

澳門特別行政區行政法院

勒令作出某一行為第 107/15-IC 號

*

卷宗編號：107/15-IC

勒令作出某一行為之卷宗

I 案件敘述：

保利達洋行有限公司(身份資料詳載於卷宗內)，針對澳門特別行政區行政長官及土地工務運輸局局長，向本院提起勒令作出某一行為的保全程序，請求勒令澳門特別行政區行政長官對關於一幅以租賃方式批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，稱為“P”地段，標示於物業登記局 B68M 冊第 14 頁編號 22380，用作興建分層建築物的土地之批給期間作出延期，為期 60 個月，以及相應延長土地的利用期，為期 60 個月；另一方面，則請求勒令土地工務運輸局局長向聲請人發出一切對興建批給合同標的建築物屬必不可少的准照和許可。

為著支持聲請人提出的上述請求，聲請人提出的主要理據是，在履行上述土地批給合同期間，行政機關曾多次單方變更土地批給合同的內容，以及沒有按照批給合同的規定核准聲請人(土地承批人)的興建方案，

基於出現了可歸責於批給人的事實，變相減少了給予聲請人的土地利用期限，故此，應根據《行政程序法典》第 167 條規定的有關行政合同的財政平衡原則，合理延長相關土地的批給期限及利用期限，而批給人拒絕聲請人的延期申請，是違反了法治的基本原則、有關行政合同的相關規定及《基本法》第 6 條有關保護私有財產的基本原則。

*

兩名被聲請實體提出答辯，認為應否決聲請人之請求(詳細理由見卷宗第 992 頁至第 1036 頁及第 1040 頁至第 1075 頁)。

*

檢察院依法作出檢閱，建議否決聲請人之請求(詳細理由見卷宗第 1079 頁至第 1087 頁)。

*

證據方法方面，聲請人除提交了書證外，還提交了證人名單，然而，考慮到本保全程序具有緊急性，且法院認為單憑卷宗內的書證已足夠對案件作出審理，因此，決定毋須聽取聲請人羅列的證人證言。

II 訴訟前提：

兩名被聲請實體在彼等的答辯內，就前提問題及妨礙審理實體問題的事項上提出了多項質疑，包括：

1. 訴訟形式錯誤

《行政訴訟法典》第 132 條第 1 款規定，“如行政機關、私人或被特許人違反行政法之規定或違反因行政行為或行政合同而生之義務，或行政機關及被特許人之活動侵犯一項基本權利，又或有理由恐防會出現上述違反情況或侵犯權利之情況，則檢察院或利益因受上述行為侵害而應受司法保護之任何人，得請求法院勒令有關行政機關、私人或被特許人作出或不作出特定行為，以確保遵守上述規定或義務，或不妨礙有關權利之行使”，按照兩名被聲請實體的理解，在勒令作出某一行為的保全程序中，只能夠命令行政機關作出或不作出某一事實行為，而不能夠命令作出行政行為，而由於現在聲請人提出的延長土地租賃期和利用期的申請涉及作出某一行政行為，為此，聲請人的請求不能透過現在提起的訴訟手段予以實現。

事實上，所謂訴訟形式的錯誤是指所使用的訴訟形式不適合案中的請求。故應由請求決定訴訟形式，訴訟形式必須與請求相適應，決定訴訟形式的是請求而並非實體關係或作為請求基礎的主觀權利¹。

另一方面，關於勒令作出某一行為的功能，學理上有意見認為，所指的“行為”應該從廣義的角度理解，除了作為及不作為外，尚包括事實上的行為或單純法律上的行為，當然也包括行政行為²。

事實上，經分析上述援引的條文內容，可以發現，法律沒有規定被勒令作出的行為的性質，因此，無論在法律規定上，還是學理上，均沒有禁止透過勒令作出某一行為的保全程序來命令行政機關作出行政行為。

有見及此，不能因此認為聲請人所採用的訴訟形式與其提出的請求不

¹ 參見《民事訴訟法教程》，VIRIATO MANUEL PINHEIRO DE LIMA，法律及司法培訓中心出版，2009 年第二版，第 144 頁及第 145 頁。

² 參見 JOSÉ ANDRADE, «A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA», ALMEDINA, 5ª ed., p. 244.

相適應。

*

2. 勒令作出某一行為的保全程序不具程序上的獨立性

根據兩名被聲請實體的觀點，彼等認為透過行政訴訟上的保全程序所獲得的法律效果不應與當事人日後提出的主訴訟相同，又或現在聲請人所提出的請求一旦獲批准，便使到失去提起主訴訟的必要，因為一旦法院批准聲請人的延長土地租賃期的聲請，實際上，聲請人即使在日後不提出主訴訟，亦已實現其最終的目的，故此，有違保全程序的輔助性和臨時性的特質。

事實上，的確一如兩名被聲請實體所言，保全程序本身的目的在於避免在確定性決定作出前可能出現的延遲風險，故此，在學理上保全程序具有輔助性 (instrumentalidade)，臨時性 (provisoriedade) 及扼要性 (sumaridade)³。

輔助性指的是保全程序本身是依附於主訴訟，亦即是為確保主訴訟內作出的裁決的效用。

臨時性指的是保全程序並非為著確定地解決當事人之間的爭端，是一種臨時的措施，受制於法律規定的失效情況。

扼要性是指基於保全程序具有緊急性，因此，法院只需以扼要方式對案件的事實和法律問題作出審理。

回到被聲請實體所提出的問題，誠言，關於輔助性方面，在司法見解

³ 見 JOSÉ ANDRADE 相同著作第 305 頁至 321 頁。

上，有意見認為保全措施不應是一種使當事人提前獲得其希望透過主訴訟實現的結果的訴訟手段⁴。

經分析案中聲請人的請求，聲請人的請求似乎違反了上述提及的輔助性，但事實上，在理解保全程序的輔助性方面，學理認為並不妨礙在按照具體情況，即使以臨時方式作出，有關保全程序能夠暫時獲得藉著主訴訟實現的法律效果⁵。即使在現有制度內，實際上，法律沒有完全採納保全程序的輔助性要求，因為根據澳門《行政訴訟法典》第 136 條第 3 款規定，“如聲請所針對之人作出或不作出有關行為，以致要求作出勒令之請求旨在保護之利益因獲完全滿足而不復存在，則勒令亦失效，而無須由法院宣告。”，按照法典起草人的註解，事實上在法典起草時並沒有把勒令作出某一行為的保全程序單純視作為主訴訟的輔助工具⁶，相反，沒有否定有關保全程序的獨立性。

因此，本案中不妨礙聲請人透過本保全程序，以一臨時方式命令行政機關配合，作出維護其權利所必需的行為。

*

3. 聲請人欠缺指出將來擬提出的主訴訟類型

被聲請實體在答辯中，提出的另一問題是，聲請人在提出本保全程序時，沒有指出主訴訟的類型，因此，難以判斷主訴訟的可行性。

⁴ 以比較法的角度，可參見葡萄牙最高行政法院 2014 年 5 月 22 日，案件編號 01412/13，可於 www.dgsi.pt 取得。

⁵ 見 JOSÉ ANDRADE 相同著作第 320 頁。

⁶ 可參見澳門《行政訴訟法典》起草人就這問題上給予的第 17 條註解：“Por outro lado, não obstante se enquadrar nos «procedimentos preventivos e conservatórios», ensaiam-se hipóteses de valer só por si, não se impondo a posterior instauração de qualquer meio processual principal quando o comportamento adoptado extinga o interesse a cuja tutela o pedido de intimação se destinou (vd. Art.136º -n.º 3)”。

關於這一方面，澳門中級法院曾在第 22/2013 號上訴案中作出裁決，認為一方面，在法律上，《行政訴訟法典》沒有作出這一要求。另一方面，根據《行政訴訟法典》第 136 條第 1 款 a 項的規定，為避免保全措施的失效，聲請人應在相關法定期間內採用能適當保護要求作出勒令之請求旨在維護之利益之行政程序上之手段或訴訟手段。既然所指的主訴訟不僅包括司法訴訟，還包括行政程序，因此，難以要求聲請人在提出保全程序的一刻便確定將採用的適當維護權利的手段，相反，法律已規定了若聲請人沒有適時採取適當措施，則將須承擔保全措施失效的後果。

對此精闢見解，本院認為值得採納，因為實際上法律沒有規定這一要求，有見及此，不能基於聲請人沒有指出主訴訟的類型而駁回聲請人提出的保全程序。

*

4 本保全程序的被訴正當性與日後擬提出的主訴訟的被訴正當性不相協調

被聲請實體提出這方面的質疑在於，勒令作出某一行為的保全程序的被訴正當性不一定與將來提起的主訴訟中的被訴正當性相符。

被聲請實體提出的這方面的憂慮可予以理解，然而，正如前述，一方面法律無要求聲請人須立即指出將會提起的主訴訟的類型(甚至可能提起的是行政程序)，因此，在現階段討論兩者的被訴主體是否相符的問題屬言之過早。另一方面，按照本澳現時的司法見解⁷，認為在勒令作出某一行為的保全程序內的被訴正當性並不取決於主訴訟的被訴正當性，即前者的被訴主體可以有別於後者的被訴主體。

⁷ 見澳門中級法院第 22/2013 號合議庭裁判。

因此，被聲請實體提出的這一項理據並不成立。

*

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案之實體問題。

III 事實部份：

根據卷宗資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

- A. 透過公佈於 1990 年 12 月 26 日第 52 期《澳門政府公報》副刊的第 160/SATOP/90 號批示，聲請人獲批給一幅面積為 60782 平方米的土地，該土地分別由“O”、“S”及“Pa”地段組成，位於澳門半島黑沙環新填海區，作興建紡織廠、住宅和商業用途。(見卷宗第 64 頁至 70 頁，其內容為著一切法律效力視為獲完全轉錄)
- B. 批給期限為 25 年，自批給批示公佈日(1990 年 12 月 26 日)起計算，至 2015 年 12 月 25 日完結。
- C. 透過公佈於 1993 年 9 月 1 日第 35 期《澳門政府公報》第二組的第 123/SATOP/93 號批示，聲請人獲批給新一幅面積為 30491 平方米的地

段“Pb”，以便與 A 項提及的“Pa”地段合併，合併後稱為“P”地段，面積為 67536 平方米，用作興建一間由多幢不同功能樓宇組成的紡織廠。(見卷宗第 71 頁至 77 頁，其內容為著一切法律效力視為獲完全轉錄)

- D. 上述“P”地段以臨時批給的性質標示於物業登記局 B68M 冊第 14 頁編號 22380。
- E. 透過公佈於 2006 年 3 月 1 日第 9 期《澳門政府公報》第二組的第 19/2006 號運輸工務司司長批示，修改“P”地段的批給，更改土地用途，由原來的工業用途改為商業及住宅用途，用作興建一幢屬分層所有權制度，由 1 座 5 層高樓裙及在其上有 18 幢各高 47 層的建築物。
- F. 當時的澳門土地工務運輸司曾向聲請人發出第 56/94 號、第 170/95 號、第 171/95 號、172/95 號及 001/99 號使用准照。(見卷宗第 90 頁至第 102 頁，其內容為著一切法律效力視為獲完全轉錄)
- G. 於 2015 年 3 月 13 日，聲請人向澳門特別行政區行政長官提出就上述“P”地段的延長土地批給期限和利用期限的申請。
- H. 於 2015 年 11 月 30 日，澳門特別行政區行政長官作出批示，同意土地運輸工務司司長的意見，拒絕聲請人的申請。
- I. 聲請人於 2015 年 12 月 18 日提起本保全程序。

IV 理由說明：

本院現須審查聲請人的請求是否符合勒令作出某一行為之前提。

正如前述，聲請人認為在履行土地批給合同期間，行政機關多次單方

變更土地批給合同的內容，以及沒有按照批給合同的規定核准聲請人(土地承批人)的興建方案，等同縮減了聲請人對土地的可利用期限，故此，應根據《行政程序法典》第 167 條規定的有關行政合同的財政平衡原則，合理延長相關土地的批給期限及利用期限。

針對聲請人提出的請求，兩名被聲請實體在彼等的答辯中，均提出了聲請人的請求屬明顯不可行的抗辯理由，理由在於對涉案“P”地段的批給性質為臨時批給，而根據第 10/2013 號法律(現行《土地法》)第 48 條的規定，臨時批給屬不可續期。

而在聲請人的立場，關於土地的批給性質方面，其在最初聲請書內第 14 至 16 條提出，就涉案“P”地段的批給，實際上早已基於完成土地的利用而轉為確定性批給，即使在物業登記內顯示批給仍然具臨時性亦然，為此，聲請人提交了數份由當時的土地工務運輸司發出的有關在“P”地段興建的建築物的相關使用准照。

故在審理兩名被聲請實體提出的抗辯理由前，有必要對涉案土地現時批給性質作出分析。

*

- 土地的批給性質

首先，聲請人很清楚其不可能在批給期限內按照經第 19/2006 號運輸工務司司長批示修改的土地用途去完成獲核准的興建方案。

所以現在聲請人提出在第 19/2006 號運輸工務司司長批示作出之前，有關批給已具備轉換為確定性批給的條件。

根據卷宗資料，涉案的“P”地段是由“Pa”和“Pb”兩地塊合併而成，分別透過第 160/SATOP/90 號批示和第 123/SATOP/93 號批示作出土地的批給，而根據有關批給合同，批給的期限為 25 年。

根據當時生效的《土地法》(7 月 5 日的第 6/80/M 號法律)第 49 條的規定，“以租賃方式的批出，首先為臨時性，並按其特徵訂定期限；如在所訂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，則該批出方可轉換為確定性。”。

結合相關批給合同內容，毫無疑問，在作出批給之時，有關批給的性質僅具有臨時性，只有在承批人在所訂期限內完成土地利用條款，有關批給方可轉換為確定性，所以，在物業登記資料內，有關聲請人取得的權利登記屬臨時性質(見涉及標示編號 22380 的房地產，編號 2533 的登錄內容)，直至目前為止，有關登錄仍然是臨時性質，而沒載有任何轉換為確定性批給的附註。

按照當時生效的《土地法》第 132 條及第 133 條的規定，只有在土地承批人完成土地的利用，並獲發使用准照予以證實時，批給方得轉換為確定性。而第 134 條則明確規定，臨時性批給轉換為確定性批給，須附註於有關批給的登記內。當然，根據同法第 181 條的規定，任何應作登記的行為，僅在作出登記後方對第三人產生效力，換言之，有關登記僅具宣示性質，意味著沒有作出登記，不會影響登記涉及的事項在當事人之間產生效力。而在本案例中，假設批給實際上已符合轉換成確定性的條件，即使在欠缺登記的情況下，不妨礙仍能夠對抗批給人，只是在此情況下，根據登記所產生的推定效力，在舉證責任方面，應由承批人作出舉證，以證明批給已轉換為確定性的主張。

所以，聲請人為著支持批給已轉換為確定性的說法，向法院提交了數份由當年土地工務運輸司發出的就“P”地段上完成興建的建築物的使用准照，包括第 56/94 號、第 170/95 號、第 171/95 號、第 172/95 號及第 001/99 號使用准照(見卷宗第 90 頁至第 102 頁)，試圖藉著該等文件證明“P”地段的利用在 2006 年獲准變更改用途前已全部完成，並具備條件轉為確定性批給。

不得不承認聲請人客觀上曾完成建造某些批給合同內指定興建的建築物，然而，只要對比批給合同內列出的建築物與現在聲請人提供的使用准照涉及的建築物，會發現當年聲請人僅部份完成利用，而尚未完全按照當時的批給合同要求，完全履行利用的義務及完成合同內訂明的其他負擔。

此外，若仔細閱讀由聲請人提交的使用准照，會發現在該等使用准照內的備註部份明確載明透過第 123/SATOP/93 號批示第 7 條規定的特別負擔仍未獲完全履行。

又根據當時生效的《土地法》第 133 條第 2 款的規定，“如合同規定批出的確定性有賴特定義務的履行，則在履行該等義務或在顯示已對該履行提供擔保之前，不可進行有關轉換，而有關使用准照須載明之。”。

現在由聲請人提交的使用准照正正是上述條文所指的情況，因此，既然相關使用准照內已明確載明保留事項，則該等使用准照明顯不足以成為將批給轉換為確定性的充份憑證。

綜上所述，就現在討論的批給性質方面，我們認為只能得出以下結論：
涉案“P”地段的批給從不具備條件轉換成確定性批給。

*

- 臨時批給的續期

在解決涉案“P”地段批給的性質後，要分析的下一問題是，臨時批給在現行法律制度下，當批給期限屆滿後續期的可能性。

在第 10/2013 號法律生效後，該法廢止了第 6/80/M 號法律，同時在第 215 條內就該法律生效前的臨時批給作出過渡性的規定。

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。
- (底線為我們後加)

換言之，就過去已作出的臨時批給，第 10/2013 號法律是立即適用。

關於租賃批給期間方面，根據該法第 47 條第 1 款的規定，租賃批給的期間不得超過二十五年。

另外，在第 48 條第 1 款規定，“**臨時批給不可續期，但不影響下款規定的適用。**”。

而第 48 條第 2 款所規定的例外情況是，“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，則應承批人的申請，經行政長官許可，相關的臨時批給可予以續期。”

從上述援引的條文內容可以得知，當經過了租賃批給合同內訂明的批給期間，如屬臨時批給，則不可作出續期，只有在出現臨時批給的土地與確定批給的土地發生合併，且屬一併利用的情況下，才有條件對臨時批給作出續期，至於最終是否獲得續期，還取決於澳門特別行政區行政長官獲法律賦予的自由裁量權。

顯然，本案明顯不屬第 48 條第 2 款規定的例外情況。

關於第 48 條內有關臨時批給續期的規定，在討論相關法案時，立法會的第一常設委員會在第 3/IV/2013 號意見書內曾提及以下內容：

“與現行法律相比，該條是新增加的，明確規定原則上臨時批給不可續期，但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，則應承批人的申請，經行政長官批示預先許可，相關的臨時批給可予以續期。而有關申請須與相關土地的確定批給的續期申請一併提出，且二者的續期期間亦須相同。

提案人解釋，為了履行切實有效利用土地的原則，規定臨時批給不可續期，但考慮到實務的需要，多是由於承批人確定批給的土地正在重新利用，但又遇上政府割街後補回承批人小面積的土地，為此，對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作出例外規定。

委員會對該立法取向表示贊同，但在討論過程中有議員提出以下問題：一是，有意見提出，對因如自然災害等不可抗力或非歸責於承批人的

原因導致在臨時批給期間內未履行利用條款的特殊情況，應許可臨時批給續期。另外，提出在實務操作中可能還有其他情況，如此規定可能太過絕對。二是，在該條第二款規定的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，續期有正當理由，是否不需要經行政長官預先許可，而自動續期？三是，該條第二款規定了有關申請需經行政長官預先許可，但沒有規定許可的要件，那麼除了概括及抽象的“公共利益”外，不批准的標準是甚麼？四是，臨時批給土地與確定批給的土地合併且一併利用後，合併後土地將來的續期是分開處理還是統一須經由行政長官預先許可，或是自動續期？

提案人解釋，為了加強對批給土地利用的監管，堅持臨時批給在原則上不可續期，除了實務中經常遇到的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以外，不再考慮其他的例外情況。”(底線為我們後加)

透過以上引述的內容，不難發現有關法案在立法會討論的時候，已明確討論到，當出現某些因不可歸責於承批人的原因，致使承批人無法在臨時批給期間內履行利用條款的特殊情況，是否應許可臨時批給續期的問題，而提案人當時的解釋是，為了加強對批給土地的監管，堅持臨時批給在原則上不可續期的立場，亦除了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外，不再考慮其他的例外情況。而有關意見獲得立法會第一常設委員會的同意，最終法案亦獲立法會通過。

可見，立法者在臨時批給續期上的態度十分鮮明，即，除唯一一種例外情況外，不允許出現臨時批給續期的其他例外情況，即使批給合同的利用條款基於不可歸責於承批人的原因而沒有被完全履行的情況亦不構成

續期的例外。

回到本案，聲請人在最初聲請內提出了多項認為可歸責於批給人的理由，而引致聲請人的建築方案未能於批給期間內完成，並以該等理由，支持延長批給期間和利用期間 60 個月的主張。

但正如上述所作的分析，不論聲請人陳述的事實是否獲得證實，也不能動搖臨時批給不能續期的根本規定，因為聲請人提到的理由並非第 48 條第 2 款提及的唯一續期的例外情況。

眾所周知，在近代法治的概念下，行政機關只能嚴格按照法律賦予的權限，並在法律劃定的框架下行事，既然就土地批給方面，法律已明文禁止對臨時批給續期的可能性，則必然亦禁止為著達到續期效果的其他一切手段，包括根據《行政程序法典》第 167 條賦予行政當局單方變更行政合同內容的權力。

亦基於此，不論聲請人所採用的術語是延長(prorrogação)，抑或是續期(renovação)，只要其效果是使到批給合同在期間屆滿後仍維持生效，均抵觸第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款的規定。

有見及此，聲請人以《行政程序法典》第 167 條為依據，請求延長批給合同期間的主張屬明顯不成立，基於聲請人提出的其餘請求的成立完全取決批給合同的續期，故此，該等請求亦屬明顯不成立。

*

- 批給期間的續期屬行政長官的自由裁量權

除了上述理由外，尚有另一理由將必然導致聲請人在本案提出的請求

不可能成立，這就是關於土地批給期間的續期構成行政長官的自由裁量權。

事實上，若仔細分析第 10/2013 號法律中，就土地的批給、批給的續期、土地利用期的延長、批給的修訂、批給的解除及單方終止租賃批給的事宜上，行政長官均具有一定程度的自由裁量權。為體現有關自由裁量權，以下將引述部份條文內容：

第 124 條

“經聽取土地委員會的意見後，卷宗須呈行政長官審議，而行政長官可對批給及規範批給的條款作出決定，並訂定臨時批給的期間。”

第 51 條第 1 款

“符合下列要件者，得許可批給的續期：

(...) ”

第 104 條第 5 款

“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。”

第 141 條第 1 款

“一、對有關修改或更改的請求由行政長官以自由裁量方式審議，但尤須考慮下列因素：

(...) ”

第 169 條第 1 款

“一、除第七章、第十章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，不論是否屬確定批給，行政長官亦可解除租賃批給：

(...) ”

第 171 條第 1 款

“一、僅基於有需要進行對澳門特別行政區可持續發展屬不可或缺的建设的理由，行政長官可於租賃批給合同期或任何續期屆滿至少十八個月之前以書面通知承批人單方終止有關合同。”

透過上述援引的內容，會發現立法者在處理有關土地處置事項上，賦予了行政長官一定程度的自由裁量權，理由很簡單，因為土地資源作為社會發展和實現公共利益不可或缺且匱乏的重要資源，涉及土地的政策需要因應社會的現實情況、經濟條件、公眾需求等一系列因素作出考慮，所以，假設私人提出了土地批給申請，即使符合了法律規定的要件，也不等於必定獲得批給。同樣道理亦適用到土地批給合同的修訂、續期、單方廢止及解除的情況，在該等情況中，行政長官保留了一定的自由裁量權。

倘若認為行政長官在該等事項上有一定自由裁量權，那麼，法院便不能勒令或命令行政長官作出某一具體取決於自由裁量權行使的行為，否則，法院將侵奪了行政機關的行政權。

關於這一方面，《行政訴訟法典》第 103 條規定了一種“訴”的類型稱為“命令作出依法應作之行政行為之訴”，該訴訟類型旨在命令行政機關作出行政行為，當行政行為涉及羈束的內容時，法院得行使完全審判權，命令行政當局按照法院的具體判決內容作出行政行為；然而，當行政行為涉及自由裁量權的行使時，法院只能命令行政當局作出判斷，而不能夠取

代行政當局，限定行政行為的具體內容，這體現了我們奉行的分權原則⁸。

現在聲請人向法院提出的請求是勒令行政長官延長批給期間 60 個月，顯然，該勒令觸及了行政長官依法獲賦予的自由裁量權，因此，根據在“命令作出依法應作之行政行為之訴”內應遵從的相同法理邏輯，在本案中，法院不可能勒令行政長官按照法院的裁判作出批給期間續期的行政行為，而極其量只能就續期的申請勒令作出明示的決定，但在這一方面，根據卷宗資料，事實上，行政長官已於 2015 年 11 月 30 日作出拒絕續期的行政行為。

亦基於以上理由，聲請人在本保全程序中提出的請求不可能成立。

*

- 失效期間的計算

最後，聲請人在最初聲請第 357 條及續後數條內，主張批給合同的失效期間應自 2013 年 10 月 15 日起計算，因為其認為直至當日行政機關才核准聲請人的興建方案，因此，根據《民法典》第 321 條的規定，為著計算批給合同的失效期間，應自 2013 年 10 月 15 日方開始起算。

聲請人提出的這一觀點亦屬明顯欠缺道理。

現在，本案中所討論的是土地批給合同，該合同屬行政合同，是行政當局在行使公權力時訂立的合同，故不能將之等同私人之間訂立的私法合同，因此，就批給合同期間的計算，所適用的應是批給合同的條款及《土地法》的規定，而非《民法典》的規定，聲請人在這方面的主張明顯屬錯

⁸ 參見《行政訴訟法培訓教程》，JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO 著，何偉寧譯，司法培訓中心出版，2015 年，第 167 頁。

誤適用法律的解釋結果。

**

基於聲請人針對澳門特別行政區行政長官提出的勒令請求屬法律上明顯不能成立，致使其針對土地工務運輸局局長提出的請求同屬明顯不成立，因此，應駁回聲請人提出的全部勒令請求。

*

V 裁決：

綜上所述，本院裁定聲請人提出的理由和請求不成立，駁回其提出的全部勒令請求。

訴訟費用由聲請人承擔，司法費訂定為 15 個計算單位。

登錄本判決及依法作出通知。

2016 年 1 月 29 日

法官

陳志榮