

(譯本)

退休人士的法律狀況 對退休人士發放第 14 個月津貼 法律的解釋及納入

摘要

一、解釋法律的目的，是在法律的各種可能之間發現其主導含義或決定性含義。

二、應當這樣理解法律：站在法律背後的，不是真正在歷史上製造這一法律的實體，而是某位理性的立法者。這位立法者在公佈該法律後，一直對其予以維持，並在其生效期間隨時予以更新。

三、僅當透過釋法，發現遺漏之情形不應被排除在法律之外且未受到適當法律調整時，方存在應予填補之漏洞。

四、當存在漏洞時，（填補漏洞的）可能性既不包含在任何生效的法規字面中，也不包含在其精神中，同時也不同於擴大性解釋，因為擴大性解釋的前提是某種可能性沒有包含在字面中，但是卻包含在立法精神中。

五、限制性解釋指限制法律的表面外延，將之壓縮至不抵觸立法機關的真實意思。

六、退休乃是指工作人員或人員的下述法律狀況：他們因年齡、疾病或無能力，又或者因為刑事違法或嚴重違紀而被視作無服務能力，其公共職位關係已告消滅，但仍透過一種新的法律關係（即退休法律關係）維持與公共行政當局的聯繫。這種新的法律關係是已告消滅的法律關係的分支，是一種為使其完全獲益而構建的、同時以一整套新的權利、義務及禁例為特點的新法律關係。

七、因此，在堅信第 14 個月津貼一直是工作人員可擁有的年度酬金的組成部分的情況下，這一津貼乃是“良好服務之獎勵”或者用於支付特別開支的津貼，又或者對喪失假期津貼之補償，而且立法者只認為它應發放給已退休的澳門公共行政公務及公職人員以及卹金或殉職者血親津貼的受益人，正如確定其適用範圍的第 9/90/M 號法律第 1 條所規定的那樣。

八、在第 9/90/M 號法律第 1 條中，立法者在給予已退休人士第 14 個月津貼之權利方面沒有留下任何疑問。立法者未在退休的首年以及後續年份之間作出區分，並就權利到期的時刻採取了已確定之立場。

九、如果立法者沒有就另外一個之前的、不同的法律關係範疇內收取的假期津貼之累加作出任何保留，如果沒有針對退休後的首年限制這一權利，如果沒有根據退休後的首年中的月份數設立一個比例制度，那麼解釋者就不能希望以規範支付程序上的漏洞為由，聲稱立法者所言並非所欲言者。

2004 年 3 月 18 日合議庭裁判書

第 248/2003 號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，退休公務員，居住在澳門 XXX，提起司法上訴請求撤銷退休基金會行政管理委員會 2001 年 7 月 16 日之決議。該決議駁回了其收取 8 月 6 日第 9/90/M 號法律規定的第 14 個月津貼的請求。

為此，指稱該決議因事實前提錯誤而具有違法瑕疵，理由是：該決議認為已經向上訴人發放了 2001 年之假期津貼，而事實上該假期津貼是 2000 年的假期津貼；該決議認為已經適用了第 9/90/M 號法律第 2 條，而事實上上訴人在退休後沒有擔任任何公共職務。

被上訴之當局在反駁中維持被上訴之行爲的合法性，理由是該當局一直認為，第 14 個月的津貼只應該自收取假期津貼後的翌年才開始全部支付，而在為著退休效果而終止職務的當年，該津貼只能按照十二分之一原則發放。

之後行政法院作出判決，裁定上訴得直，撤銷被上訴之行爲。

退休基金會行政管理委員會就這一決定提起上訴，其理由闡述中作出的理由陳述簡要如下：

原審法官在判決中，以實證主義的法律解釋學為優先，在上訴標的範圍之外作出表態（參閱卷宗第 96 頁關於聖誕津貼之表態 — 《行政訴訟法典》第 20 條及《民事訴訟法典》第 571 條）；

判決中力主將之識別為應有法之法律漏洞，這種觀點來自對第 9/90/M 號法律第 1 條行文的主觀理解。但事實上在對法律進行解釋時，考慮到法律文件的系統性以及制度的統一性（《民法典》第 8 條），發現存在的是應該求諸類推填補加以補正的“規範”或“法律上的漏洞”。

面對關於第 14 個月津貼的複雜規範，判決透過分析該津貼權利的前提，確認退休之狀況屬於公職關係，第 14 個月的津貼的性質與假期津貼的性質一致，而且立法者的意圖是創造一個具有假期津貼性質的代用津貼，透過一個一般性的發放規範（該法律第 1 條），將發放給退休以及卹金或殉職者血親津貼受益人的第 14 個月津貼權利的給予條件及給予範圍具體化，但沒有具體說明其發放方式；

駐行政法院檢察官在其意見書中認為，“鑑於沒有作出相反規定的特別法律制度，（第 14 個月津貼的）支付程序應適用假期津貼之制度”，其規則與葡萄牙法律中的規定一樣；

但是，我們知道退休基金會是第 9/90/M 號法律產生過程中的積極參與方，直接適用該法律第 1 條可能與法規的其他規定衝突並侵犯法律的基本原則（平等及比例原則）。立法者沒有在法律中規定第 14 個月津貼的支付方式，是可以理解的，因為立法者故意將對這一事宜的調整留給向退休人士發放津貼的權限機關自行決定（參閱第 45/98/M 號法令核准之退休基金會章程第 4 條、第 18 條 h 項、第 27 條第 1 款 b 項）；

鑑於立法者所欲達到的目的（即包含該法律在內的整體規範的潛在目的或法理），第 9/90/M 號法律第 1 條的“規範上的漏洞”已經透過製作一個第 14 個月津貼的支付概要得以補正，這個概要一直為退休基金會使用而且具有更大的衡平性，避免有關津貼與因根據《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條之終止職務而收取的假期津貼相累加（參閱第 9/90/M 號法律第 2 條）；

被上訴的判決僅僅是以與現實不符的前提以及對法律不完整性的錯誤識別（即將之歸類為應有法之漏洞）為基礎，反對依據《民法典》第 9 條將退休基金會的規則用於補正 8 月 6 日第 9/90/M 號法律第 1 條關於第 14 個月津貼發放方式上的“規範上的漏洞”；

有鑑於此，我們認為應廢止被上訴的判決，理由是其所基於的前提與現實不符，並且對法律問題作出了錯誤識別。同時，應維持對退休基金會行政管理委員會主席 2001 年 6 月 27 日作出的批示予以確認的該行政管理委員會 2001 年 8 月 16 日之決議（該批示駁回了在 2001 年 5 月全額發放第 14 個月津貼的請求）。

甲／現被上訴人採取了立場，其理由陳述主要如下：

被上訴的判決準確履行了分別規定於《民法典》第 8 條及第 9 條中的法律解釋規則及漏洞填補規則，從法律技術的嚴謹上看是無懈可擊的，同時對本案適用法律正確，因為：

該判決將第 9/90/M 號法律第 1 條解釋為：“立法者選擇了兩個賦予第 14 個月津貼的時刻”：“取得權利之時刻”（依據《澳門公共行政工作人員通則》第 267 條第 6 款，指退休程序最終解決之日，退休基金會訂定退休金並對利害關係人之狀況予以確定性規範）；以及“到期之

時刻”（“每年 5 月 1 日”）— 第 89 頁；

該判決符合立法思想（第 9/90/M 號法律第 1 條之字面與該立法思想有最起碼的口徑上的吻合之處）：“...在多個可能的時刻之中，立法者選取了工作人員取得退休人士地位的時刻。立法者對於這一時刻沒有提出任何保留、例外或限制...”（第 90 頁）；“在退休後的第一年以十二分之一原則對第 14 個月津貼相加，這種計算意味著在該年中，該津貼以等額方式每月到期，這與規定了固定到期日的第 9/90/M 號法律第 1 條之規定是抵觸的”（第 95 頁）；

該判決認為，如果立法者的意圖是設立一種例外（即：要求第 14 個月津貼的支付條件是退休人士未曾收取假期津貼，或在相反的情況下要求一年期滿後才支付）又或者 — 在此作為我們的補充 — 立法者的意圖是設立一種十二分之一的制度，那麼第 9/90/M 號法律第 5 條（而非僅僅其第 1 條）也會在此意義上作出規定；如果沒有這樣做（而且在法律生效後的第一年也更加證明了這一點），那就是因為立法者的意圖並非如此：“在立法者的設計中，並不存在一個一年的期間作為取得津貼權利的條件，這甚至是因為：在法律生效後的第一年中，津貼在 9 月就已經被領取，如果在 5 月 1 日退休，便可以進行這一領取”（第 90 頁）。現上訴人的理由依據（即：與現實不符，因為自法律生效後，一直使用一個以十二分之一原則訂定的第 14 個月津貼的支付概要）並不妨礙原審法官所作解釋的正確性，因為法律不能依據對其加以適用的事實而被解釋，事實之有效乃是透過納入其 *fettiespecie* 的可能性加以核對的。此外，因錯誤解釋及適用法律而造成的不履行法律，絕對不會使據以作出這一不履行的法規的含義成為有效，而且“任何人對法律之不知或錯誤解釋，不構成其不遵守法律之合理理由，且不免除其承受法律所規定之制裁”（《民法典》第 5 條）；

該判決將第 14 個月津貼的法律性質定性為假期津貼之代用品，因為雖然上述兩個津貼均符合社會政策之一般宗旨，但是卻各有特定的目的：“假期津貼的目的是津貼因假期產生之開支，因此它所讓人們以良好的身心條件再次開始工作。但是，由於退休人士並無假期（而假期津貼是因假期而產生的結果），因此不能存在行政當局在其假期中的分擔。因此，第 14 個月津貼乃是基於其他理由，尤其是基於‘良好服務之獎勵’這一理由”（第 92 頁）；

該判決斷言不可能類推適用第 9/90/M 號法律第 4 條：“該法律第 4 條所含的解決辦法源自這樣一個事實，即：隨著退休者的去世，退休狀況消滅（《澳門公共行政工作人員通則》第 270 條），而且有必要以死亡日期為參考，計算可向具資格之繼承人移轉的支付金額，正如處理其他津貼（例如聖誕津貼）一樣（參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 189 條第 3 款）。因此，不能將這一制度類推適用於與其毫無相似之處的情況（例如在退休後的第一年中產生的情況）”（第 95 頁）；

該判決一方面得以證明，在第 14 個月津貼與假期津貼之間，“有關的情況並不相似，因為‘利益衝突’（...）不是相似的或對等的”：“我們所面對的，不是將一樣的情況作同樣處理的情況，因為《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條規定的假期津貼所涉及的是在職狀況下到期的假期期間（即第 14 個月津貼權利不存在時的狀況），而第 9/90/M 號法律第 2 條所指的假期津貼所指的是在退休狀況下到期的假期期間（即第 14 個月津貼權利已經存在時的狀況）”（第 93 頁至第 94 頁）；

該判決明確指出，“...即使認為我們所面對的是一個遺漏的情況（...），那麼即便求諸假期津貼規則亦不允許得出結論認為，第 14 個月津貼僅僅在退休屆滿一年後的 5 月 1 日才到期。這是因為：這根本不是法律針對假期津貼所要求的解決辦法，正如《澳門公共行政工作人員通則》第 184 條第 5 款所規定的那樣”（第 94 頁）；

該判決證明，類推適用聖誕津貼之規則，同樣“不允許得出結論認為，在退休後的第一年支付第 14 個月津貼時，應按十二分之一原則進行累加”，因為一方面，“《澳門公共行政工作人員通則》第 187 條第 1 款”顯示，“...在退休後的第一年中，聖誕津貼全額支付，而非按十二分之一原則支付”；另一方面，“該條第 4 款規定的制度僅適用於實際工作後的第一年，而非退休後的第一年”（第 96 頁）；

該判決強調了求諸漏洞填補時的限制：“...對退休後的第一年規定十二分之一制度，導致與

法律納入相抵觸的不平等狀況。的確，一個在一月份退休的人，在退休一年屆滿時僅收取 4 個月的津貼，而在 7 月份退休者，退休一年屆滿後則收取 10 個月津貼”（第 96 頁）；

該判決否認存在現上訴人所主張的漏洞，“...在退休後的第一年發生漏洞的條件，必須是立法者針對所選擇的、對取得權利屬重要的時刻已經提出了（即使以不完整方式提出）一項保留或者例外。如果立法者沒有做出這一保留，沒有對退休後的第一年做出規範，（即排除退休未屆滿一年者的權利或以十二分之一制度向其支付），那麼就是因為立法者所有在 5 月份退休的人均收取第 14 個月津貼（...）如果解釋者得出結論認為，立法者本來可以予以完整化（在葡萄牙，立法者就是這樣做的）但卻沒有這樣做，那麼就是對注釋學規則的破壞。在津貼權利設定的程序中欠缺某樣東西是一回事，它屬於可以被填補的缺陷，但是對本已完整的規範創造一項例外，則是完全不同的另一回事”（第 91 頁）；

該判決在結論中認為，如果存在漏洞，它們也僅僅是“應有法的漏洞，不代表制度的不完整而且僅僅可以導致立法者對規範加以糾正，但是絕不導致解釋者對並不存在的漏洞進行填補”（第 96 頁至第 97 頁）。

因此得出結論認為，被上訴的判決應予維持。

檢察官發出的意見書贊同其駐行政法院之同事的意見書，認為所涉及的，的確是第 9/90/M 號法律第 1 條之內容實際具體化方面的漏洞，它涉及已退休的澳門公共行政公務及公職人員以及卹金或殉職者親屬津貼的受益人收取俗稱第 14 個月津貼權利的適用範圍，而且考慮到法規的系統性及制度的統一性，這一漏洞只能透過求諸類推適用加以填補（《民法典》第 8 條及第 9 條）。

的確，該津貼的特徵猶如假期津貼的代用品一樣，因此假期津貼的制度應補充適用，這樣可以盡可能地阻止不公正的情形並保障最大的適度性，尤其避免諸如本案的情況，即在種植植物的情況下，有關津貼與假期津貼相累加。

駐行政法院檢察官發出意見書主張上訴理由不成立，理由是“鑑於沒有作出相反規定的特別法律制度，（第 14 個月津貼的）支付程序應適用假期津貼之制度”，而假期津貼制度規定，僅在中止服務一年後才存在假期津貼。

*

二、事實

從卷宗及附同的行政卷宗中，得出以下可以被視作確鑿的事實：

（一）透過經濟財政司司長公佈於 2001 年 1 月 29 日《澳門特別行政區公報》第 4 期第 2 組別上的批示，上訴人自 2001 年 1 月 3 日起退休；

（二）透過第 318/0125/DGF-FP/2001 號公函，退休基金會行政管理委員會之財政管理廳廳長在 2001 年 2 月 13 日通知上訴人收取退休金（參閱行政卷宗第 30 頁）；

（三）2001 年 5 月 28 日，上訴人向退休基金會行政管理委員會主席提交了兩份申請，原因是他尚未收到全額的第 14 個月津貼（行政卷宗第 26 頁至第 28 頁）；

（四）針對此等申請，在 2001 年 6 月 7 日提交了第 026/AST/JM/FP/2001 號意見書（行政卷宗第 21 頁至第 25 頁）；

（五）在該意見書中，退休基金會行政管理委員會主席作出以下批示（行政卷宗第 21 頁）：“本人同意本意見書。

經行使退休基金會行政管理委員會賦予本人之權限，茲以所建議的依據並依據該意見書，駁回本請求。

著通知。”

（六）透過 2001 年 6 月 27 日第 1273/290/CA/2001 號公函，向上訴人作出以下通知：

“根據所發放的津貼單，查明在閣下 2001 年 1 月退休之日，依據《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條及第 80 條，向閣下支付了假期津貼補償澳門幣 33,708 元以及 2001 年之假期津貼澳門幣 22,450 元。

在此情況下，僅當因擔任公職而確實不應支付假期津貼時，放應給予第 14 個月津貼之權利，正如第 9/90/M 號法律第 2 條之行文所明確規定的那樣，從而避免相關津貼之累加。

儘管如此，為了可以正確適用向退休人員發放第 14 個月津貼之法律以及向擔任公職時的相關人員發放假期津貼之法律，退休基金會訂定了以下標準：

a)對於發放的超過一年以上的退休金，在每年 5 月發放‘第 14 個月津貼’，其金額與退休金加上有權在該月 1 日收取的年資金額相等；

b)對於在前一年 5 月 1 日之後設定的退休金，上述津貼根據開始領取退休金之日起至本年 5 月 1 日的完整月份數，按照十二分之一原則計算。

因此，根據上述規則，向閣下發放的、載於津貼單上且金額為澳門幣 4,300 元的第 14 個月津貼，相當於以十二分之一原則計算的 2 月至 5 月之間完整月份數的金額，雖然閣下與 8 月 6 日第 9/90/M 號法律第 2 條之規定相反，已經領取了今年的假期津貼。因此，在此情況下並且基於上文所述的理由，透過本基金會行政管理委員會主席 2001 年 6 月 27 日在 2001 年 7 月 6 日第 026/AST/JM/FP/2001 號意見書上所作出的批示（內容為“本人同意本意見書。經行使退休基金會行政管理委員會賦予本人之權限，茲以所建議的依據並依據該意見書，駁回本請求。著通知”），閣下所請求的津貼發放已被駁回。

為了履行《行政程序法典》第 70 條之規定，還告知閣下：依據《行政程序法典》第 145 條第 2 款、第 148 條、第 149 條、第 154 條及第 155 條，就這一決定，可以在收到本通知後的 15 日之期間內，向行為人提起聲明異議，或者在 30 日之期間內，向退休行政管理委員會提出必要訴願。”

（七）2001 年 7 月 26 日，現上訴人向退休基金會行政管理委員會提起必要訴願（行政卷宗第 8 頁至第 14 頁）；

（八）2001 年 8 月 1 日，提出了第 034/AST/JM/FP/2001 號意見書（行政卷宗第 2 頁至第 7 頁）；

（九）在這一意見書上，行政管理委員會作出以下決議（行政卷宗第 2 頁）：

“退休基金會行政管理委員會，在 2001 年 8 月 16 日舉行的會議上，根據本意見書所載的內容及依據，決議確認 2001 年 6 月 27 日之主席批示。”

（十）退休基金會行政管理委員會代主席在 2001 年 8 月 21 日發送給上訴人的第 1658/386/CA/2001 號公函中，將這一現被上訴的行為通知了上訴人（行政卷宗第 1 頁）；

上述文件的內容在此視作被轉錄。

三、理由依據

（一）待決事項

對於原審法官／現被上訴人而言，“有關問題只是如下的法律上的問題：8 月 6 日第 9/90/M 號法律規定的第 14 個月津貼在退休後緊接著的 5 月 1 日全額到期，還是在退休屆滿一年後的 5 月 1 日到期？亦或在退休後的第一年中，在 12 個月中以平均金額每月到期？”（第 78 頁判決之第 4 點）。

對於他而言，這是一個解釋方面的問題。

與之相反，現上訴人認為並不是這一問題，而是下列問題：“一位依據《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條收取了假期津貼的退休人士，是否有權全額收取同一年的第 14 個月津貼？”（第 126 頁 A 點第 2 款）。

法律上的問題指要了解取得該津貼之權利是否意味著因為存在一個漏洞而對規範 *fattiespecie* 擴展：法律不僅僅要求利害關係人已經取得了退休人士之資格（而這是第 9/90/M 號法律明示規定的）；法律還要求必須考慮該人士在退休之年沒有獲發《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條所指的假期津貼這一事實。由於根據這一通則規定，澳門公共行政當局的所有工作人員及公務人員在退休時均有權收取假期津貼，因此這就意味著必須在退休屆滿一年後（對此，第 9/90/M 號法律未作明示規定）退休人士才有權收取第 14 個月津貼。

因此，這是一個填補方面的問題。

或者，用更簡單地說（同時使用上訴人本人的提法）：

依據《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條收取了假期津貼的退休人士，是否有權全額收取同一年的第 14 個月津貼？

如何裁判？

（二）在 8 月 6 日第 9/90/M 號法律中，有以下重要規定：

第 1 條

（適用範圍）

已退休的澳門公共行政公務及公職人員以及卹金或殉職者血親津貼的受益人，於每年五月一日，有權收取一項津貼，其款額相等於在五月一日所有權領取的退休金及卹金。

第 2 條

（保留）

已退休的公務或公職人員而復擔任公職者，有權收取上條所規定的津貼，但因擔任該公職而可能收取的假期津貼則撤銷。

第 4 條

（有資格的繼承人）

倘有權領取第一條所指的津貼者，在領取日之前死亡，有關繼承人得按照為死亡津貼而作出的規定有資格承受該項津貼，其金額則依據自死亡前的五月一日以追死亡日相距的月份計算。

第 6 條

（預算負擔）

一、財政司負責採取措施以應付因執行本法律所引致的負擔。

二、澳門退休基金會負責建議必需的立法措施以確保應付將來因執行本法律所引致的負擔。

退休基金會認為，透過對 8 月 6 日第 9/90/M 號法律的解釋，監獄法律的淵源及於被行為，法規的系統性及法律制度的統一性，查明透過一般性規範（法規第 1 條），已經確定了該津貼發放的權利及狀況，立法者交給退休基金會這一具有執行退休金及恤金制度之目的、並具有發放津貼權限的機關來確定發放第 14 個月津貼的規則。

首先應指出，這一意見書對於明確有關問題而言並不是正確的立場。問題不在於該津貼的發放，而在於查明這一津貼的涵蓋範圍。發放規則（對此沒有任何人異議應由退休基金會發放）不能妨礙、擴展或限制津貼的範圍。如果存在這種外延，那麼必須予以從法律中剔除。

因此就提出了一個解釋法律或者旨在填補尚有之漏洞的問題。在此情況下，我們在下面闡述一些關於這一問題的觀點，以便解決有關問題。

（三）被上訴之判決對有關法律注釋學的探討學說的精闢分析，已經使在這方面就此可以進一步闡述的其他論點無用武之地。

解釋法律的目的，是在法律的各種可能之間發現其主導含義或決定性含義。作為對應該使用的方法論的里程碑式的總結，Manuel Andrade 透過一個單一及簡單的概念指出，“應當這樣理解法律：站在法律背後的，不是在真正歷史上製造這一法律的實體（即一個人或幾個人），而是某位抽象的、常規的立法者（即理性的立法者）。不論在選擇法律之實質方面，還是在其技術創設上，這位立法者在公佈該法律後，一直對其予以維持，並在其生效期間隨時予以更新。”

僅當透過釋法，發現遺漏之情形不應被排除在法律之外且未受到適當法律調整時，方存在應予填補之漏洞。漏洞要求在技術含義上進行解釋，因為只有在澄清淵源之含義後，才可以得出情形未被規範的結論。

正如 Oliveira Ascensão¹ 指出，漏洞是指與法規制度的構想相抵觸的、並非屬於該制度的部分。因此，根據其他某些觀點，這就是說法律制度沒有漏洞，因為這些制度中的組成部分一定會在制度中永遠被制度本身所解決。²

當某種情況或者規定的預先法律建構不成功時，當在有所預見的情況下卻沒有規定相應的法律效果時，則漏洞是可以預見的。

¹ 《O Direito, Introdução e teoria Geral》，第 3 版次，第 347 頁。

² Ferrera：《Interpretação e Aplicação das Leis》，第 4 版次，第 155 頁。

當存在漏洞時，（填補漏洞的）可能性既不包含在任何生效的法規字面中，也不包含在其精神中，同時也不同於擴大性解釋，因為擴大性解釋的前提是某種可能性沒有包含在字面中，但是卻包含在立法精神中。

相反，限制性解釋指限制法律的表面外延，將之壓縮至不抵觸立法機關的真實意思。³

作出此等闡述的目的，是為了面對上訴人的立場，使我們必須儘快進行的解釋行動找到框架。上訴人贊同檢察官的立場，即：“鑑於沒有作出相反規定的特別法律制度，（第 14 個月津貼的）支付程序應適用假期津貼之制度”，而假期津貼制度規定，僅在中止服務一年後才存在假期津貼（參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 184 條第 5 款）。此外還得出結論認為，“向上訴人發放 4 個月的第 14 個月津貼當然是一種福利，因為他申請全額的第 14 個月津貼並不合法”。

因此必須調查上述法規第 1 條所含的法律字面及法律精神的含義是什麼，它在典型規定中所表達的是否應該受到限制，所面對的是不是一種法律漏洞的情況，可導致該津貼支付方面的規範出現某種不充分性。

（四）為了進行正確的解釋，現在必須查明第 14 個月津貼的性質。它是具有假期津貼的性質，還是假期津貼的代用品？

首先我們注意到，立法者對兩種津貼加以區分，8 月 6 日第 9/90/M 號法律第 2 條在規定退休人士有權收取這一津貼，但無權收取假期津貼時，明確顯示了這一點。

況且，當假期對於退休人士的抽象及職務狀況已經不再有意義時，退休人士擁有假期津貼是沒有道理的。

隨著退休，建立起了一種根植於先前法律關係（即公務員法律關係）上的新的法律關係。退休乃是指工作人員或人員的下述法律狀況：他們因年齡、疾病或無能力，又或者因為刑事違法或嚴重違紀而被視作無服務能力，其公共職位關係已告消滅，但仍透過一種新的法律關係（即退休法律關係）維持與公共行政當局的聯繫。這種新的法律關係是已告消滅的法律關係的分支，是一種為使其完全獲益而構建的、同時以一整套新的權利、義務及禁例為特點的新法律關係。⁴

我們在此贊同被上訴之判決中的下述見解：“從中得出的唯一理由是：第 14 個月津貼是假期津貼的‘代用品’。但是代用品並不意味著它具有假期津貼的同一特點而且適用於所有退休人士。眾所周知，假期津貼的目的是津貼因假期產生之開支，因此它所讓人們以良好的身心條件再次開始工作。但是，由於退休人士並無假期（而假期津貼是因假期而產生的結果），因此不能存在行政當局在其假期中的分擔。因此，第 14 個月津貼乃是基於其他理由，尤其是基於‘良好服務之獎勵’這一理由”。⁵

因此，在堅信第 14 個月津貼一直是工作人員可擁有的年度酬金的組成部分的情況下，這一津貼乃是“良好服務之獎勵”或者用於支付特別開支的津貼，又或者對喪失假期津貼之補償，而且立法者只認為它應發放給已退休的澳門公共行政公務及公職人員以及卹金或殉職者血親津貼的受益人，正如確定其適用範圍的第 9/90/M 號法律第 1 條所規定的那樣。因此，必然不能從中得出該津貼應該給予沒有退休權利的其他工作人員。

在該法律本身的序言中，給予這一津貼的社會考量是明顯的，它指出：“現階段的經濟發展，容許擴大和加強社會範圍內的活動特別是對本地區公共行政服務過之人員”，而且在附同該法律草案的立法會的“理由說明書”本身中堅稱社會公正的要求，這一要求包含在所欲採取的法律措施中，與假期津貼是不混為一談的：“所尋求的，是滿足退休金會退休人士及領取恤金人士早就存在的期望，同時不破壞作為假期津貼過去及現在基礎的原則”（第 191 頁）。

在立法會經濟、財政及批給事務委員會的第 1/90 號意見書中，同樣強調制度上的差別性：“現在所稱的‘第 14 個月津貼’之制度與領取恤金人士所期望的假期津貼的制度不同；前者比照 5 月 1 日應付的恤金並在該月支付，而後者則根據 6 月 1 日應付的薪金計算，並在該月支付；

³ P. Lima 及 A. Varela：《Noções Fundamentais de Direito Civil》，第 4 版次，第 1 卷，第 155 頁。

⁴ João Alfaia，前引書，第 1055 頁。

⁵ João Alfaia：《Conceitos Fundamentais do regime Jurídico do Funcionalismo Público》，1988 年，第 2 卷第 936 頁。

前者應全額支付，而後者則根據工作人員或人員在該歷年有權享受的假期天數決定是否全額支付”（第 209 頁）。在緊接著的一段中指出，“即使現在建議的津貼的名稱與某些退休人士之前期望的名稱不同，而且其發放的時間也不同（5 月而非 6 月），但是必須承認實質上是同一回事，即：創設一個津貼，旨在將退休人士及領取恤金人士每年收取的給付由 13 個月增加到 14 個月”。儘管如此，體現平行主義的卻是這一（增加月收入的）目的（而薪金則不同，它是在考慮了參考基礎後作出的百分比攤分），因此沒有理由在支付上有所不同。

（五）退休基金會在其“理由說明”中還堅稱如下（卷宗第 186 頁）：

— 針對自願退休抑或強制退休之情況，第 9/90/M 號法律沒有規定第 14 個月津貼的不同支付方式。

— 知道退休登記人收取多少而且怎樣收取假期津貼並不重要。考慮自退休之日起至 5 月 1 日之間屆滿的月份數才屬重要。

— 按照十二分之一原則進行計算後，如果退休發生在前一年的 5 月份之後，那麼在（今年）5 月支付的津貼金額（作為過渡，它將在 9 月支付）將按照退休後屆滿的月份發放；如果津貼受益人已經至少 12 個月享受這一津貼，那麼發放的金額就等同於津貼（即全額發放）。

— 經按照十二分之一原則計算，認為退休基金會在今年將要處理及支付的津貼金額乃是 1989 年 5 月 1 日至 1990 年 5 月 1 日期間的金額。

同樣，退休基金會在《第 14 個月津貼支付概要》中也建議，該津貼“按照十二分之一原則，根據自退休之日起所屆滿的月份計算”，不論屬於“在 5 月 1 日前設定的退休狀況”，還是“在 5 月 1 日後設定的退休狀況”，均是如此（第 184 頁）。

但是，這並不是立法者所贊同的提法。在關於所創立的國度規定方面，立法者不僅沒有完全採納退休基金會之建議（因為第 9/90/M 號法律第 5 條規定，“本法律所設立的津貼，在一九九零年者，是與九月份的退休金及卹金一併發給，並按照受益人於一九九零年五月一日有權領取的退休金及卹金的款額”），而且針對其他狀況（很明顯地，在金額之確定、涉及期間及津貼到期時刻等方面）也沒有採用。

雖然立法者不完全贊同退休基金會之建議（該建議指：因為經“財政局及澳門退休基金會的代表建議”，採納了第 3 條並成為法律的現行第 5 條 — 見第 215 頁），但是立法者仍然持有自己對第 14 個月津貼的觀點，猶如上述建議已經在法律上被考慮一樣。

（六）在比較法角度可以驚奇地發現，澳門的立法者沒有對所給予的津貼的範圍加以限制（而退休基金會在過去及現在均希望加以限制），其做法與葡萄牙立法者透過 7 月 6 日第 514/90 號訓令明示作出的規定如出一轍（第 153 頁）：

“1）在 10 月 16 日第 904-B/89 號訓令第 9-A 條（...）增加以下行文：

第 9-A 條：除在轉為所規定的狀況第一年中已收取假期津貼者外，退休人士、退役人士及退休儲蓄總局的其他領取恤金人士，（...）均有權在每一歷年收取一項第 14 個月津貼，該津貼在 7 月支付，其金額等同於該月之退休金。

（...）”

（七）從禁止第 14 個月津貼與假期津貼累加（上述法律第 2 條）中，現上訴人得出結論認為上述津貼性質類似。

對於這一點，由於其清晰性，茲對被上訴之判決作以下摘錄：“雖然性質不同（因為屬假期津貼之代用品），但是立法者不希望它（第 14 個月津貼）與假期津貼相累加，*但僅限於退休人士繼續擔任公職並因之有假期權利的情況*。在此情況下，維持第 14 個月津貼的權利，同時排除假期權利。但是請注意（這一點很重要），立法者沒有規定所終止的權利是第 14 個月津貼，而是規定所終止的是假期津貼。之所以重要是因為：就因確定性終止職務而領取假期津貼的退休人士而言（《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條），如果認為第 2 條針對此等人士作了保留，那麼所終止的就是這一津貼而非第 14 個月津貼，這與退休基金會的主張恰恰相反”（第 92 頁）。

另一方面，如果《澳門公共行政工作人員通則》第 186 條所指的、因終止職務而應付的假期津貼尚未被享受並轉為第 14 個月津貼，那麼也不能像退休基金所期望的那樣與第 14 個月津貼相

累加，因為這兩個津貼均涉及同一歷年，沒有任何理由求諸十二分之一制度，因為這一制度雖屬分期方式，但同樣存在累加。

（八）至於所提出的平等原則（理由陳述第 15 條，第 137 頁至第 138 頁），必須注意第 9/90/M 號法律第 1 條之規定的主體適用範圍，與法規第 2 條之規定的主體適用範圍不同：第 1 條僅僅適用於“已退休的澳門公共行政公務及公職人員”以及卹金或殉職者血親津貼的受益人，而第 2 條則適用於“已退休的公務或公職人員而復擔任公職者”（即同時具有退休人士身份而擔任公職者）。

立法會經濟、財政及批給事務委員會的第 1/90 號意見書本身強化了兩個規範規定的不同範圍的含義，並對第 2 條之外延作出了澄清：“法律草案第 2 條規定的規則，允許擔任公職的退休人士可以收取假期津貼以取代第 14 個月津貼”，在前者高於後者的情況下，“這產生了一些疑問”。

“擔任公職的情況具有例外性質（《澳門公共行政工作人員通則》第 268 條）。在此狀況下收取的酬金具有過渡性質，而作為退休人士收取的金額則具有持久性質。因此，委員會認為僅應向退休人士支付‘第 14 個月津貼’，因此建議第 2 條具有以下行文：...”（第 214 頁）。

（九）上訴人所捍衛的、並得到兩級檢察官贊同的立場，從假期津貼與第 14 個月津貼不可累加之原則出發，鑑於沒有作出相反規定的特別法律制度，認為（第 14 個月津貼的）支付程序應補充適用假期津貼之制度。

還主張透過類推適用，似乎可以肯定地得出結論認為，只有在 5 月 1 日以不間斷方式退休屆滿一年的退休人士放有權收取第 14 個月津貼；或者至少及以更加有利的方式說，只有上述退休人士才有權收取全額的第 14 個月津貼（第 172 頁背頁）。

在此先講三點。至少這是一個對第 9/90/M 號法律第 1 條明示規定的權利加以明顯限制的選擇；如何可以看出兩個津貼的性質明顯不同；上述第 9/90/M 號法律第 1 條及第 2 條的主體範圍如何不同。

在本案中並不存在一個真正的漏洞，在上文所述的（法律）建構中也根本不存在漏洞。有關的津貼不僅具有相同性質，而且猶如是退休人士作為工作人員享受的假期津貼的延伸。

在第 9/90/M 號法律第 1 條中，立法者在給予已退休人士第 14 個月津貼之權利方面沒有留下任何疑問。立法者未在退休的首年以及後續年份之間作出區分，並就權利到期的時刻採取了已確定之立場。權利的賦予隨著退休人士透過《澳門公共行政工作人員通則》第 267 條所指的程序而取得的狀況而完成；到期的時刻指每一年的 5 月 1 日。

我們不明白漏洞何在，而肯定的是，支付規則不能剝奪法律所規定的權利。正如被上訴的判決所言，即使存在漏洞，“它也只能集中在權利設定的時刻，因為如果權利進入了退休人士的法律範圍，那末總有一天它要被行使及實現。而在多個可能的時刻之中，立法者選取了工作人員取得退休人士地位的時刻。立法者對於這一時刻沒有提出任何保留、例外或限制，因此不能像被上訴之實體所主張的那樣，認為存在一個退休滿一年的期間並將之作為‘權利的設定期間’。權利是隨著決定退休的行為而取得的，而不是隨著退休後屆滿一年的行為而取得的。在立法者的設計中，並不存在一個一年的期間作為取得津貼權利的條件，這甚至是因為：在法律生效後的第一年中，津貼在 9 月就已經被領取，如果在 5 月 1 日退休，便可以進行這一領取（第 5 條）。因此，一位在 1990 年 1 月退休的人士，在 1990 年 9 月份領取了第 14 個月津貼，在 1991 年 5 月再次領取這一津貼。”

正如所見，如果立法者沒有就另外一個之前的、不同的法律關係範疇內收取的假期津貼之累加作出任何保留，如果沒有針對退休後的首年限制這一權利，如果沒有根據退休後的首年中的月份數設立一個比例制度，那麼解釋者就不能希望以制度本身並未要求的理由，以規範支付程序上的漏洞為由，聲稱立法者所言並非所欲言者。

正如所見，對於多種理由的分析並不要求上述解釋規則，審判者不負責調查立法選擇的公正性或正確性。換言之，既然根本不涉及漏洞，因此在作限制性解釋時，必須使對該法律狀況的法律規範要求這樣的解決辦法。

(十) 現上訴人還堅持, “立法者透過一個允許性規範, 以一般方式確定了‘領取第 14 個月津貼’之權利 (...), 類似於‘聖誕津貼’的做法 (《澳門公共行政工作人員通則》第 187 條第 1 款), 關於發放此等津貼之方式的規則, 分別規定於第 164 條第 5 款 (在一年之期間內) 及第 187 條第 4 款 (透過十二分之一原則) 中” (理由陳述第 16 點, 第 138 頁)。

在這一方面, 原審法官同樣作了正確裁判: “...即使認為我們所面對的是一個遺漏的情況, 並且透過規範之協調性及相對公正的理由證明對其填補屬於合理, 求諸假期津貼規則亦不允許得出結論認為, 第 14 個月津貼僅僅在退休屆滿一年後的 5 月 1 日才到期。這是因為: 這根本不是法律針對假期津貼所要求的解決辦法, 因為正如《澳門公共行政工作人員通則》第 184 條第 5 款所規定的那樣, ‘在第一款所指日期 (6 月 1 日) 後工作方滿一年之工作人員, 應在其取得享受年假權利之翌月獲支付以該月份之薪俸計算之假期津貼’。將這一規則適用於第 14 個月津貼後, 發現在翌年 1 月份、2 月份退休者會收取津貼而且在該年的 5 月份會再次收取津貼, 這與退休基金會所主張的解決辦法完全不同, 該基金會只接受支付後者。”

至於規範在規定方面的不同, 我們在上文已經解釋: 第 2 條所指的假期津貼指雖然退休但仍然擔任公職之退休人員可能有權領取的津貼, 這種情況時可能的而且也數次發生過。

(十一) 至於與聖誕津貼之做法的相似性, 我們在此同樣也看不出據以支持上訴人的理由。事實上, 求諸聖誕津貼之規則並不允許得出結論認為, 在退休後的第一年中支付第 14 個月津貼時應以十二分之一方式相加。《澳門公共行政工作人員通則》第 187 條第 1 款規定, 現職、離職待退休或已退休之行政當局工作人員, 有權收取在每曆年十一月份支付之聖誕津貼, 金額相等於薪俸加上上年資獎金或相等於在該曆年十一月一日有權收取之退休金, 而且該條第 4 款規定的制度僅適用於實際服務的第一年而不適用於退休後的第一年。鑑於不同法律關係的繼承, 這是有意義的, 因為就由於退休而具有新法律狀況的工作人員而言, 這種繼承不應該使他們因此而擁有的期望破滅。

(十二) (上訴人) 還聲稱已經賦予了退休基金會執行退休制度及發放津貼之權限 (第 9/90/M 號法律第 6 條第 2 款), 但是這並不意味著該基金會得以所期望的違反適度即平等原則為由, 剝奪法律明確規定的權利。尤其是所主張的解決辦法, 不僅沒有補正給 5 月份以後退休者造成的不公正 (相對於之前的退休者而言 — 參閱第 137 頁之上訴人理由陳述), 而且還必然造成另外一些不平等的情況, 例如所主張的在退休後的第一年中實行十二分之一制度所產生的不平等, 在這一制度中, 在 1 月份退休的人退休一年後只收取了 4 個月的津貼, 而在 7 月份退休者在退休一年後則收取了 10 個月的津貼。

因此, 我們看不到在退休後的第一年中發放上述津貼有何法律漏洞 — *法律未明文區別者, 不得加以區別* — 因此, 不存在任何制度以外之物, 沒有理由對所賦予的權利加以任何限制, 而且認為立法者就是如此期望之說也是不正當的 (因為肯定的是, 甚至已經提交了表明這一限制的建議, 但是立法者在這一事項上保持了沈默)。即使在抽象意義上設計了某種相對不公正的情況, 也不允許作出一種狹義的、具有懲戒作用的解釋, 因為只有立法者才可動用之。

因此, 認為現被提起的上訴理由不成立, 因認為不存在對法律的錯誤解釋。

*

四、決定

綜上所述, 合議庭裁判駁回本司法上訴, 維持原判。

因被上訴實體之豁免, 免繳訴訟費用。

João A. G. Gil de Oliveira (趙約翰) (裁判書製作法官) — 蔡武彬 — 賴健雄