

(譯本)

可撤銷的行政行為
《行政程序法典》第 130 條

摘要

《行政程序法典》第 130 條規定，如屬可撤銷的行政行為，得以行為非有效為依據，在有關司法上訴期間內，或者在行政行為人／被上訴實體答覆前予以廢止。

2004 年 3 月 25 日合議庭裁判書
第 185/2001 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、甲，身份資料詳見卷宗，針對 2001 年 8 月 3 日澳門特別行政區經濟財政司司長的批示向本中級法院提起上訴。該批示作於 2001 年 7 月 20 日第 205/NAJ/CA/01 號報告書之上，實質性地否決了他針對 2001 年 6 月 4 日財政局局長作於 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書上的批示而提起的必要訴願。財政局局長的該批示還撤銷了另一份舊批示（即財政局長 2000 年 7 月 20 日作於 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書之批示，責成澳門民航局以從其薪俸中扣除自 1995 年起就本應扣除的金額，循此要求其償還拖欠的對待給付（租金），該債務來自“租金退還”制度）。

為此效果，其上訴狀（經本中級法院主審法官約請，在第 99 頁至第 141 頁作出補正）請求如下：

“[...]

A.被上訴行為維持了 2001 年 6 月 4 日的批示並同意其內容，從而間接地存有違法瑕疵（即該批示包含的法律前提錯誤）。因此，應予撤銷（參閱 José Cândido do Pinho：《Manual Elementar de Direito Administrativo de Macau》第 106 頁）。

B.行政當局在本案中給予的金錢給付是租賃津貼，因為行政當局對上訴人每月租房的租金不予退還，而只是按 1992 年 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示認同的方式補償之。

C.行政當局支付給上訴人用於承付部分房租金額之金錢給付，在其發放之日，不能被定性為租金退還，因為 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 175 條規定無此規定。

D.行政當局為著強制適用第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款之效果，試圖將上訴人從該法令第 21 條第 2 款 b 項（參閱該法規第 23 條）規定的租賃津貼權利人，轉換為澳門特別行政區租賃房屋的簡單持有人。

E.澳門民航局正確地認為：鑑於 (i) 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對於第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款的修訂以及 (ii) 其工作人員從未獲住房，僅獲租賃津貼，因此，自 1995 年 8 月起不再有義務支付相等於澳門公共行政工作人員應付之租金。

F.行政當局不能推定由前兩者訂立的租賃合同係替代本地區訂定，因為租賃合同或法律本身均不產生這一替代。

G.上訴人的具體狀況與 80 年代末期設定的狀況無關（該等狀況現在是第 30037/DGP/01 號報告書之標的），因此不同意有關見解的 2001 年 5 月 3 日之經濟財政司司長批示對於本案並不適

用。

H.現被上訴的行為所支持的 2001 年 6 月 4 日之廢止性批示，乃是根據只適用於廢止非有效行為之《行政程序法典》中的一項規定（第 130 條），廢止了一項有效的（且對上訴人而言屬設權）的行政行為。

I.被廢止行為的有效性有請求書第 61-93 段所闡述的三個理由的支持，尤其是有已被陳述的未遵守 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 4 條第 1 款之責任應歸咎於澳門民航局（而絕非上訴人），這無可否認的事實的支持，因為該實體負責處理工作者的報酬及相應的扣除，並負責被上訴行為所指的都市物業租金的相關支付。

J.因此，被廢止的行為完全有效，只能按照《行政程序法典》第 129 條 a 項或 b 項之規定方可被廢止。

K.廢止行為則因違法瑕疵，尤其違反《行政程序法典》第 130 條第 1 款第一部分及第 129 條第 2 款 a 項和 b 項而淪為非有效。因此，應予撤銷並具全部法律後果。

L.簡而言之，被上訴的行為因法律錯誤方式的違法瑕疵，而淪為非有效：

(a) 將上訴人的狀況納入本地區已配置傢俱之房屋租客的專門法律制度，而非納入租賃津貼權利人的專用制度。

(b) 適用《行政程序法典》第 130 條而非第 129 條第 1 款 b 項及第 2 款 a 項和 b 項。

(c) 在 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條、第 2 條第 1 款及第 4 條第 1 款；8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 2 款 a 項、b 項及第 5 款（8 月 7 日第 37/95/M 號法令第 1 條之行文）；9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 2、3、5 條，第 9 條第 2 款，第 16 條第 1 款 a、b、c 項，第 17 條第 1 款，第 21 條第 2 款，第 23 條第 1 款 a 項；9 月 21 日第 98/GM/92 號批示第一段；11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 b 項及 m 項；第 30/99/M 號法令第 16 條 d 項及 h 項。

M.同時也因為違反《行政程序法典》第 4 條，第 5 條第 2 款，第 8 條第 2 款 a 項，第 129 條第 1 款 b 項，第 2 款 a 及 b 項；《澳門公共行政工作人員通則》第 175 條；8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款；1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 4 條第 1 款以及《民法典》第 477 條第 1 款。

綜上所述，應當裁定本司法上訴理由成立，撤銷 2001 年 8 月 3 日經濟財政司司長作於（**財政局建議之**）第 205/NAJ/CA/01 號報告書上的批示。該司長批示維持了財政局局長 2001 年 6 月 4 日作於 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書上，“**並具合法產生的後果**”之批示。該局長的批示還撤銷了該局長於 2000 年 7 月 20 日作於第 233/NAJ/CA/00 號報告書上的批示。

[...]”（參閱上述（補正的）上訴狀內容，本卷宗第 136 頁至第 140 頁內容原文）。

二、經傳喚經濟財政司司長，該被上訴實體遞交卷宗第 232 頁至第 274 頁的答辯（經裁判書製作法官第 283 頁的許可，更正了第 279 頁的一個書寫錯誤），提出了永久抗辯及延訴抗辯，另外還請求維持現被質疑的行為。（經主審法官在卷宗第 277 頁所作約請），其第二次遞交的結論如下：

[...]

I.上訴人述稱所享有的住房制度並非租金退還制度。該制度產生的應付租金應當由民航局的負責。這一述稱構成永久抗辯，相應地應駁回請求 — 《民事訴訟法典》第 413 條第 3 款。

II.上訴人述稱自己不是 2000 年 7 月 20 日之行政行為確定的住房制度所生的任何對待給付（租金）金額之債務人且該行為乃有效行為。由於請求與訴因之間有矛盾並相應地造成訴狀不當，這一述稱延訴抗辯（《民事訴訟法典》第 139 條第 1 款、第 2 款 b 項，第 413 條 b 項），並相應地應駁回起訴 — 按照《民事訴訟法典》第 412 條第 2 款。

III.上訴人享有澳門特別行政區財產之住房制度，受益方式是租金退還，該權利透過 2000 年 7 月 20 日之行政行為而確定於其法律範疇內，該行為沒有受到行政相對人／上訴人的質疑。

IV.該行為確定了與住房權相對等的對應給付金額，以及 1999 年 12 月 1 日起所拖欠之租金及自 1999 年 12 月 1 日起生效的調整。

V.本上訴標的是 2001 年 8 月 3 日作出的行為，該行為部分廢止了 2000 年 7 月 20 日之行為中關於要求澳門民航局（而非要求行政相對人／上訴人）支付債款的部分。該行為不過是單純的確認行為。

VI.對待給付（租金）的債務人是身為住房權受益人的行政相對人／上訴人。

VII.向一名公務員或工作人員處理薪金的行為是簡單執行行為或實體操作行為，而將公務員納入特定報酬等級中的行為則是設權行為。

VIII.行政相對人／上訴人應付的租金具由在澳門民航局依職權在其薪俸中作出之扣除的性質。

IX.《澳門公共行政工作人員通則》第 117 條規定，如工作者無惡意，透過分期分款退回不當收取的酬報。— 按照 12 月 10 日第 59/94/M 號法令的規定。

X.作出的部分廢止乃是基於行為的非有效，因為債務人是行政相對人，因此，要求澳門民航局支付欠款應屬非法且是可撤銷的 — 按照《行政程序法典》第 124 條。

XI.澳門民航局的行為 — 中止因住房權產生的對待給付（租金）從行政相對人薪金中作出扣除 — 不產生任何效力，不論是否宣告都應當無效 — 按照《行政程序法典》第 122 條第 1 款 b 項及第 123 條之規定。

XII.按照《行政程序法典》第 124 條第 5 款、第 7 款及第 114 條第 2 款 f 項之規定，本上訴之標的行為因違反先前行政法律行為中產生的約束，按照平等原則及行政無私原則，屬可撤銷之行為。

XIII.被廢止的行為並非為行政相對人／上訴人設權的行為，權利之設定發生在給予其住房權及有關制度時，行政相對人未爭執該設權行為。

XIV.上訴人轉錄的文本 — 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告書 — 是一項內部預備行為，並非澳門特別行政區行政組織機關的決定。

因此，

a)按照《民事訴訟法典》第 412 條第 3 款，應當裁定提起的永久抗辯成立，導致駁回請求。

b)按照《民事訴訟法典》第 412 條第 2 款，應當裁定採取的延訴抗辯成立，導致駁回起訴。

如不這樣認為，則

c)本撤銷性司法上訴應當裁定理由不成立，理由是被上訴的行政行為不沾有據稱的違法瑕疵，相應地應當維持 2001 年 8 月 3 日作出的行為。

[...]”（參閱卷宗第 280 頁至第 282 頁內容原文）。

三、按照《行政訴訟法典》第 61 條第 1 款之規定，並為著該條文的效力，就被上訴實體的抗辯聽取意見，上訴人回復：

“[...]

1.被上訴實體提起的抗辯無一有理。

2.確實，首先我們看不到所謂的“**上訴人提出的事實不可補正地不可能產生所希望的法律效果的永久抗辯 — 行政行為申訴權的失效**”（按照被上訴實體的說法），因為答辯狀第 37-49 條中沒有發現關於這一失效的任何提及。

3.失效（姑且言之，但“言多無妨”）的前提是存在著作出一項行為、舉止或行使權力的時間段，該時間段過後就不能產生先前產生的法律後果。

4.而被上訴實體在這項所謂的抗辯方面，只是說之所以不同意該假設只不過是因為“上訴人受益的住房制度不可審查”（!!!）— 見答辯狀第 39 條 — 忘記了重要的是具體確定法律狀況，在此之後才將其納入法律概念。換言之，首先應當確定事實，隨後才適用法律。

5.被上訴實體在此希望的正好相反：如上訴人住房制度是不可以審查的（甚至不可能針對住房制度提出請求 — 答辯狀第 42 條!!!），因此就必須“將上訴標的限於實質上更為有限的範圍”（答辯狀第 39 條）。— 這猶如上訴之標的不是上訴人在訴狀中提出的標的，反而是被上訴之實體在答辯狀中所確定的標的；猶如行政當局的行為是不可審查的（難道這就是法治國本身

理念！)。

6.隨後，又堅稱視為證明的事實以及希望租金退還制度不惠及上訴人。

7.被上訴實體似乎忘記了訴狀之陳述中所潛含的必然區別 — **事實與法律之間的區別**：聲稱所陳述之事實已被視為確鑿這一事實，與被上訴之實體所提及的結論放在一起，並未顯示“不可補正及難以補正或理解的矛盾（答辯狀第 41 條）。因為該等結論只是法律結論，是對事實的法律納入，而非事實本身。

8.被上訴實體在所有部分中尋找矛盾之處的努力，導致走向一個極端，即認為“在堅稱有關制度不是租金退還制度，與一個並不存在的狀況所引發的債務應由澳門民航局負責，這兩者之間存在著不可補正的矛盾（第 47 條）。”而實際上涉及的是兩個完全不同的方面，且論辯理由十分清楚：**訴狀中所說的是，被上訴之行政行為存有事實狀況之錯誤法律定性而產生的瑕疵。即使不這樣理解，被上訴行為要求上訴人承擔的支付義務亦應由他人承擔，正如該行政當局先前作出行為所確定的那樣。**

9.被上訴實體的這一解釋錯誤產生了這樣一個結論：“鑑於所述稱的“不可能提出針對住房制度的請求”，因此上訴標的不能超逾確定由哪一個實體負責支付拖欠租金之範疇（這一點是虛假的：上訴人顯然可以探討“誰是負責任實體”這一範圍之外的問題，而且已在訴狀中這樣做了），由此當時得出結論認為，“上訴人本應在適當時刻就住房方面實際可適用的制度爭訴，因此，既然沒有在法定期間內行使爭執權，該權利已經失效！”

10.試圖在這個爭辯中找到支持述稱的失效抗辯的事實，十分困難。

11.被上訴實體在這一抗辯的有關部分忘記了陳述據以對所謂失效予以理由說明的任何事實：在這些條文中沒有提到上訴人可正當行使其權利的時間段，也沒有提到過該時間段已過！

12.因此，所述稱的**抗辯必然不成立**。

13.我們注意到，被上訴實體確實指出上訴人沒有爭執 2000 年 7 月 20 日的行為，按照被上訴實體主張的見解，這一行為確定了其法律狀況 — 但這一提及乃是在答辯狀第 26-36 條中做出的，而非在抗辯範疇內做出的。之所以在第 26-36 條中對所作陳述予以答覆（且在整個答辯狀中對於該理念的“延伸”）作出答覆，是因為確實構成了抗辯事宜（儘管在答辯狀中沒有這樣指出）；但為何未在第 37-49 條中予以提及則不了解（而在此等條文中可能討論這一問題）。

14.但被上訴實體的這一真正的爭辯理由也是沒有道理的：**上訴人的法律狀況只是受到了現被上訴行為的真正影響**。將支付行政當局所要求的的金額的義務歸於澳門民航局的，不是批示（上訴人認為是不當要求支付）。

15.受 2000 年 7 月 20 日批示影響的是澳門民航局，因此民航局才具有針對該批示提起上訴的正當性及訴訟利益。現上訴人沒有因該行為受到任何損失或其應當保護的權利或利益受到損害。

16.行政司法上訴的必然前提，是存在著產生對外效力的行政行為（《行政訴訟法典》第 28 條），如該行為不受到必要行政訴訟的制約，則它須對上訴人受法律保護的利益及主觀權利造成侵害（《行政訴訟法典》第 33 條）。

17.因此，**現上訴人沒有針對 2000 年 7 月 20 日的批示提起申訴的原告方的必要的正當性**：其權利和利益沒有受到該行為的影響，該行為的目的只是針對澳門民航局。儘管這個行為對於所指的事實作了錯誤的法律定性。

18.如果希望相反之事，就會使知悉任何影響他人且確定該人之具體法律狀況之行為的私人得針對該行為予以司法爭執（而該私人與該他人無直接聯繫，或者只是有遙遠的或間接的關係），因為如非這樣，行政當局隨後可以說（正如本案中所希望的那樣），私人沒有對其知悉的行為及時作出反應，因此，其辯護權失效。

19.這一見解 — 儘管與訴訟經濟性全然抵觸 — 違背了**行政上訴**的理念，這一理念旨在直接解決受行政當局行為直接及即刻影響的個人具體法律狀況。

20.因此，被上訴當局的論據全部不成立：如果 2000 年 7 月 20 日的行為首先且直接針對他人（澳門民航局）並對後者設定義務，而非針對現上訴人設定義務，那麼得出的結論必然是：主

張上訴人沒有及時作出反應而失去了上訴可能性（因上訴權失效）這一說法毫無意義！

21. 應當強調，認為某人應針對未對其設定任何義務的行為提起上訴，又有什麼意義？？？

22. 因此，所述稱的失效抗辯理由必然不成立，並具由此產生的後果。

23. 關於據稱的“起訴狀不可補正之不當的延訴抗辯”（見答辯狀第 50-57 條），應當認為此說未獲證實及不成立，詳見下文說明。

24. 因此，被上訴實體認為，在作為訴求依據而提出的具體事實 — 訴因，與擬達到的法律效果（撤銷被上訴行為）— 請求，兩者之間存在明顯的不相容。按照訴因中所援引的依據，這個狀態不導致法律範疇內已經形成的具體法律狀況之變更。因此，被上訴實體認為，“現上訴人的訴因中包含了對其法律狀況中已經形成的事宜的辯論，因此我們的結論是：鑑於請求與訴因之間的矛盾造成之起訴狀之不當，全部已進行之訴訟行為均無效”（答辯狀第 55-57 條）。

25. 事實上，在訴因與請求之間無任何矛盾：訴因是要求上訴人支付特定金額這一義務的行政行為所具有的瑕疵，而請求則是撤銷該行為。

26. 因此，看不到導致所謂的起訴狀不當的任何矛盾。

27. 這一抗辯的理由陳述不過是被上訴實體擾亂人們關注基本問題視線的徒勞努力，這一基本問題是：被上訴實體對事實進行錯誤的解釋（應當強調，被上訴實體甚至以其一再的行為為基礎，以極端個人的對合法性原則的理解 — 幸虧只有它這樣理解 — 辯稱行政當局不為法律所允許的行為的合法性），行政當局的地位不合法地進行了變更（被上訴之實體似乎認為這沒有錯誤），相應地，被上訴之行為違法。

28. 正如上文闡述，很遺憾沒有承認被上訴行為不是單純的確認行為，因為它對上訴人設定了一個並不存在義務，完全變更了上訴人的地位。

29. 因此，此抗辯理由必然不能成立。

綜上所述，依據法律，據稱的抗辯理由應當被視為不成立及未獲證實，並具法律後果。

[...]”（參閱卷宗第 288 頁至第 294 頁內容原文）。

四、根據《行政訴訟法典》第 63 條第 3 款主審法官在卷宗第 297 頁中將被上訴實體爭辯的前述抗辯延至最後審理，依照該法典第 63 條及第 68 條，並為著該條款的效力，通知爭訟的雙方作出任意性陳述。

上訴人在第 301 頁至第 305 頁理由陳述中的結論是：如就債務的存在及違法存有法律前提錯誤[...]，則必須應當廢止 2001 年 8 月 3 日經濟財政司司長的被上訴行為（該行為維持了 2000 年 6 月 4 日的批示並因此間接性沾有後者具有的瑕疵）”（參閱卷宗第 305 頁內容原文）。

被上訴實體在卷宗第 306 頁至第 313 頁的反駁性陳述中作出下列結論，請求其提起的抗辯理由成立，或如果不這樣認為，則請求上訴理由不成立。

“[...]

I. 上訴人述稱受益的住房制度不是租金退還制度，該制度產生的應有對待給付（租金）屬澳門民航局之責任。根據《民事訴訟法典》第 413 條第 3 款，因為法律規定的爭執期間已過，這構成了一項永久抗辯，相應地應判請求理由不成立。

II. 上訴人述稱自己不是 2000 年 7 月 20 日之行政行為確定的住房制度所生的任何對待給付（租金）金額之債務人且該行為乃有效行為。由於請求與訴因之間有矛盾並相應地造成訴狀不當，這一述稱延訴抗辯（《民事訴訟法典》第 139 條第 1 款，第 2 款 b 項，第 413 條 b 項），並相應地應駁回起訴 — 按照《民事訴訟法典》第 412 條第 2 款。

III. 本上訴標的是 2001 年 8 月 3 日作出的行為，該行為部分廢止了 2000 年 7 月 20 日之行為中關於要求澳門民航局（而非要求行政相對人／上訴人）支付債款的部分。該行為不過是單純的確認行為。

IV. 對待給付（租金）的債務人是身為住房權受益人的行政相對人／上訴人。

V. 向一名公務員或工作人員處理薪金的行為是簡單執行行為或實體操作行為，而將公務員納入特定報酬等級中的行為則是設權行為。

VI.行政相對人／上訴人應付的租金具有由澳門民航局依職權在其薪俸中作出之扣除的性質。

VII.《澳門公共行政工作人員通則》第 117 條規定，如工作者無惡意，透過分期分款退回不當收取的酬報 — 按照 12 月 10 日第 59/94/M 號法令的規定。

VIII.作出的部分廢止乃是基於行為的非有效，因為債務人是行政相對人，因此，要求澳門民航局支付欠款應屬非法且是可撤銷的 — 按照《行政程序法典》第 124 條。

IX.澳門民航局的行為 — 中止因住房權產生的對待給付（租金）從行政相對人薪金中作出扣除 — 不產生任何效力，不論是否宣告都應當無效 — 按照《行政程序法典》第 122 條第 2 款 b 項及第 123 條之規定。

X.按照《行政程序法典》第 124 條第 5 款、第 7 款及第 114 條第 2 款 f 項之規定，本上訴之標的行為因違反先行政法律行為中產生的約束，按照平等原則及行政無私原則，屬可撤銷之行為。

XI.被廢止的行為並非行政相對人／上訴人之權利設立行為。權力之設立是給予住房權及相關制度的部分，這一行為沒有受到行政相對人的爭執。

[...]”（參閱卷宗第 311 頁至第 313 頁內容原文）。

五、隨後，駐中級法院檢察官發出卷宗第 315 頁至第 320 頁的最後意見書，表示上訴理由不成立。

六、助審法官法定檢閱已畢，應裁判本司法上訴。

七、為此效果，因具相關性，應當即刻考慮所附的供調查之用之行政卷宗（下文中稱為附文）及本卷宗中得出的下列資料：

2000 年 7 月 20 日，澳門財政局局長作出同意，2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書的批示（參閱主卷宗第 79 頁內容），報告書中載明下列事實及法律上的依據以及結論：

“I 事實

經分析聲明異議人的個人檔案，得出：

1.透過 1990 年 3 月 16 日前司長的批示，許可該外聘的工作者退還住房租金及住房按金，兩者總計澳門幣 2,800 元 — 4 月 16 日第 4128/SGP/90 號公函；

2.透過致社會工作司司長的同一份公函（當時工作者在該單位任職），告知如未證明完全結清租金之按金的退還金額，不能許可該工作者在本地區（現在的澳門特別行政區）終止職務方面的任何補助。

3.透過 4 月 18 日第 4277/SGP/90 號公函，請求社會工作司自 1990 年 3 月 1 日起取消房租津貼補助之支付，改為從薪俸中扣除房屋租金；

4.租金退還透過 1992 年 7 月 23 日當時司長的批示，租金退還調整為澳門幣 3,200 元（租金）以及澳門幣 280 元（大廈管理費），分別自 6 月 20 日及 4 月 20 日起生效；

5.透過 1995 年 1 月 11 日的聲請書，現聲明異議人告知財政司，其租住的房屋的房東希望收回房屋，故聲請將家私及設施搬往新的居所及該新（居所）租金的退還，金額為澳門幣 3,925 元；

6.透過 1995 年 1 月 27 日副司長的批示，許可新的租賃及家私搬移及租金退還（澳門幣 3,500 元，是按照 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示中對適用於他的 T2 型房屋規定金額認定，自 1995 年 2 月起生效）；

7.澳門民航局透過 1995 年 8 月 8 日第 1716/AM/95 號公函，告知財政局：有關工作者不再有義務支付“其金額相等於澳門公共行政工作人員應交租金的對待給付（租金）” — 根據 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款所作的修訂；

8.但該公函沒有得到財政局的任何答覆；

- 9.在此之後，澳門民航局不再從工作者薪俸中扣除應付的對待給付(租金)(都市物業租金)；
- 10.聲明異議人是外聘人員，每月收入澳門幣 45,490 元，於 2000 年 7 月 31 日終止個人勞動合同；
- 11.還應當指出，聲明異議人現在居住的住房的租賃合同自 1999 年 12 月 1 日開始，工作者每月支付租金澳門幣 4,300 元；

II 法律

- 1.首先應當確定工作者的住房制度：是租金退還的(例外)制度，還是租賃津貼制度；
- 為了避免不必要的重複，我們現在將 5 月 23 日第 30259/DGP/00 號報告書所載的法律上的理由說明視為全文轉錄，因為我們完全贊同報告書中得出的結論，即聲明異議人適用租金退還制度。
- 工作者本人在遞交的理由說明中只是指出不同意該結論，但沒有明確爭執。
- 2.正如可以從報告書中讀到，租金退還制度是例外性質的制度，創造該制度的目的是避免行政當局住房短缺的明顯狀況，外聘人員 — 本案的工作者屬此情形 — 依照其通則有權享用該等住房。
- 一般而言，該制度的特徵是給予該等工作者自行為自己租賃住房，行政當局承諾不僅退還每月租金，而且對上述房屋添置設備及傢俱 — 從而與實際獲得住房的工作者處於相同的狀況。
- 希望藉此狀況來推動所有工作者一視同仁，避免任何人不會因為行政當局當時不擁有充分房源而令所擁有的權利受損。
- 3.對應義務方面包括支付金錢對待給付(租金)之義務請求搬移住宅(如欲如此)的義務，以及請求將屬行政當局的所有設備及家私搬往新住房的義務。
- 從根本上說，這項制度完全相同於給予住房的制度，其意圖也相同。
- 4.事實上，現聲明異議人的情況正是如此，因為不僅許可其自行租賃房屋白住由行政當局出資添置設備，而且(在稍後)還許可其訂立新的租賃合同，相應地將傢俱及設備搬往新的住房。
- 5.因此，很容易發現，租金退還受益人等同於行政當局給予住房之受益人 — 而不等於租賃津貼的受益人 — 由此得出結論：至少該等受益人也應當支付“金額相當地澳門公共行政當局工作人員應付之租金的對等給付” — 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款(具 8 月 7 日第 37/95/M 號法令所作的修訂)。
- 6.財政局的上述見解最近在 9 月 2 日第 45/NAJ/SM/99 號報告書中被重申，該報告書得到了時任 SAASO 政務司(現為經濟財政司司長)的贊同批示。
- 7.8 月 7 日第 37/95/M 號法令對於 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款的修訂，只是關於租賃津貼受益人，無關行政當局房屋受益人。
- 隨著對第 25 條的修訂，租賃津貼受益人(僅僅他們)不再支付前述對待給付(租金)，但行政當局房屋受益人仍需支付。
- 租金退還受益人(正如上文指出)等同於行政當局房屋受益人，那麼他們就應至少繼續透過薪金中扣除而繼續作出前述付款 — 8 月 25 日第 100/84/M 號法令之規定，隨後 1 月 14 日第 1/91/M 號法令之規定，名稱為都市物業租金。
- 8.因此，我們不同意民航局所作的、並透過 8 月 8 日第 1716/AM/95 號公函告知財政司的解釋。
- 9.然而，該公函未獲財政司的任何答覆，這是一個異常情況，因為一方面，財政司的見解一向並非如此；另一方面，財政司透過樓宇管理及保養處負責“確保及監督一月十四日第 1/91/M 號法令所規定之租金之扣除”(見 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 e 項之規定)。
- 10.財政司繼續肩負該義務，(我們認為)財產管理廳(現在)致函(即使較遲)民航局，要求後者重新開始在工作者薪金中扣除法定應付而未付的對待給付(租金)是正確之舉。
- 現在提出的問題是關於自今未付的對待給付(租金)。
- 11.我們認為似乎不應當要求工作者支付，因為民航局作為擁有行政及財政自治的部門，是

(自願地)不再作出這種扣款。工作者根本無助於形成今天所處的狀況，他至今仍然與全部行政程序無關 — 該程序中只有澳門民航局及財政局參與。

12.因此，出於這項理由，相對於財政司而言，不應由工作者陳述其行為是善意的，因為正如所指，一切都發生在其任職之部門與財政局之間，而非在財政局與其本人之間。

在其任職的部門而言，或許可以找到善意，該部門負責扣款但自願決定不再扣款。

13.同時，不能忽略這一事實：財政局的不作為不僅有助於現狀的形成，而且可能使民航局確信其本身行事正確。

14.這意味著，在財政局今天仍認為（正如一向認為）工作者之住房制度是租金退還制度的情況下，仍應繼續繳付相等於澳門公共行政工作人員應付租金的、應自 1995 年起支付的對待給付（租金）。

應當向澳門民航局，而非向該工作者要求支付欠款，工作者只應負責透過薪俸中的扣除而重新開始支付租金。

而工作者根本無助於現狀之形成。如果由於一個責任僅僅在其始作俑者（澳門民政局）的行為，而使該工作者成為眾矢之的，那麼是不公正的。

15.關於行政當局向工作者支付的租金退還之金額，我們無需作任何表述。

在 1999 年 12 月 1 日作出的搬家許可（該日是新租賃開始之日），應當被視為租金退還調整之日，而非任命工作者擔任民航局運輸及航權主任職務之日 — 因為（我們僅再次提醒），在此涉及的是租金退還而非租賃津貼。

既然，每月租金為澳門幣 4,300 元，那麼這一金額就被視作為著租金退還效果上的金額，這一狀況與處於住房制度（租金退還）下的工作者的狀況是一致的。

III

結論

1.如果工作者處於租金退還制度中 — 該制度等同於行政當局住房受益人制度 — 則該工作者應支付“(…)金額相等於澳門公共行政工作人員應付之租金的對等給付。”民航局應透過在工作者薪俸中的扣除而依職權結算之。

2.民航局是具行政及財政自治的實體，如其自願決定自 1995 年 8 月起中止扣除前述對待給付，則該局應向澳門特別行政區公庫退回至今未付的金額。

[...]”；（參閱本卷宗第 80 頁至第 87 頁內容原文）。

2000 年 8 月 21 日獲通知 2000 年 7 月 20 日財政局局長批示（見本卷宗第 79 頁內容），現上訴人甲沒有針對該決定提起上訴。

隨後，2001 年 6 月 4 日財政局局長就 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書作出批示，內容如下：

“同意//本人廢止 2000 年 7 月 20 日作於第 233/NAJ/CA/00 號報告書的批示，並相應地決定應當向工作者而非向澳門民航局要求支付拖欠的租金（給付）。//本人還決定確認關於該工作者澳門幣 4,300 元租金退還的前述批示，自 1999 年 12 月 1 日起生效。”（參閱附文第 87 頁內容原文）。

2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書內容如下：

事由：甲

編號：30124/DGP/01

日期：2001 年 5 月 29 日

[...]

透過 2000 年 7 月 20 日局長作於 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書上的批示，本局不僅確認述工作者享有澳門特別行政區的住房權（方式為租金退還，而不是他所期望的租賃津貼方式），決定澳門民航局（具行政及財政自治的實體）須向澳門特別行政區公庫退還前述工作者自 1995 年 8 月起拖欠的對待給付（租金），並通過在該工作者薪俸中扣除對待給付（其金額相當於澳門特別行政區公共行政工作人員應付租金），作出依職權結算。

I.1995年8月至2000年7月應付之對待給付的退回。

前述批示透過2000年8月10日第10894/DGP/DACE/00號公函告知澳門民航局，其中還請求退還自1995年8月到2000年7月之間應付的對待給付，其金額相當於該期間該工作者薪俸的3%。

透過2000年8月14日第1887/RB/cg/00號公函，澳門民航局表示有關事宜應當由財政局經濟財政司司長送交工務運輸司司長處理。

就這一公函，財政局2000年8月31日透過第137/NAJ/JJ/00號公函答覆，表示不應當交由經濟財政司司長，因為財產管理以及都市房屋租金的控制，屬財政局專有專屬權限——按照《財政局組織法》（7月15日第30/99/M號法令第16條）。

因此，透過2000年9月15日第2163/AM/ic/00號公函，民航局認為，不存在租金支付問題（即1995年8月8日第1716/AM/公函所告知者）。還告知如兩個部門有不同法律解釋，問題將送交監管實體考慮並等待指示。

透過2000年10月10日第337/NAJ/JJ/00號內部告知方式，將前述公函副本送交財產管理廳。

因質疑“租金退還”制度的有效性，將2001年3月13日第30037/DGJ/01號報告書送交經濟財政司司長考慮。司長於2001年5月3日作出下列批示：

I.本人同意2001年3月13日第30037/DGP/01號報告書B點所載的財政局對“租金退還”所作的分析，並同意C點的結論。

此外，本人強調按照9月21日第71/92/M號法令（規範外聘人員住房權）第5條，行政當局而非權利人選擇實現住房權的方式。

相應地，我決定如下：

財政局應當按照7月5日第30/99/M號法令第16條d)項和此前的11月27日第61/95/M號法令第16條m)項的規定，繼續確保在承租人已代替澳門特別行政區承擔交租責任的情況下，將租金返還承租人；

被返還者必須按月交納租金或金額相等於澳門公共行政工作人員之應交租金的給付(9月21日第71/92/M號法令第9條，根據情況，該租金以1月14日第1/91/M號法令第1條規定的批給房屋為準，根據同一法令第2條、第3條和第4條的規定計算和核算。¹

[...]

2001年3月13日第30037/DGP/01號報告書內容如下：

“[...]

B—分析

I—導言：

3.80年代未出現了這樣的情況，當時的澳門地區擁有的房屋數量不足以保障一些依法享有住宿權的公務人員的住宿。

因此，該等公務員向行政當局提出請求准許其租憑第三人財產的房屋，由行政當局支付相應租金和相關合同中的其他費用。

(...)

II—返還租金的性質及其合法性：

4.行政當局批准了該等請求。在批准的同時，規定了行使返還租金權的界限，以通過以下方式防止出現不平等和可能的濫用權利以及受益人和出租人之間互相勾結：

— 確定由受益人負擔向行政當局交納的給付金額。

— 建立可返回租金和可擁有設備的最高限度；

5.因此，我們面對的是一個請求和行政當局對這一請求的態度，更具體地說就是批准個人提出的請求的行政行為，據此行為又作出了其他行政行為。不存在法律確定的制度這一事實並不重要，因為該等行為是完全合法的。確實，這一行為符合行政行為的所有合法性要件⁽¹⁾，主要是：

¹ 粗體字及底線為我們所加。

⁽¹⁾ Marcello Caetano: 《Manual I》，第10版，第428頁，M. Esteves de Oliveira, 《Direito Administrativo, I》，

- a) 自願的；
- b) 為行使公共權力保證住宿權等法定利益而由行政當局實施的，並且，
- c) 在個案中產生法律效力。

6. 況且，即使認為該等行為違法，也只能對最後一年實施的行為提出質疑或廢止，這是因為，從實施或利害關係人知悉該行為之日起一年以後，行政行為的任何違法性均自動補正，只有無效的情況例外，而現在的情況不在上述情況範圍之內（見核准《行政訴訟法典》的 12 月 13 日第 110/99/M 號法令第 25 條第 2 款 c）項並一併考慮 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 130 條）。

7. 而且，批准返還租金請求之行政行為的合法性後來還得到法律確認。實際上，是法律本身要求財政局必須確保支付返還租金。

核准原《財政司組織法》的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項是這樣規定的，核准現行《財政局組織法》的 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項也是這樣規定的，根據該規定：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

- d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下將租金返還承租人；（...）”。

沒有返還租金的“法律制度”，但是，這一制度是從一系列有效的且為法律所接受的行政行為為實施中衍生出來的，而法律也賦予了財政局處理返還租金的權限。

III—權利的界定與都市物業租金：

8. 返還租金的權利有其由上述一係列已實施的行政行為為清楚確定的本身界限，因為在所有賦予該權利的情況中均遵守同樣情況同樣處理的統一標準。

這些標準主要是：

- a) 根據聲請人的家團人數確定租屋類型；
- b) 根據租屋類型和市場價格確定返還租金的最高限額；
- c) 參考對當時本地區批給（本身資產或本人租賃的）房屋的權利人規定的制度，確定由被返還人向行政當局交納的給付的金額 — 1 月 14 日第 1/91/M 號法令。

這些根據行政行為執行的標準非常客觀，甚至在為數不多的以其為個人提出的訴願標的的個案中由政府本身成員作出的批示所確認。

9. 上述第 082/GC-SEF/2000 號報告還認為，在返還租金的情況下，行政當局不得以都市物業為名作任何扣除，因為被返還人未居住“屬行政當局財產的房屋”。該報告提出以下解釋作為這一結論的理據：

“8 月 28 日第 53/89/M 號法令（後被第 60/92/M 號法令廢止）第 21 條要求行政當局必須向所有外聘人員提供房屋，這裏指的是屬行政當局財產的房屋。”

10. 但是，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條的文本使用的表述是“本地區批給的房屋”，這就有很大差別，不能不認為立法者有其意圖²⁾。實際上，如果同意該報告所作的解釋，認為“批給的房屋”就是“屬行政當局財產的房屋”，那麼，除屬其資產的房屋外，行政當局就得向第三人租賃房屋並將其批給有權利者。這種狀況就會嚴重違反 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b 項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h 項的規定，該等規定如下：

第 16 條第 1 款 b 項：“公物管理廳有權限……為住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

第 16 條 h 項：“樓宇管理及保養處……有權限……為有住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

這些規定只是為了確切地說明可以租賃不屬於澳門特別行政區財產的房屋然後批給有住宿權的工作人員。眾所周知，並且我們一直引述的報告本身也沒有提出置疑，這些情況要求必須按照 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條的規定交納都市物業租金。

第 371 頁及其他頁。

²⁾在確定法律之意義及涵蓋範疇時，解釋者須推定立法者懂得以適當文字表達其思想（《民法典》第 8 條第 3 款）。

還應補充說明，

11. 政府成員在裁決訴願時作出的確認被返還者交納上述給付金額的諸多批示中，至今沒有任何一個被司法爭訟、被變更或被廢止。

12. 因此，除了違反法律之外，該報告中的看法與此前所有研究這一問題的報告相抵觸，並且違反政府成員在訴願方面所作的決定，他們在那些報告上所作的批示中全都同意該等報告的看法。

(...)

最後，如果說這一問題取決於我們查明行政當局的承租人身份是否由被返還人取代（在前一種情況下行政當局可以要求該給付，而在後一種中則不可以⁽³⁾），那麼這一問題已由法律本身解決，而且立法者過去認為、現在仍然認為，只是被返還人取代了行政當局，從而確認了一直被採用的行政當局的作法。

確實，

上述 1995 年 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項規定：

“公物管理廳（葡文縮寫為 DGP）有權管理本地區之耐用財產以及執行專營合同及批出土地合同，尤其負責下列事宜：

.....

m) 開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人（...）”

這一法律規定，以及法令本身，被上述 7 月 5 日第 30/99/M 號法令廢止。

但是，立法者在上述第 16 條 d 項明確地維持了其立場：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

...

d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下，將租金返還承租人（...）”；

14. 根據這些法律規定的條文，雖然本地區沒有作為當事人簽訂租賃合同，但被返還者的承租人地位純粹是形式上的。確實，被返還者當時是（現在也是）經本地區批准後才代替本地區的承租人。

但是，上述第 082/GC/SEF/2000 號報告對這些法律規定隻字未提。

被返還者的行為本身也表明，他們承認並接受行政當局與出租人之間的單純中間人的地位，因為：

- a) 要求准許進行租賃；
- b) 想變更租賃的房屋時均要求行政當局准許；
- c) 要求調整返還水準；並且，
- d) 要求行政當局進行他們認為所租賃房屋需要進行的工程；
- e) 由行政當局支付租賃合同的費用、出租人開出的保證金、大廈管理費和與租賃有關的其他費用；
- f) 由行政當局配備房屋的傢俱（這與租賃津貼不相容）。

15. 這樣，就出現了與下列狀況相似的法律關係：為了執行 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b 項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h 項的規定，澳門特別行政區把從第三人租賃的房屋批給工作人員。

首先根據無私原則和公正原則，然後是通過法律本身的規定，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條適用於返還租金的情況是適當的，該條規定：

“.....公務及服務人員須繳付按下列條文規定方式計算之月租。”

無須抄錄“下列條文”規定的計算方式，只要補充一句就足夠了：行政當局是按照這個方

⁽³⁾贊成存在取代的：1991 年 9 月 24 日第 233/GE/MA/91 號報告、1996 年 6 月 14 日第 367/SACM/96 號報告、1999 年 2 月 2 日第 045/NAJ/SM/99 號報告、2000 年 6 月 23 日第 30259/DGP/00 號報告、2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告等.....反對的只有第 082/GC-SEF/2000 號報告。

式計算的，這就是計算都市物業租金的法定方式。

C—結論

1. 返還租金及其界定源自被政府本身成員確認的有效行政行為的實踐，而該等行政行為客觀地勾勒出了其範圍。

2. 即使不這樣認為，那些這樣實施的行政行為中的任何瑕疵也早已補正（《行政訴訟法典》第25條第2款c項一併考慮《行政程序法典》第130條）。

3. 無論如何，返還租金後來被法律本身明確接納，並且法律賦予財政局對其進行處理的權限（7月5日第30/99/M號法令第16條d項）。

4. 同樣，立法者本身確認了此前由行政當局向個人收取（都市物業租金）給付金額的一整套行政慣例，並且明確指出私人只是在租賃關係中代替了行政當局（7月5日第30/99/M號法令第16條d項，最末一句）。”

在局長先生2000年7月20日作出批示約10個月後，在澳門民航局沒有進行決定的退回的情況下，查明在一個完全類推的情形中，經濟局局長表態應由工作者（而非像以前所建議的那樣，應由具行政及財產自治的實體）支付拖欠的對待給付（租金）。（該工作者象澳門民航局，未再就都市物業租金作出扣除，因其認為不應當扣除），同時規定財政局開始行政程序，以便規範使用及用益（以房租退還方式給予的）有設備之住房應付對待給付（租金）（租金）（租金）（租金）之每月付款狀況，並告知工作者／債務人該債之起始日期，並在作出最後決定前確保其聽證權。

作為上級的見解，作於2000年7月12日第233/NAJ/CA/00號報告書之上的2000年7月20日批示在規定民航局支付不屬該局之債款的部分沾有違法瑕疵，因為得益於租金退還的人是工作者，應由他支付相關對待給付（租金）。

事實上，根據1月14日第1/91/M號法令第4條的規定，澳門民航局不能從工作者薪俸中扣除應付的對待給付（租金），也沒有權限訂定澳門財政局給予的住房方式。在已經查明該實體不再從該工作者薪俸中作出應有的扣除的情況下，這一事實只有為著查明工作者的善意才屬重要（在經聲請而寬恕或支付分期給付之可能性方面）— 按照12月15日第59/94/M號法令之規定。

澳門民航局不再從工作者薪俸中扣除應有的對待給付（租金），屬行事錯誤，並違反了現行法律規範。

2000年8月之前（即聲請終止一直被給予的補助之時），工作者的住房方式被訂明為房租退還，故該工作者應當支付一項對待給付（租金）。

或許還可以探討澳門民航局在單方面決定不再進行扣款時其行為的合法性，但是由於財政局已對此事項作出決定，在沒有法律依據要求澳門民航局支付工作者應付金額的情況下，必須規範該狀況。

綜上所述，考慮即使設權性行政行為，亦可基於非有效而在司法上訴期間內被撤銷 — 根據10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第130條第1款、第2款，12月13日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第25條第2款之規定 — 本人認為應當呈交局長先生考慮撤銷其2000年7月20日行為（該行為作於2000年7月12日第233/NAJ/CA/00號報告書）中決定由澳門民航局支付所欠對待給付（租金）並免除該工作者（向財政局）付款的部份。

II. 租金退還狀況及相應金額

透過2000年12月19日的聲請書，題述工作者聲明收到關於設施津貼補充款的XXX號支付憑證，金額為澳門幣5,000元，同時退回第XXX及XXX號支付憑證（金額分別為澳門幣800元及澳門幣4,800元），屬於租賃津貼的差額，該工作者指稱這些款項屬不當計算，認為有關金額應當分別為：

1999年8月到12月的租賃津貼差額為：

（澳門幣4,700元-3,500元）X=澳門幣6,000元。

2000年1月至6月租賃津貼差額：

（澳門幣4,700元-3,500元）X6=澳門幣7,200元。

2000年7月租賃津貼差額：

(澳門幣4,700元-3,500元)=澳門幣400元。

最後請求按照適當改正的合法金額發出新的支付憑證。

由2000年11月23日第11332/DGP/DACE/00號公函寄出的支付憑證所載金額，符合局長先生2000年5月25日的批示(該批示作於2000年5月23日第30259/DGP/00號報告之上，並得到該實體2000年7月20日批示的確認。後項批示作於2000年7月12日第233/NAJ/CA/00號報告書之上，該報告書指出了現上訴人作為租金退還受益人的狀況—自1999年12月1日起金額為澳門幣4,300元—而不是作為租賃津貼受益人)。

先前作出的批示分別透過2000年5月29日第10506/DGP/00號公函，2000年7月24日第127/NAJ/CA/00號公函告知當事人。最後一份公函是2000年7月24日第127A/NAJ/CA/00號公函發出。

現上訴人沒有針對以公函向其告知的行政行為提起訴願，如果他希望爭執，是有權這樣做的。

因此，我們肯定面對著行政既判案或既決案，因為確定其具體法律狀況的行政行為沒有受到適當的及時非司法途徑之爭執，理由是行為須受制於為進入司法上訴階段而不可缺少的必要訴願階段。

這個制度產生於行政決定的安全性及穩定性以及公共利益之考慮(行政決定是作為訂定具體法律狀況的決定)，它確保可撤銷行為因上訴期間屆滿未提起上訴而獲補正。

以此為目標，法律確定了非司法性質的必要訴願的期間(12月13日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第28條；10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第155條)，以及司法申訴期間(《行政訴訟法典》第25條)。

甲沒有針對2000年7月20日局長先生的批示提起上訴，因此，已告確鑿的是：他係租金退還受益人(金額為4300澳門元而非他所期望的澳門幣4,700元)，起始日期為1999年12月(而非他同樣所期望的1999年8月)起(其上述期望已載於2000年6月13日遞交的聲明異議中)。因此，考慮到先前已收取的澳門幣3,500元租金退還以及2000年7月已經收取了其有權收取的退還，其有權收取的金額如下：

12月：

澳門幣4,300元-3,500元=澳門幣800元。

1月至6月：

澳門幣4,300元-3,500元X6=澳門幣4,800元。

因此，最初寄給上訴人的憑證所載金額是正確的。

III. 建議

本人認為，應當將本報告書送交局長閣下考慮，以便：

廢止2000年7月20日作於2000年7月12日第233/NAJ/CA/00號報告書上批示中，決定由澳門民航局支付遲延之對待給付(租金)並免除題述工作者(向財政局)付款的部分。

確認作於2000年7月12日233/NAJ/CA/00號報告書上的2000年7月20日批示中，將現上訴人狀況訂定為租金退還受益人(而非租賃津貼受益人)，自1999年12月1日起金額為澳門幣4,300元的部分。

還認應當強調，鑑於前引365天期間(10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第130條第1款、第2款，12月13日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第25條第2款c項)，必須在2001年7月20日以前作出廢止並由利害關係人接收通知。

呈上級考慮。

顧問技術員。

[簽字]"(參閱本卷宗第87頁至第99頁內容原文)。

現上訴人甲不服財政局局長2001年6月4日的批示，針對該批示向澳門特別行政區經濟財政司司長(現被上訴實體)提起必要訴願。司長透過2001年8月3日的批示實質性決定駁回該

訴願，贊同 2001 年 7 月 20 日第 205/NAJ/CA/01 號報告書（參閱附文第 31 頁至第 56 頁內容原文）；

“[...]

事由：甲必要訴願

編號：205/NAJ/CA/01

日期：2001 年 7 月 20 日

[...]

按照 2001 年 7 月 12 日法律支援中心協調員的批示，我們必須對於題述事項表態。

透過 6 月 5 日第 10376/DGP/01 號公函，現上訴人／民航局運輸及航權主任甲，外聘人員，獲通知 6 月 4 日財政局局長作於 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書上的批示。該批示內容如下：

“*同意*

撤銷本人 2000 年 7 月 20 日作於 233/NAJ/CA/00 號報告書之上的批示，並相應地決定應向該工作者而非民航局要求清償所欠給付。

本人還決定維持本人前述批示中關於向工作者退還自 1999 年 12 月 1 日起之租金的決定，金額為澳門幣 4,300 元。

[簽名：XXX]”

因不服該批示內容，現根據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 145 條第 2 款 c 項及第 153 條起的規定，針對該批示提起訴願。該訴願之內容及其依據在此作為全文轉錄（見 2001 年 7 月 8 日由其本人簽署的聲請書所載內容）。

上訴人以本上訴請求宣告被上訴行為無效，或如果不一樣認為，則撤銷該批示，並“（...）命令恢復合法性，按聲明異議人依法有權享受的起始日期及金額，由財政局支付拖欠的租賃津貼。”

應當審理提起的上訴，茲審理如下：

I

事實

1.現上訴人於 1989 年 5 月 10 日作為外聘人員在澳門社會工作司開始任職（按照該司 1989 年 9 月 20 日 DOGRI/004888/89 號公函）。

2.透過 1990 年 1 月 23 日的聲請書，該工作者聲請“為其家團提供一處適當房屋”（按照該公文內容，該家團為其本人）。

3.透過 1990 年 2 月 24 日時任司長的批示（該批示以 3 月 23 日第 318247/E/SGP/90 號公函告知該工作者），其請求獲批准，“...可租賃本地區一處適當類型的住房，由本地區提供財政支援；或者在輪候報名者名單上等待”。

4.上訴人選擇租賃住房。

5.透過 1990 年 3 月 16 日前司長的批示，許可該外聘的工作者退還住房租金及住房按金，兩者總計澳門幣 2,800 元 — 4 月 16 日第 4128/SGP/90 號公函；

6.透過致社會工作司司長的同一份公函（當時工作者在該單位任職），告知如未證明完全結清租金之按金的退還金額，不能許可該工作者在本地區（現在的澳門特別行政區）終止職務方面的任何補助；

7.透過 4 月 18 日第 4277/SGP/90 號公函，請求社會工作司自 1990 年 3 月 1 日起取消房租津貼補助之支付，改為從薪俸中扣除房屋租金；

8.租金退還透過 1992 年 7 月 23 日當時司長的批示，租金退還調整為澳門幣 3,200 元（租金）以及澳門幣 280 元（大廈管理費），分別自 6 月 20 日及 4 月 20 日起生效；

9.透過 1995 年 1 月 11 日的聲請書，現聲明異議人告知財政司，其租住的房屋的房東希望收回房屋，故聲請將家私及設施搬往新的居所及該新（居所）租金的退還，金額為澳門幣 3,925 元；

10.透過 1995 年 1 月 27 日副司長的批示，許可新的租賃及傢俱搬移及租金退還（澳門幣 3,500

元，是按照 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示中對適用於他的 T2 房屋規定金額認定，自 1995 年 2 月起生效）；

11.澳門民航局透過 1995 年 8 月 8 日第 1716/AM/95 號公函，告知財政局：有關工作者不於有義務支付“其金額相等於澳門公共行政工作人員應交租金的對待給付（租金）”——根據 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款所作的修訂；

12.但該公函沒有得到財政局的任何答覆；

13.在此之後，澳門民航局不再從工作者薪俸中扣除應付的對待給付（租金）（都市物業租金）；

14.透過 2000 年 3 月 22 日之聲請，該工作者向財政局請求調整租房津貼至澳門幣 4,700 元，追溯至擔任現職之日（99 年 8 月 1 日）起，設備補充津貼補助為澳門幣 5,000 元（因其薪俸點等同或高於副局長）以及已向其發放的取得傢俱之津貼；

15.在答覆中，現上訴人透過 2000 年 5 月 29 日 10506/DGP/00 號公函獲通知局長閣下 2000 年 5 月 25 日批示，該批示作於 2000 年 5 月 23 日第 30259/DGP/00 號報告書之上，內容如下：

“同意並許可建議”，即：

1.命令支付至今拖欠之對待給付（租金）並致函利害關係人所在的部門（澳門民航局）從其薪俸中作應作之扣除（金額為 3%，直至取得行政當局傢俱之日後改為扣除 2%）；

2.許可搬移政府住房及設施，有效期追溯至 1999 年 12 月 1 日；

3.許可將租金退還金額調整為澳門幣 4,300 元，同樣追溯至 1999 年 12 月 1 日；

4.許可支付津貼澳門幣 5,000 元。

16.工作者不服該批示，於 2000 年 6 月 13 日循非司法途徑遞交聲明異議，聲請廢止上文第 1 點並變更第 3 點，許可租賃津貼金額為澳門幣 4,700 元，自 1999 年 8 月 1 日起生效，上訴人認為自該日起依法有權享受該金額。

17.透過 2000 年 7 月 14 日 127/NAJ/CA/00 號公函，該工作者獲通知 2000 年 7 月 20 日財政局局長的同意批示。該批示作於 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書上，該報告書的結論如下：

1.如果工作者處於租金退還制度中——該制度等同於行政當局住房受益人制度——則該工作者應支付“(…)金額相等到於澳門公共行政工作人員應付之租金的對等給付。”民航局應透過在工作者薪俸中的扣除而依職權結算之。

2.民航局是具行政及財政自治的實體，如其自願決定自 1995 年 8 月起中止扣除前述對待給付，則該局應向澳門特別行政區公庫退回至今未付的金額。

18.前述批示透過 2000 年 8 月 10 日第 10894/DGP/DACE/00 號公函告知民航局，其中還請求退回自 1995 年 8 月至 2000 年 7 月期間應付的對待給付，其金額相等於該期間該工作者薪俸之 3%。

19.透過 2000 年 8 月 14 日第 1887/RB/cg/00 號公函，澳門民航局表示該事宜應當由財政局經經濟財政司司長交工務運輸司司長處理。

20.在對該公函的答覆中，財政局透過 2000 年 8 月 31 日第 137/NAJ/JJ/00 號公函告知該問題不應當通過經濟財政司司長解決，因為財產管理以及都市物業租金的控制屬於財政局本身的專屬權限——按照《財政司組織法》（7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條）。

21.因此，澳門民航局 2000 年 9 月 15 日 2163/AM/ic/00 號公函表明下述見解：不存在租金支付問題（即透過 1999 年 8 月 8 日第 1716/AM/95 號公函作出告知者）。還告知如兩個政府有不同的法律解釋，問題將交由監督實體考慮並等待指示。

22.透過 2000 年 12 月 19 日之聲請，該工作者聲明收到了第 XXX 號支付憑單（金額為澳門幣 5,000 元），係設備津貼補充款；同時該工作者也退回了第 XXX 號及第 XXX 號支付憑單（金額分別為澳門幣 800 元及澳門幣 4,800 元），是租金津貼之差價調整，但該工作者認為它們計算有誤。

23.因質疑“租金退還”制度的有效性，將 2001 年 3 月 13 日第 30037/DGJ/01 號報告書送交

經濟財政司司長考慮。司長於 2001 年 5 月 3 日作出下列批示：

“I. 本人同意 1002 年 3 月 13 日第 30037/DGP/01 號報告書 B 點所載的財政局對“租金退還”所作的分析，並同意 C 點的結論。

此外，本人強調按照 9 月 21 日第 71/92/M 號法令（規範外聘人員住房權）第 5 條，行政當局而非權利人選擇實現住房權的方式。

相應地，我決定如下：

財政局應當按照 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d 項和此前的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m 項的規定，繼續確保承租人已代替澳門特別行政區承擔交租責任的情況下，將租金退還承租人；

被退還者必須按月交納租金或金額相等於澳門公共行政工作人員之應交租金的給付(9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 9 條，根據情況，該租金以 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條規定的批給房屋為準，根據同一法令第 2 條、第 3 條和第 4 條的規定計算和核算。²

(...)

2001 年 3 月 13 日 30037/DGP/01 號報告書內容如下：

“...

B—分析

I—導言：

3.80 年代未出現了這樣的情況，當時的澳門地區擁有的房屋數量不足以保障一些依法享有住宿權的公務人員的住宿。

因此，該等公務員向行政當局提出請求准許其租憑第三人財產的房屋，由行政當局支付相應租金和相關合同中的其他費用。

.....

II—返還租金的性質及其合法性：

4. 行政當局批准了該等請求。在批准的同時，規定了行使返還租金權的界限，以通過以下方式防止出現不平等和可能的濫用權利以及受益人和出租人之間互相勾結：

— 確定由受益人負擔向行政當局交納的給付金額。

— 建立可返回租金和可擁有設備的最高限度；

5. 因此，我們面對的是一個請求和行政當局對這一請求的態度，更具體地說就是批准個人提出的請求的行政行為，據此行為又作出了其他行政行為。不存在法律確定的制度這一事實並不重要，因為該等行為是完全合法的。確實，這一行為符合行政行為的所有合法性要件¹，主要是：

a) 自願的；

b) 為行使公共權力保證住宿權等法定利益而由行政當局實施的，並且，

c) 在個案中產生法律效力。

6. 況且，即使認為該等行為違法，也只能對最後一年實施的行為提出質疑或廢止，這是因為，從實施或利害關係人知悉該行為之日起一年以後，行政行為的任何違法性均自動補正，只有無效的情況例外，而現在的情況不在上述情況範圍之內（見核准《行政訴訟法典》的 12 月 13 日第 110/99/M 號法令第 25 條第 2 款 c) 項並一併考慮 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 130 條）。

7. 而且，批准返還租金請求之行政行為的合法性後來還得到法律確認。實際上，是法律本身要求財政局必須確保支付返還租金。

核准原《財政司組織法》的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項是這樣規定的，核准現行《財政局組織法》的 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項也是這樣規定的，根據該規定：

² 粗體字及底線為我們所加。

¹ Marcello Caetano：《Manual I》，第 10 版次，第 428 頁，M. Esteves de Oliveira，《Direito Administrativo，I》，第 371 頁及其他頁。

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下將租金返還承租人；（...）”。

沒有返還租金的“法律制度”，但是，這一制度是從一係列有效的且為法律所接受的行政行為實施中衍生出來的，而法律也賦予了財政局處理返還租金的權限。

III—權利的界定與都市物業租金：

8. 返還租金的權利有其由上述一係列已實施的行政行為清楚確定的本身界限，因為在所有賦予該權利的情況中均遵守同樣情況同樣處理的統一標準。

這些標準主要是：

- a) 根據聲請人的家團人數確定租屋類型；
- b) 根據租屋類型和市場價格確定返還租金的最高限額；
- c) 參考對當時本地區批給（本身資產或本人租賃的）房屋的權利人規定的制度，確定由被返還人向行政當局交納的給付的金額 — 1月14日第1/91/M號法令。

這些根據行政行為執行的標準非常客觀，甚至在為數不多的以其為個人提出的訴願標的的個案中由政府本身成員作出的批示所確認。

9. 上述第082/GC-SEF/2000號報告還認為，在返還租金的情況下，行政當局不得以都市物業為名作任何扣除，因為被返還人未居住“屬行政當局財產的房屋”。該報告提出以下解釋作為這一結論的理據：

“8月28日第53/89/M號法令（後被第60/92/M號法令廢止）第21條要求行政當局必須向所有外聘人員提供房屋，這裏指的是屬行政當局財產的房屋”。

10. 但是，1月14日第1/91/M號法令第1條的文本使用的表述是“本地區批給的房屋”，這就有很大差別，不能不認為立法者有其意圖²。實際上，如果同意該報告所作的解釋，認為“批給的房屋”就是“屬行政當局財產的房屋”，那麼，除屬其資產的房屋外，行政當局就得向第三人租賃房屋並將其批給有權利者。這種狀況就會嚴重違反11月27日第61/95/M號法令第16條第1款b)項和7月5日第30/99/M號法令第16條h)項的規定，該等規定如下：

第16條第1款b)項：“公物管理廳有權限……為住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

第16條h)項：“樓宇管理及保養處……有權限……為有住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

這些規定只是為了確切地說明可以租賃不屬於澳門特別行政區財產的房屋然後批給有住宿權的工作人員。眾所周知，並且我們一直引述的報告本身也沒有提出置疑，這些情況要求必須按照1月14日第1/91/M號法令第1條的規定交納都市物業租金。

還應補充說明，

11. 政府成員在裁決訴願時作出的確認被返還者交納上述給付金額的諸多批示中，至今沒有任何一個被司法爭訟、被變更或被廢止。

12. 因此，除了違反法律之外，該報告中的看法與此前所有研究這一問題的報告相抵觸，並且違反政府成員在訴願方面所作的決定，他們在那些報告上所作的批示中全都同意該等報告的看法。

……

最後，如果說這一問題取決於我們查明行政當局的承租人身份是否由被返還人取代（在前一種情況下行政當局可以要求該給付，而在後一種中則不可以³），那麼這一問題已由法律本身解決，而且立法者過去認為、現在仍然認為，只是被返還人取代了行政當局，從而

² 在確定法律之意義及涵蓋範疇時，解釋者須推定立法者懂得以適當文字表達其思想（《民法典》第8條第3款）。

³ 贊成存在取代的：1991年9月24日第233/GE/MA/91號報告、1996年6月14日第367/SACM/96號報告、1999年2月2日第045/NAJ/SM/99號報告、2000年6月23日第30259/DGP/00號報告、2000年7月12日第233/NAJ/CA/00號報告等……反對的只有第082/GC-SEF/2000號報告。

確認了一直被採用的行政當局的作法。

確實，

上述 1995 年 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m 項規定：

“公物管理廳（葡文縮寫為 DGP）有權限管理本地區之耐用財產以及執行專營合同及批出土地合同，尤其負責下列事宜：

……

m)開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人……”

這一法律規定，以及法令本身，被上述 7 月 5 日第 30/99/M 號法令廢止。

但是，立法者在上述第 16 條 d 項明確地維持了其立場：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

……

d)確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下，將租金返還承租人……”；

14. 根據這些法律規定的條文，雖然本地區沒有作為當事人簽訂租賃合同，但被返還者的承租人地位純粹是形式上的。確實，被返還者當時是（現在也是）經本地區批准後才代替本地區的承租人。

但是，上述第 082/GC/SEF/2000 號報告對這些法律規定隻字未提。

被返還者的行為本身也表明，他們承認並接受行政當局與出租人之間的單純中間人的地位，因為：

a)要求准許進行租賃；

b)想變更租賃的房屋時均要求行政當局准許；

c)要求調整返還水準；並且，

d)要求行政當局進行他們認為所租賃房屋需要進行的工程；

e)由行政當局支付租賃合同的費用、出租人開出的保證金、大廈管理費和與租賃有關的其他費用；

f)由行政當局配備房屋的傢俱（這與租賃津貼不相容）。

15. 這樣，就出現了與下列狀況相似的法律關係：為了執行 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b) 項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h) 項的規定，澳門特別行政區把從第三人租賃的房屋批給工作人員。

首先根據無私原則和公正原則，然後是通過法律本身的規定，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條適用於返還租金的情況是適當的，該條規定：

“……公務及服務人員須繳付按下列條文規定方式計算之月租”。

無須抄錄“下列條文”規定的計算方式，只要補充一句就足夠了：行政當局是按照這個方式計算的，這就是計算都市物業租金的法定方式。

C—結論

1. — 返還租金及其界定源自被政府本身成員確認的有效行政行為的實踐，而該等行政行為客觀地勾勒出了其範圍；

2. — 即使不這樣認為，那些這樣實施的行政行為中的任何瑕疵也早已補正（《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 c) 項一併考慮《行政程序法典》第 130 條）。

3. — 無論如何，返還租金後來被法律本身明確接納，並且法律賦予財政局對其進行處理的權限（7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d 項）。

4. — 同樣，立法者本身確認了此前由行政當局向個人收取（都市物業租金）給付金額的一整套行政慣例，並且明確指出私人只是在租賃關係中代替了行政當局（7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項，最末一句）。

24. 在前述批示以後，2001 年 5 月 29 日製作了第 30124/DGP/01 號報告書並送交局長先生考慮，以便：“廢止 2000 年 7 月 20 日作於 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書上批示

中，決定由澳門民航局支付遲延之對待給付（租金）並免除題述工作者（向財政局）付款的部分。

確認作於 2000 年 7 月 12 日 233/NAJ/CA/00 號報告書上的 2000 年 7 月 20 日批示中，將現上訴人狀況訂定為租金退還受益人（而非租賃津貼受益人），自 1999 年 12 月 1 日起金額為 4 300 澳門元的部分。”

25. 前述報告書得到了局長閣下 2001 年 6 月 4 日的同意批示。該批示作於同一份報告書，內容轉錄如下：“同意

撤銷本人 2000 年 7 月 20 日作於 233/NAJ/CA/00 號報告書之上的批示，並相應地決定應向該工作者而非民航局要求清償所欠給付。

本人還決定維持本人前述批示中關於向工作者退還自 1999 年 12 月 1 日起之租金的決定，金額為 4,300 澳門元。

[簽名：XXX]”

26. 獲通知最後這項批示後，有關工作者針對該批示提起訴願。

27. 最後還指出，自 2000 年 8 月 1 日起現上訴人不再得益於租金退還，因其已請求中止給予，自該日起由澳門民航局核發補助金。

II

法律

A) 初端問題：上訴標的和範疇

在我們研究本訴願的依據在法律上（是否）妥當時，需要首先研究本上訴的範圍或標的。

這是因為，與現上訴人似乎認為的相反（在其訴狀中將上訴標的訂定為 2001 年 6 月 4 日財政局局長作於 2001 年 5 月 29 日 30124/DGP/01 號報告書之批示）— 行政當局不受其觀點約束 — 現在質疑其合法性的批示，我們認為顯然全部不可上訴。

閱讀該批示清楚得出，2001 年 6 月 4 日的批示是不同的兩項行政行為的表現或外顯化：一方面，僅決定對工作者（直接或即刻）要求 — 而非透過澳門民航局要求 — 該工作者清償拖欠的給付的部份，乃一項廢止性行為；另一方面，該行為中涉及工作者住房方式的確定，其有權享受的租金退還金額及更新的起始時刻，以及 1995 年 8 月起該工作者作為債務人的拖欠未付但依法應付之給付方面，則是一項單純確認性行為。

不可針對簡單確認性行為提起司法上訴（《行政訴訟法典》第 25 條）也不能提起訴願，因為人們認為 — 就後者而言 — 私人不擁有必要的正當性，理由是該項簡單確認性行為不可侵害私人的任何主體地位《行政程序法典》第 147 條第 1 款及第 160 條 c 項）；而且，此乃“既判案或既決案”的情形（且必要訴願的本身目的不過是產生出容許行使確保司法爭訟的確定性及具執行性力的行為）— 《行政程序法典》第 160 條 b 項。

如果不這樣理解，即，如認為可以針對該行為提起訴願，那麼永遠應當講，行政當局不負作出決定的法定義務，而只有一項表態的法定義務。

鑑於財政局局長 2000 年 7 月 20 日的批示（現被上訴的批示明確提及該批示），我們確實面臨著一項簡單確認行為，對此不能異議。

該批示只是同意作於其上的報告書內容，因此，將報告書所載的事實及法律依據以及結論作為本身的內容。

工作者沒有針對該行政決定提起必要訴願，換言之，沒有在行政上爭執該批示（曾及時通知可提起爭執）從而就該決定而言，已經形成“既判案或既決案”，因此變成確定性的及不可審查的行為（不能再辯論或審查其或許沾有的使它可被撤銷的違法性）。

那麼疑問是：2000 年 7 月 20 日財政局局長批示中的決定之含義及內容（為著既判案的效果，已不再能質疑該項決定）是什麼？換言之，該項既判案或該行為的確定性的範圍是什麼？

我們在該批示作於其上的報告書 — 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書 — 中找到了答案。

一方面，它確定了工作者享有的住房方式（租金退還）以及工作者有權享用的租金退還更新的起始日期（1999 年 12 月 1 日）以及相關金額（4 300 澳門元）。

另一方面，進一步確定了自 1995 年 8 月起依法應付但拖欠未付之給付。

最後，關於拖欠的給付，進一步規定應當由財政局要求澳門民航局（而非工作者，只能對工作者作出有關扣除）作出支付，因為正是民航局自願決定不再作出法定扣除（儘管財政局面對該情況在 5 年期間內沒有採取恢復合法性的任何措施）。

現上訴人現在述稱 — 儘管是間接述稱 — 不能理解為何就該等問題而言已形成既判案，因為“（...）憑藉 2000 年 8 月 21 日的批示（??），財政局從工作者法律範圍內奪走了針對該行為作出反應的正當性，轉而由澳門民航局承擔”。（換言之，工作者無任何正當利益因這項決定受到侵害）。

不應接納這項述稱。

首先，就現上訴人的見解（即他是租賃津貼的收益人，有權享有金額更新至 4 700 澳門元，並追溯到 1999 年 8 月 1 日）而言，其正當利益顯然受到了侵害。

此外，所謂債款的存在之說法是下列事實即刻及直接造成的：即認為上訴人得益於租金退還。因為，如果象所主張的那樣，認為他是租賃津貼的受益人，那麼自 1995 年起他就不欠行政當局任何款項。

另一方面，在該債款的支付方面，即使僅僅指出應當（在形式上）由澳門民航局向財政局退回欠款，但從未說過工作者不是有關債務人。

換言之，在債款收取方面（即其形式上的支付行為），財政局本來不應當直接向工作者要求清償，應透過澳門民航局或直接要求後者清償。

這個斷言根本不損害澳門民航局對工作者的嗣後求償權 —（該工作者是租金退還之受益人以及有關對待給付（租金）的法定債務人），況且已經明確向工作者表示，他所主張的善意只能在澳門民航局而非財政局面前才能作出。

如果維護的恰恰不是澳門民航局對該工作者的嗣後求償權，那麼這個斷言的含義又是什麼？

因此，在此部分，工作者亦擁有針對該決定提起訴願之正當性。

即使認為（實情非也）現上訴人將有關行政行為解釋為支付拖欠給付的責任已轉移到澳門民航局，但這仍然不允許同時僅僅認定他本人首先是債務人（持有債務的人），不能直接地要求他作出支付，因此，同樣在此情形中，上訴人是針對債務之存在及持有提起上訴的正當當事人。

絕不能象上訴人試圖令人相信的那樣，認為澳門民航局已承擔了本屬於上訴人的債務！

因此，上訴人擁有上訴的正當性而沒有上訴，2000 年 7 月 20 日的批示就其中所載及訂定的全部問題，已成為確定性的（儘管並非最初確定性的），因此，2001 年 6 月 4 日的批示部份性地且就該批示而言，是簡單確認性的。

因此，不可以提起訴願，或者如果不這樣理解，則行政當局沒有作出決定的法定義務。

因此，只應當就本上訴中關於部分廢止以前的批示並相應規定應直接向工作者而非澳門民航局要求清償拖欠給付的部分，作出裁判。

B) 關於上訴的依據

行文至此，關於財政局局長 2001 年 6 月 4 日的批示中撤銷 2000 年 7 月 20 日批示並決定（直接或即刻）向該工作者而非澳門民航局要求清償債款的部分，應當審理上訴人提出的瑕疵 — 儘管不按照該工作者提出瑕疵的相同秩序為之（但違反第 37/95/M 號法令修訂的第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款，以及第 71/92/M 號法令“多個條文”，尤其第 1、2、3 條，第 35 條第 1 款之違法瑕疵除外。因為按上文所述，這一問題已經被確定性裁判）。

首先我們研究所謂的違反一項基本權利即私人所有權（《澳門特別行政區基本法》第 6 條）核心內容並因此無效的違法瑕疵（按《行政程序法典》第 122 條第 1 款 b 項）。

為此效果，應當分析本廢止性裁判的依據。

按照 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書 — 該報告書堅持現被上訴的批示，因此是該批示的組成部分 — “[...]2000 年 7 月 20 日批示（作於 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/00 號報告書之上），在決定民航局支付不屬該局的欠款的部分存有違法瑕疵，因為租金退還之受益人是其工作者，該工作者負責支付相應之對待給付（租金）。”

換言之，正是合法性 — 行政當局受其約束 — 之嚴格標準促成了並正在促成 2000 年 7 月 20 日批示之部份廢止。

第 233/NAJ/CA/00 號報告書認為 — 該報告書之後獲得了財政局局長 2000 年 7 月 20 日之贊同批示 — 儘管工作者是租金退還受益人（因此是法定應付之對待給付之債務人），但一系列情節表明只能向澳門民航局（而非直接向工作者）要求清償債款。

一方面，正是該實體自願決定中止扣除依法應付的對待給付（租金）；另一方面，在過去五年來財政局一直沒有採取措施使扣除有關對待給付（租金）重新開始。

儘管財政局持這樣的見解，但今天應當承認這種理由，不足以依法要求澳門民航局向財政局支付不屬於 — 而且從來不曾屬於它的 — 前者的債款。

租金退還受益人是現上訴人，因此，依照 1 月 14 日第 1/94/M 號法令，現上訴人應當支付相關的對待給付（租金）。

為此指出一條古老的拉丁格言就夠了 — “哪里有利益，哪里就應有負擔”。

前述理由，即當時論證的下述見解：僅僅且首先應當透過澳門民航局（而非直接向該工作者）要求清償債款，只有在下述意義上屬重要：證明工作者之行為一直是善意的，並具一切相應法律後果 — 但這未予證明 — 但無法證明它可用於豁免直接及即刻支付一項依法應予支付的、本屬於它且一直屬於它的債務。

此乃要求工作者支付依法所欠債務，期望以這一事實為由而主張損害了私人財產權是完全沒道理的。

不能理解為何要求履行法定義務可以構成針對任何個人的私人所有權的侵害行為。

因此，提出的瑕疵理由不成立。

關於述稱的形式瑕疵，我們首先分析所提出的被上訴之批示無理由說明這一形式瑕疵。

《行政程序法典》第 115 條第 1 款規定：“說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分”。

2001 年 6 月 4 日批示乃基於 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書之上，我們看不到該批示何以無依據。一方面，該報告書有充分的理由說明，另一方面，現上訴人被通知了前述報告書所載的事實上及法律上的依據 — 該等依據 “（…）支持本批示（…）”（2001 年 6 月 5 日第 10376/DGP/01 號公函）。

因此，無理由說明的形式瑕疵也不能成立。

最後，只需審查述稱的遺漏核心手續這一形式瑕疵，具體而言即對《行政程序法典》第 58 條第 1 款及第 93 條起規定的違反。

我們首先看看《行政程序法典》第 58 條第 1 款規定的手續。

肯定的是，該法律條文規定：“行政當局主動開展程序時，如在該程序中將作出之行為可能損害某人之權利或受法律保護之利益，且即時可從姓名上認別出該人，則須將該程序之展開告知該人”。

正如上訴人堅稱，我們所反對的一直是廢止性程序，因此重要的是評判該手續應否遵守。

關於這個方面第 132 條第 3 款規定：“在廢止時，應遵守作出被廢止之行為所需之手續；但法律另有規定者除外”。

儘管只是明確規定了在法律作出相關規定時，指明手續之原則不生效或不必要遵守，但是同樣存在另一個同樣無須遵守這一原則的情況，即：如果手續的目的或存在理由無法證明對事實情形的重新審理是合理的，那麼同樣無須遵守該原則（這一規定明確規定於之前生效的《行政程序法典》中，但因認為該原則潛含或內含著這一規定，因此有關規定屬多餘，故在現行法典中刪除了該規定）。

在本案中，作出廢止行為並不能證明其合理性或意味著對事實狀況重新審查，因行為之作出純粹及排他地基於嚴格守法。

因此，廢止性行為並不要求作出該手續，不應當基於手續的遺漏而提出其違法。

即使不這樣理解，也應當指出，作出該廢止行為未被證明可以侵害工作者受法律保護的任何利益或權利，因為現上訴人擁有的獨一權利是以租金退還的形式用益現澳門特別行政區負責支付的住房，— 這項權利已獲適當保障，而本廢止行為為根本對其無影響。

關於述稱的因遺漏對利害關係人之聽證手續而具有的形式瑕疵（《行政程序法典》第 93 條起），應當表明：

可撤銷行為之廢止依法需遵守失效期間，一旦該期間屆滿，就不容許廢止有關行為。

在本案中，該期間 — 1 年 — 接近尾聲 — 因此需緊急採取措施以部分廢止 2000 年 7 月 20 日財政局局長的批示。

因此，很容易得出結論，依據第 96 條 a 項的規定，不需就利害關係人聽證。

此外，現上訴人已經在程序中表態 — 正如作為本上訴依據的論據現已證明之 — 因此根據《行政程序法典》第 97 條 a 項，前述手續可以免除。

最後，即使認為行政當局應作出該手續 — 我們不應當接納該見解 — 只要透過嗣後的判斷認定，作出的決定是在法律上唯一可行的，因不履行該手續而產生的形式瑕疵亦絕不能使之非有效。這是因為，當作出的決定具法律上唯一可能的內容時，如果撤銷行為，則行政當局必須作出具相同內容的另一行為（行為之利用原則）。

本瑕疵理由不成立。

最後，在結束之前，我們希望澄清：根據行政當局與私人之間應具有的以禮相待的關係，我們不再就本上訴狀中闡發的某些“評論”或價值判斷表態。

III

結論

1. 財政局局長於 2001 年 6 月 4 日就 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告書所作批示，只係對廢止 2000 年 7 月 20 日之部分批示可上訴，因批示的其餘部分 — 涉及已確定之事宜（既決案）— 係單純確認；

2. 只要知道批示該部分係可上訴，在其與行政當局之間便不存在決定之法律義務 — 這是因為將不會審議被假設為對法律違反之瑕疵，因違反第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款，該條文經由第 37/95/M 號法令及第 71/92/M 號法令第 1、2 及 35 條第 1 款修改；

3. 就對法律違反之瑕疵，因違反基本權利之重要內容（私有財產權-《澳門特別行政區基本法》第 6 條），因為根據法律，向工作人員要求遵守一項應遵守的義務並不是對該權利之任何損害；

4. 就形式瑕疵，因上訴批示缺乏理據（《行政程序法典》第 114 及 115 條），該陳述完全不當，鑑於該批示由 2001 年 5 月 29 日第 30124/DGP/01 號報告支援，按照《行政程序法典》第 115 條第 1 款，該報告係上述行為其中一部分，並顯示出完全有根據的；

5. 就被假設為形式瑕疵，《行政程序法典》第 53 條所載手續之遺漏，同樣將不可進行，《行政程序法典》第 132 條第 3 款規定手續一致性原則並不適用於本狀況（因為對事實的狀況沒有任何再審議），因此行為之作出不帶有損害法律所保護的任何權利或利益；

6. 最後，就利害關係人聽證手續之遺漏（《行政程序法典》第 93 條及續後數條），鑑於本狀況不只是不進行聽證（《行政程序法典》第 96 條 a 項）或免除聽證（同一法典第 97 條 a 項）之個案，所採取之決定係唯一合法可行的，因此，正如一旦理解為被適用，其遺漏永不擁有無效性。

本上訴應被視為完全不成立，相應地維持 2001 年 6 月 4 日財政局長之批示並具法定後果。

呈上本意見書供閣下參考。

[...]

現上訴人向本中級法院提起司法上訴的，就是這份 2001 年 8 月 3 日經濟財政司司長批示。

八、從法律上講，按照卷宗及附文中收集的資料，應當贊同駐中級法院檢察官（在卷宗第 315-320 頁）發出的最後意見書中的審慎見解，作為本上訴案的具體解決辦法（包括被上訴實體

提出的斷然及遲延抗辯)：

甲爭執 2001 年 8 月 3 日經濟財政司司長批示。司長批示駁回其針對 2001 年 6 月 4 日財政局局長提起的訴願。局長批示則廢止該實體 2000 年 7 月 20 日的另一項先前批示，指責該批不沾有違法瑕疵 — 因債務存在的法律前提錯誤以及因設立權利行為的違法廢止。

分析如下：

首先簡要論述被上訴實體提出的抗辯。

該實體主張存在著永久抗辯，因為其指稱上訴人陳述的事實不可能產生希望的法律效果，因為一方面堅稱有關制度不是“租金退還”制度；另一方面，又聲稱該情形造成的債務（他本來說不存在）是澳門民航局的責任，兩者存在著不可補正的矛盾。

讓我們理智及現實地看看：上訴人確定質疑有關制度的適用性。但無論如何，在論據方面，是什麼使其顧忌提出以下辯護，即：即使不這樣認為（換言之，即使查明這種適用性），所欠債務仍是第三者的責任？

2000 年 7 月 20 日財政局局長的批示的結論不是恰恰如此嗎？

因此，看不到何處發生述稱的抗辯。

該實體還辯稱存在著遲延抗辯，它來自所謂的“*訴狀不可補正的不當*”。從根本上說，它涉及與上訴人得益的住房制度有關的行為中單純確認性質之部分，這一部分予以維持，未作更新，因此已在其法律範疇內確定下來。因此，該事宜之辯論構成上訴人的訴因的組成部分，因此請求與訴因之矛盾而造成已作出之全部訴訟行為無效。

我們認為，上訴人在此部分有一定的道理，但他所指出的論點及結果則並非有理。

如果我們仔細關注 2000 年 7 月 20 日的批示，可以清楚地發現該批示不限於表述上訴人須服從租金退還制度，批示中還載明：*...此人應支付其金額相等於澳門公共行政工作人員應交租金的對待給付（租金），應當由澳門民航局透過在該工作者薪俸中扣除之途徑依職權結清。*

換言之，批示中不僅訂定上訴人住房制度，還訂明了上訴人支付對待給付（租金）之義務，儘管係透過在薪俸中扣除而依職權結算。

因此，這是一個在上訴人具體情況中產生法律效果的行為，它可能侵害上訴人受法律保護的權利和利益，因此，與所希望的相反，其現狀及具體法律狀況受到了該行為的直接影響。

[本中級法院注：關於這個問題，正如在 2001 年 6 月 20 日第 205/NAJ/CA/01 號報告書第 18 頁（現附文第 48 頁）中所正確分析（經濟財政司司長 2001 年 8 月 3 日在現被上訴批示中也贊同該分析）：“即使關於該項債款的支付，（在 2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告書中 — 財政局局長在 2000 年 7 月 20 日的批示中贊同這一報告書）也只是說，應當由澳門民航局向財政局（在形式上）退還所欠款項，從未斷言說該工作者不是此債的債務人。

換言之，這等於只是表明，在債務的徵收方面（即其形式上的支付行為），財政局不應當直接向工作者要求，而應透過澳門民航局或直接地向該局要求清償。

這項斷言絲毫不妨礙澳門民航局針對該工作者（係有關租金退還之受益人，故亦為對待給付（租金）的債務人）的嗣後索償權，更何況已經明確指出，該工作者述稱的善意乃是面對民航局而非財政局作出的。

[...]

因此，在此部分，工作者仍然擁有就決定[財政局長 2000 年 7 月 20 日批示]提起訴願的正當性。

肯定的是，上訴人於 2000 年 8 月 21 日被適當通知 2000 年 7 月 20 日財政局長的批示（見本卷宗第 79 頁），沒有針對該批示作出反應。財政局長 2001 年 6 月 4 日之隨後批示（現被上訴的行為贊同之），在這個方面根本無創新，只是廢止了先前批示中關於“*...應當向工作者而非民航局索償所欠債款*”。因此，關於上訴人納入租金退還制度，以及有關給付之支付責任，已經形成既判案或既決案，在法律秩序中已經形成。在此部分，2000 年 7 月 20 日財政局長批示只是單純確認行為，因此是不可上訴的。因此，上訴人理由闡述的絕大部分，包括所有將其狀況納入有關住房方式的非有效性或無效性方面的論據及其法律依據，均屬無的放矢。

被對上訴批示決定“...應當向工作者而非向民航局索償所欠債款”的部分，無可爭議確屬創新部分。

關於這個部分，值得商榷的是：2000年7月20日財政局長批示中決定由澳門民航局將此日之前未付的債款收回特區公庫，從而造成上訴人“希望”不由他負責向行政當局支付該款項。

然而，這是一個可撤銷的行為。《行政程序法典》第130條規定：僅得以“經注意行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。”我們認為十分清楚：該行為是在司法上訴期間內撤銷的。

另一方面，鑑於2001年5月29日30124/DGP/01號報告書（有關行為以此為據）的內容（調查卷宗第87頁起及續後數頁），其中清楚地解釋了2000年7月20日之批示非有效的理由，尤其載明該批示“...在決定由民航局支付不其屬於其自身債款的部分存有違反瑕疵，因為得益於租金退還的人是工作者，應由該工作者支付其對待給付（租金）”，並進一步認為“...在已經查明該實體不再在工作者薪俸中作適當扣除的情況下，這一事實只有為著查明工作者的善意才屬重要（在經聲請而寬恕或支付分期給付的可能性方面）—按照12月5日第59/94/M號法令之規定”，結論是“...沒有法律依據要求澳門民航局清償工作者應付款項，必須使該狀況規範化”。

提出的非有效性理由未被有效推翻，在此方面，下述論辯理由是不成立的：澳門民航局乃負責上訴人薪俸處理的實體，故應由該實體負責支付應付的對待給付。與上訴人希望的相反，在特定情形中，處理薪俸的行為只是單純執行行為或實體操作行為。因此，我們必須認為，未發生任何被指責之瑕疵或其他應當審理的任何瑕疵。

按照檢察官實體作出分析，就我們同意的部分作變通後，必須判本上訴理由不成立。

九、綜上所述，合議庭裁判否決司法上訴理由成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為12個計算單位。

陳廣勝（裁判書製作法官）— João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴健雄