

# 法律與社會



# 新行政程序法典及澳門市民的保障 (多方面註釋及思考)

*Sérgio de Almeida Correia\**

## 一、緒論

核准行政程序法典之七月十八日第三五 / 九四 / M號法令已於一九九五年三月一日開始生效。雖然法令於一九九四年七月公佈，但法典延遲了七個月始生效，目的是向有關的對象推廣及協助彼等認識這個法例，以認清何為公共行政當局及私人。所謂私人不單指自然人，還包括與公共實體有聯繫之法人，雖然法律設立機制的主要對象是前者。

根據立法者在序言中指出，現代生活中有著許多的情況和偶發性的事情令私人不得不就其利益向公共行政當局提出訴求。訴求的性質有多種，有一般性的，有由於所得到的決定與應受法律保護的私人權益不符的，也有純粹要求行政當局就其所作出有違反其管治原則之嫌的決定而作出解釋和澄清。作為方針工作之一而通過這部法典就是為私人利益的維護提供工具和保障。

另一方面，亦為了使市民對行政當局的決定和決議有更積極的參與，提高行政當局的服務效率，並且使行政當局的行為規範化，紀律化和合理化，從而使行政當局的機關和服務人員在工作上沒有官僚作風和具透明度。

本人深信，法例的價值和適合性是無可置疑的。雖然某些選擇仍有商榷的餘地，但本人認為，實行這個法例對行政當局來說是改善服務的一大進步，對市民大眾而言，他們的期望增強，因他們相信日後與行政當局打交道在心理上或財政上出現的困難將會減少。

---

\* 法律專家

只有時間可以證明，証實及知道行政當局的公務員和服務人員，無論是集體或個人，在不藉故推搪並緊循所指望的廣泛目標的情況下貫徹執行法例的成績。

本文不敢奢望能使法例得到更佳的理解和執行作出貢獻，亦不敢奢望這些在處理律師事務的餘暇編寫的意見和注解能訂出一些可供遵循的方針。實際上澳門的有關法例以葡萄牙十一月十五日第四四／九一號法令所通過的法典為藍本\*\*，本人除收集在葡萄牙出版的關於該法典的文獻外，亦考慮到有關的對象——《行政》雜誌的讀者主要是澳門行政當局的公務員和服務人員，故盡量避免使用一些令閱讀變得沉悶的過份深奧的字眼。對在這方面的不足以及可能被讀者或本人之同業發現的缺點，本人謹此致歉。

## 二、指引澳門公共行政當局行為的一般原則

a) 與實際規範行政程序及行政卷宗<sup>1</sup>的規定相比，由七月十八日第三五／九四／M號法令所明文確認，構成行政行為的一般原則，在重要性方面較諸前者有過之而無不及，是立法者思想的導線，也是理解和解釋行政當局的決定<sup>2</sup>的基本要素。

可以說原則的數量和質量是過多，特別是太著重於澳門行政當局的架構及作為其實質支持的各個部門的活動方式。本地區的部門除了某些特別例子外，都有擴大的趨勢，對有需要與這些部門打交道的人來說，其管理是在一個龐大的官僚負擔下進行的——無論甚麼手續都得透過申請進行，通常是書面申請，並需作筆跡認證方被接納，連執業律師也不例外；居中階層缺乏作出決策和承擔責任的能力，某些服務人員錯誤理解有關的職能責任，並年復一年地犯著同樣的錯誤，時而矯枉過正，時而有法不依，但卻又不因此而受到懲罰；使用大量的、有時甚至是過時的表格；重複之卷宗；對法例的無知；當需多個部門作出決定時，就會發覺彼此之間結構甚為複雜；作出決定之限期過長，甚至很多時候這些限期根本就得不到理會，不容易得到答覆；還有其他為人詬病的方面，雖不及上述普遍，但並不表示不嚴重。

法規所回應的正是此類問題，一方面要革新，另一方面要集中起來。

---

\*\* 準確地說，澳門的有關法例應取材自葡萄牙的一套法例，這是因為其中某些部份都已擬就。然而，澳門行政當局的猶豫不決令本地區在這方面得不到革新。

1. Esteves de Oliveira, Costa Gonçalves 以及 Pacheco de Amorim如此寫道，“行政程序’與‘行政卷宗’兩者雖然有所區別，但卻難以分開：有‘程序’的地方就有相應的文件卷宗，即使是臨時附加的亦然，甚至可能完全屬於另一程序”。他們更將程序定義為“（事實和行動的）行為和手續順序相連的接續，兩者在結構上和功能上有所區分，但目的都為產生某一實質的行政司法結果或變更，而這些結果或變更的產生被統一於某一‘最後決定’、某一行為、某一規章或行政合約”。亦把卷宗定義為“為了對在程序中應遵循的手續及所作之行為作出有形（文件上的）的和司法的支持而制訂的一系列文件（《行政程序法典注解》，第一冊，Almedina，一九九三，第九十六及一百零五頁）”。
2. “真正的原則應該是：可以這樣說，有關的規定不應專門為規範某一行政司法關係等級，而是要涵蓋其全部，這樣才能令整個行政當局聯繫起來，使其在實行活動時一無論是私人管理抑或是實質行動一對司法規則所規定的措施和行為的選擇能有標準可循。因為這些活動的實行很明顯並沒有嚴格受法律規則所限制”（上述作品第一百三十三頁）。

基本上，立法者所理解的，並清楚訂定的原則載於第三條至第十二條，一般來說，這些原則某些部份已載明於行政法內，所以並無新意<sup>3</sup>。

行政程序法典中闡明合法性原則部份的第三條第一款，儘管其表示方式不同，但都符合憲法第二六六條第二款所規定的主要部份：“行政機關及服務人員服從於憲法及法律，並在履行其職務時，遵照合法性、公正及公正無私的原則實行活動”。儘管澳門有關文本所選擇的方式並沒有明確寫上行政當局服務人員，這好像縮窄了有關對象的範圍，然而，這種表面現象絕不表示立法者蓄意減少實體的數量，事實上，這些為行政當局服務或在工作上必須與其合作的實體必須在執行工作時遵循該法，並約束他們透過這些渠道而依法取得的權力。由於上述服務人員向為人們熟悉並早有定義，所以不載明也不重要，而且上一條文，即第二條，以及澳門公共行政工作人員通則已規定了他們的活動（關於工作人員之條件及其廣義可參閱該通則第二條）。前者將適用範圍擴大至專營之實體、行政當局在私人管理行為所實行的活動以及公共利益之私人機構，排除了任何其他理解。這是有絕對合理的根據的，因為專營企業以及私人機構之機關，儘管由於其性質而不被視為公共行政，但卻受到法規的約束。因此，不會有人認為他們會像其他實體，可以在其特有架構中執行工作並隨意制定其目標，而不須服從這項原則。其次，除第一百七十五條及第二百七十九條第十一款外，上述通則便再無其他有關合法性的說明，而在第二百七十九條第十一款中，對原則的遵守似乎亦只限於領導及主管人員，這是由於起草工作做得不足所致。

憲法和行政程序法典兩者之間另一個主要不同點是：前者所提到的是憲法和法律，而後者所提到的則是法律和法。在葡萄牙憲法第二六六條第二款所提到的是憲法。但澳門的立法者提及法時，究竟所指的是甚麼情況？如果說法律離不開法的話，即意味著實際上法這個名稱有較為廣闊的範圍。Engisch亦有同樣的表述，在‘法的意念’下，“可把所有超出法律的重要意念集合起來，而法律專家亦能夠或應該在應用法<sup>4</sup>時將其作為參考”。澳門立法者在確定這個名稱時所考慮的並非這種法的意念，而可能是另一意念，這個意念在其概念中包括了對司法決定的尊重，也許這是可採納的<sup>5</sup>，或者是一種較為廣泛的客觀意義上的概念。在這種概念中包括了所有由憲法到規章<sup>6</sup>的法律淵源。

---

3. “所指的是一般原則，其出現是明示或默示地產生自憲法的規定（主要是第二六六條及其後條款），而這些原則所遵循的是一個現代的法治國家的典型公共行政的組織及運作”十一月十五日第四四二 / 九一號法令序言。

4. Karl Engisch, 《法律思想入門》，第三版，葡語翻譯版，第三百二十一頁。

5. Freitas do Amaral 在提及公共行政對法律的服從以及在回應“行政當局應服從甚麼法律？”這個問題曾說：“……在現在的民主法制中對這些問題有兩種解決方法：一是行政當局應服從私法和司法法院（英國式行政體系，或司法管理）；另一是行政當局應服從行政法和行政法院（法國式行政體系，或執行管理）。雖然大家都知道葡萄牙現採用的是第二種方法，但曾有好一段時間，所採用的是第一種。”《行政法課程》第一冊，第一百二十頁，科英布拉一九八六。

6. 前述 Esteves de Oliveira 及其他，第一百四十四頁。

本人相信，對原則作解釋的目的在於方便理解實質法律和形式法律<sup>7</sup>的引喻，和方便理解包括上述主觀概念的法的引喻，亦方便理解“行政應繫於一種公正的法律意念”這個意念<sup>8</sup>。立法者並沒有忘記提及權力授予的一般目的，這樣可令權力受到約束及期望自由裁量的權力也被包括到這廣闊範圍而受到限制。眾所周知，自由裁量權力的行使只有在能提供權力偏差的論據時方能透過訴訟而被指控。在這種情況下，行政當局除了“法律容許，並為行政機關認為適宜於謀求法律目的<sup>9</sup>的行為”外，不容許作出任何其他行為。

雖然要服從法律，但並不因此存有對原則的衝突<sup>10</sup>。

本條第二款只不過是所有法律分支所共有，並確定於民法典第三三九條的一般原則的必然結果。根據該條文，在某些例外情況下，對某一法律命令的遵守或對原則的服從可引致司法秩序和所面對的利益受損，所以在這種情況下遵守原則就變得沒有意義。然而，這種情況須受制於兩個準則：一是沒有其他方法能達到所期望的結果，至此要以不損害重大的公共利益為準則，且在利益上要較受損者為大。其次是對因此而受損的各方作出公正的賠償。只有如此，才能為概念定出輪廓，因為在某些情況下，行政當局會根據緊急避險而不按規則辦事，但不幸地我們都知道賠償並不一定公正，而且不一定足以彌補所受到的損害，無論是實質性抑或非實質性損害亦然。

須注意的是，任何根據緊急避險制度而作出的行為都要有所依據，且不應只為顧及行政上之急需而引起混亂。與民法典相反，並為某些學者（例如 Esteves de Oliveira）所理解的是，在由於緊急避險而要作出違法行為這個情況中，行政當局所實行的活動並不正當，只不過被視為有效而已。任何其他損害行為的違法性，例如缺乏依據，並非僅對緊急避險制度作出簡單的革新就可糾正。本人稍作保留地說，這會令人假設傳統上的理解與現在的理解有所分歧。主要的結果和最大的疑惑是關於行政當局的責任範圍，而行政當局一向都是以作出合法行為為己任。現在的方式所指出的似乎是另一種意念，但保存了文本中細小的“微殊”，務求令文本在經過更為精細的解釋後仍能保存原貌。第三條的合法性原則在意義和參照內容方面已非新事物，因多年來在葡萄牙法例和本地以前的法例中<sup>11</sup>已有載及。

b) 這法規的第二項原則是“謀求公共利益及保障公民的權益”。條文的原則不只一項，而是兩項。明顯地，若把兩者視為平等會出現衝突。按 Marcello Caetano 的定義，與政治社會的存在、保存和發展有關的就是公共利益<sup>12</sup>。條文所肯定的是行政機關活動目標的優先，這已是眾所周知的事。重要的是在達致這個目標的過程中，公民受法律保護的權益能得到尊重。行政機關在以謀求公共利益為基

7. 參見 António Francisco de Sousa, 《附評註行政程序法典》，里斯本一九九三，引述 Ehrhardt Soares, 第五十六及五十七頁。

8. Esteves de Oliveira 及其他, 第三百一十三頁。

9. Esteves de Oliveira, 《行政法》第一冊, 第三百一十三頁。

10. Ehrhardt Soares 教導, “合法性原則是公民抗衡行政專斷的保障” – B. F. D. U. C. 第五十七冊, 一九八一。在行使自由裁量的權力時, 這種對目的的聯繫為專斷行為劃定了界線, 並使原則得到領會。

11. 詳細資料可參閱 Vinício Ribeiro 的《法治國家及行政合法性原則》，科英布出版社，一九七六。

12. 《行政法手冊》，第一冊，第四十九頁，Almedina，科英布拉，一九八二。



礎並以此作為執行工作時的參數和模式時，亦需要根據這些限制進行活動，否則，如果情況屬第三條第二款所指以外者，我們所面對的就是明顯的違法行為，所出現的情況就是緊急避險凌駕於我們的權益之上。

至於何謂公共利益，立法者並沒有作出定義。必須提醒的是，何謂公共利益一向都是由公共行政當局所決定，但最終決定則是由法院作出，“法院是為謀求公共利益所採取的法律訴訟的裁決人”<sup>13</sup>。

C ) 一九七六年的憲法在根據基本的權力和義務的情況下設立了平等的原則，理所當然地成為行政訴訟法典的參照對象，並為以下的看法作出了說明，就是憲法原則所聯繫的不單是法律的制定機關，還有應用法律的機關<sup>14</sup>。在被管理者的觀點來看，行政機關的活動及其指望達到的目標是原則中較為重要的地方。

不妨提醒大家，“公務員和政府服務人員在執行公共職務時是專為公共利益服務”（參見通則第二七九條），謀求公共利益時並不表示可以不尊重平等原則，亦不表示在灰色地帶下可以有所偏頗，但當必須犧牲“私人權力或受法律保護的利益”時，有關犧牲的程度及範圍需與所謀求的目標成比例。

法典第五條的原則對行政當局的行為有一重要影響，就是規定行政當局在作出決定時必須根據不同情況以客觀的準則作出評估，不會利用自己的優越地位與及市民的無知取得利益，處理事務時亦不應採取雙重標準，而造成某方市民得益而另一方受損。根據本人的執業律師經驗，這是澳門行政當局的陋習之一，某些情況下，行政當局的行為和決定往往會根據對象而有所不同，亦往往會因例如友情的因素而產生主觀的準則。甚至在某些情況下會暗地裏收取饋贈和推行某項對雙方都有利的政策<sup>15</sup>。

行政當局在作出決定及將之執行時應服從謀求公正及公正無私的目標，這與平等原則有緊密的聯繫。違反平等原則必然會造成不公平的情況，只有在行政當局及其機關和人員緊記這一點的情況下，平等原則才可能得到遵守。但如何評定行政當局日常的行為有否違反平等及公正的原則？檢查方法是了解行為的動機及認識其根本並檢查其透明度。

第五條第二款的適度原則是指所作出的決定應符合情況及符合既有的公共利益；就算是在對私人利益有適度損害的觀點下，亦有必要作出這些決定，這個概念可套入成本 / 效益的概念來理解。

違反第五條所設立的原則會給我們帶來不平等和不適度的情況，這與公正和公正無私這兩項原則存有衝突的。

---

13. 前述 António Francisco de Sousa 的著作第六十三頁。見《葡萄牙共和國憲法》第二六六條所載規定及作為（公共行政）第九篇條款中首條的有關插頁。

14. Esteves de Oliveira 手冊第三百二十三頁。

15. “……差異通常應該是（或說，倘所指的是實際的行政措施時，所涉及的是）階級上的，而從來也不會是某一實在的個人情況，因這時所牽涉的不是不平等，而是專斷和歧視：雖說僅因為是某某人，所以就得益是不應該的，但其經濟狀況或社會條件卻又促使了等級差異存在”，Esteves de Oliveira 及其他，《行政程序法典注解》，第一百五十一頁。

公正概念是一個實質而非抽象的概念，這個概念建基於“某些實質或有價值的準則，例如人類尊嚴，基本權利和平等權利之實行”<sup>16</sup>。正是這個公正概念使那些不公平行為失效，這些作為“在違反明文規定的司法限制的情況下，儘管其為善意，但都對司法秩序的基本價值構成不可忍受的羞辱……”<sup>17</sup>。

與此有關的是公正無私的原則，這項原則“不能從公正概念分割出來，反之亦然”<sup>18</sup>。因其重要性與自由裁量權力的行使<sup>19</sup>有緊密的聯繫。

公正無私的原則源於公共行政非政治化<sup>20</sup>。今天，這個原則更加廣泛地為政治黨派，經濟、社會團體以及由個人組成的普通團體所認識。偏私的決定是在考慮相對利益時不按照法例的目標作出的決定，另一方面是無顧及其他利益，未曾考慮所有受到平等保障和重視的利益而作出的決定。以下第七、第八及第九條所屬的內容亦與此原則有關；

- 公平合作的原則；
- 參與原則；
- 作出決定原則。

d) 以下三項原則有助行政當局組成前述的原則。在某些方面這三項原則等於公正無私原則的附屬原則，或是其具體表現。

行政當局嘗試拉近和市民的關係，因市民的整體就是行政當局存在的理由和所有行政活動的支柱。正是為了他們及他們的舒適安定，所以要“謀求公共利益”而他們亦以其繳交的稅款確保行政活動發展所必需的資源，為行政當局能夠成為有用並財政能夠獨立的政府作出了貢獻。自然地一個充滿公民意識和有關權利及義務的時期，因其特徵具有較高透明度及誠實的行為，故較容易取締非法和腐敗行為。行政當局不但有需要令與決定直接有關的市民參與決定，也要令其他所有組成群體的人參與決定，無論這些人以前曾否受到行政決定的影響。

請注意該法典並無賦於行政當局在行政職能上的專利，因此機關必須將其職能與保證私人參與這些職能的義務結合在一起。第七條所述的參與概念與第八條相比較，具有一個較普及的特徵。雖然二者都是參與，但後者的目標是在行政當局和私人相對立時私人參與作出決定的具體情況，意欲鼓勵並呼籲整個群體及至每一位市民為改善行政職務的執行作出貢獻，如提供資料、作出解釋、協助提出建議以及協助接受由私人向行政當局發起的行為。

另一方面，標題為“參與原則”的第八條，其目標是透過適當運作去進行。正如法典第八十九條的規定（對利害關係人之聽證），向私人保證在彼等就有關事宜提供意見、轉達意思和見解之前不會作出可能對其有直接影響的最終決定。這就是

---

16. 前述之 Esteves de Oliveira 及其他，第一百五十六頁，出自 Gomes Canotilho 及 Vital Moreira。

17. 前述之 Esteves de Oliveira 的著作第一百五十七頁。

18. 由里斯本一九八二年出版的《Isaltino Morais, J.M Ferreira de Almeida, Ricardo Leite Pinto, 具評註的憲法》第一冊第五百零四頁。

19. 倘需更進一步地闡述，請參照里斯本一九八二年出版之《Sérvulo Correia 行政法概念》第一冊。

20. Esteves de Oliveira 手冊第三百三十頁。



規則，因此應為公務員及政府服務人員所認識和採納。祇在例外情況下才可不聽取私人意見。雖然法規容許在緊急或不影響決定的情況下可以擱置這項程序，但在實際執行法規時，行政當局的行為最好不要將此規則變成例外。

對於某些學者來說，這項原則是封閉、專制、及獨裁政府與開明現代的政府<sup>21</sup>的分界。

在第七條第二款中更考慮到另一種情況，即公共行政當局要對所提供的資料負責，即使不是強制性提供的資料亦應如此，別無他選。私人對行政當局及公僕最大的批評是經常提供一些不完整的資料和解釋。這些資料和解釋跟法例所述的意思截然不同；或者，其他情況是因無耐性或沒有認識，而沒有提供資料；又或者，就算提供了，也“為時太晚或不合時宜”。我們當中有幾人未曾遇到或不知道這樣一種現象；人們前往政府部門提交一份申請而未被收取，因為工作人員未曾受過適當的指導，而告知申請者漏帶了X或Y文件。然而，當申請者帶齊文件再次前去辦理時又被告知漏帶了V文件，或者費用昂貴並很難才能取得的X文件已變成沒有用處，又或者根本從來都不需要這份文件，祇因開始時被錯誤地提供了資料等等。到底有多少次因疏忽了這些細微的資料，而使納稅人前往政府部門辦事變成了名符其實地踏上了一條拜苦路？

本人相信此法典的立法者原意可能是最好的，但其責任上的具體執行還有賴於行政當局使執行者瞭解這項公認原則能力之強弱。遺憾的是如果得知群體對我們法院的印象如何——我想說的是他們的拖沓——及透過司法途徑去解決任何問題所要付出的代價，那麼肯定立法者沒有想過將該原則付諸實行，而認為私人在所有情況中所得到的解釋就算不足夠、遺漏或不夠嚴謹，他們亦會接受。

此原理的意旨是行政當局在民事上要對提供給私人的錯誤資料負責，即使並非是強制性提供的資料，亦應如此。在造成損失時，有義務向私人作出賠償，而不論行政當局事後會否向公務員或政府服務人員行使求償權。Esteves de Oliveira認為如果要行政當局負責，必須要有另一條件：被要求提供資料以及後來提供了資料的機關，是否有特殊權限這樣做<sup>22</sup>。如果無此權限，行政當局便無須負責。除了適當地尊重作者，請允許本人提出異議，因為在此情況下，機關應拒絕提供資料，而私人應前往具權限的機關。最近的經驗指出，主管應就此向公務員適當解釋，應避免以私人的無知為掩飾，以不具權限為藉口，迴避提供必須的資料，因而促成了在職務上一定程度的放縱，而惡化存在市民心目中的普遍印象，並認為在人們要求行政當局給予一個答覆時，該機關及整個行政當局都是無能的。在尚無有效的改變時，公共行政當局將繼續被看成是花費大量公帑、官僚及缺乏責任心的實體，需要作出決定時不作出決定，亦不提供應提供的資料。

已經是時候改變這種形象了。雖然本人難以想像如何能夠改變積習了數十年的觀念，但澳門公共行政當局最終似乎已從現實中醒悟了。本人之所以難以如此想像，是因為直至現在還有一些政府部門在收到一份證明書的申請時，會開出一張憑單作為收據，可以在該憑單上看到申請人在二十天後才可和有關部門接觸以瞭解申請進度的字句，而最後，發出證明書平均需時一個月。但事實上早自一九八五年

21. 前述 Esteves de Oliveira 及其他，第一百六十五頁，引用自 Rui Machete。

22. 前述 Esteves de Oliveira 及其他，第一百六十三頁。

起，發出證明書的法定期限已為十日！現在我們不會提及一些十分頑固的領導者，他們將行使權利與侵犯個人互相混淆。在人們不斷打電話或親身前往機關辦事時，他們就會很不耐煩。受到不公平對待的私人唯有以書面形式詢問或向律師求助，要求領導者解決拖延多年的問題，文件由一張寫字檯轉到另一張寫字檯，由一間辦公室傳到另一間辦公室，但始終沒有一位負責人有能力對問題作出決定。

第九條有關行政當局有義務就市民向其提出屬其權限的事項表示意見或答覆。該條款與法典第二十九條互補。在第二十九條中說明權限不可離棄或出讓，但授權或代任的特別情況除外。

在葡萄牙，已將表示意見的義務和作出決定的義務區分開了。但並非經常應該如此，在澳門則肯定不然，因為這方面是與葡萄牙行政程序法典相反。在澳門現行的法典中“忘記”了引用一條規定：“在作出行政行為或私人行使權利有賴於行政機關的核准或許可時”，除非法例有相反規定以及如果在法例規定的期限內未能作出決定時（根據《葡萄牙行政程序法典》第一百零八條），明確規定默示批准。愚見認為這是澳門法律體系中一個嚴重的漏洞，好像在具體情況下自願規定寬恕行政當局。本人想說的是如果行政當局不作出決定也不會受到懲罰，受到懲罰的往往是市民。他們眼看期限越來越逼近，而卷宗尚在政府人員之間或在人員與部門之間傳遞，很多時需經那些對問題認識不足的技术員提出無數的意見，但往往不知道以何種資格去表示意見，亦看不出有甚麼解決辦法的可能性，祇能籍著遺忘以及令私人失望，直至有一天某“負責人”命令將該卷宗存檔而結束此事。第九條第一款的原則，由於無引用與葡萄牙法規有關默示批准的規定的相同內容而失去了存在的主要理由。鑑於對葡萄牙行政程序法典的條文的批評<sup>23</sup>，令人完全難以置信的是為甚麼澳門的立法者採用一種與行政現代化目的不很配稱的解決辦法，引致本地區一些主要部門明顯喪失了生氣，或者大家會說，其工作過份緩慢且毫無組織性。無須提及哪些部門，我們只需注意在第一百零八條的規定裏所指的情況；發出私人工程准照、土地分段准照、發給外國人工作許可、外國人投資許可、延續工作時間的許可、輪班工作許可及公共或私人職務的兼任。

---

23. 作為例子，請參閱以下兩小段，該兩小段經適當地允許，轉述自 António Francisco de Sousa之《附評註行政程序法典》第一百零八條以及《Esteves de Oliveira》有關同一條文。

- a) “不能不承認《行政程序法典》第一百零八條第一款在改善我們法治國家方面，已經有著顯著的進步。但我們認為所找到的解決辦法仍未能滿足需要。由於傳統的葡萄牙行政當局動力不足因而經常引致不便，尤其對於私人更是如此。幸而一般的推定是倒置的，不作出行動即表示批准而非默示駁回。另一方面達成默示行為的期限應縮減至三十天。在此，應再次注意的是所有不必要的官僚化程序均侵犯了私人的權利”。——第二百九十二頁。
- b) “再者，在淺讀第一百零八條和一百零九條後，如果所得的概念與受到立法政策的理由——該理由是從現代行政理論中得啟發，有關在面對公共行政當局時要優先保護私人利益的範疇——影響的立法者概念相符是事實的話，立法者是否一直為倒置沉默行為的推定而憂慮，因而在一百零八條第一款中以一般形象鄭重其事地公佈了默示批准原則。但同樣正確的是在重讀時仿佛立法者害怕該倒置行為所衍生的行政活動的實際結果，因而後退一步，在同一條的第三款中制定一個默示駁回的有限制的（類似的）條目，並在一百零九條中又引用了默示駁回的規則——並且，在此之前更在句法上大膽地運用技巧（如果不是真的合乎邏輯），通過在一般規定中引述特別規定（“不影響上條的規定”）的規則，用來提出例外的情況。”第五百五十二頁。

最後據一位有名的同業向我提及過的事，在第五十八條第一款及第九十六條第二款之間存在一個明顯的矛盾，前者所述的是程序應該在九十日內完成，而後者則述及在六十日後即默示駁回。按照第九十六條第三款a項規定，明顯地行政當局必須在六十日內表示意見，故同一條第三款b項存在的理由是完全不可理解的。除此之外，如果立法者統一那些專門用語則可能是好事，但他們並沒有這樣做，因此需要迅速改正。

e) 在以“非官僚化及效率原則”為標題的第十條中，有部分條文與葡萄牙共和國憲法第二百六十七條所述事宜相符，而首先要注意的是行政當局本身、其所有工作人員及其法定結構之負責人，包括立法者。該條以行政程序內不同的希望為目標，而行政程序正如開始所提及的一樣，就如行政當局在表示意願或將其實現之前的一些連續的行為和手續。

行政當局嘗試謀求公共利益，尊重及遵從受到法律保障的市民的權利和利益，但執行這項職務要注意下列三個基本方向：

1、快捷：制定行政程序是為了作出決定或執行決定。如果重視作出決定是為了實現公共利益或執行決定，那麼自然地要求迅速地執行並勿耽擱太久，使機關和公務員可以更迅速的完成工作，而市民亦可確定其事情未被遺忘。決定可能並非最好的，或並非有關人士所希望的，但由於迅速，所以在需要時，也可以迅速地修正錯誤而不會耽誤。快捷的意思並非在法定期限最後一日發給私人有關其申請的證明書，或等待期限屆滿以遵守法定的運作過程，又或雖然法定期限屆滿前已發出了證明書“但只差主管簽名”，而大致上亦需拖延幾天，然而通常無此需要。值得行政當局信賴的這項強制性原則中一個必然結果就是標題為“快捷的義務”的第五十七條，就這些事宜亦應參照第六十至六十四條，尤其是第六十二條。

2、經濟：行政架構是繁冗的。我們全部身為納稅人均要為此付出很多金錢。如果程序越複雜和越官僚化，負擔就越大。公務員，尤其是領導人員，需要具有這種意識。必須將這種精神灌輸給他們。眾所周知，行政當局所提供的許多服務均具有一個極社會化的特徵，但其最終成本往往超出收入。因為在程序進行期間，加入了為數或多或少的不必要的障礙及手續，因而使行為成本高漲，而這項附加的成本最終再次由納稅人負擔。當行政行為越昂貴時——在程序上及人力資源及財政資源——就祇有越少的資源可以分配或投資到群體認為較為有用及有需要的地方。

3、效率：一個有效率的行政當局應在最短時間動員最少資源去實現目的。有效率地實現目的是按照程序開始時所定的目標或法律條文所述的目標按質量和數量的水平去衝量——事實上並無標準，且經常由群體去判斷。如果沒有全面達到目標，或全面達到但不完美，那麼有否一個快捷、經濟的政府便並不重要。同樣，為實現目標而以一項很高的成本來維持一個高度官僚化的結構是不可行的，這樣等同無效率。

f) 法典的第十一條引用了無償性質作為行政程序的規則。這是很自然的，因為是以納稅人繳交的稅款來維持行政當局的運作。但特別法所規定的費用除外。用來組成或執行行政程序的這些費用，通常等於向一個具體的私人提供服務的補償。該服務諸如發出一份准照，一份證明書或任何其他文件，執行檢查，及發出已存檔文件之影印本等等。



g) 訴諸司法機關的原則並不是一項行政程序的原則。即使訴諸專門的行政司法機關亦然。訴諸司法、行政或任何其他機關，均須經過組成澳門司法系統的很多法規和規定，但似乎無需討論葡萄牙憲法可否在本地應用的問題。本人認為有關類似的基本問題在近數世紀<sup>24</sup>被認為是現代社會以及任何群體發展指數的其中一個據點是非常正確的。加入此第十二條並沒有為行政程序增加甚麼內容，而從法典的狹隘觀點來看，則寧願不將其加在法典內。由於任何私人均可以獲得法院對行政行為的審查，這已不是一件新事物。但可能鑑於此法典尚未成熟以及其整體特徵，此規定可以起警戒的作用。這種警戒作用是由過往的經驗來評估的，但本人並不相信。經驗告訴我們，很多時行政當局或在某特定時刻擁有權限的機關在執行行政行為或廢止行政行為時，僅透過固執的決定——本人認為是機關的據位人不稱職及不負責任的表現——欲迫使私人通過司法機關上訴，較諸修正那些往往屬非法的情況為好。這些情況在行政程序進行的過程中發生，尤其是涉及行政當局的人員本身時，有時顯然還帶有“報復”的精神。這些行為從倫理及道德觀點來說，會受到嚴厲的譴責，亦不能確保機構的健全、市民的舒適安定以及最終的公共利益。

### 三、結論

對於新行政程序法典的所有優點和缺點，由於前述原因，拙文不容許有很大的發揮（本人認為既不符合本文讀者的特徵，亦不符合發表此文章之雜誌的特徵）。但此法典將可成為澳門公共行政現代化的基本文件，作為行政當局日常活動真正的實用手冊，以及如果市民能正確理解及使用此法典，其將成為他們的“武器”。在程序方面沒有忽略他們的利益，反而法典內所包含的很多原則以及法典革新的特徵使其利益變得重要。

現在必須盡快在各部門與市民之間推廣此法典，使其不會變為一紙空文。亦應迅速將在實際運作中產生的改變加入法典內，藉此避免條文過早與社會脫節，而發生類似以前的情形。以前行政當局的公務員因為貪圖安逸，在晉升到高職位時便很快將自己的世界縮小在一個玻璃罩內。他們忘記了自己以前的情況及市民的問題，亦忘記了終有一日他們也會回復成為市民。

---

24. “事實上法國大革命帶來了法治國家的概念，宣佈了國家權力分立的原則，但隨即衍生出解決偶然出現但將來可能必然會出現在行政當局和私人之間的訴訟的需要”。——摘錄自 El cla 出版社一九九一年出版 Ferreira Pinto 及 Guilherme da Fonseca 所著的《行政訴訟程序法》第三十頁。