

(譯本)

《澳門特別行政區基本法》第 67 條
單軌立法制度
立法會
行政長官
行政管理權
《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 5 項
制定行政法規權
行政法規
廣義的法律規範文件
狹義的法律
其他勞動關係
工作報酬
《民法典》第 1079 條第 1 款
《非法移民法》第 9 條
授權性法律
《澳門特別行政區基本法》第 75 條
禁止非法工作行政規章
第 17/2004 號行政法規
《民法典》第 7 條第 1 款
《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 2 項
行政機關執行法律義務
實質合法的法律

摘要

一、根據《澳門特別行政區基本法》（簡稱《基本法》）第 67 條的規定，澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。如此，澳門特別行政區政府不享有立法權。這與澳門回歸前的《澳門組織章程》所確立的雙軌立法制度是不同的。

二、澳門特別行政區行政長官獲《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 5 項賦予的制定行政法規權，作為行政管理權的表現，必須在狹義法律所劃定的框架內行使，但就政府本身內部運作，制定絕不會涉及可增加民間社會在金錢或人身上的負擔的行政規章時，則不在此限。

三、行政規章雖屬廣義的法律規範文件，其法律地位是低於出自立法機關的法律（亦即狹義的法律）。

四、按照現行（狹義）法律的規定，無論合法還是非法的其他勞動關係，均以工作報酬為其成立要件〔分別見澳門《民法典》第 1079 條第 1 款和 5 月 3 日第 2/90/M 號法律（即《非法移民法》）第 9 條的明文規定〕。

五、這樣，在沒有任何來自澳門特別行政區立法會的授權性法律為法律基礎下，澳門特別行政區行政長官依法不能自行制定尤其同上述狹義法律中有關法律定義相抵觸的、旨在禁止非法工作的第 17/2004 號行政法規。

六、原因是儘管在澳門特別行政區的單軌立法制度下，立法會議員的立法提案權的行使受到《澳門特別行政區基本法》第 75 條的限制，澳門特別行政區政府不得在未經立法會以法律形式授權下，以行政規章方式自行創設或

發展一套抵觸現行狹義法律的非法工作懲治制度。

七、換言之，於 2004 年 6 月 14 日的第 17/2004 號行政法規實屬違法的行政法規。而根據這份法規所作出的行政行為或決定，因違反了《澳門特別行政區基本法》第 2 條所亦確立的（實質意義而非僅形式意義的）合法性原則，亦屬違法。

八、澳門《民法典》第 7 條第 1 款所指的法律，基於上述合法性原則，只能是實質合法的（廣義）法律。

九、同樣地，《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 2 項所指的行政機關執行法律義務亦應局限於實質合法的廣義法律。

2006 年 4 月 27 日合議庭裁判書

第 223/2005 號案件

裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲公司向本中級法院提起司法上訴，上訴的標的為澳門特別行政區保安司司長於 2005 年 7 月 20 日，對該公司兩名工程師乙和丙的例外延長留澳申請，經明確同意於同日就這聲請事宜呈予其審議的如下意見書後作出的不批准批示：

『意見書

事由：逗留許可

利害關係人：乙

丙

編號：INF.MIGXXX/2004/E

緊接著保安司司長對我們 2005 年 5 月 30 日之意見書作出批示後，視該批示在此完全轉錄，申請人在預先聽證中發表看法，概括如下：

- 他們所從事的工作是「屬澳門明顯的公共利益」；
- 行政當局在「對在澳門逗留不加區別地適用法律規定……直接地影響到(公共)衛生」；
- 「這一切均因純法律解釋的浮誇之風……沒有任何理據的解釋」。
- 我們如下的解釋是錯誤的：「涉及的是一個勞動關係……不應適用第 5/2003 號行政法規第 12 條」；

—— 「從所提到的第 5/2003 號行政法規第 12 條可見，該權力是為如現在想要解決的例外特別情況所設立的安全閥」；

—— 對規定於第 17/2004 號行政法規第 4 條第 2 款作出盲目和封閉性的適用……使將要作出的決定沾有嚴重的行政瑕疵 —— 權力偏差。

強烈要求許可請求。

他所提出的所有理由均站不住腳。

有必要在此轉錄部分我們於 2004 年 12 月 15 日就這一事宜所提出的意見書：

「過去，對於如本案的這些不屬於非本地居民工作立法所規範的範圍，也不受任何其他法規所規範，但澳門特別行政區行政當局應給予特別對待的情況，均使用進入逗留澳門的一般制度予以逗留許可。」

『但第 17/2004 號行政法規在其第 4 條中，我們認為是以補遺的形式，明確地對這些情況作出規範，尤其將這些情況排除在「非法工作」概念之外（第 1 款第 1 項），也就是說不把這些情況視為輸入勞工的制度範圍，同時（第 2 款）將其逗留期間限制為在每六個月期間內，連續或間

歇性地最多 45 日。」

「因此，對於那些提供指導性、技術性、品質監控或業務稽查服務類的不定性為輸入勞工的情況，肯定地必須根據第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定並以在那所規定的限制條件作出處理」。

「但對我們來講有點奇怪的是，現正在審理的個案儘管表面上屬於所提到的第 4 條第 1 款第 1 項規定的情況，並原則上受其所規範，但最後以輸入勞工的一般請求提出，而因實質理由的原因不被批准，這從勞動關係的性質以及其在澳門逗留的目的來看，與由利害關係人所提出的事實和理據相違背」。

「因此我們有點不解……故致使我們提出治安警察局向勞工事務局提出澄清請求……」。

該局作出回覆，概括如下：

「毫無疑問，現正在處理的個案屬於規範適用的範圍（第 17/2004 號行政法規第 4 條）」。

在我們 2005 年 5 月 30 日的意見書中，我們澄清道：只要逗留請求的理據完全屬勞動性質，就必須適用該第 4 條，排除適用任何其他法規。

我們還進一步指出：

「肯定的是，在這個個案上，如請求之理據不是從事一項勞動活動，且導致同一請求之目的中有一項屬於期間不超過 45 日的勞動性質的話——儘管在此有所保留，因為我們不信在實際上可被定性為多目的之請求，但仍可接受，那麼我們所有人均同意，根據一般制度，可以給予任何期間的逗留」。

但申請人堅持認為，逗留許可的一般制度可以，且在本案中應該，適用於任何情況，即使屬於第 17/2004 號行政法規第 4 條所規定的情況，也應排除適用之，例外處理之。

而第 17/2004 號行政法規正正就是由其對所有與由非本地居民「提供工作」（以及基於此一理由，為此目的而逗留）以及尤其所有如被認為是「非法工作」的事宜作出專門規範，排除任何其他法規適用於該範疇。

另一方面，其制度本身也為那些由非本地居民提供工作而不屬於載於第 2 條之主適用範圍的情況創設了例外規定（第 4 條）。

也就是說，專門適用於禁止和遏制非法工作以及因此也與這一目的有關之逗留的第 17/2004 號行政法規創設了其本身之例外規定，並具體、全面和明確地作出框劃，因此，排除了任何其他法規對這些例外情況的適用。

因此，除這一例外制度外，沒有任何理由可以適用另一更加靈活和沒有限制的制度，更不用說是另一個一般性制度了——否則，第 17/2004 號行政法規內的特別制度的規定邏輯便落空了。

要問的是，怎麼可以對因不履行一項具例外、強制性和明確特性的特別制度而出現的非法性作出補救呢？

剛好同樣不能理解的是，儘管直接與我們無關，為何申請人不如我們所認為應該的那樣，集中努力去實現因其勞動關係的例外性質而獲取其他有權限機關的處理，反而在此強求那明顯不可行的呢！

至於「那些法律解釋的最基本規則」問題，我們要說的是在此不是法律解釋的問題，而是法律淵源的位階問題，「更確切」地講，是由同樣地位機構制定的規範相矛盾的問題。

極其明顯的是一項法規與另一項法規的矛盾，這一矛盾是由第 5/2003 號行政法規的制定與第 17/2004 號行政法規的生效所引起的！

行政當局怎能根據一項法規給予許可，而根據另一項後來的、定性為特別法律制度的法規則是明顯地不能許可的呢？

「那些最基本原則」不是法律解釋方面的，而是如下法規衝突的問題：

- 後法廢除前法；
- 特別法取代一般法；

第 5/2003 號行政法規確實不是「自行定名」為原則法律，原則法律是第 4/2003 號法律，正正因其只列舉出原則，對有關逗留的問題不作出規定，而將此一任務給予第 5/2003 號行政法規。

還要指出的是，從針對現在審議的事宜所發出的意見書，尤其是針對現具體個案，以及保安司司長向來所持立場，我們認為明顯可見的是，對在涉及本案的工程師總體上所擔當的職責對澳門特別行政區的重要性，完全了解，並以小心、快速、坦然、甚至熱情的態度對相關之請求作出決定。

然而，隨著第 17/2004 號行政法規的生效以及上述理由，同時尤其由於行政當局必須履行法律，我們認為在如本案的這些情形中，不能維持這一態度，否則因這一態度而明顯違反該法規。

因此，根據所提出的法律規定，保安司司長行使其所被賦予的職權，建議：

—— 由於明顯違反第 17/2004 號行政法規第 4 條，不批准以現申請人仍維持的、開始時所提出的理據（為從事一項勞動活動）為由提出的請求；

—— 考慮到圍繞本案所出現的特別情況，特別是對澳門特別行政區所帶來的利益，中止執行不批准的決定，直至由利害關係人尋求到合適的解決辦法為止，出入境事務廳應向他們提供協助，尤其是部門方面的協助；

—— 為參考和其認為合適之效力，將本意見書之所有內容轉送經濟財政司司長辦公室，該機構為監管主要負責執行第 17/2004 號行政法規的部門。

這是我們的意見。

謹呈保安司司長決定。

[.....]」（見尤其載於本案卷宗第 107 頁至第 112 頁的上述葡文意見書官方認證影印本的原文內容）。

為此，上訴的公司擬就了上訴狀如下：

『[.....]』

甲公司，同時作為[公司(1)]及[公司(2)]的合作經營合夥人，不服澳門保安司司長作出的批示，該批示為不批准其勞工乙工程師和丙工程師（以及其家團成員分別丁、戊、己及庚）例外延長在澳門的逗留時間的請求，因適時及具正當性，現根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a 項以及 11 月 1 日第 9/1999 號法律第 36 條第 8 項的規定針對該批示向中級法院提起司法上訴。

提出依據如下：

被上訴的裁決

1.

被上訴的決定為澳門保安司司長於 2005 年 7 月 20 日作出的不批准乙工程師和丙工程師例外延長在澳門的逗留時間，分別為 130 日和 180 日的請求，請求由上訴人分別於 2004 年 9 月 24 日及 2005 年 5 月 13 日呈交（並適時由其家團成員分別丁、戊、己及庚提出 —— 參見內容大致相同的文件 1 至 5，在此為著所有的法律效力視為轉錄）。

2.

被上訴的決定隨第 MIG XXX/2004/E 號通知作出，為更好理解，現轉錄以下內容：

『（1）過去，對於如本案的這些不屬於非本地居民工作立法所規範的範圍，也不受任何其他法規所規範，但澳門特別行政區行政當局應給予特別對待的情況，均使用進入逗留澳門的一般制度予以逗留許可。

（2）但第 17/2004 號行政法規在其第 4 條中，我們認為是以補遺的形式，明確地對這些情況作出規範，尤其將這些情況排除在「非法工作」概念之外 [第 1 款（一）]，也就是說不把這些情況視為輸入勞工的制度範圍，同時（第 2 款）將其逗留期間限制為在每六個月期間內，連續或間歇性地最多 45 天。

（3）因此，對於那些提供指導性、技術性、品質監控或業務稽查服務類的不定性為輸入勞工的情況，肯定地必須根據第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定並以在那所規定的限制條件作出處理。

（4）在我們 XX/XXX 的意見書中，我們澄清道：只要逗留請求的理據完全屬勞動性質，就必須適用該第 4 條，排除適用任何其他法規。

(5) 因此，除這一例外制度外，沒有任何理由可以適用另一更加靈活和沒有限制的制度，更不用說是另一個一般性制度了——否則，第17/2004號行政法規內的特別制度的規定邏輯便落空了。」

事實

3.

合夥人分別於2004年9月24日及2005年3月17日請求批准其兩名工程師例外延長在澳門的逗留時間(同樣的請求由其家團成員分別於2004年9月24日、2005年3月17日及2005年5月13日提出)，以執行與澳門電力股份有限公司於2002年11月13日簽署的有關為路環發電站設計和安裝一套減少氮氧化物氣體(NOx)排放系統的合同。

4.

這是一份屬澳門明顯公共利益的合同，因為合同的執行涉及本特別行政區環境的質量、涉及與路環發電站運作相關的大氣污染的實質減少(澳門一般發電的主要設備)。

5.

合同各個階段的執行，會有一些設備寄送到澳門供A組中央發電機的設施使用，這必然意味著會有構成該合夥人的三家公司(甲公司、[公司(1)]及[公司(2)])的不同工程師及技術人員到達澳門以監督上述設備的有關安裝、柴油發動機的變更以及該等改變的測試。

6.

上述的兩位工程師是上訴人的僱員，他們擔當負有責任的職位，在中央發電機計劃及/或工業發動機設施方面具有廣泛的經驗。

7.

在澳門特別行政區是沒有其他專業技術人員人員去執行這種特別技能介入的工作。

8.

上述兩位工程師是電力設施工作監督的最高負責人並負責選擇性催化還原工作(英文簡稱SCR，是減少氮氧化物氣體(NOx)排放的技術)。

9.

其重要性是他們是在澳門屬唯一的可以對澳門發電所產生的空氣污染源進行實際及不可或缺的控制。

10.

有需要對該些空氣污染源作出控制，鑑於其嚴重性，相關課題成為無數國際報告及意見書的標的；而在澳門，環境委員會在2002年的澳門環境狀況報告中特別提到：「珠三角地區由於硫氧化物及氮氧化物濃度過高，加上本身及鄰近(包括由澳門產生的)的工業排放煙霧和塵埃，以及由風力帶來數十公里以外的懸浮粒子污染物等因素的作用，造成酸雨現象頻繁。這現象從澳門地球物理暨氣象局與澳門大學合作開展的研究中得到了證實。因此，澳門亦有責任盡力改善區域的狀況。」

11.

在2004的澳門環境狀況報告中，澳門環境委員會還提到：(1)「電力公司為控制因發電而產生的大氣污染，除選擇.....技術外，在2003至2004年間，亦逐步在路環A電廠的低速柴油發電機上安裝選擇性催化還原系統(CRS)」；(2)「澳門的經濟持續增長及人流物流的增加將使本地對能源的需求不斷升高，為控制能源消耗帶來的環境壓力，尤其是在大氣污染方面，持續改善燃料質量以及控制各種污染物排放源對保持本澳空氣質量極為重要。」。

12.

在澳門特別行政區根本就沒有人員從事相關的職務，有關意見書是欠缺依據的，肯定的是操作中央發電機的澳門電力股份有限公司根本沒有條件聘請該等全職工作的技術人員(因為不存在其他項目)，而該等技術人員也不打算到澳門電力股份有限公司工作。

13.

事實上，上訴人在與澳門電力股份有限公司所簽署的上述合同中，一直有規則以輪換制度把

其公司的專業技術人員派到澳門六個月以上的時間，為此效力須要根據 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定取得例外延長逗留許可（參見文件 5 至 8）。

14.

所發生的是，在 2004 年 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規生效後，負責審批給予例外延長逗留簽證的機關改變了相關程序，不再批准相關申請。

15.

這是在上訴人提交請求後所發生的，因為

16.

澳門保安司司長根據特別行政區行政長官對其賦予的職能駁回其主張。

17.

這一切都是基於一項單純的法律解釋錯誤，在我們認為是完全欠缺理據的。

所採用的解釋

18.

事實上，保安司司長辦公室顧問的意見書中所涵蓋的推論可歸納為：6 月 14 日第 17/2004 號行政法規規定了特別制定，因此應該優於一般制度的 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規。

19.

上述工程師的情況納入 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條第 1 款 a 項及第 2 條的規定內，只有這個法規對本案適用，因此

20.

請求逗留執行活動根據上訴人提出的內容不可由保安司司長審議。

21.

除了對相反意見給予應有的尊重，上述的解釋是不正確的，因為把絕對不同範疇的兩種法律規範強加適用。

22.

從該解釋中得知現假設涉及一個工作關係，無論是在何種情況中也不應適用 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條，這就是說，立法者限制其在面對不同情況時以不同方式作出決定的權力。

23.

對於該解釋，除了給予應有的尊重，上訴人是不可認同的。

正確的解釋

24.

事實上 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條所規定的廣闊自由裁量權或權力，構成澳門特別行政區行政長官在尤其面對如現在要解決的例外特別情況時，授權予保安司司長的不可或缺的一道安全閥。

25.

上述的法律規範有著截然不同的目的：

—— 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規旨在規定入境、逗留及居留許可制度一般原則（該法規自定標題為闡述原則的法律的法規 —— 參看第 1 條）；

—— 相反，6 月 14 日第 17/2004 號行政法規所考慮的是禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度（參看第 1 條）。

26.

然而，按照法律解釋的最基本規則，我們不理解如何可以在知道第二項法規（6 月 14 日第 17/2004 號行政法規）出發點的目的只是在非法提供工作方面旨在保障本地工人時，如此簡單尤其對本個案適用該法規中的一項規範，完全忽視並駁斥闡述 3 月 17 日第 4/2003 號法律所規範的入境、逗留及居留許可制度一般原則的法規（4 月 14 日第 5/2003 號行政法規）。

27.

上述的工程師是上訴人專門從丹麥調配到澳門，他們的行程構成一項必不可缺的沉重負擔，因為澳門特別行政區不具備專業科學技能的技術人員去執行他們執行的職務——被訴裁決特別及過分強調的假設勞動關係是不會在澳門展開的！

28.

上述的工程師臨時逗留澳門是預防澳門特別行政區環境有可能惡化而對整個特別行政區及珠江三角洲居民健康造成直接損害的唯一可行解決方法。

29.

再者，在唯一適用 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條第 1 款第 1 項及第 2 款時，沒有考慮 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定無疑就是帶歧視性的適用。

30.

並不是說該意見書中所作出的是對法律規範的單純適用，或特別規範對一般法的單純適用，因為是完全不理解在上述意見書中為何一份對提供非法工作作出規範及處罰的法規（第 17/2004 號行政法規）會改變在澳門特別行政區逗留的法定制度（第 5/2003 號行政法規）。

31.

合理的期望是對該兩項法規的全面及有效解釋是相關範圍及制度之間的協調，不可偏廢兩項規範中的任何一項。

32.

有關意見書簡單地勾畫出對本具體個案部分適用（！？）4 月 14 日第 5/2003 號行政法規，因為認為 6 月 14 日第 17/2004 號新的行政法規除了是後法，還是特別的法律制度，因此，

33.

只要逗留申請的依據帶有專門的工作特徵，必然強制適用該法規的第 4 條，並排除適用其他法律規範！！

34.

換句話說，上述的意見書忽視了 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條准許的例外情況，更何況他們的逗留已在 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規生效前。此外也把一項在丹麥展開的關係定性為工作關係。

35.

然而，這些立法者創設的例外情況也確實是可以有例外之處——在本案中，就是上述 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條。

36.

顯然 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規，更具體地說第 4 條第 1 款第 1 項及第 2 款生效後，並沒有廢止 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條當中的規定。

37.

本案所涉及的是 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條的適用範圍，（這可被討論的）這完全沒有改變 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規的可適用性，也沒有。

38.

限制在澳門特別行政區例外延長逗留的請求須要以該規範為基礎作出給予。

39.

在認同我們這個理解方面，勞工事務局在其意見書（參見文件 10）中提到：

『（1）關於任何非居民進入及在澳門特別行政區逗留要遵守的規則應該特別按照上述第 5/2003 號行政法規的規定調整，澳門治安警察局出入境事務廳負責對該非居民可以在本特別行政區的逗留期限發表意見；

（2）第 17/2004 號行政法規補充規定了無論是何種情況，如非居民在獲准逗留的期限內提供第 4 條第 1 款第 1 項範圍內的工作或服務，只可以在第 2 款規定的期限內進行，即每 6 個月內的 45 日；

(3) 最後，須要強調法律還提到「……每 6 個月內……」，因此可以合法地認定絕不阻止工作人員只要為此取得必要的逗留批准而在第二次的 6 個月內再次工作 45 日。

(4) 根據以上的闡述及所作出的證明，勞工事務局根據第 17/2004 號行政法規第 4 條第 1 款的例外制度無須對提供工作或服務給予任何批准。」

被上訴批示欠缺理由說明

40.

現被上訴的批示，除了應有的尊重外，本應在說明理由時考慮《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項的規定，並遵守同一法規第 113 條的強制性提述內容。

41.

然而，被上訴的批示沒有遵循當中載明的所有表述內容，尤其《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e 及 f 項，因為批示沒有載明批示的依據，更沒有相關標的。

42.

爲了可以履行理由說明的義務，只要理由說明是以扼要，但是以清晰、具體、連貫及看來符合相關內文作出即可。

43.

如果在行政行為作出的相關環境中，經考慮當中明確闡述的事實上和法律上的理由後，能夠或可足以讓一名普通相對人知道該決定的認知及評價思路時，那麼該行政行為的理由說明就是充分。

44.

理由說明是清晰的，因為該等理由容許人們不存在不確定或疑問去理解有關決定的認知及評價思路的內容；理由說明是連貫的，因為該決定具有該等理由所必須的邏輯結論。

45.

然而，在本案中所發生的並不是這樣，考慮到《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，該等依據不充分就等於欠缺理由說明。

46.

基於上述原因，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定及第 123 條的效力，本批示應被視為無效。

違反可被適用的法律規範

47.

如果我們認為第 17/2004 號行政法規旨在讓其以特別制度適用，從而堵塞在一般制度中存在的漏洞，那麼可以很快得出結論是違反其適用或排除其與其他規範的協調適用。

48.

第 17/2004 號行政法規第 4 條的標題是「例外情況」——如果上述法規的範圍為特別規章以及其第 4 條包括一種「特殊情況」，那麼我們不明白與第 5/2003 號行政法規第 12 條的適用有抵觸或排斥有何所指，或者

49.

以甚麼依據指出該兩項法規的等級有著相同的效力，尤其對於特別制度的特殊情況須要賦予一項包含在規則制度內的解決辦法，或者說，這解決辦法不具特殊性，因為這是該法規擬要規定的細則性特殊情況。

50.

因此，沒有把第 17/2004 號行政法規的特別制度，尤其第 4 條的例外情況與其他法律規章配合適用，導致違反上述法規的結構性原則，以及第 5/2003 行政法規第 12 條的規定。

51.

綜上所述，因為我們認為證實存在侵犯應被適用的法律規範及原則，而對於該些規範及原則並不存在其他罰則，因此根據《行政程序法典》第 124 條，批示應被撤銷。

結論：

一、合作財團分別於 2004 年 9 月 24 日及 2005 年 3 月 17 日請求批准其兩名工程師例外延長在澳門的逗留時間(同樣的請求由其家團成員分別於 2004 年 9 月 24 日、2005 年 3 月 17 日及 2005 年 5 月 13 日提出)，他們是公司的技術人員，旨在執行與澳門電力股份有限公司於 2002 年 11 月 13 日簽署的有關為路環發電站設計和安裝一套減少氮氧化物氣體 (NOx) 排放系統的合同。

二、這是一屬澳門明顯公共利益的合同，因為合同的執行涉及本特別行政區環境的質量、涉及與路環發電站運作相關的大氣污染的實質減少(澳門一般發電的主要設備)。

三、上述兩位工程師是電力設施工作監督的最高負責人並負責選擇性催化還原工作(英文簡稱 SCR，是減少氮氧化物氣體 (NOx) 排放的技術)。

四、上訴人在與澳門電力股份有限公司所簽署的上述合同中，一直有規則以輪換制度把其公司的專業技術人員派到澳門六個月以上的時間，為此效力須要根據 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定取得例外延長逗留許可。

五、在 2004 年 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規生效後，負責審批給予例外延長逗留簽證的機關改變了相關程序，不再批准相關申請。

六、保安司司長辦公室顧問的意見書中所涵蓋的推論可歸納為：6 月 14 日第 17/2004 號行政法規規定了特別制度，因此應該優於屬一般制度的 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規。

七、上述工程師的情況納入 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條第 1 款 a 項及第 2 條的規定內，只有這個法規對本案適用。

八、上述的解釋是不正確的，因為把絕對不同範疇的兩種法律規範強加適用；從該解釋中得知現涉及一個工作關係，無論是在何種情況中也不應適用 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條。

九、上述有爭議的法律規範有著截然不同的目的及範圍：

—— 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規旨在規定入境、逗留及居留許可制度一般原則(該法規自定標題為闡述原則的法律的法規 —— 參看第 1 條)；

—— 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規所考慮的是禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度(參看第 1 條)。

十、我們不理解如何可以對本具體個案尤其適用第 17/2004 號行政法規，完全忽視闡述 3 月 17 日第 4/2003 號法律所規範的入境、逗留及居留許可制度一般原則的第 5/2003 號行政法規。

十一、有關意見書作出簡單地部分適用 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規，因為認為 6 月 14 日第 17/2004 號新的行政法規除了是後法，包含一種特別的法律制度，因此，只要逗留申請的依據帶有專門的工作特徵，必然強制適用該法規的第 4 條，並排除適用其他法律規範。

十二、該決定忽視了 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條准許的例外情況仍然持續適用，即使是在 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規生效前。這些立法者創設的例外情況也確實是可以有例外之處 —— 在本案中，就是上述 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條。

十三、6 月 14 日第 17/2004 號行政法規，更具體地說第 4 條第 1 款第 1 項及第 2 款生效後，並沒有廢止 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條當中的規定。

十四、這個對法律的錯誤解釋因為對駁回請求中所闡述以下的事實作出錯誤的解釋而變得更糟糕：

—— 我們面對的並不是一種工作關係，因為這關係的存在是由澳門以外的另一管轄權約束(丹麥的管轄權)；

—— 請求的依據並不單純是工作，正正相反，有科學及環境層次的依據 —— 而最終分析就是公共利益。

十五、被上訴的批示本應在說明理由時考慮《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項的規定，並遵守同一法規第 113 條的強制性提述內容。

十六、被上訴的批示沒有遵循當中載明的所有表述內容，尤其《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e 及 f 項。

十七、如果在行政行為作出的相關環境中，經考慮當中明確闡述的事實上和法律上的理由後，能夠或可足以讓一名普通相對人知道該決定的認知及評價思路時，那麼該行政行為的理由說明就是充分。

十八、基於上述原因，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定及第 123 條的效力，本批示應被視為無效。

十九、如果我們認為第 17/2004 號行政法規旨在讓其以特別制度適用，從而堵塞在一般制度中存在的漏洞，那麼可以很快得出結論是違反其適用或排除其與其他規範的協調適用。

二十、上述法規為特別規章以及其第 4 條包括一種「特殊情況」，因此我們不明白與第 5/2003 號行政法規第 12 條的適用有抵觸或排斥有何所指，或者以甚麼依據指出該兩項法規的等級有著相同的效力。

二十一、對於特別制度的特殊情況須要賦予一項包含在規則制度內的解決辦法，或者說，這解決辦法不具特殊性，因為這是該法規擬要規定的細則性特殊情況。

二十二、沒有把第 17/2004 號行政法規的特別制度，尤其第 4 條的例外情況與其他法律規章配合適用，導致違反上述法規的結構性原則，以及第 5/2003 行政法規第 12 條的規定，因此根據《行政程序法典》第 124 條，該批示應被撤銷。

基於此且有賴法官根據法律上的更好理解作出更正：

—— **被訴行為應根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款及第 123 條規定的效力被宣告無效**；或者，如不這樣理解，

—— **現被訴的上述行政行為應根據《行政程序法典》第 124 條的規定被撤銷**，因為違反適用的原則及法律規範，並根據上述規範第 130 條第 1 款規定的效力該行政行為應被廢止，有關例外延長逗留的請求應根據上述的請求內容予以批准。

[.....]』（見載於本案卷宗第 5 頁至第 24 頁的葡文原文內容）。

經傳喚後，現司法上訴所針對的實體提交了如下答辯狀：

『[.....]』

抗辯

1.

上訴人，由甲公司公司等所組成的合夥人，並沒有顯示受其工作人員乙及丙兩名工程師的委託，以轉達附於卷宗相關頁數中的授權書所載的代表權力，且該等權力也不是來自他們之間所定的僱傭關係。

2.

無論如何，並肯定接納更正的可能性，所發生的是該授權書尤其載明為其工人申請簽證的權力，這只可以被理解為以該等人士的名義及直接利益而不是本人名義作出申請的權力。

3.

就逗留而言，基於其屬於個人的性質，只向具體的個人給予，透過由其本人或代表提出申請，是不會給予法人且讓其可以移轉予本案中工人，或該等工人的介入而享有該逗留。

4.

因此，相關的請求最終以上述工程師的名義為著其本人及家庭成員的利益而獨個提出，並由代理人簽署，參見供調查用的行政卷宗相關頁數所載的申請。

5.

不服對與其請求相關被駁回的決定，只可以是提出申請的工人本人，或以其名義具代表性的委託人，不可以是其他人，因為根據《行政訴訟法典》第 33 條，在司法上訴理由成立時只要他才具有直接、個人及正當利益。

6.

因此，是上述的工程師才具有正當性不服對保安司司長的決定，並以其本人或透過代表且以直接及個人利益對該決定提起上訴，合夥人不能以其名義提起上訴，即使要維護的是其工人權利義務範圍的首要利益亦然。

7.

因此，提起上訴的合夥人顯然是不具正當性的，須要根據《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款的規定駁回本上訴。

8.

再加上：

—— 乙工程師在 2004 年 9 月請求延長 130 日的逗留時間，該期限於 2005 年 2 月終結，在 2005 年 5 月離開澳門，沒有再返回（參見該調查之用的行政卷宗相關頁數所載的邊境活動表）；

—— 丙工程師在 2005 年 3 月請求延長 180 日的逗留時間，該期限於 2005 年 9 月終結，現仍在澳門逗留（參見該調查之用的行政卷宗相關頁數所載的邊境活動表）。

9.

從以上得出結論認為，無論是第一個個案，當中的人士已不在澳門，還是第二個個案，雖然該人還在澳門，在實際上，非常充分（分別為 9 個月及 2 個月）滿足該等聲請人的主張，那就是在澳門特別行政區逗留以在此進行某特定的活動。

10.

這表示上訴人或其工人目前看來沒有司法保護的需要，或者說，並不處於需要法律的保護之狀況，那就是說他們不具備作出行為的利益。

11.

也透過這個途徑，至少根據好一部分學說的理解，基於上訴人的不正當性，不管是何種情況都導致上訴駁回。

12.

如不這樣理解，必須以另一個角度認定，即使事實上聲請人的主張已被滿足以及或然作出的決定已經完全不影響他們的利益，導致本訴訟絕對無效用，因此也須要駁回上訴。

13.

鑑於意見書最後部分再次提到並作為其組成部分的 2005 年 7 月 20 日保安司司長批示的內容，駁回決定被中止執行，直到為本案找到適當的解決辦法為止。

14.

直到目前為止，聲請人在該方面沒有採取過任何行動，保安司司長也沒有作出任何終止該中止的行為並讓被申駁的行政行為開始生效，因此，這行為在過去、現在甚至將來很大的可能都不會產生（考慮到本答辯狀第 8 條及第 9 條所述內容）任何延伸效力。

15.

鑑於《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款規定只有對產生對外效力之行政行為不可提起司法上訴，因此，基於該行政行為的不可上訴性，本上訴應根據同一法典第 46 條第 2 款 c 項的規定被駁回。

透過爭執

如法官不這樣理解，則別無他法，

16.

上訴人須針對保安司司長不批准乙工程師和丙工程師例外延長在澳門的逗留時間的批示提出爭執，主要陳述相關立場不正確，因為根據該立場，進行「……電力設施工作監督的最高負責人並負責……以減少氮氧化物氣體（NOx）排放」的工作連續超過 45 日可以根據第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定予以許可，但又不妨礙第 17/2004 號行政法規第 4 條第 2 款的禁止，因為：

—— 所涉及的是一份「屬澳門明顯公共利益之合同……」；

—— 該立場是基於一項「……單純的法律解釋錯誤……」；

—— 「這個對法律的錯誤解釋因為對……事實作出錯誤的解釋而變得更糟糕」因為「我們面對的並不是一種工作關係……」；

—— 第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定構成「……在面對……例外特別情況時，授權予……的一道安全閥……」；

—— 上述的法律規範有著「……截然不同的目的」；

—— 「尤其對本個案適用（第 17/2004 號行政法規）中的一項規範……」的行為構成「完全忽視並駁斥該法規（4 月 14 日第 5/2003 號行政法規）……」。

17.

還指責被上訴的行政行為沾有欠缺理由說明及欠缺標的的瑕疵，按其理解就是《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定的無效。

18.

更指責被上訴的行政行為違反第 17/2004 號行政法規的結構性原則，「……以及第 5/2003 行政法規第 12 條的規定」，因此根據《行政程序法典》第 124 條，該批示應被撤銷。

19.

最後提到該被上訴的行政行為除了應被撤銷外，還應根據《行政程序法典》第 130 條第 1 款的規定被廢止，此外有關……逗留的請求應「根據上述的請求內容予以批准……」。

20.

除了所謂的「欠缺理由說明」及「欠缺標的」，我們還要提出上訴人沒有指明行政行為究竟有何瑕疵被審理，不可以認定有關行為違反第 17/2004 號行政法規的結構性原則，以及第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定，違反這個規範及前規範的第 4 條。

21.

既沒有具體說清楚按其理解是那些原則被有關行為違反，也沒有解釋是以何種方式違反該等原則以及該些被假設被違反的規範。

22.

既沒有解釋是以何種方式違反第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定（該規範沒有在上訴所針對的行為中適用），也沒有說明是以何種方式違反第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定（該規範實際上被適用）。

23.

沒有解釋，也不能解釋所指《行政程序法典》第 122 條的違反，因為這是一項包含闡述核定無效性質或剩餘種類的一般規則的規範，對其單獨援引並完全不足以說明一個行政行為的無效。

24.

上訴人也沒有按照法律解釋規則或其他規則作出解釋，究竟何謂把事實納入第 17/2004 號行政法規第 4 條方面存在的錯誤，也沒有解釋為何該事實應該納入第 5/2003 行政法規第 12 條的規定而不是納入前述的法規內。

25.

因此並不是對體現或顯示該等違反的「安全閥」及「屬澳門利益的合同」的引用，因為該等內容不具有法律表達方式，同時，在被視為把該等事實同樣被納入第 17/2004 號行政法規第 4 條規定中的那一刻起，也不體現為一個法律解釋的問題。

26.

或者如果人們認為事實不納入第 17/2004 號行政法規第 4 條，以及即使如此也不適用第 5/2003 號行政法規第 12 條時，那麼毫無疑問在這裏我們面對的是一條純粹解釋性質的問題。

27.

但在本具體個案中所發生的是，就逗留問題方面，具體事實既涉及第 17/2004 號行政法規第 4 條的一項禁止，也有可能涉及第 5/2003 號行政法規第 12 條規定的容許，應該在這兩項法規之間選擇其一，因為兩者（尤其第 5/2003 號行政法規第 12 條的適用範圍中有一邊界）之間有重疊。

28.

顯然在整個法律框架中，無論是一項還是多項規範，以及還有在被分析的情況中，毫無疑問都受制於解釋活動，但這一刻我們所有人都認為是清楚的，一如本具體個案，相關事實是應該納入兩項不同且相矛盾和最少是有交匯的規範中，現在提出的問題已超越解釋的初始範圍，即在選擇適用規範的範圍作出界定，換句話說，就是規範的衝突或競合領域中作出界定。

29.

第 5/2003 號行政法規第 12 條繼續適用於不涉及第 17/2004 號行政法規第 2 條及第 4 條所列舉的進行任何活動的延長逗留的眾多情況中，而在這個措施作為逗留一般制度的例外情況維持著其存在及有用之處的理由。

30.

在此提出的問題有別於違反法規的結構性原則及規範，主要涉及規範之間矛盾的問題，應該按照對其是適當的規則予以解決，尤其緊密聯繫以下的原則：

- 後法廢除前法；
- 特別法取代一般法。

31.

第 17/2004 號行政法規設立禁止及壓制在澳門非法工作的法律制度，採納了非法工作最廣泛的概念把在未持有所需的許可而「為他人從事活動，即使無報酬者」亦視為非法工作（第 12 條）。

32.

第 17/2004 號行政法規在其第 4 條中把在進行指定及偶然性的工程或服務時，提供指導性、技術性、品質監控或業務稽核的活動視為非法工作處罰制度概念的例外情況（第 1 條第 1 款及第 2 條），但這些活動的「最長期限為每六個月內連續或間斷四十五日」。

33.

換句話說，如果該些活動不是在上述的期限內進行，如果一旦超過該期限，就不再受惠於該例外情況的，繼而回到且再次回到上述法規第 2 條的非法工作的概念中。

34.

第 5/2003 號行政法規針對澳門特別行政區的入境、逗留及居留許可，逗留在此以一般及普通的意義理解，其目的尤其是：旅遊、探親、學習、貿易、文化活動、藝術或科研活動或其他在其他規章沒有特別規定的活動。

35.

無論是這個還是那個法規，在澳門「逗留」是共同的決定性因素，即以人的意圖為落實的重要前提。

36.

事實是如果意圖是進行某一勞動活動，或者第 17/2004 號行政法規適用範圍內所包括某方式的意圖，為了讓利害關係人可以在澳門逗留，那麼應該取得該法規條文的具資格的准許或顯示該准許的豁免，如未發生上述的任何一項情況，那麼在此進行的活動是非法的，繼而其逗留也是非法。

37.

問題是逗留往往會連同其他任何一個目的，如果沒有提述一個目的逗留是不獲批准的，如果該目的面對相關法律看似不合法時逗留也不會獲批准。

38.

逗留是唯一的，且必然以適用上述規範之一為前提。

39.

鑑於第 17/2004 號行政法規第 2 條及第 4 條的規定，證實逗留所達至的目的是不合法的，應該考慮以該禁止的效力不應予以批准，或者單獨適用第 12 條而應予以批准，無視該禁止及無視說明及解釋逗留的目的是不合法。

40.

所涉及的並不是要知道第 5/2003 號行政法規第 12 條其本身是否對該具體事實適用（這肯定是行使法律解釋），而是其表面上的適用應否被另一個第 17/2004 號行政法規第 4 條所規定禁止的效力被排除 —— 這是一條規範之間矛盾的問題。

41.

所發生的是我們面對著對同一事實適用兩個不同規範的先決問題，勾畫了規範之間衝突的框

架，須要知道的是如何排解這衝突，對其中之一給予優先，繼而對之作出適用，並排除另一個。

42.

被上訴批示所作出的是選擇遵循第 17/2004 號行政法規規定的禁止，這法規是一項與第 5/2003 號行政法規位階相同的法律淵源，其所規範的現實與第 5/2003 號行政法規所規範的相同現實有競合部分，與這個法規相反，規定了一項禁止而非單純批准的自由裁量權，是一項特別制度且在一般制度之後。

43.

這確實是在被上訴行為中被視為對看來是規範之間的矛盾所產生問題的解決方法，在尊重法律及正確分析法律前提下，訴諸於法律及學說考慮的慣常標準。

44.

至於事實前提方面，同樣可以說並沒有發生任何錯誤，因為當談到「工作關係」時，透過利用該表述帶出一個包含由非居民在澳門提供任何種類的職業活動的最廣闊的概念，而不管在根源上界定該關係的主觀、客觀、法定要素為何。

45.

此外，上訴人的工作人員在澳門作出活動的定性無論為何，事實是該定性基於其性質，「毫無疑問都是該（第 17/2004 號行政法規第 4 條）規範的適用範圍」—— 引用勞工事務局在附於卷宗相關頁數的意見書中的表述。

46.

關於所謂的欠缺理由說明及欠缺標的，我們可以說被申駁的行政行為是保安司司長 2005 年 7 月 20 日的批示，該批示同意其辦公室同樣是 2005 年 7 月 20 日作出的意見，而這個意見是引述（視為轉錄的）2005 年 5 月 30 日的意見，而這個意見又引述（視為轉錄的）2004 年 12 月 15 日的意見，這一切均載於該調查之用的行政卷宗的相關頁數內。

47.

上述的意見構成一連串的中間行為，用作作出最終決定，並按照《行政程序法典》第 115 條成為該決定的組成部分，都按規定對利害關係人作出通知，而利害關係人甚至在其參與的程序，尤其預先書面聽證的階段中，有提及該些意見。

48.

該等要素，屬於連貫性的並作為被上訴行政行為的整體，清楚及毫不含糊地載明行為的標的以及相關的理由說明。

49.

其本身除了識別聲請人的身份外，還有請求的標的以及行為及程序的目的，上述的意見充分地對初始聲請的補充聲明作出陳述、評論、討論及回覆，而從書面聽證的內容中更不費力氣看到被識別的程序標的。

50.

在這個聽證，一如在本上訴中，上訴人清楚正確指出程序的標的以及駁回決定中的理據，雖然不同意相關理據，且理據最後在最終決定中被維持。

51.

在整體上，被上訴的行政行為以清晰、連貫及一致的方式撰寫，沒有漏洞、含糊不清，解釋得宜，任何人士都可以完全掌握其評價及認知思路的整個過程，以及了解所作決定的目的及原因。

52.

再者，在程序進行的過程中利害關係人被告知根據一般制度，如請求的依據是另一個，而不是進行工作的那個依據，則任何的逗留期間都可以給予，又或者該請求所陳述理由的目的包括一個不超過 45 日工作性質的目的（雖然有保留，因為在實踐中我們不相信會體現目的的多樣性），即使這樣，對此也接納。

53.

此外，基於良好意願及合作精神的明確舉動，以及「鑑於本案所涉及的特殊情況及該情況對

澳門特別行政區有利害關係」，行政當局中止了駁回的決定，直到聲請人找到適當的法律解決辦法為止，並為此尤其給予他們出入境事務廳制度上的協助。

54.

畢竟，利害關係人完全沒有理會對他們指示的友好解決之路，只是簡單地拒絕被提出的建議及合作，基於其想提起訴訟的意願及意圖，餘下所做的就是決定以訴訟程序解決。

55.

被爭執的行政行為不可以被宣告無效，因為即使沾有所謂的欠缺理由說明的形式瑕疵成立，這是不能認同的，絕對無爭議的學說及司法見解認為該瑕疵所產生的是可撤銷性而不是無效。

56.

上訴所針對的行政行為如沾有非有效，不可以作出司法廢止，只可以被撤銷，被撤銷後，也不可以在行政上作出廢止，因為《行政程序法典》第 128 條第 1 款 b 項規定經司法爭訟而撤銷之行為不可廢止。

57.

在司法上訴的範疇中，上訴人提出給予延長逗留的請求是不能成立的，因為根據《行政訴訟法典》第 20 條，在司法上訴中「僅審理行為之合法性」，這甚至表示「三權分立的凸顯」，法院不干預行政活動，只被賦予監督行政行為的合法性。

基於此，且有賴法官根據法律上的更好理解作出更正，基於被指出欠缺直接及個人利益以及欠缺作出行為的利益，或者出現訴訟屬無用的情況以及行政行為不可上訴性等方面，應裁定所陳述的非正當性抗辯理由成立，

並以此駁回本上訴，

如不這樣理解，鑑於被上訴行政行為沒有沾有任何瑕疵，應駁回本上訴理由成立。

[.....]」（見卷宗第 119 頁至第 131 頁的葡文原文內容）。

隨後，駐本院的檢察院代表在對案卷作出初端檢閱時，發表了如下意見書：

『「一、原告在訴訟上的正當性可以從受爭議法律關係中的所佔份量予以審議，一如上訴人所指出般；

二、針對保安司司長的行為（該行為維持治安警察局局長駁回批准某人士為著工作效力而留澳的請求，並繼而不批准發出非本地勞工證）上訴人在訴訟上有提起司法上訴的正當性，利害關係人在聘用上述非本地工人時提出過申請，而有關申請是得到經濟財政司司長批准的。」

在本案中，面對保安司司長駁回關於為上訴人提供服務的兩名非居民的工作人員例外延長逗留的申請，我們看不到有任何可理解的原因容許得出有別於原審法院所持的理解，就是上訴人也在本案中是處於上訴所針對的行為所涉及的爭議法律關係中的所占有者，因此賦予其提起本司法上訴的正當性。

另一方面，基於對執行駁回決定賦予中止效力的事實，正是根據該效力以及相關簽證，作為利害關係人的工人可以在申請延長期限以外留澳，其本身並不意味著應該駁回上訴，這既是因為訴訟屬無用，也是因為我們認為相關主張已得到滿足。

從現上訴人正當性的原則出發，一如已在依循中，該正當性可以行為可撤銷或宣告無效的，而該行為所質疑的結論或後果是不同的，或者比基於中止不批准執行而產生的單純事實狀況所帶來的結論或後果更積極，使得其利益更有效和更受保護，因為無論是在本案，還是在類似的個案中，最能從狀況的定義中取得的就只是反思。

因此，我們得出結論認為並不會發生被上訴實體提出的任何抗辯，繼而卷宗應進行其正常的手續。」

（見卷宗第 146 頁至第 147 頁的原文內容）。

在獲悉上訴所針對的實體的答辯內容後，上訴人在其載於卷宗第 150 頁至第 153 頁的反駁書中，聲稱其具有上訴的正當性，以反對該實體在這方面的主張。

裁判書製作法官其後通過載於第 154 頁的批示，決定根據澳門《行政訴訟法典》第 62 條第 3 款的規定，將答辯狀內的抗辯事宜留待最後審判階段時才予以審理。

依照《行政訴訟法典》第 63 條和第 68 條的聯合規定，對訴訟雙方作出通知後，只有上訴人選擇對上訴作出陳述，並於第 158 頁至第 170 頁的陳述書中作出如下結論：

『[.....]』

一、被上訴的決定為澳門保安司司長於 2005 年 7 月 20 日作出的不批准**甲公司**提出的關於乙工程師和丙工程師例外延長在澳門的逗留時間，分別為 130 日和 180 日的請求。

二、該請求的依據是須要履行一份屬澳門明顯公共利益的合同，因為合同的執行涉及本特別行政區環境的質量、涉及與路環發電站運作相關的大氣污染的實質減少（澳門一般發電的主要設備）。

三、上述的兩位工程師是上訴人的僱員，他們擔當負有責任的職位，在中央發電機計劃及／或工業發動機設施方面具有豐富的經驗。

四、上訴人在與澳門電力股份有限公司所簽署的上述合同中，一直有規則以輪換制度把其公司的專業技術人員派到澳門六個月以上的時間，為此效力須要根據 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定取得例外延長逗留許可。

五、被上訴實體在其答辯中指出上訴人非正當性的抗辯。

六、當被上訴實體一如附於卷宗中的文件所載般肯定地聲稱接納上訴人的正當性時，不得不驚訝被上訴實體指出這種抗辯以及所遇到明顯的出爾反爾。

七、作為支持所指抗辯理由不成立，10 月 11 日第 55/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 55 條第 1 款明確規定：「權利或受法律保護之利益被行政活動侵害之人，以及以維護該等利益為宗旨之團體，均具有開展及參與行政程序之正當性」。

八、在維護上訴人的正當性方面，同一法典第 147 條第 1 款更規定：「擁有權利及受法律保護之利益之人，認為被行政行為為侵害者，具有對行政行為提出聲明異議或上訴之正當性」。

九、基於此，上訴人必然是正當當事人，因為是該公司而不是兩名工程師擁有特別利益去確保在澳門特別行政區逗留的簽證以容許執行他們的合同責任（參見附於卷宗中的文件）。

十、2004 年 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規的生效導致負責審批給予例外延長逗留簽證的機關改變了相關程序，不再批准發出相關簽證的申請。

十一、上訴人認為這種發出相關簽證程序的改變是基於相關的意見書中所涵蓋的推論，可歸納為：6 月 14 日第 17/2004 號行政法規優於 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規。上述工程師的情況納入 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規第 4 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定內，因此只有這個法規適用於本案。

十二、這一切除了對不同意見給予應有的尊重外，是基於法律解釋的單純錯誤，這按照上訴人的理解是完全欠缺依據的。

十三、但是，對此不認同，被上訴的批示本應在說明理由時考慮《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項的規定，並遵守同一法規第 113 條的強制性提述內容。

十四、然而，被上訴的批示沒有遵循當中載明的所有表述內容，尤其《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e 及 f 項。

十五、因此，如果在行政行為作出的相關環境中，經考慮當中明確闡述的事實上和法律上的理由後，能夠或可足以讓一名普通相對人知道該決定的認知及評價思路時，那麼該行政行為的理由說明就是充分。

十六、基於上述原因，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定及第 123 條的效力，本批示應被視為無效。

十七、如果我們認為第 17/2004 號行政法規旨在讓其以特別制度適用，從而堵塞在一般制度中存在的漏洞，那麼可以很快得出結論是違反其適用或排除其與其他規範的協調適用。

十八、上述法規為特別規章以及其第 4 條包括一種「特殊情況」，因此我們不明白與第 5/2003 號行政法規第 12 條的適用有抵觸或排斥有何所指，或者以甚麼依據指出該兩項法規的等級有著相同的效力。

十九、對於特別制度的特殊情況須要賦予一項包含在規則制度內的解決辦法，或者說，這解

決辦法不具特殊性，因為這是該法規擬要規定的細則性特殊情況。

二十、沒有把第 17/2004 號行政法規的特別制度，尤其第 4 條的例外情況與其他法律規章配合適用，導致違反上述法規的結構性原則，以及第 5/2003 行政法規第 12 條的規定，因此根據《行政程序法典》第 124 條，該批示應被撤銷。

[.....]」（見卷宗第 167 頁至第 170 頁的原文內容）。

之後，檢察院在對卷宗作出最後檢閱時，編寫了如下意見書：

『[.....]

甲公司對保安司司長 2005 年 7 月 20 日作出的不批准乙工程師和丙工程師例外延長在澳門的逗留時間分別為 130 日和 180 日請求的批示提出申訴，指責該批示沾有欠缺理由說明及違反法律的形式瑕疵，因為違反被適用的法律規範，並綜合指出上訴所針對的行為沒有遵守《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e 及 f 項所指的強制性提述內容，此外還不當地把 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定適用到該情況中，因此陷入了法律解釋的錯誤，因為按其標準 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定繼續完全有效及適用該情況，而請求的內容本應該按照該規定被審議和批准。

就雙方當事人：

—— 關於被上訴人提出的非正當性的抗辯，我們維持第 146 頁至第 147 頁關於該方面已經表述的理解；

—— 關於上訴人在起訴狀中提出的而在陳述階段中在表面上是放棄的廢止有關行為的請求，我們認同被上訴實體在該方面所作的陳述，因為在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在（《行政訴訟法典》第 20 條），「.....這甚至表示三權分立的凸顯，法院不干預行政活動，只被賦予監督行政行為的合法性」，基於該些原因，有關請求往往是不能接納的。

—— 關於實體問題：

雖然我們審議了上訴人及被上訴人的陳述，但坦言看不到把有關情況作出法律納入及融入方面要陳述的主要問題是如此複雜。

上述的兩個行政法規（無論是在作出行為之日，還是上訴人提出申請之日）現在都是生效的，

—— 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規是關於「入境、逗留及居留許可」及

—— 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規是關於「禁止非法工作」。

上述第一個法規第 12 條第 1 款規定：「行政長官可在例外情況下，許可延長按上條規定獲准延長的逗留期間」，而這上條規定在此有相關性，其第 1 款規定：「在澳門特別行政區的逗留許可得一次或多次延長，但延長期最多為九十日」。

我們不存在任何疑問，對於該事宜只存在該規定，該規定適用於上訴人的個案，且有關決定應該按照該規定作出。

只是，隨著上述第二個行政法規（17/2004）生效後，該情況以及上訴人的主張，在「把非居民在未持有為他人進行活動所需的許可下從事活動，即使無報酬者亦」視為提供非法工作的「例外情況」（第 4 條）的層面上，轉為應受到特殊對待（第 2 條第 1 款），但是事實是，根據上述第 4 條第 2 款，該例外情況是有期限的，「.....最長期限為每六個月內連續或間斷四十五日」。

我們在上面「特殊」一詞畫上底線，是因為我們想予以強調：上訴人的情況轉為由新的行政法規本身的截然不同方式考慮，但我們認為在此並不涉及一個法律較為一般而另一個法律或者較為特別的問題；而涉及的是把上訴人的情況直接納入法規以及其他對其詳細注視的規範中，甚至不是把那個第 5/2003 號行政法規（第 12 條）視為部分廢止或被廢止的情況，該法規對於新法規力求就勞動性質作出具體行文但未包含的很多其他情況依然維持其有效性，與此同時，之前的另一法規空泛地與批准在澳門特別行政區「例外延長」逗留產生爭議，因為該逗留很明顯是對應於並不屬於本身提供工作的很多其他情況。

純粹舉個例子：沒有疑問的是賭博的高利貸本來就是在澳門《刑法典》所載的一般刑事法律範疇內處罰，並對應於那裏（第 219 條）規定的法定罪狀。但是，無人質疑自特定規範（7 月 22

日第 8/96/M 號法律第 13 條)生效後,這規範開始直接適用於該等與賭博相關的特定情況,然而,如果該規範不存在,該情況可以繼續由《刑法典》「管理」。

而我們面對的狀況並沒有很大的差別。

在此無人質疑與上訴人訂立合同的執行「屬澳門明顯公共利益」,當中的利害關係人是專業僱員,擔當負責任的職位,事實是新的規範是直接適用於相關情況,因此被上訴人以上述規範作為駁回的依據是正確做法。

最後,如在存在的「項目」為有關行為真的不可以質疑的,那就是理由說明。

事實上,有關的駁回批示同意並認同由相關部門就該事宜製作的「意見書」中所載的理據及結論,該意見書以清晰、連貫及一致的方式載明駁回上訴人提出請求所作決定的法律上及事實上的原因,讓任何人都清楚知道該些原因,從而是接受還是如本案中所提出的申訴。

或者,我們可以不同意該些理由,但理由是清晰、明瞭及符合邏輯的,是無可否認的事實。

鑑於該些原因,由於沒有發生所指責的任何瑕疵以及須要審理的其他瑕疵,我們主張本上訴理由不成立。』(見卷宗第 172 頁至第 176 頁的原文內容)。

經助審法官對卷宗依法作出檢閱後,本院現須對案件作出決定。

為此目的,首先須對上訴所針對的實體在答辯狀內提出的抗辯事宜作出審議。

本院經考慮起訴狀內的行文用詞,認為上訴人具備提起本司法上訴的正當性,原因是為產生《行政訴訟法典》第 33 條 a 項後半部分規定的倘有效力,上訴人指稱在本上訴倘被裁定成立時具有直接、個人和正當的利益,因最終亦希望其相關的工程師能獲批准逗留,使公司能確保向澳門電力股份有限公司履行已承擔的、有關為路環發電站設計和安裝一套減少氣體排放系統的合同責任,亦正是這個緣故,公司需把在澳門特別行政區勞動市場找不到的在這特殊領域具備專業技能的有關工程人員調配來澳門(見上訴人在卷宗第 151 頁的反駁書的第 6 至第 7 點內的主要陳述內容,當中重申了原已於起訴狀第 3 至第 7 點內所聲稱的事宜)。

另一方面,正如檢察院代表在其初端意見書內所洞悉和判斷到的一樣,對上訴人來說,審理其上訴在法律上永是一樁有意義的事情,因為倘上訴獲裁定成立,上訴人本身在法律上的權利情況將完全得到保護。

據此,上訴所針對的實體提出的抗辯是不成立的。

解決上述問題後,我們現就直接探究上訴的實質問題。被訴的行政行為遭具體指控患有下列瑕疵:

—— 欠缺依據說明,因原載於該行為的依據有缺陷;

—— 違反法律,因上訴所針對的實體錯誤地單獨適用 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定,而不理當初作為例外延長逗留申請依據的 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規第 12 條的規定。

然而,在對此作出審議前,我們須指出,根據實質意義的民主法治國原則和相應的(尤其明載於《澳門特別行政區基本法》第 2 條的)三權分立原則,法院理應以單純審議行政行為的合法性為審判原則(見《行政訴訟法典》第 20 條的規定),因此上訴人在起訴狀最後請求部分提出的有關「特別留澳申請應按所聲請的情況獲得批准」的要求,在訴訟角度來看,無論如何也是沒有任何意義的。

現應回到本上訴的中心問題。但首先得跟隨檢察院於其最後意見書在這具體事項的精闢見解,在此指出上訴所針對的實體已依法履行其為被訴的不批准決定說明依據的義務,因此並不存在所指控的欠缺依據說明的毛病,而這問題是明顯地有別於以下我們將審查的有關同一行政行為是否以正確的法律依據作出的問題。

這樣,我們現就本上訴核心問題的違法瑕疵作出審議。

上訴人為主張其立場,力陳上訴所針對的實體在對有關例外延長逗留申請作出決定時,不應不顧一切或單獨地適用 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 4 條的規定(尤見載於起訴狀第 50 點亦即本案卷宗第 19 頁內的陳述事宜)。而在另一方,上訴所針對的實體則堅持其單獨適用這同一行政法規第 4 條的做法是正確的,因這條規定排除了對本具體個案適用 4 月 14 日第 5/2003 號

行政法規第 12 條的可能性（見上訴所針對的實體主要在答辯狀第 41 至 43 點內所主張的觀點）。

那麼，在法律上哪一方有道理呢？

我們相信，要破解這爭議，首先須探討上訴所針對的實體在否決有關例外延長逗留申請時，所具體適用的第 17/2004 號行政法規本身是否合法，因為任何（廣義的）法律有且只有在其本身亦屬合法的情況下才是法律，並因而具備強制性，因此澳門《民法典》第 7 條第 1 款所講的法律祇能包括合法的法律，而不包括違法的法律，法院亦因此負有相應的拒絕適用違法法律的法定義務，以維護（亦載於《澳門特別行政區基本法》第 2 條末端部分的）實質合法性原則。

如此，現須對上述 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規的合法性作出評定。該行政法規一如其第 1 條所宣稱般，「規定禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度」，並以此為目的。

《基本法》第 50 條第 5 項所賦予的制定法規權，僅旨在以補充性法規之名義，充實原已載於澳門特別行政區立法會（以擁有透過自身提案或在行政機關提案下，制定真正和實質意義的法律權限的唯一立法機關的身份——見《基本法》第 67 條、第 71 條第 1 項、第 75 條、第 64 條 5 項起始部分和第 78 條的聯合規定）通過的法律內的一般原則，而不得逾越這個在傳統上被視為澳門民意代表、並因而具備民主正當性以制定包括可把罰則或負擔施加予本地民間社會身上的法律的立法機關，在法律內所劃定的範圍，而這些正是政府為履行《基本法》第 50 條第 2 項所交付的職責，在施政時予以執行或命令對之遵守的法律。如此，有別於其他經行使制規權以實現上述目的而已頒佈的行政法規，我們認為澳門特別行政區行政機關在未經立法會預先授權下，不得透過制定上指 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規，於澳門現今法律體系內，在現行《非法移民法》（即尤其經 7 月 20 日第 39/92/M 號法令修訂的 5 月 3 日第 2/90/M 號法律）第 9 條所已規定者（根據這一條文的規定，在非法僱傭背後的合同關係，必須——亦不得不如此，一如亦於任何合法或與法相符的其他僱傭關係所發生的一樣——以工作報酬或酬勞為前提，而不理報酬或酬勞的種類為何。這其實亦正完全符合已於作為構建本澳法律體系的其中一部大法典的澳門《民法典》第 1079 條第 1 款內，確立的勞動合同概念，而這條文亦與 1966 年的前《民法典》第 1152 條類同）以外，創設一套全新和獨特的懲治非法工作的制度。理由正是：《基本法》第 50 條第 5 項對行政機關賦予制定法規權，當然祇是為了行政機關能完全卓有成效地執行其行政管理職責，當中包括根據《基本法》第 50 條第 2 項的規定，執行或命令遵守法律。如此，該制規權必須在已確立或歸納於澳門特別行政區法律體系的（真正、實質和正式意義的）法律（如此，這等法律並不包括行政法規，即使行政法規含有具概括性和抽象性特徵的法律規範亦然，而同一第 50 條第 5 項的存在正好清楚印證此點）的範圍內和框架下行使，不管彼等是源於澳門特別行政區成立前還是成立後的法律（尤見《基本法》第 18 條的規定）。

舉例：

—— 4 月 14 日第 5/2003 號行政法規在其第 1 條明確指出，該法規「為訂定入境、逗留及居留許可制度一般原則的法律作出補充規定」（所指法律正是 3 月 17 日第 4/2003 號法律），同時更在其第 32 和續後各條文制定相關具體罰則，以遵守立法會在同一原則性法律第 13 和第 15 條所預先發出的規定，因此這份行政法規實以正統兼典型的方式，與載於《基本法》內的有關澳門特別行政區政制的上述規則相符合；

—— 然而，6 月 14 日第 17/2004 號行政法規則就其認為非法的各種工作或僱傭情況，實質創設了一套新的行政懲治制度（尤見這法規的第 5 條規定），而這制度更擬與上述份屬實質和正式意義的法律、並因此在法律規範層級角度來說高於任何補充性或規章性法例的《非法移民法》和澳門《民法典》的相關規定並列，甚至超越了這些法律規定所預先劃定的界限和範圍。

由於在這份第 17/2004 號行政法規頒佈之前，大家看不到有任何自來澳門特別行政區立法會、且涉及到會修訂或擴大已確立於《非法移民法》第 9 條的非法僱傭懲罰制度的法律，至少就連立法會透過原則性法律、在這課題上預先發出有關指示行政機關可就澳門的非法工作制定一套新的懲治制度的規定也沒有（當然第 4/2003 號法律不可被當作為第 17/2004 號行政法規的原則性法律，因為該法律所確立的各項原則已獲其補充性法規即第 5/2003 號行政法規所充實，況且這兩份行政法規所述及的事宜明顯不一樣），行政權真的不得運用其制規權，去創設或發展——正

如在第 17/2004 號行政法規內所實質但不合法地創設或發展一樣 —— 一套對尤其已確立於上述《非法移民法》第 9 條內的制度而言，屬嶄新的或相異的制度。

其實，行政機關如欲實現其針對各種非法僱傭情況作出更妥善和更有成效的打擊意圖，理應行使《基本法》第 75 條所賦予的特權 —— 而這特權正限制著立法會各議員在同一條文所保留的事宜上的法律提案權 —— 並完全依照《基本法》因應（尤其載於本身《基本法》第 2 條的）三權分立原則而明確規定的正式立法程序，提出一份有關第 17/2004 號行政法規所述及的事宜的法律提案，供立法會討論和通過，而不是自行制定和通過同一法規，使這法規一俟頒佈就成為違法文件，因其發出機關並無權自主地制定這般內容的文件。然而，這論點並不妨礙行政機關當然擁有的自行制定祇產生內部效力並僅涉及政府本身運作的獨立或自主的行政法規 —— 亦即不需以任何預先出自立法會的授權性法律或原則性法律為前提的行政法規 —— 的權能，就好像在《基本法》第 50 條第 1 項的框架下，對自身立法一樣，而沒對民間社會造成任何在人身或金錢上的負擔。同一見解，見於本裁判書製作法官在華東政法學院經前澳門法律翻譯辦公室協助下，於 1998 年 5 月 12 至 13 日假上海舉辦的第一屆「上海——澳門法律研究會」上，以中文發表、且隨後刊載於該辦公室的《法域縱橫》1998 年特別號一書中第 9 頁至第 20 頁的「澳門政制概略」講稿，其中對《基本法》所勾劃的澳門特別行政區政制的各種制衡關係有更詳細的描述，並提及政府制規權範圍的課題。

再者，上文的分析亦與身兼全國人民代表大會常務委員會澳門特別行政區基本法委員會委員的楊允中法學博士在其著作《澳門基本法釋要（修訂版）》（澳門特別行政區法務局出版，2003 年 9 月）的第 114 頁第二段，就我們的《基本法》第 67 條的規定所作的如下學說性釋義相符合：「澳門特別行政區立法會的性質和地位與澳門原有的立法會是不同的。根據原《澳門組織章程》的規定，澳門原有立法會與總督分享立法權，即採用雙軌立法體制，而澳門特別行政區的立法會則是一個享有完全立法權的機構，行政長官不享有立法權。行政長官制定、頒佈行政法規的權力是政府行使行政管理權的表現，不屬於立法機關職權的範疇，行政法規不能和基本法相抵觸，也不能和立法會制定的法律相抵觸。澳門特別行政區立法會作為澳門特別行政區唯一的立法機關，對本地區的立法事務享有排他性的權力。」

說到底，我們認為在《基本法》所劃定的單軌立法體制框架內，舉凡來自行政機關的行政法規（這裏所說的是實質意義的行政法規，亦即載有具概括性和抽象性特徵的真正法律規範的行政法規）—— 除卻就政府本身運作，制定僅具內部效力、且不帶有任何可導致民間社會在金錢或人身上有所負擔的具概括性和抽象性的法律規範的情況 —— 均絕不是自主或獨立的法規，因它們在合法角度的存在，必須取決於來自作為澳門特別行政區唯一立法機關的立法會的相應授權性法律或原則性法律。

據此，人們不得有如下主張：既然在《澳門特別行政區基本法》的本身行文內，對政府制定行政法規權的行使範圍或者對哪些可成為行政法規規管對象的具體事宜，並沒有載明任何界定，那麼澳門特別行政區政府便可基於「當法律對某事不作區分時，解釋法律和適用法律的人也不應對之作區分」的解釋法律原則，自由地自行以行政法規方式，針對一切和任何種類的事宜制定具概括性和抽象性特徵的法律規範，即使該等規範可廢止原有（狹義）法律亦然。

這反對的論點是不能成立的，原因是：

—— 從我們的《基本法》沒有對政府的制規權的行使範圍作出任何具體界定這事實，不得在未經加以分析或以反義的推理方式，便斷言澳門特別行政區這部根本大法的立法者已允許政府可以在事前沒有任何出自立法會原則性法律下，透過行政法規自由地制定對外產生效力或涉及會把負擔施加於民間社會身上的具概括性和抽象性特徵的法律規範。（而這亦因為在法律層面來說，永不沿用「沉默即同意」的規則 —— 見澳門《民法典》第 210 條的規定）；

—— 事實上，倘該反對論點真的成立，《基本法》在其眾多條文內為澳門特別行政區明文規定的整個單軌立法體制便徒具虛有意義了（原因是政府將變為可透過行政法規的途徑，自主地行使《基本法》原本就專屬保留予立法會的立法權），此外，主要確立於《基本法》第 2 條末端的行政、立法和司法三權完全分立原則，在涉及澳門特別行政區的行政權與立法權之間的部

分也會無可避免地受牽連。（這亦是我們不能接納任何有關對《基本法》第 50 條第 5 項祇作字面解釋的論點的另一個理由，因為良好的釋法理論一直教導我們，「誰運用一條規範，真正運用整套法制」，而這釋法準則亦已明文載於《民法典》第 8 條第 1 款內：「法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性……，從有關文本得出立法思想。」）；

—— 再者，行政法規的制定權(即政府的立規權)的範圍和意義的界定，實屬法律學說的份內事，而且眾所周知，法律學說這東西，作為澳門法律體系所屬的羅馬日耳曼法系或大陸法系的固有特徵，也是法律淵源之一，即使在今時今日祇屬間接法源亦然。（同一見解，見 René David：《Les Grands Systèmes du Droit Contemporains》一書中的第一卷第三編第四章第 110 點內的權威性詳細論述。該著作有巴西版葡語譯本，譯者為 Hermínio A. Carvalho，第一版於 1986 年 9 月由 Livraria Martins Fontes Editora 書局發行。上述論點可見於巴西版葡語譯著的第 131 頁至第 132 頁內容）；

—— 最後須一再強調的是，我們可別忘記當行政法規帶有對民間社會產生外部效力的具概括性和抽象性特徵的法律規範時，它的制定僅是為了以更細則的方式，去規範或補充一些事先已框劃或規定於出自立法機關的法例中的事宜，因而不得逾越這些法例所劃定的界限或來自這些法例的界限。

如此，6 月 14 日第 17/2004 號行政法規不應被視為合法，因澳門特別行政區行政長官並不是有權在未經立法會事先授權下，對這法規所涉及的事宜作出立法的機關。

這樣，由於我們剛剛以有別於上訴人在起訴狀內就違法瑕疵所主張的理據，總結認為該整份行政法規在制定機關層面來說並不合法，所以本司法上訴所針對的實體在運用這法規的第 4 條規定去作出被訴的不批准決定時，實已違法（即已具體違反了主要載於《基本法》第 2 條末端部分的實質意義的合法性原則）。

這是主要因為《基本法》第 50 條第 2 項及第 5 項所指的有關政府命令遵守澳門特別行政區的法律和行政法規的職責，基於在《基本法》第 2 條所規定的上述實質意義的合法性原則所倡導的事物自然邏輯（根據這原則，政府的所有活動應與《基本法》相符合，而這亦是澳門特別行政區獲賦予尤其在行政方面自治的實質前提），祇可在本身份屬合法的法規 —— 而非亦包括違法的法規 —— 前才存在，否則便會陷入預期理由或惡性循環的情況。

最後，從對照的角度出發，我們亦可參考以下節錄自中國政法大學出版社於 1989 年 5 月首次出版的、由應松年和朱維究兩位卓越的法學家主編的《行政法與行政訴訟法教程》一書中，有關在中華人民共和國憲法下人民政府制規權的意義和界限的課題的精要法律學說：

- “O Conselho de Estado da República Popular da China, ou seja, o Governo Popular Central, constitui o órgão executivo do órgão do poder supremo do Estado, isto é, o órgão administrativo supremo do Estado. No actual sistema legislativo da China, o poder legislativo do Conselho de Estado desempenha o papel que entrelaça o que procede com o que se segue. A legislação administrativa do Conselho de Estado deve ter como base a Constituição e as leis, e ter como escopo realizar e concretizar os princípios fundamentais da Constituição; é com a legislação administrativa do Conselho de Estado que os princípios da Constituição e das outras leis podem ser concretizados e eficazmente realizados. Além disso, a Legislação administrativa do Conselho de Estado constitui os fundamentos na elaboração de normas e regulamentos locais; e a legislação administrativa do Conselho de Estado cria os laços que ligam a Constituição, as leis e regulamentos e outras normas locais.” (pág. 137 do citada obra);

- “Para dotar-se de efeito jurídico, os regulamentos e normas administrativos devem preencher certas condições. Em termos gerais, tais condições podem ser divididos em requisitos materiais e requisitos formais. Os requisitos materiais são: (1) O órgão da elaboração deve ser órgão que goza do poder legislativo nos termos da lei, e a chamada “legislação” do órgão sem poder legislativo constitui um acto de usurpação de poder e não tem efeito jurídico; (2) O conteúdo estipulado deve estar limitado à competência do órgão da elaboração, e o que ultrapassa os limites da competência não tem efeitos jurídicos; (3) O seu teor não pode contrariar a Constituição, as leis e os regulamentos de hierarquia superior. Os requisitos formais são (1) O procedimento da elaboração é legal; (2) Deve ter texto escrito com notas indicando que os nomes dos órgãos que o elaboram e aprovam, assim como a data da sua publicação, a sua estrutura e as línguas que usam satisfazem os requisitos de padronização” (pág. 156 da obra);

- “Em suma, todos os documentos normativos administrativos, incluindo os regulamentos administrativos, são derivados da Constituição e das leis. Entretanto, sendo dimanados de órgãos administrativos de distintas hierarquias do Estado, os documentos normativos administrativos também são divididos em várias hierarquias de efeito. Deve-se assinalar que na hierarquia de efeito, os mais altos regulamentos são os do Conselho de Estado, aos quais seguem-se os elaborados pelos diversos departamentos do mesmo, e depois destes, são os elaborados pelos governos populares das províncias ou das regiões autónomas, e em último lugar, estão os elaborados pelos governos dos municípios onde se encontram sediados os governos populares das províncias e regiões autónomas e dos municípios relativamente grandes aprovados pelo Conselho de Estado.” (págs. 158 – 159 da citada obra);

- “Quanto ao escopo e ao teor, a legislação administrativa pode ser dividida em 4 espécies que se seguem:

1. Legislação de natureza executiva. Trata-se de actividades legislativas administrativas destinadas a executar as leis ou regulamentos locais e documentos normativos dimanados dos órgãos administrativos de hierarquia superior. A legislação de natureza executiva não cria novas regras jurídicas, mas limita-se a concretizar as leis ou regulamentos locais e documentos normativos dimanados dos órgãos administrativos de hierarquia superior, a fim de facilitar a sua execução. Geralmente, os regulamentos criados nestas actividades legislativas chamam-se “regras de implementação”, “regras detalhadas de implementação”, “métodos de implementação” etc., como por exemplo, para executar a “Lei das Empresas de Capital misto Sino-Estrangeiro da República Popular da China”, o Conselho de Estado proclamou, no dia 20 de Setembro de 1983, as “Regras de Implementação da Lei das Empresas de Capital misto Sino-Estrangeiro da República Popular da China”.

2. Legislação complementar. Trata-se de actividades legislativas administrativas para completar as leis e regulamentos já promulgados. Para completar devidamente as leis e regulamentos originais com os problemas que faltavam, tem de criar novas regras jurídicas, de forma que tem de obter a autorização do órgão competente. Estes regulamentos e normas são geralmente conhecidos como “regras complementares”, “métodos complementares” etc.. Por exemplo, depois da promulgação, em Agosto de 1957, do Regulamento da Educação forçada no Trabalho, pelo Conselho de Estado, encontraram-se uns problemas no trabalho prático e deve-se elaborar certas regras complementares. Como o regulamento originar foi aprovado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, as respectivas Regras Complementares relativas à Educação Forçada no Trabalho só foram publicadas pelo Conselho de Estado no dia 29 de Novembro de 1979, depois da aprovação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional.

3. Legislação autónoma. Trata-se de actividades legislativas da administração destinadas a determinar certas regras de acção dos objectos da administração para cumprir as suas atribuições conferidas pela lei. Chama-se legislação autónoma ou independente, porque tais actividades legislativas são realizadas pelo órgão executivo dentro das suas atribuições nos termos da Constituição ou outras leis, sobre os itens não estipulados na lei ou em outros regulamentos. Dos regulamentos administrativos, a maior parte são elaborados na legislação autónoma. Por exemplo, no seu artigo 89.º, a Constituição estipula as diversas atribuições do Conselho de Estado, por sua vez, esta pode realizar a legislação autónoma dentro das suas atribuições, sem necessidade da autorização da Assembleia Popular Nacional ou do seu Comité Permanente.

4. Legislação de carácter experimental. Pela legislação de carácter experimental entende-se que, segundo a autorização concedida nos termos da lei, o órgão administrativo supremo do Estado realiza actividades legislativas administrativas sobre os assuntos que cabem ao órgão legislativo supremo mas este não pode realizá-las na hora pela falta de experiência ou por a sociedade ainda não estar modelada. A legislação experimental permite que as actividades sociais tenham as suas regras a seguir, e orienta o trabalho na órbita, e ao mesmo tempo, prepara suficientes condições para a legislação do órgão legislativo supremo. Este tipo de actividades legislativas necessita da autorização jurídica especial, o que não darei mais explicações porque já tem sido referido atrás” (págs. 132 – 133 da citada obra);

- “O princípio da legalidade administrativa exige que os órgãos administrativos e os trabalhadores da administração, assim como as suas condutas, devem ser legais, o que compreendem duas ideias: a primeira, a criação, alteração ou anulação dos órgãos administrativos de qualquer hierarquia, a nomeação, exoneração ou acesso de qualquer trabalhador da administração, assim como o âmbito, a forma e o procedimento da execução das suas atribuições devem ser feitos nos termos da lei; a segunda, qualquer acto administrativo do sujeito executivo, tanto uma decisão administrativa concreta como a elaboração de um regulamento administrativo, deve estar baseado na lei” (pág. 54 da citada obra).

根據上述種種理由，法院得撤銷現上訴所針對的行政行為，而不用再探究上訴人在起訴狀內

所主張的其他事宜。

如此，並基上述，**本合議庭裁定司法上訴成立，並以違法瑕疵為由，撤銷上訴所針對的行政行為**，即使以有別於上訴人所主張的理據亦然。

由於上訴所針對的實體依法獲豁免支付訴訟費用，本案不科任何費用。

陳廣勝（裁判書製作法官）—— 賴健雄 —— José M. Dias Azedo（司徒民正，本人在表決中落敗，理由載於預計在下星期提交的表決聲明內）

表決聲明

基於前述依職權作出的合議庭裁判認為 6 月 15 日第 17/2004 號行政法規不合法，並基於該原因裁定針對保安司司長 2005 年 6 月 20 日作出的批示提起是司法上訴理由成立。保安司司長批示引用上述法規第 4 條決定駁回上訴人「甲公司」的兩名非本地工人的延長留澳申請。

除了對本人的同事所持理解給予應有尊重外，我是不認同已作出的決定，因為我認為除了侵犯辯論原則外，上述法規的合法性並不屬於在本上訴範疇中提出的問題之一，比較適當的是之前要給予雙方當事人對該問題發表意見的機會，以避免作出一個「令人驚訝的裁決」，作為該決定基礎的理由說明同樣也顯示出我們試圖闡述的幾處含糊地方的結論。

有人綜合認為第 17/2004 號行政法規 —— 以此「規定禁止非法接受或提供工作，以及訂定相關的處罰制度」（參看第 1 條）—— 是一項違反《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 5 款所賦予的制定規章權的已被頒佈的法規，因為這權力應被視為「命令遵守或負責執行法律」的權力，並只能「在該些法律範圍及範圍之內行使」。因此，考慮到該行政法規已被制定且沒有法律的提述，並沒有試圖執行或發展之前某一法律規範的內容，那麼得出其屬違法的結論。

面對如此的理解和結論，並考慮到與勞動法事宜相關的本地法律體制內的法律規範，隨即我們不禁要問，上述第 17/2004 號行政法規難道不是以就業政策及勞工權利綱要法 —— 7 月 29 日第 4/98/M 號法律 —— 為「標的前提」，當中訂定就業政策的目的以及所採用的「方法」（第 6 條及第 7 條），明確提到僱用非本地勞工（第 9 條），在「施行」方面規定（時任）總督將採取必需的措施發展、落實及施行本法律所載的綱要（第 10 條）。

經考慮上述第 4/98/M 號法律的內容以及第 17/2004 號行政法規所規範的事宜（我們找不到理由認為該法律被廢止，因為根據《澳門特別行政區基本法》第 8 條以及《回歸法》的規定，已讓我們非常清楚該法律是繼續生效的，也不要忘記《回歸法》附件四第 4 點規定任何「總督」、「澳督」名稱應理解為澳門特別行政區行政長官），我們認為答案是肯定的，因此，我們看來這說明了在上述裁判相關決定中所體現的第一點含糊之處。

*

但我們可以承認問題可以有另一個理解 —— 對此予以尊重 —— 即使如此，我們認為被指出的理據得出第 17/2004 號行政法規不合法的結論是最不適當的，因為另一個理據是我們關於《澳門特別行政區基本法》規定的「制定規章權」的性質及範圍的觀點。

讓我們看看。

現被宣告不合法的行政法規是根據《澳門特別行政區基本法》第 50 條第 5 項頒佈，當中規定「澳門特別行政區行政長官行使下列職權」：「制定行政法規並頒佈執行」。

鑑於這樣的規定，我們不存在疑問是，賦予行政長官「主體權限」頒佈例如所涉及法規的行政法規，但香港特別行政區的行政長官就沒有這個權限，根據相關《基本法》第 48 條，香港特別行政區行政長官僅有權發佈「行政命令」，不用花力氣我們就可以認定有關問題只可放入「客觀權限」的層面中討論。

而在此處（一如我們在上面提到），我們的意見是證實存在該「客觀權限」。

因此可以認定被提出的關於「制定規章權」的重大問題之一是要知道該權限是否構成「獨立規章」的合法淵源，即並不來自之前的授權法也不以之前授權法為依據的該等規章的合法淵源（關

於這問題，載於葡萄牙學術中，作為例子，參看 Gomes Canotilho：《Direito Constitucional》，第 925 頁；Freitas do Amaral：《Direito Administrativo》，第三卷，第 22 頁；Afonso Queiró：《Lições de Direito Administrativo》，第 456 頁及《Teoria dos Regulamentos》，第 12 頁；Sérvulo Correia：《Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos》，第 204 頁；Jorge Miranda：《A Competência do Governo na Constituição de 1976 – Estudos sobre a Constituição》第三卷，第 633 頁；Vieira de Andrade：《O Ordenamento Jurídico Administrativo Português》，第 65 頁及《Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei》，B.F.D.C.單行本，1987 年）。

關於在採取立場方面的核心問題，我們認為是要知道應否捨棄該等「獨立的法規」作為避免被賦予行使制定規章權的機關作出或然濫用的方式，又或者應將之接納為行政當局作為有效履行被賦予的公共利益的（唯一）方式，這方式尤其體現在社會經濟所發生的領域，當中其真實的動力與「立法程序」無可避免的制約並不協調。（關於「制定規章權」範圍的同一問題，也是 1999 年 12 月 16 日的全體會議中當時就澳門特別行政區政府組織綱要法提案討論的標的，載於《Colectânea de Leis Fundamentais para o Estabelecimento da R.A.E.M》）。

基於此，我們建議對該問題作出一個（即使是簡短的）分析，《澳門特別行政區基本法》必然無可避免是提述的觀點。

從閱讀第 61 條及第 67 條，顯然可以認定其「行政機關」就是澳門特別行政區政府，而立法會是「立法機關」。

考慮到該些條文規定的內容，引用了權力分立原則以及前《澳門組織章程》確認當時澳門總督的地位及權限——參看第 13 條，當中明確提到其「立法權」——與《澳門特別行政區基本法》確認現時行政長官的地位及權限的差異，一直界定澳門特別行政區立法會是本地組織架構組織機關，被賦予專屬的立法權；（在此意義上，作為例子，參看《Guia da Lei Básica de Macau》，第 37 頁；《Colectânea de Perguntas e Respostas Relativas à Lei Básica de Macau》，第 207 頁，以及尤其上述合議庭裁判也同樣引述的楊允中教授所著的《澳門基本法釋要》及另一著作《One Country, Two Systems, And The Macao S.A.R.》，第 320 頁，及趙國強：《澳門特別行政區基本法 ABC》，第 135 頁）。

該理解即使在詞義的正式意思是正確，但我們認為必須特別小心去理解，否則會得出一個與《澳門特別行政區基本法》規定的法律政治體系不一致的方案。

我們看到的是行政法規就是「規範性文件」（參看第 8 條），從實質角度看，包含著與（形式上）法律「一般性」及「抽象性」相同特徵的真正法律規範，因此隨即我們認為這個肯定意味著一個確切性，那就是認定《澳門特別行政區基本法》規定的「立法權」賦予立法會，從而可以澄清其（真正的）涵義。

事實上，考慮到貫穿整部《澳門特別行政區基本法》中所提到「法律」這個字，隨即可以得出結論認為這不是一個只有單一意思的表述，所看到的是該字所包含不同的意思，分別為「規範性文件」或「中華人民共和國法律」（第 21 條）、「澳門法律體制」（第 25 條）、「立法會法律」（第 29 條）——在此意義上，參見終審法院第 9/2000 號案件的 2000 年 5 月 3 日合議庭裁判——也不要忘記第 18 條的第二段規定：「全國性法律除列於本法附件三者外，不在澳門特別行政區實施。凡列於本法附件三的法律，由澳門特別行政區在當地公佈或立法實施」，而肯定的是在該附件三中加入了兩個「條例」（參看第 4 及第 5 點），這樣必然增加「法律」這個表述在《澳門特別行政區基本法》範圍內意思表示的幅度。

據此，我們認為屬不適當的認定宣告立法會作為被賦予制定所有該等「規範性文件」權限的「澳門特別行政區的立法機關」，負責立法的任務包括所有及其他事宜——例如第 129 條所考慮的，當中賦予政府有「義務」「自行」確定專業制度……——有需要（之前）核實那些事宜是納入其專屬權限範圍，從而可以確定對其賦予（專屬）的立法權範圍，（還須注意尤其在第 75 條中規定：「澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意」）。

然而，並不打算在這裏撰寫有關情況，甚至是因為本表決聲明回應此問題是不適當的，因此必須查明第 17/2004 號行政法規中規範的事宜是否包括在立法會專屬權限的事宜（「法律保留」），肯定的是經分析《澳門特別行政區基本法》的行政後，我們認為得出的結論不是，這導致我們認為該法規是合法的。

並不是想以此肯定所有不納入立法會專屬權限的就可以透過屬行政法規性質的規範性文件成為立法標的，因為只要考慮《澳門特別行政區基本法》第 11 條最後一段及第 65 條的規定，即「澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸」以及「澳門特別行政區政府必須遵守法律……」，就足以認定不是這樣。

然而，不要忘記行政長官是「澳門特別行政區的首長」（第 45 條第 1 款），「領導澳門特別行政區政府」並「負責執行」《澳門特別行政區基本法》（第 50 條第 1 款及第 2 款），澳門特別行政區政府行使「制定並執行政策」的職權（第 64 條第 1 款），第 115 條尤其規定澳門特別行政區「自行制定勞工政策，完善勞工法律」，因此我們認為第 17/2004 號行政法規是合法的，這是因為除了是由具有「主體權限」的機關發出外（第 50 條第 5 款），也給予該機關上述由《澳門特別行政區基本法》賦予的「客觀權限」。

對於這點我們甚至認為不感到奇怪，因為盡我們所知，這同樣發生在《中華人民共和國憲法》上，當中，雖然第 58 條規定「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權」，但根據第 89 條的規定也確認賦予中央人民政府制定「廣泛行政法規」，這必然是顯示其立法權的途徑（關於該稱為立法權的問題，參見 Lin Feng：《Constitutional Law in China》，The China Law Series，第 137 頁起及續後數頁；趙秉志及赫興旺：《中國現行法制概要》，載於《行政》雜誌，第 30 期，第 803 頁起及續後數頁，當中也確認行政法規是由政府立法權限發出的規範性文件；以及在此意義上，還參見應松年：《我國的行政法律制度》，載於同一《行政》雜誌，第 52 期，第 671 頁）。

因此，《澳門特別行政區基本法》是中華人民共和國法律體制的一項法律，「根據《中華人民共和國憲法》」頒佈（參看序言第三段），因此，即使有來自「一國兩制」方針的細則性說明，但也應根據上述憲法及其他法律體制進行解釋，這個《基本法》確立了明確行政主導的權力分立原則（對行政權認同「自行」制定的權限），因此難以理解其在行使「制定規章權」時還必須依賴立法會一項之前的法律，並以此方式禁止其參與法律沒有對立法會特別保留的領域的所有能力，一如本案發生的情況。（關於《中華人民共和國憲法》與《澳門特別行政區基本法》之間的關係，作為例子，參看許崇德：《港澳基本法教程》，北京人民大學出版社；肖蔚雲：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法》；Zhan Xin：《國家憲法與香港和澳門兩個特別行政區基本法的關係》；關於確認行政長官立法權限，作為例子，參看 Paulo Cardinal：《O Sistema Político de Macau na Lei Básica – Separação e Supremacia do Executivo Face ao Legislativo》；駱偉建：《論特別行政區的行政主導》；趙向陽：《從《組織章程》到《基本法》——澳門回歸前後政治體制比較研究》，分別載於《行政》雜誌第 19/20、60 及 69 期，以及肖蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》）。

澳門，2006 年 5 月 4 日。

José M. Dias Azedo（司徒民正）