

第 15/2014 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：經濟財政司司長

被上訴人：甲

裁判日期：2014 年 10 月 29 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 住宿分配

— 房屋轉移

— 家團

— 一起居住

摘 要

一、根據規範向公共行政當局工作人員分配屬澳門財產之房屋住宿的第 31/96/M 號法令第 25 條的規定，因家團成員人數變化而出現更換有權享有之房屋種類時，獲分配房屋的承租人可申請房屋轉移，但必須無任何分配其欲獲得種類之房屋之競投在進行中。

二、根據第 31/96/M 號法令第 10 條第 1 款 a 項的規定，競投

人的家團由未經法院裁定分居及分產之配偶以及享有家庭津貼權利並與競投人一起居住之直系血親卑親屬及直系血親尊親屬組成。

三、要被視為家團成員，有關人士並非必須擁有澳門永久性或非永久性居民身份。

四、“一起居住”應理解為競投人與享有家庭津貼權利的親屬在同一房屋內共同生活，具有一定的連續性及穩定性。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院

一、概述

甲，詳細身份資料載於卷宗內，針對經濟財政司司長於 2012 年 9 月 11 日所作的駁回其訴願的決定提起司法上訴，有關訴願針對的是財政局局長所作的拒絕其轉移房屋申請的批示。

透過 2013 年 11 月 21 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴，並撤銷了被質疑的行政行為。

經濟財政司司長不服裁判，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

一、被上訴的合議庭裁判在撤銷決定駁回必要訴願的批示時，錯誤地適用了實體法，因為並沒有出現可導致更換承租人居住的房

屋種類的家團成員人數的變化。

二、撤銷有關批示的依據是第 31/96/M 號法令沒有明確規定承租人的家團成員須為澳門居民，且“一起居住”應解釋為“在同一房屋內共同生活，具有一定的連續性及穩定性”，但卻沒有考慮應在怎樣的法律背景下去解釋這一概念。

三、因為根據定義澳門特別行政區(永久性和非永久性)居民的第 8/1999 號法律，“(...)通常居住是指合法在澳門居住，並以澳門為常居地”，而僅獲准逗留的人士不屬在澳門居住。〔第 4 條第 2 款第 (三)項〕。

四、因此在沒有證實以澳門為常居地這一要件的情況下，即使是獲准在澳門定期及經常逗留的人士，也不會被法律認可為一起居住。

甲作出上訴答辯，提出了以下結論：

1. 6 月 17 日的第 31/96/M 號法令第 25 條的宗旨是讓承租人可以在家團成員人數增加時居住更大的房屋。

2. 給予這項權利的初衷是澳門公共行政工作人員有權獲得一個體面的住所，亦即可健康舒適地生活的地方。

3. 在現有的法定條件內，被上訴人的岳父母每年在其房屋內居住大約十個月，這毫無疑問意味著他們與被上訴人一起居住。

4. 他們享有在澳門逗留的權利，該權利可以無限地續期，被中華人民共和國當局和澳門特別行政區當局所承認。

5. 讓五個人在其生活的大部分時間內(大約每年十個月)住在一個狹小的空間裏是對公正、平等和適度原則的嚴重違反，也是 6 月 17 日第 31/96/M 號法令，特別是《基本法》所不容許的。

6. 上述規定並不包含上訴人所主張的解釋。

7. 在第 10 條 a 項的規定中沒有任何部分提到上訴人所說的“居留許可”的前提。

檢察院助理檢察長發表意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

二、事實

案中獲認定的事實如下：

1. 被上訴人甲現任澳門廉政公署顧問翻譯一職。
2. 被上訴人與其妻子乙於 2009 年 09 月 29 日於澳門結婚，並於 2012 年 04 月 20 日誕下女兒丙。
3. 乙於中國黑龍江省大慶市出生，持中華人民共和國往來港澳通行證編號 WXXXXXXXXX，父母分別為丁及戊。
4. 根據澳門財政局代局長於 2010 年 01 月 29 日作出批示，批准將[地址](T2)的政府宿舍分配予被上訴人與其妻子同住(詳見附卷第 31 至 32 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
5. 被上訴人之岳父丁和岳母戊以可續期的探親簽證來澳，每次可逗留 3 個月，並與被上訴人一起居住於上述政府宿舍。

6. 被上訴人的岳父及岳母每月享有家庭津貼。

7. 根據澳門治安警察局提供的資料顯示(見卷宗第 108 至 117 頁,有關內容在此視為完全轉錄),被上訴人之岳父丁和岳母戊於2012年 05 月 14 日至 12 月 31 日留澳日數分別為 190 日及 210 日。

8. 於 2012 年 05 月 25 日,被上訴人向財政局要求更換有關政府宿舍,理由在於上述兩房單位沒有足夠空間供其與妻子、女兒丙、岳父丁及岳母戊同住(詳見附卷第 94 至 95 頁,有關內容在此視為完全轉錄)。

9. 財政局人員提起第 XXXXX/DGP/DACE/12 號報告書,建議否決被上訴人之申請,因其岳父及岳母沒持有澳門身份證,不可成為同住家團成員(詳見附卷第 96 至 99 頁,有關內容在此視為完全轉錄)。

10. 財政局局長於 2012 年 06 月 11 日作出批示,同意上述建議,否決被上訴人有關轉移房屋之申請。

11. 被上訴人透過公函編號第 XXXXX/DGP/DACE/12 號獲悉

有關決定。

12. 於 2012 年 07 月 09 日，被上訴人向澳門經濟財政司司長提起必要訴願(詳見附卷第 131 至 136 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

13. 財政局人員提起第 XXXXX/DGP/DACE/12 號報告書，建議維持財政局局長於 2012 年 06 月 11 日所作出之決定(詳見卷宗第 137 至 144 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

14. 澳門經濟財政司司長於 2012 年 09 月 11 日在上述報告書內作出批示，同意有關建議，駁回被上訴人提起之訴願。

15. 被上訴人透過公函編號第 XXXXX/DGP/DACE/12 號獲悉有關決定。

16. 被上訴人於 2012 年 10 月 18 日向中級法院提起司法上訴。

三、法律

上訴實體認為被上訴的合議庭裁判在撤銷決定駁回必要訴願的批示時，錯誤地適用了實體法，因為並沒有出現可導致更換承租人居住的房屋種類的家團成員人數的變化。

按上訴實體的觀點，考慮到僅獲准逗留的人士不屬在澳門居住〔第 8/1999 號法律第 4 條第 2 款第(三)項〕，在沒有證實以澳門為常居地的情況下，對於即使是獲准在澳門定期及經常逗留的人士，第 31/96/M 號法令第 10 條所要求的、為滿足家團概念的一起居住這一要件也不會得到法律承認。

而被上訴法院則認為，“一起居住”應理解為在同一房屋內共同生活，具有一定的連續性及穩定性，這種共同生活不只限於具有澳門居民身份的家團成員，還應包括非澳門居民成員，只要他們能在澳門合法且長時間逗留，並與有關承租人在同一房屋內一起居住。

本上訴的關鍵問題是要知道為批准房屋轉移，是否可將獲得逗留許可的非澳門居民視為公務員的家團成員。

本案中，被上訴人在澳門廉政公署擔任顧問翻譯一職，而通過 2010 年 1 月 29 日的財政局代局長批示，被上訴人與其妻子獲分配澳

門特別行政區政府房屋(T2)居住。

被上訴人的岳父母並非澳門居民，持可續期的 T 類(探親)簽證來澳，每次可逗留 3 個月，並與被上訴人一起居住於上述政府房屋。根據澳門治安警察局提供的資料，被上訴人的岳父母在 2012 年 5 月 14 日至 12 月 31 日期間留澳日數分別為 190 日及 210 日。

2012 年 5 月 25 日，被上訴人向財政局申請更換有關政府房屋，理由是上述兩房單位沒有足夠空間供其與妻子、女兒及岳父母同住。這一申請被否決，因為當局認為被上訴人的岳父母並非澳門居民身份證的持有人，不能被認為是與其同住的家團成員。

提出必要訴願後，經濟財政司司長駁回該訴願，並同意財政局報告書中提出的維持財政局局長所作決定的建議，當中寫到“利害關係人所住房屋屬 T2 型，根據 6 月 17 日第 42/GM/96 號批示第 1 款 b 項，即使其女兒出生，利害關係人有權租用的仍然是 T2 型房屋”。

關於其岳父母，則維持以下見解：“按照現行適用法例的同住家團成員概念及賦予澳門公共行政工作人員的家庭津貼的概念，不

包括以通行證在澳門特區定期逗留或經常訪澳人士”，以及“一起居住，通常理解為共同宿食，其前提是獲得居留許可及以澳門為常居地，如果持有居民身份證，則可推定其以澳門為常居地，而如果不持有居民身份證，則需要確定和證明”，並得出以下結論：“基於持有臨時或確定逗留許可及持通行證者只獲准於澳門特區逗留而非現行法例所指的居留，故同住概念中排除了上述人士。”（見供調查用之行政卷宗第 137 頁至第 144 頁）。

根據規範向公共行政當局工作人員分配屬澳門財產之房屋住宿的第 31/96/M 號法令第 25 條，在下列情況下獲分配房屋的承租人可申請房屋轉移：

“a) 因家團成員數目變化而出現更換有權享有之房屋種類者，但必須無任何分配其想獲得種類之房屋之競投在進行中；

b) 因不可歸責於承租人之原因而長期不能使用及享用房屋者。”

關於家團的概念，第 31/96/M 號法令第 10 條規定如下：

“第十條

(家團及收入)

一、為著本法規之效力，下列詞之定義為：

a) 競投人之家團：未經法院裁定分居及分產之配偶以及享有家庭津貼權利並與競投人一起居住之直系血親卑親屬及直系血親尊親屬；

b) 收入：薪俸及確定報酬以及按百分率計算之收入、酬勞、家庭津貼，競投人及其家團成員之資產、活動收入及其他性質之款項。

二、上款 b 項之規定不包括提供超時工作而獲得之款項、房屋津貼、結婚津貼及出生津貼、招待費、公幹津貼、死亡及喪葬津貼，以及由本地區支付之交通及運送遺體之負擔。

三、不處於婚姻狀態或雖結婚但經法院判定分居、分產者，在類似夫婦狀況下共同生活兩年以上，則推定為配偶。”

上述規定賦予租用屬澳門財產之房屋的公務員在家團成員人數

出現可導致更換有權享有之房屋種類的變化時申請轉移房屋的權力，而家團由未經法院裁定分居及分產的配偶以及享有家庭津貼權利並與承租人一起居住之直系血親卑親屬及直系血親尊親屬組成。

本案中，重要的是對家團和一起居住這兩個概念的解釋。

要被視為公務員的家團成員，有關人士必須：i) 與該公務員有特別的親屬關係—即未經法院裁定分居及分產的配偶、直系血親卑親屬或直系血親尊親屬；ii) 享有家庭津貼權利；以及 iii) 與該公務員一起居住。

上訴實體主張為著第 31/96/M 號法令的效力，被法律視為非在澳門居住的人士不屬於家團成員，因為根據第 8/1999 號法律第 4 條第 2 款第(三)項規定，僅獲准逗留的人士不屬在澳門居住。

根據澳門《民法典》第 8 條第 1 款的規定，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。

關於立法思想，要強調的是解釋者“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”（第 8 條第 2 款）。

我們注意到在法律字面上，第 31/96/M 號法令第 10 條第 1 款 a 項根本沒有提到有關人士要具有永久性或非永久性居民身份或要以澳門為常居地，才能被視為公務員的家庭成員。

根據第 8/1999 號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第 4 條第 1 款的規定，通常居住是指合法在澳門居住，並以澳門為常居地，但第二款的規定除外，其中就包括了僅獲准逗留的人士不屬在澳門居住的情況。

換言之，獲准在澳門逗留並不意味著在澳門居住。

要留意的是，在規範澳門居民身份和居留權這一特別重要事宜的第 8/1999 號法律中，第 4 條第 2 款第(三)項的規定與第 4 條第 1 款對“常居地”所作的定義密切相關。

由此可見，嚴格確定“居住”的概念是有道理的，為著第 8/1999 號法律所規定的效力，僅獲准在澳門逗留不屬在澳門居住。

事實上，按照第 8/1999 號法律，被上訴人的岳父母不應被視為在澳門居住，因他們持可續期的 T 類(探親)簽證來澳，該簽證允許逗留 3 個月。

但是，就以家團成員人數變化為由的房屋轉移而言，法律僅提到“一起居住”(第 31/96/M 號法令第 10 條第 1 款 a 項)，而對於利害關係人的居民身份或居留狀況則沒有任何要求，因此被上訴法院認為公務員的家團成員不要求具有澳門居民身份的理解並無可指正之處，因為“一起居住”是一個事實狀況，是通常意義上的用法，並不要求必須在澳門“居住”(為著第 8/1999 號法律的效力使用的技術上的表述)，只需在相對較長的一段時間內在澳門生活並與有關公務員住在同一房屋內即可。

兩個法律文件中不同的處理辦法源於兩個法律制度的差異，其中一個規範的是與居民身份這個特別重要的事宜有關的居留權以及常居地，另一個則與以租賃方式賦予屬澳門財產之房屋的使用權有關。

住宿的分配必須遵守第 31/96/M 號法令所制定的特定規則，且

有關分配並不是確定的，除租賃失效和解除合同外，當家團成員人數出現可導致更換有權享有之房屋種類的變化，或因不可歸責於承租人之原因而長期不能使用及享用房屋時，分配可能被調整。

要強調的是，作虛假聲明以及經證實所申報之家團組成不合乎規範的，可被提起紀律程序或被追究刑事責任(第 31/96/M 號法令第 34 條第 1 款)，這使公務員有義務將其家團的真實情況通知行政當局，即使是家團的成員人數減少時亦然，這會導致更換分配給公務員的房屋種類。

簡而言之，我們認為，為著分配房屋的效力，要成為澳門公務員家團成員並不要求有關人士具有澳門居民的身份，家團可由非澳門居民組成，只要其獲准在澳門逗留即可。

關於“一起居住”的要件，上訴實體接受被上訴法院的理解，該法院將“一起居住”解釋為公務員與享有家庭津貼權利的親屬在同一房屋內共同生活，具有一定的連續性及穩定性。

連續性及穩定性的前提是共同生活持續一段長時間。

本案中，被上訴人的岳父母只在身處澳門時，即通過中國內地有權限當局發出的簽證獲准在澳門逗留的時間內，與被上訴人一起居住，因為他們沒有獲得居留許可。

被上訴人提出其岳父母自 2012 年 4 月 20 日其女兒出生後就住在他家裏。

從案卷中我們看到轉移房屋的申請由被上訴人於 2012 年 5 月 25 日，即其女兒出生一個月後提出，並在 2012 年 6 月 11 日被財政局局長否決。

由此其實有一點是可以討論的，即在行政當局審查上述申請時，被上訴人的岳父母在澳門逗留的時間是否足以得出被上訴人與其岳父母一起居住這一狀況的結論。

然而，本案中並沒有提出或討論這一問題，而基於司法裁判上訴的性質和目的，本終審法院不就未曾討論過的問題發表意見。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判上訴敗訴。

無須繳納訴訟費用，因上訴實體具有豁免權。

澳門，2014 年 10 月 29 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文