



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

土地法

(法案)

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，啓動《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。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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的批給。

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。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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）



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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）



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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爲。

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爲人可科處的罰款，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



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

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。