

非政權性市政機構的組織定位初探*

鄧益奮**

一、問題的提出

澳門基本法第95條規定，澳門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政府提供諮詢意見。在澳門回歸之初，特區政府認為基本法規定的“可設立”是“可以設立也可以不設立市政機構”，因此決定不成立市政機構，而選擇廢除在澳門有數百年歷史的市政制度，撤銷臨時市政機構而設立民政總署。特區政府強調這一舉措是符合基本法規定的，為配合《基本法》有關規定，建議撤銷現行兩個臨時市政機構，並設立“民政總署”這一新機構。¹

2015年特區政府的施政報告提出“根據《澳門基本法》的相關規定，研究設立非政權性的市政機構”。筆者認為，政府重新啓動設立市政機構的行動主要有兩個方面的原因，一是社會上有聲音認為，不設立市政機構有違背基本法的嫌疑，特別沒有落實“行政長官選舉委員會委員有市政機構成員的代表”的規定。二是第四屆特區政府致力於精兵簡政和解決政府部門職能重疊的問題，在政府部門的架構重整中，民政總署的職能重組是核心和重點，而民政總署的架構和職能重整又和市政機構的設立密不可分。

問題在於，市政機構如何設立，市政機構的性質和組織定位是甚麼？市政機構與政府是甚麼樣的關係？市政機構的非政權性表明了市政機構是非政府體系的機構，然而其性質是靠近政府一些的非官方機

* 文章的寫作在和美國加州州立大學富爾頓分校丁元教授，澳門理工學院婁勝華教授，澳門基金會趙家權先生和陳震宇博士的交流中得到了很多啟發，在此表達深深的謝意。當然，文章倘有的錯漏，概由作者本人負責。

** 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授，港澳與內地合作發展協同創新中心研究人員，管理學博士。

1. “當局解釋設署規劃撤地方政權符基本法”，《澳門日報》，2001年10月26日，B07版。

構還是純粹的社會組織乃至社區自治組織？換言之，受政府委託的組織可以是政府附屬的組織，也可以是獨立性組織，就此而言，市政機構的性質是半官方組織更加合適還是社會組織更為合適？此外，市政機構的職能是甚麼，基於基本法的規定，市政機構的職能是服務機構和諮詢機構。市政機構的功能是諮詢功能為主還是服務功能為主？又或者是兩種功能並行不悖、互相滲透？就服務功能而言，市政機構的職能是提供限於康樂文娛環境衛生的服務還是可以提供其他公共服務？就諮詢功能來說，市政機構的諮詢範圍是甚麼？

以上問題的解答似乎很難從國內外城市管理和城市治理的經驗中直接獲取。這是因為，澳門的市政機構有較為明顯的地區特色，與歐美國家的市政機構有較大的差異。回歸前，澳門市政機構的性質是地方政權，而歐美國家的市政機構基本上都是等同於城市的政府以及城市的管理機構。當下討論的非政權性市政機構也和歐美國家有著截然不同的界定。當前歐美國家市政機構是政權性和非政權性的結合，有市長制、市委員會制、市經理制等各種城市管理制度，廣泛地涵蓋諸如財政、交通、警察、健康、消防、康樂、圖書館在內的各種管理和服務職能，比如英國梅里登市以及美國巴爾摩迪市的市政機構的組織結構就很清楚地顯示了市政機構政權性和非政權性交雜的特性。美國的洛杉磯市政府經過數次變革後也把城市公共事務區分為政權性事務和非政權性事務，並成立了各種各樣的委員會和專門組織進行管理。由此，歐美國家市政機構的組織定位對澳門非政權性市政機構沒有直接的參考價值，澳門市政機構的組織定位只能依據自身特殊情況進行分析和討論。

對市政機構的組織定位，特區政府公開表態的立場主要有兩點，一是市政機構的設立要和職能重組特別是民署職能轉變結合起來，以實現精兵簡政，二是市政機構的設立要整合民政總署的職能以及分區社區服務諮詢機構。社會方面的意見則比較關注市政機構內成員是否應由民選產生，並希望市政機構的設立應與民署、民署諮詢委員會、社區服務諮詢委會之間做好分工，希望非政權性市政機構的設立有助監督政府做好民生範疇的工作。就此，本文則試圖對非政權性市政機構的組織定位進行學理上的初步探討和分析。

二、半官方組織還是民間組織

《澳門基本法》的英文版本中，非政權性市政機構的英文是Municipal organizations which are not organs of political power。可見，“非政權性”主要的意涵是“沒有政治權力”。依據學界的共識性意見，政治權力一般對應的是國家權力，而國家權力通常來講則主要包含立法權、行政權和司法權。由此，非政權性的主要內涵是沒有立法權、行政權和司法權。凡是不能行使行政管理權、立法權、司法權的機構，即無權行使國家權力者，就不是政權機構，而屬於非政權機構。² 概言之，“非政權性組織”是沒有政治權力的組織，沒有立法權、司法權和行政權的組織。如果這個解讀沒有問題的話，那麼我們不妨把“非政權性組織”轉化成“非政府性組織”來理解（這裡所指的“政府”是“廣義的政府”，則包括立法機構、行政機關和司法機關三者以內的“大政府”的概念）。

“非政府性組織”理論上存在半官方組織和民間組織兩種組織形態的可能性，即半官方組織（介於政府與民間組織之間的組織）和純粹民間組織（又可稱為NGO、NPO、社會組織、第三部門、民間社團等等）。事實上，就公共管理和公共服務的供給主體而言，公共服務的供給主體除了政府之外，還要有半官方組織以及民間組織等多層次、多類型的主體來提供。完善的公共服務體系通常都由多個層次和眾多不同類型的公共服務組織所構成。其中，政府是居於核心地位並承擔基礎性公共服務職能的最主要的公共服務組織，其他組織可以按照和政府關係的緊密程度不同而劃分成不同的層次。³

半官方組織又稱為半政府機構、法定機構、執行機構等等。法定機構是一個獨立於政府序列和公務員體系之外的法定實體，屬於半政府機構。它是政府與社會之間的一種組織結構。法定機構和政府一樣，也承擔公共使命，提供公共服務。與政府不同的是，法定機構可

2. 吳志良：“澳門的市政傳統、制度及其發展—兼談香港的經驗”，《澳門政治社會研究》，澳門成人教育學會，2000年。

3. 傅小隨：“法定機構及其在公共服務體系中的特殊作用”，《行政論壇》2009年第2期，第8-11頁。

以更加靈活運用公共資源，有較大彈性吸引各種專業人才，更好地提升服務品質，可以運用較為靈活的資金籌措方法和運營模式實現公共目標，更加獨立於政治之外，受政治的影響小於政府。⁴在香港，法定機構又稱公營機構，由特別行政區政府出資依法成立，其職能雖然和政府部門相似，但不納入政府體系，工作人員不屬於公務員。⁵在澳門，半官方組織的典型代表是“澳門生產力暨科技轉移中心”，該中心是“一個由澳門政府及民間合辦的非牟利組織”。

由此可見，半官方組織是沒有行政權力的，它是政府組織之外的。事實上，政府的職能可以區分為管理類和服務類兩大部份。特別是在服務型政府的理念下，政府的服務職能佔據主導性的位置。從歷史經驗看，當年英國行政改革中之所以引入“執行機構”，最大的原因也正是因為發現了政府的很多公共管理業務是服務性而不是管理性的。1988年，英國下一步行動方案對政府內部管理體制中存在的首要問題就提到，“絕大多數（95%）文官所從事的工作性質是服務的提供。”⁶值得強調的是，政府在行使服務功能的時候，讓從屬於行政系統的半官方組織來承擔的話，那麼這些半官方組織體現的是服務功能而不是管理功能。由此，如果非政權性市政機構定位為半官方機構的話，確保了非政權性市政機構與特區政府施政的高度一致性，能直接體現“受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務”的規定。

民間組織，較為學術性的說法是非政府公共組織。根據薩拉蒙教授的定義，一般將具有組織性、民間性、非營利性、自治性、志願性、非政治性、非宗教性的組織稱之為非政府公共組織。也就是說，非政府公共組織具有組織性（有正式的組織機構，有成文的章程、制度，有固定的工作人員等）、民間性（不是政府及其附屬機構，也不隸屬於政府或受其支配）、非營利性（不以營利為目的，不進行分紅

4. 傅小隨：“法定機構及其在公共服務體系中的特殊作用”，《行政論壇》2009年第2期，第8-11頁。

5. 丁元竹：“香港法定機構的治理模式”，《社會》2014年第8期，第29-31頁。

6. 周志忍：“英國執行機構改革及其對我們的啟示”，《中國行政管理》2004年第7期，第79-84頁。

或利潤分配）、自治性（有獨立的決策與行使能力，能夠進行自我管理）、志願性（成員的參加不是強制性的，而是自願和志願性的）、非政治性（不是政黨組織，不參加競選等政治活動）、非宗教性（不是宗教組織，不開展傳教、禮拜等宗教活動）。由此可見，如果非政權性市政機構定位為民間組織的話，可以較好地體現非政權性市政機構體現社會民意的性質，也能較好地解釋基本法關於“行政長官選舉委員會委員中要由市政機構代表的成員”的規定。

三、一般民間組織還是社區自治組織

民間組織內部有各種分類，其中最為典型的是行業組織、社會組織和社區自治組織的分類。事實上，前述提到的薩拉蒙教授指出的七大特徵是理想的、典型的非政府組織的特徵。現實中的非政府組織有著各種各樣的形態和特徵，並沒有完全滿足薩拉蒙教授所指出的七大特徵。在中國內地，非政府組織就有各種各樣的形態和類別，複雜多樣。就此，有學者將中國內地的社會組織分類為功能性組織（分為工會和行業協會）、社區性組織、宗教組織、NGO（官方、草根）和非正式組織（興趣組織）等。⁷也有學者將中國的NGO分為人民團體、轉型中的事業單位、會員制互益組織、公益型組織、未登記或轉登記團體。其中，會員制互益組織包括經濟性團體（行業、協會、商會、職業團體、工會等）、社會性團體（學會、同學會、聯誼會、興趣團體等）等等；公益型組織包括會員制公益型組織、運作型組織、實體型社會服務機構和宗教類組織等各種組織形態。⁸當中，假如非政權性市政機構定位為民間組織的話，那麼是定位為“一般民間組織”更為合適還是定位為“社區自治組織”更為合適，是值得進一步探討的問題。

如果把非政權性市政機構定位為“一般民間組織”的話，較為明顯的優點是符合澳門不需要兩級治理結構的最初考量。眾所周知，《基本法》設立“非政權性市政機構”的考量基點，就是澳門地方

7. 康曉光、韓恒：“分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究”，《社會學研究》2005年第6期，第73-89頁。

8. 王名、賈西津：“中國NGO的發展分析”，《管理世界》2002年第8期，第30-43頁。

小，兩個層級的治理結構顯然會導致行政成本和管理成本的上升。而《澳門基本法》95條關於設立非政權性市政機構的規定，與《香港基本法》97條關於設立區域組織的規定的最大區別，就在於區域組織有“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”而澳門非政權性市政機構卻沒有“就有關地區管理和其他事務的諮詢”這一方面的條文規定。由此可見，似乎《基本法》在定位澳門非政權性市政機構的時候就沒有把其納入“地區或社區事務管理”的考量中。由此，把非政權性市政機構定位為“一般民間組織”，可以最大限度地體現澳門只需要一級治理結構的考慮，因為即便澳門設立了社區一級的非政權性市政機構而非政權性市政機構，非政權性市政機構的運作經費和行政經費很大可能性仍要依靠政府撥給，因此作為“一般民間組織”的定位在行政成本和管理成本的考量上是更為合適的。

另一方面，假如非政權性市政機構定位為“社區自治組織”的話，最能符合當前通過政府和社區層面共同合作治理的善治潮流。政府和社區在摒棄了傳統的城市管理體制、各自實現了獨立治理之後還重新走到一起，在城市基層社會實現政府與社區兩種組織、兩種資源、兩種方式的合作共治，從而建立起全新的城市合作管理體制模式。⁹

有人可能會提出“地方自治組織如何體現受政府委託提供服務”的疑問。這裡要著重指出的是，定位為“社區自治組織”與基本法規規定下的“受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務”並不存在實質性的矛盾。實際上，地方自治有兩種傳統，即大陸傳統和盎格魯撒克遜傳統。大陸傳統的地方自治具有分擔國家事務的性質，參與自治是由一種義務，但反映民意的作用有限；盎格魯撒克遜傳統則把地方自治當成是居民的權利。¹⁰ 換言之，如果澳門的社區自治堅持的是大陸傳統的地方自治，就可以有“分擔國家事務”的秉性，就可以找到社區自治組織在居民自治與受政府委託提供公共服務

9. 鄧名奮：“論社區自治進程中城市基層組織建設的新思路”，《學習論壇》2007年第1期，第42-45頁。

10. [日]中田·實：“日本的居民自治組織‘町田會’的特點與研究的意義”，《社會學研究》1997年第4期，第24-31頁。

之間的均衡點。而中國內地社區自治的經驗也表明了，自治組織的治理實踐與政府的管理兩者是可以共容的。雖是自治組織，但絕不能完全脫離政府控制，它須在政府的直接引導下行事，政府從中發揮引導、規劃、協調、監督、扶持作用。¹¹

與此同時，如果將非政權性市政機構定為“社區自治組織”，將會給特區政府帶來更大的挑戰。在城市治理中，如何將政府承擔的行政管理職能、政府承擔但需要社區協助的行政管理職能以及社區承擔的社會服務職能有機結合起來，從而實現政府與社區雙方的利益將會是一個全新的考驗。一直以來，澳門缺乏社區自治的土壤和基礎。無論是回歸前的市政機構還是回歸後的民政總署都沒有承擔起社區自治的功能。由於民間社團由自身的這種服務功能成為法團，澳葡政府與基層民眾的溝通主要是依賴於以社團來進行的，因此在效果上，澳門的社團特別是其中的街坊會而不是市政機構承擔了與香港區域組織相同的功能。¹² 由此，該學者在討論澳門如何建立區域組織的時候，就沒有考慮非政權性的市政機構可以在社區自治中發揮積極的作用，而是把關注點集中在對鄰里社區的討論上。雖然街坊會自身目前也存在著必須改革的問題，但如果要論及與民眾的接觸廣度和頻率、以及對民眾要求的回應程度，它比設計中的市政議會似乎更容易達到效果。¹³

問題的複雜性還在於，現有的社團如何與社區自治組織共存？有沒有必要在已經較為完善的社團組織基礎上再去設計一套社區自治的體系？現有的社團力量將會如何爭奪社區自治組織的政治地盤？假如可以克服以上所講的困難，非政權性市政機構定位為“社區自治組織”還要把非政權性市政機構的設立和澳門現有的堂區制度有機結合起來。這是因為，當前澳門民主選舉仍是在行政堂區的框架內進行的，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，

11. 李炳亮：“自治組織的伴生與創新一 試論社會穩定組織結構的變化趨向”，《社會科學》1999年第1期，第25-27頁。

12. 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。

13. 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。

仍然以行政堂區為單位。¹⁴ 因此，一旦允許非政權性市政機構成員由選舉產生，那麼就要和當前澳門的行政堂區緊密結合起來。也就是說，社區自治組織的建立是在現有風順堂區（聖老撈佐堂區）、大堂區、望德堂區、花王堂區（聖安多尼堂區）和花地瑪堂區等5個行政堂區基礎上的社區自治還是跟隨北區、中區以及離島區基礎上的社區自治，是操作層面首當其衝要解決的議題。

這其實會涉及到當前澳門社會熱點討論的“非政權性市政機構”成員是否選舉產生的辯論。當前有社會意見認為非政權性市政機構成員不能由選舉產生的，因此市政機構成員如果由選舉產生就是政權性機構；有些社會意見則認為“經選舉產生並不必然有政權性質”，至於經選舉產生即具有政權性質的觀點，有意見認為兩者並無必然關係，因為一方面現時的政府諮詢組織其實也有部份成員由選舉產生的做法，另一方面《基本法》第95條也賦予市政機構具有類似行政機關體制下的諮詢組織的功能。¹⁵ 在此，本文認同“選舉與政權不必然相關”的觀點，中國大陸城市社區自治的實踐就如火如荼地進行社區選舉的活動，就是鮮活的例證。

四、服務功能主導還是諮詢功能主導？

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政府提供諮詢意見。這個規定表明了，非政權性市政機構既是服務機構又是諮詢機構，同時具有服務和諮詢兩種功能。問題在於，服務和諮詢是兩種截然不同的功能體系，市政機構應該如何整合好這兩種功能？或者說，市政機構應該以服務功能主導更為合適還是以諮詢功能主導更為合適？這是因為，一個機構假如有多項功能而又沒有明確說明哪項功能為主導的話，現實中就可能出現兩種或多種功能的互相滲透以至難以區分的情況。由此，在設立非政權性市政機構之初便考慮其主導功能，對規範日後非政權性市政機構的運作應該是有必要和有裨益的。

14. 陳震宇：“澳門的行政堂區—兼議市民服務中心的可行區劃”，《澳門公共行政雜誌》第79期，2008年，第19-33頁。

15. 陳震宇：“淺議非政權性市政機構”，《澳門日報》，2015年6月17日，D05版。

從上述基本法條文中的表述來看，服務功能似乎是主要層面的內容，因為“受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務”在先，“並就有關上述事務向澳門政府提供諮詢意見”在後，從條文背後所隱含的邏輯關係上，服務功能應該是優先於諮詢功能的。另一方面，從服務職能和諮詢職能和“非政權性”的內在關係來看，諮詢功能和“非政權性”的定位則更加契合一些。這是因為，諮詢功能可以更好地體現了“非政權性”參與性、民意性的一面，而服務功能與行使行政權的關係則千絲萬縷，難以割離。基於政治與行政無法截然分離的原理，“受政府委託”的服務功能的行使將可能使得非政權型市政機構在實踐中將不時糾結於怎樣撇開與政權性關係的窘境。

服務職能先導還是諮詢職能先導，將決定非政權型市政機構應該享有甚麼樣的權力更為合適。如果更多的從有利於服務機構更好服務市民的角度，那麼應該考慮給與非政權性市政機構更多的行動決策權力，在路面工程、社區綠化等直接面向市民的事務上，應該具有一定的行動決策權力。¹⁶ 而假如以諮詢功能為主導，那麼似乎就沒有必要給與非政權性市政機構相關的決策權力，因為決策權力的享有會使得“非政權性市政機構”的定位受到質疑。

服務職能先導還是諮詢職能先導，也將決定政府在謀求“整合民署和社區服務諮詢機構”的市政機構籌建思路如何展開的問題。整合社區諮詢服務委員會和民署的職能，是當前政府在成立非政權性市政機構的主要取向的公開表述，非政權性市政機構將整合社諮委和民署的職能，受政府委託提供文化、康樂和環境衛生的服務，也向政府提出意見。¹⁷ 在整合民署的服務職能和社區服務諮詢委員會的職能過程中，民署職能為導向還是社區服務諮詢委員會的職能為導向，無疑對未來的非政權性市政機構的功能發揮有著決定性的影響。此外，未來非政權性市政機構的諮詢功能是專業諮詢為主還是民意諮詢為主，也是需要非政權性市政機構定位之初釐定清楚的，否則，就容易重演當前諮詢組織由於功能不清而效果不好的弊端。

16. “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。

17. “整合社諮委民署職能 非政權性市政機構”，《正報》，2015年3月17日，P01版。

五、結論

市政機構在某種程度上是與政府行政部門乃至政權性機構難捨難分的概念，基本法因應澳門的實際情況“可設立非政權性市政機構”的條文，使得非政權性市政機構的組織定位疑點重重，難以釐清。本文討論了非政權性機構組織定位的各種理論可能性及其利弊所在。

總體而言，非政權性機構如果定位在半官方機構的話，那麼最容易體現“非政權性市政機構”受政府委託提供公共服務的規定，然而由於其畢竟屬於政府管理，官方特性可能會遭受“非政權性”的非議；非政權性機構如果定位於民間組織，則可以與行政系統較為清楚地劃分開來，較好體現非政權性，也能更好代表民意，但在執行政府意圖和體現社會民意方面的平衡方面將對特區政府提出更高的要求；非政權性機構如果定位於一般的民間組織而不是社區自治組織，較為符合一級治理結構的原初設想；非政權性機構如果定位於社區自治組織，雖有利於體現政府和社區優勢互補合作治理的圖景，但在澳門缺乏既定的土壤，也將面臨更多的挑戰。

此外，服務功能和諮詢功能如何結合也是需要深入研究的問題，要避免市政機構因為功能不夠專一而導致功能不彰的情況發生，應協調好非政權性機構的服務功能和諮詢功能。