

## (譯本)

### 工作評核 無理由說明的形式瑕疵 事實前提的錯誤

#### 摘要

一、法律允許由相關聯部分構成理由說明。被上訴批示所包含的僅僅是贊成先前所作的意見書、報告書或建議書的依據，這些文件在此情況下成為有關行為的組成部分。

二、理由說明應當是清晰的、前後一致的、扼要的及完整的，換言之，應當具體澄清行為的理由，允許重建導致採納具特定內容的行為之認知思路，從而使理由說明成為可理解的，不是模糊不清的，構成決定的符合邏輯的前提，不是前後矛盾的，並且足以解釋所得出的結果。

三、無理由說明是一回事，錯誤的理由說明是另一回事。前者在無理由說明的形式瑕疵範疇內屬重要。後者只在事實前提或法律前提錯誤背景中方重要。

四、大量學術及職業文憑的堆積固然有其本身的功績，但這並不是效率或效益的同義詞。另一方面，經驗以及以前的良好表現不必然決定執行現職時有上佳表現，甚至往往出現隨時間的推移而在程序及態度方面的拖拉懈怠。

五、作出工作評核的行為具有行政或程序公正的性質，且為不純正自由裁量。其中涉及行政當局對執行某項工作中的功績的審查和評價。

六、法院不能對上訴人在有關部門的工作按照上訴人提出的功績判斷進行評價。在此層面上，法院不得以自己的判斷和評價替代行政當局作出的判斷和評價。

七、學說及司法見解實際上一致認為（除了權力偏差以外），只有在明顯錯誤或者採納了明顯不可接受或明顯不正確的標準時，方有可能司法撤銷行使自由裁量權時作出的行為，而這與純正自由裁量或不純正自由裁量無關。而如果所採取的措施為一組可能的措施之一，則儘管可以爭辯行政當局採取的措施是否為最適度者，但不應認為其屬不適度形式的不適當所引致的非有效。

2003年5月15日合議庭裁判書

第79/2001號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

### 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

#### 一、概述

甲，顧問高級技術員，居住在XXX，針對2001年3月20日社會文化司司長駁回其2001年3月1日就其2000年工作評核提起的訴願之批示，提起司法上訴。

上訴人的陳述簡要如下：

現被上訴的批示存在違法性，這導致該批示非有效而且可撤銷。

理由說明應當向行政相對人（普通相對人）提供重建作出有關行為之行為人的認知及評估思路，以便後者能夠了解作出有關決定的原因。

閱讀現被上訴行為（的卷宗）便可得知，我們所面對的是所謂由相關聯部分或組成部分構成的理由說明。

為著法律規定的目的，上訴人過去和現在都有權知悉相關的真實理由說明。

事實依據和法律依據的闡述儘管可以是扼要的，但必需是清晰、前後一致和充分的，並具體澄清決定的理由，而這在現被爭執的行為中並不具備，因此該行為違法。

現被上訴的批示沒有更正評核人理由說明的不充分及不準確，而僅限於轉錄其提出的理由闡述。

僅為事實的理由說明或僅為法律的理由說明，或者單純結論性的理由說明，或者對於沒有明確舉出的事實作出空泛的定性理由說明，均應視之為不充分的理由說明。

現被上訴的行為在轉錄評核人製作的所謂“(…)維持已作出的評分的具體理由說明(…)”時，再次未載明準確的事實，所載有的只是對事實的定性，而這無法使人知悉，具體的理由及所作歸納的公正性。

現被上訴的行為存有無理由說明的形式瑕疵。

現被上訴批示的理由說明不充分及不準確，法律規定為等於無理由說明 — 依照澳門《行政程序法典》第 115 條第 2 款。

第 34/GP/2001 號報告書採納了評核人簽署之 2 月 6 日第 05/DPE/2001 號報告書／建議書所含的不準確及不充分的依據，然而，卻沒有指明具體考慮的前提或原因，這違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條第 1 款的規定，因為這是一份單純表示贊同的批示。

被上訴行為因此存有違反法律的瑕疵。

在第一項評議專案（工作質素）維持已作出的評分（6 分）是前後不一致的。因此，維持對這一評議專案已作出的評分構成因事實前提錯誤而違反法律的瑕疵 — 理由是所附文件足以充分證明現上訴人的職業質素以及實際作出的工作的質素。

維持第二項評議專案（工作數量）已作出的評分構成因事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，因為上訴人及時執行了交付給他的全部任務，而肯定的是，公務人員不能夠從事沒有被交付的工作。

維持第三項評議專案（進修）中已作出評分構成因事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，因為上訴人的履歷表足以充足證明 2000 年他豐富了自己的知識。

維持第四項評議專案（責任感）中已作出的評分構成因事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，因為對附於本訴狀的文件以及上訴人之行政卷宗的分析顯示，上訴人在執行其任務時，一貫顯示出高度的審慎，並對自己的行為承擔責任。

維持第五項評議專案（工作中的人際關係）中已作出的評分構成事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，因為肯定指出的是，在這方面這種關係是十分良好的，上訴人對待同事、上級和服務對象是非常有禮貌的。

維持第七項評議專案（主動性及創造力）中已作出的評分構成因事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，因為只要分析一下上訴人在 2000 年所作的工作，就可以得出以下結論，即上訴人永遠試圖尋找新的解決方法，在日常工作的情形中及超越日常工作的情形中，均顯示出主動性。

**因此，是以得出以下結論**，即本上訴應被裁定理由成立，並據此撤銷 2001 年 3 月 20 日澳門特別行政區政府社會文化司司長的被上訴批示（該批示駁回了 2001 年 3 月 1 日提起的訴願），理由是這項批示存有違反法律的瑕疵，也存有形式上的瑕疵。

被上訴的實體就此提出**答辯**，其陳述內容主要如下：

現被上訴的批示不存有使得該行為非有效或可撤銷的任何違法性。

被上訴行為包含有《行政程序法典》第 115 條規定的行政行為理由說明制度所要求的基本要素。

被上訴行為的製作方式使得普通或理性的相對人可以理解作出有關決定的原因。

正如已證實的，被上訴行為以明確、扼要、清晰、前後一致及充分的方式闡述了事實及法律依據。

被上訴行為符合從作出評分到最後決定相關程序的先後順序。

因此，被上訴的行為不存有因無理由說明而造成的任何形式瑕疵。

而理由說明本身是充分的及確切的，不抵觸《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定。

有關決定所依據的各項前提或原因得到了客觀和具體的闡述，故該項決定符合《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條第 1 款的要求。

因此，不能認為被上訴行為存有違反法律的瑕疵。

維持已作出的評分是前後一致的，並符合上訴人在被上訴行為涉及的 2000 年度的職業及個人行為。

**據此得出的結論是**，社會文化司司長 2001 年 3 月 20 日作出的被上訴批示不存有任何違法性，且無任何瑕疵，故應當否決上訴之理由成立。

上訴人放棄提交最後陳述。

被上訴實體 — 社會文化司司長將其適時提交的答覆中所載的事實事宜和法律事宜視為全文轉錄。

檢察院司法官發出**意見書**，陳述概括如下：

工作評核是指按照評分制度 — 依評分表列出的各個專案對工作評分，再依此作出定性評語 — 參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 161 條至第 171 條。

對被評核人工作成績的優劣作出決定處於所謂的“技術性自由裁量”範疇內這一事實，並不能免除負責給予評核的人履行理由說明之法定義務。

在本案中，被上訴實體贊同向其遞交的報告書，駁回了有關訴願。該報告書不僅嘗試詳盡反駁上訴人所使用的依據，而且還論述了將各項評議內容中作出相關評分的原因，並同時轉錄了“異議聲明”中闡述的全部有關理由。該報告書不僅不容置疑地清楚而詳細地論述了在各項評議專案中具體作出的評分的原因，而且以教學的方法為上訴人更好提供服務提供了路徑和指引。

所闡述的理由允許上訴人清楚地知悉有關行為人的認知及評估的思路，因此，應當得出結論是，有關行為具有適當的理由說明。

在其餘方面，顯然有關上訴人評核的各項評議專案的評分值的具體審查不屬法院的審查監控範圍，因為我們面對的是績效判斷，這是一個行政當局得使用所謂“技術性自由裁量”作出行為的範疇。只有當發生嚴重或明顯錯誤，採用明顯不適當或與受約束方面相關的標準時，（法院）方可介入這一領域。

在其評審的特權範圍內作出行為，評分人可以透過評議被對評核者所顯示之績效表達其看法，而無明確指出有助於形成其心證的所有要素和事實。

因此，在對上訴人作出的工作評核中，看不到發生了任何嚴重或明顯的錯誤，或使用了任何明顯不適當的標準，或違犯了任何受約束的方面，或對於公正、熱心、無私及忠誠等義務上出現了任何偏差，因此認為被上訴的批示是無懈可擊的。

因此，**主張本上訴理由不成立。**

\*

法定檢閱已適時完成。

\*

## 二、**訴訟前提**

本法院在國籍、事宜及審級方面有管轄權。

訴訟形式恰當，沒有無效情事。

雙方當事人享有當事人能力及訴訟能力，且具有在本案中的正當性。

沒有妨礙上訴審理的其他抗辯或先決問題。

\*

## 三、**事實**

**下列事實視為確鑿：**

上訴人甲學士，第二職階顧問高級技術員，於 2001 年 3 月 1 日就已獲認可的 2000 年度工作評核向社會文化司司長提起訴願（見第 142 頁至第 150 頁）。

被上訴實體於 2001 年 3 月 20 日在體發局 2001 年 3 月 12 日第 34/GP/2001 號報告書中作出有權限的批示，以簡單贊同作為基礎的報告書內容的方式駁回了有關請求（參閱第 165 頁至第 172 頁）。該報告書內容如下：

“體育發展局編制內第二職階顧問高級技術員甲學士不服 2001 年 1 月 15 日處長乙學士就其 2000 年工作表現作出的，並經體發局代局長黃有力學士 2001 年 2 月 12 日認可的工作評核（因為在

這一天本簽署人因公幹而不在本地區），根據 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條規定，就對他作出的有關工作評核向閣下提起訴願。

因訴願是按時提起，又因閣下命令提交報告，本人謹闡明如下：

上訴人的上訴依據基於兩點，其一為“先決問題”，其中舉出了在其按《澳門公共行政工作人員通則》第 170 條第 2 款的規定提出聲明異議之後，評核人維持已作出的工作評核時無理由說明；另一點為“關於績效”，內容為反駁在按上述同一條款提起聲明異議之後評核人維持已作出的評分。

我們現在以完全公正無私的態度審查上訴人的理據，以評估其訴願是否有理。我們的評估以上訴人根據《澳門公共行政工作人員通則》第 170 條提出聲明異議以後評核人維持已作出的評分（之行為）欠缺理由說明為基礎。

上訴人稱，評核人沒有就其決定的理由作出清晰、前後一致和充分的理由說明，也沒有作出具體解釋，因此被爭執的行為因形式上的瑕疵而違法（訴願狀第 3 頁）。

我們認為上訴人沒有任何道理，讓我們看看關於有關事宜的法律規定。《澳門公共行政工作人員通則》第 170 條第 2 款規定“評核人根據聲明異議內所提出之事實，維持或修改工作評核，並應說明理由。”而《行政程序法典》第 114 條 b 項同樣規定“除法律特別要求說明理由之行政行為外，就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為亦應說明理由”。毫無疑問，評核人履行了這一要求，對此上訴人並未予以質疑。

上訴人所質疑的是其完善性，關於理由說明的要件，《行政程序法典》第 115 條第 1 款規定，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同先前所作之意見書、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 2 款規定，“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”。

因此，關於維持或修改行政行為（本案的情況下維持）的事實的理由說明，法律要求的是清晰的，沒有矛盾的，充分的且能夠具體解釋有關決定的理由說明。在我們看來，處長乙學士提出的理由說明完全遵守了這些要求，並無例外或矛盾的情況。

即使是由上訴人引用的引文，例如“個別性的健康問題和對資訊技術工具的不適應”，以及“在執行其管理和分析日常程序的科技任務中遇到的巨大困難（訴願狀第 3 頁），也只不過是前言中的部分內容，而評核人撰寫前言的目的是為了令人更好地理解之後（正文中）的具體理由說明。此外，上述引文所表述的是上訴人對於自由未能適應所擔任的職責和對於自己的不足之處作出的開脫之詞，對於多次援引上述引文的上訴人來說，其含義是清晰的，因為有關不修改被質疑的評分的決定肯定是有具體理由說明的，看不到評核人作出的理由說明何處模糊不清、自相矛盾、不充分或沒有具體解釋理由。相反，我們認為理由說明是清楚的、詳細的和具教學功能的，展示使上訴人將來得以改進工作表現的路徑和指引——當然如果上訴人遵從這些路徑和指引的話。

為了閣下更好的審查，現在轉錄評核人簽署的 2 月 6 日第 05/DPE/2001 號報告/建議書所載的維持所作評分的具體理由說明：

關於首三項評議專案——“工作質素、工作數量以及進修”，本簽署人認為被評核的工作總體而言是可以接受的，沒有嚴重的錯誤或缺陷；執行工作緩慢，但對工作效率沒有造成嚴重後果；對於進修表現出一定的興趣，但卻以不連貫及不定期的方式進行。因此在這幾個項目中給予的評分為 6 分。還應該指出的是，已向這名公務員提供了在擔任職責中培訓及進修的全部條件，所以應當維持在前三個項目中 6 分的評分，理由是該公務員從來沒有表示出更高的進修興趣。當然，他的工作表現是可以接受的。同樣，他也沒有對自己的工作開展提出替代性建議。當然，他的工作表現是可以接受的，但卻遠遠不足以得到更好的評分。

關於“責任”一項，該公務員只是並僅僅是在必須直接面對責任時才承擔責任，因此應當維持已作出的 5 分評核。事實上，在幾次修改報告書/建議書翻譯文本的工作中，該公務員表現出對相關程序的內容沒有進行認真的鑽研，因此，在對一份國際體育交流文件所作的分析中，對於認別該文件的要素表現出不了解情況和不負責任。對此，他辯稱“不懂中文”，而這一辯解導致本簽署人質疑該公務員的忠誠，因為他擁有書面中文四級程度並曾赴北京參加過中文實習。此外，該公務員本

來可以請求中文程度更好的同事在這項或其他工作中予以幫助。在提交的報告/建議書中，甲只限於照搬先前程序，而尤為嚴重的是那些先前的程序中帶有報告/分析錯誤，但卻從來沒有對有關程序作出更深入的研究。

關於“工作中的人際關係”一項，該公務員維持了可接受的待人態度，因此應當維持已作出的6分評核。但應當指出，該公務員有幾次同事的工作積極性表現出不太正確的態度，並且與表示願意幫助他更好地融入該處的同事不團結。

關於“主動性及創造力”一項，該公務員以例行公事的方式承擔任務，本身的創造力和主動性甚少，因此，維持給予的6分評核是有正當理由的，因為在體育訓練科技領域，已向他提供所有的機會以證明自己的職業能力，而在體育社團的籌劃、管理及組織的職責範疇，讓他組織各項活動，但他卻沒有對該處範疇內所開展的活動提出想法和建議。

最後，關於“出勤及守時”一項，應當維持已作出的9分評核，因為他證明遵守這一項的要求。

正如閣下可以看到的，除了在援用他以前的評核方面，上訴人論據非常貧乏，而以前的評核雖然有效，但卻不能改變對現在工作表現的評核。與此相反，維持評核人最初作出的工作評核，其理由說明無論在前言中還是在正文中都是清晰的及詳細的。總體而言，不論是上述理由說明的內容，還是由評核人製作的關於2000年度的工作表現評核表的內容，均反映出對異議聲明人工作表現的定性是平衡的，且非常類似於本簽署人對同一定性之理念。因此本人認為應駁回本訴願，維持所已作出的評核。然而，閣下可以另行酌定”。

評核員乙學士2001年2月6日製作的05/DPE/2001號報告書/意見書上（已獲得贊同），說明了維持對上述人作出的“平”的工作評核係合理的。報告書內容如下：

“鑑於到顧問高級技術員甲對於2000年工作評核所提出的異議聲明程序，遵照《澳門公共行政工作人員通則》第170條第2款之規定，本簽署人以經第68/GP/2000號批示委任的評核人的身份，謹向閣下作出以下報告，力圖客觀地澄清該異議聲明中舉出的事實並說明其依據：

#### 前言：

2000年4月1日，甲到本處上班，並在體育發展處負責人面前表示，他缺少在該部門擔任職務的積極性和意願：

他從一開始就表示更願意在一個與體育訓練發展有關的研究領域工作。該處的負責人考慮了他的請求，安排他在體育訓練，尤其及主要在田徑運動範圍內，擔任科學技術職務。

甲具有在體育醫療中心及其他公共行政部門積累的工作經驗，在接受了田徑運動訓練效益控制系統的應用研究專案這一的任務後，向本簽署人提出實施該項研究的一系列條件要求，其中主要涉及的是該領域的科技文獻。這樣，本局及理工學院體育運動高等學校存有的全部文獻交給他使用。

在向他提供了全部自由以設立並執行上述研究項目後，本簽署人發現在本處兩次每週工作準備會議後，甲沒有提出任何想法或計劃提綱，供現有的技術小組作前期討論，而該小組的一名成員告知本人，該公務員表示完全拒絕執行事先約定的任務。

在這種情況下，本簽署人通知甲，鑑於他沒有提交所要求的關於有關任務的任何文件提綱，他轉為在體育發展及體育社團領域執行特定職務，例如編制建議書/報告書，意見書，及相應的行政程序。

該公務員工作評核程序的所有手續均已履行，包括在以了解情況為目的的面談中聽取被評核人表達的意見及其理由說明，經考慮了被評核人遞交的全部資料，包括他因不適應所擔任的職務而提出的理由，以及個別性的健康問題和對資訊技術手段的不適應等，本評核人修改了“工作品質”、“進修”、“主動性及創造力”等項的評核建議，評分分別由5分改為6分。

按照現行法例及行政暨公職局提供的指引，對該公務員的此次工作評核評分只是且僅僅涉及2000年度，並沒有分析他過去數年獲得的工作評核。

至於被評核者提出的有關他連續數年工作評核為“優”的爭辯，本評核人再次重申，對甲的工作評核僅涉及有關期間內在本處的工作表現。

關於“個人迫害”及“沒有根據其顧問高級技術員的專業職級分配工作”，本簽署人澄清，該職員一直按照其職務性質擔任職務，為他提供了一切機會使他能夠創造性地履行職責，編制意見書

和從事科學技術性質的研究。

公務員甲從未受到本簽署人之歧視和迫害。相反，由於他在執行管理的科技任務和日常程序的分析中面臨的巨大困難，本簽署人在他納入工作整體、培訓及跟進已執行的各項職責及任務等方面向他提供幫助。

甲曾告知本簽署人，他因不熟悉現行法例及行政程序，難以開始及從事這些職務。但這令本簽署人感到奇怪，既然該公務員具有職業經驗，但為何卻對平常和日常的公共行政程序表現出如此多的無知。

鑑於上述不足之處，本簽署人展開一項對甲進行培訓和使他獲得資訊的戰略，所涉及的是他履行職務所需的基礎法例及程序，並要求本處經驗更豐富的技術員作出相應的跟進。在實施這一跟進戰略之後，甲表現出不適應，在作為顧問高級技術員所執行任務中缺乏積極性和創造性。但問題在於，他同時又是本處職級最高者。

#### 關於已作出的評分：

關於首三項評議專案：“工作質素、數量及進修”，本簽署人認為，被評核人的工作總體而言可以接受，沒有嚴重的錯誤或缺陷，工作執行緩慢，但對工作效益沒有造成嚴重後果，對於進修表現出一定的興趣，但卻以不連貫及不定期的方式進行。因此在這幾個項目中給予的評分為 6 分。不應該指出的是，已向該公務員提供了在執行職務中培訓及進修的全部條件，所以應當維持首三個項目中 6 分的評分，理由是該公務員從來沒表現出更高的進修興趣。同樣，他也沒有對自己的工作展開提出選擇性建議。當然，他的工作表現是可以接受的，但卻遠遠不足以得到更好的評分。

關於“責任”一項，該公務員只是並僅僅是在必須直接面對責任時才承擔責任，因此應當維持已作出的 5 分評核。事實上，在幾次修改報告書/建議書翻譯文本的工作中，該公務員表現出對相關程序的內容沒有進行認真的鑽研，因此，對一份國際體育交流文件所作的分析中，對於識別文件中所述的事實表現出不了解和不負責任。對此，他辯稱“不懂中文”，而這一辯解導致本簽署人質疑該公務員的忠誠，因為他擁有書面中文四級程度並曾赴北京參加中文實習課程。此外，該公務員本來可以請求中文程度更好的同事在此項或其他工作中予以幫助。

在遞交的報告/建議書中，甲只限於照搬先前的程序，而尤為嚴重的是，那些先前的程序中帶有報告/分析錯誤，但卻從來沒有對有關程序作出更深入的研究。

關於“工作中的人際關係”一項，該公務員維持了可以接受的待人態度，因此應維持已作出的 6 分評核。但應指出，該公務員有幾次對同事的工作積極性表現出不太正確的態度，並且與表示願意幫助他更好融入該處的同事不團結。

關於“主動性及創造力”一項，該公務員以例行公事的方式執行任務，本身的創造力及主動性甚少，因此，維持已作出的 6 分評核是有正當理由的，因為在體育訓練科技範疇已向他提供所有的機會顯示自己的職業能力，以及在體育社團之計劃，管理及組織之職務領域，讓他組織各項活動，但他卻沒有對該處範疇內現行活動提出想法或建議。

最後，就“出勤及守時”一項，應當維持已作出的 9 分評核，因為他證明遵守這一項的要求。

鑑此，本報告/建議書建議維持對甲公務員的工作評核。謹呈閣下酌定。

呈上級考慮。”

上訴人於 2000 年在五級中文課程中註冊並就讀，並就讀第 39 頁至第 45 頁所指的課程。

#### 四、依據

上訴人甲，第二職階顧問高級技術員，於 2001 年 3 月 1 日就已獲認可的 2000 年度工作評核向社會文化司司長提起訴願。

本訴願的標的 — 贊同認可工作評核的體發局局長批示之 2001 年 3 月 20 日社會文化司司長的批示應否被撤銷 — 要求對下列問題作出分析：

- 無理由說明的形式瑕疵；
- 因事實前提錯誤而違反法律；

在審理此等瑕疵的範疇內，應當按照上訴人指明的順序審理（澳門《行政訴訟法典》第 74 條第

3 款 b 項)。

\*

(一) 無理由說明

上訴人認為存在無理由說明，因為被上訴的合議庭裁判中沒有載明具體決定裁判含義的理由，何況“事實依據和法律依據的闡述儘管可以是扼要的，但須清晰、前後一致和充分，並具體澄清決定的理由，而這在被爭執的行為中並不具備，因此該行為違法。

確實，現被上訴的批示沒有更正評核人理由說明的不充分及不準確，而僅限於轉錄評核人提出的“理由闡述”。

另一方面，還認為“...再次沒有載明準確的事實，所載有的只是對事實的定性，而這無法令人知悉具體的理由及所作歸納的公正性，因我們不知道所涉及的具體狀況或情形，或者說，我們不知道是哪些事實導致作出有關的評分。

理由說明明顯不充分，因為除了轉錄了評核人提出的理由之外，並未將這些理由具體化”。

在本案中，我們面臨著由相關聯部分構成的理由闡述，因為被上訴批示所包含的僅僅是贊成先前所作的意見書、報告書或建議書的依據，這些文件在此情況下成為有關行為的組成部分 — 《行政程序法典》第 115 條第 1 款末尾部分。

理由說明應當是清晰的、前後一致的、扼要的及完整的，換言之，應當具體澄清行為的理由，允許重建導致採納具特定內容的行為之認知思路，從而使理由說明成為可以理解的，不是模糊不清的，構成決定的符合邏輯的前提，不是前後矛盾的，並且足以解釋所得出的結果<sup>1</sup> — 參閱《行政程序法典》第 115 條第 1 款。

只要從大前提中可以合理地得出結論，就存在理由說明的前後一致性。理由說明的前後一致性只關心結論的邏輯 — 形式可能性，換言之，作為行為內容的依據不互相矛盾，或在依據與結論之間不存在矛盾。

在本案中，沒有具體說明這種矛盾何在。

當能夠完全解釋所作出的結論時，理由說明就是充分的<sup>2</sup>。

上訴人指出理由說明中欠缺這一要素，因為他認為有關批示轉錄意見書和評分事實及提述，並不能導致作出“平”的工作評核的。

(在無理由說明這個問題上) 並不涉及了解有關行為中提出的理由是否正確，或評核是否適當的問題 — 對有關行為也提出了這些瑕疵，後文將適時審理之。此刻我們只能查明有關行為中提出的理由是否充分地解釋選擇給予的工作評核的理由，應當強調，上訴人提出的問題不能納入無理由說明之形式瑕疵的範疇，而是與所指稱的事實前提的錯誤有關，因此這一問題應予獨立分析。<sup>3</sup>

確實，無理由說明是一回事，錯誤的理由說明是另一回事。前者在無理由說明的形式瑕疵範疇內屬重要。後者只在事實前提或法律前提錯誤背景中方重要。

仍然在這個範疇內，上訴人沒有具體指明在哪個階段沒有具體舉出導致有關決定的理由，而肯定的是，現被質疑的行為在被評核人得分最低的首三項評議專案中具體指出 — 3 月 12 日第 34/GP/2001 號報告書第 8 點，在此報告書上被上訴實體作出了有關批示(參閱調查卷宗第 1152 頁) — 被評核人執行工作緩慢，對進修表現出一定的興趣，但卻以不連貫及不定期的方式為之；儘管已向 he 提供全部培訓及進修的條件，以補正執行中的缺陷和提高工作效力，但他對此的回應態度是無興趣和沒有積極性答覆。

關於責任一項 — 見同一報告書第 9 點 — 指出了由他負責之程序製作中多項錯誤，原因是他在執行任務時沒有盡心盡力且不專注，他的忠誠受到質疑，他受到的批評還包括照搬帶有報告/分析錯誤的先前的報告書分析，但卻從未對有關程序作出更深入的研究。

<sup>1</sup> João Caupers : 《Introdução ao Dto Ad》，2001 年，第 177 頁。

<sup>2</sup> Freitas Do Amaral : 《Curso de Direito Administrativo》，2002 年，第 2 卷，第 354 頁。

<sup>3</sup> 參閱下列案件：第 29596 號上訴案的 1992 年 10 月 13 日合議庭裁判、第 31085 號上訴案的 1993 年 7 月 13 日合議庭裁判、第 39178 號上訴案的 1998 年 10 月 14 日合議庭裁判、第 43615 號上訴案的 1999 年 1 月 13 日合議庭裁判及第 41631 號上訴案的 1999 年 11 月 21 日合議庭裁判。

在人際關係領域 — 參閱第 10 點（參閱調查卷宗第 1151 頁）— 被指責對待工作同事的態度不正確和不團結。

關於主動性及創造力 — 參閱第 11 點（參閱調查卷宗第 1151 頁）— 所指出的是在他本應掌握的職務領域的活動範疇內欠缺創造性及建議，因為他已擁有所要求的必要資格及資歷，此外，已向提供予以證明的全部機會。

簡而言之，被上訴的決定列舉了在其認為使給予上述工作評核為合理的事實框架。

因此，被上訴的行為充分地說明了理由，沒有發現因無理由說明的形式瑕疵，沒有違反《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e 項，第 114 條第 1 款 b 項、c 項及第 115 條，所以，關於無理由說明的結論不成立。

針對有關訴願作出的現被上訴批示，按照上訴人的觀點，由於違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 171 條第 1 款的規定而形成無理由說明，應歸納為違反法律的瑕疵。然而，這並不具有相對於無理由說明瑕疵的分析而言的獨立性；同樣，關於未審查職業功績的爭辯，相對於因事實前提錯誤的違法瑕疵而言（後文將審查之）也不具獨立性。

## （二）事實前提／職業功績的錯誤

上訴人認為存在著事實前提的錯誤，因沒有考慮到上訴人在被評核階段內執行職務的條件，沒有適當考慮其職業質素和實際完成的工作品質，以及他的知識、行為的責任和他所表現出來的有禮貌和正確的同事關係。

這樣，（上訴人）將對職業功績的錯誤評價視為事實前提錯誤的瑕疵。事實前提的錯誤係指一個被用作行政決定依據的事實並不存在，從而導致事實與其表述之間的差異。

從卷宗中可以看到，所收集並收錄在評核人的報告書/建議書中的資料，具體描述了可以證明所作出的工作評核努力（或不努力）的程度。（報告書/建議書）指出有關工作評核僅涉及被評核的期間（2000 年度）和在有關部門的工作表現，而所執行的職務一向符合他的於職務級別並且提及對工作品質、進修、主動性及創造力等專案的評分作了再次斟酌。在此之後（有關報告書/建議書）有以下表述：在體育發展處負責人面前表示他缺少在該部門擔任職務的積極性和意願；在向他提供了所有所需手段之後，他沒有提出任何想法或計劃提綱，供現有的技術小組作前期討論，而該小組的一名成員告知本人，該公務員表示完全拒絕執行事先約定的任務。（有關報告書/建議書）還提到，甲曾告知本簽署人，他因不熟悉現行法例及行政程序，難以開始並從事這些職務。但這令本簽署人感到奇怪，既然該公務員具有職業經驗，但為何卻對平常和日常的公共行政程序表現出如此多的無知。

在實施一項跟進戰略之後，上訴人表現出不適應，在作為顧問高級技術員（同時為該處最高職程者）所執行任務中缺乏積極性和創造性。但問題在於，他同時又是本處職級最高者。

關於所作出的工作評核的理由說明，我們援引前文已經作出的分析。

面對著列舉的大量事實及前提，除了課程文憑及證書以及以前的工作評核之外，上訴人只是反駁而沒有提起任何證據，關於這些論據，應當正確看到，大量學術及職業文憑的堆積，固然有其本身的功績，但這並不是效率或效益的同義詞。另一方面，經驗以及以前的良好表現不必然決定執行現職時有上佳表現，甚至往往出現隨時間的推移而在程序及態度方面的拖拉懈怠。

關於舉證責任，雖然在行政程序中不適用主觀上或形式上的舉證責任<sup>4</sup>，這意味著法官只能接納每個利害關係方提出並證實的事實，然而，即使在撤銷性上訴範疇內按照下列見解，仍然存在由提出事實一方承擔的舉證責任<sup>5</sup>：“行政當局負有核實其行為，尤其是進攻性（積極且不利的）行為的（約束性）法律前提的舉證責任；相應地，在顯示具備相關前提時，需由行政相對人負責提出證明有關行為的不正當性的充分證據<sup>6</sup>。而所有這些均涉及行政公正的性質以及所作出的行政行為是不純正自由裁量。因行政當局在某項活動的執行的功績的審查及評價受到質疑，從而導致有關行為在“行

<sup>4</sup> Vieira de Carvalho：《Justiça Administrativa》，Licões，1999 年，第 268 頁。

<sup>5</sup> Marcello Caetano：《Manual de DA》，第 2 卷，1972 年，第 1351 頁。

<sup>6</sup> Vieira de Carvalho，上引著述，第 269 頁，及中級法院第 1222 號案件的 2002 年 12 月 5 日合議庭裁判。

政或程序公正”方面受到質疑<sup>7</sup>。然而，不論我們面對自由裁量活動行為適當與否，肯定的是，法院沒有責任審查有關執行的“實體”，由此得出，被上訴實體在評核上訴人時作出之行為屬於其擁有某種自由評價幅度的範疇。在該範疇內，司法審查的可能性局限於有關行為的受約束要素和查明存在明顯錯誤或採用明顯不公正標準的情形。

在這裏，我們面對的是一個評價性的確認行為，而法院只能以前文所述的規則對其進行審查。換言之，在本案中，法院不能對上訴人在有關部門的工作按照上訴人提出的功績判斷進行評價。在此層面上，法院不得以自己的判斷的評價替代行政當局作出的判斷和評價<sup>8</sup>。

上訴人未能證明對他作出的工作評核遠離上述公正標準，尤其是未能證明該評核不能納入最低限度的公正和良知的道德標準——這是人類及社會意識的共同財富，因此，上述原則未被違反。

如前所述，學說及司法見解實際上一致認為（除了權力偏差以外），只有在明顯錯誤或者採納了明顯不可接受或明顯不正確的標準時，方有可能司法撤銷行使（純正或不純正）自由裁量權時作出的行為。

事實上，“審理中的明顯錯誤的情況，在學理上對應於不遵守適度原則之適當性方面”<sup>9</sup>。只有明顯或嚴重的不適度情況方對於行為的非有效屬重要。而如果所採取的措施為一組可能的措施之一，則儘管可以爭辯行政當局所採取的措施是否為最適度者，但不應認為它屬不適度形式的不適當所導致的非有效<sup>10</sup>。

在本文中，只有評核人的報告及隨後的意見書中所載資料的審理中存在嚴重及明顯的錯誤，方能導致認定對上訴人作出的工作評核是不適當的。而按照前文的闡述及作為依據的事實，在前述評語為“平”的工作評核中沒有發生這種情況。

因此，所指稱的因對上訴人所作出的工作評核不適當而導致的事實前提錯誤的瑕疵理由不成立。

## 五、決定

按照上述理由，合議庭裁判否決上訴理由成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 5 個計算單位。

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

<sup>7</sup> 中級法院第 214/2001 號案件的 2002 年 5 月 23 日合議庭裁判。

<sup>8</sup> Maria da Glória Dias Garcia：《Da Justiça Administrativa em Portugal》，第 641 頁，G. Canotilho，Estudos em Homenagem ao Prof.A.Queiró，《B.F.D.》，1984 年，2000 頁，Freitas do Amaral：《Direito Administrativo》，1988 年，第 2 卷，第 181 頁。這一立場也被最高行政法院所採納（參閱下列合議庭裁判：第 21491 號上訴案的 1987 年 1 月 15 日、1989 年 3 月 4 日合議庭裁判，載於《葡萄牙司法公報》，第 385 期，第 441 頁；第 21450 號上訴案的 1989 年 1 月 24 日、1992 年 2 月 14 日合議庭裁判，載於《學說判例》，第 373 期，第 1 頁，1992 年 4 月 30 日合議庭裁判，載於《學說判例》，第 375 期，第 281 頁；第 33011 號上訴案的 1994 年 1 月 27 日合議庭裁判、第 30500 號上訴案的 1994 年 5 月 12 日合議庭裁判、第 30503、30515 及 30552 號上訴案的 1994 年 11 月 3 日合議庭裁判；第 34024 號上訴案的 1996 年 3 月 26 日合議庭裁判、第 41623 號上訴案的 1997 年 11 月 20 日合議庭裁判、第 31316 號上訴案的 1999 年 1 月 4 日（全會）、第 33784 號上訴案的 1999 年 5 月 27 日（全會）及第 44015 號上訴案的 2000 年 1 月 12 日合議庭裁判。

<sup>9</sup> Freitas do Amaral：《Curso de Dto Adm》，第 2 卷，2002 年，第 84 頁。

<sup>10</sup> Esteves de Oliveira 及其他作者：《CPA Anot》，第 105 頁。