

(譯本)

非本地勞工之聘用
2 月 1 日第 12/GM/88 號批示
5 月 16 日第 49/GM/88 號批示
審查自由
絕對欠缺法定形式

摘要

一、2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定的制度調整一般勞工之聘用，而不是 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示關注的專業勞工之聘用。

二、在審查關於非本地勞工之聘用聲請時，第 12/GM/88 號批示之規定之規範留給決策機關就相關批准之適宜性及適時性以一定審查自由。

三、因此，為著維護本地居民的工作崗位，在本地勞動市場處於不利狀況並有可聘用的稱職的本地勞工擔任聲請企業希望的職務時，行政當局可以不批准非本地勞工之聘用。

四、導致絕對無效之絕對欠缺法定形式，僅在完全漠視行政行為所顯現的基本規則的情形中方發生，它表現為完全顛覆法律所規定的形式（如書面形式）。但同時肯定的是，遺漏某些具體聲明，即與該形式要求的規則的簡單不符，只導致可撤銷（有關行為）。

2003 年 5 月 15 日合議庭裁判書
第 12/2002 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

一、甲有限公司，資料載於卷宗，針對澳門特別行政區經濟財政司司長 2001 年 12 月 3 日第 03348/IMO/SEF/2001 號批示中不批准續聘 15 名非本地勞工的部分，向本中級法院提起司法上訴，請求宣告該行為無效。— 按照卷宗第 2 頁至第 16 頁訴狀所載。

根據《行政訴訟法典》第 52 條第 1 款及第 2 款之規定傳喚了被上訴實體，該實體在卷宗第 58 頁告知本院“被爭執的行政行為已被廢止”，並附入了撤銷性行為的副本，即 2002 年 5 月 15 日第 01499/IMO/SEF/2002 號批示，現載於卷宗第 59 頁至第 61 頁。

因此，透過 2002 年 5 月 24 日裁判書製作法官的批示（卷宗第 65 頁至第 66 頁背頁），考慮到沒有向評議會提起異議，故根據《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 f 項及第 84 條 e 項，裁定上訴人當時提起的行政司法上訴程序消滅，理由是被上訴實體嗣後廢止了最初被爭執的行為，從而因欠缺上訴標的使得上訴不可能繼續進行。

獲通知該裁判後，上訴人根據《行政訴訟法典》第 79 條第 1 款 a 項及 b 項，在第 70 頁至第 89 頁聲請行政司法上訴繼續進行，這次的上訴標的是前述 2002 年 5 月 15 日第 01499/IMO/SEF/2002 號（廢止性）批示，目的是請求宣告該廢止性批示及被（該批示）廢止的批示無效。

因此，透過 2002 年 6 月 14 日裁判書製作法官的批示（第 162 頁），裁定“再次進行”本上訴程序，並命令“傳喚”被上訴實體就上訴人第 70 頁至第 89 頁之新訴狀答辯。

此後，被上訴實體提出載於第 168 頁至第 178 頁所載的答辯狀，其結論如下：

- 就被上訴行為清晰及全面地作了適當理由說明；
- 被上訴行為具合法形式，即書面形式；
- 沒有違反辯論原則，因為不具應當聽取上訴人意見的任何內容；
- 不存在事實錯誤，因為有可聘用的勞工；
- 無法律錯誤，因為有關權力是自由裁量性的，而自由裁量之限度未被違反；
- 沒有證實不公正、失度、歧視、偏私或違反行政程序任何其他指導原則；
- 如廢止性行為有利於利害關係人，行政當局可以賦予其追溯效力。

因此，被上訴實體力主司法上訴理由不成立。

隨後，透過第 181 頁的裁判書製作法官批示（該批示也未向評議會提起異議），決定為著遞交任意性陳述的效果通知雙方當事人 — 因其認為，除卷宗及所附行政程序審查中得出的書證以外，無需調查更多其他證據即可審理案件實體。

因此，上訴人遞交第 185 頁至第 204 頁的陳述，其結論如下：

A) 現被上訴的廢止性行為絕對欠缺法定形式，因此無效 — 參閱現行澳門《行政程序法典》第 113 條至第 115 條及第 122 條第 2 款 f 項；

B) 現被上訴的廢止性行為，與已被廢止的行為相類似（因為在批准或不批准方面均無理由說明：在批准方面沒有全面指明適用的法律規範；在不批准方面，沒有全面指明事實及法律依據），均違反了辯論這一基本權利的根本內容，也違反了合法性原則、保護市民權利及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則及辯論原則 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5、7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項之規定，該行為無效；

C) 由於廢止性行為（仍然）主張已被廢止的行為之依據有效，因此作為不批准基礎的出入境事務廳報告書從未通知上訴人。上訴人不知道其內容及用途，這違反了合法性原則、保護市民權利及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則、無私原則及辯論原則 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5、7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項之規定，該被上訴之行為無效；

D) 被上訴當局明確承認（為著所有法律效力已經接受了該承認）：至今為止，沒有就註銷決定聽證上訴人，明顯及客觀地侵犯聽證權、辯論權、辯論原則、合法性原則、保護市民權利及利益原則、平等原則、適度原則、公正原則及無私原則，此等侵犯損及基本及核心內容，侵及上訴人的權利、自由及保障核心 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5、7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項之規定，該批示無效；

E) 被上訴的廢止性行為因事實前提錯誤而違法，因為上訴人使用了給予他的所有非本地勞工許可，此外，澳門有可聘用的本地勞工擔任上訴人需要的非本地勞工職務之說也不真實 — 參閱 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示 — 因此該行為可被撤銷；

F) 有關行為是違法的，還因為它以不受限制及違法的自由裁量作出行為，被上訴當局漠視上訴人完全符合 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定的全部要件，尤其第 5 條之要件，從而存有違法瑕疵，並侵犯自由、市民權利及利益保護、平等、適度、公正、無私等根本原則的基本及主要核心 — 參閱《行政程序法典》第 3、4、5、7 條及《澳門特別行政區基本法》第 11、25、36、40 及 41 條 — 該批示無效 — 因此該行為無效。

G) 被上訴的當局不能運用《行政程序法典》第 133 條第 3 款 a 項以賦予廢止性行為以追溯力，因為該決定與已被廢止的行為如出一轍，對上訴人毫無益處或將使其得益；

H) 法官可以並應當否認所作出的廢止性行為的撤銷效力，或至少在對上述觀點不予贊同的情況下，僅給予其對未來的效力 — 參閱《行政程序法典》第 133 條，但不妨礙審查上訴人提出的全部瑕疵（無論針對廢止性行為還是針對已被廢止的行為），因為兩項行為均屬無效；

I) 被上訴行為被指責的全部瑕疵，構成司法上訴的依據 — 《行政訴訟法典》第 21 條；

上述結論與新的上訴狀之結論中闡述的全部相同，上訴人在其中認為應當裁定司法上訴理由

成立，並因所指責的違法性而應宣告廢止性行為及已被廢止的行為無效。

另一方面，被上訴實體提出反駁性陳述（第 205 頁至第 208 頁）：

上訴人遞交的陳述實際上重複了最初訴狀中所載內容。我們謹維持答辯中所闡述的全部內容，只是研究本案中的若干爭議問題。

關於可聘用的本地勞工之存在。

爭議之一是了解行政當局以“有可聘用之本地勞工擔任所希望的職務”（第 01499/IMO/SEF/2001 號批示之說法）作為被上訴行為之依據時是否有誤。經仔細審視有關事項，並考慮到澳門的高失業率是公開及顯著的事實，因此有關問題就簡化為應如何理解可聘用的本地勞工擔任所希望的職務。而這是一個語義學方面的問題。

我們已經在答辯狀中表示，被上訴行為沒有（明）說（勞工局的）就業所存在這些勞工——但卻暗示了在澳門存在著這些勞工。我們還說這是非專業的普通勞工，這一點從上訴人請求的許可是按照 12/88/M 號批示而非 49/GM/88 號批示作出，便可得出結論。如果上訴人希望聘用專業技術員，本來可以運用第 49/GM/88 號指示，為什麼沒有這樣做呢？

簡而言之，他們屬於非專業資格的人士。如果在澳門無資格及有資格的人中均有失業者，那麼，又如何可以像上訴人希望的那樣，堅持認為如果沒有可聘用的本地勞工？

此外，另一方面不能被忽視：被上訴行為的前述依據不能脫離同樣作為該行為之理由的另一項理由理解：勞動市場的不利狀況。確實，即使行政當局在第一前提方面有錯誤（對此，僅僅出於穩妥才予承認），另一項依據仍然足以支持作出的決定。此外，存在著可聘用的本地勞工，只是勞務市場不利狀況的釋義，這個後項理由確實足以說明該行為為合理——行政當局正是以此為據在近年來大大降低了非本地勞工的聘用。因此，請允許援用有利於被上訴實體的、在上訴人陳述書第 37 點中引用的葡萄牙最高行政法院的 2002 年 2 月 7 日合議庭裁判：“*即使在行使自由裁量權過程中作出行為的範疇內，行政法官也可以否認行政當局之錯誤在可撤銷性方面的重要性，條件是[...]法官可以完全穩妥地斷言，對事實的錯誤闡明[...]未影響行政決定的內容[...]*”。

註銷及不批准

上訴人認為違反了辯論原則，因為沒有就註銷許可聽取陳述，行政當局本身承認了這一事實（有關陳述第 19 點）。我們僅認為似乎這裏有個巨大的混淆。

被上訴的批示（第 01499/IMO/SEF/2002 號）所廢止的最初批示（第 03348/IMO/SEF/2001 號）包含有兩個決定，即：

- a) 部分批准以前給予的許可之續期請求（在答覆私人聲請時作出的具消極內容的行政行為）；
- b) 註銷以前許可的 15 名勞工的許可（行政當局主動作出的具積極內容的行政行為）；

沒有就登出（而非部分批准）的決定聽證利害關係人這一事實，是導致廢止最初批示的理由之一，正如廢止性行為序言中明確解釋。新的行為，即本上訴標的，已經不包含任何註銷，而只是前述的部分批准。

然而上訴人繼續猶如註銷行為沒有被廢止那樣作出推理（參閱例如其理由陳述第 34 點及結論 D 點及 G 點），明顯將消極行為與積極行為、行政當局的主動發起的程序與私人主動發起的程序相混淆。就辯論原則而言，上述最後一項的區別是根本性的，因為如果說行政當局準備採取不利於利害關係人的決定時必須聽證此人這一點是可以理解的，那麼當行政當局答覆一項聲請時則似乎無此必要。在此情形中，因係私人展開程序，此人有機會在此刻表明態度並被聽證。如果其意圖恰恰相反——即行政當局在就任何請求作出決定之前須聽證利害關係人——可能意味著全部行政活動的癱瘓。

關於出入境事務部門的報告書

上訴人希望出入境事務部門向勞工暨就業部門例行送交的報告書（按照該報告書，17 名獲許可的勞工名額沒有被完全使用）本應向其通知，由於沒有這樣做，因此違反了辯論原則。

在這裏我們仍相信他不持理據，因為沒有向他通知該報告書這一事實，並不妨礙上訴人在獲通知被上訴行為後對其提起爭執，正如一向所為。確實，這份報告書以非常清楚的形式已被納入行為的依據中，上訴人完全有自由予以反駁。

被上訴行為的追溯力

導致上訴人不服賦予已被廢止行為以追溯力的理由完全欠奉。這是一項有利於利害關係的行為，因為它廢止了一項對他不利的行為（登出），被上訴實體本身認為行政當局可以使用（也確實已使用了）《行政程序法典》第 133 條第 3 款 a 項所載的特權。然而，即使行政當局沒有這個權力，仍然看不到上訴人爭辯對他有利益之行為的追溯力有何利益（儘管該行為不是利害關係人理想中所希望的行為，但這是不同的事）。

因此，被上訴實體認為應當駁回上訴理由，並維持被上訴的行為。

駐本院的檢察院司法官適時發出第 210 頁至第 218 頁的最後意見書，主張上訴理由不成立。助審法官法定檢閱已畢，應裁判本司法上訴案。

二、為此效果，應當考慮從卷宗審查中及從所附供調查之用之行政程序審查中得出的下列資料，因其與本案解決方案有關：

甲有限公司（現上訴人）是一個住所在澳門的公司，其所營事業為“建造及安裝金屬結構以及其他建築工作，向石化企業提供服務及經營進出口貿易企業”（商業登記摘錄內容，所附行政程序第 66 頁）。

透過 2001 年 1 月 29 日第 00336/IMO/SEF/2001 號批示（該批示就上訴人 2000 年 9 月 1 日關於 25 名非本地勞工續期聲請而作出），澳門特別行政區經濟財政司司長：

— 按照 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，批准兩個配額的非本地勞工續期一年；

— 根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，不批准 23 個配額的非本地勞工的續期，並註銷相應工作許可（該附文第 77 頁內容）；

透過 2001 年 5 月 2 日第 01115/IMO/SEF/2001 號批示（該批示是該司長就上訴人針對前述不批准 23 名非本地勞工續聘決定所提起的“上訴”而作出），最後許可續聘 15 名非本地勞工，但維持不批准續聘其餘 8 名非本地勞工的決定（見附文第 28 頁內容）。

在 2001 年 5 月 16 日第 01217/IMO/SEF/2001 號司長批示對 2001 年 5 月 2 日之批示作出更正後，有關的 15 名非本地勞工可工作至 2002 年 1 月 29 日（參閱附文第 74 頁內容）。

因此，在此之後，上訴人於 2001 年 9 月 10 日向澳門特別行政區勞工暨就業局聲請（附文第 58 頁之請求）：

— 對前述 00336/IMO/SEF/2001 號批示許可的、於 2001 年 11 月 18 日到期的兩名非本地勞工配額予以續期；

— 同時對前述 01217/IMO/SEF/2001 號批示所指的、於 2002 年 1 月 29 日到期的 15 名非本地勞工配額予以續期。

司長透過 2001 年 12 月 3 日第 03348/IMO/SEF/2001 號批示，對於上訴人 2001 年 9 月 10 日的聲請作出決定：許可兩名非本地勞工之配額續期一年（一名是焊工職位，另一名是攪拌工職位），但不批准另外 15 名非本地勞工之配額續期，相應註銷以前發出的聘用勞工許可（附文第 20 頁內容）。這項決定是在 2001 年 11 月 28 日司長批准勞工暨就業局局長於 2001 年 11 月 20 日作出的意見書後而作出的，該局長的意見書贊同代廳長於 2001 年 11 月 20 日作出的下列意見書：“按照報告書所述內容，考慮到該企業目前負責的工程數量不多，且非本地勞工配額沒有全部使用，就 17 名非本地勞工續聘之聲請，本廳贊同處長關於宜許可兩名勞工的意見書（一名擔任焊工職位，一名擔任攪拌工職位）//呈局長考慮/[簽字及日期]”（參閱附文第 21 頁以中文書寫的后項意見書最初文本內容，現由裁判書製作法官翻譯為葡文）。

而代廳長意見書所指的處長意見書內容如下：

“所涉及的是根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示而對 17 名非本地勞工的續期聲請。

根據所作出的報告，鑑於最近幾年來在民用建築界感到的有助於失業率上升危機，故本人同意對聲請實體的兩名非本地勞工的續期發出贊同意見書，其中一名為焊工，另一名為攪拌工。同時，聲請實體應求諸本地招聘作為替代。

因此，建議註銷所聲請的其餘 15 名非本地勞工之前被給予的許可。

呈上級考慮。

[簽字]2001 年 11 月 16 日”（附文第 21 頁內容原文）

而處長的意見書是在 2001 年 10 月 26 日勞工暨就業局高級技術員撰寫的第 3072/DMONR/DE/01 號報告書之上而出具（載於附文第 21 頁至第 26 頁），內容如下：

— 上訴人希望在澳門續聘的 17 名非本地勞工主要擔任工程師（工資為 5,200 元）、機械師（工資為 5,200 元）、焊工（工資為 5,000 元）、攪拌工（工資為 4,800 至 5,000 元）、裝卸工（工資為 4,800 元）的工作（附文第 23 頁內容）；

— 上述 17 名非本地勞工的工資水準低於相應的本地勞工的工資（參閱附文第 24 頁內容）；

— 至 2001 年 10 月 19 日，在勞工暨就業局就業所登記有四名機械工程師，要求的工資為 5,200 元（平均工資為 7,777 元）；7 名電機工程師，要求的工資為 5,200 元（平均工資為 6,093 元）；36 名焊工，希望的工資為 5,000 元（平均工資為 5,671 元）；5 名民用建築及公共工程裝卸機操作工，希望的工資為 4,800-5,000 元（平均工資為 6,600 元）（參閱附文第 24 頁內容）。

被通知 2001 年 12 月 3 日經濟財政司司長第 03348/IMO/SEF/2001 號批示後，上訴人於 2002 年 1 月 7 日向本中級法院提起司法上訴（參閱卷宗第 2 頁至第 16 頁的前聲請內容）。

在該上訴待決期間，司長廢止了最初被爭執的第 03348/IMO/SEF/2001 號批示，上訴人聲請針對 2002 年 5 月 15 日第 01499/IMO/SEF/2002 號批示（即廢止前一批示的批示）繼續上訴，該批示內容如下：

“第 01499/IMO/SEF/2002 號批示

考慮到 2001 年 1 月 29 日第 00336/IMO/SEF/2001 號批示根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示，已許可伊有限公司續聘兩名非本地勞工，該許可有效期一年；

考慮到 2001 年 5 月 2 日第 01115/IMO/SEF/2001 號批示已許可該公司續聘另外 15 名非本地勞工，該許可也是根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示給予，有效期為一年。

鑑於甲有限公司於 2001 年 9 月 10 日再次請求以前給予的許可之續期；

鑑於 2001 年 12 月 3 日第 03348/IMO/SEF/2001 號批示已就該項請求作出決定：批准兩名勞工的續期請求，但不批准其餘 15 名勞工的續期請求；

鑑於第 03348/IMO/SEF/2001 號批示因疏忽沒有注意在上述段落中提及的有關續期許可之決定（即第 00336/IMO/SEF/2001 號批示及第 01115/IMO/SEF/2001 號批示所給予的許可）並同時註銷了聘用 15 名勞工的許可；

鑑於作出決定前沒有聽證利害關係人；

鑑於第 03348/IMO/SEF/2001 號批示之依據的有效性：勞動市場不利狀況、存在可獲聘用之本地勞工擔任希望的職務，以及最後，上訴人在以前沒有盡數聘用獲許可的非本地勞工的名額；

還考慮到上訴人希望的職務並不要求高的資格（儘管要求最低限度的培訓）；

根據《行政程序法典》第 11 條第 1 款、第 133 條第 3 款 a 項、7 月 27 日第 4/98/M 號法律第 9 條第 1 款、2 月 1 日第 12/GM/88 號批示第 3 款，並使用 2000 年 2 月 28 日公佈的 12/2000 號行政命令賦予的權力，經濟財政司司長決定：

i)廢止 2001 年 12 月 3 日第 03348/IMO/SEF/2001 號批示；

ii)批准所請求的將 2001 年 1 月 29 日第 00336/IMO/SEF/2001 號批示給予的許可續期，以聘用兩名非本地勞工一年；

iii)不批准所請求的將 2001 年 5 月 2 日第 1115/IMO/SEF/2001 號批示給予的 15 名非本地勞工的聘用許可續期，因此該許可在其規定的期間（1 年）屆滿時失效；

iv)本批示效力追溯至現被廢止的批示之日。

2001 年 5 月 15 日於澳門

經濟財政司司長

[簽字]

[...]”（參閱第 01499/IMO/SEF/2002 號批示葡文內容，附文第 11 頁至第 13 頁原文）。

因具相關性，應當認為確鑿（因事實的明顯性）：澳門特別行政區市民一般知悉，在 2001 年及 2002 年中有可聘用的本地工人擔任民用建築領域非專業職務。

三、從法律上講，應當首先指出，本司法上訴的標的由上訴人在陳述結論提出的問題構成。指出，在審理這些問題時法官沒有義務評論上訴人所陳述的、據以支持其主張成立的觀點或依據是否正確，因為重要的是對這些問題作出決定 — 在此意義上參閱本中級法院第 116/2000 號案件的 2002 年 5 月 16 日及第 172/2001 號案件的 2002 年 5 月 23 日合議庭裁判。

具體就上訴人提出的問題而言，根據本合議庭裁判第 2 點羅列的資料以及 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示所規定的制度（正是根據這一制度在早前對上訴人所聲請的聘用非本地勞工之許可予以續期，並由被上訴實體作出了現被爭執的不批准續聘 15 名非本地勞工決定），由於在本上訴範疇內主要解決的是一般勞工之輸入，而不是 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示所關注的專業勞工之輸入（對於這一點，只需讀讀第 49/GM/88 號批示第一款即足以證明 — “如屬專業勞工或基於本地市場之條件一般無法在澳門招聘之勞工，總督[本中級法院注：目前為澳門特別行政區行政長官]得根據第 12/GM/88 號批示之規定，許可外地勞工提供勞務，...”），應當認為駐本中級法院之檢察院司法官在其最後意見書的下述部份中詳盡闡述的分析是公正及審慎的，他在這一部份斷言：

甲有限公司根據《行政訴訟法典》第 79 條第 1 款，爭執 2002 年 5 月 15 日經濟財政司司長的批示，該批示廢止了最初被上訴的批示，批准兩名非本地勞工許可之續期之請求，不批准 15 名非本地勞工許可之相似請求，指責其存有一系列瑕疵：

- 絕對欠缺法定形式；
- 無理由說明；
- 違反合法原則，市民權利及利益保護原則，平等原則，適度原則，公正原則，無私原則及辯論原則；
- 侵犯聽證權；
- 事實前提的錯誤；
- 權力偏差。

在將指責有關行為的全部瑕疵作出“分解”後，應當立即指出，儘管上訴人有系統地（僅僅在有關陳述“結論”的範疇內就有四次）指出違反前述合法原則、保護市民權利及利益原則、平等原則、無私原則、公正原則、適度原則，但根本沒有看到對上述每一項原則之違反作出的具體確定以及具體表現。

所看到的僅僅是將該有系統的指稱表現為其他瑕疵的派生（這些瑕疵包括無理由說明、無事先聽證、違反法律），且將其與這些瑕疵混淆。因此，在無任何自主性、具體化或專門化的情況下羅列了該事宜，對此我們已經表明了立場。

關於其餘部分：

在審查上訴人關於非本地勞工聘用的聲請時，可適用的規範在有關批准之適宜性及適時性方面，顯然給決策機構留下了一定的審查自由。

因此我們所面對的是行使自由裁量權所作出的行為。雖然自由裁量權是法律規範的特定方式，然而它們仍然受權限規則、賦予的權力之目的、諸如平等、適度、公正、無私等法律原則、程序規則以及理由說明的義務之限制，因此顯然不存在對於合法原則的任何例外，即使在法律保留方面亦然。

在本案中，上訴人希望法院裁定：在符合提出聲請的全部必要法定要件的情況下，被上訴實體在作出已經作出的決定時，沒有客觀及無私地行使自由裁量權，將主觀目的凌駕於“...法治國法律所希望的目的”之上。

雖然沒有明確提出，但似乎上訴人希望指出有關批示存有權力偏差的瑕疵。

顯然，法律在賦予被上訴實體許可聘用非本地勞工之權力時，其目的與謀求該請求獲准的私人實體具體追求的目的並不必然吻合：只有在間接情況下（因為行政當局也有意使本地區開展的

活動有效及有益地展開)且此等私人利益服從一般及集體的利益的情況下,此等私人利益才被考慮。

從現被質疑的行為的內容中可以清晰地發現,被質疑的不批准之核心理由是,在勞務市場不利的狀況的時刻,維護澳門特別行政區居民的工作崗位,肯定的是,確實存在可聘用及稱職的本地勞工擔任希望的職務。

按照這個標準,看不到這個觀點、這個選擇不謹慎、不合理,因為國家負責保護國民工作崗位的國家機關,僅在本地勞工不足或無能力的情況下方許可“輸入”勞工,因此顯示決定與法律目的相符,即與公共需要及公共利益相符,看不到所指責的權力偏差。

但是,經正確分析後,上訴人在指責權力偏差時所闡述的論據,在根本上確實與指稱的事實前提錯誤有關。

很容易理解這一斷言:如果查明不存在該錯誤,換言之,可聘用之本地勞工之存在被視為不爭之事實,那麼上訴人關於發生這種瑕疵而作出的詮釋即刻全部失據。

因此,顯然,決定所依據之事實前提上的錯誤,是顯現於自由裁量權的行使中的,因為如果決定所依據的事實不正確,那麼立法者在賦予該權力時希望的自由審查也為虛假。

由此可以理解,對真實發生的事實加以查明,永遠構成自由裁量行為受約束的時刻;用於形成自由裁量行為理由之事實永遠應是真實的。

只是看不到在本案中並非如此:特別行政區現存失業狀況是公開的及眾所周知的,有數以千計的澳門特別行政區居民在就業所登記,看不到土木建築範圍內(上訴人沒有最起碼地注意描述及具體指明由其聲請的、所希望行使的職務種類、特徵及技術資格)不存在為著該效果上的有資格的本地勞工擔任希望的職務。

況且正如被上訴實體正確強調,15名非本地勞工按定義必須被視為非專業勞工,因為正是上訴人本人透過第12/GM/88號批示的機制而非透過第49/GM/88號批示(為專業勞工特別創造的機制)來尋找填補人選。

因此,我們認為,無論是由於若干前提的公開及明顯特徵——例如勞動市場的不利狀況——還是因透過卷宗,尤其所附的調查程序中所載的確實證據(存在著可聘用的本地勞工擔任所希望的職務),均可以認定有關決定所依據之前提確實符合事實。

根據《行政程序法典》第113條至第115條及122條第2款f項,導致絕對無效之絕對欠缺法定形式,僅在完全漠視行政行為所顯現的基本規則的情形中方發生,它表現為完全遺漏法律的基本要求(如書面形式),因此是完全顛覆法律規定的形式。但同時肯定的是,遺漏聲明的某些細節,即與該形式所要求的規則簡單不符,只導致因欠缺簡單形式的可撤銷。

無論如何,在本案中,我們所面對的是經濟財政司司長廢止該實體以書面並由同一人作出的前項行為的批示,因此,看不到何處可發生所指責的欠缺形式。

法律要求僅此而已。

至於無理由說明這一形式上的瑕疵,無疑現行法律秩序中(參閱《行政程序法典》第114條)要求行政當局有義務就影響行政相對人之權利及受法律保護利益的決定,在事實及法律上說明理由,其目的顯然是完全澄清這些理由,從而使得行政相對人可以接受或爭執行為。出於這個原因,理由說明應當是明確的、清楚的、充分的及連貫的。

按其輪廓,我們所面對的是上訴人表達的“理由說明”這一概念。確實,只要有關行為容許其相對人(謹以奉公守法之市民作為具體相對人)重建作出決定的實體作出評估及認知之思路,那麼該行為就具適當的理由說明。

本案正是如此。

確實,簡單閱讀有關批示後,普通市民完全能理解到,該批示透過作出的廢止,目的是更正前批示中發現的異常情況,尤其在聘用15名勞工許可之註銷方面(對此事宜沒有事先聽證利害關係人),但同時維持不批准將聘用這15名勞工之許可予以續期的決定,因被廢止批示之依據顯示有效。雖然作出行為者未清楚及充分表達這種不批准的原因,但不能(因此)堅持認為這項理由闡述是不連貫的:由所舉出的理由中得出的邏輯結論只能是作出的不批准。

因此，有關的理由說明顯示符合以上訴人本人主張的要件，普通相對人有條件了解據以支持不批准決定的理由及價值判斷。經評審有關訴狀內容，上訴人了解這個判斷。

最後，《行政程序法典》第 93 條對於一般行政程序規定的聽證利害關係人，結合該法典第 10 條規定的參與原則，是開放行政模式的具體化，它要求在形成與私人及代表性團體有關之決定時，確保私人及團體之參與。

因此，在作出程序的最後決定前，私人應當透過適當通知，了解對作出決定屬重要的事實上及法律上等各方面的必需資料，尤其應獲通知可能作出的決定（參閱《行政程序法典》第 93 條及第 94 條）。

但顯然有關要求不能在行政當局有義務作出決定的所有狀況中被作為絕對普遍規則，在該法第 96 條及第 97 條明確規定的情形中，它不存在或可免除該等要求。

在本案中，我們認為上訴人以此為意圖而闡述的論據不成立。

有關批示只維持了對上訴人所提出的請求的（部分）不批准。

坦率而言，看不到為作出該決定必須事先聽證利害關係人，因為正是該利害關係人本人製作了並提出了其請求、其聲請，且在其中提出了有關理由。

我們不能不贊同檢察院在最後意見書中闡述的前述審填觀點（尤其是根據《行政程序法典》第 97 條 a 項而對所指責的、在發出現被上訴的批示前事先聽證上訴人的問題）。

還應當研究廢止性批示的“追訴力”或“效力”問題。我們認為，鑑於《行政程序法典》第 133 條第 2 款之規定（“如廢止係以被廢止行為之非有效作為依據，則該廢止具有追溯效力”），此部分上訴理由也不成立，因為被上訴實體顯然透過第 01499/IMO/SEF/2001 號廢止性批示廢止了 03348/IMO/SEF/2001 號批示，其理由恰恰在於考慮到在已被廢止的批示中，“在作出註銷決定之前沒有聽證利害關係人（參閱廢止性批示第 2 頁、附文第 12 頁）。這種欠缺聽證被該批示視為使已被廢止之批示成為非有效（參閱卷宗第 207 頁反駁性陳述內容），因此，無論如何，根據澳門《行政程序法典》第 133 條第 2 款的規定，該廢止性批示無疑具追溯力。

最後，還需斷言，上訴中在違反法律層面上指出的“未正確適用”2 月 1 日第 22/GM/88 號批示這一部分也應駁回，因我們認為，正如上述所分析，被上訴實體在作出現被上訴的決定時舉出的兩項“事實前提”確已具備（其中一項關於勞動市場不利狀況，另一項關於存在著可聘用之本地勞工擔任上訴人希望的職務）— 足以支持被上訴實體根據 12/GM/88 號批示第 3、第 4、第 5 款 a 項作出現被上訴的決定（根據該規定，為著有權限上級實體審查之效果，連同聘用非本地勞工之聲請一起組成卷宗的意見書將特別及主要考慮“為應付擬進行的工作而可聘用的本地勞工”），而不論上訴人以前是否已全數聘用獲許可之非本地勞工，出於相同理由，我們認為這項調查在本範疇內實屬無用 — 因此看不到被上訴實體在出具現被上訴的批示時，違反了第 12/GM/88 號批示的某一規定。

綜上所述，必須確實且全部駁回本上訴，因為被上訴行為確實不具有上訴人指責的任何違法性瑕疵，也不具應當依職權審理的任何其他瑕疵。

四、綜上所述，合議庭裁定駁回司法上訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 10 個計算單位 — 根據《法院訴訟費用制度》第 89 條第 1 款而確定。

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