

(譯本)

欠缺理由說明 錯誤適用法律

摘要

一、《行政程序法典》第 114 條要求行政行為具有說明理由的義務，而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，不能有含糊、矛盾，從而以清楚及充分的方式解釋作出該行為之理由。

二、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”，而依據則是“根本要件”或“實質要件”。

三、依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，也可以以明確無誤的準用參照方式，即使是部分準用，甚至是實質性準用，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。

四、《基本法》第 36 條及第 40 條並沒有具體規定辯論原則。

五、法院不會因為提出的一個純粹是結論、不具最起碼的理由說明能讓法院作出審理的問題而受到約束。

六、在本地市場不存在可供聘用勞工而須聘用非本地勞工的這一要求，必須要求聲請人提供可讓具權限當局作出自由評價證據的證明。

2005 年 4 月 28 日合議庭裁判書

第 262/2004 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

甲有限公司，法人住所設於澳門[地址(1)]，接獲經濟財政司司長 2004 年 9 月 7 日第 XXX 號批示的通知，該批示駁回其提出聘用非本地勞工乙（2003 年 4 月 2 日發出的第 XXX 號護照的持有人）的申請，現針對該批示並根據《行政訴訟法典》的 25 條的規定提起司法上訴。

陳述內容如下：

1.該行為因欠缺理由說明而沾有形式上的瑕疵，因為被上訴的批示在作出決定時沒有載明任何事實上或法律上的理由說明，明顯違反《行政程序法典》第 113 至第 115 條的規定，因此絕對欠缺法定方式且是無效的 — 參見同一法典第 112 條第 2 款 f 項；

2.該行為違反辯論原則，尤其違反根本法律的內容 — 《澳門特別行政區基本法》第 36 及第 40 條的規定，因此無效 — 參見同一法典第 112 條第 2 款 d 項；

3.被上訴的行為沒有履行 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定的所有手續。

4.鑑於該場所的特殊性，尤其到來光顧的客人，完全滿足批准聘用非本地勞工所需的一切要件，因為在本地的勞動市場是不存在擬聘用的具該專業及語言能力的工人。

5.這是 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定的要件，因此申請應獲批准。

基於此，根據法律的更好理解以及法官的更正，本上訴因上述的不合法性應被裁定理由成立，並宣告被上訴的行為無效。

經傳喚後，被上訴的實體作出答覆：

a.被爭議的行為具扼要但充分的理由說明；

- b.現在既沒有證實也看到有任何辯論原則的違反；
- c.現在既沒有證實也看到有任何第 12/GM/88 號批示規定手續的違反；
- d.行政當局批准或拒絕聘用非本地勞工申請的權利具有自由裁量的性質；
- e.司法上訴僅是純粹的合法性而已；
- f.現在既沒有證實也看到該被上訴行為所依據的任何事實有虛假之處。

基於此，應裁定上訴理由不成立，並維持被上訴的行為。

檢察院司法官提交轉錄如下的意見：

甲有限公司對經濟財政司司長 2004 年 9 月 7 日作出不批准其聘用非本地勞工申請的批示提起上訴，以盡在其相關起訴狀的內容中（因為沒有提交答辯狀）指責該批示沾有以下形式上的瑕疵：欠缺理由說明、沒有履行第 12/GM/88 號批示規定的手續、違反法律，要麼是因為違反辯論原則，要麼是因為事實前提的錯誤，要麼是因為認為已滿足所有的法定要件，有關決定本應就必然是批准其主張。

然而，上訴人是沒有任何理由的。

我們不同意上訴人在利用理由說明義務方面所定出概念性及抽象性框架，並因此而終止我們的認同，因為我們認為在該特定的個案中是充分地展現了該些框架及該些要件的。

事實上，只要簡單地閱讀批示的內文就很容易知道當中不批准的原因是因為：“*本澳目前的失業情況、申請人場所現有之外地勞工比例及已有可擔任所申請職務的人材*”，就法律觀點而已，該決定是以 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定為依據的。

因此，透過上面的闡述，任何一名普通的市民，如上訴人般，是完全有條件知道否決其主張的事實上和法律上的原因的，從而對之認同或可以根據往後的情況對之反駁，使得上訴人在其申請書中對該理解有更好的註釋。

上訴人可以不同意不批准的原因，但毫無疑問該些原因已被闡述，因此看到該行為已適當地說明理由。

關於所指稱的欠缺履行第 12/GM/88 號批示規定的手續，我們可以發現這是單純的結論，並無任何支持或內容，因為上訴人沒有闡述或說明那一或那些手續沒有履行。

我們無數次提過，我們不具備與風車作對抗的精力。這就是本案的情況。

關於指出違反辯論，同樣也看不到上訴人單獨地闡述該瑕疵，相反，似乎只直接提到被指責的欠缺理由說明，因此，除了指談及該方面外，其他的內容就沒有提到。

看到的是該行為是具理由說明的，已適當地現上訴人作出通知，絕對沒有妨礙上訴人作出反駁，因此看不到那裡存在被指出的違反，這點內容上訴人實在是沒有提出或闡述。

最後，上訴人提出曾嘗試透過在報章上刊登廣告及勞工事務局聘請本地工人但沒有成功，表示在本地的勞動市場上不存在該方面（最起碼具備所要求的專業及語言能力的特徵）可供聘用的勞工，鑑於該場所的特殊性，尤其到來光顧的客人，完全滿足批准聘用非本地勞工所需的一切要件，因此有關申請應獲批准。

這是兩個不同性質的問題，必須針對理據作出分析：第一，與該決定相關並確定該決定的前提是否符合現實，是否屬真實；第二，如不是這樣（就是說認定不存在相關工作可供聘用的本地勞工），被上訴人是否受制於作出同意的決定，即批准該請求。

無論是從卷宗中，還是從供調查之用的行政卷宗附卷中的資料均可以認定，上訴人事實上曾在報章上刊登本地招聘的廣告，以及另一方面與 5 名在勞工事務局作出登記的工人進行面試。

對於該些嘗試沒有半點質疑，而事實是，一如被上訴人良好地強調，從提交的證明文件中沒有包括到底有多少人回應該廣告，沒有包括不聘用的原因，另一方面，也是事實的是面試的人數（5 名）只相當於在勞工事務局作出登記（102 名—參見行政卷宗附卷第 50 頁至第 52 頁）從事該類工作的工人的極少數額，因此，確確實實的是，絕對不能因為公佈調查的否定結果就可以認定對作出被上訴決定相關的前提——存在相關工作可供聘用的本地勞工——並不符合現實，更何況現在提到的是酒保的職務，法規並不要求重要的資格，而在正常的情況下，該工作是不乏應聘者的。

被證實是一致的，與該行為所基於的前提符合事實、依據事實，因此，顯然無須審理被上訴實體與上訴人主張相聯的問題。

然而，我們不迴避地表明，即使假設確定無法找到能滿足上訴人所提出全部要件的本地勞工，但這樣也不會因此而賦予其希望聘用的任何權利。

該接納是根據第 4/98/M 號法律第 9 條的規定，符合某些特定的條件並通過行政當局的許可而為之，該接納顯然具有自由裁量的性質。

無論如何，在本案中有關問題是不成立的。

因此，看不到存在被指責的任何瑕疵，或其他須要審理的瑕疵，我們主張本上訴理由不成立。各助審法官的法定檢閱已完成。

現作出裁判。

現把以下對本案件的決定具相關性的事實視為確鑿：

— 以下是被上訴的批示：

“第 XXX 號批示

根據 5 月 16 日第 49/GM/88 號批示規定，甲有限公司於 2004 年 7 月 22 日申請輸入 1(一)名外地勞工（擔任職位為酒保）：乙。

經勞工事務局作出最新評估，並考慮到本澳目前的失業情況、申請人場所現有之外地勞工比例及已有可擔任所申請職務的人材，根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示規定，本人不批准有關輸入外勞之申請。

為著便利之目的，現通知勞工事務局以便知會申請人，並請轉達予澳門治安警察局。

2004 年 9 月 7 日於澳門

澳門特別行政區經濟財政司司長”¹

— 該批示是以勞工事務局局長的意見為依據，而局長的意見又是以該局的廳長及高級技術員的意見為依據：

“由於申請人提出之申請理由絕不合理，同時存有歧視本地工人之嫌，故本人同意廳長意見，建議不宜批准。

呈上考慮。

2004 年 8 月 30 日

勞工事務局局長”

“此為 1 名外地專業人員之輸入申請，外地人員擬擔任之職務為酒保，考慮到本地就業市場有相關職位之求職者，以及申請人場所已獲批有一名擔任相同職位之外地工人，基於此，本人同意技術員之意見，對於是次申請，認為不宜批准。

就業廳廳長

2004 年 8 月 27 日”

“分析

此為甲有限公司之 1 名外地專業人員輸入申請，擬申請職位為酒保。

勞動合同方面，各條文基本上合符勞工法之規定。

擬聘用之人員乙來自菲律賓。於 2001 年 4 月 15 日至 2002 年 1 月 15 日先後分別在 Pryce Plaza、Holiday Plaza Hotel 及 Lauremar Beach Hotel 擔任酒保一職。

申請人曾於本局就業處登記招聘本地工人，並在本澳報章刊登廣告招聘本地工人。本局就業處曾轉介 1 名本地工人予申請人場所，但其表示不考慮或者不招聘。

據申請人所填寫之資料顯示，該場所現只有一名非本地僱員。據旅遊局所發出的牌照顯示，申請人公司所經營之場所 XXX 酒吧為一酒吧，營業時間由 17:00 - 04:00，最多容納人數為 20 人，職工人數為 3 人。

¹ 見原文。

根據就業處之電腦資料顯示，現有 102 本地人員登記尋找酒保（水吧職員）職位之工作，平均要求薪為澳門幣 4,515.17 元，高於申請人給予擬聘用之人員。

根據出入境事務廳最新資料顯示，甲有限公司使用外勞情況如下：

批示	獲批外勞額	持有藍卡	待出藍卡	被取消額	尚可用額
12/GM/88	0	0	0	0	0
49/GM/88	1*	1	0	0	0
合計	1	1	0	0	0

雖然擬聘用之人員具相關工作經驗，但考慮到申請人場所之規模及已獲准聘用一名外勞擔任酒保一職，而據申請人所提供之資料顯示，該場所現只有一名外勞，其於此，建議不批准是次申請。

呈上級台鑑

2004 年 8 月 27 日勞工事務局
高級技術員”

現予以審理。

上訴人提出以下問題：

- 1) 行為欠缺理由說明的瑕疵；
 - 2) 違反《基本法》第 36 條及第 40 條規定的辯論原則；
 - 3) 沒有履行第 12/GM/88 號批示規定的手續；
 - 4) 錯誤適用法律。
- 讓我們看看。

一、行為欠缺理由說明的瑕疵

《行政程序法典》第 114 條要求行政行為必須說明理由。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，構成理由說明的要件如下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）。

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上的瑕疵的唯一類型。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

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

³ 《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina 出版社，科英布拉，1991 年，

正如終審法院第 14/2002 號案件的 2002 年 12 月 6 日的合議庭裁判中所認定：“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。

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。⁴

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準用參照方式（即使是部分準用，甚至是實質性準用）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。

在報告書及建議書是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。⁵

在本案中，本上訴的行為理由說明的主要依據是基於勞工事務局作出的評估，考慮到“本澳目前的失業情況”、“申請人場所現有之外地勞工比例”及“已有可擔任所申請職務的人材”（事實上），根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示（法律）規定，不批准有關申請。

對於普通市民來說，該行為的理由說明是很容易理解的，雖然該行為簡要，但在作出不批准申請時已毫不含糊、清晰、前後一致和充分地作出說明。

再者，現被上訴的行為其理由說明是源自勞工事務局的分析，當中更清楚闡述足以作出不批准決定的事實上的理由說明。

因此，該部份的上訴理由應該不成立。

關於違反《基本法》第 36 條及第 40 條規定的辯論原則的問題，顯然是不成立的，因為上訴人在上述討論問題的最後部份當中只是以結論性的方式指出該問題，只提到“沒有載明任何事實上或法律上的理由說明，該被上述的行為違反辯論原則，尤其違反根本法律的內容——《澳門特別行政區基本法》第 36 及第 40 條的規定”。

一方面是《基本法》第 36 條及第 40 條並沒有具體規定辯論原則；而另一方面是行政當局的行為只是在現上訴人提出申請之後作出，因此並不清楚以甚麼依據歸責行政當局違反該原則。

同樣地，被歸責“沒有履行第 12/GM/88 號批示規定的手續”的瑕疵也顯然不成立，因為上訴人只提出一個純粹的結論，沒有具體說明被上訴實體哪些手續沒有履行，本法院不可以對之作出審理。因此，在不清楚該上訴問題所為何物的情況下，實不可以審議該被指責的瑕疵，因此我們審議以下的問題。

二、適用法律的錯誤

上訴人根據 2 月 1 日第 12/GM/88 號批示認為：“鑑於該場所的特殊性，尤其到來光顧的客人，完全滿足批准聘用非本地勞工所需的一切要件，因為在本地的勞動市場是不存在擬聘用的具該專業及語言能力的工人。”

讓我們看看。

《就業政策及勞工權利綱要法》在第 9 條以“補充本地人力資源”的標題規定：

“一、在同等成本及效率的工作條件下，當沒有合適的本地勞工或勞工不足時，方能僱用非本地勞工，且須有固定期限。”

二、即使出現上款所載的要件，當會引致顯著減低勞工的權利，或會直接或間接引致作為無

第 231 頁。

⁴ Lino J. B. R. Ribeiro 及 J. Cândido de Pinha，上引作品第 637 頁。

⁵ 就此方面，參看 Osvaldo Gomes 教授：《Fundamentação do Acto Administrativo》，第 121 頁。

理終止勞務關係合同時，不得僱用非本地勞工。

三、僱用非本地勞工須有獨立給與每一生產單位的行政許可。

四、按市場需要、經濟環境和組別增長的傾向，得以經濟活動組別訂定非本地勞工的僱用。”

在落實該一般規定方面，當時的總督作出了第 12/GM/88 號批示，旨在規範非本地勞工的聘用，當中規定：

“九、輸入外地勞動力的程序，須遵守下列步驟：

a) 有利害關係實體的申請須呈交經濟事務政務司辦公室，以便其作出命令聽取勞工事務署及經濟司對該申請的意見的批示，或命令作出其認為適當的解釋；

b) 勞工事務署及經濟司須於十個工作日內對請求發表意見；

c) 取得上項所指意見書後，須以批示就是否批准輸入外地勞工的要求作出決定；如批准，則須命令申請人提交與根據第七條規定獲賦予提供外地勞動力資格的實體所訂立的提供勞務合同；

d) 須將該合同送交勞工事務署，該署有責任查明並報告合同是否具備對該事宜可要求的最基本要件，尤其是下列要件：

d.1.直接或間接確保勞工應得的住宿；

d.2.支付與僱主企業議定的工資；

d.3.在患病時及因成為母親而提供援助；

d.4.發生工業意外及職業病時提供援助；

d.5.將視為不受歡迎的勞工送返原居地。（必須購買保險保證履行 d.3 及 d.4 所指義務）；

e) 提供上項所指報告後，須以批示決定是否核准為聘用外地勞工而定的條件，並將卷宗送交澳門保安部隊指揮官；

f) 澳門保安部隊指揮官以批示命令有關實體向其提交將聘用的外地勞工名單，並在其後就勞工進入本地區及在本地區逗留的事宜作出決定。”

批准聘用非本地勞工的決定係以勞工事務署的意見書為依據，該批示的第五條規定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平；

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。”

另一方面，第六條規定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適合的相容關係；

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。”

如果提供外地勞動力的實體必須具備由總督以批示賦予的專門資格；該批示於取得勞工事務署、經濟司及與澳門保安部隊指揮部有關聯的有權限部門的意見書後，應有利害關係實體的申請作出，一如第七條的規定，而第八條尤須規定：

“a) 一般而言，申請人是否適合從事所建議從事的業務；

b) 是否認同申請人有能力履行其承諾，尤其在提供適當住宿予外地勞工方面，以及在不需聘用外地勞工時或基於任何原因不歡迎其逗留時立即將之送返原居地方面的能力。”

而問題的重點內容是能否證實在本地市場是否不存在可供聘用勞工的這個要件。對於達至該結論，上訴人提交的各種證明均不能達至。

另一方面，在本地市場是否不存在可供聘用勞工而須聘用非本地勞工的這一要求，必須要求聲請人提供可讓具權限當局作出自由評價證據的證明，另一方面，該“不存在”這只是行政當局作出決定的一個前提條件。

讓我們看看。

雖然上訴人曾在報章上刊登招聘本地酒保的廣告，且有對 5 名在對勞工事務局作了登記的應聘者進行面試，但卻不知道到底有多少人曾回應該廣告，這是一個方面，而 5 名人員的面試只相當於在勞工事務局作了登記從事上述酒保工作的工人中的最低數額（當中有 102 人作了登記）。

對於該事實，絕對不可以認定欠缺應聘者，或在本地市場不存在可供應聘的工人，現被上訴的批示看來是正確，不應受到任何審查，因此上訴理由必然不成立。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定甲有限公司提起的上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔。

蔡武彬（裁判書製作法官）— José M. Dias Azedo（司徒民正）— 賴健雄