

(譯本)

規範之爭議 規範性行為 管理行為

摘要

一、規範或規範性行為具有一般性及抽象性特徵，這就是說所針對的是一個不具個人特色的範圍——被納入其中的屬於公開類別或級別的人士，並規定一個事實狀況，該事實狀況可以對在其生效中被證實存在的沒有特定數目的相同事實狀況適用。

二、對規章性規範直接申訴的訴訟方式或手段，只可以針對實質意義上的規範行為使用，而不可針對行政行為使用。

三、公法人的管理行為並不具備規範性行為的性質，也不可以成為“對規範提出爭議”的標的。

2004 年 11 月 18 日合議裁判書

第 142/2004 號案件

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

甲，澳門金融管理局（筆者注：前稱澳門貨幣暨匯兌監理署）助理總監，居於澳門，請求宣告澳門金融管理局行政管理委員會 2004 年 3 月 11 日的第 154/CA 號決議中所載的規範違法，其理據如下：

- 第 154/CA 號決議通過的規章性規範是立刻施行的，並隨即產生效力。
- 所發生的是聲請人已經受到上述規範影響，因此本上訴理由的成立會使到聲請人本人直接受惠。
- 雖然在本身的決議中提到本案的聲請人是該些其合法性受爭議規範的相對人之一，但除了應有的尊重外，我們面對的並不是一個行政行為，因為受爭議的決議並不限於在某特定的個別具體情況產生效力，因為一如第五點所提到的，是須要執行行為使其生效的。
- 根據 3 月 11 日第 14/96/M 號法令通過的專有通則第 1 條的規定，澳門貨幣暨匯兌監理署是具有行政、財政及財產自治權之公法人，且為具有法律人格之公共機關，其在第 17 條第 3 款規定的各項權限具規章性的權限。
- 其人員通則（參見第 33 條）受專有通則及規範澳門特別行政區勞動關係之法律約束（3 月 30 日第 24/89/M 號法令）。
- 考慮到“在目前再開始現行薪俸表的更新程序並不合適的情況下”，透過 1990 年 7 月 31 日的第 29/CA 號決議，決定賦予總監及助理總監收取由澳門金融管理局支付其獲分配的居所內的水費、電費和電話費用的權利，直至當中列明的最高限額（文件二）。
- 有關限額後來由該行政管理委員會 1994 年 7 月 23 日的決議提高（文件三）。
- 本案的聲請人是澳門金融管理局助理總監。
- 事實上，為貫徹領導及主管人員本地化，行政委員會透過 1996 年 3 月 16 日第 082/CA 號決議，決定設立助理總監的新職位，本案的上訴人，當時是協調技術員，獲晉升為助理總監，屬入職第 10 級別，隨後透過 1996 年 4 月 15 日第 014/CA/96 號職務命令，落實把上訴人晉升為研究

辦公室助理總監，從 1996 年 3 月 16 日起生效直至最近 2003 年 12 月 18 日，當時被委派到補貼暨儲備部擔任主管職務。

— 現被上述的決議繼而奪取了聲請人的既得權利，該些權利更納入其薪俸中 — 即我們勞工法規定的薪俸中。

— 澳門金融管理局的人員編制經 1991 年 1 月 24 日確認後，由 1991 年 1 月 28 日第 005/CA/91 號職務命令通過，當中轉為包括 10 個助理總監的職位。

— 因此，毫無道理的是，作為助理總監不能享受現在被受質疑的決議對其剝奪的福利待遇，而在相同情況下，所有其他總監或助理總監不管是否實際執行領導及主管職務均可享受該些福利待遇。

— 這是因為賦予該些福利或待遇的決議在被爭執的決議中沒有作出現在才作出的區分。

— 1990 年的決議可被定性為權利的創設決議，不得不察覺當中被引入的修飾之一就是“當時審議現行薪俸表並不合適”，因此在種類上構成一項真正的現金報酬。

— 情況是，（澳門金融管理局的）《人員專有通則》第 51 條第 2 款規定：“每月實際回報由下列成份所組成：基礎回報、年資獎金、《人員專有通則》第 8 條所指的尚有津貼，以及任何其他每月發放的恆久性金額”。

— 因為第 51 條第 3 款明確指出該些報酬不應納入每月實際回報的概念中，如我們對此加以考慮，那麼剛提到的意思就會得到加強。

— 因此，透過 2003 年 12 月 18 日第 29/CA/2003 號職務命令，行政管理委員會決定不批准甲續期擔任補貼暨儲備部的助理總監職位，以及要求她返回原來人員組別及職級並不再擔任任何領導職位（文件四）等事實，並不可以表示其失去該等福利，更不表示失去已被奪去的職務津貼（其被編號為第 248/03 號司法上訴的標的，現正在澳門行政法院進行相關程序），因為其原職位是助理總監（文件五）。

— 因此，作為助理總監，不管此刻是否執行領導及主管職務，還是有權領取該等福利。

— 鑑於 — 以以下的文字表明 — 《人員專有通則》第 15 條第 8 款 b 項明確規定：“如遭罷免領導或主管職務的員工非為有期合同工時（言下之意是指當有關員工為編制內員工時 — 見本身《人員專有通則》第 5 條的規定），則該員工須重返當初獲委以領導或主管職務時已固有的具體職級組別內的職級、職務和薪俸水平，其出任領導或主管職務的時間將被計入原來職位的工作時間，其在出任領導或主管職務時所收取的每月實際回報須予保留（...）”。

— 賦予該等福利的 1990 年 7 月 31 日的第 29/CA 號決議，應該被視為創設權利的行為，該行為只有在不法、在法定的相關司法上訴期限內或甚至提起司法上訴方面具有理據時，才可被撤銷、更改或中止。

— 作為勞動法規的組成元素，僱主應該予以遵守（4 月 3 日的第 24/89/M 號法令第 7 條第 1 款 f 項及第 9 條第 1 款 c 項）。

— 另一方面，該法令第 5 條規定了較有利原則，法律並不容許影響任何僱主與為其服務之工作者間已遵守及實行的較有利的工作條件，而不論該等較有利條件的始源。

— 此外，保護既得權利原則以及較有利待遇原則在《人員專有通則》的不同的規範中作出表述，例如第 1 條第 4 款、第 2 條第 2 款、第 6 條第 4 款以及第 15 條第 8 款 b 項。

— 特別要強調的是，第 2 條第 2 款規定《人員專有通則》的修改不可以損害各員工已取得的在通則生效前已過期或即將過期的較有利的權利。

— 在此意義上，第 6 條第 4 款的規定：“行政管理委員會可以按需要（...）把員工轉往擔任非屬其當初應聘職級的職務（...）該轉變不會削減每月實際回報（...）”。

— 如對該理解存有疑問，只要我們考慮以下的事實，該些疑問就可以立即解決：澳門金融管理局訂立了規定，那就是代任領導或主管人員（那些不屬總監或助理總監的職級但被委任擔當領導或主管職位的人員）不享有上述 1990 年 7 月 31 日的第 29/CA 號決議中提到的福利。

— 隨即可以得知該等福利或待遇是總監級助理總監的一項權利，不管他們是否實際執行領導或主管的職務。

— 因此，被爭議的決議所通過的規章性規範是無效的，因明顯違反所指的既得權利優先原則和較有利待遇原則，以及《人員專有通則》第 15 條第 8 款 b 項、第 1 條第 4 款、第 2 條第 2 款以及第 6 條第 4 款的規定。

— 再者，現被上訴的決議的適用並不一致，因為澳門金融管理局的一些人員因其適用而受到影響，而對於另外一些處於相同情況（現時不擔任領導及主管職務的總監或助理總監）的人員，行政委員會並沒有作出也把他們包括在現在採取的措施內的榜樣。

— 這就是助理總監乙的情況，他因為被委派擔當經濟財政司司長顧問一職（文件六）而沒有擔任領導及主管職務，但繼續享受基於執行被爭議的決議而已經向聲請人奪取的福利。

— 因此，違反了作為基礎原則並帶有憲法屬性的平等原則，該原則規範澳門特別行政區的整個法律體制。

被聲請人的行政委員會主席經傳喚後作出回覆，第一時間請求初端駁回，因為所涉及的並不是一項規範，而是按私人勞動法作出的一個行為，補充地提出該聲請理由不成立。

根據《行政訴訟法典》第 92 條的規定，公佈卷宗發生的事實。

在初步意見書中，檢察院司法官提出了以下內容：

“澳門金融管理局行政委員會 2004 年 3 月 11 日的決議作為這個宣告規範違法的請求的標的，主要內容是關於該機關領導人員福利的享受。

《行政訴訟法典》第 90 條第 1 款規定：“對在三個具體案件中被任何法院裁定為違法之某項規範，又或屬無須透過行政行為或司法行為實施即可立即產生效力之規範，得請求宣告其違法”。

第一種可能明顯沒有發生，聲請人澳門金融管理局助理總監甲擬提出第二種可能。

但我們認為沒有理由。

經分析被質疑的決議後，不難得知該決議是回應關於總監或助理總監的職務帶福利性質待遇的定義、澄清及解釋，尤其在解除該等職務時那些是會被終止的待遇。

這是被聲請人與其員工們（當中當然包括聲請人）之間的法律勞動關係的平常管理行為，根據澳門金融管理局通則的清楚規定，該行為納入金融管理局的權限範圍，根據該決議的強調和闡述（因累贅而不予轉錄），從相關的規定得知採用了私法的勞動法律關係本身的法律制度及規定。

但我們補充一點，即使不如此認為，這個宣告規範違法的請求也是不可以審理的：該些規範，即使是規章性，也即時具有抽象性及一般性的特徵，那就是說，可以對不特定或不可特定數目的人士適用，有可能適用於沒有具體數目的案件中。

因此，即使存在著不認為被聲請人與其員工之間的法律勞動關係是私法關係的可能，但有關決議絕不可以成為請求宣告規範違法的標的，因為，一如所見，它不屬於規範，而是平常的管理行為，再者，有跡象顯示最小有一名利害關係人（參看卷宗第 39 頁）針對該決議向行政法院提起司法上訴，該卷宗根據非正式的口頭通知被編號為 284/04 號，現處於陳述階段。

當中我們認為被聲請人提出的抗辯持有理由，因此應初端駁回被聲請的行為。”

經助審法官法定檢閱。

茲予審理

以下是被質疑的相關決議：

“第 154/CA 號決議

事由：解除總監或助理總監的職務。

考慮到《澳門金融管理局人員專有通則》第 15 條第 8 款 b 項的規定，以定期聘請的員工如被解除其領導或主管職務時，則該員工喪失‘同款 a 項中沒有保留的與執行職務有關的福利’，僅保留其服務時間和每月實際回報；

鑑於向領導職位的據位人發放的福利包括：

— 電費、水費和電話費，最高限額載於 1994 年第 220/CA 號決議，但工作合同內明確規定的福利除外；

— 留用車位，根據 2002 年第 647/CA 號決議；

— 根據第 46/CA/2002 號職務命令使用由有關機關提供的信用卡；

- 加入 “International Airline Passengers Association” ；
- 使用獨立辦公室；
- 獲配支付通話費用的手提電話；及
- 根據第 100/CA/97 號決議獲發兩份日報。

根據 2004 年 2 月 18 日第 4/2004/CA-RR 號備忘錄內的建議以及法律事務辦公室 2004 年 3 月 2 日第 046/2004/GAJ 號意見書內所載的關於上述福利中的部份福利是否能被視為其每月實際回報一事所作解釋，行政委員會作如下決議：

1. 根據《澳門金融管理局人員專用通則》第 3 條的規定，解釋為上述福利只是發放予實際擔任領導職務的人員，尤其是總監和助理總監，且在他們實際執行其職務時；
2. 根據《澳門金融管理局人員專用通則》第 15 條第 8 款 b 項的規定，非以定期合同聘請的員工如被解除有關職務，便不再有權收取相關之福利；
3. 有關工作合同內明確規定的相關福利，不在上條規定範圍之內；
4. 該等福利自不再擔任有關職務日起喪失，而信用卡的使用和 “International Airline Passengers Association” 會員資格方面，可容許在與該等實體所簽訂的合同有效期內繼續享受有關福利；
5. 責成財務暨人事處人事科及行政科要求丙和甲遵守本決議。”

本決議以丁連星主席和 Rufino de Fátima Ramos（盧文輝）委員的兩票贊成以及 António Félix Pontes（潘志輝）的一票反對獲得通過。

“第 29/CA 號決議

事由：人力資源 — 編制人員的管理

行政委員會已分析了編制人員管理的政策，特別是在本地市場的人力資源愈趨競爭激烈的前提下，實有迫切性確保最基本的條件以便能穩定領導人員。

考慮到上述問題的迫切性，並在目前再開始現行薪俸表的更新程序並不合適的情況下，決議如下：

1. 賦予總監及助理總監收取由澳門金融管理局支付其獲分配的居所內的水費、電費和電話費用的權利，各項費用的每年最高限額如下：

水費：澳門幣 1,200 元

電費：澳門幣 12,000 元

電話費：澳門幣 12,000 元

2. 將本決議呈交澳門總督考慮，以便在需要時作出監管性的確認。”；

“第 794/CA 號決議

事由：甲的勞動 — 法律狀況

考慮到行政委員會透過在本年 10 月 16 日的會議上所作的第 671/CA 號決議，決定不將甲所擔任的分派到補貼暨儲備部的助理總監的職位續期。

考慮到行政委員會透過上個月 7 日第 715/CA 號決議取消了補貼暨儲備部；

考慮到根據《澳門金融管理局人員專用通則》第 15 條第 8 款的規定，要求甲返回原來人員組別、職務、職級和級別；— 亦考慮到，透過 1996 年 3 月 12 日第 082/CA 號決議，行政委員會決議 ‘...晉升協調技術員甲為助理總監，屬入職第 10 級別’ ；

行政委員會作出下列決議：

1. 甲返回原來人員組別、職級和級別，即返回第四組別，擔任第 10 級別的助理總監，由 2003 年 12 月 19 日起生效；
2. 現時，不任命甲擔任任何領導職務，因此，喪失與履行其職務有關的福利，尤其是職務津貼；
3. 指派甲在財務暨人事處負責澳門金融管理局財務和財產管理範疇擔任輔助職務，並直接向相關部門的總監負責；
4. 將本決議向經濟暨財政司司長報告” ；

本決議以丁連星主席和 Rufino de Fátima Ramos（盧文輝）委員的兩票贊成以及 António Félix Pontes（潘志輝）的一票反對獲得通過。

“第 32/CA 號決議

事由：甲的勞動 — 法律狀況 — 2003 年 12 月 5 日第 794/CA 號決議之更正。

考慮到澳門金融管理局行政委員會在 2003 年 12 月 5 日的會議上所作的第 794/CA 號決議中的第 1 點提到甲返回原來人員組別、職級和級別，即返回第四組別，擔任第 10 級別的助理總監；

考慮到甲事實上已屬於第 11 級別而並不是因文誤所表述的第 10 級別；

行政委員會作出下列決議：

更正 2003 年 12 月 5 日第 794/CA 號決議，確認甲的第 11 級別。因此，原文為：“甲返回原來人員組別、職級和級別，即返回第四組別，擔任第 10 級別的助理總監，由 2003 年 12 月 19 日起生效；”，應改為：“甲返回原來人員組別、職級和級別，即返回第四組別，擔任第 11 級別的助理總監，由 2003 年 12 月 19 日起生效；”。

茲予審理。

現在提出的問題是：請求該規範違法的可受理性，或者要知道的問題是那實質是不是一項法定規範。

讓我們看看。

傳統上，針對規章性規範不可以直接向法院提起爭執，因為只有在本具體個案中作出的行政行為才可以成為司法審議的標的。¹

在葡萄牙，針對規章性規範直接提起爭執的可能性在傳統上更有著非常局限的適用範圍（葡萄牙《最高行政法院組織法》第 16 條第 1 款，《最高行政法院通則》第 56 條第 1 段及《行政法典》第 828 條獨一段第 2 款），該範圍後來經立法改革予以擴大，並成為現行的行政訴訟整體。² 1997 年憲法的修改，在該根本大法的第 268 條第 5 款對此予以規定，當中訂定：“同樣保障被管理者得訴諸行政上之司法機關，以維護其受法律保護之權益。”

最後，根據《行政及稅務法院通則》第 40 條 c 項的規定，中央行政法院行政訴訟科有權以一般強制力審理“宣告規章性規範違法的請求，只要該些規範在三個具體案件中（間接施行）被任何法院裁定為違法又或只要屬無須透過行政行為或司法行為實施即可立即產生效力（立刻施行），但第 51 條第 1 款 e 項的規定除外。

在澳門，尤其是在脫離葡萄牙管治後，對關於針對規範提出爭議的程序，在《行政訴訟法典》中，以標題為“對規範提出爭議之性質及目的”予以規定。

《行政訴訟法典》第 88 條作出如下的規定：

“一、對規範提出爭議係旨在宣告載於行政法規之規範違法，而該宣告具普遍約束力。

二、本章所規範之可對規範提出爭議之制度，不適用於載於行政法規之下列規範：

- a) 違反根本法律所載規範或從該法律所體現之原則之規範；
- b) 違反由澳門以外有專屬權限制定適用於澳門之立法文件或等同文件之機關所制定之該等立法文件或等同文件中所載規範之規範；
- c) 違反經正式通過之與澳門以外地方訂立之協定或協約所載規範之規範；
- d) 違反以上各項所指規範或原則之由澳門以外之機關制定而適用於澳門之規範。”

規範或規範行為具有一般性及抽象性特徵，這就是說所針對的是一個不具個人特色的範圍 — 被納入其中的屬於公開類別或級別的人士，並規定一個事實狀況，該事實狀況可以對在其生效中被證實存在的沒有特定數目的相同事實狀況適用。

換句話說，對規章性的規範直接申訴的訴訟方式或手段，只可以針對實質意義上的規範行為使用，換言之就是一般及抽象的規範，因此，對於宣告某一被法院定性為行政行為的決定違法的

¹ 如 Vieira de Andrade 在《Justiça Administrativa》（教材），1998 年第 100 頁中強調：“對行政規範，尤其規章性規範直接提起司法申訴，在法例及行政學說中必然有適度處理，當中凸顯了對其接納的相對抗拒性：首先，是因為所涉及的是一般和抽象的規則，原則上不會對私人範圍產生直接的損害（損害如果是來自適用規章的行為，應該是可以審查的）；其次，如果所涉及的是政府的規章，由於有著對政府規範性的權威的尊重傳統，很多時會以政治選擇或近乎政治選擇表述。”

² 然而，根據《行政及稅務法院通則》第 11 條 5 款必然不包括合憲性。

申請應予拒絕，因為使用不適當的訴訟方式。³

事實上，是有損害相對人權利義務範圍的一般及抽象的規範而不需理會後續的任何行政行為的，但必須承認這種規章是例外的，按其效力接近行政行為（《行政程序法典》第 120 條），並因此可立刻提起司法申訴。⁴

法典規定只有載於行政法規的規範才可以成為爭議的標的。

在本案中，聲請人針對澳門金融管理局行政管理委員會對解除總監或助理總監職務之後就享受有關福利的決議提出爭議，聲稱即時受到該決議（第 154/CA 號）的影響。

眾所周知，澳門金融管理局（AMCM）⁵是具有行政、財政及財產自治權之公法人，且為具有法律人格之公共機關，並受 3 月 11 日第 14/96/M 號法令核准的通則監管。

澳門金融管理局設有由一個最少三名，最多五名成員組成之行政管理委員會及一個有三名成員組成之監察委員會，以及一個諮詢會作為其機關，而其中一名監察委員會成員須為在財政司註冊之核數師。（第 14 條）

機關成員之任用由行政長官透過公布於《政府公報》之任命批示為之，其官職不等同於公共行政之其他官職，應與本地區訂立提供服務的個人合同，其中列明擔任及終止職務之條件。（第 15 條）

雖然本行政區公共機關之公務員或服務人員得以定期委任、徵用或派駐等方式在澳門金融管理局任職，但澳門金融管理局人員之招募、聘用及福利均受人員專有通則及規範澳門特別行政區勞動關係之法律約束。（第 33 條第 1、第 2 款）

外聘之人員亦得以個人勞動合同或勞務提供合同之方式在澳門金融管理局任職。（第 33 條第 3 款）

為更好設立該項人事管理制度，澳門金融管理局採用了沒有在《澳門政府公報》中公佈的本身《人員專有通則》。

根據上述的決議內容不難得知，該決議是回應關於總監或助理總監的職務帶福利性質待遇的定義、澄清及解釋，尤其在解除該等職務時那些待遇會根據《人員專有通則》及在行使澳門金融管理局組織章程規範該行政委員的權力而被終止。

這是行政委員會行使第 17 條第 3 款所賦予的權限而作出的決議，該權限特別是“根據澳門金融管理局之需要，以及根據已核准之本身預算及人員專有通則，聘用及管理人力資源，尤其行使紀律懲戒權管理該等人員”（c 項）。

因此，作為管理行為，其決議不可以取得規範的性質或包含一般及抽象性的規範，因此決議不可成為“對規範提起爭議”的標的，因為不符合《行政訴訟法典》第 88 條規範的前提條件。

再者，可以理解的是該等行為是行使管理職能作出的，對因該等行為產生的結果作出審理是在行政管轄權範圍內為之。

這不屬於本意上的規範，並不涉及要知道該規範是否立刻施行的問題，因此，綜上所述，不再贅言，應拒絕本申訴。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定拒絕宣告澳門金融管理局行政管理委員會第 154/CA 號決議違法的請求。

訴訟費用定為 4 個計算單位，由聲請人承擔。

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

³ Fernando Alves Correia：《A impugnação jurisdicional de normas administrativas》，載於《Cadernos de Justiça Administrativa》，第 16 期，第 16 頁至第 27 頁。

⁴ 對於該問題，參看 Esteves de Oliveira 等：《CPA, Anotado》，第 515 頁。

⁵ 經 2 月 15 日第 18/2000 號行政法規修改。