

上訴案號：373/2006

合議庭裁判書日期：2006年11月30日

主題：

澳門金融管理局
AMCM
行政管理委員會
領導和主管的離任特別保障制度
每月實際報酬
職務津貼
實際執行職務
具體工作安排
職務範圍
行政行為
司法上訴標的
公職人員受僱的法律關係
基本關係
運作關係
組織關係

裁判書內容摘要

一、按照《AMCM 通則》第 17 條第 3 款 c 的規定，金融管理局行政管理委員會有權根據該局的需要、及已核准的本身預算和《人員專有

通則》，聘用及管理人力資源。

二、 AMCM 的《人員專有通則》第 8 款規定：如遭罷免領導或主管職務的員工非為有期合同工時(言下之意是指當有關員工為編制內員工時)，則該員工須重返當初獲委以領導或主管職務時已固有的具體職級組別內的職級、職務和薪俸水平，其出任領導或主管職務的時間將被計入原來職位的工作時間，其在出任領導或主管職務時所收取的每月實際報酬須予保留，直至這報酬被他日因晉升、薪金修訂或調整或任何其他可行的途徑而計算出的新的報酬所吸收為止(見第 8 款 a 項的規定)；此外，被罷免的員工將喪失未被這 a 項規定所保留的一切其他與當時擔任領導或主管職務相關的福利(見第 8 款 b 項的規定)。

三、 據此，相對於澳門行政當局其他領導和主管在其離任事宜上所要遵循的一般制度而言(見《澳門公共行政機關之領導及主管人員通則》第 5 條第 4 款的有關規定)，AMCM 的《人員專有通則》為該機構內獲委以領導或主管職務的編制內員工，確立了一個離任的特別保障制度：凡屬編制內的員工，一經被委以領導或主管職務，便如終身地享有與此相符的報酬待遇，因為即使他日離任，仍會每月享有原來在出任領導或主管職務時所支取的每月實際報酬。

四、 而根據《人員專有通則》第 51 條第 2 款的定義，每月實際報酬由下列成份所組成：基礎報酬、年資獎金、《人員專有通則》第 8 條所指的倘有津貼，以及任何其他每月發放的恆久性金額。

五、 另按這第 51 條第 3 款的明確規定，超時工作的報酬、房屋租

金津貼、助學津貼、哺育津貼、家庭津貼、出外公幹津貼，以及其他尤其與旅遊、旅程、交通及房屋設備有關的補助或類同的津貼(諸如有關水、電費和電話費等津貼)，一概不被視為每月實際報酬的組成部份。

六、此外，基於《人員專有通則》第 8 條第 2 款的明確規定，離任的領導或主管有權繼續享有的每月實際報酬，當然不得包括其在任時所收取的領導或主管職務津貼。原因是這第 8 條第 2 款對本條第 1 款所指的各種津貼(如職務津貼等)的倘有發放，設下了實際執行職務的前提。

七、公職人員受公共行政機構僱用的法律關係可細分為兩個層面：僱用的基本關係，及運作關係或組織關係。

八、僅在公職人員的僱用基本關係層面上才會出現如聘用、中止職務或免職等的真正行政行為。

九、據此，公共機構對員工作出的具體工作安排決定，如無超出員工受聘的職務範圍，僅屬運作關係或組織關係的範疇，而非真正可成為司法上訴標的的行政行為。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

上訴案第 373/2006 號

原審司法上訴人：A

原審被訴行政機關：澳門金融管理局行政管理委員會

原審法院：行政法院

案件在原審法院的編號：行政司法上訴案第 257/04-ADM 號

一、案情敘述

2004 年 1 月，A 向行政法院提起司法上訴，以聲請撤銷澳門金融管理局(葡文簡稱 AMCM)行政管理委員會(Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau，簡稱為金管局行政委員會)於 2003 年 12 月 5 日對其作出的第 793/CA 號決議(見載於案件卷宗第 2 至 14 頁的司法上訴葡文起訴狀內容，當中已載明該司法上訴人的具體身份資料)。

2006 年 3 月 27 日，行政法院法官對案件作出一審裁判，裁定司法上訴理由祇部份成立，撤銷金管局行政委員會 2003 年 12 月 5 日決議中，一切有關安排司法上訴人須在該局財務暨人事處的財政和資產管理工作

範疇擔任協助性職務的決議部份(見載於卷宗第 260 至 264 頁背幅的葡文裁判書內容)。

司法上訴人和金管局行政委員會均對該判決不服，現向本中級法院提出上訴(見分別載於卷宗第 279 至 286 頁和第 287 至 298 頁背幅的各自葡文上訴理由陳述書內容)。

就原審司法上訴人的是次上訴，金管局行政委員會行使了上訴答覆權(見載於卷宗第 305 至 314 頁的葡文上訴答覆書內容)。而原審司法上訴人並沒有對金管局行政委員會的上訴提交答覆書。

案件卷宗被上呈予本中級法院後，駐本審級的尊敬的檢察官依法對之作出了檢閱，認為兩者的上訴理由均不成立(見載於卷宗第 319 至 323 頁的葡文法律意見書內容)。

隨後，本院依法組成合議庭，並業已對卷宗的所有文件材料作出了審視。現須於下文具體對本案作出決定。

二、 本上訴裁決的事實和法律依據說明

首先，我們得指出，上訴法院祇解決上訴方在其上訴理由陳述書的總結部份所具體提出和框劃的問題(此一見解已尤其載於本中級法院第 1220 號案 2000 年 1 月 27 日合議庭裁判書，和第 130/2005 號案 2005 年 6 月 23 日合議庭裁判書內)，以及即使在行政法範疇的上訴案中，亦得適用 **JOSÉ ALBERTO DOS REIS** 在其 **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO**, Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984 (民事訴訟法典註釋，第五冊(再

版)，葡萄牙科英布拉出版社，1984年)一書中第143頁所闡述的如右學說：當訴訟當事人向法院提出某一問題時，必在每一處借助多種理由或理據以支持其觀點的有效性；對法院而言，所須做的是要對所提出的問題作出決定；法院並無責任去審議當事人賴以支持其請求的所有理據或理由(此一見解已尤其載於本中級法院第127/2000號案2000年9月21日合議庭裁判書內，當然同一見解並不妨礙上訴法院在認為適宜時，就上訴人在陳述書總結部份所主張的任何理由發表意見的可能性)。

如此，本院須先解決原審司法上訴人的是次上訴。他認為原審法院理應亦命令撤銷金管局行政委員會2003年12月5日第793/CA號決議中有關指其自返回原有工作崗位後，便喪失當初因實際出任總監職務而享有的包括職務津貼在內的福利。

為解決這核心問題，本院已透過審視卷宗文件，查明下列有助斷案的事實：

—1998年3月4日，A(今司法上訴人)獲准以屬第四職級組別(第12級薪俸水平)的總監職級(“categoria de director”)，加入前澳門貨幣暨滙兌監理署的人員編制；

—2003年10月16日，透過第672/CA號決議，金管局行政委員會根據《AMCM通則》第17條第3款c項、AMCM《內部規章》第5條第1款，以及《人員專有通則》第15條第6款的規定，並考慮到上述員工的兩年一屆的總監職務任期將於同年12月18日屆滿及其在金管局預算部(Núcleo de Orçamento)的工作，議決不予以續任總監職務(“cargo de director”)，但仍把他維持在原有的工作崗位上；

—2003 年 12 月 5 日，透過第 793/CA 號決議，金管局行政委員會具體議決：

1. 該員工須自 2003 年 12 月 19 日起返回原有工作崗位；
2. 暫不委以任何總監職務，並指其自此喪失當初因出任總監職務而享有的包括職務津貼在內的有關福利；
3. 指派他須在該局財務暨人事處的財政和資產管理範疇，擔任協助性職務，並為此須直接向該處總監報告情況。

就司法上訴人應否喪失其當初因實際出任總監職務而享有的包括職務津貼在內的一切福利這問題，本院認為應在此重申 2005 年 11 月 24 日第 230/2005 號合議庭裁判書的如下法律分析：

「.....

誠然，按照現行《AMCM 通則》第 17 條第 3 款 c 的規定，金管局行政委員會有權根據該局的需要、及已核准的本身預算和《人員專有通則》(《Estatuto Privativo do Pessoal》)，聘用及管理人力資源。

另《AMCM 通則》第 3 條所指的《內部規章》(《Regulamento Interno》) 的第 5 條第 1 款更明確指出行政委員會有權限委出領導和主管職位的據位人(見這規定的如下葡文原文：“Compete ao Conselho de Administração nomear os titulares dos cargos de direcção e de chefia”)。

而《人員專有通則》第 15 條第 6 款又規定了屬於第四職級組別的領導和主管職務應由編制內的員工或有期合同員工擔任，由行政委員會作出任命，任期為兩年，如被任命的員工在任期屆滿前未獲通知不予續任的話，則任期被視為已默示續期(見這規定的如下葡文原文：“O desempenho dos cargos de direcção e chefia previstos no Grupo IV competirá a trabalhadores do quadro ou contratados a prazo designados,

para o efeito, pelo Conselho de Administração, por período de dois anos, tacitamente renovável se o trabalhador não for notificado da não renovação antes do respectivo termo”)

由此可見，上述各法律條文已向金管局行政委員會賦予任命該局的領導和主管的權限。

既然行政委員會享有任命領導和主管的權限，理所當然地亦享有罷免他們的權限。

為針對此後者情況，《人員專有通則》第 15 條第 7 款和第 8 款分別作出了明確但不同的規定：

—第 7 款規定了：如員工屬有期合同工，則先前(同一第 15 條)第 6 款所指的不予續任的通知，須遵守與合同定下的單方解約或不再續約的預先通知期一樣長短的預先通知期限(見這規定的如下葡文原文：“A notificação referida no precedente número 6 deverá respeitar, no caso dos trabalhadores contratados a termo, o prazo do pré-aviso de rescisão unilateral ou de intenção de não renovação previsto no respectivo contrato individual de trabalho”)

—而第 8 款則規定：如遭罷免領導或主管職務的員工非為有期合同工時(言下之意是指當有關員工為編制內員工時—見本身《人員專有通則》第 5 條的規定)，則該員工須重返當初獲委以領導或主管職務時已固有的具體職級組別內的職級、職務和薪俸水平，其出任領導或主管職務的時間將被計入原來職位的工作時間，其在出任領導或主管職務時所收取的每月實際報酬(retribuição mensal efectiva)須予保留，直至這報酬被他日因晉升、薪金修訂或調整或任何其他可行的途徑而計算出的新的報酬所吸收為止(見第 8 款 a 項的規定)；此外，被罷免的員工將喪失未被這 a 項規定所保留的一切其他與當時擔任領導或主管職務相關的福利(見同一第 8 款 b 項的規定)(註：這第 15 條第 8 款的葡文原文如下：

“O afastamento de cargos de direcção e chefia previsto nos números precedentes terá, para os trabalhadores não contratados a prazo, as seguintes consequências:

- a) O seu regresso ao grupo, funções, categoria e nível que detinham na data em que foram designados para o cargo de direcção ou chefia de que sejam destituídos, sendo-lhes contado, para efeitos de carreira, como se tivesse sido prestado nesse nível e categoria, o tempo de serviço no cargo exercido, mantendo, contudo, a retribuição mensal efectiva que usufruíam no cargo exercido, até que a mesma seja absorvida por promoção, revisão ou ajustamento salarial ou qualquer outro meio possível, mesmo que de aplicação retroactiva;
- b) Perda das regalias inerentes ao cargo exercido não ressalvadas na precedente alínea a)”).

據此，相對於澳門行政當局其他領導和主管在其離任事宜上所要遵循的一般制度而言(尤見經 9 月 21 日第 70/92/M 號法令第 1 條修改後的 12 月 1 日第 85/89/M 號法令—即《澳門公共行政機關之領導及主管人員通則》(<<Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia dos Serviços da Administração Pública de Macau>>—)的第 5 條第 4 款的有關規定)，AMCM 的《人員專有通則》為該機構內獲委以領導或主管職務的編制內員工，確立了一個離任的特別保障制度：

凡屬編制內的員工，一經被委以 AMCM 的領導或主管職務，便如終身地享有與此相符的報酬待遇，因為即使他日離任，仍會每月享有原來在出任領導或主管職務時所支取的每月實際報酬。

而根據《人員專有通則》第 51 條第 2 款的定義，每月實際報酬由下列成份所組成：基礎報酬、年資獎金、《人員專有通則》第 8 條所指的倘有津貼，以及任何其他每月發放的恆久性金額。

另按這第 51 條第 3 款的明確規定，超時工作的報酬、房屋租金津貼、助學津貼、哺育津貼、家庭津貼、出外公幹津貼，以及其他尤其與旅遊、旅程、交通及房屋設備有關的補助或類同的津貼(諸如有關水、電費和電話費等津貼)，一概不被視為每月實際報酬的組成部份。

而基於第 8 條第 2 款的明確規定，離任的領導或主管有權繼續享有的每月實際報酬當然不得包括其在任時所收取的領導或主管職務津貼。原因是這第 8 條第 2 款對同一條第 1 款所指的各種津貼(如職務津貼(“subsídio de função”)等)的倘有發放設下了實際執行職務的前提(見這第 2 款的如下葡文原文規定：“O direito aos subsídios referidos no número anterior pressupõe o efectivo desempenho das funções a que os mesmos se referem, não sendo suficientes, para a sua atribuição, a mera titularidade do cargo ou da categoria”)。

.....」。(見今亦載於本案卷宗第 209 至 214 頁背幅的第 230/2005 號案合議庭裁判書上述內容，其中的句子劃線是在此才後加的)。

據此，在本個案中，金管局行政委員會在其 2003 年 12 月 5 日第 793/CA 號議決內，有關指出司法上訴人喪失當初因出任總監職務而享有的包括職務津貼在內的一切福利的決定，便沒有任何違法之處，因此司法上訴人是次的二審上訴理由並不成立。

至於金管局行政委員會的上訴問題，本院認為無論如何，原審法院不得審理司法上訴人在其起訴狀內所亦提出的有關質疑上述決議中第 3 點的決定部份。

理由是一如檢察院在原審發表的最終法律意見書第 4 頁末段和第 5 頁首段內容中(因應金管局行政委員在司法上訴答辯狀中所提出的不可對這決議部份提起司法上訴的問題)所提及的德國行政法學說所指，這部

份決定是金管局行政委員會在其本身內部運作關係(relação de funcionamento)或組織關係(relação orgânica)的範疇內(而非在涉及員工僱用的基本關係(relação fundamental)下)作出的，故並不屬於真正的行政行為。

就此課題，可詳見 **ROGÉRIO EHRHARDT SOARES** 在其 **DIREITO ADMINISTRATIVO (行政法)** (Coimbra, 1978)中第二章第5點 e 項(尤見第 94 至 95 頁)，在分析行政行為概念要素時所具體闡述的如下學說：「... na doutrina moderna se distingue na situação de emprego público uma dupla relação: aparece em primeiro lugar aquela relação em que o sujeito privado se põe em face da Administração como um ente autónomo, oferecendo a sua colaboração para a realização dos fins públicos, e recebe um especial estatuto: direito ao vencimento, à promoção, à aposentação e outras vantagens anexas e obrigação de desenvolver o serviço; em segundo lugar, o particular é encarado na sua qualidade de órgão, sempre como o suporte material duma figura funcional, é o destinatário (indirecto) de determinações e directivas gerais ou especiais propostas a conseguir a cabal prossecução do interesse público. Para caracterizar a primeira fala-se em *relação de serviço ou relação fundamental* (Grundverhältnis); a segunda designa-se por *relação orgânica* ou *relação de funcionamento* (Betriebsverhältnis). A primeira relação projecta-se no ordenamento externo, a segunda no ordenamento interno. Só portanto na relação de serviço podem surgir actos administrativos (1). Por exemplo, a nomeação, a suspensão ou a demissão.」。根據這精闢的學說，僅在公職人員的僱用基本關係層面上才會出現如聘用、中止職務或免職等的真正行政行為。

事實上，對本具體個案而言，AMCM《人員專有通則》的附件二明確

規定，AMCM 內第四職級組別工作人員的一般職務範圍，亦包括著對 AMCM 在制訂重大決策時給予協助。如此，既然金管局行政委員會議決暫不對司法上訴人委以任何具體總監職務，本身屬第四職級組別員工的司法上訴人便須服從行政委員會在上述一般職務範圍內所指派的職務(如指派其在該局財務暨人事處的財政和資產管理範疇擔任協助性職務)，而不得對此等工作安排決議向法院提出爭議，本院亦因此不得審理該純屬金管局內部工作安排的舉措的「合法性」，否則便會侵犯該行政實體在此方面的人事管理權。

當然，倘金管局行政委員會的工作安排決議超出上述第四職級組別的一般職務範圍(例如指派司法上訴人擔任保安員或接線生等職務)，法院便得應該員工要求，審理該舉措是否違法。但顯而易見，本案並非屬這假設情況。

總言之，由於涉案的第 3 點決議部份不屬《行政訴訟法典》第 20 條所指的可成為司法上訴標的的真正行政行為，本院應廢止行政法院有關撤銷性決定，並改判駁回司法上訴人就此決議部份所提出的司法上訴請求，即使以有別於金管局行政委員會在提出不可對這決議部份提起司法上訴的問題時所力主的具體法律理據亦然。

三、 判決

綜上所述，本合議庭議決：

1. 判 A 的上訴理由不成立，維持行政法院在 2006 年 3 月 27 日判

決中，就澳門金融管理局行政管理委員會 2003 年 12 月 5 日第 793/CA 號決議內有關福利方面所作的司法決定；

2. 判金融管理局行政管理委員會的上訴請求成立，廢止上述原審判決中有關命令撤銷該委員會第 793/CA 號決議第 3 點的部份，並改判駁回 A 就該決議第 3 點所提起的司法上訴請求；

3. 判 A 須負責案件在原審和本審級的全部訴訟費，當中包括一審的 8 個訴訟費用計算單位的司法費和本審級的 4 個計算單位的司法費(見《法院訴訟費用制度》第 88 條和第 89 條第 2 款)。

澳門，2006 年 11 月 30 日。

裁判書製作人
陳廣勝

第二助審法官
賴健雄

第一助審法官
José Maria Dias Azedo (司徒民正)

(Parcialmente vencido, pois que ainda que nos se afigurem e de admitir como legalmente adequada a decisão recorrida quanto ao “subsídio de função”, (sendo aqui de referir também que ao recorrente tem sido atribuído um “complemento salarial” em sua substituição), somos porém da opinião que a colocação do recorrente - que possui a categoria de Director - em funções de coadjuvação, reportando-se directamente a um colega com a mesma categoria, é um acto administrativo passível de recurso, na medida em que afecta a “posição jurídico-laboral do mesmo, (cfr. v.g., M. E. Oliveira, F. Costa

Gonçalves e J. P. de Amorim in “C.P.A. comentado” , Vol. II, pag. 66 e segs.), e assim, subscrevo o douto Parecer do Exm. ^o Magistrado do M. ^o P. ^o, confirmava a sentença recorrida).