

“土地法改革的新趨勢” 國際研討會摘要

——一篇來自讀者的多語評述

王秋儀*

A Conferência Internacional sobre “As novas Tendências de Reforma da Lei de Terras” foi realizada no Auditório da STDM, Biblioteca da Universidade de Macau, em 9-10, outubro, pela Faculdade de Direito da UM e Solos, Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes da RAEM. Os comentários da leitora são seguintes:

International Conference on “The New Trends of Land Law Reform” was held at STDM Auditorium, University of Macau Library, on 9th-10th, October, by Faculty of Law, UM and Land, Public Works and Transport Bureau, MSAR. Our reader’s comments are presented as following:

2009年10月9-10日，澳門大學法學院高級法律研究所及澳門特區土地工務運輸局在澳門大學圖書館STDM演講廳舉行了“地法改革的新趨勢”國際研討會。以下是一位讀者對這次研討會相關內容的評述：

I. Prof. João Martins Claro, Universidade de Lisboa

I. Prof. João Martins Claro, University of Lisbon

I. 葡萄牙里斯本大學 João Martins Claro 教授

Os professores de português propõem a necessidade de rever a composição da Comissão de Terras.

Some Portuguese scholars think that it is necessary to review the composition of the Land Committee.

一些葡萄牙學者認為檢討土地委員會的組成有其必要性。

A reforma limita a discricionariedade administrativa, os poderes de cognição dos tribunais no âmbito do

juízo da legalidade e na aplicação dos princípios gerais da actividade administrativa, assumidos na Lei Básica e que constam do Código do Procedimento Administrativo de Macau.

The reform limits the administrative discretionary, the cognition power of the tribunal in the area of the legality judgment and in the application of the general principles of administrative activity, which are assumed in the *Macau Basic Law* and are stated in the *Macau Administrative Procedural Code*.

土地改革限制了行政自由裁量權，是法院在審判的合法性及應用於行政活動一般原則上認知的權力，是《澳門基本法》賦予的權力並載於《澳門行政程序法典》。

As proposições são:

The propositions are that:

這種觀點基於以下前提：

1. Na RAEM a ideia de “um país, dois sistemas” apresenta profundas implicações na titularidade dos solos.

1. The concept of “One Country, Two Systems” demonstrates profound implications of the land entitlement.

1. “一國兩制”的概念深遠地顯示了土地的所有權。

2. Do acordo com a Lei Básica da RAEM Artigo 7º estabelece que os solos e os recursos naturais são propriedade do Estado, salvo aqueles que tivessem sido reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da RAEM, procede a uma derrogação do direito anterior.

* 華南師範大學外語系碩士

2. According to the Article 7 of the *Macau Basic Law* which stipulates that the land and natural resources within the MSAR shall be state property, except for the private land recognized as such according to the laws in force before the establishment of the MSAR, which proceeds the detraction of the above-mentioned right.

2. 《澳門基本法》第7條規定，在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，由澳門特別行政區政府負責管理，這樣便會損害上述權利(所有權)。

Então surgem os argumentos:

The arguments are that:

所持論點為：

1. A validade do direito ordinário de origem portuguesa sobre a propriedade pública ou privada dos solos depende agora de uma norma superveniente e hierarquicamente superior, que, sob pena de ruptura sistemática, não se pode consentir antinomias jurídicas ou axiológicas.

1. The validity of the common right of the Portuguese origin in relation to the land entitlement of the public or private lands ownership depends on the supervenient and hierarchically superior clauses, which cannot be consented with judicial antinomy (opposition) or with axiology.

1. 在澳門出生的葡裔居民對於公有土地或私有土地擁有權的有效性，取決於隨後發生的及等級較高的條文，即不能持對立或具價值論的意見而表示同意。

2. Surgem os problemas de “terrenos vagos”, “domínio útil” ou a possibilidade de “usucapião”.

2. The problems of “vacant lands”, “useful property” or the possibility of “usucapion” arise.

2. 產生“無主土地”、“可利用土地”問題或出現“憑時效取得財產權”可能情況。

De harmonia com os Artigos 26º, 99º, 169º, 201º da Lei n.º 6/80/M, verifica-se a:

According to the Articles 26, 99, 169, 201 of the Land Law no. 6/80/M, there is:

根據第6/80/M號土地法第26, 99, 169及201條可見：

a) inexistência de um processo de planeamento consistente ou a aprovação formal de planos;

a) inexistence of a consistent planning process or formal plans approval;

a) 沒有一致的規劃程序或正式的審批計劃；

b) inexistência de elaborar e aprovar formalmente um plano urbanístico geral ou planos urbanísticos parcelares;

b) inexistence of a generally urbanized plan or urbanized plans of parceled lands with formal elaboration and approval;

b) 沒有正式制定及審批的城市規劃綱要；

c) inexistência de uma Lei de planeamento urbanístico;

c) inexistence of urbanized planning law;

c) 沒有城市規劃法律；

i. A discricionariedade na planificação limita a liberdade de escolha em relação a cada concessão;

i. The planning discretionary limits the liberty of choice in relation to each concession;

i. 自由裁量權計劃限制了對每一批給選擇的自由；

ii. A Lei de Terra estabelece que a atribuição de concessões será efectuada através de concurso público onde o critério de escolha do concessionário depende do montante que se dispõe a pagar à RAEM;

ii. The *Macau Land Law* stipulates that the granting of concessions will be effective through public auction where the criteria of the concessionary depending on the amount of lands disposal to MSAR (i.e. the problem is dependent on the premium instead of urbanized planning);

ii. 《澳門土地法》規定了通過公開拍賣使土地實施批給，而批給標準取決於支付予澳門特別行政區土地處置的金額(即問題是只視乎溢價金，缺乏城市規劃)；

iii. Além de discutir o assunto de “terrenos vagos” pretence à domínio privado ou domínio público da RAEM, os “terrenos reservados” também discutiram-se. Os “terrenos reservados” pretencem à “terrenos vagos” do Território. Propõe-se que proceda o estudo detalhado dos terrenos reservados pertencendo à domínio privado da RAEM ou domínio público do Estado;

iii. In addition to the issue of vacant lands are integrated into private properties or public properties of MSAR, the “reservation lands” are also discussed. The

“reservation lands” are generally “vacant lands” of the territory. It is suggested that the reservation lands belonging to private properties of MSAR or the public properties of the country should be fully discussed;

iii. 除特區的無主土地屬私產或公產外，“保留地”亦是討論熱點。“保留地”普遍為無主土地，應該細則性研究其應屬特區私產或是國家公產；

iv. “Escrituras de papel de seda ‘sá chi kai’” são os contratos condicionados, que serão reconhecidos quando os terrenos se empregam (De harmonia com o Artigo 200º da Lei de Terras, procedendo proposta de lei do Governador a apresentar em tempo útil, a Assembleia Legislativa definirá o regime jurídico dos terrenos em relação aos quais existam transacções constants dos documentos usualmente designados por escrituras de papel de seda ‘sá chi kai’).

iv. The contractual documents of ‘sá chi kai’ are conditional contracts, which will be recognized when the lands are employed (utilized)(According to the Article 200 of the *Macau Land Law*, after the governor presenting the draft at the right time, the Legislative Assembly will stipulate the relevant judicial regime in relation to the current lands transactions that are bargained by contractual documents of ‘sá chi kai’).

iv. “沙紙契”是具條件的契約，在土地被利用時才予以確認(根據第 6/80/M 號《澳門土地法》第 200 條“沙紙契”，在政府於適當時間提交法律提案後，立法會將對載於通常稱為“沙紙契”文件的交易所涉及的地段，訂定法律制度——筆者註)。

II. Prof. SUN Xianzhong, Instituto de Direito, Academia Chinesa de Ciências Sociais

II. Prof. SUN Xianzhong, the Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences

II. 中國社會科學院法學研究所孫憲忠教授

Seus Argumentos:

His Arguments:

其論點為：

1. De acordo com o nº 1 do artigo 7º da Lei de Terras, “Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de

acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.

O nº 2 do mesmo artigo estabelece-se que consideram-se terrenos vagos os que, não tendo entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público, não tenham ainda sido afectados, a título definitivo, a qualquer finalidade pública ou privada. Os terrenos vagos integram-se no domínio privado do Território, podendo vir a ser afectados ao domínio público ou ser concedidos nos termos admitidos por lei;

1. According to No. 1 of the Article 7 of *Macau Land Law*, “The vacant lands are that those have not been definitely integrated into the regime of private property or of public dominion and their definite entitlement, whatever their public or private purposes have not yet been attributed”.

The vacant lands are integrated into the private dominion of the Territory, being able to be attributed to public dominion or are conceded in the permission by law. That means the vacant lands will be integrated into the private estate of the Territory, belonging to the private dominion;

1. 根據《澳門土地法》第 7 條 1 款規定，土地未確定納入私有財產制度或公產制度，且未確定撥歸任何公共或私人性質的用途者，一概視為無主土地。該條第 2 款同時規定，無主土地歸併為本地區私產，並在法律容許的情況下，將之撥入公產或予以批出。由此可見，無主土地並非真的無主，只是還未確定將其納入公產還是私有財產，此前，無主土地將被歸併為本地區的私產，屬於私產範疇；

2. De acordo com os Artigo 7º da Lei Básica de Macau, “Os solos e os recursos naturais na Região Administrativa Especial de Macau são propriedade do Estado, salvo os terrenos que sejam reconhecidos, de acordo com a lei, como propriedade privada, antes do estabelecimento na Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela sua gestão, uso e desenvolvimento, bem como pelo seu arrendamento ou concessão a pessoas singulares ou colectivas para uso ou desenvolvimento. Os rendimentos daí resultants ficam exclusivamente à disposição do Governo da Região Administrativa Especial de Macau;

2. According to the Article 7 of the *Macau Basic Law*, “the land and natural resources within the MSAR shall be State property, except for the private land recognized as such according to the laws in force before the establishment of the MSAR. The Government of the MSAR shall be responsible for their management, use and development and for their lease or grant to individuals or legal persons for use or development. The revenues derived therefore shall be exclusively at the disposal of the government of the Region;

2. 《澳門基本法》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，由澳門特別行政區政府負責管理，使用、開發、出租和批給個人，法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配；

3. De harmonia com o Anexo III da Lei n.º 1/1999 “Lei de Reunificação”, “...os artigos que aprova a Lei de Terras, relativas à venda de terrenos e ao direito à obtenção de licença especial para ocupação ou utilização por pessoas colectivas portuguesas de direito público com capacidade de gozo do direito de propriedade sobre imóveis...”, que contrariam a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, as normas das leis e decreto-leis não são adoptadas como leis da RAEM.

3. According to the Annex III of Law No. 1/1999 “Law of Reunification”, the clauses that are contradictory with the *Macau Basic Law*, including the articles of Macau Land Law in relation to the sales of lands, the right in obtaining the special license for occupation or utilization by public right Portuguese collective person with capacity of enjoying the property right in relation to properties, are not adopted as the laws of MSAR.

3. 根據第1/1999號法律《回歸法》附件三，與《澳門基本法》相抵觸的澳門原有法律和法令的部分條款，包括澳門土地法中關於有權取得土地的葡萄牙公法人，享有出售土地以及獲得佔有或使用不動產的特別准照的所有權利與能力的條款，原有法律和法令從即日起失效，不採用為澳門特區法律。

Sugestões:

Suggestions:

建議為：

As propriedades devem ser registradas, devem ter actos.

The properties must be registered and must have deeds.

(土地上的)物業必需登記，並訂立契約。

III. Prof. Judith Schachereiter, Universidade de Viena

III. Prof. Judith Schachereiter, University of Vienna

III. 奧地利維也納大學 Judith Schachereiter 教授

A reforma de solos incluindo propriedade pública e propriedade privada, que envolve em direito humano. Os solos quer sejam públicos quer sejam privados recuperarão-se ao Governo. O argumento é que dispõe a indemnização aos proprietários de terras para proteger os seus direitos humanos com necessidade.

The land reform includes the public estates and private estates, which involves in the issue of human rights. They think that whatever the lands are public or private would be retrieved by the government. The argument is that compensation to the landlords (land owners) is necessary to protect their human rights.

土地改革包括公產及私產，兩者均涉及人權。有論者認為，不論是公有土地或私有土地將被特區政府收回，問題是在補償地主時必須維護他們的人權。

Introduzem-se 2 abordagens diferentes para regulamentos solos em relação à reforma de solos:

Two different approaches to land regulations in relation to the lands reform are introduced:

制定關於土地改革的法規，有兩種途徑可參考：

1. A abordagem de “base de vendabilidade” que considera os solos como bens económicos.

Base de vendabilidade: conceitos da propriedade privada, título formal e registos de solos, a titularidade para a disposição de solos dos proprietários que queiram. Promove-se a transferência segura e eficiente bem como vendabilidade no que diz respeito ao sistema da propriedade privada.

1. Marketability-based approach which considers land as an economic asset.

Marketability-based approach: private property concepts, formal titles and land registration, the

entitlement to dispose of the land of the landlords as they wish. Safe and efficient transferability and marketability are promoted for the private property system.

1. 以市場導向為基礎：視土地為經濟性資產。

以市場導向為基礎的途徑涉及私產概念，正式的所有權及土地登記，有權處置土地的地主可按其意願處理。私有財產制度提倡安全、有效轉移以及市場導向的概念。

2. A abordagem de “base de direitos” que põe os direitos humanos, em particular o direito social e cultural, em primeiro lugar.

Base de direitos: promove-se a abordagem de “Base de direitos-/segurança” em vez de se consideram solos como bens económicos. Promovem-se os direitos humanos, em particular os direitos de alimentação suficiente, refúgio, e subsistência segura de harmonia com o convênio internacional dos direitos económico, social e cultural de 1966.

2. Rights-based approach which puts human rights, in particular social and cultural right, on the first place.

Rights-based approach: “rights- or security-based approach” is promoted instead of being considered land as an economic asset. Human rights, in particular the rights to adequate food, the shelter and to secure livelihood in accordance with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966, are promoted.

2. 以權利為基礎：將人權特別是社會文化權利置於首位。

以權利為基礎的途徑：提倡以“權利或安全為基礎方法”取代視土地為經濟性資產的概念。“人權”特別指獲得足夠糧食、適宜住宿及安全生活的權利，這些都是 1966 年經濟、社會和文化權利國際公約中提倡的權利。

A segurança dos solos indica que o direito de todos individuais e grupos para proteção efectiva pelo Estado contra expulsão força, que deve ser definida claramente.

Land security which means “the right of all individuals and groups to effective protection by the state against forced evictions” should be clearly defined.

應更清晰地界定“國家應有效保障個人及團體免於強迫遷離的權利”的土地安全概念。

IV. A/Prof. LYE Lin Heng, Universidade Nacional de Singapura

IV. A/Prof. LYE Lin Heng, National University of Singapore

IV. 新加坡國立大學黎蓮卿副教授

1. Os pontos da Lei de Terras, Direito Comum e Direito do Ambiente:

1. The Gist of Land Law, Common Law and Environmental Law:

1. 土地法、普通法及環境法要點：

a) Desafios: perda do eco-sistema como poluição

a) Challenges: loss of eco-systems/pollution

a) 遇到的挑戰：生態系統遭到破壞、污染

b) Direitos da Propriedade/Considerações ao Ambiente

b) Property Rights/Environmental considerations

b) 財產權及環境的考慮：

i. gestão;

i. Management;

i. 管理

ii. malgestão da propriedade

ii. mismanagement of property

ii. 不當的財產管理

c) Proposta – imposição de “património público”

c) Proposal – imposition of “Public Trust”

c) 建議徵收“公管物”

2. Titularidade dos Solos:

2. Land Ownership:

2. 土地擁有權

a) A primeira pessoa que possui ganha

a) First person to possess wins

a) 先佔為勝

b) O título é relativo – Político público, possessão adversa realizada.

b) Title is relative – public policy, adverse possession recognized

b) 財產的所有權是相對的——公共政策、要識別敵意佔有

c) “domínio” em vez de “predomínio” com “administração”

d) “dominium” replacing “dominance” with “stewardship”

d) “支配權”代替了管事者的“管治”

3. Património Público

3. Public Trust

3. 公管物

a) Global/intergeração em Avaliação de Impacto ao Ambiente

a) Planetary/intergeneration in EIA (Environmental Impact Assessment)

a) 全球的/兩代之間的环境影響評估

b) Considerações da equidade intergeneralizada v.s. intrageneralizada.

b) Considerations of Intergeneralizational vs. Intrageneralizational Equity

b) 相互歸納與內部歸納權益的綜合考慮

c) Indemnização sob a 5ª edição do Direito do Ambiente dos Estados Unidos

c) Compensation under the 5th Amendments of Environmental Law in US

c) 可參考美國第5次修正的環保法中的補償條款

d) Inglaterra-A equidade nova “Património social/ecológico”

d) UK-The New Equity “Social/ecological Trust”

d) 英國新的社會/生態環保權益

e) Kevin Gray-“Direito do Património ecológico”

e) Kevin Gray-“Law of Ecological Trust”

e) 凱夫格列的生態環保法律

f) Desenvolvimento nas outras jurisdições-locus standi

f) Development in other jurisdictions-locus standi

f) 其他司法管轄區訴訟地位的發展

g) Deve tratar-se a recuperação dos solos com o conceito de “market-driven”.

g) the land resumption should be dealt with concept of “market-driven”.

g) 土地回收須以“市場導向”概念處理

h) É necessário ter a participação pública para a discussão dos “contratos”. Alguns construtores são imorais com “registos de má fé”. Devem recuperar-se os domínios públicos ou domínios privados para o desenvolvimento sustentável.

h) Public participation is necessary to discuss the “contracts”. Some developers are immoral with malicious registrations. The public estates or private estates should be gained for sustainable development.

h) “契約”的訂立必須有公眾參與討論，一些發

展商的“惡意登記”是不道德的，公產或私產必須用作持續發展。

i) Em Singapura, o prazo da ocupação é de 10 a 15 anos em geral, que está relacionado com o assunto de “condomínio”.

i) In Singapore, the tenure of public housing generally lasts for 10 to 15 years. The issue of “condominium” is concerned.

i) 在新加坡，公共房屋一般期限為10-15年，因此引起共同管轄權的議題。

j) A aquisição da propriedade privada dos residentes é concedida pelo subsídio do Governo. Por outro lado, a propriedade pública está ser desenvolvida pelo Governo, então surgem os argumentos. Propõe-se que a altura da propriedade pública do Território limita-se à 15 andares.

j) Government grants are made for the residents to gain the private land (estate). On the other hand, the government is developing some public housing, so arguments arise. It is suggested that the public housing should limit to 15 storeys only.

j) 政府補助幫助居民獲取私有土地(財產)。另一方面，政府正在制定公共房屋政策，有意見認為公共房屋高度應限制在15層。

v. A/Prof. TONG Io Cheng, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

v. A/Prof. TONG Io Cheng, Faculty of Law, University of Macau

v. 澳門大學法學院唐曉晴副教授

A concessão dos terrenos pode ser através do concurso ou hasta pública, os procedimentos devem ser “publicidade e transparência”, que se envolve o Direito Civil, Direito Administrativo e Lei de Terras.

Lands are granted through tender or public auction, so the procedures should be “openness and transparency”, which involves Civil Law, Administrative Law and Land Law.

土地可透過招標或公開拍賣的方式批給，因涉及民法、行政法和土地法，故過程應要“公開、透明”。

Proposição: o regime de “domínio público hídrico” de Macau está regulado pela Lei n.º 6/86/M.

Proposition: the regime of “hydric public property”

of Macau is governed by Law no. 6/86/M.

前提：澳門的水域公產制度是由第 6/86/M 號法律所規範。

Argumento e Sugestões:

Argument and Suggestions:

論點及建議：

1. Propõe-se que a integração de “domínio público hídrico” e “limite” na reforma da Lei de Terras;

1. It is suggested that the hydric public property and hydric limit are integrated into the Land Law Reform;

1. 水域公產、水域界線納入土地法改革；

2. A delimitação hídrica é diferente da delimitação marítima. Alguns propõem que é necessário especificar claramente a questão da definição e a fronteira;

2. Some think that water domain differs from maritime domain. It is necessary to clearly specify their definitions and borderlines;

2. 水域有別於海域，有必須清晰界定水域/海域的定義及其界線問題。

3. Propõe-se que procede a legislação através da autorização adequada em relação com gestão do (i) domínio público hídrico e (ii) actividade hídrica, no que diz respeito a artigo 20º da Lei Básica de Macau.

3. With reference to the article 20 of the *Macau Basic Law*, it is suggested that the (i) management of hydric public property and (ii) hydric activity should be legislated through proper authorization.

3. 根據《澳門基本法》第 20 條，關於水域公產管理和水面活動方面需通過授權立法。