

論澳門行政法規的司法審查制度

馮彥龍*

一、廣義的行政法規

澳門行政法規的司法審查是針對廣義的行政法規，所以有必要先分析廣義行政法規的概念。廣義的行政法規是行政規章，該規章包括總督制定的訓令、章程、批示，行政長官制定的行政法規、行政命令、行政長官批示，及各部門的規範性文件等。

（一）行政規章

1. 行政規章的概念

澳門《行政訴訟法典》關於對規範提出爭議的制度中提及行政法規一詞，¹ 其葡文是 *regulamento administrativo*，² 而 *regulamento administrativo* 的另一中文意思是行政規章，³ 此行政規章在澳門回歸前已存在。而行政規章也在《行政程序法典》中出現：利害關係人有權請求權限機關制定、變更或廢止規章；而請求時應說明理由，否則行政當局將不予受理。⁴

在葡萄牙法學上，行政規章是行政當局在行使行政權力時所發出的法律規範。學者們普遍認為行政規章：（1）總督制定的訓令、章程及批示；

* 澳門科技大學法學博士研究生。

¹ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 88 條。

² *Código de Processo Administrativo Contencioso de Macau*, Art.º 88.

³ 《漢葡葡漢法律詞彙》，澳門特區法務局，2005 年，第 492 頁。

⁴ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政程序法典》第 106 條。

(2) 行政長官制定的行政法規、行政命令及行政長官批示；(3) 各部門的規範性文件。⁵ 關於行政規章的例子，總督透過訓令將法定利率調整為九厘五；⁶ 總督透過批示規定各種利益的社團或機構欲申請成為選舉法第 15 條一款所指的代任人，其申請書應遞交予行政暨公職司；⁷ 行政長官透過行政法規訂定以臨時方式向低收入居民發放工作收入補貼的規則，以紓緩當前經濟狀況所造成的生活壓力；⁸ 行政長官透過行政命令授予保安司司長黃少澤一切所需權力，代表澳門特區與國際復興開發銀行簽署《關於洗錢和恐怖主義融資的風險評估有償諮詢服務協議》；⁹ 行政長官透過批示委任余倩文為漁業發展及援助基金行政管理委員會財政局代表的代任人，以代替羅鵲萍。¹⁰

行政規章的類型包括執行性規章及廢止性規章，執行性規章是執行現行法律所必需的規章，廢止性規章是在規章內詳細載明廢止某執行性規章或規章內的某規定，但沒有對執行性規章所規範的事宜作出新規範時，不得將該規章整體廢止。¹¹ 執行性規章屬於補充規章，補充規章是執行或充實既存的綱領性規範，使綱領性規範得以實施或使原來的實施更為完善。補充規章相對於獨立規章，獨立規章是行政機關行使法律所賦予的制定規章權限，以確保其履行職責，而非充實某法律，例如機構的組織法。¹² 關於廢止性規章的例子，總督透過訓令將法定利率調整為九厘五，同時亦透過此訓令廢止第 214/92/M 號訓令，是屬於替代性廢止。¹³

⁵ 鄭錦耀：“各行政規章的位階及各自的規範範圍研究”，《“一國兩制”研究》2019 年第 4 期，第 72 頁。

⁶ 澳門第 330/95/M 號訓令第 1 條。

⁷ 澳門批示第 13/GM/92 號。

⁸ 第 6/2008 號行政法規《訂定工作收入補貼臨時措施》第 1 條。

⁹ 澳門第 40/2020 號行政命令。

¹⁰ 澳門第 208/2020 號行政長官批示。

¹¹ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政程序法典》第 109 條。

¹² 王偉華、朱偉幹、杜慧芳、林笑雲、黃顯輝及賴健雄：《行政程序法典注釋》，澳門法律公共行政翻譯學會，1995 年，第 137-138 頁。

¹³ 澳門第 330/95/M 號訓令第 2 條。

2. 行政規章的制定程序

聲請制定行政規章的主體可以是利害關係人，其有權請求權限機關制定、變更或廢止規章；請求時應說明理由，否則行政當局將不予受理。¹⁴ 而制定行政規章的主體是總督，其可主動制定行政規章，因為《澳門組織章程》賦予總督具有立法權及行政職能，在實施行政職能時可作出立規行為或制定規章行為。¹⁵

在草擬規章的階段，所有規章草案須附有理由闡述，其內必須指出正與該事宜有關的生效法律及規章，及指出制定該規章草案所依據的研究、意見書、報告及其他資料。¹⁶ 這樣可讓制定規章的權限機關了解各方面的權衡問題。¹⁷

倘若規章草案內的事宜性質容許公眾評議，權限機關應將該草案交由公眾評議以收集意見，及須將規章草案公佈於《澳門政府公報》。而利害關係人應在草案公佈後三十日內，將書面意見送交予制定規章的機關。曾進行上述的公眾評議，須在規章序言內提及有關評議。¹⁸

（二）行政長官制定的行政法規

1. 行政法規的概念

雖然澳門行政規章與行政長官制定的行政法規的葡文同是 *regulamento administrativo*，但根據上述，行政規章與此行政法規有所不同，前者規範的範圍相對於後者規範較大，狹義的行政法規是行政長官根據基本法第 50 條（五）項的規定制定及頒佈的規範性文件，上述的制定是體現行政長官在行使行政職能，及該行政法規具有普遍性及抽象性；由於行政法規也屬於行政

¹⁴ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政程序法典》第 106 條。

¹⁵ 王偉華、朱偉幹、杜慧芳、林笑雲、黃顯輝及賴健雄：《行政程序法典注釋》，澳門法律公共行政翻譯學會，1995 年，第 137 頁。

¹⁶ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政程序法典》第 107 條。

¹⁷ 王偉華、朱偉幹、杜慧芳、林笑雲、黃顯輝及賴健雄：《行政程序法典注釋》，澳門法律公共行政翻譯學會，1995 年，第 139 頁。

¹⁸ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政程序法典》第 105 至 109 條。

規章，所以行政長官所制定行政法規的權力是屬於制定規章權限。¹⁹ 而基本法內的行政法規是出自中國內地的法律制度，所以應從相關制度分析行政法規的含義，而行政法規具有下列特徵：（1）行政法規是一個專有法律名詞，是國務院為領導及管理國家各項行政工作，根據憲法及法律而制定的政治、經濟、教育、科技、文化及外事等法規的總稱；（2）制定行政法規的權限是國務院的專屬許可權；（3）行政法規是行政機關行使行政權的最莊重形式，所以是最高規格的行政規範，而制定行政法規是行政活動而非立法活動。²⁰ 雖然法令的制定主體是總督，行政法規的制定主體是行政長官，總督是澳門的最高領導，行政長官是澳門特區首長，但行政法規的法律位階低於法律，而法律的位階與法令相等，所以不能透過行政法規修改法令。²¹

狹義行政法規的制定主體是行政長官，行政長官具有雙重領導人的法律地位，行政長官是澳門特區的首長（最高領導），代表澳門特區，並須對中央人民政府及澳門特區負責；行政長官也是澳門特區政府的首長（最高領導）。²²

澳門特區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權及終審權，立法權屬於立法機關。²³ 立法會是澳門特區的立法機關，立法會依照基本法規定和法定程序制定、修改、暫停實施及廢除法律；²⁴ 顯示出行政長官制定行政法規的權力不屬於立法權。

2. 行政法規的類型

行政法規的類型包括獨立行政法規及補充性行政法規。獨立行政法規對法律沒有規範的事項設定初始性規範，主要包括政府組織、運作及其成員的通則，充實、貫徹及執行政府政策的規範，管理公共事務的制度及辦法等。補充性行政法規對具體執行相關法律訂定的事宜作出規定，所以制定該

¹⁹ 何志遠：“論澳門特別行政區行政法規與法令的關係”，參見澳門特區法務局 <https://www.dsaj.gov.mo/MacaoLaw/cn/Data/prespectiva/issued10/c2.pdf>。

²⁰ 米萬英：“行政法規與授權立法”，參見澳門特區檢察院 https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/articles_detail/article/ir2u11af.html。

²¹ 常滄：“澳門特區行政法規制定權限爭議及其解決”，《“一國兩制”研究》第6期，第45頁。

²² 楊允中：“論行政長官與行政長官制”，《“一國兩制”研究》2014年第2期，第2頁。

²³ 《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》。

²⁴ 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第67條及第71條（一）項。

法規時須有法律依據。²⁵ 獨立行政法的規範事項：（1）充實、貫徹及執行政府政策；（2）管理各項公共事務的制度及辦法；（3）政府組織、運作及其成員通則；（4）公共行政當局及其部門、組織單位的架構及組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；（5）行政會的組織、運作及其成員通則；（6）行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過五十萬澳門元。而補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。²⁶

二、對行政規章的規範提出爭議

澳門行政規章的審查被規定於《行政訴訟法典》中的對規範提出爭議的制度內，所以上述審查屬於司法審查。接着，闡述訴訟程序的提起、審查的限制、審判程序及裁判效力，這樣可更了解對行政規章提出爭議的制度。

（一）屬於司法審查

現時很多國家因應自身情況而建立相應的違法審查制度，根據審查主體的不同，違法審查體制包括立法機關審查制、司法機關審查制及專門機構審查制。在維護法制的統一，建立違法審查機制是具有必要性及正當性，以保障居民的基本權利及自由、確保權力的分立與制約，及保障規範的合法性。²⁷ 澳門行政規章的審查被規範於《行政訴訟法典》內之對規範提出爭議的制度，並由法院透過訴訟程序進行審查，所以上述的審查屬於司法審查。

法院的司法權能包含對行政規章進行審查及解釋，所以法院審理個案時對於所依據的行政規章是否符合法律存有爭議或疑問，必須對相關行政

²⁵ 澳門第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第 4 條第一款（二）及（三）項。參見李燕萍：“澳門特別行政區立法技術反思”，《“一國兩制”研究》2013 年第 1 期，第 107 頁。

²⁶ 參見澳門第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第 7 條。

²⁷ 參見莊真真：“基本法審查機制構建的理論基礎研究”，《“一國兩制”研究》2017 年第 2 期，第 98 頁。

規章及法律進行審查及解釋，以釋疑解惑及得出恰當的裁判依據。倘若法院經過上述的審查及解釋，認為行政規章與法律相抵觸，則在個案中不予適用；²⁸ 也顯示出上述的審查屬於司法審查。

從美國違憲審查角度分析澳門法院審查行政規章的主體正當性。雖然《美國憲法》沒有明確規定聯邦憲法是違憲審查機關，而 1803 年的馬伯里訴麥迪森案出現了聯邦法院首次審查聯邦國會法律有否違憲的先例，馬歇爾首席大法官在判決書中指出進行違憲審查的三段論，大前提是憲法為最高法，小前提是法官宣誓效忠憲法，結論是法院有權審查法律是否符合憲法，並反映出法官審查法律有否違憲的依據，因為憲法高於法律，法官宣誓效忠憲法，所以法官有義務審查及解釋法律有否違反憲法。倘若法官認為法律違反憲法時，便不能依據違反憲法的法律作出判決，所以法院實際上具有司法審查權。²⁹ 將上述的內容套入澳門行政規章的司法審查，法律的位階高於行政規章，法官審判時須遵守較高位階的法律，所以法官有權審查行政規章有否反映法律。

關於審查的作用，對行政規章的監督是透過審查以糾正違反法律的規範，保證規範的合法性及合理性，維護特區的秩序。³⁰ 由於同一規範在三個具體案件中被裁定違法時，才可聲稱對規範提出爭議的訴訟程序，顯示出上述的審查具有具體性質及事後性質。

（二）訴訟程序的提起

澳門法院在三個具體案件中對所適用的同一行政規章規範裁定違法，或在三個具體案件中對所適用屬無須透過行政行為或司法行為實施即可立即產生效力的規範裁定違法，才可聲請對有關規範提起爭議的訴訟程序，以宣告有關規範違法。倘若由檢察院聲請宣告該等規範違法，則無須符合上述的前提。³¹ 上述提及行政法規的規範在三個具體案件中均被裁定違法時，才

²⁸ 參見胡錦光：“基本法審查權及其界限”，載《“一國兩制”研究》2017 年第 1 期，第 3 頁。

²⁹ 同上。

³⁰ 王愛民：《試論澳門的基本法監督制度的完善》，參見澳門特區法務局 https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ContentFileGen.aspx?Rec_Id=3475。

³¹ 澳門第 110/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 90 條。

可聲請對有關規範提起爭議的訴訟程序，顯示出該行政規章的規範被裁定違法並非偶然。

關於聲請對規範提起爭議訴訟程序的主體正當性。澳門檢察院、自認為因有關規範的實施而受侵害或預料即將受侵害的人，或反貪污暨反行政違法性高級專員知悉可提起爭議訴訟程序的情況時，均得隨時請求宣告有關規範違法。法院作出宣告規範違法後，須將裁判證明送交予駐有關法院的檢察院代表，或檢察院知悉存有三個宣告規範違法的裁判，須請求宣告該規範違法。³² 檢察院是司法機關，其職責是在法庭上代表澳門特區實行刑事訴訟，維護合法性及法律所規定的利益；訴訟法律規定檢察院在何種情況下行使監察基本法實施的職權。³³ 檢察院具有聲請宣告有關規範違法的主體正當性，是基於其須維護合法性，維護合法性是監督行政機關或司法機關所作出的決定或見解是否符合法律的規定，倘若發現不符合法律的情況時，須提起法定程序或措施以作改正或改善。維護合法性的方向：（1）檢察院領導及監督刑事偵查，應審查拘留的合法性；（2）檢察院依法參與法院各類案件的訴訟，以維護合法性為前提，依法監督民事、刑事及行政案件的審判程序，確保相關實體法及訴訟法律得到正確的理解、實施；（3）檢察院應監督民事判決的合法性，以保障民事權益；（4）檢察院基於政府官員的行政行為違反合法性，而提起司法上訴，請求法院依法撤銷行政行為或宣告無效；（5）檢察院應行政長官或立法會主席的請求，行使諮詢職能或對特定事宜的合法性發表意見。³⁴

在澳門回歸後，上述的反貪污暨反行政違法性高級專員公署被改為澳門特區廉政公署。³⁵ 關於反貪污暨反行政違法性高級專員公署聲請宣告有關規範違法的主體正當性，立法會認為為更好配合澳門的實況和規模，賦予

³² 澳門第 110/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 91 條。

³³ 澳門第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第 2 條及第 56 條。見澳門特區政府入口網“檢察院”，<https://www.gov.mo/zh-hant/apm-entity-page/justice-institutions/apm-1098/>。

³⁴ “澳門特區檢察院的職責及權限”，參見澳門特區檢察院 https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/duty.html。

³⁵ 澳門第 1/1999 號法律《回歸法》第 14 條第一款。見杜慧芳：“澳門廉政公署的肅貪倡廉角色”，《澳門公共行政雜誌》2003 年第 1 期，第 14 頁；以及杜慧芳：“在基本法框架下的澳門特別行政區廉政公署”，參見澳門虛擬圖書館 <https://www.macaodata.com/macabook/book269/html/0149001.htm>。

反貪污暨反行政違法性高級專員公署具一系列的廣泛權力，使能撲滅貪污和維護行政合法性。行政規章是實施行政的法律依據之一，倘若行政規章的規範在三個具體案件中被裁定違法，由於反貪污暨反行政違法性高級專員公署須維護行政合法性，其具有聲請對有關規範提起爭議訴訟程序的主體正當性也是存有法律依據。³⁶

（三）審查的限制

對規範提出爭議的制度不適用於以下情況：(1) 行政法規的規範違反根本法律的規定或該法律中的原則內容；(2) 行政法規的規範違反澳門以外專屬權限機關制定並適用於澳門的立法文件或等同文件的規範；(3) 行政法規的規範違反與澳門以外地方訂立的協定或協約內的規範；(4) 行政法規的規範違反基於上述規範或原則而由澳門以外機關制定並適用於澳門的規範。³⁷

關於對規範提出爭議的制度不適用於行政規章的規範違反根本法律的規定或該法律中的原則內容。對規範提出爭議的制度在澳門回歸前已存在，在回歸前，《平政院訴訟法》（或《行政院訴訟法》）已對上述爭議制度進行規範，³⁸ 在回歸後，於 1999 年生效的《行政訴訟法典》取代《平政院訴訟法》及對上述爭議制度進行規範。³⁹ 回歸前，《葡萄牙憲法》在葡國及澳門處於最高的法律位階，它屬於根本法律（根本大法）是無庸置疑。⁴⁰ 而澳門的綱要性法律是《澳門組織章程》，該章程對澳門賦予法律地位：澳門地區是公法人，在不抵觸共和國憲法與本章程的原則，及在尊重兩者所定的權利、自由與保障的情況下，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權。⁴¹

³⁶ 澳門第 11/90/M 號法律《設立反貪污暨反行政違法高級專員公署》，“序言”。見杜慧芳：“澳門廉政公署的肅貪倡廉角色”，《澳門公共行政雜誌》2003 年第 1 期，第 9 頁。以及杜慧芳：“在基本法框架下的澳門特別行政區廉政公署”，參見澳門虛擬圖書館 <https://www.macaudata.com/macau-book/book269/html/0149001.htm>。

³⁷ 澳門第 110/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 88 條第二款。

³⁸ 澳門第 267/85 號法令核准的《平政院訴訟法》。

³⁹ 澳門第 110/99/M 號法令第 7 條 g) 項。

⁴⁰ 澳門中級法院編號 142/2004 裁判（2004 年 11 月 18 日）。

⁴¹ 澳門第 1/76 號法律核准的《澳門組織章程》第 2 條。

由於《澳門組織章程》使澳門享有高度自治權，該章程主要規範澳門的自治權，管理機關的權限、運作及組成，所以該章程是根本大法。⁴²

在澳門回歸前，根本法律是葡萄牙憲法、澳門的根本法律（《澳門組織章程》）、適用於澳門的葡萄牙全國性法律及國際條約等，而澳門地區法律規範違憲訴訟的管轄權屬於葡萄牙憲法法院，非由澳門本地司法機構行使；而上述的排除是基於《澳門組織章程》第 11 條和第 30 條規定總督有權提請憲法法院審議立法會發出的任何規定有否違憲或違法；立法會有權提請憲法法院審議總督發出的任何規定是否違憲或違法，形成立法權與行政權在違憲監督層面的制衡，顯示出葡萄牙實行集中式的憲政審查機制。⁴³

在澳門回歸後，《中國憲法》（以下簡稱憲法）中規定憲法以法律形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定國家的根本制度及任務，是國家的根本法律及具有最高的法律效力。中國對澳門恢復行使主權，憲法亦應適用於澳門特區，所以憲法是澳門特區的最根本法律淵源。⁴⁴ 而澳門基本法也是澳門特區的根本性法律，法院應受到《行政訴訟法典》第 88 條第二款的限制，即法院不能受理當事人提出行政規章的規範違反基本法的請求。但基於基本法賦權予法院可對基本法進行解釋，從而可審查行政法規有否違反基本法。基本法是澳門特區的根本性法律，應被充分的落實及執行。由於基本法沒有賦權予法院審查法律、行政規章等有否違反基本法的規定，基本法與其他法律規範可能衝突的問題，唯有由法院在審理具體個案時審查案中所適用的法律、行政規章等有否違反基本法的規定，而上述的法院審查權是來自於基本法多個規定的聯合解釋。基本法第 19 條規定法院對所有案件均具有審判權，除了原有法律制度及原則有所限制外；基本法第 82 條亦規定澳門特區法院行使審判權，各級法院審判時有權審查案中所適用的法律、行政規章等有否違反基本法的規定；基本法第 143 條賦權予法院在審判時可對基本法條款進行解釋，法院在審判時可解釋基本法，同時亦會審查案中所適用的法律或行政規章有否違反基本法，因為基本法第 11 條的規定不能適用違反基本法的法律或行政法規。上述的法院審查權不能由當事人處置，即使當

⁴² 何志遠：“論澳門特別行政區行政法規與法令的關係”，參見澳門特區法務局 <https://www.dsaj.gov.mo/MacaoLaw/cn/Data/perspectiva/issued10/c2.pdf>。

⁴³ 李燕萍：“澳門行政法規的法律控制問題研究”，《“一國兩制”研究》第 1 期，第 90 頁。

⁴⁴ 王禹：“澳門特別行政區的法律淵源探討”，《“一國兩制”研究》2014 年第 2 期，第 14 頁。

事人沒有提出上述審查，法院也應依職權行使審查權，法院行使上述審查時而排斥了當事人訴權規則，透過基本法賦予的解釋權處理法律或行政法規的合法性。⁴⁵

（四）審判程序

對規範提出爭議的制度僅由澳門《行政訴訟法典》第 88 條至第 96 條進行規範，有關條文數目僅有 9 條，顯示出相關法律制度的規定並不充足，所以上述爭議的審判程序是按照對行政行為提起的司法上訴程序步驟進行。⁴⁶ 上述的立法技術屬於準用或援引，準用是為了避免重複規範，而指定適用既存的法規規範。⁴⁷ 公權機關行為而引起的訴訟主要是司法上訴（*Recursos contenciosos*）及訴（*Acções*），司法上訴是針對行政機關的行政決定（是行政機關的既定立場）而進行的訴訟，而訴一般非針對行政機關的行政行為，而以追究民事責任、主張權利或合法利益而進行的訴訟。⁴⁸

關於審判前的傳喚，法官或裁判書製作人須在命令或免除傳喚制定有關規範者的批示中，命令以公開該規範時所採用的方式及語言，在同一地點將要求宣告該規範違法的請求公告予以公開，以便利害關係人於陳述階段開始前參與有關訴訟程序。倘若在另一程序中已就相同依據聽取制定有關規範者的陳述，法官或裁判書製作人得免除對其傳喚。⁴⁹ 上述的裁判書製作人是上級法院（中級法院及終審法院）的法官，並由獲分發卷宗的法官擔任。⁵⁰ 上述的傳喚在澳門《民事訴訟法典》內存有相關規定，傳喚（*citação*）及通知（*notificação*）是召喚（*chamar*）當事人及第三人參加訴訟程序的訴訟行為，或將某裁判、訴訟中的事件作出告知（*comunicação*）的行為。傳喚是原告向法院提起訴訟，法院對被告作出召喚，以告知其參與訴訟及作出

⁴⁵ 李燕萍：“澳門行政法規的法律控制問題研究”，《“一國兩制”研究》第 1 期，第 90 頁。

⁴⁶ 澳門第 110/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 92 條第一款。

⁴⁷ J. Baptista Machado（馬沙度）：《法律及正當論題導論》，黃清薇、杜慧芳譯，澳門大學法學院，2007 年，第 91 頁。

⁴⁸ 羅智敏：“論澳門行政訴訟中的民衆訴訟”，參見澳門基本法推廣協會 http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1840。

⁴⁹ 澳門第 57/99/M 號法令第 1 條核准的《行政訴訟法典》第 92 條。

⁵⁰ 澳門第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第 25 條-A。

防禦，或基於訴訟需要而首次召喚利害關係人參與訴訟，有關情況也屬於傳喚。而通知則是傳喚以外的其他召喚行為。⁵¹

關於裁判的作出及公開，法院審判時可認為行政法規的規範沒有違反聲請人所指出的法律原則或規範，而認為有關規範違反其他法律原則或規範，並宣告該規範違法及作出裁判。法院須命令以公開被爭議規範所採用的相同方式及語言，在同一地點將裁定該爭議理由成立的裁判全文公開。上述的公開行為是透過在判決或合議庭裁判確定後八日期間內由辦事處送交的摘錄作出，摘錄內須載明有關法院、訴訟聲請人、制定有關規範者、利害關係人、訴訟所針對的行政法規的規範、公開該規範的地點及裁判的含義、日期。⁵²

（五）裁判效力

對規範提出爭議訴訟的效果是宣告載於行政法規內的規範違法，而該宣告具普遍約束力及自該規範開始生效時起產生效力。宣告一項規範違法，引致其所廢止之規範恢復生效，但在宣告前有關違法規範被廢止除外。⁵³ 關於上述宣告的普遍約束力，該普遍性約束力是一經宣告有關規範違法，該規範便不可再被適用，而被該規範廢止的其他規範亦重新恢復生效。⁵⁴ 接着，從判例的普遍約束力分析上述宣告的普遍約束力，而在葡萄牙及澳門的法淵源中，判例具有普遍約束力，該效力可約束公民、法院及其他國家機關，顯示出該約束力具有普遍性。⁵⁵

在澳門法律制度中，只有統一司法見解裁判具有普遍約束力，所以可從上述見解的普遍約束力分析宣告規範違法的普遍約束力。統一司法見解合議庭裁判對所有法院具有強制力，即各級法院、法官在其後審判均須遵守統

⁵¹ 賴建國：“略論澳門《民事訴訟法典》的傳喚和通知——正義總量整體和諧下的若干思考”，《澳門公共行政雜誌》2007年第2期，第364頁。

⁵² 澳門第110/99/M號法令第1條核准的《行政訴訟法典》第93條。

⁵³ 澳門第110/99/M號法令第1條核准的《行政訴訟法典》第88條第一款及第89條。

⁵⁴ 米萬英、何偉寧：《澳門地區行政訴訟：制度、立法與案例》，浙江大學出版社，2011年，第25頁。

⁵⁵ 郭華成：《澳門法律導論》，澳門基金會，1997年，第四章第一節。

一司法見解的解釋。⁵⁶ 澳門統一司法見解具有強制力乃借鑒英美法系判例法，目的是以達致同案同判的效果。⁵⁷

三、司法審查的案例

上文已分析澳門行政規章的司法審查制度；接着，闡述該司法審查的案例，根據法院的裁判資料，僅有一個案例是涉及上述制度，該案例的主要內容是行政行為非為司法審查（對規範提出爭議）之標的，透過案例可更了解該審查制度的內容。

澳門中級法院的下列裁判內容涉及行政規章的司法審查及審查標的。⁵⁸ 而有關裁判提及《行政訴訟法典》第 88 條作出如下規定：一、對規範提出爭議係旨在宣告載於行政法規之規範違法，而該宣告具普遍約束力。二、本章所規範之可對規範提出爭議之制度，不適用於載於行政法規之下列規範：a) 違反根本法律所載規範或從該法律所體現之原則之規範；b) 違反由澳門以外有專屬權限制定適用於澳門之立法文件或等同文件之機關所制定之該等立法文件或等同文件中所載規範之規範；c) 違反經正式通過之與澳門以外地方訂立之協定或協約所載規範之規範；d) 違反以上各項所指規範或原則之由澳門以外之機關制定而適用於澳門之規範。

上述的規範或規範行為具有一般性及抽象性，一般性是條文規範非針對個人而針對某類別或級別的人士，抽象性是條文規範針對某事實狀況而非針對某具體事實。在對規範提出爭議的制度中，應對規章的規範提出爭議，當聲請人提起了對規範提出爭議的行政訴訟，而法官裁定訴訟標的是行政行為，其應駁回有關訴訟，因為聲請人使用了不適當的訴訟方式。

⁵⁶ 見最高人民法院案例指導制度考察團：“香港判例制度、澳門統一司法見解制度考察團”，《司法改革研究》2008 年第 15 期，第 42 頁；以及趙奕：“澳門刑事訴訟程序中的統一司法見解制度”，《澳門法治》2007 年第 14 期，第 60 頁。

⁵⁷ 王仲興、孫末非：“我國司法解釋制度改革路徑探析——以《澳門刑事訴訟法典》‘統一司法見解制度’為視角”，《吉首大學學報（社會科學版）》2009 年第 3 期，第 76 頁。

⁵⁸ 澳門中級法院編號 142/2004 裁判（2004 年 11 月 18 日）。

在本案中，聲請人針對澳門金融管理局（AMCM）行政管理委員會對解除總監或助理總監職務後就享受有關福利的決議提出爭議，並聲稱即時受到該決議（第 154/CA 號）的影響。金融管理局是具有行政、財政及財產自治權的公法人，且為具有法律人格的公共機關，並受第 14/96/M 號法令核准的通則監管。澳門金融管理局設有由最少三名及最多五名成員組成的行政管理委員會，設有由三名成員組成的監察委員會（其中一名委員須為財政司註冊的核數師），及設有諮詢會。機關成員的任用是由行政長官透過公佈於《政府公報》的任命批示為之，其官職不等同於公共行政的其他官職，該成員應與本地區訂立提供服務的個人合同，合同內應列明擔任及終止職務的條件。雖然特區公共機關的公務員或服務人員得以定期委任、徵用或派駐等方式在金融管理局任職，但金融管理局人員的招募、聘用及福利均受人員專有通則及規範澳門特區勞動關係的法律所約束。外聘人員亦得以個人勞動合同或提供勞務合同的方式在金融管理局任職。為了更好設立金融管理局的人事管理制度，其採用了不在《澳門政府公報》中公佈的《人員專有通則》。

根據上述的決議內容，對於總監或助理總監的職務及福利性質待遇所作的定義、澄清及解釋，尤其解除該等職務導致待遇終止是根據《人員專有通則》及行使金融管理局組織章程規範該行政委員的權力。而上述決議是行政委員會行使法定權限而作出，行政委員會行使該權限是根據金融管理局的需要、已核准的本身預算、人員專有通則、聘用及管理人力資源（尤其行使紀律懲戒權管理該等人員）。因此，透過上述決議所作出的管理行為不具有規範的一般性及抽象性，因此決議不可成為對規範提起爭議之標的，因為不符合《行政訴訟法典》第 88 條的前提條件。綜上所述，中級法院合議庭裁定拒絕宣告金融管理局行政管理委員會第 154/CA 號決議違法的請求。

四、結語

澳門《行政訴訟法典》關於對規範提出爭議的制度是行政法規的司法審查制度，此審查是為了確保行政法規的合法性。而該行政法規是廣義的行政法規，即為行政規章，該廣義的行政法規與行政長官制定的行政法規有所不同，所以上述司法審查實質上是對行政規章的規範提出爭議。而司法審查的

前提是行政規章的規範在三個具體個案中被裁定違法，並透過案例證明行政行為不能成為上述司法審查之標的，該審查的限制是不可審查行政規章的規範有否違反根本法律（例如回歸前的葡萄牙憲法，回歸後的基本法），宣告有關規範違法的裁判具有普遍約束力。