

第 56/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：行政行為的理由說明・善意原則・創造本地就業

裁判日期：2017 年 11 月 22 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

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

二、雖然澳門貿促局的網站上稱創造本地就業是在分析為申請在澳門居留而進行的投資時要考慮的一項因素，但這並不意味著所有及任何的創造就業都必須為此目的而獲得正面評價。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲針對行政長官 2016 年 10 月 7 日不批准其以投資為依據提出的居留許可申請的批示提起撤銷性司法上訴。

中級法院透過 2017 年 5 月 11 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

— 行政行為的理由說明不充分；

— 行政行為因以澳門現時的經濟狀況為全民就業為由不批准申請而違反了善意原則，原因在於，澳門貿促局的網站上稱創造本地就業是在審核投資時要考慮的一項因素。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴裁判認定了下列事實：

1. 司法上訴人甲以持有“[公司(1)]”的 8.5%股權為依據，為其及其配偶乙申請在澳臨時居留許可。

2. 澳門貿易投資促進局人員提起第 XXXX/居留/2013 號建議書，因認為上訴人所提出的投資項目未能視為重大，故建議否決其臨時居留之申請，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，以持有“[公司(1)]”的“8.5%”股權(見第 40 及 42 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	申請人	中國護照	XXXXXXX XXX	2021/03/22
			幾內亞比 紹准入證	XXX/X-XX XXXX	10 年
2	乙	配偶	中國護照	XXXXXXX XXX	2021/07/18

			幾內亞比 紹准入證	XXX/X-XX XXXX	10 年
--	--	--	--------------	------------------	------

二、對申請人提交的重大投資計劃書及相關證明文件

1. 所投資公司的商業登記資料(見第 26 頁至第 49 頁、第 198 至 199 頁及第 200 頁文件)

機構名稱：	[公司(1)]
註冊資本：	80,000.00 澳門元 (見第 40 頁文件)
登記設立：	2006 年 9 月 15 日
佔股比例：	6,800.00 澳門元(即該司 8.5%股權)(見第 41 至 42 頁文件)
開業日期：	2006 年 9 月 14 日
所營事業：	酒樓
營運地點：	(租賃)[地址(1)](見第 198 至 199 頁文件)
營運牌照：	由旅遊局發出編號為 XXXX/2015，有效期至 2015 年 12 月 31 日的餐廳二級牌照(見第 200 頁文件)

2. 申請人投資計劃之描述(見第 124 頁文件)：

該司未來方向將投入新資金重新裝修，成為一間提供火鍋及高級中菜的超五星的食肆。

3. 申請人 2013 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日投資狀況(見第 83 頁至第 88 頁文件)：

序號	項目	金額(澳門元)
----	----	---------

1	資產總值	32,535,250.77
2	營業費用	5,883,420.17
3	人員薪金	5,888,602.80
4	營運總開支	87,553.73
投資總金額		44,394,827.47
申請人佔“8.5%股權”，申請人的總投資金額		3,773,560.36

三、因澳門特別行政區需要所作出之分析

1. 治安警察局意見(見第 201 至 202 頁文件)：

澳門治安警察局依據前澳督第 120-I/GM/97 號批示內容，對利害關係人之旅行證件作出意見書，並通知本局符合投資居留申請之身份條件。

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. 有關投資對本澳就業市場的貢獻：(見第 50 頁文件)

根據該司於 2014 年第 1 季的社會保障基金供款憑單所示，證實該司於該季度內已聘請了 26 名本地員工，按股權比例計算，申請人

聘請本地人員數目為 2.21 名；

5. 對申請人的投資項目作分析如下：

(1) 業務：

酒樓。

(2) 投資金額：

根據該司提交 2013 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日期間的會計師財務報表所示，證實該司於上述期間的總投資金額為 44,394,827.47 澳門元，而按申請人所佔 8.5% 股權計算，即申請人的投資總金額為 3,773,560.36 澳門元，投資金額並不顯著；

(3) 就業市場：

根據該司於 2014 年第 1 季的社會保障基金供款憑單所示，證實該司於該季度內聘請了 26 名本地員工，而按申請人所佔的股權比例計算，認為申請人對本地勞動市場貢獻不大；

(4) 具體在本個案中，考慮到有關投資項目之所營事業於本澳並不缺乏，投資金額並不顯著，對本地勞動市場的貢獻不大。因此，未能體現有關投資項目對本澳有利。

四、總結

1. 考慮到申請人是項申請的有關投資項目所從事之業務性質於本澳並不缺乏，且申請人僅持有該投資項目的 8.5% 股權，按申請人所佔的股權比例計算，投資金額並不顯著，對本地勞動市場貢獻不

大。再者，綜合分析申請人所投資的狀況，並無較多對本澳有利的因素，且未能體現有關投資為重大。

2. 基於上述分析，不利於利害關係人是項居留申請，故進行了書面聽證(見第 212 頁文件)，而利害關係人提交回覆(見第 204 至 211 頁文件)，主要內容如下：

(1) 申請人指所提交的投資計劃表只是初步投資計劃，公司正在裝修期間，通過所有股東會議作出結論，投資額將增加至陸仟萬港元；

(2) 申請人提交證明文件證實該司獲澳門特別行政區政府旅遊局頒發「稱心服務團隊獎」；

(3) 申請人指出，因公司現在於裝修期間，所以維持約 40 名員工，裝修完成後會增至本地員工 65 至 70 個。因此，請求重新分析其居留申請。

3. 就上述書面聽證作分析如下：

(1) 申請人所提交的回覆並未有對該司的投資類別在本澳並不缺乏且並不存在對本澳有利的因素提出任何意見，只說明了該司尚於裝修期間，裝修完成後將增加投資額及本地員工；

(2) 然而，按申請人僅佔該司 8.5%股權計算，即使該司增加投資金額至陸仟萬港元，相關投資金額仍未見顯著，且申請人未有提交任何證明文件證實該司具備足夠資金實現相關投資計劃；

(3) 同樣地，按申請人的股權比例，即使該司增加本地員工至 65 至 70 名，亦未有對本地勞動市場有太大貢獻。

4. 按照第 3/2005 號行政法規的規定：設立工業單位，但其活動的性質須對澳門特別行政區經濟的發展及多元化有所貢獻；設立服務性單位，尤其是提供金融服務、顧問服務、運輸服務及為工商業提供輔助服務的單位，但須對澳門特別行政區有利；設立酒店業單位及其他被認為有利於旅遊業的類似單位。在此情況下，相關的投資計劃或投資可被視為重大。

5. 然而，具體在本個案中，申請人的投資計劃或投資的價值及類別，仍不足以被視為有利於本澳。為此，建議不視之為重大。

6. 綜上所述，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別的需要，現依據上述行政法規之規定，建議不批准是項臨時居留許可申請...」。

3. 澳門特別行政區行政長官於 2015 年 9 月 16 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。

序號	姓名	關係
1	甲	申請人
2	乙	配偶

...”

4. 司法上訴人於 2015 年 11 月 13 日向本院提起上訴。

5. 於 2016 年 9 月 30 日，經濟財政司司長辦公室人員繕寫了第 XXX/XX-XXX/2016 號建議書，有關內容如下：

「行政長官 2015 年 9 月 16 日在貿促局第 XXXXX/2013 號卷宗上所作的批示，內載的理由說明部份是以簡明的方式敘之。該批示不批准甲及其配偶的居留許可申請，申請依據為投資於經營一所酒樓的[公司(1)]，投資金額為 350 萬港元。

該批示內容如下：“按照第 3/2005 號行政法規規定，考慮到利害關係人投資的價值及類別，以及澳門特區的需要，現不批准臨時居留許可申請”。

為此，利害關係人向中級法院提起司法上訴，卷宗編號為 983/2015，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份太過簡單。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 9 月 16 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：

考慮到中華人民共和國 XXXXXXXXXX 號護照持有人甲，根據第

3/2005 號行政法規第一條(二)項規定以投資為依據向澳門貿易投資促進局為自己及配偶乙申請居留澳門特別行政區的許可；

考慮到第 3/2005 號行政法規容許行政長官對作出有利澳門特別行政區重大投資的權利人在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

考慮到該法規旨在引進對澳門特別行政區特別有利的投資，是以不得認為所有或任何的投資都是重大投資；

考慮到申請人提出居留許可申請的依據為取得 “[公司(1)]” 一份額股份，投資金額為三百五十萬港元；

考慮到該公司經營一間專門提供精緻粵菜的酒樓；

考慮到澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名；

考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需；

最後，考慮到澳門特別行政區現時的經濟狀況為全民就業；

為適用第 3/2005 號行政法規的規定，茲決定不視甲的投資為重大投資，不批准其居留許可申請。

呈上考慮。」

6. 澳門特別行政區行政長官於 2016 年 10 月 7 日在上述建議書內作出以下批示：“同意建議書的依據及建議”。

7. 在同類案件編號 982/2015 及 984/2015 中，被訴實體均作出了

同樣的決定，有關內容如下：

(1) 卷宗編號 982/2015(司法上訴人為丙，建議書編號為 XXX/XX-XXX/2016)：

「行政長官 2015 年 9 月 16 日在貿促局第 XXXXX/2014 號卷宗上所作的批示，內載的理由說明部份是以簡明的方式敘之。該批示不批准丙的居留許可申請，申請依據為投資於經營一所酒樓的[公司(1)]，投資金額為 400 萬港元。

該批示內容如下：“按照第 3/2005 號行政法規規定，考慮到利害關係人投資的價值及類別，以及澳門特區的需要，現不批准臨時居留許可申請”。

為此，利害關係人向中級法院提起司法上訴，卷宗編號為 982/2015，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份太過簡單。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 9 月 16 日決定丙居留許可申請的行政行為，並按以下內容重新評估其申請：

考慮到中華人民共和國 XXXXXXXXXX 號護照持有人丙，根據第 3/2005 號行政法規第一條(二)項規定以投資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 號行政法規容許行政長官對作出有利澳門特別行政區重大投資的權利人在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

考慮到該法規旨在引進對澳門特別行政區特別有利的投資，是以不得認為所有或任何的投資都是重大投資；

考慮到申請人提出居留許可申請的依據為取得 “[公司(1)]” 一份額股份，投資金額為四百萬港元；

考慮到該公司經營一間專門提供精緻粵菜的酒樓；

考慮到澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名；

考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需；

最後，考慮到澳門特別行政區現時的經濟狀況為全民就業；

為適用第 3/2005 號行政法規的規定，茲決定不視丙的投資為重大投資，不批准其居留許可申請。

呈上考慮。」

於 2016 年 10 月 7 日，澳門特別行政區行政長官在上述建議書內作出以下批示：“同意建議書的依據及建議”。

(2) 卷宗編號 984/2015(司法上訴人為丁，建議書編號為 XXX/XX-XXX/2016)：

「行政長官 2015 年 9 月 16 日在貿促局第 XXXXX/2014 號卷宗上所作的批示，內載的理由說明部份是以簡明的方式敘之。該批示不批准丁的居留許可申請，申請依據為投資於經營一所酒樓的[公司(1)]，投資金額為 400 萬港元。

該批示內容如下：“按照第 3/2005 號行政法規規定，考慮到利害關係人投資的價值及類別，以及澳門特區的需要，現不批准臨時居留許可申請”。

為此，利害關係人向中級法院提起司法上訴，卷宗編號為 984/2015，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份太過簡單。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 9 月 16 日決定丁居留許可申請的行政行為，並按以下內容重新評估其申請：

考慮到中華人民共和國 XXXXXXXXXX 號護照持有人丁，根據第 3/2005 號行政法規第一條(二)項規定以投資為依據向澳門貿易投資促進局為自己、配偶戊及卑親屬己申請居留澳門特別行政區的許可；

考慮到第 3/2005 號行政法規容許行政長官對作出有利澳門特別

行政區重大投資的權利人在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

考慮到該法規旨在引進對澳門特別行政區特別有利的投資，是以不得認為所有或任何的投資都是重大投資；

考慮到申請人提出居留許可申請的依據為取得 “[公司(1)]” 一份額股份，投資金額為四百萬港元；

考慮到該公司經營一間專門提供精緻粵菜的酒樓；

考慮到澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名；

考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需；

最後，考慮到澳門特別行政區現時的經濟狀況為全民就業；

為適用第 3/2005 號行政法規的規定，茲決定不視丁的投資為重大投資，不批准其居留許可申請。

呈上考慮。」

於 2016 年 10 月 7 日，澳門特別行政區行政長官在上述建議書內作出以下批示：“同意建議書的依據及建議”。

8. 司法上訴人的投資金額為 4,000,000.00 港元。

三、法律

1. 要分析的問題

要分析的是上訴人所提出的上述問題。

2. 被上訴的行政行為欠缺理由說明或理由說明不充分

申請人的請求以第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項為依據，該項規定，屬正接受行政當局有權限部門審查的有利於澳門特別行政區的重大投資計劃的權利人的非本地居民自然人可以申請在澳門特別行政區臨時居留的許可。

根據同一行政法規第 2 條的規定，為該法規之效力，下列投資計劃或投資可被視為重大：

(一) 設立工業單位，但其活動的性質須對澳門特別行政區經濟的發展及多元化有所貢獻；

(二) 設立服務性單位，尤其是提供金融服務、顧問服務、運輸服務及為工商業提供輔助服務的單位，但須對澳門特別行政區有利；

(三) 設立酒店業單位及其他被認為有利於旅遊業的類似單位。

被上訴行為沒有批准上訴人以取得一間經營一家提供精緻粵菜的酒樓的有限公司 4,000,000.00 港元的股份為依據提出的在澳門居留的申請，理由為相關投資不屬於重大投資，因為：

— 澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名；

— 考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需；

— 最後，考慮到澳門特別行政區現時的經濟狀況為全民就業。

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應說明理由(《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項)。

另外，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。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。(《行政程

序法典》第 115 條第 1 款及第 2 款)。

一直認為，行政行為的理由說明應能讓一個普通的行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

被上訴行為十分清楚地指出，它不認為取得一間粵菜餐廳的一份額股份對於澳門經濟而言是重大的，況且在就業方面澳門特區並沒有甚麼特別問題，這是眾所周知且顯而易見的事實。

因此，我們認為行政行為不存在理由說明不充分的瑕疵，因為任何一個普通的行為相對人都會明白為甚麼以投資為依據提出的居留申請沒有獲得批准。

3. 違反善意原則

上訴人認為，行政行為因以澳門現時的經濟狀況為全民就業為由不批准申請而違反了善意原則，因為澳門貿促局的網站上稱創造本地就業是在審核投資時要考慮的一項因素。

《行政程序法典》第 8 條規定：

“第八條

(善意原則)

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

要考慮的是，所提出的澳門的全民就業情況只是不批准居留申請的其中一項理據。

另外，申請人也沒有開設任何新餐廳。只是購入了一間擁有一家正在營業的餐廳的公司的一份額股份，相當於其公司資本的 10%。申請人確實在申請中建議增加餐廳的員工人數。

但有權限的行政機關在其網站上將創造就業視為就申請作出正面評價的重要因素時，肯定考慮了投資的法定條件。法律明確規定設立酒店業單位及其他被認為有利於旅遊業的類似單位可被視為重大投資。因此，創造就業必須在這個框架之下予以衡量。上訴人並沒有設立任何的酒店業場所，只是參與了一間業已存在而且餐廳已在營業的公司的資本。

最後，正如被上訴實體所說，將創造就業列為重要因素並不意味著所有及任何的創造就業都是重要的，而判斷具體的創造就業是否重要在行政當局의 自由裁量範圍之內。

所提出的瑕疵不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

2017 年 11 月 22 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官） — 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德