

第 1/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada

被上訴人：行政長官

主題：租賃批給合同·《土地法》·批給合同失效之宣告的公布·批示：同意·城市土地利用期間的性質

裁判日期：2018 年 3 月 7 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、沒有什麼妨礙由運輸工務司司長辦公室在《公報》上公布行政長官宣告土地租賃批給失效的批示。

二、如果運輸工務司司長在審閱並引用了土地委員會的意見書後，撰寫了一份含有 12 點內容的意見書，並得出以下結論：“經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效”，而行政長官又在司長的意見書

上作出“同意”的批示時，那麼對該批示只能作出一種解讀：行政長官正式宣告該幅土地的批給失效。

三、以租賃制度批出的城市土地的利用期間是一個強制性期間，在特定情況下可以由行政長官中止或延長。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada 針對行政長官 2015 年 5 月 15 日的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示以未在合同訂定的期限內履行利用土地的義務為由，宣告一幅位於氹仔島廣東大馬路，稱為 BT11 地段，標示於物業登記局第 23188 號，面積 2,209 平方米的土地的臨時租賃批給合同失效。

中級法院透過 2017 年 9 月 21 日的合議庭裁判，裁定上訴敗訴。

Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada 不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，當中提出以下問題：

一被上訴裁判不應像已認定事實第 6 項所載的那樣認定合同第三條第 1 款早在其 1999 年的最初版本中，便已規定將以分層所有權

制度在 BT11 地段上興建的樓宇由一個 4 層的樓裙及一幢 29 層的大廈組成；在 1999 年最初文本的中文版中，相關條款所提到的是一個高 4 層的樓裙及兩幢分別高 19 層及 29 層的大廈。直到 2005 年 4 月 20 日在《公報》刊登更正批示之後，上述矛盾之處才得以糾正；

— 被上訴裁判也不應認定利用期從 1999 年便已經開始(第 8 項事實)以及上訴人可以而且也應該在這段期間對土地進行利用(第 17 項事實)；

— 過度審理：依職權對因批給期限屆滿而失效的問題作出審理；

— 違反《土地法》第 167 條以及《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定，因為必須在《公報》上公布的是行政長官的行為本身，而在這個行為中，除其他要素外，還應載有租賃批給合同因失效而終止的宣告，亦即決定的標的和含義；

— 欠缺理由說明的形式瑕疵；

— 行政程序調查不足；

— 違反《土地法》第 215 條的規定；

一 土地的利用期限屬於指示性而非強制性期限。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1－ 上訴人為一間從事不動產投資等業務的公司。

2－ 上訴人為相關租賃批給所衍生權利的擁有者，該權利包括對 **BT11** 地段上建築物的所有權。

3－ 該地段，即現被質疑的行政行為所涉及的地段，由標示於物業登記局第 20670 號、第 20671 號及第 20672 號(分別載於 B45 冊第 92 頁背頁、93 頁及 93 頁背頁)的土地合併、拆分而來。

4－ 標示於第 20670 號、第 20671 號及第 20672 號的土地曾以租賃制度批予 Fábrica de Artigos de Vestuários “Estilo”, Limitada，政府於 1966 年 5 月 3 日及 5 日收回兩幅面積分別為 4872 平方米和 6800 平方米的土地。

5 – 上述批給的目的為興建一間棉紗織布工廠、附屬設施以及供其僱員居住的房屋，批給期限為 50 年。

6 – 根據第 125/SATOP/99 號批示及相關合同的規定，上訴人獲批的 BT11 地段用作建造一座屬分層所有權制度，由一個高 4 層的樓裙(包括平台層)及一幢 29 層的大廈組成，作住宅、商業、停車場及托兒所用途的樓宇(合同第三條：第 148 頁)。

7 – 租賃有效期為 50 年，自 1964 年 10 月 29 日起計，可以根據所適用的法例規定續期，直至 2049 年 12 月 19 日為止(合同第二條：第 148 頁)。

8 – 土地的利用應在總長為 42 個月的期間內進行，該期間自第 125/SATOP/99 號批示公布之日起計，而批示公布的日期是 1999 年 12 月 17 日(合同第五條：第 148 頁)。

9 – 1996 年澳門經濟開始經歷房地產危機。

10 – 2002 年 1 月 15 日，**BT8** 地段和 **BT9** 地段的承批人向運輸工務司司長提出正式請求，要求重新分段承擔所欠溢價金，及豁免所有處罰，詳見附入卷宗的第 40 號和第 41 號文件，其內容如下：

「...3. 目前的經濟形勢以及房地產市場上供應過剩的情況至少從目前來看都不利於對氹仔島的地段進行開發利用，這不但要求作出高額投資，而且還有土地批給溢價金有待清償。

4. 綜上所述，請求閣下理解我們的難處，並給予我們一個較長的寬限期，同時免除罰金，以便繳清本申請第1條中所指的金額。」

11 – 土地工務運輸局編號為 6321.1 及 6322.1/DSODEP/2002，建議標題為《未遵守土地批給合同所訂定的分期繳付溢價金的期限》的內部文件中載有如下內容：

「有關此事，目前仍有巨額的多期溢價金及相關的遲延利息未繳，考慮到申請人曾通過正式和非正式的方式多次提出請求，希望能夠就該問題採取某種解決辦法，在不損害本地區財政收入的情況下採取另一種支付方式，同時又能激勵各土地承批人支付相關溢價金，現特請求向我們告知在這個問題上是否規定了某些處理方式 (... ..)

另外，還是有關不履行合同的問題，在涉及完成土地利用之期限的條款方面，現告知，考慮到目前房地產市場的狀況為住宅、商業和寫字樓單位以及停車位供大於求，本局歷來的做法是會延長合

同訂定的期間而不科處罰金，以便承批人可以重新計劃投資以及重新分配其財政負擔，而土地委員會對此也是知情的。」（文件 42）

12 – 另一方面，第 022/DSODEP/2002 號報告書載有以下內容：

「...9. 儘管前面已經就之前批給 Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada 的地段作出建議，但考慮到財政局提供的資料，土地承批人所欠繳的溢價金數額龐大(989,780,370.00 元)的事實，同時了解到整個房地產界所面臨的困難，即住宅、商業和寫字樓單位和停車位供大於求，以及難以取得必要的資助，我們認為目前亟需成立一個由本地區機構(財政局、土地工務運輸局、貿促局等)的代表和多個房地產界相關實體(與投資、建築及置業、銀行等有關的企業或企業主協會)的代表組成工作小組，通過它去提交一個既不損害本地區和那些一直按時履行繳納溢價金和相關遲延利息義務的承批人的財政收入、又可以激勵那些有困難的承批人繳納相關款項的解決問題的方法。」 – 黑體字由我們添加(參閱起訴狀附件 43)。

13 – 上述承批人從未收到土地工務運輸局的任何正式答覆，但相關報告書內卻載明以下內容：

「我們認為應駁回請求並通知眾申請人支付所欠的款項，待眾

申請人遞交相關證明文件之後，再准予延長各地段的利用期。」(上述文件)

14 – 透過行政長官於 2010 年 11 月 26 日就土地工務運輸局第 215/DSODEP/2010 號報告書作出的批示，展開了宣告上述土地批給失效的行政程序(土地委員會第 45/2010 號案卷第 4 頁至第 9 頁)。

15 – 土地委員會在第 40/2011 號案卷中發表了如下意見：

「— 關於“Companhia de Investimento Jockey, Limitada”公司請求批予一幅以租賃制度批出，面積 8,124 平方米，位於氹仔島，鄰近柯維納馬路(稱為地塊 3)的土地的新利用期限，以興建一幢屬分層所有權制度，樓高 5 層，作住宅及停車場用途的樓宇，其批給合同由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第 13/SATOP/98 號批示規範。

因沒有遵守土地的利用期限，建議科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並訂定 48 個月的最後期限以完成土地的利用，該期限應由接獲相關決定的通知日起計。

[...]

6. 根據批給合同第三條款的規定，批出土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 5 層，作住宅及停車場用途的樓宇。

7. 土地的總利用期為 30 個月，由第 13/SATOP/98 號批示公佈日起計，即至 2000 年 9 月 10 日止。而土地的租賃有效期為 25 年，同樣由該批示公佈當日起計，即至 2023 年 3 月 10 日。

8. 按照批給合同第六條款的規定，承批公司須負擔騰空批給的土地，負責擬定及執行“Fc”和“Jc”地塊的一切基礎建設。

9. 溢價金金額為 10,328,338.00 澳門元，承批公司已按期全數繳交。[...]

土地工務運輸局土地管理廳按照上級的批示，於 2010 年 3 月 23 日發出第 183/6295.01/DSODEP/2010 號公函予承批公司，要求其對未利用土地的原因作出解釋。

為此，承批公司分別於 2010 年 4 月 23 日和 2010 年 5 月 13 日遞交申請書，對不履行合同的原因作出解釋及提出請求：

在合同衍生的權利獲批准轉讓後，分別出現了 1997 年及 1998 年的亞洲金融危機、2003 年及 2004 年嚴重呼吸道綜合症的疾病威

脅，使亞洲的經濟包括澳門的經濟隨後數年處於困境。

儘管 2005 年及 2006 年澳門的經濟在不動產及旅遊博彩業方面高速發展，但卻又面對土木建築方面人力資源的不足及土地利用成本指數的增長，導致難以進行土地的利用。

隨後在 2007 年起又經歷新的全球金融危機，對土地利用的融資造成負面的影響，直至最近才得以改善。

雖然如此，承批公司表示仍有意願發展該土地，並已具備足夠的自身資本，和完成發展計劃的初步融資，其已全數繳清溢價金款項，以及向有關部門申請地籍圖及街道準線圖，以便編製圖則，隨後便會遞交建築、工程計劃以及當該等計劃批准後便開始施工的日程表。

除此以外，承批公司還請求將其持有的土地與另外 2 幅屬同一股東及行政管理成員所持有的土地(地塊 1 及地塊 2)合併，用作興建豪華住宅樓宇以回應市場及社會發展需要;並請求批予一個不少於 72 個月的新土地利用期限。土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 7 月 6 日撰寫第 130/DSODEP/2011 號報告書，分析承批公司提出的解釋:

— 在第 32/SATOP/98 號批示刊登後，雖然澳門經濟曾經受亞洲

金融風暴和沙士疫症的負面影響，但承批公司不能以此作為藉口來推卸未有按照合同的規定利用土地及沒有遞交任何方案/計劃的責任，另一方面，承批公司應明白投資房地產存有的風險並且應該具備相對應的方案。

在 2005 年及 2006 年期間，承批公司表示因建築業的人力資源不足而不進行土地利用，但其從沒有就該方面向行政當局提出任何解釋或延長土地利用期限的請求。

按照 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書中訂定的閒置土地「嚴重性分級標準」，本案卷的承批公司違犯了 1 個「最嚴重」（批出土地後從沒遞交土地利用計劃）+ 1 個「嚴重」（已過土地利用期，而從沒提出延期申請）的組合，倘若其沒有合理的解釋，有權限實體可立即開展收回土地的程序。

該廳在報告書中表示，土地的延誤利用應歸責於承批公司缺乏發展土地所需的資金及意欲，但面對承批公司極有可能就宣告批給合同失效/解除合同提出聲明異議及/或上訴，該廳向上級建議將此案卷送交法律廳作出深入的分析，並就承批公司已繳付的溢價金和獲發給街道準線圖方面會否對土地收回程序構成障礙提出意見，有關建議在 2011 年 7 月 11 日獲該局局長同意。

法律廳透過 2011 年 8 月 11 日第 35/DJUDEP/2011 號報告書發出法律意見，認為承批公司只援引金融危機和沙士疫症等明顯事實，然而，卻沒有提供關於構成阻礙土地利用的任何解釋；再者，承批公司是在經濟環境不佳的情況下、不受約束地接受合同的條款，理應已考慮存在的風險，所以根據合同第十三條款第 1 款 a 項及按照七月五日第 6/80/M 號法律第 166 條第一款 a 項及第二款的規定，可宣告土地的批給失效。雖然新的街道準線圖已發出，但並不會對土地宣告失效構成阻礙，因為街道準線圖的發給並不賦予承批公司任何的權利。

最後，土地管理廳於 2011 年 8 月 18 日透過第 207/DSODEP/2011 號報告書表示，同意法律廳報告書上的意見，由於不遵守利用期限的規定可完全歸責於承批公司，因此按照批給合同及《土地法》的相關規定，建議由行政長官宣告土地批給失效，而承批公司已繳納 10,634,793.00 澳門元的溢價金和土地連同其上的所有改善物都歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償，並建議上級批准開展宣告土地批給失效的程序。該局局長表示同意。

運輸工務司司長亦同意該報告書上的相關建議，並建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見和進行續後程序。行政長官辦公

室顧問於 2011 年 8 月 19 日透過第 473/CCP/GCE/2011 號意見書，就土地工務運輸局提交的報告書發出如下的法律意見：

雖然承批公司未能提供證據，但承批公司所援引的不履行原因（尤指沙士危機和 2007 年金融風暴）屬於公認的明顯事實，屬難以預見不可控制的事實，即使該等事實的影響程度因人而異亦然。

承批公司過去的經營困境，從經濟財政司司長辦公室第 0160/GSEF/2011 號公函附件博彩監察協調局關於豁免稅項的第 17/DA/2011 號請示書可見。

儘管如此，承批公司仍按期全數支付溢價金款項。

目前本澳門依然存在經濟急速增長引致的人力資源短缺問題，此情況過去為承批公司遵守利用期限構成阻礙。

即使如此，澳門特區政府仍堅定不移執行“以外地僱員補充本地人力資源不足為原則”的輸入外勞機制，以保障本澳門居民的就業權益。

基於上述的客觀事實，不履行合同利用上述土地，未能完全歸責於承批公司。

基於案卷的複雜性以及部分不可歸責於承批公司的事實，且考慮到其極可能就宣告批給合同失效或解除合同提出聲明異議或上訴，故建議上級不批准開展宣告案卷批給失效的程序，但承批公司須於48個月內恪守合同。行政長官於2011年8月19日作出同意該意見的批示。基於此，土地工務運輸局透過2011年8月24日第215/DSODEP/2011號報告書，建議上級批准給予承批公司最後一個48個月的新利用期限，由接獲相關決定的通知日起計；根據批給合同第八條款的規定，向其科處最高罰款900,000.00澳門元及進行倘有的聽證程序。有關建議獲得上級的同意。[...]綜上所述，本委員會分析案卷，認為承批公司不在期限內完成土地的利用，理應受到歸責，然而，由於宣告該批給失效的建議沒有得到行政長官的核准，以及承批公司表示已具備足夠的資本，及遞交建築及工程計劃和施工日程表，顯見承批公司亦有完成土地利用的意願。因此，委員會同意土地工務運輸局的建議，按照有關合同第八條款的規定，向承批公司科處最高罰款900,000.00澳門元，並批予其最後一個48個月的新土地利用期限，該期限由接獲相關決定的通知日起計，以完成土地的利用。

II

土地委員會於 2011 年 11 月 3 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到 2011 年 7 月 6 日、2011 年 8 月 11 日、2011 年 8 月 18 日、2011 年 8 月 24 日及 2011 年 9 月 15 日的第 130/DSODEP/2011 號、第 35/DJUDEP/2011 號、第 207/DSODEP/2011 號、第 215/DSODEP/2011 號及第 242/DSODEP/2011 號報告書其內所提出的建議，運輸工務司司長分別於 2011 年 8 月 19 日、2011 年 9 月 1 日、2011 年 9 月 20 日在該等報告書發出的意見，以及行政長官於 2011 年 8 月 19 日在第 207/DSODEP/2011 號報告書上作出的批示，本委員會同意土地工務運輸局的建議，批予承批公司最後一個 48 個月的新土地利用期限，該期限由接獲相關決定的通知日起計，並向其科處最高罰款金額 900,000.00 澳門元。

2011 年 11 月 3 日於土地委員會。》

16 – 土地委員會在第 42/2014 號案卷中出具如下意見：

「—關於“*Sociedade Hoteleira Macau - Taipa Resort, Limitada*”申請延長一幅以租賃制度批出，面積 15,823 平方米，位於氹仔島，鄰近柯維納馬路(稱為地塊 2)的土地的利用期間，以興建一幢由 3 層高的裙樓及其上建有一座 10 層高的塔樓組成的五星級酒店，該批給由第 173/SATOP/97 號批示作為憑證。

因沒有遵守土地的利用期間，建議科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並延長土地的利用期間多 18 個月，由 2015 年 5 月 25 日起計，至 2016 年 11 月 24 日。

1. 透過公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第 173/SATOP/97 號批示，“*Companhia de Corridas de Cavalos de Macau, SARL*”公司放棄一幅以租賃制度批出，面積 17,004 平方米，位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，稱為地塊 2 的土地。[...]

7. 土地的總利用期為 42 個月，由第 173/SATOP/97 號批示公佈日起計，即至 2001 年 6 月 30 日。而土地的租賃有效期為 25 年，同樣由該批示公佈當日起計，即至 2022 年 12 月 31 日。

8. 按照批給合同第六條款的規定，承批公司須負擔騰空批給的土地，並負責編製周邊基礎建設圖則及建造該基礎設施。

9. 根據載於本案卷第 14 頁的財務跟進表，承批公司已全數繳納合同溢價金金額。[...]

12. 土地工務運輸局土地管理廳按照上級的批示，於 2010 年 3 月 23 日發出第 18216277.01/DSODEP/2010 號公函予承批公司，要求其對未利用土地的原因作出解釋。

13. 為此，承批公司分別於2010年4月23日和5月13日遞交兩份申請書，對不履行合同的原因作出解釋及提出請求：

— 在合同衍生的權利獲批准移轉後，分別出現了1997年及1998年的亞洲金融危機、2003年及2004年嚴重呼吸道綜合症的疾病威脅，使亞洲的經濟包括澳門的經濟隨後數年處於困境。

— 儘管2005年及2006年澳門的經濟在不動產及旅遊博彩業方面高速發展，但卻又面對土木建築方面人力資源的不足及土地利用成本指數的增長，導致難以進行土地的利用。

— 隨後在2007年起又經歷新的全球金融危機，對土地利用的融資造成負面的影響，直至最近才得以改善。

— 雖然如此，承批公司表示仍有意願發展該土地，並已具備足夠的自身資本，和完成發展計劃的初步融資，其已全數繳清拖欠的溢價金款項，以及向有關部門申請地籍圖及街道準線圖，以便編製圖則，隨後便會遞交建築、工程計劃以及當該等計劃批准後便開始施工的日程表。

除此以外，承批公司還請求將其持有的土地與另外2幅屬同一股東及行政管理成員所持有的土地(地塊1及地塊3)合併，用作興建

豪華住宅樓宇以回應市場及社會發展需要；並請求批予一個不少於 72 個月的新土地利用期間。

14. 土地管理廳於 2010 年 7 月 22 日撰寫第 119/DSODEP/2010 號報告書，分析承批公司提出的解釋，自第 173/SATOP/97 號批示公佈後，承批公司沒有繳納溢價金，但其從沒有就融資或經濟困境等方面向行政當局提出特別處理；另一方面，有關的初研方案於 1994 年 12 月 12 日獲通知有條件核准後，承批公司再沒有呈交任何相關的計劃予有權限實體作審批，亦未有按照合同的規定展開對土地的利用，也沒有作出不利用土地的解釋，倘若承批公司當時已遞交土地利用計劃且具條件發出工程准照，就不會存有人力資源不足的情況。

15. 按照 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書中訂定的閒置土地「嚴重性分級標準」，本案卷的承批公司違犯了 2 個「最嚴重」（分別為欠付溢價金和批出土地後從沒遞交土地利用計劃）+ 1 個「嚴重」（已過土地利用期而從沒提出延期申請和已過圖則審批有效期而不作跟進）的組合，倘若其沒有合理的解釋，有權限實體可立即開展收回土地的程序。

16. 土地管理廳在報告書中表示，雖然承批公司在收到局方的通

知後於 2010 年 4 月 29 日及同年 7 月 6 日全數繳清拖欠的總溢價金和遲延利息(78,128,520.00 澳門元和 74,314,274.00 澳門元，憑單編號 2010-88-900006-9 和 2010-88-900007-7)，但有關行為是不會構成阻礙宣告土地的批給失效，因此延誤土地的利用可完全歸責於其；另外，面對承批公司極有可能就宣告批給合同失效/解除合同提出聲明異議及/或上訴，該廳建議將此案卷送交法律廳作出深入的分析，有關建議在 2010 年 7 月 23 日獲該局局長同意。

17. 法律廳透過 2010 年 9 月 16 日第 50/DJUDEP/2010 號報告書發出法律意見，所有在批給合同內訂定的最後期間，包括第八條款的加重罰款期間都已經屆滿，其亦不接納承批公司延誤土地利用的解釋，認為應追究不履行合同的責任，且有充分理由處以合同訂定的罰則，尤其根據合同第十三條款第 1 款 a 項及按照七月五日第 6/80/M 號法律第 166 條第二款的規定，土地的批給失效，而按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金歸澳門特別行政區所有。

18. 最後，土地管理廳於 2010 年 9 月 24 日透過第 191/DSODEP/2010 號報告書表示，同意法律廳報告書上的意見，由於不遵守利用期間的規定可完全歸責於承批公司，因此按照批給合

同及《土地法》的相關規定，建議由行政長官宣告土地批給失效，而承批公司已繳納 152,442,794.00 澳門元的溢價金連利息和土地連同其上的所有改善物都歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償，並建議上級批准開展宣告土地批給失效的程序。該局副局長及局長均表示同意。

19. 運輸工務司司長亦同意該報告書上的相關建議，並建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見和進行續後程序。

20. 行政長官辦公室顧問於 2011 年 5 月 25 日透過第 256/CCP/GCE/2011 號意見書，就土地工務運輸局提交的報告書發出如下法律意見：

由於行政當局於 2010 年 3 月 23 日催收溢價金及遲延利息，而承批公司應要求已全數繳付該等款項，這無疑令承批公司產生一種合理期盼，土地的批給合同仍然存續(未解除)，故要求其履約。

行政當局從未對承批公司提出的多個申請作明示回覆，尤指 1998 年 9 月的申請。

基於案卷的複雜性和特殊性，以及部分不可歸責於承批公司的事實，並考慮到十月十一日第 57/99/M 號法令所核准的《行政程序法

典》現行第八條規定的善意原則和現行第十二條規定的非官僚化原則和效率原則，建議上級不批准開展宣告案卷批給失效的程序，並繼續履行合同。行政長官於2011年5月26日作出同意該意見的批示，並決定將案卷送回再作跟進。

21. 基於此，土地工務運輸局透露 2011 年 7 月 19 日第 181/DSODEP/2011 號報告書，建議上級批准給予承批公司最後一個 42 個月(即與批給合同所訂的期間相同)的新利用期間，由接獲相關決定的通知日起計；根據批給合同第八條款的規定，向其科處最高罰款 900,000.00 澳門元及進行倘有的聽證程序。有關建議獲得上級的同意。

22. 土地管理廳於 2011 年 8 月 8 日透過第 548/6277.02/DSODEP/2011 號公函，將有關的決定意向通知承批公司，並指出根據《行政程序法典》第九十三條和續後數條的規定，其可對該決定意向提交書面回覆。[...]

26. 關於上述事宜(土地委員會第 36/2011 號案卷)，土地委員會於 2011 年 11 月 3 日透過第 98/2011 號意見書發表意見(當中土地工務運輸局法律廳廳長及物業登記局登記官兩位委員投出落敗票)，認為承批公司不在期間內完成土地的利用，理應受到歸責。然而，由

於宣告該批給失效的建議沒有得到行政長官的核准，以及承批公司表示已具備足夠的資本，及遞交建築及工程計劃和施工日程表，顯見承批公司亦有完成土地利用的意願。因此，委員會同意土地工務運輸局的建議，按照有關合同第八條款的規定，向承批公司科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並批予其最後一個 42 個月的新土地利用期間，該期間由接獲相關決定的通知日起計，以完成土地的利用。該意見書於 2011 年 11 月 18 日獲行政長官確認。

27. 承批公司於 2011 年 11 月 29 日在澳門財稅廳收納處繳納有關罰款，土地的新利用期間由 2011 年 11 月 25 日至 2015 年 5 月 24 日。

28. 鑒於獲批准的土地利用期間即將屆滿，因此承批公司於 2014 年 8 月 5 日向土地工務運輸局遞交申請書，請求延長土地的利用期間多 18 個月，其表示按照同類型的酒店案卷(樓高的 13 層，其中 3 層為地庫的五星級酒店)，土地利用期間一般為 60 個月或多至 80 個月，然而，此項目只批給 42 個月的利用期間，顯見時間並不足夠。儘管利用期間會因酒店的總建築面積不同而有別，但實際上整體工程所需的時間，並不會因為面積少而有所變化，尤其在審批工程計劃方面所需的行政時間就不會因此而縮短。

29. 另一方面，承批公司自 2013 年 10 月 3 日獲土地工務運輸局發出的第 704/2013 號工程(地基)准照後，已馬上展開工程，並極力爭取於利用期間內完成工程，然而由於受到缺乏人力資源、工程計劃審批需時、颱風及多雨的天氣、努力打造地標及酒店內外專業配套的原因所影響，以致工程有所延誤。

30. 儘管如此，承批公司表示建築物在本年 6 月份時已完成地面層，並盡力追趕工程進度，如上蓋工程的動工申請可於短期內獲批准，預計本年 12 月底前可基本完成建築物的平頂工程；此外，該公司預計在土地利用期屆滿前，整體的裝修工程可以完成約 60%，並爭取將酒店部份開業，餘下的工程亦會有序地按進度完成；再者，該公司經已與世界級五星酒店管理集團公司簽訂合作協議，這可加強澳門成為國際旅遊城市的地位。

31. 最後，承批公司在申請書上表示已為酒店項目投入大量資金，亦與多間酒店管理公司及酒店供應商簽署合作協議及購買合同，倘延誤酒店落成將導致公司的聲譽及金錢受損，故其必會全力加快完成興建酒店項目，因此請求批准延長土地的利用期間至 2016 年 11 月 24 日，即土地的總利用期間為 60 個月，由 2011 年 11 月 25 日起計，並聲明接受繳納因延誤土地利用而被科處的罰款。

32. 就承批公司的申請，土地管理廳於 2014 年 8 月 5 日透過第 42116277.0212014 號內部通訊，請求城市建設廳就有關申請發表意見，尤指案卷的有關准照及工程利用的狀況。

33. 城市建設廳於 2014 年 8 月 29 日透過第 1522/DURDEP/2014 號內部通訊提供土地獲批新利用期(2011 年 11 月 25 日)後准照的審批狀況，其中建築計劃草案、工程計劃、基礎工程准照及動工申請的延誤審批天數分別為 5 日、99 日、58 日及 15 日，合共延誤日數為 177 日，而承批公司於 2014 年 7 月 16 日遞交動工申請後，未有再遞交任何計劃。

34. 接著，土地管理廳於 2014 年 11 月 5 日透過第 269/DSODEP/2014 號建議書分析有關申請，根據城市建設廳提供的資料，承批公司自 2011 年 11 月 25 日獲批予新的利用期間後，直至 2013 年 3 月 28 日，即超過 16 個月後，才開始遞交相關的建築計劃草案及其他的建築工程計劃，雖然城市建設廳在審批計劃的過程中存在一定延誤(對工程進度利用的影響僅約 6 個月)，但承批公司是次請求延長土地的利用期間(18 個月)明顯比延誤審批的時間為多。

35. 而承批公司在申請書上表示土地的利用期間只為 42 個月，比興建一幢五星級酒店一般由初步計劃至完工至少 60 個月為短，但

該情況承批公司並未在上次獲批新利用期間的聽證回覆中指出，故現以此理由請求額外的利用期間並不合理。再者，承批公司以缺乏人力資源及需要打造一間國際五星級品牌酒店等原因導致工程進度受影響，這等原因也不能視為土地批給合同所指的不可預見及不可抗力事件，亦不屬不受控制的特殊情況。

36. 因此，土地管理廳在建議書上表示，承批公司應為土地的再度延誤利用負上責任，但考慮到承批公司現正積極跟進建築工程計劃的審批程序，並已完成相關的基礎工程及展開上蓋工程的施工，而行政當局在建築工程計劃審批過程中亦存有一定的延誤，故建議向承批公司科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並延長土地的利用期間多 18 個月，由 2015 年 5 月 25 日起計，至 2016 年 11 月 24 日。此外，考慮到承批公司在申請書上已聲明願意接受繳納因延誤土地利用而科處的罰款，按照《行政程序法典》的相關規定，建議上級免除進行聽證的程序。

37. 土地管理廳廳長在考慮到建議書上的分析後，認為土地的延誤利用應歸責予承批公司，但鑒於承批公司正積極跟進土地利用，以及表明接受因延誤土地利用而被科處的罰款，因此，同意建議書上的建議，即建議上級批准延長土地的利用期間多 18 個月，且科處

最高罰款，以及跟進續後的程序。

38. 在土地工務運輸局代局長同意有關建議後，運輸工務司司長在建議書上表示，按照建議書第 10 點及第 11 點所述，將案卷送交土地委員會，以便就延長利用期間及罰款的建議提供意見。

39. 綜上所述，本委員會經分析案卷後，認為除了行政當局在審議計劃及核准申請方面有 177 日的延誤外，餘下時間的延誤土地利用應再度歸責予承批公司，且承批公司並沒有提交任何證明以證實其缺乏人力資源的解釋。然而考慮到承批公司現正積極跟進建築工程計劃的審批程序，並已完成基礎工程及展開上蓋工程的施工，顯見承批公司有完成土地利用的意願，因此委員會同意土地工務運輸局的建議，按照有關合同第八條款的規定，向承批公司科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並延長土地的利用期間多 18 個月，由 2015 年 5 月 25 日起計，至 2016 年 11 月 24 日。

IV

土地委員會於 2015 年 1 月 2 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到 2014 年 11 月 5 日第 269/DSODEP/2014 號建議書其內所載的意見，以及運輸工務司司長於 2014 年 11 月 19 日在該建議書上作出的批示，

因延誤土地利用的責任應歸責於承批公司，故委員會同意土地工務運輸局的建議，向其科處最高罰款 900,000.00 澳門元，並延長土地的利用期間多 18 個月，由 2015 年 5 月 25 日起計，至 2016 年 11 月 24 日。

2015 年 1 月 22 日於土地委員會。」

17 – 上訴人沒有在上述 42 個月的期限內進行土地利用。

18 – 上訴人以如下方式參與了與其有關的行政程序(第 45/2010 號案卷)：

“A – 2007 年 2 月 8 日提交設計說明書、建築師責任聲明書、技術資料表、正式街道準線圖、地籍圖以及第 125/SATOP/99 號批示副本(行政附卷第 110 頁)。

B – 2008 年 7 月 24 日：由於批准初步研究方案之申請(T-1521)未獲答覆，上訴人請求對延遲原因作出解釋，並指明案卷狀況；– 參見調查卷宗第 275 頁。

C – 2008 年 1 月 25 日：城市建設廳來函稱“有關上述所指的問題，現通知透過局長閣下於 2008 年 1 月 3 日所作的批示，根據第

36 條，該局需要更多時間對相關研究發表意見”

D – 2008 年 9 月 23 日：第 10316/DURDEP/2008 號信函：第 T-1520 號申請尚未審批，因為城市建設廳仍在核查；

E – 2009 年 1 月 23 日：第 650/DURDEP/2009 號通知 – 隨函附上民航局、消防局、民政總署及澳電的公函，並邀請對計劃進行修改：應申請新的街道準線圖；

F – 2009 年 5 月 14 日：回覆土地工務運輸局第 650/DURDEP/2009 號通知；

G – 2009 年 8 月 5 日：申請街道準線圖；

H – 2010 年 3 月 23 日：通知於 30 日內向土地工務運輸局提交信函第二款所述文件，以便進行分析，否則將科處罰款，並根據批給合同的規定宣告合同失效或單方解除合同；

I – 2010 年 5 月 17 日：回覆土地工務運輸局（第 302/6319.02/DSODEP/2010 號公函）。提交延遲利用土地的解釋說明，承諾應政府要求繳付剩餘溢價金及遲延利息。還承諾於初步研究方案獲批後 90 日內提交建築計劃，同時附上：

1. 財力聲明；

11. 物業登記證明及商業登記證明；

J – 2011 年 4 月 27 日：請求說明批准初步研究方案之申請的審批進度；

K – 2012 年 11 月 12 日：提供補充諮詢；

L – 2013 年 5 月 23 日：承批人請求行政長官召開會議，介紹相關土地開發的概念及構思。

19 – 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日召開會議之後，土地委員會在其第 32/2011 號意見書中得出以下結論：

「經分析案卷並考慮到已分別透過 2010 年 5 月 12 日、10 月 6 日、10 月 29 日及 11 月 3 日的第 095/DSODEP/2010 號、第 155/DSODEP/2010 號、第 62/DJUDEP/2010 號及第 215/DSODEP/2010 號報告書，對該行為的意圖作出審議和評估，以及考慮到行政長官分別於 2010 年 5 月 31 日及 2010 年 11 月 23 日在該等報告上所作批示，和運輸工務司司長於 2010 年 3 月 8 日作出之批示，本委員會認

為，應根據由公佈於一九九九年十二月十七日第五十期《澳門政府公報》第二組副刊的第 125/SATOP/99 號批示規範的修改批給合同第十三條款第一款 a 項的規定，宣告該合同失效，或根據該合同第十四條款第一款 d 項及《土地法》第 169 條第一款 c 項的規定，宣告解除該合同，並在不影響利害關係人行使(…)事先申述權的情況下，將土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，而承批人無權要求任何賠償。」(參見土地委員會第 45/2010 號案卷第 167 頁至第 183 頁)。

20 – 透過 2011 年 5 月 17 日第 332/6319.03/DSODEP/2011 號公函，土地工務運輸局就可能作出的決定(宣告批給失效)對承批人進行事先聽證，承批人可於自通知日起計的 10 日期間內以書面方式表明意見(參見土地委員會第 45/2010 號案卷第 190 頁及第 191 頁)。

21 – 2011 年 5 月 26 日，承批人，即現上訴人，就可能作出的宣告本案所涉土地批給失效的決定提交書面意見(參見土地委員會第 45/2010 號案卷第 312 頁至第 314 頁)。

22 – 2011 年 12 月 2 日，法律廳廳長作出批示，同意“根據《行

政程序法典》第 98 條的規定所編制的利害關係人聽證報告”的內容，有關報告載於土地委員會第 45/2010 號案卷第 322 至 340 頁，在此視為完全轉錄，其中得出以下結論：「(...) 由於承批公司在對利害關係人聽證的回覆中，無法排除其犯錯行為所承受的過錯推定，體現在不執行構成批給標的、稱為“BT11”地段的土地利用的工程，行政當局應維持其作出宣告有關批給失效的決定，該決定已透過 2011 年 5 月 17 日第 332/6319.03/DSODEP/2011 號公函向承批公司作出通知。」(參見土地委員會第 45/2010 號案卷第 322 頁至第 340 頁)。

23 – 2012 年 1 月 19 日，土地委員會發出如下意見書(第 45/2010 號行政附卷第 361 頁至第 363 頁)：

「第 45/2010 號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,209 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT11”地段，以租賃制度批予 “Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada” 的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

I

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第215/DSODEP/2010號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積2,209平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT11”地段，由第125/SATOP/99號批示規範，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada”的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於2011年1月19日及2月24日舉行會議，透過第32/2011號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第1款a項及《土地法》第166條第一款a項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第1款d項及上述法律第169條第一款c項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第93及94條的規定通知承批人由通知日起計10日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過2011年3月24日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第93及94條的規定，土地工務運輸局透過2011年5月17日第332/6319.03/DSODEP/2011號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知自2011年5月18日起計10日期限內發表書面意見。

II

6. 承批人於2011年5月27日遞交書面回覆，為著一切法律效力，上述回覆為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於2011年12月2日撰寫了一份報告書，為著一切法律效力，上述報告書為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於2011年5月17日透過第332/6319.03/DSODEP/2011號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為

“BT11”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於2011年12月2日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於2011年12月2日撰寫第344/DSODEP/2011號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於2011年12月27日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

III

土地委員會於2012年1月19日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的2011年12月2日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第1款a項及《土地法》第166條第一款a項並結合同條第二款的規定，認為應宣告“BT11”地段的土地的批給失效。

然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但卻沒有宣告批給失

效，且隨後批出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為 15,823 平方米，8,124 平方米及 13,517 平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第 173/SATOP/97 號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第 13/SATOP/98 號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第 32/SATOP/98 號批示等規範。

2012 年 1 月 19 日於土地委員會。」

24 – 2015 年 5 月 14 日，運輸工務司司長發表以下意見(第 45/2010 號附卷第 391 頁至第 393 頁)：

「第 45/2010 號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,209 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT11”地段，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第215/DSODEP/2010號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積2,209平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT11”地段，由第125/SATOP/99號批示規範，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada”的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於2011年1月19日及2月24日舉行會議，透過第32/2011號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第1款a項及《土地法》第166條第一款a項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第1款d項及上述法律第169條第一款c項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第93及94條的規定通知承批人由通知日起計10日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過

2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 332/6319.03/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

6. 承批人於 2011 年 5 月 27 日遞交書面回覆。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 12 月 2 日撰寫了一份報告書。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 332/6319.03/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT11”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 12 月 2 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 12 月 2 日撰寫第 344/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 12 月 27 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

12. 土地委員會於 2012 年 1 月 19 日舉行會議，經分析案卷，根據有關利害關係人聽證的報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第 166 條第一款 a 項並結合同條第二款的規定，土地委員會認為應宣告“BT11”地段的土地的批給失效。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效。」

25 – 2015 年 5 月 15 日，行政長官作出如下決定：

“同意”(第 45/2010 號行政附卷第 388 頁)

26 – 上訴人未被科處任何罰款。

三、法律

1. 要分析的問題

要分析上訴人所提出的上述問題。

2. 第 6 項事實：合同規定的是一幢還是兩幢大廈

上訴人稱，被上訴裁判不應像已認定事實第 6 項所載的那樣認定合同第三條第 1 款在其 1999 年的最初版本中，便已規定將以分層所有權制度在 BT11 地段上興建的樓宇由一個 4 層的樓裙及一幢 29 層的大廈組成；在 1999 年最初文本的中文版中，相關條款所提到的是一個高 4 層的樓裙及兩幢分別高 19 層和 29 層的大廈。直到 2005 年 4 月 20 日在《公報》刊登更正批示之後，上述矛盾之處才得以糾正。

這一點完全不重要。

1999 年《公報》上所公布的最初文本的中文版提到兩幢大廈而

不是一幢大廈，這是誤寫。葡文版本是正確的，該錯誤於 2005 年被更正。但雙方十分清楚這是一處誤寫，承批人當然不會六年間都不知道有關批給的內容是修建一幢大廈還是兩幢大廈。

相關更正不具有任何重要性。

所提出的問題不成立。

3. 事實 8：利用期的開始計算・事實 17：在 42 個月的利用期內未完成利用

上訴人認為，被上訴裁判同樣不應認定利用期從 1999 年便已經開始(第 8 項事實)以及上訴人可以而且也應該在這段期間對土地進行利用(第 17 項事實)。

在被上訴的合議庭裁判中認定了以下事實：

8 – 土地的利用應在總長為 42 個月的期間內進行，該期間自第 125/SATOP/99 號批示公布之日起開始計算，而批示公布的日期是在 1999 年 12 月 17 日(合同第五條：第 148 頁)。

這個事實是正確的，而且註明了相關內容是根據前文所引述的合同第五條的規定。

在被上訴的合議庭裁判中認定了以下事實：

17 – 上訴人沒有在上述 42 個月的期限內進行土地利用。

這個事實是正確的。與上訴人所述相反，在這項事實中並沒有說上訴人可以而且也應該在該期限內對土地進行利用。

4. 過度審理：依職權對因批給期間屆滿而失效的問題作出審理

上訴人稱，被上訴的合議庭裁判在既不存在授權法律也不具備主動審理權的情況下，依職權對因批給期間屆滿而失效的問題作出了審理。

此言並不正確。雖然被上訴裁判就這一問題發表了看法，而且其作用也有待商榷，但被上訴裁判最終並沒有以批給期間屆滿為由依職權宣告合同失效。

5. 行政長官批示的公布·批示：“同意”

上訴人認為，被上訴行為因違反《土地法》第 167 條和《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定而存有形式瑕疵，因為在《公報》上公布的應該是行政長官的行為本身，而在這個行為中，除其他要素外，還應載有租賃批給合同因失效而終止的宣告，亦即決定的標的與含義。換言之，該行為因只說“同意”而沒有明確宣告批給失效而無效。

關於第一個問題，我們曾在 2017 年 11 月 22 日第 39/2017 號案的合議庭裁判中發表過見解，相關內容在此予以重申：

“第 167 條規定的宗旨是對宣告臨時和確定批給失效的批示進行公布。

這一目的既可以通過行政長官辦公室在《公報》公布失效宣告來達到，也可以通過運輸工務司司長辦公室在《公報》公布行政長官的批示來實現。沒有任何法律規定對此事宜作出規範。

上訴人所援引的《土地法》第 5 條第 1 款及第 2 款之所以進行區分是有原因的。其第 2 款在規定“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”時，所考慮

的是簡化土地批給方面的程序，由作為該批給之憑證的批示一併去公布因訂定新街道準線而將原屬公產的土地歸併為私產的批示。

但不能從中得出結論認為，同一條第 1 款所設立的在直接或間接公布宣告批給失效的批示方面的一般原則存在任何例外情況。

該條文(第5條)並不禁止行政長官的其他批示可以透過運輸工務司司長辦公室予以公布。

所提出的問題理由不成立。”

關於第二個問題：

2015 年 5 月 14 日，運輸工務司司長在審閱並引用了土地委員會 2012 年 1 月 19 日的意見書後，撰寫了一份含有 12 點內容的意見書，並得出以下結論：“經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效。”。

行政長官在司長的意見書上作出“同意”的批示。

對該批示只能作出一種解讀：行政長官正式宣告該幅土地的批給失效。

6. 欠缺理由說明

上訴人指被上訴行為因欠缺理由說明而存有形式瑕疵。

事實事宜中所載的行為的理由說明的內容如下：

「12. 土地委員會於2012年1月19日舉行會議，經分析案卷，根據有關利害關係人聽證的報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第1款a項及《土地法》第166條第一款a項並結合同條第二款的規定，土地委員會認為應宣告“BT11”地段的土地的批給失效。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效。

25 – 2015 年 5 月 15 日，行政長官作出如下決定：

“同意”。」

司長在談及“**經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議**”時，指的是土地委員會出具的應宣告相關土地批

給失效的建議書。“並基於當中所提出的理由”的意思並不是說基於卷宗內所指的理由，而是說基於土地委員會的建議書中所指的理由，該建議書提到“根據有關利害關係人聽證的報告書所載的事實及法律依據”。

換言之，司長意見書的事實和法律理據就是有關對利害關係人進行聽證的報告中所載的事實和法律理據。

行政長官同意該意見書，將有關對利害關係人進行聽證的報告中所載的事實和法律理據採納為宣告失效之批示的理由說明。

因此，被上訴行為並不欠缺事實和法律的闡述。

上訴人稱，在行為中並沒有解釋該決定與行政長官之前在類似個案中採取的做法和遵循的標準存在什麼差別。

但問題是，並沒能證明該決定有別於其他在類似個案中所作的決定。

最後，上訴人還認為欠缺法律理由說明，因為並沒有提及被上訴行為作出之日生效的法律(第 10/2013 號法律)的規定，而是提及了之前的法律。

但這並不屬於欠缺理由說明的問題。最多只構成理由說明有誤的情況。

7. 行政程序調查不足

上訴人稱，行政當局沒有去了解它應該了解的事實，尤其是在九十年代所遞交的有關該地區的研究和草案，以及為了在 1999 年分割地段而進行的必要步驟。

所有這一切都發生在批給合同和訂定該合同內容的批示(1999 年 12 月)之前。在土地的利用上，行政當局為何必須考慮這些事實呢？

上訴人還稱司長的意見書忽略了能夠從中得出已對土地進行最初利用的事實，因為完成了填海，修建了廠房並且已經開始生產。

顯然這種說法是站不住腳的。本案所討論的並不是最初於 1964 年向一間與上訴人完全無關的公司批出的用於修建一間棉紡織工廠的土地未被利用的問題，而是於 1999 年批出的用於修建一幢高 29 層樓宇的土地未被利用的問題。

8. 違反《土地法》第 215 條的規定

按照上訴人的說法，它從 1999 年 12 月起一直到 2005 年 4 月都無法開發土地，因為行政當局在 2005 年 4 月才刊登更正，指出相關建築僅包含一幢大廈而非兩幢大廈。

但並非如此。

正如我們在前文曾經談到的：第三條第 1 款在其 1999 年最初文本的葡文版中便已經規定將以分層所有權制度在 BT11 地段上興建的樓宇由一個高 4 層的樓裙及一幢高 29 層的大廈組成；在 1999 年最初文本的中文版中，相關條款所提到的是一個高 4 層的樓裙及兩幢分別高 19 層和 29 層的大廈。直到 2005 年 4 月 20 日在《公報》刊登更正批示之後，上述矛盾之處才得以糾正。

這一點不具任何重要性。

1999 年的《公報》上刊登的最初文本的中文版提到兩幢大廈而非一幢大廈，這是誤寫。葡文版是正確的，相關錯誤於 2005 年被更正。但雙方十分清楚這是一處誤寫。承批人肯定不會在六年間都不

知道批給的內容是修建一幢大廈還是兩幢大廈。

這一更正完全不具重要性。

所提出的問題不成立。

9. 土地的利用期限：強制性或指示性

上訴人稱，自 1999 年 12 月起開始計算的 42 個月的土地利用期不是一個必須履行的期間，而是一個單純指示性的期間。

這個觀點同樣沒有任何法律基礎，而且也違背在訂立公共合同方面所有現行有效的原則。彷彿在與公共立約人訂立的合同中所規定的私人履行合同的期間可以不具強制性而僅具指示性一樣：私人只在自己願意時才去遵守該期間……！！

在本院 2017 年 10 月 11 日第 28/2017 號案的合議庭裁判中，我們闡述了國有土地的租賃批給所適用的規定，從中能夠十分清楚地看出土地利用期間的性質。在這份裁判中，我們提到：

「《土地法》(第 10/2013 號法律)訂定管理澳門特別行政區境內

屬於國家所有的土地，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 1 條)。

澳門特別行政區境內的土地分為三類，包括國有土地(公產和私產)及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地(第 3 條)。

根據第 4 條的規定，凡法律尤其是《民法典》第 193 條定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。如公產土地的性質許可，該土地方作為專用批給的標的(第 28 條)，或得以准照臨時占用公產土地，但以其性質容許為限(第 29 條)。

私有土地(在澳門特別行政區成立前已依法確認為私有的土地)受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範(第 6 條第 1 款)。

凡不被視為公產或私有土地的國有土地，一概屬私產(第 7 條)。

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(第 8 條第 2 款)。

法律將下列土地視為可處置的土地：

(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(第 8 條第 1 款)。

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。

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。

農用土地為上款的定義所不包括的土地(第 23 條)。

至於土地的處置方式，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 27 條)。

在所適用的法律制度方面，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《土地法》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 41 條)。

第 42 條規定了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的內容：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，直至批給因該法律或合同規定的任何原因而消滅為止。如符合該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。

《土地法》第 44 條規定：“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。”

另一方面，第 47 條規定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。其後的每次續期不得超過十年。

...

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(第 130 條)。有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

關於批給的續期，法律將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定。此規定的唯一例外情況是：只有在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，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給方可予以續期(第 48 條)。

本案所涉及的並非上述例外情況，因此相關臨時批給不可續期。

而已轉為確定的有償租賃批給每十年則可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外(第 49 條)。

第 52 條規定，如未按第 50 條第 1 款或第 2 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 3 款的規定。

關於批給土地的利用，土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定(第 104 條第 1 款)。

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(第 104 條第 2 款)。

...

有一項極為重要的規定需要了解，即第 104 條第 5 款：

“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。”

根據第 166 條第 1 款(一)項的規定，如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 104 條第 3 款所指的 150 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，則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。

法律明確要求要有一個宣告批給失效的行政行為。第 167 條規定：

“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。”

...

現在，我們可以從臨時及確定批給的失效制度中得出一些結論。

我們已經看到，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；只有在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，該批給方轉為確定批給。租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過 25 年。

法律規定臨時批給不可續期。

由此，我們可以得出，25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。另一方面，正如我們已看到的，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(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間(如合同未另外訂定期間，則為 25 年)屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地的利用是透過該准照的提交予以證實的。

且行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

另一方面，沒有任何規定允許行政當局中止或延長臨時批給的期間。

這一理解是從第 104 條第 5 款所規定的內容中得出的，該條款規定“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。”

也就是說，就土地利用的期間而言(本案該期間為 36 個月)，法律允許行政長官應承批人的申請，在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長上述期間或將其視為中止。

但是對於批給期間的進行(本案該期間為 25 年)，沒有任何規定允許行政長官在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長此期間或將其視為中止。」

因此結論是，土地的利用期間是一個強制性期間，在特定情況下，可以由行政長官中止或延長。

所提出的問題不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

2018 年 3 月 7 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德