

第 169/2020 號案

(司法裁判的上訴)

日期：2021 年 1 月 13 日

主題： “聘用外地僱員”

廢止許可

決定的理由闡述

司法上訴

### 摘要

一、“決定的理由闡述”應該“明確”(或明示，單純以暗示的方式所作的理由說明是不能被接受的)、“清楚”(能夠被人理解、前後一致、有邏輯且有條理)，並且“足夠”(充分、完整)。

二、因此，根據《行政程序法典》第 115 條規定，如果一項(行政)決定所針對的“情況”不夠清晰，而且(完全)遺漏了“法律理由陳述”，那麼該決定是不恰當(合法)的。

三、在針對一項通過行使自由裁量權所作的行政決定提起的司法上訴中，法院不得援引被上訴實體並未援引的法律依據—仿佛“替代”了該實

體一對所作的決定進行辯解。

裁判書制作法官

司徒民正

## 澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

### 概述

一、中級法院透過 2020 年 5 月 28 日(在第 575/2018 號案中)作出的合議庭裁判裁定甲針對經濟財政司司長 2018 年 4 月 13 日的批示提起的司法上訴敗訴。透過該批示，經濟財政司司長—在訴願中—確認了勞工事務局局長廢止上訴人之前獲批的聘用 6 名外地僱員的許可的決定(見第 78 頁至第 83 頁，與將在下文提及的頁碼一樣，相關內容為一切法律效力視為在此已轉錄)。

\*

上訴人不服該裁判，提起本上訴，請求撤銷上述合議庭裁判，繼而撤銷被上訴的行政行為(見第 91 頁至第 102 頁)。

\*

經檢閱卷宗，檢察院認為上訴理由成立，應撤銷被上訴的合議庭裁判(見第 119 頁至第 122 頁背頁)。

\*

沒有任何妨礙審理的問題，現予以裁決。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了以下事實事宜：

「司法上訴人原來持有6名外地僱員的聘用許可(2名電腦硬件維修員、2名軟件開發程式員及2名硬件安裝及維修技術員)。

勞工事務局局長作出第21912/IMO/DSAL/2017號批示，廢止司法上訴人上述的外地僱員聘用許可。

上訴人向上訴所針對之實體提出必要訴願。

勞工事務局向上級作以下建議：

“雖然利害關係人提交了書面解釋，但仍不足以構成充分的理據支持其申請，同時亦考慮到：1. 利害關係人是次之解釋，與相關僱員於本局作出之聲明不符；2. 根據本局調查結果，證實利害關係人在未徵得員工丙、丁、戊、己、庚、辛、壬、癸、甲甲、甲乙、甲丙、甲丁、甲戊、甲己、甲庚、甲辛、甲壬及甲癸的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料由「乙」轉移至「甲」。此外，在本局調查期間，利害關係人才要求仍在

職或已離職的員工補簽以「乙甲」或「甲」名義的勞動合同，及為有關員工進行社會保障基金登記及供款；3. 利害關係人於前次聲明異議時提交的社會保障基金公函未能證明上述有關員工與其存在勞動關係；4. 現有本地人尋找有關工作。

因此，建議維持原批示的決定。”

經濟財政司司長於2018年4月13日作出以下批示：(見卷宗第28頁)

“維持原批示決定。”(見卷宗第81頁至第81頁背頁及附卷第14頁至第16頁)

## 法律

三、本上訴所針對的是中級法院裁定上訴人之前提起的司法上訴敗訴

的合議庭裁判，該裁判經審查上訴人指責被上訴的行政行為沾有的瑕疵，  
(尤其)表明了以下立場：

「事實前提的錯誤

司法上訴人聲稱與涉案的僱員訂立勞動合同，以及由前者負責向後者  
支付薪酬、發出糧單及繳交社保供款。

為證明有關事實，司法上訴人提交了數名現於或曾於甲或/及乙工作  
的負責人及員工作為證人。

雖然大部分證人都表示司法上訴人才是他們的真正僱主，並指乙只是  
負責向司法上訴人提供人力資源的管理服務，但綜合分析卷宗內的其他證  
據，包括其他員工向行政當局所作的聲明，發現大部分的聲明人都表示只  
受聘於乙，沒有為司法上訴人提供勞動。

部分聲明人甚至表示僅在離職乙後，才應該公司的要求補簽相關勞動  
合同，並被告知乙與司法上訴人甲屬同一持有人或夥伴關係，因此被轉移

為後者的僱員。另外，部分聲明人更表示，在他們的糧單上亦只印有乙，而非上訴人的資料。

除此之外，即使上訴人有為相關員工向社會保障基金供款，但本院認為勞動關係的存在建基於提供勞動、支付報酬及具有從屬關係等要素，單憑向社會保障基金供款並不代表必然存在勞動關係。

事實上，按照一般經驗法則，獲聘的僱員不可能不知他們是為哪位僱主提供勞動。因此，本院偏向採納其他員工在行政程序中所作的聲明，因為該等人士的聲明比較可信及合理。

有見及此，本院認為上訴所針對的行政行為並無沾有事實前提錯誤的瑕疵。

\*

行政行為的可廢止性

另外，司法上訴人又指相關外地僱員的聘用許可使其獲得聘請外地僱

員的權利，認為屬於授益性的行政行為，行政當局不得自由廢止該行為，因此主張上訴所針對的行政行為違反了《行政程序法典》第 129 條第 1 款 a 項的規定。

根據《行政程序法典》第 129 條第 1 款的規定，有效之行政行為一般可自由廢止，但下列情況除外：

- 因受法律拘束而不可將行政行為廢止；
- 行政行為係設定權利或受法律保護之利益者；
- 行政行為使行政當局負有法定義務或具有不可放棄之權利。

另外，《行政程序法典》第 130 條則規定“僅得以可撤銷行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。”

從上述條文可見，對於有效的行政行為，除法律規定的例外情況外，一般可由行政當局自由作出廢止；而對於非有效的行政行為，法律允許當

局可在指定期間內對有關行為作出廢止。

根據第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，僱主聘用獲許可在澳門特區逗留為其他僱主工作的外地僱員，按涉及的每一僱員處罰款 \$10,000.00 至 \$20,000.00。

另外，同一法律第 33 條第 1 款第 1 項還規定“就上條第一款至第三款規定的違法行為可科處下列附加處罰：對僱主，全部或部份廢止其聘用外地僱員許可並同時剝奪其申請新聘用許可的權利，為期六個月至兩年。”

終審法院第 54/2011 號合議庭裁判提出：“不論被廢止的行為對私人是不利還是有利，違法行為的廢止都具有被限定性”。

按已證事實顯示，司法上訴人在未經一些僱員的同意下，擅自將原屬乙的員工轉為上訴人公司的屬下員工，有關行為違反了第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，同時又符合條件予以廢止上訴人的聘用外地僱員許可。

(.....)(見卷宗第 81 頁背頁至第 82 頁背頁及附卷第 16 頁至第 20 頁)。

至此，可以看到本上訴所針對的是一份與在第 168/2020 號司法裁判的上訴案中所作裁判(2020 年 12 月 18 日的合議庭裁判)(完全)相同的裁判，由於所採取的解決辦法亦應相同，因此接下來我們將(完全)採納在該案中所表達的立場。

中級法院認為“被上訴的行政行為並不存有事實前提錯誤的瑕疵”，認為上訴人“違反了第 21/2009 號法律第 32 條第 2 款(六)項的規定”，並認為符合“廢止上訴人的聘用外地僱員許可的條件”，從而裁定上訴敗訴。

首先，我們認為有意義也有必要指出的是，該第 21/2009 號法律—《聘用外地僱員法》—訂定了聘用外地僱員在澳門特區提供工作的一般制度(見第 1 條第 1 款)，該法律的前述第 32 條第 2 款(六)項以“行政違法行為”的名義處罰“安排外地僱員在獲明示許可以外的地點工作”的僱主，“即使該地點屬同一僱主的其他場所亦然”，並在第 33 條第 1 款(一)項中規定可以“對

僱主”科處“全部或部份廢止其聘用外地僱員許可並同時剝奪其申請新聘用許可的權利，為期六個月至兩年”的附加處罰。

這樣，在清楚了在此前向中級法院提起的司法上訴中被質疑的“行政決定”作出的背景並闡明了該司法上訴被裁定敗訴的理由之後，要說的是，我們認同一並採納一檢察院在其對本上訴給出清楚及恰當回答一解決方法一的意見書中所闡述的觀點。

儘管如此，我們仍要補充以下幾點。

經查閱前述兩項(“行政”和“司法”)決定中所載的資料，我們得知上訴人“獲批了聘用6名外地僱員的許可”，但(後來)該許可被勞工事務局局長透過2017年8月8日的批示予以“廢止”。

另外我們還得知，上訴人對這一廢止決定提起了訴願，經濟財政司司長於2018年4月13日在訴願中決定維持該廢止，而被上訴的合議庭裁判也裁定維持該行政行為。

但除此之外，(很不幸)我們知之甚少，(中級法院或許也同樣感受到了這種“困難”，所以才在“事實事宜的裁判”中敘述了前文所轉錄的那些內容)。

我們認為，任何“決定”(選擇或抉擇)都有它的“道理”(原因或理由)，這是正常(或自然)的。

這個理由甚至可能不是很“清楚”(能夠令人理解或清晰)，但原則上(至少對於大多數人而言)，總是會有一個作出如此選擇的“理由”。

“個人性質”的問題是這樣，在(不論是否存在司法爭訟的)“行政程序”中所作的決定也是一或更準確地說，亦應一如此，本案中涉及的決定(以及任何其他決定)就屬於後者。

但兩者是有區別的。

對於前者(“個人性質”的問題)而言，這個理由不必揭示出來(或顯示給別人看)；但對於後者而言，“決定的理由闡述”不但屬於“法定要

求”，而且應該“明確”（或明示，單純以暗示的方式所作的理由說明是不能被接受的）、“清楚”（能夠被人理解、前後一致、有邏輯且有條理），並且“足夠”（充分、完整），這一點極為重要。

其實，也只有這樣才能理解為什麼《行政程序法典》在有關“行政行為”的問題上，特別是在其“形式”和“必須指出的事項”方面規定了第110條及後續數條中所載的那些內容，而這其中對於本案而言具有特別重要性的是“說明(其)理由的義務”和“理由說明的要件”（見第114條及第115條，有關這個問題，可參閱 Lino Ribeiro 與 J. Cândido Pinho 合著的《C.P.A. de Macau, Anotado e Comentado》，第593頁及後續數頁）。

關於“理由說明的要件”，讓我們來看《行政程序法典》第115條的如下規定：

“一、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。

二、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。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

確實，我們認為顯而易見，一項決定的“理由說明”（更確切地講是其“內容”）決定了對它的（良好）“理解”。

而決定的相對人（以及一般利害關係人）能否同意有關決定，繼而接受或不接受它並對它提出或有的質疑又取決於此人對該決定的理解。

因此，同樣顯而易見的是，如果某項決定欠缺一個恰當—清楚及充分—的理由說明，那將導致其無法被理解，（從而）使人無從得知或了解“為何作出如此決定”，這樣便無法就是否在對該決定的質疑中提出或有的更正或糾正請求作出必要考量（見 2020 年 11 月 27 日第 142/2020 號案的合議庭裁判）。

那樣，所確立的“正當法律程序原則”（或稱為“due process of law”原則，這一表述最早於 1354 年被提出；亦見於 Manuel Ferreira Filho 的著作《Curso de Direito Constitucional》，第 212 頁）就沒有任何意義了，《行政訴訟法典》第 2 條所規定的“有效司法保護原則”也將失去意義。

在說清楚這個問題之後，讓我們回到本案。

在此前向中級法院提起的司法上訴中被質疑的“行政決定”是已在前文—在“事實事宜”的部分—予以(完整)轉錄的“報告書/意見書”的基礎上作出的。

這是一項通過對該“報告書/意見書”“表示同意”的方式作出的決定，關於這點是沒有任何問題的(甚至因為這是被《行政程序法典》第 115 條第 1 款所允許的)，但該“報告書/意見書”卻並非無懈可擊。

在對不同見解表示高度尊重的前提下，我們認為，該“報告書/意見書”—要知道它是在之前的司法上訴中被質疑的行政決定的“理由說明”—並不符法定要求。

它不但(幾乎完全)重複了 2017 年 8 月 7 日的“勞工事務局的(廢止)決定”，而且還使用了至少“模稜兩可的”詞語—“將其員工的資料轉移”—，但卻並沒有具體指明是哪些資料(亦沒有就其“性質”作出說明)，另外當中提到的“員工”也是如此，文中甚至沒有說明他們“是否為本地居民”。

此外還要注意的是，該決定完全遺漏了“法律理由陳述”，因為它根本沒有提到是哪個(哪些)條文具體規範了涉案的情況，從而令其作出如此的決定(不論是勞工事務局所作的“廢止之前批給的聘用外地僱員之許可”的決定，還是確認這一廢止的決定)。

面對這一情形，我們認為檢察院代表在其於檢閱卷宗後出具的意見書中所闡述的觀點是合理及正確的，他在意見書中恰當地指出了“問題”所在，對其進行了恰當的法律適用並指明了相關後果。

確實，拋開其他不談，不能忘記的是，一如前述，相關“行政決定”並沒有指出其“法律依據”，因此中級法院(為說明其理由而)對第 21/2009

號法律第 32 條和第 33 條所作的(依職權)援引是我們不能認同的。

正如在前述意見書中所—正確—指出的，(有必要在此回顧)：“實際上所發生的，是被上訴裁判自己根據前述第 21/2009 號法律第 32 條第 2 款(六)項和第 33 條第 1 款(一)項的規定，解釋了被提起司法上訴的行政行為的合法性，就像在事後為該行為說明理由。

儘管對此給予完全尊重，但我們認為原審法院是不能這樣做的，就算以行政行為利用原則為依據也不可以，因為在這種情況下，並沒有法律約束行政當局必須根據第 21/2009 號法律第 33 條第 1 款的規定廢止有關行為，因為從條文所使用的“可”字中可以看到，這是典型的賦予行政當局自由裁量權的規定。因此我們認為，被上訴裁判所援引的終審法院在第 54/2011 號案的合議庭裁判中確立的司法見解並不適用於本案。

因此，鑒於所涉及的是一項自由裁量權，所以行政當局有義務指出其在作出相關行為時所依據的授權性法律規定，但實際上，從涉案行為的理由說明中看不到任何與此相關的內容。在對原審法院的做法給予高度尊重

的前提下，我們謙虛地認為，這項工作不應由法院來完成。”（見第 120 頁背頁）。

這樣，我們只能裁定本上訴理由成立。

確實——一方面其“事實事宜的裁判”顯得(過於)簡單，不能忘記的是，在這個部分，重要的是陳述“事實”、“事件”，從而能夠令人得知實際上發生了什麼以及涉案的“具體情況”，同時要注意，一項決定的“內容”並不總是等同於對事實的陳述，另一方面——被上訴的合議庭裁判所作的“法律理由說明”不正確，因為它仿佛“替代”了行使“自由裁量權”作出被上訴的行政行為的行政實體，援引了該實體並未援引的法律依據，而這是不被允許的。

要留意第 21/2009 號法律第 33 條第 1 款(一)項中所使用的“可”字，從中可以知道，該項所規定的“廢止聘用非本地僱員的許可”無疑(只不過)是行政當局基於適時性、適宜性和更好或更大公共益處的(主觀)標準所採取的一項“可能的措施”。

然而，暫且不論其他，我們要強調—由中級法院所作的一對前述法律條文的適用是不正確的。

首先，如前所述，被上訴的合議庭裁判並沒有在其所列出的關於“已認定”事實事宜的決定的任何一點中—作為“已確定”（或“既定”）事實—指出上訴人被指控作出的（“轉移資料”的）“行為”所針對或涉及的是“非本地僱員”。

這樣，我們認為所涉及的顯然不是第 21/2009 號法律第 32 條第 2 款的(六)項，而這就(完全)排除了(或有的)科處(可能的)廢止之前給予之許可的“附加處罰”的可能性。

另外，該院就《行政程序法典》第 130 條所作的裁決同樣不恰當。

該條規範的事宜為“可撤銷行為的可廢止性”，其內容如下：

“一、僅得以可撤銷行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。

二、如就司法上訴規定不同期間，則以最後屆滿之期間為準。”

而在本案中，一如所見【由於不能適用第 21/2009 號法律第 32 條第 2 款(六)項的規定】，我們沒有發現之前批給的“聘用非本地僱員的許可”存有什麼(可能)導致其被廢止的“非有效”(見於 L. Ribeiro 與 C. Pinho 的前述著作，第 757 頁及後續數頁)。

這樣，(由於同樣不滿足適用《行政程序法典》第 129 條規定的關於“有效行為之可廢止性”的前提)，本上訴的解決方法就顯而易見了，必須撤銷被上訴的合議庭裁判。

## 決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判，繼而撤銷所作的行政行為。

**無需繳納訴訟費用**

作出登記及通知。

澳門，2021 年 1 月 13 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華