

第 188/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

會議日期：2020 年 11 月 18 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主題：一行政行為效力的中止

一難以彌補的損失

## 摘 要

一、《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的要件必須要同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

二、聲請人有責任具體且詳細地提出和證明構成難以彌補的損

失這一概念的事實，為此，僅使用空洞籠統的言語表述是不夠的。

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(身份資料詳載於卷宗)根據《行政訴訟法典》第120條及後續條文的規定，向中級法院請求中止保安司司長於2020年7月8日作出的批示之效力，該批示宣告治安警察局局長2009年10月9日批准聲請人居留許可的行為無效。

中級法院於2020年9月30日作出合議庭裁判，決定批准聲請人提出的請求，宣告中止保安司司長所作批示的效力。

保安司司長不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並於上訴理由陳述中提出如下結論：

1. 被上訴法院裁定被上訴人所提出的中止效力的聲請同時符合《行政訴訟法典》第121條1款所規定的三項要件，批准中止保安司司長宣告被上訴人居留許可無效的決定的效力。
2. 被上訴法院認為繼續執行有關行政行為將對被上訴人與其事

實婚伴侶及兩名未成年孩子共同生活構成障礙，而倘若兩名孩子因此必須離開澳門去往一個完全不同的環境生活，對他們的成長有可能造成損害；另外，失去被上訴人每月一萬九千圓的工作收入對於其家庭經濟而言同樣屬重大損失。相關損失屬於《行政訴訟法典》第121條1款a項所規定的難以彌補的損失。

3. 對此，除表示應有的尊重外，我們並不認同。

4. 執行有關行政行為意味著被上訴人不再是澳門居民，不再以居民的身份在澳門長期居住，如同過往般和事實婚伴侶及子女共同生活。這無疑改變了被上訴人長期以來已經習慣的生活方式，不可否認，無論對被上訴人本人還是對其家人來說均是很大的不便，但也僅限於此了，絕不因此就構成不可彌補的損失。

5. 被上訴人雖然失去澳門居民的身份，但依然是中國公民，在恢復成為內地居民後，可以持通行證及相關探親簽註來澳門探望子女，並可以幾乎無限制地在澳門逗留。

6. 被上訴人並沒有被禁止來澳門，其家人也不是不能去內地。被上訴人與家人共同生活並不存在任何障礙。

7. 被上訴法院似乎過於放大了被上訴人子女在適應一個不同於

澳門的居住和學習環境時面臨的困難而可能受到的影響。

8. 必須強調的是，喪失居民身份的是被上訴人，而不是其子女，他們依然是澳門居民，仍然可以在澳門上學，仍然還有澳門居民的父親陪伴，母親也可以時常來探望和照顧，不存在因執行有關行為而被迫離開澳門的情況。出於被上訴人的選擇，她也可以帶同子女回內地居住，即便是這樣，也不妨礙他們繼續在澳門上學，跨境學童不在少數。

9. 當然，被上訴人也可以安排子女在內地入學，即便教學方式和內容有所不同，但未成年孩子適應能力非常強，很容易適應新的生活和學習環境(澳門本地學校亦經常接收來自不同國家和地區的轉學生)。中途轉學找學位或許不易，但不可能就此失學，至少卷宗中沒有這方面的證明。

10. 因此，執行相關行為對被上訴人及其家人，尤其是其子女，在短時間內會造成一定的不適和不便，但也僅此而已，並不構成不可彌補的損失。

11. 被上訴法院認定被上訴人失去工作和收入對其家庭經濟造成不可彌補的損失，我們同樣不能認同，因為並沒有得到證明。

12. 根據一向以來所形成的司法見解，通常經濟損失是可計算和可補償的，並不能視為難以彌補的損失。雖然在一定情況下，可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，例如“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”，但這取決於聲請人有理有據的陳述。

13. 被上訴人只是籠統及結論性提出執行有關行為將令其失去在澳門的工作及收入，導致“被剝奪收益且這一剝奪可導致產生幾乎絕對困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”，造成難以彌補的損失，但確沒有為此提供任何證據。

14. “司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實的責任必須由聲請人承擔，為此，其必須以符合邏輯而且真實可信的方式具體而又詳細地列出令人信服的客觀理由，而不能僅提出存在損失，單純使用空洞籠統、導致無法客觀評價事實的言語表述不能被視為履行了該責任。”

15. 被上訴法院在被上訴人沒有履行上述舉證責任的情況下，認定其所提出的經濟損失屬不可彌補存在錯誤。

被上訴人作出回應，認為應裁定上訴理由不成立，予以駁回。

檢察院司法官提交了意見書，認為應裁定上訴勝訴，撤銷被上訴裁判。

助審法官已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

## 二、事實

中級法院認定了以下對案件審理具重要性的事實：

a) 2009 年 10 月 6 日，乙以與丈夫丙團聚為由申請居留許可，並獲得批准；

b) 根據初級法院在編號為 CR4-18-0080-PCC 的案件中作出的已生效判決，乙被判觸犯了偽造文件罪，因為她和丙之間的婚姻是虛假的。

c) 甲於 2009 年 10 月 6 日被批准在澳門居留，以便隨母親乙一

起與繼父丙團聚；

d) 批給居留許可的行為沾有事實前提錯誤的瑕疵，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 c 項規定，該行為被宣告無效；

e) 甲與丁的兒子戊於 2012 年 XX 月 XX 日出生；

f) 甲與丁的兒子己於 2014 年 X 月 X 日出生；

g) 丁持有澳門永久性居民身份證；

h) 甲在[賭場]任職莊荷，每月收入為 19,475.00 澳門元。

### 三、法律

中級法院認為聲請人(以下稱為被上訴人)的個案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，故批准她提出的中止保安司司長(以下稱為上訴人)作出的行政行為效力的請求。

上訴人的主張與此相反，認為執行相關行政行為在短時間內會對被上訴人及其家人(尤其是其子女)造成一定的不適和不便，但並不構成不可彌補的損失；同時，被上訴人只是籠統及結論性提出執行有關行為將令其失去在澳門的工作及收入，導致產生幾乎絕對困厄



和不能滿足起碼的基本需要的狀況，造成難以彌補的損失，但卻沒有為此提供任何證據，被上訴法院在被上訴人沒有履行舉證責任的情況下作出被上訴人所提出的經濟損失屬不可彌補的認定存在錯誤。被上訴合議庭裁判錯誤解釋和適用了《行政訴訟法典》第121條第1款a項的規定。

在本案中，要解決的問題是《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件是否成立。

眾所周知，第 121 條第 1 款數項中規定了中止行政行為效力的要件，這些要件必須同時成立，法院才能宣告中止行政行為的效力，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況(本案並不屬於這些情況)。

為中止行政行為的效力，第 121 條第 1 款 a 項要求“預料執行有關行為，將對聲請人或其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”。

在對案件的具體情況作出分析之後，我們認為被上訴的合議庭裁判就本案符合第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件所作的認定並不適當。

何為“難以彌補之損失”？

本終審法院一直認為，在一定情況下，可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，例如“損害的評估及彌補雖並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，“導致終止工業、商業或自由職業活動的行為所產生的損失”以及“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”。<sup>1</sup>

另一方面，“彌補損失的困難應該通過對可能的損害作預測性判斷來衡量，同時考慮行政機關在(執行)可能出現的撤銷性判決時所負有的恢復(假設性)狀況的義務。”<sup>2</sup>

而非財產損失只有在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時才具有重要性。<sup>3</sup>

此外，司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實的責任必須由中止行政行為效力的聲請人承擔，為此，

---

<sup>1</sup> 終審法院 2001 年 4 月 25 日第 6/2001 號案的合議庭裁判。

<sup>2</sup> José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，2000 年，第 176 頁。

<sup>3</sup> José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，第 176 頁及第 177 頁。

聲請人必須以符合邏輯而且真實可信的方式具體而又詳細地列出令人信服的客觀理由，而不能僅提出存在損失，單純使用空洞籠統、導致無法客觀評價事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

簡言之，中止行政行為效力的聲請人應承擔舉證責任，不僅應陳述、而且更應證明執行行政行為對其造成的難以彌補之損失。

我們回到本具體案件。

在向中級法院提起的司法上訴中，現被上訴人指立即執行相關行政行為對其及其兩名未成年兒子均帶來難以彌補的嚴重損失，原因主要有二：其一，被上訴人必然會失去其在澳從事的莊荷工作及收入，亦根本無法在短時間內在內地找到一份與此相似收入的工作，因而無法維持其自身及其家人的生計，他們將立即面臨經濟和生活的困境以及近乎絕對困厄的局面；其二，被上訴人的兩名未成年兒子將不能與被上訴人共同生活，頓失母親的陪伴，同時亦可能面臨中途輟學或暫時性失學的可能，此乃“難以彌補之損失”。

關於第一項理據，被上訴人僅指出立即執行相關行為將使其失去工作及收入，令其無法維持其本人及其家人的生計，陷入困境。

在我們看來，這只是空泛概括的陳述和結論，被上訴人沒有提

出任何證據予以支持。

事實上，即使承認被上訴人會失去工作及工作所帶來的收入，也不必然構成被上訴人所說的近乎絕對困厄的狀況。

如前所述，失去工作收入導致產生困厄的情況應達到相當嚴重的程度，“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”，才符合“難以彌補之損失”的概念。

要強調的是，在案中被上訴人並未提交任何證據來證明其經濟(困難)狀況，以表明如立即執行相關行政行為，她和家人將即時陷入困境、甚至嚴重影響起碼的生活基本需求的狀況。

被上訴人僅提交了工作證明，其僱主聲明被上訴人的月薪為19,475.00 澳門元。

被上訴人有責任以具體而詳細的方式證明，而不僅僅是提出構成難以彌補之損失的事實，但被上訴人並沒有履行該舉證責任。

被上訴人陳述其為家庭經濟支柱之一，但從未就其身為澳門永久性居民的事實婚伴侶的工作及收入情況作任何說明，亦沒有提及她的伴侶是否處於失業沒有收入的狀況，故我們無從得知被上訴人

的家庭經濟狀況。被上訴人甚至沒有就其家庭生活開支作任何陳述，更沒有提及是否沒有任何積蓄以備不時之需。

換言之，被上訴人未能證明失去工作收入將導致其個人及其家庭陷入生活困厄、甚至難以滿足生活基本所需的狀況。

關於被上訴人提出的未成年兒子在澳生活和繼續學業的理由，首先應該指出的是，上訴人並非以未成年子女法定代理人的身份提出中止行政行為效力的申請，所以關於上訴人是否有正當性以子女的生活和學業為理由請求中止效力，存有疑問。

不管怎樣，即便接納在本案中被上訴人為其未成年子女的利益進行辯護，我們亦認為被上訴人提出的理由不成立。

事實上，被上訴人的兩名未成年兒子仍為澳門居民，完全可以繼續他們在澳門的學業。

另一方面，毫無疑問的是，未成年人的父母均有照顧未成年子女的責任，通常情況下由父母共同行使親權。

在其上訴理由陳述中，被上訴人僅指其兩名未成年子女需要其照顧，如執行相關行政行為，則其子女將沒有母親的陪伴在澳門生

活。

我們無意忽略父母的陪伴和照顧對未成年人成長的重要性，但子女僅由父母一方照顧的情況亦並非少見。

在本案中，被上訴人兩名未成年兒子的親生父親為澳門永久性居民，被上訴人並未就其兒子不可能由父親照顧的情況作任何陳述，更遑論提交證據予以證明，故本院無法得出該兩名未成年人無法由父親照顧或無法在澳門繼續學業的結論。

同時，被上訴人在返回內地後亦可以通過合法手段前來澳門陪伴和照顧兒子，即便這種陪伴和照顧是以間斷的方式進行。

概括而言，雖然我們理解立即執行宣告居留許可無效的行政行為對被上訴人(及其家人)的生活必然帶來相當大的影響，但應該指出的是，本案中所要討論的是中止行政行為效力的問題，本院僅應該對立即執行相關行為是否會對被上訴人造成難以彌補的損失作出判斷。

在我們看來，被上訴人只是作出空泛概括性的陳述，沒有具體展示和說明並提交證據以便令法院能夠對其聲稱的難以彌補的損失作出預測性的肯定判斷。

如前所述，被上訴人有責任以具體而詳細的方式證明，而不僅僅是就難以彌補的損失作出籠統的一般性概括。

關於被上訴人所援引的中級法院批准中止效力請求的合議庭裁判(案件編號分別為798/2013及163/2012/A)，應該指出的是，我們現在所面對的是完全不同的情況，因為在該兩個個案中，未成年人的居留許可也被宣告失效，故無法繼續在澳門合法居留，必須返回中國內地；而在本案中，被上訴人的兩名兒子具有澳門居民身份，可以在澳門繼續其學業。所以，中級法院在上述兩個合議庭裁判中作出的“倘不中止有關行為的效力將導致聲請人之子女面臨失學，這一損失屬難以彌補之損失”的判斷是在完全不同的事實前提下作出的，並不適用於本案。

最後還要指出的是，本案與本院已於2020年10月30日審理的第171/2020號案件相關聯，兩個案件的具體情況相類似，聲請人請求中止行政行為效力的理由亦基本相同。在第171/2020號案件中，本院認為聲請人的情況並不符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件，不應批准其請求。我們認為這一立場應予以維持。

基於以上理由我們認為在本案中被上訴裁判在作出有關《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的必要條件成立的判斷時存

有錯誤，應裁判上訴人提出的上訴理由成立，被上訴人提出的中止行政行為效力的請求應被駁回。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定保安司司長提出的上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判，並駁回被上訴人提出的中止行政行為效力的請求。

訴訟費用由被上訴人承擔，司法費訂為 5 個計算單位。

澳門，2020 年 11 月 18 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華