



澳門大學  
UNIVERSIDADE DE MACAU  
UNIVERSITY OF MACAU

# 碩士研究生學位論文

題目：論澳門自來水供水專營服務批給合同

(【A study about the Concession Contract signed with The Macao Water Supply Company】)

姓名：霍嘉明

學號：MB049153

院系：法學院

專業：中文法學碩士

研究方向：私法

導師姓名：唐曉晴

2013 年 6 月

## 獨立完成與誠信聲明

本人鄭重聲明：所提交的學位論文，是本人在指導教師的指導下，獨立進行研究工作所取得的研究成果並撰寫完成的。沒有剽竊、抄襲等違反學術道德、學術規範的侵權行為。文中除已經標注引用的內容外，本學位論文中不包含其他人或集體已經發表或撰寫過的研究成果，也不包含為獲得澳門大學或其它教育機構的學位或證書所使用過的材料。對本文的研究做出重要貢獻的個人和集體，均已在文中作了明確的說明並表示了謝意。本人完全意識到本聲明的法律後果由本人承擔。

聲明人：

簽字日期：



## 摘要

傳統的行政機關的管理依靠行政權力手段而為，它強調的是行政機關的主導權。基於現代行政機關的職能、行政機關的社會責任的改變及公眾對行政民主化的期望，行政合同作為一種有效的管理國家事務的方式已成為現代國家所具有的一個普遍、日漸增長的現象。

而行政合同的優勢之處是在於公權力與合同精神的有效結合。

本論文主要有以下探討目標：

首先，以 2009 年澳門特別行政區與澳門自來水股份有限公司簽署的《延長澳門特別行政區供水公共服務批給公證合同》作出切入點，先從歷史的角度對澳門的供水現況及澳門供水專營批給合同制度的發展過程進行了梳理，以求尋找該規則的立法線索和演變規律。

其次，具體分析上述供水專營批給合同的法律性質。為了作出上述分析，需要先對行政合同與私法合同的區別。一般而言，在法學理論界中，均認為行政合同是視為合同的其中一種類型。並對合同基本原則以及不同情況下合同基本原則的限制適用進行分析。

再者，在上述供水專營批給合同中，由於行政機關的保有其公權力的身份，體現出該份合同具有公共事業特許合同---行政合同的一種。在公共事業特許合同中，行政當局在合同的執行時擁有的特權以及特權條款的行使---透過作出一行政行為。接著，在考慮公共事業特許合同的多方面後，本文亦指出了履行公共服務的另一切入點：行政準照。

最後既然我們有考慮過行政準照的可行性，另一方面利用私人實現公共利益的方式是公營企業。並分析回歸前葡萄牙公營企業的管理的法律制度及具體規定，在本文中，對一主要的澳門已存的公營機構“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”（下稱“組委會”）作出分析。

本文透過對行政合同中有關行政合同的執行進行之具體分析，對上述問題進行梳理，研究各種不同的履行公共服務的方式可能存在的一些弊端及局限，以求提供一個可具參考的體系性分析，進而在此分析基礎上對澳門現行法律中有關公共服務的履行及提供指出一些可行的途徑及方法。

關鍵字：行政合同 公共事業特許合同 行政準照 公營機構

# Abstract

A study about administrative contracts - administrative contracts or administrative licenses? - a case study of the Concession Contract signed with The Macao Water Supply Company

[Fok Ka Meng] ([Master of Law in Chinese Language Program])

Supervision sby [TONG IO CHENG]

Traditional governmental administrative departments rely on administrative authority as a means of power in its management. What it emphasizes is the dominance of the governmental authorities. Based on the functions of the modern administrative departments, the change of their social responsibilities and the expectations of the public in administrative democratization, administrative contracts as an effective way to manage national affairs has become a widespread and growing phenomenon of the modern state.

The advantage of the administrative contract lies in the effective combination of state power and contract spirit.

This thesis is divided into five parts.

The first part is an overview of the Concession Contract of the Public Utility Service of Supplying Water in Macau SAR signed by The Macao Water Supply Company and the Government (referred to as "the Water Contract" thereafter). I have elaborated and evaluated the basic concept of the system from an historical point of view.

In the second part, The legal nature of the Water Contract have been analyzed. To accomplish that, it is necessary to draw a distinction between an administrative contract and a private legal contract. Generally speaking, in the legal theory arena, administrative contracts are regarded as one of the contract types. I have analyzed the basic principles of a contract as well as the limitations when applying the basic principles of the contract under different circumstances.

In the third part, The problem of the authority of the government when executing the Water Contract have been raised and the privilege of the government authority when exercising the special terms – through performing an administrative act.

In the fourth part, having considered the various aspects of the administrative contract, there's also another important element in fulfilling the operation of public services: administrative permit.

In the fifth part, in light of the fact that the feasibility of an administrative permit have been mentioned, it's important to discuss another form of achieving public benefit by

making use of a private entity - public enterprise.

Analysis has been made about the legal system and stipulations of management of the Portuguese public enterprise prior to the handover. In this part, I have also analyzed one main existing public enterprise "The 4th East Asian Games Organizing Committee of Macao Co., Ltd." (Hereafter referred to as "the Committee").

This thesis aims to sort out and analyze the drawbacks and limitations of different forms of achieving public services through analyzing the administrative contracts relating to their implementation, in order to provide a useful referential system analysis, so as to provide some feasible ways and methods of achieving the operation of public services.

Keywords: administrative contracts, Concession Contract, Administrative permit, public enterprise.



# 目錄

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 摘要.....                                | 3  |
| ABSTRACT .....                         | 4  |
| 目錄.....                                | 6  |
| 緒論.....                                | 9  |
| 一、澳門的自來水供水專營批給的歷史發展 .....              | 11 |
| (一) 供水服務的歷史發展 .....                    | 11 |
| (二) 回歸前後澳門供水服務合同的簡介 .....              | 11 |
| 1、回歸前的供水合同（1985 年至 2010 年） .....       | 11 |
| 2、回歸後的供水合同（2009 年至 2030 年 7 月） .....   | 12 |
| (1) 中期評核機制 .....                       | 13 |
| (2) 政府直接購買原水 .....                     | 13 |
| (3) 限制專營公司的收費項目 .....                  | 13 |
| (4) 專營公司向政府交水資源費 .....                 | 13 |
| (5) 設立監察實體 .....                       | 14 |
| (6) 以仲裁解決雙方糾紛 .....                    | 14 |
| (7) 提高罰則 .....                         | 14 |
| 3、供水合同的修改（2010 年至 2012 年） .....        | 14 |
| 二、私法合同與行政合同的分合以及澳門自來水供水專營批給合同的性質 ..... | 15 |
| (一) 私法合同與行政合同區分的理論.....                | 15 |
| 1、私法合同的基本概念.....                       | 15 |
| 2、私法合同的基本原則.....                       | 16 |
| 3、行政合同的概念.....                         | 17 |
| 4、行政合同與民法理論.....                       | 18 |
| (二) 行政合同與私法合同的重合點.....                 | 19 |
| 1、 合同自由原則.....                         | 19 |
| (1) 合同自由原則在行政合同的限制.....                | 19 |
| (2) 從招投標過程反映合同自由原則的限制 .....            | 20 |
| 2、合同的有效性.....                          | 23 |
| (1) 行政合同之分類 .....                      | 23 |
| (2) 標的可成為“行政行為” / “私法合同”的行政合同 .....    | 23 |
| (3) 具私法合同之標的的行政合同與合同無效 .....           | 24 |

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| (4) 具行政行為之標的的行政合同與合同無效 .....    | 25 |
| (5) 小結.....                     | 25 |
| 3、訂立合同的行為能力與代理.....             | 26 |
| 4、信賴保護原則.....                   | 26 |
| (三) 比較法上的行政合同與民法合同的區分 .....     | 27 |
| 1、法國行政法的劃分標準.....               | 27 |
| 2、葡國行政法的劃分標準.....               | 28 |
| (1)主體標準 .....                   | 28 |
| (2) 合同的標的之標準 .....              | 29 |
| (3) 謀求直接公益之標準 .....             | 29 |
| (4) 合同條文標準 .....                | 30 |
| (5) 小結 .....                    | 30 |
| (三) 本文關於行政合同的原則的觀點 .....        | 30 |
| (四) 供水合同的性質 .....               | 32 |
| 1、行政合同.....                     | 32 |
| 2、公共事業特許合同.....                 | 33 |
| 三、供水公共事業特許合同與單方行政行為 .....       | 35 |
| (一) 行政行為與行政合同的區別.....           | 35 |
| 1、行政行為的法律效力.....                | 35 |
| (1) (直接)執行力(executividade)..... | 36 |
| (2) 強制性(imperatividade) .....   | 36 |
| 2、小結.....                       | 37 |
| (二) 公共事業特許合同與行政行為的分工及協調 .....   | 37 |
| 1、公共事業特許合同中行政機關的特權 .....        | 38 |
| 2、行政機關特權的行政行為之種類.....           | 39 |
| (1) 單方面變更給付的內容 .....            | 39 |
| (2) 指揮給付的執行方式 .....             | 41 |
| (3) 單方解約 .....                  | 42 |
| (4) 監察履行合同內容 .....              | 44 |
| (5) 科以處罰的權力 .....               | 45 |
| 3、行政機關行使合同解釋權的行政行為.....         | 45 |
| 4、合同的續期.....                    | 47 |
| (1) 合同續期與單方改變行政合同的給付 .....      | 48 |
| (2) 合同續期與行政當局的表示意思的行為 .....     | 49 |
| (3) 解決方案 .....                  | 49 |
| (4) 合同續期的屬性 .....               | 50 |
| 5、適用其他管制模式處理澳門供水服務的可能性 .....    | 50 |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 四、澳門的自來水供水服務的履行與行政准照的關係 .....                              | 52 |
| (一) 行政准照的簡介 .....                                          | 52 |
| 1、行政准照的法律性質 .....                                          | 52 |
| (1) 移轉性特許(Concessões Translativas).....                    | 52 |
| (2) 權利之創設性特許(Autorizações constitutivas de direitos) ..... | 53 |
| (3) 小結 .....                                               | 53 |
| 2、行政准照中行政機關的權利.....                                        | 53 |
| (1) 發給或不發給的權利 .....                                        | 53 |
| (2) 行政機關決定的主導權 .....                                       | 54 |
| (3) 行政機關的監督權 .....                                         | 54 |
| (4) 全部或部分變更行為內容的行為 .....                                   | 54 |
| (5) 消滅行政准照的權利 .....                                        | 55 |
| (6) 小結.....                                                | 55 |
| (二) 供水專營服務的履行可否適用行政准照 .....                                | 55 |
| 1、法律適用之問題.....                                             | 55 |
| 2、填補漏洞的問題.....                                             | 56 |
| 3、行政准照與行政合同的解釋.....                                        | 56 |
| 4、行政准照的修改與行政合同的修改.....                                     | 56 |
| 5、行政合同的司法訴訟成本.....                                         | 57 |
| (1) 私人的救濟途徑與司法上訴的保全、中止 .....                               | 57 |
| (2) 法院對行政合同的訴訟管轄權的衝突 .....                                 | 57 |
| (三) 適用行政准照的公共事業或服務 .....                                   | 59 |
| 五、其他方式提供澳門的自來水供水服務 .....                                   | 60 |
| (一) 公營企業的定義.....                                           | 60 |
| 1、公營企業與國營化企業.....                                          | 61 |
| 2、第 260/76 號法令中“公營企業”的定義 .....                             | 62 |
| (二) 公營企業的創立原因.....                                         | 62 |
| (三) 澳門的公營企業.....                                           | 63 |
| (四) 公營企業是否能解決現行的問題 .....                                   | 64 |
| 1、關於公營企業的法律法規之現況.....                                      | 64 |
| 2、公營企業的運作.....                                             | 65 |
| 3、公營企業的破產制度.....                                           | 66 |
| 4、建立政府全資公司以提供自來水供水服務的可行性 .....                             | 66 |
| (1) 澳門的公共事業機構現況.....                                       | 66 |
| (2) 供水服務的關注重點.....                                         | 67 |
| 六、結論.....                                                  | 70 |
| 參考文獻.....                                                  | 74 |