

論澳門行政授權制度的法理基礎與完善路徑

陳德鋒*

一、引言

根據“一國兩制”方針，澳門基本法對特區的行政權力及其行使作了頂層設置，這對澳門地域性法律制度具有根本性的意義。不過，澳門特區法律自上世紀九十年代澳門法律當地語系化以來，包括對原有法律的繼受，主要承襲葡萄牙法律和制度，本土適應和法律移植的痕跡仍在。即使中文立法自回歸前後經歷數十年的發展和進步，現行體制仍對葡國法制藍本以及法理解釋諸多依賴。

澳門行政法律制度，包括行政授權制度，即使在回歸前經歷澳門法律當地語系化的發展，在一定程度上依然受到葡國行政法的影響。澳門社會乃至法律界，尤其是自第五任行政長官就任以來，其中《2020 財政年度施政報告》特別提及，¹ 強調要行政改革並解決行政授權制度問題。為了梳理和檢討行政授權制度，首先需理清行政授權的涵義和功能，行政授權制度的依據和界限。回顧澳門行政授權制度的發展脈絡和現狀，從整體上理解現行制度實踐的法理基礎和澳葡時期的特點。行政授權的基礎權限及其制度規範應由法定，為此探求授權制度下形式秩序和現實效果的差距，考察授權的規範性安排是否符合當下制度性設計的主旨，即服務公眾利益這樣的行政秩序的期許是否得到滿足；為此，有必要根據法律規範釐定行政職權，明確權限規範，進而研究和提出制度的完善途徑並推進授權制度的轉型及優化。

* 澳門大學法學博士研究生。

¹ 詳見澳門特區政府於 2020 年 4 月 20 日公佈的《2020 財政年度施政報告》中文版第 16 頁“當前澳門面臨的主要問題……公共行政授權體制及官員問責制有待完善”及第 28 頁“近期改革的重點是：理順公共行政授權體制，完善政府組織法體系，以法律的形式明確政府不同層級的部門職權”。

二、行政授權制度的法理基礎及澳葡肇始

鑒於現有中文研究在引介和表述葡語理論和著作的術語時，時常遇到因中葡文對照不清晰而有失準確或不一致而導致語詞混淆乃至語意表達糾葛，必要時本文會在行文上盡力呈現葡文原用詞，一則可澄清相關概念，二則便於糾正因語言問題而出現的任何表達或理解問題。行政是具體情形中行使權力以便實現私人或公共目的，是事務性處理的決策和行動。² 一方面，行政權力與司法權及立法權並立，其權限法定；另一方面，權力行使中可根據行政分治原則，作出依法授權。

（一）行政權力及合法性原則

行政權力的概念是相對於私人權利而言的，相關內容還涉及行政法律關係、行政規範和行政行為。行政權力來自分權理論，既是政治理論也是憲法原則。這是國家職能的分配和機構權力的設置，就行政法而言，行政權與司法權及立法權相分離。³ 行政權力來自法律規範，行政機關行使職權必須嚴格依法進行。

公共行政管理的固有義務是保障公共利益和受法律保護的權益（*direitos e interesses legalmente protegidos*）。⁴ 為實現該目的，這個管理必須是良治且有效率的，同時須遵循合法性原則（*princípio da legalidade*）。⁵ 即使是行使行政自由裁量權，亦須遵守平等原則、比例原則、公正公平和善意原則。

法律不僅是行政行為的限制和約束規則，亦是公共行政的權力依據。不同於私法自治原則，法無禁止即允許（*permissum videtur in omne quod non prohibitum*），公共行政須遵循權限原則（*princípio de competência*），僅當

² [美] 博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，鄧正來譯，北京，中國政法大學出版社，2017年，第380頁。

³ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 17.

⁴ 澳門《行政程序法典》第4條（謀求公共利益原則及保護居民權益原則）規定：“行政機關有權限在尊重居民之權利及受法律保護之利益下，謀求公共利益。”

⁵ 澳門《行政程序法典》第3條第1款規定：“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”

法律允許方可為之，未經允許則禁止（*quae non sunt permissa prohibita intelliguntur*）。法無賦權即禁止，是對公權力尊重私權利的要求。根據法律保留原則（*a reserva de lei*），行政機關作出任何行政行為必須有法律賦權的依據這一前提，否則其行為不具合法性。⁶ 對於行政權限的法律保留，適用嚴格意義上完全的法律優先原則（*preferência da lei*）。⁷

法律優先原則具有禁止性的消極意義，禁止行政行為抵觸法律，或當行政行為與法律衝突時則法律優先。就法律後果而言，任何抵觸合法性原則的行政行為是非法且無效的。任何行政行為的依據、標準和權限都應是法律規定的，尤其是涉及基本權利的行政行為。

法律保留應指向最廣義的法規範，因為實踐中僅憑藉憲法性規範，並不能對行政行為作出足量的具體賦權。作為職責和權限的規範載體，就需要行政權限的賦權法（*lei de habilitação*），如組織規範須載明權限主體或行政機關的職責及職權內容。⁸ 當賦權法明確規定行政行為的要件前提和手段時，該職權規則是封閉的，所對應的是羈束行政行為（*acto administrativo vinculado*）。而當規則是開放性時，則行政行為具有一定自由裁量權空間。儘管在自由裁量權的行政行為中，其權限及目的始終無法脫離法律的約束，即賦權法所載明的宗旨、權限、意志（*vontade*）及尚有的自由裁量權。⁹ 在法治國中，政府的行政活動須受規則約束，而且權限主體在作政策決定或個案裁決之前，必須遵守其行為並未超越法律所賦予權力的範圍。行政制度的評價，在於行政機構在履職時是否遵循法定程序，適當規制自由裁量權的行

⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 51.

⁷ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.^a edição, reimpressão, Publicações Dom Quixote, Alfragide, 2004, p. 167.

⁸ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.^a edição, reimpressão, Publicações Dom Quixote, Alfragide, 2004, p. 173.

⁹ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.^a edição, reimpressão, Publicações Dom Quixote, Alfragide, 2004, p. 202.

使，依規則作出行為及活動，同時配置預防機構濫權的措施，如此才能核定行政法制度是有效的。¹⁰

（二）行政行為及行政分治原則

根據行為標的不同，行政行為類型主要有兩大類：初級行為（*actos primários*）和二級行為（*actos secundários*），初級行為是首次對特定具體情況的回應，例如委任職員、向私人建屋申請發出准照或徵收私人土地；二級行為是對初級行為的檢討，例如更改錯誤、廢止行政行為或中止行為。初級行為包括強制行為（*actos impositivos*）和許可性行為（*actos permissivos*），許可性行為是指允許作為或不作為，根據內容包括兩種行為：1）給予或擴大優勢，可稱之為授權行為，以及2）免除或減少負擔。¹¹ 前者授權行為是指具權限的行政機關依法授予另一機關或行政人員在同一事宜作出行政行為，這是內部行政關係，並不涉及私人與行政機關的關係。

源於行政管理的非中央化集權原則（*princípio da descentralização*），對法人數目進行配置，¹² 或依據行政分治原則（*princípio da desconcentração*），對法人內部的上下級機關之間進行權限配置，行政行為可能欠缺協調統一。為此，授權行為須符合行政活動的統一性原則（*princípio da unidade*）。授權者作出授權後，有權力領導和監督被授權者的活動行為，乃至收回（*avocação*）所授予的權力。¹³ 根據行政分治原則，授權的優勢在於可以提高公共機關或部門的效率，快速應對有關行政事宜。行政分治的形式包括原始的和繼受（*derivada*）的，前者是指直接來自法律規定，上下級之間已有法定的固有權限分配，原始的行政分治可稱之為初始的法賦權。繼受的行政分治，在法律明示允許的情況下，由上級為特定事宜作出特定行為時才實

¹⁰ [美] 博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，鄧正來譯，北京，中國政法大學出版社，2017年，第384-385頁。

¹¹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 291.

¹² 這是一政治法律概念，不同的法人可依法作出行政活動。

¹³ Marcelo Rebelo de Sousa, André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.^a edição, reimpressão, Publicações Dom Quixote, Alfragide, 2004, pp. 151-152.

現。¹⁴ 為了實現繼受的行政分治，才設置授權制度。法律在賦予某機關作出特定行為的一般權限時，可允許該機關將部份的權力再轉授予其他機關。

根據一般的賦權法，機關隨時可將其部份的權力轉授予其他機關。上級對直接下級的授權，主機關對副手的授權，合議機關對其主席的授權。通常的行政行為，即對行使任何非確定性行政行為（*actos não definitivos*）或羈束性確定的行政行為（*actos definitivos vinculados*）都可以授權，但是特別的行政行為（制定新的一般指引或更改現有行為）則不可授權。

根據授予權力的內容，有廣泛授權和嚴格授權；此外，根據授權指向之標的行為是否特定，如果授權作出單一行為，行為完成即授權失效，或者授權作出多個行為。根據授權主體之間的等級關係，上下級之間可授權，授權後還有轉授權或複授權。賦權法須明確規定可授予的權力，及授權者和受權者的身份，及可轉授權的情況。

落實和確定授權，在於具體的授權行為，授權者可自由決定。強制授權可視為間接由法律賦予，而不是真正的授權取得。¹⁵ 授權行為必須是明示、書面和公佈的。¹⁶ 必須製作授權文書，其內容包括授權主體與被授權主體、授權的事項與範圍以及授權的期限等。

（三）職責與權限

公共行政管理包括三層內涵，即組織的主觀層面、實質的客觀層面以及公共行政權力內涵。¹⁷ 公法人和公共服務的內涵，是行政組織的核心要義。法律規定的公法人所要謀求實現的宗旨及目的或利益，稱之為職責（*atribuições*）。因此，為了實現法定之目的宗旨，公法人需要不同職權

¹⁴ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 837.

¹⁵ Paulo Otero, *A Competência Delegada no Direito Administrativo Português*, Lisboa, 1987, p. 126.

¹⁶ Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1982, p. 220. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, p. 670. André Gonçalves Pereira, “Da Delegação de Competências em Direito Administrativo”, *Revista O Direito*, 1960, p. 121.

¹⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 23-24.

(*poderes funcionais*) 作為法律手段。職權的總體集合統稱為權限，即權限是法律賦予的為了實現公法人職責的諸多權力。¹⁸

具有法律人格的法人具有一定的職責，而在法人組織的構建內，為履行和實現職責，會設置層級性或系統性的不同行政機關 (*orgãos*)，後者具備不同的權限。為此，行政機關作出行政行為時必須受到雙重約束，第一層次為權限的限制，第二層次為所屬法人的職責之約束，兩者都不可逾越。¹⁹ 否則，違反職責和權限的行為會導致不同的效果，超逾職責的行政行為必然是無效的。根據澳門《行政程序法典》第 122 條第 2 款規定，有越權 (*usurpação de poder*) 瑕疵的行政行為是無效的。²⁰ 根據同一法典第 123 條法律規定，無效行為不產生任何法律效果。主張無效或無效的宣告沒有時效的限制，即隨時可以為之。同時法典第 128 條規定，無效行為不可以廢止。如果僅是權限的逾越行為則可能導致行為的撤銷。²¹ 根據澳門《行政程序法典》第 126 條規定，可以追認、糾正和轉換可撤銷的行為。將職責賦予法人，而職責並未分割且賦予法人不同機構的情況下，那麼享有不同權限的各機關應受到同一職責的約束。當職責界限清晰且具有專屬排他性時，在具體權限共用的情況下，同一法人轄下的各機關可具有不同權限以實現同一職責，或不同法人轄下的各機關可具有相同權限以實現不同的職責。²² 當各機關共同行使某權限時，具體運行上可以必要共同行使職權，或任一機關可自由行使

¹⁸ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 776.

¹⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 777.

²⁰ 根據 2014 年 5 月 15 日中級法院第 21/2013 號卷宗的合議庭判決書，其中提到越權的界定，行政機關作出的行為，應納入立法權、憲制權或司法權的職責範圍，從而導致行為瑕疵 (*A usurpação de poder é um vício que consiste na prática por um órgão administrativo de um acto incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador ou do poder judicial*)。

²¹ 該情況並非納入《行政程序法典》第 122 條規定的無效行為。根據該法典第 124 條，該行為可納入可撤銷行為，根據澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款規定，針對無權限作出的行政行為可提起司法上訴。第 37 條規定應訴的正當性，作出行為之機關，或因法律或規章之修改而繼承該機關有關權限之另一機關，視為司法上訴所針對之實體。第 38 條規定，向授權者或轉授權者提出之申請被默示批准或默示駁回時，為確定何者具有在有關司法上訴中應訴之正當性，有關默示批准或默示駁回視為由獲授權者或獲轉授權者作出，即使該申請未送交獲授權者或獲轉授權者亦然。

²² Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 780.

職權。倘在同一職責的範圍內出現機關相對不具有權限的情況，則應對處理的措施是作出依職權轉移卷宗；²³ 如果因為歸屬不同職責的範疇，出現機關絕對不具有權限的情況，則申請書將發還申請人，並指明應遞交相關的具有權限實體。

1. 權限的界定

權限的認定涉及具體的權力內容，垂直行政的等級乃至地域界定。當抵觸任何要件則可判定為無權限。在行政組織的構架下，以法律依據的模式和行為效力的不同為標準，可分為明示權限和默示權限，後者是基於邏輯必然性和正當性，例如“以大見小（quem pode o mais pode o menos）”（類似於舉重以明輕的邏輯規則）、“為實現法律強制目的而允許行使最低限度的權力（toda a lei que impõe a prossecução obrigatória de um fim permite o exercício dos poderes minimamente necessários para esse objectivo）”。²⁴ 另外，根據權限的行使是否自由或受約束，權限可分為處分權限（competência dispositiva）和廢止權限（competência revogatória），後者是二級行為中的廢止、中止、追認或更改。當權限的行使主體行使其他機關的部份權限，權限依據可以來自授權，也可以是通過批給獲得。

公法中行使權力的權能是獨立的，授權並非權限或職責的轉讓。行使不同的權限繼而作出的各行為效力不同，當機關自身權限為可分離（competência separada）時，下級機關可依法作出非終局的行政行為，對此可提起行政上的必要訴願。²⁵ 當屬於保留的權限（competência reservada）時，對下級機關依法作出終局性的行政行為，可以提起任意訴願；即使不存在任何的行政上訴，可基於機關並非具有獨立權限專屬的理由，上級可以作出廢止該行為的命令。²⁶ 根據《行政程序法典》第 145 條及後續條文規定，

²³ 澳門《行政程序法典》第 36 條第 1 款規定，“私人因可宥恕之錯誤，在定出之期間內，向無權限之機關提出申請、請願、聲明異議或上訴時，機關應依職權將有關文件送交有權限之機關，並將此事通知私人。”即為佐證。

²⁴ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 783.

²⁵ 澳門《行政程序法典》第 154 條規定。

²⁶ 根據澳門《行政程序法典》第 131 條規定：“一、除作出行政行為者外，有關上級亦有權限廢止行政行為，只要該行為不屬其下級之專屬權限（competência exclusiva）；但就上述情況有特別規

請求廢止或變更行政行為的途徑，包括提出聲明異議、行政上訴（即行政訴願）和司法上訴。葡國和澳門行政法一般的原則是，受權者在授權範圍內作出的行為如同授權者作出一樣。在授權情況下，具有法定決定權的行政機關為授權者和受權者。

2. 權限主體

就行政系統而言，法人資格是行使權利和承擔義務的主體資格，公法人以其職責為設立基礎。公共行政法人作為法律主體，可與其他法律主體建立法律關係。公共服務部門（*serviços públicos*）只是組織的元素，設置於公法人之內，並且接受領導，從而實施宗旨活動並履行職責。領導部門運行並且對外代表法人決定的是機關，決定的效力將約束法人。公共部門承擔的任務是負責履行特定具體工作。公共部門直接依賴於公共機關，後者具有領導權，即可命令和指引公共部門，對此後者必須遵守。在行政縱向等級制度下，具不同權限的行政機關所屬職責是共同的。上下級之間分別具有領導權力與遵守義務的法定約束。

因此，公共部門與機關之間的關係，具體表現為機關領導公共部門，部門協助機關行事。各部門沒有獨立法律人格。根據部門和組織構架，公共部門再細分為職能單位（*unidades funcionais*），依據不同的目標而設置不同的執行部門（處），如衛生、教育和公共交通等。

3. 權限依據及法定原則

從廣義上來講，行政機關的權力是法律賦予或者許可的。²⁷ 為此，權限依據有兩層含義，一個是賦權下的權力初始設立，另一個是經授權而獲得的權限。權限依據的基礎皆為法定規則，只有法律明文規定的情況下才可授權。權限的設立和授予都必須有法律依據。就法律效力而言，先有法定權力依據，然後才有授權依據，即作出授權的資格。

定者除外。二、獲授權或獲轉授權而作出之行政行為，授權機關或轉授權機關得廢止之；在該授權或轉授權仍生效期間，獲授權者或獲轉授權者亦得廢止之。三、受行政監督之機關所作之行政行為，僅在法律明文容許之情況下，監督機關方得廢止之。”

²⁷ Oliveira Ascensão, *O Direito - Introdução e Teoria Geral*, Lisboa, 1987, p. 207 e ss.

有學者認為行政授權至少存在着兩種含義，包括法律與法規對行政權力的設定，以及行政機關將自己的行政權力“授權”其他機關行使。²⁸ 兩者內涵是不同的，前者講的是法律與法規直接賦予有關組織擁有和行使一定的行政權力，對此我們毋寧稱之為賦權，這不同於已經由法律與法規賦予權力的行政機關再次通過自己的行為把權力授予其他機關來行使。就授權的涵義界定而言，行政法理上，作為權力設定的“授權”與作為權力行使主體間的授權是不可同日而語的。²⁹ 賦權所指向的權力內容，其一是指向行政機關賦權，其二是指賦予機關作出授權的權力。權限初始設定的法律之效力應該等於或高於賦予行政機關權限的法律。³⁰ 賦予授權資格的法律與權限初始設定之法律一樣具有正式位階效力。權限取得的法律依據之效力位階皆須明確，例如政府的行政及執行權限，基本法規定了行政長官的權限及專屬權限。權限的明確化，要求法律明確規定行政職能及執行職能的方式、程序及輔助機構，如此，才能形成對職能組織構架及其良好運行屬恰當的授權網絡。

法律向公共機關賦予權限，亦可限制或收回，因為權限係源自公共秩序。³¹ 換言之，權限是法定的而不是推定，權限的內容和分配不可更改，權限是不可放棄（*irrenunciável*）或轉讓（*inalienável*）的，這就是權限法定原則（*princípio da legalidade da competência*）。但是，並不妨礙根據法律作出授權，法律明確規定機關具有權能（*faculdade*）對其他機關作出授權。根據法律規定，可以將權限的執行權進行移轉（*transferência do exercício da competência*），比如授權（*delegação de poderes*）和批給（*concessões*）。³² 但是實際上並非所有的職權都可以授予，例如基於性質的不可轉授性，有些權力無法轉授，對受權者的監管權力，或對行政上爭議的裁決權力。只有法

²⁸ 王禹：“港澳基本法中有關授權的概念辨析”，載於《政治與法律》2012年第9期，第79頁。

²⁹ 胡建淼：“有關中國行政法理上的行政授權問題”，載於《中國法學》，1994年第2期，第73頁。

³⁰ Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1982, p. 217.

³¹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 780.

³² 澳門《行政程序法典》第2條第2款規定，“本法典之規定，亦適用於被特許實體在行使當局權力時所作之行為。”即為佐證。

律與法規明確規定其可以授權的，行政機關才可以將其行政權力授出，否則視為授權不能成立。

根據澳門《行政程序法典》第 31 條規定的權限，權限係由法律或規章規定，不可放棄且不可轉讓，但不影響有關授權及代任之規定之適用。同時，所有以放棄擁有或放棄行使賦予行政機關之權限為標的之行為或合同，均屬無效，但不影響授權及類似情況。同一法典第 32 條規定了權限的確定時刻，權限在程序開始時確定，而無須理會以後發生之事實變更；例外情況是當另一機關轉為在區域上具有權限時，應將上述程序之卷宗送交該機關。此外，對法律變更同樣無須理會；但受理該程序之機關取消，或不再具有該權限，又或該機關起初未被賦予處理該程序之權限而其後被賦予者，不在此限。

(四) 澳葡時期的授權特點

澳葡時期的《澳門組織章程》第 6 條、第 12 條、第 15 條及第 16 條規定了總督的執行職能（*funções executivas*），包括行政執行權，而政務司（*secretários-adjuntos*）（或有譯為副秘書長）協助總督行使執行職能時，尤其第 16 條第 4 款規定，總督可透過發佈訓令（*Portaria*）的方式授予政務司有關權限。但是，政務司是否具有本身的權限並無定論。³³

除了政務司，總督可以向澳門保安司（*Comandante das Forças de Segurança de Macau*）授權，但是可授權之法律依據並不見載於組織章程，而是 1975 年 12 月 19 日第 705/75 號法令第 5 條規定保安司與政務司同級，乃至 1984 年 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條規定允許總督向保安司授權。³⁴ 具體授權形式如何，不可超越總督權力設立的法律依據。

³³ Vitalino Canas, “A Problemática das Delegações de Poderes em Macau”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 7, Vol. III, 1990-1º, p. 90. 簡能思：“關於澳門的授權問題”，《澳門公共行政雜誌》第三卷，第七期，1990 N.º 1，第 226 頁。

³⁴ 第 3 條規定權限之授予：“一、總督得將其對有關公共部門全部或部份事務之執行權限授予保安部隊總司令及各政務司，或授予直屬於總督之各部門司長。二、對市政廳之監督，由適用之法例規範，並得根據第一款之規定作出授予決定。三、第一款所指之權限授予，涵蓋有關公共機關本身職責事宜之決定，亦涵蓋人力資源、財政資源及財產資源管理事宜之決定。四、總督得許可將獲授予之權限轉授予機關之領導層人員。五、本條所指之授權及轉授權，分別載於訓令及批示，

總督透過各命令形式向各政府部門作出了各類授權，例如向各局長及助理檢察長作出授權。依據法律直接規定並依法賦予的權力，例如總督在行使執行職能時發佈訓令的權力，或總督對公共行政管理實體監督的權力。到第 85/84/M 號法令才規定公共行政管理組織構架的體系，包括總督行使執行權限，即公共行政職能的授權行為。當時，組織章程本身不足為授權的法律依據。換言之，僅僅依賴組織章程，作為授權依據的法律基礎還未足夠。

授權行為既可以是一種規範性的行為，也可以是一種行政行為，後者為個案型的。在澳門的授權法律制度沿革中，授權原則上都沾有個人屬性。一般而言，授權行為都是簡單的行政行為。此外，授權行為的形式和公開性原則與葡國現行的規定類似，授權行為必須是明確的、書面的，並予以公佈。第 85/84/M 號法令第 3 條 5 款規定向保安司令和向司級部門的人員進行再授權的批示，必須在澳門政府公報上刊登之後才具有效力。而宗主國對殖民地的權力授予，帶有個人化和人格化的特點。在這種授權形式下，權力是授予總督個人的，由其代表宗主國進行管治。因為任何權力是授予總督個人，總督再將權力授予其他機構從而進行具體管治。殖民地往往不存在嚴格法律意義上的政府職權，如在回歸前的香港和澳門，其憲制文件往往並不規定政府的許可權，甚至連“政府”這個詞也鮮有提及。³⁵

三、行政授權的法律性質

（一）行政授權的概念

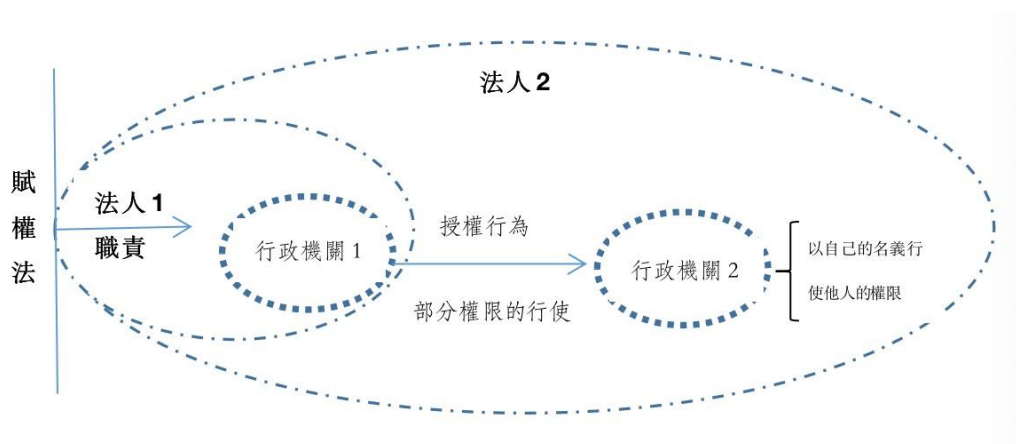
行政授權（*delegação de poderes*），依葡國行政法的通用定義，是指通過行政授權行為，法定具權限的行政機關，使得另一法定行政機關或人員

自公佈於《政府公報》之日起開始生效，並在明示廢止又或授權實體或獲授權實體免職時終止，但在上指任一實體依法被代任之情況下，該等授權或轉授權繼續有效。六、授權或轉授權，得說明對獲授權實體或轉授權實體有約束力之指示，且不剝奪授權者或轉授權者之收回權及制定一般指引權。”

³⁵ 王禹：“港澳基本法中有關授權的概念辨析”，載於《政治與法律》2012 年第 9 期，第 80-81 頁。

（agente），在同一事宜範疇之內作出行政行為。³⁶ 在特定情況下，包含職責的轉移（transferência de atribuições）。

具體而言，行政授權涉及的關係主體是行使行政職能和實施行政措施時的機關或人員。即授權的前置要件是行使行政職能或行政措施，但是不論授權相關各主體的職責是否同一。³⁷ 上述授權關係及其內容，可歸納作簡要圖示如下：



賦權法是界定授權行為及主體身份的規則，授權者自身對授權範圍內的事宜是有權限且有資格作出授權行為。根據澳門現行有效的行政法規定，其一，作為界定授權的規則，澳門《行政程序法典》第 37 條第 1 款規定：“通常有權限對某項事宜作出決定之行政機關，得透過一授權行為，容許另一機關或行政當局人員作出關於該事宜之行政行為，但以法律賦予該行政機關有此資格者為限。”這是對賦權法的法律實證規範表述，是賦予授權資格之法律。但是第 2 款及第 3 款的規定，是對賦權法要件之例外或特別情況，即：“二、不論有否賦予資格之法律，有權限對某項事宜作出決定之行政機關得隨時藉一授權行為，容許其直接下級、助理或代任人作出關於該事宜之一般管理行為。三、上款之規定亦適用於合議機關授權予其主席之情況，但賦予資格之專門法律對各機關間之權限另有特別分配者除外。”兩款條文在邏輯上為遞進式，特別針對授權者的直接下級、助理或代任人和有關

³⁶ Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1988, p. 663.

³⁷ Vitalino Canas, “A Problemática das Delegações de Poderes em Macau”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 7, Vol. III, 1990-1º, p. 81. 簡能思：“關於澳門的授權問題”，《澳門公共行政雜誌》第三卷，第七期，1990 N.º 1，第 219 頁。

事宜的一般管理行為，以及在合議機關和主席之間，該等授權是不受制於賦權法，或法定豁免該前提。只是，在合議機關的情況下，對賦予資格的專門法律須給予優先考慮權限的特別配置。

上述法典第 38 條確定了轉授權，授權者得許可獲授權者將權力轉授，但法律另有規定者除外。第 39 條至第 42 條規定了授權行為的要件以及授權後權力行使的情況。第 39 條規定授權行為之要件，要求授權之內容須明確且必須公開，即：“一、在授權行為或轉授權行為中，授權機關或轉授權機關應詳細指明其所授予或轉授予之權力，又或獲授權者或獲轉授權者可作出之行為。二、授權行為或轉授權行為須公佈於《澳門政府公報》；如屬市政機關，尚應將之張貼於常貼告示處。”

此外，作為界定主體身份的規則，同一法典第 40 條關於獲授權者或獲轉授權者資格之提及的規定，獲授權機關或獲轉授權機關在行使獲授予或轉授予之權力時，應提及其係獲授權機關或轉授權機關。正如同一法典第 113 條第 1 款第 b) 項規定，行政行為內必須提及的內容包括指出倘有的授權或轉授權。

（二）行政授權的法律性質

不同於行政替代或替補，因為替代中被替代者的法定任務由替代者作出的行為法律效果所置換，而授權者不會影響受權者本身的權限；替補則始終是同一機構，只是據位人臨時不同。授權的前提是該行為在兩個機關之間作出。除了默示授權，真正的授權必須透過授權這一行政行為作出。所謂副手制（*adjuntos*），獲得委任行政機關的副手，根據其性質，亦需要獲得主機關的明示授權才能行使一般權力。

1. 授權理論分類

授權理論可以對授權實質內涵作出辨析。例如，授權並非委託代理、並非轉讓或許可行為。根據委託代理理論（*do mandato representativo*），受託人以委託人的名義行事，如代理人般行使委託人的職權，委託人對行為負責。委託的焦點在於行為主體。但是行政授權時，受權者不是授權者的代理

人，而是直接以自己的名義形式，作為法人的機關而產生法律效果。³⁸ 依據轉讓行為理論（do acto de alienação），授權機關將特定的職權轉讓予另一機關，該轉讓是終局確定的，授權機關將不再具有經轉讓的職權。而授權卻是不確定的，授權者可以自由廢止。³⁹ 整體職能的責任屬於授權者，即權力的主擁有者屬於授權者。而許可行為理論（do acto permissivo）中，許可行使授權者擁有的權限，或取得行使的權能（faculdade de exercício），該能力在許可前已屬於授權者並且同時屬於受權機關。這是葡國經典觀點。⁴⁰ 行使權力的許可是設權性行為，沒有廢止的空間。可廢止的授權並不是許可行為。與此不同，還有轉移行為理論（do acto translativo），授權行為旨在臨時地轉移（而非轉讓）其擁有權及行使權（或僅行使權），授權者自己可以隨時收回其權限。⁴¹ 最後是擴大行為理論（do acto ampliativo），授權是旨在將一個機關的權限擴大到另一個起初並沒有該權限的機關。擴大的範圍可以僅僅是行使權。⁴²

綜合上述的五種理論分析，結合葡國或澳門實際，擴大行為理論應是最為合理的。⁴³ 根據該理論，授權者可以隨時行使已經授權的權限而作出任何行為，同時有權親自或透過第三者而廢止、中止和更改受權者在授權下的行為。僅當授權者能夠擴大其行為時，方將該權限由授權者納入受權者的職權。根據賦權法規定，即經由法定的授權資格，該擴大的內容可以是行使權限的權能。因此，權限並非直接來自法律設定，亦可來自授權。法律允許行政實體作出自由行為以便補充其權限，可透過擴大到另一本身並沒有該法定權限的不同實體。雖然權限並非直接來自法律，但是賦予的職責卻與法律

³⁸ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 841.

³⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 856.

⁴⁰ André Gonçalves Pereira, “Da Delegação de Competências em Direito Administrativo”, *Revista O Direito*, 1960, p. 108; Marcello Caetano, *Manuel de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.^a edição, p.227 ; Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1982, p. 223.

⁴¹ Rogério Soares, *Direito Administrativo*, Lições poligrafadas, Coimbra, 1978, p.107.

⁴² Paulo Otero, *A Competência Delegada no Direito Administrativo Português*, Lisboa, 1987, p.197.

⁴³ Vitalino Canas, “A Problemática das Celegações de Poderes em Macau”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 7, Vol. III, 1990-1º, p. 83. 簡能思：“關於澳門的授權問題”，《澳門公共行政雜誌》第三卷，第七期，1990 N.º1，第 221 頁。

有關係的，法律認可並同意該授權。賦權法可允許權限的轉授（*subdelegação de competências*）。或者，授權本身已經包含了轉授的權力，除非法律或授權者有相反的規定。

總而言之，從法律性質的意義上，授權的基本原則和內涵包括：1) 授權指向權力行使的轉移，而非權力本身的轉移；2) 授權者不可能授出所有的權力，而必須保留自己必要的權力；3) 授權必須法定明示；4) 授權者負有監督的責任，有發出指令的權力；5) 授權者有收回與變更授權的權力，當然也有在授權期限屆滿後重新授予的權力。⁴⁴

2. 授權的決定

理論上如果授權是一般的和抽象的，那麼授權行為是一種規範行為，但是個別具體的授權行為則應是行政行為。⁴⁵ 在澳門的法律制度中，原則上授權具有個人性質，屬於行政行為。為此，授權行政行為內容上應包含授權者、受權者、權限內容，是否可轉授權，以及轉授權的再受權者。授權屬於身份行為，一旦出現授權者或受權者的確定替代或阻卻（*impedimento definitivo*）或免職（*exoneração*）便會失效，一般臨時性的替代或阻卻則繼續維持授權效力。⁴⁶

授權之後，就相關事宜授權者和受權者具有等同的處分權力，但是授權者具有自身的附帶權力，即在授權範疇內的優先地位。例如，在無具體命令的情況下，對授予權限的行使具有一般指引權，對受權者行為的更改、中止和廢止的權力，以及廢止或收回授權。澳門《行政程序法典》第 41 條關於授權者或轉授權者之權力的規定，授權機關或轉授權機關，得發出指令或對獲授權者或獲轉授權者有約束力之指示，說明其應如何行使獲授予或獲轉授予之權力。此外，授權機關或轉授權機關有收回權，且有權依法廢止獲授權者或獲轉授權者所作之行為。第 42 條涉及授權或轉授權之消滅規定，導

⁴⁴ 王禹：“港澳基本法中有關授權的概念辨析”，《政治與法律》2012 年第 9 期，第 83-84 頁。

⁴⁵ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 238, 253 e ss.

⁴⁶ 8 月 11 日第 85/84/M 號法令“澳門公共行政組織結構大綱”第 3 條第 5 款規定。

致授權或轉授權消滅的事由包括：a) 授權行為或轉授權行為之廢止；b) 因授權行為或轉授權行為之效果已完盡而導致之失效，或因授權機關、獲授權機關、轉授權機關或獲轉授權機關之據位人有所變動而導致之失效。

在涉及職權的具體個案中，授權關係的主體之間任何一方可以在無對方參與的情況下作出完全的決定，所以該職權是同時（*simultânea*）的或替代性（*alternativa*）的。針對受權者的行政上訴和司法上訴，原則上除非法律另有規定，受權者的行為是終局性的，如同授權者在行使同一權限之下作出的行為一樣，可以即時接受爭議監督。

授權行為的要件包括授權行為的內容必須是明確的，授權者指明授予的權力，受權者可作出的行為，任何時刻有權限的機關僅有一個。⁴⁷ 受權者在授權範圍內作出行為時，必須指明授權者及該授權。

授權決定具有一定程度的自由性。但是，轉授權必須得到第一次授權者的批准認可（*autorização /homologação*），即第二次授權行為的意志是受約束的。授權決定即使是自由作出，亦必須符合法定原則，因為無涉自由裁量權的範疇，對此不適用以權力濫用為依據的針對授權行為提出爭執。廢止授權也是自由作出的，授權廢止不具有溯及既往的效力。

四、澳門現行授權法律制度與完善

（一）作為權限主體的公務員體制

行政行為中的權限主體包括行政機關及人員。公共行政工作人員包括公務人員、公務員和政府官員。⁴⁸ 政府官員與公務員並非對等概念，公務員在法律上特指確定性委任和定期委任的公務人員。而公務人員涵蓋各種任用方式的公共行政工作人員。官員屬定期委任，不必是公務員序列，是擔

⁴⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2014, p. 849.

⁴⁸ 澳門基本法第 50 條第十一項規定表述為“公職人員”。根據第 87/89/M 號法令《澳門公共行政人員通則》第 1 條規定，公共行政工作人員是指包括自治機關及自治基金組織在內之澳門行政當局之人員。

任決策、管理、協調及監督工作的公共行政人員。⁴⁹ 澳門主要官員包括五司的司長、廉政專員、審計長、警察總局局長和海關關長，⁵⁰ 分別由行政長官提名，中央政府委任。政府部門領導及主管包括局長、副局長及同級人員，為部門最高級官職人員，隸屬行政長官或司長，負責公共部門整體管理及監督工作；主管人員包括廳長、處長、科長及同級人員，負責協調工作，隸屬部門領導層。

行政授權制度下特區政府各級官員或人員的權力透過授權方式均源自上級，可追溯到行政長官。行政長官對主要官員負有監督的責任，對由其直接任命的局長級官員負有直接管理的責任。⁵¹ 即使是局級以下官員，由局長級官員將行政長官授予的權力再轉授給局長級以下官員。主要官員的職責是決策與管理，而非執行。局長及以下官員，主要職責為執行政策。政府官員行使的權力是行政授予的權力，而不是職位權力。局長的部份權力來自組織法的授予，但是行政長官以下的司、局、廳、處各級別的權力基本上都是上級授予的而不是法定的權力。因此，行政授權可能產生授權的人格化配置，即由官員根據實際情況，對各權力進行授予。授權行為的人格化配置，可導致不同的司或局的權力結構複雜化，從而導致權力一定的不可預期性。

一方面，授權制度有利於權力的統一性與行政步調的一致性，具有彈性大及靈活性強的優點，可以應對複雜的社會變化。另一方面，因為責任歸屬上級官員，可能會強化下級官員對上級官員人身依附的工具，導致官員不是對法定的職位權力負責，而是對授權者負責。⁵² 此外，授權是有期限的，期限屆滿之後需要權力的再授予和續期，會增加行政成本又不利行政效率。

依據前述法定原則及理論，行政權力格局應以法定權力為主，授權權力為輔。如此，使各級官員的權力有明確的法律依據。上下級的層級節制關係應體現在法定職能及權力的配置；同時，因為授權具有靈活性，允許例行性權力向下授權，達到減少行政程序及提高行政效率的目的。

⁴⁹ 鄧益奮：《回歸後澳門公務人員制度改革研究》，社會科學文獻出版社，2019年5月，緒論部份。

⁵⁰ 第2/1999號法律“政府組織綱要法”第4條規定。

⁵¹ 澳門基本法第50條第（六）項規定。

⁵² 婁勝華：“授權與問責：澳門特區官員問責制審視”，《國家行政學院學報》，2011年第4期第66-70頁。

（二）現行授權形式的梳理

對於法定賦權，即權力初始設定，例如第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》第 16 條規定涉及聘用外地僱員許可的權限屬於行政長官，但是可授予司級官員。⁵³ 第 2/1999 號法律“政府組織綱要法”第 15 條規定，行政長官行使的職權來自澳門基本法、其他法律和行政法規規定。又或第 120/2009 號行政長官命令，將若干之行政長官的執行權限授予行政法務司司長。依據授權主體的不同，澳門現有授權形式眾多，其中常見的包括行政長官的授權、司長及同級實體的授權、局級或以下部門的授權及自治機構的授權。

澳門政府公報刊登各類授權，形式包括行政長官命令、司長批示或局長批示等。授權文件文首一定會載明授權主體行使某法賦予的職權（*usando da faculdade conferida ...*），而該賦權法通常為澳門基本法條款為基礎，或者其他法律。轉授予的標的包括權限或執行權限（*competência executiva*），⁵⁴ 同時可對批示當日之前在授權範圍內作出的行為予以追認（*ratificar*）。下面分別作出簡述：

由行政長官命令公佈的行政命令，文首一般會引述《基本法》第 50 條第 4 項規定的行政長官職權（*faculdade*），以及第 85/84/M 號法令“澳門公共行政組織結構大綱”第 3 條的規定作出行政命令，內容為授權，授予司長一定的權限。⁵⁵

由司長簽署的司長批示，根據《基本法》第 64 條賦予的政府職權，以及根據第 6/1999 號行政法規“政府部門及實體的組織、職權（*competência*）

⁵³ 第 16 條規定權限：“作出本節規定的行為屬行政長官的權限，該權限可授予負責經濟範疇的政府司級官員，但不妨礙第 14 條第 2 款規定的適用。”

⁵⁴ 以第 50/2020 號經濟財政司司長批示為例，載於政府公報 2020 年 4 月 1 日第 14 期第二組，第 4314 頁。

⁵⁵ 以第 10/2020 號行政命令為例，載於政府公報 2020 年 4 月 7 日第 14 期第一組，第 3497 頁。授權內容為以特區的名義與聯合國世界旅遊組織簽訂《中華人民共和國澳門特別行政區與世界旅遊組織合作備忘錄》。

與運作”條款及特定的具體行政命令條款，向下級部門據位人作出轉授權，其中或有載明獲轉授權人可將相關權限轉授予其他實體。⁵⁶

或者是經司長批示確認的局長批示通告，其引述的法律依據一般有第 15/2009 號法律“領導及主管人員通則的基本規定”第 10 條，第 26/2009 號行政法規“領導及主管人員通則的補充規定”第 22 條第 1 款及第 23 條，例如第 26/2015 號行政法規“法務局的組織及運作”第 5 條第 1 款第 2 項，及特定的具體司長批示條款規定，將局長本身的職權作出授權，同時將其獲得轉授的職權再轉授予職位較低的據位人。其中還載明，授權及轉授權不妨礙行使收回權及監管權。⁵⁷ 而且針對授權及轉授權而作出的行為，可以提起必要訴願。⁵⁸

此外，高等教育機構內作出授權或轉授權，根據《行政程序法典》第 38 條規定，而轉授權會載明權力來源之大學通告由校長核准（aprovar）的授權。⁵⁹

（三）基本法及其他法律的授權制度佈局

賦權法是行政機關的權力淵源，授權法定的情況下行政行為需遵循合法性原則。⁶⁰ 為此必須確保法的安定性（segurança）和確切性（certeza）。針對法律規範位階，根據某法規賦予的權限，只有在同等或效力更高級別的法規許可的情況下，透過授權形式予以再分配。否則，會抵觸低位階的法律

⁵⁶ 以第 13/2020 號行政法務司司長批示及第 14/2020 號行政法務司司長批示為例，載於政府公報 2020 年 4 月 8 日第 15 期第二組，第 4832-4834 頁。

⁵⁷ 其葡文表述為 *As presentes delegações e subdelegações de competências são feitas sem prejuízo dos poderes de avocação e superintendência.*

⁵⁸ 以法務局通告第 20/2020 號批示為例，載於政府公報 2020 年 4 月 15 日第 16 期第二組，第 4991 頁。

⁵⁹ 以澳門大學通告為例，載於政府公報 2020 年 4 月 1 日第 14 期第二組，第 4431 頁。

⁶⁰ 曾有人提出合憲性原則，以便討論澳門法律制度與主權國法律制度之間的關係，正如憲法的條款當被基本法採納時，會變成澳門法律制度的內部規範，所以澳門法律內部規範涉及合法性的問題，尚未牽涉合憲性的問題，更進一步，就是違憲審查的思考。參見 Vitalino Canas, “A Problemática das Delegações de Poderes em Macau”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 7, Vol. III, 1990-1º, p. 88. 簡能思：“關於澳門的授權問題”，《澳門公共行政雜誌》第三卷，第七期，1990 N.º 1，第 224 頁。

不能抵觸高位階法律的原則。根據法定權限不可部份廢止或不可處分性原則，澳門的行政法律制度中須設立授權的賦權法及理順各自法規範位階，從而保障法律安定性和確切性，這是任何法律制度不可或缺的。

1. 作為賦權法的基本法規範

澳門《基本法》第 2 條規定了經全國人大授權澳門特區，根據基本法實行高度自治，其中享有行政管理權。這裏的“授權”是指法律對特別行政區權力的設定，所以，基本法授權特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。基本法是由全國人大制定和通過的，全國人大是授權的主體，基本法是授權的載體與形式。⁶¹ 這是中央與地方之間層面的“授權”。

在行政制度層面，基本法的條文已經明確具體的權限主體及其相關職權。第 11 條確認澳門特區包括行政管理的制度和有關政策以基本法為依據。第 15 條規定，中央人民政府依照基本法有關規定任免澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長。尤其是第四章關於政治體制，從其分節的規定來看，特別是第 45 條至第 66 條規定的賦予行政長官和行政機構職權的條款，澳門特區的行政機關為澳門政府，政府的首長是行政長官，政府設置有司、局、廳和處。第 50 條列明了行政長官的具體權限達十八項，第 64 條列明了政府行使的六項職權內容。第 96 條規定市政機構的職權和組成由法律規定。第 97 條及後續條文規定了公務人員(*funcionários e agentes públicos*) 的規定紀律和制度。

澳門基本法第 63 條具體規定了政府的職權，即政府職權並非行政長官授予，而是來自基本法設立權限。和行政長官職權一樣，政府職權亦是法定的。這與澳葡政府的人格化授權體制不同。⁶² 但是，實踐中司長權限的行使卻依然沿襲如同澳葡時期政務司經由總督授權，即行政長官可在司長缺位或休假時行使司長權力。換言之，司長具有權力，但是司級機構沒有權限

⁶¹ 王禹：“港澳基本法中有關授權的概念辨析”，《政治與法律》2012 年第 9 期，第 84 頁。

⁶² 王禹：《國家認同與制度建設》，新天出版社，2016 年，第 45-46 頁。

及其組織規範。以第 120/2009 號行政命令為例，澳門特區成立之後鑒於“原有法律”的保留，行政長官行使澳門基本法第 50 條（四）項規定的職權，並根據第 2/1999 號法律第 15 條及 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定，將第 6/1999 號行政法規第 2 條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在行政法務司司長辦公室的執行權限授予司長。所指行政長官的執行權限不包括法律規定不可授予者。獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予部門、實體及司長辦公室的領導人。這與澳門基本法確立的整體授權制度是否一致，是值得進一步研究、商榷和改進的地方。

2. 其他賦權類法律

局長批示形式作出的授權所引述的法規範，主要為通則（*estatutos*）及守則（*Normas de conduta*）類的規範，包括 2009 年第 15/2009 號法律“領導及主管人員通則的基本規定”，訂明官員需承擔的道義、政治、行政及法律上責任，第 26/2009 號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》第 17 條至第 21 條分別規定了局長、副局長及主管的職權，其中第 22 條及 23 條特別規定了授權，第 22 條職權的授予，規定局長可將本身的職權授予本部門的副局長或各級主管人員。而且，授權或轉授權予領導及主管官職據位人時，包括可將之轉授的權力，但授權人或特別法例作出相反的規定除外。以及，授權及轉授權予領導及主管官職據位人，適用經作出必要配合後的《行政程序法典》第 37 條至第 43 條的規定。按照第 15/2009 號法律第 13 條有關職務調動的規定，以臨時代理方式執行職務時，包括被臨時代理的官職據位人獲授予或轉授予的權力，但有相反的規定除外。簽署權的授予，允許授權任何公共行政工作人員簽署信函或單純為編製卷宗及執行決定所需的文書，但有相反規定除外。

2010 年第 24/2010 號行政法規“澳門特別行政區主要官員通則”和第 112/2010 號行政命令“澳門特別行政區主要官員守則”，規範政府領導及主管，以及主要官員的基本原則和義務，執行行政長官授權處理的事項，領導、監督或指導下屬部門或實體良好執行有關施政領域的政策。當下屬部門或所屬部門執行上級制定的政策失誤時，主要官員向行政長官負責，領導及主管人員違反義務時要受紀律處分。

此外，例如第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 4 條獨一條規定權限，“實施本通則所規定之行為屬總督之權限；但有特別規定者除外。”即對行為和權限進行了設定。

（四）授權制度的完善路徑

如前所述，行政長官及特區政府的職責、職能及權限不同，行政長官主要負責特區整體發展戰略及各政策決策的工作，司長向行政長官負責，主要負責協助行政長官制定、推動和落實所管轄施政領域的政府政策，以及監督或指導下屬部門或實體良好執行有關施政領域的政策，局長主要負責協助上級制定及落實所屬領域政策的同時，有效執行及管理組織法規範圍內政策、組織、專項與日常等工作，並對政策的內容及執行提出建議，使政策得以持續完善。

行政授權制度的完善，應著眼於相關主體的職責及權限，譬如司長及司級的機構組織規範明確權責。在明確不同層級組織的職責定位、範圍及任務的基礎上，賦予不同層級組織相應適當的權限。

五、結語

長期以來，法律乃至公共行政學者研究和關注官員問責的問題，但是與此責任制緊密相關的職權定位及行政授權制度梳理和檢討不多，官員作為行政機關據位人，享有為履行職責的各項行政權能和職權，行政授權制是否適合發展迅速的澳門及其行政治理模式，授權的合法性依據是否明確，調整層層授權的有效行政治理弊端，須從賦權法角度入手，明確有關權限的法律依據，具體到權限主體的組織規範，從源頭上劃定權力的界線，以便使授權的標的更加明晰和穩定。如此，有利於矯正社會上諸多問責的質疑。明確的權限和職責是落實依法履職、科學問責的關鍵，完善的授權制度有利於行政權責清晰和高效運作。⁶³ 優化行政授權制度，關鍵在於明確職責和權限的規範載體，即行政權限的賦權法，如組織規範須載明權限主體或行政機關的職責及職權內容。

⁶³ 參見澳門日報 http://www.macaodaily.com/html/2020-06/04/content_1438691.htm，2020年6月4日。