

聲明異議、訴願等行政反駁制度改革芻議

鄭錦耀*

一、前言

《澳門行政程序法典》第 145 條第 1 款指出“私人有權請求依據本法典之規定廢止或變更行政行為”。此條文的內容表明，要求行政當局廢止或變更行政行為是私人的權利，實現途徑是提起“行政反駁”(impugnação administrativa)。¹ 第 145 條第 2 款列舉了行政反駁的四種法定類型：聲明異議、訴願、不真正訴願、監督訴願。如果以法律效果為標準，行政反駁則可分為任意行政反駁和必要行政反駁。在對必要行政反駁作出決定前，司法訴訟的期間不開始計算。如果行政反駁屬必要性，行政相對人在對有爭議的行政行為提出行政反駁以及行政反駁作出有確定性的決定之前，不可針對該有爭議的行政行為提出司法訴訟(司法訴訟的模式通常是行政司法上訴，一般簡稱為司法上訴)²，而行政反駁如屬任意性，則行政相對人可以不提出行政反駁，逕行向法院提出司法上訴。因此行政反駁屬任意性或必要性會直接影響司法機關何時才可以對行政行為進行司法審查³，但是如何分辨行政反駁屬任意性或必要性卻相當困難，致使行政相對人因分辨困難造成誤認：將必要性的行政反駁誤認為任意性，於是逕行提出司法上訴後被法院以未進行必要性的行政反駁為由初端駁回，但這時提出行政反駁的期間已經過去，有效力瑕疵的行政行為因此不再具有可訴性，成為效力不會受司法挑戰的行政行為；將任意性的行政反駁誤認為必要性，則會令原可逕行提起的司法上訴因為提出行政反駁而耽誤時日，行政機關對行政反駁作出決定的期間短則 15 日，長則 30 日(聲明異議 15 日，訴願、不真正訴願、監督訴願 30 日)，而行政相對人只要是居於澳門，提起司法上訴的期間一般而言是 30 日(《行政訴訟法典》第 25 條)，加上行政機關的通知時間和行政相對人決定是否提出行政反駁的決策時間，在行政反駁的結果通知到行政相對人時可能已經因為超逾提起司法上訴的 30 日期間而不能提起訴訟。所以行政反駁屬任意性或必要性分辨困難會令行政相對人因耽誤了期間而喪失了提出司法訴訟的權利，使法院對行政行為的司法審查出現缺口。

二、行政反駁必要性和任意性的區分標準

首先，有必要先簡述必要性行政反駁和任意性行政反駁的區分標準以及司法實踐的狀況。包括《行政程序法典》在內的澳門法律，並沒有明文規定行政行為是否具確定性的區分標準是甚麼，只有個別

* 澳門大學法學博士

的法律規範或者行政行為本身有明確言及行政行為是否具有確定性⁴，於是某一行政行為到底可否逕行提起司法上訴，如果沒有相關的法律規範或者行政行為本身有明確規定，行政行為是否具有確定性就顯得難以判斷，行政相對人的司法救濟權利就會受損。現時澳門法律界慣用沿用回歸前已使用的法學理論“確定性理論”作為區分行政行為是否具有確定性的標準，如果行政行為符合該標準就可認定為具有確定性，可以逕行提起司法上訴。澳門法律界沿用的確定性理論繼承自葡萄牙，該理論提出確定性行為概念的目的是要排除針對不直接侵害私人權益的行政當局的行為提出司法上訴的可能性，該概念同時反映出對行政相對人造成直接及即時損害的行為[極端行為(*actos administrativos por excelência*)]須受司法上訴約束的實務上的效果。

確定性同時具有程序、權限及實體層面的特徵，因此，完全具備三種確定性的行為才被視作確定行為。每一種的定義如下：

(1)橫向意義上或程序意義上的確定性(*definitividade em sentido horizontal ou procedimental*)。在橫向層面上或程序層面上具確定性的行政行為必須是終局(*final*)行為，意即能結束某一程序或程序中的某一獨立事項。從橫向或程序角度而言不具確定性的行政行為包括終局決定的準備行為，例如研究、意見、報告、檢查、查驗等等；此外作出確定性行為之後的行為，例如補充行為(公佈、通知、核准、批閱等等)及執行行為，均視作非確定性行為。

(2)實質意義上或實體意義上的確定性(*definitividade em sentido material ou substancial*)。確定性的意義是確定性私人或行政當局的法律狀況，並訂定彼等的權利及/或義務。儘管受到停止條件或始期的限制，又或以試驗形式施行，確定法律狀況的行為均屬確定性行為。從實質上或實體角度而言，不界定法律狀況的行政行為就不具有確定性行為的性質，例如內部行為、報告、意見等。

(3)縱向意義上或權限意義上的確定性(*definitividade em sentido vertical ou competencial*): 確定性行為是指由行使“行政當局最終決定權(*última palavra da Administração*)”的機關實施的行為，亦即最高的、獨立的機關所實施的行為，又或在相關事宜上擁有專屬權限的下級機關所實施的行為針對上指行為不得提出訴願，即使可以提出，亦純屬任意性的訴願，對有關事宜來說，該等行為構成“行政當局的最終決定”，因而可針對該等行為直接向法院提出上訴。相反，不構成行政當局最終決定的行為不屬縱向意義上的確定性行為，因而不得針對該等行為直接提出司法上訴：即必須先提出行政申訴(尤其是提出訴願)，之後才可訴諸司法途徑。最常見的例子是在相關事宜上不確有專屬權限的下級機關所實施的行為，針對該等行為須提出必要訴願。⁵

目前，澳門法學界以及司法見解對這個理論的聚焦點都集中在縱向確定性這部分，而本文在後面所述及的確定性理論的問題和改進建議，也是針對縱向確定性這部分，因此，本文在提及確定性理論時，如無特別指明，皆是針對這部分而言。

三、行政反駁確定性理論的司法實務

在闡述確定性理論在學理上的內涵後，現在可以看看澳門在司法實務上是如何實踐這理論的。終審法院在第 10/2014 號裁判書中，在援引眾葡萄牙法律學者的觀點並綜合後，對確定性理論的理解如下：“有關法人機關之權限的問題，在多數情況下，每個法人都有不止一個機關，而該等機關又由擔

任公共職務的人員輔助。機關的權限是法律為了使機關所在的法人能夠履行其職責而賦予每個機關的職務上的權力的總和。如在某個法人中，多個機關或人員負責同一項事宜，彼此之間形成位階，則每個機關或人員的權力按照他們各自在位階中所處的相對位置而決定。原則上，上級的權限包含下屬的權限……如果沒有任何先前的資料可以為我們解決問題提供決定性的綫索，那麼便應當認為上級權限包含下屬權限，而上級也因此擁有收回及廢止下屬行為的權力，從而下屬的行為不能被認為是最後決定或者確定行為，因為針對該等行為不服時要向上級提起必要訴願。部門的等級架構本身允許我們作出這樣的推定，因為上級的領導權雖不必然但卻是自然地以上級對其所領導之事務的決定權為依託。而即便是上級沒有被賦予收回權，這也並不必然意味着其權限不包含下屬的權限。但有一些時候，法律也會賦予下屬獨立於上級權限之外的專屬權限，以明示或者可以清楚地從中推斷出立法者的意圖是想要分配權力以及通過命令一個程序來確保或保證行政相對人的權利的方式，將其保留給下屬。這其中就包括那些允許下屬科處處罰但規定可以向上級提起上訴的情況，因為免除上級參與就等於省略了一個審級。根據法律，下屬可以作出行政行為，這些行為雖然可能已經具備執行力，但還不是確定行為，因為對它們不服時應向上級提起必要訴願(這是在我們的法律體制中有關下屬所作之行為的一般規則)。從行政機關之間所存在的承認上級對下屬擁有領導權的等級關係和有關廢止行政行為之權限的法律規定中也可以清晰地看出，澳門法律體制中的規則也是前文所述的上級權限包含了下屬權限，下屬擁有獨立於上級權限之外的專屬權限的情況只是例外……行政機構內部擁有至高權力的機關的廢止權總是包含了受等級關係約束的作出行為的機關的廢止權，而這兩個機關的廢止權之間的同一性，作為行政權限競合的一種表現，說明了同樣在廢止權的歸屬方面，也是只有在例外情況下才會出現僅單獨的一個機關擁有專屬權限的情形……領導權的可操作範圍賦予了上級就法律交予下屬機關負責的一切事務發出指示及指令，確定決策的時間及內容——甚至是直接授意具體決定——的可能，而下屬則要遵守一般的服從義務。領導權使得上級可以介入下屬權限範圍內的所有事宜，甚至架空或者剝奪法律賦予下屬的自由裁量權的這一事實(……)，必然意味着在上級和下屬之間存在一個權利共享的關係”。⁶ 終審法院因此認為，法律規定某下級機關擁定某一權限但卻沒有規定該權限是專屬權限時，亦沒有規定針對行使有關權限而作出的行為得提起必要訴願或可逕行提起司法上訴時，基於存在一等級內關係(即機關之間有上下級關係)，根據上級權限包含下屬權限的一般規則，下級機關所行使的是其本身、但非專屬的權限，與其上級共同擁有該權限，因此該下級機關作出的行為應受必要訴願約束。

司法見解尚有對等級外的情況(即機關之間並沒有上下級關係)在發生無等級的授權情況下作出的行為，在行政相對人針對該行為提出行政上訴(指訴願、不真正訴願和監督訴願三種行政反駁)時應屬必要性還是任意性作出闡述。中級法院在第 176/2001 號裁判書中，對於無等級授權的說明：“……面臨着一種無等級的授權。行政管理委員會及其主席之間的關係並不是一個上下級的關係，因為‘執行機關，對這種機關而言，通常不是決議機關的下屬機關……因此在作出決議的機關與其執行機關之間沒有等級關係：負責作出必要的執行性法律行為的機關原則上不受決議機關的等級從屬性聯繫約束’(Freitas do Amaral：《Conceitos e Natureza do Recurso Hierárquico》，第 121 頁)”，就葡萄牙學界對無等級的授權及被授權者之間權限的關係之爭議，中級法院認為：“似乎法典第 3 條(今天第 41 條)為這個爭議問題提供了一個解決辦法。授權人或轉授權人既維持對應如何‘行使’獲授權的或獲轉授權的‘方式’發出指令(有約束力的指導)或指示的權力，又不喪失收回或廢止已經作出的及由授

權人作出行為的權力……，換言之，授權人繼續對被授權人如何行使權力的方式負責。應當說授權人維持一項‘選擇’與‘監督’的責任，因為他仍是權力的主人(《Código de Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado》，第 276 頁)”，因此，採取轉移行使的理論：“‘被授權人行為是否具有確定性是透過授權人作出這種行為是否確定性而推斷’。由於被授權人的權限不代表行使一項本身權限，而是行使一項授權人的權限，其行為的價值及效力是按照授權人行使時所具有的法律效力及程度加以量度”，然而，這個一般原則會基於法律或授權行為產生例外，如法律不賦予確定性的情況：“法律透過一項相應規範規定對於被授權的行為得向授權人提起行政上訴。在此情況中，授權機關由法律規定將其部分權力賦予被授權人，但僅以不具有縱向確定性為之，換言之，就是以有權限作出臨時行為的名義為之。這就是說行政當局的最後發言權永遠屬於授權人。因此，授權行為並不涉及對授權人的行為賦予確定性”，此外，授權行為亦可影響確定性：“授權人掌握授權處置，全面移轉權力之行使或是僅移轉減弱或減輕的權力行使均取決於授權人之意思。如不示意，可以推定授權人的權限將由被授權人全部行使，因此，授權行為賦予被授權人之行為的確定性；如果說明了得對被授權行為提起行政上訴，那麼是因為並不希望這種行為構成行政當局的最後發言，因此其行為絕不會是確定性的”，並指出澳門一直的慣例做法：“……幾乎所有授權行為中都規定得就被授權人的行為提起必要訴願的結論。如果這點未被提及，得對這些行為立即提起司法上訴。這意味着按澳門授權機關意願作出的分權以容許被授權人如授權人般以確定性的方式作出決定是不強烈或遙不可及的”，所以中級法院認為：“如果行政管理委員會在同一授權行為中表明得對其主席的行為‘提起訴願’，則仍不可對該被授權人因此作出的行為提起司法上訴，因為‘訴願’是必要的。只有當授權人不置一詞時，訴願才是任意的，因為只有在這種情況中，被授權人行為的確定性之一般規則方起作用”⁷。可見，對於等級外授權的一般原則是，被授權者根據授權作出的行為，應具有確定性，可逕行提起司法上訴；只有當授權行為中有提及得提起行政上訴時，即授權者有作出保留時，被授權者根據授權作出的行為則不具有確定性，受必要的不真正訴願約束，不可逕行提出司法上訴。

在瞭解確定性理論的學理和澳門的司法見解後，可以發現確定性理論存在不少的缺點。首先是確定性理論的內容太複雜和煩瑣，規則不易理解且繁雜，即使是政府的法律人員也未必可以透過確定性理論準確判斷行政行為是否具有確定性從而對之是否可逕行提出司法上訴，而行政相對人通常只是沒有受過有系統的法律訓練的居民，他們就更難望可以瞭解，然而這理論涉及居民訴訟權利的行使，是基本權利之一，居民需要透過一個如此複雜煩瑣的規則才能判斷自己是否擁有即時向法院提出訴訟的權利，對居民的基本權利的行使構成了不小的障礙，在實務上連政府部門人員同樣會錯誤理解某一行為的行政反駁應屬必要性還是任意性⁸，行政相對人會因為政府部門的錯誤資訊而令申訴權利受損；再者澳門是大陸法系的地方，這規則卻不是成文法而只是學理，也從來沒有公佈過，一般居民不會知悉這標準的內容，甚至根本不知道其存在，只有法律界人士才知曉確定性理論的存在，執法者在告訴居民是否可以即時向法院提出訴訟時是根據一項不為居民知悉，而且政府的法律人員亦感到不易理解的規則來判斷，有違法治國的精神。最後是這學理已不適應回歸後的澳門，如前所述：“確定性行為是指由行使‘行政當局最終決定權(última palavra da Administração)’的機關實施的行為，亦即最高的、獨立的機關所實施的行為，又或在相關事宜上擁有專屬權限的下級機關所實施的行為針對上指行為不得提出訴願，即使可以提出，亦純屬任意性的訴願”。在回歸前的澳門因為垂直的權力分立⁹，所以行政行為會存在縱向的確定性，但是回歸後的澳門由於行政長官擁有特別行政區高度自治範圍內

所有的行政權，加上第2/1999號法律《政府組織綱要法》第17條規定了“主要官員行使所領導或監督的實體或部門的組織法規及其他法規所規定的職權”，使各司長所領導或監督的實體或部門擁有的法定權限，司長都因為該條文的規定而同樣擁有，於是除行政長官之外各級官員作出的行政行為都因為既不是最高的、獨立的機關所實施的行為，亦不是擁有專屬權限的機關所實施的行為而不具有確定性¹⁰，行政長官作出行政行為是很少見的，於是除了法律明文規定是任意訴願的特殊情況外，澳門的行政行為幾乎全都是必要訴願，幾無任意訴願的可能，既是如此，法律大可直接規定除法律明文另有規定外訴願皆屬必要性已可，居民更感簡單明瞭，無需沿用如此複雜和晦澀難懂的確定性理論。在這背景下，確定性理論是否適應回歸後的澳門公共行政是不無疑問的。

而行政相對人不知曉或不明白確定性理論，就會令他們因為不懂分辨行政反駁應屬任意性還是必要性，導致提出司法訴訟的權利因為期間耽誤而喪失，使法院對行政行為的司法審查實際上出現缺口，不利於司法權對行政權作有效制衡；而一個連政府部門也容易理解錯誤的確定性理論，很難期望通常未受過法律訓練的行政相對人可以理解和掌握，行政相對人難以明白的標準實在不宜成為區分行政反駁屬任意性或必要性的標準。

四、行政反駁制度改革的兩種建議方案

一項涉及基本權利如何行使的規則應以成文法方式訂定，而且應盡可能簡單明瞭和便於操作。為此，以下謹提出兩個改革方案，可以使司法權對行政權在這方面的制衡缺口補上。

(一) 方案一

行政相對人在提出行政反駁時既要分辨該反駁屬必要性還是任意性，實在是加諸行政相對人身上難以承擔的苛求。其實由行政機關自我糾錯(即使是作出行為者的最高上級也一樣)本身就很容易產生公眾難以磨滅的疑慮：作出有爭議的行政行為和審查該行政行為的合法合理性都是特別行政區政府，是否有自己充當自己的裁決者之嫌？得出的結果是否公平？為此筆者建議的解決方案是：可以考慮另設一個獨立的機構專門受理所有的行政反駁，同時規定除法律規範另有規定外行政反駁一律屬前置程序(即除另有規定外行政反駁都屬必要性)。若如此，行政相對人就可以很清楚知道行政反駁應向哪個機構提出，也不會再因為難以分辨行政反駁應屬必要性還是任意性而承受權利受損的風險。而且澳門的公共行政再也不需適用確定性理論這個既不屬成文法，而且難以掌握和理解的標準去運作行政反駁制度和判斷行政行為是否具有可訴性。

至於專門受理所有行政反駁的機構，有鑒於廉政公署是法定有權限監察行政合法的機構，而且《澳門基本法》保證了其獨立性，所以本文建議可以考慮將現時職務獨立的廉政公署轄下的行政申訴局進行改組和強化職能，使之成為可以專門受理所有的行政反駁，且不會被與行政反駁所涉政府部門影響的機構。

(二) 方案二

如果擔心方案一會令行政程序制度剎時間出現太大的變革，牽涉面太廣的話，筆者認為可以改為

考慮以下的方案——劃一規定無明文規定行政反駁屬任意性或必要性者，一律列為必要性：在法律或行政行為¹¹本身有明文規定針對某一行為可否逕行提出司法上訴的情況下，是不需要透過確定性理論去辨別該行為是否具確定性，只要根據該明文的規定就可判斷。而現在因為確定性理論內容難以理解而造成的困難，其實主因就是法律規範或授權行為中沒有明確載明行政上訴是必要性還是任意性，因此解決問題的關鍵就是建立行政上訴的候補適用制度，明文規定如果法律規範或授權中沒有言明行政上訴是否具必要性時，應理解為必要性還是任意性。如果採用此方案，《行政程序法典》需新增以下條文：

(1)在《行政程序法典》第三章第三節中加入“下級機關作出的行政行為不具確定性，須受必要訴願約束，但法律或授權行為中另有規定者除外”。此規定明確在等級關係下，一般規則是，無論下級機關行使法律或授權所得之權限而作出之行政行為皆不具確定性，原因是上級機關與下級機關競逐權限，故下級機關所作之決定並不是最終決定，不具確定性，受必要訴願約束；而在例外的情況下，即當法律或授權行為中有規定對下級機關所作之行為可逕行提起司法上訴的情況，則下級機關之行為才具確定性。

(2)在《行政程序法典》第三章第三節中加入“凡法律或授權行為中規定得對某行政行為提起訴願，但未就訴願的類型作出規定者，均視為受必要訴願約束，但法律或授權行為中另有規定者除外”。此規定是為了解決倘在法律或授權行為只指出得提起“訴願”，但沒有指明訴願類型的情況，則一律認為屬必要訴願，目的是保障行政相對人可以獲得更多的保障，給予多一屬的行政申訴途徑。

(3)在《行政程序法典》第三章第四節中加入“不受等級權力拘束之機關行使獲授權所作出之一切行政行為，除授權中另有保留之外，有關行為屬具確定性。倘在授權行為中作明確保留，則對上述機關基於授權而作出的行為，均得提起必要不真正訴願”。此規定明晰在等級外授權的情況，一般情況會發生權限的移轉，授權機關基於所獲得的權限而作出的行政行為是具有確定性，可逕行提起司法上訴；而例外的情況下，僅當在授權中明確保留部份權限，即授權中作出對被授權機關行為得提起行政申訴或不可逕行提起司法上訴的相關規定時，被授權機關之行為才不具確定性，受必要的不真正訴願約束。

此建議建基於以下三個原因：盡可能保留行政機關進行自我糾錯的機會；如果規定為任意性為候補制度，可能會造成行政訴訟數量大增，過度加重司法機關的負擔；簡化行為的確定性的認定規則，以減少適用複雜的確定性理論的機會。

(1)盡可能保留行政機關進行自我糾錯的機會。雖然現代的法治思想是認為行政行為都應受司法審查約束，但是在司法審查之前，盡可能給予行政機關自我糾錯的機會，亦不失為一個便捷而且切合現實的取向。當然行政相對人有可能疑慮政府是否會有自己充當自己的裁決者之嫌，但是我們同時也知道行政相對人提出行政訴訟的訴訟成本並不小，而且耗時也不短，加上尊重行政機關在某一行政行為上的專業，以及對行政權應有的完整性和獨立性的尊重，在行政行為接受司法審查之前，盡可能給予行政機關進行自我糾錯的機會，仍不失為一個可以考慮的做法。

(2)避免加重司法機關的負擔。如果規定為任意性為候補制度，可能會造成行政訴訟案件數量大為增加，在社會充滿“需要減少法院訴訟，鼓勵人們以非訴訟方式解決法律糾紛”的氛圍下反其道而行，新增法律條文令法院的案件數量增多，實在不是一個合適的立法取態。

(3)簡化行政行為的確定性的認定規則，以減少適用複雜的確定性理論的機會。如前文所述，確

定性理論是法律沒有明文規定的情況下才會使用，如果某一行政行為可否逕行提出司法上訴全都可以有法律明文的規定可遵循，則遵循法律規定已可辨別該行為是否具確定性，一目了然，無需再援引確定性理論來判別該行政行為是否具確定性。要減少確定性理論因運用上的困難而導致的行政行為確定性出現的判別困難，釜底抽薪的對策莫過於減少“法律或授權行為沒有規定行政行為是否具確定性”的情況，在《行政程序法典》中增修條文規定如果法律規範或授權中沒有言明行政上訴是否具必要性時應理解為必要性。現時行政機關的授權行政行為通常都已經會載明受權人在行使授權而作出的行政行為可提出必要訴願，而法律規範也會載明對行政機關行使該法規定的權限而作出行政行為不服時可提出的是必要訴願或是任意訴願，本文發現沒有載明對某行政行為是否不逕行提出司法上訴的立法例子都是回歸前制定的法律規範，數量始終有限，而且這些法律規範會隨着時代的進步、澳門法律規範本身的新陳代謝而日趨消滅，所以在《行政程序法典》中增修規定如果法律規範或授權中沒有言明行政上訴是否具必要性時應理解為必要性的條文，是具有實用意義的。

註釋：

- ¹ 亦有文獻稱之為“行政申訴”。
- ² 亦有學者認為在聲明異議作出決定前，訴願或司法訴訟的期間都不開始計算。見劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》(中冊)，澳門：澳門基金會，2005年，第331頁。
- ³ 《行政訴訟法典》第28條有規定對產生對外效力而不受必要行政申訴約束的行政行為才可以提起司法上訴。該條第2款亦有規定“根據法律或行政決定須立即執行者，對該行為亦可提起司法上訴”，然而這沒有改變本文擬闡述的主張：行政反駁制度需要改革才可令司法權對行政權制衡的制度更加完善。
- ⁴ 例如第52/99/M號法令《訂定行政上之違法行為之一般制度及程序》第16條明文規定行政罰款可向法院提出司法上訴。
- ⁵ 葡萄牙學理中關於確定性行為的程序、權限及實體層面的特徵，見Jose Eduardo Figueiredo Dias：《澳門行政法培訓教程》，關冠雄譯，澳門：法律及司法培訓中心，2008年，第136-137頁。
- ⁶ 見澳門特別行政區終審法院第10/2014號合議庭裁判書，第11-14頁。
- ⁷ 見澳門特別行政區中級法院第176/2001號合議庭裁判書，第5、7頁。
- ⁸ 例如勞工事務局的第29/dir/DSAL/2012號批示，將科處行政罰款的權力授與下級後，同時又在第4款規定“對行使現授予的權限而作出的行為，得提起必要訴願”，而有關的行政罰款通知書上亦是明文規定不服處罰者“得提起必要訴願”，這都不合第52/99/M號法令《訂定行政上之違法行為之一般制度及程序》中所有行政罰款都可以向法院提出司法上訴的強制性規定。
- ⁹ 垂直的權力分立，是指關於中央行政當局和地方行政當局之間形成的權限劃分與制衡。見António Malheiro de Magalhães：《論澳門市政法律制度與未來澳門特別行政區市政機構章程的兼容性(上篇)》，載於《行政》，1999年第3期(總第45期)，第522頁。

- ¹⁰ 在行政法中，某權限為某一部門獨有，該權限稱為專屬權限。因為行政長官擁有一切行政權，所以除行政長官外沒有任何實體會擁有行政法意義上的專屬權限。另外在實務操作上一般認為司長級官員作出的決定已具有確定性，但這只是澳門各界默認的結果，並沒有法律根據支持，行政長官擁有特別行政區一切的行政權，所以擁有所有的行政行為的最終決定權的事實並沒有改變。
- ¹¹ 前提是行政行為關於是否可逕行提出司法上訴的規定沒有違反法律。