

歡迎符合基本法要求的市政機構出台

何曼盈*

一、前言

《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。”第 96 條規定，“市政機構的職權和組成由法律規定。”澳葡時期的兩個市政機構，經澳門特區籌委會確定，其法律地位與《澳門基本法》不符，因此作出《關於澳門市政機構問題的決定》，在澳門特區設立非政權性市政機構之前，將澳門原市政機構改組為特區臨時市政機構。澳葡時期的兩個市政機構依據的《市政區法律制度》，因抵觸《澳門基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。

在澳門特區政府成立的前十年，特區政府傾向將《澳門基本法》第 95 條的“可”字理解為可以設立，也可以不設立的選擇性規定，這種法律觀點認為，澳門特區即使沒有設立市政機構，也能符合《澳門基本法》的規定；另一種觀點則認為“可”為指引性規定，特區須得成立市政機構，才算是符合了《澳門基本法》的規定。隨着“一國兩制”實踐經驗的累積和《澳門基本法》研究的不斷深入，第二種觀點獲得較多認同，也是在這種認識的指導之下，《2015 年財政年度施政報告》中提出要“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。”《2016 年財政年度施政報告》中提出“在既有研究基礎上，籌劃設立非政權性的市政機構，合理配置市政機構與相關部門的職能。”

《2017 年財政年度施政報告》中提出“依據《澳門基本法》的相關規定，明年就設立非政權性市政機構開展具體方案的制定工作，並草擬有關法案。”《2018 年財政年度施政報告》中提出“按照《澳門基本法》相關規定，在前期研究和諮詢基礎上，展開設立非政權性市政機構的立法程序。”第四屆特區政府在行政長官崔世安的領導、行政法務司司長陳海帆的主持下，按部就班地展開了設立市政機構的研究、諮詢、法規草擬工作，按政府目前的計劃，市政機構將於 2019 年設立。

二、設立市政機構符合基本法相關規定

在草擬《澳門基本法》的時候，關於是否保留澳葡時期的市政機構以及將來特區市政機構的屬性曾出現過爭議，回歸十幾年來，關於澳門特區市政機構的爭議不息，一直沒有設立，這些爭議本身便反映了特區市政機構的設立存在不少實質性的困難。圍繞設立非政權性的市政機構的爭議，可以歸納

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師

為三點，一是其非政權性的屬性，二是人員的產生方式，三是其服務範疇。

第一，“非政權性”，作為市政機構的明文規定，是澳門特區市政機構所必備的屬性，然而，學界鮮有使用“非政權性”這一用語，《澳門基本法》和本地其他法律文件都沒有為“非政權性”作出定義¹，於是“非政權性”便成為了設立市政機構時的難點和重點所在，也是多年來學者們爭議的焦點。第二，人員的產生方式，《澳門基本法》規定了行政長官選舉委員會的人員組成中有市政機構成員的代表，市政機構成員之所以有權選舉行政長官，應該是因為他們具有公共性。²既然市政機構的人員是行政長官選委會的組成人員，人們便希望市政機構的成員具有政治上的廣泛代表性，因此有學者認為未來市政機構的人員產生方式應具有一定的選舉成分。³但是，大眾選舉必然帶有政治性，經由政治性選舉產生的市政機構則可能抵觸“非政權性”的要求。第三，服務範疇，澳門特區政府成立後行政主導運作良好，財政收入充裕，有足夠的能力完成特區市政服務。一個使用特區的財政資源，為澳門特區提供市政服務的機構，最簡便的做法便是將它列為政府下屬的一個行政部門，這就是澳門特區一直以來所採取的做法，以民政總署這個屬於政府間接行政的法人部門來處理市政事宜，但是作為澳門政府轄下的行政機構，它不符合“非政權性”的要求。總的而言，關於澳門特區市政機構的人員產生辦法、服務範疇和法律地位的探討，始終繞回到“非政權性”這個最初的疑難。

根據 1988 年頒佈的《市政區法律制度》，澳門地區地方行政包括澳門市政區和海島市政區，並設立市政議會和市政執行委員會，兩個市政議會明顯是地方政權性機構，所擁有的某些職權幾乎可以與立法會的職權相比擬⁴，這當中便含有澳葡政府以“還政於民”而名，把廣泛的管理職責交給市政廳，以期架空未來的澳門特區政府的意圖。⁵

2015 年 11 月，全國人大常委會法工委副主任、澳門基本法委員會副主任張榮順在澳門作了《深入理解基本法的規定，做好設立市政機構工作》專題報告⁶，對《澳門基本法》第 95 條的規定作了非常詳細的闡述。在《澳門基本法》起草過程中，起草委員會研究得出結論認為，澳門地方不大，應當只設立一級政權機構，尤其針對澳葡政府實施“市政自治”以期架空特區政府的企圖，明確澳門特別行政區不宜設立兩級政權機構。為了具體市政工作的需要可以設立相關機構，但必須是非政權性的，市政機構不是一級地方政權機構。全國人大授權特區政府實行高度自治，市政事務屬於高度自治範圍內的事務，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。這份報告中也談及了設立市政機構時，其人員的產生方式的可循思路，由於回歸後的澳門不再實行“市政自治”，市政機構不具有市政事務決策權，因此不能設立市政議會⁷，其人員沒有必要經由選舉產生。

2015 年 10 月澳門特區政府推出的市政機構諮詢文件也是在嚴格遵守《澳門基本法》規定、尊重《澳門基本法》立法原意的基礎上完成的，貫徹了第四屆特區政府更全面地落實《澳門基本法》、貫徹“一國兩制”的制度精神的施政理念。在諮詢文件中，始終遵守《澳門基本法》第 95、96 條的要求，市政機構將嚴格按照非政權性的規定，擁有公法人的身份，其成員由委任產生。

三、設立市政機構滿足市政需要

(一) 市政機構與城市安全

今天我們着手成立《澳門基本法》所規定的市政機構，擁有了兩方面的寶貴經驗。第一，是豐碩

的基本法研究成果，由草擬《香港基本法》的年代至今，幾代專家學者對基本法相關條文、制度設計原意不懈研究、認真總結，這些珍貴的學術成果指引着我們繼續完善與基本法實施相關的制度和機制。第二，是澳門特區已經成立了18年，特別行政區行使高度自治權的這18年裏，在公共行政、市政服務和社會服務累積了大量重要經驗，在這個基礎上，可以建立一個符合澳門特區市政需要，回應居民對市政服務的期望的市政機構。

《澳門基本法》規定了特區行政主導的政治體制，就過往的實施基本法的情況而言，澳門的行政主導實施得比較順暢，立法會較好地配合政府施政，使政府的施政工作得以順利展開，由特區政府成立的民政總署，多年來承擔特區大量的市政工作，承擔着澳門的街市、動植物、公共街道、渠道、食品及水質等各方面的市政服務，其工作成效得到居民的肯定。近年來，民政總署將一些職能及人員轉移至交通事務局、文化局、體育局等，以配合特區政府精兵簡政的理念，並專注於特區市政事務工作，也更有利於將來設立專門化的市政機構的安排。根據現有的諮詢文件，市政機構將在民政總署的基礎上改組而成，那麼，就應該好好利用民政總署十多年來累積的市政工作經驗，以回應民間具體的市政服務需求。

澳門特區政府應該吸取2017年8月颱風“天鴿”所造成破壞的深刻教訓，委託將來的市政機構全力負責提高澳門城市的防範災害能力的工作，並盡快着手完善城市規劃及地下渠道優化工作。2017年8月23日，超強颱風“天鴿”正面吹襲澳門，澳門市面遭受極大破壞，多處道路淹水，並有大面積、長時間停電、停水，電信網絡服務中斷，城市功能完全停頓，為居民的生命和財產帶來極大威脅。颱風期間，共有10人死亡。澳門地狹人稠、車輛密度高，很多停車場設在地庫，有人在地下停車場遇溺身亡。風災所造成的傷亡，顯示澳門在市政規劃和基礎建設方面存在極大缺陷，有必要盡快對澳門的市政建設、水、電、電信供應設備進行全面的研究及優化，加緊興建防汛排洪設施，尤其是在是低窪且人口密集的澳門半島區域。是次颱風為澳門特區政府敲響了警鐘，政府在風災過後迅速檢討救災工作，計劃設立專門預防應對和善後自然災害和安全事故的專責部門：民防及應急協調局。中央政府大力支持澳門特區政府提高防災救災能力，國家減災委員會多次派遣專家團隊來澳調研，專家成員中有應急管理、氣象、水利、電力、工程、資訊和新興風險研究等多個範疇的專家，協助澳門特區政府檢視和完善重大災害應變計劃和預案，專家組更來澳與澳門特區政府郵電局、海事及水務局、能源發展辦公室、社會工作局、民防中心、消防局、地球物理暨氣象局等部門的代表交流。

由非政權性市政機構來統籌澳門特區的城市安全尤其是防汛排洪工作，具有眾多明顯的優勢。首先，渠務一直是民政總署的工作範圍，民署人員非常熟悉澳門的公共街道及地下管道狀況；其次，澳門特區目前的防汛排洪工作，乃至將來城市發展中針對風暴災害的街道和地下管道設計，均屬於市政工作，由市政機構來提供服務和意見，是很自然的事。根據《國家減災委協助澳門“天鴿”颱風災害評估專家組的工作報告》，澳門的減災工作存在多項不足，澳門城市生命綫工程和重要基礎設施設防標準不高，城市脆弱性突顯，具體應對措施包括加強防洪排澇工程，實施擋潮閘、提高自主供電能力、提升應急備用儲水能力、建立統一的城市安全運行與應急指揮平台等。以上工作涉及不同範疇，特區政府與國家減災委見面的人員便分別隸屬運輸工務司和社會文化司，在各司、局之間的防災建設工作需要有人予以協調。市政機構作為一個非政權性機構，受行政長官委託就市政工作提供服務和諮詢意見，直接向行政長官負責，與政府各司、局沒有上下級隸屬關係，只要獲得行政長官明確的委託，可以作為各部門就建設安全城市的具體協調單位。提升澳門城市安全的市政工作涉及不同專業範疇，

未來的市政機構人員全由委任產生，行政長官可以在社會中選拔具適當專業資格的人員，委任不同領域的人士進入市政機構，以滿足在社會分工日益專業化的今天，提高市政服務和城市安全水平的需要。當有重大災害發生時，大量事宜需要由行政長官直接決策，市政機構掌握澳門市政狀況，並可直接向行政長官報告。包括在災難過後，有限的資源如何良好分配以盡快修復城市面貌，是否向鄰近地區請求援助，在爭分奪秒的災後修復時期，公共道路是否實行私人車輛限行，非緊急部門公務員是否需要上班等。市政機構瞭解澳門的道路、地下管道、環境狀況，可以給出清晰可行的意見，由於市政機構直接受行政長官委託提供服務，能直接向行政長官提供意見，反饋更加及時，其非政權性的法定地位也使它在提意見的時候不受政府部門分工的限制，其反應速度和協調能力可能比局級部門更強。

(二) 澳門城市安全水平亟待提升

在澳門回歸已經超過 18 年的今天，完成《澳門基本法》規定的設立非政權性的義務，是建立在 18 年的澳門特區市政工作經驗之上的。其中一個在風災中出現人命事故的停車場於 2015 年啟用，其所在地是 2008 年黑格比颱風吹襲期間便曾遭受水淹的低窪地區，政府興建停車場時可能並未考慮選址的地勢問題。我們在回歸之初的首兩個 10 年集中精力於賭權開放相關事宜及推進經濟發展，而由經濟增長所帶來的人口、交通、住房等城市發展問題未及解決，在下一個 10 年，遭受過“天鴿”風災重創的澳門特區，應該運用在近 20 年發展所積累下來的資金，利用市政機構全面提升澳門城市安全，努力克服在風災中澳門全面暴露出來的城市脆弱性，使澳門成為一個可以真正安居樂業的城市。

2013 年，習近平在中央城鎮化工作會議的講話中強調要“建設自然存積、自然滲透、自然淨化的海綿城市”。⁸ 2017 年李克強在政府工作報告中提到：“統籌城市地上地下建設，再開工建設城市地下綜合管廊 2,000 公里以上，啟動消除城區重點易澇區段三年行動，推進海綿城市，使城市既有‘面子’，更有‘裏子’”。⁹ 建設成一個能適應環境變化和應對雨水帶來的自然災害等方面具有良好彈性的海綿城市，同樣應該成為澳門將來市政工作的重心。澳門未來的基建應始終注重考慮防汛排洪能力，必須為低窪地區的地庫訂立惡劣天氣下的使用指引。澳門有眾多的大型基建將陸續進行，其中不少是在“天鴿”風災之前完成規劃，澳門正在建設中的輕軌系統便包括了兩個大型的地下空間，位於澳門半島的媽閣交通樞紐將於地下建設共三層的交通轉換設施，氹仔柯維納馬路交通樞紐也設有地下停車場，這些新增的地庫空間的排水防洪能力如何，災害天氣下的具體緊急應變方案為何，都應該認真研究、吸取經驗教訓。澳門特區未來的市政機構應當借鑒內地建設“海綿城市”的經驗，提高水利用率，並提升城市應對災害的能力。

(三) 市政機構依基本法提供市政服務

《澳門基本法》第 95 條規定，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區政府提供諮詢意見。這裏對文化、康樂、環境衛生等的“等”字宜作“等外”理解，等外理解符合中國立法的語言習慣¹⁰，也符合市政機構開展工作的實際需要。

將提升澳門城市安全的任務交予市政機構，並且對第 95 作“等外等”理解，我們又要再次面對市政機構的服務和職能範圍的問題。前文已經提及，《澳門基本法》對市政機構的設計初衷是，一方面保留澳門的市政傳統，另一方面市政機構不能架空未來的特區政府，新成立的特區政府必須能全面地開展依法施政。承接了回歸前的市政職能的民政總署，其交通管理職能已經交由交通事務局負責，

在第四屆政府成立後又將一部分工作交予文化局、體育局負責，那麼，賦予將來的市政機構新的職能，似乎違背了過往民政總署精兵簡政的總趨向。針對這兩個問題，第一，澳門特區政府已經成立 18 年，特區政府有效行使高度自治權對澳門實行管治，在這個背景下，過去特區政府的管治被市政機構架空的擔心已無必要。第二，在提高城市安全水平的大目標之下，適當的增添工作內容和人員，也可以符合精兵簡政的要求，最重要的是提高對澳門市民的生命安全和財富的保障。一個非政權性的市政機構，正可以避免一般政府部門層層上報的工作模式，直接得到行政長官委託提供服務、直接向行政長官報告工作，在其職責範圍內積極作為，為澳門居民提供良好市政服務。

總而言之，有了可觀的基本法研究成果、“一國兩制”實踐經驗，應該使我們擁有足夠的理論自信、道路自信，在面對時代的需要、新的挑戰時，可以靈活運用基本法的制度資源、制度空間，更好地滿足澳門居民對美好生活的期盼，促使“一國兩制”行穩致遠。

四、結語

啟動設立非政權性市政機構的工作，體現了第四屆特區政府更全面貫徹落實基本法的決心。政府提出的設立非政權性市政機構諮詢文本中對將來市政機構的設計及定位，便是在認真總結過去十幾年《澳門基本法》實踐及澳門民生工作經驗的基礎上，尊重《澳門基本法》的立法原意及制度設計而提出的。非政權性市政機構的設立，滿足了《澳門基本法》的要求，在澳門回歸 20 週年之際，更全面地貫徹和落實了《澳門基本法》。

設立非政權性的市政機構工作既是在特區政府成立十多年後才正式展開，就應該是建立在這十幾年實施《澳門基本法》以及澳門特區政府依法施政的經驗之上，最大程度地發揮《澳門基本法》的制度空間。2017 年 8 月的“天鴿”風災對澳門造成人命財產的傷亡慘重，至本文寫作之時，部分受影響設施仍未恢復運作，是一次給特區政府以及全體澳門居民的深刻的經驗教訓，澳門的城市安全需要提升、市政服務水平亟待提高。我們要利用好澳門悠久的市政傳統、《澳門基本法》提供的珍貴的制度財富，澳門特區政府應始終秉持綠色發展的理念，以高新技術為輔助，在澳門特區成立的第三個 10 年，將澳門建設成一個既有面子，也有裏子的宜居、宜業、宜遊的安全城市。

註釋：

- ¹ 鄭錦耀：《市政機構的“非政權性”內涵考究》，載於《澳門日報》，2015 年 11 月 25 日，第 E06 版。
- ² 李燕萍：《對澳門市政機構設置問題的一些觀察》，載於楊允中、冷鐵勛主編：《完善基本法實施機制(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2016 年。
- ³ 周碩、朱世海：《論澳門非政權性市政機構的設立》，載於楊允中、饒戈平主編：《堅守“一國兩制”實踐的正確方向——紀念〈澳門基本法〉頒佈 24 周年學術研討會論文集》，2017 年；庄真真：《市政機構的性質定位及其成員代表的產生方式探析》，載於楊允中、鄒平學主編：《“一國兩制”實踐與基本法實施的澳門

模式(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2016年。

- 4 吳志良：《澳門的市政傳統、制度及其發展——兼談香港的經驗》，載於澳門基金會網站：<http://www.macaudata.com/macabook/book265/html/0055001.htm>，2018年2月23日訪問。
- 5 張榮順：《深入理解基本法規定，做好設立市政機構工作》，載於《澳門日報》，2017年11月7日，第C12版。
- 6 同上註。
- 7 同上註。
- 8 《讓城市不再看海，國務院接連出大招》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/n/2015/1010/c1001-27682365.html>，2018年2月22日訪問。
- 9 《城市建設“綠色轉型”路在何方？——我國地下綜合管廊與海綿城市建設試點追蹤》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/27/c_1120886763.htm，2018年2月22日訪問。
- 10 董立坤：《中央管治權與香港高度自治權》，香港：中華書局，2015年，第178頁。