

第 90/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Companhia de Desenvolvimento e Fomento Predial Hua Quan, Limitada

被上訴人：行政長官

主題：判決・遺漏篩選已認定的事實・未認定的事實・列明證據方法・形成審判者心證之決定性依據・新舊《土地法》在時間上的適用・租賃批給合同・《土地法》・對都市性土地或具有都市利益的土地的利用的證明・臨時批給續期・宣告批給合同失效・臨時批給期間・對利害關係人進行聽證・行政程序・行使被限定權力而作出的行政行為的利用原則

裁判日期：2018 年 12 月 12 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、關於司法裁判的判決中遺漏篩選(在上訴人看來)重要的已認定事實的主張，只有當上訴人指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性時，該主張理由方能成立。亦即，只有在上訴人澄清其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言有何重要性的情況下，上述主張理由方能成立。而且這一重要性須得到上訴法院的認同。

二、在撤銷性司法上訴中，判決既不指出不予認定的事實，也不具體列明用以認定事實的證據方法，以及那些對於形成裁判者之心證來講決定性的依據。

三、於 2014 年 3 月 1 日開始生效的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 212 條及後續條文優先於《民法典》中關於法律在時間上適用的一般規定。

四、在承批人的權利和義務方面，新《土地法》第 215 條(二)項規定合同之約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法(第 6/80/M 號法律)，但不妨礙《民法典》第 11 條第 1 款的適用，該款規定“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

五、考慮到新《土地法》第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，上指第 215 條(三)項的意思是，當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の利用時，直接適用新法的兩項規定(第 104 條第 3 款及第 166 條)，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。

六、對都市性土地或具有都市利益的土地の利用，須由承批人出示使用准照予以證實(《土地法》第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

七、《土地法》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)。

八、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の利用是透過該准照的提交予以證實的。

九、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。

十、沒有任何規定允許行政當局在達到 25 年的最長批給期限之後，將臨時批給的期間視為中止或將其延長。

十一、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。

十二、面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。

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

Companhia de Desenvolvimento e Fomento Predial Hua Quan, Limitada 針對行政長官 2016 年 12 月 15 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示宣告一幅以租賃方式批出，位於澳門路環島石排灣工業區，稱為“SG2”地段的土地的臨時批給合同，因批給期間屆滿而失效。

中級法院透過 2018 年 6 月 21 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

Companhia de Desenvolvimento e Fomento Predial Hua Quan, Limitada 不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一被上訴的合議庭裁判無效，因其沒有審理上訴人提出的訴因，

也沒有列出不予認定的事實，而且沒有說明不予認定的理由；

— 被上訴行為因遺漏對利害關係人進行事先聽證而非有效，中級法院因此而出現審理錯誤，違反了《行政程序法典》第 93 條的規定；

— 第 10/2013 號法律沒有在任何一處排除在宣告臨時批給失效時考慮承批人過錯的必要性；

— 應該對承批人的行為進行評估，從而得出上訴人既沒有造成土地未完成利用，也不存有過錯的結論；

— 考慮到合同的行政性質以及對行政當局使用其單方變更合同的權利所規定的明確限制，澳門特區有義務恢復合同的財政平衡，而在本案中要想實現這一目標，唯一適當的途徑是按照因行政當局的自主行為而無法進行土地利用的期間長短，相應延長現有土地完成利用的期間(以及批給的期限)；如果由於這一延長導致利用期超逾了所規定的(臨時)批給期限，那麼顯然也要延長本身的批給期間；

— 《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定使得沒有必要在合同中規定延期的可能性，中級法院得出與之相反的結論，存在審理錯誤；

—從 2013 年的《土地法》中的過渡規定得出的解決方法為：是否允許在 1980 年的《土地法》生效期間內訂立的臨時批給續期的事宜受合同中約定的制度規範，而相關合同制度顯然允許這一續期，所以中級法院在作出與此相反的決定時，出現了審理錯誤；

—1980 年的《土地法》和 2013 年的《土地法》都沒有任何禁止延長批給期限的規定；

—臨時批給期間一旦屆滿便必須強制性宣告批給失效的觀點從目的論的角度來看是沒有任何道理的，同時也違反了 2013 年《土地法》第 104 條第 5 款所確立的原則；

—延長以租賃方式作出的臨時批給的最初期限並非一項可由行政長官以自由裁量方式行使的權能，而是一項權力義務；

—聲言本案中無法延長期限—正如中級法院稱相關批給在任何情況下都不能超過 25 年—意味著(i)在沒有法律依據的情況下，認為在任何情況下，且無論所適用的任何其他法律規範是否有相反規定，都不能中止 25 年的期限，以及(ii)是以錯誤的法律前提為基礎而作出的解釋；

—毫無疑問，這種情況明顯違背了善意原則，而這是行政法的

一項一般性原則；

—如果像在本案中一樣證實了是因公共行政當局的過錯而導致臨時批給期間屆滿而沒有完成土地利用的話，那麼將《土地法》第104條第5款、第215條(一)項及(二)項、第48條第1款及第2款、第52條以及第167條結合起來解釋，就是作出與《基本法》不符的解釋，也就是違法解釋，因為違反了保護信任原則、善意原則、平等原則以及適度原則；

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

—透過公布於1990年8月13日第33期《澳門政府公報》上的第63/SATOP/90號批示，一幅標示於澳門物業登記局B111A冊第44頁背頁第22126號，面積1,575平方米，稱為“SG2”地段，位於澳門路環島石排灣工業區的土地被以租賃制度及免除公開競投方式作出批給。

—由於沒有訂立批給合同的公證書，這一批給改為以上述批示作為其憑證。

—根據批給合同的第二條款第1款，土地批給的有效期為25年，由上述批示公布之日起計，即直至2015年8月12日。

—土地的總利用期為30個月，自批准相關合同的批示在《澳門政府公報》上公布之日起計。

—承批人，即現上訴人支付了合同溢價金的每一期金額，總計2,171,288.00澳門元。

—透過行政長官2016年12月15日在運輸工務司司長2016年10月12日的意見書上所作的批示(該意見書同意了土地委員會在第53/2016號卷宗內所作的建議，相關內容在此視為全部轉錄)，上述土地的臨時批給因批給期間屆滿而被宣告失效。

三、法律

1. 要分析的問題

要分析的是上訴人所提出的前述問題，在理由說明方面我們緊跟本終審法院 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判，因為在本案內所提出的瑕疵和所闡述的理由都與上述第 7/2018 號案的上訴人(保利達洋行有限公司)所提出的非常相似。

2. 沒有指出已認定事實和未認定事實，也沒有說明理由

上訴人主張，由於被上訴裁判沒有審理上訴人提出的訴因，沒有指出未認定事實，也沒有說明作出如此事實認定的依據，所以屬於無效裁判。

關於因未審理上訴人提出的訴因而構成遺漏審理的問題，上訴人稱被上訴裁判歸納了一些事實，但忽視了其他事實。

嚴格來講，上訴人所主張的並非未審理訴因的問題，因為上訴人自己沒有指稱被上訴裁判未審理司法上訴狀中提出的被上訴行為的某項瑕疵。

這裡所牽涉到的是遺漏篩選已認定的(在上訴人看來)被視為重要的事實。

不過，為使該主張有一定道理，上訴人須指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性，且這一重要性須得到上訴法院的認同。

亦即，上訴人應當澄清對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言，其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實有何重要性。但上訴人並沒有這麼做。

因此，須裁定該主張理由不成立。

上訴人指稱被上訴裁判沒有指出未認定的事實，也沒有說明作出如此事實認定的依據，對此，本終審法院已先後兩次在 2009 年 6 月 29 日及 2012 年 11 月 14 日分別於第 32/2008 號案件及第 65/2012 號案件作出的合議庭裁判內，就該問題表明了相同的意見。我們曾有以下表述，相關見解應予維持：

「一如所知，在**民事訴訟**，在作為其他民事訴訟方式以及因此而屬於其他訴訟法律範例的普通宣告程序中，在事實審和法律審之間存在區分。

事實審是透過法院(大多數情況是合議庭)的一項決定作出的：

“……須宣告法院認為獲認定之事實及不獲認定之事實，並分析有關

證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性依據。”
(《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款)。

之後之法律審體現在一項判決中，肯定由一位法官(獨任)作出。

判決之結構載於《民事訴訟法典》第 562 條中，其規定：

第五百六十二條

(判決)

“一、判決中首先指出當事人之身分資料及爭議之標的，並確定法院須解決之問題。

二、隨後為理由說明，為此，法官應逐一敘述其視為獲證實之事實，並指出、解釋及適用相應之法律規定，最後作出終局裁判。

三、說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。

四、……”

因此，在民事訴訟中，在判決內，法官並不指明不予認定之事實，僅列舉那些予以認定的事實。這樣，即使《民事訴訟法典》適

用於司法上訴中的判決，上訴人認為所適用的規範是適用於事實審，而不是判決，在此表現為被上訴之裁判。

實際上，《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款不適用於判決。

在司法上訴中，並沒有區分事實審和法律審，與刑事訴訟相似，在司法上訴的判決中(或合議庭裁判，如屬中級法院的)，對事實和法律一起進行審理。

《行政訴訟法典》含有一項涉及在司法上訴中的判決的規範，即第 76 條，其規定：

“第七十六條

(判決及合議庭裁判之內容)

判決及合議庭裁判應載明司法上訴人、司法上訴所針對之實體及對立利害關係人，並清楚準確概述在起訴狀、答辯狀或陳述書中之有用依據及有用結論，以及詳細列明已獲證實之事實，最後作出經適當說明理由之終局裁判。”

那麼這一規範所確定的是判決具體列明予以認定的事實，而不是不予認定的事實，因此，既然它直接適用於本案，就不補充適用《民事訴訟法典》第 562 條了。但即使適用之，其結果也是一樣的。

也就是說，無論是在民事訴訟還是在行政訴訟中，判決並不指出那些法院不予認定的由當事人所提出的事實，只是列舉那些予以認定的事實。

故關於這一部分，上訴人不具理據。

至於上訴人的如下觀點複雜些：由於被上訴裁判中沒有具體列明用以認定已證明事實的證據方法，以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據，故被上訴之裁判無效。

前面提錄的《行政訴訟法典》第 76 條並沒有將此義務強加於裁判者，在該規範內提到了司法上訴中的判決的結構。

但《民事訴訟法典》第 562 條第 3 款規定：“說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。”

在判決中，除了那些在事實事宜決定中被認定的事實—由裁判者自由分析(第 558 條第 1 款)外—法官還應考慮那些其所依據的證據方法不受制於事實事宜之裁判者的事實(當事人協議接受的事實或訴狀中不被質疑的事實，書證事實—完全證據力—或書面承認的事實)。

在判決中，當法官還須審理有關之證據時，是對證據方法這樣做的“……以不同於事實事宜裁判者的方法去做的：已不是以證據方法去衡量所形成的心證，而是小心地查證是否存在那些以(廣義的)合法推定為**基礎**的事實，並準確地予以框定以便之後適用證據法規範。”¹

因此，被上訴裁判並不必須具體列明用以認定已證明事實的證據方法以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。

除此之外，即使被上訴裁判含有所指之遺漏－其實沒有一該遺漏也並非無效之理據，但相反，經當事人申請，可以決定將案件發還以讓被上訴法院對事實之決定提供理據(補充適用《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款)。

由於上訴人沒有作出《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款之申請，因此必須裁定所提出之無效理由不成立。」

3. 新舊《土地法》在時間上的適用

¹ J. LEBRE DE FREITAS、A. MONTALVÃO MACHADO 及 RUI PINTO 合著：《Código de Processo Civil Anotado》，第二卷，Coimbra 出版社，2001 年，第 643 頁。

在開始審理與被上訴行政行為和被上訴裁判就所提出的瑕疵作出的答覆相關的問題之前，要先確定對本案中於 2016 年 12 月 15 日作出的批給失效之宣告應適用哪部法律，是新《土地法》還是舊《土地法》(7 月 5 日第 6/80/M 號法律)。

新《土地法》於 2014 年 3 月 1 日開始生效(第 223 條)。

雖然《民法典》中有關於法律在時間上適用的一般規定(第 11 條)，但當立法者對這個問題有特別規定時，優先適用特別規定。這些特別規定載於新《土地法》的第十五章，標題為最後及過渡規定，包括第 212 條至第 223 條。

第 212 條涉及的是“本法律對已出現的情況的適用”，它規定“對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定”。

第 213 條規範的是尚未完成的占用程序和批給程序，第 214 條規範的是法律生效前以准照占用的情況，第 216 條是關於過去作出的確定租賃批給，而第 217 條則適用於過去作出的無償批給。

關於新法生效之前的臨時批給，新《土地法》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 3 款及第一百六十六條的規定。”

第(一)項對於我們目前分析的問題並不重要，因為它所涉及的是法定期間的長短。

有關承批人的權利和義務，第(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法。

也就是說，在所有涉及到承批人權利和義務的問題上，首先適用雙方當事人的約定。批給合同中沒有約定的，補充適用新法。有可能還會適用《民法典》第 11 條的規定，至少是它的第 1 款，即“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實

已產生之效果，仍推定保留”。

當中第十四條款規定了因未能在合同期間內完成土地的利用而導致批給合同失效的條件，因此該條款根據新法第 215 條(二)項的規定而應予適用。但這不等於宣告上述失效的條件僅受該條款的約束。一如前述，如有遺漏可適用新法。

接下來我們對新法第 215 條(三)項作出解釋，根據該項，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。

考慮到第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，該第(三)項的意思是，直接適用新法的兩項規定，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。如果不這樣解釋第(三)項(新法的這兩項規定優先於合同中的約定)，那麼這項就沒有意義了，因為從第 215 條的標題和該條的第(二)項已經可以得出新法適用於其生效之前的臨時批給，且在承批人的權利和義務方面合同條款優先於法律規定。沒有必要明示要求適用新法的這兩項規定。換言之，第(三)項的唯一實際效用是說，與第(二)項的內容—其中規定當事人之間的約定優先於新法的規定—相反，新法的這兩項規定優先於合同條款。

現在我們來分析當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時，所適用的新法的兩項規定：

— 第 104 條第 3 款的規定；

— 第 166 條的規定。

有關前者，第 104 條規定：

“第一百零四條

(利用的程序)

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、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》公佈之日起計；

(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。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、.....

五、.....”

第 3 款規範的是因不遵守利用已批給土地的程序期間而科處罰款的金額，它優先於舊法的第 105 條第 3 款，該款的內容為，“如不遵守上述期限，承批人受有關合同所定的處分，或在合同沒有訂明時，則每過期一日罰款一百澳門元，以一百二十日為限，逾此期限則罰款加倍，但以六十日為限”。

同時也優先於合同的第八條款，該條款規定了科處罰款的金額。

關於第 166 條，該條規定：

“第一百六十六條

(批給的失效)

一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，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：

(一) 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，在第一百零四條第 3 款所指的一百五十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；

(二) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

(一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；

(二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。”

現在我們來看第 6/80/M 號法律中與之相對應的規定：

“第一百六十六條

(臨時批給的失效)

一、如未經批給當局同意而將批出地段用於與許可有異的用途，又或發生任何下列歸責於承批人的情況，則長期租借方式的臨時批給即告失效：

a) 沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段，又或在合同未有如此載明時，逾越第一百零五條第 3 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之；

b) 中斷利用地段達合同所規定的期間，或在合同未有如此載明時，所中斷利用地段的時間超過對該利用所訂的完成期限的一半。

二、都市性地段或具有都市利益地段的臨時租賃，倘有上款所指任何情況之一，又或在禁止轉租或未經預先許可的情況下而轉租，則即告失效。

三、如有下列情況，農用地段的臨時租賃即告失效：

- a) 在批出後六個月內或合同所訂定期間內未有開始利用；
- b) 連續中止利用超過十二個月；
- c) 更改批地用途或沒有履行關於經營計劃的合同條款；
- d) 在未經預先許可或禁止轉租的情況下進行轉租。”

在臨時批給方面，新法的第 166 條第 1 款(一)項和(二)項優先於舊法的第 166 條第 1 款 a 項和 b 項。

同時新法的第 166 條第 1 款(一)項優先於合同的第十四條款第 1 款 a 項，後者的內容為：

(1. 本合同在下列情況下失效：

a)第八條款規定的加重罰款期間屆滿後；
.....)

也就是說，當未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用時，又或者，若合同未有規定，則在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後，不管是否曾經科處罰款，臨時批給均告失效。

換言之，在新《土地法》中，可以因未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用，或者在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後宣告批給失效，不論是否曾經科處罰款。

總而言之，對因期限屆滿而宣告失效的情況，適用新法。

4. 澳門特別行政區境內的國有土地制度，特別是以租賃方式作出的都市性土地或具有都市利益的土地的有償批給以及本案的情況

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。

在直接進入失效問題之前，有必要回顧一下規範相關合同的主要法律規定。

《土地法》(第 10/2013 號法律)訂定管理澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地，尤其是在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅的法律制度(第 1 條)。

澳門特別行政區境內的土地分為三類，包括國有土地(公產和私產)及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地(第 3 條)。

根據第 4 條的規定，凡法律尤其是《民法典》第 193 條定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。如公產土地的性質許可，該土地方作為專用批給的標的(第 28 條)，或得以准照臨時占用公產土地，但以其性質容許為限(第 29 條)。

私有土地(在澳門特別行政區成立前已依法確認為私有的土地)受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範(第 6 條第 1 款)。

凡不被視為公產或私有土地的國有土地，一概屬私產(第 7 條)。

可處置的土地(舊法稱為無主土地)屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行(第 8 條第 2 款)。

法律將下列土地視為可處置的土地：

(一) 未在物業登記上登記，且非屬公產法律制度，亦非在澳門特別行政區成立前已依法確定移轉予私人的私產的土地；或

(二) 未作出批給或未撥作任何公共或私人用途的私產土地(第 8 條第 1 款)。

可處置的土地按其用途分為：

(一) 都市性土地或具有都市利益的土地；

(二) 農用土地。

都市性或具有都市利益的土地是指都市核心，以及認為適宜確保該核心擴展的範圍。

農用土地為上款的定義所不包括的土地(第 23 條)。

至於土地的處置方式，得以租賃方式批給下列土地：

(一) 都市性土地及具有都市利益的土地；

(二) 農用土地(第 27 條)。

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、改建工程或保存建造物；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)。

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²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。

² 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)。

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》公佈之日起計；

(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)。

在本案中，所批給之土地的利用期為 30 個月。

有一項極為重要的規定需要了解，即第 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。”

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佈於《公報》的行政長官批示宣告。”

5. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況

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)。

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。³

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，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 30 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

³ 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。

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。所以，不能說新舊《土地法》不清晰。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。

本案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。⁴

6. 行政合同的財政平衡

上訴人主張，考慮到相關合同的行政性質，以及對行政當局使用其單方變更合同的權利所規定的明確限制，澳門特別行政區有義務恢復合同的財政平衡。還稱為達到恢復財政平衡的目的，對本案來說唯一適當的方式，在於按照因行政當局的自主行為而無法進行土地利用的期間長短，相應延長現有土地利用完成(及批給)期限。如果延長之後，利用期限超過了(臨時)批給期限，那麼顯然，這種方式也意味著要延長批給的期限。上訴人還補充道，基於《行政程序法

⁴ 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。

典》第 167 條 a 項的規定，沒必要在合同中規定延長期限的可能性，因此中級法院在得出與此相反的結論時，出現了審理錯誤。

我們不同意上訴人的觀點。

不清楚上訴人是認為行政當局(面對城市規劃和環境方面的新要求)以合同方式對相關合同進行了變更，還是認為行政當局的非合同行為導致了上述合同變更，尤其是透過行使城市規劃機關對建設項目進行審查的權力義務。

不管怎樣，先不討論行政當局維持所訂立合同的財政平衡義務，當其依據《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定行使單方變更給付之內容的權力時，可能以多種形式實現上述平衡，不一定是延長合同期限。而根據我們對《土地法》第 47 條第 1 款的規定的解釋，這項強制性規定訂定了 25 年的最長批給期限，因此，如相關批給在 25 年結束時，因未進行利用而仍屬臨時性批給的話，該項強制性規定排除了行政當局延長批給期限的可能性。

另外，如果上訴人在恰當的訴訟程序中證明構成行政當局民事責任的前提成立，那麼不排除行政當局須向上訴人作出賠償的可能性。

7. 公正原則、保護信任原則、善意原則及適度原則

從上文所述可以清楚地得出，我們認為面對現行《土地法》，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間：行政長官必須宣告失效。

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，也就是公正原則、保護信任原則、善意原則及適度原則。

8. 與《基本法》不符的解釋

上訴人認為，如果像在本案中一樣證實了是因公共行政當局的過錯而導致臨時批給期間屆滿而沒有完成土地利用的話，那麼將《土地法》第 104 條第 5 款、第 215 條(一)項及(二)項、第 48 條第 1 款及第 2 款、第 52 條以及第 167 條結合起來解釋，就是作出與《基本法》不符的解釋，也就是違法解釋，因為違反了保護信任原則。

即使是因行政當局的過錯而未進行土地的利用，也看不出相關失效宣告涉及任何違反《基本法》的解釋。該問題無關緊要，無須審理。

只有在法律秩序中不存在任何方式能夠令上訴人在因特區有過錯的不法行為而遭受損失時獲得賠償的情況下，相關解釋才與《基本法》不符。

但如上文所述，如果符合一般法律所規定的構成特區民事責任的前提，那麼上訴人可以起訴特區。

另外，說新《土地法》違背了《基本法》第 120 條的規定是不對的。

《基本法》第 120 條規定：

第一百二十條

澳門特別行政區依法承認和保護澳門特別行政區成立前已批出或決定的年期超過 1999 年 12 月 19 日的合法土地契約和與土地契約有關的一切權利。

澳門特別行政區成立後新批或續批土地，按照澳門特別行政區有關的土地法律及政策處理。

這一條的含義是，1999 年 12 月 20 日之前訂立的土地批給合同以及由合同所產生的權利獲得澳門特區的承認。至於在上述日期之後續期的批給，則要適用續期時所生效的法律。

這意味著臨時批給永遠都適用舊法，不受之後可能作出之修改的影響嗎？

我們認為該條並不是這個意思。合同中所規定的土地承批人的權利受到承認和保護。在合同沒有規範的事宜上，新法可以排除當時生效的舊法中所規定的制度。

在本案所涉及的公司中沒有任何條款規定臨時批給的續期。第 2 條第 2 款所規定的續期可能性指的是 25 年的期間，亦即批給期間，它所指的顯然是確定批給的續期可能性。

最後，設立臨時批給不可續期規則的新法第 48 條第 1 款並不是一項創新性規定。雖然第 6/80/M 號法律當中並沒有一個像第 48 條第 1 款這樣的明文規定，但實際上舊法中的制度也是如此。從舊法第 49 條、第 54 條及第 55 條的規定中已經可以得出臨時批給不可續期的結論。

9. 未對利害關係人進行預先聽證

關於上訴人所提出的未對利害關係人進行預先聽證的問題，本終審法院一直認為，面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續(本院於 2012 年 7 月 25 日及 2012 年 4 月 25 日分別在第 48/2012 號案件及第 11/2012 號案件內作出的合議庭裁判)，這一見解應予維持。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

2018 年 12 月 12 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）(就未進行預先聽證的問題，本人表決落敗。) — 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德