

**中華人民共和國
澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判**

卷宗編號：754/2021

(司法上訴卷宗)

日期：2022 年 9 月 8 日

司法上訴人：A

上訴所針對之實體：社會文化司司長

一、概述

社會文化司司長於 2021 年 5 月 7 日作出批示，不批准 A (男性，身份資料載於卷宗內，以下簡稱“司法上訴人”)提出其不在澳門的期間視為身處澳門的聲請。

司法上訴人不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中提出以下結論：

“違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 b 項之規定

1. 根據第 14/2012 號法律、第 25/2012 號行政法規、第 21/2017 號行政法規的相關規定，社會保障基金並不具備把個人排除在《預算盈餘特別分配名單》的最終決定權。

2. 從上述法律中可知，確定最終名單的權力及確定把個人排除在預算盈餘特別分配名單內的權力屬於行政長官，而行政長官並沒有透過任何法律、行政

法規、公告等授權予被訴實體，因此，當需要把某個人排除在分配名單內時，根據《基本法》、《行政程序法》第 37 條及後條文之規定、第 14/2012 號法律之規定，僅行政長官或獲其授權的機關具備權限將某人確定排除在名單之外。

3. 換句話說，被訴實體並不具權限作出該行政行為，違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 b 項之規定，屬無效行為。

違反了《行政程序法典》第 86 條之規定，違反了調查義務

4. 根據《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定，有權限之機關負有調查事實真相的義務，有權限機關應設法調查對作出行政行為具有重要性的事實。

5. 正如中級法院及行政法院面對與同類型司法上訴案件一貫的觀點，被訴實體的決定是獨立於社會保障基金的決定。

6. 因此，被訴實體應作出獨立的調查程序，或在其授權後，可由社會保障基金代為作出調查，然而，本個案中，被訴實體並沒有單獨展開調查，也沒有根據《行政程序法典》第 37 條相關規定授權社會保障基金作出調查。

7. 為此，因被訴實體的行為違反了《行政程序法典》第 86 條之規定，違反調查義務，根據《行政程序法典》第 124 條之規定，被訴實體的行政行為應被撤銷。

倘不認同，而認為第 0429/DAG/2021 號建議書為被訴實體調查內容，則：

8. 第 0429/DAG/2021 號建議書第 4 點指出“本基金曾致函通知該帳戶擁有人進行聽證程序，但帳戶擁有人只對本基金的初步分析及預審結果表達不滿，未有提交其他證明文件。”(見文件 5)

9. 上訴人於 2021 年 3 月 2 日向社會保障基金遞交覆函及補充資料時，同時，也遞交了賬戶交易記錄等文件，並非如建議書所述“未有提交其他證明文件”。(見文件 4)

10. 但是，被訴實體卻沒有就有關文件作出審核和分析。

11. 另外，在第 0429/DAG/2021 號建議書的分析中，被訴實體僅對上訴

人的社會保障基金供款記錄作出調整，從而得知“帳戶擁有人 2016 年前最後公司供款月份為 2013 年 4 月；自 2013 年開始領取養老金”，但沒有作出更進一步情況分析及進一步調查。

12. 只要研究和分析上訴人的社會保障基金供款記錄和養老金領取情況便可知道，由於上訴人屬提前領取養老金的情況，根據第 47/2013 號行政長官批示所訂定的養老金金額結合第 4/2010 號法律之規定，在 2016 年上訴人每月僅能領取金額大概為澳門幣 2,600.00 元正的養老金。(見文件 6)

13. 上條所述之給付證明書為被訴實體內部資料，但是被訴實體卻沒有調查及將有關資料附入並分析。

14. 事實上，只要通過簡單的分析便可得知，上訴人早於 2013 年 4 月起便已經不再獲得就業機會，當時上訴人已經年屆 61 歲，結合當時澳門的就業情況，已經年滿 60 歲且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的，一般這個年齡失業的人士都會自失業起處於退休狀態。

15. 在上訴人未有就業、也未獲社工局跟進發放援助金的情況下，上訴人僅能依靠提早發放的非全額的養老金維生，即每月約澳門幣 2,600.00 元。

16. 上訴人在 2016 年未有就業、未有獲發其他援助金、沒有其他可以供養其的親人、已經離婚獨居、在澳門沒有自住房屋且未被分配社會房屋。(見文件 7)

17. 上訴人 2016 年 1 月至 12 月間存款最高存款額不高於澳門幣 10,612.03 元，且從有關收入可知，上訴人的存款均為來自養老金發放的金額，沒有其他積蓄。(見文件 8)

18. 從資料顯示，2016 年澳門本地不動產租賃，最低價也要澳門幣 6,500 元/月。(見文件 9)

19. 以上訴人的情況來看，2016 年上訴人每月收入僅 2,600 元，且沒有其他收入和援助的情況下，其根本沒有能力在本澳承租房屋。

20. 上訴人為了生存和居住，僅可以搬至物價水平相對較低的珠海生活，因為在珠海，上訴人能租住到月租為人民幣 500 元的住所，而其他金錢可用於其他生活開支，僅如此上訴人方能維持生存。(見文件 10)

21. 難道這不是為著生存、為著生命健康、為著人道理由而需要移居到澳門以外的地方嗎？若不如此處理，試問月收入僅澳門幣 2,600 元的情況，當時，有誰又能在澳門租到居住的地方？但是被訴實體從來都沒有考慮到這一情況。

22. 只要被訴實體作出調查，其並不難發現上訴人實在有在澳門以外地區生活的必要性。

23. 儘管被訴實體負有調查的義務，也有義務在了解上訴人的情況後再作出分析判斷，然而，被訴實體卻不曾就這些方面作出調查和了解，被訴實體明顯是對上訴人的個案欠缺了調查，從而違反了調查義務。

24. 除此以外，被訴實體在其卷宗中也沒有更多證據證明上訴人於 2016 年間在澳門所居住的日數不足等情況。

25. 另外，根據第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款準用第 11 條第 3 至 5 款之規定，上訴人可以獲豁免身處澳門超過 183 日的情況，不僅僅基於文化司司長例外批准，還存在其他多種不同情況上訴人可以獲得豁免留澳逾 183 日的情況，這些情況的法定要件都可以由被訴實體確定，被訴實體卻沒有就該等情況作出分析或調查。

26. 因此，被訴實體所作出之行政行為違反了《行政程序法典》第 85 條及後條文規定之調查義務，應根據《行政程序法典》第 124 條撤銷被訴實體的行政行為。

違反了《行政程序法典》第 68 條、第 93 條及第 14/2012 號法律第 2 條、第 25/2012 號行政法規第 2 條之規定，違反了參與原則

27. 雖然在上訴人於 2020 年 12 月 18 日向社會保障基金遞交了《預算盈餘特別分派款項名單聲明異議》後，社會保障基金於 2021 年 1 月 29 日向上訴

人發出第 1/0158FSS-DAG/OFI/2021 號關於“聲明異議–聽證(發表意見及補交文件)”的公函。

28. 正如中級法院及行政法院面對與本司法上訴案件類似的案件中一貫認為的，社會文化司司長(被訴實體)的決定是獨立於社會保障基金的決定，在針對社會保障基金的司法上訴中並不能針對社會文化司司長(被訴實體)根據第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款所做出的決定提起請求，因為這是被訴實體的專有權限範圍，換句話說，中級法院及行政法院一貫認為社會文化司司長(被訴實體)所做出的行政行為是獨立的，且其理據、分析、調查也應該是獨立的，即使被訴也應該是獨立的。

29. 在被訴實體沒有授權社會保障基金代表其作出調查，且被訴實體作出的行政行為與社會保障基金作出的行政行為為兩個獨立的行政行為的情況下，社會保障基金發出的第 1/0158FSS-DAG/OFI/2021 號公函是就其於 2021 年 5 月 20 日所作出的決定而作出的聽證，並非屬於為被訴實體而作的聽證。

30. 同時需要指出，上訴人的情況並不屬於《行政程序法典》第 96 條及第 97 條之情況，因此，被訴實體不能、也不應該免除或不對上訴人進行聽證。

31. 在被訴實體認為上訴人不符合“基於人道或其他適當說明的理由”的例外情況，且作出了同意第 0429/DAG/2021 號建議書的決定前，基於有關決定對上訴人的權利是會造成損失的，尤其是會導致根據第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款之規定，上訴人將失去預算盈餘特別分享的權利，被訴實體應根據《行政程序法典》第 68 條 b)項之規定通知上訴人，及根據《行政程序法典》第 93 條之規定給予上訴人聽證的機會。

32. 然而，被訴實體沒有對上訴人作出通知並給予聽證的機會。

33. 即使被訴機關在 2021 年 5 月 7 日作出“不批准”的決定後，也沒有通知上訴人有關批示，也沒有告知上訴人申訴途徑，直到上訴人 2021 年 5 月 28 日收到社會保障基金發出的 1/0762/DAG/2021 號公函上訴人才得知被訴機關的

決定。

34. 同理可得，社會保障基金向上訴人發出的通知也不可視為被訴實體對上訴人作出通知。

35. 也就是說，被訴實體從來沒有根據《行政程序法典》第 68 條的規定對上訴人作出通知，也沒有給上訴人提供聽證的機會。

36. 被訴行為因欠缺通知和聽證，明顯地侵犯了上訴人對行政行為的參與權利及資訊權，違反了《行政程序法典》所規定的參與原則。

37. 根據《行政程序法典》第 124 條之規定，被訴實體在作出不利於上訴人的決定前沒有對上訴人作出聽證，及被訴實體欠缺對上訴人的不利狀況作出通知，被訴實體的行政行為明顯違反了法律的規定及法律原則，為可撤銷的行政行為。

違反了《行政程序法典》第 70 條 a)項及第 113 條第 1 款 d)項及 f)項之規定

38. 正如上文所述，被訴實體從來沒有上訴人對其不利之行政行為，上訴人直到 2021 年 5 月 28 日收到社會保障基金第 1/0762/DAG/2021 號公函中，才得悉被訴實體的決定及部份內容。

39. 第 1/0762/DAG/2021 號公函中關於被訴實體的行政行為的描述，並沒有根據《行政程序法典》第 70 條及第 113 條的規定作出，尤其沒有告知上訴人行政行為之全文、行政程序之識別資料、有權限審查對該行為提出之申訴之機關、提出申訴之期間、可否提起司法上訴、作出行為之當局、指出授權或轉授權、說明理由、決定之內容或含義以及有關標的、作出行為之日期、作出行為者簽名。

40. 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a)項之規定，被訴實體所作之行政行為是尤其需要作出說明理由的行政行為，但是被訴實體卻完全沒有作出說明，這明顯是違反了法律的規定的。

41. 因此，被訴實體所作出之行政行為違反了《行政程序法典》第 70 條

a)項及第 113 條第 1 款 d)項、e)項及 f)項之規定應根據《行政程序法典》第 124 條撤銷被訴實體的行政行為。

違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d)項之規定，過度行使自由裁量權，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條，《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利

42. 第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款的規定明顯是為了保障市民基於《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》所獲得保障的基本權利，當中包括市民的生存、生活、居住、健康權利得以實現，使市民可以公平地獲得預算盈餘特別分配的權利。

43. 同時，第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款所規定的“基於人道或其他適當說明的理由”是有別於第 11 條第 3 款所規定的情況的例外的情況，對於該例外情況，法律並沒有訂出任何判斷標準，因為這是不再局限於法律所規定的要件的考量，而更應該是對帳戶擁有人的特殊情況作出特殊處理的情況。

44. 然而，被訴實體作出決定所基於的第 0429/DAG/2021 號建議書中雖然從“必要性”、“合法性”及“生活關聯性”作出分析，但該分析沒有就上訴人的特殊個案作出特別考量，尤其沒有考慮是否屬於人道理由及是否屬於適當說明理由，分析中局限於第 11 條第 3 款所規定的要素。

45. 上訴人於 2020 年 12 月 18 日向被訴實體提交的《預算盈餘特別分派款項名單聲明異議》中就其情況作出說明：“本人無工作收入，只憑社保養老金維生，連在 Macau 租房都不可能，故住在大陸珠海……離婚、獨居……於 2014 年居住大陸，移居大陸前，曾住 Macau 台山區域，2008-2011 年受聘於 XXX Macau……”。

46. 被訴實體在審閱社會保障基金第 0429/DAG/2021 號建議書後，同意該建議書的內容並於 2021 年 5 月 7 日作出批示不批准上訴人的聲請。

47. 被訴實體的這個行政行為沾有侵犯上訴人基本權利的瑕疵。

48. 就“必要性”，被訴實體僅指出“帳戶擁有人聲明曾在澳門居住及工作，2014 年起因沒有工作收入，只可依靠養老金維生，且因無法負擔在澳門租住房屋的開支，故在廣東珠海居住。由於帳戶擁有人於 2016 年期間身處珠海的原因並非基於涉及公共利益、基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性，屬出於個人或家庭生活地的選擇”，卻沒有指出何謂“公共利益、基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性”。

49. 事實上，即使被訴實體在其分析中如在第 0429/DAG/2020 號建議書中所提及的，僅參閱上訴人的社會保障基金資料，也不難發現上訴人在 2016 年面臨非常嚴重的“基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性”致使其不在本澳生活。

50. 正如資料顯示，上訴人早於 2013 年 4 月開始已經不再獲得就業機會，當時上訴人已經年屆 61 歲，結合當時澳門的就業情況，已經年滿 60 歲且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的，一般這個年齡失業的人士都會自失業起處於退休狀態。

51. 上訴人與其前配偶於 2015 年 12 月 14 日因離婚解銷婚姻。(見文件 7)

52. 上訴人的父母早已去世，上訴人沒有子女或其他扶養其之人，因此，其在 2013 年失業後，因無法找到新的工作，也沒有獲發其他援助金，上訴人當時僅能依靠社會保障基金發放的養老金(每月澳門幣 2,600 元)維持生活。(見文件 6)

53. 上訴人 2016 年 1 月至 12 月間存款最高存款額不高於澳門幣 10,612.03 元，且從有關收入可知，上訴人的存款均為來自養老金發放的金額，沒有其他積蓄。(見文件 8)

54. 上訴人在本澳不曾擁有任何不動產以居住，直至 2018 年，上訴人才

獲分配社會房屋。

55. 從資料顯示，2016 年澳門本地不動產租賃，最低價也要澳門幣 6,500 元/月。(見文件 9)

56. 面對本澳物價飛揚、租金高昂的情況，上訴人為了生存，在根本就沒有其他選擇的情況下，只能搬至物價水平相對比較低的珠海居住，在珠海，上訴人能租住到月租為人民幣 500 元的住所，而其他金錢可用於其他生活開支，僅如此上訴人方能維持生存。(見文件 10)

57. 上訴人當時搬離澳門到珠海生活，是迫不得已之舉，也是其得以生存的唯一選擇，因為依賴養老金，上訴人在澳門根本無法維持生活，且無家可歸。

58. 上訴人被迫需要到珠海生活難道這不是為著生存、為著生命健康、為著人道理由嗎？

59. 被訴實體透過第 0429/DAG/2020 號建議書指出這是“屬出於個人或家庭生活地的選擇”，也就是說，被訴實體在考慮上訴人的情況後，仍認為上訴人有居住在澳門的可能。

60. 這顯然是對上訴人生存、生活、居住、健康權利的蔑視，這是與《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》保障市民基本權利的原則相違背的，若不搬到內地生活，試問月收入僅澳門幣 2,600 元的情況，當時，有誰又能在澳門租到居住的地方？但是被訴實體從來都沒有考慮到這一情況，僅非常僵硬地認為如“傷病”等情況才屬於人道或適當說明理由的情況。

61. 更甚者，被訴實體在其分析中從來沒有具體解釋，為何上訴人的情況並非屬於“基本生存狀況”、“其他方面具有客觀上的重大必要性”的情況，上訴人無法在澳門生活和居住的情況顯然涉及其本人的基本生存狀況，被訴實體僅引述上訴人的陳述卻沒有分析法律理由、事實理由。

62. 上訴人不明白為何被訴實體會認為即使如上訴人的情況，一個人賴以

生存的經濟、居住條件導致其不能在澳門生活，也未能符合不在澳門居住的重大必要性，那麼到底如何才能被定義為重大必要性？

63. 還有需要指出“生命(如患有嚴重傷病)”的情況，不應該在此條文中被討論，因為第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款準用第 11 條第 3 款有就這種情況作出規定，因此這並不是基於人道或適當理由的討論分析範圍，因此，被訴實體在分析上訴人個案是否符合“基於人道或適當理由”的“必要性”時，明顯違反了自由裁量權及適度原則。

64. 另外，就“生活關聯性”作出分析時，被訴實體指“雖然帳戶擁有人在澳門有收入來源，但因其在澳門沒有住所，且沒有主要家庭成員在澳門生活，故顯示其生活重心已不在澳門。因此，帳戶擁有人沒有於 2016 年期間與澳門存在足夠關聯的事實。”

65. 根據第 14/2012 號法律(尤其第 11 條)的規定，澳門是否上訴人的生活重心並不是這個法律所關注的重點。

66. 該法律所關注和保障的是基本法、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的市民基本權利。

67. 第 14/2012 號法律從來沒有規定一人的生活重心必須在澳門而獲得此公積金，正如第 14/2012 號法律第 11 條第 3 款所規定的情況，申請人可以是居住在內地的，可以在外地生活和讀書的。

68. 需要糾正的是，被訴實體指“帳戶擁有人在澳門有收入來源”，事實上，上訴人所擁有的收入僅是被訴實體所發出的“養老金”，有別於一般意義的工作收入來源，也就是說，上訴人並非如其他個案中工作地與生活地不同，因而可以作出生活重心是否在澳門的判斷。

69. 另外，上訴人與其前配偶於 2015 年 12 月 14 日因離婚解銷婚姻。(見文件 7)

70. 上訴人的父母早已去世，上訴人沒有子女或其他扶養其之人，兄弟姐

妹都各自成家、沒有經常聯繫，在這種情況下，上訴人是一個一人家團的情況，怎麼能要求上訴人有其他主要家庭成員在澳門居住？這顯然是不合理的。

71. 這無疑是對《基本法》第 38 條賦予上訴人的婚姻家庭自由的侵犯，被訴實體的分析和決定無形是要求上訴人必須維持婚姻狀態、有子女家庭、在澳門經營家庭才使上訴人符合“基於人道或適當理由”的例外情況，但是，這是對上訴人的婚姻家庭自由的侵犯。

72. 正如上文所述，上訴人作為一人家團的唯一成員，因為經濟困難不得不搬離本澳到珠海居住生活，這是上訴人為了生存的不得已之舉，而並非其根據其意願可以作出的選擇，在沒有其他家庭成員的情況下，被訴實體要求上訴人有主要家庭成員在澳門居住，生活重心在澳門的要求顯然是不合理的。

73. 再有，正如第 14/2012 號法律第 11 條第 3 款第 3 項第 2 點的規定，考慮未滿 65 歲的人士在內地生活的情況時，也會考慮其與內地生活的關聯性(基於健康原因，尤其因須接受非住院護理、姑息治療、康復服務或須家人照顧)而不會考慮其在澳門的關聯性，從而類推，在考慮“基於人道或適當理由”而不在澳門居住的情況時，被訴實體需要考慮的應該是上訴人與在內地生活的關聯性，而非其與澳門的關聯性，上訴人對被訴實體關於“生活關聯性”的分析非常不解。

74. 綜上所述，被訴實體在分析上訴人“生活關聯性”是過度適用自由裁量權且違反適度原則的，因此，被訴實體所得出上訴人不符合“基於人道或適當理由”的情況的決定違反適度適當原則的。

75. 申而言之，根據《基本法》第 25 條的規定，法律雖然要求人人平等，但是從來沒有排除相對的不平等情況，所以，第 14/2012 號法律第 11 條及第 12 條的規定，針對特別的不在澳居住滿 183 日的情況提供了特別的解決方案。

76. 法律和法院都不曾反對適當的相對平等是為了維護公民權利的平等。

77. 第 14/2012 號法律第 11 條及第 12 條的規定作出符合《基本法》平等要求的規定，尤其是制定了《基於人道或適當理由》可視非居住在澳門的時間

滿足居於本澳超逾 183 日的情況，即可以具體情況具體分析。

78. 但是在實際執行上述法律時，被訴實體卻無視了《基本法》第 25 條所賦予上訴人的這種相對平等的可能性，並沒有針對上訴人的個案作出具體分析，尤其是面對上訴人的個案，上訴人的經濟水平及其當時的居住狀況，雖然上訴人未滿 65 歲，但上訴人是一位處於失業狀態、沒有家人扶養、在澳門沒有自置居所且未獲分發社會房屋、領取養老金維生的長者，綜合考慮其經濟及生活狀況後，仍要求其在物價高昂的澳門生活，試問 2016 年，最低租金都要澳門幣 6500 元的情況下，如何要求每月僅收取兩千多元養老金的長者承擔在澳門的生活開銷？

79. 在珠海，上訴人可以入住月租人民幣 500 元的住所，並將餘下的款項用於其他日常開銷，仍可以生存和生活，但是，2016 年，在澳門有可能以人民幣 500 元租到住所嗎？要求上訴人在澳門生活以符合預算盈餘特別分配是否合理且公平？

80. 被訴實體作出認為上訴人在澳門居住以外生活並不具必要性、生活關聯性，從而否決了上訴人的聲請，不批准上訴人因“人道或適當理由”不在澳門居住的決定，這無疑是對上訴人這種經濟能力不足人士、對離婚人士的不平等對待，被訴實體的決定和分析已經明顯地侵犯了上訴人《基本法》第 25 條所賦予的平等權利。

81. 被訴實體的決定違反了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條，《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》，由於這些是法律所賦予公民的基本權利，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d) 項之規定，該行政行為為一個無效的行政行為，應被宣告無效。

倘不如此認為，則：

被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款的規定，以致錯誤地建議不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”

82. 被訴實體根據社會保障基金行政管理委員會提交的第 0429/DAG/2021 號建議書作出決定，並於 2021 年 5 月 7 日作出同意第 0429/DAG/2021 號建議書並不批准上訴人聲請的批示。

83. 被訴實體在作出決定時，明顯地違反了調查義務及自由裁量權。

84. 第 0429/DAG/2021 號建議書的分析有很多問題，以及調查不當的情況，只要經過研究並不難發現，然而被訴實體卻沒有獨立開展必要的調查，也沒有指正該建議書的錯誤。

85. 第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款所規定的“基於人道或其他適當說明的理由”是有別於第 11 條第 3 款所規定的情況的例外的情況，對於該例外情況，法律並沒有訂出任何判斷標準，因為這是不再局限於法律所規定的要件考量，而應該是對帳戶擁有人的特殊情況作出特殊處理的情況，為了保障市民基於《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》所獲得保障的基本權利，當中包括市民的生存、生活、居住、健康權利得以實現，使市民可以公平地獲得預算盈餘特別分配的權利。

86. 然而，被訴實體所引用的第 0429/DAG/2021 號建議書中雖然從“必要性”、“合法性”及“生活關聯性”作出分析，但該分析沒有就上訴人的特殊個案作出特別考量，尤其沒有考慮是否屬於人道理由及是否屬於適當說明理由，分析中局限於第 11 條第 3 款所規定的要素。

87. 就“必要性”，被訴實體僅指出“帳戶擁有人聲明曾在澳門居住及工作，2014 年起因沒有工作收入，只可依靠養老金維生，且因無法負擔在澳門租住房屋的開支，故在廣東珠海居住。由於帳戶擁有人於 2016 年期間身處珠海的原因並非基於涉及公共利益、基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性，屬出於個人或家庭生活地的選擇”，卻沒有指出何謂“公共利益、基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性”。

88. 事實上，即使被訴實體在其分析中如在第 0429/DAG/2020 號建議書中所提及的，僅參閱上訴人的社會保障基金資料，也不難發現上訴人在 2016 年面臨非常嚴重的“基本生存狀況、生命(如患有嚴重傷病)或其他方面具有客觀上的重大必要性”致使其不在本澳生活。

89. 正如資料顯示，上訴人早於 2013 年 4 月開始已經不再獲得就業機會，當時上訴人已經年屆 61 歲，結合當時澳門的就業情況，已經年滿 60 歲且學歷程度不高的上訴人，再就業是非常困難的，一般這個年齡失業的人士都會自失業起處於退休狀態。

90. 上訴人與其前配偶於 2015 年 12 月 14 日因離婚解銷婚姻。(見文件 8)

91. 上訴人的父母早已去世，上訴人沒有子女或其他扶養其之人，因此，其在 2013 年失業後，因無法找到新的工作，也沒有獲發其他援助金，上訴人當時僅能依靠社會保障基金發放的養老金(每月澳門幣 2,600 元)維持生活。(見文件 7)

92. 上訴人 2016 年 1 月至 12 月間存款最高存款額不高於澳門幣 10,612.03 元，且從有關收入可知，上訴人的存款均為來自養老金發放的金額，沒有其他積蓄。(見文件 9)

93. 上訴人在本澳不曾擁有任何不動產以居住，直至 2018 年，上訴人才獲分配社會房屋。

94. 從資料顯示，2016 年澳門本地不動產租賃，最低價也要澳門幣 6500 元/月。(見文件 10)

95. 面對本澳物價飛揚、租金高昂的情況，上訴人為了生存，在根本就沒有其他選擇的情況下，只能搬至物價水平相對比較低的珠海居住，在珠海，上訴人能租住到月租為人民幣 500 元的住所，而其他金錢可用於其他生活開支，僅如此上訴人方能維持生存。(見文件 11)

96. 上訴人當時搬離澳門到珠海生活，是迫不得已之舉，也是其得以生存的唯一選擇，因為依賴養老金，上訴人在澳門根本無法維持生活，且無家可歸。

97. 上訴人被迫需要到珠海生活難道這不是為著生存、為著生命健康、為著人道理由嗎？

98. 被訴實體透過第 0429/DAG/2020 號建議書指出這是“屬出於個人或家庭生活地的選擇”，也就是說，被訴實體在考慮上訴人的情況後，仍認為上訴人有居住在澳門的可能。

99. 這顯然是對上訴人生存、生活、居住、健康權利的蔑視，這是與《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》保障市民基本權利的原則相違背的，若不搬到內地生活，試問月收入僅澳門幣 2,600 元的情況，當時，有誰又能在澳門租到居住的地方？但是被訴實體從來都沒有考慮到這一情況，僅非常僵硬地認為如“傷病”等情況才屬於人道或適當說明理由的情況。

100. 更甚者，被訴實體在其分析中從來沒有具體解釋，為何上訴人的情況並非屬於“基本生存狀況”、“其他方面具有客觀上的重大必要性”的情況，上訴人無法在澳門生活和居住的情況顯然涉及其本人的基本生存狀況，被訴實體僅引述上訴人的陳述卻沒有分析法律理由、事實理由。

101. 上訴人不明白為何被訴實體會認為即使如上訴人的情況，一個人賴以生存的經濟、居住條件導致其不能在澳門生活，也未能符合不在澳門居住的重大必要性，那麼到底如何才能被定義為重大必要性？

102. 還有需要指出“生命(如患有嚴重傷病)”的情況，不應該在此條文中被討論，因為第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款準用第 11 條第 3 款有就這種情況作出規定，因此這並不是基於人道或適當理由的討論分析範圍，因此，被訴實體在分析上訴人個案是否符合“基於人道或適當理由”的“必要性”時，明顯違反了自由裁量權及適度原則。

103. 另外，就“生活關聯性”作出分析時，被訴實體指“雖然帳戶擁有人在澳門有收入來源，但因其在澳門沒有住所，且沒有主要家庭成員在澳門生活，故顯示其生活重心已不在澳門。因此，帳戶擁有人沒有於 2016 年期間與澳門存在足夠關聯的事實。”

104. 根據第 14/2012 號法律(尤其第 11 條)的規定，澳門是否上訴人的生活重心並不是這個法律所關注的重點。

105. 該法律所關注和保障的是《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的市民基本權利。

106. 第 14/2012 號法律從來沒有規定一人的生活重心必須在澳門而獲得此公積金，正如第 14/2012 號法律第 11 條第 3 款所規定的情況，申請人可以是居住在內地的，可以在外地生活和讀書的。

107. 需要糾正的是，被訴實體指“帳戶擁有人在澳門有收入來源”，事實上，上訴人所擁有的收入僅是被訴實體所發出的“養老金”，有別於一般意義的工作收入來源，也就是說，上訴人並非如其他個案中工作地與生活地不同，因而可以作出生活重心是否在澳門的判斷。

108. 另外，上訴人與其前配偶於 2015 年 12 月 14 日因離婚解銷婚姻。
(見文件 8)

109. 上訴人的父母早已去世，上訴人沒有子女或其他扶養其之人，兄弟姐妹都各自成家，沒有經常聯繫，在這種情況下，上訴人是一個一人家團的情況，怎麼能要求上訴人有其他主要家庭成員在澳門居住？這顯然是不合理的。

110. 正如上文所述，上訴人作為一人家團的唯一成員，因為經濟困難不得不搬離本澳到珠海居住生活，這是上訴人為了生存的不得已之舉，而並非其根據其意願可以作出的選擇，在沒有其他家庭成員的情況下，被訴實體要求上訴人有主要家庭成員在澳門居住，生活重心在澳門的要求顯然是不合理的。

111. 再有，正如第 14/2012 號法律第 11 條第 3 款第 3 項第 2 點的規定，

考慮未滿 65 歲的人士在內地生活的情況，也會考慮其與內地生活的關聯性(基於健康原因，尤其因須接受非住院護理、姑息治療、康復服務或須家人照顧)而不會考慮其在澳門的關聯性，從而類推，在考慮“基於人道或適當理由”而不在澳門居住的情況時，被訴實體需要考慮的應該是上訴人與在內地生活的關聯性，而非其與澳門的關聯性，上訴人對被訴實體關於“生活關聯性”的分析非常不解。

112. 綜上所述，被訴實體在分析上訴人“生活關聯性”是過度適用自由裁量權且違反適度原則的，因此，被訴實體所得出上訴人不符合“基於人道或適當理由”的情況的建議也是違反適度適當原則的。

113. 據此，被訴實體違反了適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款準用第 11 條第 4 款的規定對上訴人個案作出分析，以致得出不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”的建議，這是根據《行政程序法典》第 124 條所規定的可撤銷的情況，被訴實體的行政行為應被撤銷。”

*

上訴所針對之實體在答辯時提出以下結論：

“1. 司法上訴人以“基於人道或適當說明的理由”向被訴實體聲請許可將其於 2016 年不在澳門的期間接納視為身處澳門的時間。但司法上訴人的上述聲請不獲被訴實體接納。

2. 由於對上指行政行為不服，司法上訴人針對被訴實體提起本司法上訴。

3. 司法上訴人所提出的訴訟理由分別為：

a. 被訴實體違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 b 項之規定；

b. 被訴實體違反了《行政程序法典》第 86 條之規定，違反了調查義務；

c. 被訴實體違反了《行政程序法典》第 68 條、第 93 條及第 14/2012 號法律第 2 條、第 25/2012 號行政法規第 2 條之規定，違反了參與原則；

d. 被訴實體違反了《行政程序法典》第 70 條 a)項及第 113 條第 1 款 d)項及 f)項之規定；

e. 被訴實體違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d)項之規定，過度行使自由裁量權，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條，《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利。

f. 被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款的規定，以致錯誤地建議不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”。

4. 被訴實體不同意司法上訴人的上述所有訴訟理由。

5. 司法上訴人於其起訴狀第 9 至 14 點指被訴實體不具權限作出將其排除出「2017 年度預算盈餘特別分配名單」之外的決定，故此被訴實體的行為違反了《行政程序法典》第 122 條 2 款 b)項的規定屬於無效的行政行為。

6. 然而將司法上訴人排除出「2017 年度預算盈餘特別分配名單」的是社會保障基金行政管理委員會，而且製作「預算盈餘特別分配名單」是社會保障基金的專屬權限。因此被訴實體根本沒有作出任何違反法律規定引致無效的行政行為。

7. 被訴實體所作的行政行為是不批准其基於人道或其他適當說明的理由，於 2016 年不在澳門的期間視為身處澳門的時間的聲請的決定。因此本司法上訴的標的應該是而且只能是被訴實體的這一決定。

8. 司法上訴人於其起訴狀第 15 至 20 點指「預算盈餘特別分配名單」的法定要件的審議屬被訴實體主動開展的行政行為，這明顯是刻意曲解相關法律規定的意思。

9. 根據當時適用的第 14/2012 號法律第 2 條、第 25/2012 號行政法規第 1 及 2 條規定，社會保障基金具有執行第 14/2012 號法律的專屬權限，而且社會保障基金具專屬權限製作「預算盈餘特別分配名單」。

10. 第 25/2012 號行政法規第 2 條 1 款所規定的“社會保障基金依職權並

與主管的公共實體合作”意思是為製作名單，社會保障基金需要與各行政機關合作取得相關資料以核實各公積金個人帳戶擁有人的條件，而非指社會保障基金須與被訴實體合作或向其匯報以製作有關名單。

11. 根據第 25/2012 號行政法規第 3 條規定，當公積金個人帳戶擁有人未能符合身處澳門一百八十三日的情況，法律容許在例外情況下，該等人士不在澳門的期間被視為留澳的期間，但該等例外情況並非社會保障基金需要依職權主動調查的範圍，而是需要由不被列入名單的公積金個人帳戶擁有人主動提出聲明異議。

12. 而在上述聲明異議的眾多依據之中，僅有一個是需要被訴實體的參與，就是基於人道或其他適當說明的理由。被訴實體在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，得許可該等人士不在澳門特別行政區的期間，用以計算第 11 條 1 款(3)項所指要件的最少逗留期間。

13. 本案中，司法上訴人以“基於人道或其他適當說明的理由”作為依據向社會保障基金提出聲明異議。與所有其他例外情況相同，社會保障基金或被訴實體均無須主動發起調查程序，而是取決於由司法上訴人根據其個人意願提起的聲明異議，而且由於該聲明異議所針對的是一個具有消極內容的行政行為，因此其司法上訴人同時負有舉證責任。

14. 雖然被訴實體的決定獨立於社會保障基金的決定，這並不代表司法上訴人對被訴實體所提起的聲請是獨立於「2017 年度預算盈餘特別分配名單」的行政程序，因為即使是否批准司法上訴人“基於人道或其他適當說明的理由”的聲請的權限屬於被訴實體，但就司法上訴人的聲明異議所作決定的是社會保障基金；而且被訴實體就有關聲請作出決定前更需要依法聽取社會保障基金行政管理委員會的意見。

15. 立法者規定在被訴實體就“基於人道或其他適當說明的理由”的聲請作出決定之前必須先聽取社會保障基金行政管理委員會的意見是因為社會保障基

金是負責製作「預算盈餘特別分配名單」的具體權限實體，由社會保障基金再製作意見書比被訴實體自行進行調查更到位及更具效率。

16. 再者，對司法上訴人而言，其最終所期望達到的目的是被列入「2017年度預算盈餘特別分配名單」之中，而非單純被接納其於2016年不在澳門的期間視為身處澳門的時間，因此應視社會保障基金的行為以及被訴實體的行為為一個程序進行考量。

17. 司法上訴人於其起訴狀第21至40點指被訴實體負有調查義務及有義務在了解司法上訴人的情況後再作出分析判斷，然而，被訴實體卻不曾作出調查和了解，因此明顯是對上訴人的個案欠缺調查，違反了調查義務。

18. 本案中，不論是該建議書還是被訴行為都是根據司法上訴人所聲明及提交的證據再進行分析及判斷，社會保障基金在製作第0429/DAG/2021號建議書前更已對司法上訴人進行聽證程序，及主動翻查了司法上訴人的社會保障基金供款紀錄以確認司法上訴人所申報的工作情況。

19. 司法上訴人在向社會保障基金提交「基於人道或其他適當說明的理由聲明書」時以及其後的聽證程序中已獲告知需要提交所有其認為對其有利的依據及證據。而且司法上訴人所指的婚姻狀況登記紀錄、銀行戶口紀錄等都是司法上訴人可以輕易取得的文件，因此不存在被訴實體沒有作出充分調查的情況。

20. 被訴實體拒絕司法上訴人的聲請是考慮到司法上訴人的狀況未能符合批准條件，而非因為被訴實體未有充分了解司法上訴人的狀況而作出拒絕。

21. 更何況，僅當公積金個人帳戶擁有人未能符合至少一百八十三日身處澳門特別行政區的條件而該人士又以基於人道或其他適當說明的理由聲請將其不在澳門特別行政區的期間，用以計算第11條1款(3)項所指要件的最少逗留期間時，才需要被訴實體對有關聲請作出審查。

22. 所以，被訴實體根本無需要，更無權審查及分析司法上訴人“基於人道或其他適當說明的理由”以外的其他可能性。故此根本不存在司法上訴人所指，

被訴實體因違反了《行政程序法典》第 85 條及後條文規定之調查義務，而引致同一法典第 124 條被訴行為可被撤銷之情況。

23. 司法上訴人於其起訴狀第 41 至 54 點再一次指因被訴實體的決定是獨立於社會保障基金的決定，然而被訴實體在作出被訴行為之前未有對司法上訴人作出聽證，因而違反了《行政程序法典》第 68 條、第 93 條及第 14/2012 號法律第 2 條、第 25/2012 號行政法規第 2 條之規定，違反了參與原則。

24. 首先，製作「預算盈餘特別分配名單」屬於社會保障基金的專屬權限；其次，雖然被訴實體的決定獨立於社會保障基金的決定，但不代表相關的行政程序是兩個獨立單位的行政程序，因為對被訴實體所提出的聲請是透過向社會保障基金所作出的聲明異議所提出，而且被訴實體在作出決定前更須依法聽取社會保障基金行政管理委員會的意見，最終目的更是為了確認司法上訴人是否具有被納入「2017 年度預算盈餘特別分配名單」之中，所以由社會保障基金主導及面向市民協調整個行政程序完全合理合法，而且更適當及更有效率。

25. 司法上訴人主動提出聲明異議，並提交「基於人道或適當說明理由聲請書」時已獲得就其不被列入「2017 年度預算盈餘特別分配名單」之中被聽證的機會，之後在聽證程序中又再一次獲給予被聽證的機會，因此司法上訴人已充分參與行政程序和獲給予機會表達意見及提交證據。

26. 雖然直接聽取司法上訴人的並非被訴實體，但所聽取的事實根本就是為著審查司法上訴人是否符合“基於人道或其他適當說明的理由”，如果要求被訴實體再另外對司法上訴人就相同的目的進行聽證便會變得多餘及浪費時間，反而有違行政程序的效率原則。

27. 因此不存在被訴實體違反了《行政程序法典》第 93 條沒有對司法上訴人進行聽證及參與原則之情況。因此司法上訴人錯誤適用《行政程序法典》第 68 條 b)項及 93 條之規定。

28. 司法上訴人於其起訴狀第 55 至 59 點指在為通知司法上訴人被訴行

為所作的通知因不符合《行政程序法典》第 70、113 及 114 條 1 款 a)項之規定因而根據同一法典第 124 條的規定可被撤銷。

29. 雖然被訴行為是由被訴實體所作出，但該決定是經參考及完全同意社會保障基金行政管理委員會的意見，而且被訴行為是用於審查司法上訴人最終是否能夠依法被列入獲分配 2017 年預算盈餘特別分配款項的名單內，因此經由社會保障基金將被訴行為連同司法上訴人最終是否能夠依法被列入獲分配 2017 年預算盈餘特別分配款項的名單內之決定一併通知司法上訴人的做法完全符合《行政程序法典》第 115 條 1 款的規定，當中並無違法及不合理之處。

30. 翻查第 1/0762/DAG/2021 號公函之內容可見，公函內已清楚明確地包括了《行政程序法典》第 70 條、第 113 條、第 114 條規定之內容。

31. 因此司法上訴人指被訴實體沒有根據《行政程序法典》第 70 條 a)項及第 113 條 1 款 d)項、e)項及 f)項之規定作出通知完全不合理的指控。

32. 司法上訴人於其起訴狀第 60 至 101 點嘗試指出其狀況應符合“基於人道或其他適當說明的理由”，認為第 0429/DAG/2021 號建議書的分析存在錯誤認定，被訴實體贊同該建議書即違反了適度原則及過度行使自由裁量權，因而違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d)項之規定，過度行使自由裁量權，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條，《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利。

33. 首先，公積金制度設立的目的是用以保障澳門居民的退休生活，而非解決司法上訴人眼前的生活窘境。

34. 其次，有關盈餘的分配目的是讓與澳門存在緊密關聯的澳門永久性居民受惠，將本澳的經濟成果有效回饋於本澳居民，以確保政府的資源運用適當並達致上述保障澳門居民的退休生活的最終目的。

35. 即使是法律容許“基於人道或其他適當說明的理由”在留澳不足 183 天的情況下仍然可以獲得預算盈餘特別分配仍須體現上述目的。

36. 社會保障基金在製作被訴決定所依據的建議書時已充分考慮司法上訴人所申報的狀況是否符合必要性、合法性及生活關聯性第三個準則。被訴實體根據上述建議書行使自由裁量權時已充分考慮司法上訴人的個人狀況及預算盈餘分配的目的再作出決定。

37. 而人道理由指的是基於公共利益、涉及生命及基本生存狀況，或其他客觀上具有相當重大必要性且合乎公共秩序的情況，這些都未能在司法上訴人的狀況上體現得到。

38. 司法上訴人不符合必要性的原因是因其單純以經濟困難不在澳門，加上其欠缺與澳門的關聯性，因此不被視為“人道或其他適當說明的理由”。

39. 另一方面，司法上訴人指被訴實體過度行使自由裁量權，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利亦屬沒有依據的指控。

40. 鑒於“基於人道或其他適當說明的理由”是一個不確定概念，因此立法者給予其審查機關自由裁量權以便有效地審查每一個案。

41. 根據《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d)項規定，在一行政機關行使自由裁量權所作出的行政行為僅能以行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權作為司法上訴的審查對象。

42. 司法上訴人認為被訴實體不批准司法上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”便是侵犯《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利變相是強迫實體必須作出批准的決定，使法律賦予的自由裁量權變成羈束，而且更違背預算盈餘特別分配的目的。

43. 再者，由於立法者已在第 14/2012 號法律第 11 條 4 款給予被訴實體作出批准或不批准公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間以計算第一款(三)項所指要件的最少逗留期間的自由裁量權，因此很明顯作出不批准的決

定亦不會違反任何基本權利。

44. 因此司法上訴人指被訴實體違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d)項之規定，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條及《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利亦屬沒有依據的指控。

45. 司法上訴人於其起訴狀第 102 至 138 點嘗試指出其狀況應符合“基於人道或其他適當說明的理由”的情況，認為被訴實體單純贊同第 0429/DAG/2021 號建議書的分析而未有獨立作出調查因而違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款的規定，以致錯誤地不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”，因此被訴行為應根據《行政程序法典》第 124 條被撤銷。

46. “基於人道或其他適當說明的理由”是一個例外情況，是根據司法上訴人的個人意願而提起，因此須由司法上訴人主動提出及負有舉證責任。

47. 司法上訴人在向社會保障基金提交「基於人道或其他適當說明的理由聲請書」時已獲告知需要提交所有其認為對其有利的證據，社會保障基金其後更對司法上訴人進行額外的聽證程序。而且司法上訴人所指的婚姻狀況登記記錄、銀行戶口紀錄等都是司法上訴人可以輕易取得的文件。

48. 更甚者，被訴實體作出的被訴行為是根據司法上訴人所聲明及提交的證據再進行分析及判斷，社會保障基金亦主動翻查了司法上訴人的社會保障供款紀錄以確認司法上訴人所申報的工作情況，因此不存在被訴實體沒有作出充分調查的情況。

49. 被訴實體拒絕司法上訴人的聲請是考慮到司法上訴人的狀況未能符合批准聲請的條件，而非因為被訴實體未有充分了解司法上訴人的狀況而作出拒絕。

50. 就司法上訴人指被訴實體違反了適度原則，正如司法界普遍認同及認

知，只有行政當局的決定以不能容忍的方式違反了適度原則時，法院才可對行政機關是否遵守該原則作審議。

51. 終審法院合議庭在 2019 年 10 月 30 日第 101/2019 號案的合議庭裁判中解釋過適度原則的三個要件：適當、必要及適度。

52. 將上述要件套用於本案中未見任何被訴實體違反適度原則之情況。

綜上所述，懇請尊敬的法官 閣下根據以上所述裁定司法上訴人的所有訴訟理由不成立並駁回司法上訴人的所有請求。”

*

雙方當事人隨後向本院提交非強制性陳述，重申原有的立場。
已適時將卷宗送交助審法官檢閱。

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。
不存在可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯或無效。

二、理由說明

根據本卷宗及行政卷宗所載的資料，本院認定以下對審理本司法上訴屬重要的事實：

由於司法上訴人 A 在澳日數不足 183 日，社會保障基金行政管理委員會議決該名帳戶擁有人不被列入相應年度的分配款項名單。

2020 年 12 月 18 日，司法上訴人向社會文化司司長遞交“預算盈餘特別分派款項名單聲明異議”。(見卷宗文件二)

社會保障基金公積金綜合事務處處長向司法上訴人發出“聲明異議 — 聽證”的公函。(見卷宗文件三)

司法上訴人隨後向社會保障基金遞交覆函及補充資料。(見卷宗文件四)

針對上述聲明異議，社會保障基金公積金綜合事務處處長提出以下意見：(見卷宗文件五)

“事由：不批准不在澳期間視為身處澳門聲請共 1 份 — 人道或其他適當說明理由

建議書編號: 0429/DAG/2021

日期: 22/04/2021

1. 本基金收到共 1 名帳戶擁有人就 2017 年度預算盈餘特別分配款項名單提交共 1 份《聲明異議》及相關文件。經審查，該帳戶擁有人現以“基於人道或其他適當說明理由”提出不在澳門的期間視為身處澳門的聲請。附件 1 的個案分析表為本建議書的組成部份。

2. 按治安警察局的資料，上述 1 名帳戶擁有人在款項分配年度的前一曆年，由於在澳日數不足 183 日，故本基金行政管理委員會曾議決該名帳戶擁有人不被列入相應年度的分配款項名單。

3. 根據第 14/2012 號法律《公積金個人帳戶》第十二條第二款準用第十一條第四款的規定：“四、在上款規定的情況外，基於人道或其他適當說明的理由，行政長官在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，得許可公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間，用以計算第一款(三)項所指要件的最少逗留期間。”

4. 本基金曾致函通知該帳戶擁有人進行聽證程序，但帳戶擁有人只對本基金的初步分析及預審結果表達不滿，未有提交其他證明文件。

5. 現按照第 035/DSS/2014 號建議書的審批準則(請見附件 2)分析後，由於該帳戶擁有人不完全具備上述準則訂定的審批因素，因此，建議不批准該帳戶擁有人以人道或其他適當說明理由提出不在澳門的期間視為身處澳門的聲請。

6. 綜上所述，現呈行政管理委員會審閱，如同意建議，請轉呈社會文化司

司長 閣下審批。

謹呈上級審議。”

行政管理委員會在 2021 年 4 月 29 日的會議上通過上述建議書，並同意呈社會文化司司長審批。

2021 年 5 月 7 日，社會文化司司長作出以下批示（見卷宗文件五）：

“同意，不批准。

*

卷宗依法被送到檢察院作檢閱，檢察院助理檢察長就本司法上訴發表以下寶貴意見：

“針對社會文化司司長在第 0429/DAG/2021 號建議書上之批示（見 P.A. 第 23-27 頁），司法上訴人請求法院作出無效宣告或予以廢止。為支持其訴求，他提出了 6 個理由。

依據《行政訴訟法典》第 20 條，上訴人提出之“廢止”這一請求不合法。遵循《行政訴訟法典》第 2 條規定之有效司法保護原則，我們忽略不計該瑕疵。故此，僅分析他提出的理由是否成立。

*

在第 14/2012 號法律第 2 條，立法者明文規定：執行本法律屬社會保障基金的職權。這意味著：執行這一法律的權限，凡未被賦予其它機關者，皆屬於社會保障基金。

該法律第 11 條第 1 款訂立了分配款項的前提，其中之一是：在分配款項所屬年度的前一曆年內，至少 183 日身處澳門特別行政區。第 11 條第 3 款盡數列舉了“用以計算第一款（三）項所指要件的最少逗留期間”六種理由，其第 4 款則規定：在上款規定的情況外，基於人道或其他適當說明的理由，行政長官在聽

取社會保障基金行政管理委員會的意見後，得許可公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間，用以計算第一款(三)項所指要件的最少逗留期間。可見，作出此類許可的權限屬於行政長官，這是立法者直接訂立的例外性規定。

第183/2019號行政命令第1款規定：將行政長官在第6/19999號行政法規第五條所指的施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在社會文化司司長辦公室的執行權限授予該司司長歐陽瑜。毋庸置疑，這項授權包括第14/2012號法律第11條第4款規定之權限。

基於此，本案之被訴批示不僅不存在《行政程序法典》第122條第2款b)項規定的絕對無權限，甚至不存在相對無權限的瑕疵。

*

依據第14/2012號法律第11條第4款和第5款的立法精神，尤其是《行政程序法典》第87條第1款，我們可以相信：第4款規定之許可是“待申請”行政行為，為獲得第4款規定之許可，利害關係人承擔“陳述”和“舉證”兩項責任。申言之，陳述(*alegar*)其認為適當的理由，並證明這些理由之真實準確。常識和經驗法則表明，身處澳門不足183日的具體原因是因人而異，有些事宜，當事人本人才清楚。再者這些原因可能涉及個人隱私，未經私人預先申請而主動調查可能誤墜法網。

的確，第11條第4款規定之權限和第2條規定之權限相互獨立，社會文化司司長行使授權作出之行為與社會保障基金行政固有權限之行為，亦彼此獨立。然則，這並不意味著它們完全隔絕，毫不相干。恰恰相反，第4款明確要求“聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後”作出決定，更為重要的是：基於第4款之規定，這兩類行為必定位於相同的行政程序。究其實質，第4款規定之許可(不論是給予還是否決)是一個可分割(*destacável*)前提行為，終局行為是社會保障基金行政管理委員會編制的獲接納“公積金個人帳戶擁有人”名單(第25/2012號行政法規第2條第1款)。

本案 P.A. 內的資料不容置疑在顯示，社會保障基金作了必要的調查，分析了司法上訴人提交的資料，並且給予了司法上訴人兩次聽證。

綜合上述，姑且不論被訴實體對司法上訴人之狀況所作的價值判斷是否準確，可以肯定：被訴批示不違反《行政程序法典》第 86 條與第 93 條，不觸犯調查義務和參與原則。

*

司法上訴人認為，被訴批示違反第 14/2012 號法律第 2 條和第 25/2012 號行政法規第 2 條。其實，被訴批示的全文是：同意，不批准。依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，這裏的“同意”意味著第 0429/DAG/2021 號建議書構成被訴批示的組成部分。從而，被訴實體所說的“不批准”的具體內容僅是：否決司法上訴人在聲明異議中申請的許可（參見 P.A. 第 1-2 頁），不給予（司法上訴人）第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款規定之許可。

本案中，由於被訴實體沒有審查或確定司法上訴人是否符合第 25/2012 號行政法規第 2 條所指的要件，只是拒絕給予（司法上訴人）第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款規定之許可，可以肯定司法上訴人提及的這項上訴理由明顯不成立。

*

第 0429/DAG/2021 號建議書第 2 點指出：按治安警察局的資料，上述 1 名帳戶擁有人在款項分配年度的前一曆年，由於在澳日數不足 183 日，故本基金行政管理委員會曾議決該名帳戶擁有人不被列入相應年度的分配款項名單。第 5 點則建議：現按照第 035/DSS/2014 號建議書的審批准則（請見附件 2）分析後，由於該帳戶擁有人不完全具備上述準則訂定的審批因素，因此，建議不批准該帳戶擁有人以人道或其他適當說明理由提出不在澳門的期間視為身處澳門的聲請。

由於這份建議書構成被訴批示的組成部分，不容置疑而且顯而易見，該批示包括《行政程序法典》第 11 條第 1 款 d) 項與 f) 項要求的事宜。問題出於第 1/0762/DAG/2021 號公函（卷宗第 19 頁），由於該公函的內容不清晰和不完整，

從而令司法上訴人產生誤解。

第 1/0762/DAG/2021 號公函是否遵守《行政程序法典》第 68 條和第 70 條 a) 項？這是「通知」存在的問題。中級法院和終審法院不厭其煩地指出（舉例而言，參見終審法院在第 1/2004 號和第 25/2012 號程序中之判決，中級法院在第 569/2011 號、第 647/2012 號和第 15/2016 號程序中之判決）：在司法上訴中，不得討論和審理「通知」存在的缺陷和瑕疵，因為，這些缺陷和瑕疵不構成司法上訴的訴因，通知是否完整不影響行政行為的有效性，兩者互不相干。有鑒於此，起訴狀第 51-58 條所言不足以導致非有效，從而無足輕重。

*

為支持他所主張的無效，司法上訴人提出的另一個理由是：違反了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d) 項之規定，過度行使自由裁量權，侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條、《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利。

對這一論點，我們認同傑出同事在類似個案中提出且獲中級法院採納的中肯、扼要的分析（參見中級法院在第 820/2020 號程序中之判決），故轉錄如下：

Também não nos parece que o acto recorrido esteja afectado do vício de nulidade por violação do núcleo essencial de direitos fundamentais do Recorrente, nomeadamente aqueles que o mesmo identifica na douta petição inicial, como sejam, o direito à residência, à vida, à saúde e à igualdade, como é, aliás, evidente.

O que aqui está em causa é tão-só um acto administrativo praticado pela Entidade Recorrida que, no exercício de poderes discricionários, não reconheceu o preenchimento de um dos requisitos para o Recorrente poder beneficiar da atribuição de uma verba a título de repartição extraordinária de saldos orçamentais, sem que, no entanto, como é bom de ver, tal implique a violação de qualquer daqueles direitos fundamentais e muito menos do respectivo núcleo essencial.

De resto, mesmo na tese do Recorrente, a demonstração da existência da alegada violação implicava uma prova de factos que não foi feita.

*

司法上訴人提出的另一個理由是：被訴實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款規定，以致錯誤地建議不批准上訴人的“基於人道或適當理由的聲請”。鑑於兩個個案之類似，我們認同中級法院之精辟、中肯的分析，茲予以轉錄：

O acto administrativo recorrido foi praticado ao abrigo da norma de competência constante do n.º 4 do artigo 11.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2012, entretanto revogada pela Lei n.º 7/2017 que, aliás, reproduz normas em tudo idênticas nos respectivos artigos 39.º, n.º 4 e 40.º, n.º 2. Ali se preceitua: «Fora dos casos previstos no número anterior e por razões humanitárias ou outras devidamente fundamentadas, o Chefe do Executivo, ouvido o Conselho de Administração do FSS, pode justificar o período em que o titular da conta individual de previdência se encontre ausente da RAEM, sendo esse período contabilizado para efeitos da verificação do requisito de permanência mínima previsto na alínea 3) do n.º 1».

Assente que o Recorrente, no ano de 2015, esteve ausente da RAEM, está em causa saber se esse período de ausência podia ser contabilizado, por razões humanitárias ou outras devidamente fundamentadas, como tempo de permanência para efeitos de justificar a atribuição da verba correspondente à distribuição do saldo orçamental extraordinário.

Como é de meridiana clareza, a referida norma concede ao Chefe do Executivo um poder discricionário e, como tal, os poderes de sindicância do tribunal relativamente à legalidade do exercício de tal poder não são plenos.

Em todo o caso, não pode deixar de reconhecer-se que o exercício do poder discricionário é limitado juridicamente e é orientado por critérios jurídicos. O respeito por tais limites e a observâncias desses critérios constituem condições jurídicas do exercício legítimo do poder discricionário, pelo que existirá um vício no exercício da discricionariedade sempre que a Administração desrespeite tais condições (seguimos de perto PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual de Direito Administrativo, Coimbra, 2020, p. 234).

No que concerne aos critérios jurídicos do exercício do poder discricionários, a boa doutrina aponta que um deles é conhecimento integral, exacto e correcto dos elementos pertinentes (os outros são o exercício adequado do poder de apreciação e a exigência de respeito pelos princípios gerais da actuação administrativa). De acordo com este critério, «o agente administrativo tem, sempre, o dever de identificar e avaliar todas as circunstâncias e elementos relevantes ou pertinentes para se colocar em posição de exercer o seu poder discricionário» (assim, PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual..., p. 243).

Em rigor, o que está em causa é o efectivo exercício do poder de apreciação que a lei defere à Administração e isso implica como condição necessária «a tomada em consideração de todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação em causa» (para usarmos a sugestiva formulação do Tribunal Geral da União Europeia, no seu acórdão de 14.12.2018, processo T-750/16, FV contra Conselho da União Europeia, disponível em www.curia.europa.eu).

É isto mesmo que é imposto pela norma do n.º 1 do artigo 86.º do CPA: «O órgão competente deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito», a qual, não sendo privativa

das decisões no exercício de poderes discricionários, adquire aí uma importância fundamental e decisiva para um correcto exercício de tais poderes (assim, PEDRO COSTA GONÇALVES, Manual..., p. 244).

No caso em apreço, quando analisamos a fundamentação de facto da decisão administrativa recorrida constatamos, salvo o devido respeito, que a mesma não procedeu à concreta ponderação das razões invocadas pelo Recorrente nem cuidou de apurar se as mesmas correspondem ou não à realidade. Com efeito, o Recorrente invocou perante a Administração que se viu obrigado a ir viver para o Interior da China em virtude de os seus parcos rendimentos decorrentes da sua situação de desemprego não lhe possibilitarem arrendar uma casa em Macau. Perante esta alegação, o Fundo de Segurança Social limitou-se a afirmar que o Recorrente passou a viver no Interior da China por opção, por escolha e não por causa de razões de interesse público ou falta de condições básicas para viver.

Ora, é certo que foi uma escolha do Recorrente ir viver para o Interior da China. Mas não é esse, se bem vemos, o ponto. O que está em causa é saber o que o motivou a essa escolha e se apesar da ausência do Recorrente em Macau durante 183 dias em Macau durante o ano de 2015, não há razões que permitam justificá-la. Todavia, em nosso modesto entendimento e com todo o respeito, estamos em crer que a Administração não desenvolveu o indispensável esforço instrutório no sentido de apurar se o Recorrente tinha ou não a situação económica extremamente precária que alegou que pudesse permitir justificar o período em que o mesmo esteve ausente de Macau em 2015. Desse modo, se podendo dizer que não levou a efeito um efectivo exercício da prerrogativa de apreciação do caso concreto em que se traduz, afinal, o poder discricionário que a lei lhe defere.

E se é certo que em causa está um acto negativo que corresponde a uma posição

subjectiva do particular de natureza pretensiva e que, portanto, é sobre ele que recai o ónus da prova, não podemos deixar de sublinhar que nem por isso estava a Administração dispensada de instruir e investigar a concreta situação fáctica que lhe foi trazida de forma a uma cabal habilitação ao correcto exercício do poder discricionário nos termos que antes expusemos. Aliás, como sabemos, a melhor doutrina processualista perspectiva o ónus da prova, sobretudo, como um critério de decisão destinado a permitir ultrapassar situações de falta de prova ou de dúvida quanto à realidade de determinado facto, transformando uma situação de non liquet numa situação de liquet contra a parte onerada.

Tudo ponderado, consideramos que a Administração ao não ter diligenciado no sentido de obter um conhecimento integral, exacto e correcto dos elementos pertinentes inobservou um dos critérios jurídicos do exercício do poder discricionário que, na matéria em apreço, lhe foi concedido pela lei, concretamente, o critério que expressamente resulta da norma do n.º 1 do artigo 86.º do CPA, incorrendo, deste modo, num vício do poder discricionário que fere o acto de invalidade anulatória.

綜合上文分析，在充分尊重不同見解前提下，檢察院僅建議：裁決司法上訴人敗訴，維持被訴批示。”

*

以下將對司法上訴人提出的問題作分析。

司法上訴人表示確定最終名單的權力及確定把個人排除在預算盈餘特別分配名單的權力屬於行政長官，認為上訴所針對之實體不具權限作出有關行政行為，主張該行政行為因違反《行政程序法典》第122條第2款b項的規定而屬無效。

終審法院第21/2004號合議庭裁判中表示：“...在撤銷性司法

上訴中檢察院司法官不是當事人。因此，沒有法律規定妨礙法官以認同檢察院文本內容來說明裁判理由...”。

針對司法上訴人提出的問題，檢察院助理檢察長作出了詳細闡述，內容如下：

“在第 14/2012 號法律第 2 條，立法者明文規定：執行本法律屬社會保障基金的職權。這意味著：執行這一法律的權限，凡未被賦予其它機關者，皆屬於社會保障基金。

該法律第 11 條第 1 款訂立了分配款項的前提，其中之一是：在分配款項所屬年度的前一曆年內，至少 183 日身處澳門特別行政區。第 11 條第 3 款盡數列舉了“用以計算第一款（三）項所指要件的最少逗留期間”六種理由，其第 4 款則規定：在上款規定的情況外，基於人道或其他適當說明的理由，行政長官在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，得許可公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間，用以計算第一款（三）項所指要件的最少逗留期間。可見，作出此類許可的權限屬於行政長官，這是立法者直接訂立的例外性規定。

第 183/2019 號行政命令第 1 款規定：將行政長官在第 6/1999 號行政法規第五條所指的施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在社會文化司司長辦公室的執行權限授予該司司長歐陽瑜。毋庸置疑，這項授權包括第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款規定之權限。

基於此，本案之被訴批示不僅不存在《行政程序法典》第 122 條第 2 款 b) 項規定的絕對無權限，甚至不存在相對無權限的瑕疵。”

本院採納及認同助理檢察長的意見，有關內容在此視為完全轉錄，從而裁定司法上訴人提出的無權限瑕疵的爭辯不成立。

*

司法上訴人又指在相關行政程序中，上訴所針對之實體沒有單獨展開調查，也沒有按照《行政程序法典》第 37 條的規定授權社會保障基金作出調查，認為有關行為因違反《行政程序法典》第 86 條的規定而應予撤銷。

檢察院助理檢察長同樣對該問題作出了以下精闢闡述：

“依據第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款和第 5 款的立法精神，尤其是《行政程序法典》第 87 條第 1 款，我們可以相信：第 4 款規定之許可是“待申請”行政行為，為獲得第 4 款規定之許可，利害關係人承擔“陳述”和“舉證”兩項責任。申言之，陳述(*alegar*)其認為適當的理由，並證明這些理由之真實準確。常識和經驗法則表明，身處澳門不足 183 日的具體原因是因人而異，有些事宜，當事人本人才清楚。再者這些原因可能涉及個人隱私，未經私人預先申請而主動調查可能誤墜法網。

的確，第 11 條第 4 款規定之權限和第 2 條規定之權限相互獨立，社會文化司司長行使授權作出之行為與社會保障基金行政固有權限之行為，亦彼此獨立。然則，這並不意味著它們完全隔絕，毫不相干。恰恰相反，第 4 款明確要求“聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後”作出決定，更為重要的是：基於第 4 款之規定，這兩類行為必定位於相同的行政程序。究其實質，第 4 款規定之許可（不論是給予還是否決）是一個可分割（*destacável*）前提行為，終局行為是社會保障基金行政管理委員會編制的獲接納“公積金個人帳戶擁有人”名單（第 25/2012 號行政法規第 2 條第 1 款）。

本案 P.A.內的資料不容置疑在顯示，社會保障基金作了必要的調查，分析了司法上訴人提交的資料，並且給予了司法上訴人兩次聽

證。

綜合上述，姑且不論被訴實體對司法上訴人之狀況所作的價值判斷是否準確，可以肯定：被訴批示不違反《行政程序法典》第 86 條與第 93 條，不觸犯調查義務和參與原則。”

本院完全認同助理檢察長的意見，有關內容在此視為完全轉錄。事實上，根據案中資料顯示，當局已給予司法上訴人聽證的機會，因此司法上訴人所言並非屬實，得裁定司法上訴人提出的違反《行政程序法典》第 86 及 93 條規定的爭辯不成立。

*

司法上訴人同時指上訴所針對之實體沒有根據《行政程序法典》第 68 條的規定對其作出通知並給予提供聽證的機會。

如上所述，社會保障基金除作出了必要的調查外，還給予司法上訴人兩次聽證機會，讓其對有關問題作回應，因此不存在所主張的違反利害關係人接受通知及參與聽證的情況，得裁定司法上訴人提出的違反《行政程序法典》第 68 及 93 條規定的爭辯不成立。

*

司法上訴人再指上訴所針對之實體沒有按照《行政程序法典》第 70 及 113 條的規定作出有關行政行為，尤其沒有告知司法上訴人行政行為的全文、行政程序的認別資料、有權限審查對該行為提出申訴的機關、提出申訴的期間、可否提起司法上訴、作出行為的當局、指出授權或轉授權、說明理由、決定之內容或含意以及有關標的、作出行為的日期、作出行為者簽名等內容，認為應根據《行政程序法典》第 124 條的規定宣告撤銷有關行政行為。

顯而易見，司法上訴人把行政行為瑕疵及通知行為瑕疵兩者混

淆。

本院認同助理檢察長就該問題提出的精闢意見，以下內容在此視為完全轉錄：

“司法上訴人認為，被訴批示違反第 14/2012 號法律第 2 條和第 25/2012 號行政法規第 2 條。其實，被訴批示的全文是：同意，不批准。依據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，這裏的“同意”意味著第 0429/DAG/2021 號建議書構成被訴批示的組成部分。從而，被訴實體所說的“不批准”的具體內容僅是：否決司法上訴人在聲明異議中申請的許可（參見 P.A.第 1-2 頁），不給予（司法上訴人）第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款規定之許可。

本案中，由於被訴實體沒有審查或確定司法上訴人是否符合第 25/2012 號行政法規第 2 條所指的要件，只是拒絕給予（司法上訴人）第 14/2012 號法律第 11 條第 4 款規定之許可，可以肯定司法上訴人提及的這項上訴理由明顯不成立。

*

第 0429/DAG/2021 號建議書第 2 點指出：按治安警察局的資料，上述 1 名帳戶擁有人在款項分配年度的前一曆年，由於在澳日數不足 183 日，故本基金行政管理委員會曾議決該名帳戶擁有人不被列入相應年度的分配款項名單。第 5 點則建議：現按照第 035/DSS/2014 號建議書的審批準則（請見附件 2）分析後，由於該帳戶擁有人不完全具備上述準則訂定的審批因素，因此，建議不批准該帳戶擁有人以人道或其他適當說明理由提出不在澳門的期間視為身處澳門的聲請。

由於這份建議書構成被訴批示的組成部分，不容置疑而且顯而易見，該批示包括《行政程序法典》第 11 條第 1 款 d) 項與 f) 項要

求的事宜。問題出於第 1/0762/DAG/2021 號公函(卷宗第 19 頁) , 由於該公函的內容不清晰和不完整, 從而令司法上訴人產生誤解。

第 1/0762/DAG/2021 號公函是否遵守《行政程序法典》第 68 條和第 70 條 a) 項? 這是「通知」存在的問題。中級法院和終審法院不厭其煩地指出(舉例而言, 參見終審法院在第 1/2004 號和第 25/2012 號程序中之判決, 中級法院在第 569/2011 號、第 647/2012 號和第 15/2016 號程序中之判決): 在司法上訴中, 不得討論和審理「通知」存在的缺陷和瑕疵, 因為, 這些缺陷和瑕疵不構成司法上訴的訴因, 通知是否完整不影響行政行為的有效性, 兩者互不相干。有鑒於此, 起訴狀第 51-58 條所言不足以導致非有效, 從而無足輕重。”

誠然, 針對行政行為及通知行為的瑕疵問題, 根本不存在任何歧義或含糊不清之處。司法見解已多次對有關問題作出解釋, 指出通知行為是否完整並不影響本身行政行為的有效性, 因此司法上訴人提出的爭辯明顯不成立。

*

司法上訴人又指行政當局過度行使自由裁量權, 侵犯了《基本法》第 25 條、第 38 條、第 40 條、第 41 條, 《公民權利和政治權利國際公約》以及《經濟、社會與文化權利國際公約》所保障的權利, 認為應根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項的規定, 宣告有關行政行為無效。

根據第 14/2012 號法律第 11 條第 1 款的規定, 在分配款項當年的一月一日仍在生, 並在前一曆年內同時符合法定要件的公積金個人帳戶擁有人, 可獲分配鼓勵性基本款項。而其中一項要件是至少有 183 日身處澳門特別行政區。

但同法律第 11 條第 4 款允許行政長官在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，基於人道或其他適當說明的理由，許可公積金個人帳戶擁有人不在澳門特別行政區的期間，用以計算上述規定的最少逗留期間（即法律所要求的至少 183 日身處澳門特別行政區）。

由此可見，行政當局依法行使法律所賦予的自由裁量權對司法上訴人的申請包括其個人狀況作出分析及決定，即便最終決定不批准利害關係人提出的申請，也不存在任何侵犯《基本法》賦予居民權利和自由，或違反《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》以及平等原則的情況。

事實上，我們認同本院於早前在另一個類似的司法上訴案中（中級法院第 820/2020 號合議庭裁判）所作的精闢分析，其中認定不批准利害關係人提出的聲請而作的決定並沒有違反任何基本權利：

“Também não nos parece que o acto recorrido esteja afectado do vício de nulidade por violação do núcleo essencial de direitos fundamentais do Recorrente, nomeadamente aqueles que o mesmo identifica na douda petição inicial, como sejam, o direito à residência, à vida, à saúde e à igualdade, como é, aliás, evidente. O que aqui está em causa é tão-só um acto administrativo praticado pela Entidade Recorrida que, no exercício de poderes discricionários, não reconheceu o preenchimento de um dos requisitos para o Recorrente poder beneficiar da atribuição de uma verba a título de repartição extraordinária de saldos orçamentais, sem que, no entanto, como é bom de ver, tal implique a violação de qualquer daqueles direitos fundamentais e muito menos do respectivo núcleo essencial. De resto, mesmo na tese do Recorrente, a demonstração da existência da alegada violação implicava uma prova de factos que não foi feita. Deve, pois, improceder, parece-nos, o terceiro vício invocado.”

基於上述理由，得裁定這部分的上訴理由不成立。

*

最後，司法上訴人指上訴所針對之實體違反了調查義務及適度原則，錯誤理解及適用第 14/2012 號法律第 12 條第 2 款結合第 11 條第 4 款的規定，以致錯誤不批准司法上訴人提出的聲請，認為應根據《行政程序法典》第 124 條的規定予以撤銷有關行政行為。

在充分尊重不同見解的情況下，本院不認為行政當局的決定違反了調查義務及適度原則。

本院第 820/2020 號合議庭裁判提出以下被我們認同的觀點：

“O dever de averiguação e instrução da Administração consagrado no artº 86º do CPA está dependente da argumentação usada pelo Requerente, não sendo exigível à Administração que vá para além do que este (o Requerente) alega, sob pena de se subverter a exigência da al. c) do nº 1 do artº 76º e o ónus da prova consagrado no artº 87º, ambos do CPA.”

事實上，“基於人道或其他適當說明的理由”屬於個人及例外情況，須由司法上訴人因應其個人需要及意願而提起有關申請，根據《行政程序法典》第 76 條第 1 款 c 項及第 87 條的規定，該利害關係人負有陳述及證明相關事實的責任。

在本個案中，司法上訴人向社會保障基金提交“基於人道或其他適當說明的理由”聲請時已獲告知需要提交所有對其有利的證據，因此司法上訴人有責任陳述及證明一切對其有利的事宜。與此同時，社會保障基金更對司法上訴人進行了聽證程序，因此不存在司法上訴人所指的行政當局違反調查義務的情況。

而對於司法上訴人提出上訴所針對之實體違反了適度原則的爭辯也不能成立。

根據澳門特別行政區終審法院的一貫見解，只有行政當局的決

定以不能容忍的方式違反了適度原則時，法院才可對行政機關是否遵守該原則作出審議。

誠然，行政當局為實踐公共利益，可行使自由裁量權合理分配特區的經濟成果。考慮到司法上訴人所主張的生活狀況，其選擇往內地居住，與一般澳門市民相比，可見司法上訴人已沒有跟澳門維持密切聯繫，加上司法上訴人本身沒有證明患上嚴重疾病或其他特別原因而被迫到內地生活，因此上訴所針對之實體不批准司法上訴人的聲請亦並不屬於不能容忍，不存在違反適度原則之瑕疵。

基於此，得裁定司法上訴理由不成立。

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 **A** 針對社會文化司司長提起的司法上訴理由不成立，維持被質疑的行政行為。

司法上訴人需負擔 8 個計算單位的司法費，但不妨礙其可享有的司法援助。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2022 年 9 月 8 日

唐曉峰

李宏信

賴健雄

*

米萬英