

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：193/2025
(效力之中止卷宗)

日期：2025 年 3 月 27 日

聲請人：A 及 B

被聲請實體：行政法務司司長

一、概述

A 及 B (均為中國籍，女性，持澳門永久性居民身份證，以下簡稱“聲請人”)，向本院提起效力中止的保全程序，請求中止行政法務司司長 (以下簡稱“被聲請實體”) 作出的行政行為的效力。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第 120 條及第 121 條第 1 款規定的全部要件。

*

被聲請實體提交答辯，並反對聲請人提出的請求。

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在其他可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯及無效的情況

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案具有重要性的事實：

兩名聲請人分別於 1995 年 10 月 6 日及 1997 年 4 月 26 日在澳門出生，其出生登記均載明父親為澳門居民 C，母親為內地居民 D。

因出生時父親具有澳門居民身份，兩名聲請人獲發澳門居民身份證。

2019 年 10 月 24 日，身份證明局收到司法警察局的親子鑑定報告，報告結論顯示“C 不是 A 的生父”及“C 不是 B 的生父”。

身份證明局隨後宣告向聲請人發出及續期澳門居民身份證、換發及更換澳門特區永久性居民身份證及發出澳門特區護照的行政行為無效。

兩名聲請人自出生後持續以澳門作為主要生活中心，先後就讀於澳門 XX 中學，畢業後在澳門就業。

現階段，聲請人 A 任職澳門 XX 客戶服務助理，每月基本薪金為 15,850 澳門元；聲請人 B 則於澳門 XX 有限公司擔任文員。

聲請人 A 於 2021 年在澳門購置物業，現每月償還銀行貸款本息約 13,650 澳門元。

*

檢察院助理檢察長就聲請人的聲請發表了以下寶貴意見：

“兩名聲請人請求中級法院批准她們的“效力中止”請求，此請求之客體是行政法務司司長閣下 2025 年 1 月 24 日分別在第 1/DAG/DJP/D/2025 號與第 2/DAG/DJP/D/2025 號（兩份）建議書上所作之批示（見卷宗第 21-34 頁）。為支持上述請求，她們聲稱皆符合《行政訴訟法典》第 120 條與第 121 條規定的全部要件。

第 60/DSI-DAG/OFI/2025 號與第 61/DSI-DAG/OFI/2025 號公函清晰地昭示，兩份系爭批示的內容皆在於：駁回她們分別提起的必要訴願，維

持必要訴願所針對之「澳門身份證明局」代局長的決定，宣告她們相繼持有之澳門居民身份證，澳門永久居民身份證和澳門特別行政區護照無效。

*

值得指出，兩名聲請人在系爭批示“前”皆已經取得「澳門特別行政區非永久性居民」身份。顯而易見，系爭批示之執行直接且必然導致她們喪失這一身份。由此可以理所當然地預見，系爭批示之執行將不可避免地令她們直接遭受“法律現狀 (statu quo ante)”的變更。

鑑於此，並依據關於“積極內容行政行為”和“消極內容行政行為”的權威理論（舉例而言，參見 José Cândido de Pinho: *Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*, 法律及司法培訓中心 2015, 第 276-279 頁），我們傾向於認為：系爭批示屬於積極內容行政行為，符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項的規定。

*

本案之系爭批示並非“紀律處分性質”的行政行為，這一點顯而易見且確鑿無疑；所以，本案不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款。肇端於此的效果之一在於（參見終審法院在第 33/2009 號、第 58/2012 號和第 108/2014 號程序中之裁判）：如要行政行為效力中止的請求獲准，同一《法典》第 121 條第 1 款 a 項（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）的要件必須成就。

按諸精闢的理論和判例，關於前提之“一般規則”是：第 121 條第 1 款訂立的三個前提是並存關係、而且彼此相互獨立、必須同時具備，所以，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立（Viriato Lima, Álvaro Dantas: *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, 第 340-359 頁；José Cândido de Pinho: 上引著作，第 305 頁；終審法院在第 2/2009 號和第 13/2010 號程序中之裁判）。

再者，由於第 121 條第 1 款 a 項沒有設立“行政行為立即執行產生難以彌補損失”的推定，故此，上述“一般規則”也要求：聲請人有責任以明示及詳盡的方式提出和證明構成「難以彌補的損失」這一不確定概念的具體事實——必須是「可客觀審查的 (objectivamente apreciável)」事實；為此，僅使用空洞籠統或結論性的言語表述是不夠的 (舉例而言，見 José Cândido de Pinho：上引著作，第 310 頁；終審法院在第 33/2009 號、第 136/2019 號、第 57/2021 號和第 9/2023 號程序中之裁判)。不僅如此，權威的司法見解也一再諄諄提醒：難以彌補之損失必須是與相關行政行為之執行存在適當因果關係的損失，無需考量那些臆測的、或然的、假定的、間接的損失 (參見前「澳門高等法院」於 1999 年 7 月 15 日在第 1123 號程序中之裁判，以及中級法院在第 17/2011/A 號和第 265/2015/A 號程序中之裁判)。

關於經濟損失與“難以彌補損失”之聯繫，我們認為特別值得強調終審法院的寶貴司法見解 (舉例而言，見其第 6/2001 號和第 117/2014 號程序中之裁判)：原則上，財產損失不屬於難以彌補的損失，但是，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和基本需要的狀況。

本案中，遵循上文引述之精湛的理論學說和司法見解，在尊重任何不同見解的前提下，我們冒昧認為：失去現在享受的 (澳門的) 社會福利，無法繼續居住在澳門的自有物業，失去現有的生活水平，不能夠與父母天天相互陪伴 (聲請書第 22-23 條)——諸如此類皆不屬於難以彌補損失。的確，訴諸正常倫理，我們認為她們的這些理由意味著：她們所爭取的不是普通的生存所需，而是繼續維持現有的安逸與舒適。

有必要提及，兩名聲請人之父母分別出生於 1969 年 2 月 27 日及 1968 年 12 月 6 日 (參見卷宗第 50 與 51 頁)。正常而言，他們兩人能夠自食其力，不需要兩名聲請人照顧。再者，兩名聲請人未提交任何證據以證明她們的父母需要她們的照顧。質言之，她們未證明聲請書第 24 條所言。

此外，我們傾向於認為行政當局的兩個論點符合法律、情理和人倫。其一，即使兩名聲請人的親生父母在澳居住，亦不妨礙她們日後到內地或其他地方生活時，可申請來澳門探親，而其父母亦可到她們生活的地方與她們團聚，猶如當初她們的母親未獲澳門特區居民身份證的情況一樣，當時她們亦是與母親在內地團聚，又或其母親從內地申請到澳門探望她們（答辯狀第 22 條）。其二，雖然兩名聲請人的證件被註銷，但在司法訴訟時待決期間，她們二人不是一定需要遷移至另一地方，倘二人選擇在澳門逗留，其可向治安警察局申請逗留許可，以繼續暫時留澳；可見，聲請人在訴訟待決期間仍可繼續在澳門生活，即使執行相關行政行為，亦不會令聲請人在澳主要的生活狀況發生改變（答辯狀第 23-24 條）。

承上分析，儘管尊重不同見解，我們的淺見在於，兩名聲請人未能證明本案具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項確立的要件，所以，立即執行系爭批示（對她們）不產生難以彌補損失。

綜上所述，檢察院僅此建議法官閣下：宣判兩名聲請人提出的理由皆未獲得證實，否決她們的請求，維持系爭批示之效力。”

*

本案作為一起請求中止行政行為效力的保全案件，審理的重點在於確定相關請求是否滿足中止效力的法定要件。

《行政訴訟法典》第 120 及第 121 條規定：

“第一百二十條

（行政行為效力之中止）

在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。

第一百二十一條

(正當性及要件)

一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 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；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

在本案中，行政當局宣告向兩名聲請人發出及續期澳門居民身份證、換發及更換澳門特區永久性居民身份證及發出澳門特區護照的行政行為無效，該行為導致聲請人在澳門的居留狀況發生變化，屬於一種積極的行政行為，因此符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項的要件。

接下來，我們將分析《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的三項要件是否全部成就；若欠缺任一要件，本院便不得批准請求。

首先，本院認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b) 項及 c) 項的要件已齊備。具體而言，中止行政行為的效力不會嚴重侵害公共利益，以及卷宗內無強烈跡象顯示聲請人擬提起或已提起的司法上訴屬違法。

至於第 121 條第 1 款 a) 項的要件 —— 即有理由相信執行相關行政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 —— 若滿足此要件，則法院應批准中止行政行為的效力。

本院對此有以下分析：

兩名聲請人自出生即在澳門生活，畢業後一直在澳門就業，她們長期以澳門為生活中心，並已在這裡建立穩定的社會及人際關係。

若喪失澳門居民身份，兩名聲請人不再符合在澳繼續合法居留的條件，將被要求離開澳門特別行政區及到內地生活。

此種身份狀況的根本性變更，將對生活在澳門接近 30 年的聲請人個人及家庭造成重大且不可逆轉的衝擊和傷害。

相關情況尤其對聲請人 A 造成更大影響。其於 2021 年在澳門購置物業並負擔銀行貸款，每月需償還本息約 13,650 澳門元。若喪失澳門居民身份，其將無法繼續在澳門工作。縱使該名聲請人返回內地就業，依現行經濟環境，其薪酬水平難以維持 15000 多澳門元的收入標準，這情況勢必導致貸款償還能力嚴重下降，進而危及基本生活維繫，令生活陷入困境。

綜上，聲請人主張的情況已符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的全部要件，本院批准中止相關行政行為的效力。

*

三、決定

綜合上述分析，本院合議庭**批准**聲請人 A 及 B 提出的中止行政行為效力的請求。

被聲請實體依法享有訴訟費用之豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2025 年 3 月 27 日

唐曉峰

(裁判書製作人)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro (李宏信)

(第一助審法官)

盛銳敏

(第二助審法官)

米萬英

(助理檢察長)