

澳門的行政堂區——兼議市民服務中心的可行區劃

陳震宇*

一、前言

自葡萄牙人來澳定居和實施行政管理以來，以各居民區內具代表性的教堂名稱命名的堂區，早已成為澳門的一個生活傳統和特色。儘管如此，作為“舶來品”的澳門堂區，其性質和作用，與葡萄牙的堂區卻大相逕庭。雖然存在著差別，但堂區作為澳門政治行政生活中的一個單位，卻仍發揮著它原來設置初衷的作用。另一方面，過去因為語言和其他因素而導致的隔閡，使澳門不少居民仍然對堂區的屬性、區劃和數量存在各種誤解。本文希望透過介紹葡萄牙堂區制度的沿革和澳門堂區區劃的歷程，和披露歷史上葡萄牙海外地方行政制度中對堂區建制的一種引入性嘗試，來釐清澳門實際存在堂區的數量和堂區的屬性，並且在此基礎上，討論政府籌備設置的分區“市民服務中心”和“分區社區服務諮詢委員會”中可行的區劃方案。

由於澳門存在兩種堂區，一種是天主教澳門教區為傳教、信徒和教堂管理的目的而設立的堂區 (paróquia)，另一種是行政當局設立的堂區 (freguesia)。為了區別兩種堂區，本文將以“行政堂區”表示由行政當局設立的堂區。而天主教的堂區，則以“宗教堂區”來表示。

二、葡萄牙堂區制度沿革

根據葡萄牙學者José António Santos的研究，最早應可追溯至公元3世紀末葉至4世紀初葉，葡萄牙已經出現堂區劃分的雛形，在時間上

* 澳門科技大學管理學博士研究生

與伊比利亞半島開始受基督信仰影響一致。但是，由於當時葡萄牙作為一個地理概念尚未確立，堂區因此只是附屬於教會的信仰社區，即宗教堂區，本身尚並未明確成為一個地理區域。

葡萄牙立國後，宗教堂區的數量開始增加，而教堂的建設，以及隨後升格為堂區，往往印證了當地社區，從組織鬆散到嚴密的發展歷程。Santos認為，隨著市政組織的結構日漸成熟，堂區組織在社區生活上越來越普遍，社區的宗教、文化、教育和社會救助工作，也開始圍繞著堂區組織來進行。不過，這段時期的堂區組織，在本質上仍然是宗教堂區，尚未成為葡萄牙行政建制的一部分。

到了1820年自由革命發生後，堂區才從過往被長期視為宗教堂區，轉變成為葡萄牙行政建制的一部分。1830年，宗教堂區成立委員會(juntas de paróquia)，不但負責宗教事務，而且還有權兼顧純屬地方利益的所有事務。宗教堂區在1835年正式被納入葡萄牙地方行政劃分的一部分。雖然這種做法曾經在1840至1867年期間被中斷，但隨著1867年行政改革的開展，堂區被正名為“行政堂區”(paróquia civil)，作為葡萄牙基層政權單位，負責管理當地居民集體利益和教會的財產。這項改革措施，後來在1878年頒佈的《行政法典》(Código Administrativo)中被正式確立。而在葡萄牙共和國成立後，“行政堂區”的葡文名稱“paróquia civil”正式以“freguesia”一詞取代，與宗教堂區區隔起來。¹

從上述可見，葡萄牙的堂區制度，是從天主教傳教分區的基礎上逐步發展的。隨著宗教生活逐漸深入葡萄牙民眾，堂區組織也開始兼顧地方事務，成為葡萄牙地方政治行政生活的傳統。這種傳統後來在憲制上被確立下來，成為葡萄牙絕大部分地區的基層政權單位。²同時，作為政治行政生活一部分的葡萄牙堂區制度，經歷了一個由下而

1. Santos JA (1995): *As Freguesias – História e Actualidade*, Celta Editores, Oeiras。

2. 目前除了亞速爾自治區的科爾武(Corvo)外，所有葡萄牙的市政區(municípios)都會有至少1個堂區。據葡萄牙國家統計署(Instituto Nacional de Estatística)的統計，在2005年葡萄牙共有4,259個堂區。見 Instituto Nacional de Estatística (2006): *Anuário Estatístico de Portugal*，第37-38頁。

上的過程，從社區居民因利乘便自發以之為組織單位自我管理社區內部事務，至在憲制上正式被納入地方行政制度的一部分。

三、澳門行政堂區區劃的歷程

葡萄牙人自16世紀中葉抵澳後，先後在其聚居地內建立起聖老楞佐堂(1558至1560年)、聖安多尼堂(1565年前)、望德聖母堂(1568或1569年)和主教座堂(1576年前)³，其中聖老楞佐堂、聖安多尼堂和主教座堂早已成為葡人在澳門聚居地的地方劃分單位。根據瑞典歷史學者龍思泰(Anders Ljungstedt)的敘述，當時的議事會在1593年致葡萄牙國王菲臘普一世(Filipe I)的函件中，已表示澳門有一座主教座堂和兩個堂區(freguesias)。⁴後來，由於清朝政府在鴉片戰爭中戰敗，與英國簽訂《南京條約》，葡萄牙開始認為擴張澳門領土的時機成熟，於是派員與清朝政府談判，謀求佔據整個澳門半島。在被清朝政府拒絕後，葡萄牙王室於1846年派遣亞馬留(Ferreira do Amaral)為澳門總督，在澳門實質推行殖民政務。至1849年事實上完全佔據了澳門半島，並相繼於1851和1864年以武力侵佔了氹仔和路環。雖然後來葡萄牙還謀求佔據灣仔和大小橫琴，但終告失敗。至此，澳門地區在地理上的涵蓋範圍，也基本確定為澳門半島、氹仔和路環。

顯然，在殖民管治得以確立後，澳門地區的政治行政制度也開始參照葡萄牙的行政管理系統，並將之移植過來。在原來葡人聚居地已有的宗教堂區的基礎上，澳門葡萄牙行政當局參照了這套天主教的社區教務管理方式，將之照搬入行政管理體制中。不過，與葡萄牙的堂區制度相反，行政當局在澳門設立行政堂區的原意，並非為了增進居民(特別是葡裔居民)的社區參與和政治生活，也並非一如外界普遍認為般，是“政教合一”的結果。在澳門設立行政堂區的原意，其實只是為了便利稅收管理。更深一層來說，是以區域的劃分作指引，來伸張和鞏固葡萄牙在澳門的行政管理權，對澳門實施事實上的行政管理。

3. 澳門主教公署《二零零六年澳門天主教手冊》，2006年。

4. Braga, JM “As Igrejas Paroquiais de Macau”，載於 *Boletim Eclesiastico da Diocese de Macau*，第36年總第413期，1938年，第142-159頁。

在完全佔據澳門半島後，葡萄牙海軍暨海外部 (Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar) 於1893年3月9日頒佈了澳門半島房屋稅收 (俗稱“業鈔”) 的規則 (全稱：Regulamento para o lançamento e cobrança da contribuição predial em Macau)，其中的第11條規定，有關澳門半島房屋的巡查工作，以堂區 (freguezias) 為單位；第44條也規定，公鈔局 (即後來的財政廳) 在確定市內房屋的界線後，須由負責登記的部門劃定堂區的區劃。⁵ 為了執行有關規定，《澳門地捫憲報》 (Boletim Oficial do Governo da Província de Macau e Timor) 在1893年8月5日刊登了第128號札諭 (Portaria Provincial，又稱“省訓令”)，成為葡萄牙開始對澳門地區實行政管理後，首份頒佈的關於澳門半島行政區劃的法律文件。這份札諭一開始便指出：

“照得所有澳門公鈔事宜，應即行將本澳地方分列坊數，以便條晰辦理，俾免窒礙。”因此，“合行將澳地定分三坊，列左：一為聖老楞佐坊，即華俗名風順堂約；二為大堂坊約；三為聖安多尼坊約，即華俗名花王堂坊。”⁶

後來為了使新橋、沙崗和望廈納入行政區劃，進一步完善房屋稅收管理，行政當局在1894年1月9日，透過第4號札諭，調整澳門半島的3個堂區的區劃。⁷

隨著葡萄牙“新國家體制” (Estado Novo) 的建立和鞏固，澳門的行政堂區也跟隨其意識形態體系中“政教合一”的特點，而開始引入宗教的元素，並與天主教教務行政區劃調和。1932年，為了適應澳門半島的擴張，當時的護督João Pereira de Magalhães在6月16日發出第895號札 (Portaria，即訓令)⁸，委任一個以民政廳廳長為主席、大堂區本堂神父羅若翰 (João Clímaco do Rosário)、服役警隊中尉João Tavares de Sousa、工務廳和財政廳的官員各一名為成員的委員會，負責研究澳門半島行政分區的重新劃分。行政當局隨後根據該委員會的報告⁹，經過

5. 1893年5月29日《澳門地捫憲報》第21期副刊。

6. 1893年8月12日《澳門地捫憲報》第32期。

7. 1894年1月13日《澳門地捫憲報》第2期。

8. 1932年6月16日《澳門政府公報》第25期。

9. 筆者曾嘗試從現有澳門歷史檔案館藏中尋找此報告，惜該館尚未收錄民政廳在1932年草擬的報告和建議書。

第527號立法證書¹⁰ (Diploma Legislativo, 即立法性法規), 確認了澳門半島新的堂區區劃, 仍然維持3個堂區的格局, 只是調整各堂區的區劃。值得注意的是, 雖然澳門教區早在1923年成立望德聖母堂堂區, 專責管理全澳華籍天主教信徒的職務¹¹, 但此時該區仍然未被分拆成一個獨立的行政堂區, 而是將該區的範圍分別納入花王堂和大堂行政堂區。

隨著澳門半島的進一步發展和新的宗教堂區的設立, 行政當局在聽取了時任澳門教區主教戴維理 (Paulo José Tavares) 的提議後, 認為有需要將當時各行政堂區的區劃, 與現行以及教會計劃把1929年創立的花地瑪傳教區升格為宗教堂區的區劃一致。¹²為此, 行政當局民政廳在1965年4月10日發出訓令¹³, 組成一個由澳門市行政局局長擔任主席、並包括澳門教區兩名代表、澳門市政廳和工務運輸廳各一名代表為成員的委員會, 研究新的澳門半島行政堂區劃分。經此委員會建議¹⁴和政務委員會通過, 行政當局頒佈第1676號立法性法規¹⁵, 將原來澳門的3個行政堂區, 擴充為5個, 即風順堂區 (聖老楞佐堂區)、大堂區、望德堂區、花王堂區 (聖安多尼堂區) 和花地瑪堂區。其中, 原來望德聖母堂宗教堂區正式成為一個獨立的行政堂區, 另外在澳門半島北部新設花地瑪堂區。澳門半島的宗教堂區和行政堂區的區劃相互配合, 至此時才統一起來。

葡萄牙在1974年發生“四·二五革命”後, 澳門從過去葡萄牙的一個海外省的地位, 修正為葡萄牙管理下的中國領土, 是為“澳門地區”

10. 1932年9月17日《澳門政府公報》第38期。

11. 澳門主教公署教區事務統籌秘書處 (2006)《澳門教區成立四百三十周年教聞摘錄 (1576-2006)》, 2006年, 第4-5頁。

12. 澳門主教公署教區事務統籌秘書處 (2006)《澳門教區成立四百三十周年教聞摘錄 (1576-2006)》, 2006年, 第4-5頁。

13. 1965年4月17日《澳門政府公報》第16期。

14. 筆者曾翻查民政廳在1965年草擬的建議書和報告檔案 (澳門歷史檔案館館藏編號 AH/AC/27930), 未有發現此份報告。值得注意的是, 從時間上推算, 有關委員會於1965年4月組成, 而第1676號立法性法規則於1965年8月7日公佈, 其間尚需政務委員會討論通過; 而從民政廳當年收錄的建議書和報告中, 筆者發現從4月至8月期間有4份建議書未有收錄, 另有1份被列為密件。雖然當中未有收錄的報告和建議書的數量較多, 但不能排除此報告被列作密件的可能。

15. 1965年8月7日《澳門政府公報》第32期。

(Território de Macau)。澳門地區的行政區劃權限，也從過去的總督，轉移至立法會，而且是立法會的專屬權限¹⁶。不過，直至1990年《澳門組織章程》修改為止，立法會從未行使過這個專屬權限。當1990年《澳門組織章程》被修改以後，這個專屬權限被撤銷，總督可向立法會對行政區劃的事宜申請立法許可。隨著黑沙環和新口岸相繼開展填海工程和發展計劃，澳門半島的地貌也起了很大的改變。1991年，當時的護督范禮保 (Francisco Murteira Nabo) 向立法會申請立法許可獲得批准，並於同年4月頒佈第26/91/M號法令¹⁷，重新界定澳門半島行政堂區的區劃，仍然維持5個行政堂區的格局。自此，雖然澳門半島的地貌繼續出現大規模的變化，行政堂區區劃卻未再調整，大堂區的範圍也由於填海地段的增加，而一直向南擴展。

在離島方面，坊間雖然往往認為氹仔和路環分別“屬於”“嘉模堂區”(又稱“聖母聖衣堂區”)和“聖方濟各堂區”，但事實上這兩個所謂“堂區”從來沒有專門的法律文件確認，僅於1976年3月31日的第4/76/M號法令(訂定有關辦理選民登記及澳門立法會暨諮詢會成員之選舉應遵規則，已廢止)第26條有關選民登記委員會的規定中，以及與地籍登記有關的文件中提及。但是，嚴格而言這些文件並非正式規定或確認離島的行政區劃，因為當時有權限制定行政區劃的機關，根本從未就離島的行政區劃立法。所以，現時坊間常常認為離島“存在”兩個所謂的“堂區”，僅為訛傳，並無法律基礎。

即使在1976年之前，離島也沒有任何確定的行政堂區區劃，較接近的只有1935年3月18日的第25124號大總統令(Decreto, 即國令)。但是，該令只確認當時的海島市(Concelho das Ilhas)分為氹仔和路環兩個行政分所(postos administrativos)，未有指明行政分所以下堂區的劃分。而宗教堂區的劃分方面，離島其實只設有一個堂區，即嘉模聖母堂區，本堂設於氹仔市區(Vila da Taipa)，而路環在目前則設有比堂區次一級的“準堂區”(Quase-Paróquias)，即聖方濟各準堂區，其前身更

16. 《澳門組織章程》(1976年2月17日第1/76號法律)第31條。

17. 1991年4月22日《澳門政府公報》第16期第1組。

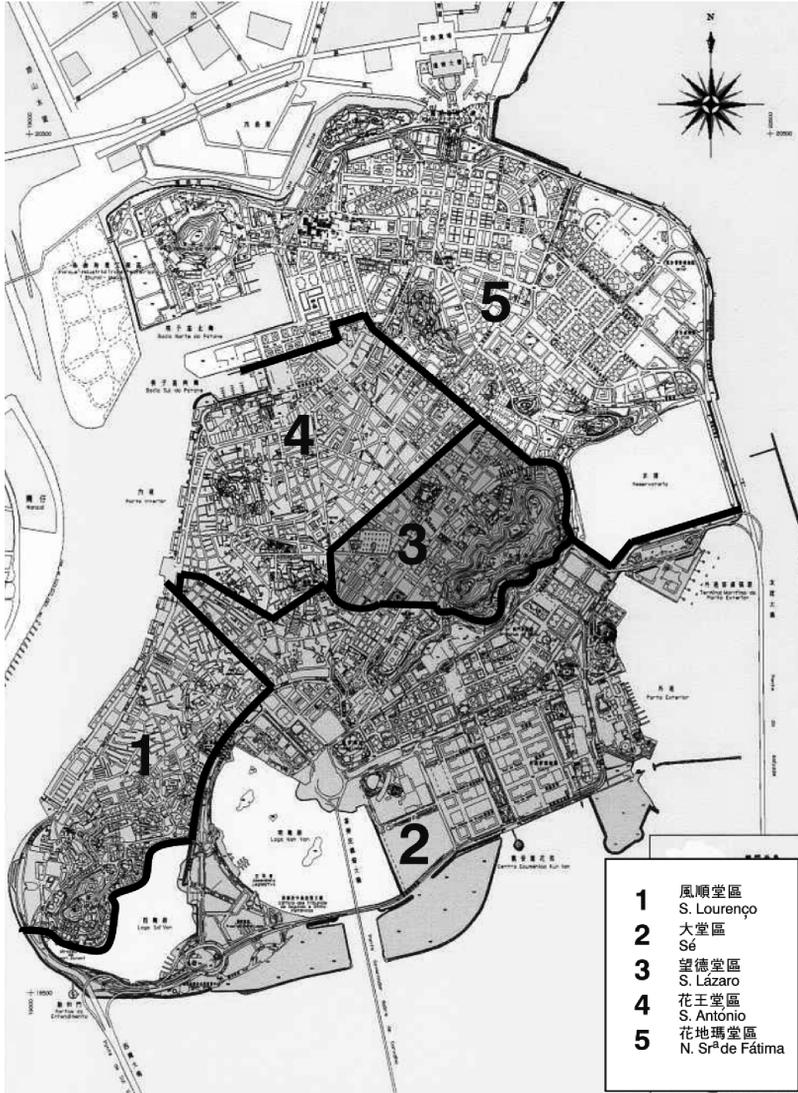
只是傳教區(Missão, 於1903年創立, 1963年重建¹⁸)。這種微細的分別, 也實在考住了一些行政當局的官員。例如在20世紀60年代末期至70年代初期, 當時葡萄牙的海外部(Ministério do Ultramar)為了整理各海外省現行的行政區劃, 於是向澳門的行政當局去函查詢。在1969年至1971年短短3年間的多次往來書信中, 便曾經出現過兩個不同的答案。行政當局在1969年致海外部的答覆中, 按照海外部的要求, 引用第25124號大總統令, 確認離島分為兩個行政分所, 並指出之下再細分為兩個堂區, 即嘉模聖母堂區和聖方濟各堂區。但是, 到了1970和1971年的答覆中, 則按照了教區行政區劃的方法, 表示離島只有一個堂區, 即嘉模聖母堂區, 設於氹仔市區¹⁹。

隨著時間轉移和社會經濟的進一步發展, 離島的地貌已經發生巨大的轉變。氹仔島不但名副其實成為了澳門的“衛星城市”外, 島上還興建了澳門大學、澳門科技大學、澳門國際機場, 以及廢料焚化中心等重要基礎設施。過去連接的氹仔和路環兩島的路氹連貫公路長堤, 兩側從過去的養蠔場和紅樹林, 發展至現時逐漸填出新的地段。路氹城近年來隨著各項大型體育和度假設施陸續投入使用而聞名遐邇。既然氹仔和路環本來並無行政堂區的劃分, 路氹城應否納入行政堂區的區劃當中, 似乎並不重要。

18. 澳門主教公署《二零零六年澳門天主教手冊》, 2006年。

19. 民政廳檔案第99D宗卷(澳門歷史檔案館館藏編號 AH/AC/P-23500)。

圖 1 澳門特別行政區的行政堂區區劃



註：氹仔和路環並無行政堂區區劃。

圖片來源：地圖繪製暨地籍局，經處理。

四、葡萄牙海外行政體制的“堂區委員會”與澳門

從上述離島的情況可知，過去行政堂區和宗教堂區混為一談的情況，在當時固然有其意識形態認知的背景，也成為了澳門行政史上的一件小趣事，也可以算是一筆糊塗賬。不過，從另一個側面來看，此事也反映了作為葡萄牙政治行政制度中的基層單位的堂區，當時的澳門其實並無跟隨葡萄牙其他地方，特別是海外省的做法，在行政堂區設立相應的行政建制機構的情況。

葡萄牙海外行政系統中的地方行政機構，在傳統上包括了市政廳（*Câmara Municipal*）、市政委員會（*Comissão Municipal*）和地方委員會（*Junta Local*，澳門的官方文件中曾將之譯作“鎮公所”、“鎮參議會”等），這些機構的運作全部以市（*Concelho*）²⁰為單位，根據市內歐洲裔或等同的人口數量（後來改為選民人數）而設置。1953年，葡萄牙頒佈新的《葡萄牙海外組織法》（*Lei Orgânica do Ultramar Português*），首次將上述地方委員會的運作單位下延至堂區或行政分所，卻由於一直未有辦理相應的選舉的關係，而使這項規定成為一紙空文。到了1961年，為了因應在非洲海外省的葡裔居民人數增加，以及葡屬幾內亞、安哥拉和莫桑比克在20世紀50年代末至60年代初相繼爆發的民族解放鬥爭，葡萄牙需要透過政治行政制度的改革來一方面分擔一些管轄面積較廣，以市為基本單位的地方行政機構的工作，另一方面借助新設置的機構來擴大當地葡裔居民政治參與的途徑，爭取當地葡裔居民的民心，而且更需要利用地方行政建制向下伸延來達至控制社會和鞏固政權的目的。葡萄牙海外部於是修改了規範葡萄牙海外地區地方行政體系的《海外行政改革》法令（*Reforma Administrativa Ultramarina*），規定地方委員會於堂區，以及至少有20名選民的行政分所的總辦事處所在村落（*povoação*）設立²¹。

20. 另一個與市同級的建制是區域（*circunscrição*），但區域的常居人口通常以“土著”（*indígenas*，即原住民）為主。區域原本不設置市政機構，有關地方事務的工作有區域的行政局長，以及區域總辦事處所在地的行政分所監管，並透過保甲制度和登記制度等確保當地的治安和人口監控。不過，自1953年起，區域可設置市政委員會。澳門從來沒有區域的建制。

21. 1961年6月12日第43730號國令，刊登於《葡萄牙政府日報》（*Diário do Governo*）第135期第1組，刊登於1961年7月1日《澳門政府公報》第26期。

1963年，葡萄牙修改《葡萄牙海外組織法》，首次明確規定海外省的堂區與葡萄牙本土一樣，設立堂區委員會（Junta de Freguesia），並且在各海外省的《政治行政章程》中規定該委員會由選舉產生。同年12月31日，海外部頒佈第45521號國令，規範堂區委員會的組成和權限等細節。這份國令除了將堂區定性為公法人，堂區委員會是堂區的地方行政團體（*corpo administrativo*）外，更特別專門規定澳門的堂區委員會的組成方法（第14條第4款）。根據該國令，澳門省的堂區委員會，各由4名委員組成，其中3名由堂區內合資格的戶主（*chefes de família*）選舉產生，另外一名是華人代表，由總督委任。每一屆堂區委員會的任期為4年，主席由各委員之間互選產生，另選舉秘書和財政各一名。在權限方面，則適用《海外行政改革》中關於原地方委員會的規定，可訂定最高1千士姑度（折合約182澳門元）的罰則、批准最高2萬5千士姑度（折合約4,545澳門元）的工程開支和最高5千士姑度（折合約909澳門元）的慈善和教育機構撥款，而該等受資助的機構必須並非由市政廳負責管理。

顯然，葡萄牙當局曾嘗試賦予海外省的行政堂區地域公法人地位，並透過設置本身的行政管理機關——堂區委員會，分擔上一級市政機構的部分職能。以當時澳門的物價計算²²，堂區委員會實際上被賦予了地方的立法權限，而且有權制訂和批准的罰則、開支和撥款的金額還相當高。這樣，海外省的行政堂區即使並非像一般意義的自治行政般，由法律確認其人格，而是其人格由法律賦予，但是行政堂區的行政管理機關堂區委員會，在本質上仍然是市政機構下一級的政權性機構。而從澳門的實際情況探討，即使人口密度很高，但澳門地區本身的土地面積不大，各市（即澳門市和海島市）管轄的土地面積當然也相對不大，市政機構與在地社區的距離不是很遠，關係也相對簡單，加上華人社群甚少通過正式的行政建制來解決日常生活遇到的，包括

22. 1963年澳門的平均糧食價格大致為：白米每公斤9角；蔬菜每公斤8角7仙；雞蛋每打2元5角；麵粉每公斤6角8仙；麵包每公斤1元。另外，當時的公共汽車每程2角，寄往澳門本地的信件基本收費是5仙。而澳門居民每人的生活費平均為每月大約30至40元。見蔡凌霜編《1964-1965澳門工商年鑑》，大眾報出版，1915年。

在地事務在內的問題，市政機構也可以透過不同方法，例如社團、個別社會人士或社群領袖等直接兼顧行政堂區的事務，無需架床疊屋地在各個細小的行政堂區再設立職能相近的管理機構。其次，當時澳門的人口，特別是葡裔人口不多，而按照法律規定，分散在各行政堂區的合資格戶主選民人數，在這個基礎上也不會很多。因此，如果要澳門按照該國令的規定設立堂區委員會，不但不會提高地方行政的效率或強化行政當局對本地社會的控制，反而會極易產生浪費行政資源，甚至在當時的地緣政治環境下，引起華人社群不滿的不良效果。

而事實上，當海外部就這份國令的條文諮詢海外省的意見時，澳門的行政當局早就表示異議。根據1971年總督嘉樂庇(José Manuel Nobre de Carvalho)答覆海外部海外行政高級督察署(Inspeção Superior de Administração Ultramarina)的查詢時，便提到當時的總督羅必信(António Adriano Faria Lopes dos Santos)在1962年11月曾經向海外部發出一份密函，指在澳門設立堂區委員會不可行，而且重申在現時的政治情況下，不建議設立該機構。²³顯然，葡萄牙海外部在確定國令的最後文本時未有接納澳門的意見，仍然將有關規定寫入該國令內，但另一方面也考慮到澳門的特殊政治情況，不強求當地行政當局必須執行該國令的規定。隨著葡萄牙海外行政系統的瓦解，這份國令也由於《葡萄牙海外組織法》的廢止而已經不再產生效力。但是，澳門的行政堂區在過去確實曾出現過具備公法人的身份，而又不具備本身行政管理機構的畸形狀況，行政堂區當時的這個法人身份，因為沒有相應的管理機構，並無多大實際和實質的意義。後來因應政治形勢和澳門在葡萄牙法律地位的變化，重新規範當地政治行政制度的《澳門組織章程》等憲制性文件，只賦予了澳門地區自行劃分行政區域的權力，但隨之衍生的法律文件並無賦予澳門的行政堂區任何法人地位。因此，澳門的行政堂區，一直以來在最大的程度上，只發揮方便行政管理的指引功能。換言之，即向當時設立行政堂區的原意回歸。

23. 澳門總督致海外部海外行政高級督察署的公函(編號 1561/A/9/14/17)，1971年8月2日；收錄於民政廳檔案第99D宗卷(澳門歷史檔案館館藏編號 AH/AC/P-23500)。

五、“市民服務中心”的分區與行政堂區

為了落實優化行政程序的施政承諾，政府在2007年11月在黑沙環設立了首個“市民服務中心”(Centro de Prestação de Serviços ao Público)，在現階段提供民政總署、行政暨公職局、法務局和印務局(即行政法務司範疇內管轄的部分部門)的服務。按照政府2008年的施政方針，將在此基礎上強化分區在民意諮詢和意見收集方面的功能。預計在2008年，政府將籌設“分區社區服務諮詢委員會”(Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários)，配合分區市民服務中心的運作，加強政府和社區之間的直接聯繫²⁴。而行政長官何厚鏵在列席立法會答問會時也提到，在籌設市民服務中心和分區社區服務諮詢委員會的時候，會考慮將澳門半島劃分成3個分區和離島一個區，而不會採用現行澳門半島行政堂區的劃分。行政長官指出，不採用現行行政堂區的劃分，是為了避免浪費行政資源。

雖然澳門半島的行政堂區，在公共服務提供的角色上目前僅基本局限於選民登記、統計、地籍管理和由此而衍生的城市規劃，而初級衛生保健服務(衛生中心網絡)、警察巡邏、消防、郵政派遞等，則具備自己的分區準則和體系，並不完全以堂區為劃分單位，但各行政堂區始終具備本身的特色，應仍可成為市民服務中心分區的參考(見表1)：

表1：澳門各行政堂區和分區的土地利用

堂區/分區	土地利用
花王堂區	商住和傳統工業區、歷史城區、內港北部
望德堂區	商住區，為將來文化產業和創意產業的孵化區
風順堂區	行政中心、住宅區、歷史城區、內港南部
大堂區	經濟中心、歷史城區、外港
花地瑪堂區	工業區、住宅區、關門口岸所在地

24. 澳門特別行政區政府《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零八年財政年度施政報告》，2007年，第1012和1034頁。

堂區/分區	土地利用
氹仔	工業區、住宅區、大學區、旅遊度假區、機場所在地
路環	傳統村落、旅遊度假區、九澳港、蓮花口岸所在地

事實上，政府決定不按照澳門半島現行的行政堂區劃分來作為社區和民生服務的分區，是實事求是的做法。參考近年的統計數據（見表2），不難發現各行政堂區、氹仔和路環不但面積不一，人口分佈也不平均。如果硬性按照澳門半島現行的行政堂區劃分來設立市民服務中心和分區社區服務諮詢委員會，確實很有可能會出現浪費行政資源的效果。另一方面，各行政堂區、氹仔和路環之間不同的人口特徵，使到各區在民生服務的需求也會有所不同，例如在住戶較多的分區，或需加強民生服務；失業人口較多的分區，或需引入職業轉介服務等。不同年齡層次的市民也有不同的民生服務需要，例如升學諮詢、社會保障等。政府也似乎意識到這種需要，也計劃分區市民服務中心在下一步將因應各區的特點而提供不同的服務。

表2：澳門各行政堂區和分區部分人口特徵

堂區/分區	面積 (km ²)	人口	0-14歲 人口	65歲以上 人口	入息中位數 (澳門元)	失業人口	住戶
花王堂區	1.1	112,877	16,593	9,820	6,420	3,080	36,819
望德堂區	0.6	30,924	4,175	3,092	9,093	594	10,550
風順堂區	1.0	48,292	6,954	4,539	6,805	1,065	15,894
大堂區	3.4	40,609	4,995	3,777	9,137	790	13,749
花地瑪堂區	3.2	201,208	33,602	11,066	5,697	6,823	62,447
氹仔	6.5	63,293	9,747	2,785	11,310	863	19,040
路環	7.6	3,292	306	330	10,301	19	668

註：0-14歲人口和65歲以上的人口數字從百分比中推算，僅供參考。

資料來源：統計暨普查局（2007）：《統計年鑒2006》及《2006中期人口統計總體結果報告》

綜合澳門半島各行政堂區的土地利用和人口特徵，政府應可將人口高度集中，住戶數目最多的花地瑪堂區劃作一個單區，在必要時也可開設兩個市民服務中心，做法可以與目前的衛生中心類似。針對花王堂區和風順堂區內有相當部份的社區是澳門舊區重整的其中一個對象，加上兩者都包括內港，為了使一些漁民的民生需求能得到集中的回應，兩者應可劃作一個單區。至於望德堂區和大堂區，則應配合土地利用的特徵，在維持大堂區作為澳門地區經濟活動中心的地位的同時，也可以配合政府發展文化和創意產業的政策，適當將這個中心向望德堂區延伸。因此，這兩個堂區應可劃作另一個單區。最後，由於路環人口不多，而且當地的民生需求與氹仔一些地方，特別是舊區類似，因此無需將路環單獨劃作一個分區，而是完全可以將氹仔和路環劃作單一的離島區，集中提供民生服務和處理民生問題。

六、餘論：行政堂區的前景

歷史上澳門的行政堂區，一直僅扮演著便利行政管理的指引功能，“亦並非所有的行政管理業務，都適合以堂區作為基本單位”。儘管曾經被賦予公法人身份，葡萄牙中央當局並且嘗試在這些堂區設立本身的管理機關，但澳門的現實環境使這樣的構想不但不可能，而且極有可能產生浪費行政資源和族群反彈的效果。依筆者的理解，隨著政制的轉變，澳門半島各行政堂區沒有再被賦予公法人的地位，加上《澳門特別行政區基本法》也已經規定了澳門地區只可以存在獨一級的政權機構，任何在澳門特別行政區內設立的地域公法人，與現行《基本法》的規定不符。所以，縱使一些從政者認為澳門應透過設立“區議會”來擴大居民的政治參與，但顯然在現實的環境中，這是尚未可行的。

既然澳門半島的行政堂區並不具備公法人身份，廢除與否本來並非一個重要的課題，但由於目前澳門半島的選舉管理工作，以至整個澳門地區的統計工作，仍然以行政堂區為單位，加上行政堂區的設置有其歷史背景，因而需要顧及一部分居民，特別是一些天主教信徒和葡裔居民的感受。這些因素無疑使行政堂區的去留，增加了一些政治和技術的考量元素。另一方面，按照政府的施政方針，望德堂區將被

重點發展成文化產業和創意產業的孵化區，選擇維持現有行政堂區的安排，反而可以為構建地方特色起到一定的促進作用。因此，現時澳門半島各行政堂區的區劃應可繼續保留，但同時也沒有必要因為現時和將來的土地面積擴張而重劃，甚至新設行政堂區，更沒有必要因為離島向來並無行政堂區的設置，而刻意為當地開設新的行政堂區區劃。至於計劃開設的分區“市民服務中心”和“分區社區服務諮詢委員會”，也可以根據各行政堂區的人口特徵，在參照行政堂區區劃的基礎後，再作更符合社區分佈現實環境的劃分。

從另一個角度考慮，澳門的城市規劃工作若過於強調以堂區為單位，可能會為部分地方在整合、調整和優化城市功能分區劃分上帶來一定的阻力，因為功能區域的劃分之間的融合，可能會導致一些規劃者受到堂區的“界線”所限制，把堂區的“界線”視為規劃功能分區的界限，而可能會忽略與堂區“界線”以外其它地方的關係，而未能做到“跨堂區”的規劃。其實，規劃者應針對澳門半島和離島各地本身的地方特徵、功能和社區的自然紋理，例如歷史城區、工業區、商業區、商住混合區、旅遊區等，還有人口、運輸網絡、現有土地利用狀況等因素，促進土地利用的自然銜接，為澳門長遠的城市規劃，打下較貼近社會和經濟發展現實的基礎。

最後，行政當局自1998年完成公佈以堂區為單位的澳門完整確定地籍圖以後，澳門地區不同區域，特別是新口岸新填海區、南灣湖填海區和路氹城等地經歷了快速的發展，加上過去劃界狀況不明的土地，在過去幾年也隨著相關管理體系的發展日趨成熟，而陸續確定了劃界。以公佈新地段或確定地段的地籍圖作為原有地籍圖的補充，顯然已經追不上社會的需要。由於目前澳門半島行政堂區的劃分一般以公共道路的中軸為界線，即使不採用堂區為地籍圖的公佈單位，相信也不會影響土地的確定劃界。再考慮到離島不存在行政堂區，因此建議可以藉著建立“地籍資訊網”的時機，重新一次性公佈澳門特別行政區全區的確定地籍圖，而不再以堂區為單位分批公佈，藉此更正現行地籍圖中仍將氹仔和路環分別標示為“嘉模堂區”和“聖方濟各堂區”的情況。類似的情況也在民政總署的街道命名公告上出現，同樣建議更正。

