

簡論合議行政機關的原則

米萬英*

第63/85/M號法令第25條規定，開標行為在一個由判給實體指定的、由三名成員組成的委員會前進行，其中一人任主席。第74/99/M號法令第77條作了類似的規定，但要求委員會至少由三名成員組成。諸如此類的委員會通常被稱為“評審委員會”(j^úris)，關於它們的性質，有學者指出：“評審委員會普遍被視為合議機關，因為透過評議，它們所表述的是由每個成員之意思表示產生的單一結果。”¹

澳門現行《行政程序法典》第16至30條，對合議行政機關的組織和運作作了詳細的規範。依據該《法典》第2條第1款，它們適用於從事公共管理活動時與私人建立關係之公共行政系統的所有機關。可以肯定，嚴格遵守上述15個條文所形成的制度有利於實現公共利益。鑒於此，我們將在此簡述合議行政機關的一般原則。

一、獨立

行政法學界一致認為，合議機關是由多名成員／據位人(自然人)組成的機關。² 這樣的定義吻合澳門的立法——澳門《行政程序法典》第24條第2款，它提示我們，合議機關的成員不得低於三人。毫無疑問，成員之多數是它與獨任機關(只有一名據位人的機關)的差別所在，也是合議機關的最顯著特徵。不過，在我們看來，合議機關與獨

* 澳門檢察院檢察官

1. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, p.190。

2. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: 前引書, p.189; Marcello Caetano: *Manual de Direito Administrativo*, vol.I, 10.^a ed., p.207; Diogo Freitas do Amaral: *Curso de Direito Administrativo*, vol.I, 2.^a ed., Coimbra 1998, p.593。

任機關最本質的差別不在於人數，而首先在於合議機關成員的獨立性。因而，獨立構成合議機關的基石性原則。在此，獨立一詞的含義是，合議機關成員得按照自己的獨立認知和判斷作出表決，其表決不受他人的干涉。

在《決策諮詢委員會制度構想》一文中，談鈴認為：獨立是許多國家決策諮詢委員會的最重要特點，而且，從世界許多國家的實踐來看，決策諮詢委員會都是一個獨立的諮詢機構。³ 在我們看來，這是一個基於準確觀察所作的深刻判斷。需要補充的是，不僅決策諮詢委員會具有獨立性，被法律賦予決定權限的委員會也同樣具有獨立性。

在合議行政機關內部關係領域，獨立表現為，它們“是由權限平等之成員組成，通常以多數決方式為決議方式對事務作成決定而共同負責之行政機關。其與獨任制行政機關之不同在於成員之間無從屬關係，相互之間平等而無命令服從關係。”⁴ 葡萄牙《行政程序法典》的註釋者也明確指出：“這部《法典》沒有提供合議性的概念，然則顯而易見，其典型形態是一人一票，多數決定和先行討論。”⁵

在澳門法制中，不僅《行政程序法典》第16條第1款要求每一合議行政機關必須設一名主席，其他與合議行政機關相關的條文也都規定每一合議行政機關必須設一名主席。上述《法典》第16至30條及第47條第3款賦予主席如下的特別權力：

- (1) 宣告會議的開始和結束；
- (2) 領導各項工作；
- (3) 確保合議機關遵守法律及其決議合乎規則；
- (4) 依照《行政程序法典》第16條第3款中止或提前結束會議；

3. 談鈴《決策諮詢委員會制度構想》，參見 <http://www.fabiao.net/thread-451622-1-1.html>。

4. 林騰鶴《行政法總論》，三民書局印行，第一版，第174頁。

5. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.^a ed., p.144。

- (5) 定出平常會議的日期及時間；
- (6) 主動或應申請召集特別會議；
- (7) 定出會議的議事日程；⁶
- (8) 就合議機關成員是否需要迴避作出決定；
- (9) 在出現票數相等時，主席之投票為決定票。

雖然主席被賦予了廣泛的特別權力，但在合議機關內部，他不是組成同一合議機關之其他成員的上級——儘管主席在合議機關之外可能是同一合議機關某名成員的上級，所得補充稅複評委員會可資為證。現行《所得補充稅章程》第45條第1款規定：該委員會由3名成員組成，其一是財政局局長，由他出任委員會主席的基本工作，其中一名委員是由財政局局長指定的在財政局任職的人員，另一名委員是由會計師公會指派的會計技術員。不言而喻，在財政局系統，財政局局長（複評委員會主席）是他所指定的複評委員會成員的上級。然而，在複評委員會，他們不再是上下級的關係，主席不得要求或命令任何其他委員跟隨自己投票，而是分別獨立投票。

此外，應注意到，主席被賦予的上述9項特別權力中，前8項皆屬於程序性的。在形成決議方面，主席的特別權力僅僅是決定票：主席同樣參與討論和表決，在票數相同時，為形成多數，主席的表決等同兩票。故此，票數相同是決定票的前提，質言之，只有在出現票數相同時，主席的表決才成為決定票。⁷

在外部關係方面，獨立表現為任何其他機關或人士(包括他們的上司)不得干預合議機關成員的表決。在招標或直接磋商程序中，評審委員會編制的投標人排序名單或呈交的判給建議不約束判給實體或定作

6. 議事日程是每一次會議將要討論及決議的事項和問題的清單，依照《行政程序法典》第21條，議事日程的效力在於界定每一次會議之決議的標的和範圍。

7. 有時，立法者賦予主席的特別權力是裁斷票，而非決定票，即在出現票數相等時，主席才參與表決以作出裁斷。關於它們二者之間的差別，參見 Freitas do Amaral：前引書，pp.598-599。

人，他們可以不接受評審委員會的建議，更改評審委員會編制的排名順序，不作出判給（第63/85/M號法令第38條與第74/99/M號法令第96條均確認了不判給權利），甚至（在發現存在瑕疵時）撤銷業已完結的程序。然則，判給實體或定作人不得干涉合議機關成員的表決或打分。

對此，終審法院在第36/2007號案中之判決精辟指出：“在所有個案中，如為執行公共工程承包而公開招標，被告命令其下屬改變其自由和技術的選擇，向他提出被告想中標的公司（.....），被告的行政行為——其中提出批給他要求或接受經濟利益的公司——其行為是完全違法的，因為違反了規範所提到的公開招標的多項原則和法規。”我們相信，合議機關成員獨立性原則是終審法院在這份判決中提到的“多項原則”之一。

而且“在公共工程或服務的直接批給中，被告口頭指示有關部門去建議選擇特定的公司，在選擇公司上，作出了決定性的不法行為。負責選擇公司以將一項公共工程或服務直接予以批給的機關擁有完全的權力去做，即使不同意部門的意見或建議，可以書面理據去表達出其不同意見。但這不是被告的做法，不以書面作出其決定，而是以口頭傳達給部門，以便這些部門向其建議他所要的公司，有關行為是非法的，因為違反了規範選擇的規則，無論評標委員會或負責對標書作技術評定的機關的技術觀點為何。”

獨立旨在保護合議機關成員在表決時免受他人的干預和壓力，而是出自自己真實的認知和判斷，它派生於合議機關自身的存在理由——減少偏見，集思廣益，這要求不同人士及不同觀點能夠理性地辯論和探討。澳門《行政程序法典》雖然沒有明文提及獨立，但是，該《法典》第22條第1款（合議機關的會議一般不公開進行）及第26條（表決方式、表決順序、須迴避或自認須迴避的合議機關成員不得出席討論與表決）體現了這樣的理念。

上述終審法院的判決也提示我們，當公職人員出任合議機關成員時，獨立的法律效力也延伸至紀律制度領域：如果他們的表決不符合上級就表決所下達的（自然是非法的）命令或指示，他們的表決行為不觸犯服從義務，不構成紀律違反，自然也不承擔紀律責任。

二、合議性

與獨任行政機關相比，合議機關的另一個基石性原則體現於其機關意志具有合議性。不言而喻，獨任機關的機關意志是其據位人的個人意志——儘管在正式做出決定之前，透過聽證或意見書，他可以或必須聽取、甚至參考利害關係人或其他機關的意見。⁸

與此不同，合議機關的機關意志是以其成員之個人意志為基礎的集體意志，是目的相同之數個個人意志的融合。雖然集體意志以每位成員的個人意志為基礎，但這些個人意志只能形成一個單一的機關意志。而且，由機關意志產生的決議約束合議機關的全體成員，即使是那些投反對票或缺席會議的合議機關成員。⁹

集體意志可以表現為機關成員的共識、一致同意、多數票或數學統計——正如學者所指出的，招標程序中的評審委員會通常採用此種方法。¹⁰ 貫徹合議機關之機關意志合議性的主要機制有：會議、表決、法定人數和多數（《行政程序法典》第18條，第19條，第24條，第27條）。

在行政法領域，會議可被定義為：合議機關成員以討論和表決特定事項為目的的、親身出席的、正式的聚會。由於任何會議都必須以討論和表決特定事項為目的，故此，它在性質上是合議機關成員的工作聚會。就其功能而言，可以說，會議是合議機關的運作方式。對此，有學者精辟指出：“只有在會議進程中才能形成合議機關的意志，所以，無會議則無決議。”¹¹

8. 舉例而言，第16/96/M號法令第16條第2款規定：發出酒店場所執照是旅遊局局長的權限，但在發出執照之前，它必須徵詢土地公務運輸局、民政總署、衛生局、消防局的意見。

9. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim：前引書，p.146。

10. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim：前引書，p.145。

11. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim：ob. 前引書，p.157。

表決是合議機關成員就討論和審議的事項表明自身之見解及立場（贊成或反對）的法律程序，因此，也是清點和產生合議機關之機關意志的程序。《行政程序法典》第26條確認了兩種表決方式，其一是記名表決——出席會議的合議機關成員在其他成員面前公開表明立場的表決，另一是匿名表決——通過不記名投票進行的表決。

值得強調的是，不應混淆表決方式和會議形式：公開會議不必然要求記名表決，閉門會議也不必然要求匿名表決；公開會議上有可能採用匿名表決，閉門會議也有可能採用記名表決，反之亦然。

表決的前提是出席會議且有表決權的合議機關成員達到法定多數，其結果可以是通過／採納某項提議，也可以是否決某項提議，只有獲得法定多數的提議才獲得通過。不過，在招標及開考程序中，表決的方式通常是給標書或投考人打分，以便區分他們的排名順序。

此外，在我們看來，合議機關之機關意志的合議性也是《行政程序法典》第25條的存在理由之一，它規定：如法律並無規定，所有出席會議不屬須迴避參與表決之合議諮詢機關成員，均禁止在表決時棄權。基於此，合議諮詢機關的成員負表決的義務。

正是由於合議機關的機關意志是其成員的集體意志，因此，它所作的行政行為被稱為決議。它只能在正式舉行的、達到法定人數的會議上作出，而且只有在表決中獲得法定多數時才能成為決議。行政法學家 Freitas do Amaral 明確告訴我們，透過電話交談、文本傳閱並逐個收集簽名或在工作地點之外的非正式聚會上形成的決議是不存在的。¹²

在實證法層面，依據《行政程序法典》第122條第2款g項，在不守秩序下作出之合議機關決議，或在未具法定人數又或未達法律要求之多數而作出之合議機關決議，歸於無效。

12. Diogo Freitas do Amaral：前引書，p.601。