

# 貿易投資促進局審批“重大投資移民”和“技術移民” 的調查報告

## 前言

1. 2005年4月4日，特區政府頒布第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》。根據該制度，非本地居民可以透過作出重大投資或購買不動產兩種途徑申請在澳門臨時居留，而獲本地僱主聘用的管理人員及具備特別資格的技術人員也可以申請臨時居留。
2. 2007年4月3日，特區政府頒布第7/2007號行政法規，暫停實施透過購置不動產申請臨時居留的規定。自此以後，按照上述法規，非本地居民僅可以透過作出“重大投資”，或以受聘為管理人員或特別技術人員的方式申請臨時居留，即一般俗稱的“重大投資移民”和“技術移民”。
3. 透過“重大投資移民”或“技術移民”的方式獲得臨時居留權的制度實施至今已經超過十年，為澳門特區吸引了一定的外來投資和專業人才。但是，臨時居留制度在實施過程中出現的問題，亦在社會上引發了不少意見和議論，立法會議員和其他社會人士對此也十分關注。
4. 近年，廉政公署（下稱“公署”）不斷收到與“重大投資移民”及“技術移民”有關的舉報和投訴，主要是質疑某些申請臨時居留個案的審批程序、標準、決定的合法性，以及揭發因虛假投資、虛假聘用、虛假學歷、虛假社保供款等而獲批臨時居留的不法情況。
5. 鑒於有跡象顯示“重大投資移民”及“技術移民”在制

度和實施層面皆存在問題，2015年12月廉政專員根據《廉政公署組織法》的規定，批示就澳門貿易投資促進局（下稱“貿促局”）審批“重大投資移民”和“技術移民”展開專案調查。

6. 此次專案調查，重點分析貿促局審批“重大投資移民”和“技術移民”的內部程序、審批標準和監察機制，查找相關法律制度及部門操作方面存在的漏洞及缺失，並提出完善制度、強化監管的建議。對於調查中發現的涉嫌刑事犯罪的個案，公署依法及時作出了處理。

## 第一部分：“重大投資移民”和“技術移民”的法律規定

1. 第 3/2005 號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》就“重大投資移民”和“技術移民”的適用對象、申請程序、審批標準等方面作出了概況性規定。第 7/2007 號行政法規對該制度作出了修改，暫停實施透過購置不動產申請臨時居留的規定。
2. 根據第 3/2005 號行政法規第 1 條的規定，以作出“重大投資”名義申請臨時居留的對象，既包括已經作出重大投資的權利人，也包括向行政當局提交了重大投資計劃的權利人，因此“重大投資移民”包括了作出“重大投資”或以“重大投資計劃”申請臨時居留兩種情況。
3. 根據第 3/2005 號行政法規第 2 條的規定，下列投資計劃或已作投資可被視為重大：
  - (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。
4. 根據第 3/2005 號行政法規第 1 條的規定，獲本地僱主聘用、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區的管理人員及具備特別資格的技術人員，可申請在澳門臨時居留，因此“技術移民”包括了“管理人員”及“具備特別資格的技術人員”兩類人員。

5. 根據第 3/2005 號行政法規第 5 條的規定，以“重大投資/重大投資計劃”為由或以“管理人員/具備特別資格的技術人員”身份申請臨時居留時，申請人的配偶、有事實婚關係的人、未成年子女也可同時申請臨時居留。
6. 根據第 3/2005 號行政法規第 7 條的規定，行政當局在行使審批的自由裁量權時，須衡量各項具重要性的因素，尤其是：
  - (一) 投資計劃或投資的價值及類別；
  - (二) 利害關係人的履歷；
  - (三) 管理人員及具備特別資格的技術人員的職業範疇；
  - (四) 澳門特別行政區的情況、需要及安全；
  - (五) 臨時居留許可的申請擬惠及的家團成員的人數。
7. 根據第 3/2005 號行政法規第 17 條的規定，如臨時居留的申請獲批准，重大投資計劃的權利人及家團成員，可獲有效期為 18 個月且可續期一次的臨時居留許可；已作出重大投資的權利人、管理人員及具備特別資格的技術人員及其家團成員，可獲發有效期 3 年且可續期的臨時居留許可。
8. 根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定，申請人須確保在獲批臨時居留許可存續期內，保持申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。如投資項目有調整又或個人身份、工作等事宜出現變化，須於 30 天內通知貿促局。不依時履行通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消。
9. 根據第 3/2005 號行政法規第 19 條的規定，當申請人能保持其最初申請獲批准時被考慮的前提時，可以申請臨時居留許可續期。當申請人及其家團成員在澳臨時居留滿

七年，根據第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》的規定，有條件申請成為澳門永久性居民。

## **第二部分：“重大投資移民”和“技術移民”的審批情況**

### **一、“重大投資移民”的申請及獲批情況**

由於第 3/2005 號行政法規僅對透過“重大投資/重大投資計劃”申請臨時居留的審批標準作出了概況性規定，所以行政當局依照該行政法規第 7 條的規定，對各項標準及相應的考慮因素訂定了實施細則，進一步明確審批的依據。

根據貿促局網站上公佈的最新信息，該局在審批“重大投資移民”申請時，會主要綜合考慮以下因素：

#### **1. 投資計劃的類別**

列出了有利的投資計劃類別，例如工業方面的醫藥生產、食品生產、高新科技產品生產，服務業方面的金融服務、電子商務等；而可造成污染、低能源效益等項目被視為不利的投資計劃類別。

#### **2. 計劃的落實情況**

已經落實或即將落實的投資計劃均可作為申請臨時居留的依據。如計劃已落實，申請人應提供公司的商業登記、投資金額及營業額等證明文件；如計劃尚未落實，則需要提交有關計劃具可行性的證明文件。

#### **3. 已作出或擬作出的投資計劃**

申請人在澳門已作出或擬作出的投資計劃中的實際投入資金、技術層次、註冊資本、出資金額及佔股比例，原則上層次越高和金額越多越為有利。如投資計劃已落實，申請人應提供已落實各項投資或出資金額、營業狀況及稅務記錄證明文件；如計劃尚未落實，申請人則應詳述擬作出的投資計劃、投資、出資金額及分佈，技術層次、註冊資本、出資金

額及佔股比例等資料，各項投入應與落實有關計劃所需相符。

#### **4. 對本澳勞動就業市場的貢獻**

創造越多本地就業職位越能體現對本澳勞動市場的貢獻。如計劃已落實，主要考慮已登記的本地/非本地員工數目；如計劃尚未落實，則以有關計劃能創造的就業職位數目為考慮，主要取決於對有關計劃所涉業務規模作出評估。

#### **5. 對本澳經濟長遠發展所能帶來的其他有利因素**

將會考慮投資計劃所開展項目的業務性質及其獨特性，是否優於澳門同類企業，能否配合特區政府的施政方針，以及是否有利於本澳的長遠發展等。這一因素類別共列舉了 13 項審議標準，當中包括是否能引進先進技術、是否引入同行競爭性等。

#### **6. 申請人的狀況**

考慮申請人所具備的學歷、專業資格、工作經驗或投資經驗、申請人持股形式、申請擬惠及的家團成員的人數等。

#### **7. 澳門特別行政區的安全、情況和需要**

為更全面及客觀分析有關投資計劃，貿促局會考慮相關部門意見、相關行業的競爭發展與經濟發展狀況等。如申請人有刑事犯罪前科、不遵守本澳法律、曾依法被驅逐出境等情節，將不利於其臨時居留許可的申請。

根據貿促局網站上的資料，在 2008 年至 2017 年，貿促局共收到以“重大投資/重大投資計劃”名義申請臨時居留的個案共 574 宗，其中經審查後批准的個案有 186 宗，獲批准臨時居留的人數為 410 人：

重大投資/重大投資計劃申請臨時居留的個案及獲批情況											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	總數
申請個案	20	31	36	65	84	105	80	79	24	23	574
獲批准個案	22	17	22	10	8	41	45	7	4	10	186
獲批准人數	63	34	41	18	18	83	104	14	11	24	410
註：獲批准個案及人數包括當年及之前提出的申請											

從上面的統計表可以看出，“重大投資移民”申請個案由2008年至2010年每年只有約20至30宗，但是從2011年起逐年增加，2013年達到105宗。雖然2014年申請個案減少為80宗，但是獲批准個案達到最高峰的45宗，獲批准人數達到104人。

雖然2015年的申請個案維持在79宗，但是獲批准的個案大幅降低至7宗，獲批准的人數為14人；往後2016年和2017年的數據亦保持回落的態勢。

## 二、“技術移民”的申請及獲批情況

同樣，由於第3/2005號行政法規僅對以“管理人員/具備特別資格的技術人員”身份申請臨時居留的審批標準作出了概況性規定，所以行政當局亦對有關標準訂定了實施細則。根據貿促局網站的最新信息，該局在審批“技術移民”申請時，會主要綜合考慮以下因素：

### 1. 申請人的學歷

原則上應具備大學或以上學歷，申請人提供的學歷須獲簽發機構所屬國家/地區認可，主要考量其所具備的學歷資格是否特別有利於澳門，例如申請人是否澳門所缺乏的專才。

### 2. 專業資格/著作/獎項

申請人所持有的專業資格、著作及獎項是否為國際或地方

所認可，有關專業資格是否與工作相關等。原則上申請人所持有的專業資格、著作及獎項越多，對申請的審批越有利。

### **3. 工作經驗**

申請人是否具備相當於其學歷程度或專業水平的工作或管理經驗。

### **4. 工作職位**

申請人所擔任的工作是否屬於對澳門特別有利的專業或管理職位，所任職公司的業務性質及規模是否對澳門特別有利。在分析過程中，會特別考慮申請人所具備的條件是否優於本澳就業市場的本地求職者，以及該行業是否缺乏相關人才。

### **5. 基本薪酬**

原則上申請人的薪酬不應低於有關行業的薪酬中位數/平均數（參考澳門統計暨普查局發佈的統計數據）。

### **6. 澳門特別行政區的安全、情況和需要**

如申請人有刑事犯罪前科、不遵守本澳法律、曾依法被驅逐出境等情節，將不利於其臨時居留許可的申請。

根據貿促局網站上的資料，自 2008 年至 2017 年，貿促局共收到以“管理人員/具備特別資格的技術人員”身份申請臨時居留的個案 5,039 宗，獲批准個案共 3,296 宗，獲批准臨時居留的人數為 5,376 人：

<b>管理人員/具備特別資格的技術人員申請臨時居留的個案及獲批情況</b>											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	總數
<b>申請個案</b>	596	753	542	490	540	587	436	482	305	308	5,039
<b>獲批准個案</b>	618	549	538	412	240	251	277	81	99	231	3,296
<b>獲批准人數</b>	938	836	847	643	382	453	506	150	209	412	5,376
註：獲批准個案及人數包括當年及之前提出的申請											

由上述的統計表可見，2008年至2015年“技術移民”的申請數目都維持在500至700宗的範圍，其中2009年更是達到753宗，但是2016年及2017年的申請減少為每年300多宗。獲批准個案的數目從2008年至2011年每年都超過400宗，獲批准比率皆超過70%；2012年至2014年獲批准的個案每年減少為250宗左右，但是獲批准比率仍然接近或超過50%。

雖然2015年申請個案仍然有482宗，但是獲批准的個案下降至81宗；2016年申請個案減少為305宗，獲批准的個案為99宗；2017年申請個案為308宗，但是獲批准的個案卻增加至231宗。2015年及2016年“技術移民”申請的獲批准比率降低到17%及32%，但是2017年又回升至75%。

### 三、“重大投資移民”及“技術移民”審批標準的檢討

根據貿促局向公署提供的資料，從2010年2月開始，貿促局對“重大投資移民”的審批準則作優化研究；從2012年8月開始，貿促局試行“重大投資審批分析表”，以計分制形式分析有關申請是否屬於重大投資；2013年4月24日，貿促局正式落實執行有關的審批分析表。從2015年11月17日起，貿促局將“重大投資移民”的最低投資金額參考值由

澳門幣 150 萬元提升至 1,300 萬元。

另一方面，從 2014 年 7 月開始，貿促局試行“管理人員/專業技術人員審批分析表”，以計分方式對“技術移民”的申請作出審批。2015 年 3 月 17 日，貿促局正式落實執行有關的審批分析表，而有關標準曾於 2016 年 9 月 15 日作出部分調整和優化。

### **第三部分：“重大投資移民”審批中存在的問題**

公署經調查發現，貿促局在審批“重大投資移民”申請的過程中，對投資項目涉及的金額及落實情況欠缺嚴謹的審批及查核機制，不僅容易導致透過虛假投資而獲取臨時居留權，也在某種程度上使“重大投資移民”政策偏離了吸引重大外來投資，以促進澳門經濟發展和產業多元化的立法原意。現就調查中發現的主要問題闡述如下：

#### **一、部分“重大投資移民”項目投資金額過低**

1. 顧名思義，“重大投資移民”的申請人必須在作出“重大投資”後方可獲得臨時居留的許可，其中或者投資的領域比較重要，或者投資的金額比較龐大，二者居其一方可稱為“重大投資”。事實上，第 3/2005 號行政法規第 2 條對哪些領域可被視為“重大”作出了規定。
2. 根據第 3/2005 號行政法規第 2 條，以下三類投資項目可被視為重大投資：對澳門經濟的發展及多元化有所貢獻的工業項目；對澳門有利的金融、顧問、運輸等服務性項目；酒店業及其他被認為有利於旅遊業的類似項目。
3. 根據上述規定，可被視為重大投資的項目涵蓋了工業、服務業及旅遊業三大領域，而該等項目是否“對澳門經濟的發展及多元化有所貢獻”及是否“對澳門有利”，由於行政當局沒有細化的衡量指標，因此公署難以對某個項目所涉及的投資領域是否符合上述“有所貢獻”或“有利”的標準作出評判。
4. 另一方面，雖然第 3/2005 號行政法規並未對“重大投資移民”的最低投資金額作出明確規範，但根據貿促局的內部指引，在 2015 年之前的最低投資金額一直參照“購

買不動產移民”的金額，即澳門幣 150 萬元。自 2015 年 11 月 17 日起，貿促局將最低投資金額參考值提升至澳門幣 1,300 萬元。

5. 根據貿促局的資料，從 2008 年至 2017 年，“重大投資移民”首次獲批臨時居留許可的個案共有 186 宗，根據申請人申請時報稱的投資金額統計如下：

<b>重大投資/重大投資計劃首次申請獲批個案統計</b>				
<b>申請人報稱的投資額(MOP)</b>	<b>重大投資計劃</b>	<b>重大投資</b>	<b>宗數</b>	<b>百分比</b>
<b>13,000,000 以上</b>	14	42	56	30.11%
<b>8,000,000 至 13,000,000</b>	17	18	35	18.82%
<b>5,000,000 至 8,000,000</b>	10	15	25	13.43%
<b>1,500,000 至 5,000,000</b>	16	25	41	22.03%
<b>1,000,000 至 1,500,000</b>	4	10	14	7.53%
<b>500,000 至 1,000,000</b>	0	10	10	5.38%
<b>250,000 至 500,000</b>	1	1	2	1.08%
<b>100,000 至 250,000</b>	0	2	2	1.08%
<b>資料不詳</b>	1	0	1	0.54%
<b>合計</b>	<b>63</b>	<b>123</b>	<b>186</b>	<b>100%</b>

6. 由上述統計表可以看出，透過“重大投資移民”申請臨時居留許可並獲批准的個案中，有 28 宗申請人報稱的投資金額低於澳門幣 150 萬元，占總數的 15.07%。這些個案的投資金額，大部分明顯低於貿促局內部指引所訂定的澳門幣 150 萬元的最低投資金額參考值。
7. 當中 5 個投資額最低個案的數據如下：某從事表演製作公司的投資金額為澳門幣 142,376 元；入股某洗衣股份有限公司的投資金額為澳門幣 379,686 元；某從事投資、廣告及食品、煙草採購公司的投資金額為澳門幣 496,000 元；某經營兌換業務公司的投資金額為澳門幣 639,724 元；入股某旅行社的投資金額為澳門幣 727,406 元。

8. 從上述的個案可以看出，有關申請人報稱的投資額遠低於貿促局內部指引所訂定的澳門幣 150 萬元的最低投資金額參考值，投資金額並非龐大；相關投資涉及表演製作、商品採購、洗衣、兌換、旅行社等傳統項目，並非高科技或文化創意等特區政府銳意拓展的領域。
9. 另外，由於單個投資項目可以作為不同投資者申請臨時居留的依據，所以在 2008 年至 2017 年雖然有 186 宗“重大投資移民”的申請個案，但實際所涉及的投資項目僅有 131 個。根據貿促局的資料，以單個投資項目為依據先後提出 4 次臨時居留申請的個案共有 6 宗，所涉及的領域包括酒店投資、建築工程、數碼產品銷售及餐飲等。
10. 例如，某一從事不鏽鋼及建築材料零售及批發業務的投資貿易公司的投資總額為澳門幣 600 萬元，先後有 4 名申請人以該項目為依據申請臨時居留，平均每個申請人的投資額為澳門幣 150 萬元。此外，由於“重大投資移民”的審批可惠及家屬，因此除 4 名申請人之外，尚有 18 名家團成員獲批臨時居留。
11. 雖然現行法律沒有明文規定“重大投資移民”的最低投資額，而且投資所產生的社會及經濟效益不能單純以金額的高低來衡量，但是當獲批臨時居留的投資項目金額過低，以至普通的外來投資者甚至本地投資者也可輕易負擔，難免會失去以臨時居留作為手段吸引重大外來投資的意義。
12. 公署認為，在 2015 年 11 月將最低投資金額參考值提升至澳門幣 1,300 萬元之前，獲批“重大投資移民”項目的投資金額普遍偏低，而涉及的投資領域多數是餐飲、旅遊、貿易、建築等傳統行業，相關投資項目未能充分體

現投資的“重大”之處，難以達到促進澳門經濟發展及產業多元化的立法原意。

## 二、部分“重大投資移民”項目過於側重不動產投資

1. 貿促局在審批“重大投資移民”的申請時，投資金額的計算包括購買或租賃物業的投資以及營運場所裝修等費用。由於項目的投資金額普遍偏低，而且澳門不動產售價和租金相對較高，因此在“重大投資移民”項目的投資金額中，與不動產相關的資金通常佔據了相當大的比重。
2. 此外，根據貿促局的資料，在 2008 年至 2017 年的 186 宗“重大投資移民”首次獲批臨時居留個案中，有 11 間公司的經營業務中都包含“房地產投資及物業開發”或類似的項目，甚至還有一宗個案，相關公司所申報的經營業務僅為“物業投資”。
3. 公署調查發現，有人在首次申請時先遞交一份所謂的“投資計劃”並獲批准臨時居留，然後在續期時為營造落實投資計劃的假象，提交以公司名義購置的不動產物業登記證明，利用貿促局在審批時注重不動產投資的做法，以虛假的投資項目騙取臨時居留許可。
4. 例如，某人向貿促局遞交成立建築工程公司的“重大投資計劃”，擬投入的金額為澳門幣 2,842,290 元。經審核之後，該人及 3 名家團成員獲批臨時居留。在申請臨時居留的續期時，該人遞交了以建築公司名義購買的兩個寫字樓單位的物業登記資料，作為落實投資計劃的證明。
5. 然而，貿促局在沒有實地查核建築公司是否在上述寫字樓單位辦公，也沒有進一步審查與公司運營有關的其他文件是否屬實的情況下，便批准了臨時居留的續期申請。但是

經公署調查發現，上述兩個寫字樓單位由購入起自始至終都是用於出租，並非如申請人所述是公司的辦公地點。

6. 又例如兩名屬姊妹關係的申請人，分別遞交了成立電子產品進出口貿易公司的“重大投資計劃”，計劃投資的金額分別為澳門幣 2,920,500 元及 2,623,500 元。經審核之後，兩名申請人及 3 名家團成員獲批臨時居留。在申請臨時居留的續期時，兩人分別遞交了購置不動產的物業登記資料，作為落實相關投資計劃的證明文件。
7. 資料顯示，該兩名女子各自購買了一個寫字樓單位和一個住宅單位，並在申請臨時居留續期時向貿促局聲稱寫字樓單位是公司的辦公地點，住宅單位是公司貨倉。但是經公署調查發現，相關單位是連租約購買，而且自購入起一直用作出租，從來沒有用作公司的辦公地點或貨倉。
8. 雖然在審查“重大投資移民”項目的投資金額時，貿促局內部曾參照第 3/2005 號行政法規內關於購買不動產申請臨時居留的條件，即購買不少於澳門幣 100 萬元的不動產及擁有不低於澳門幣 50 萬元定期存款作為審批標準，但“重大投資移民”及“購買不動產移民”屬兩種截然不同的制度。
9. 考慮到澳門不動產市場的變化及未來的人口政策，特區政府於 2007 年 4 月 3 日頒布第 7/2007 號行政法規，暫停實施透過購置不動產申請臨時居留的規定。根據貿促局的資料，2006 年“重大投資移民”的申請有 12 宗，但 2007 年便上升至 35 宗，而且之後大致呈現不斷增加的趨勢。
10. 雖然難以判斷“重大投資移民”申請數量的增加，是否與停止購置不動產移民的政策有直接關聯，但是從以上個案可以看出，不排除有人並非真心實意投資澳門，而是將購

買不動產包裝成重大投資項目，“假投資、真置業”，最終目的是取得澳門的居留權。

11. 此外，公署在調查中亦發現，有房地產中介人將“重大投資移民”及其衍生的業務串聯成一盤生意：首先，由中介公司負責人註冊成立公司，然後將股權轉讓予申請人，並協助申請人以此為據向貿促局申請投資移民，同時還為申請人提供稅務申報、員工招聘、物業買賣及租賃等“一條龍”服務。
12. 公署認為，貿促局在審批“重大投資移民”的申請時，必須對投資項目嚴格把關，不能僅因申請人購置了不動產便視為重大投資，否則“重大投資移民”變相成為購買不動產移民，不僅偏離吸引重大外來投資的立法原意，而且與特區政府調控樓市的政策背道而馳。

### **三、欠缺嚴謹的審批及查核機制**

1. 根據貿促局的要求，“重大投資移民”的申請人需提供公司的商業登記、營業准照、財務報表、繳稅證明等文件，以及已投資的金額、公司的營業額等證明。對於申請人所提交的文件，貿促局一般只作形式上的審查，沒有認真考究文件的真偽及求證事實的真相。
2. 例如，為證明投資計劃已經落實，某申請人向貿促局提交了名下公司 2009 年至 2014 年的“財務報表”。公署調查發現，如果將該公司“財務報表”與向財政局遞交的稅務申報表及社會保障基金的供款記錄進行簡單比對，已很容易發現當中存在虛構收入及成本支出、虛報未分配利潤及僱員薪金支出等矛盾之處。
3. 又例如，某人為證明名下公司處於營運的狀態，在申請

續期時向貿促局提交了該公司向另外兩間公司的供貨訂單和相關合同。公署調查發現，兩份合同的訂購及交貨日期相差超過半年，但有關單據的訂購號碼及文件編號竟然相同，而且都出現了合同雙方在錯誤位置簽署的情況，明顯存在虛構營運和偽造文件的跡象。

4. 經了解，貿促局主要透過查閱商業登記、公司帳目、社保基金供款紀錄等資料審視申請人的投資計劃是否落實，而不會派員到申請人公司報稱的營運地點進行核實，亦沒有恆常的巡查機制。這無疑為虛報投資甚至透過開設“空殼公司”騙取臨時居留打開了方便之門。
5. 公署在調查中發現，有申請人涉嫌以虛假的資料申報職業稅及繳納社保基金供款，以此營造公司有聘請員工及運作的假象。例如上文提到的兩名有姊妹關係女子開設的兩間電子產品進出口貿易公司，雖然向貿促局遞交了19名員工的職業稅及社保供款等文件，但實際上根本沒有聘請任何員工。
6. 又例如，某人曾透過自己持股的貿易公司，為自己申請外地僱員身份並獲批准；之後又設立了一間經營酒類出入口及零售貿易的公司，以此申請“重大投資移民”並獲批准。但是，該人實際上在賭場從事“沓碼”，所申報聘用的23名本地僱員中，有19人並未於該貿易公司任職。
7. 在調查中，公署亦發現存在申請人報稱的公司實際沒有運營或停止運營、報稱的公司地址丟空多時或挪作他用、報稱的公司電話無人接聽或停止服務、網上無法查到報稱公司的任何信息等情況。如果貿促局透過核實或巡查，應該不難發現公司是否真正營運。

8. 此外，亦發現有申請人的實際投資項目與申報的投資計劃“風馬牛不相及”。例如上文提到的從事不鏽鋼及建築材料零售及批發業務的貿易公司，由於並未在澳門經營鋼材生意，為達到投資計劃承諾的投資金額，在臨時居留續期前以澳門幣 600 萬元購入了一間桑拿浴室作為投資項目的落實，並因此獲貿促局批准續期。
9. 對於以上的種種現象，貿促局曾表示該局僅是一個行政部門，並沒有稽查和執法的權限，難以進行全面查證。然而，公署認為，作為負責審查“重大投資移民”申請及建議批准的部門，貿促局有責任核實申請文件的真偽及對項目的落實進行巡查，因為這是申請應否獲批的前提，也是公共部門必須擔當的義務。

#### **第四部分：“技術移民”審批中存在的問題**

公署調查發現，貿促局在審批“技術移民”申請個案的過程中，存在審批標準欠缺嚴謹、申請人長期不在澳門等問題，而且出現透過虛假聘用取得臨時居留許可的情況。現就調查中發現的相關問題闡述如下：

##### **一、“技術移民”的審批標準欠缺嚴謹**

1. 根據第 3/2005 號行政法規第 1 條的規定，“技術移民”包含管理人員及具備特別資格的技術人員這兩類人員，有關申請獲批的前提條件是所具備的學歷、專業資格及經驗被視為特別有利於澳門特別行政區。即是說，獲批“技術移民”應為對澳門有利的“專才”。
2. 按照貿促局公佈的分析要素，在審批“技術移民”的申請時，會以申請人的學歷資格是否屬澳門缺乏的專才、申請人所擔任的工作是否屬對澳門特別有利的專業或管理職位，以及申請人所持有的專業資格和所具備的工作經驗等因素作為考慮的基礎。
3. 雖然貿促局在審批“技術移民”申請時，會利用比較詳細的審批分析表，透過計分的方式對申請作出評核，但是，經公署調查後，仍然發現存在申請人欠缺專業學歷、專業背景與工作職位不符，又或從事的職業非屬管理或專業技術性質等情況。
4. 在審批的“技術移民”個案中，有一定數量的申請人是在澳門設立的離岸公司的董事、總經理、財務總監等身份提出申請。公署在調查中發現，有的申請人在公司擔任的職務存疑，有的申請人雖然欠缺高等教育學歷，貿促局僅憑其聲稱的過往工作經驗，便認定申請人屬特

別有利於澳門發展的專才而批准其臨時居留的申請。

5. 例如，某人曾以入股一間從事成衣生產及銷售的離岸公司的方式，向貿促局提出“重大投資移民”的申請，但因項目不屬於重大投資而不獲批准。兩年之後，該申請人又以在同一間離岸公司擔任總經理的名義提出“技術移民”申請而獲批准。但是，商業登記資料顯示離岸公司的總經理另有其人，該名申請人只是擔任公司董事。
6. 又例如，某人以經營塑膠產品的離岸公司總經理的身份申請“技術移民”，但是僅擁有廣東省某中學的畢業文憑；另有一名經營積層板的離岸公司的總經理，聲稱在香港中學畢業但文憑已遺失；還有一名經營銅箔的離岸公司的董事，其申請“技術移民”的檔案中並無任何學歷證明文件。
7. 貿促局在審批時，一般會要求申請人提交工作經驗聲明及證明文件。但公署在調查中發現，有個案的申請人只列舉自己過往的工作經驗，但並未提交任何證明文件，然而貿促局在未加核實的情況下，便在意見書中直接引用申請人自稱的工作經驗及年資，並以此作為建議批准“技術移民”申請的依據。
8. 另外，公署在調查中亦發現有申請人的專業背景與工作職位不符。例如有申請人以擔任某醫療中心副院長的名義獲批“技術移民”，由於該醫療中心被衛生局中止醫療執照，因此入職不足一個月便離職，然後轉至一間建築公司擔任安全部經理的職務，報稱月薪澳門幣 5 萬元。
9. 雖然申請人聲稱其工作是“負責公司全體員工的衛生醫療保健管理及定期組織員工醫療講座”，但該建築公司僅有十多名員工，其醫務管理的專業背景明顯與安全部

經理的工作性質相去甚遠。此外，申請人未將工作職位變化依法通知貿促局，且3年期間每年最多留澳14天，但在申請臨時居留續期時仍獲貿促局批准。

10. 又例如貿促局曾批准一名菲律賓籍人士在某律師事務所擔任保安主任的“技術移民”申請，但申請人並無從事安保管理的工作經驗，所遞交的學歷也僅是“水手培訓課程”及“實用電力”證書，經調查發現其所從事的工作實際上是該事務所某位律師的私人保鏢。
11. 貿促局在上述申請的意見書中指出，雖然申請人的職業並不屬於管理人員或專業技術人員，但考慮到公民的私有財產以及人身安全依法受法律保護，結合申請人的個人品行及所遞交的推薦函，建議按照保安主任的職務批准其臨時居留的申請。
12. 公署認為，既然申請人從事的職業不屬於“專才”範圍，就不應該批准其“技術移民”的申請，這裡並無自由裁量權的行使空間，否則將會模糊管理人員及專業技術人員與外地僱員兩者之間的界線，背離透過“技術移民”為澳門吸引專業管理及技術人才的初衷。

## 二、“技術移民”申請人長期不在澳門

1. 第3/2005號行政法規並未對管理人員及專業技術人員臨時居留時的留澳時間作出規範，貿促局也未以有關人員留澳時間的長短，作為是否批准臨時居留續期的依據。公署在調查中發現，有一定數量的申請人在“技術移民”申請獲批之後，長期不在澳門。
2. 公署曾分析600多個“技術移民”申請人的出入境資料，發現當中逾100人在首次獲批後長期不在澳門，或每年留澳時間極短。經深入調查發現，當中存在申請人

實際工作與獲批職位不符、從事的工作與澳門無關等情況，理應引起審批部門的注意。

3. 例如某人以經營肉類蔬果及糧油雜貨的貿易公司副總經理及財務總監的身份獲批“技術移民”，但在2010年至2014年在澳期間只有37天，而2015年更是全年不在澳門。經調查，該人長期身處內地，其所從事的工作也僅是向貿易公司東主提供投標訊息及顧問意見。
4. 另外，某人以旅行社財務總監的身份獲批“技術移民”，雖然其聘用合同列明工作地點在澳門，並有固定的上下班時間，但在2013年至2016年每年最多留澳37天。經調查，該人實際上並非負責財務工作，而是在內地為旅行社招攬旅遊團客。
5. 又例如，本澳一間房地產開發公司聘請的石油工程師獲批“技術移民”，但長期在印尼分公司工作，2013年至2015年留澳總日數只有7天；一間從事石油煤炭業務的能源公司聘請某人擔任蒙古煤炭項目經理，在獲批“技術移民”的臨時居留許可後，該人於2008年至2013年平均每年在澳時間僅有8天。
6. 貿促局內部法律意見認為，現行法律推定澳門居民身份證持有人在澳門通常居住，且投資居留法並沒有將申請人留澳期間作為“技術移民”申請的審批要件，因此在處理臨時居留的續期申請時，不會審查申請人是否在澳居留及居留時間的長短。
7. 雖然透過“技術移民”吸引享有盛譽的高端人才，例如著名的科學家或藝術家前來澳門，難以限定其具體的留澳時間。但是除此之外，“技術移民”申請人在取得臨時居留許可之後長期不在澳門，有違吸引專業管理及技

術人員促進澳門經濟及社會發展的立法原意。

8. 公署認為，“技術移民”的申請人只有身在澳門，服務於澳門的企業和機構，方能體現“技術移民”政策吸引特別有利於澳門的專才的意義。如果申請人能夠身處外地為澳門企業工作，則普通的工作聘用已經可以達到目標，無必要透過“技術移民”的渠道申請澳門的臨時居留。

### 三、透過虛假聘用取得臨時居留

1. 公署在調查中發現，有“技術移民”個案的申請人涉嫌透過虛假的聘用關係騙取臨時居留許可。例如某人曾在澳門修讀設計課程，以一間經營手提電話及電子產品零售商號的“業務拓展經理”的身份申請“技術移民”並獲批准，在臨時居留續期時又報稱為該商號的“行政總監”。
2. 根據聘用合同，該申請人的月薪為澳門幣 5 萬元。但是，根據申請“技術移民”時遞交的文件，其任職的商號前一年的稅後利潤總額僅為澳門幣 52 萬元。經公署調查，發現該申請人長年不在澳門，該商號的員工從未見過或不知道有該名“行政總監”的存在，該商號的東主亦未能提供其薪金的支付證明，有關的聘用疑點重重。
3. 又例如，某人以一間報館總經理兼副總編輯的身份獲批“技術移民”，聲稱月薪酬為澳門幣 4 萬元。然而，該報館的報紙僅為不確定期發行的週報，每份定價約為澳門幣 2 元，每年的發行量約 4,000 至 5,000 份。經調查發現，該報館的老闆及社長的年薪僅為 6 萬元，但是申請人的年薪卻高達 48 萬元。
4. 按照申請人與報館簽署的聘用合同，其工作地點位於澳

門北區某大廈的地舖，每天有固定的上下班時間。但經公署查閱該名申請人自 2013 至 2017 年的出入境紀錄，發現其每年在澳的時間最多僅有 10 天，種種跡象顯示有關的聘用關係並不存在。

5. 貿促局在審批“技術移民”的申請或續期時，如果稍作留意就應該不難發現上述個案存在虛假聘用的疑點。公署認為，貿促局需要對“技術移民”申請中可能出現的違法行為保持高度警覺，對於有懷疑的個案應及時作出跟進，必要時可求助於具刑事偵查權限的部門，調查是否存在“偽專才”、“假聘用”的情況，確保“技術移民”法律制度不會被濫用。

## 第五部分：意見及建議

特區政府的“重大投資移民”和“技術移民”政策，對於澳門的社會及經濟發展具有重要意義。公署就貿促局審批“重大投資移民”和“技術移民”進行專案調查，目的是審視行政程序及部門操作中存在的問題，以促進相關制度的完善。總結此次的調查，公署認為以下三點值得相關部門注意：

### 一、及時修法堵塞制度層面的漏洞

1. 澳門的“重大投資移民”和“技術移民”政策，對於外來的投資者和專業人士，具有相當的吸引力。貿促局作為政策的執行部門，在行使審批的建議權限時必須嚴格把關，避免不符合資格或別有用心的人士“渾水摸魚”，利用這一渠道非法獲取澳門的臨時居留權。
2. 報告前文列舉的案例，皆為“重大投資移民”和“技術移民”首次申請已獲批准，雖然其中有的個案續期申請不獲批准，原因除貿促局的內部審查之外，尚包括該局就虛假個案收到舉報或其他政府部門的通報，還是可以看出當中存在審批標準和程序不夠嚴謹的問題。
3. 公署在調查中留意到，近年特區政府的“重大投資移民”和“技術移民”政策日趨嚴謹、審批更加嚴格，貿促局也加強了對有疑問個案的分析和調查，說明相關部門已經意識到投資居留法在實施過程中存在某些問題，並且想方設法逐步加以解決。
4. 但是，僅靠收緊政策和強化審批，無法從根本上堵塞制度層面的漏洞。“重大投資移民”和“技術移民”的法律制度實施至今已超過 10 年，特區政府應全面檢視制度的構思及落實情況，對於法規中存在的問題或不合時宜

的規定，儘早作出修改和完善。

## **二、程序透明減少不規則情況的發生**

1. “重大投資移民”和“技術移民”作為特區政府吸引外來投資和人才的重要舉措，貿促局在對外做好宣傳推介的同時，也應該在澳門進行必要的公開介紹，使市民對相關法律規定、申請程序及審批標準有所了解，對政策的落實情況及社會效益有所認識。
2. 公署在調查中發現，公眾對“重大投資移民”和“技術移民”缺乏了解，多年來貿促局也很少主動在澳門進行宣傳，導致大多數臨時居留的申請須透過相關中介機構提出，這不僅影響了政策的落實效果，而且當中容易滋生不規則甚至違法的行為。
3. 貿促局在審批“重大投資移民”和“技術移民”申請時應該嚴格把關，但這不代表可以將政策和相關的資訊“收收埋埋”，否則難以實現吸引外來資金及人才的目標。只有最大限度確保申請程序和審批結果的公開透明，才能防止審批過程中出現不規則甚至違法情況。

## **三、優化制度吸引人才來澳發展**

1. 透過“重大投資移民”，可以吸引資金投入對澳門發展有利的行業，推動產業適度多元發展。但是，如果沒有高素質的人力資源，產業多元化便無從談起。透過“技術移民”吸引外來專才，同時加強本地人才的培養和鍛煉，對澳門的產業適度多元化便顯得更加重要。
2. 公署認為，不能因為現在“技術移民”審批中存在一些問題，便質疑制度的成效甚至否定制度的意義，因噎廢食或是“斬腳趾避沙蟲”；澳門的發展不能排斥引入外

地專才，在人才政策方面抱著故步自封或是“塘水滾塘魚”的態度，無異於主動放棄自身的競爭力。

3. 澳門的發展既需要本地人才也需要外地專才，兩者可以相輔相成、相互促進。目前周邊地區正在上演“搶人大戰”，為吸引人才可謂是各出奇謀。澳門在融入粵港澳大灣區建設發展的同時，也需要面對外界的人才競爭，如何利用並優化現有的“技術移民”政策，使引入外地專才與培養本地人才產生協同效應，關係到澳門未來的發展。

**綜上所述，因應是次關於貿促局審批“重大投資移民”及“技術移民”的調查，公署有以下的建議：**

1. 貿促局應完善“重大投資移民”和“技術移民”申請的審批程序；
2. 貿促局應建立“重大投資移民”和“技術移民”個案的查核機制；
3. 貿促局應做好“重大投資移民”和“技術移民”政策的宣傳工作，公佈審批的標準及結果；
4. 特區政府應適時修訂第 3/2005 號行政法規，完善“重大投資移民”和“技術移民”的法律制度。

**謹將本報告呈交 行政長官閣下參閱。**

2018 年 6 月 22 日於廉政公署。

廉政專員

---

張永春