(譯本)

欠缺理由說明 理由說明不充分 欠缺調查

摘要

一、《行政程序法典》第 114 條要求行政行為具有說明理由的義務，而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，不能有含糊、矛盾，從而以清楚及充分的方式解釋作出該行為之理由。

二、相對於作出決定之真正依據而言，理由說明具有獨立的範疇及形式上的範疇：理由說明是“形式要件”，而依據則是“根本要件”或“實質要件”。

三、依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，也可以以明確無誤的准用參照方式（即使是部分准用，甚至是實質性准用）表達理由說明，從所贊同者中採納其中的理由，並構成行為的組成部分。

四、等同於（絕對）欠缺理由說明的理由說明不充分必須明顯，“從而可以對導致有關機關作出回應或採取該決定的事實或考慮予以確定，或者因此清楚知道行為人因為無考慮必然包含的利益而沒有對事實及法律規定作出認真及公正的檢查。

五、要求行政當局有義務對查清對作出決定屬重要或起決定性作用的事實進行必要調查。換句話說，有關機構必須調查程序要求的、與根本決定有關（適宜）的所有事實。

2004 年 12 月 2 日合議裁判書
第 70/2004 號案件
裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，其餘身份資料載於卷宗，對保安司司長 2004 年 2 月 10 日作出的第 010/SS/2004 號批示提起司法上訴，該批示駁回其針對治安警察局代局長要求其返還以家庭津貼名義收取的澳門幣 16,320 元而提起的訴願，經查明：

1. 被上訴的保安司司長的第 010/SS/2004 號批示駁回上訴人針對其作為標的的處罰性批示而提起的訴願。

2. 當時被針對提起上訴的決定所基於的事實是財政局對上訴人開立行政卷宗。

3. 在該卷宗中，上訴人沒有作出防禦辯護。

4. 但是，一如訴願請求狀所提到的，財政局開立的行政卷宗已完結，作出了上訴人沒有虧欠財政局的決定。

5. 然而，根據現受爭議的批示，駁回大致上是因為上訴人沒有對財政局的卷宗提起爭執或沒有表達立場的事實。

6. 因此，人們利用了財政局在該卷宗歸責上訴人的事實的真實性的推測，後來導致司長作出該已作出的決定。

7. 這是沒有道理的。

8.自此就涉及兩個卷宗：一個由財政局開立，另一個由治安警察局代局長開立。

9.雖然後者是以前者為基礎，但在法律上卻是不同的程序。

10.再者，雖然財政局的卷宗因廢止處罰批示而告終，但治安警察局的卷宗基於現受爭議的駁回決定而仍然待決。

11.這是不同的卷宗，上訴人沒有在法定期限內在財政局開立的卷宗中採取立場的事實並不可以提升至其承認當中闡述的版本而現在又作為評價其在治安警察局卷宗中的行為的效力。

12.在一個卷宗中沒有反駁，並不可以承認上訴人在另一獨立卷宗的立場及其答辯。

13.不然，法律賦予作為處罰標的的任何人在所有程序中的防禦權就毫無意義。

14.雖然上訴人沒有對財政局的卷宗答辯，但在治安警察局的卷宗中卻作出答辯。

15.作出的答辯只是：雖然上訴人父親的姓名在財政局工業登記冊以乙公司的所有人登記，但事實是從 1991 年起該印務公司已不再經營。

16.為此，在卷宗中附具文件，顯示上訴人父親自該年起已沒有條件經營印務業。

17.一直以此作為標的的程序是沒有道理的，因為所基於的仍然是上訴人父親的姓名在該簿冊中登記的事實頁產生的表面。

18.然而，被上訴的實體從沒有作出其應該作出的對該事宜發表意見。

19.在作出駁回訴願的決定時，其依據的情節是卷宗中沒有載明“該些由財政局提供的被澄清及申報的收益有被提起爭執，假如有，相關的爭執也不會得直，那麼為什麼還必須把該些元素納入上訴人的法律狀況中”。

20.其它依據又在財政局的報告（第 424/SAP/DPP/DCP/2004 號公函）以及保安部隊事務局的報告（第 29/DA/2003 號報告）中尋找。

21.不過如果我們探視其大量的內容，就是一份報告，當中作出報告人並沒有歸納出結論。

22.然而，司長僅聲稱同意該報告，但該報告並不帶結論性，因此看不到該聲明如何可以根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的效力有效成為理由說明。

23.司長自然地有其理由，但答辯也必須知道是什麼理由，否則就不知道要怎樣防禦。

24.沒有表明駁回的原因就是等同於欠缺理由說明。

25.對於法律規定的（第 114 條第 2 款 b 項）的各種情況，欠缺理由說明可以使到決定因違反法律而被撤銷。

26.上訴人反對儘快把現被上訴的決定的原本或鑑證本提交。

27.署名人為上述訴願的被委託律師。但是如法院認為應為本上訴附具法院授權書，那就請求為此目的給予時間。

因此，作出結論：

（1）雖然卷宗中提到在治安警察局進行的程序是繼財政局開立卷宗及通報後而開立，但兩者是不同的程序。

（2）這是兩個不同及獨立的程序，上訴人沒有在一個程序正式表明立場的事實，不可成為另一個程序被駁回的依據，即使在前者中提及的是相同事宜。

（3）這是兩個不同的程序，上訴人不可以看到其立場在一程序中被削弱只是因為沒有在另一個作為標的的程序中正式表明立場。

（4）上訴人實際上在治安警察局開立的行政程序中已表明立場，雖然在上訴中提交了自己的事實版本，且付具了維護其論據的文件，但本案的被上訴實體對陳述內容沒有加以考慮。

（5）被上訴實體為了說明其決定，聲稱同意附具於卷宗的報告，該些報告雖然陳述大量的問題，但都不是結論性的問題。

（6）既然不是結論性的問題，被上訴決定的依據就沒有意義，這等同於欠缺理由說明 —《行政程序法典》第 115 條第 2 款。

（7）被上訴實體可以有駁回的理由，但辯護必須清楚知道要辯護的內容，不應由該實體來承擔作出決的行為人腦子裏所猜想的責任。

（8）欠缺理據使到行為無效並可被撤銷。

因違反法律，請求撤銷保安司司長駁回針對治安警察局局長提起的行政訴願的批示，要求審理該訴願的實體問題。

被上訴實體反駁，陳述如下：

1.被申訴的批示具有法律上和事實上的理據，雖然是以明確同意報告／意見書予以鞏固，但其主要內容上訴人是明顯知悉的。

2.文件證實上訴人尊親屬的個人收入高於容許上訴人收取家庭津貼的最高限額（《公共行政工作人員通則》第 288 條第 1 款）。

3.根據 12 月 5 日第 59/94/M 號法令的規定，不當收取的金額必須返還予澳門特別行政區稅務當局。

4.這是被上訴批示的核心內容。

雙方沒有提交任意性陳述。

檢察院司法官發出意見，現轉錄如下的：

“甲，澳門治安警察局警長，對澳門特別行政區保安司司長在訴願中維持該局局長的批示（該批示命令上訴人返還以家庭津貼名義為其父母親申請的不當收取的金額）而作出 2004 年 2 月 10 日的批示提起申駁，並盡在其相關的起訴狀中（因沒有提交答辯狀）指責該行為因事實前提錯誤及因欠缺理由說明的形式前提錯誤而沾有違反法律瑕疵。

我們認為他是有理由的，最少在我們闡述的以下一個方面。

根據《行政程序法典》第 83 條第 1 款的規定，“如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法”。這一規定是調查原則和依職權原則明顯體現。

對於在知悉所有事實之後有助於對程序作出公正決定的依職權預審責任，不意味著預審員不能擁有對程序的決定在法律上所依賴的（前提和動機方面的）那些事實進行確定的自由。因為在這個問題上，無論是對於事實的強制性審查，還是對於事實選擇上的自由裁量，起決定作用的是實質規範（而不是程序規範）。

因此，預審責任對於程序的決定之（積極或消極）法定前提審理是受約束的：對於程序中的這一部份，不存在任何以公正，甚至以便捷為理由的適當性或適時性的判斷。

只有在對於在決定中應予以考慮的事實存在“實質”自由裁量時，相關領域的預審延伸方可遵從上述思考。

在這個意義上，葡萄牙最高法院 1988 年 11 月 18 日的合議庭裁判（載於《最高行政法院司法見解》，第 323 期，第 1362 頁）寫道：“構成決定的事實基礎所必需的措施的缺失必然對有關決定造成影響。這種影響不僅發生在（有關措施）是強制性的情況中（違反合法性原則），而且同樣發生在以下情況中，事實的實質性沒有得到證實，或在此基礎上，由於行政當局本可以或本應該搜集的證據的不充分，從而導致由利害關係人陳述的重要事實的欠缺（事實前提錯誤）。”

換言之，預審中的不作爲、不準確、不充分，以及過度都是可稱之爲預審缺陷的原因，而缺陷導致決定的無效性錯誤，不但來自法定措施的遺漏或不履行，而且沒有在應有的衡量中及在預審中考慮利害關係人提出的利益或者對程序作出決定屬必須的事實。”（參見 Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 及 J. Pacheco de Amorim：《Código do Procedimento Administrativo, Comentado》，第 1 卷，第 489 頁及第 490 頁）。

本案中，該受質疑的駁回，除了是基於載於訴願所針對實體作出的批示及相關報告外，是基於財政局提出的關於上訴人父母親被澄清和申報的收益沒有被提起爭執的事實（如果提出了申駁，該爭執是不會成立的），因此，“須把該些元素納入上訴人的法律狀況中”。須注意的是上訴人尊親屬的可課稅收益每月高於本特區公共行政報酬的薪俸索引表 100 點的一半，這是禁止享有家庭津貼（《澳門公共行政工作人員通則》第 208 條）。

然而，事實是，雖然表面上沒有對稅務當局以徵稅客體對上訴人父母親被清算的金額提起爭執，因此，該些金額在為著徵稅效力的權利和義務範圍內被固定，但該些金額在關於發放家庭津

貼的本程序中被質疑，而在本程序中，上訴人尤其堅稱其父母親事實上沒有掌管該實體，更沒有取得作為該實體徵稅客體組成部份的收入來源。

對於該陳述，被上訴實體所作出的只是提到“在這裡，起碼在本範圍內，不引入一如上訴人所指出的任何其他的主觀元素，不管其是否具真實性”，一如上面所強調的，要求行政當局在可行的方法中作出調查，評價被陳述內容的真實性，從而履行尋求實質真實的義務。

任何市民基於在稅務範疇看到其可課稅收益有可能（甚至是因為呆滯地或粗心大意地）被固定的事實，不可以為著不同的效力對該價值反駁是毫無道理的，尤其當該價值實際上與事實不符，並且可以限制其訴諸於（一如本案）某特定的權利或優惠。

該價值的固定凸顯在稅務範疇內，納稅人必須接受一定可課稅收益的結果，但該收益在廣泛的證據面前並為著完全及任何的效力不可被認為是絕對真實。

並不是以此斷言上訴人的父母親被澄清的可課稅收益與事實不符，或斷言該收益不可被採納為不同內容的基礎，一如現在我們面對的：所記錄的是，因為相關的真實性一直被明確質疑，那麼要求行政當局負上調查義務，以查清所陳述的與該收益不符的內容是否屬實。

沒有這樣做，一如以上所述，產生導致決定無效的錯誤，將決定有關行為撤銷。”

茲予作出裁判。

助審法官法定檢閱已畢。

下列事實視為確鑿：

一 2003年12月9日，財政局把下列公函送予保安部隊事務局局長：

“（第4610/SAP/DDP/DCP/2004號公函）

為補充本局於2003年11月27日第4489/SAP/DDP/DCP/2003號公函，現向局長說明有關撤銷上述人員退還其父母親二人的2000年的特別假期補助的理據。上述警長父親一直按照本局財稅廳對其持有的印務公司所評核的收益繳交稅款，而這行為可視作上述警長父親即持牌人，確認了其從印務公司取得的收入為本局財稅廳評核的金額。雖然如此，畢竟申訴人父親的1999年及2000年的收益於申訴人具備條件享受特別假的日期後（即2000年4月1日後），財稅廳才定出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照2002年4月11日第17/1L-SEF/2002號報告書所提出的理念，申訴人父親的1999年及2000年的收益可理解為只應用作決定申訴人於2003年6月12日申請其父母的特別假期交通費補助之申請。基此，申訴人的父母於1997年4月1日至2000年3月31日的收益沒超出可領取家庭津貼的規定，故申訴人無需退還於2000年收取的有關其父母特別假期補助。”

一 在收到訴願後，治安警察局局長發出以下報告：

“茲接保安司司長辦公室透過2003年12月17日第3790/GSS/2003號公函，就治安警察局警長甲，編號為XXX，為著本局通知因其父親丙及母親丁由1999年至2002年獲得之收入高於現行《澳門公共行政工作人員通則》第208條第1款之規定，而須退回該期間無權收取其尊親屬之家庭津貼所提起之行政上訴，現向上級匯報相關情況：

1.治安警察局透過11月20日第4292/DRH/DGR/2003號信函，轉送有關治安警察局警長甲，編號為XXX之申請／聲明書，文內聲明當事人已於2003年10月28日按第59/94/M號法令第9條第2款之規定，透過治安警察局轉交其申訴／聲明書予財政局局長；並聲明其已委託H. Miguel de Senna Fernandes律師向保安司司長進行行政上訴程序，此項行政上訴是基於其接獲本局行政管理廳廳長於2003年11月6日向該名警長發出之第424/2003號通知書，要求其退回在1999年至2002年期間不當收取其尊親屬之家庭津貼，共澳門幣16,320元一事而為之，並要求行政管理廳廳長能初步了解事件的真相，接納申請中止支付上指通知書所載要求之退款。

2.經查，上指之退款要求，是源自財政局透過2003年10月22日第3971/SAP/DDP/DCP/2003號公函及附隨之資料得悉，該名警長之父親丙及母親丁由1999年至2002年期間，所獲得之收入均高於現行《澳門公共行政工作人員通則》第208條第1款之規定，因此，上述人員由1999年至2002年無權收取其尊親屬之家庭津貼。

3.按相關資料所示，當事人父親丙為乙公司持牌人，開業於1967年1月份，其收入來源於

該商號之營業收益，而其母親是戊公司之僱員，收入源於月薪俸，具體如下：

年份	丙	丁	合計
1998	澳門幣 39,900 元	澳門幣 18,000 元	澳門幣 57,900 元
1999	澳門幣 39,900 元	澳門幣 24,000 元	澳門幣 63,900 元
2000	澳門幣 39,900 元	澳門幣 24,000 元	澳門幣 63,900 元
2001	澳門幣 39,900 元	澳門幣 24,000 元	澳門幣 63,900 元
2002	澳門幣 39,900 元	澳門幣 24,000 元	澳門幣 63,900 元

4.經查當事人個人檔案文件悉，當事人於 1986 年 3 月申請其父母之家庭津貼，並附同聲明書，聲明其父親丙沒有工作，而母親丁為家庭主婦及沒有收入，故當事人自 1986 年 4 月起獲發放其父母親之家庭津貼，其後均每年有遞交維持其尊親屬家庭津貼之申請書，並聲明其尊親屬之經濟狀況維持不變，而獲繼續發放有關之家庭津貼。

5.根據財政局所提供的資料証實，當事人之父母親在 1998 年合共之總收入為澳門幣 57,900 元，沒有高於現行法例所設的上限（每月澳門幣 5,000 元），符合收取家庭津貼法規之規定，但在 1999 年 1 月至 2002 年 12 月期間所獲得之收入，則超過法規上限，故當事人不具備收取其父親丙及母親丁家庭津貼之權利，經本局代局長 2003 年 10 月 29 日在第 1184/DA/2003 號建議書上作出批示，當事人需退回上指 1999 年 1 月至 2002 年 12 月期間多收取之家庭津貼，每月為澳門幣 340 元，共計為澳門幣 16,320 元。

6.隨後，本局於 2003 年 11 月 6 日透過第 5900/2003 號信函，隨同第 424/2003 號通知書，要求該名警長退回上指期間內，不當收取其尊親屬之家庭津貼款項，並要求遞交聲明書，聲明當事人父親及母親在 2003 年度之收入狀況及相關證明文件，從而使本局能對當事人在 2003 年度是否仍具備收取其尊親屬家庭津貼之權利作出正確審議，而當事人已於 2003 年 11 月 12 日簽署相關通知書，並獲知該等事宜。

7.另按當事人予財政局局長之訴願／聲明書內容所示，當事人父親雖為乙公司持牌人，惟因身體狀況欠佳，故多年來均由當事人之三弟負責打理，並只為保存其父之固有想法，以及礙於轉名後，該印務公司需搬遷至工業大廈方能符合政府之規定繼續營運，故此沒有辦理正式之轉名手續；而其母親在 1998 年中獲一私營公司聘用，月薪為澳門幣 2,000 元（此經濟狀況之轉變從沒有向本局申報），並表示，相關尊親屬之收入，以印務公司的補充稅收益加上其母之月收入作為總和之計量方式並不知情，並質疑法例所指為每月本身收入，而並非年度收入之理念等。同時，按相關聲明書所附隨之文件悉，以當事人父親丙名義為持牌人的乙公司已於 2003 年 8 月 1 日以澳門幣 500 元頂讓予己先生。

8.及後，本局分別接獲財政局於 2003 年 11 月 27 日第 4489/SAP/DDP/DCP/2003 號公函，通知治安警察局撤銷上述警長甲，退還有關其父母丙及丁 2000 年的特別假補助之決定，以及 2003 年 12 月 9 日第 4610/SAP/DDP/DCP/2003 號公函，向本局補充當事人無需退回上述特別假補助款項之理據，其內容節錄如下“...上述警長父親一直按照本局財稅廳對其持有的印務公司所評核的收益繳交稅款，而這行為可視作上述警長父親即持牌人，確認了其從印務公司取得的收入為本局財稅廳評核的金額。雖然如此，畢竟申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益於申訴人具備條件享受特別假的日期後（即 2000 年 4 月 1 日後），財稅處才定出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照 2002 年 4 月 11 日第 17/IL-SEF/2002 號報告書所提出的理念，申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益可理解為只應用作決定申訴人於 2003 年 6 月 12 日申請其父母的特別假期交通費補助之申請。基此，申訴人的父母於 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日的收益沒超出可領取家庭津貼的規定，故申訴人無需退還於 2000 年收取的有關其父母特別假期補助。”

9.據上所述，財政局在同一公函內，一方面以所評核的收益而繳交稅款，從而視作該警長之父親已確認該收益為其收入，但亦同時闡釋 1999 年及 2000 年的收益可理解為只應用作決定當事人申請 2003 年其父母特別假期交通補助之申請，故此，該警長的父母由 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日的收益沒有起出可領取家庭津貼的規定。

10.基於當事人的父母是否具備收取家庭津貼的要件，主要取決於相關收益/收入的款額，而

財政局在同一公函內，對該人員父親之收入標準有所分別，鑑此，本局為能正確審議該名警長之父母親是仍否符合收取相關津貼之權利，以免在處理上存有差異，遂於 2003 年 12 月 15 日透過第 6408/2003 號公函予財政局，就有關該名警長之父母親，在 1999 年至 2002 年期間之收入，是仍否符合收取家庭津貼之要件函覆本局，惟財政局至今仍未就此覆函。

現特向上級匯報上述情況。

審計科科長”

— 對於該報告，本局的顧問發出以下意見：

“鑑於還沒有收到已向財政局提出的補充資料，該些資料對正確評估該申請以及上訴人提出款項的正確金額起決定性作用，本人認為應按《行政程序法典》第 162 條第 2 款的規定，等待該局的回覆，中止效力至收到回覆，現對本訴願作出決定”。

— 基於該意見，保安司司長決定等待財政局的回覆。

— 回應保安部隊事務局局長的公函，財政局提供了為著上訴人家庭津貼及其特別假期效力而作出收益計算的以下報告：

(第 424/SAP/DDP/DCP/2004 號公函)

由於確定收取家庭津貼的條件是以關係人每月的收入計算，而確定收取特別假補助的條件則是以關係人取得特別假權利日期起每年的收入為準。因此，根據本局資料，申訴人（甲）的父母在 1997 年 4 月 1 至 2000 年 3 月 31 日收入分別為：

取得特別假權利日期	年度收入計算金額		每月平均收入
1/4/2000	1/4/1997 - 31/3/1998	\$47,700 (12 個月)	\$3,975
	1/4/1998 - 31/3/1999	\$59,400 (12 個月)	\$4,950
	1/4/1999 - 31/3/2000	\$63,900 (12 個月)	\$5,325

由於申訴人的父母在 1999 年及 2000 年的收入是在申訴人具備條件享受特別假權利日期（即 2000 年 4 月 1 日）之後，本局財稅廳才訂出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照 2004 年 4 月 11 日第 17/IL-SEF/2002 號報告書所提出的理念，申訴人父母在 1999 年及 2000 年的收入應只理解為決定申訴人於 2003 年 4 月 1 日是否有權申請其父母收取特別假津貼的條件，因此根據上述 1997 年和 1998 年的收入來看，2000 年申訴人父母可享受有關特別假津貼。亦即是本局在 4610/SAP/DDP/DCP/2003 號公函中解釋無需退回有關補助的原因。

根據本局資料，申訴人（甲）的父母在 1999 年至 2002 年的曆年收入分別為：

年份	丙	丁	合計
1999	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2000	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2001	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2002	\$39,900	\$24,000	\$63,900

所以，以上申訴人（甲）的父母在 1999 年 4 月 1 日至 2002 年的收入不符合收取家庭津貼的條件，因在上述期間其父母的每月收入甚至每年收入均超出《澳門公共行政工作人員通則》第 208 條之規定。

— 對於該回覆，保安司司長作出以下批示，決定駁回訴願：

“查閱預審卷宗中提供的資料，載明被上訴的批示是以規範相關事宜的法律規定為依據，尤其考慮財政局提供就收取家庭津貼方面其父母親的收入報告。

並沒有載明該些由財政局提供的被澄清及申報的收益有被提起爭執，假如有，相關爭執也不會得直，那麼為什麼還必須要把該些元素納入上訴人的法律狀況中。

在這裡，起碼在本範圍內，不引入一如上訴人所指出的任何其他的主觀元素，不管其是否真實性。

基於此，除了駁回訴願就沒有他選，為此，本人引用被爭執批示、財政局報告（第 424/SAP/DPP/DCP/2004 號公函）以及保安部隊事務局局的報告（第 29/DA/2003 號報告）中所載的全部事實依據及法律依據，並參照 12 月 21 日第 86/89/M 號通過的《澳門公共行政工作人員通則》

第 208 條第 1 款的規定。

將本批示向上訴人作出通知，針對本批示可在 30 日的期限內向中級法院提起司法上訴。
澳門特別行政區保安司司長辦公室，2004 年 2 月 10 日。”

茲予審理。

雖然上訴人在其結論中指出欠缺理由說明為擬要爭辯的瑕疵，但在初始部份討論了欠缺履行調查責任的問題，因為沒有對上訴人在必要訴願中提交的資料作考慮。

因此，須審議以下法律問題：

- 無說明理由
- 尋求實質真實的義務

一、無說明理由

《行政程序法典》第 114 條要求行政行為具有說明理由的義務，而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 — 第 115 條第 1 款；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 — 第 115 條第 2 款。

換言之，理由說明要件如下¹：

- (一) 指明事實上及法律上的理由；
- (二) 明確指明（雖然簡要為之）依據；
- (三) 清晰（無模糊不清）；
- (四) 充分；及
- (五) 前後一致（無矛盾）；

在理由說明中，行政當局將指明在具體案件中適用的法律前提或法規（大前提），並指明視作發生的事實（小前提）以及據以按照援引的法律理由作出行為的原因（結論）。

可以認為理由說明是行政行為的形式要件，因此要求理由說明是明確的、清晰的、充分的及無矛盾的。

Vieira de Andrade 教授說：“該義務的形式方面所要求的明確說明理由的內容，並非行為人對行為的理由所作的任何聲明之內容，而完全欠缺說明理由也不是不履行該義務的形式瑕疵的唯一類型。說明理由的內容不能是任何一種表示，而必須是一種看起來能夠使行政決定有依據的表示”。²

換言之，相對於作出決定之真正依據而言，理由說明具有獨立的範疇及形式上的範疇：理由說明是“形式要件”，依據則是“根本要件”或“實質要件”。立法者在要求就某些行為作出明確及充分的理由說明時，排除了這種實質論，而是明確選擇了形式論，賦予理由說明之形式義務以獨立的重要性。³

David Duarte 也如此認為，因此，說明理由是決定的形式要件，不能與決定的內容混為一談，無論在作出的說明理由和決定的實質之間有無矛盾之處，說明理由都獨立存在並具有獨立的衡量尺度。說明理由的這一形式上的獨立性表現在說明理由的正確性要件與決定的正確性要件相互分開，這就是說，兩者之間有相通之處，但不能以說明理由中的弊病作為出發點，確定僅其本身認為的決定中存在缺陷。換言之，說明理由僅指決定的各支撐點的外在表現，而與決定的內在本

¹ Mário Esteves Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，里斯本，1980 年，第 471 頁至第 475 頁。

² 《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina，科英布拉出版，1991 年，第 231 頁。

³ Lino J. B. R. Ribeiro 及 J. Cândido e de Pinha：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，澳門基金會及行政暨公職局，1998 年，第 637 頁。

體現實無關。⁴

正如終審法院第 14/2002 號案件的 2002 年 12 月 6 日合議庭裁判中所認定“公共行政決定中的說明理由具有多功能性，不僅為了向受法律保護的私人權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至符法性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾瞭解決定的含義，防止可能出現的衝突。

該終審法院合議庭裁判認為，決定的形式上的說明理由不一定符合決定本身正當性方面的實質上的說明理由，也就是說，不能把組成行政行為的事實和法律依據與該行政行為的實質依據相混淆。

請注意，對於確定行為的實質合法性而言，這並不意味著理由說明不具任何重要性。理由說明永遠是分析行為的前提及／或內容以及對情形的規定及／或法律規範所含之規定之間是否相符的工具：透過作出一項有理由說明的聲明，就可進行實質性控制或核查（尤其在自由裁量行為中）。另一方面，無理由說明或理由說明不足不一定導致行為非有效。⁵

另一方面，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，也可以以明確無誤的准用參照方式（即使是部分准用，甚至是實質性准用）表達理由說明，從所贊同者中採納其中的理由，並構成行為的組成部分。

包含有一份報告書及一份建議書的理由說明，本身就含有合理證明並促成有關行為的理據。

在報告書及建議書是先後作出並相繼納入（行政行為之中）的情況下，一切就猶如作出最後行政行為者自己製作了所有前述理據一樣，並由此作出的行政決定，並使人據此了解最終形成決定的法律邏輯思路。⁶

在本案中，上訴人指責有關行為具有“形式瑕疵”，指出無理由說明。按照檢察官的說法，我們認為，“只要有關行為使得相對人（以奉公守法的市民作為參照）能夠重建有關決策實體的認知及評估思路，該決定就具有適當的理由說明”。

我們認為，按照其有關依據，儘管不是絕對無行為理由說明，但理由說明確實不充分。

本案中，上訴人指責該行為有欠缺理由說明的瑕疵，因採用被提起訴願行為作出者所撰寫的報告，而報告最終卻沒有作出確鑿無疑的決定。

根據成為理據的內容，我們認為即使證實不到行為有絕對欠缺理由說明，但也證實理由說明有實際不足。

因為我們一直認為，等同於（絕對）欠缺理由說明的理由說明不充分必須明顯，“從而可以對導致有關機關作出回應或採取該決定的事實或考慮予以確定，或者因此清楚知道行為人因為無考慮必然包含的利益而沒有對事實及法律規定作出認真及公正的檢查”。⁷

上訴的行為不但採用沒有作出堅定的司法決定的被爭執的訴願行為，而且還毫不含糊地肯定“在這裡，起碼在本範圍內，不引入一如上訴人所指出的任何其他的主觀元素，不管其是否真實性”，而最終要求行政當局負上在訴願中尋求所有提述事實的真實性的調查義務。

上訴人述稱在財政局和在治安警察局進行的程序是不一樣的程序，提交了文件支持其論據，儘管如此，被上訴實體決定等待財政局的回覆（2004 年 1 月 13 日的批示），並在收到財政局 2004 年 2 月 3 日的回覆後，隨即發出被上述（2004 年 2 月 10 日第 010/SS/2004 號）批示，把財政局公函內所載的事實視為既證事實，其理據是上訴人沒有對該些事實提出爭執。

顯然沒有遵守尋求實質真實的義務，且以某事實其真實性沒有被調查的事實前提為基礎對問題作出決定。

讓我們看看。

⁴ 《Procedimentalização, Participação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório》，Almedina 科英布拉出版，1996 年，第 237 頁至第 241 頁。

⁵ 參看 Lino J. B. R. Ribeiro 及 J. Cândido de Pinha：上引作品，第 637 頁。

⁶ 為此，參看 Osvaldo Gomes 教授：《Fundamentação do Acto Administrativo》，第 121 頁。

⁷ José Carlos Vireira de Andrade：《O Dever da Fundamentação Expressa de actos Administrativos》，Almedina，1991 年，第 238 頁。也參看中級法院第 181/2004 號案件的 2004 年 9 月 23 日合議庭裁判。

二、尋求實質真相的義務

《行政程序法典》第 86 條以“要證事實”為題作出如下規定：

“一、如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。
...。”

該法律規定，尤其上述第 1 款在賦予行政當局預審責任時，在行政當局屬利害關係人的程序中特別重要，當中行政當局的參與是在行使容許其對私人事前已存在的權利單方產生法律效力的權利，因為在該些程序中（例如，通過徵用或徵收而要求徵稅、處罰或犧牲所有權）同樣適用舉證責任的一般原則，要求行政當局負上證明解釋其本身行為為前提的責任。⁸

換言之，就是要求行政當局有義務對查清對作出決定屬重要或起決定性作用的事實進行必要調查。

Mário Esteves de Oliveira 教授及 Pedro Costa Gonçalves E. J. Pacheco de Amorim 教授認為：在程序中對重要事實和利益的依職權和強制調查（及審理）義務，構成調查原則的實質或“審理”內容。⁹

行政當局享有的調查權尤其體現在實質真相（實質真相原則）的調查方面，在此給予行政當局主動角色。¹⁰

因此，談到這種權利和義務，尤其關於對知悉所有事實是適宜作出一個公正的程序決定時，一如檢察院司法官所說的，並不意味著：“預審員不能擁有對程序的決定在法律上所依賴的（前提和動機方面的）那些事實進行確定的自由。因為在這個問題上，無論是對於事實的強制性審查，還是對於事實選擇上的自由裁量，起決定作用的是實質規範（而不是程序規範）”。

該司法官還說：“預審責任對於程序的決定之（積極或消極）法定前提審理是受約束的：對於程序中的這一部份，不存在任何以公正，甚至以便捷為理由的適當性或適時性的判斷”，“只有在對於在決定中應予以考慮的事實存在“實質”自由裁量時，相關領域的預審延伸方可遵從上述思考”。

換言之，有關機構必須調查程序要求的、與根本決定有關（適宜）的所有事實，這是再一次受約束的行為。行政當局可以以自由裁量作出的就是調查手段的選擇。¹¹

因此，在預審範圍，在程序中有關決定的法律前提的尋求及審理方面，有權限機關的活動是受到約束的，構成決定的事實基礎所必需的措施的缺失必然對有關決定造成影響。這種影響不僅發生在（有關措施是）強制性的情況中（違反合法性原則），而且同樣發生在以下情況中，事實的實質性沒有得到證實，或在此基礎上，由於行政當局本可以或本應該搜集的證據的不充分，從而導致由利害關係人陳述的重要事實的欠缺（事實前提錯誤）。¹² 換言之，預審中的不作爲、不準確、不充分，以及過度都是可稱之為預審缺陷的原因，而缺陷導致決定的無效性錯誤...¹³

與所強調的相反，被上訴實體主要以財政局公函內所載的事實作為其決定的依據，其中顯示上訴人尊親屬的可課稅收益每月高於本特區公共行政報酬的薪俸索引表 100 點的一半。

該等事實在財政局中雖然一直沒有受到爭執，但在本行政卷宗中關於發放家庭津貼方面卻受到申訴（澳門特別行政區《公共行政工作人員通則》第 208 條），陳述稱其父母親事實上沒有掌

⁸ 葡萄牙最高行政法院第 048397 號案件的 2004 年 5 月 18 日合議庭裁判。

⁹ 《Código do Procedimento Administrativo Comentado》，第 2 版次，重印，Almedina，第 418 頁起及續後數頁。

¹⁰ 在此意義上，可參見葡萄牙最高行政法院下列裁判：1987 年 5 月 7 日的合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 314 期，第 164 頁，1998 年 2 月 18 日的合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 323 期，第 1362 頁以及第 048413 號案件的 2002 年 3 月 7 日合議庭裁判。

¹¹ Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho 《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，1998 年，第 462 頁。

¹² 在此意義上，參看葡萄牙最高行政法院 1998 年 2 月 18 日的合議庭裁判，載於《最高行政法院司法見解》，第 323 期，第 1362 頁。

¹³ Mário Esteves de Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，里斯本，1980 年，第 489 頁至第 490 頁。

管該實體，更沒有取得作為該實體徵稅客體組成部份的收入來源。

儘管如此，一如上面也提到的，被上訴實體僅確認“在這裡不引入一如上訴人所指出的任何其他的主觀元素，不管其是否具真實性”。

因此，根據這樣的事實，被上訴行為陷入沒有遵守調查實質真實義務的瑕疵。

不得不提的是，我們現在既不是在肯定財政局查清上訴人尊親屬的可課稅收益不屬真實，也不是在肯定不可以在例如保安部隊事務局個案的另一情況中把相同的金額視為計算基礎，而重要的是行政當局應進行調查，以查清該被質疑的金額是否屬實。

其本身就只是基於現被審議的瑕疵而導致行為撤銷，繼而在先前的問題方面因欠缺理由說明而導致產生形式瑕疵。

經考慮後，餘下的是予以裁判。

本中級法院合議庭裁定甲提起的上訴理由成立，撤銷被申訴的行為。

無須繳付訴訟費用。

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