

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲(身份資料詳載於案卷)針對社會文化司司長2020年4月14日作出的不批准將其不在澳期間視為身處澳門之聲請的批示提起司法上訴。

透過2021年7月1日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴，維持被訴行為。

甲(以下稱為上訴人)不服該裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

- 違反了《行政程序法典》第68條及第93條所規定之聽證權利及參與原則：

1. 原審法院認為被訴行為儘管沒有作出免除對利害關係人進行聽證的批示，但由於該決定涉及上訴人提出的證據問題，聽取其意見是徒勞的，將不履行這一手續的情況降格為非根本性手續，並以

此駁回上訴理由。

2. 原審法院在其分析中引用了學說作說明，指出了即使涉及被限定的權力的行使，必須確保利害關係人的聽證權利。但是，及後，原審法院對此作出了截然不同的理解，認為(1)當存在於被限定的權力時，若行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論的情況下，或(2)當沒有預審空間而且該程序已被該利害關係人提起，且該利害關係人已表達理解行政當局要作出決定的意思且其干涉也變為無用時，聽證將降格為非必要程序。

3. 首先，第14/2012號法律第12條第2款結合第11條第4款所規定的被訴實體的權力——“基於人道或其他適當說明的理由”將不在澳門特別行政區的期間用以計算最少逗留期間的權力，因為法律並沒有指出“基於人道或其他適當說明的理由”的定義，行政當局可以自行判斷個案是否符合“基於人道或其他適當說明的理由”的情況，因而此權力並非被限定的權力，而是行政當局的自由裁量權。因此，被訴行為並非被訴實體在具體情況下作出唯一結論的情況，不屬於聽證降格為非必要程序的第一種情況。

4. 其次，上訴人在2019年12月30日向社會保障基金遞交《人道或適當說明理由聲明書》時並未知道其申請將被駁回，除了其遞交

聲明書時曾就其個人情況作出說明，及後並沒有任何機會讓上訴人就行政當局針對其個案的分析、不利情況等作出陳述或反駁。

5. 《行政程序法典》第10條、第68條、第93條，為了確保利害關係人在行政程序的參與，在對其將有不利決定時，讓利害關係人可以作出陳述、補充，讓其情況得以充分反映，使被訴實體在最後決定前可以充分考慮情況而作出適當的評價和判斷，這是行政行為合法性及適度原則的體現。

6. 中級法院第78/2001號判決中指出：“《行政程序法典》第93條及第10條的規定體現了開放的行政管理模式，從而要求私人尤其參與與他有關的決定的形成，因此在作出程序中最後的決定以前，私人應當透過適當的通知取得所有必要的資料，以便了解作出決定的各方面狀況，尤其被告知該決定的可能性。此程序對聽證原則具有實質含義，尤其在以限制或消除行政相對人權利為後果的處罰性質之程序中特別重要。”

7. 被訴行為並非“利害關係人已表達理解行政當局要作出決定的意思且其干涉也變為無用”的情況，因為雖然程序由上訴人提起，但是上訴人並未獲任何通知其聲請可能被駁回，沒有被賦予機會就對其不利的情況作出陳述。

8. 因此，面對本個案，上訴人應根據《行政程序法典》第93條之規定給予聽證的機會。

9. 另外，雖然原審法庭指出本案符合《行政程序法典》第97條a項免除聽證的情況，但是上訴人並不認同。

10. 雖然在遞交聲請之時上訴人曾就其情況作出說明，但是上訴人從來未被賦予機會針對建議書中對其不利分析的各項作出解釋和表明意見，而該等問題是被訴實體作出決定的重點關注問題。

11. 因此，被訴行為並不屬於《行政程序法典》第97條a項的情況。

12. 被訴行為因欠缺聽證，違反了《行政程序法典》第68條及第93條之規定，應根據《行政程序法典》第124條之規定被撤銷。

- 違反了《行政程序法典》第70條a)項及第113條第1款d)項及f)項之規定：

13. 首先，無論是根據第59/93/M號法令，還是根據第21/2017號行政法規，社會保障基金都是具有法律人格、行政及財政自治權和本身財產的公務法人。

14. 也就是說，被訴實體與社會保障基金為兩個完全獨立的公法人。

15. 社會保障基金在沒有得到被訴實體授權的情況下，其所作的行政行為僅代表其公法人本身作出，並不代表被訴實體。

16. 因此，即使社會保障基金發出第7/0501/DAG/2020號公函，也僅僅是社會保障基金的行為，而與被訴實體無關，不會因為社會保障基金作出了通知，而等同於被訴實體向上訴人作出通知。

17. 另外，第7/0501/DAG/2020號公函通知決定的內容和通知上訴人可提出司法訴訟，是指上訴人可針對社會保障基金管理委員會於2020年5月7日根據第0275/DAG/2020號建議書所作之決定的理由以及上訴人可以對此提起司法上訴，而並非指針對被訴實體於2020年4月14日根據第0052/DAG/2020號建議書所作的決定的理由和針對該決定提起司法上訴。

18. 因此，對於兩個獨立的行政行為並不能混淆和一概而論。

19. 根據《行政程序法典》第68條之規定，作出決定的行政當局有義務向利害關係人作出通知，而被訴實體缺乏對上訴人的通知，且沒有告知其提起上訴的可能性。

20. 據此，根據《行政程序法典》第124條的規定，被訴行為應被撤銷。

- 違反了《行政程序法典》第122條第2款d)項之規定，侵犯了《基本法》第25條、第38條、第40條、第41條及《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利：

21. 針對上訴人的情況——年長、失業、低學歷、沒有積蓄、無居所、無配偶子女的情況，因此遷居物價較低的內地生活，只要對上訴人的情況作出分析和了解，便能判斷出上訴人屬於基於生存狀況而遷居。

22. 從載於第0052/DAG/2020號建議書的分析資料可以知道，上訴人早於2013年4月起便已經不再獲得就業機會，當時上訴人已經年屆61歲，結合當時澳門的就業情況，不難發現對於這個歲數且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的，即使被訴實體指出當時就業率為100%，但是卻沒有任何證據可以支持該說法，且該100%就業率是指什麼年齡層，被訴實體也沒有指出。

23. 當時，上訴人在未有就業、也未獲社工局跟進發放援助金的情況下，上訴人僅能依靠提早發放的非全額養老金維生。

24. 只要社會保障基金作出調查，其並不難發現上訴人實在有在澳門以外的地區生活的必要性，但是，撰寫第0052/DAG/2020號建議書的社會保障基金並沒有這樣做，即使很多證據從社會保障基金內部的資料調查就可以知悉，而被訴實體在接收到第0052/DAG/2020號建議書時，也沒有進一步研究、了解有關情況，單純依賴於第0052/DAG/2020號建議書作出決定。

25. 因而，被訴實體卻認為該情況屬於上訴人的個人選擇，並不涉及人道理由，這便意味著被訴實體認為即使處於上訴人此等生活艱難的情況也不能離開澳門生活，才能符合第14/2012號法律第12條的規定獲發額外盈餘分配，這顯然是不合理的，且對上訴人的生存狀況造成威脅。

26. 上訴人不明白為何被訴實體會認為上訴人基於經濟、居住條件被迫要撤離澳門維持生活的情況，並不符合人道或適當理由的重大必要性，那麼到底如何才能被定義為重大必要性？故上訴人認為被訴實體不批准上訴人“基於人道或適當理由”不在澳門居住的決定，違反了《基本法》第40條、第41條、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》所賦予上訴人的居住、生存、健康權利，這是對上訴人基本權利的侵犯和忽視，若如被訴實體所認為的在上訴人在當時的情況下應該繼續在澳門生活才

能獲得預算盈餘特別分配，這無疑是要求上訴人生活在澳門，這便是將上訴人的生活逼入困境，上訴人的經濟情況使其或會因此面臨流落街頭、居無定所的情況，被訴實體的這個要求顯然是違法且不合理的。

27. 同時，上訴人是於2015年與其前配偶已經分居，並在辦理離婚手續(於同年被裁定離婚)，直系血親尊親屬也已經去世，兄弟姐妹都各自成家、沒有經常聯繫，在這種情況下，上訴人在2015年應被視為一個一人家團的情況，怎麼能要求上訴人有主要家庭成員在澳門居住？或者要求上訴人與已經分居的前配偶居住在澳門，這顯然不合理。

28. 這無疑是對《基本法》第38條賦予上訴人的婚姻家庭自由的侵犯，被訴實體的分析和決定無形是要求上訴人必須維持婚姻狀態、有子女家庭、在澳門經營家庭才使上訴人符合“基於人道或適當理由”的例外情況，但是，這是對上訴人的婚姻家庭自由的侵犯。

29. 申而言之，根據《基本法》第25條的規定，法律雖然要求人人平等，但是從來沒有排除相對的不平等情況，所以，第14/2012號法律第11條及第12條的規定，針對特別的不在澳居住滿

183日的情況提供了特別的解決方案。

30. 第14/2012號法律第11條及第12條的規定作出符合《基本法》平等要求的規定，尤其是制定了“基於人道或適當理由”可視非居住在澳門的時間滿足居於本澳超逾183日的情況，即可以具體情況具體分析。

31. 但是在實際執行上述法律時，被訴實體卻無視了《基本法》第25條所賦予上訴人的這種相對平等的可能性，並沒有針對上訴人的個案作出具體分析，尤其是面對上訴人的個案，上訴人的經濟水平及其當時的居住狀況，雖然上訴人未滿65歲，但是已經明顯是不能要求其在未能再就業、沒有家人支持、僅憑社會保障基金發放的養老金生活的情況下，仍要求其生活在澳門，試問每月拿著兩千多元的養老金，如何承擔在澳門的高消費，高房租，不要忘記，即使是到珠海生活，上訴人也僅能入住月租500元人民幣的住所，但是500元在2015年有可能在澳門租到屋嗎？要求上訴人在澳門生活以符合預算盈餘特別分配是否合理且公平？

32. 被訴實體作出認為上訴人在澳門居住以外生活並不具必要性、生活關聯性，從而否決了上訴人的聲請，不批准上訴人因“人道或適當理由”不在澳門居住的決定，這無疑是對上訴人這種經濟

能力不足人士、對離婚人士的不平等對待，被訴實體的決定和分析已經明顯地侵犯了上訴人《基本法》第25條所賦予的平等權利。

33. 被訴實體的決定違反了《基本法》第25條、第38條、第40條、第41條，《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》，由於這些是法律所賦予公民的基本權利，根據《行政程序法典》第122條第2款d)項之規定，該行政行為為一個無效的行政行為，應被宣告無效。

- 被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第14/2012號法律第12條第2款結合第11條第4款的規定

34. 上訴人認同檢察院所指出的存在預審不足而造成不正確行使自由裁量權的情況。

35. 根據《行政程序法典》第86條第1款之規定，有權限之機關負有調查事實真相的義務，有權限機關應設法調查對作出行政行為具有重要性的事實。

36. 第0052/DAG/2020號建議書的分析存有調查不當的瑕疵，只要經過研究和分析並不難發現，然而被訴實體卻沒有獨立開展必要的調查，也沒有指正該建議書的錯誤。

37. 首先，為核實上訴人聲請書內所述之情況，第0052/DAG/2020號建議書僅調查及分析了上訴人的社會保障基金供款記錄，而沒有查閱或要求上訴人提交其他方面的資料作出調查，包括但不限於其經濟狀況(尤其是需要領取社會保障基金發放的養老金維生的情況)、家庭實際狀況等方面做出調查，也沒有適時根據《行政程序法典》第93條的規定對上訴人作出聽證和調查，僅根據上訴人的社會保障基金供款記錄作出判斷。

38. 上訴人自2013年開始領取養老金，根據第47/2013號行政長官批示所訂定的養老金金額結合第4/2010號法律之規定，由於上訴人屬提前領取養老金的情況，因此，在2015年上訴人每月僅能領取大概澳門幣2,468.00元正，這些情況被訴實體均沒有指出。

39. 第0052/DAG/2020號建議書僅分析，上訴人於2013年4月起便已經不再獲得就業機會，但沒有指出當時上訴人已經年屆61歲，也沒有結合當時澳門同年齡的人士的就業/再就業情況，若經分析，不難發現對於這個歲數且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的。

40. 同時，正如上訴人的情況，其在2018年獲房屋局分配社會房屋之前並不擁有任何不動產，又沒有工作收入，僅靠養老金維

生，參照澳門本地不動產租金情況，以上訴人的情況來看，2015年上訴人並沒有能力在本澳承租房屋，如何談居住、生活，為此，上訴人僅能搬至物價水平相對較低的珠海生活，即使在珠海居住，上訴人也僅能租住500元每月的房屋。

41. 只要社會保障基金作出調查，其並不難發現上訴人實在有在澳門以外的地區生活的必要性，但是，撰寫第0052/DAG/2020號建議書的社會保障基金並沒有這樣做，而被訴實體在接收到第0052/DAG/2020號建議書時，也沒有進一步研究、了解有關情況，單純依賴於第0052/DAG/2020號建議書作出決定。

42. 儘管被訴實體負有調查的義務，也有義務了解上訴人的情況後，再作出分析判斷，然而，被訴實體卻不曾就這些方面作出調查和了解，而僅依賴於社會保障基金的分析，被訴實體明顯是對上訴人的個案欠缺了調查，從而違反了調查義務。

43. 其次，被訴實體認可第0052/DAG/2020號建議書的分析，認為上訴人不符合“基於人道或適當理由”，明顯是違反了適度原則，過度行使自由裁量權。

44. 即使被訴實體僅參閱上訴人的社會保障基金供款記錄，也不難發現上訴人具有不在本澳生活的必要性，因為上訴人早於2013

年4月開始已經不再獲得就業機會，而且當時上訴人已經年屆61歲，結合當時澳門的就業情況，不難發現對於這個歲數且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的。

45. 而且，上訴人又於2015年與其前配偶辦理離婚手續(於同年被裁定離婚)，上訴人父母已經去世，沒有子女或其他可以接濟其生活的家人在澳門生活，其除了社會保障基金發放的養老金予以維持生活外，並沒有任何其他收入或可以依賴的人為其提供經濟支援，上訴人在本澳也不擁有任何不動產供其居住，面對澳門物價飛揚、租金高昂的情況，上訴人為了生存，在根本就沒有其他選擇的情況下，只能搬至物價水平相對比較低的珠海居住，並居住至2018年其獲分配社會房屋為止。

46. 處於上訴人的情況，在當時搬離澳門生活是迫不得已的，也是其得以生存的唯一選擇，因為在澳門，上訴人依賴養老金根本無法生活，再加上，上訴人也未能覓得任何工作機會，積蓄也相對少，這種情況下，勉強要求上訴人繼續居住在澳門是對其生存、生活、居住、健康權利的侵犯，這是與基本法、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》保障市民基本權利的原則相違背的。

47. 然而面對“賬戶擁有人聲明因沒有工作收入，未能在澳門租住房屋，故2011年起在內地居住”的陳述，被訴實體在沒有進一步作出調查、分析的情況下，卻得出“賬戶擁有人於2015年期間身處內地的原因並非基於涉及公共利益、基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性。”

48. 上訴人不明白為何被訴實體會認同即使如上訴人的情況，一個人賴以生存的經濟、居住條件導致其不能在澳門生活，也未能符合不在澳門居住的重大必要性，那麼到底如何才能被定義為重大必要性？

49. 另外，就“生活關聯性”作出審定時，被訴實體也認同社會保障基金的分析：“賬戶擁有人聲明於2011年起在內地居住，且沒有主要家庭成員在澳門居住，顯示其生活重心已不在澳門，同時，賬戶擁有人沒有於2015年期間與澳門存在足夠關聯的事實。”

50. 第14/2012號法律從來沒有規定一人的生活重心必須在澳門而獲得此公積金。

51. 其次，需要注意到本個案中，上訴人是於2015年與其前配偶已經分居，並在辦理離婚手續(於同年被裁定離婚)，直系血親尊親屬也已經去世，兄弟姐妹都各自成家、沒有經常聯繫，在這種情

況下，上訴人在2015年應被視為一個一人家團的情況，怎麼能要求上訴人有主要家庭成員在澳門居住？或者對上訴人已經分居的前配偶的居住狀況作出要求，這顯然不合理。

52. 正如上文所述，這個一人家團的唯一成員因為經濟困難不得不搬離本澳到珠海居住生活，被訴實體卻要求上訴人有主要家庭成員在澳門居住，並因此認為上訴人生活重心不在澳門顯然是不合理的，要知道不是上訴人不願意將澳門作為生活重心，而是根據其當時的經濟狀況，上訴人根本不可能將澳門作為其生活重心。

53. 同樣需要注意的是，現在上訴人所申請的是針對其不在澳門居住期間能否被認定為“基於人道或適當理由”而不在澳門的情況，既然是審議不在澳門居住的原因，需要考慮的應該是上訴人與在內地生活的關聯性和必要性，而非其與澳門的關聯性，正如第14/2012號法律第11條第3款第3項第2點的規定，考慮未滿65歲的人士在內地生活的情況時，也會考慮其與內地生活的關聯性(基於健康原因，尤其因須接受非住院護理、姑息治療、康復服務或須家人照顧)而不會考慮其在澳門的關聯性。

54. 明顯地，被訴實體在認定上訴人“生活關聯性”是過度適用自由裁量權且違反適度原則的，而被訴實體過分依賴第

0052/DAG/2020號建議書，沒有作出獨立的審查和調查，最終作出了不批准“基於人道或適當理由”的聲請的判斷。

55. 最後，尚須指出，原審法院在指出上訴人提交證據不足的同時，卻沒有指出被訴實體也存在證據不足的問題，因為被訴實體從來沒有以任何書證證明上訴人在澳門不足183日、沒有證明當時就業率為100%、沒有證明上訴人能夠就業等情況。

56. 據此，被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第14/2012號法律第12條第2款結合第11條第4款的規定對上訴人個案作出分析，以致得出不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”的建議，這是根據《行政程序法典》第124條所規定的可撤銷的情況，被訴實體的行政行為應被撤銷。

被上訴實體作出上訴答辯，並結論如下：

1. 司法上訴人所提出的訴訟理由分別為：

a. 被訴實體違反了《行政程序法典》第68條及第93條所規定之聽證權利及參與原則；

b. 被訴實體違反了《行政程序法典》第70條a)項及第113條1款d)項及f)項之規定；

c. 被訴實體違反了《行政程序法典》第122條2款d)項之規定，侵犯了《基本法》第25條、第38條、第40條、第41條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利；

d. 被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第14/2012號法律第12條2款結合第11條4款的規定。

2. 被訴實體完全贊同尊敬的原審法院所作的合議庭裁判。其次，在對司法上訴人所持法律見解給予應有的尊重的前提下，被訴實體不同意司法上訴人的上述所有訴訟理由。

3. 雖然被訴實體之決定獨立於社會保障基金的決定，這並不代表司法上訴人對被訴實體所提起的聲請是獨立於「2016年度預算盈餘特別分配款項的名單」的行政程序。

4. 在清楚及承認自己於2015年留澳不足183日的情況下，司法上訴人主動提出聲明異議，並提交「基於人道或適當說明理由聲明書」時已獲得就其不被列入「2016年度預算盈餘特別分配款項的名

單」之中被聽證之機會，表格中已清楚告知司法上訴人必須就其“身處澳門不足183日的必要性”和“與澳門的關聯性”作出陳述以及提交相關證據，因此司法上訴人已充分參與行政程序和獲給予機會表達意見及舉證。

5. 即使尊敬的法官閣下不同意上述意見，至少可以肯定司法上訴人在相關行政程序中已就對決定屬重要之問題及就所提出之證據在程序中表明意見，因此可根據《行政程序法典》第97條a)項規定免除對司法上訴人的聽證。

6. 因此，不存在被訴實體違反了《行政程序法典》第93條沒有對司法上訴人進行聽證及參與原則之情況。因此司法上訴人錯誤適用《行政程序法典》第68條b)項及93條之規定。

7. 雖然被訴決定是由被訴實體所作出，但該決定是經參考及完全同意社會保障基金的建議，而且被訴決定是用於審查司法上訴人最終是否能夠依法被列入獲分配2016年預算盈餘特別分配款項的名單內，因此經由社會保障基金將被訴決定連同司法上訴人最終是否能夠依法被列入獲分配2016年預算盈餘特別分配款項的名單內之決定一併通知司法上訴人的做法完全符合《行政程序法典》第115條1款的規定，當中並無違法及不合理之處。

8. 翻查第7/0501/DAG/2020號公函之內容可見，當中已清楚明確地包括了《行政程序法典》第70條、第113條、第114條及第115條所規定之內容。

9. 因此司法上訴人指被訴實體沒有根據《行政程序法典》第70條a)項及第113條1款d)項、e)項及f)項之規定作出通知完全是不合理的指控。

10. 即使法律容許在留澳不足183天的情況下仍然可以獲得預算盈餘特別分配的例外情況亦須體現保障澳門居民的退休生活以及保障澳門居民的退休生活的目的，而非解決司法上訴人眼前的生活窘境。

11. 而且，“基於人道或其他適當說明的理由”是一個不確定概念，因此立法者給予其審查機關自由裁量權以便有效地審查每一個案，此一例外情況內亦須體現上述目的。

12. 根據《行政訴訟法典》第21條1款d)項規定，在一行政機關行使自由裁量權所作出的行政作為僅能以行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權作為司法上訴的審查對象。

13. 再者，由於立法者已在第14/2012號法律第11條4款給予被

訴實體作出批准或不批准公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間用以計算第一款(三)項所指要件的最少逗留期間的自由裁量權，因此很明顯作出不批准的決定亦不會違反任何基本權利。

14. 因此司法上訴人指被訴實體違反了《行政程序法典》第122條第2款d)項之規定，侵犯了《基本法》第25條、第38條、第40條、第41條及《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利亦屬沒有依據的指控。

15. 司法上訴人在向社會保障基金提交「基於人道或其他適當說明的理由聲明書」時已獲告知需要提交所有其認為對其有利的證據。而且司法上訴人所指的婚姻狀況登記紀錄、銀行戶口紀錄等都是司法上訴人可以輕易取得的文件，因此不存在被訴實體沒有作出充分調查的情況。

16. 社會保障基金在製作第0052/DAG/2020號建議書時以致其後被訴實體根據該建議書作出的被訴決定都是根據司法上訴人所聲明及提交的證據再進行分析及判斷，社會保障基金亦翻查了司法上訴人的社會保障供款紀錄以確認司法上訴人所申報的工作情況。

17. 被訴實體拒絕司法上訴人的“基於人道或其他適當說明的理由聲請”是考慮到司法上訴人的狀況未能符合批准聲請的條件，而

非因為被訴實體未有充分了解司法上訴人的狀況或有所質疑而作出拒絕。

18. 因此，司法上訴人指被訴實體在作出決定時未有作出調查以確認司法上訴人的狀況因而違反了調查原則，被訴實體認為這是毫無理由的指控。

19. 至於就司法上訴人指被訴實體違反了適度原則，正如司法界普遍認同及認知，只有行政當局的決定以不能容忍的方式違反了適度原則時，法院才可對行政機關是否遵守該原則作出審議。

20. 尊敬的終審法院合議庭在2019年10月30日第101/2019號案的合議庭裁判中解釋過適度原則的三個要件。套用有關原則可見被訴實體的行為完全符合適度原則中的適當、必要及適度等三個標準，而且尊敬的原審法院的見解是正確及適當的決定。

21. 因此本案中未見任何被訴實體違反適度原則之情況。

檢察院司法官發表意見，認為上訴人提出的上訴理由成立，應裁定上訴勝訴，撤銷被上訴決定。

已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

二、事實

中級法院認定了以下事實：

- 2019年12月30日，上訴人向社會保障基金提出視其有正當理由於2015年不在澳門並將其不在澳期間視為身處澳門的聲請(載於卷宗第17頁的文件)；

- 社會文化司司長作出批示，同意載於卷宗第18頁至第21頁的第0052/DAG/2020號建議書，不批准上訴人的聲請；

- 上訴決定於2020年5月8日被通知予上訴人。

三、法律

在本上訴中，上訴人提出的問題與其在司法上訴中提出的基本

相同，認為被訴實體違反了：

- 《行政程序法典》第68條及第93條所規定的聽證權利及參與原則；

- 《行政程序法典》第70條a項及第113條1款d項及f項的規定；

- 《行政程序法典》第122條2款d項的規定，侵犯了《基本法》第25條、第38條、第40條、第41條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利；

- 調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第14/2012號法律第12條2款結合第11條4款的規定。

(一) 上訴人認為被上訴裁判違反了《行政程序法典》第68條及第93條所規定之聽證權利及參與原則，因為本具體個案不符合《行政程序法典》第97條a項所規定免除聽證的情況，故應給予上訴人聽證的機會，但上訴人從未有機會針對社會保障基金的建議書中對其不利的各項內容作出解釋和發表意見。

首先應該指出的是，《行政程序法典》第68條對行政行為的通知作出規範，要求行政機關將其作出的行政行為通知利害關係人。

在本案中，行政部門已就不批准上訴人申請的決定向上訴人作出通知。

此外，第68條的規定與我們現在討論的聽證問題並無關聯。

有關參與原則，《行政程序法典》第10條要求行政機關在作出決定時應確保利害關係人的參與，尤其是通過法律規定的“聽證”予以保障。

根據《行政程序法典》第93條(“對利害關係人之聽證”)第1款的規定，“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。”

第96條及第97條分別規定了“不進行對利害關係人之聽證”以及“免除對利害關係人之聽證”的各種情況，其中第97條a項明確規定，如果利害關係人就對行政決定屬重要的問題以及所提出的證據“已在程序中表明意見”，則行政機關可免除相關聽證。

在第 96 條所規定的情況中，“真實的背景是緊急性。此時，不進行聽證作為對於行政當局擬保障之公共利益至關重要的預防性措施而存在”。但第 97 條的情況則與此不同，“其背景是聽證的非必要性，此時該項手續的免除是作為防止作出無用行為、浪費時間和不必要損耗的單純救濟方式而存在”。

適用第 97 條 a 項的前提是，“利害關係人此前已參與到行政程序當中，並已就對於作出決定具有重要性的所有問題和已調查的所有證據表達了自己的全部意見”。¹

在本案中，中級法院認為本案符合上述第97條a項的情況，行政機關可以免除對上訴人進行聽證，因為行政決定僅僅涉及上訴人提出的提交的證據，因此再次聽取上訴人意見變成一個無用的行為，降格為非根本性的手續。

在充分尊重不同見解的前提下，我們認同中級法院的觀點，被上訴決定並無可指責之處。

原則上，行政當局在作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題發表意見和表明立

¹ Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 合著，《*Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*》，第 498 頁。

場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

但是，如果利害關係人在行政機關作出決定前已在行政程序中作出參與並已就對該決定屬重要的問題以及證據表達了意見，則並非必須對利害關係人進行聽證。

在本案中，根據載於行政卷宗第 1 頁至第 7 頁的文件顯示，上訴人針對 2016 年度預算盈餘特別分配款項名單提出聲明異議，向行政當局聲請“基於人道或適當說明的理由”將其 2015 年在內地居住的時間視為身處澳門的時間，以滿足獲得預算盈餘特別分配款項的法定要件。

上訴人清楚知道，在以上述理由提出聲明異議的情況下，異議人應該遞交有關聲明書及“相關證明文件”。在聲明書中，上訴人就其 2015 年身處澳門的時間不足 183 日的原因及必要性以及與澳門的聯繫情況(包括上訴人在澳門生活的主要家庭成員及其住址、上訴人的經濟來源、在澳門常居的時間、住所和職業以及因何原因依據外地等等)作出詳細說明，從中得知上訴人沒有工作收入，領取社保維生，無法在澳門租房居住，並且僅提交了一份證明文件，以證實其於珠海租賃房屋居住。上訴人從未聲稱因其本人或其家人患病而必須在外地居住生活，亦未就其主要家庭成員在澳居住的情況作出任

何聲明，僅報稱其為離婚單身人士。

社會保障基金對上訴人提出的聲明異議及相關文件作出審查，從必要性、合法性及生活關聯性三個方面對上訴人的個案進行分析，認為上訴人提出的申請不具備“必要性”及“生活關聯性”的審批因素，建議不批准將上訴人2015年不在澳門的期間視為其身處澳門的時間（詳見載於行政卷宗第9頁至第13頁的社會保障基金第0052/DAG/2020號建議書）。社會保障基金行政管理委員會同意該建議，並上呈社會文化司司長考慮。其後社會文化司司長同意該建議，不批准上訴人提出的申請。

毫無疑問的是，行政機關因上訴人提出的聲明異議而展開行政程序。

如前所述，在其提交的聲明異議及相關聲明書中均可見到，上訴人應該就其身處澳門的時間不足183日的原因及必要性以及與澳門的聯繫情況作出聲明，上訴人亦清楚明白其應提交證明文件以證實其聲明的事實，但上訴人僅提交了一份文件。

另一方面，社會保障基金是基於上訴人聲明的事實而作出分析，並未質疑該等事實，亦未以其他事實作為依據。社會保障基金

所查閱的有關上訴人在該基金的供款紀錄也顯示上訴人“最後公司供款月份為 2013 年 4 月”，證明上訴人提供的其沒有工作收入的聲明。

換言之，社會保障基金是在接受上訴人所作聲明的基礎上就上訴人的情況進行分析，並作出獲得社會文化司司長接納的建議書。

眾所周知，任何申請都有不被批准的可能，因此申請人在提出申請時理應盡其所能提出對自己有利的理由和依據，以達到申請獲得批准的目的。

一如被訴實體在對上訴陳述作出回覆時所言，在由社會保障基金提供、由上訴人填寫的聲明書中已清楚要求上訴人就其“身處澳門不足183日的必要性”和“與澳門的關聯性”作出陳述，並舉例說明以便上訴人明白當中的含義，同時清楚提醒上訴人須遞交相關證明文件，顯示上訴人已獲得提交對其有利的依據和證據的機會。

必須指出的是，上訴人是“基於人道或適當說明的理由”就其不被列入 2016 年度的預算盈餘特別分配款項名單提出聲明異議。

實際上，在填寫及呈交聲明異議和聲明書並提交相關證據的時候，上訴人已就其符合“基於人道或適當說明的理由”將其 2015 年在

內地居住的時間視為身處澳門的時間以獲得預算盈餘特別分配款項之事宜表達了意見，但上訴人的意見、觀點及主張未獲被訴實體接納。

考慮到上訴人提交聲明異議的前因後果及其填寫並提交的聲明書的內容，以及被訴實體在上訴人所陳述事實的基礎上作出決定，應該可以認為上訴人已就對行政決定屬重要的問題及相關證據表明了意見，因此被上訴法院認為可根據《行政程序法典》第97條a項的規定免除對上訴人作出聽證的觀點並無可指責之處。

(二) 上訴人指稱，被訴實體與社會保障基金為兩個完全獨立的公法人，後者在沒有得到前者授權的情況下作出的行政行為並不能代表前者；社會保障基金發出的第7/0501/DAG/2020號公函與被訴實體無關，不等同於被訴實體向上訴人作出了通知；被訴實體沒有就其決定通知上訴人，也沒有告知提起上訴的可能性。因此違反了《行政程序法典》第70條a項及第113條第1款d項及f項的規定。

在本案中無需討論被訴實體與社會保障基金是否為兩個完全獨立公法人的問題，因為對審理本上訴並無重要性。

經查閱卷宗可知，在被訴實體於2020年4月14日作出不批准將上訴人不在澳門的期間視為身處澳門的決定後，社會保障基金行政管理委員會於同年5月7日議決駁回上訴人提出的聲明異議，上訴人不被列入2016年預算盈餘特別分配款項的名單內。社會保障基金行政管理委員會隨即將該決定通知上訴人，並告知其可向行政法院提起司法上訴(詳見載於卷宗第16頁的第0052/DAG/2020號公函)。

誠然，行政機關並未就被訴實體的批示單獨向上訴人作出通知，並告知其可向中級法院提起上訴。

但是，在上述公函中無疑包括了上訴人不在澳門的期間不獲社會文化司司長接納視為身處澳門的時間的內容及其理由，該等內容轉述自構成被訴批示組成部分的社會保障基金第0052/DAG/2020號建議書。

如前所述，在上述建議書中，社會保障基金對上訴人的具體情況作出了分析，認為上訴人完全不具備有關審批因素，繼而建議不批准將上訴人以人道或其他適當說明的理由提出將其不在澳門的期間視為身處澳門的申請。該建議書為被訴批示的組成部分。由此可知，被訴批示無疑包括了《行政程序法典》第113條第1款d項及f項所要求的內容。

至於上訴人引用的第 70 條 a 項則規定，向利害關係人作出的通知應包括“行政行為之全文”。

姑且不論行政機關作出的通知是否存有以上遺漏，事實上，行政機關的通知是否遵守了《行政程序法典》第 68 條及第 70 條的法定要求的問題在本案中並不重要，因為僅僅涉及通知行為及其存在的缺陷和瑕疵，不會導致被訴行政行為無效或被撤銷。

有關行政行為瑕疵通知的問題，本終審法院曾發表看法，認為“這絕不會是行為無效的原因，也就是說，絕不會導致行政行為被撤銷或者被宣告無效，因為，按常理來講，通知發生在行為作出之後。只有某些先於或者同步於行政行為的情形才能導致行為的無效。也只有以此為目的(撤銷或宣告無效)才能提出撤銷性司法上訴。

行政行為的瑕疵通知可以作為中止計算司法上訴期間的理由，前提是利害關係人申請就所遺漏的部分作出通知(《行政訴訟法典》第 27 條)；又或者甚至可以導致司法上訴的期間不開始計算(同一法典第 26 條)。但是不會導致行為的無效。”²

² 終審法院 2012 年 6 月 13 日在第 25/2012 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

因此，上訴人提出的撤銷被訴行為的主張同樣不能成立。

(三) 上訴人還認為被訴實體的決定違反了《澳門特別行政區基本法》第25條、第38條、第40條和第41條的規定以及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的平等權利、居住、生存和健康權利以及婚姻家庭的自由，根據《行政程序法典》第122條第2款d項，被訴行政行為應被宣告無效。

《行政程序法典》第122條第2款d項明確將“侵犯一基本權利之根本內容之行為”視為無效的行政行為。

但在本案中，我們認為，被訴實體作出的不批准將上訴人不在澳門的期間視為身在澳門的時間的決定以及中級法院作出的維持該決定的合議庭裁判均未侵犯上訴人的基本權利。

眾所周知，第14/2012號法律第12條就“預算盈餘特別分配”的事宜作出規範，為預算盈餘特別分配款項的發放設定了條件，其中之一為獲發放人士“至少有一百八十三日身處澳門特別行政區”——第12條第1款(三)項。

根據同一法律第12條第2款而適用的第11條第4款的規定，雖然利害關係人身處澳門的時間不足183天，但基於人道或其他適當說明的理由，行政長官在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，可以許可考慮利害關係人不在澳門特別行政區的期間，用以計算第1款(三)項所指要件的最少逗留期間(183天)，即將利害關係人不在澳門的期間視為身處澳門的時間。

是否將利害關係人不在澳門的期間視為身處澳門的時間屬於行政當局自由裁量權的範圍。如果利害關係人提出申請，則行政當局有權對該申請及利害關係人的具體情況作出分析和考量，繼而作出決定。該決定可以有利於利害關係人，也可能對利害關係人不利，批准還是否決利害關係人的申請均由行政當局在行使法律所賦予的自由裁量權範圍內作出決定。

既然行政當局有權作出相關決定，可以視具體情況而不批准利害關係人的申請，那麼上訴人斷言不批准申請的決定侵犯其依法享有的基本權利就沒有道理。

事實上，立法者要求獲發放預算盈餘特別分配款項的人士至少在澳門逗留183天，以上訴人的邏輯，是否這樣的規定便已經侵犯了他的基本權利呢？我們的答案當然是否定的。

因此，並不存在上訴人所指因侵犯基本權利及其根本內容而導致的無效瑕疵。

(四) 最後，上訴人認為被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第14/2012號法律第12條第2款結合第11條第4款的規定對上訴人個案作出分析，以致作出了不利於上訴人的決定。

根據《行政程序法典》第86條第1款的規定，如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權作出決定的機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。

應該說，僅當“知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定”時，行政當局有義務調查該等事實。

在解釋知悉某些事實的“有助性”時，不應採取限制性觀點，而要無差別地擴張，使之不僅包括公正的決定，也包括合法的決定。即有關機關須調查所有(有助於)作出程序所要求的實體決定的重要

事實。³

在本案中，對行政機關作出決定而言，上訴人的個人狀況無疑屬於重要的事實。

上訴人指稱被訴實體沒有獨立開展必要的調查，也沒有指正社會保障基金建議書的錯誤。

但必須指出的是，被訴實體以社會保障基金的建議書為基礎，經聽取社會保障基金行政管理委員會的意見而作出決定並未違反任何法律規定，立法者並未要求被訴實體必須作出獨立的調查。

另一方面，根據治安警察局提供的出入境紀錄，上訴人因2015年在澳時間不足183天而不被列入2016年度的分配款項名單。而上訴人對其身處澳門的時間並未提出任何異議。

應該重申的是，作為調查措施，社會保障基金還翻查了上訴人在該基金的供款紀錄，證實上訴人沒有工作收入。

與上訴人所述相反，被訴實體並非僅根據上訴人的社會保障基金供款紀錄作出判斷。事實上，被訴實體是基於上訴人所陳述的事

³ Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 著，《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》，第 462 頁。

實，在視該等事實為真實的前提下作出分析和決定。

在這樣的情況下，不能認為行政當局違反了調查義務。

被訴實體對上訴人就其年齡、處於失業狀況、領取社保維生以及家庭狀況等等作出了應有的考慮。即使上訴人所指被訴實體沒有在被訴批示中指出其每月領取養老金的金額、因其年齡而致再就業非常困難等等情況的事實屬實，亦僅涉及被訴批示的理由說明是否充分完善的問題，與調查義務無關。

毫無疑問，被訴實體作出不批准上訴人請求的決定是考慮到上訴人的情況並不符合批准申請的條件，而非基於對上訴人所作陳述的真確性持有懷疑，亦非未有充分了解上訴人的具體狀況。

一如被上訴裁判所言，《行政程序法典》第86條所規定的行政機關的調查義務取決於利害關係人所陳述的理由，要求行政機關超出利害關係人所陳述的範圍去作調查是不合理的，否則便混亂了第76條第1款c項對利害關係人“闡述其請求所依據之事實”的要求以及將第87條所規定的舉證責任倒置。

考慮到本案的具體情況，上訴人要求有權限機關“基於人道或其他適當說明的理由”將其不在澳門的期間視為身處澳門的時間，

是否批准該申請無疑取決於上訴人的個人情況，上訴人尤其有責任就其請求所依據的事實作出陳述並提出證據予以證明。

如前所述，上訴人明知其應就身處澳門時間不足183日的必要性及與澳門的關聯性作出陳述並遞交相關證明文件，而社會保障基金亦就上訴人在該基金的供款情況作出調查，其後被訴實體基於上訴人陳述的事實作出決定，在此情況下，並不存在上訴人所指違反調查義務的瑕疵。

至於違反適度原則以及錯誤理解和適用法律的上訴理由，我們認為上訴人同樣沒有道理。

根據適度原則，對個人權利和利益的限制必須是對確保以公權力作出的行為所欲達致的目的來說屬合適且必需的。

這就要求行政當局所採取的措施，對於其所追求的目的來說是適當和必需的，而對相關的公共利益來說是適度的。

另一方面，眾所周知的是，除例外情況以外，在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及由被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查。

根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，只有行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權時才構成可被司法審查的違法情況。

司法見解亦是遵從上述觀點，終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守行政法的基本法律原則時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可介入。⁴

在本案中，我們並不認為被訴實體在行使自由裁量權作出有關決定時存在明顯錯誤，也沒有出現絕對不合理行使自由裁量權的情況，被訴實體並未違反適度原則。

需要重申的是，上訴人在提交聲明異議及聲明書時就其個人狀況、經濟狀況及家庭狀況作出了陳述，被訴實體並未提出質疑，基於上訴人陳述的事實作出了不利於上訴人的決定。

在其提交的上訴陳述中，上訴人提出了一些之前未曾提出的理由。

我們理解上訴人聲稱因其經濟狀況而不能在澳門租賃房屋居住

⁴ 參見終審法院合議庭裁判，如 2003 年 10 月 15 日及 2012 年 7 月 31 日在第 26/2003 號及第 38/2012 號上訴案件中作出的合議庭裁判以及其他眾多裁判。

的困難，但上訴人從未就其是否曾向特區政府申請社會房屋但未獲批准的事實作出任何陳述，以顯示其 2015 年在珠海居住生活的必要性；而根據上訴理由陳述，上訴人於 2018 年獲房屋局分配社會房屋。

被訴實體並未違反第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款及第 11 條第 4 款的規定。

眾所周知，第 14/2012 號法律的立法意圖和目的是為澳門特別行政區永久性居民能分享澳門發展的經濟成果，特區政府將可動用的資源分配予永久性居民，只有與澳門特區保持緊密關係的居民才可獲得預算盈餘特別分配款項。⁵

在本案中，經考慮被訴實體作出行政行為所追求的目的和公共利益以及對上訴人權利的限制，看不到被訴行政行為有任何偏離第 14/2012 號法律的立法目的之處，而被訴實體在自由裁量權的行使方面也沒有出現明顯或嚴重的錯誤。

被訴實體明顯是為了謀求合理運用公共資源的公共利益而作出被訴行政行為，並未以不能容忍的方式違反了適度原則。

⁵ 澳門特別行政區立法會第三常設委員會第 6/IV/2012 號意見書。

因此，上訴人提出的上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2023 年 5 月 19 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華