

第 3/2021 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

會議日期：2021 年 2 月 24 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、司徒民正和岑浩輝

主題：— 臨時居留許可續期

— 限定性行為

— 善意原則

## 摘 要

1. 根據第3/2005號行政法規第18條的規定，除了法律規定的例外情況，臨時居留許可的續期是以“利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提”為必然前提，否則不予續期。

2. 如果上訴人並沒有一直維持最初提出的居留許可申請獲批准

時被考慮的前提，尤其是因為作為申請依據的公司曾獲得發出的藥物工業生產准照已屆滿且未提出續期申請，有關廠房已不具生產藥物的許可，並且該廠房已停止運作，則行政當局應作出不批准上訴人提出的居留許可續期申請的決定，這是限定性行政行為，而非自由裁量行為，因為行政當局不能在此情況下批准續期申請，沒有自由裁量的空間。

3. 在行政當局的限定性活動中不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對包括《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則在內的行政法一般原則的違反。

裁判書制作法官

宋敏莉

# 澳門特別行政區終審法院裁判

## 一、概述

甲(身份資料詳見卷宗)針對經濟財政司司長 2019 年 8 月 15 日作出的批示提起司法上訴，該批示同意澳門貿易投資促進局提出的建議，決定不批准上訴人的臨時居留許可續期申請。

透過 2020 年 9 月 30 日的合議庭裁判，中級法院裁判上訴敗訴，維持被訴行為。

甲（以下稱為上訴人）不服上述裁判，向終審法院提起上訴，認為被訴行政行為欠缺理由說明，缺少一個主要要素，應根據《行政程序法典》第 114 條、第 115 條、第 122 條及第 124 條的規定予以撤銷，並且存在不合理運用自由裁量權的瑕疵，違反了《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則以及第 3/2005 號行政法規第 7 條所列舉的審查標準。

同時，上訴人亦以其已在澳門合法居住超過七年為由，提出了

給予其澳門特別行政區永久居民身份的請求。

被上訴實體遞交了上訴答辯狀，認為應裁判上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，同樣認為應裁判上訴敗訴，並維持被上訴裁判。

已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

## 二、獲認定的事實

本文中認定了如下事實：

- 2011年3月31日，上訴人以重大投資為依據獲得貿易投資促進局根據第3/2005號行政法規的規定批准臨時居留許可。

- 上述投資是以一間根據澳門法律開設和運作的名為“[公司(1)]”的公司為基礎。

- 有關居留許可為期三年。

- 2013 年 11 月 14 日，上訴人申請臨時居留許可續期，貿易投資促進局開立了第 2243/2006/01R 號卷宗。

- 2019 年 6 月 17 日，貿易投資促進局的高級技術員撰寫了如下建議書：

“事由：審查臨時居留許可續期申請

法律事務處經理：

1. 利害關係人身份資料如下：

序號	姓名	關係	證件/編號	證件有效期	臨時居留許可有效期至
1	甲 (A)	申請人	中國護照 EXXXXXXXX	2026/07/12	2014/03/31

2. 申請人於 2011 年 3 月 31 日獲批臨時居留許可申請，當時獲批依據如下(見第 405 至 409 頁)：

商業名稱：[公司(1)]

成立日期：2002 年 11 月 16 日

註冊資本：1,000,000.00 澳門元

間接股權：74%，即 740,000.00 澳門元

所營事業：研製新藥物及藥用產品，並從事該等藥物及藥用產品的生產及出入口貿易

3. 為續期目的，申請人提交了相關的在澳投資證明文件如下(見第 15 至 404、445 至 452 頁及 549 至 553 頁)：

商業名稱：[公司(1)] (見第 445 至 452 頁)

所營事業：研製新藥物及藥用產品，並從事該等藥物及藥用產品的生產及出入口貿易

法人住所：[地址]

註冊資本：1,000,000.00 澳門元

股權分配：根據申請人提交的，由商業及動產登記局於 2017 年 1 月 4 日發出之商業登記證明顯示，“[公司(1)]”分別由 “[公司(2)]” (佔 26% 股權)、 “[公司(3)]” (佔 48% 股權) 和申請人甲(A) (佔 26% 股權) 持有

佔股分配：“[公司(2)]”由申請人甲(A)全資持有(見第 305 至 312 頁)；而透過申請人於 2016 年 7 月 4 日所提交的聲明文件，證實

申請人已沒有持有 “[公司(3)]” 的任何股權(見第 416 頁)

間接持股：即申請人甲(A)現只持有 “[公司(1)]” 的 52% 股權

4. 經分析申請人所提交的投資證明文件，證實申請人持有 “[公司(1)]” 的股權佔比已由 74% 下調至 52%；另按文件顯示， “[公司(1)]” 的 “藥物工業生產准照” 有效期於 2016 年 11 月 12 日已屆滿(見第 329 頁)，顯示申請人沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提。為此，將不利於其續期申請，故本局向申請人發出書面聽證(見第 434 頁)。

5. 申請人透過代理律師提交回覆意見，主要內容如下:(見第 436 至 443 頁)

(1) 申請人並不知悉獲批給居留許可的具體依據，故申請人一直認為是以持有 “[公司(1)]” 的 26% 股權為依據獲批居留許可；

(2) 申請人仍持股超過 50%，為控權股東；

(3) 申請人指其藥廠廠房因漏水引致部分設施無可修復，故未能延續廠牌。但其即將進行全面裝修工程，並附上工程合約佐證，以便恢復生產。另指出廠房漏水乃城市規劃及鄰近地盤打樁所致，並非申請人所能預計及避免的，故申請人不應承擔有關後果。

6. 為調查目的，本局曾向衛生局發出公函，諮詢有關“[公司(1)]”的“藥物工業生產准照”續期狀況(見第 462 頁文件)，並獲該局回覆指有關“[公司(1)]”的藥物工業生產准照於 2016 年 11 月 12 日屆滿。該局亦曾派員於 2016 年 7 月 19 日對有關廠房進行稽查，又接獲該廠來函通知指“由於廠房漏水引起內部許多設施已造成不可逆轉的破壞……決定整體改造”。該局亦沒有接獲“[公司(1)]”有關“藥物工業生產准照”的續期申請或變更生產活動範圍的申請(見第 463 至 467 頁文件)。

7. 就申請人的回覆意見及衛生局的諮詢回覆，茲分析如下：

(1) 申請人於提出首次臨時居留許可申請時，其提交了“[公司(1)]”的商業登記資料，以及“[公司(3)]”(其持有“[公司(1)]”的 48% 股權)和“[公司(2)]”(其持有“[公司(1)]”的 26% 股權)的財務報表，以證明申請人全資持有“[公司(3)]”及“[公司(2)]”，亦即以間接方式持有“[公司(1)]”的 74% 股權，從而獲批臨時居留許可，故申請人對其所有“[公司(1)]”的股權理應清楚知悉；

(2) 申請人對於公司的持股比例為一客觀事實，而非主觀概念。透過文件證實，申請人獲批臨時居留許可申請時，確以間接形式持有“[公司(1)]”的 74% 股權，並基於此一事實加上其他要素，致使申請人在澳的投資被視為重大，繼而獲批臨時居留許可。然而申請人



現只持有該公司的 52% 的股權，並沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提；

(3) 從衛生局的資料顯示，“[公司(1)]”獲發的“藥物工業生產准照”已於 2016 年 11 月 12 日屆滿，但尚未提出續期申請，然則廠房已不具生產藥物的許可。另外，該局又指曾於 2016 年 7 月 19 日派員對上述公司廠房進行稽查，而根據有關報告，顯示該廠房已停止運作，因此，該公司並沒有維持其最初申請獲批准時的營運狀況。

8. 綜上所述，鑒於申請人持有藉以獲批臨時居留許可投資的“[公司(1)]”的股權已下調，且該公司的廠房已停止運作及生產，另外其藥物工業生產准照的有效期亦於 2016 年 11 月 12 日已屆滿，而尚未提出續期申請，故未能顯示該公司能繼續相關運作及生產。由於申請人並沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，經進行聽證程序，現根據第 3/2005 號行政法規第十九條第二款之規定，建議不批准利害關係人的臨時居留許可續期申請。”

- 上述建議書被上呈至貿易投資促進局執行委員會，該委員會主席作出了如下批示：

“同意本建議書內容，經研究分析，鑒於申請人沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，經聽證程序，現根據第 3/2005 號行

政法規第十九條第二款之規定，建議不批准申請人的臨時居留許可續期申請。”

- 2019年8月15日，經濟財政司司長作出了如下被上訴批示：

“同意建議。”

### 三、法律

上訴人提出的問題主要涉及欠缺理由說明、不合理運用自由裁量權、違反善意原則以及第3/2005號行政法規第7條所列舉的審查標準。

1. 根據《行政程序法典》第114條及第115條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以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。

行政當局應該透過扼要闡述有關決定之事實及法律依據的方

式，對其所作的行政行為進行理由說明，而採取含糊、矛盾或不充分之依據因而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

另一方面，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定，“欠缺任何主要要素之行政行為”為無效行為。

在本案中，我們認為被上訴實體按照法律要求履行了說明理由的義務。

在被上訴的批示中，經濟財政司司長表示“同意”貿促局所作的建議，不批准上訴人提出的臨時居留許可續期申請。該批示將貿促局的建議中所闡述的理據採納為其批示的理由，使有關建議成為相關行為的組成部分。根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，這種做法是合法的。

法院認定的事實顯示，貿促局高級技術員是「鑒於申請人持有

藉以獲批臨時居留許可投資的“[公司(1)]”的股權已下調，且該公司的廠房已停止運作及生產，另外其藥物工業生產准照的有效期亦於2016年11月12日已屆滿，而尚未提出續期申請，故未能顯示該公司能繼續相關運作及生產」，認為「申請人並沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，……，建議不批准利害關係人的臨時居留許可續期申請」。

貿促局執行委員會主席也是「鑒於申請人沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提」而根據第3/2005號行政法規第19條第2款的規定建議不批准臨時居留許可的續期申請。

貿促局作出有關建議主要是基於兩個客觀事實：一為上訴人在“[公司(1)]”的持股比例由74%下降至52%，沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提；二為“[公司(1)]”獲發的“藥物工業生產准照”已於2016年11月12日屆滿，但沒有提出續期申請，其廠房已不具生產藥物的許可；並且該廠房已停止運作，因此，該公司並沒有維持其最初申請獲批准時的營運狀況。

從以上內容可以看到，被上訴的批示確實履行了說明理由的義務，具體解釋了不批准上訴人提出的居留許可續期申請的原因。無論是普通的行為相對人還是上訴人均能清楚了解並明白被上訴實體作出決定的理由。至於被上訴實體提出的事實及法律依據是否準

確，所做決定是否正確，則是與上訴人所指的欠缺說明理由的瑕疵無關的另一個問題。

事實上，上訴人不認同的是被上訴實體不批准其續期申請的具體理由，對該等理由提出質疑。

應該強調的是，立法者並未要求行政機關極其詳盡及事無巨細地解釋其作出決定的理由，實際上這也是很難做到的。根據《行政程序法典》第 115 條的規定，行政機關僅需“扼要闡述”有關決定的事實依據及法律依據便已足夠。

另一方面，在被上訴批示中，我們也看不到任何含糊、矛盾或不充分之處。

上訴人還以被上訴的行政行為欠缺說明理由為由提出該行為欠缺主要要素，但同樣沒有道理。

還應該指出的是，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，欠缺主要要素的行為屬無效行為，而欠缺說明理由則導致行為可被撤銷。

2. 上訴人不認同被上訴實體作出的有關“沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提”的判斷，認為被上訴實體沒有合理運用自由裁量權，違反了第 3/2005 號行政法規第 7 條所列舉的審查標準以及《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則。

眾所周知，第 3/2005 號行政法規訂定了投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度，該行政法規第 6 條、第 7 條、第 18 條及第 19 條分別規定如下：

#### 第六條

##### 權限

一、就按照本行政法規的規定提出的臨時居留許可申請作出決定，無論申請所依據的理由為何，均屬行政長官的自由裁量權。

二、上款所指權限可授予監督經濟範疇的司長。

#### 第七條

##### 審批標準

在行使上條所指自由裁量權時，須衡量各項具重要性的因素，

尤其是：

- (一) 投資計劃或投資的價值及類別；
- (二) 利害關係人的履歷；
- (三) 管理人員及具備特別資格的技術人員的職業範疇；
- (四) 澳門特別行政區的情況、需要及安全；
- (五) 臨時居留許可的申請擬惠及的家團成員的人數。

## 第十八條

### 狀況的變更

一、利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

二、如上款所指法律狀況消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消，但利害關係人在澳門貿易投資促進局指定的期限內設立可獲考慮的新法律狀況，又或法律狀況的變更獲具權限的機關接受者，不在此限。

三、為適用上款的規定，利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知。

四、不依時履行上款規定的通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消。

## 第十九條

### 居留許可的續期

一、為臨時居留證續期，應於臨時居留證有效期屆滿前九十日的首六十日內，向澳門貿易投資促進局提出申請。

二、續期所給予的有效期與最初許可居留的有效期相同；利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，方獲給予續期，但下列情況例外：

（一）居留許可係以購買不動產為理由而獲給予者，其續期並不要求提交關於第三條第一款（三）項及第二款（一）項及（二）項所指要件及所繳付的重要財產的價金或其市場價值的新證明，但利害關係人應證明該等財產的權利仍為其擁有，以及該等財產及有



關銀行存款無設定第四條所禁止的負擔；

(二) 具備特別資格的技術人員及管理人員的居留許可的續期，不取決於須維持提出最初申請時所依據的合同聯繫，只要利害關係人證明受僱從事新職業及已履行有關稅務義務。

三、第十六條及第十七條的規定經適當配合後適用於續期。

由此可知，臨時居留許可是由行政長官經衡量申請人的各項具重要性的因素(尤其是第 7 條所列舉的因素)後行使自由裁量權(可授予監督經濟範疇的司長)而批給符合法律規定要件的非本地居民，在臨時居留期間，這些人士必須保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

如果在臨時居留期間出現法律狀況消滅或變更的情況，原則上將導致臨時居留許可被取消，除非利害關係人在指定期限內設立可獲考慮的新法律狀況或者具權限的機關接受該法律狀況的變更。

利害關係人必須在從法律狀況消滅或變更之日起計 30 日的期間內履行通知義務，告知貿易投資促進局有關法律狀況已消滅或出現變更；如無合理解釋而不履行有關義務，可導致臨時居留許可被取消。

同時，除了法律規定的例外情況，居留許可的續期也是以“利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提”為必然前提，否則不予續期。

立法者的意圖相當明確，就是要求利害關係人在臨時居留許可期間維持批准該居留許可所依據的重要法律狀況，居留許可續期時亦必須維持當初申請獲批准時被考慮的前提，否則將承擔相應的法律後果。

在本案中，上訴人獲得為期三年的臨時居留許可，有效期至 2014 年 3 月 31 日。上訴人於 2013 年 11 月 14 日申請臨時居留許可續期，該申請於 2019 年 8 月 15 日被駁回，理由為上訴人在藉以獲批臨時居留許可投資的公司所持有的股權已下調，該公司的廠房也停止運作及生產，並且相關藥物工業生產准照的有效期亦於 2016 年 11 月 12 日屆滿，但無人提出續期申請，沒有資料顯示該公司能繼續運作及生產。

上訴人則辯稱雖然其持有的股權下調，但實際上比之前持有的股權價值更高，而且上述公司一直有更新為其工廠運作所必須的生產准照，公司沒有減少商業活動，而是以與當初獲批居留許可時相同的模式繼續運營，故最初申請獲批准時被考慮的前提一直得以維

持。

但上訴人並未能證明其所述屬實。

首先，上訴人持有的股權下調是不爭的事實。

其次，姑且不論上訴人後來持有的股權是否價值更高，更重要的是相關公司的藥物工業生產准照的有效期已於 2016 年 11 月 12 日屆滿而無人提出續期申請，這是經貿促局查證的事實。沒有有效的生產准照則工廠無法進行正常的生產。

眾所周知，上訴人對其陳述的事實負有舉證責任，應該證明其持股的公司和相關工廠正常運營和生產，但上訴人未能提交證據予以證明。

關於 2016 年 7 月 19 日廠房停止運作的問題，上訴人稱當時工廠需進行設施及設備的維修，已向工務運輸局遞交了相關工程計劃。而在工程計劃審批期間，颱風天鴿來襲，對大部分的工廠設備造成嚴重破壞，生產被迫停頓。

當然，發生在 2017 年夏天的颱風天鴿對澳門造成的破壞有目共睹，在此無需贅述，對工廠的影響無疑也可能十分巨大，我們無意

質疑。但工廠在颱風來襲之前已經處於停產狀態也是不可否認的事實。換言之，在颱風之前工廠並非一直持續進行生產。

總而言之，案中認定的事實顯示，上訴人最初提出的居留許可申請獲批准時被考慮的前提並沒有一直持續維持，尤其是基於作為申請依據的公司曾獲得發出的藥物工業生產准照已於 2016 年 11 月屆滿，有關廠房已不具生產藥物的許可，並且該廠房自 2016 年停止運作的事實，可以肯定，在 2016 年至被上訴實體作出不批准續期的批示期間，該公司並沒有維持上訴人的居留許可申請獲批准時的營運狀況。

另一方面，法律規定行政當局在決定是否批准臨時居留許可申請方面有自由裁量權。但在本案中我們所面對的是居留許可續期的情況，而根據第3/2005號行政法規第19條第2款的規定，續期申請獲批的前提條件是“利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提”，否則不予續期。

雖然法律規定了例外情況，但上訴人並非以購買不動產為理由獲得居留許可，亦非具備特別資格的技术人員及管理人員，明顯不屬於法律規定的例外情況。

我們認為，如果行政當局在分析具體個案的情況後得出申請人

本人沒有維持其最初的居留許可申請獲批准時被考慮的前提的結論，則應該作出不批准其提出的居留許可續期申請的決定，這是限定性行政行為，而非自由裁量行為，因為行政當局不能在此情況下批准續期申請，除此外並無其他選擇，沒有自由裁量的空間。

在此有必要重申本終審法院的一貫見解：在行政當局的限定性活動中不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對包括《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則在內的行政法一般原則的違反。<sup>1</sup>

有鑒於此，不存在上訴人所指違反第 3/2005 號行政法規第 7 條以及《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則的瑕疵。

3. 在本案中，上訴人還以貿促局投資居留暨法律處發出的一份聲明書為依據，以其已經在澳門合法居住超過七年為由提出了給予其澳門特別行政區永久性居民身份的請求。

毫無疑問，這是一個超出了本案審理範圍的問題。

---

<sup>1</sup> 詳見於終審法院 2000 年 5 月 3 日在第 9/2000 號案件、2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件、2018 年 12 月 5 日在第 88/2018 號案件、2018 年 12 月 12 日在第 90/2018 號案件以及其後在為數不少的案件中作出的合議庭裁判。

本上訴案的審理標的是中級法院在上訴人針對經濟財政司司長作出的不批准其居留許可續期申請的決定提出的司法上訴中作出的合議庭裁判，不直接涉及上訴人可否取得永久性居民身份的問題。雖然兩者之間有密切關係，但在有權限的行政當局沒有作出是否給予上訴人永久性居民身份的決定之前，法院無權越過行政機關就相關問題進行審理，更無權代替有權限的行政機關作出決定。

上訴人提出的請求應被駁回。

4. 最後，上訴人還指出貿促局在第 2243/2006/01R 號建議書第 7.1 條分析當中有關“申請人於提出首次臨時居留許可申請時”的表述存有錯誤，應理解為“申請人第一次向貿促局提交臨時居留許可申請的文件當刻”。

在向中級法院提起的上訴中，上訴人已提出了同一問題。

我們不明白上訴人在向本院提起的上訴中堅持提出這一問題的用意為何，想達到怎樣的目的，難道僅僅是想指出這一錯誤而已？

顯而易見的是，上述“表述錯誤”，無論是否屬實，對本上訴

案的審理並無任何影響。

其次，即使存有上述錯誤，亦僅是貿促局製作的意見書中出現的無關緊要的錯誤，而法院不能更正該意見書中的“表述錯誤”。

#### 四、決定

綜上所述，裁判上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人支付，司法費訂為 6 個計算單位。

澳門，2021 年 2 月 24 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華