



理由陳述

《設立市政署》

(法案)

一、 制定本法的必要性

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（下稱“《澳門基本法》”）第九十五條規定，“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委托為居民提供文化、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”。而《澳門基本法》第九十六條規定，“市政機構的職權和組成由法律規定”。同時，《澳門基本法》附件一及其修正案《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第二條規定，行政長官選舉委員會委員中包括市政機構成員的代表。原市政機構並不符合《澳門基本法》的上述規定，亦不可能由其產生行政長官選舉委員會委員。

為實現平穩過渡，全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會第十次全體會議於一九九九年八月二十九日作出《關於澳門市政機構問題的決定》，規定在澳門特別行政區設立非政權性的市政機構之前，將原有機構改組為澳門特別行政區的臨時性市政機構，除全國人民代表大會常務委員會另有決定外，澳門原有市政機構的法律和制度中與《澳門基本法》無抵觸的內容，可以繼續保留。臨時市政機構的任期至新的市政機構依法產生時為止，但不得超過二零零一年十二月三十一日。第1/1999號法律《回歸法》亦就此作出相應規定（第十五條）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

二零零一年十二月，立法會通過了第 17/2001 號法律《設立民政總署》，規定於二零零二年一月一日設立民政總署，撤銷臨時市政機構，其所有權利及義務自動轉予民政總署，原屬臨時市政機構的動產及不動產轉予民政總署，與臨時市政機構設定職務聯繫的公務員及其他工作人員視為與民政總署設定相關職務聯繫。

民政總署成立以來，為社會和市民提供了較原市政機構更為廣泛和更為良好的服務，從而受到廣泛認同。然而，民政總署並非《澳門基本法》所指的非政權性市政機構，亦不可能有成員代表進入行政長官選舉委員會。因此，為落實《澳門基本法》關於市政機構的規定，完善行政長官選舉委員會的組成，以及基於社會發展的需要，有必要深入研究如何按照《澳門基本法》的相關規定，設立非政權性市政機構，以及產生行政長官選舉委員會中市政機構成員的代表。為此，第四屆特區政府成立後，按照行政長官的施政規劃，成立了“開展設立市政機構的研究小組”，通過文獻回顧、法律分析及座談交流等不同方式，就設立非政權性市政機構開展研究工作。

經深入研究有關設立非政權性市政機構的立法原意和澳門特別行政區實際情況後，特區政府進一步明確了設立非政權性市政機構的必要性和適當時機，並於二零一七年十月二十五日至十一月二十三日期間進行了公開諮詢，就相關方針及建議廣泛聽取社會意見。諮詢期結束後，特區政府對所收集的意見作整合和分析，並編製了諮詢總結報告，讓公眾知悉諮詢的總體情況及結論。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

諮詢中表達的整體意見均贊成和支持設立非政權性市政機構，在結合相關研究及分析有關意見和建議後，特區政府完成了本法案，並提交立法會審議。

二、 制定本法案的基本原則

嚴格遵循《澳門基本法》的相關規定和符合澳門發展的現實需要，是制定本法案的基本原則。

1. 遵循《澳門基本法》的相關規定

《澳門基本法》第十二條規定，“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”，由此可見，澳門特別行政區只能設立一級地方政府，即“澳門特別行政區政府”（《澳門基本法》第六十一條），除此之外，不能設立“二級政府”。因此，“非政權性”是指市政機構不具有二級地方政府的性質，不實行地方自治，不設由選舉產生的代議機關。

《澳門基本法》第九十五條規定，市政機構不能具有政權性質，其“為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務”完全是基於“受政府委托”，其與特區政府之間是委托和被委托的關係。雖然市政機構在提供服務的過程中，可行使某些必要的行政管理權，例如：基於食品安全而行使衛生檢疫權等，但該等行政管理權不具有自主性，權力來源於特區政府，市政機構並不能因此而具有政權性。同時，向特區政府“提供諮詢意見”的規定亦表明了上述委托和被委托的關係。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

《澳門基本法》第九十六條表明，全國人民代表大會授權澳門特別行政區就非政權性市政機構的職權和組成進行本地立法，並通過該項立法貫徹落實《澳門基本法》第九十五條的規定。

2. 符合澳門發展的現實需要

特區政府《五年發展規劃》提出以“精兵簡政”的原則，提升政府執行力，實現善治的目標。因此，不宜因設立市政機構而擴大特區政府的架構和編制，在設立市政機構時將撤銷民政總署；市政機構本身的組織設置亦應盡量精簡。此外，亦應藉由市政機構的設立，加強社區服務與市民大眾的互動關係，推動市政服務切實回應社會需要，讓市民大眾獲得更為優質的市政服務。

三、 法案的主要內容

《澳門基本法》明確規定，特區政府與非政權性市政機構之間是委托和被委托的關係。特區政府亦在此憲制原則的基礎上制定本法案，規定非政權性市政機構的名稱及性質、受政府委托履行的職責、其所設機關的職權和組成、成員產生方式，以及保障民政總署人員的既得權利及其法律狀況等事項。主要內容如下：



1. 市政機構的名稱及性質

法案第二條建議將市政機構定名為“市政署”。這符合《澳門基本法》第九十五條有關“市政”的表述，而採用“署”不採用“局”亦是為了明確體現同一條文有關“委托”其提供服務的規定。“委托”關係決定了市政署不屬特區政府的直接行政，故其須與作為政府架構的司、局、廳、處（《澳門基本法》第六十二條）作出明確區分。

同時，該條以本地立法方式完整體現《澳門基本法》第九十五條確立的憲制原則，即市政署受特區政府委托，依法為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關事務向特區政府提供諮詢意見；從而準確訂定其非政權性質。由於市政署受委托為居民提供的服務涉及多個方面，因此將在法律規定的範圍內行使與其職責相適應的公權力。同時，為了使市政署能夠更好履行其法定職責，有必要賦予其公務法人性質，從而擁有較大自治範圍的管理權。而規定市政署具有法律人格、行政、財政及財產自治權，只是表明市政署在內部管理和運作上的靈活性，這亦是公務法人的構成要素。

2. 市政署的職責設置

法案第三條及相關條文規定，市政署基本保留民政總署現有職責和增加其他有助促進社區和諧、滿足民生需要的職責，並應特區政府要求或在其職責範圍內根據工作需要向特區政府提供諮詢意見。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

同時，為完善民生服務和優化諮詢體系，未來市政署的職責將著重於協助落實跨部門公共服務的實施機制，以及加強與居民的聯繫，主要包括代理各公共部門、實體的服務申請和協辦相關行政手續，以推動一站式服務；以及透過多種途徑建立與社區溝通及意見交換的機制，積極聽取居民訴求，並就促進市政署更好地履行職責提出意見及建議等。

3. 對市政署的監督

基於委托和被委托關係，作為委托方的特區政府必須依法對被委托方即市政署進行監督。作為特區政府首長的行政長官是監督實體，並可將監督權授予政府主要官員，使監督更具有可操作性和及時性；同時，需要明確監督權的具體內容，以確保監督的有效性和權威性。法案第四條就此作出了相關規定。

4. 市政署的組織架構

法案第五條及相關條文規定，市政署下設市政管理委員會及市政諮詢委員會。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；而市政諮詢委員會則為市政署的諮詢機關，負責就有關事務提供諮詢意見。



5. 市政署成員的產生方式

市政署成員由市政管理委員會及市政諮詢委員會成員組成。而市政署“受政府委托”提供服務表明了不設由選舉產生的代議機關，市政署的職權由法律規定，並須向特區政府負責；同時，參考現行民政總署的組織和運作經驗，法案第九條、第十條、第十四條及第十五條建議，市政管理委員會由不多於八名成員組成，包括主席、副主席及委員，且成員須為全職；而市政諮詢委員會則由不多於二十五名成員組成，包括主席、副主席及委員，且成員通常為兼職。

市政管理委員會及市政諮詢委員會的成員皆由行政長官在具有服務社會服務市民的熱忱和履歷，且具有一定的專業基礎的合資格人士中委任，其中，法案第九條建議，市政管理委員會成員從具備公共管理經驗和能力的澳門特別行政區永久性居民中委任；法案第十四條建議，市政諮詢委員會成員從具備市政範疇的社區與基層服務經驗或足夠的專業和服務能力的澳門特別行政區永久性居民中委任。

上述做法也參考了現時民政總署管理委員會及諮詢委員會成員皆由行政長官委任的制度，相關做法已獲社會認同，而更重要的是由行政長官作出委任，是市政署“受政府委托”的一個重要體現。

6. 民政總署人員的安排

由於設立市政署的同時，會撤銷民政總署，因此，在確保民政總署的職能平穩過渡至市政署的同時，亦會確保民政總署人員的同步轉移。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

為此，法案第二十九條規定保障民政總署人員的既得權利及其法律狀況，包括原有的薪俸和福利待遇不得因轉入市政署而減少；民政總署人員將按原任用方式、職程、職級及職階轉入市政署，並維持其原有的權利和福利待遇，尤其是為退休金及撫卹金作扣除的權利、為公務人員公積金制度供款的權利，以及在有關職程內晉升的權利，從而實現民政總署職能和人員的平穩過渡。