

卷宗編號： 1079/2017

日期： 2019 年 10 月 10 日

關鍵詞： 說明理由

摘要：

- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。
- 倘被訴行為或澳門勞工事務局局長的批示沒有援引有關的建議書內容，而相關的建議書亦沒有將工人們的具體放假日期這一客觀事實收錄，將導致被訴行為因存有沒有說明理由的瑕疵而被撤銷。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 1079/2017
日期: 2019年10月10日
司法上訴人: A 建築工程有限公司
被訴實體: 澳門經濟財政司司長

*

一. 概述

司法上訴人 A 建築工程有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門經濟財政司司長維持廢止其 10 名外地僱員的聘用許可的決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 16 頁及第 453 至 460 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 司法上訴人的上訴結論如下:

1. 司法上訴人於 2017 年 10 月 23 日被通知公函第 051851/DCTNR/2017 號，從而獲悉第 28155/REC/DSAL/2017 號批示，該批示轉錄經濟財政司司長於二零一七年十月十六日在勞工事務局二零一七年十月九日第 032933/INF/DCTNR/2017 號報告的批示，決定駁回上訴人提起的必要訴願，並維持勞工事務局局長於 2017 年 7 月 26 日在第 20663/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止上訴人 10(十)名外地僱員的聘用許可的決定。(參閱附件文件 2)
 - 上述的批示決定源自於，勞工事務局局長於 2017 年 7 月 26 日在第 20663/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止聲請人 10(十)名外地僱員的聘用許可的決定(請參閱附件文件 2 及行政卷宗的文件);聲請人為提出聲明異議及必要訴願。(請參閱附件文件 2 及行政卷宗的文件)
2. 司法上訴人不服上述決定，故向提出本司法上訴，並提出四個主要問題:
問題一
3. 被上訴的批示內容，包括其報告部份，存在一個重要問題:其說明理由部份明顯地存有瑕疵。我們縱觀經濟財政司司長於二零一七年十月十六日在勞工事務局二零一七年十月九日第 032933/INF/DCTNR/2017 號報告的批示，司法上訴人發現在有關的批示中，包括報告部份，卻沒有提及任何法律及具體條文，即沒有提及任何法律依據，是哪怕一次也沒有。
4. 但遺憾的是，不論是經濟財政司司長於二零一七年十月十六日在勞工事務局二零一七年十月九日第 032933/INF/DCTNR/2017 號報告的批示，一共 7 頁的內容，或是第 051851/DCTNR/2017 號公函，還是第 28155/REC/DSAL/2017 號批示，均沒有提及任何法律依據，違反了《行政程序法》第 114 條第 1 款 a)項及 b)項的規定必須具備說明理由的要求和違反了《行政程序法》第 115 條的規定，是次被上訴行為應以明示方式扼要闡述所涉及的法律依據。
5. 缺乏指出法律依據的行政行為，司法上訴人認為，應根據《行政程序法》第 122 條第 2 款 f)項所規定“絕對不依法定方式作出之行為”，宣告被上訴行為無效。
6. 無論如何，縱使法院不認同上述法律理據，司法上訴人也認為，有關的行為起碼可以根據《行政程序法》第 124 條所規定而被宣告為可撤銷之行為。因為被上訴行政的說明理由，

如前述屬違反了法律規定的要求，故至少可被定性為瑕疵說明。又鑑於沒有規定撤銷以外之其他制裁，故該等行為的效力屬可撤銷。

問題二

7. 被上訴批示的說明理由部份，因採納含糊、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。
8. 被上訴批示指出「...2. 利害關係人未能對本局第 033889/DCTNR/2017 號聽證公函就上述第一點所述之事宜作出合理解釋。.....」；另一方面，經濟財政司司長於二零一七年十月十六日在勞工事務局二零一七年十月九日第 032933/INF/DCTNR/2017 號報告的批示第 3/7 頁和第 4/7 頁顯示：
 - 上述批示第 3/7 頁及第 4/7 頁，在聽證回覆之報告資料中指出：
「...本局於 13/07/2017 收到利害關係人的書面回覆，內容簡述如下：....
因其司主要客戶為澳門政府部門，間中承小型建築工程.....」
 - 上述批示第 4/7 頁亦指出：「...同時，除政府工程外，利害關係人亦有承接其他工程地點，與其所述之情況並不相符，故其未能就該批外僱長期享受無薪假一事作出合理解釋；.....」
9. 司法上訴人並不排除被上訴實體在表述有關內容時，可能是關注其他的內容，但是行文上確實存在矛盾的地方，這是司法上訴人所在意的。
10. 後來，在勞工事務局局長的批示中，似是修改了報告書的說法，而在批示中交代為「...且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符」，至於再後來的必要訴願，也是維持原批示的決定。
11. 具權限當局對報告書的內容，即使是僅作參考或經修正後再作出批示，但為了使批示中的說明理由符合《行政程序法》第 115 條第 2 款的要求“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。”，具權限當局亦應具體解釋作出該行為的理由。
12. 本案例中，若僅以「...且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符」作為交代或作為新的依據，實在難以讓人信服其已作出具體解釋。司法上訴人認為有關的說明理由中，因採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，而應等同於無說明理由。至少，法院應根據《行政程序法》第 124 條所規定而宣告被上訴批示為可撤銷之行為。

問題三

13. 司法上訴人認為，被上訴批示在說明理由中，所主張及適用的理據、原則及概念，與第 21/2009 號法律「聘用外地僱員法」中相關法律原則及概念明顯有出入，換言之，即錯誤適用法律。
14. 被上訴的批示中指出「利害關係人容許其獲批之所有外地僱員(X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9 及 X10)長期享受無薪假。顯然，利害關係人對聘用外地僱員沒有實際需要，.....」。當中提及「實際需要」的概念。但是，在第 21/2009 號法律聘用外地僱員法中沒有「實際需要」這個概念；
15. 相近的概念則是同一法律第二條第一項所規定的「補充」原則“聘用外地僱員是為了在沒有合適的本地僱員或合適的本地僱員不足時，以同等的成本及效率條件補充勞動力”。
16. 但這不代表總是要求外地僱員每週都需要上五至六天的班、全年工作，才符合補充原則的概念。實際上，該法律第二條第一項所關注的是，有否合適的勞動力以及足夠勞動力的問題，換言之，補充原則不應僅以工作時間去衡量的。
17. 綜上所述，為被上訴的批示違反了第 21/2009 號法律聘用外地僱員法第二條第一項的規定。因此，法院應根據《行政程序法》第 124 條所規定而宣告被上訴批示為可撤銷之行為。

問題四

18. 被上訴實體在被上訴的行為中，司法上訴人認為其在認定事實上出現錯誤，這是因為，被上訴實體在作出決定時，沒有對所有必要之事實進行調查，以致未能作出一個正確、公正、合法的決定，明顯違反《行政程序法典》第 86 條第 1 款之義務。另外，司法上訴人所涉及的經營範疇，確實存在建築工期流程的問題，故不應將辦公室，甚至茶餐廳這種全年經營的行業狀況，套用在司法上訴人身上。換言之，被上訴實體不考慮行業範疇的差異性和特

- 性，卻以與實際狀況嚴重不符的單一標準套用在司法上訴人身上。
19. 司法上訴人是一直經營其宗旨的業務，不論是去年 2016 年，還是今年 2017 年，其業務也算得上是繁重，某些時候甚至是非常繁重(參閱本案保全程序之中止效力卷宗的文件 3 至 9)。在上述的背景，司法上訴人根本無法讓其所聘請的外地僱員長期放假。
 20. 司法上訴人的業務是建築工程，而其中一個非常主要的業務，由過往多年至今，是為文化局進行工程(參閱本案保全程序之中止效力卷宗的文件 3 至 9)。當中包括廟宇、遺址、具歷史文化價值的建築、保留古舊建築立面下進行內部重建或裝修等工程項目，項目內容包括的修復、維護、建築等工程。如「夯土遺跡修復」、「禾草灰批盪」、「中葡舊式木門窗的修復」、「中式瓦頂工程」(古舊的中式建築物屋頂)等等。
 21. 雖然澳門有很多從事建築工程項目的人士和公司，但是能掌握上述技術的，則沒有幾個。司法上訴人的團隊具備上述各種特殊工程所需的所定技術的能力，所以，過往亦多次得到文化局的邀請承接相關工程的。(參閱本案保全程序之中止效力卷宗的文件 3 至 9、2017 年 12 月 4 日提交的嗣後文件 1)
 22. 司法上訴人也有其他單位、部門、機關等，如澳門陸軍俱樂部、利瑪竇中學、澳門科學館等等，負責從事各類型的修復、維護、裝修、建築等工程。(參閱 2017 年 12 月 4 日提交的嗣後文件 2 至文件 5)
 23. 在上述業務背景的情況下，司法上訴人根本不可能讓其外地僱員長期放假，因為外地僱員連續而長期地放假，就根本不能如期完成有關工程。(參閱 2017 年 12 月 4 日提交的嗣後文件)
 24. 另外，根據本司法上訴狀附件文件顯示，當中包括出勤紀錄表和每月薪資的銀行賬戶入數紀錄，司法上訴人的十名外地僱員在去年 2016 年 9 月至 12 月的時候，以及本年 2017 年 3 至 4 月，他們的上班日數其實是頗多的。(參閱本司法上訴狀附件文件 4 至 14、23 至 26、29、30)
 25. 至於 2017 年 1 月及 2 月的狀況，我們必須要先了解一個日子，就是今年的農曆新年年初一是 2017 年 1 月 28 日。考慮到司法上訴人的外地僱員都是內地人士，而中國人對農曆新年非常重視。那些離鄉出外工作的內地人士，即使一整年都沒有回鄉，但一到農曆新年前或後的一段長的時間，都會選擇留在家鄉。我們真的不能將那些在農曆年前後放長假的外地僱員，視之為不想從事工作。
 26. 司法上訴人的外地僱員在 2017 年 2 月，他們中的大部份人便開始返回工作崗位(參閱本司法上訴狀附件文件 4 至 14、文件 28)。
 27. 但是，透過本司法上訴狀的資料證實的上述情況，與被上訴批示中對有關事實所作調查的結果不符。當中包括：
 - 被上訴批示在訴願分析報告資料中指出司法上訴人所聘用之 10 名外僱自 2016 年 9 月持續至 2017 年 4 月不等，期間長達 7 個月，長期申請無薪假;
 - 被上訴批示亦指出發現司法上訴人的外地僱員於 2016 年 1 月至 2017 年 6 月均出現工資低於本局申報薪酬之情況，收取部份薪酬僅有 MOP2,000，且每個月均出現上述情況。
 28. 但是根據司法上訴人向其僱員支付薪金的銀行入賬紀錄，事實上根本就不是被上訴批示所述的上述狀況。(參閱本司法上訴狀附件文件 15 至 36)根據本司法上訴的附件文件和勞工事務局檔案卷宗 P008509 的文件，都可以證明司法上訴人是以符合當初申請的標準去要求外僱工作和支付薪酬的。(參閱本司法上訴狀附件文件 3 至 36;勞工事務局檔案卷宗 P008509 的文件)
 29. 根據《行政程序法典》第 87 條第 1 款規定“利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權機關之義務。”;但同一法律第 86 條第 1 款亦規定“如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實;為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。”
 30. 由上述條文可知，具權限行政機關必須進行調查的義務並不因司法上訴人負有舉證責任而被免除，因為即使設立了關於舉證責任的原則，具權限行政機關有義務履行其調查所有對作出一個正確、公正、合法決定而言屬恰當的情事。即使司法上訴人也負有證明其所提事實的義務亦然。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 475 至 483 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處有關上訴理由成立，內容載於卷宗第 557 至 558 背頁，在此視為完全轉錄²。

-
31. 若果發生認知上的錯誤，是否因為具權限行政機關在調查上面溝通不足。有一點必須要特別作出解釋的，根據司法上訴人的行政管理機關成員陳國榮表示，外地僱員的出勤紀錄表中，如果是放假或休息，該名員工就必須在當日一欄寫明「放假」或「休息」。(參閱本司法上訴狀附件文件 4 至 14)
 32. 另外，司法上訴人的外地僱員的出勤紀錄表中有很多「：」或「、」的符號，其實是代表工作地點的意思(參閱本司法上訴狀附件文件 4 至 14)，是代表出勤紀錄表中“對上最近”的一個地點。千萬不要誤會，在休息或假期下面出現「：」或「、」，並不代表休息或假期的意思。
 33. 基於此，被上訴實體在作出決定時，沒有對所有必要之事實進行調查，以致未能作出一個正確、公正、合法的決定，明顯違反《行政程序法典》第 86 條第 1 款之義務。法院應根據《行政程序法》第 124 條所規定而宣告被上訴批示為可撤銷之行為。
 34. 另外，根據聘用外地僱員法第二條第八款的規定了「特性」的原則“(八) 特性 - 聘用外地僱員時須按市場需要、經濟環境和產業增長趨勢，對每一經濟活動產業或職業類別的特性作出考慮。”按照上述條文，具權限當局在有關範疇作出行政行為時，都應考慮到每個行業的差異性和特性。
 35. 綜上所述，在應考慮而沒有考慮司法上訴人其業務的行業特性的情況下，為被上訴的批示違反了第 21/2009 號法律聘用外地僱員法第二條第八項的規定。因此，法院應根據《行政程序法》第 124 條所規定而宣告被上訴批示為可撤銷之行為。

² 檢察院之意見如下：

Na petição e nas alegações de fls.532 a 555 dos autos, a recorrente solicitou a anulação do despacho lançado em 16/10/2017 pelo Exmo. Sr. Secretário para a Economia e Finanças na Informação n.º5032933/INF/ DCTBR/2017 (doc. de fls.37 a 42 dos autos), assacando a omissão do fundamento legal, a falta da fundamentação, o erro de direito existente na conclusão de sem carência prática (沒有實際需要), e a falta de diligências necessárias.

*

Ressalvado respeito pela opinião diferente, inclinamos a entender que declarando expressamente “維持原批示決定” (vide. fls.37 dos autos), o acto ora recorrido absorve o “anterior despacho (原批示)” na sua íntegra que foi reportado ao Despacho n.º20663/IMO/DSAL/2017 pela recorrente no Requerimento do recurso hierárquico necessário (vide. fls.296 a 298 do P.A.).

Nos termos do preceito no n.º1 do art.115º do CPA, a “manutenção” prescrita no despacho objecto deste recurso contencioso implica que ele contém em si uma fundamentação por remissão, no sentido de acolher os fundamentos expostos no Despacho n.º20663/IMO/DSAL/2017 pelo Sr. Director dos Serviços para os Assuntos Laborais.

Note-se que em bom rigor, o Despacho n.º20663/IMO/DSAL/2017 foi absorvido e substituído pelo Despacho n.º25264/IMO/DSAL/2017 que declarou expressamente “manter” aquele por julgar improcedente a Reclamação apresentada pela ora recorrente (docs. de fls.287 a 294 do P.A.).

Na nossa modesta opinião, esse facto de ser “absorvido e substituído” não impede que o

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

Despacho n.º20663/IMO/DSAL/2017 seja chamado à colação para efeitos de indagar se o despacho impugnado nestes autos padeça da falta de fundamentação assacada pela recorrente.

Vale assinalar que os fundamentos de facto do Despacho n.º20663/ IMO/DSAL/2017 e do despacho n.º25264/IMO/DSAL/2017 se mostram exactamente idênticos, e os fundamentos de direito são quase iguais. Com efeito, aquele referiu-se apenas ao disposto da Lei n.º21/2009 de 27 de Outubro (根據 10 月 27 日第 21/2009 號法律之規定，vide. fls.285 do P.A.), e este acrescentou só a disposição no art.8º da mesma Lei (vide. fls.294 do P.A.).

Ora, afigura-se-nos que a doutrina e jurisprudência são praticamente unânimes, no sentido de asseverar incansavelmente que o parâmetro geral e comum consiste em a fundamentação dever fornecer ao seu interessado o “itinerário cognoscitivo e valorativo” seguido pelo órgão administrativo para praticar determinado acto administrativo.

De qualquer maneira, subscrevemos a sensata doutrina que inculca e ilustra (Lino J. B. R. Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau, p.640): Mais do que uma fundamentação completa, o que se pretende é que ela seja *concreta*. O acto tem de indicar quais os pressupostos e motivos concretamente considerados pelo seu autor. Deste modo, a fundamentação é insuficiente se assentar em conceitos abstractos, indeterminados, vagos ou imprecisos. Por exemplo, não está fundamentado o acto que se limita a remeter para as expressões legais indeterminadas; ou que faz um juízo conclusivos (v.g. a urgência como motivo duma requisição) sem indicar os factos que o sustentam; ou ainda a revogação de um acto como fundamento na sua ilegalidade sem indicação dos termos em que ele é ilegal.

Em esteira, e considerando que nenhuma das cinco alíneas do art.8º da Lei n.º21/2009 contempla explicitamente a “necessidade prática” (實際需要), inclinamos a entender que a mera menção da Lei n.º21/2009 bem como a invocação art.8º desta Lei não caucionou à recorrente conhecer e compreender a base legal da decisão administrativa de revogar a anterior autorização de contratação de 10 trabalhadores não residentes.

De outro lado, parece-nos que o verdadeiro cumprimento do dever da fundamentação exige ainda à Administração explicar, mesmo de modo sucinto, porquê a dita revogação da autorização de contratação abrangeria todos os dez trabalhadores não residentes, porquê não escolheria ante a redução do número desses trabalhadores não residentes.

Nesta linha de ajuizamento, e com todo o respeito pela melhor opinião em sentido contrário, afigura-se-nos que se verifica *in casu* a falta da fundamentação imputada pela recorrente ao despacho questionado nestes autos, em virtude de que esse próprio, o despacho por si mantido e ainda a Informação n.º5032933/INF/ DCTBR/2017 não fornecem à recorrente o suporte legal da posição tomada pela Administração.

Na nossa óptica, a sobredita falta da fundamentação faz-nos sentir que não há, por ora, segura condição que nos permite cabalmente escrutar acertadamente os restantes vícios arrogados pela recorrente, por isso fica prejudicado o conhecimentos desses vícios.

Por todo o expendido acima, propendemos pela *procedência* do presente recurso contencioso.

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三.事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 於 2017 年 07 月 19 日，澳門勞工事務局人員作出第 023587/INF/DCTNR/2017 號報告書，有關內容如下：

“...

本處於 22/06/2017 接獲勞動監察廳之個案通知，表示於調查第 2017000508 號個案期間，發現利害關係人容許其獲批之所有外地僱員 (X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9 及 X10) 長期享受無薪假。顯然，利害關係人對聘用外地僱員沒有實際需要，且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符；就此事，本局於 08/06/2017 向利害關係人發出了聽證(029609/DCTNR/2017)，要求其於 15 天內作出解釋，並提交上述外地僱員之資料。

本局於 13/07/2017 收到利害關係人的書面回覆，內容簡述如下：其司所僱用之 10 名外地僱員大多數合作多年，彼此相處融洽愉快而該批外僱於自己家鄉本來就從事建造工作，故每年年尾至翌年農曆年前後期間，家鄉會有大量裝修承包業務找上門，收益不比澳門低，而其司剛好在年尾至年頭 3 月份期間因政府工程一般年頭作預算，故工程多於 4 月後才開展，在此期間該批外僱會向公司提出告假，回鄉承包工程，其司亦樂意配合批准，因其司主要客戶為澳門政府部門，間中承小型建築工程，現時承接工程約 3-4 個，合同金額約一千多萬，故該 10 名外僱對其司業務十分重要。

利害關係人於是次回覆聽證中提交文件如下：

1. 4 份工程合約，工程地點分別為“利瑪竇中學”、“十月初五日街

178 號地盤探土、拆樓及建築工程”、“澳門陸軍俱樂部”及“議事亭前地 16A 房屋外牆修繕工程”，上述工程金額合共 MOP10,562,860；

2. 財政局所得補充稅 - 收益申報書(M/1 格式)，顯示其司於 2016 年收益為 MOP338,278 ；
3. 上述 10 名外僱之財政局職業稅 - 第一組登記表(M/2 格式)，顯示上述 10 名外僱之入職日期與治安警察局資料相若；
4. 財政局職業稅 - 第一組僱員名表(M3/M4 格式)，顯示上述 10 名外僱於 2016 年收取薪酬與本局申報資料一致，此外，其司亦申報 7 名本地僱員於該年獲取之薪酬；
5. 上述 10 名外僱於最近 2 年簽訂之勞動合同，其中一名外僱 X8 於 2017 年 1 月離職，故亦提交替換其職位之外僱“X11”勞動合同，金額與本局所申報一致；
6. 上述 10 名外僱於 2016 年 1 月至本年 6 月之銀行支薪記錄，發現上述外僱均出現工資低於本局申報薪酬之情況，收取部份薪酬僅有 MOP2,000，且每個月均出現上述情況，但有透過銀行支薪；
7. 上述 10 名外僱於本年 4 月至 6 月期間之請假信及出勤記錄；

就上述第 6 點之情況，本分析員於 20/07/2017 致電勞動監察廳蔡督察，其表示已知悉利害關係人與外僱協議無薪假一事，有關薪金低於本局申報之薪金已作跟進，故本廳不用就此情況再作跟進；

根據利害關係人於是次回覆聽證中表示其司剛好在年尾至年頭 3 月份期間因政府工程一般年頭作預算，故工程多於 4 月後才開展，在此期間該批外僱會向公司提出告假，回鄉承包工程，然而，根據其是次提交資料及勞動監察廳通報資料顯示，其聘用之 10 名外僱自 2016 年 9 月持續至 2017 年 4 月不等，期間長達 7 個月，同時，除政府工程外，利害關

係人亦有承接其他工程地點，與其所述之情況並不相符，故其未能就該批外僱長期享受無薪假一事作出合理解釋；

查核本局資料顯示，利害關係人現時沒有任何勞資糾紛個案，但有 2 宗打擊非法工作個案正在調查中，涉嫌違法者為“X12”（持中國護照）及“X1”（為利害關係人聘用之外僱）；

根據本局及治安警察局顯示利害關係人聘用之僱員資料如下：

姓名	批示編號	職位	外地僱員身份 認別證	PSP 聘用期間
X1	39313/16	建築工程人員	22*****	14/03/2016 至今
X2	39313/16	建築工程人員	13*****	15/05/2012 至今
X3	39313/16	建築工程人員	21*****	08/07/2014 至今
X4	39313/16	建築工程人員	12*****	02/04/2007 至今
X5	39313/16	建築工程人員	14*****	23/08/2010 至今
X6	39313/16	建築工程人員	20*****	22/03/2011 至今
X7	39313/16	建築工程人員	13*****	18/03/2008 至今
X8	46470/15	建築工程人員	15*****	15/08/2011 - 25/01/2017(已離職)
X9	39313/16	建築工程人員	12*****	19/03/2007 至今
X10	39313/16	建築工程人員	12*****	22/05/2013 至今
X11	39313/16	建築工程人員	28/02/2017	28/02/2017 至今

利害關係人現時沒有申請進行中，獲批之外僱聘用許可如下：

批示	職位移	工作限期至	持藍咭數	工作地點
39313/IMO/DSAL/2016	建築工程人員(10名)	20/01/2019 (維持 6 名本地僱員)	10	在申請人承辦之工程地點內工作

綜上所述，考慮到：

1. 根據本局資料及是次回覆聽證提交資料顯示，利害關係人容許其獲批之所有外地僱員(X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9 及 X10) 長期享受無薪假。顯然，利害關係人對聘用外地僱員沒有實際需要，且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符；
2. 利害關係人未能對本局第 033889/DCTNR/2017 號聽證公函就上述第一點所述之事宜作出合理解釋；

因此，建議廢止利害關係人經第 39313/IMO/DSAL/2016 號批示獲批之 10 名非專業外地僱員(職位：建築工程人員)聘用許可；....”。

2. 澳門勞工事務局局長於 2017 年 07 月 26 日作出以下批示：

“...

A 建築工程有限公司(COMPANHIA DE CONSTRUCAO URBANA A, LIMITADA)經下列批示獲准聘用 10 (十)名外地僱員:

批示編號	人數	職位名稱
39313/IMO/DSAL/2016	10	建築工程人員(7121-001)

考慮到:

1. 根據本局資料及是次回覆聽證提交資料顯示，利害關係人容許其獲批之所有外地僱員(X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9 及 X10)長期享受無薪假。顯然，利害關係人對聘用外地僱員沒有實際需要，且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符;
2. 利害關係人未能對本局第 033889/DCTNR/2017 號聽證公函就上述第一點所述之事宜作出合理解釋。

根據 10 月 27 日第 21/2009 號法律之規定，並行使公佈於 2016 年 6 月 1 日澳門特別行政區政府公報第 22 期第二組第 70/2016 號經濟財政司司長批示所轉授的權限，本人廢止 A 建築工程有限公司(COMPANHIA DE CONSTRUCAO URBANA A, LIMITADA)聘用上述 10(十)名外地僱員的許可...”。

3. 司法上訴人就上述決定提起必要訴願。
4. 澳門經濟財政司司長於 2017 年 10 月 16 日作出以下批示：
“維持原批示決定。”

*

四. 理由陳述

司法上訴人認為被訴行為沒有履行說明理由的義務、錯誤適用法律及調查不足，應予以撤銷。

我們現就有關問題作出審理。

1. 就欠缺說明理由方面：

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。

立法者制定說明理由義務的目的在於讓市民能清楚明白有關行政行為的決定方向是基於什麼事實和法律依據而作出，從而可決定是否接受有關行為或依法提出申訴。

被訴批示內容如下：

“維持原批示決定。”

從上述轉錄的內容，我們無法知道被訴實體是基於什麼理由維持了澳門勞工事務局局長廢止司法上訴人聘用 10 名外地僱員許可的決定。

司法上訴人在必要訴願中提出：

“...

敝司於本月初接獲特區政府勞工事務局題述信函(編號：038582/DCTNR/2017，其內通知謂勞工事務局局長於 2017 年 7 月 26 日批示廢止我司獲批准輸入的 10 名外僱名額，事由起因於我司其中一名外僱於其請假期間，在我司完全不知情下，幫第三者工作被查獲，勞工局遂對我司作出調查，我司配

合提供調查所需資料，包括由 2017 年 1 月至提交資料當月之過往外地僱員出勤及支付薪金記錄等，調查後，勞工局局長以我司於期間曾允外地僱員享受無薪長期假，認為我司無聘用外地僱員之需要，作出廢止我司十名外僱批給的批示。

敝司理解勞工局的批示是基於常情邏輯，然而批示對我司猶如晴天霹靂，是死亡判決！

我司成立於 1994 年，自澳葡時代開始即以承造澳門政府各部門工程為主營業務。自澳門回歸祖國與賭權開放後，澳門社會經歷了天翻地覆變化，各類公私營大型建設項目大量開展，澳門本地人力資源不足，尤其是建造業工人欠缺是人人有感的事實，在自由競爭市場下，資源有限的本地微小公司根本不可能與財雄勢大、享有高收益的博彩相關企業競爭有限的本地人力資源，如果沒有政府對本地小微公司實施照顧性的外僱制策支持，許多本地小微工程公司，包括我司可能早已經營不下去而要結業。

建築行業是以競標承攬、多工種流水協作的業務模式運作，企業個體的年度業務量既受政府建設項目的年度、季度市場投放，私人市場投資的年度與季節性變化、企業自身投標中標率而出現相應的波動，加上工種流水作業，故此，千百年來，建造行業各工種都是基於工作需要，流動受聘於不同僱主的職業，儘管如此，也從來都不是可保證各工種工人能全年滿額工作的行業，此亦是建造業薪資高之因由。澳門現行的建造業外僱政策並沒能因應建造行業這一特性度身定制，因此，長期以來，許多受惠、依賴外僱政策維生的小微企業在實際經營操作中要面對協調業務量波動與固定月薪僱員間矛盾的困擾.....。

我司 2016 年的業務在不同月份或季節確實波動較大，年頭工程開展較少，年中則是嚴重缺人，要密集加班應對，致有外地僱員年中月份收取二萬多的月薪。我司現在所僱用的十名外僱員多年合作下來，他們對我司主營政府工程業務的季節性變化甚為了解，由於他們家鄉本來就是從事裝修承包，每年年尾至翌年農曆年假前後期間，家鄉會有大量裝修業務找上門，收益不比澳門低，因此，本人猜

測，除了個人病患、家庭事務要告假回鄉休養或處理，也有回家鄉承包工程的可能，敝司會因應情況給予批覆，如恰值年頭政府部門工程正處預算批核期而未有工程開展或工程未及開工的空檔期間，我司會同意外僱的告假申請。

去年開始，我司已將業務擴展至私人項目，故今年的業務狀況有較大變化，目前我司已簽訂的承建合同，包括在做和將要開工做的項目暫時有6-7個，已確認合同金額暫時約有千多萬，包括有位於十月初五日街的私人小型地盤樓宇建築工程、教會學校設施加改工程、陸軍俱樂部內外維修翻新工程、文化局聖老楞佐堂設施維護工程、議事亭前地文物建築之修繕工程、澳門監獄男倉裝修工程、2000多呎私人住宅室內裝修工程等，另有已投標(未有結果)或將要投標的項目也有7-8個在手，往下將需要大量工人參與施工。我司十名外僱服務我司已超過十年，經多年培訓、磨合與實務操練，已成長為我司的業務與技術骨幹，特別是在我司承造文化局文物建築修繕方面，他們熟練的傳統手藝技術，甚獲文化局歷史建築維護部門人員的讚賞與認可，十名外僱對我司往下履行已簽訂的承建合同以及將來的業務經營都十分重要，如失去他們，我司將無法履行已簽訂的承建合約，如是，我司與眾多業主單位將要面對工程無法如期執行/完成所引發的種種連帶問題與糾紛.....，我司也將無法繼續營運下去，只有結業。

我司從澳葡年代起至今一直是澳門各政府部門以及多個具悠久歷史社團認可的直接磋商/邀請標承建商，包括工務局、民政總署、保安司/局、教青局、體發局、文化局、房屋局、旅遊學院、懲教管理局/澳門監獄、金融管理局、澳門科學館、聯合國軟件所、陸軍俱樂部等，能獲眾多公私部門/機構長期信任，實乃是對我司一貫用心做事、真心為業主解決問題的服務精神的認同。雖然我公司規模微小，但自問也是澳門建造行業中競業樂業、用心服務社會的一份力量。

外僱於告假期間之行為我司是完全不知情，我司會檢討及吸收過往對屬下外地僱員告假後行為欠缺監督的教訓，會對僱員進行守法教育與約束，同時會加強業務經營水平，避免事件再次發生。

政府的外僱政策支持是本地小微公司能否繼續生存的關鍵，懇請司長先生閣下體察澳門本地小微企業的經營困境，維持已給予我司的外僱批給，讓我可得以生存，繼續為澳門社會提供優質服務，本人家庭的生計也得以維持，萬分銘感！...”。

雖然行政當局已於第 032933/INF/DCTNR/2017 號建議書就司法上訴人提出的必要訴願作出了分析及建議，但被訴決定並沒有援引有關建議書的內容，僅是作出了維持原批示的決定，故該建議書的內容並不成為被訴行為的組成部分。

即使認為被訴實體在作出“維持原批示決定”時暗含援引澳門勞工事務局局長批示內容的意思，被訴決定仍存有理由說明不足的情況。

澳門勞工事務局局長的批示內容如下：

“...

A 建築工程有限公司(COMPANHIA DE CONSTRUCAO URBANA A, LIMITADA)經下列批示獲准聘用 10 (十)名外地僱員:

批示編號	人數	職位名稱
39313/IMO/DSAL/2016	10	建築工程人員(7121-001)

考慮到:

1. 根據本局資料及是次回覆聽證提交資料顯示，利害關係人容許其獲批之所有外地僱員(X1、X2、X3、X4、X5、X6、X7、X8、X9 及 X10)長期享受無薪假。顯然，利害關係人對聘用外地僱員沒有實際需要，且上述情況亦與其向本局提出申請時所述之理由並不相符;
2. 利害關係人未能對本局第 033889/DCTNR/2017 號聽證公函就上述第一點所述之事宜作出合理解釋。

根據 10 月 27 日第 21/2009 號法律之規定，並行使公佈於 2016 年 6 月 1 日澳門特別行政區政府公報第 22 期第二組第 70/2016 號經濟財政司司長批示所轉

授的權限，本人廢止 A 建築工程有限公司(COMPANHIA DE CONSTRUCAO URBANA A, LIMITADA)聘用上述 10(十)名外地僱員的許可...”。

表面看來，似乎有關決定已遵守了說明理由的義務，就是司法上訴人容許其獲批之所有外地僱員長期享受無薪假，有關情況顯示出其對聘用外地僱員沒有實際需要，故決定廢止有關外地僱員許可。

然而，在尊重不同見解下，我們並不認為被訴行為的理由說明是充分的，原因在於其並沒有具體客觀地載有及分析相關事實，僅是作出結論性陳述，例如讓工人們長期放無薪假的結論是基於什麼而作出？此外，亦沒有就司法上訴人在書面聽證中提出的解釋作出回應。

不論終審法院或本院均多次強調公共行政決定的理由說明不能含糊不清或僅是作出結論性陳述。相反，需具有“足以揭示對於作出決定起決定性作出的事實和法律前提要件進行的權衡”(可參閱本院於 2017 年 03 月 02 日在卷宗編號 780/2015 作出之裁判，以及終審法院於 2016 年 07 月 22 日和 2018 年 10 月 10 日分別在卷宗編號 45/2016 和 42/2017 作出之裁判)。

根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款之規定，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。

基於此，被訴行為應予以撤銷。

最後，我們希望指出的是，雖然不論是被訴實體或是澳門勞工事務局，事實上均對司法上訴人在書面聽證/必要訴願中作出的解釋進行了分析及論證，並為此分別繕寫了第 023587/INF/DCTNR/2017 號及第 032933/INF/DCTNR/2017 號建議書。此外，亦調查了工人們的具體放假日期(見第 1077/2017 號附卷第 1 頁)，然而遺憾的是不論是被訴行為或是澳門勞工事務局局長的批示，均沒有援引相關的建議書

內容，而相關的建議書亦沒有將工人們的具體放假日期這一客觀事實收錄。這些缺失導致了被訴行為因存有沒有說明理由的瑕疵而被撤銷。

2. 就其他提出之瑕疵方面：

鑒於我們裁定被訴行為因沒有充分說明理由而將之撤銷，故無需再繼續審理司法上訴人提出的其他上訴依據。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，繼而撤銷被訴行為。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2019 年 10 月 10 日

裁判書製作法官
何偉寧

第一助審法官
簡德道

第二助審法官
唐曉峰

米萬英