

第 45/2016 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：2016 年 7 月 22 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

一、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。

二、行政行為的理由說明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。

三、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。

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

五、如不批准以投資為依據的臨時居留許可申請，被質疑的行政行為中行政當局在作出決定時僅提及“利害關係人的投資數額和種類”以及“澳門特區的需要”作為理據，應該認為對該行為的理由說明不充分，等同於欠缺理由說明，根據《行政程序法典》第 124 條的規定應撤銷該行為。

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，身份資料詳載於卷宗，針對行政長官 2015 年 3 月 30 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示不批准其提出的在澳門特區臨時居留許可的申請。

透過 2016 年 3 月 3 日的合議庭裁判，中級法院以被上訴的行政行為欠缺理由說明為由裁定上訴勝訴。

行政長官現針對該合議庭裁判向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

一、被上訴的合議庭裁判認為因沒有明確指出所涉及的投資以及澳門特區的需要為何，而裁定被質疑的行政行為沒有足夠的理由說明，並違反《行政程序法典》第 114 條和第 115 條規定的決定是錯誤的；

二、被質疑的行政行為只是以扼要的方式說明理由；

三、所有行政行為原則上是以扼要的方式作說明理由的；

四、行政行為的理由說明是否足夠，只能根據每一個案來作判斷；

五、抽象來說，行政行為所針對的是一般的普通人；

六、針對一個申請作出決定說明理由時，行政當局會忽略申請人和該決定具體所針對的人是不合情理的；

七、當某人提出某個請求，不可能不知道其所提出請求的內容及其提出的原因；

八、因此，在行政行為的眾多理據中解釋具體為哪項投資是多此一舉，因為在行為所針對的人簽署的申請書中已經對該投資進行了應有說明，而他是不可能不知道的；

九、而行政行為所針對的一般人可以毫不費力地明白，行政長官在行政行為的眾多事實理據中提及澳門特區的需要時，是想說他認為澳門在餐飲業方面不需要投資；

十、對於普羅大眾來說，如能夠獲悉申請和決定，同樣會明白箇中道理，因為眾所周知，在澳門特區在餐飲業方面已擁有多種多樣的選擇；

十一、因此，在邏輯上，一項在餐飲業所作的投資並不能被視為意圖吸引澳門特區所需要之投資的第3/2005號行政法規所提到的重大的投資；

十二、根據第3/2005號行政法規，為就申請作出決定的效力，行政長官不必在行政行為中解釋澳門特區在投資方面有哪些需要；

十三、不能要求對行政行為的理據說明理由。

被上訴人甲沒有提交上訴答辯。

檢察院司法官發表了意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現作出審理。

二、獲認定的事實

案卷中認定了以下對案件的裁判屬重要的事實：

1—上訴人取得法人名稱為：“XXXXXX 有限公司”的一份額股份，其章程所定住所為[地址]，公司資本為 80,000.00(捌萬)澳門元。

2—該公司經營[中餐廳]，位於[地址]，座落在南灣區中心，初級法院所在之處澳門廣場對面。

3—在取得相關公司股份方面，上訴人於 2013 年 7 月 15 日向上述公司投資了 4,000,000.00(肆佰萬)港元，該金額全部透過注資作出。

4—在投入四佰萬港元資金後，按照第 3/2005 號行政法規第 1 條第 2 款規定，上訴人於 2013 年 7 月 22 日以其為作出對澳門經濟發展有利的重大投資的權利人為由向澳門貿易投資促進局(貿促局)申請在澳臨時居留許可。

5—由於取得了面值為 MOP\$4,500,00 的股份額，上訴人成為了擁有該公司 5.625% 股份的權利人。

6—在第 0253/2014 號行政卷宗內，技術員乙於 2015 年 2 月 11

日向其上級“投資居留暨法律處經理”製作了一份書面意見，在意見中就上訴人所作的投資和居留許可的請求進行了分析和發表意見。

7—該意見獲其上級投資居留暨法律處代經理丙作出批示/意見如下—見行政卷宗第 5 頁文件四：

“同意建議”。

8—針對上述意見，貿促局主席張祖榮作出如下批示/意見：

“經研究分析，按照第 3/2005 號行政法規規定，一方面考慮到利害關係人投資的價值及類別，另一方面考慮到澳門特區的需要，現本人建議不批准下列利害關係人的臨時居留許可申請：甲。”

9—其後，行政卷宗上呈至經濟財政司司長並作出批示/意見如下：

“同意建議，呈請行政長官審批。”

10—最後，在印有貿促局標誌的用紙上，行政長官於 2015 年 3 月 30 日作出了不批准居留許可申請的批示，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投資的價值及類別，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：甲。”

三、法律

上訴實體提出唯一問題，認為被上訴的合議庭裁判裁定被質疑的行政行為因沒有明確指出所涉及的投資以及澳門特區的需要為何而理由說明不充分且違反《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定是錯誤的。

我們來看是否有道理。

《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。

而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

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。

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。”

闡述以上見解以後，我們回到本案中來。

在審理被上訴人在司法上訴中提出的欠缺理由說明的形式瑕疵方面，被上訴的合議庭裁判這樣寫道：

“5—欠缺理由說明的形式瑕疵

關於這個瑕疵，上訴人認為行為僅提出‘……澳門特區的需要……’，沒有解釋或具體說明是哪些在吸引投資方面澳門的現時需

⁴ 見 Vieira de Andrade，上述著作，第 27 頁。

要，也沒有說明是因為哪些理由使得上訴人在餐飲領域的投資不符合澳門特區的需要。

的確，在給予應有尊重的前提下，我們認為，涉案行為不能被視為一個具有良好及充分理由說明的典範。

事實上，它沒有解釋為甚麼‘利害關係人的投資種類’以及‘澳門特區的需要’（見原文）導致上訴人的請求不獲批准。

試問：

甚麼叫做‘投資種類’？

它所指的是取得一個業已存在之公司的股份嗎？

它之所以認為取得一個業已存在之公司的股份不具重要性是因為相對於之前的狀態而言沒有創造額外的價值嗎？

涉案行為更偏愛創立一個能夠產生新工作崗位的新生產或服務實體嗎？是會優先考慮開新餐廳的投資嗎？

另外，‘澳門特區的需要’指的又是甚麼？

是對於餐飲方面的投資沒有興趣，只會考慮在澳門特區更為需要的某些領域的投資嗎？是在這個領域，澳門特區沒有‘需要’嗎？

關於這些，我們一無所知。

因此，涉案行為的理由說明不夠充分，違背了《行政程序法典》第 114 條和第 115 條所確立的要求，尤其是在像本案這種根據第 3/2005 號行政法規批准居留許可的權力屬自由裁量權的情況中。

基於這個原因，除了裁定上訴理由成立，我們沒有其他選擇(《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 項及《行政程序法典》第 124 條)。”

上述決定並無不妥之處。

上訴實體認為，在行政行為的眾多理據中解釋具體為哪項投資是多此一舉，因為在行為針對的人簽署的申請書中已經對該投資進行了應有說明，而行政行為所針對的一般人可以毫不費力地明白，行政長官在提及澳門特區的需要時，是想說他認為澳門在餐飲業方面不需要投資。

而且，根據第 3/2005 號行政法規，為就申請作出決定的效力，

行政長官不必在行政行為中解釋澳門特區在投資方面有哪些需要。

從被質疑的行政批示中可以看到，行政當局考慮到“利害關係人的投資數額和種類”以及“澳門特區的需要”，而不批准被上訴人的臨時居留許可申請。

但沒有指明被上訴人的投資數額和種類，也沒有具體說明澳門特區的需要。

當然，如果我們考慮澳門貿促局的意見書的話，那麼在該意見書中的確是有載明相關內容的。

然而，從批示的內容和批示作出的方式來看，應該說，這是一個具有獨立內容的批示，當中並沒有轉用貿促局所出具的任何行政建議書或意見書。

在這種情況下，我們認為批示中本應載有相關內容，以此作為被質疑批示的事實理由說明。

儘管當中提及了“澳門特區的需要”，但這只不過是對法律為訂定審核臨時居留申請的標準而使用的詞語的轉錄。

根據第 3/2005 號行政法規第 7 條第(四)項的規定，在行使自由裁量權就臨時居留的申請作出決定時，要考慮“澳門特別行政區的情況、需要及安全”。

事實上，澳門特區的需要有很多方面。

行政當局應當說明在具體個案中涉及到哪些需要，而利害關係人的投資不符合也不滿足澳門特區的該(等)需要。

正如檢察院司法官所言，所謂的需要既可以指緊缺、也可以指過剩的局面。

如果說本地居民和那些十分瞭解澳門的人都知道，澳門特區在餐飲方面已存在多種多樣的選擇，這使得行政當局認為在這個領域的投資沒有必要，但在本具體個案中，我們不知道作為非澳門居民的被上訴人是否瞭解上述情況，從而明白行政當局不批准其申請時所援引的事實依據。

另外，即便是十分瞭解澳門實際情況的一般大眾，又是否能夠僅通過所提到的澳門特區的需要而理解到正是因為在澳門有著很多各式各樣的餐廳而使得被上訴人的投資相對於那些需要而言顯得不盡如人意呢？

一如前述，法律之所以要求行政決定要有事實和法律理由說明，是因為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，其宗旨在於讓決定所針對的人本身和一般公眾都了解決定的含義。

對於行政當局而言，一切似乎都很清楚：澳門在餐飲業方面不需要投資。

那麼是否被上訴人也同樣清楚呢？

而面對本案中這樣的理由說明，公眾有可能確切了解行政決定的事實上的原因嗎？

總而言之，涉案行政行為的理由說明不充分，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，因而應撤銷該行為(《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。

澳門，2016年7月22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：蘇崇德