

(譯本)

外地勞工之聘用
不合理性
不適宜
形式上的瑕疵
無說明理由
違反法律
事實前提的錯誤
適度原則、公平原則和辯論原則

摘要

一、外地勞工聘用之許可表現為行使自由裁量權所作出的一個行為，而該權力是為了某一特定目的（合法目的）授予的，須分析謀求之目的（實際目的）是否與該目的相吻合，且遵照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，可以得出結論，保護本地勞工是在許可或拒絕輸入外地勞工過程中謀求的目的之一。

二、法律授予被上訴實體外地勞工聘用權限的目的不一定與尋求聲請得以批准的私營機構的具體目的相一致。

三、形式上的瑕疵是指基本手續之遺漏或指法定形式之絕對缺乏。因此，形式和手續是有區別的。狹義的形式是指行政機關表示意思之形式；一項決議，一條法規可採用，例如，書面方式，來作為行為的外在表達方式；而手續則理解為法律規定須遵守的一切步驟，旨在保證行政決定的正確形成和尊重個人的主觀權利和正當利益。

四、如能清楚地知悉批示的認知及評估思路以及導致具體決定的理由時，該批示就有理由說明，理由說明必須是明確、清楚、充分和具連貫性的。

五、行政行為之法律上的理由說明，不必指明法定條文，指出法理學說或行為所依據的原則即足夠，只要行為的相對人容易知道具體適用何種制度。

六、透過勞工暨就業局就業輔導組未能聘用並不意味著沒有可聘用的本地工人，否則會認為所有的本地勞工之聘用均須透過該輔導組進行，而（事實上）並沒有任何規定一定要如此。

七、聘用外地勞工之可能性是一項例外，具適當的並以具備特定要件為前提，賦予有權限實體自由裁量權以便許可或不許可這種聘用。

八、《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項提及的不合理性，（尚可以“完全”來形容），應當這樣理解：給予行政當局一個自由的空間，以維護自由裁量權的本身界限，特別是無私、平等、公正、適度或《行政程序法典》所載其他原則的內部界限，從而制止倘有的濫用情況。

九、沒有違反辯論原則：當被上訴決定對上訴人提出的請求表態，就排除了欠缺對上訴人聽證的辯駁基礎，因為上訴人在提出其所述的請求時，有機會被聽取意見。

2003 年 3 月 27 日合議庭裁判書

第 106/2002 號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲有限公司，總部位於澳門特別行政區 XXX，就 2002 年 4 月 26 日經濟財政司司長所作的第 01349/IMO/SEF/2002 號批示提起司法上訴，其陳述歸納如下：

被上訴批示是在經濟財政司司長本身權限內作出的，它在縱向上確定性終止了上訴人之有關轉移甲清潔公司之 4 名外地勞工之聘用之聲請，且成為最終決定。

被申訴之行政行為具違法性，因而使得該行為成為非有效，具指責有關行為的且上訴請求中指責的全部瑕疵。

以下列形式為其最終陳述作結：

結論表述如下：

被上訴行為完全缺乏法定形式，因此是無效的 — 參閱《行政程序法典》第 113 條至第 115 條及第 122 條第 2 款 f 項；

被上訴行為，因完全無法律上的理由說明，侵犯了辯論這一基本權力的實質內容，以及合法性原則，保護居民權利和利益原則、平等原則、適度原則、公正原則，無私原則及辯論原則等的根本核心部分 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5 及 7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項，該行為是無效的；

被上訴行為，由於缺乏事實方面之理由闡述和理由說明，僅提及一些不明確的概念，侵犯了辯論這一基本權力的實質內容，以及合法性原則，保護居民權利和利益原則，平等原則，適度原則，公正原則，無私原則和辯論原則等根本核心部分 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5 及 7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項之規定，該行為是無效的；

被上訴行為由於事實前提之錯誤而違反法律，因為它是建基於完全虛假的事實之上，正如上訴人以文件證實的那樣，在澳門存在具備所需資質，或至少可聘用的且擁有職業經驗的可聘用的本地勞工並不是事實；沒有履行其義務，即要客觀地且按照法律精神去分析上訴人的請求的基本手續 — 參閱 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示 — 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款，該行為是無效的；

被上訴當局完全不合理地行使其自由裁量權，違反法律（2 月 1 日第 12/GM/88 號批示），損害上訴人利益，因為其行為對於達到相關目的是不恰當的，同時損害了澳門特別行政區的本身經濟 — 根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項之規定，該行為是無效的；

相關行為更是不合法的，由於，正如之前所述，被上訴當局以一種無法無據的任意妄為形式行事，不顧上訴人已完全具備 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，特別是第 5、7 和 9 條所規定的各項要件，因此，沾有違反法律瑕疵，侵犯合法性基本原則，保護居民權利和利益基本原則，平等，適度，公正、無私之基本原則等權利、自由和保障範疇的根本核心部分 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5 和 7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 和 41 條 — 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項之規定，該行為是無效的；

所有被上訴行為中被指責的瑕疵構成本司法上訴的依據 — 《行政訴訟法典》第 21 條。

綜上所述，請求裁定本司法上訴得直，並基於所指出的違法原因，宣告被上訴行為無效，且承擔所有法律後果。

經濟財政司司長，作為被上訴實體，在甲有限公司提起的上訴範疇內為著有關效果被傳喚，提交了答辯狀，其陳述歸納如下：

行為不恰當的爭辯理由是完全不成立的，因為司法上訴以行政行為的簡單合法性為標的。

與上訴人所述相反，對於任何一個普通的行為相對人來說很明顯被上訴行為是適當說明理由的，雖然是以簡要形式為之。實際上，相關批示指明了事實上的和法律上的依據 — 它們均是真實的，並得以正確地解釋和適用 — 並從中得出的必然的合乎邏輯之後果。

被上訴批示具備法定形式，這一事實可因其附入卷宗這一事實本身得以證明。

因此，完全缺乏法定形式的爭辯只可能源於形式和手續概念上的混淆。

沒有發生“無理由說明”，因此，上訴人知道依據且可對此提出辯論。

另外，相關批示只是上訴人所提聲請的一個針對性決定的事實也排除了上訴人所謂欠缺對其聽證之論據 — 因為上訴人有機會在提交該聲請時被聽取意見。

沒有發生事實前提之錯誤，因為批示依據的事實理由是真實的。

沒有法律上的錯誤，被申訴之批示使用了適用的法律規範，且正確解釋此等規範。

第 12/GM/88 號批示賦予當局自由裁量權（第 3 款）以便許可或拒絕外地勞工之聘用，包括取消任何時候所作的許可的權力，而無需預先通知（第 10 款）。

當局作決定時正是使用該自由裁量權，且連貫性地解釋了其理由。

權力偏差之前提是被上訴行為的主要決定性動機並不符合法定目的，應由上訴人去辨別其動機並舉出相關證據。

但是上訴人未指明導致被上訴行為且與合法目的不同的目的是什麼，更不用說已證明了。

上訴人既未解釋，也未證明被上訴批示在何程度上違反了無私原則。

平等原則也是如此，而且眾所周知，當局一直以來都在整體下收緊外地勞工的聘用。

上訴人未解釋為什麼覺得是歧視的受害者（《行政程序法典》第 5 條第 1 款），也未就此提出證明。

在本具體個案中，既未證明任何違反合法性整體的地方，邏輯上來講也不應存在自由裁量權行使中的不合理問題。

只有當不合理性就法律意識來講太過明顯及不可忍受時，可被認為違反了法律，相應地，僅在這情況下，法律監督方具正當性。

最後，得出如下**結論**：

- a) 不適宜性不能在本司法上訴中審理；
- b) 被申訴之批示具適當之理由說明；
- c) 被申訴之批示具法定方式；
- d) 沒有違反辯論原則；
- e) 由被上訴批示引以為據的事實是真實的；
- f) 被上訴之批示適當地解釋及適用了法律；
- g) 權力偏差絲毫未得到證明；
- h) 被上訴批示保護居民的權利和利益；
- i) 不存在偏袒、不公正、不平等或不適度；
- j) 自由裁量權的行使未超過合理的界限。

結論是，表示相關上訴理由不成立。

檢察院司法官發出一份意見書，主要陳述：

努力剖析與有關上訴行為被指責的全體瑕疵，雖然上訴人有系統地（僅在相關陳述書中的“結論”部分就有三次）指出違反了合法性原則，保護居民的權利和利益原則，平等原則，無私原則，公正原則，適度原則和辯論原則，但絲毫沒有發現任何有關違反每一條原則的具體化和專門界定。

在審理上訴人有關聘用外地勞工之聲請中，適用法規很明顯賦予決策機關在判斷批准的適宜性和適時性方面具有一定的審核自由。

所涉的正是一個在行使自由裁量權過程中產生的行為，雖然它構成一種適用法律規範的特別方式，但始終是受到諸多約束 — 職權如規則，授權目的，若干法律原則如平等、適度、公正和無私原則，程序規則和說明原因之義務等，顯然，不存在合法性原則之例外，即使屬法律保留的情況亦然。

在受非議的本案有關行為之內容方面，明顯可見被質疑的駁回是在就業市場呈現不利情勢的時期，且確有本地工人願意並勝任相關聲請的職位的情境下根本上基於保障澳門特別行政區居民的工作崗位的需要而作出的。

在這些框架內，看不到上述觀點，上述選擇不是深思熟慮的，**不是合理的**，因為保障市民的工作崗位應該是政府有關負責部門的職責，僅在本地居民不夠或不能勝任的情況下，才批准“輸入”外地勞工，由此可見相關決定符合其合法目的。

存在可聘用的本地勞工視為確定無疑後，關於事實前提出現錯誤之瑕疵，由上訴人所構築的整個建築物可謂徹底倒塌。

在本案中，特區的失業現狀是眾所周知且明顯的，在就業輔導組登記著數以千計的澳門特別行政區居民，對於希望擔任的職位，在清潔範疇，看不到沒有合資格的本地勞工的情況。

所以，無論從一些眾所周知且明顯的前提條件出發 — 就業市場的不利局面 — 還是從卷宗，特別是所附的供調查之用的卷宗所載的存在可用之本地居民勝任相關職務的確實證據來看，似乎都可得出結論：決定的先決條件確實符合實際情況。

關於完全缺乏法定形式之瑕疵，則僅在完全忽略了有關行政行為外顯化的基本規則且構成對法律所要求的基本規範之忽視時發生。不管怎樣，在本文中，我們面對著經濟財政司司長的以書面作出並由行為人簽名之批示，因此，無從發現哪里有可能發生所謂的形式缺乏問題。

形式上之瑕疵亦然。

事實上，根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，不批准替換 4 名外地勞工之聲請，同時取消先前作出的許可，被上訴實體是經適當地說明理由而作出的，一個普通的行為相對人有條件知悉支持不批准和取消之決定的理由及其價值判斷，其實上訴人亦然 — 分析一下相關聲請的內容，便不能堅持說這樣的理由闡述是不連貫的。從所舉出的理由中得出的邏輯結論不可能是別的，而只能是有關的不批准。

由於沒有發現行政行為被指責的任何瑕疵，或任何其他需要審理的情況，**主張本司法上訴理由不成立。**

*

法定檢閱已適時完成。

*

二、訴訟前提

本院在國籍、事宜及審級方面均具管轄權。

訴訟形式適當且不存在任何無效。

當事人各方均具當事人能力及訴訟能力且擁有本個案中的正當性。

無妨礙本司法上訴審理之其他抗辯或先決問題。

*

三、事實

下列相關事實已告確鑿，這是基於對卷宗裏所含的證據進行批判性和比較分析以及對供調查之用之卷宗進行分析後得出的結果：

駁回上訴人轉移聘用甲有限公司 4 名外地勞工之聲請的被上訴批示的內容如下：

“第 01349/IMO/SEF/2002 號批示

甲有限公司，根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定，於 2002 年 1 月 28 日聲請替換四名非本地勞工之聘用，而該聘用許可是批給甲清潔服務有限公司名下的。

在勞工暨就業局最近作出評估後，考慮到目前就業市場的不利現狀和為擔任希望的職務而可聘用的本地勞工，根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，本人駁回替換聘用四名外地勞工之聲請，同時取消先前批給甲清潔服務有限公司的有關四名外地勞工的許可。

通知勞工暨就業局以便通知聲請人；並為視為適宜之目的知會治安警察局。

2002 年 4 月 26 日

簽名：見原件（譚伯源，經濟財政司司長）”

本批示於 2002 年 5 月 6 日通知上訴人

甲清潔服務有限公司於 2000 年 11 月 15 日根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示的有關規定聲請續聘 50 名外地勞工。

就此聲請作出下述批示：

“甲清潔服務有限公司於 2000 年 11 月 15 日根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定聲請續聘 50 名外地勞工。

根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示有關規定，**批准續聘 4 名外地勞工一年**，聲請人必須提交與獲賦予提供外地勞工資格的實體所訂立的提供勞務合同。

鑑於：

1. 考慮到就業市場的不利現狀，並認為存在為擔任所希望之職務而可聘用的本地勞工；
2. 勞工暨就業局發出的不贊同意見。

本人根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定，駁回其餘 46 名外地勞工的續聘。

根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示第 10 條和第 17 條規定，取消先前批給甲清潔服務有限公司的有關 46 名外地勞工的聘用許可。

告知勞工暨就業局以便其依法作出通知；為著視為適宜的目的，知會治安警察局。

2001 年 8 月 6 日，於澳門
經濟財政司司長”

上訴人多次向勞工暨就業局就業輔導組聲請本地勞工填補這些工作崗位(供調查之用之卷宗第 16 頁至第 19 頁和上訴聲請文件第 3 頁至第 21 頁)。

根據其聲請(參閱文件編號 3 及 4)勞工暨就業局就業輔導組提供的名單(參閱文件 6 至 17)，在聯絡上指實體以便面試由其篩選的應聘人士後，只出現了三位以供面試(參閱文件 19 至 21)。

其中一位應試人在面試後不接受有關職位，因為薪酬是每小時 10 元，而且不給予確定性和持久性的工作(供調查之用之卷宗第 11 頁)。

上訴人在其所提供服務範疇裏與多個實體簽訂了合同，自 2002 年 1 月起與“澳門第四屆東亞運組委會辦公室”、“澳門仁慈堂”、“東方基金會”訂立合同(參閱文件編輯 22 至 31)。

四、依據

(一)本司法上訴之標的 — 經濟財政司司長的 2002 年 4 月 26 日的不批准替換 4 名外地勞工之聘用以及取消先前作出之許可的批示是否應被撤銷 — 分析上訴人在其上述請求中所列且從有關行為被指責的瑕疵方面觀察的下列問題：

- 不合理性／不適宜；
- 完全缺乏法定形式；
- 無說明事實上及法律上的理由；
- 違反合法性、保護居民權益、平等、適度、公正、無私和辯論原則；
- 違反法律 — 因有關決定所建基之事實前提錯誤，或因使用自由裁量權中的完全不合理性，為上訴人實現其目的帶來不便且對澳門特別行政區經濟造成損害；

不得不謹記的是，本司法上訴僅以行政行為之合法性作為標的(參閱澳門《行政訴訟法典》第 20 條)，因此，如適宜性之類的問題並不構成申訴之依據，而僅當它們與行政行為瑕疵之組成事宜有關聯時方應被審理。

(二)上訴人聲稱被上訴實體使用其自由裁量權時完全不合理，違反了法律(2 月 1 日第 12/GM/88 號批示)，損害了上訴人的利益，因為相關行為對實現其目的是不適宜，而且會損害澳門特別行政區的自身經濟，所以根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項，該行為應是無效的。

在審理聘用外地勞工之許可聲請時，相關適用性規範留給了決策機關一個很大的自由裁量或自決空間¹，立法者可自由判斷事宜之適宜性及適時性。

¹ 中級法院第 171/2001 號案件的 2002 年 1 月 31 日及第 18/2002 號案件的 2002 年 3 月 20 日合議庭裁判；

那麼，我們來看一看相關的法律條文。

2月1日第12/GM/88號批示規定：

“（...）

三、然而，澳門的企業得與第三實體訂立旨在使外地勞工在本地工作的提供勞務合同，為此，須獲總督作出的贊同批示。

四、上未所指指示於取得勞工事務署及經濟司的意見書後，應有利害關係實體的聲請作出。

五、勞工事務署的意見書尤須考慮：

- a) 為應付擬進行的工作而可聘用的本地勞工；
- b) 本地勞工的現有工資水準；
- c) 認為可接受的本地勞工與外地勞工的比例；
- d) 是否依法履行對本地勞工負有的法定義務。

六、經濟司的意見書尤須考慮：

a) 為取得預期的生產量所需的勞動力；

b) 預期生產的產品的預計銷售量；

c) 勞動力的增加與因技術改良而無須增加或只須局部增加勞動力兩者間的視為恰當的相容關係；

d) 生產單位在其行業中的相對重要性，以及其行業在既定經濟政策中的相對優先性。

（...）”

後來，5月16日第49/GM/88號批示作出了如下的規定：

“一、如屬專業勞工或基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工，總督得根據第12/GM/88號批示之規定，許可外地勞工提供勞務，並由其僱主實體負責看管之。

二、招聘該等勞工時，須依循第12/GM/88號批示所規定之步驟，並須遵守下列特別規定：

a) 第12/GM/88號批示第九點所指有利害關係之實體之聲請書應：

a.1. 列出擬招聘之勞工之名單，並根據第一點之規定說明須招聘該等勞工之理由；

（...）

b) 聲請書須附同勞工事務署之意見書而組成，該署就有關個案須主要考慮：

b.1. 可招聘之具備擬進行之工作所要求之資格之本地勞工；

b.2. 審議關於擬招聘之勞工之專業職務說明，以便結論出該勞工所擔任之職務可否視為專業職務；

b.3. 招聘具上指資格之勞工對本地勞工之專業培訓是否有幫助；

（...）”

在整個案件中，我們面對的是在行使自由裁量權中所產生的一個行為，而該權力是為了某種目的（合法目的）而賦予的，所以現在應分析請求之目的（真實目的）是否與該目的相吻合²，且遵照2月1日第12/GM/88號批示，可以得出結論，保護本地勞工應是在批准或拒絕輸入外地勞工時謀求的目的之一。

法律旨在賦予被上訴機關批准聘用外地勞工之權力之目的不一定與私人機構尋求期盼得以批准之目的相一致。

現在明顯可見，（被上訴機關）所陳述之理由正與（法律）所期望（之宗旨）相吻合，因此，看不到如何指責所作出的行政行為存在與合法目的和實際達成的目的之間有任何不同，也看不到在行使自由裁量權中有任何不合理。

（三）關於所指稱的完全缺乏法定形式之瑕疵，根據《行政程序法典》第113條至第115條及第122條第2款f項，將導致無效，上訴人在將缺乏理由說明而產生瑕疵獨立處理時，並沒有具體闡釋作為形式上之瑕疵，導致該行為非有效的原因究竟為何。形式上之瑕疵指遺漏最基本的手續或完全缺乏法定形式。

² Freitas do Amaral：《Curso de Dto. Administrativo》，2002年，第2卷，第395頁。

因此，形式和手續是有區別的。從狹義上來說，形式是行政機關表達其意願的一種方式，一項決議，一條法規可要求採用如書面方式對外宣示相關行為；而手續則理解為法律為了保障行政決定的正確形成或尊重個人的主體權利和正當利益而規定必須履行的步驟。³

如果說有的情況確是法律本身考慮到缺少某些手續就會導致無效，比如發生在紀律程序中的欠缺對嫌疑人聽證，但不論怎樣，我們都無法知道在本案中遺漏哪些導致訴求的行為無效之形式或手續。在本案中，有關行為已作成書面，既然宣示是以書面方式，由經濟財政司司長適當製作並簽署的，以書面形式作成並由行為人簽署。

(四)關於欠缺說明理由，上訴人述稱，被上訴行為僅限於提及不精確的概念和虛假的事實，例如“經過勞工暨就業局的評估後，考慮到目前就業市場的不利現狀以及存在可以補充相關工作崗位的人員，本人根據2月1日第12/GM/88號批示，駁回轉換4名工人之請求...”一沒有闡明駁回所依據的具體事實且使用了法律並不允許的自由裁量。(上訴人)還認為在被上訴批示中沒有任何法律上的理由說明；有提及2月1日第12/GM/88號批示，但根本沒指明哪一條適用於本案具體情況，即沒指出任何具體條文作為其駁回的根據。

這種理由說明未遵循法律規定的要件，上訴人沒有可能了解被上訴實體認知思路，以便引用《行政程序法典》第113條至第115條，第122條第2款d項和f項之規定，對其表示反對或同意。

實際上法律在本案中設定就其決定說明理由之義務，這點出自《行政程序法典》第114條第1款c項之明確規定。

上述錯誤分類還導致被上訴批示說明理由中的錯誤。儘管無需審理，仍可指出，根據10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第114條第1款a項之規定，除法律特別要求外“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，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為應說明理由”。

關於說明理由之要件，《行政程序法典》第115條第1款規定“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”。另根據相同的第115條第2款規定，“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”。

現在，經分析有關駁回利害關係人訴求的批示，清楚知悉過程，以及導致作出前述決定的理由，顯示所作的理由說明是明確的、清楚的、充分的和連貫的。

實際上，不許可替換4名外地勞工之聲請，並同時取消先前作出的許可，被上訴實體是按照2月1日第12/GM/88號批示作出的，“...考慮到就業市場的不利狀況以及用於可聘用本地勞工擔任希望的職務”任何普通人都明白所據理由在於失業現狀和在本地招聘所希望的勞工的敏感性。

其實，上訴人本人也是知悉這些原因的，以相關決定所依據的事實存在前提錯誤提出抗爭這一事實就表明(上訴人)是知情的，這些，後面還將再作分析。

關於沒有提及具體規範之問題，只需指出在行政行為之法律上的說明理由時不需要明確指明法律規定，指出法律學說或行政行為所建基的原則即已足夠，只要行為相對人容易了解具體適用之規定為何即可⁴。

(五)上訴人提出違法，因作出決定所依據的事實前提錯誤，或因使用自由裁量權時完全不合理，對達到上訴人之目的形成不適宜性且對澳門特別行政區之經濟造成損失。

我們曾經有機會討論過所謂適宜性問題，但應強調的是一家公司自身所追求的目的並非永遠同整體經濟利益相協調。而在利益存有衝突時，需強調的目標不能不是整體利益。

³ Lino Ribeiro e Cândido Pinho：《CPA de Macau》，1998年，第598頁。

⁴ 最高行政法院第28941號上訴案1991年6月18日合議庭裁判；最高行政法院1998年10月11日合議庭裁判，《學說判例》，第329期，第62頁；TP法院1989年5月11日合議庭裁判，《學說判例》，第335期，第1398頁。

下面我們來看一看有關事實前提之錯誤問題。

上訴人提出了三套論據來說明有關決定建基於錯誤的前提：

— 在勞工暨就業局的就業輔導組存在已登記人士可以填補相關工作崗位（即 1 名“行動／人事經理”，1 名“財務經理”和 2 名督察，需要掌握英語）不是真實的；

— 上訴人曾多次，並首先在勞工暨就業局的就業輔導組聲請本地人員填補這些工作崗位，但未成功；

— 根據他們的請求（參閱文件 3 和 4），並根據由勞工暨就業局就業輔導組提供的名單（參閱文件 6 至 17），在聯絡過上指實體以便會見由其篩選之求職者後，僅出現 3 名人士來面試（參閱文件 19 至 21），而此三人均無任何資質，僅有職業經歷，一名為司機，其餘為建築工作，不講英語 — 這是可以為上訴人提供服務的基本要件。

由此得出結論，為作出決定之效果，當時所考慮之事實並不符合現實；而且如果說澳門特別行政區的就業市場的形勢不是最佳、該領域面臨困難是眾所周知的明顯事實，那麼，就該具體情況，在勞工暨就業局就業輔導組沒有可聘用的具起碼資質擔當所需職務之本地勞工也是事實。

被上訴批示說到兩個方面：

— 就業市場的不利現狀；

— 可聘用本地勞工擔任所希望職務。

就第一個前提條件 — *就業市場的不利現狀* — 正如上訴人所承認，本地區的失業現狀是有目共睹的，眾所周知，公開且明顯的事實不需要證明 — 參閱澳門《民事訴訟法典》第 434 條第 1 款 — 透過大眾媒體廣泛傳播的資料，透過相關政治人物的聲明內容，透過失業人士的遊行活動，透過普通市民的日常關注（更不用說在就業輔導組尚有上千個澳門特區居民登記在冊），有關事實已盡人皆知。

關於第二個前提 — 在本地市場存在上訴人希望的合資格人士 — 4 個相關工作崗位，從定義上來講，應該被看成非專業的，因為上訴人自己在尋求填補時是透過旨在未分類工作的第 12/GM/88 號批示的機制，而非透過特別為專業性勞工而設的特別機制 — 第 49/GM/88 號批示。

從卷宗所含的文件，特別是在向勞工暨就業局所呈交的請求中，沒有證明不存在可用的本地勞工。而在就業輔導組登記有上訴人所希望的範圍的工作的失業人士，但上訴人沒有聘用他們 — 可能因為，根據勞工暨就業局搜集的資料，求職人所要求的工資高於上訴人提供的金額。由勞工局舉辦的見面會結果並不具確定性，因為並不知道所提供的工作在回應上會有怎樣的反響，很自然，這取決於工廠所建議提供的工作條件。而訴狀第 11 頁所示情況是充分的徵兆，在那一頁我們看到一宗因提供的工資和勞動條件（不佳）而拒絕工作的案例。事實上，容易辯稱不存在可聘用的工人，只需設定一些無法實施的要件或要求一些對所擔任職位來說屬過份的專業要件及資質。

進一步來說，通過勞工暨就業局就業輔導組沒能聘用不表示就不存在可聘用的本地工人，否則，會認為所有的本地工人之聘用均須透過該組進行，而並無任何規定必須這樣做，無論如何，被申訴之批示沒有說在就業輔導組有聘用的工人，只說在澳門特區有。

在該案中，要擔任的職務並不要求很高的資質，只要提供起碼的培訓，任何一個普通人都是可以勝任的。在本案中，我們正分析的是根據第 12/GM/88 號批示（所作出的）一項許可，即有關非專業性勞工，而外地專業勞工之聘用，則根據第 49/GM/88 號批示作出。正如被上訴批示內容所明確顯示的那樣，相關聲請是根據第 12/GM/88 號批示審核的，而決定之作出也是按照其規定和授權進行的。

既然這樣，看不到行政當局方面存在事實或法律之錯誤，正如人所共知的那樣，在澳門有很高的失業人數。

（六）上訴人陳述說被上訴批示之作出違犯了合法性原則、保護居民權利和利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則和辯論原則。

看不到居民的權利和利益怎樣被忽視，相反，正是為了保障居民的權利和利益，特別是其就業權利和其達到完全就業狀態之利益，才作出了對上訴人不利的批示決定。

由於沒有具體闡明，也沒有發現被上訴實體如何不再是無私和公正的，此外，正如所見，所謀求的利益正是代表著集體和全體利益，並沒有忽略一方面損害另一方。

有關平等原則也一樣，眾所周知，行政當局總的來說一直在限制外地勞工之聘用，沒有出現相似情況不同處理的問題或《行政程序法典》第 5 條第 1 款所指的任何歧視問題。

關於適度，這一問題牽涉到在使用自由裁量權中的不合理性，我們已在所指稱的不合理性的處理範疇內審理其適當性。

保護居民就業，僅在特別情形下允許聘用外地勞工是第 12/GM/88 號批示的其中一個目的，也是行政當局此次行動的其中一個目的，似乎有關 4 名勞工的被申訴批示，對於所述目的不是不適度的。

應當關注聘用外地勞工的可能性作為一種例外，已有適當的具體規章並須以具備一定的要件為前提，且授予有權限實體自由裁量權以便就相關聘用決定許可與否。

《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項所指的不合理性，（尚加上“完全”來形容），應當理解成是給予行政當局一個自由的空間，維護自由裁量權的本身界限，特別是出於無私、平等、公正、適度或《行政程序法典》所載的其他原則的內部界限，從而制止倘有的濫用情況。

但是，在本具體案件中沒有看到行政當局在使用其自由裁量權的方式上存有任何的不合理性。

最後，關於違反辯論原則，不能不非常概括性地提一提，被上訴決定是對上訴人提出的請求之回應，這就排除了缺少對上訴人聽證之論據，因為上訴人提出所述的請求時就有機會被聽取意見。

被上訴實體的立場在這裏不約而同，它指出沒有違反辯論原則，因為利害關係人在批示所載的取消決定前沒有被聽證，理由是被取消的許可並不是給予上訴人的，卻是給予甲有限公司的，而這家公司不是本案的當事人，它以明確的方式允許轉移勞工給上訴人，默示表明它不再需要他們了。

綜上所言，沒有跡象，更沒有證明顯示以任何形式的任何違法。因此，基於所指出的理由，無需再作其他考慮，可否決本上訴理由成立。

五、決定

基於所述理由，合議庭裁判否決上訴理由成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 6 個計算單位。

João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）（裁判書製作法官）— 陳廣勝 — 賴健雄