

論行政法院在基本法上的地位

王禹*

一、歷史沿革

澳門回歸前作為葡萄牙司法組織的其中一環，隸屬於里斯本大法區，其設立的法院本身沒有獨立且自成體系的架構和制度，並在相當長的時間內都是一審初級法院。1927年8月，澳門總督巴波沙 (Artur Tamagnini de Sousa Barbosa) 頒佈第47號立法條例《澳門評政、稅務和審計法院章程》，設立專門法院審計評政院，在澳門地區行使行政、稅務和審計方面的司法管轄權，負責有關對政府的行政訴訟、徵稅事務的申訴、賬目的審查等案件的第一審審理。其中有關行政和稅務管轄權部分的上訴法院是葡萄牙最高行政法院，有關審計管轄權部分的上訴法院是葡萄牙審計法院。

不過，長期以來，澳門審計評政院沒有專職法官來審理案件。1982年以前，澳門審計評政院由澳門普通管轄法院一名法官兼任主席，其他成員包括主管民政事務的官員和登記局長。1982年澳門總督高斯達 (Vasco Leote de Almeida e Costa) 頒佈法令，規定除澳門法區法院一名法官兼任審計評政院院長外，另兩名法官由總督委任。1989年底，澳門政府取消了總督委任審計評政院法官的制度，規定其成員全由法官組成。1990年起，澳門普通管轄法院院長兼任審計評政院院長，另兩名法官也同時兼任審計評政院法官。¹

1991年為了適應過渡期的需要，葡萄牙通過了《澳門司法組織綱要法》(第112/91號法律)將原來的審計評政院一分為二，分別設立了行政法院(評政院)和審計法院。其中行政法院(評政院)作為一審法院繼續

* 澳門科技大學法學院副教授

1. 本書編寫組：《澳門法律概述》，中國政法大學出版社，1993年，第48頁。

運作，審計法院為二審法院，享有財政監督權和審判權，在多數的情況下，其審判具有終審性質。

行政法院（評政院）不再負責審理審計案件，並增加了有權審理海關訴訟案件，成為對於為使由行政、稅務及海關上之法律關係而產生之爭議獲解決之訴訟及司法上述案件有權予以審判的專門法院。1991年《澳門司法組織綱要法》（第112/91號法律）詳細規定了行政法院在行政審判權、稅務審判權和海關審判權，並規定有權審理法律賦予之其他事宜。對行政法院的裁決不服，可以上訴到澳門高等法院，由其行政、稅務和海關審判權分庭管轄。

審計法院則是對行政當局進行財政監督的專門行政法院。審計法院由院長和兩名法官組成，以獨任庭或合議庭運作。合議庭由院長主持，兩名法官參加；獨任庭則由一名法官組成，分別行使預先監察的權力和事後監督的權力。所謂預先監察，旨在審查被監督者所作出的行為或訂立的合同是否與現行法律相符，並審查有關負擔是否與預算款項相符合。所謂事後監察，則對被監督者所提供的收支賬目進行審核，判斷有關收支是否合法，如果牽涉到合同，還須審核在合同訂立時合同的條件是否最有利於行政當局，從而防止公款濫用。²審計法院還兼有一定的諮詢功能，這表現在審計法院還可就本地區總賬目編寫意見書。根據《審計法院通則》（第18/92/M號法令）第9條規定，澳門總督應在本地區總賬目有關年度的翌年7月底前，向審計法院遞交該賬目，而審計法院則應在院長領導下編寫意見書，並應在該賬目有關年度的翌年11月底送交總督。

關於行政機關財政方面的監督，有些國家和地區是採取直屬於議會的審計機關來進行監督，有些國家和地區設立審計法院，而有的國家和地區採取在行政系統內設立監察機關的方式。葡萄牙就採用設立審計法院的模式，而中國內地採用在行政系統內部設立審計署的方式。澳門回歸後，澳門基本法取消了審計法院，並規定設立審計署，獨立工作，審計長對行政長官負責。

2. 藍天主編：《一國兩制法律問題研究》（澳門卷），法律出版社，1999年，第816頁。

二、澳門行政審判體制的特點

所謂行政審判體制，是指行使行政審判權的法院組織系統的設置問題。行政審判體制的設置，通常認為有兩種模式：單軌制和雙軌制。

在英國，古代曾在國王的行政部內設立特別行政法院。“光榮革命”後，行政案件由普通法院安排普通法程序進行裁判。³這就是單軌制，主要由英美法系國家所採用，即由普通法院受理行政訴訟，不僅如此，亦沒有制定獨立的行政訴訟法典，行政訴訟適用民事訴訟的程序。所謂雙軌制，主要是由大陸法系國家採用的制度。大陸法系在理論上強調公法與私法的劃分，而且制定獨立的行政訴訟法典調整行政訴訟案件的程序，並設立了專門的行政法院。行政法院系統與普通法院系統互不隸屬，各自獨立。行政法院管轄行政訴訟，普通法院管轄民事訴訟和刑事訴訟。這種模式因此被稱為雙軌制。

不過，還有第三種模式，有些學者稱為折衷式，主要是為日本和我國內地所採用。⁴其特點是一方面制定獨立的行政訴訟法典，但另一方面不另設專門的行政法院，如我國大陸在法院內部設立專門的行政審判庭審理行政案件，行政審判庭適用行政訴訟法而不是民事訴訟法。但是，這種模式同雙軌制的特點都是制定了專門的行政訴訟法，並由專門的法官從事行政審判，因此有些學者將雙軌制和折衷式都稱為行政審判的專門化模式。

3. 見楊建順：《日本行政法通論》，中國法制出版社，1998年，第699頁。

4. 日本是典型的大陸法系國家，在19世紀明治維新的時候，日本借鑒了德國的行政法學，在1890年頒佈《行政裁判法》，設立了行政法院（行政裁判所），負責行政訴訟。二戰以後，受到美國佔領軍的影響，憲法第76條規定“司法權屬於最高法院及其下屬的法院”，因此，行政法院不能獨立於最高法院之外。日本便將行政訴訟置於最高法院以下，並同時針對行政訴訟的程序，於1948年制定了《行政訴訟程序特例法》，1962年制定《行政事件訴訟法》。所以，有些學者認為日本的行政訴訟是把行政法院降格成最高法院的行政審判庭，是類似“新瓶裝舊酒”的改制。見陳新民：《中國行政法學原理》，中國政法大學出版社，2002年，第310頁；及（日）鹽野宏：《行政法》，楊建順譯，法律出版社，1999年，第300頁；楊建順《日本行政法通論》，中國法制出版社，1988年，第700頁。

澳門基本法第86條規定，“澳門特別行政區設立行政法院。行政法院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院。不服行政法院裁決者，可向中級法院上訴。”⁵這就指出了行政法院的性質是管轄行政訴訟與稅務訴訟的專門法院，其上訴審法院為中級法院。行政法院與初級法院的地位都屬於法院系統中的基層組織。不服行政法院裁決的，在符合法定條件下，可以向中級法院提起上訴。不服中級法院關於行政訴訟方面的裁決的，在符合法定條件下，可以向終審法院提起上訴。

澳門基本法關於行政法院的規定及其設置，是澳門司法體制的重要特點。這個重要特點表現在澳門制定獨立的行政訴訟法典，並設立專門的行政法院受理行政訴訟。這與大陸法系的其他國家和地區無異。但是，澳門特別行政區行政法院只是設在最低的層次上，澳門基本法並非仿照其他大陸法系的國家與地區，設立自成一體的行政法院系統，而是規定對行政法院不服的，可向中級法院上訴。在中級和終審層次上，澳門基本法並沒有設立行政法院，而由中級法院和終審法院行使行政審判權。所以，這種設置模式既不同於英美法系的單軌制，也不同於大陸法系的雙軌制，更不同於我國大陸地區和日本的折衷式。

但是，澳門基本法和澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)在中級法院和終審法院的層次上，並沒有規定建立專門的行政審判庭受理行政訴訟。因此有一種意見指出，“令人難以理解的是為何先建立一個以專門化劃分管轄權的組織性架構，但之後在更需要該專門化的領域上即在行政行為的爭訟領域上，使其與該專門化脫離。”⁶這種意見表達了行政審判是否能夠得到專門化保證的擔心。不過，澳門《司法組

5. 1991年公佈的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)徵求意見稿》和1992年《中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)》第87條都是規定，“澳門特別行政區設立評政院。評政院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院。不服評政院裁決者，可向中級法院上訴。”當時，有建議將前兩句合併成一句，修改為“澳門特別行政區設立管轄行政訴訟和稅務訴訟的評政院。”這種意見沒有被採納。另一種意見認為，“評政院”為舊名稱，當時已由政府法律翻譯辦公室正式譯為“行政法院”，因此應當採用“行政法院”的名稱。澳門基本法起草委員會後來採納了這種意見，因此改為“行政法院”。

6. 見蘇哲賢《澳門特別行政區行政訴訟的制度》，載《行政》第十五卷，總第55期。

織綱要法》(第9/1999號法律)對中級法院和終審法院受理行政訴訟的專門化也試圖作出一定的努力。這就是澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第38條第二款的規定,“中級法院內所有行政、稅務及海關方面的司法爭訟卷宗,應僅分發予法官委員會預先指定的兩名法官。”⁷

在以後條件允許的情況下,在中級法院和終審法院建立專門的行政審判法庭可能是一種更好的安排。

三、行政法院的運作現狀

澳門回歸後,1999年12月20日通過的澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)規範著澳門司法制度的具體運作。在關於行政法院的設置方面,澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第10條規定澳門特別行政區設有第一審法院、中級法院及終審法院。第一審法院包括初級法院和行政法院。第33條規定,第一審法院由一名第一審法院的法官擔任院長,其係由行政長官在屬該等法院本地編制的法官中任命,任期為三年,並可續任。澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)附件一並規定了第一審法院法官編制,其中合議庭主席4名,初級法院法官24名,行政法院法官2名。不過,目前行政法院只有1名法官。

行政法院在審判案件時以合議庭或獨任庭方式運作。如無特別法律規定,法院則以由一名法官組成的獨任庭審理案件。合議庭的組成有:由法官委員會預先指定的合議庭主席主持審判、負責卷宗的法官及另一名由法官委員會預先指定的法官。

行政法院辦事處的監管權由屬該法院編制的法官負責,並由其擔任澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第33條第四款第(二)項至第(五)項規定的相應職務。這些職務包括監管法院辦事處、在法官數目變

7. 但是,澳門司法組織綱要法第38條並沒有規定將僅屬於該性質的卷宗分發給這兩名法官。因此,有一種批評認為,該規定可違反法院工作平等分發原則,“因為單純以卷宗數目的相等並不構成數量平等分發的要素”。見蘇哲賢:《澳門特別行政區行政訴訟的制度》,載《行政》第十五卷,總第55期。

更時，就重新分發卷宗作出安排，辦事處的書記長授予職權；以及每年編製一份關於法院工作狀況的報告書，並將之交予法官委員會等。該等職務由年資最久的法官開始及按年資順序輪流擔任，為期三年。

行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。行政法院的法定上訴利益限額：(1) 在行政上的司法爭訟方面的訴訟及請求為澳門幣五萬元；(2) 在稅務及海關上的司法爭訟方面為澳門幣一萬五千元；(3) 行政、稅務及海關上的其他司法爭訟案件，以及監察規範的合法性方面，不設法定上訴利益限額。⁸澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)並非常詳細規定了行政法院在行政上的司法爭訟方面、在稅務上的司法爭訟方面、及海關上的司法爭訟方面的管轄權。

在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：(一) 對以下實體所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起上訴的案件：(1) 局長以及行政當局中級別不高於局長的其他機關；(2) 公務法人的機關；(3) 被特許人；(4) 公共團體的機關；(5) 行政公益法人的機關；(6) 市政機構或臨時市政機構及其具法律人格與行政自治權的公共部門；(二) 其他法院無管轄權審理的關於公法人機關選舉上的司法爭訟；(三) 下列訴訟：(1) 關於確認權利或受法律保護的利益的訴訟；(2) 關於提供資訊、查閱卷宗或發出證明的訴訟；(3) 關於行政合同的訴訟；(4) 關於澳門特別行政區、其他公共實體及其機關據位人、公務員或服務人員在公共管理行為中受到損害而提起的非因合同而產生的民事責任的訴訟，包括求償訴訟；(四) 要求勒令作出一行為的請求；(五) 在涉及行政上的司法爭訟事宜的自願仲裁方面，適用的法律規定由初級法院審理的問題，但訴訟法律另有規定者除外。⁹

8. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第18條第2、3和4款。

9. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第30條第2款。這裏立法者除了使用“行政行為”的法律術語以外，還使用了“或屬行政事宜之行為”。有一種批評意見認為，“行政事宜之行為”這個術語之意思太過廣泛，並未能給法律解釋者/適用者帶來任何指引。例如：局長決定如何佈置部門內之格局，如何安放檯椅及如何分配辦公室，這都是行政事宜之行為，但肯定不能對這些行為提起行政司法上訴。見馮文莊《行政法與行政法院之新挑戰》，<http://www.macaadata.com/macauweb/book132/html/06601.htm> (最後瀏覽時間2007年3月13日)。

在稅務上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：(一)對涉及稅務及準稅務問題的行政行為提起上訴的案件；(二)對稅務收入及準稅務收入的結算行為提起上訴的案件；(三)對可獨立提出司法爭執的確定財產價值的行為提起上訴的案件；(四)對可獨立提出司法爭執、屬(二)項及(三)項所指行為的準備行為提起上訴的案件；(五)就(二)項、(三)項及(四)項所指的行為提出行政申訴被全部或部分駁回時，對可通過司法爭訟予以上訴的駁回行為提起上訴的案件；(六)對稅務行政當局部門有權限的實體在稅務執行程序中所作的行為提起上訴的案件；(七)在稅務執行程序中提出的禁制、對執行的反對、債權的審定及債權受償順序的訂定、出售的撤銷及訴訟法律規定的所有訴訟程序中的附隨事項；(八)關於確認權利或受法律保護的利益，以及提供資訊、查閱卷宗或發出證明的稅務事宜訴訟；(九)要求勒令作出一行為的請求；(十)要求為擔保稅務債權採取保全措施的請求。¹⁰

在海關上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：(一)對涉及海關但不應在稅務執行程序中審理的問題的行政行為提起上訴的案件；(二)對海關收入的結算行為提起訴訟的案件，以及對可獨立提出司法爭執的有關準備行為提起上訴的案件；(三)就上項所指的行為提出行政申訴被全部或部分駁回時，對可針對其提起訴訟的駁回行為提起上訴的案件；(四)關於確認權利或受法律保護的利益，以及提供資訊、查閱卷宗或發出證明的海關事宜訴訟；(五)要求勒令作出一行為的請求。¹¹

另外，在行政、稅務及海關上的司法爭訟方面，行政法院尚有管轄權審理：(一)對引致不同公法人的機關出現職責衝突的行為提起上訴的案件；(二)對市政機構或臨時市政機構履行行政職能時制定的規定提出的爭執；(三)要求中止某些行政行為的效力的請求，只要該法院正審理對該等行政行為所提起的上訴；以及審判關於在該法院待決或將提起的上訴的其他附隨事項；(四)在該法院待決的程序內或就將

10. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第30條第3款。

11. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第30條第4款。

提起的程序要求預先調查證據的請求；(五)對行政機關在處理行政違法行為的程序中科處罰款及附加制裁的行為，以及法律規定的其他行為提起上訴的案件；(六)要求審查上項所指的科處罰款及附加制裁的決定的請求；(七)根據法律由行政法院審理或上級法院無管轄權審理而屬行政、稅務及海關司法爭訟方面的上訴、訴訟及程序上的其他手段。¹²

在這裏，澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)規定行政法院還有權審理上級法院無管轄權審理而屬行政、稅務及海關司法爭訟方面的上訴、訴訟及程序上的其他手段的案件，這就是說，只要是基於行政訴訟方面而引起的爭議，而中級法院和終審法院無管轄權的，則由行政法院審理。行政法院因此具有行政訴訟的一般管轄權或剩餘管轄權。但是，如果不屬於行政訴訟方面而引起的爭議，則由初級法院管轄。¹³

值得指出的是，澳門基本法第86條僅規定行政法院是有權管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院，而澳門《司法組織綱要法》第30條第1款規定行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。因而這裏容易產生疑問：這兩個規定是否一致？為甚麼要將行政訴訟和稅務訴訟、行政與稅務和海關並列？這是否有違澳門基本法的立法原意？

澳門基本法第36條第二款規定：“澳門居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟”，這就是在澳門建立民告“官”的行政訴訟制度的依據。澳門基本法第86條規定行政法院是有權管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院，不服行政法院裁決的，可以向中級法院提起上訴。澳門基本法的立法原意就是行政法院管轄行政訴訟的基層法院。因此，通常認為，“‘行政訴訟和稅務訴訟’的一般條款的使用，就充分地清楚意味把實質上行政爭議的審判交予行政法院負責。”¹⁴

12. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第30條第5款。

13. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第28條規定，“民事法庭有管轄權審判不屬於其他法庭管轄的民事性質的案件，以及有管轄權審判不屬於其他法庭或法院管轄的其他性質的案件，包括審判該等案件的所有附隨事項及問題。”

14. 見蘇哲賢《澳門特別行政區行政訴訟的制度》，載《行政》第十五卷，總第55期。

至於為甚麼將行政訴訟和稅務訴訟、行政與稅務和海關並列？這與葡萄牙的法制傳統有關，葡萄牙原來設有專門的稅務法院，並有獨立的《稅務執行法典》和《稅務訴訟法典》。1974年制定的葡萄牙憲法第212條規定，“可設立行政法院、稅務法院、海事法院及仲裁法院。”後來在憲法修訂過程中則將行政法院和稅務法院合併，成立行政及稅務法院，第214條規定，“行政及稅務法院對於為使由行政及稅務上之關係而產生之爭議獲解決之訴訟及司法上訴案件，有許可權予以審判。”澳門回歸前設立的澳門高等法院以全會和兩個分庭運作，這兩個分庭通常稱為“一般審判權庭”（負責民事和刑事）及“行政、稅務和海關審判權分庭”。因此，澳門基本法和澳門《司法組織綱要法》（第9/1999號法律）保留了原來的有關提法和表述。

澳門司法組織綱要法規定行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。但是，並非所有的行政訴訟案件都由作為第一審級的行政法院受理。澳門《司法組織綱要法》（第9/1999號法律）規定了中級法院和終審法院也可以作為第一審級法院受理行政訴訟。

澳門《司法組織綱要法》（第9/1999號法律）第36條第（八）項規定中級法院作為第一審級，審判對下列人士及機關所作的行政行為或屬行政事宜的行為，或所作的有關稅務、準稅務或海關問題的行為提起上訴的案件：（1）行政長官、立法會主席及終審法院院長；（2）司長、廉政專員、審計長、檢察長、員警總局局長及海關關長；（3）立法會執行委員會；（4）推薦法官的獨立委員會及其主席、法官委員會及其主席、中級法院院長、第一審法院院長及監管辦事處的法官；（5）檢察官委員會及其主席、助理檢察長及檢察官；（6）在行政當局中級別高於局長的其他機關。澳門《司法組織綱要法》（第9/1999號法律）第44條第（十二）項和第（十三）項規定終審法院審判要求中止某些行政行為效力的請求，只要該法院正審理對該等行政行為所提起之司法上訴；以及審判關於在該法院待決或將提起之上訴之其他附隨事項；審判在該法院待決的行政上的司法爭訟程序內，或就將提起的上述程序要求預行調查證據的請求。

有一種意見認為，既然澳門基本法規定行政法院是管轄行政、稅務及海關爭議的專門法院，因此也可以將所有的行政、稅務和海關方

面的爭議都下放到行政法院作為第一審級來審理。¹⁵當然，這種意見必須與澳門《司法組織綱要法》的整個修改聯繫起來看待。

四、管轄權衝突的解決

在大陸法系國家，因為建立雙軌制法院系統，行政法院受理行政訴訟，普通法院受理民事訴訟，因而馬上就會出現管轄權的衝突問題。管轄權的衝突通常認為管轄權的積極衝突和管轄權的消極衝突。所謂管轄權的積極衝突，是指普通法院和行政法院都認為自己對同一個案件有管轄權而發生爭議。所謂管轄權的消極衝突，是指普通法院和行政法院都不認為自己有權受理某個具體案件而拒絕受理。在法國，為解決行政法院和普通法院的管轄權糾紛，於1848年建立了權限爭議法庭。¹⁶

在澳門，所謂管轄權衝突，原來是指管轄權的衝突是指行使行政權、立法權及司法權之機關就具體案件所發生的權力範圍界定的爭議。譬如某私人向行政法院提起行政訴訟，但被該法院裁定不具有管轄權而拒絕受理。之後，該私人往行政機關要求解決，但又被拒絕受理，因而產生爭議。¹⁷但是，僅僅將管轄權的衝突理解為司法權和行政、立法等權力的衝突是不全面的。

15. 見蘇哲賢：《澳門特別行政區行政訴訟的制度》，載《行政》第十五卷，總第55期。

16. 法國的權限爭議法庭由9名正式法官組成。最高（普通）法院和最高行政法院各選出3名法官，共得6名。這6名法官再聯合選出2名正式法官，2名候選法官。法官名額的分配，兩個法院系統相等。法官任期3年，可連選連任。司法部長為許可權爭議法庭的當然主席。法國的權限爭議法庭除解決積極管轄權的衝突和消極管轄權的衝突外，還有權解決判決之間的衝突。見胡建森：《比較行政法——20國行政法評述》，法律出版社，1998年，第236—238頁。

17. 在澳門，管轄的衝突除包括管轄權的衝突外，還包括職責的衝突和權限的衝突。所謂職責的衝突，是指涉及不同法人之間的機關，如原澳門市政廳某機關與澳門政府公務運輸司之間的職責衝突。澳門《行政程序法典》第44條第2款規定，“如職責之衝突涉及不同法人之機關，則藉司法上訴，由行政法院解決之。”因此職責衝突由行政法院解決。所謂權限的衝突，是指同一法人內不同機關的職權爭議，這通常是通過對該機關行使監管權的上級機關中最低一級機關來解決，即通過行政手段解決。見朱永梅、唐小波：《行政訴訟法比較研究》，澳門基金會出版，1998年，第79—81頁。

1999年制定的澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)大大改進了管轄權衝突的內涵。澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)沒有設立專門的權限爭議法庭，第36條第(十四)項和第(十五)項規定中級法院審理第一審法院間的管轄權衝突，以及審理行政法院與行政、稅務或海關當局間的管轄權衝突；第44條第(十四)項和第(十五)項規定終審法院審理中級法院與第一審法院間的管轄權衝突，審理中級法院與行政、稅務及海關當局間的管轄權衝突。

因此，按照澳門司法組織綱要法的規定，管轄權衝突的概念包括以下內容：

第一，在行使行政審判權、民事審判權或刑事審判權內部，而產生的級別上的管轄衝突問題。譬如澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)規定終審法院審理中級法院與第一審法院間的管轄權衝突，即屬此類。第二，在法院系統內部，因行使行政審判權和民事審判權而引起的管轄權衝突問題。譬如澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)規定中級法院審理第一審法院間的管轄權衝突，即審理行政法院和初級法院的管轄權衝突，即屬此類。第三，因行使司法權和行政權而發生的管轄權衝突問題。譬如澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)規定中級法院審理行政法院與行政、稅務或海關當局間的管轄權衝突，以及由終審法院審理中級法院與行政、稅務及海關當局間的管轄權衝突，即屬此類。

管轄權衝突的概念包括著如此眾多的內涵，是同管轄權的概念包括著眾多的內涵是分不開的。管轄權的概念通常包括著三層涵義，第一層涵義是指“訴訟管轄權”，是指某個具體的訴訟案件由哪一個法院管轄。第二層涵義是指在不同的法院系統及法院不同審判庭之間受理某一案件的權限分工。這就是通常所說的“受案範圍”或“爭議範圍”的問題。第三層涵義是指法院對哪些事項可以運用司法予以裁斷，而對哪些事項卻不能介入裁斷其糾紛。在澳門的法律體系中，同樣存在著管轄權的這三層涵義合在一起使用而不加區分的問題。¹⁸

18. 有關管轄權的三層涵義及其分析，請參見我的論文：《論澳門基本法對澳門特別行政區法院管轄權的規定及其限制》，2006年6月3日臺灣“中央研究院”舉辦的“兩岸四地法律發展學術研討會”上主題發言論文。

澳門基本法第19條規定：“澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。澳門特別行政區法院除繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對澳門特別行政區所有的案件均有審判權。”這裏的“審判權”就是指第三層涵義上的管轄權。第三層涵義上的管轄權是指法院作為司法機關受理訴訟案件的範圍，它是第二層涵義和第一層涵義上管轄權的基礎。只有法院對此事項具有第三層涵義上的管轄權，才能談得上屬於民事案件、行政案件或是刑事案件的受案範圍，由刑庭、民庭或是行政審判庭受理，亦才能談得上地域管轄和訴訟管轄，具體分配到某家法院受理。

第三層涵義上的管轄權的實質是指法院在某些事項上，與其他國家機關存在著一定的權限分工。譬如在我國內地，行政訴訟法規定法院不能受理就我國防、外交等國家行為及行政法規、規章或者行政機關制定、發佈的具有普遍約束力的決定、命令和指示提起的訴訟。¹⁹這是因為國防、外交等國家行為是由最高權力機關、國家元首、最高行政機關和最高軍事機關參與判斷其是非對錯，以及行政法規、規章或者行政機關制定、發佈的具有普遍約束力的決定、命令和指示等抽象行政行為則由同級權力機關和上級行政機關判斷是否予以撤銷或改變，法院不能介入審查。

因此，澳門《司法組織綱要法》所規定的法院與行政、稅務或海關當局間的管轄權衝突，實際上涉及到法院和政府的權限劃分，是第三層涵義上的管轄權界定問題，在一定程度上，可能涉及到法院和以行政長官為首長的政府的權限劃分，以及行政管理權和司法權的界定和劃分問題。這種法院和行政長官、政府的衝突可能就演變成“政治問題”，而對於“政治問題”，法院應當是無管轄權。²⁰因此，澳門《司法

19.《中華人民共和國行政訴訟法》第12條。

20.任何國家和地區法院的管轄權都不是無限制的。譬如司法管轄權要受到國家行為和政治問題的限制。澳門基本法第19條第3款規定：“澳門特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。”這裏的國家行為是指中華人民共和國針對澳門作出的國家行為，而不是通常與之互訓的政治問題。這是因為：第一，國防和外交屬於中央的權限，而非澳門本地的權限。第二，第19條所規定的“國家行為”被安排在第二章“中央與澳門特別行政區的關係”，而不是指澳門內部事務。澳門基本法雖然沒有對法院是否可以受理政治問題作出規定，但是，澳門法院應當對澳門內部的政

組織綱要法》規定由中級法院和終審法院處理這種問題，在理論上仍然有重新探討的空間。

管轄權的第二層涵義是指哪些事項由行政審判權審理，而哪些事項由民事審判權審理，涉及到不同性質審判權的內部權限分工。這就是通常所說的“受理範圍”或“爭議範圍”問題。澳門《司法組織綱要法》第30條第1款規定，行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議，這是從正面肯定行政法院的受案範圍。《司法組織綱要法》第19條並從反面否定的方式對受案範圍進行界定：“涉及下列事項的問題不屬行政、稅務及海關上的司法爭訟範圍：（一）不論以作為或不作為的方式行使政治職能時作出的行為，以及對行使該職能時產生的損害的責任；（二）不論以作為或不作為的方式行使立法職能時產生的法律性規定，以及對行使該職能時產生的損害的責任；（三）關於偵查及預審的行為，以及關於實行刑事訴訟的行為；（四）將財產定為屬公產的行為，以及將之與其他性質的財產劃定界限的行為；（五）私法問題，即使任一當事人為公法人。”

澳門《司法組織綱要法》第19條第1項和第2項所指的行使政治職能時作出的行為和行使立法職能時作出的行為，不僅不屬於行政訴訟的爭議範圍，而且也是所有性質的審判權所不能受理的範圍，也就是說，在澳門，不論是何種法院，也不論是何種等級的法院，對此均無管轄權。這就是第三層涵義上的管轄權意義。除此之外，澳門基本法第19條第3款規定，“澳門特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。”這就是指所有法院對國家行為無管轄權，當然包括行政法院，以及行使行政審判權的中級法院和終審法院對此也無管轄權。

治問題無管轄權。譬如行政長官將立法會通過的法案發回重議，解散立法會，向立法會申請臨時撥款，任免行政會成員和立法會部分議員，赦免或減輕刑事罪犯的刑罰等，又如制定有關貨幣金融政策、自由貿易政策，辦理基本法規定的由中央人民政府授權的對外事務，編制並提出財政預算決算等，以及立法會開會時間的確定，特別會議和緊急會議的召開，立法會主席的互選，等等。有關澳門的政治問題及法院對政治問題無管轄權的分析，可參見我的論文：《論港澳基本法上的國家行為和政治問題》，載《澳門研究》，2005年第10期。

澳門《司法組織綱要法》第19條第(三)項、第(四)項和第(五)項所指的偵查及預審、刑事訴訟的行為，公產劃定行為、以及即使任一當事人為公法人的私法問題，屬於第二層涵義上的管轄權。行政審判權不將其作為受案範圍，但是由其他的性質的審判權予以解決。譬如關於偵查及預審的行為，以及關於實行刑事訴訟的行為由刑事審判權予以裁斷糾紛，即使任一當事人為公法人的私法問題由民事審判權予以裁斷糾紛，在第一審的層級上，這些都屬於初級法院的管轄範圍。

這種意義上的“不屬於爭議範圍”的，還有審判行為及由此產生的賠償責任，澳門三個公證署之公證員、民事登記局局長、物業登記局局長、商業及動產登記局局長、經濟局局長在其各自的許可權範圍內作出的拒絕給予公證或登記的行為，以及行政當局在其權限範圍內處罰“勞動違例”時作出的行為，因為被認為它們的基礎法律關係是民事或商事法律關係，屬於私法問題，因此也被排除在行政審判權的管轄範圍之外。²¹在法國，類似的爭議而引起的管轄權衝突由權限爭議法庭。在澳門，因這些受案範圍而引起的爭議，屬於初級法院和行政法院的管轄權衝突，由中級法院裁決。

第三層涵義的管轄權是指訴訟管轄權。在澳門，引起訴訟管轄權衝突的只有不同級別的法院對某個具體案件是否受理的問題，只有級別衝突，沒有地域衝突問題。因此，澳門《司法組織綱要法》只是規定終審法院審理中級法院與第一審法院間的管轄權衝突。

五、所謂第一審法院問題

1999年澳門《司法組織綱要法》在規定法院的組織系統及種類方面，出現了“第一審法院”的概念，並規定第一審法院包括初級法院和行政法院。其意是指第一審法院為最基層的法院組織，不服第一審法院裁決的，在符合法律要求的情形下，可以向中級法院上訴；不服中

21. 見劉高龍、趙國強（主編）：《澳門法律新論》，澳門基金會出版，2000年，第227至230頁。

級法院裁決的，在符合法律要求的情形下，可以向終審法院上訴。問題在於澳門基本法裏並沒有“第一審法院”的概念表述。“第一審法院”的概念表述並且亦值得推敲。因為並非僅僅只有初級法院和行政法院才是第一審法院，在很多情況下，中級法院和終審法院也是第一審法院。²²。

澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第27條規定下列者屬第一審法院：(一)初級法院；(二)行政法院。初級法院由民事法庭、刑事起訴法庭、輕微民事案件法庭、刑事法庭、勞動法庭、家庭及未成年人法庭組成。第28條、第29條、第29-A條、第29-B條、第29-C條、第29-D條分別規定了民事法庭的管轄權、刑事起訴法庭、輕微民事案件法庭的管轄權、刑事法庭的管轄權、勞動法庭的管轄權、家庭及未成年人法庭的管轄權。第30條規定了行政法院的性質及其在行政方面的爭訟、稅務方面的爭議和海關方面的爭議的管轄權。這種法律編排方式實際上將行政法院矮化為第一審法院的一個行政審判庭。

第一審法院設立第一審法院院長，由行政長官從該等法院屬本地編制的法官中任命，任期三年，可續任，現任院長由初級法院一名合議庭法官出任。第一審法院院長面對其他當局時代表第一審法院。初級法院和行政法院不再設立自己的法院院長。²³

澳門基本法第50條第(九)項規定行政長官依照法定程序任免各級法院院長和法官，第88條第1款規定，“澳門特別行政區各級法院的院長由行政長官從法官中選任。”這裏所謂的各級法院，當然包括了終審法院、中級法院，但是，是包括第一審法院，還是包括行政法院和初級法院？也就是經行政長官任命的法院院長除了包括終審法院院長、中級法院院長外，是只有第一審法院院長，還是包括了初級法院院長

22. 澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)第36條第(二)、(三)、(四)項等及第44條第二款第(五)、(六)項等。

23. 因此有一種意見驚呼說：“更叫人驚奇的，既然《基本法》將其定為一個法院，而非一個法庭，無本身的院長。”見馮文莊：《行政法與行政法院之新挑戰》，<http://www.macadata.com/macauweb/book132/html/06601.htm>（最後瀏覽時間2007年3月13日）。

和行政法院院長？這樣就出現了一個問題，即各級法院院長的任命權是由行政長官行使的，行政法院不再設立院長，是否減損了行政長官在司法方面的權限？

值得指出的是，行政長官在行使任命法院院長的職權時，並沒有採用《澳門司法組織綱要法》裏“第一審法院院長”的概念，而是採用“初級法院及行政法院院長”的概念。²⁴但是，如果能採用“初級法院兼行政法院院長”的表述，也許更能表達行政法院在基本法上的地位。

六、結論

行政權對公民的日常生活有更直接和更廣泛的影響，行政權一旦濫用，立即會對公民合法權益產生直接和嚴重的危害。因此，必須建立一種民告“官”的訴訟體制，以確保行政權力的合法性運作。澳門基本法第86條規定設立一個專門的行政法院，以確保行政訴訟的運作。

本文初步探討的行政法院管轄權及其衝突，以及行政法院的院長設置等問題，是與澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)的有關規定是緊密聯繫在一起的。因此，有必要對澳門《司法組織綱要法》(第9/1999號法律)的修改進行進一步的深入探討。

24. 見行政長官何厚鏞發佈的第4/1999號行政命令。