

第 60/2025 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)，身份資料詳見於卷宗，針對行政長官於 2023 年 10 月 31 日作出的不批准其在澳門特區的臨時居留許可申請的批示，向中級法院提起司法上訴(見第 2 頁至第 33 頁背頁，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)。

*

中級法院透過於 2024 年 11 月 28 日作出的(第 4/2024 號案)合議庭裁判，裁定上訴敗訴(見第 113 頁至第 131 頁背頁)。

*

該上訴人不服，提起本司法裁判的上訴，在其理由陳述的最後提出以下結論：

『一、行政長官閣下透過第 OF/06321/DJFR/2023 號公函，在第 P0060/2020 號案中，確認了澳門貿易投資促進局(以下簡稱“貿促局”)作出的不批准上訴人臨時居留申請的決定，認為該上訴人“不能被視為對澳門具重要性之人”，且認為：(i) 閣下所從事的行業或工種類別非現時本澳發展所缺乏的；(ii) 閣下未曾於其他國家或地區被認定為優才，或具有由國家或地區級別所頒發的獎狀、名譽或勳章；(iii) 閣下未具備其他屬優先引進行業的工種的相關技能；(iv) 根據勞工事務局就業廳網上求職者資料顯示，具有與閣下相關學歷資格的求職者有名，與閣下尋找相類同工作的求職者共名；(v) 根據高等教育輔助辦公室/高等教育局(現教育及青年發展局)資料顯示，由 2016/2017 至 2020/2021 的過去五個學年修讀“商務與管理”學科範疇的畢業人數共 10,965 名，當中更不乏碩士或具更高學歷的人士；(vi) 其他考慮因素 - 申請人現年 50 歲，根據申請人提交的文件未能反映其曾於其他地區或國家

被認定為優才。申請人於 2018 年已在本澳購置了一住宅單位，然而，該物業目前並未用作自住用途，除申請人受聘於本澳僱主外，未見其與本澳有更多的連繫；及(vii) 綜上所述，考慮到閣下所屬行業類別、學歷、工作經驗、個人成就與本澳需求的因素，未發現閣下有較多與所從事的行業或工種類別相關的特別認可貢獻或成就，故未能視閣下為特別有利於本澳的人員；

二、上訴人向中級法院提起上訴，其認為根據第 114 條第 1 款 a 項和第 115 條第 1 款及第 2 款的規定，該行為沾有理由說明不足的瑕疵，以及不當適用第 7/2023 號法律的瑕疵，該法律第 32 條規定應適用第 3/2005 號行政法規；另存在違反合法性原則、適度原則和適當原則的瑕疵——《行政程序法典》第 3 條及第 5 條——故此，請求根據《行政程序法典》第 122 條及第 124 條規定，宣告被上訴決定無效或可撤銷。

三、中級法院的合議庭裁判裁定上訴理由不成立，因為認為在本案中，該批示已作出適當的理由說明。且考慮到已形成穩定且一致的司法見解，即行政當局在對第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 款所載的“特別有利”這一不確定概念進行具體化時，享有廣泛的自由裁量空間。且考慮到並未出現完全不合理或明顯嚴重錯誤的情況，因此，不認為有關批示違反適度及適當原則，從而得出結論認為上訴理由不成立。

四、現上訴人不服該合議庭裁判，提出上訴，認為該合議庭裁判仍存有欠缺理由說明、違反合法性原則及適當適度原則的瑕疵，且導致相關決定無

效或可撤銷。

五、所作出的批示同意了呈交上級審議的意見書的理由，儘管對此給與應有的尊重，該意見書存在缺乏明確性的瑕疵，因其表述籠統且沒有具體談及上訴人的獨特資歷及貢獻。

六、首先，在有關決定中未能看到如何認定上訴人所從事的行業或工種不被視為對澳門發展具迫切需求性，其理由僅僅是該行業未列入年度人才引進清單所載的行業及工種類別。

七、須予指出，澳門特區旅遊局在其網站上指出：“近年來，澳門博彩業以相當迅速的節奏發展，主要娛樂場提供免費、直接的跨境穿梭巴士服務。多間娛樂場除博彩區外，更設有國際美食餐廳，優質休閒設施及家庭娛樂設施”。

八、與貿促局的批示並經行政長官確認的見解相反，上訴人所屬行業是澳門特區最重要的產業，這是本地、區域及國際上已公認的顯著事實。

九、由於上訴人在[公司(1)]及其集團擔任“業務總監”的職務，該集團在澳門特區及香港擁有多元化且獲公認的投資。其主要子公司[公司(1)-1]是澳門六間獲特區政府批准經營娛樂場及博彩區域的博彩承批公司之一，且是澳門唯一一家紮根澳門的娛樂場博彩承批公司——參見 2022 年 12 月 15 日行政長官第 223/2022 號批示。而澳[公司(1)-1]及其子公司是澳門特區娛樂場及

娛樂設施的主要東主、營運商及中介人。

十、因此，無法認同其所提出的理由，即上訴人從事的行業或工種因未列入年度人才引進清單所載的行業及工種類別，因此不被視為對澳門發展具迫切需求性，該決定在此部分存有理由說明不足的瑕疵，因為在保留應有尊重的前提下，其沒有提出可推翻顯著事實的合理理由。

十一、另一方面，有必要提出其他理由，以證明決定的理由說明存在某種不明確及不具體的瑕疵。

十二、基於“閣下所從事的行業或工種類別非現時本澳發展所缺乏的”，且“閣下未曾於其他國家或地區被認定為優才，或具有由國家或地區級別所頒發的獎狀、名譽或勳章；”同時“根據勞工事務局就業廳網上求職者資料顯示，具有與閣下相關學歷資格的求職者有名，與閣下尋找相類同工作的求職者共名；根據高等教育輔助辦公室/高等教育局(現教育及青年發展局)資料顯示，由2016/2017至2020/2021的過去五個學年修讀“商務與管理”學科範疇的畢業人數共10,965名，當中更不乏碩士或具更高學歷的人士”，因此，不批准該居留許可申請。

十三、那麼，駁回申請的理由是什麼？

十四、正如我們所看到的，在已考慮或應考慮的標準方面存在不清晰的地方，因為我們再次面對一個籠統的理由說明，其沒有具體說明上訴人的獨

特資歷與貢獻在何種程度上不被視為具重要性，僅時而援引統計數字，時而援引本應僅為第 7/2023 號法律規定之效力而應考慮的標準。

十五、即使知悉行政當局的決策權享有廣泛的自由裁量空間，其也受到合法性原則及說明決定理由一般義務等多項原則的約束，在保留應有尊重的前提下，僅基於單純事實與法律描述而在未作適當證明及理由說明的情況下便作出決定似欠妥當，因若非如此，將無法理解該決定考慮了何種標準。

十六、而事實是，沒有任何資料顯示上訴人的學歷和專業資格被視為不足，只是援引了一個統計數字。該決定指出“根據勞工事務局就業廳網上求職者資料顯示，具有與閣下相關學歷資格的求職者有名，與閣下尋找相類同工作的求職者共名；根據高等教育輔助辦公室/高等教育局(現教育及青年發展局)資料顯示，由 2016/2017 至 2020/2021 的過去五個學年修讀“商務與管理”學科範疇的畢業人數共 10,965 名，當中更不乏碩士或具更高學歷的人士”，單憑這一點並不足以證明該等求職者具有與上訴人相同的經驗或能力，但決定沒有具體指明該等求職者是否可以替代上訴人。儘管尊重不同見解，但理由說明應具語境化、清晰性、連貫性及充分性。然而在本案中，只是提及存在很多求職者，但並沒有顯示一般性法定標準如何適用於上訴人的具體個案中。

十七、要注意的是，上訴人任職於澳門博彩承批公司之一，[公司(1)]，屬本地經濟的主要產業之一，且上訴人所擔任的職務涉及戰略投資管理，包

括非博彩項目，特別是會議、旅遊、房地產等領域，這些業務與政府主張的經濟多元化願景相一致。

十八、貿促局主席作出的經行政長官閣下確認的批示，指出存在與上訴人具相同學歷的求職者。然而，該經行政長官閣下確認的貿促局的批示，並未就前述主張提供任何具體的資料。且具備學歷是一回事，具備相同專業資格是另一回事。

十九、事實上，並未公佈該等據稱與上訴人具有相同學歷的求職者的學歷為何。上訴人亦不知悉該等求職者是否同樣持有由上訴人曾就讀的相同的國際大學——尤其是多倫多、英國和香港的大學——所發出的相同文憑、認證及榮譽獎項。

二十、如《行政程序法典》第86條第1款以及第87條第1款最後部分所規定的那樣，被上訴行為的作出者負有調查所有有助於程序作出公正裁決的事實的責任。

二十一、然而卻並沒有履行該責任，因為僅僅提到存在具有相同學歷的求職者(這不難理解)，並沒有查明這些求職者是否具備與上訴人相同的專業資歷與工作經驗，明顯違反法律，從而導致已獲認定事實不足以支持裁判。

二十二、此外，該裁判還提及“申請人現年50歲，根據申請人提交的文件未能反映其曾於其他地區或國家被認定為優才。申請人於2018年已在本

澳購置了一住宅單位，然而，該物業目前並未用作自住用途，除申請人受聘於本澳僱主外，未見其與本澳存有更多的連繫”，但卻沒有具體說明，除了上訴人所提出的聯繫之外，其與澳門之間還需要何種程度的其他聯繫。

二十三、另一方面，上訴人還無法接受所提出的下列理據：“閣下未曾於其他國家或地區被認定為優才，或具有由國家或地區級別所頒發之獎狀、名譽或勳章”，因為這不僅與事實不符，按照所提交的文件顯示，上訴人曾獲邀並特別參與了國際活動——舉例而言，全球旅遊經濟論壇，以及其與全球合作夥伴的公認聯繫——上訴人於 2020 年根據第 3/2005 號行政法規規定提出的申請，並不要求被認定為“重要人士”或取得國際獎項。且即使沒有直接提及第 7/2023 號法律(於 2023 年公佈)，現被上訴裁判顯然適用了該法律所定義的概念。

二十四、儘管給予應有尊重，但上訴人無法理解這一試圖增加的“隱形要件”如何能明確地包含在第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 款所規定的“特別有利”的概念中——正如現被上訴的合議庭裁判所主張的那樣——何況第 7/2023 號法律第 32 條本身已將其適用範圍限制於該法律本身。

二十五、這就意味著，如現被上訴的合議庭裁判那樣接受這種解釋就違反了合法性原則，尤其是違反第 7/2023 號法律第 32 條規定，該條文維持第 3/2005 號行政法規對待決案件的適用。

二十六、此外，上訴人認為以下事實應予考慮，即：先前向其批給居留

許可時，從未要求其具體證明任何特別要件。

二十七、現時，上訴人面對此項新增且未預見的要求感到意外，該要求並未載於第 3/2005 號行政法規，且與該法規無關。

二十八、不論可能對此概念在導致上訴人提出的申請被駁回的決定中是否重要作出何種判斷，問題在於：這種“閣下所從事的行業或工種類別並非現時澳門發展所缺乏”的片面說法，是否本身就已令行政當局產生懷疑：當局並不滿意這項“隱藏前提”（單憑這一點，理論上已足以根據第 7/2023 號法律駁回請求），因而不得不另找其他理由，一併作為駁回許可申請的依據。我們認為，由於駁回批示在採納此標準作為理由時所用措辭存有疑義，甚或模稜兩可，因此，該疑問是合理的。

二十九、因此，即使法院不認為存在違反行政合法性原則的情況，我們認為仍有必要澄清駁回批示的依據，並查明其真正原因，行政當局應說明其作出該決定的理由。實際上，須具體說明基於何種考量認為上訴人所提交的居留許可申請的要件不充分，該上訴人已表明其有意以澳門作為其生活中心，且在澳門工作多年，屬由本地僱主聘用的管理人員和專業技術人員，具備高等學歷和工作經驗，被諸多人士視為對澳門特別行政區有重大貢獻，又或者是否因為被認為未符合第 7/2023 號法律所規定的要件：“閣下未曾於其他國家或地區被認定為優才，或具有由國家或地區級別所頒發的獎狀、名譽或勳章”，根據第 7/2023 號法律第 32 條的規定，該要件僅適用於依據該法律所

提交的申請。

三十、此表明存在理由說明欠缺或不足及違反行政合法性原則的情況，因此，根據《行政程序法典》第122條第2款及《行政程序法典》第124條的規定，宣告被上訴行為因違反《行政程序法典》第3條、第114條、第115條第2款及第7/2023號法律第32條的規定而無效及/或被撤銷。

三十一、在保留應有尊重的前提下，現上訴人認為，澳門特區行政長官閣下基於貿促局的理據而駁回上訴人居留許可申請的批示，亦違反了適度原則及適當原則。

三十二、上訴人作為高素質專業人士，擁有逾28年工作經驗，擁有管理學碩士學位，曾擔任[公司(1)]和[公司(2)]領導職務，並為澳門戰略性產業(旅遊、博彩、房地產投資)作出直接貢獻。該決定似乎忽略了其經驗及透過其表現為澳門特區經濟社會發展作出的貢獻。

三十三、上訴人眼見其聲請因適用一般標準而遭駁回，但卻未有力證明要件如何不充分。

三十四、上訴人一直以來都十分喜愛澳門特區，在這裡工作、交友，規劃自己的未來和夢想。上訴人有幸能擁有並維持多年來積累的足夠收入，通過貿促局向澳門特區行政長官證明已經將自己多年來積累的收入投資於澳門。另外，澳門特區鑒於其知名度，舉辦了多項由上訴人的僱主和其他承批

人贊助的大型活動，其中的大部分組織者、參與者和嘉賓都與上訴人有著牢固且緊密的職業和個人關係，上訴人在本地、區域甚至國際範圍內都被人認識和尊重，遵守澳門特區的法律。但是，基於所提出的理由駁回臨時居留許可申請摧毀了上訴人在澳門的未來。

三十五、因此，不妨礙給予應有尊重，該批示如所指的那樣侵犯了上訴人的合理期待，上訴人眼見其申請在沒有堅實理由的情況下被駁回，破壞了對行政當局適用規則的穩定性的信心和善意，儘管對此給予完全尊重，但上訴人認為在決定的理由說明方面存在明顯的不適度和不適當。

三十六、綜上所述，應裁定本上訴理由成立，上訴人認為該行為沾有欠缺理由說明的瑕疵，違反合法性原則、適度原則和適當原則，繼而應根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款和第 124 條的規定，宣告被上訴行為無效及/或將其撤銷，理由是違反《行政程序法典》第 3 條、第 5 條、第 114 條和第 115 條第 2 款，以及第 7/2023 號法律第 32 條』（見第 142 頁至第 164 頁）。

*

行政實體作出答覆，主張完全確認被上訴的合議庭裁判(見第 171 頁)。

*

在本審級，助理檢察長在檢閱卷宗階段出具意見書，認為上訴理由不成立(見第 186 頁)。

*

沒有妨礙審理的事由，接下來審理上訴。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了以下事實事宜：

「1. 司法上訴人持有 *Bachelor of Commerce* 和 *Master of Business Administration (Banking and Finance)*，以及累積了不少於 25 年的管理經驗。

2. 司法上訴人現受聘於 “[公司(1)]” 擔任 “投資業務管理總監”，主要負責公司財務評估、審計、投資及風險管理範疇等工作。

3. 司法上訴人於 2020 年 08 月 20 日向澳門貿易投資促進局申請臨時居留許可。

4. 澳門貿易投資促進局人員作出第 0060/2020 號建議書，認為司法上訴人受聘於酒店及旅遊綜合體從事投資業務的管理工作，不屬於大眾社會服務行業，亦未見有關職務直接對促進旅遊休閒多元發展及建造世界旅遊休閒中心所作出的具體貢獻及影響，或與大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業直接相關。另外，亦未能體現司法上訴人曾於其他地區或國家被認定為優才或具備優先引進行業的工種的相關技能，且本澳不缺乏具備與其相關範疇、同等或更高程度的學歷資格的人士，未能體現其為特別有利於本澳的管理人員，故建議不批准其臨時居留許可申請。

5. 被訴實體於 2023 年 10 月 31 日作出批示，同意上述建議，不批准司法上訴人的臨時居留許可申請。」(見案卷第 128 頁及附卷第 17 頁至第 17 頁背頁)。

法律

三、如前所述，上訴人針對中級法院 2024 年 11 月 28 日合議庭裁判提起上訴，中級法院通過該裁判裁定甲先前提起的請求廢止不批准其在澳門特區臨時居留許可的行政行為的司法上訴敗訴。

以下是中級法院在被上訴的合議庭裁判中所作的論述：

『檢察院作出意見書，有關內容如下：

「……

上訴人在上訴狀中請求宣告行政長官在第 0060/2020 號建議書上所作的批示(案卷第 34 頁背頁至第 39 頁所載的文件)無效，或作為補充將其撤銷，提出欠缺理由說明(或不充分)，不當適用第 7/2023 號法律，以及違反合法性原則、適度原則和適當原則的瑕疵。

*

首先須澄清的是，在澳門特區的法律制度中，理論學說和司法見解一致且一貫認為，欠缺理由說明(或理由不充分)和錯誤適用法律最多只能導致行政行為被撤銷，而非無效。因此，宣告有關批示無效的請求必然不能成立。

儘管如此，為遵守《行政訴訟法典》第 74 條第 6 款的規定，我們還是要來審

查在上訴狀中提出的論據。

*

《行政程序法典》第 115 條要求理由說明須同時具備以下五項要件：明確性，即體現為明示意思表示；情境性，即須載於對外宣示該項決定之同一文書內；清晰性；一致性及充分性(見 Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 合著《Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado》，第 637 頁至第 642 頁)。

審慎的司法見解(作為比較法，見葡萄牙最高行政法院 1999 年 3 月 10 日第 44302 號案的合議庭裁判)指出：理由說明是一個相對概念，取決於行為的法定類型、行為的內容和作出行為時的具體情況，應當使相對人了解作出行為者如此決定的事實和法律理由，該說明不得脫離相對人之具體情況，亦須顧及其在特定個人境況下理解或領會上述理由之可能性，尤其在行政程序中推動決策機關認知路徑的當事人。

換言之，理由說明因應行政行為的法定類型、每個具體個案和每個程序的具體情節的不同而變化，如果根據一系列的特定因素，能夠使人明白為什麼如此決定，以至於利害關係人在不認同該行為時能夠提出質疑，且在不認同的理由上不受任何限制和約束，那麼理由說明就是充分的(見中級法院第 1060/2017 號案的合議庭裁判)。理由說明無需總是對行為所依據的全部理由作出詳盡描述，只需充分且清楚地展示這些理由，使相對人知道這些理由即可(見中級法院第 619/2013 號案的合議庭裁判)。

權威學說和司法見解不厭其煩地提醒，不應將欠缺理由說明和欠缺理據相混淆，前者涉及行為的形式，後者則涉及其內容(例如，可參閱中級法院第 663/2009

號案的合議庭裁判)。

還須注意的是，理解和認同完全是兩回事，現實生活中，行政行為的相對人理解行為的意思和依據但卻不認同行政當局立場的情況屢見不鮮。

回到本案，我們認為有必要強調的是，行政長官在有關批示(見案卷第 34 頁背頁)中斬釘截鐵且明確地宣稱“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”這句話無疑表明批示以引用的方式作出理由說明，即完整採納了第 0060/2020 號建議書。在該建議書中，除其他內容外，還可以看到以下段落：

7. 被授權律師又指，按申請人的了解，同時具備碩士學位及多年工作經驗的人才不多且已全獲聘用，但根據有關求職者數據，尋找與申請人相類同工作的求職者中，不乏具備碩士學位及金融理財資格師資格的人士，且本局透過書面聽證已明確指出不利於申請人是項申請的原因為本澳已有相同範疇同等程度學歷的人員儲備，但申請人被授權律師重申申請人具有豐富的工作經驗外，並未指出申請人優於相關求職者或畢業生的具體條件，亦未見該等人士不能勝任有關工作的具體因素；

.....

經研究及分析，申請人持有 *Bachelor of Commerce* 和 *Master of Business Administration (Banking and Finance)*，與現職相關的專業資格，截至 2023 年 3 月 8 日累積了不少於 25 年的管理經驗，然而，申請人受聘於酒店及旅遊綜合體從事投資業務的管理工作，不屬於大眾社會服務行業，亦未見有關職務直接對促進旅遊休閒多元發展及建造世界旅遊休閒中心所作出的具體貢獻及影響，或與大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業直接相關，未能體現申請人從事的工作可對“1+4”適度多元發展策略方面起到推動作用。另透過申請人提交的

文件，亦未能體現其曾於其他地區或國家被認定為優才、曾獲得任何獎項、曾領導參與大型項目，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，並不缺乏具備與申請人相同範疇、同等或更高程度學歷資格的求職者及畢業生。經完成聽證程序後，申請人亦未能提交其他體現其為特別有利於本澳的人才的佐證文件。

根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項的規定，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、管理經驗、專業資格、學歷、現職情況、個人成就與本澳需求的因素，並經參考勞工事務局、高等教育輔助辦公室/高等教育局(現為教育及青年發展局)和統計暨普查局數據，認為申請人不應被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員。

儘管對不同的看法給予完全尊重，但經過詳細閱讀該份建議書後我們看到，該批示有著適當的理由說明，因為建議書完整且有條理地解釋了支持作出不批准上訴人提出的在澳門特區的臨時居留許可申請的決定的事實和法律理由。

上訴狀給我們留下了如下印象：上訴人知悉並理解本案中被質疑之批示的事實和法律理由，她提出的欠缺理由說明的問題本質上其實是不認同行政當局所作的認為她不應被視為對澳門特區特別有利的判斷。

按照這個思路，結合前文所述的權威理論學說和司法見解，我們認為毫無疑問，有關批示並不欠缺理由說明，也並非理由說明不充分，因此，上訴人提出的形式瑕疵不成立。

*

第 0060/2020 號建議書確實明確提及“...然而，申請人受聘於酒店及旅遊綜合

體從事投資業務的管理工作，不屬於大眾社會服務行業，亦未見有關職務直接對促進旅遊休閒多元發展及建造世界旅遊休閒中心所作出的具體貢獻及影響，或與大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業直接相關，未能體現申請人從事的工作可對“1+4”適度多元發展策略方面起到推動作用。另透過申請人提交的文件，亦未能體現其曾於其他地區或國家被認定為優才、曾獲得任何獎項、曾領導參與大型項目，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，並不缺乏具備與申請人相同範疇、同等或更高程度學歷資格的求職者及畢業生。”

然而，該建議書清楚地指出，行政當局沒有對有關個案適用第 7/2023 號法律。其實該建議書有意提到“... 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，呈行政長官不批准是項臨時居留許可申請”(見案卷第 38 頁背頁)。

*

在我們看來，司法見解是一致且確定的，即行政當局在具體應用第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 款的“特別有利”的概念時，享有廣泛的自由裁量空間(見終審法院第 140/2020 號案和中級法院第 360/2013 號案的合議庭裁判)。

司法見解斬釘截鐵地指出(見中級法院第 360/2013 號案和第 558/2013 號案的合議庭裁判)：上述行政法規第 1 條第 3 款中的“特別有利”是一個不確定概念。簡單來說就是這樣一種概念，鑒於所涉及的政治及行政領域的不同，僅由行政實體對其作出自由評估，法院不得審查對它的具體應用，但出現明顯嚴重錯誤者除外。

眾所周知，理論學說和司法見解一致認為，只有當存在完全不合理或明顯嚴重

錯誤時才存在對適度原則和適當原則的違反。

儘管對不同見解給予高度尊重，但我們更傾向於認為有關批示沒有違反上述兩項原則，因為在我們看來，雖然我們十分尊重上訴人的豐富經驗和高級專業資格，但該批示沒有完全不合理或嚴重錯誤之處。

在我們看來，應該說行政當局稱絕對不能將本案中被質疑的行政長官的決定視作對上訴人的貶低是有道理的(見答辯狀第 17 條)。

綜上所述，我們認為本司法上訴理由不成立。

……」

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

事實上，根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當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，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。

在本個案中，作為被訴行為組成部分的第 0060/2020 號建議書明確說明了不批准司法上訴人臨時居留許可申請的理由，就是本澳已有同類型的人才

儲備，且司法上訴人的學歷、專業資格及經驗均非對本澳特別有利。在尊重不同見解下，我們認為相關理由是清晰及充分的，任何一名普通人均可理解當中不批准申請的原因。

另一方面，行政當局對判斷申請人的學歷、專業資格及經驗是否對澳門“特別有利”享有自由裁量權，而自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監督審查。

本院未發現上述任一情況。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

……」(見案卷第 128 頁背頁至第 131 頁背頁及附卷第 18 頁至第 21 頁)。

這樣，考慮到促使中級法院如此作出決定的“理由”，在法律上應如何處理？

(除了在結論中陳述的內容之外)上訴人在向本法院所提上訴的理由說明中稱：“涉案行政行為並未作出一項足以解釋不批准上訴人居

留許可申請之決定的穩妥法律判斷。

綜上所述並仰賴法官閣下之高見，應裁定本上訴因獲證明而理由成立，並裁定該行為沾有欠缺理由說明的瑕疵，違反合法性原則、適度原則和適當原則，繼而應根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款和第 124 條的規定，宣告被上訴行為無效及/或將其撤銷，理由是違反了《行政程序法典》第 3 條、第 5 條、第 114 條和第 115 條第 2 款，以及第 7/2023 號法律第 32 條的規定，請作出公正裁決”（見第 164 頁及結論第 2 條）。

標題為“對中級法院之合議庭裁判提起之上訴”的《行政訴訟法典》第 152 條規定如下：

“對中級法院之合議庭裁判提起之上訴，僅得以違反或錯誤適用實體法或訴訟法，或以被爭議之裁判無效為依據”。

鑒於前文所述，尤其是考慮到現上訴人在本上訴中提出的“申請”，其中提及“行政行為”，而非“中級法院的合議庭裁判”，眾所周知，後者才是——或者說應該是——向本終審法院提起的本上訴的真正“標的”，

無需多言，只能裁定上訴理由不成立。

其實，正如本終審法院曾指出的那樣，“如果在針對中級法院在司法上訴案中所作之決定提起的司法裁判的上訴中，上訴人僅重複其在司法上訴中所使用的理據，沒有就中級法院合議庭裁判為裁定司法上訴敗訴所使用的理據提出質疑，那麼司法裁判的上訴的決定只能裁定此上訴敗訴，無需對所使用的理據是否成立作出審理。”（見 2022 年 10 月 19 日第 84/2022 號案的合議庭裁判）。

拋開其他不談，無論如何都有必要指出以下內容(雖然是以扼要的方式)。

我們來看。

嚴格來說，現上訴人聲稱其所不認同的不批准其“在澳門的臨時居留許可的申請”的“決定”存有“理由說明不充分”及“違反合法性原則、適度原則和適當原則”的瑕疵(見結論第 2 條和上述“申請”)。

我們(顯然尊重上訴人的不認同，但)同樣認為其明顯沒有道理。

— 先來看其所提出的“理由說明不充分”的問題。

本終審法院在處理相同的“問題”時曾指出：「理由說明是為了闡述作出行為者作出具有特定內容的行為的事實和法律理由，其中包含兩項不同性質的要求：一是要求行政機關解釋作出決定的理由，指出所發生的實際情況並將此實際情況歸入法律規定並從中得出相關後果，二是在自由裁量的決定中，要求說明作出決定的動機，亦即對所採取的措施作出解釋，以便使人了解在作出選擇時考慮了哪些利益及因素，這是一項靈活且必然是因應有關行為的情節(尤其是行為的類型及性質)而有所不同的要求。不論是哪種情況，理由說明都必須能夠輕易地被一個具有一般理解能力和一般注意力的相對人所理解。

為了使(可能的)理由說明不充分等同於(完全)欠缺理由說明，必須達到“明顯”的程度，也就是說，必須達到無法確定導致該機關採取行動或作出相關決定的事實或考量的程度，或者顯然該行為人並未對事實和法律條文進行認真且公正的分析，因其沒有考慮其中必然牽涉的利益。

根據《行政程序法典》第115條第1款的規定，(完全)可以通過引

用的方式，通過同意並採納報告書內所陳述的(事實及法律)理由的方式作出理由說明，此時相關理由轉而成為所作出之行政行為的組成部分。」(見 2020 年 6 月 10 日第 35/2020 號案、2020 年 9 月 16 日第 85/2020 號案、2020 年 9 月 23 日第 135/2020 號案、2020 年 10 月 30 日第 131/2020 號案和 2020 年 11 月 27 日第 142/2020 號案的合議庭裁判)。

在本文中，在前文所述中可以看到，有關“決定”認為現上訴人不能被視作“對澳門有利之人”。

正如前文轉錄的已認定事實事宜“第四點”中(同樣)指出的那樣，(在此有必要予以回顧)：

“澳門貿易投資促進局人員作出第 0060/2020 號建議書，認為司法上訴人受聘於酒店及旅遊綜合體從事投資業務的管理工作，不屬於大眾社會服務行業，亦未見有關職務直接對促進旅遊休閒多元發展及建造世界旅遊休閒中心所作出的具體貢獻及影響，或與大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體等四大重點產業直接相關。另外，亦未能體現司法上訴人曾於其他地區或國家被認定為優才或具備優先引進行業的工種的相關技能，且本澳不缺乏具備與其相關範疇、同等或更高程

度的學歷資格的人士，未能體現其為特別有利於本澳的管理人員，故建議不批准其臨時居留許可申請。”

這樣，由於同時亦“證實”了“被訴實體於2023年10月31日作出批示，同意上述建議，不批准司法上訴人的臨時居留許可申請。”（見已認定事實“第五點”），我們看不出如何能認為現上訴人所不認同的行政行為不具備充分的理由說明，因為其中已經清楚明確地闡述了不批准其在澳門的臨時居留許可之申請的“理由”（儘管是通過“轉用”貿促局第0060/2020號建議書中的論據的方式）。

當然，可以認為行政機關本可以再多說一些，亦即對上訴人所提出並仍堅持要求澄清的理由作出（更詳盡且更充分的）回應……

但這並不是對作出決定屬“不可或缺”的方面，故顯然其並不構成對本案所作之決定應有且恰當的“理由說明”所須考量的範疇。

同樣，我們也理解上訴人不認同所給出的“理由說明”。

然而，一如所見，這種“不認同”也並不意味著或等同於可以將上述理由說明視為“不充分”或“不恰當”……

因此，上訴在此部分理由不能成立。

— 接下來分析所提出的“違反合法性原則、適度原則和適當原則”的問題。

我們認為結論是一樣的。

正如我們曾就相同問題所指出的那樣：

「根據第 3/2005 號行政法規第 1 條第 3 款的規定：“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：

(.....)

(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”。

而該第 3/2005 號行政法規的第 6 條第 1 款則規定：“就按照本行政法規的規定提出的臨時居留許可申請作出決定，無論申請所依據的理由為何，均屬

行政長官的自由裁量權”。

這樣，根據所適用的法律制度，即使利害關係人符合第 1 條所定要件，“其居留許可”仍然是可獲批准，或不予批准。

立法者之所以使用“不確定概念”是基於多種原因：使規範能夠與擬規範事宜的複雜性、個案的特殊性或情況的變化相適應，以及令人能夠得出一種“個案性”的解決辦法。

在自由裁量的範圍之內，又或者，在那些給予了行政當局自由評價和裁決空間的情況中，法院不能說行政當局的決定是否為假使法院被法律賦予了該職權則將會作出的決定。

這是一項專屬由行政當局作出的評價。

法院的角色是判斷在行使自由裁量權的過程中是否因違反了適度原則或其他原則而存在明顯錯誤或完全不合理的情況。」（見本終審法院 2020 年 10 月 21 日第 140/2020 號案的合議庭裁判的摘要和 2021 年 6 月 23 日第 55/2021 號案的合議庭裁判）。

有鑒於此，不必作過多的闡述。

儘管對上訴人的觀點給予完全尊重，但我們認為，上訴人自稱其具備卓越且特殊的個人和專業素質其實毫無意義，因為這種“評價”是由行政當局行使“自由裁量權”作出，並須綜合考量必要性、適時性及適宜性等標準，且須著眼於當前時機及其他於具體個案中顯示為相關之情節。

而這正是所發生的情況，看不出有任何“嚴重或明顯錯誤”，因此完全無法接受現上訴人的主張。

因此，(既然已經解決了上訴人在其上訴中提出的問題)只能作出如下決定。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 12 月 12 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

宋敏莉

蔡武彬

出席評議會的檢察院司法官：米萬英