

# 《行政訴訟法典》第 113 條研究 ——兼評中級法院第 10/2008 號案件

周 挺\*

## 一、導言

根據澳門特別行政區的《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款的規定，在一個行政合同之訴中，當出現了有某些與行政行為有效性有關的請求，且該請求要麼與此行政合同本身存在着先決或依賴關係，要麼其全部理由是否成立“根本上取決於對相同事實之認定或對相同法律規範或合同條款之解釋及適用”的情況時，《行政訴訟法典》允許同時討論與行政合同有關的該行政行為的有效性。

正是這樣簡簡單單的一款規定，在學理上卻存在着一個疑問——該款所規定的現象在性質上應當是屬於訴求合併還是屬於合併起訴？目前，這個問題無論是在行政訴訟法理論上還是在司法見解上都還沒有定論，仍舊存在爭議。雖說《行政訴訟法典》第 113 條所用的標題與規定“訴求合併”制度的第 24 條所用的標題一樣，均是採用“請求之合併”的表述，但是，有學者認為第 113 條第 3 款所規定之現象的實質應當是《行政訴訟法典》第 44 條標題所謂的“申訴之合併”，也即“合併起訴”。“訴求合併”與“合併起訴”最深刻的差別就在於“訴求合併”不受管轄權的限制，而“合併起訴”卻要受管轄權的限制。

按照澳門行政訴訟法學理論，管轄權是第一訴訟前提。根據《行政訴訟法典》第 3 條的規定，法院對於管轄權的審理是必須優先於對其他任何事項的審理的。那麼，在這種情況下，如果《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款所規定現象之性質不能被確定，在以後相關的司法實務中，我們很可能就會在有關管轄權的問題上遇到麻煩。

事實上，從目前澳門的實際個案來看，實踐當中還未出現過在一個合同之訴當中順帶討論行政行為有效性的個案。但是，相反地，在行政上訴案件中卻

真的出現了順帶討論行政合同有效性的實例，即中級法院第 10/2008 號案件。在該案中，司法機關並不是按照《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的模式進行的合併，而是反其道而行之：中級法院在受理了一個司法上訴之後，根據一方的請求，在審查合約前行政行為有效性的同時，對之後簽訂的行政合同的有效性也作出了審理。此案件無疑是對前述理論問題的解決具有積極意義的。

鑒於問題存在的現實性以及理論研究、司法實踐的上述現狀，本文旨在從基本概念入手，試圖在充分把握諸如訴求合併、合併起訴、管轄權等概念之內在邏輯以及深刻理解中級法院第 10/2008 號案件裁判書涉及的相關理論之邏輯起點的基礎上，對前述爭議現象在性質上屬於訴求合併還是屬於合併起訴的問題給出一個答案。

## 二、幾個相關概念的內在邏輯

### (一) 訴求合併的內在邏輯

根據大陸法的傳統理論，所謂訴求，即訴訟請求，在行政訴訟法領域內主要是指行政法律關係中的私人一方向法院提出的實體請求。當事人的這一訴訟請求的基礎無疑是其在相關行政法律關係中所享有的實體權利。

至於“訴求合併”，學術界一般認為它是指這樣一種情況：不論管轄法院為何，兩個存在密切牽連的訴訟請求可以在同一訴狀中向同一法院一併提出。但要明確理解何謂“密切牽連”，還是得從澳門相關行政訴訟立法的具體規定中去理解。目前，《行政訴訟法典》中明顯涉及“訴求合併”的規定主要是“司法上訴一般規定”裏的第 24 條、“確認權利或受法律

\* 澳門大學法學院博士研究生

保護之利益之訴”中的第 102 條以及“命令作出依法應作之行政行為之訴”中的第 107 條。<sup>1</sup>

首先，對於第 24 條，其第 1 款規定了兩種訴求合併的情形：第一種情形是在私人一方訴請法院撤銷某一行政行為又或宣告其無效或法律上不存在的司法上訴中可以一併提出有關命令作出依法應作之內容受羈束之另一行政行為的請求；而第二種情形則是在一個司法上訴中，當出現即使私人勝訴仍無法避免利益喪失及損害時，私人一方可以一併提出要求公法人作出賠償的請求。很顯然，第一種情形實際上是一個司法上訴與一個命令作出依法應作之行政行為之訴的合併；而第二種情形則實際上是一個司法上訴與一個合約外民事責任之訴的合併。

其次，對於第 102 條，該條亦規定了兩種訴求合併的情形：第一種情形是在一個確認權利或受法律保護之利益之訴中，原告可以一併提出要求判處有關之人履行應作之給付之請求，或要求判處有關之人作出對保護有關權利或利益屬必需之行為或行動之請求；而第二種情形亦是在一個權利確認之訴中，原告可以一併提出要求賠償因有關權利或利益受侵犯或不被承認而造成之利益喪失及損害之請求。因此，第一種情形實際上是一個權利確認之訴與一個行政上非典型給付之訴的合併；而第二種情形實際上是一個權利確認之訴與一個合約外民事責任之訴的合併。

再次，對於第 107 條，該條規定了一種訴求合併的情形，即在一個命令作出依法應作之行政行為之訴中，原告可以一併提出要求賠償因未作出或拒絕作出上述行政行為所造成之利益喪失及損害之請求。這其實就是一個命令作出依法應作之行政行為之訴與一個合約外民事責任之訴的合併。

綜上所述，可見有關訴求合併具如下三個特點：

第一，每一種訴求合併的情形都是兩個不同類別之訴的合併。第二，在訴求合併情形下，在不同訴之間，可能被告人數會增加，也可能被告身份會發生轉移。第三，在某一種訴求合併情形中，兩個不同訴訟請求各自所建基於的法律關係要麼是一種替代關係，比如第 24 條第 1 款(a)項所規定的情形，要麼則是一種因果關係，比如上述其他訴求合併的情形。具體來說，在替代關係的情形下，先前司法上訴所要變更的行政法律關係被之後命令作出依法應作之行政行為這一給付之訴所建基於的行政法律關係所替代了。在因果關係的情形下，前一訴求所建基於的行政法律關係一般都是基礎性的，其後的訴求所依據的行政法律關係要麼是之前法律關係直接產生的，要麼則

是因為義務人未履行其在之前法律關係中的應盡義務而產生的。

前述第三個特點最為深刻地反映了訴求合併的本質特點。事實上，這裏的替代關係或者因果關係就是前文中“密切牽連”的具體內涵。換句話說，“密切牽連”其實就是指作為兩個訴求基礎的法律關係之間的牽連。因此，訴求合併的內在邏輯無疑是：本着訴訟經濟的目的，突破管轄權的限制，允許建基於彼此具有替代關係或者因果關係之法律關係的不同訴求可以被合併受理與審判。

## (二) 合併起訴的內在邏輯

行政訴訟領域裏的“起訴”，顧名思義，是一個在動態程序意義上討論的動詞。一般來說，它就是指司法爭訟人就某一行政糾紛請求法院進行審判的行動。因此，從字面上來看，合併起訴實際上應該還是一種訴訟請求的合併。因為，單純的一種動態行動的合併在訴訟法上是毫無意義的，它必定還是得要落實到具體的訴求的合併上來的。那麼，“合併起訴”與“訴求合併”的差別究竟在哪？

要回答上述問題，便要從《行政訴訟法典》裏具體規定“合併起訴”制度的相關條文中尋找答案。《行政訴訟法典》中明確涉及“合併起訴”的條文主要有三處，即：第 44 條、第 46 條以及第 50 條。其中，只有第 44 條是正面規定“合併起訴”制度的。<sup>2</sup> 以下是針對第 44 條的分析。

首先，第 44 條規定在《行政訴訟法典》中“司法上訴”一章的第五節，因此，“合併起訴”只涉及司法上訴，它其實是一種“司法上訴”的合併。不過，“合併起訴”與《行政訴訟法典》第 82 條規定的“司法上訴之合併”又不同，雖然可以在本質意義上，把“合併起訴”理解為“司法上訴”的合併，但這裏合併的“司法上訴”，嚴格來說僅僅是同一訴狀裏的幾個請求，而不是第 82 條裏獨立的司法上訴。從這個意義上說，“合併起訴”同“訴求合併”一樣都只存在一個訴狀。其次，從第 44 條第 1 款中可得知，“合併起訴”所針對的這些訴訟客體——行政行為之間存在聯繫或者存有主從關係。再次，對於第 44 條第 2 款(a)項規定：當幾個司法上訴之間存在補充關係(補充之訴只在主位之訴敗訴時方才給予審判)或者擇一關係(只要其中一訴獲得勝訴，其他之訴便無需判決)時，這些訴求便不得合併。

最後，對於第 44 條第 2 款(b)項，它的意思是如果依法管轄針對上述具有聯繫之行政行為所提起之

司法上訴的法院不同，此一情況將排斥合併起訴的進行。

綜上分析，不難得出“合併起訴”制度的三個特點。

第一，被合併的這些起訴所建基於的法律關係事實上都是彼此相互獨立，不存在牽連關係的。這些訴訟之間真正的關係其實是表現在它們所針對的客體——行政行為之間具有一種依賴關係。在行政法上，行政行為之間具有依賴關係的情形有很多。比如，公共行政當局某一部門的評核人對於某一公共行政工作人員所作出的評核行為以及之後行政長官依據該評核而對該公務員所作出之紀律處分行為，這兩個行政行為就具有一種依賴關係。

第二，“合併起訴”制度的目的僅僅只能是提高訴訟效率與增強單個訴訟解決糾紛的能力，而絕不包括為司法爭訟人節約訴訟費用的因素。因為以補充或擇一方式提出合併的情形是排斥“合併起訴”的。

第三，對於管轄法院不同但行為之間確有依賴關係的司法爭訟案件，無論出於何種目的，都不可以“合併起訴”。比如在上面的例子中，根據《行政訴訟法典》第30條、第36條的規定，針對評核行為的司法上訴應該是屬於行政法院管轄，而對於紀律處分行為的司法上訴則屬於中級法院管轄，因此，這兩個訴訟是絕不可以合併起訴的。

基於上述特點，對“合併起訴”的內在邏輯可作這樣的描述：出於提高訴訟效率與增強訴訟解糾能力的目的，在管轄法院一致的情況下，法律允許當事人針對具有依賴關係之不同行政行為所主張之訴訟請求可以合併起訴。

### （三）管轄權的內在邏輯

所謂管轄權，在澳門整個法律體系之中，可以概括性地指行政當局各機關的管轄權、法院的管轄權；也可以在“訴訟管轄”的意義上指某一法院對於某一種一審案件的管轄權；還可以在更加具體的意義上指某一法院在某一具體的訴訟階段對某一具體案件的管轄權。

然而，這裏的“管轄權”是專指行政訴訟中“管轄”意義上的管轄權。根據大陸法系傳統理論，所謂管轄，是指法院之間受理第一審案件的權限與分工，它可以分為級別管轄和地域管轄。但是，根據《澳門基本法》的相關規定，澳門只存有一個終審法院、一個中級法院、一個初級法院和一個專門審理部分第一審行政訴訟與稅務訴訟案件的行政法院，因此，澳門只存在級別管轄的問題。<sup>3</sup>於是，這裏所謂“管轄權

的內在邏輯”其實就是要討論立法者在各級法院中分配受理第一審行政案件之許可權的邏輯原因何在。

在澳門，有關第一審行政案件的具體管轄權分配主要規定在《司法組織綱要法》的第30條、第36條以及第40條。根據這些條文的規定，在澳門，大多數行政案件之管轄權均是在行政法院；一部分行政案件之管轄權是在中級法院，此種情形主要規定在《司法組織綱要法》第36條第1款的第8項之中；另外還有一小部分行政案件的管轄權直接就是在終審法院，這種情形主要包括《司法組織綱要法》第44條第2款第11項和《選民登記法》、《立法會選舉法》、《行政長官選舉法》相關條文規定的有關選舉事務方面的一些司法上訴以及《財產申報法》第18條規定的針對取閱相關申報書事宜之決定所提起的司法上訴案件。

在學理上，確定行政案件第一審管轄權的標準大概有這麼幾個：案件的性質、案件的繁簡程度、案件的影響範圍以及案件所涉金額給付的大小。<sup>4</sup>很顯然，如上所述，在澳門，確定行政案件級別管轄的標準僅僅就是案件的性質，包括作出相關行為的主體以及相關訴訟的性質。簡單來說，被訴主體的行政級別越高，訴訟所涉及之權利越根本，其第一審管轄法院的級別也就越高。

順着上面的邏輯可以得出：在澳門，有關第一審行政案件管轄權分配的邏輯原因顯然不是為了便於當事人進行訴訟，也不是為了便於案件的審理與執行。筆者以為立法者應當是基於如下的兩點原因：一者是為了避免行政法院等級別較低法院因抵禦不住位高權重之官員、社會影響重大之要案所帶來之壓力而出現裁判不公的情形，故而提高有關案件一審管轄法院之級別以求保證案件的公正審判；二者則是為了均衡三級法院之間的工作負擔，避免中級與終審法院任務過重，故而將大多數一審行政案件劃歸行政法院管轄，並使中級以上法院級別越高，所管轄之一審行政案件越少。

有了對管轄權這樣的認識，再結合之前對訴求合併與合併起訴之內在邏輯的分析，就不難發現立法者這樣的價值取向：對於均衡各級法院工作負擔的管轄權分配原則，只有當出現不同訴求建基於之法律關係具有牽連關係時方能排斥，僅有訴訟客體之間具有依賴關係之情形是不能抵觸的。

### 三、第 10/2008 號案件裁判書的啟示

#### (一) 第 10/2008 號案件裏的訴求

第 10/2008 號案件就是香港西北航運快綫有限公司請求法院撤銷特區政府對金光噴射飛航(澳門)有限公司從事港澳海上客運服務之許可的案件。此案的案情大概是這樣的：

2007 年 7 月初，澳門氹仔臨時客運碼頭竣工在即，香港西北航運快綫、信德中旅、金光噴射飛航(澳門)、巨龍船務、新渡輪和珠江船務等多家船運公司都向特區政府遞交了申請氹仔臨時客運碼頭海上航綫營運權的意向書。

2007 年 10 月 10 日，在沒有經歷任何公開競投程序的情形下，特區政府直接宣佈臨時碼頭的營運權分別批准予夥拍香港珠江船務的金光噴射飛航(澳門)有限公司及夥拍香港愉景灣船務有限公司的巨龍船務股份有限公司(之後並未投入運作)。同年 10 月 29 日，特區政府正式與金光噴射飛航(澳門)有限公司簽署了氹仔客運碼頭與香港之間的海上客運服務營運批給合同，該合同由 2007 年 10 月 31 日起生效，為期 20 年。

2007 年 11 月 23 日，原本有意參與競爭上述碼頭海上客運服務營運權的香港西北航運快綫有限公司向特區中級法院申請有關中止政府對相關營運權之批給的禁制令，並宣稱在 30 日內向法院提交主案。兩周後，中級法院發出了臨時禁制令。一個多月以後，雖說中級法院解除了上述臨時禁制令，但是案件確已進入主案審理階段——香港西北航運快綫已經正式向中級法院提起司法上訴，請求撤銷特區政府在未經公開競投之情形下就金光噴射飛航從事海上客運服務事宜所作出的批給行為。不過，在起訴狀中，香港西北航運快綫同時提出了請求法院取消政府與金光噴射飛航所簽訂之 20 年營運合同的訴訟請求。

結果，中級法院在受理了上述司法上訴之後，在審查合約前行政行為有效性的同時，對之後簽訂的行政合同的有效性也一併作出了審理。2009 年 2 月 19 日，中級法院判處香港西北航運快綫上訴得直。但是，判決也同時指出，金光噴射飛航經營的航綫已成既定事實，判決不影響金光噴射飛航繼續營運。

很顯然，在該案中，事實上存在兩個訴訟請求：一個是請求撤銷批給行為的司法上訴，其在性質上屬於形成(變更)之訴；而另一個則是請求撤銷 20 年營運合同的行政合同之訴，其在類型上屬於行政合同有效性之訴。

#### (二) 兩個訴求之間的關係

基於上述事實，如果直接對本案之情形作出屬於“訴求合併”，抑或是屬於“合併起訴”的判斷，筆者以為可能過於草率。實際上，待分析完本文中兩個訴求之間的關係，然後再作判斷，這樣的結論也許更具有科學性與說服力。

如上所述，由於兩個不同之訴建基於的法律關係之間的關係、兩個不同之訴的客體之間的關係以及兩個不同之訴單獨提出時的一審管轄權歸屬這三個因素對於確定本文中“訴之合併”的性質具有決定性的意義，以下就三個方面展開分析。

首先，就法律關係之間的關係而言，在本案中，作為司法上訴基礎的營運權批給法律關係與之後作為行政合同有效性之訴基礎的營運合同法律關係之間並不存在替代關係，但卻存在因果關係。因為這裏的行政合同顯然是以之前業已存在之行政法律關係為基礎而訂立的。換句話說，正是因為有了之前的行政法律關係，才有了後來的行政合同法律關係。因此，本案中作為訴訟基礎的兩個法律關係之間具有牽連性。

其次，就訴訟客體之間的關係而言，在本案中，司法上訴所針對的營運權批給行為與行政合同之訴所針對的營運合同行為之間顯然存在着一種依賴關係。因為行政合同的簽訂無疑是依賴先前行政行為之存在的。

最後，從一審管轄權的角度來看，如果上述兩訴單獨來提，對於該司法上訴而言，因為在澳門特區，上述營運權批給行為是由行政長官作出的，因此根據《司法組織綱要法》第 36 條第 1 款第 8 項的規定，該司法上訴的管轄權應當是在中級法院。但是，對於行政合同之訴來說，根據《司法組織綱要法》第 30 條第 2 款第 3 項的規定，在澳門，該類訴訟的一審管轄權均應在行政法院。

綜上所述，從前文所述特區立法者之價值立場的角度來說，因為該案中作為訴訟基礎的兩個法律關係之間已然存在了牽連關係，而且是由中級法院作為管轄法院進行的一審。所以，在該案這一司法上訴之中，法院按照“訴求合併”的方式一併處理了行政合同之訴應當是合理的。

#### (三) 第 10/2008 號案件的啟示

《行政訴訟法典》第 24 條所規定的有關在一個司法上訴中的“訴求合併”情形其實並不包括在一個司法上訴中合併處理一個行政合同之訴的情形。但

是，如上所述，從立法者價值取向一致性的角度出發，中級法院在第 10/2008 號案中採用的“訴求合併”處理方式在應然性上是具有正當性的。但是，如果情況調過來，即在一個行政合同之訴中提出一與之相牽連的針對某一行政行為的訴訟請求，從價值取向一致性的角度，就未必能夠得出採用一般“訴求合併”處理方式的正當性了，而當中的問題就出在“管轄權”上。雖然，之前有結論說當出現不同訴求建基於之法律關係具有牽連關係時，可以在不顧管轄法院的情形下合併訴求，但是，只要仔細觀察就會發現：在《行政訴訟法典》三個明確規定“訴求合併”的條文中，所有可能排斥管轄權的情形都有一個共同點，那就是它們只可能拔高一審管轄法院的審級，而不可能降低其審級。換言之，所謂的“不管管轄法院為何”事實上並不影響管轄權分配意義上的審判公正。

然而，當問題變為要在一個行政合同之訴中再合併一個司法上訴的時候，如果再把《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的內容理解為一般的“訴求合併”的話，降低相關訴訟一審管轄法院審級的情形就出現了。這是因為如上所述，單獨行政合同之訴的管轄法院只能是行政法院，而對於單獨司法上訴的管轄法院，它可能是行政法院，可能是中級法院，也可能是終審法院。在這樣的情形下，一旦按照一般的“訴求合併”制度處理，原本應當在中級或者終審法院一審審理的訴訟請求就將被放到行政法院來一審了。

於是，第 113 條第 3 款能否理解為有關通常之“訴求合併”的規定，取決於對兩種價值觀的比較與權衡，即在作為相關訴求基礎的法律關係具有牽連關係時，是訴訟的經濟與效率價值優先，還是管轄分配上的審判公正價值優先？很顯然，在法的語境下，這個問題的答案是很明顯的。法律的根本價值追求就是公平正義。著名法哲學家羅爾斯就曾說過：“正義是社會制度的首要價值”<sup>5</sup>，而公平正義本身就內含着合理性，因此，法領域內一切的正當性之最終源泉自然就是公正。也正是因此，管轄分配上的審判公正價值自然應當優先於訴訟的經濟與效率價值。

綜上所述，在一個行政合同之訴中，如果出現了另一個針對合約前或者合約後行政行為所提起的訴求，且它與行政合同之訴分別建基於的法律關係具有牽連關係，但是它若在以司法上訴形式單獨被提起時，其管轄法院不在行政法院，那麼，在此種情況下，行政法院不得將此二訴訟請求進行合併審理。

## 四、第 113 條第 3 款何去何從

### (一) 第 113 條第 3 款的性質

如上所述，在管轄法院不同的情況下，不能在一行政合同之訴中合併一個實質上的“司法上訴”。但是，當管轄法院相同的時候，按照前述第 113 條第 3 款的規定，這兩訴當然可以合併審理。但是，在理論上就會出現一個問題：這第 113 條第 3 款的規定究竟是甚麼性質？它是屬於有關“訴求合併”的規定，還是屬於有關“合併起訴”的規定？

如果它規定的是“訴求合併”，那麼該款內容無疑是一般“訴求合併”制度的例外。因為它表明“訴求合併”還存在着不能排斥管轄權限制的情況。然而，如果這款規定的是“合併起訴”，那麼它亦突破了傳統“合併起訴”制度的範疇。因為，根據《行政訴訟法典》第 44 條的規定，在澳門，傳統的“合併起訴”只是合併“司法上訴”。可是，若這裏的假設成立，第 113 條第 3 款無疑就表明了“合併起訴”還存在着合併一個“行政合同之訴”與一個“司法上訴”的情況。那麼，第 113 條第 3 款究竟是甚麼意思呢？其實，這一款還是應當理解為有關“訴求合併”的規定。理由主要有這麼兩個。

第一，如果第 113 條第 3 款的規定被理解成了“合併起訴”，這也就意味着其中的“行政合同之訴”與對應的“司法上訴”之間的關係被僅僅詮釋為客體行為之間的依賴關係，而不包括基礎性法律關係之間的牽連關係。那麼，按照“合併起訴”的制度，這種合併是絲毫不能對抗管轄權的限制的。於是，第 10/2008 號案件裁判書裏的“合併”也就失去了正當性。而這樣的結果無疑是極不合理的，因為它不僅浪費了訴訟資源，而且複雜了當事人的訴訟活動，同時還增加了當事人的訴訟費用。

第二，如果把該款理解為“訴求合併”，這樣不但可以避免發生前述不合理的結果以及可以避免打破“合併起訴”只是合併“司法上訴”的傳統，在事實上也不違反“訴求合併”理論的本質。因為雖說在以往的理論中，訴求合併可以不受管轄權的限制，但是以往所謂的“不受管轄權的限制”，其實質僅僅只是排斥“均衡法院工作負擔”的價值，而不排斥“排除干擾、維護公正”的價值。而現在第 113 條第 3 款的到來恰恰點出了“訴求合併”的實質——基礎性法律關係之間的牽連性。

## （二）現實問題與制度創新

雖然，第 113 條第 3 款的性質已經清晰，但是，如上所述，一個問題還是存在，那即：對於某些案件，可以針對某一合約前的形成行為或者合約後的執行行為向中級法院提起一個司法上訴，同時在訴狀中一併提出針對相關行政合同解釋、有效性或者執行情況的訴訟請求。但是，卻不可以針對上述行政合同的解釋、有效性或者執行情況向行政法院提起一個行政合同之訴，且同時在起訴狀中一併提出針對前述合約前或合約後行政行為有效性的請求。這樣的制度現狀是很不合理的，這意味着當事人一旦選擇錯訴訟的方式，就要多交訴訟費用，增加訴訟負擔。

如何通過改進相關制度的設計來實現結果的合理化無疑是當務之急。對此，筆者分別從拓展“初端裁判”、“程序優惠”以及“移送管轄”這三個制度的層面提出了相應的三個改進方案。

第一個方案是對“初端裁判”的改良。《行政訴訟法典》第 14 條第 2 款規定了“初端駁回”的制度，即當某一審理程序因先決問題的出現而暫停，如果利害關係人逾 90 日不作任何行為，使關於審理前之先決問題之程序未能提起或進行，法官會將暫停狀態終結，並對該先決問題作出初端裁判，但是該初端裁判只具有程序內效力，不產生程序外效力。改進的方案就是將該制度嫁接到第 113 條第 3 款中來，即當出現由於管轄權的原因，無法在一個行政合同之訴中一併提起針對合約前後之行政行為有效性的請求之情況時，法官可以直接對針對行政行為的請求作出初端裁判，該裁判起初只具有程序內效力，相關當事人可以對該行政行為另行提起司法上訴，上訴一提出，初端裁判即告失效。但是，一旦當事人沒有提起司法上訴，只要經過一個合理的期間，那麼，上述初端裁判自動轉為終局裁判，產生程序外之效力。該方案不僅可以減輕當事人的訴訟負擔，而且在很多時候，它既可以節約司法資源，也能夠減少當事人的訴訟費用。

第二個方案是對“程序優惠”制度的補充。《行政訴訟法典》第 47-51 條及第 79-81 條規定了“程序優惠”制度。它主要是立法者在訴訟程序中給一些遇到諸如“違法聯合而被駁回”、“違法合併申訴而被駁回”等情狀的當事人以一些諸如“第二份起訴狀的追溯效力”、“審理程序繼續進行”等的優惠。不

過，目前，《行政訴訟法典》裏的“程序優惠”並不包括免除訴訟費用。

改進的方案就是將“免除訴訟費用”的“優惠”引入第 113 條第 3 款之中，即在一個行政合同之訴中，當事人一併提出的針對合約前後之行政行為有效性的請求由於管轄權的原因而被行政法院駁回。這時，可以賦予當事人以免費向中級法院另行提起司法上訴的“程序優惠”。該方案既有利於在級別管轄的意義上保證審判的公正性，亦能節約當事人的訴訟費用。

第三個方案是對“移送管轄”制度的延伸適用。行政訴訟法領域裏的“移送管轄”制度主要援引的是《民事訴訟法典》裏的規定。《民事訴訟法典》第 33 條第 1 款規定了“移送管轄”的制度，即當出現某法院相對無管轄權的情形時，它“須將卷宗移送具管轄權之法院，而有關起訴狀視為於提交起訴狀之首次登記日提交”。改進的方案就是將“移送管轄”制度延伸適用於第 113 條，即當出現由於管轄權的原因，無法在一個行政合同之訴中一併提起針對合約前後之行政行為有效性的請求之情況時，行政法院的法官可以將本案的所有卷宗一併移送中級法院進行審理。此方案的優點就在於它不僅絕對地避免了司法資源的浪費，絕對地節約了當事人的訴訟費用、方便了當事人進行訴訟，而且使得本屬“訴求合併”的相關案件真正實現了“訴求合併”。這些是前兩個方案沒能達到的。

## 五、結語

任何制度的背後都有相關理論的支持，這些理論都來源於生活，內含着生活共同體的不同價值。因為價值與價值會發生衝突，所以理論之間也會出現矛盾。《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款的爭議就源於理論間的矛盾。而解決這些矛盾的鑰匙就是在於確保社會關係的合理性。中級法院在第 10/2008 號案件裁判書中運用合理性的方法詮釋了“訴求合併”，而本文亦在合理性的指導下從邏輯上詮釋了第 113 條第 3 款。

註釋：

---

- <sup>1</sup> 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》(下冊)，澳門：澳門基金會，2005年，第242頁。
- <sup>2</sup> 同上註，第242-243頁。
- <sup>3</sup> 朱永梅、唐小波：《行政訴訟法比較研究》，澳門：澳門基金會，1998年，第五章第2節。
- <sup>4</sup> 貢世康：《行政訴訟管轄論》，載於《理論探索》，2005年第5期，第150-151頁。
- <sup>5</sup> 轉引自翟秀紅：《試論行政訴訟級別管轄制度的完善》，載於《行政與法》，2010年第5期，第95頁。