



# 法律彙編

## COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO

### 土地法

#### Lei de Terras

~ 中文版 versão chinesa ~

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**

**土 地 法**  
**Lei de Terras**

~ 中文版 versão chinesa ~

**澳門特別行政區立法會**

**Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau**

書名：法律彙編 — 土地法

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：1,000 本

二零一六年九月

ISBN 978-99965-52-48-9

---

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](mailto:info@al.gov.mo)

網址 <http://www.al.gov.mo>

## 目 錄

前言 .....	3
第 10/2013 號法律《土地法》法律條目索引 .....	5
第 10/2013 號法律《土地法》 .....	17
理由陳述 .....	93
法案 .....	101
法案修改文本（29/07/2013） .....	165
第一常設委員會第 3/IV/2013 號意見書 .....	243
2013 年 1 月 3 日全體會議摘錄 .....	433
2013 年 2 月 4 日全體會議摘錄 .....	465
2013 年 2 月 5 日全體會議摘錄 .....	491
2013 年 8 月 12 日全體會議摘錄 .....	531

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 10/2013 號法律

### 土地法

#### 法律條目索引

<b>第一章 一般規定</b>	17
第一條 標的	17
第二條 原則	17
<b>第二章 公產、私產及私有土地</b>	18
第三條 土地按其所屬法律制度劃分	18
第四條 公產	18
第五條 由公產納入私產	18
第六條 私有土地	19
第七條 私產	19
第八條 可處置的土地	19
第九條 禁止不動產添附及取得時效	19
第十條 澳門特別行政區對可處置的土地的權利	20
<b>第三章 保留地</b>	21
第十一條 定義	21
第十二條 標的	21
第十三條 保留地的設立方式	21
第十四條 全部及部分的保留地	21





第三十三條 面積的總計 .....	26
第三十四條 可佔用土地面積的限額 .....	26
第三十五條 面積限額的放寬 .....	27
第三十六條 連續批給 .....	27
第三節 對土地取得權利的正當性 .....	27
第三十七條 一般規定 .....	27
第三十八條 無償批給 .....	28
第四節 處置土地的職權 .....	28
第三十九條 一般職權 .....	28
第四十條 特別職權 .....	29
<b>第七章 批給及佔用 .....</b>	<b>29</b>
第一節 租賃及轉租賃批給 .....	29
第一分節 都市性土地或具有都市利益的土地 .....	29
第四十一條 法律制度 .....	29
第四十二條 內容 .....	29
第四十三條 轉租賃 .....	30
第四十四條 臨時批給及確定批給 .....	31
第四十五條 租金 .....	31
第四十六條 調整租金 .....	31
第四十七條 期間 .....	32
第四十八條 臨時批給的續期 .....	32
第四十九條 確定批給的續期 .....	32
第五十條 申請續期 .....	32
第五十一條 續期的許可 .....	33
第五十二條 失效 .....	34

第五十三條 特別稅捐.....	34
第五十四條 公開招標的強制性 .....	34
第五十五條 豁免公開招標 .....	34
第五十六條 特別條款.....	36
第五十七條 溢價金.....	36
第二分節 農用土地 .....	36
第五十八條 法律制度.....	36
第五十九條 期間 .....	37
第六十條 租金 .....	37
第六十一條 公開招標的強制性 .....	37
第六十二條 豁免公開招標.....	37
第六十三條 禁止轉租賃.....	38
第二節 無償批給.....	38
第六十四條 法律制度.....	38
第六十五條 土地面積的限額 .....	38
第六十六條 失效 .....	38
第六十七條 解除 .....	39
第三節 專用批給.....	39
第六十八條 法律制度.....	39
第六十九條 標的 .....	39
第七十條 內容 .....	40
第七十一條 公開招標的強制性 .....	40
第七十二條 豁免公開招標 .....	40
第七十三條 期間 .....	41
第七十四條 費用及保證金.....	41
第七十五條 批給的失效及解除 .....	41

第四節 以准照佔用 .....	42
第七十六條 目的 .....	42
第七十七條 期間 .....	42
第七十八條 費用 .....	43
第七十九條 建築物的性質 .....	43
第八十條 廢止 .....	43
第八十一條 改善物 .....	43
第五節 土地的權利交換 .....	44
第八十二條 法律制度 .....	44
第八十三條 容許交換 .....	44
第八十四條 方式 .....	44
第八十五條 權利的證明 .....	45
第八十六條 給付的平等 .....	45
第六節 已按長期租借方式批給的土地 .....	45
第八十七條 法律制度 .....	45
第八十八條 利用權價金及地租 .....	46
第八十九條 特別條款 .....	46
<b>第八章 劃界 .....</b>	<b>47</b>
第九十條 確定批給標的 .....	47
第九十一條 臨時劃界 .....	47
第九十二條 出席劃界 .....	47
第九十三條 劃界申請人的權利 .....	47
第九十四條 劃界失效 .....	47
第九十五條 確定劃界 .....	48
第九十六條 應考慮的資料 .....	48

第九十七條 執行時間.....	48
第九十八條 劃界費用.....	48
<b>第九章 承批人的權利與義務.....</b>	<b>48</b>
第九十九條    城市規劃的接納.....	48
第一百條      毗連土地 .....	48
第一百零一條  地役權 .....	49
第一百零二條  標誌的保存.....	49
第一百零三條  利用的義務.....	49
第一百零四條  利用的程序.....	49
第一百零五條  逾期利用的罰款決定的登記 .....	50
第一百零六條  利用的完成.....	50
第一百零七條  捨棄 .....	50
第一百零八條  農用土地批給面積的減少 .....	51
第一百零九條  權利的保留.....	51
<b>第十章 批給及佔用的程序.....</b>	<b>51</b>
第一節 一般規定.....	51
第一百一十條  卷宗的編製.....	51
第一百一十一條 程序的形式.....	51
第一百一十二條 電子化程序.....	52
第一百一十三條 印花稅 .....	52
第二節 普通程序.....	52
第一分節 程序的發起及階段.....	52
第一百一十四條 程序的發起.....	52
第一百一十五條 程序的階段.....	52

第二分節 由行政當局主動開展的程序 .....	53
第一百一十六條 公開招標 .....	53
第一百一十七條 對甄選標書結果的審議 .....	54
第三分節 應利害關係人申請而開展的程序 .....	54
第一百一十八條 最初申請 .....	54
第一百一十九條 組成 .....	55
第一百二十條 保證金 .....	56
第一百二十一條 委任受託人或法定代表 .....	56
第一百二十二條 報告及意見書 .....	57
第一百二十三條 初端批示 .....	57
第四分節 共同規定 .....	58
第一百二十四條 對批給的決定 .....	58
第一百二十五條 通知及接受 .....	58
第一百二十六條 提供保證金 .....	58
第一百二十七條 憑證 .....	59
第一百二十八條 證明力 .....	59
第一百二十九條 歸還 .....	59
第一百三十條 利用的證明 .....	59
第一百三十一條 確定批給 .....	59
第一百三十二條 使用准照的廢止 .....	60
第三節 特別程序 .....	60
第一百三十三條 規範性規定 .....	60
第一百三十四條 臨時佔用 .....	60
第一百三十五條 報告 .....	61
第一百三十六條 對佔用的決定 .....	61

第一百三十七條 佔用的憑證.....	61
第一百三十八條 無償批給 .....	61
第四節 修訂批給.....	61
第一百三十九條 修改批給用途及更改土地利用.....	61
第一百四十條 因城市規劃變動而需修改批給用途及 更改土地利用 .....	62
第一百四十一條 審議申請 .....	63
第一百四十二條 許可發出工程准照 .....	64
第一百四十三條 程序 .....	65
<b>第十一章 替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況 .....</b>	<b>65</b>
第一百四十四條 決定性的事實.....	65
第一百四十五條 許可的需要.....	66
第一百四十六條 禁止替換及限制移轉 .....	66
第一百四十七條 農用土地的批給制度 .....	67
第一百四十八條 佔用制度 .....	67
第一百四十九條 許可替換及移轉.....	67
第一百五十條 替換及移轉的限制 .....	67
第一百五十一條 生前替換 .....	68
第一百五十二條 死因替換 .....	68
第一百五十三條 替換的時刻.....	68
第一百五十四條 生前移轉 .....	68
第一百五十五條 許可的決定.....	69
第一百五十六條 概括許可 .....	70
第一百五十七條 死因移轉 .....	70
第一百五十八條 訴訟程序內的替換及移轉 .....	71
第一百五十九條 公證員的義務.....	71

第一百六十條 繼承人或共有權利人所作的分割 .....	72
第一百六十一條 許可的失效 .....	72
第一百六十二條 合夥 .....	72
第一百六十三條 移轉的憑證 .....	72
<b>第十二章 終止程序及批給</b> .....	<b>73</b>
第一百六十四條 不批准申請 .....	73
第一百六十五條 卷宗歸檔 .....	73
第一百六十六條 批給的失效 .....	73
第一百六十七條 宣告失效 .....	74
第一百六十八條 失效的後果 .....	74
第一百六十九條 解除及收回 .....	74
第一百七十條 宣告解除及收回 .....	75
第一百七十一條 單方終止都市性土地或具有都市利益 的土地的租賃批給 .....	75
第一百七十二條 單方終止農用土地的租賃批給 .....	76
第一百七十三條 農用土地的租賃批給期屆滿 .....	76
第一百七十四條 單方終止的宣告 .....	76
第一百七十五條 失效 .....	77
第一百七十六條 改善物 .....	77
第一百七十七條 賠償 .....	77
第一百七十八條 終止以准照佔用 .....	77
第一百七十九條 勒遷 .....	78
<b>第十三章 地籍、物業登記及執行機關</b> .....	<b>78</b>
第一節 地籍及物業登記 .....	78
第一百八十條 土地範圍的界定 .....	78



第一百八十一條 須作登記的行為 .....	78
第一百八十二條 對批給的登記 .....	79
第一百八十三條 依職權作出的通知 .....	79
第二節 執行機關 .....	80
第一百八十四條 劃界 .....	80
第一百八十五條 檢查及監察 .....	80
第一百八十六條 公共實體的協助義務 .....	80
第一百八十七條 實況筆錄 .....	80
第一百八十八條 查封的通知 .....	81
第一百八十九條 維護公共利益 .....	81
第十四章 處罰 .....	81
第一節 犯罪 .....	81
第一百九十條 劃界的欺詐 .....	81
第一百九十一條 拆除及挪取有價物 .....	82
第一百九十二條 毀損 .....	82
第一百九十三條 違令罪 .....	82
第一百九十四條 法人的刑事責任 .....	82
第一百九十五條 判決的效力 .....	83
第二節 行政違法 .....	83
第一百九十六條 非法佔用土地 .....	83
第一百九十七條 其他行政違法行為 .....	83
第一百九十八條 累犯 .....	84
第一百九十九條 法人的責任 .....	84
第二百條 繳納罰款的責任 .....	84
第二百零一條 處罰職權 .....	84

第二百零二條	處罰程序的通知方式.....	85
第二百零三條	直接通知 .....	85
第二百零四條	郵寄通知 .....	85
第二百零五條	其他通知方式 .....	86
第二百零六條	罰款的繳付及強制徵收.....	86
第二百零七條	罰款歸屬 .....	86
第二百零八條	騰空土地的命令 .....	86
第二百零九條	騰空土地程序的通知.....	87
第二百一十條	處理擬騰空的土地上的物品 .....	87
第二百一十一條	騰空費用 .....	88
<b>第十五章</b>	<b>最後及過渡規定.....</b>	<b>88</b>
第二百一十二條	本法律對已出現的情況的適用 .....	88
第二百一十三條	尚未完成的佔用程序及批給程序 .....	88
第二百一十四條	以准照佔用 .....	89
第二百一十五條	臨時批給 .....	89
第二百一十六條	過去作出的確定租賃批給 .....	89
第二百一十七條	過去作出的無償批給 .....	90
第二百一十八條	過去作出的抵押及其他法律行為 .....	90
第二百一十九條	已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序 .....	90
第二百二十條	補充法例 .....	90
第二百二十一條	補充法規 .....	91
第二百二十二條	廢止 .....	91
第二百二十三條	生效 .....	91



# 澳門特別行政區 第 10/2013 號法律 土地法

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

本法律訂定管理澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地（下稱“國有土地”），尤其是在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅的法律制度。

### 第二條 原則

對國有土地的管理尤其是在使用及利用方面須遵守以下原則：

（一）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；

（二）切實有效利用土地原則：確保適時合理使用土地，充分利用土地資源；

（三）監察原則：政府有責任跟進批給或佔用土地的狀況，並按本法律或合同規定科以倘有的罰則，以確保達至有關批給或佔用的目的；

（四）公眾知情原則：透過適當方式，讓公眾了解土地批給及佔用的程序，以提高行政工作的透明度；

（五）平等取得土地原則：透過公開及招標方式，以同等條件批給土地；

（六）保護原則：土地管理政策應遵守維護環境及保護文化遺產的標準；

（七）規劃約束原則：本法律是一項落實城市規劃的工具；

（八）土地法律狀況公開原則：根據本法律的要求，土地法律狀況的公開須透過在《澳門特別行政區公報》（下稱《公報》）公佈或登記的公開為之；

（九）法律安定性原則：確保現行法律制度的穩定性，並尊重有效設立的法律狀況。

## **第二章**

### **公產、私產及私有土地**

## **第三條**

### **土地按其所屬法律制度劃分**

一、澳門特別行政區境內的土地，包括國有土地及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地。

二、國有土地分為公產和私產。

## **第四條**

### **公產**

凡法律尤其是《民法典》第一百九十三條定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。

## **第五條**

### **由公產納入私產**

一、透過公佈於《公報》的行政長官批示，可基於公共利益將公產土地視作可處置的土地而歸併為私產，但不影響下款規定的適用。

二、如因訂定新街道準線而將土地脫離公產，則須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈。

## **第六條 私有土地**

- 一、私有土地受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範。
- 二、如私有土地與屬公產或私產的土地相鄰，其界線由行政當局劃定。
- 三、澳門特別行政區可依法為特定目的而取得私有土地，並按所撥作的用途將之歸併為公產或私產。

## **第七條 私產**

凡不被視為公產或私有土地的土地，一概屬私產。

## **第八條 可處置的土地**

- 一、下列者被視為可處置的土地：
  - （一）未在物業登記上登記，且非屬公產法律制度，亦非在澳門特別行政區成立前已依法確定移轉予私人的私產的土地；或
  - （二）未作出批給或未撥作任何公共或私人用途的私產土地。
- 二、可處置的土地屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行。
- 三、違反城市規劃的撥入或批給均屬無效。

## **第九條 禁止不動產添附及取得時效**

- 一、禁止：

(一) 以不動產添附方式取得公產或私產的任何權利；

(二) 以取得時效方式取得未作批給的公產或私產的任何權利。

二、即使屬已批給的土地，也僅可在第三款及第四款所指的情況下，以取得時效方式取得租賃批給所衍生的權利或利用權，且不影響第五款的規定。

三、當以租賃方式的有償批給已轉為確定，方可透過取得時效方式，取得已在物業登記中以私人名義確定登錄租賃批給所衍生的權利。

四、在澳門特別行政區成立前以長期租借方式作出的有償批給，僅當其已轉為確定後，方可透過取得時效方式，取得已在物業登記中以私人名義確定登錄的利用權。

五、如本法律或有關土地批給合同禁止移轉租賃批給所衍生的權利或利用權，又或規定移轉該等權利須預先許可或對移轉作出其他限制，則不得以取得時效方式取得該等權利。

六、按第三款或第四款的規定以取得時效方式取得租賃批給所衍生的權利或利用權者，須受本法律及有關土地批給合同規定的義務和負擔約束。

七、土地批給消滅亦導致按第三款或第四款的規定透過取得時效方式取得的權利消滅。

## 第十條

### 澳門特別行政區對可處置的土地的權利

澳門特別行政區對可處置的土地尤可作出以下行為：

(一) 按照本法律的規定管理土地，尤其按第六章的規定進行處置；

(二) 用於興建公共房屋；

(三) 用於興建作為公共部門的設施或供有關人員居住的樓宇；

(四) 經遵守規範各使用方式的規定後，利用可處置的土地的產物。

### **第三章 保留地**

#### **第十一條 定義**

保留地是指不受使用及佔用的一般制度規範且按其設立的目的具特別用途的土地。

#### **第十二條 標的**

一、保留地一般屬可處置的土地。

二、在例外情況下，保留地既可包括公產土地和其他私產土地，亦可包括私有土地。

三、如將私有土地或已作出批給的私產土地納入保留地，則須先進行公用徵收或透過設定行政地役權，但利害關係人明示同意的情況除外。

四、為適用本法律的規定，保留地的設立視為公用。

#### **第十三條 保留地的設立方式**

保留地由行政法規設立，但應遵守已核准的城市規劃。

#### **第十四條 全部及部分的保留地**

一、保留地可屬全部保留地或部分保留地。

二、全部保留地，主要目的在於保護大自然，且不容許在該等土地作任何使用或佔用，但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者，不在此限。

三、部分保留地，僅准許以不抵觸其設立時擬達的公用目的的方式使用或佔用。



## **第十五條**

### **部分保留地的設立**

尤可為下列目的設立部分保留地：

- (一) 公共房屋的建造；
- (二) 居民用水的引流及分配，以及有關設施的保護；
- (三) 設置公共或私人的衛生場所及其他以公共衛生為目的的場所；
- (四) 設置公共部門；
- (五) 綠化區的設立或維護；
- (六) 港口、機場及道路的建造，包括有關維護及擴展區；
- (七) 旅遊用途；
- (八) 森林保護。

## **第十六條**

### **保留地的共同存在**

如多個保留地的用途不相抵觸，則該等保留地可根據設立保留地的行政法規所規定的配合方式而共同存在。

## **第十七條**

### **保留地設立的效力**

除屬徵收或設定行政地役權的情況，保留地的設立不影響原先透過臨時批給或確定批給所設定的權利，但導致臨時使用或臨時佔用的許可失效。

## **第十八條**

### **保留地的劃界**

保留地的劃界以地誌、地圖繪製術及地形測量等方式作出，並須以標誌作標示，使人能正確辨別及知悉有關面積。

## **第十九條 保留地的終止**

- 一、如維持保留地的理由消失，則應終止保留地。
- 二、保留地的終止由行政法規作出。

## **第四章 對土地批給所衍生的權利的公用徵收及 設定行政地役權**

### **第二十條 對土地批給所衍生的權利的公用徵收**

- 一、在不影響下款規定的情況下，對土地批給所衍生的權利的公用徵收，適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律及十月二十日第 43/97/M 號法令。
- 二、因徵收而作出的賠償應相當於上款所指的權利在徵收時的實際價值，可自由兌換，並不得無故遲延支付。

### **第二十一條 對已批給的土地設定行政地役權**

- 一、對已批給的土地設定行政地役權，適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律及十月二十日第 43/97/M 號法令，但不影響以下數款規定的適用。
- 二、如屬對已確定批給的土地重新利用的情況，澳門特別行政區可基於公共利益對該土地設定行政地役權。

- 三、上款所指的行政地役權的設定須於修訂土地批給合同內載明。

### **第二十二條 對將批給的土地設定行政地役權**

- 一、澳門特別行政區可基於公共利益，對將批給的土地設定行政地役

權。

二、上款所指的行政地役權的設定須於土地批給合同內載明。

## **第五章 可處置的土地的分類及使用和利用條件**

### **第二十三條 可處置的土地的分類**

一、可處置的土地按其用途分為：

- (一) 都市性土地或具有都市利益的土地；
- (二) 農用土地。

二、都市性或具有都市利益的土地是指都市核心，以及認為適宜確保該核心擴展的範圍。

三、農用土地為上款的定義所不包括的土地。

### **第二十四條 都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件**

都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件為城市規劃所訂定者。

### **第二十五條 農用土地的使用和利用條件**

農用土地須按其使用效能及性能加以使用和利用。

### **第二十六條 不可批給的土地**

一、不可批給下列土地：

- (一) 撥入公產的土地，但屬專用批給者除外；

(二) 全部保留地範圍內的土地。

二、部分保留地僅可按其設立時所訂定的特別用途予以批給。

## **第六章 土地的處置**

### **第一節 處置的方式**

#### **第二十七條 租賃批給**

得以租賃方式批給下列土地：

- (一) 都市性土地及具有都市利益的土地；
- (二) 農用土地。

#### **第二十八條 專用批給**

如公產土地的性質許可，該土地可作為專用批給的標的。

#### **第二十九條 臨時佔用**

得以准照臨時佔用下列土地：

- (一) 公產土地，但以其性質容許為限；
- (二) 特別用途所需的可處置的土地，但僅限於在所規定的佔用期間內無須採用其他處置方式的情況。

#### **第三十條 公共利益用途的佔用**

一、為公共利益用途而佔用或將佔用的土地，須保留予澳門特別行政

區，並可透過行政長官批示交由有關公共部門及機構按土地的特別用途加以使用。

二、第三人對上款所指土地的無償或有償佔用，均屬臨時性，且須經行政長官許可。

## **第二節 可批給及可佔用的土地面積**

### **第三十一條 以租賃方式批給的土地面積限額**

向每一自然人或法人以租賃方式批給的土地面積每次最多不得超過兩萬平方米，總數不得超過十萬平方米。

### **第三十二條 可作專用批給的土地面積的限額**

屬專用批給的情況，向每一自然人或法人批給的土地面積每次最多不得超過五千平方米，總數不得超過一萬平方米。

### **第三十三條 面積的總計**

一、為適用第三十一條及上條的規定，批給予配偶及無行為能力的未成年子女的土地面積亦計算在內，且不論配偶間採用何種財產制度。

二、如股東在公司的出資超過百分之五十，則將之視為與該公司無異。

三、為適用以上兩款以及第三十一條和上條的規定，對擬批給的土地的類別不作區分。

### **第三十四條 可佔用土地面積的限額**

一、如屬以准照臨時佔用的情況，向同一自然人或法人發出的每一准照所容許臨時佔用的土地面積不得超過五千平方米。

二、上條有關面積總計的規定，經作出必要配合後，適用於可佔用土地面積的限額。

### **第三十五條 面積限額的放寬**

如屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的例外情況，尤其是第五十五條第二款（一）項（1）分項至（3）分項所指者，則可批給或佔用超過以上各條所指面積的土地。

### **第三十六條 連續批給**

一、為在以上各條所定限額內以租賃方式連續獲批給新地塊，須證明之前獲批給的土地已完成利用。

二、上款規定的限制不適用於上條所指的情況，亦不適用於對公法人或全部或超過一半資本屬公共資本的公司的批給。

## **第三節 對土地取得權利的正當性**

### **第三十七條 一般規定**

一、下列者可取得對土地的權利或獲得佔用土地的准照，但不影響第二款、第五十六條、第八十九條、第一百一十六條、第一百四十一條及第一百九十五條規定的適用：

（一）任何國籍的自然人，但有法定限制者除外；

（二）依法成立的任何國籍的法人，但有法定限制者除外；

（三）按《澳門特別行政區基本法》的規定在澳門特別行政區設立並享有權利能力的機構；

（四）外國的公法實體，但其須根據其本國法的規定及國際協定，享

有權利能力。

二、如出現第五十五條第一款（四）項所指的情況，則土地批給被宣告失效的承批人，如承批人屬公司，則還包括其控權股東，在批給被宣告失效之日起計五年內，不得獲批給其他土地或獲發給土地佔用准照。

三、除受制於特別法例所定的條件或限制外，非澳門特別行政區居民的自然人及住所設在外地的實體尚須明確聲明接受澳門特別行政區的法例、當局及法院的約束，且遇有涉及批給的爭議時放棄訴諸任何外地法院或司法程序。

### **第三十八條 無償批給**

無償批給僅可授予：

- （一）公法人；
- （二）行政公益法人；

（三）獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助或教育活動。

### **第四節 處置土地的職權**

#### **第三十九條 一般職權**

行政長官具以下職權：

- （一）以租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地；
- （二）以租賃方式批給農用土地；
- （三）將公產土地作專用批給；
- （四）許可土地批給的續期；
- （五）許可修改批給，尤其是更改已批土地的用途和利用；

(六) 因有償或無償的合夥、生前行為或繼承而應替換程序的當事人或移轉批給所衍生的狀況時，許可該等替換或移轉；

(七) 許可已撥入公產的土地歸併為私產；

(八) 許可全部或部分的轉租賃；

(九) 對土地的臨時佔用予以許可、續期或廢止；

(十) 將已撥作公共利益用途的土地交由公共部門和機構處置，以便該等部門和機構按有關土地的特別用途予以使用。

## **第四十條**

### **特別職權**

對於應特別訂明批給面積限額、技術及經濟的經營方式及一般的利用條件的區域，行政長官亦具職權根據本法律予以訂定。

## **第七章**

### **批給及佔用**

#### **第一節**

#### **租賃及轉租賃批給**

##### **第一分節**

##### **都市性土地或具有都市利益的土地**

## **第四十一條**

### **法律制度**

都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給及轉租賃受本法律及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

## **第四十二條**

### **內容**

一、以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍



生的權利，包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建造物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因本法律或合同規定的任何原因而消滅為止。

二、如符合本法律對移轉批給或轉批給所衍生的狀況所定的條件，可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

三、第一款所指的權利可作為抵押的標的，但不影響以下數款的規定。

四、如屬臨時批給，僅可為擔保落實土地利用的融資而將第一款所指的權利抵押。

五、如屬臨時批給或須經行政長官預先許可方得移轉屬確定批給所衍生的狀況的情況，僅可將第一款所指的權利向依法獲許可在澳門特別行政區境內經營的信用機構進行抵押。

六、如基於土地批給性質的特殊性，批給合同可載明禁止將第一款所指的權利進行抵押或對抵押作出限制。

七、違反本條規定而作出的抵押均屬無效。

### **第四十三條 轉租賃**

一、轉租賃批給須經行政長官預先許可。

二、僅在下列情況下，方得許可轉租賃批給：

（一）經認定為有利於加速所批給的土地的利用情況，但屬按第五十五條的規定豁免公開招標而批給的土地則不可轉租賃；

（二）用作發展由全部或超過一半資本屬公共資本的公司所管理的工業或科技園區。

三、以租賃方式轉批給時，對因該轉批給而產生的權利所作的登記，以登錄方式作出；在登錄時，須載明有關權利人、期間及年租金，以及扼要指出如何利用有關土地。

四、如轉租賃僅涉及所批給土地的一部分，則須另作獨立的標示；對於該部分的土地，有關批給及轉租賃批給的登錄繼續有效，直至有關權利

消滅為止。

五、租賃批給制度適用於本法律未對轉租賃批給作特別規定的情況，但轉租賃批給合同另有規定者除外。

#### **第四十四條 臨時批給及確定批給**

以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。

#### **第四十五條 租金**

一、租金須在有關合同內訂定。

二、租金金額須根據由公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及批給的用途和土地的利用。

三、租金按年計算，並須按上款所指的批示的規定繳付，而該批示可訂定按月或提前繳付的辦法，但不影響下款的規定。

四、租金須與倘有的應付房屋稅一併徵收。

#### **第四十六條 調整租金**

一、屬下列情況，可調整租金：

- （一）合同所訂的每一期間屆滿；
- （二）將臨時批給所衍生的狀況作全部或部分移轉；
- （三）轉租賃；
- （四）改變批給土地的用途或利用。

二、在不影響上款規定的情況下，確定批給的租金須根據公佈於《公報》的行政長官批示核准的表進行檢討。

### **第四十七條 期間**

- 一、租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。
- 二、其後的每次續期不得超過十年。
- 三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

### **第四十八條 臨時批給的續期**

- 一、臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。
- 二、如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況，則應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給可予以續期。
- 三、上款所指的申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期間亦須相同。

### **第四十九條 確定批給的續期**

- 一、已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響以下數款規定的適用。
- 二、如屬下列情況，批給須經行政長官預先許可，方可續期：
  - （一）出現第一百三十二條第一款（一）項或（二）項所指的情況，且有關樓字的使用准照已被土地工務運輸局局長廢止；
  - （二）正重新利用土地。
- 三、已轉為確定的無償租賃批給，須經行政長官預先許可，方可續期。

### **第五十條 申請續期**

- 一、承批人或轉承批人須按照下列期間及條件向土地工務運輸局提交致行政長官的土地批給續期申請書：

（一）如屬上條第二款（一）項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請，除附同承批人或轉承批人及土地的識別資料外，尚應附同重新利用的計劃及審議所需的其他資料；

（二）如屬第四十八條第二款或上條第二款（二）項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，除附同承批人或轉承批人及土地的識別資料外，尚應附同說明有關土地重新利用的進展狀況的資料；

（三）如屬上條第三款所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，並應附同承批人及土地的識別資料。

二、如具合理理由，承批人或轉承批人可於上款所指期間外，但仍須在批給期或其後的續期屆滿前提出續期申請，且須承受因批給期或其後的續期屆滿時仍未獲續期許可而可能引致的一切法律後果。

三、在上款規定的情況下，如續期的許可在批給期滿後作出，則具追溯效力，而在續期前存在的法律狀況及登記狀況繼續有效。

四、除第一款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求承批人或轉承批人提交審批申請所需的其他資料。

## **第五十一條 續期的許可**

一、符合下列要件者，得許可批給的續期：

（一）如屬第四十九條第二款（一）項所指的情況，申請批給續期卷宗的文件證明承批人或轉承批人具條件重新利用土地；

（二）如屬第四十八條第二款或第四十九條第二款（二）項所指的情況，沒發現因可歸責於承批人或轉承批人的原因而連續或間斷中止利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半；

（三）如屬無償租賃批給，申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件。

二、續期的許可並不影響批給可能因承批人或轉承批人不遵守批給合

同規定的重新利用期間或其他條件而被宣告失效或解除。

## **第五十二條**

### **失效**

如未按第五十條第一款或第二款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效，但不影響該條第三款的規定。

## **第五十三條**

### **特別稅捐**

一、續期須繳付一項特別稅捐，其金額、程序及結算均由補充法規經考慮第四十五條第二款的規定而制定。

二、如屬自動續期，由財政局負責通知利害關係人繳納上款所指的特別稅捐。

## **第五十四條**

### **公開招標的強制性**

在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

## **第五十五條**

### **豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

（一）續期；

（二）移轉批給所衍生的狀況；

（三）不足作正常建築用途的零碎地塊的批給，但該等地塊須與申請人獲批給的土地相毗連，且對任何其他相連土地的所有人或承批人屬無可利用者；

(四) 將已按第一百六十六條第一款(一)項或(二)項的規定宣告批給失效的土地，批予依法獲許可在澳門特別行政區境內經營的信用機構，但須同時符合下列要件：

- (1) 該土地的承批人為擔保落實土地利用或重新利用的融資已將土地的利用權或租賃批給所衍生的權利抵押予該信用機構；
- (2) 該承批人不履行上分項所指的融資而須承擔的義務；
- (3) 土地的利用已完成地基工程；如有地庫層，則尚包括地庫及地面層樓板的結構工程；
- (4) 信用機構已聲明在澳門特別行政區指定的期間內，申請將批給移轉第三人，並由該第三人按之前的批給合同所載的土地用途和利用對土地進行利用，以及承擔該合同所定的義務和負擔。

二、屬下列情況的批給可豁免公開招標：

(一) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給，尤其包括：

- (1) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務；
- (2) 興建公用事業設施；
- (3) 配合已向公眾尤其是透過下列方式公佈的政府政策的建設：
  - i) 載於年度的施政方針；
  - ii) 政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈；
  - iii) 政府在政策新聞發佈會上公佈。
- (4) 參與由行政當局發起的城市建設計劃。

(二) 旨在興建主要屬居住用途且僅供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員使用的樓宇的批給。

三、為適用上款(一)項的規定，須考慮申請批給所引致的固有負擔，尤其土地的修整及填平工程，對其進行都市及環境衛生處理，以及拆遷該處倘有的建築物。

## **第五十六條 特別條款**

一、租賃批給合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

（一）溢價金的訂定；

（二）簽訂不動產預約買賣合同的限制；

（三）對批給所衍生的狀況的受移轉人資格的限制。

三、在不影響第一百五十五條第三款（一）項規定的情況下，屬上條第一款（四）項的土地批給，信用機構無須繳付溢價金，但須將移轉批給的價金經扣除貸款、應收的利息和因土地批給及移轉批給而產生的費用後的餘款交付澳門特別行政區。

## **第五十七條 溢價金**

一、上條第二款（一）項所指的溢價金可透過金錢或實物支付的方式繳納。

二、溢價金金額的訂定、繳納方式、程序及結算，均由行政法規訂定。

三、在訂定溢價金金額時，尤須考慮土地的位置、批給用途、溢價、所承擔或將承擔的成本、綜合消費物價指數及以往公開招標的判給價。

四、計算溢價金金額的基數必須至少每兩年檢討一次。

## **第二分節 農用土地**

## **第五十八條 法律制度**

農用土地的租賃批給受適用於都市性土地或具有都市利益土地租賃批

給的規定規範，但不影響本分節規定的適用。

### **第五十九條 期間**

一、租賃期須在有關合同訂明，且不得超過十年。

二、每次續期不得超過兩年。

三、租賃續期須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前六個月至三個月的期間內提出申請，並須經行政長官預先許可。

四、第五十條至第五十二條的規定經作出必要配合後，適用於續期申請的其他程序。

### **第六十條 租金**

一、年租須按公佈於《公報》的行政長官批示的規定一次繳清。

二、合同所訂的每一段期間屆滿或獲許可作其他的經營時，可調整租金。

三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

### **第六十一條 公開招標的強制性**

在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

### **第六十二條 豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

（一）續期；

（二）移轉批給所衍生的狀況。



二、如屬基於推動環境保護的批給，則可豁免公開招標。

### **第六十三條 禁止轉租賃**

禁止將批給土地全部或部分轉租賃。

### **第二節 無償批給**

### **第六十四條 法律制度**

一、無償批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並以適用於相同用途的租賃批給的規定作補充規定。

二、不得對批給所衍生的權利設定負擔尤其是進行抵押或將之移轉。

三、無償批給不可轉換為有償批給，亦不可更改批給用途。

四、如屬無償批給，承批人獲豁免繳付任何費用、負擔或手續費。

### **第六十五條 土地面積的限額**

無償批給土地的面積，應以達成預期目的確屬需要者為限，且不得超出本法律規定的限額。

### **第六十六條 失效**

如承批人未在批給合同或第一百零四條第二款規定的任一期間內進行土地利用，則無償批給失效，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。

## **第六十七條 解除**

屬下列情況，行政長官可解除批給：

- （一）如承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給，且已改變的法律狀況持續超過一年；
- （二）修改批給用途；
- （三）未經預先許可更改土地的利用；
- （四）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；
- （五）違反第六十四條第二款的規定；
- （六）違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務。

## **第三節 專用批給**

### **第六十八條 法律制度**

專用批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並補充適用對相同用途的租賃批給的規定。

### **第六十九條 標的**

- 一、如對公產土地的專用需要進行固定及不可拆卸設施的投資且該專用屬公用，則可將公產土地作專用批給。
- 二、下列用途的專用尤可視為屬公用：
  - （一）設置燃料銷售站；
  - （二）設置道路交通輔助服務站；
  - （三）設置為確保提供電訊、電力、天然氣或水的公共服務所需的設備。

## **第七十條 內容**

一、專用批給賦予權利人根據設定憑證規定的用途及限制對相關土地行使專用的權利。

二、專用權的內容包括有權進行興建、改建工程及保存建造物，該工程及建造物的所有權屬權利人所有，直至有關批給消滅為止。

三、如批給宣告失效或出現任何其他原因導致批給消滅，已建成的建造物及固定設施撥歸澳門特別行政區，但不影響下款的規定。

四、如屬第七十五條第二款（二）項的情況，有償批給的承批人可獲相當於第一款所指的權利尤其包括土地上的建造物及固定設施在第一百七十條所指宣告批給解除的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償，但倘有的專營服務批給合同另有規定者除外。

五、不得對第一款所指的權利設定負擔尤其是進行抵押，或在臨時批給期間進行生前移轉。

六、禁止：

（一）轉租賃；

（二）修改批給的用途，但因新的或修改的城市規劃生效而需要修改，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效的情況除外。

## **第七十一條 公開招標的強制性**

在專用批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

## **第七十二條 豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

（一）續期；

(二) 移轉批給所衍生的狀況。

二、如為確保公共服務得以持續提供，則可豁免公開招標。

### **第七十三條 期間**

一、專用批給的期間最長為十五年，每次續期最長為五年，而續期的申請須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前一年至六個月的期間內提出。

二、如申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件，則行政長官得許可批給的續期。

三、第五十條至第五十二條的規定經作出必要配合後，適用於續期申請的其他程序。

### **第七十四條 費用及保證金**

一、專用批給須按年繳納費用。

二、上款所指費用的金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

三、為確保履行批給所衍生的義務，承批人須向澳門特別行政區提供一項保證金，其金額尤其須按批給的土地面積及期間在批給合同內訂定。

四、上款所指的保證金須於批給合同在《公報》公佈前提供。

### **第七十五條 批給的失效及解除**

一、屬下列情況，批給失效：

(一) 有關利用未在指定期間內實現，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限；

(二) 首次批給期間或其續期期間屆滿後，承批人未按第七十三條規

定的期間申請續期，或所作申請不獲許可；

（三）獲批給的法人消滅；

（四）批給土地上所裝置的設施的相關公共服務的批給或判給消滅。

二、屬下列情況，行政長官可解除批給：

（一）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；

（二）基於公共利益而有需要將已批給的土地供公眾使用或作其他用途；

（三）違反第七十條第五款或第六款的規定；

（四）違反第一百四十六條的規定，未經許可而將批給所衍生的狀況移轉；

（五）違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務。

#### **第四節 以准照佔用**

#### **第七十六條 目的**

以准照佔用，適用於臨時使用的土地及不宜設立長期的權利的土地。

#### **第七十七條 期間**

一、佔用准照為期一年，如於期滿前六十日至三十日的期間內不申請續期，則准照於期滿時失效。

二、准照持有人須於上款所指的期間內，向土地工務運輸局提交致行政長官的續期申請書，並附同准照持有人及土地的識別資料。

三、除上款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求准照持有人提交審批申請所需的其他資料。

四、在准照續期時，可修訂佔用的條件。

### **第七十八條 費用**

一、佔用准照須按年繳納費用。

二、上款所指費用的金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

三、在准照續期時，可調整費用。

### **第七十九條 建築物的性質**

一、在以准照佔用的土地上，僅可建造臨時性建築物或設施。

二、如無主管實體明示許可，不可在上款所指的土地存放不衛生、含毒、危險或引致公眾不方便的物品。

### **第八十條 廢止**

屬下列任一情況，行政長官可在准照期間屆滿前將之廢止：

- （一）應准照持有人申請；
- （二）基於准照持有人不遵守准照內所載的任何規定或條件；
- （三）基於公共利益；
- （四）准照持有人與簽發實體達成協議。

### **第八十一條 改善物**

一、不論終止佔用的原因為何，准照持有人無權取回在土地上已作出的改善物，亦無權因此獲得賠償。

二、准照內可訂明持有人在佔用終止時，必須拆除在土地上的建造物或設施，並將土地回復到建造該建造物或設施前的原狀。

三、如屬上條（三）項及（四）項所指的情況，准照持有人應獲退還相應於其原仍有權佔用土地期間的費用。

## **第五節 土地的權利交換**

### **第八十二條 法律制度**

土地的權利交換，受本節所載的特別規定以及適用於租賃批給合同或以准照佔用的規定規範，但該等規定不得與本節所載的特別規定相抵觸。

### **第八十三條 容許交換**

一、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。

二、僅基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。

### **第八十四條 方式**

一、將可處置的土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度給予該等權利。

二、私人實體僅可申請將下列任一權利在不帶任何責任或負擔的情況下，交換上條所指的可處置的土地的權利：

（一）私有土地的完全所有權；

（二）國有土地的利用權；

(三) 國有土地的租賃批給所衍生的權利。

### **第八十五條 權利的證明**

私人實體或公共實體須在有關卷宗內附同其對所建議用以交換土地的權利的證明文件，以及在該土地倘有設定的責任或負擔的證明。

### **第八十六條 給付的平等**

一、由澳門特別行政區所收的土地的價值，應與批給的土地的價值相若。

二、如屬第八十三條第二款所指的情況，則可以交換方式批給較所收的土地價值更高的土地，但所收的土地的價值不可少於批給的土地的價值的一半，且承批人須以溢價金方式，繳納二者的差額。

三、為適用本條的規定，所收的土地及批給的土地的價值須根據第五十七條第二款所指行政法規的規定及按以下方式計算：

(一) 如屬所收的土地，則取按下列因素計算所得的最大值：

(1) 其可建或本來可建的建築物的用途及建築面積；或

(2) 現存建築物的用途及建築面積，並須考慮其法定折舊率。

(二) 如屬批給的土地，則按其可建的建築物的用途及建築面積計算。

## **第六節 已按長期租借方式批給的土地**

### **第八十七條 法律制度**

一、在本法律生效前已按長期租借方式設定的批給受本法律及補充



法規的規定，以及受有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

二、不容許將長期租借轉租，亦不允許一次性支付地租。

### **第八十八條 利用權價金及地租**

一、如修訂以長期租借方式的批給，承批人必須繳付：

（一）調整後的利用權價金；

（二）調整後的地租。

二、利用權價金及地租須根據公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及批給的用途和土地の利用。

三、利用權價金須於批給合同所指定的期間及地點一次繳清。

四、地租按年計算，並須按第二款所指的行政長官批示的規定繳付。

### **第八十九條 特別條款**

一、在修訂以長期租借方式批給的合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

（一）溢價金的訂定；

（二）不動產預約買賣合同的限制；

（三）對批給所衍生的狀況的受移轉人資格的限制。

三、第五十七條的規定，經作出必要配合後，適用於上款（一）項所指溢價金的訂定。

## **第八章 劃界**

### **第九十條 確定批給標的**

- 一、批給的標的由卷宗內的地籍圖及在土地上劃界而確定。
- 二、上款所指的劃界分為臨時及確定兩個階段。

### **第九十一條 臨時劃界**

- 一、臨時劃界是在界定批給標的的多角形邊線上放置規定的標誌。
- 二、如屬豁免公開招標的情況，土地批給的申請人接納經行政長官確認的批給合同擬本後，須向地圖繪製暨地籍局申請臨時劃界。
- 三、如不屬豁免公開招標的情況，則按第一百二十三條的規定進行臨時劃界。

### **第九十二條 出席劃界**

- 一、土地批給的申請人與已申請批給毗連土地的人，以及擁有其他毗連土地的所有權或其他物權的利害關係人，均可出席臨時劃界。
- 二、須至少提前七日以書面通知召集上款所指的人。

### **第九十三條 劃界申請人的權利**

臨時劃界並不賦予劃界申請人任何對有關土地的權利，但導致不得在同一土地範圍進行全部或局部的新劃界。

### **第九十四條 劃界失效**

如批給程序因任何原因而終止，或經確定劃界後，臨時劃界即告失效。

## **第九十五條 確定劃界**

確定劃界是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作。

## **第九十六條 應考慮的資料**

確定劃界以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據。

## **第九十七條 執行時間**

確定劃界須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行。

## **第九十八條 劃界費用**

如利害關係人所申請的並非無償批給，則須承擔由公佈於《公報》的行政長官批示訂定的劃界費用。

## **第九章 承批人的權利與義務**

### **第九十九條 城市規劃的接納**

承批人須遵守在批給土地所在區域內實施的城市規劃的規定，並須遵守為合理使用所批給土地的自然資源而對承批人定出的條件。

### **第一百條 毗連土地**

承批人須同意在批給土地範圍內，進行有助毗連土地的地形測量或涉

及其獲批給的土地的地圖繪製工作所需的活動。

### **第一百零一條 地役權**

承批人須對存在於土地且載於有關圖則或卷宗內的地役權予以保存。

### **第一百零二條 標誌的保存**

承批人須保持獲批土地的周界易於辨別，並使獲批土地周圍的標誌及有關編號，以及在土地上倘有的三角測量或水準測量標誌保持良好狀況。

### **第一百零三條 利用的義務**

在臨時批給的期間內，承批人須遵守與土地利用有關的法律及合同規定。

### **第一百零四條 利用的程序**

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

（一）提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

（二）提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

（三）提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

（四）開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、為適用本條的規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期間的計算。

五、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

### **第一百零五條**

#### **逾期利用的罰款決定的登記**

一、土地工務運輸局須在上條第三款所指的罰款的決定轉為不可申訴後十五日內，將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在相關土地的物業登記中作出登記。

二、向上款所指的土地的承批人提供抵押貸款的信用機構，有權向土地工務運輸局申請發出科處罰款的決定的證明書，即使有關決定仍屬可申訴的情況亦然。

### **第一百零六條**

#### **利用的完成**

一、如屬臨時批給土地以興建都市建築物的情況，僅於全部完成獲核准計劃所載建築物的內外工程，且已履行為有關批給而設定的特別負擔時，方視作已完成利用。

二、如屬臨時批給農用土地的情況，僅於批給面積已全部開墾或耕種，或已開始經營時，方視作已完成利用。

### **第一百零七條**

#### **捨棄**

容許捨棄任何土地批給或批給的申請，但捨棄人喪失在程序所結餘的

存款及在該土地所作的改善物，二者均撥歸澳門特別行政區。

### **第一百零八條 農用土地批給面積的減少**

一、農用土地承批人有權於作為批給憑證的批示在《公報》公佈日起計一年內，申請減少所批給的面積。

二、申請書須附同由地圖繪製暨地籍局發出的顯示所批給土地邊界及面積的地形圖（下稱“地形簡圖”）。

三、申請獲批准後，須根據所提交的地形簡圖在該土地進行臨時劃界。

四、不容許涉及修改批給用途的面積減少。

### **第一百零九條 權利的保留**

不論任何批給，對自然資源尤其是礦藏、石礦及水源的權利，均視為保留予國家，但不影響第九十九條的規定。

## **第十章 批給及佔用的程序**

### **第一節 一般規定**

### **第一百一十條 卷宗的編製**

批給及佔用土地的卷宗，由土地工務運輸局負責編製及組成。

### **第一百一十一條 程序的形式**

一、批給及佔用土地的程序，可分為普通程序及特別程序。

二、普通程序適用於所有不屬特別程序的情況。

三、特別程序適用於無償批給及以准照佔用的情況。

## **第一百一十二條 電子化程序**

批給及佔用的電子化程序的制度由行政法規訂定。

## **第一百一十三條 印花稅**

批給或佔用的程序及其附隨事項，均免繳印花稅。

## **第二節 普通程序**

### **第一分節 程序的發起及階段**

## **第一百一十四條 程序的發起**

批給的普通程序由行政當局主動開展，或應利害關係人的申請而開展。

## **第一百一十五條 程序的階段**

一、行政當局主動開展的程序由下列階段組成：

- (一) 將擬公開招標的土地臨時劃界；
- (二) 公開招標；
- (三) 聽取土地委員會的意見；
- (四) 臨時批給；

- (五) 公佈批給憑證；
- (六) 在物業登記局作臨時批給的登記；
- (七) 證實有關利用及確定劃界；
- (八) 就臨時批給轉為確定批給作出登記。

二、應利害關係人申請而開展的程序由下列階段組成：

- (一) 提出批給申請；
- (二) 由應對有關申請發表意見的公共部門或機構發出報告或意見書；
- (三) 如不屬獲豁免公開招標的情況，公開招標；
- (四) 聽取土地委員會的意見；
- (五) 臨時批給；
- (六) 公佈批給憑證；
- (七) 在物業登記局作臨時批給的登記；
- (八) 證實有關利用及確定劃界；
- (九) 就臨時批給轉為確定批給作出登記。

## **第二分節**

### **由行政當局主動開展的程序**

#### **第一百一十六條**

##### **公開招標**

一、公開招標以密封標書進行，但在出現投標價相同或相約的情況，可加入公開口頭競價的方式。

二、公開招標的底價不得低於按第五十七條所指的行政法規就同一土地的可建容量而計算所得的溢價金額。

三、公開招標的程序由行政法規訂定。



四、上款所指的行政法規尤可訂定：

（一）投標人的資格；

（二）不予接納標書的標準，尤其是不符合城市規劃的利用計劃的標書；

（三）判給的標準；

（四）可不予判給的情況。

### **第一百一十七條 對甄選標書結果的審議**

土地工務運輸局須將載有根據上條所指的行政法規進行甄選標書所得結果的報告的卷宗呈行政長官審議，以作初端批示。

### **第三分節 應利害關係人申請而開展的程序**

#### **第一百一十八條 最初申請**

一、程序自利害關係人向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書時開展。

二、申請書須：

（一）載明物業登記所需的申請人身份資料；

（二）載明土地的狀況、面積、四至、標示編號或對登記內的遺漏作出聲明，以及載明任何有利於識別土地的情況；

（三）指明批給擬達至的用途；

（四）指出土地每平方米的年租，但不可低於現行的表所載者；

（五）說明以申請人本人，或其配偶、其無行為能力的未成年子女或其本人佔有公司資本一半以上的公司的名義作為權利人的批給。

三、如屬第五十五條第二款、第六十二條第二款、第七十二條第二款及第一百三十八條第二款所指的豁免公開招標，則須在審議過程中，且不遲於第一百二十二條第二款所指的土地工務運輸局意見書完成之前，按下款所述的方式，向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請批給的土地面積、位置及用途、建築面積、倘有的溢價金額，以及申請豁免公開招標的理由。

四、土地工務運輸局須透過該局的互聯網網站公佈申請土地批給的主要內容；因應社會發展所需，可由公佈於《公報》的行政長官批示訂定其他公佈的方式。

## 第一百一十九條 組成

一、批給申請書須附同下列文件：

（一）申請人的身份證明文件副本，如屬法人，則附同有效的商業登記證明或其設立文件；

（二）土地的利用計劃，並指明土地的位置；

（三）經濟財政可行性研究；

（四）如申請人並非澳門特別行政區居民或申請實體的住所設於外地，第三十七條第三款所指的聲明書；

（五）土地標示的內容及現有登錄的有效證明，或證實其在登記內有遺漏的證明；

（六）具有可發展或長期經營有關建設項目經驗的證明文件。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料，尤其是有關環境影響評估的資料。

三、第一款（二）項規定的利用計劃須載有按適用法例的規定編製的並包含預計投資額的初研方案。

四、第一款（三）項規定的經濟財政可行性研究尤須包括以下內容：

(一) 競爭地位評估；

(二) 宏觀經濟評估；

(三) 財政及投資計劃；

(四) 如屬大型建設計劃，則須進行可行性分析，包括營利的內部回報率、當時的淨值以及投資收回期間。

五、為適用上款的規定，下列者被視為大型建設計劃：

(一) 用地面積超過五千平方米；

(二) 總建築面積超過五萬平方米；或

(三) 擬興建屬特高層（MA 級）且由三座或以上的塔樓組成的樓宇。

## **第一百二十條 保證金**

一、申請以豁免公開招標批給土地者，須在土地工務運輸局提交一項保證金，但屬申請無償批給或屬第五十五條第一款及第二款（一）項（4）分項的情況除外。

二、上款所指的保證金金額及繳付方式，由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

三、如申請不獲許可或因可歸責於申請人的理由而將卷宗歸檔，則第一款所指的保證金撥歸澳門特別行政區。

四、如按第一百二十三條第二款（二）項的規定進行公開招標，則將第一款所指的保證金退還給申請人。

五、如申請獲批准，則在應付的溢價金中扣除該保證金。

## **第一百二十一條 委任受託人或法定代表**

一、如申請人並非澳門特別行政區居民，則須委任受託人或指定代表，而該受託人或代表須為澳門特別行政區居民，以便接收與程序及批給有關

的通告及其他通知。

二、以欠缺受託人或代表又或以彼等的過失為依據的任何理由均不予以接受。

三、如申請人離開澳門特別行政區且未委任受託人或指定代表，則與程序及批給有關的通告、通知及勒令，均透過公佈於《公報》的告示作出，而有關費用由該申請人負責；如所訂期間屆滿申請人或其受託人或代表仍未前來取閱卷宗，則將該卷宗歸檔。

## **第一百二十二條 報告及意見書**

一、申請書作成卷宗並對倘有的缺陷或不當情事予以彌補後，應作出報告及發出意見書，其內容尤其涉及：

（一）按已核准的城市規劃的規定，有關土地是否適合擬進行的利用；

（二）負責執行相關政府政策的主管實體的詳細意見，當中尤須說明有關申請是否配合政府政策及其具體依據；

（三）有關計劃的經濟財政可行性；

（四）如實際情況需要，環境影響評估；

（五）是否存在第三人的權利；

（六）按計劃的工程的性質及規模，在利用程序中擬訂出的期間及階段；

（七）基於批給用途並為維護澳門特別行政區利益及第三人權利而必須或適宜在合同內引入的特別條款。

二、經收集意見書及報告後，土地工務運輸局須對是否批准申請提供意見；如屬批准的情況，須列明批給應遵守的條件。

## **第一百二十三條 初端批示**

一、卷宗須呈行政長官審議，以作初端批示。

二、如無不予批准的原因，且屬不應豁免公開招標的情況，則行政長官可命令：

（一）進行土地的臨時劃界；

（二）舉行公開招標。

三、土地工務運輸局須在十五日內將上款所指的決定通知申請人。

四、第二款所指的公開招標按第一百一十六條及第一百一十七條的規定進行。

## **第四分節 共同規定**

### **第一百二十四條 對批給的決定**

經聽取土地委員會的意見後，卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可對批給及規範批給的條款作出決定，並訂定臨時批給的期間。

### **第一百二十五條 通知及接受**

一、須按具體情況將上條所指的決定通知獲甄選的投標人或申請人，以便其在通知書所指的期間內聲明是否接受批給。

二、批給獲接受後，上條所指的決定須以運輸工務司司長批示在《公報》公佈，該批示須明確指出批給已獲接受及倘有與批給有關的處分行為，並載明為物業登記所需資料，但不影響以補充聲明對其作出補充。

### **第一百二十六條 提供保證金**

一、如屬租賃批給的情況，財政局自上條所指批示的公佈日起計十五日內，發出支付憑單予承批人，以便彼等在十日內提交相當於十二個月租金的保證金。

二、行政長官得許可以銀行擔保或清償能力可接受的其他擔保來代替存款。

### **第一百二十七條 憑證**

批給及倘有與批給有關的處分行爲，均以按第一百二十五條第二款的規定公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

### **第一百二十八條 證明力**

上條規定作為批給憑證的批示，在法院內外對土地識別及該批示所載情況均具有證明力。

### **第一百二十九條 歸還**

將地塊歸還國家由行政長官批示訂定，並由公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

### **第一百三十條 利用的證明**

一、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實，而准照經在有關卷宗內註錄後，交還承批人。

二、如都市性土地或具有都市利益的土地的利用包括基礎設施，則該等設施由八月二十一日第 79/85/M 號法令所定的驗樓委員會進行查驗。

三、農用土地的利用由八月二十一日第 79/85/M 號法令所定的驗樓委員會進行查驗予以證實。

### **第一百三十一條 確定批給**

一、有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定。

二、如合同規定須履行特定義務有關批給方轉為確定，則在該等義務獲履行或在對履行義務提供擔保之前，不可進行有關轉換；而此項規定須在有關使用准照內載明。

### **第一百三十二條 使用准照的廢止**

一、如屬下列情況，土地工務運輸局局長可廢止使用准照：

（一）建於已批給的土地上的樓宇已不存在或已全部倒塌；

（二）建於已批給的土地上作非住宅用途且屬單一所有權制度的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年。

二、土地工務運輸局須在上款所指的決定轉為不可申訴後十五日內，將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在相關土地的物業登記中作出登記。

三、對第一款所指的廢止使用准照的決定，可在接獲通知日起計三十日內向運輸工務司司長提起任意訴願。

### **第三節 特別程序**

#### **第一百三十三條 規範性規定**

特別程序受專有規定規範，並補充適用普通程序的規定。

#### **第一百三十四條 臨時佔用**

一、申請臨時佔用時，須向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書，並須附同土地的使用計劃；如基於該土地的重要性或性質而無須提出使用計劃者，則須列明該土地擬作的用途、土地的標示及有關地形簡圖。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料。

### **第一百三十五條 報告**

土地工務運輸局須對申請書作出分析及報告，其內容主要涉及：

- (一) 土地是否適合擬進行的使用；
- (二) 是否存在第三人的權利；
- (三) 佔用該土地應遵的條件。

### **第一百三十六條 對佔用的決定**

卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可就佔用及其應遵的條件作出決定。

### **第一百三十七條 佔用的憑證**

佔用以准照作為憑證。

### **第一百三十八條 無償批給**

一、申請無償批給時，須向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書。

二、無償批給的程序，土地批給前無須進行公開招標，但有關申請須按情況符合第五十五條第二款、第六十二條第二款或第七十二條第二款規定的要件。

### **第四節 修訂批給**

### **第一百三十九條 修改批給用途及更改土地利用**

一、修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可。

二、如屬臨時批給，不容許修改批給的用途，但屬下列的情況除外：



（一）因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

三、如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，修改批給的用途及更改已批土地的利用不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但屬下列的情況除外：

（一）因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

### **第一百四十條**

#### **因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用**

一、如有償臨時批給或有償確定批給重新利用土地期間，因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法按批給合同的規定開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內，但不可超過第一百六十六條第一款（一）項或（二）項所指的期間，提出：

（一）修改批給用途或更改土地利用的申請；

（二）聯同受移轉人申請移轉批給所衍生的狀況及修改批給用途或更改土地利用，但僅限於本法律或有關批給合同沒有禁止移轉的情況；或

（三）捨棄批給的申請。

二、在下列任一情況，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地：

（一）逾上款所指的期間，承批人未作出該款所指的申請；

（二）承批人提出修改批給用途或更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；

（三）在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔。

三、屬無償批給，如因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內但不可超過第六十六條所指的期間，提出：

- （一）更改土地利用的申請；或
- （二）捨棄批給的申請。

四、在下列任一情況，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地：

- （一）逾上款所指的期間，承批人未作出該款所指的申請；
- （二）承批人提出更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；
- （三）在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔。

五、屬第一款及第二款的情況，承批人有權就受到的損害獲得賠償，但不影響下款的規定。

六、屬第二款（二）項或（三）項的情況，承批人僅可就其提出第一款所指的申請前受到的損害獲得賠償。

七、第五款所指的賠償的權利時效期間及賠償的金額均由制定城市規劃法律制度的法律訂定。

八、如土地批給正處於第六十六條、第一百六十六條第一款（一）項或（二）項所指的情況，則新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效，均不被視作承批人不遵守利用土地期間的合理理由。

## **第一百四十一條 審議申請**

一、對有關修改或更改的請求由行政長官以自由裁量方式審議，但尤須考慮下列因素：

- （一）所申請的用途與原定用途是否同屬某一商業、工業或工商混合式行業；

(二) 所申請的用途是否有助澳門特別行政區的發展；

(三) 提出申請的承批人已履行的負擔；

(四) 申請是否存在投機意圖；

(五) 新提出的利用是否抵觸現行法例或任何針對有關區域的城市規劃。

二、如予以批准，須修改批給合同，且須修訂租金或地租，並可按第五十六條或第八十九條的規定引入特別條款。

三、如屬下列條款所指的情況，則須按第一百一十八條第三款及第四款規定的時間及方式，向公眾公佈有關申請的主要內容，尤其是申請人的名稱、已批給的土地面積、位置及用途、申請的批給用途或土地利用、倘有的附加溢價金額，以及申請修改批給用途或更改土地利用的理由：

(一) 第一百三十九條第二款；

(二) 第一百三十九條第三款，但僅限於原利用計劃屬第一百一十九條第五款所指的大型建設計劃的情況。

### **第一百四十二條 許可發出工程准照**

如修訂確定批給的程序僅涉及修改批給的用途或更改已批土地的利用，而承批人已接受第一百二十三條所指的初端批示所訂定的且隨後將載於合同擬本內的條件，以及同時符合以下要件，則行政長官可基於公共利益例外地許可土地工務運輸局局長發出工程准照：

(一) 所批土地不屬第一百一十九條第五款所指類別的大型建設計劃；

(二) 有關工程計劃已獲土地工務運輸局局長視為可予以核准；

(三) 承批人聲明：

(1) 接受行政長官在修訂批給的最終程序中對上述條件可能要求作出的調整；

(2) 同意如行政長官依法不批准修訂批給的申請並經土地工務運輸局局長隨後廢止工程准照，均無權要求任何賠償；

- (3) 同意如因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而無法開始或繼續對土地重新利用，則無權基於工程准照被廢止而獲任何賠償。

### **第一百四十三條 程序**

批給的普通程序的規定經作出必要配合後，適用於因修改批給的用途或更改已批土地的利用、移轉、轉租賃或其他原因而修訂批給，以及捨棄批給的程序。

## **第十一章 替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況**

### **第一百四十四條 決定性的事實**

一、可因下列事由而替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，但本法律及有關批給合同另有規定者除外：

- (一) 合夥；
- (二) 以無償或有償方式自願作出生前替換或移轉的行為；
- (三) 法院的執行；
- (四) 繼承。

二、為適用本法律的規定，下列情況視為等同於替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況：

(一) 如程序當事人或承批人是公司，且一次或多次累計移轉該公司或其控權股東公司資本超過百分之五十，但屬無記名股份有限公司除外；

(二) 按《民法典》第二百五十八條第三款的規定設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為。

三、在不影響上款規定的情況下，屬下列批給，如移轉承批公司或其控權股東公司的資本超過百分之十，承批公司須在移轉事實發生後三十日內將之通知土地工務運輸局，但無記名股份有限公司除外：

（一）臨時批給；

（二）確定批給，但僅限於移轉批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可的情況。

四、如不遵守上款的規定，行政長官可：

（一）如屬第一次違反，向承批人科以由批給合同訂定的罰款，又或如合同未有訂明，則科以相當於溢價金或判給價百分之一的罰款；

（二）如屬第二次違反，解除批給。

### **第一百四十五條 許可的需要**

一、替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，均須經行政長官預先許可，但不影響第一百四十六條及第一百四十七條的規定。

二、如未經許可而替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，該等行為一概無效且不產生任何效力。

三、移轉確定批給所衍生的狀況無須許可，但本法律或有關批給合同基於批給的性質而另有規定者除外。

四、如重新利用確定批給的土地且有關利用尚未完成，則須經行政長官預先許可，方可移轉批給所衍生的狀況，否則，移轉無效且不產生任何效力。

### **第一百四十六條 禁止替換及限制移轉**

一、屬下列情況，禁止替換程序當事人：

（一）無償的土地批給；

（二）供從事專營業務的土地批給；

(三) 專用批給。

二、如屬上款(二)項及(三)項所指的批給，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，但已轉為確定的專用批給的死因移轉除外。

### **第一百四十七條 農用土地的批給制度**

如屬農用土地的批給，須遵守下列規定：

(一) 禁止以生前行為替換程序當事人；

(二) 移轉臨時或確定批給所衍生的狀況，須經行政長官預先許可，但屬確定批給的死因移轉除外。

### **第一百四十八條 佔用制度**

一、以准照佔用的程序中禁止替換申請人。

二、佔用准照所衍生的狀況屬不可移轉。

三、准照持有人可捨棄其准照以讓予第三人，但該第三人是否被接納，將由行政長官自由裁量審議，而為適用本法律的規定，新持有人的狀況視作原始持有的狀況。

### **第一百四十九條 許可替換及移轉**

如與程序或批給相關的溢價金、地租、租金、費用或稅項尚未繳清，又或有跡象顯示該等替換或移轉的申請具有投機性，則不許可替換或移轉。

### **第一百五十條 替換及移轉的限制**

一、進行替換及移轉時，須符合本法律對自然人或法人可擁有批給面積限額的規定，並具有對土地取得權利的正當性。

二、上款的規定不適用於法院執行或繼承的情況。

### **第一百五十一條 生前替換**

一、以生前行為替換程序的當事人，須由所有利害關係人提出申請。

二、申請書須由土地工務運輸局組成卷宗及作出分析，並由行政長官自由裁量審議。

三、將許可替換的決定通知利害關係人後，替換即視為已經作出。

### **第一百五十二條 死因替換**

一、繼承人替換程序當事人，須由任一繼承人自該當事人死亡之日起計一百八十日內提出申請，否則將有關卷宗歸檔。

二、申請書須附同程序當事人的死亡證明書、關於已提起財產清冊司法程序或已提出公證確認資格的證明文件；如有遺囑，還須附同其經認證副本。

三、如有合理理由解釋，上款所指的文件可隨後方附加於卷宗內。

### **第一百五十三條 替換的時刻**

程序當事人的替換許可，僅可在作為臨時批給憑證的運輸工務司司長批示在《公報》公佈前作出。

### **第一百五十四條 生前移轉**

一、移轉批給所衍生狀況的申請，須由承批人及受移轉人共同提出。

二、如屬下列情況，移轉不獲許可，但有合理理由者除外：

（一）不遵守土地利用的任一期間；

(二) 工程的實施不按獲核准的工程計劃進行；或

(三) 土地的利用不按有關合同所規定的條件及方式發展或落實。

三、如在下列情況提出申請移轉，須按第一百一十八條第三款及第四款的方式及時間，向公眾公佈有關申請的主要內容，尤其是承批人的名稱、受移轉人的名稱、已批給的土地面積、位置及用途、倘有的附加溢價金額，以及申請移轉的理由，但屬死因移轉或透過司法訴訟程序進行的情況除外：

(一) 臨時批給；

(二) 確定批給，但僅限於移轉批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可。

### **第一百五十五條 許可的決定**

一、決定許可移轉批給所衍生的狀況時，須指明新承批人應遵守的條件，尤其是關於土地的利用期間及附加溢價金的支付。

二、為適用上款的規定，在下列情況，移轉須繳交附加溢價金：

(一) 在臨時批給期間移轉；

(二) 屬第一百四十五條第四款的情況。

三、上款所指的附加溢價金為按以下方式計算所得的差額：

(一) 如申請不包括修改批給用途或更改土地利用，則以原批給合同所載的各用途的建築面積，按遞交移轉申請日正生效的溢價金法例計算所得的總溢價金，再與原合同的總溢價金相減所得的差額；

(二) 如申請包括修改批給用途或更改土地利用，則按新利用計劃獲土地工務運輸局核准日正生效的溢價金法例，計算該計劃所載各項用途的建築面積而得總溢價金，再與原合同的總溢價金相減所得的差額；

(三) 如申請不包括修改批給用途或更改土地利用，但是次移轉前曾獲許可修改批給用途或更改土地利用，則按遞交移轉的申請日正生效的溢



價金法例，計算對上一次獲許可修改批給用途或更改土地利用的利用計劃所載的各項用途的建築面積而得的總溢價金，再與在未獲許可作任何修改批給用途或更改土地利用前的原合同所載的總溢價金和曾因獲許可修改批給用途或更改土地利用而修訂的批給合同所載的附加溢價金的總和相減而得的差額。

四、如按上款的規定計算所得的差額為負數，承批人不獲退回任何款項。

### **第一百五十六條 概括許可**

一、可於批給合同內概括許可在同時符合下列要件的情況下，移轉都市性土地或具有都市利益土地的租賃批給所衍生的狀況：

（一）對土地所作利用足以容許將臨時批給全部或部分轉為確定批給；

（二）批給旨在建造樓宇，而該等樓宇由可按分層所有權制度分屬不同所有人的獨立單位組成。

二、如概括許可保留調整租值的權利，則所作出的移轉導致受移轉人須接受將來訂定的租金。

### **第一百五十七條 死因移轉**

一、對有償臨時批給所衍生的狀況的死因移轉，須由任一繼承人根據第一百五十二條所訂的期間及方式提出申請。

二、在上款所指的情況，行政長官得以繼承人明顯地未能確保履行批給所定的義務作為依據，不許可移轉，且不影響以下兩款的規定。

三、如不按第一款的規定提出申請或移轉申請不獲許可，且出現第一百六十六條任一項的情況，則行政長官可解除臨時批給，而承批人的繼承人有權因在土地上已作出的一切改善物而獲得相當於第一百七十條所指的宣告解除批給的批示在《公報》公佈日該等改善物的實際價值的賠償，但屬下款所指的情況除外。

四、在下列的情況，臨時批給失效，並將在該土地作出的一切改善物撥歸澳門特別行政區，而繼承人無權獲得任何賠償或補償：

（一）因可歸責於繼承人的事實而未能在承批人死亡之日起計一年內申請司法分割或作出非司法分割；及

（二）出現第一百六十六條任一項的情況。

五、如屬有償確定批給，則須在承批人死亡之日起計一百八十日內，由任一繼承人將移轉一事通知財政局，否則每日處以相等於兩倍租金的罰款，而財政局隨後須將有關移轉通知土地工務運輸局，以便更新相關的卷宗資料。

六、上款的規定不適用於已設定分層所有權的獨立單位的死因移轉。

### **第一百五十八條 訴訟程序內的替換及移轉**

一、在可導致因死亡或以生前行為替換當事人或移轉臨時批給所衍生的狀況，或以生前行為移轉須經行政長官預先許可移轉的確定批給所衍生的狀況的訴訟程序中，在未經行政長官依職權或應利害關係人申請而作出許可替換或移轉的批示之前，不作判決。

二、如本應導致上述替換或移轉的法律關係被判決裁定理由不成立，則上款所指的許可即告失效。

### **第一百五十九條 公證員的義務**

一、公證員僅於租賃批給轉為確定時，方可繕立對該批給所衍生的狀況進行移轉的公證書，但不影響下款的規定。

二、如按本法律或合同規定，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，則在有關移轉獲許可前，公證員不得繕立有關移轉的公證書。

三、第一款所指的公證書須註明批給合同及受移轉人已接受有關條款，以及按有關情況須附註提醒該等受移轉人留意第一百五十六條第二款的規定。

## **第一百六十條 繼承人或共有權利人所作的分割**

如土地須由承批人的繼承人分割，或任一共有權利人擬進行分割，則須遵守下列規定：

（一）如各利害關係人已達成協議，且實質上可作分割，則須向行政長官提出分割申請，並須將申請書遞交予土地工務運輸局；

（二）如分割所造成的地塊不適合批給的用途，則該分割不獲許可；

（三）如未達成協議，則不論在實質上可否作出分割，該程序須按《民事訴訟法典》的規定辦理。

## **第一百六十一條 許可的失效**

屬許可將臨時批給所衍生的狀況作死因移轉的情況，自許可批示的通知日起計一年後，如仍未作出判決或訂立確認繼承人資格的公證書，則有關許可即告失效。

## **第一百六十二條 合夥**

一、如包括申請人或承批人在內者對現存狀況設定共同擁有權，則構成合夥。

二、對無償批給，不容許設立合夥。

三、合夥須符合以生前行為替換或移轉的要件。

## **第一百六十三條 移轉的憑證**

一、以生前行為移轉有償臨時批給或移轉須經行政長官預先許可移轉的有償確定批給所衍生狀況，又或死因移轉有償臨時批給所衍生狀況，均以公佈於《公報》的運輸工務司司長批示、法院判決或公證確認受移轉人資格為憑證；如屬後兩者的憑證，須經行政長官預先許可。

二、移轉都市性土地或具有都市利益土地的有償確定批給所衍生狀況，均按不動產移轉的規定作出，但不影響上款的規定。

## **第十二章 終止程序及批給**

### **第一百六十四條 不批准申請**

如申請人或其代表不遵守本法律及補充法規的規定，且所作的違反行為應引致不獲批准的結果，又或對已獲通知履行的義務在既定期間內不予履行，則不批准批給申請，並將有關卷宗歸檔。

### **第一百六十五條 卷宗歸檔**

屬下列情況，將批給卷宗歸檔：

- （一）未經行政長官的許可而替換程序當事人；
- （二）捨棄申請；
- （三）程序因可歸責於利害關係人的原因而中止超過六個月。

### **第一百六十六條 批給的失效**

一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給亦告失效：

（一）未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用或重新利用，又或如合同未有訂明，在第一百零四條第三款所指的一百五十日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款；

（二）連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的

完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

- (一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；
- (二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。

### **第一百六十七條 宣告失效**

臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

### **第一百六十八條 失效的後果**

一、批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償。

二、在不影響上款規定的情況下，如宣告以長期租借方式的批給失效，則將承批人佔有土地而不加利用的年數乘以有關利用權價金的二十分之一的款項撥歸澳門特別行政區，而該價金的餘額則退還承批人。

三、按第一百六十六條及上條的規定宣告批給失效，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租或倘有的罰款。

### **第一百六十九條 解除及收回**

一、除第七章、第十章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，不論是否屬確定批給，行政長官亦可解除租賃批給：

- (一) 在合同或法律所定期間內不繳付溢價金；
- (二) 未經預先許可而修改批給用途或更改土地的利用；
- (三) 土地的使用偏離批給的目的，或該等目的從未實現；

（四）在禁止轉租賃的情況下或未經本法律規定的預先許可而將批給土地轉租賃；

（五）違反第一百四十五條、第一百四十六條或第一百四十七條的規定，未經許可而將批給所衍生的狀況移轉；

（六）違反其他在合同內已訂明須作此處罰的義務。

二、批給被解除後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償，但不影響第七十條第四款、第一百四十四條第五款及第一百五十七條第三款的規定。

三、如出現第一款所指的任一情況，以長期租借方式批給的土地可被收回，已繳付的溢價金和利用權價金，以及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，而澳門特別行政區可根據該改善物於宣告收回土地的批示在《公報》公佈之日的實際價值，給予承批人以行政長官批示訂定的賠償，但不影響下款的規定。

四、如出現第六十七條或第一百四十四條第四款的情況，以長期租借方式無償批給的土地可被宣告收回，承批人無權獲任何賠償，亦無權取回以任何方式已在土地上作出的改善物。

五、按第一款或第三款的規定解除批給或收回土地，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租及倘有的罰款。

## **第一百七十條 宣告解除及收回**

解除及收回均由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

## **第一百七十一條 單方終止都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給**

一、僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設的理由，行政長官方可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十八個月之前以書面通知承批人單方終止有關合同。

二、如行政長官行使上款所指的權力，則承批人有權獲得相當於批給

所衍生的權利尤其包括已作出的改善物例如建造物或建築物在第一百七十四條第一款所指的宣告單方終止的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償，但批給合同另有規定者除外。

### **第一百七十二條 單方終止農用土地的租賃批給**

一、僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設的理由，行政長官方可於租賃合同期或任何續期屆滿至少六個月之前以書面通知承批人單方終止有關合同。

二、如由行政長官行使上款所指的權力，則除非批給合同另有規定，承批人有權：

（一）取回在相關土地已作出的一切改善物，但以不損害該土地的經濟價值為條件；

（二）獲得相當於批給所衍生的權利尤其包括已作出的必要改善物在第一百七十四條第一款所指的宣告單方終止的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償。

### **第一百七十三條 農用土地的租賃批給期屆滿**

一、如協定對農用土地租賃不予續期或在特定期間屆滿後不予續期，則合同有效期屆滿僅賦予承批人取回改善物的權利；取回改善物須以不損害該土地的經濟價值為條件。

二、任何其他的改善物一概歸澳門特別行政區所有，而無須作任何賠償。

### **第一百七十四條 單方終止的宣告**

一、在不影響第一百七十一條第一款及第一百七十二條第一款規定的情況下，該等條文所指的單方終止須透過公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

二、土地工務運輸局須在上款的批示公佈後十五日內，通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在土地的物業登記中作出登記。

### **第一百七十五條 失效**

- 一、被宣告單方終止的租賃批給於批給期屆滿失效。
- 二、上款所指的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

### **第一百七十六條 改善物**

本法律所規定的有權因改善物而獲得賠償或取回改善物，僅限於在同一合同或任何續期的有效期內於批給土地所作出的改善物，而不論由現時或先前的承批人作出。

### **第一百七十七條 賠償**

一、第七十條第四款、第一百五十七條第三款、第一百七十一條第二款及第一百七十二條第二款（二）項所指的賠償的金額可藉下列方式訂定：

- （一）澳門特別行政區政府與承批人協議；
- （二）司法裁判。

二、對本條規定的事宜，還適用經作出必要配合後的八月十七日第12/92/M 號法律第三章及十月二十日第 43/97/M 號法令第二編及第三編第一章的規定。

### **第一百七十八條 終止以准照佔用**

屬下列情況，臨時佔用准照失效：

- （一）在訂定的期間內未開始利用；
- （二）連續或間斷中止利用的時間超過有關准照所容許者。



## **第一百七十九條 勒遷**

一、如發生下列任一情況，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷：

- (一) 宣告批給失效；
- (二) 宣告解除租賃批給或專用批給；
- (三) 宣告收回以長期租借方式批給的土地；
- (四) 准照廢止或失效。

二、勒遷按經作出必要配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令的規定進行。

## **第十三章 地籍、物業登記及執行機關**

### **第一節 地籍及物業登記**

#### **第一百八十條 土地範圍的界定**

土地範圍的界定按地籍資料作出，並受特別法例規範。

#### **第一百八十一條 須作登記的行為**

一、下列行為須作登記：

- (一) 臨時批給及確定批給，以及確定批給的續期；
- (二) 將批給所衍生的權利移轉；

(三) 因許可修改批給標的、用途或更改批給土地的利用而導致的批給修改；

(四) 第一百零五條第一款、第一百三十二條第二款及第一百七十四條第二款所指的事實；

(五) 批給的失效或解除；

(六) 收回以長期租借方式批給的土地。

二、為登記的目的，禁止將多塊同屬一人但具不同法律性質的憑證的地塊合併。

三、登記可由物業登記局依職權按土地工務運輸局發出的文件作出，或應本法律規定的任何權利人、共同權利人、債權人或其他利害關係人的申請作出。

四、批給續期的登記無須繳納手續費。

五、在宣告批給解除或失效或收回土地的批示在《公報》公佈後十五日內，土地工務運輸局須將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在土地的物業登記中作出登記。

## **第一百八十二條 對批給的登記**

一、在批給的登錄摘錄內，除載明批給及利用的期間外，還須載明有關用途、年租及有關利用的概要。

二、對確定批給的修訂及續期須在有關登錄內以附註方式登記。

三、如因續後的移轉或批給的登錄資料不足導致批給修訂的登記不清晰，則該登記應以登錄方式作出，並載明有關權利人及第一款所指的一切資料。

四、在上款所指情況下，須載明最初的登錄編號，並在最初的登錄中註明對新登錄的備考。

## **第一百八十三條 依職權作出的通知**

物業登記局須最遲在每月的最後一日，將上月依據第一百二十五條所

指的運輸工務司司長批示而作出的所有登記的清單寄予土地工務運輸局。

## **第二節 執行機關**

### **第一百八十四條 劃界**

臨時或確定劃界均由地圖繪製暨地籍局作出。

### **第一百八十五條 檢查及監察**

一、土地工務運輸局具下列職權：

（一）檢查所申請批給的土地，以便調查向其提出的問題並就該等問題作出報告；

（二）查核對批給土地及佔用土地的利用；

（三）定期監察土地的狀況，並舉報所發現的違法佔用及本法律規定的其他違法行為。

二、為適用上款（三）項的規定，不得阻止土地工務運輸局的監察人員進入任何土地，不論該土地的法律制度為何，但屬私有土地除外。

### **第一百八十六條 公共實體的協助義務**

地圖繪製暨地籍局及土地工務運輸局執行地籍及批給程序的相關職責時，公共實體須按該兩局的要求提供解釋及協助。

### **第一百八十七條 實況筆錄**

一、土地工務運輸局人員在執行監察職務時，須就違抗其正當命令的

事實或本法律規定的任何違法行為製作實況筆錄。

二、實況筆錄尤須載有下列資料：

- (一) 構成犯罪或行政違法行為的事實；
- (二) 犯罪或行政違法行為實施或被發現的日期、時間、地點及情節；
- (三) 已知悉的證據方法。

### **第一百八十八條 查封的通知**

對都市性土地、具有都市利益的土地或農用土地的承批人權利的查封，須通知檢察院，以維護澳門特別行政區的權利，但屬確定批給且移轉該批給所衍生的狀況無須經行政長官預先許可的情況除外。

### **第一百八十九條 維護公共利益**

如因欠澳門特別行政區的地租、租金、費用及稅項，而在稅務執行程序內公開拍賣批給所衍生的權利，則檢察院代表須至少提出為展開首次出價而定的款額，而其底價不得低於欠款額或行政長官所定的其他限額。

## **第十四章 處罰**

### **第一節 犯罪**

### **第一百九十條 劃界的欺詐**

拆除、更換或修改依法作出的劃界標誌者，處最高六個月徒刑或科最高六十日罰金。

### **第一百九十一條 拆除及挪取有價物**

一、拆除或挪取批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物者，處最高三年徒刑或科罰金。

二、為適用上款及下條的規定，凡價值超過澳門幣二千元者，視為有價物。

### **第一百九十二條 毀損**

將批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物全部或部分毀滅，又或使之損壞、變形或失去效用者，處最高五年徒刑或科罰金，並相應適用《刑法典》第二百零一條的規定。

### **第一百九十三條 違令罪**

非法佔用屬公產或私產的土地，且不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，將以《刑法典》第三百一十二條第一款規定的違令罪處罰。

### **第一百九十四條 法人的刑事責任**

一、如出現下列任一情況，法人，即使其屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團及特別委員會，均須按本條的規定對本節所指的犯罪負責：

（一）其機關或代表人以該等實體的名義及為其利益而實施本節所指的犯罪；

（二）聽命於上項所指機關或代表人的人，以該等實體的名義及為其利益而實施本節所指的犯罪。

二、如行為人違反有權者的明示命令或指示而作出行為，則排除上款

所指實體的責任。

三、第一款所指實體的責任並不排除有關行為人的個人責任。

四、就本節所指的犯罪，對第一款所指的實體科處最高三百六十日罰金，但不影響第一百九十條的規定。

## **第一百九十五條 判決的效力**

因實施本節所指的犯罪而被判刑者，自有關判決轉為確定之日起五年內，不得獲批給土地或獲發給土地佔用准照。

## **第二節 行政違法**

### **第一百九十六條 非法佔用土地**

非法佔用屬公產或私產的土地者，按被佔用的土地面積，科處以下罰款：

（一）不足或等於五百平方米，罰款澳門幣五萬元至澳門幣十萬元；

（二）五百平方米以上至一千五百平方米，罰款澳門幣十五萬元至澳門幣七十五萬元；

（三）一千五百平方米以上至二千五百平方米，罰款澳門幣八十萬元至澳門幣一百五十萬元；

（四）二千五百平方米以上，罰款澳門幣一百六十萬元至三百萬元。

### **第一百九十七條 其他行政違法行為**

不遵守第一百條至第一百零二條的任一規定者，科以澳門幣一萬元至澳門幣五萬元罰款。

## **第一百九十八條 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，且距對上一次的行政違法行為實施日不足五年，再實施本節所指的行政違法行為者，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。

## **第一百九十九條 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及特別委員會，均須對其機關或代表以其名義且為其利益而作出本節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，則排除前款所指責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的責任。

## **第二百條 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任何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或特別委員會科處罰款，則該罰款以該社團或委員會的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或委員的財產以連帶責任方式支付。

## **第二百零一條 處罰職權**

對違反本法律的行政違法行為予以處罰，屬行政長官的職權。

## **第二百零二條 處罰程序的通知方式**

因違反本法律而提起的行政處罰程序中的通知按第二百零三條至第二百零五條的規定進行，並補充適用《行政程序法典》的規定。

## **第二百零三條 直接通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員可直接將有關通知書交予被通知人，並由被通知人在證明上簽署作實。

二、如被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局人員須在證明上註明此情況，並在現場張貼該通知書，則通知視為完成。

## **第二百零四條 郵寄通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員亦得以單掛號信方式通知被通知人。

二、凡按下列地址以單掛號信作出的通知，推定被通知人於信件掛號日後的第三日接獲通知；如第三日並非工作日，則推定於緊接該日的首個工作日接獲通知：

（一）如被通知人為澳門特別行政區居民，則為身份證明局的檔案所載的常居所；

（二）如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，則為身份證明局和商業及動產登記局的檔案所載的住所；

（三）如被通知人為按有關投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留的規定而獲准臨時居留者，則為澳門貿易投資促進局的檔案所載的通訊地址或住址；

（四）被通知人指定的通訊地址或住址。

三、如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。



四、僅在因可歸咎於郵政服務的事由而令被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由其推翻第二款所指的推定。

五、應土地工務運輸局的要求，身份證明局、商業及動產登記局和澳門貿易投資促進局均有義務提供第二款所指的資料。

## **第二百零五條 其他通知方式**

如不知悉被通知人的身份或住址，則土地工務運輸局將通知內容刊登於澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章，通知即視為完成。

## **第二百零六條 罰款的繳付及強制徵收**

一、罰款須自接獲處罰決定通知之日起十五日內繳付。

二、如未在上款規定的期間內自行繳付罰款，則透過主管實體按稅務執行程序的規定，以處罰決定的證明作為執行憑證進行強制徵收。

## **第二百零七條 罰款歸屬**

對違反本法律的行政違法行為科處罰款的所得，屬澳門特別行政區的收入。

## **第二百零八條 騰空土地的命令**

一、行政長官具職權發出騰空非法佔用屬公產或私產的土地的命令，並訂定騰空土地的期間。

二、如上款所指的期間屆滿而有關土地尚未騰空，則土地工務運輸局可根據《行政程序法典》的規定，執行騰空土地的命令。

三、為適用本法律的規定，如中止執行第一款所指的命令，視作立即對公共利益造成嚴重損害。

## **第二百零九條 騰空土地程序的通知**

第二百零二條至第二百零五條的規定，經作出必要配合後，適用於騰空土地程序的通知。

## **第二百一十條 處理擬騰空的土地上的物品**

一、在由土地工務運輸局執行第二百零八條第一款規定的騰空土地的命令的過程中，於現場發現存在身份證明文件或具價值的動產，則該局人員須編製載有該等文件或動產清單的筆錄，該筆錄亦須由在場的一名治安警察局人員簽署作證。

二、土地工務運輸局須將上款所指的文件或動產保存在適當的地方，並按下款規定的方式通知利害關係人認領該等文件或動產。

三、即使土地工務運輸局可即時通知在場的利害關係人，仍須在澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章刊登認領文件或動產的通知。

四、如在上款規定的通知刊登後六十日內無人申請認領該等文件或動產，或在提出認領申請後三十日內，申請人未作認領或未能提供其具有處分該等文件或動產的正當性的證明，則土地工務運輸局可：

（一）將該等文件交澳門特別行政區相關的主管實體，以便採取適當措施；

（二）將該等動產交澳門特別行政區相關的主管實體以下列任一方式處理，但不影響第六款規定的適用：

（1）贈與不牟利機構；

（2）透過公開拍賣、私人磋商或直接磋商方式進行非司法變賣。

五、上款（二）項（2）分項所指的非司法變賣的所得，歸澳門特別行政區所有。

六、如第一款所指的動產為動物、植物、危險物或易變壞之物，則土

地工務運輸局局長可決定將之送交相關的主管實體進行毀滅、作社會公益用途或採取其他適當的方式處理。

七、為適用第一款的規定，“具價值的動產”是指價值明顯超過澳門幣一萬元，且非安裝於有關建築物或其固定的設施內或外的物品。

## **第二百一十一條 騰空費用**

一、如由土地工務運輸局執行第二百零八條第一款規定的騰空土地的命令，則騰空費用及保存上條所指文件及動產的費用均由違反該命令的人承擔，並須在該局指定的期間及地點繳交有關費用。

二、如不在上款所定的期間內繳交有關費用，則按稅務執行程序的規定，以土地工務運輸局發出有關已作出費用的證明作為執行憑證，進行強制徵收。

## **第十五章 最後及過渡規定**

### **第二百一十二條 本法律對已出現的情況的適用**

對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定。

### **第二百一十三條 尚未完成的佔用程序及批給程序**

一、對尚未完成以准照佔用的程序及批給程序，本法律的規定適用於在其生效後作出的一切行為。

二、本法律適用於嗣後的行為時，如須改變在程序內已作出的行為，則主管實體須採取措施確保僅作出確屬必要的改變，並使利害關係人的損失減至最低。

## **第二百一十四條**

### **以准照佔用**

本法律適用於在其生效前已獲許可以准照的佔用，無須更換有關憑證，且不影響有關准照內所規定的條件。

## **第二百一十五條**

### **臨時批給**

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

（一）如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；

（二）承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；

（三）如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。

## **第二百一十六條**

### **過去作出的確定租賃批給**

一、確定租賃批給的現有承批人，須在本法律生效起計一年內，聲明有關批給擬繼續受原有法例規範，直至其批給合同期或續期屆滿為止，或選擇適用本法律，但不影響第四款及下條的規定。

二、如批給土地上的建築物屬分層所有權制度，則上款所指的聲明須由佔該分層建築物總值超過三分之二的分層所有人共同作出。

三、如未按第一款規定提交任何聲明，則視為承批人選擇適用本法律。

四、在本法律生效前已簽訂的租賃批給合同於續期時，租金應按照續期時有效的表予以調整。

五、第四十九條第二款（一）項及第一百三十二條的規定不適用於本法律生效前已轉為確定的有償租賃批給。

## **第二百一十七條**

### **過去作出的無償批給**

一、本法律適用於本法律生效前已作出的無償批給，但不影響有關無償批給轉換為有償批給的事宜仍可繼續適用原有法例的規定。

二、屬上款所指的批給承批人，須於本法律生效後一年內提出申請將無償批給轉為有償，否則原有法例有關該等事宜的規範不可繼續適用於該等無償批給。

三、按上款的規定轉為有償的批給，不可修改原批給的用途，但因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者除外。

## **第二百一十八條**

### **過去作出的抵押及其他法律行為**

一、第四十二條第七款的規定不適用於本法律生效前已依法作出的抵押。

二、第一百四十四條第二款的規定不適用於本法律生效前已依法作出該款（一）項或（二）項所指的法律行為。

## **第二百一十九條**

### **已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序**

第二百零二條至第二百零六條，以及第二百零九條的規定，不適用於在本法律生效日已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序。

## **第二百二十條**

### **補充法例**

對於本法律未有明確規範的事宜，按其性質補充適用《行政程序法典》、十月四日第 52/99/M 號法令、《刑法典》、《刑事訴訟法典》及《物業登記法典》的規定。

## 第二百二十一條 補充法規

在本法律所指的補充法規生效前，規範相關事宜的法例繼續生效。

## 第二百二十二條 廢止

廢止：

（一）經六月二十七日第 5/81/M 號法律、二月六日第 2/82/M 號法律、八月十三日第 8/83/M 號法律、七月二十一日第 78/84/M 號法令、七月二十九日第 8/91/M 號法律、十一月十八日第 13/91/M 號法律及七月四日第 2/94/M 號法律修改的七月五日第 6/80/M 號法律；

（二）經五月二十七日第 26/96/M 號法令修改的十二月二十六日第 51/83/M 號法令；

（三）十月二十日第 43/97/M 號法令第十五條第二款。

## 第二百二十三條 生效

本法律自二零一四年三月一日起生效。

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



## 土地法 ( 法案 ) 理由陳述

自回歸以來，澳門特別行政區經濟和社會不斷發展，不僅城市空間格局發生較大變化，回應民生的社會建設用地需求亦日益增加；而隨着賭權開放，旅遊業蓬勃發展，也帶動了不少大型建設和旅遊項目的投資。在此情況下，面對澳門特別行政區境內有限的土地資源，如何有效將之開發、分配和利用，是政府重點研究工作之一，亦是社會各界十分關注的問題。

事實上，對於土地的分配、批給和置換的條件，土地用途的劃定，土地批給的程序，溢價金訂定的標準，批給後更改土地用途，更改發展計劃，轉讓土地批給，逾期利用土地甚至將土地閒置或荒廢，還有土地上可建樓宇的體量和高度，以及其對周邊環境影響等等問題，近年已成為社會廣泛討論的內容，且要求全面檢討《土地法》的呼聲亦不斷增加。

面對社會各界的訴求，尤其是上述種種問題，沿用了三十多年的《土地法》確不能有效配合現時澳門特別行政區的發展，因此，政府於二零零八年成立專責工作小組，啟動《土地法》及相關配套法例的檢討工作，從批地方式、批地面積、批地期限、修改批地用途、批地的轉讓、溢價金的訂定方法、批地程序、監察履行批地合同的機制等八大方面進行分析。

同時，亦加快推出作為城市建設的核心法律——《城市規劃法》，並結合修訂或制定其他相關的配套法律例如《都市建築法律制度》、《舊區重整法律制度》等等，期望在具前瞻性的城市規劃下，完善土地批給及開發，有效管制土地發展和利用，推動澳門城市的可持續發展，提升居民的生活素質，從而切實地解決上述的問題。

專責工作小組於二零零八年十一月及二零一零年十二月展開了兩輪公眾諮詢，其後，經深入分析所蒐集的意見及聽取執行部門的意見，並吸納社會各界對《土地法》的諮詢文本提出的可行性意見和建議，以及配合《城



市規劃法》、《舊區重整法律制度》和《都市建築法律制度》等草案的內容，結合澳門特別行政區的實際社會情況，草擬了本法案。

由於土地用途的劃定以及如樓宇的體量及高度等建築條件，分屬《城市規劃法》及《都市建築法律制度》等草案規範的事宜，故本法案着重規範土地的管理，尤其是完善土地的批給制度其中包括豁免公開招標和土地置換的要件，提高批給程序的透明度，修訂土地溢價金的訂定標準以更能反映土地的市場價值、進一步規限土地批給轉讓的條件，加強對土地利用的監察和對逾期利用的處罰，避免土地出現閒置或荒廢的情況，遏止非法佔用土地的行為等，以確保澳門特別行政區境內的土地資源能充分發揮其效用。

根據《澳門特別行政區基本法》第七條的規定，「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區支配。」因此，本法案相應地對土地的劃分及處置方面，作出相應修改，以恪守「土地國有原則」。同時，亦嚴格遵循《澳門特別行政區基本法》第六條及第一百二十條的規定，尊重私有財產權和已批給土地的既有權利。

本法案由十五章組成，包括「一般規定」（第一章）、「公產、私產及私有土地」（第二章）、「保留地」（第三章）、「對土地批給所衍生的權利的公用徵收及設定行政地役權」（第四章）、「可處置的土地的分類及使用和利用條件」（第五章）、「土地的處置」（第六章）、「批給及佔用」（第七章）、「劃界」（第八章）、「承批人的權利與義務」（第九章）、「批給及佔用的程序」（第十章）、「替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況」（第十一章）、「終止程序及批給」（第十二章）、「地籍、物業登記及執行機關」（第十三章）、「處罰」（第十四章）和「最後及過渡規定」（第十五章），共二百零九條條文。

在法案的第一章，明確規範澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地在利用及使用方面須遵守的原則，計有：可持續發展原則、切實有效利用土地原則、公眾知情原則、平等取得土地原則、防護原則、規劃約束原則及土地法律狀況公開原則。

關於土地處置方面，刪除了以出售及長期租賃批給方式處置土地的規定。然而，考慮到長期租借地亦會有重新利用的情況，所以，法案保留了規範修改長期租借地批給的內容。（法案第八十五條至第八十七條）

隨着社會的發展，為使公產土地得以充分利用，本法案引入了專用批給制度，讓行政當局增加一種處置公產土地的方式，以便能在公產土地上設置屬公用的、固定及不可拆卸的設施和設備，例如可燃物販售站、道路交通輔助服務站，以及為確保提供電訊、供應電力、天然氣或水等公共服務所需的設備。

為回應社會的訴求，本法案明文規定在一般情況下，土地批給必須公開招標，僅在法律規定的例外情況下，方可豁免公開招標。

對於農用土地的租賃批給，法案規定如屬基於推動環境保護的批給，可豁免公開招標。至於專用批給制度，如為確保公共服務得以持續提供，則可豁免公開招標。（法案第六十條第二款及第七十條第二款）

有關都市性土地或具有都市利益的土地，法案規定可豁免公開招標的情況如下：

- 1) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給；
- 2) 旨在興建供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員居住的房屋之批給。

同時，法案因應過往的實踐經驗，以舉例列舉方式，指出哪些屬「有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給」，藉此增加審批標準的透明度，以及提高相關條文在實務上的可操作性。

法案第五十四條第二款（一）項定明下列情況尤屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益：

- 1) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務；
- 2) 興建公用事業設施；

3) 配合政府政策的建設；

4) 參與由行政當局發起的城市建設計劃。

此外，亦規定如屬豁免公開招標，須在審議過程中，以適當方式，向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、其位置及用途，以及溢價金等，讓公眾適時知悉有關批給的土地的發展計劃，以提高土地批給程序的透明度。(法案第一百一十三條第三款)

關於批地申請書的組成方面，除現行《土地法》要求提交的文件外，申請人亦須提交經濟財政可行性研究(法案第一百一十四條第一款(三)項)，有需要時還須提供環境影響評估的文件。(法案第一百一十四條第二款)

在訂定溢價金額方面，法案明文規定必須考慮的因素，作為日後訂定有關金額的標準。相對現行《土地法》，法案在原有參數的基礎上，增加了「通脹指數」及「以往公開招標的判給價」，務求使溢價金更能反映土地的市場價值；同時，亦吸納實務操作的經驗，定明溢價金可透過金錢或實物支付。(法案第五十五條)

在土地批給續期方面，為有效管理澳門特別行政區境內的土地，以及遵守切實有效利用土地的原則，法案作出以下規定：

1. 因應具體個案的特殊情況，批給合同可訂明不得自動續期或自動續期的限制。(法案第四十九條第一款)
2. 對於被視為土地荒廢或棄用的情況，法案規定其批給續期須經行政長官批示預先許可，並規定申請續期時必須提交利用有關土地的計劃，以作為續期申請的依據，尤其是：
  - 1) 建於土地上的樓宇已倒塌、處於殘危狀況或已不存在；
  - 2) 建於土地上作非住宅用途的樓宇已整幢不再用作經營與上述樓宇用途相符的業務超過五年。(法案第四十九條第二款和第三款，以及第五十條)
3. 自動續期制度不適用於重新利用土地的批給及無償批給。(法案第

## 四十九條第二款（二）項及第四款）

4. 基於重大公共利益，行政長官可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十二個月之前，以書面通知單方終止有關合同，而土地權利人有權獲得合理賠償，尤其是因已作出的改善物例如建造物或建築物，但批給合同另有規定者除外。（法案第一百六十七條）

誠如前述，本法案嚴格遵循《澳門特別行政區基本法》第一百二十條的規定，所以，本法案第四十九條第二款、第五十條、第一百六十五條及第一百六十七條的規定，適用於本法律生效後才轉為確定的土地租賃批給，以及在本法律生效前已轉為確定的土地租賃批給的承批人按本法律的規定選擇適用本法律的情況。（法案第二百零四條）

關於土地利用方面，本法案將不遵守利用期限可科處的罰款與土地的溢價金掛鉤，從而大幅加重對逾期利用的罰款，藉此避免出現土地閒置的情況。（法案第一百零二條第三款）

在土地的權利交換方面，法案第八十四條對平等給付作出更清晰、更具體的規定。澳門特別行政區只可因公共利益的需要才以交換形式批給土地，而所收土地的價值不應少於批給土地的價值的一半，至於兩者的差額，則由承批人以溢價金方式繳付。

在修改土地用途及更改利用方面，為確保所批的土地能按批給的目的適時地發展，法案第一百三十二條作出如下規定：

1. 修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可。
2. 如屬臨時批給，不容許修改批給的用途，但屬下列的情況除外：
  - 1) 因城市規劃的變動而需要修改者；
  - 2) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。
3. 如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，修改批給的用途及更改已批土地的利用不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但屬下列的情況除外：

- 1) 因城市規劃的變動而需要修改者；
- 2) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

在替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況方面，為免出現變相轉讓批給的情況，法案第一百三十七條第二款規定以下兩種視為等同於替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況的情況：

- 1) 如程序當事人或承批人是公司，且移轉該公司資本超過百分之五十，但屬無記名股份有限公司除外；
- 2) 按《民法典》第二百五十八條第三款的規定設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為。

該條文第二款引入的例外情況，皆因考慮到如屬無記名股份有限公司，是難以事前知悉股份轉讓的數額，且該類公司的運作包括股份的轉讓，均受到適用法例的嚴格規管。

關於處罰方面，為加強打擊非法佔用土地，本法案大幅調高對故意非法佔用屬公產或私產土地的行為人可科處的罰款，並將罰款與被佔用的土地面積掛鉤，罰款金額介乎澳門幣五萬元至三百萬元。（法案第一百八十六條）

此外，法案第一百九十七條規定行政長官可對上述非法佔用人發出騰空屬公產或私產土地的命令，而為加強有關命令的阻嚇力，法案第一百八十四條引入了違令罪。

至於被騰空土地上的物品處理及騰空費用，法案第一百九十八條及第一百九十九條作出了詳細的規範。

法案亦規範了處罰程序的通知方式，訂定了以下三種方式：

- 1) 直接通知（法案第一百九十二條）。法案規定「如被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局人員須在證明上註

明此情況，並在現場張貼該通知書，則通知視為完成。」

- 2) 郵寄通知（法案第一百九十三條）。法案在此引入了「推定通知」的概念，以避免因當事人故意不簽收雙掛號信而致使有關處罰程序不能如期有效進行。法案第一百九十三條規定，凡按該條第二款規定的地址以單掛號信作出的通知，推定被通知人自信件掛號日後的第三日接獲通知，如第三日並非工作日，則推定於緊接該日的首個工作日接獲通知。
- 3) 其他通知方式（法案第一百九十四條）。法案在此簡化了現時針對不知悉被通知人的身份或住址的情況而規定的通知程序，規定在該情況下只要有關通知內容被刊登於澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章內，該通知則產生法律效力。

綜上所述，澳門特別行政區政府冀透過是次《土地法》的修訂，配合未來《城市規劃法》的實施，回應社會的訴求，加強土地的管理，增加土地批給程序的透明度，並訂定有效措施打擊非法佔用土地的行為，以確保澳門特別行政區的土地資源能有效及合理使用。



# 澳門特別行政區 第 /201 號法律 ( 法案 ) 土地法

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

本法律旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，規範澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地（下稱“國有土地”），在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅。

### 第二條 原則

國有土地的使用及利用須遵守以下原則：

- （一）可持續發展原則：配合經濟發展及回應民生需要，並確保經規劃而構建的地區及空間可不斷留傳；
- （二）切實有效利用土地原則：確保適時合理使用土地，充分利用土地資源；
- （三）公眾知情原則：透過適當方式，讓公眾了解土地批給及佔用的程序，以提高行政工作的透明度；



- (四) 平等取得土地原則：透過公開及招標方式，以同等條件批給土地；
- (五) 防護原則：土地管理政策應遵守維護環境及保護文化遺產的標準；
- (六) 規劃約束原則：本法律是一項落實城市規劃的工具；
- (七) 土地法律狀況公開原則：根據本法律的要求，土地法律狀況的公開須透過在《澳門特別行政區公報》（下稱《公報》）公佈或登記的公開為之。

## **第二章 公產、私產及私有土地**

### **第三條 土地按其所屬法律制度劃分**

一、澳門特別行政區境內的土地，包括國有土地及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地。

二、國有土地分為公產和私產。

### **第四條 公產**

凡法律定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。

### **第五條 由公產納入私產**

一、透過公佈於《公報》的行政長官批示，可將屬公產的土地視作可處置的土地而歸併為私產，但不影響下款規定的適用。

二、如因訂定新街道準線而將土地脫離公產，則須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給合同憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈。

## **第六條 私有土地**

- 一、私有土地受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範。
- 二、如私有土地與屬公產或私產的土地相鄰，其界線由行政當局劃定。

## **第七條 私產**

- 一、凡不被視為公產或私有土地的土地，一概屬私產。
- 二、澳門特別行政區可依法為特定目的而取得私有土地，並按所撥作的用途將之歸併為公產或私產。

## **第八條 可處置的土地**

- 一、凡土地未在物業登記上依法登記為私有土地或未納入公產法律制度，且未確定撥作任何公共或私人用途者，一概視為可處置的土地。
- 二、可處置的土地屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行。
- 三、違反城市規劃的撥入或批給均屬無效。

## **第九條 取得時效及不動產添附的禁止**

不得以時效或不動產添附方式取得對公產或私產土地的權利。

## **第十條 澳門特別行政區對可處置的土地的權利**

澳門特別行政區對可處置的土地尤可作出以下行為：

- (一) 按照本法律及其他適用法例的規定處置土地；
- (二) 用於興建公共房屋；

(三) 用於興建作為公共部門的設施或供有關人員居住的樓宇；

(四) 經遵守規範各使用方式的規定後，利用可處置的土地的產物。

### **第三章 保留地**

#### **第十一條 定義**

保留地是指不受使用及佔用的一般制度規範且按其設立的目的具特別用途的土地。

#### **第十二條 標的**

一、保留地一般屬可處置的土地。

二、在例外情況下，保留地既可包括私產土地和公產土地，亦可包括私有土地；如屬公產土地，須按規範公產土地的特別制度處理。

#### **第十三條 保留地的設立方式**

保留地由行政法規設立，但應遵守已核准的城市規劃及農林利用計劃。

#### **第十四條 全部及部分的保留地**

一、保留地可屬全部保留地或部分保留地。

二、全部保留地，主要目的在於保護大自然，且不容許在該等土地作任何使用或佔用，但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者，不在此限。

三、部分保留地，僅准許以不抵觸其設立時擬達的公用目的的方式使用或佔用。

## **第十五條 部分保留地的設立**

尤可為下列目的設立部分保留地：

- (一) 公共房屋的建造；
- (二) 居民用水的引流及分配，以及有關設施的保護；
- (三) 設置公共或私人的衛生場所及其他公共衛生目的場所；
- (四) 設置公共部門；
- (五) 綠化區的設立或維護；
- (六) 港口、機場及道路的建造，包括有關維護及擴展區；
- (七) 旅遊用途；
- (八) 森林保護。

## **第十六條 私有土地歸併於保留地**

一、僅可透過公用徵收或行政地役權的設定將私有土地全部或部分歸併於保留地。

二、為適用本法律的規定，保留地的設立視為公用。

## **第十七條 保留地的共同存在**

如多個保留地的用途不相抵觸，則該等保留地可根據設立保留地的行政法規所規定的配合方式而共同存在。

## **第十八條 保留地設立的效力**

保留地的設立不影響原先透過臨時批給或確定批給所設定的權利，但導致臨時使用或臨時佔用的許可失效。

## **第十九條**

### **保留地的劃界**

保留地的劃界以地誌、地圖繪製術及地形測量等方式作出，並須以標誌作標示，使人能正確辨別及得悉有關面積。

## **第二十條**

### **保留地的終止及失效**

一、如維持保留地的理由消失，則應終止保留地；如設立保留地的法規所定期限屆滿仍未確定設立保留地，則保留地即告失效。

二、保留地的終止由行政法規作出。

## **第四章**

### **對土地批給所衍生的權利的公用徵收及設定行政地役權**

## **第二十一條**

### **對土地批給所衍生的權利的公用徵收**

對土地批給所衍生的權利的公用徵收，適用經作出適當配合後的八月十七日第 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，但該法令第九條及第十條的規定除外。

## **第二十二條**

### **對已批給的土地設定行政地役權**

一、對已批給的土地設定行政地役權，適用經作出適當配合後的八月十七日第 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，但不影響以下數款規定的適用。

二、如屬對已確定批給的土地重新利用的情況，澳門特別行政區可基於公共利益對該土地設定行政地役權。

三、上款所指的行政地役權的設定須於修訂土地批給合同內載明。

## **第二十三條**

### **對將批給的土地設定行政地役權**

- 一、澳門特別行政區可基於公共利益，對將批給的土地設定行政地役權。
- 二、上款所指的行政地役權的設定須於土地批給合同內載明。

## **第五章**

### **可處置的土地的分類及使用和利用條件**

## **第二十四條**

### **可處置的土地的分類**

- 一、可處置的土地按其用途分為：
  - （一）都市性土地或具有都市利益的土地；
  - （二）農用土地。
- 二、都市性或具有都市利益的土地是指都市核心與認為適宜確保該核心擴展的範圍，以及郊區。
- 三、農用土地為上款的定義所不包括的土地。

## **第二十五條**

### **都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件**

都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件為城市規劃所訂定者。

## **第二十六條**

### **農用土地的使用和利用條件**

農用土地須按其使用效能及性能加以使用和利用。

## **第二十七條**

### **不可批給的土地**

- 一、不可批給下列土地：

(一) 撥入公產的土地，但屬專用批給者除外；

(二) 全部保留地範圍內的土地。

二、部分保留地僅可按其設立時所訂定的特別用途予以批給。

## **第六章 土地的處置**

### **第一節 處置的方式**

#### **第二十八條 可作租賃的土地**

得以租賃方式批給下列土地：

(一) 農用土地；

(二) 都市性土地及具有都市利益的土地。

#### **第二十九條 專用批給**

如公產土地的性質許可，該土地可作為專用批給的標的。

#### **第三十條 臨時佔用**

得以准照臨時佔用下列土地：

(一) 公產土地，但以其性質容許為限；

(二) 特別用途所需的可處置土地，但僅限於在所規定的佔用期間內無須採用其他處置方式的情況。

#### **第三十一條 公共利益用途的佔用**

一、為公共利益用途而佔用或將佔用的土地，須保留予澳門特別行政

區，並可透過行政長官批示交由有關公共部門及機構按土地的特別用途加以使用。

二、第三人對上款所指土地的無償或有償佔用，均屬臨時性，且須經行政長官許可。

## **第二節 可批給及可佔用的面積**

### **第三十二條 以租賃方式批給的面積限額**

向每一自然人或法人以租賃方式批給的面積每次最多不得超過兩萬平方米，總數不得超過十萬平方米。

### **第三十三條 可作專用批給的面積的限額**

屬公產的專用批給的情況，向每一自然人或法人批給的面積每次最多不得超過五千平方米，總數不得超過一萬平方米。

### **第三十四條 面積的總計**

一、為適用第三十二條及第三十三條的規定，批給予配偶及無行為能力子女的土地面積亦計算在內，且不論配偶間採用何種財產制度。

二、如股東在無限公司、兩合公司、有限公司或股份有限公司的出資超過百分之五十，則將之視為與該等公司無異。

三、為適用以上兩款以及第三十二條和第三十三條的規定，擬批給的土地的分類並不具重要性。

### **第三十五條 可佔用面積的限額**

一、如屬以准照臨時佔用的情況，向同一自然人或法人發出的每一准



照所容許臨時佔用的面積不得超過五千平方米。

二、上條有關面積總計的規定，經作出適當配合後，適用於可佔用面積的限額。

### **第三十六條 面積限額的放寬**

一、屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的例外情況，可批給或佔用超過以上各條所指面積的土地。

二、上款所指的公共利益尤其包括：

- (一) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務；
- (二) 興建公用事業設施；
- (三) 配合政府政策的建設。

### **第三十七條 連續批給**

一、為在以上各條所定限額內以租賃方式連續獲批給新地塊，須證明之前獲批給的土地已完成利用。

二、上款規定的限制不適用於上條所指的情況，亦不適用於對公法人或公共資本公司的批給。

## **第三節 對土地取得權利的正當性**

### **第三十八條 一般規定**

一、下列者可取得對土地的權利或獲得佔用土地的准照，但不影響第五十三條、第五十五條、第五十九條、第六十九條、第八十七條及第一百三十三條規定的適用：

- (一) 任何國籍的自然人，但有法定限制者除外；
- (二) 依法成立的任何國籍的法人，但不影響法律規定的限制；
- (三) 按《澳門特別行政區基本法》的規定在澳門特別行政區設立並具享有權利能力的代表處；
- (四) 外國的公法實體，但該等實體須經由國際協定設立，且不論根據其本國法或澳門特別行政區法律的規定，均具享有權利能力。

二、除受制於特別法例所定的條件或限制外，非澳門特別行政區居民的自然人及住所設在外地的實體尚須明確聲明接受澳門特別行政區的法律、當局及法院的約束，且遇有涉及批給的爭議時放棄訴諸任何外地司法管轄或司法程序。

### **第三十九條 無償批給**

無償批給僅可授予：

- (一) 公法人；
- (二) 公益法人；
- (三) 獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助及教育活動。

### **第四節 處置土地的職權**

#### **第四十條 一般職權**

行政長官具以下職權：

- (一) 以租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地；
- (二) 將公產土地作專用批給；

- (三) 以租賃方式批給農用土地；
- (四) 許可土地批給的續期；
- (五) 對土地的臨時佔用予以許可、續期及廢止；
- (六) 根據適用的特別規定，無償處置土地；
- (七) 許可修改批給，尤其是更改已批土地的用途和利用；
- (八) 許可已撥入公產的土地歸併為私產；
- (九) 許可已撥入保留地的土地轉為私產；
- (十) 許可全部或部分的轉租；
- (十一) 將已撥作公共利益用途的土地交由公共部門和機構處置，以便該等部門和機構按有關土地的特別用途予以使用；
- (十二) 因有償或無償的合夥、生前行為或繼承而應替換程序內的當事人及移轉臨時批給所衍生的狀況時，許可該等替換及移轉。

## **第四十一條 特別職權**

對於應特別訂明批給面積限額、技術及經濟的經營方式及一般的利用條件的區域，行政長官亦具職權予以訂定。

## **第七章 批給及佔用**

### **第一節 租賃批給**

#### **第一分節 都市性土地或具有都市利益的土地**

## 第四十二條 法律制度

都市性土地或具有都市利益的土地的租賃及轉租受本法律及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

## 第四十三條 內容

一、以租賃或轉租方式批給都市性土地或具有都市利益的土地而產生的權利，包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建造物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至該批給因本法律或合同規定的任何原因而消滅為止。

二、屬批給消滅的情況，適用本法律所規定的改善物制度，有關改善物尤其包括上款所指的建造物或建築物。

三、如符合本法律對移轉因批給或轉批給而產生的狀況所定的條件，可移轉第一款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

四、僅在下列情況下容許轉租：

- （一）經認定為有利於加速利用所批給的土地的情況，但屬按第五十四條的規定豁免公開招標而批給的土地則不得轉租；
- （二）用作發展由公共資本公司所管理的工業或科技園區；
- （三）轉租予為推動和加速利用已批給的土地而以長期或中期方式借款予承批人的信用機構，但僅限於承批人不履行對貸與人所承擔的義務的情況。

五、當有關合同容許以租賃方式轉批給時，對因該轉批給而產生的權利所作的登記，以登錄方式作出；在登錄時，須載明有關權利人、期間及年租金，以及扼要指出如何利用有關土地。

六、如轉租僅涉及所批給土地的一部分，則須另作獨立的標示；對於該部分的土地，有關批給及轉批給的登錄繼續有效，直至有關權利消滅為止。

七、第一款所指的權利可作為抵押的標的。

#### **第四十四條 臨時批給及確定批給**

以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期限；如在所訂期限內經已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。

#### **第四十五條 租金**

一、租金須在有關合同內訂定。

二、租金金額須根據由公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及土地的使用方式或計劃。

三、租金按年計算，並須按補充法規的規定繳付，而該法規可訂定按月或提前繳付的辦法。

四、租金須與倘有的應付房屋稅一併徵收。

#### **第四十六條 調整租金**

一、屬下列情況，可調整租金：

（一）合同所訂的每一期限屆滿；

（二）將臨時批給所衍生的狀況作全部或部分移轉；

（三）轉租；

（四）改變批給土地的用途或利用。

二、在不影響上款規定的情況下，確定批給的租金須根據公佈於《公報》的行政長官批示核准的表進行檢討，該等表按一般調整指數制定。

#### **第四十七條 期限**

一、租賃批給的期限須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。

二、其後的每次續期不得超過十年。

三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

#### **第四十八條 臨時批給的續期**

一、臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。

二、如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況，則應承批人的申請，經行政長官批示預先許可，相關的臨時批給可予以續期。

三、上款所指的申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期限亦須相同。

#### **第四十九條 確定批給的續期**

一、已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次，但批給合同另有規定者除外，且不影響以下數款規定的適用。

二、如土地屬下列任一情況，已轉為確定的有償租賃批給須經行政長官批示預先許可，方可續期：

（一）荒廢或棄用的土地；

（二）重新利用的土地。

三、為適用上款（一）項的規定，下列情況尤其視為荒廢或棄用的土地：

（一）建於其上的樓宇已不存在、已倒塌或處於殘危狀況；

（二）建於其上作非住宅用途的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年。

四、已轉為確定的無償租賃批給須經行政長官批示預先許可，方可續期。

#### **第五十條 申請續期**

一、承批人須按照下列期間及條件在土地工務運輸局提交致行政長官

的土地批給續期申請書：

- (一) 如屬上條第二款(一)項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請，除附同承批人及土地的識別資料外，尚應附同新的利用計劃及審議所需的其他資料；
- (二) 如屬第四十八條第二款及 / 或上條第二款(二)項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，除附同承批人及土地的識別資料外，尚應附同說明有關土地重新利用的進展狀況的資料；
- (三) 如屬上條第四款所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，並應附同承批人及土地的識別資料。

二、如具合理理由，承批人可於批給期或其後的續期屆滿前的上款所指期間外提出續期申請，但須承受因批給期或其後的續期屆滿時仍未獲續期許可而可能引致的一切法律後果。

三、續期的許可可在上款規定的情況下可具追溯效力。

四、如未按情況在第一款或第二款規定的期間內提出續期申請，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效。

五、除第一款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求承批人提交審批申請所需的其他資料。

## **第五十一條 續期的許可**

續期的許可並不影響批給可能因承批人不遵守批給合同規定的重新利用期限或其他條件而被解除或宣告失效。

## **第五十二條 特別稅捐**

一、續期須繳付一項特別稅捐，其金額、程序及結算均由補充法規訂

定，該法規須按第四十五條第二款的規定制定。

二、如屬自動續期，由財政局負責通知利害關係人繳納上款所指的特別稅捐。

### **第五十三條 公開招標的強制性**

一、在臨時批給之前須進行公開招標，而公開招標的方式及有關程序均由行政法規訂定。

二、上款所指的行政法規可訂定：

- (一) 可不予判給的情況；
- (二) 投標人的資格。

### **第五十四條 豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

- (一) 續期；
- (二) 無償批給轉換為有償批給；
- (三) 移轉原來批給所衍生的狀況；
- (四) 不足作正常建築用途的零碎地塊的批給，但該等地塊須與申請人獲租賃的土地相毗連，且對任何其他相連土地的所有人或承批人屬無可利用者。

二、屬下列情況的批給可豁免公開招標：

- (一) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給，尤其包括：
  - (1) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務；
  - (2) 興建公用事業設施；



(3) 配合政府政策的建設；

(4) 參與由行政當局發起的城市建設計劃。

(二) 旨在興建供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員居住的房屋的批給。

三、為適用上款(一)項的規定，須考慮申請批給所引致的固有負擔，尤其土地的修整及填平工程，對其進行都市及環境衛生處理，以及拆遷該處倘有的臨時建築物。

## **第五十五條 特別條款**

一、租賃批給合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

(一) 溢價金的訂定；

(二) 簽訂不動產預約買賣合同的限制；

(三) 對批給所衍生的權利的受移轉人資格的限制。

三、可透過金錢或實物支付的方式繳納溢價金。

四、溢價金金額的訂定、繳納方式、程序及結算，均由行政法規訂定。

五、在訂定溢價金金額時，尤須考慮土地的位置、批給用途、溢價、所承擔或將承擔的成本、通脹指數及以往公開招標的判給價。

## **第二分節 農用土地**

## **第五十六條 法律制度**

農用土地的租賃受適用於都市性土地或具有都市利益土地租賃的規定規範，但不影響本分節規定的適用。

## **第五十七條 期限**

- 一、租賃期須在有關合同訂明，且不得超過十年。
- 二、每次續期不得超過兩年。
- 三、租賃續期須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前六個月至三個月的期間內提出申請，並須經行政長官預先許可。
- 四、第五十條的規定經作出適當配合後，適用於續期申請的其他程序。

## **第五十八條 租金**

- 一、年租須按公佈於《公報》的行政長官批示的規定一次繳清。
- 二、合同所訂的每一段期間屆滿或獲許可從事其他的經營時，可調整租金。
- 三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

## **第五十九條 公開招標的強制性**

- 一、在臨時批給之前須進行公開招標，而公開招標的方式及有關程序均由行政法規訂定。
- 二、上款所指的行政法規可訂定：
  - （一）可不予判給的情況；
  - （二）投標人的資格。

## **第六十條 公開招標的豁免**

- 一、下列情況豁免公開招標：
  - （一）續期；

(二) 因死亡而移轉原有批給所衍生的狀況。

二、如屬基於推動環境保護的批給，則可豁免公開招標。

## **第六十一條 禁止轉租**

禁止將批給土地全部或部分轉租。

## **第二節 無償批給**

## **第六十二條 法律制度**

一、無償批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並以適用於相同用途的租賃的規定作補充規定。

二、未經行政長官許可，不得對承批人的權利設定負擔或將之轉讓。

三、如屬無償批給，承批人獲豁免繳付任何費用。

## **第六十三條 轉換**

一、無償批給可轉換為有償批給。

二、承批人須因原有批給轉為有償批給而支付有關修訂批給的合同內所規定的溢價金。

三、承批人須自轉換之日起，繳付按照轉換時生效的表所定的租金。

## **第六十四條 面積的限額**

無償批給土地的面積，應以達成預期目的確屬需要者為限，且不得超出本法律規定的限額。

## **第六十五條 失效**

屬下列情況，無償批給失效：

- (一) 土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；
- (二) 土地的利用未在指定期限內實現，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。

## **第三節 專用批給**

## **第六十六條 法律制度**

專用批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並以適用於相同用途的租賃的規定作補充規定。

## **第六十七條 標的**

一、如對公產土地的專用需要進行固定及不可拆卸設施的投資且該專用屬公用，則可將公產土地作專用批給。

二、下列用途的專用尤可視為屬公用：

- (一) 設置燃料銷售站；
- (二) 設置道路交通輔助服務站；
- (三) 設置為確保提供電訊、電力、天然氣或水的公共服務所需的設備。

## **第六十八條 內容**

一、專用批給賦予權利人根據設定憑證規定的用途及限制對相關公產

地塊行使專用的權利。

二、專用權的內容包括有權進行興建、改建工程及保存建造物，該工程及建造物的所有權屬權利人所有，直至有關批給消滅為止。

三、如批給宣告失效或出現任何其他原因導致批給消滅，已建成的建造物及固定設施無償歸屬澳門特別行政區所有。

四、對專用批給所衍生的權利不得設定負擔或將之轉讓，但不影響第一百三十九條第二款規定的適用。

五、禁止：

（一）轉租；

（二）改變利用或用途；如行政長官決定改變並說明理由，或城市規劃要求改變，則不在此限。

## **第六十九條 公開招標的強制性**

一、在專用批給之前須進行公開招標，而公開招標的方式及程序均由行政法規訂定。

二、上款所指的行政法規可訂定：

（一）可不予判給的情況；

（二）投標人的資格。

## **第七十條 公開招標的豁免**

一、下列情況豁免公開招標：

（一）續期；

（二）因死亡而移轉原有批給所衍生的狀況。

二、如為確保公共服務得以持續提供，則可豁免公開招標。

## **第七十一條 期限**

一、專用批給的期限最長為十五年，每次續期最長為五年，而續期的申請須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前一年至六個月的期間內提出。

二、第五十條的規定經作出適當配合後，適用於續期申請的其他程序。

## **第七十二條 費用及保證金**

一、專用批給須按年繳納費用，其金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

二、為確保履行批給所衍生的義務，承批人須向澳門特別行政區提供一項保證金，其金額尤其須按批給的土地面積及期限在批給合同內訂定。

三、上款所指的保證金須於批給合同在《公報》公佈前提供。

## **第七十三條 批給的消滅**

一、合同可在期限屆滿前由雙方協議廢止，或基於承批人不遵守任何合同條款，以公佈於《公報》的行政長官批示予以解除。

二、屬下列情況，批給失效：

- （一）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；
- （二）有關利用未在指定期限內實現，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限；
- （三）首次批給期間或其續期期間過後，承批人未按第七十一條規定的期限申請續期，或所作申請不獲許可；
- （四）獲批給的法人消滅；
- （五）獲批給的自然人身故，且經行政長官認定不具條件將批給移轉；

- (六) 批給土地上所裝置設備的相關公共服務的批給或判給消滅；
- (七) 批給的土地被視為須供公眾共同使用，或基於其他公共利益的原因而須供公眾使用。

## **第四節 以准照佔用**

### **第七十四條 目的**

以准照佔用，適用於臨時使用的土地及不宜設立長期的權利的土地。

### **第七十五條 期限**

一、佔用准照為期一年，如期滿前六十日至三十日的期間內不申請續期，則准照於期滿時失效。

二、准照持有人須於上款所指的期間內，在土地工務運輸局提交致行政長官的續期申請書，並附同准照持有人及土地的識別資料。

三、除上款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求准照持有人提交審批申請所需的其他資料。

四、可規定准照續期時須修訂佔用的條件。

### **第七十六條 費用**

一、佔用准照須按年繳納費用，其金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

二、准照續期時，可調整費用。

### **第七十七條 建築物的性質**

一、在以准照佔用的土地上，僅可建造臨時性建築物或設施。

二、如無主管實體明示許可，不可在上款所指的土地存放不衛生、含毒、引致公眾不方便或危險的物品。

### **第七十八條 廢止**

屬下列任一情況，可在准照期限屆滿前以行政長官批示將之廢止：

- (一) 應准照持有人申請；
- (二) 基於准照持有人不遵守准照內所載的任何規定或條件；
- (三) 基於公共利益；
- (四) 准照持有人與簽發實體達成協議。

### **第七十九條 改善物**

一、不論終止佔用的原因為何，准照持有人無權取回在土地上所作的改善物，亦無權因此獲得賠償。

二、准照內可訂明持有人在佔用終止時，必須拆除在土地上的建造物或設施，並將土地回復到建造該建造物或設施前的原狀。

三、如屬上條（三）項及（四）項所指的情況，准照持有人應獲退還相應於其原仍有權佔用土地期間的費用。

## **第五節 土地權利的交換**

### **第八十條 容許交換**

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土地的權利。



## **第八十一條 方式**

將可處置的土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度批給該等權利。

## **第八十二條 法律制度**

土地權利的交換，受本節所載的特別規定以及適用於租賃合同或以准照佔用的規定規範，但該等規定不得與本節所載的特別規定相抵觸。

## **第八十三條 權利的證明**

公共實體或私人實體須在有關卷宗內附同其對所建議用以交換土地的權利的證明文件，以及在該土地所設定的負擔或責任的證明。

## **第八十四條 給付的平等**

一、由澳門特別行政區所收的土地的價值，應與批給的土地的價值相若。

二、基於公共利益的需要，可以交換方式批給較所收的土地價值更高的土地，但所收的土地的價值不可少於批給的土地的價值的一半，且承批人須以溢價金方式，繳納二者的差額。

三、為適用本條的規定，所收的土地及批給的土地的價值須根據第五十五條第四款所指行政法規的規定及按以下方式計算：

（一）如屬所收的土地，則取按下列因素計算所得的最大值：

- （1）其可建或本來可建的建築物的用途及建築面積；或
- （2）現存建築物的用途及建築面積，並須考慮其法定折舊率。

（二）如屬批給的土地，則按其可建的建築物的用途及建築面積計算。

## **第六節 已按長期租借方式批給的土地**

### **第八十五條 法律制度**

一、在本法律生效前已按長期租借方式設定的批給受本法律及補充法規的規定，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

二、不容許將長期租借轉租，亦不允許一次性支付地租。

### **第八十六條 利用權價金及地租**

一、如修訂以長期租借方式的批給，承批人必須繳付：

（一）調整後的利用權價金；

（二）調整後的地租。

二、利用權價金及地租須根據由公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及土地的使用方式或計劃。

三、利用權價金須按批給合同所指定的期間及地點一次繳清。

四、地租按年計算，並須按補充法規的規定繳付。

### **第八十七條 特別條款**

一、修訂以長期租借方式批給的合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

（一）溢價金的訂定；

（二）不動產預約買賣合同的限制；

（三）對批給所衍生的權利的受移轉人資格的限制。

三、第五十五條第三款及第四款的規定，經作出適當配合後，適用於上款（一）項所指溢價金的訂定。

## **第八章 劃界**

### **第八十八條 確定批給標的**

- 一、批給的標的由卷宗內的地籍圖及在土地上劃界而確定。
- 二、上款所指的劃界分為臨時及確定兩個階段。

### **第八十九條 臨時劃界**

- 一、臨時劃界是在確定批給標的的多角形邊線上放置規定的標誌。
- 二、如屬豁免公開招標的情況，土地批給的申請人接納經行政長官確認的批給合同擬本後，須向地圖繪製暨地籍局申請臨時劃界。
- 三、如不屬豁免公開招標的情況，則按第一百一十七條的規定進行臨時劃界。

### **第九十條 在劃界時到場的強制性**

- 一、土地批給的申請人、已申請批給毗連土地的人，以及一切有意證明在有關區域上具所有權或對其上所作改善物具有權利的人，均須在臨時劃界時到場。
- 二、須至少提前七日以書面通知召集上款所指的人。

### **第九十一條 劃界申請人的權利**

臨時劃界並不賦予劃界申請人任何對有關土地的權利，但導致不得作

出將該土地全部或局部包括在內的新劃界。

### **第九十二條 劃界失效**

如臨時劃界程序因任何原因而終止，或經確定劃界後，臨時劃界即告失效。

### **第九十三條 確定劃界**

確定劃界是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作。

### **第九十四條 應考慮的資料**

確定劃界以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據。

### **第九十五條 執行時間**

確定劃界須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行。

### **第九十六條 劃界費用**

一、如屬無償批給，臨時劃界及確定劃界均為免費。

二、如利害關係人所申請的並非無償批給，則須承擔劃界的費用，該費用由補充法規訂定。

## **第九章 承批人的權利與義務**

## **第九十七條 規劃或計劃的接納**

承批人須遵守在批給土地所在區域內實施的任何規劃或計劃的規定，並須遵守為合理使用所批給土地的天然資源而對承批人定出的條件。

## **第九十八條 相連的土地**

承批人須同意在批給土地範圍內，進行有助毗連土地的地形測量或涉及其獲批給的土地的地圖繪製工作所需的活動。

## **第九十九條 地役權**

承批人須對存在於土地且載於有關圖則或卷宗內的地役權予以保存。

## **第一百條 標誌的保存**

承批人須保持獲批土地的周界易於辨別，並使獲批土地周圍的標誌及有關編號，以及在土地上倘有的三角測量或水準測量標誌保持良好狀況。

## **第一百零一條 利用的義務**

在臨時批給的期間內，承批人須遵守與土地利用有關的法律及合同規定。

## **第一百零二條 利用的程序**

一、如屬批給土地以興建都市房地產的情況，該土地的利用程序於有關批給合同內訂定。

二、如批給合同未有載明，則須遵守下列最高期限：

- (一) 提交建築計劃的期限為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；
- (二) 提交其他專業計劃的期限為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；
- (三) 提交發給工程准照的申請的期限為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；
- (四) 開始工程的期限為十五日，自工程准照發出日起計；
- (五) 完成工程的期限為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期限，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，須付相當於溢價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、為適用本條的規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期限的計算。

五、如訂立合同時依據的情事出現異常變更，應承批人的申請，得以行政長官批示中止或延長土地利用的期限。

### **第一百零三條 利用的完成**

一、如屬臨時批給土地以興建都市建築物的情況，僅於全部完成獲核准計劃所載建築物的內外工程，且已履行為有關批給而設定的特別負擔時，方視作已完成利用。

二、如屬臨時批給農用土地的情況，僅於批給面積已全部開墾或耕種，或已開始經營時，方視作已完成利用。

### **第一百零四條 捨棄**

容許捨棄任何的土地批給或批給的申請，但捨棄人喪失在程序所結餘的存款及在該土地所作的改善物，二者均撥歸澳門特別行政區。

## **第一百零五條 批給面積的減少**

一、農用土地承批人有權於作為批給憑證的批示在《公報》公佈日起計一年內，申請減少所批給的面積。

二、申請書須附同由地圖繪製暨地籍局發出的顯示所批給土地邊界及面積的地形圖（下稱“地形簡圖”）。

三、申請獲批准後，須根據所提交的地形簡圖在該土地進行臨時劃界。

四、不容許涉及修改批給用途的減少面積。

## **第一百零六條 權利的保留**

不論任何批給，對礦藏、石礦及水源的權利，均視為保留予國家。

## **第十章 批給及佔用的程序**

### **第一節 一般規定**

## **第一百零七條 卷宗的編製**

批給及佔用土地的卷宗，由土地工務運輸局負責編製及組成。

## **第一百零八條 程序的形式**

一、批給及佔用土地的程序，可分為普通程序及特別程序。

二、普通程序適用於所有不屬特別程序的情況。

三、特別程序適用於無償批給、以准照佔用及本法律明文規定的其他情況。

## **第一百零九條 電子化程序**

批給及佔用的電子化程序的制度由行政法規訂定。

## **第一百一十條 印花稅**

批給或佔用的程序及其附隨事項，均免繳印花稅。

## **第一百一十一條 負擔的豁免**

無償批給的特別程序免繳任何費用或負擔。

## **第二節 普通程序**

### **第一百一十二條 程序的發起及階段**

一、批給的普通程序由行政當局主動開展，或應利害關係人的申請而開展。

二、應利害關係人的申請而開展的程序經作出適當配合後，適用於由行政當局主動開展的程序。

三、應利害關係人申請而開展的程序由下列階段組成：

- (一) 提出批給申請；
- (二) 由應對有關申請發表意見的公共部門或機構發出報告或意見書；
- (三) 如不屬豁免公開招標的情況，將土地臨時劃界；
- (四) 如屬不獲豁免的情況，公開招標；
- (五) 聽取土地委員會的意見；



- (六) 臨時批給；
- (七) 簽發批給憑證；
- (八) 在物業登記局作臨時批給的登記；
- (九) 證實有關利用及確定劃界；
- (十) 就臨時批給轉為確定批給作出登記。

### **第一百一十三條 最初申請**

一、程序自利害關係人在土地工務運輸局提交致行政長官的申請書時開展。

二、除申請人身份資料及登記所需的資料外，申請書還須：

- (一) 載明土地的狀況、面積、四至、標示編號或對登記內的遺漏作出聲明，以及載明任何有利於識別土地的情況；
- (二) 指明批給擬達至的用途；
- (三) 指出土地每平方米的年租，但不可低於現行的表所載者；
- (四) 說明以申請人本人，或其配偶、其無行為能力子女以及其本人佔有公司資本一半以上的無限公司、兩合公司、有限公司或股份有限公司的名義作為權利人的批給。

三、如屬豁免公開招標，則須在審議過程中，以適當方式向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、位置、用途以及溢價金金額。

### **第一百一十四條 組成**

一、批給申請書尚須附同下列文件：

- (一) 申請人的身份證明文件副本，如屬法人，則附同有效的商業登記證明或其設立文件；

- (二) 土地的利用計劃，並指明土地的位置；
- (三) 經濟財政可行性研究；
- (四) 如申請人並非澳門特別行政區居民或申請實體的住所設於外地，放棄法院管轄的聲明書；
- (五) 土地標示的內容及現有登錄的有效證明，或證實其在登記內有遺漏的證明。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料，尤其是有關環境影響評估的資料。

三、第一款(二)項規定的利用計劃須載明按適用的法例的規定及預計投資額而編製的事先研究方案。

四、第一款(三)項規定的經濟財政可行性研究尤須包括以下內容：

- (一) 競爭地位評估；
- (二) 宏觀經濟評估；
- (三) 財政及投資計劃；
- (四) 如屬大型建設計劃，則須進行可行性分析，包括營利的內部回報率、當時的淨值以及投資收回期間。

五、為適用上款的規定，下列者視為大型建設計劃：

- (一) 用地面積超過五千平方米；
- (二) 總建築面積超過五萬平方米；或
- (三) 擬興建屬特高層(MA 級)且由三座或以上的塔樓組成的樓宇。

## **第一百一十五條**

### **委任受託人或法定代表**

一、如申請人並非澳門特別行政區居民，則須委託受託人或指定代表，而該受託人或代表須為澳門特別行政區居民，以便接收與程序及批給有關的通告及其他通知。

二、以欠缺受託人或代表又或以受託人或代表的過失為依據的任何理由均不予以接受。

三、如申請人離開澳門特別行政區且未委託受託人或指定代表，則與程序及批給有關的通告、通知及勒令，均透過公佈於《公報》的告示作出，而有關費用由該申請人負責；如所訂期限屆滿申請人或其受託人或代表仍未前來取閱卷宗，則將該卷宗歸檔。

### **第一百一十六條 報告及意見書**

一、申請書作成卷宗並對倘有的缺陷或不當情事予以彌補後，應作出報告及發出意見書，其內容尤其涉及：

- （一）有關土地按已核准的城市規劃的規定，是否適合在其上擬進行的利用；
- （二）有關計劃的經濟財政可行性；
- （三）如實際情況需要，環境影響評估；
- （四）是否存在第三人的權利；
- （五）在利用卷宗內按計劃中的工程的性質及規模擬訂出的期限及階段；
- （六）基於批給用途以及為維護澳門特別行政區利益及第三人權利而必須或適宜在合同內引入的附帶條款。

二、經收集意見書及報告後，土地工務運輸局須對是否批准申請提供意見；如屬批准的情況，須列明該批給應遵守的條件。

### **第一百一十七條 初端批示**

一、卷宗須呈行政長官審議。

二、如無不予批准的原因，且屬不應豁免公開招標的情況，則行政長官可命令：

- (一) 進行土地的臨時劃界；
- (二) 舉行公開招標。

### **第一百一十八條 對批給的決定**

土地經劃界且在不豁免公開招標的情況下已舉行公開招標，且經聽取土地委員會的意見後，須將卷宗送呈行政長官審議，而行政長官可對批給及規範批給的條款作出決定，並訂定臨時批給的期間。

### **第一百一十九條 通知及接受**

一、上條所指決定的通知須按具體情況向獲甄選的投標人或申請人發出，以便其在通知書所指的期限內聲明是否接受該批給。

二、批給獲接受後，上條所指的決定須以運輸工務司司長批示在《公報》公佈，該批示須明確指出批給已獲接受及倘有的附同該批給的處分行為，並載明為登記所需資料，但不影響以補充聲明對其作出補充。

### **第一百二十條 提供保證金**

一、如屬租賃批給的情況，財政局自上條所指批示的公佈日起計十五日內，發出支付憑單予獲判給人或申請人，以便彼等在十日內提交相當於十二個月租金的保證金。

二、行政長官得許可以銀行擔保或清償能力可接受的其他擔保來代替存款。

### **第一百二十一條 憑證**

批給合同及倘有的與該批給有關的處分行為，均以按第一百一十九條第二款的規定公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

## **第一百二十二條 證明力**

上條規定作為批給憑證的批示，在法院內外對土地識別及該批示所載情況均具有證明力。

## **第一百二十三條 歸還**

將地塊歸還國家由行政長官批示訂定，並由公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

## **第一百二十四條 利用的證明**

一、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實，而准照經在有關卷宗內註錄後，交還承批人。

二、如都市性土地或具有都市利益的土地的利用包括基礎設施，則該等設施由八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 — 行政性質的規則》所定的驗樓委員會進行查驗。

三、農用土地的利用由八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 — 行政性質的規則》所定的驗樓委員會進行查驗予以證實。

## **第一百二十五條 確定批給**

一、有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定。

二、如合同規定須履行特定義務有關批給方轉為確定，則在該等義務獲履行或在對履行義務提供擔保之前，不可進行有關轉換；而此項規定須在有關使用准照內載明。

## **第三節 特別程序**

## **第一百二十六條 規範性規定**

特別程序受專有規定規範，並補充適用普通程序的規定。

## **第一百二十七條 臨時佔用**

一、申請臨時佔用時，須在土地工務運輸局提交致行政長官的申請書，並須附同土地的使用計劃；如基於該土地的重要性或性質而無須提出使用計劃者，則須列明該土地擬作的用途、土地的標示及有關地形簡圖。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料。

## **第一百二十八條 報告**

土地工務運輸局須對申請書作出分析及報告，其內容主要涉及：

- （一）土地是否適合擬進行的使用；
- （二）是否存在第三人的權利；
- （三）佔用該土地應遵的條件。

## **第一百二十九條 對佔用的決定**

卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可就佔用及其應遵的條件作出決定。

## **第一百三十條 佔用的憑證**

佔用以准照作為憑證。

## **第一百三十一條 無償批給**

一、申請無償批給時，須在土地工務運輸局提交致行政長官的申請書。

二、屬無償批給的程序，土地批給前無須進行公開招標。

## **第四節 修訂批給**

### **第一百三十二條 修改用途及更改利用**

一、修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可。

二、如屬臨時批給，不容許修改批給的用途，但屬下列的情況除外：

（一）因城市規劃的變動而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

三、如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，修改批給的用途及更改已批土地的利用不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但屬下列的情況除外：

（一）因城市規劃的變動而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

### **第一百三十三條 審議申請**

一、對有關修改或更改的請求由行政長官以自由裁量方式審議，但尤須考慮下列因素：

（一）所申請的用途與原定用途是否同屬某一商業、工業或工商混合式行業；

（二）所申請的用途是否有助澳門特別行政區的發展；

（三）提出申請的承批人已支付的負擔；

（四）申請書內倘有的投機意圖；

（五）新提出的利用是否抵觸現行規章或任何針對有關區域的都

市化計劃。

二、如予以批准，須修改批給合同，且對租金或地租作出必要的修訂，並可按第五十五條或第八十七條的規定引入特別條款。

### **第一百三十四條 許可發出工程准照**

如修訂確定批給的程序僅涉及修改批給的用途及 / 或更改已批土地的利用，而承批人已接受第一百一十七條所指的初端批示所訂定的且隨後將載於合同擬本內的條件，以及同時符合以下條件，則行政長官可基於公共利益例外地許可土地工務運輸局局長發出工程准照：

- (一) 所批土地不納入第一百一十四條第五款所指類別的大型建設計劃；
- (二) 有關工程計劃已獲土地工務運輸局局長視為可予以核准；
- (三) 承批人聲明：
  - (1) 接受行政長官在修訂批給的最終程序中對上述條件可能要求作出的調整；
  - (2) 同意如行政長官依法不批准修訂批給的申請並經土地工務運輸局局長隨後廢止工程准照，均無權要求任何賠償。

### **第一百三十五條 無償批給轉換為有償批給**

一、如屬下列情況，無償批給須轉換為有償批給：

- (一) 因承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給；
- (二) 承批人擬將批給所衍生的狀況移轉予不具有第三十九條所指獲無償批給的正當性的實體。

二、如上款（二）項所指的移轉無償批給所衍生的狀況的申請附隨修改批給的用途或更改已批土地的利用的申請，則按上款及第一百三十三條的規定對該兩項申請一併審議。



## **第一百三十六條 程序**

批給的普通程序的規定經作出適當配合後，適用於因修改批給的用途及 / 或更改已批土地的利用、無償批給轉換為有償批給、移轉或其他原因而修訂批給的程序。

## **第十一章 替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況**

### **第一百三十七條 決定性的事實**

一、可因下列事由而替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況：

- (一) 合夥；
- (二) 以無償或有償方式自願作出生前替換或移轉的行為；
- (三) 法院的執行；
- (四) 繼承。

二、為適用本法律的規定，下列情況視為等同於替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況：

- (一) 如程序當事人或承批人是公司，且移轉該公司資本超過百分之五十，但屬無記名股份有限公司除外；
- (二) 按《民法典》第二百五十八條第三款的規定設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為。

### **第一百三十八條 許可的需要**

一、在都市性土地及具有都市利益的土地批給程序中，替換當事人及移轉批給所衍生狀況，均須經行政長官預先許可。

二、如未經許可而替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況，該等行為一概無效且不產生任何效力。

三、移轉確定批給所衍生的狀況無須許可，但本法律或有關批給合同基於批給的性質而有相反規定者除外。

四、如重新利用確定批給的土地且有關利用尚未完成，則須經行政長官預先許可，方可移轉批給所衍生的狀況，否則，移轉無效且不產生任何效力。

### **第一百三十九條 禁止替換及限制移轉**

一、屬下列情況，禁止替換程序當事人：

- (一) 無償的土地批給；
- (二) 供從事專營業務的土地批給；
- (三) 專用批給。

二、如屬上款規定的批給，以生前行為移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可。

### **第一百四十條 農用土地的批給制度**

如屬農用土地的批給，須遵守下列規定：

- (一) 禁止以生前行為替換程序當事人；
- (二) 移轉臨時或確定批給所衍生的狀況，須經行政長官預先許可；
- (三) 對屬農業用途批給所衍生的狀況的死因移轉，僅許可在已種植的農作物完全被利用所需的時期內維持此項移轉。

### **第一百四十一條 無償批給制度**

如屬無償批給，僅於無償批給轉為有償批給後，方得許可將批給所衍生的狀況移轉予非屬第三十九條所指的實體。

## **第一百四十二條 佔用制度**

一、以准照佔用的程序中禁止替換申請人。

二、佔用准照所衍生的狀況屬不可移轉。

三、准照持有人可捨棄其准照以讓予第三人，但該第三人是否被接納，將由行政長官自由裁量審核，而為適用本法律的規定，新持有人的情況視作等同於原先持有人的情況。

## **第一百四十三條 許可替換及移轉**

如與程序或批給相關的地租、租金、費用或稅項尚未繳清，又或有跡象顯示該等替換或移轉的申請具有投機性，則不許可替換及移轉。

## **第一百四十四條 替換及移轉的限制**

一、進行替換及移轉時，須符合本法律對自然人或法人可擁有批給面積限額的規定，並具有對土地取得權利的正當性。

二、上款的規定不適用於法院執行或繼承的情況。

## **第一百四十五條 生前替換**

一、以生前行為替換程序的當事人，須由所有利害關係人提出申請。

二、申請書須由土地工務運輸局組成卷宗及作出分析，並由行政長官自由裁量審議。

三、將許可替換的決定通知利害關係人後，替換即視為經已作出。

## **第一百四十六條 死因替換**

一、繼承人替換程序當事人，須由任一繼承人自該當事人死亡之日起

計一百八十日內提出申請，否則將有關卷宗歸檔。

二、申請書須附同程序當事人的死亡證明書、關於已提起司法上的財產清冊程序或已提出公證確認資格的證明文件；如有遺囑，還須附同其經認證副本。

三、如有合理理由解釋，上款所指的文件可隨後方附加於卷宗內。

### **第一百四十七條 替換的時刻**

程序當事人的替換許可，僅可在作為臨時批給憑證的運輸工務司司長批示在《公報》公佈前作出。

### **第一百四十八條 生前移轉**

一、對臨時批給所衍生狀況的移轉，須由受移轉人提出申請。

二、如屬下列情況，移轉不獲許可，但有合理理由者除外：

（一）不遵守土地利用的期限；

（二）工程的實施不按獲核准的工程計劃進行；或

（三）土地的利用不按有關合同所規定的步驟及方式發展或落實。

### **第一百四十九條 許可的決定**

決定許可移轉臨時批給所衍生的狀況時，須指明新承批人應遵守的條件，尤其是關於土地利用期限。

### **第一百五十條 概括許可**

一、如同時符合下列要件，可在有關合同內概括許可移轉都市性土地或具有都市利益土地的租賃批給所衍生的狀況：

(一) 對土地所作利用足以容許將臨時批給全部或部分轉為確定批給；

(二) 批給旨在建造樓宇，而該等樓宇由可按分層所有權制度分屬不同所有人的獨立單位組成。

二、上款(二)項所指樓宇的使用准照，須說明相應於每個獨立單位的擬定土地份額。

三、如概括許可保留調整租值的權利，則所作出的移轉導致受移轉人須接受將來訂定的租金。

### **第一百五十一條 死因移轉**

一、對臨時批給所衍生的狀況的死因移轉，須由任一繼承人根據第一百四十六條所訂的期限及方式提出申請。

二、行政長官得以繼承人未提供履行批給條件的擔保作為依據，不批准移轉。

三、如移轉不獲許可，則承批人的繼承人有權取回在該土地已作出的一切改善物或因該等改善物而獲得賠償；取回改善物須以不損害該土地經濟價值為條件。

四、如屬臨時批給，且因可歸責於繼承人的事實而未能在承批人死亡起計一年內作出司法分割或非司法分割，則批給失效，並將在該土地作出的一切改善物撥歸澳門特別行政區，而繼承人無權獲得任何賠償或補償。

五、如屬確定批給且合同並無規定移轉須經預先許可，則須在承批人死亡日起計一百八十日內，由任一繼承人將移轉一事通知財政局，否則每日處以相等於兩倍租金的罰款，而財政局隨後須將有關移轉通知土地工務運輸局，以便更新相關的卷宗資料。

六、上款的規定不適用於已設定分層所有權的獨立單位的死因移轉。

### **第一百五十二條 訴訟程序內的替換及移轉**

一、在可導致因死亡或以生前行為替換或移轉臨時批給所衍生的狀況

的訴訟程序中，在未經行政長官依職權或應利害關係人申請而作出許可批給的批示之前，不作判決。

二、如本應導致上述替換或移轉的法律關係被判決書裁定理由不成立，則上款所指的許可即告失效。

### **第一百五十三條 公證員的義務**

一、公證員僅於租賃批給轉為確定時，方可訂立對該批給所衍生的狀況進行移轉的公證書，但不影響下款的規定。

二、如按本法律或合同規定，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，則公證員僅於有關移轉獲許可後，方可訂立有關移轉的公證書。

三、以上兩款所指的公證書須註明批給合同及受移轉人已接受有關條款，以及按有關情況須附註提醒該等受移轉人留意第一百五十條第三款的規定。

### **第一百五十四條 繼承人或共有權利人所作的分割**

如土地須由承批人的繼承人分割，或任一共有權利人擬進行分割，則須遵守下列規定：

- （一）如各利害關係人已達成協議，且實質上可作分割，則須向行政長官提出分割申請，並須將申請書遞交予土地工務運輸局；
- （二）如分割所造成的地塊不適合批給的用途，則該分割不獲許可；
- （三）如未達成協議，則不論在實質上可否作出分割，該程序須按《民事訴訟法典》的規定辦理。

### **第一百五十五條 許可的失效**

屬許可將臨時批給所衍生的狀況作死因移轉的情況，自許可批示的通知日起計一年後，如仍未作出判決或訂立確認繼承人資格的公證書，則有關許可即告失效。

## **第一百五十六條 合夥**

一、如包括申請人或承批人在內者對現存狀況設定共同擁有權，則構成合夥。

二、對無償批給，不容許設立合夥。

三、合夥須符合以生前行為替換或移轉的形式要件。

## **第一百五十七條 移轉的憑證**

一、對臨時批給或非屬下款所指的確定批給所衍生狀況的死因移轉或以生前行為移轉，不論是有償抑或無償，均以公佈於《公報》的運輸工務司司長批示、法院判決或公證確認受移轉人資格為憑證；如屬後兩者的憑證，須經行政長官預先許可。

二、對都市性土地或具有都市利益土地的有償確定批給所衍生狀況的死因移轉或以生前行為移轉，不論是有償抑或無償，均按不動產移轉的規定作出。

## **第十二章 終止程序及批給**

### **第一百五十八條 不批准申請**

如申請人或其代表不遵守本法律及其他補充法規的規定，且所作的違反行為應引致不獲批准的結果，又或對已獲通知履行的義務在既定期間內不予履行，則不批准批給申請，並將有關卷宗歸檔。

### **第一百五十九條 卷宗歸檔**

一、屬下列情況，將批給卷宗歸檔：

- (一) 未經行政長官的許可而替換程序當事人；
- (二) 捨棄批給申請；
- (三) 程序因可歸責於利害關係人的原因而中止超過六個月。

二、下列情況視為捨棄申請：

- (一) 申請人無參與旨在判給有關土地的公開招標；
- (二) 獲判給人或申請人不遵守第一百二十條第一款的規定。

### **第一百六十條 批給的失效**

一、除第七章規定的情況外，如出現下列任一情況，都市性土地或具有都市利益的土地批給亦告失效：

- (一) 在禁止轉租的情況下或未經本法律規定的預先許可而將批給土地轉租；
- (二) 未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用，又或如合同未有定明，在第一百零二條第三款所指的一百五十日期限過後未能完成土地的利用；
- (三) 連續或間斷中止利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未定明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半；
- (四) 第一百五十一條第四款所指的情況。

二、除第七章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的批給亦告失效：

- (一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；
- (二) 連續或間斷中止利用超過十二個月；
- (三) 轉租。



## **第一百六十一條 宣告失效**

臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

## **第一百六十二條 失效的後果**

一、批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及在該土地以任何方式所作的改善物，一概撥歸澳門特別行政區。

二、在不影響上款規定的情況下，如宣告以長期租借方式的批給失效，則將承批人佔有土地而不加利用的年數乘以有關價金的二十分之一的款項撥歸澳門特別行政區，而該價金的餘額則退還承批人。

## **第一百六十三條 解除及收回**

一、如出現下列任一情況，不論是否屬確定批給，行政長官均可解除批給：

- （一）在合同或法律所定期間內不繳付溢價金或租金；
- （二）未經許可而更改批給用途或土地的利用；
- （三）土地的使用偏離批給的目的，或從未謀求達致該等目的；
- （四）違反其他在合同內已定明須作此處罰的義務。

二、批給被解除後，承批人無權獲任何賠償，亦無權取回在該土地以任何方式所作的改善物。

三、如出現第一款所指的任一情況，以長期租借方式批給的土地可被收回，而澳門特別行政區可根據在土地上已作出的改善物，給予承批人以行政長官批示訂定的賠償。

四、按第一款（一）項的規定解除批給，並不影響徵收所欠繳的租金，該等租金須自存放的保證金中扣除，尚欠的餘額則透過稅務執行方式徵收。

## **第一百六十四條 宣告解除及收回**

解除及收回均由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

## **第一百六十五條 單方終止農用土地租賃**

一、基於重大公共利益，行政長官可於租賃合同期或任何續期屆滿至少六個月之前以書面通知單方終止有關合同。

二、如由行政長官行使上款所指的權力，則除非批給合同另有規定，承批人有權：

（一）取回在相關土地作出的一切改善物，但以不損害該土地的經濟價值為條件；

（二）獲得合理賠償尤其是因所作的必要改善物。

三、單方終止由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

## **第一百六十六條 農用土地的租賃期屆滿**

一、如協定對農用土地租賃不予續期或在特定期間屆滿後不予續期，則合同有效期屆滿僅賦予承批人取回改善物的權利；取回改善物須以不損害該土地的經濟價值為條件。

二、任何其他的改善物一概歸澳門特別行政區所有，而無須作任何賠償。

## **第一百六十七條 單方終止都市性土地或具有都市利益的土地的租賃**

一、基於重大公共利益，行政長官可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十二個月之前以書面通知單方終止有關合同。

二、如行政長官行使上款所指的權力，則土地權利人有權獲得合理賠償，尤其是因已作出的改善物例如建造物或建築物，但批給合同另有規定者除外。

三、單方終止由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

### **第一百六十八條 改善物及賠償**

一、本法律所規定的有權因改善物而獲得賠償及取回改善物，僅限於在同一合同的生效期或任何續期內於批給土地所作出的改善物，而不論由現時或先前的承批人作出。

二、第一百六十五條及第一百六十七條所指的賠償的金額可藉下列方式訂定：

- (一) 澳門特別行政區政府與土地權利人協議；
- (二) 司法裁判。

### **第一百六十九條 勒遷**

一、如發生下列任一情況，須以行政長官批示命令承批人勒遷：

- (一) 宣告批給失效；
- (二) 宣告解除租賃批給；
- (三) 在單方終止合同或合同不予續期產生效力時不騰空土地；
- (四) 准照廢止或失效。

二、勒遷按經適當配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 — 行政性質的規則》的規定進行。

### **第一百七十條 終止以准照佔用**

屬下列情況，臨時佔用准照失效：

- (一) 在訂定的期間內未開始利用；
- (二) 連續或間斷中止利用的時間超過有關准照所容許者。

## **第十三章 地籍、物業登記及執行機關**

### **第一節 地籍及物業登記**

#### **第一百七十一條 土地範圍的界定**

土地範圍的界定按地籍資料作出，並受特別法例規範。

#### **第一百七十二條 須作登記的行為**

一、下列行為須作登記：

- (一) 臨時批給及確定批給，以及確定批給的續期；
- (二) 移轉批給所衍生的權利；
- (三) 因許可修改批給標的、用途或更改批給土地的利用而導致的批給修改。

二、為登記的目的，禁止將多塊同屬一人但具不同法律性質的憑證的地塊合併。

三、登記可由物業登記局依職權按土地工務運輸局發出的文件作出，或應本法律規定的任何權利人、共同權利人、債權人或其他利害關係人的申請作出。

四、續期及與登記有關的行為，均免繳稅項、手續費及費用。

#### **第一百七十三條 對批給的登記**

一、在批給的登錄摘錄內，除載明批給及利用的期限外，還須載明有關用途、年租及有關利用的概要。

二、對確定批給的修訂及續期須在有關登錄內以附註方式登記。

三、如因續後的移轉或批給的登錄資料不足導致批給修訂的登記不清晰，則該登記應以登錄方式作出，並載明有關權利人及第一款所指的一切資料。

四、在上款所指情況下，須載明最初的登錄編號，並在最初的登錄中註明對新登錄的備考。

### **第一百七十四條 依職權作出的通知**

物業登記局須最遲在每月的最後一日，將上月依據第一百一十九條所指的運輸工務司司長批示而作出的所有登記的清單寄予土地工務運輸局。

## **第二節 執行機關**

### **第一百七十五條 劃界**

臨時或確定劃界均由地圖繪製暨地籍局作出。

### **第一百七十六條 檢查及監察**

一、土地工務運輸局具下列職權：

- (一) 檢查所申請批給的土地，以便調查向其提出的問題並就該等問題作出報告；
- (二) 查核對批給土地及佔用土地的利用；
- (三) 定期監察土地的狀況，並舉報所發現的違法佔用及本法律所定的其他違法行為。

二、為適用上款（三）項的規定，不得阻止土地工務運輸局的監察人員進入任何土地，不論該土地的法律制度為何，但屬私有土地除外。

## **第一百七十七條 公共實體的協助義務**

地圖繪製暨地籍局及土地工務運輸局執行地籍及批給程序的相關職責時，公共實體須按該兩局的要求提供解釋及協助。

## **第一百七十八條 實況筆錄**

一、土地工務運輸局人員在執行監察職務時，須就違抗其正當命令的事實或本法律規定的任何違法行為製作實況筆錄。

二、實況筆錄尤須載有下列資料：

- (一) 構成犯罪或行政違法行為的事實；
- (二) 犯罪或行政違法行為作出或被發現的日期、時間、地點及情節；
- (三) 已知悉的證據。

## **第一百七十九條 查封的通知**

對農用土地、都市性土地或具有都市利益的土地的承批人權利的查封，須通知檢察院，以維護澳門特別行政區的權利。

## **第一百八十條 維護公共利益**

如因欠澳門特別行政區的地租、租金、費用及稅項，而在稅務執行程序內公開拍賣批給所衍生的權利，則檢察院代表須至少提出為展開首次出價而定的款額，而其底價不得低於欠款額或行政長官所定的其他限額。

## **第十四章 處罰**

### **第一節 犯罪**

### **第一百八十一條 劃界的欺詐**

拆移、更換或修改依法作出的劃界標誌者，處最高六個月徒刑或科最高六十日罰金。

### **第一百八十二條 拆除及挪取有價物**

一、拆除或挪取批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物者，處最高三年徒刑或科罰金。

二、為適用上款及下條的規定，凡價值超過澳門幣二千元者，視為有價物。

### **第一百八十三條 毀損**

將批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物全部或部分毀滅，又或使之損壞、變形或失去效用者，處最高五年徒刑或科罰金，並相應適用《刑法典》第二百零一條的規定。

### **第一百八十四條 違令罪**

一、故意非法佔用屬公產或私產的土地，且不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，將以《刑法典》第三百一十二條規定的違令罪處罰。

二、為適用上款的規定，凡不先向土地工務運輸局或物業登記局書面查詢土地的狀況而將之非法佔用者，推定存在故意。

### **第一百八十五條 判決的效力**

因實施本節所規定的犯罪而被判刑者，自有關判決轉為確定之日起五年內，不得獲批給土地或獲發給土地佔用准照。

## **第二節 行政違法**

### **第一百八十六條 非法佔用土地**

一、故意非法佔用屬公產或私產的土地者，按被佔用的土地面積，科處以下罰款：

- (一) 不足一百平方米，罰款澳門幣五萬元；
- (二) 一百平方米至不足五百平方米，罰款澳門幣十萬元；
- (三) 五百平方米至不足一千平方米，罰款澳門幣五十萬元；
- (四) 一千平方米至不足二千平方米，罰款澳門幣一百萬元；
- (五) 二千平方米至不足三千平方米，罰款澳門幣二百萬元；
- (六) 三千平方米或以上，罰款澳門幣三百萬元。

二、為適用上款的規定，凡不先向土地工務運輸局或物業登記局書面查詢土地的狀況而將之佔用者，推定存在故意。

### **第一百八十七條 其他行政違法行為**

故意不遵守第九十八條至第一百條的任一規定者，科以澳門幣五萬元罰款。

### **第一百八十八條 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及特別委員會，均須對其機關或代表以其名義且為其集體利益而作出本節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，則排除上款所指責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的責任。



## **第一百八十九條 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任何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或特別委員會科處罰款，則該罰款以該社團或委員會的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或委員的財產以連帶責任方式支付。

## **第一百九十條 處罰職權**

對違反本法律的行政違法行為予以處罰，屬行政長官的職權。

## **第一百九十一條 處罰程序的通知方式**

因違反本法律而提起的行政處罰程序中的通知按第一百九十二條至第一百九十四條的規定進行，並補充適用《行政程序法典》的規定。

## **第一百九十二條 直接通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員可直接將有關通知書交予被通知人，並由被通知人在證明上簽署作實。

二、如被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局人員須在證明上註明此情況，並在現場張貼該通知書，則通知視為完成。

## **第一百九十三條 郵寄通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員亦得以單掛號信方式通知被通知人。

二、凡按下列地址以單掛號信作出的通知，推定被通知人於信件掛號日後的第三日接獲通知；如第三日並非工作日，則推定於緊接該日的首個工作日接獲通知：

- （一）如被通知人為澳門特別行政區居民，則為身份證明局的檔案所載的常居所；
- （二）如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，則為身份證明局和商業及動產登記局的檔案所載的住所；
- （三）如被通知人為按有關投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留的規定而獲准臨時居留者，則為澳門貿易投資促進局的檔案所載的通訊地址或住址；
- （四）被通知人指定的通訊地址或住址。

三、如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。

四、僅在因可歸咎於郵政服務的事由而令被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由其推翻第二款所指的推定。

五、應土地工務運輸局的要求，身份證明局、商業及動產登記局和澳門貿易投資促進局均有義務提供第二款所指的資料。

## **第一百九十四條 其他通知方式**

如不知悉被通知人的身份或住址，則土地工務運輸局將通知內容刊登於澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章，通知即視為完成。

## **第一百九十五條 罰款的繳付及強制徵收**

- 一、罰款須自接獲處罰決定通知之日起十五日內繳付。
- 二、如未在上款規定的期間內自行繳付罰款，則透過主管實體按稅務

執行政程序的規定，以處罰決定的證明作為執行憑證進行強制徵收。

### **第一百九十六條 罰款歸屬**

對違反本法律的行政違法行為科處罰款的所得，屬澳門特別行政區的收入。

### **第一百九十七條 騰空土地的命令**

一、行政長官具職權發出騰空非法佔用屬公產或私產的土地的命令，並訂定騰空土地的期限。

二、如上款所指的期限屆滿而有關土地尚未騰空，則土地工務運輸局可根據《行政程序法典》的規定，執行騰空土地的命令。

三、為適用本法律的規定，如中止執行第一款所指的命令，視作立即對公共利益造成嚴重損害。

### **第一百九十八條 處理擬騰空的土地上的物品**

一、在由土地工務運輸局執行上條第一款規定的騰空土地的命令的過程中，於現場發現存在身份證明文件或具價值的動產，則該局人員須編製載有該等文件或動產清單的筆錄，該筆錄亦須由在場的一名治安警察局人員簽署作證。

二、土地工務運輸局須將上款所指的文件或動產保存在其指定的地方，並按下款規定的方式通知利害關係人認領該等文件或動產。

三、即使土地工務運輸局可即時通知在場的利害關係人，仍須在澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章刊登認領文件或動產的通知。

四、如在上款規定的通知刊登後六十日內無人申請認領該等文件或動產，或在提出認領申請後三十日內，申請人未作認領或未能提供其具有處分該等文件或動產的正當性的證明，則土地工務運輸局可：

(一) 將該等文件交澳門特別行政區相關的主管實體，以便採取適當措施；

(二) 將該等動產交澳門特別行政區相關的主管實體以下列任一方式處理，但不影響第六款規定的適用：

(1) 贈與非營利機構；

(2) 透過公開拍賣、私人磋商或直接磋商方式進行非司法變賣。

五、上款(二)項(2)分項所指的非司法變賣的所得，歸澳門特別行政區所有。

六、如第一款所指的動產為動物、植物、危險物或易變壞之物，則土地工務運輸局局長可決定將之送交相關的主管實體進行毀滅、作社會公益用途或採取其他適當的方式處理。

七、為適用第一款的規定，“具價值的動產”是指價值明顯超過澳門幣一萬元，且非安裝於有關建築物或其固定的設施內或外的物品。

## **第一百九十九條 騰空費用**

一、如由土地工務運輸局執行第一百九十七條第一款規定的騰空土地的命令，則騰空費用及保存上條所指文件及動產的費用均由違反該命令的人承擔，並須在該局指定的期間及地點繳交有關費用。

二、如不在上款所定的期間內繳交有關費用，則按稅務執行程序的規定，以土地工務運輸局發出有關已作出費用的證明作為執行憑證，進行強制徵收。

## **第十五章 最後及過渡規定**

### **第二百條 本法律對已出現的情況的適用**

對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定。

## **第二百零一條 佔用程序及批給程序**

一、在以准照佔用的程序及尚未完成的批給程序中，本法律的規定適用於在其生效後作出的一切行為。

二、本法律適用於嗣後的行為時，如須改變在程序內已作出的行為，則主管實體須採取措施確保僅作出確屬必要的改變，並使利害關係人的損失減至最低。

## **第二百零二條 以准照佔用**

本法律適用於在其生效前已獲許可的以准照佔用，無須更換有關憑證，且不影響有關准照內所規定的條件。

## **第二百零三條 臨時批給**

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

- （一）如已定出行使某權利或履行某義務的期間，而之前的法例無此要求，則該期間自本法律生效之日起計算；
- （二）如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；
- （三）承批人的權利及義務即時受本法律規範，但有關合同內所作約定仍須遵守；
- （四）如之前定出的土地利用的期限已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零二條第三款及第一百六十三條的規定。

## **第二百零四條 過去作出的確定租賃及轉租賃批給**

一、確定租賃及轉租賃批給的現有承批人，須在本法律生效起計六個

月內，聲明有關批給擬繼續受原先法例規範，直至其批給合同期或續期屆滿為止，或選擇適用本法律。

二、如未按上款規定提交任何聲明，則視為承批人選擇適用本法律。

三、在本法律生效前已簽訂的租賃合同於續期時，租金應按照續期時有效的表予以調整。

## **第二百零五條 主管實體的繼受**

本法律規定的屬行政當局的實體的職權及有關收入可透過行政法規轉移至現有或將來設立的且具相同等級的實體。

## **第二百零六條 補充法例**

對於本法律未有明確規範的事宜，補充適用《行政程序法典》、十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》、《刑法典》及《刑事訴訟法典》的規定。

## **第二百零七條 補充法規**

在本法律所指的補充法規生效前，規範相關事宜的法例繼續生效。

## **第二百零八條 廢止**

廢止：

- (一) 經六月二十七日第 5/81/M 號法律、二月六日第 2/82/M 號法律、八月十三日第 8/83/M 號法律、七月二十一日第 78/84/M 號法令、七月二十九日第 8/91/M 號法律、十一月十八日第 13/91/M 號法律及七月四日第 2/94/M 號法律修改的七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》；

(二) 經五月二十七日第 26/96/M 號法令修改的十二月二十六日  
第 51/83/M 號法令；

(三) 十月二十日第 43/97/M 號法令第十五條第二款。

**第二百零九條**  
**生效**

本法律自二零一 年 月 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 )

### 土地法

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

本法律訂定管理澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地（下稱“國有土地”），尤其是在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅的法律制度。

#### 第二條 原則

對國有土地的管理尤其是在使用及利用方面須遵守以下原則：

- （一）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；
- （二）切實有效利用土地原則：確保適時合理使用土地，充分利用土地資源；
- （三）監察原則：政府有責任跟進批給或佔用土地的狀況，並按本法律或合同規定科以倘有的罰則，以確保達至有關批給或佔



用的目的；

- (四) 公眾知情原則：透過適當方式，讓公眾了解土地批給及佔用的程序，以提高行政工作的透明度；
- (五) 平等取得土地原則：透過公開及招標方式，以同等條件批給土地；
- (六) 保護原則：土地管理政策應遵守維護環境及保護文化遺產的標準；
- (七) 規劃約束原則：本法律是一項落實城市規劃的工具；
- (八) 土地法律狀況公開原則：根據本法律的要求，土地法律狀況的公開須透過在《澳門特別行政區公報》（下稱《公報》）公佈或登記的公開為之；
- (九) 法律安定性原則：確保現行法律制度的穩定性，並尊重有效設立的法律狀況。

## 第二章

### 公產、私產及私有土地

## 第三條

### 土地按其所屬法律制度劃分

一、澳門特別行政區境內的土地，包括國有土地及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地。

二、國有土地分為公產和私產。

## 第四條

### 公產

凡法律尤其是《民法典》第一百九十三條定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。

## **第五條**

### **由公產納入私產**

一、透過公佈於《公報》的行政長官批示，可基於公共利益將公產土地視作可處置的土地而歸併為私產，但不影響下款規定的適用。

二、如因訂定新街道準線而將土地脫離公產，則須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈。

## **第六條**

### **私有土地**

一、私有土地受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範。

二、如私有土地與屬公產或私產的土地相鄰，其界線由行政當局劃定。

三、澳門特別行政區可依法為特定目的而取得私有土地，並按所撥作的用途將之歸併為公產或私產。

## **第七條**

### **私產**

凡不被視為公產或私有土地的土地，一概屬私產。

## **第八條**

### **可處置的土地**

一、下列者被視為可處置的土地：

（一）未在物業登記上登記，且非屬公產法律制度，亦非在澳門特別行政區成立前已依法確定移轉予私人的私產的土地；或

（二）未作出批給或未撥作任何公共或私人用途的私產土地。

二、可處置的土地屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行。

三、違反城市規劃的撥入或批給均屬無效。

## **第九條**

### **禁止不動產添附及取得時效**

一、禁止：

（一）以不動產添附方式取得公產或私產的任何權利；

（二）以取得時效方式取得未作批給的公產或私產的任何權利。

二、即使屬已批給的土地，也僅可在第三款及第四款所指的情況下，以取得時效方式取得租賃批給所衍生的權利或利用權，且不影響第五款的規定。

三、當以租賃方式的有償批給已轉為確定，方可透過取得時效方式，取得已在物業登記中以私人名義確定登錄租賃批給所衍生的權利。

四、在澳門特別行政區成立前以長期租借方式作出的有償批給，僅當其已轉為確定後，方可透過取得時效方式，取得已在物業登記中以私人名義確定登錄的利用權。

五、如本法律或有關土地批給合同禁止移轉租賃批給所衍生的權利或利用權，又或規定移轉該等權利須預先許可或對移轉作出其他限制，則不得以取得時效方式取得該等權利。

六、按第三款或第四款的規定以取得時效方式取得租賃批給所衍生的權利或利用權者，須受本法律及有關土地批給合同規定的義務和負擔約束。

七、土地批給消滅亦導致按第三款或第四款的規定透過取得時效方式取得的權利消滅。

## **第十條**

### **澳門特別行政區對可處置的土地的權利**

澳門特別行政區對可處置的土地尤可作出以下行為：

- (一) 按照本法律的規定管理土地，尤其按第六章的規定進行處置；
- (二) 用於興建公共房屋；
- (三) 用於興建作為公共部門的設施或供有關人員居住的樓宇；
- (四) 經遵守規範各使用方式的規定後，利用可處置的土地的產物。

### **第三章 保留地**

#### **第十一條 定義**

保留地是指不受使用及佔用的一般制度規範且按其設立的目的具特別用途的土地。

#### **第十二條 標的**

一、保留地一般屬可處置的土地。

二、在例外情況下，保留地既可包括公產土地和其他私產土地，亦可包括私有土地。

三、如將私有土地或已作出批給的私產土地納入保留地，則須先進行公用徵收或透過設定行政地役權，但利害關係人明示同意的情況除外。

四、為適用本法律的規定，保留地的設立視為公用。

#### **第十三條 保留地的設立方式**

保留地由行政法規設立，但應遵守已核准的城市規劃。

## **第十四條 全部及部分的保留地**

一、保留地可屬全部保留地或部分保留地。

二、全部保留地，主要目的在於保護大自然，且不容許在該等土地作任何使用或佔用，但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者，不在此限。

三、部分保留地，僅准許以不抵觸其設立時擬達的公用目的的方式使用或佔用。

## **第十五條 部分保留地的設立**

尤可為下列目的設立部分保留地：

- （一）公共房屋的建造；
- （二）居民用水的引流及分配，以及有關設施的保護；
- （三）設置公共或私人的衛生場所及其他以公共衛生為目的的場所；
- （四）設置公共部門；
- （五）綠化區的設立或維護；
- （六）港口、機場及道路的建造，包括有關維護及擴展區；
- （七）旅遊用途；
- （八）森林保護。

## **第十六條 保留地的共同存在**

如多個保留地的用途不相抵觸，則該等保留地可根據設立保留地的行政法規所規定的配合方式而共同存在。

## **第十七條 保留地設立的效力**

除屬徵收或設定行政地役權的情況，保留地的設立不影響原先透過臨時批給或確定批給所設定的權利，但導致臨時使用或臨時佔用的許可失效。

## **第十八條 保留地的劃界**

保留地的劃界以地誌、地圖繪製術及地形測量等方式作出，並須以標誌作標示，使人能正確辨別及知悉有關面積。

## **第十九條 保留地的終止**

- 一、如維持保留地的理由消失，則應終止保留地。
- 二、保留地的終止由行政法規作出。

## **第四章 對土地批給所衍生的權利的公用徵收及設定行政地役權**

### **第二十條 對土地批給所衍生的權利的公用徵收**

一、在不影響下款規定的情況下，對土地批給所衍生的權利的公用徵收，適用經作出必要配合後的八月十七日第 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。

二、因徵收而作出的賠償應相當於上款所指的權利在徵收時的實際價值，可自由兌換，並不得無故遲延支付。

### **第二十一條 對已批給的土地設定行政地役權**

- 一、對已批給的土地設定行政地役權，適用經作出必要配合後的八月

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，但不影響以下數款規定的適用。

二、如屬對已確定批給的土地重新利用的情況，澳門特別行政區可基於公共利益對該土地設定行政地役權。

三、上款所指的行政地役權的設定須於修訂土地批給合同內載明。

## **第二十二條**

### **對將批給的土地設定行政地役權**

一、澳門特別行政區可基於公共利益，對將批給的土地設定行政地役權。

二、上款所指的行政地役權的設定須於土地批給合同內載明。

## **第五章**

### **可處置的土地的分類及使用和利用條件**

## **第二十三條**

### **可處置的土地的分類**

一、可處置的土地按其用途分為：

- (一) 都市性土地或具有都市利益的土地；
- (二) 農用土地。

二、都市性或具有都市利益的土地是指都市核心，以及認為適宜確保該核心擴展的範圍。

三、農用土地為上款的定義所不包括的土地。

## **第二十四條**

### **都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件**

都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件為城市規劃所訂定者。

## **第二十五條 農用土地的使用和利用條件**

農用土地須按其使用效能及性能加以使用和利用。

## **第二十六條 不可批給的土地**

一、不可批給下列土地：

- (一) 撥入公產的土地，但屬專用批給者除外；
- (二) 全部保留地範圍內的土地。

二、部分保留地僅可按其設立時所訂定的特別用途予以批給。

## **第六章 土地的處置**

### **第一節 處置的方式**

## **第二十七條 可作租賃批給的土地**

得以租賃方式批給下列土地：

- (一) 都市性土地及具有都市利益的土地；
- (二) 農用土地。

## **第二十八條 專用批給**

如公產土地的性質許可，該土地可作為專用批給的標的。



## **第二十九條 臨時佔用**

得以准照臨時佔用下列土地：

- (一) 公產土地，但以其性質容許為限；
- (二) 特別用途所需的可處置的土地，但僅限於在所規定的佔用期間內無須採用其他處置方式的情況。

## **第三十條 公共利益用途的佔用**

一、為公共利益用途而佔用或將佔用的土地，須保留予澳門特別行政區，並可透過行政長官批示交由有關公共部門及機構按土地的特別用途加以使用。

二、第三人對上款所指土地的無償或有償佔用，均屬臨時性，且須經行政長官許可。

## **第二節 可批給及可佔用的土地面積**

### **第三十一條 以租賃方式批給的土地面積限額**

向每一自然人或法人以租賃方式批給的土地面積每次最多不得超過兩萬平方米，總數不得超過十萬平方米。

### **第三十二條 可作專用批給的土地面積的限額**

屬專用批給的情況，向每一自然人或法人批給的土地面積每次最多不得超過五千平方米，總數不得超過一萬平方米。

### **第三十三條 面積的總計**

一、為適用第三十一條及上條的規定，批給予配偶及無行為能力的未成年子女的土地面積亦計算在內，且不論配偶間採用何種財產制度。

二、如股東在公司的出資超過百分之五十，則將之視為與該公司無異。

三、為適用以上兩款以及第三十一條和上條的規定，對擬批給的土地的類別不作區分。

### **第三十四條 可佔用土地面積的限額**

一、如屬以准照臨時佔用的情況，向同一自然人或法人發出的每一准照所容許臨時佔用的土地面積不得超過五千平方米。

二、上條有關面積總計的規定，經作出必要配合後，適用於可佔用土地面積的限額。

### **第三十五條 面積限額的放寬**

如屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的例外情況，尤其是第五十五條第二款（一）項（1）分項至（3）分項所指者，則可批給或佔用超過以上各條所指面積的土地。

### **第三十六條 連續批給**

一、為在以上各條所定限額內以租賃方式連續獲批給新地塊，須證明之前獲批給的土地已完成利用。

二、上款規定的限制不適用於上條所指的情況，亦不適用於對公法人或全部或超過一半資本屬公共資本的公司的批給。

### **第三節 對土地取得權利的正當性**

#### **第三十七條 一般規定**

一、下列者可取得對土地的權利或獲得佔用土地的准照，但不影響第二款、第五十六條、第八十九條、第一百一十六條、第一百四十一條及第一百九十五條規定的適用：

- (一) 任何國籍的自然人，但有法定限制者除外；
- (二) 依法成立的任何國籍的法人，但有法定限制者除外；
- (三) 按《澳門特別行政區基本法》的規定在澳門特別行政區設立並享有權利能力的機構；
- (四) 外國的公法實體，但其須根據其本國法的規定及國際協定，享有權利能力。

二、如出現第五十五條第一款（四）項所指的情況，則土地批給被宣告失效的承批人，如承批人屬公司，則還包括其控權股東，在批給被宣告失效之日起計五年內，不得獲批給其他土地或獲發給土地佔用准照。

三、除受制於特別法例所定的條件或限制外，非澳門特別行政區居民的自然人及住所設在外地的實體尚須明確聲明接受澳門特別行政區的法例、當局及法院的約束，且遇有涉及批給的爭議時放棄訴諸任何外地法院或司法程序。

#### **第三十八條 無償批給**

無償批給僅可授予：

- (一) 公法人；
- (二) 行政公益法人；

- (三) 獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助或教育活動。

#### **第四節 處置土地的職權**

#### **第三十九條 一般職權**

行政長官具以下職權：

- (一) 以租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地；
- (二) 以租賃方式批給農用土地；
- (三) 將公產土地作專用批給；
- (四) 許可土地批給的續期；
- (五) 許可修改批給，尤其是更改已批土地的用途和利用；
- (六) 因有償或無償的合夥、生前行為或繼承而應替換程序的當事人或移轉批給所衍生的狀況時，許可該等替換或移轉；
- (七) 許可已撥入公產的土地歸併為私產；
- (八) 許可全部或部分的轉租賃；
- (九) 對土地的臨時佔用予以許可、續期或廢止；
- (十) 將已撥作公共利益用途的土地交由公共部門和機構處置，以便該等部門和機構按有關土地的特別用途予以使用。

#### **第四十條 特別職權**

對於應特別訂明批給面積限額、技術及經濟的經營方式及一般的利用條件的區域，行政長官亦具職權根據本法律予以訂定。

## **第七章 批給及佔用**

### **第一節 租賃及轉租賃批給**

#### **第一分節 都市性土地或具有都市利益的土地**

#### **第四十一條 法律制度**

都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給及轉租賃受本法律及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

#### **第四十二條 內容**

一、以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍生的權利，包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建築物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因本法律或合同規定的任何原因而消滅為止。

二、如符合本法律對移轉批給或轉批給所衍生的狀況所定的條件，可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

三、第一款所指的權利可作為抵押的標的，但不影響以下數款的規定。

四、如屬臨時批給，僅可為擔保落實土地利用的融資而將第一款所指的權利抵押。

五、如屬臨時批給或須經行政長官預先許可方得移轉屬確定批給所衍生的狀況的情況，僅可將第一款所指的權利向依法獲許可在澳門特別行政區境內經營的信用機構進行抵押。

六、如基於土地批給性質的特殊性，批給合同可載明禁止將第一款所指的權利進行抵押或對抵押作出限制。

七、違反本條規定而作出的抵押均屬無效。

### **第四十三條 轉租賃**

一、轉租賃批給須經行政長官預先許可。

二、僅在下列情況下，方得許可轉租賃批給：

（一）經認定為有利於加速所批給的土地的利用情況，但屬按第五十五條的規定豁免公開招標而批給的土地則不可轉租賃；

（二）用作發展由全部或超過一半資本屬公共資本的公司所管理的工業或科技園區。

三、以租賃方式轉批給時，對因該轉批給而產生的權利所作的登記，以登錄方式作出；在登錄時，須載明有關權利人、期間及年租金，以及扼要指出如何利用有關土地。

四、如轉租賃僅涉及所批給土地的一部分，則須另作獨立的標示；對於該部分的土地，有關批給及轉租賃批給的登錄繼續有效，直至有關權利消滅為止。

五、租賃批給制度適用於本法律未對轉租賃批給作特別規定的情況，但轉租賃批給合同另有規定者除外。

### **第四十四條 臨時批給及確定批給**

以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。

## **第四十五條 租金**

一、租金須在有關合同內訂定。

二、租金金額須根據由公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及批給的用途和土地的利用。

三、租金按年計算，並須按上款所指的批示的規定繳付，而該批示可訂定按月或提前繳付的辦法，但不影響下款的規定。

四、租金須與倘有的應付房屋稅一併徵收。

## **第四十六條 調整租金**

一、屬下列情況，可調整租金：

（一）合同所訂的每一期間屆滿；

（二）將臨時批給所衍生的狀況作全部或部分移轉；

（三）轉租賃；

（四）改變批給土地的用途或利用。

二、在不影響上款規定的情況下，確定批給的租金須根據公佈於《公報》的行政長官批示核准的表進行檢討。

## **第四十七條 期間**

一、租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。

二、其後的每次續期不得超過十年。

三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

## **第四十八條 臨時批給的續期**

- 一、臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。
- 二、如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況，則應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給可予以續期。
- 三、上款所指的申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期間亦須相同。

## **第四十九條 確定批給的續期**

- 一、已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響以下數款規定的適用。
- 二、如屬下列情況，批給須經行政長官預先許可，方可續期：
  - （一）出現第一百三十二條第一款（一）項或（二）項所指的情況，且有關樓字的使用准照已被土地工務運輸局局長廢止；
  - （二）正重新利用土地。
- 三、已轉為確定的無償租賃批給，須經行政長官預先許可，方可續期。

## **第五十條 申請續期**

- 一、承批人或轉承批人須按照下列期間及條件向土地工務運輸局提交致行政長官的土地批給續期申請書：
  - （一）如屬上條第二款（一）項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請，除附同承批人或轉承批人及土地的識別資料外，尚應附同重新利用的計劃及審議所需的其他資料；



(二) 如屬第四十八條第二款及 / 或上條第二款(二)項所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，除附同承批人或轉承批人及土地的識別資料外，尚應附同說明有關土地重新利用的進展狀況的資料；

(三) 如屬上條第三款所指的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，並應附同承批人及土地的識別資料。

二、如具合理理由，承批人或轉承批人可於上款所指期間外，但仍須在批給期或其後的續期屆滿前提出續期申請，且須承受因批給期或其後的續期屆滿時仍未獲續期許可而可能引致的一切法律後果。

三、在上款規定的情況下，如續期的許可在批給期滿後作出，則具追溯效力，而在續期前存在的法律狀況及登記狀況繼續有效。

四、除第一款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求承批人或轉承批人提交審批申請所需的其他資料。

## **第五十一條**

### **續期的許可**

一、符合下列要件者，得許可批給的續期：

(一) 如屬第四十九條第二款(一)項所指的情況，申請批給續期卷宗的文件證明承批人或轉承批人具條件重新利用土地；

(二) 如屬第四十八條第二款及 / 或第四十九條第二款(二)項所指的情況，沒發現因可歸責於承批人或轉承批人的原因而連續或間斷中止利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半；

(三) 如屬無償租賃批給，申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件。

二、續期的許可並不影響批給可能因承批人或轉承批人不遵守批給合

同規定的重新利用期間或其他條件而被宣告失效或解除。

## **第五十二條 失效**

如未按第五十條第一款或第二款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效，但不影響該條第三款的規定。

## **第五十三條 特別稅捐**

一、續期須繳付一項特別稅捐，其金額、程序及結算均由補充法規經考慮第四十五條第二款的規定而制定。

二、如屬自動續期，由財政局負責通知利害關係人繳納上款所指的特別稅捐。

## **第五十四條 公開招標的強制性**

在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

## **第五十五條 豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

- (一) 續期；
- (二) 移轉批給所衍生的狀況；
- (三) 不足作正常建築用途的零碎地塊的批給，但該等地塊須與申請人獲批給的土地相毗連，且對任何其他相連土地的所有人或承批人屬無可利用者；

(四) 將已按第一百六十六條第一款(一)項或(二)項的規定宣告批給失效的土地,批予依法獲許可在澳門特別行政區境內經營的信用機構,但須同時符合下列要件:

- (1) 該土地的承批人為擔保落實土地利用或重新利用的融資已將土地的利用權或租賃批給所衍生的權利抵押予該信用機構;
- (2) 該承批人不履行上分項所指的融資而須承擔的義務;
- (3) 土地的利用已完成地基工程;如有地庫層,則尚包括地庫及地面層樓板的結構工程;
- (4) 信用機構已聲明在澳門特別行政區指定的期間內,申請將批給移轉第三人,並由該第三人按之前的批給合同所載的土地用途和利用對土地進行利用,以及承擔該合同所定的義務和負擔。

二、屬下列情況的批給可豁免公開招標:

(一) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給,尤其包括:

- (1) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務;
- (2) 興建公用事業設施;
- (3) 配合已向公眾尤其是透過下列方式公佈的政府政策的建設:
  - i) 載於年度的施政方針;
  - ii) 政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈;
  - iii) 政府在政策新聞發佈會上公佈。
- (4) 參與由行政當局發起的城市建設計劃。

(二) 旨在興建主要屬居住用途且僅供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員使用的樓宇的批給。

三、為適用上款(一)項的規定，須考慮申請批給所引致的固有負擔，尤其土地的修整及填平工程，對其進行都市及環境衛生處理，以及拆遷該處倘有的建築物。

## **第五十六條 特別條款**

一、租賃批給合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

(一) 溢價金的訂定；

(二) 簽訂不動產預約買賣合同的限制；

(三) 對批給所衍生的狀況的受移轉人資格的限制。

三、在不影響第一百五十五條第三款(一)項規定的情況下，屬上條第一款(四)項的土地批給，信用機構無須繳付溢價金，但須將移轉批給的價金經扣除貸款、應收的利息和因土地批給及移轉批給而產生的費用後的餘款交付澳門特別行政區。

## **第五十七條 溢價金**

一、上條第二款(一)項所指的溢價金可透過金錢或實物支付的方式繳納。

二、溢價金金額的訂定、繳納方式、程序及結算，均由行政法規訂定。

三、在訂定溢價金金額時，尤須考慮土地的位置、批給用途、溢價、所承擔或將承擔的成本、綜合消費物價指數及以往公開招標的判給價。

四、計算溢價金金額的基數必須至少每兩年檢討一次。

## **第二分節 農用土地**

### **第五十八條 法律制度**

農用土地的租賃批給受適用於都市性土地或具有都市利益土地租賃批給的規定規範，但不影響本分節規定的適用。

### **第五十九條 期間**

一、租賃期須在有關合同訂明，且不得超過十年。

二、每次續期不得超過兩年。

三、租賃續期須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前六個月至三個月的期間內提出申請，並須經行政長官預先許可。

四、第五十條至第五十二條的規定經作出必要配合後，適用於續期申請的其他程序。

### **第六十條 租金**

一、年租須按公佈於《公報》的行政長官批示的規定一次繳清。

二、合同所訂的每一段期間屆滿或獲許可作其他的經營時，可調整租金。

三、為調整租金，可將租賃期或其後的續期分割為數段期間。

### **第六十一條 公開招標的強制性**

在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

## **第六十二條 豁免公開招標**

- 一、下列情況豁免公開招標：
  - (一) 續期；
  - (二) 移轉批給所衍生的狀況。
- 二、如屬基於推動環境保護的批給，則可豁免公開招標。

## **第六十三條 禁止轉租賃**

禁止將批給土地全部或部分轉租賃。

## **第二節 無償批給**

## **第六十四條 法律制度**

- 一、無償批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並以適用於相同用途的租賃批給的規定作補充規定。
- 二、不得對批給所衍生的權利設定負擔尤其是進行抵押或將之移轉。
- 三、無償批給不可轉換為有償批給，亦不可更改批給用途。
- 四、如屬無償批給，承批人獲豁免繳付任何費用、負擔或手續費。

## **第六十五條 土地面積的限額**

無償批給土地的面積，應以達成預期目的確屬需要者為限，且不得超出本法律規定的限額。

## **第六十六條 失效**

如承批人未在批給合同或第一百零四條第二款規定的任一期間內進行土地利用，則無償批給失效，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。

## **第六十七條 解除**

屬下列情況，行政長官可解除批給：

- （一）如承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給，且已改變的法律狀況持續超過一年；
- （二）修改批給用途；
- （三）未經預先許可更改土地的利用；
- （四）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；
- （五）違反第六十四條第二款的規定；
- （六）違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務。

## **第三節 專用批給**

## **第六十八條 法律制度**

專用批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並補充適用對相同用途的租賃批給的規定。

## **第六十九條 標的**

- 一、如對公產土地的專用需要進行固定及不可拆卸設施的投資且該專

用屬公用，則可將公產土地作專用批給。

二、下列用途的專用尤可視為屬公用：

- (一) 設置燃料銷售站；
- (二) 設置道路交通輔助服務站；
- (三) 設置為確保提供電訊、電力、天然氣或水的公共服務所需的設備。

## 第七十條

### 內容

一、專用批給賦予權利人根據設定憑證規定的用途及限制對相關土地行使專用的權利。

二、專用權的內容包括有權進行興建、改建工程及保存建造物，該工程及建造物的所有權屬權利人所有，直至有關批給消滅為止。

三、如批給宣告失效或出現任何其他原因導致批給消滅，已建成的建造物及固定設施撥歸澳門特別行政區，但不影響下款的規定。

四、如屬第七十五條第二款（二）項的情況，有償批給的承批人可獲相當於第一款所指的權利尤其包括土地上的建造物及固定設施在第一百七十條所指宣告批給解除的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償，但倘有的專營服務批給合同另有規定者除外。

五、不得對第一款所指的權利設定負擔尤其是進行抵押，或在臨時批給期間進行生前移轉。

六、禁止：

- (一) 轉租賃；
- (二) 修改批給的用途，但因新的或修改的城市規劃生效而需要修改，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效的情況除外。



## **第七十一條 公開招標的強制性**

在專用批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。

## **第七十二條 豁免公開招標**

一、下列情況豁免公開招標：

（一）續期；

（二）移轉批給所衍生的狀況。

二、如為確保公共服務得以持續提供，則可豁免公開招標。

## **第七十三條 期間**

一、專用批給的期間最長為十五年，每次續期最長為五年，而續期的申請須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前一年至六個月的期間內提出。

二、如申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件，則行政長官得許可批給的續期。

三、第五十條至第五十二條的規定經作出必要配合後，適用於續期申請的其他程序。

## **第七十四條 費用及保證金**

一、專用批給須按年繳納費用。

二、上款所指費用的金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

三、為確保履行批給所衍生的義務，承批人須向澳門特別行政區提供

一項保證金，其金額尤其須按批給的土地面積及期間在批給合同內訂定。

四、上款所指的保證金須於批給合同在《公報》公佈前提供。

### **第七十五條 批給的失效及解除**

一、屬下列情況，批給失效：

- (一) 有關利用未在指定期間內實現，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限；
- (二) 首次批給期間或其續期期間屆滿後，承批人未按第七十三條規定的期間申請續期，或所作申請不獲許可；
- (三) 獲批給的法人消滅；
- (四) 批給土地上所裝置的設施的相關公共服務的批給或判給消滅。

二、屬下列情況，行政長官可解除批給：

- (一) 土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；
- (二) 基於公共利益而有需要將已批給的土地供公眾使用或作其他用途；
- (三) 違反第七十條第五款或第六款的規定；
- (四) 違反第一百四十六條的規定，未經許可而將批給所衍生的狀況移轉；
- (五) 違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務。

### **第四節 以准照佔用**

#### **第七十六條 目的**

以准照佔用，適用於臨時使用的土地及不宜設立長期的權利的土地。

## **第七十七條 期間**

一、佔用准照為期一年，如於期滿前六十日至三十日的期間內不申請續期，則准照於期滿時失效。

二、准照持有人須於上款所指的期間內，向土地工務運輸局提交致行政長官的續期申請書，並附同准照持有人及土地的識別資料。

三、除上款所指的資料外，土地工務運輸局尚可要求准照持有人提交審批申請所需的其他資料。

四、在准照續期時，可修訂佔用的條件。

## **第七十八條 費用**

一、佔用准照須按年繳納費用。

二、上款所指費用的金額及結算程序由公佈於《公報》的行政長官批示訂定。

三、在准照續期時，可調整費用。

## **第七十九條 建築物的性質**

一、在以准照佔用的土地上，僅可建造臨時性建築物或設施。

二、如無主管實體明示許可，不可在上款所指的土地存放不衛生、含毒、引致公眾不方便或危險的物品。

## **第八十條 廢止**

屬下列任一情況，行政長官可在准照期間屆滿前將之廢止：

（一）應准照持有人申請；

- (二) 基於准照持有人不遵守准照內所載的任何規定或條件；
- (三) 基於公共利益；
- (四) 准照持有人與簽發實體達成協議。

### **第八十一條**

#### **改善物**

一、不論終止佔用的原因為何，准照持有人無權取回在土地上已作出的改善物，亦無權因此獲得賠償。

二、准照內可訂明持有人在佔用終止時，必須拆除在土地上的建造物或設施，並將土地回復到建造該建造物或設施前的原狀。

三、如屬上條（三）項及（四）項所指的情況，准照持有人應獲退還相應於其原仍有權佔用土地期間的費用。

### **第五節**

#### **土地的權利交換**

### **第八十二條**

#### **法律制度**

土地的權利交換，受本節所載的特別規定以及適用於租賃批給合同或以准照佔用的規定規範，但該等規定不得與本節所載的特別規定相抵觸。

### **第八十三條**

#### **容許交換**

一、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。

二、僅基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。

## **第八十四條 方式**

一、將可處置的土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度給予該等權利。

二、私人實體僅可申請將下列任一權利在不帶任何責任或負擔的情況下，交換上條所指的可處置的土地的權利：

- (一) 私有土地的完全所有權；
- (二) 國有土地的利用權；
- (三) 國有土地的租賃批給所衍生的權利。

## **第八十五條 權利的證明**

私人實體或公共實體須在有關卷宗內附同其對所建議用以交換土地的權利的證明文件，以及在該土地尚有設定的責任或負擔的證明。

## **第八十六條 給付的平等**

一、由澳門特別行政區所收的土地的價值，應與批給的土地的價值相若。

二、如屬第八十三條第二款所指的情況，則可以交換方式批給較所收的土地價值更高的土地，但所收的土地的價值不可少於批給的土地的價值的一半，且承批人須以溢價金方式，繳納二者的差額。

三、為適用本條的規定，所收的土地及批給的土地的價值須根據第五十七條第二款所指行政法規的規定及按以下方式計算：

- (一) 如屬所收的土地，則取按下列因素計算所得的最大值：
  - (1) 其可建或本來可建的建築物的用途及建築面積；或
  - (2) 現存建築物的用途及建築面積，並須考慮其法定折舊

率。

- (二) 如屬批給的土地，則按其可建的建築物的用途及建築面積計算。

## **第六節 已按長期租借方式批給的土地**

### **第八十七條 法律制度**

- 一、在本法律生效前已按長期租借方式設定的批給受本法律及補充法規的規定，以及受有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。
- 二、不容許將長期租借轉租，亦不允許一次性支付地租。

### **第八十八條 利用權價金及地租**

- 一、如修訂以長期租借方式的批給，承批人必須繳付：
- (一) 調整後的利用權價金；
- (二) 調整後的地租。
- 二、利用權價金及地租須根據公佈於《公報》的行政長官批示核准的表計算，並須考慮土地所在區域的經濟情況，以及批給的用途和土地的利用。
- 三、利用權價金須於批給合同所指定的期間及地點一次繳清。
- 四、地租按年計算，並須按第二款所指的行政長官批示的規定繳付。

### **第八十九條 特別條款**

- 一、在修訂以長期租借方式批給的合同內可引入特別條款，以維護澳門特別行政區利益或第三人的權利。

二、上款所指的特別條款尤其包括：

- （一）溢價金的訂定；
- （二）不動產預約買賣合同的限制；
- （三）對批給所衍生的狀況的受移轉人資格的限制。

三、第五十七條的規定，經作出必要配合後，適用於上款（一）項所指溢價金的訂定。

## **第八章 劃界**

### **第九十條 確定批給標的**

- 一、批給的標的由卷宗內的地籍圖及在土地上劃界而確定。
- 二、上款所指的劃界分為臨時及確定兩個階段。

### **第九十一條 臨時劃界**

- 一、臨時劃界是在界定批給標的的多角形邊線上放置規定的標誌。
- 二、如屬豁免公開招標的情況，土地批給的申請人接納經行政長官確認的批給合同擬本後，須向地圖繪製暨地籍局申請臨時劃界。
- 三、如不屬豁免公開招標的情況，則按第一百二十三條的規定進行臨時劃界。

### **第九十二條 出席劃界**

- 一、土地批給的申請人與已申請批給毗連土地的人，以及擁有其他毗連土地的所有權或其他物權的利害關係人，均可出席臨時劃界。

二、須至少提前七日以書面通知召集上款所指的人。

### **第九十三條 劃界申請人的權利**

臨時劃界並不賦予劃界申請人任何對有關土地的權利，但導致不得在同一土地範圍進行全部或局部的新劃界。

### **第九十四條 劃界失效**

如批給程序因任何原因而終止，或經確定劃界後，臨時劃界即告失效。

### **第九十五條 確定劃界**

確定劃界是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作。

### **第九十六條 應考慮的資料**

確定劃界以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據。

### **第九十七條 執行時間**

確定劃界須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行。

### **第九十八條 劃界費用**

如利害關係人所申請的並非無償批給，則須承擔由公佈於《公報》的行政長官批示訂定的劃界費用。



## **第九章 承批人的權利與義務**

### **第九十九條 城市規劃的接納**

承批人須遵守在批給土地所在區域內實施的城市規劃的規定，並須遵守為合理使用所批給土地的自然資源而對承批人定出的條件。

### **第一百條 毗連土地**

承批人須同意在批給土地範圍內，進行有助毗連土地的地形測量或涉及其獲批給的土地的地圖繪製工作所需的活動。

### **第一百零一條 地役權**

承批人須對存在於土地且載於有關圖則或卷宗內的地役權予以保存。

### **第一百零二條 標誌的保存**

承批人須保持獲批土地的周界易於辨別，並使獲批土地周圍的標誌及有關編號，以及在土地上倘有的三角測量或水準測量標誌保持良好狀況。

### **第一百零三條 利用的義務**

在臨時批給的期間內，承批人須遵守與土地利用有關的法律及合同規定。

### **第一百零四條 利用的程序**

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

- (一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；
- (二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；
- (三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；
- (四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；
- (五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、為適用本條的規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期間的計算。

五、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

### **第一百零五條 逾期利用的罰款決定的登記**

一、土地工務運輸局須在上條第三款所指的罰款的決定轉為不可申訴後十五日內，將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在相關土地的物業登記中作出登記。

二、向上款所指的土地的承批人提供抵押貸款的信用機構，有權向土地工務運輸局申請發出科處罰款的決定的證明書，即使有關決定仍屬可申訴的情況亦然。

## **第一百零六條 利用的完成**

一、如屬臨時批給土地以興建都市建築物的情況，僅於全部完成獲核准計劃所載建築物的內外工程，且已履行為有關批給而設定的特別負擔時，方視作已完成利用。

二、如屬臨時批給農用土地的情況，僅於批給面積已全部開墾或耕種，或已開始經營時，方視作已完成利用。

## **第一百零七條 捨棄**

容許捨棄任何土地批給或批給的申請，但捨棄人喪失在程序所結餘的存款及在該土地所作的改善物，二者均撥歸澳門特別行政區。

## **第一百零八條 農用土地批給面積的減少**

一、農用土地承批人有權於作為批給憑證的批示在《公報》公佈日起計一年內，申請減少所批給的面積。

二、申請書須附同由地圖繪製暨地籍局發出的顯示所批給土地邊界及面積的地形圖（下稱“地形簡圖”）。

三、申請獲批准後，須根據所提交的地形簡圖在該土地進行臨時劃界。

四、不容許涉及修改批給用途的面積減少。

## **第一百零九條 權利的保留**

不論任何批給，對自然資源尤其是礦藏、石礦及水源的權利，均視為保留予國家，但不影響第九十九條的規定。

## **第十章 批給及佔用的程序**

## **第一節 一般規定**

### **第一百一十條 卷宗的編製**

批給及佔用土地的卷宗，由土地工務運輸局負責編製及組成。

### **第一百一十一條 程序的形式**

- 一、批給及佔用土地的程序，可分為普通程序及特別程序。
- 二、普通程序適用於所有不屬特別程序的情況。
- 三、特別程序適用於無償批給及以准照佔用的情況。

### **第一百一十二條 電子化程序**

批給及佔用的電子化程序的制度由行政法規訂定。

### **第一百一十三條 印花稅**

批給或佔用的程序及其附隨事項，均免繳印花稅。

## **第二節 普通程序**

### **第一分節 程序的發起及階段**

### **第一百一十四條 程序的發起**

批給的普通程序由行政當局主動開展，或應利害關係人的申請而開展。

## 第一百一十五條 程序的階段

一、行政當局主動開展的程序由下列階段組成：

- (一) 將擬公開招標的土地臨時劃界；
- (二) 公開招標；
- (三) 聽取土地委員會的意見；
- (四) 臨時批給；
- (五) 公佈批給憑證；
- (六) 在物業登記局作臨時批給的登記；
- (七) 證實有關利用及確定劃界；
- (八) 就臨時批給轉為確定批給作出登記。

二、應利害關係人申請而開展的程序由下列階段組成：

- (一) 提出批給申請；
- (二) 由應對有關申請發表意見的公共部門或機構發出報告或意見書；
- (三) 如不屬獲豁免公開招標的情況，公開招標；
- (四) 聽取土地委員會的意見；
- (五) 臨時批給；
- (六) 公佈批給憑證；
- (七) 在物業登記局作臨時批給的登記；
- (八) 證實有關利用及確定劃界；
- (九) 就臨時批給轉為確定批給作出登記。

## **第二分節 由行政當局主動開展的程序**

### **第一百一十六條 公開招標**

一、公開招標以密封標書進行，但在出現投標價相同或相約的情況，可加入公開口頭競價的方式。

二、公開招標的底價不得低於按第五十七條所指的行政法規就同一土地的可建容量而計算所得的溢價金金額。

三、公開招標的程序由行政法規訂定。

四、上款所指的行政法規尤可訂定：

- (一) 投標人的資格；
- (二) 不予接納標書的標準，尤其是不符合城市規劃的利用計劃的標書；
- (三) 判給的標準；
- (四) 可不予判給的情況。

### **第一百一十七條 對甄選標書結果的審議**

土地工務運輸局須將載有根據上條所指的行政法規進行甄選標書所得結果的報告的卷宗呈行政長官審議，以作初端批示。

## **第三分節 應利害關係人申請而開展的程序**

### **第一百一十八條 最初申請**

一、程序自利害關係人向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書時

開展。

二、申請書須：

- (一) 載明物業登記所需的申請人身份資料；
- (二) 載明土地的狀況、面積、四至、標示編號或對登記內的遺漏作出聲明，以及載明任何有利於識別土地的情況；
- (三) 指明批給擬達至的用途；
- (四) 指出土地每平方米的年租，但不可低於現行的表所載者；
- (五) 說明以申請人本人，或其配偶、其無行為能力的未成年子女或其本人佔有公司資本一半以上的公司的名義作為權利人的批給。

三、如屬第五十五條第二款、第六十二條第二款、第七十二條第二款及第一百三十八條第二款所指的豁免公開招標，則須在審議過程中，且不遲於第一百二十二條第二款所指的土地工務運輸局意見書完成之前，按下款所述的方式，向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請批給的土地面積、位置及用途、建築面積、倘有的溢價金額，以及申請豁免公開招標的理由。

四、土地工務運輸局須透過該局的互聯網網站公佈申請土地批給的主要內容；因應社會發展所需，可由公佈於《公報》的行政長官批示訂定其他公佈的方式。

## 第一百一十九條 組成

一、批給申請書須附同下列文件：

- (一) 申請人的身份證明文件副本，如屬法人，則附同有效的商業登記證明或其設立文件；
- (二) 土地的利用計劃，並指明土地的位置；
- (三) 經濟財政可行性研究；

- (四) 如申請人並非澳門特別行政區居民或申請實體的住所設於外地，第三十七條第三款所指的聲明書；
- (五) 土地標示的內容及現有登錄的有效證明，或證實其在登記內有遺漏的證明；
- (六) 具有可發展及 / 或長期經營有關建設項目經驗的證明文件。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料，尤其是有關環境影響評估的資料。

三、第一款（二）項規定的利用計劃須載有按適用法例的規定編製的並包含預計投資額的初研方案。

四、第一款（三）項規定的經濟財政可行性研究尤須包括以下內容：

- (一) 競爭地位評估；
- (二) 宏觀經濟評估；
- (三) 財政及投資計劃；
- (四) 如屬大型建設計劃，則須進行可行性分析，包括營利的內部回報率、當時的淨值以及投資收回期間。

五、為適用上款的規定，下列者被視為大型建設計劃：

- (一) 用地面積超過五千平方米；
- (二) 總建築面積超過五萬平方米；或
- (三) 擬興建屬特高層（MA 級）且由三座或以上的塔樓組成的樓宇。

## 第一百二十條 保證金

一、申請以豁免公開招標批給土地者，須在土地工務運輸局提交一項保證金，但屬申請無償批給或屬第五十五條第一款及第二款（一）項（4）分項的情況除外。

二、上款所指的保證金金額及繳付方式，由公佈於《公報》的行政長



官批示訂定。

三、如申請不獲許可或因可歸責於申請人的理由而將卷宗歸檔，則第一款所指的保證金撥歸澳門特別行政區。

四、如按第一百二十三條第二款（二）項的規定進行公開招標，則將第一款所指的保證金退還給申請人。

五、如申請獲批准，則在應付的溢價金中扣除該保證金。

### **第一百二十一條 委任受託人或法定代表**

一、如申請人並非澳門特別行政區居民，則須委任受託人或指定代表，而該受託人或代表須為澳門特別行政區居民，以便接收與程序及批給有關的通告及其他通知。

二、以欠缺受託人或代表又或以彼等的過失為依據的任何理由均不予以接受。

三、如申請人離開澳門特別行政區且未委任受託人或指定代表，則與程序及批給有關的通告、通知及勒令，均透過公佈於《公報》的告示作出，而有關費用由該申請人負責；如所訂期間屆滿申請人或其受託人或代表仍未前來取閱卷宗，則將該卷宗歸檔。

### **第一百二十二條 報告及意見書**

一、申請書作成卷宗並對尚有的缺陷或不當情事予以彌補後，應作出報告及發出意見書，其內容尤其涉及：

- （一）按已核准的城市規劃的規定，有關土地是否適合擬進行的利用；
- （二）負責執行相關政府政策的主管實體的詳細意見，當中尤須說明有關申請是否配合政府政策及其具體依據；
- （三）有關計劃的經濟財政可行性；

- (四) 如實際情況需要，環境影響評估；
- (五) 是否存在第三人的權利；
- (六) 按計劃的工程的性質及規模，在利用程序中擬訂出的期間及階段；
- (七) 基於批給用途並為維護澳門特別行政區利益及第三人權利而必須或適宜在合同內引入的特別條款。

二、經收集意見書及報告後，土地工務運輸局須對是否批准申請提供意見；如屬批准的情況，須列明批給應遵守的條件。

### **第一百二十三條 初端批示**

- 一、卷宗須呈行政長官審議，以作初端批示。
- 二、如無不予批准的原因，且屬不應豁免公開招標的情況，則行政長官可命令：
  - (一) 進行土地的臨時劃界；
  - (二) 舉行公開招標。
- 三、土地工務運輸局須在十五日內將上款所指的決定通知申請人。
- 四、第二款所指的公開招標按第一百一十六條及第一百一十七條的規定進行。

### **第四分節 共同規定**

### **第一百二十四條 對批給的決定**

經聽取土地委員會的意見後，卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可對批給及規範批給的條款作出決定，並訂定臨時批給的期間。

## **第一百二十五條 通知及接受**

一、須按具體情況將上條所指的決定通知獲甄選的投標人或申請人，以便其在通知書所指的期間內聲明是否接受批給。

二、批給獲接受後，上條所指的決定須以運輸工務司司長批示在《公報》公佈，該批示須明確指出批給已獲接受及倘有與批給有關的處分行為，並載明為物業登記所需資料，但不影響以補充聲明對其作出補充。

## **第一百二十六條 提供保證金**

一、如屬租賃批給的情況，財政局自上條所指批示的公佈日起計十五日內，發出支付憑單予承批人，以便彼等在十日內提交相當於十二個月租金的保證金。

二、行政長官得許可以銀行擔保或清償能力可接受的其他擔保來代替存款。

## **第一百二十七條 憑證**

批給及倘有與批給有關的處分行為，均以按第一百二十五條第二款的規定公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

## **第一百二十八條 證明力**

上條規定作為批給憑證的批示，在法院內外對土地識別及該批示所載情況均具有證明力。

## **第一百二十九條 歸還**

將地塊歸還國家由行政長官批示訂定，並由公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

## **第一百三十條 利用的證明**

一、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實，而准照經在有關卷宗內註錄後，交還承批人。

二、如都市性土地或具有都市利益的土地的利用包括基礎設施，則該等設施由八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 — 行政性質的規則》所定的驗樓委員會進行查驗。

三、農用土地的利用由八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 — 行政性質的規則》所定的驗樓委員會進行查驗予以證實。

## **第一百三十一條 確定批給**

一、有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定。

二、如合同規定須履行特定義務有關批給方轉為確定，則在該等義務獲履行或在對履行義務提供擔保之前，不可進行有關轉換；而此項規定須在有關使用准照內載明。

## **第一百三十二條 使用准照的廢止**

一、如屬下列情況，土地工務運輸局局長可廢止使用准照：

（一）建於已批給的土地上的樓宇已不存在或已全部倒塌；

（二）建於已批給的土地上作非住宅用途且屬單一所有權制度的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年。

二、土地工務運輸局須在上款所指的決定轉為不可申訴後十五日內，將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在相關土地的物業登記中作出登記。

三、對第一款所指的廢止使用准照的決定，可在接獲通知日起計三十日內向運輸工務司司長提起任意訴願。

### **第三節 特別程序**

#### **第一百三十三條 規範性規定**

特別程序受專有規定規範，並補充適用普通程序的規定。

#### **第一百三十四條 臨時佔用**

一、申請臨時佔用時，須向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書，並須附同土地的使用計劃；如基於該土地的重要性或性質而無須提出使用計劃者，則須列明該土地擬作的用途、土地的標示及有關地形簡圖。

二、除上款所指的資料外，土地工務運輸局可要求申請人提交審議申請所需的其他資料。

#### **第一百三十五條 報告**

土地工務運輸局須對申請書作出分析及報告，其內容主要涉及：

- （一）土地是否適合擬進行的使用；
- （二）是否存在第三人的權利；
- （三）佔用該土地應遵的條件。

#### **第一百三十六條 對佔用的決定**

卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可就佔用及其應遵的條件作出決定。

## **第一百三十七條 佔用的憑證**

佔用以准照作為憑證。

## **第一百三十八條 無償批給**

一、申請無償批給時，須向土地工務運輸局提交致行政長官的申請書。

二、無償批給的程序，土地批給前無須進行公開招標，但有關申請須按情況符合第五十五條第二款、第六十二條第二款或第七十二條第二款規定的要件。

## **第四節 修訂批給**

### **第一百三十九條 修改批給用途及更改土地利用**

一、修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可。

二、如屬臨時批給，不容許修改批給的用途，但屬下列的情況除外：

（一）因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

三、如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，修改批給的用途及更改已批土地的利用不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但屬下列的情況除外：

（一）因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者；

（二）有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

## 第一百四十條

### 因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用

一、如有在償臨時批給或有償確定批給重新利用土地期間，因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法按批給合同的規定開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內，但不可超過第一百六十六條第一款（一）項或（二）項所指的期間，提出：

- （一）修改批給用途及 / 或更改土地利用的申請；
- （二）聯同受移轉人申請移轉批給所衍生的狀況及修改批給用途及 / 或更改土地利用，但僅限於本法律或有關批給合同沒有禁止移轉的情況；或
- （三）捨棄批給的申請。

二、在下列任一情況，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地：

- （一）逾上款所指的期間，承批人未作出該款所指的申請；
- （二）承批人提出修改批給用途及 / 或更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；
- （三）在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔。

三、屬無償批給，如因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內但不可超過第六十六條所指的期間，提出：

- （一）更改土地利用的申請；或
- （二）捨棄批給的申請。

四、在下列任一情況，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地：

- （一）逾上款所指的期間，承批人未作出該款所指的申請；

(二) 承批人提出更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；

(三) 在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔。

五、屬第一款及第二款的情況，承批人有權就受到的損害獲得賠償，但不影響下款的規定。

六、屬第二款(二)項或(三)項的情況，承批人僅可就其提出第一款所指的申請前受到的損害獲得賠償。

七、第五款所指的賠償的權利時效期間及賠償的金額均由制定城市規劃法律制度的法律訂定。

八、如土地批給正處於第六十六條、第一百六十六條第一款(一)項或(二)項所指的情況，則新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效，均不被視作承批人不遵守利用土地期間的合理理由。

## **第一百四十一條 審議申請**

一、對有關修改或更改的請求由行政長官以自由裁量方式審議，但尤須考慮下列因素：

(一) 所申請的用途與原定用途是否同屬某一商業、工業或工商混合式行業；

(二) 所申請的用途是否有助澳門特別行政區的發展；

(三) 提出申請的承批人已履行的負擔；

(四) 申請是否存在投機意圖；

(五) 新提出的利用是否抵觸現行法例或任何針對有關區域的城市規劃。

二、如予以批准，須修改批給合同，且須修訂租金或地租，並可按第



五十六條或第八十九條的規定引入特別條款。

三、如屬下列條款所指的情況，則須按第一百一十八條第三款及第四款規定的時間及方式，向公眾公佈有關申請的主要內容，尤其是申請人的名稱、已批給的土地面積、位置及用途、申請的批給用途及 / 或土地利用、倘有的附加溢價金金額，以及申請修改批給用途及 / 或更改土地利用的理由：

- (一) 第一百三十九條第二款；
- (二) 第一百三十九條第三款，但僅限於原利用計劃屬第一百一十九條第五款所指的大型建設計劃的情況。

### **第一百四十二條 許可發出工程准照**

如修訂確定批給的程序僅涉及修改批給的用途及 / 或更改已批土地的利用，而承批人已接受第一百二十三條所指的初端批示所訂定的且隨後將載於合同擬本內的條件，以及同時符合以下要件，則行政長官可基於公共利益例外地許可土地工務運輸局局長發出工程准照：

- (一) 所批土地不屬第一百一十九條第五款所指類別的大型建設計劃；
- (二) 有關工程計劃已獲土地工務運輸局局長視為可予以核准；
- (三) 承批人聲明：
  - (1) 接受行政長官在修訂批給的最終程序中對上述條件可能要求作出的調整；
  - (2) 同意如行政長官依法不批准修訂批給的申請並經土地工務運輸局局長隨後廢止工程准照，均無權要求任何賠償；
  - (3) 同意如因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而無法開始或繼續對土地重新利用，則無權基於工程准照被廢止而獲任何賠償。

## **第一百四十三條 程序**

批給的普通程序的規定經作出必要配合後，適用於因修改批給的用途及 / 或更改已批土地的利用、移轉、轉租賃或其他原因而修訂批給，以及捨棄批給的程序。

## **第十一章 替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況**

### **第一百四十四條 決定性的事實**

一、可因下列事由而替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，但本法律及有關批給合同另有規定者除外：

- (一) 合夥；
- (二) 以無償或有償方式自願作出生前替換或移轉的行為；
- (三) 法院的執行；
- (四) 繼承。

二、為適用本法律的規定，下列情況視為等同於替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況：

- (一) 如程序當事人或承批人是公司，且一次或多次累計移轉該公司或其控權股東公司資本超過百分之五十，但屬無記名股份有限公司除外；
- (二) 按《民法典》第二百五十八條第三款的規定設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為。

三、在不影響上款規定的情況下，屬下列批給，如移轉承批公司或其控權股東公司的資本超過百分之十，承批公司須在移轉事實發生後三十日

內將之通知土地工務運輸局，但無記名股份有限公司除外：

- (一) 臨時批給；
- (二) 確定批給，但僅限於移轉批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可的情況。

四、如不遵守上款的規定，行政長官可：

- (一) 如屬第一次違反，向承批人科以由批給合同訂定的罰款，又或如合同未有訂明，則科以相當於溢價金或判給價百分之一的罰款；
- (二) 如屬第二次違反，解除批給。

### **第一百四十五條 許可的需要**

一、替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，均須經行政長官預先許可，但不影響下條及第一百四十七條的規定。

二、如未經許可而替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，該等行為一概無效且不產生任何效力。

三、移轉確定批給所衍生的狀況無須許可，但本法律或有關批給合同基於批給的性質而另有規定者除外。

四、如重新利用確定批給的土地且有關利用尚未完成，則須經行政長官預先許可，方可移轉批給所衍生的狀況，否則，移轉無效且不產生任何效力。

### **第一百四十六條 禁止替換及限制移轉**

一、屬下列情況，禁止替換程序當事人：

- (一) 無償的土地批給；
- (二) 供從事專營業務的土地批給；

(三) 專用批給。

二、如屬上款(二)項及(三)項所指的批給，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，但已轉為確定的專用批給的死因移轉除外。

### **第一百四十七條 農用土地的批給制度**

如屬農用土地的批給，須遵守下列規定：

(一) 禁止以生前行為替換程序當事人；

(二) 移轉臨時或確定批給所衍生的狀況，須經行政長官預先許可，但屬確定批給的死因移轉除外。

### **第一百四十八條 佔用制度**

一、以准照佔用的程序中禁止替換申請人。

二、佔用准照所衍生的狀況屬不可移轉。

三、准照持有人可捨棄其准照以讓予第三人，但該第三人是否被接納，將由行政長官自由裁量審議，而為適用本法律的規定，新持有人的狀況視作原始持有的狀況。

### **第一百四十九條 許可替換及移轉**

如與程序或批給相關的溢價金、地租、租金、費用或稅項尚未繳清，又或有跡象顯示該等替換或移轉的申請具有投機性，則不許可替換或移轉。

### **第一百五十條 替換及移轉的限制**

一、進行替換及移轉時，須符合本法律對自然人或法人可擁有批給面積限額的規定，並具有對土地取得權利的正當性。

二、上款的規定不適用於法院執行或繼承的情況。

### **第一百五十一條 生前替換**

一、以生前行為替換程序的當事人，須由所有利害關係人提出申請。

二、申請書須由土地工務運輸局組成卷宗及作出分析，並由行政長官自由裁量審議。

三、將許可替換的決定通知利害關係人後，替換即視為已經作出。

### **第一百五十二條 死因替換**

一、繼承人替換程序當事人，須由任一繼承人自該當事人死亡之日起計一百八十日內提出申請，否則將有關卷宗歸檔。

二、申請書須附同程序當事人的死亡證明書、關於已提起財產清冊司法程序或已提出公證確認資格的證明文件；如有遺囑，還須附同其經認證副本。

三、如有合理理由解釋，上款所指的文件可隨後方附加於卷宗內。

### **第一百五十三條 替換的時刻**

程序當事人的替換許可，僅可在作為臨時批給憑證的運輸工務司司長批示在《公報》公佈前作出。

### **第一百五十四條 生前移轉**

一、移轉批給所衍生狀況的申請，須由承批人及受移轉人共同提出。

二、如屬下列情況，移轉不獲許可，但有合理理由者除外：

（一）不遵守土地利用的任一期間；

(二) 工程的實施不按獲核准的工程計劃進行；或

(三) 土地的利用不按有關合同所規定的條件及方式發展或落實。

三、如在下列情況提出申請移轉，須按第一百一十八條第三款及第四款的方式及時間，向公眾公佈有關申請的主要內容，尤其是承批人的名稱、受移轉人的名稱、已批給的土地面積、位置及用途、倘有的附加溢價金額，以及申請移轉的理由，但屬死因移轉或透過司法訴訟程序進行的情況除外：

(一) 臨時批給；

(二) 確定批給，但僅限於移轉批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可。

### **第一百五十五條 許可的決定**

一、決定許可移轉批給所衍生的狀況時，須指明新承批人應遵守的條件，尤其是關於土地的利用期間及附加溢價金的支付。

二、為適用上款的規定，在下列情況，移轉須繳交附加溢價金：

(一) 在臨時批給期間移轉；

(二) 屬第一百四十五條第四款的情況。

三、上款所指的附加溢價金為按以下方式計算所得的差額：

(一) 如申請不包括修改批給用途或更改土地利用，則以原批給合同所載的各用途的建築面積，按遞交移轉申請日正生效的溢價金法例計算所得的總溢價金，再與原合同的總溢價金相減所得的差額；

(二) 如申請包括修改批給用途及 / 或更改土地利用，則按新利用計劃獲土地工務運輸局核准日正生效的溢價金法例，計算該計劃所載各項用途的建築面積而得總溢價金，再與原合同的總溢價金相減所得的差額；

- (三) 如申請不包括修改批給用途或更改土地利用，但是次移轉前曾獲許可修改批給用途及 / 或更改土地利用，則按遞交移轉的申請日正生效的溢價金法例，計算對上一次獲許可修改批給用途及 / 或更改土地利用的利用計劃所載的各項用途的建築面積而得的總溢價金，再與在未獲許可作任何修改批給用途及 / 或更改土地利用前的原合同所載的總溢價金和曾因獲許可修改批給用途及 / 或更改土地利用而修訂的批給合同所載的附加溢價金的總和相減而得的差額。

四、如按上款的規定計算所得的差額為負數，承批人不獲退回任何款項。

### **第一百五十六條 概括許可**

一、可於批給合同內概括許可在同時符合下列要件的情況下，移轉都市性土地或具有都市利益土地的租賃批給所衍生的狀況：

- (一) 對土地所作利用足以容許將臨時批給全部或部分轉為確定批給；
- (二) 批給旨在建造樓宇，而該等樓宇由可按分層所有權制度分屬不同所有人的獨立單位組成。

二、如概括許可保留調整租值的權利，則所作出的移轉導致受移轉人須接受將來訂定的租金。

### **第一百五十七條 死因移轉**

一、對有償臨時批給所衍生的狀況的死因移轉，須由任一繼承人根據第一百五十二條所訂的期間及方式提出申請。

二、在上款所指的情況，行政長官得以繼承人明顯地未能確保履行批給所定的義務作為依據，不許可移轉，且不影響以下兩款的規定。

三、如不按第一款的規定提出申請或移轉申請不獲許可，且出現第一

百六十六條任一項的情況，則行政長官可解除臨時批給，而承批人的繼承人有權因在土地上已作出的一切改善物而獲得相當於第一百七十條所指的宣告解除批給的批示在《公報》公佈日該等改善物的實際價值的賠償，但屬下款所指的情況除外。

四、在下列的情況，臨時批給失效，並將在該土地作出的一切改善物撥歸澳門特別行政區，而繼承人無權獲得任何賠償或補償：

- (一) 因可歸責於繼承人的事實而未能在承批人死亡之日起計一年內申請司法分割或作出非司法分割；及
- (二) 出現第一百六十六條任一項的情況。

五、如屬有償確定批給，則須在承批人死亡之日起計一百八十日內，由任一繼承人將移轉一事通知財政局，否則每日處以相等於兩倍租金的罰款，而財政局隨後須將有關移轉通知土地工務運輸局，以便更新相關的卷宗資料。

六、上款的規定不適用於已設定分層所有權的獨立單位的死因移轉。

### **第一百五十八條 訴訟程序內的替換及移轉**

一、在可導致因死亡或以生前行為替換當事人或移轉臨時批給所衍生的狀況，或以生前行為移轉須經行政長官預先許可移轉的確定批給所衍生的狀況的訴訟程序中，在未經行政長官依職權或應利害關係人申請而作出許可替換或移轉的批示之前，不作判決。

二、如本應導致上述替換或移轉的法律關係被判決裁定理由不成立，則上款所指的許可即告失效。

### **第一百五十九條 公證員的義務**

一、公證員僅於租賃批給轉為確定時，方可繕立對該批給所衍生的狀況進行移轉的公證書，但不影響下款的規定。



二、如按本法律或合同規定，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，則在有關移轉獲許可前，公證員不得繕立有關移轉的公證書。

三、第一款所指的公證書須註明批給合同及受移轉人已接受有關條款，以及按有關情況須附註提醒該等受移轉人留意第一百五十六條第二款的規定。

### **第一百六十條 繼承人或共有權利人所作的分割**

如土地須由承批人的繼承人分割，或任一共有權利人擬進行分割，則須遵守下列規定：

- (一) 如各利害關係人已達成協議，且實質上可作分割，則須向行政長官提出分割申請，並須將申請書遞交予土地工務運輸局；
- (二) 如分割所造成的地塊不適合批給的用途，則該分割不獲許可；
- (三) 如未達成協議，則不論在實質上可否作出分割，該程序須按《民事訴訟法典》的規定辦理。

### **第一百六十一條 許可的失效**

屬許可將臨時批給所衍生的狀況作死因移轉的情況，自許可批示的通知日起計一年後，如仍未作出判決或訂立確認繼承人資格的公證書，則有關許可即告失效。

### **第一百六十二條 合夥**

一、如包括申請人或承批人在內者對現存狀況設定共同擁有權，則構成合夥。

二、對無償批給，不容許設立合夥。

三、合夥須符合以生前行為替換或移轉的要件。

### **第一百六十三條 移轉的憑證**

一、以生前行為移轉有償臨時批給或移轉須經行政長官預先許可移轉的有償確定批給所衍生狀況，又或死因移轉有償臨時批給所衍生狀況，均以公佈於《公報》的運輸工務司司長批示、法院判決或公證確認受移轉人資格為憑證；如屬後兩者的憑證，須經行政長官預先許可。

二、移轉都市性土地或具有都市利益土地的有償確定批給所衍生狀況，均按不動產移轉的規定作出，但不影響上款的規定。

### **第十二章 終止程序及批給**

#### **第一百六十四條 不批准申請**

如申請人或其代表不遵守本法律及補充法規的規定，且所作的違反行為應引致不獲批准的結果，又或對已獲通知履行的義務在既定期間內不予履行，則不批准批給申請，並將有關卷宗歸檔。

#### **第一百六十五條 卷宗歸檔**

屬下列情況，將批給卷宗歸檔：

- （一）未經行政長官的許可而替換程序當事人；
- （二）捨棄申請；
- （三）程序因可歸責於利害關係人的原因而中止超過六個月。

## **第一百六十六條 批給的失效**

一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給亦告失效：

- (一) 未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用或重新利用，又或如合同未有訂明，在第一百零四條第三款所指的一百五十日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款；
- (二) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

- (一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；
- (二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。

## **第一百六十七條 宣告失效**

臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

## **第一百六十八條 失效的後果**

一、批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償。

二、在不影響上款規定的情況下，如宣告以長期租借方式的批給失效，則將承批人佔有土地而不加利用的年數乘以有關利用權價金的二十分之一的款項撥歸澳門特別行政區，而該價金的餘額則退還承批人。

三、按第一百六十六條及上條的規定宣告批給失效，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租或倘有的罰款。

### **第一百六十九條 解除及收回**

一、除第七章、第十章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，不論是否屬確定批給，行政長官亦可解除租賃批給：

- (一) 在合同或法律所定期間內不繳付溢價金；
- (二) 未經預先許可而修改批給用途或更改土地的利用；
- (三) 土地的使用偏離批給的目的，或該等目的從未實現；
- (四) 在禁止轉租賃的情況下或未經本法律規定的預先許可而將批給土地轉租賃；
- (五) 違反第一百四十五條、第一百四十六條或第一百四十七條的規定，未經許可而將批給所衍生的狀況移轉；
- (六) 違反其他在合同內已訂明須作此處罰的義務。

二、批給被解除後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償，但不影響第七十條第四款、第一百四十條第五款及第一百五十七條第三款的規定。

三、如出現第一款所指的任一情況，以長期租借方式批給的土地可被收回，已繳付的溢價金和利用權價金，以及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，而澳門特別行政區可根據該改善物於宣告收回土地的批示在《公報》公佈之日的實際價值，給予承批人以行政長官批示訂定的賠償，但不影響下款的規定。

四、如出現第六十七條或第一百四十條第四款的情況，以長期租借方式無償批給的土地可被宣告收回，承批人無權獲任何賠償，亦無權取回以任何方式已在土地上作出的改善物。

五、按第一款或第三款的規定解除批給或收回土地，並不影響徵收所

欠繳的到期溢價金、租金、地租及倘有的罰款。

### **第一百七十條 宣告解除及收回**

解除及收回均由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

### **第一百七十一條 單方終止都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給**

一、僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設的理由，行政長官方可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十八個月之前以書面通知承批人單方終止有關合同。

二、如行政長官行使上款所指的權力，則承批人有權獲得相當於批給所衍生的權利尤其包括已作出的改善物例如建造物或建築物在第一百七十四條第一款所指的宣告單方終止的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償，但批給合同另有規定者除外。

### **第一百七十二條 單方終止農用土地的租賃批給**

一、僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設的理由，行政長官方可於租賃合同期或任何續期屆滿至少六個月之前以書面通知承批人單方終止有關合同。

二、如由行政長官行使上款所指的權力，則除非批給合同另有規定，承批人有權：

- (一) 取回在相關土地已作出的一切改善物，但以不損害該土地的經濟價值為條件；
- (二) 獲得相當於批給所衍生的權利尤其包括已作出的必要改善物在第一百七十四條第一款所指的宣告單方終止的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償。

### **第一百七十三條 農用土地的租賃批給期屆滿**

一、如協定對農用土地租賃不予續期或在特定期間屆滿後不予續期，則合同有效期屆滿僅賦予承批人取回改善物的權利；取回改善物須以不損害該土地的經濟價值為條件。

二、任何其他的改善物一概歸澳門特別行政區所有，而無須作任何賠償。

### **第一百七十四條 單方終止的宣告**

一、在不影響第一百七十一條第一款及第一百七十二條第一款規定的情況下，該等條文所指的單方終止須透過公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

二、土地工務運輸局須在上款的批示公佈後十五日內，通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在土地的物業登記中作出登記。

### **第一百七十五條 失效**

一、被宣告單方終止的租賃批給於批給期屆滿失效。

二、上款所指的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

### **第一百七十六條 改善物**

本法律所規定的有權因改善物而獲得賠償或取回改善物，僅限於在同一合同或任何續期的有效期內於批給土地所作出的改善物，而不論由現時或先前的承批人作出。

### **第一百七十七條 賠償**

一、第七十條第四款、第一百五十七條第三款、第一百七十一條第二

款及第一百七十二條第二款（二）項所指的賠償的金額可藉下列方式訂定：

- （一）澳門特別行政區政府與承批人協議；
- （二）司法裁判。

二、對本條規定的事宜，還適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》第三章及十月二十日第 43/97/M 號法令第二編及第三編第一章的規定。

### **第一百七十八條 終止以准照佔用**

屬下列情況，臨時佔用准照失效：

- （一）在訂定的期間內未開始利用；
- （二）連續或間斷中止利用的時間超過有關准照所容許者。

### **第一百七十九條 勒遷**

一、如發生下列任一情況，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷：

- （一）宣告批給失效；
- （二）宣告解除租賃批給或專用批給；
- （三）宣告收回以長期租借方式批給的土地；
- （四）准照廢止或失效。

二、勒遷按經作出必要配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程 - 行政性質的規則》的規定進行。

## **第十三章 地籍、物業登記及執行機關**

## **第一節 地籍及物業登記**

### **第一百八十條 土地範圍的界定**

土地範圍的界定按地籍資料作出，並受特別法例規範。

### **第一百八十一條 須作登記的行為**

一、下列行為須作登記：

- (一) 臨時批給及確定批給，以及確定批給的續期；
- (二) 將批給所衍生的權利移轉；
- (三) 因許可修改批給標的、用途或更改批給土地的利用而導致的批給修改；
- (四) 第一百零五條第一款、第一百三十二條第二款及第一百七十四條第二款所指的事實；
- (五) 批給的失效或解除；
- (六) 收回以長期租借方式批給的土地。

二、為登記的目的，禁止將多塊同屬一人但具不同法律性質的憑證的地塊合併。

三、登記可由物業登記局依職權按土地工務運輸局發出的文件作出，或應本法律規定的任何權利人、共同權利人、債權人或其他利害關係人的申請作出。

四、批給續期的登記無須繳納手續費。

五、在宣告批給解除或失效或收回土地的批示在《公報》公佈後十五日內，土地工務運輸局須將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附



註方式在土地的物業登記中作出登記。

### **第一百八十二條 對批給的登記**

一、在批給的登錄摘錄內，除載明批給及利用的期間外，還須載明有關用途、年租及有關利用的概要。

二、對確定批給的修訂及續期須在有關登錄內以附註方式登記。

三、如因續後的移轉或批給的登錄資料不足導致批給修訂的登記不清晰，則該登記應以登錄方式作出，並載明有關權利人及第一款所指的一切資料。

四、在上款所指情況下，須載明最初的登錄編號，並在最初的登錄中註明對新登錄的備考。

### **第一百八十三條 依職權作出的通知**

物業登記局須最遲在每月的最後一日，將上月依據第一百二十五條所指的運輸工務司司長批示而作出的所有登記的清單寄予土地工務運輸局。

## **第二節 執行機關**

### **第一百八十四條 劃界**

臨時或確定劃界均由地圖繪製暨地籍局作出。

### **第一百八十五條 檢查及監察**

一、土地工務運輸局具下列職權：

- (一) 檢查所申請批給的土地，以便調查向其提出的問題並就該等問題作出報告；
- (二) 查核對批給土地及佔用土地的利用；
- (三) 定期監察土地的狀況，並舉報所發現的違法佔用及本法律規定的其他違法行為。

二、為適用上款（三）項的規定，不得阻止土地工務運輸局的監察人員進入任何土地，不論該土地的法律制度為何，但屬私有土地除外。

### **第一百八十六條 公共實體的協助義務**

地圖繪製暨地籍局及土地工務運輸局執行地籍及批給程序的相關職責時，公共實體須按該兩局的要求提供解釋及協助。

### **第一百八十七條 實況筆錄**

一、土地工務運輸局人員在執行監察職務時，須就違抗其正當命令的事實或本法律規定的任何違法行為製作實況筆錄。

二、實況筆錄尤須載有下列資料：

- (一) 構成犯罪或行政違法行為的事實；
- (二) 犯罪或行政違法行為實施或被發現的日期、時間、地點及情節；
- (三) 已知悉的證據方法。

### **第一百八十八條 查封的通知**

對都市性土地、具有都市利益的土地或農用土地的承批人權利的查封，須通知檢察院，以維護澳門特別行政區的權利，但屬確定批給且移轉該批給所衍生的狀況無須經行政長官預先許可的情況除外。

## **第一百八十九條 維護公共利益**

如因欠澳門特別行政區的地租、租金、費用及稅項，而在稅務執行程序內公開拍賣批給所衍生的權利，則檢察院代表須至少提出為展開首次出價而定的款額，而其底價不得低於欠款額或行政長官所定的其他限額。

## **第十四章 處罰**

### **第一節 犯罪**

## **第一百九十條 劃界的欺詐**

拆除、更換或修改依法作出的劃界標誌者，處最高六個月徒刑或科最高六十日罰金。

## **第一百九十一條 拆除及挪取有價物**

一、拆除或挪取批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物者，處最高三年徒刑或科罰金。

二、為適用上款及下條的規定，凡價值超過澳門幣二千元者，視為有價物。

## **第一百九十二條 毀損**

將批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物全部或部分毀滅，又或使之損壞、變形或失去效用者，處最高五年徒刑或科罰金，並相應適用《刑法典》第二百零一條的規定。

## **第一百九十三條 違令罪**

非法佔用屬公產或私產的土地，且不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，將以《刑法典》第三百一十二條第一款規定的違令罪處罰。

## **第一百九十四條 法人的刑事責任**

一、如出現下列任一情況，法人，即使其屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團及特別委員會，均須按本條的規定對本節所指的犯罪負責：

- （一）其機關或代表人以該等實體的名義及為其利益而實施本節所指的犯罪；
- （二）聽命於上項所指機關或代表人的人，以該等實體的名義及為其利益而實施本節所指的犯罪。

二、如行為人違反有權者的明示命令或指示而作出行為，則排除上款所指實體的責任。

三、第一款所指實體的責任並不排除有關行為人的個人責任。

四、就本節所指的犯罪，對第一款所指的實體科處最高三百六十日罰金，但不影響第一百九十條的規定。

## **第一百九十五條 判決的效力**

因實施本節所指的犯罪而被判刑者，自有關判決轉為確定之日起五年內，不得獲批給土地或獲發給土地佔用准照。

## **第二節 行政違法**

## **第一百九十六條 非法佔用土地**

非法佔用屬公產或私產的土地者，按被佔用的土地面積，科處以下罰款：

- (一) 不足或等於五百平方米，罰款澳門幣五萬元至澳門幣十萬元；
- (二) 五百平方米以上至一千五百平方米，罰款澳門幣十五萬元至澳門幣七十五萬元；
- (三) 一千五百平方米以上至二千五百平方米，罰款澳門幣八十萬元至澳門幣一百五十萬元；
- (四) 二千五百平方米以上，罰款澳門幣一百六十萬元至三百萬元。

### **第一百九十七條 其他行政違法行為**

不遵守第一百條至第一百零二條的任一規定者，科以澳門幣一萬元至澳門幣五萬元罰款。

### **第一百九十八條 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，且距對上一次的行政違法行為實施日不足五年，再實施本節所指的行政違法行為者，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。

### **第一百九十九條 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及特別委員會，均須對其機關或代表以其名義且為其利益而作出本節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，則排除上款所指責任。

三、第一款所指實體的責任不排除有關行為人的責任。

## **第二百條 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任何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或特別委員會科處罰款，則該罰款以該社團或委員會的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或委員的財產以連帶責任方式支付。

## **第二百零一條 處罰職權**

對違反本法律的行政違法行為予以處罰，屬行政長官的職權。

## **第二百零二條 處罰程序的通知方式**

因違反本法律而提起的行政處罰程序中的通知按第二百零三條至第二百零五條的規定進行，並補充適用《行政程序法典》的規定。

## **第二百零三條 直接通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員可直接將有關通知書交予被通知人，並由被通知人在證明上簽署作實。

二、如被通知人拒絕接收通知書或簽署證明，土地工務運輸局人員須在證明上註明此情況，並在現場張貼該通知書，則通知視為完成。

## **第二百零四條 郵寄通知**

一、在處罰程序中，土地工務運輸局人員亦得以單掛號信方式通知被通知人。

二、凡按下列地址以單掛號信作出的通知，推定被通知人於信件掛號日後的第三日接獲通知；如第三日並非工作日，則推定於緊接該日的首個工作日接獲通知：

- （一）如被通知人為澳門特別行政區居民，則為身份證明局的檔案所載的常居所；
- （二）如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，則為身份證明局和商業及動產登記局的檔案所載的住所；
- （三）如被通知人為按有關投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留的規定而獲准臨時居留者，則為澳門貿易投資促進局的檔案所載的通訊地址或住址；
- （四）被通知人指定的通訊地址或住址。

三、如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。

四、僅在因可歸咎於郵政服務的事由而令被通知人在推定接獲通知的日期後才接獲通知的情況下，方可由其推翻第二款所指的推定。

五、應土地工務運輸局的要求，身份證明局、商業及動產登記局和澳門貿易投資促進局均有義務提供第二款所指的資料。

## **第二百零五條 其他通知方式**

如不知悉被通知人的身份或住址，則土地工務運輸局將通知內容刊登於澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章，通知即視為完成。

## **第二百零六條 罰款的繳付及強制徵收**

- 一、罰款須自接獲處罰決定通知之日起十五日內繳付。
- 二、如未在上款規定的期間內自行繳付罰款，則透過主管實體按稅務

執行政程序的規定，以處罰決定的證明作為執行憑證進行強制徵收。

## **第二百零七條 罰款歸屬**

對違反本法律的行政違法行為科處罰款的所得，屬澳門特別行政區的收入。

## **第二百零八條 騰空土地的命令**

一、行政長官具職權發出騰空非法佔用屬公產或私產的土地的命令，並訂定騰空土地的期間。

二、如上款所指的期間屆滿而有關土地尚未騰空，則土地工務運輸局可根據《行政程序法典》的規定，執行騰空土地的命令。

三、為適用本法律的規定，如中止執行第一款所指的命令，視作立即對公共利益造成嚴重損害。

## **第二百零九條 騰空土地程序的通知**

第二百零二條至第二百零五條的規定，經作出必要配合後，適用於騰空土地程序的通知。

## **第二百一十條 處理擬騰空的土地上的物品**

一、在由土地工務運輸局執行第二百零八條第一款規定的騰空土地的命令的過程中，於現場發現存在身份證明文件或具價值的動產，則該局人員須編製載有該等文件或動產清單的筆錄，該筆錄亦須由在場的一名治安警察局人員簽署作證。

二、土地工務運輸局須將上款所指的文件或動產保存在適當的地方，並按下款規定的方式通知利害關係人認領該等文件或動產。



三、即使土地工務運輸局可即時通知在場的利害關係人，仍須在澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章刊登認領文件或動產的通知。

四、如在上款規定的通知刊登後六十日內無人申請認領該等文件或動產，或在提出認領申請後三十日內，申請人未作認領或未能提供其具有處分該等文件或動產的正當性的證明，則土地工務運輸局可：

（一）將該等文件交澳門特別行政區相關的主管實體，以便採取適當措施；

（二）將該等動產交澳門特別行政區相關的主管實體以下列任一方式處理，但不影響第六款規定的適用：

（1）贈與不牟利機構；

（2）透過公開拍賣、私人磋商或直接磋商方式進行非司法變賣。

五、上款（二）項（2）分項所指的非司法變賣的所得，歸澳門特別行政區所有。

六、如第一款所指的動產為動物、植物、危險物或易變壞之物，則土地工務運輸局局長可決定將之送交相關的主管實體進行毀滅、作社會公益用途或採取其他適當的方式處理。

七、為適用第一款的規定，“具價值的動產”是指價值明顯超過澳門幣一萬元，且非安裝於有關建築物或其固定的設施內或外的物品。

## **第二百一十一條 騰空費用**

一、如由土地工務運輸局執行第二百零八條第一款規定的騰空土地的命令，則騰空費用及保存上條所指文件及動產的費用均由違反該命令的人承擔，並須在該局指定的期間及地點繳交有關費用。

二、如不在上款所定的期間內繳交有關費用，則按稅務執行程序的規定，以土地工務運輸局發出有關已作出費用的證明作為執行憑證，進行強

制徵收。

## **第十五章 最後及過渡規定**

### **第二百一十二條 本法律對已出現的情況的適用**

對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定。

### **第二百一十三條 尚未完成的佔用程序及批給程序**

一、對尚未完成以准照佔用的程序及批給程序，本法律的規定適用於在其生效後作出的一切行為。

二、本法律適用於嗣後的行為時，如須改變在程序內已作出的行為，則主管實體須採取措施確保僅作出確屬必要的改變，並使利害關係人的損失減至最低。

### **第二百一十四條 以准照佔用**

本法律適用於在其生效前已獲許可以准照的佔用，無須更換有關憑證，且不影響有關准照內所規定的條件。

### **第二百一十五條 臨時批給**

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

- (一) 如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；
- (二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同

所作的約定；

- (三) 如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。

## **第二百一十六條**

### **過去作出的確定租賃批給**

一、確定租賃批給的現有承批人，須在本法律生效起計一年內，聲明有關批給擬繼續受原有法例規範，直至其批給合同期或續期屆滿為止，或選擇適用本法律，但不影響第四款及下條的規定。

二、如批給土地上的建築物屬分層所有權制度，則上款所指的聲明須由佔該分層建築物總值超過三分之二的分層所有人共同作出。

三、如未按第一款規定提交任何聲明，則視為承批人選擇適用本法律。

四、在本法律生效前已簽訂的租賃批給合同於續期時，租金應按照續期時有效的表予以調整。

五、第四十九條第二款（一）項及第一百三十二條的規定不適用於本法律生效前已轉為確定的有償租賃批給。

## **第二百一十七條**

### **過去作出的無償批給**

一、本法律適用於本法律生效前已作出的無償批給，但不影響有關無償批給轉換為有償批給的事宜仍可繼續適用原有法例的規定。

二、屬上款所指的批給承批人，須於本法律生效後一年內提出申請將無償批給轉為有償，否則原有法例有關該等事宜的規範不可繼續適用於該等無償批給。

三、按上款的規定轉為有償的批給，不可修改原批給的用途，但因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而需要修改者除外。

## **第二百一十八條**

### **過去作出的抵押及其他法律行為**

一、第四十二條第七款的規定不適用於本法律生效前已依法作出的抵押。

二、第一百四十四條第二款的規定不適用於本法律生效前已依法作出該款（一）項或（二）項所指的法律行為。

## **第二百一十九條**

### **已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序**

第二百零二條至第二百零六條，以及第二百零九條的規定，不適用於在本法律生效日已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序。

## **第二百二十條**

### **補充法例**

對於本法律未有明確規範的事宜，按其性質補充適用《行政程序法典》、十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》、《刑法典》、《刑事訴訟法典》及《物業登記法典》的規定。

## **第二百二十一條**

### **補充法規**

在本法律所指的補充法規生效前，規範相關事宜的法例繼續生效。

## **第二百二十二條**

### **廢止**

廢止：

- （一）經六月二十七日第 5/81/M 號法律、二月六日第 2/82/M 號法律、八月十三日第 8/83/M 號法律、七月二十一日第 78/84/M 號法令、七月二十九日第 8/91/M 號法律、十一月十八日第 13/91/M 號法律及七月四日第 2/94/M 號法律修改的七月五

日第 6/80/M 號法律《土地法》；

(二) 經五月二十七日第 26/96/M 號法令修改的十二月二十六日  
第 51/83/M 號法令；

(三) 十月二十日第 43/97/M 號法令第十五條第二款。

### 第二百二十三條 生效

本法律自二零一四年三月一日起生效。

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

## 第一常設委員會 第 3/IV/2013 號意見書

事由：《土地法》法案

### I 引言

1. 標題所示法案由澳門特別行政區（以下簡稱特區）政府提交，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c）項規定，透過2012年12月7日第1078/IV/2012號批示接納該法案。

2. 上述法案於2013年1月3日舉行的全體會議上引介，其後於2月4日舉行的全體會議上獲一般性通過。立法會主席透過2013年2月5日第109/IV/2013號批示，將上述法案派給本委員會進行“審議和編製意見書”。

3. 在完成法案第一階段的立法程序後，緊接著即進入第一常設委員會的細則性審議階段。

須指出，很多非該委員會成員的議員，尤其立法會副主席，均多次列席委員會的正式會議，積極地對許多問題作出貢獻。

4. 委員會於2013年2月22日至8月6日期間共舉行了四十三次正式會議。政府多名代表列席了其中二十次會議。

5. 須指出的是，除了上述的正式會議外，立法會的顧問團與政府代表就法律技術層面亦舉行了九次技術會議，在雙方充分合作的基礎上，使法案的最後文本能夠在技術方面得到多項改善。

另要指出的是，在討論過程中的最後數個星期，政府除了分別於2013年7月1日、10日、15日、19日及26日提供非正式的整份法案文本外，還多

次提供法案零散部分的非正式文本予委員會，這自然使到條文方面的技術討論更為良好及到位。如果不是這樣，委員會的工作會變得更為困難及受到更大限制。

6. 立法會方面就法案的整體及一些部分進行了許多分析。首先，要特別指出的是歐安利議員撰寫的“*土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議*”<sup>1</sup>，當中涉及對許多問題的修訂建議。

還有黃顯輝議員2013年4月12日題為“*關於都市性土地之確定性有償租賃批給的續期制度之初探*”的深入研究<sup>2</sup>。

亦有唐曉晴議員“*就土地法（2013年7月3日的版本）提出之書面意見*”<sup>3</sup>。

此外，立法會顧問團亦對法案作了書面之分析及意見，委員會也向政府提交了對土地法法案的一些問題、疑問和建議。

第一常設委員會亦創新性地對其舉行的數十次會議作摘要記錄，當中包括與政府代表會面的會議以及與第二常設委員會及政府代表舉行的會議。

另一方面，委員會在此期間收到不少相關的意見，包括澳門律師公會提出的題為“*就行政長官辦公室提交立法會的《土地法》法案文本進行分析*”的意見<sup>4</sup>，以及團體或市民的意見。

以上意見純屬提出者的意見，不代表委員會的意見，為便於議員及公眾參閱，故將有關意見附於本意見書。

7. 在上述第四及五點所指的會議中（即委員會的正式會議以及顧問團的技術會議），討論了多個問題，還針對法案多個重要領域提出了多項建

---

<sup>1</sup> 附於本意見書。

<sup>2</sup> 亦附於本意見書。

<sup>3</sup> 亦附於本意見書。

<sup>4</sup> 附於意見書。

議，其中既有一般及原則性的問題，也有較具體的以及單純技術及行文上的完善。

8. 值得強調的是，委員會認為，相對於法案的最初文本，法案的最後文本在立法技術層面上有相當大的改善，此外，委員會提出的一些建議亦於法案的最後文本中有所反映，該文本的條文最終增加至二百二十三條。

然而，由於本立法程序有很大的時間限制，委員會即使已全力以赴、仔細審議，但仍不能排除條文中尚有可能存在一些問題或疑問。除可利用的時間有限，以及在立法屆最後階段中立法會各個方面的資源均已達飽和狀態之外，基於條文的數量及高度技術性，認為適宜在法律實施後，根據所取得的經驗，對該法律作出一些修改和優化。

9. 7月29日，透過公函第570/D96/IV/GPAL/2013號，收到正式的法案最後文本。

為了完成意見書，顧問團及翻譯人員均作出超凡的努力，也唯有如此方能完成該宏大、複雜及重要法案的研究分析工作。還需要指出的是，由於政府實在太遲才向立法會提交本法案以及其他法案的最後文本，導致不論在法律還是翻譯方面均要面對既大量且艱巨的工作。對此，將來必定要避免，否則將會影響社會和立法會本身的工作和能力<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 須指出，立法會為此需要在翻譯方面尋求外來的支援。



## II 引介及背景

10. 政府於法案的理由陳述中說明了起草及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此在此引述幾段相關的內容。

11. 然而，在提及理由陳述後，有必要憶述立法會就土地法其整體或其中某些部分開展的大量工作，曾透過書面質詢<sup>6</sup>、口頭質詢<sup>7</sup>及議程前發言<sup>8</sup>觸及相關問題，尤其較具重要性<sup>9</sup>的是分析土地及公共批給制度的臨時委員會及土地及公共批給事務跟進委員會多年來所製作的詳盡報告書以及針對修訂土地法所提出的建議。

除了2007年8月14日的“工作情況介紹”外，分析土地及公共批給制度臨時委員會亦製作了第1/III/2009號報告書。而土地及公共批給事務跟進委員會則製作了第1/IV/2010號報告書及第1/IV/2011號報告書。

雖然法案的理由陳述沒有提及這些年來在本法案引介前所作出的工作，但認為在此作憶述是合適的，因為這除了有助於對一些新的解決方案的解釋以外，亦有助於了解背景。

### A) 節 一 法案的理由陳述

12. 透過附隨法案的理由陳述，先對重要的背景進行介紹。

上述的理由陳述指出“澳門特別行政區經濟和社會不斷發展，不僅城市空間格局發生較大變化，回應民生的社會建設用地需求亦日益增加；而隨着賭權開放，旅遊業蓬勃發展，也帶動了不少大型建設和旅遊項目的投

---

<sup>6</sup> 澳門特別行政區成立後，約 180 份。

<sup>7</sup> 澳門特別行政區成立後，約 25 份。

<sup>8</sup> 澳門特別行政區設立後，已超過 100 份。

<sup>9</sup> JOÃO MARTINS CLARO, Aspectos jurídicos da reforma da Lei de Terras de Macau, 2009, 第 3 頁，曾強調立法會委員會在這工作上所作的貢獻。

資。在此情況下，面對澳門特別行政區境內有限的土地資源，如何有效將之開發、分配和利用，是政府重點研究工作之一，亦是社會各界十分關注的問題。事實上，對於土地的分配、批給和置換的條件，土地用途的劃定，土地批給的程序，溢價金訂定的標準，批給後更改土地用途，更改發展計劃，轉讓土地批給，逾期利用土地甚至將土地閒置或荒廢，還有土地上可建樓宇的體量和高度，以及其對周邊環境影響等等問題，近年已成為社會廣泛討論的內容，且要求全面檢討《土地法》的呼聲亦不斷增加。”

13. 為此，提案人指出“面對社會各界的訴求，尤其是上述種種問題，沿用了三十多年的《土地法》確不能有效配合現時澳門特別行政區的發展，因此，政府於二零零八年成立專責工作小組，啟動《土地法》及相關配套法例的檢討工作，從批地方式、批地面積、批地期限、修改批地用途、批地的轉讓、溢價金的訂定方法、批地程序、監察履行批地合同的機制等八大方面進行分析。”需要強調的是，理由陳述內沒有提及針對這些問題立法會所作出的大量工作，尤其是透過分析土地及公共批給制度的臨時委員會及土地及公共批給事務跟進委員會所舉行的會議和製作的相關報告書，以及無數的議程前發言。

14. 這一立法程序的歷史進程被如此概述：“專責工作小組於二零零八年十一月及二零一零年十二月展開了兩輪公眾諮詢，其後，經深入分析所蒐集的意見及聽取執行部門的意見，並吸納社會各界對《土地法》的諮詢文本提出的可行性意見和建議，以及配合《城市規劃法》、《舊區重整法律制度》和《都市建築法律制度》等草案的內容，結合澳門特別行政區的實際社會情況，草擬了本法案。”

15. 另一方面，“由於土地用途的劃定以及如樓宇的體量及高度等建築條件，分屬《城市規劃法》及《都市建築法律制度》等草案規範的事宜，故本法案着重規範土地的管理，尤其是完善土地的批給制度其中包括豁免公開招標和土地置換的要件，提高批給程序的透明度，修訂土地溢價金的訂定標準以更能反映土地的市場價值、進一步規限土地批給轉讓的條件，加強對土地利用的監察和對逾期利用的處罰，避免土地出現閒置或荒廢的情況，遏止非法佔用土地的行為等，以確保澳門特別行政區境內的土地資

源能充分發揮其效用。”

16. 法案的背景是按基本法以下規定為基礎：“根據《澳門特別行政區基本法》第七條的規定，「澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區支配。」因此，本法案相應地對土地的劃分及處置方面，作出相應修改，以恪守「土地國有原則」。同時，亦嚴格遵循《澳門特別行政區基本法》第六條及第一百二十條的規定，尊重私有財產權和已批給土地的既有權利。”

17. 理由陳述敘述了法案的結構：“本法案由十五章組成，包括「一般規定」(第一章)、「公產、私產及私有土地」(第二章)、「保留地」(第三章)、「對土地批給所衍生的權利的公用徵收及設定行政地役權」(第四章)、「可處置的土地的分類及使用和利用條件」(第五章)、「土地的處置」(第六章)、「批給及佔用」(第七章)、「劃界」(第八章)、「承批人的權利與義務」(第九章)、「批給及佔用的程序」(第十章)、「替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況」(第十一章)、「終止程序及批給」(第十二章)、「地籍、物業登記及執行機關」(第十三章)、「處罰」(第十四章)和「最後及過渡規定」(第十五章)，共二百零九條條文。”

要指出的是，法案的最後文本的條文數目已逾二百二十條。

18. 此外，“在法案的第一章，明確規範澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地在利用及使用方面須遵守的原則，計有：可持續發展原則、切實有效利用土地原則、公眾知情原則、平等取得土地原則、防護原則、規劃約束原則及土地法律狀況公開原則。”需要指出的是，應委員會的建議，隨後法案新增了一些原則。

19. 關於土地處置方面，“刪除了以出售及長期租賃批給方式處置土地的規定。然而，考慮到長期租借地亦會有重新利用的情況，所以，法案保留了規範修改長期租借地批給的內容。”(法案第八十五條至第八十七條)。

20. 關於公產土地方面，“隨着社會的發展，為使公產土地得以充分利用，本法案引入了專用批給制度，讓行政當局增加一種處置公產土地的方法

式，以便能在公產土地上設置屬公用的、固定及不可拆卸的設施和設備，例如可燃物販售站、道路交通輔助服務站，以及為確保提供電訊、供應電力、天然氣或水等公共服務所需的設備。”

21. 有關公開招標及其豁免的這個非常重要的問題，“為回應社會的訴求，本法案明文規定在一般情況下，土地批給必須公開招標，僅在法律規定的例外情況下，方可豁免公開招標。對於農用土地的租賃批給，法案規定如屬基於推動環境保護的批給，可豁免公開招標。至於專用批給制度，如為確保公共服務得以持續提供，則可豁免公開招標。（法案第六十條第二款及第七十條第二款）。”

有關都市性土地或具有都市利益的土地，法案規定可豁免公開招標的情況如下：

- “1) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給；
- 2) 旨在興建供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員居住的房屋批給。”

同時，“法案因應過往的實踐經驗，以舉例列舉方式，指出哪些屬「有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給」，藉此增加審批標準的透明度，以及提高相關條文在實務上的可操作性。

法案第五十四條第二款（一）項定明下列情況尤屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益：

- 1) 發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務；
- 2) 興建公用事業設施；
- 3) 配合政府政策的建設；
- 4) 參與由行政當局發起的城市建設計劃。”

此外，亦規定如屬豁免公開招標，“須在審議過程中，以適當方式，向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、其位置及用途，以及溢價金等，讓公眾適時知悉有關批給的土

地的發展計劃，以提高土地批給程序的透明度。”（法案第一百一十三條第三款）。

22. 關於批地申請書的組成方面，“除現行《土地法》要求提交的文件外，申請人亦須提交經濟財政可行性研究（法案第一百一十四條第一款（三）項），有需要時還須提供環境影響評估的文件。（法案第一百一十四條第二款）”。要指出的是，這是法案最初文本的條文編排。

23. 在訂定溢價金額方面，理由陳述內指出：“法案明文規定必須考慮的因素，作為日後訂定有關金額的標準。相對現行《土地法》，法案在原有參數的基礎上，增加了「通脹指數」及「以往公開招標的判給價」，務求使溢價金更能反映土地的市場價值；同時，亦吸納實務操作的經驗，定明溢價金可透過金錢或實物支付。”（法案第五十五條）。

24. 在土地批給續期方面，理由陳述內指出：“為有效管理澳門特別行政區境內的土地，以及遵守切實有效利用土地的原則，法案作出以下規定：

1. 因應具體個案的特殊情況，批給合同可訂明不得自動續期或自動續期的限制。（法案第四十九條第一款）

2. 對於被視為土地荒廢或棄用的情況，法案規定其批給續期須經行政長官批示預先許可，並規定申請續期時必須提交利用有關土地的計劃，以作為續期申請的依據，尤其是：

1) 建於土地上的樓宇已倒塌、處於殘危狀況或已不存在；

2) 建於土地上作非住宅用途的樓宇已整幢不再用作經營與上述樓宇用途相符的業務超過五年。（法案第四十九條第二款和第三款，以及第五十條）

3. 自動續期制度不適用於重新利用土地的批給及無償批給。（法案第四十九條第二款（二）項及第四款）

4. 基於重大公共利益，行政長官可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十二個月之前，以書面通知單方終止有關合同，而土地權利人有權獲得合理賠償，尤其是因已作出的改善物例如建造物或建築物，但批給合同另有規

定者除外（法案第一百六十七條）。”要再次指出的是，有關的條文順序是依法案的最初文本。

25. 關於土地利用方面，“本法案將不遵守利用期限可科處的罰款與土地的溢價金掛鉤，從而大幅加重對逾期利用的罰款，藉此避免出現土地閒置的情況。”（法案第一百零二條第三款）。

26. 另外，參照法案的最初文本，“在土地的權利交換方面，法案第八十四條對平等給付作出更清晰、更具體的規定。澳門特別行政區只可因公共利益的需要才以交換形式批給土地，而所收土地的價值不應少於批給土地的價值的一半，至於兩者的差額，則由承批人以溢價金方式繳付。”

27. 在修改土地用途及更改利用方面，“為確保所批的土地能按批給的目的適時地發展，法案第一百三十二條作出如下規定：

1. 修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可。

2. 如屬臨時批給，不容許修改批給的用途，但屬下列的情況除外：

1) 因城市規劃的變動而需要修改者；

2) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。

3. 如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，修改批給的用途及更改已批土地的利用不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但屬下列的情況除外：

1) 因城市規劃的變動而需要修改者；

2) 有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益。”

28. 在替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況方面，理由陳述指“為免出現變相轉讓批給的情況，法案第一百三十七條第二款規定以下兩種視為等同於替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況的情況：

1) 如程序當事人或承批人是公司，且移轉該公司資本超過百分之五



十，但屬無記名股份有限公司除外；

2) 按《民法典》第二百五十八條第三款<sup>10</sup> 的規定設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為。

該條文第二款引入的例外情況，皆因考慮到如屬無記名股份有限公司，是難以事前知悉股份轉讓的數額，且該類公司的運作包括股份的轉讓，均受到適用法例的嚴格規管。”

29. 關於處罰方面，“為加強打擊非法佔用土地，本法案大幅調高對故意非法佔用屬公產或私產土地的行為人可科處的罰款，並將罰款與被佔用的土地面積掛鉤，罰款金額介乎澳門幣五萬元至三百萬元。”（法案第一百八十六條）。

此外，“法案第一百九十七條規定行政長官可對上述非法佔用人發出騰空屬公產或私產土地的命令，而為加強有關命令的阻嚇力，法案第一百八十四條引入了違令罪。”要再次強調的是，這裡指的是法案最初文本的條文編號。

30. 法案亦規範了處罰程序的通知方式，訂定了以下三種方式（按最初的條文編號）：

“1) 直接通知（法案第一百九十二條）。法案規定「如被通知人拒絕接

---

<sup>10</sup> 該條文規定：

“第二百五十八條（授權之終止）

一、受權人放棄獲授予之代理權，或作為授權依據之法律關係終止時，授權即告終止，但在後一情況下，被代理人另有意思者除外。

二、被代理人可自由將授權廢止，即使曾有相反之協議或放棄廢止權者亦然。

三、然而，授權亦係為著受權人或第三人之利益而作出時，則在未經上述利害關係人同意前，不得廢止授權，但有合理理由者除外。

四、對於如何知悉授權是否為受權人或第三人之利益而作出，須以客觀標準予以判斷；然而，如當事人在有關授權中表示係為受權人或第三人之利益而作出授權，則構成具有此種意義之推定，雖然此推定透過單純反證即可推翻。”

收通知書或簽署證明，土地工務運輸局人員須在證明上註明此情況，並在現場張貼該通知書，則通知視為完成。」

2) 郵寄通知（法案第一百九十三條）。法案在此引入了「推定通知」的概念，以避免因當事人故意不簽收雙掛號信而致使有關處罰程序不能如期有效進行。法案第一百九十三條規定，凡按該條第二款規定的地址以單掛號信作出的通知，推定被通知人自信件掛號日後的第三日接獲通知，如第三日並非工作日，則推定於緊接該日的首個工作日接獲通知。

3) 其他通知方式（法案第一百九十四條）。法案在此簡化了現時針對不知悉被通知人的身份或住址的情況而規定的通知程序，規定在該情況下只要有關通知內容被刊登於澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章內，該通知則產生法律效力。”

31. 綜上所述，理由陳述指出“澳門特別行政區政府冀透過是次《土地法》的修訂，配合未來《城市規劃法》的實施，回應社會的訴求，加強土地的管理，增加土地批給程序的透明度，並訂定有效措施打擊非法佔用土地的行為，以確保澳門特別行政區的土地資源能有效及合理使用。”

32. 為了解所涉及背景及理解這個重要事宜，在詳細引述了理由陳述後，現進入上述兩個委員會近年來對相關問題及存有的憂慮所作的重要研究，以及曾就澳門土地事宜提出的眾多重要意見。

## B) 節 一 立法會各委員會的報告書

33. 根據分析土地及公共批給制度的臨時委員會的第 1/III/2009 號報告書，“本臨時委員會於二零零七年一月五日經立法會全體會議第 1/2007 號議決成立，根據該議決第三條的規定，“委員會的目的是分析土地及公共批給制度”，以便檢討現行的土地和公共工程批給制度是否存在問題或漏洞，並在此基礎上提出相應的意見和建議。”

還有，“關於土地批給制度的檢討，委員會決定分兩個階段進行。第一階段，主要是委員會透過政府代表的介紹加深對土地批給制度運作情況



的了解，並對有關制度進行初步分析；第二階段是透過個案分析，委員會與政府代表深入探討土地批給制度中存在的問題，以期提出相應的意見和建議。”此外，委員會從多方面對土地批給制度進行了探討，亦就個案中所反映出來的問題與政府代表交換意見，以分析現行土地批給制度可能存在的問題和堵塞漏洞，並與政府代表共同探討解決方案以完善相關的機制。

34. 根據報告書，討論的主要問題包括：“委員會對土地批給制度的討論涉及不同層次的多個問題，現將有關問題歸納為政策和總體規劃、透明度和知情權、制度和具體規範及執行和監督措施四個方面。”

35. 關於政策和總體規劃，報告書指出：“關於土地批給的政策。政府代表介紹，近年來，為了刺激澳門經濟，配合澳門龍頭產業的發展，對旨在發展博彩業及旅遊娛樂項目的土地批給均豁免公開招標。委員會認為，隨著多家博彩公司先後開業，本澳博彩業的發展已有相當規模，酒店的數量也有了較大幅度的增加，在這種情況下，不應再堅持在土地政策方面繼續向博彩旅遊業傾斜，需要檢討有關的傾向性在量和度方面是否已經達到既定的目標，並因應社會發展的變化對政策作出適時的檢討和適當的調整。為善用珍貴的土地資源，回應社會民生的迫切需要，政府應盡速調整土地使用的政策，以強化公共房屋及道路交通建設，增加房屋及交通等社會民生範疇配套設施建設的合理用地，切實保障社會公眾利益。”

還有，“委員會也討論到，在未來，政府應當有明確的土地政策，在政策方面可以有傾向性，但在確定有關政策時，應當提高決策過程的透明度，說明有關政策取向的依據和理由，明確有關傾向所要達到的目標或客觀標準。”同時，委員會認為，政府應研究設立相關的檢討機制，以便因應社會發展情況的變化對土地政策和傾向性作定期和及時的檢討。

另一方面，報告書指出：“關於負責制定政策的官員的權力和責任。委員會與政府代表就有關問題進行了討論，認為制定政策與執行政策是兩個不同層次的工作。一定級別的官員負責制定政策，技術官員依法執行政策，對此，在制度上應當有比較明確的分工。同時，需要進一步探討，是否有必要以及如何設立相應的制度，明確負責制定政策的相關官員應負的責任，界定決策者的權力及決策的程序，增加決策過程的透明度。”另外，

委員會提出，在許多情況下，政府依法行政，但實際效果並不理想或者不能達到預期的目的，有關原因值得思考。政府代表對此表示認同，並表示將對有關的問題進行研究。

還指出：“委員會也討論到，在《土地法》尚沒有修改，城市總體規劃尚未確定的情況下，政府應盡力確保現行的分區規劃得到有效的執行，同時，在批給土地方面應採取謹慎的態度，以避免發生與將來的城市規劃不協調的情況。政府代表表示，儘管澳門目前沒有整體的城市規劃，但澳門和離島多個地區均有分區規劃。”

36. 關於土地資料、審批程序的透明度以及市民的知情權，“委員會在前一階段已經進行過比較深入的探討，也與政府代表就此交換了意見，政府承諾將建立地籍資料庫，土地資料和分區規劃的資料將會上網，公眾可以透過資料庫了解有關土地的情況。”此外，委員會還認為，“土地的狀況及規劃情況，以及政府依據土地發展的時機和要求，對發展規劃所作調整的情況，有關的資訊均應當透明，因為資訊的透明化和掌握訊息的適時性，是體現公平競爭的首要條件，也是保障市民知情權的前提。”

37. 關於土地審批程序的透明度，報告書強調委員會在第一階段也曾討論這一問題並同政府代表交換過意見。“政府代表當時表示，將透過土地發展諮詢小組的運作、重大土地項目申請人介紹會以及公眾旁聽有關介紹會議機制的設立，增加土地審批程序的透明度。在此基礎上，委員會進一步就政府擬設立機制的可行性進行探討，並特別就土地發展諮詢小組的組成、功能和運作等進行分析。有意見認為該小組成員的代表性不足，也有意見認為小組的運作應更公開，否則，該小組的設立和運作並不能起到增加土地審批程序透明度的作用。委員會對該小組在《土地法》沒有修改、沒有城規的情況下能否真正發揮作用提出質疑，認為政府有必要設立機制，以保障其能夠獨立、有效地運作。政府代表表示，政府對此持開放態度，諮詢小組是新的機構，不能賦予更多的職權，但政府將來會對其不斷檢討，如有需要，可以增加人數，加大社會參與度。”

38. 另一方面，委員會認為：“就增加土地審批程序的透明度，委員會認為還可以採取其它措施，如：在制度上增加政府甄選承批人的客觀標準；

對一些重大的發展項目如填海規劃，有必要公開有關的方案並向社會諮詢；將土地批給的申請予以公佈，使所有的投資者有提出競爭方案的機會，創造公平競爭的環境。”當時委員會認為，市民對土地資源的利用享有知情權，增加土地審批程序的透明度可以在一定程度上保障知情權得以落實，政府代表表示會考慮有關問題。

39. 關於土地批給制度和規範，報告書指出：“委員會認為應當修改《土地法》，並希望儘快展開有關工作。實際上，政府代表也表示，《土地法》已經不能適應現代社會發展的需要以及大型項目開發的需求，並表示將組成跨部門小組，整體檢討《土地法》適用過程中出現的問題。關於《土地法》的修改，首先應展開諮詢，廣泛地收集各方面的意見，為土地法的修改作準備。”至於修改的方向，委員會當時認為，在原則和整體上，應進一步增加土地資料和批給程序的透明度和公開性，使得審批的標準更加客觀和具體，加強對土地批出後的監管和對審批權的監察，以便使土地批給程序更加公平、公開和公正。另外，在《土地法》尚未作出修改、城市規劃法尚未制定之前，委員會提出，政府可否考慮“採取某些行政措施或訂定某些客觀的審查和判斷標準，使土地資源的使用和土地批給的程序更公平合理。”

40. 報告還指出：儘管《土地法》規定了新的土地租賃可透過公開招標和免除公開招標的方式批出，但一般優先以公開招標的方式批出土地，“在符合《土地法》第五十七條第一款 a 項的規定，即批出用於獲承認有利於本地區發展的建設，可以免於公開招標。但由於有關規定過於彈性，以至執法過程可能受人為因素的影響。委員會認為，土地是否公開招標，涉及澳門的整體利益，但同時又與商業利益有關。為了避免不公平或不正當的行為發生，應當從制度上對土地批給方式進行檢討，在實質和程序方面完善現行的土地競投和豁免競投的機制，如設立一套機制，只有經過一定的程序才能決定是否豁免公開招標。也有意見提出，土地批給在實踐中應普遍採用公開招標或以公開招標為主的原則。”對於獲免公開招標的情況，委員會建議在制度上增加豁免公開招標審批程序的透明度，加強對豁免公開招標土地的監管力度，儘量避免或禁止以豁免公開招標的方式批出的土地被轉為其它用途。另外，對現實中存在的情況也應設立有效的解決機制，

如有數份申請針對同一土地時，在制度上的處理機制。

根據報告書，政府代表解釋：“近年來，免除公開招標批出的土地，主要用作酒店、旅遊、娛樂、會議展覽、工業及社會設施等的用途，而旅遊方面主要為履行博彩合同中投資計劃批出相關土地。並表示，將來修改《土地法》時會一並對有關制度進行檢討。”

41. 關於期限，委員會對土地批給制度中涉及的土地審批程序的期限、土地發展期限以及土地的租賃期限進行了分析，並就有關問題與政府代表交換意見。

因此：“（1）土地審批程序的期限。《土地法》對土地審批期限沒有明確的規定。委員會在討論過程中發現政府的不同代表對此有不同的理解，儘管政府在對委員會有關問題的書面回覆中指適用《行政程序法典》第九十六條的規定，即六十天。但在實踐中，土地審批程序很少能夠在六十天內完成，有些個案甚至要經歷幾年。為此，委員會認為需要檢討有關制度，探討有關期限時否適合土地批給程序。

（2）土地發展期限。委員會發現，許多項目都無法在法定的發展期內完成，認為應當對現行的發展期是否足夠作出檢討，以便將來在法律中規定足夠的發展期並明確規範承批人須按時完成土地發展，對不能如期完成的情況，亦應透過行政措施或修改法律作出明確的規範。

（3）土地的租賃期限。政府代表解釋，參考其他國家的相關規定，特別是相對於大型投資項目而言，澳門現行的二十五年的租賃期限（《土地法》第五十四條）似乎比較短，有檢討的空間。委員會認為發展期和租賃期不同，應分別考慮。”

42. 關於土地溢價金的計算，委員會當時認為：“儘管政府已經對土地溢價金作出調整，但其仍未能有效地反映市場變化，致使批出土地價格與土地應有的價格或拍賣價格之間差額非常大，這涉及的是澳門的整體利益，必須在制度方面進行檢討，研究設立能夠與市場變化掛鈎的機制。另外，現行檢討溢價金的諮詢機制，主要是業界人士，難以反映合理準則和確保公眾利益，有必要認真檢討和重訂有關機制。再者，酒店溢價金計算

的優惠方式不符合訂定溢價金的基本原則，須儘快作出修改。”最後，委員會向政府代表了解，在實踐中計算土地溢價金的具體時間和計算方法等問題，並特別關注豁免公開招標的批給，在土地批給程序的最後是否有重審溢價金的機制。

根據報告書：政府代表回應：“溢價金很難跟隨市場變化，一般是政府在批准有關申請時，依據當時生效的法規計算溢價金。政府代表表示，將來會考慮確立一定的期限，以定期檢討溢價金，使溢價金盡可能反映市場變化。”

基於此，委員會重申，希望政府“將來在檢視溢價金計算方法、設立使溢價金的計算與市場掛鈎的機制時，能夠確立在掛鈎機制中具體考慮的因素，如經濟分析、曾經有的拍賣價或貨幣供應量等。”

43. 關於土地批給合同。委員會當時認為，現行土地批給合同過於籠統，對於某一土地及其周圍的規劃，政府和承批人各自的責任等規範的不夠明確、具體；另外，現行土地批給合同對違約情況的描述過於空泛，難以清楚界定發展商有否違約，使合約不具操作性和約束力。“因此，委員會提出，有必要檢討合同模本，使合同內容能夠清晰地描述承批人要進行的投資項目和需要承擔的社會設施的具體情況，明確承批人的責任及社會設施的具體標準。合同應詳細規範承批人的違約責任和政府所能採取的措施，如未能在發展期內履行發展義務，承批人需依合同按未完成部分的比例和延誤時間向政府作出合理賠償，政府則有權向未能履約的承批人收回土地等。”

政府代表亦認為：“現行的土地批給合同不夠具體，在執行過程中確實遇到一些問題。對委員會提出的意見表示認同，司長表示將會對有關問題作出批示指引，並表示將來會修改合同範本模式，使合同內容更具體化。”

44. 關於土地交換制度。委員會發現，《土地法》關於土地交換制度的規範不夠嚴謹，既沒有規定審查的標準，也沒有規定評估的標準，使土地交換審批程序具有很大的隨意性，“致使政府過去雖然依照法定程序作出審批，但在實踐中卻出現明顯不合理或不公平的情況。政府代表表示，由



於《土地法》對土地交換沒有規定客觀的審查準則，也沒有要求等量交換，所以，在實踐中，只要申請有足夠的理據，政府一般會批准。委員會認為，政府在修改《土地法》時，或者在對土地法修改之前的過渡時期內，應將土地交換的標準規範化、標準化並具體量化，如規定土地交換的面積、價值等標準，對土地面積比例和補償方法訂定出明確的規範，特別是對於異地交換應有明確的審批指引，除了在城市規劃和舊區重建中具有戰略性或規劃性土地發展的需要以外，其他情況一般不應考慮接受或提出與私人發展商進行土地交換，以減少人為因素的影響。”

另一方面，委員會希望政府研究設立有關的機制，以便對土地交換是否合理、適當進行監管。

#### 45. 關於土地轉讓制度，委員會主要就以下問題進行討論：

“委員會向政府代表了解轉讓申請的審批情況，以及政府對土地轉讓的監管情況，並與政府代表就有關問題交換意見。政府代表解釋，轉讓只要合法，特別是能夠保障土地得到發展，政府原則上則同意轉讓。在現行制度下，許多轉讓途徑都是法律未規範或禁止的，政府比較難控制，特別是大授權或股東之間的轉讓。政府承認有些個案可能會衍生出不合理的情況，並表示唯有修改《土地法》才能解決有關問題。委員會認為，政府對土地轉讓申請的審批，不僅要合法而且要考慮合理性，對於任何形式的轉讓都必須考慮當初審批時的情況和轉讓對原審批可能造成的影響，以及項目的發展能否得到充分落實等因素。另外，對於大授權或股東之間的轉讓，不僅應在土地制度上進行檢討，而且在稅務方面也應作出考慮。再者，應考慮賦予政府適當的權限，以便能夠採取措施，有效地監管和控制土地轉讓。也有意見認為，將來法律應當對申請轉讓的承受人的資格有所規定。”

關於土地轉讓的審查標準，“《土地法》第一百五十三條規定了：“一、臨時性批給所生的情況，其轉移應由承受人申請。二、除有充份理由外，遇有下列情況的轉移，將不予批准：a) 未遵守土地利用期限者；b) 實施的工程非依已核定工程計劃規定進行者；c) 土地的利用，其發展或實現非依有關合約之所定及未依既定辦法進行者。三、與案關係人的更換或批給所生的情況，其轉移倘兩者的申請有投機目的之跡象者，將不予批准。”

政府代表在討論過程中特別強調，根據《土地法》第一百五十三條第三款的規定，當申請有投機目的的跡象時，將不獲批准。委員會對是否有投機目的的評估標準提出疑問。”

基於對有關法律條文的分析和政府代表的介紹，委員會當時認為現行土地法對土地轉讓缺乏比較客觀的判斷標準，對申請轉讓的理由、可以轉讓的情況等均沒有規定，這就使得土地轉讓的審批程序不免受人為因素的影響，“因此建議政府，因應社會經濟發展情況的變化，對現行關於土地轉讓的規定和限制作出修改，增加轉讓的客觀審批標準，嚴格規範轉讓行為。政府代表回應，將來在檢討土地轉讓制度時會考慮有關意見。”

46. 關於修改租賃批給的制度，委員會主要討論了以下幾方面的問題：

“對於已經批給的土地，承批人長期不利用和發展有關土地，直到認為有市場時再申請修改土地用途。”委員會認為，有關情況值得關注。這種情況的存在，一方面是土地資源的浪費，另一方面也有失公平，委員會認為，應當檢討有關情況存在的原因，是監管不力還是制度上的問題，“如因制度所致，則必須從根本上堵塞漏洞。政府代表解釋，在現行制度下，承批人提出修改土地用途申請，只要申請符合法律規定，承批人依法履行了負擔，政府一般會批准。但政府承諾會關注有關問題，並將在制度方面進行檢討。”

47. 對批出土地的監管，委員會已注意到，在已經批出的土地中，有些並沒有依據合同利用和發展土地：“一是，由於市場等因素，承批人長期不利用和發展獲批給的土地，致使有關土地長期空置；二是，承批人不利用和發展獲批給的土地，直到認為有市場時再申請修改土地用途；三是，承批人只是部分利用和發展有關土地。(…)委員會認為，對於長期空置而不利用和發展的土地，政府應採取措施如收回土地等；對於部分未發展的情況，應依據合同給予處罰。同時，建議政府加強對批出土地的監管力度，使監管過程更加透明。”

政府代表解釋，“法律規定了對不遵守合同情況的罰款及罰則，但從

澳葡時期到特區，政府對此一直有容忍度，主要是基於當時澳門經濟不好，特別是土地利用的各種具體情況也比較複雜。但政府代表承諾會考慮委員會的意見，對於一些長期未能發展的土地將考慮採取某些措施。”

48. 關於土地委員會。“儘管在第一階段討論過程中，政府代表曾表示暫時不考慮檢討土地委員會的組成和權限(…)，但委員會仍堅持認為有必要應對其組成及職能進行檢討。因為土地委員會並非恆常運作的職能部門，根據法律規定，土地委員會每星期召開一次平常會議，並可視工作量而召開特別會議。同時，法律賦予土地委員會對日常執行工作監察的權限，如就承批人在利用所獲批地期間對法定義務及合同義務之履行發表意見，以及建議處以罰款及其他法定或合同規定之處罰。這種運作模式使土地委員會是否有條件履行法律所賦予的職責，以及實際上土地委員會是否確實依法履行職能，並真正發揮了其應有的作用，有關問題值得思考。基於此，委員會認為，土地合同的監察工作適宜由職能部門具體負責。”

49. 委員會對土地批給制度主要有如下意見和建議：

- 公開土地資訊及增強土地批給的透明度

“1、建立便於公眾查閱的土地儲備、土地發展和地籍資訊系統，增加土地資料的透明度。對政府之前已承諾的建立一個便於公眾查閱的地籍資訊系統，需要明確相關的啟用日期。

2、政府需要制訂一套公平、公正、公開的土地發展資訊發佈機制、公開招標及方案評選的機制，以增加土地批給程序的透明度。

3、在制度上增加甄選土地承批人的客觀標準，在作出批給時應當說明理由。

4、政府可以依據土地發展的時機和要求，對土地發展規劃作出調整，但有關資訊應當透明。

5、建議在制度上確立市民對土地規劃、土地審批及利用的知情權，以及知情權的保障程度，以確保市民對土地資料和審批程序的知情權得以落



實。

6、建議政府建立發布信息和對社會和市民的意見及時作出回應的機制，並將信息發放機制法制化。”

－ 完善土地批給制度及相關機制

“1、委員會認為應當儘快展開修改《土地法》的諮詢、調研工作，為土地法的修改作準備。《土地法》的修改，在原則和整體上，應進一步增加土地資料和批給程序的透明度和公開性，使得審批的標準更加客觀和具體，加強對土地批出後的監管和對審批權的監察，以便使土地批給程序更加公平、公開和公正。

2、凡以“有利於澳門發展”，豁免公開招標的項目，政府應把申請方案的可行性分析與技術性分析分開處理，經有關部門初端確認後，應通過特定機制公開討論評議，獲認同後才可批准。而且，政府對豁免公開招標的項目，應當說明理由。

3、對於以“有利於澳門發展”得以豁免公開招標而獲得第一次的有償租賃的土地，當其提出修改土地用途的申請時，如原批給豁免競投的理據已經不存在，尤其是已轉變為另一個投資性的項目時，政府應考慮收回有關土地。

4、對於受政策傾斜照顧的行業，政府在履約批給土地時，必須從民生和經濟角度出發，審慎考慮有關項目對土地發展面積的要求是否合理。

5、根據土地發展的實際情況，調整土地發展期限，並要求承批人必須在規定的期限內完成土地發展。

6、對更改土地原有用途、土地交換或土地歸還後以新租賃方式再次申請批給等的申請，均必須以發展目標和公眾利益作為首要考量，同時應通過公平、公正的機制，引入更多有興趣的競投者，採用多方案評選。

7、關於土地交換，建議：（1）政府在修改《土地法》時，或者在對土地法修改之前的過渡時期內，將土地交換的標準規範化、標準化並具體量

化，如規定土地交換的面積、價值等標準；(2) 對土地面積比例和補償方法訂定出明確的規範，特別是對於異地交換，要有明確的審批指引；(3) 研究設立有關的機制，以便對土地交換是否合理、適當進行監管。

8、關於土地轉讓，建議：(1) 對現行《土地法》關於土地轉讓的規定和限制進行修改，增加轉讓的客觀審批標準，嚴格規範轉讓行為；(2) 對實踐中各種形式的轉讓，如大授權或股東之間的轉讓等作出規範，使政府可以依法有效地監管各種形式的土地轉讓；(3) 對於任何形式的轉讓申請，都必須考慮原審批時的情況以及轉讓對項目發展的影響等因素。

9、關於土地溢價金，建議：(1) 研究設立能夠使土地溢價金的計算與市場變化掛鈎的機制，並確立在掛鈎機制中具體考慮的因素，如經濟分析、曾經有的拍賣價或貨幣供應量等；(2) 認真檢討和重新訂定檢討溢價金的諮詢機制，改變以業界為主體的現狀；(3) 對酒店溢價金計算的優惠方式儘快作出修改。”

#### - 加強監管力度及完善監管機制

“1、加強對已批給項目履約的監管力度，以調節經濟結構發展的失衡和土地使用的囤積。

2、重新訂定合同範本，使合同內容能夠清晰地描述承批人要進行的投資項目和需要承擔的社會設施及其細節，明確承批人不履行或不完全履行合同的責任。

3、政府須積極處理延誤或不履行土地批給合同的不正常狀況，如承批人未能在發展期內依約履行承諾，需依合同就未完成部分的比例和延誤時間向政府作出合理賠償，而政府則有權向未能履約的承批人收回土地；對於完全沒發展的土地，政府應有主動權，有權收回土地。

4、關於土地委員會的意見和建議：(1) 檢討土地委員會的職能和組成，以確保土地委員會能真正發揮其應有的作用；(2) 土地委員會不屬於恆常性的部門，無法隨時監管承批人法定及合同義務的履行情況，故建議將有關的監察工作納入職能部門，由職能部門具體負責。”

50. 我們很容易察覺到上述委員會所開展的工作既繁重、艱難但又相當重要，而之後承接了該項工作的土地及公共批給事務跟進委員會也是一樣，且看如下：

51. 土地及公共批給事務跟進委員會<sup>11</sup> 繼續對土地的問題展開審議工作，在其第 1/IV/2010 號報告書中，提出了尤其在立法政策層面上有價值的建議。

委員會的工作主要針對如下項目：

- 1) 關於博彩業土地批給及利用情況
- 2) 關於路氹城的規劃及土地審批情況
- 3) 關於“未批先做”
- 4) 關於閒置土地
- 5) 關於“還地債”
- 6) 關於法例的完善
- 7) 關於政府對上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會建議

---

<sup>11</sup> 請留意根據經第 1/1999 號決議通過，之後經第 2/2009 號決議修改的立法會議事規則的規定，立法會得設立各種跟進委員會，該等委員會按議事規則的規定有不同的特徵：

*“第二十九條 設立*

*一、立法會得為特定施政領域設立跟進委員會。*

*二、對跟進委員會的設立、數目、名稱、組成、運作及任期，經作出必要配合後適用為常設委員會所訂定的有關規則。*

*第三十條 權限*

*一、跟進委員會尤其有權限跟進與其設立所針對的施政領域有關的重要事項，和跟進由立法會通過的相關法律的適用情況。*

*二、跟進委員會得就跟進中的事宜要求相關施政領域的政府官員親臨立法會提供解釋，以及要求提交任何重要資料。*

*三、完成對某事項的跟進後，跟進委員會應編製一份報告書或意見書，並得就其認為對所分析事宜有必要或適當的措施提出建議。”*

的跟進情況

52. 關於完善法例方面，值得引述委員會報告書的一些內容：

當時委員會認為“有需要了解目前土地法修訂工作以及制定城市規劃法工作的進度，並督促政府盡早提出土地法修改草案和城市規劃法草案。同時，委員會認為政府在修訂或制定草案的過程中，有必要向委員會介紹修訂土地法以及制定城市規劃法的立法取向以及草案的主要內容，以便委員會能在法案的草擬過程中提出意見和建議，以完善有關草案。

政府回覆，關於土地法的修訂工作一直依據二零零八年施政方針所確定的時間表進行，已成立專家小組及跨部門工作小組，並已擬定有關修改草案文本，目前兩個小組正對文本進行審議，政府工作小組爭取今年內完成草案的最後文本，然後再向社會公開徵詢收集意見，以完善草案的內容，爭取二零一一年進入正式立法程序。

此外，委員會對土地法和城市規劃法出臺前的情況表示關注，委員會認為，在新法未出臺前的“真空期”，政府應針對實踐中出現的問題研究設立適當的防範機制，解決在此期間所遇到的問題。委員會表示，委員會有責任並將繼續跟進機制的建立。”

53. 關於政府對立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會建議的跟進情況：

“委員會認為，上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會於二零零七年一月至二零零九年六月期間對土地批給及公共批給制度進行分析，並分別做出兩份報告書，其中第 1/III/2009 號報告主要分析土地批給制度，該報告探討了有關制度所存在的問題，並相應提出改進的意見和建議。”

並強調，“本委員與上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會所監察和跟進的領域及事項是一致的，在工作上應有一定的連續性，為此，委員會就政府有否參考有關報告所提出建議改善制度的情況予以跟進。

政府代表表示，政府非常重視上屆立法會臨時委員會所提出的意見和

建議，並因應該臨時委員會的建議推出一系列增加透明度或加強監察的措施。”在報告書列出該等措施並在最後部分作出總結：“委員會指出，政府做出相關措施時，應對公眾廣泛宣傳，以使公眾知悉並能充分利用政府所提供的資訊。”

54. 土地及公共批給事務跟進委員會的第 1/IV/2011 號報告書，介紹了在第四屆立法會第二會期內所開展工作及分析事項。在報告書的開始部分，委員會已表示在本會期內主要繼續就土地批給事務進行跟進，“基於此，在總結前期工作的基礎上，委員會在本會期內採取分專題討論的工作方式，並主要針對“閒置土地”和“土地置換”等問題進行討論……”。

55. 在報告書中與分析土地法法案有關的項目包括：

- 閒置土地
- 土地置換
- 溢價金

56. 關於閒置土地，報告書指出：“其實，所謂的“閒置土地”，並非《土地法》使用的概念，而是在一般意義上通常指已經批給但沒有被利用的土地。在是次討論過程中，政府代表將“閒置土地”界定為一些基於可歸責於承批人的原因而超過法定或合同規定的利用時間，而未被利用發展的土地。”

根據政府代表解釋，“政府自二零零九年開始處理閒置土地，曾分析 113 個土地利用未能達預期要求的個案，涉及土地的用途主要為 5 種，具體包括：住宅、工業、辦公室、商業及酒店。（…）關於分析的原則及基礎，政府代表介紹，主要是看：1）批租期已過或將近到期而沒有具體發展；2）承批人是否長期拖欠溢價金；3）承批人獲批土地後沒有提交發展計劃供審批，又或是否長期沒有跟進有關個案。”

政府代表還解釋，“閒置土地存在的原因是多方面的，情況非常複雜。澳門回歸前後的經濟發展情況不同，政府在土地管理方面的做法也不同，

回歸前，基於各種原因，政府會考慮發展商有無能力繼續繳付溢價金及不發展的理由，一般都延長利用期，但不執行罰則。回歸後，對在發展期末發展的情況，首先要求承批人給予解釋，然後政府分析以是否可歸責承批人而決定續期或執行罰則。但一般會給發展商最後一次機會，如仍不發展，則根據全部或部份可歸責發展商執行罰則。《土地法》允許土地轉讓、更改用途或續期，同時，政府代表澄清，發展商如因不斷提出申請造成拖慢發展的情況，大多數情況下由發展商承擔責任，強調發展商不能使用這種手段拖延利用土地。”

此外，根據報告書：“對於閒置土地，委員會關注的另一個問題是如何增加透明度。委員會認為應當從以下幾個方面增加透明度：一是未被利用或閒置土地本身的資料應當透明；二是政府對閒置土地的調查和處理程序應當透明。因為增加透明度有利於社會知道土地的狀況及了解政府對土地的管理情況，以增強市民對政府所作決定的認受性。”

57. 關於置換土地的問題，委員會在報告書強調：“在本會期內，委員會將其列專題討論。而政府代表表示，“地債”的概念並不準確，因為《土地法》允許政府與私人發展商置換土地，政府因應實際需要，可以向持有土地的發展商提出要求，發展商同意即可置換土地，但發展商要求置換的土地須獲得政府同意才算完成整個土地置換程序。所以，政府代表在是次會議上向委員會介紹的是符合條件的土地置換情況。”

根據政府代表解釋，“土地置換依照《土地法》、城市規劃及環境保護方面的法律法規相關規定的條件及程序，並在遵循合法、合理、公平、公正、等值置換的原則下進行，另外，為了增加其透明度，有關個案會徵詢土地發展諮詢小組的意見。”

針對政府代表所介紹的情況，委員會的問題集中於土地置換的程序，主要是置換前後的兩塊土地屬不同性質的情況是否合理、公平，“如何計價，計價的原則是甚麼？如何做到公平等值置換？”政府表示：“土地的價值依據現行有關批地溢價金的法律計算，計算時應考慮土地坐落點、批地用途、建築物層數、建築面積、財務負擔、工程計劃及監察工程的成本、土地的利用或再次利用及批給制度等因素。用一個準則計算兩幅土地，如



果計算結果是新土地的價值高，則政府會限制土地的面積。另外，土地置換一般是面積相差不多，對不合理的要求政府不會同意。”

58. 在報告書中，委員會就溢價金的問題有如下展述：“其實，委員會更關注的是溢價金制度本身是否合理，根據現行制度計算出的溢價金嚴重脫離市場，得不到社會的普遍認同，需要檢討的是這種機制本身，而非溢價金的計算。也有成員表示，對各種不同的情況用統一的公式計算，本身就不合理。有成員建議，現階段應再次調整溢價金，將來可以考慮修改溢價金制度，改用其他合適的機制。另外，有成員不滿意土地法修改草案未對溢價金制度作出實質性的修改。”

政府代表解釋：“對土地價值計算機制應作整體評核，從整體上來講，溢價金制度是一個比較客觀及科學的方法，不涉及人為及主觀因素。溢價金是用實際數據計算出來的結果，不涉及前瞻性估算，所以很難做到能夠緊貼市場。但政府會對溢價金制度的優缺點及是否滿足城市發展需要再作研究。對於何時再調整溢價金也會作相關研究，以訂出合理的期限。”

59. 對委員會曾討論和分析的事宜作出部分轉錄，委員會就這些事宜提出了以下意見或建議：

“政府應加強對已批出土地的跟進和監管，增加土地資料、土地利用情況以及對已批出土地的跟進和處理程序等的透明度。

- 對不依合同發展利用土地的情況，政府應嚴格執法並及時採取措施。

- 對於不按合同規定發展的土地，將來應立法明確規定對有關情況的處罰，同時也應設立機制以避免此類情況發生。

- 政府應制定整體的城市規劃，盡量避免因城規原因導致土地不能被利用，甚至長期閒置。

- 土地置換應有客觀、公平及合理的標準，而且應提高土地置換程序的透明度。

- 對長期未發展而承批人又主動提出交換土地或更換土地用途的情

況，應進一步研究設立明確的處理機制。

- 就政府因應實際情況或公共利益需要土地的情況，建議在立法上設立更靈活的機制，如允許土地徵收、現金補償等。

- 由於溢價金的計算結果與市場嚴重脫節，委員會認為需要檢討溢價金制度本身是否合理，以考慮是否改用其他更適合的機制。同時，希望並建議政府基於特區利益盡快檢討有關制度。”

60. 以上就立法會各相關委員會過去對澳門土地問題進行的工作已經作了一個回顧，雖然內容扼要，但卻讓我們意識到土地問題的重要，而且可以分辨出這幾年來關注的主要問題以及提出的建議。

重溫這些報告書和法案的理由陳述後，讓我們對正審議法案的背景有更全面及充分的了解，尤其是對法案的歷史以及在政治和法律層面上較為重要理據。

為了解正審議的法案，在上文中已盡可能將涵蓋面最廣的有用資料系統地編列出來，希望在此階段將部分訊息作扼要的介紹，但這並不妨礙隨後引用較具體的情況來加以說明。

### C) 節 一 土地法諮詢文本 2010，及土地法及其配套法例初步檢討建議總結報告 2009

61. 這一諮詢文本，透過如下的統計資料讓大家更好地認識澳門特別行政區的土地現實情況：

“按二零零七年統計資料顯示，澳門的土地面積共 29.2 平方公里，其中私有土地約佔 4%，已批租的土地佔 37%，澳門特別行政區政府正使用的土地約佔 27%，剩餘土地約為 32%，其中包括山體及水體等不適合發展的土地在內，而實際可供批給的土地不足 10%。”

62. 工作小組的主要職責是，“檢討及修訂《土地法》及其配套法例，針對當中受社會關注的“批地方式”、“批地面積”、“批地期限”、“修



“改批地用途”、“批地的轉讓”、“溢價金的訂定方法”、“批地程序”、“監察履行批地合同的機制”，此八項核心項目進行深入的研究，期間蒐集了社會的意見、諮詢業界及相關專業團體等。”

關於土地利用原則，工作小組建議：“（一）以建設「可持續發展的城市」為基本原則，既需注重居民生活素質，提供宜居的環境，也需配合社會經濟發展步伐。（二）按經濟和社會的發展，完善土地分類標準，並適當地加以細化，以靈活方式回應住屋及經濟用地的需求。（三）在土地利用過程中，以透明化、規範化方式進行管理，並引入公眾參與機制，俾能確實有效地將土地加以利用。”

63. 因此，上述工作小組提出如下建議：

“批地方式以公開招標及公開拍賣為原則，僅在例外情況，才得協議批地，同時，擬批出的土地及發展資料須預先公佈，以加強透明度。

批地面積設定上限，自然人總數不得超過兩公頃，法人總數不超過十公頃；又或取消批地面積上限，引入批出總量控制及優化土地開發時間等。

批地期限方面，維持現有的批地期限，即租賃制度新批給土地期限均為 25 年；又或對不同用途土地設不同上、下限，由 30 至 50 年不等。

修改批地用途上為免投機及確保土地承批人履行批地合同，嚴格限制修改土地的利用及用途，尤其是批給仍處於臨時性質，僅在因城規更改下容許更改。同時，對面積較廣或較重要的土地批給，引入公眾監督機制。

批地轉讓引入較為具體、客觀之審批標準，及對屬豁免招標、無償批地或專營服務批地等嚴格限制其轉讓批給。

溢價金的訂定方法為貼近市場價，計算中引入如通脹率、新近批標價等因素，以及估價委員會機制，但超過某面積上限方須估價委員會。

批地程序增加透明度，涉及較大規模的批地引入旁聽機制，並規定屬豁免招標的情況，須先將批地申請資料向外公佈。

監察履行批地合同的機制為確保承批人嚴格履行合同，設立專責委員

會監察，並加強違約處罰，及考慮將丟空或荒廢的批給土地收回。”

#### D) 節 — 現行的《土地法》和其他相關法例

64. 現行的《土地法》由七月五日第 6/80/M 號法律<sup>12</sup> 通過。

這一法律在數十年的生效期間被多次修改：

- 六月二十七日第 5/81/M 號法律 — 就七月五日第 6/80/M 號法律（《土地法》）的第一百九十八條<sup>13</sup>，編寫新行文。

- 二月六日第 2/82/M 號法律 — 修改《土地法》第一百九十七條和第一百九十八條<sup>14</sup>。

- 八月十三日第 8/83/M 號法律 — 就《土地法》第四十一條、第五十一條、第五十二條、第一百一十八條、第一百二十四條、第一百三十三條至一百三十五條、第一百四十三條、第一百五十一條、第一百五十三條至一百五十八條、第一百六十條、第一百六十二條、第一百九十五條至一百九十八條<sup>15</sup>，編寫新行文。

- 七月二十一日第 78/84/M 號法令 — 就《土地法》第二十九條、第三十條、第四十三條、第五十六條、第五十七條、第六十八條、第一百零七條、第一百一十七條、第一百六十九條、第一百七十條、第一百七十九條和第一百九十七條，編寫新行文。——廢止《土地法》第一百五十五條第二款和第一百五十八條第三款。

- 七月二十九日第 8/91/M 號法律 — 就《土地法》第四十八條、第五十四條、第五十五條、第五十九條、第六十一條、第一百二十四條、第一百二十五條、第一百二十六條、第一百二十七條、第一百二十八條、第

---

<sup>12</sup> 由一個法律提案產生。

<sup>13</sup> 由李德勛議員和馬丁士議員提出的法律草案產生。

<sup>14</sup> 由一個法律草案推動的立法程序。

<sup>15</sup> 由總督提出的法律提案。

一百二十九條、第一百三十條、第一百三十一條、第一百三十三條、第一百三十四條、第一百三十五條、第一百六十二條、第一百六十五條和第一百七十九條<sup>16</sup>，編寫新行文。

- 十一月十八日第 13/91/M 號法律 — 就《土地法》第三十九條、第四十一條、第五十六條和第一百一十九條，編寫新行文。——廢止同一法律的第四十條（d）項。

- 七月四日第 2/94/M 號法律 — 就《土地法》第五條、第八條、第二十九條、第五十五條、第七十七條、第一百零六條、第一百一十七條、第一百一十八條、第一百一十九條、第一百二十五條、第一百二十七條、第一百三十一條、第一百三十二條、第一百三十三條、第一百三十五條、第一百四十七條、第一百六十三條、第一百七十九條、第一百八十條和第一百八十一條<sup>17</sup>，編寫新行文。

65. 必須提及下列法規，因為與《土地法》多個重要範疇密切相關：

- 十二月二十六日第 51/83/M 號法令<sup>18</sup> — 訂定關於以租賃方式批出都市性土地和供都市利用之土地而生之權利的條文<sup>19</sup>。第一條闡明 “以租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利，包括有權按照有關設權憑證所定之用途且遵守該憑證所定之限制，進行興建或改建工程；在租賃期或轉租期屆滿前，又或在租賃或轉租關係未解除期間，承批

<sup>16</sup> 由歐安利和許輝年議員於一九八九年六月五日提交的第 6/IV 號法律草案產生的立法推動。

<sup>17</sup> 由六名議員提出的法案。在立法過程中，歐安利、郭棟梁和潘志輝議員提出了正式的修訂提案。

<sup>18</sup> 往前可更清楚看到，這是澳門土地權立法歷史中的一個里程碑，尤其在法律上釐清租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利的物權性質。參閱，例如，馬光華，*物權法*，2004，第 66 頁；馬光華，*澳門不動產的所有權 — 國家的私有財產土地和私產土地*，第 117-119 頁；Vicente Monteiro, *Noções elementares do Registo Predial de Macau*, 1997, 第 100 頁；V.J.蒙代羅（VICENTE MONTEIRO），*土地法與物業登記*，《澳門法律學刊》，第五卷，第二期，一九九九年，第六十及六十一頁；Duarte Santos，*土地法的修改：問題和展望*，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011。以及，土地工務運輸局在二零零九年《土地法改革的新趨勢》國際研討會上發表的文章“澳門特別行政區土地分類”第七十二頁，強調釐清租賃批給所衍生的權利的真實性質。

<sup>19</sup> 要強調的是，這個法規的總體內容已納入審議中的《土地法》法案中，因此，這個法規會由將來的《土地法》廢止。

人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權；在租賃期或轉租期屆滿後又或租賃或轉租關係解除後，則適用土地法所定之改善物制度。”及“在遵守土地法對移轉因批出或轉批土地而生之狀況所定之條件下，得移轉上款所指之建築物之所有權，尤其得按分層所有制為之。”以及“上條所指權利得作為抵押標的。”<sup>20</sup>

這一法律的極具重要性和闡明作用可從以下的文章窺探一二：“有關頒佈這條法例的需要性是在進行物業登記服務重組工作中被發現的，這項工作於1983年10月完成。租賃制度被用作建築土地批給的工具，在這種租賃制度之中，我們很難為之後的行為，即對從批給而生的權利進行抵押及所建成的樓房買賣（分層所有權）找到依據。澳門的土地法（包括當時已生效的現行土地法）從來沒有對建築用的土地租賃作任何特別規定，好令該制度有別于普通租賃中改善物的制度。在租賃中，承租人所建之工作物構成債權，而不是物權……。將這些工作物定義為租賃承批人所有權的客體的是51/83/M號法令，它將有關這些建築物的所有權是否能合法轉讓及由租賃批給而生的權利是否可以合法設定抵押的疑問一掃而空。”<sup>21</sup>

- 五月二十七日第26/96/M號法令 — 修改十二月二十六日第51/83/M號法令第一條（以租賃或轉租方式批出之土地）。該法規說明“隨著十二月二十六日第51/83/M號法令的公佈，釐清了《土地法》規定的透過租賃而獲得批給權利的內容 — 七月五日第6/80/M號法律 — 關於就已

<sup>20</sup> 第二條。

<sup>21</sup> 馬光華，物權法，2004，第66頁；土地工務運輸局在二零零九年《土地法改革的新趨勢》國際研討會上發表的文章“澳門特別行政區土地分類”，第七十二頁；馬光華，澳門不動產的所有權 — 國家的私有財產土地和私產土地。也參閱Duarte Santos，土地法的修改：問題和展望，“誠然，租賃僅具債的性質，因此，不能移轉上述不動產的所有權，因為根據物權法定原則，不能在法律規定的情況之外建立物權，這就令已經得到的權利成為疑問，從而有必要針對這個問題制定新的法規，承認上述樓宇並非單純的改善物，而是與地上所有權同等的真正的所有權。”經濟、財政及批給事務委員會於一九九一年六月十四日的第1/91號意見書第18頁支持該見解，行政及公共財政委員會於一九九四年五月二十日的第4/94號意見書也如是，立法會會刊第19期第二組第889頁。也參閱Fernando Alves Correia的解釋性概述，“國家土地以租賃方式的批出有點像暫時性的地上權”，葡萄牙及歐洲城市規劃法的發展趨勢以及澳門特別行政區城市規劃法律體制的現況，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011。

核准的工程而訂的處分權和以抵押設定負擔的事宜，並解決透過行政決定設定分層所有權有效期的疑問。為著有效執行法律，須擴大制度的範圍，在該法規內訂定《土地法》第五十條第二款規範的轉租事宜”。

十月十八日第 60/99/M 號法令 — 訂定土地委員會<sup>22</sup>之組成及權限。例如訂定土地委員會具有實質性、技術性、諮詢性、設定性和剝奪性等重要權限。

“土地委員會有以下權限：

a) 對土地批給卷宗發表意見，不論土地所歸屬之實體為公共實體或私人實體，亦不論其所屬之法律制度為何；

b) 在利用獲批給之土地方面，就承批人對法定及合同義務之履行發表意見，以及建議處以罰款及其他法定或合同規定之處罰；

c) 對徵作公用之獲批給土地之卷宗發表意見；

d) 批給、續批、解除及廢止土地臨時佔用准照；

e) 促進及出席公開招標以及解決其附隨事項。”<sup>23</sup>

並訂定“土地委員會係總督在土地批給事宜上之諮詢機關，其運作附屬於土地工務運輸司（葡文縮寫為 DSSOPT）。”<sup>24</sup>

這一立法性法規還自然地在第四條訂定土地委員會的組成。

66. 況且，除了一系列輔助性及過時的規範性法規<sup>25</sup>，還有一些法規間

---

<sup>22</sup> 特別是廢止了第 1679 號立法性法規 — 核准及頒佈實施澳門省公地佔用及批給章程。

<sup>23</sup> 十月十八日第 60/99/M 號法令第三條。

<sup>24</sup> 十月十八日第 60/99/M 號法令第二條。

<sup>25</sup> 例如，第 203/83 號批示 — 關於本地區空置土地無償批給事宜；第 10/GM/88 號批示 — 關於土地批給補充規則之事；第 219/93/M 號訓令 — 規範土地法第五十五條第四款所指有關批給續期所引致之特別稅項之金額計算、程序及繳付方式；第 230/93/M 號訓令 — 規範土地法第四十八條第二款所指批給溢價金之計算方法。還有，第 22/73 號立法性法規，核准及實施政府空地以公開開投方式批給章程。

接地重整制度或修補過時的情況：

- 八月三日第 39/99/M 號法令 — 核准《民法典》。核准《民法典》的這個序言法訂定一關於永佃權和使其制度適用於以長期租借批給土地的特別規定<sup>26</sup>。

- 第 1/1999 號法律 — 通過《回歸法》<sup>27</sup>。譬如這裡規定，有關土地所有權的規定依照《基本法》第七條的規定解釋<sup>28</sup>。一九九九年十二月二十日前澳門地區所擁有的財產，包括動產及不動產及其他物權，以及股票、債券或其他公司或其他法人的資本利益，以及債權或任何具經濟價值的給付轉移給澳門特別行政區<sup>29</sup>。

- 第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》。這裡主要規定，關於土地、地區整治，城市規劃和環境的法律制度的法律保留，以及所有權制度、公用徵用和徵收制度的其他事項須由法律予以規範<sup>30</sup>。

67. 還必須記住，有多個與《土地法》息息相關及相互影響及 / 或補充性或互補性的法規，例如：

- 經八月三日第 39/99/M 號法令核准的《民法典》，當中有許多事項均適用於土地權問題，即涉及物權一般原則的建立、私有財產權的規範、分層所有權法律制度、抵押權制度以及債務和責任的淵源等問題，尤其是訂定公產的損害賠償。

<sup>26</sup> 根據八月三日第 39/99/M 號法令第三條的規定，新《民法典》開始生效後，藉一九六七年九月四日第 22869 號訓令延伸至澳門，由一九六六年十一月二十五日第 47344 號法令核准之葡萄牙《民法典》，以及所有更改此法典之法律規定，即在澳門終止生效。然而，下列者屬例外情況：“b) 與永佃權有關之規定，按照七月五日第 6/80/M 號法律第四十五條第一款所規定，該等規定可作為透過長期租借方式批出土地之補充適用之規定；”

<sup>27</sup> 譬如，刊登於一九九九年十二月二十日第一期《澳門特別行政區公報》第一組內之第 1/1999 號法律《回歸法》附件三規定，《土地法》中有關出售土地以及對不動產所有權享有權利能力的葡萄牙公法人有權取得對土地佔有或使用的特別准照的條款不採用為法律。

<sup>28</sup> 第四條第一款（四）項。

<sup>29</sup> 第十一條第一款。

<sup>30</sup> 第六條（十六）項及（十八）項。



- 經九月二十日第 46/99/M 號法令核准的《物業登記法典》<sup>31</sup>，規定本地區私產土地之批出及水域公產專用之特許、相關移轉或更改，以及其他與澳門土地權有關的重要事實均須進行登記<sup>32</sup>。

- 另外，新《土地法》清楚列出許多有關物業登記方面的內容，尤其是物業登記局以及列明須作物業登記的事實。

- 有關公用徵收的法例，即八月十七日第 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《充實公用徵收法律制度》，當中規定了，按法律規定確保全部人有私人業權以及在生前或死後的產業移轉權；不動產及其當然權利，透過合理賠償的款項，可因公益而被徵用<sup>33</sup>。此外也規定了，對基於以租賃方式批出土地而產生之權利之徵收，以及對基於長期租借本地區無主土地而設定之田面權之徵收，受土地法之特別規定規範；徵收不屬上款規定範圍之設有永佃權之財產時，其損害賠償金額分為田底權，為公用聲明之日之年租金之十倍，以及田面權，為完全所有權之金額減去根據上項規定所定田底權之金額所得出之差額。<sup>34</sup>

- 一月十七日第 3/94/M 號法令規範本地區地籍圖形之製作，保存及對其保持最新資料之權限<sup>35</sup>。可以看到在其序言已充分說明：“澳門土地

---

<sup>31</sup> 廢止刊登於一九六七年十二月三十日第五十二期《政府公報》第四副刊內，經一九六七年三月二十八日第 47611 號法令核准，並刊登於同一《政府公報》內，且經一九六七年十二月二十六日第 23088 號訓令延伸適用於澳門的《物業登記法典》。就現行的《物業登記法典》，參閱 VICENTE MONTEIRO, *O Novo Código de Registo Predial de Macau – Suas Principais Linhas de Força*，當中的歷史註解說明物業登記是澳門最歷史悠久的公共服務，而相關法規早在十九世紀六十年代制定。

<sup>32</sup> 第二條第一款 b) 項。譬如，同時亦規定引致設定、確認、取得或變更所有權、用益權、使用權及居住權、地上權或地役權之法律事實；設定分層所有權之行為及分層所有權之變更；抵押權，其讓與或變更，其登記之優先順位之讓與，以及收益用途之指定為須登記的事實。

<sup>33</sup> 第 12/92/M 號法律第一條。

<sup>34</sup> 第 43/97/M 號法令第十五條。

<sup>35</sup> 藉以下的內容突顯該法律的重要性：“地籍系統的存在是土地的規範管理以及土地所有權的享有及交易的重要前提，因此一些國家會將地籍制度規範於土地法內。在澳門，《地籍法》（即第 3/94/M 號法令）是獨立於土地法而制定的一個單行法規。”唐曉晴，論澳門的土地立法與土地權利——歷史、結構與比較，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011 年。

缺乏，及在管理上，尤其在遵從土地批出政策方面，行政當局必須擔當參與者之重大角色；因此，該重要性必然有所增加。”該法令尤其規範了地籍圖應載有的資料、地籍圖公布方式、劃界的程序、確定性地籍圖的法律價值等內容。

還有，其他與具體明確事宜有關的一些規定，即《行政程序法典》中與程序規則有關的規定，例如期間、行政合同的一般制度等等。

68. 在《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》中亦顯示出關於澳門土地權及其批給之重要性。事實上，除保障私有財產基本權利外，更規定將來澳門特別行政區依法承認和保護澳門特別行政區成立前，按照法律訂定或核准年期超越一九九九年十二月十九日的土地批給合同和因相關合同而衍生的權利。澳門特別行政區成立後的新批給和批給的續期，將按照澳門特別行政區有關土地的法律及政策處理。<sup>36</sup>

69. 正如澳門《基本法》為一重要以及憲制性法律，當中確定了關於這一領域的重要原則，而這些原則亦為現時這個法案的分析——即新的土地法——帶來必須和適當的反思。

在不妨礙以後的分析情況下，首先引介以下數條尤其重要且切合題材的澳門特別行政區憲制性規定：

#### “第六條

澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”

#### “第七條

澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門

<sup>36</sup> 附件一第十四節強調此國際條約在其生效後對土地法律的重要性，例如：經濟、財政及批給事務第 1/91 號意見書及檢察院（助理檢察長）一九九零年九月十八日意見書。



特別行政區政府支配。”

“第十一條

根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”

“第一百零三條

澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。

徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

企業所有權和外來投資均受法律保護。”

“第一百二十條

澳門特別行政區依法承認和保護澳門特別行政區成立前已批出或決定的年期超過一九九九年十二月十九日的合法土地契約和與土地契約有關的一切權利。

澳門特別行政區成立後新批或續批土地，按照澳門特別行政區有關的土地法律及政策處理。”

在此，可引述更多其他《基本法》的規定，儘管只是間接有關連，亦有助於了解澳門特區的土地權<sup>37</sup>。

---

<sup>37</sup> 例如：在此不作詳細論述，第四條、第五條、第三十六條、第四十條、第七十一條第一款、第一百零四條、第一百零六條、第一百一十四條、第一百一十八條、第一百一十九條、第一百二十八條、第一百四十五條。

70. 至於現行的《土地法》<sup>38</sup>，為清晰多個重要的問題，值得回顧土地法的序言：

“一、本地區面積細小及人口密度高，幾無農作業，可動用的地段及計劃填海取得的地段均主要作為都市用途，建築物的高空發展及城市舊有部分的佔用已達飽和，木屋及其他臨時建築物散布在無主土地上，離島地區有不少面積非細小的地段單憑私文書（所謂「紗紙契」）主張所有權或佔有等等，均為澳門一些特有的情況。而此等情況，除對土地問題帶來其本身的特徵及特別的重要性外，並在多年以來在土地方面備受特別法律處理。

因此，一九四四年五月十六日的第 2001 號法律第十七條已明確定出該法律不在本地區實施。一九六一年的規章（一九六一年九月六日的第 43894 號命令第二條）亦依循相同的處理方針。而八月十三日的第 6/73 號法律將澳門特殊情況所引致的保留，縮聚於獨一的規定內。”

該序言繼續指出，“二、本地區無主土地的佔用與批出，係以一九六五年八月二十一日第 1679 號立法性法規作為法律依據；而在該法規生效前已產生的情況，係由一九四零年二月三日的第 651 號立法性法規所核准的規章及期間所公布的其餘單行法例規範。

雖然第 1679 號立法性法規當時在土地立法方面已代表一項進步，但該法規經實施若干年後，對顯著經濟規模的大型建設落實及對都市建設顯著增長等所引致的其他問題的解決，顯示出有不大適合之處。

因此，遂公布若干補足法律，其中值得特別指出者，是一九七一年十一月二十日的第 1860 號立法性法規，該法規再次接納以不動產租賃方式處理用於建造都市性房屋的地段，以便鼓勵私人創建且減輕承批人對使用地段的重大負擔，例如：與填土、衛生化、都市化及遷離臨時建築物等工作

---

<sup>38</sup> 根據總督伊芝迪發出的第九百零二號公函，法案文本由宋玉生，Manuel Ferreira Bastos，費文安，Alberto Rosa Nunes，José Maria Parreira 及許輝年組成的委員會起草，並於一九七九年七月二十六日送交立法會。

有關的負擔。”

接著，序言對法律條文作一精簡的概述：“三、現在所通過的法律，致力於規範所考慮的事宜，從而符合澳門的利益。

因此，現只提及該法規的部分規定：

—— 應全部或局部保留作特別用途的地段，將不列入使用及佔用土地的一般制度內；

—— 容許出售不足作正常建築用途的零碎地段，但該等地段須與取得人完整所有的地段相毗連，且對其他相連地段的所有人或承批人係無可利用者；

—— 將不動產租賃與長期租借並列，作為處置都市性或具有都市利益的地段的方式；

—— 訂定自然人或法人得在批地中具有地段面積的最高限額，但不妨礙基於本地區利益而訂定的例外情況；

—— 訂定有關批出地段的租金可以調整的情況，並訂明承租人方面的聲明異議及採用仲裁的程序；

—— 規定在批出地段前須作公共拍賣，並定出該拍賣應予免除或可予免除的情況；

—— 容許行政當局有權將全部或局部不動產租賃方式轉換為長期租借方式；

—— 倘對所批出地段的加速利用有所幫助時，許可轉租；

—— 訂定與地段臨時性、確定性劃界有關的規定；

—— 訂定承批人的權利與義務；

—— 設法確保所批出地段的利用，以消除投機手段，而該等手段往往以申請改變用途作為掩飾；

—— 簡化佔用及批給的程序，並對程序內當事人的替換以及對批出所衍生狀況的移轉等予以規範；

—— 試圖消除在物業登記局所作臨時登錄及有關失效而引致的不便：涉及批給所衍生狀況的移轉，在合同訂定概括性許可或在遞交許可該移轉的批示的認證副本時，方能繕立公證書；

—— 就臨時性批給的失效、租賃的解除以及在地段上可能作出的改善物歸屬等事宜引入規定；

—— 審慎維護本法律生效前已產生或開始的狀況；

—— 對失效的臨時登錄予以續期，希望現存的許多不規則情況在如今定出的一年內得以補正；

—— 以「紗紙契」作交易憑證之地段的法律制度，日後因應總督預先提出的法律提案而訂定。”

最後以此作結：“冀望在本法律及其忠實執行下，無主土地的處理和使用得以促進本地區的經濟增長、社會發展以及改善居民的生活條件。”

71. 相信已無需再次強調，這部年代久遠的法律對澳門的社會、經濟與法律所產生的重大影響。此法在技術上極為複雜，這點同樣也無需多說。本來，對現行法律作一背景敘述可能是有一定意義的，但基於時間倉促，且剛才已把法律的序言幾乎全文引述，加上透過法案的理由陳述及立法會兩個委員會的多份報告已把一些資料和問題引入本意見書，這都足以讓我們對有關背景有一定的認識。

### III 概括性審議

72. 現在是時候開始對本法案進行概括性的審議了，當然從整個審議的過程一直至目前為止，尤其是在背景環節中所引述的理由陳述、立法會委員會的報告和意見書、事前的預備工作，都能夠令大家更易理解法案的條文和相關的解決方案。另一方面，更有助於減少本環節就某事項的論述的篇幅，以避免不必要的重複。

73. 正在審議的這部法案，除了在技術層面上高度複雜外，在政治層面上更會對社會經濟帶來深遠的影響。雖然法案本身的標題沒有明確指出這是一部真正的法典——土地法典——但這從眾多增加的內容可見一斑。實質上，它包括有關澳門全部土地權利的基本的規定，且擁有超過兩百二十條條文，比多部現行澳門特區的法典還要多。<sup>39</sup>

就篇幅而言，其實這部新的《土地法》原本還可以多增加數十條的條文。事實上，某些條文的內容過於冗長，有眾多款和項並且規範多於一種的事項，其實是可以將之分拆為兩條或以上的條文，但由於時間實在太倉猝而無法實現這一點。另一方面，假如某些委員會和議員提出的意見有被接納，必定要再引入一系列關於土地委員會的規定，至於公開招標程序方面，除了那些按照委員會建議已加入的條文外，必定要再增加多幾條的條文。

74. 總括而言，這部新的《土地法》是由 223 條條文組成並分為 15 章，部分再細分為不同的節和分節。為便於介紹，以下將列舉全部 15 章：

#### 第一章（一般規定）

#### 第二章（公產、私產及私有土地）

---

<sup>39</sup> 例如：《行政程序法典》有 176 條條文、《行政訴訟法典》有 187 條條文、《勞動訴訟法典》只有 115 條條文、《公證法典》有 218 條條文、《物業登記法典》有 159 條條文、《商業登記法典》有 122 條條文。除了所謂的大法典外，只有《民事登記法典》比將來的《土地法》大，共有約 250 條條文。

第三章（保留地）

第四章（對土地批給所衍生的權利的公用徵收及設定行政地役權）

第五章（可處置的土地的分類及使用和利用條件）

第六章（土地的處置）

第七章（批給及佔用）

第八章（劃界）

第九章（承批人的權利與義務）

第十章（批給及佔用的程序）

第十一章（替換程序當事人及移轉批給所衍生的狀況）

第十二章（終止程序及批給）

第十三章（地籍、物業登記及執行機關）

第十四章（處罰）

第十五章（最後及過渡規定）

75. 正如在整個意見書都有廣泛提及的，很多的動機都是為了對澳門的土地法作一次全面的改革，尤其是對現行法律的一些陳舊規定進行改革（有些可以透過局部的改革解決）：新的憲法性法律秩序生效；發現現行法律在適用方面導致透明度不足的一些重要問題；現時高速的經濟和社會發展過於依賴博彩業的帶動；以及為協調更全面的發展政策，透過改革引入一套關於土地事宜的新制度，即除了《土地法》外，還包括一個城市規劃的法律和一些其他法律。

76. 《土地法》法案與《城市規劃法》法案在法律技術上的互相借鑒及改善

對這兩個法案的條文進行研究後，發現在立法技術上存在某方面的互相

借鑒和改善的空間。原因是，兩個法案之間的其中一個在針對某些事項時，其行文和意思落實方面會較為理想，反之亦然。

例如，《土地法》法案明確規定了可持續發展的原則（第二條（一）項），而《城市規劃法》法案對於該原則的行文（第四條（五）項）在技術上是較為理想的，並能夠较好地反映在學說上和比較法上可持續發展這個重要原則應該是怎樣的，尤其當涉及所謂的代際契約時應該是怎樣的。“*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；*”這個行文可作為《土地法》的條文，因為它在法律技術上明顯是更加完善的。政府已接納委員會的意見。

### 概念和術語的協調問題

關於土地分類的問題，尤其受關注，正如負責審議《城市規劃法》法案的第二常設委員會在審議過程中曾提出的：“第一個就是本法案與《土地法》法案、《文化遺產保護法》法案及澳門特區現有的其他規範性文書之間有用詞不統一的問題。基於《土地法》法案對於《城市規劃法》法案而言是工具性的法律，用詞上應要相一致。但事實不是如此。例如，《土地法》法案採用“*terrenos*”（土地）一詞，而在《城市規劃法》法案內採用的則是“*solos*”（土地）。另外，本法案劃分“都市性地區”與“可都市化地區”，《土地法》法案內則劃分“都市性土地”或“具有都市利益的土地”。在十月二十日第43/97/M號法令也提及“*solos urbanos ou de interesse urbano*”（都市性土地或具都市利益土地）。”<sup>40</sup> 同樣地，前述的“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”提及：“法案第二十四條將可處置的土地分為‘都市性土地或具有都市利益的土地’與‘農用土地’，《城市規劃法》法案規定‘土地分類主要劃分為都市性地區及不可都市化地區’，不同的分類和概念會否引發適用上的問題？”。

因此，建議就相同的事實採用相協調及統一的用詞。然而，如果因任

---

<sup>40</sup> 《城市規劃法》法案 — 《2013年2月28日委員會會議備註》，鮑少華。



何原因而放棄用詞的協調，尤其在土地的分類方面，對此不作清楚明文的規定，但僅為解決問題，也應考慮在最後規定部分新設一個相互兼容規定。亦即，為著土地的法律制度及城市規劃的法律制度能夠互相配合，都市性土地及具有都市利益的土地應分別等同於城市規劃法的都市性地區及可都市化地區。當然，這要視乎提案人及之後立法者的意願。政府向委員會作出解釋且委員會表示理解和接納。

### 其他問題

另一相當重要的問題是，法案第一百四十條第七款規定賠償的權利時效期間及賠償的金額均由城市規劃法訂定。

還有一個重要問題已獲政府代表的適當說明，是關於在批給中，有關賠償權不取決於工程准照的發出，只取決於批給合同，這是當然的。

#### 77. 透明度、知情權和公眾參與

對於在土地批給程序的透明度、知情權和公眾參與的問題，委員會深入研究並提出如下意見：

法案僅規定讓公眾知情且僅限於最初文本第一百一十三條第三款規定的公開豁免公開招標的申請人的資料，並沒有真正讓公眾參與及監督政府的批地。有甚麼機制可以確保政府在土地的招標、轉讓、交換的各個環節的審批決定，能在公眾監督下進行？如何使城市規劃委員會對批地發揮監察功能？

此外，法案並未規定任何有關公眾旁聽制度的內容，而這與市民要求強化公眾參與和加強透明度的期望相距甚遠，也未聽取立法會分析土地及公共批給制度的臨時委員會的意見。<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> 報告書指出：“1、建立便於公眾查閱的土地儲備、土地發展和地籍資訊系統，增加土地資料的透明度。對政府之前已承諾的建立一個便於公眾查閱的地籍資訊系統，需要明確相關的啟用日期。2、政府需要制訂一套公平、公正、公開的土地發展資訊發佈機制、公開招標及方案評選的機制，以增加土地批給程序的透明度。3、在制度上增加甄選土地承批人的客觀標準，在作出批給時應當說明理由。”



需注意的是，政府公佈的《土地法諮詢文本》（二零一零年十二月）中曾引入公開聽證制度，規定在落實鼓勵產業適度多元化政策的情況下豁免公開招標者，須事先進行公開聽證，以及如確定批給的土地屬大型建設類別，則修改批給的用途或更改已批土地的利用須預先進行公開聽證。<sup>42</sup>

另外法案具體條文未能落實公眾知情原則，如何創設機制落實該原則？法案最初文本第一百一十三條第三項規定“如屬豁免公開招標時，則需在審議過程中，以適當方式向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、位置、用途以及溢價金金額”。

這裡的公佈僅限於豁免公開招標的土地批給申請，而且並未規定公佈的方式，公佈的信息有限，應公佈更多的信息，例如投資金額、豁免公開招標的理據等。

在法案的最後文本，提案人對最初文本作出了以下修改：

1) 擴大了公示制度的適用範圍

在修改用途方面。對於臨時批給的修改用途，不論是否屬於豁免公開招標的情況，一概引入公示制度。至於確定性批給，倘當初屬於豁免公開招標的情況，則其修改用途亦須引入公示制度。

在批給移轉方面，臨時批給的移轉一概須向公眾公開資料。在確定批給方面，如屬移轉需要政府審批者，必須公開有關資料。

2) 修改了公示的時間、形式和內容。

須在工務局完成意見書之前公開有關資料；公示的方式則是透過互聯網向公眾發佈；增加公示的內容，尤其包括申請豁免公開招標的理由，申請修改土地批給用途或重新利用的理由，以及申請轉移的理由。

---

<sup>42</sup> 土地法第 48 條和第 127 條（諮詢文本）。

3) 法案規定針對已透過特定方式向公眾公佈的配合政府政策的建設，可豁免公開招標，而公佈方式尤其有如下幾種：

- 載於年度的施政方針；
- 政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈；
- 政府在政策新聞發佈會上公佈。

對於沒有公眾聽證會的制度，提案人解釋由於該制度會由城市規劃法規範，所以在土地法不會再加以規範。

#### 78. 加強監管及完善監管機制

立法會及本委員會在討論法案時表示應加強對已批給項目履約的監管力度，以調節經濟結構發展的失衡和根治閒置土地的問題，也就是，透過加強對土地利用的監察和對逾期利用的處罰，避免土地出現閒置或荒廢的情況。還應進一步加大對已批出土地的監管，以及在審批和許可方面的權力，以增加批給程序的公平性、公開性和公正性。

政府接受委員會的建議，新增**監察原則**：政府有責任跟進批給或佔用土地的狀況，並按本法律或合同規定科以倘有的罰則，以確保達至有關批給或佔用的目的。第二條（三）項已明確規定有關原則。

此外，在審議法案時，委員會認為應討論如何建立相關機制，增加透明度，同時必須公佈豁免公開招標的原因，以及土地委員會的意見書，讓公眾監督。也有議員提出，當遇有豁免公開招標需要時，到立法會進行公共利益辯論，解釋豁免公開招標的原因。

須強調，上述的透明度和公眾監督是達致改善整體監管的目標的有效機制。換言之，在土地審批的過程中，應加強社會的監督，同時建立內部的監督機制，以填補可能出現的漏洞，而土地批給後則尤須嚴格監管土地的利用情況。

## 79. 以公開招標為原則

這是委員會與提案人有共識的其中一項重要議題。正如理由陳述指出：為回應社會的訴求，本法案明文規定在一般情況下，土地批給必須公開招標，僅在法律規定的例外情況下，方可豁免公開招標。

正如某本地學者強調，原則上現行法律規定的公開招標應為常規形式，“然而，現實情況有很大的不同。實際上，這些土地批給中最常見的形式是直接磋商，以此方式歪曲立法原意，並令人對這種程序的透明度產生極大的疑問。除此之外，還會引起公眾對這個《土地法》規定價值的錯誤理解。”<sup>43</sup>

所以，委員會認為需要在行文上更進一步。因此，豁免公開招標的理據應更詳盡、全面和具體，只要求“配合政府政策的建設”或“參與由行政當局發起的城市建設規劃”是不足夠的。換言之，法案應該凸顯土地租賃批給以“公開招標”為原則，“豁免公開招標”為例外。在法案應該明確規定公開招標的一般程序和規則，或至少訂定部分規則。

委員會提出的多個豐富政府提交的文本的建議，以及所建議的新條文，都已反映在法案最後文本中。

其他建議有：行政長官應在豁免公開招標的批給程序中提前參與，在法案規定土地委員會的意見書向公眾公開，及就審議豁免公開招標的申請必須強制聽取土地委員會意見，提案人並沒有明示接納有關建議。此外，就土地委員會方面，建議法案規定土地委員會的職權和組成，以體現在人員組成和任期方面的公正性和透明度，以及尊重基本法及第 13/2009 號法律的規定。

## 80. 溢價金問題

溢價金問題是委員會花了很多精力的議題之一。此外，理由陳述亦指出

---

<sup>43</sup> Duarte Santos，土地法的修改：問題和展望，立法會第三輪系列研討會，二零一一年。

溢價金“等問題，近年已成為社會廣泛討論的內容，且要求全面檢討《土地法》的呼聲亦不斷增加。”，及“法案明文規定必須考慮的因素，作為日後訂定有關金額的標準。相對現行《土地法》，法案在原有參數的基礎上，增加了「通脹指數」及「以往公開招標的判給價」，務求使溢價金更能反映土地的市場價值；同時，亦吸納實務操作的經驗，定明溢價金可透過金錢或實物支付。”可參見法案第五十七條。

此外，分析土地及公共批給制度的臨時委員會第 1/III/2009 號報告書指出“政府將來在檢視溢價金計算方法、設立使溢價金的計算與市場掛鈎的機制時，能夠確立在掛鈎機制中具體考慮的因素，如經濟分析、曾經有的拍賣價或貨幣供應量等。”

委員會在送交政府的文件中指出：

- “1. 建議檢討現行溢價金制度，尤其是如何能貼近市場價格。
2. 建議法案明確規定溢價金的定期和中期檢討機制。
3. 第五十五條第五款所增加的“通脹指數及以往公開招標的判給價”兩項內容，沒有在溢價金的計算公式上有所反映。
4. 溢價金不宜作為批給合同的特別條款，應在法案以單獨條文作出規定。”

委員會還提及由於溢價金的計算結果與市場嚴重脫節，委員會認為需要檢討溢價金制度本身是否合理，以考慮是否改用其他更適合的機制。同時，希望並建議政府盡快檢討有關制度以保障特區利益。

委員會獲得許多重要資訊。對於溢價金的恆常檢討，工務局的目標是每一至兩年檢討一次。而最近一次修訂是在二零一一年。新一輪的檢討已經展開，按過往的做法，工務局已完成了諮詢工作，現正作內部綜合報告階段。引入以實物支付，適用於例如換地的情況。將處分加重，若不在臨時批給期間完成利用，政府最嚴厲的處理方式是收回土地。若在總的期限內不按建設計劃進度進行，亦將處以與溢價金掛鈎的罰款，確保不會出現拖延，並確保

承批人切實履行批給合同中相關的條款。

關於該議題更多的考量將在細則性分析中反映出來。

## 81. 土地權利的交換

委員會一致認為法案必須規定私人申請換地的要件，尤其是提出換地申請的理由。法案須明確規定換地所應遵循的原則、目的和規則。法案應增加一些具體內容規範換地制度，例如換地必須與公共利益有關，在環保、換地面積等方面可作具體規定，以及法案必須明確“土地權利的交換”的內容。

還有，就換地程序在審議過程中應設立公開資料的機制。在條文上明確規定，政府主動換地的前提只能是基於公共利益的需要。當私人所收土地的價值少於其所交換的土地的價值時，應有權獲得補償。還提出將來會否涉及私有土地和長期租借地的換地？如涉及，有關的交換方式為何？

政府解釋第八十六條第一款（最初文本第八十四條）的規定，適用於由政府或私人提出的換地情況，第二款只適用於政府主動換地的情況。政府又強調土地的交換並不限於“同區”，而所謂的“土地的價值相若”則須比較土地的現存價值和潛在價值。

有關問題將於進行細則性審議時作進一步說明及反映。

## 82. 失效與處罰性失效

法案將“失效”運用於多種情況，因而會對公眾造成混亂以及可產生疑問、不確定性及不穩定性。法案採用了失效的本義或傳統涵義（期間屆滿），亦有以失效作為處罰<sup>44</sup> 以及基於公共利益而失效 / 消滅<sup>45</sup>。

---

<sup>44</sup> 見最初文本第六十五條及第一百六十條。

<sup>45</sup> 見最初文本第七十三條第二款（七）項，第七十八條（三）項，第一百六十五條及第一百六十七條。

狹義來說，失效是基於法律或協議，應於一定期間內行使的權利沒有在期間內行使會引致消滅的法律制度。處罰性失效則是存在於在私人與行政當局之關係中不履行義務或責任的情況，尤其在批給上更為顯要<sup>46</sup>。

為此，Freitas do Amaral 指出以下為批給失效的情況，而他較傾向於懲罰性解除這個用詞：偏離批給目的；承批人之解除；沒有獲得批給人的事先許可之批給頂讓；承批人拒絕對批給場所進行保存及維護；一再反對行政當局行使其監察權；重複不履行批給人之正當決定；不履行司法上或仲裁上的裁決<sup>47</sup>。

為著更好地理解有關問題，值得探討現行法律的情況<sup>48</sup>。事實上，土地法有許多規定都是與土地批給合同的失效有關的。當然，法案亦然。

事實上，有訂定失效制度但其“具失效 — 制裁的性質，因為顯示出承批人不履行有關批給合同所規定的義務，當中包括在規定期限及按規定條件利用批出土地的義務（參閱第 103 條）及未經批給實體的預先同意，不可更改獲許用途的義務（參閱第 107 條）。因此，立法者之主要目的並非基於法律的確切性及安全性，需確定有關情況，使批給所衍生的權利因沒在規定期間內行使而消滅或喪失，而是對承批人的過錯行為施以制裁，以及避免該不履行情況延續下去，損害有關批給背後的公共利益。”<sup>49</sup>

亦即，如果能對這些不同事實進行確切的闡釋，整個法案會變得更加清晰。

政府採納建議並針對失效的相關條文作出完善，尤其是最後文本第六十六條、第七十五條及第一百六十六條。

<sup>46</sup> “有關失效的法律性質和制度的問題，我們可列出此範疇的兩種失效類型：狹義或專屬失效和失效 — 制裁” — 見 Nazaré Portela，土地批給合同的失效，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011 年。

<sup>47</sup> 見 Curso de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, 2001 年，第 648 頁。

<sup>48</sup> 就更深入的分析及更多例子，見 Nazaré Portela，土地批給合同的失效，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011 年。

<sup>49</sup> 見 Nazaré Portela，土地批給合同的失效，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011 年。

### 83. 無償批給制度的限制

法案的最初文本規定屬無償批給的程序在土地批給前免公開招標，無償批給可轉換為有償批給，因此須明確規定無償批給的條件以避免利用無償批給規避公開招標，但法案中僅規定了無償批給的批給對象，並未規定在甚麼條件下可作無償批給。委員會要求提供由無償批給轉為有償批給的個案數字。

委員會反對無償批給可以轉換為有償批給，建議將不再具備獲無償批給條件的土地收回。

政府曾解釋無償批給與有償批給的區別僅僅在於承批人無須繳納包括溢價金等任何費用，無償批給因無須舉行公開招標，故其必須要遵守豁免公開招標批給的所有規定，包括公開資料的規定，並且較豁免公開招標的批給有更多的限制。

另一方面，給予無償批給的原因是由於承批人符合第三十八條所規定的要件，亦即是公法人、行政公益法人<sup>50</sup>以及獲法律認可的宗教信仰團體。

政府接納了委員會的意見，因而在法案最後文本的第六十四條第三款規定，“*無償批給不可轉換為有償批給，亦不可更改批給用途*”。這是法案內的一大進步並值得指出來。在過渡規定部分規定了土地法即適用於其生效前已作出的無償批給，但不影響有關無償批給轉換為有償批給的事宜仍可繼續適用原有法例的規定。

### 84. 專用批給

新的法律中較顯著的新增事項之一是引入的專用批給制度。這種新方式豐富了土地法領域的已有內容。

正如理由陳述所指，“*隨着社會的發展，為使公產土地得以充分利用，本法案引入了專用批給制度，讓行政當局增加一種處置公產土地的方式，*

---

<sup>50</sup> 應委員會的建議，將原本公法人的表述改為行政公益法人，因這是現行法律的要求。



以便能在公產土地上設置屬公用的、固定及不可拆卸的設施和設備，例如可燃物販售站、道路交通輔助服務站，以及為確保提供電訊、供應電力、天然氣或水等公共服務所需的設備。”

這個新引入事項在於可對公產土地作專用批給，填補了現行制度上的一項漏洞，因現行制度僅規範土地的臨時佔用，而有關制度是不適合於規範長期性質的情況。因此，屬公產的土地可透過批給或佔用准照成為專用的客體。

專用的出現，一般來說，是作為私人使用公產的方式之一。相比起一般用途，專用有兩個主要的顯著特點：需要有一個行政行為或行政合同以及具有專屬性<sup>51</sup>。

行政行為或行政合同的存在是使專用受益人個人化的必然要求。有關行為或合同是由行政當局行使自由裁量權針對個人作出的，具有個人性質，所以在承批人欲設定負擔或轉讓其專用批給權時，需要行政當局的介入。

專屬的意思是指就專用存在一些特定或個人的受益人，權利人可直接及即時從土地中獲利，並且可排除其他全部或部分與該權利相抵觸的主體獲取利益<sup>52</sup>。這是載於法案第七十條第一款有關專屬性的意義。

法案呈現二元性的設定憑證，體現一種雙重性的行政手段方式。當透過行政行為設定佔用准照，由此賦予私人一個臨時地位。這個臨時性體現在規定一個較短的期限以及在廢止時沒有賠償。另一方面，專用批給是透過行政合同賦予私人，給予其一個較穩定的地位，並且在因公共利益而強制單方解除合同時，私人可獲得賠償。

---

<sup>51</sup> 見 Fernando Alves Correia, A concessão de uso Privativo do domínio Público: Breves notas sobre o regime jurídico de um instrumento de valorização e rentabilização dos bens dominiais, VI, Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Revista Direito e Justiça da Universidade Católica. Freitas do Amaral, A utilização do domínio public pelos particulares, Lisboa, 1965, 第45及續後頁數。

<sup>52</sup> 見 Fernando Alves Correia 前述之著作。



兩種設定憑證的分別體現在目的方面：佔用准照是對部分土地作私人用途；批給則是為公共利益從事一項活動。“如果透過批給賦予私人專用權以實現某一私人目的，這是構成性批給。如果賦予專用權是為了公共事業活動之建設，所涉及的是轉移性批給，因為它原本屬於行政當局的活動領域”<sup>53</sup>。

事實上，專用權的內容指的是權利人與物之間的關係。不應遺忘的是，根據淵源或依據，該直接及即時權利源於行政當局所承擔的義務，即在訂定設定憑證後，將所涉及的土地交予私人，後者沒有任何途徑行使類似請求返還之訴要求交付土地，即沒有追及權。因此，有意見認為，專用批給則具有債的性質<sup>54</sup>。

然而，該承批人所擁有的直接及即時的權力很多時候會與物權的特徵相混淆。但就法律的淵源（批給行為或合同）或該淵源構建的法律關係的效力來說，承批人的權利不具物權性質。而就專用批給所衍生的權利的法律性質而言，要指出的是批給憑證的事實具臨時性質（可被廢止或基於公共利益而被解除）<sup>55</sup>。

---

<sup>53</sup> 見 Fernando Alves Correia 前述之著作。

<sup>54</sup> 意思即是，因專用批給而生的權利具債之性質（不具有物權性質）。見 Freitas do Amaral, A utilização do Domínio Público pelos Particulares, Lisboa, 第 45 頁及續後數頁；Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, Coimbra, Almedina, 1980, 第 947 及續後數頁；Ana Raquel Moniz, O Domínio Público O critério e o Regime Jurídico da Dominialidade, Almedina, 2005, 第 477 頁及續後數頁。見 Sandra Cristina Guerreiro, A Natureza Jurídica do Direito de Utilização Privativa do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo, Lisboa, 2012。

<sup>55</sup> Ana Raquel Moniz, O Domínio..., 前述著作第 481 頁。在定性專用批給而生的權利屬個人享益權時，不得不指出這論據的不足，“一方面，除了要面對來自其他私人的侵犯外，不可以認為因為這種專用批給而生之權利具有臨時性，所以承批人面對土地所有權人作出的行為（即使是非法行為）缺乏任何保護；土地所有人的行為不一定能以公共職能的需要而作出合理說明。據此，如一個公法人不恰當地廢止一項專用批給或以公共利益為理由解除批給，面對這項可能屬非有效的行政活動，私人可以作出反抗（透過司法途徑）。另一方面，私法領域內亦容許存在具臨時性質的物權。例如：可以在創設所有權方面附條件及設定可解除的所有（民法典第一千二百三十一條）”。見 Sandra Cristina Guerreiro, A natureza Jurídica do Direito de Utilização Privativa do Domínio Público Hídrico: Entre o Direito Obrigacional e o Direito Real Administrativo, Lisboa, 2012。

## 85. 加強對第三人之保障

委員會認為法案應考慮土地批給時第三人的權利及利益並指有需要加強對其的保障。

委員會指出法案第四十九條規定，一些樓宇如屬“荒廢”或“殘危”狀況，可能將不被續期。這裡將可能引生許多問題以及影響第三人之利益。這必須要有行政當局的事前行為去表明有關樓宇屬於“荒廢”或“殘危”狀況，而且必須要有機制公開有關狀況，比如在物業登記上註明，否則公眾不可能知悉。

同樣地，在承批人沒有遵守批給土地的利用期限而受罰的情況，是必定要有效地通知公眾。

委員會亦注意到對作為抵押權人的銀行缺乏保障。法案最初文本第四十三條第四款第三項規定有關有利於信用機構的轉租，這一款是沿用現行土地法第五十條第二款 b 項，但是這規定很少使用或者從未使用過，因為根據七月五日第 32/93/M 號法令《金融體系法律制度》，信用機構專門從事獲許可之業務，從借貸人處獲得轉租土地並做經營非屬信用機構獲許可之業務，而且現行法律也未規定這種轉租如何執行，信用機構與借貸人之間的轉租關係如何規範，信用機構是否需簽訂新的批給合同和可獲得新的土地利用期？在這些情況下，現行土地法的這個條款很難實施，而現在起草新的法案，就應吸取教訓，制定新的規則來保障信用機構的權利。

有議員建議，“最好在新法內引入規定，使得在臨時批給所衍生的權利上設定的抵押在法律上有一致性……銀行可自行或透過他人取代承批人履行批給義務，准許在行使約束權力時移轉臨時批給”<sup>56</sup>。

政府採納了委員會的意見並在最後文本第四十九條刪去了“建於其上的樓宇處於殘危狀況”或“荒廢土地”的表述。在最後文本新增了一條條文，即第一百零五條，其規定當因沒有遵守批給土地的利用期而受處罰，土地工務運輸局應將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式

---

<sup>56</sup> 見歐安利，“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。

在相關土地的物業登記中作出登記。

為了加強對信用機構的保障，因而修訂涉及抵押權人在批給方面的規定。只要同時符合最後文本第五十五條第一款（四）項所規定的要件，則會以豁免公開招標之形式將土地批予信用機構。信用機構要在澳門特別行政區指定的期間內，申請將批給移轉第三人，並由該第三人按之前的批給合同所載的土地用途和利用對土地進行利用，以及承擔該合同所定的義務和負擔。根據最後文本第五十六條第三款之規定，信用機構無須繳付溢價金，但須將移轉批給的價金經扣除貸款、應收的利息和因土地批給及移轉批給而產生的費用後的餘款交付澳門特別行政區。

#### 86. 賠償

在法案的最初文本中涉及到賠償的情形共有以下幾種：對土地批給所衍生的權利的公用徵收以及對已批給的土地設定行政地役權所涉及的賠償（第二十一條和第二十二條）；不批准臨時批給所衍生的狀況的死因移轉對承批人的繼承人所做的賠償（第一百五十一條第三款）；解除批給，收回長期租借方式批給的土地，對承批人所做的賠償（第一百六十三條第三款）；基於重大公共利益單方終止農用土地租賃或都市性土地或具有都市利益的土地的租賃（第一百六十五條和第一百六十七條）。在法案審議過程中，對法案文本又增加了一個關於賠償的條文，即因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用時涉及的賠償。

經分析之後，有些規定存在以下問題：

1) 在某些應賠償的情況下法案沒有規定須作賠償，例如最初文本第七十三條第二款（七）項規定當專用批給的土地被視為須供公眾共同使用，或基於其他公共利益的原因而須供公眾使用時，可以宣告批給失效，而不予賠償。

2) 法案規定在某些情況下須作賠償，但沒有訂定賠償標準和範圍。例如，基於重大公共利益可單方終止農用土地租賃或都市性土地或具有都市利益的土地的租賃，土地權利人有權獲得合理賠償。這個“合理賠償”的標準過於主觀，缺乏科學性。在這些情況所作的賠償應該有更明確的計算規則，以更公平地賠償土地權利人的開支、負擔、相應的損害及已應得的

利潤。

3) 有議員認為，徵收的賠償標準不符合基本法的規定，法案最初文本第二十一條規定對土地批給所衍生的權利的公用徵收，適用經作出適當配合後的八月十七日第 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。然而，有關公益徵用的這兩個法例所訂定的賠償標準與《基本法》所訂定的標準不符，在這裡應參照《城市規劃法》法案的規定，首先適用《基本法》第一百零三條有關徵收賠償的規定，“徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付”，再補充適用經作出必要配合後的八月十七日第 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。

委員會認為，關於賠償事宜，法案應堅持一個根本原則，即嚴格遵守《基本法》第六條和第一百零三條，體現“澳門特別行政區以法律保護私有財產權”以及“依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利”。

在遵循上述基本原則的基礎上，應建立公正合理的賠償機制，較好地平衡公共利益和私人利益，對同一性質或類似性質的問題應採取一致的立法政策。<sup>57</sup>

基於公共利益而收回土地，無論是宣告批給失效還是單方終止批給，其最終產生的效果都與徵收類似，應按照徵收的標準給予賠償。

有議員還建議，鑒於法案有眾多涉及賠償的條文，應在法案第二條增加一有關賠償的原則，即“公正及賠償原則：確保遵守一切法定程序，並確保因公用徵收或其他相等的行政剝奪手段而權利受損的私人獲得合理及時的賠償；徵用財產的補償應相當於受損物權當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。”另外，因法案並未就賠償的程序作出統一的規

---

<sup>57</sup> 劉德學，《關於〈城市規劃法〉法案與〈土地法〉法案中的賠償問題》。

定，建議適用經作出適當配合後的因公益而徵用的法律制度。

關於賠償金額的訂定方式，不同於公益徵用法例規定的解決賠償金額的方式，法案規定僅可由澳門特別行政區政府與土地權利人協議或司法裁判訂定；委員會不理解為何缺少仲裁的方式，儘管在澳門使用仲裁受到現實條件的限制，但以仲裁確定賠償金額的機制仍有其優點，政府應解釋為何在法案中未設這一選擇。

提案人同意委員會提出的意見，對法案作出了諸多改善，首先，對於公用徵收，直接援引《基本法》第一百零三條確立的標準（最後文本第二十條）。其次，當因公共利益而宣告專用批給失效（最後文本第七十條第四項），或者因有需要進行對特區可持續發展屬不可或缺的建設<sup>58</sup>而單方終止農用土地租賃批給或都市性土地或具有都市利益的土地租賃批給時（最後文本第一百七十一條和第一百七十二條），所作出的賠償應相當於批給所衍生的權利的實際價值。最後，對於賠償的程序、賠償金額的訂定方式適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》第三章及十月二十日第 43/97/M 號法令第二編及第三編第一章的規定（最後文本第一百七十七條）。

關於為何不把仲裁作為一種訂定賠償金額的方式，提案人解釋，現有仲裁制度並不完善，而且實務中所有土地批給合同均訂定解決爭議的方式為司法裁判，很少選用仲裁。

委員會讚賞提案人對涉及賠償的條文作出的修訂。有議員曾指出關於賠償尚遺留一個問題，即無償批給所涉及的賠償問題。首先，最後文本第一百四十條規定如屬無償批給，因新的或修改的城市規劃生效而令承批人無法開始或繼續對土地進行利用或重新利用，承批人可申請捨棄批給，但

---

<sup>58</sup> 委員會指出，單方終止批給對承批人和眾多小業主帶來極大的影響，應該只發生於極少有的情況，“重大公共利益”的概念不確定，建議採取更明確更限縮的概念，提案人接納意見，以“有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設”取代“重大公共利益”的表述。

並未規定承批人有權獲得賠償，這並不合理，也不符合《基本法》第一百零三條的規定。具體分析可參見細則性審議部分對該條的分析。其次，第一百六十九條第四款將以長期租借方式無償批給的土地與其他以長期租借方式批給的土地區分，規定前者無權獲任何賠償，但這種無償批給只涉及過去存在的長期租借方式的批給，並非在法案就無償批給採取新的取向後批出，那麼改變現行法律在這一事宜上的取向而區別對待有償或無償的長期租借批給是否公平？

提案人表示，鑒於無償批給通常是基於公共利益而無償利用土地，而新的或修改的城市規劃都是為了公共利益，堅持對上述情況不予賠償的立場。

委員會大多數成員認同了政府的解釋。

## 87. 環境保護與土地法

就環境保護，基本法有相關規範：

### “第一百一十九條

澳門特別行政區政府依法實行環境保護。”<sup>59</sup>

要指出的是，負責籌備修訂土地法的工作小組曾指出，“土地利用應符合構建‘可持續發展城市’的那些基本原則，即除優先保障居民生活質素及創造宜居環境外，亦應配合社會及經濟發展；”<sup>60</sup>

在立法層面，多個法律訂定環境保護，例如，城市規劃法以及土地法。

要指出的是，三月十一日第 2/91/M 號法律（環境政策應遵守總綱及基

<sup>59</sup> 就對這涉及憲制性規範的規定，見 Manuel Leal-Henriques, *Ambiente, a gestão da desordem*, 2005, 第 131 頁。對此，蕭蔚雲指出“澳門各界在起草澳門基本法時提出，要注意環境保護”，見《澳門與澳門基本法》第 300 頁。

<sup>60</sup> Manuel Leal-Henriques, *Ambiente, a gestão da desordem*, 一系列與環境相關的法例當中就包括土地法，並強調保留地的設立，第 129 頁。



本原則)第三條(一般原則)規定:“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,總督負責提高和改善生活質素。二、環境政策的目的是適當利用自然資源從而確保其使用。”;“第十三條(土地):一、為維護和提高作為自然資源的土地價值,規定採取促使合理使用的措施。二、用作都市化和工業用途或裝置設施和基建而使用和佔用土地,將因其性質、地形和需倚賴的自然資源而受限制。”此外,第二十七條(工具):“一、下列者尤其是環境政策的工具:a)地區規劃,包括有特別保留制度的面積、地方方式受保護的風景的分類和設立;l)對可能影响環境的工程、基建、引進新科技以及產品,作事先評估。”

而對法案較具重要性的,則是第二十八條(環境影响的研究):“一、可能影响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,應附帶有影响環境的研究。二、對進行影响環境的研究,其內容,及負責分析其結論的人士/機構,以至所預計工程或工作的許可和准照的條件,將受法律管制。三、影响環境研究的通過,是有關當局最後簽發工程及工作准照的先決條件。”<sup>61</sup>

在適用於澳門的國際法方面,亦有許多國際法文書是關於環境保護的  
62。

事實上,法案在不同地方亦有涉及環境保護的規定,例如有關保留地方面,但亦規定在某些情況提交環境影響研究,以及第二條(一)項(委員會建議的行文)及(六)項的指導性原則。

然而,有意見認為有需要規範多一些並建議新增一條一般原則,即:“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;”<sup>63</sup> 但是,提案人並沒有接納這項建議。

---

<sup>61</sup> 正如環境綱要法第二十八條第一款所指,現時理應強制訂定環境影响的研究。

<sup>62</sup> Jorge Rodrigues Simão, *O Direito Internacional do Ambiente e A Região Administrativa Especial de Macau*, 當中探討與環境相關的國際法,並提述在澳門特區適用的相關公約。

<sup>63</sup> 亦提出在某些情況下,須強制提交環境評估之研究。

## 88. 以“可處置的土地”取代“無主土地”的概念

正如 Duarte Santos<sup>64</sup> 所述，將分析以“可處置的土地”的稱謂取代“無主土地”概念的做法。現行土地法第七條第一款規定“無主土地”是“*未確定納入私有財產制度或公產制度，且未確定撥歸任何公共或私人性質的用途者，一概視為無主土地*”。同條第二款則指“無主土地歸併為本地區私產，並在法律容許的情況下，將之撥入公產或予以批出”。“無主土地”這個概念訂定的基礎是因有效利用土地的需要而把土地交給有能力的人去開發，以及另一方面避免“憲法強制性保護的社會財產受到寄生的、投機的佔用行為的剽竊”<sup>65</sup>。

為此，該名學者亦指出，“*然而，由於本地區的面積和特點，上述「空置地段」這個概念在澳門並不存在。此外，「空置地段」這個用語也不符合實際，因為有關地段既不是無主的，也不一定是空置的。*”<sup>66</sup>

更為重要的是，根據基本法第七條的規定，澳門特別行政區的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家。所以，在這一法律框架下根本不存在所謂的“無主土地”，不能再使用“無主土地”這一概念。

基於此，特區政府賦予這種地段一個新的稱謂——“可處置的土地”——即是可以被納入公產制度或被批給的土地。

89. 一般性分析到此完結。不論是一般性還是背景方面，委員會完全是意識到有更多的內容是可以且應該撰寫的，以及有許多問題是應該可以指出來的。然而，鑒於時間上之限制以及資源上最終集中在數個法案的工作上，未容許可以提及更多或作更廣泛的探討。

<sup>64</sup> “MARCELLO CAETANO 認為‘空置地段’是‘有待佔用或開墾的大片土地，現在的安哥拉和莫桑比克、中世紀時的葡國都有這樣的土地。這些土地不能讓首位佔有者隨便擁有，所以需要訂立特別的法律制度進行規範。’”——見 Duarte Santos，土地法的修改：問題和展望，立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會，2011。

<sup>65</sup> 基本法第七條。

<sup>66</sup> Duarte Santos，土地法的修改：問題和展望，立法會第三輪系列研討會，2011。



## IV 細則性審議

90. 現進入法案的細則性審議。法案的二百二十三個條文全都是委員會的審議內容，但比重不一。雖然時間緊迫，但委員會期望藉此向公眾以及社會各界<sup>67</sup>說明對這個結構複雜且有影響力的法律所提出的具體方案的原因。

須強調，事實上早就開始了這個細則性審議，因在審議許多條文時不僅包括在細則性審議部分所分析的內容，也包括在背景和一般性審議時提出的意見和資料。

現逐一分析《土地法》的各條文。

### 第一條 — 標的

這條旨在明確指定新法的標的。其起草的宗旨維持不變，但應委員會的建議引入多項修訂。事實上，關於法案最初文本中“根據《基本法》的規定”，曾被問及“澳門特區所有的法律一律是按照《基本法》制定的。因此，第一條明確提到《基本法》是否有甚麼特別的意義？如果有，是甚麼意義？”<sup>68</sup>。實際上，這是毫無意義的，因此刪除了這個多餘和重複的表述<sup>69</sup>。

---

<sup>67</sup> 注意以下內容：“土地法的重要性已超越法律的討論範圍。這關係到澳門特別行政區的一般市民，特別是經濟人員。此外，確實凝聚各個專業的關注，並促使對城市規劃、建築、工程、經濟、行政科學及社會學各不同範疇作必要反思”，JOÃO MARTINS CLARO, *Aspectos jurídicos da Reforma da Lei de Terras de Macau*, 二零零九年，第三頁。

<sup>68</sup> 歐安利，“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。

<sup>69</sup> 委員會“就有關《土地法》法案第一階段討論內容的建議和意見”內指出“在條文上加入‘根據《澳門特別行政區基本法》的規定’的表述是沒有道理的。這種技術不是慣用的，唯一所知是這種表述是基於非常特殊的政治和法律情況。因此，應刪除這一表述，從改善立法技術和更加清晰角度看，應在法案的前言部份加入以下內容‘立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項的規定，為實施《澳門特別行政區基本法》第六條、第七條、第一百零三條和第一百二十條所訂定的基本制度，制定本法律。’”

此外，“中央政府授權澳門特區政府管理、使用和開發屬於國家所有的土地”<sup>70</sup>。因此，澳門特區作為國家的受託人，有責任（1）管理、（2）使用和（3）開發有關的土地。<sup>71</sup> 因此，委員會建議增加“管理”這一必要的表述。

## 第二條 — 原則

這條包括了澳門土地法的一系列重要的結構性原則。

為此，曾有意見指出：“所訂定的原則是政策性或在法律上是對行政當局具約束力的。若具約束力，是否任何市民都可以訴諸法院證實其不作為可撤銷土地批給申請？若屬研究政策性，可以豁免這條，因為確實將會有其他同類性質的原則在新土地法生效期間出現。”<sup>72</sup> 然而，可推斷出該等原則完全是從法律觀點出發<sup>73</sup>。因此“建議豐富法案第二條一般原則的內容，包括借鑒城市規劃法法案中若干原則和增加其他原則”<sup>74</sup>。

首先，正如歐安利議員所言，“無論如何，本人認為在土地管理上，應明確規定政府有責任監察承批人及轉承批人如期履行合同所定的義務。在1980年土地法生效以來，其中一項最大的缺失是，政府對於監察土地批給合同持放任態度，且無對工程的進度作出監控。”<sup>75</sup> 政府接納了這項建

<sup>70</sup> 歐安利，“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。

<sup>71</sup> 為此，對於其他方面的澄清，尤其有關明顯的物權性質，有議員建議“較為適當的說法應該是：‘本法律制定……，在澳門特別行政區境內的國有土地上興建建築物的管理制度，規範其使用權、發展權及所有權這些物權的設定、行使、變更、移轉和消滅，以及私有土地的相關規定。’”。然而，提案人並沒有接納這方面的澄清。就有關《土地法》法案第一階段討論內容的建議和意見指出，“2.未來法律的標的應加入土地的“管理”，明確界定物權性質，將《基本法》第七條的行文反映出來和提及對土地上興建的建築物的私有財產權。”以及，“因此，在第一條內可採用以下行文：‘本法律訂定澳門特別行政區境內土地的法律制度，規範對國有土地的使用和開發方面的物權以及在該等土地上興建的建築物的私有財產權的管理、設定、行使、變更、移轉和消滅。’”

<sup>72</sup> 歐安利，“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。

<sup>73</sup> 參照唐曉晴議員就《土地法》法案提出的意見（03/07/2013）。

<sup>74</sup> 參看第一常設委員會“就有關《土地法》法案第一階段討論內容的建議和意見”。

<sup>75</sup> 參看歐安利議員“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。

議，並反映在第二條（三）項上。

此外，亦建議增加其他原則，並對一些原則的行文作出了修改。而事實上，還有其他建議<sup>76</sup>：

“1）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；

1A) 法律安定性原則：確保現行法律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；

2) 切實有效利用土地原則：確保適時合理使用土地，充分利用土地資源；

2A) 監察原則：政府有義務跟進土地批給和佔用的進展，並根據法律或合同的規定採取倘有的處罰，使批給和佔用的原本用途得以確保。

2B) 保護私有財產原則：在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，確保受私有財產制度規範的土地以及在批給土地上興建的建築物的使用權、收益權及處分權的完整性。

3) 公眾知情和促進公眾參與原則：透過適當方式，讓公眾了解土地批給及佔用的程序，以提高行政工作的透明度，並促進不動產所有人、其他物權擁有人及公眾的參與；

4) 平等取得土地原則：透過公開及招標方式，以同等條件批給土地；

5) 防護原則：土地管理政策應遵守維護環境及保護文化遺產的標準；

5A) 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

---

<sup>76</sup> 參看第一常設委員會“就有關《土地法》法案第一階段討論內容的建議和意見”。

境的可持續性；

6) 規劃約束原則：本法律是一項落實城市規劃的工具；

6A) 平衡利益原則：確保考量各種公共利益，以及平衡有關的公共利益與私人利益，尤其是私有財產的基本權利；

6B) 財產的社會功能原則：考慮城市規劃中載明的基本順序要求並因應其經濟和社會目的，促進土地的適當和合理利用，從而根據特別法律的規定維護生態平衡及文化財產，並避免空氣和水的污染；

6C) 公正及賠償原則：確保遵守一切法定程序，並確保因公用徵收或其他相等的行政剝奪手段而權利受損的私人獲得合理及合時的賠償；徵用財產的補償應相當於受損物權當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付；

7) 土地法律狀況公開原則：根據本法律的要求，土地法律狀況的公開須透過在《澳門特別行政區公報》（下稱《公報》）公佈、登記的公開或其他能確保向社會作廣泛推廣的適當方式為之。”

上述建議有一部份被採納了，例如，修改了可持續發展原則的行文，以及加入了如監察原則及法律安定性原則這些新原則，而其他建議沒有被政府採納。

但就該條條文而言，應委員會的建議在起首部份增加了“管理”一詞。

總括來說，相對於最初文本而言，法案第二條已明顯完善。

### 第三條 — 土地按其所屬法律制度劃分

本條第一款已適當地將基本法規定的制度加以規範，之後無需“解釋性規定”。此外，為求更嚴謹和遵守基本法的憲法規定，本條的行文應在法案第八條和第九條同樣獲得採用，然而沒有這樣做。

第二款維持一樣，國有土地分為公產和私產。除對其法律制度的不同有專門的敘述外，這分類在法案的餘下的條文會進一步加以說明。

#### 第四條 — 公產

應立法會的建議，這條有一些修改以清晰行文。

因此，行文改為：凡法律尤其是《民法典》第一百九十三條定為公產的土地一概屬公產。

民法典第一百九十三條（概念）規定：

“一、凡屬獨立、人身以外、具有用處及能以所有權形式成為法律關係標的之客觀存在事物，均稱為物。

二、然而，凡不可成為私權標的物者，均視為非融通物，例如屬公產之物。

三、下列財產屬公產範圍：

a) 道路、海灘；

b) 水溝、潭及可航行或浮遊之水道及連同其底土；

c) 土地所有人或地上權人所獲承認之土地上空界限之上之各空氣層。

d) 礦藏、有醫療作用之礦泉水源頭、存在於地底之天然洞穴，但岩石、一般泥土及其他常用於建築之物料除外；

e) 特別法例歸類為屬公產範圍之土地及其他財產。

四、屬公產範圍之財產，其制度由特別法例規範。”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> 屬公產的其他財產包括那些規定於七月二十六日第 6/86/M 號法律《水域公產》的財產——雖然面對《回歸法》的規定但仍可作參考之用，以及基本法第 7 條所規定的自然資源。

## 第五條 — 由公產納入私產

這條與現行法律第四條相對應，規定將公產土地視作可處置的土地而歸併為私產的可能。然而，委員會認為上述的將公產納入私產的行為在沒有任何準則、程序的規定或規則時不得為之，又或最低限度要有理由說明或可予以考慮的原因時才可為之。否則，將公產土地納入私產土地的行為會有任意作為的嚴重風險。

提案人明白這憂慮，在與委員會達成共識後對條文的行文作出修改，清楚規定只能基於公共利益才可將公產土地歸併為私產。

本條第二款說明因訂定新街道準線而將土地脫離公產時，該土地須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈。

## 第六條 — 私有土地

在法案中保留這個以“私有土地”為標題的條文，委員會個別議員有不同的疑問和考慮，並提出如下意見：“1. 作為一部規範國有土地的管理、使用和開發的法律，土地法保留私人土地的提述是否還有意義？ 2. 要是規範的是在國有土地上“上蓋建築物的所有權”，這樣就可能有意義。因為可被納入私有財產法律制度內。”

提案人認為本法中仍有一些制度與私有土地有關，例如土地的權利交換，以及當私有土地與國有土地相鄰時的劃界事宜，因此認為在法案中有必要保留本條的內容，決定仍維持最初的文本。

本條的第三款原為第七條的第三款，因該款涉及對私有土地的取得，所以更適宜將其放在本條。該款規定澳門特別行政區可為特定目的而取得私有土地，並按所撥作的用途將之歸併為公產或私產。

## 第七條 — 私產

在這條將私產定義為：凡不被視為公產或私有土地的土地，一概屬私

產。

值得注意的是：在法案最初文本中這條有第二款，但在最後文本被移走並將之加進第六條（私有土地）成為該條的第三款。這一做法非常好，因為基於全文的系統編列原因，由一條規範國有土地私產的條文去處理私有土地的事宜是不合適的。

## 第八條 — 可處置的土地

這條條文與第九條是法案其中較具重要性的，亦是委員會與政府討論較多的條文。

對這條規定引入了修訂，政府指是使其更為清晰，尤其是在登記這個問題上。

有議員認為第一款理應更貼近基本法第七條的行文。還表示：“基於《基本法》（第七條）明確規定，只有在一九九九年十二月二十日前已獲確認的才視為私有土地。但《基本法》並沒有指出，私有土地的“確認”是僅限於透過物業登記上的登記為之。可以在財政局內有登記又或在另一個適當的公共實體。因此，應刪除“在物業登記上依法”的表述”。並建議另一行文：“凡未依法確認為私有土地，或未納入公產制度，且未確定撥歸任何公共或私人用途的土地，一概視為可處置的土地”。

政府回應指：第八條不是規定登記為強制性，只是規定沒有登記的又不是透過政府出賣的土地視為政府私產，是規定哪些土地政府可以處置，其中第二款規定，可處置的土地是政府的私產。

第一款是一直以來的實務操作。當政府計劃批出土地，首先會查看物業登記資料是否已作登記，接著查看土地是否屬於公產，再來查看土地在回歸前有否已移轉予私人，即是否屬於回歸前已依法確定移轉給私人的政府土地。倘若都不是，那麼有關土地即為可處置土地。第二種情況是指，屬於國家私產但從未作出批給或撥作私人或公共用途的土地。

另有議員則表示：對於什麼是《基本法》第七條所指的已依法確認，



澳門法院以及各界都有不同見解。《基本法》第七條只是框架性條文，必須要透過立法訂定有關標準，而物業登記就是一個很好的標準。

委員會大部分成員認同這一觀點，經作出全盤考慮後大多數成員認為應採納政府提出的行文和解釋，至於私人若認為權益受損，可繼續訴諸法院以維護自身權利。<sup>78</sup>

第八條還涉及的其他問題，主要與城市規劃有關，即新的《土地法》如何與《城市規劃法》配合的問題。其中一個問題是在未有城市規劃之前如何處理第二款和第三款。

### 第九條 — 取得時效及不動產添附的禁止

與最初文本相比，本條有很多修改。事實上，經立法會和提案人的深入討論後，新增了數款，使行文有所清晰和添加了公平，新的行文已比較完整和正面。

在討論過程中，提案人曾就該條提出一修改文本<sup>79</sup>進行討論，委員會認為條文內容不夠清晰明確，要求提案人解釋，隨後提案人提供了以下資料：

#### 一、絕對禁止在沒有任何土地批給的情況下，對國有土地的權利以時

<sup>78</sup> 這肯定是可以的。訴諸法院的基本權利是不變的。

<sup>79</sup> 第九條 取得時效及不動產添附的禁止

- 一、不得以時效或不動產添附方式取得對公產或私產土地的權利，但不影響以下數款的規定。
- 二、如以租賃方式或長期租借方式作出的有償批給已轉為確定，則可透過時效方式，取得已在物業登記中以私人名義確定登錄租賃批給所衍生的權利或利用權，而該項利用權在物業登記的最初確定登錄於澳門特別行政區成立前已以私人名義作出，但本法律或有關土地批給合同另有規定，尤其是禁止移轉該等權利或移轉該等權利須預先許可的情況除外。
- 三、按上款的規定透過時效方式取得的租賃批給所衍生的權利或利用權者，須受本法律及有關土地批給合同規定的義務和負擔約束。
- 四、土地批給消滅亦導致按第二款的規定透過時效方式取得的權利消滅。



效方式取得（俗稱和平佔有）。

二、即使已存在土地批給，也有一定限制，詳見第九條第二款至第四款的規定。

三、第二款有關時效取得的要件如下：

1. 必須已存在一個土地批給：

因而排除在沒有土地批給的情況下，主張以時效取得在國有土地上修建的建築物的所有權的可能性，又或取得國有土地的利用權。

2. 有關土地批給必須已轉為確定，亦即土地的利用（土地的建設）已完成：

因而排除對逾期利用的土地（俗稱閒置土地）主張以時效取得。

3. 有關批給必須是「有償」：

因而排除對「無償」批給主張以時效取得的可能性。

4. 主張以時效取得之標的必須是於物業登記中已以私人名義確定登錄的土地批給所衍生的權利（租賃批給所衍生的權利或利用權）：

因而排除以時效取得：（1）「在物業登記中“不是”以私人名義登錄」的權利；（2）「臨時登錄」的權利；或（3）「沒有作物業登記」的權利。

5. 如屬長期租借地，則必須在回歸前已向私人作出該土地批給，並在物業登記完成以該私人名義確定登錄該利用權：

因而排除在回歸後產生由私人原始取得的利用權。

6. 如土地法或批給合同規定不可移轉，又或移轉須行政長官預先許可，又或對移轉批給所衍生的權利作出其他任何限制，則不可主張以時效取得該等權利：

因而排除藉時效取得的方式規避禁止移轉或限制移轉的規定的可能

性。(例如：不可對博彩批地、專營服務的批地等進行“和平佔有”)

#### 四、第三款及第四款的規定：

1. 以時效取得權利者，也須承接批給合同的義務和負擔。
2. 以時效取得的權利，將隨批給消滅而消滅。

政府提交的這份文件，使對第九條所定的制度的疑問得以澄清，並在此基礎上對行文做出調整。

最後文本中新的人文，與最初的簡單條文相比，一般而言，有多個技術上的改善。另外，提案人也對新的人文向委員會作出如下解釋：

第一，第一款是絕對禁止的情況，其中，絕對禁止以取得時效方式取得未作批給的公產或私產的任何權利。

第二，即使已批給土地，也僅限於三款及第四款所指的情況下，以時效取得租賃批給所衍生的權利或利用權，且不影響第五條的規定。

第三，第三款的要件：以租賃方式、有償且已轉為確定，方可以時效取得，已在物業登記中、以私人名義、確定登錄的租賃批給所衍生的權利。

第四，第四款與上款情況相同，但須增一要件，即有關長期租借必須在澳門特別行政區成立之前作出的。

第五款是指不得以時效方式取得權利的情况。

第六款，是依法以取得時效方式取得權利的人，須受本法律及有關土地合同規定的義務和負擔約束。

第七款規定土地批給合同消滅亦導致透過取得時效方式取得的權利消滅。

盡管如此，仍然有人認為第九條（基於之前第八條的取向）有欠公平和在要求登記作為唯一和絕對的做法上有可能違反基本法。

亦有議員就第九條規定對於待決卷宗是否應有過渡條文提出疑問。

政府則回應：因為《基本法》已很清楚訂定，不存在新法舊法有不同規定的情況，第九條是一直的實務操作和司法實踐，故沒有必要訂定過渡性規定。政府又引用終審法院第 32/2005 號判決的內容作解釋。

至於登記的問題，《公證法典》第七十六條規定，私人公證員在繕立移轉房地產的權利的文書之前，必須要有確定登記，否則不可移轉。雖然登記不是強制性，但不登記不可買賣。因此，政府表示，經過這麼多年，不可能存在沒有登記而又不是由政府出讓的私有土地。

另外，政府指出，早在 1914 年第 303 訓令規定所有的路氹土地都是澳葡政府的土地，沒有私有土地。基於此，第八條的規定既有歷史的基礎，又有實務經驗作為支持，否則任何人都可以主張其對土地擁有權利，這將造成政府在管理土地上的重大困難。

委員會大多數議員支持政府立場，尤其認為從操作層面上看，如欠缺標準將無法執行有關法律，故此支持政府以物業登記作為標準，否則政府在管理、使用和利用國有土地上將處於被動。事實上，如果沒有登記，當事人憑什麼令人承認其權利以及可移轉土地呢？委員會強調，日後倘若有人合法權利確實受損，只要有證據能證明其權利時，相信可透過司法訴訟獲得保護。

## 第十條 — 澳門特別行政區對可處置的土地的權利

應委員會的建議本條有所改善。即增加了“管理”的表述，以更準確地反映基本法第七條的規定，亦即是，按照之前所述，藉著本條體現澳門特區對土地的管理權。

（四）項維持“產物”的表述，其範圍是可理解的，但根據現行民法規定，“產物”的表述可由“孳息”取替，因為技術上較正確和較適合。<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> 參閱民法典：“第 204 條（孳息）

一、物之孳息係指物在不影響其本質下而定期產生之一切。

## 第十一條 — 定義

法案最後文本在此維持最初文本及現行土地法的內容。<sup>81</sup>

對現行《土地法》保留地這一章，本法案並沒有大的變動，提案人曾解釋在草擬法案時主要集中於在理由陳述裡提及的八大方面的制度，並未檢討及改變保留地制度，在法案討論過程中因時間所限，也未就該章做過深入的討論，所以法案最後文本基本維持了原有的制度，僅對某些條文的次序和語句作細微修改。

現行《土地法》制定保留地制度時借鑒了葡萄牙 1961 年第 43894 號國令《海外省土地佔用及批給規章》及 1973 年第 6/73 號法律《海外土地法》的相關規定。法律規定可為保護大自然設立全部保留地，或為建造公共房屋、設置公共部門、居民用水的引流和分配及相關設施的保護等設立部分保留地。

設立全部或部分保留地是保護環境、生物多樣性的一個重要工具，根據三月十一日第 2/91/M 號法律《環境綱要法》第二十七條第一款第一項，設立保留地是環境政策的工具。本澳已設立一個與植物品種多樣化有關的面積為 196,225m<sup>2</sup> 的全部保留地<sup>82</sup>，而且近期曾在立法會圍繞著是否已嚴格遵守全部保留地土地禁止使用或佔用的規定，以及是否應擴大在該區域的保留地有過討論。<sup>83</sup>

---

二、孳息分為天然孳息及法定孳息；天然孳息係指由物直接產生者；法定孳息係指物因法律關係而生之定期金或其他收益。

三、……”

<sup>81</sup> 有關保留地的性質，可參見 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol.II, 10.<sup>a</sup> Edição, pags. 980-983。

<sup>82</sup> 參見九月十九日第 33/81/M 號法令、四月二十八日第 30/84/M 號法令以及一月二十五日第 3/99/M 號法令。

<sup>83</sup> 立法會於 2013 年 4 月 23 日舉行全體會議，引介、一般性討論及表決高天賜議員提出的《第 33/81/M 號法令的解釋性規定》法案；亦於 2013 年 6 月 20 日舉行全體會議，辯論由陳偉智及吳國昌議員就公共利益事項提出的辯題：“路環是澳門的市肺，亦是最後一片綠土，應盡快以城市規劃來正式規範保留為綠化生態保護區，並暫緩批准任何與此抵觸的大型建設計劃。”

在回歸前曾設立多幅部分保留地，主要是保留用作興建經濟房屋、社會房屋或為公務員而設之房屋，例如第 7579 號訓令及第 7838 號訓令<sup>84</sup>，第 635 號立法性法規，十月二十四日第 39/81/M 號法令<sup>85</sup>、二月二十日第 12/82/M 號法令<sup>86</sup>、回歸後曾為中國人民解放軍駐澳門部隊的軍事用地和中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室的辦公用地設立多幅保留地<sup>87</sup>。

委員會認為，鑒於社會的發展，適宜對保留地法律制度做更深入的研究並檢討現行制度，同時參考有關制度在其他地區的發展演變<sup>88</sup>，在適當時機對其做全面的修訂，或可考慮就相關事宜制定一單行法律<sup>89</sup>，以讓保留地制度更好地發揮作用。

## 第十二條 — 標的

第一、二款規定，一般情況下將可處置的土地劃為保留地，但在例外情況下，也可將公產土地和可處置土地以外的私產土地，以及私有土地納入保留地的範圍。法案最後文本於第二款增加了“其他私產土地”的表述。

委員會指出，當將私有土地或已作出批給的私產土地納入保留地的範圍時，涉及私有財產權的保護，應謹慎為之。因此，在將上述土地納入保

---

<sup>84</sup> 兩個訓令所設立的兩幅保留地已被七月三十一日第 34/95/M 號法令終止。

<sup>85</sup> 該保留地已被七月八日第 37/96/M 號法令終止。

<sup>86</sup> 該保留地已被七月十五日第 39/96/M 號法令終止。

<sup>87</sup> 第 41/2000 號行政法規和第 10/2012 號行政法規保留兩幅土地供中國人民解放軍駐澳門部隊使用，第 20/2005 號行政法規保留一幅土地供中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室使用。

<sup>88</sup> 在這幾十年裡，其他地區的保留地制度已有了進一步的發展。“上述學說建議對國家生態保護區的法律制度作出改革，以便確保所進行的土地佔用是積極的並非僅消極的，即並非僅是規定不可實施利用，亦規定允許與保護及與所訂定的用途相容的利用，即更傾向於不會使土地被廢棄的做法。”，第 271 頁。關於保留地政策在巴西的發展，可參見 Carlos José Caetano Bacha，“巴西保留地政策的效力”。“Eficácia da Política de Reserva Legal No Brazil”。

<sup>89</sup> 環境保護局制定的澳門環境保護規劃（2010-2020）所載的擬開展標準及立法研究項目表（2010-2020）中包括“自然資源保護區管理規範”，在相關立法研究工作中應考慮如何與現行的保留地制度相協調。

留地時，應先進行公用徵收或透過設定行政地役權。

為使內容上更加連貫，最後文本將最初文本第十六條的一、二款移至第十二條，成為第三、四款，並對其內容作調整。最初文本的第十六條因內容已不存在而被刪除。

### 第十三條 — 保留地的設立方式

最後文本刪去了“及農林利用計劃”，這是現行法律的用詞，刪除是為了與之後的《城市規劃法》及實踐相配套。

### 第十四條 — 全部及部分保留地

法案最後文本在此維持最初文本及現行土地法的內容，對保留地禁止作出任何有損其設立目的的法律行為。

保留地分為全部和部分保留地，根據第二款，“*全部保留地的目的在於保護大自然，且不容許在該等土地作任何使用或佔用，但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者，不在此限。*”

第三款規定，“*部分保留地，僅准許以不抵觸其設立時擬達的公用目的的方式使用或佔用。*”

### 第十五條 — 部分保留地的設立

最後文本僅對第三項作文字上的調整。

委員會有成員曾建議因應實際情況，在該條規定可為軍事用途設立部分保留地，但提案人並未採納相關意見。

也曾有議員認為土地法裡應有相應條文保證公共房屋的土地來源，應規定保留一定比例的土地供興建公共房屋使用，然而法案維持了現行《土地法》的內容，即在第十五條第一項規定可為公共房屋的建造設立部分保

留地，但這一規定並非意味著行政當局有必須保留一定百分比的土地用作建造公共房屋的法律義務，即這一事宜仍屬於行政當局自由裁量的範圍內。<sup>90</sup>

## 第十六條 — 保留地的共同存在（最初文本第十七條）

法案最後文本在此維持最初文本以及現行土地法的內容。

## 第十七條 — 保留地設立的效力（最初文本第十八條）

最後文本在內容上做了調整，以在邏輯上更嚴謹，因當徵收或設定行政地役權時，會使批給消滅或者對批給附加使用限制，這必然影響到原先透過臨時批給或確定批給所設定的權利。

---

<sup>90</sup> 在比較法上，在城市規劃中預留一部份土地興建社會房屋並不少見。例如，新加坡政府嚴格控制土地資源，將住房規劃用地的 90% 通過劃撥的方式交予其用於興建組屋，僅剩 10% 賣給私人開發商，以此保障公共住宅建設用地。參考 <http://www.zjgggw.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=2399> Singapore Housing and Development Act。在西班牙，土地法明確規定行政當局有義務保留最小 30% 的土地以興建控制成本的房屋。在法國，1991 年的城市指導法要求於其他用途的城市區域內興建社會房屋，尤其是在市場價格的房屋區內，以避免和打擊社會分化。1991 年後通過了城市規劃法典和 2000 年的城市團結和革新法就確實旨在從房屋角度建設公平社會，摒除社會排斥以及促進和諧社會。此外在美國，自 1975 年起透過 New Jersey 高等法院 Mont Laurel I 判決，在平等和不歧視原則的基礎下，強制保留若干區域以興建低廉租金的房屋（包容區）。之後，另一於 1983 年作出的判決（Mont Laurel II）確認和擴大了前一判決的效力，將相關事宜透過 1985 的 Fair Housing Act 法律訂定。在荷蘭，市政機關有義務評估現在和將來房屋是否有不足，以及就新房屋興建作規劃。在這國家 70% 的都市面積是用作社會房屋。在葡國，由第 380/99 號法令核准並經第 316/2007 號法令修訂的領土管理機制的法律制度第 85 條規定，市政區域的指導規劃必須訂定房屋方面的計劃；在地區層面上，例如阿連特茹（Alentejo）地區整治規劃便制定了指引性規定，使市政區域的指導規劃包括一項配合其他經濟社會發展政策的市政房屋政策或市政房屋計劃。請參看作者 Fernanda Paula Oliveira 的 *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*，2ª edição，第 141 頁至 149 頁和作者 Isabel Moraes Cardoso 的 *A Nova Lei do Solo Espanhola – Contribuições para a revisão da lei do solos portuguesa*，第 11 頁。以上內容引自《《城市規劃法》法案 2013 年 2 月 28 日委員會會議備註》。



## 第十八條 — 保留地的劃界（最初文本第十九條）

最後文本僅對該條的中文行文做調整。

## 第十九條 — 保留地的終止（最初文本第二十條）

第十九條規定保留地終止的條件，即如維持保留地的理由消失，則應以行政法規終止保留地。例如，當被保留之土地經過一定期限仍未依照設立保留地的行政法規所規定的用途利用時，即應終止該保留地。

## 第二十條 — 對土地批給所衍生的權利的公用徵收（最初文本第二十一條）

應委員會的建議，本條增加了第二款，且修改了行文。在法案第二十條第一款，對土地批給所衍生的權利的公用徵收準用八月十七日第 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。這是適用因公益而徵用的一般制度，而這準用並沒有引起爭議。

因公益而徵用的一般制度規範如何實行徵用私人的所有權或其他財產情況，以滿足公共利益的迫切需要，但規定私人有一保障制度，該制度包括合法性原則，公益原則和賠償原則。在此，與限制基本權利有關的一般原則同樣有用，尤其是平等原則、必要原則和適度原則。只有透過私法途徑，無法以協商形式取得私人所有權時，才實行徵用，但有特殊緊急的情況容許者除外。<sup>91</sup>

支付合理的賠償是徵用的前提，這正體現了法律的一般原則，根據此原則，對於因損害權利的行為和由他人引致的損害，應確保各人得到賠償。在徵用上，對被徵用物的所有權和其他物權會轉化成對相應物的經濟價值

---

<sup>91</sup> 以“友好徵用”為優先。請參閱八月十七日第 12/92/M 號法律第 1 至第 4 條，以及十月二十日第 43/97/M 號法令第 16 條至第 21 條。



的權利。

為確保對土地批給所衍生的權利的公用徵收完全符合基本法第一百零三條的規定，應委員會的建議，新增了第二款，明確規定“*因徵收而作出的賠償應相當於上款所指的權利在徵收時的實際價值，可自由兌換，並不得無故遲延支付。*”這符合基本法第一百零三條規定的，當所有權在依法被徵用時有賠償權的保障制度。

在此，可引述兩個重要的觀點：（1）<sup>92</sup> 賠償應符合徵用時被徵用權利的實際或市場價值，這意味著在訂定能彌補被徵用者所受的損失的合適賠償金額時，要有公平的觀念，例如要考慮土地的性質（土地是否適宜興建建築物又或作其他用途），財產產生的收益（如預計投資或正在投資，現在和潛在的收益），農作物及其效益，交通、地點、負擔或其他對訂定被徵用權利的價值屬重要的事實。<sup>93</sup>（2）一個關於支付賠償的當代趨勢，是不得無故遲延支付和應以可自由兌換的貨幣支付。

《基本法》第一百零三條規定的依法徵收，不僅適用於完全所有權，同時亦包括被徵收財產的其他權利或物權負擔<sup>94</sup>。需指出，透過任何剝奪性的機制<sup>95</sup>，剝奪私人所有權<sup>96</sup>或對所有權的使用或利用施加有如徵收的重大

---

<sup>92</sup> 對於這點，根據類似的規定，請參閱 GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição Anotada*, Coimbra Editora, 1993, 第 330 至 336 頁。

<sup>93</sup> 請參閱八月十七日第 12/92/M 號法律第 18 條，以及十月二十日第 43/97/M 號法令第 8 條至第 15 條。

<sup>94</sup> 徵收完全所有權以外之其他權利的賠償制度，應遵從現時價值原則、公正無私原則、平等原則及公正原則。見八月十七日第 12/92/M 號法律第十五條。

<sup>95</sup> 透過任何法律工具使私人如同在徵收的情況般無法完全行使其所有權者，等同根據《基本法》第 103 條規定進行徵收。例如，《舊區重整法律制度》法案第六章規定了一種徵購制度，容許為進行舊區重整而強制取得私人不動產。這種法律機制等同依法徵收，因剝奪私人對被徵購財產的所有權，因此須遵守現行有關徵收的憲制性制度，包括《基本法》第 103 條規定的可自由兌換，不得無故遲延支付的合理賠償權。事實上，“基於對私有財產權的憲法保障，當公權力介入導致具體個案中出現嚴重損害，即使不至於產生等同徵收的效果，但同樣應作出賠償”，RUI MEDEIROS / MARIA FONSECA, *Enquadramento Juridico-Constitucional da Lei dos Solos*, 2007。

限制者，等同徵收<sup>97</sup>。

對此，最後文本第二十條第二款<sup>98</sup>引用了《基本法》第一百零三條的制度，保障對國有土地批給所衍生的物權進行公用徵收時，承批人獲得可自由兌換且不得無故遲延支付的合理賠償。作為租賃批給權利人的承批人，將獲得相當於權利在公用徵收時的實際價值的補償。

根據法案最初文本第二十一條，準用由八月十七日第 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》，但排除該法令第九條及第十條的適用，這兩條旨在確定依法徵收的合理賠償金額，分別涉及都市性土地或具都市利益土地價值之計算（第九條），及農用土地價值之計算（第十條）。在技術討論中得知提案人並不強烈反對加入這些事項，在訂定賠償時確有必要從技術上釐定農用土地、都市性土地或具都市利益土地的價值，因此最後刪除了這項限制性的提述，改為準用整個制度。

<sup>96</sup> 需指出，即使市民可能有團結的義務，但“在採取實質上屬徵收的措施時，即使沒有產生權利轉移的效果，亦不能排除給予賠償，因這對受憲法保障的財產的 *Kerngehalt* 造成深入的影響”，GOMES CANOTILHO, *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*, Coimbra, 1974, 第 300 頁。

<sup>97</sup> 例如，《城市規劃法》法案第五十四條第一款（一）項便承認了城市規劃可對原有土地利用的可能性施加以徵收的重大限制。這在學說上被稱為“規劃徵收”，對此應作出賠償。參閱 FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª Ed., Almedina, 2008, 第 764 頁及續後各頁。此外，可回顧本意見書曾就《基本法》第 103 條所作的闡述：“憲法學（包括基本法）上的財產是一個廣義的財產概念，它與部份民法教義將財產與權利嚴格區分，而又在財產性權利的範疇進一步類型化的狹義財產權並不相同”，唐曉晴：《澳門基本法所規範的財產權——關於財產權保護的制度、起源與正當性的分析》，立法會第二輪研討會；ALBERT H.Y.CHEN, *Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*, 第 13 頁。

<sup>98</sup> 「法律應將憲法性概念細化，例如“財產實際價值”、“當時”、“不得無故延遲支付補償”，以及“財產實際價值不應僅包括改善物的實際價值，亦應包括損害造成的一切損失及所失利益（《民法典》第五百五十八條）”。」歐安利議員“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”。亦可參閱前述的澳門律師公會意見。

## 第二十一條 — 對已批給的土地設定行政地役權（最初文本第二十二條）

該條自最初文本至今一直維持不變。根據該條第一款規定，對已批給的土地設定行政地役權，適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而徵用的制度》及規範實施該法律的十月二十日第 43/97/M 號法令。《因公益而徵用的制度》已訂明為實現公共利益目的而對不動產設定地役權，尤其當涉及所用樓宇價格或收益的實質減低時，將給予合理的索償權<sup>99</sup>。對已批給的土地設定行政地役權，實質上所適用的就是經作出必要配合後的這個制度。

因公益而對已批給土地設定行政地役權，是一種行政物權的施加，承批人對其獲批給的土地所擁有的複雜物權因而被收窄，土地可產生的價值或收益有機會被降低，原有土地利用的可能性也可能被限制，故對此應支付合時和合理的賠償<sup>100</sup>。

第二十一條第二款確保屬已確定批給的土地重新利用的情況時，同樣可因公益而對該土地設定行政地役權，對此適用該條第一款規定的制度，即《因公益而徵用的制度》。這項內容純屬澄清性的規定，說明即使屬土地重新利用的情況，也不排除可設定行政地役權的可能性，對此同樣適用對已批給土地設定行政地役權的規定，給予賠償。

第二十一條第三款規定，不論根據第一款或第二款設定的行政地役權，均須於修訂土地批給合同內載明。

---

<sup>99</sup> 八月十七日第 12/92/M 號法律第十條。

<sup>100</sup> 參閱“儘管如此，同樣已證實的是，任何對該權利的範圍及行使產生剝奪效果的立法或行政干預，必然受憲法所定的限制約束，其中包括合理賠償的原則”，“保障不得任意剝奪財產權利人的所有權及其對有關財產或權利的使用，且在該權利被徵購或其權能被嚴重削減時須給予賠償”，“因此，合理賠償的概念，明顯意味著禁止僅作出象徵式的、荒誕的或與該財產或權利的實際價值脫節的賠償，但同時亦排除考慮純猜測性的要素以及有關受益人沒有產生的附加價值。” RUI MEDEIROS / MARIA FONSECA, *Enquadramento Jurídico-Constitucional da Lei dos Solos*, 2007。

## 第二十二條 — 對將批給的土地設定行政地役權（最初文本第二十三條）

該條自最初文本至今一直維持不變。第二十二條第一款澄清了，基於公共利益，行政地役權不僅可在已批給的土地設定，還可在將批給的土地設定。根據該條第二款規定，對將批給的土地設定行政地役權，須於土地批給合同內載明。

需指出，倘因公益而對將批給的土地設定行政地役權，使私人對該土地的權利遭受類似徵收的損害，則亦要給予賠償。但是，倘於土地批給之前已存在的行政地役權且無損及將來承批人的權利，而在磋商土地批給條件和溢價金時已適當考慮地役權的存在，則不存在權利被剝奪的問題。

## 第二十三條 — 可處置的土地的分類（最初文本第二十四條）

該條，將可處置的土地按其用途分為：都市性土地、具有都市利益的土地及農用土地。這是一種傳統的分類，與現行法律相符。<sup>101</sup>

委員會建議以“不可都市化土地”一詞代替“農用土地”的定義。一方面是考慮到該概念已經與澳門特別行政區的地區特徵不相符，另一方面，委員會提出的概念較能配合現正於立法會內討論的《城市規劃法》法案對土地所定的分類。<sup>102</sup>

事實上，澳門特別行政區由於地少及隨之帶來的房地產壓力，區內的農用土地並不多，因此，“農用土地”的概念似乎有點過時及不符合特區的實際情況。需要補充一點是，委員會建議的用詞—不可都市化土地，其

<sup>101</sup> 事實上，現行《土地法》第二十五條規定：“一、無主土地為著使用起見，分為兩組：

a) 都市性地段或具有都市利益的地段；  
b) 農用地段。”

<sup>102</sup> 現正由立法會第二常設委員會討論的《城市規劃法》法案第三十三條規定：“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。”

內容明顯更為廣泛，包括例如用於護林、畜牧及其他非都市性的土地，亦包括農用土地。

政府理解甚至同意委員會所提出的建議，並告知現時澳門特別行政區只有不超過十幅農用土地，均位於路環。

儘管有這些考慮的因素，但政府認為維持土地的傳統分類主要有一個原因：這種土地的（傳統）分類是《民法典》<sup>103</sup>及稅務法例採用的表述。採納任何的一種分類均會引致與民事、稅務及行政三個法律範疇的概念自然的不協調，甚至引起混亂。

委員會完全同意此合理解釋，因此，此條的行文維持不變。

另外，該條第二款的行文已作改善，刪除了內容和範圍均難以界定的“郊區”一詞，使條文變得更為簡明。<sup>104</sup>

#### **第二十四條 — 都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件**

該條規定都市性土地或具有都市利益的土地的使用和利用條件為城市規劃所訂定者。現時按照《城市規劃法》法案第二十一條的規定，城市規劃由行政法規核准。<sup>105</sup>

#### **第二十五條 — 農用土地的使用和利用條件（最初文本第二十六條）**

該條規定農用土地須按其使用效能及性能加以使用和利用。

---

<sup>103</sup> 例如《民法典》題為“不動產”的第一百九十五條規定：“一、不動產包括：a）農用房地產及都市房地產；……”。

“房屋業鈔以在本地區市區房屋的收益為課征對象。”—八月十二日第19/78/M號法律（市區房屋業鈔章程）第二條。

<sup>104</sup> 最初的行文規定：“都市性或具有都市利益的土地是指都市核心與認為適宜確保該核心擴展的範圍，以及郊區。”

<sup>105</sup> 現正由立法會第二常設委員會討論的法案。

因此闡明了本法案第二條（二）項規定的切實有效利用土地原則：確保適時合理使用土地，充分利用土地資源。

### **第二十六條 — 不可批給的土地（最初文本第二十七條）**

該條規定了禁止對自然保留地內的土地及撥入公產的土地作出批給，儘管可對後者作出專用批給。

部分保留地僅可按其設立時所訂定的特別用途予以批給。

### **第二十七條 — 可作租賃批給的土地（最初文本第二十八條）**

該條規定得以租賃方式批給都市性土地及具有都市利益的土地及農用土地。於最初的行文中，（一）項提及農用土地，而（二）項則提及都市性土地及具有都市利益的土地。為求使法律文本更有系統，將上述兩項的次序倒置，將都市性土地及具有都市利益的土地放於（一）項，而農用土地則放於（二）項。這就正如本法案第二十三條的情況一樣。

另一方面，該條的標題同樣亦作了修改，增加了“批給”一詞，因為該條涉及以租賃方式批給的合同，屬行政性質的合同，而不是民事性質的租賃合同。

### **第二十八條 — 專用批給（最初文本第二十九條）**

該條規定如公產土地的性質許可，該土地可作為專用批給的標的。既然本法案第二十七條已經允許，這裡再次強調了可將公產土地作專用批給。

### **第二十九條 — 臨時佔用（最初文本第三十條）**

該條規定得以准照臨時佔用公產土地，但以其性質容許為限，以及特別用途所需的可處置土地，但僅限於在所規定的佔用期間內無須採用其他處置方式的情況。

### 第三十條 — 公共利益用途的佔用（最初文本第三十一條）

該條規定為公共利益用途而佔用或將佔用的土地，須保留予澳門特別行政區，並可透過行政長官批示交由有關公共部門及機構按土地的特別用途加以使用。該等土地，不論屬無償還是有償的佔用，均屬臨時性，且須經行政長官許可。

### 第三十一條 — 以租賃方式批給的土地面積限額（最初文本的第三十二條）

該條的標題及行文均作了修改，增加了“土地”一詞，以便明晰批給土地的面積。除此之外，只是轉錄了現行法律的第三十四條，但將“公頃”一詞改為“平方米”。<sup>106</sup> 眾所周知，一公頃相等於一萬平方米。

### 第三十二條 — 可作專用批給的土地面積的限額（最初文本的第三十三條）

該條本身的標題及行文參照了前一條款而作修改，增加了“土地”一詞，以便明晰批給土地的面積。

該條的最初文本規定：屬公產的專用批給的情況，向每一自然人或法人批給的面積每次最多不得超過五千平方米，總數不得超過一萬平方米。

最終的文本則改為：屬專用批給的情況，向每一自然人或法人批給的土地面積每次最多不得超過五千平方米，總數不得超過一萬平方米。

從該規定的行文中刪除了“公產”一詞，因為該詞形成了一種不必要的累贅－只有公產土地才可作為專用批給的標的。<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> 現行法律第三十四條（以租賃方式批出面積的限度）：“一、可對一自然人或法人以租賃方式批出的面積上限，每次不得超過兩公頃，總數不得超過十公頃。”

<sup>107</sup> 見本法案第三十條。



### 第三十三條 — 面積的總計（最初文本的第三十四條）

該條規定了總計可批給土地的面積的一些準則，以避免將過多的土地批給予個人或法人。

該條第一款最初的行文規定：“為適用第三十二條及第三十三條的規定，批給予配偶及無行為能力子女的土地面積亦計算在內，且不論配偶間採用何種財產制度。”有委員會議員提出了一些關於此規定的問題，強調：“雖然此規定源自現行的法律，但似乎應該對‘無行為能力子女’一詞稍作反思。無行為能力的用意除了包括未成年（少於十八歲）外，還包括那些（患有精神障礙、聾、啞或失明而顯示無能力處理本人人身及財產事務的）禁治產人或準禁治產人。”

此問題已得以解決，就是以“無行為能力的未成年子女”代替“無行為能力子女”一詞。

該條第二款的行文已作改善。事實上，此一規定最初的行文因列舉了一些公司而顯得有些混亂<sup>108</sup>，而最終的行文則更為清楚及更具法律安定性，其規定：“如股東在公司的出資超過百分之五十，則將之視為與該公司無異。”

### 第三十四條 — 可佔用土地面積的限額（最初文本第三十五條）

該條對標題及行文作了修改，增加了“土地”一詞，以明晰可佔用土地的面積，其餘部分內容轉錄了現行法律第三十六條的規定。

### 第三十五條 — 面積限額的放寬（最初文本的第三十六條）

該條第一款起首部分的行文引起本委員會議員的特別關注。實際上，

---

<sup>108</sup> 法案第三十五條第二款的最初版本：“如股東在無限公司、兩合公司、有限公司或股份有限公司的出資超過百分之五十，則將之視為與該等公司無異”。



現行法律第三十七條（相應為本法案第三十五條）規定：“在視為有利於本地區的情況下，得……佔用……。”而本法案該條的第一款則規定：“如屬有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的例外情況，……。”

有議員認為葡文的“desenvolvimento social”（社會發展）不夠準確和全面，最後文本將這一詞的葡文改為“desenvolvimento da sociedade”（社會發展）。因為這一表述的意思更為廣泛和全面，能夠明確包括經濟秩序의各種因素。

### **第三十六條 — 連續批給（最初文本第三十七條）**

該條清楚規定：“為……以租賃方式連續獲批給新地塊，須證明之前獲批給的土地已完成利用。”該條第二款將公法人或全部或超過一半資本屬公共資本的公司從上述規定中排除在外。

### **第三十七條 — 一般規定（最初文本第三十八條）**

該條確定了具有正當性在澳門特別行政區內對土地取得權利的人士及實體。

該條第一款（四）項的行文作了修改，現時清楚規定：外國的公法實體當根據其本國法的規定及國際協定享有權利能力時，方具有在澳門特別行政區內對土地取得權利的正當性。

委員會與提案者達成一致，在該條引入了第二款，規定禁止在五年內批給土地予因沒有利用或沒有再利用土地而被宣告其之前的批給失效的承批人。

### **第三十八條 — 無償批給（最初文本第三十九條）**

該條明確規定了無償批給僅可授予該條內所列舉者。

該條第（二）項已作改善，使用了一個更恰當的法律詞彙，即為公益

法人增加了“行政”一詞，這樣，此一規定的行文便能配合在澳門特別行政區區內述及行政公益法人的現行法律，尤其八月十二日第 11/96/M 號法律<sup>109</sup>。

同條第（三）項的行文同樣作了改善，現時清楚規定：“無償批給僅可授予獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助或教育活動。”

### 第三十九條 — 一般職權（最初文本第四十條）

本條主要訂定的是行政長官對土地處置和批給的權限，以及許可批給續期、修改、替換程序當事人及移轉，而相關的行為則透過本條多項作出規定。

而當中第（十二）項在葡文最初文本曾規定：

*“Autorizar a substituição da parte no processo e a transmissão de situações resultantes de concessão provisória que devam operar-se por efeito de associação, actos entre vivos, ou sucessão por morte, a título gratuito ou oneroso.”*

該項曾令委員會成員產生疑問，因為繼承是沒有所謂有償或無償的。解決方法是將“ou sucessão por morte”（或繼承）放到行文末端，使有償或無償僅針對生前的行為。

### 第四十條 — 特別職權

除了上條的一般職權外，這條還賦予行政長官特別的職權，以便根據

---

<sup>109</sup> 該法律第一條規定：“與本地區行政當局合作推動社會一般利益以及按本法律規定，被宣告為行政公益法人的私人團體或基金即屬行政公益法人。”

法律對應特別訂明批給面積限額、技術及經濟的經營方式及一般的利用條件的區域予以訂定。

### **第一節的標題**

因應這一節所規範的內容，其不僅包括租賃批給，也包括轉租賃批給，所以委員會建議修改本節的標題。提案人接納委員會的建議，將本節的標題由“租賃批給”改為“租賃及轉租賃批給”。

### **第四十一條 — 法律制度（最初文本第四十二條）**

該條與現行法律的相應條文一致，只是在行文方面作出完善，旨在明確都市性土地或具有都市利益的土地的租賃及轉租賃受本法律及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定。

需要說明的是，該條使用了“補充法規”這一概念，其實，法案還有多個條款也提及“補充法規”，例如最初文本的第四十五條第二款、第五十二條第一款、第八十五條第一款、第八十六條第四款、第九十六條第二款、第一百五十八條、第二百零七條等。而且第二百零七條規定：“在本法律所指的補充法規生效前，規範相關事宜的法例繼續生效。”委員會提醒提案人，將來補充法規的制定須遵守《基本法》及第 13/2009 號法律的規定。委員會對該條表示贊同。

### **第四十二條 — 內容（最初文本第四十三條）**

在新的土地法中這是其中一條核心性條文。事實上，這條訂定國家土地的主要批給方式的主要內容，“這規定非常重要，因為它訂定了甚麼是以租賃或轉租賃方式批給所衍生的權利”<sup>110</sup>。部份內容相當於最初文本第

---

<sup>110</sup> 歐安利，“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”，其中指出“無論是以租賃或轉租賃方式批給所衍生的權利均包括‘興建權，改建工程權或（和）保存建造物權’”。

四十三條的內容。

請注意新的土地法如下的內容：

“1. 以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍生的權利，包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建築物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因本法律或合同規定的任何原因而消滅為止。”<sup>111</sup>

第二款規定：“如符合本法律對移轉批給或轉批給所衍生的狀況所定的條件，可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。”

在現行及新《土地法》（以及第 51/83/M 法令）中，這個權利“與地上權一樣是一種複合的權利。它是由一種在他人的土地上建築的權利產生的，該權利即以租賃形式批給的、在都市用地及為都市利益的權利。這種權利是複合的權利，因其包括一種對他人之物的權利——本義上是對屬於澳門特別行政區土地的批給權利——以及一種對建築物的權利，即一種所有權：對建築物的所有權（十二月二十六日第 51/83/M 法令第一條）。從批給而來的權利的法律性質以及將建築的權利識別為所有權是由第 51/83/M 號法令所設定的。土地法在以租賃為批給名義時，要作出這樣的定性十分困難，即使立法者當時所考慮的肯定是現實中可能發生的不動產交易之法律實踐。例如《土地法》155 條，1 款 b）：‘租賃旨在建造樓宇，而當該等樓宇由各獨立單位組成且可按分層所有權制度屬於不同所有人者’。”<sup>112</sup> 在新法尤其參照第四十二條第一款、第二款及第三款。

請注意這不僅受現行的土地法，也受在此已經多次指出的第 51/83/M

<sup>111</sup> 參照“租賃方式的批給所附帶的建築權所產生的建築物便有了獨立的所有權，從而構成了一種真正的物權。”馬光華（JOSÉ GONÇALVES MARQUES），物權法。

<sup>112</sup> 馬光華（JOSÉ GONÇALVES MARQUES），物權法，二零零四年。同樣地，參照土地工務運輸局在二零零九年《土地法改革的新趨勢》國際研討會上發表的文章“澳門特別行政區土地分類”第七十二頁。

號法令的明顯的影響。

必須強調很重要的一點，法定（tipicidade）並非要解釋者跟隨法律條件，只承認那些已由法律明示確定物權性質的權利為物權。為此，“法定”要求這些權利由法律訂定，但不包括涵蓋不約束執法者的明示的相關資格或證明。<sup>113</sup>

應委員會的建議，最初文本的第二款被刪除，該款規定適用改善物制度。事實上，在某些批給消滅的情況（以租賃和轉租賃），承批人（和 / 或轉承批人）應有賠償權而賠償不能只限於改善物制度。<sup>114</sup>

經委員會和提案人的討論後，增加了數款以說明抵押制度，尤其是在臨時批給 — 第三款和隨後數款。

另一方面，以及應委員會的建議，本條分割為兩個條文，本條訂定租賃的批給制度，另一條即隨後的一條獨立訂定轉租賃的特別制度。

#### 第四十三條 — 轉租賃（新增條文）

這條是從原來最初文本的第四十三條分開出來的，將租賃和轉租賃的規定由兩個獨立的條文規範。

在轉租賃批給訂定了須經行政長官預先許可的一般原則。

---

<sup>113</sup> LUÍS MENEZES LEITÃO, 物權法, 二零零九年, 第二十四頁, CARVALHO FERNANDES, 物權法教材, 第七十九和八十頁。當然, 這不意味著為了澄清的目的, 立法者不可以或不應該明確宣示這個權利 — 租賃批給 — 是物權。

<sup>114</sup> “澳門的土地法（包括當時已生效的現行土地法）從來沒有對建築用的土地租賃作任何特別規定, 好令該制度有別於普通租賃中改善物的制度。在租賃中, 承租人所建之工作物是債權的標的物, 而不是物權的標的物, 後者對承租人更有利（例如：澳門民法典第九百六十九條, 或葡國民法典第一千零四十六條）。將這些工作物定義為租賃承批人所有權的客體的是 51/83/M 號法令, 它將有關這些建築物的所有權是否能合法轉讓及由租賃批給而生的權利是否可以合法設定抵押的疑問一掃而空。” 馬光華（JOSÉ GONÇALVES MARQUES）, 《物權法》。

需強調的重點是載於第四十三條第五款的新規定，因應委員會的建議和為澄清解釋了疑問後，在第五款規定：“租賃批給制度適用於本法律未對轉租賃批給作特別規定的情況，但轉租賃批給合同另有規定者除外。”<sup>115</sup>

#### 第四十四條 — 臨時批給及確定批給

該條與現行法律的相應條文相同，委員會對該條沒有任何異議。該條規定租賃方式的批給包括臨時批給及確定批給兩個階段，首先，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內經已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，有關批給則轉為確定批給。

#### 第四十五條 — 租金

關於該條，委員會主要討論了第二款及第三款。最初文本規定租金按年計算，並須按補充法規的規定繳付。委員會認為補充法規的形式及其與第二款的行政長官的批示之間的關係需要明確。

為此，法案最後文本修改第三款的行文，規定租金按年計算，並須按上款所指的行政長官批示的規定繳付，即將“補充法規”改為“上款所指的行政長官批示”。另外，為了協調第三款與第四款之間的關係，在第三款最後增加了但書，即“但不影響下款的規定”。

此外，由於第二款中的“使用方式或計劃”不夠規範，最後文本將其改為“批給的用途和土地的利用”。

#### 第四十六條 — 調整租金

關於該條，只是為了更加準確，將第一款（三）項中的“轉租”改為

---

<sup>115</sup> 在這些情況，關於物權性質的問題，之前對租賃批給所衍生的權利提出的論據當然和確實是有用的。在此重提如下論據 — 物權的性質，追及權，在物業登記上登錄，抵押，根據未來土地法第 9 條的規定，（在特定情況下）法律規定可透過取得時效取得權利。

“轉租賃”，另外，在討論過程中曾試圖將第二款中的“一般調整”改為“綜合消費物價”，但最後由於尚沒有確定的方案而刪除最後的表述，其它內容沒有修改。

#### **第四十七條 — 期間**

該條規定租賃批給的期間不得超過二十五年，每次續期不得超過十年。有關規定與現行法律完全一致，委員會在細則性審議過程中，有意見提出，有關期間與鄰近地區相比相對較短，且續期又不超過十年，認為應適當延長批租期間和續期期間，以便對土地上蓋物的私有財產權給予更多的保障。

提案人表示，政府對此有所考慮，但經過綜合分析，決定保留現有的批地期間及續期期間。委員會基本上接納提案人的解釋。

需要說明的是，為了在用詞上的統一，將該條標題及行文中的“期限”均改為“期間”，其他條文也一併作出調整。

#### **第四十八條 — 臨時批給的續期**

與現行法律相比，該條是新增加的，明確規定原則上臨時批給不可續期，但如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況，則應承批人的申請，經行政長官批示預先許可，相關的臨時批給可予以續期。而有關申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期間亦須相同。

提案人解釋，為了履行切實有效利用土地的原則，規定臨時批給不可續期，但考慮到實務的需要，多是由於承批人確定批給的土地正在重新利用，但又遇上政府割街後補回承批人小面積的土地，為此，對臨時批給的土地與確定批給的土地合併且屬一併利用的情況作出例外規定。

委員會對該立法取向表示贊同，但在討論過程中有議員提出以下問題：一是，有意見提出，對因如自然災害等不可抗力或非歸責於承批人的原因導致在臨時批給期間內未履行利用條款的特殊情況，應許可臨時批給

續期。另外，提出在實務操作中可能還有其他情況，如此規定可能太過絕對。二是，在該條第二款規定的臨時批給的土地與確定批給的土地合併且屬一併利用的情況下，續期有正當理由，是否不需要經行政長官預先許可，而自動續期？三是，該條第二款規定了有關申請需經行政長官預先許可，但沒有規定許可的要件，那麼除了概括及抽象的“公共利益”外，不批准的標準是甚麼？四是，臨時批給土地與確定批給的土地合併且一併利用後，合併後土地將來的續期是分開處理還是統一須經由行政長官預先許可，或是自動續期？

提案人解釋，為了加強對批給土地利用的監管，堅持臨時批給在原則上不可續期，除了實務中經常遇到的臨時批給的土地與確定批給的土地合併且屬一併利用的情況以外，不再考慮其他的例外情況。

而且強調，在這種情況下應由承批人申請，有關申請須一併提出，且經行政長官預先許可。

對於上述第三個問題，提案人接納委員會的意見，在最後文本的第五十一條增加了許可批給續期的要件。即對於這種情況，只要沒有發現因歸責於承批人的原因而連續或間斷中止利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未定明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半，得許可批給續期。

臨時批給土地與確定批給的土地合併且一併利用後，將來根據新的規定自動續期。

有議員指出，在實踐中有一些閒置土地獲政府給予三十到四十八個月的寬限期以完成建築計劃，如承批人在沒有過錯的情況下但無法在批給期間內完成剩下工程，這種情況如何處理？又或者透過過渡規定處理有關情況？

提案人解釋，不會針對過去的具體個案進行立法，且土地批租期雖為二十五年，但利用期多在兩至六年之間，在土地切實利用原則下，應該不會再出現上述情況。同樣基於土地切實利用原則，認為不適宜於條文中確立逾期利用仍得以續期的概念，但不排除具體個案在符合本法其他規定的情況下而獲得特別處理。



委員會認同提案人的解釋及所作的修改。需要補充說明的是，在第二款的行文方面，提案人刪除了“批示”一詞。

#### 第四十九條 — 確定批給的續期

該條在法案最初文本中規定：“一、已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次，但批給合同另有規定者除外，且不影響以下數款規定的適用。

二、如土地屬下列任一情況，已轉為確定的有償租賃批給須經行政長官批示預先許可，方可續期：（一）荒廢或棄用的土地；（二）重新利用的土地。

三、為適用上款（一）項的規定，下列情況尤其視為荒廢或棄用的土地：（一）建於其上的樓宇已不存在、已倒塌或處於殘危狀況；（二）建於其上作非住宅用途的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年。

四、已轉為確定的無償租賃批給須經行政長官批示預先許可，方可續期。”

關於續期，該條設立了一個與現行法律有少許不同的制度，現行《土地法》經第 8/91/M 號法律修改後，規定“有償租賃批給當屬確定性時，將透過任何批給權利人或共有權利人向有關機關遞交的聲明以十年為一期續期”。

法案取消了遞交聲明的續期方式，引入自動續期，同時還規定一些情況屬於非自動續期，具體包括兩類：一是合同條款有規定，二是法律規定，即上述第二款和第四款規定的情況。

就該條委員會同提案人曾進行廣泛深入的討論，就多方面的問題交換意見。

關於續期制度的可操作性。根據現行法律，在第 8/91/M 號法律生效之後進行的續期，承批人需要向工務局遞交聲明，工務局會通知財政局，在

承批人繳納特別稅捐之後，方可以到物業登記局作登記。現在法案雖然規定確定批給自動續期，但法案所設立的自動續期機制在實踐中如何操作，是否由物業登記局依職權作出，是否需要利害關係人申請，如何與繳納稅捐的程序銜接，尤其是權利人如何知悉續期已經完成，如何繳納特別稅捐以及辦理登記等問題也需要澄清。

該條第二款規定的情況不能自動續期，旨在規定荒廢或棄用的土地的續期須得到行政長官的預先許可，但法案並沒有任何程序性規定。特別是，結合法案最初文本第五十條第一款（一）項的規定，要求承批人在批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請書，當中除附同承批人及土地識別資料外，尚應附同新的利用計劃及審議所需的其他資料。然而，在現行法律體系下，在有關確定批給土地上曾建成的樓宇如屬分層所有權制度，倘若有關重建基於樓宇完全損毀，則該重建涉及更改該樓宇的“分層所有權之設定憑證”，而該重建須透過該樓宇之分層建築物全體所有人一致議決通過後方可為之。<sup>116</sup>如該款規定的樓宇完全損毀下的重建取決於該樓宇百分之一百的分層所有權人的同意，那麼結合法案最初文本第二百零四條第一款的規定，一些樓宇涉及許多小業主，有關聲明將難以在法定期間內作出。可見，有關的非自動續期的機制欠缺可操作性。<sup>117</sup>

提案人解釋，關於自動續期的機制，法案規定可以運作，將來根據最後文本第五十三條第二款的規定，不需要事前手續，由財政局負責通知利害關係人繳納特別稅捐。至於登記方面，則按第一百八十一條第三款的規定處理。

同時，為了明確已轉為確定的有償租賃批給的自動續期無需申請，修改了該條第一款，增加了“無須申請”的表述。

至於非自動續期機制的問題，提案人接納了委員會的意見，在過渡條款中明確規定該條第二款（一）項不適用於法案生效前已轉為確定的有償

---

<sup>116</sup> 參見《民法典》第 1337 條第 2 款。

<sup>117</sup> 關於這一問題更詳細的分析參見黃顯輝議員 2013 年 4 月 12 日的《對〈土地法〉法案中關於都市土地之確定性有償租賃批給的續期制度之初探》。

租賃批給，並同時針對這一問題修改多個條文，使有關制度可以操作。對所涉及的内容，隨後將在具體條文中詳細解釋。

另一個重要的問題是許可的標準。最初文本該條第二款和第四款規定了不適用自動續期的情況，第二款規定如屬荒廢或棄用的土地，確定的有償租賃批給須經行政長官批示預先許可方可續期，第三款對上款（一）項的“荒廢或棄用的土地”作出界定。但問題是誰來判斷以及以甚麼標準來判斷該樓宇已處於殘危狀態，法案對此沒有規定，所以雖然將批准的決定權賦予行政長官，但法案沒有提供行政長官作出決定的準則。

法案也沒有設立一個法定、客觀的評定程序和機制，如何判斷樓宇處於“殘危狀況”以及由哪個機關來判斷，有關部門會否向利害關係人出具樓宇是否處於“殘危狀況”的證明書？另外，法案亦沒有規定對評定結果的公開機制以及利害關係人對評定結果的申訴機制，有何種機制將樓宇處於“殘危狀況”的事實公開？有關狀況是否會在物業登記中顯示？如何保障利害關係人以及第三人的利益？

根據該條的規定，荒廢或棄用的土地將可能不被續期。儘管該條第三款對荒廢或棄用的土地作了列舉，但由於“荒廢”及“殘危”概念空泛，何為“殘危”狀況不確定，而且有關列舉並非盡數列舉，不排除還有其他沒有列舉的情況。

此外，樓宇是否屬於殘危，應該有一個明確的聲明以確定事實狀況，如由行政當局的行政行為明確宣告以表明有關樓宇屬於“殘危”狀況，而且也應該有機制公開公示有關狀況，如在物業登記上註明，以令公眾知悉，否則如果沒有公示或公示性不夠，公眾無法知悉有關狀況。

另一方面，該款還將非住宅用途的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年視為荒廢或棄用的土地，但實際情況可能未必如此，例如工業大廈不再用作經營相關業務超過五年，不一定屬於荒廢或棄用的情況，可以只是涉及改變樓宇用途，對這類情況，行政長官決定是否給予續期的標準是甚麼？

在此基礎上，委員會還討論了不予續期的後果及其制度設計的合理

性。如不予續期，有關批給即被宣告失效，而根據法案最初文本第一百六十二條的規定，改善物撥歸澳門特別行政區，即工業大廈的單位業權人喪失該所有權，單位業權人的所有權及銀行的抵押得不到賠償，有關作法是否合理？

該條第二款（二）項提及“重新利用的土地”，即已轉為確定的有償租賃批給，重新利用的土地的續期也須經行政長官許可。委員會提出，已存在的建築物屬承批人的私有財產，在一般情況下，如欲對土地重新利用，這種情況應該可以自動續期。為此要求提案人解釋如此規定的理由。同樣，法案也沒有規定行政長官基於甚麼標準可以否決其續期。

該條第四款規定已轉為確定的無償租賃批給須經行政長官的許可方可續期，同樣也沒有規定許可的標準，沒有規定基於甚麼標準行政長官會對無償批給不予續期。而且如果不續期則批給自動失效，小業主和抵押權人的利益難以得到保障。

委員會認為，規定荒廢或棄用的土地在續期前須得到行政長官的預先許可，不作自動續期，其立法原意是可以理解的，但缺乏明確的規定、程序性的規範及許可的標準，故建議法案更清楚界定有關情況，增加程序性規定，列明行政長官是否許可續期的理由或準則。

具體而言，委員會認為法案應清楚界定處於荒廢或棄用土地的狀況，第三款的規定應是盡數列舉並刪去“尤其是”，如荒廢或棄用的土地不僅限於該款所規範的兩種情況，應明確列舉其他所有情況，不應有遺漏。再就是“處於殘危狀況”過於抽象，應當進一步明確。

另外，委員會建議增加程序性規定，由行政當局明確宣示有關土地屬於荒廢或棄用土地，有關樓宇處於殘危狀況，並將該事實於公報中公佈或將有關狀況在登記資料中顯示。將樓宇處於殘危狀況的事實公開，而不僅僅通知當事人。只有這樣才能使利害關係人及第三人的權益得到保障，也才能保障公眾的知情權。

更為重要的是，需要在法案中明確規定行政長官是否許可的標準或要件，詳細列明不許可續期的理由或可以許可續期的要件。

提案人解釋，基於土地切實有效利用原則，對於在確定批給土地上按合同建成的設施未被善用，造成荒置或需要重新利用的情況，相關續期需要得到行政長官的預先許可。但同意增加審批續期的標準，並透過修改第五十一條，規定許可批給續期的要件。具體內容將在第五十一條詳細分析。

關於對“荒廢或棄用的土地”的界定，提案人最初提出，評定樓宇“處於殘危狀況”的依據是《都市建築總章程》第五十四條，由工務局制成驗樓報告，有需要時亦可邀請其他部門參與。但經過多次討論，最後修改該條內容，刪去最初文本該條第三款（一）項關於“處於殘危狀況”不續約的情況，並將“已倒塌”改為“全部倒塌”，又訂明同款（二）項僅指單一所有權制的樓宇。

提案人澄清該條第二款（二）項中的“重新利用的土地”應為“正在重新利用的土地”的情況，表示只有正在重新利用的土地才須經許可，已經完成利用的不需要許可。最後文本作出相應的修改。

另一方面，增加了程序性規定，引入使用准照的廢止制度，並透過在法案最後文本增加第一百三十二條使用准照的廢止，明確對“建於已批給的土地上的樓宇已不存在或已全部倒塌”及“建於已批給的土地上作非住宅用途且屬單一所有權制度的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年”的情況，土地工務運輸局局長可廢止使用准照。同時，修改第一百八十一條，要求有關行為必須登記。

經過上述調整，將最初文本該條的第二款和第三款合併為一款，即第二款，最後文本將該條第二款改為：“如屬下列情況，批給須經行政長官預先許可，方可續期：（一）出現第一百三十二條第一款（一）項或（二）項所指的情況，且有關樓宇的使用准照已被土地工務運輸局局長廢止；（二）正重新利用土地。”

經過上述一系列的修改，設立機制以確保利害關係人的答辯權、第三人的知情權以及信息的公開。

關於最後文本的第三款，需要說明的是，使用了“無償租賃批給”而非“無償批給”，提案人解釋，主要是其中還包括回歸前的部分無償的長期租借土地，其續期須經行政長官預先許可。另外，該款刪除了“批示”一詞。

此外，在討論過程中，在工作文本中曾在該款增加“專用批給”，但後來選擇在專用批給制度中專門規範，即由最後文本的第七十三條規定，相應地，該條無需再規範專用批給續期的情況。

### 第五十條 — 申請續期

與現行法律相比，該條是法案新增加的條文，旨在規範各種情況下的申請續期。

法案最初文本第一款規定，承批人須按照法定的期間及條件在土地工務運輸局提交致行政長官的土地批給續期申請書，屬於荒廢或棄用土地的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請；臨時批給與確定批給合併利用、重新利用的土地的續期，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請；而無償租賃批給的情況，須於批給期或其後的續期屆滿前九個月至六個月的期間提出申請，並附同所需的資料。

第二款和第三款規定，承批人如有合理理由，在上述的法定期間以外也可以提出申請，但須承受因批給期或其後的續期屆滿時仍未獲續期許可而可能引致的一切法律後果。如許可續期，則續期的許可具有追溯效力。

第四款規定，如未按在上述規定期間內提出續期申請，則批給於批給期間或其後的續期屆滿時失效。

第五款規定土地工務運輸局尚可要求承批人提交審批申請所需的其他資料。

委員會就該條提出一系列問題，特別是第一款（一）項的規定，荒廢



或棄用土地的續期，須在批給期或其後的續期屆滿前兩年至一年的期間內提出申請書，當中除附同承批人及土地識別資料外，尚應附同新的利用計劃及審議所需的其他資料。然而，正如上條所分析的，在現行法律體系下，一些分層建築物全體所有人難以甚至不可能在規定的期間內達成一致，假如分層所有權人之間未能達成共識，又或沒有足夠的資金進行重新利用，將如何處理？再如分層所有權人在這種情況下可否出售予第三人以進行重新利用，以及如何保證政府將准予續期？另外，如因公共利益，批給不獲續期，是否有權獲得賠償？依據甚麼標準訂定賠償金額？等等。

特別是，不論是該條規定的何種情況，倘若承批人不具備申請續期的要求，無法辦理申請有關批給續期的手續，根據該條第四款的規定，最終極有可能由於承批人未能在法定的期間內向行政長官提出續期申請，則批給在批給期間或其後的續期屆滿時失效。<sup>118</sup> 委員會認為有關疑問和問題必須得到澄清和解決，否則法律生效後可能產生一系列問題。

另外，該條只提及“批給的續期”，委員會認為也應規定續期申請可由轉承批人提出，規範轉批給的續期，故建議增加有關“轉批給續期”的內容。

再者，委員會要求提案人對該條第四款規定的失效機制是否是自動作出解釋。

提案人解釋，政府會透過該條規定的續期須提交的文件去審查土地有否切實利用，對屬無償批給的情況，則還審查獲得批給的條件有否改變。

提案人認同委員會提出的意見，透過修改第四十九條，並在過渡規定第二百一十六條中作出排除，使得第四十九條第二款（一）項及第一百三十二條的規定不適用於本法律生效前已轉為確定的有償租賃批給，以解決有關規定在實踐中難以操作的問題，另外規定有關行為須登記，以便公示

---

<sup>118</sup> 參見黃顯輝議員 2013 年 4 月 12 日的《對〈土地法〉法案中關於都市土地之確定性有償租賃批給的續期制度之初探》。

和透明。

在該條各款增加“轉承批人”，使得轉承批人同承批人一樣可以提出續期申請。

最後文本修改並完善了第二款及第三款的行文。

最後文本將最初文本該條第四款的內容作為一個單獨的條文，即第五十二條失效。

最後文本的第四款除了增加了“或轉承批人”以外，其它內容沒有修改。

委員會對最後文本所作的修改表示贊同。

### 第五十一條 — 續期的許可

與現行法律相比，該條是法案新增加的條文，旨在規範續期的許可。

最初文本只有一款，規定續期的許可並不影響批給可能因承批人不遵守批給合同規定的重新利用期限或其他條件而被解除或宣告失效。

委員會對上述內容沒有異議，只是因應之前所提出的理由在該款增加“或轉承批人”的表述，另外在行文方面予以完善。

正如在上述第四十八條及第四十九條所分析的，對許可續期應當規定具體的要件，最後文本採納了委員會的建議，在該條增加一款，規定：“符合下列要件者，得許可批給的續期：（一）如屬第四十九條第二款（一）項所指的情況，申請批給續期卷宗的文件證明承批人或轉承批人具條件重新利用土地；（二）如屬第四十八條第二款及／或第四十九條第二款（二）項所指的情況，沒發現因可歸責於承批人或轉承批人的原因而連續或間斷中止利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半；（三）如屬無償租賃批給，申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件。”



## 第五十二條 — 失效（新增條文）

該條雖然在形式上是新增加的條文，但其實是最初文本第五十條第四款的內容，不過增加了申請不獲許可的情況，以及修改了行文。

## 第五十三條 — 特別稅捐（最初文本第五十二條）

該條第一款規定，續期須繳付一項特別稅捐，其金額、程序及結算均由補充法規訂定，該法規須按第四十五條第二款的規定制定。第二款規定如屬自動續期，由財政局負責通知利害關係人繳納上款所指的特別稅捐。

特別稅捐的創設具有特定的歷史原因，委員會對是否有必要保留提出疑問，就繼續繳納特別稅捐的必要性，以及特別稅捐的性質究竟是甚麼要求提案人解釋。特別是，結合最初文本第一百七十二條第四款對續期及與登記有關的行為，均免繳稅項的規定，認為需要澄清該條的特別稅捐與第一百七十二條第四款提及的稅項之間的關係。

提案人解釋，目前仍繼續保留特別稅捐的規定，同時完善該條第一款的行文。另外，為了解決上述兩者之間的關係，最後文本修改了第一百八十一條，即最初文本的上述第一百七十二條第四款。

## 第五十四條 — 公開招標的強制性（最初文本第五十三條）

最初文本規定：“一、在臨時批給之前須進行公開招標，而公開招標的方式及有關程序均由行政法規訂定。二、上款所指的行政法規可訂定：  
（一）可不予判給的情況；（二）投標人的資格。”

委員會指出，政府提出本法案的一個主要目的是為了回應社會的訴求，解決一直以來倍受批評的絕大多數土地是透過豁免公開招標批出的問題，提案人也表示將來土地批給必須公開招標，僅在法律規定的例外情況下方可豁免公開招標。但落實到條文上，關於公開招標的規定僅此一條，而且是規定公開招標的方式及有關程序均由行政法規訂定，行政法規可訂定可不予判給的情況及投標人的資格。雖然第一款規定了“在臨時批給之

前須進行公開招標”，但如何實施，在法案中沒有任何實體性及程序性的規定。

委員會認為，該條的規定不足以彰顯強制公開招標的原則，故建議在法案條文中充實其內容，如公開招標的方式、公開招標的階段以及重要的原則性的程序規定等均應在法案中予以明確。否則，一方面無法體現將來的批地以強制公開招標為原則，另一方面，如公開招標的所有內容均由行政法規訂定，有可能會違反第 13/2009 號法律第四條第二款之規定。

提案人解釋，對於由行政當局主動開展的批給程序，根據法案第五十三條，相關程序由行政法規訂定。根據法案第二百零七條規定，在相關補充法例生效前，繼續適用舊有法例的規定，比如經第 52/91/M 號法令修改的第 22/73 號立法性法規<sup>119</sup>，公開招標有法可依。不過提案人認同並採納了委員會的意見，最後文本在普通程序部分增加行政當局主動展開程序的階段組成（第一百一十五條）、公開招標的方式、訂定公開招標底價的原則及行政法規的訂定（第一百一十六條）以及對甄選標書結果的審議（第一百一十七條），充實了公開招標的原則性規定。

基於上述的修改，以及為了配合該條與第五十四條之間的關係，最後文本將該條改為：“在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。”

### 第五十五條 — 豁免公開招標（最初文本第五十四條）

關於該條豁免公開招標的規定，提案人解釋，分為須豁免招標和可豁免招標兩類。對於都市性土地或具有都市利益土地，列舉了四種“須豁免招標”的情況（第一款），有關規定與現行法律的相關規定相同。由於有關規定在實務操作上爭議不大，故法案沿用並未作任何改動。

就“可豁免招標”的情況，社會上有許多意見。為了使有關制度更具

---

<sup>119</sup> 《核准及實施政府空地以公開開投方式批給章程》。

體，政府總結過往豁免招標的經驗，對於有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益進行界定，將一些常見的情況舉例列舉於該條第二款。

關於豁免公開招標制度，正如在一般性審議部分所分析的，是委員會討論的焦點之一，而該條具體規定豁免公開招標的情況，自然是委員會主要討論的一個重要內容。委員會認同有關規定與現行法律相比更為具體，但認為仍有完善的空間。

關於該條第一款，規定必須豁免公開招標的情況，委員會對續期、移轉批給所衍生的狀況以及不足作正常建築用途的零碎地塊的批給的情況沒有意見。

關於無償批給轉換為有償批給的情況，對是否允許轉換為有償批給，以及這種情況應否豁免公開招標提出質疑。經過討論，正如在第六十四條所分析的，最後取消了無償批給轉換為有償批給的制度，相應地，刪除了第一款的（二）項。

另外，基於法案增加了在法定情況下將土地批予向土地承批人貸款的信用機關的規定，在該條第一款增加了另一種須豁免公開招標的情況。具體規定參見最後文本該條第一款（四）項的內容。

提案人解釋，雖然該條文的重心是保障土地的切實利用，對銀行的保障屬於附帶性的，但考慮到土地切實利用除了指臨時批給階段的土地利用外，還應包括確定批給土地的重新利用，因此最後文本相應增加對銀行的保障範圍。

該條第二款（一）項舉例列舉出可獲豁免公開招標的情況，列舉了屬於有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益的批給，尤其包括：（1）發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務；（2）興建公用事業設施；（3）配合政府政策的建設；（4）參與由行政當局發起的城市建設計劃。

委員會認為上述規定過度空泛，具有較大的彈性，在執行過程中仍有可能像以前一樣使豁免公開招標變得很普遍。如政府政策有很多領域，幾乎任何建設都可以解釋為“配合政府政策”。

該款允許以“發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務”為由豁免公開招標。有議員希望澄清如何定義“不牟利”。實質是指申請人不牟利還是僅指發展的項目不牟利？牟利機構發展不牟利項目是否可獲豁免公開招標？申請人是否僅限於不牟利的社團？

對此，提案人解釋，該款的“不牟利”與一般理解沒有分別，即是指經營者不能透過經營活動而獲取私利。但因規範有關經營活動的特別法規，例如規管教育或社會服務的法規，其界定的“不牟利”概念可能有所差異，故法案不適宜定出統一的標準。

委員會提出，第二款（一）項（2）提及“興建公用事業設施”，有關批給與最初文本第六十七條第二款關於專用批給的規定之間的關係需要澄清。

提案人表示，關於第五十四條第二款第一項（2）提及的“興建公用事業設施”與專用批給“公共服務”的區別。從概念上講，公用事業 (*utilidade pública*) 是指面向社會整體成員且具公共性質的活動，如文化教育、醫療衛生等，可由政府直接或間接提供，亦可由被宣告為行政公益法人的非牟利團體或基金會提供；而公共服務 (*serviço público*) 是指由政府提供，亦可透過政府判給由私人實體提供，具體滿足社群的基本需要的全部活動或服務，如電力、電訊、天然氣和集體運輸服務等。

至於兩個條文之間的關係，提案人舉例說明，如電力公司需要用地建設發電廠，當用地涉及政府私產土地時，按該條第二款作出批給，當電訊公司需用地設置電訊發射站時，如用地涉及《民法典》規定的公產時，譬如山坡或公共道路，則將按第七十條作出專用批給。有意見認為，這種做法可能會造成概念上的混淆，甚至使對土地公私產的劃分失去其意義。

委員會認同政府在審批土地批給時有自由裁量權，但對於應以甚麼理由豁免公開招標有爭議。認為第二款（一）項的（3）和（4）的規定太過抽象，似乎所有建設都可以囊括其中。有議員提出，將（3）與（1）及（2）結合，應將其理解為僅指“配合商業、產業方面的政府政策”。但無論如何“配合政策”的內容是無法確定的，特別是按照政府向委員會介紹的批給程序，有關申請須先由技術官員而非決策官員進行審查，某一土地發展

項目是否屬於“配合政策的建設”，完全取決於政府官員的判斷，但法案卻沒有規定判斷的標準。所以委員會一致認為有關規定過於寬泛，建議政府將條文規定具體化。

當然，也有意見認為，即使屬於由政府發起的城市建設規劃，或者符合政府政策、以及有一部分興建公用事業的設施，但這些都只是考慮的因素，而不應該是豁免公開招標的充分理由。

最後文本作出改善，對“配合政策的建設”的規定進一步具體化，新增了舉例列舉的公佈方式，具體指配合已向公眾尤其是透過下列方式公佈的政府政策的建設：載於年度的施政方針；政府在立法會施政報告及施政方針答問大會上公佈；政府在政策新聞發佈會上公佈。

關於第二款（二）項的規定，“旨在興建供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員居住的房屋的批給”時，可豁免公開招標，但實踐中如何操作，法案並沒有規定以何種形式，是以個人還是以公司的名義申請，以及興建房屋所採取的制度等。

提案人表示，回歸後未作出此類批給。回歸前，一些是由政府自行建成供公務員使用的宿舍，並不涉及土地批給，此乃屬於財政局財產。一般會透過批示將有關土地設為私產土地，在樓宇建成後再作分層所有權登記。另外一些供公務員使用的宿舍，是由財政局向私人購買的私人單位。此外，一些由福利會建成的樓宇可能會涉及土地批給，但由於當時沒有相關資料，沒有確定的回覆。

另外，為了表明有關興建主要屬於居住用途且供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員使用的樓宇的批給，最後文本對該項的行文作出修改。

此外，關於該條第一款及第二款，有意見認為應當增加“申請”一詞，以表明必須經過申請程序，而不是自動的必須豁免公開招標或可以豁免公開招標。提案人表示，行文是清楚的，沒有必要修改。

委員會對該條表示贊同。

## 第五十六條 — 特別條款（最初文本第五十五條）

最初文本該條有五款，委員會對該條的內容沒有異議，只是認為在形式上，後三款的内容其實是本法對溢價金的規定以及對訂定溢價金制度的要求，不宜作為批給合同特別條款的内容。所以，委員會建議將第三款至第五款的内容作為一個單獨條文。提案人採納委員會的建議，將有關内容獨立，即最後文本的第五十七條的前三款。

就該條的前兩款内容，有意見認為除了無償批給以外的所有批給都必須繳付溢價金，那麼溢價金的訂定是一般批給合同都應該有的内容，是合同的一般條款，不適宜透過特別條款例外地訂定。但提案人認為如此規定不影響内容。

另外，鑒於上條增加了第一款（四）項的規定，在一般情況下，根據最後文本第一百五十五條第三款的規定，移轉須繳付附加溢價金，但有關信用機構是否需要繳付溢價金應當作出規範，故該條增加了第三款，規定“在不影響第一百五十五條第三款（一）項規定的情況下，屬上條第一款（四）項的土地批給，信用機構無須繳付溢價金，但須將移轉批給的價金經扣除貸款、應收的利息和因土地批給及移轉批給而產生的費用後的餘款交付澳門特別行政區。”

委員會對該條表示贊同。

## 第五十七條 — 溢價金（新增條文）

正如上條分析的，該條的前三款是從上一條獨立出來的内容，第一款規定溢價金可透過金錢或實物支付的方式繳納，與現行法律相比，增加了實物支付的方式。

第二款規定溢價金金額的訂定、繳納方式、程序及結算，均由行政法規訂定。

第三款規定，在訂定溢價金金額時，尤須考慮土地的位置、批給用途、溢價、所承擔或將承擔的成本、通脹指數及以往公開招標的判給價。



關於溢價金，提案人解釋，法案作出新的規定：（1）增加了通脹指數以及以往公開招標的判給價作為考慮因素，使溢價金更能反映現實；（2）在批給合同內引入特別條款；（3）承批人若不繳付溢價金，可被解除相關的批給；（4）引入實物繳納溢價金的支付方式，適用於例如土地權利交換的情況。

委員會認為，儘管法案較現行制度作出一些調整，但由於現行的溢價金恆常檢討機制嚴重滯後，與土地的市場價格脫節，委員會要求提案人向委員會說明就有關問題在草擬法案過程中所做的研究，提出應全面檢討現行的溢價金制度，尤其是在如何能貼近市場價格方面。

為此，委員會與政府就溢價金改革的問題召開專門會議，分析中國內地及香港的相關制度。有議員指出，澳門不宜參考內地的制度，因為澳門與內地的稅制不同。相反，香港的經驗較為可取，建議適當引入估價委員會的制度。亦有意見認為，雖然香港的估價委員會制度行之有效，但由於澳門欠缺相應的專業人員和專業認證制度，亦沒有統一完善的估價制度，現時沒有條件實行估價委員會制度，認為在澳門短期內將難以有效推行溢價金估價制度。

提案人表示，政府經過研究顯示，現時溢價金制度有其合理性。對於溢價金如何貼近市值，關鍵在於 V 值<sup>120</sup>（每平方米市值）的數據更新上，目前 V 值的數據主要由財政局、統計局、獨立估價公司和房地產業界四方面提供。政府代表表示，未來透過細化 V 值的參數，以及中期調整以更新 V 值參數的數據，從而使溢價金更能貼近市場價格。重申現時較適宜的做法是完善現有的溢價金制度。

就法案所建議的內容，有議員不贊成溢價金由行政法規訂定。亦有意見認為，溢價金的金額與承批人的預計利潤掛鉤，使溢價金的概念近似所得補充稅，而且估算未來的收益及未來的成本從根本上脫離現實，因此溢

---

<sup>120</sup> 有關批地溢價金的訂定方法及計算參見第 16/2004 號行政法規、第 267/2007 號行政長官批示。

價金與地價嚴重脫節，為回應社會的訴求，應考慮變更其概念為地價，以實際土地的價格來訂定溢價金的金額。

有意見認為，應簡化溢價金的計算方法，例如透過專業評估機構及估價委員會釐定“預計利潤”。也有議員提出刪去“所承擔或將承擔的成本”，以簡化溢價金的訂定。

對於土地重新利用的情況，目前的溢價金的概念近似徵稅，所以需要計算利潤。溢價金的計算參數“預計利潤的百分率”，新批土地為 40%，而土地重新利用則是 20%。有議員指出，溢價金的計算應該因應重建的目的如自用或出售而有所不同。重新利用時所增加的建築面積仍然以 20%作為預計利潤率並不合理，倘涉及地積比率的增加，溢價金的計算方法也應該不同，對新增建築面積的預計利潤率應按照 40%計算。

另外，法案增加的“通脹指數及以往公開招標的判給價”兩項內容，但在現行溢價金的計算公式上沒有反映。其中，“以往公開招標的判給價”具體與哪一種公開招標的判給價掛鉤也不明確，現法案沒有規定公開招標的方式，而不同方式下的判給價可能存在一定的差異。

關於溢價金的計算及生效時間，假若批給合同的法律效力僅經刊登公報後生效，那麼土地發展工程不應在公報公佈之前已經展開，否則如有些個案那樣在工程開始後兩三年後才刊登公報，所計算的溢價金已與市場脫節。

經過討論，委員會建議法案明確規定溢價金的定期和中期檢討機制，如必須每年或每兩年進行修訂，同時建議政府在本法通過後依法檢討現行的溢價金制度並作出相應的調整。

提案人解釋，由於溢價金的計算必然牽涉到利潤方面，倘從計算公式上刪去“所承擔或將承擔的成本”的因素，等同取消現時溢價金制度。

關於土地重新利用的溢價金計算，其預計利潤百分率之所以折減為 20%，是考慮到澳門收購舊樓的情況比較困難。但政府代表補充，會繼續研究和完善有關計算方式。



提案人表示，政府會研究設立機制定期調整溢價金計算參數，同時，研究設立中期調整機制，就個別的參數進行更新取樣。另外，為了使溢價金能較貼近市場價格，將優化溢價金的參數取樣方式及縮短更新時間。

在充分討論的基礎上，雙方一致認為法案應明確規定溢價金須定期檢討的機制，為此增加了第四款，規定計算溢價金金額的基數必須至少每兩年檢討一次。

關於溢價金的參數，最後文本將“通脹指數”改為“綜合消費物價指數”。在第一百一十六條增加公開招標的方式，使公開招標判給價這一參數較為明確。

對於土地重新利用，法案最後文本就重新利用確定批給的土地且有關利用尚未完成的移轉以及臨時批給的移轉，引入補繳溢價金差價的機制，即批准移轉時的溢價金與當初獲批地的溢價金差價必須補回政府，具體計算方案將在最後文本第一百五十五條詳細解釋。

經過上述修改，儘管溢價金制度有所改善，委員會對此表示認同，但委員會認為這只是在目前情況下的權宜之計，提醒政府現行溢價金制度與市場脫節的問題仍沒有得到解決，需要在日後進行檢討。

#### **第五十八條 — 法律制度（最初文本第五十六條）**

該條規定農用土地租賃批給的法律制度，其內容同現行法律相同，只是最後文本在行文上增加了“批給”一詞。

#### **第五十九條 — 期間（最初文本第五十七條）**

將該條的標題由“期限”改為“期間”。需要說明的是，其他多個條文也作出相應的調整，不再一一說明。

該條規定租賃期須在有關合同訂明，且不得超過十年，每次續期不得超過兩年，而租賃續期須由承批人在批給期或其後的續期屆滿前六個月至

三個月的期間內提出申請，並須經行政長官預先許可。

另外，因應之前條文內容的調整，修改第四款的行文，規定“第五十條至第五十二條的規定經作出必要配合後，適用於續期申請的其他程序。”

#### **第六十條 — 租金（最初文本第五十八條）**

該條與現行法律一樣，最後文本中該條只是個別字詞的修改。委員會對該條沒有異議。

#### **第六十一條 — 公開招標的強制性（最初文本第五十九條）**

基於與第五十四條相同的理由，最後文本對該條的內容作出調整，不再就有關行政法規的事項作規範，調整後的行文為：“在臨時批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。”

#### **第六十二條 — 豁免公開招標（最初文本第六十條）**

為了與第五十五條的表述一致，該條的標題由“公開招標的豁免”改為“豁免公開招標”。

委員會同意該條所規定的內容，但就“推動環境保護”的標準、在土地批地過程中由哪個機關及如何判斷是否屬於推動環境保護的情況提出質疑。

提案人解釋，針對農用土地須豁免公開招標的情況，法案與現行法律內容相同。可豁免公開招標則僅限於“屬於基於推動環境保護的批給”這一種情況。而且目前在環境保護方面有法可依，在批給過程中依法要求相關的專責部門發表意見。

因應第一百四十七條的修改，修改了將該條第一款（二）項的內容。

### 第六十三條 — 禁止轉租賃（最初文本第六十一條）

該條只是將“轉租”改為“轉租賃”，內容沒有改變，明確規定禁止將批給土地全部或部分轉租賃。

### 第六十四條 — 法律制度（最初文本第六十二條）

法案最初文本的該條規定：“一、無償批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並以適用於相同用途的租賃的規定作補充規定。

二、未經行政長官許可，不得對承批人的權利設定負擔或將之轉讓。

三、如屬無償批給，承批人獲豁免繳付任何費用。”

就無償批給制度，委員會與提案人就以下多方面的問題進行了廣泛的討論：

第一，無償批給的條件及標準。按照法案最初文本的規定，無償批給在土地批給前無須進行公開招標、無償批給可轉換為有償批給，而且無償批給轉換為有償批給豁免公開招標，但法案最初文本僅在第三十九條規定了無償批給的批給對象，即“無償批給僅可授予：（一）公法人；（二）公益法人；（三）獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助及教育活動。”並未規定在甚麼條件下或具備甚麼要件可申請或作出無償批給，上述批給對象的申請是否一律獲批給也不清楚，而且，根據政府向委員會提供的資料，截至二零一三年三月三十一日，澳門的行政公益法人有一百一十多個（詳細資料請參閱附件），對這些行政公益法人全部可給予無償批給是否合適，值得思考。

提案人解釋，無償批給是特別合同，適用特別程序，第三十九條所指的公法人，是“為謀求公共利益而成立、並以其名義行使公權力”的實體，譬如房屋局；再就是公益法人及獲法律認可的宗教信仰團體，都是非牟利的實體，依其主體資格即可作出無償批地，不需要再規定其他要件。

第二，無償批給應否允許轉為有償批給及更改批給的用途。法案最初

文本第六十三條規定：“一、無償批給可轉換為有償批給。二、承批人須因原有批給轉為有償批給而支付有關修訂批給的合同內所規定的溢價金。三、承批人須自轉換之日起，繳付按照轉換時生效的表所定的租金。”

第一百三十五條無償批給轉換為有償批給，規定：“一、如屬下列情況，無償批給須轉換為有償批給：（一）因承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給；（二）承批人擬將批給所衍生的狀況移轉予不具有第三十九條所指獲無償批給的正當性的實體。二、如上款（二）項所指的移轉無償批給所衍生的狀況的申請附隨修改批給的用途或更改已批土地的利用的申請，則按上款及第一百三十三條的規定對該兩項申請一併審議。”

第一百四十一條無償批給制度規定：“如屬無償批給，僅於無償批給轉為有償批給後，方得許可將批給所衍生的狀況移轉予非屬第三十九條所指的實體。”

提案人解釋，當承批人不再具正當性獲無償批給或者擬將批給所衍生的狀況移轉予不具有第三十九條所指獲無償批給的正當性的實體，只要因原有批給轉為有償批給而支付有關修訂批給的合同內所規定的溢價金，以及須自轉換之日起，繳付按照轉換時生效的表所定的租金即可。

委員會對此並不認同，因為正如上一問題所分析的，無償批給幾乎取決於實體的資格，換言之，有關實體因其特殊的身份可得到無償批地，那麼當承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給時是否應允許移轉，以及是否允許承批人將批給所衍生的狀況移轉予不具有第三十九條所指獲無償批給的正當性的實體，這些問題值得考慮。

另一方面，如果允許無償批給轉換為有償批給，則意味著容許更改土地用途，如將用作興建廟宇的土地容許變更其土地用途，這將使原來的無償批給失去其應有的價值。

委員會認為，承批人一旦不再具備獲無償批給的正當性則意味著他喪失了獲得無償批給的身份，政府應收回土地，另一方面，既然無償批給承批人基於身份而取得批給，則不應允許承批人將批給所衍生的狀況移轉予

不具有第三十九條所指獲無償批給的正當性的實體。否則，不排除利用無償批給規避公開招標的情況發生。同時，委員會也參考其他國家或地區的相關制度，一般對無償批給的土地用途、禁止無償批給的轉讓以及變更用途有嚴格規範。所以，委員會建議刪除有關規定。

對此有議員表示，原則上認同委員會的意見，認同無償批給不應允許轉為有償批給，但提醒委員會及提案人必須要考慮一些現實情況，例如獲無償批給的慈善團體，在重新利用土地批給時，可能需要以土地批給權出資與建築商合伙重建樓宇，倘若法案沒有相關制度，將限制有關團體更好地利用土地。

也有議員指出，四、五十年前的無償批給與現在的不同，過去的無償批給與有償批給的分別並不在於是否公開招標及繳付溢價金，而僅在於後者需要支付租金。認為需要思考多年前批出的無償批給與新批出的無償批給在轉移方面受同等的限制，是否公平及合理。

經過充分地討論，雙方一致認為無償批給不可以轉換為有償批給，亦不可以更改批給用途。為此刪除最初文本第五十四條第一款（二）項、第一百三十五條及第一百四十一條，同時修改該條，其第三款規定：“*無償批給不可轉換為有償批給，亦不可更改批給用途。*”另外，對過去作出的無償批給在過渡規定部分予以規範。

第三，對無償批給承批人的權利能否設定負擔以及是否許可設定負擔的標準。該條第二款規定：“未經行政長官許可，不得對承批人的權利設定負擔或將之轉讓。”

委員會在討論過程中就該款提出一些問題，首先是有關行為需經行政長官許可，但法案沒有規定許可與否的標準，有關規定難以執行。

其次，如許可設定負擔，由於有關土地是政府無償批予承批人的，如允許抵押，一旦被拍賣，政府將蒙受損失。對於司法移轉無償批給所衍生的權利是否應有限制？如有限制則應具體列明。另外，對承批人的權利設定負擔或將之轉讓後，土地被拍賣或者直接被轉讓後，是否需要補交地價也值得考慮。

當然，也有意見認為，如果禁止設定負擔會使承批人難以融資興建建築物，而批給土地的目的在於利用土地，建議在原則性禁止抵押的前提下作出例外規定，如在提供擔保或保證人時可由行政長官批准無償批給可以進行抵押。另有意見指出，無償批給不需要支付溢價金便可取得土地，倘若讓其抵押可能會對政府造成不合理的損失。

提案人表示，由於無償批給隨時會被收回，所以不容許以土地批給所衍生的權利進行抵押。

在充分討論的基礎上，最後文本該條第二款規定：“*不得對批給所衍生的權利設定負擔尤其是進行抵押或將之移轉。*”

第四，無償批給與豁免公開招標程序之間的關係。法案最初文本第一百三十一條第二款規定：“*屬無償批給的程序，土地批給前無須進行公開招標。*”而最初文本第五十四條只規定無償批給轉換為有償批給屬於豁免公開招標的情況，卻沒有包括新的無償批給。委員會要求提案人解釋，無償批給是僅僅不需要進行公開招標還是也必須遵守豁免公開招標的程序。

提案人表示，無償批給必須符合最初文本第五十四條豁免公開招標的規定。對於委員會指出的第五十四條對此沒有規定，特別是第三十九條的實體中包括公法人，就公法人申請無償批給土地是否也需要遵守豁免公開招標的規定提出的疑問，提案人解釋，公法人的批地都是基於公共利益，符合豁免公開招標的規定。

另外，在討論過程中，也有意見認為無償批地的透明度不足，且可任意轉為有償批地，又可改變土地用途。建議凡涉及公共利益時，應在立法會進行討論，以便讓公眾知悉。另一方面，透過在立法會的討論，讓政府或者承批人在議會闡述有關批地的理據。

由於已經取消了無償批給轉換為有償批給制度，而且無償批給必須遵循豁免公開招標的規定，已經解決了上述部分問題。同時，為了明確無償批給必須符合豁免公開招標的規定以及增加透明度，最後文本的第一百三十八條增加了有關規定。具體內容參見該條的分析。

第五，法案最初文本該條第三款、第九十六條第一款及第一百一十一條均是關於無償批給免繳費用或負擔的規定，委員會建議合併一條統一規定。提案人採納了委員會的意見，在該條第四款作出規定，“四、如屬無償批給，承批人獲豁免繳付任何費用、負擔或手續費。”同時，刪除了第九十六條第一款及第一百一十一條。

需要說明的是，在葡文本中有四個詞，由於 *depesas* 及 *taxas* 兩個詞的中文均為“費用”，所以中文本對應的為“費用、負擔或手續費”。

委員會對建議的條文表示贊同。

#### **第六十五條 — 土地面積的限額（最初文本第六十四條）**

該條的標題由“面積的限額”改為“土地面積的限額”。

該條規定無償批給土地的面積，應以達成預期目的確屬需要者為限，且不得超出本法律規定的限額。

對於該條繼續維持現行法律第六十七條的規定，即無償批給土地的面積，應以達成預期目的所絕對需要者為限，委員會提醒政府應加強對無償批給土地利用的監察。

#### **第六十六條 — 失效（最初文本第六十五條）**

該條最初文本規定“屬下列情況，無償批給失效：（一）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；（二）土地的利用未在指定期限內實現，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。”

該條規定如果土地使用偏離批給的目的或該等目的從未實現，將導致無償批給失效，但同時最初文本第一百六十三條又規定如果土地使用偏離批給的目的或從未謀求達致該等目的，行政長官可解除批給。而批給失效和解除批給的法律效果不同，在同一法案中相同的原因卻導致不同的法律



效果，委員會建議作出修改。

該條（二）項規定土地的利用未在指定期限內實現的原因是否歸責於承批人，由行政長官決定，但對“不可歸責”及“理由充分”欠缺具體客觀的標準。如此規定，一方面自由裁量權過大，另一方面公眾也難以監察。委員會認為必須進一步具體化。此外，關於都市性土地和農用土地的相關規定均沒有這一但書，該條關於但書的規定是否可以刪除。

提案人表示該條的但書應當保留，但認同委員會對失效及解除的情況進行區分的意見，表示將清楚區分失效及解除的各種情況，對逾期利用維持適用失效制度，因為實務上許多批給合同載明了逾期利用將導致批給失效；而其他情況則適用解除制度。

相應地，將上述（一）項列為解除的情況，在隨後增加一單獨條文，具體列明屬於解除批給的情況，同時修改該條的行文，最後文本將該條改為：“如承批人未在批給合同或第一百零四條第二款規定的任一期間內進行土地利用，則無償批給失效，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。”

委員會認同所作的修改。

### 第六十七條 — 解除（新增條文）

正如上條所分析的，最後文本對失效及解除的情況重新進行劃分，將“土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現”列為可解除批給的情況。

另外，基於第六十四條的修改，將違反該條規定的情況也納入如解除批給的情況，最後文本該條的內容為：“屬下列情況，行政長官可解除批給：（一）如承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給，且已改變的法律狀況持續超過一年；（二）修改批給用途；（三）未經預先許可更改土地的利用；（四）土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現；（五）違反第六十四條第二款的規定；（六）違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務。”



需要說明的是，對於承批人的法律狀況改變而不再具正當性獲無償批給的情況，提案人認為不適宜即時宣告解除批給，因此，上述（一）項規定，倘已改變的法律狀況持續超過一年，行政長官可解除批給。

#### **第六十八條 — 法律制度（最初文本第六十六條）**

與現行法律相比，本節專用批給是新增加的內容。目的是為了使行政當局增加一種處置公產土地的方式，以便能在公產土地上設置屬公用的、固定及不可拆卸的設施和設備，例如可燃物販售站、道路交通輔助服務站，以及為確保提供電訊、供應電力、天然氣或水等公共服務所需的設備。委員會對該立法取向表示贊同。

該條規定專用批給受與其相關的特別規定及有關合同的條款規範，並補充適用對相同用途的租賃批給的規定。

需要說明的是，最後文本在該條以及其它多個條文均增加了“批給”一詞。

#### **第六十九條 — 標的（最初文本第六十七條）**

委員會對該條的規定沒有意見，該條沒有任何修改。

#### **第七十條 — 內容（最初文本第六十八條）**

最初文本該條有五款，規定專用批給的內容。委員會主要就第五款提出問題，該款（二）項規定，禁止“*改變利用或用途；如行政長官決定改變並說明理由，或城市規劃要求改變，則不在此限*”。對此，委員會指出條文欠缺具體內容以及有關程序，行政長官可否主動決定改變，以及雖然規定行政長官要說明理由，但行政長官改變的條件是甚麼不清楚。建議明確規定行政長官決定改變專用批給的條件和程序。

提案人採納了委員會的意見，在最後文本中刪除了關於行政長官決定改變的情況，收緊了行政長官的自由裁量權。另外，基於與城市規劃法的

配合，規定專用批給原則上禁止修改批給的用途，但因新的或修改的城市規劃生效而需要修改，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效的情況除外。

鑒於最初文本第七十三條第二款（七）的規定，批給的土地被視為須供公眾共同使用，或基於其他公共利益的原因而須供公眾使用而被宣告失效。這種情況並非歸責於承批人，但對承批人沒有任何保障，有失公平。為此，最後文本在該條增加了第四款，規定了對這種情況的賠償，但同時規定倘有的專營服務合同另有規定者除外。具體內容為：“*如屬第七十五條第二款（二）項的情況，有償批給的承批人可獲相當於第一款所指的權利尤其包括土地上的建造物及固定設施在第一百七十條所指宣告批給解除的批示於《公報》公佈日的實際價值的賠償，但倘有的專營服務批給合同另有規定者除外。*”

為了協調該款與第三款之間的關係，在第三款增加“但不影響下款的規定”。

另外，修改和完善了原第四款即調整後第五款的行文，規定：“*不得對第一款所指的權利設定負擔尤其是進行抵押，或在臨時批給期間進行生前移轉。*”

原來的第五款相應地調整為第六款，其內容及行文根據上述的分析作出修改。委員會對建議的內容表示贊同。

### **第七十一條 — 公開招標的強制性（最初文本第六十九條）**

基於與第五十四條同樣的理由，最後文本對該條的內容作出調整，不再就有關行政法規的事項作規範，調整後的行文為：“*在專用批給之前須進行公開招標，但在例外情況下，可按下條的規定豁免公開招標。*”

### **第七十二條 — 豁免公開招標（最初文本第七十條）**

為了與第五十五條的表述一致，該條的標題由“公開招標的豁免”改為“豁免公開招標”。

因應第七十條及第一百四十六條的修改，修改了將該條第一款（二）項的內容。

該條列舉了屬於續期、移轉批給所衍生的狀況的情況須豁免公開招標，而如為確保公共服務得以持續提供，則可以豁免公開招標。

### **第七十三條 — 期間（最初文本第七十一條）**

基於專用批給的續期需要經過行政長官許可，而且應當明確規定許可的要件，為此，在該條增加了第二款，規定：“*如申請批給續期卷宗的文件證明承批人仍符合之前獲批給的要件，則行政長官得許可批給的續期。*”

另外，由於增加了上款，原來的第二款轉為第三款，又基於之前條文的調整修改了該款的行文。委員會對該條表示贊同。

### **第七十四條 — 費用及保證金（最初文本第七十二條）**

該條只是將原來的第一款分為兩款，內容沒有改變。委員會沒有意見。

### **第七十五條 — 批給的失效及解除（最初文本第七十三條）**

該條最初文本第一款規定合同可在期限屆滿前由雙方協議廢止，或基於承批人不遵守任何合同條款，以公佈於《公報》的行政長官批示予以解除。第二款列舉了引致批給失效的七種情況。

按該條第二款（二）的規定，除非因不可歸責的理由且經行政長官認為理由充分外，未在指定期限內實現土地利用，土地批給將告失效。就這一規定，委員會提出與第六十五條同樣的問題。提案人認為該條有必要保留但書。

關於原來的（五）項，即“*獲批給的自然人身故，且經行政長官認定不具條件將批給移轉*”，委員會認為該條沒有規定行政長官認定不具條件的具體條件和標準，而且繼承權應當得到保障。最後文本在該條刪除了該

項，在第一百四十六條第二款規定“如屬上款（二）項及（三）項所指的批給，移轉確定批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可，但已轉為確定的專用批給的死因移轉除外。”

關於該條第二款（七）規定，批給的土地被視為須供公眾共同使用，或基於其他公共利益的原因而須供公眾使用而被宣告失效。但這種情況並非歸責於承批人，與同款其他情況並不相同，委員會質疑為何同樣被宣告失效以及同其他各項失效的後果是否相同。

提案人考慮了委員會的意見，認同此類情況與上述其他情況不同，在法定情況下應當得到賠償，相應地，在第七十條增加了第四款規定相關內容，具體參見意見書對第七十條的分析。

另外，基於與第六十六條和第六十七條同樣的理由，對該條所列舉的情況重新區分，其中第二、三、四及第六項列為批給失效的情況，而將第一及第七項、違反第七十條第五款或第六款的規定、違反第一百四十六條的規定、未經許可而將批給所衍生的狀況移轉、違反其他在合同內已訂明須作出此處罰的義務者列為行政長官可解除批給的情況。

因應該條上述內容的調整，將該條的標題由“批給的消滅”改為“批給的失效及解除”。委員會認同修改後的條文。

#### **第七十六條至第八十一條 — 准照佔用（最初文本第七十四至七十九條）**

准照佔用這一節基本維持了現行土地法的內容，對個別條文做了文字上的調整。

法案第二十九條規定，臨時佔用的土地可以為公產土地或特別用途所需的可處置土地。<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> 第 28/2004 號行政法規《公共地方總規章》第十八條至第二十七條制定了關於准照佔用土地的一些具體規則。

准照佔用的特點是准照是臨時性（precárias）的，相反，土地批給賦予承批人相對穩定的使用土地的權利。<sup>122</sup>

法案第七十六條至八十一條的規定均反映了這一特性。

須注意的是，因准照持有人僅有權臨時利用土地，當基於公共利益在准照期間屆滿前廢止臨時准照的，准照持有人無權獲得賠償，僅獲退還相應於其原仍有權佔用土地期間的費用。

### 第五節的標題

關於該節的章節名稱，現行法律使用“地段的交換”，法案將之改為“土地權利的交換”，強調的是權利而非土地本身的交換。有議員表示，基於《基本法》的相關規定，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，“地段的交換”並不恰當，因為土地已不能用作交換，法案使用土地權利的交換較為適宜，但其具體內容需要明確。對這一意見的回應將在第八十四條詳細分析。

另外，為了在表述上一致，將標題“土地權利的交換”改為“土地的權利交換”。

### 第八十二條 — 法律制度（最初文本第八十二條）

該條的內容在細則性討論過程中沒有修改，只是基於立法技術，將法律制度這一條的位置調整，由原來本節的第三條調整為本節的第一條。

### 第八十三條 — 容許交換（最初文本第八十條）

最初文本該條只有一款，委員會對該條內容沒有意見。

---

<sup>122</sup> 關於准照佔用公產和專用批給的區別，可參見 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> Edição, Livraria Almedina, pag.937 及續後數頁。

法案容許私人實體或公共實體作為權利人主動提出土地權利的交換，但卻沒有規定土地交換所應遵循的原則及規則，委員會認為有關內容應該在法案有所規定。

另一方面，委員會提出私人申請土地交換需具備一定的要件，尤其是提出土地交換申請的理由，建議法案增加一些具體內容，如土地交換必須與公共利益有關等。另外，認為在土地交換的審議過程中應設立公開資料的機制。

提案人解釋，法案之所以沒有為土地權利的交換程序引入公示機制，主要是由於在實踐中所涉的土地多為面積細小及不足作正常利用的土地。

最後文本增加了第二款，規定特區僅基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方可主動提出交換。

#### **第八十四條 — 方式（最初文本第八十一條）**

最初文本該條只有一款，規定將可處置土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度給予該等權利。這是由於根據《基本法》第七條的規定，已經不允許以出售或長期租借的方式處置土地。

但現實中仍然存在私有土地以及長期租借土地，委員會就將來是否會涉及私有土地及長期租借地的土地權利的交換，以及相關的交換方式等問題進行了討論。

提案人解釋，回歸後政府只能以租賃或准照佔用的方式去交換私人私有土地的完全所有權或國有土地的長期租借的利用權。對此，委員會認為應當在法案中明確規定。

最後文本在該條增加了第二款，明確私人實體僅可以私有土地的完全所有權、國有土地的利用權、國有土地的租賃批給所衍生的權利在不帶任

何責任或負擔的情況下，交換可處置的土地的權利。

至於上述三種權利交換時是否因土地權利的性質不同而有所區分，對於私有土地的完全所有權、國有土地的利用權價值的計算，以及在某些情況下是否仍需以金錢補償等提出問題。

提案人回應，土地的性質不重要，私有土地、長期租借地、租賃地被賦予的權利都很類似，且土地權利的法律性質以及適用制度並不反映土地價值，關鍵是土地上的可建築面積以及可帶來的價值，故法案在該條規定統一的價值計算方式。

對此，有意見認為有關做法有失公平，亦不符合第八十六條所強調的“交換土地的價值相若”的原則，倘不是基於特殊原因，將來有關交換難以達成。提案人回應，土地權利的交換必須符合雙方的意願，而且根據法定的方式計算價值。

#### **第八十五條 — 權利的證明（最初文本第八十三條）**

該條僅在文字和字詞方面有所完善。

#### **第八十六條 — 給付的平等（最初文本第八十四條）**

關於該條，提案人解釋，由於現行法律的規定比較簡單，政府官員的自由裁量權比較大，為此法案作出修改，使之更加具體和量化，明確規定政府所收回的土地的價值不可少於批出土地價值的一半，且要補交差額；第二款則規定僅公共利益情況下才作土地交換，如因開通馬路、公共房屋；第三款訂定回收及批出的土地的計算方式。

提案人強調，該條第一款的規定適用於由政府或私人提出的土地交換情況，而第二款只適用於政府主動提出土地交換的情況。

委員會提出，該條未規定申請交換需符合的實質條件，也沒有限定是原址交換還是“異地交換”，是否意味著任何地址的土地權利都可以交

換？參考香港的法例，香港特別行政區對“原址土地交換”和“非原址土地交換”<sup>123</sup>附加不同的條件<sup>124</sup>。為此，委員會要求提案人解釋法案是否在這方面作出限制。

該條第二款規定，政府所收的土地價值如少於批出土地的價值，須繳納溢價金。然而，對於私人所收的土地價值較少的情況，法案未設補償機制。對此，有意見認為，當私人所收土地的價值少於其所交換的土地的價值時，應有權獲得補償。但亦有議員指出，雖然私人須以溢價金繳納多收的土地價值，但由於現時溢價金遠低於市場價值，且政府又未能適時檢討，故有關補償機制實際會造成賤價批地，甚至成為土地批給以公開招標為原則的另一例外。

另外，委員會認為需要澄清第二款中的“公共利益”，其是否是最初文本第三十六條或第五十四條所界定的內容。

提案人解釋，土地的交換並不限於同區，另外，根據第三款的規定，土地的價值按溢價金計算，由於溢價金制度以街道而不是以區域劃分，故在條文中沒有加入分區的概念。而所謂的“土地的價值相若”則須比較土地的現存價值和潛在價值。

關於私人所收的土地權利的價值低於所交出的土地權利的價值，法案不設賠償，主要是因為交換必須符合雙方的意願，並不存在強迫交換或對私人權利的限制；倘雙方沒有合意，則不可能有土地權利的交換，而在這種情況下政府要取得私人的土地權利只能透過徵收。

---

<sup>123</sup> 原址換地，指交出的土地須與政府新批出的土地的某部分重疊；非原址換地指交出的土地無須與政府批出的土地重疊。

<sup>124</sup> 政府與土地擁有人進行“非原址土地交換”，一般都需要行政會議作個別審批，而行政會議亦只會在非常特殊的情況下，包括有充分政策理據和涉及整體公眾利益時，例如按香港的文物保育政策保護和保存一幢歷史建築，才考慮接納“非原址土地交換”的做法。而“原址土地交換”須符合以下條件：“原址土地交換”中涉及的政府土地不可合理地獨立轉讓或發展；而該土地亦無可預見的公共用途；以及發展商必須按十足市值繳付補價，使政府所得的財政收入不低於透過獨立轉讓所得的收入。



而第二款所規定“公共利益”因時而異，並不限於第三十六條或第五十四條第二款所述情況。對此，委員會表示，有關條文需要進一步明確。另外，強調提案人所解釋的內容應在條文中有所反映。

最後文本修改了第二款有關“公共利益的需要”的規定，改為援引第八十三條第二款對公共利益的界定，即僅基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。

#### **第八十七條 — 法律制度（最初文本第八十五條）**

這條訂定在法案生效前以長期租借方式批給的土地的法律制度，事實上，法案生效後只能有租賃批給或以准照佔用。<sup>125</sup>

過往以長期租借方式的批給是先後由以下法規和補充方式規範的：

1. 現行土地法的規定和其配套法例；2. 有關的合同條款，以及 3. 適用的民法規定。

與現行法律一樣，本條第二款禁止轉租和一次性支付地租。

#### **第八十八條 — 利用權價金及地租（最初文本第八十六條）**

本條規定如修訂以長期租借方式的批給，承批人必須繳付已根據行政長官批示核准的表作適當調整和計算的利用權價金和地租。

經調整的利用權價金須於批給合同所指定的期間及地點一次繳清，經調整的地租根據上述的行政長官批示內訂定的金額按年繳付。

#### **第八十九條 — 特別條款（最初文本第八十七條）**

為了維護澳門特別行政區利益或第三人的權利，在修訂以長期租借方

---

<sup>125</sup> 請看法案第二十七條。

式批給的合同內可引入特別條款，尤其是溢價金的訂定、不動產預約買賣合同的限制，以及對批給所衍生的狀況的受移轉人資格的限制。

### **第九十條 — 確定批給標的（最初文本第八十八條）**

本條第一款維持現行法律第八十一條（批出客體的確定）<sup>126</sup> 的行文，而第二款則維持同一法律第八十二條（劃界的階段）<sup>127</sup> 的行文。委員會成員對本條沒有任何疑問，更沒有對之引入任何的修改。

### **第九十一條 — 臨時劃界（最初文本第八十九條）**

本條規定臨時劃界是在界定批給標的的多角形邊線上放置規定的標誌，並由地圖繪製暨地籍局負責此項工作。

在豁免公開招標的情況下，土地批給的申請人須提出臨時劃界的請求；而在沒有豁免的情況下，則按法案第一百二十條的規定由行政長官下令進行臨時劃界。

### **第九十二條 — 出席劃界（最初文本第九十條）**

本條第一款的最初文本曾規定在臨時劃界時要強制到場，即除了土地批給的申請人外，全部已申請批給毗連土地的人，以及一切有意證明在有關區域上具所有權或對其上所作改善物具有權利的人，均須在臨時劃界時到場。委員會成員對此一強制性規定在實際上能否適用提出疑問。因為，在臨時劃界前便要知道並通知所有權利人到場已經是不容易的。再者，倘若因為遺漏而未能通知某一權利人或某權利人沒有到場，不論合理與否均可導致劃界無效的後果，從而使劃界程序要重新開始。更糟的是，倘若劃

---

<sup>126</sup> 現行法律第八十一條：“批出客體由卷宗內的地籍圖確定，並在有關地段劃明界線。”

<sup>127</sup> 現行法律第八十二條：“劃界分為臨時性及確定性兩個階段。”

界無效在批給程序較後的階段出現，且無法重新進行臨時劃界的程序，則會對行政當局造成重大的損失。

解決方案是把“到場的強制性”刪除，即採用現行法律的制度，而該款的最後文本現改為：“土地批給的申請人與已申請批給毗連土地的人，以及擁有其他毗連土地的所有權或其他物權的利害關係人，均可出席臨時劃界。”

第二款說明，須至少提前七日以書面通知召集可在臨時劃界時到場的人。

必須指出的是，法案刪除了現行法律第八十八條針對臨時劃界提出異議的規定。刪除這項異議規定是基於經十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》的公佈。鑒於補充適用<sup>128</sup>《行政程序法典》的緣故，臨時劃界的異議將按照該法典<sup>129</sup>第一百四十五條至第一百五十二條的規

---

<sup>128</sup> 見法案第二百一十九條。

<sup>129</sup> 《行政程序法典》

### 第三章

#### 聲明異議及行政上訴

##### 第二節 聲明異議

###### 第一百四十八條（一般原則）

- 一、得對任何行政行為提出聲明異議，但法律另有規定者除外。
- 二、不得對就先前之聲明異議或行政上訴作出決定之行為提出聲明異議，但以有義務作出決定而不作出決定為依據提出聲明異議者除外。

###### 第一百四十九條（聲明異議之期間）

聲明異議應自下列時間起十五日內提出：

- a) 有關行為必須公布於《澳門政府公報》者，自公布之時起；
- b) 有關行為無須公布而就該行為已作出通知者，自通知之時起；
- c) 屬其他情況者，自利害關係人知悉該行為之日起。

###### 第一百五十條（聲明異議之效力）

- 一、對不可逕行提起司法上訴之行為所提出之聲明異議，具有中止該行為之效力；但法律另有規定，或作出該行為者認為不立即執行該行為，將嚴重損害公共利益者，不在此限。
- 二、對可逕行提起司法上訴之行為所提出之聲明異議，不具中止該行為之效力；但法律另有規定，或作出該行為者依職權或應利害關係人之請求，認為立即執行該行為，將對該行為之相對人造成不可彌補或難以彌補之損害者，不在此限。

定作出。

### 第九十三條 — 劃界申請人的權利（最初文本第九十一條）

該條與現行法律<sup>130</sup>相同，只但在行文方面作出修改。本條規定臨時性劃界並不賦予劃界申請人任何對有關地段的權利，阻止全部或局部涉及同一地段的新劃界。

### 第九十四條 — 劃界失效（最初文本第九十二條）

本條等同於現行法律第九十一條<sup>131</sup>，同樣規定如批給程序因任何原因而終止，或經確定劃界後，臨時劃界即告失效。將“臨時劃界程序”改為“批給程序”，葡文最初文本中“processo”的表述已被最後文本的“procedimento de concessão”取代。這樣可在法律技術上變得更加嚴謹，並有助加強條文的清晰度和法律安定性。

### 第九十五條 — 確定劃界（最初文本第九十三條）

這一條規定確定劃界是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供

三、如利害關係人請求中止執行，應向有權限之實體提出申請，以便其在收到有關卷宗之日起五日內作出決定。

四、在審查該請求時，應查核是否有證據顯示利害關係人所陳述之事實極有可能屬實；如有此等證據，則應命令中止有關行為之效力。

五、以上各款之規定，並不妨礙請求行政法院依據適用法例之規定，中止有關行為之效力。第一百五十一條（上訴之期間）

一、對不可逕行提起司法上訴之行為提出之聲明異議，中止提起必要訴願之期間。

二、對其他行為所提出之聲明異議，不中止亦不中斷上訴之期間。

第一百五十二條（作出決定之期間）

有權限之機關對聲明異議作出審查及決定之期間為十五日。

<sup>130</sup> 見七月五日第 6/80/M 號法律第九十八條。

<sup>131</sup> 見七月五日第 6/80/M 號法律第九十一條。

物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作。

#### **第九十六條 — 應考慮的資料（最初文本第九十四條）**

確定劃界自然以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據，這正是本條所規定的內容。

#### **第九十七條 — 執行時間（最初文本第九十五條）**

本條規定確定劃界須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行。

#### **第九十八條 — 劃界費用（最初文本第九十六條）**

本條規定除了無償批給外，劃界的費用由批給中的利害關係人承擔。

#### **第九十九條 — 城市規劃的接納（最初文本第九十七條）**

法案最後文本僅對該條的行文做細微修改，鑒於《城市規劃法》法案正在立法會審議過程中，在《土地法》裡應統一概念和用詞，因此將“計劃或規劃”改為“城市規劃”。

將“天然資源”改為“自然資源”，以與《基本法》第七條的用詞一致，葡文在此無須修改。

該條與續後的第一百條至第一百零二條都與財產權的社會義務有關。絕對財產權的概念早已被拋棄，財產所有人有自由處置其財產的權利，但相對的也受其他人的基本權利的限制，財產所有人須對其財產以合理的、有益於社會公益的方式利用，這即財產權之“社會義務性”或“社會功能原則”。“以符合社會正義的方式利用財產的義務，這不僅是對財產所有人的具體行為的一個要求，而且首要地也是對立法者的指令，要求其在規範財產權的內容時把公共利益考慮在內。也就是拒絕這樣一個財產權的制

度：個人利益無條件地優先於總體利益。”<sup>132</sup>也即是，財產權之社會義務性是立法者在制定財產權之內容及界限時所需考慮的一個重要且具有拘束性的標準。<sup>133</sup>

土地具稀缺性和不可再生性，而且它是滿足人類需求必不可少的資源，因此與其他財產相比，它需負擔更多的社會義務。法律可以對土地的使用或利用做一些合理的限制而無須賠償，但那些類似徵收的手段或限制除外。

### 第一百條 — 毗連土地（最初文本第九十八條）

最後文本僅對條文的中文標題做細微修改。本條規定，承批人須同意在批給土地範圍內，進行有助毗連土地的地形測量或涉及其獲批給的土地的地圖繪製工作所需的活動。顯而易見，對承批人賦予這樣的義務對其土地利用的影響至為輕微，是其所應忍受的犧牲。

### 第一百零一條 — 地役權（最初文本第九十九條）

按照《民法典》的規定，地役權不得與其所涉及之需役地及供役地分離<sup>134</sup>，作為供役地的土地經批給後，其上已設立的地役權繼續有效，承批人有義務保存該等地役權。

本法案刪除了現行法律第一百零一條最後的表述“並須供鄰居通行前往任何聚居地就近的交通路線，但以這些鄰居不具有更方便或舒適的通道為限”，因其此種情況已被民法典規定為法定通行地役權<sup>135</sup>，已被包括在

---

<sup>132</sup> E. Nawroth, Privateigentum als Problem der Raumordnungspolitik, p. 329.

<sup>133</sup> 何彥陞，《土地利用關係與公共利益界定與論證 — 聚焦於土地使用限制、都市更新與財產權保障》，台灣法學雜誌，第 224 期，第 152 頁。

<sup>134</sup> 《民法典》第一千四百三十六條。

<sup>135</sup> 《民法典》第一千四百四十一條。

這裡所指的須被保存的地役權範圍內。

### **第一百零二條 — 標誌的保存（最初文本第一百條）**

法案最後文本維持最初文本以及現行法律的行文。承批人有義務保持獲批土地的周界易於辨別，並使獲批土地周圍的標誌及有關編號，以及在土地上倘有的三角測量或水準測量標誌保持良好。

### **第一百零三條 — 利用的義務（最初文本第一百零一條）**

法案最後文本維持最初文本以及現行法律的行文。

### **第一百零四條 — 利用的程序（最初文本第一百零二條）**

法案最初文本在第一款規定土地的利用程序由有關批給合同訂定。

曾有意見指出，各個土地批給申請所涉及的建設項目的具體情況不同，例如工程大小、複雜程度、建築面積等，不宜在法案中劃一規定利用期，應針對不同的項目的具體情況在合同內訂定較為合理的利用期。

因此，最後文本在第一款增加土地的“利用期間”也由有關批給合同訂定。

第二款規定了五個階段的期限，在批給合同未有載明的情況下，須遵守這些法定的期限。提交其他專業計劃、發給工程准照的申請等期限的計算，都由政府上一階段決定的通知日起計，政府審批的時間並不計算在內。對建築計劃、其他專業計劃、工程准照申請的審批依照第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》的規定。<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> 參見第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第三十六條（計劃的審閱期限）

一、為使土地工務運輸局作出答覆，茲規定下列期限：

第三款對不遵守第二款規定的任一期限提高了罰款的金額，即每逾期一日，須繳付相當於溢價金千分之一的罰款。但並非所有的土地批給都須繳付溢價金，所以法案最後文本針對公開招標獲批給土地的情況也作出規定，如出現逾期利用，每逾期一日“須繳付相當於判給價金千分之一的罰款”。根據法案最後文本第六十六條，如果無須繳納任何費用的無償批給出現逾期利用的情況，將導致批給失效，但其原因不可歸責於承批人且行政長官認為理由充分者，不在此限。

第四款規定，不核准建築計劃或其他專業計劃，並不中止或中斷利用期限的計算。實踐中，土地利用總期限的計算也包括行政當局審議圖則的時間。

來自業界的意見認為，建築業在實際中遇到的困難是權限機關往往不在法律規定的期限內對計劃進行審批，這往往導致延遲利用土地。

提案人解釋，這一款是為防止在實踐中出現惡意利用多次修改建築計劃或其他專業計劃以拖延利用土地的情形。針對業界提出的意見，提案人指出，如因有權限機關未能在規定期間內審批申請造成承批人未能在已定利用期內完成利用，可依據第五款申請中止或延長利用期，行政長官認為其理由充分的情況下應批准申請。

---

A 關於新興建樓宇計劃案卷之期限為：

——工程計劃草案．．．．．六十天

——工程計劃：

——一次過遞交．．．．．六十天

——分批遞交．．．．．三十天

——地基及結構計劃．．．．．三十天

——一般及特別設施計劃．．．．．三十天

B 任何其他工程．．．．．三十天

C 修改計劃．．．．．三十天

二、根據有充分理由的批示，土地工務運輸局局長在上款所指期限未滿前，得將期限延展至兩倍，並應通知申請人。

三、一款所定期限係由案卷適當編製之日，或由收到第三十五條所指建議最後一份之日起計，或以同條三款所指期限告滿起計。



法案的最初文本在第五款規定“如訂立合同時依據的情事出現異常變更，應承批人的申請，得以行政長官批示中止或延長土地利用的期限”。

委員會認為，“異常變更”的概念極為抽象，缺乏客觀的適用標準，不利於行政執行。

提案人解釋，“異常變更”的概念可參照《民法典》第四百三十一條。

但委員會指出，問題是該條條文在學說或司法見解中常有爭議，是《民法典》中最不具安定性、最難客觀地落實的一個條文，因此該款不宜參照一個本身就不清晰的條文。而且該條是為解除合同而設的。既然承批人履行合約條款會導致自身的嚴重損失，承批人又不能承受該等風險，延長土地的利用期限實無多大作用，故在異常變更的情況下應立即解除合同、收回土地。

另外，善意原則自身並不是異常變更的要件。對訂立合同之決定所依據的情事，其變更必須同時是非常態、不可預見及重大的，而該重大變更會導致合同關係的架構失衡，方可算是異常變更。

“異常變更”只適用於很例外的情況，絕對不是解決問題的仙丹。該款適宜訂出一些具體標準，以明確在哪些情況下適用有關規定。

也有議員表示不能接受情事出現異常變更時可中止或延長土地利用的期限，認為宜由政府宣告失效並收回土地。

提案人解釋，有必要在法案中規定這種情況，因為土地管理需要彈性，而這種彈性僅是為避免出現對承批人不公平的情況，行政當局在此應有適當及適度的自由裁量權，而政府對在條文上應如何調整持開放態度。

法案的最後文本規定“如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。”提案人解釋，不可能逐一列舉所有情況，裁量標準主要是看承批人是否故意或有過失地導致土地的利用未在指定期限內實現。如逾期利用是由外在的、不能控制的因素導致，不可歸責且理由充分，則要求承批人承擔收回土地的後果似乎違反善意原則，在此情況可由行政長官批准中止或

延長土地利用的期間。

### **第一百零五條 — 逾期利用的罰款決定的登記（新增條文）**

該條是新增條文。委員會認為，因逾期利用對承批人作出罰款的處罰後，應有相應的公開機制使第三人知悉該事實，以保障第三人的權利。

提案人接納了委員會的建議，在最後文本中增加該條規定，規定土地工務運輸局在罰款的決定轉為不可申訴後十五日內，將該事實通知物業登記局，並由後者依職權以附註方式在相關土地的物業登記中作出登記。

第二款規定，在有關決定仍屬可申訴的情況時，向被處罰款的土地的承批人提供抵押貸款的信用機構，有權向土地工務運輸局申請發出科處罰款的決定的證明書，這樣有助於信用機構適時要求承批人要求增加擔保或代替擔保，以保障其債權。

### **第一百零六條 — 利用的完成（最初文本第一百零三條）**

法案最後文本對該條並未作出修改。

本條第一款規定，當臨時批給土地以興建都市建築物時，僅於全部完成獲核准計劃所載建築物的內外工程，且已履行為有關批給而設定的特別負擔時，方視作已完成利用。特別負擔由具體的批給合同規定，例如須騰空及移走土地尚有的任何臨時建築物、物料及基礎設施，或興建一些社會公共設施如學校、公園等，或進行道路整治工程。

第二款規定，如屬臨時批給農用土地的情況，僅於批給面積已全部開墾或耕種，或已開始經營時，方視作已完成利用。

### **第一百零七條 — 捨棄（最初文本第一百零四條）**

法案最後文本對該條並未作出修改。

本條規定，土地批給申請人或承批人可捨棄任何土地批給的申請或土

地批給，但喪失在批給程序所結餘的存款及在該土地所作的改善物，二者均撥歸澳門特別行政區。

根據法案第一百四十三條，批給的普通程序適用於捨棄批給的程序；而關於捨棄土地批給申請的程序，按照《行政程序法典》第一百零三條，捨棄人可提出書面申請捨棄所做之請求，程序消滅。

#### **第一百零八條 — 農用土地批給面積的減少（最初文本第一百零五條）**

可減少批給面積的申請僅限於農用土地，因此建議對條文標題作出修改。提案人接受。

#### **第一百零九條 — 權利的保留（最初文本第一百零六條）**

基本法第七條規定，澳門特別行政區境內的自然資源屬於國家所有，因此委員會建議對該條的行文作出修改，將不限於礦藏、石礦及水源的自然資源的權利保留予國家，提案人接受建議。

對自然資源權利的保留，並不影響承批人依法或遵照合同規定合理利用所批給土地的自然資源的權利。

#### **第一百一十條 — 卷宗的編製（最初文本第一百零七條）**

本條清晰和確定地賦予土地工務運輸局編製及組成批給及佔用土地的卷宗的權限。這一立法技術明顯較現行法律更能符合第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的規定。

#### **第一百一十一條 — 程序的形式（最初文本第一百零八條）**

法案最後文本對本條的第三款作出了立法技術上的完善。

最初文本原來規定“特別程序適用於無償批給、以准照佔用及本法律明文規定的其他情況。”但由於“本法律明文規定的其他情況”這一表述

並不確定，又未能發現本法律還明文規定了什麼情況，因此在最後文本中刪去了相關的表述。

### **第一百一十二條 — 電子化程序（最初文本第一百零九條）**

本條是法案新增的條文，規定批給及佔用的電子化程序將來由行政法規訂定，而法案最後文本對本條並未作出修改。

### **第一百一十三條 — 印花稅（最初文本第一百一十條）**

法案刪去現行法律第一百一十五條第二款關於免繳印花稅的例外情況。

### **第一百一十四條 — 程序的發起（最初文本第一百一十二條）**

最初文本中，該條包括三款，第一款規定普通程序由行政當局主動開展，或應利害關係人的申請而開展，第二款規定應利害關係人的申請而開展的程序經作出適當配合後，適用於由行政當局主動開展的程序，第三款則列明應利害關係人申請而開展的程序所包含的各階段。

委員會指出，很多應利害關係人的申請而開展的程序並不能適用於由行政當局主動開展的程序，例如最初文本第一百一十三條第一款所指的程序開始的時間。因此建議在法案中清晰訂定有關行政當局主動開展的程序所包括的各個階段。

提案人接納了委員會的建議，將該條拆分為三條，最初文本第一百一十二條第一款成為最後文本第一百一十四條，規定“批給的普通程序由行政當局主動開展，或應利害關係人的申請而開展”。提案人解釋由行政當局主動開展的是以公開招標批給土地的程序，而利害關係人可申請以豁免公開招標的方式批給土地。

最初文本第一百一十二條的其餘兩款現載於最後文本第一百一十五條。

### 第一百一十五條 — 程序的階段（最初文本第一百一十二條）

提案人接納了委員會的建議，在第一款清楚列明由行政當局主動開展的程序所包含的各階段。

第二款規定了應利害關係人申請而開展的程序即以豁免公開招標方式的批給程序所包含的各階段。

提案人對此曾做詳細的解釋，並提交免公開招標新批給土地程序的附表<sup>137</sup>。

有關程序由私人提出申請而開展，工務局接收到申請後，由土地管理廳開立申請卷宗，在徵詢相關部門的意見後分析申請是否具備條件進入下一階段的程序。

這裡可能出現被否決的情況，例如申請的土地經已批出，又或該地段用途不適宜發展擬申請的項目等。由於不同的原因而不具備條件批給土地，工務部門就會建議在此階段否決有關申請，將案卷直接上呈行政長官作決定。在最終決定之前，根據《行政程序法典》對申請人展開聽證（第九十三條及隨後條文），若申請人不能推翻該決定意向，行政長官將作出否決申請的決定。

倘若申請具備條件進入下一階段的程序，例如屬於可處分的土地，未有物業登記的土地，則由城規廳發出街道準線圖，後由地籍局發出地籍圖。

申請人此時可以編製工程計劃草案，即建築圖則或初研方案。在這一階段，發展項目初步成形，其項目用途、建築面積等已初步確定。

其後，城市建設廳將跟進圖則的審批，因應工程計劃草案的不同，就所涉及的問題，例如消防、交通、環境、文化等，諮詢相關局級部門的意見，以審視批給是否具備條件。

---

<sup>137</sup> 參見附件。

若在建築技術的層面各方面可行，且符合《都市建築總章程》的規定，有關申請將進入下一階段的批給程序。在這個階段，行政當局已具備條件知道建築面積、訂定溢價金，以及制定合同擬本。之後就合同擬本，以及申請是否符合豁免公開招標等事宜向上級建議。

當有關申請不符合豁免條件，但該申請可能有利特區的土地發展而不應否決時，就會按法案最初文本第一百一十七條的規定，可能進行公開招標。假如申請對特區發展好有利，又符合條件豁免公開招標，則可決定不公開招標。同時，根據法案最初文本第一百一十三條第三款的規定，有關申請須在送交土地委員會和臨時劃界之前，向公眾公開資料。換言之，向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容的時間是在法案最初文本第一百一十二條第三款（四）項與（五）項之間。

豁免公開招標與否，基本原則是哪一方式對特區最有利。但不論如何，在送交土地委員會之前，土地經已完成臨時劃界。也就是說，首先決定有關土地批給是否須公開招標，然後進行劃界，再送交土地委員會。其他適用《行政程序法典》及《都市建築總規章》的規定，則沒有放進法案文本。

土地委員會就申請個案的技術層面深入分析後會作成意見書並將之送交司長辦公室。司長會對委員會的意見書作出意見，兩份意見書連同經審視的合同擬本上呈予行政長官。經確定技術及政策層面都沒有瑕疵，批給條件成熟，行政長官就會確認意見書。

意見獲行政長官確認後送回司長辦公室，司長辦公室再將卷宗送到工務局，隨後再送交土地委員會，後者再將合同擬本送予申請人。

申請人接受了合同擬本後，需要在批示公佈前到財政局繳付部分或全部的溢價金，同時還需繳付保證金。

其後由法律廳草擬刊登政府公報的批示。經司長辦公室審閱和司長簽署後，有關批示將送交印務局刊登，以作為批給憑證。批示於公報刊登後有關批給程序則結束。

從上面的流程可以看出，豁免公開招標的程序可分為兩個主要階段。第一階段由“土地管理廳開立申請案卷”到“申請人對合同條款作出回

應”，這屬於部門內部前期的技術分析階段。第二階段由“申請人同意合同條款後，土地管理廳將案卷送交土地委員會”到“行政長官確認土地委員會意見”，這階段主要是上呈行政長官作決定，但之前會聽取土地委員會意見。在第二階段開展之前即在臨時劃界之前會公開申請的相關資料，但不能夠早於“土地管理廳計算溢價金及草擬其他批給合同條件，並撰寫報告”，因為在這之前還未有溢價金的資料。

委員會對整個豁免公開招標新批給土地程序提出了以下意見：

(1) 關於豁免公開招標的程序，現時法案的規定與過去大體沒有改變，僅新增一個向公眾公示的程序，委員會擔心未能有效堵塞過去出現的漏洞，認為應透過本法的修訂作出具體及全面的完善以回應社會上的訴求。

(2) 根據法案最後文本第五十五條，以是否符合特區社會發展的公共利益為標準決定是否豁免公開招標，委員會認為這是一個政治決定，而不是一個技術決定，不應由技術部門作出。現有的程序是在各個部門已做了大量的準備工作，土地批給初步已有定案後，再由行政長官最終決定。行政長官似乎難以具備足夠條件審核整個程序是否帶有瑕疵，這可能造成行政長官的決定在很大程度上只能建基於行政上的信任。

在前期階段，技術工作是需要，但前期眾多的技術審核（例如審核土地用途是否符合城市規劃），即使全部符合條件，並不代表申請的項目就是最終那個對澳門最適合的項目。但如果行政長官最後否決申請，大量的前期工作即勞而無功。

因此有必要將判斷是否應豁免公開招標的政策決策的階段提前，而不需要等到最後完成大部分程序之後再作政策決策，換言之，即在開始階段應有一程序由有權限實體做政策決定篩選申請。

(3) 對於“聽取土地委員會的意見”在整個程序中的位置，委員會提出質疑，希望了解土地委員會在土地批給程序中的角色和作用，其在這裡的位置是否表明屬或不屬豁免公開招標的情況無須聽取土地委員會的意見？如是，在聽取土地委員會意見之前由誰判斷是否屬或不屬豁免公開招標的情況？委員會指出，應有必要檢討土地委員會在實踐中如何行使其在十月十八日第 60/99/M 號法令所規範下的權限。



提案人解釋，政府會嚴格按程序分析及審批申請。政策官員作出決定前仍需要技術部門先作技術及法律分析，否則並不具備條件作出決定，除非屬明顯不能批給的情況。政府在土地批給程序中層層把關，如城市規劃廳發出街道準線圖之前會作技術把關，其後又聽取相關政策部門的意見，例如興建老人院的申請會聽取社工局意見，由職權部門分析是否符合政策層面。如果發出反對意見，可能就此建議行政長官否決有關申請。

另外，提案人認為土地委員會為技術性機構，在土地批給程序中提供技術意見，其在現今程序中的位置和作用合理，提案人無意在此次立法過程中對土地委員會的性質和職能做檢討。

### 第一百一十六條 — 公開招標（新增條文）

委員會認為本法案應凸顯批給土地應以“公開招標”為原則，應在法案中規定公開招標的一般程序和規則。委員會曾提出針對公開招標程序的替代文本，包括招標公告、招標方案、公開招標的方式、投標人、投標書、開標、判給等與公開招標程序有關的重要條文。

提案人認同以“公開招標”為原則的立場，但為了在實踐中更靈活，更傾向於用行政法規訂定公開招標的程序，於是僅在法案中新增第一百一十六條，簡要概括規定法案所涉及的公開招標的一般規則，如公開招標的方式、底價的訂定標準、授權行政法規訂定公開招標的程序以及行政法規所包含的主要內容。

委員會接納提案人的解釋，但仍強調行政法規或各招標方案訂定投標人資格時應採用概括的條件，不可將公開招標限縮至有限制招標。<sup>138</sup>

<sup>138</sup> 公開招標的最重要的特點是不知誰會競投以及對參與競投人的數目沒有限制，因為只要符合確定的概括條件（os requisitos genericamente determinados）的實體都應被接納參加招標。如果符合條件的實體只有兩三家，又只有他們才符合條件，這樣不啻於將公開招標變相改變為限制性招標。相關論述可參見 Mário Oliveira, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa—das fontes às garantias*, 第 536 頁。



## 第一百一十七條 — 對甄選標書結果的審議（新增）

該條為新增規定，由行政長官審議公開招標的卷宗並作初端批示。

## 第一百一十八條 — 最初申請（最初文本第一百一十三條）

第三款僅規定向公眾公佈有關豁免公開招標的土地批給申請的主要內容。對此，需明確該款的立法的目的為何，即僅限於公開，讓公眾知悉，還是公開並允許公眾參與或發表意見？另外，法案未規定公眾是否能夠提出異議、公眾意見對批地決定的影響、對公眾意見的處理方式及處理期間等。

提案人回應，透過公開有關申請的主要內容，了解當時社會上的意見，有利於對審議批給作續後的跟進和綜合的評估，政府在作出決定前會考慮社會發表的意見，但公開資料不同於公開諮詢。

法案最初文本規定“須在審議過程中，以適當方式向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容”，委員會對“在審議過程中”和“以適當方式”提出質疑，認為立法不應含糊其辭，應在立法技術方面進一步完善，以具體規定在審批過程中的甚麼階段以及以何種方式公佈申請的相關信息。

委員會建議，將公開資料的時間點提前，儘早公佈已具備的資料可以讓社會有條件充分討論。公開資料的機制必需要確保市民能夠知情，並有條件參與程序，發表意見。關於公佈資料的方式，委員會認為，如考慮到因應具體情況須有靈活性，可規定公佈主要採某種方式，因應具體情況所需，行政長官可透過批示訂定其他公開方式。

提案人接納了委員會的意見，法案最後文本規定“須在審議過程中，且不遲於第一百二十二條第二款所指的土地工務運輸局意見書完成之前”（第三款），透過土地工務運輸局的互聯網網站公佈申請土地批給的主要內容；因應社會發展所需，可透過由公佈於《公報》的行政長官批示訂定的其他方式公佈的方式（第四款）。

另外，委員會認為須增加公開的內容，例如“豁免公開招標的理由”、“建築面積”等。提案人接納委員會的意見，增加了公開的內容。

## 第一百一十九條 — 組成（最初文本第一百一十四條）

該條規定了批給申請書須附同的文件，且對一些主要文件例如土地利用計劃和經濟財政可行性研究的編制要求。

委員會對環境影響評估只屬於“可”提交的報告提出質疑，認為其規定過於彈性，容易因行政部門的自由裁量權引起爭議，指出三月十一日第2/91/M號法律《環境綱要法》已規定提交環境影響評估報告的義務，因此建議將環境影響評估報告列為土地批給申請應提交的文件。

另外，委員會指出，由於現時在環保方面、環境影響評估及其審查方面缺乏法例，行政當局有哪些標準審查環境影響評估的資料？

提案人解釋，第二款指工務局會視乎實際的情況，要求申請人提交審議申請所需的其他資料。這些資料是工務局為審議有關申請所必要的資料，未具體列出有關資料可讓條文更具操作性。

關於環境影響評估的資料，由於並非所有建設都需要作環評報告，這涉及環評制度，政府將會制訂指引，甚至將來透過立法，以助審批部門明確哪些建築項目必須提交環境評估資料。提案人的政策取向是不在《土地法》中對有關內容予以規範。

關於環評報告方面，環保局已有《編寫環境影響評估報告書指引》，當中包括項目工序資料、周圍環境狀況、對環境可能造成的影響和所採取的環保措施，有關指引和與環保相關法規均可從環保局取得。另外，在規劃上如未有規範時，亦會參考其他地區的指引。

委員會也曾提議，至少可以在法案中要求有關最後文本第一百一十九條第五款所規定的大型建設計劃的批給申請都須附同環境影響評估報告，但提案人未採納有關意見。

有議員希望了解，在處理批給申請的程序中，工務部門是否具足夠的專業能力去評估申請人提交的關於經濟財政方面的可行性研究報告。

提案人解釋，行政當局具備一定的專業技術人員以應付相關的可行性報告的評議工作，在實有需要時，亦可向大專院校及顧問機構購買服務提

供協助。

### **第一百二十條 — 保證金（新增條文）**

委員會建議針對豁免公開招標土地批給的申請應設立保證金制度，以免該制度被人濫用，造成行政資源的浪費。

提案人接受委員會的建議，引入保證金制度，於是新增第一百二十條，規定申請以豁免公開招標批給土地者，須提交保證金，但屬申請無償批給或屬第五十五條第一款及第二款（一）項（4）分項的情況除外。如申請不獲許可或因可歸責於申請人的理由而將卷宗歸檔，保證金則撥歸澳門特別行政區。如按第一百二十三條第二款（二）項的規定進行公開招標，則將本條第一款所指的保證金退還給申請人。如申請獲批准，則在應付的溢價金中扣除該保證金。

### **第一百二十一條 — 委任受託人或法定代表（最初文本第一百一十五條）**

法案最後文本僅對最初文本做文字上的調整。

### **第一百二十二條 — 報告及意見書（最初文本第一百一十六條）**

委員會曾指出豁免公開招標屬於政治決定，而非行政執行的決定，應由政策部門參與並作出決定，因此法案最後文本在該條第一款新增第二項，規定針對豁免公開招標的申請，負責執行相關政策的主管實體須出具詳細意見，尤須說明有關申請是否配合政府政策及其具體依據。

### **第一百二十三條 — 初端批示（最初文本第一百一十七條）**

法案規定，行政長官可對卷宗作初端批示。如無不予批准的原因，且屬不應豁免公開招標的情況，則行政長官可自由裁量決定對土地進行臨時劃界並舉行公開招標。

提案人解釋，行政長官在作初端批示時可有三種決定，一種是不批准批給申請，將有關卷宗歸檔，第二種是要求申請者進一步完善方案，第三種是決定將所涉土地劃界並公開招標。

法案最後文本新增第三款、第四款，規定土地工務運輸局須在十五日內將上款所指的決定通知申請人。公開招標按第一百一十六條及第一百一十七條的規定進行。

#### **第一百二十四條 — 對批給的決定（最初文本第一百一十八條）**

本條與原有法律的規定稍有不同，本條規定不論批給是否獲豁免公開招標，有關卷宗都須經聽取土地委員會的意見後，方呈行政長官審議，並由行政長官對批給及規範批給的條款作出決定，以及訂定臨時批給的期間。

委員會曾有意見認為，獲豁免公開招標的土地批給屬於政策層面或政治層面上的決定，所以行政長官應該在行政當局審批過程中適當提前介入，而不應該待有關申請經多個相關技術部門發表意見後，方能審議有關卷宗。因為行政長官一旦作出否決有關申請的決定，將造成行政上不必要的資源浪費。亦有意見認為，為免相關部門經常處理無理的申請，豁免公開招標的申請應首先交由行政長官審議，由其決定是否立案。

提案人解釋，本條規定卷宗呈送行政長官審議之前，必須經相關土地委員會發表意見，這是因為行政長官在審批時必須掌握一些必要的技術資訊，倘若行政長官過早介入審批程序，一來沒有條件做出決定，二來難免又會對其後的技術人員在發表意見時造成壓力。而且，法案引入豁免公開招標的土地批給的申請人須繳付一項預付金，這在一定程度上可確保有關申請不會被濫用。因此，提案人沒有接納委員會上述意見。

委員會認同提案人的上述解釋。

#### **第一百二十五條 — 通知及接受（最初文本第一百一十九條）**

本條第一款引入的兩項修改是可取的。一是將原有法律的“出價最高的叫價人”改為“獲甄選的投標人”，這是因為公開招標的批給標準不一

定是價高者得；二是將接受批給的聲明的期限訂為在通知書所指的期限內作出，從而符合實際不同的情況。

委員會同意本條規定。

#### **第一百二十六條 — 提供保證金（最初文本第一百二十條）**

為確保履行批給所衍生的義務，無論是公開招標的土地批給，還是豁免公開招標的土地批給，承批人必須支付本條的保證金。

#### **第一百二十七條 — 憑證（最初文本第一百二十一條）**

本次修改只是稍作微調。

#### **第一百二十八條 — 證明力（最初文本第一百二十二條）**

法案最後文本在此維持最初文本以及現行法律的內容。

#### **第一百二十九條 — 歸還（最初文本第一百二十三條）**

比較現行法律，將地塊歸還國家的決定仍然由行政長官批示作出，但新增規定以公佈於《公報》的運輸工務司司長批示作為憑證。

#### **第一百三十條 — 利用的證明（最初文本第一百二十四條）**

按第一款行文的規定，對於都市性土地或具有都市利益的土地，承批人在獲發使用准照<sup>139</sup>後，須透過出示准照以證明土地的利用情況，並辦理

---

<sup>139</sup>《都市建築總章程》第二條（定義）的第二款 I 項：

“使用准照：某項工程的施工依照經核准計劃完成且具備足夠條件使用的證明文件。”

第五十條（使用准照）：

在有關卷宗內將之註錄的手續。

針對農用土地，由於沒有使用准照的情況，因此第一款的規定並不適用。至於第三款之中文行文雖然是“驗樓委員會”，但實質上按葡文的理解只是“查驗委員會”，是《都市建築總章程》一個翻譯上的問題，因此雖然農用土地上沒有樓宇，仍受該委員會的監管。

### 第一百三十一條 — 確定批給（最初文本第一百二十五條）

提案人於委員會細則性審議會議上介紹，第一款的原意是，土地的完成利用經證明後，臨時批給轉為確定批給，而完成利用的證明按第一百三十條的規定透過使用准照為之。

第二款對第一款設定例外規定：“如合同規定須履行特定義務有關批給方轉為確定，則在該等義務獲履行或在對履行義務提供擔保之前，不可進行有關轉換；而此項規定須在有關使用准照內載明。”這一規定與第四十四條第二部分及第一百零六條相配合。

然而，本條透過與第四十四條第二部分及第一百一十五條第一款（七）項及第二款（九）項的規定共同理解，由臨時批給轉為確定批給之前，土地仍須經確定劃界。

---

“一、經進行第四十七及四十八條所指之驗樓後，並經核准有關報告書後，將對建築物發給有關使用准照，及載明建築物的用途。

二、倘建築物同時有多項不同用途者，使用准照將應列明各部份的每項用途。

三、上兩款所指准照在建築物用途方面應屬居住、商業場所、寫字樓、工業、旅業及同類，以及集體設施包括社會集體設施及其他作公眾使用的集體設施。

四、使用准照在驗樓報告書准照後三十天期內發出。

五、土地工務運輸局將得按工程各部份之完成程度，准許進行驗樓檢查，並發給有關使用准照，但受上條各款所定之限制，該使用須對使用者並無危險方可。”

## 第一百三十二條 — 使用准照的廢止（新增條文）

委員會在進行細則性審議時，多次對法案最初文本的第四十九條確定批給的續期提出質疑。該條第二款及第三款規定荒廢或棄用的土地須經行政長官預先許可方可續期，然而，該等規定對承批人包括小業主都欠缺穩定性，例如無法確定自哪一刻起，樓宇被視為不存在、已倒塌、處於殘危狀況、或不經營某一業務超過五年，同時，這一不確定的狀況亦對銀行和擬購買相關樓宇的第三人缺乏保障。

有議員亦指出，上指的不確定性亦將導致第四十九條第一款有關自動續期的規定難以運作。在自動續期前，登記局長很可能要求每一續期登記須預先獲得一土地工務運輸局的證明書，證明樓宇非處於殘危狀況或未倒塌。

基於上述理由，委員會認為，這必須要有行政當局的事前行為去表明有關樓宇屬於荒廢或殘危狀況，而且必須要有機制公開有關狀況，比如在物業登記上註明，否則公眾不可能知悉。

提案人在考慮委員會的意見後，於法案最後文本中新增本條，規範使用准照的廢止。

由於《都市建築總章程》賦予土地工務運輸局局長發出使用准照的權限，因此本條第一款亦規定將廢止使用准照的權限賦予土地工務運輸局局長，但廢止使用准照僅限於（一）項及（二）項所規定的兩種情況。其中（二）項所指“單一所有權的樓宇”即是沒有按分層所有權制度登記的建築物。

第二款規定廢止的決定必須在物業登記中以附註方式作出登記，透過增加透明度，保障銀行和第三人。

第三款明確規定向運輸工務司司長提起的訴願屬任意而非必要，而提案人解釋，任意訴願對於局長的決定一般不具中止效力。

另外，提案人亦補充，使用准照被廢止前，利害關係人享有《行政程序法典》第九十三條及續後條文所規定的答辯權。



**第一百三十三條至第一百三十七條（最初文本第一百二十七條至第一百三十條）**

規範發出臨時佔用准照的特別程序。

比較現行法律，法案清晰了致行政長官的臨時佔用申請是向土地工務運輸局提交，而為審議申請，新增規定土地工務運輸局可要求申請人提交其他必需的資料。另外，法案亦增加了土地工務運輸局對申請書作出的分析報告的主要內容，規定包括佔用土地應遵的條件。

相關的規定在細則性審議時並沒有引起爭議，為委員會一致接受，而有關條文在行文和技術上亦在最後文本獲得完善。對於本節未有特別規範的事宜，將按第一百三十三條，補充適用普通程序的規定。

**第一百三十八條 — 無償批給（最初文本第一百三十一條）**

第一款刪去了現行法律對申請書附同文件的規定，刪去的部分將按第一百三十三條的規定，補充適用普通程序的規定。

關於無償批給的程序，第二款規定土地批給前無須進行公開招標，委員會成員曾對此提出質疑，尤其是沒有在第五十五條中規定。

提案人解釋，這一規定在新舊法中相同，在程序上無須進行公開招標是無償批給的其中一個特點，但無償批給並不等於直接批給，無償批給的申請除必須首先符合第五十五條第二款“可豁免公開招標的情況”之外，申請人還必須具備第三十八條所指的獲無償批給的身份。另外，無償批給由於適用豁免公開招標的程序，故亦適用有關公開資料的規定。

委員會接受提案人對上指規定的立法原意所作出的解釋，但表明這必須在法案上有所體現。

為此，提案人於法案最後文本規定，無償批給的程序雖然在土地批給前無須進行公開招標，“但有關申請須按情況符合第五十五條第二款、第六十二條第二款或第七十二條第二款規定的要件”。



關於該款的修改，從技術層面曾有意見指出，無償批給按照第三十八條的規定，因主體的問題應不能夠適用於專用批給，尤其考慮到第六十九條，專用批給的標的是對公產土地進行固定及不可拆卸設施的“投資”，並且所列舉的“設置燃料銷售站；設置道路交通輔助服務站；設置為確保提供電訊、電力、天然氣或水的公共服務所需的設備”亦不像是能夠透過無償批給為之。

最後文本雖然保留了這一援引，但該款新增的內容無疑有助於對條文的正確理解，為委員會所接受。

### **第一百三十九條 — 修改批給用途及更改土地利用（最初文本第一百三十二條）**

關於該條的標題，為了更嚴謹及以統一表述，將“修改用途及更改利用”改為“修改批給用途及更改土地利用”。該條的行文以及法案其他條文也作出相應的修改，具體內容不再一一說明。

關於該條，提案人解釋，為了從政策層面回應社會和立法會相關委員會的訴求，確保土地的利用和使用嚴格按照最初批給的目的履行，在修改用途或更改利用方面，第二款和第三款是新引入的內容，所採取的具體措施是：一、修改用途或更改利用，須預先得行政長官許可；二、原則上，臨時批給不可更改用途，如屬豁免公開招標，即使已轉為確定性的批給，修改用途或更改利用亦不得抵觸原先豁免公開招標的理由。臨時批給和轉為確定的豁免公開招標的批給只在例外情況下方可容許修改，包括“因城規變動而需要”和“有利於特區社會發展的公共利益”；三、行政長官對於修改有絕對的自由裁量權。

委員會認同政府的立法取向，但就條文的具體內容提出一些問題。一是，以往在修改批給用途及更改土地利用方面出現不少問題，對上述措施能否從根本上規範有關行為表示擔憂。

二是，關於該條第二款“有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益”的界定。法案最初文本第三十六條和第五十四條第二款均提及“有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益”並作出界定，但所給出的例舉並

不相同，後者多了“（4）參與由行政當局發起的城市建設計劃”。而該條同樣含有“有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益”，需要澄清有關規定適用前述哪一條的界定。

針對提案人解釋適用最初文本第五十四條所規定的情況，委員會進一步指出，第五十四條規定的情況較為寬泛，而該條關於修改用途及更改利用的例外情況又參照適用有關條文，因此認為修改用途和更改利用仍存在很大的彈性，如過去小潭山那樣的個案將來還有可能出現。為此，委員會提出，在將第五十四條所指的公共利益具體化的同時，可設立在政府審議過程中將資料公開的機制。

三是，豁免公開招標的批給必然是符合最初文本第五十四條規定的情況，為何該條第三款又要求須符合第五十四條規定的公共利益，方可修改用途或更改利用？

提案人解釋，城市規劃也正進行立法，將來土地的用途將不再由《土地法》約束，而是由城市規劃的總體規劃、詳細規劃訂定。在城市規劃編制過程中，透過城市規劃委員會的運作，讓社會人士及公眾參與。將來更改土地用途須符合城市規劃，而且按該條的規定，政府將審視申請修改的用途與豁免招標的理由是否相抵觸。另外，將來如未經許可而修改用途，將解除相關的批給。

至於公共利益的界定，最後文本第三十五條及第五十五條作出修改，將有關內容具體化並統一。

關於修改用途和更改利用資料的公開機制，最後文本採納委員會建議，在最後文本第一百四十一條增加了有關內容。

關於第三款，提案人表示，雖然最初批給以及修改批給所提及的公共利益都是最初文本第五十四條規定的情況，唯原先豁免公開招標的理由並不同於日後允許修改用途及更改利用的理由。但同時強調，倘若原先豁免公開招標的理由仍然有效，將不會考慮以符合另一公共利益為由提出的修改。

最後，基於同城市規劃法的配合，將原來的“城規變動”改為“新的

或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效”。

委員會對該條表示贊同。

#### **第一百四十條 — 因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用 （新增條文）**

該條是新增加的條文，主要是解決因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用的問題。

在有償臨時批給或有償確定批給重新利用土地期間，因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法按批給合同的規定開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內，但不可超過第一百六十六條第一款（一）項或（二）項所指的期間，提出：修改批給用途及 / 或更改土地利用的申請；聯同受移轉人申請移轉批給所衍生的狀況及修改批給用途及 / 或更改土地利用，但僅限於本法律或有關批給合同沒有禁止移轉的情況；或捨棄批給的申請。

對於超過上述期間，承批人未作出該款所指的申請；承批人提出修改批給用途及 / 或更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔的情況，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地。

對於屬無償批給，如因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效而令承批人無法開始或繼續對土地進行利用或重新利用，則承批人可在該城市規劃開始生效或恢復生效後六個月內但不可超過第六十六條所指的期間，提出更改土地利用的申請或捨棄批給的申請。

如逾上款所指的期間，承批人未作出該款所指的申請；承批人提出更改土地利用的申請，因不符合城市規劃或其他可歸責於承批人的原因而被否決；在提出上款所指的申請後，因可歸責於承批人的原因導致程序中止超過六個月而被歸檔，行政長官可解除土地批給或宣告收回土地。

關於因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用的賠償問題該條也作出規定，關於臨時批給，僅自批給憑證於《公報》中公佈，土地批給所衍生的權利方才產生，因此僅在其後發生的城市規劃變動，方產生賠償。關於確定批給，只有有償確定批給正在重新利用期間的土地會受到城市規劃變動的影響，有權就受到的損失獲得賠償，且僅自修改合同於《公報》中公佈後方可重新利用，在這之前不產生相關的賠償問題。至於無償批給，則不設賠償。

如土地批給正處於第六十六條、第一百六十六條第一款（一）項或（二）項所指的情況，即批給失效的情況，則新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效，均不被視作承批人不遵守利用土地期間的合理理由。

關於該條，委員會主要就本法與城市規劃法的配合，以及賠償問題進行討論，澄清各種疑問，逐步改善該新增加的條文內容。另外，關於無償批給承批人無權因城規變動而影響土地利用獲得賠償的問題，有意見認為有違《基本法》保護私人財產權的規定，提出儘管無償批給的承批人是公法人、行政公益法人、獲法律認可的宗教信仰團體，是非牟利的實體，但承批人在利用土地過程中亦有資金的投入，擔憂有關規定可能會導致實踐中有一些確定的無償批給因城市規劃變動而無法開始或繼續重新利用土地，卻不能得到賠償。希望政府明確實踐中是否所有的無償批給在土地利用過程中均完全依賴公帑資助，否則，有關規定對無償批給但不享有全額公帑資助的承批人不公平。

提案人解釋，無償批給因城規變動而影響土地利用，承批人無權獲得賠償，這是因為公益事業的作用是為居民謀福祉，而且沒有就土地批給向政府繳付任何費用。而城市規劃亦是以公共利益為基礎，故這裡只涉及以承批人擬實現的公共利益去成就城市規劃謀求之公共利益。正在利用或重新利用的無償土地，沒有喪失的利益，因為非牟利即是沒有利益。

對該條第六款所規定的一些情況僅限於第一款所指的申請之前受到的損害方可獲得賠償，有議員提出質疑，要求解釋申請之後的損害為何不獲賠償。

提案人表示，這是由於這些都是因可歸責於承批人的原因，即是不能

歸咎於城市規劃的變動所引致的，但如承批人如認為權利受損，亦可從其他途徑舉證索償。

該條第七款規定賠償的權利時效期間及賠償的金額均由制定城市規劃法律制度的法律訂定，但由於本法案許多條文都涉及賠償，認為法案應該根據同一準則統一規範賠償事宜，故建議就此無須援引城市規劃法的規定，可直接在法案明確訂定有關內容。

提案人表示，為了避免在同時涉及私有土地和長期租借地的賠償問題時出現不同標準，最後文本還是採取援引適用《城市規劃法》相關制度的做法。

委員會對該條表示贊同。

#### **第一百四十一條 — 審議申請（最初文本第一百三十三條）**

該條規定有關修改或更改的請求由行政長官以自由裁量方式審議，但尤其須考慮所列舉的因素。委員會對此沒有意見。

該條主要的修改是因應如在第一百三十九條的分析，為了加強批給的透明度，規定須公開資料的情況，增加了第三款，規定“如屬下列條款所指的情況，則須按第一百一十八條第三款及第四款規定的時間及方式，向公眾公佈有關申請的主要內容，尤其是申請人的名稱、已批給的土地面積、位置及用途、申請的批給用途及／或土地利用、倘有的附加溢價金金額，以及申請修改批給用途及／或更改土地利用的理由：（一）第一百三十九條第二款；（二）第一百三十九條第三款，但僅限於原利用計劃屬第一百一十九條第五款所指的大型建設計劃的情況。”

另外，第一款和第二款在行文及文字方面有修改。

#### **第一百四十二條 — 許可發出工程准照（最初文本第一百三十四條）**

同現行法律相比，該條是新增加的，目的是使得某些如修訂確定批給的程序僅涉及修改批給的用途及／或更改已批土地的利用，同時符合該條

所規定的條件，在作出批准修訂批給的決定前，即在有關合同刊登於《公報》之前，可基於公共利益發出工程准照。

該條是容許在未完成土地批給程序的情況下，對符合法定條件的工程，例外地發出工程准照，讓承批人提早動工，其只適用於非屬大型建設計劃的工程，並要求承批人聲明放棄倘有的索償權。

委員會認為，原則上不應允許這種例外情況存在，認為解決有關問題最根本的途徑是研究如何提高行政效率，以盡快發出工程准照。所以提出可否一律禁止例外地許可發出工程准照。亦有議員擔憂將來這種例外情況普遍化。也有意見指出，只要承批人同意無權獲任何賠償，不論是否屬大型建設計劃，均可獲發該條所指的工程准照，不應區別對待大小型建設計劃。

提案人解釋，雖然行政效率在不斷提高，但仍未能滿足現實的需要，為了讓建築工人能夠如期開工，才例外地提早發出工程准照，認為有必要設立該制度。至於區別對待大小型建設計劃，主要是因為大型建設計劃如修改用途，根據第一百四十一條的規定須有公佈資料的程序，所以不能採用這種制度。

基於新增加的第一百四十條，因城市規劃變動而需修改批給用途及更改土地利用，一般情況下因城市規劃變動令承批人無法按批給合同利用土地，承批人即有權就受到的損害獲得賠償。但該條是指承批人接受了批給合同擬本後，在有關合同刊登於《公報》之前，獲發工程准照的情況。由於批給合同尚未生效，承批人不能按第一百四十條的規定就受到的損害獲得賠償。所以最後文本增加了該條（三）項的第（3）分項，以避免承批人因獲發工程准照而可以按《城市規劃法》的規定獲得賠償。有意見認為，承批人是否獲發工程准照並不影響其獲得賠償的權利，而有關規定似乎又以獲發工程准照為獲得賠償的要件。但委員會大多數議員認同有關規定。

### 第一百四十三條 — 程序（法案最初文本第一百三十六條）

根據該條的規定，批給的普通程序的規定經作出必要配合後，適用於因修改批給的用途及／或更改已批土地的利用、移轉，以及經過討論增加



的轉租賃以及捨棄批給的程序。相應地，因應無償批給制度的政策性修改，刪除了無償批給轉換為有償批給的情況。

#### 第一百四十四條 — 決定性的事實（最初文本第一百三十七條）

關於替換程序當事人及移轉批給所衍生狀況，現行土地法中已有一整套規定，但是隨著社會發展，實踐中出現了一些很有爭議的情況，需要在立法上做調整，以加緊監管、堵塞漏洞。法案明確將轉讓承批公司或其控權股東公司資本超過百分之五十以及大授權的情況納入對土地移轉監管的範圍內，另外，規定在某些情況下的土地移轉需要向公眾公佈移轉的申請的主要內容，加強政府審批土地移轉申請的透明度，接受公眾監督。

本條概括了可因哪些事由替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況，即（一）合夥；（二）以無償或有償方式自願作出生前替換或移轉的行為；（三）法院的執行；（四）繼承。

為避免出現變相移轉，法案規定，移轉公司資本超過百分之五十或設定未經利害關係人同意不可廢止的授權書或複授權書，而該等授權書賦予受權人對批給所衍生的狀況的處分權或在程序中作出所有行為（即俗稱的“大授權”（*procuração in rem suam*）），這兩種情況都等同於替換程序當事人或移轉批給所衍生的狀況。

委員會認同這樣的取向，認為將這兩種情況明確納入監管的範圍回應了社會上一直以來的要求加強監管移轉土地批給所衍生狀況的訴求。

但委員會指出，為堵塞漏洞，承批公司控股公司資本的移轉，也都應受監管。且指出，第二款（一）項應明確移轉超過百分之五十公司股份的情況既包括一次性的移轉，也包括多次累計的股份移轉。

提案人接受委員會的建議，對法案第二款第一項的行文作出了相應的修改。

第三、四款是新增的與第二款第一項的執行有關的規定，為監督承批公司或其控權股東公司資本的移轉情況，規定屬以下兩種情況的批給，當其資本移轉超過百分之十，承批公司必須在移轉事實發生後三十日內將之

通知土地工務運輸局：(一) 臨時批給；(二) 確定批給，但僅限於移轉批給所衍生的狀況須經行政長官預先許可的情況。

第四款規定如違反通知義務，將根據是否屬初犯或第二次違反的情況分別處罰款或解除批給的懲罰。

#### **第一百四十五條 — 許可的需要（最初文本第一百三十八條）**

本條是關於替換程序當事人或移轉土地批給所衍生的狀況的概括性規定。

替換程序當事人或移轉土地批給所衍生的狀況，均須經行政長官預先許可。如未經許可，該等行為無效且不產生任何效力。

當批給已轉為確定時，移轉批給所衍生的狀況無須許可，但本法律或合同基於批給的性質而另有規定者除外。

當確定批給的土地正在重新利用，則須經行政長官預先許可，方可移轉批給所衍生的狀況。

在討論過程中，委員會曾多次指出在法案中應明確規定行政長官決定是否予以許可的標準<sup>140</sup>，提案人指出，用以決定是否予以許可的標準體現於法案最後文本第一百四十九條和第一百五十四條。

#### **第一百四十六條 — 禁止替換及限制移轉（最初文本第一百三十九條）**

該條第一款針對三種特殊的土地批給禁止替換程序當事人：(一) 無償的土地批給；(二) 供從事專營業務的土地批給；(三) 專用批給。

---

<sup>140</sup> 類似意見也可參考附件歐安利議員“土地法法案的一些有助理解及進一步討論的建議”以及律師公會提交的《就行政長官辦公室提交立法會的〈土地法〉法案文本的分析及修改建議》。



無償的土地批給禁止移轉批給所衍生的狀況，而供從事專營業務的土地批給和專用批給，即使其批給已轉為確定，仍須經行政長官預先許可方可移轉批給所衍生的狀況，但確定的專用批給的死因移轉除外。

針對以上三種批給的替換程序當事人和移轉做一些特別的限制與這些土地批給的性質有關，法案第三十八條對無償批給的承批人的身份有特別規定，供從事專營業務的土地批給的目的為經營專營事業，專用批給的目的為對公產做專屬利用。

在移轉確定批給所衍生的狀況須經預先許可的情況，法案對死因移轉採取了無須許可的立場，這在農用土地批給（第一百四十七條二項）、都市性土地及具有都市利益的有償確定批給（第一百五十七條五款）中一以貫之。

#### **第一百四十七條 — 農用土地的批給制度（最初文本第一百四十條）**

（一）項規定，農用土地的批給，禁止以生前行為替換程序當事人。也即若死因繼承，可替換程序當事人。

（二）項對現行法律中第二款不明確的情況加以明確，即移轉農用土地臨時或確定批給所衍生的狀況，須經行政長官預先許可。

法案最後文本刪除（三）項，同時在（二）項最後規定，確定批給的死因繼承無須預先許可。

#### **第一百四十八條 — 佔用制度（最初文本第一百四十二條）**

以准照佔用的程序中禁止替換申請人，且不可移轉佔用准照所衍生的狀況。

第三款是因應現實情況而作的例外規定，即當准照持有人可選擇捨棄其准照以讓予第三人，將由行政長官自由裁量審議是否接受第三人成為新的准照持有人，如接受，則新持有人的情況視作等同於原先持有人的情況，須接受原先持有人的權利和義務。

**第一百四十九條 — 許可替換及移轉（最初文本第一百四十三條）**

該條規定了許可替換程序當事人或移轉批給所衍生狀況的條件，即須繳清與程序或批給相關的溢價金、地租、租金、費用或稅項，而且當有跡象顯示該等替換或移轉的申請具有投機性，則不許可替換及或移轉。

有議員認為以是否具投機性為標準難以實行，卻給政府過大的裁量權，擔心未能堵塞過去的漏洞，因此要求提案人解釋如何判斷申請移轉是否具投機性。

提案人認為，土地批給是為了達到切實利用土地資源的目的，如果承批土地的目的僅為轉手圖利，自然不應許可該移轉，申請移轉是否具有投機性必須結合具體個案的事實去分析，例如申請轉讓的時機，承批人與受移轉人的關係、是否同時提出更改土地利用或變更用途的申請等。

提案人並指出，將在法案第一百五十五條引入附加溢價金的制度以制約移轉的投機性。

**第一百五十條 — 替換及移轉的限制（最初文本第一百四十四條）**

本條維持現行法律的內容，即替換程序當事人或移轉土地批給所衍生的狀況時，利害關係人或受移轉人應符合本法對批給面積限額的規定，且具有對土地取得權利的正當性。

不難理解，法院執行或繼承的情況不在此限。

**第一百五十一條至第一百五十三條（最初文本第一百四十五至一百四十七條）**

該三條涉及以生前行為或因死因繼承而替換程序當事人的規定，與現行法律的制度相比並無大的改變，僅作行文改善。

以生前行為替換，須由所有利害關係人提出申請，由行政長官自由裁量審議。死因替換，將任一繼承人提出申請的期限由自該當事人死亡之日

起計九十日內延長至一百八十日內。

第一百五十三條規定僅可在作為臨時批給憑證的運輸工務司司長批示公佈前許可替換程序當事人申請，即當已批出臨時批給後，不可再替換程序當事人。

#### **第一百五十四條 — 生前移轉（最初文本第一百四十八條）**

法案最後文本將最初文本中的生前移轉的申請人由受移轉人改為承批人及受移轉人，因委員會認為生前移轉的申請有必要也讓承批人介入。

第三款為新增的規定，是第二條第四項規定的公眾知情原則的體現。本款明確規定對涉及移轉臨時批給和須經預先許可的確定批給所衍生狀況的申請，須公佈該等申請的相關信息，其公佈方式和時間適用第一百一十八條第三款及第四款。

#### **第一百五十五條 — 許可的決定（最初文本第一百四十九條）**

委員會曾指出，土地屬公共資源，長期以來批出的溢價金往往低於市場價，之後卻被承批人移轉圖利，建議對批出後的移轉引入溢價金制度或對移轉徵稅。

提案人接納了建議，增加本條第二、三款，規定在屬以下兩種情況的移轉須繳交附加溢價金：在臨時批給期間移轉；或屬第一百四十五條第四款規定的情況，即重新利用確定批給的土地但有關利用尚未完成時移轉。

提案人指出，新增規定是將既有的實踐落實在法律中，過去也曾針對土地批給的移轉要求繳交附加溢價金。

第三款規定了各種情況下附加溢價金的計算方式。具體計算方式請參見該款行文以及附件圖表說明。

第四款規定，當計算的差額為負數，承批人不獲退回任何款項。

### 第一百五十六條 — 概括許可（最初文本第一百五十條）

該條第一款規定，在批給合同中可概括許可移轉都市性土地或具有都市性利益土地的租賃批給所衍生的狀況，但其移轉須符合以下條件：1）對土地所作利用足以容許將臨時批給全部或部分轉為確定批給；2）批給旨在建造樓宇，而該等樓宇可按分層所有權制度分屬不同所有人的獨立單位組成。

在 1980 年制定現行《土地法》時引入該條乃回應業界訴求，因分層所有權制度的樓宇同時向很多人移轉，概括許可可以減免繁瑣複雜的行政手續。

須注意的是，在批給合同中只能對符合上述兩個條件下的移轉作出概括的許可。

法案最後文本對第一款的中文行文做細微修改。另外，刪除了最初文本中的第二款，因相應於每個獨立單位的擬定土地份額已在物業登記上注明，且在實務中已不要求在使用准照上做相關說明。

### 第一百五十七條 — 死因移轉（最初文本第一百五十一條）

這條規定，對有償臨時批給所衍生的狀況的死因移轉，須由任一繼承人自該當事人死亡之日起計一百八十日內提出申請。申請書應附同死亡證明書、關於已提起財產清冊司法程序或已提出公證確認資格的證明文件；如有遺囑，還須附同其經認證副本。

行政長官得以繼承人未能確保履行批給所定的義務作為依據，不許可移轉的申請。然而，應客觀地衡量繼承人欠缺能力的情況，因此，委員會建議且得到提案人的接納，為改善本條第二款在其行文加入“明顯地”的表述，以便強調只有在充分的證明下，證實繼承人無能力時方可作為不許可移轉的依據。

應委員會的要求，本條第四款（一）項的行文亦被修飾，使最後文本變得更加清晰，明確繼承人必須在承批人死亡起計一年內作出非司法分割

或申請司法分割，以免批給失效。

如屬有償確定批給，繼承人必須在一百八十日內，將承批人死亡的消息通知財政局，否則將被科處罰款。

本條第六款豁免了獨立單位所有人的繼承人，需將有關的死訊通知財政局。

### **第一百五十八條 — 訴訟程序內的替換及移轉（最初文本第一百五十二條）**

本條最初文本沒有對現行的法律引入任何修改或革新。總括而言，第一款規定在批給許可批示發出前，不得對可導致因死亡或以生前行為替換當事人或移轉臨時批給所衍生的狀況的訴訟程序作出判決。儘管這種情況對於司法獨立原則而言屬一種異素，但現有的法律對之已有相關的規定。<sup>141</sup>

最後文本在該條第一款增加了“或以生前行為移轉須經行政長官預先許可移轉的確定批給所衍生的狀況”。

另外，該條第二款規定，如本應導致上述替換或移轉的法律關係在訴訟中被判決裁定理由不成立，則所指的許可即告失效。

### **第一百五十九條 — 公證員的義務（最初文本第一百五十三條）**

公證員僅於租賃批給轉為確定時，方可繕立對該批給所衍生的狀況進行移轉的公證書。然而，倘若法律或批給合同規定需要得到行政長官的預先許可，公證書的繕立只能在得到許可後才能進行。

公證書須註明批給合同及受移轉人已接受所有的條款，以及倘若有需要時提醒該等受移轉人留意有保留調整租值權利的規定<sup>142</sup>。

---

<sup>141</sup> 見經八月十三日第 8/83/M 號法律核准的七月五日第 6/80/M 號法律第 157 條。

<sup>142</sup> 見法案第一百五十六條第二款。

## 第一百六十條 — 繼承人或共有權利人所作的分割（最初文本第一百五十四條）

承批人的繼承人可透過兩種方式結束共同擁有遺產的狀況：

透過分割批給（*divisão da concessão*），倘若實質上可對土地作分割，則應向行政長官提出分割的申請。行政長官僅在分割所造成的地塊不適合批給的用途時，方會不許可分割；

透過財產清冊程序對批給作分割（*partilha da concessão*），即按照《民事訴訟法典》有關規定為之<sup>143</sup>，無須行政當局的介入，除非屬法律規定的例外情況<sup>144</sup>。

## 第一百六十一條 — 許可的失效（最初文本第一百五十五條）

屬許可將臨時批給所衍生的狀況作死因移轉的情況，自許可批示的通知日起計一年後，如仍未作出判決或訂立確認繼承人資格的公證書，則有關許可即告失效。

一年後只要未作司法判決許可便失效，這可能會對利害關係人造成衝擊，因為不論在時間上抑或實質上，對於任何一方的訴訟當事人而言，這都是無可避免的一種司法行為。事實上，訴訟雙方和訴訟參與人在訴訟時都只能提交訴辯書、申請書、敘述事實。為案件在法律上的利益，更要提交文件和為所指的事實提供證據，以便得到各自倘有的結論。對於證據的分析、事實與法律的對應以便得出某種法律效果或結果，屬法官的權限，他只受訴訟期間的限制。更加不能忘記不服判決的一方向上級法院提出上訴的可能性。肯定的是，直至訴訟得出最終結果前，即得出判決前，訴訟雙方均無法控制司法程序在時間上的推移。

然而，為避免這種種時間上的限制，利害關係人可在一年內繕立確認

---

<sup>143</sup> 《民事訴訟法典》第九百六十三條及隨後數條。

<sup>144</sup> 見法案第一百五十八條。

繼承人資格的公證書，以便避免許可失效的出現。

**第一百六十二條 — 合夥（最初文本第一百五十六條）**

本條沒有對現行法律<sup>145</sup>引入任何修改或革新。

**第一百六十三條 — 移轉的憑證（最初文本第一百五十七條）**

本條規定，批給所衍生的移轉狀況：

- 以生前行為移轉有償臨時批給；
- 以生前行為移轉須經行政長官預先許可的有償確定批給；及
- 以死因移轉有償臨時批給。

憑證：

- 公佈於《公報》的運輸工務司司長批示；
- 法院判決；及
- 公證確認受移轉人資格的公證書。

法院判決和公證確認受移轉人資格的公證書應得到行政長官的預先許可。

**第一百六十四條 — 不批准申請（最初文本第一百五十八條）**

本條規定，如承批人不遵守本法案及補充法規的規定，且所作的違反行為應引致不獲批准的結果，又或對已獲通知履行的義務在既定期間內不

---

<sup>145</sup> 第 6/80/M 號法律第一百六十一條。

予履行，則不批准批給申請，並將有關卷宗歸檔。

針對違反本法案或相關補充法規，又或在指定期限內不履行必須履行的義務的承批人，行政當局將以不批准批給申請作為處罰。

#### **第一百六十五條 — 卷宗歸檔（最初文本第一百五十九條）**

與上條不同，本條所規定的卷宗歸檔，不是基於行政當局認為承批人應受處分而作出的，事實上根本不存在處罰（不批准）。卷宗的歸檔只會在以下情況才會作出，當中並沒有任何一種情況是行政當局需要特別作出譴責的：

- （一）未經行政長官的許可而替換程序當事人；
- （二）捨棄申請；
- （三）程序因可歸責於利害關係人的原因而中止超過六個月。

#### **第一百六十六條 — 批給的失效（最初文本第一百六十條）**

本條在最初文本中規定，尤其是第一款曾包括所有都市性土地或具有都市利益的土地批給。委員會認為該款的適用範圍過大，應予以縮小，只針對臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給。這個意見獲得了提案人的接納。

本條規定的失效屬處罰性失效，即承批人因作出了應受譴責性行為而被行政當局處罰，這當然與“純粹狹義性”的失效有所不同。

對此，下列情況將導致臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給失效：

- 1) 未能在合同訂定的期間完成土地的利用或重新利用，或如合同未有訂明，在法案第一百零四條第三款所指的一百五十日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款；



2) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

按照委員會與提案人所達成的一致共識，本條第二款的適用範圍被收窄至僅限於農用土地的臨時批給。基此，倘若在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用，又或連續或間斷中止利用超過十二個月，將導致農用土地的臨時批給失效。

#### **第一百六十七條 — 宣告失效（最初文本第一百六十一條）**

本條保留了現行制度，即臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

#### **第一百六十八條 — 失效的後果（最初文本第一百六十二條）**

一般的規定是，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得任何賠償或補償。

然而，如宣告以長期租借方式的批給失效，則將承批人佔有土地而不加利用的年數乘以有關利用權價金的二十分之一的款項撥歸澳門特別行政區，而該價金的餘額則退還承批人。

宣告和公佈批給失效，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租或罰款。

#### **第一百六十九條 — 解除及收回（最初文本第一百六十三條）**

與最初文本相比，本條有不少修改，這全賴於委員會與提案人經過細則性討論後，達成共識的成果。

本條第一款訂定了導致解除批給的理由，除了最初文本規定的理由外（不繳付溢價金、未經預先許可而修改批給用途或更改土地的利用、土地

的使用偏離批給的目的及違反合同內已訂明須作處罰的義務)，新增了兩項解除批給的理由：在禁止轉租賃的情況下或未經許可而將批給土地轉租賃以及未經許可而將批給所衍生的狀況移轉。

不應視這些增加為解除合同的全新理由，因為它們早已屬本法案規範的內容<sup>146</sup>。原意是想以概括方式列舉所有解除合同的理由，以便更容易理解這部又大又複雜的法律。

本條第二款的行文同樣經過修飾，現在規定：當批給被解除後，已繳付的溢價金及在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償，但同時又訂定三種例外情況：

- 有償專用批給的承批人有權獲取相當於實際價值的賠償，合同的解除必須是基於公共利益而有需要將已批給的土地供公眾使用或作其他用途；<sup>147</sup>
- 承批人有權因解除合同而受到的損害獲得賠償，即在無法對土地進行利用或因城市規劃的改變而導致批給用途的更改。<sup>148</sup>
- 有償臨時批給的承批人的繼承人，如因為移轉申請不獲許可而導致合同的解除，有權因在土地上已作出的一切改善物而獲得相當於該等改善物的實際價值的賠償。<sup>149</sup>

本條第三款也是委員會特別注意的對象，按照與提案人所達成的共識對相關行文作出了修改，以便清楚規定，如長期租借的合同被解除，“*澳門特別行政區可根據該改善物於宣告收回土地的批示在《公報》公佈之日的實際價值，給予承批人以行政長官批示訂定的賠償，但不影響下款的規*

<sup>146</sup> 見法案第四十三條（轉租賃）：“轉租賃批給須經行政長官預先許可。”和法案第一百四十五條（許可的需要）：“替換程序當事人或移轉都市性土地或具有都市利益的土地批給所衍生的狀況，均須經行政長官預先許可。”

<sup>147</sup> 法案第 70 條第 4 款和第 75 條第 2 款（2）項。

<sup>148</sup> 法案第一百四十四條第二款和第五款。

<sup>149</sup> 法案第一百五十七條第三款。

定。”

本條第四款賦予行政長官自由裁量權，即如出現第六十七條或第一百四十條第四款的情況，可宣告收回或不收回以無償批給的土地。這裡規定的自由裁量權可幫助行政長官更好地保護公共利益。

最後，正如同合同失效的情況一樣，本條第五款規定解除批給或收回土地，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租及倘有的罰款。

#### **第一百七十條 — 宣告解除及收回（最初文本第一百六十四條）**

正如現行的法律，本條規定解除及收回均由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。

#### **第一百七十一條 — 單方終止都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給（最初文本第一百六十七條）**

本條是針對現行制度所引入的新事項，因現行制度沒有對單方終止都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給作出規範。該引入是基於行政當局需要擁有一個法律工具來收回或贖回土地，以便在不久的將來將其利用以實現公共利益和澳門特別行政區可持續發展，並避免在這種事宜上使用公用徵收。

無可爭議的是，租賃批給合同期或任何續期屆滿前單方終止有關合同，根本就可以構成一種“據期限”的公用徵收。

當然，公用徵收的理據是公共利益，而單方終止租賃批給合同則是基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設。這種需要，從本身的解釋來看，都會令人聯想起公用徵收或與公用徵收產生混淆。

與徵收相比，在單方終止租賃批給合同時承批人無需面對行政當局的即時需要，即是，其區別在於時間上有至少十八個月的預先通知。

法案最初文本曾為單方終止租賃批給合同訂定十二個月的預先通知

期。但由於委員會部分議員認為，在那麼短的期間承批人將難以就被終止的合同尋求其他的出路。經過委員會與提案人的一致同意把期限改為十八個月，因為他們認為對於維護承批人的利益而言，該期限會更充裕和合理。

關於賠償方面，正如徵收一樣，賠償的金額亦應相當於已作出的改善物例如建造物或建築物的實際價值<sup>150</sup>。

### **第一百七十二條 — 單方終止農用土地的租賃批給（最初文本第一百六十五條）**

該條規定，僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建設的理由，行政長官方可單方終止農用土地的租賃批給合同。

通知是以書面並且於租賃合同期或任何續期屆滿至少六個月前作出。

單方終止被宣告後，承批人有權取回在相關土地已作出的一切改善物，但以不損害該土地的經濟價值為條件，和獲得相當於批給所衍生的權利尤其包括已作出的必要改善物的實際價值的賠償，除非批給合同另有規定。

### **第一百七十三條 — 農用土地的租賃批給期屆滿（最初文本第一百六十六條）**

這個標題為“農用土地的租賃批給期屆滿”的條文維持了現行法律的

---

<sup>150</sup> “補償要符合三個條件：1）補償應相當於該財產當時的實際價值，就是說用作補償的金錢要與被徵用財產在徵用時的實際價值相等。2）用作補償的貨幣應是可以自由兌換的，並且是可以自由匯出。3）補償必須即時付給，不得無故遲延支付。”楊允中，澳門基本法釋要，澳門特別行政區政府法務局出版。同時，香港《基本法》亦規定了這個原則，其第一百零五條並規定：“徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。”陳弘毅，*Constitutional Protection of Property Rights in Hong Kong*。

制度<sup>151</sup>。亦即，當農用土地的租賃不予續期或在特定期間屆滿後不予續期，則合同有效期屆滿僅賦予承批人取回改善物的權利；取回改善物須以不損害該土地的經濟價值為條件。而任何其他的改善物一概歸澳門特別行政區所有。

#### **第一百七十四條 — 單方終止的宣告（新增條文）**

這條在形式上是新增加的條文，其實，其第一款的內容是在最初文本第一百六十五條第三款和第一百六十七條第三款的基礎上修改而成。被引入的目的是為了增強行政當局在作出涉及私人和直接影響承批人權利的公示的行政行為的透明度。因此，單方終止都市性土地或具有都市利益的土地和農用土地的租賃批給的批示，必須公佈於《公報》。

第二款是新增加的內容，規定土地工務運輸局須在批示公佈後十五日內，通知物業登記局，並由後者以附註方式在土地的物業登記中作出登記。

#### **第一百七十五條 — 失效（新增條文）**

鑒於與上條同樣的原因，亦必須加入本條的最後文本中關於被宣告單方終止的租賃批給於批給期屆滿失效，以及失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告的規定。

#### **第一百七十六條 — 改善物（最初文本第一百六十八條）**

本條維持了現行法律的制度<sup>152</sup>，亦即，本法律所規定的有權因改善物而獲得賠償或取回改善物，僅限於在同一合同或任何續期的有效期內於批給土地所作出的改善物，而不論由現時或先前的承批人作出。

---

<sup>151</sup> 見七月五日第 6/80/M 號法律第一百七十二條。

<sup>152</sup> 見七月五日第 6/80/M 號法律第一百七十三條。

## 第一百七十七條 — 賠償（新增條文）

該條第一款源自法案最初文本第一百六十八條第二款，但行文上有修改，另外，增加了第二款。

第一百七十七條第一款規定，為訂定第七十條第四款、第一百五十七條第三款、第一百七十一條第二款及第一百七十二條第二款（二）項規定的賠償金額，可透過行政當局與承批人的協議或司法裁判訂定。至於以自願仲裁方式來訂定賠償金額的可能，法案並未就此作規定，即使規定自願仲裁，亦要有雙方的同意才可，換言之，要由行政當局和利害關係人就每一事件是否採用仲裁方式達成協議後方可使用仲裁。<sup>153</sup>

根據第一百七十七條第二款，對該條規定的事宜，適用經作出必要配合後的八月十七日第 12/92/M 號法律第三章及十月二十日第 43/97/M 號法令第二編及第三章的規定。八月十七日第 12/92/M 號法律第三章規範徵用的賠償；十月二十日第 43/97/M 號法令第二編規範賠償的內容；第 43/97/M 號法令第三編第一章規範友好徵收。根據因公益而徵用的制度，經適當配合後，適用關於訂定合適賠償金額的規定。由此適用八月十七日第 12/92/M 號法律第三章規定的賠償制度<sup>154</sup>，為了訂定賠償的金額，根據十月二十日第 43/97/M 號法令第二編的規定，需採用各種技術性規定以評估土地、樓宇、不動產租賃、工商業等的價值，該等項目在評估被徵用土地的經濟價值時起着重要作用，此外，在訂定賠償金額時應以協議為優先，遵守十月二十日第 43/97/M 號法令第三編第一章規定的友好徵用的程序。

---

<sup>153</sup> 根據七月十一日第 29/96/M 號法令核准並經五月十一日第 19/98/M 號法令和十二月十三日第 110/99/M 號法令修改的仲裁制度第三十九條-A 的規定，在行政法範疇中，自願仲裁可包括與行政合同有關的事宜，又或因公共管理行為導致行政當局的責任的事宜。

同樣，根據經八月十七日第 12/92/M 號法律核准並經十月二十日第 43/97/M 號法令規範的因公益而徵用的制度，在雙方未有協議時，多採用仲裁以訂定給予私人的合適賠償金額。

<sup>154</sup> 例如，任何財產或權利因公益而被徵用時，賦予被徵用事物的擁有人收取及時支付的合理賠償的權利。合理的賠償並非因令徵用者得益而是基於被徵用事物的擁有人的損失作補償，該項補償是按被徵用事物的價值計算，同時要考慮公益聲明當日所存在事實的情況和條件（八月十七日第 12/92/M 號法律第十八條）。

### **第一百七十八條 — 終止以准照佔用（最初文本第一百七十條）**

本條所規定的是臨時佔用准照失效的事宜。當在訂定的期間內未開始利用，或當連續或間斷中止利用的時間超過有關准照所容許者，准照便會失效。

### **第一百七十九條 — 勒遷（最初文本第一百六十九條）**

當宣告批給失效或解除租賃批給，或宣告收回長期租借的批給又或准照廢止或失效時，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷。

這是一種行政勒遷——當然與專門用於私人之間所訂立的合同和受《民法典》第九百二十九條及隨後數條所規定的民事勒遷有所不同——有關的程序按經必要配合後的八月二十一日第 79/85/M 號法令第五十五條<sup>155</sup>進行，該條規定如下：

“一、對已使用而無使用准照之建築物，或處於十二月十七日第 6/99/M 號法律第九條第二款及第四款所規定情況之建築物，以及已著令拆卸、修葺或改善的建築物，土地工務運輸司司長得以簡易案程序著令敕遷。

二、由有關通知承租人、次承租人或其他佔用人之日起，四十五天期內將執行行政勒遷。”

### **第一百八十條 — 土地範圍的界定（最初文本第一百七十一條）**

本條所指特別法例，即一月十七日第 3/94/M 號法令。

法案雖然刪去了現行法律在地籍方面有關“私人的協助義務”和“爭議”的條文，但私人的協助義務本身已受到《行政程序法典》的一般原則，即第九條的規範，而爭議則受一月十七日第 3/94/M 號法令的特別規定和行

---

<sup>155</sup> 十二月十七日第 6/99/M 號法律所賦予的行文。

政程序法和行政訴訟法的一般制度規範。

### **第一百八十一條 — 須作登記的行為（最初文本第一百七十二條）**

關於登記，法案的取向是將過去分散於現行法律不同條文的立法方式，改為在本章節集中規範。而本條規範了現行法律有關登記的條文，包括第一百三十條、第一百三十五條及第一百六十三條，而第一百八十一條則被廢除。

法案最後文本在第一款新增了三項內容，以回應委員會對土地批給程序及土地法律狀況公開透明所提出的意見，規定包括對逾期利用的罰款決定、使用准照被廢止的決定、單方終止、批給失效、解除批給以及收回以長期租借方式批給土地的決定均須作出登記。

委員會成員曾提出，對土地利用給予額外寬限期的決定亦須作登記。但提案人解釋，倘若延長總的利用期或每一階段的利用期亦須作出登記，將影響行政運作，因此沒有採納這一項建議。

另外，法案最後文本亦增加了第五款關於程序性的規定。

### **第一百八十二條 — 對批給的登記（最初文本第一百七十三條）**

該條只對現行法律的相關條文第一款作出少許修改，規定批給的登錄摘錄內，不再須載明有關“地租”。

### **第一百八十三條 — 依職權作出的通知（最初文本第一百七十四條）**

法案對本條沒有作出實質性的修改，只從技術上將現行法律第一百三十一條歸入本章節作出規範，並調整了所援引的條文。

### **第一百八十四條 — 劃界（最初文本第一百七十五條）**

本條從現行法律第一百八十二條第一款 a) 項中分拆出來，清晰界定了臨時及確定劃界屬地圖繪製暨地籍局的權限。



### **第一百八十五條 — 檢查及監察（最初文本第一百七十六條）**

土地監察是委員會其中一個討論的重點，法案最後文本亦於第二條原則中加入了監察原則。本條除清晰界定了檢查及監察屬土地工務運輸局的權限外，第一款（三）項強調須對土地的利用情況作定期的監察，而第二款對私有土地作出例外的規定，賦予私有土地更多的保障。

### **第一百八十六條 — 公共實體的協助義務（最初文本第一百七十七條）**

法案清晰了本條執行機關所指實體。

### **第一百八十七條 — 實況筆錄（最初文本第一百七十八條）**

本條除清晰了權限所屬的實體外，還充實了實況筆錄須載明的內容。

### **第一百八十八條 — 查封的通知（最初文本第一百七十九條）**

委員會成員曾對於所有查封都須通知檢察院這一規定提出疑問，因此法案最後文本增加規定“屬確定批給且移轉該批給所衍生的狀況無須經行政長官預先許可的情況除外。”

### **第一百八十九條 — 維護公共利益（最初文本第一百八十條）**

本條對現行法案沒有作出實質性的修改，只從技術上作出完善。

委員會成員曾對本條關於公開拍賣的底價為何可由行政長官訂定這一規定提出疑問。提案人解釋，其中一種情況可以是政府希望收回土地因而將底價定得更高。

### **第一百九十條 — 劃界的欺詐（最初文本第一百八十一條）**

該條引起了委員會的一些疑問。向提案人提出的第一個問題是關於此規定的適用範圍：是否適用於本法案第九十條及續後數條關於土地劃界的

行為？

提案人的答案是否定的。本法案第九十條及續後數條所指的土地劃界是由公務員進行的，因此，任何由他們在執行職務時所作出的違法或欺詐行為，將按照十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》的紀律制度處罰。該條規定的是關於在劃界後所作出的欺詐行為。

另一問題是，該條規定的犯罪與《刑法典》第二百一十條規定及處罰的“更改標記”的犯罪兩者之間的區別，因考慮到這兩條規定<sup>156</sup>的行文類同，且處罰幅度相同：處最高六個月徒刑或科最高六十日罰金。

提案人回應此問題時，聲稱其分別在於佔有土地的意圖：於《刑法典》規定的犯罪中，只是在行為人意圖將土地據為己有時，其行為方可受罰；而於本法案規定的犯罪中，行為的處罰不要求上述的意思。

另一方面，《刑法典》所規定及處罰的犯罪屬半公罪的性質，因為非經告訴不得進行刑事程序；而本法案規定的犯罪無須經告訴，因此屬公罪性質。

最後向提案人問及關於那些法律的規定的適用範圍，其解釋了《刑法典》所規定及處罰的犯罪是關於對屬私人的完全及完整所有權的土地所作出的行為；而本法案所規定的犯罪則關於對由澳門特別行政區批出、所有權屬於國家的土地所作出的行為。

### **第一百九十一條 — 拆除及挪取有價物（最初文本第一百八十一條）**

凡毀壞交其託管的有價物、使之失去效用或阻礙將之確定交予公權機關者，將處以挪取罪，並將按照該條的規定處罰。

---

<sup>156</sup> 《刑法典》第二百一十條：“一、意圖將他人之不動產全部或部分據為己有或轉歸另一人所有，而將標記除去或更改者，處最高六個月徒刑，或科最高六十日罰金。二、非經告訴不得進行刑事程序。三、第二百零一條及第二百零三條 a 項之規定，相應適用之。”

## 第一百九十二條 — 毀損（最初文本第一百八十二條）

將批給或佔用土地內屬於澳門特別行政區所有的任何有價物全部或部分毀滅，又或使之損壞或失去效用者，處最高五年徒刑或科罰金。若證實返還或彌補有關有價物，得特別減輕刑罰。

## 第一百九十三條 — 違令罪（最初文本第一百八十四條）

不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，將以《刑法典》<sup>157</sup> 第三百一十二條第一款規定的違令罪處罰。

最後文本刪除了本條第二款原本有關故意的法律推定，即：“為適用上款的規定，凡不先向土地工務運輸局或物業登記局書面查詢土地的狀況而將之非法佔用者，推定存在故意。”

必須知道的是，故意是不能推定的，一定要有證據支持的。而有關的證據一定要按照有權限機關的經驗和自由心正進行審查。<sup>158</sup>

另一方面，對於第二款就故意曾作出的法律推定，是對《基本法》第二十九條規定的無罪推定原則的嚴重違反。<sup>159</sup>

## 第一百九十四條 — 法人的刑事責任（新增條文）

法案的最初版本並無此一條款，經過委員會及提案人共同進行的工作後，於最終版本內加入該條款。

---

<sup>157</sup> 《刑法典》第三百一十二條：“一、不服從由有權限之當局或公務員依規則通知及發出之應當服從之正當命令或命令狀者，如符合下列情況，處最高一年徒刑，或科最高一百二十日罰金：a) 有法律規定，告誡在該情況下係以普通違令罪予以處罰者；或 b) 雖無法律規定，但該當局或公務員有作出相應告誡者。”

<sup>158</sup> 參閱《刑事程序法典》第一百一十四條和《刑法典》第十三條有關“故意”的規定。

<sup>159</sup> “澳門居民除其行為依照當時法律明文規定為犯罪和應受懲處外，不受刑罰處罰。澳門居民在被指控犯罪時，享有盡早接受法院審判的權利，在法院判罪之前均假定無罪。”

該條規定法人的刑事責任，往往指其機關或代表人，或聽命於該機關或代表人的人實施本法案所指的犯罪。

本法案所採納“聽命於該機關或代表人的人”的表述，應理解為以法人名義或代表的身份，在執行其受託的職務中行事，且有關效果會在其權利義務範圍內產生的人。換句話說，若法人的工作人員在執行職務時是以其從屬身份及按所收指示而行事，法人為其工作人員的行為負責。

### **第一百九十五條 — 判決的效力（最初文本第一百八十五條）**

因實施本法案所指任何的犯罪而被判刑的自然人或法人，自有關判決轉為確定之日起五年內，均不得獲批給土地或獲發給土地佔用准照。

### **第一百九十六條 — 非法佔用土地（最初文本第一百八十六條）**

法案最初文本只根據被非法佔用的土地面積的多少，規定了不同的定額罰款。委員會認為，本條除了按照非法佔用土地的面積外，還應增加一些考慮因素作為訂定罰款金額的依據，譬如非法佔用人的過錯以及違法程度。同時委員會建議，非法佔用土地的行政處罰規定應設定不同程度的處罰幅度或不定額罰款<sup>160</sup>，否則可能違反比例原則和適度原則。

法案最後文本雖然沒有增加違法者的過錯或其他因素作為訂定具體罰款金額的考慮因素，不過本條經修訂後引入了不定額罰款制度，從而有利於行政長官針對具體違法個案在訂定罰款金額時更具彈性。

在法案最初文本，本條第二款的行文與第一百八十四條第二款相同。

---

<sup>160</sup> 除非是那些可譴責性較低，或對受保護法益造成的損害輕微的行政違例行為，單行法一般訂立不定額罰款制度，其中，違例者的過錯乃科罰的一項考慮前提是無可置疑的。參見《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》的審查報告，澳門特別行政區廉政公署，2005年，第13頁。

經委員會表達了有關規定似有違反無罪推定原則的意見後，提案人將本條第二款的規定刪除。

委員會接受本條的規定。

### **第一百九十七條 — 其他行政違法行為（最初文本第一百八十七條）**

與現行法律相比，第一百九十七條至第二百十一條是法案新增加的內容。新增的條文主要規定了除非法佔用外的其他行政違法行為、法人責任以及有關處罰的程序性規則。

提案人接納委員會關於引入不定額罰款制度的意見後，針對實施第一百條至第一百零二條的行政違法行為，最後文本將原來條文科以澳門幣五萬元的定額罰款改為科以澳門幣一萬元至澳門幣五萬元罰款。因此，行政長官在訂定罰款金額的時候，必須要考慮具體個案的情節，從而科處相應的罰款。

委員會對修改後的條文表示接受。

### **第一百九十八條 — 累犯（新增條文）**

針對委員會關於行政違法的處罰須設立不定額罰款制度的意見，法案最後文本加入累犯的規定。

倘比照《刑法典》第六十九條及第七十條的規定，本條第一款及第二款均符合十月四日第 52/99/M 號法令（行政上之違法行為之一般制度及程序）第六條第二款關於對行政上之違法行為規範累犯情況時的要求<sup>161</sup>。

委員會接受本條的規定。

---

<sup>161</sup> 第 52/99/M 號法令第六條第二款：“擬規範累犯之情況時，所定之前提及效果不得與刑法中之有關規定所定之前提及效果相同或較其嚴厲。”

**第一百九十九條 — 法人的責任及第二百零條 — 繳納罰款的責任（最初文本第一百八十八條至第一百八十九條）**

法案除規定了法人的刑事責任之外，在行政違法上也規定法人、無法律人格的社團及特別委員會的責任，務求更有效地遏制違法行為的發生。

根據第一百九十九條的規定，法人、無法律人格的社團及特別委員會須對其機關或代表以其名義和利益而作出的違法行為負責。而且法人的責任並不排除行為人的責任。

法人違法時，須負責的行政管理機關成員或代表，就罰款的繳納須與法人負連帶責任。與此不同，如無法律人格的社團或特別委員會被科處罰款，則必須首先以該社團或委員會的共同財產支付，如無同共財產或不足時，方以各社員或委員的財產以連帶責任方式支付。

委員會同意該等條文的規定。

**第二百零一條 — 處罰職權（最初文本第一百九十條）**

本法律的行政處罰權限屬於行政長官。

**第二百零二條 — 處罰程序的通知方式、第二百零三條 — 直接通知、第二百零四條 — 郵寄通知及第二百零五條 — 其他通知方式（最初文本第一百九十一條至第一百九十四條）**

正如理由說明所指出，法案規範了處罰程序的通知方式，因應實際的不同情況訂定了直接通知、郵寄通知和其他通知三種方式。

委員會同意該等條文的規定。

**第二百零六條及第二百零七條 — 罰款的繳付及強制徵收以及罰款歸屬（最初文本第一百九十五條及最初文本第一百九十六條）**

委員會對有關規定沒有意見。

## 第二百零八條 — 騰空土地的命令（最初文本第一百九十七條）

由於第三款規定如中止執行行政長官發出本條第一款的騰空土地的命令，則視作立即對公共利益造成嚴重損害，這將實際影響了利害關係人根據《行政訴訟法典》的規定尋求有效司法保護的權利<sup>162</sup>，因為法院無法根據《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款准許中止行政行為之效力<sup>163</sup>。

非本委員會成員的唐曉晴議員，對二零一三年七月三日的《土地法》法案工作文本提供的書面意見對本條第三款也指出，“對一些行政行為或命令的中止與否是任何法治國家法官的固有權力，這個規定是否違反更高層次的規範頗有疑問。”

委員會重視上述議員提出的憂慮，並為此要求政府說明本條款的立法意圖。

提案人對此解釋，行政當局在執行騰空土地命令過程中，經常會遇到利害關係人根據《行政訴訟法典》的規定，提起中止行政行為效力的司法程序，致使行政當局必須要暫停有關收地工作，且行政長官必須於三日期間內以書面說明理由<sup>164</sup>，否則將不可開始執行或有關執行可能被視為不當

---

<sup>162</sup> 《行政訴訟法典》第二條（有效司法保護原則）：“就所有公權利或受法律保護之利益，均設有一種或多種旨在對其給予有效司法保護之訴訟手段，亦設有對確保該等手段之有效效果屬必需之預防及保存程序。”

<sup>163</sup> 《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款：“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。”

<sup>164</sup> 《行政訴訟法典》第一百二十六條（暫時中止）：“一、行政機關接獲傳喚或通知後，不得開始執行或繼續執行有關行為，並應儘快阻止有權限部門或利害關係人執行或繼續執行有關行為。二、如行政機關於三日期間內以書面說明理由，認定不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益者，則不適用上款之規定；但屬第一百二十一條第二款所指之情況除外。三、作出上款所指之認定時，須立即告知法院。”

執行<sup>165</sup>。事實上，第 3/2010 號法律《禁止非法提供住宿》也有類似規定<sup>166</sup>，所以法案增加本條第三款，務求更有效打擊非法霸地的情況。

雖然《禁止非法提供住宿》法律也有類似條文，但該法只針對兩項臨時措施作出規定，所以影響利害關係人的權利較為有限，也與本法律規定的執行騰空土地命令的情況有一定的差異。不過，委員會理解行政當局在收地時所面對的實際困難，並認為非法霸地嚴重損害公共利害<sup>167</sup>，因此，委員會認同提案人上述解釋和本條文的規定。

## 第二百零九條 — 騰空土地程序的通知（新增條文）

雖然法律沒有明確規定，就騰空土地程序的通知亦補充適用《行政程序法典》。

## 第二百一十條及第二百一十一條 — 處理擬騰空的土地上的物品以及騰空費用（最初文本第一百九十八條及第一百九十九條）

委員會對此規定沒有意見。這是行政當局實務上的做法，現以法律明

<sup>165</sup> 《行政訴訟法典》第一百二十七條第一款（不當執行）：“不依據上條第二款及第三款之規定說明理由及作出告知而開始執行或繼續執行有關行為，或已作之執行被法院裁定所依據之理由不成立時，均視為不當執行。”

<sup>166</sup> 《禁止非法提供住宿》第九條第一款：“一、進入樓宇或獨立單位調查後，如有強烈跡象顯示有關樓宇或獨立單位用作非法提供住宿，即屬如不採取措施將對公共利益造成嚴重或難以彌補的損害的情況，則旅遊局局長可因應情況命令採取下列任一或全部臨時措施：（一）在有關樓宇或獨立單位的門上施加封印，並在施加封印時作出告誡，如弄毀封印將按《刑法典》第三百二十條作出處罰；（二）中斷有關樓宇或獨立單位的水、電供應；如任何人在未獲旅遊局局長許可下，恢復被中斷的水、電供應或向有關樓宇或獨立單位提供水、電，則處加重違令罪的刑罰。”

<sup>167</sup> 就正如中級法院的判決所指出，“任何非法更改官地地貌的舉措，不管更改地貌的幅度為何，均會嚴重損害公共行益。更何況有誰能百分百保證司法上訴人不會利用訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措，即使其在行政機關具體執行收地令前數天或若干時間內並無任何動作亦然。”請參閱第 190/2010/A 號案。



確規定。

唯有必要強調的是，第二百一十條第四款所指的情況，即在申請人提出認領申請後三十日內，未能提供具有處分該等文件或動產的正當性的證明，又沒有其他申請人時，土地工務運輸局必須在同條第三款的通知刊登之後經過六十日，方可依法處理該等文件或動產。

**第二百一十二條 — 本法律對已出現的情況的適用（最初文本第二百條）**

該條對本法生效前已出現的情況的法律適用作出概括性的規定，即在適用本法律時須遵守下列各條過渡性的規定。

**第二百一十三條 — 尚未完成的佔用程序及批給程序（最初文本第二百零一條）**

該條的標題作了修改，增加了“尚未完成的”，第一款的行文也作了修改，將“在以准照佔用的程序及尚未完成的批給程序中”改為“對尚未完成以准照佔用的程序及批給程序”，以強調“尚未完成的”佔用及批給程序。其他內容沒有任何修改。

**第二百一十四條 — 以准照佔用（最初文本第二百零二條）**

該條規定本法律適用於在其生效前已獲許可以准照的佔用，無須更換有關憑證，且不影響有關准照內所規定的條件。

**第二百一十五條 — 臨時批給（最初文本第二百零三條）**

該條最後文本刪除了原來的（一）項，因為沒有必要規定。其他各項相應調整。

有意見認為需要澄清調整後的（三）項的規定，如非承批人的過錯而

未進行土地利用情況的處理方法。提案人回應，只要能夠證明逾期利用不可歸責於承批人，利用期則可被延長，而無須適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。

另外，鑒於“即時”非嚴謹的法律用語，刪除了調整後（二）項中的“即時”一詞，並修改了行文。

## **第二百一十六條 — 過去作出的確定租賃批給（最初文本第二百零四條）**

該條是針對過去作出的確定租賃批給，最初文本規定確定租賃及轉租賃批給的現有承批人，須在本法律生效起計六個月內，聲明有關批給擬繼續受原先法例規範，直至其批給合同期或續期屆滿為止，或選擇適用本法律。如未按上款規定提交任何聲明，則視為承批人選擇適用本法律。在本法律生效前已簽訂的租賃合同於續期時，租金應按照續期時有效的表予以調整。

關於該條第一款的執行，按照《民法典》的相關條文，如批給土地上的建築物屬分層所有權制度，需要分層所有人共同作出聲明方可選擇舊有制度。至於會否出現很多選擇適用舊法的情況，提案人表示政府尊重業權人的決定，因為在已經作出的確定租賃批給合同的生效期間，適用新法意味著對合同作出修改，為此須尊重對方的意願。

就作出聲明的期間，有意見認為六個月的期間可能不足完成有關程序，所以最後文本將六個月改為一年。

基於法案對過去作出的無償批給有專門的規定，為解決在法律適用上的疑問，在第一款增加排除性規定。

另外，有關的確定租賃批給，如批給土地上的建築物屬分層所有權制度，需要分層所有人共同作出決定，但根據民法典有關分層所有權制度的規定，決定基於事項的不同，要求分層所有人參與的比例不同，曾嘗試規定全部分層所有人共同作出，但有意見認為有關規定在實踐中幾乎無法運作，最後文本建議“上款所指的聲明須由佔該分層建築物總值超過三分之

二的分層所有人共同作出”。

鑒於第四十九條作出修改，正如在那一條所作的分析，有關制度難以運作，為此，最後文本在該條增加一款，規定第四十九條第二款（一）項，以及與其相關的第一百三十二條適用准照的廢止的規定不適用於本法律生效前已轉為確定的有償租賃批給。

此外，由於轉租賃合同是承批人與轉租賃承批人之間簽訂的合同，但租賃合同並沒有因此而消滅，而且仍然是承批人向政府負責，所以，最後文本刪除了標題及行文中的“轉租賃”。

最後，對於有議員提出，無償批給擁有人是否不可根據第二百一十六條的規定，在法律生效起計一年內，聲明繼續受原先法例規範。最後文本透過修改第二百一十六條第一款作出排除。

### **第二百一十七條 — 過去作出的無償批給（新增條文）**

鑒於法案已經刪除了無償轉為有償的制度，新法生效後無償批給不可移轉，包括以大授權的方式，因此該條的過渡規定要考慮可能現存的個別情況。

討論增加該條的最初立法取向是，批給擁有人須於本法律生效後六個月內提出申請將無償批給轉為有償及轉讓批給所衍生的狀況，即這兩種例外情況必須於法律生效後六個月提出申請，上述申請僅可聯合或分別地各提出一次。逾期末提出申請者，一概不可轉換為有償批給和將之移轉。而且，針對無償批給轉換為有償批給的情況，還要求不可修改原批給的用途及土地上的建築物應遵的制度。

委員會認為六個月的期間似乎過短，經過討論，最後文本將其改為一年。

基於無償批給一旦轉為有償批給即受有償批給的制度規範，可以依法轉讓，所以沒有必要限定在法律生效後六個月內申請轉讓一次，故最後文本取消“轉讓批給所衍生的狀況”的規定。

對於無償批給轉為有償批給，不可修改原批給用途的規定，委員會一致認同，但認為“不可以更改土地上的建築物應遵的制度”不夠明確。提案人澄清具體是土地上的建築物的物業登記制度，並建議進一步具體化，規定“不可將土地上倘有屬單一所有權制度的建築物改為分層所有權制度”。對這一建議，有意見認為不應該也沒有必要作出限制，否則對沒有分層登記制度以前作出的登記不公平。

提案人接納上述建議並刪除有關內容，同時強調，按上款規定轉為有償的批給，除城規變動外不可修改原批給的用途，而且能否改為分層所有權制度，還取決於建築物本身條件的限制。

### **第二百一十八條 — 過去作出的抵押及其他法律行為（新增條文）**

基於新增加的第四十二條第七款的規定，即違反本條規定而作出的抵押均屬無效。為此，該條對過去作出的抵押予以規定，第一款規定“*第四十二條第七款的規定不適用於本法律生效前已依法作出的抵押。*”

該條第二款對過去依法作出的第一百四十四條第二款（一）項或（二）項所指的法律行為訂定過渡規定，明確“*第一百四十四條第二款的規定不適用於本法律生效前已依法作出該款（一）項或（二）項所指的法律行為。*”委員會對該條沒有異議。

### **第二百一十九條 — 已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序（新增條文）**

為了明確已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序的法律適用增加了該條，規定第二百零二條至第二百零六條，以及第二百零九條的規定，不適用於在本法律生效日已展開的行政違法處罰程序及騰空土地程序。

### **第二百二十條 — 補充法例（最初文本第二百零六條）**

關於該條，委員會沒有意見，只是在討論過程中，認為也應補充適用《物業登記法典》，最後文本增加了有關內容並修改了行文。

## 第二百二十一條 — 補充法規（最初文本第二百零七條）

該條規定在本法律所指的補充法規生效前，規範相關事宜的法例繼續生效。

其實，目前在澳門的法律體系中，與土地法相關事宜的法例有多方面，如：現行法律的修改法例，批地溢價金的訂定方法，訂定土地委員會的組成及權限，設立以租賃方式批出城市土地或與城市利益有關的土地的年金支付方式，減輕未及時履行特許合同所定溢價金債務所適用的處罰的過渡措施，批給續期所引致的特別稅項的金額計算、程序及繳付方式，以租賃方式批給市區土地及市區利益土地引致的權力範圍規則，空置地段租價表以及政府空地以公開招標方式批給章程。

就規範上述制度的表現形式<sup>168</sup>而言，既有法律、法令，也有行政法規、訓令、批示等，事實上，如涉及的是形式意義上的法律，根據《基本法》及第 13/2009 號法律的規定，不可以透過行政法規或其他位階較低的規範性行為修改法律。如涉及的是法令，則須適用第 13/2009 號法律第八條訂定的制度，以考察法令的法律性質，尤其是實質內容的法律性質，以判定有關法令是否可以透過行政法規予以修改或廢止。

---

<sup>168</sup> 1、土地法：7月5日第6/80/M號法律有關修改土地法的法例：6月27日第5/81/M號法律、2月6日第2/82/M號法律、8月13日第8/83/M號法律、7月21日第78/84/M號法令、7月29日第8/91/M號法律、11月18日第13/91/M號法律、7月4日第2/94/M號法律。

2、批地溢價金的訂定方法第16/2004號行政法規、第267/2007號行政長官批示。

3、訂定土地委員會的組成及權限10月18日第60/99/M號法令。

4、設立以租賃方式批出城市土地或與城市利益有關的土地的年金支付方式7月13日第164/98/M號訓令。

5、減輕未及時履行特許合同所定溢價金債務所適用的處罰的過渡措施12月26日第71/95/M號法令。

6、批給續期所引致的特別稅項的金額計算、程序及繳付方式8月2日第219/93/M號訓令。

7、以租賃方式批給市區土地及市區利益土地引致的權力範圍規則12月26日第51/83/M號法令、經5月27日第26/96/M號法令修訂。

8、空置地段租價表3月21日第50/81/M號訓令、經6月20日第87/81/M號訓令修訂。

9、政府空地以公開招標方式批給章程第22/73號立法性法規、經10月15日第52/91/M號法令修訂。

該條提及“補充法規”，其實法案其他多個條文提到“補充法規”的規定，在一些情況下，如第四十二條所指的“補充法規”應該屬於立法行為，在另一些情況下卻可能存在疑問，例如第四十五條及第九十六條所涉及的情況。倘提案人將來對這些或其他一些情況均擬採用補充性行政法規的方式制定補充法規，便將違反《基本法》及第 13/2009 號法律確立的內部規範制度。

另外，本法對現行土地法作出比較大幅地修改，不排除現行相關制度中某些規定不符合新的土地法的規定，對本應被本法默示廢止的法例或條文是否一同得到保留也值得討論。

提案人表示，由於土地法涉及的相關制度比較多，同時修改和檢討所有制度不太現實，需要規範相關事宜的法例需繼續生效，但政府承諾會盡快逐步檢討相關制度，並嚴格遵守《基本法》及第 13/2009 號法律的規定。委員會接納提案人的解釋。

## 第二百二十二條 — 廢止（最初文本第二百零八條）

關於該條（一）項，委員會提出，廢止的不應僅是經修改的第 6/80/M 號法律，也應該同時廢止所有的修改法律，並將仍適用的制度納入法案中。

該條（三）項規定，廢止十月二十日第 43/97/M 號法令第十五條第二款。而第 15 條 2 款規定“對基於以租賃方式批出土地而產生之權利之徵收，以及對基於長期租借本地區無主土地而設定之田面權之徵收，受土地法之特別規定規範。”即表明這種情況應由土地法規範。但現在法案對此沒有規定，相關的徵收制度也沒被修改，有關法令對這種情況仍沒有規範，在這種情況下簡單廢止有關規定，使得這方面的徵收沒有依據。

提案人解釋，該條（一）項不同時廢止所有《土地法》的配套法規的理由是認為有些配套法規的規定可能不適宜被廢止。但強調雖然舊的法規未被新法明文廢止，但倘就同一事項新舊法的規定存有矛盾，根據一般法律原則，舊法的規定視為被新法默示廢止。

為避免互相準用條文的情況，該條（三）項廢止第 43/97/M 號法令第

十五條第二款。

有意見提出，該條（一）項廢止了現行法律，但第二百一十七條第一款又規定無償批給轉換為有償批給的事宜仍可繼續適用原有法例的規定，建議考慮是否應增加“但不影響第二百一十七條第一款的規定”。參考以往的立法經驗，如《經濟房屋法》及《司法援助的一般制度》，最後文本沒有採納有關建議。

### **第二百二十三條 — 生效（最初文本第二百零九條）**

該條最初文本沒有生效日期，最後文本規定本法律自二零一四年三月一日起生效。

關於該條委員會提出一些意見，認為為了與城市規劃法同時生效，使本法有半年多的待生效期間不太適宜，提出今次修訂土地法主要是為堵塞過去出現的漏洞、增加批地程序的透明度以及加強土地利用的監管，本法應盡早生效、實施，以防出現“坐尾班車”的情況，因此認為三個月的待生效期間已經足夠。

另外，由於《城市規劃法》的生效不代表城市規劃的出台，認為要求《土地法》與《城市規劃法》同時生效似乎意義不大，建議獨立處理那些效力取決於《城市規劃法》的條文，分期實施。

提案人解釋，由於將來土地的用途受城市規劃的約束，另外，法案在草擬過程中一直是整體和統一進行的，未曾考慮過將本法中與《城市規劃法》相關的條文分段實施，而現在審議時間有限，故初步認為沒有條件重新審視。委員會接納提案人的解釋。

需要補充說明的是，在本章的最後及過渡規定中刪除了最初文本的第二百零五條，關於主管實體的繼受的規定。

委員會在討論過程中提出，行政法規絕不可以修改和變更法律，對此《基本法》、第 13/2009 號法律以及終審法院的司法見解都明確禁止。不能為了賦予一種具體的權限，以行政法規修改法律所規定的內容。所以建議



刪除這一條，否則將嚴重違反《基本法》及第 13/2009 號法律。

提案人解釋，該條的立法目的是將來工務部門架構重組時，不需要再次修改法律。唯考慮行政法規不可修改法律內容的規定，故透過第二百零五條的“授權立法” (*delegação legislativa*)，讓行政法規能作出修改。

最後文本刪除該條，提案人強調，刪除的原因並非因其違反第 13/2009 號法律，而是考慮到單憑《土地法》去訂定有關內容，意義不大。

最後，需要補充說明的是，除了以上的分析，基於立法技術還改善了多個條文的中葡文行文，意見書不再一一說明。

91. 因此，完成了對這個龐大、複雜且極其重要的澳門《土地法》的漫長細則性分析，有關內容在這二百多個條文內反應出來。

這個細則性分析圍繞著一般性及背景分析中多次出現的字眼。這些章節是與這個澳門法律的未來重要支柱的分析、研究和宣傳息息相關的內容。

事實上，期望透過這個有相當技術性和內容豐富的意見書，說明、報告和宣傳這個屬澳門特別行政區法律體系絕對支柱的新法律。即是，期望藉此能更了解這部法律及更好地適用法律。

提案人與委員會之間的良好合作及相互尊重是能夠在這麼短的限期內完成這個目標的關鍵。否則，根本就沒可能及不會有新《土地法》的出現。

同樣重要的是立法會的顧問團和翻譯辦公室每一個人的努力。如果沒有他們的奉獻，就不可能對法案進行這麼深入的分析，特別是不能及時以兩種官方語言通過這一法律，並不能編製和簽署相關意見書。

由於時間緊迫，以及出現在同一時間內，立法會收到所有正在審議中的法案的最後文本的緊急情況，因此發出了警號：委員會相信立法會和政府的政策和技術工作，但無法人性地保證不出現或不存在任何倘有的技術問題。在與政府合作下，發現的所有問題都得到關注並找出解決方案。然而，可能在眾多的規定中總有一些會被忽略掉的。希望不會構成太大問題，但亦不能作百分百保證。如果真的發生的話，立法會非常樂意解決相關問題。



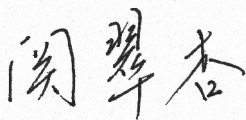
IV  
結論

92. 委員會經細則性審議及分析後認為：

- 1) 《土地法》法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2) 有必要邀請政府委派代表列席有關的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一三年八月六日於澳門。

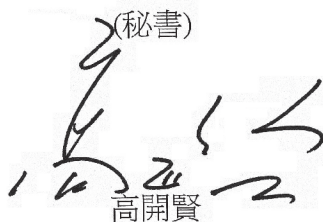
委員會



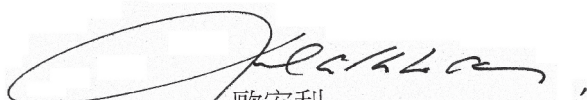
關翠杏  
(主席)



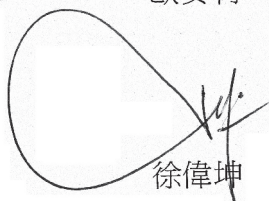
吳在權  
(秘書)




高開賢



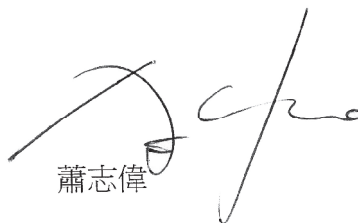
歐安利



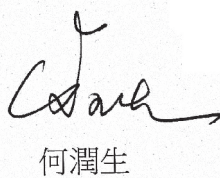
徐偉坤



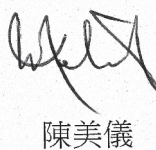
區錦新



蕭志偉



何潤生



陳美儀

\* 意見書的附件，請參閱立法會網站 <http://www.al.gov.mo>。



## 2013 年 1 月 3 日全體會議摘錄

**劉焯華主席：**好，各位議員：

我哋現在進行第三項嘅議程。第三項議程呢就係引介呢個土地法法案。

好，我現在交俾劉司長作一引介，請劉司長。

**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！

現行的《土地法》於一九八零年頒佈，實施至今超過三十年。期間，澳門回歸到中國，成為中國“一國兩制”下的特別行政區，也由一個小城市躍升為國際級博彩旅遊城市，加上居民對生活要求的急劇提升。這一切因素，導致用地需求快速增長，土地管理制度的優化也受到社會高度關注，社會上陸續提出修改《土地法》的呼聲。因此，現行《土地法》已經未能符合社會發展，有需要進行修訂，從而有助澳門可持續發展。

為貫徹科學施政，提高管理透明度，使土地進一步合理利用，特區政府草擬了《土地法》修改草案，對整個土地管理的制度作出更明確、更切合社會實際情況的規範，使土地的利用更有效、更能促進澳門經濟發展、更能提升居民的生活質素。

由於《土地法》的修改工作涉及層面廣泛、程序複雜，立法技術要求高，需要循序漸進逐步完善。為此，特區政府早已訂下多個階段，逐步展開相關工作，先在 2008 年啟動《土地法》及相關配套法例的檢討工作，從批地方式、批地面積、批地期限、修改批地用途、批地的轉讓、溢價金的訂定方法、批地程序、監察履行批地合同的機制等多方面進行分析和檢討，這些議題，全受到社會關注，並於同年 11 月展開第一輪公眾諮詢。

2009 年初，政府委託學術機構的法律專家小組，對《土地法》的修改

展開了理論與操作的深入研究，結合首輪公眾諮詢所收集的意見，制訂了《土地法》修改法案初稿。政府工作小組隨後對法案初稿展開內部研究、分析和修訂，聽取了執法部門的建議，並於 2010 年底進行第二度公開諮詢，結合意見後制作法案文本。

修改後的法案，明確規範管理澳門特別行政區境內的國有土地須遵守的原則：包括可持續發展原則、切實有效利用土地原則、公眾知情原則、平等取得土地原則、防護原則、規劃約束原則及土地法律狀況公開原則。這些原則，全面構建出土地管理的完善體系，將土地管理、社會發展、民生需求與科學論證互相結合。

此次法案修改的要點如下：

#### 第一、申請批地要求嚴格化

法案建議土地批給申請人必須提交經濟可行性研究，包括競爭地位評估、宏觀經濟評估、財政及投資計劃等；若屬大型建設計劃，須進行可行性分析，包括營利的內部回報率、當時淨值及投資回收期，有需要時須提交環評文件；法案更明確大型建設計劃的定義。通過此要求，讓審批過程更具嚴謹性。

#### 第二、完善土地批給制度

因應社會對土地批給的關注及期望，並貫徹透明化與規範化的原則，法案建議土地批給必須公開招標，並把可豁免公開招標的情況具體化，例如發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業、社會服務；興建公用事業設施；配合政府政策的建設；參與由行政當局發起城市建設計劃。藉以將審批原則進一步明確與可操作，避免自由裁量權過大。

隨著社會發展，為使公產土地得以充分利用，法案建議引入專用批給制度，使行政當局增加一種處置公產土地的方式，以便在公產土地上設置公共設備，以配合社會變化，及時有效運用社會資源。

#### 第三、嚴格限制改變批地用途和轉讓

臨時批給的土地、即新批給而未發展的項目不容許修改批給用途，避

免藉土地投機的行為；臨時批給的土地及當承批人是公司且轉讓資本超過百分之五十時，其轉讓必須經政府審批。

為確保所批的土地能按批給的目的適時地發展，法案建議，屬免公開招標土地，其修改批給的用途及更改利用，不得抵觸原先豁免公開招標的理由，但因城規或公益需要除外。

在土地的權利交換方面，法案對平等給付作出更清晰、更具體的規定。政府只可因公共利益的需要才以交換形式批給土地，所收土地的價值不應少於批給土地價值的一半，至於兩者的差額，則由承批人以溢價金方式繳付。

#### 第四、強化監管力度與處罰機制

法案明確土地工務運輸局的檢查和監察職權，必須定期監察土地狀況；明確訂定利用程序應遵的期限，如不遵守土地利用的期限，可科處的罰款與土地溢價金掛鉤，從而大幅加強對逾期利用的罰款，避免出現閒置土地。

法案建議明確收回土地的手段：未經預先許可而將批給土地轉租、在合同訂定的各個期限內沒有利用土地、中斷利用土地達到某一期限，政府可宣告土地批給失效。另外，承批人不繳付溢價金或租金、更改批地用途或土地的利用、土地使用偏離批給目的或從未達致批給的目的、違反在合同內已訂明的義務等，政府可解除批給。

#### 第五、打擊非法佔用土地行為

為維護國有土地，阻嚇不按政府清遷令返還土地者，法案大幅提高對故意非法佔用國有土地行為的人的罰款，並將罰款與被佔用土地面積掛鉤，罰款金額由五萬元至三百萬元不等，同時引入屬刑事罪行的違令罪。藉以增加霸地成本，發揮阻嚇效用，顯示政府對土地維護的決心。

#### 第六、提升溢價金

因應社會對提升土地溢價金結合社會實況的要求，我們在這次修訂中增加訂定溢價金考慮因素，包括加入“通脹指數”及“以往公開招標的判

給價”，讓溢價金的金額更貼近市場價值。

### 第七、提高土地批給程序的透明度

法案建議如屬豁免公開招標的項目，須在審議過程中，以適當的方式向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、位置、用途及溢價金等，讓公眾知悉有關計劃，從而提高土地批給程序的透明度。

由於修改《土地法》涉及層面較廣，同時牽涉到多個法例，因此在修訂過程中兼顧與《城市規劃法》、《都市建築法律制度》、《舊區重整法律制度》等一系列相關法案的協調與平衡，旨在前瞻的城市規劃下完善土地批給及開發。在完成《土地法》修訂後，政府將盡快進行其配套法律、相關行政程序和指引的檢討與修訂工作。

澳門社會急速發展，土地管理的支撐作用尤為顯得重要。未來，特區政府除了嚴格執行《土地法》的工作外，同時會因應社會變化而作出檢討與研究，不斷完善，不斷優化，務求把《土地法》與社會發展緊密結合，成為城市發展的推動力之一。

多謝大家。

主席：好，各位議員：

因為我哋今日呢係唔開始討論嘅，亦都唔進行表決嘅，咁我哋發出通知係引介，但係嚟引介裏面嚟講，或者大家文本有啲咩唔明白嘅，係可以提問，但係呢我哋唔進入討論。

吳國昌議員。

吳國昌：土地法，當然啦，就係好大本，當中牽涉到公眾一直相當關心嘅，就係豁免公開競投、官商勾結、賤價批地嘅問題。我喺呢度我就想問一下，就係話，喺文本裏面，我粗略睇，就似乎呢，係咪呢，就依然係繼續可以基於某啲公共嘅利益，就可以豁免公開競投呢？而基於公共利益去豁免公開競投，個內容係咪非常之寬鬆呢？例如初步睇文本好似就係話，你配合政府政策嘅建設，嘩！政府好多政策啲喎，咁你凡係配合政府

政策嘅建設，就可以列入豁免公開競投，呢個公共利益嘅範圍，可以發展到即係無所不包嘅。甚至到你話呢：唔係，我有另外一啲項目，就係話，當唔係配合政府政策都好啦，係興建公共事業嘅設施都好啦，咁但係個規定非常之籠統㗎，似乎，係咪係，我唔知，我都想問你個文本係咪真係咁籠統呢？就係話呢個筭地嘅百分之百係要嚟做公用事業設施呀？抑或係個筭地呢係幾個 Percent 要嚟係做公用事業設施都可以呢係當係公共利益呢，就豁免公開競投呢？文本裏面好似無呢啲嚴格規範，總之係你揩親似乎係裏面有幾個 Percent 涉及公用設施都可以喇，咁樣。係真係真係個文本係咁空泛嘅情況底下，都可以用公共利益嘅理由，去豁免呢個公開競投呢？咁樣點樣制止到，就係市民而家一直以嚟睇到嘅現象同埋憂慮呢？

咁同埋呢就似乎好似就係話過去政府兩度諮詢嘅時候，都提議過譬如豁免公開競投等等呢啲嘅批地都起碼都要有辦公廳會呀咁之類，好似呢個文本無咗㗎，係咪臨時縮沙？係咪呢？如果有嘅，你幫我指返出嚟喇，但似乎好似係臨時縮沙，連公聽會都無埋嘅。

而喺咁嘅情況之下，剛才司長有提到啦，將來個土地溢價金，啲賤價批地嘅問題呢，就係將來真係要考慮嘅時候，就考慮埋個呢，即係公開競投個市價嘅因素咁樣。但係我睇勻晒文本呢，都無具體嘅規定，只有一句，就係話呢當你訂定個即係溢價金嘅時候呢，就考慮咗眾多嘅因素當中，包括土地嘅位置呀，批給用途、溢價呀、承包成本呀、通脹指數呀等等，好多嘅因素當中再加上多一個因素以及過去公開招標嘅判給價，係其中一個考慮因素，呢個考慮因素唔係決定性㗎。而家好清楚啦，就係即係我喺施政辯論亦都係當住司長講，就係話而家你最新嘅提高咗嘅土地溢價金，個個表嘅列出嚟嘅數字都好啦，係同市價，即係經過公開競投印證嘅市價，一成都唔夠，市價一成都唔夠。係咁嘅情況之下，即係你將來咁樣批地出去，又即係，其實主要都係跟返你而家土地溢價金個個表嘅啫，咁你土地溢價金個個表已經有晒分區考慮、土地嘅位置考慮咗喇，土地發展用途考慮咗喇，各種因素考慮晒，咁你而家再加一個呢公開招標嘅因素，只係考慮吓咋㗎，咁完全，只不過係，我覺得係好可能造成咗個虛應故事，實質上呢一切照舊嘅樣辦。

喺咁嘅情況之下，我就想問下呢，政府呢係咪真係你連公聽會去大



家討論吓啲公共利益、豁免公開競投，係咪真係都縮咗沙呢？

咁另外一個，亦都政府有冇鄭重考慮一下，就即係因為我已經多次發表過意見，我問下政府就係喺呢個文本裏面有冇考慮過，就係話亦都有冇考慮過既然你係可以基於公共利益嘅批給先至豁免公開競投，咁但係基本法規定我哋立法會有辯論公共利益嘅呢個職權。喺咁嘅情況之下，其實係啱啱正好嘅，如果大家光明正大嘅，咁你基於公共利益去豁免公開競投，呢啲批給可唔可以由政府主動喺裏面呢，有冇考慮過呢設立返啲機制，喺咁嘅情況之下，基於公共利益嘅理由去豁免公開競投嘅情況底下呢，政府主動就透過基本法規定，亦都透過立法會議事規則已經有嘅機制，咁嚟到呢提交返俾立法會進行一個公開辯論？辯論咋㗎！唔係話要我地審批㗎，唔係話我地可以否決你㗎，只不過一個辯論講清楚問題之嘛！咁更加好啲，講清楚問題，你批咗俾人之後，啱唔啱公眾有晒判斷，我哋亦都無人可以抹黑你，因為呢資料係主要你提供嘅㗎，議員無可能比你擁有更多資料提供。咁你提供晒你批給嘅理據嘅資料出嚟，去說服公眾，說服議員，對於我哋澳門呢個小鎮嚟講係一個好好嘅機制㗎，咁但係似乎文本裏面完全未考慮呢樣嘢嘅。咁我就想問吓喇，喺文本裏面有冇一個改進嘅空間，喺處理呢個公眾利益嘅問題上面，用埋議會喺基本法有嘅機制，議事規則亦都有嘅機制嘅情況底下呢，幫到政府手去一齊向公眾交代，咁樣你話好唔好呀？

多謝。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

司長、各位官員：

咁我都想，即係就呢個土地法有啲問題想澄清一下嘅。因為，的而且確，司長而家引介個文本裏面呢提及到呢，就係話就係喺土地批給嗰方面呢，點樣避免自由裁量權過大。咁喺呢一點上面呢亦都的而且確呢，過去一直呢因為自由裁量權過大呢，係造成咗種種嘅流弊出現㗎，所謂嘅賤價批地啊，甚至有被懷疑貪污啊，或者官商勾結等等嘅情況出現。咁問題就係話呢而家呢度所謂自由裁量權過大，我想了解一下呢，究竟而家呢個批

給制度，而家新嘅土地法嘅法案裏面呢，牽涉到就係話呢因為嗰個所謂豁免公開招標，噏，一般嚟講係公開招標㗎，咁按照而家現行土地法呢，其實都規定土地都應該係公開招標㗎，係只不過一啲公共利益嘅時候，係可以豁免公開招標之嘛，咁而家我哋見到又係同樣呢係留返所謂一啲公共利益方面，嚟到豁免公開招標嘅問題嘅存在呢，咁嘅時候我哋都睇唔到點可以避免到自由裁量權過大㗎。就算好似剛才吳議員所提到嘅，興建公用事業設施咁樣，噏，最簡單嘅例子啊，噏，我想問阿司長，如果我哋，如果呢個法立咗之後，例如好似海擎天呢一個土地，當年批俾新福利巴士公司嘅，係俾佢擺嚟做車廠同埋維修等等嘅，咁後來就可以擺咗去公用事業，跟住可以去改變用途，變成一個商住用地嘅時候，我哋立咗呢個法，如果呢個法修訂咗之後，能唔能夠即係杜絕呢種咁嘅情況？因為好明顯啦，公共事業，佢係公共事業啊，但係原來可以隨時轉換用途嘅時候，你政府又可以根據城市規劃啊、根據城市發展嘅需要啊、根據呢個產業嘅結構變化，咁又可以隨時改得嘅時候，咁就無意思㗎，係咪？

咁另外呢，仲有呢就係話牽涉到呢就係一啲嘅豁免公開……唔係豁免公開招標，如果是豁免公開招標裏面呢，除咗公用事業之外，仲有政府政策啊，咩發展城市發展計劃啊，喂，呢啲係好大範圍嘅，我睇唔到用咗呢個法律之後呢，可以呢就減免咗政府個自由裁量權㗎。呢個問題我哋覺得係好重要嘅，因為如果我哋土地法修訂嘅目的，就係應該點樣堵塞現行土地法嗰個漏洞啊嘛，如果我哋，原來我哋修咗嗰個土地法之後，原來呢，嗰啲原來所保留嗰啲漏洞呢係繼續㗎新嗰個土地法裏面繼續存在嘅，咁你修嚟做乜嘢？係咪？呢個係一個其中一個問題想問一問嘅。

咁第二個就係話呢嗰啲無償批給啊，嗰啲無償批給嘅問題喇，因為無償批給呢個係一個好重大嘅問題㗎。因為原因係土地呢作為我哋國家嘅資源，澳門嚟講亦都係土地都係一個好珍貴嘅資源㗎，如果可以好容易用到無償批給嘅話呢，咁嗰個問題都好大嘅。因為我哋見到你呢個無償批給裏面呢，就包括有公法人、公益法人同埋一啲宗教信仰團體呢一類嘅。問題就係話宗教信仰團體就少數㗎，但係公益法人，究竟而家澳門我哋有幾多呢個公益法人可以擺得到嗰土地嘅，噏，用無償批給？因為舉一個最明顯嘅例子，就係呢，我哋知道我哋回歸之後，科技大學係一個公益法人㗎，係咪啊，應該？佢就已經可以無償獲得土地 220,000 平方米嘅土地，

係無償獲得 220,000，經過兩次批給之後，攤到 220,000 平方米！喂，如果呢個土地法修訂咗之後，呢一種情況又可唔可以阻止？我就希望就呢兩個問題啫，阿司長，希望能夠回答。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**主席、司長：

其實我想問一問個引介裏面呢，有關第四點強化監管力度與處罰機制嗰度呢，咁嗰度有明確呢個法案呢，由呢個土地工務運輸局，個檢查同埋監察權係佢嘅，但係即係前面嗰度講過法案修改咗嘅要點呢，就係話嚴格批審啊同埋完善呢個土地制度，咁嗰度呢又講明要增加好多嘅內容啊，譬如宏觀經濟啊、財政啊同埋投資計劃啊，咁如果屬大型嘅計劃，仲要進行可能性分析啊，呢個贏利嘅內部回報率啊，當時嘅淨值同埋投資期，環保啊等等，咁呢個牽涉到好多嘅部門。咁我想就了解下就係呢個法案，如果權限，如果我哋所知嘅，就係屬於呢個工務局嘅，咁就係土地歸於佢下面嗰個土地管理廳，咁但係如果嚴格咗呢啲咁嘅條文之後，係掙去，譬如經濟嘅掙去經濟局，環保嘅掙去環保局，係咪咁樣理解，定抑或要再明確一啲呢？因為呢，我睇呢個條文，如果係咁樣去做，都係工務局全部管晒，包括事後嗰個監察同埋嗰個監察權呢。咁其實我覺得你嗰個同步進行呢，係咪嗰個法例要修改埋，將呢個工務局土地管理廳升格為土地管理局，先能夠應付到呢個法例嘅執行呢？因為如果一個法例係執行唔到嘅，或者執行嘅效率係低下嘅呢，即係個可操作性有問題嘅時候呢，一個唔可以執行嘅法律，就唔係一個好嘅法律。咁好擔心呢度呢，如果呢個條文唔相對考埋個執行能力，呢度又牽涉到法律啊、合約啊等等咁多嘅嘢，而將呢個廳升格為局去管理呢，呢個法律嘅執行上呢唔同步進行，可能會有問題。呢方面想聽吓司長係咪已經係考慮晒落去呢啲呢個法律嗰度嘅時候。

唔該。

**主席：**高天賜議員。

**高天賜：**多謝主席。

司長、各位官員：

喺今次嘅引介呢，我有大概四個問題呢，好希望司長可以介紹吓。

咁第一個問題關於強化有關監督嘅同埋懲罰嘅制度，咁講到就係話工務局就需要定期去稽查有關使用嘅地嘅，咁其實我哋係要分開兩部分，一部分就係法律裏面賦予，同埋需要去訂定一啲制度，同埋一啲比較核心嘅原則，使到個個都要需要遵守，其餘就係喺合約去訂落嚟。咁其實合約訂落去裏面嘅條文，好多時就出現剛才同事所講嘅裁量權方面，個彈性啊、尺度啊，嗰個嚴謹性，都係合約裏面嘅條文，鬆動啲就唔好寫，嚴格啲就寫多啲，咁啲都係合約裏面嘅嗰個裁量權，而係引咁好多問題，所以需要喺法律裏面寫得比較清楚啲，究竟個裁量權由邊度開始去到邊度完。

咁所以我會覺得出奇，第一段就係點樣去強化有關使用嘅土地。根本上啲嘢都係需要去做啦嘛，不勝都要做㗎啦。你批一幅地俾人，咁你唔去稽查究竟佢做緊啲乜嘢咩？咁而家似乎無做，咁點解唔去做？咁而家你有好多地係空置咗十幾廿年，你都唔去理會啦，好多土地而家都係批咗出去唔去使用，咁係咪將來需要一個法例，你先去做呢啲嘢？咁我嘅疑問就係咪你需要一個法例，先至去執行呢啲所謂基本嘅你嘅責任，去做呢啲咁嘅事？係咪需要喺法例訂定去稽查，你先去做呢個工作？

第二樣嘢，就係我想問吓，就係而家我哋現時嘅法例同埋將來嘅法例都係可以直接批給嘅。咁究竟喺而家我哋陽光之下嘅政府，透明度高，有冇諮詢過澳門市民，究竟我哋係應該全面公開投標，定係我哋澳門人亦都賦予我哋特區政府有條件個別嘅情況之下，可以直接批給㗎？咁你有冇問過究竟我哋澳門人係咪時機係需要公開投標，先至係為住公平公正？同埋我哋而家我哋嘅經濟快速轉變，係咪仲加需要個別直接批給嘅？咁樣嘢有冇考慮？特區政府有冇考慮公開諮詢？究竟我哋澳門人係支持你公開招標，去賦予一啲條件？邊啲條件得，價高者得，定係直接批給？噏，直接批過去係出現好多問題，包括啲貪污事件，同埋機場對面嗰八幅地，都係直接批給嘅出現嘅問題。

第三個問題，我想問就係好簡單嘅，舊嘅法例同而家新嘅法例，核心

嘅最大嘅分別喺邊度？因為我而家睇你個引介，淨係純粹睇個引介，我係睇唔到核心嘅、基本嘅轉變同埋分別，舊嘅法例土地法同埋新嘅法例嘅土地法嘅政府嘅建議，希望司長可以講得到出嚟呢個問題。

關於第四個問題，就係關於溢價金啦。而家司長就講到話，要考慮埋個通脹嚟計算有關嘅溢價金嘅。咁其實通脹係不鏟都係需要計算㗎啦，其實任何嘢而家我哋重要嘅工資，無論公立私立，都係全部用個通脹嚟去直接計算，究竟個土地係值幾多錢㗎嘛，當然啦仲有其他因素。我相信呢啲因素不鏟都係存在，有咩新意？如果呢啲真係叫做新意，咁我希望司長亦都解釋有關土地嘅溢價金，係點樣，係有啲咩新意，同舊嘅法例有分別嘅？

多謝主席。

主席：何潤生。

何潤生：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

咁今日呢個土地法修訂嘅一個引介，咁亦都有幾個問題，即係亦都想嚟未來我哋嚟討論嘅時候關注嘅。咁因為喺個法案剛才嘅一個嘅理由陳述嗰度亦都睇到，咁其實而家土地法只係著重於係規範土地嘅一個管理，點樣去確保呢個土地資源能夠充分咁樣發揮有關嘅一個嘅效用。咁但係其他好似例如呢個土地用途嘅一啲嘅劃定啊、樓宇高度等等，其實係同另外嘅兩個法，包括係城市規劃法同埋個都市建築嘅法律制度嘅有關草案，將來係對於呢啲係要有所規範嘅。咁因此，我就想將來嚟有關嘅一個嘅討論，同埋司長嘅一個嘅將來嘅一個介紹裏面，可唔可以話俾我哋聽，呢兩個嘅法律咁有密切關係，同埋將來係非常之有一個嘅關聯同埋影響嘅作用，咁呢兩個法會唔會盡快咁樣送交俾我哋嘅立法會去進行有關嘅一個嘅討論同埋審議？咁因為呢度見唔到嘅，呢度你都講咗呢兩個法咁有關係，但係有關嘅時間，我哋都見唔到，咁亦都希望呢度關注嘅。

咁另外一方面，第二個問題，就係，今次土地法亦都有列明咗基本上我哋將來嘅土地都係以一個嘅公開嘅招標，咁但係裏面亦都有一啲嘅列

出，包括一啲嘅發展，不牟利嘅一啲嘅教育啊、文化啊、衛生啊、體育啊、社會服務啊、興建公共事業等等嘅呢啲設施啊，亦都有配合政府嘅一啲嘅政策建設，以及係由一啲嘅行政當局發起嘅一啲嘅城市建設等等嘅。咁喺度我會睇返比較受爭議嘅都係涉及一個配合政府嘅政策建設嘅方面，係比較係一個灰色地帶。咁因為過去亦都話俾我哋聽，咁就以一個嘅當時而家我哋嘅博企嘅一啲嘅批地，亦都係用一個免公開招標嘅形式。咁其實呢一個亦都係咪符合我哋嘅一個嘅公共利益，咁我覺得而家大家都係有個問號係裏面。咁喺將來喇，呢啲嘅政府嘅政策建設嘅方面，點樣去能夠完善我哋而家所存嘅一啲嘅，包括我哋會唔會使到我哋嘅公眾嘅知情權有更加多？另外嘅，土地亦都係屬於我哋嘅全澳嘅市民嘅，我哋點樣能夠使到我哋嘅一啲嘅而家仍然係存在咗有啲非公開招標嘅一啲嘅批給嘅形式，點樣能夠以一個公共利益作為我哋一個主體，咁呢個我希望亦都係將來喺度要關注嘅問題。

咁另外一方面亦都睇返喇，其實而家我哋嘅有關嘅土地嘅批給，同埋嗰個監管土地，咁其實大家都有一個叫做我哋市民嘅知情權不足嘅一個嘅情況。咁因而我哋而家有關嘅審批嘅土地批給，主要係靠一個叫土地委員會去負責嘅，而呢個委員會裏面基本上都係全部都係我哋有關工務範疇嘅一啲嘅官員，包括主席就係我哋嘅工務運輸，工務局嘅一個嘅局長啦，仲有其他嘅土地管理廳啊、城市建設廳啊、法律廳啊、仲有民署啊、地籍局啊，同埋有關物業登記局等等嘅成員，其實總共有七個人就具備呢個嘅投票權嘅。咁另外一個組織就係，叫土地發展嘅諮詢小組。咁其實呢個發展小組，以往都曾經做過一啲嘅公開嘅一啲嘅旁聽會，咁但係呢個嘅公開嘅旁聽會亦都俾我哋感覺到係無一個嘅有啲規範同埋一啲嘅制度嘅，係可以隨意性比較大。咁因為最近期即係話大家會比較感覺會比較深刻嘅就係 09 年 6 月份所舉行嘅一個嘅偉龍馬路嘅一個嘅項目，即係我哋機場對面嘅呢一幅地。其實當時都有一個旁聽嘅制度嘅，咁但係個旁聽制度有冇起到作用，咁我諗而家大家嘅答案都會有嘅。咁喺方面亦都點樣係將來通過嘅呢個嘅我哋公開嘅一啲嘅旁聽制度，將我哋而家所存在嘅問題杜絕，咁我覺得呢個亦都係關注嘅。

咁因為喺新嘅文本裏面，我哋見唔到將來嘅一啲嘅非一啲嘅公開招標嘅，佢只係話喺適當嘅情況底下去公布俾我哋嘅市民或者我哋嘅社會，咁



呢個適當嘅一個度，係點樣睇？因為我哋從文字上係見唔到嘅，我，其實，大家都有個，好希望，因為我睇返有關當時嘅諮詢文本，大家都好希望非一啲嘅公開招標嘅形式，都希望能夠有公眾參予，都能夠有一個公開旁聽嘅制度。咁我諗方面係咪可以考慮嚟將來呢啲嘅非公開招標，能夠使到居民有更加高嘅一個嘅知情權？

咁另外一方面嘅意見，就係話對於溢價金嘅問題。今次溢價金就加咗兩個元素，包括我哋一個嘅通脹啦，同埋以往公開招標批給價作為參考，咁嚟呢方面我覺得大家都知道㗎喇，而家溢價金基本上係同我哋嘅市價係脫軌嘅。咁將來我哋好多嘅罰則都係以溢價金作為一個基礎，咁嚟方面如果我哋嘅溢價金未能夠起到一個阻嚇作用，咁我覺得將來呢一個嘅文本亦都會可能會有瑕疵嘅嚟呢方面。所以我哋睇返喇，呢個溢價金嘅一個嘅調整嘅話，其實嚟過去，亦都包括嚟過去嘅一年，本來應該，當時應該，行政長官都講咗，會嚟舊年會對溢價金會進行有關嘅檢討。因為當時係講咗每年都會檢討有關嘅溢價金，對上一次就係 2011 年嘅 11 月，理應就係舊年 2012 年應該有呢一個嘅舉措，咁但係見唔到，咁我覺得呢方面亦都係需要值得檢討。

咁最後一點就係關於而家嘅我哋嘅……其實批地，有好多都係需要承批人，係需要銀行嗰方面嘅貸款，即係話去支持佢有關嘅一啲嘅發展承批嘅土地，咁好多時都係以一啲嘅承批土地嘅抵押去擔保貸款。咁而家一向都有呢個做法嘅。咁但係有關嘅一個嘅抵押權，其實就係話點樣嚟將來嘅文本裏面，我哋見唔到點樣去為著將來嘅一啲嘅銀行嘅一啲嘅有關嘅債權嘅保障嗰方面，嚟裏面係未有提及嘅，咁只係話將修改嘅文本，就係保留咗原來土地法裏面關於將承批土地轉讓俾銀行嘅表述。咁但係裏面，由於呢個法律將來係需要有一個嘅可操作性，同埋一個有關嘅執行嘅措施，我睇到裏面係欠缺一啲嘅具體嘅執行措施。咁所以嚟將來嗰方面，會唔會考慮，其實係已經存在，由來已久嘅，對於呢啲嘅承批人向銀行貸款呢一種，將來佢嘅一啲嘅實質性嘅同埋具體可操作性嘅一啲嘅執行嘅條款，嚟有關嘅個土地法裏面，使到有關嘅法律能夠明確咁樣去保障有關抵押嗰個權人嘅一個利益，都希望關注方面嘅問題，因為裏面睇唔到嘅。因為將來呢個亦都係我哋存在嘅問題，咁呢幾點亦都希望今日嘅引介能夠引起政府方面嘅一個嘅關注。

多謝。

主席：陳偉智。

陳偉智：多謝主席。

各位同事、各位官員：

就土地法條文嘅內容，剛才好多同事都發表咗意見……

主席：唔係發表意見……係問題啊。

陳偉智：問咗問題，提咗好多意見，提咗好多意見，講咗好多問題出嚟。我想，呢度，真係要留心小小，點解，因為我……阿主席，你要原諒我，我唔習慣嚟引介土地法，我其實覺得今日應該係一般性討論及表決呢個土地法，咁但係因為調整唔到過嚟，咁就引介只能夠提返一啲我諗到嘅嘢啦。

第一，就係話法律本身，都好多同事提咗喇，咁我唔喺度重覆，不過我覺得除咗法律嘅制定之外，執行方面其實都係一個好大嘅問題，係需要關注嘅。剛才有同事提過土地委員會，咁我亦都即時翻閱返土地委員會嘅組成，其中有兩個代表，一個係澳門市政廳嘅代表，一個係海島市市政廳嘅代表。咁就眾所周知，而家兩個市政廳都已經係被取消咗喇，新嘅市政廳又未成立，又唔知市政機構係點嘅樣，係有個民政總署。我想同阿劉司長你講一講，就係話嚟土地委員會裏面，點解要設立澳門市市政廳嘅代表，同埋海島市市政廳嘅代表？因為喺過往呢兩個市政廳本身亦都有一個直選嘅市政委員，能夠代表返該個地區居民嘅意見，但係而家喺個市政廳被裁撤咗之後，土地委員會運作咗咁耐，我唔見到有任何嘅修改㗎、補充㗎，咁係咪令到個土地委員會本身嘅組成，係出現咗結構性嘅問題，而導致咗一啲功能上面嘅損失、損害？呢一點我希望劉司長能夠重視一下。

第二個就係關於土地法方面，尤其是係強調返嗰個公眾參與，嗰個公眾聽證嘅制度。因為透明度加強嘅時候，才能夠引致監察力度嘅加強，否則嘅話，喺資訊不足或者資料不足嘅情況下，對於有關嘅所謂公共利益嘅批給，真係好難清楚了解各個過程嘅。



最後一樣嘢就係，想提返喇，根據呢一個法案，立法會交俾我哋嘅手上面，嗰個審議呢個法案嘅期限，係去到去年 2012 年嘅 12 月 14 號，換言之，跟住落嚟應該係進入個一般性討論及表決嘅程序，但係好可惜今日，只係引介咗，換言之，我哋再要開一次會，做個一般性討論及表決，才可以由主席分派去我哋其中一個委員會裏面作細則性嘅審議。整個土地法二百零九條，而家已經係 1 月 3 號，仲要等下一次開大會，才一般性表決，然後才分派，剩返落黎嘅日子有幾多？劉司長，你數一數日子。我哋立法會嘅同事，頭先都有同事表明，我哋真係希望有關所有交嚟立法會嘅法律，能夠急民之所急，能夠適應，好似劉司長講話適應返個社會嘅發展，唔希望喺呢個會期，我哋最後剩返嗰幾個月裏面都做唔到，但係你俾啲時間我哋做嘢啊，如果你二百零九條到時才最後階段才掙過嚟嘅時候，係咪要我哋照單全收，無論任何嘅問題，我哋都一概視而不見？唔可以㗎！但係如果有時間去詳細去討論嘅時候，我就好擔心呢個土地法變成廢案，咁喺咪嚟度去走過場，做樣咁樣話交咗嚟喇，不過立法會搞唔掂啊喇，立法會做唔到嘢？我覺得希望呢一點裏面，政府同立法會能夠相互配合，對我哋嘅市民承諾政府係有決心令到呢個土地法係今個會期裏面得到通過，補足返呢個法律上面嘅虧損同埋缺失。

唔該。

**主席：**阿陳議員啊，你剛才真係發表晒意見喇。喲，我同你講講點解，就係因為有兩百幾個條文，我唔想一下子就放到去大會到表決，讓大家討論。你今日嚟講事實上大家都可以提問，先了解情況，再搵一次嚟討論，咁樣嚟講大家先能夠深化，消化到嗰個法案。唔係一拎上嚟就係討論表決，咁樣嚟講，喂，兩百零九條，未睇清楚啊，係咪啊？

好，麥瑞權議員。

**麥瑞權：**主席、司長：

其實我都係想補充，再問一問呢個引介嘅第七點嗰度，即係嗰度提到就因為由於修改土地法，涉及嘅層面廣啦，同埋牽涉到嗰個法例，同埋嚟修訂嘅過程中，係要兼顧呢個城市規劃法、都市建築法律制度、舊區重整

法律制度等一系列嘅相關法案嘅協調同埋平衡。咁即係話，如果土地法拎出嚟，我哋要討論立法嘅時候，即係話城市規劃法要搞掂，都市建築法律制度完善，舊區重整法律制度已經搞掂，咁我哋先做得呢個土地法，如果唔係……因為我哋講明係要兼顧，即係要參考佢。咁，所以喺呢方面，想問下司長你哋嗰邊有無考慮晒，即係呢啲法律，即係除咗頭先有同事講嗰個時間啦？咁我就覺得前面個幾個法律，因為有啲我哋都做緊嘅，都未掂，都係呢個問題。咁但係如果個法推出嚟又要去參考佢嗰啲，咁喺做嘅時候，喺個操作上，真係討論唔到嗰，呢度。咁係咪已經亦都考慮咗落去，唔駛怕呢？咁亦都牽涉到個時間。因為如果時間唔足，其實大家都擔心，譬如城市規劃法，都驚如果個會期過唔到，咁就變廢案。咁呢個都出唔到，我哋點繼續討論落去？咁呢啲我哋係咪一齊都要考慮？

同埋其實都係要補充，其實喺上次施政辯論嘅時候，我都提出過就係話，土地委員會嘅委員，雖然係諮詢，咁但係好多年都無變過，咁係咪而家加啲新嘅落去，咁係咪有助於將來而家呢個討地法嘅討論。就而家個提出要加啲新嘅專業人士、有代表性嘅人士喺而家呢個委員會裏面，係咪有助於成個法律更加完善咁去進行？

唔該。

**主席：**林香生議員。

**林香生：**主席、司長：

其實對問題嚟講，其實係想了解有冇一啲輔助嘅材料。譬如好簡單，今次嚟講，剛才司長所讀嘅，我哋呢次嘅法案裏面放咗好多原則落去，咁呢啲原則，我哋點樣體現返啲條文？呢個第一個問題。

第二個問題嚟講，就係我哋而家土地法裏面，有啲定義而家係有嘅。譬如而家我哋叫國有土地，國有土地又分私產、公產，咁跟住保留地、私有財產四類唔同嘅地；跟住用途上面嚟講，我哋有叫做都市化，具都市化，跟住有一個農用地。咁即係呢啲概念啊，喺我哋喺度討論或者將來嚟講，要去了解呢樣嘢嚟講，而家有嘅，裏面有嘅，因為呢啲可能以前都計落嚟。咁但係呢度會唔會同其他法律，同其他嘢有個相關聯？譬如冇啲嘢我哋係有條文寫到同《民法典》相關係，咁但係有啲嘢佢到點樣嘅狀況？有啲嘢

係寫明，譬如公產佢唔郁得嘅。即係呢啲輔助材料有無更好嘅或者一個定義嘅說明？一個定義嘅說明呢，咁可能會對將來細則性討論好一般性討論好，起碼有一個嘢清晰好多。因為而家嚟講有啲嘢真係唔係咁清晰。大家一聽保留地大家都好驚，保留地會出了哥嘅，實際如果你睇落去，保留地佢係好窄嘅，有啲嘢佢唔批得嘅。但係我唔知嗰個狀況，因為完全唔熟，第一就唔會有土地，第二亦都唔會摸呢啲嘢。但係而家我哋嗰個國有資產都分咗叫做公產同私產，咁呢度嚟講個定義究竟係點？個定義究竟係點？將來嚟講佢點樣去分發，咁呢啲好複雜嘅問題。我問題係呢啲啫。

主席：李從正議員。

李從正：多謝主席。

司長：

我提嘅問題唔多，但係我覺得今次呢份引介，如果對比起 209 條《土地法》嚟講，是否過於簡單？因為《土地法》比較複雜，議員要從你嘅引介裏面知道個法案嘅重點修改內容嘅時候，我相信呢個係一個好好嘅參考材料。而但係喺裏面，譬如話講到你個申請要求嚴格化，咁我睇唔到究竟從引介上面你究竟將會冇啲咩修訂佢會好嚴格，又或者係完善土地批給嘅制度等等。其實我相信你可以寫得更加好，或者更加詳細一啲去讓大家清楚。好似頭先林香生議員講到嗰七個原則，喺裏面你無體現到，喺引介裏面話俾我聽，究竟七個原則你如何喺條文上體現。我相信如果有埋嘅話，大家個問題會少好多。但我歸返落去你個引介裏面，睇到一啲嘢，我想提出我一兩個問題。

喺第三點裏面，你提到臨時批給嘅土地，即係新批給而未發展嘅項目不容許修改批給用途。其實未發展可能真係要了解下個定義係乜嘢。如果我真係挖爛個地盤之後，咁跟住我話俾你聽我發展緊嘞，咁我就可以改用途，咁係咩意思？何謂未發展？如果我要改用途嘅話，梗係郁緊嘅嘞，如果咩都唔郁嘅時候就申請嘅時候，可能我打兩條樁咁都叫做發展咗嗰個。咁我相信呢個係大家會比較喺細節上會留心，究竟係咪應該講清楚你個“未發展”係乜嘢。

同埋如果你當轉讓嘅時候，個轉讓嘅資本唔超過 50%，無錯睇起嚟好

似好公平，但係如果我一間控股公司，我用好多好多分公司，我就 hold 咗唔夠 50%，但係總體我超過 50%，咁我又係可以唔使政府知道㗎。

咁好多啲問題其實大家都唔了解嘅，我相信咁樣寫嘅話大家好多問題會問你。

至於嗰個城規同埋嗰個都市建築總規章兩個法律，其實大家都好期待究竟會係點樣改法，因為最後土地法同佢係千絲萬縷嘅關係。咁我相信呢個，亦都希望司長能夠睇細則性或者一般性時候可以更加多地去大家嚟關聯上面，呢個同嗰個嘅邏輯性將會有咩嘅關係，點樣能夠更好地讓大家知道呢個土地法嘅修改同將來係有咩密切嘅聯繫性，我相信大家嚟審議嘅時候會更加暢順。

唔該。

主席：馮志強議員。

馮志強：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

今次向議會引介《土地法》修改呢個法案，頭先剛剛聽咗司長嘅引介，我睇咗之後，我覺得政府既然修改呢個《土地法》，但又保留咗好多尾巴，關於一啲不牟利嘅土地批給。不牟利嘅批給係包括教育事業、文化、衛生、體育事業等等。呢啲政府可以自己處理啊，點解要批給俾人哋去做？教育事業，啲土地係批給，無人有意見嘅，澳門要提高我哋市民嘅素質，搞多啲教育事業，嗰啲土地批給無人有意見，呢啲可以用豁免嘅制度，係咪先啊？但係，呢啲都可以全部由政府去承辦㗎嘛。咁即係除咗剛才我所提到幾樣嘢之後，根本就無需要批給土地。有咩條件可以批給土地啊？呢啲全部都唔賺錢嘅生意，邊個嚟攞你啲土地啫？係咪先啊？咁係咪政府，而家我哋覺得啲房地產好似枝竹仔咁一日比一日高，係咪政府應該睇到呢啲情況而唔去改善？係咪第日政府所有嘅居民所需要嘅房屋都由政府供給？呢個行業點樣生存啊？建築業、房地產業就無生存空間。咁淨係澳門，乜嘢經濟適度多元化，統統都係空談，淨係得個博彩業。如果照咁睇嘅話，一個行業嘅出現同埋能夠有績效嘅，應該政府給予幫助，應該係政

府定期擺嘅土地出嚟拍賣。學得香港咁，咁呢個行業先有生產空間。而家照睇澳門就無土地可以提供出嚟俾人哋去興建搞房地產搞建築業，全部都係政府行為，所有都係政府嘅，咁你寫咁多嘢落去都係無用嘅，甚麼七個原則，統統都多鬼餘嘅，有咩原則啊？平等取得土地原則，而家又睇到申請批地要求嚴格化。喂，呢兩樣係相矛盾，一個平等取得土地原則，一個就係申請批地要求嚴格化，要個經濟可行性報告研究，包括競爭地位嘅評估等等，財政及投資計劃等。咁即係話澳門商人嘅財政嘅情況係不均等嘅。好啦，嗰啲小資本嘅點樣做生意，點樣生存啊？統統嘅財團做晒啦！你而家就全部俾晒嘅財團做，小本經營嗰啲全部都等政府伸手攞錢開飯，對唔對啊？咁你……我真係體現唔到呢個土地修改法有咩好處。

關於銀行個債權保障，全部都唔使保障嘅。喂，銀行嘅錢係千家萬戶嘅錢嚟㗎，譬如發展商過去喺政府，喺銀行借貸咗一大筆錢嘅時候，而家你話佢土地唔利用，政府有無責任先？政府有無責任？根本你哋政府呢個部門土地運輸司個部門全部都得個講字，好多計劃入咗去全部石沉大海，連回應都多餘啊。陳明金講過，你都唔肯見嗰啲人。人哋同你討論，交換意見，你驚人行賄你，你根本有呢種咁嘅態度。大佬，你作為土地運輸司係搞經濟一個重要環節，你都唔夠膽見人哋。歐案出現之後你都怕到以為你係第二位歐先生，你真係有啲問題，真係有問題。你怕咗見啲生意佬，陳明金喺呢度大聲講過話你，佢都有好多土地，佢都想聽下你嘅意見，係咪先啊？佢啲土地買咗十幾年都未發展啊，你又話佢囤積土地，根本佢入咗計劃你都唔去睇人哋嘅。呢啲統統都事實嚟嘅。過期唔發展嘅土地就話要收返，銀行點保證先？我哋存咗錢係銀行，銀行會唔會俾返我哋先？呢啲全部都係問題，係咪啊？城規法無，都市建築法無，唔好講舊區重建嗰啲咁嘅法嚟，根本未做添，做唔掂嘅。我話俾你聽，一定做唔掂嘅，呢個舊區重建啊，呢啲全部都係政府行為。政府唔做交俾生意投資者點去做啊？你知澳門幾麻煩㗎啦，嗰啲政治。

澳門係行政主導，如果你將所有嘅發展計劃去諮詢公眾，我諗你呢世都唔使做。統統有眼紅病㗎，個個都。政府係行政主導，政府認為有利大局、有利社會公眾嘅，就應該去做。如果你諮詢，唔使做嘢嘅，個個嘅態度都唔同，個個睇法都唔同，係咪先啊？所以，政府係要有作為嘅政府，有主見嘅政府先得㗎嘛。你樣樣交俾公眾去評㗎，有鬼用咩！土地諮詢委

員會係……，我話俾你聽，我哋唔可以 No 嘅，我哋統統 Yes，呢啲真話嚟嘅。我哋唔肯做啊，你唔好叫我哋呢樣個位置啊，我哋廢柴。真係㗎，統統你哋主導之嘛，點係我哋俾意見啫？我哋俾意見冇用㗎，係咪先啊？我哋嗰五個人廢人嚟嘅。真係，統統聽政府嘅意見，我哋淨係畀下個酸薑膏。就算我哋唔同意都有意見嘅，係咪先啊？實情政府嘅土地唔應該係豁免，全部都擺出嚟拍賣。如果大家去做生意嘅，政府有幅土地要發展乜嘢，你哋邊個有興趣嚟大家去參與，咁嘅公平性原則啊嘛。而家你全部政府，統統都換湯不換藥，睇落去就好似好公平、好公開、好陽光，但係睇真下完全都係……喂，頭先幾位議員都提咗個意見啦。

司長：

如果你想澳門經濟適度多元嘅，好多嘢你唔好寫一套做一套，係咪先啊？我真係睇完之後我哋統統都要改行啊，嗰度都有幾個做房地產生意嘅，包括我隔離嗰位都係，係咪？邊使做啫，個個咪坐喺度放軟手腳等你施捨囉，唔係點啫，有咩辦法？我哋都想希望有生存空間。我五年都未有過入息啊，喺呢方面，淨係靠呢份人工，三萬……四萬幾蚊人工。唔係講笑㗎，真話嚟㗎！咁有咩做啊？入則計劃全部石沉大海，睇都唔睇啊。你就話我過期，呢個真係好唔公平。入咗好多計劃，政府一概不理，就話你過期超時，要取消人哋嘅，但係有好多又唔同做法㗎，係哇？可以識，乜都可以改㗎㗎，我真係唔明。第日我話你聽邊啲係可以改得嘅。頭先好多人都提咗，有啲真係改到亂晒籠都得㗎，咁你真係幾十重標準，唔係兩個標準，真係。司長，你想呢個社會大家搵到飯食嘅，有啖飯食嘅，應該係一視同仁，佢得我都得，㗎唔㗎啊？你寫就精彩啊，七大原則，批地嚴格化，避免自由裁量權，呢啲全部都係假話、空話、大話。我肯定話俾你聽全部都唔係事實嚟嘅，講出嚟就生猛啊，根本全部都換湯不換藥。實在太不公平啦，你對呢方面嘅嘢。

你又要打擊樓價，又唔肯批土地出嚟，統統起經屋。經屋真係有問題嘅，十六年後我諗你唔知點樣搞，如果你繼續喺度做。

主席：好，呢啲今日唔係個話題。睇睇大家仲有咩意見。請劉司長解釋下大家嘅疑問。



運輸工務司司長劉仕堯：主席：

或者我綜合嘅就頭先大家提出嘅意見，我作為一個綜合，因為反正都唔係一個條文化，我就一個總合，亦都作為為下一個階段我哋喺個條文嘅討論作一個基礎俾大家作為一個更了解。咁或者我講完一個綜合之後嘅，我請法律顧問或者一啲比較細節性嘅法律就作，大家作一個解釋。

我諗剛才大家提出好多嘅問題，其實就將一個舊嘅《土地法》同新嘅《土地法》作一個比較，就睇到點解新嘅《土地法》係無辦法係社會上個訴求係能夠透過可能對舊嘅土地法一啲覺得不足嘅地方，點解喺新土地法裏面搵唔到一啲條文係足以滿足到社會上對呢方面嘅訴求。即係我當綜合大家喺好多方面，不論吳議員又好，區議員又好，或者好多都係。但係其實剛才有好幾位議員提出咗嘅，譬如潤生議員、麥瑞權議員，佢其實，我哋喺《土地法》喺個草擬嘅同期，我哋亦都明白佢一個好強嘅關聯性，同《城規法》、《都市建築法律制度》，同《舊區重建法律制度》，同埋仲有一啲佢唔係關聯性咁強，譬如我哋講一個同建築同專業資格認證，其實佢哋都係所有，同一個城市，喺社會城市發展裏面，呢幾個法律，都係牽涉喺裏面嘅，喺個城市發展裏面，邊個城市發展唔牽涉到建築？一掂到建築就嗰幾樣嘞：建築一定要有土地，你嘅建築條例係乜嘢，你嘅城規係乜嘢，你個專業資格係乜嘢。我撇除咗舊區，呢個係一個舊嘅問題，如果你作為一個社會嘅發展，你一講到社會嘅發展，一講到建築，就呢幾樣嘢每一個都會……當然，佢每個之間嘅相連性去到邊度，佢自己嘅關係有不一樣，但以咁多個法律嚟講，係以城規同土地同《都市建築法律制度》呢三個，佢哋個關聯性係非常之強。

過往，好多時大家都講，點解個土地可以當初批給係咁樣，但係後尾又可以改變咗個用途等等呢個，好多人一個話病喺呢度。或者係講佢個土地批給咗個體量係點樣。其實如果講改個用途，因為我哋知道而家我哋仲無一個正式嘅城規法。當然，我哋自己有我哋一啲嘅規劃，譬如我哋有啲小區規劃，但係個小區規劃佢唔係用一個法律制度去，因此的確喺政府裏面，佢個酌情權係好強嘅、好大嘅。當然，社會上對呢方面其實亦都發表咗有無唔同嘅意見。正因為係咁樣，我哋覺得你去到傾土地嘅時候，個土地可唔可以改變用途。當然政府批、唔批一個人，另外城規，過唔過到城規嗰關先？譬如城規，我當初批出呢區係用來做呢個用途，你話要改，呢

個已經唔係去《土地法》嘞，城規嗰度已經有限制，因為，當然《城規法》將來會嚟到立法會，已經遞交咗立法會，喺度容許我哋用少少時間去介紹。你《城規法》，我哋而家《城規法》，佢有一個法律嘅規定，佢有一個程序，呢個程序就係話，我首先要總一個總體規劃，喺總體規劃，佢然後有一個詳細規劃。咁呢啲修改呢啲規劃裏面，尤其是呢啲詳細規劃裏面啲土地分類用地裏面，你唔係……係有一個法律嘅程序嘅，係要透過一定嘅程序，唔係某一個官員佢話邊個申請，你話得唔得你擺一啲理由，係必須透過一個準確法律，亦都喺度設咗一個叫做諮詢委員會，城市規劃諮詢委員會，呢個有社會人士參與。透過呢個諮詢委員會係同意，然後你個城規裏面，尤其是一啲規劃你可以作出一個修改。因此呢啲好多問題將來就已經唔係喺《土地法》裏面去解決。

可唔可以改嘅問題，當然，《土地法》裏面我哋已經加強咗，我哋會把關，全權由我哋。但係更多個用途就已經唔係同《土地法》去規範佢土地嘅用途或者分類，佢係去城規嗰邊去做。咁因此，呢啲嘅問題改唔改得，可唔可以改，更多呢啲問題已經唔係喺《土地法》裏面，已經去咗《城規法》。

至於個建築物到時佢發展出嚟嘅體量方面，又唔係《土地法》裏面嘅，佢係《建築都市法律制度》裏面，佢牽涉到高度啦，佢牽涉到體量啦，佢個比率啦等等，呢啲亦都會去到我哋嘅《都市建築法律制度》裏面。

至於呢三個法律我哋草擬過程裏面，當然頭先有陳偉智議員話點解我哋咁遲。我希望亦都明白，其實我哋同時唔係做緊一個《土地法》，其實睇到舊區我哋已經拎咗上嚟，城規已經交咗，呢個《都市建築法律制度》其實我哋已經做得七七八八，亦都喺行政會裏面討論咗好多次，基本上都成熟。咁因此喺呢方面我哋草擬裏面，其實我哋同時喺草擬《土地法》裏面，其實亦都兼顧到其他嗰幾個。譬如我打一個比例，日後喺討論到不論喺《土地法》呢度，喺《城規法》，或者喺之前另一個法《文遺法》裏面都有嘅，就係一個徵用，一個賠償制度。因為呢幾個其實都牽涉到喺呢方面，我哋裏面嘅條文有，城規裏面有，文遺有。

咁呢方面，政府喺個討論裏面其實可能係由不同嘅同事，但係可以話



俾大家，主要都係我哋在座呢幾位同事，仲有一啲其他嘅專業嘅同事，因為幾個法律會牽涉好強嘅一個法律，好強專業，你講緊建築、土地、城規，都係好強，所以來去主力都係工務局嘅同事：法律廳、城規廳同埋建築廳，再加一啲其他同事。所以呢班同時佢其實睇過去嗰幾年係花咗好大量嘅工作，係做緊呢幾個法律。除咗呢三個法案，我要講大家嘅，就係話個專業資格認真呢個制度，其實咪又係工務局，有得邊幾個啫？五隻手指數齊，再加多隻手，都係嗰幾個人。又要做日常批則，又要做呢樣，又要開會，又要去諮詢，又要去業界，做落去我哋都係呢班人做。

當然，如果係可以做得到嘅，我哋盡量，譬如我哋喺《土地法》裏面，喺先前嘅研究，其實我哋亦都俾咗去專家學者同我哋做，但係最終去到實務操作嘅，其實邊個熟得過我哋在座呢幾位同事，做咗幾十年，同埋我哋一啲其他嘅，係咪先？當然我哋會聽業界嘅意見，出面嘅意見，所以喺呢啲法律裏面，我哋都有好多次嘅諮詢，聽取大家嘅意見。咁因此，希望大家明白，喺呢個過程裏面我哋係會兼顧到喺日後討論你會睇到，就係話，我哋係一個兼容性，點樣大家銜接，我哋叫做一個銜接性。土地同城規一個點銜接，我哋或者城規同《都市建築法律制度》，佢點樣有一個銜接。佢哋會係有一個銜接性。就算文遺方面，佢都牽涉到城規，你睇佢哋裏面佢有講城規嘅。呢個我哋都要討論嘅，總唔能夠無銜接，佢唔係一個割裂式，一個分割式，你有你做，我有我做，然後到時再合併，係合併唔埋嘅。你只要係嗰班人，佢係由嗰個基礎裏面一路做上嚟。當然，每一班佢唔係100%都呢班人，但係主力嘅係技術，喺法律都係嗰兩三十人，因此佢可以全局兼顧到每一個法律，尤其是一啲有共同性嘅一啲問題，譬如我講嘅一啲徵用、一啲賠償，其實牽涉到大家嘅原則都係一樣。咁因此喺呢方面，我哋的確係需要咁多嘅時間喺方面作出。當然，喺日後嘅討論裏面，我哋係會全力配合。我哋已經預咗，我哋所有嘅同時會全力配合呢幾個法案嘅討論，等佢能夠通過。亦都明白社會係非常之期望城規、土地或者其他方面係能夠盡快通過，呢個亦都為我哋未來嘅發展進入另外一個階段。我哋亦都明白，其實無咗呢啲法案令到我哋同事工作起上嚟係非常之困難。大家業界提出點解有時有啲嘢咁慢，你真係嘅，做又死唔做又死，你叫佢點樣啫？你放多啲呢個又難，呢個唔放嘅又難。大家喺度已經提咗好多意見，咁我哋係點樣？但係我可以話俾你聽，我哋唔係唔要酌情權，政府一定有酌情權嘅，無酌情權你點做啫，不如擺入個電腦裏面囉，按個掣，咁咁出！

咁我哋真係唔使我哋做嘢嘞。始終你係作為一個酌情權，因此頭先好幾位議員點解你又無呢樣無呢樣，我哋政府作為一個主導，好似馮議員話，我哋作為主導，未來整個地區發展，我哋城市發展一定係政府做主導，我要決定我哋嘅政策係乜嘢。決定政策嘅討論已經唔係土地去討論，如果去到討論已經係滯後咗。因此我哋話，政策更多就係話我哋嘅有啲政策出嚟嘅諮詢裏面，大家同唔同意，或者我哋每年施政都出嚟，如果大家唔同意嘅，政府點解要俾土地啫，要攤啲土地去做啫。唔係去到真係去到《土地法》嗰時我去……係調轉咗嘞，係先有政策，後有土地。其實喺所有發展裏面，其實土地係一個後嘅，佢純粹係一個土地管理嘅操作，佢配合呢個城市發展嘅需要。

城市發展需要就係話你政府你發展呢啲嘅產業，你城市發展嘅方向，你城市未來嘅發展，教育、文體係點樣，你首先個政策定咗，你個政策定咗，我土地只係去配合。到時你不存在喺土地去批給裏面你作出一個討論。咁因此唔係喺土地批給嘅時候我哋再討論呢個政策適唔適合，應該係更多嘅就係某一個政策佢出台之前政府作諮詢，希望大家發表意見嘅時候，喺呢邊大家發表意見，最後呢個政策大家都認同嘅。咁當然，你作為一個政策，你作為一個發展，少不免你就要土地去配合。

咁因此，喺呢方面希望大家亦都明白，喺個過程裏面，我哋好多問題係會透過其他法律作出一個配合同埋一個去作出支撐。至於大家問到嘅，我哋未來嘅發展有啲可以一啲唔係公開競投嘅，譬如發展不牟利嘅教育、文化、衛生、體育事業，社會嘅，這些大家，其實一邊嘅討論，都其實需要，市民都需要呢啲社會嘅設施，用來提高佢哋嘅生活質素。如果政府喺度提供土地，我睇唔到有咩錯。好似如果我哋用呢啲，為咗配合呢啲政策，我哋呢啲不牟利嘅，我哋係咪應該公開競投？我睇唔到呢方面政府喺呢方面有甚麼十惡不赦嘅罪。當然，我哋呢個土地係必須配合個政策，唔係《土地法》呢度控制個政策，係先有政策，然後土地再去配合。呢個係未來嚟我哋發展裏面，我哋係必須作為跟進嘅，作為一個配合整個發展嘅需求。

喺執行方面大家提出咗，你三個法律你同時出，會唔會其實有無先同後？其實係無需要先同後，因為好老實我哋喺草擬呢個裏面我哋估唔到佢嘅程序係點樣，我哋無辦法，我哋亦都唔會去到議會話呢啲先討論，呢個後討論，呢個無嘅。其實我哋只係同期做，但係如果先通過呢個，呢個其

實我哋可以有個接合點，同而家呢個其實已經有個過渡措施係有個接合點，唔會出現話係咪要咁多個法律制度要同一日個生效期一樣咁先可以？係唔會出現呢個情況。邊個先通過嘅，其實我哋亦都有個過渡制度，同而家現有如果係未通過嘅制度等等，其實係可以接到出嚟，不存在一定要同時生效或者邊個先邊個後，但不存在呢個問題，所以呢方面亦都大家可以放心。

至於我諗一啲更細節嘅，或者我諗我哋會喺呢個條文嗰度同大家作一個解釋。呢啲條條文裏面我哋可以作出一個解釋大家嘅疑問。

咁或者一啲其他嘅法律方面，我想請法律顧問喺呢面又喺法律方面同大家作一啲介紹同一啲嘅說明。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**咁關於剛才大家提到嗰個豁免批給嗰個情況，咁我哋如果睇睇舊法裏面，佢單憑用咗一句就係“批出用於獲承認有利於本地區發展之建設”。咁喺新法裏面我哋就點樣有利於特區發展嘅公共利益，我哋透過我哋以往嘅經驗，用咗舉例列舉嘅方式，正如剛才司長你都提到，邊啲係大家社會認同嘅公共利益，例如根據我哋過往嘅經驗就係發展不牟利嘅教育、文化、衛生、體育事業同社會服務；興建公共事業嘅設施，好似發電廠；配合政府政策嘅建設——咁政府嘅政策我哋每年都有施政方針，政府係好公開地講出去嘅政策。至於第四點參與由行政當局發起嘅城市建設計劃，例如而家我哋現時路環嘅舊市區嘅建設。

咁大家提到無償批給呢個問題，其實喺我哋交俾大家嘅法案裏面，喺39條同舊法都無乜大分別。咁當時我哋淨係講無償批給只係批俾乜嘢？公法人。其實公法人，例如民政總署。即係咩意思？即係話謀求公共利益而設立嘅，而且係以佢嘅名義去行使公權力，呢啲公法人，譬如澳門大學、民政總署。

咁至於公益法人，我哋喺現行有個法律就係11/96/M號法律，佢嘅第二條講明咗咩情況之下先可以宣告成為公益法人嘅。我舉個例子，佢係推動佢嘅活動顯示佢公益嘅性質等等，大家有機會可以睇到第二條，點樣，咩情況之下可以宣告成為公益法人。

至於大家提到點解我哋今次無咗個公開旁聽呢個制度，因為我哋，正

如司長所講，我哋亦都有《城規法》嘅出台，咁《城規法》引入咗嗰個聽證部份。因為我哋以往公開旁聽都係集中喺傾環保、高度各方面嘅，樓宇建設、景觀、通風、流量各方面，咁呢啲係屬於城規方面，既然我哋城規已經引入咗呢個公開旁聽嘅制度，所以我哋《土地法》就剔除咗，但係我哋係我哋嘅《土地法》113 條，特別提到一個 point，就係話我哋增加我哋嘅透明度，我哋將會對於豁免公開招標嘅時候，我哋要以適當嘅方式向公眾公佈有關申請土地批給嘅主要內容，尤其是申請人嘅名稱、申請嘅土地面積、位置、用途同埋個溢價金嘅金額。

提到剛才話工務局個稽查、監視權、檢視權，咁我哋可能係分開兩部份。頭先議員提到嘅就話審則嘅情況我哋要聽好多部門嘅意見，呢個就係《都市建築法律制度》裏面批則嘅時候聽取唔同嘅權限部門嘅意見，呢啲咁嘅職權就將會喺《都市建築法律制度》喺批則過程裏面規範嘅，唔係喺《土地法》嗰度裏面。而我哋喺《土地法》裏面所謂工務局嘅職權，我哋將喺新法嘅 176 條，就係去點樣睇佢利用嘅時間有無跟返我哋合同嘅利用期啊。我哋土地利用期嗰度，其實我哋嘅法律制度喺第 102 條將個利用程序亦都細化，要幾時幾時要做起，交建築計劃，幾時要去申請工程准照，幾時要申請動工，我哋已經是係細化咗㗎㗎。

至於話我哋新、舊法有咩唔同，咁我哋亦都因此提交咗俾立法會相關嘅對照表，有機會我哋會大家睇到，呢個對照表好明顯睇到我哋新、舊法嘅分別。喺我哋理由陳述裏面亦都好強調講出新、舊法分別，其中最大嘅特點就係話我哋引入專用批給嗰個，引介咗個新嘅批給嘅方式。至於新、舊法有咩特點，將來我哋喺一般性討論我哋會詳細同大家講講嘅。

至於頭先提到國有土地、公產、私產、農用地、保留地，或者我簡單講講。其實，關於國有土地嗰個問題就係源自《基本法》第 7 條嘅。咁公產同私產喺《民法典》嘅 193 條，亦都講明乜嘢公產，邊啲係公產，例如道路、海灘，呢啲都係公產嘅。咁保留地，其實，我哋無論回歸前、回歸後，我哋都做咗啲批給保留地，透過法令，例如 3/99/M 號法令曾經亦都係路環設立咗個保留地㗎。回歸之後我哋亦都有相關嘅保留地設立，例如喺 2012 年我哋亦都有駐軍嘅用地嘅保留地，透過行政法規公佈㗎。

咁至於關於頭先提到抵押權嗰個問題，其實喺抵押權嗰度，佢係土地

批給個租賃權，租賃衍生個權利係一個物權嘅抵押，咁我哋透過 51/83/M 號法令同埋 26/96/M 號法令規範到呢方面嘅抵押，同埋喺我哋嘅《民法典》針對如果抵押人佢無辦法還錢嘅時候，個抵押權係點樣保障嘅，喺《民法典》有所規範。而喺訴訟程序，喺我哋根據新法裏面，喺 152 條裏面，針對訴訟程序銀行個度亦都有提及到嘅。咁到時我哋一般性或者細則性我哋會討論呢個問題。

基本上都答到……至於頭先講到發展，其實就等於利用嘅，咁佢利用嘅定義亦都喺 124 條擺使用准照先為之完成發展嘅。

**運輸工務司司長劉仕堯：**多謝主席。

**主席：**吳國昌議員。

**吳國昌：**我需要再問清楚司長，關於呢個文本同埋司長理解嘅意思，因為恐怕聽錯咗。因為根據司長頭先嘅解釋，就會俾我一個好恐怖嘅感覺，就係你喺度偷換緊公共行政公眾監察嘅概念。我聽你司長講，我唔知有無聽錯，你司長講就係話我哋土地包括譬如以公共利益為理由免公開競投批出的土地，已經係最後一步嘞。例如係我哋政府已經有各種嘅政策，政策裏面會有施政辯論或者係甚至就個別政策可以出咗一啲諮詢都唔定啦。咁就定咗某啲政策，由於已經有啲政策，咁符合呢啲政策嘅任何一條政策，咁然後批咗地俾佢，咁就理所當然就要批啦，咁嘅時候根本政策已經定囉，咁批地使乜再諮詢啫。你嘅意思係咪咁樣？因此你就喺個文本裏面完全剔除咗或者刪除咗任何基於公共利益理由豁免公開競投而進行嘅一個監察，公眾透明監察嘅機制，因此就無咗。呢種咁嘅講法我會覺得係完全偷換晒嘅概念，係喺公共行政嘅公眾監察裏面愚弄大眾。我希望我聽錯。因為點解？個原因縱使你一個政策無論係喺施政辯論過也好，公眾安排過一啲專門嘅諮詢也好，呢個係一個政策，政府，譬如，我政府要求希望可以發展旅遊業，咁係一個政策，OK，可以通過。但係通常嚟講你都唔會喺個政策裏面講明我個政策就係為咗發展旅遊業，所以我將呢笞地批出去。你諮詢唔會咁諮詢㗎，呢個政策諮詢係唔會，但係唔會包括埋根據呢個政策我用呢笞地嚟咁諮詢，從來都唔會咁做。於是政策還政策，講咗政策，譬如我要發展旅遊業，OK，大家通過咗，或者大家辯論過。OK，咁跟住政府就可以好似而家咁樣，幾百幅競



投，有唔少嗰啲唔需要競投嘅土地都係咁㗎，就話符合咩政策，咁樣我就批出去，免公開競投，賤價批地，啲人最後就起晒酒店、豪宅咁樣。呢個完全係兩件事啊。亦即係話譬如你政府話我要發展旅遊業一個政策，但係為咗發展旅遊業而批給一個土地係唔係奉旨就豁免公開競投呢，係一個問題。為咗發展旅遊業而豁免公開競投呢一幅咁樣批發㗎唔啱，係唔係真係符合利益，係另一個問題㗎㗎。因為土地係一個珍貴嘅資源，牽涉到幾十億，大啲嘅幾百億，甚至過千億嘅利益，係好重要嘅資源，唔係喺一個咁抽象嘅政策諮詢過咗政策之後，你就可以隨便拎一個政策嚟到做藉口、做幌子就可以拎佢嚟唔使再受公眾監察，我就利用呢個政策就可以豁免公開競投，就私下直接批給俾佢，唔需要公眾監察，絕對唔應該係咁嘅，而係話我哋政府有咗一系列政策，呢啲政策可能經過諮詢，專門嘅，又或者辯論過嘅都好，或者普通一般政策都好，但係我為咗呢個政府嘅政策而我考慮給予呢一簣土地免公開競投俾某一個發展商，佢可以配合到政府嘅政策。唔係話你唔可以考慮嘅，呢樣嘢，但係你考慮得㗎唔啱呢？當中可以，如果無公眾監察嘅時候，係可以出現貪污腐化㗎㗎，就算唔係真係俾回佣㗎種嘅貪污，起碼都會涉及到嚴重嘅利益輸送，係有可能嘅事㗎。所以我會覺得就唔好偷換概念，以為話政府定咗政策，好嘞，咁我就可以根據呢啲政策唔需要再受任何公眾監察就具體豁免公開競投嚟到俾土地資源，呢個完全唔啱㗎，喺公共行政裏面個公眾監察。公眾監察一方面喺政策制訂層面公開諮詢係一個公眾監察嘅一個階段，但係有咗政策之後再利用或者真正運用呢個政策嚟到考慮豁免公開競投俾一啲利益嚟到進行土地發展，唔係唔可以考慮，但呢一個考慮係需要受公眾監察㗎，因為呢個考慮可以係啱，亦都可以係錯，甚至可以係利用政策嚟做幌子、做藉口，實質上進行利益輸送都得，喺公共行政裏面係可以出現呢啲嘢。為咗避免呢啲嘢所以先需要有公眾監察之嘛。所以我想睇清楚我有無聽錯、演繹錯司長頭先㗎種解釋。我希望司長回歸返正道，就係話政策係需要公眾監察諮詢，但係喺政策已經制訂嘅基礎上面再具體運用牽涉到數以十億計、百億計，甚至千億計價值嘅土地資源去豁免公開競投，去具體批俾一個指定嘅直接嘅發展商嘅時候，呢一個行動本身亦都需要有呢一個層次嘅公眾監察。而作為公共利益為理由，立法會根據《基本法》有職權去辯論公共利益㗎，應該運用呢個機制，達致到議會同政府共同去向公眾承擔呢個公共利益責任呢個機制先啱嘅。我希望喺呢度向司長嚟引介層面初步跟進。

主席：好，司長：

無議員要求發言，睇睇吳國昌嘅提問可唔可以回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**因為其實喺呢方面，我哋亦都，其實喺我哋今次裏面我哋亦都提出咗幾個原則嘅，譬如好似話我哋一個提高咗土地批給程序嘅透明度。咁因此喺屬於豁免公開競投嘅時候，喺過程中裏面我哋已經提供咗一啲資料俾社會作為一個知悉，咁呢個亦都係體現到我哋係將個透明度能夠公開。

多謝主席。

主席：區錦新議員。

**區錦新：**……唔係無問題，係好多好多問題，不過我諗住唔想問，但係剛才司長呢個回應就的確係令人更加多嘅想法。因為而家所謂增加咗個透明度，我睇到嘅，喺 113 條第三款，嗰個就係話如果遇到呢啲咁嘅情況嘅時候，我哋可以要適當嘅方法向公眾公佈有關申請土地批給嘅主要內容，包括申請人嘅名，申請土地嘅面積、位置、用途同溢價金嘅金額。係咪咁就夠？如果好正常嚟講，我哋話，揸住呢啲資料，你用一啲適當嘅方法，我唔知將來個方法點樣適當法，因為適當方法嚟到公佈呢啲資料其實遠遠唔足夠嘅。究竟佢係咪符合公眾利益？所以點解我哋提倡緊一樣嘢，就係話既然我哋係要增加透明度，要基於公眾利益嚟到批一啲土地出嚟，免公開競投，甚至係無償批給土地嘅時候，係咪應該既然涉及公共利益嘅時候，係咪應該根據《基本法》擺嚟立法會度進行一個公共利益嘅辯論？唔係要審批，唔好話立法會阻住你行政當局個執行，唔好話阻住你個發展，唔係阻住你批地，而係話擺嚟立法會進行一個公開辯論嘅時候，到時咪司長也好，邊個都好，擺晒啲資料出嚟證明呢個批給係符合公共利益囉。咁個問題咪又增加透明度，亦都增加咗一個合理性，公信力都會增加囉。咁我覺得呢一點上面我覺得司長係咪需要澄清下，係咪你除咗講呢一點之外，其實你所謂增加透明度就係呢點？呢個第一。

第二其實我剛才用咗兩個例子問司長，我哋修改呢個法律之後係咪就能夠杜絕我剛才講嘅兩個例子嘅情況？咁司長係無回應嘅。我覺得呢個，因為呢個牽涉到我哋究竟支唔支持呢個咁嘅《土地法》嘅修改，如果呢個

修改，原來之後，修改之後原來嗰啲原來出現嗰啲漏洞種種嘅問題根本完全係堵塞唔到嘅。我剛才舉咗兩個例子，第一個科技大學，一個係而家嘅海擎天，呢兩個例子，剛才係無回應嘅，咁我希望司長能夠作出一個回應。

多謝。

主席：請司長。

**運輸工務司司長劉仕堯：**我諗就算而家未有新嘅《土地法》，而家係我哋而家舊有《土地法》裏面，我哋作為一啲嘅給予公共設施用地嘅批給，譬如好似一啲可能係發電或者電訊嘅地，我哋喺個批地裏面好明確已經話明呢啲土地只可以用於呢個用途，唔再用於呢個用途的話，呢啲土地必須交回政府，呢個係個土地批給裏面而家已經係咁，將來亦都會係咁。因此亦都係呢啲，譬如不牟利嘅、無償嘅做呢啲嘅批給裏面，我哋會好清晰喺批地合同裏面，呢個土地只可以用於呢個用途，當呢個土地唔再用於呢個用途，呢個土地係會歸還俾政府。將來係咁，其實而家我哋做緊嘅全部呢啲類型嘅無償嘅，所謂不牟利嘅，其實個土地合同裏面已經係用一啲咁樣嘅註釋用來嚟限制咗佢嘅個土地嘅用途。

多謝主席。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長：

聽到好幾位之前講到有關土地嘅問題，其實好幾位議員，包括吳國昌議員同馮志強議員，我想強調，佢哋所說嘅講嘅，其實都係幾重要。但係我聽返司長你解釋嘅同埋引介裏面嘅原則，兼夾你嘅詳細跟進回答嘅時候，一塌糊塗，好坦誠講我唔明你講緊乜嘢。其實佢哋講得好白嘅，有乜嘢制度將來因呢個法律頒佈咗出嚟之後係可以導致到貪污情況出現。其實係想講到白啲。由於我嘅形容詞中文係有限公司，所以我想知道一樣嘢。同埋司長我頭先都好似隱形嘅，我問四個問題你係完全無回應，所以我哋個辯論……雖然今次唔係辯論，而家今次係一個引介介紹，問啲問題司長答，但係好明顯睇到一樣嘢，當吳國昌問完之後無同事問，你有好大嘅困



難去回答。而當有好幾個議員問咗，你又可以選擇性回答。呢個就係一個而家現階段個制度個問題嚟嘅。所以我希望，究竟我問四條問題，完全，司長，隱形，係可以選擇性嘅唔答。我問得好白嘅，究竟現時嚟講去稽查有關嘅土地同埋個罰則，同將來個法例頒佈咗之後有咩分別之嘛。呢啲嘢都解釋唔到咩？其實呢啲職責嚟㗎嘛，而家工務有關嘅部門嘅職責就係去稽查同埋去睇究竟嘅土地批咗之後點解咁長時間唔去做，唔需要一個新嘅法例㗎嘛。咁呢個你點啊？你無得解釋嘅呢樣嘢？

第二樣嘢就係有關合約同埋法律個分別。一樣嘢就係法律裏面嘅框架，第二樣嘢就係你草擬嘅合約裏面你可以使用個酌情權㗎嘛。你嘅裁量權、酌情權，全部都喺合約裏面，你可以嚴謹性，又可以鬆，其實呢樣嘢我係不勝都有講，只不過司長你無回應。

第三就係嗰個關於而家透明度嘅問題，其實我過去都同司長講一個好簡單嘅嘢，你可唔可以擺喺個互聯網，而家特區政府手頭上有幾多土地，淨係咁簡單之嘛，你都做唔到。做唔到呢個基本，你跟住就話我哋將來就會公佈一啲資料關於申請人個人公司、資料啲嘢，但係嗰啲無用㗎㗎。其實呢啲咁嘅資料無用嚟去杜絕將來貪污情況出現啊嘛。你係咪有把握嗰啲咁樣嘅方式，尤其是第七款裏面你所指出嘅，公佈咗個人嘅公司嘅資料、佢嘅目的呢啲就夠杜絕貪污情況出現？我覺得完全無㗎。我哋而家全部喺度聽緊都好難去接受你嘅解釋。所以我覺得呢樣嘢不久將來喺一般性討論嘅時候可以更加……我好希望司長你真係要準備好啲關於呢個法案，我好難呢，否則好難去支持。

多謝主席。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

本來唔係辯論，我都唔準備辯論，但係事實上司長你剛才嗰個回應，如果你講到話我而家現行法律已經可以做到，咁我哋修訂個法律做乜嘢啊？點解會出現咁多問題啊？出現咁多問題現在才要修訂㗎。如果按照司長剛才講法，我而家法律都可做到，都得嘅，咁我做乜要修訂法律做乜啊？唔使修啦如果係咁！呢個牽涉到要唔要修法個問題㗎。司長個回覆就係

話，好清楚係唔同，譬如我剛才一路講緊 PS1 個個地，即係海擎天個個地，好明顯佢係改用途，改埋人，得啲喎。如果按照現行法律係應該，如果按照你講現行法律就已經可以做到唔俾佢咁做嘅，但係而家點解做到啊？我唔知係咪司長暗示緊因為一啲不規則嘅狀況，所以俾佢做到，如果……我唔知係咪司長咁講。但係假如係咁都有問題，因為原因係乜嘢啊？司長你話我為官清廉，只要我有一日嘅時候我都可以令到你唔能夠做到呢啲咁嘅情況出現，好唔好啊？咁問題就係話司長你呢個《土地法》修訂，我哋 80 年做咗個《土地法》到而家修訂嘅三十幾年，接近四十年……三十幾年之後才再修訂一次，司長我唔相信你可以繼續做三十幾年司長，係咪啊？咁點啊？我哋而家係要求一個制度啊嘛，唔係要求一個官員話：我相信我在位我唔會俾呢啲咁嘅事發生。唔係咁啊！我哋要求一個制度啊。如果而家呢個制度，而家個法律好明顯就係一個有空子可鑽嘅時候，我哋就要堵塞個個法律嘅漏洞啊嘛。我呢個問題就係我剛才問你個問題嘅時候就講呢樣。

另外一個就話個無償批給土地，你而家嘅法案第 64 條同現行法案第 67 條個寫法幾乎一樣㗎，個面積嘅限度啊，即係話要按照：應以達成預期目的所絕對需要者為限。你走去科技大學睇下，後面個大巴士停車場，個係一個大學應該要用嘅土地咩？點解批咗二十幾萬平方米俾佢啊？佢個土地建築面積究竟係幾多啊？你去睇睇就知囉！咁點解又做到啊？咁即係好明顯而家嘅法律有問題的時候，我哋就要求真係要修訂到堵塞到呢啲漏洞啊嘛，係咪啊司長？

**主席：**睇下仲有無咩回應？仲有無議員需要發言？因為我哋現在仲要安排時間一般性討論嚟去進行一般性嘅表決，仲有時間大家可以喺討論嘅過程裏面亦可以發問，亦可以表達自己對呢個法案嘅立場，亦可以提出對條文嘅改善意見。咁我哋係有時間做呢樣嘢嘅。咁如果無咩，我哋今日嘅引介就到呢度。喺一月份我哋再搵時間就一般性審議同表決。



## 2013 年 2 月 4 日全體會議摘錄

**劉焯華主席：**好，現在我們一般性審議同表決《土地法》法案。這個法案劉司長亦都作了引介，在引介之後亦都對於有些問題我們議員提了一些提問，亦都作了一些介紹同答覆。那現在我再交俾議員先發言……吳國昌議員。

**吳國昌：**司長閣下、各位官員：

承接著在引介時候的詢問同答覆，在今日一般性的審議我依然是關注一個最核心的問題，就是我們特區成立以來公眾一再廣泛質疑的豁免公開競投、黑箱作業底下的，以公共利益為理由，行政長官簽了就是的賤價批地。因為公眾看到好多的豪宅，就算是豪宅都好啦，好多地都是用公共利益的理由，這樣豁免了公開競投，那就一幅一幅批出去。那現在新的《土地法》，尤其是第 54 條的相關規定就是依然是令到舊有的，令公眾非常質疑的機制是繼續實行。亦即是說根據第 54 條規定，那就只要例如是配合政府政策的一些建設用地，就可以由行政長官簽署，用公共利益為理由，不經過任何公開的審議、公開的辯論，總之就可以直接就依法批出。那批了之後就當然亦都會按照回現有賤價批地的土地溢價金計算。

那當然，在引介同相關答覆的時候，司長曾經推搪過，就是說即是我們《土地法》無很相關這個公開審議的機制，但是就是在《城市規劃法》那裏我們正籌備中。今日就不同了，今日《城市規劃法》都拿了來。在《城市規劃法》整個法案裏面亦都無能夠針對到我們現在《土地法》正在討論中的一塊具體的用地，當可能是司長也說不定，司長提供俾行政長官請行政長官簽字，以公共利益的理由，因為它配合政府政策的關係，那就豁免它公開競投，用賤價，即是用土地溢價金的計算方式價格，就這樣批了。批完然後才出政府公報，然後才讓公眾知悉。審批過程就可以公眾完全不知道，亦都不公開審議。那就算你加上這一本《城規法》，都一樣存在同樣的問題，並無因為有《城規法》而可以令到這些具體的、豁免公開競投的土地的批給能夠將它公開化。因此我會覺得就是《土地法》如果是這樣，

這個新的《土地法》的確是存在一個非常嚴重的缺憾在那裏，看看政府有甚麼回應。

**主席：**區錦新議員。

**區錦新：**多謝主席。

司長、各位官員：

《土地法》的修訂就是可以說是千呼萬喚始出來。由歐文龍時代到劉仕堯時代，足足等了很多年，要修改《土地法》。為甚麼民間要求修改《土地法》呢？是因為大家都認為因為《土地法》，即是現行的《土地法》，是有很多的漏洞，所以因此要求修改《土地法》。那這些漏洞是甚麼漏洞呢？包括就是那個濫用免公開競投，包括有大量的可以是一些無償的批地，包括很多因為土地利用期無一個清晰的限制導致大量的閒置土地的存在，還有就是，那些已經批給的土地就可以隨意地修改用途、可以轉讓、可以修改計劃等等這些問題，導致可以說在土地問題上面稍為關心的都怨聲載道。所以因此要求修改《土地法》。但是很可惜一件事，就是說，現在修改，政府拖了這麼多年終於拿到來立法會，我們發覺剛才我說的漏洞無甚麼……完全保留在這裏。那這個時候，究竟這樣的修改是不是瞞天過海呢？我舉一個例子，就是說在現在新的……一個在舊有的現行的《土地法》第57條，那個免除公開拍賣的這一個，即是免公開競投，裏面就是有一條“萬金油”的條文，就是“批出用於獲承認有利於本地區發展的建設”，於是就可以免公開競投。這條是“萬金油”來的，幾乎甚麼都可以放入內，結果“萬金油”發揮的效力真的很厲害啊！我們回歸以來處理過幾百幅的土地，新批出的土地都超過百幅，但原來我們只有三幅土地是公開競投，其他全部都是基於“本地區發展建設的公共利益”，就全部可以免公開競投。好了，現在我們見到新的條文就是將這個公共利益具體化了，即現在將它一樣是說公共利益，不過就列了四點來做公共利益的界定，這個似乎那個“萬金油”收細了少少。但是問題弊就弊在那四點列出來的都仍然是“萬金油”來的，那這個才麻煩啊！即是，你很簡單，譬如說配合政府政策的建設，那甚麼叫做配合政府政策建設呢？政府有很多政策的啊！發展環保產業是政策、發展旅遊休閒設施是政策、推動賭業發展是政策、推動旅遊業又是政策，全部都是政策。那配合政府政策建設呢就於是又是可以

全部免公開競投。我都相信一樣事，老實說，任何的建設說它完全無配合政府政策我又看不到，那結果就是用這個大洞又保存在這裏啊！那又譬如興建公用事業的設施，那又可以用來免公開競投。但是，我們很清楚，這個 PS1，即是沙梨頭這一處海擎天這個地段，本來是批來給巴士公司，用來做公共設施來的。雖然上面都有商住用途，但是結果一個轉身就變了……全部變了商住用途，錢就賺大錢了。那這些很清楚啦！興建公共事業設施隨時可以……如果按照現在這個訂立的時候呢，隨時亦都可以變成一些土地戲法的啊！還有參與行政當局發起的城市建設計劃。那這個最精彩就是石排灣啦、石礦場啦，這個城市建設計劃、路環都市化呀這樣，又可以將它工業地變商住地了。兩億幾便賺了兩萬幾平方米的土地了。這些情況我記得在你們的諮詢文本裏面，諮詢的意見裏面是有一個意見寫出來的，就是“凡商業用地都是必須公開競投”。但現在你看到了這些無論剛才說到除了第一點發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務是可以非商業用途之外，其他的興建公共事業設施、配合政府政策的建設、參與由行政當局發起的城市建設計劃呀，這些全部都是可以是商業用地來的。商業用地又可以打開一個大洞用來給別人去用免公開競投的時候，究竟你是怎樣守這個關呢？很老實地說，即是我們要明白，我都明白澳門呢人際關係很密切，很多政府官員同商界亦都很密切，大家都是好朋友。如果那法例寫得不準、法例寫得不嚴密，當好朋友走來拍膊頭，給不給好呢？我就，所以，其實……就算是行政長官和那些官員都難做的。但如果法律寫得嚴密呢，你就算走來拍我膊頭，我無辦法呀，那法律寫在這裏，你都不想連累我吧，大家好朋友！那就可以就是有效阻止這種……過去這種利益輸送、賤賣土地、官商勾結這些問題。那我希望這一點上面司長你究竟在草擬這個法律的時候究竟是怎樣想的？為甚麼不堵塞漏洞呢？我暫時講住一個漏洞先，我剛才講了幾件事我暫時先講住一件，希望司長解釋下然後才續下集。

多謝。

主席：陳美儀議員。

陳美儀：多謝主席。

司長、各位官員：

《土地法》的修改就是要修補法律的一些漏洞，增加在土地管理方面的透明和要讓公眾知悉的。這個是好事也是要支持的。但是有一些需要我覺得是應該要加強一些，也想司長和官員要解釋一下。因為提到有一個第54條那裏有一個豁免公開招標的，在那裏寫了就是說發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業和社會服務的。但是我想知道政府有些甚麼方法去監管這些所謂的不牟利呢？是用甚麼途徑去監管呢？那如果它是發展教育或者文化事業呀、衛生那些，它都是需要向市民收費的，那這個監管是如何呢？同時第二個問題是否指定只是能夠批給不牟利的社團呢？如果有一間公司它都是想發展這些不牟利的事業，那又容不容許呢？這裏是兩個問題。

另外就是說在整個法案裏，應該就是和城市規劃這個法例互相有銜接、有協調的，那我又想問一下這一個法案裏面因為沒有很明確地寫，到底要發展一些大型的項目，或者是一些超高的建築，又或者是在世遺景點附近的這些那樣，那需不需要嚴格去提交一個環評的報告呢？這裏因為《土地法》無寫，就想問清楚司長呢這裏解釋下。

謝謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：主席、司長、各位官員：

司長你在1月3日的時候來立法會的時候，就講到《土地法》是需要用一個非常之高的透明度的方式，和以一個科學的理據來去改善《土地法》將近三十多年的使用的方式的。但你講到非常之高的透明度呢，但是在法案裏面我們的而且確看不到這樣東西。幾位之前的同事都講到這個問題的，尤其是第54條裏面的情況的。那過去的十三年的特區的和而且確土地出現好多嚴重的問題的，一方面透明度的不足，二方面就是多方面的土地的批給、轉讓、溢價金等等，我不想在這裏再將所有列出來。但是現在過了三十年之後新的方案，竟然這個方案，提出這個方案竟然有豁免公開招標的土地，這個非常之不合情、不合理的做法。因為在裏面的條文的而且確會有很多非常之嚴重的漏洞，形成歐文龍事故之後再有非常之多的機會重演的。那我真的不明白其中修改的時候為何不嚴肅去處理這些這樣的問題呢？



第二就是過去我們特區政府都有一個叫做聽證會，現在這個法案裏面又看不到這個問題。究竟這個聽證會特區政府如何看這件事呢？這個就是認證我們澳門市民要求透明度高，知道究竟特區政府當她在處理涉及土地如何去做。我覺得很可惜，真是，這樣的修改，的而且確沒有甚麼新意的。

其餘的就是現在這個《土地法》裏面，很多情況都是運用回過去我們一直使用的《土地法》。我真的不知道究竟你一月份來立法會的時候，所謂講到那高透明度和科學施政的方式，在哪個條文、哪裏可以體現到呢，這個新意？哪裏真的可保證到？其中有一件事我們議會說得非常之多亦都累贅的，我們現時不要說我們澳門市民，我們議會都不知究竟特區政府有多少土地在手。為何不可以放在互聯網？為何不可以讓澳門人知道你手頭上有多少幅地？那些地在哪兒？多少批了出去？批了多少年？多少是將近會收回？這些這樣的資訊是應該在有關政府的互聯網裏面讓人查詢、讓人知道。其實透明度高是會抵銷和會阻礙很多嚴重的事故發生的，其實是需要多做這一方面的，但是至今我們都見不到。

另外一樣東西就是，正常澳門的商人在按正常的途徑永遠都是用很長時間，圖則才可以批出來的，這個亦都阻礙我們澳門的發展。反而旁門左道的方式過去永遠都是快很多，好似火箭那樣得到出來。這些做法是需要……這些這樣的文化，這些這樣的做法是需要現在這個方案裏面，核心裏面體現到出來，人人都知道那遊戲規則是怎樣做才可以符合我們澳門市民的要求。

多謝主席。

主席：陳偉智。

陳偉智：多謝主席。

各位同事、各位官員：

關於這個土地法本身，交來立法會，我想，其中一個好清楚的目的，就是要去堵塞過往關於這個土地批給也好使用方面也好，的漏洞，完善有關土地運用的機制，加強有關的監察、監管，就不是說有關的委員會形同



虛設，好似我們的同事講，就只是點下頭那樣，而是發揮到真正的作用，切實地保障公共的利益。但是好可惜，睇返整份的法律文本，雖然條文都相當多，但是我們的同事剛才都提了，有關的問題，不能夠在這個土地法裏面加以糾正，仍然是存在好多空泛的地方，不明朗的地方。我在這裏是補充，就一個問題，都想聽下劉司長的意見，就是說，關於這個土地的置換。因為在這個土地置換的條文，參考有關相互之間的對比，其實不是有好大的一個修改，而近期呢，社會上面就是好多，即是古靈精怪的事。在個過程當中，有好多人都假借文物保育之名，或者假借協助這個城市發展之名，或者是假借促進這個公共房屋興建之名，不斷地同特區政府達成一個不公平的交易。我想講一個例子，就是，明明是工廠大廈的，慕拉士，工業區，個陣時，同樣的地方可以轉了去，成為了這個商住高層，明明，澳葡政府批給這間公司用來開石礦綜合工業用具、用品的材料的，這個石礦場，完成了它那個工業的用途之後，那它是不是收回，就是要同新公司再傾的，怎樣去置換，或者是怎樣撥出有關的土地出來。在種種的過程當中，可能，劉司長話，唉，因為我們都缺乏那個法律支撐，或者法律的依據，所以我們好難去做，只能夠依法。但係而家睇返，交來給立法會的土地法有關這個土地置換的相關條文的內容呢，仍然是欠缺清晰、明確的置換準則，仍然是交由行政法規去釐定有關的溢價金，我們完全都不能夠掌握有關的一個計算方式以及這個運作的方式，同過往沒有任何的分別。我們立法的目的，是希望保障到我們社會的資源能夠合理地運用，不是讓人利用這個法律本身來到佔用。所以，在這個條文方面，我相信社會人士都有好多的意見提出來，但是能不能夠保證——又一次保證了，真的是——在這個土地法裏面真的是能夠堵塞到過往的漏洞，完善了有關監察的機制，特別是公眾參與的機制，確保不是在小圈子的利益群體裏面，不是在既得利益集團的利益攤分裏面，讓澳門社會的土地資源眼白白地流失，或者被閒置。

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：

今日這個土地法的一般性討論，睇返係法案裏面的第二條的七大原則，而這個七大原則這方面，亦都同司長想探討一下關於公眾知情權的一個原則。因為你裏面亦都講了，在有關的公眾的知情的原則這方面，是要透過適當的方式，讓公眾去了解土地批給及佔用的程序，以提高有關的行政工作的透明度。我就睇返，因為土地法，可以講話千呼萬喚，現在才推出來，亦都同市民有好大的落差，無論是時間點這方面，以至到現在所提上來的有關的法案。這樣，過去的，居民比較，對政府比較詬病的，就是說我們的土地的批給是極之不透明，這樣，以至到社會亦都對政府的土地的政策一直是，即是說保持有一個不信任的感覺。睇返呢一次的土地法，雖然是規定政府是以適當的方式讓公眾去了解有關土地批給或者佔用的程序，以提高行政工作的有關的透明度。但是，我又睇返整部的土地法裏面，只是明文地規定，土地的批給的結果是必須是刊登在澳門的特別行政區的公報上面而已，而對於怎樣去透明整個的過程，我是見不到有任何具體和明確的制度，特別是對於一些免公開競投的一些土地。這樣，一般的市民對於這些相關的資訊，我覺得，就算我們議員，亦都未必能夠接收得好清楚，何況說一般的我們的老百姓呢，怎樣能夠去接收這些免公開競投土地，它的資訊，能夠使到更加多的市民知道呢。這樣，我睇返，是沒有一套有效的機制去透明有關的程序，這樣，只會，就是說，繼續會使到我們的市民大眾，對政府的批地，繼續是一個不信任的感覺。這樣，亦都睇返，雖然過去政府亦都設立一套叫做土地的批給的公開的旁聽的制度，但是實施至到現在，其實社會上對有關的這個旁聽制度的成效，都是有質疑的，更加進一步，好似涉及一些土地用途或者更改一些土地裏面的一些資訊，更加不透明。這樣，有關的一些批准的批示，多數呢，我們就只是見到有關的結果，但是就看不到有關的一些的理據，這樣，可以講，無疑亦都使到社會大眾對於政府的一些的決定的一些的猜疑是不是有存在這個利益輸送的問題。雖然，政府亦都對於土地的運用，站在行政的角度，應該是有一定的一個的自由裁量權的權限，但是，我覺得亦都需要政府的，亦都需要有我們社會的監督。這樣，因此呢，我覺得政府應該積極地考慮，是不是，怎樣將現在我們土地的有關的資訊，批給或者佔用的程序，以至到一些換地啊變更一些土地的用途等等的這些的理由相關的資訊，是不是可以具體地詳細使到社會大眾能夠知悉，以體現這個陽光政府的一個施政的理念？這樣，我亦都睇返呢，有關在土地法的第二輪的諮詢文本裏面，大

家市民都提到，是不是可以引入一個叫做公眾的公開聽證的制度，但係睇返今次整個法案的文本，為甚麼呢，我看不到，見到有關的一些的表述在裏面？這樣，亦都想司長一陣間在這裏作一個介紹。另外亦都想同司長探討一下的，有沒有辦法將我們現在澳門的土地建立一個資料庫，怎樣去配合現在社會的經濟的發展，我覺得，必須是要怎樣去有效去利用我們現在的土地的資源，使到我們的土地的價值能夠充分地去實現。但是現在我看不到特區政府有任何相關的土地的資料庫或者系統，使到能夠有系統地能夠分析和整理不同來源的一些的資訊和整合。這樣，我覺得，這些做法能夠減少一些的資訊的錯誤和一些的重複的可能，這樣，亦都是，這個資料庫，我覺得是可以使到個土地能夠有效地管理，亦都增加這個透明度，亦都讓市民能夠進一步地去監督整個的規劃和決策。這樣，我想看一下司長對於有關的我們的土地建立這個的資料庫，能夠使到我們的居民都能夠有更加多的一個的知情權，這樣，我相信，對於土地的運用，我相信政府亦都避免，即是說，市民大眾對政府的一些的官商勾結啊，以至到一個利益輸送的問題。這樣，我想就著這個的，先就著這個的公眾知情權的問題，想聽聽司長一陣間的介紹。

多謝。

主席：蕭志偉議員。

蕭志偉：多謝主席。

劉司長、各位官員、各位同事：

關於這個修改法案的文本，我想先表達自己一些看法。

首先，看這個整個文本的內容，我覺得，在第二條提及的原則，給我一個很深的印象。究竟整個文本的內容是不是能夠將那個法律的精神表達出來呢？其實，我已經在那個原則性上面，特別是在這七條裏面，我自己本身是看得很清楚的。它主要是提到這些土地的使用和利用，一定要遵守這七個原則。所以，這七個原則，假如我們是認同的話，我們才可以整體去探討整個文本，這樣，我覺得這件事首先要好清晰。而對於整個文本的

內容，我是覺得更加有幾點是值得大家很清晰地知道的。其實在這個修改的法案文本裏面，它對於一些閒置的土地是作出了一些強化監管和有處罰的機制的，亦都有提升那個溢價金裏面的一些內容，亦都有提到打擊非法佔用這些土地的行為，亦都有完善土地批給的制度及怎樣去嚴格去限制一些改變用途及轉讓。所以這幾方面，正正呢，這個文本呢，是回應到過往社會對於土地的批給的一些訴求。所以呢，我對於今次提交的這個文本，其實在一般性的討論，我是表示是支持的。這樣，當然了，大家，剛才有多位同事亦都提到，特別是在那個批給制度裏面那個公開招標為甚麼不強制而設立一個豁免公開招標這個制度呢？其實，我正正想講，在這個批給制度，亦都首先列明了要用強制去公開招標，除非有一個豁免這個公開招標。那為甚麼要設立豁免公開招標呢？我就會去構想番，其實這個可能是不是同土地的使用和利用這個原則裏面第一點，可持續發展這個原則，是有一個關係？因為，如果每一個制度，它都是強制，令到樣樣都去公開招標的時候，它更加有好多事可能那個出發點同持續發展是一個抵觸的。正正是需要一些豁免的公開招標，讓整個社會一個持續發展這個這樣的大原則，在更加有利的條件下面，而創設了一個內容，是讓它去解決這些問題。這樣，我覺得，這個，我是支持豁免公開招標，但是我亦都覺得，在未來細則性討論的過程裏面，怎樣令到我們議會又好我們議員又好，或者社會的擔心，將這些，一些我們擔心的問題，是能夠解決呢？我相信，在未來要探討的過程裏面，怎樣去增加這個豁免公開招標的透明度，一種機制，我相信要在未來去探討。亦都可以透過一些公眾的參與，令到這些豁免的內容，能夠盡早發放到給社會。我覺得，這個應該是在未來這個細則性討論的時候更加要多花一些探討的。

我表達完，到此。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

司長、各位同事：

我就這個土地法裏面呢，就個條文裏面，有少少，想請教下司長的。

就是在法案的第六十條第二款和第七十條的第二款裏面，其中主要提及到對於農用土地的批給和這個基於推動環境保護的批給，可豁免公開招標。這樣，我覺得，這個真係好擔心，因為現在呢，我們，即是，呢輪，大家都好爭論甚麼叫做環保，邊個至係環保，怎樣評定它是環保。如果這樣出來的時候，這樣，環保法又未有，咁批定唔批呢？但係環保唔推行又唔得嘅，因為係一個區域競爭力的重要指標。因為而家我哋要發展，亦都係世界旅遊休閒中心同埋宜居城市，咁你又未有立法，咁但係呢度又豁免，咁究竟點呢？另外呢，就係有關係呢個法案裏面亦都多次提及，係使到公產的土地得以充分咁利用。其實我們的總理溫家寶都提過啦，澳門個邊呢，定係國內，多啲向下挖，上係多啲利用。咁文本裏面又提到，亦都是，喂，有些政府的公產得以利用，當然，這個又可能同這個都市章程法，其他的法規，城規法啊，又有重疊，但是當中最大的問題，就是說，如果公產，可不可以有些試行呢？比如話，有些公屋，或者政府的建築物，這個不存在官商勾結，起多兩層停車場，向下就唔好啦，即係同司長講聲，成本好高，係嘛？澳門的土質好複雜，同埋，相對，一係就叫啲外資大企業嚟起，如果淨係澳門起呢，你嘅成本好高呢，同埋而家，因為以前個啲樓呢，即係都唔係依足法規，咁你一起深基礎，隔離一裂呢，又停工，咁就大鑊啦。我試緊啊。咁呢，就向上起，咁又牽涉到高度問題，咁係咪即係係呢方面就亦都要考慮，就係，比如，如果，試行嘅，呢個係公屋，或者呢，就係政府的建築物，咪係上面起多幾層停車場囉，下面最多兩層起三層止啦，你再五層呢，就好複雜，因為隔離一定有沉降，一沉降，停工呢，又係成個城市，唔發展仲危險，因為挖咗個窿係度咁嘛。起多幾層停車場，咪多啲車位囉。還有，而家我哋成日講，減能節排，咁個啲樓層唔好兩米七一層，三米一層，咪高卅公分，差好遠啦，咁呢，你就採光面多啲，咁呢，就擺個吊扇係度呢，都會係對流，就唔使裝冷氣咁多，或者唔使用咁多冷氣，咁，採光面多啲，空氣對流都好啲啦。係呀，你德國個啲係計立方啊嘛，嗰啲屋，唔係計平方架。即是居住空間亦計埋，你幾高，咁先至為之舒唔舒服架嘛，宜居城市，國際城市，都係將人哋個舒服嘅觀念帶入嚟，咁先至掂架。好啦，咁而家呢個呢，包括我又睇，即係立法會裏面有啲話，意見，即係其他人的，意見書裏面亦都提及呢，點樣好好利用個土地呢？除咗多建停車場，或者樓層高啲之外呢，天台綠化。因為呢，如果你好好利用個個土地呢，係而家德國嚟講呢，超過百分之五十嘅城市的屋頂，超



過百分之五十，係有綠化覆蓋，係真係減能節排，因為呢，就科學驗證呢，起碼省幾度。咁係咪係呢個土地使用的時候，政府帶頭，天面要做綠化。但係亦都牽涉到個都市章程，因為你，起碼你如果種棵樹仔都要六十到一百公分的泥土，咁咪高咗囉，嗰個樓面。種草都要二十公分，咁一定係高咗，咁又抵觸個都市章程法，咁點善用土地呢？所以幾方面，我覺得有啲嘢要突破嘅，就係話大膽啲，如果係有抵觸呢個所謂利益衝突之下，我加浸泥落去仲要俾錢落去添。高啲又如何呢？但係而家可能又面對，喂，起高咗嘅，你低一層，低一層！你都唔係鼓勵環保啦，咁梗係唔得啦。咁係現在嘅高度之下，你批准佢，天面綠化，個高度唔計。咁仲有呢，唔好簡單，樓層高度，即係有計，卅層嚟計呢，你兩米七，咪二十七米囉，十層嚟計，就二十七米，咁如果每層加卅公分呢，你最多去到三十米之嘛，咁都係十層，咁其實你話，唉，咁樣，街影個度咪即係條街咪黑咗？梗係唔係啦，因為以前啲例係葡國嚟，歐洲有落雪，澳門冇咁嘛，澳門就曬到隻狗咁添，夏天。咁如果你話東南西北嗰啲，同一個方向你唔調節一下呢，向西係西斜嘅，最好你起高啲遮住我添。所以這方面，在幾方面是要彈性，咁係呢度就係，如果善用公產嘅土地呢，即係我建議呢，先行先試，由政府建築物行先，咁當然要有科學論證啦，就唔怕被人話官商勾結。但是最重要的，就是剛才所講，環保可以豁免，環保產業。我真係好想啊，即係好多人問我，我話：冇啦，公平公正，都好難。咁但係問題你不推動又唔得，但係推動，乜嘢叫做環保呢？淨係環評啊，都咁多爭議。還有，邊個講先有權威呢？咁我哋嘅標準係邊度呢？咁而家如果唔清楚呢樣呢，好多地，即係，正如頭先有啲同事講，又批咗，又批晒個囉。所以在這方面，咁，我都想聽聽司長的意見。還有，其實我都提過多次的了，我們現在覺得那些土地那麼稀缺，那麼珍貴，那我們是不是應考慮多些人手，多些專業人士去管理呢？分兩個層面，一，政府是不是應該由這個土地管理廳升格為土地管理局呢？升為局級，派多些人手同專業人士去，這樣是不是效率高些，更加專業呢？還有呢……沒有了，你個社會發展都要並軌的了，麻雀雖小，五臟俱全，有些要就要，你開間大士多與開間超市，你開間細士多得個幾條友。可能呢，如果你以生意額嚟計呢，超市呢，就真係人少過你細士多添，這個實事求是。好了，咁你個土地管理局，專門專責對住嗰啲法律文件啊租約啊，合不合理啊，比如剛才講的甚麼這個批那個批，這樣，有一個團隊的人專門去對付它才可以的。這樣，再講，現在我們的

諮詢委員會裏面的土地諮詢委員會，好似都好多年的了，這樣，是不是可以加些新人落去呢？加多些專業人士落去呢？比如話法律啊，有關或者其他的，即是環保啊各方面，這樣就能夠俾多些意見政府，如果委員會的成立的意思是真的是想聽意見的話，就應該搵多些專業人士加入去，在現在的基礎上擴大，以配合這個土地法的改變之後而增加的工作量，聽多些專業的意見。這樣，當然了，甚至有個建議呢，其中，當然可以官委一些啦，有些可以直選的。即是社團那裏呢，就應該就是社團去選這個，自己推薦一個代表社團的人出來，當這個社團換領導人的時候，這個人都要換，不是跟這個人，這樣就代表到個社團了。因為比如現職的理事長，他們都沒有份參與你們那些的，因為之前的理事長，那當然是，不是說他不好，新的在現職，那他回……

主席：麥瑞權。

麥瑞權：……去才可以更加好溝通。

主席：不要講到咁具體，因為我們今日一般性，還有一些大的問題第二日講。

麥瑞權：OK，不好意思啊。這樣，到此為止，想聽聽司長的意思。

多謝。

主席：林香生議員。

林香生：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

土地法要修改，我相信這個是社會大家都期望的，亦是我們大家講了好多年的了。當然了，這次的修改焦點，這次的修改焦點，我想兩個部份的情況，一個部份就是，社會上大家對土地法裏面現行的土地制度，那些憂慮好那些現狀好，過去那些所謂，大家覺得不是很妥當，是嗎？東西就拎咗出來，簡單講就，好簡單講，就是官商勾結，利益輸送。那這裏來講，

我們修改這次法律，我們可不可以解決這些事呢？這個是一個焦點問題。另外一個來講呢，就是，我們特區進入了一個新的社會時間，我們亦都，十幾年之後。土地是我們最珍貴的資源，那整個土地的運用，怎樣能夠恰到好處，又透明。這次來講，從法律上面，我們寫了個第二條，寫了七個原則，但是好可惜，這七個原則我們怎樣……我好希望一件事，這七個原則怎樣能夠在我們細則性討論的時候真真正正擺到入去條文裏面，讓大家都摸得著，是吧？第二個就是，現在有些土地，那個概念，在這裏要搞番清楚，一個叫做公產，一個叫私產。而現在公產這個條文，圓圈到圓圈的，沒辦法理解到這個公產是一個甚麼概念，總之法律規定的叫公產。這樣，另外一種公產叫私產，又是另外一個。它兩樣都是國有土地，分開公產私產。現在我們定義不清楚。私有土地，這裏很清楚的，有私人的，是吧？另外一個，從土地的分類亦都有個處置的問題，就是叫做都市化，具都市化。還有一個農用土地。我不知現在，可能以前有批給了農用土地的東西，但是現在，在澳門，我們連雞都不准養啊，農乜鬼嘢用啫！？是吧？但是好多還是農用土地的東西，我們這次怎樣去完成，有些事去解決番一些問題？老實說，寫了落去個法律，最後來講，喂，我現在可不可以向政府要塊農用土地啊？我現在鍾意耕田，現在不是說沒有價，有價的，種有機東西有價的，是吧？所以現在我們這個土地法，我始終覺得，土地法要修改我支持，但是亦都希望政府在討論的時候，真是採開放性少少。在細則性討論裏面，亦都應該是回應今日好多我們同事提出的一些問題，能不能夠在土地法裏面得到切實的修改，是吧？比如，好簡單，現在我們希望做好整個土地的利用的情況的事，是吧？你轉好，你那個無償批給好，有些事，確實，寫了落去，最後有沒有些條文係鉗得番佢，怎樣去做，那這些事來講，是一個好程序好複雜的問題。當件嘢我唔信任你的時候，你寫到幾靚都好，我都是不信任你的了，是吧？但是在行得通的情況底下，確實要，老老實實，有些事是我們行了二十幾年，裏面，在實踐上面的問題，我相信是，大家都好清楚，特別要解決的問題在哪裏。我想，這裏來講，從土地法制訂的角度來講，我相信，特區政府只有一件事的利益，就是澳門人，澳門的利益。所以在這裏，怎樣去做好，這個，我還是希望在土地法裏面能夠貫徹到一些新的寫法，比如第二條我現在如何貫徹到落去，比如有些事怎樣能夠更新，去理順整個社會，特別是透明知悉這個情況，怎樣理順，



讓公眾能夠有一個很清楚的狀況。因為，老實講，你說在澳門，我們如果寫個法律，今後所有都不批地的了，就只是賣地的，老實說，澳門，我都幾驚！最後我買了之後，我投了之後，我不動，你都幾死，是吧？所以，這個，因為澳門好細，所以我那個問題來講，究竟我們用一個甚麼制度好呢？是吧？但是，始終，公平、透明，我相信政府應該向這個方向去。我的意見在這裏。

**主席：**關翠杏議員。

**關翠杏：**多謝主席。

司長、各位官員：

其實，土地法的討論已經兩節了，到現在為止，這樣，我相信我們所有的同事的發言，基本上都是集中在幾個點上面。第一個就是大家都好希望知道，政府這次的修法，新法同舊法相比底下，怎樣填補過去的漏洞。我相信司長你在回應的時候，你一定要去解答清楚這個問題，如果不是的話，我們開多五個鐘頭會你都沒辦法搞得掂。第二個就是，我相信，大家，全個社會都是好關注的，就是，在這次土地法的修訂，怎樣避免官員裁量權過大的問題。第三個就是，由於政府現在在這個新的土地法裏面，仍然是擺有一個可以豁免公開競投的條件，講到的公共利益，其實這個一直都為整個社會的詬病，就是誰界定甚麼為之公共利益呢？有甚麼機制有甚麼程序呢？整個法律是看不到的。第四個就是關於公眾知情的問題。雖然，司長在你的七大原則裏面都講，即是第二條裏面亦都講了，但是我們細心看一下，是甚麼呢？現在的條文，所謂的知情就是將申請者的資料去讓你知一下，那公眾怎樣參與呢？真正的知情其實是要能夠參與。第五個當然是溢價金那個快速回應機制的問題。我相信我們所有同事講的，都是希望在這些問題上面作出完善。其實，土地法三十幾年落來，現在最重要的一個問題就是時間環境都變了。過去制訂土地法，同今日，個環境已經完全不同了。我們澳門高速發展之後，現在基本上連土地都有咁滯。除了未來那五幅填海地，現在政府手上可以有甚麼呢？其實整個社會都期望通過這個法律的訂定，政府能夠真真正正做到特區利益的守護者。土地不應該再是一種投資增值的資源，而是怎樣成為澳門未來持續發展這個有效的資

源。所以我覺得整個土地法的修訂，政府現在你今次面對著議會的質疑呢，就是說，你怎樣告訴我們，我們可以看到這個前景。本來我都覺得，剛才蕭志偉議員和林香生議員都提的，其他有幾位同事都提的，第二條裏面講了七大原則，但是大家好似看到的條文，你硬是滿足不到這七大原則怎樣落實得好。這樣，我真的是想，如果這樣拗落去呢，即是，這個土地法都幾難通過。但是對於三十幾年才改的土地法，我告訴你，我一定支持的，一定要改，但是怎樣改呢？我希望政府在這裏議會要做一個承諾，你是決心要按照這些原則的指引來到修改這個法律的，我們將來立法會可以在這裏去努力，去完善和滿足這個制度。另外，特別是司長你在上一次的引介的時候，其實我都覺得你裏面提了七點的內容，如果你能夠在整個法律裏面的核心，符合了這七點內容的，我相信我們議會的同事會支持的，但是現在的條文是滿足不到的。所以我希望司長你能不能夠在我們表決之前，去給一些信心我們，就是剛才林香生問你的一件事了：政府是不是可以對裏面的條文的一些盡量有些開放性的措施？通過同議會的合作的探討，去改善有關的條文？我只是提出這些問題而已。

多謝。

主席：崔世平議員。

崔世平：多謝主席。

司長閣下：

其實大家剛才好多同事都提了不少的意見，我亦都想補充少少個人的意見啦。

其實，我們看到這個修改，其實都，大家想的是，加強對於個土地的拍賣，就不要說太過多的直接批給啦。但是其實我反觀一些條文，其實，都希望司長能夠再解釋清楚一下，就是說，雖然我們土地是會拍賣，但是拍賣了之後，它的合約條文裏面有沒有一些使用的限制，使用期的限制？基本上我們合同的議定的擬本，它有沒有些基本的元素應該要考慮？我想，這個會幾有幫助，因為我記得在做舊區重整的時候，大家都花了不少時間，就是好多拍賣的條文裏面，即是基本的合同，有一些原則性的要求

其實會列明出來的，這樣，我相信這個會是幫助大家，當他落標的時候，投標，知道他們自己要負的責任。這樣，亦都避免日後因為條文不清晰，使到這個合同的執行比較有困難。希望司長可以在這方面給些考慮。第二方面就是，如果土地不拍賣了，這樣即是直接批給的啦，這樣，通過批給的時候，其實，我覺得，大家都比較擔心、關注的就是個溢價金的計算。在文件裏面我們看到，就是說這個溢價金的訂定是會考慮它的位置啦用途啦溢價啦，通脹的指數，以及過往公開拍賣的價錢來到作為考量。但是我都好希望，就是政府除了這幾個因素之外，亦都考慮一下，就是說，好多土地，其實，經常都有土地的交易的，這樣，在財政局裏面其實亦都不乏資料，就是關於不動產的近期的交易價格。我亦都希望政府能夠在這方面亦都適當考慮下多些的元素，令到計算這個溢價金的細則能夠是更加完善一些，而且在它的更新的時候，我亦都希望，就是說，在有關的條文裏面適當給一個，有幾頻密地去調整這個溢價金的計算制度。因為這個時間都知道，就是說，土地其實是好海鮮價，這樣，如果它的調整太過稀疏的時候，不一定能夠反映到實際的市價的時候，它怎樣的情況呢。同時，還有一個題目，就是希望政府亦都能夠解釋清楚，就是說，無論是直接批給或者拍賣都好啦，都有一個利用期。而在利用期的定義裏面，就是第一百零二條，我們看到，就是說，它所講的就是說，那個批給是，那個利用期是以這個工程准照作為一個計算的日期的，這樣即是說基本上我們入個申請，在收則的時候到那個利用期，就應該是這樣定的了。但是我看到的，就是說，基本上，好多，最近或者是過往多年，政府批給的合同多數都是卅六個月利用期啊或者四十八個月利用期，但是對於那個利用的建築物它本身的建築體量好似不是有一定很直接的關係，這樣，想問一問政府，就是，對於你定那個期限，是怎樣定的？是否可以等我們知道，就是說它的建築體量，是不是即是起一個好大的屋邨又是四十八個月，起一幢五層高的樓，可能又是差不多？這樣，在這方面，其實都會創造好多比較混亂的情況，大家都不是很清晰的時候，對於他們的保險等等，都很有一個的問題，想希望政府是能夠清晰些給我們一個更好的了解。同時，這個期限的計算方面，我都希望政府可以考量下，就是說，因為在條文裏面亦都講到，就是說，無論你是定了卅六或者四十八個月，那個申請人當他簽了合同的時候已經開始計，起標的了，但是他在組織的時候，我覺得這個是他的責

任，因為他應該越快越好。但是當他交了這份則給政府的時候，我們成日都投訴，就是說，這個批則慢的情況，但是無論批則快與慢，其實在這個利用期裏面，又沒有適當反映，就是說，因為政府在這方面用了時間多了而令到這個合同其實是可以順應延長，所以反而來講，就是說，在這方面是不是會有一個更公平的做法，就是適當考量他的利用期，好似我們捉國際象棋那樣，即是當那個行棋的時候，在自己身上的時候，那個應該計鐘的，但是不是在自己的時候，是不是應該停一停個鐘呢？當然，我們亦都知道，有法例講到，政府在定期裏面，六十日或者九十日，要完成這個審批程序，但是大家都知道，好多時在這個審批程序裏面，亦都是，有它的實際的運作情況。這樣，可不可以在這裏考量的時候，利用到這種的比較實際反映情況，能夠實事求是土地法的修改裏面，亦都能夠將這些合同的有關的細節都可以提得更完善呢？

多謝。

**主席：**好，我將個時間交俾司長，看看好多位議員的發言，但是問題都相當集中的。

**運輸工務司司長劉仕堯：**多謝主席。

好多謝剛才各位議員提出好多好寶貴的意見，我諗首先作為今天一般性作為一個討論的，在我們今次這個土地法修改文本裏面，我們提出了七大的原則，我想剛才亦都聽大家的討論，我想大家是應該基本認同我們的原則，我想好多，就說這幾個原則在未來的條文，落實實施，是怎樣能夠體現到出來，這個我一陣間稍後方面，其實我們亦都做了一些分析，怎樣在現有條文是能夠體現到的，我在這裏亦同各位作一個介紹。

或者其實我作一個整合，大家剛才提出好多的問題，我想基本上可以說是分為幾個重點：第一就是說，在現在我們新的土地法的文本裏面，我們仍然是保留了以公共利益，免招標作為一個批地的機制是仍然保留，這個機制對於我們未來社會發展是否有一個需要，我想需要第一個先討論這個問題，如果我們討論了這個問題，如果覺得不需要，這就即是無了這樣東西，如果是有需要，就是另外一個問題，我們新的修訂的文本，怎樣能

夠這些以公共利益免招標批出的土地，剛才提出大家的所謂的漏洞又好，一些質疑又好，新的條文裏面是怎樣能夠切實地是防止會出現，如果大家同意我就在這兩個方面同大家作一個比較確切一個探討，我諗首先關於是否需要保留返這個政府具有一個自由裁量權，批出的土地方面，我諗這個可能要講返一些少少的歷史，關於個情況，以前有，未來是怎樣？剛才聽到頭先各位有部分議員亦都提出了，這裏我希望提出就說，我們首先要講返一些歷史就是我們亦都看到在我們回歸之後，我們特區是在經濟及社會方面的確是取得一個好大的發展，但是我們又必須同時要承認在這個發展的同時，我們的空間的格局，以及我們的利益的格局亦都發生了一些好大的變化。點解會是這樣，大家其實都可能提出了，就說我們原有一些的制度，未夠能夠及時跟得上，舊有的制度，舊有的法律，可能是能夠符合了以前的一個情況。

而我們回歸之後，這麼大的社會及經濟發展，這些的制度是的確是無辦法跟得上，因此就出現了會有一些甚麼的問題，譬如使到我們的城市空間的發展，我們土地資源的配置，或者我們社會各方的訴求及平衡等，都是出現了不協調，這些都是因為我們現有的制度跟不上，因此亦都出現了社會在過去都是要求政府是對於一些城市發展有關的法律，法規是希望盡快完善，這個不止單單我們今天所講的土地法，與城市發展有關的，譬如好似我們下一個的城規法，或者一些坊間亦都有，都市建築法律制度，或者一些更旁及的，可能一些專業制度，或者一些更可能是離得遠少少，都是日常有關的，防火規章等等，其實這些所有的法律法規，或者這些制度，其實是當整個城市發展是息息相關，當然有些舊區重整等等，都是與我們城市未來發展是相關，因此是適當的，我們是在同一時間，對於這些的法律法規，同我們的城市發展建築有關的，一齊來作出討論，作出一個完善。

因此，政府亦都是認同了，亦都為了滿足社會的訴求，因此，在過去的時間，已經用了好多時間，起動這方面的研究，對剛才我所講的一些法律法規，亦都起動了相關的研究、探討，亦都作過多次的諮詢，而得出了我們今日土地法的諮詢的文本。

我們必須要承認，每一個政府它的施政的目的都是為他們的居民謀福祉，怎樣謀福祉的，這個亦都是體現了唯有是怎樣能夠推動到社會及經濟

的發展，而我們必須亦都明白，推動這些社會及經濟發展，他一個好重要的元素就是說，必須是透過一些建設發展的項目，而這些是離不開我們的土地資源的一個支撐，因此，土地資源是的確一個政府推動整個社會及經濟發展必須及必備的一個這個元素。我想我們亦都睇返，我們在過去上世紀，六十至八十年代，我們澳門當時的工業主要是一個神香、火柴，或者是一些的炮仗，我們過渡去我們一些比較高增值的一些產業，譬如製衣，這個紡織等等，其實在當時政府是批了好多土地，起一些工廠大廈，是支撐了我們的工業在這方面的轉型，亦都體現到我們上世紀八十年代的，我們在這方面的工業是得過蓬勃發展，是當時亦都製造好多就業，是解決了當時社會的一些問題。

回歸之後我們亦都看到，這個博彩業的開放，開放了之後我們亦都看到，我們是開放了之後我們的經濟發展亦都得到一個好長速的一個增長，而在這方面亦都少不免我們亦都是一個土地是作出一個提供作一個支撐，因此我們亦都看到就說作為一個地區，他要推動他的社會及經濟發展，同時我們講過是可以持續發展，可以因應外圍的經濟變化，經濟的周期，作出適當的調整，這些的政策，這些的在產業的改變的過程裏面，都是同政府是否具備在這個土地批給這個裁量權是有一定的關係。但是我們亦都必須要重視一點，就說以這個理據批出土地，不代表這些批地的原因，他無一個好清晰的目的，無一個好清晰的規範，可以是沒有透明度，是可以沒有公平性，這個我們是不同意，因此我們覺得政府應該具備一個自由裁量權，在未來的推動社會經濟發展的同時，這個以公共利益批給的機制，亦都必須同時具備一些必備的要素，就是剛才我們所講。

或者更宏觀一些的，就是七大原則底下，所以在今次我們裏面，雖然保留了以公共利益可以免招標土地的批給，但是都要有我們開宗明義在今次這個文本裏面的七大原則，至於這七大原則是怎樣表現的，我一陣間都嘗試在以下一些的情況裏面同大家我們會作一些介紹。

大家剛才亦都質疑可能現在新的修訂的文本同舊法無好太大的分別，但是這裏我是不同意的，我們覺得今次這個文本比上一次的文本是有好大的分別，尤其是在大家剛才質疑了好多過去的一些所謂的利益輸送，或者是一些官商勾結，這些所謂的一些講法，而這些講法我們是認同剛才其實



都是講了，就說當這些批地的程序，他欠缺了他透明度，或者官員的裁量權太大，他好多時就出現了一個俾坊間會覺得他合法但不合理，我們現在的解決這個問題就是我們批給這個土地，怎樣要有透明度，而對於政府的自由裁量權，酌情權，我們怎樣是適當地作出限制？因此在未來裏面，我們現在現法及舊法，我又怎樣可以看到在政府這個裁量權作出一個限制，在底下裏面我們亦都可以體現得到。

如果大家認同我剛才所講，作為一個政府為居民求福祉，推動社會經濟發展，是需要有這個土地的資源作為支撐的話，跟住落去我就……上次提出了就說如果政府以公共利益免招標開出這些投資土地，這些理據是清晰，這些具規範，往後的就說，如果這些土地是批給了，我們怎樣是能夠令到這些土地在個整個利用，或者在個利用完了之後，在個使用過過程中，是能夠切實有效地按原來的批地的目的去作出使用，這個亦都是我們今次在修改這個土地法裏面，是花了好多精神，亦都花了好思考是去作出一些研究，亦都是作出一個制訂，我想剛才大家所講的一些的漏洞又好，或者有一些的質疑，其實他都是要透過某一些的環節所去體現的，通常大家會去講到，是否改用途？是否這個我們說轉售，又說這個即轉移？是否拿了返來可以賣？這些批給的，它往後它有一個臨時的批給的續期，它往後的一個確定批給的續期等等，其實都是會剛才大家所質疑會出現所謂的一些的漏洞，或者我們看返現在現有條文的方面，我先講就關於這個批給方面，我諗在臨時批給，換句話說，即是個利用期方面，大家都會質疑就是閒置，批了的地，有無利用，或者擺了在那裏。對於這個問題，在利用期裏面，我們今次裏面，我們都已經講得好清晰，剛才有議員亦都提出，質疑了個批則等等，這個有關個利用期裏面，我們會設定了不同的一個機制，它亦都分段要符合我們的遞交計劃，申請准照，起好它，其實我們都有個期限，每一個期限，如果它不達到的，我們亦都有處罰了他的機制，當然最大的處罰我們收回相關的土地，這個是一個條文裏面是已經有。

而作為，當然有一些某一些的原因，他作為，我們是否這麼嚴？一過了幾多日我們收返，我們會有一個容忍度是俾佢，收返，但是作為我們有阻嚇作用的，這些如果就算他是延遲的，我們都會處罰，因此在今次的處罰裏面是非常之嚴厲，大家看到，如果我無記錯，他一天是相等於溢價金的千分之一，換句話說，他如果是一百日的話，他已經要付這個相關溢價

金的十分之一。

今日我們現在講，我們的溢價金的裏面是數以億計，這裏三個月一百日，在整個工程計劃裏面，它其實不是一個好長的時間，你稍為有……它基於它自己本身的延誤都有，但是它都已經要付出這個，因此，在這方面是體現到在個利用期，在這個臨時批給裏面，我們已經有一個條文是防止了這個不切實的利用，或者可能會出現一個閒置，一個相關的一個情況。

另外，在臨時批給已經好明確，說到明第四十八條你看到，是臨時批給是不可以續期，這個已經好清晰。

跟住我們就是落返去確定批給裏面，確定批給裏面亦都說，當然你而家批給了，他的計劃裏面要起些甚麼，起些甚麼……它已經是能夠是起好了，起好了而且牽涉到說，如果它確定批給，我們要同它續期，因為法律裏面規定，它經過幾多年它要續期，它不是一個永遠，而在這個續期裏面，我們亦都有一些新的限制，就說要確保，就算他這個計劃，經過某一些年份，譬如某一些建築物，它是否切實按當時批給他的利用？因此我們在條文確定批給，我們提出了，荒廢棄用的這些一些的定义，如果是會出現這個這樣的情況之下的話，我們是有可能是不會同它延續，或者對它這個定期的批給作出續期，它是必須得到我們預先的許可，我們先可以做。不同現在，現在的，你起了的，已經完成了利用計劃，你是可以去續期，不需要得到我們許可，但是我們說對於既然你以公共利益，免公開競投，我們監察，不止監察利用期，你有無起這個建築物？這個建築物起好之後，日後續期，你有無起好利用，其實在條文裏面我們都還會去作規管，因為一到你就去續期的，如果我們覺得你根本無利用，或者你出現一些的变化，與當初我們批地俾你是有分別的，我可以不同你續期，這個條文裏面是好清晰到有這方面一個講了在這裏，這個是俾政府在日後對於這些這樣的例外批地裏面，是一個更好的作出一個監察。

或者在一些特殊情況裏面，我們覺得某一個個案，不止是這樣，我們是在它的續期裏面更要加設一些更嚴厲的措施，條文裏面第四十九條亦都寫了在那裏，所以說我們看到這個批給，不論臨時批給，確定批給，在個續期裏面，我們已經是設定了一些好嚴格的機制，當然大家會提出，這些嚴格機制會是怎樣？正如剛才議員提，我們願意同大家在細則性通過怎



樣就這些這麼嚴格的一些原則性的條文，是能夠切實落實到的，我們願意在細則性討論，同大家作一個討論，總的都是那句，怎樣是達到七大原則？怎樣是能夠達到維護特區的利益？這個是我們今次的立法的目的。

跟住之後是有關這個修改用途，修改用途亦都是剛才大家提出了好多的質疑，因為以往是否有好多修改的用途出現了，這個牽涉了就是一個地的變化裏面，我認這個修改用途，我們首先就說因為我們以往是無一個城規法，我們亦都無一個法定的一個總體規劃，一些詳細規劃，因此個土地的用途分類裏面，的確是無一個法定的程序，的確這方面是俾政府一個好大的酌情權，而剛才大家亦都提出好多的質疑，其實個來源就在這裏，但隨住我們城規立法，城規立法裏面已經對我們制訂我們的總體規劃，我們的詳細規劃，在所有的土地用途分類裏面已經好明確地分析了之後，以及在城規法裏面，這些詳細規劃，總體規劃，它經過是一些的高透明度諮詢的一些程序而得出來的，這個應該是得到社會的認同，亦都是具一個高透明度。這個亦都不是說政府我隨時三時三刻鍾意改用途，這樣改這樣改，是無這件事的，因此，修改用途這方面第一關的，其實已經由未來的我們的城規立法，我們的詳細規劃，或者我們的總體規劃是負責已經把關，因此這個我們亦都擺了七大原則裏面其中有一個規劃約束的原則，是更體現了，這個未來已經不是一個土地法所規管的一個功能，不是土地法功能，已經不是規管，它只是按城市規劃的立法，我認這個問題可以我們再傾落去，下一個法案傾城規，我們可以在這方面再大家作一個討論，這個這些規劃的程序是怎樣透明？是能夠怎樣有公眾參與等等。

但是我們亦都落到去在今次我們土地法裏面，我們好明確地亦都說明，如果這些以公共利益免招標的土地批出了之後，不論他是否已經利用了，或者未利用了，所謂利用了，即是說他已經完成了個利用期，已經完成了個臨時批給，進入了一個我們叫做確定批給，當如果要修改的話，首先我們會第一個考慮，除了要過了城規之外，城規第一關一定要過的，不過城規，無的，就一定是無，就算是城規是可以改，我們都要看就說，究竟這個修改同我們當初免招標批這個土地的理由有無抵觸先？這個就最主要就說我們鎖是這個，不是因為城規，已經因為某些原因他改變了，有無抵觸？這個就說我們土地切實利用一個好重要的原則，如果有抵觸的，我可以不批，因為好清晰，我當初以公共利益，免招標公開競投，我們必須

要詳述個理由是甚麼先？你是達到甚麼的公共利益？我想達到甚麼的目的？如果我寫了在那裏，你要申請修改用途，我想第一個問題就說，是同唔同他有抵觸？如果有抵觸的，對唔住，無得修改，就算城規是可以改用途的，這個是無得修改。

因此，其實同樣道理，在一些專用事業的批給裏面，合同裏面已經講得，這些的土地批給他用一些作為公用事業，他其實亦都會同他本身服務的合同，或者他專營的合同掛鉤，當他無了這個經營合同合約裏面，他因為這個原因我批給他的土地，因為是免公開競投，我都會收返，這個在條文裏面已經是非常之清晰解釋到土地是批出裏面，我們怎樣是要能夠令他切實有效的利用。

我諗另外一方面我亦都要講到就是說這個我們叫轉移或者是替換，即是說你是否可以將你這個土地去作為一個轉讓？我想對於這些免公開競投，或者是這些以公共利益批給的土地，首先我們會提出一百六十條，這些是不可以轉租先，如果你是轉租的話，你是會引致整個的批給失效。如果你要作為一個移轉的話，你亦都必須首先得到政府的一個預先的許可，要得到事先的許可，這個我們在法案的第三十八條裏面，我們亦都好清晰地確定了。

另外方面，就算這些的批給已經我們落到去一個確定批給裏面，但是我們在當初批給的土地裏面，我們可以在合同裏面設定了是必須得到我們的許可先可以移轉的，這個我們在條文裏面，在今次裏面我們可以加落去，你的移轉就算你已經進入了確定批給裏面，我們覺得有需要的，你都要獲得政府的預先許可先能夠移轉，當然這一點我們要在這方面亦都基於一些批給的特別性質，必須要詳述在這方面，這方面在第一百三十八條裏面亦都有講，一些的無償的批給，一些的專用的批給，或者一些專營的業務，是絕對禁止是作出一些的替換，一百三十九條裏面亦都有講，而我們在今次的條文裏面，亦都提出了這些移轉裏面，會否牽涉到一些的投機性？如果我們在這些的移轉的過程裏面，就算是入到一個確定批給裏面，我們在條文裏面，是不能具備一些的投機性，當然這個具體怎樣去操作的，都是我們如果今日我們這個法案是能夠得到通過的，我們是會在細則性裏面就這些的，以公共利益免公開競投的土地，在個轉讓裏面，怎樣是能夠是這些防止到一些的投機性。

雖然我們剛才所講的，不論在移轉，我們在這個續期，在修改用途裏面，這些不同的環節，我們已經的設置了一些的關卡，設置了一些制約的機制，但是我們覺得這個還未足夠，因此我們在條文的第五十五條裏面，一個特別條件裏面，是在一個整體裏面再設有一個機制，就是說對於這些的以公共利益免招標的批給的土地，我們還可以在多方面設出一個機制，譬如我們是對它的溢價金訂定，對於他們預約買賣合同的限制，他要轉讓的時候他的受移，受轉移人的資格，即是說你買那個人的資格我都可以作出限制，這個條文裏面已經講出，你要轉移，我會在個條文說明，轉移人的資格我都可以在批給合同裏面作出限制……

**主席：劉司長：**

我想知道一下，即是說你還有幾長時間的發言？

**運輸工務司司長劉仕堯：**還有好快，好快，俾多五分鐘我。

**主席：**俾多五分鐘？好啊！

**運輸工務司司長劉仕堯：**OK！而今次一個最大的分別就說我們在這裏引入了一個實物支付溢價金，這個就是說我們聽了社會意見，譬如有一些土地的置換，基於我們要開路那些地，我又俾一些你，基於完全一個公共利益，但是當然大家會質疑，溢價金是會否高低？這個是另外一個問題是我們去專題去探討，就算如果不是這樣的，譬如有些情況，我可以不收你的溢價金，大家質疑，我就要你的樓俾我，到時個樓升值的，我政府收就一樣了，這個其實亦都是一個替代方案，如果在溢價金裏面大家覺得可以多了一個方法，可以大家我同你分樓啦！我同你置換個土地，我不要溢價金，你俾單位我，你俾返單位我，我就同時可以保障到我權益。因此在這裏裏面，亦都有了這個相關的。

因此，我們在這方面在個整體裏面覺得我們的新法比起我們的舊法，在我們剛才裏面的各個方面，我們已經設置了我們一個限制的機制，亦都防止了社會上對以往的對一些以公共利益免招標批地出現的情況，是能夠作出一個約束。

這個我暫時在這裏作出這些的解釋。

多謝主席。

**主席：**請問有無議員再要求發言？有，好。有的我們聽日下午三點鐘就繼續返這個土地法的一般性的討論。

我們現在休會。



## 2013 年 2 月 5 日全體會議摘錄

賀一誠主席：夠鐘啦。

各位議員：

因為主席有少少其他活動，所以佢遲少少返嚟，所以呢一 part 由我頂住先，好嗎？

我們繼續昨日我們的《土地法》……夠人了，夠人，夠人，夠人。齊數啦。這樣，我們繼續昨日我們有關《土地法》法案的一般性的討論。

歡迎劉司長及有關的官員。

好，請區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

我們繼續昨日這個討論。

司長昨日解釋講《土地法》的時候，其實就是，即是俾一個信心我們，就認為，凡政府做事就是為居民謀福祉的。只要有這個信心，的確，如果有這個信心的話，我們將個法律怎樣立法都其實問題不大的。但是問題就是說，這個為居民謀福祉的保票，就很多時候令人質疑的。的確，如果司長你肯安排去做一個民意調查，問問澳門特區政府是不是所有的行為都是為居民謀福祉的，我想都可能幾大爭議的。當然了，居民是甚麼居民呢？這個居民如果指部份的關係戶呢，這個可能性係幾高的。但是現在回頭看，《土地法》方面，即是不要靠這些保票，我們都是最重要都是看一下個《土地法》個內容現在的寫法，究竟是不是真的是能夠，正如我昨日所講，是不是真的是能夠堵塞個漏洞，而不是靠叫句口號，就是說：總之你信我們啦！不是這樣的。

昨日我主要就是講關於免公開競投的問題，這樣，我想知道，就是說，昨日我都講了一些例子的，其實究竟政府有沒有可能在未來的討論裏面，真的是去設定一個原則，是令到凡商業用地都是必須是公開競投的？因為如果有這個原則的話，這樣就好辦事了，如果不是的話，在這些這樣的所謂公共利益底下可以免公開競投的話，其實就同原來的《土地法》其實是並無分別的，萬金油的理由繼續是萬金油的理由。昨日司長亦都講到，就是說，要推動社會的經濟發展需要個土地的支撐，這個當然了，沒有土地就沒有可能去推動個經濟發展的，但是這些土地應該是怎樣俾出來的呢？這些土地是不是真的是應該可以透過免公開競投來到支持個經濟的發展去做的呢？是不是說如果沒有這些免公開競投的時候，澳門的經濟發展就即刻停頓，會死亡呢？我又不相信。所以我覺得這點上面都是必須就是在公開競投這個關上面必須要把得好，而把得好這個關，關鍵是在於個法律是怎樣寫而不是在於官員的承諾係幾多。第二個，亦都是，就是講的關於那個無償批地的問題。因為無償批地的問題亦都是一個幾重要的問題來的。因為現時，即是我們看到這些所謂公益法人、宗教信仰團體，這些可以去申請一個無償批地的時候，而這種無償批地其實過去亦都好清楚，情況都嚴重的，其中我經常指出的就是科技大學，它是無償批地獲得廿幾萬平方米的土地，是無償批地。現在我們看得到，在現在的這個新的《土地法》的這一個法案裏面，這個無償批地還可以轉為有償批地，即是說批，用無償批給他之後，然後可以變成有償批地，這樣意味著甚麼呢？意味著應該變成有償先。當然是可以容許它改變用途才会有償啦，如果不是，我批了間，批了幾十萬平方米給一間大學，是無償批地的時候，怎樣變成有償呢？是不是即是意味著如果我有這個法律，就是容許有償變無償……無償變有償的時候，是不是就可以變成出現了這些土地可以去改變用途呢？這個是很令人感到憂慮的。更加重要的就是說，當然，政府是以這個公共利益為理由去進行這些所謂的無償的批地，這樣，問題就是說，這個這樣的無償批地，本身的透明度不高的。雖然政府亦都承諾說會用某一種的形式來到去讓公眾來到去知悉，但是這種形式是甚麼形式呢？涉及到公共利益，特別是土地，這些這樣重大的公共利益的時候，我們一直都主張是應該放來立法會來到進行一個討論。放來立法會討論，其實就是讓公眾有個知悉的機會，亦都透過議員的討論來到去讓政府，或者甚至讓獲批地的承批人在一個議會的場地有一個解釋的機會去闡述究竟為甚麼需要作這些這樣的批地。雖然我們一些同事就講，話民生無小事，所有關係民生的都大事。如

果用凡是重大事件的都需要拿來立法會討論的時候立法會不得了，那這些是大小便不分的而已，其實就。正常來講，甚麼叫做重大的公共利益呢？那這些土地這麼大的其實一定是重大的公共利益了。希望能夠作為一個重大公共利益的時候，能夠拎到來立法會進行辯論，有一個這樣的機制的時候，這樣，我相信公眾就是會放心一些。

另外關於就是在閒置土地的問題，亦都是可以講，原來，現時的《土地法》存在的其中一個漏洞，而導致好多土地被人囤積居奇。但是，現在新的《土地法》法案裏面，仍然是容許將這些土地被人繼續可以閒置，比如話，舉個例子，其實第四十九條，一些這樣的批地的時候，如果超越了個使用期的時候，甚至是荒廢或棄用的土地，都是可以透過行政長官批示來到讓它繼續落去的，即是這類這樣的東西。這樣的時候，這一種的閒置土地究竟怎樣才能夠確保現時，現在現行《土地法》會出現了這種閒置土地，是能夠沒有機會再發生呢？現在現行《土地法》都是保證不了的。

另外，在土地改變用途等等的問題，這一點上面，即是我亦都強調一個，就是說，就是防止土地轉售圖利，囤地居奇這些問題，其中一個不可以轉讓，不可以轉讓，而這一個現在有少少那麼多進步了的，有少少那麼多進步了是甚麼呢？就是說過往，可能一個公司，拿了塊地，之後呢，他隨意轉讓股份轉讓幾次呢，政府都無權干預的。如果由 A 公司將個土地轉給 B 公司去發展，這樣就需要政府去批准的，但是如果是 A 公司裏面的阿甲股東將那些股份全部轉給阿乙股東呢，都不關政府事的。那現在這裏有少少進步的，超過百分之五十的股份就是視為一個轉讓，但是這樣是不是足夠呢？除了這個之外是不是足夠呢？在我們看來，就是覺得，就是說還有很大的問題存在。究竟這方面我們政府有些甚麼的可以去堵塞的辦法呢，我們亦都，即是需要呢，就是希望能夠在這方面政府能夠多些解釋。因為昨日我記得司長講到那個閒置的，超越利用期的時候，如果發展商不是按合約來到發展的時候是會有個罰款的，個罰款是，我不知有沒有聽錯啦，是千分之一的溢價金，是每日，每日千分一的溢價金。但是問題就是說，大家眾所周知，我們澳門的溢價金正是賤價批地的根源，溢價金是遠遠低於實際的土地的市場價值，十個巴仙都沒有。那如果你用千分一的溢價金來到處罰的話，我延期一千日，延期三年幾，都是罰了一倍的溢價金而已，根本不構成一個對這個拖延發展土地的人構成任何的壓力。我希望



這點上面亦都是，司長能夠去作些回應一下，究竟除了這些之外還有沒有其他辦法去防止這些閒置土地的發生呢？

我暫時講住咁多先。

多謝。

主席：吳國昌議員。

吳國昌：《土地法》裏面的確牽涉到好多問題，但是，我依然是集中在一個核心問題，就是豁免公開競投，就這樣，是亦都不經公開審議，這樣根據它公共利益的理由，包括是配合政府的政策或者參與，政府發起的城市建設的計劃，就可以黑箱作業，就可以指定一個發展商去做。而且，以我們的傳統，就真的是賤價批地去做。老實啦，就算是由政府發起的城市建設規劃，又或者是符合政府政策，甚至有一部份興建公益事業的設施都好，這些理由是不是一個充分的理由去豁免公開競投？舉個例子啦，政府要花大量的資源，比如建設我們輕軌，完善的輕軌系統。輕軌系統肯定是公用事業的設施，但是是不是因為這個理由就不應該公開競投？都未必的，看看問題是你整條輕軌鐵路怎樣經營法而已。同樣道理，就是最緊要都不是這點，最緊要最大的漏洞就是政府政策的設施那裏的問題。符合政府政策的建設，即是好難想像一定要豁免公開競投，是好難想像的。你舉個例子，某塊地方，你說那裏適宜做一個政府政策，那裏原來是應該做個主題公園配合旅遊發展的，這樣都可以公開競投的，不同的發展商不同的集團去爭取那個地方去做主題公園的，是不是啊？沒有必要一定是符合你政府政策，就一定就作為一個充分理由去豁免了公開競投的嘛。因為符合政府政策又好參與行政當局發起城市建設規劃都好，有相當大的機會是可以由不同的發展商去承擔這個合作的任務的，問題就是哪個發展商做得好些，同時哪個發展商同政府合作，就是根據政府的開標的建議，它能夠提供更好的更優越的條件，係咁解之嘛。所以呢，你列出來幾個公共利益理由當中，其中我特別有意見就是配合政府政策的建設及參與行政當局發起的城市建設的計劃，這些就會作為一個這麼簡單的理由就可以完全不經公開審議就豁免公開競投。這樣，反過來就是說，這些不是構成豁免公開競投的充份條件來的，這些只不過是其中一個可以想一下是不是豁免公開競投的其中一個可以考慮的一個因素，還有好多理由才能夠證實為甚麼會讓

他做而不讓第二個做。而這些理由是應該公開的。再加上，就是說現在，即是我們土地溢價金的計算方式，好清楚，你怎樣計呢，一定是賤價批地讓他發展的。問題是不是真的是每一單都是只是按照土地溢價金，即是現在這樣的計算方式去計，還是可以提高幾倍去讓它豁免公開競投呢？這個應該有商量，但是怎樣商量呢？是不是閉門審議呢？抑或是在公開的地方，能夠大家公平地衡量個客觀條件，來到看一下，是應該用些甚麼條件在豁免公開競投的情況之下讓它去發展呢，這樣都需要有個公開審議過程。現在個問題是在於你維持了一個非常有問題的核心問題的態度在這裏，就是黑箱作業，隨時可以繼續官商勾結、賤價批地。這一個問題不解決的話，我會覺得令到整個《土地法》會成為我們澳門特別行政區將來具體土地運作上面一個大的缺陷，這個缺陷繼續維持落去。所以，我希望，局長，在你能力範圍之內作一次回應。

**主席：**何潤生議員。

**何潤生：**多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

亦都想就著《土地法》的問題同司長方面探討幾方面。第一方面就是關於那個，昨日司長亦都講了，關於那個公眾參與度和知情權那方面。我亦都想同司長探討一下。看看，現在我們有關的審批土地的批給，主要是由一個叫做土地委員會去負責的。而這個土地委員會，我看，現在的有關的成員，全部都是官方的，全部都是官方的，這樣如何能夠體現公眾的參與和知情權呢？現在成員包括甚麼呢？一個就是說四名工務局的成員：有局長啦，這個工務局的局長又兼任主席；有土地管理廳的廳長；有城市建設廳的廳長；有法律廳的廳長，另外再加上有民署、地籍局和物業管理局的成員，總共是七個人。而這七個人是有一個投票權的。我亦都睇返，政府亦都在二零零七年的時候就設立這個有關的土地發展諮詢小組，這個諮詢小組主要就是就著一些土地的新批給及交換、更換土地用途等等的個案，舉行有關的一些公眾的旁聽會，確保有關的土地資源能夠有效地使用。睇返呢個土地發展的諮詢小組，我就計過，看到有關的數量，前後就舉行了四次的有關土地批給的公開的旁聽會，可惜呢，就是說，這些旁聽會，我們睇返以往，根本沒有辦法能夠發揮作用。我舉一個例，就是說最突出

的，可以講，在二零零九年六月份所舉行的一個偉龍馬路的项目，即是現在我們機場對面這個項目，當然了，現在已經通過廉署的介入，亦都是進行著一些有關的程序。但是當時來講，我們睇返，其實裏面這個諮詢小組的成員，其實都是反對的，反對的，但是很可惜，就是說，政府依然都是按照有關的發展商當時的一些的批准來去進行有關的一個的項目。另外，即是，從這裏可以看到，有關的這個旁聽的制度亦都是流於一個形式，失去了一個意義。我提這兩個，主要就是說現在我們睇返今次的這個《土地法》，在這方面是看不到有完善的地方。一個就是說有關的土地委員會會不會將來，除了官方的成員之外，會加埋其他的一個公眾的參與，使到公眾有更加多的知情權？這樣，另外的，這個土地發展諮詢小組，我們可不可以發揮它的作用？因為將來的有關土地的新批給、交換、更換用途等等這些個案，是需要進行旁聽會的，怎樣能夠發揮這個諮詢小組的作用，我亦都想聽聽司長對於這個新送來的《土地法》，在這方面我看不到有完善的地方。在哪些條款這方面會完善將來公眾在這方面的參與和知情權，這樣，想聽聽司長你的這個的一個介紹。另外亦都想睇返，有些同事亦都提出那個，現在非常之不合理的溢價金的計算方式，亦都使到我們現在澳門的房地產的市場是出現一個麵粉平、麵包貴的畸形的現象，我相信政府都承認的，因為在有關的今次的這個法案裏面，亦都加入了一些的基數，包括甚麼呢？包括加入了通脹和以往的在公開招標配給價裏面去作一些參考，但是亦都沒有講到有沒有一個檢討的周期，這個是很重要的，因為為甚麼呢？因為如果不是這樣的話，我相信這個溢價金亦都沒有辦法能夠比較貼近市場，反映我們澳門這些珍貴土地的一個真實的價值。這樣，亦都睇返，特首曾經在二零一二年，即是去年表示，將會是每年都是檢討這個溢價金。因為為甚麼會特首當時會這樣講呢？因為最近一次已經是在前年的二零一一年的十一月份是進行的，這樣，如果一年檢查一次，應該就去年，我們的溢價金是需要檢討的，但是我們看不到。所以，在這方面，亦都睇返，有關溢價金的怎樣去貼近市場這方面，其實行政當局沒有按時間表去做之餘，看起來亦都無動於衷。可以見，有關的溢價金是需要有一個叫做檢討的周期，這樣，我想看看司長，在新的這個《土地法》裏面，對於溢價金的檢討的周期，有些甚麼看法。這個是第二方面的問題。

第三方面，亦都想同司長探討一下那個自由裁量方面的。自由裁量方面，我就看到裏面法案有些的字眼都是用一些考慮啊和有些的需要時這

些的字眼。包括在第一百三十三條，會睇返，就是關於審議個申請的，裏面講到，就是說，對於有關的修改或者更改的請求，由行政長官以自由裁量的方式去審議，但尤須考慮下列的因素，有個考慮兩個字。這樣，我就想睇返，由於大家睇返以往的經驗，我們都覺得《土地法》在這個自由裁量方面，相對比較寬鬆，亦都引致市民對於官員太大的裁量權，以至到有些出現一些的不合理的現象，合法不合理的現象。那這個自由裁量的方式，我覺得，有過於濫用的現象出現，導致隨意地去豁免一些公開招標，或者一些胡亂批給的土地。這樣，我想請問司長方面，在用這個叫做有否考慮自由裁量權的方式的一個可行性？可不可以體現一個具有公平公開和符合公共利益的基本原則？因為這個考慮的意思是代表些甚麼呢？

另外一方面，亦都睇返，就是說對於法案裏面，亦都指，有需要時，是需要提供一個環境的評估的文件，叫做有需要時。這樣，我想睇返，甚麼叫做有需要時？當中是不是涉及有一個自由裁量權的問題？建議是不是將有關的環評列入必須要遞交的文件及決定是不是一個批給的條件？我這個亦都想看看，即是說，司長在這方面，對於有需要時要提供這個環評的文件，是不是一個的彈性？抑或是一個另類的自由裁量的問題？

這樣，我先就著這幾個問題，想司長稍後回應一下。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

**司長、各位同事：**

這樣，想問三個問題而已。一呢，就是說，那些土地不發展，昨日司長解釋過了，轉名不行，再拖亦不行，按法則去做。這樣，留意到，或者我看不到，想司長講解一下，如果他不要行不行呢？因為，我記得在回歸之後，那時前景未明朗，有些土地過晒期，跟住財局追佢稅，或者他要交稅，他是申請不要的，有些個案，不知是不是。這樣是不是……其實經濟都有高潮低潮，如果過期他不發展收回它，或者他都不想交錢了，不要又行不行呢？我記得地產買賣不知有一條甚麼條款不知幾多八的，不得不買

不得不賣，是不是啊？八二零。那我們現在批地有沒有這個條款：這樣，我不理了，計了溢價金，這樣，政府庫房收，報了的了，今年財政預算，有這條數的了，這樣，又是不買……不是，不得不買不得不賣……不是，不得不批不得……不要不批，這樣行不行呢？有沒有這個條款呢？即是說他批了之後，請你到期……你說不要啊？經濟不好的，不行，你都要照給，要去俾押金，或者 bank guarantee 擺落去，唔得就 draw 你啲錢。我看這個可以考慮下。這個第一個問題，想聽聽司長，你們不知道有沒有考慮這個問題：不要的時候，有沒有些地產房產買賣那樣，不得不買不得不賣，這樣大家對等嘛，公平的嘛。這個第一點。第二點，其實都是我昨日提的問題，剛才何議員提過了，這樣，個委員會裏面，這麼多年都是這些委員。其實都好叻的了，我看過，個名單，因為早期問公職局擺過個名單睇。這樣，但是，配不配合到現在的社會發展呢？幅地又複雜了，有新的條例出來，這樣是不是時候加些新人落去呢？我知道好多專業團體都想入去這個會那邊，即是一國兩制澳人治澳想發揮下自己那個專業的。這樣，是不是，即是看一下，同期，將個委員會改革一下，加些新血入去呢？其實昨日提過，不過主席就話呢個唔啱，咁睇吓遲下我再提。但是委員會那邊，確實要加些新血入去。同時，可不可以公開這個資格，話俾大家聽，等大家努力去提升自己，向上流動，爭取做這個位都好，為社會服務都要爭取的，這樣才符合這個潮流。司長，可不可以公開這個資格及規定是做兩年……兩屆，不是兩年？這樣就符合這個社會的潮流，這樣新陳代謝，這樣才有些新的知識入去，尤其是些專業人士加入去啦。第三呢，就是，我亦都，昨日提的問題，司長沒有答我呢，這樣，今日時間充裕些。土地資源大家都覺得越來越重要，亦都引起了好多社會的紛爭，甚麼官商勾結啊甚麼以權謀私啊，這樣，確實，亦都法例不清楚，好容易造成一個腐敗的溫床。這樣，是不是可以在這個今次修改這個《土地法》完善這個法律的時候，將我們那個監管機構更加擴大呢？因為以目前現在土地管理廳這樣，管這麼龐大的資源這麼重要的資源和社會這麼關注的資源，是不是是時候考慮下，將個組織擴大和擴權呢，配合這個社會的發展呢？因為幾十年前成立這個這樣土地廳，其實之前都是分開，後尾大概就二、卅年前，卅年前左右，然後就歸落去工務局那邊管，現在是不是是時候呢？久合必分，是不是時候？社會發展了就要分工，專行專業地分工，拆多個土地廳出來呢？各有資源局，其他地方都是……即是土地資源歸一個單位去管理，是不是



更加專行專業更加科學管理呢，科學決策呢？我再次提出這個問題，想司長回應一下的就是這個問題。因為現在好多土地問題，過期的，批地的，公開批的，合約的，糾紛，好多時我們好多同事，好多在立法會議案就是，該批不該批啊，過期又批啊，為甚麼又批佢唔批佢啊，這樣，法律問題好合約問題好，都咁緊要，為甚麼不找多些專業人士去管理呢？這個部門我覺得有必要升級。司長，舉賢不避親。這樣，其實呢，我們業界呢，或者跨業界呢，好多人想入這個土地委員會奉獻一下的。這樣，另外的就是都希望你將那個單位升級，社會越發達越要分工，這個是必然的規律來的，這樣真的是要考慮，如果不是，你訂了法例出來，你橫計掂計，現在以目前這個人手同架構，應付不到這個複雜多變的社會的發展的。其實法律上啊合約上啊等等，你睇吓啲個案就知啦，單單來這裏，你又頭疼，我們都做功課，都好辛苦架，但是為了澳門無所謂，大家看一下怎樣一齊不同的角度搞好澳門而已。所以我建議，真的是吸納多些人落去那個委員會及公開其資格，等有志之士可以自薦或者團體自薦，不是就只是你去欽點。因為……不是欽點，即是去邀請啦，邀請，即是，未請教些專家學者，所以措辭方面有少少不對，但是更正了。這樣，剛才，即是三條啦，第一條即是說不要的時候可不可以有個條款，不得不買不得不賣這個條款，即是不得不能不要，批了給你就要要，如果不是要罰錢；第二就是委員會可不可以加人；第三就是可不可以升格為局級，專門去管理。

多謝。

主席：徐偉坤議員。

徐偉坤：多謝主席。

司長：

就這個法案，由昨日談到今日，那個主要的爭議就是在第五十四條這條條文裏面。我覺得，講到尾，有些人就是，你怎樣講都好怎樣解釋都好，他不信政府就是不信政府。我覺得，昨日司長就解釋這一條可以豁免公開競投，由七十年代講到現時為止，這條條文是支持了澳門的經濟發展。昨

日司長講到，在六七十年代做神香的時間，因為要轉型，批了好多地去起工業大廈，將它轉成為一些高附加值的成衣和紡織，這個是一個潮。跟住到賭權開放，免公開競投，批了些地給我們的六大博企，而是發展到今時今日這個經濟蓬勃，令到我們的庫房有幾千億存款存在。我覺得，即是，這個是，這條條文正正是適合我們澳門這麼細小的微型經濟體系，亦都是可以支持到我們這個經濟適度多元。其實，將來有些甚麼產業是要做的而政府是無地在手的話，怎樣支持這個另外一個這個產業去發展呢？我覺得，即是這條條文，是寫得非常之好，但是我想問司長，既然我們立法會對這條條文這麼多爭議，是不是我們在細則性的時間，我們再能夠細化一些？我就想問問政府，即是你們的態度是不是可以再深入去聽委員會的意見？其實我覺得，在這裏再坐落去，開到今晚八點，開到今晚八點，都是沒有結論的，都是沒有結論的，因為他不信你就是不信你，你點講都沒有用的了。這樣，我覺得，不如話，主席，一陣間，如果是，問完這輪了，司長答完呢，我就覺得要表決，就等所有事留在細則性的時間，讓委員會去討論。

多謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

其實我都想補充，昨日我本人，講到這個法案，前後，這樣，司長亦都有回應，在這麼多同事之中，大部份，昨日，都是圍繞住五十四條裏面的。的而且確，五十四條第二款的第三項裏面，是賦予特區政府一個非常之大的彈性。在社會發展的過程之中，是會令到政府有個酌情權來去行使有關的法案裏面賦予他製造一些，容許一些私人做一些項目。這條條文是好的，但是，在我們回歸後十三年來，我們面對了好多腐敗的事情，尤其是歐文龍時代。這種這樣的由回歸開始至零六年，就是因為這些空間，被人濫用了，而這種濫用沒有一個阻滯，所謂行使公權力的時候，變成濫用職權。而最後，由於你沒有責任要承擔，兼夾沒有一個制度壓抑那個濫用職權，就變了甚麼呢？就是貪污了。現在，我們成個議會，我好細心聽司

長的解釋，我們議會裏面這麼多人講，就是因為現在我們個社會沒有這個制度，沒有這個所謂貫徹落實高官問責制。我們這個高官的問責的通則頒布了之後，但是貫徹落實不了的。我們好簡單的，牛奶都要我們行政長官統治晒所有的政府部門來去做事。遲些呢，不幸的小火燭都要特首出來，叫消防局啊衛生局啊這個局那個局，即是，是不是我們的特首做這些事呢？就是因為我們現在面對著一個非常之嚴重，我們現在要刪這個法例裏面。其實，這個條文，如果我們好似新加坡那樣廉潔呢，沒問題的，這個沒問題的，這個條文，因為我們有別的東西去控制你使用個公權力嘛，我們現在就沒有嘛。我們沒有，這個情況之下點做呢？就是要，就要甚麼呢？要透明度高啦，要行使的時候你的理據要充實啦。你要交代的。現在就是有這個問題嘛。你零一至到零六，歐文龍，五年幾，沒人看到，為甚麼沒有人看到他貪污的呢？為甚麼我們議會又講出面又講個個都講，都沒人理，這樣，現在你又繼續，同舊法例一模一樣的，好難接受，好難接受。第二，第二件事，我想講的，就是關於土地委員會和土地發展委員會。最近，政府都有新思維，所謂那個公共行政那個甚麼啊？那個評審委員會，所謂調整我們公務人員的薪酬評議委員會，這裏都有個限制，限制甚麼呢？就是個委員會裏面的成員只可以做兩年，兩年之後你一定要讓位，讓給其他人。我們的土地發展委員會，那些人好辛苦的，做了好長時間，現在剛剛麥議員都講過了，你可不可以給些機會其他人做呢？點解來來去去都是委任？即是現在我們特區的政府政策就是甚麼呢？那些委員會永遠都碌莊的，永遠都碌莊是那些人就永遠繼續做，除非他不做了，咁就有得講啦。當然呢，他們辛苦，做這麼長時間，尤其是有一些有做幾個委員會的。你現在這個法例裏面，你個土地委員會是來自一大部份的公務員成員的，係度。這個公務員的成員，其實，他們按甚麼呢？按上司的執行的命令，他就算投票都是投，你老細叫佢投甚麼票佢就投甚麼票的了，他的獨立性在哪裏啊？沒有的嘛。那這些這樣的舊的思維，舊的方式，是不是需要改呢？是不是需要好似麥議員講，給多些機會給其他人，使它年青化一些啦，得唔得呢？是嗎？年輕化一些得唔得呢？這些這樣的事，亦都需要完善的嘛。所以我好希望聽一下，究竟司長對於土地委員會的成員，無論些人士和時間和那個土地發展委員會裏面的人士和時間，你有些甚麼新的思維呢？第三件事，我想講呢，就是關於公開聽證，剛才何議員都有講到這個問題的。為甚麼現在法案裏面是沒有任何一個條文是關於這一方面，讓我們澳門人參



與讓我們澳門人，有個透明度，讓他們知道，讓他們理解，究竟特區政府，用你的……喂，不要忘記，你是我們請回來的經理，你向市民交代的，你沒有理由不開的。你之前零九年開了之後，跟住就有晒下文了。這些事，可不可以完善呢？可不可以做多一些呢？的而且確，講到尾，係有信心啊，對特區政府係有信心，因為過去醜聞又多，錯誤的事宜也多，這樣你造成了人家對你有信心嘛。信心買唔到架，信心買唔到架，係時間累積，做得好，交代得好，有醜聞，咁先至人民對你有信心吖嘛。其實呢個條文，講到底，係好嘅，但是貫徹落實唔到，因為人對你們政府有信心吖嘛。所以就要改囉，所以要完善囉，所以要做好啲囉。我昨日聽司長你，聽來聽去我都唔明你，其實我哋好似又係住緊兩個世界，都唔同嘅。我好希望，司長呢，還有些時間，真係針對性啲議員所問的問題，直接回覆，就唔好迴避。迴避有用架，我們再講多日十個鐘頭二十個鐘頭都有用架。當然，我都同意，如果在小組，可以完善，我還可以想，投一個支持的票，但是否則的話，如果這樣的話，焗住，沒有甚麼新意，同舊的法例都沒有甚麼新意。所以我想看一下，究竟你的胸襟有幾大？可不可以聽下啲意見？可不可以有個餘地可以修改，尤其是些核心的問題？現在不是一兩個，是絕大部份的議員都對這個五十四條是有些意見嘛。所以希望司長你可以，最近個空氣，個個都是有空間，無論張裕司長你，陳司長都改變了，可以接受些意見，這樣，我們亦都好希望司長都可以接受議員的意見，不要糾纏在一些這樣的問題，可以改善，可以做得更加好的。

多謝。

主席：梁安琪議員。

梁安琪：多謝主席。

司長：

其實這個《土地法》大家都等了很久了，我都是好認同的。亦都想問一下幾個，下面有幾個問題。其實，剛才有好多議員，亦都，麥瑞權，亦都有講過的，這樣，我是想再跟進一下的。就是，亦都想希望司長或者其他官員就可以解答。第一，就是這個土地發展及利用涉及到有舊區重整，

城市發展規劃，生態環保，文化遺產保護等等方面的工作。這樣，土地委員會的成員，在構成上有沒有，是不是是否應該有這些領域的人員在裏面參與，是代表？同時，根據法律的規定，目前，土地委員會主要是對於土地批給事宜發揮諮詢的功能。公眾對土地的批給，更改用途，轉讓，交換等問題的關注性和敏感性，現在是不斷地提高，政府是要進一步提高相關審批工作的透明度及加強公眾監督的功能。想問，在《土地法》中如何體現出公眾的監察的程序？有些意見是指出，城市規劃委員會應對批地的事宜發揮監察的功能，對此，政府有些甚麼建議？同時有些甚麼機制可以確保政府在土地的招標、轉讓、交換的各個環節的審批決定，能真正地在公眾的監督下進行？第二個就是法案中提到，好多有提到，好多條都講到，就是那個公共利益了，但何謂公共利益呢？操作上可能就存在著好多灰色的地帶。如何確保政府能夠真正基於這個公共的利益而做出相應的審批的行為呢？此外就是，為了保證涉及到公共利益的情況下的批地，豁免公開競投，土地更改用途、轉讓和交換等相關決定的公平的透明，當局又如何提高公眾的參與性？

多謝。

主席：請歐安利議員。

歐安利：我講中文……試下講中文。

主席、司長：

講唔掂中文講番葡文啦。

《土地法》……你叫用講中文嘅。我講番葡文先啦，適當時間講番中文。

司長：

午安。

各位官員、各位同事：

今天討論的法律非常重要，因為是《土地法》，涉及的事宜可能較廣泛，但不可能在一個全體會議上將所有的重要問題都作出討論。我覺得可按徐偉坤議員的建議在委員會內進行審議、討論、提出意見及建議可行方案。

顯然，《土地法》是需要更新的。讓這已制定多年的法律與時俱進是必須的。現行《土地法》已適用了三十年，期間也積累了不少經驗。各位同事若能奉獻自身的經驗，共同努力在這一立法屆內將這對澳門非常重要的法律更加健全，這會是一件好事。

當然，非常理想及絕佳的方案是難求的，唯有盡力尋求可達至平衡各方利益及適合澳門目前發展的方案。因此，我認為可按徐偉坤議員的意見，讓委員會繼續研究，希望政府持開放的態度聽取委員會成員及其他議員的意見。

藉此機會，我想提出有關這法律的一些意見，在某種程度上，我贊同有些同事提出有關土地委員會的意見。

眾所周知，九九年以前，批給合同及修改批給合同需經諮詢委員會通過。九九年以後，上述政治層面的諮詢形式已不復存在，而土地委員會的角色卻變得重要起來，因其是負責審議批給或批給修訂程序是否適時、適宜及合法的唯一的委員會。

在與唐曉晴議員談論土地委員會時，我們都認為公開該委員會所開展的工作是適宜的。例如：委員會的意見書屬保留性質，最少是不讓公眾知悉的。如果我講錯了，請糾正我。一些土地的批給，尤其是大幅土地的批給是否獲得土地委員會大部份成員贊成或一致贊成，公眾是無從得知的。關於提及向公眾公開大量資料等等，我覺得並沒有壞處，因為該委員會的立場亦為此而進行詳細研究分析的。

對於較多人關注的第五十四條關於豁免公開招標的規定，我認為法律強制規定公開招標適用於所有批給，是行不通，也難以操作。在政治上質疑政府我也不認為是適宜的！因為《基本法》賦予行政當局處理包括批給公共土地使用權等具體事宜的決定權。

該質疑與近期發生的事，如至 2005 年或 2006 年間的事有其歷史淵源，

是與九十年代或回歸初期的批地方式有關！

在現行《土地法》規定裏，公開招標是一般制度，只有在考慮涉及公共利益的前提下才可有豁免公開招標的例外情況。但是，我們看到的是基於種種因素，豁免公開招標成了頗為普遍採用的程序。關於這點，我想講的是如果看看一九八零年之後的政府《公報》，可見在《土地法》公佈後的首幾個豁免批給，其內的政府批示上列出一系列依據明確解釋的豁免理由，顯見當時向公眾說明為何要豁免公開招標的做法也是非常慎重的。但是後來，基於種種因素，豁免公開招標便出現了普及化的趨勢，許多批給已沒有說明理由。我並沒有說謊，這方面的卷宗是有的。到了九十年代，《公報》上所公佈的豁免公開招標的通告內連一段解釋都沒有。因此，這些是我們不能忽視的歷史因素！現在想問一下，今天澳門已有了《基本法》，又在這些方面取得了經驗，我們從現在開始是否還應對將來如此沒有信心呢？公共權力，即執行權完全知道有監控的存在，現在所採用的已不是八、九十年代的模式，一切已改變了。

為此，我認為應留些空間給行政長官，由他作出豁免公開招標的批給，當然這批給須有依據及讓人知悉。因此，第五十四條的行文可作出改善，即「如……公共利益的批給」，必須有理據，而有關理據須明確解釋。如果沒有提出理據及解釋的義務，代議政制的立法會就不能透過回應作出有效監控。

因此，我認為我們不應該持這樣的態度，應該關注過去曾發生的事，但亦不能將過去發生的事作為理據不斷或在新法生效期間質疑官員或擁有審批土地決定權的人。

我不知道司長在昨天的回答中是否已講了有關問題，今天我來遲了，我覺得這點很重要，是一個革新因素，也是消極的革新因素，但是我覺得法案第一百一十三條第三款是積極因素。

第一百一十三條第三款講的是甚麼？這一條與第五十四條有關聯，因為第一百一十三條第三款也涉及豁免公開招標的規定。即如果政府認為在某些情況下，可豁免公開招標，沒有問題，但需要向公眾公佈有關申請土地批給的主要內容，尤其是申請人的名稱、申請的土地面積、位置、用途

以及溢價金金額。

這條第三款我認為相對於現行土地法有一個非常重要的革新，因其規定與現行法律的規定相反，根據現行法律規定：“如果獲豁免公開招標，公佈則免”。這就是問題的關鍵所在。一旦豁免，社會大眾不清楚為何豁免，連土地批給是採用哪種行政程序作豁免公開招標也不知道。另外，這規定應用“應該被廢止”而不是“可被廢止”，因為“應該”是必須要做的，否則就會欠缺流程中的主要步驟，使程序變成無效。行政當局不公佈，即沒有在《特區公報》公佈有關批給的話，應在網上公佈，因為現在確實很少人會拿《公報》來看，一般都在網上看，也許較容易取得資訊。法案裏說的“以適當方式”，應由行政當局在具體情況決定應採用哪種方式較為適當。我不知道政府以何種方式，如透過《公報》、網絡、電台、電視台作出公佈都可以，只要政府以適當方式公佈哪幅土地、誰申請豁免公開招標，為何原因，理據何在等資訊，不過，有關理據不是只由行政當局提出，申請豁免者本人亦須對此申請作出解釋。

我不清楚司長有否機會對此作出解釋，亦不知我的解讀是否與司長的思路相吻合，不過我覺得在討論第五十四條時別忘了看第一百一十三條第三款的內容。相對現行《土地法》，本法案已有重大修改。

除此之外，可能有更多的修改，就不清楚了，不過在政治上的討論不能說這個法案沒有包括一些避免所謂的“權力濫用”的情況，已有建議方案。但如果想要更多，請到委員會一齊參與工作，研究到底哪些方式較適合！我不想亦不贊同將屬於行政長官的批給土地權限的行為進行公投。這是不贊同的做法，因為《基本法》沒有這方面的規定，我知道即使是瑞士一個較民主的國家也不會將一些具體事宜進行公投。因此，對如具條件限制的或提出建議的或政府在這方面的事先決定等重要程序進行事先公開聽證，在政治上我不贊同！我贊成在批給土地方面提高透明度、讓人知道誰是申請人、申請甚麼、何時申請，為何申請，為何要豁免公開招標等！豁免公開招標的原因，不僅是刊登於《公報》，申請者本人亦應提出有關申請的先決條件，這些先決條件應載於網上或《公報》上或通過其他方式公佈。

我的同事叫我不要講太多，我就先講到此吧。

多謝。

但是我還有點時間，我再多講些。還有一些問題。現有一個政治問題。

大家都知道，九九年後，所有的土地除了私有土地外都屬政府所有！但這裏衍生了若干問題：

其中一個是討論較為廣泛的政治問題，在法案中似乎在暗含一個概念，就是私有土地只在九九年以前才有的。因此，如果在九九年前已在登記局登記為私有的土地，就屬私有財產。九九年之後已不再可能有私有土地的登記。

根據現實具體情況，99.9%的個案都處於上述情況。法律不應將規範範圍縮窄，因為可能會產生問題，例如：澳門特區法院可能會作出一個宣告某人的土地屬私有財產的司法判決。因此法律規定的門檻不宜定得太高，即使我們知道在現實生活裏物業登記幾乎是區分公有或私有財產的決定性因素，但這在《基本法》及其他法律裏並沒有講明是以九九年前後作為分界標準的。這個意見在委員會裏可作更詳盡的討論。

另一個政治問題是與長期租借有關！大家都知道這類批給有兩種制度：一種批給有效期為二十五年，另一種則無限期。法院的一些裁決中提及九九年後政府不可能有長期租借的批給，因為這批給涉及將物業分成兩部分，一部分稱為田底權，繼續屬於政府；另一部分是用益權，簡單來說，是指一個建築物，即在土地上有興建物業的權利。根據《基本法》規定，這種批給在政治上或法律上都是不容許的。

然而，《基本法》尊重澳門原有長期租借的若干批給。在九十年代，《土地法》引進了小部分的重要修改，明確容許用益權的取得時效。這是甚麼意思？舉個較經典的例子：在一幅批給長期租借的土地上，獲批給人興建了一座房屋，並住在那裏，之後消聲匿跡了。後來房屋出售他人，但那人沒有辦屋契。有一用益權人支付了價金並住在那房屋裏行使其用益權，過了許多年之後，比如：過了三十年之後，這類個案在九十年代的澳門是存在的，我記不起具體日期，但可肯定是在九十年代修法之後，是容許行使如同業主權力的人視為業主，只需得到法院作出宣告其為業權人的裁決便可，但不是土地的所有權人，因為土地一直都屬於政府。



現在將行文作比較分析，也許其他法律也有相關規定，但《土地法》是個大法，如果將私有財產的條文作比較，即將法案第六條與現行法律相比較的話，會發現容許已存在的房屋用益權人以時效方式取得權利的第三款已被刪除。這兩條條文其實是有區別的。司長，我同意刪除現行法律第四款，如果當年是立法會議員的同事應該記得，現行法律第四款是為解決氹仔及路環的一些「屋仔」的問題，那些「屋仔」沒有屋契，但屋主有繳交房屋稅，基於歷史原因，也不清楚為甚麼？但政府有收取他們的房屋稅。在氹仔及路環的街坊都知每間「屋仔」的業權人是誰。到了九十年代，問題出現了，令很多朋友，甚至我的街坊朋友也曾是立法會議員的梁慶庭產生很大壓力，當時為解決業權問題，「屋仔」業權人群起抗爭，現在恭賀他們最終圓滿解決了「屋仔」無屋契的問題！這個法律規定就是因此而訂定的。今時今日是可理解的，長期租借的批給不論是政治或法律層面都是不可行的，因為《基本法》只容許租賃批給，不容許長期租借批給。因此，刪除現行法律第四款在法律及政治層面上是合理的。

然而，一個人以取得時效方式獲得建在長期租借批給的土地上的建築物的業權，我認為若要取消這項權利在政治及法律上都必須有充分的理據才行。現時我看不到刪除第三款的可接受理由，我認為這是對私人權利的限制，正如一個人居住在一不動產三十年且有法院宣告的身份，即獲法院確認為不動產的業權人，為何不可？而這也與其他政治層面有關了！

基於澳門特區成立以來社會經濟高速發展及九十年代累積的經驗，檢討現行《土地法》勢在必行，希望法律賦予政府更多的權力以堵截土地不被充分利用或原先批給的土地被改變用途等濫權情況，以及讓政府在堵截過去尤其近年出現的濫權問題上有某程度的主導權，這點我是同意的，但是我認為力求達至平衡是十分重要的，如果沒有平衡，社會就無法發展！至於平衡，我想說的毫無疑問就是在《土地法》內應關注賦予公共行政當局更多權力以在必要時進行監督、監控及作出處罰。然而，也別忘了個人權益的保護。比喻：某人在澳門買了建於租賃土地上的樓宇內的一個獨立單位，我們也應該關注對該業權人的保護。因為批給衍生的權利，這是一個術語，在法律中沒有定義，但在學術上大家都認為這屬私有財產，儘管建築物建在政府的土地上，具體來講，十五樓的某個獨立單位就屬於私有財產，在法律的限制下，必須受到尊重。所以，這與剛才所說的樓宇的用

益權有關，即用益權人可透過時效取得業權。不過，現時在葡國再不可主張這項權利，因為現在法律已不再容許透過時效取得建在租賃土地上的樓宇或獨立單位的業權。原本應該有的！如果一個人居住在一物業，並繳稅四十年，為何不能以此作為憑證證明他是那獨立單位的業權人？為何法律要把大門關閉呢？

最後，我還想講講有關批給期限及續期的問題。在一九八零年的時候我還沒有當議員，當時我還是一名學生，所以，我不清楚為何批給期限定為二十五年。我知道批給期限有五十年、七十五年、九十九年，而澳門的則是二十五年，很多人問我為甚麼只有二十五年，我作為公證員，在為客人做契時，我都要做如土地是政府的，根據法律每二十五年續期一次等內容的解釋。很多祖國的同胞都問我這個問題話：“上星期在珠海買了一套房，批給期限是五十年，為甚麼澳門的只有二十五年”？

從政治層面，我也想從政府及立法會同事那裏了解原因，為甚麼會定二十五年的期限？因為鄰埠的期限與我們的不同！

另外，比喻我因錢不多，買了一間二手或三手的房屋，那間屋最初批給的租賃期都差不多告滿，有人會說：“不用擔心，肯定可自動續期的”！我要做甚麼呢？“我甚麼都不用做，財政局在適當時候會寄給我一個繳交特別稅的通知書”。

到目前為止，我還沒弄清到底這個特別稅是否一個稅項。

我利用這兩分鐘講講這個問題：這個特別稅我覺得是應該作出研究，為甚麼會有這個特別稅？在九十年代及過渡期內，基於聯合聲明及其附件，所有國有土地的收益須在澳葡當局及澳門將來的行政當局間作出分配。簡單來講，每當批給續期時便需繳交一項費用，因而發明了這個所謂的特別稅，我不清楚這是一個稅項、一個溢價金或是甚麼，我不知道這是甚麼，法律無訂定其定義。

現在十年續期一次，每次都須繳交一個特別稅，這個決定是基於當時的政治歷史背景，即九十年代的過渡期。請問政府及立法會的各位同事，在政治層面上，這個歷史背景下的理由是否應該繼續存在呢？如果某人須



支付特別稅，二十五年期限其實已很短，鄰埠的批給期限都遠超二十五年，如果買了一個二手或三手的獨立單位，過多幾年或幾個月就到期繳交特別稅，這樣公平嗎？在政治層面上可否支持這一論點呢？

我還有其他問題，但時間不夠。

多謝。

就留待委員會討論時再講，希望司長持開放態度與委員會探討這些問題。

**主席：**請劉永誠議員。

**劉永誠：**多謝主席。

各位同事：

我們今日同尋日，我們都在這個立法會上討論有關這個《土地法》，就一般性進行討論，其實《土地法》，其實整個社會來說已經期待已久，亦都是希望我就在不久將來我們立法會能夠儘快透過這個細則性審議之後，能夠通過這個法律，使到澳門的土地利用方面能夠是可以發揮了他那個基本上的效率，這兩日來說，我聽得到好多的議員都是集中在討論第 54 條方面，而我本人我又十分認同剛剛徐偉坤議員所表達的意見，其實這個條文對我們澳門的整體的發展入面是相當是好的，亦都是說我覺得若然我們反反覆覆就這方面是作出一些討論來說，似乎我們是……即是說浪費了我們今日議會的時間，若然能夠是將這個我們是集中返去到這個工作小組的時候，在條文方面是加以細則性的討論，從而亦都是希望就那個條文方面是作出一個比較嚴謹的規範，亦都是說希望在個條文上可以配合得到，能夠將就這個豁免公開招標的情況之下，能夠將這個資料方面作出一個更加透明的公佈來說，我相信這方面是可以釋除好多社會上對這個條文所帶來的疑慮的。

我就有關說今日來說，我只是想提出一、兩點就是有關，希望有關那個司長，或者同埋屬下官員方面，在進入這個細則性討論的時候，有幾點我希望或者是否可以官員方面可以做一些相關的一些研究？第一件事我想

提出來就是一個有關土地利用期限那個定義，以我過去同這個有關土地工務運輸局方面的接觸來說，我就看得到有很多有些土地在發展的期間，就它的利用方面，由於它那個期限上，那個界定上都不是說有個好固定的一個定義，變了有好多時出現一些爭吵及亦都是說緊的就是說因為始終來說，在個土地合約是會列出了土地利用期限，是有三十六個月、或者四十八個月，但是始終來說，很多時因為我們現時來說，在個項目上，不論在審批的過程，在建築的過程都是面對一些不明朗的因素的影響的，可能我們在整個項目去實施期間可以出現一些變數令到我們難於掌握的完成，怎樣為之完成的期限？以我所知道，若然能夠這個項目是完成獲取到這個入伙紙的話，當然這個可以好明確是知道這個項目已經是完成了，但是好多時就是說它已經驗收了，但是因應一些其它的一些問題影響到入伙紙的發出的話，可能這個時間亦都拖延到一、兩年都唔出奇，令到即是說在這個土地利用期限，好多時亦都是好容易超越了的，我亦都聽得到司長在尋日亦都解釋過，現時就一些譬如土地閒置或者是超越了那個利用期限的時候，所執行的罰則將會是相當之嚴厲，亦都好可能以每日的計算，我所以在這方面，我希望是有關的部門，即在研究，即是說制訂這個土地利用期限的定義方面，是否可以說因應返實際的情況，例如說現時因應返相關部門對這個項目審批方面需要更長的時間，從而來說去擬訂出甚麼規模的項目是在制訂這個合約的時間，能夠是適當地是由那個申請方，以及這個政府方面是能夠擬訂出一個合理的土地利用的期限，令到雙方面是有個合理性的可以完成到這個項目，而不需要是受到一些不明朗的因素去影響到而是遭受到這個懲罰的。

另外，亦都想提一提有關那個溢價金修訂方面，我亦都睇到個條文入面的內容入面，亦都是說就因應那個修訂方面，政府亦都會參照一些其它的條件，包括譬如說在某段時間之內，一些土地交易上的數字等等，或者甚至乎可能在市場上一些公開拍賣的買賣的成交的數字等等，我覺得即是說在這些這樣的數字我們如果是有一個一籃子的情況去考慮的話，將來可能，即是說去擬訂出一個修訂那個基數，那個百分比可能是會比較合理一些，但是我想提醒一下，始終來說，澳門是一個比較細的市場，尤其是我們若然要參照一些公開拍賣的一些交易的數字來說，就更加要小心，因為始終來說，澳門老實說，一年可能都未必說有三數次的公開拍賣的出現，若然因應返一、兩的拍賣數字，而個數字是相當高的話，而你在參考，作

為一個參考的份額如果是設定得比較高的話，可能是令到個調整幅度是過大的，我覺得所以我提出就希望有關的部門去研究個修訂那個考慮因素方面，各個的比重的份額方面是作出一個適當的考量；否則的話，我就覺得可能會出現到到時在修訂這個溢價金的增幅的調幅的時間，是可能偏離了實際的情況的。

剛才亦都是聽得到有幾位議員提及了個和平佔有那個問題，即是取消那個東西，我覺得這方面事實上現時來說，市場上亦都是有好多這樣的情況出現的，或者在我們進入這個工作小組討論的時候，我們可以就這些條文方面再作出研究。

我今日表達是這麼多。

多謝。

主席：請崔世昌議員。

崔世昌：多謝主席。

劉司長、各位同事、各位官員：

關於這次《土地法》的修改，我是覺得是有必要的，而且已經實施了三十年，我相信大部分的同事都是認同需要修改，但是經過了一段時間的討論，確實是有部分的條文是要再深入討論，但是我覺得一點，就是《土地法》的修改同土地委員會的是要適時去是將它更新，亦都是一個是互相扣連在一起的，我覺得這個土地委員會除了這些是所謂官守議員，即在位的官員是指派去之外，在社會上的人士亦都是隨了這三十年變化，同埋社會的是進步，確實是有適當是需要擴大這個委員會一點。但是是否擴到無窮的擴大，這個亦都是不利這個委員會的操作，亦都應該實事求是是政府應該研究是適當擴大這個委員會，但是對於同事提出的，一些委員是否應該有一個任期是要更新？我基本上是認同，但是有一點我不認同的，一次過更新，我覺得每一次更新是不應該超過百分之五十的委員，然後先使到這個委員會的操作性及那個延續性，其實因為這個大家都知道的，因為我自己亦都是在諮詢會工作的時候亦都看過這些案卷，是雖然好長時間以前的事，但是確實是有它的複雜性及有它的技術性，如果全部委員都是新

人來說，是需要一段時間是去熟習及去配合這些官員一齊是去處理好有關委員會的工作，我覺得做事離不開實事求是，同埋是一個操作性，我希望政府能夠帶這點返去是研究一下，將這個委員會作出適當的修改，或者適當的擴大，以及亦都將入面的委員會的操作及一些條文是作出修改，希望能夠是配合到這個《土地法》及配合到這個社會的進步，我只是提這點意見，我希望在細則性討論及政府亦都可以是將這點帶返去研究一下，我覺得是對這個《土地法》同土地委員會是分不開的。

多謝。

主席：吳在權議員。

吳在權：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

昨日同今日我們都在殿堂裏面都是傾到一個可以說是相當相當之重要的一個法案，而且不單止是一個法案，而這個法案是涉及到一個好重大的利益的一個問題的法案，好老套有一、兩句說話，我相信有些如果是有信佛教，有些信仰的，個土地公裏面都有寫住這兩句說話：土能生百玉，地可出黃金。所以其實土地真的一個好珍貴，亦都好重要，亦都好誘人的一個問題來的。我們特區政府回歸到今日十三年多，出現了有俾大家不斷提來提去，事實上亦都是的詬病，就是說歐文龍的問題，由於……點解會出現歐文龍的問題？其實核心裏面就是第一，土地的價值，土地的誘人犯法、犯規，是相當相當之嚴重。

但是而且土地又是一個相當相當之重要，有利於社會發展，又有利於民生的一個問題，一個土地，所以確實是回歸十幾年，社會上不同的階層都好希望完善這個在八零年代至到現在的一個《土地法》。我個人在今日裏面就這一個法律，本來我都想了好耐，我不想講，但是我都是要講，點解我不想講，第一，我是一個直選的議員，如果我要拿一些政治票的話，一定是說老百姓最鍾意聽的，總之任何土地都有利於一般老百姓的這個的政治票，就一定會拿到，得到個鼓掌；而且我又是一個涉足房地產的商人，一提到土地就會俾人戴帽子，所以我真的諗來諗去，究竟講定還是不講？

但是我覺得人應該抱住一個問心無愧，坦坦蕩蕩，所以我今日在這裏表達一下我個人自己的一些少少不成熟，對這個《土地法》這麼複雜，這麼長的這個《土地法》的一些個人的看法。

或者我們先從我個人又認同剛才有好幾位議員所表達的這一個的對《土地法》的修改其實個核心是在於當然有幾點之中，其中裏面第 54 條，這個是難免，因為有歐文龍的出現，對政府的不信任，因此就對這一條裏面那個豁免公開招標的問題，比較大的爭議，所以因此由這裏帶入裏面，我個人覺得剛才有些同事提的是我是比較認同的，在這裏或者請容許我就學下人地引用一下基本法，因為人地說我無讀過基本法，所以我覺得我現在多少少去溫習基本法。在這裏我先看看基本法第二條，對澳門特別行政區的政治體制是這樣講的，即中國國家的人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有甚麼？行政管理權、立法權、獨立的司法權及終審權，從這條裏面來帶出特別行政區是用行政、立法、司法組成這個行政體系。

在第五條裏面基本上亦都講了，是不實行社會主義制度，是甚麼？是保持原有的資本與制度的生活方式五十年不變，這個概念是沿用於澳門幾百年來一路維持到現在不改變的，在第七條裏面帶出有幾句說話，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租，或者批給個人、法人使用或者開發，這裏是講土地，第七條都是這樣講，在第十一條裏面的第一段的尾裏面這樣講的，它說以及有關政策，均以本法的規定為依據，即是說我們做好多事情都是應該要符合基本法。或者我們再來看看第一百二十條，最後那段這樣講的，澳門特別行政區成立後，新批或者續批土地，按照澳門特別行政區有關的土地法律及政策處理。

好啦！現在我們討論緊的《土地法》就是土地法律，政府的政策由於要發展澳門，經濟發展，顧及民生，起公共房屋，重大建設，這些我覺得這個行政的主導權是應該政府，亦都符合這個基本法的規定的，我是這樣看的，所以我覺得，第五十四條的總的原則概念我是認同，但是雖然論述了這麼多基本法，但是我確實我覺得，由於點解要有立法會？立法會其中一個重大功能就是要立好法之外，是要監督行政依法施政，所以在整個的《土地法》裏面，其實個主導權，我是認同俾返政府，但是確確實實有歐文龍的出現的核心在那裏？就是那個法律的法制不完善，監督不到位，是

甚麼？就是這個土地的小組，剛才我們過往都有同事都有提到，在回歸前，是有諮詢會的，但是這個政治的取態，現在取消了，但是因為取消了有部分，又無健全一個土地委員會，試問歐文龍作為過去的一個司長，他大權獨攬，下面土地委員會的全部是他的下屬，試問有那個不懂得保護自己？老闆講的話，那個敢去反對？你不是生活在第二個世界的嗎？你要養妻活兒，要生活的，老闆叫你做的，你好難唔 Yes 的，所以事實上客觀看，這個土地委員會的成員，真的不能夠完全一致是司長你掌管的下屬的同事來的，所以在這點裏面，我覺得新的修改裏面，司長你確實是要考慮到這個土地委員會的成員，那個涵蓋面的公義性，這個是相當之重要的，所以我覺得大原則我認同，當然整本這個《土地法》，尤其第五十四條裏面，我覺得在小組裏面確實是要認真去討論，尤其是監督，一定；透明度是要具體，我都認同剛才有同事講的，我不認同下下要拿出來作為一個甚麼甚麼公開，要先諮詢，或者一個聽證，我個人覺得這點是對基本法是有違背的，但是我覺得個監督同埋個透明度，確確實實是需要，如果你說連批給那個？怎樣批？任何條件都烏卒卒，關埋門的，我是唔認同，我是反對的。

至於剛才有劉永誠同事講的，有一些的譬如說個使用的年期，或者個生效，現實現在的存在，有不少的土地，確確實實是沒剩下多少時間了，那個發展商或者甚麼，趕趕趕趕……根本本來是無甚麼條件的情況之下完成，但是是為了要符合行政當局的規定，好啦！左趕右趕，趕趕趕……但是有些東西是不人道，不人情，怎樣不人道，不人情？現實現在擺在這裏的，例如，具體我不知，譬如好似這個是公共房屋，或者不同啦！在那個石排灣，一個新開發的地方，究竟那幾通完成了未？其中我想講的，就是有一些其它不是石排灣的，有些新開發的，根本那個幾通都未完成，尤指的就是譬如一個電，個電引唔引到？引到之後，譬如它都未界定那個電纜的電的區域劃分是屬於左還是右的，好啦！但是完工之前要經工務範疇收則，簽完工，這個電的一個電房，個電的劃分未得完善，向市政廳……不是，這個民政總署，無條件申請這個完工，無條件申請做這個電房等等，但是個土地使用期，完工，它起這幢建築物的基本上是完了，但是由於差一些手續一拖，真的可以說，不是講大話，真的一年半載就擺了在那裏。這些我希望司長在這個《土地法》的修訂，同埋在現在你最近推動緊在業界裏面有些行政程序上，這些這樣的實質的問題，是應該要加以關注，否則的話，如果無法無情無理俾社會上業界裏面行得通的話，違法的事就會



助長而生的了。就會怎樣助長？就拍膊頭、走後門、拉關係了。所以先要完善很多東西，法制透明、正確、正義，這些是要先做在前頭的，所以對於個年期，諸如此類這些的使用，我希望司長、局長、顧問、法律顧問，這方面加以去完善一些啦。

本來《土地法》同我們一陣間繼續落來講的《城市規劃法》是息息相關的，如果依我個人的不成熟，以兩者的位階的配合，不能夠講那個高低，但是只是講個配合的情況之下，土地是應該要以配合城規為一個大前提。因為城規裏面，是已經有規範，你那一個區域，土地的用途、土地的高度、土地的規劃等等，但是我理解，有些事情是政治的因素，亦都因為《土地法》是沿用了這麼久，由於其它的法律的無完善，使到現在房地產那個價格的飆升，樓花的不完善的規管，才令到個事實上一般老百姓是無條件去擔負到現在的這一個這樣的房價，因此就講到涉及個溢價金的因素，所以行政當局是考慮到總體的因素，就推這一個《土地法》出來，在個溢價金，如果其實關唔關重要？在未曾有城規，未曾有真正公開拍賣的情況之下，確實溢價金是一個相當重要的其中的一環，但是如果當這個《土地法》修改完善之後，日後的土地的批給再無私人的批給，無這個私人房地產的批給，這樣的情況之下，那個溢價金那個意義的存在，並不等於現目的這麼重要，所以，我覺得本來這個城規法是應該要行先，但是現在都好，跟住尾後嚟，但是我希望提一提司長及各位官員，希望《土地法》同城規法是必然性地是要有銜接，如果否則的話，各有各唔銜接的話，這個問題就會出現不少。

另外，我將兩者再拉埋一齊的，現在有一些譬如按照過去的歷史，有些土地的批給，或者未來就算有些不牟利又好，或者如何的條件批給也好，現在還仍然存在的有些的話，在整個經濟，澳門特別行政區，這個資本主義社會底下，是有金融管理，是有銀行融資，如果有一些的土地在目前或者未來，不知甚麼情況之下，是有做到這個銀行的融資的情況之下，當然按照個合約、合同的規範，你違合約，違規的情況之下，政府或者要處理，或者要甚麼……在單向地看是正確，但是我們看問題，我認為建議給司長同顧問大家是綜合全面一些去看一個問題如果這個發展商，或者這個，它是某一個善意的情況之下，作出一個土地的融資，但是遇到某一個，在某一個情況之下，不是惡意，無辦法或者短暫未能夠完工到，或者開工到，

或者未能完善之下，但是如果將它處理、處罰，是否亦都應該要考慮到金融體系銀行的融資，如果否則因為金融體系銀行的貸款的現金的來源都是在老百姓，這點我覺得是值得大家去深思少少，做一些完善的法律出來，才是真正有利於澳門特別行政區這個向前發展，好具體的我當然希望留返在小組裏面，司長，我希望你能夠抱住一個更開放的態度去接受大家同事對於這一個的監督及這個土地的委員會的成員這個透明度方面，能夠有更加大的這個的開明一些，我覺得是更加好的。

多謝。

主席：陳偉智議員。

陳偉智：多謝主席。

各位同事、各位官員：

今日好多同事都有發言，甚至有些原本說了唔講話的同事都講說話，即是講明大家都關心這部《土地法》的修訂，其實是一件好事來的，司長應該感到恩惠，因為好多同事講的內容，都是言之有物，所謂集思廣益，兼聽則明，這些這樣的討論，正是議會的精神所在，我們不應該視為浪費時間，承接崔世昌議員剛才所講的，有關土地委員會，它是有一個修改的必要，我覺得對這個問題亦都有討論的必要，因為有關的委員，當然經過長時期的運作，實際上真的需要有一個輪換制度，有一個任期制度，這個情況不單止在土地委員會裏面是暴露了出來，其實澳門其它的諮詢委員會，其它的委員會，都有共同的弊病，就是來來去去都是那班人，諮來諮去都是那班人，做來做去都是那班人，所以我們要革除，革新現時這一種這樣的委任制度，但是在革新同時我都想提出一些的意見，就是說你換人，是否都是同一的，所謂集團，陣營，做一些所謂移形換影，移花接木，換湯不換藥的換，因為是真正的替換，使到這些委員會，特別是好似土地委員會，能夠真正地具備廣泛代表性，因為這個廣泛代表性好多人就得個講字啫，實際上一看就知道，只是廣泛代表某一個類別，某一個群體裏面的代表，不能夠體現整體澳門居民的代表，這點算是廣泛代表性？就又是你呃人的。還有委員會裏面能唔能夠包容不同的意見？正如我們同事都講，這些委員識唔識得 Say No？識唔識得提異議？識唔識得骨頭硬，膊頭硬，



頂得住？如果唔係的話你換了出來，就又係個個好似點下頭，好似癱了一樣，這無用的，是嘛？

好啦！對於這一個法案的修訂，昨日已經有一些意見表達了，今天有一些的補充，就是關於有些原則方面的問題，我都希望司長考慮一下，在七個原則之外，還是否需要考慮加插一個節約集中使用的原則？因為澳門的土地，老實講，現存的，政府手上有的，或者其它商人有的，已經是好有限。為了澳門未來的發展，中央政府撥出了合共有三百五十公頃的五幅新填土地，這個是為了澳門將來發展的定位是相當之重要，而中央在批出這五幅新填土地的時候亦都好強調，節約集中使用，這一點我們必須要牢記，否則的話土地置換，還地債，一陣間大手大腳就將中央批落來我們這五幅填海土地用晒了。所以節約集中原則是相當之重要，因為這個亦都可以從澳人澳地的戰略思維來到出發及考量，對於如何完善五幅填海土地的功能布局及開發的策略是有重大的關係，這一點我想不是中央提出，特首在這個立法會回答議員的時候，亦都提出同樣的一個思維，這一點希望司長能夠從長計議，考慮一下。

唔該。

**主席：**馮志強議員。

**馮志強：**多謝主席。

關於這個《土地法》，新的土地法大家都由尋日傾到現在，我諗大家想做的事，應該都有個底的了，但是我這樣看，回歸了十三年，真的以前的《土地法》用了三十年了，現在先至提出修改，我們基本法是有規定，在一百二十條是有規定，即過去的在未成立特區政府之前的土地應該根據土地的合約及地契的合約保護有關的一切的權利。特區成立了之後，新批出及續批的土地按照澳門特別行政區有關的土地法律及政策處理，好明確的，只要我們政府按基本法辦事就無問題，但是在過去的土地批給使用，可以說可以用幾個字來形容，好多有政治位置的人紛紛得到大量的土地，這些是事實，是嘛？有些香港來的，搞房地產的人得到好大幅的土地，近海邊的全部是他的，以前是工廠，現在全部起晒豪宅，幾十層的，這些全部都是事實，是嘛？所以我們議會好多同事都是覺得好不公平，但是在這

個新的《土地法》入面，第二條入面，講到取得土地的原則，我就好想問司長，原則是甚麼？甚麼叫原則？原則是對問題及處理問題的準則，這些是原則，這些是指導處理問題的方向的準則的方法，這些叫做原則。但是看下，需遵守以下原則的七大點，我看了之後真的覺得不明所以，真的不明所以，土地當然是對經濟是有支撐，是人都明的了，拿土地，得到土地當然確保即是合理去使用土地的，這些必然的，寫落來是無意思的。喂，知情權那些，做了鬼知，一間房簽了鬼知？是嘛？點樣知情權？這些全部都是搵笨野來的，如果我看就全部搵笨的。平等取得土地原則，這個就是有问题，何謂平等？平等與正義在含義上是同一意詞，平等與正義是同一意詞，自從天秤稱出現了之後，那個天秤就代表了正義，你去法院看下那個盲婆拿住把稱，是嘛？這些是正義，所以秤同稱是有內在的關聯的，如果離開了平等，根本就不是講正義，無法理解正義，但是平等有好多種含義，有人格平等，有經濟平等，是嘛？還有好多平等的，權利平等，結果平等，但是這些絕對平等，你在這裏寫平等取得土地原則，下面那個就啱聽了，所有土地應……因為這些土地屬於特區政府的，不是屬於某一個人的，任何人都無權力裁判是俾那一個，嚴格來說澳門這些土地屬於澳門市民的，有市民就有政府，如果我們市民不存在的，你政府有甚麼用？是嘛？以民為本。所以我們議會好多同事對這個新的，拿出來現在我們討論的《土地法》是好好意見的，因為政府的裁量權的過大問題。這個我全部講事實，所謂甚麼甚麼委員會都是木偶，這些是真話。所以這個這本的所謂土地法，四個字：舊瓶新酒，換湯不換藥。點解要留多這麼多尾巴？既然是本新法，人人都要有約束力的，包括政府要遵守，做商人要遵守，是無異議的，大家無意見的。點解要擺這麼多尾巴，留這麼多後門？這個真的確令人費解？一發，是一個正義的文本，是嚴肅的文本。你們可以有自由裁量權，你鍾意俾那個就那個。權哥講得好啱的，土地可以出黃金的，能生白玉的，是好好有價值的，你唔信你俾多少我，即刻發達，即刻離開澳門嘆世界。你俾，唔好多了，十萬呎我，我甚麼都得，是嘛？這些土地好好有價值的，不是說你說公共利益，配合政府政策就可以隨意將土地俾某人，某單位，是無可能的，真的無可能的，司長。你們作為官員，第一要做到公平、公正，有正義，這個才是你們的本分。我們做生意的當然希望得到多少的油水啦，好自然的，是嘛，司長？但是啱唔啱，合唔合理？公唔公平？對唔對得住澳門的居民，是嘛？好似以前那位歐先生那樣。但是現在好多人懷念歐先

生的，我都唔明，我的行家好鍾意歐先生的，因為他做到事，雖然是貪多少。這些是真話，全世界都是這樣講的，是嘛？我街頭、路旁邊說得一定冇道理。點解人哋做到事？現在我覺得我們現在換了貴司長就死啦，全部，因為你太怕，唉！你是此地無銀啲隻，是嘛？驚人哋講你，連見明金哥都話唔肯見的，我講實話的，司長！你唔好撈我住，真的，這本法是確是有問題，希望在細則審議時間真的落足眼力。我都放心，關議員好……這本嘢是她搞出來的，她提出來要搞的，真的。所以這本法案真的要開闔下胸襟，聽下大家的意見，是嘛？特區政府都唔會怪你，做好少少。真的好唔公平的，那種的自由裁量權，那些說甚麼甚麼配合政府政策就可以將些利益俾晒人哋，大佬！我就最大方，我都看唔過眼，因為我無。

**主席：**好，前後有十二位議員發了言，我現在請司長回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**多謝主席。

首先好多謝各位議員剛才三點，現在將近五點，足兩個鐘頭，就《土地法》俾了好多好寶貴的意見我們，我自己及我的同事都一一已經是錄低。當然在剛才的意見裏面，好多牽涉是細則性的，或者這裏我們如果今日議會能夠真的通過了的，我們是非常之願意同委員會在這裏作充分討論。

因為在尋日或者今日的討論裏面，我們看到其實大家，政府在這個修改《土地法》的立法取向方面，其實同各位的意見，其實看來都是一致，大家的方向都是一致，我亦都好認同大家所講的，就是說在如果政府如果一定要有一個自由裁量權，我們講緊說以一個公共利益免招標批出這個土地，這種制度如果要有話，政府這個權力是必須是要適當，是必須能夠有制約，是必須能夠是堵塞到大家所講的一些漏洞，這些我們絕對是同意，大家是無分別，當然在個條文裏面怎樣理解，怎樣能夠達致社會的訴求的？我們希望，如果能夠通過的，在細則性討論裏面，大家是怎樣能夠理解到這方面達到社會的訴求，我希望透過大家一個的合作，大家一個努力，去達到社會的訴求，因為我非常之同意大家所講，修改《土地法》雖然我未必能夠講，說是在特區裏面一個社會對期望在個法律的改革裏面最重要的一個，但是肯定是最重要之中的其中一個，因為在社會的討論裏面，我們在媒體，或者是以往的一些經驗裏面等等，顯示到修改這個《土地法》的

必須性，這個重要性，適時性等等，現在趁住是一個適當的時間，政府亦都同一些相關的，譬如我們是一個城規法，或者是同已經有一些的討論的，舊區重整等等，其實是一個適當時間，將這些同整個社會未來發展舉足輕重的一些法律制度，同一時間是作出一些討論，同一時間是怎樣是對我們未來需要一些甚麼？我們要做些甚麼？是一個公開一個形式去作出一個討論，這個我們是絕對認同。

主席：

或者對於今日議員所說的一些好多的問題，細節性如果通過，我們可以，原則性的，在昨天裏面我已經作出一些扼要的一個回覆，我不在這裏再作一個重覆。整體的我們好多謝大家的意見，這些意見我們會將來在細則性裏面再充分的討論，同大家的合作，怎樣能夠將條文，能夠落實到符合社會的訴求，這個我是代表政府表一個態度。

多謝主席。

主席：區錦新議員。

區錦新：是，多謝主席。

司長就剛才的回應，都是表示開放的，希望真的能夠可以在委員會討論的時候能夠是真的去諗清楚怎樣去堵塞現在的漏洞。但是有幾點我都想提一些意見作為大會的紀錄的。

因為剛才講到關於土地委員會那個組成的問題，即就有人會提出要有其廣泛代表性，或者有其它不同的人參與，甚至不斷地輪換這樣，但是我睇返現在土地委員會的組成本身其實是一個技術機構來的，包括提供一些技術的意見，主要都是在政府部門裏面的成員，就本來這一種這樣的模式都有它的好處的，因為如果你說加入其它的代表，或者甚至有商界參與的時候，這對於土地委員會那個問題其實有可能會存在一些……就在土地委員會裏面已經有利益上的交換的時候，這個我覺得是有保留的。

而現時的土地委員會裏面最大的問題本來作為一班技術的官員去提供這個意見，本來可能應該是一個好的模式來的，不過好可惜就是睇返歐文

龍案審理期間的時候所披露出來，我們那些官員因為全部都是司長，大部分都是司長屬下的官員，全部變晒 Yes Man，司長點頭，跟住那些委員會就全部諗的，都是諗的，司長既然已經點了頭，局長點了頭，於是大家都跟住一齊行的了這樣，就完全無人 Say No 這樣，這都是一個問題。

但是睇返現在土地委員會裏面，除了物業登記局局長，民政總署的一名代表是運輸工務範疇的之外，其它都全部屬於運輸工務範疇的，這一種全部 Yes Man 的可能性仍然繼續存在的時候，我們怎樣去組成這個土地委員會，我覺得這個值得思考的。因為可能擴大多一些不同的部門，包括其它例如環保局，不過又是司長範疇的，無辦法，走唔甩。文化局這樣，即其它部門同這個土地批給一些關係有關的時候，是否能夠擴大一些其它部門的參與的時候，希望能夠沖淡一些，不要只是司長點頭就跟住其它人都 Yes，Yes 晒這個，是否可以思考個方向這樣。

第二個亦都是剛才說到點解我們會對於現在的《土地法》的法案，我們會有一個這麼大的、這麼強烈的意見？個問題就是在那裏？其實是否說政府可信，不可信？是否因為你怎樣講我都不信的了，不信的時候，於是我就因此不斷質疑這樣，但是個關鍵問題就是說，我們不要講仁義，而是看法治，我們既然作為立法會，我們去修改《土地法》的時候，我們是希望在法律上看到那個進步，在過往的實踐裏面看到就是說那個《土地法》的存在的種種漏洞，這個尋日我已經是逐樣逐樣講那些部分的漏洞，有無辦法去堵塞？我們不是靠司長擔保，我們是需要一個法制上，在法律上的條文怎樣去加以是作出這個規範，是防止這種過去出現的情況繼續發生。即好簡單的，我們即是有些條文完全是基本上無甚麼變過的情況下，已經很明顯有漏洞出現的，譬如舉個例子，現行的六十七條，即現在法案裏面的六十四條，那個無償批給土地的面積應以達成預期目的確屬需要者為限的這個這樣的規範，現行《土地法》有的，新的法案又是這樣寫的，但是只是好簡單的，司長！搵日我同你一齊去科技大學兜個圈看看，那個無償批地究竟用了幾多？那二十二萬平方米究竟用了幾多？你看到究竟是否體現得到那個確屬需要者為限了，是嘛？這裏好清楚的，既然這裏有好清楚的前科的時候，點解無辦法改善？點解解決不到這些問題的？個法律上一樣是這樣寫法的，我怎可能相信這個法律法案是能夠發揮到那個堵塞漏洞的作用？我覺得這一點上我覺得希望能夠是怎樣可以去處理得清楚一



些的問題。

最後一個要講的，就是關於個溢價金的那個制度，其實《土地法》這麼長時間來修訂，其中我以為一個好重要的問題就是溢價金現在好複雜，所以我們現在用一個思維就是怎樣改革這個溢價金的制度，而不是就……剛才說到，有些同事都說，即要不斷地調，適時去檢討，調整這樣，但是問題就是說在一個好低的基數，一個貌似科學，實際上就是荒謬的一個這樣的溢價金制度的時候，你怎樣去適時檢討，怎樣去調整，其實都是發揮不到作用的，點解我說它荒謬？是否誇張一些？其實不是，不算誇張的，因為其中一個以現行的溢價金的制度，其實按照就算，我記得在零七年的時候，我們的土地及公共批給委員會當時討論這個土地的問題的時候，司長亦都來解釋過，即譬如現行的溢價金其實它就是有一個基本精神，就是一個價值及成本之間作為一個考慮因素，當個價值減除成本的純利，就是在純利的百分之四十就是那個溢價金計算出了，我現在講就簡單，但是其實可能牽涉到就是牽涉到它的工程的費用，監察工程的費用，通脹的指數等等，將來那個營利的可能性。其實老實講，做生意，那幅地你批俾它的時候，他怎樣計算到將來那幅地是賺錢，賺幾多錢，你怎能夠計到個溢價金？除了是水晶球之外，所以用一個這樣計算它的溢價金，用一個好複雜的，牽涉到十幾個因素來到去計算一個溢價金出來，是太過……即根本上本身好似科學，但是實際上是荒謬，連一個做生意的，我這盤生意我都估唔到我賺到幾多錢，你竟然可以估到它賺幾錢來到計算它溢價金，你說是否好荒謬，是嘛？其實最重要一樣就說我們希望一件事，溢價金的改革，其實溢價金是一個純粹一個補充的作用來的，應該是，而不是一個主要的計算那個地價的作用，正如剛才吳在權議員都有一個好美麗的理想，就是認為將來的溢價金應該就是我們立好法之後，個溢價金應該不是這麼重要的了，我都希望不是這麼重要，因為無了一些免公開競投的批地的時候，這就溢價金都不用這樣計了，我如果公開競投的，為何還要計溢價金？這應該是這樣。

而真的有些出現有些溢價金，即譬如有些碎地，有些即按照現在那些免公開競投裏面有一些規範，即有些碎地，無辦法正常，利用不到，而去這一類這樣的情況的時候，要計算溢價金的時候，溢價金就不是應該用一

些這麼複雜的方式來計算，而主要就是應該透過就是一個用些公開競投的土地的價格作為指標，來到計算它們溢價金，因為你不斷有公開競投的土地的時候，那你就好容易搵一個指標，因為我們現在最難就難在回歸十三年先試過得三幅土地是公開競投，根本不能夠拿它作為指標的，但是如果我們一個公開競投的土地是恆常化的時候，那個溢價金根本同公開競投的過去若干次的公開競投的土地價格來到去作為掛鈎，就已經解決到問題，而不應該用一個貌似科學，而實際荒謬的計算方法。

我希望這個溢價金方面亦都是作為一個在《土地法》裏面一個重點的檢討的內容。

多謝。

主席：唐曉晴議員。

唐曉晴：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

《土地法》那個新的草案如果說無改進，我覺得不是，有同事或者司長都已經明確指出了，在免公開競投的批地的情況為之下，後續的條文有一些跟進的這一個措施，明顯是比以前那個限制是嚴了的。

但是，我諗包括直選議員，我們間選議員，以及官委議員在內，都已經指出了一個對於政府那個批地，尤其是這一個透過免公開競投的批地，那個自由裁量的問題，覺得那個監督是不夠的，這是否說，一是全部不准自由裁量，又或者不准公開競投的批地，先至是可能做到透明？還是有些中間的方法？我贊成剛才歐安利議員講的全部內容，對剛才那個指出的那些問題，以及他思考那些解決方法我認為好值得我們參考。

當然剛才我更加好有感受的就是馮志強議員指出的對於原則這個問題這個表達，在一條法律上，當你白紙黑字寫出來，尤其是第一、第二條寫出來的你有七個原則，你就要說給人地聽，你有那一些制度，在那個法律的制度裏面是對應這些原則，可以好好地體現這些原則，原則講出來，或者是講有這個原則是無意思的，無意思的。反為會導致一個甚麼？導致

在這一個法律的適用，將來那個過程裏面，導致一個不穩定的因素，宣稱了一個原則，但是在個立法上無體現到這個原則，這是否可以依據這個原則來判案？這一個是一個非常之值得關注的問題。

另外，其他幾位議員，包括崔世昌議員，吳在權議員都提到的，關於那個土地委員會或者其它那個參與方式，去令到它這一個免公開競投的時候透明化，我認為好值得參考。

我諗就講這麼多。

**主席：**劉司長有沒有回應？……無回應。各位議員有無意見？……無意見呢，現在我們將有關的《土地法》作為一般性的表決進行這個程序。付於表決。

### （表決進行中）

**主席：**好，通過。

有表決聲明。請哪位講？麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

司長：

表決聲明。

今日立法會全體大會一般性通過對《土地法》的修改，就意味著沿用了三十多年的《土地法》的修改，在經歷了將近五年研究討論之下，現在正式放在我們的議事日程裏面。不難發現，無論在社會上，抑或在議事殿堂內的各位同事及傳媒朋友，大家都相當關注《土地法》的修改，原因相信好簡單，土地已經成為世界各大城市可持續發展的稀缺資源，尤其在澳門這片這麼細小的土地上，市民認為善用及有效地利用這個土地的資源，當然顯得非常之重要，而且不滿政府濫批土地予外資大企業的不滿情緒日益高漲，社會矛盾日漸擴大，形成社會的不穩，不利社會的經濟的再發展。



隨住近年澳門人口的增加及工商業的飛躍發展，對土地及房屋的需求越來越殷切，土地的開發及利用早已成為澳門社會經濟發展的瓶頸。綜合市民的意見，他們對《土地法》的修改相當有期望，希望政府透過這次《土地法》的修改，能夠杜絕土地項目的批給及過程中可能出現的賤賣土地、官商勾結、利益輸送的不規則情況，以釋放出更多的土地資源及加上政府其它得當的政策配合之下，能夠幫助居民長遠地解決困擾他們多時的住屋難的問題。

另一方面，政經界都希望，期望《土地法》裏面所引入的修改及長效的機制，能夠為澳門的可持續發展提供強而有力的支持。

多謝。

**主席：**關翠杏議員。

**關翠杏：**多謝主席。

土地資源緊缺，已經制約住特區未來的可持續發展，公正、公開、合理及有效的開法，分配及善用土地資源，嚴格管理僅有的土地資源，已經成為社會對特區政府的強烈訴求。現行《土地法》已經沿用了三十多年，由於這一個根基性的法律未能夠適時作出修訂及完善，已經為本澳土地的善用帶來不可挽回的損失。本人認同對《土地法》進行修訂，以達致嚴格及清晰規範政府管理土地的權力，並就土地的分配、批給、轉讓、轉租、置換，更改用途、逾期利用，以及收回閒置、囤積土地，完善溢價金制度等方面，設定更為明確的準則和依據，以避免官員因法規彈性過大而無所適從或濫用權力，並通過建立公開聽證制度，讓公眾有法定途徑對特定土地批給能夠具條件參與並提出意見。

儘管法案文本在回應社會訴求方面，仍然有極大的改進空間，但是從法案的理由陳述及立法原則，以及取向上，仍然是值得支持的，所以我投下了支持的一票，希望可以通過立法會及政府的合作，共同努力，為澳門《土地法》的完善邁開重要一步。

多謝。

**主席：**何潤生議員。

**何潤生：**多謝主席。

各位同事：

《土地法》及相關的配套的法例的檢討工作是開始在 2008 年的 3 月，現在亦都將近五年才在今屆立法會期裏面，最後一個會期去送交立法會去審議，是否能夠趕及在休會前完成有關的立法的工作，是面臨著重大的挑戰。至於法案最終的內容，又是否能夠符合到社會的期望，對現時土地批給合法但不合理的現象加以堵塞，更是考驗著行政及立法兩者的智慧，今日基於考慮到政府是願意採取一個開放合作的態度，本人是投下了贊成票。但是必須重申的就是說有關當然必須是要在稍後的細則性討論裏面，能夠認真地處理現時在社會上針對土地法所存在的幾項重大的一個爭議。

首先，對於因為配合政府政策的建設和參與由行政當局發起的城市建設計劃，可以豁免公開招標的情況，外界普遍認為必須設立公開的審批機制，以保證相關土地的批給是符合本澳整體公共利益。其次，就是說針對換地、轉讓，改用途，以及被視為土地荒廢或棄用的情況都需要經過行政長官的預先許可這一規定，社會質疑此一做法，只是將自由裁量權轉移至特首身上，並未能夠真正杜絕土地被閒置、囤積或拖延發展的情況。最後，在溢價金調整方面，雖然加入了有關通脹和以往公開招標判給價作為參考基數，但卻沒有訂明檢討周期，因而亦都未能夠真正貼近市場，去切實反映本澳土地的真實價值。

多謝。

**主席：**吳國昌議員。

**吳國昌：**以下是陳偉智議員、區錦新議員及本人的表決聲明。

特區成立以來，不具透明度的豁免公開競投，賤賣批地的問題，既涉及損害公眾利益，亦構成貪污腐化的溫床。捉老鼠是重要，但是搞衛生清潔更加緊要，如果不建立一套有系統的制度，只會有更多鼠患出現。建設良好的制度是反腐倡廉的關鍵。權力過份集中和不透明，正是必須清理的

現時貪腐溫床。

批地溢價金經歷次調整之後，到現在仍然是完全脫離市價。按專業人士計算，零四年及零八年公開拍賣分別以六千七百萬和十四億一千萬成交的土地，以二零一一年十月底調整出的新溢價金公式來到計算，分別只值不足一千萬元和不足一億元！由行政長官基於公共利益理由不經公開審議便豁免公開競投，只以批地溢價金計算，賤價批地利益輸送實在無從壓止。

事實上，儘管澳門基本法第七十一條第五項已經訂明立法會負責受公共利益進行辯論的職權，而立法會議事規則第一百三十七條亦都已經訂明可由政府提出讓立法會進行公開辯論，但是特區政府到現在從來都沒有將任何重大公共利益決策正式依法依规提交過給我們立法會進行公開辯論。

《土地法》新文本抱殘守缺，保留由行政長官基於公共利益理由不經公開審議便豁免公開競投賤價批地，實在不可接受。

為了清理利益輸送的貪腐溫床，我們重申，《土地法》應當明確建法定機制，將基於公共利益免除公開競技之批地項目，依法依规提交立法會進行公開辯論。

**主席：**高天賜議員。

**高天賜：**多謝主席。

這是我的表決聲明。

《土地法》法案我投了棄權票，因為這個法案的主要內容幾乎與現行制度沒有甚麼區別，即土地批給及其他相關事宜的批給的自由裁量權仍然欠缺監控。

我們現處的時代及社會大眾無法接受政府在各方面的低透明及欠缺理據的決策。本人因此促進政府改革“土地委員會”及“土地發展諮詢小組”，並引進新人士、新概念及提高透明度。

最後，希望在委員會討論時，能引進改革及立法會議員的不同意見可被接納。

多謝。



## 2013 年 8 月 12 日全體會議摘錄

**劉焯華主席：**好，劉司長、各位官員、各位議員：

現在我哋進入第三項議程，細則性審議同表決《土地法》法案。先請委員會主席關翠杏議員發言。

**關翠杏：**多謝主席。

司長，各位同事，各位官員：

《土地法》法案喺 2013 年 1 月 3 日經立法會全體會議討論後獲一般性通過，立法會主席將上述法案派發給本委員進行細則性審議。為了審議本法案，委員會舉行了 43 次正式會議，對法案進行了全面系統嘅分析，政府多位代表，尤其是係運輸工務司司長同埋土地工務運輸局長及多位政府官員列席了委員會嘅會議。另外，除了上述嘅正式會議之外，立法會嘅顧問團同政府嘅代表還舉行了多次工作會議。喺這些會議當中，立法會得到了政府代表充分合作。經過多次會議嘅討論同磋商，提案人喺 2013 年 7 月 29 日提交了法案嘅最後文本。現就委員會喺細則性審議過程中著重關注嘅問題向全體會議作如下說明：

第一係透明度、知情權同公眾參與。委員會認為，法案最初文本喺這方面嘅規定並未能滿足社會嘅訴求，亦都未能達至公眾對於參與監督政府批地嘅期盼。為此，委員會建議擴大法案中公示制度嘅適用範圍，明確公示嘅時間、形式同內容。最後文本將公示嘅範圍由原來嘅豁免公開招標一種情況，擴大到一定情況下嘅修改土地用途及批給移轉等，明確必須喺工務局完成意見書之前，透過互聯網公開有關資料，增加了公示嘅內容，尤其係增加了申請豁免公開招標、申請修改土地用途同埋重新利用以及申請轉移理由。法案沒有設立公眾聽證嘅制度。因為有關制度經由《城市規劃法》進行規範。

第二係加強監管同埋完善監管機制。委員會一致認同應該加強政府對

已批給土地項目履約嘅監管力度。透過加強對土地利用嘅監察，同埋對逾期利用嘅處罰，避免土地出現閒置或荒廢嘅情況。同時還應進一步加大對已批出土地嘅監管，以及喺審批同許可方面，增加批給程序嘅公平性、公開性同公正性。最後文本接納了委員會嘅建議，喺第二條增加了監察原則，明確了規範政府有責任跟進批給同佔用土地嘅狀況，並按本法律或合同規定，科以倘有嘅罰款，以確保達致有關批給或者佔用嘅目的。此外，委員會亦都提出，喺土地審批嘅過程中，應加強社會嘅監督，同時建立內部嘅監督機制，以填補可能出現嘅漏洞。

第三係土地批給以公開招標為原則。土地租賃批給以公開招標方式為原則，豁免公開招標為例外，這個係提案人同委員會嘅一致共識。為了落實有關原則，委員會認為一方面有需要增加公開招標嘅規定，另一方面亦都需要將豁免公開招標嘅內容具體化，尤其係豁免公開招標嘅理據應該更詳盡、全面同埋具體。最後文本採納了委員會嘅建議，喺這兩方面都作出了相應嘅修改，例如增加了行政當局主動展開程序嘅階段組成、公開招標嘅方式，訂定公開招標底價嘅原則等，使到公開招標嘅原則得到突顯。再如將可豁免公開招標嘅情況更加具體化等。

第四係對無償批給嘅限制。法案最初文本係容許無償批給可以轉為有償批給同埋更改批給用途，只需要原有批給轉為有償批給嘅時候，要支付有關嘅修改批給合同，同埋支付所規定嘅溢價金。經過委員會同政府代表嘅充分討論，喺這方面作出了政策性嘅調整。法案最後文本禁止無償批給轉換為有償批給，並明確規定不可更改批給用途，且不得對批給所衍生嘅權利設定負擔，尤其是係進行抵押或者轉移，明確無償批給必須遵守豁免公開招標批給嘅所有規定，包括公開資料嘅規定，同時對新法生效之前已作出嘅無償批給，喺有關無償批給轉換為有償批給嘅事宜方面，增加了過渡性嘅規定。

第五係關於溢價金。委員會非常關注這個議題，而且提出了多項建議。委員會認為，現行嘅溢價金計算結果同市場嚴重脫節，為此曾經向提案人建議檢討溢價金制訂本身係咪合理，以及考慮是否用其他更加適合嘅機制。提案人向委員會講明，政府經過研究顯示，現時嘅溢價金制度有它嘅合理性。未來透過對每平方米市值數據嘅適時更新，溢價金嘅計算結果將

會更貼近市場價值。

另外，法案規定了喺訂定溢價金金額嘅時候，尤需考慮土地嘅位置，批給用途、溢價、所承擔或者將承擔嘅成本、綜合消費物價指數，及以往公開招標嘅判給價。同時，法案明確規定，計算溢價金金額嘅基數必須至少每兩年檢討一次。

委員會認為經過本次修改，溢價金制度有所改善。但係需要指出嘅係，這個只係喺目前情況下嘅權宜之計，溢價金同市場脫節嘅問題，仍然未得到解決，還需日後進行檢討。

第六，加強對第三人嘅保護。為了加強對第三人嘅保護，委員會對法案最初文本提出嘅多項修改建議，對於可能影響第三人權利嘅事實狀況，委員會建議應該設立機制，以讓公眾知悉，如喺物業登記上面註明土地嘅各種狀況。有關建議獲得提案人嘅接納，並喺最後嘅文本上面得到了反映，規定一些行為必須登記。此外，法案嘅最後文本亦都增加同完善了多個條文，以保障擔保人嘅權利。

第七係關於賠償。法案多處涉及賠償事宜，對此，委員會認為法案應該堅持一個根本原則，即係嚴格遵守《基本法》第 6 條同理第 103 條嘅規定。提案人同意委員會提出嘅意見，並對法案作出了諸多改善。首先係對於公用徵收直接援引《基本法》103 條確立嘅標準；其次，係當公共利益而宣告專用批給失效，或者係因為有需要進行對特區可持續發展屬不可或缺嘅建設而單方終止嘅都市性土地，或具有都市利益嘅土地租賃批給、農用土地租賃批給時候所作出嘅賠償，應相當於批給所衍生權利嘅實際價值；最後，對於賠償嘅程序等適用經作出必要配合後嘅第 12/92/M 號法律〈因公益而徵用〉嘅制度及第 43/97/M 號法令嘅相關規定。

第八係土地嘅權利交換。法案最後文本對俗稱換地嘅土地權利交換引入了多項修改，明確規定僅基於公共利益嘅情況下，尤其係為了開闢公共道路、興建公共房屋或公共醫療設施等，特區政府方可主動交換可處置土地嘅權利。又明確規定私人實體僅可將其私有土地嘅完全所有權、國有土地嘅利用權，同國有土地嘅租賃批給所衍生嘅權力，交換政府可處置嘅土地權利。



第九係自動續期。法案取消了現行以遞交聲明嘅續期方式，引入了毋需申請自動續期制度。換言之，將來一般土地續期唔需要事前手續或者申請，係由財政局負責通知利害關係人繳納特別稅捐。至於登記方面，則由物業登記局依職權或應申請作出。同時，法案還規定了一些情況係需要非自動續期，具體包括了兩類：一係合同條款有規定嘅；二係法律有規定嘅。委員會對有關制度嘅立法取向表示贊同，只係喺操作層面上面提出一些問題。最後文本調整行文，並作出了過渡性嘅規定。

第十係專用批給。這個係新增嘅一項批給，係對公產土地作出專用批給嘅制度，它嘅目的係為了使行政當局增加一種處置公產土地嘅方式，以便能夠喺公產土地上面設置屬公用嘅、固定嘅不能拆卸嘅設施同設備。委員會對這個新嘅立法取向表示贊同。

第十一係《土地法》同《城規法》法案嘅配合。上述兩個法案同時進入立法程序，喺細則性審議過程中，負責審議有關法案嘅兩個委員會曾經聯同政府代表舉行會議，就兩個法案相配合嘅問題進行討論。在此基礎上，最後文本增加了第 140 條，專用規定了因城市規劃變動而需要修改批給用途或者更改土地利用嘅規定。另外，兩個法案喺立法技術同使用概念方面亦都作出了相應嘅調整。

最後需要講明嘅係，法案因應《基本法》第七條嘅規定，喺土地劃分同處置方面作出了相應嘅規定。儘管有關嘅問題嘅界定喺司法同理論界有唔同觀點，但係委員會認為有關問題並非《土地法》可以解決，這個亦都並非這一次修法、修改《土地法》嘅動因同埋目的，所以，委員會絕大部份嘅議員認同最後條文嘅相關規定。對於有關問題嘅探討，以及對法案更詳細嘅分析，已經載於意見書之內，本人在此不再詳述。

經過對法案作出審議同分析之後，委員會認為經修改嘅替代文本具備提交全體會議作細則性審議同表決嘅要件，現在提請全體會議審議。需要補充說明嘅係，喺法案嘅審議過程中，特別係喺意見書嘅製作過程中，立法會嘅顧問團成員以及翻譯部門同事都付出了極大嘅努力，在此向他們表示感謝。

多謝大家。

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。

《土地法》修改法案喺今年一月喺立法會一般性通過了之後，隨即進行了小組會審會議，歷時超過半年，期間政府同立法會互相配合，逐步探討條文，同時亦都聽取了社會不同嘅意見，通過磋商、研究，並橫向與其他法律一併比較，終於修訂了現時這個法案嘅文本。可以講，修訂後嘅文本匯聚了政府與立法會嘅心血，將各方可行嘅意見融入其中，尤其無償批給轉為有償批給、非公開競投土地內容嘅公示規範等，均係結合了立法會嘅意見而作出調整。現時文本內容更切合社會實際情況，亦都更具操作性。

今次修改《土地法》具有重要意義，事關舊法實施了至今超過三十年，期間澳門發生了翻天覆地嘅變化，從一個小城市躍升為國際旅遊城市，加上居民對生活要求嘅急劇提升，導致用地需求快速增長，土地管理制度需要優化，才能引導社會作可持續發展。

法案貫徹了澳門特別行政區《基本法》嘅精神，明確規範管理澳門特別行政區境內嘅國有土地應遵守嘅原則，包括可持續發展原則、切實有效利用原則、公眾知情嘅原則、平等取得土地原則、防護原則、規劃約束原則及土地法律狀況公開原則。這些原則將土地管理、社會發展、民生需求與科學論證互相結合，全面構建出土地管理嘅一個完善體系。

近幾年，社會對土地嘅管理制度存在不少意見，例如批給過程、更改土地用途、更改發展計劃、土地批給轉讓等情況，引起了大眾不同嘅爭論。社會普遍認為修改《土地法》要嚴格把關，兼具實際情況與可持續發展嘅方向。因此，新嘅草案文本強調了嚴謹與明確，從土地申請、批給、轉讓、利用、監管、溢價金等不同層面，皆在民意基礎上提煉成相對清晰有力嘅條文。

新《土地法》嘅核心原則係土地批給必須公開招標，以顯示特區政府

對土地管理嘅公平性，但當中存有特別嘅情況作靈活處理。為了避免這些特別情況造成灰色地帶，我哋將之以舉列嘅方式作出闡述，例如發展不牟利嘅教育、文化、衛生、體育事業、社會服務、興建公用事業設施、配合政府政策嘅建設、參與由行政當局發起嘅城市建設計劃等。當中配合政府政策嘅建設，我哋聽取了立法會意見之後進一步細化。例如載於年度嘅施政方針，政府喺立法會施政報告施政方針答問大會上公佈，政府在政策新聞發佈會上公佈等。

土地係澳門珍貴嘅資源，土地要利用才能促進澳門嘅發展，因此，喺土地利用期間，我哋要設立更清晰、更細緻嘅嚴格罰則，從入則、批則、施工以至竣工，每一個過程中均設有不同期限，並設有相應嘅處罰機制，罰款金額與溢價金掛勾，若超出期限，按合同處分。合同倘沒有規定嘅罰金金額，則每過一日須付溢價金千分之一嘅處罰。確定批給後沒有善用，將解除合約。這些條件係好清晰明確嘅，並且具操作性，藉此強化監管力度，亦都大大避免了閒置土地嘅出現。

此外，法案建議如果屬豁免公開招標嘅項目，須喺審議過程中以適當方式向公眾公佈有關申請土地批給嘅主要內容，尤其係申請人嘅名稱、申請嘅土地面積、位置、用途及溢價金等，讓公眾知悉有關嘅計劃，從而提高土地批給程序嘅透明度。這個條文喺與立法會討論後，政府將這個公示制度改為全程公示制度，即使承批人按期完成利用土地之後改變原有用途或作出移轉，亦都要向社會公佈。此舉不但提高了透明度，更重要嘅係讓社會參與監督。政府會聽取社會嘅意見，作為審批嘅重要參考。

因應社會對提升土地溢價金，結合了社會實際情況嘅要求，政府喺這次修訂裡面增加了訂定溢價金考慮嘅因素，包括加入了通脹指數及以往公開招標嘅判給價，其計算基數設有至少兩年一次嘅檢討機制，使到溢價金嘅金額係更貼近市場價值。

喺修改《土地法》嘅過程中，政府需要注重操作性才能發揮法律嘅效力。喺立法會討論過程中，我哋尊重立法會嘅意見，例如可處置土地嘅規範，政府係需要立一定嘅制度去檢視土地是否可處置，否則係難以操作。為此，我哋堅持維護國有土地嘅決心，阻嚇不按政府清遷令還返土地者。法案大幅提高了對故意非法佔有國有土地行為人嘅罰款，並將罰款與佔用

土地嘅面積掛勾。罰款金額由五萬元至到三百萬元不等，同時引入了屬刑事罪行嘅違令罪，藉此增加霸地嘅成本，發揮更強嘅阻嚇力。

需要強調嘅係，修改後嘅《土地法》喺構建完善清晰嘅土地管理制度上，將達至更明確化、規範化、嚴格化及透明化。此外，還設有多項過渡條文，例如對於新法實施前嘅無償批給，將有一年嘅時候辦理轉為有償批給嘅手續，但係土地用途係不能更改。

喺討論《土地法》修改草案時，政府同時兼顧了《城市規劃法》、《都市建築法律制度》等一系列相關法案嘅協調。喺立法會討論期間，政府亦進行內部討論，就兩法之間嘅平衡進行了深入研究，使到整體地完善了土地管理與城規嘅工作。

《土地法》與《城市規劃法》係澳門發展進程中兩項重要嘅法律，它為澳門嘅土地資源管理與城市規劃帶嚟規範嘅發展方向，保障了澳門可持續發展。

本人希望借此機會向立法會主席、副主席、全體議員和法律顧問團隊致以衷心感謝。多謝大家喺審議期間付出嘅時間和努力。雖然喺修改過程中，行政與立法喺觀點上或有不同，但大家均能朝著共同嘅目標進發，使到法案最終順利完成修訂。

土地係城市發展資本，喺新嘅《土地法》獲得通過後，我哋將會盡快進行其配套法律、相關行政程序和指引嘅修訂工作，做好普法嘅宣傳，使到新法內容得以順暢咁落實。

多謝大家。

**主席：**好，各位議員：

現在我哋進入細則性審議。現在我哋先審議第一章，即係第一條同第二條。無議員有意見……高天賜議員。

**高天賜：**多謝主席。關於……我用葡文講……

好，關於首兩條條文，尤其是第二條關於原則，希望我的疑問可釋除。

這一系列原則對理解法案內容很重要，因為法律針對的是大眾，土地法是一個極為複雜的法律……，我希望強調所列的原則很重要，我覺得這些原則還不足夠。首先，因為在土地分類一章裡，訂定公產、私產、國有土地及私有土地的定義，為讓市民大眾的更好理解列出一系列的原則是很重要的。我提一個簡單的問題：為便於理解為甚麼沒將原則定義載於法案裡，隨著討論的深入，可作為便於明白正在討論法案內容的方式？因為從第五條及第六條開始一直往下的第七條、第八條及第九條的內容都極為複雜及涉及《基本法》。

因此，我的第一個問題是在原則那一章中為甚麼沒有提及我剛才講到的？

多謝。

主席：請劉司長。

**運輸工務司司長劉仕堯：**高議員嘅問題，我諗關於一些定義或者分類方面，我請法律顧問喺這裏同大家作一個解釋。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**大家好。關於高議員提出嘅問題，我想簡單解釋一下，就係我哋睇第二條那個原則，我哋係開宗明義咁話對國有土地嘅管理，尤其使用同利用方面係須遵守嘅原則，並唔係對土地嘅分類，所以亦都基於我哋亦都訂出管理嘅層面，所以我哋從管理嘅角度去訂出一系列嘅原則，而這些一系列嘅原則正正亦都喺我哋每個法律條文作出規範。關於個劃分就喺第三條那裏，而這個劃分第三條那裏就係根據《基本法》第七條作出嘅。咁我喺這裏嘅解釋希望大家明白。

主席：好，第一、第二條仲有無議員發表意見？如果無，就係第一章第一、二條進行進決。

（表決進行中）

主席：通過。

現在係第二章第三至第十條。歐安利議員。

**歐安利：**多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

在全體會議中我亦想講講，委員會已開了六個月非常有建設性的會議，各位同事可以看到，相比最初文本已引進了多項修改。這是大家努力工作中達成的廣泛共識下得到的成果。

正如委員會主席所講的及司長發言中提及的，並非所有討論的內容都取得全面共識，基於連貫、原則及良心的問題，我要求主席容許將第八條及第九條分開投票。

理由是：最初文本第九條完全廢除現行法律容許私人可透過取得時效取得已按長期租借方式批給的都市房地產的利用權。

最初文本默示廢止了現行法律第五條第三款，這點在一般性表決的全體會議上曾有人提出質疑。經委員會多次會議後，現時提交的替代文本再次允許利用權的取得時效，但卻將現行制度作了重大改變。換言之，法案要求根據《民法典》規定私人行使的佔有其利用權只有在物業登記局預先登記時，其佔有才具重要性。因此，這是一個附加要件。

當然我尊重其他的意見，至到現時，佔有人仍可向法院申請確認其佔有及所有權，不論按長期租借方式的批給合同有否在物業登記局登記。

本法律由二零一四年三月一日起生效後，如果之前的所有權人的相關批給合同沒有在物業登記局登記的話，其佔有在法律上就不具重要性。

在沒有預先登記的情況裡，實際上，屬於第三人的土地佔有或土地利用權的所有權會收歸政府所有，這只是基於欠缺登記的單純理由。佔有第三人不能以該法律確認其佔有，也不能確認以取得時效取得利用權的所有權。這種情況類似充公或國有化，與成立澳門特區的基本原則相悖；另一方面，某人於回歸前有一個有效出售土地的合同，但基於某些原因，但沒有在登記局登記。



現在，按《土地法》第七條第一款規定，無登記不妨礙法院對第三者所有權及佔有的確認。

但明天，若無登記的話，將意味著失去所有權及佔有，因為法案第八條第一款規定一幅沒有在登記局登記的私有土地會視為國有土地。同樣，我認為這是一種充公或國有化的情況。這個見解不僅僅我有，許多在這方面具權威人士尤其是法學教授都這麼認為。如果是取替方案，應維持現行制度，但是，如果選擇引進預先作房地產登記的要素作為政治或立法革新的話，肯定是基於法律安定性目的，但會與澳門的悠久傳統相抵觸，但最低限度可要求給予受損害利害關係人一個合理期限處理法律及司法手續以確保其正當利益。這期限可以是三年、五年或七年。給予期間讓受影響的第三人可維護其權益是常見的做法。

再看核准《民法典》的法令第十七條以前生效的關於自動續期制度的租賃，在《民法典》生效後房東不能終止未滿七年的租賃合同。

若沒有這類過渡規定的話，可能有人會受到損害。對於這種不正確的情況，也只能建議他們訴諸法律還其公道，這是由於立法會作出不合法及不公正行為而令他們到法院起訴才能討回公道是不對的。

基於這個基本原因及維護合法性是澳門特區最高價值，本人不能支持法案第八條及第九條的建議。只希望知道政府及立法會是否有意給予私人一個期限向法院申請確認其法律上的佔用或所有權。如果可以這樣做的話，可考慮下列行文表述，有意取得確認都市房地產所有權包括利用權者，自本法律生效後三年或五年的期限內可向法院申請確認，當然應以文件證明有關土地具正當憑證證明其私人所有權或具有已獲批給土地的利用權。

主席、司長、各位同事、政府官員：

我不想再講《基本法》第六條及第七條的問題，因為在委員會已深入討論過了。雖然在意見書中未能完全反映委員會討論的內容，但是，我明白大部分同事的想法及政府的立場希望引入新附加要件的原意，因為預先作物業登記的要件，旨在界定可處置土地或是透過取得時效取得的所有權，但至少由於這個新立法措施而受損或會受損的私人有一段合理期限，

有的兩年、三年、五年等的期限！如《民法典》處理的方法，因為新的《民法典》規定了七年期限讓房東不能引用新的法律終止之前租賃合同，這明顯是保護租客，因為租客之前有一個租賃合同有其約束力，即受自動續期約束。自六十年代起已有這一制度，立法者後來認為立即實施《民法典》會影響租客。所以，給予私人一段期限適應或配合新的法律規定，即法律訂定的新標準及新要件。如果在這方面不作處理的話，即自二零一四年三月一日，自該法律開始生效日起，在法院裡，我不清楚有否待決個案或卷宗，我想說的是在法院裡我沒有處理相關程序，我完全是以不偏不倚的角度講的。但是，我們可以及應預測有可能有待決個案，即由二零一四年三月一日起可能有正式憑證未做登記，但屬有效及實質給予第三人權利……及其他第三人以佔有取得都市房地產的某些私有財產的所有權或利用權，這些人無可否認會受到損害。我相信基於合理，甚至合法律由，我不在此多講《基本法》的問題，如剛才高天賜議員所講的都是很有道理的，不過，我的發言想更集中於將在立法會通過的規定的合法性方面。我同意基於法律安全性理由，登記是針對將來有更大的法律安定性及確切性，但是這個要件在澳門多個世紀以來從來沒有採用過！強制登記在澳門多個世紀以來從來沒有要求過的。在《基本法》通過及生效的那天起都沒有要求強制登記。今天顯然各位同事會通過這個行文，這個強制制度是具強制的追溯力。正如我的發言中所講的，起碼應給予第三人尊重，即於二零一四年三月一日起有一段期限給予他們辦理有關法律及司法手續，提出取得時效的申請，以提出文件證明其權利，讓法院決定其權利是否有效，即其佔有是否有效！根據《民法典》規定，佔有也是私人權利的表現，所有權的表現，經多年的佔有，利害關係人可透過取得時效取得所有權。

因此，在提及佔有、所有權，利用權的擁有時，我們討論的問題完全是相互有連帶關係的，也涉及私人所有權，這是《基本法》第六條明確確保的私有財產。

主席、司長：

總括而言，這是我想講的內容。當然我並不反對政府提出的方案，但我要求至少訂定一段期限讓人適應新的法律以便他們能自我保護。



多謝主席。多謝司長。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**主席，司長，各位同事：

其實我都想問一問第十條那裏，〈澳門特別行政區對可處置的土地的權利〉，第二條，即係話那些可處置土地嘅權利，興建公屋我諗無人冇異議嘅，即係話收返些土地政府係點樣處理那些土地嘅權利。但係第三條「用於興建作為公共部門的設施」咁這個我諗都係大家明白嘅，但係跟住落嚟話「用於興建作為公共部門的設施或供有關人員居住的樓宇」，咁我有些疑問都想了解多些清楚。譬如如果你用嚟做公務員宿舍嘅，咁都無問題，興建多些公屋同起公務員宿舍都係解決澳門嘅住房問題。但係如果這裏唔清楚咁講明嘅話，即係話那些土地除了做公共部門嘅設施之外，仲可以供有關人員居住嘅樓宇，如果將來政府再增加些部門嘅時候，譬如增加些司級部門、局級部門，咁其實如果這條例喺度他都有權用嚟政府起屋俾他住，起幾大又無限住，咁可能話而家些司長住幾大間屋就跟住照返咁上下面積啦，但係唔排除這條法例那裏局長都可以有屋可以起俾他住。這個問題我都想聽聽政府嘅意見。你話用如果起公務員宿舍梗係無問題啦，你話起公屋更加無問題，咁喺第十條第三款那裏，公共部門的設施或供有關人員居住的樓宇，我想了解多些啫，唔該。

多謝。

**主席：**好，請司長同埋其他官員回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**多謝主席。

首先回應歐安利議員嘅問題。首先我喺這裏好多謝歐安利議員嘅提出，其實我哋回顧返過往喺小組裡面作討論，我哋就這個問題，關於“取得時效”同“登記”嘅問題亦都多次討論，尤其是去到最後期，亦都好多謝歐議員喺這方面發表他嘅意見。

喺政府訂定這方面嘅條文裡面，其實我哋首先要講出，今次這個第八、

九條嘅訂定方面，我哋係同而家現有嘅法制或者我們法律係唔會出現不協調嘅情況。咁點解我哋設置這些條文，我哋最主要嘅考慮就係我哋要考慮我哋一個實務操作，因為大家亦都明白，喺政府部門裡面每日所處理嘅這些土地批給裡面，牽涉到非常之個量好多。如果無一個操作方面能夠好完善俾我哋做得到，將來我哋驚喺效率方面，或者引伸一些其他問題會可能引起更嚴重嘅一個後果。

另外這方面我哋訂定條文方面，我哋亦都考慮了一些司法嘅裁決，其實可以話今次條文係基於實務操作同埋司法實踐方面作出一個訂定。當然，有不同意見點樣解決，誠如關議員喺剛才嘅發言裡面所提嘅，大家經過好多次嘅討論，但係喺這方面係咪單靠我哋一個《土地法》就可以解決一個咁複雜嘅問題？同埋這個亦都係咪我哋《土地法》主要解決嘅目的？這方面我哋係提出作為大家一個討論。同埋，其實我哋睇返而家現有一個機制，如果真係這個法律通過，如果有人會覺得因為這個條文對他嘅權利作出損害的話，其實亦都可以透過法院作出對他嘅權利嘅保護。當然歐議員剛才亦都講了他唔認同用這個方式，但係事實上的確現有係有機制俾相關人士去使用作出保障他相關嘅權利。

其他方面或者我請法律顧問或者更深入少少作一個補充。同埋有關麥瑞權議員關於第十條這方面，都請法律顧問作一個補充。

多謝主席。

主席：好，請法律顧問。

運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：各位：

誠如司長所講，我哋係非常尊重唔同嘅意見，不過我哋想解釋一下，喺第八條其實我哋訂明係那些土地係處置嘅，亦唔係規定土地必須要登記。咁喺第八條一款嘅一項要件係物業登記上無登記、並非屬於公產、亦非係回歸前政府已經移轉俾私人嘅政府地。這項規定我哋係從實務上去考慮，否則政府係無法去判斷那些土地可以作出批給，或者進行公用，而且亦都難以有效咁有正常性去處理非法佔地嘅情況。再者有關規定亦都有法理嘅支持，同埋司法實踐嘅支持，亦都係符合現行嘅法制。

我哋好明白，現行嘅澳門法制，物業登記並非創設效力，而係宣告效力，但回顧返嚟一百多年前嘅澳葡政府法例已經規定私家地必須要登記，而且亦都規定了凡係無按當時澳葡法例設定為私家地嘅土地，一律屬公家地。再者，不論舊有嘅抑或現行嘅公正法典都規定，出售私家地嘅時候，必須要證明土地已經喺物業登記上有確定嘅登錄。此外，喺 2006 年 8 月 2 號，喺澳門特別行政區公報刊登嘅終審法院 32/2005 號裁判亦都清楚咁指出了，特區成立了之後不能通過司法裁判確認這些土地嘅所有權或者利用權為私有，無論有關訴訟係喺特區成立之前還是之後提出。根據裁判書所載，檢察院喺這個案嘅意見書之中亦都指出，關於案中嘅土地，由於沒有登記於原告名下，它也沒有於 1999 年 12 月 19 日前獲得承認其取得所有權嘅確定性判決，所以就沒有在澳門特別行政區成立前按照法律確定性地建立一個由私人擁有嘅所有權。

喺這個終審法院嘅裁判有一段說話我都希望再讀出嚟。呢段說話係載於亦刊登於澳門特別行政區公佈 2006 年 8 月 2 號第 31 期第二組 7938 頁，這一段說話我想讀出嚟：

“澳門原有法律要能被採納為澳門特別行政區的法律，並繼續生效，必須符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權之後澳門的地位，同時符合基本法的規定，不能與之相抵觸。因此，這不是一種完全的、無條件的法律過渡，而是以基本法為標準，有條件、有選擇性的法律過渡。原澳門的法律體系與現在的澳門特別行政區的法律體系存在原則性的差異，這是在適用法律，特別是澳門原有法律時必須注意的。”

這個裁判最終它嘅總結係咁樣嘅：

1. 澳門原有的法律制度和司法程序，是以符合基本法為標準，有條件和選擇性地過渡到澳門特別行政區；
2. 因此，法院不能以一般的法律交替原則來繼續審理特區成立時仍待決的案件；
3. 在特區成立前未獲依法確認為私有的特區土地，在特區成立後均屬國家所有；

4. 特區成立後，不能通過司法裁判確認這些土地的所有權或利用權為私有，無論有關訴訟是在特區成立之前還是之後提起的。

喺這裏我再想解釋一下，我哋嘅第九條第二款同續後嘅條款，只係規定那些已批給予國有私人土地權利嘅咩情況下先至可以透過時效取得，而唔係剝奪承批人嘅權利，所以唔存在違反基本法第六條嘅問題。第九條嘅規定並無新舊法嘅適用問題，因為一直以嚟都係咁樣，而家《土地法》只係將實務情況細化啫。

好，跟住落嚟我想回應一下麥瑞權議員提出嘅問題。

其實我哋第十條第三項那裏係同舊法無分別，但係它有它存在嘅價值，因為我哋嘅第五十五條〈可豁免公開招標〉嘅時候嘅第二款的第二項，那裏我哋考慮到「旨在興建主要屬居住用途且僅供澳門特別行政區公共行政當局現職或退休人員使用的樓宇的批給」，兩者係相呼應。咁當然啦，具體嘅時候，如果譬如好似以前警察福利會佢哋申請，我哋都要聽取財政局同埋公職局嘅政策層面有無咁嘅需要，兩者係相呼應嘅啫。

**主席：**區錦新議員。

**區錦新：**係，多謝主席。

就第十條第二項關於用嚟興建公共房屋土地用途，這一點上面我哋委員會都發表過意見，但係亦都希望能夠喺這裏再次重申一下。因為我哋都知道，澳門公共房屋嘅問題現在都係相當之嚴峻嘅問題，澳門人嘅住屋問題就可以講係代表社會上好大部份市民所承受緊嘅一個好大嘅壓力，矛盾嘅尖銳點亦都喺這裏。我哋嘅討論《經屋法》嘅時候亦都曾經有一些聲音要求《經屋法》上面規定規範有若干土地係用於興建公共房屋，但係當時就無擺到落去，結果造成了司長多次嚟立法會大聲叫救命，就講話起屋唔難搵地難，講到土地非常之罕有，非常之難求，要起公屋時即使有計劃都仍然因為礙於土地唔能夠取得或者唔能夠使用，導致興建經濟房屋、興建社會房屋個計劃延誤，甚至我哋承諾喺 2007 年時候承諾萬九公屋喺 2012 年年底建成，到而家都建成唔到。咁這個令到政府可以講係無辦法履行到這個承諾，咁所以喺現時嘅《土地法》裡面，我哋需要見到輕描淡寫地講

到土地係可以作嘅行為包括興建公共房屋，但係都無一個比例去確保有幾多土地係攤嚟興建公共房屋。咁嘅情況下，《土地法》制訂嘅時候嚟這一句說話裡面只係一個空殼，唔能夠有一個確切些嘅保證，令到我哋司長未來籌劃起公共房屋時候唔使再哀歎起屋唔難搵地難呢？希望嚟這點上面興建公共房屋呢句能唔能夠有更加深入一些、咩細些嘅描述，作為我哋立法原意，究竟我哋保留幾多土地係用於興建公共房屋嚟去解決澳門居民嘅住屋問題。

多謝。

主席：歐安利議員。

歐安利：多謝主席。多謝司長及顧問給予的回覆。

主席：

我再次要求分開表決第八條及第九條。

從我聽到的回答中，我還沒有弄清政府是否有意引進過渡性規定，以避免出現我之前所提及的情況。

我再重覆一遍這是引進一個新的制度。《基本法》沒有提及「預先物業登記」的要件。

在簽署中葡聯合聲明時就私有財產的確認問題已提及私有財產所有權按原有法律規定為之，即按一九九九年十二月二十日之前生效的法律規定。

按此邏輯，是否私有財產所有權的歸屬應按當時生效的法律規定確認，而當時生效的法律沒有要求所有權在簽署公證書或經政府公報正式公佈後還需登記。

因此，我不知道政府有否開放的想法引進一個過渡規定以避免可能出現損害第三人佔有或所有權的情況。

顧問援引了司法見解，但是，我不知道立法會的顧問團有否在意見書附件中列出澳門的許多與佔有利用權及所有權有關的重要司法見解。

全體會議顯然不是就此問題繼續交換意見的一個適合的地方，但有一點可以肯定的是，有司法見解說明佔有的法律重要性。

司長，不僅僅是利用權的問題，我還有第三個問題是與完全私有財產權本身有關。舉個例子來說，有一幅以公文書出售予一私人的土地，是一個有效的出售，如果現在按第八條規定，這是一塊可處置的土地，意即這是國有土地……，那私人若沒有作物業登記，這意味著，換句簡單的話來說，若憑證沒有登記，便符合第八條其中一個要件，就是這塊土地會被視為可處置土地及國有土地。正如我所講的，是一種充公情況。立法者是時候避免出現一個重大錯誤，避免私人非要訴諸法院才能說明第八條及第九條的不合法情況，也可能存有違憲情況。如果是這樣，他將會有權要求賠償或取回該土地的所有權。

這令我想起我小時候聽過的一個笑話：「將軍對士兵說：你若有異議，從二十樓跳下去再說。」顯然，從二十樓跳下去會必死無疑。這裡性質類同！通過了一個法律，私人如果因不合法或者違憲規定而受損時，私人之後可訴諸法院。此時已成定局。我覺得立法會及政府建議這類方案是不大妥當的行為。

主席，我不再多講了，我重申分開表決。多謝。

如果政府有其他意見，回應訂立過渡性規定避免我所講的情況，我洗耳恭聽。

**主席：**高天賜議員。

**高天賜：**多謝主席。

本人對於第十條第三款第二同第三項有關可注資嘅土地，我本人做八年議員，卒之司長都做到些嘢，做到少少嘢，就係有關公共房屋同埋預留土地俾些公務員。這個係非常之重要嘅條文，就係希望你唔係只係寫落去，要真係貫徹落實，真真正正體現到你嘅計劃不久將來點樣實行。現時嘅所謂些招數，你閣下所作出些招數有反效果，那些樓價不斷上升，我相信你再出招都無用，最好嘅招數就係廿四小時通關，通關令到一些人可以出出入入，這個最好嘅招數，不過我諗你都做唔到這樣嘢，你無能力。



關於一些土地方面，好坦誠講，唔好話萬九，你預留多四萬個單位都係僅僅足夠俾我哋澳門人不久將來中長期去供給俾所需要嘅人士。好希望……我都唔想入這個話題，即係公共房屋個話題，係失敗嘅政策，唔係只係話你，成個特區政府，尤其是主要官員在這一個方面嘅嘢，有關主要官員嘅通則同政策，對於損害特區嘅形象有冇……

**主席：**高天賜議員：

今日我哋討論法律，唔係討論政策。

**高天賜：**我知，我明，所以我希望喺這個第十條我嘅問題好清晰嘅，我希望而家你這個法案頒佈了之後後期工作係點呢？我哋都好希望知道。唔該晒主席。

**主席：**請劉司長對幾位議員嘅發言，屬於法律問題可以回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**首先有關區錦新議員嘅問題。我諗喺這裏我哋第十條，他列舉了我哋可處置嘅土地可以用嚟作乜嘢用途，可以興建公共房屋或者公共部門設施等等，其實如果我哋睇返第五十六條，我哋都有些敘述形式，但係如果你只係用一個分類再喺這裏作一個比例，我覺得喺這裏係唔適宜嘅，反為可能適宜嘅，你話譬如喺《經屋法》，或者你喺將來其它嘅法律，或者喺規劃方面，這個更係適當，就唔係適當喺這裏討論作為一個考慮，喺這裏係唔適當，因為它唔屬於喺這裏作這些類別作一個比例或者硬性規範，否則的話這個《土地法》傾來傾去都未傾得完。正如高天賜議員講，這些會唔會自己作比例幾多宿舍俾公務員等等這些一系列嘅問題，所以我喺這裏係唔認同喺這裏作出一個相關嘅討論。

我諗關於歐安利議員嘅提問，剛才喺我同我同事方面就政府喺立法取向方面都已經好清晰咁作出一個表示。當然，對於這個問題係有兩個唔同嘅見解，亦都如果大家睇返意見書裡面，雙方嘅立場或者法律見解係點，就非常之詳細。咁我喺這裏唔再喺這方面好逐點逐點去講出。只係話，我哋覺得喺這個問題方面，第一這個問題真係非常之複雜，如果唔係的話唔會我哋咗咁多時間，或者意見書裡面咗咁多篇幅。因此，如果我哋單靠喺這個《土地法》嚟解決這個問題，我諗只會令這個《土地法》更加複雜；

第二我哋必須明白到，唔會通過了這個《土地法》，如果真係有人因為這個條文受損的話，它係有機制，當然我理解歐議員唔認同，但係係有機制可以俾他用嚟採用，唔會係我哋所講嘅真係求救無門。

我諗關於高議員講通過了之後有關工作嘅，我哋相關嘅好多後續工作，通過了之後我哋會誠如我哋之前嘅引介稿，我哋會去加速進行，令到這個法律通過之後，其它相關指引好，其它要修改嘅、需要跟進嘅配套相關嘅一些指引等可以落實得到。

多謝主席。

主席：區錦新議員。

區錦新：係，簡短回應，就係剛才我記得討論《經屋法》嘅時候的而且確我哋強調希望喺《經屋法》裡面確保土地嘅供應，令到能夠興建到足夠嘅房屋，但係當時認為《經屋法》唔適合處理嘅，留返將來有其他法律，包括《土地法》嚟處理。今日我哋講《土地法》，司長又講返係《經屋法》嚟處理。咁我理解就唔係帶我遊花園，我嘅理解就係司長有一個新嘅認識，就係需要喺《經屋法》裡面進行修訂嚟去確保土地供應，令到司長以後唔使再慨嘆起屋唔難搵地難。我希望司長喺未來或者我哋下一個立法會會期好快就攞《經屋法》嚟修訂，嚟確保土地對經屋嘅供應。

多謝。

主席：好，大家對那兩個條文仲有無咩意見……唔係。對第三條至十條仲有無需要發言？歐安利議員要求將八、九兩條分開表決嘅。如果無嘅話，我先將第八條同埋第九條嚟講提出嚟先表決了先。現在先表決第八條同第九條。

（表決進行中）

主席：好，通過。

現在就係表決第三至第十條，除了八、九條之外，第三至第十條。



(表決進行中)

主席：好，通過。

我哋完成了第三至第十條，就休息十五分鐘之後繼續會議。

(休會)

主席：好，現在我哋繼續舉行會議。現在我哋細則性審議第十一條至第十九條。有無議員要求發言？麥瑞權議員。

麥瑞權：多謝主席。

其實我想問下第十五條〈部份保留地的設立〉一些定義。譬如第五條「綠化區的設立或維護」，綠化區嘅定義係乜嘢嘅澳門？第八條「森林保護」，喺澳門乜嘢為之森林呢？主要那兩個定義我想了解清楚啫。

唔該。

主席：請劉司長。

運輸工務司司長劉仕堯：請法律顧問喺這邊同大家做一個說明。

運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：其實就那些保留地設立嘅時候，無論針對綠化區又好，針對森林保護都好，其實都係正如司長剛才介紹嘅時候，我哋《土地法》有關一切嘅用途將會日後會跟《城規法》，咁《城規法》亦都會將來會研究關於用途嘅分配嘅，兩者係相呼應，只不過我哋喺這裏話那些地可以用喺設立保留。對於點樣訂定佢嘅性質，會由《城規法》那邊訂定，日後個土地用途分類那裏。

主席：麥瑞權議員。

麥瑞權：唔係呀，我想問唔係《城規法》定呀，譬如森林係有定義嘅，即係譬如話係以一個高密度樹林嘅區域，佔地球百分之幾面積，等等有動物生物，咁這個係廣義；而一般性我哋所知地區性那個森林裡面就係話你

喺一個原生嘅一個綠化帶，裡面有喬木同其他植物動物，其實已經有一個定義。其實我想問係咪用這個國際嘅定義森林，定抑或《城規法》裡面有自己一個森林嘅定義呢？其實綠化帶都係同一個定義，即係咩為之綠化帶，定係將來我哋自己小組又定一些定義出嚟呢？尤其是森林這個名詞唔係任何人定到，係國際通用架啦。

唔該。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：司長：**

請容許我講一講，其實保留地這個概念係無論回歸前同回歸後，回歸前其實我哋都好集中喺譬如農林處那些有一系列保留地嘅設立。未來嘅《土地法》喺這方面關於用途方面，始終係歸《城規法》方面喺土地用途分類訂定，《土地法》只係話那些地可以用喺這方面嘅用途，用途嘅定義始終係歸返《城規法》。至於它將來用咩定義呢，我諗我哋《城規法》嘅同事會深入研究嘅。

**主席：**十一至第十九條，無議員發表意見我哋進行表決，十一至十九條。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在係進入第四章，二十至二十二條。無議員要求發言，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在細則性審議二十三至二十六條。無議員要求發言，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在係二十七至三十條。有無議員要求發言？二十七至三十條付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

第三十一至三十六條。麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

其實我想問下第三十三條“面積的總計”，我唔係好明那裏啫。一、為適用第三十一條及上條的規定，批給予配偶及無行為能力的未成年子女的土地面積亦計算在內，且不論配偶間採用何種財產制度。咁即係咩意思？那裏想更加了解清楚啫。

唔該。

**運輸工務司司長劉仕堯：**請法律顧問同大家作一個解釋。

**主席：**請法律顧問解釋。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**這個第三十三條嘅意思就係話，因為我哋喺第三十一條同三十二條有個面積上限，咁到時如果個承批人本身有配偶，而他配偶……我哋知道婚姻有唔同嘅財產制度，我哋唔會理會他財產制度係乜嘢，如果他配偶亦都曾經獲過批地，他獲批嘅面積亦都計埋申請人計劃。咁無行為能力嘅子女咩意思呢？即係《民法典》未滿 18 歲係無行為能力，除非他係透過結了婚解除親權先有行為能力。這些無行為能力嘅未成年子女，因為任何自然人他都有權獲得批出土地嘅情況，咁如果他亦都曾經獲批土地嘅話，他可能透過繼承方式獲得相關土地嘅話，咁他亦都會同個申請人計算返個總面積落去的。

**主席：**三十一至三十六條，如果無疑問無意見嘅話，付諸表決，三十一至三十六。

(表決進行中)

主席：通過。

三十七、三十八。區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

上次有個問題希望喺大會上面作一些澄清。第三十八條關於無償批給。可以獲得無償批給只有三類人，一類叫公法人，公法人我理解就即係政府嘅公營機構咁樣，這個就可以獲得無償批給，這個可以理解，估計亦都起唔咩飛腳做到第二樣嘢，所以因此這個無問題啦；第三項就係獲法律認可的宗教信仰團體，你指定係宗教信仰團體，同埋他的土地攤到來主要用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助或教育活動，咁都好清楚指明那個用途；唯一就係第二點行政公益法人方面，我哋唔知他喺立法方面要保留這個。這個當然我哋知道喺舊《土地法》都有嘅，但而家我哋保留這個，究竟佢哋行政公益法人攤到嘅土地時候，我哋喺批他無償批給嘅時候有無去指定得到，或者有個立法意向他攤嚟做咩用途呢？因為這個都重要，因為而家行政公益法人而家澳門嚟講數量都相當多嘅，有成百幾個行政公益法人，咁嘅情況下會唔會出現濫批嘅問題呢，你無一個他使用限制，行政公益法人伸隻手埋嚟攤地你就要無償批給俾他的時候，這個都係幾大嘅問題。希望今日喺大會上面能夠俾一個澄清一下，確保我哋土地能夠有效運用。

多謝。

主席：林香生議員。

林香生：多謝主席。

司長，各位同事，各位官員：

我問題係想解釋下三十七條嘅第二項，因為這裏嘅寫法好特別，這裏嘅寫法係「依法成立的任何國籍的法人」，法人有國籍，這裏我唔係咁理解，因為這裏他還有一個就係「有法定限制者除外」，因為這裏係有一些我自己本身嘅想法嘅時候來講就係法人你就係法人組織，法人點解會有國籍？另

外有些乜嘢限制了這些嘢？我唔係好明這個表述嘅內涵係一些乜嘢嚟，佢牽涉些乜嘢機構。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

**司長：**

其實我想問下第三十八條“無償批給”那裏，第三點「獲法律認可的宗教信仰團體，但有關土地須用作興建廟宇、崇拜地點或從事其援助或教育活動」。咁教育活動那裏，譬如舉個例，澳門大學搬走了，澳門大學還有地，同埋地上面仲有屋嘅，咁係咪任何教育團體都可以同政府攞澳門大學澳門現址那些地同埋屋呢？有無其他限制呢？係咪係教育機構都可以問他，它咁多座教育大樓，這個俾這個，這個俾這個，係咪一人可以分一個去，申請係咪公平呢？因為這些連地連建築物。想了解下這樣啫司長。

唔該。

**主席：**三個人嘅問題請劉司長回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**剛才三位議員嘅問題，我請法律顧問喺這裏同大家作解釋。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**各位好：

首先我嘗試回應區錦新議員提出嘅，就係話喺三十八條嘅第二項「行政公益法人」，他究竟喺咩條件我哋可以豁免公開招標。其實行政公益法人只不過係豁免交溢價金、豁免交費用，一旦他獲批給嘅話，但係他要唔要獲得批給，正如我哋睇返一百三十八條，大家會睇到一百三十八條嘅第二款，無償批給嘅程序因為他唔使俾溢價金，咁無可能進行公開招標，但係我哋話他一個申請必須要符合我哋可以豁免公開招標嘅條件，包括五十五條第二款、第六十二條第二款或第七十二條第二款。換言之，他可唔可以獲得豁免公開招標，他同一般申請無分別，他一定要符合返豁免公開招標嘅要件。當他符合了這個要件之後，我哋先睇他應唔應該俾費用啫。係從

這個角度去睇啫。

關於林香生議員第三十七條第二項，任何國籍其實係指他嘅種子。我哋知道法人本身他係法律擬制嘅人，他因為透過法律移制去符合法律嘅條件，法律賦予他法律人格，但係他嘅國籍就係從他那個種子，即係他個總辦事處簡稱，法律上叫種子，即係總辦事處係邊度而訂定嘅。

至於麥瑞權先生提到三十八條第三項，我哋應該睇一睇，我哋去批一塊地，當他提出申請嘅時候，我哋會睇到我哋係要聽政策部門嘅意見，所以大家麻煩如果有興趣睇睇一百二十二條第一款二項。我哋喺今次《土地法》裡面好強調，就係話「負責執行相關政府政策的主管實體的詳細意見，當中尤須說明有關申請是否配合政府政策及其具體依據」，從而去界定到究竟佢符唔符合五十五條，唔係純粹簡單地。所以我哋今次其實係相配合嘅，喺一百二十二條第一款二項，並唔係由工務局。如果係教育嘅，當然我哋去聽教育局嘅意見。

希望我回應到大家嘅問題。

**主席：**區錦新議員。

**區錦新：**多謝主席，亦都多謝顧問嘅回覆。

有一點我覺得需要澄清嘅，就係因為我一直嘅理解，行政公益法人獲得無償批給，他應該理論上都係做些公益嘅事業而先至會有一個好大嘅公共利益嘅理由來到去無償批給幅土地俾他。但係如果你話只係睇返他符合豁免公開招標嘅要求嘅話，因為可以擺豁免公開招標嘅，當然亦都有一定公共利益，但係他們完全可以一個商業行為㗎，即係可以做生意而擺到豁免公開獲得土地。咁係如果係行政公益法人係咪他亦都可以擺土地作為商業運作，擺嚟作為做生意賺錢嘅一個活動呢？我覺得這點上面係未夠嚴謹嘅，希望亦都能夠作出清楚嘅界定。

**主席：**林香生議員。

**林香生：**可能我轉到少少牛角尖，因為這裏我仲係續返我剛才個問題，因為這裏有幾個唔同嘅段，即係二項第一個係「依法成立」，依咩法呢？邊

度嘅法呢？係喺澳門我已經依法成立，但係可能我總部唔喺澳門嘅，咁這個係任何國籍。一個法人嘅國籍，喺這裏我始終諗唔明，第一個前面你個「依法成立」係邊度依法先得架？他喺美國依法定喺澳門依法得架？

這裏仲有一個後面「法定限制者除外」，而家我哋法定限制有無限制一些外國國籍上面法人嘅嘢？因為這裏係一個好特別嘅寫法嚟嘅。

**主席：**請法律顧問。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**第一款二項，其實相應嚟講我哋會睇返商法典，商法典當然針對一些種子喺澳門設立他有一些規定，亦都有他們嘅代表處，當然我哋會睇他本身代表處喺澳門有無代表處，但有關「法定限制者除外」這裏，其實我哋希望留返個話語權俾政府，因為我哋第三十七條第一款係話那些人有正當性去取得申請土地批給，我哋覺得政府有責任去有效咁管理特區嘅土地，所以留返一個話語權，他日如果我哋認為有咩嘢法人我哋係唔應該俾嘅，留返政府……當然，到時如果作出限制，我哋必須要透過法律層面去訂定相關嘅限制。

關於區錦新議員提到這個問題，其實關於行政公益法人有一個法律嘅，就係 11/96/M 號法律。首先係關於宣告成為行政公益法人嘅要件，他有一定嘅規定。他們係一定要實現謀求一些行政公益嘅活動。當然，我哋亦都配合到喺我哋《土地法》第五十五條第二款第一項第二分項，我哋話「興建公用事業設施」或者「發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務」，這一系列內容攞嚟做公益活動係相關連嘅。咁當然，舉個例子老人院，唔係話我哋工務局嚟申請老人院我哋會批，我哋到時就會睇政策部門這個公益活動究竟需唔需要再批地，究竟有無飽和？咁這個情況係結合那個豁免公開招標嚟睇嘅，因為行政公益法人好多時有些公益活動他係設立嘅時候先可以宣告成為行政公益法人嘅。

**主席：**好，三十七、三十八條，無咩議員需要發言嘅就付諸表決。三十七、三十八條。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在係三十九、四十。無議員要求發表意見，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在審議四十一至六十三。區錦新議員。

**區錦新：**係，多謝主席。

剛才討論到無償批給嘅時候講到五十五條，而家五十五條幾乎繞唔開。五十五條就係關於豁免公開招標嘅，豁免公開招標這點上其實過去一直產生無數咁多漏洞。按照現行《土地法》都係規定，土地應該一般公開競投嘅，但係結果我哋回歸以嚟十三年嚟，就只係得三幅土地係公開競投，其他全部都係一般。所以民間對這個豁免公開招標這一點上面都係非常之關注。當然，之前我哋喺《土地法》比較粗糙地只係講公共利益就可以豁免公開招標，而家我哋就稍為詳細了些，包括發展不牟利的教育、文化、衛生、體育事業或社會服務；興建公用事業設施；但是第三個配合政府政策；第四個參與由行政當局發起的城市建設計劃－作為一個公共利益。

這一點上面覺得頗有問題嘅。因為譬如話第六十二條農用土地，他個豁免公開招標得一點啫，一樣嘢，就係符合環保要求，咁就可以農用土地可以有條件獲得豁免公開招標；但係都市性用地我哋列了這些，雖然好似寫多了好多嘢，好似嚴謹了，但其實通通都係萬金油嚟嘅，樣樣都啱搽，包括政府政策咁樣，政府政策加了幾點落去，一、二、三，三點，載於年度施政方針或者施政報告上面宣講或者政府新聞發佈上講過咁樣。但係大家可以想像得到，這個所謂政府政策，只係施政方針一本送過嚟一大疊，你可以乜都解釋到落去嘅。只係我哋講產業多元化，講建立世界旅遊休閒中心這些咁，你就乜嘢都擺得落去。咁就變成實際上我哋這個體現公共利益非常之闊嘅。我好擔憂就是說變成同原來現有《土地法》裡面嘅公共利益，雖然他簡單，這裏複雜了，但實際上仍然係咩都可以套得入去。



政府方面我都明白，因為討論過這個問題，我哋曾經講到關於希望所有這些商業用地都需要公開招標嘅，但係政府又話希望保留返這個政策，作為我哋土地政策嘅其中一個環節，係可以容許豁免公開招標。但係的而且確，咁嘅容許底下，你寫乜嘢都好難寫得好完整嘅。所以因此我哋係委員會討論嘅時候多次提出，既然我哋唔能夠用文字寫得好清楚，唔能夠用文字去好死咁規範嘅時候，我哋係咪應該建立一些機制，去令到使用這些公開豁免招標嘅時候令到有更多公眾參與討論，或者令到公眾有更多知情權，其中我哋建議一個就係希望能夠基於公共利益擺嚟立法會進行審議或者討論，咁這個亦都係立法會一個職權。但係而家我哋結果立法會無份參與，你政府點樣去介定公共利益嘅時候就去豁免公開招標，咁立法會又無機會參與，亦都連過往已有嘅這些旁聽制度，它叫聽證？旁聽制度都無埋。過去設立旁聽制度時候希望能夠俾公眾更多知情權，更多了解，令政府嚟土地批給嘅時候或者有任何變化時候運作變化，但係而家又無埋。咁嘅時候純粹公益利益就由政府去解釋，我覺得這個係一個好大嘅缺陷。這一點上面究竟係政府嘅施政上面，或者執行這個政策上面，究竟係點樣去能夠更有效咁樣去防止到這些濫用豁免公開招標嘅問題呢？暫時問這個問題先。

**主席：**高天賜議員。

**高天賜：**多謝主席。

**司長：**

對於土地嘅公開競投，係我哋澳門回歸後最大嘅缺陷。而事實上，回歸後司長你屬下你掌握幾多土地，到今日我哋都得唔到個答覆，有關嘅政府部門對於土地嘅擁有、土地填海得返嚟幾多，都唔知，究竟而家這個條文可以豁免競投，我諗司長無論你而家在任，將來另外一個司長出現，都會運用第五十五條第二款那幾項，I2、I3 裏面，任你噏咋噏。你點樣掌握呢？任你去做。你而家施政方針裡面，頭先區議員都講到已經，你哋公開嚟媒體開記者招待會，其實用咩藉口都可以豁免批給。即係我想知個嚴謹性係邊度呢？我對這些條文真係非常之失望，非常之非常之失望，一樣會出現你前任所做嘅嘢，嘅錯事，分分鐘出嚟。其實你咁樣嘅做法即係無改

變到囉。我哋希望我哋澳門些土地真真正正係真係公開競投得返嚟，你咁樣寫法我真係想聽下司長你點樣去把關，我哋些土地唔會俾人濫用，唔會俾人打後門攞到些土地，這個係我哋十三年回歸後最大嘅問題。

司長，唔該。

主席：請劉司長回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**好多謝區錦新議員同高天賜議員嘅問題。其實關於免公開招標這個機制，喺原有嘅《土地法》裏面已經係有，但係我哋這裏這個新嘅文本裡面比當初嘅文本作出好大嘅一個改善完善，大家睇意見書裡面其實睇到。

或者我從初初講開點解需要，我諗亦都環顧世界上一些國家地區等等，他嘅土地管理政策裡面必須對一個政府作為他一些政策推行，對一些某個建設項目要推行的話，保留一些土地批給嘅這個酌情權，這個全世界都有，亦都唔係單單澳門所獨有，所以這個咁樣嘅做法係具有一個普遍性。

亦都明白社會係關心，大家都覺得政府應該對土地批給有一定嘅酌情權，但係這個酌情權應該點樣作出一個規範同埋限制，反而係社會去關注。因此喺草擬這個新嘅《土地法》裡面，我哋亦都喺多方面去考慮。當然，區錦新議員提出了我哋擺喺條文裡面寫落去嘅符合這些嘅可能的確文字上你好難好全面去寫了落去，但係我哋已經盡我哋嘅可能去寫了落去。當然，政策今日有政策，出年有政策，後年有政策，這個會係變化嘅，咁這個政策我亦都唔能夠寫得好死，但係乜嘢叫做政策等等，其實亦都喺今次嘅文本裡面係比較清晰講喺邊度出現嘅，透過點樣嘅途徑政府提出嘅先屬於這個政策。因此這個係好清晰。

咁對於政府這些免招標土地批給作出限制方面，首先我哋喺申請方面作出好嚴格限制，譬如我哋喺五十六條裡面好清晰，亦都喺之後一陣間可能會嘅一百一十三條裡面，他會限制到這些申請裡面必須有一些大家都好關注嘅資料必須要擺落申請書，亦都規定了相關部門喺做意見書報告書作為批准之前，係有些好重要嘅一些意見或者資訊係會擺埋落去，譬如相關

掌管這些政策嘅實體係必須就是否免公開招標嘅申請符合我哋政策，或者具體嘅體現係點樣等等，這方面係要作出說明。咁因此，喺我哋作一個通俗嘅就說進入免招標嘅制度裡面，他係一個相對而家係好嚴格。當然這個我哋覺得係唔足夠嘅，大家話病嘅就係也許這個免招標嘅理由係非常之充份，但係喺個落實過程裡面會唔會出現了一些變化，或者取得了這些土地之後喺過程裡面會唔會一些申請改用途、移轉等等。咁喺這方面喺我哋今次條文裡面都係好清晰，這些全部都要經政府作一個好嚴格審視。

同時喺今次我哋這個免公開招標機制裡面引入了一個叫做公示嘅機制。所謂公示機制就係，喺這些申請未獲得批准之前，必須將這些相關資料披露，譬如申請日嘅係乜嘢，他符合咩政策、面積、溢價金等等，這些必須作出披露。這個披露我哋唔止喺新嘅申請要求，我哋喺這些免公開競投嘅土地日後嘅使用過程裡面，包括喺它的臨時批給嘅階段裡面，他如果要申請改用途、改利用或者移轉，它亦都要公示，將它這些資料向公眾作出披露。就算係確定批給嘅，如果它要改用途，都係要公示。如果它移轉，如果喺合約裡面這些移轉係要經過政府預先許可的話，他都係要將這些資料向公眾披露。換句話說，這個免公開招標而所得嘅土地，喺整個利用過程裡面，如果有些重要嘅改變，係必須具一個好高嘅透明度，讓社會去知道。咁這個具有高透明度其實有個乜嘢作用？其實就可以達到了其實兩位議員所講嘅，當這些資料披露了的話，我諗喺而家澳門一個資訊咁發達、居民參與社會事務討論咁積極態度底下，我諗這些相關資料披露係必定會引起社會一些意見。咁我諗這些意見對政府未來對於譬如這些個案續後一些分析、研究等等係有幫助。亦都最後政府喺是否決定這些申請作為這些改變等等，亦都會充分考慮社會相關嘅意見。

其實又講返旁聽制度。所謂旁聽制度其實他最主要重點就係增加他相關嘅透明度。其實我哋這個免公開競投機制底下，將這些免公開競投全程公示，其實亦都係等同了彰顯了這個旁聽制度嘅一個好處，增加透明度，引起社會嘅討論，提出他嘅意見俾政府作為參考。我諗喺基本法亦都作為給予立法會對政府工作一個監督，我諗當每一件事如果他有足夠透明度而喺社會提出了討論的話，我諗而家現有嘅機制可以透過一些書面質詢、口頭質詢要求我哋嚟到解釋，我哋亦都非常之樂意。咁喺這裏其實亦都可以透過而家我哋現有行政與立法嘅互動機制可以對這些免招標土地可能引起

一些意見向大家作出一個交流。

多謝主席。

主席：高天賜議員。

高天賜：司長：

唔好意思，你全部都係空口講白話。高透明度，點高法啫？唔係你噏出嚟架嘛，唔係話你噏出嚟先係高透明度嘛。早幾日我都喺這裏問過，究竟你身上有幾多土地呢，你都講唔出，你自己都唔出嚟，你覺得唔重要，更加話政府同立法會嘅關係。這些咁重要嘅土地問題，你都唔出嚟去解答，何況有高透明度呢？這個第一個問題。

酌情權唔係話你隨隨便便，酌情權有一個起點，有一個最後把關，有一個開始亦都有一個結束範圍，這些叫酌情。我哋而家體現唔到。這個而家成個法例睇唔到。你而家裡面所寫，施政方針任你噏嘅，你開記者招待會又可以塞入去，乜嘢都得架。這些所謂你頭先所講一連串嘅嘢，你嘅前任都做過架嘛，他無違法架，但係而家他喺邊度呀？住緊政府酒店囉！這些咁嘅嘢，我好坦誠講，我接受唔到，真係接受唔到你咁樣做。應該嚴謹些，你而家所寫落去乜都得嘅，點代交社會呢？我哋而家個社會政府係失去了個信任，你講那些嘢無人相信，而家你出埋這個空白嘅、乜嘢都可以塞入去嘅，我好坦誠講，主席，唔單止我反對這個條文，我要離開這個議會，唔得閒呀而家咁樣，抗議呀主席。

主席：你有權離開會場嘅。好，區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

其實剛才司長所講嘅嘢我哋當然喺委員會裡面都討論過，亦都清楚司長嘅立場。第一就係要確保有一個豁免公開招標嘅機制作為一個土地政策；第二就盡量寫得詳細些喺個法案裡面。但係好明顯，的而且確正如司長所講，政策或者各種計劃，其實他係不斷咁變化流動緊，的確你話我點樣寫到幾詳盡，的確都寫唔到，這個亦都係喺委員會裡面三番四次提出嚟，係咪應該建立一些相應機制，那些機制就唔使寫到好死嘅，你在文字上面

你無辦法寫得死，建立一個機制，譬如用立法會，透過對公共利益嘅問題進行辯論。其實司長又唔使好擔憂嘅，因為其實公共利益嘅辯論好多時發覺好多次有些好大嘅問題司長你肯嚟到立法會解釋下，我哋議員聽完你解釋之後都覺得有理由㗎，咁嘅時候就可以透過議會同政府之間互動釋除這些疑慮，亦都可以俾傳媒公眾嚟去參與，去聽討論。咁我覺得這個係有利於令到社會大家都會容易認同政府嘅某一項嘅工作，減少對官商勾結、利益輸送這些疑慮。這個係好事，但係而家無了這樣嘢，單純公佈一些資料，正如我哋喺討論過程中指出，這些資料公開，市民去發表意見，他又無一個足夠嘅制約力，因為當時我記得司長都講過，我哋唔會為每一幅土地批給而進行諮詢，我哋只不過公開資料之後，如果真係遇到那單係特別離譜嘅時候，可能引起好大民憤，可能你先會郁嘅啫；如果唔係好大民憤，但係實際上係唔合理唔應該嘅時候，咁你可能就話之你，你都無足夠嘅反彈，咁我就唔使理。咁這個我覺得係咪真係應該去建立返個機制，這個機制能夠我哋作出一些豁免公開招標嘅土地批給嘅時候，能夠有一個比較好嘅處理方法呢？因為事實上正如我哋一路討論緊，豁免公開招標只係好特例，應該係特殊例子，照計一年都無幾多幅嘅啫，我諗作為議會參與討論，我諗議會應該係會好樂意同政府配合嘅。咁這一點上面我亦都希望司長去再詳細考慮一下。

咁另一方面我亦都要向主席提出要求將第五十五條第二款一項分開表決。

**主席：**吳國昌議員。

**吳國昌：**我亦都再次重申，對於一個澳門咁小嘅市鎮，將豁免公開競投批給土地交俾議會進行一個審議然後作出每一單決定，第一係完全可行，對於一個小市鎮嚟講；第二亦都是確立政府嘅運用土地嘅公信力應該好有幫助。而家你建立一個機制，我覺得係唔湯唔水，比以前好少少就可以預先……即唔係馬後炮，預先公開了一些資料，但係唔湯唔水，公開資料試下有無市民郁我，有市民郁我先考慮，揚下揚下，有無人郁我，無人郁我就過，有人郁我就……亦都無明確處理機制，有人郁你的時候你點樣，到時見機行事咁樣。咁我覺得就係一個唔湯唔水嘅制度。

但係對特區政府較有利嘅，我覺得建立返一個俾議會，根據立法會議

事規則都有啦，針對公共利益政府係完全可以按照我哋已經有嘅議事規則，係應該可以配合到政府提交過嚟主動一單單咁進行一個公開辯論，傳媒亦都在場，就會好好多。咁而家你建立這個機制真係唔湯唔水，到時有市民有意見，我哋議員發起動議辯論，發起動議辯論於是如果通唔過嘅時候，咁些市民就話因為澳門直選唔過半，一些保皇派嚟度，所以單單唔通過辯論，立法會又會受傷。

另一方面將來亦都產生一個唔好嘅形象，有一些唔拎出嚟公開辯論，有些就拎出嚟公開辯論，咁如果立法會一旦有某一宗即使直選唔過半，但係都正式表決了公開辯論，咁嘅時候結果就係那單拎出嚟公開辯論那單就千夫所指，單單嘢其實立法會無需要公開辯論，唯獨這單公開辯論，梗係這個嘢官商勾結利益輸送啦。咁就會出現一些因為你個制度唔湯唔水，一定出現各種唔同嘅好異化嘅現象同一些惡劣嘅後果。

我依然係想說服政府接受返一個正規些嘅機制，咁對政府、對真係有理由去申請豁免公開競投嘅發展商，照計應該有利過這個唔湯唔水嘅機制。

**主席：**好，區錦新議員提出將第五十五條第二款一項，係咪呀？單獨抽出來表決。

**區錦新：**係，但係司長會唔會回應。

**主席：**鄭志強議員，還有議員發言。

**鄭志強：**多謝主席。

我想問一問第五十五條嘅豁免公開招標嘅一個新嘅條文。我發現到新嘅文本五十五條有一條一款係原有嘅文本係無嘅，就係第一款嘅第四項。第一款嘅第四項，據我知嚟意見書入面嘅附件係附了一個有團體提出一個要增加這些類似嘅內容，但係我發覺這個內容增加之後，有些疑問我想政府同我哋解釋一下。

豁免公開招標嘅第一款第四項，好明確寫明就是四項入面的四點都要同時符合先至可以豁免招標。我想知道政府點解要有一個咁嘅規定，或者點解要咁嚴格？因為從意見書嘅附件入面提到嘅一個團體交嚟嘅建議書，



就係好簡單話可以豁免招標，但係政府接受了，但係增加了這個有關嘅限制。這個限制基於咩考慮呢？因為我相信喺這裏同大家講清楚說明多些，有利於大家去了解得到政府喺免公開招標嘅一些立法原意個嚴謹嘅思考係點樣嘅。我這個係一個要求，因為這裡面仲有另一個問題，就係提到，我想問一問就係，這個提到可以豁免招標只係話它係過期。簡單嚟講，第一百六十六條第一款第一項、第二項都係涉及到過期先至可以，過期而被行政長官宣告他批地失效先至可以有一個咁嘅動作。其他行政長官或者政府宣告他批地失效嘅一些原因呢？係咪都可以用這一個嚟到免公開招標接受了這些批地嚟處理呢？點解這個特別過期就可以咁處理，其他又唔可以咁處理呢？

唔該。

**主席：**區錦新議員。

**區錦新：**多謝主席。因為今次個條文跨度大，所以我剛才只係講了豁免公開招標那裏，仲未講後另一個部份嘅。

講到這個豁免公開招標嘅問題，我哋其實希望加大立法會對政府監察嘅能力，咁這個都係符合澳門基本法所規定嘅。

早幾日我讀過一段文字，我哋嘅前主席曹其真主席講過嘅一段說話，上次讀俾譚司長聽，今次我都覺得應該讀俾劉司長聽，因為這段曹前主席，亦都係現時基本法委員會嘅副主任，亦都係一個重量級人士，她指出關於喺特區實行行政主導體制係有必要性同合理性，這種亦都係一種有效落實一國兩制嘅制度安排。但係行政主導決不意味著行政獨大，甚至行政專斷，決不意味著行政機關可以不要立法機關嘅監督制約，恰恰相反，越是實行行政主導，越是要強化立法監督制約力度，否則就必將導致權力運行上嘅失衡同無序。

咁這個亦都指出了，行政主導底下點樣去加強立法會嘅監督功能，我覺得這點係金石良言，希望特區政府能夠記住。所以因此就算即使建立機制，將這些豁免公開招標嘅土地要批給之前交嚟立法會進行審議，亦都係完全符合基本法所規範嘅一個行政主導嘅制度。

第二個就係關於第五十七條。五十七條一陣間我亦都要求，值得主席要求將五十七條獨立分開表決。第五十七條係講關於溢價金。溢價金喺我哋原來嘅《土地法》裡面規範得相當模糊嘅，而家我哋嚟到這裏新《土地法》修訂就詳細了少少，但係其實個效用似乎未必好大。咁溢價金，點解要討論溢價金這個問題呢？因為實際上過去因為十三年嚟我哋大量土地都係透過免公開競投、免公開招標嘅方式嚟批出。如果公開招標嘅話，如果係主要嘅土地批給都係用公開招標方式嘅話，咁就唔存在溢價金問題嘅，溢價金點定？亂定都無所謂，因為它個制度係依賴於公開招標。

但問題就係當我哋《土地法》規定一般係需要公開招標，但係我哋樣樣土地都變成不一般嘅時候，得三幅係一般嘅時候，出現大量土地透過免公開競投嘅形式嚟批出，於是產生按照免公開競投的時候就用溢價金嚟計算，咁就出現好大問題啦。其實所有賤價批地，被批評官商勾結利益輸送都係因為溢價金嘅制度落後而導致嘅。在咁樣的情況下，溢價金作為嘅《土地法》修改裡面能夠真係令到溢價金有改善，這個係非常之重要嘅一個問題。

問題就係溢價金嘅最大問題喺邊度？就係好清楚好明顯它遠遠脫離了實際市場嘅土地價值，離開了市場土地價值，變成完成了賤價批地。好簡單，你睇睇公開招標嘅土地，以筷子基兩幅土地四千七百平方米加埋兩幅土地，賣了十四億；但係我哋免公開招標嘅土地，譬如舉個例子銀河幅土地四十幾萬平方米，賣了二十九億。四十幾萬平方米，同埋四千七百平方米之間只係相差一倍價錢。係咪好離譜呀？係咪離譜得好緊要呀？

喺咁嘅情況之下導致溢價金這個制度明顯令到所謂賤價批地嘅情況出現。所以，如果要修改這個制度，就必須要令到溢價金能夠真係追貼到，或者貼緊到土地嘅市場價值。但係而家我哋用了這個模式的時候，其實而家新嘅按照五十七條定落嚟，仍然追唔到。因為好明顯過去我哋提出溢價金如果真係要定一個溢價金，唔好搞到咁複雜，唔好搞要計算人地嘅利潤，唔好搞到計算人地嘅成本，你就用一個土地公開招標價，因為大部份土地係公開競投的時候，應該有好多數據可以參考的時候，就同土地公開招標價錢掛勾訂立溢價金的話，咁就根本唔使計得咁複雜。可能你將過去十次公開招標土地價錢來到攞一個平均數嚟到作為溢價金嘅制度，咁就搞



掂啦，唔使搞到個數整個溢價金嘅公式咁複雜。複雜嘅地方就只要計算他批這塊地可以賺到幾多錢，然後它嘅成本係幾多，無得計架！賺了幾多錢，除了市場個變化，經營者嘅能力會產生唔同的利潤之外，成本價都無得計架，最簡單輕軌，本來最初訂四十二億，後來變了七十五億，而家變了一百一十億，政府工程都係咁樣的時候，你點樣去估計人哋商人投資的時候那個成本價呢？你自己搞到咁複雜，於是將個溢價金出現個咁複雜嘅計算，貌似科學但係實際上係無效嘅，咁嘅情況下於是導致溢價金計算遠遠低於市場價值，可能只得幾個 percent 啫。實際土地價值。

咁這個溢價金而家仍然維持咁樣，只係加了兩個元素，加了個通脹，加了個公開招標嘅判給價。這個佔幾多比例呀，我想知道。如果佔個比例少，實際上發揮唔到作用㗎。我希望司長解釋下關於溢價金這裏點解唔可以改，因為我哋喺委員會討論過，亦都希望司長公開解釋點解溢價金制度係要搞到咁複雜，係要唔可以改成為一個能夠真係有效貼近土地市場價值嘅一個方式？

多謝。

主席：好，請問司長仲有咩回應？

**運輸工務司司長劉仕堯：**我諗都跟進返剛才區錦新議員同吳國昌議員關於這個免公開競投嘅個案。

我諗我哋都重申，我哋係絕對認同立法會係對政府工作嘅監督，我哋亦都非常之重視立法會嘅意見。但係我哋亦都睇返，正如我剛才所講，其實而家現有嘅機制亦都存在著，譬如個別議員亦都可以提出他嘅口頭質詢、書面質詢，其實亦都唔係需要一定透過一些要全體議員決議嘅先可以對引起問題嘅關注。大家亦都知道，喺過去幾年裡面，喺我個範疇裡面一些社會關注嘅議題，我都會主動帶到嚟立法會同大家作出說明介紹，亦都聽取大家嘅意見。咁因此政府喺這邊覺得，而家現有特區政府同立法會已經存在有互動嘅機制。

關於鄭志強議員嘅提問，一陣間我請法律顧問同大家作一個解釋。

關於區錦新議員提出嘅溢價金問題，其實這個亦都係一個專題，其實

喺小組裡面我哋特登為溢價金這個題作一個好詳細嘅討論。其實關於溢價金我哋亦都非常之關注，其實喺過去幾年，社會上提出了對而家現有溢價金作出一個改革，我哋亦都係請了一些本地同鄰近地區嘅一些專上學院，對我哋而家現有溢價金制度，同我哋作出分析研究。喺這方面我哋而家睇到，學者對我哋這個制度雖然覺得有完善嘅空間，但係亦都覺得它係有一個合理性喺這方面。同埋亦都喺個討論裡面，我哋亦都經過一個分析，如果我哋採取鄰近地區，譬如國內或者同香港個制度比較，我哋暫時一個短時間無條件嘅。將來會唔會？我諗我哋會多參考鄰近地區一些制度，但係它們嘅制度係有一些法律制度、專業制度支撐，因此先至可以令到它們對這些物業點樣進行估價，譬如國內好多係同它嘅稅務制度有關，咁大家都知道我哋嘅稅務制度同國內係完全不一樣，而香港它們有一個好完善嘅專業認證制度，亦都有相關嘅條例去監管，咁因此他們亦都實行了一段頗長嘅時間令到這個制度能夠發揮到作用。

但係無論點，我諗不論溢價金制度又好，其它制度又好，我哋都會不時作出檢討，以令到這個制度更能反映到土地嘅價值。而講返而家現有嘅溢價金制度，其實我哋喺小組裡面亦都好詳細咁同大家作出一個介紹。經專家同我哋嘅分析，喺我哋而家計算溢價金裡面，其實最影響得緊要就係一個叫做每平方米樓價值，我哋叫 V 值參數，其實係影響得最緊要。如果我哋能夠將這個數值嘅參數能夠追貼到市場的話，整個方程式計出嚟個價錢係將會非常貼近市場。咁這個建議係由專家經過分析我哋嘅制度提出。因此喺我哋而家現有裡面我哋已經這些參數裡面將它一些重要影響嘅，我哋亦都加埋落去，譬如區錦新議員提出嘅一些以往公開招標嘅判給價，或者一些同消費物價指數等等，這些都會影響到土地價值嘅因素，我哋將會都會納入作出一個考慮。

而另外俾我哋有一個更大嘅信心就係點解我哋會可以喺未來當我哋調整溢價金裡面係能夠貼近市場呢？主要就係因為自從我哋樓花法嘅實施，同埋特別印花稅嘅實施，喺對於這些買樓嘅人士他基於納稅嘅原則而向財局申報樓宇價值方面，喺這個報價機制裡面更規範同埋更準確。咁因此換句說話，喺而家裡面，政府財政部門裡面應該係擁有最跟貼市場嘅有關價值，因此喺未來我哋係會喺這方面利用好這方面嘅財局嘅有關申報稅項所得到嘅有關樓宇價值。

同時，雖然我哋喺這個條文五十七條裡面講到話我哋計算溢價金係最少每兩年一次，其實我哋小組裡面亦都講過，我哋正係研究除了這兩年要大改一次，其實喺裡面我哋都做出一些中期調整，就係話點樣將我頭先所講嘅這個 V 值能夠根據最新嘅財政局所取得嘅資料作為更新，以期令我哋整個溢價金計算更符合有關市場嘅價值。我哋未來都會對我哋而家嘅或者將來嘅溢價金制度不斷作評估，作出改善。

多謝主席。剩底我請法律顧問關於鄭志強議員嘅一個問題。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**有關五十五條第一款四項，我哋這個條文嘅引入其實係基於我哋有一個原則，就係切實有效利用土地原則。換言之我哋係希望批出嘅土地能夠完成它嘅利用，亦都朝住這個原則，所以我哋話一旦這個土地承批人失效，如果銀行本身他能夠有條件幫我們搵到人建嘅，我哋亦都樂於雙贏嘅方案。亦都因為這個切實土地有效利用嘅原則，所以我哋設定一些條件。首先我哋話喺一個失效嘅情況，咁另一個情況就係這個銀行一定係本地嘅澳門特別行政區境內營業嘅，因為它喺澳門特別行政區境內營業嘅時候意味著係受到我哋法例嘅金融體系監管，它有一定嘅穩固性。

好啦，點解我哋要考慮呢，就係他差銀行錢係因為我哋去將個利用權抵押了俾銀行，這個銀行先至有條件向我哋申請；第二就係咩情況我哋銀行先可以咁呢？就係那個承批人可能唔履行個義務，譬如話他走了佬，或者破了產，他無辦法去償還這個債務。如果有其他辦法償還這個債務，這個銀行亦都唔可以透過這個條文嚟申請。因為如果有辦法還清債，他唔能夠攞塊地出嚟要求我哋批嘅。因為點解咁講呢？因為抵押係屬於擔保物權，一陣間我會解釋返抵押嘅概念。

另外我哋第三項就話點解一定要完成地基工程呢？這個其實我哋係參考樓花法，但係點解要考慮呢？通常一個建築物起到地基，如果大家做建築就知，基本上他差唔多做了三分一工程，喺個成本係最難做地基。基本上這些情況，他們好少會話唔想做，可能因為一些因素令到個承批人無辦法繼續。咁如果我哋收返嚟塊地他起了地基，我哋政府亦都好難去判返俾人做，拆了它亦都咗了；第四我哋希望如果能夠指定期限搵到一些有條件幫我哋繼續發展，但係他係唔可以改變用途，唔可以改變利用，即係原汁

原味同我哋發展，達至一個雙贏，我哋覺得可以咁用。

點解這個條文我哋唔可以擴張解釋適用喺其他解除那裏。因為正如頭先所講，這個抵押有它嘅特性，抵押對銀行嘅保障喺《民法典》有所規範。我哋這個條文重點唔係落喺保障銀行，重點係落喺切實有效利用土地原則。因為抵押係屬於擔保物權，係對土地批給衍生嘅權利進行抵押，係一種發生喺權利上嘅擔保物權。擔保物權嘅作用並唔係要保障這個權利人真正咁去對這個土地嘅享益，而係去保障佢債權嘅收取啫。

《民法典》697 條好清晰，當個擔保物消失，價值減少，銀行其實可以要求承批人增加或者搵其他物去代替。咁這個係擔保物權個性質。我哋避免這個條件嘅濫用，相應地我哋有兩個條文係相呼應嘅。我哋三十七條第二款，這個承批人我們五年之內唔可以再獲得批給其他土地或者獲發給土地嘅佔用准照。

另外我哋喺五十六條嘅第三款，銀行將塊地移轉俾第三者，這個第三者的時候個移轉價金只係收返貸款同埋收返相應嘅利息。同埋因為移轉批給等等嘅費用之後，剩返嘅錢都要俾埋特區政府。咁這個係我哋個條文嘅精神。換言之，這個條文係唔可以擴張解釋適用係土地批給解除嘅情況嘅。

**主席：**陳偉智議員。

**陳偉智：**多謝主席。

就五十五條第二款第一項，點解吳國昌議員都要求政府就有關豁免公開招標有關土地交嚟立法會討論，要求行政當局有這個咁嘅步驟，我聽了好多次劉司長講，你好多提出既然而家我哋些議員有書面質詢、有口頭質詢、有動議辯論或者有些專題小組來到去作，好似以上所講嘅嘢都已經足夠，但係實際上，議員對政府嘅書面質詢全部係登錄了喺我哋立法會嘅網頁上面，市民可以翻閱嘅。我哋問了幾多次，唔同嘅議員重覆一個議題問了可以講無數次，但係得返嚟嘅答覆係點？係咪能夠好清楚明確咁樣回應到議員嘅提問呢？係唔得嘅。幾個議員問嘅問題，或者幾次問嘅問題，一次又一次得唔到答案，一次又一次被敷衍，於是乎迫於無耐一質再質，繼續咁質落去，繼續咁問落去，運用我哋能夠使用嘅議員權力去問政府，

要查清楚。但係結果點呢？都係有些官樣文章。

咁口頭質詢又點呀？我哋那個口頭質詢嘅規則全部都好似係單向嘅，我哋講，你講，講完問完之後你答，無得追問嘅。答唔答到要問嘅問題嘅核心，能唔能夠令到議員清楚明白，係無結果嘅。次次就係做完一次口頭質詢之後議員有議員抱住怨氣離去，官員就施施咁又可以完成一場。甚至施政辯論都係咁架，幾個夾埋一齊，你鍾意答乜就答乜，問了嘅嘢你可以唔答都得，總之拖到八點鐘收工。

我哋係盡力去希望將政府嘅施政透明化，但係你哋呢？問極都唔化，有無實際效用出到嚟呢？我相信係無。咁樣嘅作風，咁樣嘅做法，官員可能覺得比較簡單些，比較輕鬆些，有好多嘢說不得，不能說或者不可說，咁樣就叫做過了去就算數。但係長期咁樣欠缺高透明度，係咪陽光政府所標榜嘅一個作風？長期喺黑箱作業嘅情況底下不清不楚，最近你睇下，政府好長時都話我哋同人傾緊架啦，你哋放心交俾我哋啦，電視頻道、有線公天，傾了出嚟之後原來個結果係令到大部份人失望，除了一些既得利益之外。咁又代表些乜嘢呢？

其實要求政府將豁免公開招標土地交俾立法會先後討論，避免造成既成事實，令到民怨沸騰，係幫政府幫官員架，包括了幫助你哋避免行差踏錯，能夠繼續喺個位裡面受到有效嘅監察，唔怕無皇管，唔會以依法施政為一個借口而不清不楚咁做了一些違反民意、違背社會利益嘅行為而不自知。但係點解你都唔願意將這樣嘢交俾我哋討論？喺行政主導情況之下，而家立法會那個結構底下，你驚乜嘢怕乜嘢啫？好清楚。希望劉司長你信任一下立法會咁多個同事，包括埋好似財政預算又好，重大工程開支又好，好過次次俾人鬧，你嘅部門屬下就次次都超支，我哋想幫你剎車都剎唔住。你係咁加速，結果咪車毀人亡囉。係咁豁免公開招標，到後來引起社會非議，破壞整個特區政府嘅形象，損害嘅係整個澳門社會嘅利益。所以我希望劉司長你慎重考慮吳國昌議員嘅動議，將這裏作一些編撰方面做少少修改，加少少嘢上去，加返一個保險掣，等我哋同你做一個保險絲，唔怕次次你都跳標跳菲士，黑口黑面，咁其實對澳門整體嚟講都係好處嘅。

唔該。

**主席：**區錦新議員。

**區錦新：**多謝主席。

補充少少，剛才聽到司長講關於溢價金嘅問題，即係其實係委員會真係討論過嘅，亦都係講到，但係有一樣嘢想提醒司長，澳門好多所謂專家學者，但係些專家學者其實就究竟係咪真係專家真係學者呢，真係需要探討嘅。即係喺澳門嚟講溢價金就個個都……基本上我見到嘅，無論係市民也好，輿論也好，除了少數官員之外，多數都係批評大鬧溢價金係好有問題，但係究竟有學者話你聽它有合理性嘅話，他係跣你咯，千祈唔好信。

仲有講關於溢價金嘅其中一個環節，亦都係委員會講過嘅，其中一個就係每平方米土地樓價問題，認為因為咁而導致價格估計不足情況下令到溢價金同市場土地價值有差距。這幾年些樓價貴到阿媽都唔認得已經，它究竟些樓價咁貴，那個溢價金都仍然係咁低，咁你話點搞呢？都完全睇唔到出嚟嘅，咁這點上面點解我哋質疑而家這個溢價金計算方法出現問題，亦都係基於這個原因嘅。

又唔講溢價金啦，又講返最後一條我要講嘅嘢，因為主席安排到六十三條，咁所以六十二條我都要提一提個問題，第六十二條都係關於豁免公開招標嘅。咁這個就係農用地，剛才我都提及到。農用地豁免公開招標只係一條規限嘅，就係「如屬基於推動環境保護的批給，則可豁免公開招標」。這個比之都市性土地好些嘅，只係一項嘅，流動應該少些，但係問題我想知道政府係點樣衡量點樣判斷那個申請土地豁免公開招標嘅要求係推動環境保護？係憑咩衡量？係咪環保局說了算呀，還是係乜嘢標準嚟決定它係唔係符合推動環境保護呢？

多謝。

**主席：**鄭志強議員。

**鄭志強：**多謝主席。

我仲係想跟進返頭先個問題。可能因為係業界問題，所以我聽完之後更加覺得有需要政府喺這裏向大家澄清一些嘢。



一個就係喺第四項四個要點裡面嘅第一個，這裏提到「落實土地利用或重新利用」嘅這些貸款先至能夠獲得保障。咁我想問一問，「落實土地利用或重新利用」係指乜嘢呢？係咪指它起樓嘅錢呢？包唔包埋擺呢幅地去銀行借錢之後佢嘅錢用嚟買其他土地或者用嚟其他用途嘅，這些抵押係咪唔包入面呢？這個第一個問題。因為這個好緊要，因為好多發展商好有可能擺了個批地之後，甚至有些批地嘅錢交俾政府溢價金裡面都有可能向銀行借一部份嘅，咁如果你話係「落實土地利用」先至有這個保障，咁變了這個係需要政府講清楚個立法取向政策係點樣，如果唔係業界就好難適從，因為而家好多地押了嘅銀行度他未起樓嘅，幾年咁放了喺度，而家地價不斷起他就不斷增加抵押，價錢起了呀嘛，不斷增加抵押拎嘅錢他仲未起樓嘅，賣埋樓花之後樓花款他又收埋，個地都仲未郁嘅都有嘅。咁這些情況對業界好大嘅一個風險，如果你這裏咁寫，我想問清楚「落實土地利用或重新利用」指嘅係咩內容。如果這裏講清楚我認係有利金融界嘅一些遵守。

第二個問題就係，這裏寫頭先就係話將這幅地出了問題，他無按第一百六十六條規例做政府收回，按狀況收回，收回就交俾銀行，如果根據這四條要求要件係可以判俾銀行。銀行需唔需要俾溢價金呢？這個好重要問題，因為它本金都無收返，利息都無，咁你仲要它擺些溢價金出嚟先擺到這幅地，咁會唔會增加了金融界嘅負擔呢？政府立法原意這裏需唔需要俾溢價金呢？這個第二個問題。

第三個問題就係頭先提到嘅，黃顧問都講到，政府嘅立法原意好清楚就係切實利用土地嘅原則。好啦，銀行收回之後根據《銀行法》它唔能夠擁有這個土地太耐嘅，最多兩年啫。兩年之內它要將這幅地俾一個第三者去發展，當然係賣俾他啦，賣俾他一收了筆錢，根據頭先我唔知有無聽錯，收到嘅錢首先還返本金，即係樓的貸款、利息同有關費用。如果仲有錢剩，係交返俾特區政府嘅，我聽到好似係咁嘅意思。這個好合理，但係喺條文度體現唔到這個計算辦法，有錢剩底係交返俾政府。因為這裏裡面涉及到好大關係利益喺度，如果銀行賣抵押嘅價錢好低，啱啱線賣出又有一個老襯嘅人他鍾意好高價錢入了，本來還清本金利息之後可能仲有一筆錢收嘅，咁呢筆錢按頭先黃顧問你講就唔係屬於銀行嘅，係屬於特區政府嘅，要交返俾政府。咁喺邊度睇得到這條文呢？或者那裏可以清晰這樣嘢呢？

這個業界又係無所適從嘅變了。這個第三個問題。

第四個問題就係宣告失效有幾種情況，這一種情況就係他喺個批給期限裡面無去做他應該做嘅嘢，或者過了期都未完成他承諾做或者起嘅樓，即係逾期收回。我想再囉嗦問一問，除了這裏提到嘅按一百六十六條第一款第一項或者第二項嘅規定之外去宣告無效，其他一百六十六條提到嘅幾種狀況宣告解除，係咪都可以用這種方式擺到土地呢？抑或係唔適用呢？只係適用於一百六十六條嘅這個規定呢？這個又係對金融界一個好大影響，即係話只係喺逾期無遵守發展期限而收回土地嘅話，銀行根據呢四個要件先至可以擺到這個權，其他譬如話他違反使用用途而被政府收回，解除合同，咁這個係咪按《民法典》嘅規定，等如抵押權消失了，咁整個銀行貸款係咪都消失了呢？我又想知道清楚一些，因為涉及到整個金融界嘅利益同埋金融穩定。

唔該。

**主席：**徐偉坤議員。

**徐偉坤：**多謝主席。

關於《土地法》嘅第五十五條〈豁免公開招標〉，我哋嘅委員會都討論了好長時間，亦都聽了好多我哋嘅意見，政府喺這方面亦都制訂了好多自己嘅規範，同時喺制訂條文裡面，最後有一句說話：「委員會對該條文表示贊同」。委員會嘅意思就係代表全體嘅。當時亦都有委員提出過話要設立一個機制嚟立法會辯論，當時亦都係喺委員會表達清楚，如果咁做係會影響到行政主導。如果你係話任何嘢都要擺上嚟立法會審批或者審議嘅話，我覺得我哋係違反了基本法嘅做法。

這個係我意見。

**主席：**麥瑞權議員。

**麥瑞權：**多謝主席。

司長，各位同事：



其實我想問下六十二條嘅第二款那裏，「如屬基於推動環境保護的批給，則可豁免公開招標」，那裏我想清楚些就係推動環境保護嘅批給，「推動」，咁算係一個環保教育示範基地呀？譬如話將些廢輪軌流化了之後造成磚，整個公園，總之全部舉例好似用個廢輪軌做一個公園，做一個示範嘅基地，咁這些係咪就免公開招標呢？定抑或因為推動環境保護嘅批給，如果我係做一個環保產業，譬如製造些環保產品，咁我又係咪可以免公開招標去批一幅地去做環保產品呢？因為這裏我想弄清楚個定義，究竟係環保教育示範基地，這個算係推動環境保護嘅批給，定抑或如果我做環保產業？其實環保產業，如果環保理念沒有環保產業嘅支撐，你係實行唔到嘅，因為你想買個環保洗潔精都無，因為你無這個產品，你有理念都好，你係做唔到嘅。咁所以我想清晰下個定義，環境保護批給免公開招標，即係推動環境保護批給究竟係咩意思呢？

唔該。

主席：請劉司長回應。

**運輸工務司司長劉仕堯：**剛才好多位議員都提出了問題。我諗首先關於陳偉智議員提出嘅問題，這個問題剛才我已經喺覆區錦新議員同吳國昌議員裡面已經答覆了，我這方面無其他嘅補充。

喺這方面我嘅小組裡面亦都其實好充分時間大家作出討論，亦都喺小組裡面大家亦都提出意見。我哋嘅小組嘅立場同我哋而家嘅立場都係一樣嘅。

至於其他方面，或者我請法律顧問就剛才好幾位議員提出嘅提問同大家作一個解釋。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**我首先想嘗試回應鄭志強先生嘅回答。咁我哋頭先提到那個落實土地利用，首先我哋嘗試睇睇四十二條第四款先。大家會留意到，我哋針對臨時批給嘅時候，我哋今次作一個好強烈，亦都係要配合那條條文嘅，限制住臨時批給可能夠擔保落實土地利用的融資，先可以將批給嘅權利去抵押。咁這個概念係乜嘢呢？如果我哋諗點樣去落實土地利用，咁我們就會結合第一百零二條、一百零四條至一百

零五條，就係話點樣起到間樓。即係譬如話起建築物嘅，你要落實可能要設計、買料，總之為達至完成這個建築物嘅興建一系列嘅嘢，這個融資我哋先容許，其他嘅就必然唔會容許。

咁這個過程裡面你會留意到，五十五條我哋除了係臨時批給，仲有確定性批給嘅重新利用。但係點樣針對確定性批給那裏，我哋無限制抵押條件呢？因為事實上確定性批給有好多時他甚至可以自由轉讓。喺這方面如果我哋有限制就比較困難，但這裏銀行到時就會自己衡量去重新利用貸款嘅過程係點樣。但係我哋俾銀行做返樣嘢嘅時候，只係許容這個重新利用的時候它係一定為了融資嘅嘢，結合返喺四十二條第四款這個概念去考量。

頭先問到要唔要俾溢價金同埋點樣扣錢呢？喺五十六條第三項，我哋開宗明義講到信用機構係唔需要繳付溢價金嘅，跟住就話但須將移轉批給的價金經扣除貸款、應收的利息和因土地批給及移轉批給而產生的費用後的餘款扣除了之後交返俾澳門特別行政區，不過這裏有個但書，係唔影響第一百五十五條第三款（一）項，這個我哋將來講移轉，你移轉嘅時候我哋會有個附加溢價金。換言之，銀行將來如果真係搵第三者嘅時候要考慮埋這個成本嘅。我哋好清晰嘅。

點解我哋一百六十六條只係得第一項同第二項嘅，唔會有其他情況？這個條文只係針對失效那種情況，逾期利用嘅情況，唔係其它解除那些，一六七那些我哋係唔考量嘅，因為我哋這個條文最終嘅目的係要落實國有土地切實有效利用，希望達至雙贏，既達至確實利用，亦都借這個機會保障銀行嘅嘢。

關於麥瑞權先生同其他議員提到六十二條關於環保產業這個問題，我哋首先這個係農用地，它同都市地唔同，它嘅利用係透過佢本身同這塊地嘅用途有關嘅。我哋環保嘅時候當然個權限部門就唔係工務局，一定會問環保局，咁環保局喺這方面去分析。至於剛才麥瑞權先生提出些具體嘅內容，我諗到時環保局都會分析嘅。

**主席：**鄭志強議員。

**鄭志強：主席：**

我仲想問清楚一個問題。頭先黃顧問答覆了我就係話除了這種逾期失效有這種咁嘅政策之外，其它情況下面嘅失效或者解除合同都無嘅，咁即係換言之，如果一幅批地押了俾某一間銀行借錢，由於它係違反了批地用途等等咩原因，除了這個過期失效嘅原因之外俾政府收回土地的話，政府收回了土地之後，銀行這個債權係咪同時滅失？這個我想知道一個比較確切嘅答覆。只有喺根據一百六十六條第一款第一項同第二項嘅這種情況下面嘅失效先至會有這個政策，喺這個切實利用土地嘅政策原則下面銀行可以無需繳付溢價金取得這幅批地，而喺一定期限之內俾第三者去發展，而第三者付出嘅價款收回銀行嘅本金同利息之後，有剩嘅錢係俾返政府嘅。咁我想知道一個確切嘅答覆，因為事實上有唔少銀行擔心如果他真係除了這個用途而被政府收回嘅，銀行貸款全部嘅登記個債權係滅失嘅。我想確切知道這個狀況。

**主席：請顧問。**

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**首先我要講，頭先都解釋了，抵押係一種擔保物權，喺《民法典》第六百八十四條。即係咩意思？就係對土地批給衍生嘅權利進行抵押，咁換言之係一種發生喺權利上嘅擔保物權，所以當這個批給消滅嘅時候，這個抵押亦都消滅。

咁至於頭先提到解除那些，以往都係有咁嘅情況嘅，所以我哋唔係一個新嘅內容。當然，其它一些解除，它有出現了改變咗用途，我諗銀行都會好關注，但係通常而家借銀行貸款都係起樓嘅啫，其他嘅情況我諗銀行它自己本身都會留意住，因為我哋頭先都提到，《民法典》第六百九十七條，當個抵押物擔保物消失或者價值減少，銀行應該一般嘅做法都會留意到根據《民法典》六百九十七條加抵押物或者增加擔保，我諗這個係現行嘅《民法典》規定嘅。

**主席：**好，四十一至六十三條，五十五條二款一項區錦新議員提出單獨表決，還有個第五十七條關於溢價金嘅又單獨表決。我就先將五十五條二款一項抽出嚟先表決先，付諸表決。

(表決進行中)

主席：好，第五十五條二款一項通過。

現在表決第五十七條。

(表決進行中)

主席：通過。

好，除了剛才表決嘅這兩條之外，第四十一至六十三條整體表決。

(表決進行中)

主席：通過。

好，現在就係第七章第二節，即係六十四至六十七條。黃顯輝議員。

黃顯輝：多謝主席。

司長閣下，各位官員，各位同事：

關於第六十四條第二款，我想聽行政當局的解釋。有關條文在法案原文本第六十二條第二款寫明，「未經行政長官許可，不得對承批人的權利設定負擔或將之轉讓」，該行文基本上同現行《土地法》第六十五條第二款好接近。看看我們的意見書，第一委員會意見書 126 頁亦就現在的文本刪除了「未經行政長官許可」說明了有關理由，解釋了刪除了「未經行政長官許可」這個表述的原因。但從技術角度看，我想問一問政府提案人，「設定負擔」在法律上政府的立法原意也針對司法機關所作出的「設定負擔」？司法機關包括法院，因為「設定負擔」不單止透過抵押或者其他民事上法律行為，就一些物權「設定負擔」而且在司法程序中，例如在保全措施中由法院所作出的假扣押；又例如在執行程序，法院所作出的查封；又或者在破產程序，法院可能進行扣留或者扣押；又或者在刑事程序，就一些刑

事行為涉及的財產，法院都可以命令進行扣押。在法律上，我的理解那些法院裁判都涉及到施加於一些物權上面的負擔。我想知道，提案人設定一個新制度，就係無償批給所衍生的權利，簡單些來講在法律上而言的「不可查封財產」呢？我想知道這個立法原意。

唔該。

主席：區錦新議員。

**區錦新：**是，多謝主席。我要求將第六十四條第一款分開表決，原因就係無償批給無清晰嘅規範，只係靠嚟批給嘅時候相關嘅合同條款嚟規範，這個實際上那個靈活性實在太大，並不適合，所以我提出這個分開表決。

至於第六十五條關於土地面積限額，即係話嚟無償批給裡面，其中一句說話「應以達成預期目的確屬需要者為限」，這個我嚟一般性審議這個法律嘅時候我都有曾經提出過這個問題，因為這個亦都係原有《土地法》法律嘅條文，應以達成預期目的確屬需要者為限」。但係問題就係話這個「預期目的」譬如而家我哋有些個案就好清楚，係超出了它預期目的嘅情況下而出現嘅，我哋而家同樣這個文字寫法，我哋點樣去確保它係真係能夠有一個保證這些土地唔會被濫批呢？特別係嚟無償批給裡面。因為有一個重要嘅地方，就係六十六條裡面提及到承批人如果唔能夠嚟指定時限裡面進行土地利用嘅話，這個無償批給就失效。這一點都好重要嘅，但係問題這個指定期限就當然係根據合約規定啦，但係問題合約規定這個年限的期限究竟係點樣去定嘅呢？這個係非常之重要嘅，因為如果你定佢係五十年嘅話……對唔住，最多二十五年，咁二十五年啦，你定他二十五年就無意思嘅，因為他嚟擺地去發展，佢二十五年之後發展個計劃，當然你批晒成個澳門俾他都得架，他可能話二十五年之後會用晒成個澳門咁大嘅土地都得架。

點解我會提出這點呢？其實我剛才講到嘅例子就係科技大學。科技大學好清楚就嚟 07/08 年時候，它係主動將一幅土地放棄，認為它用唔到，結果政府收回土地之後就批另一塊更大嘅土地俾它，令到它總面積由 15 萬平方米變成 20 幾萬平方米嘅土地。好明顯，它退回土地表示它用唔晒，你

轉頭批個更大嘅土地俾它。但係當然啦，有後著嘅，因為我睇到它批地嘅時間利用期係七年。整個威尼斯人咁大，起咁多建築物，你都係俾 48 個月它咋，俾七年它，如果你下次俾 17 年它咪再俾大些都得？所以這點上面點去制約個無償批給裡面，第一如果批俾它根據咩目的，第二我哋保證土地嘅使用，最珍貴土地點樣確保需要者為限。這個需要者為限係限制條批給利用嘅年限，如果利用年限係無標準，我想問一個問題：你而家這個咁嘅寫法，但係你點去定個利用年限標準？你會唔會真係定到……而家現行例子七年，會唔會定 17 年、25 年呢？咁這個完全係這個法案裡面我睇唔到任何制約嘅。咁希望這方面政府係咪有一個說明，譬如我以後定了個年限就真係威尼斯人咁大都係 48 個月嘅啫，咁無乜理由一個有償批給個年限會咁長嘅，係咪有一個年限嘅規限呢？

多謝。

主席：鄭志強議員。

鄭志強：多謝主席。

我想同政府代表討論一下第六十四條〈法律制度〉裡面嘅第二款。六十四條第二款原來送嚟立法會嘅一般性表決文本同而家嘅修改文本增加了兩樣嘢，一個就係增加了批給所衍生嘅權力，「批給所衍生嘅」我唔知這個指乜嘢，可能係法律上有咁嘅用語。但係問題令到我最關心嘅，後面又增加了一句，「尤其是進行抵押」，似乎有些針對性。點解「尤其是進行抵押」這個說話係這個修改文本裡面標明這樣嘢呢？那個原意係乜嘢呢？目的係乜嘢？我好想知道這個做法會唔會……我想聽聽解釋先，我擔心造成對金融界嘅運作會帶嚟了一定嘅負面嘅嘢。

唔該。

主席：請司長同顧問回應。

運輸工務司司長劉仕堯：剛才議員嘅問題我請顧問同大家作解釋。

運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：第六十四條第二款嘅變化，係因為我哋同立法會開會之後，大家提到需要對無償批給作一個進一步嘅要

求，其中包括唔准它移轉，亦都基於唔可以移轉，咁我哋就話它唔可以設定負擔，包括假扣押其實都係債權人驚他將個物會滅失所作嘅假扣押，又或者查封最終會產生一個移轉，所以點解這裏我哋突顯個抵押呢？並唔係針對任何嘅內容，只不過因為我哋喺第四十二條第三款，針對批給衍生權力是好突顯可以抵押，所以我哋喺第六十四條第二款一個相呼應，相對於四十二條第三款嘅時候，我哋話租賃批給衍生嘅權力可抵押，但係當它係無償嘅時候，它唔應該設定負擔，尤其是抵押。同埋一般嚟講，最常見嘅就係抵押，所以我哋突顯這個詞。

去到假扣押一些司法行為，因為你假扣押目的就係想將個物按做變抵押拍賣移轉，但係我哋因為無償批給，我哋而家一個概念就係唔准它移轉，如果它發展唔到就要收返，這個係我哋委員會……係啦，所以唔准抵押。相對這個條文點解我哋突顯呢？係相對於四十二條第三款，等人知道一個例外嘅。

關於六十五條那裏個面積利用期，其實無論係無償批給或者任何土地利用期限，如果係都市地，我哋一般都睇下它個規模，當然唔同規模我哋要考慮啦，同埋實際當時市場嘅情況，譬如話人資嘅情況。另外，我哋仲要考慮可能每個地嘅地基，我哋頭先都講，地基係一個建築物工程嚟講最困難嘅，做了地基差唔多做了三分一成本。咁如果唔同地基嘅性質……唔好介意賣 sir，如果我講得唔係，我跟得賣 sir 多，聽都慣了他們一些實務，所以它個利用期都會因應它們地基個質唔同，個規模唔同，當時人資各方面都會影響到我哋俾個利用期嘅大小。唔係隨意嘅，我哋係有標準嘅。

六十四那裏回應了，應該回應晒。

**主席：**黃顯輝議員。

**黃顯輝：**多謝主席，好多謝黃顧問的解釋。

了解到這個立法原意，其實針對無償批給之不可移轉所帶出的立法原意。但正如剛才我的發言所提及的，在舊制度來講，以我的理解，應該係無償批給所衍生出來的權利係「相對不可查封」，現在的這個制度，即係現在文本第六十四條第二款，應該係「絕對不可查封」，在無償批給中，這個



名詞反而我覺得是比較正確些，即葡文的 *impenhorabilidade absoluta*。

除此之外，似乎黃顧問未提及到在刑事案件中，不排除一些權利係涉嫌犯罪，法院可以命令進行扣押。在刑事程序中，如果法官看見這個條文，如果係無償批地，即使涉及刑事程序，法官才不可以命令進行扣押。是否這個立法原意呢？可否進一步解釋清楚些？

**主席：**好，請顧問。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**我諗我都尊重大家會擔心，刑事通常係對動產比較多，同埋而家係講緊一個土地嘅權利。我們要查封個權利，個法官做乜要查封個權利？這個特點喺度呀嘛。涉及犯罪……這個土地批給嘅權利，它這種情況我覺得他唔係話那個物好多時動產涉及到犯罪作為證據，通過過到個證據搜查了之後，它都要放嘅，因為那個係刑訴證據搜查嘅時候它要查封假扣押，但係當它去到個證據已經足夠嘅時候，唔需要他都要放嘅。我諗這個或者比較極端嘅情況，應該就唔會出現嘅。所以我希望第二款刑事那裏，我覺得實務性應該唔可能會發生。

**主席：**黃顯輝議員。

**黃顯輝：**但係，法官作出的命令，法官可以依職權將該命令在登記局做登記，這就是一個負擔，即係有這個可能，不是極端的，不排除有些案件的刑事犯罪入面涉及到無償批給的權利，作為立法者我覺得應該預計到，否則有關行文就寫得十分僵化，針對無償批給便不可以作出任何負擔命令這個設定。正如剛才我所講的，不僅透過 *negócio jurídico* 設定一些負擔，法院或者……行政命令少些，但在司法上一個決定、一個判決亦都可以設定一個負擔。即係，我覺得這個條文，在原意是，對於「無償批給」將來不可以透過拍賣進行移轉，即使在司法程序，正如剛才我所講的執行或破產案入面，但係如果真係涉及到刑事，我覺得這裏值得關注，這些是我個人在技術方面所表達的一些意見。

多謝主席。

**主席：**有無咩補充添？



**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**我哋都係返返去應該從一個我哋土地切實有效利用原則，更加唔應該俾刑事去查封，點解呢？一查我十幾年喎、幾年喎，咁我哋些土地咪因為一個刑事而阻止了佢囉？所以我覺得更加唔應該，所有嘅負擔都唔應該。如果我哋將這樣鎖死埋，法官更應該要跟隨，因為我哋嘅土地一涉及刑事。其實喺刑偵嘅過程裡面查封一些嘢為了搜證，我諗這個要寫死，更加唔應該查封添，因為幾年唔用得，我諗完全違反我哋土地切實利用嘅原則。

**主席：**好，第六十四至六十七條，提出六十四條一款，係咪呀，區錦新議員？六十四條一款單獨表決。現在就進行表決，六十四至六十七，現在先表決六十四條一款。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在就係第六十四條至六十七條整體表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在六十八至七十五條。鄭志強議員。

**鄭志強：**多謝主席。

我又係要政府同我哋講清楚。第七十條嘅內容第五款，又講得好清楚，專用批給係唔可以進行抵押嘅。換句說話講，專用批給土地係唔能夠進行抵押嘅，咁專用批給標的係咩呢？這裏第六十九條好清楚寫住就係「設置燃料銷售站；設置道路交通輔助服務站；設置為確保提供電訊、電力、天然氣或水的公共服務所需的設備」，即係話屬於這些公用嘅，可能這幾類行業啦我們叫做，它們所獲到政府嘅專用批給嘅土地，而家就好清楚絕對唔可以做抵押嘅。我想知道政府嘅原意係咩？唔通天然氣、水公司、電力公

司它唔需要融資或者資金真係咁充足咩？抑或係出於些咩考慮要咁規定死它呢？

唔該。

**主席：**請顧問。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**這個考慮係基於公產嘅性質，因為公產有個主要特點，體現喺它有實現公共利益嘅目的同埋不可融通性。我哋如果留意下《民法典》一百九十三條，它係一個非融通物嚟嘅公產，所以既然非融通物，我哋唔可以俾它抵押。萬一到時拎去變抵查封，因為係公產嚟嘛，公產它嘅特質，基於它嘅特性係不可融通物。

**主席：**第六十八至七十五條有無咩意見添？無，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在審議七十六至八十一條。有無議員發表意見？無，付諸表決。七十六至八十一。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

八十二至八十六。有無議員發表意見？無，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

現在審議八十七至八十九。無意見，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

九十至九十八，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

九十九至一零九，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

一一零至一一三，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

一一四至一三二。林香生議員。

**林香生：**我唔係有其它意見，只係喺一些條文上面，我哋用了個書名號寫公報，這些大量的條文喺編撰那裏應該係寫返澳門特別行政區公報。

**主席：**喺編撰那時加返上去。現在付諸表決一一四至一三二……請司長。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**如果請大家留意，喺我哋第二條嘅第八項，因為我哋為了減少些文字，我哋話《澳門特別行政區公報》（下稱《公報》）用了簡寫，咁方便了，因為無論葡文同中文都會好長，所以已經係一個簡稱嚟嘅。唔好意思，因為我頭先無解釋到。

主席：好，現在對一一四至一三二條進行表決。

(表決進行中)

主席：通過。

一三三至一三八，付諸表決。

(表決進行中)

主席：通過。

一三九至一四三。區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

一百三十九條第一款，那個關於修改批給用途及更改土地利用，這一點都係其實都係過去土地長時間閒置或者禾雀亂飛咁來到去轉手這些情況，希望今次喺土地法制定了時候能夠有一個清晰嘅限制。但係這裏我睇到，喺第一百三十九條第一款，「修改批給的用途及更改已批土地的利用須經行政長官預先許可」，行政長官係憑咩預先許可呢？喺這個法律上面有無咩界定？還是純粹係自由心正，由行政長官自己去決定呢咁樣？

第二個就係第三款，第三款有規定了，「如屬豁免公開招標的批給，即使批給已轉為確定，都不可以修改批給的用途」等等，但有兩種情況例外：第一種因為城規原因，這種可接受啦；第二個又係包了一個「有利於澳門特別行政區社會發展的公共利益」，咁這一點上我唔係太認同嘅，公共利益係非常之廣泛，所以我而家要求將這個條文，第一百三十九條第三款第二項分開表決。一百三十九條第三款第二項分開表決。

多謝。

主席：有無咩回應？

運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：關於一百三十九條第三款第二款

個標準就係一百四十一條那裏。第一款我哋規定雖然係自由裁量，但係都要考慮了一系列因素，喺第一百四十一條嘅第一款。

**主席：**陳偉智議員。

**陳偉智：**多謝主席。都係頭先政府代表咁咁解釋了一百三十九條第三款第二項，係咪呀？

**主席：**唔係、唔係。

**陳偉智：**無啊，第一款咋？咁我又繼續跟進返，因為問返當認為係有利於澳門特別行政區社會發展嘅公共利益，咁對於這一個理由我相信無人會反對嘅，問題就係係有關決定乜嘢豁免公開招標嘅批給，它有關個轉變係屬於有利於澳門特別行政區社會發展嘅公共利益呢？係交俾行政長官，好似一百四十一條咁，他用一個自由裁量嘅方式，抑或有乜嘢有效嘅機制嚟去運作呢？我想請政府官員這裏解釋一下。

唔該。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**首先我哋想解釋點解一百三十九條他用「有利於澳門特別行政區社會發展嘅公共利益」這個概念我們容許呢？因為這個條文亦都相呼應於五十五條第二款個概念相一致嘅。我哋連新批地都俾得他，咁點解唔俾他改用途呢？但係我哋點樣去制約呢？其實係返返去我哋嘅程序，我哋審視豁免公開招標嘅時候，我哋要一百二十二條，要那些政策部門解釋點解得，一模一樣嘅，但係我哋亦都，好似司長剛才講，我哋有個公示機制，這些全部都要公示，公示終身制，其實同豁免公開招標異曲同工。

**主席：**區錦新議員提出將一百三十九條第三款二項，即係「有利於澳門特別行政區社會發展嘅公共利益」那項，好，現在就將這個一百三十九條第三款二項單獨表決。

（表決進行中）

**主席：**通過。

現在就係整體表決一百三十九至一百四十三。

**( 表決進行中 )**

**主席：**通過。

現在審議一四四至一六三。區錦新議員，夠鐘喎好似。

**區錦新：**係，亦都係想問一百四十五條第四款那裏，「經行政長官預先許可」那個標準係乜嘢？

第二就係一百四十九條，那裏「投機性」那個政府係點去判斷它存在投機性？因為這個「有跡象顯示該等替換或移轉的申請具有投機性」的時候咁係點樣去判斷呢？

**主席：**好，請作解釋。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**一百四十五條許可嘅標準就要睇返一百四十九條。我哋關於投機性這一部份，具體個案我哋亦都會睇個具體個案反映出嚟嘅，另一方面亦都減少投機性，喺我哋今次土地批給裡面，我哋增加了一些你移轉嘅時候要附加溢價金，另外我們移轉嘅時候公示性，唔同嘅機制俾我哋多些更加多我們約制。

**主席：**好，一四四至一六三付諸表決。

**( 表決進行中 )**

**主席：**通過。

現在第十二章一六四至一七九。付諸表決。

**( 表決進行中 )**

**主席：**通過。

現在一八零至一八九，無意見，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

一九零至二一一，付諸表決。

**（表決進行中）**

**主席：**通過。

最後係十五章，二一二至二二三。黃顯輝議員。

**黃顯輝：**多謝主席。

關於二百一十六條，有一定嘅聲明要由承批人或者有關利害關係人作出，咁想請問下個聲明係要向邊一個政府部門作出？同理由邊個政府部門去處理相關聲明？

**主席：**好，請法律顧問。

**運輸工務司司長辦公室顧問黃玉葉：**根據土地工務運輸局嘅職權係去負責土地管理，咁我哋係要交返俾工務局嘅。我哋會稍後做一些宣導嘅工作，讓市民知悉。

**主席：**如果無咩問題最後表決埋二一二至二二三。

**（表決進行中）**

**主席：**好，《土地法》全部表決完畢，表決聲明擦掣。區錦新議員。

**區錦新：**本人同陳偉智、吳國昌議員就《土地法》作出嘅表決聲明：

《土地法》修訂係一個極具標志性嘅工作，原因係歐案揭發之後，澳門人都睇到歐案貪污嘅主要兩大來源，一個係工程批給，一個係土地批給。後者涉及利益動輒以億元計，帶嚟嘅不法利益更係巨大無比，而多年嚟無數土地免公開競投，配合遠低於市場價值嘅溢價金制度，是造成為實質上嘅土地賤賣，貪污腐敗，利益輸送都係由此而生，所以修法嚟堵塞這個漏洞。但係新嘅《土地法》仍然有以下不足，以待完善：

一個係現行《土地法》本來規定批出需要公開競投，但係當時基於公共利益，但係現在重修本來應該要有效改善，但係而家修法政府堅持保留以有利於特區社會發展公共利益批給為理由，來免公開的模式來作為政府土地政策一部份，只係就公共利益作出幾點註腳，但都係萬金油式嘅論述，仍有極大行政裁量嘅空間，難於釋除疑慮。我哋建議引入立法會審議都遭到當局拒絕，令人遺憾。

至於無償批給土地，我哋基本唔認同，認為如果要有無償批給嘅時候，都應該經立法會審議要求，當局亦都係拒絕了。最後只能爭取到以公示方式嚟去俾公眾知悉。

最後就係土地溢價金方面，現時土地溢價金嚴重偏離市場土地價值，可以講係賤價批地、利益輸送嘅一個重要工具，所以喺重修《土地法》嘅時候，社會都強烈要求改革溢價金嘅制度，主張溢價金只應該為一種補充性嘅制度，而且它嘅訂定應該同土地公開競投嘅土地價格掛勾。但係，政府堅持以現時嘅溢價金制度，只係承諾將土地競投價格引入成為其中一個訂定溢價金嘅元素，並且承諾每兩年必須進行調整。這個同社會期望有一個較大嘅落差，亦都未能夠讓溢價金有效咁反映土地市場價值。

多謝。

**唐曉晴：**多謝主席。

今次這個《土地法》修訂係一個非常複雜嘅工作，因為《土地法》涉及嘅內容好多，體系亦都比較複雜。我哋大家都知道，喺這次修訂《土地法》之前，社會係有好大嘅呼聲，而今次雖然個條文上面增加了唔係好多，但係引入了好多新嘅價值觀念，亦係嚟成個運作上嚟講比過往嘅制度嚴格



了唔少。這些新嘅價值、新嘅機制究竟能唔能回應到我哋社會嘅期盼呢，我諗要睇將來嘅實行先至可以見得到。我個人認為《土地法》嘅這次修訂係一個好大嘅工作，但係它唔意味著所有問題都已經解決晒，有一些問題可能我哋睇運作一段時間之後仍然需要檢視。

ISBN 978-99965-52-48-9



9 789996 552489