

(譯本)

行政法院的管轄權 公職僱傭 聽取利害關係人 行政相對人參與原則

摘要

一、行政上之司法爭訴中，行政法院有管轄權（在不影響中級法院的管轄權的情況下）審理對以下公務法人的機關實體所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起之上訴。

二、澳門金融管理局（AMCM）是具有行政、財政及財產自治權之公法人，且為具有法律人格之公共機關，類屬澳門特別行政區間接行政公共機構，因此身份，澳門金融管理局專門從事包括行政法在內的公法領域的活動。

三、公職僱傭關係的法律結構複雜，由兩層截然不同的法律關係組成：基本關係或職務關係，及組織關係或運作關係：第一層關係構建了以職員自主權為前提的方面（差異性）；第二層關係（組織關係）可使得職員被視作構成一個公共部門或支撐一個行政機關的資源，不具有法律主體性，僅在行政當局的內部組織方面屬重要，其職務的提供與相應行政活動相一致，存在這樣的歸責是因其被某一行政活動所包含（包含）。

四、對利害關係人進行聽證的規定構成了行政程序的基本原則之一，即私人參與與其有關的決定的形成的原則，這意味著行政機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。

2005 年 6 月 23 日合議庭裁判書

第 65/2005 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

澳門金融管理局針對行政法院之判決提起上訴，有關判決裁定甲所提起之司法上訴理由成立，並撤銷金融管理局行政管理委員會於 2003 年 2 月 20 日作出之決議，該決議駁回了對其 2002 年之建議評分提出的聲明異議，稱：

（一）區分人員及其制度的適當標準不是職務的性質，不管是公職還是採用其他類型之人員的公共機構；適當的標準是聯繫有關人員與公共行政當局的法律關係（公共關係還是私人關係）及約束該法律關係的法律（公法還是私法）。

（二）公職僱傭法律關係為“...公法人與私人之間訂立的（關係），旨在向前者提供勞務及向後者作出經濟及社會性的回報，受行政法律之約束，其中公法人佔有一定優勢地位，受制於其所謀求之公共利益，並因公共利益而在公共實體與為其服務之人員之間建立起強大而穩定的聯繫”。但這顯然不是本案之情形。

（三）澳門金融管理局儘管具有公共機構之性質，但保留了人員專有通則及自身人員編制，區別於澳門特別行政區公共行政工作人員編制，不管是在約束有關員工的法律關係的性質方面，還是在約束相應關係的法律方面。

(四)雖然澳門金融管理局具有上述性質，但有關僱傭法律關係卻屬私法性質，由此產生一個先決問題，涉及行政法院是否有管轄權審理上訴人針對 2002 年的工作評核提起的司法上訴。

(五)《行政程序法典》第 2 條第 4 款規定：“本法典所訂定之行政活動之一般原則，適用於行政當局實行之所有活動，即使所實行之活動僅屬技術性或僅屬私法上之管理亦然。”

(六)“對公共行政當局機關來說，公共管理／私法管理準則可用於確定是完全還是部份適用《行政程序法典》...”。私法規範私法管理；行政法規範公共管理。

(七)私法上的管理為“公共行政當局以私法為依據而開展的活動（私法上的法律行為、私法合同以及私法管理行為）。”為闡述這一見解，我們可以肯定地說，私法上的管理行為是“...當一不具有公共權力的法人，與行為有關之私人處在對等地位且據此立場作出行為時，也就是處於一個私人可能處於的條件及制度下時，依循私法規範而開展的活動中所包含的行為。”

(八)公共管理行為系行使公共權力時作出的行為，組成法人對一項公共職能的實現，不管是否涉及使用強制手段，亦與技術規則及行為在實踐中應遵守之規則無關。

(九)向行政委員會提起的聲明異議的標的為有關評核行為。被上訴行為是金管局行政委員會 2003 年 2 月 20 日之決議，而非該評核行為。

(十)在澳門金融管理局，對員工工作表現的評核受 1990 年 1 月 2 日由行政委員會通過的第 1/90 號職務命令規範。

(十一)根據《人員專有通則》第 3 條之規定，行政管理委員會有權限訂立工作規定，制定紀律、執行或組織方面的規範。

(十二)上述規範具有私法勞動法律性質，金管局內部的整個僱傭法律關係也屬此性質。

(十三)澳門金融管理局是一個具有自主權及法律人格的公共機構。故尋求自身之宗旨，獨立於澳門特別行政區之行政管理，後者對其僅具有監管權力（6 月 12 日第 39/89/M 號法令第 1、3 條）。

(十四)澳門金融管理局將職員納入編制的行為受公職法律制度約束，應遵守《澳門公共行政工作人員通則》的相應規定，因此須作出任用行為（第 19 條及續後數條），而在委任情況下，須作出就職（第 35 及 36 條）。若未執行這些程序，正如本案之情形，則勞動關係維持其私人性質。

(十五)對此，Marcello Caetano 稱（《Manuel do Direito Administrativo》，第 2 卷，Almedina 出版，科英布拉，1991 年，第 681 頁、第 722 頁及第 729 頁）“就職代表執行職務的法律開端，由就職開始，法律規定開始計算職員實際工作時間（...）”“就職之效力不具有追溯性：由就職時刻開始生效，而非委任時刻。因此，如果法律規定，作為任用的要件，利害關係人須已為行政管理人員，而在委任時該人員尚未就職，那麼委任違法”。

(十六)《澳門公共行政工作人員通則》在這一事宜上有明確規定。其中第 35 條第 1 款規定“就任公共職務係透過就職行為進行（...）”，第 36 條則規定了須進行就職的情況。

(十七)澳門金融管理局，現上訴人，作為一個公共機構，為澳門特別行政區間接行政管理的組成部份，因此，其職員不能在未經過公職任用的情況下成為“長期性工作者”。

(十八)所以，澳門金融管理局與其員工甲之間所建立的關係缺少公共聯繫。

(十九)第 001/90 號職務命令 5.1.規定的面談目的僅在於告知被評核人評核的內容，自面談之日起開始計算可向行政委員會提起上訴的期限。

(二十)沒有作出上述面談並不會影響或改變評核人（已作出）的決定，因其並非一種參與評核的方式，而僅是告知所作出之評分的方式。

(二十一)未作面談並沒有損害被評核人（現上訴人）的辯護權，因為其已被告知評核結果並行使了向行政委員會提出聲明異議的權利。

(二十二)葡萄牙最高法院近期在有關類似事宜的合議庭裁判中作出了相反的決定。有關合議庭裁判有如下內容：“II-儘管過程參與權未獲尊重，但如果有關決定沒有法律上有效的替代選擇，法院依然可以依據行政行為的利用原則或刑事瑕疵影響有限之原則而避免撤銷有關行為，因此，不管利害關係人在行政程序中作出何種參與，最終決定都不會有其他可能。”（最高

行政法院的 2004 年 3 月 1 日合議庭裁判)

綜上所述及有賴法官之補充，應廢止被上訴合議庭裁判，並相應地裁定請求撤銷澳門金融管理局行政委員會 2003 年 2 月 20 日之決議之司法上訴理由不成立，有關決議駁回了甲針對其 2002 年度評核提出的聲明異議。

被上訴人作出反駁性陳述：

(一) 被上訴判決不存在上訴人所提出之瑕疵。

(二) 澳門金融管理局的《人員專有通則》所規定的勞工制度屬於公法制度，因其中存在與公職僱傭制度典型環境的特徵相同的特徵。

(三) 澳門金融管理局是一個公共實體，也就是一個為了謀求法律明確交托予其的特定公共利益而創建的組織，並僅被解釋為公共實體，在處於一個因其本質而受影響的類別上，所追求目的及執行職務的本質理所當然地反映在組織種類及法律制度的性質上。

(四) 勞工關係的職務內容是事先訂定的，而關於報酬則規定了一個適用於整個組織的一般而抽象的框架。

(五) 《人員專有通則》的制度中存在更大程度的限制，因其第 22 條規定存在不得兼任，澳門金融管理局的員工由於受到公共法律約束，在開展業務時受制於或可能受制於上述限制；

(六) 澳門金融管理局的工作人員根本上建基於一套職程制度，而不在於一套職業或工作崗位的制度，《人員專有通則》規定了一套職級及職業水平的制度。

(七) 《人員專有通則》規定的紀律制度很大程度上由《澳門公共行政工作人員通則》規定的紀律制度塑造，而且有關後一通則為補充適用的規定明確顯示出立法者打算為澳門金融管理局設立的僱傭聯繫屬於公法上的聯繫。

(八) 《人員專有通則》參照澳門規範勞動關係的法律的事實，並不能證明由該通則規範的勞動關係是一種私法上的關係。

(九) 澳門金融管理局內，法律規定了兩類勞動聯繫：公職僱傭勞動聯繫，適用於編制內人員，以及個人勞動合同聯繫，適用於其餘人員。

(十) 原審法院之判決並未違反該法院應當遵守的管轄權規則。

(十一) 上訴人亦無理由辯稱與評核人的面談並非一項重要程序，這種看待事物的方式與現今法律體系中針對公共行政當局機關及其行為之作出的規範性內容不符。

(十二) 1994 年的《行政程序法典》意在最終去除封閉、單方及專制政府之概念及模式，迎接一個透明、尋求對話及共識的政府，為此制定了一整套基本原則，其中尤其強調參與原則，還規定了多個參與機制、行為方案以及尋求作出超越公共決定之強制性及完全單方性的行政決定的方式。

(十三) 根據《行政程序法典》規定之經濟原則，利害關係人的聽證是落實程序參與原則的優先方式。

(十四) 由上述法典之規定可得出，除了特別規定之情況以外，利害關係人的聽證是一項必須進行之機制，須在訴訟過程中的某一時刻作出，具體為就將要裁判之項目聽取利害關係人之意見，允許其維護其觀點，並使得即將作出之決定將其觀點納入考量，以便在最終決定時接受或是駁回有關觀點。

(十五) 利害關係人的聽證絕不能被視為一項缺乏內容且僅為了表面地履行一項立法決定而作出的簡單程序，如此便完全曲解了上述法典想賦予程序參與原則及，具體而言，利害關係人獲聽證的權利的意義，無視透明、尋求對話及共識的公共行政當局之觀念。

(十六) 只有在特別說明的情況下才不進行利害關係人之聽證，尤其是當這一程序之進行可能威脅到對相應公共利益的謀求的時候，或者當聽證尋求的目標因行為（諸如本案之行為，尤其是自始至終受約束的行為）相關之原因而無法達成的時候。

(十七) 申述權的一項重要職能是法律保護職能，當持有受法律保護之權利或利益的私人以一項個人法律利益的持有人身份參與到程序當中時（有別於持有該利益並意欲透過行使申述權而使之在程序中得到伸張），申述權發揮上述法律保護職能。

(十八) 第 1/90 號職務命令第 5 點規定的面談機制是一項重要程序。

(十九) 《行政程序法典》適用於澳門金融管理局，故該實體受參與原則的支配，具體而言，須遵守該法規中有關申述權的規定。

(二十) 《行政程序法典》中關於實行公共管理行政活動的規定全部適用於該實體，其中關於僅屬技術性活動或僅屬私法上的管理活動的原則也同樣適用，此外，本法典之全部規定，只要不致減少對私人之保障，亦候補適用於特別程序。

(二十一) 對澳門金融管理局編制內人員的評核程序與《行政程序法典》中的普通程序之間的關係特別，因此，在不致減少對私人之保障的情況下，該法典的規定候補性地適用於上述程序。

(二十二) 面談須被視為《行政程序法典》規定的申述權的表達方式，具有與利害關係人之聽證相同的法律保護職能。

(二十三) 被評核人應知悉評核人計劃對其實施的評核項目，且應能夠對這一項目發表意見，應能維護其觀點並以此試圖影響評核人之決定。

(二十四) 行政管理委員會成員乙作出的評核屬於一項最終決定，而立法者的希望評核人在作出決定前應將決定草案告知被評核人。

(二十五) 上訴人列舉的用於維護其觀點的（葡萄牙）最高行政法院之裁判其實支持的是行政法院及被上訴人所主張的解決方案。

因此，應裁定上訴敗訴。

檢察院發出意見書，轉錄如下：

上訴人於其上訴陳述中作出的所有論辯都已在被上訴判決中被明確反駁，我們完全認同被上訴判決的內容及結論，於此不再作無用之轉錄，由此，我們認為被上訴判決不存在任何瑕疵，尤其是上訴人所提出之瑕疵。

另外，上訴人所使用的論據，不管是關於其與被上訴人之間存在的勞動法律關係以及相應的行政法院審理事宜之權限的論據，還是論證評核過程中面談的重要性的論據，都已經過原審法官的舉例分析，其分析充分證明了上訴人之闡述理由不成立，對此我們無可補充。

在此僅作一個簡短的說明：如需要更可靠的論據來支持上訴人對評核過程缺少面談（已獲承認）的闡述無依據的話，只需相應參閱上訴人為支持其觀點而引用的裁判書的內容——葡萄牙最高行政法院 2004 年 3 月 1 日之裁判，其中明確而重點指出“儘管過程參與權未獲尊重，但如果有關決定沒有法律上有效的替代選擇，法院依然可以依據行政行為的利用原則或刑事瑕疵影響有限之原則而避免撤銷有關行為，因此，不管利害關係人在行政程序中作出何種參與，最終決定都不會有其他可能”（下劃線由我們所加予以強調）。

那如何能利用當前案件為依據，即面對評核過程中未對利害關係人進行面談的情況，可以有效地支持上述觀點；

— 沒有其他法律上行之有效的作法嗎？

— 評核人與已作出之評核是否有聯繫？

— 綜合利害關係人在該階段本能夠作出的論辯及陳述，有關決定都不會有其他可能嗎？

上訴人本身究竟為何在第 1/90 號職務命令第 5.2 點中規定評核人要對被評核人作個人面談：

— 只是一種形式嗎？還是單純的通知？

我們真的無法理解上訴人打算如何有效地透過貶低對其自動產生約束的相應程序（在我們看來，這是適當規定參與、透明以及側重實質真相（原則）的方式，另外，在形成同利害關係人有關之決定時，就其利益的維護而言，還確保利害關係人的參與及信息的獲取），以辯稱這無非是一項單純通知行為，不具有任何其他內容。

沒有意義，而且如果這樣認為的話，也不能合理解釋它的獨立存在。

因此，無需進一步考量或贅言，我們認為這一針對司法裁判提起之上訴理由不成立。

茲予審理。

經各助審法官檢閱。

繼續審理。

以下事實事宜被視為已確鑿：

— 上訴人是經濟學碩士，在澳門金融管理局已實際供職十六年有餘，上訴人透過公開考試進入該機構，隨後在職涯生涯上不斷晉升，先後任助理技術員（1987年3月起）、技術員（1990年2月起）、“貨幣暨外匯統計”範疇之協調技術員（1991年7月起）、研究暨統計辦公室助理主任（1996年3月起）以及財務處總監（1997年12月起）（見上訴狀文件5，第1頁至第6頁）。

— 一直以來，面對不同的評核人，上訴人的工作表現都被評為優秀。

— 在行政委員會1997年4月9日的決議中提到上訴人所屬之“領導層人員表現優秀”（參見上訴狀文件5第5頁）。

— 上訴人的原上級，行政委員會成員丙，對其作出“優”的評價（上訴狀文件6）。

— 透過監督機關的批示，評核人乙被授予行政委員會成員之職，並於2000年9月1日就職。

— 該行政委員會成員被安排負責與金管局財務處相關的工作，而上訴人自1997年12月起在該部門擔任總監，由此成為其下屬。

— 行政委員會成員丙2001年2月21日在現上訴人2000年（工作表現）評核表上寫下如下內容，有關內容佔據了評核表的全部剩餘部份，除了日期及簽名之外（上訴狀文件6）。

“2000年度，甲女士的表現可以（且應當）被視為優秀。事實上，財務處的運作有顯著改善，完全適應行政委員會及／或外界之要求（銀行及其他單位）。甲與行政委員會一直保持著良好關係，並發揚了財務處主管之精神。綜上所述，給予其“優”之總評”。

— 行政委員會成員丙與上訴人進行了面談，上訴人在上述評核表上簽名，日期為2001年2月21日（上訴狀文件6）。

— 同一評核表上，行政委員會成員乙在丙之評語上方寫下如下內容，相應日期為2001年3月21日（上訴狀文件6）：

“2000年在我任職後的四個月間，未獲得該總監應有的配合。甲女士交給我裁處的案卷時常是不完整及準備不充分的，也許缺少諮詢，也許缺少相關文件，特別是缺少意見或建議。不得不承擔所有工作的是我這個行政委員會成員，而不是該總監。甲女士在其職務中，本應當（且依然應當）懂得劃分手頭工作的優先次序，可以肯定的是，在日常方面，她呈交給我較為不重要的問題，但我是被要求在較為重要的事件上、在重要時刻介入工作。不該是我親自來找出這些事！鑑於以前的優秀評價，現今我只能給予甲一個“可”的評價。”

— 行政委員會成員乙在提交給行政委員會的日期為2001年11月15日的文件（備忘錄）中，就其所作出之評核稱現上訴人已確認並接受了評核（上訴狀文件7）。

— 2001年11月15日，在乙的建議下，行政委員會決定對現上訴人提起紀律程序，依據為其輕微違反須遵守之一般及特別義務，尤其是熱心、服從及忠誠義務（上訴狀文件8）。

— 在上述2001年11月15日之備忘錄中，行政委員會成員乙聲稱上訴人作出了（賣紀念幣）之行為，且稱有關行為是上訴人在其不知悉的情況下以自身名義作出的，且未獲得行政委員會的必要批准，還稱上訴人工作質量低下，由此建議行政委員會不再繼續委任上訴人以財務處總監之職，而委員會亦作出如此決議（參閱上訴狀文件7、8）。

— 2001年12月3日，在提交給行政委員會主席的、注明“事由”為“理由混亂之程序”的聲請中，現上訴人請求將三份文件附入卷宗，稱“（文件）清楚揭示出針對其提起的紀律程序的理由模糊混亂”，以及，如果認為上述文件所證明的其與行政委員會成員乙的行為違反紀律，那麼請求在同一案件中亦將該行政委員會成員定為嫌犯，與其一同辯護（上訴狀文件9）。

— 現上訴人在經其律師簽名並於2002年4月2日附入紀律卷宗的書面答辯狀，以及同樣經簽名後於2002年7月18日提交的陳述書（文件10）中，對行政委員會成員乙提出如下控訴：a）就針對她的被訴事實而言，乙與其參與程度相當；b）惡意干預行政委員會決議，引發有關紀律程序，故此請求將該行政委員會成員定為嫌犯；c）無恥地撒謊，完全喪失其可信任度；d）作出嚴重不合宜的行為，阻撓更正其工作中所發現之異常。

— 該紀律程序中，行政委員會成員乙作為控方證人被詢問。

— 判處現上訴人停職停薪 5 日之紀律處分（文件 11）。

— 針對上述決議的待決司法上訴中，乙被列為被上訴實體的證人。

— 在行政委員會就針對現上訴人提起的紀律程序作出的大多數決議中，都聲明乙不得參與表決。

— 上述決議中，表決不一致，行政委員會某一成員之投票落敗。

— 2003 年 2 月 4 日，乙對現上訴人 2003 年之工作表現作出評核，評核結果為“可”（上訴狀文件 3）。

— “評核表”中載有如下內容：

— “未對被評核人／現上訴人進行第 001/90 號職務命令（關於“人員評核”）第五點所規定的面談”。

— 上訴人不服行政委員會成員乙對其作出的評核，針對評核提出聲明異議，稱評核人存在嚴重惡意，故有嫌疑；提出評核程序遺漏重要程序，即缺少面談，同時還提出存在無理由說明、多處不合宜以及避開事實真相等（瑕疵）（上訴狀文件 4）。

— 2003 年 2 月 20 日，行政委員會作出以下決議，亦即現被爭執決議（上訴狀文件 1）：

“考慮到與被評核人的司法爭議僅涉及澳門金融管理局而不涉及評核人，亦未發現評核人與被評核人之間有任何其他爭議；

並考慮到，聽取被評核人陳述之程序應僅被視為一項即便不進行也不會影響評核之有效性及評核之內容的程序，而非一項重要程序，因為該程序的作出不一定能變更評核；

鑑於現聲明異議人提出的事實及法律依據在司法上不被視為有效，並由此無法被本委員會證實，而評核人提交的文件集顯示被評核人對待工作的態度稱不上是模範態度，更無法如其請求一樣被重新評定為“優”，否則將有損內部評核程序；

行政委員會根據第 001/90 號職務命令第 6.3 款及《行政程序法典》第 46 條之規定，並結合其他可使用之法例，作出如下決議：

1.駁回甲所提出的將其 2002 的工作認定為“優”的請求；

2.維持有關評核人對其年度工作作出的定性，“可”；

3.就本案通知經濟財政司司長。”

— 該決議表決中，一名成員投票落敗，乙以其評核人身份為由放棄投票。

作出審理。

須對以下兩個問題作出審理：

第一個問題中，上訴人就裁定了行政法院事宜方面之管轄權的判決提出爭執，認為本案涉及的是現上訴人與司法爭訴程序之上訴人甲之間的私人勞動關係。

第二個問題中，上訴人意在闡明並未忽視一項重要程序，不同意有關判決之決定。

我們看看。

一、第 9/1999 號法律明確規定了行政法院的管轄權。

該法律第 30 條規定：

“一、行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。

二、在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：

（一）對以下實體所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起上訴的案件：

（1）局長以及行政當局中級別不高於局長的其他機關；

（2）公務法人的機關；

（3）被特許人；

（4）公共團體的機關；

（5）行政公益法人的機關；

（6）市政機構或臨時市政機構及其具法律人格與行政自治權的公共部門；

…”

而第 19 條規定私法問題不屬行政、稅務及海關上的司法爭訟範圍，即使任一當事人為公法人。

要確定行政法院是否有管轄權審理針對澳門金融管理局行政委員會的相關決議（就針對其員工的評核決定提起的聲明異議作出裁定）所提起的上訴，須具備的前提是由其在人員管理中作出的上述行為屬行政性質。

澳門金融管理局¹為是一個行政、財政及資產自主的公法人，其性質為具法律人格的公共部門，受 3 月 11 日第 14/96/M 號法令核准的通則的管制（第 1 條）。

作為行政自主的公法人，金管局類屬澳門特別行政區間接行政公共機構，因此身份，澳門金融管理局專門從事包括行政法在內的公法領域的活動。

該公共機構主要有以下職責（第 5 條）：

- a) 透過傳達資訊及就向其提出之問題發表意見，建議及輔助總督制定及施行貨幣、金融、外匯、保險等政策；
- b) 研究及建議執行貨幣、金融、外匯及保險政策之必要措施，並促進其施行；
- c) 根據本通則及規範貨幣、金融、外匯及保險活動之法規，指導、統籌及監察上述市場，注意其正常運作，並對該等市場之經營人進行監管；
- d) 在貨幣、金融及外匯政策之範圍內，確保貨幣之內部平衡及透過保證本地貨幣之自由兌換，確保本地貨幣對外之償還能力；
- e) 行使中央儲備庫職能以及外匯、黃金及其他對外支付工具儲備之管理人職能；
- f) 在本地區與外間之間貨幣及金融關係上充當中介人；
- g) 維持金融體系之穩定，並為此尤其負責最終再融資之職能；
- h) 履行法律所賦予之其他職責。

關於人員通則，同一法令第 33 條規定：

一、澳門貨幣暨匯兌監理署人員之招募、聘用及福利均受人員專有通則及規範澳門地區勞動關係之法律約束。

二、本地區公共機關之公務員或服務人員得以定期委任、徵用或派駐等方式在澳門貨幣暨匯兌監理署任職。

三、根據適用法例，尤其根據《澳門組織章程》第六十九條第一款之規定外聘之人員，亦得以個人勞動合同或勞務提供合同之方式在澳門貨幣暨匯兌監理署任職。

四、獲委任於澳門貨幣暨匯兌監理署任職之人員，保持其原職位之一切權利，尤其是關於在有關職程內晉升之權利；為一切效力，在澳門貨幣暨匯兌監理署提供之服務時間視為在本身編制內提供之服務時間。

五、澳門貨幣暨匯兌監理署得根據經總督認可之本身規章，向其人員提供購買自住房屋或修繕之借款。

也就是說，儘管澳門公共機關之公務員或服務人員得以定期委任、徵用或派駐等方式在澳門貨幣暨匯兌監理署（現澳門金融管理局）任職，但澳門貨幣暨匯兌監理署（金管局）人員之招募、聘用及福利均受人員專有通則及規範澳門地區勞動關係之法律約束。（第 33 條第 1、2 款）

外聘之人員亦得以個人勞動合同或勞務提供合同之方式在澳門貨幣暨匯兌監理署任職。（第 33 條第 3 款）

因此，須弄清楚聯繫司法爭訴程序之上訴人與金管局的僱傭關係是公職僱傭關係還是私人勞動關係。

我們知道公職僱傭關係的法律結構複雜，由兩層截然不同的法律關係組成：基本關係或職務關係，及組織關係或運作關係：第一層關係構建了以職員自主權為前提的方面（差異性）；第二層關係（組織關係）可使得職員被視作構成一個公共部門或支撐一個行政機關的資源，不具有法律主體性，僅在行政當局的內部組織方面屬重要，其職務的提供與相應行政活動相一致，存在這

¹名稱由 2 月 15 日第 18/2000 號行政法規得來。

樣的歸責是因其被某一行政活動所包含（包含）。

此處有兩個方面：一方面為透過其職員行使法律所賦予的權力 — 公共管理；另一方面則涉及與每名職員／工作人員建立起的勞務或工作關係。

毫無疑問，在第一個方面，現上訴人是一個真正的公共機構，旨在確保行政職能或行政性質的公共活動的實施。

現須討論的問題正是在於第二方面。

對於司法爭訴程序之上訴人，正如原審法院視為已確定的事實所顯示的，上訴人為經濟學碩士，在澳門金融管理局已實際供職十六年有餘，透過公開考試進入該機構，隨後在職程生涯上不斷晉升，先後任助理技術員（1987年3月起）、技術員（1990年2月起）、“貨幣暨外匯統計”範疇之協調技術員（1991年7月起）、研究暨統計辦公室助理主任（1996年3月起）以及財務處總監（1997年12月起）（見上訴狀文件5，第1頁至第6頁）。

事實上，司法爭訴程序之上訴人於1987年與已被消滅的澳門發行機構（由第63/82/M號法令第1條公職僱傭關係設立）簽訂勞動合同時，便被自動納入金管局編制內，但不妨礙獲取薪俸、年資（獎金）及任何其他福利或特定優待（6月12日第38/89/M號法令序言）。

因此，由卷宗亦可得出，有關司法爭訴程序之上訴人甲的人員管理並不屬於私法範疇，上訴人須遵守《人員專有通則》第19條所規定之義務、第60條第1款所規定之紀律責任，並須接受工作表現評核。

中級法院對第98/2005號案件的2005年6月9日合議庭裁判中，就同樣情況作出了如下表述：

“1.澳門金融管理局是一個為了謀求法律明確交托予其的特定公共利益而創建的組織，尤其致力於指導、統籌及監察貨幣、金融、外匯、保險市場，注意其正常運作，並對該等市場之經營人進行監管，確保貨幣之內部平衡及本地貨幣對外之償還能力（參見經3月11日第14/96/M號法令核准之有關通則的第5條）。

2.根據上述職責範疇以及本案情節，無論是澳門金融管理局之《澳門貨幣暨匯兌監理署通則》還是其《人員專有通則》都顯示，有關工作人員並非在為一個旨在獲取利益並被市場競爭主導的普通組織工作，而是在為一個以滿足最重要的群體的利益為目標的公共實體工作。

3.澳門金融管理局《人員專有通則》事實上訂立了一套對其員工適用的公共僱傭特別制度，而其中第33條第1項所述之“規範澳門地區勞動關係之法律”與此制度並無衝突，因為正是法律本身對金管局規定了兩種工作關係，即公職僱傭關係及個人勞動合同關係（參見同一《人員專有通則》第33條第2、3款所規定的建立僱傭關係的不同方式）。”

很難得出結論認為現上訴實體與司法爭訴程序之上訴人之間存在一個行政法法律關係，其已作出的行為屬行政管理範疇並可被提起司法上訴。

因此，行政法院具有管轄權，上訴該部份理由不成立。

二、至於第二個問題，儘管上訴人沒有指明對被上訴行為歸責的瑕疵，然而不難總結出上訴實體並無理由。

鑑於上述裁判，我們可以說，作為一個行政行為，其程序不能不遵守行政法的根本原則，尤其是《行政程序法典》規定的參與原則、辯論原則以及對利害關係人進行事先聽證的原則 — 根據同一法典第2條之規定屬可適用。

《行政程序法典》第10條規定：

“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。”

而《行政程序法典》第93條對上述聽證作出了具體規定：

“一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。

二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。

三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。”

對利害關係人進行聽證的規定構成了行政程序的根本原則之一，即私人參與到同其有關之決定之形成的原則，用 **Freitas do Amaral** 的話說，對行政機關來說，這一原則意味著在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之的義務。²

利害關係人之聽證具有多項職能：³

- 辯護參與：帶有保障目的的參與；
- 職務參與：帶有社會目的的參與；以及
- 調查參與：帶有調查目的的參與。

利害關係人之聽證的職能主要在於促使對事實作出更準確的解釋及作出更為適當而合理的決定，同時為利害關係人提供了就對裁判屬重要的各個方面發表意見的機會，使其可以維護自身正當權利或利益。

根據這一規定，原則上行政當局應該在預審結束後於最終決定作出之前聽取利害關係人的陳述，以使其表達對程序所處理的相關問題的立場，參與同其有關的行政當局的決定。⁴

這一被聽取的權利僅受到《行政程序法典》第 96 條和第 97 條規定的限制：

“第九十六條（不進行對利害關係人之聽證）

在下列情況下，不進行對利害關係人之聽證：

- a) 須緊急作出決定；
- b) 有理由預料聽證可能影響決定之執行或效用；
- c) 因待聽證之利害關係人人數過多，以致不適宜進行聽證；在此情況下，應儘可能以最合適之方式對該等利害關係人進行公開諮詢。

第九十七條（免除對利害關係人之聽證）

在下列情況下，負責調查之機關得免除對利害關係人之聽證：

- a) 利害關係人就對決定屬重要之問題及就所提出之證據，已在程序中表明意見；
- b) 根據在程序中獲得之資料，將作出對利害關係人有利之決定。”

當前所涉及的是第 1/90 號職務命令（關於人員評核以及評核體系）中第 5 點所規定的對被評核人進行面談的要求。

該職務命令第 5 點規定：

“5.對被評核人進行面談

5.1. - 所有的評核因素都將寫於附件三表格中的一張上，填寫好該表格之後，將由評核人在第 4.2.點所述及之會議之後，在個人面談中向被評核人出示該表格。

5.2. - 如果有多名評核人參與評核，則依照第 2.3.點之規定，由時間順序上的最後一位評核人進行面談。”

第 4.2.點規定：

“考慮到要對評價標準作相對的衡量，就評核、在初步給予並按各個標準區分得出評分之佈局方面，領導層及組織機關的其他負責人須為此效力使用附件四的表格。
...。”

該要求正是一項有關履行《行政程序法典》所訂立的原則的規定，尤其是一項履行利害關係人參與原則的重要程序。

因作出上述主要程序後並無結果，所以已作出之行為存在瑕疵，應被撤銷。

另一方面，關於所謂的（行政）行為的利用原則，亦未見其可適用性，因為並未顯示出已作

² Freitas do Amaral 教授：《Curso de Direito Administrativo》，第 2 卷，Almedina 出版社，2002 年，第 306 頁。

³ Pedro Machete，〈行政程序中對利害關係人之聽證〉（A Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo），研究及專題論文，天主教大學出版社，1996 年，第 2 版次，第 273 頁至第 276 頁。

⁴ 終審法院第 13/2003 號案件的 2004 年 2 月 18 日合議庭裁判。

出之行為沒有其他法律上有效的替代選擇，也未表明即使利害關係人介入行政程序，有關決定也不會有其他可能。

而關於同樣的問題，上述中級法院於 2005 年 6 月 9 日作出的合議庭裁判也作出了如下陳述：

“— 利害關係人的聽證絕不能被視為一項缺乏內容且僅爲了表面地履行一項立法決定而作出的簡單程序，如此便完全曲解了上述法典想賦予程序參與原則及，具體而言，利害關係人獲聽證的權利的意義，無視透明、尋求對話及共識的公共行政當局之觀念。

— 面談須被視為《行政程序法典》規定的申述權的表達方式，具有與利害關係人之聽證相同的法律保護職能。

— 儘管過程參與權未獲尊重，但如果有關決定沒有法律上有效的替代選擇，法院依然可以依據行政行為的利用原則或刑事瑕疵影響有限之原則而避免撤銷有關行為，因此，不管利害關係人在行政程序中作出何種參與，最終決定都不會有其他可能。”

上述為我們所支持的見解對本上訴案中有關同一問題的決定來說是有效的，所以，無須更多討論，上訴該部份理由不成立。

經具考量，現作出裁判。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定澳門金融管理局對司法裁判提起之上訴敗訴，維持被上訴裁判。

上訴人獲免訴訟費用，故無訴訟費用。

蔡武彬（裁判書製作法官）— José M. Dias Azedo（司徒民正）— 賴健雄