

案號：266/2005

合議庭裁判書日期：2006年7月6日

主題：

公職人員

房屋津貼

自置房屋

分期供款

再抵押

《澳門公共行政工作人員通則》第203條第4款b項

法律解釋準則

《民法典》第8條

立法思想

制定法律時之情況

適用法律時之特定狀況

法制之整體性

法律秩序的公理邏輯

居住需要

房屋津貼應有之義

平等原則

《行政程序法典》第5條

文理解釋

限縮解釋

行政行為的撤銷

裁判書內容摘要

一、現行《澳門公共行政工作人員通則》(下稱《通則》)第 203 條第 1 款有關發放房屋津貼的制度，根據同一條第 4 款的明文規定，並不適用處於下列任一狀況之工作人員：

- a) 居住在屬澳門特別行政區、自治機關或民政總署財產之房屋；
- b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

二、就《通則》第 203 條第 4 款 b 項所指的「分期供款」是否也包括原已根據這 b 項規定，享有房屋津貼的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況的法律解釋爭議，應以澳門《民法典》第 8 條的釋法準則解決之。

三、《民法典》第 8 條就法律解釋的準則，尤其規定：法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

四、在運用這重要條文時，須留意以下要點：首先，在「制定法律時之情況」及「適用法律時之特定狀況」這兩個釋法因素之間，是沒有等級或優先之分；其次，「適用法律時之特定狀況」這因素具有

現在主義的內涵；而「法制之整體性」更是最為重要的釋法因素，因其代表著法律秩序的公理邏輯。

五、毫無疑問，《通則》第 203 條第 4 款 b 項的文字內容並沒有對「分期供款」的背後原因作出任何預設的特定要求或限制。換言之，從這法律規定的字面來看，或在文理解釋的角度來說，祇要有關公職人員仍須就其自置房屋作分期供款，不論這些供款負擔是衍生自該房屋的首次抵押還是日後的再抵押及或俗稱的「加按」，便得繼續享有收取房津的權利。

六、即使如此，背後的真正立法思想還應按照《民法典》第 8 條第 1 款所定的釋法準則去找。

七、在經濟條件不盡相同的公職人員們的日常生活中，我們不難找到一個基本共通點：就是每人均要解決其不可或缺的居住需要。

八、如此，基於公平原則，每人均應有權獲發房津，以緩解他們在這基本需要方面的開銷，不管他們的具體經濟能力為何。而這正是房屋津貼的應有之義，亦是立法者在制定《通則》時所應沒有忽視的情況。

九、 就正如任何有仍未出來社會做事的未成年子女且須負擔彼等生活的行政當局工作人員，不管本身是否有足夠經濟能力去扶養他們，皆有權收取同一《通則》第 205 條第 1 款 a 項和第 206 條第 6 款 a 項的現行條文所尤指的家庭津貼。

十、 又或正如任何剛已結婚或有新生子女的行政當局工作人員，不論其是否屬首次結婚、是否屬初為人父或人母的情況，亦不理其是否有足夠經濟能力去承擔在這方面的開支，均有權申請《通則》第 213 條和第 214 條所分別規定的結婚津貼和出生津貼。

十一、 因此，人們在適用《通則》第 203 條第 4 款 b 項時，亦應特別考慮上述房津應有之意義。

十二、 這樣，為維護《通則》就有關公職人員的各種津貼發放法律制度之整體一致公平性，並考慮到上述制定《通則》時之情況及現今適用這部法律時之特定狀況，實不應對《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文，作出有違房津應有之義或公理邏輯、且無助於解決固有相對不公情勢的如下限縮性解釋：《通則》第 203 條第 4 款 b 項所指的「分期供款」並不包括原已根據這 b 項規定享有房津的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況。

十三、事實上，既然居住是人的基本需要，為甚麼有充裕經濟能力去獨力全資購置自住房屋卻選擇租住私人住宅單位的公職人員，又或本身已擁有商用不動產物業並選擇租住私人住宅單位的公職人員，就得享有房津，但因經濟原因而決定把僅有的自置房屋再抵押或把原抵押借款還款期延長的公職人員就「不應」繼續享有原已獲發的房津？

十四、由於案中行政實體就兩名司法上訴人的房津個案並沒有按照澳門《民法典》第 8 條第 1 款的規定，對《通則》第 203 條第 4 款 b 項作出應有的符合平等原則（尤見現行《行政程序法典》第 5 條的立法精神）的文理解釋，而損害了兩名上訴人依法繼續享有房津的權利，被訴的有關對他們下令退回房津的行政決定最終違反了《通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定，中級本院得根據《行政訴訟法典》第 20 條和第 21 條第 1 款 d 項開端部份的規定，撤銷該行政行為。

第一助審法官

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

第 266/2005 號案

(司法上訴案)

司法上訴人：甲、乙

司法上訴所針對的行政實體：澳門特別行政區保安司司長

2005 年 7 月 18 日，澳門保安部隊事務局審計科科長就甲和乙夫妻二人的房屋津貼事宜，向上級呈交了第 1044/DA/2005 號的建議書，內容如下：

「.....

1. 治安警察局高級警員編號..... 乙及消防區長編號..... 甲，就本局代局長於 2005 年 5 月 18 日在本局第 0675/DA/2005 號建議書作出批准由 2005 年 6 月份起終止其倆人之房屋津貼，並需退回 2001 年 8 月至 2005 年 5 月多收之房屋津貼各為 MOP\$44,333.50 及 MOP\$44,024.5 之批示，於 2005 年 6 月 16 日向保安司司長提起必要訴願。
2. 保安司司長於 2005 年 6 月 29 日作出批示如下，「經審閱有關卷宗，證實被訴行為在說明理由方面未合符現行《行政程序法典》第 115 號的要求，

具體而言，是被訴實體沒有就他贊同並援引之一系列意見書及行政當局的文件，具體清楚解釋如何適用於訴願人的個案內。除此以外，對訴願人進行的口頭聽證也欠缺繕立聽證紀錄。再者，通知行爲的方式也不符上述《法典》的規定。基於以上所述，無須對這兩個訴願個案的其他問題再作處理，本人現決定根據上述《法典》第 124 條的規定，撤銷現被訴之兩個行爲，即保安部隊事務局代局長於 2005 年 5 月 18 日分別所作要求消防區長甲退回合共澳門幣 44,024.50 元，及高級警員乙退回合共澳門幣 44,333.5 元，屬不當收取款項的批示。同時，著令該局考慮是否須重新進行有關程序。」

3. 基於保安司司長作出上點所述之撤銷行爲並著令本局考慮是否須重新進行有關程序，鑑此，現就高級警員甲及消防區長乙須退回多收房屋津貼事作出報告如下：

- a. 高級警員編號.....乙於 2004 年 12 月 31 日經治安警察局向本局遞交 2004 年度維持房屋津貼申請書及銀行供款月結單，申請以現居所澳門.....馬路.....號.....大廈.....樓.....座繼續享有房屋津貼之權利。
- b. 基於高級警員乙所提交的銀行供款月結單上顯示為定押貸款，從而翻查其個人檔案資料悉，當事人於 1991 年 5 月遞交聲明書，聲明遷往.....大廈.....樓.....座居住，並附同由.....銀行出具的文件，證明當事人和其配偶，消防區長甲於 1990 年以其倆人名義購入的現居所，向.....銀行申請樓宇貸款，金額為 HKD\$250,000.00，貸款期為 175 期，每月供款約 HKD\$3,600.00，另供款月結單之貸款餘額則為 HKD\$227,985.52，基於此，當事人以上述之居址獲發放房屋津貼。
- c. 而當事人於 1993 年 3 月為維持發放房屋津貼所提交的銀行供款月結單則顯示貸款餘額為 HKD\$236,100.00，隨後每年所遞交的年度維持房屋

津貼所附同的銀行供款月結單之貸款餘額均逐年遞減。鑑於 93 年的貸款餘額狀況，故本科工作人員聯絡當事人以釋該差誤。

- d. 當事人於 2005 年 4 月 25 日向本局遞交一信函，內列其「...現居所之房屋於 90 年在.....銀行辦理樓宇按揭貸款金額為 HKD\$250,000.00，至 91 年餘額為 HKD\$220,000.00，因當時銀行利息高企高達十多厘，母親為減輕本人之負擔，將她所有之積蓄逐步分段借給本人放在房屋貸款內，直至 92 年所剩之餘額大約為 HKD\$9,000.00，後因父親年老生病需付醫療費用，便將所剩之餘額加按至原額 HKD\$250,000.00。想不到 15 年後的今天要追究我倆所獲取之房屋津貼真令人費解。」。
- e. 本局遂透過 2005 年 5 月 3 日第 3085/2005 及第 3088/2005 號函件，要求消防區長甲和高級警員乙就上述事宜於 5 月 9 日親臨本局，並與本處處長、本人及技術顧問辦公室高級技術員.....就所遞交之函件作進一步之了解。
- f. 上述兩名人員於面談當中表述，承認其等現居所確曾加按，惟據其等當時對有關房屋津貼之法律條文之理解，認為該加按行為不屬違法。
- g. 當問及當事人是否知悉行政暨公職局曾於 2001 年 7 月發出第 247/DTJ 號傳閱公函事，並說明該傳閱公函內曾就《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條作出解釋，其內，亦以房屋作出第二次抵押並不獲賦予收取房屋津貼的權利，以例子形式列出以澄清某些疑慮。

當事人及其配偶回應均悉該事，惟其兩人認為該指引只為其後之申請所須執行，並重申其在信函內亦曾提及之「...在葡國政府統治澳門時期，房屋津貼第二百零三條（發放），祇要求沒有自置之房屋及可以提交供樓之月結單就有權收取，這法律態度相信大家都會認同，甚至

不少軍事化人員及文職公務員都曾做這種行爲，真想不到 50 年不變的基本法，把過去的歷史來清算，從回歸至今，特區政府在各方面提高效率、改善、進步和諾言，總想不到遠在 15 年前的法例精神及有關人員審批之工作態度，而審批與執行之行政機關不需負任何責任.....」

- h. 按上述信函所載，並因當事人及其配偶坦承其樓宇按揭貸款確曾於 92 年辦理增按，按此不符合收取房屋津貼法規之規定，另消防區長甲亦於 2005 年 4 月 25 日經消防局向本局遞交終止房屋津貼申請書，而高級警員乙其後於 2005 年 5 月 4 日經治安警察局向本局提交已清訖該單位貸款之銀行文件及終止房屋津貼申請書。
- i. 綜上所述，雖然當事人因不理解有關法律而引致不當收取，但在法律上，當事人自增按時已不具備收取全額房屋津貼之權利(約 1992 年)，基此，應自該期間起退回有關多收之款項，並按照第 59/94/M 號法令第 7 條第 1 款所訂：「退回款項義務之時效期間爲五年，由收取不當收取之款項之日起算。」，即 2000 年 6 月至 2005 年 5 月。但較客觀的做法是按照經行政長官同意及批准的經濟財政司司長辦公室第 9/SEF/2002 號建議書所述：“對於行政暨公職局於 2001 年 7 月 17 日透過 0247/DTJ 號傳閱公函，向各公共部門闡釋關於『澳門公共行政工作人員通則』第 203 條條文的法律地位，應自該日起才產生效力。因此，建議當事人應退回自 2001 年 8 月份起不當收取的房屋津貼款項，據財政局薪俸系統記錄，當事人及其配偶甲於 2001 年 8 月至 2005 年 5 月每月均已收取房屋津貼金額如下：

2001 年 8 月至 2002 年 12 月：

消防區長甲 \$1000x17=\$17,000

高級警員乙 \$1000x17=\$17,000

2003年1月至12月：

消防區長甲 \$ 974.90x12=\$11,698.80

高級警員乙 \$ 977.70x12=\$11,732.40

2004年1月至12月：

消防區長甲 \$ 917.70x12=\$11,012.40

高級警員乙 \$ 917.70x12=\$11,012.40

2005年1月至5月：

消防區長甲 \$ 862.50x5= \$ 4,312.50

高級警員乙 \$ 917.70x5= \$ 4,588.50

2001年8月至2005年5月多收之房屋津貼，合共為

消防區長甲

MOP\$17,000+MOP\$11,698.80+MOP\$11,012.40+MOP\$4,312.50=

MOP44,023.70

高級警員乙

MOP\$17,000+MOP\$11,732.40+MOP\$11,012.40+MOP\$4,588.50=

MOP\$44,333.30

- j. 綜上所述，根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 1 款及第 4 款 b)項之規定，乙及甲已不具備收取房屋津貼之權利，並自 2005 年 6 月份起被終止有關津貼之發放，而其倆須退回由 2001 年 8 月至 2005 年 5 月期間多收之房屋津貼。
- k. 惟按本局第 1076/DA/2005 報告書內容，基於薪俸科工作人員在 2005 年 6 月份未能適時透過財政局薪俸系統終止發放高級警員乙之房屋津貼，因而引致高級警員乙被多發放了 2005 年 6 月份之房屋津貼，金額

為 MOP\$917.70，故建議該人員尚須退還 2005 年 6 月份被多發放之款項，相關建議並已獲本局代局長於 2005 年 7 月 1 日作出批示批准。

4. 綜上所述，現建議如下：

- 1) 消防區長甲須退回 2001 年 8 月至 2005 年 5 月期間多收之房屋津貼，因有關退還款項分別經由 2001 至 2005 年度的財政預算撥款所承擔，故此，其在 2001 年 8 月至 2004 年 12 月之退款 MOP\$39,711.20 需取整數計算，金額應調整為 MOP\$39,712.00，至 2005 年 1 月至 5 月之退款則為 MOP\$4,312.50，共計退款為 MOP\$44,024.50；
- 2) 高級警員乙須退回 2001 年 8 月至 2005 年 6 月期間多收之房屋津貼，因有關退還款項分別經由 2001 至 2005 年度的財政預算撥款所承擔，故此，其在 2001 年 8 月至 2004 年 12 月之退款 MOP\$39,744.80 需取整數計算，金額應調整為 MOP\$39,745.00，而 2005 年 1 月至 6 月之退款則為 MOP\$5,506.20，共計退款為 MOP\$45,251.20。

5. 以上意見當否，請上級批示。」（見有關行政卷宗第 80 至 84 頁的建議書原文，當中涉及個人具體身份和住址等資料和有關銀行名稱已於上文省略）。

對該份建議書所述事宜，澳門保安部隊事務局代局長於 2005 年 7 月 22 日批示如下：

「消防區長甲，編號.....及治安警高級警員乙，編號.....，於 1992 年將已於 1990 年在.....銀行辦理樓宇按揭貸款，且尚餘貸款餘額 HK\$9,000.00 之單位（.....大廈.....樓.....座），即現居所再次抵押予銀行，其目的為了支付醫療費用。根據《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條房屋津貼之發放，其目的是

爲了幫助工作人員解決住屋開支的沉重負擔，由此得知，即使立法者沒有在條文中明確表示，但按該項津貼的立法原意，同條第四款 b) 項所指之分期供款，應是指因購置樓宇而引致的，非指上述當事人因其他原因而申請之貸款，況且亦不容許將同一單位作第二次抵押以收取房屋津貼，這樣的理解與負有解釋公職法制職責之行政暨公職局，在第 0247/DTJ 號傳閱公函之意見亦是一致的。故上述當事人在完成首次（1990 年）貸款的供款後，不再享有以該單位收取房屋津貼的權利。倘按照退回行政當局不當支付之公共款項的一般制度，有關退款義務之時效爲五年，.....(轉背頁)

(續前頁)惟根據經行政長官同意及批准的經濟財政司司長辦公室第 9/SEF/2002 號建議書所述，就行政暨公職局於 2001 年 7 月 17 日透過第 0247/DTJ 號傳閱公函指出之內容，自 2001 年 7 月 17 日起才正式執行，故有關退款義務應自該日起計算。

綜上所述，並根據上述《通則》第 204 條第三款規定，現批准消防區長甲由 2005 年 5 月份起終止有關房屋津貼，並需退回自 2001 年 8 月至 2005 年 5 月不當收取之房屋津貼，其中由 2001 年 8 月至 2004 年 12 月之退款 MOP\$39,711.20 需取整數計算，金額應調整爲 MOP\$39,712.00，而 2005 年 1 月至 5 月之退款則爲 MOP\$4,312.50，總退款額爲 **MOP\$44,024.50(澳門元肆萬肆仟零貳拾肆圓伍角)**；另批准高級警員乙由 2005 年 6 月份起終止有關房屋津貼，並需退回自 2001 年 8 月至 2005 年 6 月不當收取之房屋津貼，其中由 2001 年 8 月至 2004 年 12 月之退款 MOP\$39,744.80 需取整數計算，金額應調整爲 MOP\$39,745.00，而 2005 年 1 月至 6 月之退款則爲 MOP\$5,506.20，共計退款爲 **MOP\$45,251.20(澳門元肆萬伍仟貳佰伍拾壹圓貳角)**。

通知上述當事人。

.....」(見同一行政卷宗第 80 頁右上角部份至同一頁背幅的批示原文，當中具體身份和住址等資料和有關銀行名稱亦已於上文省略)。

上述兩名保安部隊工作人員獲悉該批示內容後，向澳門保安司司長提起必要訴願(見該行政卷宗第 51 至 53、第 58 至 60 頁的內容)。

澳門保安司司長遂於 2005 年 10 月 7 日就上述訴願作出如下決定：

「批示

事由：退回不當收取房屋津貼款項—訴願

訴願人：消防區長甲及高級警員乙

領取房屋津貼的權利人與行政當局就涉及現行《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條條文解釋上分歧的爭執屢見不鮮，唯至今還沒有形成效力凌駕於官方解釋的具規範性或裁判性的行為出現。

因此，儘管行政公職局對上述條文所作的解釋不具法律約束力，然對行政當局而言具有統一指導性的價值意義。基此，行政部門在處理發放、中止、或甚至以不正當收取為由追回涉及房屋津貼的款項方面的事宜，仍應該遵從有關的法律解釋處理。

對於上述訴願人的個案，根據保安部隊務局調查所得(此等事實分別援引自 2005 年 10 月 3 日所上呈意見書內的事實部分，現視作複述於此)，經按照行政公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函的內容，確定自他們一起以分期供款自住的房屋作了第二次抵押後即不符合領取房屋津貼的條件。另外，按行政長官於第 9/SEF/2002 號建議書作出的批示，追回由此產生不正當收取款的數額，應按第 59/94/M 法令及配合訂定賦予該解釋條文文書的執行效力(即 2001 年 7 月 17 日)處理。

基於以上所述，現決定維持有關的被訴行為及駁回上述訴願人提出的上訴。

著保安部隊事務局依法通知上述訴願人本批示(須附同批示內所引述的所有文書)。」(見有關行政卷宗第 48 至 49 頁的批示原文)。

行政訴願方不服，於 2005 年 10 月 24 日向本中級法院提起司法上訴，並為此呈交了如下起訴狀：

「.....

甲及其妻子乙(均為公務員，分別持有第.....號及第.....號澳門永久性居民身份證，同居於本澳.....公路.....花園.....臺.....樓.....單位，下稱“上訴人”)。對尊敬的澳門特別行政區政府保安司司長 閣下(下稱“被上訴實體”)於 2005 年 10 月 7 日作出之批示(下稱“被上訴批示”，當中駁回上訴人向其提起的訴願及維持被訴願行為，而後者內容為命令上訴人需向當局退回關於不當收取之房屋津貼之決定不服。現根據《司法組織綱要法》第 36 條(八)項(2)、《行政訴訟法典》第 4 條第 1 款、第 20 條、第 21 條、第 25 條第 2 款 a) 項、第 28 條第 3 款及第 33 條 a) 項等之規定，針對被上訴批示向中級法院提起

撤銷行政行為之司法上訴

有關事實及法律依據如下：

1. 2005 年 10 月 21 日，上訴人獲當局通知，指被上訴實體維持有關被訴願行為及駁回上訴人訴願。認為上訴人“將一起以分期供款自住的房屋作了第二次抵押後即不符合領取房屋津貼的條件”，所以，需將已收取之房屋津貼要退回當局，並自 2001 年 7 月 17 日起算。其法律依據為行政公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函的內容，以及經行政長官 2002 年 4 月 23 日同意的第 9/SEF/2002 號經濟財政司司長的建議書。(請參見文件 1 及文件 2)

2. 誠然，上訴人不同意。因為，
3. 關於公務員的房屋津貼事宜，完全及僅規範在《澳門公共行政工作人員通則》（下稱“通則”）第 203 條及第 204 條(當中包括附表二)。
4. 《通則》第 203 條第 4 款只規定在 2 種情況下，上訴人才無權收取房屋津貼，分別是：a) 居住在屬本澳特區、自治機關或民政總署財產之房屋；以及 b) 有自置房屋，但仍需分期供款者除外。
5. 上訴人雖有自置房屋，但事實是仍需分期向貸款銀行供款，因此，上訴人的情況並不屬於《通則》第 203 條第 4 款 b) 項之情況。
6. 《通則》第 203 條之立法技術屬於盡數例舉，當局不可以自行創設第 3 種或更多的情況去越權，不遵守法律的規定，違反合法性原則及阻礙上訴人行使其法定權利。
7. “可能存有一些應該受法律調整的情況，而法律並不對之給予即時的答案。這些情況稱為法律漏洞。”（請參見由 Prof. Doutor João Castro Mendes 著，黃顯輝譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律研究概述》第 157 頁）。“漏洞總是一種不完整、一種缺陷或差錯。”（請參見由 Prof. Doutor J. Baptista Machado 著，黃清薇、杜慧芳譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律及正當論題導論》第 147 頁）
8. 由於《通則》第 203 條沒有規定上訴人的情況，故上訴人的情況可視為是一個法律漏洞，應作出填補。這正如行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函最後結語所說的以“全面修改《澳門公職法律制度》”予以解決之。但在任何情況下，均不應影響上訴人的既得權利，因為，上訴人的權利依法是受到保護的。解決方法是應以填補漏洞之方法處理，而不是以解釋方法處理。

9. 即使認同可用法律解釋的方法解決。“官方解釋係指由效力低於被解釋規範的法律（廣義者）所作出的解釋。該種解釋可在等級服從（*obediência hierárquica*）方面具約束力（部長透過批示對特定規範作出的解釋，基於等級上的服從而對其掌管的部具約束力）；除此之外，不具約束力，尤其並不拘束法院。”（請參見由 Prof. Doutor João Castro Mendes 著，黃顯輝譯，澳大法學院及澳門基金會出版的《法律研究概述》第 144 頁）
10. 行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函，在形式上只不過是一份解釋法律條文之意見書，由該局法律技術廳技術員作成，後由該局局長簽名。該份意見書沒有指出作出解釋的法律依據，解釋亦模糊不清，在解釋後產生更多疑問。誠然，要解釋的話，在程序上應由行政長官以批示命令為之，後由行政長官辦公室統一下達各司長辦公室，再由司長辦公室下達其所管轄的機關。由行政法務司轄下的行政暨公職局以公函方式直接交給由保安司轄下的治安警察局，行政暨公職局這行徑有違行政機關等級從屬關係。由於該文件並不是來自行政機關的最高等級，所以不能代表整個特區政府的意志。該文件不是廣義的法淵源，不具規範性。即使在行政層級上有一定約束力，亦僅約束行政法務司轄下的機關，並不約束由保安司及其轄下的機關。
11. 行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函根本不能、亦無能力達到其欲達到的效果，按法理應由立法機關作出立法解釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。被上訴批示適用行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函作為法律依據存有錯誤，因此導致有關行政行為沾有瑕疵而可撤銷。
12. “經濟財政司司長辦公室第 9/SEF/2002 號建議書”在形式上亦只不過是一份意見書。該文件亦不是廣義的法淵源，不具規範性。其亦同樣根本不

能、亦無能力達到其欲達到的效果。如前所述，應由立法機關作出立法解釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。被上訴批示適用有關建議書作為法律依據是存有錯誤的，因此導致有關行政行為沾有瑕疵而可撤銷。

13. “澳門特別行政區政府必須遵守法律”。“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”（見《基本法》第 65 條及《行政程序法典》第 3 條第 1 款）
14. “合法性原則”是指導行政當局活動的一項基本原則，行政機關及行政服務人員受憲法及法律的約束。”“行政合法性從一開始出現就具兩面性：行政當局之行爲不應該違反適用於該行爲的法律規定（法律優先原則）的意思；行政當局行爲之作出必須符合現行法律對其的規定（法律保留原則）的意思。”“在我們的法中，超越法律 (*preater legem*) 的行政行爲是不可能的，即使在提供服務性行政管理中。行政行爲受完全保留法律規範之拘束。”（請參見由李年龍著的行政程序課程 SAFP 培訓課本之中文譯本第 12 頁及第 13 頁）
15. 綜上所述，被上訴批示違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，應予撤銷。
16. 根據《行政訴訟法典》第 33 條 a) 項及第 37 條之規定，上訴人及被上訴實體均具正當性。

結論

17. 《通則》第 203 條第 4 款只規定在 2 種情況下，上訴人才無權收取房屋津貼，分別是：a) 居住在屬本澳特區、自治機關或民政總署財產之房屋；

以及 b) 有自置房屋，但仍需分期供款者除外。上訴人雖有自置房屋，但事實是仍需分期向貸款銀行供款，因此，上訴人的情況不屬於《通則》第 203 條第 4 款 b) 項之情況。

18. 《通則》第 203 條之立法技術屬於盡數例舉，當局不可以自行創設第 3 種或更多的情況去越權，不遵守法律的規定，違反合法性原則及阻礙上訴人行使其法定權利。
19. 由於《通則》第 203 條沒有規定上訴人的情況，故上訴人的情況可視為是一個法律漏洞，應作出填補。但在任何情況下，均不應影響上訴人的既得權利。
20. 官方解釋可在等級服從方面具約束力，除此之外，不具約束力，尤其並不拘束法院。要解釋有關規範，在程序上亦應由行政長官以批示命令為之。
21. 有關傳閱公函及建議書根本不能、亦無能力達到其欲達到的效果，按法理應由立法機關作出立法解釋，例如頒佈一條解釋性法律，又或者可透過修改有關條文為之。
22. 被上訴批示援引該傳閱公函及有關建議書作為其行為的法律依據，違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，應予撤銷。

綜上所述，請求合議庭根據有關法律規定，裁定被上訴批示違反《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，撤銷該批示。

.....」(見本司法上訴卷宗第 2 至第 5 頁的原文)。

經本院傳喚後，司法上訴所針對的行政實體於 2005 年 12 月 2 日提交如下答辯狀：

「澳門特別行政區政府保安司司長，謹於此，根據《行政訴訟法典》第 53 條第 1 款規定，就上訴人甲及乙聯合提起的上指司法上訴作出答辯如下：

1.º

本司法上訴是請求撤銷保安司司長於 2005 年 10 月 7 日作出的批示，該批示駁回了針對保安部隊事務局代局長於 2005 年 10 月 7 日作出命令上訴人甲及乙須分別退回澳門幣 44,024.50 元及澳門幣 45,251.20 元屬不正當收取房屋津貼之款項而提起之訴願。

2.º

正如被訴行為指出的那樣，處理上訴人的個案是遵從了行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函內對現行《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條的解釋作為依據。

3.º

在我們看來，更具體而言，本案應當解決的核心問題，是要確定正以分期供款方式獲發放房屋津貼的公務人員，若嗣後再將房屋“加按”（或再抵押）是否仍可以維持收取有關津貼的條件。

4.º

首先須指出對於這個爭議的問題並沒有如上訴人所說有關條文存在漏洞。

5.º

在公職法律制度內發放任何屬福利性質之津貼和補助必須嚴格遵從現行《澳門公共行政工作人員通則》第 175 條規定的合法性原則，亦即是說，發放津貼和補助的條件僅及於法律所規定之範圍內進行。

6.º

無論如何，不可能歸納到發放房屋津貼的條文出現漏洞，否則填補如上訴人所指的漏洞將導致超越合法性原則所設定的權利範圍。

7.º

如此，爭議的焦點應僅限於被訴行為援引的依據是否正確，換而言之，由行政暨公職局所作的 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號傳閱公函內對現行《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條的解釋是否正確。

8.º

值得注意的是，該意見書清楚指出了發放房屋津貼的立法理由：行政當局發放這項津貼的大前題，是爲了向工作人員提供居住負擔方面的補助。

9.º

我們深信它正確指出了有關的立法理由。

10.º

看看本個案內經調查所取得的材料，上訴人承認於 1992 當年以分期供款的自置房屋貸款金額剩餘大約爲港幣 9,000.00 元時，再次向銀行申請加按及將貨款額增至港幣 250,000.00 元，並隨後繼續以自置房屋仍需分期供款的名義申領房屋津貼。

11.º

透過這樣取得津貼的方式，上訴人既可一次過取得一項相當金額的款項，亦可繼續維持申領房屋津貼的條件！

12.º

此外，還證實上訴人在被提起退回不正當收取款項的程序以後才主動告知行政當局上述自認的事實。

13.º

好了，即是接納以不理解有關的立法理由而排除其惡意不當收取房屋津貼的款項，也無從否認透過這樣取得津貼的方式，上訴人過去一直親身享有“雙重”津貼福利的事實！

14.º

試問立法者會認同以這種手段去拿取房屋津貼的權利嗎？若是如此，這又

豈不是要求行政當局務必終身承擔向公務人員發放房屋津貼的福利嗎？

15.º

應予強調，法律原則上從不保護及賦予權利人以不正當方式索取權利。

16.º

歸納我們查證的事實與論述，即可充分明白到行使權利的方式，除了與訂定權利本身所依附的立法理由背道而馳以外，還明顯毫不合理地增加了行政當局的開支負擔。

17.º

至此，認定上訴人一起以分期供款自住的房屋作了第二次抵押後即不符合領取房屋津貼的條件是正確的。

18.º

基於以上所述，被訴行為並無沾有上訴人所指出的可撤銷瑕疵。為此，懇請中級法院法官 閣下裁定本上訴理由不成立，並維持上訴所針對之行爲。

.....」（見本案卷宗第 23 至 28 頁的原文）。

而在續後的訴訟階段，爭議雙方均沒有行使其可就本案提交書面陳述的權利。

駐本院的尊敬的檢察官於 2006 年 6 月 7 日就本案發表了最終法律意見書，內容現照原文轉載如下：

「Vêm 甲, chefe do Corpo de Bombeiros e 乙, guarda-ajudante, impugnar o despacho do Secretário para a Segurança, de 7/10/05 que, em sede de recurso hierárquico, manteve despacho do Director Subst. da Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau que ordenara o reembolso, por parte dos recorrentes,

do subsídio de residência indevidamente recebido, equivalente a MOP 44.024,50 e MOP 45.251,20, respectivamente, assacando-lhe, tanto quanto conseguimos descortinar e sintetizar do respectivo petitório, vício de violação de lei, mais concretamente do princípio da legalidade, previsto no artº 3º, nº 1 do C.P.A., argumentando, para tanto, que, não se encontrando a sua situação específica contemplada na previsão legal, designada e concretamente no artº 203º, ETAPM, a entidade recorrida, ao efectuar a interpretação e integração da lacuna apenas com base na interpretação oficial vertida no parecer e of. Circular 0247/DTJ de 17/7/01 do SAFP, sem que *“o órgão legislativo”* tenha efectuado *“a interpretação legislativa, como por exemplo pode atingir o efeito através de publicar uma lei explicativa, ou proceder à alteração do respectivo artigo”*, terá ofendido o princípio basilar em questão.

Analizando:

Pese embora, pessoalmente, nos assistam sérias reservas quanto ao modelo adoptado relativamente às condições de atribuição do subsídio de residência, designadamente às contempladas na al b) do nº 4 do artº 203º, ETAPM, dado afigurar-se-nos prestarem-se as mesmas, pela sua própria natureza, à demanda de *“estratagemas”* e *“esquemas”* destinados ao preenchimento fraudulento das mesmas (o que, tudo indica, a entidade recorrida terá vislumbrado no caso em escrutínio), o que, certamente não sucederia caso por um critério objectivo e homogéneo se tivesse optado, aceitamos que, dados os termos em que legalmente se estipulou tal atribuição, a interpretação e integração vertidas no ofício circular supra mencionado sejam as mais consentâneas.

Só que, partindo-se de tal interpretação, ou seja, naquilo que reputamos de

essencial para o caso, que

- *“o subsídio pressupõe apenas e só um auxílio prestado pela Administração aos seus trabalhadores para fazerem face aos seus encargos com a habitação”;*
- *“o trabalhador só tem direito ao subsídio de residência, apenas e só, relativamente à casa aonde verdadeiramente habita”;*
- *“É neste sentido que o legislador exclui do direito todos aqueles que já detêm casa própria, apenas permitindo a percepção do subsídio se a casa própria estiver sujeita a encargos de amortização”,*

haverá, em nosso critério, que apurar, na situação de 2ª hipoteca sobre o imóvel onde o interessado habita (como é o caso) e conseqüente contracção de novo empréstimo, **a que se destina, verdadeiramente o mesmo.**

Isto é: não se pode, sem mais, apenas porque se contraiu novo empréstimo mediante nova hipoteca sobre o imóvel onde se habita, concluir que o interessado, através de tal meio, pretendeu defraudar ou contornar a legislação, por forma a continuar a usufruir indevidamente do subsídio em causa.

É do conhecimento comum que o empréstimo bancário que qualquer pessoa contrai para fazer face a aquisição de habitação, pode não cobrir (e, por regra, não cobre) a totalidade do preço dessa habitação.

Os interessados podem perfeitamente optar por empréstimo bancário mais baixo (até para inferior pagamento de juros), na previsão que, pelos meios próprios ou com ajuda (ou empréstimo) de terceiros particulares, possam fazer face àquele encargo.

Pode, pois, perfeitamente suceder que, na eventual falta daquela ajuda, na necessidade de cobrir empréstimo particular, ou, pura e simplesmente, na necessidade de cumprir o restante pagamento do preço contratualizado, os interessados tenham de recorrer a novo empréstimo bancário para pagamento do imóvel onde habitam, ficando, conseqüentemente, sujeitos aos respectivos encargos de amortização.

É, certamente, porque se parte do princípio de que “*não foi para aquisição da mesma*” que se efectuou a 2ª hipoteca que onera a casa, que na “*Resposta*” ao “*Exemplo 7*” constante do ofício circular a que nos vimos reportando se concluiu que tal “*não lhe dá o direito à percepção ao subsídio de residência*”.

Mas, se o novo empréstimo se destina, de facto, àquela aquisição e não para fazer face a uma qualquer “*ocorrência premente*”, conforme se questiona naquele “*Exemplo*”?

No caso vertente, tanto quanto nos é possível descortinar dos próprios autos e instrutor apenso, apurou-se que no ano de 1992, quando ainda tinham uma dívida de HKD 9.000,00 restante do empréstimo contraído na aquisição da casa a prestações, os recorrentes pediram ao banco outro empréstimo com a efectivação de 2ª hipoteca sobre a casa onde efectivamente habitavam, elevando o empréstimo total para HKD 250.000,00.

Não vislumbramos qualquer diligência empreendida no sentido de apurar a que se destinou efectivamente esse novo empréstimo, se para pagamento da aquisição da moradia, se para qualquer outro fim.

E, a necessidade desse comprovativo afigura-se-nos essencial para, nos

precisos termos da al b) do n° 4 do art° 203°, ETAPM, se comprovar se a casa própria dos recorrentes estava ou não sujeita a encargos de amortização, não podendo, sem mais, a recorrida partir do princípio que a nova hipoteca efectuada e o novo empréstimo contraído se destinavam, pura e simplesmente, a contornar ou ludibriar os necessários requisitos para a atribuição do subsídio de residência.

Donde, por manifesto “*déficit instrutório*”, sermos a concluir dever ser dado provimento ao presente recurso, por ocorrência de erro nos pressupostos de facto subjacentes à decisão.» (見本案卷宗第 81 至 85 頁的葡文原文)。

其後，本院依法組成合議庭，並已於 2006 年 6 月 29 日對案件作出評議，現須於下文具體對本案作出決定(註:由於主理本案的尊敬的裁判書製作法官所草擬並提交予評議的有關建議判司法上訴理由不成立的裁判書草案不獲本合議庭大多數通過，本正式裁判書根據《中級法院運作規章》第 19 條第 1 款的規定，交由第一助審法官繕立)。

而在具體分析本案之前，必須先於下文轉載司法上訴所針對的行政實體所援引的澳門行政暨公職局局長 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號公函的如下原文內容：

「事由：房屋津貼

近日，行政暨公職局收到多封公共部門或公務員的來函，要求解釋有關標題的事宜。因此，經行政法務司司長二零零一年七月六日作出的同意批示，本局現向澳門特別行政區所有公共部門闡釋本局的法律觀點，特別是對《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條的解釋：

1. 按照《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條的規定，所有工作人員^{1,2}，包括為退休目的而離職的工作人員或退休人員，凡居住在同一單位內，“.....即使有親屬關係.....”（上述規定第二款），均有權獲發房屋津貼，惟工作人員必須證明他們不屬於《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第四款 a) 項及 b) 項規定的情況。行政當局發放這項津貼的大前提，是爲了向工作人員提供居住負擔方面的補助。
2. 基於此觀點，擁有自置房屋的工作人員未被立法者納入享有這項權利之列。但自置房屋須分期供款者，則可收取該項津貼。即是說，基於這個原則，立法者認爲凡已擁有自置房屋且無需分期供款的工作人員，便沒有承擔居住負擔的真正需要，換言之，倘工作人員擁有自置房屋（無需分期供款）卻又居於另一房屋，這便是該工作人員的個人選擇，因此，不得受惠於行政當局的補助。
3. 與此同時，仍要強調該工作人員必須是真正居於該房屋才有權憑此收取房屋津貼。
4. 有需要對《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條規定中自置房屋的概念作出解釋。該規定僅限於屬居住用途的不動產，即使某工作人員是某不動產的所有人，但鑒於用途有所不同（例如，有商業目的的“商舖”），該不動產的所有權對發放房屋津貼的效力來說便不重要。
5. 從自置房屋的概念又衍生出了某些問題，就是存在這樣的事實：有關工作人員是在開始收取房屋津貼後才結婚的，因此便牽涉到規範其婚姻的財產制度。因此，有需要透過一些例子來澄清某些疑慮。

¹ 散位人員方面，只包括那些已連續工作六個月以上的工作人員（第三款）。

² 爲了使文章簡潔，本公函內的“工作人員”一詞，亦涵括爲退休目的而離職的工作人員以及退休人員。

例一：

- António 先生，行政暨公職局公務員，一九九七年以分期付款方式購買了一間房屋自住，並以該房屋收取房屋津貼。
- Manuela 女士，衛生局公務員，一九九八年以分期付款方式購買了一間房屋自住，並以此收取房屋津。
- 二零零零年三月，二人以“所得共同財產制”結婚。婚後，Manuela 女士遷入其丈夫的房屋與丈夫（António 先生）共住。

回應

- 所得共同財產制規定，夫妻雙方結婚時各自帶來的財產（婚前已擁有）繼續屬各自所有，即不視為夫婦的共同財產（《民法典》）第 1603 條）。基此，在本案例中，António 先生及 Manuela 女士不能因婚姻而互相成為對方房屋的共同所有人。
- 這樣，夫婦二人均可保留收取房屋津貼的權利。但是，由於 Manuela 女士不再居住於用以收取津貼的房屋（自置房屋），因此她便喪失了這項權利。正如本傳閱公函第三點所確定的，工作人員須確實居住於該房屋才有權收取房屋津貼。
- 需要補充的是，Manuela 女士為收取房屋津貼尚可作一選擇。現時涉及其丈夫的房屋，因為她居住於這房屋（這房屋雖然不屬其所有，但屬分期付款購置的），所以，根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第六款規定中的最後部分，她仍可收取津貼。
- 我們維護這一觀點，因為我們認為立法者善意的立法前提在於：凡居於同一房屋內便應分擔房屋的責任，亦只有這樣理解，《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第二款“所有公務員及服務人員，即使有親屬關係且居住在同一單位內，均有權獲發放房屋津貼”的規定才有意義。

例二：

- António 先生，行政暨公職局公務員，一九九七年以分期付款方式購入一房屋自住，並憑此房屋收取房屋津貼。
- Manuela 女士，衛生局公務員，一九九八年以分期供款方式購入一房屋自住，並憑此房屋收取房屋津貼。
- 二零零零年三月，二人以“所得共同財產制”結婚，婚後 Manuela 女士遷入 António 的房屋居住。
- Manuela 女士於二零零零年十二月付清了其房屋最後一期銀行貸款，因而其房屋解便除了分期供款的負擔。

回應：

- Manuela 女士自結婚起至二零零零年十二月這段期間，不能憑其房屋收取房屋津貼，因她未居住於其本身的房屋。但因她居於 António 的房屋，因此她仍可收取房屋津貼。（參看例一之回應）
- 自二零零零年十二月起，Manuela 女士沒有任何權利收取房屋津貼，因她屬於法律訂定的不可收取房屋津貼的其中一種情況，即 Manuela 女士擁有的房屋已無須分期供款。
- 至於 António 先生，因以“所得共同財產制”結婚，不得成爲其妻子房屋的所有人（該房屋是 Manuela 女士婚前購入的），故此，António 可繼續收取房屋津貼，因其房屋仍須分期供款。

例三：

- 前提條件與例二相同，惟一不同之處是 António 婚後遷入其妻子（Manuela 女士）的房屋居住。

回應：

- **Manuela** 女士直至二零零零年十二月這段期間，有權收取房屋貼，因其居於自己的須分期供款的房屋。
- **António** 先生亦有權收取房屋津貼，但此權利並非是憑其自己的房屋，因他不居於自己的房屋。權利依據是由於其妻子的房屋仍須分期供款，儘管房屋不屬於 **António** 本人。（參見例一之回應）
- 二零零零年十二月以後，**Manuela** 女士便喪失收取房屋津貼的權利，因她居住於自己的無須分期供款的房屋。
- **António** 先生亦失去收取房屋津貼的權利，因為儘管其房屋仍須分期供款，但並非是其實際居所。而且，他居住的房屋（其妻子的房屋）已無須分期供款。

例四：

- **Manuela** 女士，衛生局公務員，未婚，一九九一年六月以分期供款方式購入一間位於氹仔之房屋，並遷入居住。
- 一九九二年六月，**Manuela** 女士與 **António** 先生以“所得共同財產制”結婚。**António** 先生為行政暨去職局公務員。
- **António** 先生一九九二年六月起居住於其妻子位於氹仔的房屋，三個月後，他憑妻子分期供款的房屋申請房屋津貼。
- 一九九八年十二月，因按揭貸款已全部分期還清，**António** 為保持收取房屋津貼的權利，租賃一位於路環的房屋與妻子同住，並向其工作機關遞交租單以資證明。
- 一九九九年十二月，**António** 為保持收取房屋津貼的權利，向行政暨公職局遞交另一房屋租單，這次，**António** 租住澳門“海富”大廈的一個單位與妻子同住。
- 二零零零年十二月，為同樣目的（保持房屋津貼之權利），**António** 遞交一按揭貸款的分期供款憑單，該貸款是為購買新口岸填海地段

(NAPE) 的一個單位，António 與妻子於二零零零年十一月起一同遷入該單位居住。

回應：

- Manuela 女士自其房屋解除分期供款負擔後，即喪失收取房屋津貼的權利。(參看第二點)
- 根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第六款最後部分，António 先生自遷入 Manuela 的房屋居住時起，便有權收取房屋津貼。(參看例一回應部分第三段)
- 其他情況，António 先生有權收取房屋津貼。
- 還須注意，延續收取房屋津貼的申請，須於十二月份遞交（《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第七款），如屬更改居所，則應於搬遷時遞交申請（參看第 65/GM/99 號批示之附件第 16 號格式之附注）。

6. 暫且將此問題（規範婚姻之財產制度）置之不談，以同樣的方法探討涉及其他或有情況的四個案例：

例五：

- Alberto 先生為退休公務員，以月租澳門幣五千元租住一房屋。
- 共妻子及兩名兒子均為公務員，與 Alberto 先生同住。

回應：

- 上述各人均有權收取房屋津貼，正如之前所述，該權利賦予所有公務人員，儘管他們居於同一房屋，又“...即使他們有親屬關係...”（《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第二款）

- 惟須考慮的是，“租金低於發放予居住在同一房屋之各工作人員之津貼總金額時，須按比例減少房屋津貼。”（同條第八款），此案例中，則不需考慮此問題，因為津貼的總金額低於租金（ $1000 \times 4 = 4000 < 5000$ ）。

例六：

- Paula 女士，公務員，自一九九八年起以月租澳門幣五千元租住一房屋。
- 二零零零年，她兒時的兩名朋友（均為公務員）遷入與她同住。

回應：

- 上述人士均有權收取房屋津貼，例四的理由經適當配合後可延伸適用於本案例。

例七：

- Paula 女士，公務員，以分期付款方式購入一房屋。
- 數年後，為解燃眉之急將房屋作第二次抵押，。

回應：

- 倘首次貸款仍持續，Paula 女士便有權收取房屋津貼，因為該按揭之目的是為了擔保購買房屋的貸款。
- 第二次房屋抵押不獲賦予收取房屋津貼的權利。因是次抵押的目的並非為了購置該房屋。

例八：

- Manuela 女士，衛生局公務員，一九九二年結婚後，以分期付款方式購入一房屋自住，並憑此房屋收取房屋津貼。該分期供款負擔持續至二零零六年。

- 其後（二零零零年三月），又以分期付款方式購入另一房屋，其分期供款負擔持續至二零一五年，但她仍繼續居住在其購入的第一間房屋。
- 二零零一年五月她售出第一間房屋，遷往其購入的第二間房屋居住。
- 因此，她即時（《澳門公共行政工作人員通則》第二百零四條第二款規定的十日期限內）申請取消第一間房屋的房屋津貼，同時轉為憑新房屋（第二間房屋）申請房屋津貼。

回應：

- 如前所述，《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條規定的房屋津貼，是特區政府向其工作人員就居住負擔方面提供的一項補助。
- 在此案例中，該名工作人員居住於仍需分期供款的自置房屋內，所以有權享受該項津貼（《澳門公共行政工作人員通則》第二百零三條第四款 b) 項）。
- 儘管後來她同樣以分期供款方式購入另一房屋，但由於她仍居住於第一間房屋，在符合法律要求的前提下，她繼續有權收取房屋津貼的條件並沒有改變。
- 當她售出第一間房屋而遷居於新購置的房屋時，才構成可享受房屋津貼的條件有所改變這一事實，因她不再居住於原來收取津貼的房屋。
- 然而，她已即時將此事實知會有關部門（法律要求有關通知須由事實發生日起計十日期限內作出——《澳門公共行政工作人員通則》第二百零四條第二款），因此，對此行爲無可非議。
- 同時，她亦延續了房屋津貼的申請，此時是以新屋申請房屋津貼。如前所述，倘她居住房屋仍須分期供款，她便具備可收取房屋津貼的條件。即是說，應憑新房屋繼續對其發放房屋津貼。

- 綜上所述，Manuela 女士一直符合收取房屋津貼的法定要件，而且每一次當領取房屋津貼的條件有變時，即更改住址，都遵守了法定的程序。
7. 根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百零四條的規定，當不具備領取房屋津貼的條件時，有關人員應於事情發生日起計十日內向所屬部門作出聲明。
 8. 本公函附同的聲明書，應連同房屋津貼的新申請或延續該項津貼的申請（按情況）一併遞交。
 9. 為解釋有關房屋津貼的法律規定，本局作出如上闡釋，希望能解決有關疑問。此外，全面修改《澳門公職法律制度》是二零零一年政府施政方針的其中一項工作。因此，本局希望貴機關提出寶貴意見，使這項重要和複雜的工作得以順利完成。

.....」（見有關行政卷宗第 18 至 29 頁的內容）。

另一方面，亦須在此轉錄司法上訴所針對的行政實體所亦曾提及的澳門經濟財政司司長 2002 年 4 月 19 日第 9/SEF/2002 號建議書的如下原文內容：

「行政長官 閣下：

隨行政暨公職局於 2001 年 7 月 17 日向所有公共部門寄送第 0247/DTJ 號傳閱公函，以便對有關房屋津貼的法律規定作出闡釋後，一些在是次闡釋情況以外獲發放房屋津貼之工作人員，被要求退還過去多年來所不當收取之款項。

Na sequência da divulgação, junto dos serviços da Administração Pública, do

Ofício Circular n.º 0247/DTJ, de 17 de Julho de 2001, tem sido exigido aos trabalhadores, a quem foi atribuído subsídio de residência à margem da interpretação que agora foi divulgada pelos SAFP, o reembolso das importâncias indevidamente recebidas, ao longo dos últimos anos.

上述情況的出現其實大都與公共行政當局過去多年來對『澳門公共行政工作人員通則』第 203 條第 4 款 b 項規定之理解不足，以致傳達有誤有關。然而，導致出現此種不足的原因乃基於有關條文之中文行文對“分期付款”一詞未能以既清晰又明確之方式予以表述，從而發生上述傳閱公函所例舉之情況。

Salienta-se que, a maioria das situações daquele tipo fica a dever-se a uma deficiente interpretação da norma da alínea b) do n.º 4 do artigo 203.º do ETAPM, feita ao longo dos últimos anos pela Administração Pública (e que foi sendo transmitida a título informal aos trabalhadores), provocada pela redacção da mesma em língua chinesa que, ao não dispor de uma forma clara e concreta sobre “encargos de amortização”, provocou as situações exemplificadas no ofício circular já identificado.

考慮到上述被要求退還款項之工作人員，一向均按只要仍以分期付款形式供樓，便有權收取房屋津貼之訊息申請房屋津貼；

Considerando que, os trabalhadores abrangidos pela exigência do reembolso acima referido, sempre agiram de acordo com o entendimento que lhes foi sendo transmitido, de que tinham o direito ao subsídio de residência enquanto se encontrassem a pagar prestações de empréstimos relacionados com a fracção autónoma por si adquirida;

考慮到上述情況困擾著有關的工作人員，而相關部門以行政暨公職局 2001 所作之闡釋為基準，對過去的事項予以作出審議追究的做法，他們認是有欠公允的。

Considerando que a situação descrita tem provocado uma reacção negativa dos trabalhadores que entendem ser injusto o facto dos serviços estarem a apreciar as situações passadas, com base numa interpretação da norma do ETAPM, que só foi divulgada em 2001.

基此，謹向行政長官 閣下建議，對於行政暨公職局於 2001 年 7 月 17 日透過第 0247/DTJ 號傳閱公函，向各公共部門闡釋關於『澳門公共行政工作人員通則』第 203 條條文的法律地位，應自該日起才產生效力。

Nestes termos, proponho a V. Exa., que a posição jurídica da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, quanto à interpretação do artigo 203.º do ETAPM, divulgada aos serviços através do Ofício Circular n.º 0247/DTJ, de 17 de Julho de 2001, produza todos os seus efeitos unicamente a partir desta data.」(見有關行政卷宗第 15 至 17 頁的內容)。

經分析起訴狀的內容後，本院根據現行《行政訴訟法典》第 74 條第 3 款 a 項和第 6 款的規定，認為兩名上訴人主要實質提出了被訴行政行為因違反《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b 款的規定，而應被法院撤銷。

誠然，現行《澳門公共行政工作人員通則》(以下簡稱《通則》)第 203 條第 1 款有關發放房屋津貼的規定，並「不適用於處於下列任一狀況之工作人員：

a) 居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋；

b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。」（見同一法律條文第 4 款的規定，而這第 4 款的行文是自《通則》於 1989 年 12 月首次公佈以來，從未被修訂過的，當然其 a 項所指的「本地區」和「市政廳」，現應分別解釋為「澳門特別行政區」和「民政總署」——尤見 12 月 20 日第 1/1999 號法律（即《回歸法》）第 4 條第 2 款、第 11 條第 1 款和第 3 款及第 15 條的規定）。

而解決本案爭議的切入點就正好落在對《通則》第 203 條第 4 款 b 項的解釋問題上：究竟這 b 項所指的「分期供款」是否也包括原已根據這 b 項規定享有房屋津貼的公共行政工作人員日後把自置房屋作第二次抵押、再抵押或增加抵押借款金額的情況？

兩名上訴人認為是可以的，其所持的理由是在這 b 項規定中，存在著一個應予填補的法律漏洞。

然而，本上訴所針對的行政實體則力陳根據行政暨公職局 2001 年 7 月 17 日第 0247/DTJ 號公函內，就原享有房津的公職人員把自置房屋作「第二次抵押」的情況所闡述的法律觀點，該 b 項的規定，基於本身條文的立法理由，是不得包括這些後來或會發生的情況，並以此為由作出今被訴的有關下令退回多收房津款項的行政決定。

駐本院的尊敬的檢察官表示，現行《通則》第 203 條所規定的制度實有不足之處，但在這現有法律條文下，仍贊同上訴所針對的行政實體的法律觀點；儘管如此，亦認為同一行政實體在未經充份查明兩名上訴人把自置房屋「加按」這做法的背後原因之前，不得認定他們

已喪失繼續領取房津的資格。

本院認為，《通則》第 203 條第 4 款 b 項並非如上訴方所指，存在法律漏洞。

因為本院深信，祇要對該 b 項的現有行文，根據澳門《民法典》第 8 條的釋法準則進行適當的解釋，便可解決本案的上述法律爭議，理由闡述如下：

《民法典》第 8 條就法律解釋的準則，明文規定：

「一、法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。

二、然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。

三、在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。」

而對運用這重要法律條文的方法，大家可參閱 **JOÃO BAPTISTA MACHADO** 教授在其 **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**, Almedina, Coimbra, 1988 (法律及正當論題導論，葡萄牙科英布拉市 Almedina 出版社，1988 年，書中第 1 至第 8 章的內容中譯版已於 1998 年由澳門大學法學院與澳門基金會聯合出版，譯者黃清薇、杜慧芳) 一書中第 7 章、第 2 節、第 2 分節、第 V 點和第 VI 點首段所闡述的如下學說：

「V——第9條第1款(本院註：為當時葡國1966年《民法典》第9條第1款，其內容與現行澳門《民法典》第8條第1款完全相同)多指出以下三個解釋要素：“法制之整體性”、“制定法律時之情況”以及“適用法律時之特定狀況”。

我們首先論述後面兩個要素。這兩個要素之間沒有等級或優先之分，或如A. VARELA所說：“指出這兩種因素所依循的順序，並不包含任何特殊涵義”

這兩個因素的第一個，即“制定法律時之情況”，是指傳統上所謂的*ocassio legis*（立法環境）：政治、社會和經濟的時局因素決定著和推動著有關的立法措施。有時，認識這些因素對可能找出規範的含義和範圍也是必不可少的——尤其當規範已屬陳舊及很大程度上以時局因素為條件之時。

至於這兩個因素中的第二個，即適用法律時的情況，確實具有一種**現在主義**的內涵，也許必須肯定的是，第9條的內容意味著立法者追隨**現在主義**。實際上，現在主義無論如何也不會與作為法律解釋輔助手段的歷史要素的使用不相融。歷史學觀點則認為對於確定法律具有的決定性含義而言，歷史要素的使用與考慮法律適用時的各種情況是不相融的。

如果我們記得，一個法律只當屬於一個有生氣的秩序，特別是當融洽地歸於我們將要述及的“法制之整體性”時才有意義，那麼我們對立法者的現在主義立場便不會感到驚訝了。

還得注意的是，法律內容越是刻上制定法律時時局情況的烙印，就越有必要適應法律被適用時可能已有許多變化的情況。這正好顯示出，為了解釋的效力，對*ocassio legis*（立法背景）的考慮與為了相同的效力而對適用法律時特別條件的考慮，具有一個很不相同的目的。前者特別地賦予文字（文本）一個可能的含義（當文本本身完全不明確時），或確定指導法律制定時的價值觀點；

後者一方面是指把該價值判斷轉移給現在條件主義；另一方面是把規範本身的含義配合包含規範在內的秩序所承受的演變(基於新規範或價值決定的介入)。

VI——這樣，我們已接近了解釋的最後一個因素或最後一個重點：“法制之整體性”。在第9條第1款所提及的三個因素之中，這個因素無疑是最重要的。對其作為決定性因素的考慮必然是由價值性條理原則或法律秩序的公理邏輯來強加給我們的。」（見上述中文譯著第144至145頁的內容，或葡文原著第190至191頁的內容）。

毫無疑問，《通則》第203條第4款b項的文字內容並沒有對「分期供款」的背後原因作出任何預設的特定要求或限制。

換言之，從這法律規定的字面來看，祇要兩名上訴人當時仍須就案中有關自置房屋作分期供款，不論這些供款負擔是衍生自該房屋的首次抵押還是日後的再抵押及或俗稱的「加按」，他們便得繼續享有收取房津的權利。

然而，背後的立法思想又是否真的如此？

為尋找正確的答案，大家必須遵循《民法典》第8條第1款的規定，尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從《通則》第203條第4款b項的文本得出立法思想。

據此，本院認為，既然居住是人的基本需要，為甚麼有充裕經濟能力去獨力全資購置自住房屋卻選擇租住私人住宅單位的公職人員，又或本身已擁有商用不動產物業並選擇租住私人住宅單位的公職人員（見上述行政暨公職局傳閱公函內第4點所指情況）就得享有房津，但

因經濟原因而決定把僅有的自置房屋再抵押或把原抵押借款還款期延長的公職人員(尤見同一公函第 6 點內例七所指個案)就「不應」繼續享有原已獲發放的房津？更甚者，這「不應」的情況相對於同一第 6 點內例八所指的容許同時擁有兩個須供款的自置房屋單位的公職人員繼續享有房津的情況，或與同一公函第 5 點內例四中男方的繼續享有房津的情況相比下，又是否公平呢？

其實，在這數類經濟條件不盡相同的公職人員的日常生活中，我們不難找到一個基本共通點：就是每人均要解決其不可或缺的居住需要。

如此，基於公平原則，每人均應有權獲發房津，以緩解他們在這基本需要方面的開銷，不管他們的具體經濟能力為何。而這正是房屋津貼的應有之義。本院亦深信這亦是立法者在制定《通則》時所應沒有忽視的情況。如此，大家在適用《通則》第 203 條第 4 款 b 項時，亦應特別考慮這房津應有之意義。

就正如任何有仍未出來社會做事的未成年子女且須負擔彼等生活的行政當局工作人員，不管本身是否有足夠經濟能力去扶養他們，皆有權收取同一《通則》第 205 條第 1 款 a 項和第 206 條第 6 款 a 項的現行條文所尤指的家庭津貼。又或正如任何剛已結婚或有新生子女的行政當局工作人員，不論其是否屬首次結婚、是否屬初為人父或人母的情況，亦不理其是否有足夠經濟能力去承擔在這方面的開支，均有權申請《通則》第 213 條和第 214 條所分別規定的結婚津貼和出生津貼。

（是故在將來立法的層面來說，基於前述各種津貼法律制度的一致性，似乎亦應把現有的房津發放制度劃一化，亦即所有非居於政府房屋的公職人員，不管有否自置房屋或須否分期供款，亦不理如屬租住私人住宅情況時所需負擔的租金金額多少，均有權每月收取一個統一定額的房津。以此更為簡單、直接和相對公平的房津發放機制，可一次過解決現存的如上文所列舉的種種實際相對不公的情況，更可省掉行政當局在處理房津發放事宜上的不少人力、物力。事實上，《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文本身已對處於同等經濟能力和有同一基本居住需要的人、但基於其選擇如何處分收益或財產的不同方式（購置或不購置居住用途的不動產），作出不同的對待。如此，在一定程度上，是「厚待」了即使有經濟能力和有居住需要但決定不自置居所而租住居所的公職人員，但却「薄待」了同樣有經濟能力和居住需要而決定以不向銀行借款而自行全資自置居所而不租住居所的公職人員，這種單純基於處分個人收益和財產方式的不同而決定享有房津權利與否的造法並不可取。）

再者，本上訴所針對的行政實體所援引的行政暨公職局的法律意見，顯然未能解決上述實際相對不公的情況，反而會實質加劇來自現行房津制度的實際相對不公的固有情勢，因此不應被採納。

這樣，為維護《通則》就有關公職人員的各種津貼發放法律制度之整體一致公平性，並考慮到上述制定《通則》時之情況及現今適用這部法律時之特定狀況（從同一行政暨公職局傳閱公函內所列舉的各種案例便可見一斑），本院認為不應對《通則》第 203 條第 4 款 b 項現行條文作任何有違房津應有之義或公理邏輯的限縮性解釋。

總言之，由於案中行政實體就兩名上訴人的房津個案並沒有按照澳門《民法典》第 8 條第 1 款的規定，對《通則》第 203 條第 4 款 b 項作出應有的符合平等原則（尤見現行《行政程序法典》第 5 條的立法精神）的文理解釋，而損害了兩名上訴人依法繼續享有房津的權利，被訴的有關對他們下令退回房津的行政決定最終違反了《通則》第 203 條第 4 款 b 項的規定，本院得尤其根據《行政訴訟法典》第 20 條和第 21 條第 1 款 d 項開端部份的規定，以上述部份有別起訴狀內所主張的理由（事實上，即使在行政訴訟法範疇的案件中，亦得適用 **JOSÉ ALBERTO DOS REIS** 教授在其 **Código de Processo Civil Anotado**, Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984（民事訴訟法典註釋，第五冊（再版），葡萄牙科英布拉出版社，1984 年）一書中第 143 頁所闡述的如右學說：當訴訟當事人向法院提出某一問題時，必在每一處借助多種理由或理據以支持其觀點的有效性；對法院而言，所須做的是要對所提出的問題作出決定；法院並無責任去審議當事人賴以支持其請求的所有理據或理由——此一見解已尤其載於本中級法院第 127/2000 號案 2000 年 9 月 21 日裁判書內，當然同一見解並不妨礙法院在認為適宜時，就訴訟任一方所主張的任何理由發表意見的可能性），撤銷該行政行為。

據此，本中級法院合議庭以上述部份有別於甲和乙在其司法上訴起訴狀內所主張的理由，判彼等在同一狀書中所提出的請求成立，撤銷有違法瑕疵的澳門保安司司長 2005 年 10 月 7 日的批示。

由於這行政實體依法獲豁免支付訴訟費用，本案不科任何費用。

澳門，2006 年 7 月 6 日。

陳廣勝
(第一助審法官兼本裁判書製作人)

賴健雄
(第二助審法官)

José Maria Dias Azedo (司徒民正)
(原裁判書製作人) – vencido, nos termos de declaração de voto que segue.

Processo nº 266/2005

(Autos de recurso contencioso)

Declaração de voto

Vencido.

Tal como fiz constar no meu projecto de acórdão que não obtive a concordância dos meus Exm^{os} Colegas, sou de opinião que o artigo 203^o, nº 4, al. b) do E.T.A.P.M. apenas permite a atribuição de “subsídio de residência” a trabalhador da função pública que se encontre a amortizar um empréstimo concedido “para aquisição de casa própria”.

Provado estando que, em 1992, quando faltava pagar HKD\$9,000.00 de um primeiro empréstimo efectuado para aquisição da casa que habitam, efectuaram os recorrentes um segundo empréstimo para fazer face a despesas em nada relacionadas com a referida aquisição, não me parece que mereça censura o despacho objecto do presente recurso que, em sede de recurso hierárquico, confirmou anterior decisão que, com base no mencionado artigo 203^o, nº 4, al. b), determinou a “devolução por parte dos recorrentes, dos subsídios de residência que lhes foi (indevidamente) atribuído desde 2001”.

De facto, e ponderando também na redacção do nº 1 do supra referido artigo 203^o, onde, por remissão à “tabela nº 2”, se estatui que o montante do subsídio de residência é

de MOP\$1,000.00 “ou de importância igual à renda paga se esta for inferior àquela quantia”, afigura-se-me que se impõe concluir que foi intenção do legislador condicionar a atribuição do dito subsídio a trabalhadores da Administração que tivessem despesas “por motivos de habitação”.

Não sendo o caso dos presentes autos – e ainda que me pareça de admitir que a matéria em causa merece reflexão em sede de eventual revisão do E.T.A.P.M., (nomeadamente, a fim de se clarificar as situações justificadoras da atribuição de subsídio) – julgava improcedente o recurso.

Macau, aos 06 de Julho de 2006

José Maria Dias Azedo