

法律

論澳門市政法律制度與未來 澳門特別行政區市政機構章 程的兼容性（下篇）

António Malheiro de Magalhães

4. 市政

如上所述，現在市政是代表著地方自治團體的自然和歷史的表現。這觀點使 Baptista Machado 的教學理論更為突出，當他告訴我們“自治行政的概念起初僅與市政行政相關連，而市政行政一直都被構思為異於國家行政的行政並由居於特定區域內的居民所選舉的機構所領導。”⁸⁷而 Barbosa de Melo 強調其在 juspublicístico 計劃中所提的重點，使人想起以往市政與皇族就如同舊制度中權力縱向分立的基礎的兩條支柱。而這兩個真正權力的極端就帶出了國家的“傳統二元論”⁸⁸。

87. J. Baptista Machado, 《分權…》，參閱第 8 頁。

88. A. Barbosa de Melo, 《行政法 II》(面對公共行政時市民的司法權的保護), 1986/87 學年科英布拉法學院授課內容概述, 自行編製的教材, 科英布拉, 1987 年, 第 1 頁。根據該作者, “舊制度”時期, 在葡國出現的一種, “在兩階層或極端各自有權力集中化的現象(皇帝即最高立法者、執行者和法官; 市政則擔任制定法規、執行及裁判的職能)”。

市政一詞彷彿經常在歷史文學/法律文學上以“議會”一詞出現(或與之混淆)。Marcelo Caetano 不提中世紀葡萄牙的制度架構, 反而更加提倡葡萄牙國家的形成時期, 他指出“議會一詞來自 concilium, 意思是指會議、議會。”根據作者的意見, “當我們談及議會就會聯想到市政架構的概念。首先(concilium)會議是一城鎮的居民的會議, 會議的目的是處理他們共同的利益。這樣是假設一個自由人的城鎮, 他們必須以自身的方法解決問題。並仔細研究市(concelhos)的來源。Marcelo Caetano 指出“這是中世紀的架構歷史上最具有爭議的一環。一些學者一直都想將一個時期的某些制度(原則)歸納入以前的時期的其他制度內, 透過文獻的說明將之連繫起來。在收復的城鎮方面必須承認的就是由 Alexandre Herculano 所支持的論題, 這論題是將這些城鎮納入羅馬市政內, 而該論題以吸引的言詞表達, 這些都與本地的機構的兩種類型十分相似的。在 Herculano 著作發表後所作的調查顯示上述歸納情況是不可能的。然而, 自一九四零年起, Marcelo Caetano 終於都是擁護這個最後的指引, 而這指引亦被 Gama Barros 所支持和跟隨, “一開始便跟隨這位偉大的歷史學家”, 以及“根據所指示的放棄原先的位置”, 正如 Sanchez Albornoz 在其作品中所述“Intitulada Ruina y extenciu del municipio romano

目前，市政在葡萄牙共和國憲法內被視為憲法所規定的三種地方自治團體中的其中一種，其餘的兩種地方自治團體為堂區和行政區（第36條），並有審議機關和執行機關的市政議會及市政執行委員會作為代表機關（第250條、第251條、第252條）。

我們不能遺忘的是市政在行政政治範疇的重要性及歷史傳統，在行政政治計劃內，在憲法性規定及現存的地方自治實體的集合體中給予市政突出的地位。為此，市政的法律性質的問題正是使其備受尊重的原因⁸⁹。

因此，我們可先研究這個一直以來都成為討論對象的題目，並尋求一些與這題目相比真正獨立的學說。這樣，我們找到那些將市政視為“具備原始權力的實體”，而這實體是“紮根於一個在面對國家不容許給予其超越創設權，作為國家所設立的實體並賦予其某些權限。”⁹⁰按這理論，市政在現代國家之上，只需她確定而非創造。而支持這些論點的學者要數António Francisco de Sousa⁹¹，Baptista Machado, Casalta Nabais⁹²，Esteves de Oliveira⁹³和Giannini⁹⁴。

eu Espana y instituciones que le reemplazam(1943)”最終反映出在expusera普羅旺斯徵稅前，在西哥特人的君主制度末期保留下來的羅馬市政機構的遺跡在穆斯林的統治期內消失了，同時亦未在阿斯圖里亞斯王國保留下來。所以Scanchez Albornoz總結說伊比利亞半島的議會，正如在“Reconquista”時期出現的，都是國家和時期的演變的結果，而非任何以前的或異國的機構的再產物。“就此範疇，根據作者的意見，儘管考慮“中世紀議會機構與羅馬市政機構間的相似之處，實際上彷彿是步向真理的方向……”Marcelo Caetano，葡國法律史——源自十六世紀——來源——公法（1140-1495）》，第三版，Verbo出版，第219頁和第221頁，註2。

89. 無論如何，這問題在市政自治團體的特別範疇內會引起實際的尖銳問題，同時亦可能在其餘的地區自治實體方面引起問題。然而，在葡國方面（正如澳門的情況一樣），我們會繼續確定的一點就是在市政總部有關的內容使其備受關注，尤其是關於我們提及到的學說上的爭論。事實上，freguesia是一個源自教會的實體，自一八三零年起它便遵守本地區的自治規章。（Diogo Freitas do Amaral，《行政法……》參考第517頁）。他認為，行政區仍然是一個謎，受普遍的公民投票的結果影響。儘管如此，我們認為很難對於某人確定和解釋行政區可能是一個“社會實況的自然產物”——引用Casalta Nabais的用語。

90. J. Baptista Machado，《分權……》，同上第8和第9頁。在這方面，根據作者，“至少市政自治實體比現代國家本身早得多。”

91. António Francisco de Sousa 很明顯是支持認為市政是只需國家承認的原始機關。同時指出地方自治的憲法性神聖地位，而作者亦指出“在很多情況下，葡國憲法亦非如上述般那樣深入。其中一個頗嚴重的缺點是第237條第1款，該款只提出國家民主機關“明白”到地方自治團體的存在。而“明白”的概念是遠超於為確認地方自治團體應有的重要性和地位所作的強調的中立性和簡約性，基於歷史因素——雖然我國一直以來幾乎都活在高度中央化的制度下，又或基於憲法政策的因素。”對於António Francisco de Sousa來說，“必須將地區自治團體確認為支持國家單位的支柱。必須將地區自治團體的權力視為原始的權力而不是一個非中央化行為的結果”。António Francisco de Sousa，《地方自治團體的行政法》，葡文書局，里斯本，1992年，第15、16頁。

92. Casalta Nabais 指出“考慮到地區自治的憲法性的排列，必須總結一般的立法者——他能實在地界定各自自治的空間（層次）——在這範疇內受到一定的限制。實際上，法律是禁止對自治的空間存疑，就是說國家——在其制憲權方面體現出——只限於確認和尊重”。另一方面，作者強調本地自治作為“社會實況的自然產物”的同時，有“假設自然人社群存在，為地區可視

而持另一觀點的則有Freitas do Amaral⁹⁵, Gomes Canotilho⁹⁶, Maurer⁹⁷, Pubusa⁹⁸, Rogério Soares⁹⁹, Santamaria Pastor¹⁰⁰, Virga¹⁰¹ 和Vieira de Andrade。這些學者認為市政（及其他自治團體）是“國家主權決定的結果”，而這決定是透過憲法作出而非單純的前國家人民的原始自治的確定（聲明）。實際上，根據這說法，“自治團體秩序的效力礎”¹⁰² 係建於國家意志或更清楚地說建於憲上¹⁰³。

為相同的社會中心，並以利益總體為基礎”。正正就是這種服從於國家社群的某一特定地區居民以及服從於使真正的地區社群與規定的地區實體相一致的法律規範之間的利益總體。José Casalta Nabais, 《自治……》，同上第54頁和第79頁。

93. 關於這個問題，Esteves de Oliveira澄清說“儘管那些由地區自治控制亦等同於一種非中央化，正確來說——正如《葡萄牙共和國憲法》第6條所指的事實，楚河漢界，絕不混淆——，地區自治超越了行政機關非中央化的單純意圖，以作為社會多元論的真正面貌的特點：地方自治實體“其相對於國家的特徵不應該只是限於確認她及而非設立她”；其自治並非源自國家的特許，而是來自確認及尊重透過隨著歷史事件而形成的”。Mário Esteves de Oliveira, 《行政法……》，同上第184頁。
94. 對於Giannini “地區自治典型的面貌在於區域的地區機關的最基層的機關被人民視為選舉的團體，偶而地，這些實體源自有關的行政政策指引，而非源自國家，但卻是源自社群本身。產生這些結果的指引可以與國家在意見上是不一致的，當國家社群和地區實體中的大多數未有一致意見時，上述的指引甚至可以是與國家的意見相對立的”。M. S. Giannini, 《自治》，載於“Encidopedia del Diritto”，第四冊，第364頁，apud J. Baptista Machado, 《分權……》，同上第9頁。
95. Freitas do Amaral 開始回想說：“市政的——歷史上和目前的——價值、重要性以及意義都備受重視，可以說是被十九世紀浪漫派的市自治主義運動提升至高點”。Almeida Garrett, Henriques Nogueira 等名字當時亦與這運動連結起來，然而，他們當中，最有聲望的要算是 Alexandre Herculano, 最後他肯定“國家不單只是其城鎮的總和”。然而，Freitas do Amaral 認定“市政的自然權利主義的概念”是“極其過分的”。這情況下，“可被理解為在自然法中加諸於國家的關於每一年代存在的在每一社會中有足夠的穩固的社會多元的各種形式的責任。然而，我們認為自然法中不會產生一個國家的政治架構範疇的適合特定組織性方式的責任，亦更不會產生認為是不能侵犯的題目、範疇以及每一行政範疇的區域界限或自一地方自治團體的責任。”Diogo Freitas do Amaral, 《行政法……》，同上第二版，第454頁至457頁。
96. 據我們所理解的，這將是Gomes Canotilho所強調的情況，當他提及“……地區自治的模式，今天不能將之理解為一種國家的對抗權力的單純社會自治機構……”。《憲法》，同上第368頁。
97. 根據Maurer “關於國家行政，當國家被召喚並由其執行工作時，當國家不能自我確定行政目標，透過其職權以及國家的間接管理，但授予其集體、建設以及由其設立的基礎，而賦予道德上的個性……，由公社執行的行政以及Landkreise (bairros, arrondissements) 為Lander的間接行政範疇的組成部分；並在此佔一具影響性的地位。”Manuel de Droit Administratif Allemand, Hartmut Maurer, 由Michel Fromont翻譯, L. G. D. J., 巴黎, 1994年, 第19頁。
98. 作者維護其觀點並指出“公社”和“省”都是來自國家的，屬“國家的最高權力”，而地區法規是隸屬於國家的法規。Andrea Pubusa, Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell' Ordinamento Costituzionale Italiano, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1983年, 第109頁。
99. 首先，我們必須提及Rogério Soares將“區域自治機關或地方自治實體”的地位置於行政當局中層，或可以說，“公共行政的大部分利潤超越國家機制的限制……作為代表國家的公共目標”。另一方面，根據作者的學說，“可以對這些以區域為基礎的模式作出呼喚，在浪漫主義假設中與先於國家的“自然”的內容連繫起來”，實際上，涉及這些實體的“歷史資料”不能轉化為目前的行政政治實況，倘繼續妨礙例如“在一長時間妨礙正確的與其自治有關的問題解

我們傾向於第二種觀點，一如 Vieira de Andrade所教授的，“儘管有上述的貶價，但地方自治團體的自治原則不會失去其基本的意義，其價值是相對於國家利益而言，認定地區民族自身利益的總體的憲法性保障。”¹⁰⁴

然而，我們覺得每當談論到國家“創造”市政，或者國家“承認”市政時，人們大多採用固有的觀點。我們認為在“創造行為”和“承認行為”之間會存在“尊重行為”。今天，國家已不得不尊重市政的存在，在其憲法中對之加以考慮。

二、澳門公共法律體系中之市政廳

“市政管理在澳門具有悠久的傳統，存在了數世紀的市政廳，便是最顯著的說明。”

規範澳門地區市政廳現行法律制度的十月三日第24 / 88 / M號法律是以此作為序言的。從此節錄中，可看出立法者極度重視市政管理，特別是它的傳統。

決方法，則將受到處罰”。當提及這些“歷史資料”，我們可使舉棋不定者變得一致，Rogério Soares的目標是使這些“模式”代表著有悠久傳統的組織方式——不一定與現實相符合而有時是憑空地構想出來的——被視為擁有一種原始自治……。然而這種概念在一種國家成立之前的多中心主義政治架構中帶出恒久的中世紀主義意思。今時今日，自治團體必須有另一種意義：“國家的意義，剛巧碰上傳統的組織模式或由原始的私人或由其本身所設立的新組成方式，將被確認為解除某些特定的公共目標的能力，並清楚地解釋之”。Rogerio Ehrhardt Soares，《行政法I》，參閱第5頁、第6頁、第93頁和第94頁；同上，公共協作律師規則，參閱，loc，參閱第3809號，第225頁。

100. 根據本文作者的學說，“首先，地區機關是指公共行政：市政和下屬機構是紮根於某些為都市社群利益的公共部門管理之上的原始職能的機構。……然而，這個地方實體的形象，倘不考慮構成上述合作所具備的、真正符合憲法的政治特性的背景則將不夠完全”，因此，西班牙憲法第135條“要強調地方實體是國家的區域機構的基礎和根本的政治架構，而這些架構是在相關的基礎上以及在一選舉的民主原則支持下組成的。如上述，第二種地方實體的性質，不應超越其公正的界限。其表面上的特徵是一個民主國家的條件的單純後果……當中規定特定的政治上級訴訟的人民選舉。相對地，不會導致形成一種合法性原則或與連繫著國家一如一個整體事宜有別的原則，然而，主權是屬於西班牙人民的（國家憲法第1條、第2條）：屬於所有人民而不是其範疇內的其中一部分或群體。”Juan Alfonso Santamaria Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*, Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S.A., 第134頁和第135頁。

101. 作者告訴我們“公社”在歷史上代表“原始集合體中開展社群的司法生活”。所以，習慣說，下屬機構是一個“虛假”的機構，“公社”是一個“自然”的組織。因此，這不表示存有一種“都市集體的自然法”提升為“自治的公社”，因為一直都是透過國家的確認而使“公社”存在。Pietro Virga, *L'Amministrazione Locale*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore - 1991, 第35頁；同上, *Diritto Amministrativo, Amministrazione Locale*, 3Giuffrè editore, Milano, 1988, 第33頁。

102. J. C. Vieira de Andrade,《規則制度的自治》，參閱，Loc參閱第20頁。

103. 儘管如此，我們覺得市政法律性質的問題不應該被忽略只看成為原始權力組成的材料。

104. 同上，第21頁。

事實上，我們並沒有忽視“本地區的獨特性”，尤其是它“細小的面積”；我們可以肯定的是，正如韋德霖所言，受到“希望之鄉”的“光榮”的法律，其所產生的效果視乎傳統的重要性而定，配合“今時今日市政廳的角色的概念演變，賦予澳門一項新的地方自治團體制度。”¹⁰⁵

說澳門的政治／行政組織“源自”市政廳一點也不誇張。議事亭“於一五八三年獲得官方認”¹⁰⁶，擁有一個仿效葡萄牙中世紀市政傳統的體制。葡萄牙市政廳負責為某一地區因相鄰關係而結合起來的市民爭取利益，而澳門議事亭亦肩負相同的責任¹⁰⁷。另外，人民可透過選舉機制¹⁰⁸自由選擇議事亭成員，故此，引用“東方首個民主共和國”¹⁰⁹，這個由Almerindo Lessa給澳門起的名字，並不過分。

不要忘記的是，市自治主義在澳門化身成議事亭，在歷史上經歷過“興衰的時刻”。事實上，議事亭曾經歷過艱辛的日子，譬如一七八三年，瑪利亞一世頒布皇室訓令，議事亭的政治優勢因而受到挑戰……¹¹⁰，或者可以說，被剛形成的自由

105. 韋德霖，擔任行政暨司法政務司時在《市政廳在本地區生活所扮演的角色》的研討會開幕禮上的致詞，載於《澳門政府雜誌》，第1期，澳門，1988年，第59頁。

106. 蕭偉華，《研究澳門憲法歷史（1820-1974）的資料》，法律刊物，由東方葡萄牙學會贊助出版，第一版，澳門，1991年4月，第10頁。

107. 有關這方面的資料可參閱：Jorge Morbey，《澳門一九九九——過渡的挑戰》，Grafica Monumental Lda.，里斯本，1990年，第43頁及第44頁。根據作者，“考慮到在中國地區的葡萄牙人人數及其所從事的活動，很快就決定按照當時葡萄牙獨有的架構模式去組織一個社群；第一個社群為仁慈堂（1569），而最重要的則一些是議事亭（1586）。儘管受到意大利共和國熱那亞和威尼斯著名的運作形式影響，然而，議事亭的架構是依照葡萄牙中世紀市政傳統的模式組成的。葡萄牙市政廳乃負責維護某地區範圍的市民的利益的代表機關。澳門市政廳依照葡萄牙市政廳的形象和類似的特質而建立，代表和維護居澳葡人的利益，當然，議事亭並不代表中國居民的利益，因為他們受到本身的組織形式所保護。”同上。

108. 根據蕭偉華：“議事亭由三名市政委員、二名普通法官和一名檢察長組成，市政委員由葡裔市民選出，任期為三年（一般由較富有和具影響力的商人當選）。議事亭具政治權、司法權和行政權，但只代表和維護葡萄牙人的利益；而有時候這些葡萄牙人會被召集到一般大會，以解決一些較複雜的問題。特別法官和澳門主教在澳門的管治上擔當重要的角色”。《研究……的資料》，同上，第10頁。

109. 蕭偉華，同上，第10頁，轉錄Almerindo Lessa，《東方首個民主共和國之歷史及人物》，澳門，官印局，1974年。關於這一點，可參閱：何思靈，《澳門地位之演變史》，載於《澳門政府雜誌》，第19/20期，澳門，1993年，第8頁。根據作者，“正如Almerindo Lessa強調一樣：‘地理、政治、宗教及社會條件的機緣巧合’使葡萄牙人得以長期及實際在澳門定居。這是因為他們採取一種配合本地環境的‘貿易’政策，‘大膽的社會及宗教策略’，以及‘與北京的友好態度’，並以市政機構（市政廳）作為管治澳門的組織模式，這個模式在‘行政上的靈活性’是葡萄牙人可在澳門長居的其中一個理由”。

110. 蕭偉華，同上，第15頁。葡萄牙皇室推行中央集權制度是導致澳門議事亭衰落的原因。有關這方面的資料，可參閱：何思靈，同上，第11頁至第14頁。根據作者，“由於葡萄牙皇室設法將權力集中，因此從十八世紀後期開始，澳門議事亭的政治權力面臨重大挑戰。一七八三年，瑪利亞一世應海事及海外省大臣Martinho de Melo Castro的建議，頒布了“皇室訓令”，其中提到之‘殿下應立即採取措施，扭轉澳門的頹勢’。”同上，第11頁和第12頁。另一方面，“自十九世紀初開始，葡萄牙逐漸加強在澳門多方面行使主權”。

主義弄致“幻想破滅”¹¹¹。然而，還應記得“順風”的時刻，最近期的例如現行市政廳法律制度的生效。

在規範該制度的十月三日第24 / 88 /M號法律通過前不久，韋德霖指出，“加強地方自治團體的行政及財政獨立是澳門政府有關自治團體的施政大綱”。另一方面，他還強調，“若只加強地方自治團體的職責和權限，而不賦予其完成目標所需的財政資源，那麼，它將完全無法履行責任”。根據作者，“為使恢復地方自治團體活力的工作”能夠進行成功，為使地方自治團體“具有真正的行政自治權、財政自治權及本身的政治權限”，“地方自治團體的內部架構同樣需要”回應“這些挑戰”。故此，必須“完成重組地方自治團體行政和財政架構的重大工作。”¹¹²

根據十月三日第24 / 88 /M號法律第一條第一款，澳門地區的地方行政，包括兩個市政廳：a) 澳門市政廳，其總辦事處設在澳門天主之名之城，範圍為澳門半島，保留澳門忠貞議會的名稱；b) 海島市政廳，其總辦事處在氹仔鎮，包括氹仔和路環兩島。市政廳是公法人，設有“本身的管理機構”；市政執行委員會和市政議會（第5條），“負責謀取本身及有關居民的利益”（第1條第2款），“擁有其本身財產及行政和財政自主”¹¹³（第3款）。當執行任務時，市政廳應在總督的監管下（第46條、第47條和第48條），“遵從本地區總政策的方針及本地經濟和社會條件，以及配合法律賦予其他機構的職責”（第2條第3款）。

我們認為，可從三個主要方面去分析市政廳的特點：第一是與澳門市政廳所代表的分權種類有關的；第二是與市政廳的職責有關的；第三是與行政監督有關的。

關於第一點，我們可以說，在法律層面上，澳門存在完全分權，但在政治層面上則沒有。換句話說，澳門的公共利益並非完全由本地區公法人負責，還由另外兩個居民和地域公法人，即澳門和離島市政廳負責；然而，“管理機關”的據位人並非全部都是由本地居民推選出來的，澳門和離島的市政議會由三部分組成，一部分成員是由直接選舉選出，另一部分由間接選舉選出，其餘則由總督任命。各個市政執行委員會的主席和一名全職市政委員均由總督以訓令委任，因此，可以斷言，在政治層面上澳門存有分權，但純粹是局部的分權¹¹⁴。

然而，早在市政廳法律制度生效前韋德霖就表示，自治團體的三層架構已融入所謂的“澳門地區傳統中，該傳統是由海外管治改革中有關自治團體及《澳門組織章程》中有關澳門立法會方面的問題所引起的”。根據作者，由於必須“界定合法性的不同來源”，因此，有關“自治團體的組成及其據位人的任命方式的核心問題”應予以對¹¹⁵。

111. 蕭偉華指出，“一八二二年頒布的憲法和普通法例包含同化的概念，對議事亭造成不良影響。”同上，第23頁。另一方面，“自十九世紀初開始，葡萄牙逐漸加強在澳門多方面行使主權”。“政制方面，在管治權‘非本地化’程序中同時確立主權。透過一八三四年的殖民地行政改革，議事亭變成一個受兵頭監管的普通市政機關，其權力受削，而兵頭的權力則加強了……”。何思靈，同上，第12頁和第13頁。

112. 韋德霖，《……致詞》，同上，第61頁。

113. 十二月二十七日第11 / 93 /M號法律規定澳門地區市政廳的財政制度。

114. 參閱十月三日第24 / 88 /M號法律第15條和第24條。

115. 韋德霖，《……致詞》，同上，第61頁和第62頁。

我們應嘗試為市政廳職責的問題尋求解決辦法，為此，我們需參考探討有關問題的學說對葡萄牙共和國這個特別個案的看法。

葡萄牙有三大標準去界定市政廳職責的定義：限制列舉制度、一般條款制度及混合制度。第一個制度只把法律明確及有限度地訂明的職責視為市政廳職責；第二個制度指法律陳述一條一般條款，“一條概括和抽象地”指出地方居民利益種類的“程式”，從此程式中，可找出所有的市政職責，然後，法院負責評核此等職責，即審核地方自治團體機關所作行為有否超越其職責範圍；最後，混合制度指法律訂定一條上述類型的一般條款，並列舉市政廳的職責，目的純粹是為了作為範例¹¹⁶。

根據Freitas do Amaral，只有最後兩個制度是與行政分權原則一致的。一九三六 / 一九四零年的《行政法典》訂定限制列舉制度，根據有關制度，“市政問題並非以市政性質來決定的，而是由法律來界定的”。葡萄牙一直沿用有關制度，直至首項地方自治團體法律（一九九七年）生效為止¹¹⁷。

該作者認為，目前葡萄牙採用的混合制度，乃結合地方自治團體法律（一九八四年）第2條所提到的一般條款以及《行政法典》第45條至第50條中的範例列舉，根據地方自治團體法律（一九八四年）第2條，“有關居民本身、共同和獨有利益的事情均屬地方自治團體職責”。而《行政法典》第45條至第50條的規定依然維持生效，一方面因為沒有明確被廢止，另一方面因為沒有抵觸地方自治團體法律¹¹⁸。

116. Diogo Freitas do Amaral，《……行政法》，第二版，同上，第474頁和第475頁。根據作者，“巴西現時採用的制度為一般條款制度，巴西憲法訂明‘所有關於市政廳特有利益的事情均屬市政廳職責’”。而“西班牙採用已久的制度”則是混合制度。

117. 同上，第475頁和第477頁。根據Freitas do Amaral，“……今天的情況已不一樣：儘管法律並沒有明確表示，然而，除了法律清楚指出的所有行為外，一般來說，一切有關市政廳利益的均屬市政廳職責……。由於行政法假設行政行為合法，因此，任何被市政廳機關視為謀求市政廳利益的行為，即使超出市政廳明確指示的職責範圍，仍被視為有效及關乎其居民利益；除非國家或某利害關係人提出反對——他們需提出證據”。同上，第477頁。

118. 同上，第475頁至第480頁。按照地方自治團體法律第2條，“有關居民本身、共同和獨有利益的事情屬地方自治團體職責”；該條文還舉出有關職責的一些例子。然而，正如Freitas do Amaral所說一樣，《行政法典》第45條至第50條更詳細地列出市政廳職責。目前葡萄牙採用的混合制度，是以行政法典和地方自治團體法律的規定為基礎的。同上，第476頁和第477頁。José Miguel Sardinha就此點作出強調，通過公布三月八日第77 / 84號法令，立法者對此項制度予以肯定。《葡萄牙法律秩序中的武裝部隊及地方自治團體》，公法的兩項研究，科英布拉出版社，科英布拉，1991年，第68頁至第71頁。Freitas do Amaral認為，這項法規“限制及協調公共投資方面的中央和地方行政投資範圍”，並且是“自四·二五革命後在確定市政廳職責方面所引入的最大革新”。同上，第477頁。Marcelo Rebelo de Sousa亦支持混合制度（“現時的混合形式”）；行政法I講義，里斯本，1994 / 95年，第431頁及續後頁數。還指出，Estevse de Oliveira和Casalta Nabais絕對認同，無論在憲法層面上，還是在行政法律層面上，葡萄牙公共法律體系均選擇了一般條款制度。Casalta Nabais表示，“地方自治團體法律第2條中的列舉只作為例子”。另一方面，他還強調，該制度“與補充性原則非常配合”。《……地方自治》，第57頁，注解110；Mário Esteves de Oliveira，《……行政法》，第216頁。

倘我們仔細想想，會發現十月三日第24 / 88 / M號法律已包括這個混合制度，更準確來說，是在第2條第1款和第1條第2款。根據前者規定，“市政廳主要具有與下列事項有關的職責：a) 本身及屬其管轄範圍內資產的管理；b) 發展；c) 都市規劃和建築；d) 公共衛生和基本清潔；e) 文化、餘暇和體育的活動；f) 環境和有關居民生活質素的維護和保障。”而第1條第2款規定，“市政廳是公法人，設有本身的管理機構，旨在謀取本身及有關居民的利益”¹¹⁹

因此，我們認為，在第1條第1款中列出市政廳的職責，目的純粹是作為範例，特別可從“主要”一詞中體現出來；而提到的“本身利益”和“有關居民的利益”（第1條第2款）則作為補充性的一般條款。故此，我們認為，除非這方面有更深入的研究，否則的話，除了第2條第1款特別指明的職責外，所有關於“本身利益”和“有關居民的利益”的職責，均屬於澳門地區市政廳的職責。

不要忘記的是，澳門地區市政廳法律制度的第2條第2款一再強調，“市政廳應在遵從本地區總政策的方針及本地經濟和社會條件下，以及配合法律賦予其他機構職責的情況下，執行其職責”。倘我們細想，可發現這條規定並沒有損害作為行政分權的必然結果的補充性原則，其目標在於捍衛“行政活動的所需效率和統一”

我們認為，應按照Vieira de Andrade的分析，去理解《葡萄牙憲法》第267條第2款。該條款規定“……在不影響行政行為的必要效能與統一，以及有權限之機關的監督權和監管權下，法律應訂定行政分權及行政分治之適當方式。”根據José Miguel Sardinha，該作者“斷言，有關的憲法規定未能顯示最大的分權迫切性，只能體現最低程度的行政行為效率和統一”¹²⁰ 根據Vieira de Andrade，“我們從憲法文本裏找到不同的意見，按照主導價值觀和社會現實去解釋行政組織制度，這個制度要求立法者尋求分權原則和行動統一原則之間的一致和協調，以便有關的利益和權力能夠取得平衡。”¹²¹

我們應以這種看法去解釋澳門地區市政廳法律制度。José Miguel Sardinha認為，把該法律規定與市政職責的混合制度結合起來，“好處在於使到自治團體通則的‘心’不致於變得死板。”¹²²

119. 我們認為，這個規定明顯有點累贅。事實上，考慮到一切關於地方自治團體自治權的事項，市政廳的“本身利益”只可是“有關居民的利益”。除非立法者打算將市政廳在地區的職責行使的“參與”列入“本身利益”範疇內，我們認為這過於激烈。參閱117，第29頁及續後的頁數。

120. José Miguel Sardinha, 《……武裝部隊及地方自治團體》，第69頁和第70頁。Gomes Canoti Iho和Vital Moreira亦強調，“行政分權及行政分治不能損害行政行動的效能和統一（第2條）。這些原則應與良好行政原則（或良好行政程序原則）配合，良好行政原則要求有效及適當地行使行政職能，並遵照：（a）確定基本公共利益和保障行動統一的一般法律；（b）確保行政活動的適合性、節約、效益、簡化和迅速的體驗性和推斷性技術規則；（c）協調原則和時效，以防止不必要的重複、干預和重疊”。《……憲法》，第928頁。

121. José Carlos Vieira de Andrade, 《市政廳分配低壓電力》，司法見解選集，XII年，1984年，第一冊，第20頁，抄錄José Miguel Sardinha, 《……武裝部隊及地方自治團體》，第70頁。

122. José Miguel Sardinha, 《……武裝部隊及地方自治團體》，第69頁。作者認為，“……按照有關利益，或者說，把本地利益變為國家利益或反之亦然，立法者可選擇額外賦予自治團體一

不要因為我們擁有一些不同法律體系的規則，而聯想到解釋的無法聯繫性。事實上，由於“互相反致”是葡萄牙憲法體系與澳門憲法體系之間的關係的特點，因此，我們應打消有關的假設。眾所周知，《葡萄牙憲法》第292條第1款“歸還”給《澳門組織章程》，而《澳門組織章程》第2條不單把權利、自由與保障“反致”予共和國基本法律¹²³，還把“憲法基本原則”一併“反致”。我們認為，當中應包括一些我們剛提過的，而且在澳門地區法律秩序生效的原則。另一方面，即使沒有出現這種情況，有關的準用及隨之而來的聯繫必不可避免。Jorge Miranda表示，對於葡萄牙共和國遵守和適用的一些原則，未能適用於一個作為葡萄牙“管治”地，以及根據主要法律第3條服從於憲法並“以民主法治為依歸”的澳門，這種不連貫簡直令人難以置信¹²⁴。

最後，我們必須討論澳門地區市政廳行使行政監督的問題。根據Esteves de Oliveira，“監督乃分權的自然相對物，並必然與之結合成為一種手段，以確保不

些新職責，或簡單地收回法律規定的‘名單’中的一些職責。所有事情均環繞國家利益和地方利益的問題上而發展。在某段時期，社會政治演變可完全體現國家在自治團體傳統職責的問題上地位的加強；假如行政分權原則受憲法保護的話，正如葡萄牙的情況一樣，則不能違反有關原則”。值得注意的是，正如Esteves de Oliveira引述Laubadere所言，“分權是一種自治的形式，而非獨立的形式”。Mario Esteves de Oliveira，《……行政法》，第192頁。

儘管如此，不要忘記Vieira de Andrade的說話，他指出，“若想得到真正的自主權，或想自主權符合實際分權的話，法律就不能採用限制列舉作為界定職責的標準……，雖然自治機關具有決定行政行為（狹義）及訂定合同的權力……”。José Carlos Vieira de Andrade，《……規範性自主》，第21頁，注解39。還值得注意的是，根據António Candido de Oliveira，“……自主只在地方自治團體執行一項有關個別居民利益的行政活動的情況下才出現，並且對於整個公共行政來說又是非常重要的。在地方公共行政的大部分工作由地方行政當局負責，而非由國家行政當局或自治區行政當局負責的情況下，才有自主”。António Candido de Oliveira，《……自治團體法》，第295頁。

123. J. J. Gomes Canotilho 和 Vital Moreira, 《對澳門的規定的合憲性監察》，檢察院雜誌，第十二年，第48期，第14頁及續後頁數。這些作者認為，“賦予澳門的基本法律體系一項特別章程，葡萄牙憲法放棄盤據及直接適用於澳門。當然這並不能阻止澳門組織章程反致葡萄牙憲法，使之恰當地在澳門生效”。

124. 作者指出，“不同的法律秩序並非沒有交流的法律秩序。首先，總的來說，（即使是不同國家及國內法和國際法之間的）法律體系的多重性是經驗的基本數據，並廣泛地獲學說的認可；它要求井井有條、互相滲透、制度一體化、不偏離、獨立和間斷。其次，憲法中提到的‘葡萄牙行政管理’不單提到一些具期限的法律規則，還提到葡萄牙和澳門的共同原則”。另一方面，《基本法》第3條第2款指出，“國家需遵守憲法，並以民主法治為依歸。‘葡萄牙對澳門所施行的行政管理’可顯示其權力；鑒於彼此間的連繫，所以澳門應以相同的憲法原則為依據，依照這些原則辦事，不能違反它，否則將不能產生效力（第3條第3款）。應以配合有關原則和情況的特殊性為前提下，尋找憲法（和立法）的解決辦法”。Jorge Miranda, 《澳門的憲法秩序和對合憲性之監察——葡萄牙憲法第281條適用於澳門的法律體系嗎？》，法律，第三年，第7期，澳門，1993年1月，第8頁。關於這一切，Jorge Miranda斷言，“葡萄牙憲法的基本原則不能忽略一個由葡萄牙當局管治的地區”。Jorge Miranda, 《一九七六年憲法》，里斯本，1978年，第214頁。

在某程度上，我們認為，之前引述韋德霖在致詞中的發言，正好跟這點有關。同上。

同分權據位人之間及這些據位人與作為一般利益據位人的國家之間的最低限度的利益統一。”¹²⁵

根據經七月五日第4 / 93 /M號法律修改的十月三日第24 / 88 /M號法律第46條，對市政廳行使監督權屬總督權限，總督可將該權限授予某一政務司。

其實，該法規的第47條第1款規定，“在行使檢查性監管權力時，總督可透過分析市政機構會議錄，負責：a) 注視合法性的遵守；b) 對市政機構及其部門的活動進行監察、調查及全面調查，倘有需要時可透過行政部門為之；c) 對於已作出的任何決議，得要求解釋，而解釋應在十五天期限內由有關機構作出。”同一條文第2款規定，“在行使修正性監管權力時，總督負責批准市政議會關於下列事項的決議：a) 活動計劃及有關的修訂；b) 市政廳預算及補充預算；c) 市政廳管理賬目；d) 市政部門和長期工作人員編制的組織結構以及其修改；e) 借款；f) 制定有關科處罰款的市政條例及收取或調整費用的收費表；g) 與本地區以外的實體簽署協定；h) 第29條第1款第j項最後部分所載事項，即市政廳就不動產的轉讓或設定負擔權利的請求。除此以外，在某些情況下，在調查完成後，總督還具有解散市政機構的權力，特別在市政機構“嚴重違法”的情況下（第48條第2款）；而解散“得由被解散機構任何一成員訴諸法庭”（第48條第3款）。最後，同一條文的第4款指出，“總督具有權限解決各市政廳與中央行政機構間之權限衝突。”¹²⁶

關於“監督性質的種類”，總督分別負責行使檢查性監督權、修正性監督權和懲罰性監督權¹²⁷，以及我們認為極具爭議性的解決權限衝突的權限。另外，行使檢查性監督權看來相當穩當，但行使第48條中規定的其他的權限時情況卻不同。

與Marcelo Caetano相反的是，Freitas do Amaral稱第二種監督權為完整監督權，這種監督權指“具有許可或核准受監督單位行為的權力。”作者以許可受監督單位作出行為的權力，或是核准受監督單位行為的權力，來區分優先完整監督權和後期完整監督權。按照這種理解，我們可以說，澳門總督對市政廳所行使的是後期完整監督權，因為根據法律，總督只具有核准市政議會某些行為的權限。因此，監督核准的不足會影響受監督實體作出行為的效率。然而，值得一提的是，總督只負責決定核准與否，並沒有權更改待核准行為的內容，不然，這意味著總督享有法律沒有賦予的取代性監督權¹²⁸。

125. Mário Esteves de Oliveira, 《……行政法》，同上，第192頁。

126. 現在的第47條第2款第d、f、g、h項及第4款是經七月五日第4 / 93 /M號法律附加上去的；毫無疑問，這加強了總督的監督權。

127. 除了“修正性監督權”、“檢查性監督權”和“懲罰性監督權”外，Freitas do Amaral還“針對其性質”提出另外兩種監督權；“廢除性監督權”和“取代性監督權”。“廢除性監督權”指“具有廢除受監督單位所作行政行為的權力”，此種監督權只在特別的情況下才存在。“取代性監督權”指“監督單位具有權力來填補受監督單位的疏忽，代其執行法律指定的行為”。Diogo Freitas do Amaral, 《……行政法》，第二版，第702頁及續後頁數。

128. Freitas do Amaral, 《……行政法》，第二版，同上，第703頁及第704頁。

關於澳門總督行使完整監督權，有一個問題與之密切相關，這個問題就是完整監督權單純是合法性的監督權，抑或還包括價值監督權。我們認為，驟眼來看，這個問題並沒有一個確實的答案。實際上，完整監督權既與價值監督權牢固結合，又“絕對可以單單為了監督合法性，而將一項行為提交作監督性核准或許可。”¹²⁹

《憲法》第 242 條第 1 款規定，“對地方自治團體之行政監督，在於審查地方自治團體之機關對法律之遵守……。”與葡萄牙的情況相反的是，澳門並沒有任何規定明確排除價值監督權。如前所述，市政議會所作的行為需經監督實體核准（例如核准預算或緊縮借貸），這意味著總督可行使價值監督權，然而，這並非一定會發生。考慮到先前就地方自治的問題，談及市政廳的職責及規範葡萄牙公共行政的憲法基本原則在澳門的實施，我們認為，優先完整監督權應只限於合法性監督權。事實上，一如 Casalta Nabais 所言，“對地方自治團體行政職責的監管應局限於只監管行為的合法性，而執行這些職責又是不變的事實。”¹³⁰

懲罰性監督權指“對受監督單位的不當情事施行懲罰的權力”。Freitas do Amaral 指出，“在行使檢查性監督權時，監察受監督單位的行為，有可能會發現一些不當情事；當發現存在不當情事時，必須執行有關的罰則。無論是向受監督法人，抑或是向機關或行為人施行懲罰的權力，都是懲罰性監督。”¹³¹

核准行政監督權的新制度及廢止九月九日第 87/89 號法律的八月一日第 27/96 號法律的生效後，葡萄牙撤銷了“一些懲罰性的行政手段（喪失委任¹³²或解散機關）：(Freitas do Amaral 建議)除了地方自治團體之機關宣告其任何成員喪失所受付託的權限外，還取消了指定的懲罰性監督權¹³³，故此，政府失去了解散地方自治團體之機關的權限。為使地方自治團體之機關的成員履行責任，而施行懲罰的權限現在只由法院所負責（司法權原則）。”¹³⁴

129. 同上，第 706 頁。根據 Esteves de Oliveira，“從法律角度來看，最重要的監督方式是……修正性監督權”。這種監管可有不同的性質、制度和目的。故此，首先，對受監督機關行為進行監管，目的是為了監察有關行為是否符合法律規則或規章性規則(合法性監管)；或者，除此之外，有關行為在技術、經濟和政治方面來說，是否最合適或恰當(價值監管)。合法性監管指監督機關監察有關行為是否合法；價值監管則指有關的機關監察行為是否合法、有用和恰當”。Mário Esteves de Oliveira,《……行政法》，第 197 頁。而 Casalta Nabais 認為，在葡萄牙憲法層面上，“當涉及恢復合法性時”，修正性監督權是可被接納的。然而，作者提出忠告，“在行使這種(連續監督權，或由於絕大部分的原因，尚屬預防性)監督權時……應特別小心；並且應以協調‘本地’和國家的特殊利益為目的，而不是單純為了恢復合法性，因為此項職能屬於法院”。José Casalta Nabais,《……地方自治》，第 68 頁，注解 135。

130. José Casalta Nabais,《……地方自治》，第 67 頁，注解 135。

131. Diogo Freitas do Amaral,《……行政法》，第二版，第 705 頁。

132. 按照十月三日第 24/88/M 號法律的第 40 條第 3 款，“宣告成員喪失所受付託，屬市政機構的權限”。宣告前，“必須對當事人進行聽證，而宣告得被訴諸法庭”。(第 4 款)

133. 根據 Casalta Nabais，不可把“有關地方自治團體機關的行為的行政監督權”與所謂的“監督制度”混淆。

134. Pedro Gonçalves,《地方自治團體的行政監督新制度》，市政研究暨培訓中心，科英布拉，1997 年，第 20 頁。

我們認為，應稱讚這種立法選擇，然而，令人遺憾的是，澳門的立法者並沒有依循相同的路向。同樣，由於大部分的原因，我們認為，應依循這個方向，以便解決市政廳和中央行政當局機關之間的權限糾紛。我們並非胡說甚麼“行政管轄全權化”¹³⁵，而是我們認為管轄權原則在這方面也有它的影響力。因此，再一次向地方自治原則、補充性原則、界定市政廳職責的混合制度及權力分立原則致以敬意。

三、《基本法》第九十五條規定 ——未來澳門特別行政區的市政機構

在開始分析《基本法》第95條所規定未來“市政機構”的地位時，我們認為適宜對通往未來澳門特別行政區的“高速公路”及“國道”作出簡單的介紹。為此，在該法規中挑選了兩條規定，即第22及62條，稍後會作出概括性的介紹。

《基本法》第22條在首段列明“中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預澳門特別行政區依照本法自行管理的事務。”

我們對該擬保持未來澳門特別行政區自治的規定並不存有任何的疑問，該法規在其縱向層面上崇尚分權的原則。我們亦能就此察覺到有從中央政府維持和鞏固自治的行政權的傾向，這亦完全符合第2條中的規定¹³⁶，如我們細想，無論在縱向層面上，還是在橫向的層面上，都概括了該原則。

另一方面，第62條規定澳門特別行政區政府的首長是特別行政區行政長官。澳門特別行政區政府設置司、局、廳、處，設定了執行架構以及特區的直接中央行政的組織架構。正如前述，該架構應有嚴謹的從屬關係，而組成這架構的所有公共機關應隸屬於政府，換言之，應隸屬於行政長官。行政長官對這些機關行使領導權。因此得知，並不需要把從屬模式作出強制性的集中，可以透過設立直接行政的地方性組織或授權進行分散。

說到該問題，我們最終要說明的是，《基本法》對市政機構的地位作了規定。我們恐怕這個分析對於我們應如何維護及所希望的內容並非很全面。然而，由於沒有足夠的時間，我們只能對一些能在這些規定中的文字上必須展開的一些問題作出思考，因此，我們對解決這些問題有以下的主張。

按照第95條的規定“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構”。這些市政機構“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

135. 有關“公共行政管轄全權”的問題，參閱 José Casalta Nabais, 《……地方自治》，第68頁，注解135。

136. 《基本法》第2條規定：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。第12條又規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區，直轄於中央人民政府”。第13及14條更分別規定中央人民政府負責管理“與澳門特別行政區有關的外交事務”以及“澳門特別行政區的防務”。

述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。”而第96條列明“市政機構的職權和組成由法律規定。”

因而會有以下的問題：如何評價這些條文規定？未來澳門特別行政區的市政機構所指的是甚麼？

很多疑問，但也有肯定的因素。疑問是與其組成、權限、行動的結果互有關係，疑問與未來……而未來只有上帝知曉！¹³⁷

然而，我們也預見到以下的一些肯定因素：

首先，細想的話，可發現市政廳作為本地區及居民的公權法人的地位將會消失；

第二、自治的地方行政會消失，因為市政廳作為特別行政區（前澳門地區）的公共主體具備力求依法貫徹本身利益以及居民相關利益的本身管理組織的各種公權法人將會被撤銷；

第三、我們認為作為市政廳組成部分的行政分權會消失。在法律意義上的分權係以廣泛的形式存在，而政治意義上的分權雖屬偏面，但也是存在的；

第四、綜上所述，將會終止實行七月五日的第4 / 93 /M號法律所修改的十月三日的第24 / 88 /M號法律以及十二月二十七日的第11 / 93 /M號法律，現時該兩項法律分別規範市政廳的法律制度以及市政廳的財政制度。這是由於不符合《基本法》第8條的規定。有關條文的規定是：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或……依照法定程序作出修改者外，予以保留。”上述的法規很明顯與《基本法》，尤其與該法的第95條和96條的規定相抵觸，因此，我們認為這些法規將會終止施行。

不得不說明的是，這些剛說過的肯定因素並不會成為相對肯定的因素，這主要是出於我們自己的評釋。然而，所有事宜將會取決於誰對未來澳門特別行政區基本大法作解釋和實施，並且取決於保持現狀的良好意願，以及建基在該現狀的法律體系，而其永久性將會以（一九八七年的）《中葡聯合聲明》所作的承諾以《基本法》予以確定¹³⁸。

此外，我們亦不能對上述第95條的語言文字方面所提出的一些問題置諸不理。

事實上，該條文規定了澳門特別行政區“可設立市政機構”，更準確地說這並不表示將會設立這些機構。“可設立”的字意對我們來說並不同於“設立”，即這個在《基本法》文本中經常出現的詞，換言之，無論是以嚴謹的法律為根據，還是以事實為根據，現時的市政廳可能會不著半點痕跡地完全消失。

137. 有關該些問題，參見Luís Costa Ferreira及José Pereira da Rosa合著《市政管理手冊》，澳門，澳門理工學院，1997年，第67頁及續後。

138. 按照《基本法》第5條的規定：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度的生活方式，五十年不變。”

接著，純粹和簡單要提及的是市政機構而不是市政廳。我們知道市政廳作為公法人的地位將會被撤銷，有鑑於此並考慮客觀事實的存在，我們認為上述的市政機構將會納入另外一個公法人，且肯定會是特別行政區內。

接著，提到這些機構沒有“政治權力”。對我們而言，“非政權性”是該條文內最令人好奇及費解的詞組。然而，不用細想，我們也可以知道這個詞組表示未來特別行政區政府架構並不包括這類型機構，或者是官員的任命是不用經選舉而產生的。地方權力以外不存在政治權力。儘管如此，此條文亦出奇的被納入《基本法》“政治體制”一章的提要中。

然而，當探索到澳門市政區的將來，該否定詞組不能不使人感到驚訝。當Casalta Nabais談到“地方自治的取向”時，又特別提到“政治自治”或“更準確的是政治行政自治即發展自身政治行為的權力。嚴格從科學角度來看，這個自身的政治行為可以理解為建立關於一個特定利益範圍（自治範圍）的一套自身行政方針或自身行政計劃，計劃的定義及推行是建基於自治社會固有的自由（政治決策的自由）並透過法定民主組織予以實現。”按照作者認為給予自身指引的權力——自決的權力——是所有法律主體的特徵。這些法律主體並不是純粹以技術實現其他主體工作的指引。儘管這個自決權力受法律限制，亦不能全部撤去。每當這種權力涉及一個一般法律體系的代表團體——這是一個包括任何年齡、性別、宗教、階層級別等的社會——這稱為一種政治領導權力¹³⁹。這樣，這些“市政機構”沒有任何“政治權力”亦即“政治領導權力”或“政治行政自治”，那麼視“市政行政”為一個“地方自治”的可能便沒有意義了。

將來，市政機構是受“政府委托”為居民提供文化、康樂及環境衛生方面的服務。“受委托”一詞還可以表示一個“分治地方政府”情況，或起碼是“分治人格”的情況¹⁴⁰。因為這個原因，在第二個可能的情況，這些機構便屬於間接行政當局。只是，眾所周知，這個間接行政當局將由公法人組成，而現時研究的情況並沒有存在這個條件。再次指出這些“市政機構”絕不能被理解為從屬於“自治行政”的“機構”。隨之而來的我們想像的是地區直接行政當局的“地方機構”，其權力只為執行中央作出的決策。

最後，我們明白到“市政機構”以政府諮詢機構方式運作，就上述範圍發表無約束力的意見¹⁴¹。

根據我們剛才談到的情況，我們可以說Jorge Oliveira曾就關於《基本法》，現行法律及“原有的生活方式”（《基本法》第5條）之間的關係作比較發表意見。

139. José Casalta Nabais, 《自治……》, 同上, 第82頁至第85頁。

140. 參看附註29。

141. 按照Mário Esteves Oliveira: “……行政行為一般的情況都確認法律技術附註一有關分權概念方面說明某特定集體利益需要應由政府以外的公法人去爭取；當這種情況未發生時，分權可能與分治混淆。”另一方面，“分權亦是透過‘行政自治’的認可而實行”：亦即是說，在非中央實體的職權方面，賦予其機構法律決策的權力——而非只是諮詢、自身提起或物質決策權——以便能為法人作出約束性行為。”Mário Esteves Oliveira, 《行政法……》, 同上, 第188頁。

事實上，正如作者所指，如果說現行法例應與《基本法》保持一致，即《基本法》最終會包含此法律制度，如此一來，“現生活方式”應保持，而“先前”施行的法律制度就是確保該生活方式的決定性因素，“《基本法》與將納入《基本法》的其他法律制度協調一致，不能不是自然的事情了。”¹⁴²然而，有關澳門市政行政方面，我們則覺得不是如此這般，反而適得其反。

Gonçalves Pereira 則強調，以“一般性”探討的角度，可以說《基本法》“能確保現行政治法律模式的延續性”，但以另一角度來看，便有必要提示此法規“不但沒有如《聯合聲明》般，在協定模式中隱藏了建議擴大過往存在的自治範圍，反而減少政治制度運作中的自主、民主元素”，他更強調“與現行情況相反——把地區性政治架構盡量納入國家權力架構。”¹⁴³因此，一開始便可預知澳門市政的將來定步入“灰色的地帶”，我們必定同意作者所闡述的觀點在《基本法》第 95 條的規定得到印證。

儘管該法規表明考慮分權，包括縱向分權，基於對未來特別行政區曾承諾“高度自治”，但這絕對不排除一種權力向內部合攏集中的趨勢。事實上，《基本法》就是透過撤銷各市政廳的途徑對分權“作致命的打擊”，以致各市政廳只可作為地區的行政區域，最終由直屬的地區行政當局本地機關取代，在嚴格分治情況下只會屬諮詢機構¹⁴⁴。

後 語

綜上所述，有必要作一個最後的意見，或可說是一個最後的警惕。

當市政行政被撤銷時，其法律、財政制度亦會隨即消失，我們認為這點會令人質疑未來澳門特別行政區《基本法》第 5 條的規定能否付諸實現。我們願意與否，這種態度將對“之前的生活方式”造成嚴重的震盪。事實上，倘依照此方向進行，毋庸置疑，我們將發現居民與機構的接觸會減少，距離亦會拉遠，不單是在政治準正計劃方面（由於選舉制度的消失），同時在日常工作方面亦然，實現其職責、執行其權限、為居民切身利益為前提等，屆時將不能再自治地自行考慮。

142. Jorge Oliveira, 《未來特別行政區基本法中澳門法律制度的延續性》，載於《澳門政府雜誌—行政》，第 19/20 期，1993 年 4 月，第 25、26 頁。

143. Francisco Gonçalves Pereira, 《葡萄牙，中國及澳門問題》，葡萄牙東方基金會，1995 年，第 143、144 頁。注意在此我們所指是作者就了解《基本法》確保現政治法律模式的延續性至何種程度”的“第二觀點”的看法。根據 Gonçalves Pereira 的看法，如果以“一般性”探討，得到的答案會是肯定的。在這方面，“當我們撇開就憲法模式的理論可能性，而留意過往二十年所實施的工作，基本法為現行政治、經濟及社會體制再制定基本模式。”作者同上。

144. 我們還須強調未來澳門特別行政區《基本法》的條文與香港特別行政區基本法的規定存在相同之處。事實上，第 96 條亦說明可在特別行政區設立“district organizations”，然而，“並非本地政權性機關”。Joseph Y S Cheng, *The Political System, in The Basic Law and Hong Kong' Future*, Edited by Peter Wesley – Smith e Albert H Y Chen, Butterworths, Hong Kong – Singapore – Malaysia, 1988, 第 156 至 157 頁。

在此，我們套用Jean Delumeau對思索一個人們稱為“千年快樂”的夢的一些字句作為完結。

“今日，我們必須摒棄對昔日的懷緬，同時亦摒棄對未來的幻想。無論我們在道德和物質上如何作改進，在地球上生活永不如天堂，奧古斯丁聖人鼓勵我們向天堂生活“朝聖”途中必須要警覺，他說得很有道理，因為正如所載，那種朝聖不可在沒“痛苦的焦慮，工作的疲勞及誘惑的危險”情況下完成的¹⁴⁵。

145. Jean Delumeau, “千年快樂”, Uma história do paráiso, Terramar, 1994年, 第465頁。

參考書目

Amaral, Diogo Freitas do, 《行政法》, Almedina, 科英布拉, 第一版, 1989; 《行政法》, Almedina, 科英布拉, 第二版, 1994;

Andrade, José Carlos Vieirade, 《規範性自治及法律保留》, 載於向 Afonso Rodrigues Queiro 教授致意的研究 I, 科英布拉大學, 法律系報告, 特刊, 科英布拉, 1984;

Ardant, Philippe, “Institutions Politiques et Droit Constitutionnel”, 巴黎, L.G.L.J.第六版, 1994;

Barbosa de Melo, António M., 《民主與烏托邦》, 波爾圖, 1980; 《行政法 II》(公民面對公共行政的管轄權的保護), 1986/87 學年於科英布拉法學院講授的課程摘要, 自行編製的教材, 科英布拉, 1987;

Caetano, Marcelo, 《葡萄牙法律史——原始至十六世紀——淵源——公法(1140 – 1495)》, 第三版, Verbo 出版社;

Canotilho, José Joaquim Gomes, 《憲法學》, Almedina, 第六版, 科英布拉, 1993;

Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, 《對澳門法規的合憲性監察》, 刊登於《檢察院雜誌》第 12 期, 第 48 號 10 – 12 月, 1991; 《葡萄牙共和國憲法評釋》, 第三版, 科英布拉出版社, 1993;

Cheng, Joseph Y S, 《政治制度》, 刊登於《基本法及香港未來》, Peter Wesley Smith, Albert HYChen 著, Butterworths, 香港, 1988;

Correia, Fernando Alves, 《市政機構之間合作的法律形式》, 載於向 Afonso Rodrigues Queiro 教授致意的研究, 科英布拉大學, 法律系報告, 特刊, 科英布拉, 1984;

Correia, José Manuel Sérvulo, 《權力的歸還》, 載於《公共行政法律字典》, 第三卷, 里斯本, 1990; 《行政合同的合同性自主及合法性》, Almedina, 科英布拉, 1987; 《行政法概念》, 第一卷, Danúbio 有限公司出版社, 里斯本, 1994;

Costa, José Manuel Cardoso da, 《政治學教材》, 自行編製的教材, 葡萄牙天主教大學, 波爾圖, 1978/79;

Ferreira, Luísa Costa e Rosa, José Pereira, 《市政管理手冊》, 澳門理工學院, 澳門, 1997;

Gonçalves, Pedro, 《對地方自治機構行使行政監護權的新的法律制度》, CEFA, 自治機構研究及培訓中心, 科英布拉, 1997;

Machado, João Baptista, 《1976 年憲法的參與及分權、民主及中立》, Almedina, 科英布拉, 1982;

Magalhães, António E.B.Malheiro de, 《未來澳門特別行政區基本法中的分權原則》, 《澳門政府雜誌——行政》, 第四十一期, 1999;

Maurer, Hartmut, 《德國行政法手冊》, Michel Fromont 翻譯, L.G.L.J., 巴黎, 1994;

Miranda, Jorge, 《政府職能、組織和行為》, 里斯本, 1990; 《地方權力概念》, 載於《憲法研究》, 第一卷, Petrony 書局, 里斯本, 1977; 《澳門的憲法秩序及對合憲性監察》, 載於《法學》, 第三年, 第 7 期, 澳門, 1993 年 1 月; 《專業團體》, 載於《公共行政法律字典》, 第四卷, 里斯本, 1994;

- Moncada, Luís Solano Cabral de, 《地方自治機構及私法》, 載於《地方發展》, 1982年第一及第二季度, 第14/15期, 中央地方協調委員會報告;
- Morbey, Jorge, 《澳門, 1999——過渡挑戰》, Gráfica Monumental 有限公司, 里斯本, 1990;
- Moreira, Vital, 《自治行政及職業團體》, 科英布拉出版社, 1997;
- Nabais, José Casalta, 《地方自治(一些整體的情況)》, 法律系報告特刊單行本——向 Afonso Rodrigues Queiro 教授致意的研究——1986, 科英布拉, 1990;
- Oliveira, António Cândido de, 《地方自治法律》, 科英布拉出版社, 1993;
- Oliveira, Celina Veiga de, 《澳門地位之演變史》, 載於《澳門政府雜誌——行政》, 第19/20期, 澳門, 1993;
- Oliveira, Jorge, 《未來特別行政區基本法中的澳門法律制度的延續性》, 載於《澳門政府雜誌——行政》, 第19/20期, 澳門, 4月, 1993;
- Otero, Paulo, 《行政等級的概念及依據》, 科英布拉出版社, 科英布拉, 1992;
- Pereira, Francisco Gonçalves, 《葡萄牙, 中國以及澳門問題》, 東方葡萄牙學會, 澳門, 1995;
- Pontier, Jean-Marie, Les principes de la répartition des compétences, in Les Nouvelles Competences Locales, sous la direction de Frank Moderne, Collection Collectivités Territoriales, Economica, Paris, 1985;
- Pubusa, Andrea, — Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'Ordinamento Costituzionale Italiano, Milano, Dott. Giuffré, 1983;
- Queiró, Afonso Rodrigues, 《分權》, 載於《公共行政法律字典》, 第三卷, 里斯本, 1990;
- Santamaria Pastor, Juan Afonso, 《行政法依據 I》, Ramon Araces 研究中心出版社;
- Silveira, Jorge Noronha e, 《澳門憲法史(1820 – 1974)》, 法學出版社, 東方葡萄牙學會贊助出版, 1991年4月, 第一版;
- Soares, Rogério Guilherme Ehrhardt, 《律師團體作為公共組織》, 載於《法例及司法見解雜誌》, 第124期, 科英布拉, 1991; 《行政法》, 科英布拉, 1978; 《行政法 I》, 無日期教材, 自行編製的教材, 天主教大學, 法律課程, 波爾圖; 《公法及技術社會》, 科英布拉, Atlântica 出版社, 1969;
- Sousa, António Francisco de, 《地方自治行政法》, Luso Livro, 里斯本, 1992;
- Virga, Pietro, 《行政法, 地方行政》, 3, Giuffré 出版社, 米蘭, 1998; 《地方行政》, 米蘭, Dott.A.Giuffré 出版社, 1991;
- Vitorino, António, 行政暨司法政務司在題為“市政廳在本地區生活所扮演的角色”的研討會開幕禮上的致詞, 載於《澳門政府雜誌——行政》, 第1期, 澳門, 1998;