



澳門特別行政區

修改《行政程序法典》

諮詢文本

法務局

二零二六年

澳門特別行政區
修改《行政程序法典》
諮詢文本

諮詢期：
二零二六年十月九日至二零二六年十一月九日

法務局
二零二六年

目錄

序 言	3
1. 修訂方向	6
1.1. 立法提議的背景	6
1.2. 修訂的主要目標	6
2. 主要修改建議	7
2.1. 優化一般原則的規定	7
2.2. 主體	9
2.3. 行政程序	12
2.4. 行政活動	19
2.5. 行政行為的執行	23
2.6. 行政申訴	24
諮詢亮點	28

序 言

為貫徹行政長官“奮發同行、持正革新”的施政理念，澳門特別行政區（下稱“澳門特區”）政府將深化公共行政改革列為重點工作，致力持續提升施政效能，當中尤其以重構與完善公共行政的法律體系為核心舉措，期望透過制度優化進一步提升行政效率，使澳門特區的施政更符合市民的期望。

《行政程序法典》作為規範及指導公共行政活動的基礎法律，由十月十一日第 57/99/M 號法令核准，並經十二月十三日第 110/99/M 號法令（核准《行政訴訟法典》）修改，以及透過第 27/2024 號法律《一九九四年至一九九九年公佈的若干法律及法令的適應化及整合》對法典的詞句進行適應化。

《行政程序法典》生效至今已接近二十七年。儘管該法典多年歷經驗證，為澳門特區的公共治理提供制度依據，但自生效至今卻未經較系統及全面的修訂，故部分規定未能適應現今澳門特區的社會、經濟及法律體制的發展。此外，在科技重要性日益提升的背景下，現時正是審視法例是否仍能與時並進及配合澳門特區的新形勢發展的最佳時機。

基於上述原因，並按照二零二五年及二零二六年施政報告，已優先啟動《行政程序法典》的修法工作，並成立專責跟進小組。該跟進小組由專業人士組成，尤其是司法官及律師，並就《行政程序法典》提出多項修改建議，以完善現行的法律制度。

為推進修法工作，澳門特區政府吸納行政法領域的專家及專業人員長期積累的經驗，亦汲取不同法律體系有關深化公共行政改革的相關法例，尤其是中國內地、香港特別行政區及葡萄牙相關法例的立法精神後，擬備了本諮詢文本，闡述《行政程序法典》的主要修訂方向及相關修改建議，現擬聽取社會各界的意見及建議。

《行政程序法典》不僅涉及整個公共行政當局及與其相關的個人或實體，同時亦關乎行政法領域的各類工作者，尤其是司法官、律師

及教授。在此，誠邀公眾及社會各界人士於諮詢期內，就本諮詢文本的內容提出意見及建議，以及就其他在修法過程中值得關注的相關問題發表意見。

諮詢期結束後，將根據所收集的意見及建議，編製諮詢總結報告並對外公佈。如欲對發表意見者的身份或所提交的意見作部分或全部保密處理，敬請作出特別說明。

索取諮詢文本的地點：

法務局：澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓 1 樓至 3 樓

政務服務資訊中心：澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓地下大堂

政府綜合服務中心：澳門慕拉士大馬路 222 號地下

離島政府綜合服務中心：氹仔哥英布拉街 225 號 3 樓

查詢及下載諮詢文本：

諮詢文本可於澳門特別行政區政府入口網站（<https://www.gov.mo>）及本公開諮詢的專題網頁（https://www.dsaj.gov.mo/cpa/cpaIntro_tc.aspx）內下載，市民亦可透過掃描二維碼進入該專頁。

提交意見及建議的方式：

專題網頁：https://www.dsaj.gov.mo/cpa/cpaIntro_tc.aspx

電郵：info@dsaj.gov.mo

電話：(853) 2856 4225

傳真：(853) 2871 0445



郵寄／親臨遞交：澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓 19 樓法務局

註：

- (1) 請在書面意見及建議的封面或開首處註明“關於修改《行政程序法典》的意見及建議”。
- (2) 擬對意見及建議保密的人士，請於發表意見時予以說明；若以附件表格發表意見，請勾選表格內“需保密的資料”一欄。

1. 修訂方向

1.1. 立法提議的背景

《行政程序法典》自生效以來，已施行約二十七年，期間未經任何重大修訂。儘管現行制度在實務運作中未出現嚴重的法律適用困難，然而，隨着社會對行政職能的要求，包括提升公共行政效率、簡化程序、加強責任擔當，以及促進公共部門及實體間的協作效能的要求日益提高，有必要對該法典進行調整。

另一方面，使用電子方式已日漸成為公眾與政府互動的重要管道，但由於《行政程序法典》中欠缺關於使用電子方式的相關規定，故亦有必要作出相應增補，以進一步推動電子方式的使用。

綜上所述，《行政程序法典》明顯存在檢討必要性，並期望透過修法提升行政效率和簡化程序，以及促進使用電子方式。

是次修訂《行政程序法典》亦將汲取行政法領域法律工作者的經驗，針對部分在解釋或適用上存在爭議或模糊之處的條文進行釐清或修正，以提升法律的明確性與可操作性。

此外，本次修法亦將同步全面檢討法典的中文及葡文文本，並對術語進行比對、統一及優化。

1.2. 修訂的主要目標

根據上點所述的框架，現正進行的《行政程序法典》修訂工作的主要目標如下：

- 1) 提升公共行政的效率；
- 2) 引入簡化行政以及促進程序快捷的措施；
- 3) 推動公共部門及實體之間更緊密的配合與合作；
- 4) 加強公共行政當局與利害關係人之間的協作與聯繫；

5) 在尊重私人的權利及受法律保護的利益下，制定在公共行政活動中使用電子方式的一般規定；

6) 修改現行規定的不足；

7) 使《行政程序法典》的規定與現時已生效的法例及現時實際情況相協調。

2. 主要修改建議

綜上所述，對現行《行政程序法典》的修改建議主要內容闡述如下：

2.1. 優化一般原則的規定

眾所周知，適用於公共行政當局所有活動的一般原則已為本澳的行政程序體制提供核心的基本保障，而經梳理及審視現行《行政程序法典》有關一般原則的規定後，為使該法典符合現代公共行政的特徵及提高行政效能，建議優化該法典現有規範的兩項原則，並新增三項原則。

2.1.1. 優化現行內容

1) 平等原則及適度原則

現行《行政程序法典》第五條同時規範平等原則及適度原則。然而，由於該兩個原則的內涵並不相同，且該等原則均為所有法律活動的基本準則，為彰顯該等原則的獨立價值，以及更易理解和應用相關規定，故建議參考比較法例，將平等原則及適度原則拆分至兩條條文進行規範。

此外，按照本澳的司法見解，同時建議明確規定適度原則所包含的三項子原則，包括：

- 適當原則：行政當局應採取能達到目的之適當手段；

- 必要原則：行政當局應在眾多能達到目的之手段中選擇採取損害最低的手段；
- 狹義上的適度原則：又稱禁止過度原則，要求在對私人所造成的犧牲與行政機關所採取措施所追求的利益之間，保持適當尺度。

2) 良好行政原則

由於以民為本、減少官僚主義及提升效率為提升公共治理效能的必要條件，故建議將現行“非官僚化原則及效率原則”改為“良好行政原則”。該原則明確規定公共行政當局在其活動中，應遵循快捷、經濟及高效的準則，以及公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化的方式建立架構及運作。

有關修改強調公共行政當局在謀求公共利益時，除須依法辦事外，還應遵循快捷、經濟及高效的準則，以最合適的方式謀求公共利益。

2.1.2. 新增內容

1) 合理原則

為配合現行《行政訴訟法典》第二十一條第一款 d 項有關明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權構成司法上訴的依據的規定，並參考比較法例，建議制定一項獨立於適度原則的合理原則，作為行政當局行使自由裁量權時的行為準則。

按照本原則的規定，行政當局對行使行政職能作出權衡時，應拒絕採用明顯不合理的解決方法。

2) 公共行政當局的機關之間的合作原則

為推動公共部門及實體之間更緊密的配合與合作，建議明確規定公共行政當局機關之間應在其職權範圍內提供資訊或協助，藉此提升公共行政當局行為的一致性及效率。

除法律明文規定多個機關須共同參與同一程序外，作為規範行政當局行為的重要指引，上述規定有助加強公共行政當局的機關之間的協調及溝通，從而作出更優質及更快捷的決定。

3) 電子行政原則

公共行政當局一向致力於在內部運作及提供公共服務時使用電子方式，該方式是推進行政現代化的重要途徑，既能提升效率與競爭力，亦有助於環境可持續性，並降低公共行政當局及私人的成本。

因此，為推進公共行政當局及利害關係人透過電子方式提供及使用公共服務，建議在《行政程序法典》中明確增設關於使用電子方式的一般原則，規定在不影響利害關係人行使程序上權利的前提下，公共行政當局的機關及部門在開展行政程序時原則上應優先使用電子方式，以提升效率、簡化行政程序並確保程序透明度。

值得一提的是，公共行政當局有關以電子方式作出的行為和手續的規定由專有法律，尤其是第 2/2020 號法律《電子政務》進行規範。

2.2. 主體

經梳理及審視現時行政當局及私人在適用《行政程序法典》時所遇到的問題，建議修改《行政程序法典》第二部分有關主體的部分規定。

2.2.1. 優化現行內容

1) 優化公共行政當局的機關及其運作的內容

按照行政法學說並參考比較法例，建議引入一般性規定，明確規定行政當局機關的常見分類。根據其組織與運作性質，可區分為獨任機關或合議機關，以及常設機關或臨時機關。

此外，考慮到現行部分的合議機關由三名成員組成，而現行《行政程序法典》第二十四條第二款明確規定合議機關運作及作出決議所需的最少法定人數為三名。由此可見，由三名成員組成的合議機關只要有一名成員缺席，該機關即無法正常運作，為理順相關情況及確保機關的有效運作，建議規定此類機關運作及作出決議所需的最少法定人數為兩名。

2) 審理前的先決問題

現行《行政程序法典》並沒有明確規定有權限的機關基於存在先決問題而中止行政程序時須說明理由，為向利害關係人明確解釋有關程序中止的原因，故建議明確規定須就決定中止程序的行為說明理由。

3) 關於授權的規定

按照行政法學說及本澳的司法見解，並參考比較法例，建議明確規定根據授權或轉授權作出的行為，其效力等同於授權者或轉授權者作出的行為。

另外，有關提及獲授權者或獲轉授權者資格方面，由於現行《行政程序法典》並沒有明確規定倘根據授權或轉授權作出行為時，未按規定提及或不正確提及已獲授權或轉授權的後果，故實務操作上對於相關行為的有效性存有疑問。為解決相關情況，經參考比較法例，規定根據授權或轉授權作出行為時，未按規定提及授權或轉授權，又或不正確提及其存在或相關內容，均不影響有關行為的有效性，亦不得使利害關係人因不知悉授權或轉授權的存在而受損害。

4) 迴避、自行迴避及聲請迴避的情況

現行《行政程序法典》中有關迴避、自行迴避及聲請迴避的情況中僅涵蓋公共行政當局機關據位人或人員的配偶、直系血親或姻親、二親等內的旁系血親或姻親、任何與其在共同經濟下生活的人等本人或身為他人的代理人，但並不包括與該等據位人或人員在類似配偶狀況下共同生活的人、與其有監護關係的人，以及因身為他人無因管理人的情況。

為加強對公正及無私的保障，建議在規範有關迴避、自行迴避及聲請迴避的條文中，明確將相應的適用情況擴展至亦適用於與公共行政當局機關據位人或人員在類似配偶狀況下共同生活的人、與其有監護關係的人，以及因身為他人無因管理人的情況。

5) 成為利害關係人的正當性

現行《行政程序法典》中規定權利或受法律保護之利益被行政活動侵害之人，以及以維護該等利益為宗旨的團體，均具有參與行政程序的正當性。

然而，上述規定沒有明確指出該等實體得以利害關係人的身份參與行政程序，並因而享有相關權利及承擔相關義務。因此，經參考比較法例，建議明確規定有關實體除開展程序的正當性外，亦具有在程序中成為利害關係人的正當性。

同時，尚建議明確規定被行政活動課予義務、負擔、責任、拘束的人，亦具有前述的正當性。

2.2.2. 新增內容

1) 以視像方式舉行及出席會議

考慮到應用新科技的必要性，以及為回應公共部門及實體運作的實際需求，建議明確規定在技術條件許可下，容許以視像方式舉行及出席合議機關會議並作出決議，但應確保通訊的安全性，並於會議紀錄內載明以視像方式出席會議。

2.3. 行政程序

2.3.1. 優化現行內容

1) 有關通知的規定

為填補現行通知制度的一些漏洞並使其更臻完備，經參考比較法例，建議重新制定有關規定。為此，尤其建議如下：

- 釐清關於通知的相對人的概念，規定如利害關係人已委託受任人，應向受任人作出通知；以及如在程序待決期間通知的方式有任何變更，利害關係人或其倘有的受任人應告知領導程序的負責人，以確保通知的相對人可接收相應的通知；
- 以配合上述建議增加的通知的相對人的概念，修改有關通知義務的行文，明確規定將通知有關相對人的義務擴展至所有行政行為，並以舉例方式羅列應作出通知的行為；
- 修改有關通知內容的行文，進一步規範應載於行政行為通知的內容，以及具體規定行政當局在通知中指出錯誤的救濟手段時的處理方式，確保利害關係人不會因行政當局的錯誤而受到任何損害；
- 修改有關通知方式的規定，一方面取消部分已不合時宜的通知方式，例如電報及專線電報的通知方式，另一方面亦規定新的通知方式，使《行政程序法典》的制度與第 2/2020 號法律《電子政務》規定的制度相互配合；
- 經參考現行各單行法的規定，針對以掛號信方式作出的通知，建議規定推定於掛號日後第三日完成，以完備相關的完成通知的制度；
- 另外，如應被通知人的地址位於澳門特別行政區以外的地方，則上述為推定通知完成而設的三日期間，僅在《行政程序法典》第七十五條所規定的延期期間屆滿後方開始計算。

2) 縮短期間的規定

為進一步提升行政效率，建議縮短行政程序中作出行為的一般補充期間，由現時的十五天縮短為十天。

此外，建議將行政行為進行通知的補充期間，由現時的八天縮短為五天。

另一方面，當資料載於資訊化程序時，發出證明等文件的期間，由現時十個工作日縮短為五個工作日。

將發出意見書的一般期間，由現時三十日縮短為十五日。

最後，建議明確規定計算期間的特別情況，尤其是應作出行為的期間屆滿之日全日或部分時間豁免上班或在熱帶氣旋情況下關閉部門的情況，則相關期間可順延至緊接的下一個工作日。

3) 與提交申請有關的規定

為配合有關通知方式規定的修改，建議對於最初申請的應載內容方面的規定亦作出修改，尤其是指出接收通知的方式，以確保利害關係人可接收行政當局所作出的通知。

另一方面，利害關係人須使用公共行政當局備有預先核准用作提出申請的表格。

有關最初申請的缺陷方面，為避免單純因最初申請上的不足之處而阻礙行政當局對利害關係人的請求作出決定，建議減少申請不予受理的情況。因此，建議對於未載有申請人身份資料的申請，不予初端駁回，而僅在申請內未載有申請人的必要身份資料，例如姓名或聯絡方式，以致行政當局完全不具條件受理時，方不予受理。此外，為更清楚表明不予受理的決定並非針對利害關係人提出的實質問題，而僅針對“申請”本身出現的形式問題，故建議以“拒絕受理”申請的表述代替“駁回”申請的表述。

最後，建議完善有關提出申請方式的規定，除涵蓋現有的郵寄方式之外，亦擴展至包括親身遞交及電子數據傳輸等其他提出申請的方式。

4) 有關證據方法的規定

由於現行《行政程序法典》有關證據方法的規定已不足以回應在提出及衡量證據方法方面所需的快捷性，以及難以在行政當局的調查義務及利害關係人的舉證責任當中取得平衡，為此，建議對於有關證據方法的規定作出以下修改：

- 建議引入關於利害關係人主動提出證據的機制，包括可附具文件及意見書，又或申請採取有用的證明措施，以澄清有利於作出決定的事實；規定因採取證明措施而產生的費用，由該利害關係人承擔，但經證明利害關係人經濟能力不足者，行政當局須豁免其支付有關費用。
- 建議釐清利害關係人對有利於其的事實負舉證責任，而非對其所陳述的事實負舉證責任。
- 建議明確規定利害關係人如欠缺附入對審查其所提出的請求屬必要的資料、文件或文書，且行政當局並無法自行對相關的欠缺資料、文件或文書情況進行補正，則在要求利害關係人補正相關情況的通知中，應明確提醒利害關係人不履行有關要求的後果。
- 建議明確規定如已按規定通知利害關係人提供資料或提出證據，但利害關係人仍不為之，行政當局可視乎情況而決定是否再作通知，而非必然導致立即駁回利害關係人的申請。

5) 聽證制度

首先，有關對利害關係人的聽證方面，參考比較法例及主流學說的理解，建議刪除現行《行政程序法典》第九十三條第一款中關於“調查完結後”的表述，亦即是明確規定即使尚未進行狹義上的調查，在

作出最終決定前亦須舉行預先聽證。另一方面，建議具體規定利害關係人在行使聽證權時，可就所有與決定相關的事實問題及法律問題表明意見，亦可申請採取補足措施，並附具文件。

再者，建議引入一套同時適用於書面及口頭聽證的通知規則，並明確規定向利害關係人作出的預先聽證通知中，應載明可能作出的決定，以及扼要說明支持該決定的事實上及法律上的理由。

關於口頭聽證的進行方式，亦建議在具合理理由及具備所需工具情況下，可透過視像會議進行聽證。

此外，參考比較法例，建議不再就不進行聽證及免除聽證的情況分別進行規定，並將現行規定中不進行對利害關係人的聽證的情況，改為免除聽證的情況，同時將現行不進行對利害關係人的聽證及免除對利害關係人的聽證的規定整合為一條條文，以統一規範免除預先聽證的情況。同時建議明確規定如免除對利害關係人的聽證，應在最終決定中指出免除聽證的理由。

6) 領導程序的負責人的報告書

為配合新增有關領導程序的負責人的規定，建議修改現行《行政程序法典》第九十八條，規定如領導程序的負責人非為有權限作出最終決定的機關，須編製報告書，並明確規定該報告書內應載明的內容，當中包括指出利害關係人的請求、內容摘要、未對利害關係人進行聽證時說明免除聽證的理由，以及對決定作出建議，並扼要說明支持該建議的事實上及法律上的理由。

另外，亦建議明確訂定領導程序的負責人向有權限作出最終決定的機關送交報告書的期間為三日。

7) 消滅原因及明示的最終決定

建議將現行程序消滅的原因的規定整合為一條條文，除保留有權限的機關在最終決定時應解決在程序出現而先前未作決定的一切

問題的規定外，亦明確規定該機關可基於公共利益，對不涉及私人所請求的事宜，或對較請求範圍更廣泛的事宜作出決定。

8) 默示駁回

為配合下述新增不履行作出決定義務的修改，並考慮到現行部分法規仍設有默示駁回的推定，例如《稅務法典》及《公共採購法》，建議修改現行《行政程序法典》第一百零二條有關默示駁回的條文，將默示駁回制度作為行政當局的沉默的一般規定改為例外規定，規定僅在法律明文規定的情況下，方可推定為默示駁回，藉此保留可例外地採用該制度的可能性。

9) 消滅程序的其他原因

建議完善宣告程序消滅的規定，明確規定須就宣告程序消滅說明理由，且可根據一般規定就該宣告提出申訴。

此外，亦規定在因可歸責於利害關係人的理由而停止程序逾六個月並導致宣告程序消滅的情況下，並不消滅私人擬主張的權利。

2.3.2. 新增內容

1) 程序上的行為方式

為簡化程序以及避免作出無用行為，並為法律沒有明確規定相應行為應遵方式的情況訂定原則性指引，經參考現行《民事訴訟法典》第八十八條第一款的規定，建議引入有關程序上的行為方式的規定，明確訂明程序上的行為原則上須以最簡單且最能符合擬達致目的的方式為之。

另外，經參考比較法例，建議以口頭方式進行的措施須載於行政卷宗內，並應製作筆錄及書錄。

2) 領導程序的負責人

為促使行政當局作出的決定更客觀公正及不偏不倚，建議在本澳體制中引入領導程序的負責人，以取代現行規定中領導調查的負責人，並規定原則上由有權限作出最終決定的機關負責領導及推動相關的行政程序。

此外，建議設立可分別由不同機關作出最終決定與領導程序的規定，即可將領導程序的權限授予其下屬，以簡化決策流程，加快行政效率，但法律規定須由其親自領導者除外。

3) 程序適當原則

經參考比較法例，建議明確規範程序適當原則，從而為程序的自由裁量權提供專門的法律依據。該原則是一項非常重要的原則，既能讓領導程序的負責人可在未被強制性法律規定涵蓋的領域內調整程序行為，使程序的結構符合實際需要，亦能明確規定領導程序的負責人作出的行為仍須受行政活動的一般原則約束。

4) 程序中的合作及善意原則

按照《行政程序法典》中有關規範行政活動一般原則的規定，合作及善意行事並非僅由利害關係人單方承擔的義務，而是行政當局與利害關係人之間的相互義務。為在行政程序中落實相關原則，建議增加確立程序中的合作及善意原則的規定，明確指出公共行政當局機關及利害關係人在領導及參與程序時應相互合作，以獲得合法且公正的決定。

5) 公共行政當局的機關之間的協調義務

為提升行政活動的效率及快捷性，建議明確規定如程序需要多個機關提供意見或作出決定，又或程序具有一定複雜性的情況下，領導程序的負責人負有協調義務，包括促使參與相關程序的各個機關舉行

會議，而程序所涉及的機關亦有義務參與被召集的會議，以便在會議中提供意見以及以協調方式作出相應的決定。為達致相關目的，合議機關又或屬公共行政當局的其他機關，可將就會議內容表明機關立場所需的權力，視乎情況授予其中一名成員或從屬於該機關的人員。

值得注意的是，本規定僅為一般性的協調義務，並不影響可能存在的特別法例，尤其是在一站式發牌程序中已明確規定的公共行政當局的機關之間的協調義務。

6) 補足措施

因應行政當局在實務操作上的必要性，建議引入關於補足措施的規定，明確指出在進行聽證後，行政當局仍可依職權或應利害關係人的請求，採取適當的補足措施。

7) 作出程序決定的期間

建議新增有關作出程序決定的期間的規定，並對私人主動提起及依職權提起的程序訂定不同的期間。另外，建議明確規定如出現不遵守作出程序決定期間的情況，應由領導程序的負責人向部門的最高領導人或有權限的合議機關作出通知及合理解釋，以查明是否存在倘有的紀律責任。

8) 不履行作出決定的義務

按照現行《行政程序法典》的一般制度，當行政機關沒有在法定期間內就利害關係人提出的要求作出最終決定，則推定該要求被駁回，及後利害關係人可以採取適當的救濟措施。

上述制度可防止利害關係人因行政當局的沉默而無法獲得最終決定，一定程度上提升程序的快捷性並保障私人行政及司法上的救濟權。然而，司法實踐中，在適用默示駁回制度上出現不少的問題。一

方面，如行政當局就利害關係人的請求完全保持沉默，法律上便視為駁回利害關係人的請求，意味着利害關係人須承擔因行政當局不作為而造成的後果，相關情況可能損害利害關係人的權益。另一方面，即使可就默示駁回的情況提起相應的行政或司法申訴手段，但在較複雜的申訴情況中，利害關係人亦難以在行政當局完全沒有表明立場及說明理由的情況下具體指出相關申訴依據。由此可見，默示駁回制度在部分情況下對公民權利的保障仍未盡完善。

基於上述理由，為進一步保障公民權利，並在法律技術上理順及協調《行政程序法典》及《行政訴訟法典》當中有關不履行作出決定義務的機制，經參考比較法例及學說，建議將行政當局在法定期間內不作出決定的一般制度，由現時的“默示駁回”，改為構成“不履行作出決定的義務”，而利害關係人可視乎情況，採用合適的行政及司法保護手段，並建議將下列情況排除在此義務之外：

- 不存在決定義務的情況；
- 法律明確規定為默示批准的例外情況；
- 法律明確規定為推定默示駁回的例外情況。

原則上，將不履行作出決定的義務作為行政當局沒有在法定期間對利害關係人提出的要求作出最終決定的一般制度後，現行《行政訴訟法典》規定的命令作出依法應作之行政行為之訴，已可作為相應的司法應對手段。

最後，對於有義務在法定期間內作出決定但未作出者，將產生紀律後果，藉此強化作出決定的義務，以促使行政機關主動擔當作為。

2.4. 行政活動

2.4.1. 優化現行內容

1) 行政行為的概念

為配合《行政程序法典》第二條的規定，並參考比較法例及本澳的司法見解，建議重構行政行為的概念，明確規定行政行為是指行

使行政法律權力時，為在一個別具體情況中對外產生法律效果而所出的決定。

另一方面，相關規定明確刪除“行政當局之機關”的表述，將行政行為的概念擴大至包括由行使行政法律權力但並不納入公共行政當局的主體所作出且構成真正行政行為的決定。此外，亦建議刪除“公法之規定”的表述，以便在行政行為的概念中明確排除行使非行政性質的公共權力，例如行使政治權力、立法權力及司法權力。

另外，由於《行政程序法典》的制度雖不限於但主要是針對涉及主體間關係的行為而設，尤其是涉及私人權利義務範圍的對外行為，故建議在行政行為的概念中引入產生對外效力的要件，藉以排除僅在相關行政主體範圍內產生效力的內部行為，該等行為無須適用《行政程序法典》所規定的程序制度。而相關建議方案亦能與《行政訴訟法典》第二十八條第一款行政行為需對外產生效力方可對其提起司法上訴的規定相配合。

2) 附加條款

為澄清學說上提出的疑問，並經參考比較法例，建議將現行第一百一十一條的標題“條件、期限或負擔”改為“附加條款”，並明確增加有關保留的規定，亦即是行政當局保留廢止權或對產生持久效力的有利行為設定新負擔等情況。

另一方面，因應上述增加有關保留的規定，故建議相應修改有關廢止行為的規定，新增以對廢止的保留作為依據，繼而廢止設定權利的行為的規定。

3) 行政行為效力的規定

就行政行為效力的一般規則，經參考比較法例，建議引入附條件效力的表述，以明確區別延遲效力（行政行為的效果延至某一日期後發生），以及附條件效力（行政行為的效果取決於某一條件是否達成）這兩種不同的情況。

另一方面，亦建議進一步優化及釐清追溯效力制度，尤其規定如為執行法院撤銷行政行為的裁判而作出的行政行為，或基於行政行為可撤銷而將其廢止後所作出的行政行為，包括重新作出被撤銷行為的行政行為，涉及施加義務、實施處罰或限制權利或受法律保護的利益時，則相關行政行為不具追溯效力。

4) 有關公開的規定

隨着互聯網的發展及市民生活習慣的改變，僅在《澳門特別行政區公報》上公佈在實務上未能起到公告周知的作用。為使有關授權或轉授權行為、行政規章草案，以及屬強制性公開的行政行為更具透明度，故建議修改公開方式，相關事宜須在相關的公共部門或實體的網頁上公佈，以讓市民更方便及快捷獲悉相關資訊。

5) 施加義務或負擔的行為的效力

經參考比較法例，為加強對利害關係人在未獲事先通知的情況下不予強制執行的保障，建議規定在採取施加義務或負擔的行為時，均須作出通知方可對抗利害關係人。

故此，須作通知的行為一般可立即產生效力，即通知不再是行政行為產生效力的要件，但如該行為會對相對人產生不利的效果，則行為產生效力取決於有關通知。

按現行的規定，如有關行為須作強制性公佈，相關行為在公佈後即產生效力。為加強對利害關係人在通知的法定要求方面的保障，建議當行政行為在法律層面對利害關係人產生不利效果時，並不能透過公佈取代向利害關係人進行通知。

6) 無效行為

經參考比較法例，建議優化導致行為無效原因，包括增加為謀求私人利益而藉權力偏差作出的行為、對不真實或不存在事實予以證明

的行為、設定法律或行政法規未規定的金錢債務的行為，以及完全未依法定程序作出的行為的情況，但屬緊急避險的情況除外。

另一方面，由於在實務上對《行政程序法典》第一百二十二條第二款c項有關行政行為因標的構成犯罪而無效規定的解釋存在歧義，因此，經參考比較法例，建議將該項的行文修改為“標的或內容構成實施犯罪的行為，又或標的或內容由實施犯罪而確定的行為”。

7) 可撤銷的行為

參照本澳的司法見解，明確規定行政行為具有可撤銷性但不予以撤銷的兩種情況：

第一種情況是受羈束的行為或等同行為，亦即不存在自由裁量權的行為，儘管該等行為非有效，但其內容亦無法改變。

至於第二種情況則是適用理論上的“根本性手續降格的學說”，因行為僅涉及形式上或程序上的瑕疵而不予以撤銷，相關情況既包括受羈束的行為，又包括自由裁量行為。

為此，建議明確規定，在前述情況下，儘管相關行政行為存在可撤銷性的瑕疵，但不產生有關的撤銷效力。

8) 有關廢止的規定

由於在行政法學說上對於有效行為的廢止及非有效行為的廢止在制度上分別有着不同的要求，為此建議在《行政程序法典》中對行政廢止的概念進行規定，明確指出廢止的概念是基於適當性或適時性而決定終止另一行為效力的行政行為，又或基於另一行為的可撤銷性而決定其效力徹底消滅的行政行為。

此外，為加強對利害關係人的保障以及確保行政當局的行為具有穩定性，建議就行政當局基於行為可撤銷性而廢止該行為的期間，作出以下修改：

- 規定自有權限的機關知悉非有效的原因或錯誤終止之日起六個月內，可廢止該行為，並視行為是否屬於設定權利的行為而將可廢止行為的最長期間設定為自行政行為作出之日起一年或五年；
- 另規定如該行政行為已成為司法上訴的標的，行政當局可廢止行為的期間亦由司法上訴答辯期間結束後延伸至提交陳述的期間屆滿前。

最後，經進行上述修改後，由於廢止有效行為及廢止可撤銷行為的制度有所不同，故建議明確規定在廢止有效行為的情況中，如下級所作行為屬其專屬權限時，上級無權基於適當性或適時性而主動廢止該行為。

2.4.2. 新增內容

1) 行政行為的更改及替代

因應經修改的《行政程序法典》存在更改及替代行政行為的可能性，故建議明確規定如無特別規定，規範行政行為廢止的規定適用於行政行為的更改及替代。

2.5. 行政行為的執行

對於行政行為的執行方面，建議作出以下幾項優化：

1) 執行力

為闡明並非所有產生效力的行政行為均具執行力，即可強制執行，故建議明確指出僅要求利害關係人履行義務的行為自可對抗有關相對人之日起即具有執行力，並可被強制執行。

此外，亦建議明確行政當局並沒有條件選擇是否執行，亦沒有條件選擇實施該執行的程序方式。

2) 執行的合法性

將確立的學說及司法見解內容法定化，建議在《行政程序法典》明確可按一般規定對應被執行的行政行為提出行政申訴及司法申訴。此外，亦可對進行行政執行的決定或在執行政序中所作的其他行政行為，因其自身瑕疵，例如超越應被執行的行政行為的範圍及其他類型的違法性而提出行政申訴及司法申訴。

3) 執行的通知

明確執行政序始於作出執行決定，該決定須通知被執行人。

另一方面，規定行政當局須訂定期間，以便給予相對人在合理期間內自願履行執行標的所指義務的機會。

4) 禁制的禁止

為配合《稅務法典》第一百九十四條及第一百九十五條的規定，建議明確釐清在遵循稅務執行政序規定的支付一定金額執行中，可因提出反對執行，亦即是《行政程序法典》所指的禁制而導致執行政序中止。

5) 支付一定金額的執行及作出事實的執行

闡明《行政程序法典》第一百四十四條所指費用由行政當局本身透過行政行為結算，而被執行人亦因而可對該行為提出申訴；如不履行已結算的金錢義務，則按第一百四十二條有關金錢義務的執行規定處理。

2.6. 行政申訴

為理順現行關於行政申訴的制度，包括聲明異議及行政上訴的規定，建議對相應制度作出修改，以加強對私人的保障，並使有關制度更為清晰及系統編排更有條理。

2.6.1. 優化現行內容

1) 因應引入不履行作出決定的義務而作的修改

由於《行政訴訟法典》所規定的制度中已對作為與不作為加以區分，以及為配合上述新增的“不履行作出決定的義務”作為行政當局面對利害關係人的請求沉默時的一般制度，經參考《行政訴訟法典》的相關規定，建議在《行政程序法典》中亦明確將私人有權提出反對的規範擴展至針對行政當局因不履行作出決定的義務而導致行政行為的不作為的情況。

此外，基於上述修改，由於行政申訴範圍不僅涵蓋透過司法上訴而成為司法申訴標的之積極行為，而且還包括可對其提起命令作出依法應作之行政行為之訴的消極行為，為此將相應修改《行政程序法典》及《行政訴訟法典》的相關規定，亦建議在聲明異議及行政上訴的規定中引入拒絕作出判斷及駁回申請的行為的表述。

2) 釐清行政申訴的種類及依據

為釐清必要申訴與任意申訴的區別，經參考比較法例，建議明確規定聲明異議屬必要性抑或任意性，取決於其是否須在提起司法上訴、命令作出依法應作之行政行為之訴或必要行政上訴前提出；至於行政上訴屬必要性抑或任意性，則取決於其是否須在提起司法上訴或命令作出依法應作之行政行為之訴前提出。

另一方面，為釐清必要聲明異議與任意聲明異議之間的區別，建議不採用《行政程序法典》第一百五十條中有關是否可逕行提起司法上訴的表述，以避免“不可逕行提起司法上訴”的表述導致在提起必要訴願前的任意聲明異議亦可變相具有必要聲明異議的效力。

此外，為優化行政程序，提高行政效率，亦建議規定任意聲明異議不具中止效力，亦不中止提起必要行政上訴及適當的司法申訴方法的期間。

最後，建議將以必要訴願作為訴願一般制度的情況法定化，明確規定除法律另有規定外，訴願具有必要性質。

3) 就聲明異議作出決定

對於就聲明異議而作出的決定，明確規定有權限的機關可視乎情況，確認、廢止或變更被聲明異議所針對的行為，或以另一行為代替該行為，又或可作出被違法地不作出的行為。

此外，建議明確規定如必要聲明異議於法定審理聲明異議的期間屆滿時仍未作出決定的後果，以避免因未在法定期間內就聲明異議作出決定，而無限期延續中止效力，窒礙利害關係人取得行政當局的最終決定，又或視乎情況提起司法上訴或命令作出依法應作之行政行為之訴。因此，如屬必要聲明異議，於期間屆滿時仍未作出決定者，利害關係人可採用對滿足其請求屬適當的行政或司法保護手段。

4) 就訴願作出決定的步驟

為釐清就訴願作出決定的制度，建議明確規定作出行為者表明的意見等同於對訴願決定作出建議，而有權限審理訴願的機關可透過對相關建議表示贊同的方式審理相關訴願，以及如訴願決定屬不同意該建議的情況，應按一般規定說明理由。

5) 就訴願作出決定

因應是次諮詢文本建議將行政當局的沉默由現時構成默示駁回改為構成“不履行作出決定的義務”，而須相應調整必要訴願制度中有關默示駁回的規定。

為理順提起行政及司法救濟的應遵制度，由於具有權限審理訴願的上級機關如對必要訴願不履行作出決定的義務，即可視為上級機關已認同下級機關的行為或不作為，且該上級機關作出的決定或不作為已具有確定性，建議明確在審理必要訴願決定的期間屆滿，而具權限審理訴願的上級機關仍未作出決定的情況下，利害關係人可針對該具有權限審理訴願的上級機關提起司法爭訟，亦即是可視乎情況，針對有權審理該訴願的上級機關就其視為認同下級機關的行為提起司法上訴，或針對上級機關就該不作為提起命令作出依法應作的行為之訴。

2.6.2. 新增內容

1) 就不履行作出決定義務提出行政申訴的期間

針對下級機關不履行作出決定義務的情況，建議明確規定自不履行作出決定的義務之日起計一年內可提出聲明異議及行政上訴，以便利害關係人具有充足的時間就相關情況採取行政救濟手段。

此外，亦建議明確就包括聲明異議及行政上訴的行政申訴的起始計算期間作出規定，如涉及應作出通知的行為，應自作出通知之日起計，即使該行為已強制公佈亦然。

2) 對行政申訴的拒絕受理

建議將現行《行政程序法典》第一百六十條規定的拒絕受理訴願的依據擴展至適用於聲明異議的情況，使相關拒絕受理的依據作為行政申訴的一般制度。

3) 在聲明異議程序中對立利害關係人的通知

參照訴願中的程序步驟，建議明確規定在聲明異議階段，如程序存在倘有的對立利害關係人，則須向其作出通知。

此外，因應上述的修改，建議明確規定有權限的機關對聲明異議作出審查及決定的期間，將視乎情況自提交聲明異議之日起計，又或如須向對立利害關係人作出通知，則自其可作出陳述的期間屆滿之日起計。

諮詢亮點

一、行政現代化

1) 加強公共行政當局與利害關係人的協作與聯繫

- **完善程序原則：**明確程序中的合作及善意原則，規定公共行政當局機關及利害關係人在領導及參與程序時應相互合作，以獲得合法且公正的決定。
- **優化通知制度：**釐清關於通知的相對人的概念，擴展行政當局通知的義務，明確通知內容有誤時的處理方式，完善各類通知方式的規定。整體而言，加強私人在接收通知方面的保障。
- **明確必要資料：**為確保私人可接收通知，要求私人在最初申請內指出接收通知的方式。此外，為盡可能減少申請不符合形式規定而不予受理的情況，如申請未載有申請人的身份資料，則僅在欠缺必要身份資料（例如姓名或聯絡方式）的情況下，才會初端拒絕受理該申請。
- **主動通知補正：**規定行政當局在無法自行獲得對審查請求屬必要的資料、文件或文書時，應通知利害關係人作出補正，並向其明確提醒不履行有關通知內容的後果。
- **保障聽證權利：**明確規定原則上作出最終決定前須舉行預先聽證，而利害關係人亦可在相關階段申請採取補足措施，並附具文件。
- **明確行為效力：**當行政行為對利害關係人產生不利的法律效果時，行為的公佈不能取代通知，以加強對利害關係人的保障。
- **明確廢止期間：**規定行政當局基於行為可撤銷性而廢止該行為的最長期間，加強對利害關係人的保障以及確保行政當局的行為具有穩定性。

2) 推動使用電子方式

- **新增原則規定：**新增電子行政原則，規定原則上優先使用電子方式，降低公共行政當局及私人的成本，提升程序效率及確保程序透明度。
- **回應運作需求：**回應公共部門及實體運作的實際需求，如技術條件許可，容許以視像方式舉行及出席合議機關會議並作出決議。
- **完善通知制度：**配合第 2/2020 號法律《電子政務》，規範以電子方式作出通知的制度。
- **便利提交申請：**規範私人透過電子數據傳輸方式向行政機關提交申請的情況，以明確有關保障。
- **線上發出證明：**如私人有權獲行政當局提供的資料載於資訊化程序內，行政當局可在適當認證後，透過電子方式發出有關資料的證明、複製本或聲明書。
- **視像會議聽證：**在具合理理由及具備所需工具情況下，可透過視像會議進行口頭聽證。

3) 優化公共行政當局運作

- **促進合作協調：**新增公共行政當局的機關之間的合作原則以及協調義務，明確規定機關之間應相互緊密配合，以確保公共行政當局行為的一致性及效率。
- **保障公正無私：**明確將原本僅適用於配偶的迴避、自行迴避及聲請迴避的情況，擴展至亦適用於與公共行政當局機關據位人或人員在類似配偶狀況下共同生活的人、與其有監護關係的人，以及因身為他人無因管理人的情況。

- **加強責任擔當：**明確規定如出現不遵守作出程序決定期間的情況，應由領導程序的負責人向部門的最高領導人或有權限的合議機關作出通知及合理解釋，以查明是否存在倘有的紀律責任。

二、簡化程序

- **新增原則規定：**為程序上的行為方式設立原則性指引，訂明程序上的行為原則上須以最簡單且最能符合擬達致目的的方式為之。
- **簡化通知方式：**取消部分已不合時宜的通知方式，例如電報及專線電報的通知方式，使通知制度更清晰且更現代化。
- **統一聽證制度：**引入一套同時適用於書面及口頭聽證的通知規則，統一規定預先聽證通知應載有的內容，明晰對利害關係人的保障。
- **領導程序制度：**引入領導程序的負責人制度，將作出最終決定與領導程序的權力分開，從而簡化程序當中的決策流程，使行政當局的運作更為有效及公正。

三、縮短期間或明確期間

縮短現行制度中已有的期間，並規定尚未明確的期間，進一步促進程序快捷性：

相關期間	現行規定	修改建議
作出行為的一般補充期間	15 日	10 日
作出行政行為通知的補充期間	8 日	5 日
資料載於資訊化程序時，發出證明等文件的期間	10 個 工作日	5 個 工作日
發出意見書的一般期間	30 日	15 日
領導程序的負責人送交報告書的期間	沒有明確 規定	3 日

澳門特別行政區
修改《行政程序法典》諮詢工作
立法意見及建議表

涉及諮詢內容	意見或建議
I. 主要修改建議	
1. 一般原則	
2. 主體	
3. 行政程序	
4. 行政活動	
5. 行政行為的執行	
6. 行政申訴	
II. 對修改《行政程序法典》的其他意見或建議	

基本資料
姓名或機構名稱：
聯絡方式（電話、電郵或傳真）：
需保密的資料： ☐ 姓名或機構名稱 ☐ 全部意見 ☐ 部分意見，包括
簽署及提交日期： 年 月 日 （所有資料均按照第 8/2005 號法律《個人資料保護法》的規定處理）

立法意見及建議表補充頁

請選擇擬發表意見或建議的諮詢內容（可多選）：

- ☐ 一般原則
- ☐ 主體
- ☐ 行政程序
- ☐ 行政活動
- ☐ 行政行為的執行
- ☐ 行政申訴
- ☐ 對修改《行政程序法典》的其他意見或建議

備註：

1. 上述表格僅供提出意見及建議時作參考之用。
2. 如填寫空間不足，敬請另行在“立法意見及建議表補充頁”表格填寫。請先在表格上勾選擬發表意見或建議的諮詢內容，填寫意見或建議時需按標題的順序標明諮詢內容的名稱。
3. 為方便分析和整理，敬請盡可能採用直接、扼要的方式提出意見及建議。