

## 上訴案第 80/2026 號

日期：2026 年 2 月 12 日

主題： - 行政行為的效力中止  
- 效力中止的前提  
- 效力中止的要件  
- 消極行為的積極內容

### 摘 要

1. 要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。
2. 中止行政行為的效力以此行為本身具有積極內容為前提。
3. 積極行為是指改變其實施時法律秩序的行為，而消極行為是指不改變既有法律關係、維持其現狀的行為。
4. 還有一種行為，雖然其行為本身屬於消極的行為，但是，具有積極的內容。例如，否決之前已存在的法律狀態的續期或延期的行為，比如居留許可的續期。在此情況下，有關行為打破了利害關係人對保留前一行政行為的法律效果的合理期盼，亦改變了讓厲害關係人在作出行為時擁有的法律狀態。
5. 申請人對《合作協議》的續期不存在任何的合理期盼，因為有關的《合作協議》並非自動續期的協議，協議期限屆滿失效為聲請實體早已預見的。期限屆滿後，社會工作局需要重新展開一個審批程序已確定對利害關係人的資助。因此，利害關係人在這個消極行為中不存在可以在效力中止中獲得任何利益和好處的積極因素。
6. 如果效力中止的批准意味著變相通過司法機關的決定令行政機關作出積極的行為，從而非法達到《合作協議》續期的目的，就不能批准其效力的中止。

裁判書製作人

蔡武彬

## 上訴案第 80/2026 號

上訴人：檢察院 ( Ministério Público )

社會工作局局長 ( Presidente do Instituto de Acção Social )

被上訴人：澳門 XXX ( XXX de Macau )

# 澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

## 一、案情敘述

澳門 XXX 對社會工作局局長於 2025 年 9 月 19 日作出的在社會工作局與澳門 XXX 訂立的《合作協議》有效期屆滿後不予續期之決定，而向行政法院提起中止行政行為之效力的保全程序，最後行政法院裁定：澳門 XXX 的訴訟理由成立，批准其聲請的保全措施，中止上述決定行為的效力。

社會工作局局長不服行政法院的決定，向本中級法院提其上訴，提出了如下的上訴理由：

1. 本上訴之標的是針對尊敬的行政法院法官問下於 2025 年 12 月 5 日作出裁決，當中裁定聲請實體的訴訟理由成立，批准其聲請之保全措施；上訴實體對此不完全認同。
2. 合作協議關係的存續係取決於雙方的共同合意才能成立，只要一方並不同意而失去合意的基礎下——即提出終止協議的通知，則《合作協議》到期即告終止。
3. 第 22/95/M 號法令第十八條並沒有賦予行政當局任何單方決定的權力，而《合作協議》第十五條更不屬《行政程序法典》第一百六十七條所規定的行政當局擁有公權當局權力。

4. 聲請實體針對上訴實體不續期雙方的《合作協議》並不構成對外產生效力的行政行為。
5. 上訴實體依法提出與聲請實體終止合作(《合作協議》不續期)，是作為合同一方在意思自治原則下之意思表示，符合《合作協議》條款<sup>1</sup>及特別法(第 22/95/M 號法令第十八條第一款<sup>2</sup>)之規定。
6. 上訴實體提出終止合作(合作協議不續期)的意思表示不屬行政行為，不能作為效力中止保全程序的標的，基於標的錯誤，根據《行政訴訟法典》第四十六條第二款 b)項規定，法院應依職權駁回此部份聲請。
7. 尊敬的行政法院法官閣下參照聲請實體針對上訴實體提出的另一宗行政效力中止案(下稱“A 案”)之判決並以此作為本案判決(批准聲請實體的聲請)的考量，上訴實體存有疑問。
8. A 案與本案兩者的情況及前提並不相同。
9. 尊敬的行政法院法官閣下認為“宣告程序消滅”屬行政行為且效力可被中止。
10. 但即使“宣告程序消滅”效力被中止，聲請實體亦不可能於 2026 年“維持一切現狀”。極其量，中止僅會使聲請實體的狀態回復至“續期申請待審時刻”。
11. 根據現行《對從事社會援助活動實體資助計劃》第 6 點，所有接受上訴實體定期資助的實體，就下一年度的資助續期，均需通過所有評估項目後，方可於下一年度獲續發資助。
12. 目前聲請，實體仍然未接受 2026 年資助續期的評估。事實上，即使是上訴實體對聲請實體的資助續期作評估，其亦未必一定獲得

---

<sup>1</sup> 根據社工局與聲請人於 2019 年 8 月 22 日就「YY 托兒所」簽署的《合作協議》第十五條規定，任一方於協議期限終止之九十日前，提前通知協議到期不續約，終止雙方合作。

<sup>2</sup> 根據五月二十九日第 22/95/M 號法令第十八條第一款規定：“如協議自訂立翌月之首日起一年內有效，並於協議之首次期間或續期期間終止之九十日前，在簽署當事人均未發出終止協議之通知之情況下，協議自動續以相同之期間。”

通過。

13. 為著提前為執行尊敬的行政法院法官閣下就本保全程序的判決作好準備，上訴實體已按《對從事社會援助活動實體資助計劃》所載的資料續期項目對聲請實體的情況進行評估。
14. 根據上訴實體 2025 年 12 月 18 日為聲請實體所作的評估（見附件 1），聲請實體於 2026 年維持獲發資助的條件不完全滿足《對從事社會援助活動實體資助計劃》的續期要求。
15. 聲請實體不可能主觀或合理地預見其續期申請必能獲批。因此，根據相關司法見解，本案欠缺訴之利益<sup>3</sup>。
16. 宣告程序消滅之決定根據相關法學見解<sup>4</sup>，屬單純消極行為，不具積極內容。因此不具備《行政訴訟法典》第一百二十條所要求之“積極內容”，不符合聲請中止效力之法定前提。
17. 聲請實體所主張之標的客體存在錯誤，以及明顯欠缺訴之利益。
18. 上訴實體提出終止合作（合作協議不續期）的意思表示不屬行政行為，不能作為本案效力中止保全程序的標的。
19. 宣告程序消滅之決定不具備《行政訴訟法典》第一百二十條所要求之“積極內容”，不符合聲請中止效力之法定前提。
20. 合作協議期限屆滿不續期的意思表示不屬行政行為，不能作為本案效力中止保全程序的標的。
21. 並不存在必然續期的法定或合同義務。
22. 協議期限屆滿失效為聲請實體早已預見的。
23. 協議期限屆滿失效與聲請實體所指的一系列損失，當中並不存在適當的因果關係，聲請實體不能將失效的法律效果混淆或歸責於

---

<sup>3</sup> 行政法院 2025 年 5 月 16 日第 TA-25-0523-CAD 號裁判(第 6 頁)：“對於任何無法賦予訴訟當事人快捷救濟的，無助滿足其實質主張的訴訟途徑皆屬不適當，當事人欠缺予以採用的訴之利益。”

<sup>4</sup> 《行政訴訟法培訓教程》簡德道著，第 204 版。

上訴實體人不予續期而導致難以彌補損害。

24. 本案不能符合《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a)項所規定的“難以彌補”的要件。
25. 上訴實體在核查托兒所開支項目時，發現帳目中存在疑點，四年以來上訴實體善意並反覆發函要求聲請實體補充資料、說明及作出糾正，但其始終未能作出清晰和合理解釋、亦無按要求作出全面糾正。
26. 即使聲請實體曾經承認部份屬其疏失，當中涉及需退款，惟至今聲請實體仍未有實際作出退款。
27. 在此情況下，倘合作協議不予續期的決定被中止，不但令聲請實體更無視上訴實體的監管，抗戰特區政府的資助監管制度或致其瓦解。
28. 澳門屬微型社會，尤其是社會服務界則圈子更窄，任何機構一動一靜，都會受到業界的關注，更不理想情況是本案的裁決影響 200 多個目前受上訴實體資助機構對目前資助監管制度的接受及配合，此涉及重大的公共利益的損害。
29. 公共利益的損害不但是涉及公幣(資助款)的“付出”，當中亦涉及令政府當局的監管權威受到重大挑戰，影響對公帑運用監管及維護，此公共利益的損害無法以金錢作為彌補或衡量。
30. 幼兒及家長的期盼亦屬於公共利益，亦應受到保護。聲請實體於 A 案(另一保全程序案)勝訴後，以不同方式解讀並對外傳播其“已勝訴”、“托兒所運作如常”、“社工局合作如常”等訊息，且並未停止對外招收新幼兒。
31. 即使聲請實體明知上訴實體已提出於協議期限屆滿後終止合作的意願，在未有預告幼兒家長主訴仍未審結的情況下，繼續如常招收新生，此一行為明顯誤導家長，認為托兒所運作穩定。要知，其提出的主訴一但敗訴，上訴實體即可終止資助、收回場所，令在托幼兒即時陷於不穩定之狀態。

32. 倘標的行為被中止，將嚴重損害公共利益，尤其是所有在托幼兒及其家長的利益。
33. 綜上，本案不能符合《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 b) 項所指要件。
34. 聲請實體重覆提起保全程序無疑是冗贅的，其有意反覆提起目的相同之不同的保全程序，企圖以法律“圍堵”上訴實體，其目的明顯地使雙方簽署的合作協議無限期延續下去，是一種濫用訴訟的行為。

檢察院亦不認同行政法院的判決而向中級法院提起上訴，提出了以下的上訴理由：

1. 行政當局按照第 22/95/M 號法令給予私人實體的輔助，必須存在雙方的合意 —— 亦即以共同合作方式；行政當局與同為非營利的、向社會風險情況下之個人、家庭或社羣，尤其向兒童、青年、老人、喪失工作能力之人及做殘疾人提供社會服務的私人實體，透過利用公共資源以實現社會援助的公共利益。
2. 顯然，這並非為行政當局單方決定給予或不給予輔助，而是需要有關的私人實體的接受及存在共識，才能存在該提供輔助的合同關係。因此，正如上述法令第 17 條規定，行政當局須根據雙方簽訂的《合作協議》規定的給予輔助的形式、雙方的權利義務、公共資源的運用條件、執行跟進及評估、以及不履行下的處罰後果等，以具體落實有關的輔助安排。
3. 上述法令沒有亦不能規定行政當局的單方決定，即便立即產生續期的法律效果，而不理會另一方合同當事人的意願下，強加於其權利義務範圍內承擔該合同關係，亦即是說，行政當局在是否續期上不具有任何公權力的行使。
4. 本案例中，被聲請實體透過上述公函，指出正是按照上述法令第 18 條第 1 款規定，向被上訴人通知其不願意續期的意向聲明。

5. 不論是按照被上訴人主張應適用的 2024 年的《合作協議》還是被聲請實體認為適用的 2019 年《合作協議》，兩者於第 15 條均規定，倘任何一方於協議期限終止前九十日提出終止協議，則協議於期間屆滿後失效，而不再自動續約（下劃線為所強調者）。
6. 上述合同條款明確規定任何一方當事人得提出終止協議，而非僅為行政當局才可作出續期或不續期的“決定”。
7. 根據《行政程序法典》第 110 條規定行政行為的定義，行政行為必須為行政當局依據“公法”規定作出，亦即是說，行政當局的決定必須是源於公法，即立法者所賦予 - 這正正體現於公權力的合法性來源，而不能單約以雙方當事人的協議便賦予行政當局具有公權力。
8. 正如上述所分析，第 22/95/M 號法令第 18 條從未賦予行政當局在續期事宜上具有公權力作出單方決定權。亦顯然易見，亦不屬於《行政程序法典》第 167 條所規定的在行政合同內屬於行政當局的公權力決定。
9. 根據《民法典》第 228 條規定的法律行為意思表示解釋的一般規則，上述合同條款的表述只不過是強調行政當局屆時需審視具體情況及條件是否仍延續雙方的合同關係，而非必然自動續期而已。
10. 被上訴人主張的被聲請實體“不續期的決定”並非為一行政行為。
11. 根據《行政訴訟法典》第 120 條規定，效力中止本身是針對對外產生效力的行政行為，而非單純的預備行為或隨後的執行行為或事實行為，這才能達致致力中止的目的。
12. 基於本案所針對的不續期不能作為致力中止保全程序的標的，不符合《行政程序法典》第 120 條之規定而應予駁回。

綜上所述，請求尊敬的中級法院法官 閣下裁定上訴理由成立，廢止被上訴判決。

被上訴人澳門 XXX 就檢察院提出的上訴作出答覆：

1. 被上訴人收到之郵政通知推定為 2025 年 12 月 29 日，根據澳門《行政訴訟法典》第 160 條第 2 款之規定，被上訴人得於 2025 年 12 月 30 日起算 10 日內(即 2026 年 1 月 8 日或之前)提交上訴回覆。
2. 上訴人認為，第 22/95/M 號法令第十八條規定容許提前作出終止協議的通知而失效，並於上訴結論第 E 點指出 2019 年《合作協議》與 2024 年《合作協議》第 15 條均規定，倘任何一方於協議期限終止前九十日提前終止協議，則協議於期間屆滿後失效”。對此，被上訴人並不認同。
3. 事實上，“2019 年合作協議”和“現行合作協議”之合同條款並不相同。
4. 根據 2024 年《合作協議》，即“現行合作協議”第十八條規定：“甲乙雙方在簽署本協議日之前曾支持 YY 托兒所(澳門 XXX)運作而訂立的合作協議自本協議生效日起失效”。(見中止效力之保全程序聲請書之文件 9)
5. “現行合作協議”已廢止了此前所簽署之合作協議。(同一觀點，被上訴人已於書面聽證中向被上訴實體論述)
6. 為此，有必要釐清“2019 年合作協議”和“現行合作協議”對於合同解除條款的差異。
7. 根據“2019 年合作協議”第十三條規定了協議解除及終止事由，第十五條規定：“本協議自二零一九年九月一日起生效，為期一年，協議期限終止前九十日，如任一方未有明確表示終止協議的情況下，協議將以相同的年期自動續期。”。
8. 根據“現行合作協議”第十三條亦規定了協議解除及終止事由，第十五條規定則修改為：  
“一、本協議追溯至二零二四年一月一日起生效，有效期至二零二四年十二月三十一日止。

二、當上款所指的協議有效期間屆滿，而雙方並無依法提出解除協議，且經權限實體確認具備續期條件，則協議自動續期一年。三、上款之續期規則經適當配合後，適用於往後協議期間屆滿的情況。”

9. 根據上述條文第二款規定之“依法提出解除協議”，應理解為指向“現行合作協議”第十三條規定的(協議的解除及終止)或行政程序法典第 167 條規定之情況。
10. 由此可見，社會工作局有意在排除原合同及第 22/95/M 號法令所規定的單方終止權；其言下之意，明顯僅在其他法定及合同規定的解除事由下，才能解釋合同。
11. 必須注意，經修改的“現行合作協議”是由社會工作局預先準備好的樣板式合同，用於第 22/95/M 號法令所規範社會工作司對從事社會援助活動之私人實體之援助形式。
12. 根據《行政程序法典》第 8 條規定，在任何形式之行政活動中，公共行政當局應依善意規則行事及建立關係。因此，被上訴人有理由相信“現行合作協議”是合法且值得信賴的。
13. 另一方面，尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決中作出精闢見解：“考慮到本案的待中止行為——被聲講實體於 2025 年 9 月 19 日作出的宣告上述《合作協議》不予續期、終止合作關係的決定--同樣是訂立合同之公共實體單方面終止相關行政合同之決定，且其依據的法律規範及合同條款所用表述為“終止協議”和“解除協議”（5 月 29 日第 22/95/M 號法令第 18 條第 1 款以及《合作協議》第十五條），故本院經初步審查，同時參考上級法院之見解，認為可以對之提起中止行政行為之效力的保全程序。然而，須強調，以上裁定並不妨礙本院之後在主訴訟中有關行為之性質作深入審查.....”（見被上訴判決第 9 頁至第 10 頁）
14. 另一方面，根據“現行合作協議”第十五條第 2 款規定：“經權限實體確認具備續期條件”中，明確賦予了行政機關自由裁量權，這使得在協議續期事宜上，作為審批方的社會工作局及局長與被

上訴人的地位並不平等，行政機關在合同的續期上享有特權。

15. “現行合作協議”不會自動續期，其決定權在於社會工作局及局長，須由其依法行使職權，審慎評估被上訴人是否符合法定條件後，再作出是否批准的決定。
16. 在本案中，社會工作局局長行使職權並根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項規定，宣告澳門 XXX 提出的 2026 年資助續期申請程序消滅，並通知不予續期之決定，單方面對被上訴人施加產生法律效果（變更及消滅現有之法律狀況）之行政行為。
17. “被聲請之決定”由社會工作局局長單方意思表示作出，其欲直接消滅被上訴人的法律地位、且“被聲請之決定”具有直接執行力，明顯已符合《行政程序法典》第 110 條規定行政行為之所有要素，應界定為一行政行為。

綜上所述，懇請尊敬的法官 閣下判處上訴人之全部請求不成立，駁回上訴人之上訴，並維持原審法庭批准中止效力之判決。

被上訴人澳門 XXX 就社會工作局局長的上訴作出答覆：

1. 被上訴人收到之郵政通知推定為 2025 年 12 月 29 日，根據澳門《行政訴訟法典》第 160 條第 2 款之規定，被上訴人得於 2025 年 12 月 30 日起算 10 日內（即 2026 年 1 月 8 日或之前）提交上訴自覆。  
關於上訴人認為被聲請實體的“不續期決定”本身並非一行政行為而不能作為效力中止之標的（針對上訴狀結論部份第 1 點至第 8 點及第 20 點之內容）
2. 上訴人認為其提出終止合同（合作協議不續期）之決定是意思表示不屬行政行為，不能作為效力中止保全程序的標的。對此，被上訴人並不認同。
3. 事實上，“2019 年合作協議”和“現行合作協議”之合同條款並

不相同。

4. 根據 2024 年《合作協議》，即“現行合作協議”第十八條規定：  
“甲乙雙方在簽署本協議日之前曾支持 YY 托兒所（澳門 XXX）運作而訂立的合作協議自本協議生效日起失效”。（見中止效力之保全程序聲請書之文件 9）
5. “現行合作協議”，已廢止了此前所簽署之合作協議。（同一觀點，被上訴人已於書面聽證中向被上訴實體論）
6. 為此，有必要釐清“2019 年合作協議”和“現行合作協議”對於合同解除條款的差異。
7. 根據“2019 年合作協議”第十三條規定了協議解除及終止事由，第十五條規定：“本協議自二零一九年九月一日起生效，為期一年，協議期限終止前九十日，如任一方未有明確表示終止協議的情況下，協議將以相同的年期自動續期。”。
8. 根據“現行合作協議”第十三條亦規定了協議解除及終止事由，第十五條規定則修改為：  
“一、本協議追溯至二零二四年一月一日起生效，有效期至二零二四年十二月三十一日止。  
二、當上款所指的協議有效期間屆滿，而雙方並無依法提出解除協議，且經權限實體確認具備續期條件，則協議自動續期一年。  
三、上款之續期規則經適當配合後，適用於往後協議期間屆滿的情況。”
9. 根據上述條文第二款規定之“依法提出解除協議”，應理解為指向“現行合作協議”第十三條規定的（協議的解除及終止）或行政程序法典第 167 條規定之情況。
10. 由此可見，社會工作局有意在排除原合同及第 22/95/M 號法令所規定的單方終止權；其言下之意，明顯僅在其他法定及合同規定的解除事由下，才能解除合同。
11. 必須注意，經修改的“現行合作協議”是由社會工作局預先準備

好的樣板式合同，用於第 22/95/M 號法令所規範社會工作司對從事社會援助活動之私人實體之援助形式。

12. 根據《行政程序法典》第 8 條規定，在任何形式之行政活動中，公共行政當局應依善意規則行事及建立關係。因此，被上訴人有理由相信“現行合作協議”是合法且值得信賴的。
13. 另一方面，尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決中作出精闢見解：“考慮到本案的待中止行為——被聲請實體於 2025 年 9 月 19 日作出的宣告上述《合作協議》不予續期、終止合作關係的決定——同樣是訂立合同之公共實體單方面終止相關行政合同之決定，且其依據的法律規範及合同條款所用表述為“終止協議”和“解除協議”（5 月 29 日第 22/95/M 號法令第 18 條第 1 款以及《合作協議》第十五條），故本院經初步審查，同時參考上級法院之見解，認為可以對之提起中止行政行為之效力的保全程序。然而，須強調，以上裁定並不妨礙本院之後在主訴訟中有關行為之性質作深入審查……”（見被上訴判決第 9 頁至第 10 頁）
14. 另一方面，根據“現行合作協議”第十五條第 2 款規定：“經權限實體確認具備續期條件”中，明確賦予了行政機關自由裁量權，這使得在協議續期事宜上，作為審批方的社會工作局及局長與被上訴人的地位並不平等，行政機關在合同的續期上享有特權。
15. “現行合作協議”不會自動續期，其決定權在於社會工作局及局長，須由其依法行使職權，審慎評估被上訴人是否符合法定條件後，再作出是否批准的決定。
16. 在本案中，社會工作局局長行使職權並根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項規定，宣告澳門 XXX 提出的 2026 年資助續期申請程序消滅，並通知不予續期之決定，單方面對被上訴人施加產生法律效果（變更及消滅現有之法律狀況）之行政行為。
17. “被聲請之決定”由社會工作局局長單方意思表示作出，其欲直接消滅被上訴人的法律地位、且“被聲請之決定”具有直接執行

力，明顯已符合《行政程序法典》第 110 條規定行政行為之所有要素，應界定為一行政行為。

關於上訴人認為“宣告程序消滅之決定”本身並非一行政行為而不能作為效力中止之標的（針對上訴狀結論部份第 9 點至第 18 點之內容）

18. 上訴人聲稱尊敬的行政法官 閣下認為“宣告程序消滅”屬行政行為且效力可被中止。但上訴人認為不符合中止效力之法定前提。（見上訴狀結論部份第 9 點及第 16 點）
19. 上訴人似乎未有認真閱讀原審法庭所作之判決。尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決中作出分析：“經分析聲請人之陳述（尤其聲請書第 31 點至第 60 點），結合其要求維持現有狀況之請求，不難發現被請求中止效力的行為是被聲請實體宣告《合作協議》不予續期之決定，而不是宣告續期程序因嗣後無用而消滅之決定，……”（見被上訴判決第 9 頁第一自然段）
20. 正如尊敬的原審法庭所言，被聲請實體宣告《合作協議》不予續期之決定是直接產生終止《合作協議》之效果之行為，亦是後一行為（宣告續期程序因嗣後無用而消滅之決定）之依據。（見被上訴判決第 9 頁第一自然段）
21. 原審法庭已就中止效力程序之標的及前提作出分析，當中沒有任何值得批判的地方。
22. 另一方面，上訴人提交載於附件 1 之內容，其於 2025 年 12 月 18 日為被上訴人所作的評估，認為被上訴人於 2026 年維持獲資助的條件不完全滿足《對從事社會援助活動實體資助計劃》的續期要求。
23. 事實上，上訴人在批准 2023、2024 及 2025 年的資助續期時，均認為被上訴人符合續期條件，被上訴人無法理解為何上訴人於 2026 年資助續期時會重新提及於 2022 年以前的帳目。
24. 再者，被上訴人每年均嚴格遵守法律及合同規定，向上訴人提交由

澳門註冊執業會計師依據會計準則編制、並經其出具無保留意見審計報告<sup>5</sup>的財務報表。因此，上訴人於附件 1 所載建議書之內容，明顯與執業會計師之專業判斷相悖。( 文件 1 )

關於上訴人認為被聲請之決定不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項所規定的“難以彌補”的要件 ( 針對上訴狀結論部份第 21 點至第 24 點之內容 )

25. 就《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項所規定的“難以彌補”的要件而言，尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決第 12 頁中作出詳細說明，我們認為，原審法庭之理由說明無懈可擊，倘若執行有關決定，除了令被上訴人失去多年悉心營運的托兒所事業外，還會對被上訴人的名譽及財務造成難以彌補的影響及負擔，更將對於托兒所人員、幼兒等多個家庭造成損害。

關於上訴人聲稱被上訴人經營帳目存在疑點 ( 針對上訴狀結論部份第 25 點至第 29 點之內容 )

26. 上訴人聲稱被上訴人經營帳目存在疑點，有關內容屬於另一案件編號 TA-25-0523-CAD ( TSI648-2025 ) 之標的範圍，該案現於中級法院處於待決狀態，與本案無關。
27. 然而，為著謹慎辯護之目的，上訴人所稱的並非事實，被上訴人有必要進行以澄清：
28. 根據《合作協議》第四條第一款規定，社工局所提供之財政資助僅用於托兒所的運作經費，及根據《合作協議》之附件 ( 財政資助發放框架 )，社工局的財政資助由人員資助(P)、經常資助(U)、行政

---

<sup>5</sup> 無保留意見審計報告是指審計人員對被審計單位的會計報表，依照獨立審計準則的要求進行審查後，確認被審計單位採用的會計處理方法遵循了會計準則及有關規定；會計報表反映的內容符合被審計單位的實際情況；會計報表內容完整，表達清楚，無重要遺漏；報表項目的分類和編製方法符合規定要求，因而對被審計單位的會計報表無保留地表示滿意。( 參考資料：<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%97%A0%E4%BF%9D%E7%95%99%E6%84%8F/%E8%A7%81%E5%AE%A1%E8%AE%A1%E6%8A%A5%E5%91%8A> )

資助(M)及活動資助(A)各項資助額的總和組成。(見文件 2)

29. 然而，根據上訴人提供的“定期資助撥款指引”內所載：
- (1) 會計科目表應用於社服設施財務管理系統(FISI)”，科目編號：761，科目名稱：罰款；其不屬 PUMA 之入帳項目，而屬其他(O)之項目。(見文件 3 及 4)
  - (2) 會計科目表應用於社服設施財務管理系統(FISI)”，科目編號：71119，科目名稱：交際費；其不屬 PUMA 之入帳項目，而屬其他(O)之項目。(見文件 3 及 4)
  - (3) 會計科目表應用於社服設施財務管理系統(FISI)”，科目編號：769，科目名稱：特殊費用支出；其不屬 PUMA 之入帳項目，而屬其他(O)之項目。(見文件 3 及 4)
30. 上訴人卻要求被上訴人提供用車紀錄證明，尤其包括使用有關車輛日期、時間、駕車司機、用車人員、列有加油車輛號碼的加油單據、「澳門通」實際開支單據。
31. 事實上，引用一般經驗法則；在加油站所提供的消費單據，一般都不會存有車輛號碼的記載，以「澳門通」在自動售賣機購買的飲品小食、停車場或路上咪表的泊車消費、也是無法提取相關的收據。
32. 此外，於 2020 年至 2022 年，正值是新冠疫情，被上訴人為了盡最大努力確保做好托兒所的抗疫工作，並為此投入了最大的人力資源；為了平衡駕車工作人員的負擔，故未有要求相關的駕車人員，全面記下所有的用車紀錄證明。考慮當時的疫情嚴峻狀況，要求剛開始營運的托兒所(小企業)，具細無遺地提供用車紀錄證明，明顯是違反了適度原則。
33. 為此，根據載於上訴人提交之上訴狀附件 6 之“書面聽證”中，被上訴人所述第 35 點、第 37 點及第 39 點，被上訴人基於善意原則，同意向社會工作局，退回澳門幣 109,953.00 元。為著有關的退款效力，被上訴人請求以“YY 托兒所”的服務收入，向社會工作局退回相關金額；並以會計損益表內、會計科目編號 769 (特殊

費用支出 )，作出相關的支帳記錄。

關於上訴人認為中止被聲請之行為將嚴重損害公共利益( 針對上訴狀結論部份第 30 至第 33 內容 )

34. 上訴人認為，倘若被聲請行為被中止，意味著上訴人需向被上訴人繼續發放資助，等同將公帑置於“繼續流失、耗損”的巨大風險當中。對此，被上訴人並不認同。
35. 就此問題，尊敬的行政法院法官 閣下已於被上訴判決中作出精闢見解：“被聲請實體以資助 212 個社會服務機構的年度總開支為依據，闡釋監管公共財政資源運用的重要性，卻未能針對聲請人的個案，具體陳述或證明在主訴訟待決期間維持對聲請人提供資助將如何嚴重妨礙公共財政資源的合理運用.....”（見被上訴判決第 14 頁）
36. 另一方面，上訴人亦主張被上訴人繼續招生，此一行為明顯誤導家長。按照上訴人的理解，每一間受資助的托兒所均須在合同續期前通知托兒家長及不再收生，這明顯有違常理及令合作關係不穩定。
37. 尊敬的行政法院法官 閣下已對上訴人的見解作出回應：“至於避免學生家長產生不適當期盼，則與上公共利益無關聯。”（見被上訴判決第 14 頁）
38. 中止被聲請之行為意味著被上訴人將繼續履行與上訴人之合作協議，向特區提供托兒服務。
39. 在被上訴人繼續維持其高質量的托兒服務之情況下，社工局的資助是適當及合法的，意即相關公帑是得到合理利用。不能反過來說執行被聲請之行為( 改變現存之合法狀況 )才不會導致所謀求的公共利益 ( 公帑 ) 嚴重受損。
40. 因此，中止行政行為的效力，反而更能保障幼兒的穩定學習環境和家庭穩定，更符合公共利益的要求。

綜上所述，懇請尊敬的法官 閣下判處上訴人之全部請求不成

立，駁回上訴人之上訴，並維持原審法庭批准中止效力之判決。

卷宗上呈後，各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案件進行審理。

## 二、事實：

根據載於卷宗之證據，本院認為以下事實屬重要並視為獲得證實：

1. 聲請人為 2015 年...月...日在澳門成立的非牟利社團（見卷宗第 20 頁至第 21 頁）。
2. 2018 年 12 月 31 日，聲請人首次與社會工作局就設立 YY 托兒所簽署合作協議《社會服務設施籌備階段的財政輔助》（見卷宗第 26 頁至第 31 頁背頁）。
3. 2019 年 8 月 2 日，聲請人與社會工作局簽署《設施讓與合作協議》，及後透過《補充協議》更改協議有效期（見卷宗第 32 頁至第 47 頁）。
4. 根據上述合作協議，社會工作局向聲請人交付了 YY 托兒所（澳門 XXX）設施，並資助聲請人購置了托兒所使用的設備和物件。
5. 自 2019 年 8 月 27 日起，社會工作局向聲請人發出 YY 托兒所之牌照，並於 2025 年 7 月 15 日批准牌照續期一年（見卷宗第 49 頁至第 50 頁）。
6. 2024 年 12 月 26 日，社會工作局與聲請人就 YY 托兒所的管理及運作，簽署《合作協議》（設施讓與、財政資助）（下稱《合作協議》，見卷宗第 51 頁至第 58 頁）。
7. 2025 年 9 月 19 日，被聲請實體在第 247/DCJ/2025 號建議書內作出決定，並透過第 451/DSS-DCJ/2025 號公函向聲請人就有關以作出通知，相關通知載有如下內容：

“.....

“一、社會工作局與澳門 XXX 雙方就「YY 托兒所(澳門 XXX)」的合作 ( 包括提供財政資助、技術輔助和設施讓與 ) 所簽署之《合作協議》在有效期屆滿後 ( 即至 2025 年 12 月 31 日止 ) 不予續期，並依法於協議期間終止之九十日前向澳門 XXX 作出通知；

二、基於社會工作局已依法提出與澳門 XXX 終止合作關係，根據《行政程序法典》第一百零三年第二款 b)項規定，宣告澳門 XXX 提出的 2026 年資助續期申請程序消滅。”

基於社工局與「XXX」終止合作關係，「XXX」須於社工局指定期間內履行下列事宜：

- 1) 退回經社工局結算之歷年滾存、餘款，以及不應受領的款項；
  - 2) 交還所讓與的設施，以及運用社工局資助購置的設備和物件。  
.....” ( 見卷宗第 22 頁及其背頁 )。
8. 2025 年 10 月 20 日，聲請人向本院提起行政合同之訴，同時一併請求撤銷上述決定，案件編號為 TA-25-0526-CAD( 見卷宗第 24 頁及其背頁 )。
  9. 2025 年 11 月 17 日，聲請人針對上述決定提起本保全措施，訴請中止其效力 ( 見卷宗第 2 頁 )。
  10. 於 2024 營業年度，YY 托兒所的學生人數 83 名、員工人數 34 名 ( 見卷宗第 59 頁至第 62 頁 )。
  11. 聲請人一直依賴社會工作局以固定方式發放之資助，以維持托兒所的一切辦學開支及費用，包括聘請保育員、托兒所輔助人員、辦學設備及物件等。
  12. 於 2025 年 10 月份，YY 托兒所較大部分的開支如下：人事費用小計，為澳門幣 451,423.53 元；營運費用小計，為澳門幣 164,091.70 元 ( 見卷宗第 65 頁背頁及第 66 頁 )。
  13. 於同月份，YY 托兒所主要收入來源如下：經營結餘，為澳門幣 165,466.50 元，社會工作局資助，為澳門幣 273,094.74 元 ( 見卷宗

第 64 頁背頁及第 65 頁)。

14. 截至 2025 年 10 月 31 日，YY 托兒所的四個銀行帳戶的結餘合共為澳門幣 895,766.23 元 ( 見卷宗第 63 頁 )。

15. 截至同日，聲請人的總資產為澳門幣 1,551,853.83 元的銀行存款( 見卷宗第 68 頁 )。

### 三、法律適用：

本程序需要審理檢察院以及社會工作局分別對行政法院批准申請人澳門 XXX 中止行政行為的效力的決定所提起的上訴。兩個上訴均提出了相同的問題，故可以一同審理。

兩個上訴所提出的上訴問題有：

- 待中止的決定不存在“公權力”的行使，不屬於一個行政行為，而是根據第 22/95/M 號法令所規定的根據意思自治原則下雙方簽訂的合作協議的意思表示的行為，不能成為中止效力的標的。
- 待中止的行為不具有積極的因素，不符合《行政訴訟法典》第 120 條規定的條件，不應該予以批准、
- 中止效力意味著對公共利益的損害，更不應該批准請求。

先不論待中止的行為是否行政行為，被上訴人的效力中止請求都不應該被批准。不然，我們看看。

眾所周知，中止行政行為效力的機制具有預防性程序的性質和結構，其要求包括程序性(《行政訴訟法典》第 123 條)、合法性原則、違法風險原則，以及在一定程度上符合適度原則。

鑑於行政行為合法性推定原則和相關事實假設的真實性推定原則，在保全程序中無需評估被請求中止效力的行政行為的事實前提的真實性。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal de 11 de Novembro de 1992 – P.31265 – e de 12 de

一般而言，要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。在特殊情況下，例如本紀律處分程序，可以免除對其中一項要求的核實。

第 120 條及第 121 條規定如下：

“第一百二十條（行政行為效力之中止）

在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。”

“第一百二十一條（正當性及要件）

一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許

---

Janeiro de 1993 - P.31541 - Acórdãos Doutrinários 380 - 381 - P.850 - e do T.S.J. de 15 de Julho de 1999 - “Jurisprudência”, II, 24.

中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不允許中止該行為之效力。”

中止行政行為的效力以此行為本身具有積極內容為前提。

積極行為是指改變其實施時法律秩序的行為，而消極行為是指不改變既有法律關係、維持其現狀的行為；也就是說，用 Freitas Amaral 教授的話來說，消極行為是「拒絕改變法律秩序的行為」<sup>7</sup>。

還有一種行為，雖然其行為本身屬於消極的行為，但是，具有積極的內容。例如，否決之前已存在的法律狀態的續期或延期的行為，比如居留許可的續期。在此情況下，有關行為打破了利害關係人對保留前一行為的法律效果的合理期盼，亦改變了讓利害關係人在作出行為時擁有的法律狀態。

然而，在本案中，中止效力的請求所針對的行為是社會工作局局長於 2025 年 9 月 19 日作出的在社會工作局與澳門 XXX 訂立的《合作協議》有效期屆滿後不予續期的決定。

首先，申請人對《合作協議》的續期不存在任何的合理期盼，因為有關的《合作協議》並非自動續期的協議，協議期限屆滿失效為聲請實體早已預見的。期限屆滿後，社會工作局需要重新展開一個審批程序已確定對利害關係人的資助。因此，利害關係人在這個消極行為中不存在可以在效力中止中獲得任何利益和好處的積極因素。

其次，效力中止的批准意味著變相通過司法機關的決定令行政機關作出積極的行為，從而非法達到《合作協議》續期的目的。

再次，正如我們一直認為的，財產的損失永遠不構成不可逆轉的或者不可彌補的損失<sup>8</sup>，何況，協議期限屆滿失效與被上訴人所指的一系列損失，當中並不存在適當的因果關係，其不能將失效的法律效果與效力中止帶來任何

---

<sup>7</sup> F. Amaral, in “Direito Administrativo” III, pp. 155-156.

<sup>8</sup> 見中級法院於 2005 年 2 月 3 日在第 20/2005 號案件的裁判。

的財產損失相混淆，更不應該將之視為難以彌補的損失。

因此，被上訴人的效力中止申請並不符合《行政訴訟法典》第 120、121 條的前提和要件，其請求應該予以否決。

基於上述理由，檢察院與社會工作局的司法上訴理由成立，撤銷被上訴行為，並否決被上訴人的效力中止請求。

## 五、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定檢察院與社會工作局的司法上訴理由成立，撤銷被上訴行為，並否決被上訴人的效力中止請求。

兩審級的訴訟費用由被上訴實體支付。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 2 月 12 日

---

蔡武彬 (裁判書製作人)

---

馮文莊 (第一助審法官)

---

盛銳敏 (第二助審法官)