

案卷編號：3 / 2007

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2008 年 1 月 9 日

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主要法律問題：

- 以供款領取房屋津貼的條件

摘 要

公共行政工作人員的房屋津貼原則上是用於補貼有關人員在租住房屋方面的開支。

以自置房屋抵押取得銀行貸款，如果有關款項是用於購置該房屋，則可根據分期供款的情況申領房屋津貼。如果有關款項是用於其他目的，則不符合發放房屋津貼的條件。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴
第 3 / 2007 號

上訴人：保安司司長
被上訴人：甲

一、概述

甲針對保安司司長在訴願中作出維持退回不當收取的房屋津貼的決定向中級法院提起了司法上訴。

中級法院在第 301/2005 號案件作出合議庭裁判，裁定司法上訴請求成立，撤銷了被上訴的行政行為。

對此裁判現保安司司長向終審法院提起上訴，並在其理由陳述中提出如下結論：

“1. 不同意中級法院合議庭上述的裁決，不同意關於公職人員把其自置的房屋作「第二次抵押」（‘加按’）的情況，認同符合《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項發放房屋津貼前提的觀點。

2. 公職人員把其自置的房屋作「第二次抵押」（‘加按’）應否符合《通則》第 203 條第 4 款 b 項發放房屋津貼的前提，純粹為一法律問題。

3. 立法者訂定發放房屋津貼的目的，旨在幫助工作人員解決住屋開支的沉重負擔，為向有需要的工作人員在居住負擔方面提供一項金錢補助。

4. 然而，立法者所設定的房津，並沒有保障公職人員有自置房屋，以及居住在屬本地區、自治機關或市政廳（民政總署）財產之房屋的情況。

5. 我們認為，房屋負擔是每個人或每個家庭在社會上必須解決的生活問題，然而，立法者在設定整個房屋津貼的制度中，卻限制了有自置房屋，或居住在屬本地區、自治機關或市政廳（民政總署）財產之房屋的公職人員享有房屋津貼的權利。

6. 房津的設定，是為了津貼在居住方面的負擔，直接及具體地，只是向公職人員資助購自住房屋，減輕為購置房屋而產生的貸款利息負擔，以及為解決居住地方需要提供的一項補助。

7. 同一論據，亦可從十二月二十三日第 56/83/M 號法令及十二月二十六日第 123/84/M 號法令第 2 條的規定體現。

8. 立法者所訂定的其他津貼制度，正如家庭津貼（‘子女及父母津貼’）、結婚津貼、出生津貼及喪葬津貼等，所訂定的準則與房津不同，因為，對前者立法者並不考慮工作人員無論在其家庭、結婚、子女出生及喪葬等問題上所使用的開支，對該等負擔定額發放金錢上的補助，然而，相對於後者，工作人員在租賃房屋而使用的開支，正是立法者須要考慮的因素，因為，當支出低於法定補助時，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

9. 行政當局審批發放房屋津貼的申請時，公職人員的經濟能力並不是行政當局考慮的因素。

10. 行政當局不能限制人們對本身財產的可處分權利，或者說，行政當局審批發放房屋津貼的申請時，人員如何使用本身的財產，並不是我們需要考慮的因素，反之，行政當局須要考慮的是，防止人員以‘惡意’（*má fé*）的方式，濫用本身的權利；行政當局係絕對不接受人員以不正當的方式刻意延長房屋的負擔（延長供款時間）而獲取補貼。

11. 在本司法上訴中，人員為購置房屋而產生的貸款負擔，應該隨着第一次抵押分期供款完成後而終結，人員將本身自置的物業作第二次抵押而獲得的金額與購置自住房屋而產生負擔無關。

12. 中級法院合議庭裁定保安司司長二零零五年 X 月 X 日批示有違法的瑕疵的裁判屬違法，錯誤地解釋了《澳門公共行政人員通則》第 203 條規範發放房屋津貼的意義及目的，此為一違法的情況。

13. 從考慮房屋津貼制度的意義及目的，中級法院合議庭裁定保安司司長二零零五年 X 月 X 日批示有違法瑕疵的裁判違反《民法典》第 8 條第 1 款的規定，錯誤理解《通則》第 203 條規範發放房屋津貼的意義及目的。”

請求法院裁定上訴理由成立，廢止本上訴所爭議的中級法院合議庭裁判。

被上訴人沒有提交陳述。

駐終審法院助理檢察長提交了如下意見書：

“在本案中，中級法院以保安司司長作出的駁回甲提出的訴願（此舉意味着下令他返還已收取的房屋津貼）的批示違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定為由而判定甲提出的司法上訴理由成立，撤銷保安

司司長作出的批示。

保安司司長對此合議庭裁判表示不服，向終審法院提出上訴，認為應廢止上述的合議庭裁判並維持其作出的行政行為。

本上訴中提出的關鍵問題在於如何解釋《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項的有關規定並具體運用於本個案之中。

眾所周知，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 1 款的規定，在澳門居住且收取澳門特別行政區支付的薪俸、工資或定期金的在職、離職待退休或已退休的公務員及服務人員，均有權收取一定金額的房屋津貼。但該項規定有兩個例外的情況，其一為規定於同條第 4 款 b 項的‘擁有自置房屋的工作人員，但仍須分期供款者除外’。

從上述條文規定可以知道，擁有仍須分期供款的自置房屋的公共行政工作人員有權收取房屋津貼。

在本案中，丙於即將結束自置房屋按揭供款的情況下將該房屋再次向銀行申請抵押，並以此繼續申請房屋津貼。

表面來看，上述情況似乎符合《澳門公共行政工作人員通則》中關於發放房屋津貼的條件，因為第 203 條第 4 款 b 項並未明確規定將房屋第二次甚至多次抵押的情況，而只是簡單要求‘須分期供款’即可，因此似乎只要有關工作人員仍須向銀行分期付款即可獲發房屋津貼（包括了將房屋再次向銀行進行抵押的情況）。

但是，經整體分析《澳門公共行政工作人員通則》中規定的有關房屋津貼的制度及立法者制定該制度的立法原意，我們傾向於認為本個案中所涉及的具體情況並不應包括在上述條款所訂定的有權獲發房屋津貼的例外規定之中。

根據澳門《民法典》第 8 條第 1 款的有關規定，對法律的解釋不應該僅僅限於其字面的含義，還應該在考慮有關法律制度的整體性、制定法律時的情況及適用法律時的特定狀況的基礎上從有關的法律文本得出立法思想；當然該立法思想必須與法律條文的字面表達有最起碼的文字對應的含義。

進行法律解釋時應考慮以下幾個基本要素：(1)語法或字面含義的要素；(2)邏輯要素，其中包括了法律制度整體性的系統性要素，由規範性先例、立法準備工作及立法環境構成的歷史要素和制作法律的目的要素（指的是有關法律的社會正當性 – a justificação social da lei）。

也就是說，對某一法律的解釋應該從其文義、體系、歷史沿革及立法目的等多方面來考慮，具體闡釋法律條文的含義。

Pires de Lima 及 Antunes Varela 在其對葡萄牙《民法典》所作的注釋中指出，立法思想的重組 (a reconstituição do pensamento legislativo) 應該從法律條文的文本出發並不意味着法律解釋者不能或不應該求助於其他因素，尤其是求助於立法精神。應該說，某一法律的確定意思應與立法者的真正意願相吻合，只要這種意願是清晰並且毫不含糊地通過法律條文的文本、有關法律的說明報告或立法的準備工作反映出來（參閱 Código Civil Anotado 第一卷 – 第四版，第 58 頁）。

具體到本案所涉及的法律條文，從立法環境及立法目的來分析該法律條文的立法思想尤其具有意義。

發放房屋津貼不外乎有兩種方式，一為統一發放，即凡是公共行政工作人員，不論其收入、經濟能力等等，均有權收取；二是設定一定的條件，符合條件者才能獲發房屋津貼。本澳的立法者無疑採取的是第二種辦法。

從立法者的立法原意來看，制定房屋津貼制度旨在為公共行政工作人員解

決住房這一基本需要而通過發放津貼的方式提供一定的幫助。

從一般概念來說，房屋津貼似乎也帶有補助的性質。

另一方面，從《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 1 款的有關規定也可以得出房屋津貼應該只用於解決住房問題的結論，因為在租住房屋的租金低於法律規定的房屋津貼的情況下，有關的公務員只能收取相等於該租金的津貼。

住房問題基本上可以通過租賃他人房屋或自置房屋來解決；而自置房屋又可以一次性支付所需購房款項或向銀行申請抵押然後分期供款的方式來進行。

在一次性支付所有購房款項的情況下，似乎可以推定並不存在由政府提供補助的必要，因為有關的公共行政工作人員擁有足夠的經濟能力去解決其住房問題；而對於租賃房屋或分期供款購置房屋的人士，立法者旨在通過設定房屋津貼制度由政府提供一定數額的補貼幫助他們解決問題，雖然在現實情況下他們有可能擁有足夠經濟能力去自置房屋而無需租屋或貸款。

雖然單憑租賃房屋或分期供款為標準來判斷某一公共行政工作人員是否有權申請房屋津貼確實有失之偏頗的地方，尤其當有關人士雖然擁有足夠經濟能力去一次性付清所有購房款項但却選擇租住他人房屋或選擇分期供款的時候；但是，既然立法者並不將房屋津貼如同結婚津貼或家庭津貼一樣規定為所有符合條件的公共行政工作人員的福利（而這個意圖是明顯及毫無疑問地體現在相關的法律條文中的），那麼就必須訂定一個客觀的標準去區分哪些人有權申請房屋津貼而哪些人無權申請，這個標準只能是相對客觀的，因為很難達到絕對客觀、絕對公平的程度，除非向所有公共行政工作人員統一發放房屋津貼（居於政府房屋者例外）。

雖然我們也認同每個公共行政工作人員均有權獲發房屋津貼而勿論其經濟能力才是體現完全公平原則的做法，但在現有的法律制度和法律規定裏，這

似乎並不是立法者的選擇；而這種完全的公平只能通過法律的修改才能在司法實踐中得到體現。

以上關於房屋津貼制度的立法思想的考慮（主要是從其目的來看）並不違反《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條的字面含義。而且我們也認為，雖然立法者並未明確規定再次抵押房屋甚至多次抵押的情況，但因為與購置房屋無任何關係的理由而進行的再次（甚至多次）抵押和分期供款似乎並不應該使有關人士獲得繼續發放房屋津貼的權利，況且在一般情況下普通人都是以一次性抵押房屋來解決購置該房屋時所面臨的資金短缺的問題。

我們認為，在再次抵押的情況下，有關人士至少應該顯示甚至證明該抵押與購置有關房屋有直接關係（比如再次抵押的目的在於返還之前為了避免支付銀行高額利息而曾向家人甚至第三者借貸的部分購房款項）才可以獲得繼續發放房屋津貼，或者說，再次抵押的目的在這裏應該起一個關鍵的作用。

當然，我們不能單憑再次抵押房屋這一事實而斷言有關的公務員‘惡意’行事，意圖通過這種方法去規避法律甚至進行法律欺詐從而達到繼續收取房屋津貼的目的。但是，在現行制度下再次抵押房屋的目的始終應該是是否發放房屋津貼的決定性因素。

在本案中，相關公務員聲稱將房屋再次抵押的原因是支付裝修該房屋所需的費用，與購置房屋並無直接關係。這種情況下如果仍然承認他們有獲得發放房屋津貼的權利，似乎與設定該權利本身的目的相去甚遠，雖然從表面來看他們仍然具備獲得該權利的‘形式’要件（即分期供款）。因此，我們認為他不可以因為與購置房屋無關的其他理由繼續收取房屋津貼。

綜上所述，應裁判保安司司長所提出的上訴理由成立。”

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 中級法院認定了下列事實：

“2005 年 XX 月 XX 日，澳門特別行政區保安司司長批示如下：

事由：訴願 – 退回不當收取房屋津貼款項（澳門幣 \$ 38,157.70 ）

訴願人：甲，編號.....

被申訴行為：澳門保安部隊事務局代局長本年 X 月 X 日載於第 XXXX/DA/2005 號建議書上的批示。

訴願人，甲，編號.....，於一九九二年十一月購置一物業自住，並向銀行抵押 HKD\$150,000.00，貸款期為 180 期，每月供款 HKD \$1,500.00；其後，訴願人以上述購置物業作為領取房屋津貼的單位。

於二零零零年十月，訴願人聲稱因裝修上述單位而向銀行將物業再次抵押，貸款 HKD\$60,000.00；至二零零零年十月為止，訴願人與銀行原貸款倘欠清還 HKD\$6,449. 93。

於本年 X 月 X 日，澳門保安部隊事務局代局長根據行政暨公職局第 XXXX/DTJ 號公函內的意見，認為訴願人作出第二次抵押行為，並不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條房屋津貼的發放要件，並決定訴願人須退

回自二零零一年八月至二零零五年三月期間不當收取的房屋津貼，共澳門幣\$ 38,157.70。

訴願人於本年 X 月 X 日獲悉上述退回不當收取房屋津貼的批示內容，並於同月二十一日，就上述的決定向本人提出訴願，要求本人撤銷代局長關於退回不當收取房屋津貼的決定。

訴願人提出的申訴方式恰當，具正當性及在法定期間內提出。並無存有任何對訴願拒絕受理及阻礙本人審理爭議核心的事實。

根據訴願書狀的闡述，本人可歸納訴願人反對上述決定的理據，有如下二點：

一、關於向訴願人通知要求退回不當收取的房屋津貼的通知行為中，訴願人指出通知書違反《行政程序法典》第 70 條 d) 項的規定，決定應予撤銷；

二、訴願人認為符合《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條領取房屋津貼的條件，行政暨公職局第 XXXX/DTJ 號公函內的意見無法律效力，保安部隊事務局代局長的決定缺乏法理依據。

現在，我們來看看訴願人的理據是否合理。

首先，本人並不認同事務局向訴願人通知要求退回不當收取的房屋津貼的通知行為違反《行政程序法典》第 70 條 d) 項的規定，通知書清晰無疑地指出利害關係人可就批示提出必要訴願，此乃明確否定了提起司法上訴的可能性，再者，縱使本人接受訴願人認為‘可否對該行為提起司法上訴’須明示於通知書內，然而，該不法性並不足以導致可撤銷行政行為的瑕疵，或者說，該通知行為只是行政行為產生效力的要件，並不涉及行政決定的完整及有效要素，故此，要求本人撤銷有關被申訴的行為並無理據。

關於訴願人就物業再次抵押，是否有權領取房屋津貼。

行政暨公職局第 XXXX/DTJ 號公函已清晰明確指出公務人員領取房屋津

貼只限於將物業首次抵押分期供款的情況，將物業再次抵押銀行以提高貸款金額，延長分期供款時間，並不符合立法者訂定《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條發放房屋津貼的目的，本人同意事務局指出房屋津貼訂定的目的是為了幫助工作人員解決住屋開支的沉重負擔。或者說，訴願人再次將同一物業向銀行抵押，再分期供款並無享有領取房屋津貼的權利，因為，實際上，訴願人居住房屋的負擔亦應隨着第一次抵押分期供款完成後而終結。

此外，本人完全同意上述行政暨公職局意見無法律效力，但對行政當局而言具有統一指導性的價值意義。基此，行政部門在處理發放、中止、或甚至以不正當收取為由追回涉及房屋津貼的款項方面的事宜，仍應該遵從有關的法律解釋處理；我們應該理解，事務局代局長在決定房屋津貼的問題上，或者說，對於《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條發放房屋津貼條文的理解，其完全同意行政暨公職局的意見，即是說，該意見為事務局代局長決定要求訴願人退還不當收取房屋津貼理據的部份。行政暨公職局發出的意見合法，亦符合其本身的職責。

故此，澳門保安部隊事務局代局長有權按照《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條發放房屋津貼的要件，就訴願人將物業再次抵押的情況，決定是否可享有房屋津貼，本人亦同意其決定的理據，理據合法亦恰當。

綜合所述，本人根據第 6/1999 號行政法規第四條第二款賦予的權限，並根據第 13/2000 號行政命令第一款的規定，以及《行政程序法典》第一百六十一條的規定，決定駁回本訴願，確認澳門保安部隊事務局代局長本年 X 月 X 日載於第 XXXX/DA/2005 號建議書上的批示，要求訴願人退回自二零零一年八月至二零零五年三月期間不當收取的房屋津貼，共澳門幣 \$ 38,157.70。

.....”

（二）以供款領取房屋津貼的條件

與之前的司法上訴一樣，本上訴所針對的問題也是如何理解《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項關於公共行政工作人員取得房屋津貼的規定。

在被上訴的合議庭裁判裏，中級法院認為只要公共行政工作人員仍須就其自置房屋分期供款，無論該供款負擔是由於對該房屋的首次抵押還是之後以任何理由再抵押，都可以繼續享有收取房屋津貼的權利。

現上訴人則不同意這個觀點，認為中級法院合議庭裁判的觀點與現行公職制度發放房屋津貼的目的背道而馳。上訴人提出，在解釋有關規範時，應考慮發放房屋津貼的整體制度、有關立法目的和立法環境。認為房屋津貼的設定，是為了直接和具體地向購置自住房屋的公共行政工作人員或為幫助其解決居住需要而提供的一種補助。當公共行政工作人員繳付的租金低於金錢補助的法定限額時，可領取的房屋津貼須相應減少。而被上訴的合議庭裁判中提及的家庭津貼、結婚津貼、出生津貼和喪葬津貼等屬定額補助，與有關人員的相應開支無關。行政當局不接受公共行政工作人員以不恰當的方式刻意延長房屋的貸款負擔而獲取房屋津貼。

關於公共行政工作人員取得房屋津貼的條件，《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條規定：

“一、在澳門居住且收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金之在職、離職待退休或已退休之公務員及服務人員，均有權收取金額為表二所載者之房屋津貼；如所繳付之租金低於表二所載之金額，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

二、所有公務員及服務人員，即使有親屬關係且居住在同一單位內，均有權獲發放房屋津貼。

三、……

四、第一款之規定不適用於處於下列任一狀況之工作人員：

a) 居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋；

b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

五、……

六、……

七、……

八、租金低於發放予居住在同一房屋之各工作人員之津貼總金額時，須按比例減少房屋津貼。

九、……”

從上述第 203 條第 1 款和第 8 款的規定可明顯得知，公共行政工作人員的房屋津貼原則上是用於補貼有關人員在租住房屋方面的開支，並設定了每名工作人員收取津貼的最高限額，同時又限定有關工作人員收取的津貼總額不能超過所租住房屋的實際租金。

所以，房屋津貼原則上是一項針對租住房屋開支的補助。正因為這個原因，根據該條第 4 款的規定，如果工作人員居住在政府房屋或自置房屋，即在住屋方面沒有租金支出，就沒有收取房屋津貼的權利。

但該款 b 項規定了一個例外情況，就是當公共行政工作人員有自置房屋，但仍須分期供款時，也可以收取房屋津貼。

不難理解這個例外規定是考慮到有相當的公共行政工作人員不是選擇租住房屋，而是購買房屋作為居所，則相應發放房屋津貼的條件就改為分期供

款，把每月供款額視為該月的住屋租金。

正如本法院在第 45/2006 號案件中所作合議庭裁判的理解一樣，分期供款實際上是支付一項債務，只有當這項債務是從購買有關房屋產生時，才符合立法者設定房屋津貼的目的，即對公共行政工作人員在住屋方面提供的補助。

也就是說，以自置房屋抵押取得銀行貸款，如果有關款項是用於購置該房屋，則可根據分期供款的情況申領房屋津貼。如果有關款項是用於其他目的，則不符合發放房屋津貼的條件。

應該明確的是，房屋津貼是以幫助公共行政工作人員解決居住問題為目的，不能視為一種額外的、應得的收入。因此，當公共行政工作人員解決了居住問題之後，例如獲政府分配房屋，或完全擁有自己的居所且毋需供款，就不應該再收取房屋津貼，否則就扭曲了設立房屋津貼的原意。

在本案中，被上訴人原向銀行借貸 150,000.00 港元，每月供款 1,500.00 港元，為期 15 年，並以購置的物業作抵押。被上訴人以此情況申領了房屋津貼。至 2000 年 10 月，被上訴人以裝修上述物業為由向銀行再作抵押，貸款 60,000.00 港元，當時被上訴人在首筆貸款仍需清還款項為 6,449.93 港元。

如上所述，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定，由於被上訴人第二次貸款的目的並非購置居住房屋，就不符合領取房屋津貼的條件。所以，被質疑的行為確認了現被上訴人須退還 2001 年 8 月至 2005 年 3 月期間不當收取的房屋津貼沒有違反法律，應予維持。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判，維持被質疑的行為。

另判處被上訴人繳付司法上訴及本上訴的訴訟費用，當中司法費分別為五個和四個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2008年1月9日。