

第 30/2005 號案件

行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：社會文化司司長

主題：免費教育津貼。不當支付的公共款項的退回。行政行為的撤銷。

裁判日期：2006 年 2 月 22 日

法官：利馬（裁判書制作法官）、岑浩輝和朱健。

摘要：

一、規定於現行的 9 月 9 日第 20/2002 號行政法規中的發放免費教育津貼的行為不是一個臨時性的行政行為。

二、發放免費教育津貼後，透過後來之行政行為，根據在學年中某一時間內輟學學生人數的比例去縮減該等津貼，這是第 20/2002 號行政法規所不允許的。

三、12 月 5 日第 59/94/M 號法令規範了不當支付的公共款項退回的程

序，但沒有澄清——其實也不是該法令之標的——哪些公共款項被視為不當支付該等問題應在其他地方予以解決。

四、第 59/94/M 號法令適用於因疏漏而支付的情況（將薪酬支付予不同於權利人的人士，或者支付部門計算錯誤，又或者因先前已被免職或死亡從而已不屬於公務員，但仍向其支付薪酬等情況），或適用於那些已透過先前的行政行為作出決定，並在法律秩序內已視為確定的認定公共款項已被不當支付以及來自於其他法規（法律、法令、行政法規等）所規定的不當支付的情況。而第 59/94/M 號法令也僅適用於退回所作支付的執行情序部分。

五、第 59/94/M 號法令沒有廢除經 7 月 18 日第 35/94/M 號法令核准的《行政程序法典》中涉及行政行為之撤銷的第 121 條和第 122 條，該等條文與經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的現行的《行政程序法典》第 129 條和第 130 條相一致。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲對社會文化司司長 2003 年 12 月 15 日及 2004 年 6 月 17 日的批示提起撤銷性司法上訴，該些批示決定學校(1)須退回已獲發放金額為澳門幣 89,300.00 元（捌萬玖仟叁佰圓正）的免費教育津貼。

中級法院透過 2005 年 7 月 21 日的合議庭裁判駁回其上訴。

甲不服，提起本司法裁判的上訴，在其陳述中提出以下結論：

（一） 8 月 18 日第 34/97/M 號法令規範處理向上訴人發放教育津貼的行為和 11 月 15 日第 63/93/M 號法令第 5 條規範核准關於 2001/2002 和 2002/2003 學年帳目的行為均不構成單純的實質行為，而是與處理薪酬、預支、補助金、補貼或報酬等行為相似的個別和具體的法律行為，以已決

定的個案或以已解決的個案的形式，不但在其相對人的法律秩序內賦予權利，而且把這些權利予以確立。

(二) 第 155/92 號法令 (等同於 12 月 5 日第 59/94/M 號法令，而司法上訴的標的行為根據該法令作出) 納入公共行政部門及機構的財政管理制度，不“可能廢除或破壞行政程序的一個結構性原則 —— ‘已解決個案’ 的原則 —— 以及創設權利的行政行為的廢止制度。”

(三) 這樣，凡屬創設權利的處理薪酬的任何行為，只能以違法為依據並在提起司法上訴的最長法定期限內被廢止，否則成為已解決的個案。

(四) 因此，由於薪酬的處理已過了一年，故終止對其作出廢止的可能性，從而“消滅要求退還不當或多收款項的權利。” —— 見 Paulo Veiga e Moura, 《Função Pública》，第一卷，第二版，2001 年，第 393 頁。

(五) 被上訴的法院不可以認定教育暨青年局可以要求退回根據完全有效的創設權利的行政行為支付的款項，而這些行為之前一直都不是具有可撤銷性理據的廢止標的。

(六) 一年的最長限期或在司法上訴所針對的實體作出答覆前 (根

據《行政程序法典》第 130 條的規定廢止可成為可能)的限期已過，但 8 月 18 日第 34/97/M 號法令第 2 條規範處理向上訴人發放教育津貼的行為和第 63/93/M 號法令第 5 條第 1 款規範核准帳目的行為一直沒有被廢止。

(七) 在懲處司法上訴標的行為的有效性時，上訴所針對的合議庭裁判違反了《行政程序法典》第 129 條第 2 款或第 130 條、第 133 條第 2 款及第 134 條的制度，從而違反了由保護信用原則所引伸的同一法典第 8 條第 2 款 a)項規定的善意原則。

(八) 即使社會文化司司長在 2003 年 12 月 2 日第 XXX/XXXX/XXXX 號建議書內簽發的 2003 年 12 月 15 日的批示(之後被 2004 年 6 月 3 日第 XXX/XXXXX/XXXX 號建議書內簽發的 2004 年 6 月 17 日批示修正)可視為暗示性的廢止行為，但該行為在自有關津貼發放予上訴人的日期起計一年的有效期後才作出，因此，屬於無效的行為，至少包括處理關於 2001/2002 年度學年津貼兩期給付的行為以及處理關於 2002/2003 年度學年津貼第一期給付的行為，因為根據《行政程序法典》第 130 條存有違法的瑕疵，又或者根據一些學說所認為的基於屬時理由而無管轄權。

(九) 缺勤學生從來沒有表示過放棄該學年的學業或退學，因為根

據已獲證明的事實，雖然缺勤沒有以書面方式作出，但所有的缺勤均作了解釋，因此維持他們的學籍，因為為了有效計算和發放免費教育津貼，學生學籍必須維持至隨後發生以下的一種情況(一)放棄一學年的學業(二)退學或(三)開除學籍，但在受審批人的同意下確保安排到另一所學校就讀。

(十) 對於已獲證明的事實，特別是對於校規關於“升留級及畢業評定標準” 5.1 及 5.2 的違法情況，似乎上訴所針對的合議庭裁判在法律上錯誤地解釋和適用 8 月 29 日第 11/91/M 號法律第 44 條、7 月 26 日第 29/95/M 號法律第 2 條及第 3 條、8 月 16 日第 42/99/M 號法律第 9 條及第 13 條、8 月 23 日第 20/2002 號行政法規第 1 條第 2 款、第 3 條及第 5 條第 1 款 6)項以及 7 月 26 日第 38/93/M 號法令第 24 條及第 26 條。

助理檢察長 出具以下意見：

上訴人不服中級法院合議庭作出駁回其上訴的裁判，指責有違反法律及錯誤適用法律的瑕疵。

我們認為上訴人不具理據。

上訴人在開始辯護時表示，不像原審法院所認為的那樣，處理教育津貼的行為以及核准帳目的行為均不構成單純的實質行為，而是個別和具體的法律行為，以已決定的個案或以已解決的個案的形式在其相對人的法律秩序內賦予權利，並把這些權利予以確立。

眾所周知，免費教育津貼制度現時由第 20/2002 號行政法規規範，該法規廢止了之前曾規範該事宜的第 29/95/M 號法令、第 34/97/M 號法令和第 9/2001 號行政法規。

制度的設立旨在保障所有居民享有受教育的權利，因此，相關津貼一直依循一個標準發放，根據該標準，凡持有居民身份證且就讀於已加入公共學校網絡的不牟利私立教育機構的學生，均為免費教育津貼的受益人（第 20/2002 號行政法規第 1 條第 2 款和第 29/95/M 號法令第 2 條）。

教育暨青年局每學年向已加入公共學校網絡的不牟利的各所私立教育機構發放津貼，按照第 20/2002 號行政法規第 3 條、第 34/97/M 號法令第 2 條及第 29/95/M 號法令第 3 條的規定，津貼金額按學校每班就讀學生人數計算，分兩期支付。

因此，也一如現被上訴的實體在其陳述書內所作的肯定，免費教育津貼的整體發放並不屬教育暨青年局局長的權限，而是屬行政長官和社會文

化司司長的權限。因此，可以說教育暨青年局在發放津貼的相關程序中作出“單純的實質行為”。

此外，也因為津貼是按學生的人數發放，他們才是受益人。津貼的金額按學校每班就讀學生人數計算，因此有必要知道就讀學生的**實際**人數。

一些並非罕見的情況不能忽視，就是作了註冊的學生在上了若干課堂後自願或非自願離學的情況，這個事實必然會影響發放予學校的金額，甚至有必要對已發放的金額作出相應的調整(根據預審卷宗內所載的資料)。

因此，我們認為被上訴的實體有理由肯定，批准發放免費教育津貼的行為具有臨時性質。

由於我們認同被上訴的實體對於該方面問題所作的闡述，因此免除有關的轉錄，我們認為以臨時行為取得的個人權利並不會即時獲得確立，因為確立取決於所要求的相關要件的調查和核實。

正是因為考慮到有需要保護私人既得權利，確實法律為此規定退回不當支付的公共款項義務的時效期間為五年，由收取不當收取的款項之日起算——第 59/94/M 號法令第 7 條。

本卷宗內要求退回不當支付予學校津貼的被質疑的行為是及時作出

的。

關於核准帳目的行為，與上訴人的陳述相反，我們認為這些行為不是真正的個別和具體的法律行為，因此，更不用說在其法律秩序內賦予其權利，並且把這些權利予以確立了。

因此，立法者在第 63/93/M 號法令內訂定：“根據《教育制度綱要法》之規定，須建立有組織之機制，以跟進非營利私立學校教學活動及其管理活動，因此，有需要核准一會計格式”。

以及“鑑於向此等機構定期發放政府津貼，故有需要建立一制度，便能採用處理會計資料之劃一程序。在此情況下，將獲得資訊以便能按衡平原則及公正標準向教育機構發放津貼”。

另一方面，“提交帳目旨在反映非營利私立教育機構之實際財政狀況”。（見“非營利私立教育機構會計格式”的引言）

由此知道，該格式的核准旨在跟進學校教學活動及其管理活動，獲得資訊以便能制定發放津貼時須遵從的標準以及知悉教育機構的實際財政狀況。

值得注意的是，該格式在第 29/95/M 號法令規範的逐步普及免費教育

第一階段實施之前已獲通過。

儘管第 63/93/M 號法令第 5 條規定帳目須經教育暨青年局核准，但可以肯定，無論從那個方面都看不到帳目的核准是如何及怎樣可以產生上訴人擬得到的效力，因為該行為並不能作為測定是否符合發放免費教育津貼的必須審查要件，即使一旦獲教育暨青年局實行後，也不能確立一個屬上級機關決定發放的權利。

再者，無論是過去還是現在規範向學校發放津貼的法規均沒有提到核准帳目是行政當局的義務之一。

因此，我們認為上訴人不具理據。

上訴人提出的另一個問題就是學生缺課的情況。

上訴人辯稱學生從來沒有表示過放棄該學年的學業或退學，因為他們已對其缺席作出解釋，因此，為了免費教育津貼的計算和發放，維持他們的學籍。

然而，根據學校(1)校規，學生如無理缺勤連續 7 天或無理缺勤的數目超過上課時數的 1/4，則因離校而被視為自動退學。學生如整個學年的缺勤總數超過堂數的 1/3，因離校也被視為自動退學。

缺勤必須透過書面解釋，無論學生還是學校均沒有遵守。

卷宗內已證實有些學生在整個學年或整個下學期缺勤(學校並沒有將這些情況通知教育暨青年局)，因此，這些學生因離校也應被視為自動退學。

更獲證實的是這些學生已無心向學。

根據卷宗內已獲證實的事實，學生的退學已不存在疑問。

問題的關鍵不在於學校開除學生，因為如有這種情況發生，規定了學校有義務在開除學生前確保把學生重新安排到其他的教學機構就讀，而學生因無意繼續學業而退學的個案則無如此要求。

上訴人的論據不成立。

因此，我們認為應駁回本上訴。

二、事實

儘管整理方式不同，被上訴合議庭裁判認為證實如下事實：

A) 學校(1)於 2000/2001 學年開辦運作；

B) 之後，根據教育暨青年局局長 2003 年 12 月 11 日在第 XX/XXXX/XXXX 號程序內簽發的批示，學校(1)被強制關閉。程序的內容如下：

1. 學校(1)持有教育暨青年局於 2000 年 8 月 3 日發出之編號 XXX/XXXX 執照，持有執照實體為甲先生，在該校運作的三年以來，屢不遵守運作條件，並基於其違法行為的嚴重程度和所造成的損失，此乃根據卷宗的附件，特別是學校督導的報告書及最後報告，尤其是後者第 126 點及第 127 點所總結的事實而斷定，上述文件產生一切所需的法律效力，本人按照經 8 月 11 日第 33/97/M 號法令修訂的 7 月 26 日第 38/93/M 法令第 36 條第 1 款 e) 項及第 20 條第 5 款之規定，決定強制關閉該所教育機構，並隨之取消其執照。

2. 基於 2003/2004 學年已經開始，並且為著避免對學生造成損害，關閉學校(1)的行動將於本學年結束日進行，即由 2004 年 8 月 31 日起關閉該校。

3. 學校(1)必須最遲在 2004 年 8 月 31 日向本局寄送按照經 8 月 11 日第 33/97/M 號法令修改之 7 月 26 日第 38/93/M 號法令第 20 條第 7 款 a)、

b)及c)項所規定的文件，包括：教學人員及非教學人員之個人檔案，學生檔案、註冊簿及評核文件及有關私立教育機構之會計資料，尤其是涉及教育暨青年局或其他公共機構或機關所接受之財政資助之文件，否則按照《刑法典》第312條第1款b)項的規定，將觸犯違令罪，以及會被執行《行政程序法典》第143條的規定。

4. 學校督導員應積極地跟進學校(1)的運作情況，並向本人提交每月報告書，當中準確地反映教學活動的狀況。

5. 倘若從學校督導員的報告書中斷定學校(1)在教學方面存在管理不善的情況，本行為將即時產生效力。

(.....) (欠)

局長

蘇朝暉

2003年11月11日

C) 學校(1)於2000/2001、2001/2002學年為小學學生開設收費督課班，但學校沒有把有關收入登錄於學校的會計帳目；

D) 教育暨青年局對學校(1)在其運作期間獲發放的免費教育津貼進行清算；

E) 之後，教育暨青年局在第 XX/X/XXXX/XXXX 號行政程序卷宗內查明，由於學校(1)存有隱瞞資料的過錯，故不當地向該教育機構支付了關於免費教育的款項；

F) 第 XX/X/XXXX/XXXX 號行政程序載有本爭訟的標的事宜，上訴人獲通知提交答辯，之後也提交了答辯；

G) 案卷中載有以下的建議書：

事由：學校(1)免費教育津貼的退還

建議書編號：XXX/XXXX/XXXX

日期：02/12/2003

1. 學校(1)自 2000/2001 學年開辦運作，在開辦的數個學年期間，本局一直根據免費教育的法規，按登記就讀於該校的學生人數，計算並發放其免費教育津貼。

2. 然而，本局學校督導員多次跟進該校學生的出勤情況，發現部份登記就讀於該校的學生，全學期都沒有出勤紀錄，但校方並沒有根據其校規（學生無理缺勤連續 7 天，被視為離校）及於加入公共學校網時作出承諾的規定（於學生離校 7 天內知會教育暨青年局），向本局申報有關學生離校的事實，導致本局在該等學生離校後繼續發給免費教育津貼。

3. 根據本局學校督導員核對該校學生的出勤資料，發現學校(1)於 2001/2002 及 2002/2003 學年沒有按上述規定通知本局附件所指的 24 名學生的離校資料，從而收取了不應收取的免費教育津貼 89,300.00 元。有關該 24 名學生的詳細就讀資料，請參閱附件，而涉及上述兩學年向學校(1)發放免費教育津貼的建議書如下：

學年	2001/2002		2002/2003	
發放期數	第一期	第二期	第一期	第二期
日間部	XX/XXXX/XXXX XX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX XX/XXXX/XXXX XXX/XXXX/XXXX XXXX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX
夜間部	XX/XXXX/XXXX XX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX XX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX XX/XXXX/XXXX XXX/XXXX/XXXX XXXX/XXXX/XXXX	XX/XXXX/XXXX

4. 基於學校(1)的過錯及為確保公帑的合理和適當運用，茲建議如下：

4.1.根據本局學校督導員的查核資料，去函學校(1)，著令其必須於收到函件十個工作天內將附件24名學生的免費教育津貼總金額的89,300.00元退回本局。由於該筆津貼大部份並非本經濟年度的款項，為方便有關部門的退款手續，學校必須於退款支票簽發當天退回本局(抬頭為教育暨青年局)。

4.2.若學校不按規定退回上述津貼，建議將有關津貼退款送交財政局稅務執行處作強制徵收。

5.謹呈上級批覆。

社會暨教育輔助處處長

(簽名見原文)

乙”

以下是該學校不當收取免費教育津貼的節錄：

“2001/2002學年，基於其本身的過錯，學校(1)沒有在7天期限內（自每位學生離校日起計），將20名離校生的資料知會教育暨青年局，按照該校的校規規定，有關學生已被視為退學，20名離校生中，小學生包括：丙、

丁、戊、己、庚、辛、壬、癸、甲甲、甲乙及甲丙，夜間初中的學生為：甲丁、甲戊、甲己、甲庚、甲辛、甲壬、甲癸、乙甲及乙乙，他們已經離開學校，但當本局要求該校確認名單內的學生是否合乎接受第二期免費教育津貼的條件時，該校並未提及上述事實，並基於此理由，學校(1)不法地收取了教育暨青年局發放的免費教育津貼——因為上述學生沒有權利收取免費教育津貼，根據8月18日第34/97/M號法令第3條準用的經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第2條規定——收取津貼的學生包括11名小學學生，金額為澳門幣31,900.00元（叁萬壹仟玖佰元），以及9名初中學生，金額為澳門幣39,600.00元（叁萬玖仟陸佰元），共計澳門幣71,500.00元（柒萬壹仟伍佰元）（見編號XX/X/XXXX/XXXX行政程序卷宗第649至651頁，並產生一切所需的法律效力）。

上述學生的確實情況如下：

甲丙，小學六年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年11月22日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年12月3日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號

法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

甲乙，小學六年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月7日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月16日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

丁，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月2日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月11日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

戊，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月2日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月11日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年

局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

己，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月2日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月11日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

庚，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年11月2日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年11月13日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

辛，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月10日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1

月19日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

壬，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年12月5日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年12月14日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放了第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

癸，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年12月12日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月4日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

甲甲，小學五年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，

自2002年2月4日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年2月21日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

丙，小學四年級學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年11月30日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年12月11日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第3條第1、3款的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣2,900.00元（貳仟玖佰元）。

甲丁，夜間初中一甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月16日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月25日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，

金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲戊，夜間初中一甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年1月3日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年1月12日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲己，夜間初中一甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年2月5日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年2月22日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲庚，夜間初中二甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年2月19日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年2月28日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18

日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲辛，夜間初中三甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年2月19日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年2月28日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲壬，夜間初中三甲班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2002年2月19日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2002年2月28日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

甲癸，夜間初中三乙班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年11月9日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年11月20日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的

消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

乙甲，夜間初中三乙班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年10月29日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年11月7日開始，應視為退學。該校並無將上述學生離校的消息通知教育暨青年局，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

乙乙，夜間初中三乙班學生，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，自2001年11月16日起至學年結束不斷地缺席，按照學校(1)校規，由2001年11月27日開始，應視為退學。該校於2002年11月27日向教育暨青年局申報學生升留級資料時方述及該學生於2001年12月自動退學，使本局按照經第9/2001號行政法規修訂的8月18日第34/97/M號法令第2條的規定計算，向該生發放第二期免費教育津貼，金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元）。

2001/2002學年，學校(1)向教育暨青年局虛報下列3名學生退學的日期：乙丙、乙丁及乙戊，致令本局沒有向該校要求退還不法地收取的第一期（乙丙、乙丁）及第二期（乙戊）免費教育津貼，每名學生的金額為澳門幣4,400.00元（肆仟肆佰元），共計澳門幣13,200.00元（壹萬叁仟貳佰元），並且當教育暨青年局要求核實第一期及第二期津貼的受惠學生名單時，該校亦沒有提及上述事實（見編號XX/X/XXXX/XXXX行政程序卷宗第651頁，並產生一切所需的法律效力）。

確切的情況如下：

學校(1)通知教育暨青年局，夜間初中二甲班學生乙丙，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，由2002年1月18日開始離校，但督學發現該名學生在整個學年以來從未上課，基於這個原因，按照8月18日第34/97/M號法令第3條準用、經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第2條，該生無權接受2001/2002學年第一期免費教育津貼。

學校(1)通知教育暨青年局，夜間初中三乙班學生乙丁，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，由2002年1月30日開始離校，但督學發現該名學生在整個學年以來從未上課，基於這個原因，按照8月18日第34/97/M號法令第3條準用、經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第2條，該生無權接受2001/2002學年第一期免費教育津貼。

令第2條，該生無權接受2001/2002學年第一期免費教育津貼。

2002年11月27日學校(1)通知教育暨青年局，夜間初中三乙班學生乙戊，教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X，於2001年12月自動退學，但督學發現該名學生在2001年10月3日起沒有再上課，按照該校的校規，應於2001年10月12日起被視為退學，基於這個原因，按照8月18日第34/97/M號法令第3條準用、經第9/2001號行政法規修訂的6月26日第29/95/M號法令第2條，該生無權接受2001/2002學年第二期免費教育津貼。

在2002/2003學年，2003年1月11日學校(1)容許夜間初中一甲班教育暨青年局學生編號為XXXXXXXX-X的學生乙己註冊，但該生在整個學年從未上課，因此按照該校的校規，應於2003年1月29日起被視為退學。學校(1)向教育暨青年局虛報該生在2003年4月30日退學，為此本局並無要求學校退還該生第二期免費教育津貼，按照第20/2002號行政法規第3條第2款規定計算，金額為澳門幣4,600.00元(肆仟陸佰元)(見編號XX/X/XXXX/XXXX行政程序卷宗第651頁，並產生一切所需的法律效力)。

2003年11月27日

預審員

(簽名見原文)

乙庚”

H) 案卷中在上項的建議書內出具以下意見：

請 司長閣下批准本局向學校(1)追收不應收取的津貼，共89,300元。

(簽名見原文)

蘇朝暉局長

2003年12月12日

I) 接著是如下的批示：

批示：

同意。

崔世安

15/12/2003

J) 之後提交以下的建議書：

事由：學校(1)免費教育津貼退還的補充建議

建議書編號：XXX/XXXXX/XXXX

日期：2004/06/03

1. 基於發現學校(1)2001/2002及2002/2003學年沒有根據其校規（學生無理缺勤連續7天，被視為離校）及於加入公共學校網時作出承諾的規定（於學生離校7天內知會教育暨青年局），向本局申報24名學生離校的事實，導致本局在該等學生離校後繼續發給免費教育津貼，本局於2003年12月2日透過第XXX/XXXX/XXXX號建議書，要求學校退還不應收取的89,300元免費教育津貼，社會文化司司長 閣下於12月15日批准上述建議。

2. 然而，由於上述建議書第4.1.項要求學校“必須於收到函件十個工作天內”退回有關津貼，未能符合1994年12月5日第59/94/M號法令第9條第1款——“支付之期限為15日，自向利害關係人通知退回款項之日或

給付到期之日起計算。”之規定，因此，建議根據上述規定，將第XXX/XXXX/XXXX號建議書第4.1.項之退還時限修改為於收到本局公函起計，15日內將多收取的89,300元免費教育津貼退回本局。

3. 謹呈上級批覆。

社會暨教育輔助處處長

(簽名見原文)

乙

K) 並出具以下的意見：

請 司長閣下批准有關學校(1)將不應收取的89,300元免費教育津貼款項退還時限的修改建議。

(簽名見原文)

梁勵

代局長

10/06/2004

L) 及簽發以下批示：

批示 – DASE

同意。

(簽名見原文)

12/06/2004

M) 當時，簽發了以下的批示：

“同意。

(崔世安 – 簽名見原文)

17/06/2004”

N) 引致該受質疑的批示的行政程序內載有該批示的通知，其內容如下：

“甲校長：

根據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 68 條 b)項、第 70 條及第 72 條第 1 款，茲通知 閣下，根據社會文化司司長於 2003 年 12 月 15 日及 2004 年 6 月 17 日分別對教育暨青年局 2003 年 12 月 2 日第 XXX/XXXX/XXXX 及 2004 年 6 月 3 日第 XXX/XXXXX/XXXX 號建議書，事由分別為“學校(1)免費教育津貼的退還”及“學校(1)免費教育津貼退還的補充建議”，就學校(1)將不應收取的免費教育津貼退還行政當局一事的批示內容如下：

“同意

簽署：崔世安

15/12/2003”

和

“同意

簽署：崔世安

17/06/2004”

基於此，閣下應以學校(1)持牌實體的身份，根據《行政程序法典》第 142 條的規定，於知悉本通知 15 天內，退還不應收取的免費教育津貼金額 89,300 元。

閣下應持本通知附上的退款憑單編號 XX/XXXX，格式 B 表格——“不定期收入”，前往財政局跟進退還有關金額手續。

隨函附上全部及確認並註明批示的上述文件副本，對上述批示可根據 12 月 13 日第 110/99/M 號核准的《行政程序法典》第 25 條第 2 款 a) 項及第 26 條第 2 款 a) 項的規定，在知悉本通知 30 日內，根據第 9/1999 號法律（司法組織綱要法）第 36 條第 7) 項的規定，直接向中級法院或以掛號函件寄送法院辦公室提起司法上訴。

祝 工作愉快！

代局長

梁勵

（代副局長）”

上訴所針對的行為就是 I 項和 M 項所述的內容。

三、法律

1. 要解決的問題

要想知道的是，因為部份學生在所涉及的學年中（2001/2002，2002/2003）從未在“學校(1)”上課或在所述學年中中途退學，因此現被上訴的行政行為命令該學校退回已經收取的免費教育津貼是否違反法律。

所提出的被違反的法規為：12月5日第59/94/M號法令（規範退回不當支付之公共款項），《行政程序法典》（關於設置權利的行政行為的撤銷）第129條第2款、第130條、第133條第2款和第134條，保護信任原則，8月29日第11/91/M號法律第44條，7月26日第29/95/M號法令第2條和第3條，8月16日第42/99/M號法令第9條和第13條，8月23日第20/2002號行政法規第1條第2款、第3條和第5條第1款6)項以及7月26日第38/93/M號法令第24條和第26條。

2. 給予免費教育津貼法律制度的分析

現仍生效的 8 月 29 日第 11/91/M 號法律（澳門教育制度法）在訂定澳門教育制度總綱的同時，規定逐步在官立學校和受資助的私立學校的基礎教育（包括小學教育預備班、小學教育——六年——以及一般初中教育——3 年）實行免費教育（第 6 條第 1、2 和 3 款）。

免費包括免繳學費以及其他任何與報名、就讀和證書方面有關的費用，而在非受資助的私立學校方面，則給予學生學費津貼（第 6 條第 4 款）。

對我們而言具意義的是，行政當局透過給予不牟利私立教育機構津貼的方式負起其教育資助的責任〔第 41 條第 7 款 b) 項〕。

由經 5 月 7 日第 9/2001 號行政法規修改的 6 月 26 日第 29/95/M 號法令來落實免費教育，其訂定逐步普及免費教育，從 1995-1996 學年開始的第一階段包括小學教育預備班和小學教育共七個年級。

持有居民身份證或臨時逗留證的就讀於官立教育機構或不牟利教育機構的學生為逐步免費教育的受益人。該等私立教育機構須加入公共學校網絡且承諾履行法律規定的義務，諸如不收取學費、每班學生之人數不超過 45 人以及提交管理預算（第 2 條和第 4 條）。

一直所提到的法規第 3 條確定教育暨青年局每學年按每位學生撥發津貼予前面所提到的所有不牟利教育機構（第 3 條第 1 款）。

津貼分兩期支付，第一期在 8 月至 9 月，而第二期則在翌年 2 月至 3 月（第 3 條第 4 款）。

8 月 18 日第 **34/97/M 號法令**核准並規範了包括初中教育在內且於 1997-1998 學年開始的第二階段的逐步免費教育。

維持仍由教育暨青年局每學年按每位學生撥發津貼予所有已加入公共學校網絡的不牟利教育機構，同時津貼也分兩期支付，第一期在 8 月至 9 月，第二期在翌年 2 月至 3 月（第 2 條）。

撤銷了上述所提到的第 29/95/M 號法令、第 34/97/M 號法令和第 9/2001 號行政法規的 9 月 9 日第 **20/2002 號行政法規**以不同的表述規定了一直所提到的津貼撥發，把它稱為**免費教育津貼**，並包括小學教育預備班、小學教育和初中教育（第 1 條第 1 款）。

持有居民身份證且就讀於已加入公共學校網絡的不牟利私立教育機構的學生，為免費教育津貼的受益人（第 2 條第 1 款）。

教育暨青年局每年向第 1 條所提到的各所私立教育機構發放津貼（第

2 條第 1 款)。

相對於被撤銷的法規而言，所作的改革是小學教育預備班和小學教育的津貼金額按班計算（一項金額給予學生人數在 35 和 45 之間的班，另一項金額給予學生人數少於 35 人的班）（第 3 條第 1 款）。

發放予初中教育的津貼金額則維持先前的制度，即以每名學生計算（第 3 條第 2 款）。

維持分兩期支付津貼，第一期在 8 月至 9 月，第二期在翌年 2 月至 3 月（第 4 條）。

3. 臨時性行政行為

在闡述了免費教育津貼發放的法律框架後，我們已有條件繼續審議本案。

津貼是由教育暨青年局每學年發放予那些已加入公共學校網絡的非牟利私立教育機構的。

津貼分兩期支付，第一期在 8 月至 9 月，第二期在翌年 2 月至 3 月。

被上訴實體認為唯一真實及原始的行政行為是給予學校津貼的決定，而兩次支付純屬執行該決定的行為，這種理解是對的。

但同一實體認為基於其性質，給予學校津貼的決定為臨時性行政行為，這種理解就沒有道理了。

首先，根據被上訴實體在上訴陳述中援引的學者的觀點¹：“只有當其內容屬自由裁量的臨時性行政行為，其作出才具法律依據”。

而無論從構成要件（所有加入公共學校網絡的不牟利私立教育機構，只要其簽署一承諾書，承諾履行第 20/2002 號行政法規所規定的義務，即享有以班或以學生計算的津貼的權利）還是津貼發放的時間（必須確保首期津貼於 8 月至 9 月間發放）來看，本案所涉行政行為屬嚴格的約束性行為。

既然不是在行使自由裁量權過程中作出的行為，即不存在作出臨時性行為的可能性。

¹ FILIPA URBANO GALVÃO, 《Os actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo》, 波爾圖, 葡萄牙天主教大學出版社, 1998 年, 第 260 頁。

另一方面，即使不這樣理解，也就是說，即使在履行約束性權力範圍內可以作出臨時性行為：

（一）或者作出臨時性行為的可能在具體個案中源於法律規定；

（二）或者基於類推適用《行政程序法典》第 111 條所規定的可能存在的附終期和負擔的行政行為，行為的臨時性源自行為本身；

（三）或者基於追求公共利益和效率原則而作出臨時性行為。

（一）事實是作出臨時性行為的可能性並非來自於法律。

確實，法規所規定的是，教育暨青年局根據小學教育中的班級數目，初中教育的學生人數向學校發給一項津貼。

但從現行的行政法規中（以及被該行政法規所撤銷的其他法規）不能得出行政當局在發給津貼之後，可以根據在某期間內退學的學生人數比例收回津貼。

現應指出的是，法律或行政法規完全可以根據學生上課的情況來訂定發給津貼的行政行為的臨時性，但事實是沒有這樣做。

(二) 另一方面，發給津貼的行政行為不從屬於任何臨時性條件。

FILIPA URBANO GALVÃO²認為，臨時性行為相當於一個從屬於混合或非典型附帶條件的行政行為，其揉合了終期和負擔的典型效力。

眾所周知，在民事法律中，終期是指各當事人以將來但確定的事實作為決定法律行為效力終止的條件³。

負擔或義務是指無償法律行為的行為人為有利於其本人、第三人、或者甚至受意人本身而強加於受意人的責任⁴。

而根據《行政程序法典》第 111 條規定，行政行為可以附條件、期限或負擔，只要該等條件、期限或負擔不違反法律或不違背該行為所擬達致之目的即可。

對上述學者而言，即使不接受上述提到的她的臨時性行為的性質，即使認為與澳門《行政程序法典》第 111 條相一致的葡萄牙《行政程序法典》第 121 條規定的負擔概念僅為傳統意義上的負擔，也就是說，是一種以私人為對象的利好行為的負擔，提出仍存在可接受類推適用葡萄牙《行政程

² FILIPA URBANO GALVÃO, 《Os actos.....》, 第 221 頁。

³ LUÍS CARVALHO FERNANDES, 《Teoria Geral do Direito Civil》, 第二卷, 第三版, 波爾圖, 葡萄牙天主教大學出版社, 2001 年, 第 394 至 396 頁。

⁴ LUÍS CARVALHO FERNANDES, 《Teoria.....》, 第二卷, 第三版, 第 400 頁。

序法典》第 121 條，以便可以將之適用於公共負擔（和不是個人負擔）或負擔倒置的情況的可能性⁵。

那麼，即使如《行政程序法典》第 111 條所規定的、法律保留了一項沒有在法律中作具體規定的臨時性行為的原則規定的觀點，那麼明顯的是，行政行為的臨時性應載於行為中，並規定相應之負擔條款或期間條款或兩者兼有之條款。

但是，沒有任何人提出在批給津貼的行政行為中（難以理解的是沒有載明提出和證明之事實）加入了該條款。

（三）還要指出的是，即使同意在其他地方存在基於追求公共利益和效率而作出臨時性行為的可能性⁶，但起碼從該行政行為中體現出行為屬臨時性的特點。

但一如前述，沒有。

因此，也不能從這方面為給予津貼的行為可能屬臨時性進行辯解。

結論是，可以肯定，我們一直分析的法規（第 11/91/M 號律、第 29/95/M

⁵ FILIPA URBANO GALVÃO, 《Os actos.....》, 第 220 至 241 頁。

⁶ FILIPA URBANO GALVÃO, 《Os actos.....》, 第 241 頁及續後各頁。

號法令、第 9/2001 號行政法規、第 34/97/M 號法令以及第 20/2002 號行政法規)既不能作為給予免費教育津貼的行為因其性質而屬一個臨時性行政行為的觀點的理據，因此也不能為行政當局可以在給予津貼後，根據其在某期間內退學的學生人數比例收回津貼提供足夠的法律依據。

同樣明顯的是，從給予“學校(1)”津貼的行政行為中沒有體現出其臨時性。

4. 行政行為的廢止

我們在前面已談過，我們不贊同上訴人認為的兩期支付津貼的行為屬於確定權利的行政行為的理解，在本案中，該權利由批給津貼的行為所確定，兩次支付行為純屬執行行為。

但是，當命令返還部分津貼時，被上訴之行政行為即部分廢止⁷了該批給津貼的行為。

作出決定的理據不是非法性，而是基於作出批給津貼的行政行為所依

⁷ 廢止是行政當局透過一個行政行為終止由同一機構或獲其授權者或其下屬機關先前作出的某一行政行為的效力，其原因是認為維持原先行為之效力已不利於公共利益（狹義上的廢止）或發現原先行為屬無效行為（撤銷性廢止）。

據之事實要件在該行為作出後出現變更。

確實，批給津貼的行為是完全合法的，它是根據班級數目以及註冊學生人數來決定給予津貼的，且不可以是其他方式，而實際上，根據法律規定，津貼應在開學前發給。

那麼，儘管確定返還津貼的被上訴行為的依據是在批給津貼之後出現的非法性，但這沒有改變其屬於針對後者的廢止性行為的屬性，正如 J. C. VIEIRA DE ANDRADE⁸就一相類似行政行為所作的肯定宣示那樣：

“確實，以‘後來之非法性’或不履行為據而命令返還.....明顯牽涉到撤銷或廢止批給津貼的行政行為，並具備第二級行政行為的所有特點。因此，看不到怎樣可以避免第 141 條或第 140 條的適用，該等條文原則上禁止廢止設置權利的行政行為”⁹。

同一學者進一步指出，其所作註釋的裁判就以被廢止之行政行為原存有非法性為理據而作出的廢止性行為和與此行為相反，以後來出現的非法性為理據，從而作出的廢止性行為（根據該裁判，不作為廢止性行為）之

⁸ J. C. VIEIRA DE ANDRADE，《A revisão dos actos de concessão de ajudas públicas》，對葡萄牙最高行政法院合議庭裁判的註釋，見《Revista de Legislação e Jurisprudência》，科英布拉，第 135 年，第 3934 期，2005 年 9 月/10 月，第 59 頁。

⁹ 該等條文與經 7 月 18 日第 35/94/M 號法令核准的澳門《行政程序法典》第 121 和 122 條和經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的現行澳門《行政程序法典》第 129 和 130 條相一致。

間的所作出的區分“論據不牢固。

這樣就必須面對《行政程序法典》中有關行政行為的撤銷和廢止方面所存在的嚴重缺陷，同時必須根據最新研究成果來修改相關法律制度以便為各種不同的能為多種牽涉其中的價值取向提供平衡點的規定奠定基礎，該等價值為：善意原則、保護信任原則、安全原則以及公共利益實現原則”¹⁰。

同時不可爭辯的是批給津貼的行為屬於設置權利的行政行為。

因此，顯而易見的是被上訴的、命令返還部分津貼的行政行為與《行政程序法典》第 129 條和第 130 條有關廢止行政行為的規定不符。

確實，給予津貼的行為是有效（在作出行為之日）和設置權利的，不可以予以廢止，使到該部分不利於受意人，因為利害關係人不同意撤銷該行為，這是基於《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項和第 2 款的規定。

儘管為了使返還部分已給予的津貼的可能性提供法律理據，被上訴之行為把 12 月 5 日第 59/94/M 號法令作為依據，該法令規範了不當支付的公共款項的退回程序。

¹⁰ J. C. VIEIRA DE ANDRADE，《A revisão.....》，第 60 頁。

那麼讓我們看一下，第 59/94/M 號法令是否在法律上支持被上訴之行為，是否構成了關於廢止行政行為規定的一個例外制度，因為一如前述，被上訴之行為不符合廢止行政行為的相關規定。

因此，我們現分析該法令。

5. 12 月 5 日第 59/94/M 號法令：不當支付的公共款項的退回

通過第 59/94/M 號法令，將有關退回不當支付的公共款項的各項規定制訂於單一法規內，同時設立直至那時還沒有存在於本地區預算法制中的從支付中扣減的退回的方式（法令序言）。

在第 1 條中，對多個概念作出定義，其中退回為“將任何公共機構，包括自治實體和市政廳互相間或對私人所作的~~不當支付或多付的款項退回~~”。

確定從支付中扣減的退回為“在支付的同一經濟年度中所作出的退回”和非從支付中扣減的退回為“在支付後之下一或下數個經濟年度中所作出之退回”。

第 2 條和第 3 條則規範了從支付中扣減的退回和非從支付中扣減的退回的處理。

第 4 條則規定如退回款項的總金額低於預算法令所規定的限額，則不作退回。

第 5 條則允許分期退回。

第 6 條規定在利害關係人屬善意情況下（在收取款項時，不知道該等款項為不應收取的），透過行政長官的批示，例外地免除退回已收取之款項。

第 7 條規定退回款項的時效為五年，自收取不應收取的款項之日起計算。

第 8 條、第 9 條以及第 10 條規定債權實體處理退回憑單、憑單發出之期限、支付不應收取款項之期限以及支付地點等。

第 59/94/M 號法令第 11 條，也是最後一條條文則規定了該法規生效的日期。

一如前述，第 59/94/M 號法令將有關退回不當支付的公共款項的各項

規定制訂於單一法規內，該法令非常接近規定於 7 月 28 日第 155/92 號法令第 36 條至第 42 條（第四節——公共款項的退回）中的有關公共行政組織和機構財政制度的葡萄牙制度。

關於葡萄牙法規——澳門幾乎抄襲的、對我們而言具意義的部分——司法及法學理論界已對其作出了相當程度的反思。

正如 MARIA FERNANDA MAÇÃS¹¹所述，立法者憂慮的是規範一適當程序以便確保所欠國家的款項能再次進入國庫。

同一學者進一步指出“退回款項的義務可能來自於多種原因，但立法者沒有對此問題作出規範。這一問題應在產生退回款項這一債權的行政活動層面上予以解決。

立法者僅僅確定的是存在不當處理的款項而該等款項必須返回國庫中，對所造成的原因則不予理會”。

同一學者還提到，“因此，行政行為的再審查符合由以恰當及有效實現公共利益或維護合法性的需要為導向的行政當局意願的表現。

¹¹ MARIA FERNANDA MAÇÃS，《Dever de reposição e direito a não repor》，對 1996 年 9 月 24 日最高行政法院合議庭裁判的註釋，《Cadernos de Justiça Administrativa》，布拉加，第 0 期，1996 年 11 月/12 月，第 63 頁。

然而，立法者也明白該等利益可能與在維持行政行為效力方面，行政行為的穩定性、個人利害關係者的信任和保護善意的價值上存在衝突”。

還提到，立法者在《行政程序法典》中設定關於無效行政行為（在註釋中涉及的正是這類行為）廢止規則（撤銷性廢止）所受的時間限制是為了協調這些可能相互衝突的利益的嘗試。

同時，“無論從第 155/92 號法令的字面還是立法原意來看，立法者並沒有廢除行政行為的廢止以及已終結案件原則的行政法基本原則的意圖”。

我們認為這些看法是正確的。

第 59/94/M 號法令規範了不當支付的公共款項的退回程序，但沒有澄清——其實也不是該法令之標的——哪些公共款項被視為不當支付該等問題應在其他地方予以解決。

第 59/94/M 號法令適用於因疏漏而支付的情況（將薪酬支付予不同於權利人的人士，或者支付部門計算錯誤，又或者因先前已被免職或死亡從而已不屬於公務員，但仍向其支付薪酬等情況），或適用於那些已透過先前的行政行為作出決定，並在法律秩序內已視為確立的認定公共款項已被

不當支付以及來之於其他法規（法律、法令、行政法規等）所規定的不當支付的情況。而第 59/94/M 號法令也僅適用於退回所作支付的執行程序部分。

也就是說，要解決公共款項是否屬於不當支付的問題，不能求助於第 59/94/M 號法令，適用該法規之前提是上述問題已經解決而法令僅僅規範續後退回款項的程序。

這樣，第 59/94/M 號法令沒有廢除經 7 月 18 日第 35/94/M 號法令核准的《行政程序法典》中涉及行政行為之撤銷的第 121 條和第 122 條，該等條文與經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的現行的《行政程序法典》第 129 條和第 130 條相一致。

6. 本案情況

在本案中，當被上訴之行政行為命令返還部分津貼時，還沒有經先前行政行為在法律秩序上已予以肯定的所支付的津貼屬於不當。

另一方面，所作之支付不存在任何疏漏，它是基於一個有效的、確定支付的行政行為作出的。

現在的問題是，現在被上訴之行政行為是否具有根本的合法性去認定

該等支付屬於不當。

答案是不具有。

讓我們解釋為什麼。

根據第 29/95/M 號法令、第 34/97/M 號法令以及第 20/2002 號行政法規，教育暨青年局每學年按小學或初中的班或學生數目撥發津貼予已加入公共學校網絡的不牟利教育機構，這就是現在的問題所在。

津貼分兩期支付，第一期在 8 月至 9 月，第二期在翌年的 2 月至 3 月。

那麼眾所周知的是，每學年自 9 月 1 日始至翌年 8 月 31 日結束（7 月 18 日第 38/94/M 號法令第 2 條以及 7 月 18 日第 39/94/M 號法令第 6 條），顯然，津貼的發放是以班級數目和已註冊學生數目作為依據。

法律規定津貼分兩期支付，但根本沒有說可以根據整個學年上課學生的人數來縮減津貼。

理論上，立法者可以作出上述意思的規定，也就是說，可以規定根據學年開始時學生就讀人數去修正已發放的津貼，但沒有作出這樣的規定。

但同樣在理論上，立法者可以不這樣理解，比如儘管在整個學年中，學生人數減少，但這樣並不導致學校開支相應減少，因為已經根據特定的學生數目計劃好了所有支出，而學生的數目的減少並不意味著減少開支。事實上，有關設施（租金、電力開支等）和人員（教師和其他人員）方面的負擔可能不隨著學年中就讀學生的減少而減少。

也就是說，顯然的是，立法者過去有，現在仍然有自由去規定他們希望規定的內容，有權決定是否根據學年中就讀學生人數去修正免費教育津貼額。

但肯定的是法律可以，但沒有規定根據學年開始時真正學生就讀人數去修正所發放的津貼額。

但如果立法者在這方面有自由作出規定，那肯定行政當局沒有該自由，必須遵循法律所作出的規定。

那麼，如果沒有從法律規定中得出可以根據每月就讀學生人數去改變批給津貼的行政行為，如果沒有先前行政行為（即使屬非法但因沒有及時受質疑而轉為確定）作出這方面的規定，那麼第 59/94/M 號法令就不構成允許廢止先前批給免費教育津貼行為的法律基礎。

因此，被上訴之行政行為違反了第 59/94/M 號法令、現行《行政程序法典》第 129 條第 1、2 款（有關有效的設置權利的行政行為的廢止）以及第 20/2002 號行政法規的規定。

故司法裁判的上訴勝訴，必須撤銷被上訴的行政行為。

四、決定

綜上所述，裁定司法裁判的上訴勝訴，廢止被上訴之裁判和撤銷被上訴之行政行為。

無論在本院還是在中級法院，都不科處訴訟費用。

2006 年 2 月 22 日，於澳門特別行政區。

法官：利馬（裁判書製作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會助理檢察長：宋敏莉