

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲(A)，其餘身份資料詳見卷宗，針對經濟財政司司長於 2023 年 1 月 19 日作出的不批准其在澳門特區的居留許可的續期聲請的批示向中級法院提起司法上訴(見第 2 頁至第 61 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

透過 2023 年 12 月 13 日(第 229/2023 號案件)的合議庭裁判，中級法院適時裁定上訴勝訴，撤銷了被上訴的行政行為(見第 348 頁至第 365 頁)。

*

現行政實體針對這一裁決提起本司法裁判的上訴，主張撤銷中級法院的合議庭裁判(見第 378 頁至第 383 頁)。

*

在現被上訴人作出上訴答辯請求裁定上訴理由不成立(見第 385 頁至第 405 頁)並將卷宗移送至本法院之後，卷宗被送交檢察院代表檢閱。檢察院代表出具意見，認為上訴理由成立(見第 418 頁至第 421 頁背頁)。

*

經助審法官檢閱後，卷宗被送呈評議會。

沒有任何阻礙，接下來進入案件的審理與裁決。

理由說明

事實

二、中級法院列出了以下“已認定”的事實事宜：

「經濟財政司司長意見

根據第 3/2020 號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並按照第 3/2005 號行政法規第 17 條第 1 款 1) 項、第 18 條第 1 款及第 19 條第 2 款的規定，不批准申請人的續期申請。

經濟財政司司長

李偉農

2023 年 1 月 19 日

*

事由：審查臨時居留許可申請

投資居留及法律廳高級經理：

1. 利害關係人身份資料如下：

序號	姓名	關係	證件/編號	證件有效期	臨時居留許可有效期至
1	甲(A)	申請人	中國護照 XXXXXXXX	2026/09/13	2017/01/09

2. 申請人於2013年1月21日以持有“[公司]”的“24%”股權為依據，向本局提出重大投資計劃權利人臨時居留許可申請，申請依據如下：

商業名稱：[公司]

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

營運地址：澳門[地址]5H(租賃)

興建地址：澳門[街道(1)]S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(購置)

門牌標示：(1)S/N：3372、3373；(2)25 號：3374；(3)27 號：3375；(4)29 號：3376；(5)31 號：3377；(6)33 號：3378；(7)35 號：3379

3. 根據有關投資計劃，該司購入了本澳[街道(1)]的若干地段來發展興建二星級酒店，並預計於2013年及2014年投入121,160,000.00 澳門元興建有關項目及聘用68名本地員工營運，經綜合分析，認為申請人有關投資計劃可算為重大並對本澳旅遊業發展和勞動市場有貢獻，故建議對有關申請作正面考慮，及後，申請人於2014年1月30日獲批有效期為18個月的臨時居留許可申請(見

第 282 至 286 頁文件)。

4. 申請人於 2015 年 10 月 20 日向本局提出了第一次的臨時居留許可續期申請(第 0029/2013/01R 號申請)，經分析申請人提交的投資證明文件，證實申請人仍持有 “[公司]” 的 24% 股權，考慮到有關法律狀況與獲批其臨時居留許可時被考慮的具重要性的條件相符，且已履行申報及繳納相關稅款之義務，但考慮到有關興建酒店項目的計劃仍未落實，故建議仍以投資計劃批准申請人的續期申請，申請人於 2015 年 12 月 16 日再次獲批有效期 18 個月的臨時居留許可續期申請。

5. 申請人於 2016 年 11 月 17 日向本局提出是項臨時居留許可續期申請，為續期目的，申請人向本局提交有關的投資證明文件，有關資料如下(見第 9 至 82 頁文件)：

商業名稱：[公司]

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

管運地址：

(1) 澳門[地址]5H(辦公室)(租賃)

(2) 澳門[街道(1)]S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(酒店)(購置)

6. 鑒於申請人提交的文件，未能反映有關投資項目的落實進度，為此，本局於 2017 年 4 月 6 日透過第 02553/GJFR/2017 號公函，通知申請人補交有關項目已落實於本澳的證明文件(見第 85 頁文件)。

7. 申請人於 2017 年 4 月 26 日提交了一系列的營運狀況證明文件，並於 2017 年 6 月 27 日提交聲明書，解釋由於外在因素導致工期有所延誤，但該公司已加緊進度進行有關項目的發展，並已於 2017 年 6 月 19 日進行封頂，酒店預計於 2018 年第三季營運，並提交工程紀錄簿作為佐證文件(見第 30 頁文件)。

8. 為跟進有關項目的落實情況，本局於 2018 年 1 月 30 日再次透過第 00641/DJFR/2018 號公函通知申請人補交下列文件(見第 88 至 89 頁文件)：

(1) 2017 年度會計師/核數師報表；

(2) 最近一期所得補充稅-B 組收益申報書(M/1 格式)(副本)；

(3) 2017 年第一季至最近一季的社會保障基金供款憑單(副本)；

(4) 最近一期職業稅-第一組僱員及散工名表(M3/M4 格式)(副本)；

(5) 土地運輸工務局驗收整體工程的證明文件(副本)；

(6) 酒店營運准照(副本)；

(7) 營運場所現場照片；

(8) 營運場所使用權證明文件(租賃合同(不少於半年有效期)/賣買承諾合同/物業登記證明等文件(最近三個月內發出))。

9. 根據澳門郵政網站的郵件查詢資料，上述公函於 2018 年 2 月 3 日已成功派遞，然而，申請人一直未提交有關審批所需文件(見第 90 至 91 頁文件)

10. 此外，本局曾就“[公司]”的營運狀況進行現場巡查，根據有關巡查報告書內容(見第 92 至 99 頁文件)，從現場的環境及營運工具，顯示該司的場所沒有實際營運，對申請人於卷宗內所申報的從事地皮投資、建築工程及酒店

經營的情況存有懷疑，認為有關投資項目沒有在澳落實之跡象，因此，本局於2018年11月12日透過第05846/DJFR/2018號公函就有關情況向申請人提起書面聽證程序(見第100至102頁文件)。

11. 申請人的被授權人於2018年12月3日提交書面意見，表示因“[公司]”的營運需要，已遷移至隔壁面積更大的寫字樓，並因該司尚未向財政局申報，故亦未能向本局遞交轉換營運地點的證明文件。另外，該司在[街道(1)]21-35號[街道(2)]179號的酒店已完成建築工程，已通過澳電、部分消防檢驗、消防局等均發出了俗稱“滿意紙”的意見書，但有關酒店及其他營運場所的開設申請尚待旅遊局審批(見第103至182頁文件)。

12. 根據第3/2005號行政法規第十七條第一款(一)項的規定，本局只可給予重大投資計劃的權利人及其符合資格的家團成員有效期為十八個月且可續期一次的臨時居留許可，另根據上述法規第十八條第一款及第十九條第二款的規定，利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，方獲給予續期。

13. 就此卷宗而言，須指出的是，申請人是以持有“[公司]”24%的股權、從事地皮投資、建築工程和興建酒店，以及計劃聘請68名本地員工為依據，首次獲批有效期為18個月的臨時居留許可，及後，申請人亦以重大投資計劃權利人為依據獲批第一次有效期為18個月的臨時居留許可續期，然而，經分析申請人於是項(第二次)續期申請中所提交的文件，顯示有關投資項目尚未獲得對外經營許可的牌照，以及根據社會保障基金強制性制度供款收據，該司於2018年第一季亦只聘請3名本地僱員(見第135頁文件)，透過有關情況，並不足以證實“[公司]”位於[街道(1)]的酒店投資項目已具營運的條件，故認為申請人用作申請依據的投資項目仍未能完全落實於本澳，不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

14. 為此，本局於2019年5月29日透過第01941/DJFR/2019再次向申請人提起書面聽證。根據澳門郵政網站的郵件查詢資料，上述公函於2019年6月5日已成功派遞，然而，申請人未有於法定期間內提交書面意見。直至2019年6月17日，申請人的被授權人提交聲明書，指申請人因外出公幹，以及部分公司需全體董事簽署，故未能向本局準備所需文件，並要求延長15天的時間作提交(見第186至187及206頁文件)。

15. 就申請人的有關請求，本局已透過第01883/AFR/2019號建議書作出分析，考慮到本局曾多次透過公函通知申請人補交審批所需文件，但申請人亦未有提交，且未見妨礙申請人提交有關文件的事實，故不接納申請人延期提交文件的請求(見第189至210頁文件)。

16. 申請人透過被授權人於2019年7月16日提交書面意見及有關證明文件，內容如下(見第212至245及250至281頁文件)：

(1) 為實現有關投資項目，申請人及股東繼續增加投資9,633,573.00澳門元，以加快推進落實項目；

(2) 旅遊局批准“XX酒店”以及有關場所“XX吧”和“XX餐廳”的開業申請計劃；

(3) 該酒店的內部裝修已經完成，設備亦已準備就緒，具備營運條件，等待正式牌照發出；

(4) 根據社會保障基金強制性制度供款收據，“[公司]”於2019年第一季聘用了3名本地僱員；

(5) 其後，申請人於2019年12月27日向本局提交了由旅遊局於2019年12月17日簽發之牌照(見第250至255頁文件)，以及於2020年1月24日提

交了社會保障基金強制性制度供款收據，顯示該司於 2019 年第四季聘用了 12 名本地僱員(見第 271 頁文件)。

17. 就申請人的上述回覆意見，茲分析如下：

(1) 經分析有關書面意見及證明文件，雖然申請人提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日簽發之牌照，但須指出的是，申請人於 2014 年 1 月 30 日以重大投資計劃權利人的身份為依據首次獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可，及後，鑒於透過有關文件未能反映有關投資項目已確切落實，故申請人於 2015 年 12 月 16 日再次以重大投資計劃權利人身份獲批為期 18 個月的臨時居留許可續期申請，有效期至 2017 年 1 月 9 日，然而，透過上述經營牌照顯示，有關投資項目於 2019 年 12 月 17 日才獲發旅遊局的經營牌照，即自申請人獲批臨時居留許可申請起計算，足足相隔差不多六年的時間；

(2) 而事實上，本局曾就有關投資項目未有落實的情況分別於 2018 年 11 月 12 日及 2019 年 5 月 29 日向申請人提起了兩次聽證程序(見第 100 及 186 頁文件)，雖然申請人向本局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日發出之經營牌照，但有關牌照僅能證明該司獲得經營許可，而申請人未有提供文件佐證有關投資項目已處於對外營運狀態，且透過社會保障基金強制性制度供款收據，顯示該司於 2019 年第四季只聘用了 12 名本地僱員，與其首次申請時計劃聘請 68 名本地員工的人數存有較大的差距，可見有關投資項目的營運狀況未被完全落實；

(3) 經分析後，考慮到按第 3/2005 號行政法規第十七條第一款(一)項的規定，申請人已以重大投資計劃權利人獲批了首次臨時居留許可申請及第一次臨時居留許可續期申請，而在是項(第二次)續期申請中，由於透過相關

文件顯示有關投資項目仍未被完全落實，並不符合最初申請獲批時被考慮的具重要性的法律狀況。

18. 綜上分析，經進行聽證程序後，鑒於申請人用作申請依據的投資項目至今未能完全落實於本澳，不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況，且除首次臨時居留許可申請，申請人亦已以重大投資計劃權利人為依據獲批了一次有效期為十八個月的臨時居留許可續期，故建議經濟財政司司長行使行政長官透過第 3/2020 號行政命令第一款所授予的權限，並根據第 3/2005 號行政法規第十七條第一款(一)項、第十八條第一款及第十九條第二款的規定，不批准申請人是項臨時居留許可申請」(見第 352 頁至第 354 頁)。

法律

三、行政實體針對中級法院裁定現被上訴人之前提起的司法上訴勝訴的合議庭裁判提起上訴。

讓我們來看。

中級法院在其現被上訴的合議庭裁判中作出了如下論述：

『有關上訴人所提出的問題，檢察院駐中級法院司法官發表了如下見解：

「(.....)

1.

甲，身份資料詳見卷宗，針對經濟財政司司長不批准其在中華人民共和國澳門特別行政區的臨時居留許可的續期聲請的行為向中級法院提起司法上訴，請求將其撤銷。

被上訴實體在依法被傳喚後遞交答辯，並在結論中主張裁定上訴理由不成立。

2.

(i.)

讓我們首先來看需要考察的事實情況的基本情節。

上訴人於 2014 年 1 月 30 日獲批為期 18 個月的臨時居留許可，相關依據為第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項，即他是一項正在接受有權限的行政部門審查的對澳門特區有利的重大投資計劃的權利人。

2015 年 10 月 20 日，上訴人申請對其臨時居留許可進行續期。透過 2015 年 12 月 3 日的決定，該聲請獲得批准，期限仍然是 18 個月，自首次居留許可屆滿之日起開始計算，即至 2017 年 1 月 9 日為止。

2017 年 2 月 7 日，聲請人向澳門貿易投資促進局(貿促局)提出了臨時居留許可續期的新申請。透過目前在本案中被質疑的批示，該續期申請於 2023 年 1 月 19 日不獲批准。

(ii.)

(ii.1.)

故此，本案所涉及的就是不批准根據第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項的規定批

給的臨時居留許可的續期申請的決定，為此必須確定有關續期的相關法律框架。

綜合上述行政法規第 17 條、第 18 條及第 19 條的規定，可以歸納出這一法律框架的重要指導思想。

首先，正如從該行政法規第 17 條(一)項中可以看到，當批給居留許可的依據是第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項的規定時，該許可只能續期一次。然而這並不等於在第一次續期屆滿之後，臨時居留許可不能再次續期。續期是肯定可以的，但第二次續期的前提是已完成投資計劃，因此是根據該行政法規第 1 條(二)項的規定予以續期。換言之，向投資計劃的權利人批出的居留許可的最長期間為 36 個月，在此期間之內，應完成投資計劃，否則居留許可將不可避免地失效。

因此，我們認為該行政法規第 19 條第 2 款的規定應該結合以上所述的內容來進行解釋，即該款行文中提到的對居留許可進行續期的前提條件是利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，應該被理解為：當利害關係人提出對根據第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項批給的居留許可進行第二次續期的申請時，此次續期的前提是已完成相關投資計劃，利害關係人已經從對澳門特區有利的重大投資計劃的權利人轉變為該行政法規第 1 條(二)項所指的對澳門特區有利的重大投資的權利人。

(ii.2.)

由於本案涉及的是臨時居留許可的續期，我們認為，續期的事實前提應在批准續期的行為應產生效力時成立，也就是說，如屬首次續期，須自最初許可到期之日起計；如屬緊接首次續期之後的續期，須於緊接前一續期起計。具體理由如下，根據該行政法規第 18 條第 1 款的規定，“利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況”，以及根據同一法規第 19 條第 2 款的規定，一如前述，利害關係人以與最初許可相同的期間獲批給續期，則其須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提。因此，我們認為，從這些規定中所綜合得出的解釋是，居留許可的

續期是以不存在作為居留許可行為所依據的事實狀況的中斷為前提的。如果是這樣的話，我們認為顯然必須根據我們前面所說的時刻來考察續期的前提。如果採取不同的解決方案，將不可避免地會與行政法規第 18 條第 2 款的規定相抵觸，該條規定，當作為批給依據的事實狀況消滅時，必須取消居留許可。

我們認為，這些是本案中所考慮的臨時居留許可續期法律制度的基本方針，讓我們回到上訴人的具體情況上來。

(ii.3.)

被上訴行為是在上訴人獲批臨時居留許可的第二次續期申請之後作出的。一如前述，第二次續期的批准取決於能夠證明已完成有關投資項目。事實上，如屬按照第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項的規定給予居留許可，則依法僅可續期一次。

然而，毫無疑問的是，上訴人在首次居留許可續期的 18 個月期間結束時(2017 年 1 月 9 日)，尚未完成作為批准居留許可之依據的投資計劃。因此，行政當局依法不能對該許可進行第二次續期，或者說，行政當局必須依法不予批准續期的申請。事實上，第 3/2005 號行政法規第 17 條第 1 款(一)項的規定，不允許行政當局以第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項為依據批准第二次居留許可續期的申請。

(iii.)

我們相信，以上的結論與在上訴中提出的任何理據都不存在矛盾。

(iii.1.)

事實上，與上訴人所述相反，被質疑之行為並不存在事實前提的錯誤，因為正如作為被上訴實體決定的理由說明的建議書中所述，在那個具有重要意義的時刻，投資計劃還沒有完成，也沒有完全落實。

無可否認，在行政程序的進行過程中，上訴人最終完成了投資計劃，並獲得了其計劃在澳門經營的酒店所需的行政許可。然而，正如前文所述，判斷續期前提的重要時刻是將作出之續期行為應產生其效力的時刻，也就是說，在本案中為 2017 年 1 月 9 日，因為正如前文所述，重要的事實狀況不能有任何中斷。自批給居留許可開始，這種事實狀況就必須一直保持不中斷，因為原則上，賦予居民身份的法律憑證必須始終符合賦予該身份的事實狀況。如這種事實狀況消滅了，則該法律憑證亦不能維持。

因此，在沒有完成投資計劃這一正確的事實前提下，行政當局對上訴人適用第 3/2005 號行政法規第 17 條(一)項的規定是完全合法的。

(iii.2.)

我們認為，上訴人指責被上訴行為存有欠缺理由說明的瑕疵也是沒有道理的，理由如下。

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 b 項及第 115 條第 1 款的規定，行政當局負有說明理由的法定義務，該說明理由應透過扼要闡述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的行政行為的決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出。

我們都知道，對行政行為說明理由的義務，從起源上來講，具有使行政機關對決定進行反思的內源功能，及具有使公民在同意決定或向法院提出質疑之間進行有意識的選擇的外源、外在或保障功能（見中級法院 2011 年 12 月 7 日第 510/2010 號案的合議庭裁判，以及其他眾多裁判），因此可以說，只要行政相對人處於一般相對人的地位，知悉行政行為產生的原因，以便在其願意的情況下，能夠以清晰明辨的方式對其提出質疑，那麼該行為就是有說明理由的行為。

本文中，經分析被上訴行為的理由說明後我們認為，正如已經在前文中指出的那

樣，行政當局其實遵守了上訴人聲稱遭到違反的形式理由說明的法定義務。事實上，正如我們之前已經指出的那樣，在被上訴行為的文本中已經清楚地闡明了被上訴實體駁回臨時居留許可續期請求的事實理由和法律理由。因此，一個正常的行政相對人在面對上述行為時，不可能不知道導致作出現被質疑的行政行為的理由。另外，正如從司法上訴的起訴狀中可以清楚看到的那樣，上訴人完全知悉其所質疑之行為的理由。

(iii.3.)

在給予應有尊重的前提下，我們同樣看不出行政當局違反了關於調查原則的規定，以及遺漏了對於就上訴人所提請求作出公正決定來說屬重要的證明措施。

我們認為，沒有在居留許可續期的十八個月期限內完成投資計劃這一重要事實是沒有爭議的，也是上訴人自己也承認的，由此足以得出無需任何其他調查措施的結論，因此，未能證實行政當局違反了調查原則。

(iii.4.)

最後，上訴人在其司法上訴的起訴狀中主張《行政程序法典》第8條規定的善意原則這項一般原則沒有被遵守。

這在我們看來是毫無道理的。

如上所述，面對所發生的事實情況，根據第3/2005號行政法規第17條(一)項的規定，行政當局被法律限定必須作出現被質疑的駁回行為，因此沒有自由裁量的空間。

由此可見，上訴人在其起訴狀中所提出的對善意原則的違反並不具有自動使現被質疑的行為非有效的重要性，因為根據《行政程序法典》第3條的規定，行政當局必須遵守法律。

正如我們在前文提到的，一旦證實上訴人沒有在居留許可的首次續期期限屆滿前

完成投資計劃，則行政當局除了駁回續期申請之外就沒有其他選擇了。

在給予完全尊重的前提下，我們不得不說，作出現被質疑行為的行政程序確實超出了必要的範圍。然而，不能基於保護信賴原則就產生對於保護期待的任何主張，因為信賴原則是行政自由決定的界限，只能阻止作出與信賴不相容的行政行為，因為該行為處於上述自由決定的空間之內。一如所見，本案中的情況並非如此。

3.

綜上，雖不排除有更好的見解，但我們的意見是，本司法上訴應被裁定為理由不成立。」

*

在法律上應如何處理？

這是一個值得深思的有趣個案。

首先，已認定事實中的以下內容尤為重要：

- 上訴人為取得在澳門的臨時居留許可，向貿促局提出如下申請：
- 取得認別資料詳載於案卷內的一間公司註冊資本的 24%份額，價值為 24,000.00 澳門元(之後，上訴人增加了在該公司的出資)；
- 投資標的為：購買土地，實施工程及經營酒店！

上訴人提出在澳門居留許可的續期聲請，行政實體為作出不批准該續期聲請的決定，援引了4月4日第3/2005號行政法規第1條和第2條的規定，其內容如下：

第一條

對人的適用範圍

下列者中非屬本地居民的自然人得按照本行政法規的規定申請在澳門特別行政區臨時居留的許可：

(一) 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；

(二) 作出對澳門特別行政區有利的重大投資的權利人；

(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術人員；**

(四) 符合第三條所定要件的不動產購買人。*

* 已更改 - 請查閱：第 7/2007 號行政法規

** 已廢止 - 請查閱：第 7/2023 號法律

第二條

重大投資

為適用本行政法規的規定，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。

在對第2條進行解釋時應該要慎重，因為它可能涉及到各種各樣的情況，不可以(也不應該)以一刀切的方式進行處理，否則就不合邏輯。

開設酒店(或類似)單位的投資項目主要可能包含三種十分迥異的情況：

a) 情況一：投資人購買一間正在運營的酒店，因此無需辦理其他特別手續，完成該投資計劃所需的時間很短；

b) 情況二：投資人購買樓宇並準備在其中開設酒店，此時必須進行工程並安裝家具，當然要花費一些時間來完成計劃，因為需向旅遊局申請工程准照和執照；

c) 情況三：投資人購買土地並將在其上建造樓宇以便之後在其中開設酒店。在此情況下，他當然需要比情況二更長的時間！而本案正是屬於這種情況。

因此，儘管給予應有的尊重，但我們不能認同檢察院在意見書中提出的以下說法的邏輯，即(作為臨時居留許可請求之基礎的)所有計劃均應在三十六個月的期限內完成，因為上述行政法規第17條第2款規定“可續期一次”(第一次發出居留憑證的期限為十八個月，僅可續期一次，意味著最長三十六個月)。

為什麼？正是出於一項共識，那就是：如果是從“零”開始開設酒店，即從建造樓宇開始，然後申請相關的必要准照，三十六個月當然不足以完成投資計劃，因為這種情況需要各個政府部門之間的配合，如：衛生局、旅遊局、土地工務局。

第2條第1款(二)項規定的是不同的情況，其中提到了“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……”，此類事務無需取得特別准照，因此不應拖延太長時間來完成相關投資項目。

在作出以上的預先說明之後，現在讓我們來看上訴人的情況。

在這一點上，本案中主要認定了以下重要事實：

“(.....)

2. 申請人於 2013 年 1 月 21 日以持有 “[公司]” 的 “24%” 股權為依據，向「貿促局」提出重大投資計劃權利人臨時居留許可申請，申請依據如下：

商業名稱：[公司]

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

營運地址：澳門[地址]5H(租賃)

興建地址：澳門[街道(1)]S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(購置)

門牌標示：(1)S/N：3372、3373；(2)25 號：3374；(3)27 號：3375；(4)29 號：3376；(5)31 號：3377；(6)33 號：3378；(7)35 號：3379

3. 根據有關投資計劃，該司購入了本澳[街道(1)]的若干地段來發展興建二星級酒店，並預計於 2013 年及 2014 年投入 121,160,000.00 澳門元興建有關項目及聘用 68 名本地員工營運，經綜合分析，認為申請人有關投資計劃可算為重大並對本澳旅遊業發展和勞動市地有貢獻，故建議對有關申請作正面考慮，及後，申請人於 2014 年 1 月 30 日獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可申請(見第 282 至 286 頁文件)。

4. 申請人於 2015 年 10 月 20 日向「貿促局」提出了第一次的臨時居留許可續期申請(第 0029/2013/01R 號申請)，經分析申請人提交的投資證明文件，證實申請人仍持

有“[公司]”的 24%股權，考慮到有關法律狀況與獲批其臨時居留許可時被考慮的具重要性的條件相符，且已履行申報及繳納相關稅款之義務，但考慮到有關興建酒店項目的計劃仍未落實，故建議仍以投資計劃批准申請人的續期申請，申請人於 2015 年 12 月 16 日再次獲批有效期 18 個月的臨時居留許可續期申請。

5. 申請人於 2016 年 11 月 17 日向「貿促局」提出是項臨時居留許可續期申請，為續期目的，申請人向該局提交有關的投資證明文件，有關資料如下(見第 9 至 82 頁文件)：

商業名稱：[公司]

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

管運地址：

(1) 澳門[地址]5H(辦公室)(租賃)

(2) 澳門[街道(1)]S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(酒店)(購置)

6. 「貿促局」於 2017 年 4 月 6 日透過第 02553/GJFR/2017 號公函，通知申請人補交有關項目已落實於本澳的證明文件(見第 85 頁文件)。

7. 申請人於 2017 年 4 月 26 日提交了一系列的營運狀況證明文件，並於 2017 年 6 月 27 日提交聲明書，解釋由於外在因素導致工期有所延誤，但該公司已加緊進度進行有關項目的發展，並已於 2017 年 6 月 19 日進行封頂，酒店預計於 2018 年第三季營運，並提交工程紀錄簿作為佐證文件(見第 30 頁文件)。

8. 為跟進有關項目的落實情況，「貿促局」於 2018 年 1 月 30 日再次透過第 00641/DJFR/2018 號公函通知申請人補交下列文件(見第 88 至 89 頁文件)：

(1) 2017 年度會計師/核數師報表；

(2) 最近一期所得補充稅-B 組收益申報書(M/I 格式)(副本)；

(3) 2017 年第一季至最近一季的社會保障基金供款憑單(副本)；

(4) 最近一期職業稅-第一組僱員及散工名表(M3/M4 格式)(副本)；

(5) 土地運輸工務局驗收整體工程的證明文件(副本)；

(6) 酒店營運准照(副本)；

(7) 營運場所現場照片；

(8) 營運場所使用權證明文件(租賃合同(不少於半年有效期)/賣買承諾合同/物業登記證明等文件(最近三個月內發出))。

(.....)

11. 申請人的被授權人於 2018 年 12 月 3 日提交書面意見，表示因“[公司]”的營運需要，已遷移至隔壁面積更大的寫字樓，並因該司尚未向財政局申報，故亦未能向本局遞交轉換營運地點的證明文件。另外，該司在[街道(1)]21-35 號[街道(2)]179 號的酒店已完成建築工程，已通過澳電、部分消防檢驗、消防局等均發出了俗稱“滿意紙”的意見書，但有關酒店及其他營運場所的開設申請尚待旅遊局審批(見第 103 至 182 頁文件)。

(.....)

16. 申請人透過被授權人於 2019 年 7 月 16 日提交書面意見及有關證明文件，內

容如下(見第 212 至 245 及 250 至 281 頁文件)：

- (1) 為實現有關投資項目，申請人及股東繼續增加投資 9,633,573.00 澳門元，以加快推進落實項目；
- (2) 旅遊局批准“XX 酒店”以及有關場所“XX 吧”和“XX 餐廳”的開業申請計劃；
- (3) 該酒店的內部裝修已經完成，設備亦已準備就緒，具備營運條件，等待正式牌照發出；
- (4) 根據社會保障基金強制性制度供款收據，“[公司]”於 2019 年第一季聘用了 3 名本地僱員；
- (5) 其後，申請人於 2019 年 12 月 27 日向本局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日簽發之牌照(見第 250 至 255 頁文件)，以及於 2020 年 1 月 24 日提交了社會保障基金強制性制度供款收據，顯示該司於 2019 年第四季聘用了 12 名本地僱員(見第 271 頁文件)。

被上訴實體基於上引行政法規的第 17 條(該條內容已在前文予以轉錄)、第 18 條和第 19 條作出了不批准的決定，後兩個條文的內容如下：

第十八條

狀況的變更

一、利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

二、如上款所指法律狀況消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消，但利害關係人在澳門貿易投資促進局指定的期限內設立可獲考慮的新法律狀況，又或法律狀況的變更獲具權限的機關接受者，不在此限。

三、為適用上款的規定，利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知。*

* 已更改 - 請查閱：更正

四、不依時履行上款規定的通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消。

第十九條

臨時居留許可的續期*

一、為臨時居留許可續期，應於臨時居留許可有效期屆滿前九十日的首六十日內，向澳門貿易投資促進局提出申請。*

二、續期所給予的有效期與最初許可居留的有效期相同；利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，方獲給予續期，但下列情況例外：

(一) 臨時居留許可係以購買不動產為理由而獲給予者，其續期並不要求提交關於第三條第一款(三)項及第二款(一)項及(二)項所指要件及所繳付的重要財產的價金或其市場價值的新證明，但利害關係人應證明該等財產的權利仍為其擁有，以及 有關不動產及銀行存款無設定第四條所禁止的負擔；

(二) **

三、第十六條及第十七條的規定經適當配合後適用於續期。

在本案中，需留意以下幾個方面：

a) 上訴人的最初申請獲批准時被考慮的三個項目(取得土地、完成建造和運營酒店)，有兩個項目已經完成，至於運營酒店，這個項目也是正在進行中，

儘管酒店在晚些時候才會向公眾開放，因此並不存在任何該行政法規第 18 條所指的消滅或變更；

b) 所發生的遲延不能歸咎於上訴人，故此相關後果也不應由其承擔，因為旅遊局於 2019 年 12 月 17 日向上訴人擔任股東的公司發出了准照，而在同一年該公司聘請了 12 名本地員工。這些都表明投資計劃正在付諸實現。

c) 這樣，我們認為被上訴實體所得出的上訴人沒有履行其在提出臨時居留許可的聲請時所作的承諾結論就是不正確的。

*

不僅如此，鑒於以上所述的所有情節，還可能有另外一種解讀：

該公司的另一名股東處於與上訴人相同的狀況，而他的申請也同樣沒有獲得批准(第 228/2023 號案)，在該裁判中闡述了如下觀點：

“(……)”

計劃是打算要實行，但尚未開始實行的事項。

例如，一間房屋的修建計劃是指如何建造房屋的圖紙，不代表房子已完成建造。

到某個地方旅遊的計畫意味著有前往該地的意向，但尚未付諸行動。

一項投資計劃指的是準備進行投資的意向，而投資就是投入資金。

第 1 條(一)項提到的是投資計劃，第 1 條(二)項提到的是投資。

另一方面，“正接受審查”是指正在分析、尚未被批准或否決的事項。即行政當局的有權限實體正在進行研究和分析的事項。

我們假設某人想在澳門開設某個需取得特別許可的場所。在此情況下，在開始進行投資之前，聲請人必須向行政當局請求獲得批准。

在提交有關投資計劃的聲請之後，獲得批准之前，進行投資的聲請正在接受有關部門的審查。

在投資計劃聲請正在接受審查的期間，如果證實符合第二項要件，即屬對澳門特別行政區有利的重大投資，則聲請人可按第 17 條第 1 款(一)項規定的條件獲准在澳門特別行政區居留，有效期為十八個月，且可按相同期間續期一次。

一旦超過 36 個月而仍未有決定，即使是因可歸責於行政當局的理由導致，也不能再以此理由獲得居留許可，如果聲請人對在澳門居留仍有興趣，則須在外地等候決定，在獲批(居留許可)之後方可進行投資。

這一解決方案是完全可以理解的，因為聲請人在此階段尚未獲得批准，且聲請仍在審批中，也尚未作出任何投資。

之所以給予十八個月的期限，且得以相同的期間予以續期，目的是讓聲請人能在澳門特別行政區跟進其已提出且正在接受審批的聲請，使其在此期間內能夠在澳門特別行政區居住，以便在審批過程中採取措施及與行政當局進行對話。

同樣道理，把期間限制為 18 個月再加 18 個月也是可以理解的，因為該期限總共有三年，足以滿足在一般情況下審查聲請的需要。

最後，如果行政當局沒有在以上期間內作出答覆，也不會對聲請人造成很大的損害，因為投資尚未開始，等待的時間只不過是其已經知道要承擔的風險。

但是，如果已經進行了投資，那麼當某人已經採取措施作出投資並進行營運時，僅僅因為短短的三十六個月期間已過就使得其面臨在投資過程中突然無法繼續在澳

門特別行政區居住的局面，而投資失敗很可能是因為行政程序的拖延而造成的，那麼上述解決辦法就是完全荒謬的，甚至有可能存在行政當局的惡意。

另一方面，不能將“正接受審查的投資計劃”與取得餐廳或是酒店的營業場所准照混為一談，因為在後者的情況中，已經開始作出投資，只要取得營運所需的准照即可完成。

如果是這樣的話，那麼本案中正在接受審查的是什麼准照？批給土地用途的准照？工程准照？還是經營酒店的准照？

第 1 條(一)項提及的審查與取得此類准照無關，所以在這方面存在錯誤的法律解釋和對涉案狀況的錯誤法律定性。

在本案中，之所以提出居留聲請，是因為聲請人是一間公司的股東，該公司擬取得土地，並在其上興建一幢作酒店用途的樓宇，開設酒店，啟動及經營該酒店。

這裏所涉及的不是一項投資計畫，而是一項根本不是在接受“審查”的投資。

在聲請人的個案中，公司已經成立，土地上已興建建築物，採取了興建的措施，樓宇已修建完成，酒店已開業，並且已經獲得酒店的營業許可。

實際上，聲請人是正在進行投資。購買房屋通過一項單一行為即可完成。而一間工廠的興建則是透過多項行為而完成，並非“正在接受審查”。

聲請人的情況從不屬於第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項的情況，而是屬於第 1 條(二)項的情況，也就是說，聲請人是一項對澳門特別行政區有利的重大投資的權利人，他是一間公司的股東，而該公司的宗旨是建造和經營一間酒店。

在整個程序中，要審查的是投資是否已作出，雖然它不是在本案中要裁決的事項，但我們認為這個問題的答案是肯定的。

另一方面，根據已查明的事實，我們認為只有這一理解才有意義，否則就只能承認立法者所制定的解決方案是荒謬的。

在現有技術條件下，現今世界上有什麼地方是可以在十八個月內取得土地、興建樓宇、開設酒店、取得興建及營運酒店所需的全部准照並且開始經營酒店的嗎？

之所以說十八個月，是因為所定的期間必須足夠，而續期是為了應對程序拖延的時間超過預期的例外情況，所以應該考慮的是十八個月，而不是三十六個月。

答案只能是否定的。

眾所周知，立法者總是會作出最為準確、合理及恰當的決定，因此立法者的想法絕不可能是這樣。

儘管聲請人的公司在取得土地至能夠開始運營酒店的這段期間需要取得多份執照和許可，但這並不會使該筆投資成為正在審批的投資計劃，該計劃已經在進行中，在實施投資的階段，即投資已經作出。

法律從來不區分已經進行的投資或正在進行的投資，只是提及投資的權利人，而基於其本身的性質，投資必然是動態的。

如果在投資進行期間，投資人(即因投資而獲批居留許可的聲請人)沒有盡力而為，而是以每月一塊磚的速度建造酒店，那麼所面臨的實際情況就是沒有進行投資，沒有維持具有重要性的法律狀況，那麼就屬於第 3/2005 號行政法規第 18 條的適用範圍。

如果建造酒店的過程經歷正常的曲折、習慣性且合理的延誤，那麼投資就是正在進行，而具有重要性的法律狀況也得以維持。

因此，被上訴決定沾有違法瑕疵，原因是聲請人/司法上訴人的情況絕不符合上述行政法規第17條第1款(一)項的規定，應該給予其中第(二)項所規定的為期三年的居留許可，並且只要存在批准許可所依據的重要法律狀況就可續期，即只要投資繼續維持就可續期，這種情況與取得土地、興建樓宇、建造酒店、開始運營是不矛盾的，是一個漸進的過程，表明正在為此而進行努力。

因此，被上訴行為沾有違法瑕疵的上訴結論理由成立，必須根據《行政程序法典》第124條的規定撤銷被上訴決定，並作出相應裁決。

(.....)”

以上這些論述對於本案的情況完全成立。

*

另外，被上訴實體還援引了上述行政法規第18條和第19條的規定(見貿促局建議書的最後部分)。如前所述，並不存在任何計劃的變更，更不存在計劃的消滅，因此不能對目前審議的情況適用以上引述的兩條法律規定，否則就會出現適用法律的錯誤，而這同樣會導致相關行為可被撤銷。

最後補充一點：該行政法規第19條第2款中所提到的“續期所給予的有效期與最初許可居留的有效期相同；利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，方獲給予續期，(.....)”應當以正確的方式去理解，因為計劃是一個動態的情形，而不是一個靜態的情形，應基於所提出的具體事實並且結合正常生活的準則和生活經驗對其進行審查和評估，而不應執著於已經過去的某些特定情節。

綜上所述，應撤銷被上訴行為，並裁定上訴人提起的上訴理由成立。

*

結論：

一、在 4 月 4 日第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項(投資計劃)與該條(二)項(投資)之間存在重大差別，因為一項投資計劃指的是準備進行投資的意向，而投資就是投入資金。在投資計劃聲請正在接受審查的期間，如果證實符合第二項要件，即屬對澳門特別行政區有利的重大投資，則聲請人可按第 17 條第 1 款(一)項規定的條件獲准在澳門特別行政區居留，有效期為十八個月，且可按相同期間續期一次。

二、不能將“正接受審查的投資計劃”與取得餐廳或是酒店的營業場所准照混為一談，因為在後者的情況中，已經開始作出投資，只要取得營運所需的准照即可完成。第 1 條(一)項提及審查與取得此類准照無關，否則將出現錯誤的法律解釋和對涉案狀況的錯誤法律定性。

三、觀察本案卷宗和供調查用的行政卷宗中所載的資料，可以發現上訴人的最初申請獲批准時被考慮的三個項目(取得土地、完成建造和運營酒店)，有兩個項目已經完成，至於運營酒店，這個項目也是正在進行中，儘管酒店在晚些時候才會向公眾開放，因此並不存在任何該行政法規第 18 條所指的消滅或變更。

(……)』(見第 354 頁至第 365 頁)。

這樣，考慮到以上使得中級法院如此作出裁決的“理由”，在法律上應如何處理？

在高度尊重更佳見解的前提下，我們認為上述裁決不能予以維持。

實際上(概而言之)，中級法院認為(不批准司法上訴人/現被上訴人在澳門的居留許可的續期申請的)被上訴的行政行為“錯誤地解釋了法律，並對本案中的情況作出了錯誤的法律定性”，認為“被上訴決定沾有違法瑕疵，原因是聲請人/司法上訴人的情況絕對不屬於上述行政法規第17條第1款(一)項規定的情況，應該批給其第(二)項所規定為期三年的居留許可(……)”。

然而，如前所述，我們認為這不是正確的解決辦法。

下面就讓我們引用本終審法院在最近2024年7月3日第37/2024號案和2024年7月17日第36/2024號案的合議庭裁判中所使用的理據(完全適用於本案)來解釋我們持有這一觀點的理由。

在中級法院看來，本案例中要解決的(真正)“問題”是判斷(前文轉錄的已認定“事實事宜”向我們展示的)司法上訴人/現被上訴人的情況究竟是屬於：

- 第3/2005號行政法規第1條第1款所規定的“投資計劃”；還是
- 第1條第2款所規定的“投資”。

行政當局認為有關“情況”應當被定性為“投資計劃”(現被上訴人是該計劃的“權利人”)，而中級法院則認為不應如此定性，因為事實事宜中所描述的情況指向另一種法律定性，應視其為一項已經完成及實現的(實際)“投資”，而這自然將導致對第 3/2005 號行政法規第 17 條關於居留許可“有效期”的規定進行一種不同的適用(如屬“投資計劃”，居留許可的有效期為十八個月，可續期一次；如屬“投資”，居留許可的有效期為三年，可續期)，而這又將引致有關被上訴人所申請的居留許可續期的(不)可能性的另一種觀點。

在此(我們不想重複中級法院的看法)，有必要強調的是，“計劃”大致而言是某人“規劃”、“考慮”或“想要做”的事，例如擬進行的“某項工作的草案”，或者有待(之後)提交審議的法律“初稿”，又如“建築工程”領域的“施工計劃”，其中包括標明計劃和設計部件的圖像和文字展示、說明書、度量、預算及承投規則，因此包含用來確定及指明完成(所計劃的)工程建造(或施工)的各個階段和方式的全部指引和說明(以及必要的技術文件)。

簡而言之，“投資計劃”通常被視為一個可以從兩方面來理解的概念：一方面是作為投資的“計劃”或“想法”，另一方面是作為一種“研究”，即對上述“投資意向”(或業務)的利弊進行書面衡量的過程，因此，

從本質上講，是在(實際)投入資源或資金(即“投資”)並期待未來產生收益的“前一個時刻”所發生的事情。

首先須指出的是，第 3/2005 號行政法規確立了“投資者、管理人員及具特別資格技術人員的居留制度”，廢止了之前的 3 月 27 日第 14/95/M 號法令，後者的制定同樣是為了“吸納視為具有經濟效益之投資及使高質素之人力資源留下來，該等措施亦能使企業家、管理人員、具特別資格之技術人員留在本地區”。另外，本案中所涉及的不止是一項(單純的)“投資計劃”，這是因為，被上訴人已經“完成了(所規劃之)樓宇的建造”，並將在其中開設一間酒店(包含 79 個雙人間和 18 個單人間，共 176 張床)，因此我們認為，無可否認被上訴人已經作出了一項(相對)重大的“金融投資”。

然而，同樣不容忽視的是以下情節。

那就是，不論是給予臨時居留許可的決定，還是對居留許可予以續期(十八個月)的決定，都是以第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項的規定作為(法律)依據，換言之，它們依據的是利害關係人/聲請人的情況不屬於“投資”，而是屬於被視為重大的(單純的)“投資計劃”。

既然已經作出了這樣的定性，並且也已經被利害關係人所接受，那麼

就只能認為，給予居留許可及對其續期十八個月的“行政行為”——以第 3/2005 號行政法規第 1 條(一)項為依據——已經在法律秩序內確定下來，成為“既決個案”(因為利害關係人其實當時是可以對相關行為提出質疑的，如果他認為當局應該以另外一種定性批准居留許可並給予一個不同的期間，即第 3/2005 號行政法規第 17 條第 2 款所指的三年期間的話)，從而成為“行政當局之後續行為的約束性前提”。

因此，在審查(本案所涉及的)居留許可續期的新申請時，行政當局必須將之前實際所作出的批准居留許可的決定，即基於“投資計劃”而給予為期十八個月的居留許可(而不是那個可能作出但卻沒有作出的、基於重大“投資”而給予為期三年的居留許可的決定)，作為其行動的不可逾越的法律前提。

有鑒於此，我們認為本案的解決辦法已經顯而易見了，因為中級法院在司法上訴階段依職權變更從未曾遭受上訴人質疑的(批准居留許可之)行政行為的“法律依據”，進而基於這項(替代性或虛構的)“新依據”來判定和審查所作出及被上訴的(不批准居留許可的續期)行為的行政合法性的做法是不合法或不能接受的。

故此，只能作出以下決定。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判。

兩個審級的訴訟費用均由被上訴人承擔。

作出登記及通知。

澳門，2024年7月29日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華