

(譯本)

案件編號：第 13/2002 號
案件類別：行政方面的司法上訴
會議日期：2002 年 11 月 27 日
上訴人：經濟財政司司長
被上訴人：甲

主題

上訴
終審法院的管轄權
依職權審理的抗辯或先前問題
不可對部門的命令和指示提起司法上訴
確認性澄清
外聘人員的住宿權利
返還租金

摘要：

一、 在對中級法院的裁判提起的上訴中，對依職權應審理的抗辯和先前問題，如未經已確定裁判進行審理，終審法院均可對此作出審理——例如欠缺司法上訴的訴訟前提要件。

二、 上級機關向所屬的機關（或其據位人）下達的關於在具體情況中應如何行動的命令或指示不產生對外效力，因此不得對其提起司法上訴。

三、 如果一個批示解釋同一作者此前的一個批示，從其包含的數個解釋中選擇一個，那麼就是確認性澄清，對該確認性澄清不得提起司法上訴。

四、 外聘人員的住宿權利有兩種方式：

- a) 確定性住宿安排，有或無家具；
- b) 批給屋租津貼和家具津貼。

五、 如果行政當局與外聘工作人員達成協議，由後者租賃房屋，行政當局則負擔租金，還負擔交付房租保證金以及房屋工程及修葺的開支，並且

在工作人員不能使用和享用該房屋，又或工程的實施使房屋無法正常使用時，負擔工作人員及其家屬入住酒店的開支，那麼這種情況納入由行政當局給予有或無家具的房屋的制度。

六、處於上條所指狀況的工作人員必須繳納經第 37/95/M 號法令修改的第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款所指的給付。

裁判書製作法官：利 馬

(譯本)

澳門特別行政區終審法院裁判：

一、概述

甲對經濟財政司司長 2001 年 5 月 3 日的批示提起撤銷性司法上訴。

中級法院透過 2002 年 5 月 30 日的合議庭裁判裁定上訴理由成立，撤銷被上訴的行為。

司法上訴中**被上訴的實體**即**現上訴人**對上述合議庭裁判提起本司法上訴，在其陳述中提出以下結論：

1. 被上訴的合議庭裁判在把被管理者納入與行政當局決定的不同的確定性住宿安排類型方面，審查了其審理範圍之外的事宜。

2. 法院對被管理人的住宿類型進行了審查並作出了語焉不詳的決定，這從裁判對被上訴行為的廢止性問題採取的解決辦法中可以推斷出來，這是因為，如果法院不認為被管理者屬 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 2 款 b) 項規定的制度，就不會裁定 2000 年 8 月 17 日批示具有設定權利的性質，從而以其屬廢止性為由撤銷被上訴的行為。

3. 鑑於在司法上訴中僅審理行為的合法性，中級法院不得監督行政當局行為的實質問題，因此該合議庭裁判違反了《行政訴訟法典》第 20 條的規定。

4. 除違反該條的規定之外還有，我們行使的是 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 5 條和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 2 條 h) 項賦予行政當局的自由裁量權，因為在本案中，被上訴之合議庭裁判明確作出的撤銷被提起司法上訴的行為的必要前提要件，是被管理人屬於給予津貼的形式而不屬於給予行政當局房屋的形式，這就明顯違反了《行政訴訟法典》第 20 條的規定。

5. 被上訴的合議庭裁判把上訴的標的限定為對 2000 年 8 月 17 日和 2001 年 5 月 3 日兩個批示的解釋，但其作出決定的依據卻是對財政局局長之意願的解釋而不是被提出司法爭訟的行為。

6. 行政行為的依據是確定合法性的手段，是對其進行司法審查的界限，而中級法院超越了該依據的確切內容，被上訴的決定根據的是被上訴的行為中不包括的理由，改換了行政當局事實方面和法律方面的依據，根據《行政訴訟法典》第 20 條的規定，有審判上的錯誤，並且違反了法律。

7. 已證明，在被上訴的裁判中，2000 年 8 月 17 日行為的通知中沒有包含其實質要素——決定的全部含義——，這是因為，根據應中級法院要求所作譯文的準確騰寫文本，這一事實沒有寫入裁判，即“同意交財政局參考”。

8. 行政當局的意願透過行政行為而不是透過通知表現出來，而後者是向利害關係人作出相應告知的手續，不具決定意義，因此，被上訴的裁判違反了《行政程序法典》第 70 條的規定。

9. 被上訴的裁判把被司法爭訟的行為確定為廢止前一個行為的行為，沒有指明新的事實前提要件或者被上訴的行為所確定的其他法律範疇，進行的審判超越了其審理權，該審理權僅限於被質疑的行為中的瑕疵。

10. 為了撤銷被司法爭訟的行為而提起的司法上訴旨在消除妨礙個人行使其認為被

前者違反的權利，具體表現為廢止 2000 年 6 月 30 日的行政行為和命令根據《行政程序法典》第 93 條開始行政程序，而對被質疑的行為提起的司法上訴欠缺標的，檢察院司法官提出的這一無效被法院變為審理前之先決問題，從而違反了《行政訴訟法典》第 74 條的規定。

司法上訴的上訴人即現被上訴人把在司法上訴中提出的陳述視為在此轉錄。

助理檢察長出具以下意見書：

“經濟財政司司長不服中級法院裁定甲提起上訴理由成立並撤銷被上訴的行為的合議庭裁判，向終審法院提起上訴。

根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，得以違反法律或錯誤適用實體法或訴訟法，或以被爭議之裁判無效為依據，對中級法院的合議庭裁判提起上訴。

上訴人指被上訴的合議裁判有違反實體法和訴訟法、錯誤適用實體法和合議庭裁判無效的瑕疵。

在向中級法院提起的上訴中，甲質疑經濟財政司司長 2001 年 5 月 3 日的批示，該批示的內容如下：

1. 同意財政局在第 XXXXX/XXX/XX 號報告中對“返還租金”所作的法律分析；
2. 因為在 2000 年 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上所作的（2000 年 8 月 17 日）批示之譯文出現錯誤，雖然該批示實際僅僅決定把相應報告送交財政局以供研究，卻使財政局通知甲說，經濟財政司司長同意上面所載的內容和建議，認為其有理，命令糾正該狀況，決定該通知無效；
3. 廢止體現局長 2000 年 6 月 30 日批示的財政局決定，該決定確定甲退回相應金額；
4. 決定開始旨在規範未交付因甲使用和享用有家具之房屋應交納的每月金額的狀況的行政程序，告知其開始該程序，並保障其在最終決定作出前的聽證權。

就甲呈交的聲明異議所作的 2000 年 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告認為，聲明異議人有理，不應作任何房租扣除。關於上述報告，經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日作出以下批示：“同意交財政局參考。”，其忠實嚴謹的譯文為“Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”。（卷宗第 104 頁至第 107 頁）

財政局收到批示之後僅抄錄了批示的一部分——“同意”——，連同第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告通知了聲明異議人。（卷宗第 154 頁至第 158 頁）

在被上訴的合議庭裁判中，法院認為 2000 年 8 月 17 日的批示是“設定權利的……因為上訴人被告知，由於該交付不合法而不必交付任何款項”，而“被上訴的——2001 年 5 月 3 日——批示並非修改而是廢止該行為”，這就造成違反法律的瑕疵，因為“根據《行政程序法典》第 130 條第 1 款的規定，若非以其違法為依據，便不能這樣做”。

現上訴的實體持相反的看法。

實質問題是對經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日所作批示的解釋。

我們認為，經濟財政司司長說同意交財政局參考，雖然把該聲明異議交給財政局審議，雖然法律顧問撰寫的報告的內容有利於申請異議人的訴求，但該司長並非在對甲提出的聲明異議作出（批准或駁回的）決定，而是命令把這一法律意見書交財政局“參考”，由該局也考慮上述法律意見書，對聲明異議作出決定。

還應補充說明，同一天，即 2000 年 8 月 17 日，在財政局局長表示同意財政局高級技術員的駁回所提聲明異議的 2000 年 8 月 2 日第 XXX/XXX/XX/XX 號報告上，經濟財政司司長作出另一個批示——“宜先參考本辦公室法律顧問之意見，再作建議” (Convém estudar o parecer do assessor jurídico do Gabinete e depois fazer de novo proposta) ——卷宗第 108 頁至第 122 頁。

一併考慮這兩個批示可以清楚地看出，經濟財政司司長的意圖是不立即對聲明異議作出決定，而是把問題交由財政局處理。即使認為由於經濟財政司司長把法律顧問認為聲明異議人有理的意見書交給財政局就是已採取了有利於聲明異議人的立場，但這也並不意味着他已經作出了決定。

當然，已告知聲明異議人，其訴求獲得批准。

但是，該通知（由於不正確地解釋了經濟財政司司長的批示，所以該通知是錯誤的）不能把就本案中的聲明異議作出的非決定行為變為作出（批准或駁回的）決定的行為。

正如現上訴的實體所主張的，“行政當局的意願透過行政行為而不是透過通知表現出來，而後者是向利害關係人作出相應告知的手續，不具決定意義”。

更不能說財政局以就該批示作出的通知作出決定批准了聲明異議人的要求，這從通知本身（第 28 頁）可以看出來，財政局在通知中僅抄錄了經濟財政司司長的批示（一部分）。

根據《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項的規定，作為有效行為之可廢止性規則的一個例外，禁止廢止設定權利或受法律保護之利益的行政行為。

在現行制度中，未對設定權利之行為的概念作出定義。

根據 Lino Ribeiro 和 Cândido de Pinho 的說法，“設定權利之行為的概念包括以下行為：創設權利、權力、權能以及一般有利狀況的行為；擴大或者加強該等權利、權力、權能以及主觀法律狀況的行為；消滅對行使權利的限制的行為，尤其是批准；承認權利、權力或法律狀況存在或有效的單純宣示行為。被視為非設定權利之行為如下：內部行為；不構成對權利、權力、權能或主觀法律狀況的存在之承認的宣告行為；設定義務和負擔的行為；治安性批准和准許；不確定行為；有“廢止保留”條款的行為；無效行為；根據法律或輔助條款須遵守“不妨礙第三人”這一條件的行為（僅對第三人來說為非設定權利之行為）”——見《澳門行政程序法典評註》，第 753 頁和第 754 頁。

而“廢止是旨在消滅先前的另一個行政行為之效力的行政行為。一旦實施廢止或廢止行為，被廢止行為的法律效力即消滅”。(Freitas do Amaral 教授，《行政法》，第三卷，第 351 頁)

假如作出了有利於所提出的聲明異議的決定，那麼我們看到的就會是一個設定權利的行為。但是，由於沒有就聲明異議人是否因使用和享用房屋而應交付款項作出決定，所以在第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上作的 2000 年 8 月 17 日的批示不能被定性為設定權利的行為。

因此，也不能說經濟財政司司長以被爭議的 2001 年 5 月 3 日的批示實施了一個廢止了另一個先前的設定權利的行為（這一行為根本不存在），根據《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項，這種廢止是被禁止的。

這一問題也不屬於《行政程序法典》第 135 條規定的行政行為的更正，因為行政機關在表達意願方面沒有出現計算錯誤或實質錯誤。

只有財政局不正確地解釋了批示，未遵守《行政程序法典》第 70 條的規定從而犯了錯誤，應當像被質疑的 2001 年 5 月 3 日的批示決定的那樣予以糾正，更正由對前一批示作的錯誤的通知導致產生的狀況。

總之，我們認為，應認為上訴人在這一點上有理，不審查上訴人提出的其他問題，撤銷現被上訴的合議庭裁判。

二、事實

被上訴的合議庭裁判中已經證明的事實如下（我們將其編號，以便引用）：

A) 上訴人於 1990 年從葡萄牙被聘到當時的法律現代化辦公室任職；

B) 暫時在酒店居住，等待財政司司長批給其房屋；

C) 1991 年 3 月 25 日，要求財政司司長許可其租用房屋，費用由本地區負擔；

D) 透過隨後的 4 月 16 日批示，准許其租用租金不超過澳門幣 2,750.00 元的 T1 型房屋；

E) 透過該司長的 1991 年 5 月 23 日批示，准許返還於 1991 年 5 月 29 日透過第 1024 號 M/3 格式表支付的款額為澳門幣 2,750.00 元的房租保證金，並透過 1991 年 6 月 13 日第 XXXX/XXX/XX 號文書告知聲請人當時所在的部門立法事務辦公室，如不表明該返還的款項完全付清，則不得批准任何終止職務補助；

F) 1991 年 7 月 29 日，上訴人對命令從薪俸中扣除房租的決定提出聲明異議，因為決定中未明確提及此事；

G) 1991 年 8 月 16 日，對規定扣除房租的批示提起訴願；

H) 透過經濟暨財政政務司於 1991 年 9 月 27 日在第 XXX/XX/XX/XX 號報告上所作出的批示，同意該報告的意見——該報告認為，8 月 28 日第 53/89/M 號法令第 20 條規定的有家具的房屋權利可以採用向權利人返還其負擔的（事先確定的）款項的方式，代替本地區並由其批准簽訂租賃合同，從而扣除第 1/91/M 號法令所指房租——，並認為提起的訴願理由不成立；

I) 透過 1991 年 11 月 3 日第 XXXXX/XXX/XX/XX/XX 號文書把這一批示通知上訴人；

J) 通過立法事務辦公室 1992 年 11 月 14 日第 XXX/XXX/XX 號文書告知財政司，上訴人從 1992 年 11 月 11 日起不在該辦公室任職，到澳門立法會工作；

K) 透過財政司司長在 1993 年 2 月 8 日聲請書上作出的 1993 年 3 月 3 日批示，批准 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示第 2 條和第 3 條規定的津貼補助，金額為澳門幣 11,000.00 元；

L) 通過財政司司長在 1993 年 4 月 22 日的要求增加房租津貼的聲請書上作出的 1993 年 5 月 11 日批示，批准從 5 月開始房租返還金額調整為澳門幣 3,300.00 元，並透過 1993 年 5 月 21 日第 XXXX/XXX/XXX/XX 號文書告知利害關係人；

M) 1993 年 7 月 27 日，上訴人要求相當於 T2 型房屋（因為已簽訂租賃新房屋的合同，從 1993 年 1 月 1 日起生效）以及裝備新房屋所需的運輸和其他行動的住宿津貼澳門幣 4,700.00 元，透過財政司司長 1993 年 8 月 10 日批示，批准租賃另一房屋的要求和轉運家具和設備，並把返還租金提高到 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示中對 T2 型房屋規定的金額（單一金額澳門幣 4,700.00 元），此事已通過 1993 年 8 月 12 日第

XXXXX/XXXXX/XXX/XXX/XX 號文書作出告知；

N) 透過財政司司長在 1994 年 1 月 27 日聲請書上作出的 1994 年 3 月 24 日批示，駁回支付大廈管理費的要求，因為 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示對 T2 型房屋規定的金額（澳門幣 4,700.00 元）中已經包括大廈管理費，此事透過 1994 年 3 月 28 日第 XXXX/XXXXX/XXX/XXX/XX 號文書告知利害關係人；

O) 上訴人透過 1995 年 7 月 10 日的聲請書提出各種理由，尤其是舒適和安全方面的理由，要求准許其租新房屋，這一要求被財政司代司長於 1995 年 07 月 27 日在上述聲請書上作出的 1995 年 7 月 26 日批示駁回，並透過 1995 年 7 月 31 日第 XXXXX/XXXXX/XXX/XXX/XX 號文書把上述批示通知利害關係人；

P) 透過立法會 1996 年 1 月 19 日第 34 號文書，要求返還從其 1995 年 8 月至 12 月薪俸中不適當地扣除的都市物業租金澳門幣 5,940.00 元，理由是他直接接受 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條規定的租屋津貼，而根據 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對上述第 5 款修改後的規定，外聘人員不再交付都市物業租金的金額；

Q) 透過 1996 年 8 月 23 日的聲請書，上訴人申報從 1996 年 3 月開始，與乙維持了兩年多的事實婚姻已具備所有前提要件，並提出兩名證人；

R) 透過 1996 年 9 月 10 日第 XXXXX/XXXXX/XXX/XX 號文書，要求立法會根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令，從 1996 年 3 月 1 日起，把從上述工作人員薪俸中扣除的都市物業租金從 3% 調整為 5%；

S) 透過財政司副司長的 1996 年 10 月 18 日批示，由於上述申報第 14 點，准許返還租金增加到相當於 T3 型房屋；

T) 根據本報告第 13 點所指文書，撰寫了 1996 年 10 月 14 日第 XXX/XXXX/XX 號報告，現將其屬重要部分抄錄如下：

“.....1 – 1991 年 5 月 3 日，甲簽訂了一項關於位於[地址(1)]一房屋的租賃合同。

2 – 財政司司長透過 1991 年 4 月 17 日的批示批准簽訂該合同，依據的事實是財政司擁有的空房不足以滿足暫住由本地區繳付費用的酒店中的數十個家團的住宿。

3 – 對於有權得到當局付費的有家具住房、當時又選擇了租賃房屋的工作人員，也根據我們不知道的標準給予他們返還租金的權利。

.....

7 – 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款作了修改，免除了被賦予 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 21 條和第 22 條規定的以津貼方式的確定住宿權之外聘人員的扣除都市物業租金，被給予有家具或無家具房屋的工作人員，仍必須交付相當於澳門公共行政當局工作人員應付租金的金額。

7.1 – 因此，在沒有更佳相反意見的情況下，無疑應當扣除被給予有家具或無家具房屋的工作人員的都市物業租金。

7.2 – 這樣，我們就知道，對於被給予房屋者，根據有家具房屋或無家具房屋，應分別扣除 3% 或 2%。

7.3 – 與此相反，如果確定住宿以津貼方式批給，則不應交納該金額。

8 – 現在，提前提出我們的解決辦法，我們認為，在沒有更佳相反意見的情況下，甲的住宿狀況完全符合 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 15 條規定的確定住宿方式（配備家具之房屋），這是因為：

a) 卷宗中沒有任何關於以津貼方式給予確定住宿的資料（9月21日第71/92/M號法令第21條和第22條）；

b) 而是載有返還之金額應與第98/GM/92號批示對T2型房屋規定的金額相同；

c) 在對甲的歷次通知中，財政司從未使用“津貼”一詞，而是使用“返還租金”（例如第XXXXX/XXXXX/XXX/XXX/XX號文書）；

d) 透過財政司代任司長1995年7月26日的批示，駁回了甲於1995年7月10日提出的轉移住房的要求（假如屬給予津貼，工作人員可以改換住房，當局不得反對）；

e) 甲的行為表明他是本地區給予的房屋承租人，例如曾聲請進行維修工程（見1993年1月8日的聲請，其中要求粉刷廚房的牆壁）。

8.1 – 正如本司研究辦公室就甲提起的訴願撰寫的第XXX/XX/XX/XX號報告中所說，我們認為，在簽訂各租賃合同方面，出現了該工作人員對本地區的自願代位。

9 – 根據以上所述，我們認為，應向立法會發出文書，通知立法會已作出應作的扣除，不得有任何種類的返還；

9.1 – 另一方面，應扣除從1月至該工作人員終止在立法會任職之日應扣除的金額。

9.2 – 鑑於甲與乙一起生活，類似於夫婦二人的情況（據向本司呈交的申報），根據1月14日第1/91/M號法令第2條和第3條的規定，扣除應改為5%。”

U) 1996年10月15日，財政司司長在上述報告上作出以下批示：

“同意本報告所作分析和結論，因此，應根據第9.2點中的建議並結合公物管理廳廳長的意見書發文給立法會。”

V) 同樣，也把公物管理廳廳長的上述意見書抄錄如下：

“經查閱卷宗，本簽署人的意見是，甲以返還租金制度享用本地區住宿，因此，根據並出於本報告中提出的理由，本簽署人完全同意駁回返還。

另外，從申報事實婚姻之日起，並根據已向立法會作出的通知，應從甲薪俸中扣除5%作為都市物業租金。”

W) 透過1996年10月29日第XXXXX/XXX/XXX/XXXX/XX號文書，把副司長1996年10月18日的批示通知了上訴人，該批示批准了根據合同中的金額調整返還租金，按照1992年11月16日第XXX/XXX/XX號報告中確定的標準為澳門幣5,666.00元；

X) 立法會未對上述扣除進行調整；

Y) 上訴人仍接受月金額為澳門幣5,666.00元的“返還租金”；

Z) 2000年6月27日，公物管理廳廳長撰寫報告認為：

“命令工作人員甲退還從1996年1月1日至2000年6月30日所欠之相當於澳門公共行政工作人員應交租金的款項，金額為澳門幣116,676.00元；

向立法會發文，以從利害關係人的薪俸中扣除上述金額，將該退還金額並附上已清償的證明文件交本財政局；

另外，還向立法會發文，以從2000年7月1日起扣除5%的都市物業租金。”

AA) 財政局局長於2000年6月30日在該報告上作出以下批示：“同意。請予通知”；

BB) 2000年7月20日，上訴人向財政局局長提出聲明異議；

CC) 2000年9月14日就上述批示作出通知，經濟財政司司長在該批示中對聲明異

議表示了意見，通知的內容是：

“事由：就經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上的批示作出通知。

根據 1999 年 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 68 條及以下各條的規定，以此種方式就經濟財政司司長在 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上所作的 2000 年 8 月 17 日批示作出通知，其內容抄錄如下：

“同意。”

簽名：譚伯源”

上述報告中提出了本批示的以下事實上和法律上的依據：

“……

財政局要求經濟財政司司長確認在 2000 年 8 月 2 日第 XXX/XXX/XX/XX 號報告中提出的意見，該意見是針對甲的聲明異議提出的。雖然在該聲明異議中和財政局的意見中提出了多個法律問題，但其中一個對所有其他問題來說具有先決性：是否必須從聲明異議人的薪俸中作出法律（1 月 14 日第 1/91/M 號法令）規定的與行政當局批給房屋相對應的扣除。

這是有待決定的中心問題，所有其他問題均取決於我們在報告中唯一關注的這個問題，對此我們現在就可以提前作出回答：無須對聲明異議人作上述扣除，而相反的看法沒有任何法律支持，所依據的是原財政司本身幾年前製造的一個大錯誤。其原因如下：

8 月 28 日第 53/89/M 號法令（後被第 60/92/M 號法令撤銷）第 21 條要求行政當局向所有外聘人員批給房屋，這意味着是批給其“行政當局財產房屋”。時至今日依然如此，給予工作人員行政當局財產的房屋，作為報償，以房租名義從利害關係人的薪俸中扣除一定的金額。

但是，行政當局財產房屋數目不足以滿足 80 年代末和 90 年代初外聘人員的需要。於是，為了解決這一問題，財政司經其政務司許可，在法律之外創造了一個後來被稱為“返還租金”的新制度。該制度依據的是有點奇怪的解釋，即法律保障的住宿權也可以通過向工作人員返還其為本人為所租的房屋交納的租金來行使。根據財政司的解釋，鑑於是“給予的房屋”，工作人員必須每月向行政當局交納在行政當局財產房屋居住的人應付的金額。此外，財政司還認為給予房屋制度的其他規定適用於新制度。這樣一來，例如，為了改換居所、終止其本人與一個第三人簽訂的租賃合同而與另一個第三人簽訂新合同，工作人員必須要求財政司批准，雖然行政當局在任何一個合同中均未起任何作用！

我們看到，為了給上述神話提供理由，使用了種種解釋，例如，存在代位便是其中一種。這在法律上是荒唐的：人員代位係指一個人在某種業已存在的某種法律關係中取代另一個人。而在現在分析的情況中，租賃合同是在業主與工作人員之間簽訂的，行政當局從未取代工作人員，既未取代工作人員對業主承擔的義務也從未取代其對業主的權利。這就是說，行政當局不是合同的一方當事人，後來也未代替任何一方當事人執行該合同，反之亦然。因此，在這裏談什麼代位是不合時宜的。事實上，財政司所作的無非是先於法律本身製造了一個加雜一些批給行政當局財產房屋制度一些規定（例如提供家具）的津貼制度。再說一遍，這一切均屬法外行事！

實施這一其合法性值得懷疑的解釋——應當強調指出，雖然其意圖是解決行政當局

面臨的一個嚴重問題——正是近十年以後的今天我們還在討論的這個問題的根源所在。確實，近十年來，雖然不乏糾正這一錯誤和恢復合法性的機會和良好的借口，但財政司製造的這一神話卻一直大行其道！

1992年，隨着8月24日第60/92/M號法令生效，出現了糾正這一狀況的第一次機會。在繼續保持給予行政當局財產住房制度的情況下，該法令建立了一個名符其實的住房津貼的新制度，享受這一津貼——如同在財政司此前建立的制度中一樣——取決於受益人交納相當於在當局房屋居住的工作人員應交租金的金額（第21條第2款b項和第5款）。本來指望從此時起存在的實際情況會壓縮成第60/92/M號法令規定的兩種中的一種，但這一希望落了空！實際上，從1992年起，開始存在三種不同的制度：

第60/92/M號法令規定的兩種（給予行政當局的房屋或住房津貼），這兩種均完全合法；

財政司以前提出建立的“返還租金”這一與眾不同的制度規定了住房津貼，但財政司本身又規定必須遵守批給房屋制度中的規則（例如更換房屋需經批准！），強行之與後者一致。

1995年，“返還租金制度”再次受到法律的打擊，但得以存活下來。實際上，8月7日第37/95/M號法令修改了第60/92/M號法令第21條第5款，取消了房租津貼法定制度的受益人交付相當於行政當局房屋應收租金的金額這一規定。順便說一句，這是個前後一致的措施，因為行政當局一方面給予某一工作人員房租津貼以代替房屋，另一方面又要求其支付房租，這是毫無道理的！但是，財政局對1995年立法者的這一一致性不以為然，仍根據“他們的”那個“返還租金”制度，要求對該制度涵蓋的工作人員作與被給予行政當局的房屋的那些人同樣的扣除。總之，神話仍然在延續。

這就是聲明異議人和其他公共行政人員所處的狀況，財政局以一個已經持續十年之處的錯誤的名義，在毫無法律根據的情況下要求從其薪俸中扣除相當於為行政當局房屋所交房租的金額。立法會中止對其工作人員作上述扣除，做得正確！

結論和建議：

聲明異議人有理。

財政局不得以都市房租為名對不在行政當局房屋居住的工作人員作任何扣除，因為這是違法的。

財政局應緊急採取規範上述工作人員的必要措施，並把該等措施告知經濟財政司司長。

……”

致良好的祝願，

財政局，2000年9月14日於澳門。

局長

（艾衛立）

DD) 後來，到了2001年5月9日，才把被上訴的批示以下述形式通知了上訴人：

“事由：通知——甲

根據10月11日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第68條及以下各條的規定，在此把經濟財政司司長於2001年5月3日就2001年3月13日第XXXXX/XXX/XX號報告所作批示通知閣下，其內容抄錄如下：

摘自經濟財政司司長批示：

“I – 本人同意財政局對 2001 年 3 月 13 日第 XXXXX/XXX/XX 號報告第“B”點中的“返還租金”和第“C”點中的結論所作的法律分析。

除以上所述外，本人還強調指出，根據(規範外聘人員住宿權的)9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 5 條的規定，行政當局而不是權利人有權選擇實現住宿權的方式。

因此，本人決定：

財政局應當按照 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d)項和此前的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m)項的規定，繼續確保在承租人已代替澳門特別行政區承擔交租責任的情況下，將租金返還承租人；

被返還者必須按月交納租金或金額相等於澳門公共行政工作人員之應交租金的給付(9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 9 條)，根據情況，該租金以 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條規定的批給房屋為準，根據同一法令第 2 條、第 3 條和第 4 條的規定計算和核算。

II – 本人發現，在甲一案中，財政局不正確地翻譯了本人在 2000 年 8 月 9 日第 XXX/XX-XXXX/XXXX 號報告上作的批示，並且通知聲明異議人說本人同意該報告的內容和建議，而本人的批示只是決定把報告交財政局研究。

故此，必須緊急糾正這種狀況，宣佈財政局就本人於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上所作批示進行的通知無效，該通知是透過 2000 年 9 月 14 日第 XXX/XXX/XX/XX 號文書作出的。

因其忽略《行政程序法典》第 58 條和第 93 條及以下各條的規定，廢止財政局局長於 2000 年 6 月 30 日對第 XXXXX/XXX/XX 號報告所作批示中的財政局最終決定。

財政局應當開始行政程序，以糾正按返還租金方式批給甲使用和享用的有家具房屋而其未按月交納應交之給付金額的狀況，應注意到本批示第 I 點的內容，把開始程序之事告知其本人，保障其享有《行政程序法典》第 93 條規定的聽證權，此後由有權限實體對該程序作出最終決定。

財政局應把本批示通知甲並依照本批示進行。”

摘自法律報告：

“……

B – 分析

I – 導言：

3 – 80 年代末出現了這樣的情況，當時的澳門地區擁有的房屋數量不足以保障一些依法享有住宿權的公務人員的住宿。

因此，該等公務員向行政當局提出請求准許其租賃第三人財產的房屋，由行政當局支付相應租金和相關合同中的其他費用。

……

II – 返還租金的性質及其合法性：

4 – 行政當局批准了該等請求。在批准的同時，規定了行使返還租金權的界限，以通過以下方式防止出現不平等和可能的濫用權利以及受益人和出租人之間互相勾結：

一 確定由受益人負擔向行政當局交納的給付金額。

— 建立可返回租金和可擁有設備的最高限度；

— 因此，我們面對的是一個請求和行政當局對這一請求的態度，更具體地說就是批准個人提出的請求的行政行為，據此行為又作出了其他行政行為。不存在法律確定的制度這一事實並不重要，因為該等行為是完全合法的。確實，這一行為符合行政行為的所有合法性要件，主要是：

- a) 自願的；
- b) 為行使公共權力保證住宿權等法定利益而由行政當局實施的，並且，
- c) 在個案中產生法律效力。

6 - 況且，即使認為該等行為違法，也只能對最後一年實施的行為提出質疑或廢止，這是因為，從實施或利害關係人知悉該行為之日起一年以後，行政行為的任何違法性均自動補正，只有無效的情況例外，而現在的情況不在上述情況範圍之內（見核准《行政訴訟法典》的 12 月 13 日第 110/99/M 號法令第 25 條第 2 款 c) 項並一併考慮 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 130 條）。

7 - 而且，批准返還租金請求之行政行為的合法性後來還得到法律確認。實際上，是法律本身要求財政局必須確保支付返還租金。

核准原《財政司組織法》的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項是這樣規定的，核准現行《財政局組織法》的 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項也是這樣規定的，根據該規定：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下將租金返還承租人；
(...)”。

沒有返還租金的“法律制度”，但是，這一制度是從一系列有效的且為法律所接受的行政行為實施中衍生出來的，而法律也賦予了財政局處理返還租金的權限。

III - 權利的界定與都市物業租金：

8 - 返還租金的權利有其由上述一系列已實施的行政行為清楚確定的本身界限，因為在所有賦予該權利的情況中均遵守同樣情況同樣處理的統一標準。這些標準主要是：

- a) 根據聲請人的家團人數確定租屋類型；
- b) 根據租屋類型和市場價格確定返還租金的最高限額；
- c) 參考對當時本地區批給（本身資產或本人租賃的）房屋的權利人規定的制度，確定由被返還人向行政當局交納的給付的金額——1 月 14 日第 1/91/M 號法令。

這些根據行政行為執行的標準非常客觀，甚至在為數不多的以其為個人提出的訴願標的的個案中由政府本身成員作出的批示所確認。

9 - 上述第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告還認為，在返還租金的情況下，行政當局不得以都市物業為名作任何扣除，因為被返還人未居住“屬行政當局財產的房屋”。該報告提出以下解釋作為這一結論的理據：

“8 月 28 日第 53/89/M 號法令（後被第 60/92/M 號法令廢止）第 21 條要求行政當局必須向所有外聘人員提供房屋，這裏指的是屬行政當局財產的房屋”。

但是，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條的文本使用的表述是“本地區批給的

房屋”，這就有很大差別，不能不認為立法者有其意圖¹。實際上，如果同意該報告所作的解釋，認為“批給的房屋”就是“屬行政當局財產的房屋”，那麼，除屬其資產的房屋外，行政當局就得向第三人租賃房屋並將其批給有權利者。

這種狀況就會嚴重違反 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b)項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h)項的規定，該等規定如下：

第 16 條第 1 款 b)項：“公物管理廳有權限.....為有住宿權之工作人員之住宿需要.....進行租賃”。

第 16 條 h)項：“樓宇管理及保養處.....有權限.....為有住宿權之工作人員之住宿需要.....進行租賃”。

這些規定只是為了確切地說明可以租賃不屬於澳門特別行政區財產的房屋然後批給有住宿權的工作人員。眾所周知，並且我們一直引述的報告本身也沒有提出置疑，這些情況要求必須按照 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條的規定交納都市物業租金。

還應補充說明，

11 - 政府成員在裁決訴願時作出的確認被返還者交納上述給付金額的諸多批示中，至今沒有任何一個被司法爭訟、被變更或被廢止。

12 - 因此，除了違反法律之外，該報告中的看法與此前所有研究這一問題的報告相抵觸，並且違反政府成員在訴願方面所作的決定，他們在那些報告上所作的批示中全都同意該等報告的看法。

.....

最後，如果說這一問題取決於我們查明行政當局的承租人身份是否由被返還人取代（在前一種情況下行政當局可以要求該給付，而在後一種中則不可以²），那麼這一問題已由法律本身解決，而且立法者過去認為、現在仍然認為，只是被返還人取代了行政當局，從而確認了一直被採用的行政當局的作法。

確實，

上述 1995 年 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m)項規定：

“公物管理廳（葡文縮寫為 DGP）有權限管理本地區之耐用財產以及執行專營合同及批出土地合同，尤其負責下列事宜：

.....

m) 開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人.....”

這一法律規定，以及法令本身，被上述 7 月 5 日第 30/99/M 號法令廢止。但是，

¹在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者懂得以適當文字表達其思想（《民法典》第 8 條第 3 款）。

²贊成存在取代的：1991 年 9 月 24 日第 XXX/XX/XX/XX 號報告、1996 年 6 月 14 日第 XXX/XXXX/XX 號報告、1999 年 2 月 2 日第 XXX/XXX/XX/XX 號報告、2000 年 6 月 23 日第 XXXXX/XXX/XX 號報告、2000 年 7 月 12 日第 XXX/XXX/XX/XX 號報告等.....反對的只有第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告。

立法者在上述第 16 條 d)項明確地維持了其立場：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

……

d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下，將租金返還承租人……”；

14 – 根據這些法律規定的條文，雖然本地區沒有作為當事人簽訂租賃合同，但被返還者的承租人地位純粹是形式上的。確實，被返還者當時是（現在也是）經本地區批准後才代替本地區的承租人。

但是，上述第 XXX/XX/XXX/XXXX 號報告對這些法律規定隻字未提。

被返還者的行為本身也表明，他們承認並接受行政當局與出租人之間的單純中間人的地位，因為：

a) 要求准許進行租賃；

b) 想變更租賃的房屋時均要求行政當局准許；

c) 要求調整返還水平；並且，

d) 要求行政當局進行他們認為所租賃房屋需要進行的工程；

e) 由行政當局支付租賃合同的費用、出租人開出的保證金、大廈管理費和與租賃有關的其他費用；

f) 由行政當局配備房屋的家具（這與租賃津貼不相容）。

15 – 這樣，就出現了與下列狀況相似的法律關係：為了執行 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b)項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h)項的規定，澳門特別行政區把從第三人租賃的房屋批給工作人員。

首先根據無私原則和公正原則，然後是通過法律本身的規定，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條適用於返還租金的情況是適當的，該條規定：

“……公務及服務人員須繳付按下列條文規定方式計算之月租”。

無須抄錄“下列條文”規定的計算方式，只要補充一句就足夠了：行政當局是按照這個方式計算的，這就是計算都市物業租金的法定方式。

C – 結論

1.º – 返還租金及其界定源自被政府本身成員確認的有效行政行為的實踐，而該等行政行為客觀地勾勒出了其範圍；

2.º – 即使不這樣認為，那些這樣實施的行政行為中的任何瑕疵也早已補正（《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 c)項一併考慮《行政程序法典》第 130 條）。

3.º – 無論如何，返還租金後來被法律本身明確接納，並且法律賦予財政局對其進行處理的權限（7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d)項）。

4.º – 同樣，立法者本身確認了此前由行政當局向個人收取（都市物業租金）給付金額的一整套行政慣例，並且明確指出私人只是在租賃關係中代替了行政當局（7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d)項，最末一句）。”

還要告知閣下，根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款和 12 月 20 日第 9/1999 號法律第 36 條第 1 款的規定，對現通知的經濟財政司司長實施的行政行為，可在 30 日的期間內直接向澳門特別行政區中級法院提

起司法上訴。

最後，還要告知閣下，為執行現通知的經濟財政司司長的批示，已經開始了行政程序，以查明是否存在與閣下收到的返還租金相關的未結清的給付金額。

如有任何不明之處，閣下可與高級技術員丙和丁聯繫，其電話分別是 XXXX-XXX/XXX。

致以最良好的祝願，

2001 年 5 月 9 日於澳門

代局長

何浩然”

EE) 經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 XXX/XX-XXX/XXXX 號報告上以中文作的批示是：“同意交財政局參考”。

FF) 其準確譯文是：“Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”。

在司法上訴的答辯中附入了另外兩份文件，該等文件未在被上訴的合議庭裁判中提及，但應當加以考慮：

GG) 為執行被上訴的行為（2001 年 5 月 3 日批示），財政局局長通過 2001 年 5 月 23 日的批示決定通知甲，如果他願意的話，可以根據《行政程序法典》第 58 條和第 93 條的規定，對以下決定建議陳述意見——尚欠行政當局下述款額，應予歸還：

a) 要求利害關係人清償至本月末因收取返還租金而拖欠的給付款項澳門幣 99,702.00 元，根據附表，該款項為以下金額之和：1995 年 11 月月薪俸的 3%；1996 年 1 月 1 日至 1996 年 8 月 31 日期間月薪俸的 3%；1996 年 9 月 1 日至 1997 年 10 月 30 日期間月薪俸的 5%；以及 1997 年 11 月 1 日至今的月薪俸的 3%。

b) 還要求利害關係人退回從 1997 年 11 月 1 日至今（44 個月）所收取的返還租金（每月澳門幣 5,666.00 元）與利害關係人最多有權收取的返還租金（每月澳門幣 4,700.00 元）之間的差額澳門幣 42,504.00 元”。

HH) 通過財政局局長 2001 年 6 月 15 日批示，決定甲向行政當局清償上項所指款項。

被上訴行為即 DD)項中所指行為。

三、法律

對欠缺司法上訴中一個訴訟前提要件的審理

1. 在最後意見中，檢察院駐中級法院檢察官以認為被上訴的行政行為不是程序的最後行為、不是損害上訴人權利和利益的行為為由，提出了該行為不得上訴的問題。

關於這一問題，被上訴的合議庭裁判沒有明確表示意見，只是說：

“雖然檢察官認為該行為不得上訴，主張駁回上訴，但這一問題將不作為先前問題處理。

因為一切均取決於一併考慮對 2000 年 8 月 17 日和 2001 年 5 月 3 日兩個批示的解釋，這將在下面第 3.2 項進行討論”。

但是，最後僅對 2000 年 8 月 17 日的批示陳述了意見，認為該批示是最後行為，卻

未就 2001 年 5 月 3 日的被上訴的行為是否是行政程序的最後行為陳述意見，從而也就沒有對該行為是否可以提起司法上訴陳述意見。

這一問題可依職權審理，我們將予以考慮。

根據以《行政訴訟法典》第 1 條補充適用的《民事訴訟法典》第 3 條第 3 款第 2 部分的規定，無須就這一問題聽取被上訴人甲的陳述，因為現上訴人在司法上訴答辯書第 16 條提出了被上訴行為不是本案最終決定的問題，雖然對該問題——以及諸如當時提出的未對利害關係人的欠款加以量化等另外兩個問題——不適當地定性為由於訴求與訴因相矛盾而訴狀不當。

司法上訴的上訴人甲曾有機會對這一問題在其對抗辯所作的答覆中作出陳述，並且確實作出了陳述，說被上訴的行為確定了上訴人的法律狀況。

另一方面，被上訴的合議庭裁判在審查訴狀不當的抗辯時未審理這一問題，只說訴因是“他（上訴人）認為違反法律的一個批示，並解釋了該批示為何違反法律。

隨後，完全順理成章地提出了宣告其無效的訴求。

因此，不存在任何矛盾，所提出的延訴抗辯理由不成立”。

所以，不存在阻礙本法院對欠缺司法上訴中的該訴訟前提要件進行審理的已確定裁判。

本案中的狀況

2. 為了審理這一問題，必須對本案複雜的事實和法律狀況加以歸納。

上訴人於 1990 年從葡萄牙被聘來當時的法律現代化辦公室任職，從 1992 年 11 月 11 日到立法會任職。

1991 年 3 月 25 日，要求財政司司長許可其租用房屋，費用由本地區負擔。

透過隨後的 4 月 16 日批示，准許其租用租金不超過澳門幣 2,750.00 元的 T1 型房屋。

1991 年 7 月 29 日，上訴人對從薪俸中扣除房租的決定提出聲明異議。

1991 年 8 月 16 日，對規定扣除房租的批示提起訴願。

透過 1991 年 9 月 27 日的批示，經濟暨財政政務司同意該以下意見，即 8 月 28 日第 53/89/M 號法令第 20 條規定的有家具的房屋權利可以採用向權利人返還其負擔的（事先確定的）款項的方式，條件是代替本地區並由其批准簽訂租賃合同，因此扣除第 1/91/M 號法令所指的房租——，並認為提起的訴願理由不成立。

透過 1996 年 9 月 10 日的文書，要求立法會根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令，從 1996 年 3 月 1 日起，把從上述工作人員薪俸中扣除的都市物業租金從 3% 調整為 5%。

立法會未對上述扣除進行調整。

上訴人仍接受月金額為澳門幣 5,666.00 元的“返還租金”。

2000 年 6 月 27 日，財政局公物管理廳廳長撰寫報告認為：

“命令工作人員甲退還從 1996 年 1 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日所欠之相當於澳門公共行政人員應交租金的款項，金額為澳門幣 116,676.00 元；

向立法會發文，以從利害關係人的薪俸中扣除上述金額，將該退還金額並附上已清償的證明文件交本財政局；

另外，還向立法會發文，以從 2000 年 7 月 1 日起扣除 5% 的都市物業租金”。

財政局局長於 2000 年 6 月 30 日在該報告上作出以下批示：“同意。請予通知”。

2000年7月20日，上訴人向財政局局長提出聲明異議。

2000年8月9日經濟財政司司長辦公室的一位顧問撰寫的一份法律意見書認為，聲明異議人有理，財政局不得以都市房租為名對不在行政當局房屋居住的工作人員作任何扣除，因為這是違法的。

經濟財政司司長於2000年8月17日對這一意見書作出以下批示：“同意交財政局參考”。

財政局把這一批示譯為“Concordo”（“同意”），並通知上訴人說，經濟財政司司長認定其聲明異議理由成立。

但是，2001年3月13日，財政局的兩個技術員撰寫了一份報告，其中簡述了出現與上訴人類似的情況的來龍去脈（因行政當局缺少房屋，公務員租賃房地產而行政當局負責支付房租、管理和包括維修之類的費用，在這種情況下返還租金）。

該報告中得出的結論是，這種作法（公務員租房，行政當局交納房租，從公務員薪俸中分別扣除3%或5%）是合法的。

經濟財政司司長於**2001年5月3日作出批示**，亦即被上訴的行為，在批示中作出以下決定：

a) 同意2001年3月13日報告所作的法律分析，決定財政局在公務員直接租房的情況下，繼續確保收取與返還租金相關的給付；

b) 發現財政局不正確地翻譯了他於2000年8月17日就甲之聲明異議所作的批示，並錯誤地通知該人說聲明異議已獲批准。

還澄清說，他的批示只是決定把顧問的意見書交財政局研究，並沒有同意其內容。因此，財政局向聲明異議人所作的通知無效。

c) 至於與甲相關的行政程序，決定重新調查，並特別指出，有權限實體作出最終決定之前，應根據《行政程序法典》第93條的規定，保障其聽證權。

但是，作最終決定時應遵循上述a)項所指的一般指示。

後來，上訴人根據《行政程序法典》第93條被聽證（卷宗第135頁至第139頁）。

財政局局長透過2001年6月15日的批示決定，甲清償從1995年11月至2001年6月30日因收取返還租金而拖欠的款項澳門幣99,702.00元，還要退回所收取的返還租金與確實有權得到的款項之間的差額澳門幣42,504.00元。

被上訴的行為因未產生對外效力、不是程序的最終決定而且不損害利害關係人依法受保護的權利和利益而不可上訴

3. 明眼人都可以清楚地看出，被上訴行為的第一和第三部分（即a)項和c)項）不是可被提起司法上訴的行政行為，因為該行為不損害甲受法律保護的權益，並且未產生對外效力。

實際上，**2001年5月3日批示的第一部分**（即a)項）支持了關於交納與返還租金相關的給付之法律義務的法律觀點，這不利於利害關係人，但這是下達給財政局的一般指示，並未對聲明異議人的個案作出決定。

2001年5月3日批示的第三部分（即上述c)項）決定繼續進行甲的相關程序，命令在作出最終決定之前根據《行政程序法典》第93條的規定聽取其陳述意見，該條規定：

“第 93 條

（對利害關係人之聽證）

1. 調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第 96 條及第 97 條規定之情況除外。

2.

3.”

後來，在聽取利害關係人的陳述意見之後，財政局局長才透過 2001 年 6 月 15 日批示作出最終決定，確定利害關係人交付與返還租金相關的給付。

不容置疑，是這一行為對利害關係人的最終狀況作出了權威性決定，宣告程序結束。是這一行為——而不是被上訴的行為——旨在對本案產生效力。³

似乎這才應當是上訴人本應提出質疑的行為。現在無須了解是先提起訴願，還是立即提起司法上訴，也無須了解是否提出了質疑。

4. 但是，人們會說，被上訴的批示在第三部分已經指出了應遵循的法律上的解決辦法，而這一解決辦法對利害關係人不利。難道不能認為該行為已經在損害上訴人嗎？

應當認為並非如此。對他的損害還只是潛在的。實際上，不能排除上級的命令不被下級執行的可能性。即便這不非常可能，也是有可能的，況且，在本案中，以什麼名義受理對一個未給利害關係人造成損害的行為提起的上訴呢？

另一方面，現行法律規定，對產生對外效力而不受必要行政申訴約束之行政行為，可提起司法上訴（《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款）

上級機關發給下級機關的關於在具體情況下應採取的行動方式的部門命令或指示不產生對外效力，因此不可對其提起司法上訴。

正如 Mário Esteves de Oliveira⁴所說，“內部行為，首先是指上級機關就在具體情況中應如何行動向從屬於該機關的下級機關（或其據位人）下達的部門命令或指示：例如市政廳命令市政部門管理委員會解僱一名公務員，那麼該公務員只能對執行收到的命令將其解僱的市政部門管理委員會的行為提起上訴，而不得對下達的命令提起爭訟。這是理所當然的，因為他在行政當局的狀況只有在該命令是否執行和何時執行時才得以確定”。⁵

5. 現在要查明的是批示的第二部分是不是可被提起上訴的行政行為。

在第二部分（即上述 b）項），2001 年 5 月 3 日批示的作者對其 2000 年 8 月 17 日的批示作了真正的解釋，說財政局不正確地翻譯了該批示，認為該批示同意認定聲明異

³關於作為在具體個案中產生法律效力之行為的行政行為這一概念的要素，見 D. Freitas do Amaral 《行政法教程》，Almedina 出版社出版，科英布拉，2001 年，第二卷，第 225 頁及以下各頁。

⁴ Mário Esteves de Oliveira，《行政法》，Almedina 出版社出版，里斯本，1980 年，第一卷，第 413 頁。

⁵關於這一點，另見 Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 和 J. Pacheco de Amorim，《行政程序法典評註》，Almedina 出版社出版，科英布拉，1997 年第二版，第 561 頁和第 562 頁。

議人有理的意見書，而情況並非如此。這樣，就宣告了財政局所作的告知利害關係人其聲明異議獲批准的通知無效。

在該行為的作出者看來，程序的瑕疵在於將其前一個批示從中文譯成葡文時出現錯誤，從而向聲明異議人作出了錯誤的通知。因此，自然既未修改也未廢止其前一個批示。甚至沒有更正前一個行為。

只是糾正了對行為翻譯的錯誤的瑕疵和向聲明異議人所作的錯誤的通知，這使行為的外在和後繼情節失效。

在被上訴行為的作者看來，該行為沒有廢止 2000 年 8 月 17 日的批示。

但中級法院合議庭裁判的看法並不如此，該合議庭裁判認為，被上訴的行為確實廢止了 2000 年 8 月 17 日的批示。為此，認為這一批示的作者該批示中同意了認定聲明異議人有理的意見書。另一方面，認為被上訴的行為不能被視為單純的依職權更正，因為沒有提出任何實質錯誤。於是被上訴的合議庭裁判得出結論認為，2001 年 5 月 3 日的批示廢止了 2000 年 8 月 17 日的批示。

所以，必須查明，2001 年 5 月 3 日的批示是否廢止了 2000 年 8 月 17 日的批示。

2001 年 5 月 3 日的批示是否廢止了 2000 年 8 月 17 日的批示。

6. 大家知道，廢止行政行為就是消滅以前的一個行為之法律效力的行為。

而更正行政行為是糾正某個行政行為中的書寫或計算錯誤或其他明顯的不當情事的行為。⁶

2000 年 8 月 17 日批示的內容是：

“同意交財政局參考”。

財政局將其翻譯成葡文“Concordo”（“同意”），這造成了後來的一連串混亂。

中級法院一位女譯員將其翻譯為：“Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”。

本終審法院認為正確的譯文是：

“Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para consideração”。

一切都取決於 2000 年 8 月 17 日批示的意圖是否是同意認定聲明異議人有理的意見書，對向財政局局長提出的聲明異議作出決定。

我們認為，2000 年 8 月 17 日批示的意圖不是對利害關係人提出的聲明異議作出決定，不是要成為程序的確定行為。

我們認為這一點無可爭議。假如該批示的意圖是同意顧問的意見書，肯定就不會使用所使用的詞語，而是會說“同意”或“批准該聲明異議”或“本人同意”或“本人認定聲明異議理由成立”。但沒有說這些話，而只是命令把意見書交財政局，由其在作最終決定時加以考慮，這是由於此前已經有財政局的與辦公室顧問的意見書意見相反的報告。

與被上訴的合議庭裁判所說的相反，2001 年 5 月 3 日批示，即被上訴的行為，並沒有更正前一個行為，而是對前一個行為作了真正的解釋並糾正了由對 2000 年 8 月 17 日

⁶ J. Robin de Andrade，《行政行為之廢止》，科英布拉出版社出版，科英布拉，1985 年，第二版，第 40 頁和 41 頁。

批示所作的錯誤翻譯和所作的告知聲明異議人其聲明異議已獲批准的錯誤通知造成的狀況。

正如 D. Freitas do Amaral⁷所說，“如果解釋行為在被解釋的行為的界限之內，選擇其真正包括的諸種解釋中的一種，則我們認為這是確認性澄清；但是，如果行政機關的解釋超越上述界限，則已不再是澄清，而是對前一個行為的廢止或變更：作出澄清的機關以所謂解釋為名給予前一個行政行為一個根據解釋的一般法則並不包含的含義”。

既然被上訴行為的作者明確地說其前一個批示沒有同意認定聲明異議有理的意見書；既然其用詞——在第一個批示中——顯然不是同意該意見書；既然其不想成為該程序的最終決定這一點無可爭議⁸；既然在第二個批示中所作的解釋與第一個行為可能的含意相容，另外，考慮到行為作者決定的級別，我們看不到有什麼理由對其本身給前一個行為作出的解釋產生懷疑。

所以，我們不同意被上訴的合議裁判所持的 2001 年 5 月 3 日批示廢止 2000 年 8 月 17 日批示的論點。

這樣，被上訴行為的第二部分也不是一個對其可以提起司法上訴的行為。

總之，對被上訴的行為不可提起司法上訴，因此，該司法上訴應予駁回。

7. 但是，即使被上訴的合議庭裁判的論點準確無誤，也就是說，即使被上訴的行為廢止了 2000 年 8 月 17 日的批示，從而可對其提起司法上訴，這也不意味着該廢止行為違法，這是因為，根據《行政程序法典》第 130 條的規定，可以以無效為依據，在可提起司法上訴的期間內撤銷設定權利的行政行為。⁹

而被上訴的合議庭裁判沒有審查這個問題：所謂被廢止的行為是不是違法，而在違法的情況下可以廢止。

這就是我們將要做的，從而審理這一根本問題。

外聘人員的住宿權

8. 8 月 28 日第 53/89/M 號法令訂定了關於在澳門公共部門任職的外聘人員的章程。

其中第 2 條說明，外聘係指以非澳門地區居民人士，包括按照澳門組織章程受聘者為對象的招聘。

除其他權利外，外聘人員還享有行政當局提供的住宿，這一點通過交付為澳門公共行政當局工作人員訂定的租金而按照家庭成員人數而入住設有家具的房屋權利而實現（第 20 條）。

但是，1989 年 12 月 26 日生效的 1 月 14 日第 1/91/M 號法令規定了獲本地區批給的

⁷ D. Freitas do Amaral，上著同卷，第 378 頁。

⁸實際上，即使法院女翻譯的譯文是準確的，從該譯文得出的結果也是該批示未對聲明異議作出決定。

⁹司法上訴的期間最長，在本案中，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 c)項的規定，如司法上訴人為檢察院，應為 365 天。

第 53/89/M 號法令第 20 條所指房屋的公務員及服務人員交納月房租的制度。¹⁰

8 月 24 日第 60/92/M 號法令為外聘人員在澳門公共部門任職規定了新制度，廢止了第 53/89/M 號法令。

為該等人員規定了住宿權的新模式，除由本地區提供住宿的可能性外，還規定了給予租屋津貼和家具津貼的可能性。

確實，這一法規第 21 條規定：

“第 21 條

（住宿）

1. 外聘人員有權獲得本地區付費安排視乎家庭成員人數而定的住宿。
2. 上款所指的權利須視乎行政當局安排住宿的能力而享受，並包括：
 - a) 確定性住宿安排，有或無家具；
 - b) 倘未有房屋配給時，得給予工作人員家具津貼及屋租津貼；
 - c) 暫住酒店。
3. 倘獲配給無家具的房屋，工作人員有權收取家具津貼。
4. 房屋面積及津貼金額均由總督以批示訂定。
5. 工作人員在行使第 2 款 a)項和 b)項所指之權利時，須繳付相等於澳門公共行政工作人員應付之租金。
6.
7.
8.”。

但是，8 月 7 日第 37/95/M 號法令修改了第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款，改為：

“5. 工作人員在行使第 2 款 a)項所指之權利時，須交納相當於澳門公共行政人員應付之租金”。

而 9 月 21 日第 71/92/M 號法令規範了外聘人員通則所規定的住宿權利。

其中規定，行政當局有權選擇給予配備或無配備家具的房屋，或批給津貼（第 5 條）。

關於確定住宿的方式，即給予配備或無配備家具的房屋，¹¹或給予屋租津貼和家具津貼，¹²應當指出，如房屋由本地區承租，則一般大廈管理費由行政當局負責（第 15 條第 4 款）。

在批給房屋制度中，行政當局負責由建築出現缺陷和正常使用所導致的房屋及設備的工程和修葺（第 31 條）。

如出現不能使用及享用房屋或者實施工程妨礙房屋正常使用的情況，行政當局必須支付工作人員及其家團入住酒店的費用（第 29 條第 2 款和第 34 條）。

在批給津貼制度中，工作人員只能收取與薪俸一併處理及支付的月租屋津貼和僅

¹⁰根據該法令第 2 條和第 3 條，公務員應交納之基礎月租金，根據房屋或單位是否備有本地區提供之家具，分別相當於薪俸的 3%和 2%，當有人與常住客同住而同時收取相等或高於公務員職程的最低工資時，則上述百分率將按該情況之人數每加一人加 2%。

¹¹對行政當局批給的有家具住房之設備的規定見 3 月 28 日第 16/GM/94 號批示。

¹²家具津貼不構成住宿權的任何真正方式，而是與屋租津貼和批給無家具房屋一併批給（第 60/92/M 號法令第 21 條第 2 款 b)項和第 3 款）。

一次批給的所有設備津貼（第 21 條第 2 款和第 3 款）。¹³但無權得到其他給付，例如無權得到為其房屋進行任何工程和修葺。

所謂返還租金

9. 在本案和其他非現在處理的案件中，情況似乎不完全符合上面粗略闡述的兩種制度中的任何一種。

公務員從形式上租賃了不動產或獨立單位，¹⁴但與津貼制度的類似僅止於此。

在其他方面，這種情況納入了批給房屋制度。

有時候由行政當局直接向出租人支付房租，或者，不這樣的話，向工作人員支付房租金額。

在租房時由行政當局負擔房租保證金，現被上訴人就屬這種情況。

房屋的家具也是由行政當局提供的，行政當局還負責房屋的工程和修葺費用。

因此，行政當局要求交納相等於公共行政工作人員應付租金的給付，如上所述，從第 37/95/M 號法令修改了第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款之日起，規定改為僅由被行政當局批給房屋的工作人員交納（不再像以前一樣由屬津貼制度的工作人員交納）。

現被上訴人的論點是，行政當局建立的所謂返還租金的制度是違法的，因此不應交納相當於公共行政工作人員應付租金的任何給付。2000 年 8 月 17 日批示針對的意見書持同樣看法。

是這樣的嗎？

首先，上述意見書所依據的一個前提要件不準確，按照該意見書的說法，在行政當局批給房屋的制度中，該等房屋必須屬本地區即現澳門特別行政區的財產。

並非如此。沒有任何法規要求該等房屋屬於行政當局，再者，根據良好管理法則，那樣也是不合理的。另一方面，有法規明確規定行政當局將租賃的房屋批給其工作人員的可能性。

確實，如上面所說，第 71/92/M 號法令第 15 條第 4 款規定，“如房屋由本地區承租”，則大廈管理費由行政當局負擔。

但是，行政當局可以擁有供批給的房屋的方法並不重要，無論是通過收益權、無償借用、還是通過租賃等等。

10. 但是，莫非還有行政當局也主張的第三種制度即返還租金制度嗎？

應當認為沒有。

本案中這類情況包括在由行政當局批給房屋制度之內，其唯一特殊之處是不動產或單位形式上由工作人員租賃，只此而已。

但是，現被上訴人的制度不是津貼制度，因為行政當局不向其支付租賃津貼，而是

¹³屋租津貼和家具津貼金額在 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示中作出了規定。

¹⁴看來是因為，由於與本案無關的原因，行政當局直接租賃房屋有困難。

向其支付所租單位的房租本身。

行政當局向出租人支付了租賃合同的相關保證金，在津貼制度中是不會這樣做的，但是，如果是行政當局本身租賃房屋用來批給一個工作人員，當然就會這樣做。

行政當局為被上訴人的房屋提供了家具，這也不會包括在津貼制度之內，而屬批給房屋制度。

行政當局向其支付的是合同租金的實際金額，而不是如果在租屋津貼制度中應向其支付的上述 98/GM/92 號批示中規定的金額。

另一方面，行政當局確定租金的最高金額這一事實，也不會使其失去行政當局批給房屋制度的特點，這是因為，既然行政當局作為承租人租賃批給工作人員的房屋要確定房租的最高金額，那麼也應承認行政當局的這一權能。

11. 但是，形式上由工作人員承租的單位可以歸入行政當局批給房屋的制度嗎？

我們認為這樣做毫無阻礙，因為承租人雖然以自己的名義租賃，但卻是為行政當局承租的（現被上訴人在司法上訴狀第 22 條中稱，是行政當局建議他尋找住房和簽訂正常租賃合同的），這似乎是“無代理權之委任”（1966 年《民法典》第 1157 條和第 1180 條及以下各條，相當於現行《民法典》第 1083 條和第 1106 條及以下各條）。

無論如何，法律定性並不是最重要的，因為這一狀況已有法律規定，（核准財政司組織法的）11 月 27 日第 61/95/M 號法令關於公物管理廳權限的第 16 條中的 m) 項規定由該司：

“m) 開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人”。

現行財政局組織法（7 月 5 日第 30/99/M 號法令）在第 16 條 d) 項仍然規定，由財政局透過樓宇管理及保養處：

“d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下，將租金返還承租人”。

本案的情況

12. 結論：

— 外聘人員的住宿權包括兩種方式：

- a) 確定性住宿安排，有或無家具；
- b) 給予屋租津貼及家具津貼。

— 本案這種情況屬於行政當局給予有或無家具之住房的制度，唯一的特殊之處是，從形式上看，不動產或單位是由工作人員承租的；

— 因此，屬這類情況的工作人員必須交納經 37/95/M 號法令修改的第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款所指的給付。

13. 這就是說，即使同意被上訴的合議庭裁判的論點，即 2000 年 8 月 17 日批示認定了被上訴人的聲明異議理由成立，並以此為前提要件，2001 年 5 月 3 日的批示（被上訴的行為）廢止了前一個批示，那麼，這一廢止也是合法的，因為設定權利的行為如果違法，可在司法上訴期間內被廢止。

在同樣的前提下，2000 年 8 月 17 日批示也會是違法的，因為它不能以收取該給付

之非法性為依據使聲明異議人免於交納經第 37/95/M 號法令修改的第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款所指的上述給付。¹⁵

從 2000 年 8 月 17 日到 2001 年 5 月 3 日，尚未超過 365 日的司法上訴最長上訴期限。

總之，即使可對被上訴行為提起司法上訴，該司法上訴的理由也不可能成立。

四、決定

綜上所述，駁回司法上訴，廢止被上訴的合議庭裁判。

本終審法院和中級法院的費用由被上訴人承擔，司法費定為十(10)個計算單位，兩審級的職業代理費定為三(3)個計算單位。

二零零二年十一月二十七日於澳門

法官：利馬（裁判書製作法官）－ 岑浩輝 – 朱健

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉

¹⁵這裏討論的問題與行政當局可以以適宜標準為依據免除債務的情況無關。