



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 2/VII/2024 號報告書

**事由：**跟進《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024~2028年)》  
中關於土地保障的措施

#### I

#### 引言

1. 立法會根據經第 1/1999 號決議通過並經第 1/2004 號、第 2/2009 號、第 1/2013 號、第 1/2015 號和第 2/2017 號決議修改的《立法會議事規則》第二十九條規定，於 2021 年 10 月 26 日通過全體會議第 31/2021 號議決，設立土地及公共批給事務跟進委員會（以下簡稱“委員會”）。

2. 委員會根據《立法會議事規則》第七十七條第一款和第八十八條的規定，於 2021 年 11 月 18 日議決通過了其內部運作規則，即第 1/2021 號議決及其附件《土地及公共批給事務跟進委員會的運作規則》（以下簡稱“《運作規則》”）。

3. 委員會在完成是次跟進工作後，根據《運作規則》第九條第一款的規定，編寫本報告書。



## II

### 跟進項目的背景

4. 澳門特別行政區政府（以下簡稱“特區政府”）在2022年11月15日發佈的《二〇二三年財政年度施政報告》中首次提出“1+4”經濟適度多元發展策略。“1”就是按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求，促進綜合旅遊休閒多元發展，做優做精做強綜合旅遊休閒業；“4”就是持續推動中醫藥大健康、現代金融、高新技術、會展商貿及文化體育等四大重點產業板塊發展，着力構建符合澳門實際且可持續發展的產業結構。

5. 在2023年10月，特區政府再發佈《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024~2028年）》，對接國家“十四五”規劃、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，並以《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》和“1+4”經濟適度多元發展策略為依據，對綜合旅遊休閒業、中醫藥大健康產業、現代金融業、高新技術產業及傳統產業轉型升級、會展商貿及文化體育產業作出細化規劃和部署。

6. 《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024~2028年）》中，除了為“1+4”產業訂定發展目標、主要任務和重點項目，還為

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*



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

澳門特別行政區經濟適度多元的實現提出一系列的保障措施，當中就包括了土地保障。

7. 特區政府明確提出<sup>1</sup>，將“落實城市總體規劃提出的商業區、工業區及旅遊娛樂區三類主要經濟產業用地佈局，為推動金融、零售、餐飲、會展、休閒、旅遊、工業和不同類型產業發展提供土地空間。”並且“增加經濟產業用地。於口岸周邊、部分現有城區、新城區，以及氹仔北側增加商業區和配套設施，提供更多興建商廈的用地；推動現有旅遊娛樂區與周邊土地協同發展；配合青洲珠澳跨境工業區、路環聯生工業邨、北安及九澳的工業區產業升級，發展高附加值產業。”此外，特區政府還承諾“加強土地管理，妥善利用土地儲備，配合特區政府的產業發展政策及規劃部署，適時作出批給及利用。”。

8. 自第 10/2013 號法律《土地法》於 2014 年 3 月 1 日生效至今，特區政府已成功收回近百幅宣告失效的土地。

9. 而由於按照《土地法》的規定，對國有土地的管理，尤其是在使用及利用方面，必須遵守一系列的原則，包括可持續發展原則、切實有效利用土地原則、監察原則、公眾知情原則、平等取得土地原則、規劃約束原則等等<sup>2</sup>，委員會以至到立法會以及廣大市民都十分關注特區政府在執法的過程中如何在這些不同的原則中作出平衡和協調。

<sup>1</sup> 《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》第七章第四節-土地保障。

<sup>2</sup> 詳見第 10/2013 號法律《土地法》第二條規定。

h  
ca  
f  
m  
ce,  
cs  
fr  
T  
Ma  
w



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

10. 特別是，在《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》公佈後，至今獲核准的詳細規劃仍然只有《東區-2 規劃分區詳細規劃》、外港區-1 和外港區-2、北區-1，以及氹仔中區-2 的詳細規劃<sup>3</sup>，按照土地工務局城市規劃資訊網的網頁資訊<sup>4</sup>，現時僅處於開展的階段。至於其他分區<sup>5</sup>，暫未見有決定編製詳細規劃草案的相關行政長官批示。

11. 這一狀況難免讓社會對於《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024~2028年)》出臺後，特區政府將如何落實對“1+4”產業發展的土地保障、如何切實有效利用現時的土地儲備配合澳門特別行政區經濟適度多元發展，產生一定的疑問。

12. 基於此，委員會決定於2024年6月18日專門召開會議，就“《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024~2028年)》中關於土地保障的措施”的議題展開跟進，以期能夠向社會釋出更多資訊、推動特區政府善用土地空間資源。

13. 土地工務局局長黎永亮、副局長麥達堯及城市規劃廳廳長梁耀鴻出席了有關會議，對相關情況作出了介紹並提供必要的解釋。

<sup>3</sup> 見第211/2022號行政長官批示、第14/2023號行政長官批示及第59/2024號行政長官批示。

<sup>4</sup> 見 <https://urbanplanning.dsscu.gov.mo/cn/18zonaplan01.php>。

<sup>5</sup> 見《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》技術報告》第9頁至第10頁。



### III

#### 會議討論的主要內容以及會後的相關跟進

14. 在委員會會議上，成員與政府代表討論的議題主要包括以下方面：土地工務局的職能；土地儲備的最新情況；土地儲備的切實有效利用；產業發展對土地利用的訴求；產業發展的專項規劃；加快土地規劃措施的出台；增加土地規劃的資訊透明；檢討土地的臨時使用機制和執行細則；完善土地儲備的日常管理；加強土地的複合利用。

#### (一) 土地工務局的職能

15. 在現有土地儲備如何配合經濟適度多元發展的問題上，土地工務局表示一直持續執行《土地法》以及《城市規劃法》的相關規定。

16. 除學校用地外，至今已宣告失效的土地面積超過一百零八萬平方米。從總體上而言，土地工務局認為現時有較為充裕的土地儲備配合特區政府的各項施政，而能夠為未來的經濟適度多元發展提供空間的商業及工業用地，亦較總體規劃出臺時的更多。

17. 而且特區政府已公佈首個的澳門特別行政區城市總體規劃。在制定總體規劃時，特區政府已按商業、工業、旅遊娛樂等各種用途對土地進行了劃分，在此基礎上局方持續進行一系列的研究及評估工作，並完成了東區-2的分區詳細規劃。

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*



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

18. 然而，土地工務局強調自身對於土地的職能主要體現為負責管理土地以及執行規劃，而澳門特別行政區的土地使用政策以至到經濟多元政策，實際上是屬於特區政府整體的決策。

19. 無論如何，土地工務局承諾將全力配合特區政府的各項施政，尤其是《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》及《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》，落實發展規劃中要求的土地保障措施。

## （二）土地儲備的最新情況

20. 在委員會召開會議的前一天，即2024年6月17日，特區政府刊發新聞稿，指“為配合澳門‘1+4’經濟適度多元發展策略，促進社會可持續和高品質發展，打造澳門作為‘演藝之都’，特區政府經充分評估，選址路氹一片面積達九萬四千平方米的國有土地，臨時用作‘澳門戶外表演區’，表演區位於機場大馬路及網球路交界、場地北迎網球路、東北面為機場大馬路，預計容納觀眾人數約為五萬人”<sup>6</sup>。

21. 為此，委員會請政府代表對現時最新的土地儲備情況作出介紹。

<sup>6</sup> 見 <https://www.gov.mo/zh-hant/news/1070953/>。

h  
a  
f  
c  
Cla  
cs  
ju  
7  
Ma  
w



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

22. 按政府代表於會上所述以及特區政府所公佈的一系列相關資料，在原賽馬會用地被宣告失效<sup>7</sup>後，特區政府至今已宣告失效的土地面積超過一百零八萬平方米，扣除原賽馬會土地面積則約七十二萬平方米，已使用的土地面積約十九萬平方米。已使用的土地主要用於興建政府辦公樓、倉庫、長者公寓及公共房屋等，此外亦有經公開競投發展私人樓宇的項目。

23. 而對於將臨時用作“澳門戶外表演區”的九萬四千平方米國有土地，土地工務局表示其參與主要涉及在規劃上面發表意見，有關計劃日後將由文化部門及建設部門負責執行。

24. 關於六宗待償還的土地個案<sup>8</sup>，涉及八萬八千多平方米的土地<sup>9</sup>，政府代表僅表示有持續檢視相關的情況，但仍未具備條件公佈任何相關的資訊。

25. 委員會充分肯定特區政府過去十年在收回土地的工作上所作出的努力和貢獻，使得特區政府從缺乏土地資源到現時享有一定的土地儲備得以持續發展。

<sup>7</sup> 見第 10/2024 號運輸工務司司長批示。

<sup>8</sup> 見 <https://www.dsscu.gov.mo/zh/information/node-170/terras>。

<sup>9</sup> 見土地及公共批給事務跟進委員會第 1/V/2016 號報告書，第 15 頁至第 16 頁，載於 <https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/248365848c9fc729d3.pdf>。



### (三) 土地儲備的切實有效利用

26. 特區政府一直強調收回的土地並不需要立即全部使用，可以作為一種儲備供日後使用，有委員會成員表示理解，環顧世界各地每個社會都需要有一定的土地儲備，尤其是考慮到未來的一個長遠可持續發展，照顧到未來居民的發展所需，亦因此澳門特區行政區城市總體規劃的規劃期限設定為 20 年，為澳門訂立長遠的發展方向<sup>10</sup>。

27. 但這並不妨礙委員會一眾成員仍然非常關注特區政府的土地儲備如何更切實有效利用，尤其是在不抵觸《土地法》規定的可持續發展原則及規劃約束原則的情況下臨時使用的可能性。

28. 多位成員注意到，特區政府在收回承批人未及時利用且宣告失效的土地以後，不少這些土地僅僅作為特區政府的一種儲備，未有定出明確的用途，並一直處於不被利用的狀態。對於社會而言，特區政府在管理及利用土地儲備的工作上，存在一定的提升以及改善的空間。

29. 正如特區政府在經濟適度多元發展規劃中提出需要有土地保障的措施，發展“1+4”產業無疑需要使用到一定的土地空間。委員會圍繞這一議題與政府代表進行了充分的討論，並提出了多方面的意見和建議。

<sup>10</sup> 見《〈澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）〉技術報告》第 2 頁。





#### (四) 產業發展對土地利用的訴求

30. 為發展大健康產業，有成員關注到現時土地儲備當中是否有足夠的工業用地具備條件推出市場作公開競投，以加快建造一些標準廠房，配合業界發展，尤其是特區政府近年在北安一帶雖然有收回土地，但注意到在總體規劃中顯示的工業用地大部分已被發展和利用。

31. 亦有成員關注到聯生工業邨在放寬原有工業用地容積率後，相關的土地使用者申請重建及擴建的具體情況，並冀特區政府能夠推出更多有效措施推動相關的發展。

32. 在這一方面，政府代表指，澳門現時的工業主要分佈於青洲的跨境工業區、氹仔的北安工業區、路環的聯生工業邨及九澳油庫一帶，亦有一些工業大廈分散於居住區內。<sup>11</sup>現時的四大工業園區以及現存的工業大廈都可以設生產廠房，作為發展大健康產業或者其他製造業。雖然按照總體規劃，現存的一些工業大廈會逐步遷移，並將土地使用效能低的工業活動一併設於核心工業區內<sup>12</sup>，但局方相信這一過程還需要經過很長的一段時間。

33. 局方將從土地以及建築容積兩方面，為工業發展創設條件，因此認為總體上為工業發展提供的空間面積是足夠的，將來還會較現

<sup>11</sup> 亦見《〈澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）〉技術報告》第15頁。

<sup>12</sup> 同上，第16頁。

h  
co  
+  
if  
Cler  
u  
if  
T  
Ma  
u



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

時的為多。此外，將來澳門與橫琴有一個互補的作用，澳門主要作為一個窗口的角色，而橫琴補足澳門，會有更多的生產用地<sup>13</sup>。

34. 另一方面，政府代表承認北安區是有收回一些土地作為儲備，但暫時未有任何針對相關土地的公開競投或工業發展的時間表。

35. 具體關於現時聯生工業邨的情況，政府代表表示是有收到兩個地段的重建及擴建申請。此外，跨境工業區亦有相關的申請。然而，聯生工業邨及跨境工業區的土地主承批人是澳門工業園區發展有限公司，由其負責管理相關的土地利用，包括分租、升級轉型、項目引資等等。據悉將來相關的用地是有大健康的項目，會設立合標準的生產廠房。無論如何，產業發展部分亦涉及到其他的職能部門，土地工務局承諾將在職能範圍內持續為工業發展創設土地空間條件。

36. 體育產業發展方面，有成員關注到人均體育空間不足的情況，建議特區政府在規劃上預留足夠的體育發展空間。

37. 在這一方面，政府代表指出，由於康體設施一般佔地面積較大，過去的體育用地是有不足，但隨著 A 區落成，日後的康體設施基本上能夠滿足市民的訴求。此外，康體設施亦有分為供專業使用和供大眾使用，供專業使用的場地現在已有，位於離島的位置，而供大眾使用的體育場地，將來會結合綠地或公共開放空間區建設不同的自

<sup>13</sup> 2024 年 6 月 17 日，粵澳深合國土儲 2024-02 號出讓地塊的國有建設用地使用權順利完成競拍。見橫琴經濟發展局網頁：<https://www.invest-hengqin.cn/newsDetails/1095>。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and 'u'.



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

由波地，原狗場用地、南岸海濱綠廊等將來亦都會有康體設施。這些項目全部正在進行，完成後基本上能夠符合社會上不同的體育需求。

38. 然而，對於政府的上述回覆，有成員認為體育設施的長遠規劃在短期內仍然無法滿足現時社會對於體育設施的殷切需求，因此建議特區政府考慮一些短期的補足方案，例如透過向私人批出臨時佔用准照，容許准照持有人利用一些未有特定規劃用途的土地儲備，自資興建並經營臨時的商業體育場地。

39. 政府的回覆是現時從政策上不會向私人批出臨時佔用准照，但不排除職能部門提出用地建議，完成體育場地的建設後，將相關設施交予私人團體作出管理或者經營。

40. 在會展商貿方面，有成員提出現時綜合旅遊休閒企業內的會展場地租金普遍較貴，建議特區政府可考慮利用現有的土地資源建設一個公共會展場所，以支援業界發展。

41. 在文旅發展方面，有成員對於臨時演唱會用地的選址表示認同，認為有關選址周邊有較好的交通配套和綜合旅遊休閒企業，符合多元發展規劃的土地保障中有關推動現有旅遊娛樂區與周邊土地協同發展的策略。

42. 成員續指出，官也街作為傳統旅遊旺區，卻長期缺少旅遊巴士停泊的位置，巴士站及的士站的空間亦有不足，建議特區政府善用

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'A', 'dm', 'Cla', 'CS', 'ju', 'M', 'Ma', and 'w'.



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

近年於該區收回的一幅位於益隆炮竹廠對開的土地作出規劃，完善該區的旅遊交通配套。

43. 另外，基於現時部分旅客喜歡深度遊，而特區政府亦提出引客入舊區，有成員認為，旅遊配套已不應再侷限於傳統旅遊區，即使是民生區，亦應善用現有的土地資源，做好美化和綠化，添設合適的休憩設施和兒童友善的成長空間。

44. 在其他產業的發展方面，亦有成員認為“1+4”產業周邊還有很多配套的產業，相關產業的發展或者升級轉型都可能需要一定的土地資源作為支撐。

45. 例如該成員就關注到物流業服務著“1+4”產業的運輸需求，且可能涉及到大型的拖車或者跨境車輛，需要有停泊及存放貨物的空間，因此建議政府尋找合適的土地讓相關業界可以去租用。

46. 對於委員會成員提出的不同意見，政府代表表示會在對土地進行詳細規劃以及細化項目設計時一併作出考慮。總體而言，將主要透過提高土地的容積率、提高土地使用的效能去優化可利用的空間，以配合特區的經濟發展政策。

47. 在提供土地配合不同產業發展的問題上，政府代表解釋，按照《土地法》的規定，除了一些法定豁免公開招標的情況，特區政府不可能直接將土地批給予私人，必須首先進行公開招標<sup>14</sup>。而另一

<sup>14</sup> 見第 10/2013 號法律《土地法》第五十五條。



種使用土地的方式，即以准照臨時佔用的方式<sup>15</sup>，現時的做法主要是透過職能部門向土地工務局提出。

48. 局方續指，只要是整個特區政府的決策，過去土地工務局未曾拒絕任何職能部門的臨時用地要求。可見的例子包括由市政署負責的觀音像海濱休憩區。但由私人提出申請的情況，政策上現時不考慮批出土地作臨時使用。

49. 關於為發展舊區經濟而提供土地，優化街區環境，政府代表稱，市政署一直有進行相關的工作，過去亦曾利用不同地段的土地建造休憩區。但具體用地情況需要經過市政署作出評估，倘其認為合適，土地工務局亦會配合作出建議批准使用。

50. 至於在官也街附近收回的一幅土地，政府代表表示局方已開展相關的研究工作，但暫時未有結論，不便公開。

#### (五) 產業發展的專項規劃

51. 在上述討論的基礎上，有成員建議特區政府針對“1+4”產業甚或其他不同產業製作一些專項發展規劃。以體育產業為例，製作專項規劃後，就能夠讓業界以及市民清楚知悉各個分區的體育用地分佈、場地面積、涉及的體育項目等。然而，在現時相關的專項規劃缺位的情況下，產業發展難以與產業用地建立有效的聯繫。

<sup>15</sup> 見第 10/2013 號法律《土地法》第七十六條。

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*



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

52. 關於這一方面，政府代表回應稱，土地工務局是有進行專項規劃的相關工作。然而，由於涉及到其他職能部門，相關規劃不適宜由土地工務局自行公佈。部分專項規劃更是由職能部門編製後交予土地工務局，不可能由土地工務局負責公佈。

### (六) 加快土地規劃措施的出台

53. 雖然現時澳門特別行政區有城市總體規劃，總體規劃中亦有為各區土地訂定用途<sup>16</sup>，可以從中瞭解到有產業發展的用地空間，但相關規劃的作用仍然具有框架性質，在落實的過程中需要因應社會的發展變化，透過分區的詳細規劃以至到特定地塊或地段的規劃條件圖<sup>17</sup>作出深化、細化以及調整。

54. 因此，有委員會成員要求特區政府加快完成土地的使用規劃，並拿出土地作公開競投，讓業界有空間作長遠的發展。

55. 然而，亦有成員擔心土地工務局人手不足，可能影響土地規劃的進度。

56. 人手方面，土地工務局回應稱該局城市規劃廳現時人員共43人，但實際擔任規劃專業工作的人員大約只有30人，超時工作的情況普遍存在。由於人手緊絀，在規劃工作上需要作出優先選擇。除了已完成的總體規劃以及東區-2的詳細規劃，正在進行的規劃工作包

<sup>16</sup> 見《〈澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）〉技術報告》圖八-土地用途規劃圖。

<sup>17</sup> 見第12/2013號法律《城市規劃法》第二條（二）項、（三）項及（四）項。



括外港區-1、外港區-2、北區-1 和氹仔中區-2 等四個分區<sup>18</sup>的詳細規劃，以及一些規劃條件圖的相關工作。優先選擇這些分區作詳細規劃的原因主要是這些分區有較多的土地儲備。規劃的原則都是希望儘量能夠善用這些土地資源，在總體規劃的框架上配合產業發展。

57. 政府代表回應時續稱，土地規劃的工作量實際上十分龐大，市民或許未能充分理解。由於很多的規劃都涉及到特區政府的整體決策，在條件未成熟之前，不可能由土地工務局自行透露相關的工作。許多時候部門人員製作了很多不同的規劃，但最終可能只有不足一成的規劃能夠正式推出，而另外九成的規劃工作都不會對外宣佈。即使是最終能夠推出的規劃，也未必是由土地工務局負責公佈。

### (七) 增加土地規劃的資訊透明

58. 不少成員對於土地工務局的工作量大，同時又人手不足的情況表示諒解，但同時建議土地工務局亦應適時對外作出更多的工作宣傳，在具條件的情況下，儘量發佈更多的信息，讓市民得以瞭解局方的工作情況，同時增加土地規劃資訊的透明度。

59. 在信息發佈的問題上，政府代表再次重申，土地的規劃或研究方案只有在條件成熟時才能夠作出公佈。土地工務局過去亦有適時將一些土地的資訊對外界發佈或向城市規劃委員會作出介紹，然而，

<sup>18</sup> 關於這四個分區，可參考《〈澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)〉技術報告》第30頁、第37頁至第39頁及第42頁，以及相關的圖四-規劃分區圖。



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

在人手不足的情況下，工務部門應優先做好土地的規劃及管理，以至圖則審批的工作。

60. 另一方面，大量的規劃信息已載於城市總體規劃，清晰界定了土地的八類用途。業界亦能從中瞭解澳門特別行政區的未來發展。但由於總體規劃始終是一個框架，對於各類用途土地的分佈、土地面積估算以及就業崗位估算等都是初步的，因此在草擬各分區詳細規劃時，會對外作公開諮詢<sup>19</sup>，機制都是透明的，市民以及各職能部門都可以發表意見和提出建議。

61. 關於有成員要求對東區-2 的規劃及發展情況作進一步介紹，政府代表指，按照該區的詳細規劃，其發展定位主要有三個，分別是宜居新區、門戶商圈及濱海地標<sup>20</sup>。宜居新區現正在該區的北端積極開展，以解決居民的住房需求。門戶商圈主要集中在該區的中部及南端，但由於東區-2 本身大部分的土地被規劃作住宅用途<sup>21</sup>，獨立的商業建築較少，因此商業部分多處於大廈裙樓，當中北端住宅大廈的商業部分會相對較少，中部雖然仍以住宅為主，但按當時估算，其商業部分約佔四成，比例相對較高。濱海地標主要設在該區南端，該區南端作為澳門特別行政區一個向東的門戶，在 2010 年編製新城區總體規劃時，經已決定該區要有一個文化設施，由當時的土地工務運輸局主動提出，並與文化部門作出協商。

<sup>19</sup> 第 12/2013 號法律《城市規劃法》第十九條。

<sup>20</sup> 詳見《〈東區-2 規劃分區詳細規劃〉技術報告》第 5 頁。

<sup>21</sup> 詳見《〈東區-2 規劃分區詳細規劃〉技術報告》圖四-土地用途規劃及圖五-房屋佈局示意。

h  
a  
s  
r  
de  
cs  
ju  
g  
Ma  
w





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

62. 關於有成員關心到原狗場及賽馬會兩幅較大面積的土地的規劃情況，政府代表回應稱，原狗場用地方面未來會作為一個市民運動公園，現正進行一系列的深化工作，詳情可查閱公共建設局網頁<sup>22</sup>。至於原賽馬會用地的規劃方面則暫時未有可以公佈的相關資訊。

63. 就着新城C區、D區及E區的最新情況，以及臨時“澳門戶外表演區”的更多規劃細節等問題，政府代表未有透露更多的信息。

#### (八) 檢討土地的臨時使用機制和執行細則

64. 由於現時多個分區的詳細規劃仍未正式出臺，多幅可利用的國有土地未能確定具體用途，多元產業發展的路向以及土地保障措施並不清晰。

65. 在這一前提底下，多位成員建議特區政府考慮各區土地儲備的臨時利用方案，在短中期內儘可能滿足目前社會經濟發展的不同訴求，又不影響土地的長遠規劃發展。

66. 多位成員於會上均有提出，特區政府將於離島建設的一個臨時“澳門戶外表演區”，以及現時的觀音像海濱休憩區、林茂塘市政臨時休憩區等，都是一些例子表明土地是可以作出臨時利用，而並非在確定永久用途之前不可進行利用。

<sup>22</sup> 見 <https://www.dsop.gov.mo/construction/2/315/>。



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

67. 然而，在會議討論的過程中，委員會成員發現特區政府現時基本上不會考慮向私人批出臨時佔用准照以進行土地發展或者利用，一般僅容許透過職能部門對土地進行臨時利用的侷限性。

68. 政府代表解釋，現時亦並非完全沒有批准由私人申請臨時佔用准照的個案，A區的混凝土廠就是一個例子。但由於過去曾經在批出臨時佔用准照後，出現違規的情況，需要由部門去執法收回土地，現時從政策的層面基本上不會再批出新的臨時佔用准照。

69. 政府代表續指，向私人批出土地臨時佔用准照，最終都會涉及到收回土地的問題。不論是基於違規而收回，還是基於公共利益的需要而收回，都會衍生時間成本以及人手壓力，而後一種情況更可能會遇到提供替代土地的訴求。故認為臨時用地適宜由職能部門去提出，再由土地工務局去做研究。過去亦有市政部門和體育部門需要一些土地發展康體設施的例子，跨部門合作溝通暢順。亦不排除職能部門提出用地建議並完成土地利用後，將相關設施交予私人團體作管理或經營。

70. 多位成員未能認同特區政府以擔心無法收回臨時用地為由，拒絕向私人批出臨時佔用准照。當雙方以合約方式批准臨時使用，政府完全可以依合同依法收回土地，而且，不能將所有承批人都認定為不打算履行合約。

71. 委員會認為有必要採取更為靈活的方式，故此希望政府對《土地法》當中有關臨時使用土地的制度的適用標準以及運作機制進

Handwritten notes and signatures on the right margin, including initials like 'mu', 'ca', 'J', 'info', 'alc', 'cs', 'jhu', 'T', 'M', and 'u'.



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

行梳理，並基於公共利益對目前的政策、措施、規章及流程作出檢視，釋出細化的可行辦法，以回應市民普遍的合理訴求。

72. 無論是發展“1+4”產業還是其他產業，都有其土地空間方面的需要。倘若特區政府一方面未能及時推出土地的詳細規劃，同時又缺乏產業的專項規劃，另一方面還拒絕向私人包括企業批出臨時佔用准照，產業發展將難以實質開展。

73. 特區政府將土地作為儲備暫不作利用，同時又不批准臨時佔用申請，需要向社會交代理由。而不批准的理由理應只能是基於經評估確定沒有相關的社會需要、地段位置不適宜作特定用途、地段已有規劃並將於短期內展開利用等客觀的情況。

74. 總體而言，委員會認為特區政府有必要按社會現實發展的需要作出考慮，適當調整臨時用地的政策，研究並推出一套妥善可行的管理辦法，對於一些暫未有確定永久用途的土地，考慮例如透過公開競投的方式，讓一些合適且負責任的私人實體對土地進行短期的利用。

75. 自從新《土地法》生效後，收回土地有法可依，不交回土地有一系列的成本和後果。無法收回臨時用地的情況理論上不可能發生，但可能會增加執法部門的工作量。工務部門應對其自身人手不足的情況進行檢視，配合城市經濟發展的需要作出調整，而不是基於現時人手緊絀而選擇性忽略《土地法》當中規定的臨時利用土地的制度。

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*



76. 對於委員會成員的不同意見，政府代表重申，由於土地規劃可分為長遠規劃及短期規劃，土地最終都會被利用，不涉及土地閒置。臨時用地的機制亦是存在。

77. 此外，政府代表尚指，倘臨時用地涉及綠化地，推出後原則上不打算收回。以觀音像海濱休憩區為例，相關的土地利用屬於臨時性質，實質上僅是基於在相關的土地上有其他的設施需要興建。又例如林茂塘市政臨時休憩區，倘若將來特區政府要收回相關的土地，可以預期社會上必然會產生一定的阻力，因此如非必要，原則上相關的土地都會是一個長期利用。

78. 經聽取委員會的意見，土地工務局於2024年7月3日發出新聞稿，表示“一般情況下，倘有臨時用地申請，行政當局會就是否條件合適提出意見，特區政府在綜合審視意見和作出研究後，認為符合公共利益時，才會將部分土地提供作臨時用途。”但強調“當特區政府對相關土地落實最終用途後便會收回發展。”<sup>23</sup>

### (九) 土地工務局的更積極主動作為

79. 關於國有土地的使用涉及特區政府整體的決策，不能由土地工務局自行決定的情況，委員會成員表示理解，亦嘉許土地工務局過去付出的努力。

<sup>23</sup> 見 <https://www.gov.mo/zh-hant/news/1074509/>。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma', 'Cher', 'Ma', and 'u'.



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

80. 然而，對於臨時用地需要由職能部門去提出的這一說法，不少成員認為土地工務局不論是按照《土地法》及《城市規劃法》，還是按照其組織法<sup>24</sup>的相關規定，在土地的管理、規劃以及利用方面均具有相當重要的角色以及職責，亦更熟悉相關的工作，應更積極主動與不同的職能部門作出溝通，建議各部門作出其相關的專項規劃，然後與工務部門提出合適的土地利用訴求，各司其職、合力作為，助力澳門經濟適度多元發展，亦有利於促進投資者來澳發展產業的意願。

81. 政府代表解釋，過去局方亦有主動與不同職能部門作出溝通，而且溝通暢順。亦有一些情況是由職能部門提議，表示有土地使用上的需要，土地工務局就去進行相關的研究。但不論土地是用作休憩設施、體育場地、停車場還是其他功能，都會涉及到一個日後的管理問題，最終還是需要交由職能部門作出相關的評估，包括實際需要、位置佈局、人力資源等。因此不論是在草擬總體規劃或詳細規劃，還是在考慮土地的臨時用途時，都會諮詢相關的職能部門的意見，由他們去建議某一分區需要的設施以及所需的土地面積等等。

82. 對於政府代表的回應，有成員建議特區政府在編製翌年施政報告時，透過跨司跨部門的政務會議，確定各職能部門的用地需要，同時，亦建議土地工務局提高工作的透明度，以免社會對其工作的積極性造成誤解。

<sup>24</sup> 由第 14/2022 號行政法規制定的《土地工務局的組織及運作》。



### (十) 綠化用地

83. 鑒於政府代表提出，倘臨時用地涉及綠化地，原則上不打算收回，有成員關注到此種情況下的臨時用地如何過渡到永久用地的問題並指出，綠化地屬於臨時還是永久性質，對於周邊的商業活動以至房地產價格都會產生一定程度的影響，必須予以釐清，以免出現土地長期處於臨時使用的狀況，令附近的居民一直需要擔心休憩空間可能隨時被收回。

### (十一) 完善土地儲備的日常管理

84. 多位成員注意到，不少特區政府的土地儲備任由雜草叢生、垃圾堆積、蚊蟲滋生，形成衛生安全隱患影響附近民居，同時亦影響旅客對澳門作為旅遊城市的觀感和形象。

85. 《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024~2028年）》有關土地保障的章節中亦提及到需要“加強土地管理”，土地工務局有責任做好相關的工作。而加強土地管理其中一項重要的工作就是保持土地儲備處於一個比較良好的狀態，尤其是在近年雨水較多的情況下。

86. 因此，有成員提出，土地工務局應主動聯同市政署、衛生局、環境保護局等職能部門共同做好相關的工作，定期除草、清潔和滅蚊，甚或對土地進行平整，尤其是對於接近民居的一些土地儲備，

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Ma'.



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

居民會較有感受。亦有成員認為相較於除草的工作，更重要的是從整體效果上能夠達到美觀。

87. 對此，局方表示現時有定期每半年重新開標，對土地儲備進行除草和清潔，頻密程度視乎土地是否接近民居，相關的費用現時為每平方米 15 澳門元。部分土地亦有聯同市政署鋪設瀝青，以減慢雜草的生長。然而，若然需要完全作出平整並鋪設混凝土，工程量接近於興建公路，需要設置下水道，預算會較除草高出許多。為未有確定用途的土地儲備進行大量工程容易造成公帑的浪費，並不現實。

88. 對於政府的上述回覆，多位成員發表了意見並提出不同的建議。

89. 有委員會成員認為，既然土地維護必然涉及到一定的費用，特區政府應與臨時使用土地的效益作出比較，考慮批出更多的臨時用地。例如現時廣場用地較為缺乏，即使平整土地可能涉及較多的費用，但平整以後即可以開放用作廣場，供市民有空間去做一些滑板運動或體操運動，伸展筋骨，既令土地得到利用，又能滿足居民需要，相關公帑的投入不能算是浪費。

90. 另一項建議是將位置合適的土地儲備，參考柯維納馬路戶外公共停車場的方式，經簡單處理後臨時用作停車場，解決附近居民的泊車需要，同時建議特區政府考慮將立法會外兩幅收回的土地，在舉行美食節、龍舟賽事等節日盛事期間，臨時作泊車之用。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'f', 'cap', 'Ch', 'CS', 'ju', 'H', 'M', and 'u'.



91. 亦有意見指出，向私人批出臨時佔用准照，由其負責土地的維護費用、興建簡易設施並作出經營，能夠同時免除特區政府的相關負擔、舒緩失業率、善用土地資源及滿足社會經濟發展需求。並且按照《土地法》的相關規定<sup>25</sup>，臨時佔用准照持有人還須向特區政府按年繳納費用，讓特區政府獲得收益。

92. 對於上述的意見和建議，政府代表回覆指，市政署現時已有大量的綠化及康體用地建設工作正在開展，較大型的項目有例如澳門半島南岸海濱綠廊工程以及東區-2 的 37.3 萬平方米綠地或公共開放空間建設<sup>26</sup>，而單單要完成這些大型項目就已經需要一段較長的時間。

93. 而關於臨時停車場，政府代表重申現時全澳的停車位足夠使用。針對停車位分佈不平均，尤其是舊區停車位不足的情況，主要的問題在於舊區缺乏土地儲備。無論如何，特區政府會儘力物色合適的土地，配合和滿足居民的訴求。

## (十二) 加強土地的複合利用

94. 由於部分區域，尤其是民生區及老城區的土地儲備仍然較為緊絀，有成員建議特區政府考慮對在舊區倘有收回的每幅土地進行複合利用，即在同一幅土地上考慮兼容不同用途，作為舒緩土地短缺的措施，成功的例子有望廈公共房屋樓宇亦設有公共停車場、運動場、

<sup>25</sup> 見第 10/2013 號法律《土地法》第七十八條。

<sup>26</sup> 見《〈東區-2 規劃分區詳細規劃〉技術報告》第 8 頁至第 9 頁。





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

商業部分等配套，未來亦可以考慮在輕軌設施下面的空地設置一些自由波地等的活動空間。

95. 對此，政府代表表示認同，並指總體規劃當中已有規定，在訂定土地用途時的其中一個重要原則就是混合使用<sup>27</sup>。除了在同一建築物中可設置不同的功能區域，同一區的土地亦可兼容不同的土地用途。例如收回的土地雖然按照總體規劃可能處於黃色區域作為住宅用途、紫色區域作為旅遊娛樂用途等，但是總體規劃同時規定了土地用途兼容的可能性，因此住宅區亦都可以有商業、學校等用途的土地。然而，實踐中會牽涉到不同職能部門的管理問題，需要跨部門作出協商，不能由土地工務局全權決定。

96. 無論如何，局方並不反對對舊城區的土地以複合用途作出利用的可能性，並且表示會考慮在草擬分區的詳細規劃時，按該區的實際需要加入可兼容的土地用途。

97. 會議結束後，土地工務局亦於2024年7月3日發佈新聞訊息指，將“以複合利用原則，不斷完善規劃佈局”<sup>28</sup>。

<sup>27</sup> 見《〈澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）〉技術報告》第13頁。

<sup>28</sup> 見 <https://www.gov.mo/zh-hant/news/1074509/>。



#### IV

#### 意見和建議

98. 經上述與政府的對話及溝通，在瞭解若干實際情況的基礎上，委員會一致認同政府該有土地儲備的立場，同時概括性建議政府考慮以下幾個重點：

- 1) 為促進《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024~2028年)》的落實效率和效益，建議由相關部門牽頭、工務部門配合，提出使用土地的系統化、規範化流程和審批機制，以利儘早見成效，尤其是在政府提出的演藝之都、體育之城的土地利用和空間佈局方面；
- 2) 建立土地儲備的管理制度，以減低未使用土地的自然風險；
- 3) 就臨時用地研究和制定適當安排，制定相關的政策、措施、規章和流程的細則制度，以促進滿足目前社會的訴求；
- 4) 加強對土地的複合利用，以滿足社會的多元化需求。
- 5) 審視土地工務局的負責規劃工作的人力資源配置安排，以利更有效地回應社會對城市規劃的訴求。

99. 委員會會就上述事項持續作出監察和適時作出跟進。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ca', 'A', 'C', 'M', 'W'.



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

V

總結

100. 委員會總結如下：

- (1) 將本報告書提交給立法會主席，並建議派發全體議員；
- (2) 將本報告書送交特區政府。

2024年8月15日於澳門

委員會

崔世平

(主席)

馬志成

(秘書)

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Ma' at the bottom.



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

Handwritten notes on the right margin: a large 'u' or 'mu' character, followed by 'CS', '14', and 'Ma'.

Handwritten signature of He Junsheng

何潤生

Handwritten signature of Chan Yik-lap

陳亦立

Handwritten signature of Lee Jing-yi

李靜儀

Handwritten signature of Song Biqu

宋碧琪

Handwritten signature of Hu Zujie

胡祖杰

Handwritten signature of Xie Juhong

謝誓宏



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

*[Handwritten signature]*  
 顏奕恆

*[Handwritten signature]*  
 馬耀鋒

*[Vertical list of handwritten signatures]*