

(譯本)

對利害關係人之聽證
利害關係人參與原則
辯護原則
處罰行為
說明理由義務
無說明理由
可撤銷性

摘要

一、原則上，利害關係人在程序中，在作出最後決定前有被聽證之權利；但是，如果利害關係人已經在程序中就影響裁判結果的問題及所調取的證據表態（例如在單純不批准的決定的情形中），處理機關可免除對其聽證。

二、單純及簡單不批准許可聘用一名非本地勞工的聲請，屬處罰行為，故不對聲請人聽證不違反利害關係人參與原則及／或辯論原則。

三、理由說明是行政行為的形式要件，即指明在具體案件中可適用的法律前提或法規（大前提），並指明視作發生的事實（小前提）以及據以按照援引的法律理由作出行為的原因（結論）。

四、理由說明乃決定之形式要件，不應混同於其內容，它獨立存在，有獨立的評估範圍。

其要件如下：

- 1) 指明事實上的及法律上的理由；
- 2) 明顯指明（儘管屬扼要指明）依據；
- 3) 明晰（非含糊不清）；
- 4) 充份；
- 5) 連貫（非相互矛盾）。

五、可以以明確無誤的准用參照方式表達理由說明，從贊同者中採納其中的理由，並構成行為的組成部分。

六、即使寥寥數語，理由說明也應該充份的，使一名普通市民最起碼地理解據以作出決定的真正的法律上及事實上的理由。

七、無論是《行政程序法典》，還是核准《行政程序法典》的第 57/99/M 號法令，都沒有明確規定無理由說明導致何種非有效，人們無爭議認為的是：無理由說明或理由說明不足，原則上構成導致行政行為可撤銷的形式瑕疵。

2004 年 3 月 18 日合議庭裁判書
第 128/2003 號上訴案
裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲有限公司住所在澳門，代理人是董事乙，已婚，澳門居民，針對 2003 年 5 月 7 日第 01064/IMO/SEF/2003 號經濟財政司司長批示提起司法上訴。司長批示拒絕許可輸入一名非本地勞動。陳述內容為：

— 現被上訴的行為（即否決現上訴人聘用一名商務經理之可能性）的唯一依據，是本地勞務市場存在著本地勞工足以勝任總經理職務（該職務委任予聲請人之大股東，該大股東擬就此職務聲請許可聘用非本地勞工）（第 8 條）。

— 擬為此職位聲請任職許可的工作者，不是普通工作者，而是聲請人的大股東及總經理，

這是在上訴人／企業架構設立時被委任予申請人的（文件 3）（第 9 條）。

— 在本案中，可以說商務委任所產生的法律關係不可也不可能與其大股東身份脫離，而從商務經理委任中產生的法律關係，也不是由勞動規則規範的僱用法律關係，因為在經理的商務委任情形中，不存在普通僱傭關係固有的從屬性這一基本要素，因為委任不受上級建議及命令之制約（第 10 條及第 11 條）。

— 由於我們所面對的不是由澳門特別行政區勞動法律及規則調整的一份單純的僱用合同，而是一個具有商法及民法規則的特徵，用於行使專門特定的職務的商業委任（在本案中，從某種意義上講，它源自現上訴人在其經營中以及上訴人的本身公司架構中所謀求的宗旨），因此，支持駁回決定的理由說明因屬錯誤的理由說明而不成立（第 12 條及第 13 條）。

— 為行使經營而賦予某人為他人作出法律行為的商務委任，絕不受本地勞務市場的供應情況的制約，因為在委任及聘用一名受託人時，必須在一開始就存在作為委任商業經理基礎的基本要素，這一基本要素就是個人信任（第 14 條）。

— 由於許可或拒絕聘用非本地勞工的行為是在行使自由裁量權中作出的行為。且由於自由裁量權不能延伸到事實狀況本身，因此行使該權利要求確實了解有關狀況並正確解釋及適用法律（第 15 條及第 16 條）。

— 換言之，有關行為必須不沾有違法瑕疵，違反對其予以支持的法律，而且決定本身也必須符合有關現狀及澳門特別行政區法律（第 17 條）。

— 因此，應當指出，擬作為非本地勞工聲請聘用的勞工，丙，已被上訴人委任來行使商務經理職務，在現上訴人公司之企業架構內，這個委任是不受限制的（第 18 條）。

— 因此，甚至考慮到上訴人組織架構內這名工作者的地位，從商務委任中產生的法律關係，不能混同於任何其他類似情況（例如單純的僱用法律關係），因為此人是上訴人的大股東，不僅如此，還是上訴人的總經理，在商務活動中，所有對上訴人有約束力的行為及合同，都必須由她簽字（第 19 條及第 20 條）。

— 這等於說，如果不許可上訴人聘用這名勞工（她首先是一名投資者），將完全影響該商業架構的可行性，因為現訴人上不能繼續進行企業活動及設立公司時擬達到的公司目標（第 21 條）。

— 現予上訴的行為還絕對抵觸澳門特別行政區政府主張的施政方針，即保護及促進投資，它是創造工作崗位以及聘用本地勞工的有力手段（第 22 條）。

— 我們無法理解，在強調增加澳門特別行政區經濟投資之必要性的同時，另一方面，行政當局又透過簡單的自由裁量行為，在沒有任何有效依據的情況下，使得一家有別於現有企業的、不僅向本地社會而且向每日來訪澳門特別行政區的遊客（這是澳門製造財富的第二大動力，它使得現上訴人所從事的活動成為面向澳門特別行政區遊客及澳門旅遊業的另一多元化動力）提供多種全亞洲（尤其亞太地區的）產品及工藝品的公司無法運作（第 23 條至第 25 條）。

— 是不是在行政當局的決策行為中，在此指出的所有論據及情況，在行政當局自由裁量權及標準中未受到重視？我們認為這些事實極其重要，因此對於擬在此希望達到的目的而言（即撤銷現被上訴的行政行為），它們不能被忽視（第 26 條）。

— 上訴所針對的且擬被認定無效的行政行為，在對現上訴人科處否決請求之行政制裁時由於完全無理由說明，故沾有違法瑕疵，因而有錯誤（第 27 條）。

在法律部分述稱：

— 根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條，行政行為應當有適當的理由說明（第 29 條）。

— 在本案中，無理由說明及理由說明不足及是清楚的，很明顯的，因此，有關行為違反《行政程序法典》第 114 條及第 115 條，可以撤銷。換言之，對於被上訴的行為沒有任何理由說明，現上訴人在行政程序中沒有被聽證（《行政程序法典》第 93 條 — 利害關係人聽證），故該行為沾有違法瑕疵。這同時構成違法瑕疵及形式上的瑕疵，兩種瑕疵均可以撤銷論處（《行政程序法典》第 124 條）（第 30 條至第 32 條）。

— 被上訴實體述稱，作出拒絕許可上訴人聘請非本地勞工現被上訴的批示，乃因為存在著勝任有關職務的本地勞工（第 33 條）。

— 我們認為非常明顯的是，有關決定無理由說明且不合時宜，因為聲請的許可對象是上訴人的大股東，此人在市場行銷及銷售經營領域有豐富經驗 — 向勞工既就業局遞交的聲請所附的聲明中可見 — 因此，藉這項許可希望達到的目的是允許一名在該投資領域有經驗人，可以推動企業本身在澳門活動（第 34 條）。

— 我們僅認為，儘管這是行政當局之自由裁量決定，即使如此，也應當尊重合法原則、客觀原則、無私原則及適宜原則，本案中不是這樣。因為該決定沒有考慮法律及本案實際情況，沒有考慮到對於現上訴人及澳門特別行政區本身的損失，因此，現被上訴的行為應被視為無效及不產生效力（第 35 條）。

— 現被上訴的行為完全否決了作為聘用人的商務企業可以求諸非本地勞工市場的可能性，鑑於該聘用基礎的委任合同之特徵，可以構成現上訴人從事企業活動的真正不可行（第 36 條）。

— 因此，現予上訴且希望將之認定為無效的行政行為有事實前提的錯誤，這使它沾有法定瑕疵。對現上訴人科處的、否決許可其外聘一名非本地勞工的行政處罰乃是基於這一瑕疵之上（第 37 條）。

— 因此，希望藉本上訴全部撤銷體現於 2003 年 5 月 7 日經濟財政司司長批示內容中的行政行為（第 38 條）。

— 在上述批示中，現被上訴實體還在自由裁量權行使中完全不合理，因此現被上訴的行為存有違法瑕疵，故應被撤銷（第 39 條及第 40 條）。

最後結論是：

i) 被上訴行為無效並應被宣告無效，因為在本案中，處罰決定無理由說明；

ii) 現被上訴的行為違反《行政程序法典》第 113 條第 1 款 d 項、e 項及第 114 條第 1 款（經使用第 114 條第 2 款的等同辦法），故存有形式上的瑕疵，該瑕疵引致行為可撤銷；

iii) 被上訴的行為存有引致行為可撤銷之三項違法瑕疵，屬違法行為：

— 違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法原則；

— 違反行政程序，尤其沒有對利害關係人聽證（《行政程序法典》第 93 條）；

— 在自由裁量權自由行使中違反《行政程序法典》第 5 條第 1 款規定的適度原則。

因此，請求宣告被上訴的行為無理由說明及前提錯誤而無效，或宣告其違反法律而予撤銷。

被上訴實體被傳喚後，答覆如下：

“— 首先，被上訴行為出自適當組成卷宗且附於本答辯狀的行政程序；

— 其次，該行為是經行使 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示賦予的自由裁量權而正當作出的，不需要其他法律條文論證其合理；

— 第三，被上訴行為不是處罰決定，只是單純的不批准。因此，本案中不需運用處罰法的規則；

— 尤其是正如貴院一向認為 — 在以利害關係人主動聲請而啟動的、該利害關係人已有機會表態且將作出決定所需之資料帶入的程序中，不必對利害關係人聽證。

— 第四，有關行為有理由說明，雖然比較簡單。這項理由說明使得行政相對人能夠理解據以作出決定的事實及法律理由：它們分別是澳門特別行政區的失業水準及第 49/GM/88 號批示之規範；

— 第五，有關行為具合法形式（即書面形式）；上訴人將所爭執之批示與其請求狀一起附入這一事實即對此加以了證明。

— 第六，沒有證實有關行為失度。相反，否決聘用非本地勞工之請求是一項保護本地居民就業的必要和適當手段（按照 7 月 27 日第 4/98/M 號法律第 6 條 a 項，第 9 條第 1 款，施政方針中強調的居民完全就業原則）所採取的措施不過份或失衡；

— 行文至此，我們應當查明：上訴人在訴狀第 9 點起認為，有關請求不可以像批示所作的那樣被駁回是否有道理的上訴人的理由是：丙女士不是上訴人公司的勞工，而是股東及經理。換

言之，商務委任與勞務合同之間的差別是否構成對上訴人有利的論據？我們認為似乎不是這樣。

— 上訴人以第 49/GM/88 號批示為基礎向勞工局聲請聘請丙女士，該批示只適用於非本地勞工之聘用；

— 上訴人在聲請中附入了一份稱之為勞動合同的合同。眾所周知，界定合同性質的不是當事人給予的名稱，而是其條款。因此，上訴人遞交的合同既可以是一份真正的勞務合同，也可以是一份名稱不正確的商業委任合同；

— 兩個合同形式的區別並不簡單；

— 面對該請求，行政當局有兩個可能：一方面，可以接受合同作為真正的勞務合同並按慣例處理；行政當局這樣做了，認定本地市場不缺經理。

另一方面，行政當局可以認為這是一項商務委任合同，並以下列依據初端駁回該請求：第 49/GM/88 號批示的機制只能用於勞務合同。

換言之，如果行政當局認為屬商務委任合同，並不能得出對上訴人更有利的結果。

確實，以善意之名義，上訴人（它按第 49/GM/88 號批示向勞工暨就業局遞交了聲請，附上一份“勞務”合同）現在不能自相矛盾地爭辯稱，有關法律關係不屬於勞務性質。

— 換言之，上訴人依照第 49/GM/88 號批示聲請聘用丙女士（該批示特定地用作聘用一名非本地專業勞工），現在便不能希望在對請求予以審議時，行政當局不能將有關人士視為為他人工作的勞工，而將之視作在澳門特別行政區投資的公司股東／經理。

— 否則便將發生猶如以下的情況：在行政程序的某個階段，丙女士的身份發生變化，而本來以聘用非本地勞工而開始的程序，最終具有了許可投資者或領導人材居留許可的程序方式（的確，後一程序確是可以的，但需依據經第 22/96/M 號法令及第 22/97/M 號法令修訂的 3 月 27 日第 14/95/M 號法令）。

— 這使我們認為，上訴人不是向勞工暨就業局聲請聘用一名非本地勞工，而是可能期望根據第 14/95/M 號法令向澳門貿易暨投資促進局聲請許可投資居留或領導層居留。但是如果是這樣，只能怪其本身的錯誤。

結論是：

A. 被爭執的行為是在自由裁量權行使中正當作出的；

B. 被爭執的行為不具處罰性質；

C. 原則上，對於利害關係人之聲請作出決定時無需聽取其陳述；

D. 被爭執的行為有事實及法律上的理由說明；

E. 被爭執的行為具有所要求的形式；

F. 被爭執的行為不是失衡的或過度的措施；

G. 商務委任與勞工合同屬不同的概念，對於上訴人希望達到的效果而言並不重要。”

沒有提出任意性陳述

檢察院司法官遞交意見書，轉錄如下：

甲有限公司爭執 2003 年 5 月 7 日經濟財政司司長的批示（該批示駁回上訴人聘請非本地勞工丙的請求），指責該批示（就我們從有關闡述中認定及歸納而言 — 因為很大一部分沒有適當地評述及總結）因未對利害關係人聽證及欠缺適當之程序，且無理由說明而具有形式瑕疵，還因為事實前提錯誤存有及違反自由裁量權行使中的合法原則及適度原則，而沾有違法瑕疵。

按照《行政訴訟法典》第 74 條第 2 款，法院優先審理會引致司法上訴所針對之行為被宣告無效或法律上不存在之依據。

上訴人在訴狀中請求宣告有關行為無效，但很明顯以據稱的無理由說明為基礎，這顯然不能得直。因為該瑕疵即使發生，也只導致行為的可撤銷而已。

無論如何，在本案中，除了其餘的形式上的瑕疵，就與所指責的違法瑕疵有關的全部事宜的審議，取決於對據以作出行為的依據進行的確實及全部了解。

這是我們依次分析的理由所在。

因此，《行政程序法典》第 93 條規定的對利害關係人之聽證，連同該法典第 10 條規定的參

與原則，是開放公共行政模式的具體化，它要求在形成與私人及代表性團體有關的決定時，（確保）私人及該團體之參與。

因此，在對程序作出最後決定之前，應透過專有通知，向私人提供必需之資料，以便其接觸所有對作出決定屬重要之事實上或法律上之事宜，尤其是決定的可能含義（《行政程序法典》第 93 條及第 94 條）。

但顯然，這一要求不能在行政當局有義務作出決定的全部狀況中作為絕對及普遍的規則而主張，在《行政程序法典》第 96 條及第 97 條明確規定的情形中，就不存在甚至可以免除這個要求。

在本案中，我們認為上訴人在此方面闡述的爭辯理由不能成立。

僅當我們面對著倘有之取消性決定，這種爭辯理由才有意義和針對性。顯然本案並非如此，因為本案只是不批准許可聘用非本地勞工而已。

坦率地說，看不到對於這項非處罰性決定來說，必需對利害關係人事先聽證，因為是利害關係人本人組成了請求卷宗並提交了請求／聲請並在其中提交了相關的理由。

另一方面，不能理解上訴人以何等依據指責無程序：只需簡單閱讀所附的行政卷宗，即可得出正好相反的結論，即確實存在著行政程序，其中包含了在相同情形中同樣要求的卷宗組成。

關於無理由說明這一形式瑕疵，毫無疑問，現行法律秩序（尤其參閱《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被依法保護之權利及利益的決定，作出事實上及法律上的理由說明，其目的明顯是讓行政相對人完全了解之，以便接受有關行為或對行為予以爭執。因此，理由說明必須是明確的、清楚的、充份的及連貫的。

只要有關行為使得相對人（具體該相對人以奉公守法的市民作為參照），能夠重建有關決策實體的認知及評估思路，該決定就具有適當的理由說明。

我們認為本文中並非如此。

閱讀有關批示後，在理由闡述方面清楚可見：“經勞工暨就業局最新評估，考慮到勞務市場的不利現狀，按照 1 月 1 日第 12/GM/88 號批示的內容，本人不許可前述請求”。

第 12/GM/88 號批示涉及聘用非本地勞工條件方面一般及抽象的規範，不涉及本文中專門理明的事宜。

另一方面，勞工暨就業局作出的評估（第 45 頁）只是指明了現狀，指出待聘用之人是聲請人的股東，認為應當不批准所請求的許可，理由是其資質“不屬於第 49/GM/88 號批示所指的種類”（該批示指的是專業性質的非本地勞工的聘用條件）。

因此，有關行為與勞工暨就業局評估所顯示的是，不予批准的原因是下列事實：非本地勞工行使的職務不能列為專業職務，既然這樣，“鑑於勞務市場不利現狀”，就不應批准請求。

以如此空泛的表述又能得到什麼依據？這種不利現狀的具體表現是什麼？這種現狀為什麼及在何種程度上決定了不批准？

這是提出的依據中顯然沒有全面答覆的基本問題。

顯然，見慣了無數相同情況的法律操作人員，可以理解這種情況指的是失業的發生（被上訴實體在答辯中描述了有關症狀，但被上訴行為及附隨的意見書中確實沒有一處提及這種狀況）以及在這種失業狀況下，澳門特別行政區居民中存在具能力和資格勝任所聲請之職務的本地人。

但即使在此層面上，這也是單純的猜測。肯定的是，普通人憑藉如此貧乏的闡述，根本沒有條件理解據以作了決定之真實的事實上及法律上的理由。

確實，正如前文所述，不表述此等理由，就不可能評估並評論所指責的違法瑕疵 — 無論是事實前提錯誤，還是違反合法性及適度性原則。

出於上述原因，因理由說明不足（這等同於無理由說明《行政程序法典》第 115 條第 2 款），我們主張本上訴理由成立，相應地撤銷本被上訴的行為”。

應予審理。

二、本法院有管轄權。訴訟形式適當。雙方有訴訟能力及當事人能力，由適當的律師代理。不存在阻礙實體審查的無效抗辯及不當情事。

無。也不存在次等無效。

三、確鑿事實如下：

— 上訴人是一家設於澳門的公司，有乙和丙兩名股東，丙擔任總經理，乙擔任經理。

— 2003年3月10日，上訴人丙簽署一份勞務合同，按照該合同丙擔任營業經理職務，每月收入澳門幣5,000元。

— 2003年4月9日，上訴人聲請經濟財政司司長許可“輸入”這名非本地勞工。

— 勞工暨就業局就這項請求作出下列分析：

此為A之一名外地專業工人輸入申請，擬聘職位為營業經理。

有關聲請事宜，現報告如下：

是次為該公司首次聲請，並剛於28/02/2003開業；業務為工藝出入口。

擬聘用之外地專業人員來自菲律賓，曾在本澳XXX，擔任翻譯員，其後於16/05/2000經批示第XXX號，取消其工作許可，該機構提出上訴，但於15/05/2002經批示第XXX號，結果維持原決定。

據提交之資料，擬聘用人亦為上述聲請公司之股東，並且為大股東，約佔資本80%（詳見商業及動產登記局副本），擬聘用在菲律賓曾任職營業工作（詳見個人資歷），而學歷方面所修讀學科為理科。

根據就業處於09/04/2003資料；現該處有105名相關求職者尋找上述職位，平均要求薪金為澳門幣4,488元至16,800元，而聲請公司所給予外地專業人員之薪金為澳門幣5,000元，低於本地平均工資水準。同時上述公司所提供保險單的合同內投保人為丁。

總結：

綜上所述，基於下列各點，建議考慮不批准是次聲請：

1. 擬聘用人員所修讀學科為理科，而修讀商科或市場推廣之本地或外地學成者眾多，並具英語能力。

2. 擬給予外勞之工資，未能吸引本地具經驗人士應徵；

3. 本澳具有相關求職者；

4. 擬聘用人員對本澳市場訊息經濟較淺。

就業廳廳長變此項分析作出下列建議：

此為一名外地專業人員輸入聲請，擬擔任的職務為經理，根據報告所示，擬聘用之外地人員為聲請人公司之股東，基於其身份不屬49/GM/88號批示類別聲請之範圍，基於此，建議不批准是次聲請。

此呈

局長鈞鑑

— 局長僅批示：“同意廳長意見。呈上考慮。”

— 經濟財政司司長作出下列批示：

批示第01064/IMO/SEF/2003號

根據5月16日第49/GM/88號批示規定，甲有限公司於2003年3月21日聲請輸入一名外地勞工丙（擔任職位為經理）。

經勞工暨就業局作出最新評估後，考慮到本澳就業市場的不利現況，根據2月1日第12/GM/88號批示之規定，本人不批准有關聲請。

為著便利之目的，現通知勞工暨就業局以便知會聲請人，並轉達予澳門治安警察局。

2003年5月7日於澳門
澳門特別行政區
經濟財政司司長

審理如下：

僅認為上訴人指責被上訴批示存有下列瑕疵：

- 在作出處罰決定前沒有對利害關係人聽證；
- 決定中無理由說明的瑕疵；
- 在無任何法律規定及行政程序的情況下否決請求，形成違反合法原則之瑕疵；
- 在對請求作出之決定中混淆了被聘用者之狀況與另一種正常就業的法律關係，存有違反合法性之瑕疵；
- 在自由裁量權行使中違反適度原則的瑕疵；

我們看看：

1.對利害關係人的聽證

上訴人同時泛泛地指責行政行為存無理由說明的瑕疵，無對利害關係人聽證（按《行政程序法典》第 93 條），因此導致行為可撤銷；

《行政程序法典》第 93 條規定：

一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。

二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。

三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。

第 96 條及第 97 條規定：

“第 96 條（不進行對利害關係人之聽證）

在下列情況下，不進行對利害關係人之聽證：

- a)須緊急作出決定；
- b)有理由預料聽證可能影響決定之執行或效用；
- c)因待聽證之利害關係人人數過多，以致不適宜進行聽證；在此情況下，應盡可能以最合適之方式對該等利害關係人進行公開諮詢。

第 97 條（免除對利害關係人之聽證）

在下列情況下，負責調查之機關得免除對利害關係人之聽證：

- a)利害關係人就對決定屬重要之問題及就所提出之證據，已在程序中表明意見；
- b)根據在程序中獲得之資料，將作出對利害關係人有利之決定。”

聽證利害關係人的規定是行政程序基本原則之一，即私人參與與其有關的決定形成原則。這項原則對於行政機關而言，意味著行政機關有義務確保私人以及以保護其利益為宗旨的社團參與（尤其是透過聽證參與）與其有關的決定的形成¹。

然而，作為其上訴的依據，上訴人只是純粹而簡單地限於提出違反了該原則，將它簡單歸因於所指責的行為無理由說明。因此，毫無避免地與後者相混淆。

事實上，在本案中，上訴人向行政當局提出請求，而行政當局作出決定，形成了被爭執的行為。根據《行政程序法典》第 97 條 a 項，可以免除對上訴人事先聽證。

我們認為上訴人從錯誤的前提出發（即認為被上訴行為是處罰行為），而從根本上說，被上訴行為是簡單的不批准聘用非本地勞工而已。

因此，有關的援引理由不成立（如果它成立，則可導致違法瑕疵）。

2.無行政行為

上訴人以結論的形式說，被上訴行為在沒有任何行政程序的情況下否決其請求。

我們認為上訴人顯然無理，也不知上訴人何以作出這項指責。因為，只需閱讀行政卷宗，即可查明確實存在著行政程序，而且其中包含有勞工暨就業局的分析以及 12/GM/88 號批示及 49/GM/88 號批示的其他要求。

¹ D. Freitas do Amaral：《Curso de Direito Administrativo》，第 2 卷，Almedina，2002 年，第 306 頁。

3. 違反理由說明的義務

按照有關行為的性質及內容，《行政程序法典》第 114 條 c 項要求在作出與利害關係人的訴求（相反的）決定時，必須說明理由。

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 — 第 115 條第 1 款；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 — 第 115 條第 2 款。

換言之，理由說明要件如下²：

- 1) 指明事實上及法律上的理由；
- 2) 明確指明（雖然簡要為之）依據；
- 3) 清晰（無模糊不清）；
- 4) 充足；及
- 5) 前後一致（無矛盾）；

在理由說明中，行政當局將指明在具體案件中適用的法律前提或法規（大前提），並指明視作發生的事實（小前提）以及據以按照援引的法律理由作出行為的原因（結論）。

可以認為理由說明是行政行為的形式要件，因此要求理由說明是明確的、清晰的、充分的及無矛盾的。

Vieira de Andrade 教授教導說：“該義務的形式方面所要求的明確說明理由的內容，並非行為人對行為的理由所作的任何聲明之內容，而完全欠缺說明理由也不是不履行該義務的形式瑕疵的唯一類型。說明理由的內容不能是任何一種表示，而必須是一種看起來能夠使行政決定有依據的表示”³。

換言之，相對於作出決定之真正依據而言，理由說明具有獨立的範疇及形式上的範疇：理由說明是“形式要件”，依據則是“根本要件”或“實質要件”。立法者在要求就某些行為作出明確及充分的理由說明時，排除了這種實質論，而是明確選擇了形式論，賦予理由說明之形式義務以獨立的重要性。⁴

David Duarte 也如此認為，“因此，說明理由是決定的形式要件，不能與決定的內容混為一談，無論在作出的說明理由和決定的實質之間有無矛盾之處，說明理由都獨立存在並具有獨立的衡量尺度。說明理由的這一形式上的獨立性表現在說明理由的正確性要件與決定的正確性要件相互分開，這就是說，兩者之間中有相通之處，但不能以說明理由中的弊病作為出發點，確定僅其本身認為的決定中存在缺陷。換言之，說明理由僅指決定的各支撐點的外在表現，而與決定的內在本體現實無關。”⁵

正如終審法院第 14/2002 號案件的 2002 年 12 月 6 日合議庭裁判中所載公共行政決定中的說明理由具有多功能性，不僅為了向受法律保護的私人權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至符法性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。

該終審法院合議庭裁判認為，決定的形式上的說明理由不一定符合決定本身正當性方面的實質上的說明理由，也就是說，不能把組成行政行為的事實和法律依據與該行政行為的實質依據相混淆。

請注意，對於確定行為的實質合法性而言，這並不意味著理由說明不具任何重要性。理由說明永遠是分析行為的前提及／或內容以及對情形的規定及／或法律規範所含之規定之間是否相

² Mário Esteves Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，里斯本出版，1980 年，第 471 頁至第 475 頁。

³ 《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina，Coimbra，1991 年，第 231 頁。

⁴ Lino J. B. R. Ribeiro 和 J. Cândido de Pinha：《Código do Procedimento Administrativo de Macau》，anotado e comentado，Fundação de Macau e SAFP，1998 年，第 637 頁。

⁵ 《Procedimentalização, Participação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório》Almedina Coimbra，1996 年，第 273 頁至第 241 頁。

符的工具：透過作出一項有理由說明的聲明，就可進行實質性控制或核查（尤其在自由裁量行為中）。另一方面，無理由說明或理由說明不足不一定導致行為非有效。⁶

另一方面，依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，也可以以明確無誤的准用參照方式（即使是部分准用，甚至是實質性准用）表達理由說明，從所贊同者中採納其中的理由，並構成行為的組成部分。

包含有一份報告書及一份建議書的理由說明，本身就含有合理證明並促成有關行為的理據。

在報告書及建議書先後作出並相繼納入（行政行為之中）的情況下，一切就猶如作出最後行政行為者自己製作了所有前述理據一樣，並由此作出的行政決定，並使人據此了解最終形成決定的法律邏輯思路。⁷

在本案中，上訴人指責有關行為具有“形式瑕疵”，指出無理由說明。按照檢察官的說法，我們認為，“只要有關係行為使得相對人（以奉公守法的市民作為參照）能夠重建有關決策實體的認知及評估思路，該決定就具有適當的理由說明”。⁸

我們認為，按照其有關依據，儘管不是絕對無行為理由說明，但理由說明確屬不充分及／或模糊不清。

正如卷宗中得出，勞工暨就業局技術員作出下列結論並建議不批准請求：

“1.擬聘用人員所修讀學科為理科，而修讀商科或市場推廣之本地或外地學者眾多，並具英語能力；

2.擬給予外勞之工資，未能吸引本地具經驗人士應徵；

3.本澳具有相關求職者；

4.擬聘用人員對本澳市場訊息經驗較淺。”

儘管技術員結論如此，就業廳廳長向局長在偏離報告書含義的情況下向局長作出了不許可有關聲請的建議，其依據是有待聘請的非本地勞工“是聲請人／實體的股東，因其身份的原因，此人包含於第 49/GM/88 號批示規定的聲請類別中”。

確實，按照其文本，被上訴行為根本未明確無誤地將勞工暨就業局技術員或廳長的論據包含在內（這些依據在某種意義上可以論證及說明有關行為），而只是基於勞務市場不利之現狀（事實的確如此）以及 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示的規定（法律）而不批准請求⁹。

但是，我們不能得出的是：對於利害關係人或對於特區而言，所謂的勞務市場不利狀況具體

⁶ Lino J. B. R. Ribeiro 及 J. Cândido de Pinha，同上著作，第 637 頁。

⁷ Dr. Osvaldo Gomes：《Fundamentação do Acto Administrativo》，第 121 頁。

⁸ 也可參見葡萄牙最高行政法院下列裁判：1990 年 4 月 5 日[全會]、1990 年 10 月 30 日、1993 年 10 月 7 日、1993 年 12 月 2 日、1995 年 6 月 29 日，分別載於：《共和國公報》第 346 期第 1253 頁；第 353 期第 607 頁；第 29832 號案件、第 32186 號案件及第 36360 號案件；以及前澳門高等法院第 1137 號案件的 2000 年 2 月 17 日及第 42/00 號案件的 2000 年 7 月 6 日合議庭裁判。

⁹ 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定：

“（…）

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

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) 生產單位在其行為中的相對重要性，以及其行業在既定經濟政策中的相對優先性。

（…）”

其後，5 月 16 日的第 49/GM/88 號批示有如下規定：

“一、如屬專業勞工或基於本地市場的條件一般無法在澳門招聘的勞工，總督得根據第 12/GM/88 號批示的規定，許可外地勞工提供勞務，並由其僱主實體負責看管。”

是怎樣的？

這是一個核心問題，儘管在對上訴之答覆中得到澄清，但在依據方面沒有充分無誤地在現被上訴行為中答覆，這阻止審理行為的理由闡述，即阻止審理決定行政機構作出行為的理由。

即使假設應當認為有關行為包含了勞工暨就業局的依據，也應當認為理由說明是不充分及模糊不清的。因為在此狀況中，由於時間上的邏輯性，必須認為該行為中包含了最近一份批示（即廳長的批示）換言之，我們看到的是：駁回的理由是由於有待聘請的非本地勞工擔任的職務（即不能被歸類為專業勞工），既然不是專業勞工，再考慮到勞務市場的不利現狀，故不能批准請求。我們認為，除了對於“不利現狀”的理由說明模糊不清及不充足以外，也不能理解如何得出下述結論：待聘人員不能歸類為第 49/88/M 號批示規定的人，因此，基本問題仍未解決。

行文至此，應當重申，我們不是在審查行為實體依據，因為尚未觸及依據的真確性，而只是審查作為行為之形式要件的理由說明之不充分性及不清晰性的不充分。

為了認定指責的瑕疵成立，不能不借用前引之檢察院司法官闡述：

“顯然，見慣了無數相同情況的法律操作人員，可以理解這種情況指的是失業的發生（被上訴實體在答辯中描述了有關症狀，但被上訴行為及附隨的意見書中確實沒有一處提及這種狀況）以及在這種失業狀況下，澳門特別行政區居民中存在具能力和資格勝任所聲請之職務的本地人。

但即使在此層面上，這也是單純的猜測。肯定的是，普通人憑藉如此貧乏的闡述，根本沒有條件理解據以作了決定之真實的事實上及法律上的理由。

確實，正如前文所述，不表述此等理由，就不可能評估並評論所指責的違法瑕疵 — 無論是事實前提錯誤，還是違反合法性及適度性原則。”

因此，查實理由說明不充分的形式瑕疵，它等同於《行政程序法典》第 115 條第 2 款的無理由說明。

3.1. 無理由說明的後果

最重要及最重大的後果是行為非有效。

已被廢止的第 23/85/M 號法令，第 8 條第 9 款明確規定：“無理由說明導致行政行為可被撤銷”。

無論是《行政程序法典》，還是核准《行政程序法典》的第 57/99/M 號法令，都沒有明確規定無理由說明導致何種非有效，學說及司法見解一致認為，無理由說明或理由說明不足，構成原則上導致行政行為可撤銷的形式瑕疵。¹⁰

因此，應當認為，按照《行政程序法典》第 124 條，被上訴行為可被撤銷，故上訴理由成立。具備無理由說明的形式瑕疵，故無需審理其餘問題。

應予裁判。

本中級法院合議庭裁判**甲有限公司**提起的上訴理由成立，撤銷被爭執的行為。

無須繳納訴訟費用。

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

¹⁰ Lino J. B. R. Ribeiro 及 J. Cândido de Pinha，同上著作第 643 頁至第 645 頁、第 726 頁至第 729 頁，終審法院第 14/2002 號案件的 2002 年 12 月 6 日合議庭裁判。