

# 設立非政權性市政機構的若干問題探析

庄真真\* 庄永燊\*\*

自從《2015年財政年度施政報告》提出將對設立非政權性市政機構開展研究以來，社會各界就非政權性市政機構是否應設立以及以甚麼樣的形式設立等問題存在不同看法。本文擬從《澳門基本法》（下簡稱澳門基本法或基本法）關於市政機構條款的立法背景切入，探究基本法關於市政機構相關規定的立法原意及條文意涵，並進一步探析非政權性市政機構設立的可行走向及當中涉及的一些具體問題。

## 一、市政機構的演進及問題的由來

市政機構問題是澳門歷史遺留下來的一个特殊問題。眾所周知，澳門市政制度由來已久，澳門市政機構的前身是1583年成立的澳門議事會（*Senado da Câmara*），其主要由居住在澳門的具有選舉權的葡萄牙人自行選舉組成，是當時居澳葡人的內部自治組織。為了維護在澳利益，議事會長期奉行“雙重效忠”政策，一方面獲得葡印總督的授權，而享有廣泛的政治、行政和司法權力，並在長時間內實行相當程度的內部自治，主導居澳葡人的政治。另一方面，獲得清朝政府接納並受制於清朝政府。<sup>1</sup>

1783年，葡國女王唐娜·瑪利亞一世頒佈了《皇室制誥》，要求澳門的葡人議事會將帳目提交給總督和王室委派的大法官，並授權總督管轄在澳葡人，總督對議事會有否決權。自此澳門總督開始削減議事會的權力並逐步獲得全面的管轄權。<sup>2</sup> 在葡萄牙推行殖民地改革的

\*澳門理工學院一國兩制研究中心講師、中國人民大學法學院博士研究生。

\*\*中國社會科學院歐洲研究所博士研究生。

1. 吳志良：《澳門政治制度史》，廣州，廣東人民出版社，2010年，第44-52頁。

2. 吳志良：《澳門政治制度史》，廣州，廣東人民出版社，2010年，第83頁。

背景下，1835年2月22日議事會被解散，改為設立澳門市政廳（*Leal Senado*），並依1834年1月9日葡萄牙頒佈的市政選舉法令重新進行選舉。從此，議事會淪為一個現代意義上的市政廳，只限處理市政事務。<sup>3</sup>

1844年，唐娜·瑪利亞二世頒佈法令將澳門併入作為其海外省，省會設在澳門，省下轄澳門市，澳門市政廳則作為該市的市政機構；侵佔離島後，又建立海島市政廳，作為管轄氹仔和路環的市政機構。當時的澳門市政廳和海島市政廳屬於二級政權性質，屬於地方行政範疇，具有一定的自治權，分別負責管理澳門市區和離島的市政工作。市政廳可以制訂和執行管治區域內有關市容、清潔、城市規劃、交通、市場、攤販、殯葬、招牌以及文體康樂等直接關係居民生活事務的所謂“自治條例”，這些市政條例亦是規範居民日常生活的重要準則之一。市政廳的財政來源主要靠澳葡政府撥給的純利稅和市政廳自身徵收的稅收、項目收費及罰款。

1988年，澳門立法會制定了《市政區法律制度》（第24/88/M號法律<sup>4</sup>）、《市議會選舉制度》（第25/88/M號法律）以及《市政職務章程》（第26/88/M號法律）確立了過渡時期的市政制度。根據這三部法律的相關規定，澳門地區的地方行政包括澳門市政區和海島市政區。市政區擁有其本身的財產，並按法律規定具有行政和財政自主權。市政區主要職責為管理本身及屬其管轄範圍內的資產、發展、都市規劃和建築、公共衛生和基本清潔、文化、餘暇和體育的活動、環境和有關居民生活質素的維護和保障等。市政區下設市政議會和市政執行委員會作為市政機構。其中，市政議會<sup>5</sup>是市政區的決策機構，有

3. 吳志良：《澳門政治制度史》，廣州，廣東人民出版社，2010年，第115頁。

4. 後經第4/93/M號法律修改，現已被第17/2001號法律《設立民政總署》所廢止。

5. 澳門市政議會由13名成員組成，其中通過直接選舉產生5名；通過間接選舉產生5名，而通過間接選舉產生的澳門市政區市議會成員中，2名需在經濟利益代表之中選出，另3名則需在道德、文化、慈善利益代表之中選出；通過總督委任3名。海島市政議會由9名成員組成，其中3名由直接選舉產生；3名由間接選舉產生，而通過間接選舉產生的海島市政區市議會成員中，2名需在道德、文化和慈善利益代表之中選出，1名需在經濟利益代表之中選出；另有3名由總督委任產生。見《市政區法律制度》經第4/93/M號法律修改的第24/88/M號法律，第15條。

權就市政執行委員會提交的建議和申請作決議，審議市政區活動計劃和財政預算及借款等事項，確定市政機構組織架構和人員編制，並監察有關決議的執行。市政執行委員會<sup>6</sup>是市政區的執行機構，主要負責市政區職權範圍內的日常管理。市政機構在其職權範圍內是獨立的，其議決只可透過法律規定的方式方能被停止、更改、撤消或作廢。市政機構依據法律設立，法律同時授權總督對其進行行政監督，總督在進行調查後，若發現市政機構嚴重違法、阻止對本身活動的調查、拒絕遵守司法決定、因本身理由不在法定期間內通過有關預算等情況時可解散市政機構。<sup>7</sup>

1993年3月31日全國人大通過《澳門基本法》，其中第四章政治體制中設立了關於市政機構的專節，分兩條對澳門特區未來的市政機構問題作出了政制性的安排和方向性的指引，規定了特區將來可設立非政權性的市政機構來取代原來的政權性市政機構，但具體如何設立以及享有的職權範圍和人員組成則由法律另行規定。1999年8月29日，全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會根據《澳門基本法》及澳門的實際情況決定在澳門特區設立非政權性的市政機構之前，將澳門原市政機構改組為特別行政區臨時性市政機構。臨時性市政機構經澳門特別行政區行政長官授權開展工作，向行政長官負責。<sup>8</sup>

為此，第1/1999號法律《回歸法》第15條將原澳門市政機構改組為非政權性的臨時市政機構，其中，原澳門市和海島市市政議會改組為臨時澳門市政議會和臨時海島市政議會；原澳門市和海島市市政執

6. 澳門市政執行委員會由1名主席、1名副主席及3名委員組成。其中主席及1名以專職制度全職服務的市政執行委員由總督以訓令委任；副主席是由市議會推選的需以專職制度全職服務；另外還有2名由市議會推選的非全職服務的市政執行委員。海島市市政執行委員會由從市議會成員中選出的1名主席、1名副主席及3名委員組成。主席及1名以專職制度全職服務的市政執行委員由總督以訓令委任；1名以專職制度全職服務的副主席由市議會在直接選舉產生的成員中推選產生；另外再由市議會推選2名非全職服務的市政執行委員。見《市政區法律制度》經第4/93/M號法律修改的第24/88/M號法律，第25條。

7. 見《市政區法律制度》經第4/93/M號法律修改的第24/88/M號法律，第1、2、5、6、17、29、48條。

8. 見“全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於澳門市政機構問題的決定”，參見[http://china.findlaw.cn/fagui/p\\_1/20280.html](http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/20280.html)，2015年5月20日訪問。

行委員會改組為臨時澳門市政執行委員會和臨時海島市政執行委員會。臨時市政機構經行政長官授權開展工作並向行政長官負責。行政長官可指定其受有關的司長監督。臨時市政機構的任期至新的市政機構依法產生時為止，但不得超過2001年12月31日。

2001年10月澳門特區政府提出設立一個新的機構（民政總署）來取代兩個臨時的市政機構。12月17日第17/2001號法律《設立民政總署》及其附件《民政總署章程》頒佈。按該法律的規定，2002年1月1日起撤銷臨時市政機構並解散臨時市政機關，將兩者的權利和義務自動轉給新設立的民政總署。按照《民政總署章程》的規定，民政總署的性質為“具有公務法人性質的法人，受澳門特別行政區政府委託，根據本章程及其他適用的法律及規章的規定為居民服務。”其職責包括促進及執行文化、康樂及體育範疇內的政策，促進環境衛生，規劃、促進及執行公民教育的資訊及培訓，致力提升居民的生活質素等13項。民政總署享有行政、財產及財政自治權，並設有執行、諮詢和監察三個機構即管理委員會、諮詢委員會、監察委員會。行政長官對民政總署行使行政監督權，實務中行政長官通過授權行政法務司司長行使該項行政監督權。<sup>9</sup>

然而，由於民政總署雖然涵蓋了原來臨時性市政機構的功能，但並不是基本法第95條所指的非政權性市政機構，而是一個在運作過程中直接受到行政法務司監管的具有公務法人性質的公法人，屬間接公共行政機構<sup>10</sup>，是一個具有行政實權的行政實體。與此同時，雖然特區政府不斷將民政總署與其他政府部門的職能進行調整，例如，2004年將由民署負責的保養及維修斜坡、移走及拆除非法建築物、發給臨時佔用公地特別准照的排柵及圍欄板部份、發給門牌編號等職能轉交土地工務運輸局；並將民署有關“大眾體育”的推動工作轉給體育發展局負責。<sup>11</sup> 2008年5月13日，澳門特區政府成立了交通事務局，接管

9. 見第17/2001號法律《設立民政總署》及其附件《民政總署章程》及經第35/2001號行政法規修改後的第6/1999號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》。

10. 見第二屆立法會第一立法會期會刊（2001-2002），參見<http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20（10-31）.pdf>。

11. 見2004年行政法務領域施政方針政策。

原本由民政總署負責的有關交通訊號的維護和保養、發出車輛通行準照、檢驗車輛等交通運輸管理服務。<sup>12</sup> 儘管如此，民政總署仍在環境衛生、文化康體、城市規劃和建設、行政準照批給以及諮詢事務等方面與其他政府部門存在交叉重疊問題。另外，社會亦有意見認為基本法附件一中明確規定了行政長官選舉委員會第四界別中有市政機構成員的代表。2012年6月30日，第十一屆全國人大常委會第二十七次會議批准的《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》中仍保留了市政機構成員作為行政長官選舉委員會的組成代表，說明中央亦認為保留這部份代表有其可能性和必要性。然而，由於現在並沒有基本法第95條規定的“非政權性市政機構”，令選委會中沒有市政機構的代表使得行政長官的選舉委員會未達到真正的廣泛代表性，認為應該研究建立非政權性市政機構以填補制度空白。<sup>13</sup> 為此，澳門特區政府將對設立非政權性市政機構的研究工作列為今年的施政重點，將展開多方面的研究、諮詢，以期更好地理順及妥善解決好相關問題。

## 二、市政機構條款的立法原意追溯及解析

對立法原意的理解是解決市政機構問題爭議的本源。《澳門基本法》第四章第五節市政機構，由兩個條文組成。那麼要了解基本法中有關市政機構條文的立法原意，就需要了解基本法起草過程中對於市政機構問題是如何考慮和討論的，以及最終的條文是如何形成的。

### （一）條文的立法背景

在《中葡聯合聲明》中並沒有涉及市政機構的內容，關於市政機構規定的討論，最早見於1989年11月18日作為澳門特別行政區基本法結構（草案）起草小組召集人的魯平在關於《中華人民共和國澳門特

---

12. 見第3/2008號行政法規《交通事務局的組織及運作》，第一、二章及第30條、第32條第3項。

13. 永逸：“由終於決定設立非政權性市政機構說開去”，《新華澳報》，2015年3月28日，參見<http://waou.com.mo/wa/2015/03/20150328a.htm>，2015年5月2日訪問。

別行政區基本法結構（草案）討論稿》的說明中。在這份說明中首次明確指出“關於市政機構問題，這也是澳門的一個特殊問題，有的意見認為不需要規定，但考慮到市政機構目前在澳門實際生活中存在，我們仍暫把它列為一節，究竟澳門未來的政制要不要市政機構，也有待委員們討論後確定。”<sup>14</sup>

1990年5月8日，澳門特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組工作報告中認為“現有的市政機構可以保留，但它的職責必須明確界定。至於應設立幾個市政機構可另行討論。”<sup>15</sup>

1991年2月4日至8日，澳門特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組在蘇州召開了第八次會議，其中就對市政機構進行了討論。在4月17日政治體制專題小組提交的工作報告中可見，對於市政機構條文的寫法：“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構，受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就澳門特別行政區的有關事務提供諮詢。”“市政機構的職權和組成由法律規定。”已初具雛形。<sup>16</sup> 7月9日澳門特別行政區基本法起草委員會秘書長魯平在關於《澳門特別行政區基本法（草案）徵求意見稿（討論稿）的說明》所附的澳門基本法（草案）的徵求意見稿中，對市政機構條文的規定僅作了部份語法上的調整，條文的內容已基本確定。<sup>17</sup>

1993年3月20日中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）〉和有關文件及起草工作的說明》中再次指出，“關於市政機構，澳門現有兩個市政廳為市民提供服務。因此，草案規定澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構，接受政府委託為市民提供有關

---

14. 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件彙編》，2011年，第32頁。

15. 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件彙編》，2011年，第57頁。

16. 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件彙編》，2011年，第126頁。

17. 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件彙編》，2011年，第171頁。

服務，向政府提供諮詢意見。”<sup>18</sup> 在廣泛徵求了澳門和內地各界對徵求意見稿提出的意見和建議後，最終關於市政機構條款的內容確定為：“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。”（第95條）“市政機構的職權和組成由法律規定。”（第96條）。

從上述關於基本法的起草文件及其說明中，不難看出，澳門基本法政治體制專章中之所以將市政機構列為專節，主要是考慮到了平穩過渡以及尊重澳門的實際情況。市政機構在澳門已有數百年歷史，至回歸前澳門地區仍有兩個市政廳。當時兩個市政機構仍擔負着許多與民生相關的服務工作，包括城市規劃和建設，公共衛生事務，發展文化、體育、康樂活動，維護和保障居民的生活環境，並負責車輛、攤販牌照發放等等直接關乎民生的事宜，如果撤銷市政機構不僅將直接影響在市政機構工作的居民的生計，也會對習慣了市政機構提供服務的居民造成生活上的影響，如果引發社會反彈將不利於澳門的平穩過渡及順利回歸。但考慮到澳門地方小，人口居住集中以及配合澳門特區成立後將實行以行政長官為核心的行政主導的政治體制，為確保這種具有“一國兩制”特色的行政長官制的有效發揮，如果設立兩級的政權機構，將不利於特區政府統一領導和管理特區當地行政事務，並可能會出現機構重疊，行政開支加大以及權力的互相扯皮、效力低下等問題。因此，基本法起草委員採取了折衷的辦法，在基本法中寫入了市政機構條款，允許將來特區設立市政機構，但同時強調如果設立，該機構也必須是“非政權性”的，從而將澳門原有兩級政權體制簡化為特區政府一元體制。與此同時，為了平穩回歸，釋去不必要的疑慮，籌委會決定將澳門原市政機構改組為特區臨時性市政機構，原市政機構的職能及人員得以暫時保留，以為將來特區政府因應實際情況解決市政機構問題換取時間及空間。

---

18. 姬鵬飛：“關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》和有關文件及起草工作的說明”，參見中國人大網[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/28/content\\_5002899.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/28/content_5002899.htm)，2015年5月10日訪問。

## （二）市政機構條款意涵解析

從條文內容上看，基本法關於市政機構的規定是較為原則性的。這主要是為了適應回歸後特區的發展變化，為澳門特區政府在高度自治權限範圍內自行處理歷史遺留的市政機構問題預留制度空間。因為，如果基本法對於市政機構的規定太具體，則欠缺靈活性，不利於澳門特區自行處理市政機構的問題，且情況如果發生變化就可能牽涉到需要修改基本法的問題。雖然相關規定較為原則性框架性，但亦為市政機構的未來發展指明了方向。總體歸結起來，基本法關於市政機構的兩條規定主要涵蓋了四方面的內容：

首先，基本法明確了澳門特區可設立“非政權性的市政機構”。但這裡的“可”字該如何理解，存在不同觀點。例如當時代表政府的行政法務司司長對於基本法第95條規定的“可設立非政權性的市政機構”認為應理解為“可以設立”也“可以不設立”，並非必須要設立，因此決定不設立市政機構，而是設立民政總署承擔原有市政機構的權利和義務。<sup>19</sup>但反對的意見認為，這裡的“可”並不是“可也不可設立”而是“可以在一個具體上設立”，否則2012年附件一修正案中根本可以取消“市政機構成員的代表”這一項。例如基本法第71條第7項中，立法會若要彈劾行政長官，則“可委託”終審法院院長負責組成獨立調查委員會進行調查，當中的“可”亦並非指“可也不可”，否則後續程序無法進行。<sup>20</sup>綜觀基本法全文，會發現基本法中多處出現了“可”的用語，需要指出的是，在不同的條文中“可”字的含義是有所區分的。筆者認為，在這條條文裡“可”字應理解為“許可”的意思，即法律允許法律主體從事某種行為或享有某種權利或職能。具有類似意涵的條款如：基本法第71條第8項規定，如果澳門特區立法會在行使職權時，如有需要，可傳召和要求有關人士和提供證據。這裡的“可”當然是許可立法會有這方面的職權，至於立法會

19. 見陳麗敏司長列席立法會引介《設立民政總署》法案時的發言，轉自第二屆立法會第一立法會期會刊（2001-2002）。參見[http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20\(10-31\).pdf](http://www.al.gov.mo/diario/102/cs1-1/2001-003%20(10-31).pdf)。

20. 王禹：“以法論法，點出《基本法》實踐上的四個迷思”，參見論盡傳媒<http://aamacau.com/2013/03/29/the4points>，2013年3月29日。

是否一定要行使則屬於自由裁量的範疇。又例如，第117條規定，澳門特區政府經中央人民政府具體授權可自行制定民用航空的各項管理制度。而事實上，基本法制定時澳門並沒有機場，更無須制定民用航空制度，澳門國際機場作為澳門區內的唯一機場乃1995年才投入運作。但考慮到澳門未來的發展，增加靈活性，該條文因此用了“可”字，既符合當時的實際情況，又能為澳門特區政府自行制定相關的民航管理制度預留出空間。因此，特區政府之前將“可”理解為“可以設立”也“可以不設立”，從文義解釋的角度上來看，並不為過，關鍵是原市政機構的職能已經被承繼下來，原臨時性市政機構的人員也得到了妥善安置，並不會對居民的生活造成不便或使居民感覺到明顯的不適應，進而影響社會的和諧安定。

然而，基本法在有限的篇幅內，仍在政治體制專章中，單列“市政機構”專節，位列行政長官、行政機關、立法機關、司法機構等重要規定之後；並在行政長官選舉委員會第四界別代表中設立市政機構成員的代表，與立法會議員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員代表等政界代表屬於一個界別，足以看到對“市政機構”地位和市政機構代表的重視。另外，澳門基本法起草委員會政治體制專題小組在1990年5月8日工作報告中關於市政機構問題就曾提及：“現有的市政機構可予以保留，但它的職責必須明確界定。”1999年8月29日全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會曾依據《澳門基本法》的規定和澳門的實際情況，就澳門市政機構問題作出決定：決定澳門特區可設立非政權性的市政機構。在澳門特區設立上述市政機構之前，將澳門原市政機構改組為特區臨時性市政機構。臨時性市政機構的任期至“新的市政機構產生”為止。並同時保留了澳門原有市政機構的法律和制度中與基本法無抵觸的內容。由此推斷，當時的立法原意應該還是偏向於設立非政權性市政機構的。

其次，基本法明確了市政機構是“非政權性”的。之所以要明確限定市政機構是非政權性的，實際上就是表明澳門特區的市政機構不享有對本地區社會事務的決策權，有關文化康樂和環境衛生等方面的服務原本就是政府的職能，政府掌握這些事務的決策權，當然，政府在決策時可聽取市政機構的意見。在決策後，可委託市政機構提供文化康樂和環境衛生等方面的具體服務。而市政機構是接受政府委託

後，才可提供這些方面的服務。即澳門特區只設立一級政權機構，不再設立二級的政權機構。市政機構是非政權性的提供服務及諮詢的機構。澳門特區政府與非政權性市政機構二者之間並不是上下級的隸屬關係，也不是領導和被領導的關係，而是一種委託行政關係。

第三，基本法明確了市政機構的兩大職能即為居民提供文化康樂和環境衛生等方面的服務並就上述事務向澳門特區政府提供諮詢意見。明確限制了市政機構的職能範圍，一是僅限於為居民提供文化康體和環境衛生等方面的服務，職能定位在於“提供服務”。二是，非政權性市政機構在提供服務過程中，可以收集居民意見並反饋給特區政府，特區政府也可以將需諮詢的文本通過市政機構的網絡向居民開展諮詢，再經由市政機構整理提供給特區政府，雖然其具有一定的諮詢職能，但其本身並不是特別行政區的民意機構或代議制機關。

最後，基本法就市政機構的職權和組成方法進行了原則性規定，為澳門特區成立後自行決定市政機構的設立、組織及運作提供了空間及憲制性法律依據。

### 三、市政機構的發展走向及所涉問題探討

非政權性市政機構的研究構建對於澳門特區是一個嶄新、複雜的課題。目前市政機構問題已引發社會各界討論，筆者認為，未來市政機構在機構性質、職能範圍及組織運作方面都應該朝着滿足基本法相關條款的規定，合理合法有效地運用資源，為居民提供更好的公共服務以推動社會整體發展進步的方向邁進，具體而言：

#### （一）機構性質

在機構性質上，市政機構必須是非政權性的。臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構之所以被撤銷，有關臨時市政機關之所以被解散，現在的民政總署之所以被人詬病，最大的問題在於它不是基本法所定明的“非政權性”市政機構。那麼未來我們考慮構建新的市政機構，就必須首先達到這一點。也就是說它不能是二級政權機構、不是

地方行政、也不是具有行政強制力的政府部門，不具有實質性的政治權力。那麼，市政機構究竟應該是甚麼樣的機構或組織？目前政府尚未提出具體的方案，而社會亦未凝成共識。目前有三種“非政權”機構／組織：香港區議會、內地居民委員會、公營機構（或稱法定機構）的構建模式具有一定參考價值。

其中，與澳門一樣實行“一國兩制”的香港特區，作為其憲制性法律的《香港基本法》在其政治體制專章中亦有關於非政權性區域組織的規定。從條文來看，《香港基本法》第四章第五節關於區域組織的規定，與《澳門基本法》中關於市政機構的規定極為類似。《香港基本法》第97條規定香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。第98條規定區域組織的職權和組成方法由法律規定。基於此，1999年，香港特區通過了《區議會條例》，規定了香港特區區議會的設立及組成、區議會議員的資格及喪失資格的理由，以及區議會選舉安排等。同年11月28日香港特區舉行了第一屆區議會選舉，並於2000年1月1日成立了新的18個區議會（市區及新界各有9個）。<sup>21</sup> 香港區議會在性質上屬於非政權性的區域組織。

內地居民委員會，又稱“居委會”，或“社區居民委員會”、“社區居委會”，是中國內地城鎮地區基層群眾性自治組織，自治體現在居民的“自我管理、自我教育、自我服務、自我監督”。居民委員會的組織和運作主要由1989年12月26日第七屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議通過的自1990年1月1日起施行的《中華人民共和國城市居民委員會組織法》規範，該法是全國人大常委會根據憲法的規定，以法律的形式訂立的。根據該法的規定，不設區的市、市轄區的人民政府或者它的派出機關對居民委員會的工作給予指導、支持和幫助。居民委員會協助不設區的市、市轄區的人民政府或者它的派出機關開展工作。內地居民委員會在性質上屬於地區基層群眾性自治組織。

---

21. 參見香港區議會網頁<http://www.districtcouncils.gov.hk/>，2015年5月28日訪問。

公營機構一般是指由政府獨自出資成立及營運或者政府與民間合資經營，但政府資本超過百分之五十的機構。機構主要負責特定公共服務或政府認為需要較多社會人士參與的工作，但又不屬政府部門的半官方機構。這些機構有些根據法例成立（在這情況下又可稱為法定機構），有些則不是。它們的職能雖然和政府部門相似，但不屬於政府體系，成員皆不屬政府公務員，較政府部門有較多的自主權，但主要決策者均由政府或行政首長邀請的社會人士擔任。例如，澳門土木工程實驗室、澳門生產力暨科技轉移中心、澳門紅十字會等。此類機構屬於非政權性的半官方機構。

上述三種組織或機構的共同之處都是非政權性的，其機構設立、性質、組織、運作等等對於解決澳門非政權性市政機構的構建上有一定的參考價值，但若將某個模式直接套用在澳門非政權性市政機構的構建上，又未必能完全符合澳門特區的實際情況及基本法的相關規定。鑑於，民政總署客觀上繼承和保留了原澳門市政機構的財產、人員和大部份職能，該署工作人員對處理民政事務較為熟悉並具有經驗，若將現有民政總署取消而重新構建新市政機構既不符合客觀情況，亦不符合新一屆政府精兵簡政的施政理念及合理有效運用資源的施政職責。

因此，筆者認為對目前民政總署的機構性質、職能範圍以及組織運作進行調整，去除它的政權性，以符合基本法的規定是較為現實且可行的方法。當然，調整後的民政總署的機構定性為何，建基於政府或社會對其未來功能的預期，目前尚有較大的發展空間。但從基本法的立法原意來看，筆者認為，市政機構應該是偏向於提供市政服務並帶有諮詢功能的非政權性事務執行機構或組織。

## （二）職能範圍

民政總署職能範圍調整必須同時解決好兩個問題，一是必須滿足基本法第95條規定的市政機構的兩個方向性職能：為居民提供文化康體和環境衛生等方面的服務並就上述事務向澳門特區政府提供諮詢意見。二是理順政府部門職能交叉重疊的問題。在上述提到的三個參考

模式中，香港區議會或內地居民委員會的職能及工作範圍具有一定的參考價值。實踐中：

香港區議會的主要工作包括：一是就影響有關的地方行政區內的人的福利的事宜；有關的地方行政區內的公共設施及服務的提供和使用；政府為有關的地方行政區制訂的計劃是否足夠及施行的先後次序；為進行地區公共工程和舉辦社區活動而撥給有關的地方行政區的公帑的運用等項目向政府提供意見。二是在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔有關的地方行政區內的環境改善事務；有關的地方行政區內的康樂及文化活動促進事務；有關的地方行政區內的社區活動。<sup>22</sup>

內地居民委員會的主要職能包含六個方面，包括：（1）宣傳憲法、法律、法規和國家的政策，維護居民的合法權益，開展公民教育；（2）辦理本居住地區居民的公共事務和公益事業；（3）調解民間糾紛；（4）協助維護社會治安；（5）協助人民政府或者它的派出機關做好與居民利益有關的公共衛生、計劃生育、優撫救濟、青少年教育等各項工作；（6）向人民政府或者它的派出機關反映居民的意見、要求和提出建議。<sup>23</sup>

民政總署在職能範圍的方向性調整上，可在緊扣為居民提供文體康樂及環境衛生方面的服務以及就上述事務向特區政府提供諮詢意見的諮詢這兩大職能下，參考香港區議會和內地居民委員會的職能範圍並在結合澳門的實際情況予以界定。同時將其與文化局、體發局、環保局等政府部門職能交叉重疊的部份剝離出來，從而一併解決民政總署與政府部門的職能重疊問題。

在具體職權上，若將民政總署調整為非政權性機構，那麼從法理上看，它應該不應具有簽發行政準照等行政權或執法處罰等行政執罰權以及制定市政條例等立法權。但是，從香港區議會的發展實踐來看，香港區議會在香港立法會個別授權下亦可享有部份立法權，例如在2007年《吸煙及健康（修訂）條例》中，立法會授權區議會自行決定區內公園的禁煙範圍。那麼，在具體職權上，調整後的民政總署是

---

22. 香港區議會的職能，參見香港特別行政區政府政制及內地事務局選舉事務專頁<http://www.elections.gov.hk/dc2011/chi/dcbriefs.html#2>，2015年5月27日訪問。

23. 見《中華人民共和國城市居民委員會組織法》第3條。

只可提供服務與諮詢，不能執法處罰和簽發行政準照等權力的機構還是只要不擁有實質的政治權力，如行政、立法權，但在獲得行政或立法機構的授權或許可下，便可從事在授權或許可範圍內的行為？關於這些具體問題，關係到調整後民政總署的職能定位及其功能發揮，則有待凝聚社會共識。

### （三）組織運作

關於市政機構的組織和運作是一個比較敏感和複雜的問題。按照第17/2001號法律的規定，現時的民政總署設有管理委員會、諮詢委員會和監察委員會三個機構。其中，管理委員會是民政總署的執行機構，其成員由1名主席、2名副主席和不多於5名的管理委員組成，成員是由行政長官選定及免職。諮詢委員會是輔助民政總署的諮詢機構，由25名成員組成，成員是由行政長官在被公認具有適當資格且居住於澳門特區的永久性居民中選任。監察委員會是民政總署財政及財產的監察機構，由行政長官委任3人組成，其中一人須為財政局的代表。由上觀之，現時民政總署三大機構的成員均是由行政長官選任及免職的。

如上所述，《澳門基本法》附件一中關於行政長官選舉委員會第四界別代表中設立了市政機構成員的代表。該類代表與立法會議員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員代表等政界代表屬於一個界別。而這三類代表都是依照嚴格的法律或程序產生，均有一定的代表性及認受性。其中，澳門地區全國人大代表是通過專門的澳門特區全國人民代表大會代表產生辦法產生；立法會議員是通過《澳門基本法》、《立法會選舉法》等法律規範產生；而澳門地區政協委員的產生雖然是通過協商推薦，但形成建議名單後需由中國人民政治協商會議全國委員會常務委員會通過並公佈。因此，有意見建議，市政機構成員代表應該全部通過分區民選產生，認為這樣既體現市政機構成員的民意代表性，同時又能保證市政機構的諮詢職能的有效發揮。<sup>24</sup> 誠然，如果市政機構成員代表全部由分區直選產生，固然

---

24. 區錦新：“市政議會分區民選產生 滙集官員及時為民紓困”，參見[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_649d28670102veti.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_649d28670102veti.html)，2015年4月28日發表。

能保證民意代表性，但同時亦潛在一些風險。比如，目前的立法會議員尚且是按照直接選舉、間接選舉及行政長官委任三種方式構成，如果市政機構成員全部由直選產生，那麼假若在某些民眾關心的民生事務問題上二者意見不一，但都堅持自身是民意代表，當二者矛盾不可調和，有可能會對現有代議制度存在潛在的衝擊風險，並可能會造成社會撕裂。

因此，筆者認為，對於行政長官選舉委員會中有關市政機構成員代表的產生問題上，市政機構成員的代表作為選委會政界代表之一，應充分考慮其成員的代表性和認受性，但也不能一刀切地認為應全部採用分區直選的方式產生才具有民意代表性。至於市政機構成員的產生辦法如何訂定，以達致基本法設立市政機構代表參與行政長官選舉的預期，由於這個問題涉及到政治博弈，需要進一步審慎探討。

如上所述，市政機構的設立和組織運作在澳門不同歷史時期有着不同的發展演變，從最早的居澳葡人自治組織議事會，到專門用於處理市政事務的市政廳，再到過渡期的臨時性市政機構，以至目前承繼其職能的民政總署，均是因應當時的社會情況而出做的調整，以達到預期的改革目的或效果。那麼不管是對現有民政總署進行改造，還是構建新的非政權性市政機構，最本質的還是需要明確研究設立非政權性市政機構的目的及所希望達到的效果是甚麼，才能尋此目標，廣納民智，凝聚社會共識，構建出既符合基本法規定，又滿足特區現實需要及目前實際情況的澳門模式。

