

澳門市政廳的前途*

Avelino Rosa **

引言

當談及澳門的兩個市政廳時，必須要考慮澳門市政廳和她的歷史。誠然，海島市市政廳雖然在最近才斬露頭角，但在澳門的市政事務方面一直發揮着重要的作用。

當今的自治權力（我們可以這樣稱這種權力），具有能如實地反映出澳門地區的政治和社會情況的規範性的法律文件支持的，當要將這權力與葡國的市政模式作比較時，只能從中作部分的分析，因為過去是如此，我們想要她轉向另類的方式發展是不可行的。

在這前提下，我們意識到應面對的問題是，澳門的兩個市政廳在今天和明天究竟應擔當甚麼角色，倘捨此問題不論，則我們便會陷入苦思冥想的迷宮中，而失去了我們所處的歷史時期的客觀性和確實性。

另一方面，面對澳門公共行政當局的整體情況，不能不考慮市政廳法律制度的改變，無論其職責和權限的增或減將必然影響本地區行政機器的效益。

本文並不旨在臚列問題也不是給予答案，而是要引起思考和討論，我們認為應要按照《基本法》的規定去透視市政機關的新模式。

沿革

葡萄牙人入居澳門是在 1557 年左右的事¹，而議事會亦約於二十六年後設立，準確地說，是在 1583 年初設立²，這是澳門殖民地首個常設的正式政府。事實上，當時到日本貿易的艦隊兵頭（Capitão – Mor）甚至兵頭（Capitão de Terra）都是以臨時

*本文撰於 1996 年 12 月。

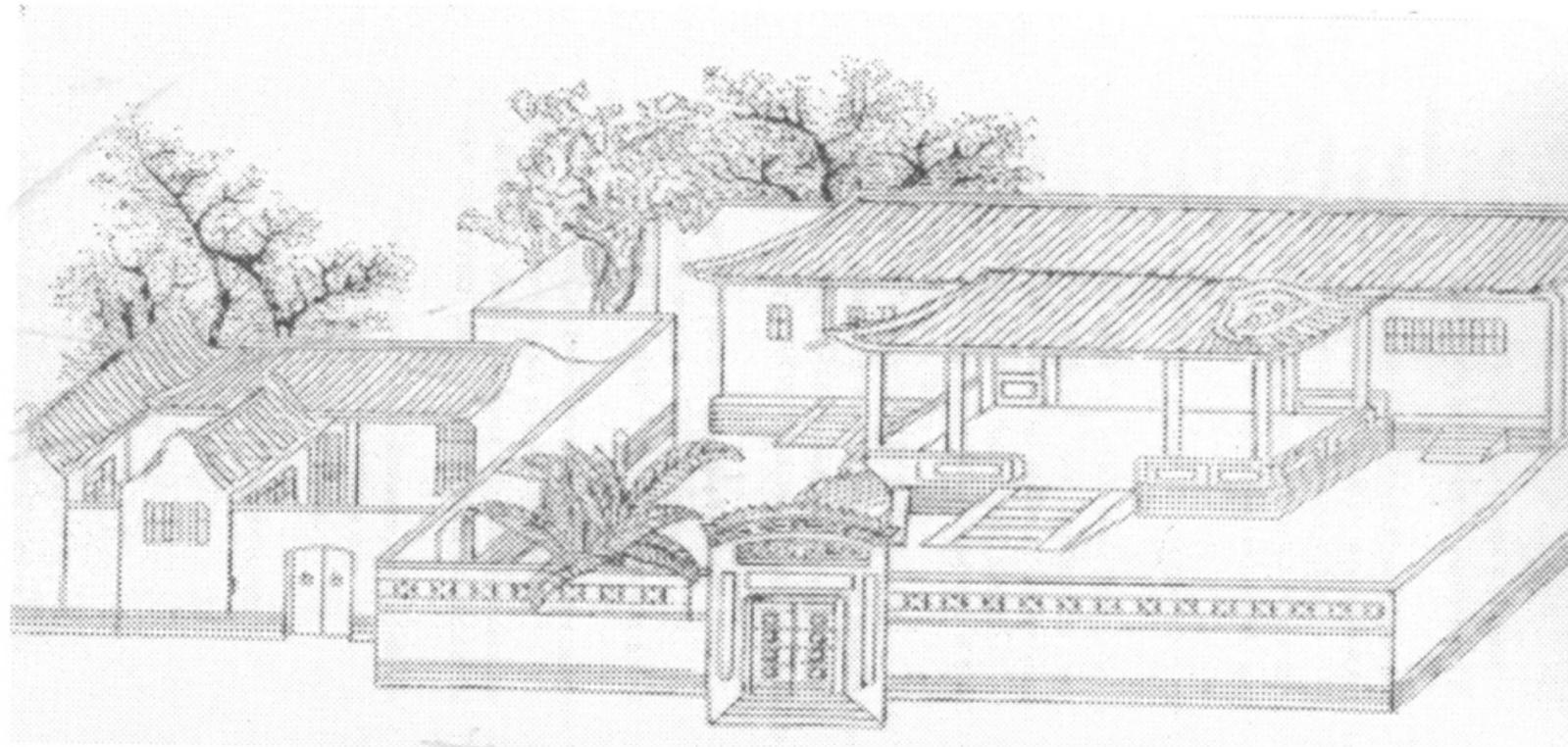
** 法律專家

1. 葡萄牙人開始入居澳門是 1553 年和 1557 年年間的事，但歷史學者較為傾向 1557 年這個年份。可參考教育司 1992 年出版的 Beatriz B.Silva 的《澳門歷史年表》卷一。
2. 見澳門市政廳出版文德泉神父的《澳門市政廳》；和 1968 年由天主教印務局出版的《議事會的創始者》；1979 年文華印刷出版高美士的《澳門、事實和傳說》；另見 Beatriz B.Silva 的《澳門歷史年表》。

管理的方式或以不完全管轄權的方式運作，於是，經濟、司法和政治的管理事務往往會被延誤或間中才獲得處理³。

議事會的存在不僅能填補這些管理事務的闕如，而且或許能對可能妨礙與中國當局關係發展的政治事件起一種緩衝的作用——自1580年起，西班牙人統治葡萄牙⁴。議事會仿照當時葡萄牙市政廳的形象塑造的說法是有一定的可靠性的，因為我們找到一些共同的特徵，但是這些特徵正與本地的地方色彩和周遭環境作出調和⁵。

自此，並獲得印度總督的確認後，議事會便正式管理澳門。她有廣泛的政治、行政和司法權力，唯一禁止她處理的是屬街坊總會範圍的特別事務和屬總督權限的軍務。在對外事務上，議事會亦負責外交關係的事務⁶。



議事亭（澳門紀略）

作為殖民地的正式政府的議事會，持續了好一段風光的日子。後來，由於中央權力決定加強在澳門的直屬代表的權力，議事會的角色便逐漸淡化。雖然如此，其權力真正受到影響是在十八世紀末，這是拜唐·馬利亞一世（D. Maria I）於1783年4月4日頒佈的“皇室制誥”所賜⁷。

3. 見東方基金會1991年出版Charles R. Boxer的《澳門歷史研究》。
4. 澳門於1582年3月抄透過菲律賓（在西班牙的統治下）總督代表得知菲萊佩一世（Filipe I）的登位。然而，該國王獲得澳門的山呼則遲至同年12月，但“條件是澳門必須成為菲律賓和中國間關係的中介角色和主權的改變不能讓中國人知悉。”見Beatriz B. Silva的同一著作。於是，議事會似乎只在獲得菲萊佩一世的承認後方才設立。這件事可能意味着政治的利益將會凌駕於商業利益之上。見澳門市政廳出版文德泉的《澳門市政廳》。
5. 自此，議事會的組成和成員的稱謂如下：普通法官兩名、市政委員三名和檢察官一名。除了其他具有十六世紀末葡萄牙市政廳色彩的職務外，街坊總會是另一個能加強這個理論的元素。隨着歷史的演變，街坊總會先後稱為總委員會、市民委員會或市民執行委員會等）。自然地，澳門市政廳（我們可以這樣稱她的）亦會與地方色彩和周遭的環境進行調和。參考文華印刷於1979年出版高美士的《澳門、事實與傳說》。
6. 參考Beatriz B. Silva的同一著作和文德泉神父的同一著作。
7. 那些“皇室制誥”反映出議事會的權力，其中有一種說法是，當時，總督的權力只限於對“城堡的權力，其駐軍只有七十或八十名又窮又潦倒的士兵”。見文化學會於1987年出版Jack Braga所作《昔日的呼聲》。

在這情況下，議事會仍有一定的重要性，並且在 1810 年被冠以“忠貞”的殊榮⁸，從那時起便改稱為“澳門忠貞的議會”。在亞馬留出任總督時，時維 1847 年，這個古老的機構才確實轉變成為與葡萄牙海外市政當局相似的市政執行委員會⁹。

由於只作為執行市政的一個委員會，澳門市政廳先後受到 1842 年《行政法典》和 1933 年《海外行政改革法》的約制，其間因隨葡萄牙海外的政治和行政制度演變而漸變，有些則是來自地方法例的¹⁰。



市政廳及海島市市政廳總部

張應基攝

就在海外行政改革法生效期間，海島市市政廳於 1965 年誕生了，而之前是設立於 1878 年的市政委員會，後來於 1948 年改稱為地方委員會，於 1957 年再次提升至原來的地位¹¹。

雖然 1974 年 4 月 25 日帶來一些變化，但澳門的兩個市政廳很大程度上仍受《海外行政改革法》的約制，其地位亦曾一度失色。然而，自 1988 年起，澳門市政廳和海島市市政廳重新獲得地位，在某一程度上恢復並擴大其在澳門地區公共行政當

8. 這項殊榮是當時攝政王即後來的葡王來唐·約翰六世(D.João VI)所授予的，“作為對擊退其時威脅殖民地的海盜張保仔及不時對印度政府提供金錢援助的回報”。見 1995 年 Beatriz B.Silva 同一著作卷三。

9. 亞馬留解散澳門市政廳並委任一市政委員會，見 Beatriz B.Silva 同一著作和 1990 年東方書局出版 Montalto de Jesus 的《澳門歷史》。又見 1848 年 1 月 11 日澳門、帝汶和所羅爾省的《政府公報》。

10. 由 3 月 18 日的命令核准的 1842 年《行政法典》，透過 1868 年 12 月 7 日第 47 號訓令而適用於澳門。《海外行政改革法》——1933 年 11 月 15 日第 23229 號命令——載於 12 月 30 日第 52 期《政府公報》副刊。其時，1922 年 3 月 15 日第 10 號立法性法規——3 月 18 日第 11 號《政府公報》——約制澳門省市政機構的組織。這些法規，以我們的觀點在描述這些事情時，應予以重視。

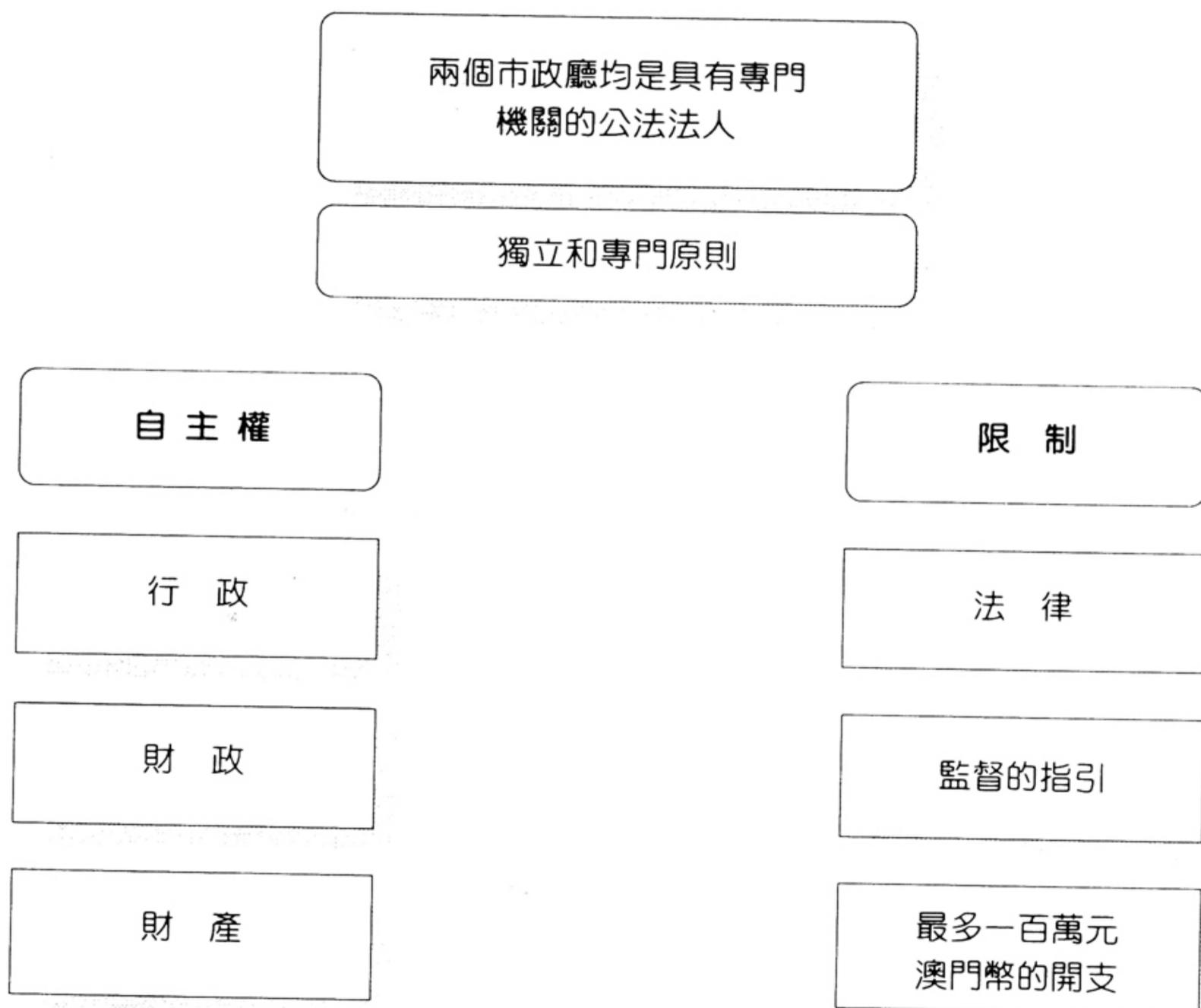
11. 1878 年 12 月 27 日第 104 號訓令。該委員會曾受挫，就是在 1873 年設立另一個委員會，其由行政員一名陸軍司令一名和中國人兩名組成，以便能順利徵收和科處氹仔和路環居民的自發募捐，見 Júlio C.Costa 1993 年的《海島市和海島市市政廳歷史資料》。1948 年 12 月 4 日第 4505 號訓令——第 49 期《政府公報》，第 1406 號立法性法規和 1957 年 12 月 31 日第 6125 號訓令——第 52 期《政府公報》副刊。

局事務的參與權力，為市政制度劃出規模、規範市政機關的選舉和其成員的身份，這個架構在1993年達至完備並具有本身的財政制度¹²。

現 況

澳門的兩個市政廳均是具有專門機關的公法法人，擁有本身財產，在行政和財政上有自主權。市政機關透過獨立原則和專門原則而定出其工作範圍¹³。財政獨立權主要基於其徵收收入的能力和科處的能力這些行為要按市政管理的法律文件，即活動計劃和經常預算及追加預算而進行的¹⁴。

澳門市政架構的這種格局顯示一種合理的自主模式，雖然亦應遵從本地區整體政策方針和受總督的監督¹⁵。



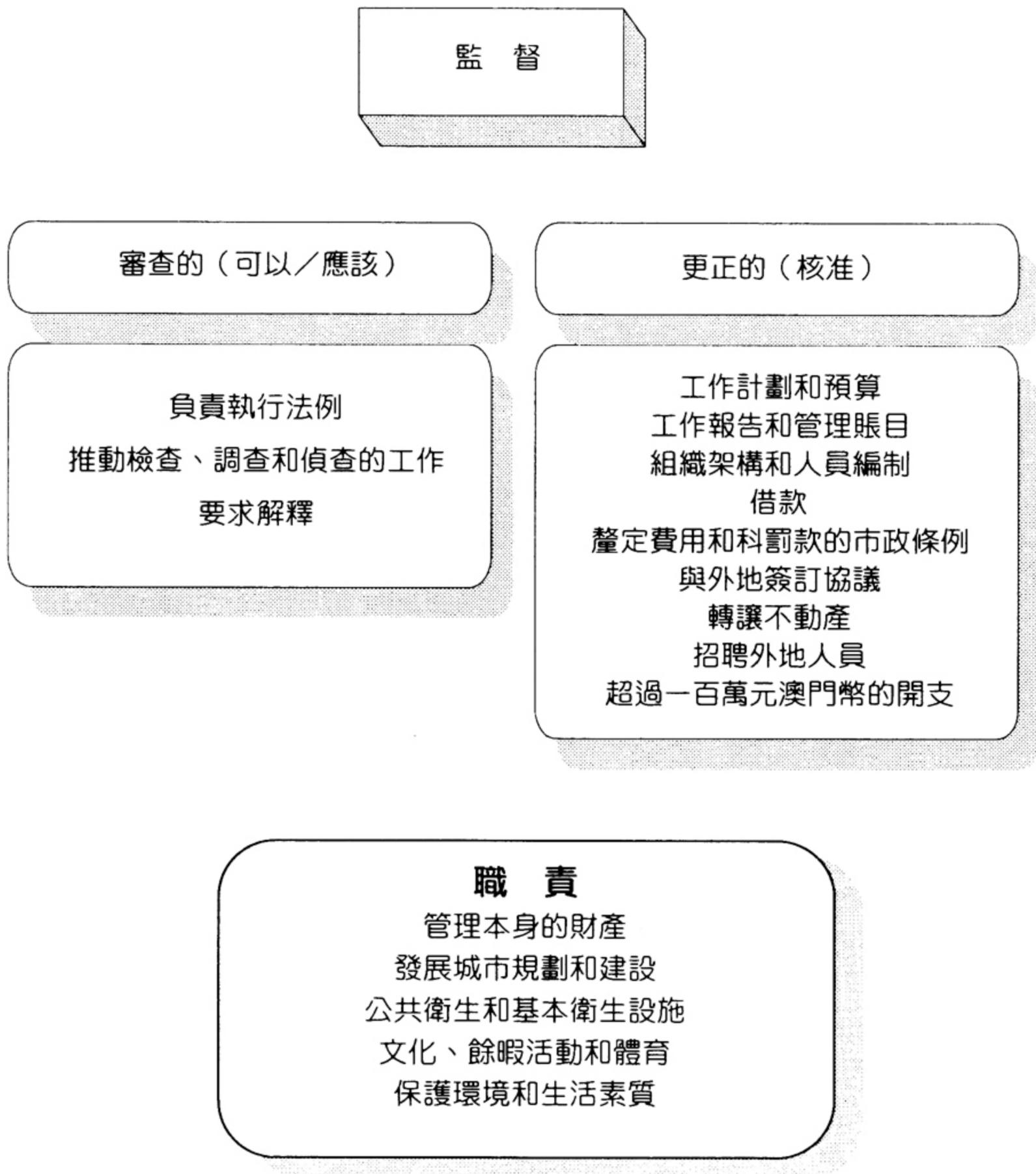
12. 10月3日第24，25和26 / 88 / M號法律及12月27日第11 / 93 / M號法律。

13. 10月3日第24 / 88 / M號法律第1，6及7條。

14. 10月27日第11 / 93 / M號法律。

15. 10月3日第24 / 88 / M號法律第2條2款及第46和47條。

現在授予行政教育暨青年事務政務司的監督權可承擔審查或更正的責任，其目的是確保執行法例或核准市政機關在一定的權限內所實施的市政行為，這些行為一般稱為有條件的決議。

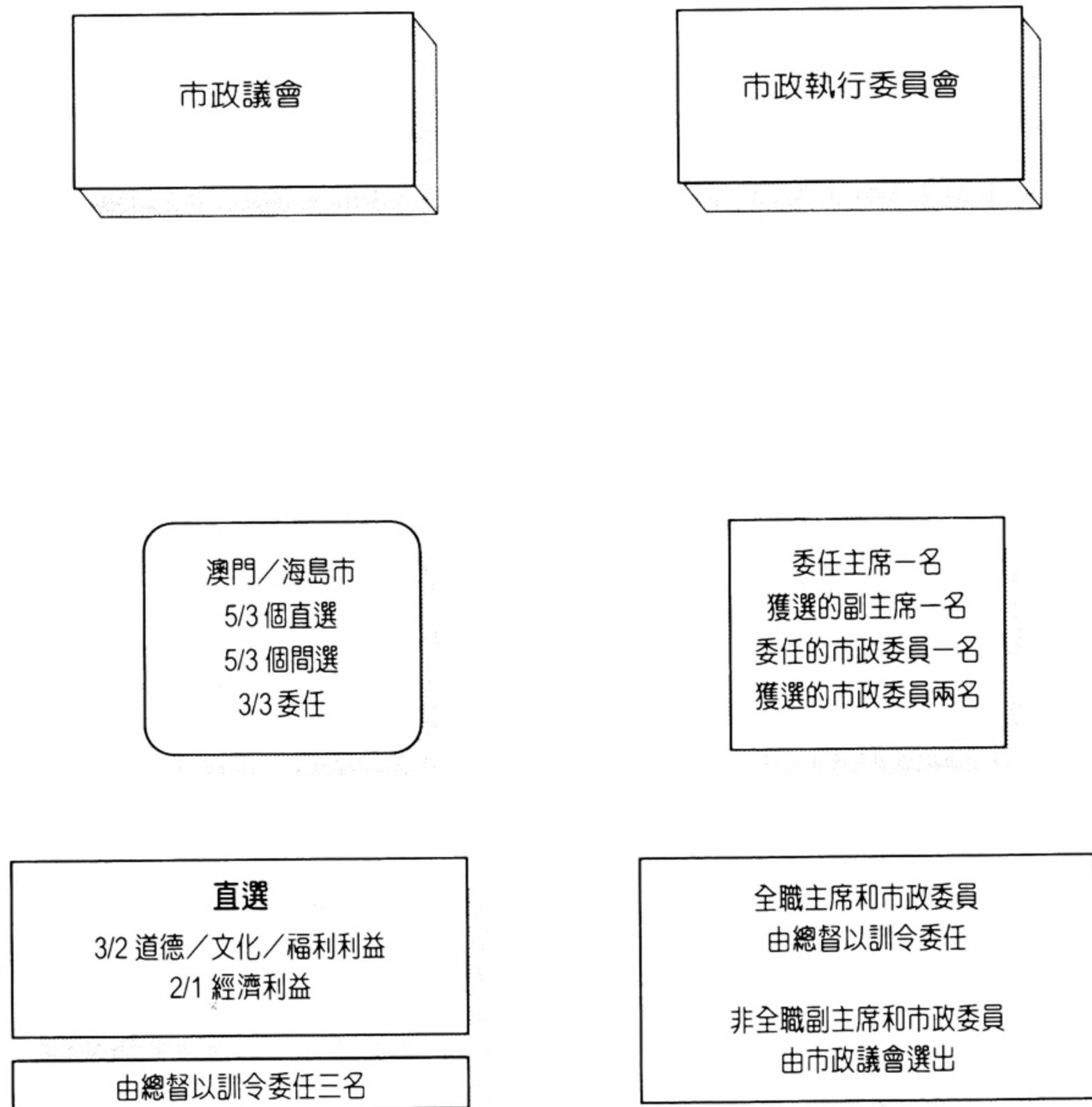


市政廳的職責並不如實地反映出市政的工作範圍，因為無論從正面或負面來看都不能體現賦予給執行機關——市政執行委員會——的權限，例如城市規劃和建設及交通事務¹⁶。事實上市政工作和中央行政工作的雙軌並行必須着眼於合作的原則和互補原則，這是中央權力和自治權力在一個具有澳門政治——行政範圍和制度的地區中共存的獨一方式。在這前提下，我們認為必須要理解和克服市政廳和中央行政機關間潛在的權限衝突¹⁷。

16. 10月3日第24 / 88 / M號法律第2及第29條3和6款。

17. 10月3日第24 / 88 / M號法律，第4條2款，關於由7月5日第4 / 93 / M號法律修改的內容。

市政機關分為市政議會和市政執行委員會。至於市政議會的組成，澳門市政廳和海島市市政廳並不相同¹⁸。



作為執行機關的市政執行委員會理所當然引領市政廳的方向，而市政議會則負責通過較重要的行為，如預算計劃、市政部門的結構、轉讓不動產和通過一些針對不履行市政規章而科處罰款的規定¹⁹。

市政部門的組織結構反映出賦予澳門地區兩個市政廳和其執行機關的職責和權限，但亦很自然地表現出澳門市政廳和海島市市政廳在規模上的不同。

18. 10月3日第24 / 88 / M號法律第5, 15, 24及25條。

19. 10月3日第24 / 88 / M號法律第17及29條。



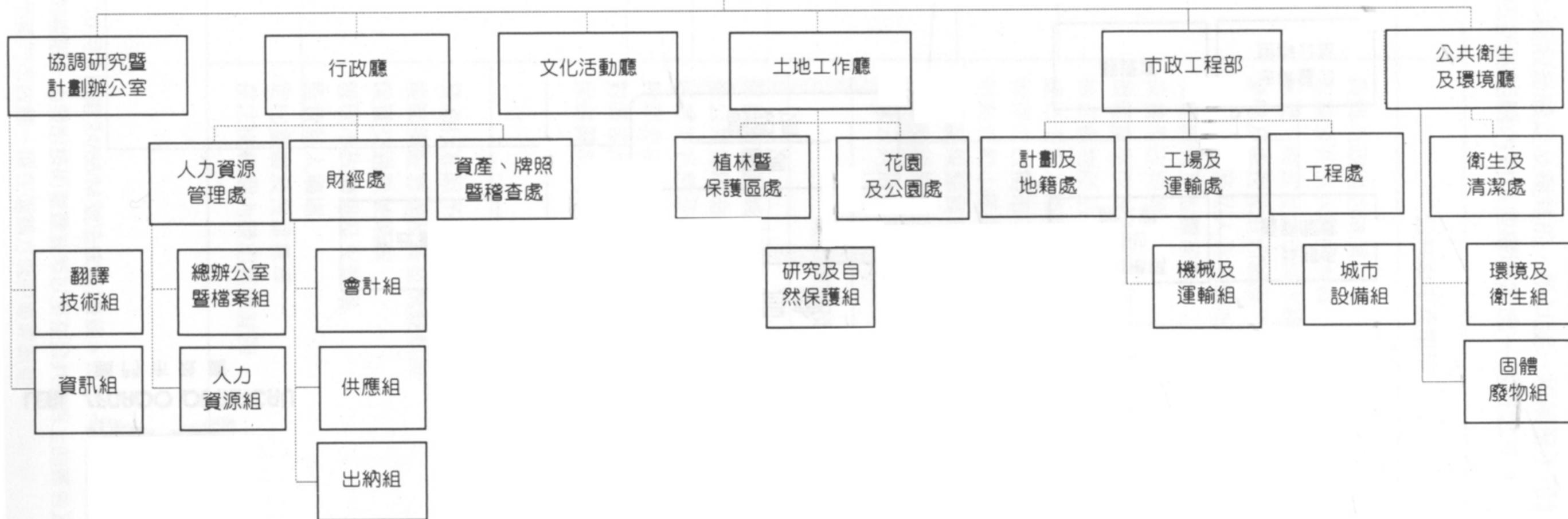
(海島市市政廳)

市政議會

市政執行
委員會

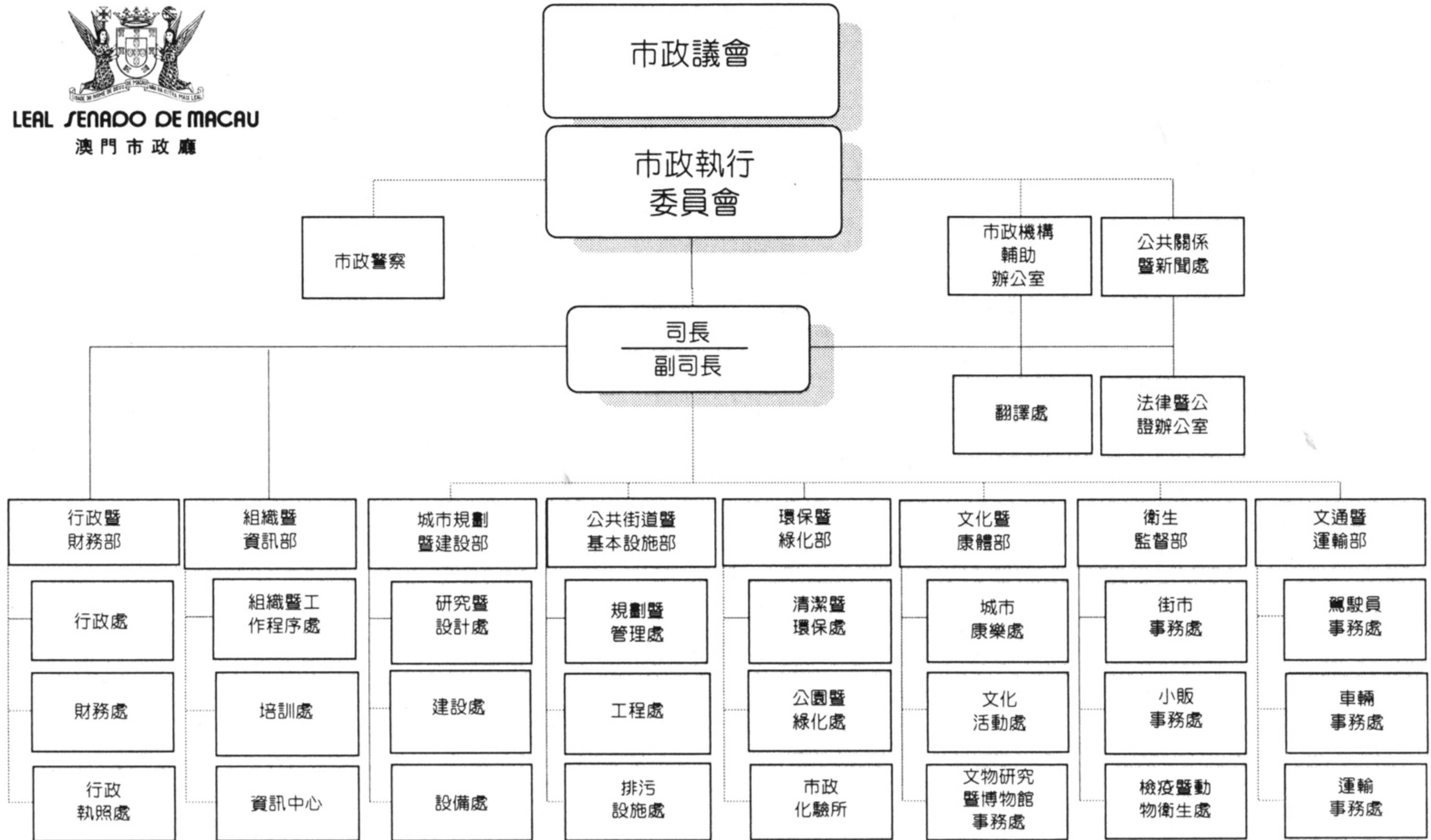
辦事處

公共
關係中心





LEAL SENADO DE MACAU
澳門市政廳



市政執行委員會或兩個市政廳的權限是廣泛及複雜的，所以逐一枚舉是不可能的，然而，我們可以嘗試在綜合和概括的範疇內對這些權限定出一個概念²⁰。

組織及運作	公共衛生及環境
執行市政議會的決議 招聘及管理人員 簽署合同 取得、管理及保養公物 經市政議會的批准轉讓不動產 接受贈與、遺贈及遺產 協助自然人及法人 制訂市政條例及其他規章 發出准照及監管法律的遵守	負責市政區的清潔 監察公共供水網的水質 保養、修理及清理排水網 清除及處理家庭固體廢物 監察公共及私人泳池的水質 規範擁有及販賣家畜 保養市政狗房 規範食品供應網絡 檢查食物產品 建造市集及市場並對之發出准照及進行監管 管理市政街市 規範流動小販的活動 規範蔬果類貿易 推動生活素質的改善 興建公共浴室及衛生間
與市政議會的關係 (制訂以下事項及呈交以便通過)	城市規劃及建築
活動年表 經常及追加預算 管理帳目 部門及人員編制的組織結構 轉讓不動產或對之設定負擔 借入款項 關於科處罰款的規定	保養道路及城市設備 替公共場所命名及替建築物編號 放置地名牌及載有資訊的指示牌 拆卸非法建築 對廣告及宣傳發出准照並對之進行監管 提供關於城市基建的意見
文化、餘暇活動及康樂	其他權限
推動及支持文化體育活動 給予津貼及其他協助 設立、保養及維修圖書館與博物館 設置及保養公園、花園及其他綠化區 推動市政廳文獻的出版 舉辦及合辦民間節日 興建及維修紀念性建築 設置及保養體育設備	發通行准照予機動車輛及確保其註冊及驗車 規範駕駛教學及簽發駕駛執照 保養交通訊號系統 管理市政墳場及火葬場 監管私人墳場 定出重量及長度標準 在法律範圍內發出其他准照

20. 在7月5日第4 / 93 / M號法律所撰寫的10月3日第24 / 88 / M號法律第29條。然而，其他法規授予市政執行委員會或市政廳不同方面的權限，由發出技術管理准照以至在公共道路上的廣告及宣傳。《道路法典》的規定及規章授予澳門市政廳一項在運輸方面的重要職能。

市政議會及市政執行委員會主席的官職集於同一人身上，同時第二個組織的成員亦是第一個組織的成員²¹，這不但沒有引致任何對市政議會的從屬性，而且在澳門這組織本身是允許一種介於兩個市政組織中有效及健康的聯繫。此外，澳門市政議會的專責委員會專門負責與社會各階層對話，力求取得共識。在很多情況，這些委員會使一些與市民有莫大關係的措施得以實行。

為澳門特別行政區而設的《基本法》一直對前景作出某些表述，雖然簡略，但對於一個以供採納的市政模式亦有提及²²。

“第五節

市政機構

第九十五條

澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。

第九十六條

市政機構的職權和組成由法律規定。”

甚至在通過澳門這部新的迷你憲法之前，最少已有兩個關於前景的主張。一是透過把某些活動私有化並加強市政廳的角色，在架空中央行政當局的可能性上努力。另一是不拒絕某些私有化的假設，而贊成澳門市政廳和海島市市政廳把部分或全部職責及權限分配予公共部門。甚至主張設立新機構來接收這些權力。亦有人質疑是否需要存在兩個市政廳，理由不單是本地區面積細小，而且大部分原因是預早面對澳門特別行政區的法律框架的差距²³。

《基本法》公佈後，這問題的重心轉移了，現在有關的事情是將來市政廳所擔任的角色。如果在初次來看，這兩個市政廳的存在將局限在某些特定的職責這說法似乎是合適的，同樣，立法者使用模稜兩可的表達方式；把維持現狀合理化，當然這必定會喪失其政治成份。

在回頭談這問題之前，我們認為應對隨着《基本法》的準備過程所出現的主張定出概念。在某些形式上，這些主張反映出一些過往已認識的立場。概括來說，其內容如下²⁴：

a) 其一是繼續捍衛市政廳擴大權力的這股潮流，仍然企圖強調市政廳的政治特色，力圖根據一種較接近葡國所用的模式去保留其政治特色，而結果是擁有較大權力及獨立於本地區政府；

21. 10月3日第24 / 88 / M號法律第15、18、24及27條。

22. 《基本法》於1993年3月31日中華人民共和國第八屆《全國人民代表大會》第一次會議通過。

23. 倘若我們可如此作出這兩個主張，那麼事實上，他們並非演變自文禮治工程師管治的某段時期的純粹推測或意見，這是由於在《中葡聯合聲明》中並無任何關於市政廳的述及而造成。

24. 參閱蕭蔚雲的《一國兩制及澳門特別行政區基本法》，北京大學，1993年（周慶忠譯）。

b) 另一是力主維持現狀，力陳市政廳是澳門政治系統的重要部分，而削減其權力會對市政工作人員造成不明確的因素並可能導致行政當局部門的缺陷，所以認為維持現有的市政廳是合適的；

c) 第三種主張是為了撤銷市政廳及把其職責及人員分配予行政當局的部門，或主要是以削減其地域規模為基礎，把他們削減成同一水平的一個機構，只作為負責地方管理及財政資源的收益部門，故此，在《基本法》提及市政廳是不需要的。



澳門特別行政區區旗

然而，大部分被諮詢的人士辯護說，市政制度應按照“澳門社會現實情況及尊重該地區政治體系發展的歷史和現狀，盡可能避免對現有體系作出大改動”而寫在基本法內，如此應承認“在管理有關民生及公共利益的活動上，市政廳擔當一個積極的角色，所以一定要保留市政廳”

《基本法》的敘述似乎已作出結論，就是在介乎各爭論的主張之間作出某一協議。當然，市政廳不可有政治權力，故此，回應此類或有問題的答案似乎是顯而易見的。在相同思路上，市政機關的權限——將由澳門特別行政區的立法機關的法律來作定義——，基於那個原則，市政廳將有一適當的權力範圍以便履行其職責²⁵。

由此，關於這些職責（使命）的範圍就產生了疑問，這是主要的問題，對此，我們不認為回答是如此直接了當的。事實上，不可說因為市政廳的目標是為市民服務，尤其是在文化、康樂及公共衛生方面，所以市政廳將局限於那些範疇內。然而，一定會力求以一種被視為可能的形式固定在此範圍內。

“按照《基本法》，由政府授予澳門特別行政區市政機關的職責包括文化、康樂、公共衛生及環境方面。這差不多等同於現在的市政執行委員會對社會福利所承擔的固有職責範圍。然而，其活動的形式首要是向市民提供服務，其次是向澳門特別行政區政府提供諮詢意見，這就是與其非政權機構的章程可相容的地方。”²⁶

25. 引自《基本法》第71條。

26. 參閱蕭蔚雲的《一國兩制及澳門特別行政區基本法》，北京大學，1993年（周慶忠譯）。

在《基本法》中的規定差不多等同現在市政廳所履行的職責，試想想，佔優的主張更超過介乎在討論的主張中的協議，它選擇一個開放的方式，在此，雖然是指示性的，但這些職責的列舉卻超越了所列舉的實況。事實上，市政廳或有職責的列出沒有對市政廳作限制，而更必須的是，它亦沒有限制《基本法》所述的職責的程度和性質。



澳門特別行政區區徽

這種情況是與非政權機構的地位相容的，抽出不管現在或將來決定市政機關的政治性質的概念是正當的，但並不是抽出任何有關其或大或小的職責或使命的範圍，因為他們是開放的，需要以一種靈活遠大的，同時又使社會穩定的目光，用立法的行為來定義這些職責或使命。

“根據《基本法》第96條，市政機構的職權和組成由法律規定。首先，這表明了市政機關制度是一法定制度，因為其設立是根據《基本法》的規定，由澳門特別行政區的立法機關所制定的法律規定。關於既存的市政廳法律制度，只要對那些與《基本法》規定不相容的部分引入修改後，將繼續適用或將可以適用。此外，這簡單的條文給予設立澳門特別行政區的市政機關上的靈活性。至於在未來設兩個或一個澳門特別行政區的市政機關，以及他們的組成及權限，則由該特別行政區對這方面進行立法。

簡而言之，在《基本法》關於澳門特別行政區市政廳制度的規定並不只作為起點般接受澳門的現實情況，而且有更大的靈活性，同時對其未來的解釋及適用留下餘地。這規定將有助保持社會穩定及澳門的經濟發展。”²⁷

27. 參閱蕭蔚雲的《一國兩制及澳門特別行政區基本法》，北京大學，1993年（周慶忠譯）。

“159，澳門特別行政區的市政機構是政府機構嗎？”

答案：不是。根據《基本法》規定，澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就這些事務向特別行政區政府提供諮詢意見。這一規定表明，將來特別行政區的市政機構不是一級政府機構，不具有政府部門的職能，它為居民提供的服務，也不是行政管理的範疇。《基本法》規定市政機構不是政府機構，符合澳門地方不大的特點，避免形成兩級政權機構，這樣有利於政府的統一領導。”²⁸

關注到市政廳（或市政機關）不可有政治性職能及應從屬於澳門特別行政區執行機關，這明顯的關注及堅持為我們找藉口，如此，就避免了兩種等級的政治決策。換言之是市政機構將是有執行及諮詢職能的公共機構，從而排除屬政治層面的決策權。

基於上述原則，我們發覺這正毫不含糊地指出澳門的市政廳在未來的權力。現行的市政制度中，只有符合《基本法》規定的部分才可保留，然而，唯一直接明示不符合的只有同政權有關的部分。由此有理由認為，鑑於所涵蓋的職責較驟眼看來的為多，《基本法》的表述是刻意地具有靈活性的。從這觀點來看，可按較諸我們一般所賦予的更廣泛的意義來理解有關稱謂。基此，同樣合理的立論是，沒有甚麼可妨礙澳門特別行政區的市政廳大致保留其現有的職責。

當港澳辦負責人魯平先生在1995年訪問澳門市政廳時，除強調這機構在過去及現在的角色外，亦明確表達了沒有甚麼可妨礙澳門的市政廳在未來能繼續執行相同工作的意見，從而確證了上述的推論。

另一方面，在澳門特別行政區的普通法中，市政機構的職權和組成——由普通法規定存在一個或兩個屬市政性質的機構²⁹——容許預見將《基本法》以指示性方式所規定職責擴大的可能，通過這方法，解決所用詞語的歧義問題，當然是不能影響賦予中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會的解釋權³⁰。

同樣，可以想像面對未來澳門特別行政區中央行政當局，澳門兩市政廳的自治權可予保留，只要不牴觸行政管理權力及不對任何政治決定的方式作出檢查便可。

然而，目前較為現實的看法是，仍未能給予上述問題一個具體的答案，無論基於《基本法》解釋的不確定，又或基於對《基本法》所用詞語的靈活性的接受亦然，這些事實令我們產生一種想法，就是尋找出澳門市政新模式的路途仍然相當遙遠。

因此，可以結論出，澳門兩市政廳的未來非常依賴其本身，務求能在過渡期的最後數年肯定和顯示出其擁有本身的活動空間。

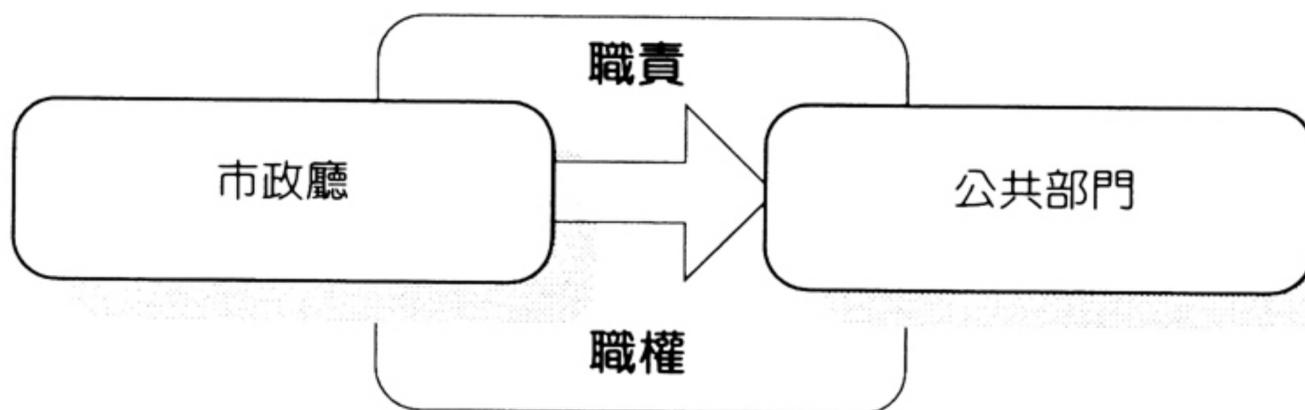
28. 澳門《基本法》問答集第238頁至239頁。

29. 參閱蕭蔚雲的《一國兩制和澳門特別行政區基本法》，北京大學，1993年（周慶忠譯）。我們認為是時候提醒大家注意。至今，我們一直將市政廳和市政機構混為一談，但事實上並不正確，因為以葡國甚或西方的概念而言，市政廳一詞同《基本法》的表述並無太大關係；《基本法》並無述及市政廳，而採用了“市政機構”一詞。然而，由於傳統的關係，我們將繼續使用市政廳這一用語，儘管要加上現在所作的說明，並考慮到《基本法》本身在確定“市政”一詞時，是試圖確認這傳統。

30. 參閱《基本法》第143條。

可行的模式

澳門的市政廳不會消失於澳門似乎是正確的立論，然而，面對一個尚未完全為人知的模式和在本地區應存在一個抑或兩個市政廳的問題，毫無疑問，澳門的市政廳必須因應其身處的實況作出改變。事實上，《基本法》明確作出保留市政機構的保證，同樣清楚規定的是，市政機構喪失其政治成份。但對於澳門的市政廳在未來的功能，則存有若干疑問。

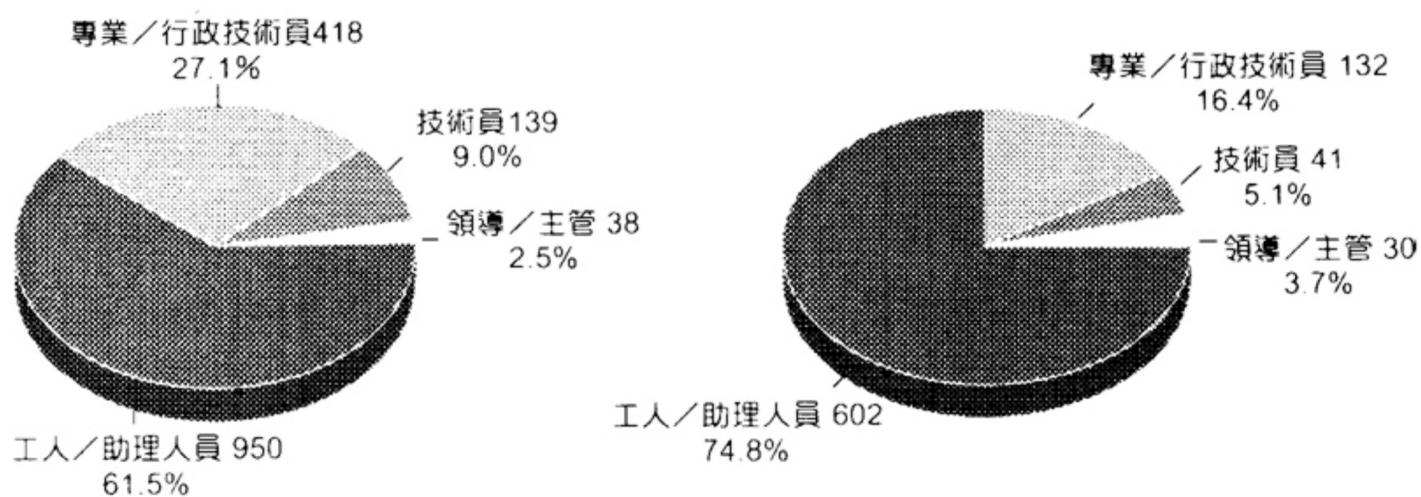


且由我們可稱之為“壓縮性”的理論開始，即澳門的市政廳的功能應局限於基本法所規定者：“為居民提供文化、康樂及環境衛生等方面的服務”，從而賦予該稱謂某一價值。

因此，可以視為同澳門的市政廳一直所執行的大致相同的職責。然而，這種看法會否導致將中央行政當局排除出這些功能之外，又或維持現存的互補狀態？

假如這問題的答案是考慮第一種想法，那麼，必須重新均衡澳門文化司和澳門體育總署的功能——假如康樂一詞同時想表達康體的話³¹。然而，問題並未因而獲得解決，因為仍有環境衛生這個含糊不清的用語，既可包括城市排水網、公共衛生、固體廢物的收集和清理，甚至亦可涉及自然環境的領域，在這方面我們又必須考慮到土地工務運輸司、衛生司和環境技術辦公室。

然而，這並非問題的重點所在，因為，為使該等機構的功能與澳門的市政廳的功能互不矛盾而作出必需的安排並不十分困難。問題在於誰來繼承兩市政廳其餘的職責和職權及現時撥歸兩市政廳的人力資源³²。



合計：澳門市政廳 - 1545，海島市市政廳 - 805

31. 參閱《基本法》第121條及續後條文，其中無法對這問題推論出一個清楚明確的答案。儘管康體已置於市政廳的職權範圍，我們認為在這範疇的職責仍未適當地界定，因為我們覺得不能將體育運動現象僅僅視為競賽和康樂，尤其在澳門，基於種種原因，它們是可以（和應該）結合起來的。

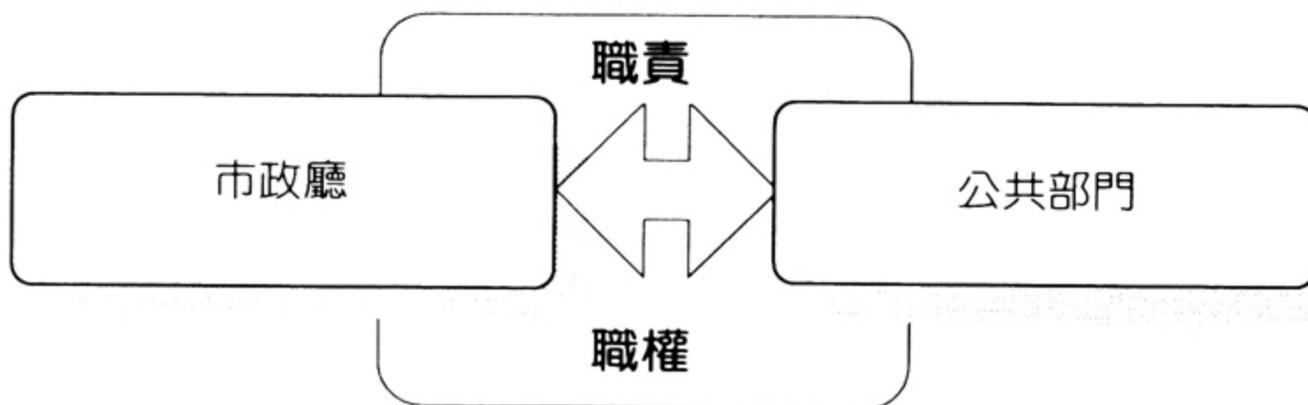
32. 資料至1996年7月31日為止。

要將這些職責和職權轉移予中央行政當局各部門，首先必須遵照一種先存的職能邏輯，盡量避免設立新的部門。可作為例子的有公共街道和都市設施的保養維修、停車場、公園和其他綠化區的管理及保養，以至公共運輸區域等，可由土地工務運輸司負責，然而，這機構必然出現的發展會對上述方案的運作性和效力構成疑問。選擇專為公共運輸和交通領域設立一部門，並吸納澳門市政廳和土地工務運輸司在這事宜上的職權，或許是可行的，但這做法的缺點在於令中央行政當局多添一個機構，尤其將澳門市政廳，特別是海島市市政廳預算的其中一部分削掉。

在街市管理和食品檢查方面，由衛生司負責不見得可行，為此而設立一個具自治權的機構似乎亦不適宜。正如無法弄清誰能負責有關市政墳場的工作。此外，技術／行政執照的發給包括多種執照類別，而其中之一——食肆——最近已歸入市政職能範圍內，此前，則由旅遊司負責，而這一決定的適宜性受到懷疑。

按照市政廳功能壓縮論來看，這些只是必須克服的部分困難，但仍存在其他困難，例如要重新訂定中央行政當局機關的架構，並規定其不能從事傳統上由澳門的市政廳負責的若干工作。

另一方面，這樣一種在澳門行政當局內出現的驟變，要求對其實踐性作出深入和仔細的研究，不單因其對行政系統帶來衝擊，特別是要面對着普遍已習慣了現行體制的市民。事實上，這不單是一種轉變，而是建立（或重建）澳門行政體系中一個重要部分，更甚者，是關乎對兩市居民更直接的干預³³。



擴張論不單不為《基本法》所接受，更反而為澳門的市政廳帶來真正的問題。保持原狀或許仍然是較實在和可取的方法，即使要對體制作出若干修正亦然，因為，這似乎是一個獲得較多支持的理論，一個符合在過渡期最後數年不對行政系統作出重大改變的要求的理論。

按這觀點，保留澳門兩市政廳現有功能是可行的，並能校正一直履行類似或競合職責和職權、實際上則令公共行政的使用者，甚至令官方實體產生混淆的行政部門³⁴。

我們所說的校正是指職權而言，從而消除與土地工務運輸司、澳門文化司、澳門衛生司或澳門體育總署等部門之間的消極或積極的潛在衝突。這並非十分複雜或

33. 從轉載的文章看到，對不影響社會穩定的關注是明顯的，原因似乎是採納了一種中庸的理論。

參閱蕭蔚雲的《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學，1993年（周慶忠譯）。

34. 時至今日，仍有公共部門或機構前往澳門市政廳辦理已歸入行政當局其他機構權限範圍的事宜。例如，公共街道停車位的劃定，已歸入工務運輸司職能範圍多時。

帶來重大衝擊的情況，而是將可運用的資源合理化、將各機構的功能客觀化，又或簡單來說，是令計劃和意願有更佳的策劃和連貫性。

這種市政系統和中央行政當局系統的完善可以是澳門的市政廳法律制度和有關部門或機構組織法的簡單修改。

另一方面，考慮到所陳述的原則，亦即更合理地行使職權和發揮可運用資源的效力，上述的程序甚至可以是對若干職權的重新分配。不能忽略的是，這種職權的調動必定要有所需的物質和人力資源加以配合。事實上，要主張這一理論，必須重新考慮面對賦予澳門市政廳和海島市市政廳的職責和職權時，兩市政廳的財政來源³⁵，自然亦要一併考慮能有助各市政廳行政機構更有效率地進行管理的措施。

明顯地，選擇這理論有一項先決條件，就是在適當的時候重新訂定澳門的市政廳的政治成份，其中包括有關內容的不同層面，由市政機構成員的任命或選舉方式，以至自主程度或對中央權力的從屬程度等。然而，這種改變的時機可以且應該成為仔細考量的內容，因為，這種改變不一定要在1999年之前進行，在1999年後才發生亦無不可，這從《基本法》第96條的規定便可得知。

結 論

忽略兩市政廳，尤其是澳門市政廳的歷史角色，也就無法談論兩市政廳的重組問題。是在逾四世紀市政廳與市民之間的聯繫的澳門歷史中建立起來的，致使這種聯繫無法被削弱，更遑論其消失。今天，澳門的市政廳繼續成為與本地區兩市居民最直接的對話者。

澳門兩市政廳
應按照《基本法》予以保留

所採納的模式不得忽略
歷史淵源和澳門市政廳及
海島市市政廳同市民的
密切關係

市政機構的代表性實際地反映出澳門的社會力量，能確保尤其在過渡期人所樂見的平衡和共識。按這取向，澳門的市政廳擔當着一個補足政府功能的角色，因其具有較快捷、有效和直接的介入能力，同時，對那些到最後關頭才應由澳門地區行政管理機關作決定的問題具有過濾或平息的能力。

假如減少澳門市政廳和海島市市政廳的職責和職權，則必須透過重組現存部門或建立一些取代性架構來對中央行政當局進行重新配置，而這些架構的效率和合適

35. 應注意到法律規定由市政廳徵收物業轉移稅和房屋稅額的百分率自1995年起一直有所下降。

性均成疑問。抽取部分職責或純職權亦須按照給予兩市政廳的收入作周詳的考慮，否則會令兩市政廳的工作窒滯不前。

我們認為，保持原狀最能適合澳門的社會和政治實況，且不抵觸《基本法》。然而，這一選擇要求對兩市政廳與在中央行政當局內發揮類似或競合功能的機構或部門之間，在職責和職權方面作出校正。

沒有甚麼能妨礙澳門特別行政區
市政機構擁有大致
相等於今天兩市政廳
所行使的職權

澳門市政制度的更改
必須經過審慎的
分析和廣泛的討論

在這方面，對澳門兩市政廳現行制度的更改必須經過審慎的分析和廣泛的討論，尤其是要將所採納的市政制度引入澳門特別行政區的公共行政結構內。

