

(譯本)

述稱之瑕疵的審理
非本地勞工之聘用
無理由說明導致的法定形式的欠缺
不合理性／不適宜
事實前提錯誤
違反平等原則之違法

摘要

一、陳述書有利於上訴人堅持其立場，陳述其提起上訴的依據，在起訴狀與陳述書之間應該存在一種邏輯關係，陳述書對起訴狀起到支持的作用。

二、拒絕批准利害關係人聘用非本地勞工請求之批示，應該清楚表明作出這一決定的認知和評估思路以及原因，並以明確、清晰、充分和一致的方式說明理由。

三、在評價聲請批准僱用非本地勞工的過程中，適用規範賦予決策機構自由審查或自行決定之廣闊空間。

四、法律授予行政當局批准聘用非本地勞工權力之目的，與謀求聲請獲批准之私人所抱專門目的並不一定相吻合。

五、眾所周知，澳門有大量失業人士，存在可以勝任利害關係人所要求職務的本地勞工，但是其提供的低廉工資和設定的難以或不可能達到的要求可構成僱用本地勞工的主要障礙。（在此背景下，不批准有關聲請），行政當局不具有事實上及法律上的錯誤。

六、正如所見，行政當局一直從整體上限制聘用非本地勞工，類似情況並未以不同的方式處理，也未出現《行政程序法典》第5條所指的任何歧視，（在此情況下），看不到忽略了平等原則。

2003年7月3日合議庭裁判書

第40/2001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、報告書

甲有限公司，總部位於[...]，因2001年1月19日被告知第00213/IMO/SEF/2001號批示，特對該批示提起司法上訴，其主要陳述如下：

2000年8月16日，上訴人根據2月1日第12/GM/88號批示的內容，聲請聘用30名非本地勞工。

2001年1月19日，上訴人被告知經濟財政司司長簽發的第00213/IMO/SEF/2001號批示，通過該批示，上訴人獲悉其被拒絕聘用30（三十）名非本地勞工。

該批示在行使自由裁量權上存在形式上和完全缺乏合理性的瑕疵。（12月13日第110/99/M號法令第21條第1款c項和d項）

該批示中所使用的理據含糊不清和不充分（《行政程序法典》第114條第1款a項和第115條第2款），因此出現這一形式上的瑕疵。

由於在行使自由裁量權上缺乏合理性，因此這一決定對於實現該公司和澳門特別行政區自身

經濟的目的來說是不恰當的。

上訴人最近獲聘為兩家新公司提供清潔服務，這些合同加上其他有效合約，要求全數聘用現有勞工，並要另外僱用 30 名勞工。

在澳門沒有可供聘用及有能力從事清潔工作的本地失業勞工。

在沒有市場可靠資料及未證明合同數量屬合理的情況下，一直以來都在批准該行業新成立的公司僱用非本地勞工來提供清潔服務。

依據上述理由，要求撤銷被上訴的批示，並用批准聘用 30 名非本地勞工的另一批示來取代它。

在被告知經濟暨財政司司長的上述批示被行政長官發出的批示予以廢止後，上訴人於今年 5 月 4 日對行政長官發出的批示提出反對意見，其陳述概括如下：

今年 5 月 4 日，行政長官廢止了上述批示，並即刻發出另一批示，對拒絕聘用非本地勞工的決定予以確認，並將其效力追溯至此處所提及第一批示發出之日期。

本起訴狀針對這一新的決定，上訴人認為這一新決定在行使自由裁量權上依然存在完全缺乏合理性的瑕疵（12 月 13 日第 110/99/M 號法令第 21 條第 1 款 d 項）。

由於在行使自由裁量權上缺乏合理性，因此這一決定對於實現該公司和澳門特別行政區自身經濟的目的來說是不恰當的。

上訴人最近獲聘為兩家新公司提供清潔服務，這些合同加上其他有效合約，要求全數聘用現有勞工，並要另外聘用 30 名勞工。

在澳門沒有可供聘用及有能力從事清潔工作的本地失業勞工。

在沒有市場可靠資料及未證明合同數量屬合理的情況下，一直以來都在批准該行業新成立的公司聘用非本地勞工來提供清潔服務。

依據上述理由，要求廢止被上訴的批示。

作為被上訴實體，行政長官提出**答辯**，其概要如下：

在對聘用非本地勞工的聲請做出決定時，行政當局行使 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示所賦予的自由裁量權。眾所周知，（依據《行政程序法典》第 4 條）行政當局的行為必須符合公共利益，而不是個人利益。

儘管被申訴的行為給上訴人造成極大不便，然而，該事實之重要性甚微，因為行政當局必須考慮及照顧公共利益，其所作出的決定受到由澳門勞工市場現狀、失業率、經濟狀況、本地勞工的生活質素以及社會的和平所制約。

關於批示的適宜性，即對於公共利益的適宜性，法院是不可審查的。事實上，正如《行政訴訟法典》第 20 條清楚所訂定（而且因第 21 條的內容而得到加強），司法上訴的目的是要評估行政行為的有效性，而不是它的實體問題，以及在簡單撤銷之司法上訴中法院對適宜性問題發表意見的可能性只會偶然存在，條件是有允許其存在的特殊規定，但本案中並未發生這種情況。

就聘用非本地勞工的公共利益的適宜性作出決定之權保留於行政當局；另外，一個行政行為或有之不適宜性不會損害它的存在或有效性，因此不可以在簡單撤銷性司法上訴中審議。

不存在任何違反平等原則的跡象。不應該忘記，有其他許多公司聘用非本地勞工的聲請一直遭到拒絕。如果對每份聲請作出決定的條件，包括時間條件完全一樣的話，才會出現事實上違反平等原則的現象。

行使自由裁量權具合理性或不合理性也是一個合法性的問題，不是一個實體問題，應作為違反法律的某種行為，推論將其納入《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項。因此，在行使自由裁量權過程中若出現不合理性，必然應有違反某種限制這種不合理性的構成所謂的“整體合法性”之法規或司法原則，尤其違反了構成內部限制不合理性的原則，特別是適度性原則。

在這一具體的案件中，由於沒有任何違反“整體合法性”的行為，自然在行使自由裁量權過程中也就不可能存在不合理性。

除此之外，在就業市場上一直存在可以擔當上訴人所希望工作（清潔服務）的勞工。

在對聘用非本地勞工的聲請作出決定的過程中，行政當局在決定時考慮到了所有關鍵性的要

素，因而有時拒絕有時批准是很自然的。

依據上述陳述，得出的**結論**應該是駁回上訴，維持上訴所針對的行為。

上訴人作出最終陳述，並作出如下結論：

上訴所針對的行為絕對缺少合法的形式，因此是無效行為，一參見《行政程序法典》第 113 條至第 115 條，以及第 122 條第 2 款 f 項。

由於沒有事實和法律上的理由說明，上訴所針對的行為觸犯了辯論這一基本權利的實質內容以及平等、保護居民的權利和利益、適度、公正無偏私和與辯論等原則（參見《行政程序法典》第 3 條、第 4 條、第 5 條和第 7 條，以及《澳門特別行政區基本法》第 11 條、第 25 條、第 36 條、第 40 條和第 41 條），因此依據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項的規定，該行為應視為無效。

上訴所針對的行為是不適時與不合理的，給上訴人和澳門特別行政區的經濟造成了嚴重的損失。

上訴所針對的行為還不合法，因所行使的自由裁量權是沒有原則和違反法律的，被上訴當局無視上訴人完整無缺滿足了 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示所規定的所有要件，特別是第 5 條所指要件，因此存在違反法律的瑕疵和觸犯合法性、保護居民的權利和利益、適度、公正無偏私和與辯論等原則（參見《行政訴訟法典》第 3 條、第 4 條、第 5 條和第 7 條，以及《澳門特別行政區基本法》第 11 條、第 25 條、第 36 條、第 40 條和第 41 條），應視為無效。

所有與上訴所針對的行為相關聯的瑕疵構成司法上訴的依據，參見《行政訴訟法典》第 21 條。

據此，上訴人重申，本上訴應該被裁定成立，宣佈上訴所針對的行為因存在前述違法情況，應視為無效，並具所有法律上的後果。

被上訴實體提出如下最終陳述，結論如下：

維持答辯狀中所有內容。

上訴人所呈交之陳述無關本上訴標的行為。

上訴人所爭辯的新的瑕疵並非嗣後知悉，因此不應該被法院審理。

上訴人放棄就在行使自由裁量權過程中出現的完全無合理性的瑕疵所進行爭辯。

上訴人未能證明與被爭執所針對行為相聯繫的數個違法行為。

被爭執所針對的批示擁有足夠的依據。

被爭執所針對的批示具有合法形式。

被爭執所針對的批示沒有違反辯論、平等、合法、公平或無偏私的原則。

被爭執所針對的批示在表述或執行第 12/GM/88 號批示時沒有出現錯誤。

法律沒有賦予澳門居民聘用非本地勞工的權利。

這種聘用只有在行政當局批准後才能發生，特殊情況除外。

當存在有能力擔當所涉及技術性不是很強的（清潔）工作的本地勞工時，批准聘用非本地勞工沒有依據。

行政當局行使自由裁量權，就聘用非本地勞工的聲請作出決定。

行政當局依據公共利益行使其自由裁量權。

這樣作出的決定的適宜性來自行政當局的自由評價，原則上，在司法上訴中不可審查。

據此，應該否決這一上訴成立，維持上訴針對的行為。

檢察官發出意見書，力主之要點如下：

在努力“揭示”受到詆毀的瑕疵整體（以及從這些瑕疵與有爭議行為事實上有聯繫的原則出發，並未像被上訴實體所強調的那樣顯出其淨值）時，通過對上訴人陳述詞的分析很容易得出結論，即當要求的所有要件都已經具備，上訴人提出的訴願沒有得到受理時，上訴人便將她的整個論據建立在三個主要的向量方面：因絕對缺少形式或缺少理據而導致的形式瑕疵，權力偏差和違反法律，而且上訴人的其他所有陳述都沒有自主性，至少就上訴人所提交的陳述詞來看，她僅單純而簡單地局限在提出對闡述原則的侵犯，但是無論從缺少論據或違反法律的角度而言，又視這

些原則為純粹的結果，並因此而將它們混為一談。

依據《行政程序法典》第 113 條至第 115 條，第 122 條第 2 款 f 項的規定，只有在面對完全無視行政行為外部的基本規則才發生引致無效的絕對欠缺法定形式，表現為遺漏法律要求的基本內容（例如書面形式），以及完全顛覆法定形式。肯定的是，某些表意細節的遺漏，或者說，這種形式所強求的規則之簡單偏差，只會因缺少純粹的形式而導致其可被撤銷。

無論如何，在本案中，我們面對的是行政長官就針對經濟財政司司長批示之訴願作出決定的批示，該批示以書面形式作出並由作者簽字，根本看不出哪里可以發生所指責的形式欠缺。

法律要求僅此而已。

後來，上訴人稱這一受爭議的行為是“不適時及不合理的”，儘管沒有公開表明之，但其中蘊含著權力偏差瑕疵的發生。

但是，看不到這一行為是由不符法律目的之理由所驅動。

在審理上訴人有關聘用非本地勞工的聲請過程中，顯然適用的規範給予決策機構就有關批准的適宜性及適時性進行審查的某種自由。

很明顯，法律賦予被上訴實體批准聘用非本地勞工之權力的目的，不一定與私人實體要求批准其聲請的特別目的相符；只有反射性地（間接地）（因在本地區切實有效開展活動也符合行政當局利益）並在取決於共同的集體利益時，才考慮這種個人的利益。

從有爭議行為的內容上可以清晰地看到，導致拒絕批准的主要原因是在就業市場出現不利情況的時候，要保障澳門特別行政區居民的工作職位，因為肯定存在勝任期盼工作的本地勞工。

關於這一決定事實上所建基的前提條件，事實上，在行使自由裁量權時，在前提上出現了錯誤事關重大，如果作出的決定所建基於的事實是錯誤的，那麼立法者在授予這些權力時所希望的評定自由便落空了。

在本案件中，看不到作出的決定所基於的前提與現實不相符合，因此在這些前提中明顯沒有令人非議的前提錯誤瑕疵。

最後，關於提到亦受到非議的形式瑕疵，重要的是這一行為以允許相對人（以勤勉守法的市民為參照），重建決策實體的認知及評估思路。本案正是如此，不應忘記，正是因為考慮到經濟財政司司長 2001 年 1 月 15 日批示的理據有不當之處，被上訴實體才在訴願審查中撤銷之，並以現予分析的批示替代之。

此乃具上訴人本人力主之前提的外顯化的理由說明，普通相對人有條件了解不批准決定的理由和價值判斷，從相關訴狀內容評析，上訴人正自己知悉這些。

絕不能說這一理由闡述是不協調的，從援引的理由中得出的合乎邏輯的結論只能前述不批准。

故看不到發生被指責之行為瑕疵，或者應予審理的其他任何瑕疵，**力主**本上訴理由不成立。

*

及時接受法定檢閱已畢。

*

二、訴訟前提

本法院在國籍、事宜及審級上擁有管轄權。

本程序形式適當，不存在無效性。

各方都享有當事人能力和訴訟能力，擁有 *本案中的正當性*。

無阻礙上訴審理之其他抗辯或先決問題。

*

三、事實

下述有關事實已視為確鑿，其源於對案卷中調查之證據的批判性和比較性分析及供調查之行政卷宗之分析。

2001 年 5 月 4 日，行政長官作出如下批示：

甲有限公司針對經濟財政司司長 1 月 5 日第 00213/IMO/SEF/2001 號批示提起訴願。該批示

不批准聲請輸入非本地勞工。現對該訴願作出決定。本人認為：

1.1 月 5 日的第 00213/IMO/SEF/2001 號批示沒有充分說明導致不批准所遞交聲請的理據，因為不批准該聲請是‘考慮到本地就業市場的狀況’，但是沒有說明這種狀況的特點，亦無詳細列舉作出這一決定的理由，這就違反了 10 月 11 日第 57/99/M 號法令所批准的《行政程序法典》第 114 條和第 115 條所訂定的應該明確說明行政行為理由的義務，因而導致該批示的無效。

2.在這種情況下，上訴人所提出的無理由說明是成立的，因此，根據這一理由和《行政程序法典》第 130 條第 1 款和第 131 條第 1 規定，我撤銷 1 月 5 日的第 00213/IMO/SEF/2001 號批示。

3.但是，不批准輸入非本地勞工聲請本身的本質是公正和恰當的，拒絕甲有限公司輸入勞工的聲請依據下述理由：

- a)批准僱用非本地勞工屬於政府的自由裁量權；
- b)在行使這一權力時，政府必須考慮有益於澳門特別行政區的適當標準；
- c)政府是唯一審查這一恰當性的實體，這種恰當性是由作出決定時存在的環境而限定的；
- d)考慮到本地失業勞工數量眾多和因此而造成的社會不穩定，政府一直在從整體上縮減僱用非本地勞工，這一點眾所周知；
- e)在審查某一僱用非本地勞工的聲請時，政府應考慮該聲請當時具體的環境，特別是所聲請工作的類別，這些工作所要求的技術水準以及澳門特別行政區存在不存在具有這類技術水準的勞工；
- f)甲有限公司所謀求的這些工作並不要求很高的技術水準，因此可以在澳門特別行政區的居民當中找到具有所需技能的勞工；
- g)能夠以低廉的工資找到從事這些工作的非本地勞工這一事實不是批准輸入勞工的決定性原因，如前面所述，將要採取的決定必須從經濟和社會憂慮的更廣大範圍進行考量。

4.依據《行政程序法典》第 133 條第 2 款的規定，本批示之效力溯及現被撤銷的 1 月 5 日第 00213/IMO/SEF/2001 號批示之日。

2001 年 5 月 4 日，行政長官辦公室。

行政長官
何厚鏞

上述批示是以勞工暨就業局（DSTE）2001 年 3 月 2 日提供的下述報告為依據：

“為執行我於 2001 年 2 月 22 日收到的 2 月 19 日第 587/GCE/2001 公函中作出的批示，該批示事關甲有限公司對第 00213/IMO/SEF/2001 號批示提起訴願一事（後項批示不批准聘用 30 名非本地勞工）。我們特報告如下：

1.2000 年 8 月 16 日，甲有限公司根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示所規定的制度，聲請輸入 30 名非本地勞工從事清潔工作。

2.分析過聲請之後，鑑於有本地勞工可以擔任所聲請的工作，考慮到勞動監察廳內部正在就勞工所提出的投訴所展開的程序這一事實，以及該公司曾聘用非本地勞工被批准到其他實體工作的事實，勞工暨就業局駁回了該聘用聲請。

3.通過 1 月 5 日第 00213/IMO/SEF/2001 號批示，並依據該批示內容和‘考慮到本地就業市場的狀況’，聲請不予批准。

4.目前在就業交易所登記的求職人員有 1074 人，他們所要求的月工資為澳門幣 3,628.77 元，這從附件所提供的名單影本中可以證實。

5.根據就業交易所所提供的資料，該公司最近於 2000 年 5 月 15 日提供的職位，僱主提供的月工資為澳門幣 2,400 元，每天工作 8 個小時。

6.117 名應聘者進行了接觸，但是大多數人對工資低和每日工作時間長這一事實表現出沒有興趣。

7.還應指出，聲請人試圖支付被聘用對象 30 名非本地勞工澳門幣 1,800 元，8 小時的工作。另外，根據 10 月 19 日第 2873/DMONR/DE/00 號資料所提供的資訊，目前在該公司供職的非本

地勞工享受的月工作為澳門幣 2,400 元，而本地勞工的工資位於每月澳門幣 2,400 元至 3,000 元之間。

8. 勞動監察廳曾接到 4 份投訴甲有限公司的信件，其中兩份是本地勞工寫的，一份非本地勞工寫的，還有一封匿名信。

9. 投訴的主要內容如下： 克扣和減少日工資，休息日提供勞動不給工資。為進一步說明遞交的投訴所述情況，特寄上勞動監察廳呈交的摘要。從摘要所附的附件還可以看到，2001 年 2 月 20 日 11 點 30 分，該公司的代表曾到過勞動監察廳，表示願意解決所有懸而未決的程序，因此隨後與該公司於 2 月 18 日重新召開會議，以最終解決存在的勞資衝突。

10. 關於這次會議的結論，已記錄在 3 月 2 日第 934/DIT/2000 號資料中，其影本見附件。

11. 關於 1 月 5 日第 00213/IMO/SEF/2001 號批示的內容，我們認為，該批示在提到‘考慮到本地就業市場的狀況’時，沒有最終說明就業市場情況的特點，因為詳細說明導致作出這一決定的理由將會是恰當的，可以具體闡明這一行為的原因。

12. 依據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令所批准的《行政程序法典》第 115 條的規定，理由應該通過簡明扼要陳述事實和法律理據來說明。

13. 因此，我們的意見是，所使用的理由不足以滿足法律所要求的要件，所以我們認為需要簽發新的並包含支持這一決定的實際理由的批示。

特呈上級檢閱。

技術員

簽名（見原件）。

2001 年 1 月 15 日，經濟財政司司長簽發了下述第 213/IMO/SEF/2001 號批示：

“2000 年 8 月 16 日，甲有限公司根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示的內容，聲請輸入 30 名非本地勞工。

勞工事務局（DSTE）經過最後一次評估之後，考慮到澳門勞動市場的現狀，依據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示的內容，不予批准上述所提及聘用 30 名非本地勞工。”

上述所提及的批示基於下述報告和意見：

“根據目前的就業狀況，我認為批准輸入 30 名非本地勞工（清潔工）的聲請是不恰當的。呈上級考慮。

簽名見原件。”

“這是一份輸入 30 名非本地勞工的聲請。依據報告書所述，只要聲請人提高其所提供的工資，澳門就業市場有大量人力資源可以從事清潔工的工作。據此，本廳贊同廳長簽發的意見，認為批准相關的聲請是不恰當的。

特呈上級檢閱。

簽名（見原件）。

日期：2000 年 11 月 10 日。”

“根據所獲得的報告，考慮到只要該公司提高所提供的工資，本地勞工可以勝任其所聲請的職位，同時又鑑於勞動監察廳查到有不属于甲有限公司的非本地勞工為該公司工作的違規行為，我贊同簽發不同意其聲請的建議。

呈上級考慮。

簽名（見原件）。

日期：2000 年 1 月 20 日。”

“公司資料：

- 名稱：甲有限公司
- 經營活動：清潔
- 地址：[...]
- 開業日期：1992 年 3 月 4 日
- 僱用勞工數額：269 人

- 社會保障基金供款編號：XXX
- 僱員工作類別與 2000 年 9 月份工資

輸入非本地勞工

- 目前非本地勞工數量：30 人
- 本地勞工與非本地勞工比例：本地勞工：88.8% 非本地勞工：11.2%

本次聲請資料：

- 聲請輸入的非本地勞工為菲律賓人
- 請求輸入的非本地勞工的工資和工作類別：總數：30 人。

是否通過下述方式可僱用到本地勞工：

- 就業暨職業關係拓展處：是
- 報紙刊等廣告：是

工資水準：

- 本地勞工工資水準：低於本地市場平均工資
- 本次聲請非本地勞工工資水準：低於本地市場平均工資

就業拓展暨職業關係處（DPERP）提交的報告書

— 就業拓展暨職業關係處已登記候選人資料 — 清潔工 — 聲請人試圖支付的工資為澳門幣 1,800 元。

勞動稽查廳（DIT）的報告

- 上級未要求勞動稽查廳簽署任何意見。
- 但是，根據當年 7 月 12 日代理副局長簽署的第 58/DIR/DSTE/2000 號報告書，證實有不屬於聲請公司的非本地勞工為該公司工作。

分析：

— 這是一份要求輸入 30 名非本地勞工的聲請，對其分析如下：

— 根據當年第 49/GM/88 號批示，這是聲請公司提交的第 10 份聲請。像先前所提交聲請與清潔服務有關職位的新聲請一樣，在本次聲請中，聲請人要求輸入 30 名非本地勞工從事清潔工的工作。除此之外，該公司在 1999 年下半年連續提交 18 份要求輸入非本地勞工的聲請，但是這些聲請都沒有獲得批准。

— 依據第 12/GM/88 號批示，分配給該公司的非本地勞工的份額為 30 人。根據該公司提供的資料，其非本地勞工的份額從去年 11 月份起已經被填滿。

— 依據該公司提供的資料，其僱用非本地勞工的狀況去年（1999 年 11 月至 2000 年 10 月之間）非常穩定，30 個份額完全被填滿。關於本地勞工的僱用情況，從 1999 年 11 月至 2000 年 10 月之間勞工人數從 119 人增至 255 人，增長率為 114.3%。因此可以看到，該聲請公司有能力在本地市場僱用所需本地勞工。

— 根據當年 7 月 12 日代理副局長簽署的第 58/DIR/DSTE/2000 號報告書，證實有不屬於聲請公司的非本地勞工為該公司工作。

— 目前登記在冊通過勞工處尋找職業的候選人有 1204 人，他們所要求的平均工資為澳門幣 3,606.80 元。該公司給予續期的非本地勞工的工資為澳門幣 1,800.00 元，低於本地市場的平均工資。根據 2000 年 3 月 22 日勞工處獲得的資料，正在尋找工作的 117 名候選人被勞工處推薦同該公司的僱主面試，其中 115 人正在等待僱主的回覆，1 人因工資低而拒絕相關工作，另外 1 人因為未能聯繫上而沒有出席面試。

結論

- 面對上述分析，我建議不受理此上訴。

勞工事務暨就業局
2000 年 10 月 19 日
高級技術員
簽名（見原件）。

2000 年期間，上訴人曾經在澳門日報和澳廣視刊登廣告招聘勞工。
同樣，上訴人還同多家就業代理行接觸，尋求招聘勞工。

*

四、依據

（一）本上訴的標的（2001 年 5 月 4 日澳門特別行政區行政長官批示，該批示在訴願中，撤銷 2001 年 1 月 15 日經濟財政司司長的批示，但維持不批准輸入 30 名非本地勞工聲請的決定）應否被撤銷。因上訴人在整個訴訟程序中，在此方面語焉不詳，顧須事先界定待審問題。

關於上訴人所列出的瑕疵，應該指出，本訴訟標的之行政行為是 2001 年 5 月 4 日行政長官批示，但奇怪的是，上訴人的陳述書卻以 2001 年 11 月 15 日第 00213/IMO/SEF/2001 號批示為申訴標的，而該批示已經被行政長官批示撤銷。

上訴人在沒有做出任何的解釋的情況下，急劇變更 2001 年 6 月 22 日遞交的最初起訴狀中指責的行為相關瑕疵。在該起訴狀中，上訴人指責被上訴之行為（僅）存在四個瑕疵：無理由說明，對其公司本身和公眾利益之不適宜性，在行使自由裁量權過程中完全不合理，以及違反平等的原則——應及時指出，在起訴狀中提及的最後一點沒有列入相關的結論中，因此抵觸《行政訴訟法典》第 42 條第 1 款 e 項。

在 2003 年 6 月 22 日庭審中對提交的對撤銷性批示之爭辯訴狀中，上訴人僅集中在該批示沾有的完全無道理的瑕疵及事實前提錯誤。

在陳述詞中，上訴人援引一系列不同於最初所提出的的瑕疵：絕對欠缺法定形式，違反平等原則，違反保障本地居民權利和利益的原則，違反適度原則，違反公正原則，違反公正無私原則，違反辯論原則，在解釋和執行第 12/GM/88 號批示中存在錯誤等。

那麼，圍繞確認所歸咎瑕疵應該採取什麼樣的立場呢？

眾所周知，陳述書用於上訴人展示其所提起上訴的理據，維持其立場，在起訴狀和陳述書之間應該存在某種邏輯關係，後者對前者起著支持的作用。

起訴狀應該“清楚闡明作為司法上訴依據之事實及法律理由”（《行政訴訟法典》第 42 條第 1 款 d 項），這一點就意味著“所有的事實及法律理由”以及“在陳述中，司法上訴人得就其請求陳述嗣後知悉之有關其請求之新依據”（《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款）。

因此，上訴人爭辯的新瑕疵不像嗣後知悉者。在見到這個不一致性後，已通知其補正陳述書中表明的結論，但其沒有作為。據此理由，通過第 505 頁及其背頁的已經轉為確定的法官批示，**決定對新的瑕疵不予審理。**

不應忘記司法訴訟是以行政行為的合法性為標的（參見《行政訴訟法典》第 20 條），因此像適宜性這類的問題不構成抗辯理據，只有在這些問題與行政行為瑕疵整體內容相聯繫時，才會進行評議。

但是，應該利用對兩份請求書中所闡明立場所進行的綜合概述，對下述問題和上訴人在分段陳述中提出的眾多問題進行分析，就歸咎於行政行為瑕疵的角度而言，撤銷經濟財政司司長的批示具有很重的分量：

- 因無理由說明而欠缺法定形式；
- 不合理的理由／不適宜；
- 事實前提錯誤；
- 因違反平等原則而違反法律。

（二）關於引致行為可被撤銷之因無理由說明的形式瑕疵，依據《行政程序法典》第 113 條至 115 條和 124 條的規定，上訴人認為相關的批示存在形式瑕疵，因為其不遵守《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項和第 115 條第 2 款所規定的要求，僅以勞工事務辦公室對有關聲請進行評估後的事實和對澳門勞動市場權衡作為理據，決定根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示不接受上訴人的聲請，但這一理據對於論證經濟財政司司長所作出的決定是含混不清和不足夠的，使人無法明白拒絕聘用勞工的原因。

首先，在此重申，這一不充足性僅與被廢止行為相關聯，因此不知道，是否也指責 2001 年

5月4日的行為沾有相同瑕疵。

依據10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第114條第1款a項的規定，“除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：a)以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為”。

關於理由說明要件，《行政程序法典》第115條第1款要求：“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”，同樣第115條第2款亦規定：“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”。

那麼，分析不批准利害關係人聲請的有關批示之後，可清楚明白其認知及評估思路及導致作出該決定之理據，作出的理由說明是明確、清晰、充分及協調的。

事實上，當不批准聘用30名非本地勞工的聲請時，被上訴的批示非常留意於包含適當及詳盡之理由說明，並因此而撤銷了經濟財政司司長的前一個批示。因此，批示中明確指出“1月5日的第213/IMO/SEF/2001號批示沒有充分澄清導致不批准所提交聲請的理由，因為當駁回聲請時，只是‘考慮到本地就業的狀況’，但是既沒有說明這種狀況的特點，亦無詳細列舉作出這一決定的理由，從而因違反10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第114條和第115條訂定的行政行為明示理由說明之義務，引致該批示之非有效；

在這種情況下，上訴人所提出的無理由說明是成立的。以此為據，按《行政程序法典》第130條第1款和第131條第1款的規定，茲撤銷1月5日第00213/IMO/SEF/2001號批示。”

隨後詳細羅列了一系列理由，其中強調存在大量失業的本地勞工，並因此而產生社會的不穩定，聘用本地勞工從事這些工作的可能性，以及能夠以低廉的工資找到願意從事這些工作的非本地勞工這一事實不應該是批准輸入勞工的決定性原因。

而且，上訴人本身明白這些列舉的理由，以該決定理據的事實前提錯誤予以爭執，這一事實顯示上訴人確實理解批示之理據。下文將進一步分析之。

關於未提及具體規範方面，除了應提及規定聘用非本地勞工前提的（總整）批示之外，不易明白上訴人認為的在行使自身職能和行使自由裁量權作出不批准決定中本來正應該以什麼規範為基礎。此外，我們只須提及下述學說就夠了。在行政行為法律上之理由說明中，明示指出法條並非必需，只要指明行為所據的法律學說或者原則，而且行為的相對人容易理解可適用的具體制度即可。¹

（三）上訴人指稱，被上訴的行政當局不合理地行使其自由裁量權，違反法律（2月1日第12/GM/88號批示），損害上訴人的利益，因為這一行為對於謀求其目的是不適宜的，而且將損害澳門特別行政區的經濟，因此根據《行政訴訟法典》第21條第1款d項的規定，這一行為應是無效的。

對此問題之研究應追隨本法院先前裁判中的思路²，認為在對批准聘用非本地勞工聲請的審核中，可適用的規範給予決策機構自由審核或自我決定的廣闊空間³，立法者也就不相關批准的適時性和適宜性賦予了審核自由。

現在，我們來看一下相關的法定規定。

2月1日的第12/GM/88號批示規定：

“（…）

三、然而，澳門的企業得與第三實體訂立旨在使外地勞工在本地工作的提供勞務合同，為此，

¹ 最高行政法院第28941號上訴案的1991年6月18日合議庭裁判；最高行政法院的1998年10月11日合議庭裁判，載於《學說判例》第329期，第620頁；1989年5月11日波爾圖法院合議庭裁判，載於《學說判例》第335期，第1398頁；中級法院第106/2002號案件的2003年3月27日合議庭裁判。

² 中級法院第106/2002號案件的2003年3月27日合議庭裁判，與第18/2002號案件的2003年3月20日合議庭裁判。

³ 中級法院合議庭裁判，第171/2001號案件的2002年1月31日合議庭裁判與第18/2002號案件的2002年3月20日合議庭裁判。

須獲總督作出的贊同批示。

四、上款所指批示於取得勞工事務署及經濟司的意見書後，應有利害關係實體的聲請作出。

五、勞工事務署的意見書尤須考慮：

- a)為應付擬進行的工作而可聘用的本地勞工；
- b)本地勞工的現有工資水準；
- c)認為可接受的本地勞工與外地勞工的比例；
- d)是否依法履行對本地勞工負有的法定義務。

六、經濟司的意見書尤須考慮：

- a)為取得預期的生產量所需的勞動力；
- b)預期生產的產品的預計銷售量；
- c)勞動力的增加與因技術改良而無須增加或只須局部增加勞動力兩者間的視為恰當的相容關係；
- d)生產單位在其行業中的相對重要性，以及其行業在既定經濟政策中的相對優先性。

(...)

後來，5月16日的第49/GM/88號批示作出如下規定：

一、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，總督得根據第12/GM/88號批示之規定，許可外地勞工提供勞務，並由其僱主實體負責看管之。

二、招聘該等勞工時，須依循第12/GM/88號批示所規定之步驟，並須遵守下列特別規定：

a)第12/GM/88號批示第九點所指有利害關係之實體之申請書應：

- a.1.列出擬招聘之勞工之名單，並根據第一點之規定說明須招聘該等勞工之理由；

(...)

b)申請書須附同勞工事務署之意見書而組成，該署就有關個案須主要考慮：

b.1.可招聘之具備擬進行之工作所要求之資格之本地勞工；

b.2.審議關於擬招聘之勞工之專業職務說明，以便結論出該勞工所擔任之職務可否視為專業職務；

b.3.招聘具上指資格之勞工對本地勞工之專業培訓是否有幫助；

(...)

無論如何，當我們面對為達到特定目的（合法目的），在行使被授予的自由裁量權時而產生某一行為時，須分析謀求之目的（真實目的）是否符法定目的，⁴根據2月1日第12/GM/88號批示，可以得出結論，保護本地勞工將是在批准或拒絕輸入非本地勞工時所謀求的目的之一。

當法律授予被上訴實體批准聘用非本地勞工的權力時，其所設定的目的不一定必須與尋求相關聲請獲得批准的個人實體所訂定的特定目的相符合。

在本案中，所援引的理由吻合此等考量，因此根本不可指責作出行為謀求的真實目的偏離，法定目的也不存在自由裁量權使用中的不合理性。

（四）上訴人聲稱，無論是在決定賴以為基礎的事實前提上出現的錯誤，還是在行使自由裁量權時出現的完全不合理性，都違反了法律，給上訴人所謀求的目的帶來不便，給澳門特別行政區的經濟造成損失。

我們已經研究過適宜性問題，但是應該強調，某一特定企業所謀求的目的不一定總是與整體經濟的利益相吻合。在出現利益衝突的情況下，不能不以總體的利益之目的為優先。

現在我們來看一下事實前提上出現的錯誤。

上訴人認為被上訴的批示所指的總體性是虛假的，即可能存在可聘用的本地勞工，因為某些公共和私人實體要求僱用菲律賓勞工，當這一條件完全沒有可能的時候，則要求掌握英語的勞工。眾所周知，這一要求對從事清潔工作的本地勞工來說很難達到。上訴人還指稱本地勞工一貫拒絕某種類型的工作，特別是為患有腸道疾病（腹瀉和失泄等疾病）的病人進行清潔的工作，以

⁴ Freitas do Amaral：《Curso de Dto. Administrativo》，2002年，第2卷，第395頁。

及清潔停屍房等工作。上訴人試圖聘用的非本地勞工大部分都是菲律賓人，他們願接受任何類別的工作，因為他們一般都是獨身在澳門，這使得他們可隨時接受他們所從事的工作。而且還應該指出，本地勞工的勤奮精神很差，甚至僅會在一份工作做兩到三天。

因此，不得不提及相關斷言的一般性，斷定本地的從事清潔工作的勞工不能擔當他們願意選擇的工作似乎有點勉強甚至不公正，因為在各種不同的行業中他們都以無畏的精神和尊嚴工作著。

被起訴的批示贊同兩個方面：

- 勞務市場目前不利的現狀；
- 存在能夠承擔上訴人所尋求工作的本地勞工。

關於第一個前提 — *勞務市場目前不利的現狀* — 澳門特別行政區目前的失業狀況是眾所周知的，而眾所周知的事實無需舉證（參見《民事訴訟法典》第 434 條第 1 款），這一事實通過傳媒廣泛的宣傳，通過政治人物發表聲明的內容，通過失業勞工的遊行，通過普通市民日常所表現出，已經為大眾所知悉，更不要說澳門特別行政區勞務市場還有數以千計登記求職的人士。

關於第二個前提 — *本地勞務市場存在上訴人所尋求的人士* — 行政當局僅局限於聽從勞工事務局於 2000 年 10 月 19 日所發出的技術意見書中的內容（參見意見書第 11 至 13 頁），該建議書反對就上訴人所提要求給予批准，因為遵照第 12/GM/88 號批示的第 5 點，當時存在可以承擔上訴人所要求工作的本地勞工，但僱用他們的主要障礙是上訴人一方所提供的工資太低。事實上，當時在就業所有失業人士登記尋找上訴人所要求行業內的工作，但是上訴人並沒有僱用他們，根據勞工事務局所收集到的資料，可能是因為求職人士所要求的工資高於上訴人所提供的工資。

事實上，很容易辯解說不存在可聘用的勞工，因為只要設定一些不可能具備的要求，或者提出一些對所要承擔職責屬過分的要求和技術能力，便可以達到這一點。

在本案中，所承擔的工作並不要求很高的技術水準，相當個中等水準及擁有所需文件的任何人士都可以承擔，而且在本待決訴訟中，即使關於對英語所提出的這一項要求，已在就業所登記符合這方面要求的候選人中（參見第 124 頁）也有相當數量的人選（129 人）。

鑑於此，看不到行政當局在事實或法律方面存在錯誤，眾所周知的事實是澳門存在大量失業人士。

（五）上訴人指責被上訴批示的發出，侵犯了平等原則。

看不到平等原則受到什麼方式的侵犯，而且眾所周知，行政當局一直在從整體上限制僱用非本地勞工，沒有出現同樣的狀況受到不同對待的情況，亦沒有出現《行政程序法典》第 5 條第 1 款所指的任何歧視。

聘用非本地勞工的可能性會出現在特殊的情況下，受到恰當的規範，並以某些特定的要件為前提，為此授予相關職能機構自由裁量權，對這類僱用予以批准或者不批准。

《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項所指不合理，應加以形容詞“完全”予以修飾，其應該被理解為，在保障自由裁量權本身限度，特別是源於公正無私、平等、公正、比例等原則的內部限制或者《行政程序法典》所載其他限制的情況下，給予行政當局某種自由的空間，以制止可能濫用權力的發生。

在本案中，看不到行政當局在行使其自由裁量權的方式上有任何不合理。不屬違反視同仁做法的任何一種情況。

綜上所述，不存在任何形式的違法的跡象，（更不用說證據），因此，據上述理由，無需贅述，否決本上訴理由成立。

五、決定

綜上所述，合議庭裁判上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 6 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