

案卷編號：7 / 2005

案卷類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2005 年 7 月 13 日

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲

主要法律問題：

- 家庭津貼
- 調查真相的義務

摘 要

根據行政程序法典第 86 條第 1 款和第 87 條第 1 款的規定，民事訴訟中的舉證責任規則並不同樣適用於行政程序，也就是說，即使提出對其有利的事實一方負有證明該事實之責任，但行政當局總是有義務去查證所有事實以便達致一公正決定，從而更準確地衡量處於矛盾中的不同利益。

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 7 / 2005 號

上訴人：保安司司長
被上訴人：甲

一、概述

在由甲提起的司法上訴中，中級法院透過於 2004 年 12 月 2 日在第 70/2004 號上訴案中所作的合議庭裁判，裁定上訴理由成立而撤銷了保安司司長作出的被質疑的批示。

保安司司長不服，向本終審法院提起上訴。在其上訴陳述中，作出如下總結：

“1. 應由申請的被管理者呈交或申請相當之證據以便排除載於官方文件內的聲明內容；

2. 否則，不可將此義務轉致給行政當局，更何況批給家庭津貼之程序不是行政當局依職權主動進行或自動進行，而是取決於權利人之推動，由他擔當開展請求程序的主角。

3. 有關合議庭裁判違反了行政程序法典第 87 條第 1 款的規定。”

請求撤銷被上訴之合議庭裁判。

被上訴人沒有提交陳述。

駐終審法院之檢察院司法官提交了如下意見書：

“現被上訴之合議庭裁判被指違反行政程序法典第 87 條第 1 款的規定。

關於舉證責任，上述規範規定：‘利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權限機關之義務’。

而根據行政程序法典第 86 條第 1 款規定，有權限機關負有義務：‘如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之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’。

上述提到的規範涉及行政程序的預審階段，該階段‘包含所有一系列用於查明事實真相的行為和措施，而最後決定就是根據這些事實作出’，這被稱為查究原則或依職權原則，‘根據該原則，預審員在其自行安排、適當和時機成熟時去尋找客觀現實，不必等待利害關係人把與決定有關之事實告知他’。

而查究原則或依職權原則並不是說要舉證責任倒置，因為第 87 條第 1 款規定的原則是由利害關係人負責證明其所提出之事實。

‘這個原則就是對公共利益這一高度價值以及對行政機關追尋該等利益的尊重的確認。並不是要由行政機關證明應由利害關係人證明的事實，而是行政機關通過其掌握的途徑，尋找從合法性觀點來看最為合適和準確的解決辦法’ [參見 Lino Ribeiro 和 Cândido Pinho,《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》第 378、458 和 459 頁]。

作為具體落實該原則，行政機關必須進行調查的義務並不因利害關係人負有舉證責任而馬上被免除，因為即使設立了關於舉證責任的原則，立法者也不禁止行政機關履行其調查所有對作出一個正確決定而言屬恰當的事實的義務。

可見，為達致一個公正、合法的決定，行政機關必須進行調查，即使被管理者也負有證明其所提事實的義務亦然。

‘除了利害關係人在此方面負有義務外，相對於利害關係人行政當局所負有的義務更廣或更重。也就是說，個人完全有需要去證明其所陳述之事項，否則會看到其請求不獲批准或獲批准，但小於其所提出之請求。但行政當局具有最大義務去尋求真相，直至事實真相之全部’。

‘陳述之個人沒有證據，決定也不一定會對其不利。即使利害關係人沒有提出足夠的證據去證明其所提出之事實，預審機關應主動彌補有關之不足，由其主動去調查真相’（上提著作第 466 頁）。

在本案中，現上訴機關特別是根據財政局有關甲父母之收益的情況報告而駁回他提起的訴願，因為‘沒有顯示由財政局提供的、被查證或申報的上述收益被質疑，即使受到質疑，也不會成立’。

還認為，‘現在，起碼在現階段，沒有必要加入任何其他實質性材料，比如訴願請求人提出的材料，無論是否真實亦然’。

可以看到的是，在涉及甲家庭津貼的有關行政程序中，由財政局提供的材

料受到質疑，因為甲提出，納入他父親個人應稅價值收益來源的公司的事實管理權不屬他父親所有，他父親已不從事任何職業活動。

該事實如被證實，則完全有利於查明甲父母所獲的收益並因此而對批給家庭津貼產生影響。

這是一個對行政當局決定有用的事實，採取必要之措施以便查明該事實之真相，構成有權機關的一項約束性舉措。

此外，有關措施的方法、安排以及實施該等措施的形式等，則由行政當局自行決定。

行政當局以財政局所提供的情況為基礎，沒有對有利於作出一個合理決定的、由利害關係人提出的事實進行必要之調查即作出有關之決定，沒有履行行政程序法典第 86 條第 1 款規定的義務。

由利害關係人所提出之事實可能不符合真實情況，但只有通過必要之調查才清楚。

重要的是行政當局執行法律規定以確保其所作決定是公正和合法的。

綜上所述，我們認為不應裁定上訴勝訴”。

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 中級法院認定了下列事實：

– 2003 年 12 月 9 日，財政局向保安部隊事務局局長發出如下公函：

“ (第 4610/SAP/DDP/DCP/2004 號公函)

為補充本局於 2003 年 11 月 27 日第 4489/SAP/DDP/DCP/2003 號公函，現向閣下說明有關撤銷上述人員退還其父母親二人的 2000 年的特別假期補助的理據。上述警長父親一直按照本局財稅廳對其持有的印務公司所評核的收益繳交稅款，而這行為可視作上述警長父親即持牌人，確認了其從印務公司取得的收入為本局財稅廳評核的金額。雖然如此，畢竟申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益於申訴人具備條件享受特別假的日期後（即 2000 年 4 月 1 日後），財稅廳才定出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照二零零二年四月十一日第 17/IL-SEF/2002 號報告書所提出的理念，申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益可理解為只應用作決定申訴人於 2003 年 6 月 12 日申請其父母的特別假期交通費補助之申請。基此，申訴人的父母於 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日的收益沒超出可領取家庭津貼的規定，故申訴人無需退還於 2000 年收取的有關其父母特別假期補助。”

– 治安警察局局長上呈有關訴願時，提交了如下情況報告：

“茲接保安司司長辦公室透過 2003 年 12 月 17 日第 3790/GSS/2003 號公函，就治安警察局警長甲，編號為 XXXXXX，為着本局通知因其父親乙及母親丙由 1999 年至 2002 年獲得之收入高於現行《澳門公共行政工作人員通則》第 208 條第 1 款之規定，而須退回該期間無權收取其尊親屬之家庭津貼所提起之行政上訴，現向上級匯報相關情況：

1. 治安警察局透過 11 月 20 日第 4292/DRH/DGR/2003 號信函，轉送有關治安警察局警長甲，編號為 XXXXXX 之申請/聲明書，文內聲明當事人已於 2003 年 10 月 28 日按第 59/94/M 號法令第 9 條第 2 款之規定，透過治安警察局

轉交其申訴/聲明書予財政局局長;並聲明其已授權委托丁大律師向保安司司長進行行政上訴程序，此項行政上訴是基於其接獲本局行政管理廳廳長於 2003 年 11 月 6 日向該名警長發出之第 424/2003 號通知書，要求其退回在 1999 年至 2002 年期間不當收取其尊親屬之家庭津貼，共 MOP16,320.00 一事而為之，並要求行政管理廳廳長能初步了解事件的真相，接納申請中止支付上指通知書所載要求之退款。

2. 經查，上指之退款要求，是源自財政局透過 2003 年 10 月 22 日第 3971/SAP/DDP/DCP/2003 號公函及附隨之資料得悉，該名警長之父親乙及母親丙由 1999 年至 2002 年期間，所獲得之收入均高於現行《澳門公共行政工作人員通則》第 208 條第 1 款之規定，因此，上述人員由 1999 年至 2002 年無權收取其尊親屬之家庭津貼。

3. 按相關資料所示，當事人父親乙為印務公司持牌人，開業於 1967 年 1 月份，其收入來源於該商號之營業收益，而其母親是某一國際公司之僱員，收入源於月薪俸，具體如下：

年份	乙	丙	合計
1998	MOP39,900.00	MOP18,000.00	MOP57,900.00
1999	MOP39,900.00	MOP24,000.00	MOP63,900.00
2000	MOP39,900.00	MOP24,000.00	MOP63,900.00
2001	MOP39,900.00	MOP24,000.00	MOP63,900.00
2002	MOP39,900.00	MOP24,000.00	MOP63,900.00

4. 經查當事人個人檔案文件悉，當事人於 1986 年 3 月申請其父母之家庭津貼，並附同聲明書，聲明其父親乙沒有工作，而母親丙為家庭主婦及沒有收入，故當事人自 1986 年 4 月起獲發放其父母親之家庭津貼，其後均每年有遞交維持其尊親屬家庭津貼之申請書，並聲明其尊親屬之經濟狀況維持不變，而

獲繼續發放有關之家庭津貼。

5. 根據財政局所提供的資料證實，當事人之父母親在 1998 年合共之總收入為 MOP57,900.00，沒有高於現行法例所設的上限（每月 MOP5,000.00），符合收取家庭津貼法規之規定，但在 1999 年 1 月至 2002 年 12 月期間所獲得之收入，則超過法規上限，故當事人不具備收取其父親乙及母親丙家庭津貼之權利，經本局代局長 2003 年 10 月 29 日在第 1184/DA/2003 號建議書上作出批示，當事人需退回上指 1999 年 1 月至 2002 年 12 月期間多收取之家庭津貼，每月為 MOP340.00，共計為 MOP16,320.00。

6. 隨後，本局於 2003 年 11 月 6 日透過第 5900/2003 號信函，隨同第 424/2003 號通知書，要求該名警長退回上指期間內，不當收取其尊親屬之家庭津貼款項，並要求遞交聲明書，聲明當事人父親及母親在 2003 年度之收入狀況及相關證明文件，從而使本局能對當事人在 2003 年度是否仍具備收取其尊親屬家庭津貼之權利作出正確審議，而當事人已於 2003 年 11 月 12 日簽署相關通知書，並獲知該等事宜。

7. 另按當事人予財政局局長之申訴/聲明書內容所示，當事人父親雖為印務公司持牌人，惟因身體狀況欠佳，故多年來均由當事人之三弟負責打理，並只為保存其父之固有想法，以及礙於轉名後，該印務公司需搬遷至工業大廈方能符合政府之規定繼續營運，故此沒有辦理正式之轉名手續；而其母親在 1998 年中獲一私營公司聘用，月薪為 MOP2,000.00（此經濟狀況之轉變從沒有向本局申報），並表示，相關尊親屬之收入，以印務公司的補充稅收益加上其母之月收入作為總和之計量方式並不知情，並質疑法例所指為每月本身收入，而並非年度收入之理念等。同時，按相關聲明書所附隨之文件悉，以當事人父親乙名義為持牌人的印務公司，已於 2003 年 8 月 1 日以 MOP500.00 頂讓予戊先生。

8. 及後，本局分別接獲財政局於 2003 年 11 月 27 日第

4489/SAP/DDP/DCP/2003 號公函，通知治安警察局撤銷上述警長甲，退還有關其父母乙及丙 2000 年的特別假補助之決定，以及 2003 年 12 月 9 日第 4610/SAP/DDP/DCP/2003 號公函，向本局補充當事人無需退回上述特別假補助款項之理據，其內容節錄如下「...上述警長父親一直按照本局財稅廳對其持有的印務公司所評核的收益繳交稅款，而這行為可視作上述警長父親即持牌人，確認了其從印務公司取得的收入為本局財稅廳評核的金額。雖然如此，畢竟申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益於申訴人具備條件享受特別假的日期後（即 2000 年 4 月 1 日後），財稅廳才定出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照二零零二年四月十一日第 17/IL-SEF/2002 號報告書所提出的理念，申訴人父親的 1999 年及 2000 年的收益可理解為只應用作決定申訴人於 2003 年 6 月 12 日申請其父母的特別假期交通費補助之申請。基此，申訴人的父母於 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日的收益沒超出可領取家庭津貼的規定，故申訴人無需退還於 2000 年收取的有關其父母特別假期補助。」

9. 據上所述，財政局在同一公函內，一方面以所評核的收益而繳交稅款，從而視作該警長之父親已確認該收益為其收入，但亦同時闡釋 1999 年及 2000 年的收益可理解為只應用作決定當事人申請 2003 年其父母特別假期交通補助之申請，故此，該警長的父母由 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日的收益沒有超出可領取家庭津貼的規定。

10. 基於當事人的父母是否具備收取家庭津貼的要件，主要取決於相關收益/收入的款額，而財政局在同一公函內，對該人員父親之收入標準有所分別，鑑此，本局為能正確審議該名警長之父母親是否仍符合收取相關津貼之權利，以免在處理上存有差異，遂於 2003 年 12 月 15 日透過第 6408/2003 號公函予財政局，就有關該名警長之父母親，在 1999 年至 2002 年期間之收入，是否仍符合收取家庭津貼之要件函覆本局，惟財政局至今仍未就此覆函。

現特向上級匯報上述情況。

審計科科長”

– 保安司司長顧問根據上述報告，提出如下意見：

“考慮到仍沒有收到向財政局要求的補充情況資料，而該補充情況資料無論對正確審理訴願請求，還是確定訴願請求人返回之準確金額來講，都具有決定性。本人認為應根據行政程序法典第 162 條第 2 款規定，中止本案，等到該局回覆後再對本訴願作出決定。”

– 根據上述建議，保安司司長決定等待財政局之答覆。

– 在回覆保安部隊事務局局長的公函中，財政局就訴願請求人之家庭津貼以及特別假期而計算有關收益之事宜提供了如下情況：

（第 424/SAP/DDP/DCP/2004 號公函）

“由於確定收取家庭津貼的條件是以關係人每月的收入計算，而確定收取特別假補助的條件則是以關係人取得特別假權利日期起每年的收入為準。因此，根據本局資料，申訴人（甲）的父母在 1997 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日收入分別為：

取得特別假權利日期	年度收入計算金額		每月平均收入
1/4/2000	1/4/1997-31/3/1998	\$47,700 (12 個月)	\$3,975
	1/4/1998-31/3/1999	\$59,400 (12 個月)	\$4,950
	1/4/1999-31/3/2000	\$63,900 (12 個月)	\$5,325

由於申訴人父母在 1999 年及 2000 年的收入是在申訴人具備條件享受特別假權利日期（即 2000 年 4 月 1 日）之後，本局財稅廳才訂出上述年度的可課稅收益，故由於時間上的差異而按照 2004 年 4 月 11 日第 17/IL-SEF/2002 號報告書所提出的理念，申訴人父母在 1999 年及 2000 年的收入應只理解為決定申

訴人於 2003 年 4 月 1 日是否有權申請其父母收取特別假津貼的條件，因此根據上述 1997 年和 1998 年的收入來看，2000 年申訴人父母可享受有關特別假津貼。亦即是本局在 4610/SAP/DDP/DCP/2003 號公函中解釋無需退回有關補助的原因。

根據本局資料，申訴人（甲）的父母在 1999 年至 2002 年的歷年收入分別為：

年份	甲	乙	合計
1999	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2000	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2001	\$39,900	\$24,000	\$63,900
2002	\$39,900	\$24,000	\$63,900

所以，以上申訴人（甲）的父母在 1999 年 4 月 1 日至 2002 年的收入不符合收取家庭津貼的條件，因在上述期間其父母的每月收入甚至每年收入均超出公共行政工作人員通則第 208 條之規定。”

– 根據上述回覆，保安司司長作出如下批示，決定駁回訴願：

“經分析載於預審卷宗內的材料，尤其是財政局就享有家庭津貼而作出的關於請求人尊親屬之收益的材料，認為被質疑之批示與關於此事項的法律規定相符。

沒有顯示由財政局提供的、被查證或申報的上述收益被質疑，即使受到質疑，也不會成立。所以，必定是根據這些資料來確定請求人的法律狀況。

現在，起碼在現階段，沒有必要加入任何其他實質性材料，比如訴願請求人提出的材料，無論是否真實亦然。

因此，除不批准訴願外，沒有其他可能的決定，為此，本人援用載於被質疑批示、財政局所提供材料（第 424/SAP/DPP/DCP/2004 號公函）以及保安部

隊事務局報告（第 29/DA/2003 號報告）中的事實和法律理據，同時以經 12 月 21 日第 86/89/M 號法令核準的澳門公職人員章程第 208 條第 1 款為根據。

把本批示通知訴願請求人，並告知對其可在三十天內向中級法院提出司法上訴。

特別行政區保安司司長辦公室，2004 年 2 月 10 日。”

（二）調查真相的義務

上訴人認為，被上訴之合議庭裁判作出了舉證責任倒置的決定，違反了行政程序法典第 87 條第 1 款的規定。上訴人還認為由財政局提供之材料被賦予公信力，其內容從未被質疑，而且也從沒有申請任何措施以證明所獲得的應課稅價值與事實不符。

為審理所提出的問題，必須從由上訴人作出的、被質疑的批示內容出發。

被上訴之批示根據財政局有關被上訴人尊親屬的、沒有受到質疑的收益的情況報告而駁回被上訴人提出的訴願請求。

上訴人從財政局提供的材料得出，被上訴人之父母在 1999 年至 2002 年歷年收入分別為 39,900 和 24,000 澳門元。根據澳門公職人員章程第 208 條第 1 款規定，由於其父母總收入為 63,900 澳門元，超過公職薪酬表 100 點金額的一半的 12 倍，因此決定被上訴人在上述期間不具有收取有關其父母的家庭津貼的權利。

但是，為決定是否符合批給家庭津貼的條件，上訴機關可以認為上述金額即為被上訴人之父母本身之收益嗎？

從案件材料來看，我們不能予以肯定，起碼涉及被上訴人父親收益的部分。

上訴人所考慮的在上述期間內被上訴人父親收益之金額是由財政局為着所得補充稅之效力，對被上訴人之父親為持牌人的印務公司所訂定的應課稅收益金額，不清楚在本案中是以何標準得出所訂定之應課稅收益。為審理在本上訴中所提出的問題，如果我們接受所申報的作為商號經營結果的銷售金額，那麼我們同樣不能不理會所申報的開支以及成本之金額。在 2000 年至 2002 年期間，營運結餘均為虧損。

不在此討論由財政局訂定之應課稅收益金額的準確性，也不是本案的標的，更不能在此提出質疑，該等金額不具備不需任何證據去顯示其真實性的公信力。該等金額僅用於確定所得補充稅。

在家庭津貼方面，作為批給津貼條件的家庭成員的收益是由申請之公務員申報（澳門公職人員章程第 209 條第 3 款），而由行政當局去證明所申報之金額與事實不符。在本案中，僅以財政局所訂定的應課稅收益金額不足以查明被上訴人父親收益的實際金額。

在被質疑的上訴人所作批示中還提到：“沒有顯示由財政局提供的、被查證或申報的上述收益被質疑……”，“現在，起碼在現階段，沒有必要加入任何其他實質性材料，比如訴願請求人提出的材料，無論是否真實亦然。”

被質疑的行為沒有解釋為何不加入更多材料，不管該等材料是否真實。當被上訴人提出訴願請求時，正是指出其父親自 1991 年末就不再從事任何職業活動，而印務公司則由被上訴人之弟經營至 2001 年。

在有關批示中沒有顯示出上訴機關曾經考慮、更沒有調查該等事實，相反還宣稱該等收益沒有受到質疑，並為發給家庭津貼之效力而單純地接納其為被上訴人父親的實際收益。

鑒於被上訴人對財政局所提供的材料所採取的立場，上訴機關應調查其真實性，查清被上訴人之父親是否已沒有從提到的商號處得到收益，或相反，儘管其經營由被上訴人之弟負責，但其仍獲取收益。

這就是行政程序法典第 86 條第 1 款所規定的：

“1. 如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之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。”

同一法典第 87 條第 1 款還規定：

“1. 利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權限機關之義務。”

根據該等規定，民事訴訟中的舉證責任規則並不同樣適用於行政程序，也就是說，即使提出對其有利的事實一方負有證明該事實之責任，但行政當局總是有義務去查證所有事實以便達致一公正決定，從而更準確地衡量處於矛盾中的不同利益。

沒有顯示出上訴機關為作出決定而對所有必要之事實進行了調查，因此被上訴之合議庭裁判沒有違反行政程序法典第 87 條第 1 款的規定。

三、決定

綜上所述，本法院裁定上訴人敗訴。

因上訴人獲法定豁免，本案不訂定訴訟費用。

法官：朱健（裁判書制作人）

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2005年7月13日。