

# 探討澳門市政機構的演變及未來發展

林瑞光\*

## 一、前言

中國行政學之父夏書章曾指出，城市的出現是社會發展的必然產物，有市就有市政，從城市形成時起，即使在不同發展階段，就有市政的問題要處理。<sup>1</sup> 澳門在回歸前亦設立了兩個市政機構—市政廳和海島市政廳，分別處理澳門半島和離島的市政事務。回歸後，特區政府在2002年成立民政總署，承襲了澳門原來兩個市政廳的職能，同時撤銷這兩個市政廳。民政總署於回歸時在履行市政職能上發揮了重要的功能，但同時在政策執行上亦存在不少的問題。為了回應社會對提升加強市政工作的期望，提升服務質素，特區政府在2015年行政範圍的施政報告中提出開展籌設非政權性的市政機構的研究。鑑於市政機構的重設對特區政府完善民生服務來說有重要的意義，當中涉及歷史背景、部門職能、法律、民生等眾多考慮因素，本文嘗試從市政及市政機構的概念和內涵入手，回顧澳門市政機構的發展，介紹歐美市政機構的設置情況，最後結合澳門的實際情況，尤其在基本法的框架下，探討對未來本澳設置非政權性市政機構的啓示。

## 二、市政及市政機構的概念和內涵

### （一）市政

在古漢語中，“政”有“政治”和“行政”兩層意思；前者涉及眾人參政、當政、議政之事，後者是指具有特定業務的非政治性工

---

\* 中山大學公共行政學博士。

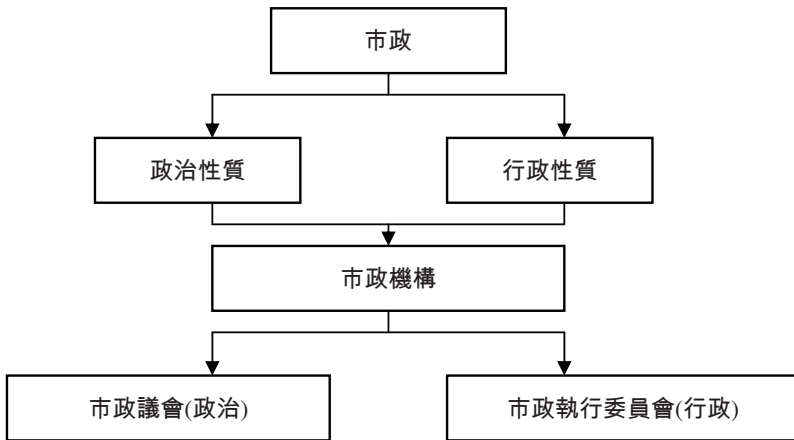
1. 夏書章：《市政學引論》，中共中央黨校出版社，1994年，第17頁。

作，如財政、路政、河政、校政、家政等涉及城市規劃、建設、管理方面的工作。<sup>2</sup> 當然，政治與行政是難以分離，兩者相互影響，因此，市政必須兼顧城市的政治和行政兩方面的工作；同時，市政的政治和行政的混合概念對市政機構的設立和組成有指導的作用。

## （二）市政機構

市政機構是指對城市的事務作出決策及執行的機構。決策具有政治性質，執行具有行政性質，因此市政機構的本質體現了“市政”一詞的理念（見圖1）。在組成上，市政機構包括了決議機構和執行機構兩部份，即市政議會和市政執行委員會。市政議會是做出實質性重大決策和制定方針或確定所屬實體將遵循的路線的機構，而執行機構是日常實施這些總方針、承擔法人職責所包含事務的日常管理之機構。<sup>3</sup> 由於市政議會具一定的政治性質，因此一般由民意代表組成，可經選舉或委任產生；而市政執行委員會則設有主席一職，作為委員會首長，領導委員會人員執行市政議會的決策。

圖1 市政的內涵及市政機構組成



2. 夏書章：《市政學引論》，中共中央黨校出版社，1994年，第17頁。

3. Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，澳門大學法學院，2009年，第366頁。

### 三、回歸前澳門市政機構的概況

#### （一）市政機構的組成與職能

由於居澳葡人有內部自治的習慣<sup>4</sup>，故在回歸前的殖民地時期，澳門的兩個市政區，分別為管理澳門半島的澳門市政區和管理氹仔及路環島的海島市政區，均擁有其本身管理機關的公法法人，即市政廳，擁有本身財產，並按法律被賦予行政和財政自治權。主要職責包括：本身及屬其管轄範圍內資產的管理；發展、都市規劃及建設；公共衛生及基本清潔；文化、餘暇和體育活動；環境和有關居民生活質素的維護及保障。<sup>5</sup>

市政廳包括市政議會和市政執行委員會，獨立地在某權限範圍內履行有關市政廳之職責作出決議，但亦受到地區施政方針和當時的總督的監管。從職能上看，市政議會負責通過較重大議題，如預算計劃、市政部門結構和一些針對不履行市政規章而科處罰款的規定；而作為執行機關的市政執行委員會則引領整個市政廳的方向。<sup>6</sup>

在市政議會組成方面，澳門市政廳和海島市政廳均設有選舉的代表、委任和間選的成員組成，與目前立法會的組成相若，而市政執行委員會的主席是委任的，副主席則由市政議會選出（見圖2）。市政部門的組織架構在架構上有一定的差異，但其執行單位的設置主要都是以履行社區設施建設、環境衛生、文化康樂、交通運輸等公共職能為依歸。

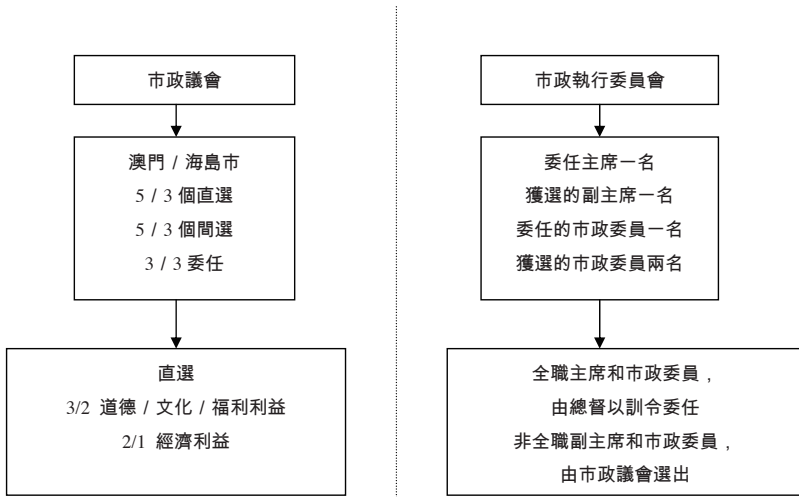
---

4. 吳志良：“本世紀澳門政治行政組織的變革”，《澳門人文社會科學研究文選·行政卷》，社會科學文獻出版社，2009年。

5. 吳志良：“澳門的市政傳統、制度及其發展——兼談香港的經驗”，《澳門研究》第9期，1998年，第13-25頁。

6. Avelino Rosa：“澳門市政廳的前途”，《澳門公共行政雜誌》第37期，1997年，第967-983頁。

圖2 回歸前澳門市政機構的組成



#### 四、歐美地區市政機構的設置情況

回歸前，澳門作為葡萄牙殖民地，其市政機構仿倣了葡萄牙的制度，而事實上不少歐美國家都有類似的市政機構設置情況。

##### （一）葡萄牙

葡萄牙的市政機構亦是由一個擁有決議權的議會（市政議會）和一個對其負責之合議執行機關（市政執行委員會）組成。市政議會大部份成員由選舉產生，一部份由各區的執行委員會主席所組成。一年開會五次，負責制定市的各項政策和監督市政執行委員會。而市政執行委員會亦是由市民直接選舉產生，負責執行市政議會的決議、領導及管理市政機關及對法律賦予的事宜作出決策。<sup>7</sup>

##### （二）法國

法國的決議機構為市政委員會，成員由選民直接選舉產生；法國的主要執行機構是市長（相當於市政執行委員會主席）。市長及其助

7. Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，澳門大學法學院，2009年，第377-378頁。

理被稱為“市政府”，均由市政委員會選舉出來的，故法國的市長直接對市政委員會負責；值得注意的是，法國的“市政府”並非為市的機構，市長擁有其自身權力，而其助理則僅僅執行市長所授予的權利。<sup>8</sup>

### （三）英國

英國決議機構——參議會由人民直接選出。參議會僅僅處理重大的方針問題；一年開會四次。市政執行機構由參議會選舉產生的多個委員會負責，每個委員會負責一個特定的事宜。還有一個獨任機構（市長），但如英女王一樣純粹象徵性質。此外，參議會會任命一個具有管理專業的專職公務人員（市府官員）負責執行參議會和委員會的命令，領導機關和管理市的行政，是一名由市政府聘請的專業人員。<sup>9</sup>

### （四）美國

美國市組織可歸納為以下三種：一是市長和參議委員會制度：由居民直接選舉產生的參議委員會和執行機構（市長）組成，在部份大城市，市長甚至承擔着決策的職能，但重要的決策仍保留給參議委員會；二是委員會制度，存在一個選舉產生的議會，並由該議會選一個由6人、8人或10人組成的（執行）委員會。每位委員有自己的主管部門，並領導市政機關執行議會決策。三是城市管理者制度：實際市政事務的管理被委託給一個熟悉市級行政問題、有能力執行決策議會制定的政策方針的專業官員；在此情況下，市長仍存在，但僅有象徵的職能。<sup>10</sup>

### （五）小結

從上述澳門與歐美多國的市政機構的設置，可以歸納出市政機構設置的一些標準。首先市政機構至少由決議機關（如市政議會）和執

---

8. Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，澳門大學法學院，2009年，第368頁。

9. Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，澳門大學法學院，2009年，第370頁。

10. Diogo Freitas do Amaral：《行政法教程》，澳門大學法學院，2009年，第371頁。

行機構（如市政執行委員會）兩部份組成，以體現市政的政治和行政性質。決議機關一般由市民選舉產生，而執行機構可以由市民直接選出或由決議機關選出。其次，執行機關的領導，如市政執行委員會主席、市長等，可由民選產生（如葡萄牙）或由決議機關選出（如英國），或由行政首長委任（如回歸前澳門）。第三，部份國家的市長可能只具象徵性質，市的具體管理權則交由另外聘任的、有能力的專業人員負責，就如英國的市府官員或美國部份城市的城市管理者。

## 五、有關回歸前市政廳存廢的爭論

回歸前，澳門雖然有市政廳，但由於基本法中有關非政權市政機構的規定，在過渡期，澳門社會曾經出現了有關市政廳在回歸後應否存廢的爭論。

### （一）持保留的論點

#### 1. 尊重地區政治體制發展的歷史，確保平穩過渡

市政制度應按照澳門社會現實情況及尊重本地區政治體系發展的歷史和現狀，儘可能避免對回歸前原有的體系作出大改動。事實上，在管理有關民生及公共利益的活動上，市政廳擔當著一個重要的角色，故必須保留市政廳。<sup>11</sup>

#### 2. 社會肯定市政廳職能

回歸前，社會上大部份意見傾向支持保留市政廳設置及其功能，而為配合《基本法》對市政機構設置的規定，可對有關市政廳體制作出相應的調整。倘若保留市政廳，便須重新檢視其與政府公共部門可能存在重疊的職能，涉及的公共部門包括當時的澳門文化司、澳門體育總署、土地工務運輸司、衛生司和環境技術辦公室等。在梳理職能

---

11. Avelino Rosa：「澳門市政廳的前途」，《澳門公共行政雜誌》第37期，1997年，第967-983頁。

的過程中，市政廳職能必然被壓縮，而其他部門則須承接部份原屬市政廳的職能，故此，除須釐清市政廳與其他公共部門的職能和職責外，亦須考慮有關人力資源的移撥和調整。<sup>12</sup>

### 3. 廢除市政廳是民主倒退

在現代民主政治下放權力的基礎上，特區政府藉重整市政機構廢除民選市政議會，以委任的諮詢組織取代民選市政議會，為民主倒退的現象，阻礙了公眾對社會事務的監督。

#### （二）支持廢除的論點

##### 1. 市政機關屬非政權性機構，故須廢除具政權性的市政廳

澳門《基本法》第95條規定：“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委託為居民提供文化、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。”由此可見，由於回歸後的市政機構須不含政權性質，故澳門回歸前的兩個市政廳在性質和職權範圍上，顯然與《基本法》存有抵觸。

首先，從機構的性質來看，《基本法》規定市政機構是非政權性的諮詢機構，但回歸前的兩個市政廳則屬於地方事務管理自治機構；其次，在職能上，《基本法》規定市政機構是受政府委託提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，但回歸前的市政廳則擁有部份應屬政府部門的職能，如交通事務的工作。

前《基本法》草委改制小組成員黃漢強指出，市政機構是涉及有政治事務的權力，它不應是有政府權力的，只能是作為在政府領導下的諮詢機構。而《基本法》起草人之一蕭蔚雲進一步表示，按照《基

---

12. Avelino Rosa：“澳門市政廳的前途”，《澳門公共行政雜誌》第37期，1997年，第967-983頁。

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的職能，實際上差不多等同於回歸前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。

《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。由於特別行政區的市政機構不是政府機構，不具政府部門的職能，換言之，排除政治層面的決策權，市政機構為具執行及諮詢職能的機構，亦由於市政機關應屬非政權性機構，故須廢除具政權性的市政廳。<sup>13</sup>

## 六、回歸後的“市政機構”——民政總署

### （一）成立及職能

回歸後，基於兩市政廳的性質和法律問題，特區政府決定成立新的部門（即民政總署）來取代之。就民政總署組織性質，草擬有關法案時有三個構思方案，包括公權機構、公法人機構及市政機構；為使其更靈活和快速回應市民需要，最後選定賦予民政總署為公法人機構，具有行政、財產及財政自治權，從而增強其運作的彈性。<sup>14</sup> 在2001年，立法會通過第17/2001號法律《設立民政總署》，民政總署於2002年1月成立，取代原有兩個臨時市政廳及人員，除吸納了原來兩個臨時市政機構的職能外，還具有統籌、關注及處理有關民生方面的事務；規劃、促進及執行公民教育的資訊及培訓活動，以及輔助民間組織及培養互助和睦鄰精神；設立專責部門集中接收及處理社會上有關民生方面的訴求，直接有效地為市民解決民生方面的實際問題等。

13. Avelino Rosa：“澳門市政廳的前途”，《澳門公共行政雜誌》第37期，1997年，第967-983頁。

14. “民政總署法案獲一般性通過，吳國昌區錦新投反對票認理據不足”，《華僑報》，2001年11月16日。



## （二）組織架構

根據《設立民政總署》，民政總署由管理委員會、諮詢委員會和監察委員會組成。

## （三）執行機構——管理委員會

管理委員會為民政總署的執行機構，全面負責領導民政總署各級附屬單位所有工作及作出有關民政總署在運作及履行其職責方面所需的一切行為。管理委員會成員由行政長官委任。

## （四）諮詢機構——諮詢委員會

諮詢委員會為輔助民政總署的諮詢機構，其意見書屬必需意見書，但不具約束力。換言之，諮詢委員會不同於上述歐美國家的市政議會那樣具有決策權，其僅屬提供意見的諮詢性質組織。諮詢委員會由25名成員組成，由行政長官從被公認具適當資格且居住於澳門特別行政區的永久性居民中選任。

## （五）監察機構——監察委員會

監察委員會為民政總署財政及財產的監察機構，由行政長官以批示委任的三名成員組成，其中一名為財政局的代表，負責監察民政總署的財政及經濟行為。

## （六）社會對民政總署成立的意見

在特區政府確定設立民政總署後，社會上對有關部門成立存有一定的疑慮，尤其在其職能理順和人員配置提出意見：

1. 有議員認為以民政總署的諮詢委員會取代市議會的做法為民主倒退現象，並認為民政總署成立沒有民意諮詢基礎。<sup>15</sup>

---

15. “對廢除市議會表關注，民聯會稱是民主倒退”，《新華澳報》，2001年10月24日。

2. 按照行政長官批示設立跟進委員會，當中就民政總署職能可能與政府其他部門重疊問題進行為期兩年的詳細研究，並預計於2003年完成職能理順的工作<sup>16</sup>；對此，有議員建議應加快釐清有關職能重疊的情況。<sup>17</sup>

3. 兩個臨時市政廳職能上相若，民政總署整合了兩廳職能，同時亦全吸納了兩廳的人員，故在缺乏時間進行合理人員調配的情況下，其容易出現內部單位人員勞逸不均的問題。<sup>18</sup>

## （七）社會對民政總署工作的意見

自民政總署成立以來，對其負責的民政工作，社會亦存在不少意見，主要包括在瞭解市民的需要上的不足，以及與其他部門的職能重疊的問題上：

### 1. 諮詢委員會未能有效反映有關民政的意見

例如，有市民認為民政總署鋪石仔路的情況十分常見，造成擾民，但其實市民並不希望每段行人路都鋪石仔路。<sup>19</sup>

### 2. 職能重疊問題

例如，有意見認為民政總署與許多政府部門（如旅遊局、文化局、土地工務運輸局、體育發展局）的職能重疊，例如文化局與民政總署各自有圖書管理的職能，民政總署轄下的道路渠務部與工務局的職能重疊。<sup>20</sup>

16. “回歸後新增多個部門令公僕人數略升，李麗如：部門職能重疊明年解決”，《澳門日報》，2002年2月22日；“吳國昌質詢精簡體制均衡工作量問題，民政總署與三局職能重疊，政府回應零三年底前解決”，《華僑報》，2002年2月22日

17. “民政總署與其他部門職能重疊未有結論”，《正報》，2002年11月30日。

18. “職能已轉移人員未過檔，數十稽查投閒置散半年，將藉架構重組解決問題，有關方案下月出臺”，《華僑報》，2002年4月15日。

19. “民政總署架構職能重疊”，《澳門日報》，2006年1月4日。

20. “民政總署架構職能重疊”，《澳門日報》，2006年1月4日。

## 七、對未來“非政權性”市政機構設置的啟示

吸取民政總署履行市政工作的經驗，為了進一步完善民政工作，回訴民生訴求，新一屆特區政府在2015年的行政法務範疇的施政方針中提出，開展籌設非政權性市政機構的研究，為日後立非政權性市政機構作準備。結合上述分析，本報告認為未來設置市政機構需要符合《基本法》的“非政權性”規定，以及在職能上安排要明確。具體如下：

首先，市政機構並非行政機關一部份。政權通常是指國家權力，即統治、治理國家（或地區）的權力，例如行政權、立法權和司法權。“非政權性”意思是指機構不具備上述國家機關才能行使的權力。事實上，基本法第95條中，有關市政機構的條文並非屬於第二節的行政機關部份內，由此可見市政機構在法律上並非行政機關的一部份，故它不應行使行政權，只能是受政府委託提供市政相關的公共服務和向政府提供諮詢意見。其功能應類似本澳社團，但不同的是，市政機構的職能、架構和行為須受到法律的嚴格規範，其法律地位、性質和責任仍有待進一步探討。

第二，市政機構的組成不應包含選舉的政治成份。從法律角度看，由於《基本法》規定本澳的市政機構須為“非政權性”，因此未來市政機構的領導或委員會成員的產生，不應存在像行政機關或立法機關那樣的選舉形式，以排除其涉及政權性質的政治成份。事實上，相對於其他地方的城市，由於澳門地方和人口較少，加上現時已有立法會議員由選舉產生，在人口比例上，澳門的議員數目也較高，因此是否有必要再實行類似區議會或回歸前的市政議會的選舉制度值得商榷，反而透過優化現行立法會的選舉制度和規模會更為合適。雖然未來非政權性的市政機構應排除選舉的政治成份，但為了加強市政機構能有效反映民政意見的政治功能，特區政府可因應本澳的社團社會特點，在未來市政機構委員會的組成可以透過委任立法議員或其代表，以及按堂區劃分的社區性團體（如街坊會）的代表來實現，以增加其代表性和認受性。而執行委員會的主席、屬附單位的領導主管可由行政長官或司長委任有能力、經驗和學歷背景的專業人員來負責，以提升執行委員會的專業性。

第三，市政機構不應具有決策權。按照上文所述，雖然未來市政機構應包括“委員會”和“執行委員會”兩部份，以體現民政事務的政治和行政本質，其中委員會負責建議、指導及監察執行委員會的民政工作，但是，基於《基本法》規定，市政機構是受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，故此未來市政機構委員會應該屬於諮詢性質的組織，故委員會不應具有民政事務的決策權。然而，不具有決策權並代表委員會不能自行決策，事實上，委員會仍然可以就市政工作進行審議，但由於其“決議”在法律上屬於“政策建議”性質，需經過行政機關的有關實體（如司長或行政長官）同意並作出批示，執行委員會才能落實執行。這樣既可以體現委員會的政治職能，同時亦能符合基本法的相關規定。

第四，市政機構提供的服務種類和形式需要清晰明確。按《基本法》，市政機構受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，但由於政府目前已有相關職能的部門履行有關工作，故此，為了避免職能重疊、影響市政工作的成效，未來市政機構所提供的服務需要十分明確，不應像部門組織法有關職能規定那樣概括性，反而應參照公共服務“委託外判”的安排，明確市政機構提供服務的種類、形式、質量標準，以及相關的責任，並可按民政事務需要適時作出檢討和調整。亦因此，市政機構的附屬單位可以以服務項目組的形式設置，以因應民政服務的需求變化隨時調整，新增或撤銷。

## 八、總結

在澳葡時期，澳門一直存在管理民政事務的機構——市政廳，並受到葡國殖民因素影響，民政機構組成和職能上都與歐美國家相似，具有決策和執行權，並相應地設有具選舉性質的決議機關和執行機關。回歸後，為了不抵觸《基本法》有關非政權性的規定，特區政府設立了民政總署來取代原有的兩個市政廳。

因應本澳社會對民政事務的訴求，減少職能重疊，提升民政工作成效，新一屆特區政府計劃開展籌設非政權性市政機構的研究。在依法施政的前提下，經綜合考慮法律、職能和民政需要後，本文認為未

來市政機構的設置需要符合《基本法》的“非政權性”規定（即不屬行政機關、不含選舉的政治成份和不具有決策權），並按民政的政治和行政性質，設立負責政策建議和監察的委員會和負責執行政策的執行委員會。此外，市政機構所提供的服務種類和形式需要十分明確，以履行《基本法》的有關規定，同時避免職能重疊的問題。

