卷宗編號：971/2012
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2014年10月16日

主題：第28/91/M號法令
澳門特別行政區及澳門特別行政區政府
當事人能力
《民事訴訟法典》第67條（因補充關係而生之複數主體）

摘要

1. 根據第28/91/M號法令第2條的規定,“本地區行政當局及其他公法人,對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為,應向受害人承擔民事責任。”

2. 本地區行政當局乃本地區公共機關的統稱,而且在很多情況下,本地區行政當局的某一公共機關或公共部門普遍也被稱之為“行政當局”。

3. 這些公共機關或公共部門部分具有法律人格,部分沒有;部分屬於自治實體,部分沒有自治實體地位;另外部分屬於既沒有法律人格也沒自治實體地位的普通部門。

4. 不論是回歸前的澳門政府,或者是回歸後的澳門特區政府,性質上僅屬於一個行使行政職能的機關,在法律上沒有法律人格。

5. 所謂“機關”,是指作為職能權力(我們稱為權限)的架構中心,從另一角度來看,它就是擁有可表示法人意思的權力的組織單位。

6. 原告應針對澳門特別行政區,而非特區政府,提起非因合同而產生的民事責任訴訟,因後者欠缺當事人能力。

7. 《民事訴訟法典》第 67 條規定如有理由對出現爭議之實體關係中的主體存有疑問，提起訴訟之原告得針對被訴之主被告以外之另一被告，補充提出同一請求或提出一補充請求。

8. 原告主張有一名警員 A 先進入屋內，後走出屋外，趨近原告，著令原告離開，以及在原告轉身離開時，該警員出現在原告身後，拔出手銬，扣上原告雙手，並即時揮雙拳襲擊原告雙眼，頓時令原告失明，與此同時，原告的背部及身體左右側同時遭到一名或多名警員 X 多方向拳打腳踢數分鐘，直至原告昏迷倒地失去知覺。

9. 原告清楚交代有關事件的發生經過，並已確定被告 A 為四名警員中的一人，而被告 X 則為六名警員中的一人或多人，換言之，在現階段原告對其主張出現爭議的關係中的主體存有疑問，即被告 A 及被告 X 的身分還未確定，但屬可確定的，根據《民事訴訟法典》第 67 條的規定，原告得針對該等被告補充提出同一請求。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：971/2012
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2014 年 10 月 16 日

上訴人：B

I. 概述

B，男性，澳門居民，詳細身分資料載於卷宗內(以下簡稱上訴人)，針對

- C、D、E、F 其中一人 (被告 A)；
- C、D、E、F、G 及 H 其中一人或多人 (被告 X)；以及
- 澳門特別行政區政府，

向行政法院提起非因合同而產生的民事責任訴訟。

行政法院法官隨即就訴訟作出批示，初端駁回原告針對澳門特別行政區政府提出的起訴部分；而針對其他被告，則初端駁回原告的起訴狀。

原告不服有關決定，適時向本院提起司法裁判上訴，並在其上訴的陳述中作出以下結論：

1. 澳門特別行政區政府乃第 28/91/M 號法令第 2 條中所指的本地區行政當局，不論在過往的上級法院又或現時的上級法院，都廣為接受這一理解，所以澳門特別行政區政府具有應訴正當性。

2. 並按基本法，澳門特別行政區政府具有法律人格，有訴訟能力，可在本案中應訴。

3. 是故，原審法院的裁判違反了上述法律規定，上級法院應廢

止原審法院裁判，並認定特區政府有當事人能力及訴訟能力，且有正當性應訴。

4. 按起訴狀第一部份，以及事實第 6 點，原告已確定了被告 A 只為一人，且為該四人之中的一人。這已在起訴狀中有明確指出。上訴人認為這裡沒有任何具體細節顯得含糊，上訴人只是對主體存有疑問，所以才利用 CPC 67 條起訴被告 A。而該疑問最終是由審判解決。

5. 原告肯定的是，被告 X 所涉的，就是該 6 名警員。倘要把所有的可能性列出的話，按數學組合，應有 63 個可能。上訴人認為把 6 名被告 X 的名字分作 63 個組合全部逐一列出，沒有意義，對審判也毫無幫助。上訴人認為，以複數補充方式及連帶責任方式將以上 6 人作為被告 X，充份表現了該 63 個可能，且最為明瞭及清楚。事實上，原告因雙眼被襲擊，未能親眼目睹被告 X 為何人以及多少人，但原告已肯定地指出該被告 X 為該 6 名警員，並且為複數補充方式及連帶責任方式遭起訴。

6. 我們必須指出，CPC 67 要求的是原告帶出該疑問，而不是在起訴狀中澄清或解釋該疑問。澄清或解釋該疑問是由原告及被告舉證，以及經審判作出的。

7. 而上述不管是被告 A 又或被告 X，的確是未確定 indeterminado，但全部都是可確定的 determinavel。

8. 據此，原審法院裁判違反了 CPC 67 的規定。

上訴人最後請求本院裁定司法裁判上訴理由成立，宣告澳門特別行政區政府具有法律人格，可應訴，以及認定沒有訴因含糊的情況，繼而接納原告的起訴，以便對被告作出傳喚。

*

檢察院司法官以澳門特別行政區之訴訟代理人的身分，回覆上訴人提起的上訴，並在其陳述中作出以下結論：

- 原告認為按照《澳門特別行政區基本法》，“澳門特別行政區政府”具有法律人格。

- 又主張第 28/91/M 號法令中有關“本地區行政當局”的表述，足以顯示昔日的“本地區行政當局”即今日的“澳門特別行政區政府”，具有應訴正當性。

- 然而，《基本法》所確立的是，“澳門特別行政區政府”乃“澳門特別行政區的行政機關”，並非確立前者具有法律人格，《基本法》中亦無任何條文提及前者具有法律人格的內容。

- 又根據《葡萄牙共和國憲法》而制定的《澳門組織章程》，“澳門地區本身政府”、“總督”、“本地區行政當局”屬不同的概念；在“本地區行政當局”這帶有行政職能性質的概念中，既包括具有法律人格的實體，也包括沒有法律人格的自治實體，以及既沒有法律人格亦沒有自治實體地位的普通部門。

- 因此，對於第 28/91/M 號法令中有關“本地區行政當局”的表述，絕對不能採用與《澳門組織章程》不相容的解釋。

- 又雖然原告聲稱在回歸前後均有司法裁判支持其主張，但實際上未見當中有足以反映出司法機關認為“本地區行政當局”或“澳門特別行政區政府”具有法律人格之內容。

- 原告又力指其起訴中的訴因事實並非含糊不清，但縱觀其在起訴狀中“不法事實”部分所作的描述，不論是針對“被告 A”（四名警員中的一名）或“被告 X”（六名警員中的一人或多人），均不足以提供一條“理解路徑”，讓人得以循該路徑去確定、仍處於不確定狀態之“被告 A”和“被告 X”的身分。

- 原告在上訴狀中將有關“被告 A”的訴因事實清晰化，正好表明其起訴狀中確有“含糊不清”之不當情況。

- 原告在上訴狀亦承認其不知悉“被告 X 為何人以及多少人”，

僅指出其以在場的 6 名警員來計算的可能共有 63 個，此舉亦不足以排除其起訴狀中針對“被告 X”的訴因事實確有“含糊不清”之不當情況。

最後要求本院裁定上訴理由不成立。

*

II. 事實及法律依據

本院將依據以下事實審理本上訴：

上訴人 B 針對被告 A（具體人士為 C、D、E 及 F 的其中一人）、被告 X（具體人士為 C、D、E、F、G 及 H 的其中一人或多人）及澳門特別行政區政府向行政法院提起非因合同而產生的民事責任訴訟。

行政法院法官隨即就訴訟作出批示，根據《民事訴訟法典》第 60 條第 2 款、第 394 條第 1 款 c 項及第 2 款的規定，初端駁回針對澳門特別行政區政府提起的起訴部分；而針對其他被告，則根據《民事訴訟法典》第 394 條第 1 款 a 項及 c 項，以及第 139 條第 2 款 a 項的規定，初端駁回原告的起訴狀。

*

本上訴案涉及兩個問題：第一，要決定澳門特別行政區政府是否具有當事人能力；第二，原告主張構成訴因之事實是否含糊不清。

現在讓我們就上述問題作出分析。

·特區政府/當事人能力

原告針對澳門特別行政區政府提起非因合同而產生的民事責任訴訟，但原審法院認為澳門特別行政區政府因沒有法律人格而不具有當事人能力。

原告首先對《葡萄牙共和國憲法》、《澳門組織章程》及《澳門特別行政區基本法》作出“立法活動的歷時分析”，但基於有關法例在完全不同的立法基礎和社會及政治背景下制定，難以作出比較，因此我們

認為不足以支持澳門特別行政區政府具有法律人格的主張。

至於原告作出所謂“司法活動的歷時分析”，表示在個別案件中的原告將澳門特別行政區政府列作被告，而法院也按有關當事人的要求判處特區政府支付賠償，因此認為“澳門特別行政區”與“澳門特別行政區政府”的概念是相通的。

事實上，有關司法裁判所產生的效力只限於該等案件內，個別案件的裁判沒有普遍約束力，因此不足以用作支持澳門特別行政區政府具有法律人格的主張。

*

根據第 28/91/M 號法令第 2 條的規定，“本地區行政當局及其他公法人，對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為，應向受害人承擔民事責任。”

上述法令在回歸前制訂，所以應以當時生效的《澳門組織章程》作為基礎來在對上述條文進行分析。

何謂“本地區行政當局”？

根據《澳門組織章程》第 2、第 4、第 5 及第 6 條的規定，“澳門地區為一公法人...享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權。”，而“澳門地區的本身管理機關為總督及立法會”，前者行使立法及行政職能，後者則只行使立法職能。

根據《澳門組織章程》第 64 條的規定，“澳門公共機關為當地專屬機構，得成為有或無法律人格的自治實體。”

我們認為，本地區行政當局(Administração do Território)乃本地區公共機關的統稱，而且在很多情況下，本地區行政當局(Administração do Território)的某一公共機關或公共部門普遍也被稱之為“行政當局”(Administração)。

這些公共機關或公共部門部分具有法律人格，部分沒有；部分

屬於自治實體，部分沒有自治實體地位；另外部分屬於既沒有法律人格也沒自治實體地位的普通部門。

José Eduardo Figueiredo Dias 表示“公法人就是由公共機關發起，必然以確保公共利益的開展為目的，因而被賦予本身的名義的公共權力和義務”。¹

此外，該作者還提到“適用上述標準，澳門特區（原始或本質上的公共實體）、法律所定義的實體（法律所規定的公共實體）和特區所設立的實體，只要沒有被法律定為私人實體和擁有公法人格權力（公法賦予的特權如當局權力）的，即為公法法人”。²

Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 亦提到“O Território de Macau é, efectivamente, uma pessoa colectiva de direito público, como dispõe o art. 2.º do Estatuto orgânico de Macau, que desempenha sob a direcção do Governo, a actividade administrativa, financeira, legislativa e judiciária. Enquanto pessoa colectiva autónoma, não é evidentemente confundível com os governantes, nem com as diversas entidades que a integram, nem com os funcionários. Na realidade, dentro dessa macro pessoa colectiva, as diversas actividades que lhe cumpre realizar e as necessidades colectivas que lhe cabe satisfazer são desempenhadas por outras pessoas colectivas criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução dos interesses públicos e, por isso, dotadas de poderes e deveres públicos.”³

正如我們上邊提到，本地區行政當局(Administração do Território)乃本地區公共機關的統稱，因此本地區行政當局的公共機關或公共部門普遍也被稱之為“行政當局”(Administração)，但是否具有法律人格

¹ José Eduardo Figueiredo Dias, 澳門行政法培訓教程, CFJJ, 第 26 及 27 頁

² 如上, 第 27 頁

³ Lino Jose Baptista Rodrigues Ribeiro 及 José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, 第 160 頁

則需要視乎有關公共機關或部門有沒有法律人格而定。

申言之，第 28/91/M 號法令第 2 條所指的“本地區行政當局”乃澳門地區公共機關的統稱，其性質有別於澳門政府，兩者並不可以混為一談。

不論是回歸前的澳門政府，或者是回歸後的澳門特區政府，性質上僅屬於一個行使行政職能的機關，在法律上沒有法律人格，因此我們認為不能夠將第 28/91/M 號法令第 2 條所指的“行政當局”隨便演繹為“澳門政府”或“澳門特區政府”。

所謂“機關”，是指作為職能權力（我們稱為權限）的架構中心，從另一角度來看，它就是擁有可表示法人意思的權力的組織單位。⁴

由此可見，對於第 28/91/M 號法令第 2 條提到的“本地區行政當局”，在《澳門組織章程》訂立的框架下，既可以是具有法律人格的自治實體，亦可以是沒有法律人格的自治實體，也可以是既沒有法律人格也沒自治實體地位的普通部門。如果有關實體具有法律人格，當然不存在任何問題，但是如果欠缺法律人格，則由具有法律人格的主體，即回歸前的澳門地區或回歸後的澳門特別行政區，而非特區政府，來承擔有關賠償責任。

此外，《司法組織綱要法》第 30 條第 2 款 3 項 IV 也明確規定，如因公共管理行為中受到損害而提起非因合同而產生的民事責任的訴訟，應針對澳門特別行政區、其他公共實體或其機關據位人、公務員或服務人員提起。換句話說，特區政府本身只屬於特區內的行政機關，在欠缺法律人格的情況下，在有關訴訟中必然沒有訴訟當事人能力。

José Candido de Pinho 曾經表示 “A legitimidade passiva é conferida à RAEM e demais pessoas colectivas públicas, bem como aos

⁴ José Eduardo Figueiredo Dias, 澳門行政法培訓教程, CFJJ, 第 28 頁

titulares e agentes, consoante a responsabilidade possa ser imputada à Administração e pessoas colectivas públicas (no caso de o ilícito ter sido cometido no exercício funcional e por causa dele: art. 2.º cit. dip.) ou também aos titulares e agentes (no caso de o ilícito danoso ter sido cometido por eles excedendo os limites das suas funções ou se, no desempenho delas e por causa delas, tiverem procedido com dolo: art. 3.º cit. dip.)”⁵

綜上所述，我們認為原審法院以澳門特別行政區政府欠缺當事人能力為由初端駁回對其提出的起訴並無不妥，予以確認。

*

·當事人正當性/因補充關係而生之複數主體

關於當事人正當性的問題，原審法院以原告起訴狀不當為由初端駁回起訴狀，理由是認為訴因含糊不清，主要無法從事實中知悉究竟揮拳襲擊原告雙眼的被告 A 是一人或多至四人，以及向原告背部及身體左右側拳打腳踢的被告 X 的是一人或多至六人。

《民事訴訟法典》第 67 條規定如有理由對出現爭議之實體關係中的主體存有疑問，提起訴訟之原告得針對被訴之主被告以外之另一被告，補充提出同一請求或提出一補充請求。

上述規定乃訴訟經濟原則及合作原則的體現，有關規定容許當事人透過訴訟程序中的調查階段來確定哪位被告才是出現爭議之實體關係中的真正主體。

原審法院認為起訴狀內組成訴因之事實含糊不清，理由是無法從事實中知悉究竟向原告施以襲擊的被告 A 的是一人或多至四人，以及向原告背部及身體左右側拳打腳踢的被告 X 的是一人或多至六人。

⁵ José Cândido de Pinho, Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ, 第 245 及 246 頁

訴因含糊不清“可分為絕對性不可理解或相對性不可理解，前者為原告的主張所依據的具體事實本身不可理解（絕對性不可理解）；後者指有關主張或具體事實不能視為訴訟請求或債的構成事實（相對性不可理解）”。⁶

另外，該作者還表示，“區分因缺乏訴因或因訴因的不可理解引致的起訴狀不當和起訴狀不充分是很有必要的。”，“如果訴因清楚及充足，但起訴狀沒有列出承認原告權利必需的事實或情節，此時，起訴狀並非不當；隨後發生的是訴訟失敗，是訴訟在實體方面的理由不成立。”⁷

以下將轉錄起訴狀部分內容：

“1. 2007年10月20日約晚上十一時，原告到居於澳門……第…街……大廈第…期…樓…座，打算做飯給兒子吃。

2. 原告走到單位門前，屋內兒子不開門給原告進內。

3. 及後，原告女兒的男朋友I稱若原告再不離開，將報警求助，要求“當差的兩個表哥”打原告。

4. 原告沒有離開，I即致電求助於警察。

5. 數分鐘後，原告見到四名軍裝警員一同到上址。

6. 其中一名警員，即被告A，經屋內人士I開門後，進入屋內，其餘三名警員站在屋外。入屋警員沒有收集在場人士身份資料。

7. 該警員與屋內人士一輪談話後，走出屋外，趨近原告，並著令原告離開。

8. 此時，有兩名身穿“螢光衣服”及頭戴頭盔的軍裝警員同時到場。

9. 也就是說，當時在原告身邊的，只有該6名軍裝警員。

10. 原告正欲按指示轉身離開時，被告A在原告身後，拔出手

⁶ Viriato Manuel Pinheiro de Lima, 民事訴訟法教程，第二版譯本，2009，第92頁

⁷ 同上，第93頁

銬，扣上原告雙手，並即時揮雙拳襲擊原告雙眼，頓時令原告失明。

11. 隨即原告背部及身體左右側同時遭被告 X 多方向拳打腳踢數分鐘，直至原告昏迷倒地失去知覺。

12. 因被毆打，以及因昏迷倒地，原告失去了知覺。醒來時，已身處山頂醫院。

13. 原告隨即要求到鏡湖醫院求診。在事發後 4 小時，即 2007 年 10 月 21 日凌晨 01:08，原告到鏡湖醫院求診。”

從上文可見，針對被告 A 而言，原告主張 C、D、E、F 其中一人先進入屋內，後走出屋外，趨近原告，著令原告離開，以及在原告轉身離開時，出現在原告身後，拔出手銬，扣上原告雙手，並即時揮雙拳襲擊原告雙眼，頓時令原告失明。

原告以上述其中一名被告非法向其實施侵害為由向後者提出損害賠償請求，組成訴因之事實清晰，原告已確定被告 A 為一個人，只是對該四人中哪一個作出上述行為存有疑問，根據《民事訴訟法典》第 67 條的規定，被告為可確定的，因此原告得針對該四人提出同一請求，以便由法院確定哪一位被告應當負上責任。

就被告 X 方面，原告主張當時在其身邊有 C、D、E、F、G 及 H 六人，當原告被被告 A 扣上雙手，揮雙拳襲擊雙眼，頓時令其失明的一刻，原告的背部及身體左右側同時遭到被告 X 多方向拳打腳踢數分鐘，直至原告昏迷倒地失去知覺。

原告以上述其中一名或多名被告非法向其作出侵害為由向後者提出損害賠償請求。同樣地，組成訴因之事實清晰，原告只是對被告 X 的身分存有疑問，雖然原告無法指出被告 X 究竟是一個人或多個人，又或是否與被告 A 同屬一人，但仍可根據《民事訴訟法典》第 67 條的規定，針對該六人提出同一請求，以便由法院確定哪些人士應當負上有關責任。

Cândida da Silva Antunes Pires 及 Viriato Manuel Pinheiro de Lima 強調“對出現爭議之實體關係中之主體存有疑問”是該制度的唯一要件。⁸

我們認為，立法者希望透過設立有關制度來向當事人提供一個更簡便解決涉及當事人正當性問題的方法，換句話說，如對出現爭議之實體關係中的主體存有疑問，得按照上述有關規定提訴，以便由法院確定誰人才屬於出現爭議之實體關係中的主體。

事實上，按照《民事訴訟法典》第 5 條當事人處分原則的規定，原告必須清楚陳述訴因及提出請求，而原告亦已履行了其負擔，陳述可令訴訟理由成立的事實依據以及提出相關請求；至於決定哪些人士應該要在所主張的出現爭議實體關係中負上責任，則屬於法院的職責。

如上所述，原告主張被告 X 為 C、D、E、F、G 及 H 六人之人士，即是被告 X 可以由一名、兩名、三名、四名、五名或六名人士組成，而上訴人在起訴狀中基本上交代了事件的發生經過，主張被六名人士中的一名或多名人士毆傷，只是在現階段無法確定實施襲擊行為人士的身分，因此根據《民事訴訟法典》第 67 條的規定，原告得針對該六名被告以補充關係性質提出同一請求。

綜上所述，雖然在現階段被告 A 及被告 X 的身分還未確定，但可確定的，且未見原告起訴狀內組成訴因的事實存在《民事訴訟法典》第 139 條第 2 款 a 項所指的含糊不清的情況，在尊重不同意見的情況下，我們認為原審法院不應以訴因含糊不清為由初端駁回起訴狀。

然而，如原審法院認為原告對事實的表述不足，可根據有關規定要求上訴人補充起訴狀的有關內容。

*

⁸ Cândida da Silva Antunes Pires 及 Viriato Manuel Pinheiro de Lima, 澳門民事訴訟法典 註釋與評論, 澳門大學法學院, 第 208 頁

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 **B** 提出的司法裁判上訴理由部分成立：

- 准予維持原審法院初端駁回原告針對澳門特別行政區政府提出起訴的決定；
- 廢止原審法院初端駁回原告針對其他被告提出起訴之決定。

如沒有其他妨礙審理案件的情事，應當傳喚被告 C、D、E、F、G 及 H 讓其作出答辯。

一半之訴訟費用由上訴人負擔，但如其享有司法援助，得免除支付本案之訴訟費用。

訂定公設代理人的服務費為澳門幣 2800 元，並由終審辦負擔。登錄及作出通知。

澳門，2014 年 10 月 16 日

裁判書製作法官

唐曉峰

第一助審法官

賴健雄

第二助審法官

趙約翰