

第 90/2024 號案
(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、 甲(A)，身份資料詳見卷宗，針對行政長官於 2022 年 12 月 31 日作出的批示向中級法院提起司法上訴，該批示不批准其在澳門特區臨時居留許可的申請(見第 2 頁至第 10 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 2024 年 4 月 11 日(第 152/2023 號案)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 53 頁至第 64 頁背頁)。

*

行政實體針對這一決定適時提起上訴，並最終作出如下結論：

“1. 行政行為的事實前提在決策的那一刻不一定完全符合實際的事實情況，這是自然且不可避免的；

2. 任何行政行為的事實前提，都是指在案卷中所載有的證據所證明的事實(凡不在案卷中的，就不存在於世界上)；

3. 在 2021 年 1 月 15 日提交給行政長官以便作出決定的甲的聲請程序中，並未包含、也不可能包含她後來提交的用於證明嗣後發生事實的文件(尤其是她的博士學位)；

4. 甲的聲請是由行政長官根據相關程序調查過程中所證明的事實而作出決定的；

5. 第 3/2005 號行政法規將程序的調查權和相應決策權分別賦予不同的實體(更準確地說是法人)；

6. 程序調查結束後，將其提交給行政長官以便作出決策，此時澳門貿促局的調查權即告終止；

7. 因此，一旦將程序提交給行政長官，貿促局便不能在聲請人每次提交新文件時決定重新開啓程序；

8. 在行政程序的調查中，邏輯上不能考慮尚未發生的事實；

9. 行政行為的事實前提在程序調查結束時正式確定；

10. 因此，在卷宗被提交給行政長官後，甲向貿促局提交的文件(如博士學位證明文件)屬於後續補充材料，這些材料無法對行政長官決策時所依據的事實前提產生實質性影響”(見第 73 頁至第 79 頁)。

*

助理檢察長在檢閱卷宗後發表了意見，認為上訴理由不成立。

該意見書的內容如下：

“在現正審議的司法裁判的上訴案中，行政長官請求廢止中級法院裁定司法上訴勝訴的合議庭裁判，並結論性地提出，在將卷宗移送行政長官

後，當事人才向澳門貿易投資促進局遞交文件，這不可能導致上述合議庭裁判所撤銷的決定在事實前提方面出現錯誤。

*

首先應強調的是，司法上訴人於2017年8月8日提出了臨時居留許可的聲請(見載於行政卷宗第57頁至第63頁的文件)，因此，該聲請受第3/2005號行政法規的原有行文所規範。

要注意的是，該行政法規第7條(三)項將“管理人員及具備特別資格的技術人員的職業範疇”列為調查臨時居留聲請的其中一個重要方面。而第9條第1款(三)項則規定利害關係人須提交管理人員及具備特別資格的技術人員的學歷、專業資格。

基於此，我們堅持我們的看法，即司法上訴人於2021年5月5日取得葡萄牙語語言博士學位對其主張之效果具有重要性，且應由有權限機關加以考慮。

*

本案中，毫無疑問，司法上訴人於2021年5月11日向貿促局遞交了

博士學位的證明文件，時間是在 2021 年 1 月 13 日之後，即是在貿促局完成第 0210/2017 號建議書之後。

基於上述事實，行政長官作出如下結論：6. 程序調查結束後，卷宗被提交給行政長官以便作出決定，此時貿促局的調查權即告終止。7. 因此，一旦將卷宗提交給行政長官，貿促局便不能在聲請人每次提交新文件時決定重新開啓程序。.....9. 行政行為的事實前提在程序調查結束時正式確定。

在充分尊重不同見解的前提下，我們不能同意上述觀點，我們認為，貿促局可以而且應該將上述博士學位課程呈交予行政長官審批。

應注意的是，行政程序的調查階段的手續具有使人儘可能清楚知悉裁判所依賴的各種事實(和規範)以及該決定所涉及的各项利益，以及容許其對該等事實及利益作出相對考量的功能，因此，行政程序中的調查是受事實真相原則規範的(Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves 及 J. Pacheco de Amorim 著：《Código do Procedimento Administrativo Comentado》，第二版，第 413 頁，下劃線為我們所加)。

需要強調的是，調查作為行政程序的一個階段，包括一系列旨在查明

事實真相的行為和措施，必須根據這些行為和措施作出最終決定，經過儘可能地收集所有資料，有權限的機關將擁有所有對評估程序中涉及的利益屬必要和有用的資料，從而更好地作出決定(Lino Ribeiro 及 José Cândido do Pinho 著: 《Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado》, 第 458 頁)。

根據這些審慎的理論見解，我們可以推論出，上述三個結論，尤其是其中的結論九背離了調查的理由，因為它意味著貿促局的調查可以預先劃定範圍，甚至可以決定將由行政長官作出的決定，因而出現了過度的情況。而結論七則表明它有意或無意地將重開程序與補充資料混為一談。

除以上所述之外，還有必要指出，本司法裁判上訴的上訴人並沒有指出任何法律規定來支持其上述三項結論，另一方面，第 3/2005 號行政法規沒有對居留許可的聲請人規定作出行為的期限，即在該期間之後他們不能提交組成相關居留許可申請的卷宗所需的文件。

*

綜上所述，我們建議裁定本司法裁判的上訴理由不成立”(見第 89 頁至第 90 頁背頁)。

*

沒有任何妨礙審理的問題，接下來審理上訴。

理由說明

事實

二、中級法院列出了以下“已認定”的事實事宜：

『司法上訴人於 2017 年 8 月 8 日以具備特別資格技術人員身份為由向澳門貿易投資促進局提出了臨時居留許可申請。

2018 年 1 月 17 日，貿促局致函司法上訴人，邀請其進行書面聽證。

澳門貿易投資促進局的工作人員於 2021 年 1 月 13 日編制了第 0210/2017 號建議書，其內容如下（詳見行政卷宗第 51 至 54 頁）：

“一、申請依據

第 3/2005 號行政法規

1. 申請日期

2017/08/08

臨時居留許可申請類別

專業技術人員

2. 利害關係人的身份資料如下:

序 號	姓名	關係	證件	編號	有效期
1	甲 (A)	申請 人	中國護照	XXXXXX	2030/12/23
			岡比亞外國人身 份證	XXXXXX	不適用
			外地僱員身份認 別證	XXXXXX	2018/08/15

申請人於2021年1月5日提交其新簽發的中國護照(編號為XXXXXX)
代替原護照作為申請依據(見第107至109頁)。

二、獲本地僱主聘用的僱用關係證明文件(見第69頁文件):

僱主: [大學(1)]

職位: 葡語教學暨研究中心 - 客座講師

基本月薪: XXX 澳門元

聘用期限: 自 2016 年 12 月 15 日起任職, 合同有效期至 2018 年 8 月 15 日

三、相關職業範疇具監督或認證權限實體發出的意見書

(1) 治安警察局依據第 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區居留之規定(見第 81 至 84 頁文件)。

(2) 根據高等教育局的意見, 申請人符合第 10/2017 號法律(高等教育制度)關於高等教育教員的資格(見第 86 至 87 頁文件)。

四、行業類別 - 職業及職位(見第 69 頁文件)

申請人受聘於高等教育機構從事教育工作, 有關行業及工種不屬年度優先引進人才清單內容, 但屬大眾社會服務行業。

五、專業資格/執照

申請人未有提交文件證明其具有相關專業資格及與現職相關的工作執照。

六、工作經驗(見第 43 至 47、69 及 86 至 87 頁文件)

申請人提交了其就讀碩士及博士課程期間擔任助教及擔任導師的工作證明文件，但考慮到有關工作性質非正式全職工作，故只能用作參考。而根據申請人提交的現職證明文件，證實其直至 2017 年 8 月 7 日為止僅具有不足 1 年從事葡語教學和研究的工作經驗；根據高等教育局資料顯示，2018/2019 學年任教於本澳高等院校“葡語”相關專業課程的教學人員共 131 人，其中全職教員 101 人，非全職教員 30 人，經本澳人力資源累積，並不缺乏與申請人工作性質相同的求職者。

七、學歷資格(見第 21 及 26 至 31 頁文件)

申請人具有葡萄牙專業文學學士及葡萄牙語言及文化 - 應用語言學文學碩士學位，經查核有關文件，上述學位分別由中國及澳門特別行政區政府認可的高等院校所頒發，相關專業範疇與其現職相關；根據勞工事務局就業廳網上求職者資料顯示，具有與申請人現職相關學歷的求職者有

3 名；根據高等教育輔助辦公室(現為高等教育局)資料顯示，2015/2016 學年語言及文學專業類別畢業學生人數共 363 名，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷的求職者及畢業學生。

八、現職情況(見第 69 頁文件)

申請人受僱於“[大學(1)]”擔任“葡語教學暨研究中心 - 客座講師”，按申請人提交的文件顯示，其負責教學，在院方職責範圍內進行學術研究，參與院方的行政工作，及為社會提供服務；且在一名教授的指導下，負責執行、發展和進行教學性質的活動和研究計劃，也可在培訓實習講師、研究教學方法和輔助技能方面提供協助，為輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，基本工資為 XXX 澳門元；根據統計暨普查局 2020 年學 3 季統計資料顯示，教育界外地專業人員的薪酬中位數為 40,000.00 澳門元，申請人的基本工資高關行業中位數水平。

九、其他考慮因素(見第 59 至 60 頁文件)

申請人現年 30 歲，提交了由 “Universidade de Coimbra 科英布拉大學”頒發的 “Nível Intermédio (B2)及時行樂 B2+)水平測試合格證書”，證明其除母語外能掌握或使用另一種本澳正式語文，但未有提交文件證明其

曾於其他地區或國家被認定為優才。

十、個人成就與本澳需求(見第 62 至 68 頁文件)

申請人從事葡語教學工作，本澳高等院校或市場已提供有關範疇課程培訓，雖然申請人提交了證明文件，證實其曾參與一些葡語相關的研討會，透過有關文件亦反映其曾發表論文，但申請人未有提交有關學術研究成果供本局就其科研能力作分析。另外，透過申請人提交的文件，未能證明其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能。

十一、聽證程序

鑒於申請人之條件不足以顯示為特別有利於本澳的人員，不利於申請人是項臨時居留許可申請，故進行了書面聽證(見第 94 至 96 頁文件)，而申請人提交了書面回覆意見(見第 97 至 104 頁文件)，主要內容如下：

(1) 申請人指其現為[大學(1)]葡語教學暨研究中心 - 客座講師，也是[大學(2)]人文學院葡文系博士候選人。

(2) 申請人儘管近年來葡語專業類別之畢業學生人數不斷增加，但

仍供不應求，可見，中葡雙語人才緊缺的局面在短期內難以緩解，澳門仍需加快相關專業的培訓力度以滿足市場需求。

(3) 申請人指自其入職理工學院起，便協助開展澳門和中國內地的葡語教師培訓、葡語教學領域的學術書籍出版、負責中葡翻譯和傳譯等相關工作，以及代表學院遠赴葡萄牙參與學術會議。

(4) 申請人懇請本局批准是項臨時居留許可申請，並附上[大學(1)]院長的意見書、[大學(2)]博士候選人資格確認函及更新個人履歷。

就上述申請人回覆意見，茲分析如下：

(1) 考慮到第 3/2005 號行政法規所訂的臨時居留許可的前提在於申請人須為對澳門特別行政區帶來特別有裨益的人才，是以不認為獲批在澳工作的外地僱員均具備了此等裨益從而批給臨時居留許可；

(2) 申請人於聽證程序中，提交了時任[大學(1)]乙院長的意見書，當中指出申請人個人能力出眾，為[大學(1)]葡語教學暨研究中心迫切需要的優秀中葡雙語人才，本局已就有關推薦信納入考慮；

(3) 申請人雖持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化 - 應

用語言學文學碩士學位證書，本局早前已連同其協助開展澳中葡語教師培訓、葡語教學領域書籍出版、負責中葡翻譯和傳譯，及代表學院赴葡參學術會議等有關情況一併納入考慮及分析，但截至 2018 年 1 月 31 日，申請人亦只有不少於 1 年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的工作經驗。透過勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，經本澳人力資源累積，並一不缺乏具備相關學歷、經驗及工作性質的從業人員及畢業學生，故未能體現為本澳帶來特別的裨益；

(4) 又考慮到澳門大專院校亦有提供申請人從事職位性質的學科，具有市場供應的可取代性。雖然申請人提交了其為[大學(2)]博士候選人資格確認函，然而，申請人目前尚未完成博士論文及取得博士學位，且本澳亦不缺乏具備博士學位的人員儲備；

(5) 就上述分析，未能體現申請人為特別有利於本澳的人才。

十二、建議

經研究及分析，申請人持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化 - 應用語言學文學碩士學位，並具有不少於 1 年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的全職工作經驗，現時受聘於本澳高等院校擔任

“葡語教學暨研究中心 - 客座講師”，雖屬於大眾社會服務行業，但經分析申請人的職務，僅屬於輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，透過申請人所提交的文件，並未能體現其持有任何與現職相關的專業資格，又或曾於其他地區或國家被認定為優才。同時考慮到透過申請人提交的文件亦未能體現其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能，且經本澳人力資源累積，也不缺乏具備與申請人相關學歷及工作性質的求職者及畢業學生。再者，經完成聽證程序後，申請人亦未能提交佐證其為特別有利於本澳的人才。

根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，獲批臨時居留許可的前提在於申請人須為對澳門特別行政區帶來特別裨益的人才，經綜合考慮到申請人任職之行業類別、工作經驗、專業資格、學歷資格、現職情況及個人成就與本澳需求的因素，並經參考勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，本澳已有一定數量相同範圍的高等教育機構教學人員，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷、工作經驗及工作性質的從業人員、求職者及畢業學生。

綜上所述，申請人根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，以具備特別資格的技術人員的身份提出臨時居留許可申請，申請人向澳門貿

易投資促進局提交申請文件，該等文件符合上述法規第九條有關的文件要求，然而，結合上述的分析，顯示申請人的申請未符合第 3/2005 號行政法規第一條及第七條所規定的審批標準，謹建議根據同一法規第一條(三)項、第六條及第七條的規定，呈行政長官不批准上述利害關係人之臨時居留許可申請。

呈上級審閱及批示。”

2021 年 5 月 11 日，司法上訴人致函貿促局，提交了新的學歷證明，以證明其已獲得哲學博士學位（語言學-葡語）的頒授。

行政長官於 2022 年 12 月 31 日作出了如下批示（詳見行政卷宗第 49 頁）：

“同意議書內容建議，不批准下列利害關係人之臨時居留許可申請。

- 甲 (A) - 申請人”

上訴人不服上述決定，於 2023 年 3 月 6 日提起司法上訴。』（見卷宗第 56 頁背頁至第 59 頁及附卷第 7 頁背頁至第 10 頁背頁）

法律

三、行政實體針對中級法院作出的合議庭裁判提起上訴，該裁判裁定現被上訴人先前提起的司法上訴理由成立。

中級法院在其作為本上訴之標的的合議庭裁判中作出如下論述：

『檢察院助理檢察長就本司法上訴發表了以下寶貴意見：

“上訴人請求撤銷行政長官在第 0210/2017 號建議書(案卷第 34 至 39 頁的文件)上所作的批示，其中行政長官明確且堅定地宣布：同意建議書內容建議，不批准下列利害關係人之臨時居留許可申請。

根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，“同意建議書內容建議”這句話意味著行政長官在被上訴批示中採納了第 0210/2017 號建議書的內容，尤其是其中的第 12 點(十二、建議)，其內容為(下劃線為我們所添加)：

經研究及分析，申請人持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化應用語言學文學碩士學位，共具有不少於 1 年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的全職工作經驗，現時受聘於本澳高等院校擔任“葡語教育暨研究中心—客座講師”，雖屬於大眾社會服務行業，但經分析申請人的職務，僅屬於輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，透過申請人所提交的文件，並未能體現其持有任何與現職相關的专业資格，又或曾於其他他區或國家被認定為優才。同時考慮到透

過申請人提交的文件亦未能體現其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技術，且經本澳人力資源累積，也不缺乏具備與申請人相關學歷及工作性質的求職者及畢業生。再者，經完成聽證程序後，申請人亦未能提交佐證其為特別有利於本澳的人才。

根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，獲批臨時居留許可的前提在於申請人須為對澳門特別行政區帶來特別裨益的人才，經綜合考慮到申請人任職之行業類別、工作經驗、專業資格、現職情況及個人成就與本澳需求的因素，並經參考勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，本澳已有一定數量相同範疇的高等教育機構教學人員，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷、工作經驗及工作性質的從業人員、求職者及畢業學生。

綜上所述，申請人根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，以具備特別資格的技術人員的身份提出臨時居留許可申請，申請人向澳門貿易投資促進局提交申請文件，該等文件符合上述法規第九條有關的文件要求，然而，結合上述的分析，顯示申請人的申請未符合第 3/2005 號行政法規第一條第七條所規定的審批標準，謹建議根據同一法規第一條(三)項、第六條及第七條的規定，呈行政長官不批准上述利害關係人之臨時居留許可申請。

*

1. 遺漏審查及善意原則和效率原則的違反

為了支持其撤銷的請求，上訴人首先提出“基於被上訴實體行使自由裁量權應包括申請程序之整個階段，但被上訴實體就上訴人在申請過程中之狀況更新部分遺漏作出審查及判定，因而屬於在自由裁量權之行使方出現明顯錯誤，在過程中違反了善意原則、效率原則以及第 3/2005 號行政法規第 7 條所規定之審查範圍，因而沾有《行政程序法典》第 124 條規定之可撤銷之瑕疵而應被撤銷。”(起訴狀結論第 19 點)

1.1. 我們認為，司法見解和學說普遍認為，事實前提錯誤是指行政機關作出某一行政行為所依據的事實不符合現實情況，因為該等事實是不存在的、錯誤的、未經證實的或不準確的。

要知道的是，根據司法見解(見中級法院在第 106/2019 號案件中作出的合議庭裁判)，不知悉或漠視實際存在的事實也可能導致前提方面的錯誤，但僅限於對裁判有用且屬重要的事實。

在本案中，上訴人在當局於 2021 年 1 月 13 日完成第 0210/2017 號建議書後，在被上訴批示作出之前，分別於 2021 年 5 月 12 日和 2021 年 12 月 2 日遞交了兩份聲請(見行政卷宗第 38 頁至第 48 頁及第 15 頁至第 33 頁的文件)，並於 2021 年 5 月 12 日遞交了博士學位證書(見行政卷宗第 34 頁至第 36 頁的文件)。

依照我們的淺見，根據第 3/2005 號行政法規第 7 條(二)項的規定，上訴人於 2021 年 5 月 5 日取得博士學位的事實，對於正確審查上訴人於 2017 年 8 月 8 日提交的居留許可申請而言，是一個重要因素(參閱行政卷宗第 57 頁至第 63 頁的文件)。

這樣，根據《行政程序法典》第 9 條規定的合作原則，我們認為貿促局可以並且應該通過提供資訊或補充建議的方式，將上述博士學位證書呈交予行政長官閣下審批。

然而，答辯狀第 20 條指出(下劃線為我們所加)：被爭議行為所依據的事實，是調查結束時在行政程序中被證明的事實，對這些前提的嗣後變更不具重要性。

然而，該第 20 條清楚地表明，貿促局承認它並沒有將上述博士學位證書呈交予行政長官，因此自然也可以肯定的是，這個博士學位沒有得到行政長官閣下的審查和評估。

在充分尊重不同見解的前提下，我們認為，被質疑的批示因不當地忽視了上訴人於 2021 年 5 月 5 日取得博士學位的事實而存有事實前提錯誤的瑕疵。

1.2. 權威的理論學說一針見血地指出(見 Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著:《Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado》，第 112 頁)：善意原則是指在評價行為時，法律必須評估受法律保護的狀況或關係中的參與人行為的正確性及誠信。需要強調的是，善意的概念可以有兩種不同的含義：一種是客

觀的，即善意作為行為規範的形式而寫入相關的規範之內；另一種是主觀的，即善意表現為依法行事的意識或信念。其中的一種情況是善意原則，另一種情況則是善意的狀態或情況。

由於澳門《行政程序法典》第8條逐字逐句地複製了葡萄牙《行政程序法典》第6-A條，所以我們可以用比較法的名義援引最權威的司法見解，即在善意原則的具體方面，尤其突出與上述第8條第2款a)和b)項對應的第6-A條第2款a)項和b)項所規定的兩個具體的子原則——保護信任原則和實質正義優先原則(例如，可參閱最高行政法院在第0589/11號案件中作出的合議庭裁判)。

實質正義優先原則表現為，法律追求的是實際的結果，而不是一些雖然形式上符合上述目標，但實質上卻不能達到上述目標的行為。例如，這一原則禁止違法者以不平衡的方式行使法律地位，或利用違法行為，從而損害他人。

而保護信任原則則是旨在保障法律主體，使其免受與其有關係的主體在無合理理由下作出的不可預見的行為的影響，並以出現以下各種情況為前提：第一、一個法律主體所採取的行為，可建立對維持法律狀況或採取其他行為方面的信賴；第二、他人行為的相對人合理信任的狀況，即有關行為的相對人，在決定採納該行為之法律主體之後續行為時形成的心證，以及不僅在抽象方面而且在具體方面能夠使該心證合法化的要素的存在；第三，以信任狀況為基礎，進行一項可能沒有財產性投入的信任投資；

第四、一方面是在令人產生信任的行動與信任狀況之間的因果關係，另一方面是在信任狀況與因信任而作出的投入之間的因果關係；第五、令人產生信任的法律主體使該信任落空。這些前提條件應當作為一個整體來看待：其中任何的一項不滿足原則上都具有重要性，但可以被具有更高強度的另一項因素或其他相關情況(例如，在某些情況下時間的流逝)所彌補。

在本案中，起訴狀得出的結論是，上訴人沒有提出任何能夠顯示行政當局為批准其於 2017 年 8 月 8 日遞交的居留許可聲請而令上訴人產生的合理期待和信任的具體事實。由此自然得出，不得不駁回所謂的違反善意原則的指控。

1.3. 要注意的是，終審法院在第 54/2011 號案和第 29/2014 號案中所作的裁決支持了以下的審慎理論學說(見 Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 及 J. Pacheco de Amorim 合著的：《Código do Procedimento Administrativo Comentado》，Almedina，第二版，第 131 頁)：非官僚化原則及效率原則是“其中一項原則，這些都不過是令利害關係人在程序上獲得反射性法律保護的原則，作為程序性原則，它們所具備的更多是理論上的意義，而非法律上的懲罰性”。

還應補充說明的是，根據中級法院和終審法院的一致司法見解，不履行作出決定的義務以及超過不具有時效或除斥效力的法定期限並不導致相關行政行為非有效，但可能會產生《行政程序法典》第 101 條和第 102 條規定的默示行政行為。

所有這些使我們認為——在答辯狀第 11 條——導致作出相關批示的程序拖延的結論是無足輕重的，並不會導致該批示非有效。

*

2. 關於所提出的行使自由裁量權時出現明顯錯誤的問題

在訴狀的第 34 至 65 段中，上訴人批評了第 0210/2017 號建議書中第 4 至 10 點所主張的理由，並得出結論認為：“三十五、綜上所述，基於被上訴實體在審查上訴人關於行業類別、行業在本澳的需求量、上訴人的職業薪酬以及上訴人的個人成就方面均出現明顯錯誤之處，並以該等理由最終作出否決上訴人臨時居留許可申請之決定，因此行政行為沾有行政當局在行使自由裁量權方面明顯錯誤的瑕疵，……。”

我們可以清楚地看到，行政程序確認了以下兩項判斷的正確性，即“未有提交文件證明其曾於其他地區或國家被認定為優才”和“另外，透過申請人提交的文件，未能證明其曾獲得與現職相關的款項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能”（參閱第 0210/2017 號建議書的第 9 點和第 10 點），以及應由上訴人承擔相關的舉證責任。

另一方面，我們認為行政當局所作的以下預判並非完全不合理或存有明顯錯誤，即“經本澳人力資源累積，並不缺乏與申請人工作性質相同的求職者”以及“經本澳大

力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷的求職者及畢業學生。”(見上述建議書的第6點和第7點)

在我們看來，本案有爭議之處在於，上訴人的職業——大學教員——被行政當局定性為“大眾社會服務行業”。事實上，我們認為，按照一般和普遍的理解，大學教學與學術研究同屬自由職業類別，有別於所謂的“大眾社會服務行業”。

然而，在尊重不同見解的前提下，我們傾向於認為，行政當局對上訴人職業所作的分類不夠嚴謹是無足輕重和無關緊要的，因為在我們看來，該分類沒有顯示出完全不合理、嚴重的不公正或對上訴人的歧視。

以上所述種種促使我們得出以下結論：未見在行使自由裁量權方面出現明顯錯誤，儘管如前所述，對上訴人所提及的博士學位的不當忽視可能在事實前提中引發了一項事實錯誤。

綜上所述，我們傾向於認為本司法上訴的理由成立。”

終審法院第 21/2004 號合議庭裁判中表示：“…在撤銷性司法上訴中檢察院司法官不是當事人。因此，沒有法律規定妨礙法官以認同檢察院文本內容來說明

裁判理由…”。

檢察院助理檢察長已就本司法上訴中提出的所有問題發表了詳盡且精闢的意見，本院合議庭完全採納了有關意見。這些意見為解決本司法上訴提供了充分的依據。

另外，正如尊敬的助理檢察長所指出的，澳門貿易投資促進局工作人員於2021年1月13日編制了第0210/2017號建議書，而被訴實體大約在兩年後（2022年12月31日）才作出被訴批示。期間，司法上訴人曾向當局提交了新的學歷證明，以證明其已獲哲學博士學位的頒授，但被訴批示並無顯示當局已對有關事實加以考慮。

事實上，即使司法上訴人具備上述博士學位，也並不意味著必然能夠獲得臨時居留許可。但是，作為行使自由裁量權的機關，被訴實體必須在充分了解涉及司法上訴人的重要及全面情況後，才具備條件對其申請進行準確的分析及審批。因此，如果遺漏了考慮涉及該司法上訴人的一些重要情況，便會影響行政當局的正確判斷，從而構成事實前提的錯誤。

在本案中，司法上訴人以具備特別資格技術人員身份為由提出了臨時居留許可申請，而司法上訴人的學歷是當局應當考慮的重要因素之一。在

缺乏對該學歷進行分析的情況下，行政當局所作出的決定構成了事實前提的錯誤。

基於此，本院裁定司法上訴理由成立。』(見第 59 頁至第 64 頁及附卷第 10 頁背頁至第 14 頁)

這樣，考慮到中級法院作出裁判時所依據的“理由”，法律上應如何解決？

正如前文轉錄的，現被上訴的決定(完全)採納了檢察院在附入卷宗的意見書中所提出的“欠缺考慮上訴人所取得的博士學位”的意見，並得出結論認為“在沒有分析相關學歷的情況下，行政當局的決定存在事實前提的錯誤”。

儘管對此表示充分尊重，但我們並不能認同這種觀點。我們的看法是被上訴的合議庭裁判不能予以維持。

讓我們來看。

關於“事實前提錯誤”的瑕疵，本終審法院曾指出：

「眾所周知，“司法上訴”是旨在由法院確認某侵害性行政行為可能

存在的(所有)瑕疵，進而予以司法撤銷的專有(訴訟)方式(見《行政訴訟法典》第21條)

而關於“行政行為瑕疵”的問題，一貫的見解是，該等瑕疵等同於“越權”、“無權限”、“形式瑕疵”、“權力偏差”和“違反法律”(等傳統瑕疵)。

並非任何違反法律的情況都包含在“違反法律”的概念中：誠然，從定義來看，行政行為的任何瑕疵都意味著“違反法律”(這裡的法律指的是廣義上的“整體合法性”)。

在判別違法瑕疵時，有一項積極標準和一項消極標準。

違反法律之瑕疵的根本內容在於行政行為的客觀實質違法性：如行政行為未能遵守與事實前提、標的和內容相關的合法性要件，則存有違反法律之瑕疵。

違反法律之瑕疵還被學術界用於確保行政行為瑕疵理論的封閉性。

如此而言，若(違法)行政行為的違法性無法歸入任何其他瑕疵，則存有“違反法律”之瑕疵，因此，這項瑕疵具有“兜底性質”。

“(行政行為的)前提錯誤”是一種引致有關行為被撤銷的違反法律的瑕疵，應由上訴人在上訴中提出並證明構成有關錯誤的事實，法院則負責根據其掌握的所有可被合法採納的資料，就行政當局作出被質疑的行為時所考慮的(事實前提)是否符合“實際情況”作出判斷。

這樣，“事實前提的錯誤”就是行政行為非有效的其中一項原因，屬於一種構成實質性違法情況的違反法律的瑕疵，因為違反法律的是行政行為本身的内容。

該瑕疵指的是，行為人在作出最終行政決定時所基於的前提與實際發生的具體情況不一致，因為在行政決定中考慮了未經證實或者與實際情況不符的事實。

這樣，若被上訴行為所基於的(事實)前提不成立，則該行為因“事實前提的錯誤”而存有“違法”瑕疵。

因此，恰當的說法是：

— “事實前提的錯誤”體現為行政實體為作出相關決定所考慮的事實與實際發生的情況不一致；而

— “法律前提的錯誤”則體現為行政實體對列入考量範圍的事實基礎所適用的法律制度和法律規定不合適」(見 2020 年 7 月 31 日第 67/2020 號案、2021 年 7 月 23 日第 71/2021 號案、2021 年 9 月 24 日第 109/2021 號案和 2022 年 1 月 28 日第 137/2021 號案的合議庭裁判，就此事宜亦可見葡萄牙最高司法法院 2021 年 12 月 21 日第 11/21 號案的合議庭裁判)。

本案中，如前所述，中級法院合議庭裁判認為上述“錯誤”確實存在，原因在於在涉案行政決定中未曾考慮當時的上訴人/現被上訴人所提交的一份(新)文件中載有的顯示她已經獲得了博士學位的“事實”。

然而，我們無法認同這種觀點和看法。

眾所周知，“行政程序”——傳統上，在 1980 年以前主要被稱為“非司法的行政程序”；以下作者在其著作中使用了這一“稱謂”：Marcello Caetano 著《Manual de Direito Administrativo》，第二版，科英布拉出版社，第 1289 頁及續後數頁；Osvaldo Gomes 著《Fundamentação do Acto Administrativo》，第二版，科英布拉出版社，1981 年，第 10 頁及續後數頁，以及 Rui Machete 著《Contribuições para o Estudo das Relações entre o Processo Administrativo Gracioso e Contencioso》，載於《Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal》雜誌，第 25 期，1969 年，第 7 頁及續後數頁，它指的是“行政當局在處理其與

市民的關係中的運作方式”。

實質上就是為產生某一結果(或行政法律關係的變更)而在結構和功能上不同的一連串有序的行為和手續，體現為一個“最終決定”，可以是一項“行為”、一個“規章”或一份“行政合同”(見《行政程序法典》第 1 條第 1 款，還可參閱 Sérulo Correia 著《Noções de Direito Administrativo》，第一冊，第 382 頁，以及 Jean Rivero 著《Direito Administrativo》，第 181 期，1982 年，第 297 頁)。

“(非司法)行政程序”——與只關注“合法性”問題的“司法上訴程序”不同——本質上是行政當局機關的一種開展活動的方式，其特徵是遵守一定的手續，這些手續既是形成決定的基礎(力求以及期望能夠做到公正、有用、及時)，同時也是防止作出武斷和草率行政決定的保障。

實際上，行政性的決定——或行為——不是“憑空產生的”，而是源自於一個“決定程序”，它應該而且實際上也確實是通過一系列先後發生的、旨在作出“最終行為”的行為和手續而形成，因此，行政權力通過該“機制”——被視為一個必要、動態且有序的事件鏈條——得以彰顯，它包含“提起”、“調查”、“報告”和“決定”多個不同的階段(見《行政程序法典》第三部分第五章“程序之進行”，上述的各個階段規定在第 76 條及續後數條

中)。

本案中，一如所見(也已經“證實”)，一切都始於現被上訴人 2017 年 8 月 8 日向澳門貿易投資促進局提交的“在澳門特區的居留許可申請”，從而展開了就其作出審查和決定的在貿促局進行的“行政程序”。該局在遵行辯論原則後(2018 年 1 月 17 日對當時的申請人進行了“書面聽證”)(於 2021 年 1 月 13 日)制作了“最終意見書”，即第 0210/2017 號建議書，並在其中總結認為：“.....申請人的申請未符合第 3/2005 號行政法規第一條及第七條所規定的審批標準，謹建議根據同一法規第一條(三)項、第六條及第七條的規定，呈行政長官不批准上述利害關係人之臨時居留許可申請”。在呈交予決策機關審批之後，該建議書於 2022 年 12 月 31 日獲批示同意。

然而，在上述第 0210/2017 號建議書完成之後，同意建議書的最終行政決定作出之前，於 2021 年 5 月 11 日“司法上訴人致函貿促局，提交了新的學歷證明，以證明其已獲得哲學博士學位(語言學-葡語)的頒授”，而檢察院和中級法院合議庭認為，正是這份(新的)“學歷證明”印證了行政當局存有“事實前提錯誤”的瑕疵，因為當局沒有在就居留許可申請所作的最終決定中考慮這份學歷證明。

然而，如前所述，在我們看來這並不是基於規範行政活動的現行法律

制度所給出的最恰當解決辦法。

我們能夠理解中級法院作出被上訴的合議庭裁判中所包含之決定所基於的觀點，概括而言，可以將其歸納為，在行政程序最後作出的行政行為應該“以作出行為時的事實情況為基礎”。

然而，我們認為這會導致某種“過度”，而嚴格來說，這種做法在實踐中幾乎不可能實現，且會給行政機制和公共利益的良好運轉帶來負面後果。

正如被上訴實體就此指出的那樣，『實際情況總是在不斷變化，因此決定作出時的事實通常有別於調查終結時的事實。(……)』

除此之外，廣義上的公共行政當局是一個由不同的等級和監督層級，甚至由不同的法人組成的複雜的金字塔型組織，一般來說，進行調查和作出決定的實體是不同的。在第 3/2005 號行政法規所規定之程序的特定情況中，調查和決定甚至是由兩個不同的公法人負責。事實上，調查是由貿促局進行，它是一個公共部門，而決定則是由另一個法人(澳門特區)的機關作出。在上述每一個法人中，行政程序都要經過不同的級別。

這是事物本身不可避免的性質，原審法院的見解為第 3/2005 號行政法規所規定的行政程序帶來不穩定性和不確定性，因為它似乎要求每當私

人(正如經常發生的那樣)向貿促局提交新的事實證據時就必須重開調查，哪怕相關程序已經不處於貿促局的調查階段亦是如此。

任何行政行為的事實前提都是由作出決定時案卷中所載的內容所決定——甲於2021年5月11日、2021年5月28日和2021年12月2日提交的文件並不載於也不可能載於呈交予行政長官以便作出決定的案卷之內。這是因為該程序的調查已經完結，程序已經不在調查機構(貿促局)的控制範圍之內。

決策機關(行政長官)怎麼可能會考慮在調查終結之後才向貿促局提交的文件所證明的新事實呢？……』(見第76頁至第77頁)。

(雖然我們理解被上訴合議庭裁判所秉持的觀點，但)我們認為前文中轉錄的看法更為恰當。

毫無疑問的是，根據“作出決定原則”，“行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作出決定之義務，尤其對於：a) 與行政機關直接有關之事項；b) 為維護合法性或總體利益而提出之任何請願、申述、投訴、聲明異議或上訴。”(見《行政程序法典》第11條第1款a項、b項)

另外，同樣不能忽略的是，“行政程序”的步驟比“刑事程序”或“民事程

序”，甚至是“行政司法訴訟程序”都要寬鬆一些，它更加“靈活”，因為(尤其)受到“非官僚化原則及效率原則”——根據該原則，“公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化之方式，建立架構及運作，藉此確保其能以快捷、經濟及有效率之方式作出決定”(見《行政程序法典》第 12 條)——和“謀求公共利益原則及保護居民權益原則”的約束(見第 4 條，還可參閱 Paulo Cardinal 著《O Procedimento Administrativo e a Codificação》，載於《O Direito》雜誌，1990 年，其中指出，在行政程序中“不涉及對於獲得判決的規範，尚不涉及由第三方直接或間接地解決兩方當事人之間的衝突，我們面對的不是訴訟程序。

我們所面對的是客觀上有所不同的兩種情況，它們各自在不同的地方進行，一個在行政當局，另一個是在法院”。)

同樣不能否認的是，如果不去追求一種更“注重共識”、更具“靈活性”、更有效保障“私人參與”，以及清楚及適當“說明決定之依據”的行為方式，那麼聲稱自己是一個致力於改善行政機構與被管理者之間關係的“現代化”的行政當局是毫無意義的(用時任行政教育暨青年事務政務司 Jorge A. H. Rangel 在 Lino Ribeiro 和 José C. Pinho 所著《C.P.A. Anotado e Comentado》一書的序言中的話來說就是，一個“開放、對話、參與型的”行政當局)。

然而，必須堅持某種“紀律性”和“程序的穩定性”，即(在整個)程序的處理(過程中),要遵守各項行為的(專門)“時刻”和“期間”，否則就會造成完全的“程序混亂”(甚至是“程序上的失序狀態”)。

如若不然，就會出現——“什麼都可以”，以及——程序可能會隨時或不斷“倒退”到之前的階段，以便作出“新的行為”或“手續”、“報告書”或“意見書”(等等……這樣，程序可能會永無止境)的局面，從而有必要在採取任何立場或作出任何決定之前都要預先查明是否發生了新的狀況……

在我們看來，這種“情況”顯然是不可取且不合理的，因此既不可能發生也無法接受。

可能有人會說，這樣會產生一種過分的形式主義，損害行政程序所追求的“實質真相”和旨在切實維護私人利益及主張的程序的“私人在程序中的參與”。

但我們認為，並非如此。

因為生活中的一切事物都必須有一個“限度”……

要知道的是，按照法律的要求，私人在(以書面形式提出的)“最初申請”

中應該“闡述請求所依據之事實”(見《行政程序法典》第 76 條第 1 款 c 項)，而且規定了“完成程序之一般期間”(見《行政程序法典》第 61 條)，另外，雖然沒有諸如民事訴訟法在“訴因變更”(見澳門《民事訴訟法典》第 217 條)上的(形式主義的)“束縛”，但也不能接受利害關係人可以完全(不可預見地)向程序中隨時不斷地加入所有人都知道將產生什麼“結果”的新內容，無論是否變更其之前所作的陳述……

本案中，現被上訴人完全可以在“最初申請”中(以其認為更有利的方式)陳述其認為對就其請求作出有利決定而言屬重要的事實，而且在行使辯論權時(書面聽證階段)，他也再次有機會去澄清(或者至少是補充)其認為或可能對其有利的內容，因此，那種認為由於在已經作出(之後的)最終報告之後的決定階段沒有考慮在決定時刻甚至在整個程序中都沒有載明的一項“事實”而發生“調查不足”和(隨之而來的)“事實前提錯誤”的看法是不正確的。

我們並不是想說，相關部門在面對私人在調查階段結束後提交新文件的情況時的怠惰或不作為的姿態值得讚揚(它至少應該告知此情況)。

但我們不認為這個“方面”能夠成為在此階段對所作行政決定的“合法性”作出(司法)審查的理由。

關鍵是要看到，在“程序調查”結束後，現被上訴人完全有機會就整個程序(以及待作出的最終決定)表達自己的觀點，而在此刻——換言之，直至此刻——她都可以陳述認為對其情況和主張有利的任何其他內容。

否則，就等於是將一項基於申請人當時已經取得的“專業技術人員”資格而提出的居留許可申請轉變成一項以“學術進修”(在本案中即博士學位)為目的而提出的居留許可申請。

這樣，考慮到涉案的行政決定已經考慮了現被上訴人在其最初申請和書面聽證中適時提出的全部內容——但不妨礙以所取得博士學位為依據提出新的申請，並就此作出決定——我們認為只能撤銷中級法院的裁決。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，撤銷中級法院合議庭裁判。

兩級法院的訴訟費用均由現被上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 2 月 14 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

何偉寧

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：米萬英