

(譯本)

非本地勞工 行為的理由說明

摘要

一、某行為的理由說明必須能夠澄清該行為實施的決定性理由，尤其對行政當局而言的決定性原因，理由說明只有包含能足以或可以在之後知悉在具體個案中確定作出決定的邏輯及法律程序的所有元素時才算充分。

二、《行政程序法典》第 115 條訂定准用理由說明的可能。

三、在行政行為法律上之理由說明中，明示指出法律條文並非必需，只要指明行為所依據的法律學說或原則，而且行為的相對人容易理解可適用的具體制度即可。

四、被上訴的實體提到基於勞工暨就業局作出的評估而得出本澳就業市場不利現況的結論，在該方面作出的評估是清晰、充分及前後一致的，有關行為被視為具理由說明。

2004 年 5 月 27 日合議庭裁判書

第 240/2003 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，女性，未婚，成年人，中國籍，持有香港當局於 XXXX 年 XX 月 XX 日發出的第 XXX 號香港居民身分證，居住於 XXX，對經濟財政司司長於 2003 年 8 月 28 日作出不批准承轉外地勞工請求的批示提起司法上訴。現上訴人主要綜合陳述如下：

本案的上訴人是乙製衣廠的所有人，同時持有丙有限公司的股份，鑑於後者已終止業務，因此請求具權限的實體批准把後者的 10 名外地勞工給前者承轉。

2003 年 9 月 4 日，本案的上訴人接獲經濟財政司司長於 2003 年 8 月 28 日作出的批示，當中不批准上訴人承轉外地勞工的請求。

被上訴的行為沾有違法性，正如往下所見，該些違法性可以使行為無效和被撤銷。

行政行為的理由說明之一般法律制度現時由《行政程序法典》第 114 條及續後數條規範。

事實和法律的理由說明必需是明示、扼要、清晰、前後一致、充分和準確的。

理由說明應當可讓行政相對人重組行為作出者的認知及評估思路，從而使其能夠了解為何作出如此決定的原因。

因此，事實依據和法律依據的闡述儘管可以是扼要，但必需是清晰、前後一致和充分，並具體澄清有關決定的理由，但這點在現被上訴的行為中並沒有被證實存在，因此該行為是違法。

在把本澳現時就業市場存有危機狀況作為否決現上訴人提出申請的依據時，被上訴的批示在事實的理由說明和法律的理由說明方面是明顯不充分。理由說明帶有含糊不清、矛盾或不充分，被法律規定為等同於不存在或欠缺理由說明——依照《行政程序法典》第 115 條第 2 款。欠缺理由說明會決定批示被撤銷。

現被上訴的批示在決定的基礎上有關法律依據方面有完全的遺漏。

因此，被上訴的批示沾有欠缺理由說明的形式瑕疵。

基此，得出結論認為，基於形式瑕疵和欠缺理由說明的依據，本上訴應被接納，應被裁定理由成立，最後應撤銷經濟財政司司長於 2003 年 8 月 28 日作出不批准上訴人承轉外地勞工請求的批示。

譚伯源，經濟財政司司長，在甲提起司法上訴後被傳喚，為了應有的效力提交以下內容的**答辯狀**：

上訴人指責被上訴的行為沾有欠缺事實的理由說明和法律的理由說明的瑕疵。

然而，經審查有關的批示後，證實該爭辯不成立，因為該批示既清楚指出其事實前提，也清楚指出其法律前提。

關於事實前提，被上訴的批示提到就業市場的情況，當中提到在本地技能較低的工人中有相對較高的失業率 — 這是無須爭辯或證明的明顯事實。

關於法律前提，被上訴的行為提到第 12/GM/88 號批示，該批示賦予行政當局具有自由裁量權對聘用非本地工人的事宜作出決定。

《行政程序法典》容許行政行為的扼要理由說明，而司法見解一直認為法律的理由說明不要求準確地指出所適用的法律規範，只需要有包含該些規範的法規提述就已經足夠（例如參見中級法院第 40/2001 號案件的 2003 年 7 月 3 日合議庭裁判）。

尤其只要讓私人可以知道並理解決策實體的思維就已足夠。

得出結論是，應否定上訴理由成立，並維持被上訴的批示。

檢察院司法官出具意見書，主張如下：

毫無疑問，現行的法律體制（尤其參見《行政程序法典》第 114 條）要求行政當局有義務對可能會損害到行政相對人的權利或受法律保護之利益的決定作出事實及法律的理由說明，務求讓行政相對人清楚知悉，使其可以對該行為表示接納還是提出申訴，因此，理由說明應該是**明示、清晰、充分和前後一致的**。

只要該行為能容許其相對人（更具體的相對人提述是勤勞守法的公民）重組作出決定的實體所構建的認知及評估思路，且該行為是經適當理由說明。

從閱讀有關批示中的理由說明的內容清楚知道不批准提出的請求是基於“*經勞工暨就業局作出最新評估後，考慮到本澳就業市場的不利現況...*”。

或者說，不批准不單是基於就業市場的不利現況，而且也引用了該局作出的評估。

該評估（其譯本載於第 40 頁及續後數頁）具體地說明了有關決定的解釋理由。

當然，最理想的做法是被上訴實體為了令人有更好的理解，把所述的“*本澳就業市場的不利現況*”作出的解釋具體說明（使到曾接觸無數類似個案的法律工作者可以總結出這點所述及的是存在著失業和對於該情況本特區有符合資格及有技能的本地居民可以擔當該些職務，不過這大體上純粹是一個假設），但毫無疑問勞工暨就業局在闡述有關不批准的原因時，在該方面作出的評估是清晰、充分及前後一致的。

關於法律的理由說明，不要求準確地指出所適用的法律規範，只需要有包含該些規範的法規提述就已經足夠，如本案中指出了第 12/GM/88 號批示。

基於上述的原因，由於沒有發現被指責的瑕疵，或其他須要審理的瑕疵，建議本上訴理由不成立。

*

法定檢閱已適時完成。

*

二、訴訟前提

本法院在國籍、事宜及審級方面有管轄權。

程序形式恰當，沒有無效性。

當事雙方具有當事人能力及訴訟能力，並具有在本案中的正當性。

沒有其他抗辯或妨礙審理實體問題之先決問題。

*

三、事實

現把以下相關事實視為確鑿：

經濟財政司司長現被上訴的批示內容如下：

“**批示第 02723/IMO/SEF/2003 號**

就曾對 10 名受聘於丙有限公司之外地勞工所作出之工作許可，根據按照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之規定，乙製衣廠於 2003 年 7 月 15 日申請承轉 10 名外地勞工。

經勞工暨就業局作出最新評估後，考慮到本澳就業市場的不利現況，根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定，本人**不批准**有關外地勞工之承轉。

本人根據同一批示第十款之規定，**取消**經批示第 0001/IMO/SEF/2002 號給予丙有限公司聘用 10 名外地勞工之工作許可。

為著便利之目的，現通知勞工暨就業局以便知會申請人，並轉達予澳門治安警察局。

2003 年 8 月 28 日於澳門。”

上述的意見及勞工暨就業局在該意見上發出的批示內容如下：

“**意見書：**

同意廳長意見。呈上考慮。

代局長

（簽名見原文）

2003 年 8 月 25 日

“此為乙製衣廠承轉現獲批予丙有限公司之 10 名外地勞工之申請，擬擔任的職位為車位（9 名）及雜務（1 名）。根據報告所示，乙製衣廠現沒有聘用外勞之工作許可，於去年收購丙有限公司後，現擬承轉其獲准之 10 名外地勞工，另根據經濟局之資料顯示，經該局之稽查人員查訪後，證實丙有限公司已終止活動，故於本年五月被取消了該場所之工業准照。

基於上述所示，考慮到申請人場所在收購丙有限公司後，其生產條件維持不變，亦沒有擴充其生產場所的實際面積，基於此，建議不批准是次申請，並取消經批示第 0001/IMO/SEF/2002 號給予丙有限公司聘用 10 名外地勞工之工作許可。

（簽名見原文）

非本地勞動力處代處長

2003 年 8 月 19 日

（簽名見原文）

就業廳廳長

2003 年 8 月 25 日 ”

“**批示：**

批准 局長／廳長 建議

經濟財政司司長

（簽名見原文）

2003 年 8 月 27 日

事由：根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示之外地勞工承轉

報告編號：2987/DMONR/DE/03

日期：18/08/2003

場所：乙製衣廠（FÁBRICA DE ARTIGOS DE VESTUÁRIO FU TAT）

檔案編號：03778-03031-03

呈

勞工暨就業局局長 ”

四、理由說明

（一）本上訴所涉及的只是簡單地作出證明，如同本上訴理由闡述內所載的非常睿智、扼要、

清楚的說明一樣簡單、直接。

被提出的問題是要知道被上訴行為的理由說明有否尊重行政行為理由說明的各項法定要件，如不遵守會產生瑕疵。

上訴人在陳述時指出，在把本澳現時就業市場存有危機狀況作為否決現上訴人提出申請的依據時，現被上訴的批示在事實的理由說明和法律的理​​由說明方面是明顯不充分。

欠缺理由說明會決定批示被撤銷。

現被上訴的批示在決定的基礎上有關法律依據方面有完全的遺漏，因此，沾有欠缺理由說明的形式瑕疵。

讓我們看看是否有理由。

（二）確實，決定的作出應具有依據，這點一如上訴人在陳述中提到的某行為的理由說明必須能夠澄清該行為實施的決定性理由，尤其對行政當局而言的決定性原因，理由說明只有包含能足以或可以在之後知悉在具體個案中確定作出決定的邏輯及法律程序的所有元素時才算充分，以力求這樣提前知道行為作出者對其力求貫徹實施公共利益各種情節的查核和考慮方案。

理由說明，在用於說明致使行為人以某特定的內容實施行為的事實原因和法律原因時，暗含兩種不同性質的要求：行政機構須說明作出決議的理由，說明發生的實際情況，將其納入法律條文，並引出相應的結果；另一方面，在自由裁量決定方面，解釋決定的原因，也就在於對採取的措施加以說明，使人們理解作出選擇時所考慮的利益和因素。¹

遺漏基本形式或缺乏法定形式導致形式瑕疵，該瑕疵同樣被歸責於被上訴行為。眾所周知，在主要的法定形式中包括行為理由說明²，這一點規定在《行政程序法典》第 114 條 a 項，因為本案面對的是影響上訴權利和受法律保護利益的行為。

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 項的規定：“除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：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”。

關於說明理由的各項要件《行政程序法典》第 115 條第 1 款規定為：“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。”；而在其第 2 款則規定為：“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。”

依照《行政程序法典》第 115 條，行政行為之理由說明必須是明示的；應該是事實和法律的理​​由說明，不但要指出強制或允許行政決定的各項法律規則，而且也要指出事實是否及以何種方法納入法律要件​​的規定；應是清晰、連貫、完整和扼要的，使到可以令人能夠理解，不致於含糊不清的，它形成行政決定的邏輯前提，不得自相矛盾，需足以解釋所達到的結果。³

（三）不得不承認，一如檢察院司法官所指出的，最理想的做法是被上訴實體為了令人有更好的理解，把所述的“本澳就業市場的不利現況”作出的解釋具體說明，即使曾接觸無數類似個案的法律工作者已慣於總結出這點所述及的是存在著失業和對於該情況本特區有符合資格及有技能的本地居民可以擔當該些職務亦然。再者，記憶所及在最近的一個類似的個案中，在使用類似的理由說明時僅使用了相同的表述而令到一宗上訴案⁴的理由成立，因為當中認為該表述——本澳就業市場的不利現況——言簡意賅，不符合作出決定的正確和符合規則的理由說明必不可缺的要件。只要想想該表述就知道包含兩個意思，雖然都是關於勞動力提供的問題，但該兩個意思完全是對立，既可以是勞動力過多，又可以是缺乏勞動力。姑且不提及當中使用的形容詞，只提及就業市場的現況，也不能具體知道關於勞工的存在情況、關於勞工的素質或者甚至關於薪

¹ Esteves de Oliveira、Pedro Gonçalves 及 Pacheco Amorim：《CPA comentado》，2001 年，第 591 頁。

² 參見 Osvaldo Gomes：《Fundamentação do Acto Administrativo》，1981 年，第 157 頁；並非所有學者（如 Marcelo Rebelo de Sousa）都贊同把理由說明定性為一種形式。

³ João Caupers：《Introdução ao Dto Ad.》，2001 年，第 177 頁。

⁴ 中級法院第 128/2003 號案件的 2004 年 3 月 18 日合議庭裁判。

酬等問題。

（四）然而在本案中，理由說明並不到此為止。含蓄地回顧勞工暨就業局提出的論據及評估，被上訴的實體提到基於該局作出的評估而得出本澳就業市場的不利現況。

因此，勞工暨就業局在闡述有關不批准的原因時，在該方面作出的評估是清晰、充分及前後一致的，任何一名普通市民都會知道支持該決定的真正原因，當中的利害關係人在行使獲賦予的行政程序資訊權和澄清權時，絕對可以就具體提出的原因查問。因此，可以知道（我們也是這樣知道）丙有限公司被乙製衣廠收購後因終止業務而被註銷工業准照。此外，還知道雖然製衣廠收購了手套廠，但其生產條件維持不變，亦沒有擴充其生產場所的實際面積，且沒有獲批聘用外地勞工。因此認為無須批准聘用非本地勞工，且可以理解就業市場的不利現況是導致難以在外地輸入勞工的原因。

關於准用理由說明方面，毫無疑問，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定是被接納的。

（五）最後，關於法律上的理由說明，是無要求須準確指出適用的法律條文，只要有包含該規則的法規提述就足夠，如本案中指出第 12/GM/88 號批示以及提到容許作出具體決定的法律框架，尤其在僱用非本地勞工方面賦予權力和權限。

關於未提及具體規範方面，本法院對於在審議中的相同事宜的問題曾認為⁵，除了應提及規定聘用非本地勞工前提的批示之外，以及不易明白上訴人認為的在行使自身職能和行使自由裁量權作出不批准決定中本來正應該以什麼規範為基礎。此外，我們只須提及下述學說就夠了。在行政行為法律上之理由說明中，明示指出法律條文並非必需，只要指明行為所依據的法律學說或原則，而且行為的相對人容易理解可適用的具體制度即可。⁶

基於上述原因，由於沒有發現被指責的瑕疵，或其他需要審理的瑕疵，應認為本上訴理由不成立。

五、決定

綜上所述，合議庭**裁定本上訴理由不成立**。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 5 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

⁵ 中級法院第 40/2003 號案件的 2003 年 7 月 3 日合議庭裁判。

⁶ 最高行政法院第 28941 號案件的 1991 年 6 月 18 日合議庭裁判；最高行政法院的 1998 年 10 月 11 日合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 329 期，第 620 頁；1989 年 5 月 11 日波爾圖法院合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 335 期，第 1398 頁；中級法院第 106/2002 號案件的 2003 年 3 月 27 日合議庭裁判。