



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

土地及公共批給事務跟進委員會
第 1/IV/2010 號報告書

事由：在第四屆立法會第一會期內所開展工作及分析事項的報告

I
引言

1. 根據經第 2/2009 號決議修改的第 1/1999 號決議所通過的《立法會議事規則》，容許設立跟進委員會。

2. 根據《立法會議事規則》的規定，跟進委員會有以下的特徵：

“第二十九條

設立

- 一、立法會得為特定施政領域設立跟進委員會。
- 二、對跟進委員會的設立、數目、名稱、組成、運作及任期，經作出必要配合後適用為常設委員會所訂定的有關規則。

第三十條

權限

- 一、跟進委員會尤其有權限跟進與其設立所針對的施政領域有關的重要事項，和跟進由立法會通過的相關法律的適用情況。
- 二、跟進委員會得就跟進中的事宜要求相關施政領域的政府官員親臨立法會提供解釋，以及要求提交任何重要資料。
- 三、完成對某事項的跟進後，跟進委員會應編製一份報告書或意見書，並得就其認為對所分析事宜有必要或適當的措施提出建議。”

蔡
何
李
梁
陳
黃



美
A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

就上述新規定的訂定，在修改《立法會議事規則》的第 2/2009 號決議案的理由陳述中有清楚的說明：“於議事規則加入這些委員會，是基於需設立臨時委員會跟進某些施政領域的考慮。章程及任期委員會於二零零四年進行諮詢期間，多位議員曾發表意見，認為應設立監察及跟進各施政領域的常設專責委員會。事實上，現時亦已設立了多個臨時委員會，如分析土地及公共批給制度的臨時委員會和分析公共財政制度的臨時委員會，這似乎更突顯了採用專責委員會的模式是可取的恰當做法，因此建議設立這些委員會。”

3. 土地及公共批給事務跟進委員會¹（以下簡稱“委員會”）即是根據該新制度而設立的其中一個委員會。

4. 委員會成立後，在委員會成員共同努力下，根據《立法會議事規則》第七十七條第一款²和第八十八條³的規定，制定了本委員會運作的規則，即委員會於二零零九年十二月十七日通過了第 1/2009 號議決，《土地及公共批給事務跟進委員會運作的規則》為該議決的附件。

5. 根據上述運作規則第九條第二款規定：“在每一立法會期結束時，委員會應就該會期內所開展的活動以及所分析的事項編制一份報告書或意見書。”這就是提交本報告書的主要原因和目的。

6. 在本會期內，委員會先後召開八次會議⁴，就土地批給制度分別於二零零九年十二月十四日、十二月十七日、二零一零年二月二十二日、五月七日、八月二日、八月十一日和十月四日召開會議，運輸工務司司長劉仕堯、土地工務運輸局局長賈利安、博彩監察協調局局長雪萬龍等多位政府代表列席了其中兩次會議。

¹ 本委員會的設立、名稱、組成及任期經二零零九年十月二十九日全體會議的簡單議決通過。

² 第七十七條：“（委員會的議事規則）一、各委員會得編製其議事規則。”

³ 第八十八條：“（委員會的行為）一、委員會的行為按情況採取報告書、意見書、備忘錄或議決的形式。二、同類行為應按順序編號。”

⁴ 於二零零九年十一月二十七日召開會議的議程是聽取政府代表介紹輕軌興建事宜。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including the name '吳' (Ng) and other illegible marks.

8. 隨後，委員會與政府代表分別於二零一零年五月七日和八月二日召開了兩次會議，政府多位代表列席了會議，並就議員提出的問題予以解釋和答覆。但需要說明的是，經過兩次討論，雙方僅就上述問題中的部分內容進行了初步探討，並主要集中於博彩業批地及其利用情況、路氹城的規劃，以及與此相關的問題。現將有關會議的討論情況總結如下：

1) 關於博彩業土地批給及利用情況

政府代表解釋，在開放博彩市場後，為確保中標博企落實投資計畫、啓動投資項目，盡早帶動經濟發展，政府有義務遵守博彩經營批給合同，有責任提供土地以配合博彩業的發展，而工務部門則盡力配合，在綜合考慮和分析多方面的因素，包括創造就業、促進博彩業多元化發展及本澳整體經濟發展等的情況下，分析批地申請，作出審批。而相關公司除須遵循博彩批給合同中投資計劃的規定外，申請批地項目還須配合澳門整體城市規劃的發展，能夠有效促進澳門整體經濟增長及博彩業多元化，創造就業機會和商機，有助推動落實澳門成為旅遊休閒城市，同時也必須滿足城規的條件並符合土地法及其他法規的規定。

各博企為了落實其投資計劃均提出批地申請，所申請的土地集中於澳門半島新填海區和路氹城(Cotai)。對於博彩業的土地申請，政府一直依照土地法及其他相關法律規定進行審批。當土地工務運輸局（以下簡稱“工務局”）收到有關土地批給申請後，工務局會向相關技術部門，如博彩監察協調局、旅遊局、建設發展辦公室、民航局及交通局等徵詢意見，並將有關意見作為土地批給的重要依據。隨後，工務局進行技術分析並撰寫報告，連同溢價金計算及批給合同擬本呈運輸工務司司長考慮及決定，在司長作出決定後，工務局將批給合同擬本寄予申請人，如申請人接受合同條件，案卷送交土地委員會審議及發表意見，如案卷取得土地委員會的贊同意見，將會連同運輸工務司司長的贊同意見



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

送交行政長官確認，之後由工務局法律廳準備批給批示草案，以便於特區公報公佈。

在土地批出後，政府依據土地法及相關法規並結合批給合同的規定對所批出土地的利用情況進行監督。

政府一直嚴格監管博彩業的發展和博企的活動，確保博企能有序完成承諾的投資計劃、落實投資項目及保持投資項目的質素。至今六間博企中的大部分已落實批給合同中承諾的投資項目，投資額也遠超合同中所作的承諾。⁵ 政府稱，銀河度假村預計於明年竣工，屆時六間博企向政府承諾的計劃均得到實現。

委員會認為，雖然各賭牌公司在投資額上的承諾已經如期落實，甚至超額完成，但由於政府代表只是籠統介紹各間博企的投資情況，且委員會並不知悉博企與政府簽訂合同的細則，未能分析投資額中多大比例是用於建設休閒設施。委員會認為有需要跟進資金投入各項目的具體情況，並認為政府應督促博彩公司發展更多會展、休閒旅遊及家庭旅遊等的非賭博業務，以符合“世界旅遊休閒中心”城市定位的發展。

關於委員會對於現今政府在批地方面是否繼續向博彩業傾斜的質疑，政府指出，工務部門一直因應特區博彩業開放、調整的政策以及澳門整體旅遊發展方向和政策在土地批給方面作出相應配合。政府代表解釋，到目前為止，政府以傾斜政策審批的博彩項目尚有三個未完成批給程序，除此之外，基於澳門作為世界旅遊休閒中心的定位，需要更多新的旅遊配套設施以推動旅遊業多元

⁵ 澳門博彩娛樂公司申請了新葡京、十六浦及漁人碼頭 3 個項目，當初向政府承諾的投資額為澳門幣 43 億元，現總投資為澳門幣 83 億元；威尼斯人申請了金沙及威尼斯人兩項目，承諾的投資額為澳門幣 44 億元，現總投資為澳門幣 250 億元；永利申請了永利及萬利酒店兩項目，承諾的投資額為澳門幣 40 億元，現總投資為澳門幣 121 億元；新濠申請了新濠鋒及新濠天地兩項目，承諾的投資額為澳門幣 40 億元，現總投資為澳門幣 220 億元；美高梅申請一個項目，承諾的投資額為澳門幣 40 億元，現總投資為澳門幣 72 億元，以上博企申請的項目已竣工，且超額完成投資；銀河娛樂集團申請的星際和路氹城銀河度假村（仍在興建中），承諾投資額為澳門幣 44 億，現時總投資額為澳門幣 89 億。



化，政府考慮推動投資者在酒店、會展、大型表演場館、綜合中心等方面投資，所以對於有意在這些領域投資的公司，政府將一視同仁地審批所有土地申請。

2) 關於路氹城的規劃及土地審批情況

委員會希望瞭解路氹城一帶土地規劃以及有關土地的申請和審批情況。

政府代表介紹，蓮花路以北的土地擬被規劃為旅遊綜合用地，蓮花路以南的土地將用作政府基建，興建公共設施。目前針對路氹城蓮花路以北的土地有三個屬於博彩業的批地申請，這三個項目分別由三個不同的博企提出，其中一項涉及的土地面積為二十萬平方米，包括五星級酒店、娛樂場及會展中心；另一項涉及土地面積為七萬平方米，當中包括酒店及娛樂場；第三項涉及土地面積為七萬平方米，包括酒店及娛樂場的綜合體。前兩項申請是二零零六年提出的，最後一項則是二零零七年提出的。申請人除提交土地批給申請外，亦需提交土地利用計劃，之後亦多次遞交修改計劃的申請，政府對這些申請嚴格按照現有的批地程序審批和跟進。目前第一個申請已處於在土地委員會審議階段，後兩個仍處於土地工務運輸局編制報告的階段。

政府代表解釋，這三個項目之所以仍未完成審批程序，主要是由於涉及技術性調整和改動，路氹城開發必須透過填土形式興建，技術難度大，申請公司不斷對項目作出技術性調整及改動，在一定程度上影響了申請速度，此外，二零零八年博彩政策調整，相關審批手續曾一度中斷，後來再重新啟動審批程序。至於三間申請公司的名稱以及申請項目的具體情況，政府代表以土地批給程序尚未完成為由而拒絕透露。

此外，目前還有四個非博企的申請人針對蓮花路以北土地的申請，用於發展非博彩項目，現正處於初步分析階段。同樣沒有透露具體的項目內容及土地面積。

美
H
M
A
3
C
A
A
A



美
M
at
A
3
A
A

委員會認為，政府代表只是介紹了在路氹城有七個正在審批的項目，至於有關項目的具體情況以及路氹城一帶的整體規劃尚沒有說明，所以，委員會希望政府可以提供更多的補充資料，詳細列明路氹城各幅土地的狀態，例如，哪些土地已批出並已利用，哪些土地已批出但未利用，未批出的土地上有多少已經有申請等等。政府答覆以後會補充資料。

3) 關於“未批先做”

當問及何故批地手續未完成，公司竟可以啓動工程，政府代表回應，主要是基於澳門社會當時實際情況的需要，其一，當時的路氹城仍是沼澤地，需要填海造地才可建設，而相關項目規模龐大，技術複雜；其二，由於當時公共工程不多，私人工程幾乎沒有，爲了回應回歸初期建造業的就業需求，舒緩建築業就業機會緊張的情況；其三，政府希望大型建築項目能盡早開工，以推動路氹城以及整個經濟的發展。基於種種原因，相關項目被特殊處理，允許有關項目在未完成審批程序前即可以動工興建。並表示，相關處理手法此次並非首創，因在南灣湖的發展規劃中，亦曾運用類似方式。

政府代表解釋，這些項目的卷宗已經開啓，基本上符合在技術上可批的條件，只是欠行政批給的程序。如上述項目不違反合同承諾，預計最終會獲批。

委員會認為，社會不希望看到“未批先做”的情況發生，這也是依法行政所不容許的，必須從完善法律制度和嚴謹公佈機制著手，徹底解決有關問題。對於特殊情況，將來也應當由法律明確規定並嚴格規限。

4) 關於閒置土地

政府代表表示，政府重視並監管批出土地的利用情況，對於遲遲未發展或發展速度緩慢的項目會促請承批公司履行合約內容，如期落實。爲確保已批出



美
林
林
林
林
林
林
林
林
林

土地在指定期限內得到合理利用，政府正有序地加快處理閒置土地的問題，對不遵守批給合同程序的個案，不論是博彩業用地還是非博彩業用地，政府會依法並按每個個案的具體情況啟動有關程序逐個跟進處理。對於獲批給土地長期無理不發展的情況，政府不排除會採取宣告土地批給失效等措施作懲處。

政府代表解釋，閒置土地情況比較複雜，有的是由於城市規劃改變或者發展需要而造成，並不能歸責於承批人。目前政府已經對一系列閒置土地個案進行初步分析，將其分成可歸責和不可歸責承批人兩類情況，並已發出三十餘封信函給相關承批人，要求他們做出解釋，政府在收到書面解釋後會再研究以確定土地未發展的責任是否可歸咎於承批人，倘被證實屬不合理嚴重拖延，將按照相關法律規定啟動收回土地的程序。至今政府已收到大部分答覆，至於是否運用罰則或收回土地則要等待深入分析後再定。政府表示會適時向社會公佈工作進度。

另一方面，政府已著手準備設立如何防止土地閒置的相關機制，擬對不按批給合同所定的時間表進行開發的情況加強處罰。

委員會認為，透過介紹，委員會知道政府已經著手處理閒置土地，但對澳門目前閒置土地的具體情況仍不了解，如閒置土地的數目、面積、分屬哪類項目、閒置的原因及分類處理的詳情等，特別是處理閒置土地的依據、對有關閒置土地是否歸責於承批人的判斷標準以及是否收回的準則等問題仍有待於討論。

5) 關於“還地債”

在介紹博彩業土地利用過程中涉及到“還地債”的情況。政府代表解釋，如果政府徵用私人土地，需作出合法合情合理的償還，至於具體情況將會在批地的批示裡面會作出解釋和說明，並詳細列舉徵用的土地情況、價值的計算等等。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including the character '美' at the top.

委員會認同政府對徵用私人土地需依法合情合理地作出償還，但認為政府不僅應公佈所徵用土地以及還地債所涉及土地的相關信息，如土地的面積、土地的位置、範圍等，也應當公佈有關“還地債”的依據、標準以及具體數量。

此外，委員會希望對政府到目前為止仍需要償還“地債”的相關信息，以及政府擁有且可利用土地的整體情況有更全面和深入的了解。

6) 關於法例的完善

委員會認為有需要瞭解目前土地法修訂工作以及制定城市規劃法工作的進度，並督促政府盡早提出土地法修改草案和城市規劃法草案。同時，委員會認為政府在修訂或制定草案的過程中，有必要向委員會介紹修訂土地法以及制定城市規劃法的立法取向以及草案的主要內容，以便委員會能在法案的草擬過程中提出意見和建議，以完善有關草案。

政府回覆，關於土地法的修訂工作一直依據二零零八年施政方針所確定的時間表進行，已成立專家小組及跨部門工作小組，並已擬定有關修改草案文本，目前兩個小組正對文本進行審議，政府工作小組爭取今年內完成草案的最終文本，然後再向社會公開徵詢收集意見，以完善草案的內容，爭取二零一一年進入正式立法程序。

關於城市規劃法草案的起草，政府代表解釋現在正在進行城市規劃體系編制的研究工作，有關研究工作正處於最後階段，按目前的工作日程安排，預計澳門總體城市設計研究將於今年內完成，屆時隨即展開諮詢，徵集意見後進入正式編寫城市規劃法的階段，爭取二零一一年底進入立法程序。

另外，關於《核准防火安全規章》，有議員提出該規章的某些規定滯後且難以適用。政府代表解釋，現行的防火安全規章確實不能適應大型項目的要求，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

對於一些大型項目，目前實際上是結合適用防火規章與國際標準，因為防火規章部分條款指出可適用國際標準。另外，政府亦著手該規章的修訂工作，希望今年可以完成。

此外，委員會對土地法和城市規劃法出臺前的情況表示關注，委員會認為，在新法未出台前的“真空期”，政府應針對實踐中出現的問題研究設立適當的防範機制，解決在此期間所遇到的問題。委員會表示，委員會有責任並將繼續跟進機制的建立。

7) 關於政府對上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會建議的跟進情況

委員會認為，上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會於二零零七年一月至二零零九年六月期間對土地批給及公共批給制度進行分析，並分別做出兩份報告書⁶，其中第 1/III/2009 號報告主要分析土地批給制度，該報告探討了有關制度所存在的問題，並相應提出改進的意見和建議。而本委員與上屆立法會分析土地及公共批給制度臨時委員會所監察和跟進的領域及事項是一致的，在工作上應有一定的連續性，為此，委員會就政府有否參考有關報告所提出建議改善制度的情況予以跟進。

政府代表表示，政府非常重視上屆立法會臨時委員會所提出的意見和建議，並因應該臨時委員會的建議推出一系列增加透明度或加強監察的措施：

(1) 政府於二零零七年成立土地發展諮詢小組，主要負責從城市規劃、歷史建築文物的保護以及環境保護等方面，就土地的批給及交換、替換程序內的當事人、移轉臨時批給所衍生的狀況、修改已批出但未利用的土地用途及更改利用進行研究及發表意見，政府曾多次就土地特定項目的申請徵詢諮詢小組的

⁶ 分析土地及公共批給制度臨時委員會第 1/III/2009 號和第 2/III/2009 號報告書。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including the name '美' (Mei) and other illegible marks.

意見。

(2) 政府於二零零八年推出土地批給旁聽制度（試行），在網上公開旁聽會議的議事日程和會議記錄，並擬於今年在吸納社會對該制度意見的基礎上再做出完善該制度的相關措施。

(3) 爲了增加土地資訊的透明度，政府於二零零八年推出地籍資訊網，該網站提供綜合的土地地籍信息，包括各地段、建築物相應的地籍資料等資訊。

(4) 建立了公共工程諮詢標系統化制度。爲引入更公平、公正及公開的競投機制，土地工務運輸局建立了“公共工程諮詢標系統化制度”（下稱“制度”），並於二零零九年十月五日正式公開接受建築商及建築公司申請。

凡在土地工務運輸局有施工註冊的承建商均可申請加入本制度，制度會對合資格的承建商資料進行統一分類並及時更新，形成一個承建商中央資料庫，以抽籤形式得出參與每項公共工程諮詢標的承建商名單。

(5) 針對土地批給工作中自由裁量範圍過大的問題，政府制定了有關批地工作的內部指引，以及草擬土地批給相關批示的標準，以便統一有關的審批工作。

委員會指出，政府做出相關措施時，應對公眾廣泛宣傳，以使公眾知悉並能充分利用政府所提供的資訊。

III

未來的工作安排

9. 委員會於八月十一日召開內部會議，對之前的工作進行檢討和總結，討論未來的具體工作方法。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ying', 'J', 'Ca', 'Ar', and 'JF'.

10. 委員會重申，委員會的主要工作是監督、檢討土地批給和公共工程批給制度的不足，跟進政策的改善，而非追究具體個案批給是否合法或合理，但因在對制度檢討的過程中需要依靠對個案的介紹來了解整個批給制度運作的程序，所以不排除透過個案分析來檢討制度，故希望政府能積極配合，在遵守現行法例規定的前提下，與委員會充分合作，提供更為詳細的信息，以便委員會有條件就土地及公共批給方面的事項做出建設性的討論和監察。

11. 委員會意識到之前與政府代表舉行的每次會議所涉及的範圍太過廣泛，問題較多，以致每次會議不能集中討論某一方面的問題，為此，委員會計劃將來分專題進行討論，每一次會議就某一方面的事宜向政府索取資料並尋求解釋，在共同探討的基礎上發現制度或執行過程中所存在的問題並探討解決的渠道和方法。

12. 基於本報告書開始部分所提出的問題中有些只是經過初步討論，有些尚待探討，所以委員會計劃未來將首先就以下幾個專題進行跟進：路氹城完整的土地規劃、閑置土地的處理、已承諾但尚未批出的土地的情況以及政府需償還的地債等問題。

IV

總結

13. 總結如下：

- 1) 將本報告書提交給立法會主席；
- 2) 建議將本報告書送交予政府。



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

美
 林
 林
 林

二零一零年十月四日於澳門

委員會

關翠杏

關翠杏

(主席)

高開賢

高開賢

(秘書)

歐安利

徐偉坤


區錦新

吳在權

蕭志偉



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



何潤生



陳美儀

美

