

# 法律與社會



# 澳門行政程序法典： 行政當局的權力和義務以及 行政相對人的權利與義務\*

*António Correia Marques da Silva* \*\*

## I. 法典的目的

九四年七月十八日頒佈的第35 / 94 / M號法令所核準的澳門行政程序法典將於一九九五年三月一日<sup>1</sup>開始生效。這段待生效期長達七個月以上的原因，不單是該法典內容的複雜和多樣性，而且也因為所引進的更新；為方便利害關係人<sup>2</sup>知悉其內容，因此，需要將開始生效的日期推遲。

法典的目的，已在核准該法典的法規的序言中說明，其為：

1. 通過規範行政程序的法律以關注行政法的現代取向，除為公民確保有訴諸法院而設的保護機制外，還須提供其他保護機制供其選擇；
2. 容許個人參與行政程序，尤其在作出與個人有關的決定的階段，及當行政當局所進行的活動涉及行政相對人的權利與義務時，使他們也參與其中；
3. 使行政程序的各階段能更迅速及嚴謹地進行。

---

\* 本文是行政暨公職司及澳門理工學院為培訓法律專家、領導人員及主管所合辦的 – 系列的演講，經綜合整理而成。

\*\* 立法事務辦公室高級技術顧問。

1 參考七月十八日第35 / 94 / M號法令第5條——序言命令。

2 參看序言末段。

這三大目的，正是編制該法典的精神所在，並可帶來以下實效：

- a) 規範公共行政當局的組織及運作（使各部門的活動合理化）；
- b)（在尊重行政相對人的權利及利益下）對行政當局意思的形成作出規範；
- c) 在形成與各利益關係人直接有關的決定時，容許各利害關係人參與，並確保向其提供有用與適時的並能使這參與具實效的資訊；
- d) 避免官僚化，以及使各公共部門親民；
- e) 確保行政工作的透明度及對公民權利的尊重。

為使更容易理解澳門行政程序法典的內容，可分為以下五個部分：

- 1. 原則與主體——第1條至第53條；
- 2. 行政程序——第54條至第98條；
- 3. 行政活動——（行政規章及行政行為）— 第99條至第136條；
- 4. 聲明異議及上訴——第137條至第156條；
- 5. 行政合同——第157條至167條。

從對該法典條文的分析中及按內容組別的區分的取向中，前段所列舉的規範可分為四類，而法典的目的亦可因核准而落實。首先，在我們面前展現了一些行政法的一般原則：確定程序的一般原則<sup>3</sup>的規範。其次，我們可找到各種有關行政機關的規範，尤指管制合議機關運作的規範，亦即關於行政組織<sup>4</sup>的規範。再其次，就是行政活動的規範，尤指管制規章、行政行為及行政合同的規範，最後，是管制組成行政程序的法律要件的程序規範，其較重要的規範是管制程序的進程以及聲明異議和上訴。

要將本法典的每一個課題全塞入一篇文章中，是不可能的。因此，我們在本文祇能選擇一些與讀者息息相關而又為讀者至為關切的内容，例如本法典的目的、管制行政活動的原則、管制主體間的行政程序或關乎個人利益的行政程序的第三部分，換句話說就是那些衍生自個人的申請或聲明異議，又或衍生自行政當局本身發起的情事，而隨後這些情事便不只是屬個人或行政當局的本身問題<sup>5</sup>，而成為雙方的問題了。

---

3. 參看第3條至第12條。

4 參看第13條至43條。

5 有時，行政程序也可以是內部性質的，發生在行政當局的內部，為謀求公共利益而無個人參與的行政程序。

## II. 促使編纂行政程序法典的運動及其後果 對監督行政當局行為的合法性的影響<sup>6</sup>

今時今日，在地理地域及意識形態雜沓紛繁的法律秩序中，核准一些法典或一般的法律以規範行政程序<sup>7</sup>有愈增的趨勢。這在澳門程序法典序言<sup>8</sup>的首段已有所述及的傾向，可以追溯至上一世紀，即一八八九年西班牙有關規章的經驗。

在葡國，非司法行政程序的概念及其學術研究始自一九五一年的Marcello Caetano<sup>9</sup>教授，其目的為編纂行政法典。在一般稱為西方世界的國度裏，早已存在規範今天的行政程序的三個法規：其一為前述的一八八九年的西班牙規章，其二為奧地利一九二五年的法典，其三則為北美一九四六年的聯邦法律，隨後相繼出現的有一九五八年的挪威法典，以色列一九五八年十二月十五日的5719號法律，一九五八年的西班牙法律，日本一九六二年九月十五日第160號法律，荷蘭一九六三年六月二十日268號法律及一九六八年十二月二十日的瑞士聯邦法律。而在那邊廂的另一政治世界——東歐社會主義世界——對此卻有一些不同的概念，共存著一九五五年捷克、一九五六年南斯拉夫、一九五七年匈牙利及一九六〇年波蘭<sup>10</sup>等國家的行政程序法典，較為與我們的年代接近的計有阿根廷四月三日的19549號法令、一九七六年德國的行政程序法律、委內瑞拉一九九二年七月十日的法律、法國一九八三年十一月二十八日第83至1025號命令以及哥倫比亞一九八四年第1號命令等。

現在讓我們回到葡國。一九六二年的葡國預算法宣佈要編制一非司法行政程序法典，其內容為：“核准政府促進公共機關的重整以改善其實效，增強對個人的保證及確保公眾與行政當局間更有效的合作”<sup>11</sup>。要強調的是這些主要的目的在澳門法典中也可找到（同樣，凡此一切都可在共和國法典中找到，而該法典正是澳門法典的淵源）。

通過這些法律，循著羅馬——日耳曼的法律思想的主導潮流，一方面保證行政決定的最大實效，另一方面則增加個人的保障。

雖然已編制多項草案，但這最迫切的願望並未隨歲月的過去而得以實現<sup>12</sup>。

---

6. 在法典編纂（將法例的精粹集中在獨一的法規中）中，有一些作者發現其中一項主要條件以確保行政當局尊重合法性的原則。參考Allan Brewer Carias一九九〇年在西班牙Civitas出版的Principios del Procedimiento Administrativo（行政程序原則）第35頁及以後各頁。

7. 例如：意大利一九九〇年八月七日第241號法律或瑞士一九八六年五月七日的Administrative Procedure Act（行政程序法）。

8. “在不少國家中，規範行政之法律日漸增加，反映出除有為訴諸法院而設之保護機制外，還須為公民提供一些保護機制，供其選擇。”

9. 參考Diogo Freitas do Amaral, 1994國立行政學院的Legislacao 9 / 10, 第9頁。

10. 參考Eduardo Vaz de Oliveira一九六二年在里斯本出版的非司法行政程序第98頁及以後各頁。

11. 參看國會會議日誌第61至63頁，六一年十一月二十九日第1款。

12. “綜合而言之，我們可以說在新政期間，大學致力於引入行政程序的工作，一個高度的公共行政便促使就這方面編制一法典，對此，政府也曾作過官方承諾。其後，雖然財政部對此並不關心，但海外部及委員會的主席團都通過行政改革秘書，著令編制有關草案。然而，這些草案從未公佈，亦未成為法律。”引述自Freitas do Amaral的著作第17頁。

然而，一九七六年的葡萄牙共和國憲法透過其第268條3款，即現在的267條4款，將憲法的尊嚴賦予這方面的內容，該款指出“行政活動之進行應以特別法規之，以確保部門使用資源合理化，並確保在形成公民有關之決定或決議時有公民參與”。為落實上述憲法性的命令，Rui Machete 博士就擔任起草的工作，而該草案則已在一九八〇年公佈<sup>13</sup>。經公開討論及深入分析當時的評論後，一個新的版本亦已面世<sup>14</sup>，但並未因這項工作而使該草案成為真正的法律。就在一九八七年，該草案由Freitas do Amaral 教授重新提出（他亦是編制澳門法典班子的領導人物），而終於露出曙光，被稱為行政程序法典<sup>15</sup>，這個名稱得到廣大輿論讚賞，咸認為是符合現代潮流的明智之舉。至此，出現第三個版本，並在一九八九年完成，其中由立法者引入一些修改，最後亦在葡國通過，並作為澳門行政程序法典的藍本，當然其中是經過一些調整以符合本地區的實況。

在結束這個命題的同時，可以肯定編纂本法典的運動無論過去或現時在維護行政相對人的權利和保證方面都已顯出其重要效果。從即時起，由於大量的及較重要的規範行政活動的法例集中在一法規內，使訴諸法律的途徑更為平順易走；另外，由於制定一些新及具體的措施，以監察行政活動的合法性，以及公民得以參與作出與其有關的決定。

### III. 非司法與司法爭訟行政程序的概念及行政程序的分類

行政活動在非紀律性質的部分而言，是一種程序的活動。所謂程序是指行為或手續先後有序的連續性，這些行為或手續的目的是為了職能意願的組成或執行，現在讓我們進入行政程序的話題，其可分為：

- a) 司法爭訟性質的：是指規範法院性質（行政法院）的行政機構的活動程序，這些法院具有權限就利害關係人的申請，對行政當局已作出的法律行為的合法性答辯作出裁判，這些裁判具有定案的效力；
- b) 非司法性質的：是指規範行政當局各機關（自然人或法人）行為的運作程序，這些機關為貫徹其職責及權限及由法律所賦予的諸種利益，便應作出或執行法律的行為<sup>16</sup>。

綜合而言，我們可以說非司法行政程序是發生在行政當局內部本身的程序，與司法爭訟性質的截然不同；而司法爭訟程序則是在有權限的各法院審級中，討論行政當局的行為在行政當局範圍外的效力。

---

13. 非司法行政程序法典草案的第一個版本在一九八〇年第301期司法部公報的第41頁及續後各頁內刊登。

14. 公佈在一九八七年第362期司法部公報第11頁及續後各頁。

15. 為接受著手葡國法典的編纂工作，Freitas do Amaral 教授提出一個條件是與過往發生在西班牙及意大利的相類似的，就是將非司法行政程序的稱謂改為行政程序，以免含糊不清。作者指出有很多記者及學生問他“非司法程序”是否即是“無償程序”或“恩許程序”，錄自行政程序法典的先驅及編制一書，9 / 10法例，國立行政學院，一九九四，第27頁第22註錄。

16. 參考Marcello Caetano於一九六九年科英布拉出版的行政法手冊第二卷第1177至1179頁。

對於司法爭訟程序，由於在本法典內未有涉及，本文不予探討；至於非司法程序，我們將以綜合的方式作一些探討。首先讓我們看看第1條1款，其開宗明義說明：“*行政程序，係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行該意思而進行的一連串順序的行為及手續*”；第2款則說明，“*行政卷宗，係指體現組成行政程序的行為及手續的文件整體*”。

在第一條方面，行政程序的意義是在實質方面而言的，首先指出行為的整體（內部的、預備的、關鍵的、確定及具執行力的<sup>17</sup>）及手續（措施及期限）；其次是指文件的整體，即作為記錄程序及使程序形成的案卷或卷宗。

另外，我們還可從第1條1款分出第一級（或決定性的）的各種行政程序，這些程序建基於形成與表示公共行政當局意思的連串順序的行為及手續，意即產生一個行政行為；其次可分出第二級（執行性的）行政程序，亦即為執行行政行為、為使第一級所作的決定（第128至136條）得以實現的行政程序。

就程序的發起而言，行政程序尚可分為個人發起的和依職權的兩種。前者是驅動行為的申請；而後者是指行政當局自願展開行政程序。依職權的程序可分屬自主性的及受外界支配的兩種。前者指在個案中，其驅動行為是來自機關本身，其將會作出包含在程序的最後決定的行政行為上；而後者是當指使行為的權限是屬於別的機關而非屬於作出行為的機關時的情況。

#### IV. 行政活動的一般原則

在體現法治國家精神的社會的行政活動（在執行所賦予的權力而言）是受兩種界限所約束的。其一為積極的界限，其表徵為謀求公共利益的義務性；其二為消極的界限，其體現在尊重公民的合法權益上<sup>18</sup>。

另一方面，這兩種界限亦體現在與行政當局<sup>19</sup>有連繫的一般原則上及與澳門立法者不明確或明確所運用的一般原則上。所謂不明確是指：“*行政程序法典是一個*

---

17. 內部的如著令提起程序或委任某公務員或服務人員的批示；預備的如預審行為及收集證據；關鍵的例如發出有關卷宗文件的證明書或宣佈臨時措施；最後所謂確定的諸如可開始循司法上訴途徑解決的行為。

18. 參考葡萄牙共和國憲法第267條1款，公共行政當局之結構應避免官僚化，使部門親民，尤其透過公共團體、街坊組織及其他民主代表方式，確保關係人參與其實際管理。

19. 參考J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira 於科英布拉出版的第三版備有註釋的葡萄牙共和國憲法第63頁：“在法治國家的國度裏，民主法治國家的原則是凌駕於法律規定的形成原則，尤其是分散於憲法文本內一大系列的各種規則及原則的集合體及結合體，其將權力的約束性的意念濃縮在法律的原則及規則之中，並向公民保證自由、平等和安全。這個原則尚涵蓋了憲法性的原則（第3條）和對合憲性的監察（第277條及續後各條），權利、自由和保障的保護（第24條等等）及有關保護的制度（第18條），行政當局合法性的原則（第266條），對行政上的司法機關的權利（第268條）和國家負起引致公民受損的責任（第22條），將審判職能保留予法院（第205條）和法官的獨立性（第218條），訴諸法院的保障（第20條），在權利、自由和保障（第18條3款）尤其在刑事（第29條）限制方面的法律保留，警察措施的限制（第272條2款）等等。”



有利的機制去訂定和強制執行一個法治地區的特有原則。因此，為訂定上述原則的工作，從開始便應賦予這些原則內涵，或至少應訂立一些消極性的規範命令，其勾劃出一個界限，即使這個界限具有靈活性，但其為維護這些重要原則的主要核心，亦不會引起模稜兩可的現象”<sup>20</sup>；而所謂明顯是當將該等原則訂定在法典的總則上時，立即對一切行政活動起作用<sup>21</sup>。

因此，本法典規定了兩類法典的一般原則，這兩類原則無論在實質上或形式上（程序上）將形成澳門全部的行政法，其可按等第列舉如下：

a) 行政當局實行活動的一般原則：

- 合法性原則（第3條）；
- 謀求公共利益原則及保護公民權益原則（第4條）；
- 平等原則及適度原則（第5條）<sup>22</sup>；
- 公正與公平原則（第6條）<sup>23</sup>。

b) 行政組織的一般原則：

- 行政當局與個人合作原則（第7條）；
- 參與原則（第8條）；
- 作出決定原則（第9條）；
- 非官僚化原則及效率原則（第10條）；
- 無償原則（第11條）<sup>24</sup>；
- 訴諸司法機關原則（第12條）。

上面要考慮的對象已羅列出來，其除表明本法典的目的外又指出該法典引入行政活動中各種必需原則，而這些原則是與實質的規則融合成一體的。因此，我們將就程序或從屬的規則亦即就規範程序<sup>25</sup>各階段的規則再作一些考慮。

---

20. 這情況載明在構成本法典預備工作的立法政策所產生的一系列問題的答案內。

21. 在本法典內訂定各種原則，以排除所有可能存在的疑問，如果不訂定這些原則，所有因澳門組織章程第2條的效力而將葡萄牙共和國憲法內所載的權利、自由和保障的適用性延伸至澳門便會產生上述這些疑問。

22. 在消極方面，平等原則乃禁止偏私，在積極方面，平等原則乃責成行政當局對相同的情況給予相同的對待。適度原則乃責成行政當局以合理措施的準則維持法律目的與公眾利益，從眾多必需和恰當的措施當中採用能達致這些目的的措施，亦即那些較少會扭曲、犧牲或動搖行政相對人的法律地位的措施。

23. 公正原則需要行政當局依據憲法規定的價值標準行事，例如人類尊嚴原則或基本權利的實效原則，也不能忽略平等與適度原則，以求對具體的問題尋得適當的解決方法。同樣地，公平原則責成行政當局杜絕公眾利益與私人利益之間的衝突，決策時不偏私公眾利益，避免不需要和不適當地犧牲私人利益以及以一個統一的標準同等對待各界市民。如此，公平無私原則有所保證時表示防止了行政機關的據位人介入與其利益有直接或間接關係的事項。

24. 這不會防礙特別法例徵收行政當局就程序的某些作為訂定的費用或開支，倘不支付，當即取消該程序（第98條）。

25. 將某些規則定質為程序的規則，對被用作解釋的規則會有很重要的效果：

a) 解釋及填補漏洞應訴諸民事訴訟法的規定，其在程序性質的規則方面經常屬輔助法；

b) 至於在時間上的適用，應是即時適用，即使在開始生效日仍屬懸案也應如此；這樣做是避免所作的行為會失去效用。



## V. 適用於程序進行的特別原則

再次重申，我們剛才列在前面的一般原則是適用於一切的行政活動的。正因如此，亦適用於具精確意義的行政程序，亦即適用於本法典第三部分所述程序的進行。這部分包括一些特別的原則以規範行政程序的步驟；在這些原則中，有些祇不過是訂定程序規範而已，正是這些程序規範使這些原則具體化。例如訂定實踐行為的期限可落實第10條的非官僚化的原則及效率原則，這些原則有系統地列入第54至64條內。

### 1. 發起原則

這原則訂定在第54條及規定和區別由行政當局（依職權）和由個人發起的程序。

前者（公共發起）是指由行政當局採取主動展開<sup>26</sup>的程序。例如，為一項公共工程所進行的程序、公開招考公務員填補編制的空缺、舉行公開拍賣以出售公共財貨或紀律程序等是。後者（由個人發起）是指個人為取得許可、援助金等等<sup>27</sup>而藉申請的行為提起的程序。

上述的內容顯示出一個原則的必然結果及即在一般的行政活動中和在謀求公共利益中的必然結果，至於謀求公共利益已在第4條有所規定，並轉錄在葡萄牙共和國憲法<sup>28</sup>第266條1款內，這是由於容許行政當局展開主體間的程序，即使個人並未申請時也容許。

### 2. 程序進行的公開原則

這原則是基於一種義務性，以為行政當局在開始一個程序時必須通知受法律保護的權利或利益<sup>29</sup>的持有人，因這些權利和利益原故，該程序最後可提起爭訟。這原則源自第7條所規定的一般原則——行政當局與個人合作的原則。

### 3. 調查的原則

這原則，亦稱為官方主導原則，意指行政當局是導引程序的主人，也就是她確定程序展開的方式，這種情況即使在個人發起或屬個人利益的程序的個案中也是如此。因為，在公共利益的大前提下，行政當局在導引構成程序的行為和手續中不能亦不可以被個人提出的要求和異議所限制，基於公共利益，行政當局得對並非所請求之事或對較所作請求之事的範圍更廣泛之事作出決定。

---

26. 雖然程序進行是屬依職權性質，但並不排除已為此目的而採取與個人接觸的措施，該接觸當然不會透過申請進行。（倘在個案中的程序是個人發起時）

27. 參考Diogo Freitas do Amaral的行政法第三卷第187頁。

28. “公共行政當局之目的，係在尊重公民受法律保護之權益下，謀求公共利益。”

29. 就主體權利而言，來自法律規範—法一的保護是直接而即時的，因此，個人便有權向公共行政當局要求作出能完全保護其利益的行為。就正當利益而言，物質或精神利益對某些人來說是由執行法律或作出某些行政行為而來的，而保護祇不過是間接的或連帶產生的，因此，個人只可向行政當局作出有關合法性的行為的要求。

這個原則，我們稱之為另一方的相對點，主要以民事訴訟法——處分原則——為主導，其中，程序的進行和舉證責任原則上<sup>30</sup>便落在各有關當事人的身上。調查原則的規定載在第 56 條<sup>31</sup>，其終於接納最高法院<sup>32</sup>的一般司法見解，即使不是全部，至少也接納主要的部分。

#### 4.快捷的原則

該原則(第 57 條及 58 條)在諸種原則中顯示行政當局活動時的更大實際牽涉面，正如第 10 條<sup>33</sup>所規定的非官僚化原則及效率原則(法典的一般原則)的必然結果一般，並因此而落實行政程序其中一種的關鍵性意念：其為行政當局的活動應以盡量簡單而符合謀求公共利益的原則及規則所規範，其間，應尊重個人的正當權益的意念。然而，立法者對快捷的義務(第 57 條)的訂定並未感到滿意，於是更進一步在特殊法律並未有載明其他的期限下，便將完成程序的一般期限定為九十天(第 58 條)，按照João Caupers<sup>34</sup>所說，這樣便對行政當局扭轉行政程序拖拉的世紀傳統的能力，作了強而有力的“公開宣言”，然而，亦有人承認在某些情況下，或許不能遵守期限，因為會發生例外的情況，因此便可能較難如期，倘情況是這樣，必須將事實通知直屬上司<sup>35</sup>。

於是，就由上司考查不遵守完結程序的期限是否有合理的例外條件，換句話說，事情的重要性與事實的確定性成正比，亦即，因完結程序的不合理延誤而引致個人或有的損害可訴諸司法爭訟而控訴行政當局，倘若有關延誤的原因是由行政當局而引起，則會為它構成賠償的民事責任。

#### 5.參與原則

我們現正面對本法典的一般原則，其第 8 條有這樣的規定：“公共行政當局的機關，在形成與個人有關的決定時，應確保有個人的參與，尤應透過本法典所規定的有關聽證確保之”。本原則可體現在以下兩方面：參與是利害關係人的權利，即在個案中，利害關係人得要求參與其中，例如在作決定前的聽證(第 89 條至 92

30. 我們要說原則上，是因為有例外的事，正如非訟事件管轄的程序(參看關於未成年者)給予法官很大的自由以導引程序。

31. 即使程序係由利害關係人提起，行政機關得採取其認為對於預審係適宜的措施，儘管該等措施係關於在利害關係人的申請或答覆內未提及的事宜；基於公共利益，行政機關得對並非所請求之事，或對較所請求之事的範圍更廣泛之事作出決定。

32. 參考 Acordãos Doutrinários 一書第 1362 頁第 323 條 18-2-88 的最高行政法院合議庭裁判：“在行政程序的預審工作中，公共行政當局的主動有很大的自由度(查詢的原則)並可依職權地進行措施，其旨在證實利害關係人所聲請的事實。原則上，利害關係人只負責舉出設定權利或利益的事實的證明(舉證責任)，而行政當局則為作出決定而搜集重要的證明一事上，擔當一活躍的角色。”

33. 公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化的方式建立架構及運作，藉此確保其能快捷、以節省及有效率作出決定。

34. 參看國立行政學院一九九二年三月十八及十九日高秉根基金會座談會“行政程序法典”一書第 54 頁。

35. 相似的規定已存在澳門法律體系中，在澳門公共行政工作人員通則第 337 條 2 款的紀律通則中容許；當程序複雜而需要時，負責作出裁定的實體得將預審員編制報告書的時限多延十日。”

條)；參與是行政當局의自由，即在個案中，行政當局在無直接責任的情況下，得邀請利害關係人參與（第59條2款及第85條）。

## 6. 資訊權利原則

這權利出現在以下兩種不同的情況中：在某種程序的情況中（第60條至63條）和不論是否有任何的程序的狀況下——開明行政原則（第64條）；另外，由於憲法中第48條2款及268條1款的規定寫入了普通法律內，因而落實行政當局與個人合作的原則，在本法典的第7條，主要是第1款a項，其中規定行政當局有向個人提供其所需的資訊及解釋的義務<sup>36</sup>。

按照第60條至63條的規定，利害關係人（所有那些可能因行政行為而招致物質或精神損害的人）在程序的任何階段可查詢有關卷宗及取得構成該程序的證明書或經認證的文件副本。

落實資訊義務所需要件為：申請和申請人有取得資訊的意願及行使該權利的機會<sup>37</sup>。

雖然，資訊權是保障行政相對人的其中一個主要方法，但有些情況在高層次的公共利益面前，該權利便要讓步。這些情況規定在第60條3款內，其為：維護國家利益、有人以該程序覬覦重要的公共利益及維護第三者的基本權利，尤指保護私隱。然而，因拒絕資訊是將權利拒諸門外的行政行為，因此，這種拒絕行為絕對應該有所依據（第106條），這樣做是為了使個人在使用資訊權的保護方法時，能核實是否是適當機會。在此情況下：

- a) 倘拒絕是明示的，可按情況的性質提起訴願或司法爭訟；
- b) 倘行政當局既未說不，也未滿足要求時，得按照八月二十九日第112 / 91號法律第9條1款m項（澳門司法組織綱要法）和七月十六日第267 / 85號法令第82條至84條（行政法院訴訟法）的規定，在推定駁回（第96條）和提起有效訴願或為勒令執行而向有權限的行政法院提起司法訴訟三者之間作選擇。

## VI、程序의各階段

已列舉一些規範程序的原則，現在要識別這程序의各個階段，因為透過這些階段可以令行為及事實能按時有序地進行，以表達行政當局의意願。

程序의進行規定在第73條至98條。

---

36. 當提及在提供資訊時應有的謹慎時，或許：“公共行政當局須對所提供的資訊負責（民事方面），即使該等資訊非屬強制性提供者”（第7條2款）。當然在不拒絕資訊權利的情況下，應小心提供正確的資訊以避免引致利害關係人有損害。

37. 在這最後的情況（機會），提出一個問題是否我們面對第59條2款所禁止的拖延時日的手法。

這是適用於一級決定性或第一等程序的模式，但每一階段內的手續對所有的具體個案並不一定必然有需要。本法典規範有關的手續以便當預審員認為適宜時(考慮到程序的性質及複雜性)會仰信這些手續。這並不是說例如必須要宣佈臨時措施或任命鑑定人(分別規定在第 80 條、81 條及 86 條)。

## 1. 發起階段

在這階段中，是透過行政當局的內部行為或個人或眾人的申請而發起的一個程序(第 54 條)。因此，可分為公共發起的程序和個人發起的程序。

在屬行政當局發起的程序的個案中，第 55 條規定將程序的發起通知利害關係人的義務。由於這條須與第 68 條及 69 條相對照，因此，倘特別法律並無指定其他的期限，則通知的一般期限為八天，並按規定的通知方式為之。

個人應提交書面申請，其中應載明要送達的行政機關稱謂、身份資料、事實的陳述(當可能時，出具事實及權利的理由)、清楚明確地指出請求(每一申請應祇提出一個請求，倘屬擇一或補充請求則除外)、指明不放棄事先聽證、日期並簽署(第 73 條)，或倘特別法律有規定時，亦可作口頭申請(第 74 條)<sup>38</sup>。

申請應向受申請的部門提出或以郵遞提交(第 76 條)，該等部門應在申請上記錄序號、日期、申請標的、附件數目、申請人的姓名(第 77 條)及可應要求發出收據，其可附在提交申請的副本上(第 78 條)。要注意的是，倘因可原諒的錯誤(推定為可原諒)向無權限的機關提出申請，該文件應由受文的部門送交有權限的機關，並將此事通知利害關係人(第 34 條)；倘申請有缺陷，應依職權予以補正，或倘無法補正時，則請申請人在行政當局為此而規定的期限內予以補正(第 75 條)，倘無規定，則以十五天為期(第 70 條 2 款)。

## 2. 預審階段

在這階段，是對作出合理而公正的合法決定所需的事實進行調查工作。

按照第 82 條的規定，預審由有權限作出決定的機關進行，但有關組織法規內另有規定，或另有特別法規規定者又或有人有授權的權限者則不在此限。

權限不能推定，是由法律或規章確定<sup>39</sup>及與事件性質的理由、等級、時間及地點相對應。

---

38. 我們的看法，口頭申請可能性的理由是為了確保在行政當局面前的同等對待。然而，第 74 條並未體現這權利，而將其規定推卸在其他特別法律上。問題在於這樣做是否有可能？不論法律的制定是否已規定這可能性，我們都相信，即使這可能性並非強制性，但行政當局都可容許這樣做，至少透過規定依職權發起的第 54 條，去遵守避免官僚化及親民的法典所針對目的。

39. 考七八年七月六日最高行政法院合議庭的裁判：“I、為產生所需的有效的行政行為，須使行政當局的機關或屬行政當局的法人行使法律所賦的權力，並包容在其職責之中。II、倘所作的行為超出這些職責，則會有絕對無權限的瑕疵，這種情況使該行為無效。”在 *Acordãos Doutrinários* 第 1288 頁及以後各頁第 203 款，亦可參看第 114 條 2 款 b 項。



收集證據並無固定形式，可使用法律容許的一切方法（第83條1款），尤其可仰信於鑑定人（第86條）和取得即使並不需要的意見書（第87及88條）<sup>40</sup>。

### 3. 利害關係人聽證階段

正如對市民參與的原則的回覆一般，這階段的精神在於在最終決定作出前，進行利害關係人的聽證。

這措施或者較以前的制度為大膽而新鮮，但在第89條至90條卻有所規定。即使該措施是必需的，當作此要求時（在利害關係人的申請明確指出或在依職權發起程序的通知後十天內提出）及在行政當局可能作出不利的決定時，行政當局可撰擇書面聽證（第90條）或口頭聽證（第91條）。選擇前者時，應通知利害關係人，讓其表明立場，而給予的期限不少於十日；倘選擇後者，則應最少提前八天，傳召利害關係人為此目的而前來有關部門。然而，倘若須緊急作出決定或當聽證可能影響決定的執行或效用時，或利害關係人就對決定係重要的問題及就所提出的證據，已在程序中作出陳述時，又或根據在程序中獲得的資料，將會作出對利害關係人有利的決定時<sup>41</sup>，聽證可予免除。

當未經免除聽證而在未有事前聽證的情況所作出的行政行為，因第116條規定的效力宣告無效並可予撤銷。

### 4. 準備作決定的階段

這階段，是收集部門的資料、從以上各階段所得的意見及其他要件，並由有權限機關根據所得的對作決定作出仔細考慮。

當作報告書的預審機關並非有權限作出最終決定的機關時（第93條），這程序的階段並不由本法典的某一獨立章節管制，但有一個事實我們決不能掉以輕心的就是，在程序的絕大部分過程中，預審工作並不由有權限作決定的機關引領。總而言之，我們可以說，預審的目的是收集證據、聽取利害關係人、衡量所得要件、將所收集的要件與引發程序的問題相對照、分析公共利益及考慮個人利益等。

### 5. 作決定的階段

這階段由機關在作出決定前對是否有權限作出決定（第33條2款）及是否存在障礙作考慮開始。

決定可分為兩類：首先是明示最終決定（第95條），其中，有權限的機關應解決在程序中出現而先前未作決定的所有問題；其次是第96條所預見的默示駁回。在第二種情況中，在特定法定期限內，面對行政當局的緘默，利害關係人可推定其請求遭駁回，並可立即訴諸法律規定的適用爭執途徑。

---

40. 如屬由合議機關向其他行政機關提供意見的情況，則該決議必須附同已作的對投票的解釋性聲明（第28條3款）。將敗落票的解釋性聲明交出的目的是容許評估與構成意見的決議相反的立場。當然，此情況並不適用於有約束力的意見。

41. “市民參與形成行政當局的決定並不意味所有或任何情況都要聽取利害關係人。在某些情況當中，這種參與並非因有聽證的原則而參與，甚至當這參與有礙作決定的加快或影響作決定時，便不予以參與。”最高行政法院一九九四年三月一日合議庭判決，in Ac. Dout No. 391。

在此要特別指出，在澳門，因第96條2款規定的效力，推定默示駁回的期限（在法典內不存在默示批准）為六十天，這與結束程序的九十天並不一致（恰與共和國相反）。這個事實可能引致行政當局面對因駁回的推定所引發的工作而增加行政當局的工作量，而事實上，行政當局尚有推定默示行為的期限與結束程序的期限之間的三十天去作出決定。

按照第97條的規定，結束程序的決定可導因於利害關係人撤回程序或放棄權利、失效或因其他事情引致的失效。

## 6. 補足階段

這階段在本法典內並無規定，其出自其他個別的法律規定，是由最終決定作出後的行為與手續所構成；另外，在某些情況中，當需要時，行為有效的要件是會議錄的通過、公佈、監督的核准及審計法院的批閱等。

## Ⅶ . 行政當局的權力和義務以及利害關係人的權利和義務

至此，讓我們對剛才遺漏的內容作一些補充，我們會有系統地從頭開始將行政當局和個人的權利和義務（有時權力與義務是難以拆開的）列出來，而這些權利與義務是與前述的合作原則是一個整體。我們認為這總結對更深入瞭解這個法典會有幫助，因此，現在我們開始透過本法典的條文去作總結。

### 1. 行政當局的權力

行政當局的權力為：發起程序（第54條）；領導預審（第82及83條）；作出一切認為對預審適宜的措施，即使這些措施並未在利害關係人的申請或回覆中指出（第56及57條）；在程序上提供因執行行政職務時所知悉的資料（第83條3款）；要求利害關係人提供資料以及就獲得證據的方法給予合作（第85條）；進行檢查、查驗、及其他措施，並可任命鑑定人（第86條）；要求給予意見（第87條）；拒絕作出一切無關或拖延程序的情事（第57條）；宣佈臨時措施（第80及81條）；選擇書面或口頭聽證（第90及91條）及基於公共利益的理由，對並非請求之事或對較所請求之事的範圍更廣泛之事作出決定（第56條）等。

### 2. 行政當局的義務

這是使個人的權利具體化及謀求公共利益的方法，因此，以下是行政當局的義務：落實資訊的權利（第7條1款a項、第55、60至64條）；快捷的義務（第10、57、58及70條）；提出證據（第83條）；聽證（第90及91條）；作出決定（第95條）及通知（第65條至69條）等。

### 3. 利害關係人的權利

在程序中，利害關係人的權利除了來自合法、公正、公平及適度等的原則外，都體現在以下兩類：資訊權和參與權。前者，正如我們所知，是立足在就所關心的



程序進行而被聽取的權利上，尤其是指出卷宗所在的部門、所作出的行為及措施、應予保證的缺陷、作出的決定或無作出決定、取得該等案卷的證明書或副本及取得有關行政檔案及記錄等的權利；後者立足在提供證據協助的可能性上，尤其可任命鑑定人，並在作最終決定前被聽取。

#### 4. 利害關係人的一般義務

對利害關係人而言，此點是合法性、與行政當局合作、程序的快捷等原則及給予與該等原則有關的行政活動的回報的反射，因此，在第59條就列舉了利害關係人的義務，其為；不提違法要求、不陳述與真相不符的事實<sup>42 43 44</sup> 不申請純為拖延的措施，同時，在一般情況下，為澄清事實及發現真相向行政當局提供協助。

在前面各項中，有些雖然是有節制的，但我們認為可幫助理解澳門行政程序法典的各項目的，透過其推行，除可拉近市民與行政當局的距離外，更可增加對市民的保證，並為未來的**法治澳門特別行政區**奠下基石。

- 
42. 在此，我們正面對相似於民事訴訟法典第456及457條的民事程序中的惡意訴訟的法律範疇，其可幫助我們闡釋義務的內容及不陳述與真相不符的事實。按照民事訴訟法典第456條2款的規定，其指出懷惡意的訴訟人，不但所提出的要求或反對是其本人知道是缺乏依據的，而且自知改變了事實的真相或遺漏主要的事實，且更在程序或程序的方法上明顯有可予譴責的不當使用，而其目的是達到一不合法的目的或使公正的工作停滯不前或阻礙發現真相。
43. 參看司法見解：“倘筆錄顯示一方是基於自己的信心維護其立場而在良知上並無改變事實的真相或在程序上並無明顯可予譴責的使用，在這情況下便不是惡意訴訟。”八二年七月二十日最高法院合議庭判決，載於司法部公報第301頁第319款。
44. 很明顯，在某些個案中，文件的作偽的違犯應可構成刑事罪行。

