

關於十六幅不被宣告批給失效土地的調查報告

前言

由於澳門土地資源十分匱乏，公共房屋和社會設施的建設受到很大制約，但市區有多幅土地在獲批給後沒有按合同的規定發展利用而“閒置”，社會各界對此多有質疑。

澳門特別行政區政府自 2010 年初開始正式跟進處理“閒置土地”問題，並著手研究收回相關土地的程序。2011 年，運輸工務司透露已清理出 113 幅未能如期完成利用的批給土地，初步分析其中 48 幅有可能歸責於承批人，但尚需更加深入和詳細的研究。

社會各界對如何妥善處理“閒置土地”問題十分關注，同時希望特區政府能公佈上述 48 幅土地的位置及其他識別資料，並儘快收回閒置的批給土地，用以興建公共房屋或其他公共設施。

自 2015 年 5 月起，運輸工務司司長陸續在《澳門特別行政區公報》刊登批示，公告 22 幅土地未按合同規定完成利用可歸責於承批人，行政長官已經宣告批給失效。

2015 年 6 月 23 日，運輸工務司司長在向立法會土地及公共批給事務跟進委員會介紹處理“閒置土地”進展情況的會議上表示，在 48 宗可能歸責於承批人的土地批給個案中，有 16 宗個案在早前已決定不納入宣告批給失效的範圍。

上述消息披露後，社會各界對有 16 幅土地不被宣告批給失效非常關注，且就有關決定的合法性及合理性提出質疑，

要求特區政府進一步解釋相關決定的理據，以及公佈更為詳細的資料。

有鑑於此，行政長官於 2015 年 6 月 25 日致函廉政專員，要求廉政公署（下稱“公署”）對不宣告 16 幅土地批給失效的決策過程是否存在違法行為進行調查，並向行政長官提交報告。

廉政專員按照第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》（下稱《廉政公署組織法》）的規定，批示公署就上述事件展開調查。

第一部分：廉政公署的調查範圍

(一) 廉政公署的調查標的

1. “16 幅土地”事件的出現是由於社會上有意見認為行政當局不將 16 幅土地納入宣告批給失效範圍的決定欠妥，從而質疑有關決定的合法性及合理性。因此，行政長官要求公署對不宣告 16 幅土地批給失效的決策過程是否存在違法行為進行調查。
2. 此次調查的標的是 16 幅土地不被宣告批給失效的決策過程，但如要釐清整個事件的來龍去脈，公署的調查及分析會涉及行政當局自 2010 年初開始處理“閒置土地”的工作流程，同時也會涉及特區原有及現行土地管理及法律制度所存在的問題。

(二) 廉政公署的調查權限

1. 按照《廉政公署組織法》的規定，公署的職責包括反貪及行政申訴兩個方面。反貪方面的工作，主要是查明是否存在行賄、受賄或其他職務犯罪，而行政申訴方面，主要是確保行使公權力的合法性，糾正違法或不公正的行政行為或行政程序。
2. 公署的行政申訴職責範圍涵蓋所有公共部門的行政行為及程序，其中包括由主要官員或行政長官作出的行政行為。公署在這方面的調查權限，主要針對有關的行政行為是否違反法律規定或法定程序，即對行政行為及程序的“合法性”進行審查。

3. 如行政當局行使法律所賦予的自由裁量權就具體個案作出決定時，由於有關決定屬其自由裁量範圍，若無違反法律的一般原則，公署便無權介入。公署並不具備行政當局的法定權限及技術資源和手段，對屬行政當局自由裁量範圍的決定是否最為合適或最符合公共利益作出評判，公署不能也不應取代行政當局對具體個案作出決定，行政當局須為行使自由裁量權而作出的決定負責。
4. 但這並非意味著行政當局的自由裁量權不受限制。如行政當局的決定損害了當事人的合法權益，後者可透過司法訴訟的途徑對有關決定提出爭議，並追討相應賠償；又或如行政當局的決定未能做到最符合公共利益，將會受到公眾及社會輿論的監督和質疑，行政當局有義務接受市民的監督並及時作出改善。

(三) 廉政公署的調查措施

1. 廉政專員按照《廉政公署組織法》的規定，批示就 16 幅不被宣告批給失效的土地展開調查。
2. 為此，公署成立工作小組，專門負責有關的調查工作。工作小組行使《廉政公署組織法》及其他相關法律所賦予的權限，採取了必要的調查措施，包括向相關部門索取文件資料、聽取相關人員的陳述和介紹、實地考察和取證等。
3. 經分析調查所掌握的資料後，至目前為止，公署並未發現在處理“閒置土地”問題的過程中，包括不宣告 16 幅土地批給失效的決定，存在違反刑事法律規定的行為。

4. 公署在審查不宣告 16 幅土地批給失效決定的合法性時，發現當中存在行政上不作為的情況，以及法律制度和行政程序有應予檢討或完善之處，以下將詳細闡述。

第二部分：事件的基本經過

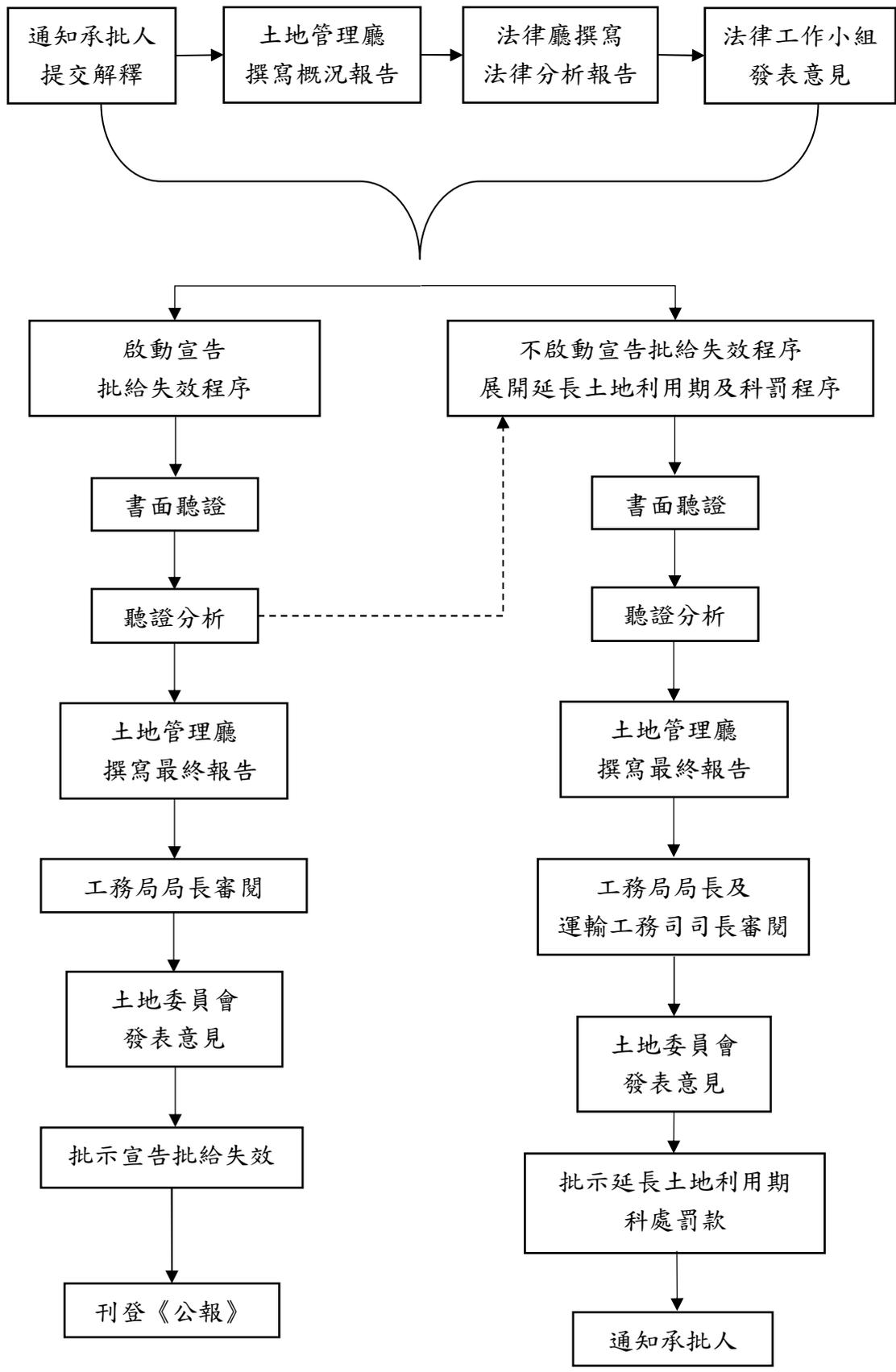
經綜合公署調查所得的資料，現將行政當局處理 16 幅不被宣告批給失效土地的基本經過說明如下：

1. 為回應社會上有關處理“閒置土地”問題的訴求，運輸工務司司長於 2010 年 3 月 8 日作出批示，著令土地工務運輸局（下稱“工務局”）去函通知所有未按土地批給合同期限完成利用土地¹的承批人，須在收到通知後的一個月內，就未能如期利用土地提交書面解釋。
2. 上述運輸工務司司長批示還要求工務局在收到土地承批人的書面解釋後，須加以整理及分析，以便就如何處理逾期未利用土地的問題訂出整體處理方案及處理的先後次序，並於 2010 年 6 月 1 日前向司長提交報告。
3. 為執行上述批示，工務局以“已過利用期但尚未完成土地利用”為標準翻查相關的土地批給檔案，共發現 113 個批給卷宗內的土地的利用期已經屆滿，但承批人仍未完成利用，因此將其列為跟進的對象，並對是否可歸責於承批人進行了初步分析。
4. 按照工務局所訂標準，如屬承批人欠付溢價金、中斷跟進批地合同已有一段較長時間、多次延長土地利用期但仍未按合同規定發展土地等情況，則初步歸類為可歸責於承批人的個案，此類個案共 48 宗。
5. 如屬改變或未落實城市規劃、涉及司法訴訟、已開展土地利用工程等情況，可被初步定性為不可完全歸責於承

¹ 無論按第 6/80/M 號法律（即舊《土地法》），抑或按第 10/2013 號法律（即新《土地法》）的規定，如某一承批人獲批給土地興建建築物，當承批人完成獲核准圖則所載的建築物的內外工程，且已履行為有關批給而訂定的特別負擔後，方可視為完成利用有關的土地。

批人的個案，工務局不將其納入需進一步分析是否啟動宣告批給失效的程序內，此類個案共 65 宗。

6. 另一方面，還訂定了處理初步歸類為可歸責於承批人的個案“嚴重性分級標準”，將違反土地批給合同的情況分為“最嚴重”、“嚴重”及“次嚴重”三個級別，以便確定處理個案的先後順序及相應的處理結果。
7. 按照建議，如屬“最嚴重”或“嚴重”的情況，且承批人未能提出延誤完成利用土地的合理解釋，則應立即啟動收回土地的程序；如屬“次嚴重”的情況，可給予一適當期限以完成利用土地，倘有關期限屆滿而仍未完成利用，則立即啟動收回土地的程序。
8. 工務局於 2010 年 5 月 10 日將載有上述 113 宗逾期未完成利用的土地個案的分類及“嚴重性分級標準”的報告書呈交上級，當中的建議分別於 2010 年 5 月 19 日及 5 月 31 日獲運輸工務司司長及行政長官批准。
9. 之後，工務局陸續去函上述 48 幅土地的承批人，要求承批人在收到通知的 30 日內向該局解釋不按規定利用土地的原因及提交相關資料，同時指出如不作回覆或解釋不獲接納，工務局將啟動宣告土地批給失效的程序。
10. 從公署收集的資料顯示，行政當局在處理 48 幅初步歸類為可歸責於承批人土地的個案時，專門訂出一套流程以便跟進。為能更加直觀了解有關的程序，公署繪製了下列的流程圖：



11. 從流程圖可見，當工務局收到承批人的回覆後，先由該局不同的附屬單位編製分析報告，交代該幅土地的批給情形、過往的利用狀況（如承批人曾否向工務局申請延長土地利用期、換地或工程准照等）及現況，並對承批人的解釋加以分析，以便指出土地逾期未完成利用是否可歸責於承批人。
12. 當工務局完成上述分析工作後，將卷宗交給專門為跟進法律技術問題而成立的“法律工作小組”，由該小組就應否啟動宣告批給失效程序再作分析及發表意見。“法律工作小組”根據行政長官於 2011 年 11 月 23 日作出的批示成立，由行政長官辦公室及運輸工務司司長辦公室的顧問，以及工務局及物業登記局的代表組成。
13. “法律工作小組”對個案作出分析並發表意見後，卷宗會交給工務局局長及運輸工務司司長審閱，其後上呈行政長官批示決定是否啟動宣告批給失效的程序。如啟動宣告批給失效程序，工務局會展開書面聽證等程序；如不啟動宣告批給失效程序，則個案會交由工務局開展延長土地利用期和就延誤利用土地科處罰款的程序。
14. 自 2011 年 5 月起，基於 48 幅土地中的 16 幅土地逾期未完成利用不可完全歸責於承批人的法律及技術分析結論，行政當局決定不將這些個案納入宣告批給失效的範圍（見附件），並在對承批人科處罰款後，批准延長該等土地的利用期。
15. 截至 2015 年 11 月底，在初步分析屬可歸責於承批人的 48 幅土地中，經過法律及技術分析、聽證以及土地委員會發表意見等程序，行政當局宣告其中 22 幅土地的批給失效。此外，在 48 幅土地中，至今尚有 10 宗個案仍未作出最終決定。

第三部分：事件的合法性審查

(一) 關於 113 宗逾期未利用土地個案的清理

1. 自 2010 年初開始處理“閒置土地”時，工務局以是否逾期未完成土地利用作為初步界定的標準。行政當局在批給土地的合同或批示中，會訂定土地的利用期限，承批人須按照期限完成土地的利用；即使批給合同或批示未有載明土地利用期限，承批人亦必須遵守《土地法》所規定的候補性期限²。
2. 按照《土地法》的規定，如屬臨時批給土地以興建都市建築物的情況，利用土地是指承批人在有關期限屆滿前完成獲核准圖則所載的建築物的內外工程，並且履行倘有的為有關批給而訂定的特別負擔。在完成利用後，有關土地才具備條件由臨時批給轉為確定批給。
3. 工務局將“閒置土地”的對象鎖定為“逾期未完成利用的土地”未見不妥，因為一般理解的“閒置土地”必然是超過了利用期但未完成利用的土地，但並非所有“逾期未完成利用的土地”皆為本義上的“閒置土地”，因此所清理出的 113 宗個案僅可作為初步分析的對象。

(二) 關於初步定性可歸責於承批人的個案分類

1. 工務局在 2010 年 5 月 10 日的報告書中，按照當時所訂定的標準，將 48 宗逾期未完成利用的個案初步歸類為可歸責於承批人，同時將其餘 65 宗逾期未完成利用的個案定性為不可完全歸責於承批人，因此不將其納入需進一

² 參見舊《土地法》第 105 條、第 106 條及新《土地法》第 104 條、第 106 條的有關規定。

步分析是否啟動宣告批給失效的程序內。

2. 工務局僅對 48 宗初步歸類為可歸責於承批人的個案進行研究，以確定是否可以啟動宣告批給失效的程序，因為按照舊《土地法》第 166 條第 1 款及第 2 款的規定，只有當逾期未完成利用且可歸責於承批人時，行政當局方可宣告批給失效³。

(三) 關於不宣告 16 幅土地批給失效決定的合法性

1. 舊《土地法》第 166 條第 1 款及第 2 款規定，當臨時租賃批地未能在合同訂定的期限內利用且可歸責於承批人時，有關的批給失效。這是否意味著只要土地逾期未完成利用且承批人有一定的責任時，行政當局必須宣告批給失效並收回土地呢？
2. 舊《土地法》第 105 條第 2 款及第 3 款規定，如承批人沒有遵守法律或合同訂定的期限（當中包括土地的利用期限），則對承批人科處罰款。由此可見，當土地逾期未完成利用且可歸責於承批人時，行政當局可採取兩種處理方式：1) 對承批人科處罰款並延長土地利用期；2) 宣告批給失效並收回土地。
3. 因此，宣告批給失效並非是處理逾期未利用土地的唯一法定手段。對於在何種情況下適用宣告批給失效或罰款的處理方式，《土地法》並未作出明確的規定。但考慮到宣告批給失效對承批人而言屬最為嚴厲、後果最為嚴重的處罰，按照《行政程序法典》第 5 條規定的“適度原則”，應該作為處理逾期未完成利用土地的最後手段。

³ 行政當局不宣告批給失效的 16 宗個案，當中 15 份批示是在 2014 年 3 月 1 日新《土地法》生效前依據舊《土地法》作出，僅有 1 份批示是在新《土地法》生效後作出。因此公署的調查及分析將主要圍繞舊《土地法》的規定進行，同時兼顧新《土地法》的相關規定。

4. 在調查中“法律工作小組”的成員曾表示，在建議採取宣告批給失效的措施時，不僅要考慮可歸責於承批人的延誤完成利用土地的事實，還須根據所有客觀情節考慮承批人是否無意發展土地，如承批人正在積極興建樓宇，儘管對延誤利用土地負有責任，亦不會建議宣告批給失效，因為這與收回“閒置土地”的初衷不符。
5. 公署在調查中發現，承批人延誤利用土地的“可歸責”程度的不同，也構成行政當局最終是否宣告批給失效的一個重要考量。當基於行政部門自身的原因而導致承批人未能如期利用土地，即延誤利用土地“不完全歸責”於承批人時，可以不啟動宣告批給失效的程序。
6. 對於在何種情況下適用宣告批給失效抑或科處罰款的處理方式，《土地法》並未作出明確規定，也未對“可歸責”的情況或程度列出具體標準，因此行政當局有權根據部門的技術及法律分析，就逾期未完成利用的土地作出宣告或不宣告批給失效的決定。
7. 對於 16 幅土地每個個案不宣告批給失效的具體原因或考量，公署經研究認為屬行政當局自由裁量的範疇，因此公署不具備法定權限及技術資源和手段評判有關決定是否最為合適或最符合公共利益，行政當局須為有關的決定負責。

（四） 已過期的土地批給必須依法宣告失效

1. 舊《土地法》第 49 條規定，以租賃方式批出土地分為臨時批給及確定批給兩個階段，承批人須在批給合同所訂期間內履行土地利用的要求，只有當建築物獲發使用准照後，臨時批給方可轉為確定批給，而只有確定批給方可予以續期。

2. 新《土地法》第 48 條則明確規定，除該條第 2 款所定的一種例外情況外，臨時批給不可續期。該法第 52 條規定，對於臨時批給期間屆滿而不能續期的批地個案，臨時批給將告失效。
3. 即是說，無論是按照舊《土地法》還是按照新《土地法》的規定，以租賃方式批出的土地，如臨時批給期間屆滿尚未完成土地利用，則有關批給將會失效，行政當局須根據《土地法》的規定宣告批給失效。
4. 公署在調查中發現，雖然行政當局在作出不宣告批給失效的決定時，所有 16 幅土地的臨時批給期間都未屆滿，但之後陸續有 3 幅土地的臨時批給的 25 年期間已經屆滿且未完成利用，而行政當局並未及時作出處理。
5. 上述 3 幅已過臨時批給期的土地的其中一幅位於青洲河邊馬路，於 1988 年批給新福利公共汽車有限公司，用作興建 6 層高具工業、總站及停車場用途的建築物。雖然行政當局於 2012 年 11 月 12 日決定不展開宣告批給失效的程序，但該土地臨時批給的期間隨後已於 2013 年 12 月 19 日屆滿。
6. 另一幅土地位於氹仔北安填海區 Q2 地段，於 1989 年 12 月 29 日批給新福利公共汽車有限公司，用作興建 3 層高具總站及停車場用途的建築物。雖然行政當局於 2012 年 11 月 12 日決定不展開宣告批給失效的程序，但該土地臨時批給的期間隨後已於 2014 年 12 月 28 日屆滿。
7. 還有一幅土地位於新口岸文化中心對面，於 1990 年 7 月 28 日批給澳門工程發展有限公司（該公司已將發展土地的權利授予四寶置業發展有限公司），用作興建 23 層高的住宅、商業、酒店及停車場用途的建築物。雖然行政當局於 2012 年 9 月 5 日決定不展開宣告批給失效的程

序，但該土地臨時批給的期間隨後亦已於 2015 年 7 月 27 日屆滿。

8. 經公署人員實地調查，至今為止上述 3 幅土地皆未開展批地合同所要求的建築工程，新福利公共汽車有限公司的兩幅土地目前用作停放巴士，而澳門工程發展有限公司和四寶置業發展有限公司的土地上存放了一些建築機械和材料。
9. 新《土地法》第 48 條規定臨時批給不可續期，第 167 條規定臨時批給的失效由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。但經公署調查得知，時至今日有關宣告上述 3 幅土地批給失效的程序尚在處理之中。
10. 新《土地法》有關因臨時批給期間屆滿宣告批給失效的規定具強制性，行政當局必須嚴格遵守。當出現土地的臨時批給到期但未完成利用這一事實後，行政當局必須依法宣告批給失效，在此情況下不存在“可宣告可不宣告”的自由裁量空間，亦與逾期未完成利用土地是否可歸責於承批人無關。
11. 作為承批人，亦應清楚了解因土地的臨時批給期間屆滿而被宣告失效的法律後果，例如行政當局在 2012 年 11 月 21 日批准澳門工程發展有限公司和四寶置業發展有限公司延長土地利用期時，便明確告知相關公司“必須在最後的期限內，亦即是在租賃期屆滿時，完成土地的利用，倘未能依時完成，批給實體可按照合同的規定，宣佈該土地的批給失效，並隨即將土地在無帶任何責任或負擔的情況下歸屬澳門特別行政區私產，而承批公司無權要求任何賠償”。
12. 因此，無論依照《土地法》的規定還是批地合同的條款，行政當局都必須在土地的臨時批給期間屆滿後立即宣告

批給失效。然而，批給新福利公共汽車有限公司位於青洲河邊馬路的土地的 25 年臨時批給期間已於約兩年前屆滿，至今有關宣告該幅土地批給失效的程序尚在處理之中。

13. 行政當局未能及時宣告臨時批給期間屆滿的土地批給失效屬行政上的不作為，這不僅會造成特區土地資源管理上的漏洞，損害特區的公共及財產利益，延誤土地的有效利用，而且會因土地法律狀況不明確，對善意第三者的權益造成潛在的風險。

第四部分：完善處理“閒置土地”的法律制度

公署在是次有關 16 幅不被宣告批給失效土地的調查過程中，發現新《土地法》及其他相關法規，在妥善處理“閒置土地”問題上存在以下需要完善之處：

(一) 明確“可歸責”及宣告批給失效的標準

1. 對於逾期未完成利用的批地，無論是採取罰款還是宣告批給失效的措施，其前提條件都是延誤利用土地的事實可歸責於承批人。但新舊《土地法》皆未就“可歸責”列出任何具體的情節，亦無訂定任何強制性的釐定準則或參考指標。
2. 當延誤利用土地可歸責於承批人，行政當局可採取罰款並延長土地利用期以及宣告批給失效並收回土地兩種措施，但是新舊《土地法》均未對哪些情況下採取哪種措施作出具體規定，亦無訂定釐定準則或參考指標。
3. 或許立法者認為上述情況屬於行政當局的自由裁量範圍，應由行政當局根據《土地法》及其他法律的基本原則，綜合考慮各種現實因素後，作出最為適當、最符合公共利益的決定。
4. 但是，由於是否認定可歸責於承批人以及是否採取宣告批給失效的措施，其最終的結果會左右到是否收回土地的決定，這不僅對承批人的利益影響重大，也牽涉到合理、有效管理特區土地資源這一重大公共利益。
5. 行政當局在行使上述自由裁量權時，由於涉及重大的土地利益，自然會引發社會各界的高度關注，當行政當局的決策程序缺乏透明度或決定結果與社會的期望存在落

差時，公眾難免對決定的合法性及合理性產生質疑，甚至出現“濫權”、“利益輸送”等懷疑。

6. 因此，有必要對新《土地法》中可歸責於承批人的延誤利用土地的情況，以及採取宣告批給失效的措施作出更明確的界定或更清晰的指引，以便行政當局在處理逾期未利用土地時能更充分做到有理有據、有法可依，公眾也能更好行使輿論監督的權利。

(二) 增加批准延長土地利用期間的透明度

1. 根據舊《土地法》第 125 條第 2 款及新《土地法》第 127 條的規定，當行政當局批給土地時，必須將有關的批示及批給合同刊登於《澳門特別行政區公報》。批給合同的內容包括土地的租賃期限、利用期限、特別負擔、不遵守合同條款的制裁及溢價金等內容。
2. 按新《土地法》第 143 條的規定，當涉及更改土地用途或土地利用等修訂批給的情況，必須按照批給合同的程序來處理，將修訂批給的批示刊登於《澳門特別行政區公報》。然而，現時延長土地利用期間的批示無需刊登於《澳門特別行政區公報》。
3. 考慮到是否批准延長土地利用的期間涉及土地管理這一重大公共利益，為增加行政行為的透明度，同時為保障善意第三者的權益，應該考慮將新《土地法》第 104 條第 5 款所規定的批准延長土地利用期間的批示及理由以適當方式公佈。
4. 此次因行政當局不宣告 16 幅土地批給失效所引發的社會爭議，其中一個重要因素就是行政當局未能及時將不宣告批給失效並延長土地利用期間的決定透過適當方式對外公佈，也未能充分說明作出決定的原因和理據。當

公眾的知情權無法得到保障時，輿論監督的機制便無法有效運作，從而引發社會對行政當局在土地管理上有否“黑箱作業”的質疑。

5. 將批准延長土地利用期間的決定透過適當方式對外公佈，不僅可增加特區政府在土地管理工作上的透明度，而且也符合新《土地法》第2條第4項規定的公眾知情原則：“透過適當方式，讓公眾了解土地批給及佔用的程序，以提高行政工作的透明度”。

(三) 檢討因延誤利用土地而科處的罰款金額

1. 根據舊《土地法》第105條及新《土地法》第104條的規定，如果承批人沒有遵守法律或合同訂定的期限（當中包括土地的利用期限），則對承批人處以罰款。即是說，當延誤利用土地可歸責於承批人時，行政當局可對承批人處以罰款。
2. 舊《土地法》第105條第3款規定：“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”。
3. 鑑於舊《土地法》訂定的候補適用的罰款金額過低，行政當局一般會在批給合同中訂立一個較高的罰款金額，但是根據公署在調查中所接觸到的個案，按照舊《土地法》的規定對因延誤土地利用而科處的罰款，最高金額也僅為90萬澳門元。
4. 新《土地法》第104條第3款規定：“如不遵守上款所指定一期間，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”。

5. 與舊《土地法》相比，新法規定的罰款金額已有較大提升，且會隨着溢價金或判給價金的增加而有所變動。但考慮到目前大部分土地都是多年前批出，而當時所繳納的溢價金與現今的市場狀況嚴重脫節，以溢價金作為計算罰款的基數，仍然會出現罰款金額過低的情況。
6. 例如位於路氹填海區的網球路、溜冰路及蓮花路交界處的一幅用作興建主題公園及酒店綜合體的土地（見附表第16項），根據2006年的批地合同規定，延誤利用土地的最高罰款額為90萬澳門元。即使按照新《土地法》的規定，根據所繳納的溢價金230,972,593澳門元計算，其最高罰款額約為34,645,950澳門元，這相對於一個面積超過10萬平方米的大型項目而言未必符合“比例原則”。
7. 因此，應採取措施令到延誤利用土地的罰則能達到應有的阻嚇效果，例如在日後的批地合同中，因應土地價值及市場狀況訂定更為合理的罰款金額，或者在具備條件時對現行法例作出修訂，從制度上解決罰款金額與現實脫節的問題。

第五部分：總結及建議

公署在是次有關 16 幅不被宣告批給失效土地的調查過程中發現，行政當局未能及時宣告臨時批給期限屆滿但未完成利用的土地批給失效，以及新《土地法》及相關法規有需要完善之處。除此之外，尚有以下兩個問題值得特區政府重視及思考：

（一）有關行政當局訊息發佈的問題

1. 縱觀是次特區政府處理“閒置土地”問題的經過，尤其是行政當局不宣告16幅土地批給失效的決定，由於訊息發佈不及時、不完整、不準確，從而引發社會上的各種猜測，以及對有關決定合法性、合理性的質疑。
2. 訊息發佈不及時：行政當局自2010年初開始正式跟進處理“閒置土地”問題，在近五年多的時間內，有關處理“閒置土地”的程序、標準、進展等訊息，主要依賴工務部門在立法會施政辯論、跟進委員會會議、回應口頭或書面質詢等渠道向社會發佈，很少主動向公眾及傳媒作出解釋或說明。
3. 訊息發佈不完整：社會各界對行政當局如何處理“閒置土地”問題高度關注，不斷追問有關工作的進展情況，而工務部門一直未有完整、全面的回應，自2015年4月才開始陸續公佈所涉土地的相關資料及處理結果，直至6月23日才宣佈在48宗可能歸責於承批人的個案中，有16宗個案在早前已決定不納入宣告失效的範圍。這種“擠牙膏”式的訊息發放自然會引發公眾的疑慮。
4. 訊息發佈不準確：工務部門在最初清理113宗逾期未完成利用土地個案時使用“閒置土地”的概念並不準確，之

- 後也未清晰說明其中的48宗個案僅為初步分析，因此當披露16宗個案不被宣告批給失效時，公眾便會產生“閒置土地”的數量不斷減少、政府對土地承批人不斷“放生”的感覺。
5. 如行政當局能夠將處理“閒置土地”問題的標準、程序、結果等訊息及時、完整、準確地向社會發放，讓公眾了解宣告或不宣告土地批給失效的原因及理據，相信此次有關“16幅土地”的爭議便可避免，也不會產生48幅土地中是否存在“偷龍轉鳳”的懷疑。
 6. 行政當局以保護批地個案當事人私隱或商業秘密為理由而沒有及時公佈有關土地的資料及處理方案，但新《土地法》第2條第4項已明確訂定“公眾知情原則”，讓公眾了解土地批給的情況是受法律保護的公共利益，行政當局有義務在保護土地承批人私隱及維護公共利益之間取得平衡。
 7. 如何處理逾期未完成利用的土地不僅是特區政府與土地承批人之間的事情，更涉及如何依法有效管理特區土地資源這一重大公共利益。在處理土地問題時，工務局、運輸工務司及行政長官依照《土地法》行使各自的權限，但必須將有關訊息適當公佈，透過公眾及輿論監督，審視其作出的決定是否最符合公共利益。

(二) 有關工務部門土地管理的問題

1. 公署在是次調查中發現，近年特區政府致力完善土地管理的法律制度，其重要標誌便是制定了新的《土地法》。唯在土地管理工作上，雖然工務部門的工作方式有所改進，但依然存在不主動、不系統、不科學的問題，需要及時加以解決。

2. 土地管理不主動：在2010年初開始跟進逾期未完成利用土地批給個案前，工務局並無主動採取措施監察每宗已批給個案的利用狀況，往往只是待承批人提出與獲批土地有關的申請時，才會分析有關土地所涉卷宗的狀況，也沒有主動針對逾期未完成利用的土地個案開展批給合同所訂的罰款程序或依法展開宣告批給失效的程序。
3. 土地管理不系統：雖然按照工務局組織法的規定，土地管理廳負責土地的管理及監察工作，但由於承批人能否依期完成土地利用，尚涉及負責城市規劃及工程審批的附屬單位的行政程序。由於工務局內各附屬單位之間未建立有效的訊息交換及溝通機制，所以令土地管理工作變得分散、無序。
4. 土地管理不科學：土地管理工作涉及大量的資料和文件，單靠傳統的卷宗檔案式管理，不僅檢索查閱困難，而且容易出現遺失或遺漏重要文件的情況。目前工務局尚未開發出一套專為土地管理而設的電腦應用系統，難以將土地管理的文件數字化、將管理的程序自動化，無法達到科學、有效管理土地的目標。
5. 在運輸工務司司長於2010年作出要求跟進逾期未完成利用土地的批示後，工務局有關土地管理工作確有很大的改善，但要真正貫徹和落實新《土地法》第2條第3項所規定的“監察原則”，尚須增強在土地管理工作上的積極性和主動性，儘快建立一套供工務局相關附屬單位共用的、專為土地管理而開發的電腦應用系統，將土地批給及利用的相關資料匯總，以科學、有效的方式管理澳門特區最為珍貴的土地資源。

因應是次有關16幅不被宣告批給失效土地的調查，公署有以下幾點結論和建議：

1. 公署在調查中，並未發現行政當局不宣告16幅土地批給失效的決定違反現行的法律規定，而對於每宗不宣告批給失效個案的具體原因或考量，屬行政當局自由裁量的範圍，公署不具備法定權限及技術資源和手段評判有關決定是否最為合適或最符合公共利益，行政當局須為有關決定負責。
2. 上述16幅土地中的3幅的25年臨時批給期間已屆滿，但至今尚未被宣告批給失效，這不僅會造成特區土地資源管理上的漏洞，損害特區的公共及財產利益，延誤土地的有效利用，而且會對善意第三者的權益造成潛在的風險。行政當局需考慮按照《土地法》的規定，儘快宣告有關批給失效。
3. 應考慮在具備條件時對現行法例作出修訂，對新《土地法》中可歸責於承批人的延誤利用土地的情況，以及採取宣告批給失效的措施作出更明確的界定或更清晰的指引，以便行政當局在處理逾期未完成利用土地的個案時能更充分做到有理有據、有法可依。
4. 應考慮將行政當局批准延長土地利用期間的決定及理據透過適當的方式對外公佈，增加特區政府在土地管理工作上的透明度，以保障公眾的知情權，利於公眾行使輿論監督的權利。
5. 應採取措施令到延誤利用土地的罰則達到應有的阻嚇效果，例如在日後的批地合同中，因應土地價值及市場狀況訂定更為合理的罰款金額，或者在具備條件時對現行法例作出修訂，從制度上解決罰款金額與現實脫節的問

- 題。
6. 如何處理逾期未完成利用的土地，涉及依法有效管理特區土地資源這一重大公共利益，行政當局應及時、完整、準確地向社會發放有關訊息，透過公眾及輿論監督，審視行政當局的決定是否最符合公共利益。
 7. 工務部門須增強在土地管理工作上的積極性和主動性，儘快建立一套供工務局轄下附屬單位共用的、專為土地管理而開發的電腦應用系統，將土地批給及利用的相關資料匯總，以科學、有效的方式管理澳門特區最為珍貴的土地資源。

謹將本報告呈交 行政長官閣下，以便考慮採取適當的跟進措施。

2015年12月15日於廉政公署。

廉政專員

張永春

附件

十六幅不被宣告批給失效土地的資料

序號	土地承批人/受權人	土地位置	批給批示/ 修改批給批示編號	土地面積 (平方米)	批給日期	批給期限	土地利用用途
1	澳門新福利公共汽車有限公司	位於青洲河邊馬路， 華寶工業大廈旁的土地	12/SAES/87 218/SAOPH/88	4081	1988/12/30	2013/12/29	興建一幢樓高6層，用作 工廠、公共汽車總站及停 車場用途的樓宇
2	澳門新福利公共汽車有限公司	位於氹仔和睦街、信安 馬路及順榮街交界的土地	185/GM/89	3754	1989/12/29	2014/12/28	興建一幢3層高，用作公 共汽車總站及停車場用途 的樓宇
3	美澳物業發展有限公司	位於孫逸仙大馬路、宋玉生 廣場和馬德里街交界的土地	38/SATOP/90 32/SOPT/2001 67/SOPT/2004	6480	1990/7/27	2015/7/26	興建兩座樓高13層塔樓及 一座樓高4層裙樓之樓 宇，作住宅、商業、停車 場及社會設施用途
4	澳門工程發展有限公司/ 四寶置業發展有限公司	位於孫逸仙大馬路、馬濟時 總督大馬路及馬德里街交界 的土地	38/SATOP/90 43/SOPT/2001	6480	1990/7/28	2015/7/27	興建兩座樓高分別為19 層、13層塔樓及一座樓高 4層裙樓之樓宇，作住宅、 商業及酒店用途

序號	土地承批人/受權人	土地位置	批給批示/ 修改批給批示編號	土地面積 (平方米)	批給日期	批給期限	土地利用用途
5	曉景灣建築置業有限公司	位於蘇亞利斯博士大馬路， 英皇酒店旁的土地	203/GM/89 73/SATOP/92 91/SATOP/94	4169	1991/7/30	2016/7/29	商業、辦公樓及 停車場用途
6	澳門旅遊娛樂股份有限公司	位於果亞街和昆明街 交界的土地	15/SATOP/93 54/SATOP/95 2/SATOP/98	1295	1993/2/8	2018/2/7	興建樓高 17 層，其中 4 層 為地庫的酒店及停車場
7	Pun Wai Man	位於氹仔北安碼頭大馬路， 觀音岩旁的土地	35/SATOP/94	1699	1994/3/30	2019/3/29	別墅
8	Sociedade Hoteleira Macau Taipa Resort, Limitada	位於氹仔東亞運街， 澳門賽馬會旁的土地	173/SATOP/97	15823	1997/12/31	2022/12/30	興建樓高 13 層，其中 3 層 為裙樓的五星級酒店連停 車場

序號	土地承批人/受權人	土地位置	批給批示/ 修改批給批示編號	土地面積 (平方米)	批給日期	批給期限	土地利用用途
9	馬會置業地產發展有限公司	位於氹仔東亞運大馬路， 澳門賽馬會旁的土地	13/SATOP/98	8124	1998/3/11	2023/3/10	興建樓高5層的樓宇， 作住宅及停車場用途
10	馬會置業地產發展有限公司	位於氹仔柯維納馬路， 澳門賽馬會旁的土地	32/SATOP/98	13517	1998/4/29	2023/4/28	興建一幢擁有兩層地庫及 四座分別為4、6、22及28 層高的樓宇，作住宅、商 業、社會設施及停車場用 途
11	中濠貨運中心有限公司	位於氹仔信安馬路和 永寧街交界的土地	90/SATOP/98	5549	1998/8/26	2023/8/25	興建樓高3層的樓宇， 作倉庫及寫字樓用途
12	新濠影匯發展有限公司	新濠影匯	100/SOPT/2001 31/SOPT/2012	140789	2001/10/7	2026/10/6	酒店綜合體及 電影製作中心用途

序號	土地承批人/受權人	土地位置	批給批示/ 修改批給批示編號	土地面積 (平方米)	批給日期	批給期限	土地利用用途
13	聖地牙哥旅遊有限公司	位於西望洋馬路，聖地牙哥 酒店後方的土地	56/SOPT/2003	1452	2003/6/25	2028/6/24	擴建酒店用途
14	儒釋道三教澳門聯合會	位於氹仔雞頸馬路， 孝思永遠墓園側的土地	98/SOPT/2003	8000	2003/11/19	2028/11/18	墳場用途
15	大中華有限公司／ 志濠投資發展有限公司	澳門百老匯酒店 (原金都酒店)	46/SOPT/2004 49/SOPT/2004 84/SOPT/2006	38363	2004/5/23	2029/5/11	酒店、停車場及 燃料供應站用途
16	澳門主題公園渡假村 股份有限公司	位於路氹填海區網球路、 溜冰路和蓮花路交界的土地	2/SOPT/2006	106015	2006/1/18	2031/1/17	主題公園及酒店 綜合體用途