

## 口頭質詢

紗紙契的問題，在澳門一直都是一個難以解決的問題。早在一九八零年制訂的《土地法》就有專條（第二百條「紗紙契」）訂定「在總督於適當時間提交法律提案後，立法會將對載於通常稱為「紗紙契」文件的交易所涉及的地段，訂定法律制度。」以解決相關問題。可惜，從八零年到九九年，這十九年內，澳葡政府卻未有履行承諾，結果留了這個歷史包袱給特區政府。

近幾年，每當有人問紗紙契問題時，政府一定是搬出基本法第七條的「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」作官式回應。只是，紗紙契問題既是八十年代及以前已是一個重要問題，為何在制訂基本法時會完全被忽略，而只以土地屬國家所有就粗粗地掩埋呢？同樣的基本法，香港在草擬基本法時，新界的原居民有代表參與，所以能爭取到將保護新界原居民傳統利益寫進基本法，但澳門卻沒有將與路環原居民利益重大的紗紙契寫進基本法。那是因為從一開始，路環原居民就缺席於基本法的草擬，所託非人，導致基本法根本忽略了他們紗紙契的處理。

當然，路環原居民對基本法這句土地「屬於國家所有」也沒有太大關注。為甚麼？因為居民天真地認為，連葡國人也一直承認這種中國傳統的土地轉讓憑證，回歸後是自己人，還會不承認嗎？所以法律怎樣寫都不重要。而事實上，首任特首何厚鏞先生在回歸前及回歸後都曾對路環居民信誓旦旦強調特區政府一定會妥善解決紗紙契問題。可是最終回應他們的卻是土地「屬於國家所有」，紗紙契一概不獲承認。

「紗紙契」是中國傳統的一套土地契約方式，主要有「紅契」和「私人契」兩種，前者是經過明朝或清朝香山縣政府發出之契據，蓋上官府紅印，因而被稱為「紅契」。另一種「私人契」則是用紗紙寫成未經官府確認的私人買賣土地的契約，相等現時澳門法律上的「私文書」。這種私人契約也是中國人的老傳統，所謂「生不入官門，死不入地獄」，平民百姓將自己開墾的土地憑一紙契約私下交易是舊中國普遍存在的事。間中亦會引起一些爭執，但大都相安無事。這種情況在葡萄牙人佔領澳門半島前就一直存在，而在葡萄牙人四百多年前佔領澳門半島以後，氹仔和路環地區仍然存在大量這樣的情況，從明朝延續到清朝，直至澳葡進一步侵佔氹仔和路環島以後，「紅契」當然不再有了，但「私人契」的交易還是零星存在。而澳葡政府雖然是殖民統治者，但對這種傳統的土地交易憑證亦保持尊重。澳門半島由於土地開發較早，隨著人口增加對土地需求的壓力，這類持紗紙契的土地擁有者都可以到當時民事登記局的公證部門辦理手續轉化為「西契」。而在離島，則由於發展緩慢，對土地需求不強，村民繼續務農蓄養，紗紙契的情況便維持現狀。雖然每當要開闢公路或建公共設施工程時，澳葡政府對能出示紗紙契證明所屬土地擁有權的村民，都會作出相應的賠償，甚至更有政府須用土地時由官員代表政府向紗紙契土地持有人借用土地並立下借據。可見，澳葡對紗紙契土地擁有權的尊重。

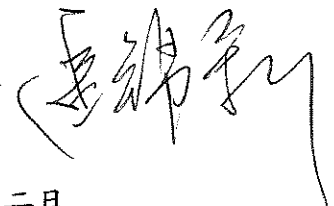
這造成一個頗為尷尬的局面，就是殖民統治者對殖民地前之傳統契約也尊重，但本地政府反而對中國原來傳統契約予以抹煞。

確實，對紗紙契問題，處理上也有難處，如未經官家確認的「私人契」就存在無法辨別真偽的問題，甚至出現一地多契的現象。所以站在官僚角度，對於紗紙契的問題最簡單就是高舉基本法第七條一律不予承認。只是雖然有基本法使這一決定「法」在，但「理」卻不足，難於理直氣壯去處理這個問題。結果還是妨礙了路環土地的開發和利用。

為此，本人向行政當局提出口頭質詢：

1. 對「紗紙契」問題，政府總是以基本法第七條「澳門特別行政區的土地和自然資源，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……」來應對。到底政府如何理解「在澳門特別行政區成立前」這個概念？是僅指澳葡時代，還是包括民國時代以至清朝甚至明朝時代？因為紗紙契中屬紅契者，紗紙契亦蓋上了官印及以官式文書來確認當時的土地轉讓。
2. 「紗紙契」中的私人買賣土地的「私人契」，由於未經官府確認，所以認定較難，甚至有可能出現偽造或一地多契的情況。但據悉在回歸前，不論澳葡政府抑或一些街坊組織都為紗紙契作了詳盡的登記？到底在這些記錄中，真正出現懷疑偽造紗紙契或一地多契的個案有多少？當局是真的無法分辨還是假借基本法國家所有為名而不予分辨？
3. 澳門特區是在葡國人管治下的澳門的基礎上建立，舉凡澳葡時代所簽訂的合約、協議及一切的政府文書都有效延續，前朝政府的承諾，特區政府均予以履行。惟獨前朝政府所承認的紗紙契卻反面不認，甚至連由市行政局局長親自簽署下的借用土地憑條亦因其屬紗紙契土地而拒絕承認，欠地不還。這樣的絕對不認難免有點無賴？事實上基本法第七條就土地問題上雖然明確訂定：「澳門特別行政區的土地和自然資源，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……」與紗紙契之地權屬私人似乎有所衝突。但對紗紙契的擁有者來說，其實並不着重土地到底是否私有，而關心的是土地是否可用，即土地使用權問題。當局在此問題上到底是如何理解國家所有的擁有權與使用權的區別？

立法議員 區錦新



二零一七年二月二日