

卷宗編號： 7/2026

日期： 2026 年 3 月 11 日

關鍵詞： - 舉證責任
- 行政行為的主要要素
- 無效行政行為

摘要：

- 根據《民法典》第 335 條之規定，司法上訴人必須證明其在出生時，其父親在澳門合法居住或已取得澳門居留權才能獲得澳門永久性居民身份。在沒有任何事實證明司法上訴人父親為澳門居民的情況下，行政當局宣告向其發出證件的行政行為無效及註銷相關證件的做法是正確的。
- 行政行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。
- 倘利害關係人不符合取得澳門居民身份的法定條件，有權當局不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不符合法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第 24 條以及第 8/1999 號法律第 1 條的規定。

裁判書製作人

何偉寧

澳門特別行政區終審法院裁判

卷宗編號：7/2026 (行政司法裁判上訴案)

上訴人： 行政法務司司長 (被訴實體)

被上訴人： 甲 (司法上訴人)

日期： 2026年3月11日

*

一、 概述

司法上訴人甲針對行政法務司司長作出的決定向中級法院提起上訴，而該院於2025年9月18日裁定上訴成立，廢止被訴行為。

被訴實體不服有關決定，向本終審法院提起上訴，有關結論內容分別如下：

1. 除給予應有的尊重外，上訴人認為被上訴裁判審理被上訴人未有提出的問題－父親身份的真確性是發證行為的主要要素，並裁定父親身份不真實僅導致行為可被撤銷，有關裁判違反處分原則，因過度審理而無效。
2. 被上訴合議庭裁判指發證行為屬於事實前提錯誤，不屬於欠缺主要要素，上訴人認為裁判未認定發證行為欠缺主要要素，屬錯誤理解《行政程序法典》第122條第1款的規定，構成審判錯誤。
3. 據現行司法見解，行政當局以載有虛假父親身份資料的出生登記作為依據發出澳門居民身份證的行為，屬欠缺主要要素的行為。
4. 現證實被上訴人出生時，其母親為內地居民，父親身份不詳，故身份證明局首次向被上訴人發出澳門居民身份證的行為因欠缺主要要素而無效。

5. 被上訴人不符合取得澳門居民資格的法律規定，故根據《行政程序法典》第122條第1款的規定，向被上訴人首次發出澳門居民身份證的行政行為因欠缺主要要素而無效，隨後為其換發和續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門特區護照的行政行為亦屬無效。
6. 《基本法》第24條及第8/1999號法律對澳門永久性居民身份的法律框架作了實質性的規定，第8/1999號法律第1條規定，澳門永久性居民為“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生的中國公民，且在其出生時其父親或母親在澳門合法居住，或已取得澳門居留權”。
7. 被上訴人出生登記內父親身份的更改屬發證行為欠缺主要要素，而非事實前提錯誤。行政當局以載有虛假父親身份的出生登記作為依據，發出澳門居民身份證的行為欠缺主要要素。
8. 行政當局在發現存在有關瑕疵後，根據《行政程序法典》第122條第1款的規定，宣告發證行為因欠缺主要要素而無效，是正確及合法的。
9. 上訴人認為，被上訴合議庭裁判錯誤理解《行政程序法典》第122條第1款，被上訴行為因法律適用錯誤而沾有違法瑕疵，構成審判錯誤。
10. 此外，被上訴合議庭裁判存在遺漏審理，因本司法上訴的訴訟標的僅限於宣告發出澳門居民身份證、換發和更換澳門特區永久性居民身份證及發出澳門特區護照等行政行為無效，並不包括《行政程序法典》第123條第3款規定的賦予相關效果的事宜，行政當局未曾就有關事宜作出決定。
11. 上訴人認為，根據《行政訴訟法典》第46條第2款b)款及c)項的規定，針對上述行政當局未曾作出決定的事宜提起的司法

上訴應予以初端駁回。

12. 綜上所述，被上訴裁判未有對有關訴訟前提作出審理，構成遺漏審理。
13. 另外，上訴人亦認為被上訴裁判違反《行政訴訟法典》第 20 條，並因過度審理而無效，原因在於，眾所周知及司法見解皆認為，《行政訴訟法典》第 20 條規定：“在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在”，而非確認任何權利或受法律保護的利益。
14. 被上訴裁判不僅對是否賦予假定效果作出分析及決定(在此重申，上訴人從未就有關事宜作出決定)，甚至認為被上訴行為沾有違反法律的瑕疵，原審法院審理有關問題顯然超出其審理範圍，構成經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d) 項規定的無效。
15. 此外，被上訴合議庭裁判主張應賦予無效行為假定法律效果的觀點，亦構成審判錯誤。
16. 以例外方式確認澳門永久性居民身份應當十分謹慎。
17. 父母為了讓子女取得澳門永久性居民身份而作出虛假聲明，有關行為經已嚴重破壞澳門居民身份的法律制度，使不具居民身份的人士繞過法律規定，取得居留權及社會福利，這無疑對澳門居民身份法律制度的完整性、公平性及公信力造成嚴重衝擊。
18. 倘行政當局單純基於利害關係人是善意第三人及在澳多年，而承認其具有澳門永久性居民身份並繼續發出澳門特區永久性居民身份證，必然導致社會大眾誤以為永久性居民身份證是能夠透過提供虛假資料的手段而獲得，這等同鼓勵他人利用此手

段，以達致相同目的，助長有關不法行為及造就社會不良風氣，嚴重影響身份證明文件的公信力。

19. 這不但未能達到預防犯罪的目的，更破壞了澳門特區居民身份制度，難以維護澳門特區的公共利益。有關做法顯然有違《行政程序法典》第4條所定的“謀求公共利益原則”及平等原則。
20. 對於是否依據《行政程序法典》第123條第3款從無效行為衍生之事實情況賦予假定法律效果，屬行政當局之自由裁量權。
21. 行政當局在其行使自由裁量權的範圍內，考慮是否對無效行為賦予假定法律效果。只有在行政當局行使有關自由裁量權時出現明顯錯誤、絕對不合理及權力偏差的情況下，才受司法審查。
22. 正如終審法院曾於多宗同類型虛報父親身份註銷身份證的個案中所持的立場，行政當局不賦予假定法律效果並無違反法律規定及行政法的一般原則。
23. 行政當局的活動應遵循合法性原則，並以謀求公共利益為目的，倘賦予當事人相關假定法律效果，可能會令他人誤以為居民身份證可以透過不法手段獲得，即使被揭發亦不會影響身份證的有效性，無疑會助長不法份子騙取身份證，嚴重影響澳門的公共秩序和法律秩序，侵害澳門的公共利益，衝擊《基本法》及居民身份證制度。
24. 被上訴裁判直接引用中級法院2022年5月12日第590/2021號案合議庭裁判的內容，認為應承認被上訴人澳門居民的身份，有關分析忽略了法律的一般原則，尤其對公共利益的保護，構成審判錯誤。

*

二、事實

已認定的事實如下：

1. 行政法務司司長於2024年9月4日作出批示，同意第33/DAG/DJP/D/2024號意見書內容，駁回司法上訴人提起的必要訴願，維持身份證明局宣告向其發出的澳門永久性居民身份證及澳門特區護照之行政行為無效，並註銷其持有的澳門永久性居民身份證及澳門特區護照的決定，相關意見書內容如下：

『....

‘關於甲(以下簡稱當事人)的代表律師就本局宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及更換澳門特區永久性居民身份證及發出澳門特區護照的行政行為無效，並註銷其澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定向司長閣下提起的必要訴願，根據《行政程序法典》第159條第1款規定，意見如下：

一、事實部份

1. 當事人甲於1999年X月XX日在澳門出生，持有出生登記局發出的第XXXX號出生記錄，內載父親為澳門居民乙[持有第XXXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證]；母親為內地居民丙。
2. 1999年6月21日，乙代表當事人向本局首次申請澳門居民身份證，本局按上述出生記錄的資料，首次向當事人發出第X/XXXXXXXX/X號澳門居民身份證。
3. 2005年7月25日，乙代表當事人向本局申請換領澳門特區永久性居民身份證，本局按上述出生記錄的資料，為其換發第XXXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證，該證分別於2010年5月25日、2014年7月23日及2019年5月6日批准更換。
4. 2021年11月30日，本局收到治安警察局來函通報，指該局在審批當事人母親丙的來澳定居個案時，發現丙多年前與當事人父親乙所誕之女兒(即當事人)懷疑涉及冒認親生父親的情況。
5. 2021年12月29日，由於本局對當事人與其父母親的關係存疑，故

去函當事人要求提供其與乙及丙之親子鑒定證明書。

6. 2024年1月12日，本局收到檢察院通知，該院指已為當事人提起對父親身份爭議之通常宣告之訴，初級法院家庭及未成年人法庭案件編號 FMI-22-0040-CAO，該案件的裁決於2023年11月28日作出並已轉為確定，且已獲民事登記局將有關判決內容附註載錄於當事人的出生記錄內。
7. 為此，本局於2024年1月23日去函民事登記局查詢當事人最新的出生記錄。
8. 2024年2月6日，本局收到當事人已更正的第XXXX/XXXX/CR號出生登記之敘述證明，內載父親為***，母親為丙。
9. 另，當事人持有發出日期為2023年7月6日的第MBXXXXXXXX號澳門特區護照，有效期至2033年7月6日。
10. 鑒於當事人於澳門出生時父親身份不明，母親不具有澳門居民身份，故其不具有澳門特區永久性居民資格，不應獲發澳門特區永久性居民身份證，本局於2024年5月28日透過第1360/DSI-DAG/OFI/2024號信函通知當事人，本局將註銷當事人持有的第XXXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證及第MBXXXXXXXX號澳門特區護照，並就此進行書面聽證。
11. 當事人代表律師於2024年6月7日向本局提交書面陳述及相關證明文件。
12. 經分析，由於代表律師在書面陳述中仍未能證明當事人符合法律規定具澳門永久性居民身份，故本局於2024年7月8日透過第28/DAG/DJP/D/2024號建議書作出宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及更換澳門特區永久性居民身份證及發出澳門特區護照的行政行為無效，並註銷其澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定，並於同年7月22日透過第1606/DSI-DAG/OFI/2024號公

函通知代表律師。

13. 2024年8月13日，當事人代表律師就上述決定向司長閣下提出必要訴願，本局於8月14日收到司長辦公室轉來的相關文件。

二、法律部分

(一) 當事人不符合法律規定的澳門居民資格

14. 根據五月十日第19/99/M號法令《核准發出澳門居民身份證之新制度》第5條第1款“在澳門出生之未成年人，如出生時其父母係依據法律規定獲許可在澳門居留，則視為本地區居民。”及第26條第1款a)項“居民身分證之申請書應附同：a)出生登記敘述證明或具同等效力文件”的規定。
15. 鑒於當事人於1999年X月XX日在澳門出生，當時出生記錄登載其父親為澳門居民乙，故本局於1999年6月21日首次向當事人發出第X/XXXXXX/X號澳門居民身份證。
16. 及後，本局按第8/1999號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》第9條第2款“持有一九九九年十二月二十日前發出的澳門居民身份證，且符合下列條件之一的澳門居民中的中國公民是澳門特別行政區永久性居民：(一)在澳門居民身份證上載明出生地為澳門；(二)澳門居民身份證從首次發出日計已滿七年...”以及第8/2002號法律《澳門特別行政區居民身份證制度》第2條第2款(一)項的規定，“澳門特別行政區永久性居民身份證，此證發給澳門特別行政區永久性居民；”，於2005年7月25日向當事人換發第XXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證。
17. 該證根據第8/2002號法律第2條第2款(一)項及第23/2002號行政法規《澳門特別行政區居民身份證規章》第23條的規定，分別於2010年5月25日、2014年7月23日及2019年5月6日獲批准更換。
18. 2024年1月12日，本局收到檢察院通知，該院指已為當事人提起對

父親身份爭議之通常宣告之訴，初級法院家庭及未成年人法庭案件編號FM1-22-0040-CAO，該案件的裁決於2023年11月28日作出並已轉為確定，且已獲民事登記局將有關判決內容附註載錄於該人士的出生記錄內，現當事人的出生登記內載父親為***，母親為內地居民丙。

19. 由於當事人於澳門出生時親生母親非為澳門居民，及未能確認親生父親身份，故當事人不符合五月十日第19/99/M號法令第5條第1款及第26條第1款的規定，不具有澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證；當事人亦不符合第8/1999號法律第9條第2款、第8/2002號法律第2條第2款(一)項及第23/2002號行政法規第23條的規定，不具有澳門特區永久性居民身份，不應獲發澳門特區永久性居民身份證。
20. 此外，鑒於當事人不具澳門特區永久性居民身份，其不符合第8/2009號法律《澳門特別行政區旅行證件制度》第5條的規定，不應獲發第MBXXXXXXX號澳門特區護照。

(二) 發證行為欠缺主要要素

21. 法律嚴格規定了取得澳門居民的資格，根據五月十日第19/99/M號法令第5條第1款規定“在澳門出生之未成年人，出生時其父母係依據法律獲准在澳門居留者，視為本地區居民。”，澳門居民包括必須符合兩項要件：(1)在澳門出生；(2)在出生時其生父或生母已在澳門合法居住，才具澳門居民資格。
22. 在上述法律規定下，被證明事實的真確性(即當事人因父親為澳門居民而具有澳門居民身份這一事實的真確性)被視為行政行為的主要要素。
23. 《行政程序法典》第122條第1款規定：“無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為”

24. 由於當事人出生登記內載的父親身份並非真實，該事實的虛假等同於行政行為的內容或標的的絕對缺失，在不符法定要件下，本局的發證行為完全欠缺法律基礎，相關行為基於違反公共利益及損害的嚴重性而沾有欠缺主要要素的無效瑕疵。
25. 因此，根據《行政程序法典》第122條第1款的規定，本局向當事人作出的一系列發證行為因欠缺主要要素而無效，自始不產生效力。

(三) 發證行為的隨後行為無效

26. 根據《行政程序法典》第122條第2款i)項的規定，無效行為包括：“隨先前已被撤銷或廢止之行政行為而發生之行為，只要就維持該隨後發生之行為並不存在有正當利益之對立利害關係人。”
27. 對於前述所指本局向當事人發證的行政行為因欠缺主要要素而無效，而依據該無效行為批准當事人換發及更換身份證這一隨後行為，同時根據《行政程序法典》第122條第2款i)項的規定，亦屬無效行為。
28. 而在本個案中，不存在具正當利益的對立利害關係人，不構成該條文後半部分的例外情況。

三、對訴願的分析

(一) 關於當事人親生父親身份方面(訴願書第1至14點)

29. 代表律師指，現時當事人出生登記的父親身份為不明，但當中並無指出其父親不屬於澳門居民，在父親身份留空的情況下，當事人仍有機會符合法律規定具澳門居民身份，故認為應至少保留當事人的澳門居民身份直至其父親身份被確認。此外，代表律師又指當事人負有舉證責任證明其父親身份的同時，行政當局亦有調查事實的義務，不應將所有義務推由另一方負責，認為在父親身份未確認，母親已成為澳門居民的情況下，註銷當事人澳門居民身份證的決定明顯違反適度、善意、公平原則，以及《基本法》中關於生存權之基

本權利。

30. 對於代表律師上述觀點，本局不予認同。根據當事人出生時生效的五月十日第19/99/M號法令《核准發出澳門居民身份證之新制度》第5條第1款“在澳門出生之未成年人，如出生時其父母係依據法律規定獲許可在澳門居留，則視為本地區居民。”當中已明確規定只有在澳門出生時生父或生母在澳門合法居住的人士才能取得澳門居民身份。
31. 本案中，當事人當初是基於其出生記錄內登載的父親是澳門居民乙從而取得澳門居民身份，現民事登記局已對當事人的出生登記作出更正，內載父親為***，母親為內地居民丙，由於未能證明當事人在澳門出生時其生父或生母在澳門合法居住，故當事人並不符合五月十日第19/99/M號法令第5條第1款的規定，不具有澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證。
32. 在此情況下，本局不能如代表律師所言，在不確定當事人父親身份的情況下，僅僅因為當事人“有機會”具澳門居民資格，而繼續向其發出澳門居民身份證，這必然違反合法性原則。
33. 至於當事人親生父親身份方面，須指出的是，調查及確認當事人親生父親的身份並非屬本局的權限。就當事人親生父親的身份，行政當局根本不可能知道，事實上只有當事人的母親最為清楚。
34. 再者，根據《行政程序法典》第62條第2款、第87條、第88條，以及《民法典》第335條第1款“創設權利之事實，由主張權利之人負責證明。”規定，當事人就其是否具有澳門特區永久性居民身份負有舉證責任，倘其認為符合法律規定具澳門特區永久性居民身份，其應向行政當局提供資料或證據以作證明。
35. 須強調，法律直接規定了什麼人士具有澳門特區永久性居民資格，為核實一人是否具有澳門特區永久性居民身份，不論是五月十日第

19/99/M 號法令，還是隨後的居民身份證制度，均要求依據申請人的出生記錄來確定其父母親的身份，從而確定申請人是否具澳門特區永久性居民資格。

36. 對此，檢察院曾在同類型的虛假父親身份資料個案的裁判中發表意見，明確指出出生登記沒有載明父親身份，有關親子關係之舉證責任由行政當局承擔的理解是明顯錯誤的，不認為行政當局宣告證件無效的決定違反了調查原則(見中級法院 2022 年 6 月 16 日第 809/2021 號案的合議庭裁判，中級法院法官認同並在裁判中轉錄相關意見)：

“上訴人首先主張，其為中國公民，已在澳門通常居住逾 7 年，因此，根據第 8/1999 號法律第 1 條第 1 款第 2 項及第 4 條的規定，其已取得永久性居民身份。

上訴人進一步陳述，其出生登記現未載明生父為何人，故基於《行政程序法典》第 86 條規定的依職權調查原則，有關親子關係的舉證責任應由行政當局承擔。

儘管對上訴人的觀點給予應有尊重，但其顯然存在重大誤解。

事實上，行政當局宣告上訴人之身份證簽發行為及相關續期行為無效，是基於經司法認定之登記父親與生物學父親不符而導致無效之前提。經司法證實，上訴人的生父並非其出生登記上所載的澳門居民。

因此，鑑於身份證簽發及相關續期行為被宣告無效，並考慮該等無效具追溯效力，顯然不能認為上訴人曾在澳門合法居住，從而依第 8/1999 號法律第 4 條第 1 款之規定，亦不能認為其曾在澳門通常居住。

在此背景下，援引依職權調查原則試圖證明被上訴行為之撤銷具正

當性，鑑於其具體理據，有偏離主題之嫌。”(底線為本文加上)

37. 對於代表律師指在父親身份未確認，母親已成為澳門居民的情況下，註銷當事人澳門居民身份證的決定明顯違反適度、善意及公平原則方面，須一再強調，由於未能證明當事人在澳門出生時其生父或生母在澳門合法居住，當事人不符法律規定取得澳門居民資格，本局必須依法宣告發證行為無效，這是被限定行為，行政當局對該行為的內容沒有任何選擇權，當中沒有自由裁量權的空間。
38. 在此情況下，本局不能夠應代表律師提出的請求(見訴願書最後部分)，行使自由裁量權保留當事人的澳門居民身份，並保留其澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照，因立法者根本沒有賦予行政當局行使自由裁量權的空間。
39. 關於行政法的一般基本原則對被限定行為的作用，中級法院對同類型的虛假父親身份資料個案所作的裁判(2020年12月10日第1191/2019號案的合議庭裁判)中曾指出，對於被限定行為，援引《行政程序法典》所規定的行政法一般原則(善意、信賴、適度和公正原則)並無意義：
- “接著，讓我們一併審理第三和第四個問題。
- 違反法律方面，因行政當局認為無效宣告行為屬於被限定行為，以及違反善意、信賴、比例及公正原則：
- 根據上述分析，毫無疑問，承認在澳門居住權之情況屬被法律限定的情況，只要具備法律規定的要件，行政人員必須承認該權利，幾無選擇餘地。因此，援引行政法之一般原則顯得毫無意義，因為對於行使被限定的權力所作行政行為的審查是非常有限的。
- 從這一角度觀之，上訴人提出的這些論據亦不能成立，此部分之上訴亦應裁定為理由不成立。”

40. 另，終審法院於2019年9月18日第26/2019號案的合議庭裁判中指出“另一方面，在此要重申本終審法院的統一見解：在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則及平等原則(以及公正原則、適度原則、保護信任原則)的違反。”
41. 終審法院於2014年4月9日第14/2014號案的合議庭裁判中亦指：“眾所周知，在法定限制的領域不存在違反適度或公正原則的問題，因為這兩個原則只有在涉及行政機關的自由裁量權時才有存在的道理，而本案不屬於此類情況。
- 正如我們在2011年12月14日第54/2011號案的合議庭裁判中所談到的，對於法定的行為，行政當局沒有自由裁量空間或是決定的自由，因此，上訴人所提出的存在違反善意、平等、適度或公正原則的觀點不能成立。”
42. 基於此，由於宣告向當事人作出一系列的發證行為無效屬被限定行為，行政法的一般原則並不適用，換言之，有關決定並沒有違反代表律師所指的適度、善意及公平原則。
43. 至於代表律師指當事人的證件被註銷後，由於不知悉父親身份，致使其無法取得戶籍及重建生活，認為註銷證件的決定違反《基本法》中關於生存權之基本權利方面，如上所述，由於宣告證件無效的決定屬被限定行為，在此情況下，本局不能夠單純因為當事人無法取得戶籍及重建生活，而繼續向不具澳門永久性居民身份的當事人發出澳門特區永久性居民身份證，這有違合法性原則。
44. 雖然如此，但不妨礙當事人按照第16/2021號法律《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》第11條第1款的規定，“基於人道理由或值得例外考慮並經說明理由的其他原因，行政長官可免除法定要件、條件及手續，給予入境許可、逗留許可及居留許可，以及對有關許可予以續期或延期”，向權限實體提出在澳居留的

請求，但居留許可的批給與本註銷證件程序屬不同的程序，是否例外批給居留許可亦非本註銷證件程序應審議的事宜。

(二) 關於賦予無效行政行為假定法律效果方面(訴願書第15至19點)

45. 代表律師認為即使賦予無效行政行為假定法律效果與宣告發證行為無效分屬兩個程序，但亦不一定可以在同一程序內處理，不認同本局須待發證無效的決定具確定性或有關決定不存在爭議時，才處理賦予無效行政行為假定法律效果的請求，認為本局應在本行政程序中一併作出處理。
46. 根據《行政程序法典》第123條第3款規定：“以上兩款之規定，不妨礙因時間經過及按法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。”
47. 就上述法律規定的適用，參閱檢察院在中級法院第1078/2020號合議庭裁判所發表的意見，當中指出：

“6. 依我們之見，‘可能性’一詞意味著《行政程序法典》第122條第3款賦予行政當局自由裁量權。中級法院在第147/2018號案的裁判中指出：然而，我們認為上訴人不能透過此途徑(針對取消澳門居民身份證的行為提起的司法上訴)獲得只有在其向具權限的行政實體申請依據《行政程序法典》第123條第3款及《民法典》第326條賦予居住權並遭拒絕時，方會成為爭議標的之權利。換言之，只有在該申請不被批准時，上訴人方得嘗試適當之應對機制，無論是透過司法上訴明確援引相關瑕疵，還是透過《行政訴訟法典》第103條規定之訴訟，或在適當情況下，透過第100條規定的權利確認之訴。此論點使我們推斷，上述第3款規定的自由裁量權的行使需要利害關係人提出申請，並以事先宣告無效為前提，因此，宣告行政行為無效與決定賦予或不賦予某些有利法律效果並非同一回事，二者是

不同的。”

48. 另，中級法院法官亦曾於2022年5月19日第833/2021號案作聲明表達以下見解：

“另一方面，要從無效行為中衍生之事實情況中給予司法上訴人澳門居留權的法律效果，必須存在一無效宣告的前提。因此，不能一方面撤銷被訴行為(維持身份證明局局長的無效宣告決定)，另一方面卻從無效行為中衍生之事實情況中給予司法上訴人澳門居留權的法律效果。

在尊重不同見解下，本人認為若欲獲得從無效行為中衍生之事實情況中所給予澳門居留權的法律效果，須先承認行政當局的無效宣告是成立的，繼而向行政當局要求從無效行為中衍生之事實情況中所給予澳門居留權的法律效果。”(底線為本文所強調)

49. 從上述可見，賦予無效行為假定法律效果的前提必須是存在一宣告無效的決定，且須待行政當局宣告向當事人發證行為無效的決定具確定性，或有關決定不存爭議時，方能處理依據《行政程序法典》第123條第3款提出的請求，否則的話，就會出現一方面爭議該無效行為，而另一方面卻要求賦予無效行為假定法律效果的矛盾情況。
50. 換句話說，是否對從無效行為中衍生的事實情況賦予假定法律效果，與宣告發證行為無效分屬兩個不同程序的見解，在法律實踐上亦獲認同。
51. 因此，對於依據《行政程序法典》第123條第3款提出的請求，須待宣告向當事人發證無效的決定具確定性，或有關決定不存爭議時，方能作出處理，即是否賦予當事人無效行政行為的假定法律效果，並非本行政程序應審議的事宜。
52. 此外，終審法院於2022年7月27日第53/2021號案及2022年9月21日第56/2021號案的裁決亦指出：

“是否適用第 123 條第 3 款所賦予的權力，‘保留’從無效行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍。

有關自由裁量權的行使，本終審法院曾在眾多的裁判中指出，除例外情況以外，在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查。”

53. 另，參閱中級法院於 2018 年 10 月 11 日所作的第 782/2017 號案的合議庭裁判，當中指出：

“關於《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的無效行為可能具有的假定法律效果，我們強調這是同一條文第 1 款規定的一般規則的例外。

作為例外規則，行政當局應在其自由裁量權範圍內，衡量是否應向因無效行為而產生的事實狀況賦予某些法律效果。

眾所周知，行政當局行使自由裁量權僅在出現明顯錯誤、完全不合理或權力濫用之情況下，才受法院審查——《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項及 e 項，而本案不屬該等情況。

我們並非不知悉上訴人並未參與使其獲得永久性居民身份的偽造文件刑事程序，且已在澳門特別行政區居住逾 16 年。

面對打擊以欺詐手段獲取居民身份狀況之需要，以及上訴人繼續在澳門特別行政區生活之利益，行政當局更側重前者或後者，均無可非議。

這是在其自由裁量權範圍內的政治及行政選擇。

因為允許上訴人繼續以永久性居民身份在澳門特別行政區居住，可能向社會傳遞錯誤信息，即可以透過該方式獲得永久性居民身份，這等同於鼓勵人們將來仿效。

基於上述理由，我們認為行政當局在本案行使自由裁量權時，不存在明顯錯誤、完全不合理或權力濫用，亦未違反指導行政活動之原則，尤其是善意、公正、適當及比例原則。”

54. 可見，對於是否從無效行為中衍生之事實情況賦予假定法律效果，屬行政當局的自由裁量權，而法律雖賦予行政當局這一權力，但並非要求行政當局必須作出這樣的決定，即使行政當局最終決定不賦予無效行政行為假定法律效果，相關做法不存在明顯錯誤或絕對不合理的情況，亦沒有違反善意、公正、適度等行政活動中的指導性原則。
55. 至於本局提及，未曾從無效行為中衍生之事實情況賦予假定法律效果，這僅僅是向代表律師解釋本局曾處理有關案件的實際情況，並非以此作為不行使自由裁量權的理由，因為由此至終，本局皆認為賦予無效行政行為假定法律效果作為無效制度的一種例外情況，其與宣告發證行為無效分屬兩個不同的程序，故暫未對是否賦予假定法律效果的事宜作出任何分析及決定，更談不上代表律師所指的有關決定違反合法性原則。

四、建議

綜上所述，鑒於當事人於澳門出生時親生母親非為澳門居民，及未能確認親生父親身份，故當事人不符合五月十日第19/99/M號法令第5條第1款，不具有澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證，不符合第8/1999號法律第9條第2款的規定，不具澳門特區永久性居民身份，亦不符合第8/2002號法律第2條第2款(一)項及第23/2002號行政法規第23條的規定，不應獲發澳門特區永久性居民身份證，以及不符合第8/2009號法律《澳門特別行政區旅行證件制度》第5條的規定，不應獲發澳門特區護照。

當事人出生登記內載的父親身份並非真實，該事實的虛假等同於行政行

為的內容或標的的絕對缺失，故本局的發證行為因欠缺被證明事實(當事人具澳門居民身份)的真確性及法律基礎而沾有欠缺主要要素的無效瑕疵，同時，基於公共利益及損害嚴重性的考慮，相關發證行為亦存在無效瑕疵，故本局向當事人一系列的發證行為，根據《行政程序法典》第122條第1款及第2款i)項的規定均屬無效行為。

綜上所述，本局的決定並不存有代表律師所指的瑕疵，至於是否依據《行政程序法典》第123條第3款賦予當事人無效行政行為的假定法律效果，並非本行政程序應審議的事宜，由於代表律師在訴願陳述中，仍未能證明當事人符合法律規定具澳門特區永久性居民身份，故代表律師指應保留當事人澳門特區永久性居民身份的理由並不成立。

因此，建議局長閣下向司長閣下建議維持本局宣告向當事人發出第X/XXXXXXX/X號澳門居民身份證、換發及更換第XXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證及發出第MBXXXXXXX號澳門特區護照的行政行為無效，並依法註銷當事人持有首次發出日期為1999年6月21日的第XXXXXXX(X)號澳門特區永久性居民身份證及第MBXXXXXXX號澳門特區護照的決定，駁回當事人代表律師提起的訴願。’

如不服上述決定，可於簽收本信函30日內向中級法院提起司法上訴。』

- 見卷宗第12頁至第24頁及行政卷宗第92背頁至第101頁的譯本。

*

三、理由陳述

被訴實體認為被上訴裁判存有遺漏及過度審理的無效瑕疵，以及錯誤適用法律。

現就有關問題作出審理。

關於被上訴裁判存有遺漏和過度審理的無效瑕疵方面，被訴實體認為被訴行為並沒有就司法上訴人提出的賦予假定法律效果的請求作出決定，故不存在相關的訴訟標的，故中級法院應駁回這部分的司法

上訴。沒有這樣做並作出了具體的審理，構成遺漏審理(沒有駁回)及過度審理(並作出了審理)的裁判無效瑕疵。

在本案中，行政當局於 2024 年 7 月 8 日作出決定，宣告向司法上訴人發出證件的行政行為無效及註銷相關證件，但並沒有對司法上訴人提出依據《行政程序法典》第 123 條第 3 款賦予無效行政行為的假定法律效果的請求作出決定。

事實上，為被訴行為組成部分的第 33/DAG/DJP/2024 號意見書中明確表明，“是否依據《行政程序法典》第 123 條第 3 款賦予當事人無效行政行為的假定法律效果，並非本行政程序應審議的事宜”。

既然被訴行為沒有就賦予假定法律效果的請求作出決定，那便不能成為司法上訴的標的。在此情況下，被上訴法院不能就有關問題作出審理，故被上訴裁判就該部分存有過度審理的無效瑕疵。

再者，被上訴法院不能一方面撤銷被訴行為，而與此同時認定應給予司法上訴人行政行為無效的假定法律效果，因為賦予無效行政行為假定法律效果的前提必須存在行政當局的無效宣告。

既然撤銷了被訴的行政行為，何來需賦予行為無效的假定法律效果？

申言之，這部分的上訴理由是成立的。

就法律適用錯誤方面，被訴實體認為被上訴裁判未認定原給予司法上訴人澳門居民身份及相關的發證行為欠缺主要要素，屬錯誤理解《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，構成審判錯誤。

第 8/1999 號法律第 1 條第 1 款規定，澳門特別行政區永久性居民為“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生的中國公民，且在其出生時其父親或母親在澳門合法居住，或已取得澳門居留權”。

司法上訴人在出生時，其出生記錄登載其父親為澳門居民乙，母親為內地居民丙，故行政當局依法向其發出證件。其後，初級法院就

對父親身份爭議之通當宣告之訴作出判決，宣告乙非為司法上訴人的父親。司法上訴人的出生登記內載父親身份資料繼而有所改變，出現留空的情況。

司法上訴人認為在未能確定其父親身份，即未能證實其父親非為獲准在澳居留的人士的情況下，其仍有機會符合法律規定具澳門居民身份，故不應宣告向其發出證件的行政行為無效及註銷相關證件。

在尊重不同見解下，我們不認同司法上訴人的見解。

《民法典》第 335 條規定如下：

第三百三十五條

(舉證責任)

- 一、 創設權利之事實，由主張權利之人負責證明。
- 二、 就他人所主張之權利存有阻礙、變更或消滅權利之事實，由主張權利所針對之人負責證明。
- 三、 如有疑問，有關事實應視為創設權利之事實。

根據上述法律規定，司法上訴人必須證明其在出生時，其父親在澳門合法居住或已取得澳門居留權才能獲得澳門永久性居民身份。在沒有任何事實證明司法上訴人父親為澳門居民的情況下，行政當局宣告向其發出證件的行政行為無效及註銷相關證件的做法是正確的。

至於被上訴法院認為司法上訴人父親身份的改變不屬於發證行為欠缺主要要素的情況，而是屬於因事實前提錯誤而構成可撤銷的情況方面，本終審法院曾就相關問題作出如下見解(詳見在第 96/2022 號案件中所作出的裁判)：

“...

1. 行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。
2. 在一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和

情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。

3. 澳門立法者對澳門居民身份的取得及澳門居民身份證的發出制定了嚴格的法律制度，經第63/95/M號法令修改的第6/92/M號法令、第19/99/M號法令以及第8/2002號法律先後就澳門居民身份證制度作出規範，《澳門特別行政區基本法》第24條及第8/1999號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第1條和第3條專門對澳門特別行政區永久性居民及非永久性居民作出規範，界定了永久性居民的範圍，當中對子女如何取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份訂立了嚴格的標準，將“在澳門出生”及“出生時父親或母親是澳門居民”作為子女取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份的先決條件。

4. 如果利害關係人不符法定條件，有權當局當然不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不符法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第24條以及第8/1999號法律第1條的規定。

5. 在本案中，行政當局首次向上訴人發出澳門居民身份證的行為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素(即上訴人因其父親為澳門居民而具有澳門居民身份這一事實的真確性)，因此有關行為屬無效行為，而隨後換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證的行政行為亦屬無效。

6. 根據《行政程序法》第123條的規定，無效的行政行為原則上不產生任何法律效果，利害關係人可以隨時提出無效主張，行政機關或法院亦可以隨時宣告行政行為無效；在某些情況下，立法者賦予原則上不產生任何法律效果的無效行為某些法律效果。

7. 時間的流逝不足以令無效行為產生法律效果。該效果只能「按法律一般原則」產生，如保護信任、善意、平等、公正無私、適度、公正、不當得利及實現公共利益等原則。可以依據這些限制行政當局的原則去解決某一無效行政行為而衍生的不公正情況。

...”。

在本案中，行政當局首次向司法上訴人發出澳門居民身份證的行為為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素(父親的澳門居民身份)，因此有關行為屬無效行為，而隨後換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證的行政行為亦屬無效。

*

四、 決定

綜上所述，裁定被訴實體的上訴成立，廢止中級法院的裁判，維持被訴的行政行為。

*

兩審訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費分別為 8UC 和 15UC。作出適當通知。

*

2026 年 3 月 11 日

何偉寧

宋敏莉

司徒民正(Sem prejuízo do que venho entendendo sobre a questão; cfr., Proc. nº 53/2021, 56/2021, 83/2022 e 34/2023)

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華