

第 35/2014 號案(已合併第 37/2014 號案、第 39/2014 號案、第 40/2014 號案、第 44/2014 號案、第 45/2014 號案、第 48/2014 號案、第 51/2014 號案、第 55/2014 號案、第 56/2014 號案、第 57/2014 號案、第 58/2014 號案、第 61/2014 號案及第 62/2014 號案)

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲，乙，丙，丁，戊，己，庚，辛，壬，癸，甲甲，甲乙，甲丙和甲丁

被上訴人：經濟財政司司長

會議日期：2014 年 7 月 16 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝和利馬

主題：— 《基本法》第 98 條

— 澳門已退休公務人員

— 退休金

— 第 2/2011 號法律第 10 條第 1 款

— 房屋津貼

— 符合《基本法》的解釋

摘 要

一、根據《基本法》第 98 條，澳門已退休公務人員指的是澳門特別行政區的已退休公務人員，而這些人又僅指在 1999 年 12 月 20 日之後退休的公務員。

二、已退休公務人員的法律狀況包含一項根本權利和其他若干項補充性或者輔助性權利，前者指的是收取退休金的權利，退休金是一項終生按月發放並按照最後月薪金(那些擁有 36 年年資的)及在職年期計算的金錢補助。

三、補充性或者輔助性權利主要包括：醫療護理，在澳門該項權利是以無償的方式享有【《澳門公共行政工作人員通則》(《通則》)第 145 條、第 146 條及第 147 條第 1 款 c 項】；一份於 11 月支付，金額與退休金相同的聖誕津貼(《通則》第 187 條)；一份於每年 5 月收取，金額與當年 5 月 1 日有權領取的退休金相同的第 14 個月津貼(8 月 6 日第 9/90/M 號法律)；租用屬特區財產的房屋，條件是在職時已享有這一權利(6 月 17 日第 31/96/M 號法令第 20 條第 2 款)；在職時已經收取的年資獎金、家庭津貼及房屋津貼(《通則》第 183 條、第 205 條第 2 款及第 203 條，該等條文分別被第 2/2011 號法律第 9 條、第 12 條第 1 款及第 10 條第 1 款廢止和取代)。

四、要與《基本法》相一致而對第 2/2011 號法律的第 10 條第 1 款作出解釋，就必須認為此規定中所提及的“已退休公務人員”肯定是指澳門特別行政區的已退休公務人員，因為就《基本法》而言，只有這些人才算是澳門的已退休公務人員。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲, 乙, 丙, 丁, 戊, 己, 庚, 辛, 壬, 癸, 甲甲, 甲乙, 甲丙和甲丁(以下也稱眾上訴人)是根據 10 月 14 日第 357/93 號法令(1993 年 10 月 25 日《澳門政府公報》第一組)第 9 條或第 10 條的規定由葡萄牙退休事務管理局負責支付退休金的澳門公共行政當局的已退休公務員, 針對經濟財政司司長於 2012 年 3 月 1 日的批示提起撤銷性司法上訴, 該等批示駁回了眾上訴人根據第 2/2011 號法律第 10 條提出的發放房屋津貼補助的申請。

透過 2014 年 3 月 13 日、3 月 13 日、3 月 6 日、3 月 13 日、3 月 20 日、3 月 27 日、3 月 27 日、4 月 3 日、3 月 27 日、3 月 27 日、3 月 20 日、3 月 20 日、3 月 20 日及 4 月 3 日的合議庭裁判, 中級法院裁定眾上訴人提起的上訴敗訴。

眾上訴人不服, 向終審法院提起司法裁判的上訴, 指眾被上訴

的合議庭裁判違反了第 2/2011 號法律第 10 條的規定。

助理檢察長發表意見，認為眾上訴理由成立。

由於涉及對相同法律規定和原則的解釋及適用，並且眾上訴人的事實情況相似，因此，根據裁判書制作法官的批示，命令將眾上訴案的卷宗合併，予以一併審理。

二、獲認定的事實

以下事實獲得認定(至於其他事實，根據經《行政訴訟法典》第 149 條第 1 款轉用的《民事訴訟法典》第 631 條第 6 款的規定，引用眾多被上訴的合議庭裁判中所確定的事實事宜)：

— 眾上訴人是澳門公共行政當局的已退休公務員，根據第 357/93 號法令第 9 條或第 10 條的規定，他們的退休金由葡萄牙退休事務管理局負責支付。

— 2011 年，眾上訴人根據第 2/2011 號法律第 10 條的規定申請發放房屋津貼補助，但被經濟財政司司長通過於 2012 年 3 月 1 日作出的批示予以駁回。

三、法律

1. 要解決的問題

要知道的問題是，根據第 357/93 號法令第 9 條或第 10 條的規定，由葡萄牙退休事務管理局負責支付退休金的澳門公共行政當局的已退休公務員是否有權收取第 2/2011 號法律第 10 條所規定的房屋津貼補助。

2. 於 1999 年 12 月 19 日之前退休的澳葡政府時期的澳門公共行政當局的公務員的情況

本案所涉及的人員是在 1999 年 12 月 19 日之前退休的澳葡政府時期澳門地區的公務員。

眾所周知，中葡兩國政府透過 1987 年 3 月 26 日在北京簽訂的《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》約定中華人民共和國政府於 1999 年 12 月 20 日起恢復對澳門行使主權。

透過《聯合聲明》的第 2 條，中華人民共和國政府聲明，根據“一個國家，兩種制度”的方針，將對澳門實行某些政策，當中包括“原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務(包括警務)人員可以留用”(第 2 條第 3 款)。

根據《聯合聲明》附件一第六點，中華人民共和國政府就《聯合聲明》第 2 條中所載的中華人民共和國對澳門的基本政策作了幾點說明，其中包括：

“澳門特別行政區成立後，原在澳門任職的中國籍和葡籍及其他外籍公務(包括警務)人員均可留用，繼續工作，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準。澳門特別行政區成立後退休的上述公務人員，不論其所屬國籍或居住地點，有權按現行規定得到不低於原來標準的退休金和贍養費。”

因應所簽訂的《聯合聲明》，中華人民共和國全國人民代表大會於 1993 年 3 月 31 日通過了《澳門特別行政區基本法》，以便於 1999 年 12 月 20 日起開始生效，該法第 98 條規定：

“第九十八條

澳門特別行政區成立時，原在澳門任職的公務人員，包括警務

人員和司法輔助人員，均可留用，繼續工作，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準，原來享有的年資予以保留。

依照澳門原有法律享有退休金和贍養費待遇的留用公務人員，在澳門特別行政區成立後退休的，不論其所屬國籍或居住地點，澳門特別行政區向他們或其家屬支付不低於原來標準的應得的退休金和贍養費。”

該條第 2 段明確規定，對於在澳門特別行政區成立之後退休的公務人員，不論其所屬國籍或居住地點，澳門特別行政區將向他們支付退休金。反過來講，也就是說澳門特別行政區將不向 1999 年 12 月 19 日之前退休(嚴格講是已經退休)的公務人員支付退休金。這肯定是因為認為向該等人士支付退休金的責任應由澳門地區政府或葡萄牙共和國政府承擔。這與以上引述的中華人民共和國政府在《聯合聲明》附件一第六點中所聲明的內容是一致的。

《基本法》通過之後，葡萄牙政府通過了 10 月 14 日第 357/93 號法令，該法令刊登於(93 年 10 月 25 日的)《澳門政府公報》第一組，當中規定：

“第九條

(在退休事務管理局之登錄)

一、自第三條第一款所指批示在《澳門政府公報》公佈後之翌月起，將獲承認有納入之權利之人員登錄於退休事務管理局。

二、具備於一九九九年十二月十九日前退休之條件且明示提出擬在該日期前退休之人員，可申請將有關退休金及撫卹金之責任轉移予退休事務管理局。

三、上款所指申請書應在第十二條第一款所規定之規章開始生效時起一年內呈交，而在退休事務管理局之登錄應自澳門總督批准請求之日之翌月首日起作出。

四、上數款所指人員在退休事務管理局登錄時，應將其在登錄前所提供之全部服務時間計算在供款人之供款時間內，但須對有關供款作出結算，而該供款係按澳門當時生效之法律就供款之扣除率所作之規定而計得者。

五、如有關人員在葡萄牙登錄後繼續在澳門提供服務，在該服務期間內，澳門地區應每月將按澳門當時生效之法律之規定而計得之有關供款人及澳門行政當局應繳之退休及撫卹供款之款項，送交退休事務管理局。

第十條

(退休金及撫卹金)

一、與澳門地區行政當局人員之退休金、其繼承人之撫卹金或軍人撫卹金有關之負擔責任及支付責任，於本法規開始生效之日可轉移予退休事務管理局，但有關退休金、撫卹金或軍人撫卹金之受領人必須在第十二條第一款所規定之規章開始生效之日起一年內，向澳門總督申請，而該責任之轉移並不影響本條第六款之規定。

二、澳門行政當局之人員，如其退休程序或撫卹程序在辦理中，或在上款規定之期限內辦理，則包括在上款之規定內。

三、上兩款所指責任之轉移，自退休事務管理局收到有關卷宗後之翌月首日起產生效力。

四、上數款所指責任之轉移，引致以追溯方式計算作為發放退休金、撫卹金或軍人撫卹金基礎之全部服務時間，但須對有關供款作出結算，而該供款係按澳門當時生效之法律就受領之退休金、撫卹金或軍人年撫卹金及供款之扣除率所作之規定而計得者。

五、根據澳門制度而計得之上數款所指退休金及撫卹金，其將

來之變化，應受規範退休事務管理局之其他退休人員及撫卹金受領人之當時生效之制度所約束。

六、《澳門組織章程》第六十條第二款 d 項之規定適用於上數款所指之退休金、撫卹金及軍人撫卹金。”

第 12 條第 1 款規定澳門總督自該法令開始生效之日起 120 日內，為其施行制定規章。

於是，根據該第 357/93 號法令的第 12 條，通過了 2 月 23 日第 14/94/M 號法令，其中第 9 條第 1 款規定：

“一、本法規所指之公務員及服務人員¹，應自本法規開始生效之日起一年內向總督申請，以承認應在一九九九年十二月十九日前行使之下列任一權利：

a) 納入葡萄牙共和國公共部門之編制；

b) 退休並將退休金及撫卹金之責任轉移予葡萄牙退休事務管理局；”

¹ 指的是根據第 357/93 號法令的規定滿足加入葡萄牙共和國編制條件的人員或者滿足將退休金及撫卹金的支付責任轉給葡萄牙退休事務管理局條件的人員。

另外，該法令第 13 條第 1 款還規定：

“一、十月十四日第 357/93 號法令第十條第一款及第二款所指之人員自本法規開始生效之日起一年內，得向總督申請將其退休金及撫卹金之責任轉移予葡萄牙退休事務管理局。”

也就是說，在得知因應《聯合聲明》所頒佈的《基本法》僅規定向於 1999 年 12 月 20 日之後退休的澳門公共行政當局的公務員支付退休金之後，葡萄牙政府和澳門地區政府都通過法律文件規定，不論是將於 1999 年 12 月 19 日之前退休的公務員，還是在 1993 年 10 月(這是第 357/93 號法令在澳門開始生效的時間)已處於退休狀態的公務員，都可以申請將退休金的支付責任轉移至葡萄牙退休事務管理局。

因此，我們的結論是，根據《基本法》第 98 條，澳門已退休公務人員指的是澳門特別行政區的已退休公務人員，而這些人又僅指在 1999 年 12 月 20 日之後退休的公務員。

3. 已退休公務人員的權利

下面我們將對澳門法律體制中退休法律關係的制度作出說明。

眾所周知，隨著第 8/2006 號法律所建立的公積金制度從 2007 年 1 月 1 日起開始實施，除了某些例外情況之外，已不可能登記成為《澳門公共行政工作人員通則》(《通則》)第 258 條及後續條文所規定的退休及撫卹制度的受益人。

然而，退休及撫卹制度對於 2007 年 1 月 1 日之前已經入職，並登記成為該制度的受益人，且沒有根據第 8/2006 號法律第 25 條的規定加入公積金制度的公務員和少數仍可以登記成為退休及撫卹制度受益人的公務員仍然有效。

“退休對於公務員來說是其在長期無能力及年老時實現福利保障的方式”²。

JOÃO ALFAIA³對退休法律狀況的定義尚未過時：“退休指的是因年齡、疾病或無能力，又或者因為實施了刑事違法或極為嚴重的違紀行為而被視為不能勝任工作，從而導致公職法律關係終結，但仍通過一種新的法律關係(即退休法律關係)與公共行政當局保持

² MARCELLO CAETANO 著：《*Manual de Direito Administrativo*》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，第九版，重印，1980 年，第 794 頁。

³ JOÃO ALFAIA 著：《*Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，1988 年，第 1055 頁。

聯繫的公務員及服務人員所處的法律狀況。這種新的法律關係是在已宣告終結的法律關係的基礎之上完全為公務員及服務人員的利益而建立的，它包含了一系列新的權利、義務及禁制”⁴。

已退休公務人員的法律狀況包含一項根本權利和其他若干項補充性或者輔助性權利⁵，這些補充性或者輔助性權利是已退休人士在職之時已經擁有的可與其在職工作人員的身份相分離的權利的延續⁶。

根本權利指的是收取退休金的權利，退休金是一項終生按月發放並按照最後月薪金(那些擁有 36 年工齡的)及在職年期計算的金錢補助。

至於其他補充性或輔助性權利，則可能會隨著時間的推移，根據經濟或社會的整體狀況而有所改變。通常總是包括衛生護理；在澳門，該項權利是以無償的方式享有【《通則》第 145 條、第 146 條及第 147 條第 1 款 c 項】。

⁴ 但自願退休的情況不能被認為是無法勝任工作。而在因年齡限制而退休的情況中，無能力則是推定的。

⁵ JOÃO ALFAIA 著：《*Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，第 1084 頁。

⁶ MARCELLO CAETANO 著：《*Manual de Direito Administrativo*》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，第 795 頁。

現今，這些補充性或輔助性權利主要包括：一份於 11 月支付，金額與退休金相同的聖誕津貼(《通則》第 187 條)；一份於每年 5 月收取，金額與當年 5 月 1 日有權領取的退休金相同的第 14 個月津貼(8 月 6 日第 9/90/M 號法律)；租用屬特區財產的房屋，條件是在職時已享有這一權利(6 月 17 日第 31/96/M 號法令第 20 條第 2 款)；在職時已經收取的年資獎金、家庭津貼及房屋津貼(《通則》第 183 條、第 205 條第 2 款及第 203 條，該等條文分別被第 2/2011 號法律第 9 條、第 12 條第 1 款及第 10 條第 1 款廢止和取代)⁷。

4. 第 2/2011 號法律制度的受益人

一如前段所述，第 2/2011 號法律規範了年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度，廢止了《通則》中有關該等權利的相關規定。

要解決本案的問題，沒有必要詳細研究第 2/2011 號法律的整個制度。只需要研究與受益人有關的條文。

⁷ 在公積金制度中，若在年滿 50 歲且供款時間不少於 25 年或已滿 65 歲，以及其他一些特殊情況下註銷登記，工作人員仍可享受當中的某些權利，如衛生護理權(第 8/2006 號法律第 19 條)及繼續租用在職時已租用的澳門特別行政區房屋的權利(第 8/2006 號法律第 20 條)。然而，卻沒有任何規定明確賦予他們收取家庭津貼及房屋津貼，或任何與年資獎金相似的津貼的權利，因為供款時間獎金(第 8/2006 號法律第 9 條)只有在職才能發放。在本合議庭裁判中，我們將不針對在沒有法律明文規定的情況下，工作人員是否可以通過解釋法律或填補或有之法律漏洞的方式享有該等權利發表意見。

該法律第 1 條第 1 款規定：

“本法律規範澳門特別行政區公務人員的年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度。”

第 2 條規定：

“本法律的規定適用於在公共部門內以臨時委任、確定委任、定期委任、編制外合同、散位合同或個人勞動合同制度任用的工作人員。”

涉及已退休或離職待退休公務人員的年資獎金的第 9 條第 1 款規定：

“處於退休或待退休狀況的屬退休及撫卹制度供款人的工作人員繼續保持收取在職時所收取的年資獎金的權利。”

規範已退休或離職待退休公務人員的房屋津貼的第 10 條的內容如下：

“第十條

收取津貼的權利

一、在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。

二、如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。”

與已退休或離職待退休公務人員的家庭津貼有關的第 12 條第 1 款規定：

“在職、離職待退休及已退休的公務人員如負擔配偶、卑親屬、尊親屬，又或根據本法律或適用於公共行政工作人員的一般法的規定其等同者的生活，有權因與他們每一人的關係每月收取相關的家庭津貼。”

那麼，澳門地區的已退休公務員，或者說在 1999 年 12 月 19 日之前退休的公務員包含在第 2/2011 號法律所規定的房屋津貼的受益人範圍之內嗎？

第 2/2011 號法律第 10 條第 1 款的行文只是提及了“已退休公務人員”，它包含澳門地區的已退休公務員嗎？

我們認為並不包括，理由很簡單。如前所述，根據《基本法》第 98 條的規定，澳門已退休公務人員指的是澳門特別行政區的已退休公務人員，而這些人又僅指在 1999 年 12 月 20 日之後退休的公務員。

因此，當澳門特別行政區的某個法律提到已退休公務人員時，它所指的必然是澳門特別行政區的已退休公務人員，因為對於所有法律都必須服從的根本法——《基本法》而言，只有這些人算是澳門的已退休公務人員。

也就是說，要與《基本法》相一致而對第 2/2011 號法律作出解釋，“已退休公務人員”就必然應被理解為澳門特別行政區的已退休公務人員，因為根據這項根本性法律的規定，已退休公務人員僅指那些於 1999 年 12 月 20 日之後取得該身份的人。

一如我們在 2011 年 5 月 30 日第 25/2011 號案的合議庭裁判中所說，在符合法律解釋規則的前提下，對普通法律的解釋應以與《基本法》相一致的解釋為優先。

根據《基本法》，只有那些在特區成立之後退休的公務人員才有權收取退休金。

如前所述，已退休公務人員的根本權利是收取退休金，其他所有與已退休公務人員的身份相關的權利和福利都僅僅是補充性或輔助性的權利。

在《基本法》沒有賦予某類人上述補充性或輔助性權利所依附的根本權利，並且沒有明確及清楚的條文規定的情況下⁸，法律賦予這些人補充性或輔助性權利，是令人費解的。

簡而言之，我們認為，要與《基本法》相一致而對第 2/2011 號法律作出解釋，就必然得出結論認為，該法所提及的已退休公務人員僅指澳門特別行政區的已退休公務人員。

被上訴的眾合議庭裁判認為眾上訴人無權收取第 2/2011 號法律所規定的房屋津貼，這一觀點並無需要作出指正之處。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定眾上訴敗訴。

⁸ 在此我們將不針對這樣的條文是否符合《基本法》的規定發表意見，因為在我們的法律體制中並不存在這樣的條文。

訴訟費用由眾上訴人承擔，司法費訂為每人 2 個計算單位。

澳門，2014 年 7 月 16 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文