

## 關於路環疊石塘山建築項目的調查報告

### 前言

1. 2012年3月，有媒體報導稱，路環疊石塘山靠近田畔街及石排灣馬路的地段已獲土地工務運輸局（下稱“工務局”）發出街道準線圖（下稱“街線圖”），將會興建高度達百米的商住樓宇。由於有關建築項目位於路環，且涉及大面積開挖山體，所以引起公眾的關注，擔心生態環境遭到破壞。
2. 2013年3月8日，上述建築項目的發展商在接受媒體採訪時表示，項目所處地段屬私家地，是多年前在香港透過拍賣取得，已經按照政府之前發出的街線圖遞交了建築圖則，同時表示發展必定會破壞環境，會盡量少削山，亦會保護地段內軍事碉堡，並按政府要求採取足夠的環保措施。
3. 2013年6月，工務局局長向媒體表示，發展商已經按照街線圖遞交建築圖則，工務局就該項目要求相關部門提供意見，並已陸續收到意見書，現階段未具條件作最後審批。發展商還須就交通、環保和土地上的軍事碉堡等補交資料。
4. 2016年3月3日，工務局發出新聞稿表示，雖然項目的建築計劃草案早前獲發出可行意見，但業權人尚未提交建築工程計劃及各專業圖則，因此項目短期內不具備條件動工。
5. 2016年3月8日，新澳門學社向廉政公署（下稱“公署”）遞交信函，要求就該項目的審批過程中，工務部門有否涉及行政失當或利益輸送進行調查。

6. 2016年8月6日，公署收到聚賢同心協會的投訴，指工務局編製該地段街線圖時，把樓宇許可高度定為海拔一百米，可能違反原有指引及部門慣常做法，要求徹查有關程序是否合法。
7. 因此，廉政專員依據第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》（下稱《廉政公署組織法》）第4條的規定，批示行政申訴局就此開展專案調查，重點分析項目地段的位置、面積、業權的真實性，以及項目審批程序的合法性及合理性。

## 第一部分：路環疊石塘山建築項目

公署負責專案調查的工作組，按照《廉政公署組織法》的規定，採取了一系列調查措施，當中包括向政府部門和法院索取資料、查閱歷史檔案和審批卷宗、約談相關人員和製作筆錄、進行實地考察等。

為便於分析和理解建築項目和相關地段的來龍去脈，現將項目所處地段的業權變化、測量地界以及項目審批的經過闡述如下：

### （一）地段業權變化及測量地界的經過

1. 物業登記局的資料顯示，路環疊石塘山建築項目所處地段位於路環田畔街，物業標示編號（下稱“標示編號”）為 6150，面積為 56,592 平方米，土地屬私有產權，現時的業權人是勝鴻發展有限公司（下稱“勝鴻公司”）。
2. 據物業登記局的資料，1903 年麥葉氏將一幅位於路環田畔街的土地連同三間位於客商街的房屋，以總價澳門幣 1,100 元出售給崔霖。崔霖於 1903 年 12 月 19 日向物業登記局申請登記，田畔街的土地的標示編號為 6150。
3. 自 1903 年之後，該幅土地的業權和相關登記一直未有任何變動。直至 1991 年 7 月，路環居民黃潭勝和黃德興向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求繼承該幅土地。1992 年 4 月法院作出宣判，黃潭勝和黃德興以繼承人的名義取得了土地的業權。
4. 1992 年 10 月和 1993 年 9 月，黃潭勝先後兩次向當時的地圖繪製暨地籍司申請測量地界，聲稱該幅土地位於田畔街、石排灣馬路和高頂馬路一帶的疊石塘山，但有關

申請因沒有任何證明資料且地段位置與物業登記明顯不符，地圖繪製暨地籍司拒絕發出地籍圖。

5. 1993年10月，黃潭勝和黃德興以澳門幣一億五千萬元將土地出售給中輝地產置業投資有限公司（下稱“中輝公司”），但由於土地的位置、邊界和面積尚未被行政當局確認，所以在買賣合同中規定，只有在地圖繪製暨地籍司發出地籍圖後，買方才支付價金。
6. 1994年8月，中輝公司再次向地圖繪製暨地籍司申請測量地界，遞交的文件除了土地買賣合同之外，尚包括加載了土地面積附註的物業登記證明，以及一份由財政司海島市財稅分處發出的申報表（M/10）的轉錄證明。
7. 1994年10月，地圖繪製暨地籍司認為當事人遞交的文件可以證明土地面積和位置，之前存有的疑問已經消除，因此確定了土地的邊界及面積，並向中輝公司發出了相應的地籍圖。
8. 2004年5月，中輝公司與勝鴻公司在澳門簽署買賣公證書，以港幣八千八百萬元將土地出售給勝鴻公司，而後者亦辦理購買土地的物業登記，所以目前該幅土地的業權人是勝鴻公司。
9. 自黃潭勝和黃德興於1992年以繼承人的名義取得業權起，直至勝鴻公司於2004年購入土地的十多年間，圍繞該幅土地出現多宗訴訟，但後來在物業登記中有關訴訟的登記因有效期屆滿、原告撤訴等原因而相繼註銷。

## （二）地段規劃及項目審批的經過

1. 1999年6月，中輝公司向土地工務運輸司申請標示編號6150土地的街線圖。工務部門在分析時指出，由於地段

屬《路環整治規劃》的範圍，所以應在遵守有關規劃的前提下作出審批。

2. 1999年8月，工務部門發出街線圖，當中樓宇最大許可高度為20.5米（海拔高度33.4米），同時將靠近路環高頂馬路和陸軍路一側面積約20,000多平方米的土地列為不可興建範圍，並要求向政府轉讓部分土地，以便由業權人興建馬路。
3. 2009年3月，勝鴻公司向工務局提交申請，要求發出新的街線圖，並提交開發有關土地的初步研究方案。根據有關方案，勝鴻公司打算興建9座22米高的獨立別墅，以及9座115米高（37層）的住宅樓宇。
4. 2009年12月，工務局發出街線圖，訂定相關地段地積比率（IUS）為5倍，同時將有關地段分為三個部分，靠近石排灣馬路的部分樓宇最大許可高度為海拔80米；靠近田畔街的部分最大許可高度為8.9米；靠近高頂馬路和陸軍路的部分最大許可高度為9米。
5. 2010年6月，勝鴻公司又向工務局申請就相關土地發出新的街線圖。在是次申請中，勝鴻公司要求放寬規劃條件，例如將樓宇最大許可高度由海拔80米提高至海拔198米（63層），將地積比率（IUS）由5倍改為淨地積比率（ILUS）9倍。
6. 2011年4月，工務局簽發新的街線圖，最大許可淨地積比率（ILUS）為8倍，樓宇最大許可高度為海拔100米，每座塔樓之間的距離不少於塔樓高度的1/6，同時規定在遞交建築計劃草案時，須一併呈交環境、交通及建築景觀的評估報告供相關部門審核。

7. 2012年1月，勝鴻公司再次向工務局申請發出街線圖。因應有關申請，工務局於2012年3月2日發出街線圖，因分析認為有關地段的規劃條件沒有發生變化，所以內容與2011年4月發出的街線圖沒有分別。
8. 2013年2月，勝鴻公司向工務局遞交工程計劃草案，項目佔地面積為48,868平方米，總建築面積為668,741平方米，計劃興建13棟最高為33層的塔樓，並附同由澳門環境影響評估顧問有限公司撰寫的關於環境、交通、建築景觀等評估報告。
9. 工務局將上述工程計劃草案和評估報告送交民政總署、交通事務局、環境保護局、文化局等職能部門聽取意見。有關的職能部門就項目對景觀、綠化、交通等方面的影響提出了一系列修改意見，而文化局則要求保留項目範圍內的軍事碉堡。
10. 2014年1月，勝鴻公司向工務局提交工程計劃修改草案，以及由艾奕康澳門有限公司撰寫的環保、交通、空氣流動等方面的評估報告，同時決定不在軍事碉堡的位置興建樓宇，將整個項目的塔樓數目由13棟減為12棟。
11. 2015年10月，在環境評估及景觀評估報告得到相關部門認可後，工務局對修改後的工程計劃草案和評估報告發出可行意見。2016年4至6月，勝鴻公司申請核准工程計劃和一系列樁基、供排水、供電等專業計劃，但由於未獲工務局批准，所以現時有關項目仍未施工。

## 第二部分：取得土地業權過程中存在的疑問

公署在調查中發現，疊石塘山建築項目的土地業權在上世紀 90 年代，以遺產繼承的方式轉移至黃潭勝和黃德興的過程中存在諸多疑點，當中不排除有人利用司法程序，冒充土地業權人的後人非法獲得土地的可能，現將調查中發現的疑點簡述如下：

1. 根據物業登記局的資料顯示，疊石塘山建築項目的土地標示編號為 6150，於 1903 年首次登記的業權人是 Chui Lan。自此之後，該幅土地的土地業權等物業登記在將近 90 年的時間裡一直未有任何變動。
2. 1991 年 7 月，黃潭勝和黃德興委託律師李伯樂 (Paulo dos Remédios) 向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求認定 Vong Tam Kuong (又名 Choi Lan) 是他們的祖父，並以繼承人名義取得標示編號 6150 的土地。
3. 在向法院遞交的起訴狀中，黃潭勝和黃德興聲稱祖父 Vong Tam Kuong 又名 Choi Lan，與祖母同在二戰結束後不久便過世，他們的父親 Vong Lam Tai 是祖父唯一的子女，父母於 40 年前去世，因此他們是唯一繼承人。
4. 在向法院遞交的繼承財產清單中，黃潭勝和黃德興要求繼承以 Choi Lan 名義登記的標示編號 6150 的土地，聲明土地位於田畔街，價值為澳門幣 57,000 元，並遞交了當時該土地的物業登記證明書。
5. 1991 年 10 月，黃潭勝和黃德興的律師按照訴訟法律的規定，向法院遞交了在中文和葡文報章刊登的有關確認繼承人資格訴訟的公告，告知所有不知名關係人在期限內提出其權利主張。

6. 1992年4月2日，法院開庭審理該案。在聽取黃潭勝和黃德興指定的證人何維安和王西的證詞之後，法官作出判決，確認起訴狀內所載的內容屬實，宣判黃潭勝和黃德興是 Vong Tam Kuong 又名 Choi Lan 的唯一繼承人。
7. 1992年12月7日，黃潭勝和黃德興根據已經轉為確定的法院判決，向物業登記局申請將標示編號 6150 的土地轉為自己名下。自此，黃潭勝和黃德興以繼承人的名義正式取得了原本屬於 Chui Lan 的土地業權。
8. 公署調查發現，雖然上述確認繼承人資格的訴訟是按照《民事訴訟法典》的相關規定進行，但是當中存在事實認定缺乏依據的情況，難以排除有人利用司法程序非法獲得土地的可能。
9. 黃潭勝和黃德興提起訴訟的目的就是以繼承人的名義取得標示編號 6150 土地的業權。為此，他們在起訴狀中聲稱祖父是 Vong Tam Kuong，但同時又名 Choi Lan，希望法院確認他們是 Choi Lan 的唯一合法繼承人。
10. 但是在訴訟中，黃潭勝和黃德興並未向法院提交任何文件證明 Vong Tam Kuong 又名 Choi Lan，庭審中雖然兩位證人表示認識黃潭勝和黃德興的父母，但不認識他們的祖父，更從未證實 Vong Tam Kuong 和 Choi Lan 為同一人。
11. 黃潭勝和黃德興分別於 1958 年和 1977 年補辦的出生登記中都寫明其祖父為 Vong Tang Kong，但是並未有其祖父又名 Choi Lan 的登記，其他文件中也找不到任何相關的記錄。
12. 公署透過查閱早年的公證書和“紗紙契”證實，Vong Tang Kong 的中文姓名是黃譚光，Chui Lan 的中文姓名是崔霖。黃潭勝和黃德興聲稱其祖父黃譚光又名崔霖，不



僅沒有任何憑證，而且一個人姓黃的同時又姓崔，不符合中國人的姓氏習慣。

13. 就算是黃潭勝和黃德興的祖父又名 Choi Lan，其中文名也不一定是崔霖，更不一定就是物業登記中的土地業權人。此外，物業登記中土地的業權人是 Chui Lan，而黃潭勝和黃德興聲稱祖父又名 Choi Lan，當中存在“Chui”和“Choi”的差異，並未見任何解釋。
14. 1995年5月，黃潭勝的妻子周珠向法院提起訴訟，要求取消標示編號6150土地的交易，理由是黃潭勝在確認繼承人資格的訴訟中聲明其妻子為何鳳明，但按照婚姻登記的資料顯示，周珠才是其合法配偶，有關的交易並未獲得她的同意。
15. 在向法院遞交的起訴狀中，黃潭勝和黃德興聲稱祖父是 Vong Tam Kuong，祖母是 Chan Si（陳氏），但是黃潭勝的出生登記中顯示其祖父是 Vong Tang Kong，祖母是 Ho Si（何氏），而法院的判決書確認二人的祖母為 Choi Si（崔氏）。
16. 對於這些身份上的疑問，透過查閱當事人的出生登記及結婚登記便能發現，但是在訴訟中當事人並未提交相關的民事登記證明，涉嫌違反《民事登記法典》關於民事身份的事實只能以民事登記為依據，不得以其他證據推翻的法律規定。
17. 就這樣，黃潭勝和黃德興透過確認繼承人資格的訴訟程序，取得了原本屬於 Chui Lan 的標示編號6150土地的業權。雖然黃潭勝和黃德興分別於1995年和1999年去世，但是已經在1993年10月將該幅土地以澳門幣一億五千萬元出售給中輝公司。

### 第三部分：土地位置及面積方面存在的疑問

公署在調查中發現，標示編號 6150 的土地並非位於路環疊石塘山，面積也並非是 56,592 平方米，在測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯的錯誤甚至欺詐的情況，現將有關的經過及發現的疑點簡述如下：

#### (一) 兩次申請發出地籍圖被拒絕

1. 標示編號 6150 的土地在 1903 年首次作登記時，物業登記中並無載明土地的面積和門牌號碼，但註明了土地所處的位置（四至）：北面 and 東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為 Beco da Porta（大門巷）。
2. 在以繼承人的名義取得了土地業權後，黃潭勝於 1992 年 10 月向地圖繪製暨地籍司申請測量地界及發出地籍圖。1992 年 10 月 16 日，黃潭勝向測量地界的工作人員指稱該幅土地位於田畔街及石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積為 111,848 平方米。
3. 1993 年 9 月 2 日，地圖繪製暨地籍司回覆黃潭勝，指出沒有任何資料能夠判斷土地的邊界和面積，無法確定 Beco da Porta（大門巷）的位置，三十年代的地圖未能顯示現時田畔街和石排灣馬路的位置，且在其聲稱擁有的土地內包括了數幅政府批地，因此拒絕發出地籍圖。
4. 地圖繪製暨地籍司在回覆函中還指出，根據物業登記中土地的“四至”，標示編號 6150 的土地不可能是黃潭勝所指的 land，因為物業登記中該幅土地的東面為田畔街，但黃潭勝所指土地的西面為田畔街，與物業登記載明的位置正好相反。

5. 1993年9月16日，黃潭勝再次申請測量地界，此次聲稱土地所處的位置與之前大致相同，但面積就縮減為57,300平方米，主要是剔除了之前包括的社會工作司管理的“白粉村”、數幅政府批地以及大片疊石塘山地。
6. 1993年10月27日，地圖繪製暨地籍司再次覆函黃潭勝，指物業登記中沒有土地的面積，由於沒有實質的分界或任何文件資料，無法確定土地的邊界，且土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，所以拒絕發出地籍圖。

## **(二) 確定面積及位置並發出地籍圖**

1. 1993年12月，財政司海島市財稅分處發出一份轉錄證明，聲稱黃潭勝曾遞交一份房屋稅雜項通知申報表(M/10)，為着土地估價的效力，黃潭勝聲明標示編號6150土地的面積約為56,592平方米。
2. 1994年1月，李伯樂律師代表黃潭勝和黃德興，將上述由財政司發出的證明遞交到法院，以此為依據要求修正確認繼承人資格卷宗內的財產清單，加入土地“面積約為56,592平方米”的內容，1994年1月26日法官批准了有關的申請。
3. 1994年2月，在財產清單中加入了土地面積的表述之後，李伯樂律師向法院申請了卷宗證明，以此為依據要求物業登記局對登記作出附註，載明土地面積為56,592平方米，有關的申請最終獲得接納。
4. 就這樣，原本沒有任何文件證明的土地面積，透過黃潭勝在房屋稅申報表中的聲明、修改確認繼承人資格卷宗內的財產清單、申請物業登記的附註等一系列操作，最終獲得官方文件的“證實”。

5. 1994年7月，財政司海島市財稅分處又發出一份證明，聲稱李伯樂律師曾遞交一份房屋稅申報表(M/10)，為了對土地進行估價和繳付物業轉移稅差額的效力，李伯樂在申報表中更新了標示編號6150土地的位置(四至)。
6. 根據該份證明，李伯樂律師聲稱土地原來的的位置是：西北為田畔街，南面為2號房屋，東面為Beco da Porta(大門巷)；更新後的位置是：西北為田畔街和石排灣馬路，東南為陸軍路和無門牌房屋，東北為石排灣郊野公園和白粉村。
7. 藉着這份沒有任何不動產識別和證明效力、內容完全由當事人聲明且與物業登記資料不符的證明，中輝公司於1994年8月再次申請測量地界，而地圖繪製暨地籍司認為之前存有的疑問已經消除，因此在1994年10月發出了該幅土地的地籍圖。
8. 按照地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖，標示編號6150的土地位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，面積為53,866平方米。目前工務局發出的疊石塘山建築項目的街線圖以及批准的工程計劃草案，均依據這份地籍圖所確定的土地位置和面積作出。

### (三) 財政司海島市財稅分處的證明

1. 地圖繪製暨地籍司於1993年9月和10月兩次拒絕發出地籍圖，主要理據是當事人無法提供任何能夠證明標示編號6150土地的面積和位置的文件，而且聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符。
2. 中輝公司於1994年8月第三次申請測量地界時所提交的文件，證明土地面積的是物業登記的附註，證明土地位

置的是財政司海島市財稅分處發出的證明，其中物業登記附註所依據的是法院根據財政司海島市財稅分處的證明所修改的財產清單。

3. 由此可見，當事人第三次申請地籍圖所提交的證明土地面積和位置的文件，其實都源自財政司海島市財稅分處發出的證明，而這兩份證明，是財政司海島市財稅分處將黃潭勝和李伯樂填寫的房屋稅雜項通知申報表(M/10)的內容轉錄而成。
4. 房屋稅申報表(M/10)由當事人自行填寫，僅具有更改地址等申報用途，載明的事實不會因提交申報表而獲得證實，申報表本身不具有任何證明效力。財政司海島市財稅分處根本沒有能力確認黃潭勝和李伯樂聲明內容的真偽，更沒有權限發出任何涉及不動產識別資料的證明。
5. 財政司海島市財稅分處發出房屋稅申報表(M/10)證明的做法不僅奇怪而且罕見，將當事人在申報表中填寫的內容以證明的形式轉錄，目的無非是在沒有文件證明及調查取證的情況下，將當事人自行聲明的內容“包裝”成公共部門發出的證明文件。
6. 法院根據財政司海島市財稅分處發出的證明，批准修改財產清單，而物業登記局又根據法院修改後的文件，對登記進行附註，這一連串的“漂白”操作，將原本沒有文件證明的土地面積，堂而皇之地添加到物業登記之中。
7. 財政司海島市財稅分處的證明還特別註明“為着土地估價的效力，須遞交地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖”，就是說如果當事人沒有遞交地籍圖，這份證明連“土地估價的效力”都不具備，但卻成為修改訴訟文件和申請物業登記的依據。

8. 法院在批准將“面積約為 56,592 平方米”的表述加入財產清單時，卷宗中當事人申報的土地價值是澳門幣 57,000 元。若不是當事人聲明的土地面積有假，就是聲明的土地價值有誤，因為當時路環的土地不可能便宜到每平方米只值澳門幣 1 元。
9. 另一方面，地圖繪製暨地籍司之前兩次拒絕發出地籍圖時已經指出，黃潭勝聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，因為物業登記中土地的東面和北面為田畔街，而疊石塘山地的西面為田畔街，北面為石排灣馬路和石排灣郊野公園。
10. 1994 年 7 月律師李伯樂在房屋稅申報表（M/10）中填寫土地原有的“四至”時，不知是有意還是無意，竟然將土地的方位從“東北為田畔街”改為“西北為田畔街”，雖然僅是“東”和“西”一字之差，但已經達到將土地“跨越”田畔街並“轉移”至疊石塘山的效果。
11. 李伯樂在房屋稅申報表（M/10）中“顛倒東西”的聲明，由財政司海島市財稅分處“將錯就錯”轉錄成證明，地圖繪製暨地籍司則改變過往的立場，“坦然”接受這份由稅務部門發出的、與物業登記資料不符的“證明”作為確定土地位置的文件並發出地籍圖。

#### （四）地籍圖所載土地位置和面積作假

1. 按照物業登記中的“四至”，標示編號 6150 的土地的東面和北面為田畔街，由此可以判斷該幅土地應該位於田畔街靠近現時路環衛生站和保安部隊高等學校一帶，而不可能是現在的疊石塘山地，因為田畔街位於疊石塘山建築項目的西面和南面。

2. 1903 年首次物業登記時註明的土地“四至”是：北面和東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為 Beco da Porta（大門巷）。如果要確定土地的正確位置，除了田畔街之外，還需要確定“2 號房屋”和“大門巷”所在的位置。
3. 由於物業登記中只註明土地的南面為 2 號房屋，並未說明是哪條街巷上面的“2 號房屋”，因此對確定土地的正確位置作用不大。但是，如果能夠確定“大門巷”的具體位置，便可以透過田畔街與“大門巷”的交叉點，確定土地的正確位置。
4. 雖然從現有的地圖資料中，難以找到有關“大門巷”的標識，但是在澳葡政府時期的《政府公報》上刊登的 1878 年 12 月 31 日的人口普查資料顯示，當時“大門巷”有房屋和居民，至少說明在 1903 年崔霖購買土地和房屋時，“大門巷”仍然存在。
5. 崔霖在 1903 年購買田畔街的土地時，還同時購買了三棟位於客商街的房屋，而目前客商街位於路環舊市區恩尼斯總統前地附近。根據當時的買賣公證書記載，其中一棟位於客商街 40 號的房屋的北面是“大門巷”，南面是客商街 38 號房屋，東面是田畔街，西面是客商街。
6. 由此可見，“大門巷”位於田畔街南端靠近客商街的位置。由於標示編號 6150 的土地的北面和東面為田畔街，西面為“大門巷”，因此該幅土地應該位於目前路環舊市區恩尼斯總統前地附近，而不是田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地。
7. 律師李伯樂透過房屋稅申報表（M/10）更新的“四至”：西北為田畔街和石排灣馬路、東南為陸軍路和無門牌房屋、東北為石排灣郊野公園和白粉村，不僅將田畔街的

方位東西調轉，而且沒有了物業登記中的“2號房屋”和“大門巷”。

8. 這些“調轉”和“遺漏”應該並非“無心之失”，因為即使在今天疊石塘山地還都是荒郊野嶺，四周根本不可能是“2號房屋”和“大門巷”。此外，1903年時沒有開通石排灣馬路，也沒有山上的陸軍路，更沒有石排灣郊野公園和白粉村。
9. 疊石塘山建築項目的地界內有一座軍事碉堡，根據文化局提供的資料，該碉堡是1884年建造的路環砲台的輔助軍事設施，為當年路環整體軍事系統的組成部分。也就是說，在1903年崔霖購買田畔街土地的時候，該軍事碉堡應該已經存在。
10. 假設崔霖購買的土地真的位於疊石塘山地，那就應該包括當中的正在使用的軍事碉堡，考慮到當時的歷史背景，這種情況有些難以想象；如果當時還沒有軍事碉堡，那後來將其興建在私家地之上，且業權人從未提出異議，也是不合常理。
11. 1903年所作的物業登記中，並未註明標示編號6150土地的面積，但是透過崔霖同期購買及登記的其他物業，可以大致推算出該幅土地的面積。當年崔霖以澳門幣300元購入田畔街的土地，另外三間客商街房屋的價錢也均為澳門幣200元或300元。
12. 當年崔霖購買客商街32-34號房屋的價錢為澳門幣300元，而在1923年出售該房屋的物業登記中，註明了房屋面積為252平方米，由此不難推算出同期以相同價格購買的田畔街的土地面積不會相差太遠，如果該幅土地有56,592平方米，不僅不成比例，而且不合邏輯。



13. 公署經過調查認為，標示編號 6150 的土地測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯的錯誤甚至欺詐的情況，土地並非位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是 53,866 平方米，最多僅有幾百平方米。
14. 由於測量地界所依據的資料明顯與事實不符，確定地界的行政行為缺乏事實依據，而相關依據構成行政行為的主要要素，因此按照《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，地圖繪製暨地籍司 1994 年發出的標示編號 6150 土地的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。
15. 目前疊石塘山建築項目所在地段應該是在物業登記局沒有登記的無主土地，按照《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定屬國有土地，公署認為特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地。

#### 第四部分：建築項目規劃審批方面的問題

公署在調查中發現，工務局在發出疊石塘山建築項目街線圖的過程中，存在違反行政指引的問題；環境保護局和民政總署在對項目進行環保、景觀、綠化等方面評估的過程中，存在欠缺法律手段的問題。

##### （一）建築項目的街線圖違反行政指引

1. 1999年6月，中輝公司申請發出標示編號6150土地的街線圖。工務部門的分析報告指出，有關地段的規劃應當遵守《路環整治規劃》規定的條件，尤其是關於樓宇最大許可高度的規定，但由於該《規劃》中地積比率的訂定尚存有爭議，建議不依從有關地積比率的規定。
2. 根據工務部門發出的街線圖，業權人只能沿田畔街和石排灣馬路興建高度不超過20.5米的7層樓宇，最大海拔高度不能超過33.4米。此外，工程不能大面積開挖山體，因為靠近高頂馬路和陸軍路的20,000多平方米的疊石塘山地被列為不可興建及須綠化處理的範圍。
3. 勝鴻公司在2004年取得土地業權後，於2009年3月申請發出新的街線圖。根據土地開發初步研究方案，勝鴻公司打算興建9座22米高的獨立別墅，以及9座115米高的住宅樓宇。在工務局分析有關申請的過程中，出現了有關地段應否受《路環整治規劃》約束的問題。
4. 1987年，土地工務運輸司認為在針對路環市區編制城市規劃之前，有必要先採取預防性的限制措施，因此發出第7/87號行政指引，將打纜街、民國馬路、十月初五馬路和田畔街一帶的區域列為特殊規劃，同時針對處於不

同街道的樓宇訂定最大許可高度。

5. 1997年12月9日，當時的運輸暨工務政務司批示核准了委託專業公司制定的《路環整治規劃》。該《規劃》對路環市區、九澳和黑沙一帶進行了詳細的規劃，設置了一系列興建樓宇時應遵守的條件，包括土地覆蓋率、地積比率和樓宇高度級別。
6. 《路環整治規劃》所涵蓋的範圍包括整個疊石塘山建築項目地段，因此1999年8月中輝公司申請發出街線圖時，工務局明確指出該地段的規劃應遵守《路環整治規劃》訂定的條件，不僅將樓宇高度限制在20.5米，而且將大片疊石塘山地列為不可興建及須綠化處理的範圍。
7. 但是，工務部門內部對於《路環整治規劃》的效力有不同理解，對於在審批路環的建築項目時是否應遵守該《規劃》訂定的條件也有不同做法。在回覆公署的查詢時工務局表示，已獲核准的《路環整治規劃》只具有內部參考的性質，對相關地段的規劃條件不具約束力。
8. 2009年4月，運輸工務司司長核准第01/DSSOPT/2009號行政指引，訂定澳門各區域樓宇高度和其他規劃條件，其中第15點主要對路環市區進行規範，其內容與之前的第7/87號行政指引基本相同，規定了區域內興建樓宇的高度及其他約束條件。
9. 就勝鴻公司的申請，工務局認為《路環整治規劃》可以作為編製街線圖的其中一個基本考慮要素，但無需受其規定的條件約束，因此按照第01/DSSOPT/2009號行政指引訂定的路環市區樓宇高度和其他規劃條件發出疊石塘山建築項目的街線圖。

10. 2009 年 12 月工務局發出街線圖，將地段分為 A、B、C 三個部分進行規劃，最大許可地積比率（IUS）為 5 倍：
  - A 部分：靠近石排灣馬路，面積為 28,066 平方米，樓宇最大許可高度為海拔 80 米；
  - B 部分：靠近田畔街，面積為 2,821 平方米，樓宇最大許可高度為 8.9 米；
  - C 部分：靠近高頂馬路和陸軍路，面積為 19,743 平方米，樓宇最大許可高度為 9 米。
11. 工務局的分析報告指出，由於地段靠近田畔街的 B 部分屬第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規劃範圍，所以樓宇最大許可高度限制在 8.9 米，而靠近高頂馬路和陸軍路的疊石塘山地只能建 9 米高的獨立別墅，建築物周圍須作綠化處理。
12. 勝鴻公司收到上述街線圖後，在 2010 年 3 月又申請發出新的街線圖。在是次申請中，勝鴻公司要求放寬規劃條件，將樓宇最大許可高度由海拔 80 米提高至海拔 198 米（63 層），同時將地積比率（IUS）5 倍改為淨地積比率（ILUS）9 倍。
13. 工務局的分析報告認為，之前發出的街線圖將地段分為三個部分的理據不夠清晰，且分區劃分樓宇高度需要考慮諸如塔樓的長寬比和朝向、山體結構保護、空氣流動、生態綜合系統的恢復和補償方案等因素，所以建議不分區劃分樓宇高度，而只規定最大樓宇高度。
14. 在地積比率方面，分析報告認為業權人所提出將地積比率（IUS）從 5 倍改為淨地積比率（ILUS）9 倍，雖然符合第 01/DSSOPT/2009 號行政指引規定的上限，但在考慮

周邊地段建築項目的規劃條件和其他諸如街影、樓宇高度、建築覆蓋率、最小樓宇間距等限制要素後，建議將地積比率（IUS）定為 9 倍。

15. 工務局局長就分析報告作出批示，表示在對地段的發展方案作出決定時，須考慮土地的性質，即相關地段屬私有土地而不是批租地；對於地積比率的訂定，認為應考慮行政指引公佈的指數，所以決定淨地積比率（ILUS）為 8 倍，大約相等於地積比率（IUS）12 倍。
16. 2011 年 4 月，工務局發出新的疊石塘山建築項目街線圖，樓宇最大許可高度全部為海拔 100 米，最大許可淨地積比率（ILUS）為 8 倍，同時將部分土地歸入公產，用來興建公共街道和作綠化用途。目前疊石塘山建築項目的工程計劃所依據的便是這份街線圖。
17. 如果將這份街線圖與之前 1999 年和 2009 年的兩份街線圖相比較，不僅地積比率由 5 倍大幅增加至接近 12 倍，而且不再因應地勢而控制建築物高度，樓宇最大許可高度全部為海拔 100 米，意味著工程將會大面積開挖山體。
18. 疊石塘山建築項目地段的南端靠近田畔街的部分屬第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規劃範圍，樓宇最大許可高度只能是 8.9 米，但是根據這份街線圖，該部分樓宇最大許可高度卻為 100 米，明顯違反了第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規定。
19. 根據第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第 38 條的規定，所有工程計劃必須符合城市規劃和相關規章指引，否則應駁回核准計劃的申請。因此公署認為，由於疊石塘山建築項目的街線圖不符合行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回核准工程計劃的申請。

20. 假如疊石塘山建築項目地段不存在業權、位置、面積等方面的問題，則業權人可按照《城市規劃法》的規定申請新的規劃條件圖，並展開後續的審批程序。但由於該地段屬國有土地，因此有關的街線圖是否有效已經成為了次要問題。

## (二) 環境及綠化評估欠缺法律依據

1. 疊石塘山建築項目由於需要大面積開挖山體，擬興建的樓宇高度達 100 米，因此引起社會各界對路環自然環境遭到破壞的憂慮。在項目的審批過程中，工務局曾邀請環境保護局和民政總署就項目的環評、景觀、綠化等方面發表意見。
2. 2009 年 3 月勝鴻公司提交的建築方案，計劃興建 9 座 22 米高的獨立別墅和 9 座 115 米高的樓宇，對此環境保護局的意見認為：“基於該項目的發展將導致大幅山體開挖、綠化面積的喪失及破壞原有山林過濾污染物的功能，建議重新評估施工期間對生態環境影響的程度”。
3. 民政總署的意見認為：“擬興建項目位於路環高頂馬路-陸軍路與石排灣馬路-田畔街之間的山坡，高差達 60 米，為取得興建的平地，必須開挖山體，對山體的結構和植被造成巨大的破壞，除了大量綠化面積的喪失外，被挖的山體將變成混凝土化的護坡”。
4. 民政總署的意見還認為：“擬興建的 9 座高層住宅樓高 115 米，比起現時位於海拔 60 米的陸軍路，足足高出 55 米，無論從陸軍路或路環步行徑上向橫琴方向遠眺均受到遮擋。路環島一直是本澳山林的主要所在地，興建此項目會否與城市規劃相抵觸，需慎重考慮”。

5. 雖然環境保護局和民政總署對在疊石塘山大面積開挖山體興建高樓可能造成的各種影響表示擔憂，但根據 2011 年 4 月工務局發出的街線圖，13 座樓宇的高度全部為海拔 100 米，說明環境保護局和民政總署的意見對項目的審批並沒有約束力。
6. 2013 年 2 月，勝鴻公司根據街線圖的規劃條件，向工務局提交工程計劃草案，以及環境、建築景觀等評估報告。自此以後，環境保護局和民政總署僅是對業權人提交的專業報告提出修改意見，並最終認可了建築項目的環境評估及景觀評估報告。
7. 公署調查發現，就疊石塘山建築項目而言，無論是環境保護局進行的環境評估，還是民政總署進行的綠化、景觀評估，並沒有明確的法律規範，僅有部門發出的指引。例如，環境保護局便透過指引訂定什麼情況下須作環評、環評的標準和操作程序等事宜。
8. 由於環境保護局和民政總署欠缺相應的法定權限，因此提出的環保、景觀、綠化等方面的技術意見，對建築項目的申請和工務局的審批並沒有約束力，對於發展商是否落實環境評估報告等專業報告所承諾的條件，也未有具約束力的法律機制進行監察及審核。
9. 在公署的調查中，環境保護局和民政總署的人員曾表示，由於疊石塘山屬私人發展項目，工作人員無法進入地段實地考察或確認，只能根據發展商提供的資料進行評估，並要求工務局確保發展商在項目的施工及營運階段履行環評等方面的建議。

## 第五部分：意見和建議

1. 公署通過此次調查發現，一幅百多年前位於路環舊市區的土地被轉移到田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積擴大了近百倍，即將興建百米高樓，雖然當中不排除有人存心欺詐、涉嫌犯罪，但是也反映出當時的公共部門存在審查不清、把關不嚴的問題。
2. 事件當中，財政司海島市財稅分處違反既定的工作方式和法定的部門權限，發出所謂的房屋稅申報表“轉錄證明”，將當事人無法證實甚至虛假的聲明包裝成公共部門的文件，成為了修改法院訴訟文件和測量土地邊界的憑證。
3. 地圖繪製暨地籍司違反法律規定和專業常識，接受稅務部門發出的證明作為確定土地位置的依據，對當中的錯漏之處視而不見，以為將本應承擔的審查責任推卸給其他部門發出的文件便可置身事外，推翻之前兩次拒絕發出地籍圖的立場，最終促成了土地的轉移。
4. 雖然事件主要發生在回歸以前，目前的制度運作和監察體系相對完善，類似的情況已經難以再次發生，但是特區的公共部門和人員必須意識到，盡忠職守並非是一句口號，行政程序或者決定中的任何疏忽或者錯漏，都可能給特區造成無法挽回的損失。
5. 此外公署認為，工務部門在建築項目的審批工程中，必須嚴格遵守合法性原則，當中必然包括相關的行政指引。環保和市政部門應盡早完善與環評、景觀、綠化有關的法律法規，在保護自然環境和山體綠化方面真正做到有法可依。



綜上所述，因應是次關於路環疊石塘山建築項目的調查，公署有以下的結論和建議：

1. 標示編號 6150 的土地並非位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在現時的路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是 53,866 平方米，最多僅有幾百平方米。
2. 地圖繪製暨地籍司（地圖繪製暨地籍局）之前針對標示編號 6150 的土地發出的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。
3. 疊石塘山建築項目的街線圖違反第 01/DSSOPT/2009 號行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回有關核准工程計劃的申請。
4. 目前田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山建築項目地段屬國有土地，特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地。

謹將本報告呈交 行政長官閣下參閱。

2018 年 1 月 31 日於廉政公署。

廉政專員

---

張永春

## 疊石塘山建築項目地段位置示意圖

