

(譯本)

澳門《行政程序法典》第 115 條第 2 款  
《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款

摘要

一、行政機關在履行《澳門公共行政工作人員通則》第 11 條第 1 款 a 項規定的作出決定之義務時，可自由援用任何觀點或依據以支持其決定，只要透過明顯可資論證一項行政決定的、無模糊不清、自相矛盾或不充分之處的論述為之，否則，依該通則第 115 條第 2 款則因形式上的瑕疵而撤銷該行為。

二、《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款賦予政府廣闊的自由裁量空間，政府應填補該條款以示例方式列舉空泛且不確定的概念。

2002 年 6 月 13 日合議庭裁判書  
第 29/2002 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、概述

甲，身份資料適當載於第 2 頁之起訴狀內，就保安司司長 2001 年 11 月 13 日作於第 129/DRH/DGR/2001 號建議書上的批示提起司法上訴。該建議書係治安警察局代局長於 2001 年 10 月 24 日作出。該司長批示不批准其以《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項為依據提出的自 2002 年 1 月 23 日起離職退休之申請。

為請求以違法為由撤銷被上訴的批示，上訴人作出陳述，其實體內容如下（卷宗第 2 至 5 頁的起訴狀）：

— 他目前在治安警察局擔任警長職務，已在該局連續服務 25 年，為著《澳門公共行政工作人員通則》中規定的退休之效力，相當於超過 31 年服務時間；

— 從而具備《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項規定的自願退休的要件，因此申請自願退休；

— 被上訴的批示以人員短缺，及他尚不具備《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項規定的條件為依據，不批准該申請；

— 然而，他認為申請自願退休以《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項為依據，沒有任何理由援用《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項，這些條款只適用於強制退休或第 263 條第 1 款 a 項規定的退休情形。因此，被上訴的批示在法律上的理由說明顯然與其申請相矛盾，也根本無法澄清行為的理由，這等同於無理由說明。澳門《行政程序法典》第 115 條，從而違反政府須說明理由之義務。—（澳門《行政程序法典》第 114 條，因此，該批示因違反法律而可被撤銷；

— 即使不這樣認為，批示中舉出的依據亦不能成立，因為，根據治安警察局法律辦公室主管 2001 年 10 月 23 日第 01/2001/GJ 號報告書，他/現上訴人所申請的退休，並未對該部門之工作造成不便；

— 即使還不這樣認為，仍可以說：按《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款，根據該條第 1 款 b 項規定申請的自願退休，只能以財政、人員管理之整體或局部政策，或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准；

— 關於該條規定的不批准的最後一種情形，即“有依據認為對部門之工作造成不便”，它與要求更高的情形（而非簡單人員短缺）有關，因為人員短缺可聘用新的人員輕易彌補，並不必然對部門之工作造成不便。所以，援用人員短缺因此不足以論證不批准現上訴人之申請。因此，該批示再次因違反法律而可被撤銷。

經傳喚，被上訴實體在其答辯書（卷宗第 20 至 23 頁）中主張上訴不得直，其見解的核心為：

— 被上訴的實體明示同意利用治安警察局代局長的不贊同意見書中的依據（現被上訴的批示作於該意見書上），並將所指出的該警察局“人員短缺”視為其決定的重要依據，同時作為不批准現上訴人脫離該軍事化部門的充分理由，為此使用了《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款規範所賦予的自由裁量空間；

— 將有關決定納入上述法律規範列舉的不批准理由範圍後，該決定不過是在法律規定的範圍內選擇了在其看來更符合公共利益之解決辦法，尤其是在人員管理事宜方面；

— 該批示雖然“抵觸”上訴人的意志，但批示之依據並不矛盾，僅當在其自由裁量範疇內違反諸如平等原則、適度原則等基本原則時方可指責之。但這並沒有發生，也未曾提出此事；

— 被上訴的決定基於對該警察局內可動用的人力資源之評估。警員招聘困難且難以滿足填補行政損失之需要；

— 這是一個全局性而非局部性的措施，因此，治安警察局法律辦公室主管表示申請人的離職對於部門之工作不造成不便的意見並不重要，尤其因為此項意見僅僅限於在其下屬單位產生之效力；

— 因此，看不出有任何違法瑕疵，也看不出有可能影響被爭執的行政行為有效性的任何其他瑕疵。儘管有少許“單薄”，但仍有充分、連貫及很清楚之理由說明。雖然上訴人不同意，但仍顯示他能完全理解有關依據的內容。

經檢察院初步檢閱後，通知爭訟雙方依照澳門《行政訴訟法典》第 68 條作出陳述，只有被上訴實體作出陳述。該實體重申了在對上訴狀的答辯中已經提出的事實問題及法律問題（參閱卷宗第 28 頁至 29 頁）。

隨後，檢察官作出意見書（參閱卷宗第 31 頁至第 33 頁），內容如下：

“（...）

#### 意見書

甲，現任職治安警察局警長，對於保安司司長 2001 年 11 月 13 日的批示提起爭執，該批示同意治安警察局代局長的建議，不批准他依照《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 a 項及 b 項的規定提出的自願退休的申請。他指責該批示存有欠缺理由說明及違反法律的瑕疵，更具體地說是違反上述規範第 4 款的規定。

但是，在我們看來，他不持任何理據。

正如所述，有關行為採納了治安警察局代局長建議書的依據，建議書主張不批准申請，核心理由是該局人員短缺。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，上訴人所申請的自願退休“……得不予批准，尤其以……人員管理之整體或局部政策，或有依據認為對部門之工作造成不便為理由……。”

按照我們的看法，所指出的不批准申請的根本理由在於被上訴實體對治安警察局當時可動用之人力資源所作的全局性評估（這是為何該局法律辦公室主管的意見價值有限的原因所在，因該意見只能限於其專門的部門），而這一根本理由完全符合（該條款規定的）兩種情形之任一情況，在法律上都是可以被接納的，因此看不到以任何形式違反了有關規範。

至於形式上的瑕疵，我們承認事實上所指出的理由即“申請人並未符合現行《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項之條件”不能完全被理解，因所引用的第一項規範指的是“強制退休”，這顯然不是本案的情形。而肯定的是，上訴人係按照上述規範 b 項而非 a 項申請退休。

但是，稍加努力，可以發現被上訴行為所希望指出的是：上訴人尚不具備條件以阻卻決策機關運用《公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的法律規範及理由，而不批准的決定正是按照

這一規範作出。

無論如何，不批准上訴人申請的根本理由是清晰的及明白的，這就是警察局人員短缺，這一理由完全符合法律規範，不批准申請的決定正是根據該規範作出的且普通人（如上訴人的情形，評估其有關起訴狀的內容即可）完全可以理解。

因此，未見到任何所指責的瑕疵或應當審理的其他瑕疵。

我們主張本上訴不得直。

(...)"

法定檢閱已畢，本案裁判書製作法官將其適時草擬的合議庭裁判草案提交 2002 年 6 月 6 日舉行之評議會討論。在評議會中該法官因草案的內容而落敗係因（部分理由說明及全部結論部分而落敗），因此案件轉由合議庭首位助審法官負責製作確定性的合議庭裁判。

因此，應當按照該評議會中勝出的指引對本案之司法上訴作出裁判，內容見下文。

## 二、與決定有關的事實要素：

經檢查卷宗以及現附於其後供調查之用的行政卷宗，可見下列有關要素：

1.2001 年 6 月 22 日，甲/現上訴人作出下列內容的申請（附文第 8 頁）：

“澳門特別行政區行政長官閣下：

甲，澳門治安警察局警長編號 XXX，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 263 條第 1 款 b 項的規定（12 月 28 日第 62/98/M 號法令之新行文），申請由 2002 年 1 月 23 日起離職退休。

（簽名）

請求批准

2001 年 6 月 22 日於澳門”

2.根據 2001 年 10 月 24 日治安警察局資源管理廳第 1050/2001 號聲明，上訴人在治安警察局提供之有效服務時間為 24 年 10 個月又 20 日，為著退休的效力計算相當於 31 年零 5 個月服務時間（參閱附文第 7 頁）。

3.根據治安警察局資源管理廳 2001 年 10 月 24 日第 380/2001 號報告書，上訴人 45 歲，自 2002 年 1 月 23 日起離職退休的申請，對於該部門之工作造成不便（參見附文第 5 頁至第 6 頁）。

4.2001 年 10 月 24 日，治安警察局代局長將現上訴人的申請書透過其簽署的第 129/DRH/DGR/2001 號建議書呈交保安司司長考慮，內容如下（附文第 3 頁至第 4 頁）：

“（...）

**事由：離職程序（為退休效力）**

**建議書編號：第 129/DRH/DGR/2001 號**

**日期：2001 年 10 月 24 日**

1) 警長編號 XXX，甲，符合 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項規定，並申請由 2002 年 1 月 23 日起，離職退休。

2) 集合了各項有關條件於附上之報告書上。

3) 由於本局出現人員短缺之情況，而申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262 條及第 263 條第 1 款 a 項之條件，因此建議不批准有關申請。

4) 呈保安司司長閣下考慮。

代局長

李小平副警務總監”

5) 在此項建議書中，保安司司長最後作出現被上訴的批示，內容如下（附文第 3 頁）：

“同意。不批准。

2001 年 11 月 13 日

（簽名）”

### 三、理由說明

從上訴人的起訴狀內容看，可以發現其指責被上訴行為有兩項瑕疵：

- 因為欠缺理由說明而存有形式上的瑕疵。
- 違反法律（《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款）。

由於上訴人以補充關係作出分條縷述（卷宗第 3 頁，起訴狀第 9 條及第 10 條）我們首先審理形式上的瑕疵—根據澳門《行政訴訟法典》第 74 條第 2 款及第 3 款 b 項首部。

#### （一） 因為欠缺理由說明的形式上的瑕疵。

以這個瑕疵為由，上訴人主要認為，由於他自願退休的申請是按照《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項所提出，因此，援用該通則第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項沒有道理。這些條款只適用於強制退休的情形或者該通則第 263 條第 1 款 a 項規定的退休情形。因此，他認為被上訴的批示在法律上的理由說明，顯然與他的申請相矛盾，並且沒有以任何形式澄清有關行為的理由，按照澳門《行政程序法典》第 115 條的規定，這等同於無理由說明，違反了澳門《行政程序法典》第 114 條規定的政府說明理由的義務，相應地被上訴的批示可被撤銷。

然而，正如在本案最初裁判書製作法官草擬的合議庭裁判中所恰當指出：

“應當立即說，它是一份“關聯性的”理由說明，並入了建議—報告書之依據，並作於該行為外顯的同一文書中。

這項理由說明以准用方式，明示及清楚無誤地表示贊同，並接納了所報告的理由，該案理由已成為該文件的組成部分。

那麼，我們看看報告書是否充分說明理由，因為清楚無誤及無矛盾的理由說明中事實及法律理由，允許了解決的認知及評估思路”。

因此，為了查明現被上訴的行為能否連同它所作出的理由說明一起，使現被質疑的決定成立，應當轉錄《澳門公共行政工作人員通則》所載的下列規範，被上訴實體在被上訴的行為中引用了這些規範：

#### “第 262 條

##### （強制退休）

一、處於下列狀況之公務員或服務人員，須強制離職待退休：

a) 達到六十歲或六十五歲之年齡上限，視乎有否服務時間上之補貼而定；但應利害關係人申請，年齡上限得自六十歲提高至六十五歲；

b) 最少有十五年為退休效力而計算之服務時間，且經健康檢查委員會宣告為長期絕對無擔任公共職務之能力；

c) 因在職時意外、擔任職務時且因擔任職務而患病、作出人道行為或為社會奉獻而引致長期絕對無擔任職務之能力；

d) 最少有十五年為退休效力而計算之服務時間，而被科處強迫退休處分。

二、自引致退休之事實或行為發生起三十日內，處理薪俸之部門須依職權組成退休卷宗，並就服務時間之計算作出報告，以及將卷宗送交退休基金會。

三、如因刑事或紀律理由被命令退休，則上款所指期限得延長至四十五日。

#### 第 263 條

##### （自願退休）

一、處於下列狀況之公務員或服務人員，得自願退休：

a) 為退休效力而計算之服務時間滿三十年且年滿五十五歲，聲明願意退休；

b) 為退休效力而計算之服務時間滿三十年，申請退休。

二、上款 a 項所指聲明及 b 項所指申請，應在利害關係人擬離職之日前最少提早九十日遞交。

三、自部門收到申請之日起三十日內，有關負責人須就卷宗作出報告，尤其對該部門不造成影響及服務時間計算方面之報告，並立即將卷宗上呈待批，如獲批准，則送交澳門退休基金會。

四、根據第一款 b 項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准。”

因此考慮了上述已確定的有關事實後，我們知道在作出現被上訴的決定之日，現上訴人 45 歲，為了退休的效力計算，他有 31 年 5 個月略多的服務時間。考慮到本中級法院一貫採納的司法見解，即行政行為的理由說明必須是明示的，以清楚、連貫及協調的方式為之；理由說明是一個相對概念，應當透過個案的形式審查（正如最初裁判書製作法官在合議庭裁判的草案中所指出）：不應主張被置於現上訴人的地位並作為被上訴行為的真實的受意者的一個普通相對人，對於其中內含的理由說明感到困惑（參閱澳門《民法典》第 228 條第 1 款、第 230 條第 1 款及第 288 條—在法律一般理論層面上在此適用）—規定的法律行為的解釋標準。因為：

— 由於一方面被上訴的實體完全了解申請人（現上訴人）符合《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項（參閱 2001 年 10 月 24 日第 129/DRH/DGR/2001 號建議書第 1 點的內容，被上訴的批示完全同意這份建議書並因“關聯性”理由說明而作出了決定）；

— 另一方面，很明顯上文轉錄的《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項只適用於強制退休的情形或者第 263 條第 1 款 a 項規定的退休情形（與第 263 條第 1 款 b 項所指的一樣，也是“自願退休”）。因此，它們與該通則第 263 條第 1 款 b 項規定的情形不能混淆；

— 因此，從現被上訴的不批准決定的理由說明第 3 點所使用的措詞來說—“因為本局出現人員短缺之情況，申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項所規定的要件”（參閱上述建議書第 3 點，底線為我們所加），應當合乎邏輯地、清楚地、連貫地從中推導出：申請人/現上訴人按照該通則第 263 條第 1 款 b 項為了退休的效力而提出的離職申請，係因為治安警察局人員短缺而被按照該通則第 263 條第 4 款不獲批准（後者係針對依據 263 條第 1 款 b 項並為著自願退休效力而申請離職的情況，因為，另一方面，申請人尚未具備該通則第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項所規定的導致強制退休情況的條件（參閱第 262 條），或者透過簡單的聲明而自願退休的條件（參閱第 263 條第 1 款 a 項），這兩種情況均妨礙作出上面已經作出的不批准決定（在此方面參閱上文轉錄之檢察院意見書）。

由此顯示，被上訴的行為在此部分的理由說明，經必要結合其中第 1 點（其中清楚及明確表達了申請人屬於《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項規定的情況）作出正當解釋後，不僅與其本身及第 1 點沒有矛盾，還可以用來加強被上訴實體的下列見解，即在作出現被上訴的決定之日，申請人尚不具備為著退休效力而離職的其他可能情況，無論是《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條所規定的退休情況，還是該通則第 263 條第 1 款 a 項所指的退休情況，（如這兩者存在）均妨礙按第 263 條第 4 款的規定不批准有關申請。

在反對這項見解—結論的情況下，上訴人無法為使被上訴人行為因為形式上的瑕疵而被撤銷而成功地爭辯下述觀點，即：在不批准決定的理由說明中，一方面舉出了治安警察局人員短缺的理由，同時又指出申請人尚不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項所載的條件，從而與上訴人按照該通則第 263 條第 1 款 b 項提出的申請明顯矛盾。因為我們不能忘記，被上訴的實體作為行政機關，在履行澳門《行政程序法典》第 11 條第 1 款 a 項規定的作出決定的義務的時候，可以自由運用其認為適宜支持其決定的任何考慮或依據，就申請人當時向其提出的唯一問題（即為著退休的效力而脫離治安警察局）作出決定，只要該行政機關透過“明顯能夠論證一項行政決定的論述”（Vieira de Andrade 教授本人的話，同上書）為之。

顯然，被上訴的實體本來可以更“乾巴巴地”確認：申請人的申請不被批准是因為治安警察局人員短缺，而不必贅述。然而，既然這一已經作出的“贅述”，按上述觀點對於理解不批准申請的理由無害，應當得出結論認為，本案中的有關行政決定有明示理由說明，採納了可資具體解釋其理由的依據，沒有含糊不清、自相矛盾或不充分—按照澳門《行政程序法典》第 115 條第 2 款的要求。

**因此，上訴人指責的第 1 項瑕疵—因欠缺理由說明的形式上的瑕疵—理由不成立。**

接著，我們審查所補充爭辯的違反法律之瑕疵（《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第

4 款)。

為此必須立即完全採納本案(落敗)裁判書製作法官最初草擬的合議庭裁判稿中的法律上的理由說明部分第 2 點(以斜體全文轉錄)，本合議庭對此有一致的觀點：

## “2、違反法律

正如上文概述，上訴人認為簡單的人員短缺不能作為不批准的依據，也不能定性為對有關部門之工作造成不便。

因此係針對批示中指出‘對本局人員短缺’的批示部分而言。

這也許涉及被上訴的實體運用了上引通則第 263 條第 4 款(“根據第 1 款 b 項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准”)。

該一規範賦予政府廣闊的自由裁量空間，政府應當填補(該條款“尤其”)以舉例的形式列舉的所有空泛而不確定的概念。

衆所周知，自由裁量可以表現為行為人在多種可能的行為之間進行廣泛自由選擇的方式，只要符合所謀求的目的。

還可以表現為，當行為人面對空泛及不準確概念並必須補充該規範及使其含義準確時所作的學術行為，目的是對具體的情形予以決定。

最後，還可以表現為行為人准用法律以外的規範，比如技術、科學或良好行政規範(Massimo Giovanni, 《Lezioni di Diritto Amministrativo》，第 1 卷，第 94 頁至第 97 頁)。

在本義上的自由裁量和非本義上的自由裁量之間的‘區別’方面(本案屬於後面一種情形)，應當說前者發生於‘當法律規範對行為人可能作出的一系列有限制或無限制的行為中的任何行為先行賦予法律價值時，只要行為人的意圖是謀求法律目的。’(André Gonçalves Pereira 教授，《Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo》，第 221 頁)。

在屬於使用自由裁量權力作出行為的情況下，其司法上的可審查性限於受約束的部分(權限及形式—在此包括基本手續及行為的理由闡述)、違反法律(方式為前提錯誤)以及權力偏差。

有關權限沒有疑問。

上文已審理行為的理由闡述。

沒有任何前提的錯誤，上訴人也沒有提出權力偏差的瑕疵—亦根本未能證明引致該瑕疵之事實。

因此上訴理由不應成立。”

最後，不能說被上訴的批示中舉出的論據不能夠成立，因為根據治安警察局法律辦公室主管 2001 年 10 月 23 日第 01/2001/GJ 號報告書，上訴人所申請的退休對於該部門之工作不造成不便。而有權限最終決定上訴人申請的是被上訴的實體，而不是該報告書的作者。在作出該項決定時，(被上訴實體)實際享有上文闡述的廣闊自由裁量空間，並且在本案中，按照上文所述是不可審查的。

因此，應當裁定有關司法上訴的理據全部不成立，這導致上訴不得直。

### 結論：

1. 行政機關在遵守澳門《行政程序法典》第 11 條第 1 款 a 項所規定的作出決定的義務時，可自由運用其認為適宜支持其決定的任何觀點或依據，只要透過明顯能夠論證一項行政決定的，無模糊不清、自相矛盾或不充分之處的論述為之，否則，依照該法規第 115 條第 2 款則因形式上的瑕疵撤銷該行為

2. 《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款賦予政府廣闊的自由裁量空間，政府應當填補該規定以示例方式列舉的空白及不確定概念。

俱經檢閱及考量，茲作出正式裁判。

## 四、決定

綜上所述，合議庭裁判上訴不得直。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 3 個計算單位。

陳廣勝（因勝出而作為裁判書製作法官）—賴健雄—Sebastião Póvoas（白富華）  
（本席因持有其作為原裁判書製作法官而起草的合議庭裁判稿中的觀點在表決中落敗，該草案附後。）

## 表決落敗的裁判書製作法官所提交的合議庭裁判草案

甲，治安警察局警長，對於保安司司長 2001 年 11 月 13 日不批准其自願退休申請的批示提起上訴。

其陳述的核心內容是：符合《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 a 項的要件；已申請退休；被上訴的批示以人員短缺及不符合該通則第 262 條及第 263 條第 1 款 a 項所規定的條件而不批准該項請求；（被上訴批示）所舉出的理由與自願退休無關；其理由說明與上訴人的申請矛盾，這等於無理由說明；這導致因形式上的瑕疵而撤銷該行為；簡單的人員短缺不能作為不批准的依據，也不能被定性為對有關部門之工作造成不便；這導致因違反法律而撤銷該行為。

在其答辯中，被上訴的實體主張上訴不得直。

只有被上訴的實體作出了任意性陳述並且結論同上。

檢察官的意見書表明上訴不得直。

重要的事實事宜如下：

— 上訴人是治安警察局警長（編號 XXX）；

— 申請自願退休，自 2002 年 1 月 23 日起生效；

治安警察局代局長對該申請作出下列報告：

事由：離職程序（為退休效力）

建議書編號：第 129/DRH/DGR/2001 號

日期：2001 年 10 月 24 日

1. 警長編號 XXX，甲，符合 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項規定，並申請由 2002 年 1 月 23 日起，離職退休。

2. 集合了各項有關條件於附上之報告書上。

3. 由於本局出現人員短缺之情況，而申請人並未符合現行《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條及第 263 條第 1 款 a 項之條件，因此建議不批准有關申請。

4. 呈保安司司長閣下考慮。

代局長  
李小平副警務總監

— 保安司司長在該報告書上作出下列批示：

“同意。不批准。”

2001 年 11 月 13 日

張國華”

檢閱已畢。

茲予審理。

一、形式上的瑕疵。

二、違反法律。

三、結論。

### 一、形式上的瑕疵

（一）上訴人指責有關行為無理由說明，因為該文件“明顯與”所提交的“申請相矛盾”。

應當立即說，它是一份“關聯性的”理由說明，並入了建議—報告書之依據，並作於該行為外顯的同一文書中。

這項理由說明以准用方式，明示及清楚無誤地表示贊同，並接納了所報告的理由，該等理由已成為該文件的組成部分。

那麼，我們看看報告書是否充分說明理由，因為清楚無誤及無矛盾的理由說明中含有事實及法律理由，允許了解決定的認知及評估思路（參閱葡萄牙最高行政法院 1990 年 4 月 5 日全會裁判，1990 年 10 月 30 日，1993 年 10 月 7 日，1993 年 12 月 2 日及 1995 年 6 月 29 日合議庭裁判，分別載於《AD》第 346 期第 1253 頁、第 353 期第 607 頁，及第 29832 號、第 32186 號及第 36360 號案件；以及澳門中級法院第 1137 號案件 2000 年 2 月 17 日合議庭裁判，第 42/00 號案件 2000 年 7 月 6 日合議庭裁判）。

正如 Vieira de Andrade 教授教導：“因此義務形式方面要求的明示說明理由之內容，不是行為人對於行為理由之任何表示，也不是說完全不提及理由依據是不履行這一義務的唯一形式瑕疵方式）。宣告理由說明之內容不能是已作列舉的任一內容，它須表現為明顯可作為行政決定依據之闡述”（《行政行為作出明示理由說明之義務》，第 231 頁）。

(二) 在本案中，認為上訴人“符合退休的條件”，但是“因為人員短缺”（...）以及“上訴人尚不具備《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a 項所規定的條件”，因此不批准申請。

指出人員短缺，可被理解為是對“工作造成不便”這一空泛及不確定的概念之填補。如果僅援用上述概念，則並不足夠（參閱 2001 年 2 月 1 日澳門中級法院第 111/00 號案件合議庭裁判以及 Gomes Canotilho 及 Vital Moreira 教授，《葡萄牙共和國憲法註釋》，第 936 頁）因為必須“詳細列明哪些是導致認為某項行為對有關部門之工作不便的具體理由”；否則，就是實際上對法律文本進行簡單的轉錄，從而形成“在有關行為中轉錄法律規範，但沒有附以有關事實，應定性為不構成充分的理由說明”—葡萄牙最高行政法院第 40844 號案件 1997 年 5 月 15 日全會裁判，及葡萄牙最高行政法院第 42057 號案件 2002 年 2 月 21 日合議庭裁判；“不能同意使用空泛及概括性的措辭而不具體指明作為其基礎的事實情狀，否則，利害關係人將不能了解決定的理由”—1990 年 3 月 20 日最高行政法院合議庭裁判，《AD》第 349 期，第 29 頁；該院第 26988 號案件 1991 年 10 月 29 日合議庭裁判，第 40650 號案件 1998 年 10 月 7 日合議庭裁判）。

但是，一切均指向（被上訴的行為作出的理由說明是）有矛盾的理由說明。

它先是表明上訴人“符合”退休的“條件”，並符合“《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b 項之規定”。

我們看看所引用的規定。

第 262 條規範強制退休。

第 263 條的標題是自願退休。

因此，涉及兩個不同的且不可調和的情形。

該條第 1 款 a 項規定：“為退休效力而計算之服務時間滿三十年且年滿五十五歲，聲明願意退休”；

該條 b 項規定，服務時間滿三十年，可自願退休，但無年齡限制。

在 a 項中，公務員或服務人員限於聲明願意退休。如符合累加要件（年資及年齡），則不得拒絕其退休。

在 b 項規定的情形中（不出現年齡要件），退休申請“得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准”。（第 4 款）

在本案中，上訴人依據上述《通則》第 263 條第 1 款 b 項申請退休。

這就是說，沒有達到 55 歲或以上年齡而申請退休。

被上訴的批示承認符合 b 項的唯一條件—服務時間。

因此，說上訴人不符合 a 項條件沒有道理，並不涉及—且從未涉及—基於該條文的累加要件的退休。

面對一項自願退休（形成性退休）而非強制退休，求諸第 262 條更沒道理。

這會對批示的形式上的有效性造成何種後果？

(三) 本中級法院一貫認為，行政行為的理由說明必須以清楚、協調及連貫的方式明示作出（參閱第 69/00 號案件 2000 年 6 月 22 日合議庭裁判，第 42/00 號案件 2000 年 7 月 6 日合議庭裁判，第 83/00 號案件 2000 年 9 月 28 日合議庭裁判第 76/01 號案件 2001 年 12 月 13 日合議庭裁判，第 190/01 號案件 2002 年 2 月 21 日合議庭裁判等）。

本院亦一貫認為，理由說明是需進行個案審查之相對概念（參閱第 42/2000 號案件 2000 年 7 月 6 日合議庭裁判，第 83/2000 號案件 2000 年 9 月 28 日合議庭裁判），應訴諸常人看法評定之，注意查明這一普通相對人能否理解以決定作為終結的推論，之後才由該決定選擇接受該行為還是提起爭執（參閱第 42/2000 號案件 2000 年 7 月 6 日及第 1220-A 號案件合 2000 年 3 月 16 日議庭裁判）。

在這些司法見解的框架中，並不難得出這樣的結論：行為的相對人對於所作出的理由說明感到困惑，因為一方面他被告知“符合”了所援用的條件，接著以不符合有關要件為由不批准其申請，而他根本沒有希望擁有這些要件，且批准其申請亦不要求符合這些要件。

被上訴的行為在此之前還添加了一段論據因“人員短缺”而對工作造成不便—但這一點僅當涉及不屬於批示所引用的第 293 條 a 項的退休申請時才具重要性。

因此，按照《行政程序法典》第 115 條第 2 款、第 114 條第 1 款 c 項及第 124 條的規定，存在著明顯的矛盾及不連貫，導致撤銷批示。

這足以認定上訴得直。

但是考慮到被上訴行為重新作出的可能性，以及《行政訴訟法典》第 74 條第 5 款，我們繼續審理所提出的另一項瑕疵：違反法律。

## 二、違反法律

正如上文概述，上訴人認為簡單的人員短缺不能作為不批准的依據，也不能定性為對有關部門之工作造成不便。

因此係針對批示中指出“對本局人員短缺”的批示部分而言。

這也許涉及被上訴的實體運用了上引通則第 263 條第 4 款（根據第 1 款 b 項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准）。

該一規範賦予政府廣闊的自由裁量空間，政府應當填補（該條款尤其）以舉例的形式列舉的所有空泛而不確定的概念。

眾所周知，自由裁量可以表現為行為人在多種可能的行為之間進行廣泛自由選擇的方式，只要符合所謀求的目的。

還可以表現為，當行為人面對空泛及不準確概念並必須補充該規範及使其含義準確時所作的學術行為，目的是對具體的情形予以決定。

最後，還可以表現為行為人准用法律以外的規範，比如技術、科學或良好行政規範（Massimo Giovanni，《行政法講義》，第 1 卷，第 94 頁至第 97 頁）。

在本義上的自由裁量和非本義上的自由裁量之間的“區別”方面（本案屬於後面一種情形），應當說前者發生於當法律規範對行為人可能作出的一系列有限制或無限制的行為中的任何行為先行賦予法律價值時，只要行為人的意圖是謀求法律目的。（André Gonçalves Pereira 教授，《Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo》，第 221 頁）。

在屬於使用自由裁量權力作出行為的情況下，其司法上的可審查性限於受約束的部分（權限及形式—在此包括基本手續及行為的理由闡述）、違反法律（方式為前提錯誤）以及權力偏差。

有關權限沒有疑問。

上文已審理行為的理由闡述。

沒有任何前提的錯誤，上訴人也沒有提出權力偏差的瑕疵—亦根本未能證明引致該瑕疵之事實。

因此上訴理由不應成立。

### 三、結論

結論如下：

行政行為之理由說明必須是充分的，沒有模糊不清或矛盾，使人能夠了解決定之認知及評估思路。

《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條規範的是強制退休，而第 263 條則涉及自願退休。如公務人員或服務人員服務時間滿 30 年且年滿 55 歲，且只是聲明希望退休，則不能拒絕之。如只是欠缺年齡要件，則必須申請自願退休，而政府得不批准退休。

不批准（的決定）是自由裁量性的，對《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款示例性列舉的要件作出填補即已足夠。

對部門之工作造成不便是一項空泛概念，須以事實（如人員短缺）予以填補該概念本身不足以作為有關行為之依據。

如行為是自由裁量性的，得因受約束方面（權限及形式）、違反法律（表現為前提之錯誤之方式）或因權力偏差而被審查。

綜上所述，**合議庭裁判上訴得直並撤銷被上訴的行為。**

不須付訴訟費用。

Sebastião Póvoas（白富華）