



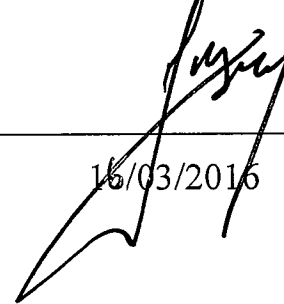
澳門特別行政區政府
 Governo da Região Administrativa Especial de Macau
 社區服務諮詢委員會
 Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

意見：
 Parecer

批示：
 Despacho

- 已閱。請韋浩風委員協調
 跟進，將專題小組報告轉送
 相關部門參考研究。

召集人



16/03/2016

事由：「改善空置地盤的管理和監管」
 Assunto 專題小組報告

報告書 001I/GT/CCSCZC/2016

編號：_____
 N.º 14 3 2016
 日期：____/____/____
 Data

作者
 Min.
 打字員
 Dact.





社區服務諮詢委員會
 戴祖義召集人台鑒：

「改善空置地盤的管理和監管」專題小組於2015年6月3日在本年第六次中區社諮會平常會議上，獲時任召集人及所有出席成員通過，立項展開小組工作。經小組成員數月來的努力，現已完成相關專題研究報告，謹呈閣下審閱。

一、立項背景

空置地盤的管理和監管長年備受社會關注，特別是一些閒置地地段長期堆放雜物，更因管理不善引起蚊蟲孳生，影響衛生環境，甚至成為社區裡治安、消防的安全隱患。近年先後出現多宗空置地盤，因堆放雜物而起火的個案，如早前黑沙環一未發展地段引發大火，事後更發現起火原因是該地段存放的電池漏電，導致現場違法存放的石油氣罐爆炸所引致。是次事件再次引起社會對地盤消防和安全問題的高度關注。

空置地盤的問題涉及監管部門眾多，如：雜草叢生、積水蚊患、垃圾及雜物堆積等環境衛生問題，屬衛生局和民政總署的職能範疇；地段的使用、易燃物品的擺放、防火安全及治安問題，則分別涉及土地工務運輸局、燃料安全委員會、消防局和治安警察局的職能範疇；至於相關法律的修訂，則涉及法務局的工作範疇。整理如下表所示：

| 涉及問題 | 相關權責部門 |
|----------------------|---------|
| 衛生問題 | 衛生局 |
| 雜草叢生、積水蚊患、垃圾及雜物堆積等問題 | 民政總署 |
| 業權及規劃問題 | 土地工務運輸局 |
| 燃料擺放安全問題 | 燃料安全委員會 |
| 防火問題 | 消防局 |
| 治安問題 | 治安警察局 |
| 法律修改問題 | 法務局 |

然而，由於規範空置地盤業權人管理責任的法律法規不盡完善，且沒有統籌監管的部門和機制，以致未能對空置地盤存在的問題，作有效的巡查及跟進處理。即使有居民作出投訴，由於涉及眾多權限部門，往往耽誤了處理和解決問題



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

3
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data / /

的時間，效果亦未如人意。故此，社會有意見要求當局明晰空置地盤的管理責任，以及訂立跨部門協調機制，確保空置地盤得到有效監管，並及時處理居民的投訴，避免對周邊居民構成衛生、消防安全和治安等潛在威脅。

二、立項理據和工作目標

專題小組成立的目的，主要是希望通過約見相關權限部門，了解目前與空置地盤管理和監管的相關法律，以及具體的執行情況，同時亦會了解不同部門對處理空置地盤的職責、角色和現行慣常處理方法，從而檢視目前本澳各部門對空置地盤管理和監管存在的問題，並提出相關的優化建議，從而明晰和改善目前本澳對空置地盤管理存在的問題。

小組亦會探討現行對空置地盤管理和監管的法律是否具修訂的空間，包括明晰監管部門、規管空置地盤的使用、檢視罰則的力度等；同時會討論是否需要訂出明晰的指引或機制，以及須否授權部門統籌執法等，以協調各部門共同做好空置地盤的管理和監管。

小組將推動政府就本澳所有空置地盤建立資料庫（包括私人和批出土地），以便部門能夠對空置地盤作定期巡查和監管。小組亦將探討政府應否就空置地盤問題訂定明確統一的投訴渠道，避免出現投訴無門的情況。

在宣傳推廣方面，小組會推動有關部門加強對空置地段業主的宣傳教育，確保業主對空置地段做好管理和防火工作，以及避免雜物及危險品的堆積。

三、專題小組的組成

根據中區社區服務諮詢委員會《內部規章》第四章第二十條及第二十一條的規定，本專題小組由陸南德副召集人擔任組長，而專題小組的成員組成如下：

專題小組成員(共8人)

1. 陸南德副召集人(組長)
2. 余韶洲委員
3. 林宇滔委員
4. 莫偉成委員

作者
Min.
打字員
Dact.



澳門特別行政區政府
 Governo da Região Administrativa Especial de Macau
 社區服務諮詢委員會
 Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

5. 勞協華委員
6. 黃祖添委員
7. 張淑玲委員
8. 韋浩風委員（中區市民服務中心主任）

四、專題小組具體工作計劃執行情況

為全面了解本澳空置地盤的管理和監管，專題小組按照工作計劃，於去年八月發函邀約衛生局、民政總署、土地工務運輸局、燃料安全委員會、消防局、治安警察局和法務局七個部門，獲大部分部門積極回應並安排交流會議。

當中，消防局於2015年9月份透過第7098/DT/2015號公函回覆專題小組，以“空盤之監管工作屬土地工務運輸局之權限”為由婉拒會面，但承諾會就空置地盤的防火安全配合權限部門的工作。另外，土地工務運輸局亦一直未有回覆，經本會秘書處多次的電話聯繫後，才獲該局於2016年1月11日以公函回覆表示，因工作安排，未能在本小組建議的時間內舉行會議，將再商定會議時間。

專題小組認為，該局作為空置地盤監督的主要權責部門，其意見對專題小組具有重要參考價值，然而考慮到專題小組的工作進度，只能在未與該局交流的情況下，先行撰寫報告，專題小組對此表示遺憾！然而，如該局日後能安排時間會面，本專題小組亦樂意與該局就「改善空置地盤的管理和監管」作交流。

總結過去半年的工作，本專題小組合共召開七次會議，包括兩次內部會議及與以下五個部門的交流會議，詳細的會議和工作安排可參見下表：

| 專題小組會議 | 日期 | 時間 | 地點 |
|---------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| 首次會議 | 2015年 8月17日 | 11:00- 12:00 | 三盞燈5及7號，三盞燈綜合大樓 4字樓 |
| 衛生局 | 2015年 9月24日 | 15:00- 16:30 | 三盞燈5及7號，三盞燈綜合大樓 4字樓 |
| 燃料安全委員會 | 2015年 10月13日 | 10:00- 11:16 | 三盞燈5及7號，三盞燈綜合大樓 4字樓 |
| 治安警察局 | 2015年 10月14日 | 11:00- 12:00 | 澳門十月一號前地治安警察局總 部大樓五樓 |
| 法務局 | 2015年 10月28日 | 11:00- 12:00 | 澳門水坑尾街162號公共行政大樓 20樓會議室 |



澳門特別行政區政府
 Governo da Região Administrativa Especial de Macau
 社區服務諮詢委員會
 Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

| | | | |
|--------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| 民政總署 | 2015年 11月18日 | 15:00- 16:00 | 澳門水坑尾街162號公共行政大樓 20樓會議室 |
| 小組總結會議 | 2016年 1月29日 | 15:00- 16:00 | 三盞燈5及7號，三盞燈綜合大樓 4字樓 |

五、 專題小組對「改善空置地盤的管理和監管」問題之分析及建議

甲、 各部門對空置地的監管的現況與回應

i. 衛生局

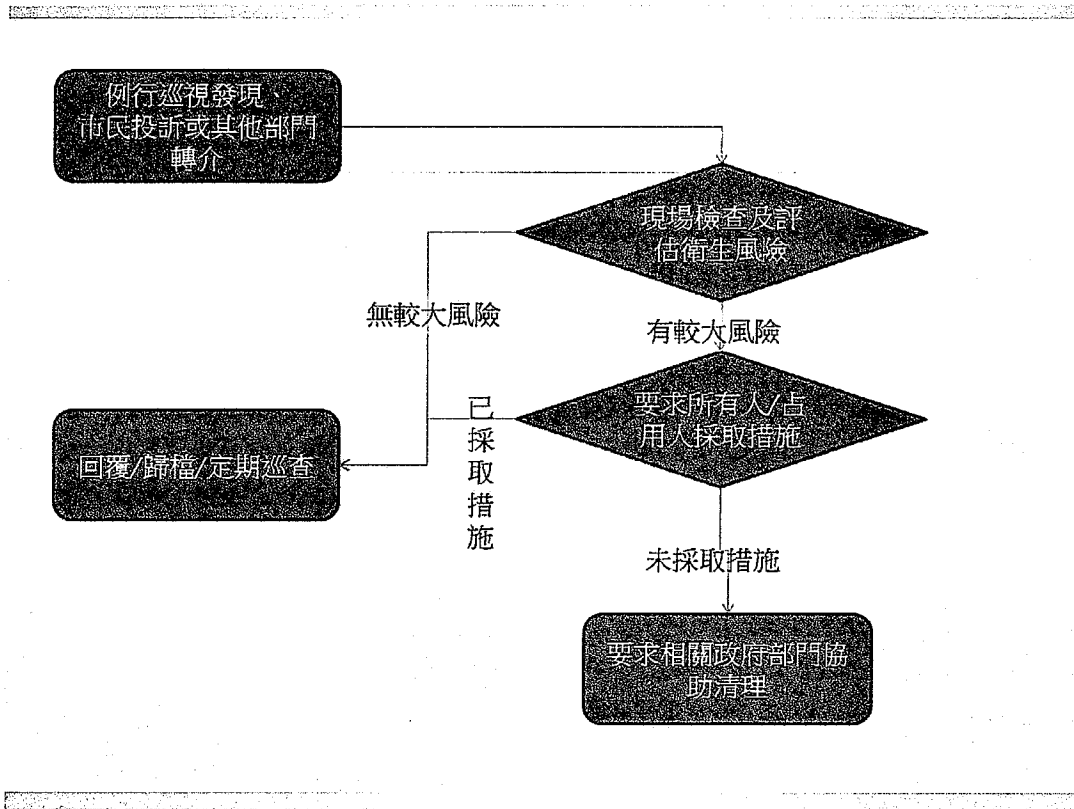
法定權責

衛生局在會面時指出，社會有常見誤解認為衛生局人員有權進入私人地方進行衛生處理，但事實上，沒有任何法律條文賦予衛生局可強行進入私人地方的權限，衛生當局強行進入私人地方的行動只是遵從《行政程序法典》規定的緊急避險行為，《行政程序法典》第三條第二款亦強調，“在緊急避險時未依本法典所定之規則而作出之行政行為，只要其結果不能以他法達致，均為有效”，故該操作是例外而非常規性的。因此，衛生局在進入有圍欄的空置地盤進行清理前，須具備充分的理據，否則會有被訴訟的風險。只有當其他方式無法處理空置地盤的衛生問題時，該局作為保障市民健康的最後守門者，才會採取強行進入作出清理的非常措施。

現行處理方式

按照衛生局《組織法》的規定，衛生局只能處理危害公眾健康的衛生問題，並沒有職權處理如市容、防火的問題。而在評定一個地方有否存在影響公共衛生問題時，當局主要評估的是：有沒有大量容易腐敗的有機物(如動物屍體、廚餘等)和積水等可引起蟲鼠孳生物質和結構。對有關公共衛生情況的評定還會結合天氣季節而定(冬季和夏季會不同)。

衛生局在接受居民的投訴後所展開的處理流程如下：



一般情況下，如發現有圍欄的地方出現積水及其他較嚴重影響公共衛生的情況時，會先通知地盤業權人或佔用人作出清理，並因應地盤的情況及緊急性，訂定清理的限期。如未能聯絡業權人/佔用人或其不予理會時，才會強行進入該等地方。若屬影響公共衛生的緊急情況，可免除通知程序而立即採取強制手段。例如，本澳曾於 2001 年爆發大規模“登革熱”，為免疫情蔓延，對於上鎖的地盤，該局亦會破門而入作出清理。強制清理一般由民政總署或土地工務運輸局執行。

工作上所面對之困難

據了解，由於民政總署或土地工務運輸局沒有法律依據向業權人或佔用人收取清理的費用，部分地段的業權人或佔用人寧願由政府清理，也不願自行出資清理，而當局也沒有處罰的法律依據。過去的一些案例顯示，有地盤存放建築廢料的數量十分龐大，所涉及的清理費用不菲。

衛生局亦指出，進入有圍欄的地段存在法律限制，除此之外，其內的物品是否屬佔用人認為有價值的財物，在判斷上亦存在困難，特別是回收業者所佔用的地盤。這種情況下衛生局只會要求進行消除積水等影響公共衛生的工作，例如用



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

7
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data / /

防水材料覆蓋或定期噴灑殺蟲劑，而不會將物品徹底清走，上述措施可能和市民的期望存在落差。對於將已回收的廢舊物料堆放在地盤的行為，現階段，該局只能透過勸喻方式，要求相關人士儘量保持環境衛生。

政策建議或意見

當局認同若有適當的法規規範業權人或佔用人 在保持衛生方面的責任，有助改善閒置地盤的衛生狀況。小組成員記憶所及，衛生局曾於 2001 年考慮立法規管空置地盤，但後來基於相關內容已被納入《傳染病防治法》，且了解到當時政府另有類似法規起草中，故沒有繼續跟進。過往有關廢氣排放、食品安全、樓宇滲漏水等問題均由衛生局負責協調處理，但隨著社會發展，政府逐步就相關問題成立專責處理部門，而衛生局現時的工作重點是向居民提供適切的保健和醫療服務，故會優先處理與這些服務相關的法律法規的立法工作。目前有多個法案在起草中，如醫務委員會、醫療事故法、控煙及輻射安全防護等。相信衛生局不可能在可見的將來，將改善空置地盤衛生問題納入優先的立法工作中。

對於能否成立仿效“樓宇滲漏水聯合處理中心”的跨部門機制，專責處理有關空置地盤的事宜，該局認為，若沒有配套法規令土地業權人或佔用人承擔保持衛生的責任，對改善空置地盤衛生管理幫助有限，建議同時聽取其他政府部門的意見。

ii. 燃料安全委員會

法定權責

燃料安全委員會為監察法定燃料的零售、儲存及傳輸安全之諮詢及輔助機構，但其權限並不包括其他易燃物品。按照第 19/89/M 號法令的規定，燃料產品劃分為三類：第一類是所有燃點低於 25°C 之石油產品及類似產品，如原油、石油汽、石油醚等；第二類是所有燃點在 25°C 與 65°C 間之石油產品及類似產品，如用於照明之石油及其他種類之石油等；第三類是所有燃點高於 65°C 之石油產品及類似產品，如可燃性礦物油、潤滑礦物油、凡士林等，其他可燃產品則不屬法律規定的燃料產品。

在不涉及燃料存放和營運的前提下，空置地盤臨時改作其他用途，毋須得到



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

8
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data / /

該會同意，空置地盤業權人只須按法律規定，向有關部門申領營運准照，同時在符合《防火安全規章》的前提下，即可擁有空置地盤土地的合法使用權。該會一直擔任權限部門的輔助角色，並應權限部門的要求，提供有關燃料產品的存放安全及管理意見等指引，而空置地盤臨時改作其他用途，而當涉及燃料存放而出現災害隱憂時，該會才會提供專業協助。

現行處理方式

就空置地盤放置燃料或易燃物的問題，該會表示，燃料的存放及營運受到法律的規管，會每天到現有之燃料存放區及其周邊範圍作例行檢查。至於空置地盤，該會會派員到開放式的空置地盤作現場查察；封閉式的空置地盤由於涉及業權問題，不能擅闖入，故在查察方面有一定難度。但倘接獲市民透過線報舉報或投訴，並提供有關空置地盤存放或營運燃料的具體資料時，該會便可要求相關業權人作出處理，並作持續監察，以消除安全隱患。

該會表示，若在巡查空置地盤時，倘發現存放過量有可能引致安全隱患的易燃物品（如：紙皮）時，即使並非燃料，亦會即時向業權人作出勸喻，以達到安全與預防的目的。有需要時，亦會遵照與政府其他部門的協作義務，通知相關權限部門作出處理。

在收到市民的投訴後會馬上派員到投訴地點進行實地查察，必要時會要求權限部門協助，倘發現投訴地點用作非法存放或營運燃料時，會通知權限部門依法對相關業權人作出處罰。

就有關空置地盤更改用途的合法性，主要判定標準為：有否依法向權限部門申領營運准照，以及是否符合《防火安全規章》的規定。以黑沙環第六街附近的燃料存放倉庫為例作解釋，該倉庫現為油庫，但燃料存放量較少，功能如同中途倉一樣。該倉庫建於三十多年前，當時為未開發區域及臨近海邊，可見選址已經考量遠離民居的因素。但經過多年來的社會發展與變遷，現時該油庫座落於黑沙環的住宅區內。儘管如此，其仍為合法經營，而且受該委員會監管。過往的巡查記錄顯示，該倉庫暫未發現有違規燃料存放及營運情況。倘市民發現懷疑違規個案，可向該會提供線索，該會對懷疑個案均會透過專業的儀器和不同的方法進行長期監視，蒐集各類型與燃料安全隱患相關的證據，而只要有合理的懷疑，該會便會立刻派員跟進。

現時本澳的主要燃料中途倉（如：九澳、黑沙環油庫等）暫未發現違規存放

作者
Min.
打字員
Dact.



或營運的情況，一經發現，該會的巡查人員會按現場情況作出勸喻，有需要時會通知相關權限部門協助處理。

現時本澳的地盤在施工時均有存放燃氣的情況，但必須符合土地工務運輸局對工地的標準及勞工事務局對職安健的要求。該會針對施工期間的各階段會進行不同程度和範疇的規管。鑑於規範的種類及標準繁多，無法在此逐一列明，倘該會在巡查時發現安全隱患，均會即時作出勸喻。

委員會於 2015 年 1 月至 9 月期間，在辦公時間內進行的恆常燃料安全檢查工作中，巡查地盤及空置地段的次數為 140 次，在非辦公時間內則巡查了 72 次；而巡查油站、燃油車、銷售點等燃料存放及營運場所，以及配合其他政府部門的查察工作，包括食肆等，巡查達 1,674 次。

委員會於 2013 年沒有接獲其他政府部門轉介有關空置地盤的投訴、2014 年有一宗、2015 年截至 10 月 15 日有一宗；而於近三年沒有接獲市民直接對有關空置地盤之投訴；此外，近三年沒有接獲對修車場/廢車場之投訴。

委員會處理家居燃料存放問題的個案成功率高達 90%，主要投訴的問題包括家居或公共地方存放過量瓶裝燃料、非法佔用公共地方等，亦會透過協作義務通知消防局和土地工務運輸局，冀能透過多方面的宣導，讓居民的安全意識有所提升。上述的投訴個案，大部分違規戶主屬燃料安全意識不足或貪圖方便，但經該會人員不斷勸喻及從旁指導下，均獲得改善及修正。

工作上所面對之困難

青洲大爆炸事件的主因並非燃料倉庫自身的爆炸，而是燃料倉庫周邊的場所發生爆炸所致。當意外發生後，該會曾作深入檢討，已加強和擴大巡查的力度和深度，除指定的燃料場所登記地點外，其周邊的地段均屬該會例行巡查的範圍。倘在巡查過程中遇有開放式的空置地盤，該會人員亦會入內查察；如遇不能入內查察的私人空置地盤，將盡力嘗試使用其它可行的方法觀察（如：從外圍探察、從高處眺望等）。即使發現的線索與燃料安全的工作不盡相關，該會仍履行協作義務，與相關權限部門聯絡，協助跟進及處理。根據現時本澳的法律規定，存放過量的燃料屬違法及可予以罰款，而一經證實違規的事例，主體及執行部門均可進行處罰。

14



政策建議或意見

在現時的法律制度下，地盤(包括空置地盤)的監管屬土地工務運輸局的權限，而其他部門則在不同領域上提供相應的協助。總體而言，各政府部門均不斷配合工務部門的工作，但相信仍有進步的空間。

該會表示明白專題小組成立的目的，但由於作為輔助部門，對於土地的用途及監管並沒有實際的權限，必須由權限實體牽頭規劃。小組提及希望透過法律途徑規管不合作的空置地盤業權人，該會認為可在現行的主體法律框架下再作修正，該會務必盡力協助跟進和解決與燃料安全有關的問題和投訴個案。

對成立由統籌部門及多個輔助部門組成的專責監管空置地盤的運作機制，該會認同應統一市民投訴渠道，並相信由一權限部門牽頭處理空置地盤的問題，再由其他輔助部門配合，更能事半功倍。在行政程序方面，可能仍須與法律部門研究有關機制的可行性和執行方向。

iii. 治安警察局

法定權責

根據《刑法典》第 185 條的規定，未獲業權人的同意或許可下，如警方擅自闖入私人地盤屬準公罪的行為，可能構成違法；但警方亦有權限進入或逗留，在設有圍欄的地盤內執行查證的工作，堵截及遣返非法或逾期居留的人士。警方會定期安排警員進入地盤內作巡邏和監察，以免有非法入境者窩藏於空置地盤內，如查獲非法入境者，便會即時將其遣返原居地。

針對有關地盤的犯罪案件，分別由澳門及海島警務廳負責，安排專責人員執行日常的巡查工作，而建築中及空置地盤均屬私人業權管轄，地盤內的保安工作應是業權人的責任，警方亦會安排人員在地盤周邊展開巡邏及監察工作，但目前暫未有出現涉及空置地盤的重大事故或案件。

現行處理方式

警方在處理涉及私人業權的空置地盤問題上，會作以下的安排：當接收到業權人或市民的舉報後，將安排警員到地盤內調查及採取措施，而日常亦會安排警



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

11
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期: / /
Data

員以不定期的方式，到地盤周邊巡邏及監察。

按現時政府設立的投訴機制，當接獲市民的舉報或投訴後，會按各部門的職能作轉介並要求協助跟進個案，而警方的職責為維持澳門的治安穩定，倘發生涉及空置地盤的治安問題，將依法作出跟進及處理。

如市民發現，在空置地盤內有可疑或不法份子出現時，應即時向警方報案並提供相關資料，以便警方作進一步跟進。

警員在日常巡邏時，當發現有可疑人士的踪影，便會主動上前截查及核對其身份證明文件；倘發現有空置地盤涉及懷疑有人非法住宿時，由於警方未能即時確定該等人士是否已獲業權人同意及允許住宿，故如業權人發現其地盤內有上述的違規行為時，應立刻主動向警方舉報，讓警方介入並作進一步的調查行動。

治安警察局表示，空置地盤不屬於犯罪的黑點，而是罪案的溫床，有不法者會利用建築中或空置地盤，潛入鄰近的單位進行盜竊，而地盤內的盜竊案件則以建築中的大型地盤為主，當中涉及偷取建築物料及儀器等。2015年1月至7月份期間，平均每月約有3宗涉及建築中地盤的盜竊個案，而暫時未有發現涉及空置地盤內的犯罪案件。

若警方收到市民投訴空置地盤內懷疑有犯罪行為時，會即時派員前往進行調查，倘證實有案件發生或已拘捕可疑人士後，便會將情況記錄在案。根據統計資料顯示，於2015年1至7月份，局方分別接獲22宗涉及空置地盤的投訴案件，而經政府資訊中心轉介的有1宗。

現時共有21個空置地盤位於澳門半島內，澳門警務廳在每一季度均會到上述地盤周邊的範圍巡查及監察，倘發現有可疑的情況，會持續於不同時段進行監察及搜證；而離島區方面，2015年1月至7月份暫時未有發生涉及空置地盤的犯罪個案，和2014年同期相比呈下降的趨勢。

iv. 法務局

法定權責

法務局表示，現時其主要工作負責草擬部門職能範疇，以及由上級指示的法律，待明年集中立法統籌機制推行後，該局或會在統籌立法方面介入更多。就會否對空置地盤的規管進行修法，該局暫未有相關計劃。根據該局制定的《法規草擬內部流程指引》，如部門須就某一事項立法，須先由該職能部門提出及草擬，

作者
Min.
打字員
Dact.



該局提供協助。

政策建議或意見

經該局分析與空置地盤管理相關的法例後，認為空置地盤的管理實際上依法可依，土地工務運輸局負責土地的批給、利用及管理等工作。按《土地法》規定，土地承批人須於指定期限內發展獲批給的土地，而工務局為負責監察已申請施工准照地盤的實體，有責任監管土地的發展情況。但對於閒置的私有土地，則不具監察權，如其內狀況達到影響公共衛生的級別，衛生局可介入處理。

法務局認同，如私有土地未有發生狀況，政府不宜介入，但可以加強巡查力度，一旦發現問題時，就能立刻作出處理。關鍵在於如何推動政府成立跨部門合作機制及訂定牽頭部門。倘發現空置地盤出現問題，可根據問題的性質，透過跨部門機制通知職能部門作出處理。

根據《傳染病防治法》的規定，在本澳出現“登革熱”等疫情時，衛生當局具權限採取強制措施，包括進入空置地盤內作出清理；另外，根據衛生局的《組織法》規定，衛生當局可採取必要措施，以預防或消除可能危及或損害個人或集體健康之隱患。至於具體對於地盤內的衛生狀況是否達到危害公共衛生的級別，則應由衛生局判斷，法務局不具權限向部門解釋法律，亦未能透過修訂法律而具體說明哪些屬危害公共衛生的情況。

對於在空置地盤內放置車輛的個案，如其內所從事的業務非屬營業性質，政府無權干涉；但如空置地盤內放置油桶，則可能涉及經濟局和消防局的職能範疇。

屬私人所有的空置土地或建築物，如沒有任何危害公共利益的跡象，政府無法介入處理；現時權限部門的做法是，先判斷相關私人地段有否危及公共利益，再按所牽涉的性質轉交相關職能部門處理。委員提到衛生局只能在“緊急避險”的情況下進入私人地段，由於行政當局不能無故擅闖私人土地，因此法務局認為衛生局的做法並無不妥。

衛生局的《組織法》有以下規定：“為履行衛生局在預防疾病方面的職責，該局局長及透過行政長官批示委任的衛生局醫生，獲賦予衛生當局的權力；而衛生當局在進行活動時，無等級從屬關係且無須預先經行政或司法程序，並得採取必要措施以預防或消除可能危及或損害個人或集體健康的情況”。

行政長官可透過批示成立跨部門小組，並賦予特別職權。此外，職能部門亦



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

13
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data

可自行籌設，訂立會議機制及採取聯合行動。如政府將來就空置地盤的管理籌設跨部門工作小組時，需要到該局參與，該局亦樂意配合有關工作，目前本澳的空置地盤問題，大多並不涉及法律問題，職能部門應行使自身的職權，並根據客觀事實作出判斷。

就第 6/99/M 號法律《規範都市房地產之使用》第七條對滋擾鄰居的行為已作出了規範，能否透過該條文規管和處理空置地盤內雜物堆積的情況，值得探討。

v. 民政總署

法定權責

根據第 32/2001 號行政法規第六條第二款的規定，為履行民政總署在環境衛生範疇的職責，管理委員會的權限之一，是確保與行使衛生當局權力的公共部門或公共實體的必要合作，因此，該署須協助衛生局開展空置地盤的清理工作。根據第 81/99/M 號法令——衛生局《組織法》第四條第二款的規定：“為履行衛生局在預防疾病方面的職責，該局局長及透過行政長官批示委任的衛生局醫生，獲賦予衛生當局的權力；而衛生當局在進行活動時，無等級從屬關係且無須預先經行政或司法程序，並得採取必要措施以預防或消除可能危及或損害個人或集體健康的情況”。由此可見，衛生局具權限進入空置地盤等私人地段，就衛生狀況作出處理，而該署則主要負責公共地方的環境衛生，但會應衛生局的要求，配合有關的清理工作。

民政總署職能包括公共衛生的管理，對於市民就空置或私人地段衛生問題的投訴，該署會先交衛生局的衛生監督進行評估，即使該環境衛生隱患存在於私人單位內，該局亦能行使職權進內開展清理工作，而該署會盡力作出配合。但須強調，保持私人地段的環境衛生狀況良好屬業權人責任，因此，衛生局會先嘗試聯絡業權人作出處理，如在無法聯絡的情況下，為維護公共衛生，衛生局會要求該署協助清理。

該署負責修車場的監管，至於存放廢棄車輛的場所，則非屬該署的管理權限。據悉環境保護局現正就有關廢車場的管理進行研究。對於空置地盤能否用於設置修車場的問題，因牽涉到都市房地產的使用，該署在收到有關申請後，會先徵詢土地工務運輸局的意見，由該局界定有關場所是否適合作修車場的用途。

作者
Min.
打字員
Dact.



現行處理方式

無論民政總署或衛生局，在接到有關空置地盤的投訴時，都會統一交由衛生監督作出評估。如空置地盤的狀況影響到公共衛生，衛生局會介入處理，該局會先通知業權人作出清理，如在無法聯絡業權人的情況下，便會要求民政總署協助清理，清理工作以往由民署屬下的清潔工人執行，由於近年本澳經濟有較大的發展，大部份的清潔工人已離職或退休，現時負責是項工作的清潔工人只有約十名。因此，該署已將部份清理工作外判予私人清潔公司執行，而所涉及的費用，會通知衛生局，以便向業權人追討。涉及衛生的個案，經衛生監督行使其權力及民署的配合，絕大部份的個案均能作出處理，至於雜物堆積而引起的消防及安全問題，非衛生局及該署的職能範疇。

2014年該署協助清理的175宗個案中，包括私人樓宇單位、大廈樓梯底及空置地盤等，其中空置地盤的個案只佔少數。

按該署現時掌握的數據顯示，只有幾個修車場建於空置地盤內，而大部分的空置地盤只用作停放旅遊巴等大型車輛及棄車場等用途。

該署如發現有污水流至公共街道，會派員清理，必要時，道路渠務部會採取緊急措施，在路旁設置截流渠，防止污水流往街道。

近三年民政總署接收到的有關本澳空置地盤的投訴數字以及具體涉及的地盤數量如下：

| 年份 | 投訴數字 (宗數) | 具體涉及的地盤數量 |
|-------------------------|--------------|-----------|
| 2013 | 88 | 76個 |
| 2014 | 75 | 74個 |
| 2015 (截至2015年11月20日) | 52 | 58個 |

須作定期清理的地盤資料，當中批租地及私家地所佔的數量：

| 年份 | 每年清理超過一次的地盤數量 |
|--------------------|---------------|
| 2013 | 16個 |
| 2014 | 19個 |
| 2015 (截止11月20日) | 7個 |



當中涉及的地盤屬批租地或私家地所佔的數量，該署沒有相關資料。

工作面對之困難

本澳現時約有二百多個空置地盤，當中須經常作出清理的有數十個。

在 2002 至 2003 年登革熱爆發期間，該署清理了大量屬私人地段的衛生黑點，其中 2002 年作出了 500 多次清理行動，2003 年更作出了 800 多次。隨著近年陸續有樓宇建成，空置地盤的數量已相對減少，於 2014 年由該署協助清理的個案已減少至 175 宗。對於大型的空置地盤，礙於人手所限，暫未具條件作出清理。

由於同一地盤可能會出現須作多次清理的情況，因此，上述所提供有關清理空置地盤個案的數字，並非指空置地盤的數量，而是清理的次數。對於大部分地盤內的衛生問題，衛生局會聯合該署共同處理，但對於垃圾堆積而引起火警隱患的情況，由於涉及防火安全範疇，衛生局較難介入處理。

就有關空置地盤因沒有任何阻隔，容易被人佔用堆積雜物，產生衛生和消防隱患，即使局方作出清理，很快又有雜物堆積的問題。民政總署表示，根據 1963 年 7 月 31 日第 1600 號立法性法規《市區建築總章程》第 346 條的規定——澳門市區之荒地地主，須設法維持該地之清潔，每年最低限度割除雜草兩次，如有圍牆，須繼續保持完整及高度不少過兩公尺。雖然沒有強制性，但土地工務運輸局具監管之權限。業權人有責任設置阻隔設施，以對空置地盤作適當的保護。對於施工中的地盤，如承建商在架設圍板時超出地界範圍並出現佔用公地的情況，就須向該署申請佔用公地准照；如承建商只於地界範圍內架設圍板，就無須向該署申請上述准照。

乙、 專題小組對空置地盤的管理和監管之現況分析

i. 空置地盤問題涉多部門權限

過去多年，空置地段衍生的衛生、消防和安全隱患，一直引起社會關注，特別是一些閒置地段，其內長期堆放雜物，更因其管理不善引起蚊蟲孳生，衛生環境惡劣，甚至成為社區裡治安、消防的安全隱患。特別是去年五月份，黑沙環有一未發展地段因堆放雜物(電池及石油氣)而引致爆炸的事件，引起社會對空置地



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

16
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data

盤問題的關注。本澳目前空置地盤的管理涉及多方面的問題，包括環境衛生、傳染病的控制、危險或易燃物品的貯存以及由其所引發的防火安全及治安隱患等，涉及土地工務運輸局、民政總署、衛生局、燃料安全委員會、消防局、治安警察局等多個部門的權限。

專題小組經與衛生局、民政總署、燃料安全委員會、治安警察局及法務局舉行交流會議後，獲取了多方面有關空置地盤管理的資訊，並從中了解到土地工務運輸局在空置地盤的管理上擔當著重要角色，但可惜該局未能於指定時間內接見本小組作意見交流。

ii. 私人空置地段恆常監管缺位

按空置地段的土地性質，一般可分為私人和批租地兩大類。根據第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》之規定，土地工務運輸局對批租地的管理責無旁貸，但對於尚未發展的私人地段日常管理和使用，根據現行法例，並未明晰納入該局的管轄範圍。

若空置地盤屬私人地段，到目前為止，沒有明確的部門或法律可對其作出監管。無論批租地或私人地段出現嚴重的公共衛生風險，均由衛生局以公共利益為由作主動介入處理，但有關做法相當被動。且根據衛生局及民政總署的回應，確有不少空置地段需要當局作重覆的清理，每年須清理超過一次的空置地盤，有近二十個，且部分雜物量多，涉及的清理費用不菲。

更重要是，相關費用在實際操作上是難以追討，綜合衛生局及民政總署代表所述，如衛生局的衛生監督經評估空置地盤的狀況，認為影響到公共衛生時，會要求民政總署協助清理。一般情況下，該署會將部分清理工作外判予清潔專營公司負責，並通報衛生局所牽涉的費用，以便向業權人追討。但事實上，現行法例並沒有罰則和賦予該局追討相關費用的權限，變相令業權人可逃避責任，將維持空置地段良好狀況的情況推卸給政府。故專題小組建議在第 2/2004 號法律《傳染病防治法》中新增有關條文。

此外，由於私人地段沒有明確的利用或發展限期，目前本澳不少空置地段的擁有人，通過簡單向財政局作出商業登記後，就將其擁有地段闢作停車場營運或其他用途，如營運範疇毋須申請特別准照，政府難以介入處理。雖然，空置地段用作停車場，一般而言可緩解目前車位短缺的問題，亦可以改善地段荒廢產生的環境衛生問題，但如用作修車場或貯存倉等則可能衍生其他問題，特別是當業權



人經營的範疇不需要任何特別准照的情況下，由於沒有具體的權限監督部門，由此引起對周邊環境和居民的影響，就更難處理。由民政總署提供資料顯示，目前確有數個空置地段被用作修車場、甚至棄車場之用。

專題小組認為，中長期而言，當局有必要通過法律修訂，明晰私人地段的監管部門，並對不履行清理責任的業權人作出處罰。

iii. 權責部門未對批租地作恆常監管

目前法律對批租地段的監管手段明顯較私人地段更為清晰明確。批租地可分為批給由私人發展的土地和由政府自行發展的土地，理論上所有批租地段的利用及監管均屬土地工務運輸局的權限，且必須按照批地合同的要求嚴按照利用期限作發展，但在實際操作上其監管成效成疑，批租地段環境衛生問題或防火安全問題影響周邊居民的情況仍時常出現，其中一個最較令社會關注的個案，是東望洋一興建中的地盤，大廈已興建約二十多層，但由於世遺限高的問題，地盤自零八年停工至今逾年，荒廢樓宇容易成為積水或蛇蟲鼠蟻的溫床，對周邊環境衛生產生不少影響，附近居民亦不止一次公開投訴，但至今情況仍持續，類似情況在本澳不同地區亦有出現。

相對而言，由政府發展的土地由於有明確的使用部門，當問題出現時，理論上較容易跟進。然而，近年多個公共房屋或基建均出現較大的延誤，部分甚至需要停工，當中不少地段都出現雜草叢生、雨後積水的狀況，望廈公屋停工地盤就是一例，使用部門對此有責任作出主動的跟進。

專題小組認為，土地工務運輸局負責審批和監管地段發展情況，只要做好權責部門的監管角色，並按現有法律機制作出定期巡查和加強監管，空置地盤及停工地盤影響周邊環境和居民的問題，基本可獲得處理和解決。但專題小組必須指出，第 1600 號立法性法規《市區建築總章程》已逾五十年未作修訂，不單不少條文未有處罰機制，有罰則的條文罰款亦明顯過輕，缺乏阻嚇力，未來有必要作出修訂，以明晰罰則和增加罰款的金額。

總括而言，專題小組認為本澳空置地盤的管理和監管存在以下主要問題：

- 缺乏明晰的統籌處理和接收投訴的機制，居民若想投訴空置地盤的問題，要前往多個部門投訴，且往往都不得要領。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

18
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data / /

- 對於私人空置地段的監管近乎空白，以至由此衍生出衛生或消防隱患，僅靠個別部門引用緊急程序作處理，只能在緊急或惡劣情況下才能介入，相關措施只能治標、不能治本，變相令地段的管理責任由當局和公帑承擔，
- 針對政府批租土地，土地工務運輸局對土地利用狀況有明確的監管權限，批租地的環境衛生和防火安全本屬該局的管轄範疇，但該局卻未有依法就此對所有政府批租地作系統性的定期巡查和作出檢控。在專題小組與不同部門的溝通過程中亦可發現，各部門在處理空置地段問題時，土地工務運輸局並未有參與其中，如遇到空置地段的環境衛生問題，衛生局雖然會嘗試聯絡業權人要求處理，但若聯絡不到或當業權人不作處理時，該局就會介入，並要求民政總署協助清理，但衛生局及民政總署兩部門都沒有就土地性質進行相關的統計，反映兩個部門或未清楚私人和批租地的監管法律有別，土地工務運輸局亦似乎沒有參與其他部門處理空置地盤的機制。
- 專題小組認為，現行法律對批租地承批人在土地尚待發展時的管理責任或要求並不清晰，且無明確罰則或罰則太輕；對私人土地的管理問題更存在無法可執的尷尬情況，不單令部門工作吃力不討好，更令處理問題時只能治標不能治本。故即使未來建立統籌機制或明晰監管部門，也應該修法明確批租和私人土地持有人的法律責任及相關罰則。
- 衛生局以有否存在疾病傳播風險作為判斷應否介入處理空置地段環境衛生問題的標準，儘管當局強調地段的公眾觀感並非考慮因素，這與受影響居民的期望有明顯的落差。
- 由於現行《防火安全規章》的執法及權限部門同為土地工務運輸局，且未有明確條文將空置或發展中地段納入監管，如空置地段被用作貯存危險品或大量易燃物品，故即使居民向消防局或燃料安全委員會作出投訴，兩個部門無權作出處罰，只能勸喻及將個案轉交土地工務運輸局作跟進。
- 現行《防火安全規章》的立法標的是處理樓宇防火安全問題，未有明確將空置或發展中地段納入監管，土地工務運輸局對於批租地的防火安全問題，作為土地利用監管的部門，當局可通過行政手段作處理。但對於私人土地的防火安全問題，就可能會出現灰色地帶。

作者
Min.
打字員
Dact.



專題小組之建議

專題小組在聽取相關政府部門的意見後，認為空置地盤的管理問題主要可循短期及長期措施兩方面解決：

短期措施包括：成立跨部門小組及明晰統籌部門，接收居民的投訴並協調空置和在建地段的監管。

中、長期措施包括：修訂相關法律法規以明確空置地盤的監督實體和規範管理模式。

短期成立跨部門協調巡查及接收投訴機制，明晰處理標準

由於缺乏明晰的統籌處理和接收投訴機制，居民若想投訴空置地盤問題，往往要自行前往多個部門投訴，但最後都不得要領，且如非涉及嚴重的公共衛生隱患，一般都未能獲得有效的跟進處理。由於修法需時，鑑於目前大部分空置地盤都由土地工務運輸局負責監管，僅未發展的私人土地存在灰色地帶，故專題小組建議，當局應通過成立由土地工務運輸局牽頭的跨部門小組，對所有私人及批租的空置地盤建立資料庫和定期巡查機制，透過跨部門合作，適時評估當中存在環境衛生和消防安全隱患，及時採取應對措施，持續改善空置地盤的狀況，從而保障周邊居民生活環境和健康。

由於現時衛生局的《組織法》及《傳染病防治法》之規定，該局可採取必要措施，消除社區內可能存在或已經存在的衛生安全隱患，惟相關法例並沒明確和清晰釐定對私人空置地盤衛生安全隱患的標準，故建議該局對上述標準作出規範，除有助衛生監督判斷私人空置地盤的衛生環境是否存在安全隱患外，更可讓業權人知悉應如何妥善管理未發展的空置地段。

中、長期應完善法律工具 明晰標準權責和罰則

在短期內，專題小組認為當局應積極研究，第 6/99/M 號法律《都市房地產的使用規範》第十四條有關滋擾鄰居的條文，是否有條件適用於空置地段，以作為處理長期不履行業主責任之地段擁有人的法律工具，即使未能適用，中期也應積極考慮未來可否通過修訂和全面檢討此法，將所有未完成發展地段也納入此法的管理範圍，明晰統籌責任和其他部門的分工，並且加強罰則，作為未來處理空置地段的法律工具。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

20
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期：
Data / /

故長遠而言，政府應全面檢視空置地盤的管理，並展開相關的立法工作，釐清業權人的管理責任。當中包括在將來修訂《都市建築總章程》時，將未發展的私人地段一併撥歸土地工務運輸局監管，更應明確加強土地持有人的法律責任及相關罰則。

目前部分空置地盤內堆放著大量雜物，衍生防火安全隱患。但現行《防火安全規章》未有明確將空置地盤納入規管，土地工務運輸局對於批租地的防火安全問題，作為土地利用監管的部門，當局可通過行政手段作處理。但對於私人土地的防火安全問題，就可能會出現灰色地帶。由於《防火安全規章》的修訂工作已近尾聲，故專題小組強烈建議，當局修訂上述規章時，有必要明確將空置和發展中地段納入監管，並提出一些基本的防火要求，相信有助更全面改善空置地段的監管。

此外，專題小組在與燃料安全委員會的交流會議中了解到，該會只負責管理火水、汽油等燃料，但對於乙炔等易燃化學物品，則不屬其監管範疇，由此可見本澳仍沒有就易燃化學物品的存放制定相關規定，據業界反映如乙炔等易燃化學物品均有存放在空置地段上，故當局也應該修法對相關危險品的貯存作出規範。

中區社區服務諮詢委員會
「改善空置地盤的管理和監管」專題小組組長

陸南德



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

21
頁編號
Pág. n.º 0011/GT/CCSCZC/2016
文件編號
Inf. n.º 14 3 2016
日期 : / /
Data

附件:

一、 相關之法律法規

- (1) 第2/2004號法律《傳染病防治法》
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/2004/10/lei02_cn.asp)
- (2) 第81/99/M號法令
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/46/declei81_cn.asp)
- (3) 第79/85/M號法令《都市建築總章程》
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/85/33/declei79_cn.asp)
- (4) 第6/99/M號法律《都市房地產的使用規範》
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/50/lei06_cn.asp)
- (5) 第1600號立法性法規《市區建築總章程》
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/63/30/dil1600_cn.asp)
- (6) 第19/89/M號法令
(來源：http://bo.io.gov.mo/bo/i/89/12/declei19_cn.asp)

二、 曾接受拜訪的政府部門所提供的資料及統計數據

- (1) 消防局第7098/DT/2015號回覆公函
- (2) 土地工務運輸局第364/DURDEP/2016號回覆公函
- (3) 由衛生局於2016年2月1日透過第029.OF.CDC.2016號公函提供之統計數據
- (4) 由治安警察局於2015年10月26日透過電郵提供之數據表
- (5) 法務局於2015年10月28日交流會議上就專題小組所提問題之回覆
- (6) 由燃料安全委員會司徒炳基技術員於2015年10月15日透過電郵提供之資料
- (7) 由民政總署環境衛生及執照部環境衛生處何炳雄處長及行政執照處李春梅處長分別於2015年11月13日及11月22日透過電郵提供之資料

作者
Min.
打字員
Dact.