

關於益隆炮竹廠土地置換事件的調查報告

前言

1. 2015 年 8 月初，有媒體報導指特區政府和益隆炮竹廠所佔地段的權利人於 2001 年簽署協議，承諾將位於氹仔望德聖母灣的一幅面積為 15.2 萬平方米的土地批給有關權利人，以換取益隆炮竹廠所佔兩萬多平方米的地段，用作興建主題公園。
2. 就益隆炮竹廠土地置換一事的報導引起了社會各界的關注，由於公眾對於此次土地置換的程序、決策和後果缺乏深入瞭解，從而引發了是否存在“黑箱作業”、“利益輸送”，以及特區政府是否要承擔大量“隱形地債”的擔憂和質疑。
3. 運輸工務司司長於 2015 年 8 月 10 日致函廉政公署（下稱“公署”），將涉及益隆炮竹廠換地事件的檔案送交公署以便進行調查。運輸工務司司長辦公室稍後發出新聞稿，稱關注益隆炮竹廠事件，經分析所擁有的資料後，認為有關個案應送交公署。
4. 廉政專員在收到上述文件並作初步分析後，根據第 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》）第 4 條的規定作出批示，決定就益隆炮竹廠土地置換事件展開專案調查，以釐清當中涉及的程序及決定的合法性和合理性。

第一部分：益隆炮竹廠土地置換事件的基本經過

廉政專員批示對益隆炮竹廠土地置換事件展開專案調查。公署人員隨即依照《廉政公署組織法》的規定採取了必要的調查措施，包括向權限部門和相關公司索取檔案資料、與相關人員進行訪談、實地視察和取證等。

在綜合分析經調查獲取的資料後，現將益隆炮竹廠土地置換事件的基本經過和對本案分析屬重要的事實簡述如下：

（一）九十年代益隆炮竹廠的換地嘗試

1. 益隆炮竹廠位於氹仔施督憲正街和飛能便度街，佔地面積 28,340 平方米，其中 21,668 平方米的土地由澳葡政府於 1950 年代向原益隆炮竹廠的兩名經營人鄧權洪及鄧明洪以租賃方式批出，以便和該兩位承批人擁有的私家地及其他土地一併利用，經營炮竹廠的業務。
2. 上世紀八十年代，由於澳門整體炮竹業務日漸式微，益隆炮竹廠也基本處於停運的狀態，因此 1986 年澳葡政府在政府公報刊登第 59/86 號批示，以炮竹廠已停止營運及土地批給的理由已不復存在為依據，根據第 6/80/M 號法律（下稱“舊《土地法》”）的規定宣告解除上述土地批給合同和批給失效。
3. 鄧權洪及鄧明洪在益隆炮竹廠範圍內擁有的私家地面積為 1,655 平方米，每人各佔一半份額。1991 年 10 月，鄧明洪的繼承人將所擁有的份額售予新達發展有限公司（下稱“新達公司”）。1997 年 4 月，鄧權洪以俗稱“大授權”的方式將出售、抵押、出租等處分其所佔份額土地的權力授予鄺達財。

4. 根據公署掌握的資料顯示，鑒於澳葡政府有意在益隆炮竹廠地段興建主題公園，益隆炮竹廠地段的權利人曾經在 1995 年申請以炮竹廠的土地置換一幅位於新口岸填海區的土地，有關的申請未獲批准，但政府曾表示若需要置換，可選擇位於氹仔北安的一幅土地。
5. 由於益隆炮竹廠地段的權利人認為位於北安的土地價值不及炮竹廠的土地價值，因此未有接受政府的換地建議，並於 1997 年 6 月提出重新利用整個益隆炮竹廠地段的構想，希望在有關地段興建 11 棟樓高 42 層的商住用途的建築物，但有關申請未獲政府批准。
6. 益隆炮竹廠地段的權利人於 1997 年 12 月向政府申請以炮竹廠的土地置換望德聖母灣的土地，並於 1998 年 4 月收到政府回函同意以望德聖母灣三幅合共面積為 9,417 平方米的土地換取益隆炮竹廠地段的權益。但是由於當時政府同意置換的土地面積與益隆炮竹廠地段權利人要求的相去甚遠，所以並未達成有關的換地協議。

(二) 氹仔 BT27 地段補交溢價金的糾紛

1. 除了獲授權持有益隆炮竹廠地段的私家地之外，鄭達財同時也是氹仔 BT27 地段土地的權利人。由於該地段承批人與政府間存在補交溢價金的糾紛，所以益隆炮竹廠地段的權利人要求將炮竹廠土地的置換與溢價金糾紛的解決一併考慮。
2. 據資料顯示，澳葡政府於 1989 年透過公開競投及有償方式將位於氹仔佛山街和布拉干薩街面積為 7,155 平方米的 BT27 地段批給鄭達財，以便興建由一座裙樓和四座塔樓組成的具商業、住宅和停車場用途的建築物。經政府

批准，鄭達財於 1993 年將有關批地轉讓予森多利置業發展有限公司（下稱“森多利公司”）。

3. 澳葡政府在 1993 年批准更改 BT27 地段的利用計劃，增加建築物塔樓的層高，為此森多利公司須額外支付澳門幣 87,570,741 元的溢價金。據資料顯示，森多利公司已支付首期澳門幣 35,570,741 元和另外三期的溢價金，但拒絕支付於 1995 年 8 月 18 日到期的最後一期澳門幣 14,157,052 元的溢價金。
4. 這是因為森多利公司認為，與 BT27 地段相近的 BT32 及 BT33 兩個地段同樣獲批准更改利用計劃，但補交的溢價金遠低於 BT27 地段所須補交的溢價金，因此要求政府重新計算及減收額外溢價金。但是工務部門經研究後認為，BT27 地段與另外兩個地段的情況有所不同，額外溢價金的計算並未違反有關的法規或內部指引。
5. 由於有關退還 BT27 地段額外溢價金或將此事在望德聖母灣批地計劃中進行協商的要求無法得到滿足，森多利公司於 1999 年 11 月向行政法院提起訴訟，要求宣告 1993 年關於支付額外溢價金事宜的批示條款無效，並判處政府向其返還不當收取的溢價金和支付由此而產生的損害賠償。
6. 1999 年 12 月，檢察院要求工務部門提交有關 BT27 地段的案卷。2000 年 1 月檢察長致函運輸工務司司長，要求土地工務運輸局（下稱“工務局”）說明採用不同的標準訂定溢價金是否存有檢察院尚未知悉的特殊原因，如不存在上述原因，請工務局重新訂出一個較為合理的溢價金金額，並同時為雙方下一步的調解擬訂方案。
7. 工務局透過第 12/DSODEP/2000 號報告書，解釋 BT27 地

段與另外兩個地段溢價金計算標準不同的原因，同時表示雖然 BT27 屬公開競投地段，若按照該局對非公開競投方式批地的修改合同的補交溢價金計算標準，則森多利公司可免交最後一期澳門幣 14,157,052 元的溢價金，並另外獲退還澳門幣 12,551,377 元。

8. 在收到工務局的上述報告書之後，檢察長於 2000 年 1 月召集工務局代表在檢察長辦公室舉行會議。工務局代表在會議上對有關 BT27 地段額外溢價金的訂定標準再次作出陳述。由於認為工務局在有關案卷中應用的準則存有不利的事實，且兩間承批公司的股東相同並已取得其同意，檢察長建議有關賠償問題透過正在處理中的益隆炮竹廠換地案卷解決。

(三) 益隆炮竹廠與望德聖母灣土地的置換

1. 運輸工務司司長接受檢察長的上述建議，因此在商討置換望德聖母灣土地的過程中，除了益隆炮竹廠的土地之外，如何退還 BT27 地段溢價金也在考慮之列。自 2000 年 2 月起，工務局與益隆炮竹廠地段的權利人及森多利公司的代表就置換土地的事宜舉行多次會議。2000 年 7 月，工務局向運輸工務司司長提交報告，建議確認在磋商中已達成共識的下列事項，以便進行後續的磋商：
 - (1) 關於 BT27 地段的糾紛，確認向承批人退還澳門幣 77,000,000 元，但承批人仍須支付最後一期澳門幣 14,157,052 元的溢價金；
 - (2) 關於益隆炮竹廠地段的土地，確認其價值為澳門幣 136,000,000 元；
 - (3) 關於擬批給的望德聖母灣土地的溢價金，按下列各

用途的單價和以毛利的 20%作為基礎進行計算：

酒店－澳門幣 1,470 元/平方米

住宅－澳門幣 600 元/平方米

停車場－澳門幣 250 元/平方米

2. 上述的建議在得到運輸工務司司長的同意後，工務局繼續就土地置換一事與相關權利人進行磋商。2000 年 11 月，益隆炮竹廠地段的權利人的代表及森多利公司的代表致函工務局，表示日後洽談任何涉及交換望德聖母灣地段的事宜及簽署相關文件，均交由聖母灣發展股份有限公司（下稱“聖母灣公司”）辦理。
3. 經多次磋商後，工務局局長代表澳門特別行政區政府與聖母灣公司的代表於 2001 年 1 月 10 日簽署土地置換的承諾書（下稱《承諾書》）。《承諾書》除協議正文外尚有三份附件，分別是獲承諾批給的土地的街道準線圖、益隆炮竹廠的地籍圖和載有獲承諾批給土地的規劃條件文件。
4. 按照《承諾書》，特區政府承諾向聖母灣公司批給一幅位於氹仔望德聖母灣（鄰近海邊馬路），面積為 152,073 平方米的土地，以興建一座具旅遊和住宅用途的綜合性建築物。該土地的地積比率為 3.5 倍，酒店用途和住宅用途的最大建築面積分別為 200,000 平方米和 180,000 平方米。
5. 獲批給土地的溢價金按之前磋商中達成的共識計算。另一方面，《承諾書》規定應從有關的溢價金中抵銷下列金額：

- (1) 澳門幣 213,000,000 元，以此作為將整個益隆炮竹廠土地的全部權利轉讓予特區政府的價金；
 - (2) 澳門幣 215,000,000 元，以此作為原應由特區政府負責在獲承諾批給土地進行基礎建設工程，但按將來的土地批給合同將該工程交由聖母灣公司執行的費用。
6. 聖母灣公司亦承諾將構成整個益隆炮竹廠的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓予特區政府。此外，聖母灣公司還承諾將按照《承諾書》附件三的規劃條件，制定有關土地的利用計劃交特區政府審議，而特區政府亦承諾在有關利用計劃具備批准條件起計的三個月內，制定土地批給合同擬本，以供聖母灣公司考慮。

(四) 望德聖母灣土地的分割及後續發展

1. 2002 年 2 月，聖母灣公司向特區政府申請將望德聖母灣 152,073 平方米的土地分割成兩幅面積分別為 99,000 平方米（下稱 A 地塊）和 53,073 平方米（下稱 B 地塊）的地塊，並將 A 地塊轉讓予信德娛樂服務股份有限公司（下稱“信德公司”）以興建酒店，信德公司承擔澳門幣 113,000,000 元的基建費用，而 B 地塊則繼續用作住宅發展用途（參見所附“望德聖母灣土地示意圖”）。
2. 聖母灣公司的上述申請於 2002 年 3 月得到特區政府的批准。為規範有關地塊的轉讓，聖母灣公司與信德公司簽訂了土地發展權利轉讓協議。根據相關公司向公署提供的資料顯示，為取得 A 地塊的發展權利，信德公司向聖母灣公司支付了港幣五億元的轉讓金。
3. 2005 年 8 月，信德公司聯同拾富物業股份有限公司（下稱“拾富公司”）向特區政府申請以租賃制度和豁免公

開競投的方式批給一幅位於外港新填海區 B 區 B2 街區的 18,363 平方米的土地，以興建一座由酒店和住宅組成的綜合建築物，有關的批地將從望德聖母灣 A 地塊中作相同面積的扣減。

4. 根據 2006 年 6 月 7 日刊登於《澳門特別行政區公報》的第 87/2006 號運輸工務司司長批示，特區政府以租賃制度批給拾富公司上述區域 18,344 平方米的土地，而信德公司則放棄特區政府承諾批予該公司位於望德聖母灣一幅 99,000 平方米土地（即 A 地塊）中的 18,344 平方米面積，又或放棄當《承諾書》所產生的批給程序落實時，按城市規劃條件確定的其他地點中的相等面積。
5. 按照附於第 87/2006 號運輸工務司司長批示的土地批給合同，有關的土地用作興建一座屬分層所有權制度，由一間酒店及一個住宅區構成的綜合設施，其建築面積分配如下：

五星級酒店－67,111 平方米

停車場（酒店）－21,455 平方米

住宅－151,308 平方米

停車場（住宅）－25,094 平方米
6. 2006 年 6 月，信德公司向特區政府提交申請，要求以聖母灣 A 地塊 99,000 平方米扣除 18,344 平方米後的剩餘面積交換一幅位於路氹城面積為 65,525 平方米的土地，用作興建娛樂場、酒店及商業用途的綜合性建築物。有關申請至今未獲特區政府批准。
7. 2006 年 7 月，工務局局長代表特區政府與聖母灣公司簽

署的補充協議，對《承諾書》所載明的規劃條件進行修改，將 B 地塊住宅實用地積比率由之前的 3.5 倍調整為 10 倍，由此計算出住宅最大建築面積為 530,730 平方米，同時規定有關樓宇的高度不可超出 160 米。

8. 聖母灣公司於 2007 年 5 月向工務局提交發展望德聖母灣土地的草則，當中住宅建築面積為 735,212 平方米，加上商業及停車場建築面積，總建築面積為 961,420 平方米。2008 年 1 月該公司又向工務局遞交修改圖則，計劃中的住宅建築面積調整為 459,966 平方米，包括會所及停車場的總建築面積為 636,876 平方米。有關申請至今未獲特區政府批准。

(五) 文化局對益隆炮竹廠的保育

1. 公署在調查益隆炮竹廠換地事件的過程中，曾經派員前往炮竹廠作實地考察，發現炮竹廠內的建築物空置多時，日久失修，大部分建築物的結構已損毀嚴重。考慮到特區政府置換益隆炮竹廠土地的初衷是要保育廠房遺址，因此公署在調查的最後階段亦就文化局有關益隆炮竹廠的保育工作情況作出跟進。
2. 文化局在作出有關益隆炮竹廠的保育措施時，主要是同安達置業有限公司聯繫，以便獲得該公司的同意進入炮竹廠展開有關的保育工作，之後也曾經同聖母灣公司溝通。文化局表示在初期並未清楚知道炮竹廠地段是否涉及換地，之後從報章得知該處土地業權比較複雜，以及行政當局就該地段的交換與業權人展開磋商。
3. 根據文化局提供的“益隆炮竹廠舊址保育或活化工作項目清單”顯示，該局自 2009 年至 2015 年展開了一系列

的保育工作，當中包括益隆炮竹廠有價值物件的收集、外牆及部分房屋結構修復、環境整治、除草及樹木病蟲害防治等，由此而產生的支出合共澳門幣 5,048,189 元，全由文化局的預算承擔。

4. 文化局在 2011 年 6 月 2 日致安達置業有限公司的公函中表示“盼貴公司同意本局分期修復廠內的建築物，以達保育之目的，未來修復工程之一切費用將由本局完全負擔”。對於該等費用支出的法律依據，文化局解釋為針對一些業主未必有意願進行維修、業權不清，又或業主無能力維修的個案，基於保護文物的目的，行政當局會先行出資維修。
5. 文化局表示雖然益隆炮竹廠是文物普查對象之一，惟現時尚未考慮啟動評定程序，因為其目前的狀況較為穩定，不屬於即時損毀或消失的項目，暫未優先列入啟動評定程序之列。文化局認為益隆炮竹廠具有一定歷史價值，經普查後，如符合第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》所定的要求，將會考慮對益隆炮竹廠啟動評定程序。
6. 此外，文化局認為如果文物所涉的建築物或土地的業權較複雜或存在爭議，會對是否將之納入評定程序具有一定的影響，如將業權有爭議的個案啟動評定程序及進行後續的公開諮詢，將可能造成討論失焦或事倍功半的效果。

第二部分：益隆炮竹廠土地置換的合法性

公署此次調查益隆炮竹廠土地的置換，重點關注土地置換程序和決定的合法性。土地置換作為一種可更加合理有效利用特區土地的方式，在新、舊《土地法》中都有相應的規定。鑒於此次益隆炮竹廠土地置換的主要行為皆發生在第10/2013號法律（新《土地法》）生效前，因此本報告將重點引述第6/80/M號法律（舊《土地法》）的相關規定。

舊《土地法》第六章第六節專門規範了“地段的交換”，容許以私人實體的地段交換特區土地的使用權。此次權利人以益隆炮竹廠地段的業權交換取得望德聖母灣土地的租賃權，就制度而言是有法可依的。但是公署在深入分析有關的交換程序、決定及文件後，發現當中存有嚴重的瑕疵，從而可導致有關土地交換協議的無效。

（一）《承諾書》的法律效力存疑

1. 根據公署所掌握的資料，在益隆炮竹廠土地置換的整個過程中，最為重要的文件便是2001年1月10日簽署的土地置換《承諾書》。根據該《承諾書》，特區政府承諾向聖母灣公司批給一幅位於望德聖母灣的土地，而聖母灣公司承諾將構成整個益隆炮竹廠的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓予特區政府。
2. 如何從法律上對《承諾書》作出定性，以及如何判斷《承諾書》的法律效力，對於依法公平處理益隆炮竹廠土地置換一事至關重要。鑒於《承諾書》的實質內容是以交換的方式對特區的土地作出處置，因此必須根據舊《土地法》有關交換土地及租賃批地的規定進行分析。

3. 舊《土地法》第 78 條規定對交換土地的事宜，除了適用第 76 條至第 80 條的特別規定外，亦候補適用長期租賃制度、租賃制度和准照佔用制度，但以不抵觸上述特別規定者為限。由於此次交換土地是以租賃批地的方式向聖母灣公司承諾批給土地，故應審視是否符合舊《土地法》中有關租賃制度的法律規定。
4. 根據舊《土地法》第 41 條的規定，以租賃方式將特區土地批出的權限屬行政長官，而代表特區政府簽署《承諾書》的是工務局局長。由於工務局局長並無法定權限或獲法定授權以租賃方式批出土地，因此該《承諾書》不符合舊《土地法》所規定的處置特區土地的權限要件。
5. 根據舊《土地法》第 124 條及第 125 條的規定，在行政長官作出批給土地的決定後，有關的批示須在《澳門特別行政區公報》上公佈。但是《承諾書》自 2001 年 1 月 10 日簽署之後，從未在《澳門特別行政區公報》上刊登，因此不符合舊《土地法》所規定的處置特區土地的形式要件。
6. 根據舊《土地法》第 117 條的規定，批地的程序包括應對批地請求發表意見的機關出具意見書。按照第 60/99/M 號法令第 2 條及第 3 條的規定，土地委員會須對任何土地批給的卷宗向行政長官發表意見。但是，《承諾書》及相關卷宗並未送交土地委員會討論和發表意見，因此不符合舊《土地法》所規定的處置特區土地的程序要件。
7. 因此，公署認為《承諾書》並非特區政府批給或承諾批給土地的法定文件，因不符合舊《土地法》有關租賃批地的權限、形式及程序的法律規定，從而違反了舊《土地法》有關交換土地的法律規定，無法產生交換或承諾

交換特區土地的法律效力。

(二) 《承諾書》的內容無法落實

1. 由於《承諾書》不符合舊《土地法》有關租賃批地的權限、形式及程序的法律規定，因此也無法構成具法律約束力的批地合同。就《承諾書》的法律性質而言，或可將其視為一項非正式的協議。即便如此，由於《承諾書》所訂定的內容根本無法落實，這項非正式的協議也難以構成權利的淵源或法律上的義務。
2. 《承諾書》的第 2.1) 項規定“望德聖母灣股份發展有限公司承諾將已在第 514/89 號地籍圖上識別出的、構成舊‘益隆炮竹廠’的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓給澳門特別行政區政府”。即是說，聖母灣公司須將整個益隆炮竹廠的土地在不帶任何負擔的情況下轉讓給特區政府，以換取特區政府批出望德聖母灣地段進行發展。
3. 根據作為《承諾書》附件 2 的第 514/89 號地籍圖，益隆炮竹廠總佔地面積 28,340 平方米，由大小不一的 39 個地塊組成，當中最主要及核心的地塊是澳葡政府於 1956 年和 1957 年以租賃方式批出用作經營炮竹廠的合共 21,668 平方米的土地，但是在 1986 年已經根據第 59/86 號批示宣告解除上述土地批給合同和批給失效（參見所附“益隆炮竹廠土地構成示意圖”）。
4. 根據第 514/89 號地籍圖及相關的物業登記資料顯示，當中有 2,738 平方米的土地屬長期租借地（地米地），田底權以澳門特別行政區的名義登錄，並沒有田面權（土地使用權）的登錄，而且存在與私家地重複登記的情況；

另外，尚有 2,279 平方米的土地在物業登記局沒有權利登記。

5. 根據第 514/89 號地籍圖及相關的物業登記資料顯示，由新達公司及鄧權洪持有屬完全所有制的土地（私家地）由 P1、P1a、P2 及 P3 四個地塊構成，面積合共為 1,655 平方米。公署經過深入分析所收集到的文件資料，認為除了 1,655 平方米的私家地外，聖母灣公司對於益隆炮竹廠的其他土地依法並不享有任何權利。
6. 《澳門特別行政區基本法》第 7 條規定“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有”。因此，益隆炮竹廠 28,340 平方米的土地之中，已被依法宣告批給失效的政府批租地、沒有土地使用權人登記的長期租借地，以及沒有在物業登記局登記的無主地共 26,685 平方米，這些皆屬國有土地。
7. 聖母灣公司在回覆公署就益隆炮竹廠土地性質及歸屬的查詢時表示：“由於益隆炮竹廠土地面積由數十塊細小土地組成，性質複雜，當年政府部門對於整塊土地的實際周界也無法說明，甚至有些私有土地和批租地的周界重疊及不清晰，所以澳葡時代一直無法將這個問題徹底弄清”。
8. 聖母灣公司還表示：“雖然當年澳葡政府透過 3 月 15 日第 59/86 號批示將批租地宣告失效及收回，但從無展開收回的程序，其中一個原因就是土地的周界含糊。此外，當年的澳葡政府繼續收取炮竹廠的年度牌照稅及年度稅項”。但是，作為《承諾書》附件 2 的第 514/89 號地籍圖對組成炮竹廠的土地性質進行了清楚的標示，而且土

地的所有權不會因政府是否展開收回程序而改變。

9. 因此，在 2001 年 1 月簽署《承諾書》時，聖母灣公司無權對益隆炮竹廠內的其他土地作出處分，更無權承諾將構成整個炮竹廠的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓予特區政府；同時，除了聖母灣公司持有的 1,655 平方米的私家地外，特區政府無需要亦無可能從該公司手上取得本身屬國有土地的益隆炮竹廠其他土地。
10. 《承諾書》所訂定的聖母灣公司以整個益隆炮竹廠土地交換望德聖母灣土地的協議在法律上屬“標的不能”，即按照法律秩序，從性質上而言，相關行為的訂立和實施根本無可能達到其擬達致的效果。這也解釋了為何聖母灣公司在簽署《承諾書》時，無法按照舊《土地法》第 79 條的規定，遞交其擁有整個益隆炮竹廠地段的權利證明文件，以及何以時至今日仍無法履行將構成整個益隆炮竹廠的全部土地轉讓給特區政府的承諾。

（三）《承諾書》違反了“給付平等原則”

1. 聖母灣公司以其擁有的益隆炮竹廠內 1,655 平方米的私家地換取望德聖母灣 152,073 平方米的土地，即使將 BT27 地段歸還承批人額外溢價金的因素考慮在內，雙方交換土地的面積仍然存在相當大的差距。但需強調的是，舊《土地法》容許以較少面積的土地換取較大面積的土地，前提是必須按等價原則進行。
2. 舊《土地法》第 80 條規定“批出實體可將價值大於所收地段的土地，以交換方式批出，但承批人須以價金或租金方式繳納差價”。即是說在進行土地交換時，倘私人實體向政府轉讓的土地的價值少於政府批給土地的價

值，則私人實體須向政府以溢價金或其他方式支付交換土地的差額。

3. 《承諾書》的第 1.2) 項規定批出望德聖母灣土地，將來計算溢價金時按照酒店每平方米澳門幣 1,470 元及住宅每平方米澳門幣 600 元的標準計算。按照《承諾書》附件 3 所列明的都市化條件，酒店用途和住宅用途的最大建築面積分別為 200,000 平方米和 180,000 平方米，由此可計算出望德聖母灣地段的溢價金最多為澳門幣 402,000,000 元。
4. 《承諾書》的第 1.3) 項規定將會從稍後訂定的溢價金中減去整個益隆炮竹廠土地的價值澳門幣 213,000,000 元，以及公共基礎建設工程費用澳門幣 215,000,000 元。需要分析的是，《承諾書》中所確定的益隆炮竹廠土地價值是否包括除私家地以外的國有土地在內，即這部分的土地價值是否也會從將來訂定的溢價金中作出扣減。
5. 工務局在第 3/2000 號備忘錄中提到，工務部門曾在 1998 年 4 月 21 日致函新達公司，表明政府在益隆炮竹廠的換地過程中，只會考慮私家地及長期租借地的價值，其他土地如已交還政府的租賃地或沙紙契地將不被考慮任何價值，由此計算出炮竹廠土地的價值為澳門幣 42,438,283 元；該備忘錄還特別提到，若考慮已交還政府的租賃地的價值，則炮竹廠的土地價值便會調升至澳門幣 135,852,634 元。
6. 但是，工務局在 2000 年 7 月向運輸工務司司長提交報告，建議確認在之前磋商中已達成的共識，當中載明益隆炮竹廠地段的價值為澳門幣 136,000,000 元，以及為解決氹仔 BT27 地段的糾紛向承批人退還澳門幣 77,000,000

元，兩者相加便構成了《承諾書》中將整個益隆炮竹廠土地的全部權利轉讓予特區政府的價金澳門幣213,000,000元。

7. 由此可見，《承諾書》中所確定的益隆炮竹廠土地價值，不僅包括了私家地及長期租借地，也包括了已交還政府的租賃地及無主地等整個炮竹廠的土地的價值，並且將後述兩類土地的價值在溢價金中作出扣減。《承諾書》中這樣的條文明顯違反了舊《土地法》第80條所規定的“給付平等原則”，導致公共利益受損。

第三部分：益隆炮竹廠土地置換相關聯的問題

根據前文分析，公署認為 2001 年 1 月 10 日簽署的土地置換《承諾書》作為置換益隆炮竹廠土地最重要及最核心的文件，不符合舊《土地法》有關交換土地的法律規定，在法律上屬“標的不能”，無法對特區政府產生法律約束力，特區政府與聖母灣公司的換地協議無效。

因置換益隆炮竹廠土地的協議無效，有關的法律狀況應回復到最初的階段：構成整個益隆炮竹廠的土地，須按照物業登記的資料以及現行法律的規定確定其性質及歸屬；而特區政府不對聖母灣公司或者其他任何公司存有批給或承諾批給土地的負擔，即是說不存在所謂的“地債”問題。

《行政程序法典》第 123 條規定“不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果”。如何妥善跟進及處理因益隆炮竹廠換地協議無效而產生的後續問題，需要由特區政府的相關部門在遵循合法性原則、維護公共利益原則、公平及善意原則的基礎上，進行深入的分析研究。與此同時，還需要研究並處理以下兩個與益隆炮竹廠土地置換相關聯的問題：

（一）氹仔 BT27 地段糾紛的處理問題

1. 雖然在置換益隆炮竹廠土地的《承諾書》中從未提到氹仔 BT27 地段補交溢價金的糾紛，但是根據同期的文件可以看出，《承諾書》所訂的澳門幣 213,000,000 元價金中，不僅包括了益隆炮竹廠土地的價值澳門幣 136,000,000 元，還包括了為解決氹仔 BT27 地段的糾紛而向承批人退還的澳門幣 77,000,000 元。

2. 根據之前同承批人協商的結果，工務局在 2000 年 7 月向運輸工務司司長提交報告，建議確認就氹仔 BT27 地段的糾紛向承批人退還澳門幣 77,000,000 元，但承批人須撤回向行政法院提出的訴訟，以及仍須支付最後一期澳門幣 14,157,052 元的溢價金。
3. 經公署了解，在簽署了置換土地的《承諾書》後，2001 年 10 月 24 日森多利公司的代表向行政法院遞交了撤回訴訟的申請，經詢問檢察院的意見後，法官於 2001 年 11 月 9 日批准了有關申請。但是，至今為止承批人尚未支付最後一期澳門幣 14,157,052 元的溢價金。

(二) 信德公司的土地批給問題

1. 2002 年 2 月，聖母灣公司向特區政府申請將望德聖母灣 152,073 平方米的土地分割成 A、B 兩個地塊，並將其中面積為 99,000 平方米的 A 地塊以港幣五億元轉讓予信德公司。2005 年 8 月，信德公司聯同拾富公司向特區政府申請以豁免公開競投的方式批給一幅位於外港新填海區的 18,363 平方米的土地用以興建酒店和住宅。
2. 根據 2006 年 6 月 7 日刊登於《澳門特別行政區公報》的第 87/2006 號運輸工務司司長批示，特區政府以租賃制度批給拾富公司上述區域 18,344 平方米的土地，而信德公司則放棄特區政府承諾批予該公司位於望德聖母灣 99,000 平方米土地中的 18,344 平方米的面積，又或放棄當《承諾書》所產生的批給程序落實時，按城市規劃條件確定的其他地點中的相等面積。
3. 當聖母灣公司未能依法取得望德聖母灣的土地批給權利時，法律上該公司無法將土地分割並將分割後的地塊轉

讓。信德公司因承諾將從望德聖母灣的 A 地塊或其他地點作相同面積的扣減，而獲批給於外港新填海區的 18,344 平方米的土地，這一承諾構成了該幅土地豁免公開競投的理由。

4. 但是，此次的批地程序符合舊《土地法》的相關規定，而且承批公司亦按照溢價金的規定和計算標準繳納了澳門幣 497,398,142 元的溢價金。此外，承批公司已經按照土地批給合同的規定完成了土地的利用，興建了由一間酒店及一個住宅區構成的綜合設施，目前酒店已經投入運營，而屬分層所有權制度的住宅單位已經出售，且已經作出了買賣物業登記。

第四部分：總結及建議

公署在此次有關益隆炮竹廠土地交換事件的調查中，深入分析了有關的交換程序及決定的文件和資料，認為有關的土地交換協議無效。此外，公署在調查中還發現，行政當局在跟進處理有關土地交換及廠房保育的過程中，存在以下幾個值得重視及改善的問題：

（一）未嚴格遵守“合法性原則”

1. 《行政程序法典》第 3 條所規定的“合法性原則”是所有行政行為及行政程序必須遵守的基本原則，也是特區政府“依法施政”的基本要求，但是在有關益隆炮竹廠土地置換事件的調查中，公署發現行政當局的一些做法明顯違反了“合法性原則”。
2. 舊《土地法》對於交換土地的方式、程序和原則作出了明確的規定，但是在益隆炮竹廠土地交換的過程中，嚴重偏離了相關法律的規定。工務局局長代表特區政府與聖母灣公司簽署的《承諾書》，不符合舊《土地法》有關租賃批地的權限、形式及程序的法律規定。
3. 聖母灣公司承諾將構成整個益隆炮竹廠的全部土地在不帶任何負擔的情況下轉讓給特區政府，但是工務局局長在代表特區政府簽署《承諾書》時，並未按照舊《土地法》第 79 條的規定，要求聖母灣公司遞交其擁有炮竹廠全部土地的權利證明文件。
4. 《承諾書》中所確定的益隆炮竹廠土地價值，不僅包括了私家地及長期租借地，也包括了已交還政府的租賃地及無主地等整個炮竹廠的土地價值，並且將有關的國有

土地價值在溢價金中作出扣減，明顯違反了舊《土地法》第 80 條“給付的平等”的規定。

5. 工務部門肩負著依法管理特區國有土地的職責，理應對特區境內的土地的性質、歸屬，以及批給土地的權限、形式和程序有最清晰的了解和最全面的把握；在管理特區土地資源時，遵循“合法性原則”是最基本的底線，“依法辦事”是最基本的要求。在此次益隆炮竹廠換地事件中，工務部門負有不可推卸的責任。

（二）未切實履行“說明理由的義務”

1. 《行政程序法典》第 114 條規定了“說明理由之義務”，明確規定當作出與意見書或報告的內容相反的決定時，或當作出的決定有別於慣常的做法時，又或當將先前的行政行為全部或部分廢止、變更或中止時，該等行政行為必須說明理由。
2. 法律的上述規定要求行政當局在作出行政行為時，不僅要“依法”，而且要“有理有據”，以避免公眾對行政行為是否公平公正產生猜疑。但是在有關益隆炮竹廠土地置換事件的調查中，公署發現行政當局的一些行政行為並未履行“說明理由的義務”。
3. 在氹仔 BT27 地段補交溢價金的糾紛中，工務局認為額外溢價金的計算並未違反有關的法規或內部指引，並拒絕將此事在望德聖母灣批地計劃中進行協商。但是 2000 年初運輸工務司司長接受了檢察長的建議，將退還 BT27 地段溢價金與望德聖母灣批地一併考慮，但是並未有充分的理據說明為何會有這樣的改變。
4. 工務局在 2000 年初給檢察院的報告書中表示，雖然 BT27

屬公開競投地段，若按照該局對非公開競投地段的補交溢價金計算標準，則承批人可獲退還的金額為澳門幣 26,708,429 元。在 2000 年 7 月工務局給運輸工務司司長的報告中，建議確認向 BT27 地段承批人退還的金額為澳門幣 62,842,948 元，但是報告中並未說明改變退還金額的理由。

5. 工務部門在 2000 年 7 月之前，無論是在內部意見書或報告中，還是在與益隆炮竹廠私家地業權人的溝通文件中，都表明政府在炮竹廠的換地過程中，只會考慮私家地及長期租借地的價值，其他土地如已交還政府的租賃地或沙紙契地將不被考慮任何價值，由此計算出炮竹廠土地的價值為澳門幣 42,438,283 元。
6. 但是 2000 年 7 月工務局向運輸工務司司長提交報告，建議確認在之前磋商中與益隆炮竹廠私家地業權人達成的共識，當中載明益隆炮竹廠地段的價值為澳門幣 136,000,000 元，該金額無疑包含了益隆炮竹廠已交還政府的租賃地及沙紙契地的價值，但是報告書或其他文件並未說明為何會出現這種立場上的變化。
7. 2006 年 7 月，工務局局長代表特區政府與聖母灣公司簽署補充協議，對《承諾書》所載明的規劃條件進行修改，將 53,073 平方米的 B 地塊的住宅實用地積比率由之前的 3.5 倍調整為 10 倍，住宅最大建築面積為 530,730 平方米，遠超過當初整個望德聖母灣地段 180,000 平方米的住宅最大建築面積。
8. 此外，在批給拾富公司位於外港新填海區土地興建酒店及住宅的第 87/2006 號運輸工務司司長批示中提到“由於政府對望德聖母灣區城市發展策略的改變，將可能作

出把不動產的部分轉移至另一位置及保留該地方為自然公園的決定”。

9. 在 2006 年 6 月工務部門已經明確表示望德聖母灣區的城市規劃有變，將會興建自然公園而不是酒店和住宅區，但是在尚未確定有關的項目會轉移到何處的情況下，在 2006 年 7 月又批准聖母灣公司大幅提高住宅實用地積比率，且規定樓宇的高度最高可至 160 米。
10. 經查閱相關的卷宗，並未發現任何文件說明為何更改望德聖母灣 B 地塊的規劃條件以及更改的標準和理據，更沒有文件分析更改後的規劃條件在將來項目轉移到其他地方時是否可行，例如是否會因樓宇高度影響飛機或直升機的航道等問題，以及會否因此而引致特區政府的賠償責任。
11. 工務部門在行使土地管理的權限時，不僅要嚴格遵守“合法性原則”，而且要做到行政行為的理據充分、標準一致，行使自由裁量權時必須謹慎，管理土地的決定要有分析、研究及論證，以免令到其他承批人或市民有因人而異、厚此薄彼的錯覺，從而影響特區政府施政的威信。

（三）益隆炮竹廠的保育未“依法辦事”

1. 無論是現行的《文化遺產保護法》還是之前的第 56/84/M 號法令《建築、景色及文化遺產的保護》，都對保養文物的責任及費用的承擔作出了明確的規定。公署在後期的調查中發現，文化局在進行益隆炮竹廠保育工作時，未能充分行使法律制度所賦予的權限，出現了有法不依、進退失據的情況。

2. 文化局在對益隆炮竹廠展開保育時，承擔了修復及整治工作引致的所有費用。但是在文化局提供的文件中，並未看到文化局墊資而非由業權人出資的理據，也未見到該局曾經向益隆炮竹廠的“業主”追收已經支付的 500 多萬澳門幣的費用。
3. 《文化遺產保護法》第 39 條規定的“強制保養的工程”制度，明確規定了文化局有權限對被評定或待評定的不動產進行查驗、向法院申請進入建築物的許可、要求業權人進行保養工程、代為實施保養工程但費用由業權人承擔以及有關費用的強制徵收等內容。
4. 益隆炮竹廠是否具備條件評定為文物以及是否啟動有關的評定程序，屬文化局的專業範疇的決定。雖然文化局表示益隆炮竹廠不屬於即時損毀或消失的項目，暫未優先列入啟動評定程序之列，但是從特區政府置換土地及文化局出資保育的做法看來，展開益隆炮竹廠的評定程序不僅有必要性，而且有一定的迫切性。
5. 文化局雖然知道益隆炮竹廠業權比較複雜，但是在進行有關的保育工作時，並未向工務或地籍部門查詢炮竹廠的業權歸屬問題。現行的《文化遺產保護法》已經對如何解決被評定或待評定不動產的業權問題作出了制度上的規範，如果嚴格按照法律的規定對益隆炮竹廠進行保育及評定工作，相信能夠取得事半功倍的效果。

綜上所述，因應是次有關益隆炮竹廠土地置換事件的調查，公署有以下幾點結論和建議：

1. 工務局局長代表澳門特別行政區政府與聖母灣公司於2001年1月10日簽署的益隆炮竹廠土地置換《承諾書》不符合舊《土地法》有關交換土地的法律規定，在法律上屬“標的不能”，無法對特區政府產生法律約束力，該換地協議無效；
2. 構成整個益隆炮竹廠的土地，須按照物業登記的資料以及現行法律的規定確定其性質及歸屬；而特區政府不對聖母灣公司或者其他任何公司存有批給或承諾批給土地的負擔；
3. 特區政府的相關部門應認真研究及妥善處理因益隆炮竹廠換地協議無效而產生的後續問題、氹仔BT27地段補交溢價金的糾紛以及信德公司的土地批給問題；
4. 工務部門在行使土地管理的權限時，應嚴格遵守“合法性原則”，以及切實履行“說明理由的義務”；
5. 文化局對益隆炮竹廠的保育工作應嚴格按照《文化遺產保護法》所訂定的制度進行。

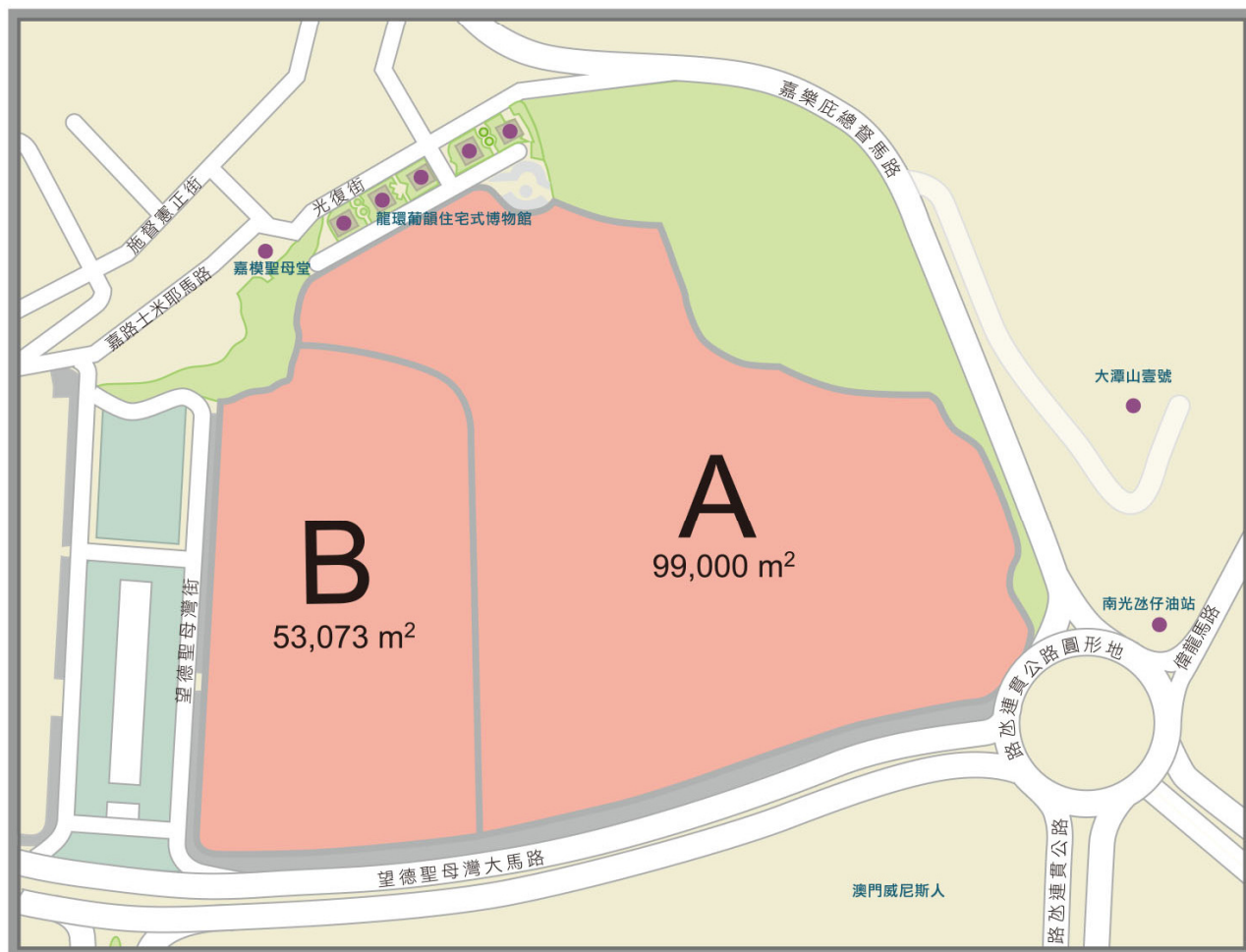
謹將本報告呈交 行政長官閣下參閱。

2016年6月20日於廉政公署。

廉政專員

張永春

望德聖母灣土地示意圖



粉紅色部分為擬批給的土地（總面積：152,073 m²）

益隆炮竹廠土地構成示意圖

