

論澳門非政權性市政機構的設立

周碩* 朱世海†

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。澳門回歸後，特區政府將澳葡時期的澳門市政廳和海島市政廳改組為臨時澳門市政局和臨時海島市政局，2001 年 12 月特區政府撤銷了這兩個臨時市政機構，組建隸屬澳門特區政府的民政總署。民政總署雖接管了原市政機構的職能，但並非基本法第 95 條所規定的非政權性的市政機構。設立非政權性市政機構一直是澳門特區各界所長期關注和熱議的話題。本文將從澳門基本法的有關規定及澳門社會的實際出發，就澳門為何要設立非政權性市政機構、設立何種類型的非政權性市政機構，以及如何設立非政權性市政機構等問題進行探討，以期為澳門設立非政權性市政機構提供些許智力支援。

一、澳門為何要設立非政權性的市政機構？

澳門要不要設立非政權性市政機構這一問題從回歸以來就爭論已久，有觀點認為沒有必要再設立新的市政機構。我們認為澳門應儘早設立非政權性市政機構，理由如下：

（一）落實基本法第 95 條的規定

澳門基本法第 95 條明確規定了澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。在起草基本法過程中，基本法草委會政制小組本著尊重澳門政制發展的歷史與現狀、從澳門社會實際出發的原則，經廣泛徵詢各方意見，多次討論修改，最後達成共識，形成了基本法第 95 條和 96 條¹。

澳門之所以一直未按基本法的要求設立非政權性市政機構，是因為回歸之初的澳門政府認為澳門基本法第 95 條是選擇性規範，即“可設立”的意思是“可設立”，也“可不設立”。對此，澳門學者楊允中教授指出，《澳門基本法》中對非政權性市政機構的立法原意具有引導性，而非選擇性。他解釋，基本法中“可”字用法不下五十處，但當中屬於選擇性的用法不多，而在非政權性市政機構的設立上，其更不宜被理解為可有可無和可做可不做。²其實，對於公權主體而言，“可以”表達的是一種選擇性的權力。這樣的權力或公權力，一般不能放棄，只能依法行使。³在授權性規則中，“可以”的法律特徵是限制而非任意。⁴

（二）完善行政長官選舉制度

*澳門科技大學法學院博士生

†澳門科技大學法學院副教授

新的《行政長官選舉法》規定第四屆澳門特區行政長官選舉委員會由 400 人組成。這 400 名選舉委員會委員分別由來自工商、金融界的 120 人；文化界、教育界、專業界、體育界的 115 人；勞工界、社會服務界、宗教界的 115 人；澳門特區立法會議員的代表、澳門特區全國人大代表和全國政協委員的代表 50 人組成。⁵但根據澳門基本法，澳門特區行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，澳門基本法附件一有關行政長官產生辦法中規定了選舉委員會第四界別即政界的四十委員中，除了澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員代表和立法會議員的代表之外，還有“市政機構成員”的代表。回歸前的澳門市政機構為澳門市政廳和海島市政廳，而 2001 年底澳門特區撤銷了原市政機構，其職能改由民政總署承接，但民政總署並非基本法規定的非政權性市政機構。如此一來，因為特區政府缺少市政機構，令行政長官的選舉委員會在構成上是不完整的，市政機構的缺失對選舉委員會的組成造成缺陷，因而行政長官的選舉也不能按照基本法的規定來進行。從法治角度來看，這更是嚴重的憲制問題。因此，只有依法設立非政權性市政機構，才能滿足行政長官選舉制度更加合法合憲的需要，保障澳門特區高度自治的實現。

（三）保持澳門政制的傳統

澳門有著悠久的市政歷史，四百多年前，葡萄牙人將這個傳統帶到澳門，沿用數個世紀，從而形成了獨具澳門特色的市政模式。澳門最早的市政制度要追溯到 16 世紀葡萄牙人設立的“議事會”制度。“1560 年，居澳葡人選出駐地兵頭、法官和 4 位較具威望的商人，形成後人稱為“委員會”的管理組織，處理社區內部事務，是為“議事會”的雛形。1583 年，所有有選舉權的居澳葡人按照葡萄牙的城市自治制度，通過選舉成立澳門議事會。⁶由於“議事會”是由於居澳葡人尤其是商人階層自發組織的自治機構，只是事後才得到葡萄牙當局的認可，因此議事會的組織形式並不像葡萄牙本土的地方權力機構，而是自發形成組織進行自我管理的自治組織。葡萄牙學者葉士朋認為“16 世紀末的澳門市政是在已紮根當地的葡國商人階層的自治願望驅使之下建立的。”⁷由於當時的葡萄牙中央政府的注意力主要集中在全球範圍的殖民地貿易，並不重視澳門，因此澳門葡人的日常事務幾乎都由“議事會”管理。澳門葡萄牙人名義上臣服並聽命與葡萄牙王室，但實際上擁有相當大的自主權力。⁸

此外，澳門市政機構的設置和功能長期受葡萄牙市政制度的影響。1783 年葡萄牙王室頒佈了《皇室制誥》，代表葡萄牙中央政府的澳門總督的權力逐步加強。1835 年議事會改組為澳門市政廳，並依據葡萄牙市政選舉法令重新選舉，市政廳成為澳門總督管轄下的市政機構。⁹此後，隨著葡萄牙人侵佔氹仔和路環島，又成立了海島市政廳。兩個市政

廳分別作為澳門的地方政權，與澳門總督共同形成葡澳政府的管治體系。¹⁰

二、澳門設立何種類型的非政權性市政機構？

澳門有著悠久的市政自治傳統，但回歸前的市政廳作為地方政權性質的自治法人，以及目前的民政總署作為行政法務司管轄的行政部門都不是基本法所要求的非政權性市政機構。澳門設立何種類型的市政機構，既要堅持非政權性的前提，還要符合市政機構的職能定位，並在此基礎上組織市政機構的結構，明確市政機構的職能。

（一）非政權性市政機構模式考察

市政機構是指一個城市制定公共政策和運行規則、行使公共事務管理和監督職能的特定主體。廣義的市政機構是指作為一個城市公共行政體系的政權組織，而狹義的市政機構是指維護城市公共設施和衛生清潔的管理部門。一個城市的市政機構，通常包括決議機關和執行機構。前者體現市政機構的地方自治屬性和民主參與原則，後者體現了市政機構的行政管理職能。澳門回歸前，澳葡政府設立澳門市政廳和海島市政廳作為市政機構，與澳門總督共同形成了兩級政權架構。非政權性市政機構的表述系澳門基本法首創，查閱其他國家和地區的憲制性法律檔，都找不到非政權性市政機構的概念。澳門原有的市政機構沿襲歐洲的傳統，實質扮演的是地方行政的角色，澳門市政區和海島市政區的市政廳，其實就是兩個市政區的地方政府。¹¹澳門基本法所規定的市政機構是非政權性的，然而，在澳門基本法以及本澳的各成文法法規中都沒有定義何謂“非政權性”，市政機構應如何設立才不至於因為出現政權性而違反澳門基本法，這是考慮選擇設立何種類型的市政機構中至關重要的問題。

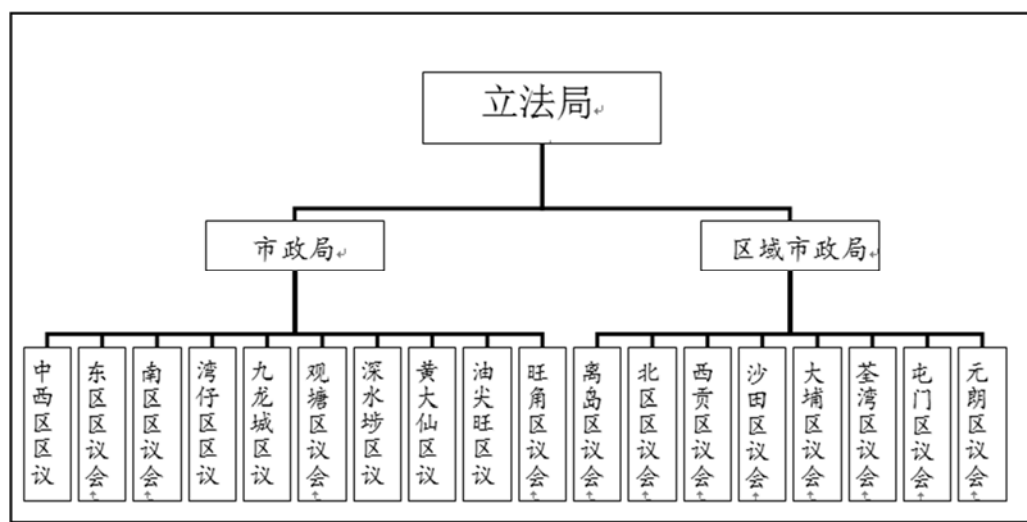
所謂非政權性市政機構，說明其不具有行政實權，沒有當然的執行機構，也不再具有自治法人地位。其主要職能是負責諮詢和服務。同時非政權性市政機構是一個履行市政服務職能的機構，它的職責與功能、組織和架構都應當符合市政機構這個定位。從世界範圍來看，市政機構大多以歐美國家的市長議會制、議會市長制、市委員會制以及市經理制等政權性市政機關模式為主，以服務和諮詢為主要職能的市政機構通常是作為政權性市政體制外的一種補充，處於輔助和協作的地位。葡萄牙市政參議會、新加坡市政理事會¹²、香港市政局以及區議會都是這種履行諮詢和服務職能的市政機構，其中對澳門最有借鑒意義的是香港的市政模式。

回歸前的香港市政局和區議會是履行香港市政和區域服務職能的非政權性區域組織，其中市政局是全面負責市政管理的諮詢和決策的專門機構，¹³區議會則負責所在區域的管理和服務職能。但二者獨立于港英政府行政當局之外。“由於市政局既不能罷免市政總署的官員，又無權監督政策的執行，從本質上仍是港督徵詢民意並在形式上由市民參與

市政管理的諮詢機構。”¹⁴隨著香港回歸後特區政府解散了市政局，其文化、康樂、環境衛生服務及其諮詢職能大都由區議會涵蓋，因此香港區議會則成為澳門市政機構的設立最有參考價值的模本。

（二） 香港區議會模式

香港區議會是香港政府 20 世紀 80 年代推行“地方行政”改革中所出現的新的政制架構，為了消解港英政府長期推行行政主導制度所引起的弊端，將社會政治和公民社會引進香港政制體系，推動市民參與區內事務，培養市民的歸屬感。1981 年 1 月港府發表了《香港地方行政白皮書》和《區議會條例》，並在全港各區設立 18 個區議會以負責地區事務的管理與諮詢。¹⁵香港政府將全港劃分為 18 個區議會，形成了一個由立法局、市政局和區議會構成的三級代議架構，其組織如下：第一級由立法局負責制定法律，控制公帑、監察政府的運作和就政府決策反映民意。第二級是市政局和區域市政局，負責提供公眾衛生、文娛、康樂服務，第三級為區議會，負責就地區事務和全港性重要事務向政府提供意見。

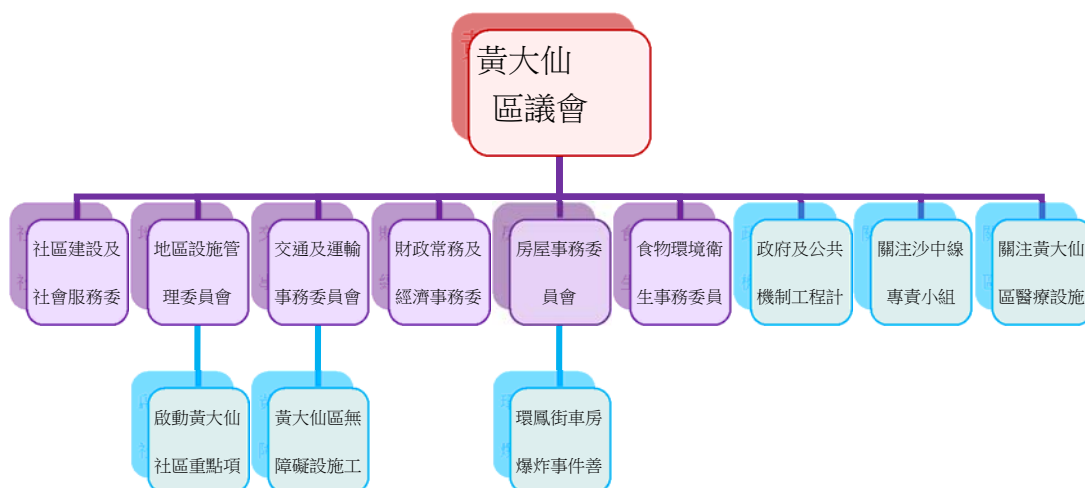


在這三級架構中，除了立法局作為“中央政府”的一環擁有立法和審批政府預算的權力以外，由市政局、區域市政局和區議會構建的香港“地方行政”，其職能大同小異，都是就文化康樂、公共衛生、公共設施及服務、社區公共建設、社區服務等向政府提供諮詢或提出建議，都是法定的諮詢組織。但市政局和區議會的主要任務在於諮詢，並無實際的行政權力。

香港回歸後，香港解散了市政局和區域市政局。其職能全部收歸特區政府。但根據香港特區基本法第 97 條，區議會得以在非政權性區域組織的名義下繼續延續。從性質上

說，區議會作為香港特區的地方議會，處理地區事務，屬於香港基本法規定的非政權性的區域組織，是特區政制架構中一個法定的諮詢機構，保持了基層代表機構和地方行政組織的雙重性質。¹⁶區議會的職能主要有以下兩大類：一是就影響地區人士的福利的事宜；區內公共設施及服務的提供和使用；政府為各區制定的計畫是否足夠及施行的先後次序；各區就地區公共工程和社區活動獲得的撥款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，承擔區內的環境改善事務；促進區內文娛康樂活動的工作；區內的社區活動。區議會的區議員原來分為民選、委任和當然議員三種，大部分區議員由選舉產生，亦有小部分由政府委任，以便區議會吸納更廣泛的意見。

根據區議會條例，區議會由區議會大會、區議會事務委員會、區議會工作小組、區域會秘書處等部門構成。其中，區議會大會為區議會的例行性機構，由區議會主席主持，定期召開。區議會事務委員會作為區議會根據不同事務需要而委任的機構，執行區議會的職能，通常由環境衛生及地區發展委員會、交通及運輸委員會、康樂及文化委員會、社會服務委員會、財務行政及宣傳委員會、工行業及房屋委員會等構成。為執行區議會職能，區議會可將自身的任何職能轉授任何委員會。另外，區議會及委員會也可委出工作小組，協助執行其職權範圍內的指定工作。根據其所在區域和經濟社會發展的實際需要不同，香港的十八個區議會所委任的事務委員會和工作小組從數量、名稱到具體事務上都存在差異，即使是同一區議會，每一屆的組織組成都由可能不同。如下圖所示的是第五屆黃大仙區議會組織架構圖。¹⁷



從香港區議會的組織機構可以不難看出，區議會的辦事機構可根據具體事務的需要，在區議會職權範圍內經區議會大會委出不同的事務委員會和工作小組。機構設置方式更

為靈活，這種動態的機構設計在面向市民和社區的事務時十分適用。

澳門非政權性市政機構的模式選擇應當在繼承本地傳統，融合異域優勢的原則下構建具有澳門特色的市政機構。建立類似香港區議會式的澳門市政機構，無論從符合基本法的角度，還是組織架構的建立，都有一個可以參照的範本，因此，筆者建議澳門新市政機構的組織架構和運作模式，應以香港區議會模式為藍本，同時繼承澳門本土市政傳統並吸收外域國家先進市政經驗，建立一符合澳門實際的市政制度。

（三）新市政機構的結構和功能¹⁸

從性質上來說，澳門非政權性市政機構不僅是澳門特區法定的市政機構，還是一個為特區政府決策提供意見的諮詢機構，因而有著自身的結構和功能。通過前文對設立市政機構模式的探討，綜合澳門的地域實際，筆者認為應以香港區議會模式作為澳門新市政機構的最佳選擇。同樣作為一個非政權性的諮詢組織，香港的區議會無論是制度的完善還是現實的運作都已經相當成熟，澳門可以借鑒，因此我們可以以香港的區議會為參考，對澳門非政權性市政機構的結構進行一個勾勒。市政機構由以下部門構成：（1）市政機構大會。市政機構大會是市政機構的常設機構，由市政議員組成。大會負責整個市政機構的的管理和規章制定。市政機構大會主席是市政機構的總負責人，由市政機構議員互選產生。（2）市政機構事務委員會。事務委員會由市政機構大會委任產生，負責履行市政機構的職能。各區市政機構可將其任何職能轉授與該市政機構下屬的任何委員會。為履行市政機構為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務的職能。市政機構常設以下幾個事務委員會：食品與環境衛生委員會、設區建設與社會服務委員會、文化與康樂事務委員會、公共街道與設施管理委員會、市政工程監管委員會、城市發展與規劃委員會。此外，各區市政機構根據本區域市政服務的實際需要，根據市政機構大會的決議，可以依規章和職權設立其他事務委員會。¹⁹（3）市政機構工作小組。市政機構可根據各服務區域內具體事項的需要，成立非常設性的一系列工作小組，以跟進有關事項，處理具體事務。不同分區內市政機構工作小組的名稱和數量都不完全相同。市政機構的工作小組根據實際需要，既可設置在市政機構大會下，也可設置在市政機構事務委員會下。當工作小組所跟進和處理的事項妥安以後，市政機構大會可依規定撤銷之。（4）特區政府聯絡處。聯絡處作為特區政府派駐市政機構的代表，負責分區市政機構與政府部門之

間的溝通與協調。聯絡處主任由分區市民服務中心主任擔任。²⁰

在市政機構下設的事務委員會中，市政機構中非市政議員的工作人員如符合規定，市政機構可委任該人為委員會成員，但事務委員會主任必須由該市政機構的市政議員擔任。同理，市政機構或市政機構事務委員會下設的工作小組組長，也必須由市政議員擔任，同一市政議員可同時兼任不同的事務委員會主任或工作小組組長。工作小組其他人員由市政機構大會委派非議員的市政機構工作人員組成。

澳門新市政機構的功能包括市政服務功能和政策諮詢功能：（1）市政服務是非政權性市政機構的主要職能。在市政機構直接面向市民的服務中，食品與環境衛生、文化與康樂事務、公共街道與設施管理、園林與道路綠化屬於市政服務的傳統範圍，且這些部分的市政服務，除了發放牌照，資質審批、違章處罰等具有公權力性質的業務應由政府相關部門承擔以外，其他職能都可以交由市政機構執行。（2）政策諮詢功能。市政機構的諮詢意見能否最終成為特區政府的政策被執行落實，取決於諮詢機構的諮詢意見有沒有被政府採納。市政機構自身自然可行使政府授權許可權內的職能，對於超出市政機構履職範圍內的市政事務，市政機構可通過諮詢意見的方式以制度化、常態化的途徑向特區政府回饋，諮詢意見行政長官批准後交由相關行政部門執行。市政機構在基本法架構下與行政長官、行政機構、立法機構、司法機關等相並列，同屬基本法第四章所規定的政治體制，具有法定的政治地位，因此市政機構應當具有比其他諮詢組織更有權威性的諮詢意見形式。市政機構的諮詢意見應當以一種特定方式和途徑向政府回饋。因此市政機構的諮詢權不僅僅是被動的接受政府的諮詢，而且包括就某一特定事項主動向政府提出建議，當市政機構提案或諮詢意見提交後不被政府接納時，有關當局有責任向市政機構解釋不被接受的原因。筆者建議在設立的市政機構中，引入提案工作機制，主動向政府回饋意見，充分發揮基本法賦予的職能，從而加強市政機構的政策影響作用，使之不流於形式。

三、 澳門如何設立非政權性市政機構？

澳門未來的非政權性市政機構，可以在社區諮委會的基礎上建立。通過分區域設置，多數議員由選舉方式產生。新市政機構的架構不僅包括其自身的組織結構形式，還包含與澳門基本法所規定的特區其他政治組織的聯繫。

（一）新市政機構以社區服務諮委會為基礎

澳門如何建立市政機構，目前各界主要有兩種主張：一種是在民政總署諮委會的基礎上設立，一種是在社區服務諮委會的基礎上設立。筆者贊成第二種觀點，即在社區服務諮委會的基礎上設立市政機構。2008年特區政府為了解決區域性諮詢機構缺失的弊端，分別成立了北區、中區和離島三個社區服務諮委會。“北區諮委會的工作區域包括青洲、筷子基、臺山、佑漢及黑沙環；中區諮委會的工作區域包括北區範圍以外的澳門半島其他區域；離島區諮委會的工作區域包括氹仔、路環及路氹填海區。”²¹社區服務諮委會主要負責收集相關區域市民就民政民生事務提出的意見，並就民政民生政策和事務的完善進行研究、提出建議並跟進所提出的建議或問題解決方案的落實情況；製作年度和專項工作的工作計畫及報告，並適時檢討工作的開展情況等事宜。

筆者主張在社區諮委會的基礎上設立市政機構，同時保留民政總署，新的市政機構將與改組後的民政總署相互配合，共同構建澳門未來完整的市政管理服務體系。眾所周知，民政總署在澳門原市政廳和海島市政廳撤銷後接管了前市政機構的人員和業務，但新市政機構成立特區是否還保留民政總署，目前特區官方也尚未有正式方案。對此，澳門行政法務司司長陳海帆表示：“設立非政權性市政機構的研究未有定論，現有兩個可能性，其一是通過政府授權，讓市政機構職能與民署掛鉤。另一考慮是民署仍保留部分職能，市政機構單純負責文康和環境衛生。”²²而澳門立法會議員區錦新認為：“民署乃政權性機構，應不能轉成非政權性機構，這不該是未來方向。非政權性市政機構在已有政府部門提供體育、文化、衛生等服務時，似不需要再提供同類服務，故更重要的職能應為文化、康體等服務提供諮詢意見，監察相關部門工作，政府應循此方向考慮。”²³筆者認為，新的市政機構和民政總署只要職責清晰、分工恰當，在新的公共服務體系中並不會發生衝突，澳門未來的市政管理服務體系將由市政機構和民政總署共同構建。對此，民政總署的架構也要因此作出相應的調整和改革。新市政機構成立後民政總署首先應當撤銷諮詢委員會和監督委員會，成為單純的政府行政部門。

非政權性市政機構作為澳門政制架構的一環，其多重屬性決定其需要與特區其他部門緊密配合，新市政機構設立的方式與職能的行使與整個特區的公共行政體系相互影響。澳門基本法規定市政機構受政府委託向居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，

因此市政機構的權力來自於特區政府的授權。特區政府將自己負責的某些方面的事務，委託給市政機構辦理，說明政府與市政機構之間是一種委託和授權關係、沒有行政上的隸屬關係。非政權性的市政機構不是澳門特區的一級政府，也不是特區政府下設的行政機關，而是居民依法組織起來參與市政事務，並對政府有關決策提供諮詢的法定機構。從某種意義上來說，非政權性市政機構亦可以看做是一種對政府機構進行有效制約的社會制衡力量。

此外，新市政機構將配合特區政府市民服務中心的工作。從配合方式上，由於市政機構是非政權性機構，而市民服務中心是官方派出機構，兩者互不隸屬。而市民服務中心所處理的各項地區事務的決定和建議應與市政機構協調，但兩個機構間絕不是決議機關和執行機關的關係。

（二）新市政機構可分區域設置

通過對上述市政模式以及非政權性機構模式類型的考察，以及對澳門新市政機構設置方式的探討。筆者主張澳門應採用分區域設置，直接選舉產生的非政權性市政機構。由於市政機構的服務物件主要面對社區基層和普通市民。因此，為了避免成立一個市政機構以後仍然需要分設區域辦事機構而造成兩級市政機構架構的局面。以此筆者認為新設立的市政機構應當是區域性的，且不需設置一個全特區層級的市政機構。筆者所查閱到的《中華人民共和國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》中提到“現有的市政機構可予保留，但它的職責必須明確界定。至於應設幾個市政機構可另行討論。”²⁴由此可見，早在基本法起草階段就已經考慮過設立分區市政機構的問題。因此市政機構的分區議題不再是需不需要分區的問題，而是分幾個區，如何分區的問題。

可以考慮保留三個社區服務諮詢委員會的分區方案，並在三區域以選舉方式產生市政機構成員。筆者認為按已有分區社區諮詢委員會和市民服務中心²⁵的三區方案比較合理。首先，中區北區離島三區方案成型已八年，形成了一定的服務網路，市民也習慣這種分區方式。其次，在三區方案下，各種服務網路和管道已經構建，因此在區諮詢委員會的基礎是建市政機構操作性強，在此基礎上建立分區市政機構順理成章，節約機構設置的成本，與已有三個市民服務中心對接起來也方便。綜上觀點，筆者認為以北區、中區、離島三個社區諮詢委員會的服務區域劃設市政機構分區是妥當的。此外，法人格的授予是向三個市政

機構而不是所在區域授予，三個市民服務中心是與三個市政機構分工配合，二者無隸屬關係。澳門特區政府本身就是一個地方政府，設立區域性的市政機構是為了更好為居民服務，但需要明確的是，澳門特區只有一級政府，市政機構不是一級行政。三個市政機構所在三個區域不是市政區，更不是行政區，無公法人資格。

綜上所述，我們主張未來的澳門非政權性市政機構在澳門北區、中區和離島區三個區域分別設立。每個區域的市民分別選舉並組織各自的市政機構，分為北區市政機構，中區市政機構和離島市政機構。

（三）新市政機構議員由選舉和委任產生

為了促使議員更好為居民服務，新的市政機構議員的產生應引入選舉機制。Ahi Evran 大學政治學教授 Mustafa Kocaoglu 認為民主的最高形式是分享式民主，市政機構就是實現分享式民主的橋樑，保證不同的政治力量的聲音都可以廣泛的參與，來解決一個城市的民生問題。²⁶美國的市政機構選舉大致分為代表選舉制，普遍選舉制和混合制三種主要形式。美國市政選舉制度研究學者 R.Scott Ralston 認為，在美國這樣一個多元民族、多元文化融合的移民國家裡，比例代表制度和混合制度將權利授予部分人，無法保障黑人等少數族裔的權益。只有普遍選舉才是保障一個城市所有團體和階層的市政選舉制度。²⁷市政機構直接選舉，可以將來自基層的聲音傳遞給政府，使政府重視並提取更多來自普通民眾的意見。澳門社會存在一點程度的階層分化，當前的政制結構重心過於偏重於社會上層，因此普通百姓和弱勢群體的權益一直沒有受到足夠的重視，尤其是社區諮詢服務委員會成立以前，普通民眾的權益長期只能依靠同鄉會，街坊會等民間社團的呼籲來發出自己的聲音。無論是最初的澳門議事會，還是後來的澳門市政廳下的市政議會，市政機構的成員通過選舉產生。因此，澳門新的市政機構議員也應引入選舉機制。由社區居民選舉出來的民意代表組成市政機構參與到澳門公共事務的管理中來。

在新的市政機構制度中，最為關鍵以及最為困難的環節就是市政機構議員的選舉。從影響上來說，這對澳門當前的政制架構和公共社會體系來說是一個不小的衝擊。一方面澳門本土的公民社會力量將以此為契機，努力借助市政機構打造的民意平臺，聲張民主要求；另一方面，一直充當社區居民意見代表的傳統社團，則擔心新成立的市政機構威脅他們本已不斷縮小的政治版圖。還有學者擔心市政機構原則上由選舉產生會為反對

派提供又一發聲的平臺，對澳門回歸以來的政治穩定帶來挑戰。但從長遠來說，由社區居民直接選舉出來的民意代表組成市政機構參與到澳門公共事務的管理中來，對於澳門民主機制的完善和政治參與形式的多樣性來說都具有進步意義。一個利益多元化的社會必然存在社會制約和平衡作用，公共權力在道德上有責任盡可能的擴大對政治過程的公共參與邊界。²⁸市政機構由市民代表作為主體行使職能，更多的體現是公眾意志在社會治理中的作用。因此，“公民要參與社會治理，就必須組織起來，通過組織化形式，表達自己的權益和利益訴求。”²⁹市政機構服務于普通市民，處理的大都是與市民日常生活和城市正常運轉的具體事務。這些事務與基層市民的利益息息相關，理應需要民意的參與。

根據香港區議會選舉的經驗³⁰，我們認為澳門市政機構選舉首先應成立市政機構選舉管委會，負責整個市政機構選舉工作。在現有三區基礎上進行選區劃界，每個區域根據市政議員的議席確定若干個選區，每個選區選舉出一個市政議員。第二是進行選民登記，年滿 18 周歲並在澳門連續居住三年以上的澳門公民經登記皆可具有該區選民資格。三是提名顧問委員會提出候選人名單，除司法人員、公職人員及服刑人員外，年滿 21 周歲的並在澳門連續居住三年以上的澳門公民皆可具有被提名權。最後經選民一人一票投票，獲得最多票數的候選人當選。

除了選舉產生的議員，特區政府可依據市政機構的實際需要委任一定比例的委任議員作為補充以體現市政機構的專業性和技術性，此外，分區市民服務中心主任作為特區政府派駐市政機構的代表，為市政機構當然議員。市政機構須由全體市政議員構成，包括選舉議員和當然議員。各分區市政機構設主席、副主席各一人。主席由市政議員互選產生，副主席由當然議員（市民中心主任）擔任。

因此，我們認為將來新成立的非政權性市政機構應是一個選舉加委任產生的市政機構，如此可以容納多方要求，吸取各種建議，最終以民主多數決的方式形成諮詢意見。

結語

澳門的市政歷史實踐，造就了澳門市政機構長期成為地方政權性的機關，然而澳門特區成立後，再設立兩級行政並不符合澳門實際，因此澳門的市政機構不需再成為地方政權性質的。澳門基本法制定 95 條的初衷是為了將來收回澳門主權的時候將葡澳時期的澳門地方政府去政權化，使其從一個擁有實權的一級政府變為單純的市政機構。而澳門

回歸後並沒有按照基本法對原有的市政廳進行去地方行政化改造，而是廢除了舊有的市政制度，並在特區政府的架構下設立了民政總署。但由於其隸屬於政府部門的性質，導致其不符合基本法所規定的市政機構的現實。基本法中非政權性市政機構單獨作為政治組織的一節，與立法行政司法等機構相並列，足以看出當年澳門基本法的立法者對市政機構的重視。因此今天澳門依然堅持設立非政權性市政機構，是一種對基本法精神的尊重和對市政制度的完善。重建的市政機構可以結合澳門當前的社會實際和歷史發展趨勢，將當代人的智慧和先輩的制度設立相容，創造一個更具時代特徵的市政機構。因此，未來的非政權性市政機構將在澳門社會發揮著關鍵且積極的作用。雖然非政權性市政機構成為長期困擾澳門特區政制建設的難題，但若能以市政機構的重建為突破口，通盤推動澳門司局級架構改革和各諮詢組織整合，對於整個澳門特區的政治發展都具有積極而深刻的影響。

註釋：

- 1 澳門基本法第 96 條規定，市政機構的職權和組成由法律規定。
- 2 《學者討論民政總署職能的再定往，有指現況與基本法抵觸》，(澳門)《華僑報》，2015 年 7 月 19 日。
- 3 喻中：《論授權規則》，山東人民出版社 2008 年版，第 107 頁。
- 4 喻中：《論授權規則》，山東人民出版社 2008 年版，第 110 頁。
- 5 2012 年 8 月 29 日由澳門特區立法會表決通過的《行政長官選舉法》。
- 6 參見甯嶺晏：《澳門市政制度的演變與前瞻》，《華南師範大學學報》1999 年第 4 期。
- 7 參見(葡)葉士朋：《澳門法制史概論》，澳門基金會 1996 年版，第 16 頁。
- 8 參見吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，《澳門成人教育學會》，1998 年第 3 期。
- 9 參見吳志良：《澳門政治制度史》，廣東人民出版社 2010 年版，第 15 頁。
- 10 市政廳由市政議會和市政執行委員會組成，市政議會為決議機關，市政執行委員會為行政機關。
- 11 回歸前的澳門公共行政制度沿用葡萄牙行政法的概念，從總體上可以劃分為中央行政和地方行政兩級行政，中央行政是以總督為代表的澳門公共行政系統，地方行政分為管轄澳門半島的澳門市政區和管轄氹仔島和路環島的海島市政區。兩個市政區分別設立市政廳，管轄各自市政區的公共事務。澳門和海島兩個市政廳均是具有專門機關的公法法人，在行政和財政上有自主權。
- 12 市政理事會是新加坡市政管理的獨特模式。1988 年新加坡國會通過《市政理事會法令》，在全國範圍內按選區就近的原則，每 5-6 個選區自願組成一個市政理事會，共組成 16 個市政理事會，取代建屋局成為新加坡市政管理工作的主要部門。市政理事會不是新加坡政府機構，其職能相當於社區物業管理委員會，主要負責所在區內的清潔衛生、園林養護、設施維護、房屋翻新以及管理公共場所的運營。
- 13 香港市政局於 1936 年由負責香港環境衛生及供水設施的潔淨局改組而成，是香港首個有民選議員參與決策的公共機構。七十年香港政府把文娛康樂活動併入入市政局，使其正式確立了承擔公眾衛生和文康服務的功能，至香港主權移交時，市政局下下設 12 個事務委員會和一個酒牌局。
- 14 Pui-tak Lee, *Colonial Hong Kong and Modern China: Interaction and Reintegration*. Hong Kong University Press, 2005, p215.
- 15 參見劉曼容：《港英政治制度與香港社會變遷》，廣東人民出版社 2009 年版，第 98 頁。
- 16 周和：《香港區議會與特區政府的合作治理關係》，武漢大學博士論文，2012 年，第 15 頁。

- 17 圖片資料來源：香港區議會官方 <http://www.districtcouncils.gov.hk/cindex.html>，最後登錄時間 2016 年 2 月 12 日。
- 18 新市政機構即澳門未來將成立的非政權性市政機構。
- 19 依照香港區議會事務委員會的設置方式，不同的區域市政機構的事務委員會根據本區實際，數目和名稱都可自由設置。
- 20 聯絡處職員隸屬於特區政府，不佔用市政機構的編制。
- 21 澳門特別行政區第 303/2008 號行政長官批示。
- 22 《非政權性市政機構研究未有定論》，《澳門日報》 2015 年 11 月 25 日。
- 23 《非政權性市政機構研究未有定論》，《澳門日報》 2015 年 11 月 25 日。
- 24 《中華人民共和國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》，1990 年，第 57 頁。
- 25 市民服務中心是澳門特區政府發展跨部門的一站式綜合服務，貼近市民以“地點分區化、服務集中化”為目標設置的綜合性行政服務機構。特區政府在中區、北區、和離島區內設置了市民服務中心負責民政服務、公務服務、行政及公職事務、出入境事務、社會保障事務、物業登記、勞工服務、售賣官方印刷品等方面的職能。
- 26 See Mustafa Kocaoglu, *The Relationship of Participatory Democracy and City Councils : A Company Analysis Through Kirsehir and Yozgat City*. PROCEDIA ECONOMICS and FINANCE, 2015, Vol23, P1544-1549.
- 27 See R.Scott Ralston, *Minority Representation in American City Councils : The Effect of Election Systems*. RES PUBLICA-JOURNAL OF UNDERGRADUATE RESAEARCH, 2008, P1-10.
- 28 珍妮特·V·登哈特，羅伯特·B·登哈特:《新公共服務：服務，而不是掌舵》，丁煌譯，中國人民大學出版社 2010 年版。
- 29 周慶智:《社會制衡：基層公共權力的界限》，《哈爾濱工業大學學報：社會科學版》 2013 年第 5 期。
- 30 對市政機構選舉最有參考意義的仍然是香港區議會。目前香港區議會的選舉工作所依照的法例是區議會選舉活動指引。根據區議會選舉活動指引，區議會選舉第一步是選區劃界工作，其次是進行選民登記，最後採用簡單或相對多數的投票制度選出區議員，通稱“得票最多者當選”制。關於參選人資格提名。香港區議會由提名顧問委員會負責提名。提名顧問委員會由選舉管理委員會委任，為準候選人是否符合提名資格提出意見。