

案號：301/2005

合議庭裁判書日期：2006 年 10 月 5 日

主題：

公職人員

房屋津貼

自置房屋

分期供款

再抵押

《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 項

《民法典》第 8 條

《行政程序法典》第 5 條

文理解釋

限縮解釋

行政行為的撤銷

裁判書內容摘要

一、 現行《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《通則》）第 203 條第 1 款有關發放房屋津貼的制度，根據同一條第 4 款的明文規定，並不適用處於下列任一狀況之工作人員：

- a) 居住在屬澳門特別行政區、自治機關或民政總署財產之房屋；
- b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

二、就《通則》第 203 條第 4 款 b 項所指的「分期供款」是否也包括原已根據這 b 項規定，享有房屋津貼的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況的法律解釋爭議，應以澳門《民法典》第 8 條的釋法準則解決之。

三、毫無疑問，《通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定並沒有對「分期供款」的背後原因作出任何預設的特定要求或限制。

四、因為從這法律規定的字面來看，或在文理解釋的角度來說，祇要有關公職人員仍須就其自置房屋作分期供款，不論這些供款負擔是衍生自該房屋的首次抵押還是日後的再抵押及或俗稱的「加按」，使得繼續享有收取房津的權利。

五、再者，房津祇是為了津貼在居住方面的負擔，而非為資助購置自住房屋而設。

六、這樣，人們實不應對《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文，作出有違房津應有之義或公理邏輯、且無助於解決固有相對不公情勢

的如下限縮性解釋：《通則》第 203 條第 4 款 b 項所指的「分期供款」並不包括原已根據這 b 項規定享有房津的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況。

七、由於案中行政實體就司法上訴人的房津個案並沒有按照澳門《民法典》第 8 條第 1 款的規定，對《通則》第 203 條第 4 款 b 項作出應有的符合平等原則（尤見現行《行政程序法典》第 5 條的立法精神）的文理解釋，而損害了上訴人依法繼續享有房津的權利，被訴的有關對他下令退回房津的行政決定最終違反了《通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定，中級本院得根據《行政訴訟法典》第 20 條和第 21 條第 1 款 d 項開端部份的規定，撤銷該行政行為。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

第 301/2005 號案
(司法上訴案)

司法上訴人： 甲

司法上訴所針對的行政實體： 澳門特別行政區保安司司長

2005 年 10 月 26 日，澳門特別行政區保安司司長批示如下：

「批示

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，副消防區長，編號.....

被申訴行爲：澳門保安部隊事務局代局長本年九月九日載於第 1340/DA/2005 號建議書上的批示。

訴願人，甲，副消防區長，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，貸款期爲 180 期，每月供款 HKD \$1,500.00；其後，訴願人以上述購置物業作爲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；至於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。

於本年九月九日，澳門保安部隊事務局代局長根據行政暨公職局第 0247/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。

訴願人於本年九月十五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 0247/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 0247/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著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九月九日載

於第 1340/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。

.....」（見有關行政卷宗第 37-1 至第 37-3 頁的批示原文）。

甲不服這行政決定，於 2005 年 11 月 14 日向本中級法院提起司法上訴，並為此呈交了如下起訴狀：

「尊敬的

中級法院

合議庭各位法官 閣下：

甲（男，已婚，公務員，持有第.....號澳門永久性居民身份證，居於本澳.....，下稱“上訴人”）。對尊敬的澳門特別行政區政府保安司司長 閣下（下稱“被上訴實體”）於 2005 年 10 月 26 日作出之批示（下稱“被上訴批示”），當中駁回上訴人向其提起的訴願及維持被訴願行為，而後者內容為命令上訴人需向當局退回關於不當收取之房屋津貼之決定不服。現根據《司法組織綱要法》第 36 條（八）項（2）、《行政訴訟法典》第 4 條第 1 款、第 20 條、第 21 條、第 25 條第 2 款 a）項、第 28 條第 3 款及第 33 條 a）項等之規定，針對被上訴批示向中級法院提起

撤銷行政行為之司法上訴

有關事實及法律依據如下：

1. 2005 年 11 月 4 日，上訴人獲當局通知，指被上訴實體維持有關被訴願行為及駁回上訴人訴願。認為上訴人“以分期供款自住的房屋作了第二次抵押後即不符合領取房屋津貼的條件”，所以，需將已收取之房屋津貼要退回當局。其法律依據為行政公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公

函的內容，以及經行政長官 2002 年 4 月 23 日同意的第 9/SEF/2002 號經濟財政司司長的建議書。（請參見文件 1）

2. 誠然，上訴人不同意。因為，
3. 關於公務員的房屋津貼事宜，完全及僅規範在《澳門公共行政工作人員通則》（下稱“通則”）第 203 條及第 204 條（當中包括附表二）。
4. 《通則》第 203 條第 4 款只規定在 2 種情況下，上訴人才無權收取房屋津貼，分別是：a) 居住在屬本澳特區、自治機關或民政總署財產之房屋；以及 b) 有自置房屋，但仍需分期供款者除外。
5. 上訴人的情況並不屬於上指任一情況。
6. 《通則》第 203 條之立法技術屬於盡數例舉，當局不可以自行創設第 3 種或更多的情況去越權，不遵守法律的規定，違反合法性原則及阻礙上訴人行使其法定權利。
7. “可能存有一些應該受法律調整的情況，而法律並不對之給予即時的答案。這些情況稱為法律漏洞。”（請參見由 Prof. Doutor João Castro Mendes 著，黃顯輝譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律研究概述》第 157 頁）。“漏洞總是一種不完整、一種缺陷或差錯。”（請參見由 Prof. Doutor J. Baptista Machado 著，黃清薇、杜慧芳譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律及正當論題導論》第 147 頁）
8. 由於《通則》第 203 條沒有規定上訴人的情況，故上訴人的情況可視為是一個法律漏洞，應作出填補。這正如行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函最後結語所說的以“全面修改《澳門公職法律制度》”予以解決之。但在任何情況下，均不應影響上訴人的既得權利，因為，上訴人的權利依法是受到保護的。解決方法是應以填補漏洞之方法處理，而不是以解釋方法處理。

9. 即使認同可用法律解釋的方法解決。“官方解釋係指由效力低於被解釋規範的法律（廣義者）所作出的解釋。該種解釋可在等級服從（*obediência hierárquica*）方面具約束力（部長透過批示對特定規範作出的解釋，基於等級上的服從而對其掌管的部具約束力）；除此之外，不具約束力，尤其並不拘束法院。”（請參見由 Prof. Doutor João Castro Mendes 著，黃顯輝譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律研究概述》第 144 頁）
10. 行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函，在形式上只不過是一份解釋法律條文之意見書，由該局法律技術廳技術員作成，後由該局局長簽名。該份意見書沒有指出作出解釋的法律依據，解釋亦模糊不清，在解釋後產生更多疑問。
11. 誠然，要解釋的話，在程序上應由行政長官以批示命令為之，後由行政長官辦公室統一下達各司長辦公室，再由司長辦公室下達其所管轄的機關。
12. 由行政法務司轄下的行政暨公職局以公函方式直接交給由保安司轄下的治安警察局，行政暨公職局這行徑有違行政機關等級從屬關係。由於該文件並不是來自行政機關的最高等級，所以不能代表整個特區政府的意志。
13. 該文件不是廣義的法淵源，不具規範性。即使在行政層級上有一定約束力，亦僅約束行政法務司轄下的機關，並不約束由保安司及其轄下的機關。
14. 行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函根本不能、亦無能力達到其欲達到的效果，按法理應由立法機關作出立法解釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。
15. 被上訴批示適用行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函作為法律依據存有錯誤，因此導致有關行政行為沾有瑕疵而可撤銷。
16. “經濟財政司司長辦公室第 9/SEF/2002 號建議書”在形式上亦只不過是一份意見書。該文件亦不是廣義的法淵源，不具規範性。其亦同樣根本不能、亦無能力達到其欲達到的效果。如前所述，應由立法機關作出立法解

釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。被上訴批示適用有關建議書作為法律依據是存有錯誤的，因此導致有關行政行為沾有瑕疵而可撤銷。

17. “澳門特別行政區政府必須遵守法律”。“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”（見《基本法》第 65 條及《行政程序法典》第 3 條第 1 款）
18. “合法性原則”是指導行政當局活動的一項基本原則，行政機關及行政服務人員受憲法及法律的約束。”“行政合法性從一開始出現就具兩面性：行政當局之行爲不應該違反適用於該行爲的法律規定（法律優先原則）的意思；行政當局行爲之作出必須符合現行法律對其的規定（法律保留原則）的意思。”“在我們的法中，超越法律（*preater legem*）的行政行爲是不可能的，即使在提供服務性行政管理中。行政行爲受完全保留法律規範之拘束。”（請參見由李年龍著的行政程序課程 SAFP 培訓課本之中文譯本第 12 頁及第 13 頁）
19. 綜上所述，被上訴批示違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，應予撤銷。
20. 根據《行政訴訟法典》第 33 條 a) 項及第 37 條之規定，上訴人及被上訴實體均具正當性。

結論

21. 《通則》第 203 條第 4 款只規定在 2 種情況下，上訴人才無權收取房屋津貼，其立法技術屬於盡數例舉，收取房屋津貼的權利是由法律直接賦予，當局有義務作出行爲以滿足之。絕對不可以在法律規定以外自行創設第 3 種或更多的情況去剝奪上訴人享受其權利。

22. 上訴人的個案並不屬於《通則》第 203 條規定的情況，因此，上訴人依法有權收取房屋津貼。
23. 由於《通則》第 203 條沒有規定上訴人的情況，故可視為是一個法律漏洞，應作出填補。但在任何情況下，均不應影響上訴人的既得權利，更不應獲賦予追溯效力，影響法律秩序的安全性及安穩性。
24. 官方解釋可在等級服從方面具約束力，除此之外，不具約束力，尤其並不拘束法院。要解釋有關規範，在程序上亦應由行政長官以批示命令為之。有關傳閱公函及建議書均根本不能、亦無能力達到其欲達到的效果，按法理應由立法機關作出立法解釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。
25. 被上訴批示援引該傳閱公函及有關建議書作為其行為的法律依據，違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，應予撤銷。

綜上所述，請求合議庭根據有關法律規定，裁定被上訴批示違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，撤銷該批示。

.....」（見本司法上訴卷宗第 2 至第 5 頁的原文）。

經本院傳喚後，司法上訴所針對的行政實體於 2005 年 12 月 15 日答辯如下：

「.....

1.º

本司法上訴請求撤銷保安司司長二零零五年十月二十六日的批示，該批示駁回上訴人提出的必要訴願，並確認澳門保安部隊事務局代局長本年九月九日

載於第 1340/DA/2005 號建議書上的批示，要求上訴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 元。

2.⁹

在起訴狀中，上訴人僅指出本身符合《澳門公共行政人員通則》（下稱《通則》）第 203 條發放房屋津貼的前提，行政當局要求其因物業“加按”而需退回自二零零一年八月至二零零五年三月期間的房屋津貼的決定屬違法，缺乏法理依據。

3.⁹

上訴人並無反駁行政當局無論在相關行政卷宗或訴願中指出的事實，亦無質疑行政當局要求其退回不當收取房屋津貼的計算金額或有關退回房屋津貼的計算期間。

4.⁹

上訴人僅指出根據《通則》第 203 條的規定，其享有房屋津貼權利，要求退回津貼，實屬違法。

5.⁹

首先，關於上訴人就物業再次抵押的情況，可否享有房屋津貼的權利，本人並不同意視為一法律漏洞的問題，反之，解決上述的個案，我們應遵循考慮發放房屋津貼的整體制度，立法者制定發放房屋津貼的目的出發，因為，這僅是一個法律解釋¹的問題。

6.⁹

《通則》第一百七十四條第四款規定 - “津貼及補助屬福利性質之報酬或旨在補償工作人員因擔任公共職務而作出之負擔之報酬。”

7.⁹

¹ 《民法典》第八條第一款規定 - “法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。”

《通則》第二百零三條規定 - “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、...

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、...。”

8.º

毫無疑問，根據上述條文規定，我們不難理解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，為向需要的工作人員在居住負擔方面提供一項金錢補助。

9.º

無可否認，當工作人員居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋，或有自置房屋，換句話說，是指工作人員已享有其他法定的房屋福利，或者已再無需要負上住房方面的負擔時，領取房屋津貼的權利即被終止。

10.º

只有當工作人員有自置房屋，但仍然須分期供款，此時才能體現獲發放房屋的前提，因為，工作人員仍須每月在住屋方面履行還款的義務，負擔尚未完結。

11.⁹

此外，倘若人員每月的供款或租金低於法定的房屋津貼金額，即是說，人員在房屋方面的負擔低於法例提供的補助水平，則獲領取的房屋津貼須按比例減少，或僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

12.⁹

在此，我們可以總結，發放房屋津貼的目的旨為減輕人員在住屋方面的負擔，向有需要的人員提供一項金錢上的補助。

13.⁹

故此，行政當局係絕對不接受人員以任何的方式刻意增加房屋的負擔而獲取補貼。

14.⁹

本上訴反映的事實，正是一個最好的例子，人員將本身自置的物業作第二次抵押，用以延長還款時間以及調升還款的金額至高於法例提供的補助水平，從而維持獲領取全數房屋津貼的權利，此做法正正違背立法者訂定發放房屋津貼的目的，因為我們認為，人員居住的負擔應該隨著第一次抵押分期供款完成後而終結。

15.⁹

倘若我們接受人員透過上述的做法來維持獲領取房屋津貼的權利，這意味著行政當局應該終身承擔起向工作人員發放房屋津貼的責任，此無疑令該津貼由補助負擔性質變為永久性、理所當然的一項金錢報酬，這樣，完全偏離發放房屋津貼的意義。

16.⁹

綜上所述，無論行政暨公職局二零零一年七月十七日第 0247/DTJ 號公函內的意見，或是澳門保安部隊事務局代局長本年九月九日載於第 1340/DA/2005 號建議書上所作的批示，全屬合法，有法理依據；本上訴針對的保安司司長二零零五年十月二十六日駁回上訴人提出的必要訴願的決定屬合法完整，具有足夠的法律依據，並未見受任何關於其本身有效性的瑕疵影響。

17.⁹

為此，懇請中級法院法官 閣下裁定上訴的理由不成立，駁回本司法上訴。……」（見本案卷宗第 20 至 25 頁的原文）。

而在續後的訴訟階段，爭議雙方均沒有行使其可就本案提交書面陳述的權利。

駐本院的尊敬的檢察官於 2006 年 9 月 26 日就本案發表了最終法律意見書，認為上訴的理由不成立（見本案卷宗第 65 至 69 頁的葡文原文）。

其後，本院依法組成合議庭，現須於下文對本案作出決定。

經分析起訴狀的內容後，本院根據現行《行政訴訟法典》第 74 條第 3 款 a 項和第 6 款的規定，認為上訴人主要實質提出了被訴行政行為因違反《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 款的規定，而應被法院撤銷。

而就這純粹法律性爭議問題（註：上訴人在其起訴狀內並沒有就

被訴行政機關所已認定的事實提出任何異議)，本院認為須繼續遵循已於 2006 年 7 月 6 日、在第 266/2005 號案內發表的裁判觀點。

誠然，現行《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱《通則》）第 203 條第 1 款有關發放房屋津貼的規定，並「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。」（見同一法律條文第 4 款的規定，而這第 4 款的行文是自《通則》於 1989 年 12 月首次公佈以來，從未被修訂過的，當然其 a 項所指的「本地區」和「市政廳」，現應分別解釋為「澳門特別行政區」和「民政總署」——尤見 12 月 20 日第 1/1999 號法律（即《回歸法》）第 4 條第 2 款、第 11 條第 1 款和第 3 款及第 15 條的規定）。

而解決本案爭議的切入點就正好落在對《通則》第 203 條第 4 款 b 項的解釋問題上：究竟這 b 項所指的「分期供款」是否也包括原已根據這 b 項規定享有房屋津貼的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況？

上訴人認為是可以的，其所持的理由是在這 b 項規定中，存在著一個應予填補的法律漏洞。

然而，本上訴所針對的行政實體則力陳根據其亦表贊同的行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函內（該公函的內容已載於有關行政卷宗第 33-1 至第 33-12 頁內）、就原享有房津的公職人員把自置房屋作「第二次抵押」的情況所闡述的法律觀點，該 b 項的

規定，基於本身條文的立法理由，是不得包括這些後來或會發生的情況，並以此為由作出今被訴的有關下令退回多收房津款項的行政決定。

駐本院的尊敬的檢察官則主要認為，現行《通則》第 203 條所規定的制度實有不足之處，但在這現有法律條文下，仍贊同上訴所針對的行政實體的觀點。

本院首先認為，《通則》第 203 條第 4 款 b 項並非如上訴方所指，存在法律漏洞。

因為本院深信，祇要對該 b 項的現有行文，根據澳門《民法典》第 8 條的釋法準則進行適當的解釋，便可解決本案的上述法律爭議，理由闡述如下：

《民法典》第 8 條就法律解釋的準則，明文規定：

「一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。」

而對運用這重要法律條文的方法，大家可參閱 **JOÃO BAPTISTA MACHADO** 教授在其 *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1988 (法律及正當論題導論，葡萄牙科英布拉市 Almedina 出版社，1988 年，書中第 1 至第 8 章的內容中譯版已於 1998

年由澳門大學法學院與澳門基金會聯合出版，譯者黃清薇、杜慧芳）一書中第 7 章、第 2 節、第 2 分節、第 V 點和第 VI 點首段所闡述的如下學說：

「V——第 9 條第 1 款(本院註：為當時葡國 1966 年《民法典》第 9 條第 1 款，其內容與現行澳門《民法典》第 8 條第 1 款完全相同)多指出以下三個解釋要素：“法制之整體性”、“制定法律時之情況”以及“適用法律時之特定狀況”。

我們首先論述後面兩個要素。這兩個要素之間沒有等級或優先之分，或如 **A. VARELA** 所說：“指出這兩種因素所依循的順序，並不包含任何特殊涵義”

這兩個因素的第一個，即“制定法律時之情況”，是指傳統上所謂的 *ocassio legis*（立法環境）：政治、社會和經濟的時局因素決定著和推動著有關的立法措施。有時，認識這些因素對可能找出規範的含義和範圍也是必不可少的——尤其當規範已屬陳舊及很大程度上以時局因素為條件之時。

至於這兩個因素中的第二個，即適用法律時的情況，確實具有一種**現在主義**的內涵，也許必須肯定的是，第 9 條的內容意味著立法者追隨**現在主義**。實際上，現在主義無論如何也不會與作為法律解釋輔助手段的歷史要素的使用不相融。歷史學觀點則認為對於確定法律具有的決定性含義而言，歷史要素的使用與考慮法律適用時的各種情況是不相融的。

如果我們記得，一個法律只當屬於一個有生氣的秩序，特別是當融洽地歸於我們將要述及的“法制之整體性”時才有意義，那麼我們對立法者的現在主義立場便不會感到驚訝了。

還得注意的是，法律內容越是刻上制定法律時時局情況的烙印，就越有必要適應法律被適用時可能已有許多變化的情況。這正好顯示出，為了解釋的效力，對 *ocassio legis*（立法背景）的考慮與為了相同的效力而對適用法律時特

別條件的考慮，具有一個很不相同的目的。前者特別地賦予文字（文本）一個可能的含義（當文本本身完全不明確時），或確定指導法律制定時的價值觀點；後者一方面是指把該價值判斷轉移給現在條件主義；另一方面是把規範本身的含義配合包含規範在內的秩序所承受的演變（基於新規範或價值決定的介入）。

VI——這樣，我們已接近了解釋的最後一個因素或最後一個重點：“法制之整體性”。在第9條第1款所提及的三個因素之中，這個因素無疑是最重要的。對其作為決定性因素的考慮必然是由價值性條理原則或法律秩序的公理邏輯來強加給我們的。」（見上述中文譯著第144至145頁的內容，或葡文原著第190至191頁的內容）。

毫無疑問，《通則》第203條第4款b項的文字內容並沒有對「分期付款」的背後原因作出任何預設的特定要求或限制。

換言之，從這法律規定的字面來看，祇要有關公職人員仍須就其自置房屋作分期付款，不論這些供款負擔是衍生自該房屋的首次抵押還是日後的再抵押及或俗稱的「加按」，使得繼續享有收取房津的權利。

然而，背後的立法思想又是否真的如此？

為尋找正確的答案，大家必須遵循《民法典》第8條第1款的規定，尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從《通則》第203條第4款b項的文本得出立法思想。

據此，本院認為，既然居住是人的基本需要，為甚麼有充裕經濟能力去獨力全資購置自住房屋卻選擇租住私人住宅單位的公職人員，

又或本身已擁有商用不動產物業並選擇租住私人住宅單位的公職人員（見上述行政暨公職局傳閱公函內第 4 點所指情況）就得享有房津，但因經濟原因而決定把僅有的自置房屋再抵押或把原抵押借款還款期延長的公職人員（尤見同一公函第 6 點內例七所指個案）就「不應」繼續享有原已獲發放的房津？更甚者，這「不應」的情況相對於同一第 6 點內例八所指的容許同時擁有兩個須供款的自置房屋單位的公職人員繼續享有房津的情況，又是否公平呢？

其實，在這數類經濟條件不盡相同的公職人員的日常生活中，我們不難找到一個基本共通點：就是每人均要解決其不可或缺的居住需要。

如此，基於公平原則，每人均應有權獲發房津，以緩解他們在這基本需要方面的開銷，不管他們的具體經濟能力為何。而這正是房屋津貼的應有之義。本院深信這亦是立法者在制定《通則》時所應沒有忽視的情況。如此，大家在適用《通則》第 203 條第 4 款 b 項時，應特別考慮這房津應有之意義。

換言之，房津祇是為了津貼在居住方面的負擔，而非為資助購置自住房屋而設。

就正如任何有仍未出來社會做事的未成年子女且須負擔彼等生活的行政當局工作人員，不管本身是否有足夠經濟能力去扶養他們，皆有權收取同一《通則》第 205 條第 1 款 a 項和第 206 條第 6 款 a 項的現行條文所尤指的家庭津貼。又或正如任何剛已結婚或有新生子女的行政當局工作人員，不論其是否屬首次結婚、是否屬初為人父或人母

的情況，亦不理其是否有足夠經濟能力去承擔在這方面的開支，均有權申請《通則》第 213 條和第 214 條所分別規定的結婚津貼和出生津貼。

（是故在將來立法的層面來說，基於前述各種津貼法律制度的一致性，似乎亦應把現有的房津發放制度劃一化，亦即所有非居於政府房屋的公職人員，不管有否自置房屋或須否分期供款，亦不理如屬租住私人住宅情況時所需負擔的租金金額多少，均有權每月收取一個統一定額的房津。以此更為簡單、直接和相對公平的房津發放機制，可一次過解決現存的如上文所列舉的種種實際相對不公的情況，更可省掉行政當局在處理房津發放事宜上的不少人力、物力。事實上，《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文本身已對處於同等經濟能力和有同一基本居住需要的人、但基於其選擇如何處分收益或財產的不同方式（購置或不購置居住用途的不動產），作出不同的對待。如此，在一定程度上，是「厚待」了即使有經濟能力和有居住需要但決定不自置居所而租住居所的公職人員，但却「薄待」了同樣有經濟能力和居住需要而決定以不向銀行借款而自行全資自置居所而不租住居所的公職人員，這種單純基於處分個人收益和財產方式的不同而決定享有房津權利與否的造法並不可取。）

再者，本上訴所針對的行政實體所援引的行政暨公職局的法律意見，顯然未能解決上述實際相對不公的情況，反而會實質加劇這些固有情勢（從同一行政暨公職局傳閱公函內所列舉的各種案例便可見一斑），因此不應被採納。

而同一行政實體在其答辯狀第 14 至第 15 點中所列舉的有關行政

當局須「終身承擔起向工作人員發放房屋津貼的責任」的「擔憂」例子，又何嘗不會在有充裕經濟能力去獨力全資購置自住房屋卻選擇長期租住私人住宅單位的公職人員，又或本身已擁有商用不動產物業並選擇長期租住私人住宅單位的公職人員的上述情況中出現呢？

是故本院相信《通則》的立法者在規定房津發放事宜上，是不會想顧此失彼，以防「不患寡而患不均」的情況出現。

這樣，為維護《通則》就有關公職人員的各種津貼發放法律制度之整體一致公平性，並考慮到上述制定《通則》時之情況及現今適用這部法律時之特定狀況（從同一傳閱公函內所指的各種情況），本院認為不應對《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文作任何有違房津應有之義或公理邏輯的限縮性解釋。

總言之，由於案中行政實體就上訴人的房津個案並沒有按照澳門《民法典》第 8 條第 1 款的規定，對《通則》第 203 條第 4 款 b 項作出應有的符合平等原則（尤見現行《行政程序法典》第 5 條的立法精神）的文理解釋，而損害了上訴人依法繼續享有房津的權利，被訴的有關對他下令退回房津的行政決定最終違反了《通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定，本院得尤其根據《行政訴訟法典》第 20 條和第 21 條第 1 款 d 項開端部份的規定，以上述部份有別起訴狀內所主張的理由（事實上，即使在行政訴訟法範疇的案件中，亦得適用 **JOSÉ ALBERTO DOS REIS** 教授在其 *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984（民事訴訟法典註釋，第五冊（再版），葡萄牙科英布拉出版社，1984 年）一書中第 143 頁所闡述的如右學說：當訴訟當事人向法院提出某一問題時，必在每一處借助多種理由或理據以支持其觀點的有效性；對法院而言，所須做的

是要對所提出的問題作出決定；法院並無責任去審議當事人賴以支持其請求的所有理據或理由——此一見解已尤其載於本中級法院第 127/2000 號案 2000 年 9 月 21 日裁判書內，當然同一見解並不妨礙法院在認為適宜時，就訴訟任一方所主張的任何理由發表意見的可能性），撤銷該行政行為。

據此，本中級法院合議庭以上述部份有別於甲在其司法上訴起訴狀內所主張的理由，判其在同一狀書中所提出的請求成立，撤銷有違法瑕疵的澳門保安司司長 2005 年 10 月 26 日的批示。

由於這行政實體依法獲豁免支付訴訟費用，本案不科任何費用。

澳門，2006 年 10 月 5 日。

陳廣勝
(裁判書製作人)

賴健雄
(第二助審法官)

José Maria Dias Azedo (司徒民正)
(第一助審法官)

(vencido, dando aqui como reproduzida
a declaração de voto que juntei ao Ac. de 06.07.2006, Proc. n.º
266/2006)