

法律制度

關於澳門的授權問題^①

簡能思 *

一、導言

A) 授權的定義

授權是通過一個法定的、一般是權威性的行政機構來使另一個同樣是法定的行政機構有可能實施同一行政行爲^②。

由這一定義可引伸出：依照行政法授權是涉及兩個機構（或一個機構與另一個代理人）在行使行政職能和措施時的關係。但是，當他們行使另外的非行政職能時，在這一範圍內可能產生的授權則不屬於我們所要討論的範圍。此外，這些機構不一定是同一法人的組成部份，當然也就不一定屬於同一行政管理機構了^③。

從這一定義還可引伸出：應該有一個批准授權的準則，應該有一個確認授權者和受托者身份的準則（具有轉權權的授權法，以下簡稱“授權法”）。

此外，授權機構一般說來將有資格進行包括在授權範圍內的一切問題的行爲。

祇有這樣，最後才有可能實施行政行爲，而不是別的法律行爲或實際行爲。

* 總督辦公室主任

① 本文是作者為他指導的本地法律工作者培訓班而撰寫的一份基礎材料。它首先是一份工作文件，而不是教條式的反思。因此，對於那些更加理論化的問題，它祇是純粹表面地加以處理。

② 這一定義在很大程度上是根據葡國行政法中各種經典定義而做出的。它與弗勒塔斯·杜阿馬拉爾(Freitas do AMARAL)在其所著的《行政法課程》（一九八八年科英布拉出版）第一卷第663頁上所做的定義很相似，祇有細微區別。

③ 這一點是我們的定義同弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的定義之間的最明顯的區別。

B) 依照行政法授權的法律性質

關於依照行政法授權的法律性質，可以舉出各種理論流派。這裏我們着重講述以下五種：

a) 授權代表的理論

根據這一理論，某一個機構授權另一個機構以自己的名義開展活動，費用與責任由前者承擔，受托人代表授權人行使職權。

b) 轉讓行爲的理論

根據這一理論，某一個機構把一定的權力轉讓給另一個機構，這一轉讓很明確，即授權機構將失去把這些權力收回自己職權範圍的可能性^④。

c) 准許行爲的理論

根據這一理論，受托者允許執行那些在授權之前已屬於受托者所享有的職權或有能力執行的職權^⑤。

d) 轉移行爲的理論

根據這流派的理論，授權行爲旨在臨時地轉移（不是轉讓）權力的享有權和執行權^⑥（或僅僅是執行權^⑦）；授權者可以在任何時候收回這些權限，而由授權者親自行使。

e) 擴大行爲的理論

根據這一理論，授權旨在把一個機構的職權擴大到另一個開始時並不擁有這些權力的機構。擴大的權力可以僅僅是執行權^⑧，也可以是包括享有權和執行權兩個部份。

④我們不了解有誰主張這一理論，也不了解有誰主張第一種理論。

⑤可以說這是葡國理論中的經典理論。參見安德烈·貢薩維斯·佩雷拉（André Gonçalves PEREIRA）的作品《論依照行政法授權問題》（一九六零年發表在《法學》雜誌上）第108頁及其以後幾頁；馬爾塞羅·卡依塔洛（Marcello CAETANO）的作品《行政法手冊》第一卷第十版第227頁，以及塞爾烏羅·柯勒亞（Sérvulo CORREIA）的作品《行政法概論》（一九八二年里斯本出版）第一卷第223頁。

⑥這一理論看來得到羅熱里奧·蘇亞雷斯（Rogério Soares）的贊同，參見他的作品《行政法》一書第107頁。該書於一九七八年在科英布拉出版。

⑦這是弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾所主張的觀點，參閱上述他的作品第682頁。

⑧如保羅·奧特如（Paulo OTERO）從受托人隨即接收授權法的享有權這一原則出發所主張的那樣，參閱他的著作《依照葡國行政法授予的權限》（一九八七年於里斯本出版）第197頁。祇有在授權行爲落實之後才有權執行之。

祇要我們對授權法作一簡要回顧，我們可以肯定，前兩種流派的理論在葡國法律中和澳門法律中顯然不能採用，其餘三種流派中，我們更為贊成最後一種。

的確，我們認為這一流派的理論較好地反映了法律制度，因為它較為清楚地闡明了授權者保留着他可以在任何時候執行他已經授予別人的職權，並有權親自或通過第三者取消、中止和改變受托者的行為。授權法僅僅賦予授權者進行權力授予的權限。該授權法未賦予受托人任何權限。受托者祇有當授權者決定了擴大授權範圍後，他才能看到有關的權力落到他的法律範圍內。

對於擴大什麼權力的問題，我們認為最謹慎的回答應是授權法本身：有時候，該授權法祇允許擴大執行權，有時候則允許享有權的轉移。這後一種情況，顯然表明該授權法承認權力的再授予他人。

這樣，我們就摒棄了所謂權限總是直接來自法律的偏見。相反，我們並沒有看出權限不能僅僅間接地來自法律的理由。在授予的權限中，下述情況恰恰常常發生：法律允許某個行政單位在實際上採取一些自由行動，使其權力進一步充實，而法律本身又肯定不能給予這種權力，它還可以把一定的權力擴大到另一個最初未享有這種權力的單位。權力不直接來自法律，但權力的授予又並非與法律無關。正因為它是法律所認可的，所以法律才同意這一授權。

我們也不贊成那種認為依照公法之規定享有權和執行權不能分開的觀點。我們了解許多在公法領域中享有權和執行權可以分開的例子。遠的我們就不用說了，祇要看看澳門地區主權的享有權和主權的執行權分離的例子就足夠了^⑨。

C) 我們前面的闡述儘管是扼要的，但它足以使我們分清授權與其他許多類似的或接近的形式——如權力的轉讓，權力行使的許可，權力的合法給予，所謂的默示授權（更嚴格地說，這叫做冒險的合法授權），職權的移交，特許，簽字的委托，代替，替補，代表，協助等——的區別。

二、葡萄牙授權制度總則

通過考察制約葡萄牙授權問題的法律制度，就可以發現下列主要思想：

a) 行政管理機構的權力或權限（從廣義上來說^⑩）是由法律分配的或得到法律認可的。根據這一原則可得出這樣的結論：祇有在法律本身預見到的各種情

^⑨關於這一點可以參看我們的題為《葡國立憲制度同澳門地區法律制度之間的關係》的研究文章，見《司法部通報》第三六五期的單行本第9頁（該文章也曾在《澳門法律雜誌》上刊登過，見該刊一九八八年第一卷第32頁及其後幾頁）。

^⑩關於法律的各種概念請參閱一九八七年在里斯本出版的奧里維拉·阿斯森桑（Oliveira ASCENSÃO）的著作《法學：導言暨概論》第207頁及其以後數頁。

況下，也就是說祇有在授權法存在的條件下，才可能有授權行爲（見葡萄牙共和國憲法第114條2款）；

b) 該授權法應該具有與原來授予一個行政管理機構的權限的那些規則相同的或高於那些規則的規範力與法律尊嚴。當授權是根據低於原來的授權規則而實現時，該授權法可以具有與實施規則的法規同等的法律尊嚴或效力⁽¹¹⁾；

c) 該授權法應該確定可授權範圍，應界定授權者和受托者的身份；還應該預見再授權的可能。該授權法還可以包括其它附帶的規定；

d) 授權是通過授權者自行決定的行政授權行爲而實現的⁽¹²⁾；授權行爲應該明確寫出來，並應予以公佈⁽¹³⁾；

e) 授權行爲原則上具有個人性質，這就是說，它將隨着授權者或受托者的替代或斷然阻止而失效（參閱一九八九年九月廿六日頒佈的第323 / 89號法令第15條2款）；

f) 授權後，授權者和受托者對委托的事務保持着同等的法定權力。但是，授權者在授權範圍內享有一系列顯示優先地位的附加權力。特別是授權者在行使其所授予的權限時（在無具體指令情況下）享有一般指導權，享有改變、中止和取消受托者行爲的權力，享有取消授權的權力，還享有收回授權的權利；

g) 關於對受托者行爲進行行政程序上訴和司法程序上訴的問題，葡國行政法中規定的原則是：在沒有相反的法律規定的情況下，受托者的行爲與授權者在行使同一職權時的行爲一樣，在經過隨時司法調查後是可以得出結論的。

現在需要探討的是，這些基本思想已被澳門地區的行政法律制度採納和改造到了何等程度。

(11)該理論提出這一極爲準確的觀點是不尋常的。常見的觀點是正如塞爾烏羅·卡勒亞在他所著的《行政法概論》一書的第217頁所述的，允許授權的法律必須具有被授予權限的最初給予法的法律等級價值。我們認爲我們不能就此爲止，因爲，如果權限缺乏各種實現等級，如像葡國政府的行政權限（這些權限總的說來已被列入了葡國憲法第202條）那樣，或如像澳門總督的執行權限（這些權限已被列舉在《澳門組織章程》第15條中）那樣，隨着這些權限的逐步實現（也就是說隨着這些權限被逐步地確定下來），隨着行政職能的干預領域暨適應於行使這些行政職能的手段、程序以及輔助機構被合法地確認下來，就將可能同時產生一個適合於所建立的職能組織架構很好地進行運轉的授權網。

(12)除了所謂的強制授權的特殊情況外。這種特種情況甚至可以理解爲一種大體上由法律直接分配權力的形式。因此，它不屬於真正的授權情況。請參閱保羅·奧特如的上述著作《依照葡國行政法授予的權限》第126頁。

(13)在這一意義上的觀點，請參閱塞爾烏羅·柯勒亞的上述著作第220頁以及迪奧古·弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的上述著作《行政法課程》第670頁。與這一觀點相反的意見，請參閱安德烈·貢薩維斯·佩雷拉的上述著作《論依照行政法授權問題》第121頁。

三、在澳門的最普遍的授權形式

為弄清這一問題，下面讓我們來研究一下澳門的一些最普遍的授權形式。此外，還要提及這種或那種，儘管不是典型的，但有助於了解澳門授權制度的某些鮮為人知的方面或對澳門實行的權力分配方式加以思考。我們暫且列出以下種種授權方式：

- a) 葡國總統向本地區某些單位授權；
- b) 總督向政務司授權；
- c) 總督向保安部隊司令授權；
- d) 總督向司長暨同級單位授權；
- e) 總督向駐里斯本澳門辦事處主任授權；
- f) 總督向其它機構授權；
- g) 總督向代理人授權；
- h) 政務司暨保安部隊司令向司長們及其所屬的同級單位授權；
- i) 司長暨同級單位向下屬部門授權；
- j) 自治機構的授權；
- k) 所謂默示授權⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾。

四、具有轉權權的授權法（簡稱“授權法”）

A) 前面我們已經列舉了葡國現時實施的所謂授權法是有必要的原則。現在讓我們來考察一下本地區的制度是否同樣需要這些原則。

前面我們已經介紹了葡國憲法第114條2款是授權法必要性的基礎。這一條款規定，“除了葡國憲法暨法律所明確規定者，任何一個主權機構、自治區機構或是地方權力機構都不能把自己的權力授予別的機構。”但實際情況是，我們不認為第114條2款是澳門組織章程中所吸納而成為澳門法律制度組成部份⁽¹⁶⁾。

(14) 當法律給予一個特定機構權力的同時，並把這一權力看作是“默示授予”另一個機構直至第一個機構從第二個機構手中收回該權力的情況，被理解為默示授權。可以參閱在一九八八年十月三日頒佈的第24 / 88 / M號法律——市政機構法律制度——中的第30條1款的一個例子（向市政廳主席默示授予市政廳權限）。但是，我們認為這不是一種真正的授權，而是一種由法律把（不穩定的）權限直接地進行分配。對於這種形式的授權我們還將進一步談到。

(15) 詳盡地列舉一個在本澳進行的授權的各種情況及深入加以研究，並不是本文的目的。我們列出的僅僅是些典型的例子。

(16) 儘管並非葡國憲法的所有法規都在澳門生效這一點看來是非常明顯的，但是在確定在葡國的憲法中究竟有哪些法規在本地區正在實施或有什麼影響這一點上至今都尚未取得結果。就我們方面來說，我們已經在上述的《葡國立憲制度同澳門地區法律制度之間的關係》一文中闡明了我們關於接受那一憲法法規的技術機制和標準（詳見文章第14頁及其以後幾頁）。但是，我們認為無可爭辯的是，葡國憲法中關於機構的內部組織和葡國立憲制度範圍內的權限的第114條2款與澳門地區的法律制度無關、祇是單純地提及一下而已。

不過這絕不妨礙這一原則以不同的模式和不同的根據被明確地吸收到澳門的法律制度中來。這就需要我們竭力澄清對採納葡國憲制中這一原則所存在的一些憂慮和偏見。

首先，這一原則是淵源於這樣一種傳統的觀念，只有權力的分立才能保障自由。祇有把權限分到各個機構而使權力受到限制，獨裁者獨攬大權的幽靈才不會出現。所以，必須分權，而且必須以法分權。這才是人民的至高無上的意志的最高表現。

其次，在這一理論中部份地包含着這樣的法律原則：如果我們是需要至高無上者（人民）的意志的最高的或最完美的表現的話，就決不能受到這一意志的較低或不那麼完美的、不那麼正規的表現的影響或貶低。所以，任何法律（就其正規意義來說）都不能違反憲法——人民立法意志的最高代表；任何規章都不能超越法律；任何個人的具體行動都不能無視規章，等等。隨着民主法治國家的原則的逐步勝利，這一基本理論已進入低潮，而傾向於技術性的觀點却日益突出了，如把合法性原則說成是國家的行政官僚化管理的極佳手段，是成文法律源泉分類的手段。

第三，法律的保障作用受到重視，儘管其影響較小。

如果打算在澳門實施上述第一種理論，祇要簡單地看看以下一點就足以知道會遇到什麼困難。眾所周知，現時在澳門還沒有實行人民當家作主的原則。這裏現行的制度並非民主。所以，法律還不是人民意志的表現。在很大程度上法律是在此地行使主權的行政管理權威的意志的表現。法律並非事事遷就民意，而往往只是有效地表達行使主權者在本地區的政治意願。

既然合法性原則成爲維護最高統治者（一個抽象的最高統治者：不管這個最高統治者是人民還是另外一個可能是外部的政治實體）的意志的最高表現形式，就更容易適應澳門的社會制度了。如果我們把這一原則看成一種在法律範圍內對法律淵源的高級管理技術的話，它在本地區的適應性就更強了。

因此，當我們在澳門組織章程中發現這一合法性原則⁽¹⁷⁾的各種表現形式時，

(17)有人在這裏加了“並符合憲法”幾個字。但是，我們認爲，在我們關於澳門法律制度和葡萄牙共和國法律制度之間的關係的論文（請參見上述該論文第14頁及其後數頁）中，特別是在我們關於這兩種制度的最高法規之間的關係的一系列論述中，我們感到還沒有一個葡國法規目前是原封不動地在澳門生效的。它在生效之前，總要根據澳門地區的實際加以重新訂定，以避免與葡國人民的法規相混淆。這就是說，葡國憲法的準則，祇有當葡萄牙共和國在行使本地區的主權時認爲某一法規符合澳門現行的組織章程，應該在這裏貫徹並決定予以實施後，它才能在澳門生效。這樣就會導致澳門組織章程採納了葡國憲法的某些法規。它們由於被採納了，所以就變成了澳門法律制度的內部法規，就具有了章程的價值。所以，從嚴格的意義上來說，本地區政府機構本身的法規，祇涉及合法性，從來就不涉及是否符合憲法。我們不知道《澳門組織章程》什麼時候涉及過不符合憲法的問題。但是，立法者在制定法律時，並未考慮這一理論。

如第14條3款，第18條2及4款，第40條3款，以及第41條之規定⁽¹⁸⁾，就不會感到驚奇了。

現在，如果有充分證據來證明法律規範的等級制得到承認，效力小的應服從效力大的，那麼，毫無疑問，在澳門也同樣應當承認類似葡國憲法第114條2款的原則了。這一原則規定，根據某條法規所給予或實施的權力，只有在具有同等或更高效力的法規許可的情況下，才能通過授權方式進行再分配。否則效力大的有被其它效力小的公然和經常地部分廢除的危險。

以上證明了法律賦予的權力不可廢除或不可更改或喪失的原則。因此在澳門的行政法律制度中有必要增加關於有轉權權的授權法。既然所有法律制度都有法律保障，就更應要求這樣做。

B) 自一九七六年《澳門組織章程》生效以來，這一要求已經強烈到了何等程度呢？我們在本文第三節中列舉的授權方式，若確實符合第二節 a)、b)和 c)三段中提出的要求（法律的存在、尊嚴和形式）有多少會被重新納入授權法中去呢？下面讓我們來考查一些授權的類型：

a) 《澳門組織章程》第12條1款明確規定：有關本地區的對外安全事務的權限屬共和國總統。儘管這一款未附加任何解釋，但我們認為，“有關對外安全事務”的表述，既可能包括對這一問題作出的基本政策，也可能包括對實施這些政策的監督，也就是說，它將包括所有的行政權⁽¹⁹⁾。

在第2款中增加了“上述權限可以委托他人代理”的內容。

這第2款是一個典型的“授權法”，因為它符合與授權準則相適應的法律級別。但它仍然是一個不完善的“授權法”，因為它沒有指明誰可能是受托人。這一款不僅規定了授權者有決定授權的自由，而且選擇受托人的自由。這一規定在葡國法律中是找不到的。看來，總統可以選擇共和國的任何一個機構（如總理、共和國議會主席、共和國議會的議員、他的顧問……）或選擇本地區的任何一個機構（如總督、政務司、保安司令、司長、最高安全委員會……⁽²⁰⁾）。

(18) 舊的條目，與現在的有所出入。現在分別為第15條2款；第19條2及4款；第40條3款及第41條。

(19) 本規定與其說具有實用性倒不如說更具有學術性。澳門的這一國際政治章程，幾乎提涉及本地區的防衛或對外安全的問題都變成了純粹的理論問題。在一切情況下都有必要及時指出，《澳門組織章程》第12條把現行的行政管理、防衛和維護對外安全的具體領域的直接責任都給予了共和國總統。

(20) 《澳門組織章程》第12條和第20條1款的衝突看來表明共和國總統擁有維護對外安全的權力，同時最高安全委員會擁有維護對內安全的權力。總督在維護安全的問題上不享有特有的權力。但在實踐中，保安司令在組織上對總督的從屬關係又使他幾乎擁有與對內安全相關的問題的全部控制權。

b) 根據《澳門組織章程》第15條，總督享有執行權，其中包括行政權。

政務司職責是協助總督行使行政權（參見《澳門組織章程》第6條）。為此，總督將可以通過發佈訓令⁽²¹⁾的方式授予他們一些權限⁽²²⁾（見《澳門組織章程》第16條4款）。這裏我們看到了一個完善的授權法。

c) 總督在向政務司授權時，一般都要考慮到向澳門保安司令授權⁽²³⁾。

從《澳門組織章程》中不能明確看出任何有關政務司與保安司令同等的原則規定。其中第6條只是專門涉及政務司的，而第16條則看來是關於如何向政務司授權的問題。在對保安司令授權方面，《澳門組織章程》中沒有任何與上述相一致的規定。

對於這個問題，也許在一九七五年十二月十九日頒佈的第705 / 75號法令中就已做出了回答。其中第5條規定，保安司令與政務司同級。這一規定至今仍是保安部隊架構的依據。但是，我們不完全相信，這一規定除了禮節上和酬勞方面的考慮外還有別的什麼考慮。即使有這樣的考慮，也會使人一直懷疑在其後頒佈的《澳門組織章程》——本地區最高層政治機構的設計藍圖——中是否必須取消這方面的規定。

需要補充說明的是，儘管存在這些疑問，但我們最終還是接受了這一不僅是禮節性的同級原則（這一原則，在一定程度上說來，從法律上已對該組織機構有利）。而《澳門組織章程》在關於允許向政務司授權時就根本沒有向我們指明可以把這一規定擴大到保安隊司令。如果是那樣的話，我們就認為難以把《澳門組織章程》中的第16條看作是總督將自身的職權授予保安司令的授權法了。

所以，直到一九八四年八月十一日第85 / 84 / M號法令生效前，人們在一定程度上都意識到了這一困難，因為關於這方面的授權行為僅在《澳門組織章程》的第15條2款中有輕描淡寫的提及。

(21) 我們不能不利用此機會進行反思：既然政務司不能擁有自身的權限，司長們還能得到這樣的權力嗎？從《澳門組織章程》的字面上看，一點也得出與此相反的結論。然而，實際上本地區的法律在授予司長們和其它類似單位特有的權力方面是慷慨的。但是，看來這即使符合組織章程的精神，也不是一個毫無問題的模式。事實證明，如今儘管行政決定和管理事務基本上是經過政務司而進行的，儘管幾乎所有司長和其它機構都從屬於一個政務司，但政務司與在其領導下的那些部門相反，不能擁有自身特有權力，因而遇到了譬如由於缺乏上級對下級的許多權限來實行領導的法定權力而產生的種種困難。

(22) 現在廣泛地存在着一種理論觀點，認為授權人將決不能夠避開對他人授予自己擁有的所有權限。事實上，即使法律不阻止某些權力的授予，也總是有一些權力由於其性質所決定是不可授予他人的。顯然，如授權人對受托人的控制權以及行政上訴的審理權就屬於這樣的情況（參見A，貢薩爾維斯·佩雷拉的上述著作第208頁）。

(23) 例如：一九七九年三月一日頒佈的第28 / 79 / M號訓令；一九八一年七月八日頒佈的第102 / 81 / M號訓令；一九八五年七月二十日頒佈的第137 / 85 / M號訓令；一九八六年六月七日頒佈的第86 / 86 / M號訓令；一九八七年八月十一日頒佈的第95 / 87 / M號訓令。

我們認為這一規定對於任何授權行為的授權法來說是不完善的。它僅僅允許總督在行使其執行權的過程中發佈訓令，而顯然缺乏任何具體內容，或者說，這些訓令至少不應有與授權予總督或其它權威性機構的最高法規相違背的內容。

第85 / 84 / M號法令終於真正解決了所存在的爭執，在該法令的第3條中載明了允許總督向保安部隊司令授權。

d) 總督授權予司長以及本地區中央行政管理同級單位的情況是普遍的(24)。

作為授權依據的準則總是搖擺於下列各個規定之間：《澳門組織章程》第15條1款b)項（總督對整個公共行政管理的監督權）暨這一條的2款（總督在行使行政職權過程中發佈訓令的權力）；最後還有《澳門組織章程》的第16條，由八四年八月十一日頒佈的85 / 84 / M號法令補充。

從這裏顯然可以看出，在確定授權準則的依據的問題上出現的這一搖擺，如果說不是因為遇到某種困難的話，至少也暴露出了一些猶豫不決的情況。

我們認為，《組織章程》本身不是一個能包羅這些授權的授權法。無論是總督對公共行政管理監督權(25)的規定，無論是總督在行使其行政權的過程中發佈訓令的規定，無論總督擁有向政務司授權的規定，均不足以作為向司長或其它行使領導職權的單位授權的依據。唯一以這一依據來進行的一切授權均缺乏法律基礎。

這一情況直到一九八四年頒佈的關於澳門公共行政管理組織機構的總綱第85 / 84 / M號法令生效以後才從根本上得到了改變。這一法令的第3條允許總督授權予司長們。由於這一法令最終設計出了本地區公共行政管理組織的架構，因此它使總督究竟應該如何才能行使好自己的行政權限的問題得到了解決。祇有這一法令才稱得上是一個向司長授權的授權法，因為它具有我們前面已經指出的作為一個完善的授權法應具有的一些根本特點：法律的根據、級別和形式。

(24) 關於這方面的例子，請參閱一九七九年三月一日頒佈的第26 / 79 / M號訓令（向所有的司長、監獄署署長、立契局局長、登記局局長、民事登記局局長、澳門政府船廠行政委員會主席、銀行業務監察處處長、新聞旅遊廳廳長的授權）；一九八一年七月十八日頒佈的第104 / 81 / M號訓令（對財政司的授權）；一九八六年一月廿五頒發的第25 / 86 / M號訓令（對司法警察司長的授權）；一九八六年八月十六日頒佈的第115 / 86 / M號訓令（對檢察官公署助理總檢察長的授權）；一九八七年八月十七日頒佈的第96 / 87 / M號訓令（對教育司司長的授權）。這裏有兩點須注意的：第一，當我們說同級單位時，我們不是根據法律上規定的同級單位的嚴格的法律概念來說的，而是一種為了便於對這一問題的敘述起見而構想出來的概念；第二，對每一個時期，我們僅從在這段期間中進行的權力的授予中舉出一種有代表性的授權行為。以後我們舉的例子均是根據這一原則來做的。

(25) 這一權力還沒有“濃”到足以從中提煉出行政性授權的大體帶有普遍性的權力來。

但是，我們又不能不看到，該法令除解決了向保安司令授權的問題外⁽²⁶⁾，還沒有超越向司長授權或再授權的範圍（或者說如該法令第3條4款中所說，向司裏的公務員授權——這一點意味着授權範圍的擴大）。

我們剛剛闡明的這一點使我們對第85 / 84 / M號法令生效以後總督授權予本地區具有不同法人地位的公法人領導機構⁽²⁷⁾的方式產生了一些疑問，例如，如果單從字面上看來，我們感到第85 / 84 / M號法令第3條並沒有包括本地區享有法律人格的公共機構領導者以及職務轉交的受益者⁽²⁸⁾，但我們想該法令的精神是包括了這些人的。

e) 總督向駐里斯本辦事處主任授權的情況是有的⁽²⁹⁾。這一授權方式，包括授權的一般理論，很有意思。

駐里斯本的澳門辦事處並不是隸屬於澳督的機構，而是隸屬於葡國政府的機構，其職權是協調澳門各機構和葡國政府之間的關係。這意味着授權者和受托者是兩個不同的行政管理機構。他們不僅是不同的公法人機構（如《澳門組織章程》第2條中所載明的那樣，看來屬於葡國內部制度問題），而且還是不同的中央行政管理機構（授權者是澳門地區的中央行政管理機構，受托者則是葡國中央行政管理機構的），還是由各自獨立的法律制度所制約的不同政治實體的機構。

這樣，在我們面前就展示出一種超越了規範的、至少是超越了那個受到葡國行政管理理論優先考慮的傳統授權模式的、真正例外的授權形式。當然，儘管現在還允許在兩個均享有公法人地位的機構之間授權⁽³⁰⁾⁽³¹⁾，但是這種把行政管理權限授予別的獨立的行政管理機構的情況並不是一種普遍的現象。

(26) 第85 / 84 / M號法令也提到了向政務司授權的問題。但是，嚴格說來，總督向政務司授權不是依據該法令，而是依據如我們在前面所指出的《澳門組織章程》第16條4款。在這方面，上述文件的第3條僅具有順序上的作用，在某種意義上說，它是對那些授權制度的解釋。

(27) 例如一九八七年八月十七日頒佈的頒佈的第102 / 87 / M號訓令及其它訓令發生的情況。

(28) 以前，傳統上把它叫做“權力的轉交”。但在事實上確實存在一種真正的職務的轉交，由此產生了適合於繼續執行職務的相應的權力移交。關於這一觀點，請大家參閱馬爾塞羅·卡依塔洛的上述著作第252頁以及弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的上述著作第705頁。這後一本著作又經過了修訂。

(29) 比如，請參閱分別於一九七九年三月一日、一九八一年七月八日、一九八六年五月三十一日及一九八七年八月十七日頒佈的第29 / 79 / M號訓令、第103 / 81 / M號訓令、第85 / 86 / M號訓令及第94 / 87 / M號訓令。

(30) 並不總是這樣：請看前述A 貢薩爾維斯·佩雷拉的著作第115頁上的相反意見。在這個作者看來，權力的授予應該在享有相同法人地位的兩個機構之間進行。他這一理論得到馬爾塞羅·卡依塔洛的贊同。這位作者的這一觀點，請參看他的著作《行政法課程》第十版第一卷第227頁。今天，一個法人機構向另一個享有不同的法人地位的機構進行授權的情況已經被採納。請參閱上述弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的著作第664頁以及上述塞爾烏羅·柯勒亞的著作第219頁。但是這後一位作者認為，在這些情況中，在授予權力的同時，有一個職務的轉移問題。本觀點我們不讚成。

(31) 在澳門我們不難遇到這類情況。比如，除了上面最後部份提到的情況外，還請注意一九七五年十二月十九日頒發的第705 / 75號法令第10條2款中規定的關於保安部隊司令“向市政廳或市政議會主席授予對市政警察隊的管理權或行政領導權”。

這些授權行為的非典型性也決定了授權制度中的某些非典型性。所以，顯然僅有一個允許授權的授權法是絕對不夠的。在有一個關於允許授權機構授權的法規的同時，還應有一個從法律上允許受托機構接受並行使所授權限的法規。這一意見，如果是符合現實需要的話，按照我們的理解，將會得到加強，因為受托機構得到所授的權力後也變為一個享有法人地位的授權機構(32)，然後通過授權成為享有兩個法人地位的機構，儘管對於原授權者說來它仍處於某種依附地位（參見後面的第八節）。

澳督授權予駐葡國澳門辦事處主任的授權行為一般祇是根據《澳門組織章程》第15條2款之規定或根據這一條1款b項之規定。一九七八年十一月廿九日頒佈的第365 / 78號法令也涉及到了這個問題，儘管這一法令看來沒有包含允許潛在的受托人接受澳門總督的權限，但也足以作為制定澳督在這方面做出授權決定的授權法的依據，因為這也許對於有兩種不同法律制度的情況說來是普遍的(33)。

與此同時，還有必要強調的是，最近公佈了一九八九年八月二十八日頒發的第53 / 89 / M號法令。該法令的第9條2款就是為澳督向駐葡國澳門辦事處主任授予各種權限的授權法。

f) 澳督向別的機構，如他的辦公室主任，政府代表等授權的情況也是眾所周知的(34)(35)。

關於這些授權的法律依據，最先的要算我們已經知道的《澳門組織章程》第15條1款b)項和2款。在它生效之後於一九八四年頒佈的第85 / 84 / M號法令中的第3條也提及了這一問題。儘管一九八七年十月廿六日頒佈的第67 / 87 / M號法令的第15條1款規定總督暨政務司辦公室的主任們在一切法定效力方面都相同於一級司長，但我們認為這種等同首先是指辦公室主任的個人地位，而不是指他們的法律職能地位。所以，我們對實施第85 / 84 / M號法令第3條之方式有一些疑問。

g) 我們偶爾碰到過總督授權予單個的代理人。如一九八七年十一月七日澳督就發佈訓令授權予他辦公室的顧問們。這一授權行為的依據也是《澳門組織章程》第15條1、2款和第85 / 84 / M號法令中的第3條之規定。上段中所做的說明在這裏也是適用的，而且有着加倍的效力，祇不過現在是把權力授予單個的代理人(36)。

(32) 是從同一意義上來說的，參閱保羅·奧特如的上述著作第105頁及其以後幾頁。

(33) 一九七八年十一月廿九日頒佈的第365 / 78號法令於一九七八年十二月三十日發表在《澳門政府公報》第52期。

(34) 比如，分別於一九八一年八月二十九日、一九八六年五月三十日暨一九八七年八月十七日頒佈的第130 / 81 / M號訓令、第84 / 86 / M號訓令暨第93 / 87 / M號訓令。

(35) “政府代表”的命名不意味着這些機構祇享有受托權。相反，他們自身也擁有特定的權力。

(36) 今天已經不知不覺地接受了一個純粹的代理人是授權的受益者的可能性。請參閱塞爾烏羅·柯勒亞的上述著作第216頁到218頁，以及弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的上述著作第664頁。我們認為，代理人在接受授權後，雖然變成了一個真正的機構，但祇是個不穩定的機構，因為他的權限是不穩定的。

h) 最經常的授權行為是政務司暨保安部隊司令向司長們⁽³⁷⁾或同級單位的授權(或更嚴格地說來是再授權)。這些授權行為一般是通過澳督授權訓令而實現的。但它又不是一個不可責備的技術問題，因為那些訓令永遠也不會起到授權法的作用。若涉及到再授權，授權法是批准最初的授權，或者是具有類似的法律等級尊嚴。具體的授權行為不能作為再授權法看待，儘管它也需要得到授權法的允許。所以，現在祇有第85 / 84 / M號法令第3條才起再授權法的作用。在這一法令發佈之前進行再授權時所遇到的困難與我們在本節d)段中指出的總督對司長們授權時所碰到的困難是一樣的⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾。

i) 政務司對司長以及總督對司長進行的再授權也常包含司長進行再授權的可能性。後一種再授權一般是通過下發經政務司或總督認可後的批示來實現的。我們懷疑專門有一個足以作為這種再授權依據的授權法，因為我們不認為第85 / 84 / M號法令⁽⁴⁰⁾可以作為這一再授權之法律依據。最初的授權或再授權行為本身也絕對不可能是這一再授權的法律依據。

j) 從上面的一系列論述中，我們已經可以得出一些結論了。特別是：授權不總是根據必不可少的授權法來進行的，這一情況導致了許多這樣的授權行為受到無法定資格的傷害；此外，即使在有授權法的情況下這種授權法也不總是正確的，或者說它也不總是與授權行為完全一致的。

⁽³⁷⁾ 比如，請查閱一九八一年八月十日《澳門政府公報》第32期上發表的第1 / 81 / ECT號批示；一九八三年一月十五日《澳門政府公報》第3期上發表的第8 / 82 / OEFI號批示；一九八六年六月十四日《澳門政府公報》上發表的第1 / SAA / 86號批示；一九八六年六月十四日發表在《澳門政府公報》第24期副刊上的第3 / SAAS / 86號批示，以及一九八七年十一月七日發表在《澳門政府公報》第44期第2副刊上的第27 / SAAJ / 87號批示。

⁽³⁸⁾ 需要說明的是：在葡國行政法中最近增加了“權力的授予包括再授權的權力，除非法律或授權人有相反的規定”的原則（參見第323 / 89號法令第15條1款）。在澳門暫時還沒有與這一新原則相類似的規定。

⁽³⁹⁾ 一九八九年十二月廿一日的第85 / 89 / M號法令第12條1款引用上項所提及的原則。在本節本點及下一點(i)所說及的內容與第85 / 89 / M號法令第12條1款是有衝突的。

⁽⁴⁰⁾ 從技術方面來說我們對法律所要求的是確認抑或是批准，還存有疑問。參閱馬爾塞羅·卡依塔洛的上述著作第459頁（關於批准問題）以及第461頁（關於確認問題）。在這兩部份中，作者論述了這兩種觀點的區別：批准“是允許某人行使他的一個權利或法定權力的一種行政行為”。被批准單位享有一種權利或某種權力，而這些權利或權力在尚未有批准人的行動之前是被禁止使用的；確認“是一個決策機構接受一個諮詢機構提出的建議並將其變為他自己的決定一種行政行為”。為什麼我們存有疑問呢？因為這一切規定是否意味着對於向下級進行再授權的行為，政務司或司長均有追究權。這個問題具有重要的實際意義。比如，如果是一個單純的確認，人們不認為司長有任意取消授權的權力。如果是批准，則不排除司長有這一權力的設想，因為法律對此不要求批准。

五、授權權力的自由性質

我們認為，進行授權與否的決定權或是否取消授權的決定權是授權者一項自由的權。但我們不認為它是一個簡單的酌處權⁽⁴¹⁾。

我們這一觀點是基於我們對以下兩種權力的看法，即潛在的授權者決定是否通過授權手段來進行權力再分配以及立法者決定最初以怎樣的方式來分配權限，這兩種權力應具有相同的性質。隨着授權者完成立法者的任務，立法行為的一些特點——特別是行動上的比較自由——就會轉移到授權行為上去。

在澳門僅有一兩個法律條款不涉及這一理論。這一情況造成了第二授權人或再授權人必須得到第一授權人或再授權人為執行自己的行動的批准（法律上說是認可，如同我們在上一點中談到的一樣）。在這些情況下，不存在一種絕對的自由，因為授權機構的意志受上級機構意志的制約。

六、明確的、書面的暨公開的授權行為

從理論上說，授權行為既可以是一種規範性的行為（如果它是一般的和抽象的），也可以是一種行政行為（如果它是個別的和具體的，或個別的和抽象的）。在澳門的法律制度中，所有的授權，原則上都具有個人的性質⁽⁴²⁾，因一般說來都會是個人性質的。所以，授權行為一般說來都會是簡單的行政行為。

至於授權行為的形式和公開性，其原則與葡國現行的原則類似：授權行為必須是明確的、書面的、並予以公佈。

關於這一點，對於中央行政機構說來，其依據無疑是《澳門組織章程》第16條4款及第15條2款（總督的授權必須通過發佈訓令來進行，並要在《澳門政府公報》上發表）以及第85/84/M號法令第3條5款；這一規定明確地指出向保安司令和向司級部門（暨其它單位，如果規定允許的話）的人員進行再授權的批示，祇有在《澳門政府公報》上發表了之後才具有效力⁽⁴³⁾。

(41) 實際的結果是不可能以濫用權力為由將授權行為（或授權行為的取消）加以追究。需要強調的是，這一理論的主要方面看來沒有被吸收到有關的文本中。請參閱塞爾烏羅·柯勒亞的前述著作第220頁和221頁，及保羅·奧特如的前述著作第125頁。我們更傾向於弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的觀點，請參閱他的上述著作第680頁。在這裏指出下面這一點是有益的：我們認為祇有授權的決定才是自由的，因為授權決定一旦做出，它就必須符合法定的條件。

(42) 參閱(44)。

(43) 這一點備受第85/89/M號法令第12條4款內容的衝擊，因這條款可以有個相反的說法，即可以存在着一些不在政府公報刊登的授權批示。

對於地方行政機構，授權行為更寬鬆。根據一九八八年十月三日頒佈的第24 / 88 / M號法令（市政機構的法律制度）的第36條，可以說按照該法令第30條2款和3款及第31條2和3款進行授權行為時，由於它主要不具有外部效力（儘管對外部會有影響），也不具有普遍性，所以不需要公佈。我們認為這一規定不令人滿意，因為它既忽視了授權行為的性質，也忽視了授權行為應公佈的正常制度。我們認為，授權行為無論在澳門還是在葡國都應比其它行政行為更有必要按照授權應該公佈的這一規定來辦理。

需要指出的是，授權行為必須明確指出誰是受托者（儘管不要求授權行為中包含其名字），授予的權限是什麼。如果允許再授權，這一點在授權行為中應提及，並說明後來可能接受再授權的受托者⁽⁴⁴⁾⁽⁴⁵⁾。

七、授權的個人性質

授權的個人性質在我們已經很熟悉的第85 / 84 / M號法令的第3條5款⁽⁴⁶⁾中已經載明。該款中載有關於這一點的總規定，它直接適用於澳門中央行政機構，並以此類推間接適用於地方行政機構。規定指出，授權與再授權將因授權者或受托者的免職而終止。

這裏只提免職⁽⁴⁷⁾，但我們認為應該更廣泛的說，隨着授權人或受托人的任何實質受阻授權即告終止。

如果這種受阻只是臨時的，或如果授權人或受托人祇是臨時地被替換（也就是說，還不是被一個新職稱永久地替換）的話，那麼該授權行為將在過渡階段繼續有效（見第85 / 84 / M號法令第3條5款的後部份）⁽⁴⁸⁾。

八、授權人的權力

授權行為實現以後，授權人和受托人均享有包括在授予的職權中的一切事務的同等的既定權力。他們都將擁有同時或者交替的權力。法律不允許他們中的任

(44) 所以，看來不能完全依照法律來調整（授權人）向他認為更合適的單位進行再授權許可。關於這點可參閱一九八一年七月八日發佈的第99 / 81 / M號訓令。

(45) 因第85 / 89 / M號法令第12條1款提及的內容，此理論需要重新考慮。

(46) 與第85 / 89 / M號法令第12條2款內容相似。

(47) 第85 / 89 / M號法令第12條2款提及停止職務的事項。

(48) 我們感到這一規定甚至在第85 / 84 / M號法令生效之前就已經在實踐中存在了。所以，看來由護督來展延由總督授予的權力，不管是在總督臨時不在時或是正處於將由另一個人士來替換其職務期間，都不是絕對必要的。

何一方在沒有另一方的參與下獨自決定導致這一權限引起爭論的具體事宜。但是，授權人的權限畢竟是屬於自己的（否則他只是一個再授權者），而受托者的權限則是被授予的。

儘管法律上規定了授權者與受托者雙方權力的均等性，但法律明顯地給予授權人（暨再授權人）一系列使人感到他比受托人（或再受托人）高一等的權力；

a) 對授出權限的行使享有發指示的權力

授權可與也可不與等級關係共存。

如果共存——如政務司向司長授權的情況——等級關係不受授權的影響，上級對下級的領導權仍然保持着。這一領導權可以通過下達對下級執行其職權的方式的命令來實現，不管這些職權是自己的還是被授予的。

如果不共存——如總督同政務司之間的關係的情況——，授權在這兩個機構之間不產生任何等級關係。在這一假設中，授權人不擁有對受托人的領導權，但是，至少擁有我們可以命名為指示權的權力，即為受托單位或再受托單位制定有關的行動準則的權力和確定行使被授出權限的總方針的權力（見第85 / 84 / M號法令第3條6款）⁽⁴⁹⁾。

b) 收回權

在授權之後，授權人和受托人就擁有了同時的或交替的權力。但是，顯然必須有一個法規，以便解決在雙方都想決定某一特殊事宜的情況下可能發生的衝突。這裏就涉及到所謂授權人的收回權問題。

收回權是指授權人有權通知受托人，要求對某一具體事項行使授權人自己的權力，這時受托人則應根據這一指示停止繼續行使那些權力。

與法律在一些時候⁽⁵⁰⁾的規定有區別的是，這裏不存在一種真正收回權限的情況，因為授權者甚至在授權之後仍繼續擁有這一權力的。一旦授權者一方通知另一方他想決定某一事宜，這一通知在一瞬間就停止了受托人的權力。這一點在很大程度上與一種授權人不擁有的行政程序（從具體意義上來說）的收回相一致的⁽⁵¹⁾。

只補充一點，可以用書面或口頭通知的方式明確地表示收回權力，也可以通過授權人準備行使自己的權力的明確行動來表明要收回權力。

(49) 見第85 / 89 / M號法令第12條3款。

(50) 比如，參閱第24 / 88 / M號法令第30條4款。

(51) 說到程序的收回問題，參閱第85 / 84 / M號法令第3條6款。

c) 對受托人行爲的改變、中止和取消

在授權人和受托人之間，不管是否存在等級關係，前者可以主動提出改變、中止和取消後者的行爲，或由受此行爲影響的人主動提出這樣做（見一九八五年三月廿三日頒佈的第23 / 85 / M號法令第21條2款⁽⁵²⁾⁽⁵³⁾）。

但是，對這一權力有一些限制：授權人在下列情況下不能取消、中止或改變受托人的行爲：

- 如果受托人的行爲是由明確的法律條文強制執行的；
- 如果受托人的行爲是合法的，而不是非法的。在這種情況下，授權人祇有在其司法上訴結束之後的更長時期內才能取消、中止或改變受托人的行爲；或者說如果已經提出了司法上訴，那就要等到受理上訴的單位答覆之後，受托人的行爲才能以不合法（但決不能以過失）作爲理由而被取消、被改變或被中止（見《行政法院系統組織法》第18條暨一九八五年七月十六日頒佈的第207 / 85號法令——行政法院程序法第28條1款和47款）；
- 如果受托人的行爲不合法，如果對於這一行爲的司法上訴已經提出，如果受理上訴的單位的答覆期限已過。如果這個期限還未過，可以取消、中止或改變受托人的行爲，但祇能以不公正或不妥當爲理由（見《行政法院系統組織法》第21條暨行政法院程序法第47條）。

d) 取消授權行爲的可能性

授權者決定授權是自由的，而取消授權也是自由的；對於這一取消行爲不能以濫用權力爲理由加以反對。

(52) 這一規定僅提到改變和取消，這顯然是一個錯誤，因爲沒有任何的實在的理由來證明授權人根據同一條第2款之規定也不能中止授權行爲；否則，假使授權人在行政上是上級單位，那將怎麼辦呢？

(53) 爲詳細地了解授權人取消受托人行爲的權力及對此進行新的實際調整的權力，可查閱若澤·羅賓·德·安德拉德(José Robin de ANDRADE)的著作《行政行爲的取消》第二版（一九八五年科英佈拉出版）第300頁及其以後幾頁。但需要指出的是，我們不同意作者所述的所有論據，也不同意他提出的一些解決辦法。特別是我們不同意他的下述論點：當受托人執行的行爲已明確時——就是說，這些行爲立即就要受到司法上訴時——，授權人在受托人執行了自己的行爲之後，將祇能消該行爲，但將不能做出另外的實際決定來替換原受托人（參閱上述著作第318頁和323頁）。我們認爲：受托人行爲明確之後不應當妨碍授權人行使其不受限制的法定權力。所以，我們主張授權人任何時候都將能夠取消、中止和改變受托人的行爲。這一理論觀點在澳門得到強有力的支持。關於這一點，參閱第23 / 85 / M號法令第21條2款。

對於這一點，我們法律中的總原則看來是包括在第85 / 84 / M號法令第3條5款中：授權行為的取消必須是明確的，可採取與授權行為一樣的方式。因此，不明確取消授權式是禁止的(54)(55)。

有必要指出，除授權人自己外，還有另外兩個單位也可以取消授權行為：

- 授權人的上級，如果授予的職權不是授權本人特有的話。不反對政務司和總督取消一個司長對本部門另一個機構進行的再授權，儘管看來採用下達一個取消令的方式要更好一些。
- 再授權的第一授權人。不能阻止總督廢除一個政務司向一個司長或其它單位的授權。

取消授權只是產生“只及現時”的效果。以前在授權保護下進行的行為仍保留着。

e) 受托者權力不對授權者起作用

最後，還很有必要提及的是，原則上(56)，授權者對於屬於授權範圍內的問題而進行的行為不能被受托人取消、改變或中止，不管這些行為是在授權之前或授權過程中進行的，也不管這些行為合法與否。但是，看來授權者在任何時候都可以明確地允許受托者取消，改變或中止他以前的一個或更多的行為(57)。

九、對授權過程中一些行為的行政和司法上訴

A、行政上訴手段

a) 異議

異議指的是向執行授權行為的單位提出的、要求重新考慮和改變其決定的請求。

倘其行為屬非法，不公正的或不妥當均可成為提出異議的理由。

(54) 不排除在特殊授權的情況下，當授權人決定由自己來執行這一行為作為唯一實施的行為時，會對受托人的行為採取不明言的取消。

(55) 對授權行為的取消僅僅是停止授權的一種方式。其它的方式如：變換授權人或受托人（見上述第7點）；耗盡授權允許的所有行為；肯定的或否定的解除性終止；由於授權人的權限改變而使受托人權限喪失。

(56) 之所以是原則上，是因為根據後面的註釋（63）將要及時地說明的情況來看，至少有一個是後面文中將要闡述的規則的例外，即關於授權人的默示行為的例外。

(57) 絕對禁止受托人取消授權人的行為。關於這一點，見第22 / 85 / M號法令第21條2款最後部份。受托人或再受托人規定不可取消授權人或再授權人的行為這點祇有葡國法律才有。請大家參閱若澤·羅賓·德·安德拉德的上述著作第321頁。我們認為對這一不可取消性還應加上不可改變性和不可中止性。我們的這一意見是很容易從本文中引伸出來的。

可以針對確定的或不確定的授權行為提出異議。但是，一旦進行司法上訴，其期限永遠也不能中止，（見一九八五年三月廿三日頒佈的第23 / 85 / M號法令——行政行為的法規——第27條）。異議祇能使用一次。（見23 / 85 / M號法令第29條）

b) 自由的行政上訴

在當事人面臨一個確定和必須執行的授權行為時，可以立即提出要求取消該行為的司法上訴（見行政法院程序法第25條（58））。但是，當事人在進行司法上訴之前，也可以向行政管理當局對該問題多爭取一個決定。這一次是原告人向所屬的一個上級機構（假如有這樣的一級機構的話）徵求意見。一般來說，當事人可以自由決定首先提出行政上訴，然後再提出司法上訴，或同時提出這兩種上訴。

在第一種情況，因為自由的行政上訴一般不能中止上述授權行為，就有可能冒司法上訴過期的風險（見第23 / 85 / M號法令第31條1款關於行政申訴問題）。

在任何一種情況下都應該考慮到《行政法院系統組織法》第21條關於進行平行上訴之規定：行政上訴祇涉及公正性和合理性的問題，而司法上訴則涉及合法性的問題。

至於具體到權力的授予問題，有兩種自由的行政上訴方式：

- 正常的行政申訴。這一方式一般是在授權人和受托人之間存在着行政等級關係時使用（見第28 / 85 / M號法令第30條1款），因為，如我們前面所說，授權不能中止行政等級關係，也不能阻止其產生的後果；
- 不恰當的行政上訴。這一方式使用在二者之間不存在行政等級關係的情況，法律上也算作行政申訴（見第23 / 85 / M號法令第30條）。這樣算並非嚴謹，因為受托人並非如法律所說的，從屬於“授權人的行政領導”

(58) 需要強調的是：由於葡國和澳門制度的司法架構是相同的，所以他們的程序原則和準則或規定也是相同的。因此，在澳門至今還施行着一九八四年四月廿七日頒佈的第129 / 84號法令（該法令發表在一九八四年六月九日的《澳門政府公報》第24期）；一九八四年十一月廿九日頒佈的第374 / 84號法令（該法令發表在一九八六年十二月廿九日《澳門政府公報》第52期，以及一九八五年七月十六日頒佈的第267 / 85號法令（該法令發表在一九八六年十二月廿九日《澳門政府公報》第52期）。這最後兩個文件在澳門遲遲才發表的原因，看來是由於在這兩個文件中沒有明確指出應該在《澳門政府公報》上公佈，所以本地區行政當局弄不清是否應該在澳門公佈和實施。但是，隨着這兩個文件對澳門的作用越來越明顯地表現出來（甚至在幾個規定中提到了澳門地區），這一猶豫不決就再也沒有道理了，至今還被認為仍在生效的《行政法院系統組織法》的規定——如第18、19和21條至少包含有行政訴訟程序的規範和原則——至今還在貫徹執行。至於行政基本權利的規範和原則，正如已經確實發生了一樣，已經沒有什麼東西可阻止本地區的制度產生自身特有的規範和原則了。

，因此，不可能有真正的行政申訴。有人把它叫作不恰當的行政申訴⁽⁵⁹⁾，我們認為還是賦予它一個恰當的、更精確的名稱為好⁽⁶⁰⁾。

兩者中不管是哪一種情況，決策單位的處理權是相當廣泛的：它可以取消、改變或中止受托人的行為（在本文第八節C點所列出的法律限制則屬例外）。所以，它實際上是一種廣泛的重新審理權⁽⁶¹⁾。

c) 強制性的行政上訴

祇要該行為尚缺乏縱向的最後定論，也就是說，當法律認為該行為還沒有得到行政管理機構對這問題做出的最後裁決時，當事人就應該向上級行政部門提出必須的行政上訴。他祇有得到該部門的決定後才可以提出要求取消授權行為的司法上訴（當然，這一做法是以該行為已經成為事實、在橫向方面⁽⁶²⁾已經確定並已經可以實施為前提的）。

關於權力的授予問題，在葡國和澳門的行政法中最普遍的規定是：如果對授權人行使的行為有明確規定，那麼對受托人執行的行為亦是明確的。這樣的規定祇有當今後出現了與此相反的規定時才會改變。

所以，近幾年來在澳門，關於總督和政務司向司長暨其它同級單位進行授權和再授權的決定，對司長或同級單位在授權和再授權問題上若要上訴，普遍的作法是強制性行政上訴；如果不說明這一點，則立即可變為司法上訴。

相反，對政務司所實施的授權行為同對總督所實施的授權行為一樣，都沒有任何相反的規定，因此可以直接上訴。

強制性行政上訴，同自由性行政上訴一樣，有兩種類型：

——有行政等級的情況下為行政申訴。

——不存在行政等級的情況下為不恰當行政上訴。

上面我們對自由性上訴的所有論述均適用於強制性上訴。

(59) 參閱迪奧古·弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的著作《強制性行政申訴的概念和性質》（一九八一年科英佈拉出版）第I卷第124頁和125頁。

(60) 如保羅·奧特如所做的那樣（參閱他的上述著作第316頁），他把它命名為授權上訴。

(61) 關於這一觀點，參閱弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的上述作品《強制性行政申訴的概念和性質》第231頁及其以後幾頁。

(62) 關於縱向的、實質的和橫向的最後定論性的概念，可以查閱迪奧古·弗勒塔斯·杜·阿馬拉爾的作品《行政法》（一九八五年里斯本出版）第III卷第185頁及其以後數頁。

B、司法上訴手段

對受托人的明確的和應執行的行爲可進行司法上訴要求廢除此行爲。下面我們將會看到這種上訴怎樣進行及爲誰而進行，以及明示行爲和默示行爲的區別。

a) 受托人的明示行爲

直到不久以前，在我們的法律程序的制度中還實行着一個原則，即法院有權審理受托人的行爲，就如同法院有權審理授權人在使用同一職權進行的行爲一樣。這一原則，特別是在《行政法院系統組織法》第15條1款中有明確的記載。

這一原則導致了審理總督和政務司實行的行爲以及他們通過授權實行的行爲都被理解爲是屬於行政法院系統的職權範圍（見《澳門組織章程》第18條5款暨《行政法院系統組織法》的條款）。

從表面上看來，新的行政暨審計法院章程（見第129 / 84號法令）爲解決行政法院系統存在的問題开辟了各種途徑。儘管它繼續爲行政法院系統保留了審理對公共行政管理當局高層機構、特別是政府及其成員——在澳門則是指澳督暨政務司——的行政上訴權限（見新章程第26條1款e及g項，但它還打算把總督暨政務司在授權方面的案件托付給別的行政法院來審理。例如：對一般領導者的行爲——儘管是通過政府成員授權而執行的行爲——的上訴必須向法區行政法院提出（見新章程第51條1款a項）。

關於對通過總督暨政務司授權而執行的行爲如何審理的問題，連一條規定也沒有……這使人們以爲對這些行爲的審理將落入本地區初級行政法院——澳門行政法院的職權範圍。

最嚴重的問題是關於對保安司令通過總督的授權而執行的行爲如何審理的問題。

關於對這些行爲的審理問題，似乎是可以表明它們也包括在行政法院系統的職權範圍內的。對此，我們最好回顧一下第705 / 75號法令第5條，其中規定保安司令與政務司級別相當，或回顧一下隨着《澳門組織章程》的施行逐步形成的二者級別相當的傾向性做法。

但是，在現行法律範圍內，這似乎是一種很缺乏可行性的理論。因爲，不僅澳門組織章程沒有把這些行爲歸到行政法院系統的職權範圍內，而且包括在行政法院新章程中的有關法院的一系列新職權也未提及對保安司令的行爲的審理問題。現在假設這個問題是立法者忘掉了，那麼，這是法律不允許的，因爲這是個老問題。

由此，我們應該得出如下結論：對保安司令的行爲，對司長暨本地區其它部門通過總督和政務司授權而執行的行爲的審理，首先屬於澳門行政法院的職權範圍。

b) 受托人的默示行爲

葡國行政法暨澳門行政法中都有關於默示行爲、特別是對司法上訴的默示行爲的規定。假如當事人向一個擁有法定決定權的行政單位提出某個要求，而該單位在一定期限內又沒有對此做出任何明確的決定時，對此當事人可以理解爲該單位已經同意了，或更經常的是，該單位沒有同意，這時當事人更可以向法院提出反對這一同意或不同意的上訴（見上述第23 / 85 / M號法令第12條）。

根據授權的性質，我們已經知道，授權人和受托人對授權的範疇保持着同等的法定權力。所以，看來雙方均具有對當事人提出涉及他們的訴訟請求的法定決定權，不管這些訴訟要求是由授權人或受托人指引的。在這種或那種情況下，如果法定的期限已過，而行政單位又沒有做出任何回答，受影響的當事人可以對默示的同意或不同意（當然，這一默示必須是明確的）提出司法上訴。

那麼，人們不禁要提出這樣一個問題：當發生了對審理授權人行爲和受托人的行爲，根據法律規定不屬於同一法院的職權範圍時，哪一個行政法院有資格來受理此事呢？

行政法院程序法在解決該問題時指出，“對授權人或再授權人提出的請求默示同意或不同意，受托人或再受托人在司法上訴中均有追究權”（見該程序法第33條）。這就是說，對授權或再授權問題上的默示行爲，受托人或再受托人有追究權，而法院總是有權審理受托人的行爲的⁽⁶³⁾。

(63) 需要強調的是，第33條之規定不是完全突出其純粹的程序問題。它至少有一個實質性的結果，即允許受托人或再受托人通過執行相反意義上的明示行爲來取消一個儘管法律把它假設爲他們的而實際上是授權人或再授權人的默示行爲。這或許是受托人或再受托人對授權人或再授權人的行爲的不可取消性的唯一的例外。

