

社區衝突、中層治理與市政重建

姜姍姍*

澳門回歸後，作為地方自治載體的市政機構在經歷了短暫過渡後被改組，市政傳統成歷史記憶。然而十五年後，特區政府提出設立“非政權性市政機構”的構思，引發社會熱議。本文在簡要回顧澳門市政自治歷史的基礎上，著重從社區治理角度分析當下市政重建的現實需求，並結合歷史條件和現實情況，提出未來市政機構的制度設想。本文認為，在澳門回歸十五年社會各領域發生巨大變化的今天，重建市政機構與恢復市政傳統的意義，不僅在於滿足《基本法》的要求，填補行政長官選舉委員會界別成員代表的三缺一空白，更根植於回歸以來層出不窮的社區衝突和區域問題。市政重建，是以構建澳門政治體制的中層設計為核心，實現社區善治及為現行政治體制減壓的可能途徑。

一、中層理論與中層治理

中層理論，是美國社會學家默頓（Robert K.Merton,1949）提出的一種研究策略和理論建構方法，它試圖對兩種極端化的研究取向做出反思：其一是傳統社會學研究中的巨型理論、宏大敘事與體系癖好；其二是在行為主義影響下，社會學淪為過於地域化、碎片化、描述性的微觀研究與低層命題。¹ 中層理論倡導將經驗事實與理論抽象結合起來，希望在獲得社會學知識普適度的同時，又能保持對地方性問題的解釋力。² 自誕生以來，中層理論發揮了跨學科的廣泛影響力，教育

* 澳門大學社會科學學院政治學博士。

1. 楊念群：“‘中層理論’運動之再檢視：一個基於跨學科演變的分析”，《社會學研究》2012年第6期，第1-18頁。
2. 毛丹：“社會學研究中的中層理論關心”，《浙江社會科學》2006年第5期，第19-23頁。

學、歷史學、行政學、政治學等學科中都有一批學者嘗試運用此一策略與視角，分析各自領域的相關問題。

1960年代以來，比較政治學也大力倡導中層理論，認為應該沿著更中層的範疇來進行中層的理论抽象，通過限定研究對象的條件、範圍和情景，發展處於宏觀與微觀之間的中間層次理論，進而搭建宏觀與微觀研究之間的橋樑。在中國政治研究中，這一中層視角得到了創造性運用。例如，有學者指出，可以將中國政治改革簡化為對制度運行規則與操作程序的完善，包括決策機制、選拔機制、監督機制和參與機制的建構。³ 也有學者提出要加強中國政治改革的中層治理，即與中央和基層治理相對應的、以省為中心的地方治理。倡導以中層設計推進改革的理由在於，一方面，它有可能克服中央頂層治理創新因牽涉範圍和利益過多，面臨阻力較大而難以啟動的缺陷；另一方面，也可以彌補縣、鄉、村基層治理創新範圍過小，難以產生規模化效應的不足。⁴ 也就是說，此一中層設計的核心在於，充分發揮以省為中心的地方治理的積極性和自主性，探索符合當地實際情況的發展思路和道路。

作為研究策略的中層理論以及作為實證研究的中層治理，對於本人思考澳門當前重建市政機構、恢復市政傳統的相關問題有所啟發。基於與葡萄牙的淵源，澳門具有市政傳統的歷史。所謂市政傳統，要義即為地方自治，是指地方政府享有相對獨立的行政、財政乃至立法權，可以因地制宜制定政策，自主管理本地事務，不受或者很少受到中央政府的干預。自治理念和市政制度在歐美諸國源遠流長，傳承至今。在澳門這個地域極度細小的地方，由於受到葡人居留與葡國管治的影響，也曾於長達四個世紀的時期裡，出現過不同程度和不同形式的市政自治。某種程度上，這些以不同形式存在的、對一定範圍的地方居民事務享有自治權的市政組織，可以被視為澳門政治體制中的中層架構。在殖民管治時期澳葡總督極具流動性的情況下，位於社會基

3. 陳家喜：“從路線規劃到制度優化——建構中國政治發展的中層理論”，《社會科學研究》2014年第1期，第62-68頁。

4. 儲建國、樂欣超：“中層設計與中國的改革”，《當代中國政治研究報告》，2014年，第49-72頁。

層與政治頂層中間的市政組織在保障城市管理和服務提供的穩定性方面，發揮了一定的正面作用。

二、澳門歷史上的市政傳統

為了理解當下關於澳門市政重建的討論，有必要對相關歷史作一簡要回顧。澳門市政自治的歷史可以追溯至16世紀中後期，居澳葡人引入葡國議事會形式實行內部管理，維護自身利益。不過實際上，隨著葡國中央王權的強化及澳門殖民體制的確立，澳門市政傳統在18世紀末後長達兩個世紀的時間裡已經悄然失色。直至1980年代末，在葡萄牙本土民主改革波及澳門的十餘年後，澳門地方層級上的自治才得以真正推進，全澳範圍內開始不分華洋地、以選舉為基礎地實踐市政自治。⁵

1988年10月3日，時任澳葡總督文禮治頒佈了《市政區法律制度》，始為澳門市政制度的專門法律，後雖有修訂，但總體框架不變。⁶ 根據這一法律，澳門繼續維持兩個地方行政區域即市政區，相應設有澳門市政廳，轄澳門半島；以及海島市政廳，轄氹仔與路環兩個離島。從性質上看，市政廳是公法人，擁有獨立的管理機關和財產，享有行政和財政自主權。從職能上看，市政廳在遵從澳門總體政策的前提下，可在管轄範圍內自主進行資產管理、都市規劃、文體康衛等一系列活動。從財政上看，市政廳具有財政及財產自治權，根據稍後頒佈的《市政廳財政制度》，收入除了來自牌照費、服務收費、信貸收入與管理結餘以外，更主要來自澳葡政府徵收房屋稅及物業轉移稅的80%預算轉移。⁷ 從結構上看，市政廳又分為市政議會和市政執行委員會兩個機關，前者負責決議，部份成員由選舉產生，後者負責

5. 有關澳門早期市政自治的簡介，參見吳志良：《澳門政治制度：沿革、現狀和展望》，澳門公共行政管理學會出版，1993年，第79-81頁。

6. 《市政區法律制度》（第24/88/M號法律），參見澳門印務局網頁http://bo.io.gov.mo/bo/i/88/40/lei24_cn.asp。

7. 《市政廳財政制度》（第11/93/M號法律），參見澳門印務局網頁http://bo.io.gov.mo/bo/i/93/52/lei11_cn.asp。

執行，成員都來自於市政議員當中，兩個機關的主席由總督從市政議員中委任的同一人擔任。澳門市政廳與海島市政廳的人數不一，但成員任期均為四年，連選可連任。從與澳葡總督的關係上看，總督可以對市政廳行使檢察性監督權，也可以在批准市政議會決議時行使修正性監督權，甚至有權在某些情況下解散市政議會。

儘管受制於總督的行政監督，且市政廳的事實職權因相繼設立的公共行政部門而受到擠壓⁸，但相比上述法律出臺之前規定澳門市政自治的舊制度，即1933年《海外行政改革法》（葡文*Reforma Administrativa Ultramarina*），市政廳至少在法律地位上從過去那個僅擁有澳葡中央政府之外“剩餘權力”的機構⁹，變成了一個職能、權限、組織都大幅擴充的新機構，在管轄區域內與居民日常生活相關的事務管理與規則制定上具有相當的話語權。除此之外，市政廳還擁有了保障其履行職權的財政資源。1993年出臺的《市政廳財政制度》從法律上確定了稅收資源在澳葡政府中央層級與兩個市政廳之間的分配標準，澳葡政府中央層級將八成物業轉移稅和房屋稅收入撥給兩個市政廳，其中澳門獲三分之二，海島獲三分之一。另一個重要變化在於，新法律改革了市政機構成員的產生方式，一改過去領導層全部由澳督委任的局面，引入直選和間選成份，由此向華人居民開放新的參政機會。¹⁰

1980年代末以權力下放為特徵的澳門地方行政制度改革，用當時葡國專家的話來說，是希望避免留下“一個雜亂無章的、無政府主義的城市”，使曾經享有權力與威信的地方市政傳統活躍並留傳下去¹¹，但用中國專家的話來說，則是葡國面對治權移交日近的一種撤退安排，帶有某種將澳門中央政府職能空洞化的意圖，試圖將“減了磅”

8. 寧嶺晏：“澳門市政制度的演變與前瞻”，《華南師範大學學報（社會科學版）》1999年第4期，第24-30頁。

9. Francisco H. Valente, J. Romero de Magalhaes & Jose Marques Leandro：“‘自治機構研究及培訓中心’使團來澳報告書”，《澳門公共行政雜誌》第1期，1998年，第157-172頁。

10. “澳門政治改革徵兆：市政廳將行民選制”，載李炳時：《澳門八十年代》，澳門出版協會，2013年，第258-261頁。

11. 同註10。

的中央政府交還給中國。¹² 歷史進程是非意圖的組合，不論這場改革的主觀動因何在，從客觀來看，新法律下增加民選、囊括華洋、擴充職權的市政制度架構，大概是當時澳門華人及葡人社會都能接受的形式。從效果來看，當時社會普遍對新市政法律下澳門的城市管理、衛生環境、文娛活動等工作多有稱讚¹³，同時，新制度對於推進澳門華人的政治參與、奠定九九回歸的社會基礎也具有一定的積極意義。

以上對回歸前澳門市政自治情況的回顧顯示了兩個重要信息。第一，回歸前澳門存在兩級政府（此處指廣義上的政府）。以總督為首的澳葡政府是澳門的中央層級政府，主要負責與澳門整體相關的全局性事務；澳門市政廳與海島市政廳則是澳門的地方層級政府，負責在各自管轄市範圍內謀取本身及有關居民的利益。在兩級政府架構下，中央層級行政工作與地方層級行政工作雙軌並行。第二，既然市政廳是澳門市一級地方政府，本質上自然具有政權性質。¹⁴ 所謂政權性質，政治學上的判斷標準是指能夠行使行政、立法、司法等公權力。毫無疑問，與中央政府相比，地方政府的權力通常較為有限，但並不能因此否定其政權屬性。舉例來說，澳門兩個市政廳均享有相當的行政權，可以發出准照、制訂某些市政條例和對外規章；也享有自主的財政權，可以與澳葡中央政府分享稅收、收取服務與牌照費用等。這些都是具有典型公權力和政權性質的行為。

三、缺少中層治理的社區困境

隨著回歸臨近，具有政權性質的、在某種程度上發揮中層治理功能的市政廳的去留，成為設計澳門特別行政區政治架構時的一個重要討論議題。根據卸任立法會主席曹其真女士的回憶，當時基本法起草

12. 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。

13. 同上。

14. 關於回歸前澳門兩個市政廳是否具有政權性質的問題，存在爭議。除了完全肯定與完全否定其政權性的兩種對立觀點以外，還有學者認為它是一種半政權性的機構。相關討論參見寧嶺晏：“澳門市政制度的演變與前瞻”，《華南師範大學學報（社會科學版）》1999年第4期，第24-30頁。

委員會的委員們幾乎是毫無爭議地認為，沒有必要在澳門這個小地方繼續設立兩級政府。¹⁵ 但是，為了尊重澳門市政廳的歷史，同時確保適應回歸後不可預測的變化¹⁶，《基本法》仍然設有市政機構相關章節，做出了相當開放的規定（第95條）。一方面，澳門“可設立非政權性的市政機構”，另一方面，“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。”也就是說，設想中的特區市政機構將與過去有明顯區別，不再具政權強制性質，僅為特區政府提供服務與諮詢工作，而撤除政權性市政廳後的澳門，也將相應從過去擁有兩級政府變成只設一級政府。

然而回歸至今，澳門和海島市政廳在歷經首兩年臨時過渡後被撤銷的同時，非政權性市政機構的問題卻束之高閣，一直未能設立。吸納和承接原市政廳職能及人事的，是2002年成立的一個新機構—民政總署。¹⁷ 撤廳建署之舉，不僅在當時引發了社會爭議，也成為後續每逢涉及澳門政制改革討論時的一個關鍵議題。有人認為民政總署的設立缺乏法律依據，未按《基本法》規定的名稱和職能進行，廢除民選成份的市政議會更是澳門民主政制的倒退。¹⁸ 但也有人認為，澳門如果效仿香港推行分區直選的區議會，以區議會形式填補市政機構的空白，並不會對推動民主和改善民生起多大作用，反而可能造成資源浪費與職能重疊。¹⁹ 除此之外另一個更普遍的擔憂是，人們認為民政總署雖然代行了過去市政廳的職能，但機構性質屬行政機關，由行政法務司主管，並非《基本法》單獨列明所指的市政機構（第四章第五節）。非政權性市政機構的缺失，進一步導致行政長官選舉委員會代表來源的完整性受到質疑。按照《基本法》附件一規定，澳門特區行政長官選舉委員會委員由四個界別人士組成，

15. 曹其真記事簿”，參見<http://susanachou.mysinablog.com/index.php?op=ViewArticle&articleId=6227172>。

16. 肖蔚雲：“略論澳門特別行政區基本法的政治體制”，《澳門公共行政雜誌》第19期，1993年，第323-332頁。

17. “非政權市政機構一籌莫展”，《澳門日報》，2015年4月28日，A3版。

18. “區錦新抗議廢除市政議會”，《華僑報》，2001年12月13日，第14版。

19. 潘冠瑾：“對澳門區域組織結構的思考”，《澳門公共行政雜誌》第79期，2008年，第5-18頁。

其中第四界別包括立法會議員代表、市政機構成員代表、澳區全國人大和全國政協委員代表。由於回歸以來未能成立新的市政機構，使得第四界別一直存在三缺一問題，即缺少市政機構成員的代表。由此部份社會意見批評，行政長官選委會的成員組成存在缺陷，澳門整個政治結構亦生漏洞，並相應呼籲政府應將重建市政機構的問題提上日程。²⁰

本文認為，法理上的爭議固有其理，深層次的改革壓力更需正視。在澳門回歸十五年社會各領域發生巨大變化的今天，重建市政機構與恢復市政傳統的意義，不僅在於滿足上述《基本法》的要求，更在於有效地回應層出不窮的社區衝突和區域問題。回歸後澳門經濟跳躍發展，人口數量增加與來源多元，城區之間的差異隨之拉大，導致公共問題前所未有地呈現出區域性特徵，社會衝突亦表現出社區化趨勢。而由於缺少區域層次上有效的治理架構與機制，使得某些層級較低的區域問題，難以借助區域自身的力量在區域範圍內得以消化，相關壓力轉而向特區高層級的政治機構上移，不僅消耗了大量的社會資源，也造成整體政治結構的緊張。換句話說，澳門特區的政治體制欠缺有效的中層設計，政治架構中缺少兼具廣泛認受性和一定自主性的區域組織。隨著回歸後社情民意的變化，原有的部份制度設計逐漸有所不適，其表現即為區域問題和社區衝突無法實現縱向過濾、分流和緩衝，進而擠壓整體管治結構。

上述問題在澳門政治現象中不一而足。例如，立法會是一個地方的立法機關和最重要的代議機構，主要職能應該是著眼於具有全局性的法律工作，以及對政府預算、稅收、開支等作出監督，從整體上履行政治監督及制約職責。然而我們看到，一些非常社區性的、局部性的市政問題，如樓宇失修、污水滲漏、公園綠化、街道衛生、路面工程等，卻常見於立法會的質詢或發言環節。²¹ 這些相對細枝末節的問題固然有其值得關注之理，但勢必分散議員們在那些大格局、高層

20. 區錦新：“市政議會分區民選產生 滙集官員及時為民紓困”，《訊報》，2015年4月24日。

21. 澳門立法會議員的質詢文案及議程前發言內容，可查閱立法會網站http://www.al.gov.mo/cn/cn_main.htm。

級、長遠性問題上的議政精力，也會或多或少地影響立法會工作的效率和質量。再如，請願是市民表達意見和維護權益的一項法定權利，作為一種非常規的政治參與方式，它與常規的政治參與相互補充，構成人們參與政治生活的基本途徑。然而根據觀察，回歸以來高頻率的請願行為使其似乎超越其他常規方式，成為澳門政治生活的常態，謂之“請願爆炸”亦不為過。市民的請願對象從局級到司級部門乃至行政長官，層層遞進，相比之下，請願內容卻往往與其對象並不等量。澳門市民向高層級政治機關的請願行為，某種角度看類似內地居民的越級上訪，核心原因即源於缺乏有效運作的層級制度安排，使得問題無法在相應層級機關得到妥善回應。可以說，立法機構承受的議政壓力與行政部門面對的請願壓力，兩種看似發生在不同範疇中的現象，卻具有本質相同的癥結。它們從不同角度揭示了同一個問題，即，澳門政治體制缺少中層設計情況下的區域治理困境。

這種區域治理困境還突出地表現在澳門鄰避衝突的興起。回歸以來，澳門經濟飛速發展，市政建設快速擴張，政治體制中的話語與結構機會日漸開放，居民對於居住權益亦有了重新定義。在這些大環境的變化和刺激下，由公共設施選址所引發、以共同居住的社區為空間、以改變政府選址決策為目標的鄰避抗議，在素有和諧社會之稱的澳門頻繁發生，成為特區政府一個突出的政策難題。據不完全統計，1999-2014年間，澳門共出現高達30起鄰避抗議。無論是小範圍社區急需的菜市場、停車場、垃圾房，還是與社會整體需求相關的輕軌、加油站、安老院、行人天橋、戒毒服務站等，這些從技術上說未必不好的新增設施，卻都幾乎無一例外受到選址社區居民的反對，導致相關計劃每每中斷或擱置，社區居民與政府部門的衝突空前加劇。²²

以社區為主導的市民抗議頻發，也一定程度上展示出澳門的公共問題從全澳性向局部性變化、政治參與從街頭化向社區化變化的面向。過去，澳門學者較多關注以全澳為議題的抗議現象，例如發生在

22. 關於澳門鄰避抗議的專門研究，參見婁勝華、姜姍姍：“‘鄰避運動’在澳門的興起及其治理：以美沙酮服務站選址爭議為個案”，《中國行政管理》2012年第4期，第114-117頁。另見姜姍姍：“鄰避抗議如何影響政府政策——以澳門為例”，《當代港澳研究》第40期，2013年，第132-139頁。

五一節、國慶日以及回歸紀念日的遊行示威，俗稱“三節遊行”。²³ 它們的參與主體除了有草根工人與民主政見人士，還偶有教師、公務員等被視為中產階層之人士；示威訴求除了黑工、外勞、交通、房屋等民生問題，還涉及反貪腐、爭民主、重構集體記憶等一系列價值問題。“三節遊行”因可見程度和衝突程度較高，易成為媒體和學界的關注焦點。²⁴ 然而，仔細觀察2006年以後的“三節遊行”，會發現兩個明顯的特點，一是參與人數並無顯著擴增，二是參與階層也無顯著拓寬。²⁵ 這表明，例行似的、訴諸宏大議題的遊行抗議，有短暫刺激之餘卻無長期動員的能量，歷經兩三年的爆發勢頭後，再難持續而廣泛地調動澳門市民的政治熱情。可以說，與澳門回歸後經濟跳躍式發展相伴隨的劇烈社會震盪期已經過去，節慶日遊行示威在缺少危機事件的刺激下，對普通市民的動員能力正在減弱。與此同時，如前所述，那些散落在社區角落裡、生長在鄰里空間中、旨在維護小範圍家園居住權益的鄰避衝突卻此起彼伏，它在訴求議題、參與主體、行動策略以及與政府的互動等各個環節，都顯示出強烈的區域特徵或者說社區差異。

然而，以鄰避問題為導火線的社區衝突，很多情況下卻難以在社區層次得到化解，因此以走出社區、超越社區層次的方式，向政治體制中的高層級機關表達抗議，成為一些社區居民們的策略選擇。例如，在2011年黑沙環新填海區東方明珠地段的美沙酮戒毒服務中心選址爭議中，逾五百名居民曾兩度集結走上街頭，反對美沙酮落址該

23. 林玉鳳：“當遊行成為常態”，<http://www.exmoo.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=29&id=985>。

24. 有關澳門的抗議研究，可參閱Sonny Shiu-Hing Lo. 2008. *Political Change in Macao*. London and New York: Routledge, pp.43-82; 余永逸：“澳門的選舉文化與政治參與”，載郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2008-2009）》，北京，社會科學文獻出版社，2009年，386-400頁；婁勝華：《澳門公共行政案例研究》，廣州，中山大學出版社，2010年，第66-71頁。蔡永君：“從2009-2013年的社會運動看回歸後澳門公民社會的發展”，2014年，未刊稿。季伊昕：《當前澳門社會運動的特點與原因分析》，全國港澳研究會與澳門基金會舉辦的“澳門回歸15週年專題研討會”與會論文，2014年11月。

25. 潘冠瑾：《澳門社團體制變遷——自治、代表與參政》，北京，社會科學文獻出版社，2010年，第151-154頁。

區。第一次的夜晚集會演變為附近範圍的示威，導致澳門一條主要交通樞紐堵塞一個多小時，並迫使時任社會工作局局長深夜趕赴現場與居民街頭對話。第二次的回歸日示威遊行，更是前所未有地書寫了特區歷史。一支由小學年齡的孩子們打頭陣，由推著嬰兒的年輕媽媽、背着孫兒的老人家及衣著斯文的中年男女緊跟其後組成的隊伍，歷經三個小時的示威遊行後到達特區政府總部，向行政長官遞交了數千居民聯署簽名的請願信。再如，在被喻為回歸以來“大型官民對立事件”²⁶的新口岸輕軌選線衝突中，居民們因難以有效地通過社區組織渠道表達對輕軌選線行經狹窄內街的不滿，而選擇在2010-2013年期間一次又一次地向相關政府部門、廉政公署乃至行政長官請願和申訴，造成抗爭行動與衝突程度不斷升級，以及社區基層與政治高層之間直接對抗。

誠然，某些情況下衝突也能夠在社區層級得以消化。例如在澳門一些舊城區的垃圾房選址爭議中，居民們便能借助基層街坊會這一澳門最重要的民間社團，成功達到反映訴求和影響政策的目標。眾所周知，社團是澳門社會的重要行為主體，一些成立時久、在政治體制中佔有法團化地位的傳統社團，因兼具群眾基礎與政府聯繫的雙重優勢，而成為社會基層與政治系統之間的中介和橋樑。直至今日，它們仍然在提供公共服務和供給公共物品、社會整合與利益代表方面有著相當的影響力。²⁷ 這些具有廣泛區域網絡的民間社團，從其社會地位和政治功能來看，也可以看作是澳門的區域組織，在政治體制中發揮中層治理功能。除了民間資源以外，特區政府自身也在強化工作中的社區意識，尤其是嘗試以社區服務諮詢委員會形式構建分區諮詢體系，力圖在社區層面吸收居民的民政民生訴求。²⁸ 但是必須同時看到，當澳門社會日趨多元，公共事務更加複雜，社區問題變得更具衝突面向時，這些既有的中層機構和機制便顯露出了其局限性，而這正是回歸以來發生在澳門的治理困境。因此，相比一些能夠在社區層級得到消化的社區問題，我們更應該對那些從社區事件升級為社會事

26. “社謠會先天不足難發揮功能解決民生”，《市民日報》，2012年4月7日，P01版。

27. 關於澳門社團的社會與政治功能，參見婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主義體制解析》，廣州，廣東人民出版社，2004年，第295-343頁。

28. 姜姍姍：“社區參與促社會善治”，《澳門日報》，2014年8月27日，蓮花廣場版。

件，未能通過社區力量得以化解的衝突加以重視和研究，只因其中隱藏著澳門社會與政治的變化趨勢和可能危機。

四、結語：作為中層設計的市政重建

歷史常有相似之處。三十年前，人們盼望能夠將過去近百年的市政制度進行現代化，歸還給居民一個管理其自身命運的政治模式²⁹，這一願望逐步推動了1988年澳門《市政區法律制度》的出台。新的市政制度歷經浮沉，雖在回歸初期被取消中斷，卻從未消失於人們的記憶。隨著環境變化，人們再次希望從市政制度的歷史資源當中汲取精髓，傳承創新，應對時務。

本文提出，因應回歸至今社情民意的變化，在澳門政治體制中構建一個更加有效的中層設計符合當前需要。所謂中層，是指社會基層與政治頂層之間的中間治理層級，而設計的核心，是賦予中層治理主體更充分的代表性、權威性和自主性。這一觀點的理由基於，一方面，澳門公共問題的區域特徵和衝突程度增強；另一方面，原有中層機制對於社區問題的消化能力減弱。一增一減，導致澳門區域層級出現治理真空，同時區域衝突上行造成政治體制受到過度擠壓。優化政治體制中層設計的好處體現在三個方面。第一，擴大參與，這在一定程度上有助於社會與政治穩定；第二，職能分工，把公共問題分別歸屬在全澳性和區域性兩個層級；第三，風險分流，增強政治體制對於社區衝突的平息和過濾能力。目前由特區政府重啟的非政權性市政機構計劃，無疑與構建澳門政治體制的中層設計具有契合之處，亦是承擔中層治理功能的適合載體。

關於如何組建未來的市政機構，政府尚處研究當中，社會亦有各種討論。本文就此扼要提出三點制度設想。第一，市政機構的成員組成應充分體現代表性，其中包含產生方式與區域分佈兩個問題。委任、選舉或者兩者兼而有之，都可以是實現成員代表性的方式，而選

29. “行政政務司韋德霖在‘市政廳在本地區生活所扮演的角色’研討會開幕禮上的講話”，《澳門公共行政雜誌》第1期，1988年，145-147頁。

舉的方式亦不與《基本法》關於市政機構應為非政權性質的規定相抵觸。³⁰ 另外，為了切實反映社區問題和傳遞社區聲音，應考慮市政機構成員數量的區域合理配置。第二，應以發展的眼光賦予市政機構以職權。市政機構不僅是文康環衛等事務的服務提供者，還應該是能夠對社區民意作出有效反應的中層平台。第三，應以系統的思維推進市政機構工作，處理好其與發揮服務、諮詢等類似功能的既存機構之間的關係。

30. 市政機構成員若經選舉產生，是否與《基本法》規定其為非政權性質相抵觸？圍繞這一問題存在不同意見。有人認為兩者並不抵觸，因而將市政機構簡化為回歸前的市政議會，並具體提出只設一個市政機構但成員按分區人口比例分配的設想。有人持完全不同的意見，認為民選即是政權體現，因此應由行政長官委任社團領袖擔任成員。有人則持溫和立場，認為可以透過居民、社區或社團推選，加上部份政府任命的代表共同組成。具體參見區錦新：“市政議會分區民選產生 滙集官員及時為民紓困”，《訊報》，2015年4月24日。陳震宇：“淺議非政權性市政機構”，《澳門日報》，2015年6月17日，蓮花廣場版。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，P01版。“研設非政權性市政機構學者：應具一定決策權”，《力報》，2015年3月25日，P06版。19期，1993年，第323-332頁。