

卷宗編號：109/2014  
(司法上訴卷宗)

日期：2015 年 10 月 29 日

主題： 第 16/2009 號行政法規 — 企業融資貸款利息補貼  
說明理由  
權力偏差

### 摘要

1. 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，亦可僅透過表示贊成下級部門所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議則成為有關行為之組成部分。

2. 權力偏差是一種瑕疵，係指出於與法律賦予該權力時所要達到的目的不符的主要決定性原因而行使自由裁量權，其前提是法定目的和實際目的(或行政當局切實追求的目的)之間存在差別。

3. 第 16/2009 號行政法規旨在向在澳門特別行政區投資的私人企業提供財務鼓勵，並以貸款利息補貼的方式為之。

4. 司法上訴人沒有將補貼所針對的財產用於符合給予有關補貼目的之用途及業務範圍，違反了當初給予有關利息補貼之目的，因此行政當局取消了司法上訴人用於購買部分單位的貸款利息補貼，以及要求司法上訴人返還相關利息補貼，完全是為達到法律所力求達到的目的，並不存在權力偏差的瑕疵。

5. 第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項規定受益人在獲補貼的期間內，必須將補貼所針對的財產用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，且不得以任何方式將有關財產的占有讓與

或轉讓財產。

6. 司法上訴人於 2012 年 11 月 6 日向澳門經濟局提交企業融資貸款利息補貼申請時，宣稱購買該等單位是用作公司寫字樓辦公用途。

7. 然而，司法上訴人將利息補貼所針對的不動產以無償方式供澳門 XXXXXXXX 商會使用及讓商會以該等單位作為法人註冊住所，有關情況並不符合利息補貼目的之用途及業務範圍，繼而違反了第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項所規定的受益人義務。

8. 另外，司法上訴人知悉其中一個單位已出租及存在租賃合同，且清楚知道在租賃合同到期或收回該單位前，有關單位並不可以用作公司寫字樓辦公用途，有關情況同樣違反了第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項所規定的受益人義務。

9. 司法上訴人在向行政當局提出有關貸款利息補貼申請前必須先了解允許發放補貼的法定條件，同時在獲發補貼的期間內也需要知道應遵守哪些法定義務，然而，在本個案中，司法上訴人基於其個人理由，由始至終沒有將補貼所針對的部分單位用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，其本人有著不可推卸的責任，甚至不排除有欺騙當局之虞，因此行政當局取消司法上訴人用於購買部分單位的貸款利息補貼及要求返還有關補貼亦是無可厚非的。

裁判書製作法官

---

唐曉峰

## 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：109/2014  
(司法上訴卷宗)

日期：2015 年 10 月 29 日

上訴人：A

上訴所針對之實體：經濟財政司司長

\*\*\*

### I. 概述

A，法人住所位於澳門 (以下簡稱司法上訴人)，因對經濟財政司司長於 2014 年 1 月 13 日作出之批示表示不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中提出以下結論：

1. 上訴標的為經濟財政司司長 閣下 2014 年 1 月 13 日作出之批示，其取消上訴人的利息補貼。該批示確認了經濟局於 2014 年 1 月 8 日製作之報告 11/DDCEAE/2014。

2. 上訴人於 2012 年 10 月 11 日，購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，XX 閣)CXX、DXX、EXX 及 FXX 之獨立單位。

3. 經濟財政司於 2012 年 12 月 3 日作出批示，上訴人獲批准給予由中國銀行股份有限公司澳門分行批給用於購買位於商業樓宇的設施金額為 MOP\$10,000,000.00，每年給予百分之四貸款利息補貼，為期四年。

4. 經濟財政司司長於 2014 年 1 月 13 日之批示，取消了上訴人用於購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，XX 閣) CXX、DXX 及 FXX 單位之澳門元 7,732,948.09 的貸款利息補貼。

5. 在購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，XX 閣) CXX、DXX、EXX 及 FXX 之獨立單位前，上訴人的營業場所已設於 CXX、DXX 及 EXX 之獨立單位。

6. 上訴人於購買上述單位之目的是用作自身的辦公場所。

7. 上訴人是澳門 XXXXXXXX 商會的會員。

8. 澳門 XXXXXXXX 商會自 1991 年成立後便由上訴人無償提供地點作為會址，即澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，X 閣) CXX 及 DXX 之獨立單位。

9. 在購於買時，澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，X 閣) FXX 之獨立單位已存有租約，租期至 2014 年 3 月 15 日。

10. 經濟財政司長 閣下在批示內，關於要求上訴人返還已收取利息補貼之部分，完全沒有說明法律依據及未有充分的說明。

11. 因此沾有欠缺說明理由之瑕疵，根據行政程序法典第 124 條之規定，上述行政行為應予撤銷。

12. 第 16/2009 號行政法規之規定，其目的旨在規範以貸款利息補貼的方式向在澳門特別行政區投資的私人企業給予財務鼓勵的事宜，並藉此達致最終產業多元之大理念。

13. 上訴人為本澳多年來的私人企業投資者，其營業場所在其購買前已設於 CXX、DXX 及 EXX 之獨立單位。

14. 澳門 XXXXXXXX 商會是非牟利機構，所有費用由會員提供。上訴人是身為會員，其行政管理機關成員因而被委任為會長，為商會提供一個註冊的地方，是作為會員之義務之一。

15. 因此，行政機關在作出決定前，亦要充分考慮行政法規目的，但現時司長 閣下之批示明顯違反了相關之目的。

16. 雖然尊敬的司長 閣下具有取消利息補貼的自由裁量權，但是其在取消上訴人之利息補貼決定時，明顯偏離了這個行政法規希望達到的最終目的。

17. 故被上訴之行政行為沾有權力偏差之瑕疵，應予撤銷。

18. 上訴人認獨立單位 CXX 及 DXX 作為無償提供予商會作為會址，並沒有違反受益人之義務。

19. 再者，行政機關亦沒有作出明確之告誡便直接取消利息補貼，亦明顯違反善意原則。

20. 被上訴人之行為明顯違反了 16/2009 號行政法規第 18 條之規定，應予撤銷。

21. 綜上所述，被上訴人之批示違反程序，或違反法律之規定，應予以撤銷。

司法上訴人最後請求本院裁定司法上訴理由成立，宣告撤銷上訴所針對之行政行為。

\*

本院依法對上訴所針對之實體作出傳喚，其適時作出答辯，並在答辯狀中提出以下結論：

1. O acto impugnado explica de forma clara e detalhada as razões de facto e de direito da decisão.

2. A recorrente requereu a bonificação com o propósito de utilizar as quatro fracções adquiridas para seu uso próprio, e foi por esta razão que o benefício foi concedido, em conformidade com o objectivo previsto no art.º 2º, al. 5) do RA 16/2009.

3. A recorrente estava – por força do art. 16º, n.º 1, al. 1) do RA 16/2009 – obrigada a utilizar as fracções adquiridas exclusivamente para os fins que justificaram a concessão da bonificação,

4. A recorrente, todavia, nunca utilizou três das referidas fracções exclusivamente para seu uso próprio.

5. A utilização que a recorrente tem vindo a fazer de três das fracções adquiridas não corresponde aos objectivos previstos no art. 2º do RA 16/2009.

6. Tendo a Administração decidido revogar a bonificação, não podia a mesma, dados os factos apurados, deixar de conferir efeitos retroactivos ao acto.

7. Tendo-se o acto impugnado fundamentado, de direito, no RA 16/2009, e tendo explicado também os motivos de facto, fácil é ao destinatário perceber a razão de ser da retroactividade.

8. Quem invoca desvio de poder tem de provar qual o verdadeiro motivo que determinou a actuação da Administração, o que a recorrente não fez.

9. O costume só é juridicamente atendível quando a lei o determine (CC, art. 2º).

10. A Administração cumpriu o dever de ouvir a recorrente antes da tomada de decisão, não se justificando que lhe tivesse enviado previamente um aviso explicando qual a sua interpretação da lei.

上訴所針對之實體最後請求本院裁定司法上訴理由不成立。

\*

其後再依法通知上訴人及上訴所針對之實體可選擇作出非強制性理由陳述，雙方均沒有行使有關權能。

卷宗隨後依法送交檢察院檢閱，尊敬的檢察院司法官就上訴發

表以下寶貴意見：

“Na petição, a recorrente assacou ao despacho recorrido o vício de forma por falta de fundamentação, o desvio de poder, a ofensa do princípio da boa fé e, afinal, a violação das disposições no art.18º do Regulamento Administrativo n.º 16/2009.

\*

Do art. 115º do CPA podem-se extrair os cumulativos requisitos da fundamentação, a saber: 1º - a explicitude que se traduz na declaração expressa; 2º - a contextualidade no sentido de, em regra, constar da mesma forma em que se exterioriza a decisão tomada; 3º - a clareza; 4º - a congruência e, 5º - a suficiência. (Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado, pp. 637 a 642).

É generalizadamente aceite a jurisprudência do STA, no sentido de que a suficiência «é uma noção relativa que depende do tipo legal do acto e da posição do destinatário, tomando-se como padrão um destinatário normal, sem se abstrair da situação concreta do interessado e da sua possibilidade real de compreender os motivos de decisão, de modo a ficar habilitado a defender conscientemente os seus direitos e interesses legalmente protegidos.» (autores e ob. citados, p. 641)

A jurisprudência mais recente entende (Acórdão do STA de 10/03/1999, no processo n.º 44302): A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade

decidente.

Importa ter presente (Acórdão do TSI no Processo n.º 509/2009): Na fundamentação de direito dos actos administrativos não se torna necessária a referência expressa aos preceitos legais, bastando a indicação da doutrina legal ou dos princípios em que o acto se baseia e desde que ao destinatário do acto seja fácil intuir qual o regime concreto aplicável.

Neste caso, exarado na Informação n.º 11/DDCEAE/2014 (doc. de fls. 10 a 15 do Volume 2 do P.A.), o despacho recorrido reza apenas «同意意見，駁回有關訴願». Ao abrigo do art. 115º n.º 1 do CPA, tal Informação faz parte integrante do acto em crise.

Ponderando o teor da mesma Informação em consonância com as autorizadas doutrinas e jurisprudências, afigura-se-nos inquestionável que é insubsistente o argumento do vício de forma por falta de fundamentação do acto recorrido, pois, na dita Informação procedeu-se à sintética exposição dos fundamentos de facto e de direito de decisão em causa.

\*

Ensina o eminente administrativista, professor Freitas do Amaral que o desvio de poder é um vício consistente no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante que não condiga com o fim que a lei visou ao conferir aquele poder, comportando duas modalidades principais. (Direito Administrativo, vol. III, Lisboa 1898, pp. 308 a 309)

Acolhendo as doutrinas portuguesas, as jurisprudências no ordenamento jurídico de Macau perfilham, de molde uniforme, que o ónus da prova dos factos que integram o vício do desvio de poder cabe a quem alegue o vício, por estar em causa a verificação de factos impeditivos, modificativos ou extintivos da pretensão

administrativa consubstanciada no acto administrativo. (a título exemplificativo, Acórdãos do Venerando TUI no Processos n.º 29/2003 e n.º 68/2012)

No caso *sub iudice*, aquela Informação patenteia que o despacho impugnado se estriba na pedra angular de «13. 故認為“A”為“澳門XXXXXXX商會”提供CXX及DXX單位作為註冊地方，並不符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，違反本行政法規第十六條第一款（四）項規定的受益人義務。」 e «15. 可見，由於“A”在獲補貼的期間內，將FXX單位用於不符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，違反本行政法規第十六條第一款（四）項規定的受益人義務。」

Ora bem, a finalidade prosseguida pela Administração ao prolatar o despacho em exame está em plena conformidade com o fim subjacente ao poder de cancelar a bonificação conferido à Administração. Daí flui necessariamente que a recorrente não comprova o desvio de poder.

\*

A recorrente entende que o despacho sob impugnação infringe o princípio de boa fé, argumentando que «19. 再者，行政機關亦沒有作出明確之告誡便直接取消利息津貼，亦明顯違反善意原則。」 Significa isto que na óptica da recorrente, a violação do princípio de boa fé consiste em não lhe dar advertência antes de cancelar a bonificação.

Proclama a doutrina mais autorizada (Mário Esteves de Oliveira e outros: Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2ª ed., Almedina, p.110): Apesar de o princípio da boa fé ser dotado de inúmeras potencialidades jurídicas, é possível, com Rui de Alarcão, resumi-las a dois vectores básicos: um, de sentido *negativo*, em que se visa impedir a ocorrência de comportamentos desleais e incorrectos (*obrigação de lealdade*), e um de sentido *positivo*, mais exigente, em que se intenta promover a cooperação entre os sujeitos (*obrigação de cooperação*).

Por sua vez, sustenta proficientemente o Venerando TSI (vide Acórdão no Processo n.º 625/2013): IV - O princípio da boa fé plasmado no art. 8º do CPA significa que devem ser considerados os valores fundamentais do direito relevantes em cada caso concreto, em face da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (n.º 2, al. a)), ou em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida (al. b)). V - A invocação da violação do princípio a boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada.

No nosso caso, sucede que ao requerer a bonificação, a recorrente estava sujeita ao dever de saber as obrigações consignadas no art. 16º do Regulamento Administrativo n.º 16/2009, mas ela não esclareceu, se não dolosamente ocultando, a situação verdadeira das fracções autónomas CXX, DXX e FXX. E por seu lado, a Administração não criou na recorrente a confiança ou expectativa legítima de que a sua conduta estava legal.

Deste modo, e considerando que o Regulamento Administrativo n.º 16/2009 não prevê a formalidade de advertência prévia do beneficiário antes de cancelamento da bonificação concedida, temos por certo que o despacho recorrido não contende com o princípio da boa fé.

\*

Sendo beneficiária da bonificação, a recorrente estava, na devida altura, sujeita as obrigações consagradas no art.16º do Regulamento Administrativo n.º 16/2009, prevendo as alíneas. 2) e 4) do n.º1 deste comando legal respectivamente as de «Comunicar à DSE todas as ocorrências susceptíveis de pôr em causa a finalidade da bonificação ou a concretização do investimento» e de «Utilizar os bens que são objecto da bonificação para a finalidade e no âmbito da actividade que justificaram a

concessão de juros bonificados, não cedendo a posse nem alienando, por qualquer forma, aqueles bens, durante o prazo de duração da bonificação».

No caso *sub specie*, acontece que 3 das 4 fracções autónomas – objecto da bonificação – não foram utilizadas «para a finalidade e no âmbito da actividade» que tinham justificado a concessão da bonificação e, de cabo a rabo, a recorrente nunca cumpriu o dever jurídico de comunicar à DSE a real utilidade das fracções autónomas CXX, DXX e FXX.

Sem prejuízo do muito respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos sustentáveis as observações expressas nos n.ºs 10 a 15 na Informação n.º 11/DDCEAE-/2014 (doc. de fls. 10 a 15 do Volume 2 do P.A.). O que nos aconselha a entender que o despacho recorrido não ofende o preceituado no art. 18º do Regulamento Administrativo n.º 16/2009, a alínea 2) do seu n.º 2 prevê propositadamente o cancelamento da bonificação anteriormente concedida quando qualquer beneficiário deixar de observar uma das obrigações contempladas no artigo 16º.

\*\*\*

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do recurso contencioso em apreço.”

\*

本法院對此案有事宜及等級方面的管轄權，且訴訟形式恰當。  
雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。  
不存在妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情況。

\*

## II. 理由說明

根據主案及行政卷宗所載的資料，得以認定以下對審理本司法

上訴案屬重要的事實：

司法上訴人於 2012 年 10 月 11 日購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX (XX 閣, XX 閣) CXX、DXX、EXX 及 FXX 之獨立單位。(見行政卷宗第一卷第 145 至 154 頁)

2012 年 11 月 6 日,司法上訴人向澳門經濟局提交“企業融資貸款利息補貼申請表”,宣稱購買有關單位是用作公司寫字樓辦公用途。(見行政卷宗第一卷第 99 至 102 頁)

根據經濟財政司司長於 2012 年 12 月 3 日作出的批示,按照經第 10/2011 號行政法規修改的第 16/2009 號行政法規(《企業融資貸款利息補貼》),批准給予由中國銀行股份有限公司澳門分行批給予 A 用於購買位於澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(XX 閣,XX 閣)CXX、DXX、EXX 及 FXX 單位的金額為澳門元 10,000,000.00 的貸款,每年四個百分點之利息補貼,為期四年。(見行政卷宗第一卷第 83 至 86 頁)

A 是澳門 XXXXXXXXX 商會的會員,其行政管理機關成員為該商會的會長。該商會自 1991 年成立以來,由司法上訴人為其提供地點作為會址,即 CXX 及 DXX 單位。(見行政卷宗第一卷第 74 頁)

A 在購買 FXX 單位時,存在一份租賃合同,該合同由原來之所有人與一位名為“B”的人士簽署,租賃期為兩年。(見行政卷宗第一卷第 81 頁)

澳門經濟局隨後進行查訪,發現司法上訴人未有按照原申報使用 CXX、DXX 及 FXX 單位,而是將其正在使用的 CXX 及 DXX 單位同時借予澳門 XXXXXXXXX 商會使用及作為註冊地址,FXX 單位則用於租賃用途。(見行政卷宗第一卷第 64 至 66 頁)

於 2014 年 1 月 18 日,澳門經濟局會展業及產業發展廳廳長向

經濟局局長提出以下建議：(見行政卷宗第二卷第 10 至 15 頁)

“事由：A

報告書編號：11/DDCEAE/2014

《企業融資貸款利息補貼》- 取消部份批給

日期：08/01/2014

收件編號：00103/2012/DDCEAE

申請順序編號：BJ/00102/2012

局長 閣下

#### 一、事由

1. 根據經濟財政司司長 2012 年 12 月 3 日之批示，按照經第 10/2011 號行政法規修改的第 16/2009 號行政法規《企業融資貸款利息補貼》(下稱為“本行政法規”)，批准給予由中國銀行股份有限公司澳門分行批給予“A”用於購置位於澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(X 閣，X 閣)CXX、DXX、EXX 及 FXX 單位(下稱為“CXX”、“DXX”、“EXX”及“FXX”)的金額為澳門元 10,000,000.00 的貸款，每年四個百分點之利息補貼，為期四年。(詳見第 671/DDCEAE/2012 號報告書)

2. 基於“A”未有按照原申請使用 CXX、DXX 及 FXX 單位，將其正在使用的 CXX 及 DXX 單位借予“澳門 XXXXXXXX 商會”使用，及將 FXX 單位用於租賃用途，背離給予有關利息補貼目的之用途及其業務範圍，違反本行政法規第十六條第一款(四)項所規定的受益人義務，為此，經濟財政司司長於 2013 年 6 月 5 日作出批示，取消“A”用於購買 CXX、DXX 及 FXX 單位的貸款利息補貼，為此，“A”須返還已收取用於購買上述單位的貸款利息補貼及支付相關補償利息。(詳見第 275/DDCEAE/2013 號報告書)

3. 澳門金融管理局於 2013 年 8 月 27 日來函工商業發展基金，

表示“A”已悉數退還已收取的貸款利息補貼，金額為澳門元 143,595.92，並支付相關補償利息，金額為澳門元 2,475.65，合共澳門元 146,071.57。而工商業發展基金並於 2013 年 8 月 28 日收回上述款項。

4. 由於涉及程序瑕疵，經濟財政司司長於 2013 年 9 月 26 日作出批示，廢止其於 2013 年 6 月 5 日在經濟局 2013 年 5 月 31 日第 275/DDCEAE/2013 號報告書上作出取消部份貸款利息補貼的決定。(詳見第 33/GC-SEF/2013 號報告書)

5. 經濟財政司司長於 2013 年 11 月 1 日作出批示，重啟取消部份貸款利息補貼的程序；同意基於“A”在獲補貼的期間內未有將 CXX、DXX 及 FXX 單位用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，根據本行政法規第十八條第二款(二)項及第二十一條第二款的規定，屬可取消用於購置有關單位的金額為澳門元 7,732,948.09 的貸款利息補貼，可要求返還此部份已收取的貸款利息補貼及可要求支付補償利息的情況；並根據《行政程序法典》第九十四條規定，對“A”進行書面聽證。(請見第 694/DDCEAE/2013 號報告書)

6. “A”於 2013 年 11 月 14 日獲通知上述決定後，於 2013 年 11 月 19 日透過 C 律師就有關事宜發表意見。有關意見的主要內容如下：

#### **關於事實**

(1) “A”於 2012 年 10 月 11 日購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(XX 閣，XX 閣)CXX、DXX、EXX 及 FXX 之獨立單位的目的是用作自身的辦公場所。

(2) 在購買上述單位前，“A”的營業場所已設於 CXX、DXX 及 EXX 之獨立單位，至今仍設於上述地點。

(3) “A”是“澳門 XXXXXXXX 商會”的會員，其行政管理機關成

員為該商會的會長。“澳門 XXXXXXXX 商會”自 1991 年成立以來，由“A”無償為其提供地點作為會址，即 CXX 及 DXX 單位，並由“A”的員工無償擔任“澳門 XXXXXXXX 商會”的日常工作。

(4) “A”在購買 FXX 單位時，有關租約已存在，該租約由原來之所有人與 B 於 2012 年 3 月 1 日簽署，租賃期為兩年。

(5) 於 2012 年 12 月 3 日經濟財政司司長作出批示批准利息補貼時，“澳門 XXXXXXXX 商會”的會址已設於 CXX 及 DXX 單位，FXX 的租約亦已存在。

### 關於法律

(6) “A”購置 CXX 及 DXX 的目的只為繼續經營其場所(辦公室)，以便穩定公司之運作。

(7) 關於“澳門 XXXXXXXX 商會”的會址登記於 CXX 及 DXX 單位，“A”並沒有因此而收取任何報酬。

(8) “A”作為“澳門 XXXXXXXX 商會”的會員，其行政管理機關成員因而被委任為會長，為該商會提供一個註用的地方，是作為會員的義務之一。

(9) 為“澳門 XXXXXXXX 商會”提供一註冊的地方，在嚴格上來說，屬“A”業務上的需要。

(10) 將商會的運作地點設於會長的辦公地點，屬傳統社團文化的一個固有的習慣。

(11) 根據第 16/2009 號行政法規，並沒有明確禁止將上述單位無償提供於“澳門 XXXXXXXX 商會”。

(12) 面對一個法律規定並不是十分清晰的情況，行政機關應首先給予受益人明確的指示，如其不履行其義務時，方取消有關利息補貼。

(13) 而經濟財政司司長於取消“A”的利息補貼時，偏離了本行政法規希望達到的最終目的，即鼓勵私人企業作出投資，以達致產業多元。

(14) 對於 FXX 的單位，“A”表示由於購買前已存有租約，故暫時不能用作辦公室，並非“A”的意願能及，並指出如將來能收回(預計 2014 年 3 月 16 日)將會用作本身辦公室之用。為此，“A”提出，對於這部分的利息補貼可否有更合適的方法處理，如暫時中止直至收回自用為止。

#### **分析及建議**

7. 根據“A”提交的申請表所示，其購置 CXX、DXX、EXX 及 FXX 單位是用作公司寫字樓辦公用途，但未有指出其將 CXX 及 DXX 單位以無償方式供“澳門 XXXXXXXX 商會”使用的事宜，亦未有提及關於 FXX 單位的租賃合同。

8. 根據第 671/DDCEAE/2012 號報告書，基於“A”表示其購置 CXX、DXX、EXX 及 FXX 單位是用作辦公室用途，故認為有關投資項目主要是配合其業務所需，符合本行政法規第二條(一)項，推動本澳經濟發展及提升行業競爭力的目的，為此，經濟財政司司長於 2012 年 12 月 3 日作出批示，批准有關申請。

9. “A”指出，將 CXX 及 DXX 單位以無償方式供“澳門 XXXXXXXX 商會”使用，是由於其為該會的會員，且其行政管理機關成員亦為該會的會長，故認為為該商會提供一個註冊的地方，是作為會員的義務之一，並屬“A”業務上的需要。

10. 根據“A”的商業登記證明，其所營事業為建築及公共工程。而根據“澳門 XXXXXXXX 商會”的章程，其宗旨為實踐及代表重型汽車貨運或經營特殊車輛行業的利益。為此，未能發現其加入有關

商會，或為該商會提供辦公地方屬業務上的需要。

11. 另外，根據“澳門 XXXXXXXX 商會”的章程，未能發現為該商會提供辦公地方屬會員的義務。

12. 而就“A”認為將商會的運作地點設於會長的辦公地點，屬傳統社團文化固有習慣的說法，則存有疑問。

13. 故認為“A”為“澳門 XXXXXXXX 商會”提供 CXX 及 DXX 單位作為註冊地方，並不符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，違反本行政法規第十六條第一款(四)項規定的受益人義務。

14. 對於“A”將 FXX 單位以租賃方式供 B 使用方面，其指出由於購買前已存有租約，故不能用作辦公室並非其意願能及，然而，“A”作為《企業融資貸款利息補貼》的申請者，其有必要於提出申請前了解相關法律的規定，以確保其所申報的用途能得以落實。

15. 可見，由於“A”在獲補貼的期間內，將 FXX 單位用於不符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，違反本行政法規第十六條第一款(四)項規定的受益人義務。

16. 因此，建議根據經第 10/2011 號行政法規修改的第 16/2009 號行政法規《企業融資貸款利息補貼》第十八條第二款(二)項及第二十一條第二款的規定，取消“A”用於購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX(XX 閣, XX 閣)CXX、DXX 及 FXX 單位之澳門元 7,732,948.09 的貸款利息補貼，“A”須返還已收取的貸款利息補貼及支付相關補償利息。

17. 倘上述建議獲得批准，基於澳門金融管理局於曾根據經濟財政司司長於 2013 年 6 月 5 日作出的取消部分貸款利息補貼的批示，對“A”須退還的補貼款項及法定利息作出結算，並考慮工商業發展基金已收回有關款項，為此，建議參照澳門金融管理局的結算，訂

定“A”須返還已收取的貸款利息補貼的金額分別為澳門元 143,595.92 及澳門元 2,475.65，合共澳門元 146,071.57。同時，由於經濟財政司司長於 2013 年 9 月 26 日作出批示廢止其於 2013 年 6 月 5 日作出取消部份貸款利息補貼的決定，工商業發展基金須向“A”返還已收取的澳門元 146,071.57，建議根據第 6/2006 號行政法規第三十二條第一款的規定以抵銷方式，解除工商業發展基金及“A”相互之間的債務。

謹呈上級審批

會展業及產業發展廳廳長

XXX”

經濟局局長作出以下批示：(見行政卷宗第二卷第 10 頁左上角)

“同意建議，建議司長閣下考慮批示。呈請審閱。 9/1/2014”

經濟財政司司長於 2014 年 1 月 13 日作出以下批示：(見行政卷宗第二卷第 10 頁右上角)

“批准建議。”

\*

現在讓我們就司法上訴人提出的問題作出分析。

### 欠缺說明理由

司法上訴人指經濟財政司司長的批示內提及司法上訴人違反了受益人之義務，但卻沒有作出充分說明，尤其是沒有詳細說明返還利息補貼之理由，認為有關批示違反《行政程序法典》第 114 及 115 條的規定，要求本院宣告撤銷該行為。

根據法律規定，行政行為內必須提及相對人之適當認別資料、引起該行政行為之重要事實或行為、說明理由和決定之內容或含義以及有關標的。

此外，如行政當局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時，亦應說明理由（《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項）。

《行政程序法典》第 115 條第 1 及第 2 款還規定：

“1. 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。

2. 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。”

在本個案中，經濟財政司司長於 2014 年 1 月 13 日以明示方式，透過贊成澳門經濟局所製作之意見書而作出被訴之批示，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，相關意見書已成為該行政行為的組成部分。

由此可見，上訴所針對之行為已載明必須提及的事項，而被訴實體是透過表示贊成先前所作之意見書來就有關決定（批示）說明理由，該做法完全符合法律規定。

另一方面，被訴之批示內亦已就司法上訴人因何原因而被要求返還利息補貼作了詳細解釋，包括事件的前因後果及相關法律依據，申言之，上訴所針對之實體已遵守說明理由之義務，故被上訴之批示並不沾有所指之瑕疵。

\*

### **權利偏差**

司法上訴人表示，法律給予利息補貼的原因，是為鼓勵私人企業積極在澳門投資，而司法上訴人購買上述單位之目的只為繼續經營其場所（辦公室），以便穩定公司之運作，因此其認為在取消上訴人

之利息補貼時，行政當局偏離了這個行政法規希望達到的最終目的。

終審法院在第 68/2012 號上訴案的合議庭裁中提到“權力偏差是一種瑕疵，係指出於與法律賦予該權力時所要達到的目的不符的主要決定性原因而行使自由裁量權，其前提是法定目的和實際目的(或行政當局切實追求的目的)之間存在差別”。

該合議庭裁判還引述 Marcello Caetano 教授的一段話：“如果有權限機關出於與法律賦予自由裁量權時的目的不同的目的，或者出於與法律賦予該等權力要達到的目的不符合的決定性原因使用該等權力，則在行使自由裁量權時作出的行為有這種瑕疵”。

在本案中，行政當局取消了司法上訴人用於購買部分單位的貸款利息補貼，以及要求司法上訴人返還相關利息補貼，是因為司法上訴人沒有將補貼所針對的財產用於符合給予有關補貼目的之用途及業務範圍，違反了當初給予有關利息補貼之目的，因此被上訴之決定完全是為達到法律所力求達到的目的。

基於此，司法上訴人主張權力偏差的瑕疵明顯不能成立。

\*

### **錯誤適用法律**

司法上訴人還主張上訴所針對之實體錯誤理解第 16/2009 號行政法規第 16 條的規定，繼而再錯誤適用該法規第 18 條的規定，認為被上訴的行為應予撤銷。

事實上，第 16/2009 號行政法規旨在向在澳門特別行政區投資的私人企業提供財務鼓勵，並以貸款利息補貼的方式為之。

根據法規第 5 條的規定，下列投資項目可獲給予利息補貼：

（一）購置位於工業或商業樓宇的設施，且在提交申請之日有關購置完成不足六個月；

(二) 建造設施，且在提交申請之日有關工程准照發出不足六個月；

(三) 擴建設施，且在提交申請之日有關工程准照發出不足六個月；

(四) 修繕或更新設施，且在提交申請之日有關工程准照發出不足六個月；

(五) 購置用於企業的生產程序或業務並符合有關經濟活動准照的規定的設備、機器及新貨車，且在提交申請之日有關購置完成不足六個月；

(六) 購置用於企業的生產程序或業務的電腦軟件，且在提交申請之日有關購置完成不足六個月；

(七) 取得知識產權，且在提交申請之日有關取得完成不足六個月；

(八) 簽訂商業特許合同及特許經營合同，且在提交申請之日有關簽訂完成不足六個月；

(九) 購置具能源效益的物料及設備，以及用於能源管理的監控、測量及分析設備，且在提交申請之日有關購置完成不足六個月；

(十) 購置及安裝使用再生能源的加熱或製冷系統，且在提交申請之日有關購置完成不足六個月。

該法規第 16 條還規定，如私人企業獲給予有關利息補貼，受益人須履行下列義務：

(一) 僅將獲補貼的貸款用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍；

(二) 將可能妨礙達至補貼目的或落實投資的一切事實通知經濟局；

（三）提供經濟局所要求的涉及貸款方面的一切資料，以便能適當跟進有關程序；

（四）在獲補貼的期間內，將補貼所針對的財產用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，且不得以任何方式將有關財產的占有讓與或轉讓財產；

（五）屬第五條（二）至（四）項所定的投資項目，須自有關工程准照發出之日起計二十四個月內完成施工；

（六）自給予利息補貼批示通知之日起計三個月內完成第五條所定的其他投資項目。

上訴所針對之實體指司法上訴人將補貼所針對的不動產分別以無償方式供澳門 XXXXXXXX 商會使用及以租賃方式供第三人使用，有關情況並不符合利息補貼目的之用途及業務範圍，繼而取消了司法上訴人用於購買 XXXXXCXX、DXX 及 FXX 獨立單位之澳門幣 7,732,948.09 元的貸款利息補貼。

事實證明，司法上訴人的確將 CXX 及 DXX 之獨立單位借予澳門 XXXXXXXX 商會使用及讓商會以該等單位作為法人註冊住所。

首先，雖然司法上訴人為該商會的會員，但根據澳門 XXXXXXXX 商會的章程規定，司法上訴人並無義務向該商會提供辦公地方。

其次，即使商會會員有義務向商會提供辦公地方，甚至如上訴人所言，將商會的運作地點設於會長的辦公地點屬於傳統社團文化固有的習慣，但如司法上訴人欲獲取貸款利息補貼，同樣必須嚴格遵守有關法律規定，就是司法上訴人作為利息補貼的受益人，必須在獲補貼的期間內，將補貼所針對的財產，即 CXX 及 DXX 之獨立單位，用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，且不得以任何方

式將有關財產的占有讓與或轉讓財產（第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項）。

然而，司法上訴人的商業登記證明僅顯示其所營事業為建築及公共工程，因此其向澳門 XXXXXXX 商會提供註冊地址作為商會的聯絡地點的做法並不屬於其所營事業的範圍。

由此可見，司法上訴人將利息補貼所針對的不動產，即 XXXXXCXX 及 DXX 之獨立單位以無償方式供澳門 XXXXXXX 商會使用，有關情況並不符合利息補貼目的之用途及業務範圍，繼而違反了第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項所規定的受益人義務。

至於 XXXXXFXX 之獨立單位，事實證明司法上訴人在購入該單位時，存在租賃合同，該合同由原來之物業所有人與租客於 2012 年 3 月 1 日簽訂，租賃期為兩年。

事實證明，司法上訴人於 2012 年 10 月 11 日購買澳門 XXX 廣場 XXX 號 XXXXX（XX 閣，XX 閣）CXX、DXX、EXX 及 FXX 之獨立單位，並於 2012 年 11 月 6 日向澳門經濟局提交“企業融資貸款利息補貼申請表”，當時宣稱購買該等單位是用作公司寫字樓辦公用途。

由此可見，當司法上訴人於 2012 年 11 月 6 日向澳門經濟局提出企業融資貸款利息補貼申請時，完全知悉 FXX 單位已出租及存在租賃合同，且清楚知道在租賃合同到期或收回該單位前，有關單位並不可以用作公司寫字樓辦公用途。

顯而易見，司法上訴人沒有將該（已出租的）不動產，即 XXXXXFXX 之獨立單位，用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，同樣違反了第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項

所規定的受益人義務。

由於司法上訴人沒有遵守第 16/2009 號行政法規第 16 條第 1 款第 4 項所規定的義務，根據同法規第 18 條第 2 款第 2 項的規定，行政當局取消司法上訴人用於購買部分單位的貸款利息補貼及要求返還有關補貼亦是無可厚非的。

基於此，本院並不認為上訴所針對之實體錯誤理解及適用第 16/2009 號行政法規第 16 及第 18 條的規定。

\*

### **違反善意原則**

司法上訴人提出在法律不明確的前提下，上訴所針對之實體在作出有關行政行為前應預先明確告知前者，以便讓其作出糾正，否則行政機關沒有善意行事，違反了善意原則。

誠然，法律僅規定行政當局在作出最終的行政決定前必須先向利害關係人進行聽證（見《行政程序法典》第 93 及續後條文），以便讓其就行政程序內所出現的問題發表意見，體現私人參與行政程序的原則。至於行政當局在作出行政行為前應否預先告知利害關係人當局對一些法律問題所持的觀點，以便讓利害關係人作出糾正，我們認為法律對此並無規定。

此外，亦不見得行政當局的決定有違善意原則。

關於善意原則，《行政程序法典》第 8 條規定：

“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、遵守前款規定時，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。”

“把善意原則從公正原則獨立出來是為了回應在公共行政機關範圍內建立信任和可預見氣氛的迫切需要。在這個前提下，善意原則首先要求行政活動以法律體系的基本價值為基礎，尤其是規定行政機關具有法律和職能上的義務採取根據在每一事項中追求的目標界定的、連貫的和矛盾的活動。”<sup>1</sup>

中級法院在第 625/2013 號合議庭裁判中曾經就善意原則提出以下觀點：

*“O princípio da boa fé plasmado no art. 8º do CPA significa que devem ser considerados os valores fundamentais do direito relevantes em cada caso concreto, em face da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (nº 2, al. a)), ou em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida (al. b)). A invocação da violação do princípio da boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada.”*

我們認為，司法上訴人在向行政當局提出有關貸款利息補貼申請前必須先了解允許發放補貼的法定條件，同時在獲發補貼的期間內也需要知道應遵守哪些法定義務，然而，在本個案中，司法上訴人基於其個人理由，由始至終沒有將補貼所針對的財產（CXX、DXX 及 FXX 之獨立單位）用於符合給予有關利息補貼目的之用途及業務範圍，其本人有著不可推卸的責任，甚至不排除有欺騙當局之虞。

另外，行政當局亦從來沒有背叛司法上訴人的信任或期盼，致使其錯誤認定有關申請符合法律規定。

---

<sup>1</sup> Diogo Freitas do Amaral, 《Código do Procedimento Administrativo Anotado》，科英布拉Almedina 出版社，2007 年第6版，第47頁

基於此，我們看不到善意原則何以被違反了。

綜上所述，得裁定本司法上訴理由不成立。

\*

### III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 A 針對經濟財政司司長提起的司法上訴理由 不成立。

訂定司法費為 8 個計算單位，由司法上訴人負擔。

登錄及作出通知。

\*\*\*

澳門特別行政區，2015 年 10 月 29 日

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

João A. G. Gil de Oliveira

Fui presente      Mai Man Ieng