

人證於澳門《行政訴訟法典》所規定的中止行政行為效力程序中的（不）可採納性

João António Valente Torrão（杜約翰）*

一、行政行為與其執行力的中止

根據澳門《行政程序法典》第110條之規定，行政行為係指“行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果。”¹

行政行為的概念並不在本文討論範圍之內，但在此有需要提出，行政行為無需經法院確認其效力。正如Freitas do Amaral指出²，這是由於行政行為是由一當局權力、一行政機關依據法律規定行使公共權力而作出，因此這些行為在具管轄權法院作出相反判決前推定為合法。另一方面，考慮到其出處、本質以及推定合法性，行政行為具強制性，也就是說，行政行為的內容對於所有與之相關的實體具約束效力，特別是對於負責執行有關行政行為的公務員以及須服從有關行政行為的私人具約束效力。

換言之，正如Mário Esteves de Oliveira及其他作者³ 寫道：“在該體系下⁴，行政當局（作為公共利益據位者）似乎具備超然地位的權力、當局權力或強制性，而這些特性則即時轉移至其作出之行為。

* 葡萄牙最高行政法院（榮休）大法官。

1. 該定義與當時葡萄牙《行政程序法典》中的概念完全一致。根據經1月7日第4/2015號法令核准的葡萄牙現行《行政程序法典》第148條關於行政行為的定義，行政行為係指“在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”。
2. 《行政法課程》，1988/1989年，第99頁。
3. 《行政程序法典註釋與評論》，第2卷，第43頁及續後數頁，Almedina，科英布拉，1995年。
4. 行政管理執行體系。

透過作出一行為為一具體情況訂定規範或法律措施之權力（具命令性質且屬單方作出），以及該規範符合公共利益之推定，為該行為帶來了特別的法律效力，當中意味着在具備各項產生其效力之要件後，在無需經其相對人同意的情況下，在公共秩序中激發出擬產生的變化。

在這方面，透過行政行為，反映出公共行政當局具備為每一具體行政法律情況尋求推定為合適的法定解決方案之權力。”⁵

因此，我們在此可得出的結論是：行政行為具約束力，且在無須經法院宣告或確認的情況下產生法律效力。若利害關係人不同意有關行政行為，須向具管轄權法院提出司法申訴。

然而，鑑於立即執行有關行為可能為利害關係人帶來嚴重損失，法律准許利害關係人聲請中止相關行為效力，直至就撤銷相關行為之訴作出的判決轉為確定為止。

這一中止程序須遵守12月13日第110/99號法令核准的澳門《行政訴訟法典》第120條至131條的規定。接下來我們將就中止問題提出一些意見，以便隨後分析本文的關鍵問題：當人證對於行政相對人取得有效司法保護而言屬絕對必要的情況下，澳門特區法律體制是否同意（或甚至乎規範了）在中止效力請求中接納人證。

5. 關於行政行為概念的深入研究繁多，其中可參見José Cândido Pinho（簡德道）、Lino Ribeiro（李年龍）：《行政程序法典—註錄》，關於第102條（現行第110條）的註釋；José Cândido Pinho（簡德道）：《行政訴訟法培訓教程》，法律及司法培訓中心，2013年，第51頁；Viriato Lima（利馬）、Álvaro Dantas：《行政訴訟法典註釋》，法律及司法培訓中心，2015年，第101-102頁；José E. F. Dias：《澳門行政法培訓教程》，法律及司法培訓中心，2006年，第191頁及續後數頁；Marcello Caetano：《行政法教程》，第1卷，第409頁及續後數頁；Mário Esteves de Oliveira及其他作者，見前述著作，第43頁及續後數頁；Santos Botelho及其他作者：《行政程序法典註釋》，第4版次，Almedina，第483頁及續後數頁；Fernando Garrido Falla：《Tratado de Derecho Administrativo》，第一冊（總則），第407頁及續後數頁；João Caupers：《行政法入門》，第9版次，Âncora Editora，第180頁及續後數頁；Freitas do Amaral：《行政法課程》，1988/1989年，第205頁及續後數頁；Marcelo Rebelo de Sousa、André Salgado de Matos：《行政法總論》，Dom Quixote，第67頁及續後數頁。

二、聲請中止行政行為效力的法定要件

聲請中止行政行為效力的法定要件載於澳門《行政訴訟法典》第121條，其內容如下：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

- a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其在司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；
- b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；
- c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款a項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款a項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款b項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

這一條文產生以下後果：

首先，中止理由是否成立取決於第一款列出的要件必須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准有關措施。^{6 7}

-
6. 在這方面，意見一致的澳門特區高等法院司法見解包括終審法院2013年7月10日第37/2013號案件裁判、2012年9月26日第58/2012號案件裁判、2014年11月26日第117/2014號案件裁判與2009年5月13日第2/2009號案件裁判，以及中級法院2015年12月15日第968/2015/A號案件裁判、2015年11月26日第85/2015/A號案件裁判與2015年11月19日第826/2015/A號案件裁判。
 7. 在葡萄牙《行政法院訴訟法》第76條第1款的適用範圍內，憲法法院就第181/98號案件裁判（1998年2月12日第856/96號案件）要求同時具備這些要件的合憲性發表意見（見1998年5月8日第106期《政府公報》）。當時《行政法院訴訟法》亦於澳門通行。

因此，根據澳門《行政訴訟法典》第123條第3款規定，聲請人應於其聲請書內“以分條縷述方式詳細列明請求之依據”等，也就是說，聲請人應提出構成預料執行有關行為，將對聲請人或其將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失⁸，或中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益這一結論之事實（其後亦須提出證據）。

關於上述第121條c項規定的要件，即使聲請人沒有提及，法院仍可依職權確認具備有關要件，因為該要件本質上涉及的是“提起上訴的條件或訴訟前提”。^{9 10 11}

然而，根據第2款至第5款，即使已具備各項要件，也可能不作出中止措施（第5款），或在不具備某一要件的情況下，仍可作出中止措施（第2、3及4款）。

因此，如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只需以具備a項所指之要件為依據則可准許中止該行為之效力。

8. “聲請人有責任以具體及詳盡的方式提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實，不能僅使用空洞籠統的言語予以表述” — 終審法院2013年7月10日第37/2013號案件裁判。

9. 關於這一要件，Viriato Lima（利馬）、Álvaro Dantas於《行政訴訟法典註釋》，法律及司法培訓中心，2015年，第350頁中提出的下述意見是恰當的：

“第三項要件要求卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。一般認為葡萄牙法律體制中從來沒有就‘要保全的權利存在的跡象證據’（fumus bonus juris）作出規範，相對於澳門法律制度亦然，也就是說，聲請人不需要證明其權利。c項規定的要件應理解為‘提起上訴的條件或訴訟前提’。”所要求的是“初端審議，其目的僅為避免於存在強烈跡象顯示司法上訴屬違法的情況下作出中止措施，以避免明顯拖延時間的行為。這情況可以理解為需要‘要保全的權利存在的跡象證據’，但僅限於確認是否接納上訴而非確認其理由是否成立。”

10. 澳門特區中級法院同樣認為：“僅當明顯地、顯著地或一目瞭然地顯示上訴肯定及無可置疑地不能勝訴時（例如涉及到不可上訴的行為；因為超逾可撤銷性行為提起上訴的期限），那麼才出現所假定的上訴的明顯違法性，而不是當有關問題在學說或司法見解中被辯論時才出現這一違法性” — 2007年6月14日第278/2007/A號案件裁判書（意見一致的有同一法院2002年5月30日第92/02號案件合議庭裁判書）。

11. “倘請求書或其附屬文件顯示出上訴沒有及時提出或明顯違法，又或是有關行政法院並不具管轄權，上訴將被‘初端’（in limine）駁回，並記錄在案”（前《行政法典》第838條）。

即使法院不認為已具備b項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

對於屬紀律處分性質之行為，亦無須具備第一款a項所指之要件，即可准許中止其效力。

但是，即使第一款所指之要件已具備，但當對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力（第5款）。

同樣需注意的是，聲請人亦可獲豁免證實具備b項所指之要件，因為如行政機關不作答辯，或沒有陳述中止行為效力將嚴重侵害公共利益，則法院須視第121條第1款b項所規定之要件已具備；但根據案件之具體情況，認為該嚴重侵害屬明顯或顯而易見者除外（澳門《行政訴訟法典》第129條第1款）。¹²

第129條條文引申出下列一些別具意義的問題：

（一）行政機關不作答辯引致的獨一後果是法院應視第121條第1款b項所規定之要件已具備？還是除此之外，亦應適用第54條的規定，即“不作答辯或不提出爭執，視為自認司法上訴人所陳述之事實；但從所作之防禦整體加以考慮，該等事實與所作防禦明顯對立者，又或該等事實係不可自認或與組成供調查之用之行政卷宗之文件相抵觸者除外？”

（二）對立利害關係人提出侵害公共利益的嚴重性，但行政機關不作答辯，或作答辯但卻沒有提及嚴重程度，甚至表示不具嚴重性，則法院仍須視有關要件已具備？

（三）若行政機關作答辯但卻沒有提及嚴重程度，甚至表示不具嚴重性，則法院仍須視有關要件已具備？

12. 然而，若嚴重侵害公共利益，行政機關得開始或繼續執行有關行為，而無需遵守第126條第1款的規定，只需在此之前以書面形式告知法院無法遵守有關規定的理據（第126條第2及3款）。

關於第一個問題，Viriato Lima（利馬）與Álvaro Dantas¹³ 傾向認為上述行政機關不作答辯引致的後果不是唯一的，因為“在非特定保全措施及預防措施中不作申辯所引致的不利後果當然是有關附隨事項所屬的訴訟本身之不利後果，有關規定應類推適用於中止行為效力程序，這意味着適用第54條規定的司法上訴相關準則”。

我們對此理解存疑。

正如有關作者所述¹⁴，倘若第54條所規定的不利後果適用於對條文規定的爭議、選舉上的司法爭訟、行政違法行為相關訴訟措施等的爭議，這是由於存在明文規定直接或間接準用第54條的規定或準用與《民事訴訟法典》內容相若的規定。

但中止行為效力並非此等情況，第129條第1款僅限於訂定不作答辯的後果。倘若立法者的原意並非僅止於此，則條文中應該有所規定，或在同一條文中作規範，或允許準用第54條的規定。因此，並不存在任何需要採用類推適用來填補的漏洞。

關於其他問題，我們與José Cândido Pinho（簡德道）¹⁵ 意見一致，（就第二個問題）他指出，“只有行政實體方具備條件去維護有關公共利益，並對損害之嚴重程度作出判斷。”因此，即使對立利害關係人指出侵害公共利益的嚴重性，若這一嚴重性沒有獲行政機關確認，法院應視有關要件已具備。

最後，若行政機關作出答辯但卻沒有提及嚴重程度，甚至表示不具嚴重性，法院亦不得不視有關要件已具備，因為這等同於“放棄就阻礙性事實作出舉證，根據《民法典》第335條第2款之規定，由有關陳述所針對之當事人（被聲請實體）負責證明。”^{16 17}

13. 見前述著作，第372及373頁。

14. 見前述著作，第372頁。

15. 見前述著作，第286至297頁。

16. José Cândido Pinho（簡德道）：《行政訴訟法培訓教程》，法律及司法培訓中心，2015年，第286頁。

17. 參見一個行政實體作出答辯但沒有主張嚴重侵害公共利益的實例：南部中央行政法院2008年5月29日第03789/08號案件裁判。意見一致的還有同一法院2009年9月7日在第05189/09號案件裁判，當中寫道：“.....因為，被上訴實體在其申辯中沒有就批准有

三、中止的後續程序

為處理我們所提出的問題，在此我們應先就中止行為效力的訴訟程序作一簡介。

根據第123條第3款的規定，“聲請人應於聲請書中指出其本身以及因中止有關行為效力而可能直接遭受損失之對立利害關係人之身份、居所或住所，指明有關行為及指出作出行為者之身份，並以分條縷述方式詳細列明請求之依據，以及附具其認為必需之文件……。”

在就聲請書之提交作出登記後，不論有否預先作出批示，將同時傳喚行政機關及倘有之對立利害關係人，以便其於十日期間內答辯，並向其送交聲請人所附具之複本（第125條）。

行政機關接獲傳喚或通知後，不得開始執行或繼續執行有關行為，並應儘快阻止有權限部門或利害關係人執行或繼續執行有關行為（第126條第1款）。

然而，如行政機關於三日期間內以書面說明理由，認定不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益者，則不適用上款之規定；但屬第121條第2款所指之情況除外，而有關認定須立即告知法院。

隨後，第129條第2款規定，附具答辯狀或有關期間屆滿後，將卷宗送交檢察院，以便其在兩日內作出檢閱，其後將卷宗送交法官以作裁判，或送交裁判書製作人以便其在評議會下次會議中將之提交而無須作檢閱；僅當任一助審法官提出請求時，方須作出檢閱，在此情況下，在該次會議後舉行之下次會議中作出裁判。

倘若我們以非常簡單的方式，且不以整個法律體制作考量來解釋上述條文，似乎在此等程序中並不接納人證。

事實上，第123條第3款提及於最初聲請書“附具其認為必需之文件”、第129條第2款沒有提及對立利害關係人相關的舉證事宜，以及接下來的步驟—送交檢察院及裁判書製作人—令我們得出有關結論。

關措施對公共利益所產生的損失作出陳述，而有關損害並非顯而易見或眾所周知的，因此判定不存在此等侵害。”

也就是說，倘若法律要求聲請人附具文件，就是因為不接納其他類型的證據，例如人證。

這是絕大多數的意見，甚至與澳門特區高等法院的司法見解以及我們所認識的學說所理解的一致。

下文我們將分析這些司法見解與學說。

四、澳門特區關於中止效力程序中人證 可接納性的司法見解與學說

不管是澳門特區高等法院的司法見解，還是我們所認識的學說，均認為在中止行政行為效力程序中人證屬不可接納的。

(一) 因此，終審法院於2010年5月14日第15/2010號案件裁判中確認以下學說：

“上訴人不認同被上訴裁判中認為在中止行政行為效力的訴訟手段中不能詢問證人的部份，提出有關證人對作出正確裁判屬重要的，以及法律沒有明確禁止其詢問。

除了根據《行政訴訟法典》第6條第1款d項的規定，中止行政行為效力的程序在法律上歸類為緊急程序之外，即有關程序在司法假期仍繼續進行、免除預先檢閱、縮短訴訟期間以及在辦事處內優先進行相關行為，因應在一相對短促的期間內判斷執行行政行為的可能性，以便保障利害關係人難以彌補的損害，和避免嚴重損害公共利益的功能，此訴訟手段的流程已被簡化。

因此，關於和取證有關的規定，申請人在提交保全措施的請求時應附上必要的文件（《行政訴訟法典》第123條第3款），且在收到答辯狀或答辯期結束後，有關案卷即送交法官作出裁判，而不再進行調取其他證據的步驟（《行政訴訟法典》第129條第2款）。但這當然不影響同一法典第15條第1款c項規定的法官的調查權。

顯然，在這種訴訟程序中不允許提交人證。

因此，上訴中的這部份應被駁回。”

終審法院於其後的兩宗裁判¹⁸ 中亦重覆了同一學說，並提出了以下論點：

“立法者可以通過兩個方法排除人證：或明確規定排除人證，或制定一個沒有調查人證階段、僅特別規定書證的程序。

法律採取了第二個方法，規定申請人應附具其認為必需的文件 — 完全沒有提到證人（《行政訴訟法典》第123條第3款）— 一旦在提交答辯狀或有關期間屆滿後，將卷宗送交檢察院作出檢閱，之後再作裁判（《行政訴訟法典》第129條第2款），這完全符合《民法典》第386條的規定。即使不符合，立法者也並非不能排除民法制度，因為並沒有違反位階較高的法律，即《基本法》。”

隨後得出結論：“在制定保全程序，特別是中止行政行為效力程序的具體步驟時，立法者很多時候要面對互相對立的利益。一方面，要面對立刻執行行政行為的公共利益。另一方面，則要面對因立即執行行政行為而受影響者的利益，也就是中止行為效力直到就司法上訴作出裁判為止的利益。由於單純地申請保全措施繼而傳喚行政機關一般可阻止該機關開始或繼續執行有關行為，所以保全程序應迅速進行，這同樣符合申請人的利益。但是調查人證在很多時候都與訴訟的快捷性不符。

此外，保全措施的決定是臨時性的，因此不能說只採納書證嚴重損害司法公正的利益。”

（二）於2012年4月19日中級法院裁判書中¹⁹，雖然沒有放棄引用終審法院見解，但卻為其他類型的證據敞開了大門，其中寫道：

“聲請人在本程序中指定了證人並就應否預先聽取人證提出了疑問。

《行政訴訟法典》在有關程序步驟的規定中並沒有就詢問人證作出規定 — 僅於第123條第3款中提及附具文件 — 在便捷的前提下，隱含着就其主張提供一個初步判斷的意味。

18. 2015年5月6日第23/2015號案件裁判以及2015年7月15日第28/2015號案件裁判。

19. 第154/2012/A號卷宗。

但事實上，沒有就詢問人證作出規定並不意味着不應在有需要時作出。倘若後期的事實情狀顯示出具爭議性，則不得不調查人證。

然而，似乎本案不在此例，有需要注意在行政活動範圍內，出發點應為推定行政活動合法並推定其相關前提條件屬實，因此在釐清有利於作出決定的事項方面無需猶豫。

因此，讓我們假設具備聲請人所指的、行政當局所限制的事實前提，並在有需要時，當我們無法從其他方面更好的確定相關事實，則在沒有恰當解釋的情況下（訴訟程序）不再繼續進行。”

同一法院2015年11月19日裁判中²⁰，為維護人證的不可接納性，寫道：

“不論是終審法院（例如：2015年7月15日第28/2015號案件裁判）還是本法院（例如：2012年4月19日第154/2012/A號案件裁判）的司法見解，針對中止行為效力保全程序的緊急性，關於該等程序中不接受人證的意見是一致的。

這是由於立法者明確地規定了‘附具答辯狀或有關期間屆滿後，將卷宗送交檢察院，以便其在兩日內作出檢閱，其後將卷宗送交法官以作裁判，或送交裁判書製作人以便其在評議會下次會議中將之提交而無須作檢閱；僅當任一助審法官提出請求時，方須作出檢閱，在此情況下，在該次會議後舉行之下次會議中作出裁判’ —《行政訴訟法典》第129條第2款 — 因此並沒有規定任何調查人證階段。”²¹

（三）學說方面，關於中止行為效力，José Cândido Pinho（簡德道）在確認全面證據原則並提出一些例外情況（第23頁）²²後，得出以下結論：

20. 第826/2015/A號案件。

21. 中級法院在最近的2016年3月17日第168/2016號案件裁判中維持同一見解，僅指出“.....考慮到我們所引述的尊敬的終審法院第15/2010、23/2015及28/2015案件裁判中的見解，決定初端駁回詢問人證的請求”。同一意見的還有中級法院2015年11月26日第385/2015/A號案件裁判。

22. 《行政訴訟法培訓教程》，法律及司法培訓中心，2013年。

“需指出的是，在聲請中止行為效力的程序中，並沒有其他訴訟類別的證據調查階段，而是強加予聲請人一個負擔，聲請人須在起訴狀中附具有助調查有關事實的證明文件，以證明符合《行政訴訟法典》第121條第1款所規定之要件。由於屬緊急訴訟程序，尤其是具保全措施的性質，須有一些能證明有關權利的表面跡象，而非絕對及完全證明有關事實的證據。立法者依照這類訴訟形式之傳統理論²³，規定不接納人證。”²⁴

(四) 同樣地，Viriato Lima（利馬）與Álvaro Dantas²⁵ 僅指出：

“附具答辯狀或有關期間屆滿後，卷宗將送交檢察院，以便其在兩日內作出檢閱並發表意見。²⁶

正如上文所述，沒有一個用作調查證據的階段，這意味着所有證據必須是書證。”

(五) 這樣，接下來我們將看看在這種程序中，澳門特區法律體制是否排除人證；還是正好相反，正如2012年4月19日中級法院裁判書中所述，在合理情況下可接納人證；抑或是我們所說，人證普遍獲接納為證據方法，一如在司法上訴中那樣。

23. 然而，這一說法要求我們顧及在某些情況下，在中止執行行為程序中接納人證，而這一問題我們隨後將作分析；另一方面，書證源於法律明確規定，而非單純規範證據方法上的遺漏，這導致有關規定在侵犯行政相對人權利時不適用，因為阻礙了行政相對人透過證人維護其權利，關於這一問題我們隨後亦將作分析。雖然有關規定一澳門《行政訴訟法典》第123條第3款一與前《行政法院訴訟法》第77條第2款行文相若，現時對該規定的理解應顧及澳門《行政訴訟法典》的新思路，特別是在沒有明確指出書證限制方面以及取得有效司法保護的規定（澳門《行政訴訟法典》第2條），當中亦包括了使用保障權利所需的證據方法之權利。

24. 《行政訴訟法培訓教程》，法律及司法培訓中心，2013年，第289頁。

25. 《行政訴訟法典註釋》，法律及司法培訓中心，2015年，第373頁。

26. 這裡我們面對的問題是法律上是否接納人證，而非法院是否有義務詢問證人。事實上，即使法律上接納人證，當證人提出的事實對案件的裁判不屬重要或僅可透過書證或其他證據方法證明事實（澳門《行政訴訟法典》第65條第3款）時，法院可不詢問證人。因此，雖然上述裁判中法院的立場與我們不同，認定不接受詢問人證並不影響最後裁決，因為即使接納了有關人證，所提出的事實並不足以得出另一裁判。然而，在2010年5月14日第15/2010號案件裁判中，儘管不同意詢問人證，所聲請的措施獲批准。

五、澳門《行政訴訟法典》生效前行政訴訟 程序中證據方法的適用制度

眾所周知，澳門《行政訴訟法典》由12月13日第110/99/M號法令核准，自“終審法院開始運作之日”起開始生效（參見上述法令第9條第1款）。

在此之前（甚至在其生效以後，因為《法典》僅適用於在其開始生效後提起之訴訟程序—參見同一法令第9條第2款），關於行政訴訟事宜，在澳門生效的法規包括：²⁷

1. 1940年12月31日第31095號法令核准之《行政法典》第四部份；
2. 1956年9月8日第40768號法令核准之《最高行政法院組織法》；
3. 1957年8月20日第41234號命令核准之《最高行政法院規章》；
4. 公佈於1984年6月9日第24期《澳門政府公報》之4月27日第129/84號法令；
5. 7月16日第267/85號法令所核准之《行政法院訴訟法》；該法令係藉8月7日第220/86號法令命令在澳門適用，並公佈於1986年12月29日第52期《澳門政府公報》。

關於行政程序中的證據方法，7月16日第267/85號法令第12條作出以下規定：

“一、屬高等行政法院²⁸及中央行政法院²⁹管轄權範圍內的案件，以及第24條b項所指的案件，僅接納書證，但有特別規定以及法院認為有需要鑑定證據的案件除外。

27. 根據12月13日第110/99/M號法令第7條的規定，有關法規被明示廢止。
 28. 參見經11月29日第229/96號法令修改之4月27日第129/84號法令第21至26條。
 29. 參見經11月29日第229/96號法令修改之4月27日第129/84號法令第40條。

二、在其餘案件中，不接納上訴或請求所針對之當局的證言，但關於合同之訴以及追究責任之訴除外。”

同一法規第24條則規定：“針對行政行為及行政事務上的行為之司法上訴由下述法規規範，但《行政法院與稅務法院章程》以及本法規另有規定者除外：

a) 《行政法院與稅務法院章程》第51條第1款c項、d項及j項所指的情況，受《行政法典》及其補充法例規範。³⁰

b) 其他情況受《最高行政法院組織法》及《最高行政法院規章》及其補充法例規範。”

這意味着在取證方面，同時存在兩種制度：

—《行政法典》所訂立的制度（適用於上述a項所指的上訴），不管是書證還是人證均可採納³¹，即使在中止行為效力程序中亦然 — 參見《行政法典》第820條獨一段落第6款、第837條及第847條。

—《最高行政法院組織法》及《最高行政法院規章》及其補充法例所訂立的制度，當中只接納書證。

Artur Maurício、Dimas de Lacerda與Simões Redinha於《行政訴訟》，1989年，第131頁中，就上述第12條作出評論時寫道：“有關規定實質上有意於原本屬高等行政法院管轄但改為屬中央行政法院管轄之上訴程序中維持同一取證制度，因為在行政審計相關的上訴案件中，證據的提出受民事訴訟法例所規範（《行政法典》第847條）。

因此，並沒有就之前規定的上訴取證制度作出改革，但以由中央行政當局（非政府成員）在沒有授權的情況下作出之確定及具執行力的行政行為為標的之上訴除外：

30. 這數項針對以下事宜：

c) 針對區域或地區公共行政機關或行政公益法人所作出之行政行為的上訴。
d) 針對承批人所作出之行政行為的上訴。
j) 針對其他法院不具管轄權、屬行政上的司法爭訟之訴以及其他上訴。

31. 然而，《行政法典》第847條第一段落規定了不採納當事人陳述。

行政審計具職權以上述《行政法典》第847條所規定的取證制度審議這種上訴案件，但由於這種上訴案件在《行政法院與稅務法院章程》第51條第一款a項範圍內—因此在本法律第24條b項規範範圍內一本註釋所針對之條文現適用於調查證據方面。”³²

直至澳門《行政訴訟法典》生效為止，在澳門正是實行這一制度，而此制度在該法典出台後便有所改變。接下來我們將看看有關變化。

六、澳門《行政訴訟法典》生效後行政訴訟程序中證據方法的適用制度

(一) 首先，有必要留意《行政訴訟法典》相對於之前的行政訴訟制度而言，採納了一些創新的解決方案，而有關方案僅在2004年《行政法院訴訟法典》生效後方在葡萄牙實施。³³

例如在證據方面，規定了全面證據原則以及少許例外情況（參見澳門《行政訴訟法典》第66條第3款、第96條第2款、第142條第3款a項以及第147條c項），但卻沒有任何與《行政法院訴訟法》第12條相等的條文來限制證據方法。³⁴

這樣，司法上訴人在起訴狀中應（得）聲請採用其認為必需之證據方法，並就所指出之事實逐一列明其所對應之證據方法（第42條第1

32. 關於這一證據制度的雙重性，參見Carlos Alberto Cadilha：“行政訴訟中的證據”，《CJA》，第41/42頁；Santos Botelho：《行政訴訟》，第3版次，Almedina，2000年，第206-210頁，就有關問題作了特別詳盡的分析。

33. 2月22日第15/2002號法律核准有關法規，並規定該法規於公佈之日起一年後生效，但結果僅於2004年1月1日生效（參見經2月19日第4-A/2003號法律修改的上述法律第7條）。因此，上述法規僅自那天起被廢止，而在此之前有關法規亦因12月13日第111/99/M號法令被廢止。

34. 十分值得注意的是，在限制特定證據方法的特殊情況下，立法者會明確指出此等情況，這正是因為不存在禁止有關證據方法的普遍規定。實例包括上述第96條第2款、第142條第3款a項以及第147條c項所指的情況，立法者於行文中使用“僅得採納書證”（或人證—第142條第3款a項）。

款h項）。亦得聲請變更已提出之證據，只要該變更係基於嗣後知悉重要之事實或文件而作出（第64條）。

對於證人數目之限制，第66條規定適用《民事訴訟法典》。根據《民事訴訟法典》第447條及第449條的規定，證人由法官或裁判書製作人詢問。同條第3款則規定了“不得透過當事人陳述而取得證據”。

關於這一問題，亦需要注意第67條的規定：“法官或裁判書製作人得依職權或應檢察院之聲請，命令採取其認為對案件作出公正裁判屬必需之證明措施。”

（二）現在讓我們重歸正題，就法例中關於中止行政行為效力的規定作分析。

澳門《行政訴訟法典》第123條第3款規定：

“三、聲請人應於聲請書中指出其本身以及因中止有關行為效力而可能直接遭受損失之對立利害關係人之身份、居所或住所，指明有關行為及指出作出行為者之身份，並以分條縷述方式詳細列明請求之依據，以及附具其認為必需之文件；如請求中止有關行政行為之效力係在提起司法上訴前提出，須依據第43條之規定證明該行為已作出，以及證明已就該行為作出公佈或通知；如未作出公佈或通知，則須證明提起司法上訴之期間之起算日。”

正如上文所述，學說以及司法見解視“附具其認為必需之文件”為排除人證。

恕我們冒昧，我們的意見並非如此，因為有關規定必須根據前《行政法院訴訟法》制度以及澳門特區立法者在核准澳門《行政訴訟法典》時採納的新模式作解釋。

（三）事實上，在《行政法院訴訟法》生效時，正如上文所述，在大部份司法上訴中並不接納人證，因此提及在起訴狀中附具文件是有理由的，以便指定附具文件的時機。但僅僅如此並不意味着不可接

納人證，因為不接納人證是基於第12條的直接命令。若不是這第12條的規定，人證或其他證據理應獲接納。即使如此，有關行文與《民事訴訟法典》第450條第1款的意思是一樣的，根據有關條文，“用作證明訴訟或防禦依據之文件，應與陳述有關事實之訴辯書狀一同提交”。但這並不妨礙有關文件於其後提交，正如同條第2款所述，“如不與有關訴辯書狀一同提交，得於第一審辯論終結前提交；但須判處當事人繳納罰款，除非其證明有關文件不可能與該訴辯書狀一同提供”³⁵。

另一方面，即使同意這正是《行政法院訴訟法》範圍內的理解方式，但並不代表澳門特區立法者有意賦予同等意思，因為現在我們處身於另一法律背景，當中並沒有將證據方式局限於書證，而且《行政訴訟法典》行文中非常清晰明確地使用了“僅得採納書證”來作出相關限制。

因此，再次恕我們冒昧，我們不認為有關行文意味着排除人證。

但是基於訴訟的緊急性以及沒有規定調查證據階段這一事實，我們還未能得出有關結論嗎？

在此我們亦不同意這一說法。

(四)就其緊急性而言，不得基於此性質而削減行政相對人的權利，正如在人證對於維護行政相對人利益屬絕對必要的情況下卻只接納書證。

事實上，正如Mário Aroso與Carlos Alberto Cadilha所述³⁶：“……解決爭議的快捷性規定……是以聲請人的利益為首要考量，這是由於

35. Viriato Lima（利馬）及Álvaro Dantas亦發表了同一意見，參見前述著作，第363頁，當中寫道：“有關文件——但證明該行為已作出之文件除外——得於第一審法官作出判決前提交（《民事訴訟法典》第450條第2款），或倘屬上級法院審理，於法官開始檢閱卷宗前附具（類推適用《民事訴訟法典》第616條第2款的規定），又或於送交裁判書製作人以便其將卷宗呈交評議會前附具（《行政訴訟法典》第129條第2款）是完全沒有障礙的。”

36. 《行政法院訴訟法典評論》，第3版次，Almedina，2010年，第586頁及續後數頁。

考慮到保全程序之特定職能，也就是在對於透過保全程序尋求保護者而言具遲延危險（periculum in mora）的情況下作出（快捷的）答覆。

值得提醒的是，在之前的法例範圍內，正是基於這一理論，行政司法見解經過長久的掙扎後，最終同意即使《行政法院訴訟法》第78條第2款中沒有相關規定，《行政法院訴訟法》第40條關於糾正起訴狀的規定亦可適用於中止行政行為效力程序，這是因為快捷性原則並非一項至高無上的原則，而是應該與其他值得維護的價值作協調，而且行政當局根據《行政法院訴訟法》第80條之規定，往往可透過附理由說明的決議避免因中止行為效力聲請的提交而直接產生的效力。”

（五）在此，我們可總結出的是，這一論點並不適用，因為訂立有關期限是為了保障聲請措施者的利益，但如果確實基於公共利益，行政機關往往可於三日期間內以書面說明理由，認定不立即執行有關行為將嚴重損害公共利益，並應就作出有關認定立即告知法院（第126條第2及3款）。

因此，程序的緊急性質以及公共利益並不構成不接納人證的理據。不論是在其他緊急程序，還是在同樣按緊急程序開展之“非特定之預防及保存措施”（第141及142條）中，均對人證作了明確規定。

而且，在司法上訴中接納人證但在中止行為效力程序中卻不接納人證是不合理的（值得留意的是，在之前的法例中針對兩種情況的規定是一致的，原則上是接納書證，但在特殊情況下亦可接納人證）。

（六）關於沒有訂定證據調查階段（因為法律規定了附具答辯狀或有關期間屆滿後，卷宗將送交檢察院，以便其在兩日內作出檢閱，其後卷宗將送交法官以作裁判），這亦不構成不接納人證的理據。

事實上，如果這一理據成立，則在法律沒有相關明確規定的情況下，同樣不應將檢察院、行政機關或對立利害關係人提出的可妨礙審理實體問題之新的抗辯或先決問題通知聲請人，以便讓他們就有關事宜表明立場。在此等情況下，為遵守辯論原則，即使在有關條例中沒

有明確規定，似乎在聲請人（或其他參與人）具答辯權方面是毫無疑問的。^{37 38 39}

因此，不存在一個正式的證據調查階段並不構成阻卻調查聲請人所提出之證人的理據，在此等情況下應適用《行政訴訟法典》第65條至67條關於司法上訴之規定。

七、葡萄牙《行政法院訴訟法》第77條第2款 引起的司法見解及學說爭議（其行文與 《行政訴訟法典》第123條第3款一致）

（一）《行政法院訴訟法》第77條第2款（直至澳門《行政訴訟法典》生效為止在澳門適用；但在《行政訴訟法典》生效後仍適用於待決訴訟程序）規定如下：

37. “我們認同檢察院可提出某些可妨礙審理實體問題之新的抗辯或先決問題，這樣問題便發生了變化，因為檢察院的立場可以對訴訟程序之結局產生某些影響，基於訴訟程序須透明及遵守辯論原則（根據《行政訴訟法典》第1條之規定，准用《民事訴訟法典》第3條第3款），法院應將檢察院之立場通知當事人，以便讓他們就有關事宜明確表明立場。” — José Cândido Pinho (簡德道)：《行政訴訟法培訓教程》，第288/289頁。
38. 關於聲請人就行政機關提交之答辯狀作答覆這一問題，中級法院於2015年11月19日第826/2015/A號案件裁判中亦沒有對這一見解關上大門，當中寫道：“將被聲請實體提出之答辯狀通知聲請人後，聲請人為了就被聲請實體之立場提出申訴，提交了附於本卷宗第58至64頁的‘答覆’，認為其中止效力請求符合所有法定要求。此屬不可採納的訴訟文書，因為立法者考慮到中止效力保全程序的緊急性，並未規定在此類程序中，於被聲請實體提交答辯狀後再有更多訴辯書。同樣並未顯示出提交有關訴訟文書是基於辯論原則，因為被聲請實體在其答辯狀中僅限於就聲請人立場提出質疑，認為其中止效力請求並未符合法定要求，並闡述其法律詮釋方法。因此，涉及的是就聲請人已於起訴狀提出的事宜行使辯論權。除非存在新的問題或正常答辯範圍以外的嗣後問題（例如：被聲請實體指出聲請人提出之訴訟屬惡意，請求作出相關判罪），否則針對已行使辯論權的問題便不再作辯論。綜上所述，判定不接受把有關訴訟文書附入卷宗，並決定從卷宗取出文件及將之退回。”雖然在上述案例中法院拒絕了有關答覆，但卻確認了在中止效力程序中，若出現新的問題或正常答辯範圍以外的嗣後問題，得進行辯論，這符合我們的見解。
39. 雖然澳門《行政訴訟法典》第125條第2款規定了現今改正中止聲請書形式上之缺陷或不當之處的可能性，但即使在之前生效的《行政法院訴訟法》第78條第2款中並未規定適用《行政法院訴訟法》第40條關於糾正起訴狀之規定，但學說以及司法見解中已接受了這一可能性。

“2 – 聲請人應於聲請書中指出其本身以及因中止有關行為效力而可能直接遭受損失之利害關係人之身份及住所，指明有關行為及指出作出行為者之身份，並詳細列明請求之依據，以及附具其認為必需之文件；如屬上款b項所指之情況，須證明該行為已作出，以及證明已就該行為作出公佈或通知。”

正如上文所述，在中止行政效力程序中僅接納書證並非因為條文中“附具其認為必需之文件”這一說法，而是因為在上文中已引述的第12條及第24條中有明確規定。

(二) 在葡萄牙法律體制中，尤其是稅務法中，我們可以發現其他在緊急程序中限制證據方法的規定，例如《稅務程序及訴訟法典》第146-B條第3款以及《稅務一般法》第89-A條第7及8款的規定，有關內容如下：

“三、上款所指之請求書不符合特殊程序，無須經律師簽署，但應附具相關證據，而有關證據性質必須且僅得為書證。

七、就本條所指的透過間接方式評定計稅依據之決定，應向稅務法院提起上訴，有關上訴具中止效力並按照緊急程序步驟進行，但第91條及續後數條所指之程序並不適用。

八、《稅務程序及訴訟法典》第146-B條規定的程序步驟經作出必要配合後適用於上款所指的上訴。”

這一條文（第146-B條第3款）最後部份於第646/06、681/06及24/08號案件裁判中被判定為違憲，因為在普遍接納調查人證的情況下，完全排除了調查人證。^{40 41 42}

40. 最高行政法院亦發表了同一意見，有關裁判包括2009年9月9日第0188709號案件裁判、2010年7月14日第0549710號案件裁判以及2007年11月7日第0390/2007號案件裁判等。

41. 憲法法院亦裁定了1月18日第52/91號訓令第2條第1款之規定違憲，認為該規定在葡萄牙社會保障體系範圍內，就用作認證前葡萄牙殖民地直至其獨立為止，屬強制性登記之福利金供款期間之證據方法作了限制，將證據方法局限於書證。

42. 就有關規定，參見Jorge Lopes de Sousa：《稅務程序及訴訟法典註釋與評論》，第2冊，第6版次，2011年，第565-566頁；João António Torrão：《葡萄牙稅務程序及訴

(三) 關於這一問題，憲法法院2006年11月28日第646/06號案件裁判中寫道：

“事實上，正如本法院不止一次強調（作為例子，參見刊登於《憲法法院裁判》，第54冊，第861頁及續後數頁之第489/2002號案件裁判），立法者，特別是稅制立法者，不論是就特定應課稅事實、扣減或扣除計稅依據理由之提出設立限制前提，還是就證實申報的真實性與認受性之證據方法作出規定，即使後者需‘收費’，均享有一定程度的自由裁量權。”

其後亦寫道：“可以想像得到且現在值得關注的情況是，唯獨透過書證不足以（或者更確切地說，從來不能）證明不存在已申報收益以外的其他收益，在法律一般規定接受人證的情況下，明顯地需透過人證作出。在此等情況下，基於有關條文中的固有規定，利害關係人面臨顯而易見且可能是難以克服的困境，使之無法證明支撐其權益的事實。

在該等情況下絕對局限於使用該種特定證據方法，這一限制似乎不符合《憲法》第20條第1款訂定的基本權利。”

關於取得有效司法保護之權利，正如Gomes Canotilho與Vital Moreira（《葡萄牙共和國憲法註釋》，第3版次，第163頁）指出，“從限制辯論權的角度看，當不遵守……訴訟的一般原則使當事人無法行使（我們在此加上“證實”）其所主張的，則對其利益造成實際損害。”

Jorge Miranda與Rui Medeiros（《葡萄牙憲法註釋》，第1卷，第190頁）亦指出，儘管立法者在具體制定訴訟程序模式上具有很大的自由度，但把特定訴訟責任強加於“當事人”身上與司法保護原則並不相符，可以肯定的是，基於訴訟權，“程序制度功能上應與訴訟目的相符，並應符合適度原則，因此，根據第13條及第18條第2及3款的規定，立法者不得以不適度的方式在仲裁方面設立可能妨礙、刁難或損害訴諸法院及取得有效司法保護之權利的障礙”。

訴法典註釋與評論》，電子版，2016年2月，官樂怡基金會，第1431/1437頁；《稅務一般法註釋與評論》，電子版，2017年3月，第2353-2354頁。

前述判決總結出：“在這種條件情況下，針對條文之規定，事實之證明 — ‘當事人’ 視之為維護其受法律保障之權益 — 若不透過人證作出是完全不可行的，重申這是根據法律一般規定屬可採納的，否則必然會對維護有關權益造成影響，亦可能使訴諸法院之權利變得不可行或不可執行。

而在這方面，有關法律規定不得不視為不適度，且損害了基本法第20條第1款所賦予的權利，因為它完全排除了對向法院提出之請求中所主張的事實予以審理及評價。”

(四) Miguel Teixeira de Sousa⁴³ 則提出：“毫無疑問，訴諸司法機關的權利包括調查證據的權利。”然而，根據同一作者所述，“這並非意味着提供證據的權利代表在任何一類程序中，就任何爭議標的，均可採納法律允許的所有證據方法，或不可在調查特定證據時設定數量限制（例如：就每一當事人可提供的證人數量設定限制）。通過翻查《民法典》或《民事訴訟法典》有關證據法的規定，足以確定存在禁止使用某類證據方法之規定，而這些禁止規定的合憲法從未受到質疑。”“很多時法律規定不接納人證是基於立法者考慮到基於此等舉辦方法的特殊可信性，證人若作出虛假證言時可能產生的嚴重後果。然而，這些不採納（人證）的情況屬例外性質，且必須作出合理解釋。”

(五) 參照葡萄牙《行政法院訴訟法典》，José Carlos Vieira de Andrade⁴⁴ 亦提出：“事實上，不再存在之前法定的證據限制，諸如除了在特定訴訟程序中（嚴重地、令人費解且荒謬地）排除人證以及勘驗所得證據以外，幾乎在所有訴訟中禁止採納被上訴實體之證言。

實際上，關於證據方面，《民事訴訟法典》之一般規定（第513條及續後數條）不單止適用於一般行政訴訟，亦適用於特別行政訴訟（第90條第2款最後部份）。”^{45 46}

43. 《宣告之訴中的當事人、標的與證據》，1995年，第228頁。

44. 《行政公正教程》，第8版，Almedina，第496頁。

45. 這些意見中部份亦可配合澳門《行政訴訟法典》。

46. 關於這一問題，參見Santos Botelho及其他之前述著作，第207-210頁。

(六) 至此，無論是因為葡萄牙《憲法》並未在澳門特區生效，還是因為葡萄牙《行政法院訴訟法典》亦未於澳門生效而且與澳門《行政訴訟法典》不同，抑或是因為澳門《行政訴訟法典》之學說有別於《行政法院訴訟法典》，我們得出的結論是，本節所提及的論據與本文正進行討論的問題並不相關。

因此，雖然有意見主張根據上述理據，在中止執行效力程序中不得採納人證，但接下來我們將針對澳門法律體制原則以及在澳門特區《基本法》的保障範圍內，說明這種證據方法屬可採納的，至少在行政相對人因無法提供人證導致其權利之行使受到侵害的情況下可採納人證。

八、澳門特別行政區《基本法》、澳門 《行政訴訟法典》與有效司法保護原則

《葡萄牙共和國憲法》在其第20條中使用“有效司法保護”這一措辭，但澳門特別行政區《基本法》⁴⁷與之相反，沒有使用該措辭，但我們認為在行政範圍內，於第36條內容中亦包含此等保護原則：

“澳門居民有權訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助以保護自己的合法權益，以及獲得司法補救。

澳門居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。”

此一條文廣泛地體現於一般法不同法規以及法律體系一般原則之中。

因此，《行政訴訟法典》第2條規定：“就所有公權利或受法律保護之利益，均設有一種或多種旨在對其給予有效司法保護之訴訟手段，亦設有對確保該等手段之有用效果屬必需之預防及保存程序。”

正如Miguel Teixeira de Sousa所述⁴⁸，毫無疑問，訴諸司法機關的權利包括調查證據的權利。因此，即使法律可就證據方法作出限制，

47. 1993年3月31日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過 — 1993年3月31日中華人民共和國主席令第3號公佈自1999年12月20日起實施。

48. 《宣告之訴中的當事人、標的與證據》，1995年，第228頁。

但如果此等限制妨礙了利害關係人提出證據的權利，則侵犯了其取得有效司法保護的權利。⁴⁹

關於有效司法保護以及訴諸法院的權利，憲法法院於1988年4月13日就第235/86號案件作出之第86/88號裁判書中寫道：

“根據第206條規定，‘在司法方面，法院有責任確保維護公民受法律保護之權益，遏止對民主法治之違反，及解決公、私利益衝突’。”

維護公民受法律保護之權益屬審判職能之一，而《憲法》規定審判職能由法院行使（第205條）。

正如因此，確保任何人有權訴諸該等主權機關，‘以維護其權利’（參見前述第20條）。

這一訴諸法院以維護其權益之權利其中最主要的是尋求法律解決爭議的權利，而有關解決方法應遵守公正無私及獨立自主原則，在合理的時間內得出，尤其是應確保正確運用辯論規則，以便每一當事人得以‘提出其（事實及法律）理由、提供相關證據、掌握對立人之證據以及逐一討論其價值與結果’（參見Manuel de Andrade：《民事訴訟的基本概念》，第364頁）。”

這樣，澳門《行政訴訟法典》第2條亦保障了此權利，因此不得限制提出證據的方法，令利害關係人無法證實所主張的權利。

透過翻閱司法見解，尤其是澳門特別行政區高等法院的司法見解，很容易發現在聲請人為聲請中止執行一行政行為而履行舉證責任時人證屬必不可少的案例。

澳門終審法院2011年9月21日第43/2011號案件裁判中確認了“某個地點或者某個不動產對於某人及其家人來說可能會構成人生的重要記憶，從考慮非財產性損失的不可彌補性質看，對其造成的損害是無法復原的，故應受到法律的保護”。

49. 作為判定將證據方法局限於書證屬不合理之案例，參見最高行政法院（第一分庭大會）2004年5月18日第048397號案件裁判及2004年5月7日第0164/2004號案件裁判。

因此，我們認為這類證據方法 — 在該案件中並沒有作出，甚至沒有就舉證方法提出疑問 — 屬不可或缺的，因為不可（單單是）透過書證證實。⁵⁰

同一道理，我們認為同一法院2014年11月26日第117/2014號案件裁判書及2013年2月10日第37/2013號案件裁判書中所指的“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”僅得透過人證或以人證作補充方可證實。

我們亦認為僅透過人證方可證實中級法院2015年12月15日第968/2015/A號案件裁判書所述：“考慮到‘中止’或‘暫時終止’其業務不一定導致不可逆轉之客戶流失，聲請人必須提出終止其業務會影響客戶的理據，因此在缺乏實質證據證明所主張的客戶流失，我們總不能說執行有關行為將對其造成難以彌補之損失。”

九、最後芻議

在解釋法律時，即使字面含意往往是其限制條件，但僅考慮其字面含意是不足夠的，應同時考慮整體的法律制度以及定出相關法律的條件等（《民法典》第9條），因為它所依據之理由、其理性及目的因素，對於確定有關規定之含義是極具價值的。⁵¹

正因如此，澳門《行政訴訟法典》第123條第3款規定“聲請人應於聲請書中指出……，以及附具其認為必需之文件……”不應在沒有考慮前適用制度與澳門立法者在制定該法規時所訂立之制度的情況下，作出聲請人僅可提出書證之結論。

之前在澳門以及葡萄牙生效的制度中（關於有關問題適用的法規是一樣的），《行政法院訴訟法》第12條及第24條規定了行政訴訟中的證據方法局限於書證（但上文提及的某些情況除外）。

50. 實際上，聲請人可提交甚麼類型的文件來證實其對該地點存有的感情？

51. Baptista Machado：《法律及正當論題導論》，Almedina，2006年，第15次再版，第182及183頁。

澳門立法者希望透過經12月13日第110/99號法令核准的澳門《行政訴訟法典》加強對行政相對人的保護，採納了當時並未在葡萄牙生效的規定。例如：不再概括性地限制司法訴訟中的證據方法，透過使用“僅得採納書證”、“不得透過當事人陳述而取得證據”、“僅得採納書證及人證”等字句來設定個別限制（作為例子，參見澳門《行政訴訟法典》第96條第2款、第66條第2款以及第142條第4款）。⁵²

這一見解基於司法上訴中亦接納人證這一事實得以深化（第66條）。如果根據《行政法院訴訟法》制度，在上訴以及中止程序中僅得採納書證，那麼，在法律字面含義不變（且澳門《行政訴訟法典》具接納全面證據精神）的情況下，現今則不存在任何法律或邏輯理據支持僅在上訴程序中得採納人證但在中止程序中卻不採納。

另一方面，在此我們亦不能以緊急程序性質以及沒有一個正式調查證據階段作支撐。

事實上，關於前者，正如上文所述，快捷性是建基於聲請人利益之上，因此如果聲請人提供人證，即使訴訟程序耗時較長，但證實有關事實符合他們的利益；另一方面，公共利益並不會因為聽證耗時較長而受到傷害，因為倘若嚴重損害公共利益，行政機關往往可行使第126條第2款所指的權利，執行或繼續執行有關行為。

後者同樣不可接受，因為根據第67條的規定，即使像我們所面對的問題一樣沒有規定正式調查證據階段，法官或裁判書製作人得依職權命令採取措施。因此，在實際情況下，提供人證方面可補充適用第66條關於司法上訴證據的規定。

不管怎樣，正如上文所述，《基本法》第36條以及澳門《行政訴訟法典》第2條明確規定的有效司法保護原則隱含調查證據的權利，因此，局限某種特定證據方法，令行政相對人無法於法院全面維護其權利，則違反了該原則，因此應按照實際情況而採納證據方法。

然而，這並不意味着中止聲請人提交了證人名單後，法官必須聽取有關證人陳述又或者聽取全部證人陳述，因為法律上是有限制的

52. 這正是良好的立法手段，沒有留下對立法者意願產生疑問的空間。當意圖規限特定證據方法時，透過適當用語明確作出規定。

（第66條第1款）。另一方面，第65條最後部份亦規定了法官或裁判書製作人僅應針對其認為對案件之裁判屬重要，且可透過所聲請採用之證據方法予以證明之事實調查證據。

因此，作為例子，如果有關事實僅可透過公文書或鑑定證實，則不應調查人證。又或者，正如上述澳門特區法院判決中出現的情況，當證人提出的事實不足以證實存在難以彌補之損失或是僅作出空泛概括性的陳述，而有關陳述不可作為證明該損失之理據，則不應調查人證。

然而，亦因為中止聲請人應就其主張之事實負舉證責任（特別是證明執行有關行為將為其帶來難以彌補之損失，而很多時此等損失難以單憑文件證明），聲請人有權提供人證，不單單是因為法律沒有禁止，亦因為有利於法官更好地行使澳門《行政訴訟法典》第67條所規定的調查權。

最後，以最高行政法院2007年11月7日第590/7號案件裁判為例，其中寫道，當利害關係人因證據方法受到限制而無法證明其主張的事實，而有關事實作為其透過訴諸法院擬維護的權利或利益之依據，則限制證據方法違反了有效司法保護原則，這一原則不單止涵蓋實現有效司法保護之訴訟手段，亦包含了提出證據的權利。