

論澳門城市規劃法律規範配合下的可持續發展

羅浩延

正因為近年來博彩經營權的開放、博彩旅遊業的興起，澳門這小城的發展可謂一日千里。在一個城市的發展的過程中，城市規劃都會起著舉足輕重的地位，因為它對城市土地資源的調配、城市居民生活的質素、城市交通運輸的便利等方面面的問題形成一個環境的協調，這對城市的可持續發展是極為有利的。在今天的澳門中，城市規劃顯然是我們急需解決的問題，可惜在澳門現行的法律體系中就很明顯的存在著法律不健全的狀況，這對解決因城市規劃而產生的法律關係是非常不利的，因此本文就是嘗試根據澳門的當前情況，提出一個對澳門切實可行的城市規劃法律關係應然構想模式，從而使澳門進入可持續發展的理想形態。

城市規劃法律關係是屬於公法範疇的法律關係，在細分的情況下它會被歸類為行政法律關係的一個組成部分。在一般的法律關係中，法律主體、法律內容和法律客體是必不可少的三要素，這三要素是法律關係之根本，也是法律關係之靈魂，三者缺一不可，因此在下文中筆者便以這三要素作為切入點，就城市規劃法律關係這一問題提出一點個人的意見。

根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第 7 條的有關規定，澳門境內除已獲確認的私有土地外，一切城市土地皆屬於國有土地，澳門城市土地受特區政府所支配。由於城市土地是公共資源，因此城市規劃法律關係中的法律主體只能是公共行政當局機關，根據《行政程序法典》第 15 條的定義，公共行政當局機關包括了行使行政職能之機關和公務法人之機關及公共團體之機關。在現有關於法律規範中，當前在澳門城市規劃法律關係中，實質掌握權力的公共行政當局機關，首先應該是根據第 68/2000 號行政長官批示所設立，隸屬運輸工務司司長的建設發展辦公室；其次還應該包括由第 354/2005 號行政長官批示所設立的澳門舊區重整諮詢委員會。前者是根據行政長官的授權及以頒布行政批示的直接規定，以公共行政當局機關的身份作出城市規劃行為；後者則是通過在舊區重整的過程中，設定舊區重整藍圖、計劃、意見及評估，從而對澳門作出城市規劃行為。雖然上述兩者都是根據行政當局的授權而作為城市規劃的合法機構，但是兩者是有著一定相異之處的：首先，建設發展辦公室的工作主要針對澳門整體的城市規劃，而澳門舊區重整諮詢委員會則主要針對舊區重建的城市規劃；其次，建設發展辦公室是一個實際作出城市規劃的機構，澳門舊區重整諮詢委員會則是一個以諮詢及提出意見為主的機構；最後，建設發展辦公室是一個專職專任的行政機構，澳門舊區重整諮詢委員會的組織人員主要是以兼任為主。因此根據澳門現在的實際需要筆者認為：首先，應該先把建設發展辦公室，升格作為局級行政機構，以體現特區政府對城市規劃的重視；其次，就應該把澳門舊區重整諮詢委員會合

併到新建立的局級行政機構中，同時對兩者作出功能上的整合，避免因兩機構因工作重疊而導致的公共資源浪費；最後，就是把所有的城市規劃權力，統一授權予新成立的局級行政機構，以達致權力歸一的目的。

規定有關城市規劃法律關係的實體性法律文件，在此時此刻的澳門基本上是相對欠缺的，因此在法律內容這一部分，有關權利義務分配的問題，我們則可以根據澳門的實際需要來作出合理的構想。翻查歷史我們可以發現，澳門總督韋奇立曾於一九九一年頒布第 68/91/M 號訓令和第 69/91/M 號訓令，這兩條訓令分別核准了《外港新填海區都市規劃章程》及《南灣海灣重整計劃之細則章程》，這兩份章程的內容甚至把建築物高度、外觀、內部間隔等都作出規定，且規定區內的建築物都必須按照章程的內容來興建，這表明了城市規劃得過於細緻的缺點，因此這樣的規定時至今日，實際上已經不能配合澳門的城市發展，故這兩份章程已被第 248/2006 號行政長官批示廢止。其實在上述的兩份章程中，我們可以總結出城市規劃法律規範中的權利義務的分配不能規範得太細緻，因為規劃過於細緻的後果只會導致法律規範難於操作，後果則是浪費我們的立法成本。在參考《中華人民共和國城市規劃法》有關的內容後，筆者認為澳門城市規劃法律規範立法，關於法律內容的問題大致上可作出以下的規定：首先，要以立法的手段以授權的形式，規定實質執行城市規劃的行政機構相應的權力；其次，是根據城市規劃法律關係中的法律客體——城市土地的物權屬性而作出區分，由於土地物權屬性的不一，會導致土地權利人與行政機構間形成的權利義務關係有所相異，因此對它們也應該以不同形式的行政手段來作出城市規劃，從而能更好的使澳門不同形式的土地納入到城市規劃法律規範的內容中；再次，就應該對城市規劃作出程序性的規定，筆者認為整個程序應該是從城市規劃向社會各界公開諮詢的前期工作、及後的公眾參與討論城市規劃初步方案、接著到公報城市規劃方案的執行計劃、直至城市規劃方案執行過程中的監督等一系列的程序，及至在進行程序過程中各方主體權利義務的分配，把上述的程序明確地納入到法律規範所調整的範圍內；最後，城市規劃法律規範內應規定出相應的法律責任，這一方面可以透過法律責任的威懾力，令城市規劃更有效的執行，另一方面可令違反城市規劃法律規範各項規定的違法主體，負上相應的法律責任。

在城市規劃法律關係中，正如前文所述法律客體只能為城市土地，但是基於歷史上的原因，澳門卻存在著私有土地和國有土地兩種不同的物權屬性的城市土地，同時筆者認為在城市規劃法律規範中，也應該根據它們的物權屬性來作出區分，以不同的手段來進行城市規劃行為。澳門的私有土地應該包括私家地和民間交易性質土地兩類，這兩類土地歸納起來有以下特點：首先，由於私有土地是屬於所有人的私有財產，因此私有土地的一切處分行為，都是基於私有土地所有人的意思自治來進行，然而政府在一定程度上是不能影響所有人意思自治的；其次，私有土地一般政府是沒有對其用途作出限制的，在改建時無論它的用途有沒

有改變，一般也不需要向政府提出申請或得到政府的批准；最後，澳門的私有土地有很大的部份都是存在著一個難以解決的問題，那就是所有人身份不明確或不能確定，這就會造成一個很大的障礙，令城市規劃行為難以執行。基於私有土地的特點來考慮，筆者認為當城市規劃行為與所有人意思自治產生衝突的時候，應平衡公共私益和私人利益兩者之間的關係，優先考慮公共利益，限制與公共利益相違背的所有人意思自治。除此之外，在政府財政充裕的情況下，還可以考慮以高於市價的條件，吸引所有人出售其私有土地，從而將私有土地轉變成國有土地；澳門的國有土地一般是指政府租借地、政府租賃地、政府公共土地和臨時性使用式佔用地四類，然而由於國有土地支配權是屬於澳門政府，因此城市規劃法律規範執行起來也會比私有土地容易得多。具體的法律規範可以先從土地的批給入手，把城市規劃的內容作為批給時的必要條件，同時可在土地批出後引入城市規劃方案執行監督制度，以加強政府對國有土地城市規劃的實質控制。另外，對於那些拒不配合城市規劃的私有土地，政府可以根據《土地法》中所第 15 條的規定作為框架，完善城市規劃中的徵收徵用制度，即政府能以公眾利益為由，對拒不配合城市規劃的所有人強制要求交出城市土地，及在城市土地交付政府後，政府應在合理的時間內把合理的城市土地價款賠償予所有人。

城市土地一直以來是澳門緊缺的資源，建立健全的城市規劃法律規範制度，可使城市土地得到更合理的利用，這對澳門迎來未來挑戰及澳門可持續發展，都可以起著微妙的作用，基於現時澳門城市規劃法律規範的欠缺，因此筆者便把自己對城市規劃法律規範的一些未成熟觀點加以整理後作成此文，希望能拋磚引玉的方式引起各界人士注意，同時鑒於本文篇幅所限以及筆者知識偏頗，還望各界人士批評指正。