

第 42/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：行政長官

被上訴人：甲

會議日期：2018 年 10 月 10 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 行政行為的理由說明

— 欠缺理由說明

摘 要

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。採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於欠缺理由說明。

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，針對行政長官於 2015 年 7 月 24 日所作的批示提起撤銷性司法上訴，該批示不批准其在澳門特別行政區的臨時居留許可申請。

中級法院透過合議庭裁判裁定司法上訴勝訴，撤銷了被質疑的行政行為。

行政長官不服裁判，向終審法院提起上訴，並於上訴理由陳述中提出如下結論：

一、被上訴法院認為第 780/2015 號司法上訴案中的被上訴行政行為理由說明不充分，這一觀點構成審判錯誤；

二、被上訴法院之所以得出上述結論，是因為沒有適當考慮被上訴行政行為的性質，以及其性質對履行充分說明理由的義務所產生的影響；

三、對按照第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 項的規定提出的申請進行審查要求有權限的行政機關就申請人是否對澳門特別行政區特別有利作出個人判斷；

四、該等行為的理由說明無法採用完美的三段論式論述，也無法完全被簡化為通過推理而能夠被人理解的語言公式，只能盡可能地說明其理由；

五、以個人判斷為基礎的行政行為若想具備形式上充分的理由說明，其最低限度在於相關決定理由具有可理解性；

六、對於一般行為相對人來說，可以理解在司法上訴中被質疑的行為不批准有關申請的原因，是行政機關基於其個人判斷，認為申請人對澳門特別行政區並沒有傑出、不尋常或特別的利益之處；

七、從相關行為中還看到，行政機關在作出上述判斷時，衡量了第 3/2005 號行政法規所擬謀求的公共利益、申請人的資格以及申請人對澳門特別行政區的貢獻；

八、而具體的行為相對人同樣了解有關行為的理由，因為其在司法上訴狀中試圖說明行政機關的個人判斷是錯誤的，並說明其對澳門特別行政區特別有利；

九、因此，利害關係人對相關理由說明提出質疑的做法，其實僅僅是試圖取得一個實質上不同的決定(亦即，批准其申請)；

十、利害關係人真正不同意的是相關決定的含義(不批准)，因為其已清楚地知道了相關決定的理由；

十一、理由說明的充分性屬於單純的形式問題；

十二、如司法權要求對按照第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 項的規定提出的申請進行審查的行為須具備的理由說明超出個人判斷的範疇，則會不可避免地設立一項事實推定，即推定申請人對澳門特別有利，而行政長官必須推翻此推定才能駁回申請；

十三、在實際操作中，行政長官將被迫批准申請；

十四、潛在的受益人包括所有已聘用或者將按照第 21/2009 號法律規定聘用的具備特別資格的外地僱員；

十五、但第 3/2005 號行政法規所規定的行政長官的權力不屬於被限定的權力，而且該法規也沒有設立任何對申請人有利的、將其視為特別有利於澳門特別行政區的推定；

十六、另外，就具備特別資格的僱員而言，這種情況還會混淆第 21/2009 號法律和第 3/2005 號行政法規的目的；

十七、此外還應補充的是，特別有利於澳門特別行政區屬於一個不確定概念，應由行政長官審查是否符合此概念；

十八、確定是否符合某不確定概念屬於一種自由裁量權；

十九、只有在出現明顯錯誤或絕對不合理時，法院才能對自由裁量權的行使作出審查；

二十、未能證明作出相關行政行為時出現了明顯錯誤或絕對不合理的情況。

被上訴人沒有提交上訴答辯。

檢察院司法官發表了意見，認為司法裁判的上訴理由成立，應撤銷被上訴的合議庭裁判。

已作出檢閱。

現予以審理。

二、事實

案卷中認定了以下事實：

1. 於 2013 年 10 月 18 日，司法上訴人以月薪澳門幣 48,000.00 元，受聘於[公司(1)]之[酒店(1)]擔任助理總工程師為依據，申請在澳門臨時居留許可。

2. 司法上訴人具有以下學歷及專業資格：

(1) 學歷證書：

學校名稱	時間	證書
香港管理專業協會	1996	Advanced Certificate Programme on Security

		Management
香港專業教育學院	2001	電機工程文憑
City & Guilds	2002	Diploma in Electronical Engineering (Pass)
香港公開大學	2012	商業資訊系統學工商管理學士學位

(2) 專業資格證書：

學校名稱	時間	證書
機電工程署	2013	電業工程人員註冊證明書

3. 司法上訴人的工作經驗簡述如下：

2013 年 7 月起	[公司(1)]([酒店(1)])任助理總工程師
2012 年 10 月至 2013 年 7 月	[公司(2)]任商業發展部總監(項目)
2010 年 1 月至 2012 年 9 月	[公司(1)]/[公司(3)]任項目經理
2009 年 2 月至 2010	[公司(4)]任專案經理

年 1 月	
2007 年 10 月 至 2008 年 12 月	[公司(5)]任副項目經理
2005 年 4 月至 2007 年 2 月	[公司(6)]任專案協調部門經理
2004 年 9 月至 2005 年 4 月	[公司(7)]任高級機電工程師

4. 司法上訴人曾在澳門貿易投資促進局的書面聽證中作出以下陳述：

“...據二零一四年十一月二十八日至貴局送交之書面意見，與您方接待人員商談中，希望本人在各方面再以文字多加說明，附上檔案作出以下詳述：

關於貴局來信提及之第 1 點工資水準問題，有以下注釋：

1. 信中提及之工資水準仍只能視為年薪值的一大部分，以下各項為 2013-2014 對工資位之調整：

1.1 在 2014 年 2 月積效獎金共 MOP\$46,224.00(本人於 2013 年 7 月 31 日加入該公司，只按 2013 服務年資按比例計算，每服務滿十二個月以本人職級可在翌年收取當時工資 2 個月積效獎金)

1.2 在 2014 年 3 月調整薪金至每月 MOP\$50,400.00

1.3 在 2014 年 7 月積效獎金至 MOP\$50,400.00(請參閱附件公司電郵 Special Bonus 2014-2017)

1.4 以 2014 全年總工資水平均稅前工資(稅前工資)為
$$=(48,000 \times 2 + 50,400 \times 10 + 46,225 + 50,400)/12$$
$$=MOP\$58.052.00$$

1.5 推算以 2015 全年總工資水平均工資預算為(未計算升級及稅前工資，按基本為 5% 工資調升)為
$$=(50,400 \times 2 + 50,400 \times 1.05 \times 10 + 50,400 \times 2 + 50,400)/12 =MOP\$65,100.00$$

關於貴局來信提及之第 2.1 點學歷水準問題，有以下注釋：

2. 附上更多本人學歷供閣下考慮如下：

2.1 由英國倫敦城市行業協會 The City and Guilds of London Institute UK 所發出之電機工程文憑 Diploma Electrical and Electronics Engineering

2.2 由香港管理協會 Hong Kong Management Association 所發出之保安管理高級證書 Advanced Certificate of Security Management

2.3 由中國國家開放大學（原中央廣播電視大學）所發出之 Bachelor's Degree, Laws LL.B. at China University of Political Science and Law, Beijing（中國政法大學）（預計於 2015 年 7 月完成本科論文合格後即可畢業及頒發由中國北京政法大學法學學士證書）

3. 關於貴局來信提及之第 2.2-2.5 點學歷水準問題，有以下注釋：

3.1 參閱閣下在 2.2 文中提及“相關”工作經驗內，在文中下半部提及眾多個人推介下，會對此多加說明本人從 2005 年起在澳能提供之“協同效應”

3.2 參閱閣下在 2.3 文中提及，勞工事務局資料顯示，估計僱主對在職市場經驗不足，或只有單一學歷的求職者持觀望態度，感到未能勝任複合環境，恰好本人合乎現有僱主期望，在文中下半部提及本人直屬上司之個人推介下，會對此多加說明本人從 2005 年起在澳能提供之“協同效應”

3.3 參閱閣下在 2.4 文中提及，高等教育輔助辦公室資料顯示當中，未有提及同時有這三項資歷之人士總數，按您方數據可得知，如在當年市場上找到這綜合學歷背景人才，按數面計算 $118 \times 2088 \times 195 = 48044880$ 之一人當中才可找到該等人才，況且本人已持有保安管理資歷及在明年取得法學學士之前提下，相信綜合學歷背景才是現今職場僱主所希望找到之人才

3.4 參閱閣下在 2.5 文中提及，第 3/2005 號行政法規規定內，第一條(三)“獲本地僱主聘用的、其所具備的學歷、專業資格及經驗被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員及具備特別資格的技街人員”，在文中下半部提及本人在澳實質經驗，加上上文中提及，會對此多加說明本人從 2005 年起在澳能提供之“協同效應”

4. 個人閱歷(對澳有利及具備特別資格的技術)

4.1 澳門申請是向民政總署申請，酒店執照則由旅遊局，而且需要很多部門配合，比如環保局、消防局、工務局、勞工局、渠務處等，同時還要向工務局入則申請、在澳須符合相關在酒店執照，飲食牌照(營業執照)法令中的某些規定，相對有部分超大型客戶亦要符合 International building code (IBC) 標準，與及本地消防局就美式賭場特別制訂與協力廠商認可顧問 RJA 所作出之美式消防要求，以及與該特別程式相抵觸的相關規定均不適用。在租店面的時候，也要注意，不是所有的地面鋪位都可以用來做飲食店，要看店面的用途，還要看店面內違例的工程多不多，如果多入則就比較麻煩，而且高度、樓梯及逃生距離都有限制

4.2 本人已由澳門剛經濟起飛初時(2005 年 7 月)至今共九年多時間，並按利害關係人所獲的委託，嚴格按照本地法規要求，因應牌照的利害關係人要求，以綜合學歷背景，合乎牌照法規要求，憑在澳少有的實戰經驗，在指定的時間及成本期內，作為餐飲設計牌照僱問及項目建造管理的角色，為客戶完成餐飲項目

4.3 下列實戰項目供貴司作重點參考，盼望更有效明瞭本人在澳付出之貢獻

2013 年 7 月至現在[公司(1)]([酒店(1)])任助理總工程師

〈工作層面：業主代表，日式中高級店鋪選址，租務，內部裝修，新建加改餐飲項目，任職期間策劃及完成 16 間全新店鋪及一所全新中央廚房工場，工程合同額共 HK\$100,000,000.00〉

2012 年 10 月至 2013 年 7 月[公司(2)]任商業發展部總監(項目)(香港，中國，台灣，星加坡)

〈工作層面：上市公司業主代表，日式中高級店鋪內部裝修，新建加改餐飲項目，任職期間策劃及完成 16 間全新店鋪及一所全新中央廚房工場，工程合同額共 HK\$100,000,000.00〉

2010 年 1 月至 2012 年 9 月[公司(1)]/[公司(3)]任項目經理

〈工作層面：業主代表，[度假區]五六期三組酒店所有內部裝修，新建，加改餐飲項目，任職期間在澳策劃及完成 150 間全新工業廚房及三所全新中央廚房工場，工程合同額共 HK\$70,000,000.00〉

2009 年 2 月至 2010 年 1 月[公司(4)]任專案經理

〈工作層面：項目經理，機電專業+內部裝修，新建，加改項目，任職期間在澳策劃及完成 7 間全新店鋪及一所全新中央廚房工場，工程合同額共 HK\$35,000,000.00〉

2007 年 10 月至 2008 年 12 月[公司(5)]任副項目經理

〈工作層面：業主顧問代表，[酒店(2)]，[度假區]五六期三組酒店所有內部裝修，新建加改餐飲項目，任職期間在澳策劃及完成 180 間全新工業廚房及四所全新中央廚房工場，工程合同額共 HK\$120,000,000.00〉

2005 年 4 月至 2007 年 2 月[公司(6)]任專案協調的部門經理

〈工作層面：工業廚房設備指定承包商，設備，設計+生產+供應+安裝+維護+貿易，任職期間在港澳地區策劃及完成至少四間全新酒店工業廚房及六所全新中央廚房工場，如[酒店(3)]，[酒店(4)]，[酒店(5)]，工程合同額共 HK\$50,000,000.00〉

2004 年 9 月至 2005 年 4 月[公司(7)]任高級機電工程師

〈工作層面：建設經理，機電專業+內部裝修，整修項目，新的建築項目任職期間在中國江蘇省蘇州地區策劃及完成一間 1100

人全新員工餐廳及廚房及一所全新中央廚房工場，客戶為XXXXXX，工程合同額共 HK\$12,000,000.00)

5. 深信本人申請為本澳的“合格之選擇”

5.1 “...具備的學歷、專業資格及經驗”及“...有利於澳門特別行政區的管理人員及具備特別資格的技術人員”

5.1.1 在工商管理，機電，法律(重點在合約法層面，租務和面對政府法規的通用理解上)，已具備有澳門缺乏之綜合學歷、專業資格背景人才；

5.1.2 實質之服務澳門工作經驗 2005 至 2012，在澳剛經濟起動之年頭，已是擔負有關重任，為飲食此專業在打拼，況且當年根本在本地未有通用於策劃美式賭場酒店餐飲部分，既要合乎澳門本地法規要求，更要合乎業主在建美式 IBC 標準，與及本地消防局就美式賭場特別制訂與協力廠商認可顧問 RJA 所作出之美式消防要求，此等經歷由本人負責之項目及交妥使用下足以證明本人具有在澳不可缺少，不論是本地，香港或國外人員只有少數人才具備此等閱歷

5.1.3 學歷、專業資格及經驗當中為並行而不能為單一化之，閣下信件中之 2.1-2.4 點列出，必須為已具備完成，及正正對澳門特別有利，且配合之澳門之需要，況且飲食行業也為本土重要產業之一。本人正合本地需求

5.2 因應本人以往在不同機構曾擔任的職級及工作性質，從而突顯出對過去數年在澳門社會工作經驗及領導才能上，不應也不能與一般具相同學歷求職者相比，更不能與有同一學歷人士相提並論

5.3 如果正如貴局所言，澳門如真有許多與本人相似學歷的人士，以往或現任僱主為何還要聘用本人。當然著眼於工作經驗及在業界經驗和綜合學歷背景在職場極少供應

5.4 極少數相同工種人士在澳門本地高端餐飲設計顧問及建造範疇，以[集團]為例子，從[集團]2002 年起執行相同項目人員編制如下：

5.4.1 一名高級項目經理 英國籍 從 2002-2008 年 現已到馬來西亞退休

5.4.2 一名項目經理 中國香港 從 2002-至今

5.4.3 本人為新增之項目經理 中國香港 從 2007-至今(2013 工種增多至不只於負責餐飲，覆蓋全酒店之改造項目主管)

6. 個人推介

6.1 提交之“個人推介”，乃本人歷年在直接工作上，有代表性又能認知本人在澳工作情況之人士，詳請如下：

6.2 乙 (新加坡永久居民，澳門非永久性居民)，[酒店(1)]設施管理部執行總監

6.2.1 乙之為本人直屬上司，亦為我司酒店在設施管理部之部門主管，亦是[度假區]五六期其中兩組酒店之最終使用用家，我們於 2012 年 4 月在餐飲系統支付使用驗收過程認識。亦因本人在澳門及[集團]物業中，對此等系統有深入之瞭解及人脈網絡經驗，在 2013 年中獲邀成為 [度假區][酒店(1)]任助理總工程師一職

6.3 丙 (美國永久居民)，為成立於 1979 年、位於美國內華達州拉斯維加斯之[公司(8)]之所有人

6.3.1 丙為[集團]於美國拉斯維加斯[集團]於當地所有酒店，星加坡[酒店(6)]，[酒店(7)]，[酒店(2)]，[酒店(1)]，[度假區][酒

店(8)]，[度假區][酒店(9)]，[酒店(10)]，[酒店(11)]指定廚房及餐飲顧問。

6.3.2 丙與本人於 2008 年在[酒店(2)]認識至今，亦深明我倆同行之道，如何使設計真實地放置於現場，待業主本身得以按使用標準去將餐飲行業於澳門發揚，

6.3.3 較難之亮點為，本人如何將所有美式設計，全數放在澳門本土使用，又能合乎法規要求，又不能失去原設計者的神髓。

6.3.4 過程在溝通，諒解，協調，包容及妥協上，本著上述的平衡點，按最終用家之要求執行指示限時完成項目。

6.3.5 丙應是其中一位最清楚本人在任[酒店(7)]項目期間，本人參與此巨大項目之投入及對澳門本地高端餐飲業熱誠，也是對此專業的堅持。(參照本文第 5.4 點編制)

6.4 丁先生(香港永久居民)，[公司(3)]助理規劃經理

6.4.1 丁先生在 2003 年於[度假區]項目工作至今，現時正努力於[酒店(10)]項目

6.4.2 於 2007 年 10 月與本人在[酒店(2)]餐飲項目與丁先生首次相識

6.4.3 丁先生亦應是其中一位最清楚本人在任[酒店(7)]項目期間，本人參與此巨大項目之投入及對澳門本地高端餐飲業熱誠，也是對此專業的堅持。(參照本文第 5.4 點編制)

6.5 戊先生(澳門永久居民)[公司(11)]負責人

6.5.1 戊先生於 2005 年 9 月於[酒店(5)]，[酒店(4)]餐飲項目與甲首次相識，至今已有九年多的歲月了。

6.5.2. 當時為承包本人任職[公司(6)]負責之工程

6.6 己(澳門永久居民)前[公司(6)]行政主任

6.6.1 己先生正可證實當時由本人在[公司(6)]籌備的三十人之澳門辦事處中，

6.6.2 亦可證明當時處理有關[酒店(5)]，[酒店(4)]，[酒店(11)]及[酒店(12)]項目中，發揮主導角色

6.7 庚先生(澳門永久居民)澳門土地工務運輸局註冊工程師

6.7.1 庚先生於 2005 年 10 月於[酒店(5)]，[酒店(4)]餐飲項目與甲首次相識，至今已有九年多的歲月了

6.7.2 當時以特別工程師身份，協調有關餐飲燃料管道系統涉及的牌照安排工作，因當年本地法規上對大型酒店牌照管理仍未有一種太清澈的概念，

6.7.3 與庚先生合作在上述項目中，核實由本人就任公司餐飲設計，合乎本地法規要求。

6.8 辛先生(澳門永久居民)[酒店(1)]設備管理部值班工程師

6.8.1 本人於 2013 年 7 月加入[酒店(1)]首次相識，至今已有一年多的歲月了

6.8.2 以現任下屬員工角度，明確本人在現任崗位中，如何發揮領導及以過往經驗去培訓他們在本地接班人。

6.8.3 也有效說明本人在發揮餐飲項目固有經驗外，如何應用精妙技巧在酒店內領導其他不同類形的項目達至目標。

6.9 壬先生(澳門永久居民)[酒店(1)]設備管理部值班工程師

6.9.1 本人於 2013 年 7 月加入[酒店(1)]首次相識，至今已有一年多的歲月了

6.9.2 以現任下屬員工角度，明確本人在現任崗位中，如何發揮領導及以過往經驗去培訓他們在本地接班人。

6.9.3 也有效說明本人在發揮餐飲項目固有經驗外，如何應用精妙技巧在酒店內領導其他不同類形的項目達至目標。

7. 為什麼本人要選定澳門為長留地？

7.1 從 2005 年至今，本人已透過參與項目本身，間接又實質地為澳門本地創建及增加國民生產總值(Gross Domestic Product)付出努力

7.2 從 2005 年至今，本人已實質地服務本澳，從經濟剛起飛到現在。

7.3 因為本地區的酒店企業因應實際需要挽留有該類工作國際視野及經驗的人才，才可帶領及培訓更多本地人員步入國際化酒店餐飲業服務環境，

7.4 也希望有一個更安穩的狀態去服務本澳，以便更有效融入本地社會，

7.5 喜歡本地的工作及生活環境，希望以本地人的身份並以本澳作為生活及工作上的常居地。

7.6 相信過往在澳這數年獨有餐飲方面之經歷，足以能證明本人“...視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員及具備特別資格的技術人員”(回應第3.4點)

7.7 亦無須任何由政府及社會方面對本人之財政資助，現存財務水平也定必可以支持本人及家庭未來退休之用。

7.8 工作發揮上應有的使命及認同感也應得到一份支持及確認，亦希望在本地再投入更多的未來。

7.9 本人亦放棄了在加入 “[酒店(1)]” 前相對職位及工資更高的工作崗位，再回到澳門也是希望這份對本澳使命及認同感得以延續。

8. 結語

8.1 作為一個人口稠密但面積細小的地區，行政當局在審批有關居留申請時以小心謹慎的方式是可以完全理解及支持，亦因此等因素下，盼望貴局在本人陳情上述因素中，在審批本人澳門臨時居留的申請時，自由裁量權的行使和決定批准有關申請時，考慮及衡量各項本人對澳門過去及未來重要的有利因素。

8.2 另一方面，保障本地居民就業相信是每個當地政府的重要工作之一，故當本地具有適合的管理人才時，不假外求亦是正常合理的。但本人過往經驗和綜合學歷背景下，正正具備對澳門特別有利，且配合澳門之需要，批給居留許可必是有利於公共利益作為考量因素。

8.3 本人亦深信衡量其特別之能力及資格是可符合對本地區特別有利的需要，過往數年之經歷已可說明之。也可聯絡為本人推介各位領導，定必給貴司更多明白本人機會。

8.4 澳門除賭場業高速發展外，亦要主打在渡假消閒旅遊業的持久發展，沒有本人這一批有經驗的餐飲設計顧問高層人員協助，如何令澳門旅遊業持續發展，及與世界接軌。再盼望貴局為此等已具備相當該行業本地經驗之少數人才，支持持續發揮它們留澳建澳的熱情，

8.5 懇請該局再三考慮本人提供的資料再評核批准是項申請。”

5. 澳門貿易投資促進局人員於 2015 年 4 月 24 日作出第 XXXX/居留/2013 號建議書，有關內容如下：

“...

一、申請依據和利害關係人的身份資料

申請人，按照第 3/2005 號行政法規規定，以月薪“48,000.00 澳門元”，受聘於“[公司(1)]之[酒店(1)]”擔任“助理總工程師”(見第 51 頁文件)為依據，申請臨時居留許可，下述為利害關係人的身份資料：

序號	姓名	關係	證件	編號	有效期
1	甲(A)	申請人	香港永久 性居民身 份證	CXXXXXXX (A)	
			外地僱員 身份認別	XXXXXXX X	2015/12/10

			證		
2	癸(B)	配偶	香港永久 性居民身 份證	EXXXXXX (X)	

二、申請人的學歷、專業資格和經驗

1. 學歷和專業資格(見第 31 頁及第 35 至 38 頁文件)：

(1) 學歷證書：

學校名稱	時間	證書
香港管理專業協會	1996	Advanced Certificate Programme on Security Management
香港專業教育學院	2001	電機工程文憑
City & Guilds	2002	Diploma in Electronical Engineering (Pass)
香港公開大學	2012	商業資訊系統學工商管理學 士學位

(2) 專業資格證書：

學校名稱	時間	證書
機電工程署	2013	電業工程人員註冊證明書

2. 工作經驗(見第 40 至 51 頁文件)：

透過申請人所提交的曾在職證明文件，證實其具有 18 年相關工作經驗。

三、因澳門特別行政區需要而作出之分析

1. 治安警察局意見(見第 62 頁文件)：

治安警察局依據前澳督第 120-I/GM/97 號批示，指出利害關係人所提交的上述身份證明文件符合本地居留之規定。

2. 基於安全需要考慮的情況：

至目前為此，未有任何文件證明申請人是次臨時居留許可申請將對本澳安全構成影響。

3. 相關部門意見：

不適用。

4. 對申請人學歷、專業資格和經驗的分析：

按資料顯示，申請人持有“香港公開大學”於 2012 年發出的“商業資訊系統學工商管理學士學位”證書，該校為香港政府認可的高等院校

5. 相關職業範疇的行業薪酬狀況：

根據統計暨普查局 2014 年第 4 季統計資料顯示，建築業的外地專業技術人員的薪酬中位數為 30,000.00 澳門元。

6. 本澳相關專業範疇的人力資源供求狀況(見第 20 至 30 頁文件)：

透過勞工事務局求職登記查詢網頁搜尋資料，查詢申請人是否屬於本澳短缺專業人士，結果顯示在有效期的求職者中，有 10 名求職者具有建築及工程相關的高等教育學歷，當中有 4 名求職者尋找相類同工作；另有 28 名求職者具有工商管理的高等教育學歷。

此外，根據高等教育輔助辦公室第 2012/2013 年度資料顯示，2011/2012 年本澳具備建築及工程高等學歷或以上學歷資格人士有 118 人，具備商務及管理高等學歷或以上學歷資格人士有 2,118 人及具備電腦及資訊高等學歷或以上學歷資格人士有 195 人，當中不乏具備碩士或以上學歷人士。

由此可見，本澳不缺乏相關人員。

四、其他資料及總結

1. 申請人任職“助理總工程師”，但其具備相關的學歷是電機工程文憑，雖然申請人亦具有學士學位，但所主修的是“商業資訊系統學工商管理學士學位”，與其現職範疇不同。按勞工事務局及高等教育輔助辦公室資料，證實本澳不缺乏具有相關學歷及求職人士。另申請人提交的電業工程人員註冊證明書及保安人員許可證，為工作核准的指標。經綜合分析申請人各項條件不足以顯示其具備特別有利於本澳之專業技術人員。

2. 基於此，不利於利害關係人是項居留申請，故進行了書面聽證(見第 64 頁文件)，而利害關係人提交回覆(見第 65 至 97 頁文件)，主要內容如下：

1) 申請人分別簡述 2014 年所得的總工資及推算其 2015 年的總工資。另附上新的在職證明，證實其月薪已調整至 50,400.00 澳門元。

2) 申請人指除了具有 “The City and Guilds of London Institute UK” 頒發的 “電機工程文憑”、“香港管理協會” 頒發 “保安管理高級證書” 外，現時亦於中國國家開放大學(原中央廣播電視大學)修讀中國政法大學的法律課程，預計於 2015 年完成論文及畢業。

3) 工作方面，申請人指其自 2005 年至今，已在本澳工作 9 年多，並簡述其過往的工作情況，以及指出澳門僱主對經驗不足或持單一學歷之求職者抱觀望態度，認為他們未能勝任現今職場環境。此外，認為本澳缺乏同時具有工商管理、機電和法律綜合學歷及專業資格背景人才，故希望可批准其臨時居留許可。

4) 另，申請人提交了一份過往及現在曾與其共事之同事、上級及其認識的人的推薦信函。

3. 就申請人提交書面答辯，分析如下：

1) 在是次書面答辯中，顯示申請人月薪調升至 50,400.00 澳

門元，但薪酬高低非為主要考慮因素，而薪酬的認定則僅以固定的基本薪酬為準則。

2) 申請人提交由中國國家開放大學發出的在讀證明，但只證實其目前在讀之事實。而其所具備的電機工程證書，亦只屬文憑學歷，非學士學位學歷。至於，申請人持有的學士學位屬工商管理方面範疇，與其現任職位之範疇不同。

3) 按勞工事務局及高等教育輔助辦公室資料，證實本澳不缺乏具有相關學歷及求職人士。另，推薦信非為臨時居留許可主要考慮之因素。

4) 經綜合分析申請人的各項條件不足以顯示其具備特別有利於本澳之專業技術人員。

4. 按照第 3/2005 號行政法規第 1 條第(三)項的規定，申請人須具備視為特別有利於本澳之適當學歷、資格及專業經驗或具備特別資格，且須體現為特別有利於本澳。然而，基於以上分析，建議不視申請人為特別有利於本澳的專業技術人員。

5. 綜上所述，一方面考慮到利害關係人所具備的學歷、專業資格和經驗，另一方面考慮到澳門特區的需要，現建議不批准是

項臨時居留許可申請。....”

6. 澳門特別行政區行政長官於 2015 年 7 月 24 日作出以下批示：“...按照第 3/2005 號行政法規規定，一方面考慮到利害關係人所具備的學歷、專業資格和經驗，另一方面考慮到澳門特區的需要，現不批准下列利害關係人的臨時居留許可申請。

序號	姓名	關係
1	甲 (A)	申請人
2	癸 (B)	配偶

...”。

7. 司法上訴人於 2015 年 9 月 7 日向本院提起上訴。

8. 於 2016 年 10 月 13 日，澳門經濟財政司司長辦公室人員提起第 XXX/AU-SEF/2016 號建議書，建議廢止澳門特別行政區行政長官於 2015 年 7 月 24 日所作出之決定，重新評估司法上訴人之居留許可申請，並建議不批准其申請，有關內容如下：

“...行政長官 2015 年 7 月 24 日在貿促局第 PXXXX/2013 號卷宗上所作的批示，內載的理由說明部分是以簡明的方式敘之。

該批示不批准甲根據投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度而提出的居留許可申請。

該批示內容如下：‘按照第 3/2005 號行政法規規定，一方面考慮到利害關係人所具備的學歷、專業資格和經驗，另一方面考慮到澳門特區的需要，現不批准下列利害關係人的臨時居留許可申請。’

為此，利害關係人向中級法院提起司法上訴，卷宗編號為 780/2015，現仍在審理中。

不過，一直以來，同樣的行政行為均被中級法院撤銷，因該院認為當中的理由說明部分太過簡單。中級法院此一見解更獲終審法院在另一案卷中予以肯定(2016 年 7 月 22 日關於第 45/2016 號司法裁判上訴卷宗的合議庭裁判)。

所以，我們建議廢止 2015 年 7 月 24 日決定甲居留許可申請的行政行為，並按以下內容重新評估其申請：

考慮到香港身份證 CXXXXXX(A) 號持有人甲，根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定以管理人員及具特別資格技

術人員為依據向澳門貿易投資促進局申請居留澳門特別行政區的許可；

考慮到第 3/2005 號行政法規並非外地僱員法規，為特區提供本地所需但缺乏的僱員，而是容許行政長官對被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員及具備特別資格的技術人員在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

考慮到批給第 3/2005 號行政法規所訂的居留權的前提在於申請人須為對澳門特別行政區特別有裨益的專才，是以不得認為所有獲准在澳門工作的外地僱員就具備了此等裨益從而批給居留許可；

考慮到申請人是以其所具備的學歷及專業經驗作為申請居留許可的依據；

考慮到申請人具有商業資訊系統學學士學位及一些專業培訓證書；

考慮到申請人的學歷和經驗均不屬第 3/2005 號行政法規所訂的對澳門特別行政區特別有裨益的學歷和經驗；

為適用第 3/2005 號行政法規的規定，茲決定不視甲所具備的學歷和經驗為對澳門特別行政區特別有利的學歷和經驗，不批准其居留許可申請。

9. 澳門特別行政區行政長官於 2016 年 10 月 26 日作出以下批示：

“同意建議書的依據及建議”。

三、法律

被上訴裁判撤銷了行政長官的行政行為，因認為存在所指控的欠缺理由說明的瑕疵。

上訴實體不認同該裁判，認為被上訴法院所持的觀點，即被上訴行政行為理由說明不充分，構成審判錯誤。

那麼在本上訴案中要分析的唯一問題就是相關行政行為的理由說明問題。

《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定如下：

“第一百一十四條

(說明理由之義務)

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：

a) 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；

b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；

c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；

d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

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；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作事宜按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。

第一百一十五條

(說明理由之要件)

一、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。

二、採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

由此可知，行政當局應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。

並不是所提出的依據中的任何模糊、矛盾或不充分都足以構成欠缺理由說明的情況，還需要該等依據不能“具體解釋”導致行政當局作出該行為的理由。¹

終審法院多次被要求就說明理由之義務發表意見，且曾作出如下見解：²

行政行為的理由說明可以“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。”

“說明理由係指顯然能為行政決定、證明性闡述或判斷提供依據的論述。³

明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明行為對私人利益和公共利益而言均屬不可或缺的各種目的。”

“公共行政決定的理由說明具有多功能性，不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決

¹ Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《*Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado*》，第 639 頁和第 640 頁。

² 參見終審法院於 2002 年 12 月 6 日在第 14/2002 號案中所作的合議庭裁判。

³ Vieira de Andrade 著：《*O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*》，Almedina 出版，科英布拉，1991 年，第 228 頁至第 232 頁。

定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至法律性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。”

“應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上的獨立意義，因此，即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，欠缺理由說明都會導致該等行為被撤銷。⁴

理由說明是說明性闡述，其內容應當適當地在形式方面支持行政行為，足以揭示對於作出決定起決定性作用的事實和法律前提要件進行的權衡”。

在闡述了以上這些觀點之後，現在讓我們回到本案。

從已認定的事實可以看到，行政長官於 2016 年 10 月 26 日在經濟財政司司長辦公室的建議書上作出了同意(建議書中所載理據和所作建議)的批示，將該建議書中所闡述的理據採納為其本身的理據，從而使這些理據成為了行政行為的組成部分。並駁回了甲根據第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 項的規定以管理人員及具備特別資格的技術人員的身份提出的在澳門特區的居留許可申請。

由此得出，涉案之行政行為的理據是：

⁴見 Vieira de Andrade，上述著作，第 27 頁。

— 第3/2005 號行政法規並非外地僱員法規，為特區提供本地所需但缺乏的僱員，而是容許行政長官對被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員及具備特別資格的技術人員在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

— 批給第3/2005 號行政法規所訂的居留權的前提在於申請人須為對澳門特別行政區特別有裨益的專才，是以不得認為所有獲准在澳門工作的外地僱員就具備了此等裨益從而批給居留許可；

— 申請人是以其所具備的學歷及專業經驗作為申請居留許可的依據；

— 申請人具有商業資訊系統學學士學位及一些專業培訓證書；

— 申請人的學歷和經驗均不屬第3/2005 號行政法規所訂的對澳門特別行政區特別有裨益的學歷和經驗；

— 為適用第3/2005 號行政法規的規定，不視甲所具備的學歷和經驗為對澳門特別行政區特別有利的學歷和經驗，不批准其居留許可申請。

從被上訴的行政批示中可以看到，行政當局不批准被上訴人的居留許可申請是因其認為被上訴人的學歷和專業經驗並不是特別有利於澳門特別行政區。

乍看之下，似乎已經履行了說明理由的義務，能夠使人了解到行政當局作出不批准行為的理由：出於被上訴人所具備的學歷和專業經驗並不是特別有利於澳門特別行政區的這一考慮而不批准其請求。

然而，這只是一個結論，是對第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 項之法律規定的複述，根據該項，“獲本地僱主聘用的、其所具備的學歷、專業資格及經驗被視為特別有利於澳門特區的管理人員及具備特別資格的技術人員”可以申請在澳門特區臨時居留的許可。

但上訴實體並沒有解釋為什麼得出這一結論。

從不批准行為的理據中可以看到，行政當局的確考慮了被上訴人的學歷(擁有商業信息系統的商業管理學位和一些專業培訓證書)，但是並沒有說明為什麼這一學歷及其經驗並不是特別有利於澳門特區。

我們認為有必要考慮在具體個案中所查明的資料而就此作出說明，行政當局不能僅憑在行政行為中闡述其結論便不批准申請人的請求。

儘管行政當局自己非常清楚哪些才是特別有利於澳門特別行政區的學歷、專業資格或經驗，但我們並不知道在本具體個案中

被上訴人是否了解這些內容，從而能夠明白行政當局不批准其聲請的原因。

對於社會大眾來說也是一樣，因為單純提及被上訴人的學歷及專業資格並不足以令公眾了解行政決定背後的理由。

如前所述，在對行政決定進行事實和法律理由說明的法律要求中可以看出，它不論是對於私人利害關係人的利益而言，還是對於公眾而言都是不可或缺的，其宗旨在於讓行為相對人本人和一般公眾都了解相關決定的含義。

另外要留意的是，在澳門貿促局所進行的書面聽證中，被上訴人就其學歷、專業能力及在澳門所取得的專業經驗作出了詳細解釋(詳見已認定事實的第4點)，試圖顯示及說明他應被認為特別有利於澳門特區。

然而在被上訴批示中，我們沒有發現對這些具體資料的任何評價，行政當局只是說“申請人的學歷和經驗均不屬第3/2005號行政法規所訂的對澳門特別行政區特別有裨益的學歷和經驗”和“不視……為對澳門特別行政區特別有利的學歷和經驗”，沒有具體解釋其決定的原因。

所以我們的結論是，被質疑的行政行為的理由說明並不充分，根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，這等同於欠缺理由說明，因此應撤銷該行為(《行政程序法典》第 124 條)。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴，維持被上訴的合議庭裁判。

無需繳納訴訟費用，因上訴實體享有豁免權。

2018 年 10 月 10 日，澳門

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：蘇崇德