

澳門市政管理執法體制的變遷與現狀

黃 碩

摘 要：議事會制度既是澳門現代的市政廳制度的歷史淵源，但在議事會權力起源、行政權的權限範圍、具體職能等方面又存在區別於現代市政廳制度的不同點。澳門回歸後民政總署和市政署的先後設立，逐步取消了市政機構的地方自治性質，體現了《澳門基本法》對市政機構的非政權性要求。2019年市政署設立後，澳門現行的市政管理執法體制，可以概括出以下特點：執行市政管理執法職責的機構是具有行政與財政自治權的公務法人；市政管理以委員會方式運作，管理決策權和執法權同屬於市政署；嚴格貫徹行政主體職權法定原則；傳統的“公共營造物”亦納入市政管理執法的空間範圍。

關鍵詞：市政廳 葡萄牙行政法 《澳門基本法》 市政署 公務法人

On the Transitions and Current Situation of the Law Enforcement System of Macao Municipal Administration

HUANG Shuo

(Guangdong Academy of Social Sciences)

Abstract: The *Leal Senado* system was not only the historical origin of the modern municipal council system in Macao, but also different from the latter in terms of the origin of the power, the scope of the administrative power and the specific functions. After Macao's return, the successive establishment of the Institute for Civil and Municipal Affairs and the Institute for Municipal Affairs had gradually cancelled the nature of local autonomy of the municipal institution, which reflected the non-regime requirements of the *Macao Basic Law* for the municipal institution. After the establishment of the Institute for Municipal Affairs in 2019, the characteristics of Macao's current law enforcement system on municipal administration can be summarized as follows: the executive organ of municipal administration is a public institute with administrative and financial autonomy; the municipal administration operates in the form of a committee, and both of the decision-making power and law enforcement power belong to the Institute for Municipal Affairs; the principle of statutory authority is strictly implemented in municipal administration; and the traditional "public installations" are also included in the scope of law enforcement of municipal administration.

Keywords: Municipal Council, Portuguese Administrative Law, the *Macao Basic Law*, Institute for Municipal Affairs, public institute

收稿日期：2020年4月2日

作者簡介：黃碩，法學博士，廣東省社會科學院法律與治理現代化研究中心副研究員，中國人民大學比較行政法研究所兼職研究員

一、引言

執法體制，又稱“行政執法體制”，在狹義上是一個行政組織法的問題，是指“行政執法機關各自的權限以及相互關係”。¹ 本文從行政組織法的角度考察澳門市政管理執法體制的變遷和現狀，重點分析其組織機構的變革和相應的權限配置變化，目的有二：第一，從澳門法律制度本身的發展來看，澳門市政法律制度在回歸以來的20年經歷了一系列的組織體制變遷，從而逐漸適應《澳門基本法》第95條、第96條的要求。本文通過回顧這一歷程，嘗試闡釋其中的理論邏輯，明晰制度變遷的來龍去脈。第二，在建設粵港澳大灣區的國家戰略背景下，澳門與廣東、香港在法律制度方面相互了解、深化合作、彼此借鑒的趨勢必將加強。在廣東及中國內地，城市管理綜合執法體制改革已進行了20多年，目前正處於深入推進階段。而澳門的市政管理執法體制，一方面繼承了葡萄牙所代表的歐洲大陸法當中的市政法律制度傳統，體現了行政自治的特點；另一方面在澳門回歸後，澳門的市政法律制度也逐漸實現本地化，2019年1月市政署的設立標誌着澳門在機構改革層面上的市政制度銜接基本完成，澳門市政法律制度立足於本澳的地方特色亦得以展現。澳門如何通過市政管理執法體制的設計和運行來實現城市的良好治理的？從比較行政法的視角對這一問題作出關注和研究，具有更廣泛的意義。

二、回歸前的澳門市政廳制度

（一）澳門議事會時期與議事會衰落期的市政廳制度（1583年至1849年）

據學者考察，澳門的市政機構有400多年歷史，其發端於1583年的澳門議事會，該會性質是居留在澳門的葡萄牙人的居民自治組織。1835年，澳門議事會解散，改設澳門市政廳處理市政事務；1865年，又設海島市政廳作為管轄路環、氹仔的市政機構。² 在澳門史學界的主流觀點中，有學者認為1583年議事會成立至1783年《王室制誥》削弱議事會權力這段時期可稱為“議事會時期”，而1783年至1849年（1846年至1849年亞馬留任澳葡總督期間標誌着澳門逐漸進入葡萄牙事實上的殖民管治時期）則可稱為“議事會衰落期”。³ 在上述兩個時期，澳門處於明顯的華洋共處分治的狀態，在澳門華人社會當然適用明清律例，不受議事會管轄；而在澳門葡人社會中，葡人居民自治組織議事會由於包含了市政管理的職能，可以說，議事會制度構成了澳門市政廳制度的雛形。

從市政管理執法體制的角度看，議事會制度既是澳門現代的市政廳制度的歷史淵源，又存在區別於現代市政廳制度的不同點：

第一，從權力起源來看，澳門議事會具有典型的政權機關性質，自治程度相當高（尤其在“議事會時期”）。

在16世紀中後期，澳門議事會是在澳葡萄牙商人為了生存在中國政府管轄之下、受歐洲中世紀

¹ 馬懷德：《健全綜合權威規範的行政執法體制》，《中國黨政干部論壇》2013年第12期，第28頁。廣義上的執法體制，還包括法定職責、執法程序、運行機制等涉及行政行為法、行政程序法等相關的內容。

² 參見蕭蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993年，第273-274頁。

³ 參見吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，澳門：澳門成人教育學會，1998年，第12-14頁。

城市法傳統影響而自發成立的公權力機構。⁴ 從中國當時的明、清政府的角度來看，澳門議事會是一個在效忠朝廷的前提下由洋人自我管理的“番坊”；而從葡萄牙政府的角度看，澳門議事會是未經國王和印葡總督授權而自發成立在先、再由國王事後確認的海外管理機構，由於代表國王的巡航首領和總督早期在澳門幾乎處於無權的狀態，議事會效忠葡萄牙政府更多只是名義上的。澳門議事會的權力實際是自下而上，其自治程度相當高，兼具決定權、執行權及部分的司法權，在此意義上有學者稱之為以“商人共和國的模式”在中國土地上進行自我管理⁵，這也奠定了日後澳門市政機構的地方政權機關性質。

第二，從行政權的權限範圍來看，澳門議事會兼具了葡萄牙現代中央行政和地方行政的功能。

自從1623年葡萄牙向澳門派駐總督以來，代表葡萄牙中央政府的總督和代表澳門葡人地方利益的議事會之間，就幾乎始終處於權力緊張和衝突的狀態。儘管總督制在澳門的落地意味着從葡萄牙政府方面看是在澳門居留地出現了中央行政和地方行政的區分，但在議事會時期這種區分僅僅是形式上的，總督的權限只局限於“炮台和名譽”⁶，代表葡人居民的議事會實際上掌握了治理的大部分權限，從而囊括了現代中央行政和地方行政的權能。隨着葡萄牙中央集權的加強，總督與議事會之間的權力此消彼長，直至1835年澳葡總督解散了議事會、1848年議事會蛻變為單純的市政機構。議事會的衰落及其轉化成為現代意義的市政廳，筆者認為，從此在葡萄牙殖民管治時期和葡管中國領土時期，澳門地區才有了葡萄牙中央行政和地方行政之間真正權限分野；議事會作為權力核心的地位儘管一去不復返，但它以市政機構的形式依然存在，至少還保留了地方自治的空間，為葡萄牙的行政分權原則在澳門的實踐留下了土壤。尤其是20世紀以來，葡萄牙中央政府對澳門地區的政策在中央集權和地方放權之間不斷搖擺，“澳門的政治行政組織伴隨里斯本的政局翻來覆去，變化無定，對澳門社會經濟的長遠穩定發展造成嚴重不良影響”⁷，那麼澳門在國家行政之外依然保留着的維護土生葡人利益的地方自治行政，對於克服國家行政朝令夕改所帶來的衝擊或多或少還是有積極意義的。

第三，從具體職能來看，澳門議事會兼具現代的市政管理、警察、稅收、司法等職能。

當時澳門議事會的職能相當多，除了包括現代市政管理意義上的市政衛生、市容等方面的職能外，還包括維護葡人社區治安、財政稅收管理、由其普通法官處理民刑事案件等職能，後列各項職能分別具有警察、稅收、司法等性質。在執法體制上，議事會設有巡邏隊，但巡邏隊並非現代意義上的市政管理專門執法隊伍，其職能偏重於維持治安和保衛商人財產安全，因此有學者認為議事會的巡邏隊制度成為澳門近現代警察行政制度的起源。⁸ 議事會的衰落及其權力被大幅削減，其結果是導致公共管理職能的分化和轉移至其他部門，澳門議事會被迫轉型為現代意義的市政廳。

⁴ 參見何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社，2019年，第62-63頁。

⁵ 吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第56頁。

⁶ 吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1995年，第16頁。

⁷ 吳志良：《港澳政治制度比較：回顧與展望》，《法學家》1998年第2期，第81頁。

⁸ 參見湯開建：《明清時期澳門葡萄牙軍事及警察制度考述》，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2017年第2期，第14-16頁。

(二) 葡萄牙殖民管治以來至回歸前的市政廳制度(1849年至1999年12月19日)

在議事會淪為現代意義的市政機構後，據筆者檢索澳門法例⁹，關於澳門市政機構最早的法例是制定於1872年7月6日的《澳門市政廳自治條例法典》。其時澳門已被葡萄牙單方面宣告為該國的一個省，而澳葡總督依據葡萄牙1838年憲法和1869年《海外憲制組織大綱》獲得了在地方的緊急立法權，該法典即為澳葡總督制定的省訓令。

20世紀以來，隨着葡萄牙中央政府對海外地區的政策在集權和非集權之間多次搖擺，五部關於澳門的組織章程走馬燈似的先後出台¹⁰，澳門行政組織法律制度幾經變遷。尤其是葡萄牙本國1974年4月25日革命及1976年憲法實施以後，澳門地區及其市政廳在葡萄牙的憲法地位亦發生了實質性變化。此前，葡萄牙自1822年憲法以來的五部憲法都單方面宣稱澳門為其“領土的組成部分”，但由於葡萄牙從未獲得他們在澳門這一居留地的主權，因此中葡兩國之間以至國際間並未就澳門的法律地位取得明確的共識。而葡萄牙1976年憲法已不再把澳門當作葡萄牙領土的一部分，而是將其視為一個由葡萄牙管理的地區，即葡管中國領土，某種意義上是葡萄牙獲得中國正式“授權”代行管理澳門¹¹，葡萄牙進而授權澳門地區根據適合本地特點的章程——《澳門組織章程》來自治。¹²

《澳門組織章程》制定於1976年2月17日，經1979年、1990年、1996年三次修改，直至1999年12月20日0時澳門回歸中國時失效。根據《澳門組織章程》第2條、第4條規定，澳門地區為一公法人，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權，澳門地區的本身管理機關為總督及立法會；第64條規定，澳門公共機關為當地專屬機構，得成為有或無法律人格的自治實體。據此，澳門地區分設兩個市政廳，即澳門市政廳和海島市政廳¹³。國內有學者稱回歸前的澳門地區是“雙層地域公法人”架構¹⁴，突出表明澳門市政廳和海島市政廳不僅僅是一種城市管理機構，而且，其憲法地位更是一種具有自治性質的地方行政的政權機構。

1. 澳門市政廳制度的理論基礎：葡萄牙的行政分權原則

澳門地區內設的這兩個市政廳之所以具有如此複雜的性質，跟葡萄牙的憲法和行政組織法理論有關。作為一個前提，在葡萄牙現代法學理論中，“國家”具有多種含義，行政含義上的“國家”（又稱“行政—國家”）是從事行政活動的一個行政組織，是主權含義的國家的內部諸多公法人的其中之一。¹⁵ 行政—國家與各個地區固然都屬於主權意義上的葡萄牙國家範圍，但具有自治實體意義的各個地區跟“行政—國家”是截然分開、互不隸屬的。這種法律現象，非葡萄牙獨有，法國亦

⁹ 參見澳門法例資料查詢系統，<http://legismac.safp.gov.mo/legismac/>。

¹⁰ 分別是1917年《澳門省組織章程》、1926年《澳門殖民地組織章程》、1955年《澳門省章程》、1972年《澳門省政治行政章程》、1976年《澳門組織章程》。

¹¹ 吳志良：《澳門政制》，第66頁。

¹² 何志遠：《一國兩制下法律體系延續原則的挑戰》，《法學》2011年第3期，第75頁。

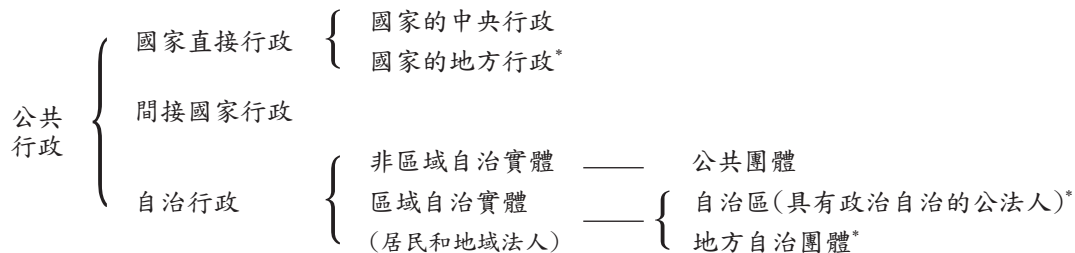
¹³ 根據第24/88/M號法律《市政區法律制度》第1條，1988年以後市政廳改稱“市政區”。而根據後來的第17/2001號法律《設立民政總署》第2條，市政廳、市政區、市政機構三者基本上可視為同義概念。

¹⁴ 參見蔣朝陽：《論澳門基本法中“非政權性市政機構”條款的處理》，蔣朝陽：《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》，北京：社會科學文獻出版社，2016年，第264頁。

¹⁵ 參見〔葡〕迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），黃顯輝、王西安譯，澳門：澳門大學法學院，2009年，第173-174頁。

有之¹⁶，歐洲的行政法學者稱為“行政分權”。行政分權意味着“國家承認組成各個不同社會的居民所擁有的組成‘居民及地區公法人’、擁有自治性地實踐該等社會本身利益的代表機關的權力”，其意義是國家將職責及權力下放（送回）自治社會，從而有利於克服中央行政機關過於官僚化、缺乏改革能力的問題。¹⁷

基於“國家”含義多樣化及行政分權原則，《葡萄牙共和國憲法》將公共行政劃分為三種類型：國家直接行政、間接國家行政、自治行政。自治行政的特徵是，其謀求的是當地居民本身的公共利益而不是國家利益；自身領導，自行管理；在等級上並不從屬於行政—國家，國家這一公法人對自治行政實體的公法人只有監督權。¹⁸ 具有自治行政權力的實體，按是否跟一定區域相結合，可分為非區域自治實體（即公共團體）和區域自治實體¹⁹，區域自治實體是“居民或地域法人”，按自治程度不同又可進一步分為自治區和地方自治團體；而按照自治形式來分類，具有自治行政權力的實體又可分為具有政治自治、指引自治、立規自治、行政自治、財政自治等不同形式的公法人²⁰，其中政治自治是最高程度的自治，具有政治自治的公法人可以制定法律，亦即這種公法人（也就是自治區）的立法不受全國性法律限制，只受合憲性監督，而行政自治的公法人的行為仍然要求符合全國性法律的要求並受行政法院的合法性監督。從葡萄牙公共行政的三種類型看，自治行政在地方的載體——自治區和地方自治團體，一定程度上可以理解為中國法律語境下的“地方政府”，但區域自治實體的行政絕不是地方行政的全部，因為國家直接行政通過其派生機關延伸至首都以外的各個地方，形成區別於“國家的中央行政”之外的“國家的地方行政”。因此，在葡萄牙，地方行政由兩部分組成，一部分是“國家的地方行政”，它代表的是政府的利益，國家派駐地方的長官（機構）在學理上稱為“行政司法官”；另一部分是自治區行政和地方自治行政，它們代表的是當地居民的利益，由居民選舉產生自治機構。²¹



* 部分構成葡萄牙的地方行政

圖1 葡萄牙公共行政的三種類型

從行政區劃的角度看，葡萄牙全國領土劃分為四個等級：大區（在大陸）、自治區（2個，專指

¹⁶ 在法國，行政主體分為國家、地方公共團體、公務法人三種類型。參見王名揚：《法國行政法》，北京：中國政法大學出版社，1988年，第41頁。

¹⁷ [葡]若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，馮文莊譯，北京：法律出版社，2017年，第65-67頁。

¹⁸ 參見[葡]迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），第302頁。

¹⁹ [葡]蘇樂治：《行政法》，馮文莊譯，北京：法律出版社，2014年，第162-163頁。

²⁰ 參見[葡]若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，第99-103頁。

²¹ 參見[葡]迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），第177-178頁，第250-252頁。

亞速爾群島和馬德拉群島)；區；市；堂區。其中，市作為最重要的一級地方自治團體，其自治歷史可以追溯至葡萄牙建國前並一直作為自治團體存在，甚至葡萄牙的行政法即萌生於市政法。葡萄牙的學者這樣評價市的地位，“國家和立法者有義務尊重在每個時期和每個社會存在的社會多元化的不同形式，不可否認市就是其中之一。”²² 市政機構是市這一公法人的決策和意思表示機構，澳門回歸前的葡萄牙法律中市政機構包括作為決策機構的市政議會和作為執行機構的市政執行委員會及其主席。²³ 上述地方自治行政的理論構成了回歸前澳門市政廳制度的基礎。

2. 回歸前澳門地區兩個市政廳的法律地位

從1976年的葡萄牙憲法和葡萄牙學者的行政法著作來看，作為區域自治實體的自治區僅指亞速爾群島和馬德拉群島，不包括澳門。澳門地區作為葡管中國領土，其法律地位十分特殊，有學者稱之為“擁有相對自治權限的特殊地區”。²⁴ 筆者認為這一“特殊”可以從兩方面來理解：一方面，鑒於《澳門組織章程》第2條所規定的澳門地區享有自治權的前提是“不抵觸（葡萄牙）共和國憲法與本章程的原則”，不包括不抵觸葡萄牙的全國性法律，結合《澳門組織章程》第41條關於共和國法規與澳門地區法規抵觸情況的處理規定，據此可以推導出澳門地區當時實際上享有接近政治自治意義上的自治權，其地位接近於自治區。另一方面，之所以說只是接近於政治自治，是因為澳門有人曾主張澳門地區仿效亞速爾、馬德拉這兩個自治區明確實行政治自治，該主張未獲得中國政府的認可²⁵；實際上，回歸前澳門地區的主權職能仍被葡萄牙總統、國會、中央政府等多個主權機構分享，澳門亦未能像自治區一樣在葡萄牙國會中獲得議席²⁶，表明其法律地位跟自治區還是存在差別。

根據《澳門組織章程》第3條、第7條規定，由葡萄牙總統任免的澳葡總督是葡萄牙國家在當地的主權機關，因此總督屬於澳門地區“國家的地方行政”的存在。根據《澳門組織章程》第4條、第21條，立法會由當地市民組成，應當認為是澳門地區這一自治實體的代表和決策機構。澳門地區分設的兩個市政廳（市政區），“是具有公權的集體”，即葡萄牙行政組織法中所指的兩個“市”，因其“設有本身的管理機構，目的在謀取本身及有關居民的利益”²⁷，在此意義上被中國學者及《澳門基本法》立法者認為它們是具有政權性質的地方自治團體。不過，與澳門地區相比，澳門市政廳和海島市政廳不具有接近於政治自治的權力，只具有行政自治權，“其議決只可透過法律規定的方式方能被停止、更改、撤銷或作廢”，澳葡總督對市政廳具有行政監督權，監視其對澳門地區合法性的遵守²⁸。

²² 以上關於市的歷史地位和政治地位，參見〔葡〕迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），第344-348頁。

²³ 〔葡〕迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），第366-367頁。

²⁴ 何志輝：《澳門法制史新編》，第17頁。

²⁵ 參見吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第294頁。

²⁶ 參見吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第335頁。

²⁷ 第24/88/M號法律《市政區法律制度》第1條。

²⁸ 第24/88/M號法律《市政區法律制度》第6條、第46條、第47條。



圖2 回歸前澳門的兩個市政廳

澳門地區的兩個市政廳，既是政權機關，又是城市管理機關，應當理解為承擔了除“國家的地方行政”職權之外的其他地方行政事務。根據《市政區法律制度》相關規定²⁹，市政廳主要承擔的職責包括：本身及屬其管轄範圍內資產的管理；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。履行上述職責的市政機構是市政議會和市政執行委員會。市政議會體現了市政廳代表當地居民利益的、由當地居民選舉產生的政權性質，具有作出決議、監察決議的執行、要求市政執行委員會報告工作等職權。市政執行委員會作為執行機構，執行市議會的決議並監視其被遵守，管理和保養市政公物，制訂市政條例，發出准照並稽查有關條例的遵守；同時，在都市規劃和建設、公共衛生及環境、文化及餘暇活動等方面具有管理權和執法權，例如有權拆除在公共街道和場地上的非法建築物，監管公共街道廣告及宣傳品，稽查家庭或工業施工，監察市集及市場，監察小販等。在運作上，市政執行委員會僅是合議制作出決議和決定的機構，澳門和海島市政執行委員會各僅有5人組成，市政廳大量的執法人員稱為“市政廳監察人員”，由市政執行委員會任命或以合約聘用。

三、回歸後澳門市政管理執法體制的變遷

(一) 回歸後過渡時期的臨時市政機構制度(1999年12月20日至2001年12月)

1999年澳門回歸祖國後，根據《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。這表明澳門特別行政區不得設立具有地方自治團體性質的市政廳或類似的居民和地域法人，其權力來源不能直接來源於當地居民，不能存在代議機關（市政議會）³⁰。按照《澳門基本法》這一要求，第1/1999號法律《回歸法》第15條規定了市政機構的改組：“原澳門市政機構改組為非政權性的臨時市政機構：原澳門市市政議會改組為臨時澳門市市政議會；原澳門市市政執行委員會改組為臨時澳門市市政執行委員會；海島市市政廳的市政機構亦作類似改組。”規定“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”，表明臨時市政機構的權力來源發生了根本變化。《回歸法》附件三還規定，第24/88/M號法律《市政區法律制度》中體現市政機構具有政權性質的條款因抵觸《澳門基本法》而不採用為澳門特別行政區法律。不過，臨時市政機構仍存在臨時市政議會，表明這一制度是過渡性質的，過渡期不能超過2001年12月31日。

(二) 設立民政總署(2002年1月至2018年12月)

2001年12月17日公佈並於2002年1月1日生效的第17/2001號法律《設立民政總署》標誌着澳門市

²⁹ 第24/88/M號法律《市政區法律制度》第2條、第5條、第8條、第17條、第24條、第25條、第29條。

³⁰ 蔣朝陽：《論澳門基本法中“非政權性市政機構”條款的處理》，第264頁。

政機構組織的過渡制度結束。根據《設立民政總署》法律第2條和第8條，“撤銷臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，並解散有關臨時市政機關”，“民政總署不具有制定對外規章的權力”（即不再有權制定市政條例），這兩項規定徹底取消了市政廳（臨時市政機構）的地方自治性質，亦取消了高度自治的特別行政區內還存在兩個自治區域的“雙層地域公法人”結構。

根據該法的附件《民政總署章程》，“民政總署為具有公務法人性質的公法人，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”（第1條），“民政總署具有本章程所規定的行政、財產及財政自治權”（第3條）；相應地，行政長官對民政總署的監督權力要大於回歸前澳葡總督對市政廳的監督權力，主要表現在行政長官在行使其監督權時有權委任、以合同聘任管理委員會成員及免除其職務，有權確認民政總署管理委員會有關“民政總署的內部架構及各組織附屬單位的職能”等的決議（第4條）。

上述規定表明，一方面，澳門的城市管理機關性質發生根本轉變，由地方自治團體逐步轉變為受特區政府委託從事公共服務的公務法人；另一方面，法律的變革亦考慮到澳門回歸前的法律傳統，民政總署依然具有一定程度的自治性質，並非直接隸屬於澳門特區政府的行政部門。

基於機構性質轉變，民政總署機構內部組織發生變化，“民政總署設有下列機構：（一）管理委員會；（二）諮詢委員會；（三）監察委員會。”“管理委員會為民政總署的執行機構。”“管理委員會全面負責領導民政總署所有工作及作出有關民政總署在運作及履行其職責方面所需的一切行為。”諮詢委員會作為諮詢機構，其意見不具有拘束力；監察委員會的監察職權則限於民政總署的財政及財產方面。³¹

在市政管理和執法職權上，民政總署管理委員會被授予在環境衛生、動物監管及植物衛生、公民教育及與市民關係、發出行政准照、城市規劃及建設等方面廣泛的權限³²，基本承繼了回歸前市政廳市政執行委員會的職權。

四、澳門市政管理執法體制的現狀

（一）設立市政署（2019年1月至今）

2018年8月1日公佈的第9/2018號法律《設立市政署》於2019年1月1日生效，該法律撤銷了民政總署，“根據《澳門特別行政區基本法》第九十五條和第九十六條的規定設立非政權性的市政機構”，即市政署，“市政署為具有法律人格、行政、財政及財產自治權的公務法人”。³³此即澳門市政管理執法的現行組織體制。

與民政總署的組織體制相比，市政署體制的主要變化，筆者認為，其一在於名稱的變更，新名稱表明更確切落實了《澳門基本法》的規定；其二是內部組織結構有所調整，市政署設市政管理委員會和市政諮詢委員會，另設財政及財產監察委員會，市政管理委員會的組織附屬單位的名稱和職權通過第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》的形式明文規定；其三是關於機構性質的表述

³¹ 《民政總署章程》第5條、第8條、第12條、第21條。

³² 第32/2001號行政法規《民政總署之組織及運作》第6-13條。

³³ 第9/2018號法律《設立市政署》第1條、第2條。

出現了微妙的變化，由民政總署的“具有公務法人性質的公法人”變為市政署的“具有法律人格、行政、財政及財產自治權的公務法人”。這裏重點分析第三點變化。如前述，在葡萄牙及歐洲大陸的行政分權原則之下，具有自治行政權力的實體可分為非區域自治實體和區域自治實體。公務法人是典型的非區域自治實體，並非跟一定區域及該區域居民相結合。如果說民政總署何謂“具有公務法人性質的公法人”的定位仍不清晰，那麼第9/2018號法律《設立市政署》明確規定市政署的性質是公務法人，就排除了市政署具有地方自治的屬性，從而體現了《澳門基本法》對市政機構的非政權性的要求。

從民政總署到市政署，保留了市政管理部門所具有的行政自治權，部分傳承了澳門地區可追溯至議事會以來的400多年市政機構自治的制度傳統。在《澳門基本法》的框架下，非政權性的市政機構排除了其管理機關由地方居民直接選舉產生，但並不意味着排除市政管理執法過程中的公眾參與。公眾直接參與行政過程，是民主主義原理在現代行政法中的一個重要體現。吳志良曾評價回歸前的澳門政制認為，居民參與程度低、市民社會不成熟，導致澳門政制的自主性不足，澳門政治發展程度亦不高。³⁴ 在現行市政制度設計中，市政機構行政自治權在澳門特別行政區政制中獲得保留，使市政署的組織運作獨立於特區政府之外；而市政署市政管理委員會及市政諮詢委員會的成員由行政長官從澳門永久性居民中委任；市政諮詢委員會具有聽取居民意見、維護居民權益的義務。這樣的制度設計，對於推動澳門特別行政區市民參與治理過程、促進政府與市民社會之間的平衡和良性互動是有積極意義的。

（二）澳門現行市政管理執法體制的特點

澳門現行的市政管理執法體制，可以概括出以下特點：

1. 執行市政管理執法職責的機構是具有行政與財政自治權的公務法人

在澳門，執行市政管理和執法職責，亦即監察“主要包括在公共衛生、食品安全、動植物監管、墳場管理及須作出通知、取得行政准照或許可的行為、項目及活動等方面”³⁵相關範疇的適用規範的遵守情況的機構，是市政署。根據組織法的規定，“市政署為具有法律人格、行政、財政及財產自治權的公務法人”，“市政署受澳門特別行政區政府委託，依法為居民提供文化、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。”“市政署的監督實體為行政長官。”³⁶ 因此，在組織法關係上，澳門特區政府及行政長官與市政署的關係，不是上下級的直接領導關係，而是監督關係。

澳門行政法基本上承繼了葡萄牙行政法學的基本理論。與中國內地行政法學的行政主體理論不同的是，在葡萄牙行政法學中，行政主體是法人，“法人透過機關而作為”，“為此法人具備或多或少之機關。機關是為每個實體之組織部門”。³⁷ 機關是構成法人的要素，在此意義上，機關又稱為“法人機關”。機關是行使行政職能和權力的中心，但機關行為的法律效果和法律責任歸屬於公

³⁴ 參見吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，第338-339頁。

³⁵ 第9/2018號法律《設立市政署》第3條。

³⁶ 第9/2018號法律《設立市政署》第2條、第4條。

³⁷ [葡]蘇樂治：《行政法》，第117-118頁。

法法人——即行政主體。³⁸ 根據這一理論，如果執行市政管理和執法的職權授予澳門特區政府內設的一個職能部門³⁹，由於該部門的法律地位是機關，該部門與特區政府是隸屬和領導的關係，則該部門執法行為的法律效果歸屬於特區政府。而目前澳門組織法制度中，市政管理和執法的職權授予了本身具有法律主體人格的公務法人——市政署，市政署並不隸屬於特區政府、而僅是受其監督，因此，市政署應當對其執法行為自行承擔法律責任。

2. 市政管理以委員會方式運作，管理決策權和執法權同屬於市政署

市政署設兩個機關，分別是市政管理委員會和市政諮詢委員會。市政諮詢委員會是提供諮詢意見的諮詢機關，市政管理的決策權和執法權等實質權力都歸屬於市政管理委員會。

根據相關組織法規定，市政管理委員會為市政署的管理機關，負責對市政署為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務作出決議，並確保有關決議的執行。根據第9/2018號法律《設立市政署》和第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》的相關規定，市政管理委員會本身是一個最多由8人組成的合議制機關，是市政署的領導機關和承擔對外職責的機關，獲得組織法同時授予的管理決策權和執法權。⁴⁰ 然而問題是，一個僅有8人、且以會議方式運作的機關，如何處理紛繁複雜的市政執法問題？澳門組織法通過行政授權的理論作出制度安排。在葡萄牙行政法學理論中，授權是指“有權限實施某個或某些法律行為之機關容許由法律指定之另一機關或行政人員同樣可實施該行為。”授權的三個條件是“容許授權之法律的存在，授權實體與獲授權實體間之關係，授權之行為”。⁴¹ 在一般行政法層面，澳門《行政程序法典》第37條規定了授權的一般規則：“一、通常有權限對某項事宜作出決定之行政機關，得透過一授權行為，容許另一機關或行政當局人員作出關於該事宜之行政行為，但以法律賦予該行政機關有此資格者為限。二、不論有否賦予資格之法律，有權限對某項事宜作出決定之行政機關得隨時藉一授權行為，容許其直接下級、助理或代任人作出關於該事宜之一般管理行為。三、上款之規定亦適用於合議機關授權予其主席之情況，但賦予資格之專門法律對各機關間之權限另有特別分配者除外。”在市政管理的專門組織法層面，第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》第4條規定，關於市政管理委員會的職權，“除第9/2018號法律第四條第二款（三）及（四）項所指的事宜，就市政署運作而制定的內部規範及規章，以及取得市政署日常運作所需的不動產外，市政管理委員會可將其職權授予其成員，該授權亦可轉授予市政署組織附屬單位的相關人員。”第5條規定，“市政管理委員會主席可將其職權授予或轉授予該委員會的其他成員或市政署組織附屬單位的相關人員。”在具體的行政行為法層面，第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第36條規定，市政管理委員會主席“有科處處罰及倘有之附加處罰的職權，其可按關於授權的規定將該職權轉授予管理委員會其他成員”。因此，市政管理委員會將執法權授予其他單位，符合授權要件，具有合法性。獲得授權的單位，根據組織法的規定，稱為“組織附屬單位”，直屬於市政管理委員會，承擔市

³⁸ [葡]若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，第84頁。

³⁹ 例如，行使城市管理某些事項執法職權的治安警察局，根據第14/2018號法律《治安警察局》第2條對其性質的界定，“治安警察局為澳門特別行政區內部保安系統中的一支保安部隊，按法律規定行使刑事警察機關的本身職權。”

⁴⁰ 參見第9/2018號法律《設立市政署》第7-10條，第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》第5條、第62-65條。

⁴¹ [葡]若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，第114-115頁。

場流量食品安全、動物監管、街市事務、小販事務、環境衛生、非法建築等多項市政管理事務的檢查和執法職責。⁴²

3. 嚴格貫徹行政主體職權法定原則

葡萄牙行政法學者科雷亞教授在論述職權法定原則時曾說：“為得出行政行為人是否有權限之結論，只要查驗是否存在一條法律規範授予他此種職能權力。”根據合法性原則，“只有由法律賦予之權限”。⁴³ 澳門關於市政執法的立法，可謂嚴格貫徹了行政主體職權法定原則。

在行政組織法方面，市政管理委員會及其下屬的廳、處的每一項管理事務職權都由行政法規予以設定。例如，第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》第4條規定了市政管理委員會主要具有的職權。《市政署的組織及運作》第三章“組織附屬單位及職權”，自第10條至第57條以40多條文詳細規定了市政管理委員會下屬的每個廳及廳下設的每個處所具有的各项職權。

在行政行為法方面，各個部門行政法的立法中，都有一條關於職權的規定，規定由哪個或哪幾個部門負責監察本法的實施情況；如果涉及幾個部門的，各部門如何分工負責。例如《公共地方總規章》第36條第1款規定，監察《公共地方總規章》的遵守情況及科處本法規所定處罰，屬市政署的職權。第4/2016號法律《動物保護法》第34條規定，市政署負責監察本法律的遵守情況，市政署有權採取措施制止和懲罰飼主未履行義務導致動物對公共衛生或公共安全構成危險的行為。

市政執法體制反映了澳門行政法所呈現出的這一特點：以行政組織法與行政行為法相結合的方式規制執法權。從行政法的原理來看，行政組織法、行政行為法甚至行政程序法相結合，才能構成對行政權實現完整的法律規制，確保其依法行政。

4. 傳統的“公共營造物”亦納入市政管理執法的空間範圍

傳統的“公共營造物”是通過制定具有內部性質的行政規則來實現自我管理和規範其與使用人的權利義務關係的，公共營造物和其使用人之間所構成的特別行政法律關係是排除於政府與市民之間的一般行政法律關係之外的。⁴⁴ 當代關於特別行政法律關係的理論，脫胎於傳統的特別權力關係理論，在大陸法系國家中仍頗具影響力。

而作為澳門市政管理基本法律依據的《公共地方總規章》，其空間意義上的適用範圍是“公共地方”。《核准公共地方總規章》第3條對“公共地方”的含義界定為：公共地方“包括公共設施及主要供公眾使用並屬澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人所有的地方或區域，如行人道、廣場、公共道路、公園、沙灘及自然保護區等”，亦即公共地方是公共設施和公眾使用地方（區域）的總和；同一個條文對“公共設施”含義的界定為“歸澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人所有或使用、供公共部門運作或設有供公眾使用的設備的樓宇、樓宇的獨立單位及有圍隔的

⁴² 根據第25/2018號行政法規《市政署的組織及運作》第9條，市政管理委員會的組織附屬單位包括：（一）綜合服務及質量監察廳；（二）文康及公民教育廳；（三）食品安全廳；（四）衛生監督廳；（五）環境衛生及執照廳；（六）園林綠化廳；（七）市政建設廳；（八）道路渠務廳；（九）技術輔助廳；（十）行政輔助廳；（十一）財務管理廳；（十二）組織及信息廳；（十三）化驗處；（十四）法律及公證處。各廳下設處。例如，第21條規定，衛生監督廳下設動物檢疫監管處、街市事務處、小販事務處。

⁴³ [葡]若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，第208頁、第90頁。

⁴⁴ 傳統上營造物的使用關係是按照特別權力關係理論來把握的，其特殊性在於其自主性和專門性。參見〔日〕南博方：《行政法》（第六版），楊建順譯，北京：中國人民大學出版社，2009年，第23-24頁。

區域，如圖書館、博物館、展覽廳、體育館、遊泳池及小型動物園等”，亦即把圖書館、博物館等傳統大陸法意義上的“公共營造物”亦納入市政管理的範圍，這是跟傳統大陸法系國家的行政法制度頗為相異的一個特點。

五、結語：建設粵港澳大灣區背景下的澳門行政法研究

澳門的市政管理執法體制，發端於400多年前葡萄牙商人在澳門地區自發建立的具有地方政權機構性質的議事會制度，議事會的衰落逐漸產生出澳門的現代市政廳制度。直到澳門回歸前的葡管中國領土時期和過渡期，在葡萄牙法律制度的行政分權原則之下，澳門兩個市政廳作為地方自治團體，擁有不受葡萄牙中央政府直接領導指揮的行政自治權。澳門回歸後，現行的市政管理執法體制是設立公務法人性質的市政署，市政署嚴格遵照《澳門基本法》的要求而不再具有地方自治團體的政權屬性，但依然保留了行政自治權，在澳門特區政府監督下（而不是領導指揮下）自行管理執行市政事務。

從澳門的政治法律制度發展歷史和政治法律文化來看，長期的華洋分治使得華人長期游離於澳門政治法律制度的運行之外，以前市民參與行政過程的積極性不高。而市政管理事務是跟城市居民日常生活密切相關的事項，其事務性質決定了應當充分鼓勵市民積極參與到治理過程中。在國家貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針下，在市政管理執法體制中保留行政自治的空間，有利於保障市民參與原則在這一治理領域中的落實。同時，為確保治理的有序和規範，城市的治理應當是在法律規則之下進行的治理，亦即市政機構行使行政自治權應當貫徹行政組織法的職權法定原則。

因此，城市管理（市政管理）執法體制的選擇，關鍵是能貫徹職權法定原則，符合城市實際情況，保障良好的城市治理秩序，保障行政相對人的權利不受濫用的執法權所侵犯；同時廣泛開拓市民參與治理、合作治理的渠道，保障執法的公開公平。

正如理一分殊，猶月印萬川。通過比較法的視野去分析不同法域之間的體制設計和運行模式，可以發現，在城市管理（市政管理）領域當中行政法治原理和民主主義原理的實現會具有不同的方式。在中國建設粵港澳大灣區的政策背景下，筆者嘗試從粵港澳大灣區這一相對更宏觀的視角去分析澳門的市政管理執法體制，在比較研究中求同存異，加深了解，尋求三地加強合作的基礎。

從歷史上看，回歸前的香港和澳門都有歷史相當悠久的市政局（市政廳）管理城市的傳統。無論是香港地區還是澳門地區的市政機構都具有政權機關的性質，享有行政自治權。香港、澳門回歸祖國後，根據《香港基本法》和《澳門基本法》，具有政權機關性質的市政機構不得存續，須在過渡時期完成改組。港澳兩地的市政機構改組和城市管理制度變革，卻走上不同的道路。澳門的市政機構轉變為公務法人，仍具有一定程度的行政自治權和財政自治權，並非直接隸屬於澳門特區政府。香港撤銷市政局與區域市政局後，在香港特區政府之外不再設立具有自治權的市政機構，原市政機構的城市管理職能由以食物環境衛生署為主的特區政府各下屬部門承擔。如果說香港和澳門的城市管理（市政管理）執法體制變遷是在政治制度變遷動力下作用的結果，那麼再看廣東，中國內地城市在20世紀90年代末以來推行城市管理綜合執法體制改革，它是行政管理意義上的一種範式變

革。城市管理綜合執法體制令行政處罰權和行政強制權的相對集中行使，帶來綜合執法機構的新設、執法職權在部門間的集中授予和轉移、執法程序的調整、執法監督方式的轉變等法律效果。由此，粵港澳三地的城市管理（市政管理）執法體制呈現出各有不同、各具特色的局面，三地執法體制各自具有其代表意義和制度價值。

參考文獻 References:

- 王名揚：《法國行政法》，北京：中國政法大學出版社，1988年。Wang, M., *French Administrative Law*, Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1988.
- 何志遠：《一國兩制下法律體系延續原則的挑戰——〈澳門特別行政區基本法〉中行政法規的地位》，《法學》2011年第3期，第75-83頁。He, Z., “Challenges to the Principle of Continuity of Legal System under ‘One Country, Two Systems,’” *Legal Science*, no. 3, 2011, 75-83.
- 何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社，2019年。He, Z., *A New Study on the Legal History of Macao*, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2019.
- 吳志良：《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，澳門：澳門成人教育學會，1998年。Wu, Z., *The Way to Survive – On the Political System and Development of Macao*, Macao: Macao Institute of Adult Education, 1998.
- 吳志良：《港澳政治制度比較：回顧與展望》，《法學家》1998年第2期，第80-84頁。Wu, Z., “Comparison of Political Systems in Hong Kong and Macao: Retrospect and Prospect,” *Jurist’s Review*, no. 2, 1998, pp. 80-84.
- 吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1995年。Wu, Z., *Macao Political System*, Macao: Macao Foundation, 1995.
- 〔日〕南博方：《行政法》（第六版），楊建順譯，北京：中國人民大學出版社，2009年。Minami, H., *Administrative Law (6th edition)*, translated by Yang J., Beijing: China Renmin University Press, 2009.
- 〔葡〕若澤·曼努埃爾·里貝羅·塞爾武羅·科雷亞：《行政法原理》，馮文莊譯，北京：法律出版社，2017年。Correia, J., *Noções de Direito Administrativo*, Lisboa: Danúbio, 1982.
- 〔葡〕迪奧戈·弗雷塔斯·亞瑪勒：《行政法教程》（第一卷），黃顯輝、王西安譯，澳門：澳門大學法學院，2009年。Amaral, D. F. de, *Curso de Direito Administrativo (1)*, Coimbra: Almedina, 1994.
- 馬懷德：《健全綜合權威規範的行政執法體制》，《中國黨政干部論壇》2013年第12期，第28-31頁。Ma, H., “Perfect the Comprehensive, Authoritative and Standardized Administrative Law Enforcement System,” *Chinese Cadres Tribune*, no. 12, 2013, pp. 28-31.
- 湯開建：《明清時期澳門葡萄牙軍事及警察制度考述》，《暨南學報（哲學社會科學版）》2017年第2期，第1-20頁。Tang, K., “The Study of Portugal Military and Police System in Macao during the

Ming and Qing Dynasties,” *Jinan Journal (Philosophy and Social Sciences)*, no. 2, 2017, pp. 1-20.

蔣朝陽：《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》，北京：社會科學文獻出版社，2016年。Jiang, C., *A Study on the Basic Law of Macao and the Rule of Law of the Macao Special Administrative Region*, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2016.

蕭蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京：北京大學出版社，1993年。Xiao, W., *The “One Country, Two System” Policy and Basic Law of the Macao Special Administrative Region*, Beijing: Peking University Press, 1993.

〔葡〕蘇樂治：《行政法》，馮文莊譯，北京：法律出版社，2014年。Soares, R. G. E., *Direito Administrativo*, Coimbra : João Abrantes, 1978.