規定，文本中明確了有關法規為補充性行政法規。

第二十三條 檢討

該條說明總體規劃和詳細規劃須符合哪些時間和實質的條件。這樣，作為一般原則，總體規劃每五年檢討一次，或當因實施大型公共建設項目而對土地用途或整體規劃佈局造成重大影響時進行檢討。至於詳細規劃，僅當總體規劃被修改，或因實施大型公共建設項目而對土地用途或規劃區的佈局造成重大影響時，才必須進行檢討。

該條的行文已改進。

第二十四條 修改

城市規劃作為規劃及協調針對土地佔用的具體行政決定的工具，和作為有關城市管理行政決定的預見性因素，對私人而言是一種重要的安全機

制。爲了讓規劃能發揮這些功能，規劃需具有一定的穩定性，這體現於其所定的土地法律制度必需在最低限度的生效期內不被改變¹³⁴。

正是基於這種穩定性的需要，規劃的修改必須遵從嚴謹的時間和實質規定。現正分析的第二十四條就是要訂明規劃的修改機制，規定規劃僅可經檢討或藉簡易程序制度修改。

第二十五條 受簡易程序制度約束的修改

簡易程序制度是一種針對很特殊和具體的情節且具例外性質的修改規劃制度。因此，僅在法律訂明的條件下方可啟動此一機制檢討規劃。基於其例外性質，該程序排除了有關聽取私有土地物權人、國有土地承批人及公眾意見的機制。

政府修改了該規定的行文，其中第（三）項是因應《文化遺產保護法》法案引入的修改而相應調整。

第二十六條 中止

倘出現法律規定的情況，可全部或部分中止規劃，而規劃的中止應具例外性質。

法案最初沒有對規劃的局部中止作出規定，但委員會提出這個問題，因認為有些情況是無需全部中止規劃的。

另一方面，委員會認為由於規劃的中止具例外性質，故應說明理由，法律同時應規定中止將產生何種效果，並訂明如須中止規劃，應根據具體情節設定時間限制。

¹³⁴ 對此可參閱 Fernando Alves Correia, *Manual de direito do urbanismo*, Almedina, Volume I, 2008, 第 564 頁及續後數頁。

政府認為委員會的意見恰當，但將此交由核准中止和取消中止規劃的補充性行政法規規定。不過，法案中已訂明此補充性行政法規應載有中止的理由、其效果尤其涉及發給准照的效果以及預計中止的期間。

同樣，該條的第一款已訂明規劃可全部或部分中止。如此一來，通過對中止城市規劃的制度所作的一系列修改，使其變得更為清晰。

第二十七條 程序規定

該條的行文有細微調整。

第二十八條 土地使用和利用

該條的行文有細微調整。

第三十條 把不可都市化地區重新分類為都市性地區

該條是法案新增條文，旨在具體落實第四條（七）項新加入的限制土地重新分類原則。

第三十二條 土地使用類別

本法案把土地分類為八個使用類別。委員會對這種城市功能分區的做法存有疑問，認為在澳門的實際操作中似乎存在困難。其問題主要在於澳門面積狹小，環境獨特，尤其是商住樓宇的情況比較多見，綠地和生態保護區之間的界線比較模糊，因此很難對土地使用類別作一個嚴格區分，且區分的標準也較難把握。

對此，政府解釋土地用途分類其實是在城市規劃中對土地進行管理的基本技術標準。作為城市規劃的空間策略性分區，它的作用主要為：首先，避免土地利用所產生的不良影響，例如住宅附近出現重工業這種不恰當的佈局，防止出現為所欲為的建築情況。

其次，因應土地的地形、地貌、位置等對土地進行分區則更有利於對土地的利用和配套措施的部署。最後，對土地進行分區可以讓市民了解城市的功能佈局，提高公眾的知情權，減少信息的不對稱。綜上所述，政府闡明對土地進行功能分區實質上是一種規劃的控制性工具，分區的標準是其主要功能來決定而非單一和絕對化，所以在定性時可存在一定的靈活性，如在住宅區裡面有商業、學校、社會設施等，至於如何將該區定性還是要看其主要功能為何。

第三十三條 制定預防措施

在會議上，委員會就預防措施的必要性和目的、制定標準、是否會聽取利害關係人意見、哪些實體會發出具約束力的意見書、預防措施所針對的對象等一系列問題作出討論。此外，委員會亦就制定預防措施的前提條件提出疑問，因為法案最初文本第三十八條第一款的行文難以理解，似乎那裡所載的是制定措施的前提而非範圍。

對於上述疑問，政府回應稱，首先，預防措施為臨時性質的事前防範措施。在城市規劃的過程中，城市的發展不會停頓，有時若不採取預防措施可能會帶來嚴重和難以逆轉的後果，如當聯合國教科文組織對文化遺產的保護提出新的要求，若澳門不採取措施將會影響到世遺的保護，所以需要一定的機制來加以防範。

政府還解釋，基於這些措施的迫切性，對此不設公開諮詢。若展開聽取意見的程序，無疑會拖長整個制定過程的時間，影響預防措施的效果。就具約束力的意見書方面的問題，政府澄清，由於預防措施將由土地工務運輸局作為統籌部門負責草擬，以行政法規的形式制訂，針對的是具體個案，所以可能會涉及到不同部門，比如環保局、文化局等，所以將視乎情況徵詢相關機構的意見，因此無法在條文中列出確切的部門名稱。

經綜合考慮委員會的意見後，政府決定將法案最初文本中第三十八條的內容進行重新梳理，將制定預防措施的兩個前提要件進行合併，作為本條第一款的內容，並相應地修改了本條的標題，以使立法原意更為清晰。

此外，為便於理解，政府亦將不溯及既往的原則和例外歸入本條同一款中，即將原來的第五款與第四款進行合併處理。同時亦對本條其他款項的行文進行修訂和完善。

第三十四條 理由說明

委員會在分析中對最初文本第三十六條和第三十八條存在疑問，因第三十六條涉及預防措施的目的及內容，而第三十八條則涉及其範圍。然而，第三十八條的這種表述，至少從中文角度來看，似乎是指預防措施的適用限制，委員會對此提出了一些疑問。此外，當討論到第（三）項具約束力的意見書性質時，委員會亦對應要求哪些實體發出這些意見書提出問題。

基於委員會所提出的疑問，政府決定作出修改，把最初文本第三十八條第二款的內容置於這個新的第三十四條，同時明文規定在制定預防措施的補充性行政法規中應列明規劃中哪些規定會因不制定預防措施而受到阻礙，以及就具約束力的意見書應徵詢的機構。

第三十五條 時間上的適用範圍

在討論的過程中，曾有議員對中文文本中第二款的用詞——“失效”提出質疑，認為與葡文文本中 *deixa de vigorar* 似乎不太對應，所以希望政府能用一個更準確的詞來替代，加強法律用語的嚴謹性。故此，現在改為“終止生效”，並同時對本條其他行文在技術上一併作出改善。

第三十六條 對預防措施提出爭議

本條的內容可以在最初文本第九章的第五十三條中找到，即規範對行政相對人的一般保障的章節。但經討論後，基於意見書概括性部分在闡述非有效的問題時曾提出的原因，認為較適宜將此內容納入有關預防措施的一章，使其一目了然，便於理解。

第三十七條 公用徵收

該條新增的部分，是爲了說明政府僅經試盡以私法途徑取得的可能後方可進行徵收。這項規則已於八月十七日第12/92/M號法律《因公益而徵用的制度》載明，本來沒有必要加入。然而，由於委員會於會議中曾廣泛討論有關事宜，為清晰起見，政府決定加入有關內容。

第三十九條 一般原則

對本條第一款作出了行文上的改進，以澄清詳細規劃的規定須與總體規劃的規定相容。此項乃涉及城市規劃及其規範之相容原則，已經在本意見書一般性分析部分就有關議題作出闡述。

第四十條 無效

條文標題經修改後更能反映本條內容所涉及的不僅是規劃的無效，還包括規劃所載的規定無效。

本條文新增了一款（第三款），規定根據本法律的規定屬違法的城市規劃，只可在該城市規劃生效之日起計三年內，由政府宣告無效或由利害關係人提出司法上的爭議。新增的條款不但有助闡明有權宣告城市規劃無效或對之提出司法爭議的主體，同時，也透過規定只能在三年期間內宣告無效或提出司法爭議而確立一套特別制度，用以穩定實施城市規劃所產生的狀況。亦即，基於此規範所涉及的特別利益，以及參照其他國家的做法，政府認為應當就《行政程序法典》第一百二十三條第二款所規定的容許隨時主張無效的現行制度，另設一例外規定。

第四十一條 無效宣告

在法案中加入這一條文以清晰有關規範，因為法案最初文本無論對於宣告城市規劃無效的實體抑或宣告的形式均欠缺清晰。

同樣地，就無效宣告的效力也於第二款中加以說明。

而本條第三款則為法案最初文本第四十二條第三款的規定，且內容維持不變。

並對本條第四款作出修改，就宣告城市規劃無效而導致賠償的內容援引特別保障之章節中第五十四條和第五十七條。因應這項修訂從而刪除最初文本第五款關於訂定規劃無效導致的賠償金額所要考慮的準則。

至於第五款則明確了對賠償權的申訴所涉及的時效起算日期，而法案最初文本沒有就此清楚說明。經過修訂，法案現規定以行政法規對城市規劃作出無效宣告，並自該行政法規生效之日起經過三年時效完成。

第四十二條 對城市規劃的規範提出爭議

本條在最初文本載於關於對私人的保障的第九章第五十三條，但由於本條涉及對城市規劃的規範提出爭議，所以在法律編列方面，該條應載於城市規劃的非有效制度章節，因此編入了本章，而且本條的行文因需配合《行政訴訟法典》亦作出了細微的修改。

第四十三條 行政行為的無效

對第一款的序言作出修改，以規定城市規劃的無效制度，不但包括違反城市規劃作出的行政行為及不遵守就預防措施所作決定而作出的行政行為，而且還包括《行政程序法典》第一百二十二條訂定的其他無效行為。

本條第三款是新增的條文，對違反城市規劃及不遵守有關預防措施之決定的行政行為而被宣告無效的特別制度作出規定，訂明該無效宣告的可能性自作出有關行為之日起計滿三年失效。

第四十四條 行政違法行為

有部分議員表示該條的罰款金額上下限幅度過大，尤其是對於非嚴重的違法行為，擔憂其處罰可能過重，因此認為要區分情況分別對待。

基於上述憂慮，政府對該規定作出修改，一方面降低了所有罰款上限，另一方面減少了行政當局在科處罰款金額上的隨意性，進一步規範了釐訂罰款金額時要考慮的標準。

委員會認為這些修改具有積極意義。

第四十五條 累犯

考慮到本法案所保護的價值，認為應將累犯制度的時間間隔從一年適當延長至兩年。

第四十六條 職權

委員會認為有必要在法案條文中明文規定對土地工務運輸局局長科處罰款的行為可向其相關監督實體提起必要訴願，作為保障。為此，該條新增了三款。

第五十條 通知方式

由於同時在立法會進行審議的《土地法》法案及《文化遺產保護法》法案就該內容有不同的處理方式，因此引起委員會的特別關注。委員會認為對此應有一定的統一標準，尤其關於公示通知和向居於外地的利害關係人作出通知方面。

提案人經考慮委員會的意見，於法案條文中新增了兩款——第五款和第七款。

為使法案條文有更佳的編排，該條被安排在處罰程序的條文之後。

第五十一條 禁制和拆卸

由於對本條內容存有很多疑問，委員會與政府進行了深入討論，最終條文引入了重大的修改。

首先，提出了由誰負責支付拆卸費用的問題。法案最初文本的第二款中規定拆卸費由行政當局負責支付的條件就是要持有有效准照。委員會成員認為這未能全面考慮有關情況，因為即使工程所有人持有有效准照，也存在不按工程准照及獲核准的計劃進行作業的可能，在該情況下，委員會認為不應由行政當局而應由工程所有人承擔拆卸費用。因此，只有當行政當局違法發出准照，例如在違反城市規劃的情況下發出准照時，才應為此承擔責任，支付拆卸費。

第二，提出了私人因歸責於行政當局的理由而須拆卸工程該如何獲得補償的問題。

第三，會議上還提出以下一系列問題，比如是否需要進一步明確本條的主體？即哪個實體具權限命令拆卸和禁制？第一款（一）項所說的“抵觸城市規劃的規定”是舊的城市規劃還是新的城市規劃？條文中的禁制、拆卸和恢復原狀是否可同時進行？若已建完的大廈是否要拆卸？

第四，考慮到城市規劃法所保護的價值，並對比正在立法會討論的《文化遺產保護法》法案，本法案是否應把私人違反行政當局禁制命令的行為定為犯罪？

政府對議員提出的憂慮和問題一一作出回應。首先，無論是禁制、拆卸還是恢復原狀，政府都會考慮每個個案的具體情況，同時衡量所涉的各種利益。只有經作出這種種考慮並結合公共利益後，才會作出其認為適當的決定。

此外，工程的拆卸和禁制程序由《都市建築總章程》的制度規範，所以並不一定要同時進行。

就此，政府在第一款中作出相應的調整，明確了執行禁制、拆卸及將土地恢復原狀的措施並不影響罰款的科處，強調了只有當有需要時才會命令將土地恢復原狀。就加重違令罪方面，政府認同立法會的上述意見，在本條第三款中就禁制工程的繼續進行以加重違令罪予以處罰。就委員會擔憂工程受新城市規劃影響而受處罰的情況，政府一再重申，原則上，城市規劃不會溯及既往，只對將來產生效力，除非涉及重大公共利益，此時私

人若受損可根據本法案的特別保障規定享有損害賠償權。

同時，政府在編製城市規劃的時候，亦會考慮現有狀況，且盡量不對現狀作出干預。就拆卸費的承擔問題，政府解釋其立法原意是要求有關行政部門就准照的發出必須與城市規劃的規定相符，發出部門若違法發出准照，則有關工程的拆卸費由行政當局支付。在該情況下所產生的損害，准照持有人可以根據訂定公共實體、其據位人及行政人員因公法管理行為承擔非合同民事責任制度的第 28/91/M 號法令進行索賠。

基於此，政府認為有必要對相關條文作出進一步處理，對拆卸費由不同主體承擔的情況作出細化。因此根據委員會所反映的意見，政府對第一款（一）項和第二款的内容進行修改，此外，還在第二款新增將土地恢復原狀的費用承擔情況，這樣，不僅填補政府為有效准照持有人所進行的不法施工行為承擔拆卸等費用的法律漏洞，還使條文内容更為清晰。

第五十三條 首次實施或修改城市規劃導致的賠償

法案修訂文本的第五十三條是在對法案最初文本第五十四條“首次實施城市規劃導致的賠償”進行較大幅度修改的基礎上而來。為從立法技術上更清晰地反映立法原意，法案最初文本的第五十四條現被拆分為兩個條文，即修訂文本的第五十三條和第五十四條，原法案文本中第五十五條“修改城市規劃導致的賠償”已被刪除，有關的内容已被吸收合併到法案修訂文本的第五十三條，修訂文本第五十三條的内容已經包括因首次實施城市規劃以及修改城市規劃所導致的賠償這兩種情形。

有關修訂文本第五十三條的内容，首先需要說明的是，經修改後的行文進一步明確了本條所適用的範圍。

就所涉及的土地類型而言，本條所規定的因首次實施或修改城市規劃所導致的賠償是專門針對私人所有的土地，並不包括屬於國家所有而由特區負責管理、使用、開發、出租或批給私人使用的土地。有關國家所有而由承批人使用的土地因實施城市規劃而導致的賠償問題，將由法案修訂文本第五十五條“修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償”加以規範。這

種修訂有利於清晰理解特別保障部分中有關賠償的各個條文的適用範圍，避免將來在法律解釋上所可能引起的困難、模糊或歧義。

就該條所涉及的權利類型而言，法案最初文本中的行文僅提及“**土地所有人**”有權因首次實施城市規劃而就受到的損害獲得賠償，似乎將私有土地上的其他利害關係人排除在外，這種行文無論就受保障的權利類型及其範圍，還是就澳門私人土地的歷史及現實狀況而言，都有進一步改進和完善的必要，以切實貫徹澳門基本法有關財產權保護的憲制性規定。

有關澳門私人所有土地的法律情況，除私人擁有完全所有權的土地外，還可以根據行為當時可適用的法律成立其他種類的物權。例如，雖然新《澳門民法典》已不再允許在私有土地上繼續設立永佃權，但對新法典開始生效前已在私有土地上設定之永佃權，將繼續存在，並且適用舊的《民法典》所規定的永佃權制度，直至該永佃權消滅為止，因此，在澳門私人所有的土地上，可能會繼續存在永佃權¹³⁵；另外，根據現行澳門《民法典》有關物權編的規定，雖然在物權法領域應遵守物權類型法定原則，但當事人可根據法律所規定的物權類型及其限度，通過意思表示設定各種類型的他物權，特別是在私人所有土地上設立與城市規劃有關的地上權¹³⁶，以作為興建建築物之用。因此，原來行文中僅限於“**土地所有人**”的表述似乎不足以涵蓋在私有土地上可能存在的多種權利類型以及相應的利害關係人，相應地，這種表述在很大程度上限制了可能受到保障的利害關係人範圍。

經在技術層面上與政府顧問進行討論後，提案人對相應的行文作出了改進，修訂文本中已採用“**擁有私有土地的物權之人**”這一表述，以涵蓋除擁有完全所有權以外其他可能的物權人，對此委員會表示贊同。

¹³⁵ 核准《民法典》的八月三日第 39/99/M 號法令第二十五條規定：“一、新《民法典》開始生效後，凡在屬私產範圍之私人財產上新設定之永佃權均屬無效。二、對新法典開始生效前已在屬私產範圍之私人財產上設定之永佃權，仍適用一九六六年《民法典》所定之制度，直至此永佃權消滅為止”。

¹³⁶ 有關地上權的規定，請參見《民法典》有關地上權的第四編第一千四百一十七條至第一千四百三十三條之規定。

有關因首次實施或修改城市規劃導致的損害賠償權的法定要件，修訂文本的第五十三條在保持原來立法取向的基礎上進行了相應的簡化。新的行文已經刪除了原來行文中“**規劃對原有的土地利用可能性施加有如徵收的重大限制**”這種表述，並且也不再要求必須同時具備“有如徵收的重大限制”以及“**使該規劃生效前發出的有效整體建築工程准照失效**”（法案最初文本第五十四條第一款第二項第一分項）或者是“**使載於該規劃生效前已獲核准並已發給整體建築工程准照的工程計劃的城市規劃條件變更**”（法案最初文本第五十四條第一款第二項第二分項），方可獲得賠償。新行文規定，只要具備“**使該規劃或其修改生效前已發出的，由其持有之屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照失效**”或者是“**使該規劃或規劃修改生效前已獲核准，並已獲發屬建築物建築或擴建工程的有效整體工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更**”，有關的利害關係人即可就因此所遭受的損害獲得賠償。

關於本條所規定的損害賠償請求權的時效期間，除了因應條文合併所作的形式化修改之外，繼續保持法案最初文本中所採取的解決方案，規定損害賠償權自該城市規劃或其修改生效之日起經過三年時效完成。

第五十四條 賠償金額的訂定

在因城市規劃所引起的損害賠償問題上，立法上除應規定相關的賠償要件外，亦需就損害賠償範圍和標準以及有關的程序作出相應的規定。而本條的規定正是基於這一立法目的。

這裡有必要說明的是，修訂文本第五十四條的規範內容儘管有一部分內容是法案最初文本第五十四條第二款、第三款的内容（現為修訂文本第五十四條第一款、第二款），現在將之獨立出來，並因應委員會所表達的意見和立法技術上的考慮，增加了第三款、第四款和第五款，作為一個獨立條文，就如何進行損害賠償所應遵循的標準、所應考慮的因素以及相應的救濟途徑、評估委員會的設立等事項，進行了較為系統的規定。這種改進對於進一步明確有關的規範內容及其立法意圖，具有積極作用。

該條第一款除了形式上因應條文合併所作的修改外，基本上保持了原來的規定內容。有關損害賠償的救濟途徑，將通過政府與利害關係人協議或者是通過司法裁判的方式加以解決。

該條文第二款列明了在確定損害賠償的範圍和金額時，必須考慮的各種要素。當然，這裡所列明並須特別予以考慮的幾種要素，是針對因首次實施或修改城市規劃而給利害關係人造成損害的較為典型的情況，例如降低准照原先設定的土地可建造性、減少或改變准照原先設定的土地用途以及導致所支出的費用失去用處等常見情況，並不是一種盡數列舉。由於具體情況的多樣性和複雜性，現實中可能出現各種不同的個案情形，需要法律的適用者根據個案的不同情況，具體衡量因此所遭受的各種損害種類及其範圍。

該條第三款是提案人經聽取各種不同意見後新增加的規定。該項規定進一步界定了有關確定損害範圍以及計算相應的賠償金額時所應遵循的標準。由於因實施城市規劃所造成的損害與對私人財產進行徵收所造成的損害具有某種相似的性質和特徵，按照“相似事項應做相似處理”的一般原則，在立法上對因實施城市規劃所造成的損害，適用經作出必要配合後的有關徵收法律中所規定的損害賠償標準，是非常正當合理的一種立法解決方案。為此，法案修訂文本增加了該款，規定“在不影響上款的適用下，賠償金額的訂定，仍適用經作出必要配合後的十月二十日第 43/97/M 號法令第二編中與土地價值之計算及樓宇或建築物價值之確定有關的規定”。

十月二十日第 43/97/M 號法令第二編有關損害賠償的內容，分別針對都市性土地或具都市利益土地價值的計算¹³⁷（第九條）、樓宇或建築物價值的

¹³⁷ 十月二十日第 43/97/M 號法令第九條規定：“一、計算都市性土地或具都市利益土地之價值，係按土地所在地點之級別，以及按該土地上現存建築物之價值或屬可能在該土地上興建建築物者，按根據作出公用聲明時生效之法律及規章之規定可能興建之建築物在正常經濟利用下之估計價值為之；計算時並應考慮所在地點及環境質素。二、在正常經濟利用下，土地價值應等於遵守法律及規章規定時可在土地上興建之建築物價值之 12.5%。三、如建築成本由於該地方之特殊情況而有實質之增加或減少，則就所增加或減少之金額，須於為確定土地價值而考慮之建築物價值中作相應減少或增加。四、在正常經濟利用

確定¹³⁸ 以及部分徵收之價值的計算¹³⁹ 等各種不同的情形，作出了相應的規定。將該等規定作適當配合後適用於本法案因實施後修改城市規劃而導致的損害賠償，無論是對於保持法律體系的內在一致性，還是對於公正合理解決城市規劃中的損害賠償問題，都具有重大意義。對此，委員會表示支持。

該條第四款、第五款也為新增加的內容，主要是為了解決政府與私人通過協議確定賠償金額時所應考慮的數額標準。為此建議設立相應的評估委員會，為保障該委員會能夠公平合理地確定出賠償金額供政府作為賠償的參考，法案建議評估委員會在相關程序中應強制性地聽取利害關係人的意見，並可參考政府所聘請的獨立專家所作的評估結論。該等規定對於提高政府與私人協商解決賠償問題的公正性和透明度，限制和約束自由裁量權的行使，無疑具有非常重要的作用。

下，計算在法律定為急需為著城市規劃而進行修葺工程及轉換用途之地區內之都市性土地或具都市利益土地之價值時，尚應考慮以下方面：a) 將該百分率應用於在土地上實際存在以及在標準地段範圍內視為存在之建築物之價值上；b) 屬空置土地之情況，為計算須予考慮之建築物之倘有價值，該建築物之面積及種類不應超過兩條街道之間該建築物所靠之街道旁邊存有之其他建築物之面積及種類之平均值”。

¹³⁸ 十月二十日第 43/97/M 號法令第十一條規定：“樓宇或建築物價值之確定，應考慮下列要素：a) 位置及四周環境，尤其是都市空間、基礎設施系統、公共交通及設施之遠近等方面；b) 現存建築物之建築質量水平及舒適度，以及保存狀況，尤其是地面與屋頂、外牆、共有部分、門及窗等部分；c) 建築面積；d) 之前為取得而支付之價金及有關日期；e) 在稅務效力上之財產價值；f) 承租人之數目及租金之金額；g) 相同質量之鄰近不動產之價值；h) 納稅人所作之聲明，或為稅務或其他目的之估價；i) 屬具建築藝術價值、景觀價值及文化價值而獲評定為受保護者，則亦須考慮此要素”。

¹³⁹ 十月二十日第 43/97/M 號法令第十二條規定：“一、如為部分徵收，須分別計算房地產之總價值及總收益，以及徵收部分與不徵收部分之值及收益。二、如不徵收部分因房地產之分割而貶值又或徵收造成其他損失或負擔，尤其是新圍欄、新通道及水管之費用，則亦須分別列明此等貶值及損失或負擔，而損害賠償金額等於徵收部分之價值加上此等款項”。

第五十五條 修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償

該條規定是在法案最初文本第五十六條的基礎上經進一步修訂而來。相比於原來的規定，該條無論在行文上還是在規範內容上都做了較大程度的修改，這種修改主要是基於進一步明確有關的立法取向以及在內容上和正在審議過程中的《土地法》法案作出相應的銜接和配合。有關的修改和變動主要體現在以下幾個方面：

首先，該條從形式上明確了有關的適用範圍是針對國有土地批給因實施城市規劃而造成的損害，從而與法案第五十三條的規定在適用範圍上進行了明確的區分；其次，對於土地批給合同與實施城市規劃而發生衝突的問題，該條第一款針對這種抵觸是與有關的批給用途或其利用、重新利用，賦予承批人有權根據《土地法》的規定申請修訂批給合同、捨棄批給，或屬有償批給時，申請移轉批給所衍生的狀況，而法案最初行文只是一般性規定，在此情形下承批人有權根據適用法例的規定修訂有關批給合同。

對於因此所引起的損害賠償，法案最初文本規定：“因首次實施或修改城市規劃而受損的土地承批人，有權就受到的損害獲得賠償；在此情況，適用經作出必要配合後的第五十四條及上條第一款的規定，但不影響修訂批給合同”。經討論後，修訂文本中的該條第二款對此作了較大修改。

首先，有關損害賠償的要件，法案最初文本除要求對承批人的土地批給合同進行必要的修訂之外，還要求承批人必須具備相應的工程準照，方有權對因此所造成的損害請求賠償。經深入討論有關的損害賠償要件後，最後認為，對於經法定程序而訂立的土地批給合同，如果因實施城市規劃而與土地批給合同的內容發生衝突而對承批人造成相應的損害，承批人單純依據合同本身所賦予的權利及其所受到的損害，即有權獲得相應的賠償。據此，修訂文本對此做了相應的修改，與此同時，法案將有關的損害賠償請求權限定為土地有償批給合同的承批人，對於其他形式的土地批給合同的承批人，無權就首次實施或修改城市規劃而受到的損害請求賠償。

其次，該條第二款也就損害賠償請求權的權利時效、賠償金額的訂定，規定“適用經作出必要配合後的第五十三條第二款及上條的規定”。亦

即，在賠償金額的訂定及時效方面，所適用的標準與因首次實施或修改城市規劃而受損的私有土地物權人所獲賠償的標準一樣。

第五十六條 制定預防措施導致的賠償

修訂文本第五十六條在法案最初文本第五十八條的基礎上做了進一步的修訂，有關的修訂主要是因應修訂文本第五十三條、第五十五條的修訂而在行文上和內容上作了進一步的調整和補充。

首先，該條第一款從行文上進一步明確了有關的利害關係人的範圍，因制定預防措施而受到損害並有權要求賠償的權利人，包括擁有私有土地的物權之人及有償批給的國有土地承批人兩種類型，而賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第五十四條第一款、第四款及第五款的規定。

其次，該條第二款就有關權利時效補充作出了具體規定，規定“損害賠償權自制定預防措施的補充性行政法規生效之日起經過三年時效完成”，這是因為根據法案修訂文本第三十三條第五款的規定，有關的預防措施是由補充性行政法規制定。

第五十七條 訂定賠償金額的程序

本條為新增加的規定，根據所建議的內容，適用於訂定第五十三條至五十六條的賠償金額的其他程序規定，由補充性行政法規訂定。

第十一章 過渡規定

第一節 未有詳細規劃地區的規劃條件圖

第五十八條 發出

一如意見書概括性部分所述，法案最初文本第二十七條至第三十一條所規定的街道準線圖制度，經委員會內部及與政府討論後作了深入的修改。

首先是其名稱的修改，以避免與《都市建築總章程》規定的正式街道準線圖混淆，而事實上，它是有別於那些正式街道準線圖的法律文件，現名為“**規劃條件圖**”。

該條**第一款**規定，在法律生效後不再發出《都市建築總章程》規定的正式街道準線圖，並以本法案規定的**規劃條件圖**取代之。這些**規劃條件圖**是針對仍未有詳細規劃地區的地塊或地段發出的。

第二款明確了可申請**規劃條件圖**的主體。這樣，用作組成建築物的建築或擴建工程計劃的**條件圖**，由土地工務運輸局應利害關係人申請發出；而用作組成土地批給程序的**條件圖**則由土地工務運輸局依職權發出。

第三款相當於法案最初文本的**第二款**，其內容沒有任何改變。這條款規定如建築或擴建工程可能影響文化遺產保護、生態環境保護或道路整治，土地工務運輸局應要求相關部門發表意見。這是一項保障性的規定，旨在維護歷史價值和環境。

第四款的行文有所修改，訂明在該款規定的情況下免除聽取城規會的意見¹⁴⁰，須取決於運輸工務司司長的許可。

第四款（三）項亦有所修改，其最初文本規定倘屬街道準線圖續期且其內容無更改的情況，無需聽取城規會的意見，當中提及的“**續期**”，現改為“**新發出的規劃條件圖**”。這項修改是基於委員會對現時按《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖於本法生效後的**續期**制度，提出了疑問，即在此情況下將根據《都市建築總章程》**續期**，抑或根據未來的城市規劃法**續期**？經討論有關問題後認為每當出現此情況時，私人應申請新的**條件圖**，因此已沒有**續期**的制度。

¹⁴⁰ 亦即，如文化局已就有關**條件圖**的發出發表意見、**條件圖**用於進行 P 級（低）或 M 級（中）樓宇的建築或擴建工程、或屬新發出的**條件圖**且沒有更改之前發出的內容。

第五十九條 內容

為明確有關制度及增加法律安定性，規劃條件圖有了更充實的內容。這樣，除法案最初文本所載的條件外，規劃條件圖還須定出地塊或地段正面與進入該地塊或地段之道路或公共街道之間的界限線；建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大許可高度、城市設計指引。

委員會認為現引入的修改，對規劃條件圖的有效界定十分重要，因這個法律機制有別於《都市建築總章程》規定的正式街道準線圖。

第六十條 有效期

規劃條件圖的有效期從一年改為兩年。決定延長這些條件圖的有效期，是因為有時候工程准照的發出由於需經多個複雜的程序而費時，可能出現提交工程計劃後至發出准照之前規劃條件圖已過期的情況，這樣私人便失去保障，因既不持有有效的條件圖，亦未獲發工程准照。

經分析有關情況，認為基於法律安定性的理由，應把規劃條件圖的有效期延長，故相應修改了這個條文。這樣，規劃條件圖的有效期改為兩年，政府認為兩年的有效期是合理和具保障的，能避免上述情況的發生。換言之，政府認為這兩年的期間足以對工程准照發出中所產生的任何延遲提供穩妥的保障，從而更好地保障私人不會面對街道準線圖失效但准照仍未發出，因而兩者均不持有的局面。

該方案符合委員會對此的一貫主張。

第六十一條 修改和廢止

這條有多項行文上的修繕。

第六十二條 修改或廢止規劃條件圖導致的賠償

該條從法案中刪除，理由已於意見書有關規劃條件圖的概括性審議部

分詳加敘述，在此不再重複。

第六十二條 失效

在法案中增加這條規定，對明確規劃條件圖的制度尤為關鍵，因為法案最初文本沒有反映出這些條件圖如何與工程准照配合及其效力的問題，故對有關運作提出了很多疑問。例如，規劃條件圖生效至甚麼時候？私人可否同時持有規劃條件圖和准照？

基於這些疑問，委員會認為有必要對這個層面上的規劃條件圖制度作出澄清。因此，增加了這一條，以明確規定規劃條件圖於其有效期屆滿時失效（一般規則），和於已發出所申請的工程准照後失效。

第六十三條 程序規定

該條的行文於技術上有所改善，最初文本遺漏了有關規劃條件圖的修改和廢止程序，現已將之加入條文中。

第二節 其他最後及過渡規定

第六十四條 過渡規定

該條第一款規定：“*在本法律生效時，與城市規劃相關的法規繼續有效，直至被廢止為止*”。曾提請提案人注意這項規定是多此一舉，因這本身就是法律的一般規則，無需通過在法律中載明而產生效果。然而，提案人堅持保留這項規定，稱現有多項與城市規劃有關並約束私人 and 行政當局的零散法規，如有關航空役權、地籍圖地役權、無線電役權等的法規，故有必要說明其維持生效。

該條新增了**第三款**，規定於《城市規劃法》生效前根據《都市建築總章程》發出的正式街道準線圖繼續有效並由該規章所規範。增加這項規定，是由於有需要明確將來法律的適用範圍以及現時的正式街道準線圖所適用

的制度。

第六十五條 補充法律

該條增加了《澳門特別行政區行政當局的公法人、其據位人及行政人員因公法管理行為承擔非合同民事責任之制度》，作為補充法律。

第六十六條 已有詳細規劃地區的規劃條件圖的適用制度

法案增加這條規定，是爲了訂明對已有詳細規劃地區的地塊或地段發出的規劃條件圖，所適用的制度將由都市建築法律制度訂定。也就是說，本法設立的規劃條件圖僅適用於未有詳細規劃的地區。因此，這項規定更突顯出這些條件圖的過渡性質。

第六十八條 生效

鑒於有關事宜的複雜性，適宜訂定較長的待生效期，因此規定法律自二零一四年三月一日起生效。

此外，根據第二款規定，第十五條第二款及第六十八條將於上述日期之前生效。提案人稱有必要作出這項規定，以便為本法的生效作好準備。

委員會獲悉這個立場，但考慮到這個方案在技術上存在的疑問，政府承諾有關法規將於法律生效時或之後才開始生效。

VI 結論

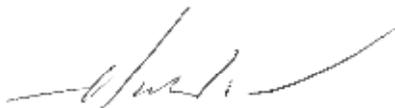
委員會經審議及分析後認為：

1、本法案的修訂文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2、建議邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

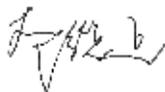
二零一三年八月二日於澳門

委員會



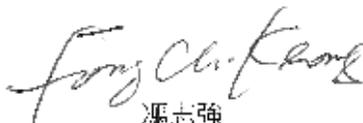
陳澤武

(主席)

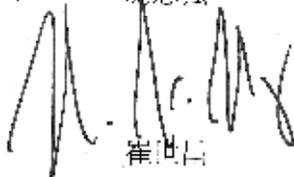


李從正

(秘書)



馮志強



崔世昌



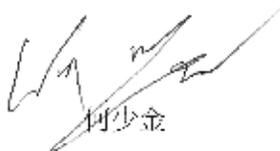
吳國昌



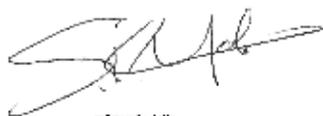
黃顯煇



陳明金



何少金



麥瑞權

2013年2月5日全體會議摘錄

賀一誠主席：好，各位議員：

咁繼續我哋最後一個議程，係引介同埋一般性討論同埋表決《城市規劃法》法案。

咁首先我哋請劉司長作有關引介。

運輸工務司司長劉仕堯：尊敬的立法會主席、尊敬的各位議員：

大家好。

城市規劃作為政府為實現城市可持續發展的綜合長遠目標，合理配置城市空間資源，以引導和管理城市發展，保障公共利益及公共安全，平衡公共利益及私人利益的一項重要的公共政策，要有效體現它的價值與達到它的政策目的，必須有一套健全的制度去保障。訂立《城市規劃法》的目的旨在建立此一制度，為城市規劃的行政體系、編制體系及實施體系提供法定依據和法定程序。

回歸以來，澳門經濟與社會快速發展，城市的空間格局及利益格局都發生了較大的變化，而原有的規劃體制未能跟上，使得在引導城市空間發展、協調城市資源配置，以及平衡社會各方訴求等方面逐漸出現不協調的情況。因此，社會亦一直希望盡快建立起制度化的城市規劃體系，保障城市的可持續發展。

為構建適用於澳門的城市規劃體系，政府早在2008年即啟動了有關工作，同年向社會提出了《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本，廣泛聽取社會意見，分析現行制度的不足，借鑒國際經驗，探討構建本地城規體系的大方向。

緊接著，政府委託內地研究機構開展了《澳門城市規劃編製體系研究》，就城市規劃的性質與種類、編製及修改的流程，以及規劃實施方式等進行研究。期間亦先後舉行過多次工作坊、座談會等，聽取各界意見，使研究成果能符合澳門實際情況，為日後政府正式展開法案草擬工作打下了基礎。

在一連串前期研究工作基礎上，政府跨部門工作小組撰寫了《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢文本，並於去年 4 月至 6 月期間進行了為期 45 天的公眾諮詢，廣泛聽取了社會各界意見，凝聚了社會共識。市民期望能盡快立法，完善制度，以提昇城規工作透明度，加強保障公共及私人權益。

《城市規劃法》的立法目的，旨在建立制度化的城市規劃體系，將城市規劃的活動過程法制化、程序化和透明化，依法規範城市規劃及建設活動，依法公開相關資訊，促進城市可持續發展、促進保護不動產類文化遺產、改善人居環境、合理使用和利用土地資源、促進社會經濟發展和環境保護的平衡，從而提升居民的綜合生活質素。

法案訂定法定的城市規劃包括“總體規劃”及“詳細規劃”兩個層次，總體規劃的位階優於並約束詳細規劃。總體規劃的目的，是因應城市的發展策略而訂定整個澳門特別行政區的空間整治、土地使用和利用的條件，並對大型公共建設項目和公共基礎建設與設施作出合理綜合部署，為城市的發展提供一個宏觀策略框架。而詳細規劃則以總體規劃為依據，就特定地區的土地用途及使用強度、道路、公共建設項目及公共基礎建設等的設置，作出詳細的規定。詳細規劃是開發控制和建設管理的主要工具之一。

城市規劃須遵循謀求公共利益原則、平衡利益原則、合法性及公正原則、法律安定性原則、可持續發展原則、切實有效利用土地原則、保護環境原則、透明和促進公眾參與原則，以及公開原則。此九大原則，經過了多次思考而制訂，涵蓋了基本的城市發展原則，也吸納了近年社會關注的文化遺產保護、環境保護、公眾參與等元素，兼顧性強，希望可構建符合澳門實際情況的城市規劃體系。

法案亦制訂了城市規劃的定義、目的、原則、種類及等級；並就編製城市規劃、收集不動產所有人及其他物權擁有人的意見、公眾參與、核准、檢討和修改城市規劃等設立嚴謹的程序制度，以下是法案內容的主要重點：

1. 確定負責編制城市規劃的公共行政部門

法案明定土地工務運輸局與其他公共部門協調下，負責編製、檢討、修改城市規劃，並評估實施情況；在編製城市規劃草案時，須確認和考慮已有及正在編製的規劃及草案，確保城市規劃的必要相容性。

2. 構建完善的公眾參與及收集意見的機制

法案要求政府應設立機制，以推動公眾參與城市規劃草案的編製。

在編製城市規劃草案的程序中，於其獲核准前，土地工務運輸局須開展草案的推廣、展示和公開諮詢的期間，以便向公眾解釋其內容，並聽取公眾的意見及建議。

此外，在編製詳細規劃草案的程序中，於其獲核准前，土地工務運輸局還須收集因實施詳細規劃而可能受損的不動產所有人及其他物權擁有人的意見及建議。

公開諮詢及意見收集的期間，不得少於 60 日，且須至少提前 15 日作出公告。

3. 設立城市規劃委員會

為達至民意與專業兩結合，法案提出設立城市規劃委員會，將作為政府在城市規劃編製、實施、檢討及修改程序的諮詢機構，讓規劃更能符合科學理性，切合社會的訴求與期望。

在去年進行的《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢所收集回來的 660 條意見中，有 107 條與城市規劃委員會有關。主要的意見包括：支持設立城市規劃委員會，強化功能助監督；城規會規模不宜過大，應

引入專業人士及社會人士代表，增加委員代表認受性；委員任期須考慮銜接及保持政策的連貫和穩定性；應設立利益迴避機制，確保意見中立公正；委員會運作應具透明度，設立旁聽制度以促進資訊公開等。

政府在草擬設立城市規劃委員會的行政法規時，將會認真考慮和吸納社會的主流意見，提高城市規劃委員會的代表性及加強運作透明度。

根據《澳門特別行政區基本法》第六十六條，第 2/1999 號法律第十九條第一款以及第 13/2009 號法律第七條第一款（四）項的規定，法案中規定城市規劃委員會的具體職權、組成及運作方式，將由行政法規訂定。

4. 規範城市規劃的檢討和修改機制

為確保城市規劃的穩定性及延續性，法案特別制訂了機制，使城市規劃生效後不得隨時任意修改。為此，規劃須按特定程序進行檢討，並依法修改。

法案規定總體規劃自生效或修改生效五年後必須進行檢討。而詳細規劃方面，則可按實際需要自規劃生效或修改生效五年後進行檢討。

另外，因應大型公共建設對土地用途、整體規劃佈局或規劃區造成重大影響，也要對城市規劃作出檢討。法案亦規定基於謀求重大公共利益，尤其指為避免自然災害的發生，應儘快檢討城市規劃。

此外，修改總體規劃亦須檢討相應的詳細規劃以確保規劃之間的相容性。

5. 訂立土地分類和土地用途的制度

法案規定土地主要分類為“都市性地區”及“不可都市化地區”，其中都市性地區包括“已都市化地區”及“可都市化地區”。法案對土地用途的主要類別作出了規定，而土地用途的詳細分類，將由行政法規訂定。訂定土地分類及土地用途的類別，有利於從城市規劃上更合理地安排城市的功能佈局，減少因土地利用的不協調及對城市發展可能帶來

的負面影響。

6. 明確規範街道準線圖

法案規定在未有詳細規劃覆蓋的地區，其進行建築或擴建工程的街道準線圖，由土地工務運輸局根據《城市規劃法》發出和續期。若果預見建築或擴建工程可能影響文化遺產、生態環境及道路整治時，土地工務運輸局應要求相關公共部門發表意見；而在一般情況下，發出街道準線圖前，應先聽取城市規劃委員會意見。

街道準線圖有效期一年，當遇到特別情況下可修改或廢止，這些情況在法案中明確列明，例如街道準線圖抵觸新生效的城市規劃，或因實施“澳門歷史城區”的管理計劃。法案明確了街道準線圖的效力，減少灰色地帶。

7. 制訂預防措施

法案規定，在已決定編製或修改城市規劃的地區，可以制訂預防措施，避免在相關土地出現變化狀況時而可能妨礙城市規劃的編製或修改。法案規定制訂預防措施時，應該指出在技術、社會經濟、歷史、文化、環境等方面預計所帶來的利弊。違反預防措施，將構成可科處罰款的行政違法。

8. 訂定特別保障制度

為在落實城市規劃的過程中保障私人合法權益，法案制訂了賠償機制。在符合《城市規劃法》訂定的特定條件下，因首次實施或修改城市規劃、修改或廢止根據《城市規劃法》發出的街道準線圖、制定預防措施而受到損害的私人可獲政府賠償，賠償金額由政府與受損的私人協議，或透過司法裁判而訂定。此乃保障了居民的私人財產，明確了特別保障機制內的範圍，平衡公共利益與私人權利，避免因條文模糊而引起爭拗而影響了城市的健康發展。

此外，法案亦訂定了行政違法的處罰制度，若構成行政違法行為，

將按情況科處罰款二萬五千元至二百萬元不等，若為累犯，罰款最低限額提高四分之一，最高限額則維持不變，藉以發揮阻嚇效力。

《城市規劃法》為城市規劃活動提供了法定依據和程序。城市規劃的編製工作將在法案獲通過生效後將盡快開展。另外，考慮到法案生效後，完成有關規劃的編制及公佈生效仍需一段時間，因此法案引入了過渡性規定，在法案生效後，現有的城市規劃繼續有效，直至新規劃公佈生效為止。未來，我們將盡快制訂相關配套行政法規，加促落實《城市規劃法》。

主席、各位議員：

特區政府在草擬《城市規劃法》法案時，力求做到“尊重歷史、立足現實、著眼未來”。希望各位議員能認同法案的立法取向。就法案具體內容，政府保持開放的態度，在細則性討論時充分聽取立法會方面的意見。

多謝大家。

主席：好，多謝劉司長的引介。

下面請吳國昌議員。

吳國昌：係，關於《城市規劃法》，作為議員呢其實已經一直係倡議咗很多年，甚至到向行政長官一再提交過相關的綱要法希望政府考慮，但係就都拖了好耐好耐，到了現在就終於睇到有《城市規劃法》法案。但係喺呢個咁多年，即係七八年過程當中我哋亦都會見到政府除咗呢就城市規劃的立法方面進行過公眾諮詢之外，都同時呢係就城市規劃的可行性、城市規劃的總體的規劃情況等等各個層面都進行過諮詢，就唔單止就立法呢一項進行過諮詢。所以呢喺這樣情況之下就係一般性的討論的時候呢，就首先想睇下政府現在工作的準備程度和進度係怎樣？就係話呢係政府既然係現在提交得法案俾立法會，咁從善意的合作來考慮呢，相信政府亦都會如期係我哋喺今年的立法屆裏面能夠完成呢個審議工作，即係話就假定我哋能夠喺今年立法屆裏面真係完成正式通過呢個

《城市規劃法》的情況底下呢，係政府現時手上的材料呢，係唔係有把握譬如係短期之內真係讓呢個法律係立法，同埋真係能夠運作起來？咁呢度牽涉到譬如就係話係如果我哋能夠完成得到的時候，咁譬如政府係唔係已經準備好，例如係二零一三年今年之內就能夠係陸續咁樣係制訂相關的行政法規呢？喺今年之內真正設立呢個係核心部份城市規劃委員會讓佢能夠運作得到呢？以及能否喺咁樣的基礎上能夠喺今年，最低限度今年年底已經能夠開始呢係將新的喺《城市規劃法》通過之後能夠新提上去比公眾參與研究的總體規劃……城市總體規劃來到擺出來，讓澳門市民真係可以依法公開睇到我哋城市總體發展情況。喺呢方面我想一般性層面睇下政府現在準備程度點樣？能唔能夠喺合理期間一旦立法成功時候，真係可以開展工作，例如今年二零一三年之內相關一系列核心跟進工作政府準備好是否可以完成得到？

咁第二呢就係都想跟進一樣嘢，就係話政府喺二零一一年的施政方針裏面就曾經明文承諾過就向立法會提交法案，去建立一個建築城規範疇的專業認證制度。咁結果就二零一一年過咗就側側膊過咗去，咁二零一二年一再追問之下就政府話一路跟進係去處理，咁結果二零一二年都過埋無咗。咁到二零一三年政府正式提交呢個《城市規劃法》嚟到我哋立法會，到到今時今日，係似乎係作為城市規劃的專業認證的制度完全都未建立過。咁呢度有個疑問，因為城市規劃我哋作議員當然很重視公眾參與的機會，但作為城市規劃除了公眾參與之外，城市規劃專業上面的裁量亦都非常重要，就唔係話淨係靠人多就應該決定點做，而係話呢需要有專業的城市規劃師或者相關的專業人士，在城市規劃委員會裏面依法亦都按照《城市規劃法》規定的九大原則，以城市規劃的專業知識去衡量呢一個圖則的修改、呢個圖則的建立，是否能夠係更好符合呢個原則呢？咁係應該有專業的裁量，就唔係單純公眾諮詢，睇吓邊個大聲就邊個決定咁簡單的事。如果係咁樣就變咗就我會覺得包括城市規劃師在內的這些專業認證制度，如果繼續保留空白的話，呢個城市規劃委員會的專業性亦都很成疑問。咁我亦都係從法案裏睇到，呢個城市規劃委員會係法律文件沒有要求專業性，係沒有任何要求。咁當然你會話將來係行政法規將會進一步規定它的成員和運作，咁但係將來的事，現在係沒有呢個要求。咁所以我好希望亦都睇下在關於城市規劃相關的呢個專業制度、同專業資格，以及城市規劃委員會的專業的可靠性方面，政

府能夠喺現階段係提供到些甚麼材料？

到最後就係我都好希望都略為知道一下，政府當然就係，你話法律裏面已經提出咗城市規劃相關的一些通用的原則，包括九大原則。咁亦都喺第三十五條裏面，亦都規定咗土地八大項的唔同的用途，八項唔同用途之內，仲可以細分到其它用途，咁作為對澳門呢個城市的質素係有期望的一個澳門人，從這個角度來講，亦都想進一步睇睇政府現在的工作的資料準備係點樣？但你係第三十五條裏面提出的，譬如一、居住區；二、商業區，跟住有旅遊娛樂區、生態保護區等等這些分類，但係我相信照計要落實到城市規劃的九大原則的希望能夠保障到城市生活質素在這基礎上面，例如這八大分類的這些土地區間，照計都應該會喺行政法規或某些層面進一步規定每一個空間佢所要求某些基本質素，咁我想知道下政府係唔係已經有這方面的準備？如果有的話，將來係細則性委員的審議委員會層面的時候，係唔係可以初步提供資料俾大家知道？

多謝。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

司長、各位官員：

《城市規劃法》亦都係一個千呼萬喚始出來的一個法律，同《土地法》的修訂亦都呼籲了很多年。正如剛才吳議員所講我哋都兩度向政府提交法案，咁但係結果政府唔接納呢個法案，咁於是就係等到今時今日才進行立法。咁點解要不斷催促城規立法呢？事實上呢就這個亦都同過去呢一段日子裏面出現一些嚴重的貪腐問題就係很有關係。貪腐問題需要點樣去堵塞漏洞呢？其中一個立法，當然呢廉政公署佢嘅工作，但廉政公署只係當一個犯咗法的人的時候就拉咗佢，但係其實最重要是法律層面上能夠做到就可以減少貪腐溫床，令到想貪的人不敢貪、唔能夠貪，咁呢個先係最好的方法。咁《土地法》剛才已經講過，係需要堵塞漏洞，咁其實城規法本身亦都有一個期望，就係點樣去堵塞漏洞。過去來講無

城規法之下會出現甚麼情況呢？出現咗就係話可以被人喺一個批咗個地之後可以隨意更改用途。亦都可能有另一個利益就係話，一幅土地批出來的時候，可能本來只係起十層高的樓，但佢可以因為佢無城市規劃的限制呢，佢申請起夠五十層，咁你話十層到五十層之間的利益非常龐大，咁有權決定的人呢，個決定權就可能好貴，咁呢個亦都係好明顯係一個貪腐的溫床。因此我哋不斷呼籲要制訂城規法，就希望係城規度呢規定得到佢、規範得到佢土地的用途，唔可以隨便更換，亦都希望可以規範得到佢呢一個建築計劃，亦都唔可以隨意去更改，咁呢個係我哋所期望的，喺城規法裏面能夠體現。咁現在當然大致上城規法係一個比較專業的法案，但係喺我哋唔係咁專業情況睇落去，都覺得存在一些問題，即係話問題現在需要係將來細則性討論的時候，都需要加以堵塞。譬如話我舉一個例子，我雖然唔係細則性審議，但係都有一個例子，就係話譬如話而家第三十五條裏面的八大區域裏面。其中譬如舉個例子，第四項旅遊娛樂區咁樣，咁呢個放在我哋面前就很清楚很明顯的過去未有城規法出現的問題，但如果有了這個城規法之後呢，那問題可能繼續可以出現的。其中一個就是東亞衛視影城，東亞衛視影城零一年批比佢的時候，係好清楚按照它的面積來講，佢係一個主題公園，一個類似環球片場的主題公園。咁結果呢，呢個當然係旅遊設施，係咪？咁而家後來點？後來就轉轉下可以變起酒店，甚至未來可以擺賭檯，呢個發展商由付出只係二千一百萬，咁而家翻咗唔知幾多番，總共得益達到四十幾億，係轉手之後。咁呢個就好明顯就因為呢個城規沒有呢個限制，而可以當佢不斷可以更改用途，可以加好多嘢的時候令到呢幅土地由二千一百萬變為四十幾億，過去有咁嘅情況。咁問題如果好似而家呢個旅遊娛樂區，咁如果用番這個例子擺落去，沒問題嗎，仍然過得。咁有冇可以更加仔細些來到作出一些規範，點樣去限制它的用途的改變？咁我覺得呢個係我哋未來要研究的一樣嘢嚟。

咁至於就係喺個建築的計劃的改變，即係剛才我講十層變咗五十層之類，咁而家我哋可能就係靠一個……如果我講錯請司長指正。我睇落去就靠一個街道準線圖來到限制高度，亦都會有某些可能將來有些小區的規劃來到去限制高度，但係問題我睇落去這些街道準線圖其實我不明白點解有效期為一年，係有效期為一年，咁係咪即係意味住年年都可

以更改呢？我今年批了給他的地之後呢，出年之後可以變成根據街道準線圖的改變時候，佢就可以真係由十層變做五十層呢？會不會出現這樣的情況呢？因為睇到後面所謂修改和廢止的時候，又有一個基於重大公共利益的原因，又係一些公共利益的時候，我哋的公共利益就無處不在，咁嘅時候導致這些問題可能會繼續存在，究竟這些點樣去諗法辦法去堵塞呢？因為我哋係現實裏面剛才講十層變五十層這些好似好誇張，但係現實裏面真係見到一些由本來很低層變成很高層，例如名門世家這些就很清楚例子，高到連座山也遮埋，這些情況真係一路發生緊，咁嘅時候我哋點樣去堵塞這些漏洞呢？這個亦都係我哋我很關注的。

至於剛才吳議員所提及到嗰個即係城市規劃委員會，如果喺呢個委員會喺法律上面沒有一個專業規範，因為城市規劃委員會我相信係一個係好專業的一個群體，而唔應該係廣泛代表性、有民眾參與咁嚟去制訂一個城市規劃，呢個係一個好專業嘅嘢。但我哋到現在未有一個係城市規劃的專業認證的時候，咁將來呢批人要怎樣產生呢？產生出嚟夠不夠專業呢？如果係有專業的去制訂一個城市規劃的時候，就變成係我哋即是根本上去立這個法就變成好搞笑，咁我希望呢幾方面司長講一講究竟有咩構想？剛才我講幾個問題的時候有咩嘢解決之道？將來我哋喺細則性審議的時候係點樣去處理得到佢、能夠完善得到佢？

多謝。

主席：何少金議員。

何少金：多謝主席。

司長、各位同事：

咁樣呢，城市規劃呢一個一直以來都係市民同埋大眾都好期望的。因為的而且確回歸咗澳門回歸十三年幾，嗰個社會發展真係飛躍式的。咁大家都一直以來都係話病就話，我哋好似都有呢個城規法，所以呢就未能夠可以讓澳門真係真真正正達到可持續發展。咁終於政府係零八年推出咗有關的工作，咁而家歷經五年，就終於來到立法會，咁我諗大家都係覺得非常之急需，因為佢同《土地法》、《文遺法》等等息息相關，

亦都係一環扣一環的。咁而剛才亦都有一些同事都比較關注呢一個城市規劃委員會，我自己本人亦都想嚟呢方面希望司長可不可以具體一些去介紹。因為總體來說這些咁嘅委員會其實係呢個行政管理體制上面來說的而且確係能夠起到一定作用，但係因為這些委員會的而且確係那些專業性係非常之重要，但澳門亦都係比較細一個地方，所以有關這些專業人士可能亦都係一身兼很多職，咁會唔會係正如你剛才在引介裏面，譬如收集的六百幾條意見裏面，咁都係有很多百多條意見都係比較關注就係話，譬如有關一些利益的衝突、或者迴避的機制等等這些。將來譬如嚟法案的第十五條裏面都話會譬如佢哋嘅職權、組成、運作方式係會由有關行政法規來訂定，咁但係具體方面可唔可介紹多少少比我哋知道下，即係究竟將來佢哋的運作方式，因為大家都比較關注委員會的架構同埋成份。

咁另外剛才司長亦都嚟引介裏面提到，譬如八大內容裏面提到，會構建一個完善公眾參與同埋收集意見的機制。咁係咪一陣間又可以介紹一下點樣係能夠有效咁推動到呢一個公眾參與的機制。

就係以上兩個問題。

多謝。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

司長：

咁我都想問清楚司長有關現在法例裏面講到，即係我哋而家等咗好耐的《城市規劃法》。頭先有些同事都講咗，以前因為我哋就有這個《城市規劃法》，咁變咗很多嘢都要在褲袋裏面拿出來，咁市民話很多時候都由官員去決定，咁就算咁好都係有人質疑，咁唔啱就更加質疑。最經典的就講是歐文龍先生個 case。咁確實大家很擔心，如果搞得唔好又形成一個新的腐敗溫床，咁呢度其實頭先很多同事講咗土地使用的類別裏面，分居住區、商業區、工業區、旅遊區等等，咁之前我哋傾《土地法》

的時候，又傾到宗教或者環保都可以批地的。咁我想問譬如宗教是屬於邊區裏面，因為新批地梗係你有地至批比佢，咁《土地法》那邊講咗宗教、環保可以批地，係豁免即係不用公開競投，咁現在你又劃分咗咁多個區，咁那些在邊區呢？點解我提出這些問題呢？因為澳門這個地區我哋睇下城市特徵，即係一個屬於微型經濟體系的城市，人多地少。咁其中一個特殊性就係話，喺宗教裏面係全世界最和諧的，因為你睇下宗教歷史上邊有咁近，大三巴下面嗰個天主教下面就有一個哪吒廟喺度，咁這些是歷史造就。咁如果新城規劃的時候，即係城市規劃裏面的時候，咁你有沒有一個宗教區即係預備，因為《土地法》嗰邊話批地，咁即係你有這樣的準備，咁放在哪裏？咁即係放在工業區定係住宅區定點呢？因為這個問題帶出到我哋地咁細，就係緩衝區的問題，因為將來世遺即係文化遺產等等很多法例又定咗的時候呢……我記得去那些研討會呢，咁佢話要有一個緩衝區，個緩衝區原來係巴黎裏面嗰個鐵塔，如四十幾公里望到有東西凸出來係視線，都話你唔割走佢，就去掉世遺的稱號的。亦都有座係好似貝魯特定邊度？高到上嚟拆拆拆到淨番十幾層都話唔得，再拆，佢話再拆會倒了，咁就算啦！就咁啦！咁即係話其實都幾嚴格，以我哋澳門咁細，又係一國兩制，咁唔知法例有沒有區分開，即世遺將來審核，係澳門望過去係珠海，咁你唔俾起啫，咁珠海起咁點呢？整座八十層，咁我哋的世遺景點又點呢？咁等等的問題可能會喺以前沒有城規法唔洗講啦！冇咁嘛！咁現在有的時候，咁我想就係係咪要注意下呢方面呢！因為仲有一樣嘢就話喺我哋呢個舊區裏面，你睇皇朝區已經撈埋一嚟。住宅、商業樓，咁其實即係好奇怪，現在的寫字樓裝修得好靚，咁隔離住宅可能有一個師奶拖住一個細路著件背心，或者天熱不著衫、著對拖鞋係商業區行吓行吓咁樣，又有嘢，細路仔你未見過咩？帶你去睇睇！喺我哋個區，皇朝區！著對拖鞋撻下撻下咁拿住餸菜，咁其實這些因為我哋地方細不能區分，咁現在我哋要分商業區、住宅區、工業區又旅遊區，我哋有冇地分咁多區呢？咁區與區之間有冇一個緩衝區呢？咁如果唔係講就容易，點做？巧婦難為無米炊，咁點分開咁多個區？係咪先？一房一廳你點樣又要間多兩個房出來？間不到的。

仲有一度就係話，我哋仲係一國兩制添！一國兩制要同周邊並軌的，咁所以好多嘢亦都有中葡文化存在。咁你喺呢度我哋而家城規裏面

你就算我真係有城規師，甚麼師都好，佢拿住咁細嘅嘢，即係唔好話文化衝突，已經融合咗的文化，現在要怎樣拆開它，分區呢？咁本來撈埋一嚟，因為細，所以撈埋一嚟大家覺得沒問題，現在要將它分區，要點搞呢？咁同埋仲有一樣，澳門真係有一個特徵，香港同國內都不同，咁有一個私家地，喺基本法裏面規定私家地要保障它的權益。

所以另外再講就係話，係現在係民政總署裏面，很多權限又同工務局，因將來睇文本裏面的權限工務局裏面去揸的，基本上是重疊的，即係好似係西灣湖咁，基本上我諗佢沒有問過你哋就整嚟嘢喺度，咁但係你哋之前做過一個海邊填海區，我亦都喺諮詢會問過，嗰度有沒有考慮協調呀？係新城規劃裏面，即係新舊城的接合，咁你又答得很模糊。咁但係現在我睇嚟就民署與工務系統的很多機制係重疊，包括環保等，但這些就一環扣一環的。但城規法文本講亦都同環保同其它文遺法有抵觸，咁呢度的時候係咪喺立法的同時或者法律的文本已經同民署已經好好分工咗？佢係佢、我係我。如果不是定抑或我想問喺呢個法律做的時候已經又同民署傾我哋點分點分，咁唔係我好擔心即係頭痛醫頭腳痛醫腳，各做各的，將來呢個法案很辛苦咁，沒有幾多個月喎，咁睇來司長我哋不會托你手躑，一定撐硬你，拎來幾個法案希望係我哋任內完咗佢，唔會下次再嚟過。咁但係問題如果我哋做咗出嚟，但係民署的職權，即係很多同事也提過咁多重疊，如果理唔順，係傾的過程有沒有問題唔知，咁起碼如果唔關注這個問題，當你做了出來的時候，在執行上會打結，咁浪費了大家的心機。所以喺呢幾方面嚟講，即再強調希望，呢個法律裏面或者我看不清楚，因為剛剛大家拿回來去睇。好喇！咁就係話嗰個特徵方面，就係注意下澳門的地少人多同埋宗教的特殊性，同埋我哋要同世界並軌之餘又要周邊地區並軌，呢個其它城市沒有這樣的煩惱，佢一個國家一個法律大家知，但係一國兩制嘛，又回歸咗無幾耐，咁好多嘢都你話熟好唔熟好，有些法律現在仲係滯後，要點銜接呢？同埋記住仲有私家地喎，仲有民署的問題，呢幾個問題想司長解答下。就係話係咪已經考慮落去？或者係邊做邊傾，定抑或立咗法之後以後有矛盾至傾呢？

多謝。

主席：梁安琪議員。

梁安琪：多謝主席。

司長、各位官員：

我對《城市規劃法》係表示認同。今日喺一般性討論的層面，主要係有以下幾個問題，想請司長或者其他的官員可以解答。第一，《城市規劃法》有效執行同文化遺產保護法、生態環境保護法，同埋道路整治等，都係有著密切的關係，可以講係牽一髮而動全身。城市規劃係一定程度上會影響到文化遺產同生態環境保護等。喺過往為促進經濟同城市的發展，政府曾經喺氹仔填海，而使到大片紅樹林消失，我哋的澳門市民唔希望這些事情再發生。當某項建築或擴建的工程，為了經濟或民生發展所需，但可能在某程度上會影響生態環保，我們將如何去平衡同埋協調呢？雖然法案在原則部份有明確的規定，例如可持續發展原則、促進社會經濟、歷史、文化、環境方面的協調同平衡發展，以確保滿足當代社會的需要，同時亦規定咗保護環境的原則，即係促進保護同維護環境、大自然生態平衡，以及環境的可持續性。但喺實際的執行的時候，相信係好難咁平衡，尤其係經濟同民生的發展的重要呢，抑或文化遺產保護，抑或係生態環境保護更重要呢？相信眾說紛紛。特別係本澳已定位為要構建成為世界旅遊休閒中心，未來本澳的各類旅遊休閒設施亦都會陸續興建，係城市發展這個問題上，尤其是本澳面積細小的情況下，如何兼顧平衡發展？法案中只係提到土地工務運輸局應要求係相關範疇具職責的公共部門發表意見，這裏只係發表意見，而最後的決定權將為何，希望司長可以詳細地介紹。

第二，為咗有效執行城市發展規劃，法案中規定設立城市規劃委員會，作為城市規劃的編制、實施、檢討同修改程序的諮詢機構，而城市發展規劃並不是獨立存在的，舊區的重整、文化遺產保護、道路工程開展等領域的工作係息息相關，密不可分的。而這些工作亦分別設置咗各自不同的委員會，例如，舊區重整有舊區重整諮詢委員會、文化遺產保護有文化遺產委員會等，是否政府喺每一項工作上都要設置專門的委員會，先至真正能夠發揮作用呢？喺城市發展、舊區重整、文化遺產保護

等幾個本來就聯繫密切的領域中各自設置委員會，如何保證這些委員會的人員對《城市規劃法》、《舊區重整的法律制度》上，《土地法》、《文化遺產保護法》、《都市建築總規章》等多個法律都有清晰的了解同埋掌握？目前，政府有關部門之間喺跨領域合作事務中都存在溝通不足、各自為政、相互推諉的現象，如何能保證作為諮詢機構性質的城市規劃委員會能夠同各個機構同埋委員會係保持有效的溝通和協調？

第三，法案中亦都提到土地的使用別類，其中規定土地用途的訂定，尤其係通過以下土地使用別類而作出的包括有：居住區、商業區、工業區、旅遊娛樂區、公用設置區、生態保護區、陸地或公共開放空間區、基礎建設區等八個類別。但好似頭先麥議員都有講，澳門的土地真係很細亦都很少，比較多見到的某個區域、某棟樓係商住兩用，有些係屬於居住區、旅遊區又係商業區，在這個這樣的土地使用類別上係存在好大困難來分區的，同時我哋只有首先對土地使用別類進行劃分，先至能適用不同的土地發展政策，咁亦影響到本澳的城市發展規劃。喺這裏亦都想問一問司長，針對以上這些土地使用別類，有何具體的標準進行劃分？

多謝。

主席：請關翠杏議員。

關翠杏：多謝主席。

司長、各位官員：

對於這個城規法，我相信正如大家同事都講，我想這個一直係我哋成個澳門社會都好期待的一個法律。咁這個法律裏面我睇咗之後，我自己覺得當然有很多涉及到技術性的規定，亦都係有一些對於尤其係未來怎樣制定城市規劃的一些程序要求，咁我相信從這個角度來講，係應該支持。但係睇完成個法律之後，我有一些我不是很明白，我亦都好想希望司長解釋。就係本身如果作為我哋澳門這個城市，過去其實一直都有城市規劃，只不過係政府掌握咗，亦都係分區亦有不同的規劃，但點解大家對城規法個訴求咁強烈呢？其實就係因為我哋過去官員對城規的掌

握或者處理上面，嗰個裁量權實際上太大。特別在回歸之後，我哋睇住澳門經濟發展的時候，有些城市的規劃係令到社會最後係感覺到很難接受，就係我哋見到很多高樓拔地而起的時候。咁這一個這些的規劃其實政府有的，原來亦都唔係話係咁這樣的規劃，但那個問題是甚麼呢？是政府是隨意地去改。所以我哋現在希望有一個規劃法去規劃住政府應該符合一些原則、一些規則，去訂定未來的城市規劃。咁我相信現在這裏亦都制訂咗一些機制，特別亦都係過程當中設立咗一些公眾可以參與、提出意見，政府去徵集意見。我自己覺得城市規劃對我哋成個澳門，特別係澳門未來的可持續發展係非常重要。但在這個過程當中，其實我相信大家都好明白，城市要怎樣規劃，佢唔單止係涉及到我哋未來點樣？經濟點樣發展？澳門居民點樣居住？我哋的空間點樣去利用、善用？過程當中亦涉及到不同的利益的角力。咁所以喺呢一度我自己有一個問題，睇晒成個法律之後，但係我覺得，儘管政府有咗規範，但點解整個法律去到最終，所有嘅嘢立法會的參與就是這一個法律，即係我唔知你明唔明我的意思。成個法案裏面很多的條文全部所有隨後的機制，全部都係通過行政法規。行政法規去制訂所有嘢，包括一個總體規劃，總體規劃的訂定就係透過一個行政法規去訂定出嚟。其實總體規劃的訂定，詳細規劃的訂定，我自己去睇過程當中最重要就係總體規劃的訂定。點解這個咁重要的規劃，當政府聽完晒所有的意見的時候，最後一刻要訂定的時候唔係要經立法會咩？點解會係行政法規去訂定呢？對於呢樣嘢我真係無辦法去接受。因為我始終覺得無論點都好，你成個法律依照所有嘅嘢政府係運作過程當中，去到最後確定一個叫圖案又好，一個相關的規範又好，佢呢個係利益角力的結果，但係政府如何選擇？點樣考量？有咩機制可以令到社會到最終有知情呢？立法會係作為行使代議政制的一種權力機關，我不明白點解喺成個城規法咁重要最後關鍵的時候，政府仍然係要透過行政法規去做晒所有嘅嘢。我係呢度我希望政府有一個解釋。

唔該。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

咁關於城規法呢咁一直以嚟我相信我哋議會呢，都通過唔同嘅一啲平台呢亦都向政府施以一個壓力。因為點解呢？就話嚟回歸之後，大家都見到嘅，我哋嚟之後我哋成為咗一個世遺嘅城市。咁但係嚟成為咗一個世遺城市之後呢，其實我哋由於呢個城規法嘅一個或者唔健全，甚至係一個嘅即係話姍姍來遲呢，亦都引致係呢幾年嚟講呢，我哋會睇到包括嚟我哋嘅世遺景區，無論係東望洋山以至到西望洋山呢，都出現唔同程度嘅一啲嘅高嘅建築物，而呢啲建築物亦都受到我哋教科文中心嘅一個嘅定係嚟澳門嘅一個檢查呢，亦都發出咗一啲嘅意見呢，亦都要求我哋特區政府要限期去進行一個有關嘅改善措施。

咁正正呢個亦都話俾我哋聽呢，由於我哋嘅城規做得唔好出現咗問題，出現咗好多嘅我哋一啲嘅官員嘅一個自由裁量權。亦都睇到我哋嘅有關嘅一啲嘅可以話整個城規裏面呢，係睇唔到一啲比較好嘅一啲規劃。嚟一啲嘅舊區點解突然之間有一啲龐然大物，一啲高嘅建築物。嚟西望洋山我哋亦都見到呢後面有一個……影張相出嚟嚟而家都見到一個背景，多咗一個背景。咁東望洋山嘅我哋亦都要睇到有一啲嘅地盤而家亦都係停咗，淨係進行有關嘅訴訟等等。咁另外有一啲區域嘅亦都而家由於社會上聲音比較大，咁而停止咗有關嘅一啲嘅批則等等。咁諸如此類嘅問題其實帶咗上嚟我哋社會好希望我哋有一個完善嘅一個城規法。

咁我睇返而家送上嚟嘅呢一個文本，咁其中同司長嗰度討論嘅一個就係話，我哋而家嗰個公眾嗰個參與嘅程度方面，咁我睇返裏面亦都講咗喇，即係話公眾嘅一個嘅參與僅係限於一個諮詢嘅一個部份，實際嘅參與係唔多嘅。咁但係嚟第 4 條寫得好清楚嘅，嚟呢個條文嚟講，係點樣透過同埋促進公眾參與嘅原則。呢個原則亦都同我哋剛才所過嘅呢個有關《土地法》一樣，呢個原則我哋睇唔到呢公眾實際比較大嘅一個參與嘅一個程度嚟裏面。咁我就睇返鄰近地區好似香港，其實任何嘅人呢都可以提出修改圖則，以及作一啲嘅規劃申請嘅權利。咁澳門嘅城規裏面呢，我哋嘅公眾參與嘅程度呢相對嚟講呢相對係較低。咁所以就係話嚟呢方面亦都聽聽司長嗰方面嚟草擬呢一個有關嘅呢個嘅法案嘅時候呢，對於點樣去加強呢個透明同促進公眾參與嘅原則嗰方面呢，我哋嘅

一個取態係點樣？既然我哋已經定咗一個原則，但我哋睇起上嚟呢個亦都係諮詢嘅成份會比較多。

咁另外一方面亦都同剛才司長嘅引介嘅，亦都比較大段嘅講咗我哋第三點呢係設位一個叫城市規劃嘅委員會。咁呢個其實委員會而家睇起上嚟呢政府嘅一個取態可能都係屬於一個嘅諮詢嘅機構為主。咁但係坊間喺當時徵集有關嘅意見嘅時候呢，我哋即係話收到返嚟嘅一啲嘅情況呢，都係希望呢個嘅有關城市規劃嘅委員會能夠起到一定嘅作用。因為《土地法》剛才過咗已經知道喇，我哋將來嘅有關嘅一啲公眾嘅旁聽呢可能會……即係有關嗰個程度會減少。因為點解呢？好多時放喺……因為司長介紹就係話喺城規法裏面我哋就一個嘅城規委員會，佢已經作咗一啲嘅限制等等。咁但係睇起上嚟佢呢個有關城規嘅一個嘅委員會都係一個諮詢嘅機構嘅話呢，咁我相信將來呢點樣能夠強化到呢一個委員會嘅功能呢？我覺得呢個係希望司長一陣間喺呢方面作一啲嘅介紹。因為呢度我哋睇唔到嘅，因為你將來會喺一個，亦都係一個行政法規裏面呢會講明呢個委員會裏面嗰啲具體職權呀、組成同理一個運作嘅方式。同我哋坊間希望呢個嘅城規委員會能夠增加我哋有關我哋公眾嘅參與呀，另外亦都起到一個嘅專業一個委員會嘅作用呢，呢個係有少少落差嘅，咁我想睇下司長嗰方面對於呢個委員會將來，而家係一個諮詢嘅一個嘅說法，將來會唔會係一個嘅……有一個嘅進階，將來係會向住一個專業嘅一個委員會嗰方面呢去邁向呢？想聽聽司長嘅一個嘅介紹。

咁另外我亦都睇返喺整個文本裏面呢，司長有無考慮過一啲叫上訴嘅機制？咁我睇返呢個嘅《城市規劃法》裏面呢，當城市嘅規劃方案係形成之前呢，公眾係可以參與有關嘅諮詢；但係呢個《城市規劃法》當中呢只係對擁有權利同理法律保護嘅利益人呢喺受到實施嘅城市規劃或者預防措施而受損嘅時候嘅一般嘅一個保障嘅制度。我哋睇唔到就係話呢針對住喺諮詢過後嘅城規嘅結果呢有一個進行一個上訴嘅機制。有無呢個機制喺度？

咁即係話，即使就係話喺呢個城規結果如果係同公眾嘅期望有所落差嘅時候呢，亦都無法呢去左右呢一個嘅結果。咁喺呢一方面政府會唔會考慮就係話喺城規呢個結果公佈之後嘅一段時間裏面呢，設立一個非

經法院嘅一個上訴嘅一個機制，上訴機制。使到呢即係話裏面當然啦我哋要有一啲符合資格嘅一啲城規師係參與嚟裏面。因為呢個一定係有一啲專業嘅一啲人士嚟裏面，使到呢個城規能夠更加符合社會大眾嘅一個嘅利益。咁呢方面我想聽聽司長呢方面對於設立一個上訴機制嘅一方面。

咁另外一點就係話今次呢個嘅《城市規劃法》呢，咁我覺得其他嘅一啲相關嘅配套嘅法規呢，我想聽聽司長有關完善嘅情況。因為如果呢個城規法行咗，而其他嘅一啲配套法規行唔到嘅話呢，我相信將來嚟有關嘅推行嘅效果方面會受影響。點解咁樣講呢？因為呢個嘅包括呢個《土地法》、《文化遺產保護法》，其實現時我覺得亦都係需要呢一併去考慮。咁當然啦而家呢啲法例都係，即係話嚟唔同程度上呢係議會度進行有關嘅一啲審議嘅工作。咁但係亦都需要有一個咩嘢呢就係話，一個叫做自然環境嘅保護法，我唔知司長對呢個法嘅方面點樣睇法。因為點解呢？呢個法例我而家睇返只係有呢第 33/81/M 嘅法令，裏面係有講到嘅。呢個法令係講乜嘢？就係話嚟路環島呢，係設定有一個面積 177,400 平方公尺嘅一個叫全保護區，有呢個個規定嘅。咁但就一個自然環境嘅保護法呢我哋係無形成到嘅。咁另外當然喇，仲有一個叫環境綱要法，環境綱要法。咁嚟呢方面我會睇返就係話縱使我哋亦都睇返嚟環境綱要法裏面呢，當中亦都有提及點樣保護嘅植物同埋動物嘅個條文。但係呢係缺乏自然……嚟保護自然環境嘅實質規管嘅條文下面呢，對自然環境嘅保護係起唔到作用。咁嚟呢方面我覺得當嚟面對發展同埋環境保育之間呢出現咗有利益衝突嘅時候呢，嚟現時嘅由於有關嘅環境嘅保護嘅法例未有一個時間表，可能嚟將來嚟講呢就會我哋會犧牲乜嘢呢？就係我哋一個嘅自然嘅環境，咁我想睇下司長嚟呢方面，城規法同埋其他嘅，例如：環境保護法等等呢啲嘅，我哋係會唔會係有一個嘅具體嘅時間表，能夠使到有關嘅，我哋將來嚟考慮發展同埋保育嘅時候，能夠有一啲嘅法律嘅支撐，使到我哋社會嚟呢個嘅方面呢能夠作出一個嘅平衡。

主要呢幾個問題。

主席：崔世平議員。

崔世平：多謝主席。

司長：

好高興終於我哋都等到呢個《城市規劃法》嘅來臨。咁都知道政府都做咗好多年嘅功夫，亦都係少有嘅為咗準備一個《城市規劃法》嘅制定做咗好多前期嘅工作，咁當然我亦都有幸參與一部份。咁睇到政府係唔係話自己冚埋門做功夫，而係都廣納好多工作嘅人員，包括專業嘅人員同埋非專業嘅人員，咁我覺得呢種包容性去準備一個法案值得表揚。咁我都希望多啲法都係用一種這樣嘅包容性嘅方式，係既有專業、亦都有非專業嘅，但係有持份者嘅心態嘅人能夠參與。

咁總觀嘅來講睇到就係話總嘅立法目的，其實我覺得都係清晰，我都係覺得認同嘅。因為基本上城市規劃同《城市規劃法》就唔完全一樣。咁好多市民其實而家想等緊出來嘅其實唔係《城市規劃法》，而係個城市規劃究竟係會點樣？咁但係如果無《城市規劃法》，其實城市規劃本身佢個法定嘅重要性其實都係好受質疑，呢個亦都係點解就係過往人地對於政府個自由裁量權，對於市民個知情權都表示不滿意，都係呢個理由。咁所以我亦都寄望呢個《城市規劃法》可以滿足到大家呢啲嘅疑慮。

咁總體來講，睇到就係話政府嘅呢個《城市規劃法》裏面所制定嘅東西，係包括咗呢個訂定、修改、同埋檢討呢個程序，咁亦都係好鮮有嘅，喺法律文件裏面清楚寫到公眾參與嘅日數。咁呢個我相信都係第一次，我做立法嘅時候見到政府寫公眾嘅諮詢會係 60 天，而係要有 15 日之前要做公告，咁其實呢個自我約束嘅條文，其實我覺得係一個好好嘅保障。令到大家係喺參與嘅過程之中，唔會突然之間政府有啲新嘅東西走出嚟亦都唔會突然之間比兩日時間我哋就要匆匆地通過一啲政府新嘅說法。咁所以我覺得呢個保障係適確，係需要嘅。

咁至於喺層次上面，亦都睇到政府係做一個總體嘅規劃同埋一個詳細嘅規劃，咁呢兩部份我諗亦都回應咗市民嘅訴求。當係專業嘅，其實澳門咁細，一個都可以，但係從立法嘅過程之中，聽到確實好多市民係比較認同呢個總體規劃之後，再做一個詳細嘅規劃，分兩步走。咁所以我都覺得呢個係亦都係順應咗普遍市民嘅要求，覺得呢一種嘅做法反而係可以更大嘅保障。事實上亦都喺運作裏面可以做一啲將用途先定咗落

嚟，咁其實喺定咗啲用途之後，當然唔可能佢係萬應萬靈嘅一個用途之後可以確保其他。咁所以相信政府都需要做下其他嘅配套法規出來，先至可以完善。

咁至於我哋好多人都關顧嘅城規會，其實如果你睇好多地方嘅經驗，城規會其實有好多，有啲係有專業嘅組成，但亦都有唔少係唔係由專業人士參與。咁我都比較認同呢個方式，就係話城市規劃嘅委員會其實應該有一部份係專業嘅人士去發表佢嘅意見，係鞏固一啲根基嘅概念。但係更緊要嘅都應該容納一啲非專業嘅人士，社會上各個嘅持份者，即譬如政府有好多而家嘅諮詢組織呀，或者好多民間嘅機構呀，或者係熱血嘅人士都對呢啲好有興趣嘅。咁其實我覺得應該都通過一啲適當嘅渠道，都可以歸納到佢成為一個城規會嘅成員。因為呢個本身如果將城規會定得太過專業化，咁亦都容易會同社會其他嘅部份會脫鉤，咁好多要求到時可能出咗個規劃嘅時候亦都滿足唔到市民要求。所以我亦都希望政府可以考慮嘅時候，做城規會成員嘅時候，政府嘅參與係人數盡量係限制喺一定嘅範圍之內，最好唔好太多啦，都係屬於少數為佳。咁然後剩番嘅位都係比就係話社會各個嘅人士，咁至於做期限呢啲我覺得係可以值得喺細節性裏面大家再深化，究竟點去一方面回應番澳門本身自己嘅專業人才嘅限制有限，而且加上其實城市規劃師呢個東西都未出台，咁所以如果要真係要同步做嘅，我相信政府有好大壓力。咁我相信需要喺城規會嘅制定嘅過程裏面亦都清晰一啲政府嘅概念，究竟佢想呢個組成係做啲乜嘢，同埋基本上佢要做嘅功能係啲乜嘢。等市民可以清晰嘅知道呢一個諮詢嘅性質嘅東西係有別於一啲決策嘅東西。

咁當然我哋成日都係生活喺港澳之間，扭開個電視睇嘅總係可能係香港嘅電視台多過澳門嘅電視台，咁所以將香港嗰套好容易覺得直覺搬得到返嚟。咁但係其實因為喺政府而家嘅立法制度裏面，其實同香港係截然不同。香港係呢個進行一個規劃嘅許可，而澳門而家本身唔係一個咁嘅制度，而係一個規劃制定之後，其實係一個實施嘅機制。咁因為兩種唔同嘅制度，所以我哋亦都唔可以照抄晒香港嘅制度話有無呢個裁決權呀？有無呢個最後終審權？因為其實本身亦都只能係諮詢嘅一個制度。

咁所以我覺得呢個城規會亦都適當有佢自己嘅角色，而且加上我哋仲有《文遺法》而家喺度討論之中，亦都會有佢嘅委員會啦，土地亦都有佢嘅委員會，咁我覺得喺呢度一下子我哋有好多嘅法會過，一下子亦都會有好多其他相繼因而產生嘅委員會會出現。咁所以喺呢一個階段，我都建議都係政府審慎考慮就係唔好比一個委員會變咗權力太大，其他委員會大家互相有比較，其實就係最難令到各方各面都滿意。咁可能亦都會做成某啲委員會個個都願意參與，某啲委員會覺得無乜權佢又唔制喇。咁所以我諗一個平衡參與嘅原則，同理一個合理嘅運作原則，其實都希望政府能夠遵守番。

咁係我覺得喺呢個總體嘅概念裏面，大家所擔心嘅嘢我覺得其實都有適當嘅回應。咁當然條文唔係完全完善嘅，我覺得喺細節性裏面其實都有好多空間需要去大家去討論。尤其是政府將會有一啲嘅配套嘅制度嘅時候，我都希望到時能夠適度多啲了解。因為要令到《城市規劃法》可以運作暢順，其實佢嘅土地用途嘅分類呀，規劃嘅標準同佢嘅指引呀，甚至我哋講城規師佢本身嘅確立呀，呢啲配套嘅法律法規都必須要適當時候盡快能夠出台。咁亦都希望政府一陣可以解釋下如果城規法確實真係今個立法年度能夠完成的話，總體來講呢個制度幾時可以開始運作？亦都等大家可以係拭目以待，希望真係可以個《城市規劃法》可以令我哋城市規劃做得更加完美同完滿啲。

咁一啲係細節性想討論嘅亦都希望帶一帶出嚟就話，我哋都睇見政府用緊一個就係呢個街線，街道準線圖呢個字，其實喺我哋行內人就用得好慣亦都好暢順。咁但係我睇到而家最近嘅定義裏面，其實確實已經將街道準線圖佢嘅適用範圍有所拓寬，亦都過去嚟講我哋已經逐步拓寬緊。咁呢個名字上我諗就係話希望能夠名正言順啦，咁係擴大咗佢嘅內容嘅時候考慮一個比較能夠包容性嘅字，既可能保持用番街線圖，咁但係可能加番一啲字等佢正確可以描述到呢張圖實在賦予到俾我哋嘅一個東西係乜嘢。因為佢其實都包括一個就係詳細嘅一個修建性嘅規劃，究竟我哋可以起幾高呀？等等等等。頭先好多同事都擔心究竟你可唔可以又整超高樓呀？你用途可唔可以改變呀？其實喺呢張嘅街道準線圖裏面有好多咁嘅說法。咁但係正式一張嘅街道準線圖又未必完全應該包含呢

的內容，但如果有加一個修建性嘅概念嘅時候，確實就可以名正言順。咁呢個希望嘅細節性能夠得到討論啦。

咁仲有就係城規嘅目的裏面，亦都希望就話我哋頭先講就係呢個不動產嘅文化遺產，咁其實一個非物質文化遺產亦都適當希望能夠引入呢個概念。因為有好多時候一個某一類嘅活動其實嘅某啲地區會特別盛行嘅，咁如果城市規劃裏面未必佢本身有一間建築物我哋去保護，但某個地塊、某個廣場係有一定嘅歷史氣氛嘅，咁我哋應該亦都有所尊重，咁所以我哋希望嘅《城市規劃法》裏面有所處理。嘅原則上面亦都係講到呢個文化遺產嘅時候，亦都希望就係不動產之外，亦都本身嘅文化遺產亦都能夠適當引入番。咁呢幾條條文亦都希望政府嘅細節性討論嘅時候能夠可以再清晰一下，等我哋可以更加掌握得比較仔細一啲。

多謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長：

在一般性討論及表決這重要的城規法的首階段，我想提出三個我認為重要的問題。

為理解這個法案的目的，毫無疑問需要看其標的及原則。“標的”載於第三條及第四條，強調的是環境平衡的問題，而“原則”著重公共利益及利益平衡的問題。

到底要如何實際付諸執行呢？這個問題意味著會有長期的利益糾紛及法律在各位階上的衝突。

大家都知道，立法會正在細則性審議的法案有：“文化遺產保護法”、“土地法”及“都市建築總規章”等。其實，各法律間相互都有關聯，因此需按相關利益的輕重來作出適當決定。我同意第四條所列的

原則的次序安排，即將“謀求公共利益原則”置於首位，隨後是“平衡利益原則”等。

其實這是個複雜且值得深思的問題，因此，我的發言除了講原則外，隨後亦會提及總體規劃的執行問題。

在這方面政府認為有公眾參與，之後總體規劃由報告補充。我認為由報告補充，法案裏沒有很明確指定由誰做報告，由誰委託做報告，需給予甚麼指示、原則及指引來執行這些報告，因為有關實體在作最終決定時會考量這些報告。

考慮到“文化遺產保護法”與“城規法”將來可能會出現的衝突，為易於明白，用一具體個案說明，如果批給了某個地方興建一建築物，澳門現有八種土地使用類別，這建築物在其中一類別如旅遊娛樂區內興建，在那地方突然挖掘到一個遺跡，現在就出現一個這樣的問題，最近在路環發現一個以前的小哨站。

好了，現在如何平衡法案第四條第二款主張的平衡原則？這是很重要的應在委員會作深入的探討，因為利益衝突經常及長期發生！由於是經常及無休止地出現，在作出決定時，這些決定必須與同類情況的決定不能存有差別，這也是避免將來出現問題。

我想提的另一個問題是與公眾參與有關，但在某些情況若政府視為保密的地方需作出保留，這些資料便不能公開。我認為法律應對此有所規定，第十八條所指的須保密情況，法律應予以保留。我覺得這樣表面上去規定作為法定分類的或由政府視為保密的內容不予公佈及展示。我覺得稍後在委員會需要明確哪些政府應列為保密的事宜、內容及問題。我知道司長想打瞌睡，沒關係，我會加快及儘量具體些完成我的發言。其實這兩天我們大家都十分辛苦了，這些法律本應一早就該送到立法會，但由於你們無努力完成工作現在才來打瞌睡。

而另一個問題關翠杏議員也提及過，是與“行政法規”的處理事項有關。我覺得第十五條規定的“城市規劃委員會”不可以這麼簡單規定！對於需要甚麼標準、要有甚麼資格、要有甚麼條件、究竟這些成員

是甚麼人等方面都需要明確訂定的。是否又揀選“自己友”？像民政總署的管理委員會，閣下都在那裏工作過，親朋好友都在那裏工作，這樣不可以的！我認為法律須明確指定誰是委員會成員，避免將來出現利益輸送的混亂局面！

最後，我亦想講講表面上如我剛才提到有公眾參與。

我想知道公眾參與是在總體規劃執行前還是在詳細規劃進行時？這是基本要知道的，如果我沒有看錯，應該是在詳細規劃進行時，即當一切都已完成時才參與！

我希望得到司長的清晰解釋。

多謝。

主席：林香生議員。

林香生：主席、司長、各位官員、各位同事：

城規法出台呢，因為呢樣嘢係眾望所歸嘅嘢，但裏面係初步睇裏面有唔少嘅問題。我鍾意呢由尾睇返上嚟，因為而家我哋喺呢個文本裏面，我哋設置咗一啲過渡嘅規定嘅，過渡嘅規定嘅第 59 條第二款啦我唔知嚟乜嘢嘅，呢樣嘢有無公佈呢？喺討論嘅時候可唔可以俾我哋議員去知悉一下呢？因為呢度嘅寫法係土地工務運輸局繼續沿用現存嘅城市規劃，及城市規劃研究嘅指引及原則。係呀呢個要用架，呢個一過咗呢個法律之後佢哋要用架，佢未出台佢係要用。

另外嚟講就我哋有整個章節，係第九章呢係處於一種賠償嘅嘢。第九章個章節個名叫做“對私人的保障”，但佢第 52 條我最唔鍾意睇到啲咁嘅法律。第 52 條列舉咗四樣嘢，咁唔列舉係咪我唔用得呀？全部都唔係。呢啲列舉我係全部都用得嘅，但係列舉咗落去喇又有咩意義呢？唔知。所以佢跟住落嚟就好多啲賠償呀諸如此類嘅嘢。咁呢度嚟講佢個好得意嘅就係嗰個寫法，個標題嘅寫法就係：首次實施城市規劃導致的賠償。呢個條文嘅標題係咁樣。即係我哋預咗做乜嘢呢，做法律最緊要

係，因為你嗰度望文生義，佢嗰度搞緊乜？另外一個問題就係而家我哋嗰呢度嚟講呢，就用咗一啲唔同嘅概念定義嘅嘢，都市性地區，咁老實講嘢，叫做都市性地區嚟講一定係高樓萬丈，唔係唔叫都市性。最典型嘅人地一講城市嘅典型乜嘢呀？曼哈頓，摩天大廈。但我哋澳門咁細係咪要咁呢？呢個係一個準則個思維嘅問題嚟架。咁另外我哋而家呢個城規法裏面嚟講，我哋究竟要做到嘅我哋根據我哋嘅肌理，我哋地區嘅肌理，我哋去構思呢樣嘢。

同意關翠杏同事所提嘅就係，話我哋大量嘅嘢嗰呢度嚟講定咗之後，跟住放晒權俾政府、行政方面去做，行政法規去做。好簡單咁最後一個就係如果從城市肌理嘅角度嚟睇，我哋要將嗰啲分區去做，咁，喂，你最後俾個圖我睇吓我都過癮吓嘢，係咪呀？我都知道點樣嘢。我哋澳門而家嗰個城市嘅肌理最擺命係一樣係乜嘢呀？我哋一個博彩業龍頭產業，無所不在。50公尺就係學校，我哋無呢啲區域嗰啲，我哋無文教……教、科、文、衛，我哋完全無係呢度有區域出嚟。係咪我哋唔要呀？我相信政府亦唔係咁。係咪呀？你可以講呢啲叫做基礎設施，呢啲叫做公共設施，都得。咁但係如果我哋真真正正要行到一個城市規劃嘅時候，我哋係咪有啲嘢避咗佢呢？而家我哋好奇怪呀，我哋澳門嚟講一個好大嘅民居裏面有一間夜總會。我哋四周圍學校，嗰度有一個賭場，嗰度有一個角子機區域。唔係話呢個邊個怪邊個嘅問題，而係我哋自己本身做咗呢一樣嘢。

仲有一個，如果從民防嘅角度嚟講，而家我哋有啲街，嗰棟樓二十幾三十層，嗰條街停唔到救火車架，有幾間大廈係咁架。嗰呢度唔點名，因為可能會引起恐慌，無謂。有啲地方嘅，我哋變咗嚟講都同呢個城市規劃本身，因為我哋而家係乜嘢呀？用廣東話俗嘅嚟講就係我哋而家做咗呢個法律之後我哋著咗條褲上去然後裁剪。有啲嘢嚟講可能做嗰個第九章，有啲咁嘢意圖，係咪呀？可能割到嗰度嘅時候真係要郁動一啲嘢，但係我哋係咪用咁簡單嘅情況去做呢度呢？我絕對支持呢個法律嘅狀況，問題嚟講就係要解決幾樣嘅情況。

一個係因為《城市規劃法》同《土地法》，佢本身係嚟連，而家我哋用咗一啲定語，用咗一啲嘅分類，本身嚟講係有少少嘅差異。咁當然係

呢度嘅講法同嗰度嘅講法，用途、土地嘅用途，諸如此類嘅嘢大家都唔同咗嗰個概念。咁最後嚟講我哋點樣去有啲嘢係相互配合、相互平衡、相互可以理解得到。

第二個嚟講就係對城市規劃嗰個做法嚟講就係，我哋點樣能夠真正真正引發我哋澳門人對城市，我哋自身個肌體嗰份參與感。我對嗰個委員會嚟講，老實講你放啲咩人入去都無用架。最後如果你話都市化規劃嚟講一定係高樓大廈架，因為點解呀？嗰個經濟逼你要走呢樣嘢。除非我哋呢個城規法嚟講好似歐洲咁呢個區唔准搞嘅，呢度完全係封閉嘅，嗱你唔准搞嘅，咁就無高樓大廈嘅啫。如果你話要搞呢啲嘢，無辦法。仲有一個就係我哋而家個地方咁細，我哋將來嚟講就算我哋而家出行，好簡單，我哋出行，我哋成日講大公交政策，我又問，個路權係邊度呀？只有日日打上去就係：巴士塞住我。路權去咗邊呀？所以我始終覺得即係我哋城規法嚟講，我同意一啲嘢，但需要係係裏面嚟講，更細則性嘅嘢嚟講係需要釐清一啲嘅概念，釐清一啲嘅做法。

最後一個嚟講我哋叫做，係呢個法律裏面我哋最後編製嘅叫做草案，草案就可以修改嘅。咁我哋而家又將佢分咗層次，一個總體嘅、一個詳細嘅，可能到最後嚟講，可能呢個區域嘅。有啲嘢係咪編咗落去總體的時候有啲嘢唔好摸呀？你既然講得呢個總體，呢個總體就係根據我哋城市嘅地理，我哋嗰個地域嘅肌理去做。然後有啲嘢我哋係唔應該去做嗰個總體嗰個，最後嗰個細嘅微調，你點樣微調都好你有一個框遮住佢。而家我哋搞唔清楚嗰呢個法律裏面，我哋法律文件裏面我哋搞唔清楚呢啲嘢。到最後嚟講你乜都可以做嘅就係 16 條到第幾條一路開番佢，又係做過，全部做過。因為而家法律准架。但係我如果我話嗰個總體嗰個應該點樣去拍掣，具體嗰個點樣去拍掣，有啲嘢係咪有分野呢？因為老實做一個總體規劃嚟講，佢牽涉嘅嘢佢係到最後我哋係澳門人自己做番個澳門嘅整個城區、整個城市應該係點嘅，個考慮出嚟。

我提嘅意見係呢啲。

主席：好，請司長回應下。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。

咁就首先都好多謝各位議員好寶貴嘅意見。

剛才大家亦都提出咗好多嘅方方面面，咁或者喺呢方面亦容許我係一啲原則性嘅方面我先再回一回應，或者有一啲嘅我請同事黃振東主任或者法律顧問佢哋再係其他方面作一個補充。

其實今次呢個法案同我哋之前嘅一個《土地法》，其實有某啲方面都係好類似，就係我哋喺個社會經濟發展個過程裏面非常之急速，社會裏面對一啲制度、一啲法律嘅未能夠解決嘅問題出現咗一啲訴求。而家我哋點解要去城規立法？個意義係乜嘢？我哋想達到啲乜嘢？當然大家頭先好多問題解釋咗我哋要想咁，我哋要想咁；其實最終就係話，社會想知道未來嘅發展，不論剛才大家講，係啲舊區又好，將來新區，我想知道未來個發展係點樣？我有無權去參與？我諗係呢啲嘢如果政府透過一個城規立法，增加咗個知情權，亦都公眾係度參與，好多其他嘅問題、情節嘅問題可以逐步逐步係可以係減少。我未必話可以解決，係可以減少。好多怨氣，好多嘅大家嘅一個爭拗，最主要就不知情，不知情，大家引起一啲誤解。

咁因此我自己覺得一個好重大嘅，喺呢個立法裏面，我哋就要達到居民喺未來整個城市規劃裏面，譬如一啲空間嘅配置呀，啲土地資源嘅運用呀等等，能夠佢係好適時嘅知道，亦都給予意見，政府可以知道然後去制定。咁或者喺呢方面我哋亦都先講今次喺呢個城規立法，點樣去達到呢個目的。如果我哋睇返喺我哋最主要而家知情同埋參與裏面，我哋睇返我哋喺總體規劃、喺詳細規劃裏面，其實係定得好細。我哋又講返如果喺《土地法》，《土地法》出現咗好多問題，大家喺個土地批給裏，好多產生嘅異議，其實好多係喺個城規裏面。因為我哋睇返或者喺個旁聽制度裏面批給土地，佢地好多嘅意見都係關於呢個發展計劃裏面一啲建築物嘅體量呀，啲建築設計呀，同環境個匹配呀，同或者隔離左右會唔會有啲要保護嘅一啲建築物等等，好多都係關係呢方面。而呢方面正正亦都其實係屬於城規方面。咁好主要未來嘅一啲之前喺《土地法》出現嘅問題，其實今次亦都喺城規裏面，呢個亦都牽涉到話知情權。

但如果我哋講話睇返當時喺旁聽裏面，我哋睇我哋知道嘅只係個個

發展計劃，佢個一啲嘅建築嘅設計，或者佢一啲嘅體量，但係如果我哋落咗到城規法的話呢，我哋係總體規劃或者我哋係詳細規劃，我哋唔係睇一個建築物，我哋係整個城市發展。即係話我更超前啲，比社會對居民更了解個發展個方向，佢背後嘅理由係乜嘢。佢唔係出現咗一有呢個規劃之後，當某一個建築物，佢要嚟入則，佢要嚟申請個土地嘅時候，我先擺呢嚟出嚟話俾大家聽佢咁咁咁。咁因此我哋睇到我哋城規法嘅呢方面，係對居民個知情權，係佢地個參與係多咗好多。第一呢個係一個時間，第二我哋係個內容方面。如果係以前嘅旁聽，你可能只係一個建築物。但而家即係話係呢個，譬如係一個分區，一個詳細規劃裏面，我哋睇到個分區裏面，唔只係一個私人嘅。而家我哋講緊旁聽嘅係一啲私人發展計劃，將來你分區我政府嗰啲都要擺喺度。或者我有啲甚麼乜乜中心，可能居民唔鐘意嘅，我會擺喺度。公共設施係咪有啲變電站、火牛房？呢啲其實市民都係會有意見，佢唔係淨係對市民，對私人發展項目有意見。唔係話層層樓高高低低佢有意見，呢啲都係有意見。正因為我哋有咗詳細規劃，有咗總體規劃，我哋事前好多嘅嘢我已經係擺咗出嚟。大家係呢度經過討論，有個共識，透過一啲既定嘅機制擺咗出嚟，法律已經賦予咗佢一定嘅地位，而呢啲唔係輕易改變。其實好多日後嘅爭拗，大家就必須要服從呢一種嘅制度。

我非常同意頭先所講，林香生議員講，大家好關注城規。以前無城規咩？係有城規。但係點解大家有啲異議爭拗？就係因為呢個城規，佢係無咗一個法律賦予佢個地位。大家係之前無經過一個討論。但係而家經過我哋呢個程序，有城規法賦予咗呢種規劃一個地位的話，大家無得爭議。我認最主要關鍵就係喺呢度，體現咗係總體規劃好、詳細規劃裏面，市民嘅知情同參與，同埋係我哋今次裏面，詳細規劃諮詢，或者詳細規劃、整體規劃，我哋會係透過不同途徑去解釋、去答居民提出嘅意見，係會答佢地嘅意見架。我唔係話好似旁聽制度，我淨係發展諮詢委員會就聽，其他都只係喺後面，我唔會答你問題。而詳細規劃、總體規劃我哋係會居民提出問題，我哋會答。喺方面係體現咗比而家嘅係更加係進步，喺個時間、喺個內容、喺個政府個應對裏面，係超前咗好多。所以喺個知情權裏面，喺個參與度係大咗好多。咁當然呢個我哋亦都係主要係參與咗其他地區嘅一啲制度。咁當然我哋講返呢啲嘅……將來我

咁嘅城規係咪喺呢個……去立法會方面，點樣能夠知道呢方面係咪要拎到嚟立法會去審批，咁我諗呢個剛才我已經提出咗，我諗其中一個我哋好大概考量，就係社會嘅知情權，或者呢個參與。當然，立法會，我哋喺過往，就算無城規立法，譬如我哋喺新城規劃裏面，一個咁重要嘅規劃，我哋亦都主動拎嚟立法會去專場去討論。就算唔係同新城有關嘅規劃，我哋講緊，我哋一啲其他嘅規劃，譬如陸路交通呀、輕軌規劃等等，我哋覺得呢啲係重要嘅事項，其實我哋都會主動去拎出嚟，專場同立法會係作出呢個介紹，亦都聽取咗立法會相關嘅、有關嘅意見。

關於嗰個專業資格、城規會嘅組成方面，咁因為城規會，我哋喺法律裏面，我哋亦都講過，城規會純粹係一個諮詢嘅機構。佢將來佢唔單單只係一啲城規嘅專業人士，佢亦都係包括咗相關嘅專業人士，亦都係其他社會嘅人士。因為城規會作為一個，我哋一個平台。社會多方面都能夠參與，給予意見，我哋覺得個組成嘅部份應該係更全面。

至於問過專業資格方面，咁我呢度可以同大家講，關於呢個專業認證嘅資格，其實政府喺呢個內部嘅討論亦都係去到一個最後嘅階段。當然我哋喺呢方面有好多嘅，因為應付立法嘅工作，譬如呢個法律制度又好，《土地法》或者而家正喺度討論嘅舊區重整等等，但係我哋係願意聽取社會嘅意見。佢嘅進度我哋係會作出呢個相關嘅配合。

至於其他嘅一啲我哋要一啲嘅法規，我哋未來會係點樣能夠配合呢個法律，能夠係通過咗之後，點樣係能夠配合到實施的話，或者呢方面我請我哋嘅同事，請振東主任，或者我哋其他嘅同事再作一個補充。

多謝主席。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：多謝主席，多謝司長。

各位議員：

我好同意關翠杏議員嘅意見，其實澳門唔係無城市規劃，澳門缺乏嘅係無制度化嘅城市規劃。呢次《城市規劃法》的立法工作其實好重要

嘅一個目的，就係實際上係面對嚟而家一個利益多元開放嘅社會裏面，唔同嘅各種嘅利益訴求，對呢個城市發展，對城市空間嘅資源等等有唔同嘅訴求。《城市規劃法》重點志在構建一個有明確遊戲規則嘅平台。等其實唔同利益嘅主體，喺呢個平台上面進行交流、溝通、討論，尋求共識。《城市規劃法》其實係同公共利益密切相關，無公共利益其實無現代嘅城市規劃。

原來嘅城市規劃源於建築，但係現代嘅城市規劃係邊度出現？就係喺二十世紀初，英國嘅工業革命導致城市嘅人口快速膨脹，同時出現咗一啲公共嘅問題，公共衛生、公共安全等等。咁所以喺呢種背景下，1909年嘅英國嘅第一部住房同城市規劃法喺呢度出台。喺呢一度呢亦係開始咗係政府、公權力係透過對私人嘅產權裏面進行一啲節制，以保障公共利益。其實城市規劃法佢著重在於其實就係話，係訂定，譬如話，城市規劃佢嘅目的，城市規劃必須跟隨嘅原則，城市規劃嘅層級，同埋呢其實係整個城市規劃嘅活動裏面嘅程序同埋遊戲規則，以及訂定佢如何透明、公開、通知。

我哋亦知道澳門實行資本主義制度，《基本法》寫得清清楚楚。私有產權其實亦係保護私有產權，亦係其實係資本主義制度嘅一個基石。所以喺《城市規劃法》裏面亦特別提出咗係要平衡公共利益同埋私人利益，亦喺裏面其實亦係引入咗對因為規劃而受損嘅私人係進行補償嘅一種機制。《城市規劃法》其實喺裏面亦係一個好重要嘅一方面係咩呢？就係倡導程序正當、程序公正，節制官員嘅自由裁量權。當然喺現實裏面尤其成文法嘅制度下，無自由裁量權呢個係唔現實嘅，但係自由裁量權如果係無程式、無程序、無節制係好容易出問題嘅。呢個我諗大家其實喺現實裏面都會見得到，咁所以呢喺城規法裏面喺呢方面，希望喺呢方面透過程序，同埋公開方面呢，透明呢，盡量減少呢方面出現嘅問題。

城市規劃委員會其實係公眾參與嘅一個好重要嘅機制。咁我哋點樣其實係話要能夠令到城市規劃一方面能夠體現到彰顯公共利益，而減少咗因為好似大家都覺得喺一啲現實裏出現嘅一啲問題。咁其中一個程序公正，第二鼓勵公眾參與，第三提高公開透明。喺日後裏面其實除咗喺

整個編製修改嘅過程裏面有程式性嘅公眾參與之外，裏面其實亦訂明咗所有呢啲其實個規劃係會公佈嘅。大家可以免費睇得到，亦係清清楚楚。喺呢度其實一方面保障咗公眾，另一方面其實亦令到投資者呢係能夠更清楚個情況，亦能夠保障到呢其實投資者或者業權人嘅利益。

城市規劃委員會係公眾參與嘅其中一個重要嘅組成部份。咁城市規劃委員會嘅組成其實都係正如好多議員都有建議，我哋亦聽到好多意見，係民意專業兩結合。我諗呢一個亦係日後組成城市規劃委員會裏面嘅一個好主要嘅一個方向。咁根據比較多嘅意見都係希望呢其實喺呢個城市規劃委員會裏面呢，政府嘅代表呢係佔少數嘅。咁我諗另一方面亦係希望就係話，城市規劃委員會佢嘅規模一方面既有能夠有廣泛代表性，另一方面呢亦係能夠呢要令到可以運作、可以操作，咁呢啲我諗我哋都會聽取呢方面意見去作出一個衡量嘅。

城市規劃委員會嘅其實個運作，咁其實我哋亦都收咗好多意見，希望呢整個運作裏面能夠提高透明度。包括設立旁聽制度，同埋城規會嘅，譬如一啲會議方面嘅資料能夠公開，咁呢啲我相信我哋會參考譬如鄰近地區嘅運作方式呀等等，喺制定行政法規嘅時候我哋會去考慮嘅。咁當然城規會裏面好多朋友其實都提出係需要有益迴避制度，咁呢個我諗亦係會，我哋係會喺呢方面去考慮嘅。

咁另一方面其實，另一個行政法規佢牽涉到細則性就係點樣去，《城市規劃法》點樣去運作方面，包括一個尤其好重要嘅部份，涉及政府內部其實係點樣去協調。因為實際上《城市規劃法》涉及方方面面，並不只係單一某一個範疇，咁所以呢係需要呢政府各個唔同嘅部門呢同心協力嘅。咁所以其中一個主要嘅部份係喺呢方面喺政府建立協調機制。咁當然其實喺新城規劃編製過程裏面，我哋都有一個咁樣嘅機制其實係需要唔同嘅部門一齊協作，以減少出現就係話各自為政嘅問題。

土地其實嗰個土地分類嘅問題。土地分類其實一個好重要係話：一、能夠引導，其實就係規劃點樣能夠更好透過喺土地裏面呢一種適當嘅配置，減少實際上出現呢唔同嘅功能上唔同嘅矛盾，更好呢咁樣呢配合城市可持續發展嘅策略。咁喺呢度其實所講嘅只不過係一個分類嘅工具。

具體點樣去……究竟邊度係咩……做規劃嘅時候，喺規劃上面會做。咁當然喺規劃裏面亦預見咗一系列嘅程序，點樣公開，點樣參與，俾大家去知悉、去發表意見，呢啲法案裏面都寫咗，咁喺呢度其實佢係一個工具。而實際上呢一個當然做呢一個嘅時候，我哋亦唔係話一個話憑空想像，亦唔能夠脫離咗澳門原來嘅一啲情況。咁實際上其實喺一啲規劃方面，關於呢個土地，其實或者不動產用途嘅大類嘅時候，其實有相當係參考咗澳門而家嘅情況。例如第 6/99/M 號法律，裏面其實都係已經係定咗呢啲方面。咁當然裏面有一啲可能係需要，就係話係配合而家社會新嘅發展，係配合一啲譬如話政策等等方面嘅需要，咁佢呢個係一個分類。具體喺邊度？呢個會喺規劃嘅過程裏面大家一定會知得到，大家亦都有機會去提意見，呢度唔係話喺呢度其實已經分咗邊個區有乜嘢。呢個係話俾大家知，呢個係一個分類嘅工具。

其實城市規劃佢有幾個主要嘅功能，當然裏面都講咗有目的呀，有原則，但係實際上我講佢一個係喺空間上面將城市發展策略嘅空間上嘅一種體現。

第二其實就係要透過規劃同埋對土地用途嘅規制、管理，係減少就係話土地使用裏面出現嘅可能啲啲叫副外部性問題，例如就係可能我哋度去用一樣嘢，做一樣嘢，原來影響到成個社會嘅安全呀、衛生呀等等，咁呢個其實係規劃係要做嘅第二樣嘅工具。

第三樣就係要規劃裏面係咩呢？就係關注尤其係公共物品嘅供給。第四其實就係要減低訊息唔對稱嘅問題。咁呢幾個其實都係規劃裏面希望要做嘅。咁至於其實係當然而家嚟講，《城市規劃法》係一個好重要嘅法律，咁佢同《文遺法》等等其實係一個相關嘅關係。縱觀其實世界有好多嘅地方，其實個規劃，城市規劃本身佢一般嚟講，佢有一個主法，佢有一啲為落實呢一個城市規劃嘅一啲配套嘅呢啲法規。但同時其實一個城市涉及方方面面，亦唔可能話由一個《城市規劃法》包攬晒所有嘅嘢，咁所以其實喺唔同嘅範疇裏面都有相關嘅法。咁當然要注意到《城市規劃法》同，舉個例，《文遺法》嘅協調嘅問題。咁呢個嚟講係政府方面其實亦係建立咗一啲機制，運輸工務司方面同社會文化司方面其實亦建立咗一種定期嘅會議溝通嘅機制。亦包括譬如話喺立法會方面討論唔

同嘅，大家亦都互相通報機制，一啲大家踭頭協調嘅機制，能夠令到兩個法呢更好咁樣協調得好。

總體規劃其實同詳細規劃各有分工，兩種唔同嘅層次。咁具體嘅我諗相信因為今日係一般性辯論，所以喺呢度就唔進入去細節。咁的確城市係一個活嘅城市，尤其喺澳門一個地方咁細，對外開放咁高、亦係受周邊環境變化影響咁大嘅城市，同時亦唔係我哋實行計劃經濟，唔係由政府所有全部包攬所有建設；所以喺呢個情況下呢，其實亦係更有需要係必須注意規劃嘅剛性同靈活性嘅結合嘅問題。咁當然喺規劃裏面日後重點亦係咩呢？其實就係呢啲脆弱嘅資源、不可再生嘅資源，重大嘅基礎設施、交通設施等等呢啲布局，文化遺產等等呢啲方面會比較剛性特別強。咁其他亦要考慮嘅就係一個適當嘅靈活性，以配合尤其係一啲新嘅地方，新區等等呀，因為呢啲係要配合城市經濟發展，其實個不可實定性同埋個靈活性。

咁實際上喺而家嚟講，城市規劃重點在於一個過程，亦係一個動態嘅過程。佢唔應該係一個大家淨係諗住城市規劃或者係一個沙盤、係一幅藍圖、係一幅終極嘅藍圖。城市規劃我諗其實關係到方方面面，咁政府亦知道社會非常關注。

今日向立法會方面介紹咗，立法其實我哋嘅思考、立法嘅取向，咁亦希望立法會方面係能夠認同政府嘅呢一個立法取向。至於具體嘅問題、具體細節，我相信喺細則性討論裏面我哋好樂意同委員會，同各位進行詳細嘅介紹、討論、聽取大家嘅意見。

多謝。

主席：請關翠杏議員。

關翠杏：多謝主席。

剛才聽咗政府嘅介紹。首先我認同城規法個關鍵在於程序嘅公正。而城規委員會亦都係公眾參與嘅一個重要部份。不過無論點，呢個參與亦都只係一種諮詢性質。最終城規嘅訂定，都係由政府作最後嘅裁決。

但係作為立法會，我始終覺得，喺呢個咁重要規劃嘅訂定同埋修改就係總體規劃呢一方面，我覺得唔應該用行政法規去作出訂定。

司長剛才解釋就係話有唔少嘅個案過去都喺立法會進行介紹同討論。但我喺呢度想提醒嘅，過去嘅解釋同討論只係一種討論，但係我而家睇到法律上所訂定嘅，我覺得我自己對呢個原則係唔相同，我係覺得立法會應該對總體規劃作出通過，即使係修訂都應該經立法會。所以為咗唔影響呢一個稍後我對整個法案嘅投票，我都係只係要聲明我自己個人嘅取態。

主席：司長有無回應？……各位議員，有無跟進？

如果無跟進呢我哋而家將有關嘅法案進行一般性嘅表決。

付諸表決。

（表決進行中）

主席：好，通過。

表決聲明。區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

本人同埋吳國昌同埋陳偉智議員作一個表決聲明。

特區政府 2011 年施政方針明文承諾喺 2011 年向立法會提交法案建立建築城規範疇專業認證嘅制度，呢個明文承諾悄然跳票，令人遺憾。現在特區政府今年將《城市規劃法》草案提交立法會，城市規劃師嘅專業認證仍然唔存在。《城市規劃法》嘅草案裏面，將城市規劃委員會嘅組成及運作留下咗一片空白，內容全部推俾將來嘅行政法規，甚至有可能隨意讓一群沒有專業資格嘅官員或者社會人士去處理特區將來嘅城市規劃。

無城市規劃師嘅專業認證制度，又點樣能夠成立具有專業能力有系

統地擬備城市布局設計同埋相關圖則嘅城市規劃委員會，為澳門特區將來嘅城市規劃把關？

為此，我們促請特區政府立即將涵蓋建築師、土木工程師、電機工程師同埋城市規劃師嘅“建築及城市規劃範疇內的認可、登記、註冊和執業資格制度”工作文本公開，從速建立城市規劃師等相關專業嘅認證制度，以及讓各專業界別透過功能界別直選機制，參與專業範疇嘅公眾事務。

多謝。

主席：因為陳偉智議員已經離開咗會場，所以呢個表決聲明就係區錦新議員同吳國昌議員嘅表決聲明。

咁跟住呢就係麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

司長、各位同事：

今日呢我對呢個《城市規劃法》係投咗贊成票。以下係我嘅表決聲明。

澳門過去曾經有過城市規劃嘅草案，但係基於種種嘅原因呢而無獲得通過而且更加無付諸實行。今日喺立法會全體大會一般性通過咗《城市規劃法》嘅法案。咁本法案通過嘅意義深遠，更加意味住我哋城市嘅整體布局同埋可持續發展奠下咗必要嘅條件，亦都為澳門嘅城市規劃嘅發展同規劃揭開新嘅一頁。澳門無呢個《城市規劃法》嘅日子呢由於少咗一套法定嘅城市規劃同埋基本嘅準則，令到主管部門同埋主事官員任意決策空間幾乎不受限制，因而導致同埋產生咗各種各樣嘅亂象同唔規則嘅情況。好似賭場混集於社區、工廈混集於民居，寫字樓呀、屏風樓呀、超高樓呀等，到處林立，同埋官員嘅不法批地等等。咁呢啲問題呢亦都一直為社會爭議嘅，咁同埋亦都多次成為引起社會不必要爭拗嘅著力點，間接亦都為衝擊咗同埋破壞咗澳門社會整體嘅和諧提供咗不少動

力同埋助推力。所以法案獲得一般性通過亦都依托著社會普遍期望透過制訂《城市規劃法》可以降低相關嘅主事官員嘅任意決策嘅空間，以解決長期以來存在嘅城市規劃嘅爭議，從而制約咗土地嘅批給，城市發展可能存在嘅貪腐空間。更加重要嘅係《城市規劃法》中確立咗公共利益優於任何私人利益嘅基本原則，以及引入同埋建立一套恆常嘅機制，適度且合法咁處理同埋賠償當政府嘅追求公共利益中受影響嘅私人不動產同埋其所涉及嘅私人權益等問題。

多謝。

2013年8月9日和12日全體會議摘錄

(2013年8月9日)

劉焯華主席：劉司長、各位官員、各位議員：

我哋現在進入第二項議程，就係細則性審議《城市規劃法》。先請陳澤武委員會主席作一個引介。

陳澤武：主席，各位官員，各位同事：

政府喺2012年12月19日向立法會提交了《城市規劃法》法案，該法案喺2013年2月5日嘅全體會議上經過一般性審議後獲得通過。立法會主席隨後將法案派發給本委員會進行細則性審議，並編製意見書。

作為統籌協調城市空間資料嘅配置，落實城市發展定位，促進城市可持續發展，倡導同埋維護公共利益及平衡公共同私人利益嘅重要公共政策，城市規劃必須有一套良好嘅法律制度嚟保障，以有效地體現它的價值準則，達到它的政策目的。

由於澳門對城市規劃進行真正意義上嘅立法尚屬首次，所以引起委員會嘅高度重視同埋熱烈討論。委員會為此共舉行了二十四次會議，政府代表列席了其中嘅十八次會議。本委員會亦曾與第一常設委員會舉行了一次聯合會議，以就《城市規劃法》同《土地法》之間嘅配合同協調問題展開了討論。期間為改善法案嘅技術性問題，做好與《土地法》同《文化遺產保護法》之間嘅條文銜接工作，立法會及政府嘅法律顧問亦召開了多次嘅工作會議。

喺細則性審議期間，委員會就整個法案嘅內容進行了逐章嘅討論，尤其對城市規劃委員會、規劃條件圖、特別保障中嘅賠償，以及法案中所規定嘅一般原則、城市規劃過程中嘅環境影響評估等重大問題進行了深入嘅分析同討論。

現將委員會審議過程中所討論同分析嘅重大問題作出如下說明：

關於法案中建議嘅城規會，考慮到城規會將來制訂同埋實施城市規劃過程中嘅重要作用，為科學制訂城市規劃提供諮詢意見同建議，有效輔助行政長官制訂城市規劃，委員會就城規會嘅組成、職責以及運作等方面嘅問題，向提案人提出了若干嘅建議同意見。鑑於法案中有關城規會嘅規定過於簡單，提案人因應委員會嘅意見同建議，就此作出了進一步嘅充實同完善，不僅對原有嘅編排作出改善，還進一步規範了城規會嘅人員嘅構成、人數比例同迴避制度，從而反映了委員會運作嘅參與性、代表性、專業性同埋公正性。

關於法案最初文本中所規定嘅街道準線圖，委員會就其性質、適用範圍、法律效果與《都市建築總規章》中嘅正式街道準線圖嘅關係，以及修改同廢止街線圖所引起嘅賠償問題等，多次同政府進行了深入嘅討論。

為了與《都市建築總規章》中嘅街道準線圖作出有效嘅區分，避免產生不必要嘅混淆，法案嘅修訂文本已經將其改為規劃條件圖。同時法案中亦都進一步明確喺法案生效之前發出嘅街道準線圖係將繼續有效。

關於修改或者廢止街線圖所引起嘅賠償問題，喺審議過程中，無論社會還是委員會成員之間都存在較大爭議。提案人經權衡各種嘅意見後，最終從法案中刪除了因修改或廢止規劃條件圖應給予賠償嘅條文。政府並表示，對於因修改或者廢止所引起嘅賠償問題，可以按照現行法例法律中嘅一般制度，特別係根據 28/91/M 號法令，關於行政當局承擔非合同民事責任嘅規定進行處理。

關於法案第十章第二節“特別保障”中嘅各種賠償制度，委員會曾就賠償嘅要件同埋範圍、賠償金額嘅訂定等多方面問題，同政府進行了對話同探討。喺雙方達成共識嘅基礎上，政府採納了委員會嘅大部份意見同埋建議，對法案作出了修改同埋完善。其主要修改係體現於：第一，對於私家明確規定只有當實施城市規劃導致工程准照失效，或者係導致已獲發出工程准照嘅工程計劃中嘅城市規劃條件發生重大變更時，有關嘅物權人才可以就所受到嘅損害請求賠償；對於政府批租地，只有當實

施城市規劃導致修改土地批給合同捨棄批給，或者申請移轉批給所衍生嘅狀況，有償批給嘅承批人才可以就所受嘅損害請求賠償。喺這種情況下，法案修訂文本已不再要求土地承批人必須具有工程准照，而無償批給嘅土地承批人則無權要求賠償。

第二，修訂文本中，喺原來嘅基礎上增加了專門性嘅條文，就賠償嘅範圍同埋金額嘅確定作出了具體嘅規定。原則上，關於賠償金額嘅計算，應該適用澳門現行徵收法律中嘅計算方法。為此，應當特別考慮土地可建性嘅降低、土地用途嘅減少或者改變、前期已經投入嘅費用等多種因素。值得強調嘅係，法案中引入了專門性嘅評估機制，設立評估委員會，就賠償金額嘅釐定為政府決策提供參考。

第三，關於法案最初文本中所規定嘅街線圖嘅賠償條文，正如頭先所述，而家修訂嘅文本中已被取消。委員會認為經過修改完善後嘅賠償制度，有關嘅解決方法係適當嘅，保障了公共利益同私人利益嘅合理平衡，也令有關程序能夠透明、嚴謹同埋公正。

除上述重大嘅問題外，委員會還就法案中所規定嘅一般原則，喺制訂同實施城市規劃過程中嘅環境保護與及環境嘅預先評估等問題進行了討論。有必要向大會作出說明嘅就係，喺法案所規定嘅一般原則上，增加了一項非常重要嘅原則，這個就係限制土地重新分類嘅原則，只有在為澳門特別行政區可持續發展屬必不可缺嘅情況下，才可例外地將不可都市化嘅地區重新分類為都市性嘅地區。

關於城市規劃中環境保護問題，委員會認為雖然法案條文中可持續發展嘅原則、環境保護嘅原則、環保措施等已經體現了對環境嘅重視，但法案中似乎缺乏專門嘅環境預先評估制度，以預測同分析將來規劃實施後可能對環境造成嘅影響。政府對此澄清，雖然係本法案中沒有提及到環評，但這並不意味著政府喺城市規劃中不重視，不進行環評工作，而係想通過其他立法嘅方式作出統一處理。委員會對此表示理解。

此外，最後文本中亦都引入了多項技術性嘅修訂，關於審議嘅詳細內容，已載於委員會嘅意見書中，本人不在此一一敘述。

最後喺結束引介之前，本人要感謝立法會輔助部門同埋政府方面嘅工作人員，感謝他們所付出嘅努力同辛勞，對法案嘅審議工作作出嘅積極貢獻。委員會認為法案已經具備提交全體會議作細則性審議同表決嘅要件，現請全體會議審議。

多謝各位。

主席：請劉司長發言。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。

尊敬嘅立法會主席，尊敬嘅各位議員：

大家好。

喺回歸以來，澳門經濟得到較好較快嘅發展，但喺缺乏完善嘅城市規劃制度下，發展過程無法有效平衡日益多元嘅訴求。因此，社會一直殷切期待盡快制訂《城市規劃法》，促進澳門特區嘅長期繁榮穩定和可持續發展。

《城市規劃法》嘅立法目的正係透過建立制度化嘅城市規劃體系，將規劃活動規範化及透明化，推動公眾參與，落實依法規劃、依法施政，保障公共利益和維護私人權益，促進文化遺產與自然環境嘅保護，合理使用和利用土地資源，提供居民嘅綜合生活質素。

《城市規劃法》法案嘅研究及諮詢工作早於 2008 年已經啟動，經歷了長達五年時間嘅蘊釀、起草、諮詢，以至完成最終嘅法案文本。過程中得到社會各界共同參與，積極溝通，理性對話及尋求共識。法案於今年 2 月 4 日獲立法會一般性表決通過，隨後交由立法會第二常設委員會進行細則性討論。喺半年多以來，政府與二常委舉行了十八次會議，期間亦就本法案與《土地法》法案嘅協調，與第一及第二常設委員會舉行了聯席會議，雙方法律顧問團隊亦進行了十多次技術會議，就法案內容進行溝通，集思廣益，深入論證，最終對條文嘅內容進行了優化及修訂，讓法案更完善、更具操作性，以及更符合澳門嘅實際情況。

喺法案細則性審議期間，為了加強與《文化遺產保護法》法案嘅協調，運輸工務司與社會文化司亦舉行了多次協調會議，雙方更互派代表列席立法會有關會議。

城市規劃具有公共政策嘅屬性，加上社會訴求日漸多元化，為保障市民知情權，鼓勵公眾參與城市規劃出謀獻策，法案規定了多層次嘅公眾參與機制，突顯了社會意見喺規劃過程中嘅關鍵作用。同時，為了體現民意與專業嘅雙結合，法案規定設立城市規劃委員會，強調委員會中政府代表人員不會超過一半，以推動專業及社會人士更廣泛嘅參與，亦引入了利益迴避制度，保障了委員會嘅公正性及公信力，回應社會嘅訴求。

城市規劃嘅目標，既要追求公共利益，喺過程中亦需兼顧保障私人合法嘅權益，因此，對於因城市規劃首先實施或修改而權益受損嘅擁有私人土地嘅物權之人，以及國有土地有償批給嘅承批人，引入了賠償嘅特別保障制度。就擁有私有土地嘅物權之人，政府始終都係堅持以整體工程准照為賠償嘅基準，審慎善用公帑，避免濫賠。經考慮社會各方訴求及聽取立法會嘅意見後，最終刪除了因修改或廢止規劃條件圖而導致嘅賠償條文，務求達至社會更能接受嘅平衡點，減少日後不必要嘅爭議。

喺法案實施後，仍需要一段時間編制、核准及公佈城市規劃，為了保障在過渡期間城市開發建設嘅有規可循，引入了規劃條件圖作為未公佈詳細規劃地區嘅一種過渡措施，並經聽取委員會嘅意見，將有效期延至兩年，加強其穩定性，從而更有利於市場嘅健康運作。

《城市規劃法》嘅法案旨在建立一套制度嘅框架，制訂相關嘅原則及規範，以最大嘅程度約束行政嘅裁量權，保障規劃嘅合法性、合理性以及穩定性，令到社會不同嘅訴求和意見可以充分表達和討論，進行協商甚至博弈。事實上，城市規劃嘅公共政策屬性喺立法過程已經得到充分體現。因此，政府喺草擬法案時，力求做到尊重歷史、立足現實、著眼未來，努力咁平衡與協調各種意見與訴求，尋求共識，創造共贏。

主席，各位議員：

《城市規劃法》法案經過了如切如磋、如琢如磨嘅立法過程，並喺

立法會嘅鼎力支持下使到法案最終順利完成修訂，今日將進行細則性討論及表決，希望各位議員能夠認同法案，讓法案獲得正式通過。法案公佈後，政府將抓緊時間展開後續嘅有關工作，包括完成配套嘅行政法規，以及啟動一系列專項研究工作，作為正式展開總體城市規劃編制嘅基礎。我哋深信，《城市規劃法》法案嘅實施將為澳門嘅可持續發展帶來積極嘅作用，並且標誌住澳門城市規劃從此邁進新嘅里程碑。

最後，本人希望藉此機會向立法會嘅各位議員及工作人員，尤其係第二常設委員會嘅成員及法律顧問團隊，致以最衷心嘅感謝。多謝大家嘅審議期間對法案修訂所投入嘅時間和精力，以及所付出嘅努力和貢獻，使到法案內容更臻完善，並且更能符合社會公眾嘅期望。

多謝大家。

主席：好，各位議員：

現在我哋開始細則性嘅討論同埋表決。

現在先係審議第一章第一至四條。無議員要求發言，現在我哋將第一章一至四條付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係審議五至十四條，第二章五至十四條。有無議員要求發表意見？無。第五至十四條付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係第三章十五至十六條。吳國昌議員。

吳國昌：第三章係進入城市規劃委員會。城市規劃委員會嘅組成同它的運作方式喺法案審議過程當中的確係有所充實，但係這裏依然係正

如喺委員會裡面我再繼續重申，這個城市規劃委員會係要適時咁樣對涉及公眾利益嘅事務作出一些規劃同決定嘅一個委員會嚟嘅，它的透明度係非常之重要，咁現在法律裡面暫時仲未能夠對於委員會運作嘅透明度作出具體嘅規範，要等待進一步嘅補充性行政法規。喺度提請司長、各位官員注意，希望喺行政法規裡面能夠規範城市規劃委員會每次開會係咪可以設旁聽制度，讓公眾傳媒可以參與，同埋喺會議之前議程預先公佈，喺這兩方面作出有足夠透明度嘅規定。

多謝。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

司長，各位官員，各位同事：

第十五條我想司長或者官員回應一下嘅。因為關於這個委員會，其實這個構成人士，無疑可以加強城市規劃嘅專業性，但係如果純粹從一個專業性方面，我覺得可能會唔會將來嘅意見係容易側重城市規劃一些技術嘅操作層面上面，亦都未能充分咁樣代表了城市裡面嘅真正用家居家嘅一個聲音。亦都睇返，由於咁嘅情況，可能多數一些我哋市民嘅意見同感受有可能被忽視。咁我想睇睇司長方面，喺將來這個委員會方面，點樣能夠確保這個委員會組成係具有一個多元性同埋一個代表性嘅特質，使到這個城市規劃可以落實成為一個平衡利益、透明同促進一個公眾參與嘅原則，咁這個係第十五條想司長一些解釋。

第十六條就係一個“無私保障”，睇返根據《行政程序法典》第五十三條，裡面有個叫“制裁”嘅第二款所指嘅就係話，這個第四十七條嘅第一款所指這個告知嘅義務，而不為告知者，就構成一個嚴重嘅一個紀律違規，咁這個條款就係咁寫嘅。但係這個違反者係會有一個追究法律嘅責任，但係這個紀律制度只係限於公務員同埋一些服務人員。咁我想了解一下，如果其他嘅，除了一些公共嘅行政當局代表以外嘅委員會成員，如果唔遵守有關嘅一些迴避規定，亦都會唔會受到任何一些處分？另外一方面亦都想問一問當局，點樣能夠確保涉及申報利益嘅委員喺迴

避利益衝突，以至到避免利益輸送等問題裡面發生呢？我想聽聽你哋一些解釋。

唔該。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

想問少少問題，關於這個第十五條嘅委員會嘅設立，其中第二款講到，委員會嘅組成裏面除了政府嘅代表之外，仲有城市規劃同相關嘅其他範疇嘅專業人士，咁而家問題就係我哋到目前為止都無專業認證，咁那些城市規劃同相關範疇嘅專業人士係點去介定嘅呢？我都希望政府究竟有些咩打算呢？係由政府自己去判決他係咪專業而去委任，還是我哋短期之內專業認證制度可以建立呢？我都想希望政府能夠解釋。

另一方面就係，第十六條那個無私保障那裏，我覺得好似有些怎講呢……因為其實所有這些咁嘅類似這些委員會其實都應該適用於《行政程序法典》這個規定，好似“迴避”這個字，應該一定必須要嘅，點解特別要強調呢？係咪無強調這個迴避制度嘅時候，咁我哋其實幾十個諮詢委員會全部都唔使迴避呢？請問？

主席：關翠杏議員。

關翠杏：多謝主席。

這裏都係想就城規會提一些意見，因為喺這個法案通過了之後，我相信最重要嘅就係喺城規制訂過程當中城規會嘅意見係一個好重要嘅意見，咁我相信而家大家亦都好關注經過委員會那個意見之後，城規會嘅成員內容係有了一些改善，但係始終更加重要嘅就係整個制度上面點樣完善。我記得喺《土地法》審議嘅時候，大家曾經問過一個關於過去政府為了改善相關一些批給嘅時候，採取了一個叫做公聽制度，咁而這個制度《土地法》裡面無了，但係喺《城規法》裡面將會採納，咁但係我都有留意到，而家這個法律上面儘管係提及到有這些相關嘅制度，但係點樣完善這個制度呢？我相信係會喺《城規法》通過之後政府需要去有

效咁樣令到這個制度更加完善，然後先可以確保我哋將來制訂嘅城規係能夠平衡到不同嘅利益，同埋確實為了澳門嘅未來發展訂定一些有效嘅規劃。

多謝。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

司長，其實喺這個委員會裡面，我多次亦都就諮詢委員會提出過我嘅意見，但係因為由於這個《城規法》法案影響深遠，亦都要為了保障這個委員會嘅公正性同公信力，其實政府應該將這個委員會成員嘅專業資格同條件應該要預先公佈俾社會，咁先係科學施政同埋施政透明。同埋因為這個法案，我之前喺小組裡面亦都問過政府，你法案出了之後要做詳細規劃要做幾耐時間，起碼三、五、七年，咁即係話時間好長不得而，個工作量好大，咁所以我建議喺這個委員會裡面更加要訂明出勤率，如果缺勤幾多次，當然這個要有個共識，就要換人，費事影響這個法案這個進程，這個行政效率。所以，我建議除了你公佈他這個專業資格同埋條件俾大家去討論之外，更加要訂明個出勤率，嚟之前話俾佢聽，如果到一定嘅時間你缺席呢，唔好影響我哋那個法案進行，應該要換人。同時嚟講，有些同事都問，乜嘢為之你哋心目中嘅代表性呢？係社團大呀？人多呀？定抑或個牌子老呢？咁這個好關鍵，因為這個法案影響深遠。咁所以喺這裏有必要你哋要注意下這個委員會嘅成員，同時嚟講，喺這個委員會裡面，你再選定嘅時候係咪應該都考慮下，如果一些已經身兼數職嘅，這個委員會我諗一定係好忙，咁你係咪考慮真係就唔好一些身兼數職嘅再加入這個委員會呢？咁想聽聽政府嘅意見就係這方面。

唔該。

主席：何少金議員。

何少金：多謝主席。

司長：

我都係想跟進返，就是說這個委員會的而且確我哋要肯定到而家這個條文裡面的而且確係完善了嘅，但係大家比較關注嘅，仍然係這個委員會嘅職權同埋它組成同運作方式，都希望能夠更具透明。而家就係由專有嘅法規來訂定，咁想了解下這個法規剛才司長都講話會抓緊時間會有關嘅這些法規會制訂，咁譬如類似這個法規會最遲係邊個時候會制訂到出嚟呢？同埋點樣可以增加它嘅透明度呢？能夠平衡各方嘅利益呢？咁想多些了解一下。

多謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長、各位官員：

關於第十五條，其實首先我的問題很簡單：

究竟城市規劃委員會的重要性在哪裡？這個委員會只不過是政府的一個諮詢機構，當政府認為有需要時就諮詢一下其意見，但如果不需要時，就隨之任之。是這樣嗎？這是我的第一個問題。

第二個問題是：在提及由補充性法規訂定其基本內容，如涉及所有權及受《基本法》及《關於訂定內部規範的法律制度》保障的其他事宜時，我覺得考慮法律充分完整原則是很重要的。法律充分完整原則是《基本法》及第 13/2009 號法律的基本原則之一。因此，關於將來由補充性法規規範的事宜，是我的第二個問題，也是很簡單。

政府透過補充性法規究竟想規範甚麼事項？甚麼重要事項會在補充法規中規範？

多謝。

主席：好，無議員發問，我請劉司長對剛才各位議員提嘅問題作一個回應。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。好多謝各位議員剛才提出嘅問題。

或者我哋一些原則性或者綱領性我會再同大家作一些說明同介紹，詳細少少嘅，可能有些牽涉條文性嘅，或者請黃主任或者我哋其他同事再作一個補充。

剛才好幾位議員都係提關於這個委員會裡面嘅組成、專業性或者個透明度等等。開宗明義，喺我哋組成委員會裡面，我哋叫做民意同專業嘅相結合，作為更能反映到我哋這個諮詢嘅架構嘅一個特色，所以我哋喺強調裡面這個委員會裡面唔係一個純係專業，所以我哋喺裡面亦都好強調我哋會除了城市規劃之外，它仲有一些其他相關嘅專業、專家或者獲公認嘅社會人士，我哋將來喺這方面充分嘅這些人士嘅選拔裡面係體現到點樣專業同埋民意係能夠相結合。誠如我當初喺這裏介紹裡面，喺將來我哋希望得到嘅意見係多層次多方面，我哋亦都唔係強調純粹係專業嘅裡面。

咁至於透明度裡面，這個大家亦都關注，不論喺我哋當初這個《城市規劃法》嘅諮詢，或者喺委員會嘅討論裡面，我亦都知道，不論小組裡面嘅議員或者公開諮詢，提出了好多意見，譬如係好似仿效香港等等，旁聽制度、公開會議記錄等等這些建議。我諗喺將來我哋草擬相關嘅行政法規裡面，我哋係會充分參考這些意見，以達到委員會嘅工作係能夠有一個高嘅透明度。我哋相信，只係有高透明度嘅委員會運作，它的認受性係得到社會嘅認同。咁這些係我哋未來嘅一個方向。

關於個專業資格裡面，咁其實我哋喺而家我哋特區裡面唔係話乜嘢專業資格都無，其實譬如我哋一些有關工程、技術這些有。咁當然我哋亦都明白，如果同這些相關嘅，可能有一些仲喺我哋立法嘅進程當中。咁這個亦都喺這裏我們多次同大家講，喺我哋這個立法工作，我哋已經係準備得七七八八，我哋係將會盡快將這個專業資格認證能夠盡快將它完成。

至於大家提好多委員會裡面將來包括一些內容等等，或者這方面我交由我其他同事再作相關補充。

多謝。

主席：請黃主任。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：多謝主席。

各位議員：

就城市規劃委員會未來嘅一些運作方面嘅主要方向原則，劉司長已經講了，我就唔喺這裏重覆。作為城市規劃委員會，喺政府嘅構思裡面亦參考了其實鄰近地方嘅一些情況，基本上非政府嘅人員都係以個人嘅身分參加這個委員會嘅。而另一方面，喺裡面亦預見到包括城市規劃同相關範疇嘅專業人士同埋其他一些社會人士，目的希望做到民意專業兩結合。

咁專業資格方面，一個方面劉司長已經講了，政府亦都會加快專業資格方面嘅合作，希望能夠喺立法會下一個會期能夠將法案提交到立法會；另一方面，其實作為專業資格，實際上最主要係評估咁一些領域嘅專業人員它的專業技能同知識，以作為執業資格嘅門檻，以及有利於規範他必須承擔嘅義務同法律責任。而喺城市規劃委員會裡面，包括其他地方，香港其他地方，其實這些專業人士，他參加第一以個人身份參加，第二，基本上我哋睇了，做了一些比較法，亦係唔見有任何法例裡面關於城市規劃委員會嘅這些委員會係要求專業資格嘅；而另一方面，其實即使喺未來嘅專業資格嘅這個法律制度，它亦係主要集中喺土木工程、建築工程、景觀同城市規劃這幾方面，但係城市係一個綜合嘅，涉及多方多面嘅，咁所以專業資格如果只係集中喺專業資格，可能實際上亦會失諸偏頗。當然政府我相信喺考慮人選嘅時候，尤其這些專業人士嘅時候，係會充分考慮佢哋嘅一些專業背景。當然，另一方面劉司長頭先講了，我哋亦會加快有關專業資格方面法案嘅工作。

咁喺《城市規劃法》如果係獲得立法會審議通過之後，咁我哋後面其實就會抓緊時間去做幾個相關配套嘅行政法規，包括城市規劃委員會本身規範他其他職權、組成同埋運作嘅補充性行政法規。喺法律嘅框架

下面所涉及嘅土地分類同埋佢哋次分類嘅補充性行政法規，以及落實《城市規劃法》嘅施行細則，主要係針對一些程序性嘅以及政府內部運作嘅補充性行政法規。

喺《城規法》裡面特別強調了利益迴避制度，咁點解呢？其實這個亦係社會當時討論嘅時間，社會方面，包括委員會方面亦提了這方面嘅意見，咁政府亦都聽了之後，其實喺這裏特別列了出嚟，加強一種強調。

而至於譬如話我諗作為《公共行政程序法典》裡面亦規範了這個迴避制度嘅有關各種情況，政府亦會考慮譬如第一條稍後嘅行政法規裡面亦會進一步就這些方面會更進一步嘅界定。我哋希望這個城市規劃委員會這個係我哋而家首要嘅一個配套嘅行政法規，草擬嘅工程我哋希望喺十月初最遲能夠草擬得完，然後進入返程序，喺後面都係要再抓緊埋其他那兩個，我哋亦希望能夠配合得到《城市規劃法》喺出年三月一號實施嘅時候，這三個補充性嘅行政法規都係能夠同時生效實施。

至於話牽涉到城規會裡面其它等等法律問題等等，我相信經過二常會二十四次會議，其中政府亦參加了十八次，雙方嘅法律顧問亦開了十幾次專業嘅會議，我相信喺這方面應該都係已經釐清嘅，咁我哋這裏就唔再花時間再重覆啦。

我補充到這裏。多謝。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

司長，各位官員：

咁其實點解大家關心到委員會成員那個專業資格呢？係呀，政府講了好多年，報告都講啦，專業認證，到而家幾多年呢？你幾時先定到個專業認證呢？但是《城規法》今日應該都會過，過了之後，你個委員會條文裡面講即時要組成，咁個專業資格大家質疑就係話，唔單止委員，

甚至政府部門有幾多這些專業人士呢，要同我哋講清楚，因為這個法案影響深遠，亦都係個新法案，所以大家咁肉緊為了澳門好，亦都為了將來行政更有效率。老實講，而家你話我哋有專業認證制度，大學畢業就可以攞個工程師牌，你又發到牌，咁你話個專業性嘅邊度呢？反為有些譬如喺英國讀書，七年中學三年大學這些，同埋同美國、加拿大又相互認嘅那些專業資格，反為又未受認可，咁而我哋大學畢業乜嘢經驗都無，又無考核制度，就可以做工程師。咁這個係咪我哋嘅專業性呢？據我印象當中除了律師有認可制度之外，其他我哋醫生、工程師都無，咁我哋算唔算係一個國際城市呢？

點解我提出這個問題呢？舉個例，美國考個工程師牌，畢業之後一路做一路去準備考牌，五年你就可以考個牌，仲有臨時牌咋喎，你三年後再考個牌，期間不斷進修去實習，無風無險八年攞個牌，理論同實際有結合，這種就係專業人士啦。而家我哋擔心政府裡面有幾多這類專業人士我唔知，但係而家肯定我哋大家所講那個專業人士大部份就係而家我哋所講喺澳門大學畢業就攞這個執業資格嘅。咁其實我哋唔好自我感覺良好至得，話我哋澳門有這些人才。老實講呀，喺這個委員會裡面那個代表資格真係好重要，政府真係要公佈清清楚楚話俾大家聽，乜嘢為之你哋心目中嘅專業資格，究竟你哋定義嘅專業人士同我哋國際我哋認可大家共識嘅專業人士有咩唔同呢？這個至為重要。

同時而家我哋法案過了之後，我哋就要組成這個委員會，咁你話俾大家聽個代表性嘅邊度。即係等於頭先我問，你係咪個會時間長，係咪個會人多，定抑或係咪個會有錢，定抑或個會有力？咁所以這方面我覺得有必要同步要同大家講清楚囉，因為這個法案就同其他法案相結合，其他法案都需要這些咁嘅代表性，所以這方面希望政府都再一次清楚回答俾大家。好嗎？

唔該。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

多謝兩位官員嘅回應，但係回應了之後我兩個問題都仍然繼續喺度，仍然存疑，包括第十六條加了個《行政程序法典》，剛才我個問題就係掉轉了問嘅，我問嘅意思就係係咪其他委員會就唔使遵守這些迴避制度呢，但係實際上而家如果用返喺這個法律裡面嘅時候，特登加這條嘅時候，其實係咪政府都已經心目中委員會已經有班人選，而這班人選特別可疑，尤其可疑，所以一定慣了參加其他委員會都係唔迴避嘅，所以而家特登要加條落去要他迴避呢咁樣？我想知係這樣啫，係咪有心目中人選已經，但係唔話俾我哋知，個牌蓋住了。

第二個問題係關於個委員會組成個所謂代表性。司長答我問題嘅時候就話唔係只係講專業，亦都講代表性咁樣。但係唔可能司長係咪跟這份法律跟得少些，主任跟得多些，所以而家司長講出嚟個法律那個意思就好似同這個法律個具體寫法唔同。點解唔同呢？好簡單咋喎，委員會嘅組成由三部份組成：一，公共行政當局嘅代表，這些官員嚟嘅，唔使講；第二個就係城市規劃及與其相關的其他範疇嘅專業人士，一定係專業人士嚟架，唔係代表性嘅，或者你話唔係呀，城市規劃及相關嘅其他範疇包括搞社團嘅專業人士、擺資助最叻嘅專業人士包括埋在內嘅，咁又可以解釋得到喎，咁可能係有代表性，但係好明顯，而家講緊係專業人士，應該似乎係同相關嘅其他範疇，咁個範疇都應該喺城市規劃那個範疇，唔應該離開了個範疇架。咁而家好明顯講緊係專業人士；第三部份人士就係獲社會公認為傑出嘅人士所構成，係傑出嘅人士，唔係有代表性嘅人士呀，傑出同有代表性有唔同架，當然你話這個傑出搞社團嘅，傑出擺資助嘅咁又唔同啦，但係似乎又唔係咁理解架。我想司長搞清楚這樣嘢，好似作為這個城市規劃委員會就真係一個好技術性嘅專業性嘅委員會來的，但係似乎係司長口中變了它除了專業之外仲有代表性，但係喺第二款裡面嘅確睇唔到個代表性嘅邊度，唔係要代表性，而係專業性似乎多些。

我想係咁理解啫，司長。

主席：陳偉智議員。

陳偉智：多謝主席。

各位同事，各位官員：

由於個城市規劃委員會嘅組成、職權同運作就會交俾將來嘅補充性行政法規訂定，喺這一份法案裡面，我哋真係唔清楚它那個具體嘅情況，所以引來咁多同事嘅跟進發言。

城市規劃委員會喺去年嘅諮詢意見徵集當中，我認黃主任你都好清楚，喺統計得嚟嘅意見，無論係主分類、次分類，他的數量都係最多嘅，即係證明我哋嘅社會對這個城市規劃委員會係有期望、有要求嘅，或者有些人對這個城市規劃委員會係有冀求嘅。正正就係劉司長剛才所講代表性，這個城市規劃委員會唔係設些凳仔，這些社團某某嘅乜乜嘅，每個派個代表嚟，好似大家都能夠有一個份額，滿足了你哋嘅要求，咁就大家濟濟一堂，開開心心咁樣。唔係咁架。城市規劃，正如我哋同事講，他是有一個好高要求嘅專業能力，喺這個委員會裡面發揮到個作用，專業嘅意見，他係要冇時抽離了他現階段所睇到嘅一些每個不同界別代表、單位、團體嘅利益嘅羈絆，要從長遠嘅前瞻性睇這個城市嘅規劃，唔係話這裏我哋就覺得現階段講就可以無限放高，破壞山體，因為我哋而家當務之急我哋土地發展唔夠，破壞了就算，或者屏風樓搏命批他起。他這個委員會雖然係諮詢性質，但係它亦都有一個作用喺裡面架嘛，如果唔係你設置嚟有咩意義呀？所以，無論專業認證又好，專業資格又好，最緊要係一個專業嘅能力，傑出喺邊方面。喺城市規劃那個過程裡面，他真正係能夠發揮到作用嘅，包括埋喺他本身界別裡面係傑出，嚟到這個委員會裡面都應該係傑出，因為澳門而家真係好多傑出人士架，好多專家學者架。做唔做到嘢啫？政府有咁多諮詢委員會，好多時諮詢完推出了個方案，俾社會人士，包括埋那些社會團體鬧到體無完膚，咁你這些諮詢係咪真正嘅諮詢？過往已經經常發生這些咁嘅情況，對於這個城市規劃委員會由於它係屬於補充性行政法規訂定，今日只能夠喺這裏就有關那個專業嘅問題、專業能力嘅問題，包括他對城市規劃，對我哋城市發展嘅認知問題，俾一些意見劉司長。正如我國著名建築師梁思成先生，到他死嗰日他都唔眼閉，點解？我相信黃主任你好了解。專業得唔得到尊重？專業嘅意見得唔得到接受？唔係官員講了就算數，長官意志決定一切。事實證明，對這方面嚟講，我哋必須要慎重去

處理。

唔該。

主席：梁安琪議員。

梁安琪：多謝主席。

司長，各位官員：

對於這個法案，我係贊同嘅，但係必須注意嘅係，當局嘅設立這個城市規劃委員會作為政府嘅諮詢機構，可於實施同檢討時發表到意見，但係坊間係好擔心這個委員會嘅工作可能流於形式，難以符合市民期望委員會發揮嘅功能。

《城規法》同市民嘅利益息息相關，坊間亦十分關注委員會嘅組成係點樣發揮監督政府嘅作用等等嘅問題，因此當局應慎重咁甄選委員，成員係需要包括唔同界別嘅代表，因為頭先那裏係無嘅（第十五條），確保唔同界別嘅意見均得到考慮同平衡。

另外有一個意見就係，當局嘅具體處理唔同區域嘅城規問題時候，可唔可以考慮特邀該區嘅社區代表參與其中，利用其對該區嘅了解，與專業人士嘅意見可以形成一個互補，可以進一步協助當局清晰制訂發展戰略同埋決策。

最重要嘅係確保委員會嘅運作透明度，公開包括委員會嘅會議，令到市民可以知道內容嚟保證其公平性。

多謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

其實頭先我問嘅問題同其他些議員，所問嘅，就係關於些核心嘅問

題，就係將所有我們想問嘅，政府就留待用行政法規去規範，咁變成了毫無疑問我哋而家見到這個條文棘住喺度。我就好清晰，唔會嘍嘍嗦嗦，肯定投反對票，原因好簡單，只係睇你個黃主任無耐性去答我個問題，就係這些典型嘅官員，不知所謂。使乜開大會啫，你咁叻咪小組搞掂它囉，唔需要嚟大會架。你覺得好煩咩，答我問題？不知所謂。我肯定投反對嘅，我一定唔會就咁算數，求其投這一票，我一定要知道究竟你將來會點做。搵晒些朋友仔，搵晒些兄弟姐妹，你睇下過去些委員會呀，點組織性呀？全部都係朋友仔，這個有關係好，那個有關係好，就搵這些人出席，所以先至有些同事問這些問題，究竟你點樣去組織性？能力嗎，點樣去界定那個能力呀？你點樣界定？而家你點揀人？而家個關鍵就喺這裏。點揀些人呀？擺明你哋裡面有……迴避呀？好嘞，我同你講迴避，主要官員有無迴避呀？香港鄰近地區都有行政長官指引，做些迴避嘅指引的。你而家擺些行政法規嚟做迴避呀？笑話嚟架。所以我話俾你聽我唔同你嘅時間，這個條文我一定反對嘅。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

司長，各位官員：

想跟進一下第十六條那裏，因為將來個城市規劃亦都會影響到一些土地嘅用途可能會變更等等這些問題，我想一個好清晰嘅，就係這個委員會嘅成員，將來所有成員係唔係都能夠確保有一個迴避利益嘅機制裡面？因為你頭先無答到我個問題，喺度兜了圈。因為點解呢？這個係好質疑有一個利益輸送問題，因為將來如果這些委員可以講話喺有關嘅城規嘅一些改變等等這個情況底下，如果他係早著先機嘅話，咁我覺得這個係會有一個利益輸送嘅問題。能唔能夠保證將來這些成員都能夠有一個迴避嘅機制？

唔該。

主席：仲有無議員要求發言？無。請司長或者主任回應。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。好多謝各位議員嘅問題。

或者剛才我哋答嘅可能我需要再補充，亦都睇返剛才第二輪嘅問題可能同第一輪都差唔多。其實正如我剛才所強調，其實一直以嚟我哋嘅這個法案嘅草擬裡面，我哋個立法方向已經定了，這個委員會係一個專業同民意相結合。點解我哋會係一個專業同民意相結合？喺我之前印嘅稿或者喺我哋之前嘅小組會都講，城市規劃它其實係一個公共政策嘅屬性，它最主要能夠點樣尋求一個公共嘅利益。但係喺公共利益尋求過程裡面，亦都點樣能夠平衡到其他嘅利益。喺我哋先前已經通過嘅原則裡面其實提到，點樣能夠睇到喺個城規嘅過程裡面能夠平衡到各方面嘅利益，其實就係話點樣能夠作得一個參與。作為城規委員會，係喺個城規嘅程序裡面一個諮詢嘅機構，能夠喺多層次、多方面給予政府喺決定之前給予意見，係能夠體現了政府係喺不同層次、不同方面聽取意見。而剛才我亦都聽到，有好幾位議員其實同我哋嘅睇法亦都係差唔多。這個唔係純一個專業，如果係純一個專業，可能就整個委員會全部都係城規嘅專業。剛才我聽到有其他議員其實都唔一樣，城規係牽涉到千家萬戶，關於整個城市嘅發展，關於整個特區某一個區嘅居民生活素質，這個應該係多方面、多層次聽意見，等到未來政府喺這方面嘅決定能夠凝聚了更多共識。咁因此，我哋好強調這個組成係必須係專業同民意相結合。

至於個專業資格，我已經講了，我哋現有唔係專業資格，至於專業資格係點樣，我諗唔係今日我哋喺這裏作出討論，但係我哋係有我哋嘅。咁而家未有新嘅專業認證的話，我哋會源用返現有嘅專業資格。但喺這裏議員亦都提出了我哋未來點樣，我哋這裏再重覆一次，有關我哋相關同建築類別嘅專業資格認證嘅法案，其實我哋已經完成了七七八八，我哋盡快爭取喺下一屆立法會呈交到立法會作出審議。咁我哋這裏再重申，我哋對這個取向重視專業認證資格，我哋係同議員嘅方向係一致。

或者其他方面我請黃主任或者我哋同事再作一個補充。多謝主席。

主席：好，請黃主任補充。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：多謝司長。

咁其實基本上我都無再進一步特別嘅補充，除了就係講返個迴避制度那裏。其實根據而家《行政程序法典》嘅規定，除了自行迴避之後，仲有聲請迴避等等，我相信這些係有利於城規會裡面保持一個公正性，再加埋一種就係頭先議員都提了嘅，點樣一種公開透明，包括可能一種旁聽嘅制度、一種議題議程提早公開、一些會議文件嘅公開等等，我相信這個都會有利於其實就是說整個城規會運作嘅一個透明度同一個公正性。

多謝。

主席：有無議員？區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

亦都無意糾纏，但係的確係搞唔清楚，因為司長兩次回答問題時都係講到個專業性同代表性，我建議司長係咪需要諗下重新編撰這個法律條文呢，因為事實上真架，你望清楚條文，那三部份人組成睇唔到你這個所謂代表性這些嘢架，咁你點去搞落去呢？原來你法律就咁寫嘅，做就另一套，咁得唔得呢？咁似乎有些問題。剛才我哋上一個法律討論時候，陳司長就話編撰改了它啦，咁又開了個先例唔使提修改意見，直情可以編撰，咁而家使唔使編撰過它，去令到第十五條第二款體現到你所講所謂民意代表性呢？係咪應該可以去思考一下呢？

主席：有無需要回應？好，有無議員要求繼續發言？高天賜，擦掣……咩？點呀？

高天賜：係咪投十五、十六條？分開投票。

主席：分開表決，好，如果係可以進入表決嘅時候，提出十五、十六分開嚟。咁現在先表決第十五條。

（表決進行中）

主席：通過。

現在第十六條。

(表決進行中)

主席：通過。

有無表決聲明？條文都可以嘅，亦可以總體做個表決聲明，因為有反對票呀嘛，他可以做表決聲明。

現在進入第四章十七至廿七。吳國昌議員。

吳國昌：咁這裏係進入到整個將來除了有《城市規劃法》通過之後，城市規劃算係有一個綱要嘅法制框架，要正式進入制訂具體城市規劃嘅時候報告、決定、核准等等程序。喺這方面，我會覺得喺城市規劃嘅無論決定或者核准都好，最低限度最後核准嘅時候之前，我會覺得應該立法會有一個角色嘅度，因為城市規劃嘅具體制訂係一個重大嘅公共利益決定，喺咁嘅情況之下，除了一般嘅公開諮詢之外，喺立法會裡面嘅無論審議或者辯論都係好必要嘅。但係無論如何，就在現在嘅條文裡面都完全體現唔到立法會基於公共利益嘅參與。我嘅度要求將第二十二條分開表決。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

因為第四章就講關於城市規劃嘅程序嘅制度。程序制度裡面應該係咪有一些時間上嘅規限呢？因為我就無參加這個委員會，但係從報章上面嘅報導見到，就話我哋而家通過了這個《城市規劃法》之後，要再制訂總體城市規劃、詳細城市規劃，可能係唔知幾多年後嘅事。咁如果係咁嘅話，個《城市規劃法》制訂無乜意思嘅，唔知拖到幾時先有這些總體嘅城市規劃、詳細城市規劃嘅出現。

剛才吳國昌議員都講到，又無得去參與，只係你閃埋門行政法規搞掂。但係問題就算行政法規搞掂都好，速度可以好快，理論上，但係點解而家這個程序時間都無呢？係咪可以應該有一些時間上嘅規限？譬如話通過《城市規劃法》之後一年之內完成總體城市規劃，兩年之內詳細城市規劃。係咪應該有些咁嘅規限呢？咁叫程序啫，程序都無一些時間安排嘅，咁這個程序變成空之嘛。能唔能夠有些咁嘅安排？就算而家法律上無寫喺度，咁無寫無啦，政府唔改我哋一個字都郁唔到你嘅，但係有無一些承諾可以話俾我哋聽你幾時可以做到呢？因為這個都係一個好關注，過去一直澳門問題叢生，除了《土地法》嘅漏洞之外，無《城規法》都係一個好大嘅漏洞。而家我哋制訂了《城市規劃法》之後得個空框架，而裡頭些總體城市規劃、咁細城市規劃都完全唔知幾時先至有嘅時候，咁就等於這些漏洞會繼續存在。我哋最少希望知道個漏洞可以幾多年之內可以消除呢？

多謝。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

司長，各位官員：

這一章有些都想希望政府方面作一些解釋。第十八、十九條都係講到一些收集利害關係人嘅意見同埋建議，第二十條就會做一些報告，根據剛才十八、十九條嘅意見做一些報告，廿一條就係一些決定。這幾條裡面就有些情況，因為睇返以往政府有比較多個，唔好話大部分，一些法案或者一些重大嘅議題都會設立一種叫做公眾諮詢，但係都有個質疑，是甚麼呢？就係這些諮詢以往大家認為都係一些假諮詢，或者意見接受但係態度照舊這一種做法。咁我想睇睇，有關這個文本出台了之後，剛才講這些諮詢出台了之後都同公眾一些預期同埋發表存在比較大嘅差異。咁我想睇睇，即是說這種咁嘅情況我覺得喺以往都係難以點樣去確定一些我哋政府方面有無去接受一些公眾嘅意見。同埋亦都作為你哋一些嘅方案裡面嘅一些修改嘅考量因素，因為以往都有這些情況。咁我想

睇睇，有關當局點樣喺未來裡面能夠確保我哋公眾嘅意見唔會石沉大海，亦都避免一個假諮詢嘅情況再度出現。這個其實亦都係基於裡面一個乜嘢呢？就說有個叫做透明同促進公眾參與嘅原則，咁亦都好希望這個法案這個條款，將來能夠將這一樣透明同公眾參與嘅原則能夠落實。咁我想聽聽喺未來這些處理方面，會唔會政府會主動去解釋，或者去接納或者唔接納這些意見嘅原因，因為以往出嚟嘅結果，好多時市民都認為我提了好多意見，但係你個報告出嚟我哋所提嘅意見接納抑或唔接納係唔知嘅。咁我想睇下這方面，因為將來這個你裡面亦都講了，有一個收集利害關係人嘅意見同建議，收集了嘅意見，政府處理態度係點樣，會唔會改善以往所存在嘅情況？

唔該。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

關於這幾個條文，其實好坦誠喺開場白裡面係體現到係想澳門市民嘅參與，但係好可惜好似我哋些同事講，無嚟到立法會，而關鍵性就係第廿二條裡面所寫，用行政法規嚟去批我哋嘅城市規劃。我覺得這個條文對我本人覺得非常之失望嘅咁嘅寫法。這個亦都同我哋為佳嘅法律係有衝突嘅。我想特區政府審慎諗下這個效果，係我自己嘅好小心去講說話之中，我覺得對我哋嘅《基本法》有個衝突。所以我好希望不久將來特區政府要承擔所有嘅責任，如果有訴訟嘅時候，喺法院嘅時候要承擔這個責任，個代價非常之大。所以我覺得一方面喺法律上出現一個問題，另外一方面就係你前題同後面唔對，如果你真係真真正正老實，係真係聽取澳門市民有關城市規劃將來點樣去做，點解唔拎嚟立法會呀？立法會就係人民嘅家嚟架嘛，點解唔俾得我哋睇呢？有咩問題，會唔會阻延時間呢？所以我覺得這個條文第廿二條我對它非常之失望，這裏就係露出了個尾巴，就係你哋將來鬼鬼崇崇偷蕃薯嘅情況出現，唔想俾我哋去睇。唔緊要架，你乜嘢都可以通過嘅今日，你絕大多數架啦，唔緊要，但係你一樣唔會通過我，我個投票一定係反對嘅，我講明俾你聽，這個廿二條。

多謝主席。

主席：有無咩回應？

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。

我諗有幾個問題在這裏我需要亦都再講講。其實這些問題喺小組裡面其實亦都講過。

首先點解這個《城規法》我哋建議用行政法規嚟作為一個核准？我哋嘅理由其實亦都講過，因為這個規劃係具有一個公共政策嘅屬性，係涉及一個施政政策嘅決定，係屬於政府嘅一個職能，而這個規劃制度係需要符合澳門現行嘅政治體制同社會現實。我哋亦都睇過，譬如香港，香港而家有關法定嘅規劃亦都由行政長官會同行政會議核准嘅。我哋亦都比較過其他國際性普遍都係由政府核准公告相關嘅城市規劃。

至於有議員亦都提出點解這個城市規劃核准之前唔諮詢立法會或者聽立法會嘅意見等等，其實因為喺而家我哋這個現時嘅一個機制裡面，譬如《基本法》已經賦予立法會一個職權，對我哋公共事務進行監督。咁亦都喺以往一直以嚟，喺一些重大嘅事宜裡面，政府一向亦都主動聽取立法會嘅意見，其實我哋雙方亦都建立了一個良性溝通機制嘅作用。

至於其他議員問一些時間幾時完成城規，同埋將來我哋諮詢個諮詢對此意見點樣分析，有無作採納等等，或者這方面我想黃主任喺這方面作一個補充。

多謝主席。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：多謝主席。

各位議員：

關於城市規劃編制嘅時間方面，的確大家都好關心。喺法案裡面其實係無寫明咩時間一定要做成一個咩規劃，基本上世界上絕大部份嘅《城市規劃法》都無這方面訂明嘅。尤其如果我哋嘅城市規劃大家唔係只係

睇成為一種技術嘅藍圖，喺裡面其實係要經過一種程序化公眾嘅參與、利益嘅博奕，所以喺這個時間上面並唔係一種簡單政府話編制完幾時幾耐我搵了出嚟就係。咁所以喺裡面係無訂明。但係裡面有訂明了各種關於各個階段，包括進行諮詢等等，佢這個時間嘅事情。咁喺我哋嚟講，其實我哋努力希望爭取喺兩到三年裡面能夠編制完這個城市規劃。另外其實大家要知道一樣，喺而家我哋這套《城市規劃法》嘅制度裡面，其實未來出嚟嘅城市規劃係更有利於落實執行嘅，它變成了係乜嘢呢？其實它出嚟嘅作為透過行政法規核准裡面，它會係一種條文化。但係另一方面，喺做規劃嘅時候要俾公眾更容易理解了解，可能其實就話佢做嘅需要一定程度參考，譬如我哋新城去做。咁所以其實這個過程裡面亦牽涉到點樣將一種形象性嘅規劃方案轉換為一種條文化。這裏裡面其實亦係一個需要時間嘅。但係不管點，我哋都希望爭取兩到三年裡面能夠完成總體規劃。隨後其實我哋亦會開始新城，因為新城實際上有一定嘅基礎，同埋世遺區嘅這些詳細規劃，同埋一些相對可能係發展會比較大潛力地方嘅詳細規劃開始去做，希望逐步逐步努力能夠達致澳門詳細規劃全覆蓋。我相信這裏政府亦會盡快啟動有關工作。

多謝。

主席：好，第十七條至廿七條，議員提出將廿二條分開表決。咁我先將廿二條先表決了先，現在付諸表決第廿二條。

（表決進行中）

主席：通過。

現在就係十七至到廿七條，廿二條表決了，十七至到廿七條。

（表決進行中）

主席：好，通過。

因為時間已經到了，八點鐘，我哋星期一下午三點鐘繼續會議。

(2013年8月12日)

劉焯華主席：劉司長，各位官員，各位議員：

我哋繼續開會。今日我哋繼續審議《城市規劃法》法案，上一次我哋通過了十七至廿七條，今日會議就先開始廿八至三十二條。第廿八至三十二條。請議員發言。第五章廿八至三十二條。無議員要求發言，廿八至三十二條付諸表決。

(表決進行中)

主席：廿八至三十二條通過。

現在審議第六章三十三至三十六條。有無議員要求發言？無。第三十三至三十六條付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

現在第七章三十七至三十八條。無議員要求發言，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

現在係第八章三十九至四十三條。有無議員要求發言？無。第三十九至四十三條付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

第九章四十四至五十一條。四十四至五十一條，無議員發言，現在付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

現在係第十章第一節第五十二條。第五十二條〈一般保障〉，無議員要求發言，第五十二條付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

第二節五十三至五十七條。關翠杏議員。

關翠杏：多謝主席。

我喺度只係有個提問想擺個解釋，就係第五十三條第一款嘅一項同二項，即是對於我嚟講就唔係好分得清，一項同二項所講緊嘅內容有些咩分別。我想第一個問題就係希望講講這兩項所指嘅，俾個例子我，大概係咩嘢；第二個我就想問一個問題，就係關於按這條那些規定，無論係根據原有嘅街道準線圖，還是係新嘅所謂規劃條件圖，喺這一些嘅規定底下領取了工程准照，咁這個工程准照如果喺《土地法》就有個程序，有時限規定，如果過期就處罰；但係而家喺這個《城規法》裡面，他就可以係面對私人項目嘅申請，即係私人土地持有人嘅申請，咁我想問申請了嘅工程准照有無規定幾時唔付諸實行或者唔興建或者建下停了工，有無機制去處罰呢？因為這個就涉及到……我唔知有無諗多了，但我就會去諗，通過這些資料擺了開工准照之後唔開工嘅時候，就涉及到可能將來城規有變化嘅時候這些咪有賠償囉，係咪咁樣理解呀？如果無規定嘅時候到底係點呢？

我想清楚一下啫，唔該。

主席：請司長。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝。

我諗關於關議員嘅問題，關於五十三條同埋頭先關於街道準線圖同埋將來規劃條件圖牽涉到工程准照過期要唔要罰嘅問題，或者這方面我想交由我哋這方面嘅法律顧問喺這裏同大家作一個說明。

運輸工務司司長辦公室顧問狄連龍：多謝主席、多謝司長。

關於關翠杏議員提出的問題，我舉幾個例子，讓大家容易理解 1) 項及 2) 項規定的分別。

根據正在討論的這一條 1) 項涉及有效工程准照失效，而 2) 項則涉及已獲核准並已發給整體建築工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更。

為此，我作個簡單介紹，可能會出現的情況有：工程准照已發出，之後，基於城市規劃的公佈及修改的原因，新的規劃會與某個已發出工程准照的條件相衝突，而情況屬相當嚴重者，即使准照已發出，該工程都不能繼續進行，而另一種情況……，雖然新規劃與發出准照的條件相衝突，工程仍可繼續進行，因為，這情況未嚴重到導致工程准照失效。

1) 項的情況，有可能發生准照失效的情況，例如：一幅工業用途的土地發出工程准照後，該土地原先的用途有了新的計劃，即改變為居住用途或與原先不同的用途。在這情況下，如果原先工程准照的發出是建造一棟住宅樓宇而新的計劃則確定那幅土地具體地只能興建工業用途的樓宇時，顯然已發出准照的工程就不能繼續進行，因為該樓宇的興建用途有別於新計劃的。

另一個有關這一項的例子是按分層所有權制度發出准照興建一間住宅用途的樓宇，但是新的規劃規定那幅土地只可以興建別墅，獨棟別墅。在這情況下，圖則及工程准照不能繼續使用，因為不能興建在舊規劃訂定的一幢十層或十五層的樓宇，只可興建新規劃規定的一座別墅。如果出現這兩種情況，規劃本身需要確定發出准照失效，私人因准照失效而可獲得賠償。因此，在籌備規劃時，無論甚麼規劃，都需要搜集已發出准照的資料，尤其在實施相關規劃方面，總規劃是針對整個澳門特區，而詳細規劃方面，則需要看是在實施詳細規劃的範圍內已發出了哪些工程

准照。公共當局的相關部門就需要評估這些准照，看有否需要宣告失效或可否僅作出修改。如果需要宣告失效准照，在規劃內需說明。行政當局隨後會向私人發出准照失效的通知。有何用呢？目的是讓私人可對新規劃所訂的條件作實際評估，讓其決定日後的打算。可繼續進行新規劃內的工程，如果不想繼續，便留待日後才進行。

2) 項的情況，是對於已獲發屬建築物建築的有效整體工程准照的工程計劃的城市規劃條件出現重大變更，我想舉兩個例子，讓大家容易理解。首先，假設新規劃規定在實施計劃範圍內的樓宇只可建造最多十層，但原規劃可興建例如十五層的樓宇，假設樓宇正在興建到低層或一樓時。在這情況下，該樓宇的建造條件降低了，因為按原規劃樓宇准照許可十五層，但新規劃則變為十層。在這種情況下，需對定於原規劃的十五層工程項目作出調整，改為十層。在這情況，准照不會完全失效。私人實際上可以修改其工程計劃，要求發給興建十層樓宇的工程准照。

另一種情況例如原規劃設定了混合用途，例如住宅及商業用途的樓宇，假設興建十層的樓宇，地層作為商業用途，其他樓層是住宅。新規劃規定該樓宇只可作為住宅用途，在這情況下，要做的是簡單改變工程計劃的底層設計，該層在所獲准的項目中是商業用途，現在需要作出調整，即將底層也改為住宅用途，以符合新規劃的要求。

這四個例子我認為可以說明 1) 項與 2) 項情況的分別。

關翠杏議員提出的另一個是關於准照的問題，我的理解是私人可自由選擇。如果他是一幅土地的所有人，設計了一個項目想開發這塊土地，他需要做一個計劃，然後申請工程准照，這個私人可自由進行有關工程。在很多情況，私人根據其經濟狀況或其他原因，提交項目審批，有關項目獲批准後，但基於經濟條件不能繼續所計劃興建的項目，在這情況下，已獲發的准照可能會失效，等他有經濟條件時再發展其項目，不會引致任何影響。

根據《都市建築總章程》第四十六條有工程准照失效的規定。該條規定：工程准照於發簽之日起滿十五天，倘在該期間內有關准照之工程並未開始進行，而又無土地工務運輸局認可其理由證明者失效。在這條

文中也列出其他會失效的情況。因此，私人在各具體個案裡需要評估有否具備條件開展工程或是否需要等待有更好的條件時展開。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

局長：

頭先法律顧問解釋那個問題，其實我都想問多個問題想大家清晰些，因為大家知道澳門好多地權就係私家地，好多屋仔以前賣樓嘅時候就標明私家地權、子孫永享，即係換句話說回歸前他買嘅樓佢諗住真係永享嘅。但係如果新法例訂了之後，你如果當他係入則去申請起樓嘅時候，當然你話你有新嘅城規出現，咁這個就會係接受新嘅城規，你過街唔過街，但係我提嘅問題就話，因為他係私家地權、子孫永享嘅樓仔，其實澳門好多嘅，好多地方係私家地權、子孫永享嘅屋仔嚟嘅，咁如果他有三分一嘅你個新詳細規劃圖裡面係要移動嘅，當他入則嘅時候咁好清晰啦，入則嘅時候你就要照條件規劃圖，政府出個新街線圖俾你就切了那三分一。咁如果他唔入則呢？咁你點搞這個私家地子孫永享呢？有三分一嘅個新城規裡面係郁到嘅，但係有三分二無郁到嘅，成座嘢他就唔入則索性，我看到個新城規之後，咁咪又係窒礙了我哋個城市發展？咁這個方面點樣解救呢？因為它係私家地，唔同香港或者周邊地區係國家擁有嘅土地，他又唔入則，他睇到你新城規係咁，當然他入則嘅時候你十層變六層，六層變三層，他無話可說，出唔出施工准照另外一碼事啦。咁他直情唔入則，他睇到，但係三分之二唔係係個詳細規劃裡面嘅，三分一嘅詳細規劃裡面，咁索性唔入則，咁一樣係棘住喺度，社會發展唔到。咁點理解這個問題呢？

唔該。

主席：關翠杏議員。

關翠杏：好多謝頭先嘅回應，對第一點嘅一同二我明嘅，而家係想問清楚剛才顧問介紹了就講緊那個《都市建築總章程》第四十六條嘅一

些規定，對於准照嘅失效。我而家其實係想跟進清楚，因為我唔熟那個情況，所以我想清楚，就是說其實對於一些准照失效，因為我見我哋審議《土地法》嘅時候，因為政府批地而家已經有一個好嚴格嘅程序，係避免了一些土地閒置或者進程當中刻意拖延，但係事實上屬於私人嘅土地係無作規範。咁而家這裏到底係現時剛才介紹嘅《都市建築總規章》裡面四十六條，到底係咪有規定呢？譬如有些情況，你話變化當中，因為城規嘅變化受影響嘅，咁當然需要賠償啦，但係係攞了工程准照之後，其實有無一個一定嘅期限，這個准照需要幾耐，譬如起一年、兩年你必須要完成。如果唔係嘅話，這一個已批出嘅准照將來失效嘅原因就係因為政府啦喎，係因為這個當事人嘅延誤。咁到底個責任係點呢？我只係想清楚這一樣嘢啫，唔該。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

司長，各位官員，各位同事：

想就住五十四條睇下政府方面能夠再解釋清楚些。第五十四條其中第一款就係個協議賠償嘅機制上面，因為今次這個《城規法》，社會上以至我哋議員都非常之關心那個濫賠嘅風險問題，咁我想就住五十四條第一款第一項嘅規定，其實裡面講到政府可以同利害關係人透過協議去訂定一些賠償金額，而係訂定這些金額時候係必須要考慮為訂定賠償金額而設立嘅這個評估委員會所建議嘅金額。咁即係換言之其實政府可以考慮之後亦都唔接納這個評估委員會嘅意見，因為它裡面講到係需要考慮啫，即係可以唔接納。我帶出個咩意思呢？即係話係考慮這個接納這個評估委員會嘅意見時候，我哋會睇返整個評估委員會全部都係由政府嘅人員所擔任嘅。當然裡面亦都有講到有個叫獨立專家嘅意見，但係這個獨立專家嘅意見我睇返亦只係作為這個委員會嘅一個參考資料。因此有一個的需要政府解釋這個委員會會唔會最後成為一個政府濫賠嘅一個我哋叫橡皮圖章，因為全部都係政府嘅官員。我覺得希望政府喺這方面有清晰嘅解釋。

喺這裏亦都睇返，我想希望政府回應一下甚麼呢？點樣能夠去使到

整個賠償機制能夠增加透明度，能夠使到有關嘅一個賠償機制能夠公開咁去披露，有關訂定賠償嘅一些具體依據，並且能夠接受公眾監督我哋整個公帑嘅運用，社會都希望能夠降低濫賠嘅風險，因為喺我哋第四條裡面嘅第十款，亦都講了一個〈公開原則〉，咁想睇下政府喺這方面對於第五十四條第一款有些咩的一個詳細介紹。

對於第五十四條嘅第二款，喺賠償訂定嘅範圍裡面，其中我就針對第二款嘅規定，因為政府喺考慮賠償嘅時候，它當中其實有考慮三個條件嘅，我就想就住第三款裡面個規定是甚麼呢？就是話為了保障受到損害嘅人嘅投入，亦都即係話咩呢？個賠償嘅前題條件，就係該人必須先有投入，有一個投入，先至將有關投入納入賠償嘅考慮範圍。睇起上嚟所謂嘅降低准照先至設計土地嘅可建造性，即係這一款裡面嘅第一細項所指係些乜嘢呢？會唔會包埋喺土地上嘅建築項目我們叫嘅期待利益？咁我舉一個好簡單嘅例子，如果有關大廈原來係批准起五十層高嘅住宅，但係後來因為城規削減了成為三十層高，咁其實喺建築嘅工程裡面，其實係未有投入到有關那二十層嘅投入，但係政府係唔係以這一個由於削減了這二十層嘅賠償呢？係點樣處理？因為頭先嘅介紹我聽唔到，我希望睇睇政府方面對於這一個 case 政府處理會係點樣。

唔該。

主席：林香生議員。

林香生：多謝主席。

司長，各位官員，各位同事：

我想問一下五十七條嘅規定係幾時完成，因為這裏前面所有嘅嘢都未定嘅，五十三到五十六，它係會出現這一樣嘢？五十七條好清楚嘅，就係要針對這些嘢，我哋去做一個行政法規，咁究竟係同時做了這個規劃嘅時候去做這個行政法規，還是日後有賠償先做這個行政法規呢？這裏寫得好特別嘅，因為它講明係「適用於」第幾條到第幾條，所以這個行政法規它同後面六十七條那個又唔同，六十七條那個係講明喺這個法律，這裏係講明這幾條。所以這個行政法規幾時開始出台呢？我想嘅問

題喺這裏。

主席：剛才幾位議員嘅提問，請司長或者你嘅同事作回應。

運輸工務司司長劉仕堯：多謝主席。咁剛才好幾位議員亦都提出不同嘅問題，或者有些我先答一答，其它我請我其他同事再作補充。

首先有關麥瑞權議員有關這些私家地他唔發展嘅，係咪牽涉到城規嘅，我諗這個喺我哋以往睇返嚟呢，未必一定，因為他牽涉到這些屋仔好耐嘅歷史，他牽涉到好多個問題，更多我哋睇嘅處理，他係牽涉一些業權或者有些先人已經過去了仲未搞清楚。咁因此，他發唔發展係咪絕對同我哋嘅城規，可能有關係，但係未必係全部有關係。我諗這個問題係唔能夠全部喺晒城規作為解決，只可以我哋睇下點樣綜合去解決。

關於關議員嘅問題，我一陣間請賈局長同大家答一答。

關於何議員一個評估委員會嘅方面，一陣間我想請黃主任同大家講這個評估委員會同埋評估委員會機制嘅運作，如果大家協調唔到是點樣解決這方面。

至於林香生議員方面，我亦都請我哋嘅法律顧問同大家再作一個補充。

或者按次序，我首先請賈局長請關議員那裏先同大家做一個解釋。

主席：好，請賈局長。

土地工務運輸局局長賈利安：多謝主席，多謝司長。

關議員講到是問到一個開工准照那個施工期要幾耐，包括埋如果失了效個情況係點樣。一份發展嘅方案，如果個施工核准它有個期限，就係俾當事人申請准照嘅，如果過了這個時間他唔申請，亦都可以講那個批示失效架啦。假設有關人士他想動工，核准了施工方案，咁他會申請工務局發出嘅開工准照。個開工准照施工期係發展商方面提出嚟嘅，我哋那方面亦都會分析，假設五層高嘅如果他話要十年興建，這個我哋係

唔會接受嘅，我哋都分析嘅。先我哋發出個開工准照，有七天就係業主方面通知工務局，我準備開工，麻煩你工務局幫我哋放路線同埋做些座標點，亦都係放出我哋俗稱嘅開工簿。假設開工期間，業權人他有他嘅利益停了工，咁我們亦都 79/85/M 有一個時間嘅，他如果停工佢要解釋個理由俾我哋聽點解要停工，因為他停了工他一樣個時間我哋會繼續數落去，如果超了某個時間，那個開工准照亦都可以講話失效。失了效，包括埋如果假設他係申請三年嘅，三年他完唔晒嘅，他有兩個選擇：如果個開工准照失效之前，他可以申請續期，我哋會分析他這個申請續期；如果他俾個准照直頭係失了效，超了個施工期，或者如果中間他停了工，停了一段時間，亦都個開工准照可以講話法律上失了效嘅，這兩個情況業權人他有權亦都可以按《都市總章程》申請一係續期那個開工准照，一係重新……如果失了效，發出返一個新嘅開工准照。如果係續期，工務局些同事純粹計返他個續期時間，唔可以超過原先施工期嘅一半，這個簡單好多；如果係施工期間或者直頭斷了個施工期呢，他係必須要申請發出一個新嘅開工准照，工務局可以分析他嘅申請，發出新嘅開工准照。由於他嘅開工准照係無了任何法律效力，工務局同事可以按現行緊他申請那日，現行嘅建築條例，包括埋城規，重新審批過佢份圖則。如果一個業權人他是對一個開工准照失了效，他基本上那個權就無。佢可以去工務局再申請，我再發展，咁我哋再睇，城規有無變，如果無變我哋都會一般俾返個准照他。如果變了，我哋會要求他遞交返一個新嘅符合現行城規方案去俾我哋審批落去嘅。

我喺這裏介紹係咁多。

主席：請黃主任。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：就關於這個評估委員會嘅這一個規定，這個其實喺討論裡面亦係聽了二常會，其實喺討論過程中聽了列位議員們嘅意見，同埋能夠更清楚咁有關譬如協商時候一種程序規定，所以當時亦係喺法案裡面引入了明確寫了一個評估委員會。而這個評估委員會嘅組成它係政府嘅人員，因為實際上亦係為政府本身面對這些磋商、賠償嘅時候其實做工作。

咁而喺過程裡面亦為了更好咁樣保障各方嘅利益，亦聽了二常會嘅建議，咁所以喺裡面亦引入了要求有這個由政府委託嘅獨立第三方進行評估意見，同埋喺過程中，即係喺一些委員會做評估嘅過程，亦係需要聽取這個利害關係人嘅意見。

相信其實喺這個磋商過程裡面，我諗大家其實都係會比較關注會唔會出現一些濫賠等等嘅問題。我相信其實有一個委員會，有這些第三方意見，亦會聽利害關係人嘅意見，同時亦會考慮適當，其實亦係可以適當情況下可以向公眾進行一些披露嘅。咁我相信這些係有助於能夠平衡各方嘅利益。

當然你話如果全部由官員組成，會唔會成為容易濫賠呢？咁這種係一種假設啦。咁當然亦有第二些說法，就係話如果全部由官員組成，係咪會損害了利害關係人嘅利益呢？咁我諗這些有各種唔同意見，但係政府我諗都係保持一種公正持平、依法進行嘅方式去處理嘅。多謝。

主席：好，請法律顧問。

運輸工務司司長辦公室顧問狄連龍：多謝主席，多謝司長。

關於麥瑞權議員提出的問題，是關於土地的三分之一面積包括在城市規劃內，而另外三分之二則不包括，我完全尊重麥議員的意見，但我認為這種情況不可能發生。

一個規劃必定包括一塊土地的整個部分，不會只包括部分。

例如：可參閱第九條關於詳細規劃的目的，該規劃的目的是甚麼？根據第九條 2) 項的規定，詳細規劃旨在訂定建造條件，尤其是最大許可覆蓋率、地積比率及最大許可樓宇高度；如有一個規劃不可能訂定其建造條件，這個規劃在作出修改時，要求將土地右邊的建造條件作出修改，而土地中央或左邊保留原來的建造條件，是不可能會這樣做的，因為新的規劃會將這些建造條件作出修改，或不作修改。其他關於規劃的內容，當然不可能發生剛才所講的情況。

關於何潤生議員提出的問題，是關於訂定賠償的金額及標準。在“城市規劃法”法案第五十四條第二款已列舉三種在計算賠償方面可考慮的情況。第一種是降低可建造性，假設已獲批准興建三十層樓宇的圖則，但新規劃規定只容許興建十五層高，那麼，會出現甚麼情況呢？私人因不能多興建已獲批准的十五層而遭受損失，即失去興建這十五層的利潤。所以說，降低可建造性某程度上來說相等於喪失利益，私人失去了興建這十五層樓宇的利益。然而，根據 2) 項規定，減少或改變准照原先設定的土地用途，在這情況如議員知悉的，在建造用途方面的利潤有的高，有的低。如果在原先規劃中已獲批准的一項建造用途可獲高利潤，但後來新訂一個用途但可獲利潤不高，顯然，就是喪失了利益，這情況也會計算在賠償範圍內，因為私人未能取得之前預計的利潤。這也是喪失利益的情況。

關於 3) 項的規定，假設有一個圖則已獲批准進行某些工程，私人或工程准照持有人就展開工程已作出投資開支，例如：購置器材、聘請技術人員等費用，可是，現在工程卻不能進行。那麼，原本為展開有關工程作出的投資，現在由於不能進行，所有如購置材料等投資費用便會遭受損失。他必須持有那些材料但卻進行不了工程，雖然他將來可以將這些材料用在其他工程，但他始終有損失，這是一個直接損失。第五十四條第二款有這方面損失計算規定。有三種情況考慮計算賠償金額，不過，在 3) 項還有一個補充，還須考慮其他因素，如由誰計算賠償，還有第 43/97/M 號法令特別是第九條規定的土地價值的計算及樓宇價值的確定。我不打算將這些條文的內容都讀出來，我只讀一讀有關徵用法令的那幾條條文的標題，第九條是都市性土地或具都市利益土地價值之計算；第十條是農用土地價值之計算及第十一條樓宇或建築價值的確定。在城市規劃法案在三項內訂定了這三個標準及關於徵用法令規定的補充標準。在法案第五十四條第四款訂定了須由評估委員會考慮為訂定賠償金額情況的整個標準制度。

我還想講講議員提出的有關透明度及程序的問題，其實，應由誰計算賠償金額，最初是由評估委員會計算，亦會考慮私人參與，根據第五款，委員會應聽取利害關係人有關金額的訂定，也可參考由政府聘請的

獨立專家評估，在計算出賠償金額後，會向私人建議有關金額，當然私人亦可提出反建議供政府考慮。我相信已回答了議員有關程序上的問題，我認為有關程序實際上是有透明度的，因為根據透明原則及利害關係人參與程序原則，會聽取私人意見。

林香生議員提出關於第五十七條的問題，關於這一條文，有一項規定可援引，即由補充性行政法規訂定程序規定。

究竟是甚麼規定？這是涉及在評估委員會的部門代表的規定嗎？是哪些部門代表？涉及賠償建議提交的期限及其他程序規則，尤其是關於委員會運作模式等，這些內容由補充性行政法規訂定，政府已承諾，會在城規法公佈後立即進行籌備，即政府公佈該法律時，立即準備，政府按行政法規的立法程序，即根據補充性行政法規生效的最後條文規定，在法律生效後，有關補充性行政法規亦會生效。

多謝。

主席：司長無乜補充？請高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長閣下，各位官員，各位同事：

我想跟進第五十七條裡面所確定有關賠償。第五十七條講明用行政法規嚟去界定嘅，咁喺這裏我都聽到政府官員講到有關委員會嘅獨立性，無論它係由公立嘅或者政府公務人員成立或者私人，點樣都好，都係會好公正。但係個關鍵就唔係話只係有關委員會裡面些成員是否係公務員或者由外間人士去組成，其實喺早前我都有講到有關法律嘅足夠性同完整性嘅原則，這個係來自自我哋嘅《基本法》同埋有關《立法法》裡面所規定嘅原則，而這個法律似乎喺第五十七條仍然都係體現唔到，原因點解呢？這個賠償係以千萬或者億可能性嘅賠償，但係究竟你係用一個行政法規嚟去規範，我覺得這樣嘢係有問題嘅，係應該立法會知道究竟將來有關嘅規矩、有關嘅做法情況，我哋應該立法會知架嘛，咁你留待你將來去做這些咁嘅規矩同埋組織，包括埋那個結果，用一個委員會

而個補償金額咁高，我覺得的而且確我覺得係需要說明清楚究竟你哋係點樣去做，同埋細則性咁樣話俾我哋聽將來係會點樣操作，係點樣做嘅？好嗎？

唔該。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

其實想同法律顧問溝通下，其實入則割街係從未間斷過，唔可能話有幅地唔遇到割街嘅情況，我所指嘅係已經唔係太舊嘅舊樓，又唔係兩層高就冇了業主那種，而係喺回歸前好多地盤仔已經拆建了一梯一伙、一梯兩伙、一梯三伙那些六層高嘅私家地權、子孫永享嘅地仲係存在，但係當年因為無規劃。

咁點解我哋嗰陣時討論個舊城改造可能要 ban 返去，傾唔落去就無《城規法》。我就提出係，而家我哋訂嘅《城規法》，我們想清楚，如果真係遇到咁嘅情況，如果將來譬如你舉例舊城改造，條法律過了，咁你真係遇到有新區，那嚟唔係真係舊到要改架嘛，咁它就喺另一區，但係牽涉到街，因為你新規劃要闊，咁他那裏點呢？咁他喺拆與唔拆之間，而當然啦他入則拆你可以引用而家嘅條例……唔好意思，按這個新條例去行，咁但是他唔拆咁點呢？其實我就問清楚這樣，其實提醒大家，因為而家我們唔面對，將來你喺個舊城改一定面對喺舊區裡面城規。你要唔要割街？而家都要割街嘛，咁我知道割街我就唔郁，咁你點呢？如果你整嚟又好嘞，我收購了他，因為公共利益呀嘛，即條路嚟嘛；但係他三分一係涉及要割街，三分二我就唔郁，咁你點呢？它仲係有個建築物嘅價值。就想了解下如果這方面法律點睇呢？係咁之嘛。

唔該你。

主席：陳偉智議員。

陳偉智：多謝主席。

各位同事：

關於這幾個條文，我諗都會比較關心就係話喺個賠償金額訂定嘅程序方面，你合唔合乎一個公正同程序嘅公義。因為喺五十七條裡面係好清楚寫明由補充性行政法規訂定，而有關個程序方面我哋作為立法議員，喺審議這個法案時候真係無從捉摸嘅。政府喺這方面能唔能夠再清楚明細咁去說明，令到程序嘅公義得以彰顯。這個第一個。

第二個就係五十四條有關賠償金額嘅訂定，第一款第一點講明係有關協議。協議方面提及到可以考慮第二款裡面幾個因素，但係考慮，喺協議過程裡面其實有無一些基本嘅準則你係要去遵守嘅呢？考慮嘅意思就係你可以參考可以思慮，但係你完全可以唔理，憑你哋嘅判斷嚟來判定都可以。那個協議嘅準則包括埋協議嘅過程、賠償嘅結果，我就想問下，你點樣能夠體驗第四條第十點裡面那個公開原則，讓社會人士去到監察同監督，令到那個協議結果真係合乎公眾嘅利益呢？

唔該。

主席：好，請司長或者其他政府官員回應。

運輸工務司司長劉仕堯：剛才高天賜議員同陳偉智議員都係講繼續關於這個賠償機制，或者這方面我請法律顧問同大家再補充。而關於麥瑞權議員講關於一些舊區裡面一些小型嘅屋嘅規劃出現嘅問題，政府在譬如割街，其實有些咩機制可以處理，或者這方面我請黃主任再喺這裏同大家作一個補充。

主席：請法律顧問。

運輸工務司司長辦公室顧問狄連龍：多謝主席，多謝司長。

關於第五十七條的問題，將會由補充性行政法規訂定的內容，正如第五十七條的規定：“其他程序規定……”這是程序上的規則，如評估委員會應依循的程序規則，但不涉及賠償金額的訂定，因為訂定金額方面，已規定需考慮哪些標準，即哪些是委員會或專家需依循的標準，這裡純粹是程序方面的規定，例如有參與人、委員會作出決定期限、舉行會議、如何向上級提出建議等方面的規定。因此，與賠償金額本身、實質賠償及賠償標準沒有實質關係，這行政法規中訂定的內容與其他行政

法規訂定的都是涉及政府權限的內容。

政府希望訂定委員會如何開展內部工作及設立期限等內容。

為此，對於我們來說，在此沒有任何違反《基本法》及其他涉及這方面的法律。如程序及期限等內容可於補充性行政法規訂定。

多謝。

主席：請黃主任。

運輸工務司司長辦公室主任黃振東：關於麥瑞權議員頭先所提嘅問題，喺其實《城規法》同《土地法》裡面都有相應嘅規定嘅。《城規法》裡面第三十七條〈公用徵收〉這方面，亦有預見了「經試盡以私法途徑取得的可能後，政府方可基於公用理由，徵收實施城市規劃所需的不動產及所涉及的權利」；第二款就話「為適用上款的規定，尤可徵收開通、擴闊又或調整街道、廣場、公園或其他公共地方所需的相鄰土地」，當然另外一個就應該先用司法嘅渠道大家先去磋商商談先。而《土地法》其實亦係預見了「容許以私人實體或公共實體作為權利人的土地的權利交換可處置的土地的權利」，「僅限於公共利益尤其為開闢公共道路、興建公共房屋或公共醫療設施等，澳門特別行政區方可主動交換上款所指的權利」，另外就係牽涉割街嘅問題，當然係……他亦係需要去睇，其實這個係咪真係一個必須，有無其他方法可以去替代等等。

我補充到這裏。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。多謝政府嘅解答。

不過我本人仍然有一個好大概嘅疑問，就係正正因為要確實有關那個賠償導致我想繼續問這個問題。因為第五十七條裡面寫明，有關規矩嚟去確實有關賠償，所以這個係好關鍵嘅，我哋係講緊一些數目係非常之龐大，我哋都唔知，亦都政府今時今日都估計唔到將來那個賠償嘅金額來自自我哋嘅公帑，係需要解釋嘅，不能夠隨隨便便任你去確定這樣嘢就

話這些規矩，就咁講個規矩嚟去確實係不足夠解釋嚟嘅。我希望可以更加仔細話俾我哋聽，你哋咁樣去做，完全無透明度，我而家講緊第二次就因為無透明度，而這個透明度係正在我哋澳門最需要，包括官員嘅責任，係喺這裏需要解釋嘅，而這個責任官員這裏解釋嚟去確定這樣嘢，不能夠就咁講個規矩，那些所謂 criteria，這些係不足嘅字眼嚟嘅，我不能夠接受。我好坦誠講，如果再解釋落去係咁樣無厘頭嘅解釋呢，我一定反對這個條文嘅。所以希望主席擺這個條文出嚟準備，準備抽出嚟獨立投票。

多謝主席。

主席：陳偉智議員。

陳偉智：多謝主席。

都想了解清楚些啫，就係第五十七條賠償金額嘅程序，頭先政府嘅法律顧問都已經有所解釋，我想清楚確認一下，就係話關於賠償金額訂定有關協議嘅結果、司法裁判嘅結果，總之就係涉及這方面，有無一個公佈嘅程序，包括了喺未來嘅一個補充性行政法規裡面，讓公眾清楚地知道，或者有渠道或者有機制去知道，政府賠了幾多，政府喺這個司法裁判裡面究竟係結果如何，嚟到去體現返這個公開原則。我希望能夠政府喺今日清楚咁樣話俾我聽，公佈程序係咪已經包括了喺第五十七條嘅其他程序規定裡面，係必須要存在嘅？因為喺這個，未來嘅補充性行政法規我哋睇唔到嘅，希望政府喺這裏能夠作出公開嘅承諾同保證。

唔該。

主席：好，請劉司長。

運輸工務司司長劉仕堯：我諗關於高天賜議員嘅問題方面，剛才我哋法律顧問亦都好詳細咁，這裏我哋無再其他補充。

對於陳偉智議員講關於個確認將來嘅協議結果或者裁決結果，我諗裁決結果已經喺司法程序，司法程序應該有規定，這個我哋唔會喺這裏作任何批評。至於個協議，我哋會將來訂定一個適當嘅方式，當然我哋

而家唔可以喺度就咁樣講，因為這個要考慮將個協議會牽涉一些法律問題，如果唔係牽涉雙方需要保密等等，無牽涉一些法律、賠償、引起一些訴訟嘅前題底下，我哋覺得這個我哋係會作出一個考慮嘅。

多謝主席。

主席：高天賜議員要求將第五十七條單獨表決。係咪？現在我就五十三至五十七條，這次我就先五十三至五十六條先表決。五十三至五十六先表決，現在付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係表決第五十七條。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係第十一章第一節五十八至六十三條。有無議員要求發表意見？無。第五十八至六十三條付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係第十一章第二節第六十四至六十八條。劉永誠議員。

劉永誠：多謝主席。

司長，各位官員，各位同事：

喺昨天我亦都聽到委員會主席介紹嘅時間，就話《城規法》嘅討論嘅過程入面對街道準線圖方面係進行了個好激烈嘅討論，我相信社會上面亦都係做緊同一個問題。本人亦都想藉住今日嘅機會對法案嘅部份內

容想分享一下我對這些內容嘅睇法，亦都藉住這個機會希望能夠向司長作出一些提問。

喺社會上面有部份意見認為，現時嘅街道準線圖係不具有法律效力，因此係唔應該作為物業發展嘅依據。本人喺這裏想指出，喺現行嘅市場運作上面，正式嘅街道準線圖一直係《都市建築總章程》內規定嘅唯一嘅法定文件。不論係公共部門或者私人機構，均係廣泛咁使用正式街道準線圖所載嘅城市規劃條件同資料。而街線圖亦係澳門各界歷來喺執行政府法規同埋進行商業行為時，被廣泛接受嘅標準。因此，為了讓現行同埋即將實施嘅新嘅《城規法》方面能夠更好嘅銜接，所以本人喺這裏想問一問有關當局，未來喺《城規法》生效之後，點樣去切實執行《城規法》最新文本第十一章第六十四條？是否已經表達了或者將會採用新人新制、舊人舊制嘅概念同方式？對於法例生效前，按照 79/85/M 號法令所發出嘅街道準線圖，承諾它所具嘅效力係直至它嘅有效期完結為止。而喺它有效期之內，按街道準線圖嘅規範內容編制計劃，並且已經呈交了土地工務運輸局審批嘅私人項目，係將會按照現行嘅法律法規去審批處理呢？

本人好希望當局喺未來新法實施了之後，仍然能夠保持現行嘅法例完整性同埋精神，亦可對舊有制度下已經進入審批程序嘅項目給予保障，相信這些會對提升法例嘅公平性同認受性有正面影響。而新舊法嘅平穩銜接，亦將會有利於審批現時積壓工程項目嘅個案加快市場上單位嘅供應量，亦都有利解決居民住屋問題。

喺這裏希望司長能夠作出回應。多謝。

主席：好，請劉司長。

運輸工務司司長劉仕堯：主席：

有關劉永誠議員嘅問題，根據現行嘅規定，街道準線圖係由現行嘅《建築總章程》去發出，但係隨住《城規法》生效了之後，如果係仲未有詳細規劃，將會按《城規法》發出一個規劃條件圖。它兩者嘅比較，喺《城規法》生效了之後，這個規劃條件圖係比而家所發出嘅街道準線

圖，應該係對業界更為嘍多方面能夠可以釋除了好似劉永誠議員所講些憂慮，譬如嘍街道準線圖，只係有效期一年，為了保障未來，尤其是嘍過渡期裡面城市發展嘍穩定，嘍將來嘍規劃條件圖係將會延長至兩年，咁因此頭先業界所提出嘍，會唔會因為那個優惠期過短，嘍個批則進行裡面跟唔上個批則進度。咁嘍方面係可以解決了這方面嘍問題。

另外方面，嘍《城規法》生效了之後，規劃準線圖嘍發出必須聽取城規委員會嘍意見。咁這方面嘍我哋上一次嘍討論裡面，城規會嘍組成係會由除了官員之外，亦都有社會人士參與。咁這方面係更能反映到社會嘍相關意見。

關於批則方面，我嘍這裏強調嘍，批則係屬於《都市建築總章程》嘍規範，因此嘍《城規法》生效了之後，係唔會改變相關嘍批則程序。為釋除業界嘍疑慮，因此我哋嘍這裏，嘍今次嘍文本裡面亦都增加了一個過渡性條文，它就係話「本法律生效前根據八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》已所發出的正式街道準線圖，繼續有效並由該法規所規範」。咁這個係表達了好清晰，舊有嘍街道準線圖相關嘍適用情況。

多謝主席。

主席：第六十四至六十八條，無乜意見呢我現在付諸表決。

（表決進行中）

主席：通過。

咁這個《城規法》整個文本細則性我哋通過了。有無表決聲明？擦掣，好。何少金議員。

何少金：多謝主席。

今天《城市規劃法》獲得立法會細則性通過，從此澳門就有一套完善嘍城市規劃制度，本人認為這個係對推動澳門嘍可持續發展係一個重要嘍保障，亦都具有劃時代嘍意義。政府嘍文本之中最終係刪除了因修

改或者廢止規劃條件圖而導致賠償嘅爭議性條文，堅持以整體工程准照作為賠償基準，這個係符合了公眾利益嘅做法，本人係非常之認同。對於城市規劃委員會嘅運作，本人覺得必須要增強這一個透明度，加強社會嘅監督，並且應該受到嚴謹嘅法律法規嘅規範，而且成員亦都希望包括唔同界別嘅代表，確保唔同嘅意見均得到考慮同平衡。此外，《城規法》、《土地法》同《文遺法》其實係緊密相關嘅，建議未來喺成立文化遺產委員會同城規委員會需要建立一些溝通嘅聯合工作機制，實現有效銜接，加強公眾參與同互動，減少政策所帶來嘅衝突。

多謝。

主席：劉永誠議員。

劉永誠：多謝主席。

對於剛才作細則性審議嘅《城市規劃法》草案，本人係投下了贊成票，相信法例嘅實施將會為澳門落實城市發展同規劃提供了法律基礎，對謀求最大公共利益同提高居民生活質素方面係有莫大幫助。

然而，正如本人啱啱發言所講，喺《城規法》生效後，期望有關當局喺現行同埋即將實施新法嘅過渡期間，能夠做好相關嘅銜接工作，使到新舊法律得以平穩過渡，好讓在法例生效前按照法令獲發嘅街道準線圖，並喺他有效期內按規範內容編制計劃並且已經呈交土地工務運輸局審批嘅發展項目嘅合法權益能夠依現行嘅法律受到保障。

最後，本人亦都好希望當局喺法案生效了兩年之後能夠作出檢討，以檢視法案實際操作情況，確保法案嘅實施能為社會帶來正面嘅影響。

主席：何潤生議員。

何潤生：多謝主席。

各位官員，各位同事：

剛才細則性審議同表決了有關《城市規劃法》，而本人亦都係投了贊成票，但係喺這裏亦都提出，就係早前法案嘅條文係規定規劃條件圖可

以按照《城規法》去賠償，社會憂慮《城規法》慘變成一個賠償法。其後政府撤消了這個條文最後比較爭議嘅一個特別賠償制度，但係已經對社會造成了《城規法》一個濫賠嘅一個不良觀感。而喺現時表決嘅文本裡面，當中其實個賠償制度我剛才亦都向政府提了疑問，亦都有一個改善空間，必須要依賴完善嘅配套措施先至能夠避免濫賠嘅情況發生。正所謂魔鬼係藏於細節裡面，因此本人亦都希望當局喺《城規法》生效之後，當局除了要主動咁自我審查之外，亦都必須利用唔同嘅途徑去接受社會嘅監督，讓市民能夠參與規劃嘅過程，若涉及一些重大嘅規劃變化或者賠償嘅時候，要向公眾詳細解釋因由同聽取意見，以確保能夠貫徹這個法律裡面規定謀求公共利益、透明同埋促進公眾參與、公開等等這些原則，審慎咁利用公帑嘅一分一毫，勿讓這個《城規法》淪為一個賠償法同埋一個叫提款法。

多謝。

主席：吳國昌議員。

吳國昌：土地資源係整體社會嘅資源，城市規劃與土地運用應該保證自然及社會資源嘅持續性，兼顧促進社會整體的成長及維護人與大自然的和諧關係。特別政府應該制定城市規劃法，並從而依法制定城市規劃，明文規定居民對城市規劃的知情和參與權，規定政府進行規劃的方法和程序，確保整體均衡的城市規劃和基建發展，從而有系統地規範我們基礎建設項目。這一點係我哋咁多年嚟都非常主張。制訂《城市規劃法》，現在我們覺得基本上可為達成上述目標提供法制基礎。但是儘管如此，我們仍然係對部分的條文係投了反對票，而且其中當中我們更加特別要指出，城市規劃涉及重大公共利益，在法制程序上應當明確設定立法會的參與，因此我們特別係不同意，對第二十二條規定只由行政法規核准城市規劃的內容。尚須注意的是，現在城規法對於城規委員會運作的透明度，包括委員會會議之公開，以及會議議程之預先公開等，在法律層面仍未有保障，要期待在行政法規層面予以規範。更須注意的是《城市規劃法》制訂之後，預算還需十多年時間，先至會係陸續為澳門各區都逐步制定詳細城市規劃。因此，係這裏我們緊促特區政府盡早推動落實。

《城市規劃法》當中的特別保障（現在係第十章第二節）是在已經一般性保障私產權下的特別保障，喺這種情況下，這種方便賠償嘅機制特別應當從嚴掌握，確保公帑嘅合理運用。因此，我們一直促請政府堅持已取得建築工程准照作為採用特別保障機制的規定，堅持反對以修改「根據城規法發出之街線圖」、修改「正式街線圖」或修改「規劃條件圖」而啟動特別保障賠償。特區政府提交這個法案終於刪除了第六十二條修改規劃條件圖而可啟動特別保障賠償的條款。此舉我哋亦同意可以消除發展商在城市規劃未到位地區囤地索償掠取公帑的威脅。

我哋係陳偉智、區錦新同埋本人嘅表決聲明。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

司長，各位同事，以下係本人嘅表決聲明：

雖然《城規法》法案還有好多未完善嘅地方，但係千里於行始於足下，法案嘅通過總算係一個大嘅進步，所以我今日投了贊成票。但係我更加希望政府喺法案通過之後，更加需要盡快咁訂出一個城規嘅詳細規劃時間表，以便配合社會經濟發展，同埋由於法案對特區政府嘅社會經濟發展影響深遠，故為了保障城市規劃委員會嘅公正性同埋公信力，政府應該將委員會成員嘅專業資格同要求條件，好似例如何謂具代表性、是否需要社團背景等等，預先至市民公佈，以示公正。同埋更加要訂明委員會委員嘅出勤率，如果缺勤到一定次數嘅時候，就需要由他人去替代該委員嘅職務，以確保委員會運作嘅效率。同埋更加應該訂明委員會嘅成員唔可以連續超過兩屆。

多謝。

主席：關翠杏議員。

關翠杏：多謝主席。

《城市規劃法》剛獲通過，但只是一個框架性的法律，公眾期望立

法能為本澳的城市規劃和土地善用引入完善和透明的機制。遺憾的是總體城規、詳細城規、以及擔當著重要角色的城規委員會的具體職能及運作，將由日後的行政法規作規範。

為確保未來的城市規劃更能符合公眾利益，本人期望當局在出台相關配套法規前，要有機制讓社會盡早知悉和發表意見。

城規委員會要明晰所有成員的責任規範，嚴格執行利益申報和迴避制度。必須要有機制確保向公眾諮詢的全面及公正，並確保能夠有效吸納和平衡不同界別的意見。

為了加強社會監督，城規委員會會議需訂立完善的公聽及公示制度，會議前需提前公示相關詳細資訊，會議詳細記錄須全面上載互聯網，方便公眾查閱；更須設立強制的公眾意見收集、分析和回饋機制，清晰向公眾交代審批的理據和不接納的原因。

多謝。

主席：唐曉晴議員。

唐曉晴：多謝主席。

司長，各位同事。

今日我係投了贊成票，我好開心見到這一個《城市規劃法》終於獲得通過。先前我哋立法會通過嘅《樓花法》，而家通過嘅這個《城市規劃法》，我諗好快亦都會提上嚟表決嘅《土地法》，這幾個法加起上嚟立體地構成了我哋澳門整個都市建設同不動產交易好重要但係以前唔係好完善嘅制度。

以前有唔少意見認為我哋澳門嘅法律係有缺陷，但我每一次都認為係一個制度建設嘅問題，當個社會發展到一定階段，我哋嘅制度係需要完善嘅。而家這幾部法嘅出台，正係顯示了我哋邁向一個更加完善嘅法律制度。

《城規法》本身嘅重點唔係在於賠償，雖然喺頭先或者先前嘅一些

討論裡面，好多人都將這個賠償嘅問題放大了，但係《城規法》嘅重點係在於它為我哋將來進行城規工作做好一個法制嘅準備，這一點係非常重要嘅。當然，如果係涉及個人權利等等嘅問題，自然會產生賠償嘅問題，有無《城規法》講這個問題都自然嘅度，所以唔係《城規法》帶嚟了這個賠償嘅問題。

另外，嚟新嘅制度建設同原來嘅秩序之間，銜接係好緊要嘅。嚟這一次制訂法律嘅過程裡面，我睇到提案人嚟好多方面都聽取了唔同界別嘅意見，作出了相應嘅調整，對於這個制度將來能夠順利地實施，這些接受了嘅意見會有好大嘅作用嘅度，因為我哋突然之間改變，好多原來舊制度之下生活嘅作出交易嘅人唔習慣，但係我哋有了這些銜接嘅制度之後，就會順利得多，所以我對這一個法案係比較滿意嘅。

高天賜：多謝主席。

“城市規劃法”法案的細則性表決已完成，關於第十五條及第十六條關於城市規劃委員會的組成及公正的保障，由於欠缺可信制度避免利益衝突，很遺憾我是被迫投下反對票。

我亦對第五十七條關於訂定賠償金額的程序投了反對票，由於該條文明顯違反《基本法》及第 13/2009 號關於訂定內部規範的法律制度的法律訂定的基本原則之一的充分完整原則。

除了訂定高達千萬甚至億元公帑的賠償金額的所有程序欠缺透明度外，有違憲情況，我希望將來透過司法途徑作出更正，嚴格執行《基本法》。

多謝。