

(譯本)

第 69/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Interbloc – Materiais de Construção (Macau), S.A.R.L.

被上訴人：行政長官

會議日期：2018 年 7 月 31 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

**主題：**— 宣告批給合同失效

— 過期失效

— 調查證據

— 事實事宜不足

## 摘 要

一、25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地的利用是透過該准照的提交予以證實

(譯本)

的。

二、行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

三、應將批給期間屆滿所導致的失效定性為*過期失效*(因其僅取決於期間的屆滿以及承批人未提交房地產使用准照這一客觀事實)，而將承批人不遵守土地利用期間所導致的失效定性為*懲罰性失效*。

四、須裁定針對不調查證據的決定提起的上訴理由不成立，因為我們認為，如基於期限屆滿而宣告失效，則行政長官無須查明是否因可歸責於承批人的原因而未進行利用，只要承批人未在租賃期內對獲批土地進行利用即可宣告失效，因此無須調查證據。

五、對於上訴人為解釋其為何未履行合同而提出的事實事宜不足之瑕疵，應得出相同的結論。

(譯本)

六、根據現行《土地法》的規定，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須要宣告失效，因此，這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條所規定的行政法的一般原則。

裁判書制作法官

宋敏莉

(譯本)

## 澳門特別行政區終審法院裁判

### 一、概述

**Interbloc - Materiais de Construção (Macau), S.A.R.L.**，公司資料詳見卷宗，針對行政長官 2016 年 6 月 24 日作出的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示宣告以租賃方式批出的一幅位於氹仔島北安填海區，稱為“G”地段，面積 4,690 平方米，標示於澳門物業登記局 B73 冊第 3 頁背頁第 21716 號的土地的批給失效。

該案裁判書制作法官透過卷宗第 98 頁的批示，認為沒必要調查司法上訴人提交的人證，進而決定通知雙方當事人作出非強制性陳述。

上訴人針對該批示向評議會提出了聲明異議，但評議會駁回了聲明異議，維持聲明異議所針對的批示(2017 年 3 月 23 日的合議庭裁判，載於卷宗第 149 頁至第 151 頁)。

(譯本)

中級法院透過 2017 年 7 月 13 日的合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴，確認並維持被質疑的行政行為。

### **Interbloc - Materiais de Construção (Macau), S.A.R.L.**

不服上述兩項裁判，向終審法院提起上訴，並提出下列問題：

#### **— 對 2017 年 3 月 23 日的中間合議庭裁判提起的上訴**

1、本司法裁判的上訴案緣起自中級法院就申請人針對裁判書制作法官 2017 年 2 月 6 日的批示向評議會提出的聲明異議所作的合議庭裁判。中級法院於上述批示中決定拒絕於相關案件中調查人證，稱“經過最初一段時間的猶豫，我們自某時起開始秉持如下見解：在如本案一樣，僅討論基於批給期限屆滿而宣告批給失效的行為是否合法的案件中，對行政當局或承批人或有的過錯進行審理，對作出決定的經濟性而言並不重要。由於我們認為有條件審理司法上訴案件之實體問題，無須調查人證，因此本人命令通知雙方當事人，以便作出非強制性陳述(參見《行政訴訟法典》第 63 條)。”

#### **2、上述聲明異議中：**

(譯本)

a. 一方面主張，被異議的批示所基於的見解是失效宣告屬於單純宣告性的消極行為，然而此見解已被終審法院於第 55/2016 號案作出的合議庭裁判否決。

b. 還提出，在任何情況下，根據處分原則以及《民事訴訟法典》第 430 條第 1 款的規定(經《行政訴訟法典》第 1 條準用)，中級法院都必須根據對有關法律問題之各個可予接受之解決方法篩選出對案件之裁判屬重要的所有事實事宜。鑒於宣告失效的行為因沒有衡量承批人在履行合同時(無過錯)的行為而被視為違法行為是可予接受的解決方法之一—即便是在司法裁判的上訴中得出的解決方法—所以還是要篩選出對這一解決方法可能具有重要性的全部事實事宜。

3、原審法院在評議會上援用了此前在 2017 年 3 月 9 日第 179/2016 號案件的合議庭裁判中闡述的見解，稱終審法院於第 55/2016 號案件作出的合議庭裁判並不贊同宣告批給失效的行為屬於創設性行為的觀點，此觀點意味著要評價承批人的行為，且僅當未遵守利用期限的情況是由某過錯行為引致時，方能作出宣告失效的行為。相反，上述裁判認為該行為所要求作出的“評價”

(譯本)

指的只是“對客觀情況的分析，說到底，是評價有關土地(在事實的客觀層面上)是否被完全利用”。

4、總而言之，中級法院在被上訴裁判中認為，因為被終審法院在一特定裁判中將未履行利用義務的可歸責性問題視為無關問題，所以無須篩選出與此問題相關的事實並對該等事實調查證據。

5、中級法院的這一決定顯然無法接受。

6、首先，中級法院對終審法院於第 55/2016 號案件所作的合議庭裁判作出了胡亂的解釋，而且無法成立。

7、與被上訴裁判所聲稱的相反，終審法院並非僅僅指出應由決策機關對相關土地是否被利用的問題進行評價。

8、上述終審法院的裁判所裁定的是：“批給失效必須通過行政長官的批示宣告，而在我們看來，該批示不應被視為一個單純的宣示性行為，因為它是含有意思表示的行為，對承批人的表現作出了否定的判斷(未完成土地的利用)，並在解釋和適用法律規定之後，宣告批給失效。/ 概言之，批給的失效並不是單純因為時間的屆滿而發生，還以就承批人對土地的利用所作的否定判斷為前

(譯本)

提。通過作出目前被質疑的批示，被上訴實體並不僅限於發出一項聲明，而是確定了土地所處的狀況並繼而宣告失效，使得行政當局與承批人之間建立的法律關係告終。”

9、終審法院將宣告失效的行為定性為創設性行政行為，不僅與中級法院在本案中一直支持的觀點相悖—中級法院認為該行為是純粹以時間屆滿為依據的單純的宣告性行為—還表明，只有對承批人的表現可作出否定的評價時，才能宣告批給失效，這意味著要就某行為作出道德和法律上的譴責判斷。

10、因此，這一否定評價的前提是對承批人在履行合同過程中的表現作出判斷，而這遠遠超出查明是否在客觀上完成土地利用的問題。

11、概言之，被上訴裁判所基於的唯一前提—即終審法院不認為宣告失效的行為要求對承批人的不履行行為存在過錯性評價—是錯誤的前提，所以相關裁判自然也存有瑕疵。

12、其次，除對終審法院於第 55/2016 號案所作的合議庭裁判的確切決定內容理解錯誤之外，基於對應適用之法律所持有的

(譯本)

某一見解拒絕調查證據(無視對有關法律問題之各個可予接受之解決方法)：

i. 違反處分原則(《民事訴訟法典》第 5 條及第 563 條第 2 款)，

ii. 引致遺漏審理(《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項)，  
並且

iii. 違反《民事訴訟法典》第 430 條第 1 款、第 562 條第 1 款至第 3 款、第 563 條第 2 款和第 3 款，以及《行政訴訟法典》第 74 條及第 76 條的規定。

13、因此，考慮到民事訴訟法和實體法之間的輔助關係，再結合本案所適用的各個實體法解決方法，應當查明構成上訴人請求的事實，由上訴人證明那些根據(由其)所援引的實體法規定，構成其欲取得之效力的前提的事實。

14、所以，還是要將構成上訴人所提出的權利的事實納入已篩選的事實事宜。

(譯本)

15、總之，事實事宜的篩選以及事實方面的裁判，應將支持相關請求且根據可採取的各個解決方法對裁判可能屬重要的全部事實情狀囊括在內，而不僅僅考慮對原審法院所持有的法律立場具有重要性的事實。

16、支持上述結論的主要有：

i. 澳門的司法見解中：

1) 終審法院於 2001 年 5 月 23 日在第 5/2001 號案件作出的合議庭裁判，上文已提出；

2) 中級法院於 2011 年 10 月 27 日在第 979/2009 號案件作出的合議庭裁判，其中指出“如上文所述，當法律提到‘各個可予接受之解決方法’時，指的是所審理的每一案件的最終解決方法。但是只有相關判決轉為確定才有終局裁判，因此必須考慮提起司法裁判的上訴的可能性”。

ii. 在比較司法見解方面，葡萄牙最高司法法院於 2012 年 12 月 18 日在第 1345/10.7TVLSB.L1.S1 號案件作出的合議庭裁判，載於 [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)，上文已提出；

(譯本)

iv. 葡萄牙的學說中：

1) Alberto dos Reis 教授(參見《Código de Processo Civil Anotado》，第三冊，第 222 頁)論及此問題時指出：“這一切都表明，法官在制作疑問表時，不應局限於對相關爭議的特定解決方法；所提出的問題應容許作出任何可予接受之解決方法”。

2) Antunes Varela 教授(對《Revista de Legislação e Jurisprudência》雜誌，第 125 年度，第 331 頁的司法裁判作出的注釋中)不僅就這一點表明了看法，還探討了更為寬泛的問題，“即最高法院是否可以根據該法典第 650 條第 2 款 f 項的規定審理中級法院認為有必要提出其他疑問點的情況。/ 提出新疑問點必要性由一個極為重要的法律規則—即由制訂疑問點事實表的其中一項基本規則的規定—來衡量。/ 1961 年的法典根據 MANUEL ANDRADE 的表述，通過《民事訴訟法典》第 511 條(相當於 1939 年法典的第 515 條)第 1 款的新行文明確規定的這一規則是：制定疑問點事實表不僅要考慮該文件的制訂者認為是案件正確裁判的解決方法，而且要考慮案件中討論過的各個法律問題的所有可行的解決方法。/...../ 對實行這一規則的檢查是法律問題，完全可以納入覆審法院的管轄權。/ 這就是說，《民事訴訟法典》第

(譯本)

712 條第 2 款中對第 650 條第 2 款 f 項的規定所作的准用絕不能忽視第 511 條第 1 款對制訂已認定事實表和疑問點事實表提出的要點，因為應當根據這些共同要點判斷提出新疑問點的必要性。/ 衡量添加新疑問點的必要性，不僅要考慮審案法官(或者在使用第 650 條第 2 款 f 項賦予的權能的情況下的合議庭主席)當時認為是該爭議的正確裁判的解決方法，而且也要考慮訴訟中討論過的各種法律問題的其他可行的解決方法。”

17、總而言之，只有對全部事實事宜(雙方當事人，特別是原告所陳述及提出的事實事宜)進行辯論並作出裁判之後，才應考慮要適用的法律(從《民事訴訟法典》第 560 條、第 562 條第 1 款至第 3 款、第 563 條第 2 款和第 3 款，以及《行政訴訟法典》第 74 條和第 76 條等規定可以明確得出這一點—留待作判決時就適用的法律表明立場，而不是就案件進行法律方面的辯論之前解決此問題)。

18、在保留應有尊重的前提下，被上訴裁判基於對應適用的法律所持有一個初步見解，認定不需要調查所提出的人證，這種做法與上文已顯示的各級法院的主張恰恰相反，直接違反了上述規定。

(譯本)

19、不能說，因為中級法院認為司法上訴人的見解—即如未完成利用的過錯不在承批人，則行政長官不得宣告批給失效—不是可予接受的法律解決方法，所以能夠作出如此決定。

20、這是因為，如上文所述，可予接受的法律解決方法並非審案法官所認為的最正確的那個解決方法，不是與其對案件良好裁判的看法一致的解決方法，而是對待決法律問題可能最終採取的任何解決方法，包括司法裁判的上訴中得出的解決方法。

21、本案中，關於只有在承批人的行為可歸於其自身過錯的情況下—即對其行為作出了否定的評價—才能宣告失效的看法，已得到終審法院於第 55/2016 號案件所作合議庭裁判的支持(或者至少沒有被該裁判清楚明確地排除，因此必須被視為“可予接受”，並在篩選事實事宜時被納入考量)。

22、不過，即便認為終審法院已在上述合議庭裁判中表示失效宣告僅取決於未在規定期限內完成利用的事實，也不能豁免中級法院將此問題視為開放性待決問題的義務，因為不排除中級法院的這一(假定)立場在上訴中被改變的可能性。

(譯本)

23、如果“當法律提到‘各個可予接受之解決方法’時，指的是所審理的每一案件的最終解決方法”，而且“只有相關判決轉為確定才有終局裁判，因此必須考慮提起司法裁判的上訴的可能性”(參見中級法院於 2011 年 10 月 27 日在第 979/2009 號案件作出的合議庭裁判)，那麼中級法院便不能忽視對其在行使無限制的審判自由下可能就本案作出的裁判屬重要的事實。

24、而被上訴裁判忽視了，因此違反了《民事訴訟法典》第 430 條第 1 款、第 562 條第 1 款至第 3 款、第 563 條第 2 款和第 3 款，以及《行政訴訟法典》第 74 條及第 76 條的規定，還有處分原則(見《民事訴訟法典》第 5 條及第 563 條第 2 款)。

#### — 對 2017 年 7 月 13 日作出的最終裁判提起的上訴

1、《土地法》第 166 條規定的失效是懲罰性失效，因為；

2、第一，第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款第 1 項所規定的失效宣告，也就是如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，則批給失效的情況，屬於行政長官的一項被限定的行為，屬於行使該法規自身邏輯所包含的一項權力義務，即“確保切實利用空置土地”，促進經濟發展、社會進步，

(譯本)

改善澳門特別行政區居民的生活水平的權力義務，在規定上的具體表現為承批人所負有的“利用獲批土地的義務”(第 6/80/M 號法律第 103 條及第 10/2013 號法律第 103 條)。

3、因此，立法者所做的是將相關權利的失效納入對不履行批給合同的懲罰體系中，按照該體系，如承批人因可歸責於其自身的理由，在合同訂定的期限內，或如合同未有規定，在法定期限內，未能履行利用義務的話，除科處罰款外，還將受到權利失效的懲罰。在這方面，顯然構成一項懲罰性失效。

4、這是因為《土地法》並非只規定了期間的屆滿，還提到了合同的規定，作為所建立的合同聯繫的表現，其中包含的主要義務是承批人利用土地的義務。而眾所周知，該義務還取決於批給人的許可，此外，在謀求合同公共利益的過程中，亦受到行政當局所作出的正當變更的影響。

5、第二，在說明行為理由時，基於第 10/2013 號法律第 47 條第 1 款的規定(按照同一法律第 215 條第 1 款的規定而適用)而提出的 25 年的期限，僅僅是合同所能訂定的最初批給期間的最長限度，而不是合同失效期間，因為第 47 條本身沒有排除行政長官

(譯本)

根據《土地法》第 104 條第 5 款的規定批准延長利用期限的可能性。

6、這是因為，《土地法》所規定制度的根本原則，是有效規範私人對土地的利用，以實現公共利益。

7、而為了有效規範私人對土地的利用，以實現公共利益，確保批給制度有效性的方式之一也是先作臨時批給，直至根據合同規定完成土地的利用(第 103 條至第 106 條)，以確保承批人切實履行合同，如證明已履行合同，則批給轉為確定批給(第 130 條及第 131 條)。

8、因此，要訂立租賃批給合同，要求對由此而建立的法律關係作出規定(因此批給要續期)，首次批給不能超過 25 年，每次續期不能超過 10 年，如未提出續期申請，又或申請不獲許可，則上述期間發揮過期失效期間的效力，這才是第 47 條及第 52 條規定的含義。

9、與此不同的是進行合同所約定的土地利用的期間，這種期間須保證相關土地被用於澳門特別行政區所要求的用途。可以根

(譯本)

據第 104 條第 5 款的規定延長此期間，如不遵守此期間，批給同樣失效，但這種情況下屬於懲罰性失效(第 166 條至第 168 條)。

10、因為在批給期間內出現波折、計劃執行困難甚至事態的變遷，以至於雙方必須調整合同、維持給付間的平衡是很正常的，當相關法律關係是都市法範疇內受批給合同規範的法律關係時尤其如此，在缺少具約束力的城市規劃的情況下，批給合同承擔著澳門特別行政區城市規劃及管理的至上公共職能。

11、對於上述問題，有一些能夠應對這些情況的制度，其中不僅有《土地法》中的制度，譬如延長期限(第 104 條第 5 款)或修訂批給(第 139 條至第 143 條)，也有《民法典》中有關阻礙失效之原因的一般規則(第 323 條)，而這些制度的前提恰恰是懲罰性失效的適用。

12、《土地法》第 104 條第 5 款的情況中，正是因為利用是合同的目的，而且合同的期限同時也是利用期限。

13、應看到，當土地被利用，且批給轉為確定批給時，確定批給期間並非在 25 年的最初批給(臨時批給)期間屆滿後才開始的，而是當臨時批給在利用完成後轉為確定批給時，便立即開始

(譯本)

了，舉個例子，這可能發生在最初批給(臨時批給)期間的第三年、第四年或者第五年結束時。

14、第 52 條的規定是有關批給續期的一系列規定中的一條，其中提到的失效指的是未提出相關申請，又或申請不獲許可而導致的失效(不適用於臨時批給)，這項規定應被解釋為：僅就承批人能夠申請批給續期但並未提出申請的情況，規定失效的後果。

15、事實上，《土地法》第 52 條規定：如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效，但不影響該條第 3 款的規定。

16、該條款第一部分的規定—批給於批給期或其後的續期屆滿時失效—受到第二部分規定的條件的限制—如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，但不影響該條第 3 款的規定。

17、或者反過來看，如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，在不影響該條第 3 款規定的情況下，批給於批給期或其後的續期屆滿時失效。

(譯本)

18、第 50 條第 1 款第 1 項的規定適用於第 49 條(確定批給的續期)第 2 款第 1 項所規定的情況，而後者又援用了《土地法》第 132 條第 1 款第 1 項及第 2 項的規定。

19、因此，這裡僅牽涉到確定批給。

20、而第 50 條第 2 款的規定則適用於第 48 條第 2 款所規定的情況，或第 49 條第 2 款第 2 項中的情況。

21、亦即，就第 48 條第 2 款(臨時批給的續期)而言，僅適用於與確定批給的土地一併利用的情況。

22、而第 49 條第 2 款第 2 項(確定批給的續期)所規定的情況中，確定獲批的土地處於重新利用的階段。

23、也就是說，最終只有一種特定情形或類型的臨時批給可以納入第 52 條規定的失效，即第 48 條第 2 款載明的情況(如臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況)，其他類型的臨時批給則排除在外。

24、這意味著，唯一一種(如果可以這樣說的)可按照新《土地法》第 52 條的規定失效的臨時批給，是具有第 48 條第 2 款所

(譯本)

規定的典型情節的臨時批給，如本案一樣的其他臨時批給不包含在內。

25、在另一層面上，認為訂立批給時所能給予的最長初始期限構成一個作出土地利用行為的無法延長的最長限度，是違反適度原則、公正原則及善意原則的，特別是當無法進行土地利用的原因，是與承批人意願無關的變遷時，或者甚至如本案一樣，是行政當局所制造的障礙導致無法進行土地利用時。從相關規定的含義及理由中均無法得出此結論。

26、因此，被上訴行為意圖歸結至上述規定的理據，與從該規定的系統解釋中得出的內容不符，因為對第 52 條進行解釋時，須結合上文提到的《土地法》第 104 條第 5 款、第 166 條及第 215 條第 3 款的規定，從這些規定中可以明確得出，立法者承認存在自由評價承批人行為的空間，以確定是否因未在一般期限內進行利用活動而發生懲罰性失效。

27、從新《土地法》有關失效的規定中可以看出，如承批人因可歸責於其自身的過失或過錯事實，未能在所訂定的期限內完成獲批土地的利用，則行政長官必須宣告其權利失效。

(譯本)

28、失效須由行政實體宣告(第 10/2013 號法律第 167 條) — 因為作為前提，總是要要求就承批人的行為以及過錯與否作出判斷 — 不是從法律規定中直接得出的，也不是依職權須審理的問題。

29、由於相關宣告會產生《土地法》第 168 條所規定的撥歸投資的效力，所以非但失效宣告(懲罰性失效)具有創設效力而不是單純具有宣告性，而且其有效性亦取決於相關措施的適度性，避免了可能具有的沒收性質。

30、道理、懲罰性失效的創設性以及徵收已作出之投資的效力，這些因素同樣解釋了為何不能依職權審理此類失效。

31、關於臨時批給，正是因為其失效具有內在的徵收效力，所以唯一能夠接受的失效方式是具有適當理由說明的懲罰性失效。

32、第三，只需留意第 10/2013 法律所給出的臨時批給的概念，便可以立即得出以下結論：宣告臨時批給失效的行為絕不能單純以時間的屆滿作為唯一依據。

(譯本)

33、事實上，此類批給的特徵恰恰在於須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間，如在所定期限內履行預先定出的最低限度利用條款，且地段經確定劃分，則該批出可換為確定性(第 44 條)。

34、根據《土地法》所訂定的制度中的明確規定，臨時批給的失效前提，不僅僅是滿足一項依法自動發生且與雙方當事人意願無關的客觀事實，例如批給期限的屆滿。

35、其實，如果該期間屆滿，但有關私人已完成其必須作出的利用，履行了其合同義務，那麼所訂立的批給不因失效而消滅，相反，該批給轉為確定批給。

36、所以，這意味著，在臨時批給的生效期屆滿時，批給人有關義務評價與其共同訂立相關合同的人對批給合同的履行情況。

37、根據第 10/2013 號法律第 131 條第 1 款的規定，如已按照事先訂定的條件及期間完成利用，並已證明此事實，則相關批給轉為確定批給。

38、如私人未履行利用土地的義務—且僅在此情況下一則批給人宣告批給失效。

(譯本)

39、除審查對方是否履行合同義務之外，批給人如認為共同訂立合同人未在規定期限內完成利用，則還需確定是否因可歸責於後者的事實而未完成利用，只有在得出肯定答案時才能宣告批給失效。

40、這是因為，如果說不履行行為本身是宣告批給失效的一項不可或缺的前提的話，那麼只有在確定其可歸責性之後，對這一不履行才不再有爭議。

41、第四，對於按照第 6/80/M 號法律訂立的且在第 10/2013 號法律生效時尚未轉為確定的批給，正如本案的情況，第 10/2013 號法律第 215 條規定，新法規適用於這些批給，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 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

42、此情況中，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，則為著宣告相關權利失效的效力，新的法律制度同樣適用於之前的臨時批給。

(譯本)

43、“承批人的過錯”這一表達屬於不確定概念，使主管行政實體在裁定每一具體情況時擁有自由評價的空間。

44、因此，行政長官在審查於第 6/80/M 號法律生效期內訂立的批給中不履行利用義務的情況時，擁有自由評價承批人對相關違反情況所負過錯的空間，所作評價可能支持作出懲罰性失效的宣告，也可能支持延長有關期限，甚至是給予承批人一個新的土地利用期限。

45、還要強調的是，從現行第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款中可以明確得出，新的法律制度(與之前的法律制度不同)還選擇規定一個自由裁量機制，令行政當局能夠評估承批人對未及時利用土地的情況是否有過錯，允許延長有關期限。

46、第 6/80/M 號法律第 105 條中沒有與此相似的規定。

47、概言之，不管是舊《土地法》還是新《土地法》，都將臨時批給的失效作為承批人不利用土地的後果，而不單純是最初合同期限屆滿的後果，換言之，是承批人不履行其按照合同規定所負有的義務的後果，這決定了相關失效屬於懲罰性失效。

(譯本)

48、現被上訴的行為並非(僅僅)以期限屆滿這一客觀事實作為依據，因為此行為中所做的，是根據對所適用法律規定的解釋，以獨斷方式定義上訴人的狀況，消滅此前一直存在的合同法律關係。

49、這是一個創設性行為，如上文所述，它所產生的並非一個單純的宣示，而是創設效力。換言之，該行為在法律秩序內以及承批人權利義務範圍內產生效力，其內容不僅限於確認有關合同因單純的生效期屆滿而消滅，並將其消滅公之於眾。

50、宣告失效的批示中所明確指出的以下內容同樣構成其依據：“由於土地的租賃期間已過，合同規定的利用無被落實，批給仍屬臨時性，按照第 10/2013 號法律第 212 條和第 215 條適用的第 48 條第 1 款的規定，不予續期。這樣，批給被宣告失效。”由此構成的意思表示(一)在法律上將承批人實施的某一行為—未完成“G”地段的利用—視為符合法律所訂定的合同失效的理由，(二)審查是否存在可能延長合同關係的其他理由，如不存在這種理由，(三)則產生消滅有關合同的創設效力，因此，這無疑構成一項行政行為。

(譯本)

51、中級法院所得結論與此不同，故錯誤地解釋了《行政程序法典》第 110 條的規定。

52、綜上所述，《土地法》對本案情況規定的失效總是要求承批人對未進行利用的情況有過錯；

53、這意味著，行政長官只有在認定未進行利用的過錯在承批人一方時，才能宣告本案所適用的失效，才有作出此失效之宣告的權力義務，而本案不存在這種情況；

54、第 10/2013 號法律第 47 條第 1 款所規定的 25 年的期限(按照同一法律第 215 條第 1 款的規定適用)僅僅是合同所能訂定的最初批給期間的最長限度，而不是合同失效期間，因為第 47 條本身沒有排除行政長官根據《土地法》第 104 條第 5 款的規定批准延長利用期限的可能性。

55、正因為合同期限同時也是利用期限，所以，考慮到公正原則，可以在說明理由且有合理解釋的情況下延長(不是續期)此期限，將原憑證的有效期延長一段時間，以應對對履行合同構成有效障礙的情況，特別是行政當局所強加的限制、自然現象或社會經濟方面的原因。

(譯本)

56、綜上所述，尤其根據《行政程序法典》第 120 條的規定，和第 10/2013 號法律第 44 條至第 52 條、第 103 條至第 104 條、第 131 條、第 166 條至第 168 條以及第 212 條至第 215 條的規定，中級法院存在審判錯誤，對法律作出了錯誤的解釋。

57、上訴人在上訴狀中提出並陳述了某些事實情狀，特別是第 10 點至第 17 點中解釋上訴人為何未履行合同的事實。

58、原審法院完全忽略了這些事實，既沒有視為真實事實，也沒有視為虛假事實，沒有視為已證明的事實，也沒有視為未獲證明的事實。由此顯示出，原審法院沒有查明上訴人在司法上訴中陳述的事實。

59、中級法院有義務根據對有關法律問題之各個可予接受之解決方法，即便是司法裁判的上訴中的解決方法也一樣，查明對案件裁判屬重要的全部事實事宜。

60、鑒於宣告失效的行為因沒有衡量承批人在履行合同時(無過錯)的行為而被視為違法行為是可予接受的解決方法之一，所以還是要就所有可能與這一解決方法相關的事實事宜表明立場。

(譯本)

61、因此，由於被上訴裁判沒有查明上訴人所陳述的事實是否屬實，是否有必要調查證據，所以妨礙了終審法院的審理，由此，根據《民事訴訟法典》第 650 條第 1 款的規定(按照《行政訴訟法典》第 1 條的規定補充適用)，基於事實事宜的不足，應撤銷事實方面的審判，由中級法院重新審理有關案件。

62、因為本案所適用的臨時批給的失效被定性為懲罰性失效，所以不能在未評定承批人過錯的情況下作出此失效之宣告。

63、因此，如上文所述，行政長官擁有自由評價承批人對相關違反情況所負過錯的空間，所作評價可能支持作出懲罰性失效的宣告，也可能支持延長有關期限。

64、鑒於存在自由評價的空間，所以違反所援引的原則是完全有意義的，因為我們所面對的是自由裁量行為。

65、至於無私原則，從有關裁判中可以看到，中級法院之所以沒有審理對無私原則的違反，是因為將相關失效定性為過期失效。

66、關於善意原則、保護信任原則，中級法院錯誤地解釋了有關原則，因為倘若行政當局在連續數年間(1993 年至 1997 年)，

(譯本)

在同一歷史及社會政治環境下，面對相同的成文法規定，對各承批人的不履行行為持遷就容忍態度，甚至可以說是出於經濟財政方面的公共利益的原因，那麼現在便不能一反之前的態度，以無法預見及有違誠信的方式，突然對成文法作出一個有利於透過宣告失效而使合同消滅的解釋。

67、這是違反善意原則的行為，是出爾反爾，基於一種脫離上述解釋根源社會現象的實證主義思維，破壞了行政當局被寄予的信任。

68、對於 1997 年至 2005/2006 年之間的這段時間，同樣可以這麼說，因為歷史時間、地區經濟危機和 SARS 疫情這些因素，也被行政當局自身引以為據，用來推進能夠減少這些事件對澳門經濟影響的公共政策。

69、本質上，承批人所作的解釋正是行政當局自身一直抗擊的、力圖通過公共政策予以解決的社會經濟現象，但行政當局卻完全沒有衡量及評估承批人所作的解釋，這屬於出爾反爾的行為。

(譯本)

70、關於平等原則，中級法院對《行政程序法典》第 5 條作出了錯誤的解釋，因為當承批人於 2010 年 4 月 23 日對未利用有關地段作出解釋時(這才是關鍵日期，而不是最初批給期限結束的日期)，最初的批給期限尚未屆滿，因此，所處情況跟用來進行比較的未利用土地的案件情況相同；

71、更何況，如土地委員會第 53/2016 號意見書第 10 點中提到的，承批人於 2017 年 10 月 10 日請求批准將批給移轉到相同的用途，有關申請獲發可行意見，但程序沒有完成。

72、因此，根據土地委員會意見書第 12 點，不明白為何這些有關(一)亞洲金融危機，(二)SARS 疫情的標準能夠令澳門賽馬有限公司及 *Sociedade Hoteleira de Macau – Taipa Resort* 得以延長利用期限，卻不能讓上訴人延長，再次強調，上訴人在 2010 年 4 月 23 日對未利用土地作出解釋時處於類似狀況。

73、這種接受其他承批人所作的完全相同的解釋，卻不接受聲請人的解釋的雙重標準的做法，明顯違反平等原則。

74、此外，根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 e 項的規定，對在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規

(譯本)

定時，以有別於慣常採取之做法，作出決定之行政行為，行政當局有說明理由的特別義務。

75、綜上所述，中級法院存在審判錯誤，錯誤地解釋了法律，特別是《行政程序法典》第5條、第7條及第8條的規定。

被上訴實體作出上訴答辯，並提出如下結論：

a) 2012年10月22日，當前涉及的25年的租賃批給期限屆滿，而當時尚未完成合同所規定的土地利用；

b) 面對該等前提的成立，行政當局依法必須如事實上作出的那樣宣告相關土地批給失效，而這一失效顯然具有過期失效的性質；

c) 單純基於相關期限屆滿而宣告土地批給失效的情況中，無須證實承批人對土地未被利用的情況有過錯；

d) 從有關法律問題的各個可予接受的解決方法來看，被上訴合議庭裁判中有關事實事宜的裁判是充分的；

(譯本)

e) 在行政當局被限定的活動中，比如本案牽涉到的宣告土地租賃批給過期失效的活動，上訴人提出的對適度原則、善意原則、保護信任原則和平等原則的違反不具重要性；

f) 不管怎樣，都不存在對上述原則的違反，因此未發現原審法院對《行政程序法典》第 5 條、第 7 條及第 8 條的規定作出了錯誤的解釋。

檢察院司法官發表意見，認為兩上訴理由均不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## **二、事實**

中級法院認定了以下事實情狀：

(譯本)

1 - 透過公布於 1987 年 9 月 14 日第 37 期《澳門政府公報》第 6/SAOPH/87 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 4,690 平方米，位於氹仔北安填海區，相應於原本的“3”地段的土地批予“Interbloc - Materiais de Construção (Macau), Limitada”。上述土地的批給透過於 1987 年 10 月 23 日簽訂的公證書作為憑證。

2 - 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書當日起計，即至 2012 年 10 月 22 日屆滿。

3 - 由於城市規劃的調整，上述批給土地與另一幅位於同一地區，相同面積及形狀，稱為“G”地段的土地交換，因此透過公布於 1988 年 4 月 18 日第 16 期《澳門政府公報》第 39/SAOPH/88 號批示批准修改有關批給，該批給透過於 1988 年 5 月 13 日簽訂的公證書作為憑證。

4 - 其後，透過公布於 1993 年 12 月 15 日第 50 期《澳門政府公報》第二組第 167/SATOP/93 號批示，更改土地的利用。

(譯本)

5 - 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 6 層的工業樓宇，其地面層的獨立單位用作由承批人直接經營水泥磚塊生產的工業。

6 - 透過上述的修改批給，土地的利用期間獲准延長至 1995 年 12 月 18 日。

7 - 雖然承批人已分期繳付澳門幣 1,279,790.00 元的合同溢價金及澳門幣 9,319,269.00 元的附加溢價金，但都是逾期繳付的。

8 - 相關土地標示於物業登記局 B73 冊第 3 頁第 21716 號，並以承批人的名義登錄於 F24A 冊第 2201 號。

9 - 在土地利用期間屆滿後，鑒於尚未進行利用，土地工務運輸司曾於 1997 年 4 月 11 日和 7 月 16 日透過公函，要求承批人對未利用土地作出解釋及指出展開有關工業活動的日期。

10 - 然而，直至 2007 年 10 月 10 日，承批人才提出將土地批給所衍生的權利移轉予“富盛汽車中心有限公司”，並請求將自用的樓宇地面層的用途改作汽車陳列室及維修處，其他部分的用途則保持不變。

(譯本)

11 - 鑒於土地被主管實體列為閒置土地，所以土地工務運輸局於 2010 年 3 月 23 日透過公函要求承批人遞交延誤土地利用的合理解釋。

12 - 承批人於 2010 年 4 月 23 日透過信函作出解釋，並再次請求批准移轉批給所衍生的權利，同時承諾於獲批後 14 個月內，即租賃批給期屆滿前，完成土地的利用。

13 - 土地工務運輸局分別透過 2010 年 11 月 25 日第 239/DSODEP/2010 號報告書、2010 年 12 月 16 日第 78/DJUDEP/2010 號報告書和 2010 年 12 月 31 日第 259/DSODEP/2010 號報告書作出分析，認為承批人所援引的不遵守利用期限的理據(亞洲金融危機)不成立，因為不是合理理由，不能被界定為合同所指的不可抗力或被證實為非承批人所能控制的其他情況。

14 - 土地委員會於 2016 年 3 月 17 日召開會議，發出第 53/2016 號意見書，其內容如下：

「第 24/2016 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 2012 年 10 月 22 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投

(譯本)

方式批予“Interbloc - Materiais de Construção (Macau), Limitada”，位於氹仔北安填海區，稱為“G”地段，面積 4,690 平方米的土地臨時批給失效。

## I

1. 按照第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。按照同一法律第四十八條的規定，臨時批給不可續期。這樣，按照第一百六十七條的規定，透過行政長官批示，基於租賃期間之經過而宣告批給失效。

2. 按照《土地法》第一百七十九條及第 79/85/M 號法令第五十六條的規定，因宣告批給失效，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷。

3. 基於此，土地工務運輸局於 2015 年 11 月 18 日透過第 349/DSODEP/2015 號建議書，建議批准展開因租賃期間已屆滿或將屆滿而宣告土地臨時批給失效的程序，並按照各卷宗之租賃

(譯本)

期屆滿的順序展開相關工作，運輸工務司司長於 2015 年 11 月 25 日作出核准的批示。

## II

4. 透過公布於 1987 年 9 月 14 日第 37 期《澳門政府公報》第 6/SAOPH/87 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 4,690 平方米，位於氹仔北安填海區，相應於原本的“3”地段的土地批予“Interbloc - Materiais de Construção (Macau), Limitada”。上述土地的批給透過於 1987 年 10 月 23 日簽訂的公證書作為憑證。

5. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書當日起計，即至 2012 年 10 月 22 日屆滿。

6. 由於城市規劃的調整，上述批給土地與另一幅位於同一地區，相同面積及形狀，稱為“G”地段的土地交換，因此透過公布於 1988 年 4 月 18 日第 16 期《澳門政府公報》第 39/SAOPH/88 號批示批准修改有關批給，該批給透過於 1988 年 5 月 13 日簽訂的公證書作為憑證。

(譯本)

7. 其後，透過公布於 1993 年 12 月 15 日第 50 期《澳門政府公報》第二組第 167/SATOP/93 號批示，更改土地的利用。

8. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 6 層的工業樓宇，其地面層的獨立單位用作由承批人直接經營水泥磚塊生產的工業。

9. 透過上述的修改批給，土地的利用期間獲准延長至 1995 年 12 月 18 日。

10. 雖然承批人已分期繳付澳門幣 1,279,790.00 元的合同溢價金及澳門幣 9,319,269.00 元的附加溢價金，但都是逾期繳付的。

11. 相關土地標示於物業登記局 B73 冊第 3 頁第 21716 號，並以承批人的名義登錄於 F24A 冊第 2201 號。

### III

12. 在土地利用期間屆滿後，土地工務運輸局曾於 1997 年 4 月 11 日和 7 月 16 日透過公函，要求承批人對未利用土地作出解

(譯本)

釋及指出展開有關工業活動的日期。然而承批人沒有作出任何回覆。

13. 直至 2007 年 10 月 10 日，承批人提出將土地批給所衍生的權利移轉予“富盛汽車中心有限公司”，並請求將自用的樓宇地面層的用途改作汽車陳列室及維修處，其他部分的用途則保持不變。雖然有關申請從城市規劃角度獲發可行意見，但修改批給的程序最終沒有完成。

14. 鑒於土地被權限實體列入閒置土地，因此土地工務運輸局於 2010 年 3 月 23 日透過公函要求承批人遞交延誤土地利用的合理解釋。

15. 承批人於 2010 年 4 月 23 日透過信函作出解釋，並再次請求批准移轉批給所衍生的權利和承諾於獲批後 14 個月內，即租賃批給期屆滿前，完成土地的利用。

16. 土地工務運輸局分別透過 2010 年 11 月 25 日第 239/DSODEP/2010 號、2010 年 12 月 16 日第 78/DJUDEP/2010 號和 2010 年 12 月 31 日第 259/DSODEP/2010 號報告書作出分析，認為承批人所援引的不

(譯本)

遵守利用期間的理據(亞洲金融危機)完全沒有事實根據及無理，不能界定為合同所指的不可抗力或被證實為非承批人所能控制的其他情況，因此，行政當局應按照合同及《土地法》相關條款的規定，展開宣告土地批給失效的程序。行政長官於 2013 年 12 月 30 日作出批示，退回第 259/DSODEP/2010 號報告書，並著令運輸工務司司長作出研究。

17. 由於批給合同第二條款規定的租賃有效期為 25 年，由簽訂有關公證書當日起計，即已於 2012 年 10 月 22 日屆滿，但無顯示土地已被利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，基於此，土地工務運輸局於 2016 年 1 月 22 日透過第 005/DSODEP/2016 號建議書對情況作出分析，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見，有關建議獲運輸工務司司長於 2016 年 2 月 24 日作出同意批示。

18. 綜上所述，本委員會經分析案卷，由於批給合同第二條款所訂定的 25 年批給有效期(租賃期間)已於 2012 年 10 月 22 日屆滿，且合同規定的利用無被落實，有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

(譯本)

事實上，根據第 10/2013 號法律《土地法》第二百一十二條及第二百一十五條而適用於本個案的第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給(見第一百三十條及第一百三十一條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，而本個案亦不屬於同一法律條文第二款的規定，且有關事實已被證實，故處以失效(租賃期已過)。

同樣地，根據七月五日第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)的規定，倘批給的性質仍屬臨時性，且土地沒有被利用(第四十九條、第一百三十二條及第一百三十三條)，是不可能續期十年，因根據第五十五條第一款的規定，該續期僅適用於屬確定批給。

儘管該批給是自動及直接轉為失效，但為使有關法律狀況轉為確定且不引起爭議，以及清除有關批給所衍生的權利是否已被消滅的法律上不安定性，須按照第 10/2013 號法律第一百六十七條的規定宣告該批給失效。

(譯本)

基於此，本委員會不反對由於租賃期間已過而宣告題述土地批給失效，按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。

#### IV

土地委員會於 2016 年 3 月 17 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2016 年 1 月 22 日第 005/DSODEP/2016 號建議書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於 2016 年 2 月 24 日在該建議書上所作的批示，本委員會認為基於租賃期間已於 2012 年 10 月 22 日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

2016 年 3 月 17 日於土地委員會。」

15 - 2016 年 3 月 24 日，**運輸工務司司長**發表以下意見：

「第 24/2016 號案卷—基於 25 年的批給有效期已於 2012 年 10 月 22 日 “**Interbloc - Materiais de Construção (Macau), Limitada**”，位於氹仔北安填海區，稱為“G”地段，面積 4,690 平方米的土地臨時批給失效。

(譯本)

1. 透過公布於1987年9月14日第37期《澳門政府公報》第6/SAOPH/87號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積4,690平方米，位於氹仔北安填海區，相應於原本的“3”地段的土地批予“Interbloc - Materiais de Construção (Macau), Limitada”。上述土地的批給透過於1987年10月23日簽訂的公證書作為憑證。

2. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂有關公證書當日起計，即至2012年10月22日屆滿。

3. 由於城市規劃的調整，上述批給土地與另一幅位於同一地區，相同面積及形狀，稱為“G”地段的土地交換，因此透過公布於1988年4月18日第16期《澳門政府公報》第39/SAOPH/88號批示批准修改有關批給，該批給透過於1988年5月13日簽訂的公證書作為憑證。

4. 其後，透過公布於1993年12月15日第50期《澳門政府公報》第167/SATOP/93號批示，更改土地的利用。

5. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高6層的工業樓宇，其地面層的獨立單位用作由承批公

(譯本)

司直接經營水泥磚塊生產的工業。

6. 由於土地的租賃期已在2012年10月22日屆滿，但土地利用始終沒有完成，因此土地工務運輸局建議批准跟進基於租賃期間之經過而宣告批給失效的程序及將案卷送交土地委員會發表意見。本人於2016年2月24日作出同意批示。

7. 土地委員會於2016年3月17日舉行會議，經分析案卷後，由於土地的租賃期間已過，合同規定的利用無被落實，批給仍屬臨時性，按照第10/2013號法律《土地法》第二百一十二條和第二百一十五條適用的第四十八條第一款的規定，不予續期。這樣，批給是由於有關租賃期間的經過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。

二零一六年三月二十四日。

運輸工務司司長

羅立文」

(譯本)

16 - 2016 年 6 月 24 日，被上訴實體宣告租賃批給失效，內容如下：

「批示

同意。因此，根據本批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年三月二十四日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第24/2016號案卷所指的以租賃制度及免除公開競投方式的土地批給失效。

二零一六年六月二十四日

行政長官

崔世安」

17 - 2016 年 7 月 27 日第 30 期《澳門特別行政區政府公報》第二組刊登了運輸工務司司長第 34/2016 號批示，公布了上條所述的被上訴實體的批示。

### 三、法律

(譯本)

上訴人提出下列問題：

- 在司法上訴中調查證據；
- 臨時批給失效屬於懲罰性失效；
- 事實事宜不足；以及
- 違反無私原則、善意原則、保護信任原則以及平等原則。

首先，應指出，除事實事宜不足的問題之外，對於上訴人提出的問題，本終審法院均都曾經討論及審理過。

當前涉及的所有問題的解決，都取決於如何看待臨時批給失效的性質(是過期失效還是懲罰性失效)以及行政長官宣告有關土地批給失效的行政行為的性質。

要想到的是，根據第 10/2013 號法律第 212 條至第 223 條中的最後及過渡規定，對於因期限屆滿而宣告土地批給失效的情

(譯本)

況，應適用新《土地法》(第 10/2013 號法律)，而非舊《土地法》(第 6/80/M 號法律)。<sup>1</sup>

從上訴人提交的陳述中看不出其在此事宜上反對適用新《土地法》。

關於懲罰性失效或過期失效的問題，本終審法院於 2018 年 5 月 23 日及 2018 年 6 月 6 日分別在第 7/2018 號案及第 43/2018 號案作出的合議庭裁判中已表明立場，認為租賃期間屆滿所導致的臨時批給失效為過期失效。

“接下來，要知道因期限屆滿而失效是否屬於懲罰性失效的一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局證實所規定的條件未獲履行，也就是說，是否只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時，才能宣告失效。

.....

---

<sup>1</sup> 在這方面，見終審法院於 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案作出的合議庭裁判，以及於 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案作出的合議庭裁判。

(譯本)

在所適用的法律制度方面，都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給及轉租賃受《土地法》及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定(第 41 條)。

第 42 條規定了以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍生的權利的內容：包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建築物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因該法律或合同規定的任何原因而消滅為止。如符合該法律對移轉批給或轉批給所衍生的狀況所定的條件，可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

《土地法》第 44 條規定：“以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。”

另一方面，第 47 條規定租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。其後的每次續期不得超過十年。

本案中，批給合同訂定的租賃批給期限為 25 年(第二條款)。

(譯本)

對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。而確定劃界<sup>2</sup>須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行(第 97 條)。

關於批給的續期，法律將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定。此規定的唯一例外情況是：只有在臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況下，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給方可予以續期(第 48 條第 2 款)。

本案所涉及的並非上述例外情況，因此相關臨時批給不可續期。

而已轉為確定的有償租賃批給每十年則可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響第 49 條第 2 款及第 3 款規定的例外情況。

---

<sup>2</sup> 確定劃界以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據，是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作(第 95 條及第 96 條)。

(譯本)

關於批給土地的利用，土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定(第 104 條第 1 款)。

如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公布之日起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者(第 104 條第 2 款)。

.....

有一項極為重要的規定需要了解，即第 104 條第 5 款：

(譯本)

“如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。”

根據第 166 條第 1 款(一)項的規定，如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 104 條第 3 款所指的 150 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，則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。

法律明確要求要有一個宣告批給失效的行政行為。第 167 條規定：

“第一百六十七條

(宣告失效)

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。”

6. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況

(譯本)

現在，我們可以從臨時及確定批給的失效制度中得出一些結論。

我們已經看到，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；只有在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，該批給方轉為確定批給。租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過 25 年。

法律規定臨時批給不可續期。

由此，我們可以得出，25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。

這才是未被延長的期間屆滿的後果，因為法律不容許延期，明確規定了最長期限為 25 年。

另一方面，如我們所見，對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

(譯本)

也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間(如合同未另外訂定期間，則為 25 年)屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地的利用是透過該准照的提交予以證實的。

且行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

另一方面，沒有任何規定允許行政當局中止或延長臨時批給的期間。<sup>3</sup>

當行政長官以未能在期限屆滿前履行土地利用條款為由宣告失效時，無須查明是否因不可歸責於承批人的原因而未履行有關條款，這一理解是從第 104 條第 5 款所規定的情節中得出的，該條款規定“如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，

---

<sup>3</sup> 但批給期限少於 25 年者顯然不在此限(我們從沒見過這種情況)，這種情況下可以將期限延長至 25 年，也就是第 47 條第 1 款規定的租賃批給的最長期限。

(譯本)

則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。”

也就是說，就土地利用的期間而言(本案該期間為 96 個月)，法律允許行政長官應承批人的申請，在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長上述期間或將其視為中止。

但是對於 25 年期間的進行，沒有任何規定允許行政長官在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長此期間或將其視為中止。

誠然，《土地法》沒有明確規定只有在延長後的利用期限不超出批給期限的情況下，才能批准延長利用期限，且不妨礙變更批給期限直至達到 25 年。但這是從上述規定的整體解釋中清楚得出的。我們認為法律沒必要明確指出這一點的原因是：鑒於臨時批給的期限是 25 年(這是最長期限，但也是常用期限)，立法者沒有考慮過土地在該期限內仍未被利用的可能性(應注意，利用期限通常為 18 個月至 48 個月<sup>4</sup>)。所以，不能說新舊《土地法》不清

---

<sup>4</sup> 提到本終審法院審理過的對司法裁判提起的上訴中的相關批給期限，第 1/2018 號案件中為 42 個月，第 28/2017 號案件中為 36 個月，第 81/2016 號案件中為 18 個月。

(譯本)

晰。新舊《土地法》很清晰，只是無法將行政當局或承批人不遵守相關期限和合同條件，或是城市規劃管理機關審批計劃的效率太低的情況預料在內。

另一方面，與本案中所辯稱的內容相反，相關合同第二條第2款所提到的租賃期限的續期，即租賃期限可續期至2049年12月19日的規定，指的不是本案所牽涉到的臨時批給期限，而是確定批給續期的期限，葡萄牙行政當局(1990/91)之所以規定上述期限，是因為根據1987年的《中葡聯合聲明》的規定，在上述期限之前，中華人民共和國政府有義務尊重在澳門特別行政區成立前依法訂立的土地批給合同以及私有財產。

.....

7. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況(繼續)

上訴人對被上訴裁判的批評中有一點是正確的：與被上訴裁判中的見解相反，《土地法》第52條所述的批給的失效不是本案所涉及的屬於一般情況的臨時批給，而是《土地法》第48條第2款所規定的例外臨時批給的失效(須由利害關係人與相關土地的確

(譯本)

定批給的續期申請一併提出該臨時批給的續期申請)，以及同一法律第 49 條所規定的確定批給的續期，針對的是如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可的情況。第 52 條關於其適用範圍的表述十分清楚：僅規範相關批給可以續期的情況，因此不能適用於不可續期的批給，譬如《土地法》第 48 條第 1 款中的臨時批給。

不管怎樣，本文中批給的失效肯定是基於《土地法》第 44 條、第 47 條第 1 款以及第 48 條第 1 款的規定作出的。

因此，我們可以將批給期間屆滿所導致的失效定性為過期失效(因其僅取決於期間的屆滿以及承批人未提交房地產使用准照這一客觀事實)，而將承批人不遵守土地利用期間所導致的失效定性為懲罰性失效。<sup>5</sup>

上文轉錄的見解對本案也完全適用。

從已認定的事實中可以得出：

---

<sup>5</sup> 關於行政法中的這些概念，參閱 MARIA FERNANDA MAÇÃS 的著作：《A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações》，載於《Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa》，第二冊，科英布拉出版社，2005 年，第 126 頁及續後數頁。

(譯本)

- 透過公布於 1987 年 9 月 14 日第 37 期《澳門政府公報》第 6/SAOPH/87 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 4,690 平方米，位於氹仔北安填海區，相應於原本的“3”地段的土地批予上訴人。上述土地的批給透過於 1987 年 10 月 23 日簽訂的公證書作為憑證。

- 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書當日起計，即至 2012 年 10 月 22 日屆滿。

- 由於城市規劃的調整，上述批給土地與另一幅位於同一地區，相同面積及形狀，稱為“G”地段的土地交換，因此透過公布於 1988 年 4 月 18 日第 16 期《澳門政府公報》第 39/SAOPH/88 號批示批准修改有關批給，該批給透過於 1988 年 5 月 13 日簽訂的公證書作為憑證。

- 透過公布於 1993 年 12 月 15 日第 50 期《澳門政府公報》第二組第 167/SATOP/93 號批示，更改土地的利用。

- 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 6 層的工業樓宇，其地面層的獨立單位用作由承批人直接經營水泥磚塊生產的工業。

(譯本)

- 透過上述的修改批給，土地的利用期間獲准延長至 1995 年 12 月 18 日。

- 在土地利用期間屆滿後，鑒於尚未進行利用，土地工務運輸司曾於 1997 年 4 月 11 日和 7 月 16 日透過公函，要求承批人對未利用土地作出解釋及指出展開有關工業活動的日期。

- 然而，直至 2007 年 10 月 10 日，承批人才提出將土地批給所衍生的權利移轉予“富盛汽車中心有限公司”，並請求將自用的樓宇地面層的用途改作汽車陳列室及維修處，其他部分的用途則保持不變。

- 鑒於土地被主管實體列為閒置土地，所以土地工務運輸局於 2010 年 3 月 23 日透過公函要求承批人遞交延誤土地利用的合理解釋。

- 承批人於 2010 年 4 月 23 日透過信函作出解釋，並再次請求批准移轉批給所衍生的權利，同時承諾於獲批後 14 個月內，即租賃批給期屆滿前，完成土地的利用。

- 土地租賃期已於 2012 年 10 月 22 日屆滿，當時土地的利用尚未完成。

(譯本)

鑒於上訴人沒有在相關批給合同所訂定的期限內完成獲批土地的利用，同時考慮到我們一直認為臨時批給的失效具有過期失效的性質，所以應認為不管是被質疑的行政行為還是被上訴裁判均無可指責之處。

關於調查上訴人所聲請的證據的必要性，我們在上文引述的第 7/2018 號案及第 43/2018 號案的合議庭裁判中有如下表述：

“在司法上訴中，只有對有關法律問題的各個可予接受的解決方法而言(根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定所補充適用的《民事訴訟法典》第 430 條第 1 款開頭的部分)，相關事實對案件之裁判屬重要時，才調查證據(《行政訴訟法典》第 63 條第 1 款及第 65 條第 3 款)。

調查證據是為了證明，對土地未被利用的情況，行政當局有過錯而承批人沒有過錯。

然而，如我們下文將闡釋的，我們認為對於裁定相關批給因期限屆滿而失效的情況是否合法來說，此問題不重要。

(譯本)

因此，不管過錯的重要性可以構成在法律問題上可予接受的解決方法之一，都可以肯定“對於不涉及案件實體問題之上訴，僅在所作之違法行為對案件之審查或裁判造成影響時，……方可裁定上訴之理由成立”(根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定所補充適用的《民事訴訟法典》第 628 條第 3 款第一部分的規定)，而如下文將更清楚地看到的，這明顯不是本案的情況。

所以，須裁定上訴理由不成立。”

須裁定針對不調查證據的決定提起的上訴理由不成立，因為我們認為，如基於期限屆滿而宣告失效，則行政長官無須查明是否因可歸責於承批人的原因而未進行利用，只要承批人未在租賃期內對獲批土地進行利用即可宣告失效，因此無須調查證據。

上訴人提出存在事實事宜不足的瑕疵，稱被上訴法院沒有核實司法上訴狀中陳述的解釋上訴人為何未履行合同的事實。對此，應得出如與上文相同的結論。

事實上，如果認為行政長官無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況

(譯本)

是否有完全或部分過錯，那麼結論必然是本案中已認定的事實情狀足以支持所作出的裁判，不存在相關瑕疵。

為支持其觀點，上訴人在其陳述中援引了本終審法院於第 55/2016 號案中作出的合議庭裁判。

在所援引的裁判中，關於能否中止行政長官宣告土地批給失效之行為的效力的問題，我們提到，批給失效必須通過行政長官的批示宣告，而在我們看來，該批示不應被視為一個單純的宣示性行為，因為須對承批人的表現作出否定的判斷(未完成土地的利用)。批給的失效並不是單純因為時間的屆滿而發生，還以就承批公司對土地的利用所作的否定判斷為前提。

在我們看來，很明顯宣告批示失效的前提是在客觀上滿足兩項事實，分別是租賃期限屆滿，以及未在該期限內利用土地。

這樣一來，考慮到調查上訴人所提交的證據是為了查明，對土地未在租賃期內被利用的情況，行政當局是否有過錯，所得結論必然是無須調查證據，因為過錯問題並不重要。

上述裁判中闡述的見解與當前審理的問題毫不相干。

(譯本)

最後，上訴人指稱違反了無私原則、善意原則、保護信任原則和平等原則。

終審法院於第 7/2018 號案及第 43/2018 號案作出的合議庭裁判也對此問題進行了審理，認為面對現行《土地法》，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須宣告失效，因此，這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條所規定的行政法的一般原則，也就是無私原則、善意原則和適度原則。

在本案中，我們認為，鑒於上訴人在 25 年的期間內未對土地作出利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告批給失效的權限歸行政長官所有。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著：《*Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。

(譯本)

而在被限定的行政活動中，如本案一樣，不存在所謂的對無私原則、善意原則、保護信任原則和平等原則的違反。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定兩上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

澳門，2018 年 7 月 31 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：陳子勁