

第 81/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：新舊《土地法》在時間上的適用·租賃批給合同·未能完成已批給之土地的利用·違反部門指引

裁判日期：2017 年 2 月 20 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、於 2014 年 3 月 1 日開始生效的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 212 條及後續條文優先於《民法典》中有關法律在時間上的適用的一般規定。

二、在承批人的權利和義務方面，新《土地法》第 215 條第(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法(第 6/80/M 號法律)，但不妨礙《民法典》第 11 條第 1 款的適用，該款

規定“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

三、考慮到新《土地法》第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，上指第 215 條第(三)項的意思是，當之前訂定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時，直接適用新法的兩項規定(第 104 條第 3 款和第 166 條)，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。

四、根據新《土地法》第 215 條第(三)項的規定，規範因不遵守利用已批給土地的程序期間而科處罰款之金額的新《土地法》第 104 條第 3 款的規定優先於舊法的第 105 條第 3 款和以豁免公開競投的形式批出一幅位於氹仔北安填海區 D 地段、面積為 7,000(柒仟)平方米、在刊登於 1988 年 10 月 27 日第 43 期《政府公報》第二副刊上的第 88/SAOPH/88 號批示中所指之土地的租賃批給合同的第 7 條。

五、根據新《土地法》第 215 條第(三)項的規定，在臨時批給方面，新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項和第(二)項優先於舊《土地法》第 166 條第 1 款 a 項和 b 項，也優先於第四點結論所指之合同的第 13 條第 1 款 a 項的規定。

六、部門的指引是上級發出的讓下級遵守、從而使他們可以在無法確切知道將會如何出現的將來情況中採取行動的指令。

七、違反部門指引可能令下級觸犯職務義務，但它不是法的淵源，因此利害關係人不能以違反指引作為撤銷行政行為的理由。

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

甲針對行政長官 2015 年 3 月 30 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示根據經第 10/2013 號法律通過、於 2013 年 9 月 2 日公布、並於 2014 年 3 月 1 日生效的《土地法》(以下簡稱新《土地法》<sup>1</sup>)第 166 條第 1 款第(一)項的規定，宣告一幅位於氹仔北安填海區 D 地段、登記於物業登記局 B111A 簿冊第 11 頁第 22139 號、以租賃制度批出的土地的批給合同失效。

中級法院透過 2016 年 7 月 7 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴，所依據的首要理由是，由於臨時批給期間屆滿而批給未能轉為確定，因此批給失效，因這是行政當局被限定的活動。

---

<sup>1</sup> 當本文僅提及《土地法》時，指的是新《土地法》。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出了以下問題：

— 根據新《土地法》第 215 條第(二)項和第(三)項的規定，該法不適用於本案；

— 不論是行政長官根據經新《土地法》第 215 條準用的同一法律第 166 條第 1 款第(一)項的規定宣告批給失效的行為，還是被上訴的合議庭裁判，在其援引一個並未規定在批給合同第十三條中的理據(新《土地法》第 48 條第 1 款和第 52 條)去認定發生了批給的失效時，都違反了批給合同第十三條的規定；

— 被上訴裁判因認為批給合同的失效是基於臨時批給期間屆滿而批給未能轉為確定而無效，實際上，這既不是被上訴行為的理據，也不是司法上訴的理據；

— 宣告合同失效所依據的理由並非像被上訴裁判所認為的那樣是臨時批給期間的屆滿，而是根據新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項，未能在合同期間內按合同規定完成土地的利用；

— 司法上訴並不是以任何與因臨時批給期間屆滿而可能發生合同失效有關的情節為理據；

— 被上訴裁判並沒有以被上訴行為的真實理據(未能在合同期間內按合同規定完成土地利用)為基礎審查司法上訴的理據，而是越俎代庖，取代行政當局以 25 年的期間屆滿為由宣告批給失效；

— 不論是以新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項的規定為基礎宣告失效，還是以舊《土地法》第 166 條第 1 款 a 項的規定為基礎宣告失效，都是不合法的，因為在以未能完成土地利用為由宣告失效的可能性方面，法律要求當事人通過合同條款對此作出約定，只是如果批給合同並未就此作出規範，而且只有當出現這種情況時，才產生需要經過第 105 條第 3 款所規定的支付加重罰款期間(舊《土地法》)或不論是否曾科處罰款都需要經過第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間(新《土地法》)的問題；

—根據舊《土地法》的規定，以租賃制度作出的臨時批給是可以續期的，所以，同樣出於這個原因，也存在對新《土地法》第 48 條第 1 款和第 52 條的錯誤適用；

—鑒於卷宗中所載的全部資料，宣告失效的行為因在行使自由裁量權時存在明顯錯誤或完全不合理情況而沾有違法瑕疵，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，使得行政決定也沾有瑕疵，應依法被撤銷；

—在不合理行使自由裁量權的情況之下，有鑒於行政當局在整個程序中所採取的所有做法和姿態，其絕不能認為延遲或未能完成土地利用可被歸責於上訴人，因此違反了《行政程序法典》第 8 條、第 7 條和第 5 條所規定的善意原則、公正原則和適度原則；

—面對在卷宗中所闡述的、經適當指明認別資料且相關情形與本案完全類似的 20(貳拾)個案例，可以有理有據地提出違反了平等原則；

一批給合同的第十三條第 1 款 a 項提到，合同在加重罰款期間屆滿後失效，但實際上從未因不履行經第 43/SATOP/94 號批示修訂的批給合同的條款而科處過簡單或加重罰款——而這對於宣告合同失效而言是必須的，而不是僅具任意性質；

—2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號指引強制適用於本案的情況，因為行政當局在以未能完成利用作為理由根據新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項的規定宣告批給失效時，其意思是在該指引的基礎上形成的，因此根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，決定違反了 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號指引，因為承批人並沒有出現所謂的被認為是“十分嚴重”及其它“嚴重”的違規情況；

—必須要與承批人協商以便尋求一個公正且適度的解決方案，這樣才是尊重適度原則中的適當、必要及平衡等這幾個層面的做法，而正是由於行政當局沒有這樣做，宣告失效的行為便違反了公正和適度原則，從而應被撤銷。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立，並將被上訴行為解釋為當中亦包括以期間屆滿為由宣告批給失效。

## 二、事實

i) 被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1. 透過公佈於 1988 年 10 月 27 日第 43 期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅位於氹仔北安填海區 D 地段，面積為 7,000 平方米的土地(以下簡稱為“承批土地”)批給將在澳門成立的一家有限責任公司的代表乙，其與丙同為這家公司的股東。

2. 根據批給合同第 2 條的規定，租賃的期限為 25 年，由簽訂作為有關合同憑證的公證書當日起計。

3. 由於一直沒有訂立公證書，因此根據經 1991 年 7 月 29 日第 8/91/M 號法律第 1 條修訂的 1980 年 7 月 5 日第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)第 127 條的規定，上述合同以第 88/SAOPH/88 號批示作為憑

證—這意味著租賃期限於 2013 年 10 月 27 日屆滿，可根據法律規定予以續期。

4. 根據合同(以下稱為“批給合同”)第 3 條規定，承批土地用作興建一幢有夾層的單層樓宇，作為由承批人直接經營，生產地磚和飾面瓷磚的工廠。

5. 根據批給合同第 5 條第 1 款的規定，土地的總利用期限為 18 個月，由批准本合同的批示在《澳門政府公報》公佈當日起計。

6. 為執行 1988 年 5 月 7 日的承諾書，批給的眾申請人成立了“甲”公司，即現上訴人，轉由該公司在程序中替代乙及丙，具有承批人地位。

7. 根據批給合同第 9 條的規定，承批人已向行政當局全數繳付總額為 1,551,000.00 澳門元(壹佰伍拾伍萬壹仟元)的合同溢價金。

8. 1989 年 11 月 29 日，承批人向澳門政府申請修改有關批給，將興建樓宇的體積由 1 層改為 6 層，並修改建築面積，維持批給的工業用途，但將附加的 5 層用於商業化，以及延長利用土地的期限。

9. 根據於 1994 年 5 月 11 日《政府公報》公布的第 43/SATOP/94 號批示，承批人的請求以繳交罰款的方式獲得批准，土地利用的期限獲延長 24 個月至 1996 年 5 月 11 日。

10. 於 1994 年至 2004 年間，澳門一直處於經濟危機之中。

11. 於 2008 年進行公開討論的《澳門城市概念性規劃綱要》中指出承批土地所處區域將作商業及居住用途。

12. 根據調查卷宗內所載的依據，承批人透過 2008 年 6 月 9 日的申請，要求將批給由工業用途改為住宅用途，並附上一份初研方案，計劃興建一幢 MA 級別、共 58 層、建築面積為 113,784.70 平方米的樓宇，用於商業、停車場及住宅用途。

13. 根據承批人在 2008 年 6 月 9 日提交的第 X-XXXX 號申請書中所聲明內容，其在透過 2008 年 7 月 23 日第 XXXXX/XXX/2008 號公函獲通知在完成對承批土地都市規劃的分析前不能發出街道準線圖之後，分別提交了申請及新的街道準線圖。

14. 之後，於 2012 年 11 月 23 日，透過同日第 XXX/XXXX.XX/XXXXXXXX/2012 號公函，土地工務運輸局通知承批人在分析其 2011 年 7 月 27 日的申請後，該局認為未利用土地的原因歸責於承批人，同時告知承批人澳門特別行政區欲宣告合同失效，所繳付的溢價金共 14,671,150.00 澳門元以及該土地上的任何改善物均撥歸澳門特別行政區，其無權獲得任何賠償。

15. 根據上述公函，承批人還獲通知如不服，可根據《行政程序法典》第 93 條的規定於 10 日內在預先聽證中就行政當局的意向發表意見，上訴人於 2012 年 12 月 6 日提交了載於行政調查卷宗的答覆，有關內容在此視為轉錄。

16. 在完成其他程序後，卷宗被送至土地委員會，而該委員會引用了 2011 年 12 月 28 日第 XXX/XXXXXX/2011 號、2012 年 7 月 31 日第 XX/XXXXXX/2012 號、2012 年 8 月 8 日第 XX/XX/2012 號、2012 年 10 月 8 日第 XXX/XXXXXX/2012 號、2013 年 2 月 22 日第 XX/XXXXXX/2013 號、2013 年 4 月 10 日第 XX/XXXXXX/2013 號報告書及 2013 年 10 月 3 日第 XXX/XXXXXX/2013 號建議書中給出的意見，以及運輸工務司司長於 2012 年 11 月 9 日在第 XXX/XXXXXX/2012 號報告書中所作批示，及被上訴實體，即行政長官閣下於 2012 年 11 月 13 日在同一報告書中所作的批示，給出意見認為，應根據合同中規範修改土地批給的第 13 條第 1 款 a 項，以及新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項的規定，宣告案中的批給失效(於土地委員會第 XX/2013 號卷宗內作出的載於調查卷宗的第 XXX/2014 號土地委員會意見)。

17. 土地委員會同樣同意根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及有關利息(總額為 14,671,150.00 澳門元)應歸澳門特別行政區所有，以及根據合同第 13 條第 3 款及新

《土地法》第 168 條第 1 款的規定，在宣告批給失效後，已繳納的溢價金及土地上任何形式的改善物均撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得任何賠償。

18. 土地委員會還認為，由於合同中規定的 25 年的租賃期已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，而有關批給在該日仍屬臨時，因此不符合新《土地法》第 49 條第 1 款規定的要件。

19. 經查閱土地委員會第 XX/2013 號卷宗後，運輸工務司司長作出載於調查卷宗的 2015 年 3 月 17 日的意見書，同意上述卷宗內所闡述的內容，得出結論要求被上訴實體宣告本案的土地批給失效。

20. 最後，根據被上訴實體行政長官於 2015 年 3 月 30 日在上述運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書上所作批示，同意第 XX/2013 號卷宗的建議，根據新《土地法》第 215 條及其準用的第 166 條第 1 款第(一)項規定，基於 25 年的租賃期已於 2013 年 10 月 26 日屆滿且有關批給仍屬臨時的事實，宣告本案的土地批給失效，

且由於不符合新《土地法》第 49 條第 1 款所指的要件，有關批給不得續期。

21. 上述批示還決定，隨著批給被宣告失效，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，承批人無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

ii) 批給合同的第二條、第五條、第七條和第十三條的內容如下：

#### *第二條－租賃期間*

1. 租賃的有效期為 25 年，由簽署本合同公證書之日起計。
2. 上款所訂定的租賃期間可按照適用的法例和雙方約定的條件接連續期至 2049 年 12 月 19 日。

#### *第五條－利用的期間*

1. 土地利用的總期間為 18 個月<sup>2</sup>，由批准本合同的批示在《政府公報》公布之日起計。

2. 在不影響上款規定的前提下，有關遞交工程計劃方面，乙方還應遵守以下期間：

a) 由上款所指的批示公布之日起計 30(叁拾)日內，編制和遞交工程計劃草案(建築計劃)；

b) 由通知工程計劃草案獲核准之日起計 45(肆拾伍拾)日內，編制和遞交工程計劃(地基、結構、供水、排水、供電及其他專業設施計劃)；

c) 由通知工程計劃草案獲核准之日起計 45(肆拾伍)日內開始動工。

3. 為遵守上款所指之期間的效力，計劃必須完整及適當備齊所有資料，方視為確實完成遞交。

---

<sup>2</sup> 該期限後來被延長 24 個月，於 1996 年 5 月 10 日結束。

4. 為計算本條第 1 款所指之期間的效力，有權限部門應在 60(陸拾)日期間內完成對第 2 款所指的每項計劃的審核。

5. 若有關權限部門未能在上款規定期限內批覆，則乙方可在書面通知土地工務運輸局三十天後，開始計劃中之有關工程，但計劃須受《都市建築總章程》或其他適用規定的約束，並須受《都市建築總章程》所定的一切罰則的約束，但涉及無准照的規定不在此限。然而，對工程計劃草案未有決定並不免除乙方提交有關工程計劃的責任。

#### *第七條－不遵守期間*

1. 如乙方不遵守第五條所訂的遞交任何工程計劃、開工及完工的期間，除非有經適當解釋且獲甲方接受的特殊理由，否則每逾期一日，科處最高 500.00(伍佰)澳門元的罰款，以陸拾日為限；逾期超過陸拾日但未達一百二十日之最長限期的，科處相當於上述金額雙倍的罰款。

2. 如出現不可抗力或其他既經證實的不受乙方控制的重要事實的情況，則免除乙方承擔上款所指的責任。

3. 完全產生自不可預見且不可抗拒事件的情況視為不可抗力。

4. 為本條第 2 款之效力，乙方有義務在最短時間內將上指事實的發生以書面告知甲方。

#### “第十三條款－失效

1. 本合同在下列情況下失效：

a) 第七條款規定的加重罰款期間屆滿；

b) 在未完成土地利用之前，未經同意變更批給用途；

c) 中斷利用土地超過 90 日，但存在經適當說明且獲得甲方接受的特殊理由的情況除外。

2. 批給的失效由總督以批示宣告，並在《政府公報》上公布。

3. 批給的失效導致土地和在土地上作出的一切改善物歸甲方所有，乙方無權獲得任何賠償。”

iii) 在第 16 項、第 17 項和第 18 項中所簡述的土地委員會的意見書全文如下：

#### “第 XXX/2014 號意見書

第 XX/2013 號案卷一基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，且為期 25 年的租賃期限已屆滿，由於該批給屬臨時性質，並不符合續期基本要件，因此建議宣告一幅面積 7,000 平方米，位於氹仔島，北安填海區“D”地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予“甲”的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示修改，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，承批公司無權獲得賠償或補償。

#### I.

1. 透過公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 7,000 平方米，在物業登記局未有標示，位於氹仔島，北安填海區“D”地段的土地批予乙及丙，以興建一幢工業樓宇。

2. 根據上述批給合同第二條款的規定，租賃期限為 25 年，由簽署合同公證書日起計，即租賃期於 2013 年 10 月 26 日屆滿。(雖然沒有簽訂合同公證書，然而，根據經七月二十九日第 8/91/M 號法律第一條修改後的七月五日第 6/80/M 號法律第 127 條的規定，簽訂公證書這一形式已非為必要，而是轉為由公佈於《公報》的批示作為憑證。根據上述第 8/91/M 號法律第 4 條第 1 款的規定，由本法律修訂的第 127 條的規定，經適當配合後，即時適用於已公佈核准批示的現存批給案卷及修改批給案卷。本案卷即屬這一情況)。

3. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢一層高連全閣樓，生產瓷磚及陶瓷鋪飾面的工業樓宇，由承批人直接經營。

4. 上述批給合同第五條款的規定，土地的利用總期限為 18 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1990 年 4 月 26 日屆滿。

5. 在不妨礙遵守土地利用的總期限，承批人應按照訂定的期限遞交計劃及開始施工。由批示公佈日起計 30 日內，承批人須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；工程計劃草案獲核准通知日起計 45 日內，制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等計劃)；而工程計劃獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

6. 根據載於案卷第 133 頁的財務跟進資料，承批人已全數清繳合同溢價金 1,551,000.00 澳門元。

7. 按照於 1988 年 5 月 7 日簽署的承諾書，承批人承諾組成一家以生產和經銷瓷磚及陶瓷鋪飾面的股份公司以代替承批人，並已於 1989 年 3 月 2 日向建設計劃協調司遞交了由商業及車輛登記局發出的證明書，組成的公司名為“甲”。

8. 根據工務暨房屋政務司於 1989 年 4 月 27 日撰寫在建設計劃協調司第 XX/89 號報告書上的批示，批准由上述公司代替承批人。

9. 及後，承批公司於 1989 年 11 月 29 日向澳門總督遞交申請書，請求批准增加樓宇的層數及增加的部份可被出售，並於 1991 年 2 月 2 日遞交初研方案，擬將興建的工業樓宇由原來的一層高改為六層高，當中地面層維持用作生產瓷磚和陶瓷鋪飾面，由承批公司直接經營，該方案於 1991 年 5 月 25 日被認為可獲核准。

10. 根據運輸暨工務政務司於 1993 年 5 月 31 日撰寫在第 XX/XXXXXX/93 號報告書上的批示，批准如下修改土地批給合同的條件：因延誤土地利用而向承批公司科處合同規定的最高罰款 90,000.00 澳門元，因樓宇建築面積的增加而訂定附加溢價金 12,711,426.00 澳門元，並延長土地的利用期限多 24 個月。

11. 在承批公司於 1994 年 4 月 14 日繳納有關罰款後，透過公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第 43/SATOP/94 號批示，修改有關的批給合同。

12. 透過是次修改，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高六層的工業樓宇，當中部份地面層用作生產瓷磚和陶瓷鋪飾面，由承批公司直接經營，部份則作停車場用途，而一樓層至五樓層則作出售用途。

13. 根據載於案卷第 134 頁的財務跟進資料，承批公司已全數清繳附加溢價金 12,711,426.00 澳門元。

14. 土地的利用期限獲延長多 24 個月，由規範修改的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1996 年 5 月 10 日屆滿。

15. 然而，直到土地的利用期限屆滿，承批公司並沒有遞交任何計劃或申請延長土地的利用期限。

16. 直至 2003 年 8 月 7 日，承批公司才向土地工務運輸局遞交申請書，以上世紀 90 年代中期本澳房地產市場的不景氣，嚴重影響該公司在土地利用期限內發展有關項目為由，請求批准延長利用期限多 24 個月。

17. 土地工務運輸局曾於 2003 年 9 月 17 日與承批公司的代表律師舉行會議，通知其須儘快遞交建築計劃，而延長利用期限的申請的審議則取決於建築計劃的遞交及核准。

18. 然而，承批公司往後並沒有再遞交任何建築計劃及申請延長土地的利用期限。

19. 直至 2008 年 6 月 9 日，承批公司向土地工務運輸局遞交一份新的初研方案，請求更改土地的利用，以興建五幢屬分層所有權制度，樓高 58 層，作住宅、商業、停車場用途的樓宇(並附設平台花園)。

20. 土地工務運輸局城市規劃廳於 2008 年 8 月 1 日透過第 XXX/XXX/2008 號內部通訊將第 XXX/XXX/2008 號報告書送交土地管理廳，根據該報告書，該廳於 2006 年 4 月 28 日發出該地段的街道準線圖，其上列明地段為作工業用途，樓宇高度為 20.5 米，以及不許建造垂直佔用空間。因此，申請人現遞交的初研方案並不符合第 43/SATOP/94 號批示及街道準線圖的規定。此外，由於北安工業區之規劃條件是經運輸暨工務政務司於 1990 年 3 月 1 日在第 XX/XXXXXX/90 號報告書上作出同意核准的批示而正式生效，並一直沿用至今，因此在有關修改方案尚未完成且未獲上級核准之前，原有的規劃方案仍具效力，並應繼續遵守有關規範。基於此，該廳建議對所提交的方案發出不可行意見。該局局長於 2008 年 7 月 29 日作出同意的批示。

21. 另一方面，土地發展諮詢小組於 2008 年 9 月 10 日就有關申請舉行會議，經研究和分析，由於整個北安填海區的土地只可作工業用途，現行不應以單一個案的請求作為改變行政當局訂定該區的整體規劃，因此，該小組認為更改北安填海區的土地用途，行政當局應該先行制定該區的整體城規計劃，倘若符合有關的規定，應可予核准。此外，該小組關注到承批公司自 1988 年獲批給該幅租賃土地後，一直至今仍未對該土地進行利用，違反有關批給合同的規定，因此，批給實體應就承批公司未有履行批給合同的規定，向其提出一個解決的可行方案。

22. 土地工務運輸局城市建設廳於 2008 年 11 月 27 日透過第 XXXX/XXXXXX/2008 號內部通訊通知土地管理廳，由於該局於 2008 年 7 月 29 日發出的街道準線圖仍規定有關的地段只可作工業用途，因此該廳無須就該方案發出建築範疇方面的技術意見。

## II

23. 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。

24. 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。

25. 按照上款所述報告書中訂定的閒置土地分級標準，土地管理廳認為本批給屬 1 個「最嚴重」(土地批給期限尚餘不足 2 年)+1 個「次嚴重」(長時間不按照土地工務運輸局技術要求，遞交土地利用修改計劃)的情況。故此，土地工務運輸局於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批公司遞交解釋不履行土地利用的原因及提交一切適用說明的資料。

26. 承批公司於 2011 年 7 月 19 日向土地工務運輸局遞交一份初研方案，擬利用土地興建一幢屬分層所有權制度，樓高六層，作工業及停車場用途的樓宇。

27. 及後，承批公司於 2011 年 7 月 27 日透過代表律師遞交信函，對不履行土地利用作出解釋，並呈交建築及工程計劃，信函的內容扼要轉述如下：

27.1 在土地發展時期，遇上澳門經濟進入長達十年之久的蕭條期，加上當時治安環境極差及澳門工業式微，商人利用中國對外商優惠政策在國內設廠，令澳門很多工廠結業及導致很多空置工業廠房。2005 年全球紡織品配額制度取消，令本地製衣業更難生存，工業大慶需求前景暗淡。2006 年帶有優惠措施的珠澳跨境工業區落成，其使用率之低，進一步證明工業大廈的實際需求極低；

27.2 根據運輸工務司司長的批示，北安填海區的某些地段已由工業用途改為其他用途，正如該區的“J”地段，已改為用作擺放先人骨灰的祭祀用途(第 55/2007 號運輸工務司司長批示)，且修改的理由是“工業活動已造成了巨大的經濟損失”。從這些跡象看到，該區的土地用途已發生了實質的變化；

27.3 政府亦同樣有義務給予承批公司或公眾一個明確的指引，不能要求承批公司無了期地等待，承批公司於 2008 年向行政當局申請發出街道準線圖時獲回覆為工業用途，但 2011 年再作申請時，卻

又以工業用途不符合該區重整規劃為由而拒絕發出，如此做法，確實使承批公司陷入進退兩難的困局，亦直接延誤了土地的發展；

27.4 行政當局沒有完全履行土地批給合同訂定的責任及義務，不但發出的土地發展訊息擾亂承批公司履行批給合同的決議和程序，同時亦多番對承批公司的請求作出拒絕而不作詳細解釋和指引，使其無所適從、浪費金錢和時間，錯失發展土地的機會；

27.5 由於行政當局不作正面回覆或因該區土地規劃未能定位而導致租賃批給期限的失效，則不可歸責於承批公司，不應由承批公司承擔有關的法律後果；

27.6 基於此，承批公司請求行政當局儘快回覆土地的發展情況及批核最近提交的初研方案(工業用途)，此外，如行政當局已對該區的發展作出新的規劃，請儘快通知承批公司和作出必要的指示，使土地能及時發展。

28. 根據附同的由商業及動產登記局發出的商業登記證明，該公司登記於該局 XX 第 XXX 頁第 XXXX(X)號，且因公司變更組織及公司章程之全部修改，商業名稱現為“甲”。

29. 此外，按照提交的由物業登記局發出的物業登記證明，土地標示於該局 B111A 冊第 118 頁第 22139 號及其批給所衍生的權利以承批公司的名義登錄於 FK3 冊第 788 號。根據截至 2011 年 12 月 16 日於法務局登記的網上服務平台下載的物業登記資料，該土地並沒有任何意定抵押登記。

30. 為對該土地批給案卷作全面分析，土地工務運輸局土地管理廳分別於 2011 年 7 月 21 日及 29 日透過內部通訊，請求城市建設廳及城市規劃廳分別對相關的案卷准照審批及城市規劃提供詳細的分析，並將有關情況通知該廳，以及對呈交的新初研方案發表意見。

31. 城市規劃廳透過 2011 年 8 月 25 日第 XXXX/XXX/2011 號內部通訊作出回覆的主要內容如下：

31.1 根據檔案資料，該廳於 1990 年 3 月 24 日發出該地段的第一份街道準線圖；

31.2 直至 2006 年 4 月 28 日，該廳再就地段發出第 90A057 號街道準線圖；

31.3 對申請公司於 2008 年 6 月 9 日遞交的初研方案，該廳於 2008 年 7 月 28 日透過第 XXX/XXX/2008 號報告書，建議對該方案發出不可行意見；

31.4 及後，應申請公司於 2008 年 6 月 24 日遞交的申請，該廳於 2008 年 7 月 27 日更新了街道準線圖(與 2006 年發出的街道準線圖相同)；

31.5 申請公司於 2011 年 5 月 6 日透過信函，要求該局就北安填海區有否新規劃以及該地段是否屬閒置土地的問題作出書面回覆，根據該廳廳長於 2011 年 5 月 16 日的意見，在要求土地管理廳提供關於閒置土地的資料後，對申請公司作出回覆；

31.6 申請公司於 2011 年 5 月 17 日再次請求發出街道準線圖，該廳以北安工業區暫未完成規劃，故未能發出街道準線圖為由回覆申請公司及通知地圖繪製暨地籍局；

31.7 就申請公司於 2011 年 7 月 19 日呈交的新初研方案，由於北安填海區已進行新的都市化規劃，運輸工務司司長於 2011 年 7 月 5 日作出批示，同意先安排向行政會介紹，再向外推介。因此，為免影響規劃的進程及將來的實施，該廳於 2010 年起對陸續收到的該區範圍內地段的建築及工程計劃或街道準線圖的申請，均回覆：“.....

在北安工業區重整規劃方案未完成及公佈前，暫不作出審批及不發出街道準線圖”。因此，該廳認為對該新方案應同等處理；

31.8 根據有關檔案紀錄，在計劃審批的程序上未見有延誤的情況。

32. 城市建設廳於 2011 年 12 月 1 日透過第 XXXX/XXXXXX/2011 號內部通訊，向土地管理廳提供案卷有關審批建築計劃的資料，有關內容如下：

32.1 承批公司於 1994 年 5 月 11 日遞交的建築計劃並未獲核准，而是必須根據該局於 1994 年 9 月 2 日發出公函內提出的要求作出修改，然而，承批公司自 1995 年起，再沒有就該地段的建築計劃作出任何跟進或遞交隨後的資料及計劃；

32.2 根據第 79/85/M 號法令第 40 條的規定，倘在 180 天期限內並無遞交隨後階段的計劃，則有關核准計劃的批示即予失效；

32.3 直至 2008 年 6 月 12 日，土地管理廳轉交一份興建 MA 級住宅樓宇的初研計劃，但與街道準線圖所限定的祇可興建 M 級工業樓宇不符，因此並沒有對計劃作進一步分析；之後，該案卷並不存其他的計劃；

32.4 最後，經審閱及分析現時由土地管理廳轉交的建築計劃後，兩個轉交的計劃基本上相同，為同一個計劃，由於計劃的工業用途與街道準線圖所規定的用途符合，計劃基本上同時滿足街道準線圖的其他條件，且停車位亦基本滿足有關法例的要求，因此該廳對該計劃發出附條件的可行意見。

33. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 12 月 28 日撰寫第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書，對案卷的情況作出整理及匯報，根據以下分析，土地未被利用的責任應完全歸責於承批公司：

33.1 首先，自規範修改土地批給合同的第 43/SATOP/94 號批示於 1994 年 5 月公佈後，本澳經濟雖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，除了沙士疫情影響期間，博彩行業開放及自由行的政策使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；

33.2 相反，承批公司於 2008 年 6 月提出更改土地利用申請前，從來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限或就其延誤土地利用的情況作出解釋。假若承批公司切實按照第 43/SATOP/94 號批示的規定進行土地利用，工程早應於 1996 年 5 月 11 日利用期限屆滿前已完成，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；

33.3 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亞洲金融風暴的出現作為不利用土地的藉口；

33.4 至於承批公司於 2008 年 6 月提出的更改土地利用申請，雖然行政當局並沒有適時作出回覆，但承批公司也絕不能因此而推卸按合同規定利用土地的責任，因為有關的申請於土地利用期限屆滿接近十三年後始提出，不可能是承批公司不按合同規定進行土地利用的原因；

33.5 事實上，批給獲免公開競投是由於有關項目有利於澳門的發展，並屬於政府鼓勵的產業項目的原意，因此不履行土地利用的責任應歸責於承批公司。

34. 按照閒置土地的「嚴重性分級標準」，本案卷屬 1 個「最嚴重」+1 個「次嚴重」的情況。無論屬「最嚴重」或「嚴重」的情況，如沒有合理解釋，應立即進行回收土地的程序，如僅屬「次嚴重」情

況，則給予一合理期限(按具體個案的工程需時)，再逾期始啟動土地回收程序。經分析後，基於不利用土地的責任應歸責於承批公司，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，因此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 166 條第 2 款及第 167 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，因此土地管理廳建議將本案卷送交法律廳發表意見，並對是否具備充分條件展開土地收回的程序作深入的研究。土地工務運輸局局長表示同意。

35. 為此，法律廳於 2012 年 7 月 31 日透過第 XX/XXXXXX/2012 號報告書發出如下法律意見：

35.1 按 2012 年 1 月 9 日第 X/XXXX.XX/2012 號內部通訊，並根據法律廳廳長的 2012 年 1 月 13 日批示，對 2011 年 12 月 28 日第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書作出分析，以便釐清是否具備條件根據載於標題所述案卷內的資料、合同和法律，宣告失效；

35.2 尤其要留意的是，已付清批給溢價金和仍未定出北安區的都市規劃這等事實；

35.3 本報告書旨在對已批出土地進行分析和研究，以便按運輸工務司司長的 2010 年 3 月 8 日第 7/SOPT/2010 號批示的指示，加強對已批出土地利用的監察並優化土地資源的管理；

35.4 土地管理廳透過 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書制訂了閒置土地嚴重性的分級標準，以作為處理閒置土地的一般指引，該等標準已獲行政長官於 2010 年 5 月 31 日所作的批示核准；

## I—事實方面

35.5 經翻閱土地管理廳第 XXXX.XX 號案卷和參看第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書，認為以下事實對分析可能作出的宣告批給失效很重要：

35.6 透過公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示，批准以租賃制度將一幅位於氹仔島北安填海區，稱為“D”地段，面積 7,000 平方米的土地批給乙，其是一間將會在澳門成立的有限責任公司的代表及該公司還有股東丙；

35.7 根據合同第三條款和第五條款第一款，土地將用作興建一幢連全閣，生產瓷磚及陶瓷鋪飾面，由承批公司直接經營的一層高工業樓宇。土地的利用期為 18 個月，由核准本合同的批示公佈當日起計；

35.8 批給是以豁免公開競投方式作出，因為將該項目視為一個對工業多元化有利的投資計劃，它可以取代入口和增加出口，並創造新職位，明顯對當時的澳門發展非常有利；

35.9 批給的有效期是 25 年，由簽訂公證書當日起計，但最終無簽訂公證書。根據由一九九一年七月二十九日第 8/91/M 號法律修訂的一九八零年七月五日第 6/80/M 號法律(《土地法》)第 4 條的規定，該合同由第 88/SAOPH/88 號批示規範；

35.10 申請人必須透過於 1988 年 5 月 7 日簽署的承諾書，在簽訂批給公證書前成立一間總址設於澳門，公司資本最少有 5,000,000.00 澳門元的有限公司，並在有關合同中由此公司取代；

35.11 因此已透過載於澳門第二立契官公署 XXX-X 冊第 25 頁背頁至第 28 頁背頁的 1988 年 6 月 16 日公證書，成立一間稱為“甲”的有限責任股份有限公司，其行政管理委員會主席是丁，而行政管

理機關的成員是乙和戊。該公司已於 1988 年 7 月 14 日登記在商業及車輛登記局 X-X 冊第 XXX 頁第 XXXX 號；

35.12 透過於 1989 年 3 月 2 日提交的信函，丁以上述公司的行政管理委員會主席身份呈上成立公司的公證書公證副本和有關登記的證明，以附於案卷；

35.13 在該信函之後，根據工務暨房屋政務司於建設計劃協調司的 1989 年 3 月 29 日第 XX/89 號報告書上所作的批示，已批准在乙和丙的程序中，由“甲”公司取代承諾書規定的有限公司；

35.14 上述報告書建議上級接納該有限公司，因為稱為“有限責任”在這類型公司中是很普遍的；

35.15 利用期過了三分之二後，承批公司透過於 1989 年 11 月 29 日向澳門總督遞交的申請書，請求批准增加該工業樓宇的層數及批准可以將增加了的樓層出售，目的是發揮土地的效益(請參看附件 5 的第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書)；

35.16 就該申請，建設計劃協調司於 1990 年 1 月 8 日請求工務運輸司指出適用於“D”地段的都市規劃條件；

35.17 工務運輸司發出新的街道準線圖，建設計劃協調司於 1990 年 3 月 29 日收到該準線圖，並將其寄予承批公司；

35.18 承批公司於 1991 年 2 月 2 日向護理總督申請修改批給以更改樓宇的體積，由一層工業樓層改為六層，及把將興建樓宇的一部分作土地之前批出的特定工業用途，並附上有關的建築計劃(請參看附件 6 的第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書)；

35.19 土地工務運輸司的城市建築廳審議了上述計劃，在其意見書內強調，該計劃是一份與之前提交，已獲同意的計劃(收件編號

X-XXXX)完全不同的計劃，故應徵詢澳門電力公司、消防隊和經濟司的意見；

35.20 城市建築廳建議應將該計劃視為一份“初研方案”來跟進，因為雖然所提交的圖紙是 1/100 比例，但尚未具備上述的意見，及建議將該計劃視為可予核准，但須遵守新發出的街道準線圖，因為現有的街道準線圖已過期；

35.21 根據上述意見，將興建的樓宇屬於“M”級(高度達 20.5 米)和符合“街影法”；

35.22 在此情況下，根據土地工務運輸司司長的 1991 年 5 月 25 日批示，該初研方案被視為可予核准；

35.23 在收到經濟司的贊同意見和承批公司提交的商業登記證明後，土地廳透過 1993 年 5 月 14 日第 XX/XXXXXX/1993 號報告書，建議將批給合同條件修改如下：

— 處以最高罰款 90,000.00 澳門元；

— 支付附加溢價金 12,711,426.00 澳門元，理據是將興建樓宇的一至五層是作出售用途；

— 於規範修改的批示在《澳門政府公報》公佈後 30 日內一次過繳交附加溢價金；

— 將利用期限延長 24 個月，由規範修改的批示在《澳門政府公報》公佈當日起計；

35.24 運輸暨工務政務司於 1993 年 5 月 31 日作出批示，同意該建議，並規定承批公司須於 30 日內接受該等條件，因為該地段不能“再繼續”處於這種情況；

35.25 1993年5月14日第XX/XXXXXX/1993號報告書明確指出，由於街道劃分、供水和排水網、公共照明網等基礎設施的建造出現延誤，故北安區該等地段的利用不能“立即”開始。基於合同無規定有關設施是由承批公司負責興建，故應由政府承擔；

35.26 然而建議向承批公司處以最高罰款，因為可以推斷出不是因為不能預見及不可抵抗事件造成不可抗力的情況，導致上述的不能立即履行利用。因為只有由於不可抗力的情況導致延遲進行利用，才可豁免繳付罰款，但當時的延遲履行只能歸責於承批公司；

35.27 公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第43/SATOP/94號批示核准因更改土地的利用對批給合同作出修改。該批示的前言再次確認是由於上述基礎設施在建造方面出現延誤，故土地的利用不能“立即”開始；

35.28 受第88/SAOPH/88號批示規範的合同第五條款第一款訂定的18個月土地總利用期限已於1990年4月26日屆滿；

35.29 根據上述第43/SATOP/94號批示所作出的修改，定出新的利用期限，總數為24個月，由該批示在《澳門政府公報》公佈當日起計(請參看該修改批給合同第二條)；

35.30 承批公司於1994年5月11日遞交的建築計劃(登記編號X-XXXX)不獲土地工務運輸司核准，該司已透過1994年9月2日第XXXX/XXXXXX/2003號公函通知承批公司必須遵守其上所述的要件；

35.31 拒絕該建築計劃，除了承批公司須受合同規定的處分外，根據一九八零年七月五日第6/80/M號法律第105條的規定，並不會中斷規定利用期限的計算，因此承批公司須科處由第43/SATOP/94

號批示規範的修改合同第一條修改的批給合同第七條款第一款規定的罰款；

35.32 承批公司自 1995 年起放棄跟進未獲批准的建築計劃(請參看第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書第 29.2.3 點最後部分)；

35.33 透過 1995 年 11 月 13 日第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/95 號公函，土地工務運輸司曾命令承批公司，不管有否因未開始利用土地而要受法律和合同規定的處分，其須在該月(11 月)25 日前在土地進行清潔和架設圖板，並通知承批公司若不履行上述命令，該司將會執行該工程，而有關費用則由承批公司承擔；

35.34 此公函因地址資料不足被退回；

35.35 土地工務運輸司的 1995 年 12 月 5 日第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/95 號公函亦因地址不詳被退回。該公函要求承批公司盡快解釋為何仍未開始利用，並通知承批公司由於延遲利用，除了合同和現行法例規定的處罰外，該公司還須科處由第 43/SATOP/94 號批示規範的合同第一條所修改的批給合同第七條款規定的罰款；

35.36 1996 年 1 月 4 日，土地工務運輸司將內容與第 34 點所述公函相同的第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/95 號公函寄往另一地址，但該公函同樣被退回；

35.37 1996 年 3 月 15 日將第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/96 號公函寄往新地址，承批公司收到了該公函。該公司於 1996 年 4 月 10 日呈上函件(X-XXXX)，表示延遲開展利用計劃是因為房地產活動正面對重大困難，但該計劃將會獲注入新動力，以免受到法律規定的處分，並履行批給文件的規定；

承批公司還表示將會儘快向土地工務運輸司呈交已作出應有修改的建築計劃；

35.38 鑑於利用期已於 1996 年 5 月 1 日屆滿，土地工務運輸司透過 1996 年 6 月 3 日第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/96 號公函要求承批公司申請延長上述期限，並指出完成工程所需的時間；

35.39 該公函被退回。根據其內的蓋印是無人在家，亦即在該地址無人；

35.40 在收到一位律師以傳真方式提供的，關於承批公司地址的新資料後，土地工務運輸司鑑於利用期早已屆滿，但該公司在接獲 1994 年 9 月 2 日第 XXXX/XXXXXX/94 號公函的通知後，並一直無提交任何計劃，故此透過 1997 年 7 月 22 日第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/97 號公函要求承批公司就該事宜發表意見；

35.41 在土地管理廳的第 XXXX 號案卷內找不到就該公函所作的回覆；

35.42 承批公司僅在 2003 年 8 月 7 日，即利用期屆滿約 7 年之後，才向本局提交一份申請書(收件編號 X-XXXX)，請求將利用期限延長 24 個月，理由是在應該完成有關利用的時候澳門的房地產業陷入困境，就如其申請書第 11、12 和 13 點所述；

35.43 在該申請之後，於 2003 年 9 月 17 日與承批公司的律師舉行了一次會議，在會議上通知該律師，承批公司必須立即提交建築計劃及本局只在收到該計劃後才審議延長利用期限的申請(請參看存於第 XXXX 號案卷第 5 冊的土地管理廳技術員手寫的會議錄)；

35.44 根據 2011 年 12 月 28 日第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書的第 12 點，承批公司既沒有遞交任何建築計劃，亦沒有再申請定出新的利用期限；

35.45 過了大約 3 年，本局於 2006 年 4 月 28 日發出了一份新的街道準線圖，它與 1990 年 3 月 24 日發出的無異(請參看存於第 XXXX 號案卷第 5 冊，寄予土地管理廳的 2006 年 4 月 27 日第 XXXXX/XXX/2006 號內部通訊)；

35.46 承批公司於 2008 年 6 月 9 日透過登記編號 X-XXXX 的申請書，將一份關於興建一幢 MA 級，建築面積 113,784.70 平方米，作商業、停車場和住宅用途樓宇的新初研方案交予本局；

35.47 承批公司指稱，超過 15 年的北安填海工業區計劃已跟不上澳門，尤其是氹仔北區的社會經濟發展；

35.48 再者，根據運輸工務司司長於 2007 年 6 月 12 日在立法會的發言，該計劃的修改應該很快便完成，而按照土地工務運輸局局長在 2007 年 6 月 13 日記者會上的發言，氹仔北區的樓宇高度將可能增至 160 米；

35.49 基於此，並鑑於北安客運碼頭的興建和將來輕軌途經該區，以及在氹仔已落成和正在興建中的無數大型項目，承批公司提出了該建議，認為它對氹仔島北區的現代化和重整有利，且表示還考慮到澳門通常欠缺土地興建樓宇；

35.50 為組成案卷，已要求交通事務局、本局的城市規劃廳和城市建設廳及土地發展諮詢小組發表意見；

35.51 城市規劃廳就該事宜透過 2008 年 7 月 28 日第 XXX/XXX/2008 號報告書發表意見，並透過 2008 年 8 月 1 日第 XXX/XXX/2008 號內部通訊將其副本寄予土地管理廳；

根據上述意見，由於運輸暨工務政務司於第 XX/XXXXXX/90 號報告書所作批示核准的北安工業區城市規劃條件仍然生效，而上述都市規劃的修正案還未完成，因此仍須繼續遵守現行的標準，故所提交的初研方案被視為不可能獲准；

本局局長於 2008 年 7 月 29 日在上述報告書上作出批示，表示同意該意見；

35.52 在 2008 年 9 月 10 日的會議上，土地發展諮詢小組發表意見，表示為更改北安工業區土地的用途，行政當局首先應制定該區的整體城市規劃，並之後才分析該初研方案的可行性；

此外，由於該批給於 1988 年已作出，但土地仍未進行利用，故批給實體應向承批公司提供可行方案；

35.53 另外，城市建設廳認為無需就該初研方案發出技術意見，因為街道準線圖早已規定有關地段是作工業用途(請參看 2008 年 11 月 3 日第 XXXX/XXXXXX/2008 號報告書，其副本已透過 2008 年 11 月 27 日第 XXXX/XXXXXX/2008 號內部通訊寄予土地管理廳)；

35.54 根據 2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示，本局透過 2011 年 5 月 31 日第 XXX/XXXX.XX/XXXXXX/2011 號公函通知承批公司，若願意者，可自收到通知當日起計 30 天內，提供其認為對澄清不履行合同情況有用的資料，甚至認為可行的土地利用建議，尤其是關於提交顯示其財政能力的計劃和文件的時間表；

35.55 承批公司於 2011 年 7 月 19 日透過登記編號 XXXXX/11 的申請書，提交一份有關興建一幢六層高工業樓宇的初研方案；

35.56 土地管理廳於 2011 年 7 月 21 日透過第 XXX/XXXX.XX/2011 和 XXX/XXXX.XX/2011 號內部通訊，分別要求城市建設廳和城市規劃廳各自就有關土地詳細分析案卷；

35.57 為回應第 54 點所述的公函，承批公司於 7 月 27 日，即在規定的期限內就不履行批給合同作出解釋；

35.58 就該等解釋和請求，土地管理廳於 2011 年 7 月 29 日透過第 XXX/XXXX.XX/2011 和 XXX/XXXX.XX/2011 號內部通訊，分別要求城市規劃廳和城市建設廳就有關解釋和請求發表意見；

35.59 該等部門分別於 2011 年 8 月 25 日透過第 XXXX/XXXXXX/2011 號內部通訊和 2011 年 12 月 1 日第 XXXX/XXXXXX/2011 號內部通訊，作出回覆（第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書的附件 28 和 29）；

## II 一 法律方面

35.60 如所描述的事實導致承批公司讓第 43/SATOP/94 號批示規範的合同第三條所規定的利用期限屆滿，但僅經過差不多 7 年後才申請延期，即訂定 24 個月的新期限，且僅單單聲稱不動產市場的困難狀況及缺乏財務能力，而那時土地應已完成利用。另外，承批公司已於 1996 年 4 月 10 日的信函(在上述第 37 點所指)中提及該衰退的經濟狀況；

35.61 該等原因必須儘快以書面提出，以便承批公司可免除延遲按照合同第七條款第四款遞交計劃、開始施工及竣工的責任；

35.62 “儘快”是指當有關事實正在發生或發生後立即以書面提出之意；

35.63 我們探討由申請公司提出申請延期的理據，不得不認為這些理據不僅不能接受，且可顯示對該土地具投機意圖(參閱第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書的附件 10)；

35.64 承批公司要求以免除公開競投方式取得批給，考慮到該項目的社會經濟價值，可創造新的工作職位，取代進口並增加出口，基於這些原因，該批給是獲承認有利於當時的本地區；

35.65 至於作住宅和商業不動產用途的租賃，可把市場的規則擱置一邊，並確保《土地法》第 57 條第 1 款 a 項所規定的免除公開競投適用於其申請；

35.66 已繳付溢價金 1,551,000.00 澳門元，該金額的訂定已考慮《土地法》第 48 條第 3 款所述的因素，尤其是批給是作工業用途；

35.67 “於八十年代末期，澳門不動產業的高峰期”取得土地，並不進行利用，寧擬透過增加建築面積由一層增至六層及銷售附加的五層來獲得有關土地的效益(參閱第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書的附件 6 所載的 1991 年 2 月 2 日收件編號 X-XXXX 申請書和該報告書的附件 10 所載的收件編號 X-XXXX 申請書第 6 及 7 點)；

35.68 行政當局答允已被組成案卷的申請，並按擬更改的利用修改有關批給，此必須涉及嚴格根據《土地法》第 48 條的規定，訂定附加溢價金；

35.69 承批公司作為工業家，應在接納合同前，進行確保有關投資可行性所需的經濟研究及具財政能力履行合同。甚至當發現不動產業的情況對其不利時，透過可使用的法定方式，按照《土地法》第 108 條的規定放棄批給或放棄有關修改批給的申請；

35.70 如承批公司接受批給合同，是由於認為即使市場出現不利變化，該計劃仍是可行，且具條件落實之；

35.71 這樣，附加的五層可不進行銷售，所以，該等樓層維持空置，此乃可預料的風險，且須由承批公司承擔；

35.72 另一方面，由於市場呈現衰退跡象，承批公司在接受修改合同前應確保相關的融資來源；

35.73 須注意，如承批公司對土地進行了利用，有關工程已於1996年5月11日前完成，而利用不會受亞洲金融危機、嚴重呼吸道綜合症或經濟危機影響；

35.74 極其量會發生的是，附加樓層不進行銷售，此事實如先前所述，乃貿易方面的固有風險；

35.75 須記起，該批給合同的主要目的是由承批公司直接經營一所生產陶瓷鋪飾面工廠，因這特定目的而以免除公開競投方式賦予批給。批准興建五附加樓層供銷售，僅旨在獲得使用土地的效益；

35.76 儘管承批公司在2003年的申請中表示，擬興建批給合同中規定的六層高工業建築物，並利用現不動產業的“復甦指標”，但事實上，並沒遞交任何計劃，如在土地工務運輸局舉行的會議中已向其律師傳達，對該申請進行審議是取決於計劃的遞交；

35.77 最後，於2008年6月9日(第X-XXXX號申請書)遞交一份新的初研方案，當中包括更改批給用途，除停車場外，由工業改為經濟房屋，前提是有關該區都市化規劃的修改快將完成，以及此亦為一個活化該區的計劃，又或按承批公司的理解，此乃一個涵蓋在制訂中新規劃就北安填海區所主張的新用途的方案；

35.78 繼承批公司提出更改用途的申請後，土地工務運輸局所作出的行為符合《土地法》第121條所述的報告和意見書，但不意味擬更改用途將會獲批給實體批准；

35.79 承批公司在第XXXXX/11號申請書所提出的解釋中指出，政府有義務向其或市民發出明確指引，不可要求承批公司無限期地等候回覆；

35.80 但承批公司不具任何理由；

35.81 對暫緩一更改用途申請，《土地法》及合同亦無確定中斷或中止利用期限及履行其他合同義務。承批公司仍須履行合同規定的義務及受合同規定的罰則約束；

35.82 此外，根據《行政程序法典》第 62 條的規定，承批公司有義務不提出違法要求，不陳述與真相不符之事實，以及不申請採取純為拖延之措施；

35.83 如承批公司在 2008 年 6 月 9 日遞交的第 X-XXXX 號申請書所言，批出地段所在的整個區域作為工業用途，則對該申請不能有另一理解，就是該申請書純為拖延須履行合同義務的一種措施；

35.84 與承批公司所聲稱的相反，由本局公佈的資料並不具任何妨礙履行合同的結果；

35.85 事實上，申請公司在 2008 年 6 月 9 日提出的申請中發出的訊息及意見，僅限於反映有關北安工業區的都市化條件和其遵守的義務(參閱 7 月 28 日第 XXX/XXX/2008 號報告書)；

35.86 至於土地發展諮詢小組的意見，亦不對承批公司在履行合同方面造成負面影響，誠然，僅很清晰地指出鑒於位處北安填海區的土地僅作工業用途，該區的整體規劃不應由於一個別申請而更改；

35.87 土地發展諮詢小組的意見書還指出，行政當局首先應制訂該區的整體都市化規劃，隨後，如該申請符合相關規定，則將會被批准；

35.88 土地發展諮詢小組的意見書的第二部份是向行政當局提出的內部建議，與任何制訂規劃的期限並無關連，亦不對承批公司的申請有所限制；

35.89 最後，城市建設廳亦不認為須就遞交的計劃發出技術意見，因為根據街道準線圖，該土地作工業用途，正如申請公司知悉及所述者；

35.90 土地工務運輸局已履行其在合同中規定的義務，但承批公司並沒於合同規定期限內履行土地利用的義務；

35.91 行政當局並沒亦毋須使北安區的用途符合申請人的投機利益，於提出更改用途之日由工業用途改為住宅和商業用途；

35.92 按第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書第 26.4 點最後部分所指，承批公司聲稱“本局多次沒就否決申請作出詳細解釋及指示 (...)，此舉導致承批公司無所適從，損失時間和金錢，且還錯失發展土地的機會”；

35.93 經查閱案卷後，當中並沒載有申請公司請求“就否決承批公司提出的申請作出詳細解釋”或要求“作出指示”，而行政當局並沒回應的任何資料；

35.94 然而，須指出，於就 2008 年 6 月 9 日提出更改用途的申請作出有關組成案卷的行為後，土地工務運輸局應完成所展開的程序，並按《土地法》第 121 條的規定為之，還須根據《土地法》第 107 條的規定，將之呈上級決定，因為更改用途是須由行政長官作出自由裁量的審議；

35.95 另外，申請公司知悉其有義務履行合同義務，可及應按《行政程序法典》第 63 條和續後數條的規定，了解有關案卷的情況及已

作出的行為和措施，此外，履行土地利用義務所訂定的期限早已屆滿；

35.96 能證明其知悉上述者就是，其於獲發函通知，須就不履行批給合同的情況發表意見後，於 2011 年 7 月 19 日遞交收件編號 X-XXXX 具工業用途的新利用初研方案；

35.97 當申請公司於 2003 年及 2008 年提出申請時態度怠慢，顯示其擬維持擁有該土地，但卻不進行合同規定的利用及任何其他倘有的利用；

35.98 事實上，該公司於 2011 年 5 月 31 日獲發函通知，須就不履行合同發表意見，並於 2011 年 6 月 30 日接獲公函，而其於 2011 年 7 月 19 日遞交了一份收件編號 X-XXXX 的初研方案，以興建一幢六層高的工業建築物，數天後，於 7 月 27 日，作出了對上述不履行的解釋；

35.99 城市建設廳透過 12 月 1 日第 XXXX/XXXXXXX/2011 號內部通訊，通知土地管理廳，已對該公司於 2011 年 7 月 19 日遞交的初研方案發出贊同意見；

#### 承批公司全數支付溢價金

35.100 《土地法》第 58 條第 1 款規定可以在租賃批給合同內引入特別條款，尤其是溢價金，其訂定必須考慮某些因素，例如將要為填海和興建其他基建工程支付的費用及批給的經濟—社會利益；

35.101 支付溢價金，不論是指由第 88/SAOPH/88 號批示規範的批給合同第九條款所規定的溢價金，又或是指由第 43/SATOP/94 號批示規範的批給修改合同第二條所規定的附加溢價金，也是承批公司履行合同的義務之一；

35.102 支付溢價金是由於訂立合同而應履行的合同義務，但合同的主要義務是，透過執行建議且獲核准的經營計劃利用土地，以便可按有關批給用途使用土地。然而，該主要義務並沒被履行；

35.103 載於第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書附件 12 的財務跟進表顯示，在規定的分期支付日期方面，遲了 36 日才履行由第 88/SAOPH/88 號批示規範的原合同該條款的規定；

35.104 關於由第 43/SATOP/94 號批示批准的修改合同，在履行溢價金的分期支付方面，發現只延誤了一日；

35.105 已支付溢價金的事實並不阻礙宣告批給失效，因為其符合法定及合同所規定的條件；

北安區都市化規劃仍未確定

35.106 除非有更好的意見，北安區都市化規劃與宣告該批給失效並無關係；

35.107 澳門特別行政區政府負責國家土地的管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發；

35.108 本局是澳門特別行政區行政當局具城市規劃權限，包括向上級建議本地區的硬體整治和城市規劃政策的技術部門；

35.109 按上所述，行政當局並無義務根據承批公司的請求，確定都市化規劃，不論有關土地的使用(土地的用途)，又或有關決定“何時”確定都市化規劃方面；

35.110 然而，在本個案中，倘承批公司於合同規定期限內進行利用，將可根據新都市化規劃有關批出地段所在區域的規定，請求更改用途；

35.111 不可接受的是，承批公司自 1988 年起擁有該土地，但並沒進行合同規定的利用，且還可從更改都市化規劃的收益而受惠，因為此舉可被理解為該間獲得土地批給，以發展具當時的澳門地區工業多元化利益的特定工業單位的公司的純商業利用，在此情況下，免除公開競投作出批給，可能輕視了當日的其他申請，且該等申請被認為是次要；

35.112 因此，北安新都市化規劃並未確定的事實不是宣告批給失效的阻礙；

#### 宣告失效

35.113 根據土地管理廳透過 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書所訂定，並經行政長官於 2010 年 5 月 31 日核准的標準，承批公司的情況符合被視為「最嚴重」的條件之一，就是距租賃期限屆滿(25 年)不足 2 年，土地仍未進行利用；

35.114 批給有效期屆滿後，未轉換為確定性者，不能按《土地法》第 49 條和第 55 條的規定續期；

35.115 租賃期限尚餘不足 2 年便屆滿，而土地並未開始利用，顯示承批公司完全沒意遵守由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示規範的合同第三條引入修改的合同第五條款。承批人擬於如此短時間對其已置諸不理差不多 23 年的土地進行利用是說不通的；

35.116 符合屬「次嚴重」的條件者，乃承批公司於本局不核准其於 1994 年 11 月 11 日遞交收件編號第 X-XXXX 號的建築計劃後，並沒作出土地工務運輸局所要求的修改；

35.117 不遵守已被通知的指引，顯示承批公司沒意遵守有關批給的條件，誠然，僅於利用期限屆滿差不多 12 年後，方就案卷提出更改用途的申請(參閱第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書第 35.4 點)；

35.118 就有關個案，根據由第 88/SAOPH/88 號批示規範的合同第十三條款第一款 a)項，結合經第 43/SATOP/94 號批示引入修改的合同第三條的規定，符合因不履行利用期限而宣告失效的條件；

35.119 同樣地，根據《土地法》第 49 條、第 166 條第 1 款 a)項及第 2 款的規定，倘沒按合同的規定及期限利用土地，且加重罰款的期限屆滿是可歸責於承批公司者，則符合宣告都市土地的臨時性批給失效的條件；

35.120 不履行利用期限只是基於可歸責於承批公司的原因，誠然，其他原因與該案卷並無關係，而其所聲稱者，依我們的意見，並不值得重視；

35.121 因此，我們建議繼續進行宣告該幅位於氹仔島北安填海區，沒按合同的規定和期限，以興建一幢樓高六層，屬分層所有權制度，其中地面層用作一所由承批公司直接經營的生產陶瓷鋪飾面工廠的“D”地段的批給失效的程序；

35.122 根據《土地法》第 167 條的規定，失效由行政長官以批示宣告，並自公佈於《澳門特別行政區公報》後產生效果；

35.123 根據《土地法》第 168 條的規定，宣告失效的效果包括土地連同其上作出的任何方式改善物歸還澳門特別行政區所有；

35.124 根據《行政程序法典》第九十三及九十四條的規定，宣告失效的批示乃一內容帶有利性質的行政行為，須首先進行事先聽證；

結論：

就第 XXXX.XX 號案卷和第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書進行分析後，現向上級建議：

1. 批給實體就該幅面積 7,000 平方米，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XXX 頁第 XXXXX 號，透過經第 43/SATOP/94 號批示修改的第 88/SAOPH/88 號批示批予“甲”公司的“D”地段，以可完全歸責於承批公司的原因，沒按合同的規定和期限利用為依據，繼續進行宣告批給失效的程序；

2. 就作出宣告批給失效決定的草案進行對承批人的事先聽證。

36. 另一方面，由行政長官批示設立的法律工作小組則透過 2012 年 8 月 8 日第 XX/XXX/2012 號報告書對案卷作出分析，並同意法律廳上述報告書的意見，該小組建議上級批准根據土地批給合同及《土地法》相關條款的規定，跟進宣告土地批給失效的程序，並必須就決定意向對利害關係人進行預先聽證，並在聽證程序完成後，將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

37. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地工務運輸局土地管理廳於 2012 年 10 月 8 日撰寫第 XXX/XXXXXX/2012 號報告書，結論是基於不履行土地利用的責任應完全歸責於承批公司，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，故按照土地批給合同及《土地法》的規定，行政長官應宣告土地批給失效，並根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批公司已繳納的溢價金及利息(總金額 14,671,150.00 澳門元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第十三條第三款之規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償。故此，報告書上建議展開宣告土地批給失效的程序，並在進行聽證程序後，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

38. 在土地工務運輸局局長和運輸工務司司長在報告書上發出同意意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 13 日同意有關建議。

39. 土地工務運輸局於 2012 年 11 月 2 日透過第 XXX/XXXX.XX/XXXXXXX/2012 號公函，將有關的決定意向通知承批公司，根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，其於收到通知的 10 天內對該決定意向以書面發表意見。

40. 承批公司於 2012 年 12 月 6 日透過代表律師向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆，有關扼要內容如下：

40.1 承批公司指儘管由第 88/SAOPH/88 號批示核准的批給合同所訂定的 18 個月利用期限已根據第 43/SATOP/94 號批示作出的修改，延長多 24 個月至 1996 年 5 月 11 日屆滿，但由於北安填海基建工程尤其是街道、供排水網及公共照明等方面出現遲延，故不能立即開展土地利用；

40.2 承批公司指在第 43/SATOP/94 號批示公佈不久後遇到的經濟問題至少持續至 2004 年，如金融危機、中華人民共和國政府採取宏觀經濟調控政策、回歸前澳門社會治安差、沙士(嚴重呼吸道綜合症)肆虐、成本普遍上漲、出口配額的廢止及對中國大陸投資者給予鼓勵等，因此，根本不能獲批貸款發展不動產項目且澳門工業競爭力下降，不能落實承批公司的計劃，當中包括經營工業及轉讓作工業用途的單位，這些都是發生明顯非其所能控制的情況，阻礙土地利用至少至 2006 年；

40.3 行政當局在幾個個案中(例如第 89/2007 號運輸工務司司長批示的序言第 14 點所述者)，已確認澳門當時經濟萎縮的原因是中央政府採取宏觀經濟調控政策...以及 1997 年經歷亞洲經濟危機；

40.4 承批公司指其得知有位於北安填海區的土地作住宅用途，尤其是“A”地段，因此，於 2008 年 6 月 9 日透過收件編號為 X-XXXX 的申請書，遞交了一份初研方案，當中包括更改批地用途，以興建一幢作住宅、商業及停車場用途的 MA 級樓宇；

40.5 承批公司指行政當局已默認存在特殊原因，導致不遵守批給合同第七條款第一款所述期限，因為至 2011 年 5 月 31 日，行政當局從沒向該公司提過不接納之；

40.6 在不妨礙《土地法》第五十五條規定的適用下，臨時性批給不能續期，但 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書提及有四個將臨時性批給的土地重新批予原承批人，但須支付新的溢價金的個案。

41. 基於此，承批公司請求行政當局不宣告批給失效，並批予一個最後的利用期限以讓其完成土地的利用，或將土地以免除公開競投方式重新批予承批公司，其承諾會按有關批給的批示所訂定的用途對土地進行利用，並繳付倘有的新溢價金。

42. 為此，土地工務運輸局土地管理廳於 2013 年 2 月 2 日透過第 XX/XXXXXXX/2013 號報告書對承批公司的事實陳述作出分析如下：

42.1 在 5 月 11 日第 43/SATOP/94 號批示的序言第 2 點指出了未能立即開展土地利用的原因，但根據該批示的序言第 6 點，基於遲延利用土地，承批公司已被科處最高罰款 90,000.00 澳門元，且該批示的序言第 7 點指有關罰款已於 1994 年 4 月 14 日在澳門公鈔局收納處繳納，證明承批公司承認至該日的遲延完全歸責於該公司；

42.2 根據批給合同第七條款第二款的規定，遇有不可抗力或發生被證實為非承批公司所能控制的特殊情況，則免除該公司承擔不

遵守利用期限的責任，同一條款第三款規定，僅因不可預見及不可抵抗事件而引發的情況，方視為不可抗力，然而，在第 43/SATOP/94 號批示公佈後，承批公司亦有無數機會利用批地，尤其 90 年代末亞洲和澳門的經濟復甦期及博彩業自 2004 年開放等時機。另一方面，承批公司亦須清楚其投資風險及做好應對準備；

42.3 到目前為止，並沒任何已核准的北安填海區的新都市規劃允許將工業用途更改為住宅用途，亦沒經核准及已公佈的有關北安填海區“A”地段的任何修改批給合同；

42.4 已透過 3 月 26 日第 XXX/XXXX.XX/XXXXXX/2012 號公函回覆了承批公司指，基於本批給案卷屬閒置土地案卷類別，因此，土地工務運輸局至今仍不能就其透過 2008 年 6 月 9 日第 X-XXXX 號申請書遞交的初研方案作出回應，而僅在完成閒置土地案卷的程序時方能作出相關回應；

42.5 承批公司於 2011 年 7 月 19 日透過收件編號為 X-XXXX 的申請書，遞交了一份初研方案，當中包括興建一幢作工業用途，樓高六層的樓宇，並請求發出新的街道準線圖，然而，該初研方案中各用途的建築面積並不符合第 43/SATOP/94 號批示的規定，但由於宣告本批給失效的程序現正處於預先聽證階段，故未能跟進該初研方案；

42.6 就承批公司指行政當局已默認存在特殊原因，導致不遵守批給合同第七條款第一款所述期限的問題，現分析如下：

42.6.1 土地工務運輸可於 1996 年 3 月 15 日透過公函向承批公司作出通知，鑑於至該日仍未開展土地利用，該公司須向土地工務運輸司遞交其認為有用的解釋。承批公司透過上述公函亦獲通知因上述遲延而被科處批給合同規定的罰款制裁；

42.6.2 承批公司於 1996 年 4 月 10 日透過收件編號為 X-XXXX 的申請書解釋指，基於在不動產業務範疇遇到相當大的困難導致該領域的計劃有所遲延，但反而令其可以重整步伐，避免有關法定制裁，最後使其得以履行批給合同的規定；

42.6.3 已透過 7 月 22 日第 XXX/XXXX.X/XXXXXX/97 號公函通知承批公司指，按照第 43/SATOP/94 號批示第三條的規定，須進行土地利用至 1996 年 5 月 11 日，但由於沒在接獲透過 1994 年 9 月 2 日第 XXXX/XXXXXX/94 號公函作出通知之日後遞交任何計劃，該公司被科處有關合同第七條款及第十三條款和現行法律規定的處罰，基於此，該公司須就有關事宜作出解釋；

42.6.4 然而，沒收到承批公司就上述公函作出的回覆，該公司於 2003 年 8 月 7 日方透過收件編號為 X-XXXX 的申請書遞交不遵守有關批給期限的解釋，以及藉著不動產行業有復甦的跡象，請求延長土地利用期限多 24 個月；

42.6.5 承批公司的律師和土地工務運輸局於 2003 年 9 月 17 日舉行會議的會議紀錄指，已通知了該律師須立即遞交一份建築計劃，因為沒該計劃不能跟進延長土地利用期限的申請，但在會議後，申請公司並沒遞交計劃；

42.6.6 該公司於 2008 年 6 月 9 日方透過收件編號為 X-XXXX 的申請書，遞交一份初研方案，以更改批給用途，當中包括興建一幢作住宅、商業及停車場用途的 MA 級樓宇；

42.6.7 總而言之，行政當局已就承批公司具履行批給合同的義務，尤其在 1997 年 7 月 2 日至 2003 年 8 月 7 日及在 2003 年 9 月 17 日至 2008 年 6 月 9 日期間，作出提醒；

42.7 按照《土地法》第 49 條(臨時批出及確定批出)的規定，以租賃方式的批出，首先為臨時性；如在所訂期限內履行預先定出的最低限度利用條款，則該批出方可轉換為確定性，且第五十五條規定，僅允許將確定性有價批給的租賃期續期，我們正面對的個案屬臨時性租賃批給，其批給期限即將屆滿(2013 年 10 月 26 日)，但沒進行土地利用。此外，承批公司引述第 095/DSODEP/2010 號報告書提及四個屬不履行合同狀況的批給個案，但該等狀況與承批公司現時的不履行狀況並不相同。

43. 基於此，土地管理廳認為有關回覆改變不了所建議的宣告批給失效的決定意向，並建議上級將案卷再次送交法律廳，以便其對有關法律見解方面的辯解撰寫聽證報告書。土地工務運輸局局長表示同意。

44. 為此，法律廳於 2013 年 4 月 10 日透過第 XX/XXXXXX/2013 號報告書發出如下法律意見：

44.1 遵照本廳廳長於 2013 年 2 月 26 日在 2 月 26 日第 XXX/XXXX.XX/2013 號內部通訊作出的批示，現分析題述土地的承批公司所遞交的陳述書；

44.2 根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條，已通知承批公司可就宣告一幅面積 7,000 平方米，位於氹仔島，北安填海區“D”地段的土地批給失效的決定意向進行事先聽證後，該公司已遞交了陳述書。有關土地的批給由公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示批准，曾批予當時代表一家將成立公司的乙(“甲”最終取代之)；

44.3 土地管理廳透過 2 月 22 日第 XX/XXXXXX/2013 號報告書已就承批公司的陳述書發表意見，認為有關答覆改變不了所建議的宣告批給失效的決定意向；

44.4 申請公司指行政當局的結論所奠基的事實及法律前提不正確，故須改變宣告批給失效的建議，但這並沒道理；

44.5 承批公司的陳述書第 17 點指在合同規定期限內，確實沒進行批地利用，但這不應完全歸責於之；

44.6 隨後，申請公司聲稱澳門特別行政區曾受經濟危機影響，以作考慮；

44.7 因宣佈泰銖與美元脫鈎而影響亞洲的經濟危機早在 1997 年下半年已開始，使泰銖變為在資本市場上匯率浮動的貨幣，貶值了 15%；

44.8 這樣，所有事情都開始發生了，因為經濟危機觸發了金融危機，香港股市在 1997 年 10 月 23 日大跌 10.04%，拖垮了各個市場；

44.9 但承批公司開始占有該土地的日子是 1988 年 10 月 27 日，比亞洲經濟危機早得多；

44.10 承批公司以免除公開競投方式獲批土地的理由是，其利用計劃極為有利於多元發展當時工業活動處於觸目階段的澳門的經濟活動；

44.11 但該公司僅於土地利用期限屆滿後第 7 年，方在 2003 年 8 月 7 日透過第 X-XXXX 號申請書申請延長利用期限；

44.12 事實上，倘於批給期限內已在澳門經濟興旺時進行了土地利用，就不會因經濟危機而受到阻礙；

44.13 從案卷看來，該公司聲稱是不履行合同原因的該等事情根本並非發生在不履行之時，而是很久以後才發生的事！

44.14 在該公司獲批土地之日澳門經濟繁榮是事實，承批公司已請求利用這機會將建築物的樓層由原來的一層改為六層，透過增加建築面積，提高有關計劃的收益(請參閱 1991 年 2 月 2 日第 T-1040 號申請書和第 X-XXXX 號申請書及第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書)；

44.15 但有關市場於 1994 年至 2004 年期間出現所聲稱的衰退現象(請參閱進行事先聽證時所遞交陳述書的第 20 點)，而作為工業家的承批公司應在修改土地批給的申請獲贊同及由公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第 43/SATOP/94 號批示批准有關修改前，已事先對市場作出分析和擔保該項投資具可行性，以及確保已具備財務能力履行批給合同；

44.16 因此，與申請公司所述相反，該等事實證明的是，倘其在修改批給後和獲批將於 1996 年 5 月 11 日屆滿的新期限後便隨即著手落實土地利用，就能避過於 1997 年才開始的經濟危機；

44.17 儘管在利用期限屆滿後，承批公司透過幾份申請書向本局提及澳門經濟正復甦，但所謂的經濟復甦與依然難以進行土地利用的陳述之間存在矛盾；

44.18 申請公司(在陳述書第 24 及 25 點)指澳門的經濟狀況自 2004 年起好轉，但其認為這並非工業增長所致，相反，這時期的特點是“澳門大量廠房移師內地”(陳述書第 26 點)，使澳門工業式微；

44.19 申請公司的分析指，市場對新設立的澳珠工業區的需求甚至比預期低很多；

44.20 但看不見的是，澳門的工業景況黯淡的說法是如何切合承批公司在陳述書的結論部分請求不要宣告批給失效，以按工業用途進行土地利用的事實！

44.21 申請公司認為行政當局須對不履行狀況負責任，因為其沒迅速制定該批地所處區域的都市化計劃，而運輸工務司司長已表示該計劃屬緊急優先事項；

44.22 對於上述問題，我們已在第 XX/XXXXXXX/2012 號報告書發表意見，而且，申請公司亦沒於陳述書再提供能改變當時所述的任何資料；

44.23 承批公司的陳述書第 37 點指行政當局沒向其提出可行方案，但這與事實不符，因為行政當局在分析申請公司的不履行狀況後，已作出批給失效的建議，而這就是唯一合理及可行的方案；

44.24 此外，申請公司在陳述書第 50 點聲稱行政當局已默認存在造成不遵守期限的特殊原因，因為從沒向該公司提過不接納之，但事實並非如此；

44.25 首先，因為根據合同的規定，當乙方擬以不可預見及不可抵抗的特殊原因作為不履行合同的解釋時，必須儘快通知甲方，換言之，有關通知須在不履行發生時作出，但據我們所知，該公司並沒為之；

44.26 再者，正如第 XX/XXXXXXX/2012 號報告書的分析標的，本個案的承批公司讓土地利用期限屆滿，卻在約 7 年後請求訂定 24 個月的新期限，僅聲稱遇到不動產市場的困難狀況及缺乏財務能力，但明顯那時理應已完成土地利用；

44.27 根據合同第七條款第四款的規定，倘遇因不可預見及不可抵抗事件而引發的特殊原因，須在其正在發生或發生後立即作出書面陳述，方可作考慮；

44.28 因此，申請公司現不能主張“默認”發生其沒按照合同規定作出陳述或交代的事；

44.29 就沒向承批公司徵收罰款的問題，認為該公司提出的理論，即因未構成遲延，使不事先徵收罰款便不得宣告失效的立場並沒根據；

44.30 行政當局確實毋須就不履行狀況提醒承批人，因為有關合同已就此事宜設定了具確定期限的債務，且根據《民法典》第 794 條第 2 款 a 項的規定，因不履行合同規定及已訂定的期限屆滿而構成的債務人之遲延不取決於催告；

44.31 因此，行政當局在不催告申請公司履行債務一事上明顯沒出錯，而且，基於加重罰款期限屆滿和沒進行利用，已構成申請公司之遲延；

44.32 再者，在七月五日第 6/80/M 號法律(《土地法》)及有關合同中亦沒任何規定支持這立場，故徵收罰款並非宣告批給失效前必做的事；

44.33 而且，與申請公司所述相反，行政當局毋須為宣告批給失效主張已喪失其於給付中之利益；

44.34 此外，過錯不履行所致的批給失效是合同和《土地法》特別規定的失效—制裁，這裡的失效並不是解除合同，而是合同因承批公司的過錯不履行變成失效，藉此確保實現公共利益，使有關土地變成社會經濟的生產單位；

44.35 根據《土地法》及批給合同，已明顯訂定的目標是，在澳門土地資源匱乏的情況下迅速進行土地利用，使國有財產能促進社會的進步和優化居民的生活素質；

44.36 但該公司卻繼續持有該幅未曾發揮社會功能的土地，阻礙著其他具能力和有意發展該土地的利害關係人利用之，

44.37 申請公司如今藉著都市建築規定可能修改，將土地僅用作商業用途而受惠，偏離了因有關項目有利於本澳落實多元發展工業的計劃而進行公開競投的原意，就明顯是不公平了；

44.38 然而，行政當局始終具善意對待此事，因这不似是申請公司在批給期間至今所作行為所致；

44.39 但同時，亦不認同申請公司適用“「《土地法》及其配套法例初步檢討建議」的諮詢文本的精神”的主張，因為該公司清楚知道唯一可適用的就是現行法律《土地法》的精神和內容！

44.40 再者，在合同或《土地法》中均沒任何規定支持申請公司就不履行遞交的理據；

44.41 承批公司之後又順便提出幾個其認為不履行狀況與本個案相同，但已獲准繼續持有批給的例子；

44.42 但所提出的例子與“甲”的不履行狀況毫不相似，因此，沒必要為是次決定而於本報告書中列出其所述例子；

44.43 雖然該公司所提及的其中一個批給批示與本個案有相似之處，但是仍不能接納這理由，因為違反的情況都不一樣，而有關批給可能是因為在行政當局訂定的批給準則中有瑕疵，但在本個案看不到此情況，而這亦不能作為其違法行為的合理解釋；

44.44 因此，宣告本個案的批給失效並非如申請公司主張般，違反了平等原則、公正原則及無私原則；

44.45 倘申請公司擬興建住宅，就須透過公開競投獲得土地批給，遵守市場的規則和尊重相關價值，而不應作出使該土地偏離自由競投規則的任何申請，以圖日後能將土地用作興建住宅用途，以不公正及違法的方式取得巨額利潤；

44.46 對於溢價金，則維持第 XX/XXXXXX/2012 號報告書所載的看法；

44.47 而理解不了的是，第 16/2004 號行政法規第 13 條如何侵犯所有權，然而，倘申請公司認為如此，可隨時針對該法規的合法性向澳門特別行政區法院提出申訴；

44.48 綜上所述，我們認為不得批予承批公司進行土地利用的“最後一個補充期限”（請參閱陳述書第 81 點）；

44.49 此外，正如 7 月 31 日第 XX/XXXXXX/2012 號報告書所述，按照 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書所訂定的處理準則，該公司在 1994 年 11 月 1 日透過第 X-XXXX 號申請書遞交的建築計劃不獲核准後並沒按本局的要求修改之，屬「次嚴重」的不履行狀況，且在利用期限屆滿後約 12 年方申請修改本案卷的批給用途，基於此，已證實承批公司極度無意遵守批給條件；

44.5 我們認為申請公司在是次事先聽證中對案卷提供的資料無助改變有關決定意向，基於此，行政當局必須宣告批給失效；

#### 結論

綜上所述，基於承批公司沒執行有關土地利用的工程而導致合同的不履行是可完全歸責於承批公司，故行政當局須維持其作出宣告有關土地的臨時性批給失效的決定。而有關土地是指面積 7,000 平方米，位於氹仔島，北安填海區“D”地段，以租賃制度批予“甲”，以興建一幢作生產紅陶地磚和鋪飾面工廠用途的工業樓宇，由公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示規範並經公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第 43/SATOP/94 號批示修改的土地批給的合同標的。

45. 隨後法律廳廳長透過 2013 年 8 月 8 日第 XXX/XXXXXX/2013 號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已獲法律工作小組分析，並要求土地管理廳跟進有關程序，編製呈上級將案卷送交土地委員會發表意見的建議書。

46. 基於此，土地管理廳於 2013 年 10 月 3 日透過第 XXX/XXXXXX/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跟進續後程序。土地工務運輸局局長於 2013 年 10 月 7 日作出同意的批示。

47. 綜上所述，本委員會經分析案卷，基於土地批給合同所訂的利用期限早已於 1996 年 5 月 10 日屆滿，不履行土地利用的責任應完全歸責於承批公司，因其於土地利用期限屆滿 7 年後，才於 2003 年申請延長土地的利用期限，及後至 2008 年才遞交更改土地用途的初研方案，這顯見其無意進行合同規定的土地利用。

另一方面，承批公司提出有關澳門曾受經濟危機影響的理據亦不能接受，因承批公司自 1988 年澳門處於不動產業的高峰期開始佔有該土地，比亞洲經濟危機早得多，倘其在修改批給後和獲批於 1996 年 5 月屆滿的新期限後便隨即著手落實土地的利用，有關工程早已完成，就不會因經濟危機而受到阻礙，因此有關理據並不能被視為不可抗力或發生被證實為非其所能控制的重要情況。

此外，承批公司認為行政當局須對不履行狀況負責任，因為其沒迅速制定該批地所處區域的都市化計劃，事實上，行政當局並無義務根據承批公司的請求，確定都市化規劃，在本個案中，倘承批公司於合同規定期限內進行利用，將可根據新都市化規劃有關批出地段所在區域的規定，請求更改用途。

不可接受的是，承批公司自 1988 年起擁有該土地，但並沒進行合同規定的利用，且還可從更改都市化規劃的收益而受惠，因為此

舉可被理解為該間獲得土地批給，以發展具當時的澳門地區工業多元化利益的特定工業單位的公司的純商業利用，在此情況下，免除公開競投作出批給，可能輕視了當日的其他申請，且該等申請被認為是次要。

此外，考慮到第 6/80/M 號法律《土地法》終止生效的事實是基於第 10/2013 號法律新的《土地法》已於 2014 年 3 月 1 日的開始生效，故並未能總結出失效程序的結論，而此刻須分析該法律是否適用於本個案。

按照第 10/2013 號法律(新的《土地法》)第二百一十五條規定，新法規適用於其生效前的臨時批給，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 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

鑒於土地利用的指定期間已屆滿，且是基於承批人的過錯而沒有履行，根據第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，批給失效，且不論之前曾否被科罰款。

無論在新法抑或舊法均規定，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。

考慮到承批人已對有關程序之標的及對作出決定的事實上及法律上的所有問題表明意見，故本委員會認為已適當保障其程序參與權及申辯權的行使，因此在新法的適用上，沒有必要重新進行聽證。

另一方面，根據七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》第 49 條的規定，批給首先為臨時性，並僅於完成合同訂定的利用後方轉為確定性。結合《土地法》第 54 條第 1 款及第 55 條第 1 款的規定進行解釋，可得知不具確定性的租賃批給期限不得超過 25 年。而根據第 10/2013 號法律《土地法》第 44 條，第 47 條第 1 款以及第 49 條第 1 款的規定，亦可得出相同結論，不具確定性的租賃批給期間不得超過 25 年。

此外，在跟進案卷的過程中，為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第 49 條第 1 款的基本要件，因此無法續期。然而，這並不妨礙繼續以不履行土地批給合同義務及按照第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項及第 167 條的規定，宣告土地批給失效。

基於此，本委員會同意土地工務運輸局的建議，不反對按照土地批給修改合同第十三條款第一款 a) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“甲”，面積 7,000 平方米，位於氹仔島北安填海區，稱為“D”地段，由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示修改的土地的批給失效。本委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金及利息(總金額 14,671,150.00 澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第 168 條第 1 款的規定，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，承批公司無權獲得賠償或補償。

另外，按照同一合同第十三條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第 167 條的規定，批給的失效須由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

### III

土地委員會於 2014 年 10 月 30 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 12 月 28 日第 XXX/XXXXXX/2011 號、2012 年 7 月 31 日第 XX/XXXXXX/2012 號、2012 年 8 月 8 日第 XX/XXX/2012 號、2012 年 10 月 8 日第 XXX/XXXXXX/2012 號、2013 年 2 月 22 日第 XX/XXXXXX/2013 號、2013 年 4 月 10 日第 XX/XXXXXX/2013 號的報告書及 2013 年 10 月 3 日第 XXX/XXXXXX/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 9 日在第 XXX/XXXXXX/2012 號報告書上所作的批示和行政長官於 2012 年 11 月 13 日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給修改合同第十三條款第一款 a) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“甲”，面積 7,000 平方米，位於氹仔島北安填海區，稱為“D”地段，由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示修改的土地的批給失效。土地委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金及利息(總金額 14,671,150.00 澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第 168 條第 1 款的規定，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，承批公司無權獲得賠償或補償。

另外，土地委員會亦認為，鑒於為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第 49 條第 1 款的基本要件，因此無法續期。

因此，按照同一合同第十三條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第 167 條的規定，由行政長官以批示宣告批給失效，並公佈於《澳門特別行政區公報》。

2014 年 10 月 30 日於土地委員會。”

iv) 在第 19 項中所簡述的、行政長官於 2015 年 3 月 30 日在其上作出“同意”之批示的運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書全文如下：

#### “意見書

第 XX/2013 號案卷一基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，且為期 25 年的租賃期限已屆滿，由於該批給屬臨時性質，並不符合續期基本要件，因此建議宣告一幅面積 7,000 平方米，位於氹仔島，北安填海區“D”地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予“甲”的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示修改。

1. 透過公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 7,000 平方米，在物業登記局未有標示，位於氹仔島，北安填海區“D”地段的土地批予乙及丙，以興建一幢工業樓宇。

2. 根據上述批給合同第二條款的規定，租賃期限為 25 年，由簽署合同公證書日起計，即租賃期於 2013 年 10 月 26 日屆滿。(雖然沒有簽訂合同公證書，然而，根據經七月二十九日第 8/91/M 號法律第一條修改後的七月五日第 6/80/M 號法律第 127 條的規定，簽訂公證書這一形式已非為必要，而是轉為由公佈於《公報》的批示作為憑證。根據上述第 8/91/M 號法律第 4 條第 1 款的規定，由本法律修訂的第 127 條的規定，經適當配合後，即時適用於已公佈核准批示的現存批給案卷及修改批給案卷。本案卷即屬這一情況)。

3. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢一層高連全閣樓，生產瓷磚及陶瓷鋪飾面的工業樓宇，由承批人直接經營。

4. 上述批給合同第五條款的規定，土地的利用總期限為 18 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1990 年 4 月 26 日屆滿。

5. 在不妨礙遵守土地利用的總期限，承批人應按照訂定的期限遞交計劃及開始施工。由批示公佈日起計 30 日內，承批人須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；工程計劃草案獲核准通知日起計 45 日內，制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等計劃)；而工程計劃獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

6. 根據財務跟進資料，承批人已全數清繳合同溢價金 1,551,000.00 澳門元。

7. 按照於 1988 年 5 月 7 日簽署的承諾書，承批人承諾組成一家以生產和經銷瓷磚及陶瓷鋪飾面的股份公司以代替承批人，並已於 1989 年 3 月 2 日向建設計劃協調司遞交了由商業及車輛登記局發出的證明書，組成的公司名為“甲”。

8. 根據工務暨房屋政務司於 1989 年 4 月 27 日撰寫在建設計劃協調司第 XX/89 號報告書上的批示，批准由上述公司代替承批人。

9. 及後，承批公司於 1989 年 11 月 29 日向澳門總督遞交申請書，請求批准增加樓宇的層數及增加的部份可被出售，並於 1991 年 2 月 2 日遞交初研方案，擬將興建的工業樓宇由原來的一層高改為六層高，當中地面層維持用作生產瓷磚和陶瓷鋪飾面，由承批公司直接經營，該方案於 1991 年 5 月 25 日被認為可獲核准。

10. 根據運輸暨工務政務司於 1993 年 5 月 31 日撰寫在第 XX/XXXXXX/93 號報告書上的批示，批准如下修改土地批給合同的條件：因延誤土地利用而向承批公司科處合同規定的最高罰款 90,000.00 澳門元，因樓宇建築面積的增加而訂定附加溢價金 12,711,426.00 澳門元，並延長土地的利用期限多 24 個月。

11. 在承批公司於 1994 年 4 月 14 日繳納有關罰款後，透過公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第 43/SATOP/94 號批示，修改有關的批給合同。

12. 透過修改，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高六層的工業樓宇，當中部份地面層用作生產瓷磚和陶瓷鋪飾面，由承批

公司直接經營，部份則作停車場用途，而一樓層至五樓層則作出售用途。

13. 根據財務跟進資料，承批公司已全數清繳附加溢價金 12,711,426.00 澳門元。

14. 土地的利用期限獲延長多 24 個月，由規範修改的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1996 年 5 月 10 日屆滿。

15. 然而，直到土地的利用期限屆滿，承批公司並沒有遞交任何計劃或申請延長土地的利用期限。

16. 故此，土地工務運輸局於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批公司遞交解釋不履行土地利用的原因及提交一切適用說明的資料。

17. 承批公司於 2011 年 7 月 19 日向土地工務運輸局遞交一份初研方案，擬利用土地興建一幢屬分層所有權制度，樓高六層，作工業及停車場用途的樓宇。

18. 及後，承批公司於 2011 年 7 月 27 日透過代表律師遞交信函，對不履行土地利用作出解釋，並呈交建築及工程計劃。

19. 由行政長官批示設立的法律工作小組則透過 2012 年 8 月 8 日第 XX/XXX/2012 號報告書對案卷作出分析，並同意法律廳 7 月 31 日第 XX/XXXXXX/2012 號報告書的意見，該小組建議上級批准根據土地批給合同及《土地法》相關條款的規定，跟進宣告土地批

給失效的程序，並必須就決定意向對利害關係人進行預先聽證，並在聽證程序完成後，將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

20. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地工務運輸局土地管理廳於 2012 年 10 月 8 日撰寫第 XXX/XXXXXX/2012 號報告書，結論是基於不履行土地利用的責任應完全歸責於承批公司，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，故按照土地批給合同及《土地法》的規定，行政長官應宣告土地批給失效，並根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批公司已繳納的溢價金及利息(總金額 14,671,150.00 澳門元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第十三條款第三款的規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償。故此，報告書上建議展開宣告土地批給失效的程序，並在進行聽證程序後，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

21. 在土地工務運輸局局長和運輸工務司司長在報告書上發出同意意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 13 日同意有關建議。

22. 土地工務運輸局於 2012 年 11 月 23 日透過第 XXX/XXXX.XX/XXXXXX/2012 號公函，將有關的決定意向通知承批公司，根據《行政程序法典》第 93 條及續後數條的規定，其於收到通知的 10 天內對該決定意向以書面發表意見。

23. 承批公司於 2012 年 12 月 6 日透過代表律師向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆。

24. 土地委員會於 2014 年 10 月 30 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 12 月 28 日第 XXX/XXXXXX/2011 號、2012 年 7 月 31 日第 XX/XXXXXX/2012 號、2012 年 8 月 8 日第 XX/XXX/2012 號、2012 年 10 月 8 日第 XXX/XXXXXX/2012 號、2013 年 2 月 22 日第 XX/XXXXXX/2013 號、2013 年 4 月 10 日第 XX/XXXXXX/2013 號的報告書及 2013 年 10 月 3 日第 XXX/XXXXXX/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 9 日在第 XXX/XXXXXX/2012 號報告書上所作的批示和行政長官於 2012 年 11 月 13 日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給修改合同第十三條款第一款 a) 項及第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“甲”，面積 7,000 平方米，位於氹仔島北安填海區，稱為“D”地段，由第 88/SAOPH/88 號批示規範，並經第 43/SATOP/94 號批示修改的土地的批給失效。土地委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金及利息(總金額 14,671,150.00 澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第 168 條第 1 款的規定，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，承批公司無權獲得賠償或補償。

25. 另外，土地委員會亦認為，鑒於為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第 49 條第 1 款的基本要件，因此無法續期。

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。

二零一五年 3 月 17 日。

運輸工務司司長

羅立文”

### 三、法律

#### 1. 要解決的問題

要解決上訴人提出的問題，但不包括那些因為其他先決問題的決定而不必審理的問題。

#### 2. 對被上訴行政行為的解釋和過度審理

首先要對宣告租賃批給合同失效的被上訴行為作出解釋。

沒有爭議的是，宣告失效所基於的理由是在合同期內未能完成土地的利用。

爭議之處在於，除了這個理由之外，宣告失效是否還基於批給期間的屆滿。

被上訴裁判談到，從被上訴行為中可以看出，“之所以宣告土地的臨時批給失效是因為未在訂定的期間內完成土地的利用以及臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定”。

這個解釋對於審查本司法裁判的上訴而言是至關重要的，因為承批人在司法上訴中僅針對因未能在合同期間內完成土地利用而導致租賃批給合同失效提出質疑。

為支持宣告失效還基於批地期間屆滿的觀點可提出的(唯一)一項論據是，在作為被上訴行為基礎的運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書中有一項理由，它載於第 25 條即最後一段(而且也僅存在於此處)，具體內容為：

“25. 另外，土地委員會亦認為，鑒於為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第 49 條第 1 款的基本要件，因此無法續期。”

這是檢察院司法官的論據，他認為運輸工務司司長的意見書超出了土地委員會建議的內容，後者僅主張以未能完成土地利用為由宣告失效，而不是同時也主張以期間屆滿作為失效的理由。

然而該意見書的其他 24 段都是在闡述因未能在合同期間內完成土地利用而失效。

所有其他內容均指向宣告租賃批給合同失效的唯一真實及認真理由只是未能在合同期間內完成土地利用，而不是 25 年的批給期間屆滿。

那麼這些內容是什麼呢？

首先，意見書中所援引的法律理由是“根據土地批給修改合同第十三條款第一款 a)項及第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定”，兩者所指的都是因未能在合同期內按照合同規定

完成土地利用而導致批給失效。換言之，從未將《土地法》中規定因期間屆滿而失效的第 47 條、第 48 條和第 52 條列為失效的理由。

其次，在該份運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書所基於的長達 35 頁的土地委員會 2014 年 10 月 30 日的意見書中，僅有區區一段提及了租賃期間已於 2013 年 10 月 26 日屆滿的事實，然而提及此項事實恰恰是為了說明它不能妨礙以不履行合同義務為由和根據第 10/2013 號法律(《土地法》)第 166 條第 1 款第(一)項及第 167 條的規定宣告土地批給失效程序的繼續進行。

也就是說，作為被上訴行為之基礎的運輸工務司司長的意見書所基於的這份土地委員會的意見書單純是為了以不履行合同義務為由宣告土地批給失效，而不是以 25 年的期間屆滿為由宣告土地批給失效，這個期間的屆滿是在程序的進行過程中才發生的。

意見書中的這段內容為：

“此外，在跟進案卷的過程中，為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第 49 條第 1 款的基本要件，因此無法續期。然而，這並不妨礙繼續以不履行土地批給合同義務及按照第 10/2013 號法

律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項及第 167 條的規定，宣告土地批給失效。”

第三，正如從土地委員會的這份意見書(在之前獲認定事實的部分已全文轉錄)的第 39 條和第 40 條中也可以看到的，為進行事先聽證，承批人根據《行政程序法典》第 93 條的規定於 2012 年 11 月 23 日接獲通知，獲悉了行政當局以未能在合同訂定的期間內完成土地利用為由作出批給失效之決定的意圖，並於 2012 年 12 月 6 日作出書面回應。

也就是說，一方面承批人僅就以未能在合同訂定的期間內完成土地利用為由作出批給失效之決定的意圖被聽取意見，另一方面，不論是在 2012 年 11 月 23 日，還是在 2012 年 12 月 6 日，25 年的批給期間都尚未屆滿，期間的屆滿在 2013 年 10 月 26 日才發生。

第四，也是最後一點，當宣告失效的決定性理由為期間的屆滿時，它會在決定中被明確指出，而不是僅僅出現在理由說明中。例如，最近刊登於 2016 年 11 月 23 日《政府公報》第二組第 23011 頁、第 23014 頁、第 23016 頁、第 23018 頁和第 23019 頁以及刊登於 2017 年 1 月 4 日《政府公報》第二組第 11 頁、第 13 頁、第 15 頁、第 16

頁和第 18 頁中的行政長官批示，當中均提及“……行政長官於……作出批示，……，由於批給期間已屆滿，……面積……的土地的批給已被宣告失效”。

說運輸工務司司長有超出土地委員會所作建議的想法是不可信的，因為他在意見書最後的結論部分明確說“……本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效”。換言之，他同意土地委員會的建議及在建議中所援引的理由。

另外，由於利害關係人僅就因未能在合同訂定的期間內完成土地利用而非因期間屆滿而宣告失效的意圖被聽取意見，應當推定運輸工務司司長不會對這個欠缺對利害關係人作出聽證的瑕疵視而不見，尤其是在他認為就上述因未能在合同訂定的期間內完成土地利用而失效的理據有必要聽取利害關係人意見的情況下。

概言之，對合同訂定的 25 年租賃期於 2013 年 10 月 26 日屆滿以及批給在該日仍為臨時批給這兩項事實的提及只是宣告土地批給失效之決定的單純附論，而不是其判決理由<sup>3</sup>。

這樣，只要被上訴裁判在預設被上訴的行政行為以批給期間屆

---

<sup>3</sup> 關於這兩個概念，參閱本終審法院 2009 年 3 月 31 日第 6/2009 號案的合議庭裁判。

滿為理據的前提下就問題發表意見，它便存有過度審理的瑕疵，因此，現根據經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 563 條第 3 款、第 571 條第 1 款 d 項的後半部分及第 633 條第 1 款並為該等規定之效力，宣告被上訴裁判在這些方面存在過度審理。但如果被上訴裁判像中級法院在另一份合議庭裁判中那樣，依職權宣告批給因 25 年的期間屆滿而失效，那就不同了，它會引發其他的問題。本案不屬於這種情況。

雖然上訴人沒有明確將被上訴裁判的這一瑕疵定性為過度審理，但這並不妨礙我們宣告它存在，因為問題已被提出，只是法律定性不準確。

另外，根據經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款、第 571 條第 1 款 d 項前半部分及第 633 條第 1 款並為該等規定之效力，被上訴裁判在其沒有就與行政行為的真正理據(未在合同期內根據合同規定完成土地的利用)有關的問題—在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或完全不合理情況，違反善意、平等、公正、保護信任和適度原則—發表意見的部分因遺漏審理而無效。

### 3. 新舊《土地法》在時間上的適用

要知道的問題是，適用於本案的是哪部法律，是新《土地法》，還是舊《土地法》(7月5日第6/80/M號法律)。

關於這個問題，被上訴裁判在引述了新法第215條的規定之後提到：

“因此，毫無疑問，本案的情況應適用新《土地法》。”

借用被上訴裁判用來解釋被上訴行為涉嫌存在的欠缺理由說明之問題的原話，我們認為，一份判決的法律理由說明應該能夠讓利害關係人瞭解作出判決者的認知和評價過程。

然而在目前的個案中，我們無法了解被上訴裁判為什麼認為應適用新法，因為它沒有對相關批給合同中有關承批人權利和義務的規定作出分析，尤其是其中涉及因未能在合同期間內完成土地利用而導致合同失效的部分【下文將引述的新《土地法》第215條第(二)項】，也沒有對該條的第(三)項作出解釋，以便從中得出一些對就相關問題作出解釋有幫助的內容。

接下來我們就來分析應如何解決這一問題，並將注意力特別放

在因未能在合同期內完成土地利用而導致批給合同失效的條件方面。

新《土地法》於 2014 年 3 月 1 日開始生效(第 223 條)。

雖然《民法典》中有關於法律在時間上適用的一般規定(第 11 條)，但當立法者對這個問題有特別規定時，優先適用特別規定。這些特別規定載於新《土地法》的第十五章，標題為最後及過渡規定，包括第 212 條至第 223 條。

第 212 條涉及的是“本法律對已出現的情況的適用”，它規定“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 213 條規範的是尚未完成的占用程序和批給程序，第 214 條規範的是法律生效前以准照占用的情況，第 216 條是關於過去作出的確定租賃批給，而第 217 條則適用於過去作出的無償批給。

關於新法生效之前的臨時批給，新《土地法》第 215 條規定：

“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(一)項對於我們目前分析的問題是無用的，因為它所涉及的是法定期間的長短。

有關承批人的權利和義務，第(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法，而非舊法。

也就是說，在所有涉及到承批人權利和義務的問題上，首先適用雙方當事人的約定。批給合同中沒有約定的，補充適用新法。有

可能還會適用《民法典》第 11 條的規定，至少是它的第 1 款，即“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

在已認定事實的第 II 點中，我們轉載了合同的第 13 條，當中規範了因未能在合同期間內完成土地的利用而導致批給合同失效的條件，因此該條根據新法第 215 條第(二)項的規定而適用。但這不等於宣告上述失效的條件僅受該條的約束。一如前述，如有遺漏，可適用新法。

接下來我們對新法第 215 條第(三)項作出解釋，根據該項，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 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

考慮到第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，該第(三)項的意思是，直接適用新法的兩項規定，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。如果不這樣解釋第(三)項(新法的這兩項規定優先於合同中的約定)，那麼這項就沒有意義了，因為從第 215 條的標題和該條的第(二)項已經可以得出新法適用於其生效之前的臨時批給，且在承批人的權利和義務方面合同條款優先於法律規定。沒有必要明示要求適用新法的這兩項規定。換言之，

第(三)項的唯一實際效用是說，與第(二)項的內容—其中規定當事人之間的約定優先於新法的規定—相反，新法的這兩項規定優先於合同條款。

現在我們來分析當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の利用時所適用的新法的兩項規定：

— 第 104 條第 3 款的規定；

— 第 166 條的規定。

有關前者，第 104 條規定：

### “第一百零四條

#### 利用的程序

一、土地の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、……

五、……”

第 3 款規範的是因不遵守利用已批給土地的程序期間而科處罰款的金額，它優先於舊法的第 105 條第 3 款，該款的內容為，“如不遵守上述期限，承批人受有關合同所定的處分，或在合同沒有訂

明時，則每過期一日罰款一百澳門元，以一百二十日為限，逾此期限則罰款加倍，但以六十日為限”。

同時也優先於合同的第 7 條，該條將相關罰款的金額訂定為每逾期一日科處最高 500.00(伍佰)澳門元的罰款，以陸拾日為限；逾期超過陸拾日但未達一百二十日之最長限期的，科處相當於上述金額雙倍的罰款。

關於第 166 條，該條規定：

### “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。”

現在我們來看第 6/80/M 號法律中與之相對應的規定：

### “第一百六十六條

#### (臨時批出的失效)

一、如未經批給當局同意而將批出地段用於與許可有異的用途，又或發生任何下列歸責於承批人的情況，則長期租借方式的臨時批出即告失效：

a) 沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段，又或在合同未有如此載明時，逾越第一百零五條第三款所指加重罰款繳付

期限而仍未為之；

b) 中斷利用地段達合同所規定的期間，或在合同未有如此載明時，所中斷利用地段的時間超過對該利用所訂的完成期限的一半。

二、都市性地段或具有都市利益地段的臨時租賃，倘有上款所指任何情況之一，又或在禁止轉租或未經預先許可的情況下而轉租，則即告失效。

三、如有下列情況，農用地段的臨時租賃即告失效：

- a) 在批出後六個月內或合同所訂定期間內未有開始利用；
- b) 連續中止利用超過十二個月；
- c) 更改批地用途或沒有履行關於經營計劃的合同條款；
- d) 在未經預先許可或禁止轉租的情況下進行轉租。”

在臨時批給方面，新法的第 166 條第 1 款第(一)項和第(二)項優先於舊法的第 166 條第 1 款 a 項和 b 項。

同時新法的第 166 條第 1 款第(一)項優先於合同的第 13 條第 1

款 a 項，後者的內容為：

(1. 本合同在下列情況下失效：

a) 第七條規定的加重罰款期間屆滿後；

……)

也就是說，當未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用時，又或者，若合同未有規定，則在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後，不管是否曾經科處罰款，臨時批給均告失效。

換言之，在新《土地法》中，可以因未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用宣告失效，或者在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後宣告失效，不論是否曾經科處罰款。

因此，沒有違反批給合同第 13 條，沒有違反新《土地法》第 166 條和第 215 條，也沒有違反在這個問題上並不適用的舊《土地法》的規定。

#### 4. 對 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號指引的違反

指引是上級發出的讓下級遵守、從而使他們可以在無法確切知道將會如何出現的將來情況中採取行動的指令<sup>4</sup>。

違反指引可能令下級觸犯職務義務，但它不是法的淵源，因此利害關係人不能以違反指引作為撤銷行政行為的理由。

違法是撤銷行政行為之請求的理由，是標的和前提違背其應遵守的法律規定的行政行為所存有的瑕疵。<sup>5</sup>

指引不屬於規範性行為的法律規定，因此違反指引不構成撤銷行政行為的理由。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴部分勝訴，並：

A) 撤銷被上訴裁判中將被上訴行為解釋為宣告批給合同失效

---

<sup>4</sup> MARCELLO CAETANO 著:《*Manual de Direito Administrativo*》，科英布拉，Almedina 書局，第 10 版，重新印刷，1980 年，第一卷，第 438 頁。

<sup>5</sup> MARCELLO CAETANO 著:《*Manual ……*》，第一卷，第 501 頁。

也以批給期間屆滿作為其理由的部分；

B) 根據經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 563 條第 3 款、第 571 條第 1 款 d 項第二部分和第 633 條第 1 款的規定並為該等規定之效力，宣告被上訴裁判當中在預設被上訴的行政行為以批給期間屆滿為理由的前提下就問題發表意見的部分因過度審理而無效；

C) 根據經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款、第 571 條第 1 款 d 項的前半部分及第 633 條第 1 款並為該等規定之效力，宣告被上訴裁判在其沒有就與行政行為的真正理據(未能在合同期內根據合同規定完成土地的利用)有關的問題—尤其在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或完全不合理情況，違反善意、平等、公正、保護信任和適度原則—發表意見的部分因遺漏審理而無效，被上訴法院的原來三名法官應就被遺漏的事宜作出審理；

D) 其餘部分裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

2017 年 2 月 20 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