

第 35/2020 號案

日期：2020 年 6 月 10 日

(司法裁判的上訴)

主題： 宣告批給失效

土地未被利用

承批人過錯

限定性行政行為

摘要：

一、若已查明的事實顯示承批人對土地未被利用存有過錯，則行政當局“被限定”必須宣告批給失效，而查明是否存在“通過不同的方法予以解決的相同情況”是不重要的。

二、這樣，既然行政長官宣告批給失效的批示不論在其“形式”上還是在“內容”上都是合法且有效的，而且上訴人也完全明白了這一決定的所有事實和法律理由，那麼顯然被上訴法院所作的裁定(司法)上訴敗訴的決定就是正確的。

裁判書制作法官

司徒民正

第 35/2020 號案

(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、住所設於澳門的公司 COMPANHIA DE INVESTIMENTO PREDIAL HAMILTON, LIMITADA 針對行政長官所作的宣告一幅面積為 2,795 平方米，位於氹仔廣東大馬路，稱為 BT6 地段的土地批給失效的批示向中級法院提起司法上訴(參閱第 2 頁至第 124 頁，連同將在下文提及的頁碼一樣，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

中級法院透過 2019 年 11 月 21 日的合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴(見第 1214 頁至第 1279 頁)。

*

上訴人不服，針對該裁判向本法院提起上訴，並在結論中提出以下內容：

“1) 上訴人提起本司法裁判的上訴，請求終審法院根據經《行政訴訟法典》第1條補充適用的《民事訴訟法典》第650條第1款的規定命令中級法院對案件進行重審，原因是在行政行為根據《行政程序法典》第114條第1款e項、第115條第1款和《行政訴訟法典》第21條第1款c項的規定因存有形式瑕疵而非有效的問題上存在事實事宜的不足，這妨礙終審法院作出法律審；

2) 上訴人在司法上訴起訴狀中請求因被訴行為存有形式瑕疵而將其撤銷，該形式瑕疵是基於《行政程序法典》第114條第1款e項、第115條第1款和《行政訴訟法典》第21條第1款的規定而產生，原因是沒有說明導致被上訴行為採取有別於行政長官在類似情況中所採取之做法和所遵循之標準的事實和法律理由—司法上訴起訴狀的結論 22)至 25)是關於這個問題；

3) 被上訴法院就欠缺理由說明的形式瑕疵表明了看法，但卻沒有審理這一欠缺《行政程序法典》第114條第1款e項所要求的理由說明的問

題。上訴人認為，由於事實事宜明顯不足，所以被上訴裁判也無法適當說明法律方面之裁決的理由。

4) 土地委員會2011年12月15日意見書的結尾部分明確提到存在類似情況：“然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但卻沒有宣告批給失效，且隨後批出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為15,823平方米，8,124平方米及13,517平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第173/SATOP/97號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第13/SATOP/98號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第32/SATOP/98號批示等規範”。

5) 上訴人指出了一些若經證實將顯示各批給的事實情節相似、各調查部門在失效程序的報告中所使用的論據相似且各個宣告失效的建議相似的事實；

6) 上訴人指出，在有關不履行由第13/SATOP/98號批示所規範的批給合同的程序當中，行政長官辦公室的顧問就土地工務運輸局遞交的報告出具了2011年8月19日第473/CCP/GCE/2011號法律意見書，其內容如下：

儘管承批人未能提交證據，但其所指出的不履行的原因(嚴重急性呼吸系統綜合症和2007年的金融危機)屬於明顯、不可預見且不可控的事實，雖然它們帶來的衝擊程度因應每個具體個案而有所不同。承批人在當時難以對土地進行開發利用這一情況在博彩監察協調局就豁免稅款所作的附於經濟財政司司長辦公室第0160/GSEF/2011號公函的第17/DA/2011號報告中顯露無疑。儘管如此，還是有必要指出承批人在所定的期限內全額支付了溢價金。澳門目前仍然存在由經濟快速發展而導致的人力資源不足的問題，因此這在當時對承批人遵守利用期限來說構成阻礙。儘管如此，澳門特別行政區政府還是堅持採用引進非本地僱員的機制，所依據的原則是引進非本地僱員以填補本地僱員的不足，目的是確保澳門居民的就業權。考慮到上述客觀事實，土地利用合同的不履行不能完全歸責於承批人。鑑於程序的複雜性和一些不能歸責於承批人的事實，同時考慮到承批人就宣告失效或解除合同可能會提出聲明異議及/或上訴，建議上級不要批准展開宣告批給失效的程序，但承批人應在48個月的期限內履行合同。

行政長官透過2011年8月19日的批示同意了該意見書，並在批示中決定發回卷宗以便作出跟進。

7) 上訴人指出，在有關不履行由第173/SATOP/97號批示規範的批給合同的程序中，行政長官辦公室的顧問就土地工務運輸局遞交的報告出具

了5月25日第256/CCP/GCE/2011號法律意見書，內容如下：

由於在2010年3月23日，行政當局對溢價金和遲延利息進行了催繳，而作為回應，承批人全額繳納了相關款項，這無疑使承批人產生了行政當局會要求其履行合同的期待，因為合同仍然有效(尚未被解除)。行政當局從來沒有對承批人提出的多項請求給予明確回覆，尤其是1998年9月的請求。鑑於程序的複雜性以及部分事實不能歸責於承批人，同時考慮到經10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第8條所規定的善意原則和該法典第12條規定的非官僚化原則及效率原則，意見書的制作者建議上級不要批准展開宣告批給失效的程序，並繼續履行合同。

行政長官透過2011年5月26日的批示同意了該意見書，並決定發回卷宗以便作出跟進。

8) 上訴人還指出了以下事實：

2007年2月8日，初研方案(見調查卷宗第103頁)包括：

- i. 說明及解釋備忘錄；
- ii. 建築師責任聲明書；

iii. 技術資料表；

iv. 街道準線圖；

v. 地籍圖；

vi. 第 125/SATOP/99 號批示的副本；

vii. 圖則

2008 年 7 月 24 日，繼未對核准初研方案 T-1521 的請求作出答覆之後，請求就程序的延誤作出解釋及指明程序的進展；一見調查卷宗第 275 頁—調查卷宗第 100 頁。

2008 年 1 月 25 日，城市建設廳的信函中稱：“關於上述事宜，特此通知，透過局長 2008 年 1 月 3 日的批示，根據第 36 條第 2 款的規定，本局需要更多時間以便就有關研究發出最終意見書。”一見調查卷宗第 101 頁。

2008 年 9 月 23 日，第 10316/DURDEP/2008 號信函：T-1520 申請仍未被審議，因為城市建設廳尚在查核中；見調查卷宗第 98 頁。

2009 年 1 月 23 日，第 650/DURDEP/2009 號通知—附上民航局、消防局、民政總署和澳電的公函，要求對圖則作出修改：應申請新的街道準線圖；

2009 年 5 月 14 日，對土地工務運輸局第 650/DURDEP/2009 號通知的答覆；

2009 年 8 月 5 日，請求發出街道準線圖；

2010 年 5 月 12 日，對土地工務運輸局的答覆 (302/6319.02/DSODEP/2010)。解釋了延誤利用的原因，承諾只要政府要求便會支付餘下的溢價金和遲延利息。同時承諾會在初研方案獲核准後的 55 日內遞交建築圖則，並附上：—見調查卷宗第 248 頁。

i. 財政能力聲明書；

ii. 物業登記證明和商業登記證明；

i. 2011 年 4 月 27 日，要求說明初研方案請求的審批進度；

2012 年 11 月 12 日，提交補充資料；

9) 所有這些事實對於分析及裁決導致被訴行為沾有上訴人認為存在某些瑕疵，尤其是對於解決《行政程序法典》第114條第1款e項[“一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：……e)在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為”]的適用問題而言都是具有重要性的。

10) 上訴人認為被質疑行為應該指出為什麼行政長官在2015年以一種與以往(特別是在前述2011年5月和2011年8月的決定中所使用的方法)不同的方式去評價類似的事實和適用相同的原則，無論是關於把過錯歸責於承批人的原則和規範，還是《行政程序法典》第8條規定的善意原則；

11) 在這些法律方面，土地工務運輸局法律廳在2011年8月的意見書中所作的論述不能作為回答，因為正是土地工務運輸局在報告中提出的這種論證思路被行政長官辦公室的顧問在上述意見書中所摒棄，而該顧問意見得到了行政長官的同意；

12) 上訴人認為，在對不同看法給予應有尊重的前提下，被上訴法院必須根據法定證據制度去查明上訴人提出的事實是否屬實，然後再進行法律審；

13) 但上訴法院沒有這麼做，從而妨礙了(不排除有更佳見解)終審法院對此作出審理，因此根據經《行政訴訟法典》第1條補充適用的《民事訴訟法典》第650條第1款的規定，終審法院應撤銷事實審並命令中級法院對案件進行重審；

作為補充，

14) 上訴人請求終審法院裁定被上訴裁判因審判錯誤而非有效，並產生《行政訴訟法典》第159條第2款規定的後果，原因是被上訴行為因違反《土地法》第167條和《行政程序法典》第113條第1款、第2款的規定而沾有形式瑕疵；

15) 根據上述法律規定，上訴人在對不同看法給予完全尊重的前提下，認為行政長官的行政行為至少應提及以下內容：“同意，因此宣告……批給失效。”

16) 上訴人重申司法上訴起訴狀的結論9)，認為這是一項形式要求，它對於此類行政行為加強了《行政程序法典》第100條為明示的最終決定所規定的要件，此外它還是一項適用於大多數行政行為的一般原則的一種體現：一直認為，行政行為的效力、內容或意思必須在行為本身中體現出來(Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 和 J. Pacheco de

Amorim 合著，《Código do Procedimento Administrativo comentado》，第二版，第 125 條的註解四，第 604 頁)。

17) 已經證實行政長官在 2015 年 5 月 15 日作出以下批示：“同意”。

因此行政長官的批示並沒有根據《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項的規定在其明示內容中包含法律強制要求其必須提及的要素：批示沒有在其明示內容中包含決定的內容或含義；

18) 行政行為的內容或含義可以由解釋者從行政長官以外的其他行政機關所作的其他卷宗文件中推斷出來嗎？換言之：《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項規定的強制性提述可以默示地源自於行政長官以外的其他行政機關的其他文件內所載事實的推論嗎？

在上訴人看來，這些問題的答案不應該是肯定的；

19) 這些提述應該載於行政長官宣告批給失效的批示中。法律沒有為第 113 條第 1 款 f 項設定任何例外。

正如 Freitas do Amaral 在其對行政行為的強制性提述的研究中所指出的，“由於未載明若欠缺則使行為不具任何有效性的關鍵性內容，所以未指出以下內容的行為無效：行為的作出人……、相對人或各相對人適當的

身份認別資料……以及作出行為者或作出行為的合議機關主席的簽名”
(Freitas do Amaral 著:《Curso de Direito Administrativo》, 第二冊, 第二版,
2014 年, 第 280 頁);

20) 另一方面, 上訴人請求終審法院裁定被上訴裁判因審判錯誤而非有效, 並產生《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款的後果, 原因是被質疑的行為因欠缺理由說明而沾有形式瑕疵;

21) 上訴人認為被上訴的行政行為沒有遵守《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項和 e 項和第 115 條第 1 款規定的說明理由的法定要求, 因為: 沒有闡述決定的事實理由; 沒有結合 2015 年 5 月即作出行為時的法律體制闡述決定的法律理由; 第三, 沒有闡述使該決定有別於行政長官在所有類似情況(即土地委員會在其 2011 年 12 月的意見書中所指的情況)中慣常採取的做法和標準的事實理由和法律理由;

22) 檢察院司法官的意見認為司法上訴理由成立, 因為涉案批示沾有欠缺理由說明導致的形式瑕疵, 這使批示可被撤銷;

被上訴合議庭裁判中的表決落敗聲明在欠缺理由說明導致的形式瑕疵問題上明確同意了該意見;

但被上訴合議庭裁判卻持相反看法：

“本案中，從被上訴批示的內容中我們可以總結出，被上訴實體採納了運輸工務司司長意見書中載明的事實依據和法律依據，而運輸工務司司長則考慮了土地委員會意見書中的說明和建議，任何普通讀者(應參照常人所具有的一般注意來衡量)都能知悉導致土地批給被宣告失效的事實理由和法律理由，因此看不到有所謂的相關行為欠缺理由說明的問題”；

23) 在對不同看法給予應有尊重的前提下，上訴人認為除《行政程序法典》第114條第1款a項的規定外，同款e項的規定也適用於被上訴批示；

24) 被上訴行為應該指出為什麼行政長官在2015年以一種與以往(特別是在前述2011年5月和2011年8月的決定中所使用的方法)不同的方式去評價類似的事實和適用相同的原則，無論是關於把過錯歸責於承批人的原則和規範，還是《行政程序法典》第8條規定的善意原則。在這些方面，儘管對土地工務運輸局法律廳在2011年8月的意見書中所作的論述給予應有的尊重，但此論述不能作為回答，也無法滿足說明理由的義務，因為正是土地工務運輸局在報告中提出的這種論證思路被行政長官辦公室的顧問在上述意見書中所摒棄，而該顧問意見得到了行政長官的同意；

25) 其次，上訴人不認同運輸工務司司長的意見(被上訴批示正是在此意見書上作出)已經考慮了土地委員會在其意見書中所作之說明和所提之建議的說法；

26) 其實，土地委員會的意見提醒了有權限行政機關有必要在決定含義可能有的變更方面也考慮其要素並履行說明理由義務：決定如果是按照建議的意思作出，則必須指出為什麼行政長官以有別於以往的方式來評價相同事實和適用相同規範；

27) 而實際發生的情況卻是，運輸工務司司長的意見書對批給事實在這方面的內容隻字未提；儘管給予應有之尊重，但上訴人在被質疑的行為中看不到行政長官以有別於慣常方式，尤其是像他在土地委員會的意見書所指的那些程序中所採取的做法那樣作出決定的事實理由和法律理由。

28) 在這方面，上訴人認為，被上訴實體在答辯中以酒店目的和博彩業多元化政策作為論據提出的反對理由不能成立，因為卷宗內所載有的文件顯示，行政長官所作的與行政部門提出的宣告批給合同失效的建議相反，命令繼續執行批給合同的決定是基於其他理由；

29) 否則的話，要麼就是允許在答辯中提出的理由可以作為對理由說明的後續修改，從而達到將在此之前都類似的情況視為不同的效果，而這

顯然只能透過行政決定才會實現，要麼就是在請求法院考慮或宣告存在並未在行政當局的行為本身中所指明的前提或依據；

30) 況且，從被上訴法院所認定的事實中可以看出，不管是被上訴批示，還是運輸工務司司長的意見書，又或是行政卷宗內最早的資料，都沒有指出在 2015 年 5 月作出被上訴行為時所存在的法律規定；

一直以來的見解是，根據時間支配行為的原則(*tempus regit actum*)，行政行為的有效性應由作出該行為時的法律所規範，應該按照該法律來判斷相關行政行為是否符合法律體制(尤其見於 Paulo Otero 的著作《*Direito do Procedimento Administrativo*》，第 1 卷 2016 年，第 607 頁至第 608 頁)。

關於行政行為形式上的要求，確實有很多手續的重要性可以被降低，被視為“不規範的情況”，然而“在法律要求作出明確理由說明的情況下，這種降低強制性形式要求之重要性的做法是不正當的：此時，理由闡述本身便構成行政行為有效的條件，以至於理由闡述的欠缺(或不充分)可以導致行政行為被撤銷，即使行政行為不存在或者不論是否存在實質上的瑕疵亦然。換言之，此情況下，必須承認說明理由的義務構成一項獨立的形式要件”(Vieira de Andrade 著《*O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*》，1992 年，第 27 頁)；

31) 依然是關於欠缺理由說明的問題，在對不同觀點給予應有尊重的前提下，上訴人不贊同被上訴法院適用《行政程序法典》第 115 條的方式，即允許無差別地轉用行政卷宗的資料作為行為的理由說明；

32) 可以看到，被質疑的行為是 2015 年 5 月在第 10/2013 號法律生效期間作出的，而在相關理由說明方面進行了一系列的轉用，甚至轉用到了行政調查卷宗內於 2011 年所作的資料，那麼現在就產生了這樣一個問題：這些四年前在另一法律制度下作出的，相關理據已被行政長官在類似案件中通過批示予以否定的資料，是否依然能夠成為被質疑之行為的組成部分，從而成為該行為事實理由及法律理由說明的全部？

33) 在給予應有尊重的前提下，上訴人認為問題的答案不應是肯定的，因為這首先就違背了根據時間支配行為的原則(*tempus regit actum*)來衡量行政行為有效性的要求：“對行政行為的有效性的衡量，應始終以該行為在作出時是否與法律體制相符為準”(Freitas do Amaral 著《Curso de Direito Administrativo》，第二卷，第二版，2014 年，第 429 頁)；

34) 在給予應有尊重的前提下，上訴人同樣不認同被上訴裁判對調查不足的理解，因此請求終審法院裁定被上訴裁判因審理錯誤而非有效，並產生《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款規定的後果，因為上訴人認為存在對調查原則的違反，特別是該原則的實質層面，致使行政行為自身因調查

不足而存有瑕疵，有關行政行為既違反了《行政程序法典》第 59 條和第 86 條的規定，也違反了同一法典第 3 條和第 4 條規定的合法性原則和謀求公共利益原則，因而違法；

35) 被上訴法院裁定上述瑕疵理由不成立，因其認為被上訴實體衡量了與上訴人的個案有關的所有重要事實。還補充道，上訴人陳述的事實即使獲得認定，也不足以改變被上訴決定；

36) 在對相反觀點給予應有尊重的前提下，上訴人認為被上訴實體在 2015 年 5 月的審查中忽略了一些重要因素。而案卷內亦有文件能夠表明，如果這些因素被適時納入被上訴實體的考量，那麼被上訴實體將作出不同的決定，即批准批給續期，以便對相關土地進行利用；

37) 事實上，從已認定事實部分所載的土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月編制的文件中可以看到，被上訴實體的部門認為，就上訴人的批給而言，以下事實不具重要性：與金融危機之影響有關的事實；與 SARS 疫情有關的事實；承批公司正是在接獲土地工務運輸局 2010 年 3 月 23 日的公函之後才向有權部門遞交了工程計劃，並繳納了所欠的溢價金分期款的事實。被上訴實體的部門認為，鑒於未在批給合同規定的期限內利用土地的客觀事實，政府除了終止批給外別無其他選擇；

38) 只不過，正是在 2011 年的這段時期，被上訴實體卻考慮了所有這些因素，然後作出與土地工務運輸局部門所提建議相反的決定，正如土地委員會 2011 年 12 月的意見書結尾部分所指出並強調的，而卷宗內的文件也證明了這一點，特別是行政長官辦公室顧問出具的獲行政長官同意的法律意見；

39) 在對不同見解給予應有尊重的前提下，上訴人從卷宗內的文件中看不到有任何證據表明行政長官辦公室在 2012 年或之後才獲悉上述因素；作為被上訴批示之基礎的運輸工務司司長的意見書也沒有包含土地委員會意見書的主文部分，該部分提請注意應與其它作出不宣告批給失效的決定的案卷保持一致。

40) 而沒有向有權限作出決定的機關陳述的這些事實對作出行政決定而言具重要性，因為通過這些事實能夠確定，不具備據此認為已滿足第 10/2013 號法律第 215 條所規定的任一情形的事實及法律依據；如知悉該等因素，則無法對承批人適用過錯推定；因此，在對相反觀點給予應有尊重的前提下，上訴人認為相關行政行為自身存有調查不足的瑕疵；

41) 上訴人請求終審法院裁定被上訴裁判因審理錯誤而屬非有效，並產生《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款規定的後果，因其認為有關行政行為在前提方面存在錯誤，違反了第 10/2013 號法律第 215 條的規定；

42) 上訴人不同意被上訴裁判所闡述的未在 2003 年 6 月之前利用土地的過錯歸咎於承批人的看法；

43) 然而，如果不同意上訴人的意見，認為利用土地的義務是具根本期限的義務，必須在 42 個月的期限內予以履行，那麼毋庸置疑，不僅是承批公司應當勤謹執行合同方案：還有一些不可或缺的行為只能由被上訴實體的部門作出；承批公司對合同的執行取決於債權人的協助，尤其是在減輕因拖延將相關地段脫離所屬土地而造成的後果方面；

44) 承批公司為履行利用義務而採取的最初措施牽涉到 BT6 地段在法律上的正式化，因此從一開始，上訴人在這個方面便需要債權人即被上訴實體之部門的協助，以便能夠展開具體措施，將有關地段在法律上脫離所屬土地並為之定界。

45) 儘管合同擬本中提到該合同附有一份地籍圖，但被上訴實體的部門並未將該地籍圖納入合同中；上訴人的困難並不在於獲取標示於物業登記局第 20670 號的房地產所對應的土地地籍圖，即地圖繪製暨地籍局於 1996 年 3 月 11 日發出的第 128/89 號地籍圖；這份地籍圖中並未標示新的地段、相關位置及四周所及的範圍，所以對承批公司來說毫無用處可言。

46) 需要被上訴實體的部門提供的必不可少的協助體現為以下幾個

方面：按照合同文本中聲明的內容，在上述地籍圖中標示歸還予澳門特別行政區的五幅地段和地塊，然後督促在《公報》上公布已標示上述地段和地塊的地籍圖。

47) 然而，直到2000年9月，也就是42個月的期限屆滿約10個月之後，被上訴實體的部門才履行了上述步驟：在相關地籍圖中標示了上述地段和地塊，並透過第76/2000號運輸工務司司長批示將地籍圖公布在2000年9月6日第36期《公報》第二組之上。

48) 這些事實對承批公司利用土地義務的變故所產生的影響顯而易見，因為從所適用的法律制度中能夠立即得出：

如果不在《公報》上公布已適當標示相關地段的地籍圖，則無法在物業登記局辦理BT8地段的物業標示程序，進而獲得相關物業登記證明；

如果不具備地籍圖和物業登記證明這兩份文件，承批公司便無法完成城市化卷宗的編制，以便行政當局確定相關研究方案和計劃的審查期限。這是因為，根據經8月21日第79/85/M號法令所核准的《都市建築總章程》第19條第2款的規定，BT8地段的專業計劃和建築計劃的核准申請必須連同物業登記證明一併遞交，而根據《都市建築總章程》第19條第6款b項和c項的規定，還應與申請一併遞交：官方的地籍圖，當中指明

地段的大小、有關面積及按照有關物業登記證明書所載的四周所及範圍；以及當樓宇擬按分層所有權制度興建時，獨立單位的說明書和有關分層建築物管理規章。

批給合同規定樓宇應按分層所有權制度興建。

根據9月9日第25/96/M號法律第38條及第39條的規定—根據8月3日第39/99/M號法令第3條第3款e項的規定，這兩項規定繼續生效—和《民法典》第1317條第1款及第2款的規定，對分層所有權的有效設立而言，有權限機關對圖則的核准是必不可少的。

49) 上訴人並非將過錯歸咎於行政當局的做法，又或者譴責被上訴實體的部門；一般而言，債權人不論是否有過錯都構成遲延：“因此，從這個層面上講，債務人的遲延和債權人的遲延之間存在一個重要差別，即後者始終取決於過錯，不過這並非出人意料的事情，因為債務人有履行的義務，而債權人則並沒有接受給付的義務，只是應當根據善意的規則來行使其權利。”(Pires de Lima 和 Antunes Varela 合著，《Código Civil Anotado》，第二卷，第4版，第813條注釋一，第84頁)

50) 根據《民法典》第803條第1款的規定，當債權人遲延時，債務人，即承批公司的不履行僅在出於其故意時方產生法律後果。

51) 因此，在給予應有尊重的前提下，考慮到與合同文本的錯誤及有關更正相關的事實，上訴人認為，對第 10/2013 號法律第 215 條第(三)項規定或有的適用並不在於釐清承批公司是否推翻了所謂的對其過錯的推定，因為這並非本案的情形；這應該是引致被質疑之決定的思路；

52) 但這種思路是以錯誤的事實前提為依據的，特別是因為未能重視合同最初的錯誤、作出更正的必要性，以及在發出能夠使有關地段脫離所屬土地的正式文件之前所經過的時間；而事實前提的錯誤之後又造成法律前提的錯誤：未能審查行政當局的行為對相關不履行的歸責問題所產生的影響；

53) 最後，上訴人請求終審法院裁定被上訴裁判因審理錯誤而非有效，並產生《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款規定的後果，因為上訴人認為被質疑的行政行為錯誤地適用了解釋合同所適用的法律規定，並錯誤地適用了合同法，在合同第十三條款的適用前提方面出現錯誤，因而存在違法瑕疵；

54) 關於這個問題，上訴人不同意被上訴裁判所持的在法律上無法在合同規定的 42 個月的期限屆滿之後履行利用 BT6 地段的義務的見解。

55) 批給合同(第十三條款)並未將合同失效與“利用期限”屆滿聯繫

起來；

56) 上述合同也沒有將解除條件制度(《民法典》第 263 條)與所定出的利用期限聯繫在一起：在上訴人看來，批給合同中沒有任何條款或條款組合的含義是如果未在 42 個月的期限內進行利用(將來不確定的事件)，那麼合同的效力將被解除。

57) 接下來，關於訂定某義務的履行期限是否具有根本性，以及該期限的屆滿是否意味著確定不履行的問題，上訴人認為，不應僅僅通過對合同條款作出字面解釋來試圖找到答案，還要看立約人之前和之後的行為。

58) 有事實可以證明，在 2005 年 4 月時，承批公司和被上訴實體都不是這樣解釋批給合同的：刊登在 2005 年 4 月 20 日第 16 期《公報》第二組第 2412 頁上的運輸工務司司長 2005 年 4 月 13 日的批示對 1999 年公布的合同文本作出了更正。

如果被上訴實體在 2005 年時是持現在的觀點，那麼就不會再對合同文本作出更正了，因為已經發生確定不履行批給合同的情況。

59) 上訴人認為，若不賦予雙方當事人的這一解釋以及基於上述 2005 年的批示所產生的信任以法律價值，那麼首先就構成一種在違背善意原則

的情況下對合同所作的填補性解釋，而這違反《民法典》第 231 條第 1 款的規定；

60) 最近，在本上訴陳述書第 2 點及後續數點中列出的個案(相關文件載於卷宗內)中，被上訴實體考慮了在規定的利用期限屆滿後發生的事實，並批准延長相關批給；

61) 因此，按照被上訴實體對批給合同一直以來所作的解釋，利用期限屆滿之後的事實是被考慮的，而且可以延長批給合同，以便實際執行所規定的土地利用；

62) 從已認定事實部分所載的土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月編制的文件中可以看到，被上訴實體部門改變了對批給合同的理解，尤其是認為面對未在批給合同規定的期限內利用土地的客觀事實，政府除了終止批給外別無選擇；這份文件還顯示出，一如表決落敗聲明中所強調的，被上訴實體的部門沒有試圖解釋當事人雙方的行為所產生的影響，特別是確定行政當局的行為對不履行合同義務的歸責問題所產生的影響；

63) 然而，不論是在 42 個月的初始期間內，還是在之後的期間內，被上訴實體的部門都未能主動作出對良好履行合同方案而言必不可少的行為，尤其是：準備及公布已對相關地段作出標示的地籍圖；內部核准並

對外公布對最初按照第 125/SATOP/99 號批示所公布的合同文本作出的更正；發出正式街道準線圖；延遲有關圖則的技術審查，特別是於 2011 年 5 月遞交的工程計劃申請。

64) 上訴人重申，作出以上陳述的目的並非將過錯歸咎於被上訴實體的部門；根據《民法典》第 802 條第二部分的規定，債權人並不一定要過錯地違反提供協助以使債務人能夠作出給付的義務，才會構成遲延。

65) 就像第 10/2013 號法律第 215 條一樣，對承批人存有作為提出合同第十三條款所規定的懲罰性失效之理由的過錯的假定建立在錯誤的事實前提基礎之上，特別是因為這種假定沒有考慮到合同最初的錯誤、作出更正的必要性，以及作出更正的時間；而事實前提的錯誤之後又造成法律前提的錯誤：未能審查行政當局的行為對相關不履行的歸責問題所產生的影響。因此，上訴人對有關行政行為提出質疑，理由是前提錯誤、違反解釋合同所適用的法律規則以及錯誤地適用合同法”（見第 1288 頁至第 1333 頁）。

*

被上訴實體作出答辯，認為上訴理由不成立（見第 1338 頁至第 1347 頁）。之後，卷宗被呈交至本法院，檢察院代表在檢閱卷宗後發表意見，

同樣認為上訴理由不成立。

該意見的內容如下：

“上訴人質疑中級法院於2019年11月21日作出的合議庭裁判，該裁判裁定 *Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limita* 針對行政長官於2015年5月15日作出的宣告一幅面積2,795平方米、位於氹仔廣東大馬路、稱為 BT6 地段的土地的租賃批給失效的批示提起的司法上訴敗訴。

上訴人認為被上訴裁判的事實事宜不充分，以至於上訴法院不能對原審法院就行政行為被指欠缺理由說明的問題所作的裁判作出審查。因此，首先主張撤銷事實審並將卷宗發回中級法院重新審理，以補正事實事宜不充分的問題，以便可以進行法律審。

作為補充理由，上訴人主張撤銷被上訴的合議庭裁判，因該裁判在其於司法裁判的上訴的理由陳述中所指的瑕疵上出現審理錯誤。

讓我們來看事實事宜不充分的問題。

上訴人認為，被上訴裁判本應具體指明那些與在他自己的情況與據稱被司法上訴的實體作出了不同決定的其他情況之間所存在的相似性有關

的事實。上訴人稱，若不對這些與各個情況之間類似性有關的事實作出審理，則終審法院無法就行為理由說明的問題作出裁決。

我們認為上訴人此處的理解有誤。《行政程序法典》第 114 條第 1 款 e 項所要求的是對其所提及的行為作出理由說明。不是要求一種特別的理由說明，而是要求按照《行政程序法典》第 115 條規定的標準作出理由說明。所以，理由說明不必涉及或解釋各個情況之間或相關行政決定之間是否存在相似性。而是要透過簡明扼要地陳述決定背後的事實和法律理由，來為具體作出的決定提供依據，藉此確保履行作為形式方面之要求的說明理由的義務。

因此，為審理所提出的行為欠缺理由說明的問題，被上訴裁判不必考慮上訴人指出的各個情況之間及其相關決定之間是相似還是不同。同樣，我們也不認為終審法院為就理由說明的問題發表意見，必須知道在上訴人的情況和其認為類似但結果不同的其他情況之間到底有沒有相似性。

這一上訴理由不成立。

關於在審理在司法裁判的上訴的理由陳述中所提出的瑕疵時出現的錯誤，我們發現上訴人在司法裁判的上訴中使用的論據是對其曾在司法上訴中使用的論據的複述或重複。其中，除了欠缺理由說明導致的形式瑕疵

外—檢察院認為該瑕疵確實存在，但根據在行使被限定權力時作出的行為的利用原則，它並不會產生使行為非有效的後果—，檢察院曾就如今又重新提出的其餘瑕疵所引致的違法表明反對立場。我們在此重申該意見書中認為該等瑕疵不成立的部分，而這部分意見與被上訴合議庭裁判所作的裁決是吻合的。

關於欠缺理由說明的問題，我們同樣認為被上訴合議庭裁判無任何不妥之處。對被提起司法上訴的行為所作的存有這一形式瑕疵的指控是建立在對行為的不全面觀察之上，即將其與之前的那些意見分開來看待。要知道的是，行為採納了運輸工務司司長的意見書內所載的理據，而司長的意見又建立在土地委員會的意見和此前的事實與法律分析的基礎之上。這一切使得行為無論在事實方面還是在法律方面都具有充分的依據，正如被上訴裁判所正確認為的那樣。即便沒有指出該決定所依據的法律規範—實際上已經指出，至於是否恰當，在此不予討論—也不能認為沒有說明行為的法律理由，因為從行為中可以看到其明確地提及了《土地法》內關於失效的規範，這足以讓我們認定行為是具備法律方面的理由的。

因此，我們認為司法裁判的上訴在審理錯誤方面的理由也不成立。

基於此，我們認為被上訴裁判無不妥之處，應予維持，同時應司法裁判的上訴理由不成立”（見第 1356 頁至第 1357 頁背頁）。

*

現予以審理。

理由說明

事實

二、中級法院認定了以下事實：

“上訴人是一間總部設於澳門的公司。

當時的澳門政府運輸工務政務司透過刊登於1999年12月17日第50期《澳門政府公報》第二組上的第125/SATOP/99號批示，按照澳門地區(甲方)、出讓公司 *Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada* (乙方)與承讓公司 *Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada*(丙方)、*Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun Limitada*(丁方)、*Sociedade Fomento Preidal Socipré Limitada*(戊方)、*Sociedade Fomento Predial Predific Limitada*(己方)及 *Companhia de Investimento Predial Hoi Sun Limitada*(庚方)約定的合同條款，批准轉讓位於氹仔廣東大馬路(舊柯維納

馬路)的 BT6、BT11、BT8、BT9 和 BT12 地段的申請(土地委員會卷宗第 29 頁至第 38 頁)。

透過該批示，還按照本地區(甲方)與各承讓公司(乙方)約定的合同條款批准了修改每一地段的批給的申請。

根據合同第一條的規定，其標的為：

1. 將一幅面積為 12,376 平方米，在地圖繪製暨地籍司於 1996 年 3 月 11 日發出的構成本合同之組成部分的(透過運輸工務司司長第 76/2000 號批示刊登在 2000 年 9 月 6 日第 36 期《澳門特別行政區公報》第二組之上的)第 128/89 號地籍圖中以字母‘F’標示的地段在沒有任何責任或負擔的情況下歸還給甲方，以便其納入公共街道，使其脫離面積為 30,798 平方米、登記於物業登記局 B45 冊第 92 頁背頁第 20670 號、並通過載於 F8 冊第 86 頁背頁上的第 7378 號登錄登記在乙方名下的土地，在脫離後該土地的面積減至 18,422 平方米；

2. 將餘下的 18,422 平方米的土地分成 5(五)個地段，在上述地籍圖中分別以字母‘A’、‘B’、‘C’、‘D’及‘E’標示，稱為 BT6、BT11、BT8、BT9 及 BT12 地段，面積分別為 2,795 平方米、2,209 平方米、3,177 平方米、7,731 平方米及 2,510 平方米，並將脫離第 20670 號標示的地段；

3. 經甲方(澳門地區)許可，乙方(Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada)將在上述地籍圖中以字母‘E’標示的 BT6 地段以 1,500,000.00 澳門元的價格轉讓予 Companhia de Investimento Predial Hamilton Limitada ；

4. 上款所指的地段將按照由本批示規範的獨立合同所訂定的條件來進行利用。

根據上條第 4 款所指合同的第一條款，合同標的為修改一幅以租賃方式批出，位於氹仔，面積為 2,795 平方米，在地圖繪製暨地籍司於 1996 年 3 月 11 日發出的第 128/89 號附屬地籍圖中以字母“E”標示，稱為 BT6 地段，並將脫離澳門物業登記局 B45 冊第 92 頁背頁第 20670 號標示的土地的批給。

根據該合同第二條款的規定，土地的租賃期為 50 年，自 1964 年 10 月 29 日，即訂立最初批給的公證書之日起開始計算。

根據該合同第三條款的規定，土地用作興建一座屬分層所有權制度，由一座高四層的樓裙及兩幢分別高十九層及二十九層的大廈組成的樓宇，用途如下：(i)住宅、(ii)商業、(iii)停車場及(iv)托兒所。

根據上述合同第五條款的規定，土地的總利用期限為 42 個月，由規

範本合同的批示(第 125/SATOP/99 號批示，刊登於 1999 年 12 月 17 日)在《澳門政府公報》上刊登之日起開始計算。

另外，根據該第五條款的規定，乙方應按照下列期限遞交圖則及開始施工：

— 自規範合同的批示刊登之日起計 60 日內，制定及遞交工程草案(建築圖則)；

— 自接獲工程草案已被核准的通知之日起計 90 日內，制定及遞交工程圖則(地基、結構、供水、排污、供電和特別設施圖則等)；

— 自接獲工程圖則已被核准的通知之日起計 45 日內開始施工。

第五條款還規定：

— 為遵守上款所指期限的效力，圖則須完整及適當地備齊所有資料後方視為確實完成遞交；

— 為計算(42 個月之)期限的效力，有權限機關須於規定的 60 日期限內完成對圖則的審核；

—如有權限機關未在 60 日期限內批覆，則乙方可在書面通知土地工務運輸司 30 日後，開始圖則中之有關工程，但圖則須受《都市建築總章程》或其他任何所適用之規定的約束，同時亦受上述章程中規定的所有罰則的約束，但涉及無准照的規定不在此限。然而，倘有關的工程草案尚未有定案，不免除乙方遞交有關的工程圖則。

上述合同第六條款規定了以下內容：

—除非存在經適當說明且被甲方所接受的理由，否則倘乙方不遵守第五條款所訂有關遞交圖則、開工及完工的期限，可被科處每日最高 5,000 澳門元的罰款，以 60 日為限；延遲超過 60 日但不足 120 日的，罰款加倍；

—倘遇不可抗力或被證實為不受其控制的其他重要情況，則免除乙方承擔上述責任，但乙方必須盡快將發生的事實以書面通知甲方；

—只有不可預見及不可抗拒的事件所引發的情況方可視為不可抗力。

根據合同第十三條款的規定，合同在第六條款所指加重罰款之期限屆滿等情況下失效。

透過 2011 年 5 月 17 日的公函，承批人在利害關係人聽證階段接獲了

可能因不履行合同義務而宣告 BT6 地段的批給失效的決定草案的通知(土地委員會卷宗第 193 頁至第 194 頁)。

2011 年 5 月 30 日，承批人遞交了書面答辯(土地委員會卷宗第 319 頁至第 321 頁和第 306 頁至第 310 頁)。

土地工務運輸局法律廳於 2011 年 9 月 15 日制作了以下意見書：

“就有關由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批出面積 2,795 平方米，位於氹仔島，稱為“BT6”地段的土地批給可能作出的最終決定而根據《行政程序法典》第 98 條的規定對利害關係人進行聽證的報告。

I 框架

透過行政長官於 2010 年 11 月 26 日所作的批示，已核准土地工務運輸局 2010 年 11 月 3 日第 214/DSODEP/2010 號報告書第 5 點所述，對一幅位於氹仔島，稱為“BT6”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範的土地以租賃制度批予 *Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada* 的土地的批給因其不遵守有關批給修改合同第五、七及八條款的規定而展開宣告失效程序的建議，並已決定將案卷送交土地委員會進行分析及發表意見。

土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，經分析第 42/2010 號案卷後，同意批給實體的建議，乃根據合同第十三條款第 1 款 a) 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a) 項及第 2 款的規定宣告有關批給失效，或，根據合同第十四條款第 1 款 d) 項及上述法律第 169 條第 1 款 c) 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批公司無權收取任何賠償。

該委員會還建議，根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批公司由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

土地委員會的意見書被送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定於就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批公司進行聽證及請求檢察院發表意見。

根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日起計 10 日期限內發表書面意見。

於該期限內，收到承批公司 *Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada* 就此程序所作之四覆(本報告附件)。

本報告展示該回覆的內容摘要及土地工務運輸局就其所提出問題的理解。基於此文件的綜合性質，有關分析並不免除對上述回覆的查閱。

II 回覆摘要

土地工務運輸局於2011年5月27日收到有關預先聽證的回覆，承批公司所述如下¹：

1. 本公司，*Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada*，收到貴局編號 336/6318.02/.DSODEP/2011 的公函，被通知當局擬宣告題述的土地的臨時性批給失效，並按照合同第十三條款第三款的規定，土地連同其上所有改善物歸還澳門特別行政區；

2. 本公司現透過本函就上述行政行為(案卷編號 6318.02)作出書面聽證，向貴局作出書面解釋及申請；

3. 綜合 貴局法律廳第 59/DJUDEP/2010 號報告書、土地管理廳第 120/DSODEP/2010 號報告書及第 214/DSODEP/2010 號報告書的內容，本

¹ 根據對本人進行翻譯所述。

公司被指因可歸責於本公司的原因，不履行根據 1999 年 12 月 17 日第 125/SATOP/99 號批示有關“BT6”土地租賃批給合同規定的義務：

- 沒按合同第七條款的規定繳付溢價金；
- 沒按合同第五條款的規定利用“BT6”地段；
- 沒按合同第八條款的規定履行特別負擔：將土地騰空及移走其上所有建築物及存在的物料；
- 當遇到困難時，沒致力履行上述義務；
- 在面對履行上述義務存在困難的情況下，在 2003 年 6 月 16 日有關土地利用期限屆滿後，沒按照合同第五及第六條款向 貴局申請延長土地利用期限；

4. 同時，根據上述的報告書，本公司於 2010 年 5 月 12 日就有關義務的不履行所提出的理據，不被認定屬不可抗力、不可預見、不可抵抗或證實非本公司所能控制的重要情況，因此，不履行義務的責任完全可歸責於本公司；

5. 首先，本公司承認沒嚴格遵守合同條款支付溢價金及利用“BT6”

地段；

6. 然而，本公司不認同報告書所指本公司完全沒意發展“BT6”地段；

7. *Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada* 為本公司的股東之一，即按 1964 年 10 月 29 日的批給合同公證書所載，為位於氹仔新城市中心，廣東大馬路，由“BT6”、“BT11”、“BT8”、“BT9”和“BT12”地段組成的土地的承批公司；

8. 上述 *Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada* 在 1964 年獲批給上述地段後，一直致力發展及利用該地段。在 1960 年末，在現時的“BT11”和“BT12”地段興建了一紡紗廠，而其餘面積則用作放置工廠機械的金屬材料。隨後，因當時整個氹仔皆沒電力及地下水道系統，而該地段處於低窪地帶，上述承批公司在 1960 年至 1970 年間，雖曾兩次自費平整該地段，仍不能解決工廠每年必遭數次水浸的問題；

9. 在嚴重虧損下，約於 1972 年，*Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada* 將上述紡紗廠改建為一製衣及洗染廠，全盛時曾為氹仔總人口約 30% 提供工作，當中多為不適合拔涉至澳門工作的老弱婦孺；

10. 至 1980 年開始，該工廠主要生產外銷往非洲及中東地區的衣服，

利潤淡薄，但上述承批公司的股東基於對氹仔社區已建立的感情，仍勉力維持該製衣廠的運作，直至 1990 年末，製衣業在澳門式微時，承批公司才申請更改該地段的用途；

11. 上述的首位承批公司因為澳門經濟結構的轉變而結業，而原股東因募集資金方面存在困難，故各自成立公司繼續發展有關地段；

12. 本公司承批“BT6”地段是為了發展作居住、商業及停車場用途的房地產項目；

13. 眾所周知，本澳經濟在 1996 年開始步入衰退，及後在 1998 年下半年進入通縮時期，其時民心動盪，治安不靖，銀行存在大量呆壞帳；

14. 該情況持續至 2004 年末，非典型肺炎的影響開始減輕，同時祖國於 2003 年 9 月開通自由行及其後的一系列措施；

15. 本公司在 1999 年訂立合同時，經濟非常低迷，本公司如要支付第一期溢價金，必須借助銀行融資；

16. 然而，由於上述經濟環境，以及各銀行本身受到呆壞帳困擾，而且呆壞帳的起因多是由於 1995 年房地產市場崩潰，銀行在 1999 年至 2003 年一直對本澳的房地產發展前景欠缺信心，因而本公司根本無法取得融資；

17. 此外，在 1999 年末，“BT6”地段被有勢力人士非法佔用，本公司的成員因當時的社會治安環境而對自身安全產生憂慮，不敢循法律途徑維護自身權益；

18. 在 2003 年 2 月至 6 月間，受全球非典型肺炎爆發的影響，本澳經濟受到更沉重的打擊；

19. 在 2003 年 6 月 16 日，在上述經濟氛圍下，本公司無法預見自由行政策在同年 9 月實施，當時整個市場(包括房地產市場)因非典型肺炎的沉重打擊，本公司考慮到無資金來源及市場需求的前景，並沒信心向 貴局提出延長土地利用期限的建議；

20. 儘管自由行政策實施後經濟持續向好，但在房地產市場於 1996 年至 2003 年間仍積存甚多房地產，尤其是銀行因 90 年代的經濟下滑，以及因 2003 年非典型肺炎影響下的壞帳，而需進行已被抵押房地產的拍賣；

21. 直至 2005 年中，銀行才開始放寬對房地產發展商的融資；

22. 然而，當時“BT6”地段仍被非法侵用，但經過本公司多次及各方面努力後，情況已有所改善；

23. 當本公司有把握有關非法佔用問題將可被解決後，本公司即與銀行洽商融資，並成功獲得融資承諾；

24. 這樣，本公司已把建築計劃交工程師審核及辦理有關遞交事宜；

25. 在審核過程中，由於受澳門政府分別於2001年11月26日和2002年12月16日公佈的《建築鋼結構規章》和《建築物中燃氣管路供氣設施的技術規章》有關建築結構要求的影響，亦受澳門政府開放賭權而帶來的投資居留熱潮影響，在不動產市場對商住房地產的需求量有所提高，因而本公司就利用有關土地的原建築計劃已無法滿足社會的要求；

26. 這樣，為配合澳門社會發展的需要，本公司擬修改建築計劃，以便可為市場提供更多作住宅用途的獨立單位；

27. 然而，本公司在更新建築計劃時，發現在取得相關法定文件，尤其是街道準線圖頗費時間，直至2007年2月，才能集齊所有文件以向貴局提交建築計劃；

28. 於2008年，在本公司追問有關文件的審批情況後，貴局回覆由於城市規劃的更新，所以本公司所提交的計劃仍未獲核准；

29. 至於溢價金方面，由於原建築計劃有所修改，本公司以為待貴

局已批准新建築計劃、已計算因此而衍生的溢價金及已計算原溢價金的利息後，才可支付溢價金，所以，直到本公司接獲題述公函後，才知道應先行支付原溢價金；

30. 本公司已於2011年5月20日正式向財政局提出申請，要求支付溢價金及遲延利息(附件1)，唯至今仍未收到財政局的支付通知。當本公司收悉支付通知後，會立即支付有關溢價金；

31. 據悉，“BT12”地段的承批公司已於2011年4月21日支付有關溢價金(附件2)，因此，基於行政行為的公平原則，本公司相信於不久將來可完成支付原溢價金的手續；

32. 此外，本公司現遞交的申請並非為興建高價的住宅樓宇；

33. 反之，本計劃是興建一幢小型廉價住宅式建築物，當中85%是作住宅用途，而有關共同部分將使用環保物料興建，此外，本公司亦擬使用可再生天然資源的發電系統，以分擔該建築物共同部分的電量供應；

34. 本公司贊同 貴局為優化行政管理及基於公共利益而處理閑置土地所採取的措施；

35. 本公司贊同 貴局法律顧問所言，舉凡投資皆有風險；

36. 然而，本公司亦希望當局可考慮本公司的成員自 1960 年已顯示承擔土地承批公司的責任的意欲；

37. 同時，亦希望當局考慮到對澳門經濟造成影響的 2003 年初的非典型肺炎、內地自由行與本澳投資居留政策雙管齊下而使住宅需求量突然增長及 2008 年的金融危機，皆本公司不可預見的風險，亦非本公司在 1999 年訂立有關批給合同時可預見者；

38. 此外，“BT6”地段被有勢力人士非法佔用，亦非本公司可預見及控制的情況；

並提出以下請求作結論：

39. 綜上所述，懇請 貴局給予本公司彌補的機會，不要採取宣告批給失效的措施，並批准延長土地利用期限及在期限內加快審批本公司所提出的申請，以便本公司能承擔社會責任以舒緩年輕一代的置業壓力。

III 土地工務運輸局的理解

首先，須釐清在審議就不遵守利用期限所作的解釋及確定因該不遵守而須負的責任方面，僅涉及評估稱為“BT6”地段的土地的現承批公司在訂立修改批給合同(1999 年 12 月 17 日)至接獲土地工務運輸局 2010 年 4 月

13 日第 301/6318.02/DSODEP/2010 號公函之日期間的行為，在此並不對其在接獲該公函後的行為或將“BT6”地段轉讓予 *Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada* 的前承批公司 *Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada* 的行為作任何審議。

這樣，我們並不質疑在其回覆中第 7 至 11 點所述事實的可信性，但我們認為對分析本個案，該等事實無任何重要性，因所提到的都是於 1999 年 12 月 17 日訂立有關修改批給合同前的日子。

關於第 13 點所述：“本澳經濟在 1996 年開始步入衰退，及後在 1998 年下半年進入通縮時期，其時民心動盪，治安不靖，銀行存在大量呆壞帳”，回想起當時，於 1999 年，承批公司(當時作為“BT6”地段的承讓公司)已接納由第 125/SATOP/99 號批示規範的合同的修改條件，而當時的不動產市場已處於危機之中，儘管如此，亦接納了該修改，這是因為已具備財務能力或融資擔保發展合同規定的利用計劃，反過來說，由於經濟/財務的不利形勢，則不會建議進行有關建設。

同樣地，土地工務運輸局不能接受以 2003 年 2 至 6 月間出現非典型肺炎對不動產市場造成不利環境的理據作為不進行土地利用的合理解釋。誠然，倘承批公司遵守批給合同規定的利用期限，當由 SARS 病毒引發的流感傳染病產生副作用時，有關工程已完成。也就是說，倘當時已履行作

為其義務的批給合同首要義務及在合同規定的期限內完成工程，有關利用已於2003年6月16日，即在SARS對亞洲經濟造成負面影響之前完成。

另一方面，如承批公司事實上因取得融資方面存在困難而沒遞交有關計劃及沒展開工程，為何不在執行工程的階段申明之，而現以該理由請求土地工務運輸局延長利用期？

因此，我們不理解承批公司所指“本公司考慮到無資金來源及市場需求的前景，沒信心向貴局提出延長土地利用期限的建議”是想表達什麼，因其只需向批給實體遞交申請書，指出其在取得融資方面存在困難及請求中止土地利用期限即可。我們認為接受承批公司所聲稱的財政困難已到無計可施的地步，或其中申請延長土地利用期限的所謂“信心”是不合理的。

正如10月27日第59/DJUDEP/2010號報告書所述，倘承批公司在騰空土地方面存在困難屬實情，則至少應在利用期完結前向批給實體講述有關情況，以及請求中止或延長有關期限。

就1999年末澳門治安不靖的辯解亦與事實不符，正如所知道般，當該土地於1999年12月17日被轉讓予承批公司時，有關涉及三合會此澳門治安不靖的源頭的司法程序經已完結。

肯定的是，承批公司什麼也沒做，既無循司法途徑迫使非法佔用人放棄該土地，亦無知會批給實體有關騰空土地所存在的困難。

至於承批公司在 2007 年 2 月，有關土地利用期限屆滿後差不多 4 年才遞交一份初研方案予土地工務運輸局審議，而該初研方案顯示合同規定的利用有所更改，不可作為考慮減輕承批公司的責任。

至於承批公司就沒支付任何溢價金所提出的解釋，我們不得不以引人發笑及自成一格來評定之。

須注意，承批公司在其回覆的第 29 點所指的“新建築計劃”於 2007 年 2 月遞交，而第一期溢價金，金額\$10,000,000.00 元（澳門幣壹仟萬正），應已於 2000 年 1 月 17 日支付，而餘款\$10,312,618.00（澳門幣壹仟零叁拾壹萬貳仟陸佰壹拾捌元正），將分四期支付，每半年為一期，而最後一期亦已於 2001 年 12 月 16 日到期，也就是說，於承批公司遞交該初研方案前六年已到期。

這樣，承批公司在其回覆的第 15 及 29 點所述者是被妄用且違反善意原則，當中指出“本公司在 1999 年訂立合同時，經濟非常低迷，如本公司要支付第一期溢價金，則必須借助銀行融資”又“以為有關溢價金是於新的建築計劃獲核准後方可支付”。

如在合同中已協定第一期溢價金將於由規範批給的批示公佈後一個月期限內支付，承批公司怎可說“如本公司要支付第一期溢價金...”？

僅可表示承批公司是完全不負責任地訂立合同，誠然，於1999年12月17日已擬不支付溢價金，也就是說，已預料將不會履行其須履行的義務。

事實上，關於溢價金的支付方面，承批公司完全知悉根據合同第七條款的規定，須於規範修改的批示在《澳門特別行政區公報》公佈後一個月期限內，即2000年1月16日前支付上述第一期溢價金，而餘款則於2001年12月16日前支付。

須提及債的履行制度，不論來自法律方面或合同方面(這個案是來自合同方面)，主要遵守三個在法律中規定的一般原則：切實履行原則(《民法典》第400條)、作出全部給付原則(第753條第1款)及善意原則(第752條第2款)。

承批公司自1999年12月，合同訂立之日起，有關在合同第五及第七條款所訂定的利用期限及溢價金的支付，從未遵守該等原則中最重要原則就是切實履行規則，該原則要求合同應如期履行，且該履行是債務人須按照每一項合同規定作出給付。

直至2001年12月16日及2003年6月16日，分別為溢價金的支付期限及土地的利用期限屆滿日，從沒就其不遵守作出任何合理解釋，因而僅可使我們認為承批公司的行為直至接獲土地工務運輸局的公函之日為止(2010年4月13日第301/6318.02/DSODEP/2010號)，該公函要求承批公司就有關不履行的情況作出澄清，但除顯示其完全沒意進行土地的利用外，還表現出違反《民法典》第752條第2款及《行政程序法典》第8條規定的善意原則的舉動，該原則要求雙方在合同的履行方面，體現以堅毅、忠誠及端正的行為行事的義務，亦要求私人在與行政當局建立關係方面應依循之。

善意原則的主要內容是有關私法方面，但在公法方面，主要是行政法，其適用範圍已延伸至行政當局與私人之間建立的關係，所以，我們正處於一行政合同的範圍，或，至少是行政當局與私人(承批公司)之間的關係中，這善意原則在此適用於雙方在行政關係領域內，其要求“公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。”(參閱《行政程序法典》第8條)。

須注意善意原則一方面要求忠誠義務而另一方面是合作義務，意即雙方不僅應屏除不忠誠及不端正的行為，亦應促進相互之間的合作。

對此，在《行政程序法典》中確立了參與雙方的互相協助原則：利害關係人應“為適當澄清事實及為發現真相而提供協助”(參閱《行政程序法

典》第 62 條第 2 款)。

另一方面，毫無疑問，承批公司並沒在合同訂定的期限內進行甚至沒展開該土地的利用，且沒支付任何溢價金，而在其預先聽證的回覆中，應提出具說服力的理由解釋沒遵守土地的利用及溢價金的支付非其過錯以反駁對其所作的過錯推定。

須指出在合同責任方面有債務人的過錯推定(參閱《民法典》第 788 條第 1 款)，須由其證明債務之不履行或瑕疵履行非因其過錯所造成以反駁之。

然而，除不能證明非其疏忽，已致力遵守土地的利用及已十分謹慎和盡責地依善良家父的原則面對有關個案的情況外，並沒指出在具體個案中出現了一些特別或例外的情況可排除其行為的可譴責性。

另一方面，承批公司亦應就因不履行批給合同規定須承擔的義務而對公共利益造成損害承擔責任，尤其是因在十一年間擁有一幅土地而並沒履行其社會功能，且該土地可由另一利害關係人進行利用者。

應考慮到承批公司在這段期間(十一年)擁有一幅土地，屬澳門特別行政區的財產，且不作任何利用，而由於在澳門特別行政區土地資源短缺，

尤其是在澳門特別行政區的土地利用方面存在其他利害關係人，行政當局毋須費很大努力便可確定因不履行所蒙受的損失或損害。

如我們關注到失效及解除的制度，能輕易地得出的結論是：合同消滅的兩原因的核實乃當承批公司不遵守或不嚴格遵守合同條款的規定時，批給實體有權消滅合同以對犯錯的承批公司執行處罰。

這樣，合同及《土地法》規定的失效屬失效-制裁²，體現於對行使權利訂定行為期間，並非狹義或專屬失效，無論不行使權利的原因為何，也會導致專屬失效。

現正分析之批給合同的失效推定帶有失效-制裁的性質，原因是承批公司不履行合同規定的義務，尤其按訂定的條件及期限利用批出土地的義務(參閱合同第三、第五及第十三條款第1款a)項以及《土地法》第103條)。

在失效-制裁的情況下，“立法者之主要目的並非基於法律的確切性及安全性，需確定有關情況，使批給所衍生的權利因沒在規定期間內行使而

² 參閱 Nazaré Portela 的“A caducidade no contrato de concessão de terras”，澳門特別行政區立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會上所提出的題目。

消滅或喪失，而是對承批公司的過錯行為施以制裁，以及避免該不履行情況延續下去，損害有關批給背後的公共利益。”

事實上，當根據經第 166 條第 2 款及第 3 款 a) 項援引同條第 1 款 a) 項的規定，尤其是對沒在規定期限內利用或開始利用土地的情況(參閱第 166 條第 1 款 a) 項及第 3 款 a) 項) 施以失效制裁時，主要是擬避免承批公司所擁有的土地處於違背有關批給背後的公共利益，即要求將土地變成一個社會經濟生產單元者，且違背都市一般利益的情況。

須指出，“有效及快捷利用批出土地，以便利用屬為數不多的財產、有助於澳門特別行政區的經濟增長、社會發展及改善居民生活條件的現有土地，這目的是立法者一直所關注”。³

根據批給合同第十三條款第 1 款 a) 項的規定，合同在三種情況下失效，其中之一種情況為：

a) 第六條款規定的加重罰款期限屆滿 – 歸類為承批公司在須(由規範本合同的批示公佈後 60 日內)遞交建築計劃之日，逾期 120 (60+60) 日而未為之的情況。

³ 參閱 Nazaré Portela 的“A caducidade no contrato de concessão de terras”第 5 至 6 頁

這樣，上述批示公佈於 1999 年 12 月 17 日，則承批公司須在 2000 年 2 月 15 日前遞交建築計劃，延遲不超過 60 日遞交者，處以罰款每日澳門幣 5,000 元，而延遲最多不超過 120 日遞交者，則所處罰款將加至雙倍，即每日可達澳門幣 10,000 元。

故此，加重罰款期限於 2000 年 6 月 15 日屆滿，意即自該日起，行政當局宣告合同失效的法定和合同前提已核實。

所以，在分析就不遵守利用期限所提出的解釋及確定因該不遵守而須負的責任方面，對承批公司於 2007 年 2 月遞交了一份初研方案，而其除不遵守合同的規定外，僅於 2010 年 4 月 13 日收到土地工務運輸局第 301/6318.02/DSODEP/2010 號公函後，才於 2011 年 5 月 20 日向財政局展開了全數支付拖欠溢價金的措施所作的辯解顯然完全不重要。

正如第 59/DJUDEP/2010 號報告書所述，倘出現不履行合同義務的情況，批給實體(行政當局)並無其他選擇，不得不因失效條款所規定的原因之一被核實，即第六條款規定的加重罰款期限屆滿者(參閱第十三條款第 1 款 a)項) 及因沒按合同訂定的期限及條件利用有關土地(參閱《土地法》第 166 條第 1 款 a)項及第 2 款)而透過宣告合同失效以消滅本批給及將土地歸還給行政當局。

土地批給的失效是由行政長官以批示宣告，並在《澳門特別行政區公報》公佈後才產生效果(參閱《土地法》第167條)。

失效的宣告不僅具宣告效果，亦具創設性效果⁴，意即失效的效果產生自有關失效宣告的作出，而非在該事實發生之日(不具追溯效力)，也就是說，批給的消滅非產生自法律或合同所指情況的核實，而是與因合同失效所作出的有效及產生效力之行政行為—行政長官批示—相關。

在符合不履行的前提的核實和評估方面，行政當局擁有一定自由裁量度，其得針對每一具體個案，衡量相關利益而判斷是否接受已提出的論據作為有效者，其不會導致按法律或規範行政活動的一般原則所要求宣告有關批給失效而作出的決定。倘出現批給合同及《土地法》規定可歸責於承批公司的情況下，批給實體不得不基於適當或適時原因，依謀求公共利益原則、適度原則和合法性原則為之。

只要失效的前提被核實，批給實體宣告批給失效的強制性源於《土地法》及合同所規定的失效制度，主要體現於立法者在制定有關失效的規定時，使用了「即告失效」而不用「可宣告失效」的表述(參閱《土地法》

⁴ “失效的宣告”的表述可被誤導之，因為失效不是被宣告的，而是被頒佈的。宣告失效的行政行為不值具宣告效果，亦具創設性效果。

第 166 條第 2 和 3 款及合同第十三條款第 1 款)。相反地，在有關解除的規定中，則使用了「可被解除」的表述(參閱《土地法》第 169 條第 1 款及合同第十四條款第 1 款)。

IV-結論

綜上所述，由於承批公司在對利害關係人聽證的回覆中，無法排除其犯錯行為所承受的過錯推定，體現在不執行構成批給標的、稱為“BT6”地段的土地利用的工程，行政當局應維持其作出宣告有關批給失效的決定意向，該決定意向已透過 2011 年 5 月 17 日第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函向承批公司作出通知。”

土地委員會在 2011 年 12 月 15 日舉行的會議上出具了以下意見：

“第 42/2010 號案卷 – 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,795 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT6”地段，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

I

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第214/DSODEP/2010號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積2,795平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT6”地段，由第125/SATOP/99號批示規範，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada”的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於2011年1月19日及2月24日舉行會議，透過第29/2011號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第1款a)項及《土地法》第166條第1款a)項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第1款d)項及上述法律第169條第1款c)項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第93及94條的規定通知承批人由通知日起計10日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過2011年3月24日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應

對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

II

6. 承批人於 2011 年 5 月 27 日遞交書面回覆，並在給予期限過後，於 2011 年 6 月 13 日再遞交一份補充回覆，為著一切法律效力，上述回覆為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 9 月 15 日撰寫了一份報告書，為著一切法律效力，上述報告書為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT6”地段的土地的工

程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 9 月 16 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 19 日撰寫第 247/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

III

土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 9 月 15 日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第 1 款 a) 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項並結合同條第二款的規定，認為應宣告“BT6”地段的土地的批給失效。

然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但卻沒有宣告批給失效，且隨後批

出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為 15,823 平方米，8,124 平方米及 13,517 平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第 173/SATOP/97 號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第 13/SATOP/98 號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第 32/SATOP/98 號批示等規範。”

之後，運輸工務司司長於 2015 年 5 月 14 日發表了以下意見：

“第 42/2010 號案卷 – 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,795 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT6”地段，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 214/DSODEP/2010 號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積 2,795 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT6”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada”

的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 29/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a) 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d) 項及上述法律第 169 條第 1 款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

6. 承批人於 2011 年 5 月 27 日遞交書面回覆，並在給予期限過後，於 2011 年 6 月 13 日再遞交一份補充回覆。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 9 月 15 日撰寫了一份報告書。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 336/6318.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT6”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 9 月 16 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 19 日撰寫第 247/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

12. 土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 9 月 15 日報告書的內容，土地委員會認為應宣告“BT6”地段的土地的批給失效。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效。”

行政長官在 2015 年 5 月 15 日在該意見書上作出以下批示：‘同意。’

1997 年至 2004 年，澳門發生了經濟危機。

承批人沒有對涉案土地進行利用”（見第 1236 頁背頁至第 1253 頁）。

法律

三、上訴人對中級法院在之前的司法上訴案中所作的裁決不服，提起了本(司法裁判的)上訴，請求撤銷被上訴的合議庭裁判，繼而對行政長官宣告涉案土地的“批給失效”的批示產生其法定及自然後果。

沒有任何妨礙對上訴作出審理的問題，接下來便進入正題。首先，我

們認為有必要加入一段簡短的“前言”。

本“上訴案”意味著要探討一個在近年來一直—不幸地—引發本地輿論關注和討論的“事宜”(關於這個問題，見 Maria de Nazaré Saias Portela 在澳門特區立法會關於法律及公民權利的第三輪系列研討會上所發表的演講《A Caducidade no Contrato de Concessão de Terras》，2011 年 1 月，第 419 頁及後續數頁；廉政公署 2015 年 12 月 15 日有關這個問題的《報告》，當中指出未被利用的土地多達百餘幅；此外亦可參閱 Paulo Cardinal 的最新著作《Estudos Relativos à Lei de Terras de Macau》，2019 年，其中作者在建議性標題為《Caducidade: Breves notas sobre a Polissemia da “Caducidade” na Lei de Terras de Macau》的章節中談到了這個問題，見第 251 頁及後續數頁)。

實際上，由於澳門特區地域狹小，房地產投機為人所共知(有些時候甚至是火爆)，人口密度(日趨增)高，而且存在大量已批出但最終卻沒有按照相關合同條款進行開發利用的土地(見廉政公署的前述報告)，因此結果只能是引發有關該情況的“激烈討論”，出現各種解決這個問題的方法，以及修改其法律制度的(或有)必要性。

另外，本終審法院近年來也審理了數以十宗在其中就“土地批給失效”問題作出分析並發表意見的案件，而所採取的解決方法在我們看來(在法

律上)是公正而且恰當的，因此首先予以維持(見本終審法院 2017 年 10 月 11 日第 28/2017 號案的合議庭裁判；2018 年 3 月 7 日第 1/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 6 月 6 日第 43/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 6 月 15 日第 30/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 7 月 31 日第 69/2017 號案和第 13/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 12 月 5 日第 98/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號案的合議庭裁判；2018 年 12 月 19 日第 91/2018 號案的合議庭裁判；2019 年 1 月 23 日第 95/2018 號案的合議庭裁判；2019 年 1 月 31 日第 62/2017 號案和第 103/2018 號案的合議庭裁判；2019 年 2 月 20 日第 102/2018 號案的合議庭裁判；2019 年 2 月 27 日第 2/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 3 月 13 日第 16/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 3 月 27 日第 111/2018 號案的合議庭裁判；2019 年 4 月 4 日第 2/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 7 月 10 日第 12/2019 號案和第 13/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 7 月 24 日第 75/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 7 月 30 日第 72/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 9 月 18 日第 26/2019 號案的合議庭裁判；2019 年 10 月 4 日第 11/2017 號案的合議庭裁判；2019 年 11 月 29 日第 81/2017 號案和第 118/2019 號案的合議庭裁判；2020 年 2 月 26 日第 106/2018 號案的合議庭裁判；2020 年 4 月 3 日第 7/2019 號案和第 15/2020 號案的合議庭裁判；2020 年 4 月 29 日第 22/2020 號案的合議庭裁判以及 2020 年 5 月 6 日第 31/2020 號案的合議庭裁判)。

我們認為本裁判書不是就此話題提出或發表長篇大論的地方—不要忘記上訴人的結論已經占據了大量篇幅—，現在讓我們嘗試對所提出的問題給予完整的回答。

檢察院在其意見書中稱上訴人在本(司法裁判的)上訴中只不過是“重複或複述”了其在向中級法院提起的(司法)上訴中曾論述過的內容，這是完全有道理的。那麼接下來我們就來看被上訴裁判的內容。

中級法院的看法如下(我們認為有必要著重指出裁判的以下決定部分)：

“因未遵守法定形式而存在形式上的瑕疵

上訴人指出，行政長官對運輸工務司司長的意見表示同意的行為因未遵守《土地法》第 167 條所要求的法定形式而屬非有效。

我們認為上訴人沒道理。

《土地法》第 167 條規定：‘臨時或確定批給的失效由公布於《公報》的行政長官批示宣告。’

根據《行政程序法典》第 112 條的規定，‘行政行為應以書面作出，

只要法律並未規定以其他方式為之，或基於該行為之性質及作出該行為時之情節，不要求以其他方式為之’。

在本案中，毫無疑問，行政長官是以書面作出被上訴行為的。

事實上，我們不認為法律為宣告批給失效強制性規定了預先設定的格式，即行政長官必須使用某些特定的表述，否則其批示不產生法律效力。

雖然行政長官在運輸工務司司長的意見書上只寫了‘同意’二字，但卻透過贊成該意見書，採納了意見書中所列明的事實依據及法律依據，將這些變成了它自身的理由說明，而運輸工務司司長的意見書又贊成了土地委員會意見書中的建議，成為現被上訴批示的組成部分。由於上述運輸工務司司長的意見書中建議宣告批給失效，所以，從一般相對人的角度來解釋，行政長官在對該意見書表示同意時，其意圖顯然是宣告批給失效。

另一方面，法律並未禁止由運輸工務司司長辦公室公布行政長官宣告失效的批示，只要將上述批示公諸於眾即可。

這樣，鑒於行政長官以書面作出宣告批給失效的批示，且該批示之後又透過在《公報》上刊登而被告知公眾，所以上訴人所指的瑕疵不成立。

*

因欠缺理由說明而存在形式上的瑕疵

上訴人還指被上訴批示因欠缺理由說明而存在形式上的瑕疵，理由是被上訴批示既沒有闡述有關決定的事實理由，也沒有闡述其法律理由。

在我們看來，上訴人仍然沒道理。

《行政程序法典》第 114 條規定，對以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為，應說明理由。

同一法典第 115 條第 1 款還規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

本案例中，從被上訴批示的內容中我們可以總結出，被上訴實體採納了運輸工務司司長意見書中載明的事實依據和法律依據，而運輸工務司司長則考慮了土地委員會意見書中的說明和建議，任何普通讀者(應參照常人所具有的一般注意來衡量)都能知悉導致土地批給被宣告失效的事實理由和法律理由，因此看不到有所謂的相關行為欠缺理由說明的問題。

*

因未對利害關係人進行事先聽證而存在形式上的瑕疵

上訴人稱其在行政程序的最終決定作出前沒有被聽取意見。

在給予應有尊重的前提下，我們認為上訴人沒道理。

《行政程序法典》第93條第1款規定，‘調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外’。

在本案中，上訴人已被適當通知在決定作出前的聽證中就可能作出的失效宣告表明意見，更準確地說，上訴人是透過2011年5月17日的公函被通知如願意可於十日內陳述意見，而它已於2011年5月27日和2011年6月13日行使此權利。

事實上，上訴人在事先聽證中提交的解釋已被適當考慮，只是未能得到被上訴實體的接納。

基於以上所述，既然上訴人已在事先聽證中被適當聽取意見，而此後並未採取新的調查措施，那麼就無須再次進行聽證，因此，上訴人提出的

瑕疵不成立。

*

因調查不足而存在事實前提的錯誤

上訴人提出，行政當局未能調查對作出決定屬重要且必要的事實，認為被上訴行為因前提錯誤而存在違法瑕疵。

與上訴人所認為的相反，我們認為被上訴實體衡量了與上訴人的情況相關的所有重要事實。

實際上，由於上訴人未能完成土地的利用，所以行政當局有義務(被限定必須)宣告批給失效。

既然已認定上訴人未在合同規定的期限內對土地進行利用，那麼應由上訴人來提出並證明其對土地未被利用的情況沒有過錯。

至於上訴人在上訴狀第244點至第252點中提出的事實，即使被認定，也不足以改變被上訴決定。

因此，上訴人提出的瑕疵不成立。

*

因未利用土地而宣告批給失效的制度；所提出的對《土地法》第 215 條規定的違反；承批人的過錯

上訴人稱，承批人的行為不應受到任何譴責，因為承批人是出於歸咎於行政當局的事實和他自己無法控制的特殊情況才未能完成土地的利用，因此認為宣告批給合同失效的行為存在違法瑕疵。

我們來看。

雖然上訴人提出了土地利用期限屆滿之後發生的事實，但在給予應有尊重的前提下，我們認為只有在該期間於 2003 年 6 月屆滿之前發生的事實才是對本上訴的裁判具有重要性的，因為在此之後所發生的各種變故對上訴人過去的過錯不作為已無影響。

在本案中，宣告批給失效的依據為：因承批人的過錯而未對土地進行利用。

根據第 10/2013 號法律(新《土地法》)第 215 條的規定，該法律適用於其生效之前的臨時批給。

同一條第3款還指出，‘如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定’——下劃綫由我們添加。

考慮到本案中的事實，特別是在土地利用期限於2003年6月屆滿之前所發生的事實，我們認為，毫無疑問，未對土地進行利用完全歸咎於上訴人自己。

根據批給合同，租賃有效期為50年，由簽署最初批給的公證書之日(即1964年10月29日)起計，土地利用的總期限為42個月，由賦予該合同效力的批示在澳門《政府公報》刊登之日起計，即至2003年6月屆滿。

上訴人提出的合同中訂定的期限沒有任何實際效力的理據無法令人接受。倘若如此，那麼訂立新合同、定出新的利用期限又有何用？

一旦接受了合同條款，立約人就必須履行。

至於銀行融資活動，則與行政當局毫無關係。實際上，應由上訴人自行選擇其認為最佳的做法，但無論如何都必須履行合同條款，尤其是關於利用期限的規定，否則便須承擔合同規定的特定後果。

至於為良好執行合同方案而必須履行的行政手續，上訴人未能證明行

政當局的部門導致其無法遵守利用期限。歸根結底，上訴人什麼都沒做，只是在 2007 年，也就是土地利用期限屆滿四年之後，才向土地工務運輸局遞交了初研方案。

也不要說澳門回歸前及回歸初期發生的經濟危機的理據可以支持上訴人的請求。上訴人之所以請求批出土地，用作興建住宅、商業、停車場及托兒所用途的樓宇，是因為有意開發一個以營利為目的的不動產項目。如果上訴人注意到澳門在經濟、社會或城市化方面都發生了變化，尤其是 90 年代和二十一世紀初期所發生的經濟危機，那麼就必須承擔其商業活動的風險，或者乾脆直接考慮是否應當接受訂立批給合同，如果接受了，那麼也應當考慮是否有條件繼續。

總之，在合同中約定的期限屆滿前，上訴人沒有利用，甚至沒有開始利用土地，看不出上訴人曾認真採取行動，及時開展土地利用工作和工程，也沒有任何證據顯示是因行政當局的過錯而導致其未對土地進行利用，一切都表明，完全是因為上訴人的自身過錯而使土地未被利用。

根據上文所述，對於新《土地法》生效之前的臨時批給，如因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則按照新《土地法》第 215 條 (三) 項的規定，應適用該法律第 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

新《土地法》第104條第3款規定：‘如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。’—下劃線由我們添加

而同一法律第166條規定：

‘一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給亦告失效：

(一) 未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用或重新利用，又或如合同未有訂明，在第一百零四條第三款所指的一百五十日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款；

(二) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

(一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；

(二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。’

基於上述規定，就過去的臨時批給而言，如證實因承批人的過錯而未進行土地的利用，則直接適用上述兩項法律規定，即使這與當事人於有關批給合同中所作的約定相矛盾亦然，且不論之前是否曾被科處罰款。

上訴人認為，不履行合同規定的罰款應在宣告合同失效之前科處。

終審法院曾審理過此問題。

基於訴訟經濟原則，我們部分引用終審法院在第 28/2017 號案內作出的合議庭裁判，對這個部分我們表示贊同：

‘關於新法生效之前的臨時批給，新《土地法》第 215 條規定：

“第二百一十五條

(臨時批給)

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

(一) 如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；

(二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；

(三) 如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。”

(一)項對於我們目前分析的問題是無用的，因為它所涉及的是法定期間的長短。

有關承批人的權利和義務，(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法，而非舊法。

也就是說，在所有涉及到承批人權利和義務的問題上，首先適用雙方當事人的約定。批給合同中沒有約定的，補充適用新法。有可能還會適用《民法典》第11條的規定，至少是它的第1款，即“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

在已認定事實的第 II 點中，我們轉載了合同的第十二條，當中規定了因未能在合同期間內完成土地的利用而導致批給合同失效的條件，因此該條根據新法第 215 條 (二)項的規定而適用。但這不等於宣告上述失效的條件僅受該條的約束。一如前述，如有遺漏，可適用新法。

接下來我們對新法第 215 條 (三)項作出解釋，根據該項，如之前定出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用，則適用第 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

考慮到第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，該 (三)項的意思是，直接適用新法的兩項規定，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。如果不這樣解釋 (三)項(新法的這兩項規定優先於合同中的約定)，那麼這項就沒有意義了，因為從第 215 條的標題和該條的 (二)項已經可以得出新法適用於其生效之前的臨時批給，且在承批人的權利和義務方面合同條款優先於法律規定。沒有必要明示要求適用新法的這兩項規定。換言之，(三)項的唯一實際效用是說，與第(二)項的內容—其中規定當事人之間的約定優先於新法的規定—相反，新法的這兩項規定優先於合同條款。’

綜上所述，上訴人在此部分的理由不成立。

*

越權

上訴人稱，被上訴行為以內部調查，特別是第 095/DSODEP/2010 號報告書為依據，而該報告書在《土地法》有關批給合同的範疇內，制訂了對承批人行為進行分類的標準，藉此指出，被上訴行為因違背權力分立原則而存在違法瑕疵。

事實上，上述報告書僅僅是一個內部指引，是對大量因土地未被利用而告批給失效的案件進行審查的輔助工具，並不具有任何規範性質。

經過分析對運輸工務司司長贊同土地委員會意見的批示表示同意的被上訴批示的內容，我們可以得出結論：被上訴批示的法律依據其實是批給合同第十三條款第 1 款 a 項和《土地法》第 166 條第 1 款 a 項的規定，而不是所指的行政長官的報告書。

終審法院在第 81/2016 號案內作出的合議庭裁判曾裁定：‘違反部門指引可能令下級觸犯職務義務，但它不是法的淵源，因此利害關係人不能以違反指引作為撤銷行政行為的理由’。

因此，此部分的上訴理由不成立。

*

關於所提出的違反適度原則，侵犯居民權益，以及違反平等和無私原則

上訴人還指責被上訴批示因違反適度原則、侵犯居民的權益、違反平等和無私原則而存在違法瑕疵。

根據終審法院最近在第 38/2017 號案內作出的合議庭裁判，如未能在法定期間內利用土地，且未根據現《土地法》第 104 條第 5 款的規定申請延期，那麼宣告批給失效屬於行政長官的義務性權力。

從根本上講，這是一種法律強制規定的效果，不由行政當局決定宣告還是不宣告失效，而是屬於行政長官被限定的行為。

既然未利用土地的情況是由上訴人的過錯造成的，那麼宣告相關批給合同失效的前提已然成立。

事實上，雖然行政當局沒有及時宣告批給因未利用土地而失效，但這並不意味著行政當局不能隨時作出此宣告，因為對此沒有任何時間限制，另外，這也不代表最初給予的利用期間可以延長，因為沒有任何法律規定確立了這種可能性。

只要出現因承批人的過錯而未遵守利用期間的情況，那麼任何旨在延長利用期間或更改批給用途的嗣後請求，都無法使行政當局的一項限定性義務變為一項自由裁量權。

在本案中，因為已證實未對土地進行利用的原因歸咎於上訴人，所以，根據第 10/2013 號法律第 215 條 (三)項、第 166 條及第 167 條的規定，行政當局有義務宣告相關土地批給失效。

這樣，所提出的這些瑕疵就是不重要的了。

至於行政當局在宣告土地批給失效的事宜上，是否就相同情況作出了不同決定的問題，我們的觀點是，由於事實情節並非完全相同，所以我們不能說行政當局對相似的案件作出了不同的決定，因此看不出有違反平等原則之處。

即使不這樣認為，也不可能存在對上述原則的違反，因為根據上文所述，行政當局的行為在《土地法》第 215 條和第 166 條第 1 款 (一)項所規定的限定性活動的範疇之內，而這項原則僅僅是行政當局自由裁量活動的內在限制，在被限定權力的行使中不適用。

根據終審法院在第 111/2018 號案的合議庭裁判中所裁定的：‘如果

因為承批人對未能在訂定的期間內完成土地的利用存有過錯而有理由宣告城市土地的批給失效，那麼這屬於行政當局的一項約束性行為。即便行政當局在其他的行政程序中非法地沒有宣告其他的批給失效，假定這些程序的重要事實有相似之處，這一情節也完全不能對本案的承批人有任何幫助，因為行政相對人不能主張一項取得不合法待遇的權利。’

所以我們的結論是，不存在上訴人所提出的瑕疵。

(.....)”(見第 1253 頁至第 1262 頁)。

行文至此，讓我們來看。

細閱上訴人的一冗長一“結論”，簡要概括而言，(儘管上訴人重複了其之前曾向中級法院所遞交的“版本”，但)我們認為，嚴格來講，要審理的問題其實有兩個。

第一個是關於所提出的“事實事宜不足”(見結論的第 1 點至第 13 點)，第二個是關於所指控的“審判錯誤”，儘管在上訴人看來，這個錯誤的原因有很多個(見結論的第 14 點及後續數點)。

—讓我們首先來看所提出的“不足”。

其實，(真正的)問題在於：

上訴人認為，有一些與其情況“相同的情況”得到了行政當局的“有利答覆”，並認為鑒於這些情況對於解決本案的問題具有重要性，它們應該在“事實事宜的決定”中被提及。

而由於並沒有這樣做，因此上訴人現在又再次提出這個問題。

要對這個問題給予恰當的回答—正如檢察院在其意見書中所正確指出的，其理由完全不成立—為了使上訴人能夠完全或更好地理解有關內容，有必要就批給上訴人的“土地的狀況”作一個事先及簡要的說明。

從以上所敘述的已認定的事實事宜中可以看到，有關情況肇始於1999年12月17日，即當時負責相關事務的司長批准將由包括目前涉案的“BT6地段”在內的多個地段之前的批給所衍生的利用權轉移給現上訴人的批示在《政府公報》上刊登之日(完全是根據在“事實事宜”中所提及的內容及條件；見本裁判書的第23頁至第29頁)。

由於上訴人在“10年”(多)的時間裡的(完全)消極和懈怠，澳門行政當局啟動了“宣告批給失效”的程序，並在該程序中為履行辯論原則邀請上訴人就根據所約定的條款本應在2003年6月16日之前完成但卻“未

能完成的土地利用”的情況作出解釋或說明，而在回覆中，概括而言，上訴人辯稱其未完成利用的原因是“經濟危機”以及其“土地被第三人霸占”（見本裁判書的第 29 頁至第 37 頁）。

鑒於上訴人就該情況所提出的“理由”既“不足以”亦“不能夠”起到排除其“對於未進行利用的過錯”的效果，因此當局進行了後續步驟，並於 2015 年 5 月 15 日(與處於相同狀況的土地一起)作出了前述的“失效宣告”（見本裁判書的第 37 頁至第 52 頁）。

如何看待這一情形？

我們認為可以毫不費力地得出上訴人顯然沒有道理的結論，在我們看來(對不同見解給予充分尊重)，上訴人所作的所有陳述都是沒有意義的，它們都只不過是“偽問題”。

事實上，既然“上訴人對於未完成土地利用的過錯”是確鑿(無疑)的，那麼其他(或有的)“通過不同批示和方法予以解決的相同情況”對於本案又有什麼重要性可言呢？

行政當局可以作出有別於此的決定嗎？

正如本終審法院曾經裁定的(中級法院的合議庭裁判也是持相同觀

點)，面對已查明的事實，不可能存在其他的解決方法，因為既然已經確定了上訴人存有如前所述的過錯(且違反了所訂立的協議)，那麼行政當局便“被限定”必須作出那樣的決定，上訴人所提出的那些—或許是—因為其他方面的原因、或有的疏忽或錯誤才沒有宣告失效的“相同情況”是完全不重要的，因為不存在“不合法待遇上的平等權”(見終審法院 2019 年 3 月 27 日第 111/2018 號案的合議庭裁判)。

實際上，本終審法院(沿襲了其過往的見解)最近又重申：

“鑒於承批人出於自身過錯而未能在事先訂定的利用期內完成土地的利用，同時租賃期屆滿，行政當局被限定必須作出相關行政行為，由行政長官宣告土地的批給失效。

在限定性活動中，不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對行政法一般原則的違反，提出這些瑕疵—包括對善意原則和禁止前後矛盾原則的違反—是沒有意義的。”(見 2020 年 4 月 3 日第 15/2020 號案的合議庭裁判)。

“這是一個被限定的行為，行政當局的行動嚴格來講不但是一項權力，而且是一項必須履行的義務。

(.....)

面對現行《土地法》，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的空間，他必須宣告失效，因此這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對行政法一般原則的違反”（見終審法院 2020 年 4 月 3 日第 7/2019 號案的合議庭裁判）；以及

“在宣告土地批給失效的情況中，對於解決實體問題，即行政行為是否合法的問題而言，重要的是承批人因自身過錯而沒有在所訂定的期間內對土地進行利用，在利用期間屆滿之後發生的各種狀況是無關緊要的。”（見終審法院 2020 年 4 月 29 日第 22/2020 號案的合議庭裁判）。

這樣（正如被上訴裁判也同樣是這樣認為的），由於行政長官宣告批給失效的批示不論在其“形式”上還是在“內容”上都明顯是合法且有效的（同時我們還注意到這些方面已經在本終審法院的前述多份合議庭裁判中被反覆討論過，相關內容在此予以轉用），同時（正如從上訴人所遞交的理由陳述和結論中可以清楚看到的）上訴人也完全明白了這一決定的所有事實和法律理由，顯然被上訴的合議庭裁判所作的裁定上訴敗訴的決定是正確的，所以我們認為沒有必要作過多的說明，因為多說無益，只能作出如下的裁決。

決定

四、綜上所述並根據前文所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2020 年 6 月 10 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德