

(譯本)

案件編號：第 5/2005 號

案件類別：對行政方面司法裁判提起的上訴

會議日期：2005 年 5 月 4 日

上訴人：甲

被上訴人：澳門金融管理局行政委員會

主題：

- 法律規範
- 普遍性
- 抽象性

### 摘要

澳門金融管理局行政委員會 2004 年 3 月 11 日第 154/CA 號決議具有普遍性和抽象性的特點，因此是一規範性行為。該決議確定總監和助理總監享受的某些福利待遇僅發放給實際擔任領導職務的人，而所有不再擔任該等職務的員工將不再享受該等福利，即使保持該等職級也枉然。

裁判書製作法官：利 馬

(譯本)

## 澳門特別行政區終審法院裁判

### 一、概述

澳門金融管理局助理總監甲根據《行政訴訟法典》第 88 條及續後各條規定，向中級法院申請具普遍約束力之宣告，宣告澳門金融管理局行政委員會（以後簡稱金管局或被申請實體）2004 年 3 月 11 日第 154/CA 號決議中的法律規定違法。

在答辯書中，除了對案件的實體問題（提出的有關規定不合法的問題）表明態度外，**被申請實體**還提出了妨礙審理實體問題的問題，具體為所爭執的決議是一項與勞動事宜相關的內部管理行為，而不是法規，所以不能作為宣告法律規範違法之請求的標的。

檢察院司法官陳述意見，也表明同意被申請實體之觀點，要求駁回相關請求。

而後，沒有聽取申請人對被申請實體提起的先置問題的意見陳述，**中級法院**透過 2004 年 11 月 18 日作出的合議庭裁判裁定被申請實體勝訴，並以被爭議的決議為一項不具備法律規範資格的管理行為，因此不得對其申請宣告違法為依據駁回宣告法律規範違法之請求。

不服裁決，申請人**甲**向終審法院提起針對司法裁判的本上訴，在結束理由陳述時提出如下結論：

1. 被上訴合議庭裁判以訴訟方式不適宜為理由駁回宣告澳門金融管理局行政委員會第154/CA號決議違法之請求，因為認定所爭議之決議僅為一項管理行為，不具備法律規範資格；

2. 訴訟方式不適宜問題是由被申請實體（儘管不完全）和檢察院司法官在初端檢閱中提出的；

3. 原審法院沒有聽取申請人對相關問題的陳述，但根據《行政訴訟法典》第61條第1款規定它是有義務聽取的，因為這是所指實體按照同一法典第59條第1款提出的問題，正如已經妨礙審理了那樣就是妨礙審理相關請求的問題；

4. 《民事訴訟法典》第3條規定的辯論原則規定，訴訟雙方當事人應該被召去對事實及法律問題作出陳述、提供其證據、掌握對方當事人的證據及仔細審查這些和那些證據的價值；

5. 《行政訴訟法典》第61條第1款之規定是惠及辯論原則的體現；

6. 沒有進行對現上訴人的聽證，原審法院公然及明顯違反了《行政訴訟法典》第61條第1款之規定，作為對辯論原則的具體體現，該條規定了有利於申請人的法律——訴訟立場，也就是申請人具有陳述意見的權利，或者是他對被申請實體及檢察院對所提問題之答辯理由作出回應的權利；

7. 欠缺通知申請人對提起的相關問題作出答覆，事實上就是沒有作出，該原審法院存在經《行政訴訟法典》第1條准用的《民事訴訟法典》第147條第1款所規定的無效，因為所證明的遺漏對所作出的決定不可能不起到消極的作用，因為如果被申請人及時聽取意見的話，不保證不會出現不同的裁定；

8. 當《行政訴訟法典》第61條第1款規定對上訴人的某項權利時，就是因為立法者認為在該訴訟階段上訴人的參與具有決定性的重要意義，可以對案件的裁決起到影響作

用。否則，立法者不會如此明確地規定惠及上訴人的那項權利；

9. 即使不是這麼認為，被上訴合議庭裁判還是不得被譴責，因為是在其不能駁回的情況下駁回了宣告違法之請求；

10. 與被上訴法院理解的相反，所爭議的決議是一項普遍及抽象的指令；

11. 原審法院只說決議不具有法律規範的資格、沒有普遍性及抽象性的特徵是不夠的，需要說明為什麼沒有證明該等特點，為什麼不是一項普遍及抽象的行為，或者為什麼是一項單獨及具體的、或者單獨及抽象的、或者是普遍及具體的指令，因為即使沒有證明該等普遍及抽象的特性，總應該證明某些普遍及抽象的特點及相符之處；

12. 學術及司法見解中習慣用來區別規範性行政行為的標準就是普遍性及抽象性的標準，這是在一般及具體的案件中最易操作的標準，而在其他那些區別不很清晰的情況下，除其他外，是指行政指令在行政相對人權利義務範圍行使及運作的持續性和瞬間性等補充標準；

13. 普遍性係與所有人相關，當某項法律行為——指明行為生效時間——的相對人為數目不確定和不是特定的一些人時即為普遍的；普遍的行為針對的是某一群體人，而不是先驗特定或特指的某個人，不帶有特殊的標記及特性；而所有相對人是由階層或職務級別來確定的，不過公開的階層或職務級別，而不是只對圈定或確定的相關組成人員；

14. 抽象是與《事實的所有狀況》，所有《案例》相關，一項抽象的行為是指該行為可以反復適用於具備法律規定所含各要素界定的一種或多種相關狀況，是指以職級和公開的形式規定或設定事實的某狀況，從而在該行為規定生效期間適用於實際生活中發生的所有情況，換句話說，所規定的狀況是用典型的特點來撰寫以便在現實中反復適用，因此就可以反復適用，長期有效；

15. 普遍性與單個性對立，而抽象性與具體性對立。

16. 一項指令是單個的係指其規定內容直接並指名確定其一個或多個相對人；

17. 一項具體的規定係指一種規定情狀，僅針對一種情況；也就是說實際生活的情況為單個性的及不重複的，或換句話說，當事實情狀是以特定的時間和空間來限定的；

18. 有關決議不可能不是一項具有普遍及抽象特徵的行為；

19. 一項普遍性行為，就因為它具有不確定和不可確定數目的相對人，那是因為它的有關相對人，更準確說是在其權利義務範圍可能受該指令影響到的所有人，是根據客觀和共同的特性來確定的，甚至在該規範出臺時，其每一成員的特定識別是不確定的，而是需要透過某一行為來作出識別；

20. 關於“擔任領導職務，具體為擔任總監及助理總監，及實際上擔任該等職務”及“那些並非定期聘請、儘管為總監或助理總監的人，無論是否已經解除該等領導職務”的規定已經以公開形式確定了所針對的人，這就是：其所指相對人是所有擔任領導職務的人，具體為總監和助理總監，及實際上擔任這些職務的人，即那些並非定期聘用、無論是否已經解除該等領導職務的總監及助理總監”；

21. 決議在第5點對財務暨人事處人事科及行政科下令執行對乙及甲所作相關決議之指示就是一項明顯證明，證明該決議為一普遍行為；

22. 所爭議的決議也是一項抽象行為，因為它規定的狀況與解除領導職務的效力有關，這是一種在任何擔任領導職務的人不被重新任命而不再擔任該職務時重複出現的情況；

23. 所涉及的狀況是現實中可能反復出現、無數次發生的事實狀況，是在決議中沒有確認為單個性的及不重複的狀況，沒有界定其特定的時間，相反，該項法律規定的效果將在該決議生效期間發生的所有同類狀況中出現；

24. 同時，執行的持續性方面的相關補充標準也認定了該被爭執決議的規範性質，因為它不會在第一次適用時窮竭，而是要求反復地在每次發生抽象規定的狀況時適用；

25. 同時決議中提及《澳門金融管理局人員專有通則》第3條也肯定了該決議的規範性質，其中規定“在本通則限制內，賦予行政委員會對其作出實施細則之權力，確定提供服務的時間、確定年假和特別假期的制度、確定社會性福利及制定執行制度方面或組織方面的任何規範”；

26. 合議庭裁判提出《澳門金融管理局章程》第17條第3款c項之規定是對那項定性的妨礙，該條內容賦予行政委員會“根據澳門金融管理局的需要、根據核准的本身預算及人員專有通則來聘請和管理人力資源，具體指行使紀律懲戒權的相關權限”，以此認定“作為一管理行為，其決議不可能獲得具有普遍性和抽象性性質的規範或包括規範的資格，所以該決議不能成為“對規範提出爭議”的標的，因為不能滿足《行政訴訟法典》第88條規定之前提”；

27. 這是站不住的論點，因為它所依據的是從那項與人力資源管理許可權有關的規定（為什麼不從任何另一個？）出發的倒置法，從而得出那項決議不可能是規範行為的結論；

28. 相反，應該從體現決定權方面出發，並且看看是否符合法律制度，以便在不是這種情況時採用適當的方式對他們作出反應，提出相應的不符之處；

29. 重要的是根據學說上（及法理上）的標準來衡量，以實質觀點來分析該決議到底是一項行政行為還是一則規章；

30. 透過規範行為來管理人力資源是不受妨礙的；

31. 行政委員會與同樣作為規範性文件的“人員專用通則”約束，而該規範第3條明確賦予行政委員會在確定社會性福利待遇等方面的規範權力；

32. 《澳門金融管理局章程》第17條第3款1項還規定一條賦予行政委員會許可權的一般條款，即允許其實施所有對《澳門金融管理局》良好運作及履行其職能所必需的其他行為（包括規範行為）；

33. 行政行為和規章的概念不是對形式邏輯要求的結果，而是面對政府對私人從司法方面給以保護所要求的概念；

34. 過去，鑒於對法律規範提起爭議的諸多限制，學說上的取向是擴大行政行為的概念和限制規章的概念，因為與對規章提出的司法訴訟情況相反，使用撤銷行為的上訴卻很廣泛；如今，鑒於對規範提出爭議制度方面的明顯改善，有關取向是對行政行為方面概念的限制及同意規範方面概念更加廣泛；

35. 《行政程序法典》第110條甚至明確規定了行政行為的概念，並且為著行政方面司法訴訟的效力，還在單個性及具體性方面寫明：“行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體的情況中，依據公法之規定產生法律效果”；

36. 所爭執的決議是一項真正的規範性行為；

37. 被上訴合議庭裁判以該決議不是規範行為作依據拒絕了宣告該行為違法的請求，違反了第88條第1款和第90條第1款規定，因為宣告該項決議違法的請求是申請

人提出相關要求的適當和特定的訴訟方式。

被申請實體主張上訴理由不成立。

**終審法院該案件的裁判書製作法官在最初批示中認為，上訴理由說明最後 a 項提出、涉及結論中第 1 至第 8 點（因為未履行法律手續而撤銷中級法院在訴訟中作出之行為）之申請不能在上訴中提出，而是應該根據《民事訴訟法典》第 147 條、第 151 條和第 152 條規定在接到被上訴合議庭裁判通知計起的 10 日內向作出相關無效的法院（中級法院）提出無效爭辯的附隨事項前提出。**

就相關問題作了陳述後，上訴人表示同意裁判書製作法官提出的問題。

裁判書製作法官作出批示，並轉為確定，不受理關於撤銷訴訟中作出之行為部分的上訴。

尊敬的助理檢察長**出具下列意見書：**

“本上訴中提出的唯一問題是，要知道用對法規提起之爭議來對澳門金融管理局行政委員會作出的第154/CA號決議提出質疑是否是合適和特定的方式。

上訴人歸責中級法院作出的合議庭裁判因對《行政訴訟法典》第88條第1款和第90條第1款的錯誤解釋犯有法律錯誤。

前條規範規定對法律規範提出爭議之目的，即“宣告載於行政法規之規範違法，而該宣告具普遍約束力”，而後條規範規定“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”。

按照現上訴人的觀點，具備了規範/法規的性質，爭議中的決議就可以透過宣告法律規範違法之方式來爭辯。

我們認為似乎沒有道理。請看！

正如所知，與其他法律規範一樣，行政規章具有普遍性和抽象性特徵。

行政法的學理普遍將規章描述為“行政機構在行使其行政職能時制定的一項法律規範”。從這觀點中首先可以看到，規章是對社會生活行為作出一項以普遍性和抽象性為特徵的規定：普遍性可理解為相關法律規定的適用是針對不確定的或先驗不可確定數目之人的；而抽象性可理解為相關法定狀況適用於某一類不確定的或不可確定數目之情況的”。

如此，規章和行政行為之間的區分就以普遍性和抽象性標準為基礎，規章是一項普

遍及抽象的規則，而行政行為是一項單獨的和具體的決定（見Lino Ribeiro和Cândido Pinho的著作：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》第526頁、530頁及第531頁）。

同樣根據Jorge Manuel Coutinho de Abreu的觀點，普遍性與行政相對人有關，即以不確定和不可確定數目的人作為行政相對人”。

而抽象性是指所有事實狀況，即指適用於不確定及不可確定數目的情況”。（見《Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade》，第23頁和第24頁）

分析現在所爭議的決議的內容及卷宗所載的各要素，可見那項決議是因不再繼續任命乙和現上訴人兩員工分別為總監及助理總監的職務而作出的，鑒於該事實該等員工不再擔任澳門金融管理局的任何領導職務，為此他們喪失與實際擔任相關職務所享有的有關福利。

鑒於“解除總監或助理總監職務”的事宜及對相關部門就給予擔任領導職務人員已經在決議中提及的某些福利可否作為每月的實際報酬提起之疑問作出答覆，上述決議對“澳門金融管理局員工專用通則”第15條第8款關於喪失與履行其職務有關的福利作了相關解釋，除了其他各點還說明那些福利“僅發放給實際上擔任領導職務，具體指總監及助理總監職務、而且是實際擔任該等職務的人”，最後指示財務暨人事處人事科及行政科下令執行與兩位員工相關的本決議。

如此，所爭議之決議是因在兩件具體事情上出現的疑問才作出的，其相對人是指被解除了澳門金融管理局領導職務的上指兩名相關當事人。

除了應有的尊重外，我們認為決議欠缺作為法律規章、法律規範或規範行為的普遍性和抽象性，而在往後的適用中需要作出其他單獨及具體的行為。

另一方面，從決議本身也得出它僅限於闡述及說明了與履行其總監和助理總監職務有關的社會性福利，具體指在那些員工被解除該等職務時不再享有的福利。

它是一項由澳門金融管理局行政委員會履行自己的權限在被上訴實體和其員工之間法律——勞動關係方面作出的日常管理行為。

在答辯中，被上訴實體援引了關於該實體與上訴人之間的勞動關係及澳門金融管理局行政委員會許可權方面的法律規定，強調現上訴人服從澳門金融管理局員工專用通則及澳門地區規範勞動關係的法律”（澳門金融管理局章程第33條第1款），表示行政委員會是在行使其（給予公共福利及確定有關的社會性福利）的權限中作出了該項被爭議之決議。

按照已經陳述的全部理由，我們認為那項決議不能是“對法律規範提出爭執”的標的。

綜上所述，我們認為提起的上訴理由不成立”。

## 二、事實

已獲認定的事實如下：

A) 澳門金融管理局行政委員會 1990 年 7 月 31 日第 29/CA 號決議內容如下：

“第29/CA號決議

事由：人力資源——人員編制管理

行政委員會分析了人員編制管理政策，特別是在本地市場人力資源愈趨競爭激烈的前提下，實有確保最基本的條件以便能穩定領導人員的迫切性。

考慮到上述問題的緊迫性及在目前並不合適再開始更新現行薪俸表的程序的情況下，決議如下：

1. 賦予總監及助理總監由澳門金融管理局支付其獲分配居所的水費、電費和電話費之權利，每年各項費用的最高金額如下：

水費：1,200澳門元

電費：12,000澳門元

電話費：12,000澳門元

2. 將本決議呈交澳門總督閣下審批，以便對其作出相關確認。”

**B)** 前決議提及的金額已經同一機關 1994 年 7 月 23 日所作的決議予以提高；

**C)** 透過 1996 年 3 月 16 日的決議，申請人甲被確定委任為澳門金融管理局的助理總監職級；

**D)** 經第 794/CA 號決議予以更正的澳門金融管理局行政委員會 2003 年 12 月 5 日第 794/CA 號決議，內容如下：

“第 794/CA 號決議

事由：甲的勞動——法律狀況

鑒於行政委員會透過本年度 10 月 16 日會議上做出的第 671/CA 號決議，決定不再對甲在補貼及儲備部擔任的職務續期；

鑒於行政委員會透過上月 7 日第 715/CA 號決議已經取消了補貼及儲備部；

鑒於根據《澳門金融管理局人員專用通則》第 15 條第 8 款規定，要求甲返回原來的組別、職務、職級和級別；——也考慮到行政委員會透過 1996 年 3 月 12 日第 082/CA 號決議決定“……晉升協調技術員甲為助理總監，屬入職第 10 級”；

行政委員會作出如下決議：

1. 甲返回原來的組別、職務、職級和級別，即返回第四組別，擔任第 11 級別的助理總監，並自 2003 年 12 月 19 日起生效；

2. 暫時不任命甲擔任任何領導職務，因此喪失與履行相關職務的福利，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，直接對相關部門的總監負責；

4. 將本決議呈報經濟暨財政司司長閣下。”；

**E)** 向中級法院請求宣告違法的澳門金融管理局行政委員會 2004 年 3 月 11 日第 154/CA 號決議的內容如下：

### “第154/CA號決議

事由：解除總監或助理總監職務

考慮到《澳門金融管理局人員專用通則》第15條第8款b項規定，不以定期合同聘請的員工如被解除其領導或主管職務，則喪失同款“a項中不保留的與擔任相關職務有關的福利”，但保留其服務時間和實際月報酬；

鑒於對領導職位的據位人發放的福利包括：

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

— 根據2002年第647/CA號決議，留用車位；

— 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”；

— 使用單獨辦公室；

— 配置無需其付費的手提電話；及

— 根據第100/CA/97號決議，提供兩份日報。

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，其中關於上述福利中部分福利是否被視為其實際月報酬一事所作解釋，行政委員會作出如下決議：

1. 根據《澳門金融管理局人員專用通則》第3條規定之解釋，上述福利僅向實際擔任領導職務的人員，尤其是總監和助理總監、且在他們實際履行其職能時提供；

2. 根據《澳門金融管理局人員專用通則》第15條第8款b項規定，不以定期合同聘請的員工一旦被解除有關職務，便不再有權享受相關福利；

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；

4. 該等福利自不再擔任有關職務之日起喪失，而信用卡的使用和“International Airline Passengers Association”會員資格方面的有關福利，可容許在與有關實體所簽訂的合同有效期內繼續享受；

5. 指示財務暨人事處人事科及行政科要求乙和甲遵守本決議”；

這就是被上訴的決議。

## 三、法律

### 1. 上訴標的之界定

被上訴實體在宣告具普遍約束力的法律規範違法申請案件中提出了妨礙審理實體問題的問題。

一方面，認為卷宗內的問題為私法範疇的勞動權利，因為澳門金融管理局的所有員工，正如案件中的現申請人，服從——根據法律的明文規定——澳門地區規範勞資關係的相關法律，同時也規定有權限審理針對澳門金融管理局機關作出紀律方面的決定提起爭執的法院也具有審判勞資爭議的權限。所以，被上訴實體沒有得出相關理由的法律後果，或者對中級法院無權審理該案件沒有提出爭辯。由於這是法院依職權審理的問題，也不會有多大的不當。

另一方面，被上訴實體認為所爭議的決議不包含法規，因為它缺少普遍性和抽象性，而只是一項日常的管理行為。

被上訴合議庭裁判是以第二個理由為依據駁回該項請求。而對第一個理由沒有表明態度，既沒有說明該案件是否為勞資爭議，也沒有說明澳門金融管理局的員工隸屬於勞資關係法的一般規定。但是被上訴合議庭裁判最終卻有下段敘述：“即使如此還認為，該等行為<sup>[1]</sup>是在行使行政管理職能中所作出的，對該等行為造成的後果的審理屬於行政審判權範圍”。

可以認為，原審法院透過上面轉載的表態認定是依職權審理該爭議。事實上是在中級法院提起的行政方面的司法訴訟案件。該法院認為所爭議的行為是履行行政職能過程中作出的行為，為此，對該案的審理應該歸行政審判權。該決定只能讓人理解為法院是依職權審理有關問題。

該項審理形成**已判案件**，所以即使如今可能持有異議，也妨礙作出相反的決定。事實上，無管轄權的抗辯屬於依職權審理範圍。如果不是像現在這樣已經明確裁定、即使被上訴實體——案件勝訴方——沒有根據《民事訴訟法典》第 590 條第 1 款規定向上訴法院申請審理該理由，我們本可以根據《行政訴訟法典》第 3 條及《民事訴訟法典》第 31 條第 1 款規定提出該問題。

確定了中級法院審理該問題的權限，終審法院對司法裁判提起的上訴的審理權限則根據《澳門司法組織網要法》第 44 條第 2 款 4 項及《行政訴訟法典》第 148 條和第 150 條第 1 款 c 項規定，因為被上訴合議庭裁判是第一審級作出的裁定。

另一方面，正如概述中指出，因為未履行法定手續，已經決定不得審理與撤銷在訴訟中作出的行為有關的問題。

總之，本法院只能審理澳門金融管理局行政委員會 2004 年 3 月 11 日第 154/CA 號決議是否構成一項規範性行為的問題，就是說，是否包含法律規範內容，還是僅為一項純單獨或具體的行為。

## 2. 被上訴合議庭裁判的理據

被上訴合議庭裁判主張所爭議的決議不是一項規範性行為的理據有點含糊。

事實上，從敘述一項規範性文件的特徵為普遍性及抽象性開始，該裁判以現上訴人認同的言語確定這些普遍性及抽象性。然後，認為該決議是澳門金融管理局行政委員會的一項管理行為，因為其有許可權根據該機構的需要管理人力資源。但是，絲毫沒有試圖體現出該決議不具有前面已經確定的普遍和抽象性的性質，而是得出了“.....作為一管理行為，其相關決議不可能具有普遍性和抽象性的規範或包含規範的資格，因此該決議不能作為對法律規範提出爭執的標的.....”的結論。

那麼，我們來審查：

- 一項規範行為是否必須具有普遍性和抽象性的特徵；
- 所爭議的決議是否構成一項管理行為；
- 所有管理行為是否不能具有法律規範的資格。

---

<sup>[1]</sup>指澳門金融管理局行政委員會的行為，如被爭議的決議。

### 3. 法律規範。普遍性和抽象性

關於**普遍性**的特徵，可以說法律上對此定義基本上是一致的，而且該定義是法律規範不可缺少的標誌。

普遍性與單個性相對。作為法律規範的特徵，普遍性係指所說法規不是針對單個的行政相對人，而是針對更加相對廣泛的一類人的普遍性。即使它僅涉及一個實體，或者僅指共和國總統或特首的權力，這一概念還是具有普遍性的特徵。這種情況下，如果指令是針對所有的據位人、而不是僅針對具體的、特定的某些據位人，它就是具普遍意義的。<sup>[2]</sup>

而關於**抽象性**，事情就不是很一致。對其定性從根本上有兩種觀點。

即使大家同意抽象與具體對立，對**一些人來說**，“認為抽象是用來規定或規範數目不確定的案例、某類更加廣泛的情況，而不是指單獨、具體及特別針對的案件、情況或假設。需要注意的是這裡不意味著不能針對已經達到或實現了的情況”。<sup>[3]</sup>

對**另一些人來說**，“當說到法律規範的抽象性特徵，一般總是想說法規規定的所有事實和情況無需是一定已經發生的；它們所規定的是往後可能出現的事實或情況”。<sup>[4]</sup>

顯然，主張這後一種觀點的人認為抽象不是法律規範的特徵。法律規範只要具有普遍性足以。

### 4. 普遍性和抽象性。本卷宗案件。

在本案中，即使從更嚴格的詞義上看，所爭議的決議是具有普遍和抽象意義的，它規定有關指令適用於可能及往後發生的情況。

實際上，概括來說第 154/CA 號決議決定了某些福利(*fringe benefits*)僅發放給實際上擔任領導職務的人及所有不再擔任該等職務的人不再享有該等福利。

那麼，很明顯該指令不只適用於已經不再實際上擔任該等領導職務的人，還適用於那些往後可能不再擔任該等職務的人。

決議是具普遍意義的，因為是針對某一階層的人（可能不再實際擔任領導職務的人），沒有對這些人有任何具體區別。

而且是抽象的概念——即使按照更嚴格的觀點——因為它們規範的是一項不確定數目的情況，一些為已經實現的，另一些則是還沒有實現的情況。

而對所爭議的規範行為往後的適用可能需要具體的行政行為來實現的事實——這是不確定的——不能改變其規範的特點，因為法律本身（《行政訴訟法典》第 90 條第 1 款）對立即產生效力的規範和需要透過適用行政行為來產生其相關效益的規範作了區別。再說，有關規則甚至就認為所有規章需要行政行為來適用，而不是相反。

---

<sup>[2]</sup> 見 Baptista Machado 的著作：《Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador》，1995 年，Almedina 出版社，科英布拉，第八版，第 92 頁及第 93 頁； J. Oliveira Ascensão 的著作：《O Direito, Introdução e Teoria Geral, uma Perspectiva Luso-Brasileira》，Almedina 出版社，科英布拉，第十版，第 496 頁及續後各頁； D. Freitas do Amaral 的著作：《Curso de Direito Administrativo》，Almedina 出版社，科英布拉，第二卷，第 154 頁和第 226 頁；及 A. Menezes Cordeiro 的論文：《Norma Jurídica》，*Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*，里斯本/聖保羅出版社，1986 年，第 671 頁及第 672 頁。

<sup>[3]</sup> 見 Baptista Machado 的上指著作，第 92 頁。在這方面，D. Freitas do Amaral 的上指著作同卷，第 231 頁。

<sup>[4]</sup> J. Oliveira Ascensão，上指著作第 499 頁。在這一方面，A. Menezes Cordeiro 的所指論文，第 672 頁和第 673 頁。

## 5. 管理行為

被上訴合議庭裁判認為所爭議的決議是澳門金融管理局行政委員會一項管理行為，因為它有權限根據該機構的需要按照經 3 月 11 日第 14/96/M 號法令核准的《澳門金融管理局章程》第 17 條第 3 款 c 項規定管理人力資源。根據該項法令，賦予行政委員會根據澳門金融管理局的需要、核准的本機構的預算和本機構的人員專用通則來管理人力資源的權限。

可以贊同所爭議的決議是根據所提及的規範而制定的，並因此構成一項人事管理的行為。但不能理解的是，一項管理行為和一項規範行為之間的對立存在於何處。或者說，被上訴合議庭裁判沒有解釋、也沒有展示為什麼一項管理行為不能具有普遍性和抽象性的特徵。

被上訴合議庭裁判在裁定澳門金融管理局行政委員會 2004 年 3 月 11 日第 154/CA 號決議因為不具有普遍性和抽象性的特徵，因為是一項管理行為所以就不是一項規範性行為，違反了《行政訴訟法典》第 88 條第 1 款和第 90 條第 1 款之規定。

## 三、決定

綜上所述，上訴獲勝，撤銷被上訴合議庭裁判，如果沒有任何妨礙此事宜的話，原審法院應該審理實體問題。

免去兩級法院的訴訟費用。

二零零五年五月四日，於澳門。

法官：利馬（裁判書製作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉