

第 102/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：保利時發展有限公司

被上訴人：行政長官

會議日期：2019 年 2 月 20 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：一批給失效

- 未進行土地的利用
- 過期失效
- 限定性行為
- 《澳門特別行政區基本法》

摘 要

一、根據《中葡聯合聲明》附件一第十四點以及《澳門特別行政區基本法》第 120 條和第 145 條的規定，澳門特區承認

和保護 1999 年 12 月 20 日之前訂立的土地批給合同，以及從中衍生的權利。而對於上述日期之後作出的批給續期，則適用當時所生效的法律，在合同未規定的事宜上，新法可以與當時生效的舊法所規定的制度有所不同。

二、這些合同以及承批人的權利在最初租賃期限過後所受到的保護，總是取決於根據續期時生效的法律而作出的相關批給的續期。

三、將臨時批給不可續期作為一項原則予以明確確定的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 48 條第 1 款並非新創的規定。儘管舊《土地法》中沒有確立此原則的明確規定，但整體解釋該法律第 49 條、第 54 條以及第 55 條的規定便能得出相同的立法意圖。

四、不管是在舊《土地法》生效期間，還是在新《土地法》生效期間，未能在合同訂定的期間及按合同的規定利用獲批土地都會導致有關土地批給失效。

五、根據新《土地法》第 215 條(三)項的規定，對於該法生效之前的臨時批給的失效，適用新法第 166 條的規定。

六、因租賃期屆滿而導致的臨時批給失效為過期失效，因

此，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，且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。

七、行政長官根據 2013 年《土地法》第 166 條的規定宣告因未利用土地而批給失效的行為屬於限定性行為。

八、面對現行《土地法》，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須宣告失效，因此這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反行政法的一般原則(如善意原則、公正原則和無私原則)。

九、審理上訴人所提出的違反作出決定原則的情況同樣沒有意義。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

保利時發展有限公司，身份資料詳見卷宗，針對行政長官 2016 年 3 月 21 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示以租賃期限屆滿為由，宣告一幅面積 19,314 平方米，位於氹仔島北安灣(南面)的土地的租賃批給失效。

中級法院透過 2018 年 6 月 28 日的合議庭裁判，裁定司法上訴理由不成立，確認了被上訴行政行為。

保利時發展有限公司不服上述裁判，向終審法院提起上訴，提出如下上訴理由：

— 被上訴法院遺漏審理向其提出的具體個案，構成經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 e 項所規定的無效；

— 第 10/2013 號法律第 47 條第 1 款、第 48 條第 1 款、

第 166 條及第 215 條違反了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府的聯合聲明》，還違反了《澳門特別行政區基本法》的規定，特別是其中第 120 條及第 145 條有關 1999 年前已批出的土地合同的規定；

— 認為在本案中對過錯的審理不具重要性屬於對法律的錯誤解釋；

— 認為平等原則、善意原則、公正原則及無私原則僅適用於自由裁量行為屬於錯誤的解釋，違反了《行政程序法典》第 2 條第 4 款、第 5 條、第 7 條、第 8 條和第 11 條的規定；以及

— 未就本案中違反上述每項原則的情況表明立場，違反了經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 e 項的規定。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為被上訴裁判並無不妥之處，

應予維持，並裁定司法裁判的上訴敗訴。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

中級法院認定了以下對上訴案作出裁決具有重要性的事實事宜：

— 上訴人是住所設於澳門的公司。

— 透過經公布於 1991 年 2 月 18 日第 7 期《澳門政府公報》更正的，公布於 1990 年 12 月 26 日第 52 期《澳門政府公報》副刊的第 159/SATOP/90 號批示，以租賃方式及免除公開競投，將一幅面積 27,188 平方米(經修改面積減至 19,314 平方米)、位於氹仔島北安灣(南面)的土地批予上訴人。

— 後透過公布於 1995 年 6 月 7 日第 23 期《澳門政府公報》第二組的第 59/SATOP/95 號批示，以及公布於 1999 年

4 月 21 日第 16 期《澳門政府公報》第二組的第 32/SATOP/99 號批示，對該批給作出修改。

— 上述批給的目的為興建一幢作住宅、商業、社會設施及停車場用途的綜合性建築物。

— 土地租賃的有效期為 25 年，由 1990 年 12 月 26 日，即批准批給合同的第 159/SATOP/90 號批示於《政府公報》公布之日起計。

— 根據批給合同第五條款第一款的規定，總利用期限將於 2002 年 12 月 26 日屆滿。

— 截至 2015 年 12 月 25 日，上訴人未對該土地進行利用。

— 透過 2014 年 10 月 23 日的公函，在對利害關係人的聽證中，通知上訴人可能宣告土地批給失效的決定意向。

— 2014 年 10 月 27 日，上訴人向土地工務運輸局提交書面答覆。

— 土地委員會於 2016 年 1 月 7 日召開會議後，出具如下

意見書：

『第71/2013號案卷一基於25年的批給有效期已於2015年12月25日屆滿，且直至該日亦沒有按照合同的規定，在訂定的期間內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予保利時發展有限公司(Companhia de Investimento Polaris, Limitada)，位於氹仔北安灣(南部)，面積27,188平方米(經修改後為19,314平方米)，由第159/SATOP/90號批示作為憑證，及後經1991年2月18日第7期《澳門政府公報》更正，以及經第59/SATOP/95號及第32/SATOP/99號批示修改的土地批給失效，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。

I

1. 透過公布於1990年12月26日第52期《澳門政府公報》副刊的第159/SATOP/90號批示，經1991年2月18日第7期《澳門政府公報》更正，及後經1995年6月7日第23期第二組《澳門政府公報》的第59/SATOP/95號及1999年4月21日第16期第二組《澳門政府公報》的第32/SATOP/99號批示修

改，以租賃制度及免除公開競投方式，批出一幅面積27,188平方米(經修改後為19,314平方米)，位於氹仔北安灣(南部)的土地予保利時發展有限公司(Companhia de Investimento Polaris, Limitada)。

2. 第32/SATOP/99號批示核准的批給合同第一條款第二款規定：「經本修改後，土地之批給轉為受本合同條文規範」。

3. 故此，根據上述批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由核准批給合同之第159/SATOP/90號批示於《政府公報》公布日起計，即由1990年12月26日起至2015年12月25日屆滿。

4. 按上述批給合同第三條款的規定，土地用作興建數幢作住宅、商業、社會設施及停車場用途之綜合體建築物。

5. 按上述批給合同第五條款第一款規定，土地利用總期間至2002年12月26日屆滿，同條款第二款規定，利用期間包括有權限機關制定、遞交及核准有關的草案(建築方案)及工程方案(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等方案)，以及基建設施方案(街道劃分、供水網、渠道、供電及填海地的保護和

支撐圍牆)，和進行本合同第六條款規定的特別負擔的所有工程，以及第八條款所指的以實物支付的工程的期間。

6. 根據該合同第八條款的規定，溢價金訂定為澳門幣115,141,013.00元，其中承批公司已繳付澳門幣39,491,640.00元，餘款澳門幣75,649,373.00元以分期付款方式支付及以工程費用清償(*dação em pagamento das obras*)。根據財務跟進資料顯示，承批公司已繳付以金錢繳付的溢價金，但最後兩期逾期支付，於2009年6月30日才支付。就以工程費用清償溢價金方面，承批公司沒有進行相關工程。

7. 按照物業登記局的物業登記證明(截至2011年10月21日)，題述土地標示於物業登記局B16K冊第52頁第22349號，其批給所衍生的權利以保利時發展有限公司名義登錄於該局F11K冊第111頁第2551號，並附帶一項於2005年以中國工商銀行(澳門)股份有限公司(原為誠興銀行股份有限公司)名義登錄於第64379C號，擔保額為澳門幣206,000,000.00元的意定抵押，以提供一般銀行便利方式開立信用予保利時發展有限公司。

II

8. 於1990年12月26日第159/SATOP/90號批示首次批給後，承批公司於1992年4月2日遞交建築計劃，申請更改土地的內部分配、地塊的形狀、增加各用途的建築面積等。此建築計劃被運輸暨工務政務司於1992年6月12日批准及後於1993年5月31日確認。

9. 其後，承批公司於1993年7月20日向澳門總督申請修改土地批給合同。

10. 土地工務運輸司於1993年11月27日寄送相關合同擬本予承批公司。然而，承批公司於同年12月15日回覆運輸暨工務政務司，表示不接納合同擬本訂定的條件，尤其對於溢價金的金額。

11. 雙方經過多次商討後，最終，土地工務運輸司於1994年10月21日寄送承批公司有關合同擬本，而承批公司透過於1994年10月28日回覆，表示對合同擬本沒有異議。

12. 由於在1992年11月13日發出的街道準線圖訂定的都市化條件，承批公司須歸還面積分別為6,078平方米及424平方米的地塊，以便納入本地區公產，以及歸還面積為1,385平方米的

地塊，以便納入本地區私產。最終，批給的土地面積被修正為19,314平方米。

III

13. 上述土地批給修改合同透過於1995年6月7日第23期第二組《澳門政府公報》的第59/SATOP/95號批示規範。

14. 然而，承批公司沒有利用土地，以及沒有繳付因修改批給合同而須繳付之溢價金。

15. 於1997年5月2日，承批公司致函土地工務運輸司，表示該公司已進行深入的重組及股權的分配，仍有意完成對土地的利用，並向行政當局申請給予120天期限，讓其用作提交一份新的初研方案及重新調整在合同訂定的期間、溢價金的總金額和新的繳付期間。

16. 運輸暨工務政務司於1998年3月19日在1998年3月10日第63/DSODEP/98號報告書作出批示，批准重新安排溢價金的繳付期間，維持溢價金總金額、對租金作調整及批准土地的利用期間延長至2001年6月26日。

IV

17. 上述土地批給修改合同透過公布於1999年4月21日第16期第二組《澳門政府公報》的第32/SATOP/99號批示規範。

18. 承批公司沒有按批給合同完成土地利用。

19. 直至於2004年10月29日，承批公司向運輸工務司司長辦公室提出申請，請求將上述租賃土地批給所衍生的權利轉讓予好時投資有限公司，並附上好時投資有限公司作出的聲明書，好時投資有限公司聲明承諾將一次性向澳門特別行政區繳付承批公司拖欠的溢價金及地租等費用，並保證由公布有關批示之日起計48個月，依照經修訂之批給合同的條款完成土地發展計劃。

20. 於2006年2月28日，承批公司向土地工務運輸局遞交初研方案。

21. 前運輸工務司司長透過2006年5月12日於2006年4月11日第153/DPU/2006號報告書作出的批示，同意對上述初研方案發出可行意見。該初研方案建議興建一群屬分層所有權

制度，用作住宅、停車場及社會設施用途的建築物綜合體，樓宇的最高高度由海拔82.5米改為海拔153.76米。(其建築面積如下：住宅：308,117平方米；停車場：68,680平方米；社會設施：4,880平方米。)

22. 於2006年6月27日，土地工務運輸局致函通知承批公司上述方案獲發可行意見，但仍需依照相關實體發出的意見作出修改。

23. 承批公司於2007年1月4日提交工程計劃草案。因建築規模不符，土地工務運輸局於2007年4月23日回覆承批公司須作出修改。

24. 及後，承批公司於2007年5月16日提交新的工程計劃草案。

25. 按終審法院2009年4月22日第53/2008號案卷的合議庭裁判，裁定前運輸工務司司長在氹仔北安灣(南部)土地建築發展項目中受賄作不法行為罪。

26. 前行政長官透過2009年6月19日載於2009年6月5日的第96/DSODEP/2009號報告書作出的批示，同意根據《行政

程序法典》第一百二十二條第二款c)項及第一百二十三條第二款的規定：

26.1 宣告前運輸工務司司長於2006年5月12日對2006年2月28日(運輸工務司司長辦公室收件編號0965)所遞交的初研方案發出可行意見的批示無效，並維持氹仔北安灣(南部)的土地批給受第159/SATOP/90號、第59/SATOP/95號及第32/SATOP/99號批示規範；

26.2 宣告核准位於氹仔北安灣(南部)土地的利用計劃及工程計劃等所有計劃的批示或發出可行意見的批示無效。

27. 於2009年6月26日，土地工務運輸局通知承批公司，有關土地利用及工程計劃等的批示以及獲發出可行意見的批示已宣告為無效。

28. 於2010年6月18日，承批公司再次向土地工務運輸局遞交新建築計劃。按照該計劃的技術資料表建議的建築面積如下：住宅：253,063平方米，商業：1,766平方米，停車場：74,896平方米，社會設施：8,972平方米。

29. 土地工務運輸局仍未完成上述計劃的審批。

30. 為加強對批給土地利用的監察，以及優化土地資源的管理，運輸工務司司長在2010年3月8日作出第07/SOPT/2010號批示，著令土地工務運輸局通知閒置土地的承批人須在接獲通知函後的一個月內，就不履行合同的規定提交書面解釋，而土地工務運輸局須在收到該解釋後，進行分析和制定處理的方案及處理的先後次序。

31. 土地工務運輸局土地管理廳與運輸工務司司長辦公室就處理閒置土地的事宜經過多次討論及分析後，對閒置土地的狀況、合同沒有履行的嚴重性和案卷的處理原則制定分級標準，並且劃列成表，於2010年5月12日透過第095/DSODEP/2010號報告書呈交上級審閱，以便就該等情況制定明確及具體的指引。運輸工務司司長同意報告書上訂定的分級標準和處理原則，而行政長官於同年的5月31日作出批准批示。

32. 因此，土地工務運輸局於2010年3月23日致函要求保利時發展有限公司於收到公函日起計30天內說明不履行土地利用的原因及遞交一切適用說明資料。

33. 保利時發展有限公司於2010年4月23日作出回覆，詳細內容載於卷宗第251至252頁，在此視為全部被轉錄，主要內容如下：

33.1 該公司總結了從2004年至2009年的工作紀錄，尤其是向土地工務運輸局申請的事宜及該局相關回覆；

33.2 從1992年起，因“宏觀調控”政策澳門的整體經濟呈現不景氣之時間長達十多年，於2004年才從谷底走出，故此從該年開始引進有實力及有經驗的合作伙伴，務求能在批給合同期間屆滿時能完成自身所應該盡的責任；

33.3 承諾在60天的期間內將會向本局遞交一份遵守第01/DSSOPT/2009號行政指引的新計劃；

33.4 已付清溢價金、逾期利息和地租及遞交了相關的證明文件複印本。

34. 及後，保利時發展有限公司於2011年8月2日向行政長官呈交申請書，再次解釋其為何沒有利用土地，詳細內容載於卷宗第271至285頁，在此視為全部被轉錄，主要內容如下：

34.1 上述土地沒有按協定的期間利用的原因是由於1990年至2004年期間澳門的經濟低迷以及國內宏觀經濟調控，以致澳門的整個建築業都受影響；

34.2 公司的股東當時欠下龐大債務；

34.3 當年的大股東不熟悉澳門的行政程序，故沒有提出再延長土地利用期間申請；

34.4 溢價金、地租和相關利息已全數被繳付；

34.5 前司長的不法事件與目前的股東無關，因為甲先生已不再是公司股東；

34.6 一向配合土地工務運輸局的指示對遞交審批的計劃進行修改；

34.7 目前還等候土地工務運輸局發出最新街道準線圖和本局對於2010年6月18日遞交的計劃進行審批；

34.8 最後，向行政長官申請如下：

34.8.1 視該土地未按第32/SATOP/99號批示所訂定的條

款利用，屬於具有合理解釋；

34.8.2 著令對該公司按第01/DSSOPT/2009號行政指引編制並於2010年6月18日遞交的計劃進行審核並批准；

34.8.3 倘該計劃被批准後，批准修改有關批給合同；

34.8.4 或批准該公司按第32/SATOP/99號批示所載的條款遞交新的利用計劃；

34.8.5 最後承諾，無論在上述34.8.2及34.8.3或34.8.4的情況下，該公司將在獲得批准之日起計算48個月的期間內或相關的工程准照發出日期計36個月內完成該地段的全部利用。

35. 土地管理廳撰寫2011年10月20日第266/DSODEP/2011號報告書對本個案作出分析，內容載於卷宗第24頁至34頁，在此視為全部轉錄，主要內容如下：

35.1 按照第95/DSODEP/2010號報告書所訂的嚴重性分級標準，本案卷的狀況符合一項「最嚴重」及兩項「嚴重」的情況，「最嚴重」的情況為「土地批給期間尚餘不足5年」，「嚴重」的情況分別為「已過土地利用期而從沒提出延期申請」及

「只要求改變土地利用及/或用途而從沒有按土地批給合同規定遞交利用計劃」；

35.2 對於在合同規定期間內沒完成土地利用，承批公司已於2010年4月23日及於2011年8月3日的信函作詳細解釋，認為應歸咎於國內宏觀調控政策使澳門的經濟處於低迷時期，直接影響房地產業，故此不適宜把土地按照批給合同要求的條件開發，但是，根據以下分析，土地未被利用完全應歸責於承批公司：

35.2.1 首先，自規範土地批給合同的第159/SATOP/90號批示於1990年12月公布後，澳門的經濟雖然曾受到國內宏觀調控政策(1993年中開始)、亞洲金融風暴(1997年至1998年)及沙士疫症(2002年中至2003年初)的負面影響，但回歸後直至金融海嘯出現前，除了沙士疫症影響時期，由於開放博彩行業及個人行的政策，澳門的經濟一直處於增長期，期間不乏進行土地利用的良好時機；

35.2.2 相反，當土地利用期屆滿後(2002年12月26日)，承批公司只提出更改土地利用，沒有因為客觀經濟環境影響其項目落實而要求行政當局予以延長土地的利用期間。假若承批公

司切實根據第32/SATOP/99號批示的規定進行土地利用，工程早應完成，不管亞洲金融風暴，沙士疫症或金融海嘯都不會對土地的利用構成影響；

35.2.3 因此，沒有適時進行土地利用應歸責於承批公司本身，與客觀的經濟環境並沒有直接關係，承批公司絕對不能以澳門的經濟處於低迷時期，造成的負面影響直接影響房地產市場為不利用土地的藉口；

35.2.4 承批人於2010年6月18日遞交的新建築計劃與第32/SATOP/99號批示第三條款訂定的建築面積比較：

(承批人的計劃) (第32/SATOP/99號批示)

住宅： 253,063 - 107,757 = +145,306平方米

商業： 1,766 - 7,525 = -5,759平方米

停車場： 74,896 - 22,934 = +51,962平方米

社會設施： 8,972 - 4,556 = +4,461平方米

35.2.5 新建築計劃的樓宇高度分別為海拔98.2米至153.4

米，而在街道準線圖(土地工務運輸局1999年2月12日批准)中所訂定的最高高度為海拔34.5米至82.5米；

35.2.6 根據上述的比較，得知無論在面積上或在樓宇高度上，新的建築計劃完全不遵守在批給合同和本局在規劃方面訂定的條件；

最後，土地管理廳在結論部分中指出：

35.3 對於承批公司只要求改變土地利用及土地利用期間已過的事實的責任應歸責於承批公司。土地批給合同所訂的利用期間已屆滿，按照土地批給合同第十三條款(失效)第一款a)項及七月五日第6/80/M號法律(《土地法》)第一百六十六條第二款及第一百六十七條的規定，行政長官可宣告土地批給失效，但基於本案卷的複雜性及承批公司極可能就宣告批給失效提出聲明異議及/或上訴，建議將本案卷送交本局法律廳以便發表意見。

36. 法律廳透過2011年12月9日第70/DJUDEP/2011號報告書發表意見，理由詳載於卷宗第35至43頁，有關內容在此視為全部轉錄，主要內容如下：

36.1 首先須要強調一點，行政當局只是有責任對承批公司於2010年4月23日提交的解釋(T-4273)進行分析，但無責任對承批公司2011年8月3日的來信(註：應為2011年8月2日)發表意見，因為該封信是於年多之後才遞交，明顯是錯過了時機。但基於善意原則，並顯示行政當局處事光明磊落，亦有留意該封信；

36.2 首先，正如此案卷背景資料所載的事實，由開始至2010年6月18日遞交最後一份建築計劃止，承批公司從未提交任何完整符合批給合同及修改批給合同訂定的利用的初研方案及/或建築計劃，由此顯示承批公司根本無意按照合同的規定利用土地，請看有關資料：

- 第159/SATOP/90號批示－利用期至1995年6月；
- 一年多之後，於1992年4月提交一份建築計劃，其內修改了各地段的外形和增加了建築面積；
- 第59/SATOP/95號批示－利用期至1998年6月26日；
- 1997年5月5日－申請延長利用期，以便提交新計劃(初研方案)；

- 第32/SATOP/99號批示－利用期至2002年12月26日；
- 2006年2月28日－提交新的初研方案，當中增加了建築面積，且無遵守體量的規定；
- 2009年6月19日－核准舊初研方案的批示被宣告無效；
- 2010年6月18日－提交新的建築計劃，但該計劃無遵守合同的規定；

36.3 另一方面，發現：

- 承批公司只執行了填海工程及土地目前只是用作存放建築材料；
- 除了填海工程之外，承批公司並無根據由第32/SATOP/99號批示規範的批給合同的規定，遞交任何與合同第六條款(ii)項和第八條款(基礎建設和社會設施)第一款b)項規定的工程有關的計劃；
- 土地的利用期已於2002年12月26日屆滿，但承批公司一直都沒有申請延期；

- 批給期間將於2015年12月25日屆滿；

36.4 承批公司藉口因為90年代和回歸後最初幾年澳門受經濟蕭條影響，導致其不斷提交利用計劃。但卻從不落實有關計劃，亦無就其不履行合同義務作出解釋，而該等義務它是(於訂立合同時)自願承擔的；再者，承批公司總是以經濟危機為借口，但卻無說出，亦無提供任何具體事實，證明有關的經濟危機妨礙了該項目的落實；

36.5 雖然1994年發生了第一次嚴重亞洲金融危機，之後，在1997/1998年出現另一次金融危機，但事實上，在兩次金融危機期間，經濟曾經出現了幾次復甦期，然而即如此，承批公司二十多年來都無表示有興趣對土地進行利用；

36.6 現在，正如大家所知道般，在回歸之後，隨著賭權開放和自由行政策的落實，澳門的經濟進入前所未有和驚人的長期增長；

36.7 因此承批公司不能再以在土地批出之後，澳門多年來的經濟情況，作為不進行利用的理由，因為自第32/SATOP/99號批示公布後，不乏進行土地利用的大好機

會；

36.8 此外，申請批出土地以進行特定利用的人士，應深明金融危機會對土地的利用帶來風險，故須具備經濟能力以落實擬進行的項目；當承批公司申請以直接磋商方式批出土地，進行一項如此大規模的項目時，便應清楚知道須確保有所需的資金並預計可能有的困難，根據一般經驗法則，經濟活動通常存在風險和受制於不可預見的因素；

36.9 即使如此，行政當局亦承認澳門在1998年出現了一連串經濟問題，不是進行土地利用的有利時間，故給予承批公司一個新機會，透過第32/SATOP/99號批示，再次准其延遲繳交溢價金和將土地的利用期延至2002年12月；

36.10 對於本個案的情況，承批公司並非如善良家父般，迅速進行利用並盡快提交一份計劃，以便可以對土地進行利用及修改合同，反而於2006年2月，即有關批示公布超過6年及土地的利用期已屆滿(於2002年12月)之後，才提交一份經修改的新初研方案，但該新方案卻無遵守合同規定的利用條件；

36.11 若承批公司在2004年前確實如所述般，在財政方面

有困難，為甚麼它不在規定執行工程的階段表明，並以此向本局申請延長土地的利用期？

36.12 因此不接受申請公司所提交，以負責為承批公司的大股東管理業務的企業，不認識澳門現行的行政手續的解釋(請參看第32點第3款)，因為對法律的不知，不構成其不遵守法律的合理理由(請參看《民法典》第五條)；

36.13 同樣地，承批公司股東就承擔巨額債務所出現的爭拗，亦不重要，因為這是一個與批給無關的事實，且看不到它與土地利用或合同條款有任何關連；

36.14 另一方面，須留意一點，最後數期以現金繳付的溢價金，是於2009年6月30日繳清(但該等溢價金原應於2000年繳交)，即有關款項是於2009年6月26日，通知承批公司其於2006年2月所提交的計劃，已被有關批示宣告無效之後數日才繳交；

36.15 這顯示承批公司表示於2006年6月27日收到該計劃獲有關批示同意的通知後，已繳清全部溢價金、租金和利息是假的。該公司是在知悉上述的無效宣告後，才儘快繳清餘下的溢價金；

36.16 關於承批公司提出其仍在等候有關2010年6月18日提交的初研方案回覆的借口，只是再次顯示其無履行合同條款訂定的利用；

36.17 相反，事實上，承批公司是在土地的利用期屆滿多時之後，於2010年6月才提交一份初研方案，而本局當時已回覆其應申請一份新街道準線圖，但這不可視作行政當局已容許其不履行批給合同，因為在發出工程准照的手續中，是由城市建設廳分析發出工程准照案卷，和由土地管理廳分析土地案卷；

36.18 因此，負責發出工程准照的部門，只會分析所提交的計劃是否符合《都市建築總章程》和其他適用法例的規定，而土地管理廳則主要負責審查土地批給合同是否存在不規則情況；

36.19 根據以上所述，本廳認為承批公司提出的理由，均不能視作不可抗力或被證實為非該公司所能控制的特殊情況，故本局不能接受將承批公司所提的事實，作為其不進行土地利用的合理解釋；

36.20 為此，毫無疑問，承批公司須就不履行土地的利用、不執行特別負擔和不履行(第八條款第一款(b)項第(ii)分項規定的)透過繳付施工費用，以實物繳付溢價金的規定，承擔全部責任。此外，上述的不履行，應只歸責於承批公司；

36.21 事實上，現時我們面對的是一嚴重不履行合同情況，因超過二十多年仍未對土地進行利用，已超過合同規定的全部期間，即使合同第七條款規定的加重罰款期間亦已超過，因此有理由完全歸責於承批公司；

36.22 這樣已違反了七月五日第6/80/M號法律《土地法》第一百零三條規定的利用義務，該條規定：「在臨時批出的期間內，承批人應遵守與地段利用有關的法律及合同規定。」

36.23 還須指出，《土地法》旨在確保已批出土地被儘快利用，透過無主土地的處理和使用來促進本地區的經濟增長和社會發展，以及改善居民的生活條件，因此不容許重複違反合同條款，尤其是涉及土地利用和有關期間的條款；

36.24 基於以上所述，本廳認為承批公司就不遵守土地利用期間所提出的解釋，不能接受，因此該公司須為不履行土地

的利用承擔責任；

36.25 根據批給合同第十三條款第一款a)項和《土地法》第一百六十六條第一款a)項及第二款的規定，不履行土地利用的規定處罰是批給失效，而根據批給合同第十四條款第一款d)項和《土地法》第一百六十九條第一款c)項的規定，不履行合同第六條款規定的義務(特別負擔)和第八條款設定的義務(以實物繳付溢價金－第一款b)項第ii)分項)的處罰是解除合同；

36.26 因此，對於不履行合同義務，除了消滅本批給及收回土地之外，批給實體別無選擇。批給實體可基於出現失效條款規定的其中一個原因－第七條款規定的加重罰款期間屆滿(請參看合同第十三條款第一款a)項)－和不在合同規定的期間內利用土地(請參看《土地法》第一百六十六條第一款a)項及第二款的規定)，透過宣告失效，消滅批給及收回土地；又或以無履行特別負擔規定的義務和無以實物繳付溢價金(請參看批給合同第十四條款第一款d)項和《土地法》第一百六十九條第一款c)項的規定)，透過解除合同，消滅批給及收回土地；

36.27 因為在這種性質的案卷中，在法律方面有兩項同樣有效的選擇，宣告失效或解除合同，因案卷符合兩者的前提條

件。故此，行政當局享有一定的自由裁量權，以便可以宣告失效或解除合同中，選擇一個符合批給實體所訂準則的消滅批給方式；

36.28 基於此前提條件，本廳認為，由於案卷符合失效條款的其中一個條件，根據批給合同第十三條款第一款a)項和《土地法》第一百六十六條第一款a)項及第二款的規定，行政當局作為批給實體，應繼續執行宣告本批給失效的程序，因為已經按照該合同第十三條款第二和第三款及《土地法》第一百六十七和一百六十八條的規定，開展了要求承批公司提供合理解釋的程序，以及應在作出最終決定之前，按《行政程序法典》第九十三條規定的程序，對利害關係人進行聽證；

36.29 此外，批給失效將導致土地連同其上所有改善物歸特區所有，承批公司無權要求任何賠償(請參看批給合同第十三條款第三款)；

36.30 最後，還須指出一點，關於次批給須以現金支付的溢價金，已全數繳訖，但承批公司無權要求返還已繳付的溢價金，因為第16/2004號行政法規第十三條規定：“屬批地宣告失效的情況，承批人已繳納的一切溢價金歸澳門特別行政區

所有。”

37. 法律廳廳長表示同意該報告書的分析及結論，由於沒有履行合同之主要義務：在訂定的條款及期間內進行利用，以及履行特別負擔及支付以實物繳付的溢價金，這些均是可歸責於承批人及構成宣告失效及解除合同的原因。

38. 行政長官於2011年11月23日批示設立跟進閒置土地的法律工作小組，該小組撰寫2012年2月29日第7/GTJ/2012號報告書對本個案進行分析，有關內容載於卷宗第44頁至47頁，茲轉錄如下：

38.1 根據行政長官的2011年11月23日批示設立了法律工作小組，跟進閒置土地的案卷，當中包括上述卷宗；

38.2 按公布於4月21日第16期《澳門政府公報》第二組的第32/SATOP/99號批示規範的批給修改合同第二條款第一款，批給的有效期將於2015年12月25日屆滿；

38.3 根據上述合同第五條款，土地的利用，包括執行合同第六條款所規定的一切填海和基礎建設工程，應於2002年12月26日前完成；

38.4 然而，根據10月20日第266/DSODEP/2011號報告書的敘述，承批人除了執行有關填海工程(參看1991年10月26日第551/91號工程准照)之外，並沒有按合同第六條款的規定利用土地和進行基礎建設工程；

38.5 另一方面，承批人並沒有在土地利用期間屆滿前作出延期的申請，也無就不履行合同義務作任何解釋，若非土地工務運輸局透過2010年3月23日第201/6179.03/DSODEP/2010號公函將運輸工務司司長於2010年3月8日第07/SOPT/2010號發出的批示，向其作出通知，承批人亦不會為之；

38.6 此外，承批人於2月28日遞交新的利用初研方案(土地工務運輸局的收件日期為2006年3月3日)，但其建議的建築物體積並沒有符合現行的規章規定；

38.7 於2007年1月4日及5月16日遞交的建築基本計劃同樣亦不符合有關規章規定；

38.8 然而，為跟進終審法院於2009年4月22日第53/2008號案件的合議庭裁判，行政長官於2009年6月19日透過在6月5

日第096/DSODEP/2009號報告書作出批示，宣告前運輸工務司司長於2006年5月12日對上述初研方案所作的批示，以及所發出的一切與利用計劃或建築圖則有關的贊同批示或意見無效；

38.9 基於上述的訴訟，令批給的本程序和其他程序及發出工程准照的程序停止了；

38.10 承批人於2010年6月18日遞交了新的利用初研方案(登記編號T-5651)，當中包含一個不符合1999年2月12日批准的街道準線圖所訂定的都市化條件的建議；

38.11 確實一點來說，此方案建議的建築物高度為海拔98.2米至153.4米，而在該街道準線圖所訂定的建築物高度為海拔34.5米至82.5米；

38.12 儘管承批人的代表沒有建築範疇的專業技術知識，但不能接受他們不知道2010年的初研方案所建議的發展計劃是沒有按照街道準線圖及仍具效力的批給合同來編製；

38.13 同樣亦不能接受，編製及簽署有關初研方案的技術員(建築師)不認識現行的建築法例及規則，以及不會將之在實

際中運用；

38.14 任何呈交土地工務運輸局審批的專業計劃都必須附有由負責編製計劃的技術員簽署的聲明書，其內聲明計劃已遵守所有現行法規，而在未能遵守法規要求的情況時，則應就有關的不遵守遞交有根據的技術性解釋(參看1985年8月21日第79/85/M號法令第十九條第八款)；

38.15 因此，工作小組認為，從2011年10月20日第266/DSODEP/2011號報告書所述的事實，尤其是(承批人)於2006年和2010年遞交新的利用初研方案，清楚表明其不願按照批給合同和現行法例利用土地；

38.16 基於此，工作小組同意載於2011年12月9日第70/DJUDEP/2011 號 報 告 書 的 法 律 意 見 和 第266/DSODEP/2011號報告書的建議。

39. 在考慮法律廳第70/DJUDEP/2011號報告書以及法律工作小組第7/GTJ/2012號報告書的分析及意見後，土地管理廳撰寫2012年4月13日第88/DSODEP/2012號報告書作進一步分析，並建議按照合同第十三條款第一款a)項及《土地

法》第一百六十六條及第一百六十七條的規定，展開宣告土地批給失效的程序，並按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，而承批人無權要求任何賠償，同時建議按照合同提供的保證金亦歸澳門特別行政區所有，並進行聽證程序及續後程序。

40. 土地工務運輸局副局長及局長同意土地管理廳的意見，運輸工務司司長於2012年4月18日作出贊同意見，行政長官於2012年5月8日作出同意批示。

41. 隨後，土地工務運輸局於2012年5月22日透過公函，將有關的決定意向通知承批公司，並通知其可於收到通知的10天內對該決定意向提交書面回覆。

42. 承批公司於2012年6月4日作出回覆，有關內容載於卷宗第58至67頁，在此視為全部被轉錄，主要內容如下：

「I - 根據合同規定合作的政策：接納至1999年阻礙利用的特殊原因

從有關行政卷宗得悉，本個案涉及下列重要事實情狀：

1. 按照公布於1990年12月26日的第159/SATOP/90號批示(“第一批示”)，明確指出在澳門地區(...)與申請公司訂立的合同所包括的計劃，對立約雙方當事人均具莫大裨益，因為：

a) 當中規定的投資相當龐大，包括大面積的填海工程；及

b) 除約7,537平方米的基礎設施群及約4,680平方米作社會設施之面積外，將一幅填海而成，面積27,188平方米的土地(其工程已完成)交付本地區，有關費用由承批公司獨力承擔。

2. 於澳葡政府時代結束前，立約雙方當事人確認及接納因不可歸責於雙方當事人的原因，土地的利用不能在1990年的合同所訂定的期限內進行。

3. 阻礙興建建築物的主要原因(相當於解釋遲延履行的特殊原因)涉及澳門面對歷來最嚴重及持久的經濟蕭條(至2002/03年)，其影響遍及所有建築和房地產範疇的投資者。

10. 合同規定及容許的“特殊原因”的廣度或範圍有別於單純“不可抗力”或“非人類所能控制”者，因為前者的概念包括其他各種情況，基本上具衡平、合理及/或公正的原因。

11. 事實上，於1995年(“第二批示”)及1999年(“第三批示”)兩度作出合同的修改，所聲稱的特殊原因均被接納，與民法中稱為“合同因情事變更而變更”相若，其法律依據在《民法典》第四百三十一條第一款有所規定：「一、當事人作出訂立合同之決定所依據之情事遭受非正常變更時，如要求受害一方當事人履行該債務嚴重違反善意原則，且提出該要求係超越因訂立合同所應承受之風險範圍，則該受害當事人有權解除合同或按衡平原則之判斷變更合同。」。

II - 澳門特別行政區的成立

13. 澳門特別行政區成立為澳門的未來開啟希望之門。

14. 阻礙利用土地的合理原因，並沒於1999年12月20日後一下子消失。

15. 經過一段相對較長的期間後，澳門經濟的復甦條件才得以確定及核實。

16. 於2001年底，作為“龍頭產業”的旅遊休閒業結合博彩業開放，令隨後數年引進龐大的外來資金，澳門的經濟開始邁進新紀元。

19. 須強調，面對始於1999年後的新經濟形勢，政府轉為批准興建高層樓宇，此舉鞏固一理念就是，由於澳門的土地資源短缺，朝興建高層樓宇的方向發展較為合適，以取替1990年代所採納的都市建築模式。

21. 此等計劃的更新不可亦不應被視為存在投機跡象，而是為善用在澳門資源短缺的土地的途徑。

22. 遞交新的初研方案，一旦技術要件符合，將預備相關修改合同擬本，如常就有關按新項目特點訂定新利用期限作出明確規定，此舉也是一貫政策。

23. 從未想像甚至預見的是，延長利用期限的正式申請對有關批給修改的進程會具必要及制約性。

III - 填海工程及合同善意

24. 公正無私地強調的是，儘管政府承認大型私人項目的施工計劃所經歷的困難，但有關填海工程已全部由承批公司執行。

25. 隨著合同的完全生效，批給者與承批公司一直採取合

同善意的態度，並共同致力尋求解決問題的方案。

IV - 在經濟危機的餘波中整頓財政(1993-2002年)

27. 由於中國大陸實行宏觀調控所產生的負面效應，承批公司的股東陷入種種財政困境中，所負債務最終須進行重組的程序。

28. 因此，承批公司的新投資者注入巨資以整頓財政，而有關程序持續一段時間且僅於2004年結束。

V - 支付溢價金及其他負擔

30. 與此同時，對上述土地管理政策維持不變充滿信心，承批公司的投資者支付所有拖欠的溢價金和租金，並獲行政當局毫無保留地或附條件地接納，且財政局亦已計算及徵收所有應付的遲延利息。

VI - 接納新利用申請的政策：1990年代計劃的更新

33. 行政當局跟承批人並非敵對，反而雙方有共同利益，並應依“善意”行事，且不應辜負對方當事人基於堅定的行為和做法所產生的正當期待。

36. 至少自1980年代起，澳門行政當局開明地接納承批人向其作出的合理解釋，並容許基於社會經濟的新發展方向而更新土地的利用。

37. 同時，亦容許相關利用期限的延長。

38. 這是正常、普遍及不偏不倚地適用於各方面的做法，沒有人會想像到在沒預先通知的情況下，可實質上改變這做法。

39. 在1990年代的經濟危機期間，行政當局經常協助承批人克服困難，並給予附加期限以履行其合同義務。

VII - 土地的利用及更新已計劃項目的建議

40. 行政當局令承批公司產生期待，就是於2004年11月16日請求批給的轉讓，以及提出修改合同的申請，體現於2006年2月28日遞交初研方案，倘該初研方案被核准，會為此訂定新的利用期限。

41. 該2004年的初研方案，並沒由於與現行批給合同的規定不符而被初端否決。

42. 後來，於2010年6月遞交了新的初研方案，而該新的初研方案亦沒由於上述與現行批給合同的規定不符此理據而被初端或於其他任何時候否決。

VIII - 不否決更新利用的建議

43. 相反，行政當局誘導承批公司認為基於澳門都市化及發展的新方向(興建大量細面積單位)，在更新計劃的框架內，新計劃的構思獲行政當局接納。

44. 作為負責實體的土地工務運輸局正式明確地透過於2010年9月10日送交承批公司的公函，要求承批公司向其遞交一份街道準線圖(經調整的或新的)，以確定新的都市建築條例，尤其有關樓宇高度及建築面積方面。

45. 這樣，工務部門的技術意見與事實不符，當中認為由於承批公司遞交了一份新的初研方案，建議更改及更新有關利用，就是放棄批給或喪失其利益。

46. 此舉並非放棄或喪失利益，而是提出建議，當然須獲政府接納，旨在對計劃作出改善，該建議一般被接納，但需作出一些修改。

IX - 合同狀況的澄清：行政長官的批示

47. 行政長官於2009年6月19日作出批示，命令撤銷對2006年遞交的初研方案所作的核准，因而使1999年更新的文本(第32/SATOP/99號批示)所規範的批給維持生效。

48. 然而，並沒規定亦沒通知承批公司必須完全遵從上述批示，也沒為此對其訂定任何期限以完成利用。

49. 還須注意的是，政府亦沒向承批公司提出履行有關建築工程方面的特別負擔的條件，因為政府須按批給合同第八條款第2款的規定，就相關“技術說明”向承批公司作出通知。

50. 這樣，一般慣常做法是，隨即於2010年6月18日遞交有關興建細面積單位的初研方案，以及履行拖欠的金錢債務。

X - 正當期待

51. 接納溢價金的支付、接收全數遲延利息及沒否決有關初研方案，反而鞏固承批公司認為該初研方案可行的想法(要求遞交經調整的街道準線圖)，上述種種也是令承批公司對現有合同關係的穩定性產生信賴的因素。

XI - 時間不足以進行利用的理據的不合理性

52. 聲稱距完成期尚欠不足五年，因此，期限不足以完成有關利用。

55. 然而，承批公司僅於2012年5月22日才獲通知有關宣告失效的決定意向，也就是說，失去了19個月，且沒作任何解釋。

56. 另一方面，倘2010年6月18日的初研方案被初端否決或短期內被否決，承批公司會有相當充裕的時間完成1999年的修改所規定的土地利用的工程。

XII - 所聲稱的失效及解除的原因

58. 並非事實，亦非在澳門的慣常做法的是，僅由於加重罰款的期限屆滿或利用在一段時間內中斷，則批給自動失效。倘事實如此，幾乎所有合同也失效，或當中僅小部分合法。

59. 對根據《土地法》的規定，需履行“利用的義務”並沒異議，但在有關個案，亦不可被遺漏的是，至少於1999年4月21日第32/SATOP/99號批示生效之日前，並不存在不履行

狀況，因為阻礙利用土地的特殊原因已完全被接納。

60. 得出的結論是：倘出現不當情事，亦已根據雙方協定作出補正，已不再存在遲延履行或違反合同的情況。

61. 有關問題出現在2002年12月26日(利用期限屆滿)與2004年11月16日(申請轉讓之日)期間或由2002年12月26日至2006年12月28日(就有關利用提出新建議而申請修改合同之日)期間。

62. 在該段期間，承批公司正整頓因上述危機導致的財務問題，最終獲本地新投資者為此而注資約澳門幣300,000,000.00元。

63. 這樣，已為可利用約於2003年出現的利好經濟周期創造條件，此事實從新資金的流入、遞交新計劃且有權限部門已對之進行討論及分析、履行拖欠的金錢債務等可見一斑。

64. 因此，不存在屢次違反義務的情況。

65. 就被指20年來沒進行土地利用一事，須按其實際情況進行分析。

66. 不會有投資者無緣無故輕率地花費約澳門幣300,000,000.00元的巨額款項。

67. 有關特別負擔是與項目整體興建工程同步的，故未履行特別負擔屬合乎情理及合乎邏輯。

68. 由於政府多次不接納修改批給合同的申請，且其政策欠全面性及明確性，有關項目被中止。

69. 倘政府具全面及明確的政策，以保障已落實約3億的投資及填海工程的成本，已於1999年修改的合同所訂定的期限內遞交有關工程計劃。

70. 至於沒向政府交付社會設施方面，該遲延屬政府的責任，因其沒就擬興建及交付其的社會設施，提出具體建議。

最後作出請求如下：

a) 考慮到上述原因及解釋而不宣告批給失效或解除合同；

b) 批准遞交按照第32/SATOP/99號批示所載要件編制的利用計劃；

c) 批准於對沒利用土地作出解釋後，在現合同框架內訂定一合理的利用期限，倘有需要時，包括於2010年4月23日展開有關程序後所經過的時間。」

43. 就上述聽證的回覆，土地管理廳透過2012年10月4日第230/DSODEP/2012號報告書作分析，有關內容載於卷宗第68頁至73頁，在此視為全部被轉錄。該報告書在結論中指出承批人的回覆並不能改變宣告本個案批給失效的決定，土地管理廳廳長同意報告書的內容並建議送交法律廳再作法律補充分析。該局局長於2012年10月8日發出贊同意見。

44. 法律廳透過2013年8月21日第52/DJUDEP/2013號報告書(已經法律工作小組分析)發表意見，摘錄如下：

44.1 承批公司首先聲稱，於澳葡政府時代結束前，立約雙方當事人確認及接納因不可歸責於雙方當事人的原因，土地的利用不能在1990年的合同所訂定的期間內進行，且阻礙興建建築物的主要原因(相當於解釋延遲履行的“特殊原因”)涉及嚴重及持久的經濟蕭條(至2002/03年)；

44.2 這點與事實不符，亦充分顯示承批公司因完全可歸責

於其的原因，沒履行由第159/SATOP/90號批示規範的批給合同所規定的義務(即土地利用須於1995年6月前進行者)；

44.3 因為其在1992年4月才遞交建築計劃，該計劃並沒遵守有關土地利用的合同條款，包括就批給範圍的內部整治提出新的建議及增加建築面積；

44.4 按照運輸暨工務政務司1992年6月的批示，上述計劃已獲核准，但須因不遵守合同期間而科處罰款；

44.5 須強調，承批公司原本有機會依時進行土地利用，但卻寧願過後才遞交該份不遵守合同有關體量方面的規定的計劃，毫無疑問，該公司須就土地利用的不履行承擔責任；

44.6 批給合同的修改由1995年5月30日第59/SATOP/95號批示規範，並規定土地的總利用期間至1998年6月26日屆滿；

44.7 然而，承批公司沒利用土地，亦沒支付因修改批給合同而須支付的附加溢價金，還透過1997年5月的信函，請求給予120日的期間以遞交新的計劃(初研方案)；

44.8 就上述修改，僅可指出的是，行政當局承認在1998年澳門正處於經濟不景之時，認為可再給予承批公司機會，透過第32/SATOP/99號批示，再次批准重新分期支付溢價金及土地利用期延至2002年12月；

44.9 然而，須強調的是，倘承批公司遵守批給合同訂定的利用期間，在開始感受到經濟衰退所造成的影響時，有關工程已完成，換言之，倘其如期履行其義務，即批給合同的主要義務，又倘其在合同訂定的期間內執行有關工程，在經濟危機造成負面影響前，土地的利用已於1995年6月前完成，毋須於1998年修改有關合同；

44.10 另一方面，承批公司承認在澳門特別行政區成立後，已出現經濟復甦的情況，且澳門的經濟在2001年年底已開始邁進新紀元；

44.11 就此承認，眾所周知的是，自政權移交後，隨著博彩業開放及開放自遊行的政策，澳門的經濟增長持續向好，於第32/SATOP/99號批示公布後，承批公司不乏良機進行土地利用；

44.12 因此，在這情況下，須提問的是，承批公司為何延遲6年多，(於2006年2月)才遞交新初研方案，且該新初研方案又再次不遵守有關體量方面的規定，增加建築面積？

44.13 就中國大陸實行宏觀調控所產生的負面效應，使承批公司的股東陷入種種財政困境中，這理據並不重要，因為承批公司在接納由第32/SATOP/99號批示規範的合同修改的條件時，房地產市場已出現危機，但儘管如此，該公司仍接納上述修改，這是因為其具備財政能力，以進行合同規定的土地利用計劃，不然，由於經濟/財政形勢欠佳不會建議進行有關項目；

44.14 另一方面，如承批公司因財政困難沒遞交計劃及動工此事屬實，為何在施工階段，沒向土地工務運輸局說明有關情況，並以此為由請求延長利用期間呢？

44.15 一般而言，在承批公司具合理解釋的情況下，可延長批給合同所訂定的利用期間；

44.16 因此，在不遵守批給合同所訂定的土地利用期間方面，我們看不到有任何理由可排除或減輕承批公司的過錯；

44.17 同樣，就承批公司已支付所有拖欠的溢價金及租金，且獲行政當局毫無保留或附條件地接納，此舉令承批公司對批給合同維持生效產生正當期待，這理據亦不重要；

44.18 就此，我們首先須指出，這是承批公司必須履行的合同義務之一，因為眾所周知，溢價金是因土地的批給或批給修改而須支付的，與承批公司最終有否進行土地利用無關；

44.19 承批公司之所以沒利用土地亦沒取回剩餘價值，是因為其無意為之，或至少並非因可歸責於行政當局的事實而放棄利用土地，所以，即使宣告批給失效，合同溢價金當然仍須支付；

44.20 不然，有關土地便會被力有不逮的承批人霸佔作投機目的，剝奪澳門特別行政區取得經濟利益的機會。由於與該有過錯的承批人訂立合同，澳門特別行政區不能再對土地作出處分，尤其不能將之批予其他或會提供相等或相若利益者及不能適時進行土地利用，出現上述種種土地批給法律制度主要關注的問題，且定會造成損失，即使屬非財產損失亦然；

44.21 另外，就承批公司如今嘗試利用已支付溢價金此事

實作辯解，我們並不感到意外，誠然，此舉乃其僅存的希望，該公司於2009年6月26日獲通知有關宣告2006年2月遞交的計劃無效的批示後才(於2009年6月30日)支付溢價金，明顯無意履行其合同義務；

44.22 另一方面，行政當局並沒法律依據拒絕收取拖欠的溢價金期數及相關遲延利息，再者，倘發生任何導致批給失效的事實，支付溢價金及遲延利息並不阻礙作出該失效的宣告；

44.23 承批公司還聲稱，於2010年6月遞交的初研方案沒因與現行批給合同的規定不符而被否決，並要求遞交新街道準線圖，行政當局此舉是誘導承批公司認為其新計劃的構思已獲行政當局接納；

44.24 當申請公司遞交該初研方案時，已被透過2010年3月23日第201/6179.03/DSODEP/2010號公函通知須就其有關不履行狀況發表意見；

44.25 另外，按照承批公司先前所作的解釋，初研方案是於2010年6月遞交，但土地利用期間早已屆滿，且土地工務運輸局早已回覆其須申請發出新街道準線圖，此舉不能被視為阻

卻罪過，因為遞交初研方案，就必須從城市規劃角度對之進行分析，即使該方案獲贊同意見，並不保證會批准按該方案發展有關土地，亦不排除執行合同所規定的制裁；

44.26 誠然，發出工程准照的有權限部門僅須分析遞交進行審議的計劃是否符合《都市建築總章程》及其他適用法例的規定，土地管理廳則負責調查有關土地批給合同的不當情事；

44.27 另一方面，須強調的是，我們現對承批公司的行為進行的評估，集中在合間的訂立(在1990年12月17日在《澳門政府公報》公布者)與土地工務運輸局的2010年3月23日第201/6179.03/DSODEP/2010號公函的接收之日這段期間內的行為，並不審議其在接收該公函後的行為；

44.28 申請公司還聲稱，宣告2006年2月遞交的計劃無效的行政長官批示使第32/SATOP/99號批示所規範的批給維持生效，但沒通知承批公司必須完全遵從上述批示，亦沒為此對其訂定任何期間以完成利用；

44.29 這理據亦不重要，因為不論是合同還是《土地法》又或其他適用法律，均沒規定土地工務運輸局有義務就履行合

同的規定提醒或通知承批公司，亦沒規定沒作出通知構成排除或減輕承批公司不履行合同的責任的理由；

44.30 申請公司指出，倘於2010年6月18日遞交的初研方案“被初端否決或短期內被否決，承批公司會有充裕的時間完成1999年的修改所規定的土地利用的工程”；

44.31 然而，申請公司忽略了當其遞交上述初研方案時，合同不履行已多年，因而這解釋亦不被接納；

44.32 因此，合同的不履行核實，且承批公司的過錯行為沒被排除，行政當局別無他法，不得不透過宣告批給失效，消滅本批給，並將土地歸還澳門特別行政區；

44.33 綜上所述，我們認為申請公司在預先聽證中，對案卷所提供的資料無助改變有關決定意向，故行政當局必須宣告批給失效；

44.34 基於承批公司沒執行有關批給標的土地的利用工程而引致合同的不履行可歸責於承批公司，行政當局須維持宣告有關土地批給失效的決定意向。

45. 隨後，法律廳透過2013年11月6日第285/DJUDEP/2013號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已經法律工作小組分析，並要求土地管理廳跟進有關程序，透過編製建議書呈交上級，將案卷送交土地委員會發表意見。

46. 土地管理廳透過2013年11月26日第324/DSODEP/2013號建議書，建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見及進行續後程序。土地工務運輸局局長於2013年11月27日在該建議書上作出同意的批示。

47. 本委員會於2014年8月7日舉行會議，並透過第74/2014號意見書發表意見，根據批給合同第五條款的規定，土地的利用，包括執行合同第六條款所規定的一切填海和基礎建設工程應於2002年12月26日前完成，然而，承批公司除了進行有關填海工程外，並沒有按合同第六條款的規定利用土地和進行基礎建設工程，反之於2006年和2010年遞交新的利用初研方案，清楚表明其無意按照批給合同和現行法例的規定利用土地。因此，委員會認為不履行土地利用的責任可歸責於承批公司，故同意土地工務運輸局之建議，行政當局應宣告題述土地的批給失效。

48. 及後，鑒於土地附帶一項以中國工商銀行(澳門)股份有限公司(以下簡稱工商銀行)名義登錄的意定抵押，以提供一般銀行便利方式開立信用予承批公司，因此還須向上述抵押權人進行書面聽證。

49. 為此，土地管理廳於2014年10月23日透過第741/6179.05/DSODEP/2014號公函，將相關的宣告批給失效的決定意向通知抵押權人，根據《行政程序法典》第九十三條的規定，其於收到通知的10天內對該決定意向提交書面聽證的回覆。

50. 工商銀行於2014年10月27日收到該公函，並於同年11月6日針對宣告失效的決定意向作出回覆：直至消費借貸批出之日(2005年9月26日)，行政當局都沒有因或有之違反土地批給合同而向承批公司科處或宣布任何的處罰，也沒有任何的跡象顯示行政當局準備科處任何會影響批給合同的全部有效性之制裁。是故，批予借貸是基於一些前提，不論有關行政當局對履行批給合同的以往行為，還是有關澳門履行批給合同的一般環境。

銀行亦在回覆中表示行政當局一直承認影響澳門經濟的外

在負面因素會直接反映於批給的利用期間，且行政當局亦於2009年6月30日接受了承批公司繳付最後兩期的溢價金，因此從未有想到行政當局會提出宣告批給失效。基於此，請求行政當局體諒所述情況，並依據衡平原則、適度原則和公正原則來作決定。

51. 就抵押權人的辯解，土地管理廳於2015年4月22日撰寫第106/DSODEP/2015號建議書，建議上級批准就該書面回覆諮詢法律廳意見。土地工務運輸局局長於2015年4月27日作出同意的批示。

52. 基於此，法律廳透過2015年9月21日第135/DJUDEP/2015號建議書發表以下意見：

52.1 注意的是，按照上述第32/SATOP/99號批示作為憑證的批給合同第五條款第一款的規定，土地利用至2002年12月26日，包括進行第六條款所指的所有基建設施。因此，當在2005年9月26日批出上述借貸予承批公司時，其已處於嚴重的合同不履行，是故工商銀行在給予信用前應尋求了解批給的全部狀況；

52.2 所以，認為工商銀行是不謹慎的，亦即在面對應用善良家父的個案情況，卻沒有用全部的注意和熱心，去考慮澳門批給合同履行的一般環境以向承批公司批予相關借貸。誠然，每個個案都是獨特的，在符合不履行的前提的核實和評估方面，行政當局擁有一定自由裁量，其得針對每一具體情況，衡量相關利益而判斷是否接受已提出的論據為有效；

52.3 因此，工商銀行應就批予承批公司提供一般銀行便利方式開立信用時有客觀地提防風險的義務，因對於批給實體(行政當局)，該承批公司已處於嚴重不履行合同義務；

52.4 另一方面，確實存在外在的負面因素，例如，東南亞經濟和貨幣危機的影響和中國內地宏觀經濟調控政策的應用都曾在一段期間內滯緩澳門經濟，然而，為了可接納該等情況作合理解釋，應在它們發生時並透過一些舉證方法去提出，但此等行為在本案中均沒有作出；

52.5 儘管如此，認同在1998年本地區的經濟環境處於較不利的時刻，故行政當局理解給予承批公司新機會，透過第32/SATOP/99號批示，核准延長土地的利用期間至2002年12月26日。不過，承批公司仍沒有落實土地利用，僅進行了填海

工程；

52.6 但是，正如在第52/DJUDEP/2013號報告書(有關承批公司的預先聽證的報告)所述，倘承批公司遵守批給合同訂定的利用期間，在開始感受到經濟衰退所造成的首波影響時有關工程應已完成，換言之，倘其如期(準時)在合同訂定的期間內履行批給合同的主要義務(進行土地利用)，在經濟危機造成負面影響前，土地的利用應已於1995年6月完成，無需於1999年進行合同修改；

52.7 在本案中，還可以認為存在承批公司對土地作投機的留置，由於沒有履行到其社會功能，將土地改變為社會經濟生產單位，因為土地本可由其他有興趣的私人進行利用，故此情況違背了建基於批給的公共利益；

52.8 事實上，在這些年來沒有落實土地利用後(至少有二十年，由1999年至2010年，即當行政當局通知承批公司就不履行合同作出解釋)，承批公司還期望新的批給修改會被接受是難以明白的；

52.9 至於工商銀行在回覆的第十五至二十二點主張，行政

當局於2009年6月30日接收了最後兩期的溢價金，注意的是其支付是於2009年6月30日才作出，但其原本應於2000年7月作出繳付，可見已延遲了九年；

52.10 另一方面，看不到此事會妨礙宣告批給失效，因為正如在上述第52/DJUDEP/2013號報告書所述，繳付溢價金是承批人必須履行的合同義務之一，與其有否進行土地利用施工，以及於批給期間內發生的任何事件無關；

52.11 誠然，合同的溢價金是基於公共利益，是澳門特別行政區對容許承批人透過批給所得的可預期之財富(剩餘價值)分享的權利；

52.12 在本案中，倘若承批公司沒有獲得從土地之利用提供的剩餘價值，此事是完全可歸責於其。因此，即使宣告批給失效，合同溢價金仍須支付；

52.13 再者，依時支付溢價金是構成合同的義務之一，而不履行之可導致合同解除。主要的合同義務是落實土地利用，但在本案中，此義務不獲履行，故構成批給失效的原因；

52.14 現在，基於適用第10/2013號法律《土地法》第二

百一十二條及第二百一十五條第(三)項的規定，根據同一法律第一百六十六條第一款(一)項的規定，以及根據七月五日第6/80/M號法律的舊法制度，由於承批公司沒有完全落實土地利用上可歸責於其的原因，對於批給實體而言，除透過宣告失效，且不論之前曾否被科罰款，沒有不消滅批給的其他選擇；

52.15 因此，在本案中，可以說宣告失效是由土地法及合同(參閱第十三條款第一款c)項)規定的失效本身的制度所導致，基於上述前提的查證，即透過預先調查不履行的真正原因及評估違約承批人所提交的解釋，如此，看不到行政當局有如同工商銀行所主張般違反適度原則及善意原則；

52.16 基於此，得出的結論是工商銀行在預先聽證中引入案卷的論據不對決定意向構成改變，故此，行政當局應維持宣告土地批給失效的決定意向。

53. 法律廳廳長於2015年9月29日對上述建議書發表補充意見如下：

53.1 正如在本報告書得出的結論，抵押權人於書面聽證的回覆中提出的理由不對因相關合同之不履行並轉成沒有完全落

實土地利用而宣告批給失效的決定意向構成改變；

53.2 誠然，當抵押權人，即工商銀行，向承批公司批予澳門幣206,000,000.00元的信用是不忠厚老實的，因錯誤以為行政當局從不就合同不履行科處合同訂定的處罰，尤其是批給失效；

53.3 行政當局的行為在與承批公司的關係中，特別是透過第32/SATOP/99號批示同意和承批公司修改批給合同及訂定新的土地利用期間的事實，從不可能被認為行政當局在面對重覆不履行合同條件的情況下不可消滅批給及宣告其失效。

土地工務運輸局局長於2015年10月7日作出批示，同意將該建議書和意見送交土地管理廳以進行繼後程序。

54. 在聽取法律廳的意見後，土地管理廳於2015年10月28日撰寫第314/DSODEP/2015號建議書，建議將案卷送交土地委員會發表意見。在土地工務運輸局局長作出同意建議的意見後，運輸工務司司長亦於2015年11月10日作出同意批示。

55. 綜上所述，本委員會經綜合分析案卷，認為不履行土地利用的責任可歸責於承批公司。根據批給合同第五條款的規

定，土地的利用，包括執行合同第六條款所規定的一切填海和基礎建設工程應於2002年12月26日前完成，然而，承批公司除了進行有關填海工程外，並沒有按合同第六條款的規定利用土地和進行基礎建設工程。

多年後，承批人於2006年2月28日遞交新的利用初研方案。然而，基於終審法院2009年4月22日第53/2008號合議庭裁判，行政長官於2009年6月19日透過在6月5日第096/DSODEP/2009號報告書作出批示，宣告前運輸工務司司長於2006年5月12日對上述初研方案所作的批示，以及所發出的一切與利用計劃或建築圖則有關的贊同批示或意見無效。

及後，承批人於2010年6月18日再次遞交新的利用初研方案，此方案建議的建築物高度為海拔98.2米至153.4米，而在該街道準線圖所訂定的建築物高度為海拔34.5米至82.5米。這樣，承批人於2006年和2010年遞交新的利用初研方案，清楚表明其無意按照批給合同和現行法例的規定利用土地。

而且抵押權人於書面聽證的回覆中提出的理由不對宣告批給失效的決定意向構成改變。

無論在新法(第10/2013號法律)抑或舊法(第6/80/M號法律)均規定，基於可歸責於承批人之原因而未按合同期間及條款進行利用(參閱第6/80/M號法律《土地法》第一百零三條至第一百零六條，以及第10/2013號法律《土地法》第一百零三條、第一百零四條和第一百零六條)，都構成嚴重違反批給合同的主要義務，屬於引致失效的事實。

儘管行政當局已開展有關程序來審查不履行批給合同的情況，亦即沒有在合同訂定的期間內對土地進行利用是否因可歸責於承批人而構成法律及合同規定的失效－制裁的原因，但由於批給合同第二條款所訂定的25年批給有效期(租賃期間)已於2015年12月25日屆滿，基於該批給仍屬臨時性，按照第10/2013號法律第四十八條第一款的規定，不予續期。

因此，有關批給是由於租賃期間已過而被宣告失效(喪失權利的失效)。

事實上，根據第10/2013號法律(《土地法》)第二百一十二條及第二百一十五條而適用於本個案的第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，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(見第一百三十條及第一百三十一條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，而本個案亦不屬於同一法律條文第二款的規定，且有關事實已被證實，故處以失效(租賃期已過)。

同樣地，根據七月五日第6/80/M號法律(前《土地法》)的規定，倘批給的性質仍屬臨時性，且土地沒有被利用(第四十九條、第一百三十二條及第一百三十三條)，是不可能續期十年，因根據第五十五條第一款的規定，該續期僅適用於屬確定批給。

即使沒有發生喪失權利的失效，但由於在合同訂定的期間內沒有執行土地的利用是歸責於承批人，所以根據七月五日第6/80/M號法律第一百六十六條第一款a)項和第10/2013號法律第一百六十六條第一款(一)項的規定，亦可證實為失效－制裁。

儘管該批給是自動及直接轉為失效，但為使有關法律狀況轉為確定且不引起爭議，以及清除有關批給所衍生的權利是否

已被消滅的法律上不安定性，須按照第10/2013號法律第一百六十六條第一款和第一百六十七條的規定宣告該批給失效。

批給衍生的權利由於租賃期間已過而消滅，以該權利作出的抵押由於缺乏標的同樣也會消滅。

基於此，本委員會不反對由於租賃期間已過而宣告題述土地批給失效，按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。

VI

土地委員會於2016年1月7日舉行會議，經綜合分析案卷並尤其考慮到2011年10月20日第266/DSODEP/2011號、2011年12月9日第70/DJUDEP/2011號、2012年2月29日第7/GTJ/2012號、2012年4月13日第88/DSODEP/2012號、2012年10月4日第230/DSODEP/2012號以及2013年8月21日第52/DJUDEP/2013號報告書、2013年11月26日第324/DSODEP/2013號、2015年4月22日第106/DSODEP/2015號、2015年9月21日第135/DJUDEP/2015號及2015年10月28日第

314/DSODEP/2015號建議書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於2012年4月18日在第88/DSODEP/2012號報告書及2015年11月10日在第314/DSODEP/2015號建議書上所作的批示和行政長官於2012年5月8日在第88/DSODEP/2012號報告書上作出之批示，本委員會認為基於租賃期間已於2015年12月25日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。』

— 之後，運輸工務司司長於2016年2月26日發表以下意見：

「第71/2013號案卷—基於25年的批給有效期已於2015年12月25日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予保利時發展有限公司，位於氹仔北安灣(南部)，面積27,188平方米(經修改後為19,314平方米)，由第159/SATOP/90號批示作為憑證，並經第59/SATOP/95號及第32/SATOP/99號批示修改的土地批給失效。

1. 透過公布於1990年12月26日第52期《澳門政府公報》副刊的第159/SATOP/90號批示，並經公布於1991年2月18日第7期《澳門政府公報》的更正，批准以租賃制度及免除公開競

投方式，批出一幅面積27,188平方米，位於氹仔北安灣(南部)的土地予保利時發展有限公司，用作興建數幢作住宅、商業、停車場及社會設施用途之綜合體建築物。

2. 隨著七月二十九日第8/91/M號法律的公布，根據該法律第四條的規定，批給已改由前述批示作為憑證。

3. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為25年，由有關批示公布日起計，即至2015年12月25日屆滿。

4. 由於土地的地段劃分作出修改及訂定新的街道準線，土地批給的修改透過公布於1995年6月7日第23期《澳門政府公報》第二組的第59/SATOP/95號批示作為憑證，且土地的面積改為19,314平方米。

5. 及後，基於一份新呈交的初研方案對獲批准的地段劃分的各用途建築面積的分配作出修改，而導致批給的修改，並由公布於1999年4月21日第16期《澳門政府公報》第二組的第32/SATOP/99號批示作為憑證。

6. 批給有效期已於2015年12月25日屆滿且該批給土地沒顯示已被利用。

7. 基於此，雖然在上述日期已進行失效－制裁的程序，是因為承批公司在合同規定的期間內沒有實現土地的利用，土地委員會於2016年1月7日舉行會議，經分析案卷後，由於有關合同第二條款所定的25年的租賃期已於2015年12月25日屆滿，且該批給仍屬臨時性，按照第10/2013號法律《土地法》第二百一十二條和第二百一十五條適用的第四十八條第一款的規定，不予續期，批給是由於有關租賃期間已過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。」

－行政長官於2016年3月21日作出如下決定：“同意。因此，根據本批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年二月二十六日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第71/2013號案卷所指的以租賃制度及免除公開競投方式的土地批給失效。”

－澳門於1997年至2004年間經歷了經濟危機。

三、法律

上訴人提出下列問題：

— 被上訴裁判因遺漏審理而構成《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 e 項所規定的無效；

— 違反了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府的聯合聲明》和《澳門特別行政區基本法》的規定，特別是《基本法》第 120 條及第 145 條的規定；

— 裁定在本案中對過錯的審理不具重要性屬於對法律的錯誤解釋；以及

— 認為平等原則、善意原則、公正原則及無私原則僅適用於自由裁量行為屬於錯誤的解釋，違反了《行政程序法典》第 2 條第 4 款、第 5 條、第 7 條、第 8 條和第 11 條的規定。

3.1. 我們從裁判無效的問題開始。首先注意到，這裡所涉及的並非上訴人所指的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 e 項的規定，而是第 571 條第 1 款 d 項的規定。

上訴人稱，由於被上訴法院沒有審理相關具體個案，沒有審理對相關土地未被利用的情況所涉及的過錯問題，也沒有逐一審理違反平等原則、善意原則、公正原則、無私原則及作出決定原則的情況，所以存在遺漏審理的瑕疵，違反了《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項的規定。

根據《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項的規定，如“法官未有就其應審理之問題表明立場，或審理其不可審理之問題”，則判決為無效。

本案所涉及的是遺漏審理的問題。

關於判決中須解決的問題，《民事訴訟法典》第 563 條規定如下：

“第五百六十三條

(須予解決之問題及審判之順序)

一、判決中首先須對可導致駁回起訴之問題，按其邏輯上之先後順序審理，但不影響第二百三十條第三款規定之適用。

二、法官應解決當事人交由其審理之所有問題，但有關問題之裁判受其他問題之解決結果影響而無須解決者除外。

三、法官僅審理當事人提出之問題，但法律容許或規定須依職權審理之其他問題除外。”

由此得出，法官應解決當事人提出的所有問題，且僅應審理這些問題，但須依職權審理的問題除外。

而且僅當法官未就其有義務審理的問題表明立場，而不是未就當事人所提出的依據、考慮或理由表明立場時，才導致相關判決無效。

此外，一如第 563 條第 2 款所明確規定的，法院亦無須解決當事人提出的“裁判受其他問題之解決結果影響而無須解決”的問題。

本案中，從被上訴裁判中可以看到，被上訴法院分析了土地批給制度和所適用的批給失效制度，以及其認為對本個案具有重要性的因素，並引用了終審法院於第 7/2018 號案件中作出的合議庭裁判，然後總結稱，鑒於是行政當局被法律限定的活動，所以行政當局在 25 年的最長期限屆滿後宣告批給失效的做法是在嚴格履行土地法所規定的義務，因此“看不出有任何對平等原則、公正原則、無私原則、善意原則及作出決定原則

作出考量的必要性，該等原則僅適用於自由裁量的行政行為。”

“而關於承批人未履行利用義務的過錯，澳門特別行政區的司法見解認為，該問題在過期失效的情況中不具重要性，因為在這種情況中失效僅取決於期間的屆滿以及承批人未提交房地產使用准照這一客觀事實。”

總而言之，基於澳門特別行政區的司法見解就土地批給的失效所給出的解決方法，被上訴裁判認為對過錯問題的審理不具重要性，亦無須考量上訴人所提出的各項原則。

這樣，我們不認為被上訴法院存有所指責的遺漏審理的瑕疵，應裁定上訴人關於被上訴裁判無效的主張理由不成立。

3.2. 上訴人指稱違反了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府的聯合聲明》和《澳門特別行政區基本法》的規定。

上訴人認為，就 1999 年之前訂立的批給合同而言，第 10/2013 號法律(新《土地法》)，尤其是其中第 47 條第 1

款、第 48 條第 1 款、第 166 條和第 215 條的規定，違反了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府的聯合聲明》的字面含義和精神，還違反了《澳門特別行政區基本法》的規定，尤其是其中第 120 條和第 145 條的規定，原因是沒有承認及保護 1999 年前訂立的、按照所適用的現行法律規定依然有效的批給合同所衍生的既得批給權，也沒有在其過渡規定中為行使批給權以及履行實際利用合同標的土地的義務定出一個期限。

還稱新《土地法》第 48 條第 1 款中不允許臨時批給續期的規定影響了 1999 年前訂立的合同，而舊《土地法》中完全沒有規定臨時批給在批給合同的最初期限屆滿後不予續期，或是未在該期限屆滿前利用土地將導致批給權失效。

首先，必須表明我們不贊成上訴人提出的舊《土地法》中允許臨時批給續期的主張。

確實，新《土地法》第 48 條第 1 款明確規定“臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。”

但臨時批給不可續期並非新創的原則。儘管舊《土地法》中沒有確立此原則的明確規定，但整體解釋該法律第 49 條、第

54 條以及第 55 條的規定便能看到，立法意圖在於對臨時批給不予續期。

事實上，根據第 6/80/M 號法律第 49 條的規定，以租賃方式批給土地，首先屬臨時性，並按其特徵訂定期限；如在所訂期限內履行預先定出的最低限度利用條款，則該批給方可轉換為確定性。

租賃期應在有關批給的批示內訂明，不得超過二十五年(第 6/80/M 號法律第 54 條第 1 款)。這項規定與新《土地法》第 47 條第 1 款相似，後者規定“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”。

雖然第 6/80/M 號法律第 54 條第 2 款規定隨後的續期每次不應超過十年，但這項規定所指的無疑是確定批給的續期，因為同一法律第 55 條第 1 款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。

法律並沒有規定臨時批給的續期，而是僅僅規定了確定性批給的續期。

因此，不允許臨時批給續期的立法意圖十分清晰，一如新《土地法》第 48 條第 1 款所明確規定的，臨時批給不可續期。

另一方面，根據第 6/80/M 號法律第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定，如因可歸責於承批人的原因而沒有在合同訂定的期間及按合同的規定利用有關地段，則臨時租賃失效，失效係由行政長官批示宣告，並公布於《政府公報》(第 6/80/M 號法律第 167 條)。

綜上所述，沒有在合同訂定的期間及按合同的規定利用獲批土地將導致批給失效，而失效應由行政長官宣告。

新《土地法》規定了相似的制度，其中第 166 條規定如下：

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。

應該說，不管是在舊《土地法》生效期間，還是在新《土地法》生效期間，未能在合同訂定的期間及按合同的規定利用獲批土地，也就是本案所涉及的情況，都會導致有關土地批給失效。

“在臨時批給方面，新法的第 166 條第 1 款(一)項和(二)項優先於舊法的第 166 條第 1 款 a 項和 b 項。兩部法律均規

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，則臨時批給即告失效。在合同未有訂明期間的情況下，新舊法所規定的失效條件有差異。本案中，合同訂定了利用期限，因此，對上訴人來說，新法第 166 條的規定與舊法無異。”¹

而新《土地法》第 215 條規定如下：

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

¹ 見終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

一百六十六條的規定。

從上述規定清楚看到，除第(一)項至第(三)項所規定的情況外，新《土地法》的規定立即適用於其生效之前的臨時批給。

重申一下，“新法的第 215 條第(二)項，就過去的臨時批給中承批人的權利及義務所適用的制度，規定有關合同所作的約定總是優先，這樣便完全保護了所有在新法生效之前，也就是 2014 年 3 月 1 日之前獲得臨時批給的承批人的既得權利。對於未約定的事宜，該條款規定新法優先，上述承批人的權利及義務改為受新法規範。”² (加重線為我們所加)

接下來看是否違反了《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府的聯合聲明》以及《澳門特別行政區基本法》第 120 條及第 145 條的規定。

上訴人援引了《聯合聲明》附件一第十四點的規定，這項規定內容被《基本法》第 120 條完全轉錄。

² 見終審法院 2018 年 12 月 5 日在第 88/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

上訴人還引用了《聯合聲明》附件二第二節(一)款第 2 項的規定，“從《聯合聲明》生效之日起至一九九九年十二月十九日止，澳門葡萄牙政府可按現行有關法律規定批出年期不超過二〇四九年十二月十九日的新的土地契約，並收取批約費用”。

上訴人所提出的被違反的《基本法》的規定內容如下：

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。

第一百四十五條

澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。

根據澳門原有法律取得效力的文件、證件、契約及其所包含的權利和義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受澳門特別行政區的承認和保護。

原澳門政府所簽訂的有效期超過一九九九年十二月十九日的契約，除中央人民政府授權的機構已公開宣佈為不符合中葡聯合聲明關於過渡時期安排的規定，須經澳門特別行政區政府重新審查者外，繼續有效。

看不出如何違反了《聯合聲明》附件二第二節(一)款第 2 項的規定。

《聯合聲明》附件二是“關於過渡時期的安排”，其中第二節(一)款第 2 項允許澳門政府在過渡期內批出年期不超過 2049 年 12 月 19 日的新的土地契約。本案即為這種情形。

根據《聯合聲明》附件一第十四點以及《基本法》第 120 條和第 145 條的規定，澳門特區承認和保護 1999 年 12 月 20 日之前訂立的土地批給合同，以及從中衍生的權利。而對於上述日期之後作出的批給續期(即本案所涉及的情況)，則適用當

時所生效的法律。

“這意味著對於臨時批給必須一直適用舊法，不受之後可能作出的修改的影響嗎？”

我們認為這並非上述規定的含義。合同所規定的土地承批人的權利受到承認和保護。在合同未規定的事宜上，新法可能與當時生效的舊法所規定的制度有所不同。”³

不能接受的是：在《基本法》所規定的保護之下，在土地租賃期限過後，不論批給是否續期，批給合同以及從中衍生的權利都繼續有效。因為按照邏輯和法律，這些合同以及承批人的權利在最初租賃期限過後所受到的保護，總是取決於根據續期時生效的法律而作出的相關批給的續期，正如《基本法》第120條第二部分所規定的，澳門特別行政區成立後續批土地應按照澳門特別行政區有關的土地法律及政策處理。

與上訴人的主張相反，批給合同所提到的租賃期限的續期，即租賃期限可續期至2049年12月19日的規定，指的不是本案所牽涉到的臨時批給期限，而是確定批給續期的期限，當時的行政當局之所以規定上述期限，是因為根據1987年的

³ 見終審法院2018年12月5日於第88/2018號案件中作出的合議庭裁判。

《中葡聯合聲明》的規定，在上述期限之前，中華人民共和國政府有義務尊重在澳門特別行政區成立前依法訂立的土地批給合同以及私有財產。⁴

我們已經看到，在批給合同的最長有效期、臨時批給不予續期以及未能在合同訂定的期間及按合同的規定利用土地的法定後果(臨時批給失效)方面，上訴人所指的新《土地法》第 47 條第 1 款、第 48 條第 1 款和第 166 條等所規範的制度與第 6/80/M 號法律所規定的制度相同或相似，因此，聲稱在適用新法，特別是上訴人所指出的這些規定的情況下，過去臨時批給承批人的權利會受到影響的觀點，應予否定。

沒看到有任何違反《聯合聲明》或《基本法》第 120 條及第 145 條之處。

3.3. 上訴人還提出，被上訴裁判認為對未利用土地的過錯問題的審理不具重要性屬於對法律的錯誤解釋。

⁴ 見終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件中所作的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案件中所作的合議庭裁判。

上訴人辯稱被上訴法院對本個案適用新《土地法》的做法錯誤，而且沒有審理上訴人在其司法上訴第 4 點至第 63 點所陳述的具體事實理由，因認為面對過期失效時對過錯的審理不具重要性。

關於新法的適用以及過錯問題，本終審法院一直認為，正如從第 10/2013 號法律第 212 條至第 223 條的最後及過渡規定中所得出的結論，對因期限屆滿而宣告土地批給失效的情況，適用新《土地法》(第 10/2013 號法律)而非舊《土地法》(第 6/80/M 號法律)⁵。本上訴案中應維持此立場。

因此，根據新《土地法》第 215 條(三)項的規定，對於該法生效之前的臨時批給的失效，適用新法第 166 條的規定。

另一方面，本終審法院在 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 6 月 6 日分別於第 7/2018 號案和第 43/2018 號案件中作出的合議庭裁判中，曾就屬懲罰性失效還是過期失效的問題表明立場，得出的結論是：因租賃期屆滿而導致的臨時批給失效為過期失效，因此，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

⁵ 相同觀點，尤見終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件中作出的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

獲履行，則應宣告合同失效，且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。”

在本案中可以看到，根據批給合同第二條款的規定，相關土地租賃的有效期為 25 年，由 1990 年 12 月 26 日起計，至 2015 年 12 月 25 日屆滿。

根據相關批給合同第五條款第一款的規定，總利用期限將於 2002 年 12 月 26 日屆滿。根據同一條款第二款的規定，上述的期間包括有權限機關制定、遞交及核准有關的草案(建築方案)及工程方案(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等方案)，以及基建設施方案(街道劃分、供水網、渠道、供電及填海地的保護和支撐圍牆)，和進行第六條款規定的特別負擔的所有工程，以及第八條所指的用作繳付所有工程費用的時限。

在土地利用方面情況發生了多次變化，其中包括：

一對批給合同的修改，分別由公布於 1995 年 6 月 7 日《澳門政府公報》的第 59/SATOP/95 號批示和公布於 1999

年 4 月 21 日《澳門政府公報》的第 32/SATOP/99 號批示作為憑證。

— 1998 年 3 月 19 日，運輸暨工務政務司司長透過批示批准將土地利用期限延長至 2001 年 6 月 26 日。

— 然而承批人沒有根據批給合同的規定進行該土地的利用。

— 直至 2006 年 2 月 28 日，承批人向土地工務運輸局遞交了初研方案，時任運輸工務司司長透過 2006 年 5 月 12 日的批示同意對上述初研方案發出可行意見。其後承批人於 2007 年 5 月 16 日遞交了新的工程計劃草案。

— 根據終審法院 2009 年 4 月 22 日在第 53/2008 號案所作的合議庭裁判，時任運輸工務司司長在涉案土地建築發展項目中觸犯了一項受賄作不法行為罪，因此，時任行政長官透過 2009 年 6 月 19 日的批示宣告時任運輸工務司司長於 2006 年 5 月 12 日對 2006 年 2 月 28 日所遞交的初研方案發出可行意見的批示無效，並宣告對該土地の利用計劃及工程計劃等所有計劃發出可行意見的批示無效。

— 2009年6月26日，土地工務運輸局通知承批人，有關土地利用及工程建築計劃等的批示以及獲發出可行意見的所有批示已被宣告為無效。

— 2010年6月18日，承批人向土地工務運輸局遞交新建築計劃。至2016年1月7日土地委員會發出意見書為止，土地工務運輸局仍未完成對上述計劃的審批。

— 有關土地未在2015年12月25日前獲利用。

鑒於上訴人在相關批給合同訂定的期限內未完成獲批土地的利用，同時考慮到我們就臨時批給的過期失效性質一直持有的立場—無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者行政當局對土地未被利用的情況是否有過錯，應認為現被上訴裁判裁定過錯問題不具重要性的做法並無不妥。

審理上訴人在其司法上訴第4點至第63點所陳述的事實理由同樣沒有意義。

此部分上訴理由不成立。

3.4. 最後，上訴人指稱違反了平等原則、善意原則、公正原則、無私原則和作出決定原則，認為該等原則並非僅適用於自由裁量行為，而是適用於所有行政活動，包括限定性行為和自由裁量行為。

終審法院已在多份合議庭裁判中對這一問題作出審理⁶，認為面對現行《土地法》，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須宣告失效，因此這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條所規定的行政法的一般原則。

沒有爭議的是，上述原則被視為針對自由裁量行為或者行政行為中屬於自由裁量的部分所具有的內在限制，因此，在限定性行為或者行政行為中被限定的內容上，不存在違反這些原則的問題。本終審法院有大量持此觀點的司法見解。⁷

本案中，顯而易見的是，鑒於上訴人未在 25 年的期限內對土地進行利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告批給失效的權限歸行政長官所有。

⁶ 尤見終審法院在第 7/2018 號案和第 43/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

⁷ 參見終審法院第 88/2018 號案的最新合議庭裁判。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。⁸

而在如本案一樣的限定性活動中，不存在所謂的對平等原則、善意原則、公正原則和無私原則的違反。

關於作出決定原則，上訴人稱行政當局有義務就其於 2010 年 6 月 18 日遞交的計劃草案作出決定，如果行政當局在《行政程序法典》所規定的法定期限內作出了決定，那麼承批人已經履行利用土地的義務了。

誠然，行政當局沒有就上訴人在 2010 年 6 月 18 日遞交的建築計劃草案作出明確決定。

然而，即使接受上述假設——即如果行政當局在《行政程序法典》所規定的法定期限內作出了決定，那麼承批人經已履行利用土地的義務，也可以肯定，由於批給合同規定的利用期限乃至土地租賃期限早已屆滿，所以，一如前述，行政當局被限定必須作出宣告土地批給失效的行為，不論承批人是否有過

⁸ Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著：《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。

錯。

因此，指稱本案中存有的違反決定原則的情況也應被認為不具重要性。

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。

澳門，2019 年 2 月 20 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德