

土地法改革的新趨勢

唐曉晴 主編

澳門大學



土地法改革的新趨勢

唐曉晴 主編

澳門大學

《土地法改革的新趨勢》國際研討會的舉行以及本論文集的出版均得到澳門特別行政區土地工務運輸局資助。

特此鳴謝！

刊名：土地法改革的新趨勢
主編：唐曉晴
出版：澳門大學——法學院高級法律研究所
地址：澳門氹仔徐日昇寅公馬路
排版：華廈出版社

發行數量：五百冊
出版日期：2010年6月
ISBN：979-99937-1-010-2

目 錄

- 序言.....5
- 對澳門《土地法》改革之一些法律觀點
João Martins Claro.....9
- 中國內地與澳門特別行政區土地法律制度的比較研究
孫憲忠.....19
- 土地改革中的經濟利益和人權保障
Judith Schacherreiter.....43
- 澳門特別行政區《土地法》在修訂時須配合《基本
法》的規定
Duarte Santos.....53
- 土地規劃對土地權利及房屋交易之影響
廖義男.....67
- 中國內地土地權利制度的變遷與現狀
——以土地資源的配置和土地財富的分配為視角
柳經緯.....83
- 澳門特別行政區土地分類
澳門特別行政區土地工務運輸局.....93
- 發展中的土地法
——從環境問題出發重新探討所有權概念
黎蓮卿.....103

- 新加坡國有土地（割讓，劃撥）制度
張強術.....127
- 建立一個更加透明的批地程序
——對香港的賣地機制的批判
吳世學.....139
- 澳門《土地法》中的租賃批給制度
唐曉晴.....149
- 合同規劃模式：綜合國家規劃，合同自由，公眾參與和
忠誠相融合
——反思香港土地租賃制度
黎偉聰.....165
- 關於澳門的水域公產制度
郭虔.....185
- 澳門水域問題之法律研究
艾林芝.....195
- 澳門“水域公產”制度的展開
——內地澳門海域法律制度之比較研究
郭晶.....205
- 會議日程.....217
- 開幕詞.....223

土地法改革的新趨勢

唐曉晴 主編

澳門大學

《土地法改革的新趨勢》國際研討會的舉行以及本論文集的出版均得到澳門特別行政區土地工務運輸局資助。

特此鳴謝！

刊名：土地法改革的新趨勢
主編：唐曉晴
出版：澳門大學——法學院高級法律研究所
地址：澳門氹仔徐日昇寅公馬路
排版：華廈出版社

發行數量：五百冊
出版日期：2010年6月
ISBN：979-99937-1-010-2

Figure 1. Schematic diagram of the experimental setup. The diagram shows a rectangular setup with a central area labeled 'Sample' and surrounding areas labeled 'Detector' and 'Source'. Arrows indicate the direction of light or signal flow.

序

土地是人類最重要的自然資源。因地球的物理限制，它的總量有一個極限。

人類的生存與社會經濟活動均發生在土地之上，因此自古以來，誰占有土地就等於獲得了權力。即使在進入文明社會以後，土地對人類的重要性也從來沒有減退。

古羅馬將法律提高到一個前所未有的地位，而在整個羅馬法中，圍繞土地而建立的制度始終是其核心內容。可以說，自有法律以來，土地立法及其修改均被賦予非同尋常的意義，它與政治與經濟環境的敏感互動關係並非一般法律可比。歷史的明鏡曾經多次向世人展示土地制度的變更如何與社會的變革以至革命共進退。羅馬歷史早就記錄著格拉古於西元前 133 年所作的著名土地法改革¹；我國歷千年的民族發展亦累累因土地制度的更迭而掀起政治波瀾；葡萄牙啟動驚天動地的大發現後，最先確立的社會建制就是關於土地的法律制度，而且在其殖民歲月，土地法的修改一直銘誌著這個世界上最早的海洋帝國逐漸遠離封建專制、走向現代法治國家的道路。

從二十世紀末期開始，世界各地又掀起了一陣土地法改革新潮流。在這陣改革風潮中，不同的國家有不同的考慮。在一些改革的例子中，立法者注意到土地對於公民基本權利實現的重要性，因而將一些憲政問題與憲法權利網綁到土地法上；另一些例子中，尤其是一些曾被殖民統治的地方，土地法的修改帶有某種後殖民的寄托。

對於澳門而言，社會對土地法改革的訴求也有其自身的特點。

澳門現行土地法制定於上世紀八十年代初，其內容主要包括土地權利界定以及土地利用的規範。在過去數十年間，這部法律雖然

¹ 參看【意】朱塞佩·格羅索：《羅馬法史》，黃風譯，中國政法大學出版社，第 285 頁。

因社會變化而作過多次修訂，但是整體結構改變不大。隨著澳門特別行政區的設立以及基本法的生效，澳門的憲政地位發生了重大改變，而這一改變必然會反映到具體的部門立法上。因此，很多在回歸前制定的法規都有重新檢討的需要，當中包括了制定於葡萄牙政府管治時期的現行《土地法》。另外，在《土地法》生效以來，澳門的社會經濟也發生了重大變化。基於各種原因，社會上一直有呼聲要求對批地程序進行檢討，而批地程序的主要制度依據正是《土地法》。綜合上述原因，政府有必要對《土地法》進行全面檢討。

在上述背景下，澳門大學高級法律研究所舉辦了《土地法改革的新趨勢》國際研討會，從世界各地邀請了一批對土地法有深入研究的專家學者（包括里斯本大學的João Martins Claro教授、中國社會科學院的孫憲忠教授、維也納大學的Judith Schacherreiter教授、澳門大學的Duarte Santos先生、世新大學的廖義男教授、中國政法大學的柳經緯教授、代表澳門特別行政區土地工務運輸局的李匡祺廳長、新加坡國立大學的黎蓮卿副教授、新加坡國立大學的張強術教授、香港大學的吳世學教授、香港大學的黎偉聰教授、代表澳門特別行政區港務局的郭虔先生、澳門大學的艾林芝先生、澳門大學的郭晶小姐），對其所屬地區的土地法發展所遇到的一些重大問題撰寫報告，展開研討。

對於正在思考土地法改革的澳門而言，這樣的交流是具有重大意義的。立法者和法律研究者不僅有機會就自己工作上遇到的一些理論或實務難題求教於方家，更可以從學者的報告中了解世界各國的立法與法學理論在這個領域上的一些新的思維，從而為澳門將來的立法拓寬思路。

本書就是該次研討會論文的匯編。

編者：唐曉晴

目 錄

- 序言.....5
- 對澳門《土地法》改革之一些法律觀點
João Martins Claro.....9
- 中國內地與澳門特別行政區土地法律制度的比較研究
孫憲忠.....19
- 土地改革中的經濟利益和人權保障
Judith Schacherreiter.....43
- 澳門特別行政區《土地法》在修訂時須配合《基本
法》的規定
Duarte Santos.....53
- 土地規劃對土地權利及房屋交易之影響
廖義男.....67
- 中國內地土地權利制度的變遷與現狀
——以土地資源的配置和土地財富的分配為視角
柳經緯.....83
- 澳門特別行政區土地分類
澳門特別行政區土地工務運輸局.....93
- 發展中的土地法
——從環境問題出發重新探討所有權概念
黎蓮卿.....103

- 新加坡國有土地（割讓，劃撥）制度
張強術.....127
- 建立一個更加透明的批地程序
——對香港的賣地機制的批判
吳世學.....139
- 澳門《土地法》中的租賃批給制度
唐曉晴.....149
- 合同規劃模式：綜合國家規劃，合同自由，公眾參與和
忠誠相融合
——反思香港土地租賃制度
黎偉聰.....165
- 關於澳門的水域公產制度
郭虔.....185
- 澳門水域問題之法律研究
艾林芝.....195
- 澳門“水域公產”制度的展開
——內地澳門海域法律制度之比較研究
郭晶.....205
- 會議日程.....217
- 開幕詞.....223

對澳門《土地法》改革之一些法律觀點

João Martins Claro*

一、首先，對於澳門大學誠意邀請本人參與這次關於澳門《土地法》改革之研討會，表示感謝。

鑑於這事宜的複雜性，特別是由於本人面對的是對這些問題極為熟悉的各位法律專家，因此本人只可給予一點點意見，這樣就解釋了為何這份發言的標題為“一些法律觀點”。

儘管如此，對於與改革息息相關的城市化問題，本人亦想與大家分享意見。這與本人在土地的問題上就所有權的理論或公共行政的參與所表現出的保留性態度剛好相反。

首先，需要承認，這些按標題而分析的課題包括了由政府及立法會根據《基本法》而核準的政策取向及城規的後果，以及澳門現行法律體系的展望。

二、在法學上，這是個甚為豐富及困難的題目，因為它輻射至整個法律秩序，且在規範物權的法律情況時，突出了公法及私法之融合。

《土地法》的重要性遠遠超出法律方面的討論，對於澳門特別行政區（以下簡稱澳門特區）的普羅大眾以及特別是經濟參與者均為重要。另一方面，《土地法》引起不同專業階層人士的集中關注，以及引起對城市規劃、建築學、工程學、經濟學、管理學及社會學等領域的必要反思。

* 法律碩士、律師及大學教師。

本文複述澳門大學於二〇〇九年十月九日舉行的研討會中發言的內容，但作出少許形式上的修改。

在本澳，《土地法》一直受到政府及立法會廣泛且有力的討論。將已編製的諮詢文件公開顯得十分重要，從而了解對於七月五日第6/80/M號法律在適用時，特別是本澳回歸前及治權完全交還中華人民共和國後，有何改革的意義。

三、要研究澳門城市化這個複雜的現實情況，不得不分析二〇〇八年由跨部門工作小組編製的“土地法初步修訂諮詢文本及補充法規”。

另一方面，名為“城市化現代及科學規劃制度設立的探討”這份文件亦是重要的，因為政府認為城規與土地批給兩者之間的立法規管互相聯繫及互補。

此外，二〇〇七年一月五日（第1/2007號全體會議決議），立法會設立了跟進有關改革的臨時委員會。

該委員會的工作針對兩方面：第一是關於公共工程的批給，第二是關於土地的批給制度。委員會編製了四月二十九日第1/III/2009號意見書，綜合了改革的主要方針。需要注意，如意見書所強調的，立法政策的主要方向似乎取得了行政權的共識。

四、改革的四個主要方向同時體現了行政當局對《土地法》適用的剖析、為矯正缺點的立法政策取向的指示，以及容許澳門特區可持續發展的策略性觀點。

主要方向如下：

- (一) 澄清土地政策的總規劃及調整；
- (二) 宣傳土地的資訊及提高土地批給的透明度；
- (三) 優化土地的批給制度及其他相關制度；
- (四) 加強及改善監督機制。

現在讓我們綜合地分析這個城規的綱要政策，以及它在管理活動、行政程序、行政組織和司法監管等法律體系中所產生的影響。

五、關於《土地法》的第一個意見，是要清楚知悉該法規作為法律工具，是應與其他立法法規相配合的，以防止它在體系或目的之解釋上出現困難，從而確保使之成為確保可持續發展的一個條件。

從政府及立法會作出的分析，以及在公開諮詢時收集的意見，均顯示在開展立法技術討論之前，需要決定性地對本澳公共規劃的政策尋求共識。

六、第二是關於行政活動的執行，市民希望透過以更嚴謹的立法上的方式對公共利益作出定義，從而對批給土地時的自由裁量權加以限制。

對於土地的利用、現存樓字的使用及更改其用途所作出選擇時的取向，需要明確其目的。由於可動用的城市化土地缺乏、環保的需求以及需要保護經聯合國教科文組織界定為具世界文物價值的文化遺產，這成為關注的焦點。

七、第三是需要強調在行政程序，特別是在城規領域中行政程序（如建築準照的發出）政策取向的後果。

因此，法律制度的公開諮詢及預先聽取意見，是需要開展及調整的，這將有助加強澳門特區市民及有關社團的參與。

另一方面，公共行政當局的民事責任的法律問題顯得重要，因為在城市規劃，特別是在更改批給土地及在土地上已興建樓字的條件時，可能會損害到市民的權益及合理期望。

根據《基本法》規定，澳門絕大部分的土地屬於公有財產，因此批給合同的法律性質，不論涉及它的成立、執行及當事人的權力等問題，均顯得重要。

總而言之，從《土地法》改革的預備文件而產生的政策取向，其後果毫無疑問地將會導致行政 - 法律關係實質上和程序上的變更，以配合社會活動和經濟活動。

八、現行對《土地法》的改革亦會對行政組織造成重大的修訂。

事實上，公開討論的結果，指向需要修訂土地委員會的人員組成及有關權限，以及需要設立一個規劃的機關。

這樣，由於決策時依法需要多個部門的參與，因而問題就涉及行政上的協調方式、權限及行政職級架構的訂定了。

九、最後，土地批給合同制度的修改及制定城規的一般規定，對於法院來說將構成一大挑戰。

事實上，例如在批地或遵守城規時要具透明度及指明標準等呼聲，迫使要對行政當局決定的合法性加強監管。

如希望透過改革以限制行政上的自由裁量權，則在合法性審判範圍、在適用載於《基本法》及《澳門行政程序法典》對行政活動的一般原則時，法院的審理權自然地會被擴大了。

上述法律方面以及肯定地在其他方面的問題，均表現為對澳門法律社會的一大挑戰。

十、為履行澳門特區立法機關所定的目標及回應《基本法》的精神和字面含義，《土地法》的改革須強調回歸前法律制度的過渡及其延續性的問題。

法律制度由於憲法性改變而需要過渡及延續（澳門出現的情況極為理想及新穎），一方面表現在根據法律在時間上繼承的衝突規則的解決方法中，而另一方面，也表現在新政權合法性所建基的原則及規範位階中，本人指的是《回歸法》及澳門特區的《基本法》。

十一、上述對《土地法》改革後果所作出的意見，必須配合《基本法》的憲制內容，即在《中華人民共和國憲法》內規定的設立特別行政區的可能性。

在澳門特區，“一國兩制”的構思對於土地的擁有權影響深遠。