

上訴案件編號：144/2012

合議庭裁判日期：二零一三年二月七日

主題：

行政行為

內部指引

裁判書內容摘要：

如行政行為的法律依據為一違法制定的內部指引，則該行政行為應予視乎情況撤銷或宣告為無效。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
民事及行政分庭
行政司法上訴卷宗第 144/2012 號
合議庭裁判

一、序

A，其身份資料已載於卷宗，就房屋局代局長於二零一零年七月二十七日作出裁定其提出的聲明異議理由不成立的批示表示不服，向行政法院提起司法上訴，請求行政法院撤銷該批示。

該司法上訴獲行政法院受理後和經適當法定程序後，行政法院的法官於二零一一年十月二十八日作出以下判決，裁定上訴理由部份成立，和着令撤銷被上訴行為：

A，詳細身份資料記錄於卷宗內，就房屋局代局長於 2010 年 7 月 27 日駁回其家團提出的社會房屋申請被除名的聲明異議的決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴決定，理由是被訴實體違反法律規定，善意原則及合法性原則。

*

被訴實體作出答辯，認為上訴人提起上訴的訴訟理由均不成立，應駁回本司法上訴。

*

檢察院認為應駁回本司法上訴。

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

根據卷宗資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

上訴人於 1985 年 11 月 14 日遞交“承諾購買者登記表”，申請購買按照房屋發展合同建造的房屋，所填報的家團成員為上訴人、上訴人女兒 B 及上訴人女婿 C (見行政卷宗第 24 頁至第 28 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

上訴人於 1988 年 10 月 27 日簽訂買賣公證書購入位於澳門 XXX 樓 T 座單位的公共房屋(見行政卷宗第 29 頁至第 39 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

上訴人將上述單位轉讓予上訴人女兒 B 及女婿 C，有關轉讓於 1995 年 7 月 12 日作出物業登記(見行政卷宗第 40 頁至第 41 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2009 年 9 月 24 日，房屋局在第 0683/DAHP/DAH/2009 號建議書中制訂一些內部審批規則 (見卷宗第 75 頁至第 76 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2009 年 11 月 11 日，上訴人與其配偶組成家團，向被訴實體遞交社會房屋申請表及所需文件，申請表編號為 31200902816(見行政卷宗第 3 頁至第 17 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 7 月 14 日，被訴實體透過第 28 期第二組政府公報，公佈社會房屋申請的臨時輪候名單及除名名單。上訴人因以下原因被除名：**家團成員及其配偶為已獲房屋局許可取得按四月十二日第 13/93/M 號法令的規定取得以房屋發展合同制度建造的房屋的另一家團的申請表中所載成員**(見行政卷宗第 42 頁至第 45 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 7 月 19 日，上訴人向被訴實體提起聲明異議(見行政卷宗第 51 頁至第 55 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 7 月 27 日，房屋局代局長同意第 0893/DAHP/DAH/2010 號報告書之內容，指出上訴人確實為 XXX 樓 T 的取得人(家團編號 XXX)，有關單位在不可轉讓之責任期限結束後已轉移，不符合該局在第 683/DAHP/DAH/2009 號報告書中以批示核准的“審查社會房屋申請表工作指引”中可獲例外許可申請社會房屋的準則 (見行政卷宗第 48 頁及第 49 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 7 月 28 日，被訴實體透過編號 1007260048/DAH 公函，通知上訴人駁回其聲明異議，指出其為另一已購經濟房屋的家團申請表中所載成員，不符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 4 款第(3)項的規定；同時指出根據《行政訴訟法典》第 25 條的規定，上訴人可在收到通知之日起計 30 日內向行政法院提起司法上訴(見行政卷宗第 56 頁至第 57 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 7 月 30 日，上訴人接獲上述公函(見行政卷宗第 57 頁)。

於 2010 年 8 月 18 日，上訴人向本院申請司法援助。

於 2010 年 9 月 1 日，被訴實體透過第 35 期第二組政府公報，公佈社會房屋申請的確定輪候名單及除名名單，上訴人被列入除名名單內(見行政卷宗第 58 頁至第 60 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2010 年 12 月 1 日，上訴人之訴訟代理人透過傳真方式向本院提起本司法上訴。

*

本院現就有關問題作出審理。

在起訴狀中，上訴人指出被訴實體違反第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定，沒有考慮上訴人購買經濟房屋時之家團成員現已事實上分成兩個家團，從而違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則及第 3 條規定的合法性原則。

經分析起訴狀之內容後，本案之核心問題在於根據七月八日第 35/96/M 號法令、第 24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》或四月十二日第 13/93/M 號法令的規定獲許可取得房屋，或根據第 17/2009 號行政法規《自置居所貸款利息補貼制度》的規定已獲補貼的“家團代表”在提出申請租賃社會房屋時可否按照第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定，獲例外許可脫離家團，獨立申請社會房屋。

第 296/2009 號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第 2 條規定如下：

“第二條

家團代表

為適用本規章的規定，負責申請分配社會房屋的家團成員，稱為家團代表。”

~

第 25/2009 號行政法規第 3 條第 1 款、第 4 款第三項及第四項與第 5 款有以下規定：

“第三條

承租房屋的要件

一、 在澳門特別行政區居住的經濟狀況薄弱的家團或個人，可申請承租上條所指的社會房屋。

.....

四、經濟狀況薄弱的家團內的任一成員及其配偶：

(三) 不得為已獲房屋局許可的按四月十二日第13/93/M 號法令的規定取得以房屋發展合同制度建造的房屋的另一家團申請表中所載成員；

(四) 不得為已獲房屋局許可的按七月八日第35/96/M 號法令、第24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》或第17/2009 號行政法規《自置居所貸款利息補貼制度》的規定取得房屋的另一家團申請表中所載成員；

.....

五、如有合理解釋，房屋局局長可例外許可已按七月八日第35/96/M 號法令、第24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》或四月十二日第13/93/M 號法令的規定獲許可取得房屋，或根據第17/2009 號行政法規《自置居所貸款利息補貼制度》的規定已獲補貼的家團中的成員脫離家團，獨立申請社會房屋。”

~

根據第 25/2009 號行政法規第 3 條的規定，對於在澳門特別行政區居住的經濟狀況薄弱的家團或個人，具有申請承租社會房屋的資格；倘若為家團的申請，則必須由家團中一名同時具備第 3 條第 2 款要件的成員提出申請(而第 296/2009 號行政長官批示核准的《社會房屋申請規章》第 2 條則明文指出負責申請社會房屋的家團成員為“家團代表”)。同條第 4 款則以排除性的規定，限制個人、家團的任一成員以及其配偶當符合有關規定的情況時(包括曾獲得貸款補貼、利息補貼及曾購買經濟房屋)，該個人或家團便不具有承租社會房屋的資格。

然而，針對家團的任一成員以及其配偶曾獲得貸款補貼、利息補貼及曾購買經濟房屋的情況，立法者亦賦予房屋局自由裁量權，倘若出現合理解釋，容許有關家團成員脫離家團，獨立申請社會房屋(見上述法規第 3 條第 5 款的規定)。

針對上述情況，房屋局於 2009 年 9 月 24 日在第 0683/DAHP/DAH/2009 號建議書中制訂一些內部審批規則，當中包括:2.1a)如所有已受惠(即不包括正在輪候經屋競投的家團)其他房屋計劃的家團代表不能申請(見行政卷宗第 75 頁背頁)。

本案中，被訴實體正正引用上述準則，認定上訴人的情況不符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定。在尊重對同一法律問題的不同見解下，本院認為，我們看不到立法者有意將組成家團的成員區分，在適用第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定時排除“家團代表”作為家團成員之組成部分，從而在本案中被訴決定應予撤銷。

根據卷宗既證事實，上訴人於 1985 年透過與其女兒及女婿組成家團的方式購買一個由當時的澳門政府房屋司根據 12 月 29 日第 124/84/M 號法令核准的《居屋興建發展合同》制度所建的居屋單位，上述法令第 6 條及第 7 條有以下規定：

“第六條

(條件及入住途徑)

一、按照本法令無分彼此地被指定為長期在澳門居住的家庭成員，或無親戚關係的一組人，得入住按照本法令興建的居屋。

二、有意者得以如下任一途徑入住居屋：

a) 提出每月收益水平低於每年將以訓令訂定某數目的所有成員或一組人，在居屋協調室進行登記；

b) 有意購置單位或以有限制的租金方式租賃的所有成員，直接與建築公司洽商。

三、不論有意者入住居屋之方式為何，競投永遠必須由一併具有下列條件的一名人仕為之：

a) 年齡相等或十八歲以上者；

b) 在澳門最少居住滿五年者；

c) 持有本地區政府發出一份身份證明文件者；

d) 在澳門並無擁有不動產（屋宇或土地）或不是本地區任何專有地段的承批者。

第七條

（居屋的給予制度）

一、按照上條二款 A 項之規定，在居屋協調室登記之成員競投租賃或以租金解決方式購買屬政府的一間居屋。

二、在不妨碍上條三款的規定，給予屬政府的一間居屋之競投永遠由個人以一個家庭整體或不超過四個及無親屬關係的一組人之名義為之。

三、政府給予一個單位之權利將透過甄別的競投為之，其規則將以補充法例訂定。

四、給予的居屋係永遠適宜滿足家庭成員或一組人的需要，而受惠的每一整體只得享有一間居屋的權利。”

~

上述第 122/84/M 號法令隨後被 4 月 12 日第 13/93/M 號法令廢止，該法令第 4 條有以下規定：

“第四條

（求取房屋之條件及方式）

一、在澳門永久居留之家團或無血親關係之羣體，均可求取根據本法規建造之房屋，而二者在本法規內，皆被稱為羣體。

二、家團為一羣共同生活且以婚姻、血親、姻親、收養關係或以傳統上與上述關係等同之關係而有聯繫之人。

三、有意購買房屋者，必須向澳門房屋司報名。

四、有意購買者申請購買該等房屋之方式及安排其順次之標準，將為補足法規之標的。

五、在簽署買賣預約合同時，申請必須由羣體中一名同時具備下列要件之成員呈交：

a) 年齡至少為十八歲或已解除親權者；

b) 在澳門居留至少五年；

c) 持有本地區行政當局發出之身分證明文件。

六、在行政當局為騰出公共利益整體項目所需土地而進行遷離之情況下，上款 b 項所指居留之要件得減為至少居留三年。

七、羣體之成員不得為澳門地區任何房屋或土地之所有人或本地區任何屬私產土地之承批人。

八、當某羣體中任一成員在已獲澳門房屋司許可取得按房屋發展合同制度建造之房屋之另一羣體之報名表中出現時，則不得許可該羣體取得按房屋發展合同建造之房屋。”

~

經比較上述兩部法令規定的取得要件，可見第 13/93/M 號法令有意限制曾根據第 124/84/M 號法令核准的《居屋興建發展合同》制度取得公共房屋的任一“家團成員”再申請取得公共房屋(見同一法令第 4 條第 8 款的規定)。然而，上述法令沒有任何規定明文將家團代表或其成員作出區分，因此，擁有不動產的排除性要件應適用於家團之所有成員。

此外，第 13/93/M 號法令亦沒有如同第 124/84/M 號法令第 7 條第 4 款一樣，明確列明“給予的居屋係永遠適宜滿足家庭成員或一組人的需要，而受惠的每一整體只得享有一間居屋的權利。”但從立法精神的一致性考慮，根據第 13/93/M 號法令而取得房屋的家團的受益範圍應適用於整個家團，包括家團代表及組成家團之所有成員。

返回本案中，雖然第 25/2009 號行政法規第 3 條第 4 款第(3)項及第 5 款並沒有明文將根據第 124/84/M 號法令取得房屋的受益家團包括在內，但從法律制度的解釋方面考慮，上訴人即使在第 13/93/M 號法令生效前購買有關房屋，亦應受第 13/93/M 號法令的規定約束，從而第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款之規定亦適

用於上訴人之情況。

承上分析，由於第 124/84/M 號法令及第 13/93/M 號法令均沒有將“家團成員”或“家團代表”從受益範圍中區分，倘若被訴實體在適用第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定時，將“家團代表”（取得人）視為取得公共房屋的唯一受益者而剔除其於可例外獲得許可的家團成員範圍外，本院認為，明顯錯誤解釋上述法律規定。事實上，從社會房屋資源合理分配及照顧經濟狀況薄弱人士居住需要的角度出發，立法者更在意於現實生活中利害關係人所面對並急需解決的住屋困難，從而讓被訴實體可例外許可已享受公共資源的受益人根據其實際情況可再次受益，甚至有例外豁免所有要件的情況（見第 25/2009 號行政法規第 8 條的規定）。

最後，《民法典》第 8 條有以下規定：

“第八條

（法律解釋）

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，且立法者僅得以適當文字表達其思想。”

由於第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定僅規定將曾獲得貸款補貼、利息補貼及曾購買經濟房屋的家團成員脫離家團，獨立申請社會房屋，沒有將取得人或“家團成員”作出區分。因此，本院認為被訴實體錯誤適用上述法律規定，導致被訴決定具有違反法律規定之瑕疵，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項及《行政程序法典》第 124 條的規定，被訴決定應予撤銷。

至於上訴人指出被訴實體違反善意原則，根據卷宗的已證事實，我們未能證實被訴實體在處理上訴人之程序中違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則，而上訴人在起訴狀中僅概括地作出上述結論，未有提供任何事實證明被訴實體有違反善意原則之處，因此，此訴訟理由不成立。

綜上所述，本院裁定上訴人之訴訟理由部分成立，撤銷被訴行為。

基於被訴實體獲得主體豁免，免除訴訟費用。

訂定委任訴訟代理人之服務費為澳門幣 2,000 元正，由終審法院院長辦公室墊支。

登錄本判決及依法作出通知。

依法獲通知上述判決後，房屋局局長不服，並依法及適時向中級法院提起上訴，其上訴理由的結論及請求如下：

1. 被上訴人A於2009年11月11日向上訴實體遞交申請表，申請租賃社會房屋，申請表編號為31200902816。
2. 被上訴人提出因已將先前受惠的經濟房轉讓而再次處於住房困難的狀況，申請例外許可脫離家團申請社會房屋，但上訴實體審查有關的申請後，於2010年7月27日作出批示“同意”將A從申請名單中除名，理由是其不符合第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第3條第4款(3)項規定的申請要件且不具備取得例外許可的前提條件(合理解釋)。
3. 為此，A向行政法院提起司法上訴，卷宗編號771/10-ADM。
4. 上訴實體於2011年11月4日收到行政法院的判決書，法院裁定被上訴人A的訴訟理由部分成立，撤銷上述除名決定；該判決書裁定被訴決定應予撤銷。
5. 然而，上訴實體並不認同法院的判決及意見，事實上在本個案內上訴實體並未批准例外許可的原因，並非如行政法院所言簡單地誤會第25/2009號行政法規第3條第5款“如有合理解釋…家團中的成員脫離家團，獨立申請社會房屋。”所指“家團成員”的概念內不包含“家團代表(房屋的取得人)”，相反，是由於行使自由裁量權作價值判斷後認定被上訴人不具備第25/2009號行政法規第3條第5款所指的“合理解釋”。
6. 至於怎樣的情況才視為具備合理解釋(符合可獲例外許可的前提條件)?顯然上述行政法規賦予了上訴實體房屋局判斷有關解釋合理性的自由裁量權；就如何判斷有關解釋的合理性，上訴實體根據《民法典》第8條規定，以及按照相關法律制度的整體規定、上文下理及邏輯、相關法例的立法精神(確保有限的社會房屋公平合理地運用於經濟狀況薄弱的家團)及原則(一人只可享受一次房屋福利的原則)，透過第0683/DAHP/DAH/2009號報告書制訂了有關如何判斷申請人按照第25/2009號行政法規第3條第5款的規定申請例外許可時所提出解釋的合理性的指引和準則，以便合法、統一、公平公正及適度地對待所有申請人。
7. 而上述報告書(審查準則及指引)第2條第2.1款a)項規定“所有已受惠其他房屋計劃的家團代表不能申請承租社會房屋”，判定已受惠其他計劃的家團代表(福利房屋的取得人)不能再申請社會房屋，是由於為合理及公平地運用有限的房屋資源，貫徹一人只可享受一次房屋福利的原則，避免已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利(維護實質的平等)，避免濫用有限的社會資源及對從未享受過房屋福利者不公平。
8. 為此，即使不符合第25/2009號行政法規第3條第4款3項規定要件的被上訴人，申請取得上述法規第3條第5款所指例外許可時，解釋現時處於經濟困難的情況，但由於其確實為申請經濟房屋時的家團代表，是經濟房屋的所有權的取得

人，已實質受惠於其他的房屋福利，甚至已將有關房屋轉售，故上訴實體在審查及判斷時，因其不具備上訴實體判斷為可獲例外許可的“合理解釋”（不符合第0683/DAHP/DAH/2009號報告書制訂的指引內所指可獲例外許可的前提條件），故並未例外許可其脫離家團獨立申請社會房屋，以及將之除名，並無適用法律錯誤。

綜上所述，請求法官 閣下接納本上訴，認定上訴實體主張之依據成立，宣告撤銷原判決。

司法上訴人 A 沒有就房屋局局長的上訴作答覆。

隨後卷宗移送至本中級法院，經裁判書製作法官作初步審查處理後，批示呈送駐中級法院的助理檢察長檢閱。

尊敬的助理檢察長就上訴的理由和請求事宜發表其法律意見，並結論主張上訴理由應予裁定成立。

隨後卷宗送呈予兩位助審法官以便依法檢閱，及適時由合議庭討論和表決如下：

二、理由說明

根據卷宗及附卷的行政程序資料，下列者為審理本上訴具重要性的事實：

- 司法上訴人 A 根據行政法規 25/2009 號向房屋局申請承租社會房屋。
- 房屋局基於 A 曾以家團代表身份購買屬房屋發展合同制度的房屋，且不符合房屋局內部製訂的要求為由，將其申請從輪候社會房屋的名單中剔除；

- 該內部製訂的準則是為具體落實第 25/2009 號行政法規第三條第五款規定¹的例外許可而定出的內部審核應遵的指引。

明瞭司法上訴人的申請，聲明異議的經過和房屋局代局長裁定聲明異議理由不成立的事實和法律理由後，以下讓我們着手分析本上訴的問題。

在一審的司法上訴審理時，行政法院法官認為在解釋第 25/2009 號行政法規第三條第五款時，不應區分家庭成員和家庭代表，因此，不論是以家庭成員或家庭代表身份曾受惠貸款補貼、利息補貼及曾購買經濟房屋者，均應獲相同對待。

就本上訴的標的問題，駐本院的助理檢察長發表如下的法律意見：

本案之被上訴判決撤銷了房屋局局長於 2010 年 7 月 27 日駁回 A 提出之聲明異議的批示，理由是：本案中，被訴實體正引用上述準則，認定上訴人的情況不符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定。在尊重對同一法律問題的不同見解下，本院認為，我們看不到立法者有意將組成家團的成員區分，在適用第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定時排除“家團代表”作為家團成員之組成部分，從而在本案中被訴決定應予撤銷。

在其上訴陳述書（卷宗第 117-123 頁）中，現上訴人提出如下結論：

5. 然而，上訴實體並不認同法院的判決及意見，事實上在本個案內上訴實體未批准例外許可的原因，並非如行政法院所言簡單地誤會第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款“**如有合理解釋…家團中的成員脫離家團，獨立申請社會房屋。**”所指“家團成員”的概念內不包含“家團代表（房屋的取得人）”，相反，是由於行使自由裁量權作價值判斷後認定被上訴人不具備第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款所指的“合理解釋”。

6. 至於怎樣的情況才視為具備合理解釋（符合可獲例外許可的前提條件）？顯然上述行政法規賦予了上訴實體房屋局判斷有關解釋合理性的自由裁量權；就如何判斷有關解釋的合理性，上訴實體根據《民法典》第 8 條規定，以及按照相關法律制度的整體規定、上文下理及邏輯、相關法例的立法精神（確保有限的社會

¹ 如有合理解釋，房屋局局長可例外許可已按七月八日第 35/96/M 號法令、第 24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》或四月十二日第 13/93/M 號法令的規定獲許可取得房屋，或根據第 17/2009 號行政法規《自置居所貸款利息補貼制度》的規定已獲補貼的家團中的成員脫離家團，獨立申請社會房屋。

房屋公平合理地運用於經濟狀況薄弱的家團)及原則(一人只可享受一次房屋福利的原則),透過第 0683/DAHP/DAH/2009 號報告書制訂了有關如何判斷申請人按照第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定申請例外許可時所提出解釋的合理性的指引和準則,以便合法、統一、公平公正及適度地對待所有申請人。

7. 而上述報告書(審查準則及指引)第 2 條第 2.1 款 a) 項規定“**所有已受惠其他房屋計劃的家團代表不能申請承租社會房屋**”,判定已受惠其地計劃的家團代表(福利房屋的利得人)不能再申請社會房屋,是由於為合理及公平地運用有限的房屋資源,貫徹一人只可享受一次房屋福利的原則,避免已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利(維護實質的平等),避免濫用有限的社會資源及對從未享受過房屋社會利者不公平。

8. 為此,即使不符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 4 款 3 項規定要件的被上訴人,申請取得上述法規第 3 條第 5 款所指例外許可時,解釋現時處於經濟困難的情況,但由於其確實為申請經濟房屋時的家團代表,是經濟房屋的所有權的取得人,已實質受惠於其他的房屋福利,甚至已將有關房屋轉售,故上訴實體在審查及判斷時,因其不具備上訴實體判斷為可獲例外許可的“合理解釋”(不符合第 683/DAHP/DAH/2009 號報告書制訂的指引內所指可獲例外許可的前提條件),故並未例外可其脫離家團獨立社會房屋,以及將之除名,並無適用法律錯誤。

被上訴判決提及之“被訴實體正正引用上述準則”是指第 683/DAHP/DAH/2009 號建議書第 2.1 點 a) 項(卷宗第 75 頁背頁),卷宗第 66-67 頁之第 0893/DAHP/DAH/2010 號建議書之《5. 申請表編號 31200902816(A)》第 2 段申明:經覆核資料,家團代表 A 確實為……,不符合本局於 2009 年 9 月 25 日在第 683/DAHP/DAH/2009 號報告書的批示核准的“審查社會房屋申請表工作指引”內載明的可獲例外許可申請社會房屋的準則(附件五)。

上述事實顯示,不論如何否認與辯解,但房屋局局長將 A 從租賃社會房屋之競投名單中“除名”的原因,歸根到底仍在於:A 是曾購買經濟房屋之家團的代表,雖然他已經出售所購買之經濟房屋,然則仍不具備第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款規定的前提條件。鑒於此,我們認為本上訴的問題在於:第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款提及的“家團中的成員”是否包括“家團代表”(representante do agregado familiar)?第 3 條第 5 款規定的“例外性許可”是否適用於已經受惠之家團的代表?該第 5 款規定:

如有合理解釋,房屋局局長可例外許可已按七月八日第 35/96/M 號法令、第 24/2000 號行政法規《取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼制度》或第 13/93/M 號法令的規定獲許可取得房屋,或根據第 17/2009 號行政法規《自置居所貸款利息補貼制度》的規定已獲補貼的家團中的成員脫離家團,獨立申請社會房屋。

顯而易見,第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款出現的是“家團中的成員”這一表述,對“家團中的成員”沒有明示地作出進一步的限定和區分。儘管如此,在我們看來:房屋局引入“家團代表”這個概念且將“家團代表”從“家團成員”中抽離出來的解釋方式,不違反第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的精神,亦不違反法律解釋的規則。

1. 規範體系。

的確，是第 296/2009 號行政長官批示核准之《附件：社會房屋申請規章》第 2 條採用了“家團代表”這一術語，它被定義為“負責申請分配社會房屋”的家團成員。基於這一定義，家團代表（representante do agregado familiar）必須是“家團成員”中的一分子；與其他家團成員相比，他的特殊性在於：代表整個家團簽署申請表，並承擔相應的責任。

分析屬同一領域的相關立法——第 13/93/M 號法令第 4 條第 5 款、第 35/96/M 號法令第 3 條第 1 款、第 24/2000 號行政法規第 3 條第 1 款、第 17/2009 號行政法規第 3 條第 4 款、第 25/2009 號行政法規第 3 條第 2 款，可以發現：其一，諸如此類的規範都訂立了一些要件，例如年齡、在澳居住年限等等；其二，這些要件僅僅適用於代表家團“簽署”申請的家團成員，不適用於其餘成員。

據此，我們認為：雖然上述法規——第 13/93/M 號法令、第 35/96/M 號法令、第 24/2000 號行政法規、第 17/2009 號行政法規、第 25/2009 號行政法規——皆未採用“家團代表”這一術語，但都默認“家團代表”的存在及其與其他家團成員的不同。不僅如此，上述《社會房屋申請規章》第 8 條第 9 款規定：如退出家團的成員為家團的代表或代表的配偶，則整個家團從申請中被除名，但出現以下任一原因者除外：（一）離婚而由未退出家團且符合家團代表要件的一方負責擔任家團代表者；（二）家團代表死亡，而由其家團中承擔家庭生活負擔且符合家團代表要件的成員負責擔任家團代表者。家團代表之特殊地位由此可見一斑。

在解釋第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款時，應當將其置於它所從屬的規範體系之中，並作系統解釋（interpretação sistemática）。以此為基點和準據，我們所得出的淺見是：房屋局對第 3 條第 5 款的解釋更符合體系和諧原則。

2. 條文之文義與目的

細致分析第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款，我們認為：其一，它所規定之許可（autorização）是“例外”（excepcional）——是同條第 4 款所規定之“禁止”之例外；其二，作為一般規則，只有在出現值得格外關照的特別重要事由時，才可以給予例外性許可；其三，條文中之“如有合理解釋”（desde que devidamente justificado），是對房屋局局長的要求，要求他在給予例外性許可時承擔“作出合理解釋”的義務；其四，立法者確立的受益人是“脫離”了“原”家團的家團成員。

鑒於此，在確定第 5 款中之“家團成員”的含義與範圍時，支點應當是：他曾是已受益家團的成員，但已經“脫離”出來、自立門戶。據此，比較合乎邏輯的解釋是：這裡的“家團成員”不包含家團代表，因為只有（原來）處於依附地位的成員才需要自立門戶、另立新家，而家團代表之出局導致的是家團之解體。

從立法價值角度考察，第 5 款之所以將受益人限定為“脫離（原）家團”自立門戶的人，目的有二。其一是儘量避免社會房屋這項福利性公共資源遭到投機性濫用，另一個目的則在於避免原家團成員中的未成年人或由於其他原因當時沒有

獨立申請資格的人，永久性的喪失租用社會房屋的機會。由此可見，第 5 款設立的例外性許可體現了立法者的慎重與善意。

就此而言，房屋局對第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的解釋——已受惠於其他房屋（福利）措施之家團的家團代表不得再申請社會房屋——符合《民法典》第 8 條確立的解釋規則、符合第 3 條第 5 款自身的字面含義，也符合這一規範的立法價值和存在理由。

3. 條文性質

第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款自身的措辭“可例外許可”表明，它賦予了房屋局局長廣泛的自由裁量權，另一方面，在性質上它屬於《民法典》第 10 條確認的例外規定（norma excepcional）。

總所周知，經濟房屋和社會房屋，在今日澳門，都尚未達到“居者有其屋”的程度，是寶貴、稀缺的福利，競投者和論後者都為數眾多。作為負責經濟房屋和社會房屋之分配與管理的公共部門，房屋局應當以一視同仁、預防投機、避免濫用為目的。

為實現此目的，就給予“例外許可”的前提要件，房屋局局長在第 0893/DAHP/DAH/2010 號建議書上所作之批示對第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的“成員”一詞作嚴格的限制性解釋是行使廣泛自由裁量權的行為，不存在明顯錯誤或絕對不合理，而且符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的條文屬性。

至於第 683/DAHP/DAH/2009 號建議書（卷宗第 75-76 頁），只是“社屋審表指引及標準答案”建議。房屋局局長 2009 年 9 月 25 日的批示，並未明示批准其第 2.2 點；而且，其“有關例外許可的準則”僅適用於“內部審核”申請表及“回覆”申請人的查詢，不絕對限制房屋局局長對自由裁量權的行使。這意味著，它不過是一個內部守則，算不上房屋局局長制定的“自我約束”（auto-vinculação）。

即使具有“自我約束”的效力，第 683/DAHP/DAH/2009 號建議書第 2.1 點 a) 項的內容也不過是對第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的限制性解釋。正如上文所述，我們傾向於認為，這種限制性解釋符合第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的條文屬性。

綜上所述，謹此建議法官 閣下：裁決房屋局局長提起之上訴理由成立，廢止被上訴判決，並宣判 A 提出之司法上訴敗訴。

原審的行政法院認為房屋局代局長在適用第 25/2009 號行政法規第三條第五款的規定時，將「家團代表」（取得人）視為取得公共房屋的唯一受益者而剔除其於可例外獲得許可的家團成員範圍外，故結論

房屋局代局長在解釋上述法律規定有犯有明顯錯誤，因此，基於房屋局代局長的決定患有違反法律的瑕疵，故裁決撤銷之。

房屋局局長就這一判決不服，提出上訴，在上訴結論中主張：

5.事實上在本個案內上訴實體並未批准例外許可的原因，並非如行政法院所言簡單地誤會第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款“如有合理解釋…家團中的成員脫離家團，獨立申請社會房屋。”所指“家團成員”的概念內不包含“家團代表（房屋的取得人）”，相反，是由於行使自由裁量權作價值判斷後認定被上訴人不具備第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款所指的“合理解釋”。
6. 至於怎樣的情況才視為具備合理解釋（符合可獲例外許可的前提條件）？顯然上述行政法規賦予了上訴實體房屋局判斷有關解釋合理性的自由裁量權；就如何判斷有關解釋的合理性，上訴實體根據《民法典》第 8 條規定，以及按照相關法律制度的整體規定、上文下理及邏輯、相關法例的立法精神（確保有限的社會房屋公平合理地運用於經濟狀況薄弱的家團）及原則（一人只可享受一次房屋福利的原則），透過第 0683/DAHP/DAH/2009 號報告書制訂了有關如何判斷申請人按照第 25/2009 號行政法規第 3 條第 5 款的規定申請例外許可時所提出解釋的合理性的指引和準則，以便合法、統一、公平公正及適度地對待所有申請人。
7. 而上述報告書（審查準則及指引）第 2 條第 2.1 款 a）項規定“所有已受惠其他房屋計劃的家團代表不能申請承租社會房屋”，判定已受惠其他計劃的家團代表（福利房屋的取得人）不能再申請社會房屋，是由於為合理及公平地運用有限的房屋資源，貫徹一人只可享受一次房屋福利的原則，避免已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利（維護實質的平等），避免濫用有限的社會資源及對從未享受過房屋福利者不公平。
8.

以下讓本院審查房屋局副局長駁回 A 的聲明異議的批示的法律依據。

被上訴的行政行為為房屋局副局長在 0893/DAHP/DAH/2010 號報告書所作出內容為「同意」的批示。

該報告書中就 A 提起的聲明異議的建議如下：

5. 申請表編號 31200902816（A）

2010 年 7 月 19 日收到申請人 A 提出的聲明異議，表示在八十年代（85 年）以

分期付款方式購買面積只有 28.9 平方（不足 300 呎）的經濟房屋單位，而業主是申請人的女兒及女婿，其後由於女兒的 1 對兒女先後出生及申請人的配偶獲准來澳定居，1 家 3 代 6 人擠在這麼小的單位內，居住環境困難。這幾年，申請人的 1 對孫兒女已長大成人，家裡沒有空間了，申請人及其配偶現在到外面租屋住，每月租金及水電等費用達 2,000 元左右，但申請人倆夫婦每月只得 3,000 多元退休金，生活很緊拙，希望政府及本局在社屋安排時能充分考慮申請人的實際困難和需求，讓他們得以安享晚年。

經覆核資料，家團代表 A 確實為 XXX 樓 T 座的取得人（家團編號 XXX），有關經屋在不可轉讓之責任期限結束後已轉移，不符合本局於 2009 年 9 月 25 日在第 0683/DAHP/DAH/2009 號報告書的批示核准的“審查社會房屋申請表工作指引”內載明的可獲例外許可申請社會房屋的準則，”（附件五）。

建議駁回的法律依據為載於房屋局第 0683/DAHP/DAH/2009 號報告書中且由局長確認施行的內部指引，其內容為：所有已受惠其他房屋計劃（經屋、社屋、舊四厘利息或自置居所支援計劃）的家團代表不能申請社會房屋。

房屋局局長在行政法院一審答辯時和本上訴理由陳述時均指出，上述載於 0683/DAHP/DAH/2009 號報告書的申請社會房屋的審查指引是房屋局行使第 25/2009 號行政法規第三條第五款的規定所賦予的自由裁量權而設定可獲例外許可申請社會房屋的準則。

根據第 25/2009 號行政法規第三條第四款第三項的規定，凡在澳門特別行政區居住的經濟狀況薄弱的家團或個人，可申請承租社會房屋，但申請人不得為已獲房屋局許可根據第 13/93/M 號法令規定取得以房屋發展合同制度建造的房屋的另一家團申請表中所載成員。

然而，同一行政法規第三條的第五款規定，如有合理解釋，房屋局局長可例外地許可已取得房屋的家團成員脫離家團獨立申請社會房屋。

房屋局局長是為了適用第 25/2009 號行政法規第三條第五款的例外規定制定了內部指引，指引內容是所有已受惠其他房屋計劃的家團代表不能申請承租社會房屋。

雖然本院認同房屋局局長所指，即應「避免已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利（維護實質的平等），避免濫用有限的社會資源及對從未享受過房屋福利者不公平。」但這部份理由陳述是房屋局局長在行政上訴的答辯內容和在本上訴陳述的理由，而非被上訴的行政行為的理由說明。此外，被引用作為被上訴行為的法律依據的內部指引亦完全沒有提及基於甚麼理由排除家團代表可獲例外批准申請的權利。

事實上，被上訴行為的唯一法律依據是「不符合本局於 2009 年 9 月 25 日在第 683/DAHP/DAH/2009 號報告書的批示核准的“審查社會房屋申請表工作指引”內載明的可獲例外許可申請社會房屋的準則。」而該準則只簡單說明「所有受惠其他房屋計劃的家團代表不能申請。」

一如一審行政法院法官所言，根據被上訴行政行為本身的內容，房屋局代局長在其決定中似乎要把家團代表剔除於可獲例外許可的家團成員範圍外，把家團代表和家團其餘成員作不同的處理。

然而根據第 25/2009 號行政法規第三條第五款的例外規定，可獲例外許可者是脫離家團的成員，條文用上「成員」這一表述，顯然無意在不考慮具體情況下一律排除單純具有「家團代表」身份的家團成員。

鑑於房屋局內部制定指引時沒有說明為何剔除家團代表有可能獲例外許可的權利，房屋局代局長未有批准例外許可的原因，就只是簡單地基於申請人 A 是「家團代表」和曾購買經屋。

第 25/2009 號行政法規第三條第五款規定的房屋局局長有權對原則上不得申請租用社會房屋的人士，但基於可能有着特別應予考慮的理由，容許例外地批准彼等申請租用社會房屋。

行政法規這一條文的立法理由是難以用抽象和概括的方式列明所有可給予例外許可的典型情況，和較適當的方法是賦予房屋局局長權力在每一具體個案中作個別審查以便查明是否存在應予考慮的特別理由以作出例外許可。

一如任何行政機關，房屋局為執行和落實法律的規定而制定內部指引屬無可厚非，但內部指引決不能違反法律的規定。

本個案中，房屋局的內部指引把行政法規所指須作個別具體審查的情況以一形式前提審查方式來統一處理。

但行政法規要求者並非如房屋局的內部指引那麼簡單，即「所有已受惠經屋、社屋、舊四厘利息補貼或自置居所支援計劃的家團代表不能申請」。

上述行政法規既無排除同是家團成員的「家團代表」可獲例外許可的可能。但房屋局制定的內部指引卻沒有任何理由說明的情況下剔除「家團代表」，實屬違法和不能引為法律依據。

因此，被上訴行為單純依據在違法的內部指引之上，亦屬違法和應予撤銷。

最後，應補充一提的是，即使房屋局的有關內部審查指引有其在司法程序中主張的理由，即「避免已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利（維護實質的平等），避免濫

用有限的社會資源及對從未享受過房屋福利者不公平。」為依據剔除「家團代表」可獲例外許可的權利，仍是基於過度限縮解釋法律而屬違法，除非我們能肯定所有曾以「家團代表」身份購得經屋的人士均是「出售圖利後再次申請同一或另一房屋福利和濫用社會資源的人士」，但事實卻不是如此。

事實上，曾以「家團代表」身份購買經濟房屋者，也可能屬於第 25/2009 號行政法規第三條第五款規定所指的「已受惠房屋政策優惠的家團中脫離出來的成員」。

例如根據《民法典》第一千六百四十八條規定，在婚姻關係解除後，法院得基於考慮夫妻中每一方之需要，子女之利益及其他應予考慮之原因，應任何一方之請求而命令將家庭居所之房屋租予該方，而不論此房屋屬雙方共有或屬他方個人擁有。

如家團代表屬獲許可購買以房屋發展合同制度建造的房屋的人士，在與其配偶解除婚姻關係後，被法院根據上述條文和基於其購買的房屋是家庭居所，判決須將該居所租予其前配偶及子女居住，因而處於有申請社會房屋需要的狀況。試問第 25/2009 號行政法規第三條第五款是要排除這類人士獲得例外許可嗎？

明顯地，這一情況不屬房屋局局長在上訴狀結論部份所言的「已受惠其他房屋福利的所有人出售房屋圖利後再次申請同一或另一房屋福利。」

如房屋局局長僅以此為由而制定指引排除所有曾以「家團代表」身份受惠房屋政策的人士獲得例外許可，則未免是以偏概全和錯誤解釋第 25/2009 號行政法規第三條第五款的規定內容。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭通過評議表決合議裁定房屋局局長的上訴理由不成立，維持行政法院作出撤銷房屋局代局長於二零一零年七月二十七日作出駁回由 A 提起的聲明異議的批示的被上訴判決。

因依法享有豁免，房屋局局長無需支付訴訟費用——《法院訴訟費用制度》第二條第一款 b 項。

予法院委任的梁艷芳律師的訴訟代理報酬定為澳門幣一千伍佰圓，由終審法院院長辦公室支付。

依法作出登記及通知。

二零一三年二月七日，於澳門特別行政區

賴健雄

Presente

蔡武彬

Victor Coelho

João A. G. Gil de Oliveira