



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

第二常設委員會

第 2/VI/2018 號意見書

事由：《設立市政署》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一八年三月五日向立法會提交了《設立市政署》法案，立法會代主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，並透過二零一八年三月十六日作出的第 321/VI/2018 號批示，接納了該法案。

2. 上述法案於二零一八年四月三日經提案人向立法會全體會議引介，並經全體會議一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席於同日透過第 402/VI/2018 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一八年六月四日前完成審議工作及提交意見書。

由於法案涉及多方面內容，故此，委員會曾向立法會主席申請並獲批准將審議期限延長至二零一八年七月三十一日。

3. 本委員會先後於二零一八年四月十日、四月十二日、四月十七



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

日、六月二十六日、七月四日和七月二十四日召開會議，對本法案進行了審議。

4. 行政法務司司長陳海帆、行政公職局局長高炳坤、法務局局長劉德學、民政總署管理委主席戴祖義，行政法務司司長辦公室顧問趙向陽等政府官員列席了上述二零一八年四月十日、四月十二日、四月十七日及七月四日的會議。

5. 此外，立法會顧問團與政府代表就法律技術層面亦舉行了多次技術會議。在雙方共同努力的基礎上，使法案的最後文本能夠在技術方面得到改善。在這些會議中，立法會得到了政府代表相當充分的合作。

6. 在委員會審議期間，政府向委員會先後提供幾份非正式工作文本。在討論過程中，委員會成員充分表達意見，與政府代表溝通，共同解決爭議，政府代表以充分合作和開放的態度與委員會就法案進行深入分析，並採納了委員會所提出的多項意見，這為最終順利完成審議工作起了關鍵性的作用。

7. 需要說明的是，在委員會細則性審議法案期間，有團體就法案向立法會主席及委員會以電郵方式表達意見。委員會將有關意見轉交提案人考慮。

8. 在雙方合作的基礎上，政府於二零一八年七月十三日提交了法案修改文本，即法案最後文本。其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析成果。委員會認為，相對於法案的最初文本，最後文本在多個方面均得到改善。

9. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向及解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定就該法案的審議情況發表意見並製作本意見書。

10. 需要說明的是，本意見書對法案各條文的引述，將以法案的最後文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本或中間的工作文本。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

II

引介

11. 政府於法案的理由陳述及引介法案的發言中說明了起草及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此在此引述相關的內容。

12. 對於制定本法的必要性，法案的理由陳述指出，“《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’。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）。

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



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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。

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。”

13. 對於制定本法案，提案人在理由陳述指出兩項基本原則：一是遵循《澳門基本法》的相關規定；二是符合澳門發展的現實需要。

針對遵循《澳門基本法》的相關規定，提案人補充：“《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



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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。”

針對符合澳門發展的現實需要方面，提案人指出，“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儘量精簡。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。”

關於市政署的性質，提案人在引介法案時表示，“法案建議遵照《澳門基本法》第九十五條的規定，訂明市政署為受特區政府委托，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的非政權性市政機構。此外，法案亦建議訂明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；這是考慮到市政署受政府委托為居民提供的服務涉及多個方面，因此，為了使市政署能夠更好履行其法定職責，建議賦予其公務法人性質，從而擁有較大自治



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

範圍的管理權。”

針對市政署的職責，提案人在引介法案時指出，“法案建議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、加強與居民的聯繫、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。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履行職責提出意見及建議等。”

對市政署的監督，提案人在引介發言時表示，“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，因此，法案建議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，訂明監督權的具體內容，以確保監督的有效性和權威性。”

14. 此外，政府在提交法案時還一併提交了草擬法案過程中的諮詢文本及諮詢總結報告。<sup>1</sup>有關資料有利於立法會瞭解政府在草擬法案的過程對收集到意見的分析及取捨，以及提出擬設置制度理據。

### III

#### 背景資料介紹

#### 15. 市政機構的歷史演變過程

##### (1) 回歸前的澳門市政機構

<sup>1</sup>具體內容參見法案所附資料。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

澳門市政機構，有四百餘年的歷史。其前身是設立於一五八三年的澳門議事局。<sup>2</sup>後來逐步演變為市政機構，澳葡政府把澳門分為兩個市政區，分別設立兩個市政廳，實行“市政自治”<sup>3</sup>。

根據一九八八年制訂的三項法律，即《市政區法律制度》、《市政議會選舉制度》和《市政職務章程》，澳門地區分澳門市政區和海島市政區，每個市政區均為“一級地方行政”，設有市政議會和市政執行委員會，享有行政和財政的自主權，其主要職權範圍是：(一) 其本身和管轄範圍內資產的管理；(二) 市政發展；(三) 城市規劃和建設；(四) 公共衛生和基本清潔；(五) 文化、娛樂和體育活動。市政廳在其職責範圍內，擁有立規權、行政管理權和執法權。

市議會議員每屆任期四年，可連選連任。市議會會議分平常會議和特別會議。市政執行委員會成員任期與市議會議員相同，會議亦分為平常和特別兩類。

市政機構作為“一級地方行政”獨立於澳葡政府設置，但法律授權總督對市政機構進行行政監督，包括：第一，通過市政機構會議記錄，督促其遵守澳門地區的法律，調查其及下屬部門的活動，要求其對已作出的任何活動加以解釋；第二，負責批准市議會關於市政區活動計劃、預算及其補充、管理帳目和借款；第三，在進行調查發現其嚴重違法、阻止有關調查或拒絕遵守司法決定、因其自身原因未在法定期限內通過有關預算或提交供審查帳目時，可下令解散市政機構。

## (2) 過渡期的臨時市政機構<sup>4</sup>

“按照《澳門基本法》第九十五條的規定，全國人民代表大會澳門

<sup>2</sup>關於澳門早前的市政制度，參見蕭蔚雲主編的《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社；吳志良《澳門政治制度史》，廣東人民出版社。

<sup>3</sup>蕭蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第274頁。

<sup>4</sup>這部分內容參見張榮順《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，第C12版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

特別行政區籌備委員會對澳門原市政機構的有關法律和制度進行深入研究後認為，‘澳門原來設有澳門市和海島市兩個市政機構，其法律地位與基本法規定不符’，不能過渡成為澳門特別行政區的市政機構。設立《澳門基本法》規定的市政機構應在澳門特別行政區成立後的適當時機進行。”<sup>5</sup>

據此，一九九九年八月廿九日，籌委會作出了《關於澳門市政機構問題的決定》，其中規定，在澳門特別行政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。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。臨時市政機構經澳門特區行政長官授權開展工作，向行政長官負責。臨時市政機構的任期至新的市政機構產生為止，時間不超過二零零一年十二月三十一日。同時規定，澳門原市政機構的徽記、印章、旗幟，從一九九九年十二月二十日起停止使用。一九九九年十月三十一日，全國人大常委會作出的關於處理澳門原有法律的決定宣佈，澳門《市政區法律制度》中體現市政機構具有政權性質的條款抵觸《澳門基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。

隨後，澳門特別行政區第 1/1999 號法律《回歸法》作出相應的規定。

### (3) 設立民政總署

二零零二年一月一日，根據澳門特別行政區第 17/2001 號法律《設立民政總署》，撤銷<sup>6</sup>臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，解散臨時市政機構，臨時市政機構的所有權利及義務自動轉予民政總署，原屬臨

<sup>5</sup> 張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017 年 11 月 7 日，第 C12 版。

<sup>6</sup> 需要特別說明的是，有意見認為澳門原市政機構，按照籌委會決定對其進行改組後就已經撤銷，臨時市政機構的任期到二零零一年十二月卅一日為止，也是籌委會決定明確規定的。二零零一年底澳門特別行政區制訂第 17/2001 號法律《設立民政總署》規定“撤銷”兩個臨時市政機構，只是執行了籌委會的決定。換句話說，即使該法律沒有規定“撤銷”，臨時市政機構也不能繼續存在。參見張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017 年 11 月 7 日，第 C12 版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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之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。<sup>7</sup>

根據第 17/2001 號法律，民政總署為具有公務法人性質的公法人，屬間接公共行政機構。從職能設置的整體構思上講，民政總署除吸納臨時市政機構的職責外，還具有其他與其性質相符的重要職責，例如統籌、關注和處理有關民生方面的事務，規劃、促進及執行公民教育的資訊及培訓活動，以及輔助民間組織及培養互助和睦鄰精神等。因此，透過在民政總署中所設立的專責部門，集中接收和處理社會上有關民生方面的訴求，直接有效地為市民解決民生的實際問題。

#### (4) 擬設立市政署<sup>8</sup>

由於民政總署並非《澳門基本法》所指的非政權性市政機構<sup>9</sup>，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，第四屆特區政府成立後，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，並於二零一八年三月五日向立法會提交本法案，擬設立市政署並撤銷民政總署。

<sup>7</sup> 參見《設立非政權性市政機構》諮詢文本第 4 頁。

<sup>8</sup> 參見《設立市政署》法案的理由陳述。

<sup>9</sup> 於二零零一年十月三十一日立法會全體會議上，作為提案人的政府代表解釋：“該機構不是原來兩個臨時市政機構的簡單合併或延續。從概念上講，‘民政總署’是特區政府根據社會發展需要而建議設立的一個新部門，‘民政總署’亦並非按《澳門基本法》第九十五條規定所設立”。參見第二屆立法會第一立法會期，立法會會刊第一組，第 II-3 期，第 10 頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 16. 《澳門基本法》關於市政機構規定的草擬情況及其相關規定<sup>10</sup>

在澳門市政制度演變過程中，與《澳門基本法》規定有直接相關的是上個世紀八十年代的市政制度改革。一九八六年六月，中葡開始解決澳門問題的談判，一九八七年四月簽署了中葡關於澳門問題的聯合聲明，確定中國政府於一九九九年十二月二十日對澳門恢復行使主權。在中葡談判期間，澳葡當局提出把澳葡政府的權力限制在負責治安、防務、財政、經濟計劃和博彩業等方面，澳門其他方面的管理職責交由市政廳負責，納入“市政自治”。

一九八八年十月，澳葡政府頒佈市政法律制度<sup>11</sup>。根據這些法律，澳門地區分澳門市政區和海島市政區，每個市政區均為“一級地方政府”，設有市政議會和市政執行委員會，享有行政和財政的自主權。

在《中葡聯合聲明》簽署之後、《澳門基本法》起草之前，澳葡政府推行上述市政制度改革。一九八八年九月，《澳門基本法》起草工作正式開始，如何處理澳門市政機構問題就成為《澳門基本法》起草工作面臨的問題之一。《澳門基本法》關於市政機構的規定，就是在這種背景下制訂的。

在《澳門基本法》起草過程中，圍繞有關問題，澳門各界人士曾出現不同的意見：

“部分人士認為，當時市政機構徒具‘自治’之名，外部受澳督的控制過多，內部運作時集權於市政執行委員會，原有的權力亦大部分為地區政府奪走。他們要求強化市政機構作為一級政權組織的體制和職能，即仿效葡萄牙市級地方政權體制，設‘市議會’作為代議機關，後者由民選的市長領導。市級財政由大部分從地區政府撥款改為在地區政

<sup>10</sup>蕭蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年；張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，第C12版。

<sup>11</sup>一九八八年九月，澳門立法會根據《澳門組織章程》的規定，制定了十月三日第24/88/M號法律《市政區法律制度》、十月三日第25/88/M號法律《市政議會選舉制度》和十月三日第26/88/M號法律《市政職務章程》等三個法律，確立了澳門當時的市政制度。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

府稅收中獲得法定比例的數額作為固定收入，從而徹底擺脫總督控制。相應地，市政機構獲擴權，將一切市政管理職能統攬起來，起碼應恢復一九八八年以前市政機構的事權規模。他們建議《澳門基本法》按此思路設計市政機構方案。

另一種意見認為，市政制度是澳門原有政治體制重要的內容，似乎以維持現狀不作改變為宜，既不必擴權強化，亦不必改制削弱。前者會進一步導致澳門政權體系內部職權衝突和機構臃腫的局面，後者則會引起市政廳數千人員對前途的憂慮。因而《澳門基本法》只需確認現狀即可。

第三種意見認為，澳門地域僅十七平方公里，人口亦不過三十餘萬。在這麼小的地方設立具有‘行政、經濟、財政和立法自治權’的‘澳門地區本身管理機關’，又設立具有‘行政和財政自治權’的兩個市政機構，維持龐大的機構和人員隊伍，只會形成效率低下，公帑浪費，絕非澳門居民之福。他們認為，澳門不會再存在本地居民與外來統治機器的對立，更無必要通過兩級政權來實施行政管理，故建議取消地方自治制度。或將市政機構的人員和職能分別納入特別行政區政府各有關部門中，或將其改組為特別行政區政府體制內的一個司級行政部門，在調整和明確職權的基礎上負責市政管理。

絕大多數意見認為，從澳門社會實際出發來設計市政制度的未來，要尊重澳門政制發展的歷史和現狀，儘量避免對現行體制作較大變動。市政機構在管理市民生活和公益事務中發揮積極作用，對此應該肯定，予以維持，對其存在的問題，要設法改正和解決。澳門地小人多，設立一級政權機構，有利於精簡機構，提高行政效率。起草委員會經過多次討論，基本接納了後一種意見。”<sup>12</sup>

既然“在《澳門基本法》起草過程中，澳門社會普遍希望澳門特別行政區設立市政機構，澳門基本法起草委員會高度重視並積極考慮這些

<sup>12</sup>這一部分的資料參見蕭蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第280-282頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

意見和建議，從一開始就朝設立市政機構的方向來研究和起草有關條文。但由於澳葡時期的市政機構是‘一級地方行政’，實行‘市政自治’，那麼，如果澳門特別行政區要設立市政機構，就需要回答兩個問題：一是，在澳門特別行政區政府之下，是否設立下一級政權機構；二是，在澳門特別行政區實行高度自治之下，是否還可以實行‘市政自治’。這兩個問題是涉及中國憲法和‘一國兩制’方針政策的重大憲制性問題。

第一，關於澳門特別行政區是否設立兩級政權機構問題。中國憲法第三十條第（一）項規定，‘全國分為省、自治區、直轄市’，第三十一條第一句規定，‘國家在必要時得設立特別行政區’。對於省、自治區、直轄市內的行政區劃，憲法第三十條作了具體的規定，而對於特別行政區內的行政區劃問題，憲法第三十一條沒有具體的規定。中國是一個單一制國家，行政區域是根據國家管理需要設置的，設置行政區域的權力屬於中央。如果澳門特別行政區內還要劃分行政區域，並設立下一級政權機構，按照憲法第三十一條和第六十二條第（十三）項的規定，應由《澳門基本法》作出明確規定。澳門特別行政區是否設立兩級政權機構，是一個重大的憲制問題，就是從這個意義上講的。

對於這個問題，澳門基本法起草委員會的研究結論是，澳門地方不大，應當只設立一級政權機構，即澳門特別行政區政府，而不宜設立兩級政權機構。同時，澳門是一個城市，需要有具體負責市政工作的機構，考慮澳門社會普遍希望澳門特別行政區設立市政機構，因此，澳門特別行政區可以設立市政機構。據此，《澳門基本法》第九十五條第一句規定，‘澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。’由此可見，在《澳門基本法》起草過程中，無論是澳門社會還是澳門基本法起草委員會，都預期澳門特別行政區成立後設立市政機構，同時針對澳門原市政機構具有一級地方政權的性質，明確規定這種市政機構必須是‘非政權性’的，即不能成為澳門特別行政區內的二級政權機構。

第二，關於澳門特別行政區高度自治下是否可以實行‘市政自治’



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

問題。中葡聯合聲明中我國政府對澳門的基本方針政策第二條規定，

‘澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。’《澳門基本法》起草工作一開始就已經明確，《澳門基本法》要規定全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照《澳門基本法》的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。在設立市政機構問題上，澳葡時期的兩個市政廳實行‘市政自治’，這就帶來一個問題，中央把高度自治權授予澳門特別行政區，澳門特別行政區內部是否還可以實行‘市政自治’。這涉及‘一國兩制’方針政策的落實乃至澳門特別行政區政治體制，因而是一個重大憲制問題。

對這個問題的研究結論是，在澳門特別行政區高度自治之下，不能再搞‘市政自治’。因為市政事務屬於澳門特別行政區高度自治範圍內的事務，如果允許澳門特別行政區市政機構實行‘市政自治’，不僅與市政機構必須是非政權性的要求相矛盾，而且與全國人大授權澳門特別行政區實行高度自治相矛盾。用句通俗的話來說，如果允許市政機構實行‘市政自治’，等於《澳門基本法》一方面授予澳門特別行政區高度自治權，另一方面又越過澳門特別行政區政府，授予市政機構實行自治的權力，這在制度設計上是完全不可行的，在實踐中必然帶來混亂。

基於這樣的考慮，《澳門基本法》第九十五條第二句規定，‘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。’這一句話的用語是經過仔細斟酌的。其中，市政機構‘受政府委托’，表明提供市政服務屬於政府的職能，因為政府不可能將不屬於其職責範圍內的事務委托給市政機構；‘提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務’，主要是針對澳葡時期兩個市政廳的職權而做出的規定，明確市政機構主要提供這三個方面的市政服務；向政府‘提供諮詢意見’，表明了市政事務的決策權屬於政府。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

綜上所述，《澳門基本法》第九十五條規定的前提是，市政事務屬於澳門特別行政區高度自治範圍的事務，提供市政服務是澳門特別行政區政府的職責，有關市政事務的決策權屬於澳門特別行政區政府。該條規定的‘非政權性’是指市政機構不能成為一級地方政權機構；該條規定‘受政府委托’、向政府‘提供諮詢意見’，市政機構主要提供三個領域的市政服務等，明確排除了‘市政自治’。這樣，《澳門基本法》第九十五條規定的市政機構與澳葡時期的市政機構的法律地位和職權有着本質的區別。正因為如此，儘管《澳門基本法》起草過程中有些澳門人士希望‘保留’原有的市政廳，但《澳門基本法》沒有使用‘保留’的提法，而是規定‘澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構’，這實質上是授權澳門特別行政區設立全新的市政機構。”<sup>13</sup>

同時，考慮到澳門各界對市政機構的職權和組成尚有不同的看法，為了適應將來的需要，所以《澳門基本法》第九十六條只作了原則的規定，而“這一簡單的條文為特別行政區市政機構的設立留有靈活的餘地。將來特別行政區是設立兩個市政機構，還是只設有一個，市政機構的組織和職權如何規定，均由特別行政區自行立法規定。”<sup>14</sup>

由此可見，《澳門基本法》的原則性規定是為澳門特別行政區市政機構的設立留有靈活餘地，以便適應實際需要。正如蕭蔚雲教授所言，“總的說來，基本法有關澳門特別行政區市政制度的規定既從澳門實際出發，又較為靈活，為將來的解釋和適用留有較大餘地。這樣的安排將有利於維持澳門的社會穩定和經濟發展。”

對於市政制度的變革，當時有學者指出：“但所做任何改變必須以現行制度為起點。為了確保澳門順利回歸祖國和社會穩定發展的大局，對市政制度變革的設計，必須在符合基本法規定的前提下，實事求是，……以便儘量減少由此引致的連帶衝擊和負面影響。”<sup>15</sup>

<sup>13</sup>張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，第C12版。

<sup>14</sup>蕭蔚雲《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第282頁。

<sup>15</sup>許昌著《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京大學出版社，1999年，第152-153頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 17. 關於澳門特別行政區是否必須設立市政機構的爭議

“二零零一年十二月三十一日澳門特別行政區臨時市政機構任期屆滿後，澳門特別行政區設立民政總署而沒有設立非政權性的市政機構。澳門特別行政區政府的這一決定，引起了《澳門基本法》第九十五條‘可設立’是否可以理解為可以設立、也可以不設立的爭議。一種意見認為，根據《澳門基本法》起草過程中形成的共識，並綜合考慮《澳門基本法》其他規定，澳門回歸後應當設立非政權性的市政機構，不按照《澳門基本法》的規定設立市政機構，就違反《澳門基本法》；另一種意見認為，《澳門基本法》第九十五條的‘可設立’是一種授權性規定，從字面上理解，澳門特別行政區具有設立或者不設立非政權性市政機構的酌情權。”<sup>16</sup>

對此，於二零一七年十一月六日來澳門出席座談會的時任全國人大常委會澳門基本法委員會副主任張榮順作出如下解釋<sup>17</sup>：

“二零零一年有關市政機構爭議出現後，全國人大常委會澳門基本法委員會一直十分關注這個問題，並進行了深入的研究，主要法律觀點是：從法律上來講，《澳門基本法》第九十五條使用的‘可’字確實不是強制性規定，但正確貫徹落實《澳門基本法》某一條規定，應當結合其他條文來理解。《澳門基本法》第九十五條第一句規定，‘澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。’《澳門基本法》附件一第二條規定，‘選舉委員會委員共三百人，由下列各界人士組成：工商、金融界一百人；文化、教育、專業等界八十人；勞工、社會服務、宗教等界八十人；立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表四十人。’二零一二年對《澳門基本

<sup>16</sup>張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，第C12版。

<sup>17</sup>有關內容參見張榮順，《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，第C12版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

法》附件一作出修改，將行政長官選舉委員會成員增加到四百人，繼續保留市政機構成員的代表。在《澳門基本法》實施中，澳門特別行政區如果決定設立非政權性的市政機構，不僅符合《澳門基本法》第九十五條的規定，而且可以兼顧到《澳門基本法》附件一的規定；如果決定不設立市政機構，雖然也符合《澳門基本法》第九十五條的規定，但難以兼顧到《澳門基本法》附件一的規定。兩者相比較，澳門特別行政區設立非政權性的市政機構，能夠更加全面地貫徹落實《澳門基本法》的規定。因此，全面看《澳門基本法》的規定，儘管《澳門基本法》第九十五條賦予澳門特別行政區設立非政權性市政機構的酌情權，但結合《澳門基本法》附件一的規定，這種酌情權的行使受到制約。

基於這樣的法律觀點，尤其是考慮到《澳門基本法》制定時澳門社會關於設立非政權性市政機構的共識，全國人大常委會澳門基本法委員會認為，澳門特別行政區應當適時設立非政權性的市政機構。”

## 18. 社會各界對設立《澳門基本法》規定的非政權性市政機構的意見

一直以來，社會各界人士對設立《澳門基本法》規定的市政機構持續進行討論，尤其是特區政府在二零一五年度施政報告中提出研究設立非政權性市政機構以及二零一六年度施政報告明確於該年下半年形成初步方向並進行公眾諮詢，設立非政權性市政機構便成為社會各界人士，尤其是學術界關注的一個焦點。為了對設立非政權性市政機構的探討有較全面的瞭解，現將社會各界相關討論的觀點作簡要的介紹。

(1) **市政機構的非政權性**。市政機構必須是非政權性的機構，這是《澳門基本法》第九十五條的規定，但對市政機構“非政權性”的界定有不同看法，主要意見如下：

- 《澳門基本法》第九十五條規定的“非政權性”是指市政機構不能



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

成為一級地方政權機構。<sup>18</sup>

- 《澳門基本法》條文突出強調其“非政權”性質，這是符合澳門實際的。政權即統治權，是治理國家的權力。“非政權性”指不具有統治權的性質。特別行政區的市政機構不能行使統治權，不具有管理澳門地方政治事務的權力。<sup>19</sup>
- 從澳門特區的權力體系講，非政權機構就不是權力體系中的一級政權機構，也不享有公共權力。非政權性市政機構既無行政、立法和司法權，也不屬於權力體系中的行政、立法和司法機關。<sup>20</sup>
- 《澳門基本法》規定的“非政權性”是指可設立的市政機構不得像回歸前那樣作為地域法人存在，其權力來源不是源於當地居民，不能存在代議機關，不能設置“政治代表”。當然，更不得具有與中央授予的“高度自治”權相抵觸的地方政治自治的性質。<sup>21</sup>
- 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。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。<sup>22</sup>
- 市政機構屬於非政權性機構，其接受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等服務時，即使法律規定其享有相應的管理上的權限，那也是特區政府授權的結果，並非市政機構本身屬性就應具有的權力，這種權力具有明顯的衍生性。<sup>23</sup>
- 《澳門基本法》明確限定市政機構是非政權性的，實際上就是表明

<sup>18</sup>張榮順《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，C12版。

<sup>19</sup>蕭蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第281頁；許昌著《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京大學出版社，1999年，第151頁。

<sup>20</sup>駱偉建《選舉產生抵觸基本法》，澳門日報，2017年11月2日，A02版。

<sup>21</sup>蔣朝陽《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》，澳門基金會，第269頁。

<sup>22</sup>周碩、朱世海《論澳門非政權性市政機構的設立》，文章來源：[https://www.basiclaw.gov.mo/documents/20182/46647/paper\\_II\\_009.pdf](https://www.basiclaw.gov.mo/documents/20182/46647/paper_II_009.pdf)

<sup>23</sup>冷鐵勛《市政機構的法律定位》，2017年11月9日，澳門日報。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

澳門特區的市政機構不享有對本地區社會事務的決策權，有關文化康樂和環境衛生等方面的服務原本就是政府的職能，政府掌握這些事務的決策權，當然，政府在決策時可聽取市政機構的意見。在決策後，可委託市政機構提供文化康樂和環境衛生等方面的具體服務。而市政機構是接受政府委託後，才可提供這些方面的服務。<sup>24</sup>

- 由於以往市政機構具有的政權性質是源於法律向特定地理範圍授予公法人身份，而且只有此類法人才享有“地方行政”或“地方自治”的公共權力，因此只要法律人格被授予市政機構而非市政機構管轄的地理範圍，便已經符合“非政權性”的規定。<sup>25</sup>

(2) 市政機關的組織定性。《澳門基本法》第九十五條規定，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。第九十六條規定市政機構的職權和組織由法律規定。關於市政機構如何定性，主要有以下意見：

- 澳門特別行政區有以下幾種發展和完善澳門市政機構的措施可資選擇：一是保留澳門市議會和海島市議會作為市政機構形式，由其接受政府相關諮詢，完成政府委托的職能，……；其餘原有的市政職能部門合併重組為專責公用事業機構，直屬澳門特別行政區政府作為其職能局運作。二是仿效香港現行市政總署和區域市政總署的設置，重組澳門市政總署。三是將海島市與澳門市兩個市政機構合併為一體，減少資源重複使用。選擇哪一種改制思路，採取哪些措施，完全是澳門特別行政區的自主權限，可拭目以待。<sup>26</sup>

<sup>24</sup>莊真真及莊永燊《設立非政權性市政機構的若干問題探析》，載於《行政》第二十八卷，總第一百零八期，2015NO.2，第375頁至第389頁。

<sup>25</sup>陳震宇《非政權性市政機構的設立與展望》，載於吳志良 郝雨凡主編《澳門經濟社會發展報告》(2015~2016)，第93頁。

<sup>26</sup>許昌著《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京大學出版社，1999年，第153頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- 從諮詢文本對市政機構的“非政權性”界定以及對市政機構性質的分析來看，擬設立的市政機構並不是一個政府部門，也不是地方自治的行政主體。<sup>27</sup>
- 至於市政機構的具體組織，認為有三種可行方法：一是民政總署直接過渡為市政機構，保留民政總署原有的公務法人身份，整合或改組現有的民政總署諮詢委員會及社區服務諮詢委員會。二是保留民政總署，另設具公務法人身份的市政機構。三是以公共團體形式設立市政機構，同時保留民政總署，並視情況改組。<sup>28</sup>
- 將“非政權性組織”轉化為“非政府性組織”來理解（這裡所指的“政府”是廣義的政府，則包括立法機關、行政機關和司法機關三者在內的“大政府”的概念）。提出“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式的可能性。<sup>29</sup>
- 市政機構是法定機構，是居民依法組織起來參與社會公益事務的管理，並對政府有關決策提供諮詢的機構，它是具有諮詢性的機構。<sup>30</sup>
- 在澳門法律制度中，這種“居民依法組織”的法定機構究竟採取何種形式，實在難以定性。如果採取地域公法人形式則有可能淪為地方自治團體而具有“政權性”；如果採取公共團體那樣的“自治”公法人形式，則又與《澳門基本法》規定的受政府“委托”提供服務和諮詢的性質相悖。可以說，在澳門特區目前的法律制度中，實在難以尋找到與《澳門基本法》規定相符的“非政權性”市政機構的法律上的組織形式。<sup>31</sup>

<sup>27</sup>呂國民《設立非政權性市政機構的綜合思考》，2017年12月14日，新華澳報。

<sup>28</sup>陳震宇《非政權性市政機構的設立與展望》，載於吳志良 郝雨凡主編《澳門經濟社會發展報告》(2015~2016)，第93-94頁。

<sup>29</sup>鄭益奮《非政權性市政機構的組織定位初探》，載於《行政》第二十八期，總第一百零八期，第355頁。

<sup>30</sup>蕭蔚雲《第四十九講 澳門特別行政區的市政機構》，載於《澳門與澳門基本法》，澳門日報出版，第289-292頁。

<sup>31</sup>蔣朝陽《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》，澳門基金會，第269頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- 在《澳門基本法》的框架下，澳門特區的市政機構沒有地方行政和地方自治的職能，僅行使地方治理的職能，無論是通過選舉、委任、兩者兼施還是其他方式產生，與本身的非政權性質都是相容的，而最終以何種方式產生市政機構，純屬政治決定。<sup>32</sup> 等等。

(3) 市政機構成員的產生方式及市政機構與政府之間的關係。根據《澳門基本法》第九十五條規定，“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。”對於市政機構成員的產生方式、政府與市政機構之間的委托<sup>33</sup>關係，主要有以下解讀：

- 市政機構“受政府委托”，表明提供市政服務屬於政府的職能，因為政府不可能將不屬於其職責範圍內的事務委托給市政機構。<sup>34</sup>
- 政府與市政機構之間的關係是委托與被委托的關係，市政機構必須向政府負責，接受政府的監督。如果……由選舉產生，在其職責範圍內對選民負責，這與市政機構受政府委托提供市政服務、對政府負責相矛盾。<sup>35</sup>
- 在市政議會議員由選舉產生的情況下，容易使市政機構政治化，從服務導向轉為選票導向，損害市民在市政方面的利益。<sup>36</sup>
- 由於市政機構的非政權性質，本身顯然並非固有的行政機關，故其

<sup>32</sup>陳震宇《非政權性市政機構的設立與展望》，載於吳志良 郝雨凡主編《澳門經濟社會發展報告》(2015~2016)，第92頁。

<sup>33</sup>關於《澳門基本法》第九十五條中的“委托”一詞，在繁體中有“委託”與“委托”之分，也注意到社會上對此有各種意見。為了與《澳門基本法》條文內容一致，本意見書採用“委托”，但在援引或轉述時保持原文。

<sup>34</sup>張榮順《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。

<sup>35</sup>張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。

<sup>36</sup>張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

公共管理職能僅能源自政府的委托。<sup>37</sup>

- 《澳門基本法》規定非政權性市政機構的權力來自政府的授權，因政府委託市政機構提供某些市政服務，所以，授權市政機構相應權力來管理有關事務，所以政府與市政機構的關係是授權與被授權關係，委託與被委託的關係，市政機構是否按政府委託提供服務必須受政府監督。市政機構與市民的關係，是提供服務的關係，不構成權力來源和委託的關係。<sup>38</sup>
- 《澳門基本法》第九十五條不僅規定了非政權性市政機構服務和諮詢職能性質，同時也規定了非政權性市政機構與特別行政區政府的關係，以及它與居民的關係。非政權性的市政機構與特區政府的關係是“委托”關係以及“諮詢”關係，它與居民的關係是受政府委託提供有關服務的關係。<sup>39</sup>
- 市政機構與特區政府之間的關係具有以下幾個明顯特點：一是都為依法成立且法律上各自獨立的主體。二是雙方不存在上下級的隸屬關係。三是雙方不存在領導與被領導關係。四是雙方之間存在委託與被委託的關係。<sup>40</sup>
- 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。<sup>41</sup>
- “委託”的意思，就是請他人或機構代辦事務。市政機構作為受委

<sup>37</sup>許昌著《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京大學出版社，1999年，第151頁。

<sup>38</sup>駱偉建《選舉產生抵觸基本法》，澳門日報，2017年11月2日，A02版。

<sup>39</sup>蔣朝陽《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》第257-258頁，澳門基金會。

<sup>40</sup>冷鐵勛《市政機構的法律定位》，2017年11月9日，澳門日報。

<sup>41</sup>周碩、朱世海《論澳門非政權性市政機構的設立》。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

託的一方是按照作為委託人的政府指示辦事。“委託”的概念其實就相當於把公共服務“外判”。<sup>42</sup>等等。

從上述的簡介可以看出，社會各界對設立市政機構相關問題的意見紛紜不一。這與《澳門基本法》關於市政機構的規定較為原則有關；但更主要的是這一問題本身極為複雜；特別是，從《澳門基本法》通過至今，有關機構經歷了幾個不同階段的發展和演變；再加之，在此期間澳門法律制度的憲制基礎發生了根本的改變。所以，於不同時期、從不同角度、基於不同的背景和理論作出不同的解讀是常見的，也為市政機構制度的設計提供了多方面資料。

#### IV

#### 概括性審議

19. 經引述理由陳述並作相關的背景簡介後，接著便要對法案進行概括性審議。在概括性審議層面，委員會原則上對法案表示支持，但同時委員會認為法案所涉及的事宜較為複雜，對法案提出多方面的問題，在概括性層面主要就以下問題進行了討論。

#### 20. 關於“非政權性”的具體含意

《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，當中“非政權性”的具體含意和內容是委員會討論的一個主要問題。

<sup>42</sup>呂國民《設立非政權性市政機構的綜合思考》，2017年12月14日，新華澳報。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

從之前所引述的資料可以發現，正是基於回歸前的原市政機構具有“政權性”，主要表現為原市政機構在法定職責範圍和轄域內有行政自主權，例如：制定有拘束力的市政條例；指揮市政警察執行公務；依法強制徵收稅項（例如車輛使用牌照稅）等<sup>43</sup>，《澳門基本法》第九十五條才明確規定市政機構屬“非政權性”，其立法原意是市政機關不能成為一級地方政權機關，不得實行“市政自治”。“但委員會認為“非政權性”的具體含意以及非政權市政機構的權力範圍不清楚，並對非政權機構在履行提供服務職能時能否享有行政權提出問題，要求提案人解釋。

首先，關於“非政權性”，提案人強調，“《澳門基本法》第九十五條規定的市政機構與澳葡時期的市政機構的法律地位和職權有本質區別。其權力來源不是來自於居民，不能存在代議機關，不能設置‘政治代表’。當然，更不得具有與中央授權的‘高度自治’權相抵觸的地方政治的性質。”“‘一國兩制’下的澳門特別行政區只有一級政府，即澳門特別行政區政府；按照《澳門基本法》設立的市政機構只是受特區政府委托提供相關服務及諮詢意見的職能安排，完全不具有二級政府的性質，不實行地方自治，不設由選舉產生的市政議會。”

其次，至於非政權市政機構可否享有行政權的質疑，這其實是涉及政治與行政職能的區分。對此，提案人在與委員會討論的基礎上，提供了以下具體的回覆：

“根據《澳門基本法》第十六條的規定，澳門特別行政區享有行政管理權，自行處理澳門特別行政區的行政事務。行政管理權，在澳門特別行政區通稱‘執行權’（Administração）<sup>45</sup>。然而，政治職能和公共行政職能在現實中並不相同。

就性質而言，政治職能是創新的，創造出對社區的保護和發展至

<sup>43</sup>蕭蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第279頁。

<sup>44</sup>張榮順《深入理解基本法規定 做好設立市政機構工作》，澳門日報，2017年11月7日，C12版。

<sup>45</sup>楊允中在《澳門基本法釋要》中對第十六條的詮釋，澳門基本法推廣協會，2005年10月。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

關重要的一切事宜。而公共行政職能則具執行性，主要是落實在政治職能的層面上已決定的指引。<sup>46</sup>

有學者<sup>47</sup>建議，根據兩者在實質、形式和組織三個層面的標準來區分行政職能與政治職能（下分立法職能與政府職能或狹義上的政治職能）。

在實質層面而言，行政職能是旨在提供財貨和服務來滿足集體需要，而政治職能則旨在界定公共利益的首要和整體目標，訂定國家（如在澳門特別行政區，則指本特區）擬達致的目的，並選擇達到有關目的的適當途徑。

在形式層面而言，政治職能的特徵是具有最大的自由裁量權（這並不意味著不受法律約束）和選擇的自由，而行政職能則旨在滿足需要，且最主要是謀求公共利益。

至於在組織層面而言，機關與政治制度的形式有直接關係（在民主制度下，機關是法定的<sup>48</sup>），必須在憲法上確定；而行政職能則存在著統籌和從屬關係，並具有或多或少的中央化及集權化，或分權及分治。

在實踐中，政治職能與公共行政職能的區分並不總是很清晰，因為是由同一機關（澳門特別行政區政府）同時負責制定和執行政策，並管理各項行政事務（《澳門基本法》第六十一條）。<sup>49</sup>

<sup>46</sup>Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 1996年。

<sup>47</sup>Jorge Miranda, *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990年。

<sup>48</sup>Jorge Miranda 認為“選舉是一種政治行為，無論是作為一種任命行為，還是尤其作為一項在其意義上的基本政治選擇亦然。每次選舉形成的大多數成果都具有無容置疑的政治意義”。見 *Funções, órgãos e actos do Estado*, Lisboa, 1990年。

<sup>49</sup>政治職能的具體目的是界定集體的總體利益，確定其方向。它具有創造性和創新性。而公共行政職能方面，則追求另一個目標：具體實現在政治職能上界定的總體利益。主要是落實在政治職能上已決定的指引。“政治職能從本質上就是屬於國家上級機關的，而公共行政職能雖然受到這些機關領導和監督，但大多數情況下移交給了二級和下級機關、公務員和行政人員，以及眾多的非官方實體和機構”。見 Freitas do Amaral 於 *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 1996年，第46頁。J. J. Canotilho 及 Vital Moreira 認為，“政府的政治活動或職能的特點在於其領導、計劃和創造層面的規模，被視為政府的整體行動；反過來，行政職能應被認為是非自主地確定的、衍生的、互補的



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

以行政長官作為首長的澳門特別行政區政府，根據《澳門基本法》第六十四條的規定具有以下政治職權：制定並執行政策；辦理中央人民政府授權的對外事務；編制並提出財政預算、決算；提出法案、議案。政府也有行政職權，例如管理各項行政事務。

政治職能得與行政職能區分開來，因為政治職能具有優先性，原因是它是直接執行《澳門基本法》（當中定出了有關的職權和界線），無需經一般法的規範。政治職能尚可被認為是由特區受《澳門基本法》直接規範的最高機關所開展的活動。<sup>50</sup>

簡而言之，‘執政’或‘制定政策’是一種以自由度極大為特徵的職能，但須遵守《澳門基本法》規定的限制或強制規定。

行政職能則是在遵守法律框架並在集體代表的領導下，開展滿足集體需求所必要的活動。<sup>51</sup>.....

綜上所述，似乎我們可以得出這樣的結論：行政職能並不等同於政治職能，行政職能是政治職能的一種工具，其無法改變政權為其設定的目標。換言之，非政權性表明不具有政治職能，但並不排除行政職能。”

提案人進一步解釋：《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。”這表明市政機構在提供相關服務的過程中，需要行使相應的職權。而特區政府作為委托方，將原屬其的相關職權委托給市政機構行使，體現了該等職權的來源；由於市政機構不是實行“市政自治”的“一級地方行政”，故市政機構不會因行使該等職權而具有政權性。因為行使該等職權所處理的事務並非“地方政治事務”而只是涉及部分公共民生事務。所以，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，但市政機構並不因此而具有政權性。

---

和執行的活動。”見 Constituição da República Portuguesa anotada 中對第一百八十二條的註釋，4<sup>a</sup> edição，Coimbra，2010 年。

<sup>50</sup>José Eduardo Figueiredo Dias 的《澳門行政法培訓課程》，法律及司法培訓中心，2006 年 5 月，第 16 頁及第 17 頁。

<sup>51</sup>João Caupers，Direito Administrativo I，第 41 頁，Lisboa，4<sup>a</sup> edição。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

綜上所述，市政機構的“非政權性”，意味著市政機構不能成為一級地方政權機關，不能實行市政自治，還意味著市政機構不具有政治職能，不得有政治或政權組織，不具有決策權，不得制定對外具約束力的規範等，但並不排除行政職能。

委員會大部分成員認同提案人對“非政權性”的分析和界定，有個別議員明確表示不接受。

## 21. 關於非政權性市政機構的定性

法案旨在根據《澳門基本法》第九十五條及第九十六條的規定設立非政權性市政機構，並訂定其職權和組織（法案第一條）。然而《澳門基本法》只規定非政權性市政機構受政府委托為居民提供服務及向特區政府提供諮詢意見，未有明確市政機構的定性。

對於非政權性市政機構的定性，在社會和議會上一直有各種意見，亦有不少學者提出不同觀點<sup>52</sup>。對此，特區政府經過公眾諮詢及研究後提出非政權性市政機構將以公務法人形式設立的方案。

對法案所建議的方案，委員會希望提案人澄清《澳門基本法》規定的非政權性市政機構的性質，以及法案將市政署定性為公務法人的法律依據。委員會亦跟進了議員在全體會議一般性審議法案時所提出的問題，也就社會上對非政權性市政機構的定性的主要意見與提案人進行了討論。

首先，按照《澳門基本法》第九十五條，“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”。對市政機構與政府之間存在的委托關係，委員會關注政府將來以何種形式委托市政署，市政署受政府委托為市民提供服務時，作為被委托人的市政署是以誰的名義作出行為，市政署作出的行為的後果是否由委托人承擔？亦有意見擔

<sup>52</sup> 參見本意見書第 18 點所列舉的某些觀點。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

心，市政署凡事須政府授權，會使程序更為複雜，未能使市政署服務落實到日常工作並及時處理居民所需。

其次，法案現將市政機構定性為公務法人，對此委員會提出的主要問題有：法案的市政署與民政總署有何實質分別<sup>53</sup>？倘若市政署與民政總署同為公務法人，它們與政府的關係是否相同？此外，市政署與其他公務法人例如印務局及貿易投資促進局有何區別？市政署基於政府委託所產生的監督關係，與政府與其他公務法人的監督關係有否差異？將來政府與市政署的監督關係如何體現《澳門基本法》規定的政府與市政機構之間的委托關係？

就政府與市政機構之間的委托關係，提案人解釋：“《澳門基本法》第九十五條規定：‘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別行政區政府提供諮詢意見。’由此可見，市政機構的設立和運作建基於特區政府的委託；被委託方須接受委託方的監督，並對其負責。”

“對於《澳門基本法》第九十五條規定的‘委託’需作全面分析。第一，《澳門基本法》關於市政機構的規定列於第四章（政治體制）第五節，因此涉及市政機構的相關事宜必須從政治體制的範疇進行思考。第二，尤其是作出‘委託’的主體是特區政府，委託的內容涉及市政機構提供服務所必需的職權（這也是《澳門基本法》九十六條的明確要求）。因此，此處的‘委託’已是根據憲制性律的規定而轉換為一種法定授權<sup>54</sup>……”基此，“由專項法律訂定市政機構受政府委託，承擔市政管理的職責，並賦予其為履行職責所不可或缺及適當的職權，使其存

<sup>53</sup>在全體會議上有議員提出，由民政總署轉成市政署，只是換了個牌匾，這是不可接受的。

<sup>54</sup>委員會注意到《澳門基本法》第九十五條規定的“委託”，對其具體的含意社會上有各種討論，亦有不少學者對此提出不同的觀點。事實上，無論是“行政委託”，還是“授權”及“法定授權”，在理論上或比較法上有不同的觀點，如內地、澳門傳統理論、葡國、台灣等，雖然都屬於大陸法的行政法理論，但各有其特殊性，特別是在機構設置方面更是各具地方特色。對此雙方在技術層面就方案的周延性和一致性等進行多次討論和交換意見，並就社會上尤其是學術界提出的意見和理論進行分析，提案人最後認為法案所建議的方案符合《澳門基本法》的規定。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

在和運作具備合憲性、合法性和正當性。”

對委員會提出的有關定性為公務法人的問題，提案人解釋：“如同其他憲制性法律一樣，《澳門基本法》也是在公權意義上使用‘職權’一詞。如行政長官的職權（第五十條）、政府的職權（第六十四條）、立法會的職權（第七十一條）等等。因此，特區政府根據《澳門基本法》第九十五條的規定，將原屬政府的部分職權委托給市政機構，不能改變該等職權的公權性質；作為受委托方的市政機構，必須是一種公權主體，其行使職權也只能是一種公權行為。因此，規定市政機構職權和組成的法律必然屬於公法性質。”<sup>55</sup>

“在行政法範圍內，由公法管轄的公法人是個非常廣泛的概念，既包括特區，並以政府作為上級機關（直接管理），也包括其他部門（間接行政和自治行政管理）。公務法人是公法人，屬間接行政當局……”。

“將市政機構定為公務法人，首先就是要符合《澳門基本法》關於市政機構既不能具有政權性、又行使法定職權的要求；其次必須考慮到澳門公共行政的傳統以及市政機構與民政總署的關聯性，考慮到市政管理事務的實際運作和居民的需求等等。基於上述考慮及參考相關理論，特區政府認為，將市政機構定性為公務法人是適宜和必要的。”

“公務法人是機構類型的公法人，其設立的目的，是為了確保履行屬於國家或其他公法人的非企業性質的特定行政職能<sup>56</sup>。因此，公務法人是具法律人格及本身財產的獨特實體，因權力下放，而被委托行使特殊目的的行政活動（只能處理法律特別賦予的事務，這些事務不屬其本身的職責，而是屬於另一公共實體）。”

“雖然市政機構不是地方自治機構及地域公法人，但是基於其履行市政公共事務管理的職責及行使與之相適應的職權，市政機構應該是一

<sup>55</sup>德國公法學家的一種觀點認為，“法律關係主體雙方或一方是國家或由國家授予公權者的法律為公法。”參見《法律辭典》（中國社會科學院法學研究所編），法律出版社，2003年，第445頁。

<sup>56</sup>Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra 1996年，第345頁及續後數頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

種非政權性公法人，即一種公務法人。”

對於有意見認為，非政權性市政機構可以私人機構或公營機構的方式設立<sup>57</sup>。提案人表示，“謀求公益的私人機構<sup>58</sup>是‘以追求公共利益為目的，有義務與行政當局合作，並部分受制於行政法的特別制度的私法人’。但是，他們是在私法上而非在公法上具有法律人格。<sup>59</sup>須強調的是，公共行政活動具有某些特徵和特殊約束，由於它是一種政治權力的工具，並不符合規範私人管理的原則（例如：對管理人力資源和所提供的服務的價格、財政限制、不可能改變行政當局透過政治權力而確立的目標等的法律限制）<sup>60</sup>。”

提案人又指出，“市政署職責應是在文化、康樂和環境衛生方面向市民提供服務，並就這些事務向政府提供意見，且不應與其他政府部門的職責重疊。這些事務涉及集體利益，因此，應將其規範於行政法的範圍內，而非按某些人的建議，規範於私法的範圍內。”

對於政府與市政署的監督關係，提案人解釋，“公務法人與行政長官（或司長，若然如此設置<sup>61</sup>）的關係，不僅是監督關係，亦是監管關係，其中包括控制權和指引權。<sup>62</sup>這個被監管的實體在等級上雖不從屬於政府，但亦非獨立，因而被納入在間接行政當局內。”

“監督的目的是控制受其約束的實體的行為，而監管旨在指引其下屬實體的行動，訂定目標並定出受其約束的法人的行動方針，讓其自主

<sup>57</sup> 參見本意見書第 18 點所列舉的某些觀點。

<sup>58</sup> 謂求公益的私人機構的種類，包括：以集體利益為宗旨的公司、純公益法人、社會互助私人機構及行政公益法人。

<sup>59</sup> 行政當局通常在其行為中使用行政法，這並不妨礙其在必要時使用私法的手段和工具。在這些情況下，行政當局脫去其公法的外衣，放棄其公權力，而採取與私人平等的立場。在學說分類的範圍內，根據所謂的“屬於統治權的權利” (ius imperii) (公權力，行政當局權力)，可分為公法法人和私法法人。

<sup>60</sup> João Caupers, Direito Administrativo I Guia de Estudo, notícias editorial, 1999 年, 第 35 頁。

<sup>61</sup> 實務上，根據第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》的規定，行政長官將若干實體設置於各司長的施政領域下或由其監督，例如現時的民政總署（見上述法規第二條及其附件 II）。

<sup>62</sup> José Eduardo Figueiredo Dias 的《澳門行政法培訓課程》，法律及司法培訓中心，2006 年 5 月，第 33 頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

地找到最佳的方式來滿足其所制定的指引。<sup>63</sup>”

提案人強調，“為貫徹《澳門特別行政區五年發展規劃》及‘精兵簡政’的要求，並基於市政服務長遠發展的需要，避免再增設新的機構，故建議撤銷民政總署，並設立完全符合《澳門基本法》第九十五條和第九十六條規定的非政權性市政機構（即未來的市政署）。而未來市政署的職責亦將按照該兩條的規定為之，即受特區政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關事務向特區政府提供諮詢意見。”

最後提案人指出“市政機構是依據《澳門基本法》相關規定並由法律設立及訂定其職權和組成的，非政權性的機構式公務法人。”

對於《澳門基本法》規定的市政機構的定性，委員會注意到社會上一直以來有各種討論，在全體會議一般性審議法案時議員亦提出一些疑問。

事實上，在《澳門基本法》的起草過程中，社會各界人士就特區將來設立的市政機構，亦提出了多項不同的意見。正是由於在《澳門基本法》起草過程中提出的意見紛紜，《澳門基本法》第九十五條和第九十六條只作十分寬泛的規定。而考慮到澳門各界對市政機構的職權和組成尚有不同的看法，為了適應將來的需要，所以《澳門基本法》第九十六條只作了原則的規定。<sup>64</sup>

委員會考慮到《澳門基本法》第九十五條及第九十六條的立法背景後認為，《澳門基本法》的條文為特區按照實際情況而設立市政機構留有很大的空間。

<sup>63</sup>可參考 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 及 José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, 對第一百五十六條的詮釋，澳門基金會，行政公職局，1998 年。

<sup>64</sup> “這一簡單的條文為特別行政區市政機構的設立留有靈活的餘地。將來特別行政區是設立兩個市政機構，還是只設有一個，市政機構的組織和職權如何規定，均由特別行政區自行立法規定。”參見蕭蔚雲《一國兩制與澳門特別行政區基本法》第 282 頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

雖然社會各界有各種不同的意見，然而設立市政機構必須要考慮澳門的實際情況，正如提案人所述的，市政機構的設立必須考慮回歸後設立的民政總署及其為市民提供的服務範圍日益廣泛，同時也必須考慮現時民政總署的人員安排，因此委員會認同設立《澳門基本法》規定的市政機構必須尋找一個有利於政府繼續向市民提供市政服務的方案，而且必須確保平穩轉移民政總署的職責。在考慮了各方面意見和方案後，委員會認為，從公共行政管理的角度來看，政府將環境衛生及文化康樂等工作，選擇繼續由一個公法人去承擔是恰當的安排<sup>65</sup>，對確保向市民提供穩定的市政服務亦是較為理想的；而從澳門目前公法人的法律制度來看，正如在全體會議上有意見指出，公務法人是目前設立市政機構唯一可選擇的方案。因此，委員會對於法案將《澳門基本法》規定的市政機構設定為公務法人的政策取向以及提案人所作的相關解釋表示認同。

## 22. 民政總署有哪些職責需要轉移以及轉移的標準

法案旨在設立市政署，撤銷民政總署（法案最後文本第三十四條）。為此，委員會要求提案人說明民政總署現時哪些職責會保留予市政署以及哪些職責將會轉移其他部門，以及轉移的標準。

提案人解釋：為貫徹《澳門特別行政區五年發展規劃》及“精兵簡政”的要求，並基於市政服務長遠發展的需要，避免再增設新的機構，故建議撤銷民政總署，並設立完全符合《澳門基本法》第九十五條和第九十六條規定的非政權性市政機構（即未來的市政署）。而未來市政署的職責亦將按照該兩條的規定為之，即受特區政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關事務向特區政府提供諮詢意見。

經檢視現有民政總署的職責後，基於《澳門基本法》第九十五條和

<sup>65</sup>委員會注意到有意見提出市政機構可以非公法人實體設立，但提案人表示以私人實體或公營機構設立市政機構不具可行性。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

第九十六條的規定及平穩過渡的需要，市政署將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。另外，基於職能理順的需要和特區政府架構重整的理念，下列現由民政總署行使的職責建議轉往相關職責部門：

民政總署現有職責	建議接收的職責部門
<p>接收及處理集會或示威的預告  *五月十七日第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》</p>	
<p>發出燃放爆竹的許可及燃放火箭及煙花的准照  *十一月三日第 49/98/M 號法令</p>	治安警察局
<p>發出武器、彈藥及相關仿製品貿易活動場所的准照  *十一月八日第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》</p>	

未來，市政署將立足於做好有關市政民生的工作，並透過推動跨部門協作，優化市政服務；透過組織活動，更好地加強社區服務與市民大眾的互動關係，構建和諧社區，並推動市政服務切實回應社會的訴求，讓市民大眾獲得更為優質的市政服務。日後，基於提供更優質的市政服務、配合構建世界旅遊休閒中心及智慧城市的需求，亦會逐步配合特區政府理順職能和架構的規劃，並持續檢討和進行有關職能的重組和調整。這個發展過程，將更好地導向公共行政組織及職能設置的優化。

委員會認同提案人的有關解釋。委員會也注意到，關於接收及處理



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

集會或示威的預告職責的轉移，政府已經提出法案，透過修改第 2/93/M 號法律《集會權及示威權》而進行。

### 23. 市政署具發出行政准照、監察及處罰權的理據

在審議過程中，委員會有意見認為，市政機構與其他行政部門不同，市政機構是受政府委托而提供服務，因此它不適宜基本保留民政總署現有職責。特別是，對市政機構作為非政權機構是否適宜有處罰權，或有發出行政准照的權力表示疑問。

提案人解釋，“《澳門基本法》第九十五條表明‘市政事務屬於澳門特別行政區高度自治範圍的事務，提供市政服務是澳門特別行政區政府的職責，有關市政事務的決策權屬於澳門特別行政區政府’<sup>66</sup>。換言之，該條規定的‘非政權性’就是指市政機構不能成為一級地方政權機構，且不具有對於市政事務的決策權。對此，蕭蔚雲教授亦指出相同的理解，‘非政權性’是指市政機構不具有統治權的性質，不具有管理地方政治事務的權力（決策權）<sup>67</sup>。

按照《澳門基本法》第九十六條的規定，市政機構的職權和組成由法律規定，這說明市政署為了履行受政府委托的公共服務職責，不可避免地需要行使必要的行政管理權，包括在職責範圍內監察法律或法規的執行和依法發出行政准照、行政許可和執行行政處罰等（例如：基於食品安全而行使衛生檢疫權），當然，有關職權是經法律作出規範並依法行使，並不具有決策性及自主性，其權力來源於特區政府。這與市政署的非政權性並不衝突，市政署不會因行使該等職權而具有政權性。由專項法律訂定市政署受政府委托，承擔市政管理的職責，並賦予其為履行職責所不可或缺及適當的職權，使其存在和運作具備合憲性、合法性和

<sup>66</sup>張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。

<sup>67</sup>蕭蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第281頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

正當性。”

基於上述對政治職能及行政職能區別的分析，行政（或管理）性的執行職能並非政治性的職能，市政署不具有政治職能，但“為了謀求公共利益，可透過公法規定賦予某些當局的權力，例如：允許單方面以行政行為施加某些義務或限制。然而，作為具公法特徵的這些當局的權力，並不意味著使用該權力的實體具有政治權力。再者，亦有私法的實體，例如：特許經營者，可獲授予當局的權力。”

事實上，如果市政署不能行使因提供服務而衍生的必要的行政管理權，將難以有效履行其職責及為市民提供切實的服務。

委員會大部分成員認同提案人的解釋，有個別議員明確表示不接受。

#### 24. 市政署與其他相關部門之間的配合

在審議過程中，有委員提出，將來市政署是受政府委托在文化、康樂及環境衛生等方面提供服務，在這些方面市政署與體育局、文化局等行政部門的工作如何區分協調？還是市政署協助這些部門推行這方面工作？

提案人表示，為符合《澳門基本法》第九十五條和第九十六條的規定，《設立市政署》法案第三條（職責）訂定了市政署的職責，當中涉及文康範疇的主要包括（一）項：“增進社會各社群的和諧共融，並促進公民教育”；（二）項：“鼓勵及輔助民間組織，以促進各社會利益及社群之間的互助與睦鄰精神”及（四）項：“推動及協辦社區慶祝活動，並負責管理社區康樂活動設施及場地”；同時，《市政署的組織及運作》行政法規草案建議設立“文康及公民教育廳”作為市政署的（其中一個）組織附屬單位，並負責具體執行上述事宜。未來，市政署的文康職責主要是以社區為基礎、以公眾為對象，且有關職責不會獨立行



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

使，其會與市政署的其他相關職責互相促進，尤其是在公民教育的培訓及宣傳工作方面。

換言之，在分工上，體育局負責提供競賽性的體育活動、又或規律的體育鍛鍊或培訓活動，而市政署則著重提供促進睦鄰關係、加強市民大眾聯繫等性質的康樂活動；文化局負責提供有關文化藝術性質的活動，而市政署則著重提供與民生、加強社區聯繫和市民大眾的互動關係等性質的文娛活動；同時，市政署亦會透過在相關活動中加入倡導公德和做個好公民等的意識。

而且，按照《設立市政署》法案第三條（十一）項的規定，市政署亦具職責“致力協助落實跨部門公共服務的實施機制，並藉與其他公共部門或實體簽訂的協議，提供協議訂定的服務”，當中主要包括辦理行政手續方面的服務，以推動一站式服務。我們期望，市政署透過與其他部門的合作，能向市民提供更好、更便捷的服務，同時亦能提高相關服務的效率。

委員會希望提案人關注市政署與相關職能部門職能劃分，避免職能重疊。希望未來的市政署能夠與相關部門之間協調配合，為市民提供優質、高效的服務。

## 25. 市政署成員的產生方式

法案建議市政署成員，包括市政管理委員會及市政諮詢委員會成員均由行政長官委任產生（第十條及第十四條）。對這一取向，在諮詢過程中有不同意見，有關諮詢總結報告歸納了各種意見並進行了分析和總結。<sup>68</sup>在一般性審議該法案的全體會議上也有議員對此提出問題，主張有關成員應由選舉產生。在委員會審議過程中，有議員建議設立自薦機制，通過自薦方式選拔一定數量的諮詢委員會成員。委員會要求政府對

<sup>68</sup>具體資料參見《澳門特別行政區設立非政權市政機構諮詢總結報告》第5-12頁。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

有關政策取向予以解釋，並就有關問題同提案人進行了討論。

關於這一政策取向，提案人向委員會提交了如下說明：“回歸前的市政機構行使當時葡萄牙政府的部分管治權，實行‘市政自治’，澳門市和海島市兩個市政廳因而設有市政議會和市政執行委員會，形成一個權力機構和決策機構，是政權性的機構。回歸後，在中國《憲法》及《澳門基本法》‘一國兩制’框架下的澳門特別行政區只有一級政府，即澳門特別行政區政府，國家只授權澳門特區行使高度自治權<sup>69</sup>，再無授權其他主體具有地方管理的自治權；同時，全國人民代表大會常務委員會於一九九九年十月三十一日通過的《關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》，明確規定《市政區法律制度》（第 24/88/M 號法律）中體現市政機構具有政權性質的條款不採用為澳門特別行政區的法律，亦即是由居民通過選舉直接授予澳門特別行政區市政機構管理地方事務決策權的法律依據不復存在。

與此同時，《澳門基本法》第九十五條明確規定，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，‘政府與市政機構之間的關係是委托與被委托的關係，市政機構必須向政府負責，接受政府的監督。如果……由選舉產生，在其職責範圍內對選民負責，這與市政機構受政府委托提供市政服務、對政府負責相矛盾。’<sup>70</sup>基於此，如果採取選舉產生市政機構成員的方法，提供市政服務，勢必改變了市政機構與政府的關係，變相成了一個代議機構，明顯與《澳門基本法》的規定相抵觸。

為此，在不可通過選舉產生市政機構成員的基礎上，特區政府建議一方面明確市政機構的目標，以符合社會對未來市政署的期望，另一方面加強意見的汲納機制，從強化意見的目標性及代表性角度，使市政機

<sup>69</sup> 《澳門基本法》第 2 條：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”

<sup>70</sup> 張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017 年 11 月 7 日，C12 版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

構的工作更貼近社區，更有效地聯繫社區居民，從不同渠道收集居民對市政服務的意見，並落實解決有關問題，從而不斷提升市政服務水平及更有效回應社會的訴求。

在未來市政署的運作上，市政諮詢委員會將會透過各種不同的方式和機制，加強與社會各界的溝通和互動，務求可在不同層面汲納市民意見。

同時，亦會進一步建立適當的制度，讓市政署有效地回應市民提出涉及其職責範圍的各類市政民生的問題，以促使市政署為居民提供高質量的市政服務。

而另一方面，市政管理委員會的職權主要為向居民提供市政服務，換言之，其必須面向居民，了解居民所需。

為了讓市政署的諮詢功能發揮得更好，特區政府亦將賦予其協調和解決跨部門市政民生問題的職責，並提供更多的資源讓其履行有關職責。

特區政府相信，只要市政署獲適當的資源和權限，解決市民反映的市政民生問題，市民大眾將樂意把遇到的問題向其反映，這種互動亦會讓市政署的諮詢功能逐步發展得更好。

未來的市政署成員，即使是由行政長官委任，仍能有效汲納民意，解決市政和民生問題，並提升市政服務水平及回應社會訴求。”

委員會大部分成員認同政府的解釋，有個別議員明確表示不接受。

關於有議員提出自薦的建議，委員會和提案人就應否設立自薦機制、如何設立、自薦的選拔程序及標準等問題進行了充分的討論。根據《設立市政署》法案第十四條第二款之規定，市政諮詢委員會成員從具備公民品德、市政範疇的社區與基層服務經驗或足夠的專業及服務能力的澳門特別行政區永久性居民中委任。至於被委任人士的來源，提案人表示，特區政府一直持開放及接納賢才的態度，歡迎符合資格的澳門永久性居



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

民自薦參與市政諮詢委員會的工作。市政署設立後，特區政府會向社會作對外宣傳，讓各界有意參與且符合資格的人士於指定期限內報名自薦，自薦人需按要求提交相關資料。行政長官會按法定要求及綜合考慮市政諮詢委員會與社會的現實情況委任成員。特區政府會以適當方式說明獲委任的市政諮詢委員會成員所具備的條件及資歷。另一方面，特區目前尚有其他諮詢委員會，需要整體考慮。至於具體的討論內容，請參閱本意見書細則性審議部分第十四條的分析。

## 26. 《澳門基本法》與《香港基本法》相關內容的比較

鑑於在法案諮詢和審議過程中，特別是在非政權市政機構成員的產生方式的討論方面，有意見提出可以參考香港的做法。為此，對有關制度進行了比較研究，提案人就兩部《基本法》相關規定及相關機構的比較提供了如下參考資料：

### “澳門特區的市政機構與香港特區的區域組織”<sup>71</sup>

《香港基本法》第九十七條規定：‘香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，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，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。’這一起規定在明確香港特區內部不作進一步行政區域劃分、不設立下一級政權機構方面，與《澳門基本法》是一致的，但香港特區的區議會是區域組織，性質上屬於香港特區政府處理地區事務的諮詢機構，而不是市政機構。

目前，香港特區分為十八個區，每個區設有一個民政事務處、一個區議會、一個地區管理委員會。其中，民政事務處是政府民政事務局轄下的民政事務總署的派出機構，地區管理委員會是政府委員會，都不是

<sup>71</sup>張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

區議會的執行機構。按照香港特區的法律規定，區議會的主要職能是就影響區內人士福祉的事宜、提供和使用區內公共設施及服務的事宜等，向香港特區政府提供意見；當然，香港特區政府也會就不同事務徵詢區議會的意見。可見，區議會不同於《澳門基本法》規定的市政機構，它主要在於提供諮詢意見，而不是提供市政服務。

《香港基本法》規定的非政權性區域組織原來設想包括兩個市政局。如果要進行比較，澳門市政機構應與香港這兩個市政局進行比較，但現在這兩個市政局都因與政治體制存在矛盾而經被撤銷：

香港市政局的前身是‘潔淨局’，起初只負責清洗街道、處理垃圾等衛生工作，一九三六年改名為‘香港市政局’，負責在港島和九龍市區內提供公共衛生、文體康樂、市場管理等服務。一九八六年港英政府又設立‘區域市政局’，負責管理港島和九龍市區以外的‘新界’區域的同類市政事務。這兩個市政局與澳葡時期的兩個市政廳有相似之處，即均設有‘市政議會’和‘市政執行機構’，實行‘市政自治’。

一九九四年八月三十一日，全國人民代表大會常務委員會決定‘港英最後一屆立法局、市政局和區域市政局、區議會於一九九六年六月三十日終止。’，一九九七年二月一日，全國人大香港特別行政區籌備委員會決定，一九九七年七月一日香港特區設立臨時區域組織，包括臨時市政局和臨時區域市政局。臨時區域組織的任期至第一屆區域組織產生為止。

香港回歸後，臨時市政局和臨時區域市政局仍然按照‘市政自治’模式運作，與香港特區政治體制存在矛盾，不能適應憲制秩序的轉變，嚴重影響香港特區政府依法施政，因此，二零零零年一月一日，香港特區政府撤銷兩個臨時市政局，其市政服務職能劃歸香港特區政府康樂及文化事務署、食物環境衛生署等部門負責。

在《香港基本法》實施中，香港特區政府決定不設立兩個市政局，最根本的原因是港英時期按照‘市政自治’模式設立的市政機構，不能



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

適應《香港基本法》規定的香港特區政治體制。如果說《香港基本法》關於區域組織規定的實踐對澳門設立非政權性的市政機構有參考價值的話，最大參考價值就是市政機構不能設立市政議會和執行機構，實行‘市政自治’，否則必然引起與特區政治體制的矛盾和衝突。

### 《澳門基本法》與《香港基本法》有關規定的具體不同

經進一步比較《澳門基本法》與《香港基本法》的相關規定可見，兩地《基本法》的有關表述實際上存在不同：

《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。’，明確澳門特區政府設立的將會是‘市政機構’，而非‘區域組織’，因此，服務是本職，諮詢是為了改善服務；且市政機構為受政府委托提供相關服務和諮詢意見，市政機構與澳門特區政府之間是委托與被委托的關係。

《香港基本法》第九十七條規定：‘香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，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，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。’，明確香港特區的區議會是‘區域組織’，性質上屬於香港特區政府處理地區事務的諮詢機構，而非‘市政機構’，區議會的工作以諮詢為主，服務為輔，是否提供服務由政府根據諮詢意見決定<sup>72</sup>；且當中並未有規範‘受政府委托’的表述。

<sup>72</sup> 《區議會條例》第 61 條規定“區議會的職能如下—(a) 就以下項目向政府提供意見—(i) 影響有關的地方行政區內的人的福利的事宜；及 (ii) 有關的地方行政區內的公共設施及服務的提供和使用；及 (iii) 政府為有關的地方行政區制訂的計劃是否足夠及施行的先後次序；及 (iv) 為進行地區公共工程和舉辦社區活動而撥給有關的地方行政區的公帑的運用；及 (b) 在就有關目的獲得撥款的情況下，承擔—(i) 有關的地方行政區內的環境改善事務；(ii) 有關的地方行政區內的康樂及文化活動促進事務；及 (iii) 有關的地方行政區內的社區活動。”，由此可見，區議會是一個諮詢為主的機構，並在政府接納諮詢意見後撥款，才可提供市政服務。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

可見，《香港基本法》規定的區議會不同於《澳門基本法》規定的市政機構，區議會主要負責提供諮詢意見，兩者不具有直接的可比性。

同時，由於《香港基本法》第九十七條規定‘非政權性的區域組織……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’，因而香港特區設有十八個區議會，透過分區直選的方式產生各區域的區議員。但澳門特區的市政機構沒有就‘地區管理’提供諮詢意見的職能。

再者，正如上文所提及，香港特區的區域組織的主要職能是就影響區內人士福祉的事宜、提供和使用區內公共設施及服務的事宜等，向香港特區政府提供意見；而且，區議會接受諮詢和提供服務之間可以是選擇性，且諮詢為主，服務為輔。即諮詢是本職，要不要提供服務由政府根據諮詢意見決定。因此，在《香港基本法》中並沒有出現‘受政府委託’的規定，區議會與政府之間在提供諮詢意見上並不是一種委托的法律關係，只有在區議會提供意見後，政府接受了諮詢意見後才可能產生委托區議會提供服務的法律關係。但澳門特區的市政機構一開始是‘受政府委託’提供文化、康樂及環境衛生方面的服務，並就此等事宜向特區政府提供諮詢意見，即服務是本職，諮詢是為了改善服務。

由此可見，港澳的現實情況並不相同，事實上，不同地方、不同制度的實施均有其不同歷史、人文和社會的淵源，因此，不能將香港特區的制度直接套用澳門特區，不同地區應因應其社會、經濟、政治等環境的需要來設計合適其現實情況及發展需要的制度。”

V

### 細則性審議

27. 在上述概括性審議的基礎上，委員會根據《立法會議事規則》第



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議。

28. 提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，並提交了最後文本。以下的分析將以法案的最後文本，即提案人於二零一八年七月十三日提交的文本為基礎，按照最後文本中的條文順序，對委員會所討論的主要問題作出分析。

## 29. 第一條 標的

有意見指出，最初文本關於“市政機構”的葡文表述與《澳門基本法》所載的不同。此外，該條的立法技術，在形式上，與《在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則》<sup>73</sup>不符，按該規則，本條所引述的立法依據應放在法案開始部分<sup>74</sup>。

提案人在最後文本完善了“市政機構”的葡文表述，並解釋，“參照本澳近年立法的慣常用語，最初文本建議對‘機構’和‘機關’使用不同的葡文表述，以便在葡文行文上明確兩者的分別，即法案第一條和第二條原建議使用‘entidade’（機構）作為‘市政機構’（entidade municipal）的表述，而‘órgão’（機關）則作為市政署下設的兩個機關（órgãos do IAM）（即市政管理委員會和市政諮詢委員會）的表述；但經進一步分析，為遵照《澳門基本法》第九十五條的中文及葡文文本的表述，且考慮到‘órgão’可作廣義及狹義的理解，廣義上可譯作‘機構’，故最後文本建議將葡文文本第一條和第二條第一款有關‘市政機

<sup>73</sup>該規則由立法會於二零一六年訂定。

<sup>74</sup>參見該規則第1.4點。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

構’的表述，即‘entidade municipal’改為‘órgão municipal’。

同時，考慮到‘órgão’狹義上可譯作‘機關’，且有關表述在本澳近年立法中常有採用，故建議維持法案第二章的標題為‘機關’(Órgãos)及第五條的標題為‘市政署的機關’(Órgãos do IAM)。”

至於本條所引述的立法依據的位置，提案人認為有需要維持，其主要考慮的理由是：

- “1) 第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十二條(法律)第一款規定：‘法律開始部分的一般格式為：立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條( )項，制定本法律。’該規定的目的是為了指出立法會具有制定法律的職權。
- 2) 經查閱本澳現行法例，第 4/1999 號法律《就職宣誓法》<sup>75</sup>、第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署》<sup>76</sup>、第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》<sup>77</sup> 及第 11/2001 號法律《澳門特別行政區海關》<sup>78</sup> 等都在正文部分援引《澳門基本法》或其他法律的規定。
- 3) 在法案第一條(標的)中指出‘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，是為了明確是次設立的市政署為按照《澳門基本法》第九十五條和第九十六條的規定而設立的非政權性市政機構。因此，建議維持現有行文。”

<sup>75</sup>第 4/1999 號法律第一條(標的)：“本法旨在規範《澳門特別行政區基本法》第一百零一條及第一百零二條就澳門特別行政區行政長官及有關人員所規定的宣誓事宜。”

<sup>76</sup>第 11/1999 號法律第一條(設立)：“根據《澳門特別行政區基本法》第六十條，設立審計署。”

<sup>77</sup>第 13/2009 號法律第一條(標的)：“本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。”

<sup>78</sup>第 11/2001 號法律第一條(設立和性質)第一款：“根據第 2/1999 號法律第六條第四款的規定，設立中華人民共和國澳門特別行政區海關(以下簡稱‘海關’)。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

委員會接納提案人的解釋。

### 30. 第二條 名稱及性質

委員會指出現時有部分公務法人例如印務局、金融管理局、貿易投資促進局等等是以“局”作稱號，故要求提案人解釋為何採用“市政署”作為市政機構的名稱。

提案人回應，“將市政機構定名為‘市政署’，是為了符合《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。”

第二款的行文與《澳門基本法》第九十五條第二部分的內容大致相同。有意見關注該款所指“受政府委托”的性質。提案人解釋，“按照《澳門基本法》第九十五條的規定，除‘非政權性’外，‘受政府委托’亦為非政權性市政機構（即未來的市政署）的核心性質。‘市政機構受政府委托，表明提供市政服務屬於政府的職能，因為政府不可能將不屬於其職責範圍內的事務委托給市政機構’<sup>79</sup>；也表明‘市政機構受政府委托提供市政服務，政府與市政機構之間的關係是委托與被委托的關係，市政機構必須向政府負責，接受政府的監督’<sup>80</sup>；同時，亦表明市政機構的職權和組成是有限定條件，就是受特區政府委托，並由法律規定（《澳門基本法》第九十六條）。”

<sup>79</sup>張榮順：《深入理解基本法規定做好設立市政機構工作》，《澳門日報》，2017年11月7日，C12版。

<sup>80</sup>同上註。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

最後文本修改“市政機構”的葡文表述，理由如上點所述。

委員會接納提案人的解釋。

### 31. 第三條 職責

委員會關注民政總署現時有哪些職責將保留予市政署？有哪些轉移至其他部門？政府以何標準作出相關轉移？監察食品安全、水質等職責應否保留予市政署？市政署具發出行政准照、監察及處罰權的理據為何？

此外，對於未來市政署受政府委托在文化、康樂、環境衛生等方面提供服務，委員會要求提案人解釋如何區分市政署與體育局、文化局等部門的工作？是否由市政署協助該等部門推行相關工作？

提案人對上述問題作出了回應，相關內容在本意見書概括性審議中已作詳述和分析。

對於本條的內容，委員會提出以下問題：（一）項和（二）項中分別以“族群”和“社群”界定服務的對象，立法意向為何？（一）項的中、葡文表述不一，中文是“族群”，葡文是“社群”；（七）項所指的“按法律或規章的規定”涵蓋什麼事宜？（十）項與（七）項的內容未能配合。另有意見提出，現行法例有規定私人單純作出通知義務而不需要行政許可的活動，需否在（十）項中加以明確？

提案人解釋，（七）項所指的“按法律或規章的規定”既包括本條前述各項所指的事宜，也涵蓋現行法例規定屬民政總署及將來法例規定



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

屬市政署的職責範圍內的事宜。至於（十）項“僅為舉例列舉（非盡數列舉），且該項除規定對‘取得行政准照或許可的行為、項目及活動’進行監察外，亦規定對‘公共衛生、食品安全、動植物監管、墳場管理等’範疇的適用規範進行監察，換言之，如果在該等範疇中有規範單純作出通知的事項，市政署亦具職責進行監察；同時，法案第三條（十三）項亦規定市政署具職責‘按法律或規章的規定，又或監督實體的指示，執行其他（屬市政範疇的）工作’，因此，如果在特別法中有規範單純作出通知的事項的監察權由市政署行使，即市政署亦具職責對該等事項進行監察。但經進一步考慮，為明確此立法原意，最後文本建議調整第三條（十）項，即由‘……取得行政准照或許可……’改為‘……作出通知、取得行政准照或許可……’。”

最後文本除修改（十）項外，亦把（一）項的“族群”改為“社群”，並完善（二）項的葡文行文。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

## 32. 第四條 監督

對於最初文本第二款轉授監督權的內容，有意見提出是否適宜包括“委任市政署下設機關的成員及免除其職務”的監督權；另外，該款所指的“政府成員”是否僅限於主要官員？

提案人回應，“按照法案第十條（市政管理委員會成員的任免）第一款和第十五條（市政諮詢委員會成員的任免）的規定可知，是由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區政府公報》的批示委任及免除市政管



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

理委員會成員和市政諮詢委員會成員的職務，而為進一步明確有關規定，最後文本建議調整最初文本第四條第二款，包括將之移至同一條文最後一款（即第四款），並增加‘但書’的規定，以訂明行政長官作為監督實體，其有關‘委任市政署下設機關的成員及免除其職務’的職權不可授予他人，即增訂‘但第二款（一）項所指的情況除外’。”

至於“政府成員”的含義，提案人表示，“最初文本第四條第二款（最後文本第四條第四款）原建議參照第17/2001號法律《設立民政總署》附件《民政總署章程》第四條（行政監督）第一款（‘一、行政長官對民政總署行使行政監督權，並可將該權力授予政府成員’）而採用‘政府成員’的表述；但經進一步分析，考慮到《澳門基本法》中沒有‘政府成員’的概念，而按《澳門基本法》第六十二條的規定：‘……澳門特別行政區政府設司、局、廳、處。’為免使人誤會局長、廳長、處長亦可獲授予監督權，故最後文本建議將‘政府成員’改為‘澳門特別行政區政府司長’。”

此外，最後文本對第二款（三）項(4)分項作出修改。提案人解釋，“經參照現時民政總署在財政及財產資源管理方面的職權的實際情況<sup>81</sup>，以及基於未來市政署的職責運作所需，市政管理委員會的有關職權會大致維持現時民政總署管理委員會的做法，即會透過批示等形式專門規範市政管理委員會在財政及財產資源管理方面的職權，因此，為進一步明確此立法原意，最後文本建議將‘超過為自治機構所定的法定限額的開支’改為‘超過監督實體為市政署所定的限額的開支’。”

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

<sup>81</sup>例如：第260/2001號行政長官批示（訂定民政總署管理委員會在財政及財產資源的管理方面的權限）；及第32/2001號行政法規《民政總署之組織及運作》第四十一條（投資之許可）：“二、管理委員會有權限作出的投資的限額以行政長官批示訂定。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

### 33. 第五條 市政署的機關

委員會關注為何沒參照民政總署的架構設置三個機關，亦即為何沒有作為市政署機關的監察委員會？亦有意見指出，雖然迄今特區沒有法律訂定公務法人的制度，但現時葡國已設有公務法人的法律框架<sup>82</sup>，故要求提案人解釋本法案以何基礎訂定市政署的架構？有否參考該法律框架？

提案人解釋，“按照《澳門基本法》第九十五條的規定，市政機構的兩大職權為‘提供服務’及‘諮詢意見’，為此，法案第五條建議市政署下設‘市政管理委員會’和‘市政諮詢委員會’，以執行《澳門基本法》第九十五條規定的兩大職權。

至於沒有參照現行民政總署的架構，於市政署下設監察委員會，並作為市政署的其中一個機關，主要是考慮到該委員會為負責監察機構內部的財政及財產，並非行使《澳門基本法》規定的市政機構的職權，其與市政管理委員會和市政諮詢委員會的性質並不相同。

但為有效監察市政署的財政及財產，最初文本第二十三條第三款（最後文本第二十三條第二款）建議須為市政署的財政及財產管理設立監察機制。至於有關監察機制的具體組成和運作，按照《澳門基本法》第九十六條及第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六條（法律）的規定<sup>83</sup>，不屬‘法律保留’的事項，因此，最初文本第三

<sup>82</sup> 參見葡國一月十五日第3/2004號法律《核准公務法人的法律框架》。

<sup>83</sup> 第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六條（法律）：“下列事項須由法律予以規範：（一）《澳門基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；（二）澳門居民資格；（三）澳門居留權制度；（四）選民登記和選舉制度；（五）訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；（六）訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

十條（最後文本第三十一條）建議按照第 13/2009 號法律第七條（獨立行政法規和補充性行政法規）第一款（七）項〔‘（七）不屬於本法第六條規定的其他事項’〕和第二款（‘二、補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定’）的規定，由補充性行政法規訂定。當中，在制定相關行政法規時，必定會按照第 15/2017 號法律《預算綱要法》及第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》等相關規定進行草擬工作。”

此外，有議員提問“市政管理委員會”和“市政諮詢委員會”之間屬於什麼關係？提案人回應，“按照《澳門基本法》第九十五條的規定，非政權性市政機構（即未來的市政署）的兩大職權為‘提供服務’及‘諮詢意見’，為此，法案第五條（市政署的機關）建議市政署下設‘市政管理委員會’及‘市政諮詢委員會’，以執行《澳門基本法》第九十五條規定的兩大職權。換言之，有關提供服務方面的職權，將由市政管理委員會行使；有關提供諮詢意見方面的職權，則將由市政諮詢委員會行使。因此，兩個委員會之間實為平行的關係，且按照法案第六條（工作原則）的規定，兩個委員會相互之間在其職權範圍內／工作上獨立運作。”

提案人表示，基於市政署內部行政管理的需要，法案建議有一個統一的‘窗口’，避免同一機構內有不同的機關上呈文件，因此，最後文本對第十三條作出修改，以明確政府的立法意向。

---

處罰，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定；（七）立法會議員章程；（八）立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；（九）民法典和商法典；（十）行政程序法典；（十一）民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；（十二）登記法典和公證法典；（十三）規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；（十四）適用於公共行政工作人員的基本制度；（十五）財政預算和稅收；（十六）關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；（十七）貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；（十八）所有權制度、公用徵用和徵收制度；（十九）《澳門基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

委員會接納提案人的解釋。

### 34. 第六條 工作原則

與第 17/2001 號法律《設立民政總署》比較，本法案沒有規定“專有原則”及“合作原則”<sup>84</sup>。提案人解釋，因考慮到現行《行政程序法典》已有規範<sup>85</sup>，故不在本法案中另行訂定。

委員會接納提案人的解釋。

### 35. 第七條 市政管理委員會的性質

有意見指出，在結合法案葡文文本進行解釋時，本條第二部分似乎是規範市政管理委員會的職權，而其涵蓋的事宜較第八條規定的職權相對較少，故應否將之列入第八條？

提案人解釋，“有關‘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’的規定，是希望指出市政管理委員會具有‘管理’、‘決議’和‘執行’三個性質，即為一個‘議行合一’的管理機關，故建議維持現有行文。”

最後文本完善葡文的行文，以清晰政府的立法意向。

委員會接納提案人的解釋。

<sup>84</sup> 參見第 17/2001 號法律《設立民政總署》的附件《民政總署章程》第七條專有原則及合作原則。

<sup>85</sup> 參見《行政程序法典》第九條（行政當局與私人合作原則）及第十一條（作出決定原則）。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

### 36. 第八條 市政管理委員會的職權

由於最初文本第八條及第十三條均沒有述及“向特區政府提供諮詢意見”的職權，故委員會希望提案人解釋日後市政署如何向特區政府提供諮詢意見？另一方面，有意見指出，本條規定：“市政管理委員會具職權領導市政署所有工作……”，如此，與第六條第二款的規定：“市政諮詢委員會在其職權範圍內獨立執行職務”似乎不協調。

提案人經研究後，修訂本條關於市政管理委員會領導職權的範圍，改為“領導市政署在運作及履行提供服務的職責方面的所有工作”。同時，也將第十三條的內容修改，訂明市政署日後以何種方式向特區政府提供諮詢意見，亦即由市政管理委員會統一將意見及建議向特區政府提出。<sup>86</sup>

委員會接納有關修改建議。

### 37. 第九條 市政管理委員會的組成及成員的資格

對於法案建議市政管理委員會成員透過委任方式產生，大部分議員認同政府的立法取向；有議員表示不接受未來的市政機構成員中，完全沒有任何名額是透過選舉產生。

提案人作出了回應，相關內容在本意見書概括性審議中已作詳述和分析。

<sup>86</sup> 參見最後文本第十三條。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

此外，有議員指出，現時民政總署的管理委員會成員均是公職人員，故要求政府說明將來會否有非公職人員出任市政管理委員會成員？提案人回應，本條訂定了市政管理委員會成員的資格，而“基於運作的穩定性、管理性、專業性等原因，市政管理委員會成員須為全職”。“符合法定資格的人士均可經行政長官委任成為市政管理委員會成員，當中包括非公職人員，但一旦擔任市政管理委員會成員的職務後，有關人員須全職工作。”

另一方面，有議員認為，最初文本規定有關市政機構成員的資格較為空泛和簡單，要求提案人解釋以什麼標準選拔委員會的成員？

提案人經研究議員提出的意見，在最後文本本條第二款及第十四條第二款分別增加具備“公民品德”的要件。提案人表示，新增的要件是參考第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第四條的內容<sup>87</sup>。

委員會大部分議員接納提案人的解釋及修改建議，個別議員不接受未來的市政機構成員中，完全沒有任何名額是透過選舉產生。

### 38. 第十條 市政管理委員會成員的任免及任期

由於最初文本第二款與現行《民政總署章程》第十條第二款比較，欠缺“且不必等同於公共行政的官職”的表述，因此，有議員提問市政管理委員會成員屬什麼行政級別？為何不按一般公職制度採用定期委任方式，而選用個人勞動合同訂定擔任及終止職務的條件？另有意見指

<sup>87</sup>該法律第四條規定：“一、……。二、聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任。三、凡被認定具個人品格及專業操守、且顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信者，均被視為具備擔任領導及主管官職的公民品德。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

出，現時《民政總署人員通則》並無關於管理委員會成員的規範，而第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第一條第二款則規定，該法律及相關補充法例規定的制度，“經作出必需的配合後且與相關專有制度絕無抵觸的情況下”，適用於公共行政的自治機關內“執行管理、協調及監控職務的人員”，故要求提案人解釋本條所指的個人勞動合同內容有哪些事宜不適用該法律的規定？

此外，委員會提出，市政管理委員會的主席和副主席是否如市政諮詢委員會般由成員互選產生？抑或由行政長官直接委任？

提案人解釋，“澳門特別行政區的公共行政體系分為‘直接行政’和‘間接行政’兩類。‘直接行政’及‘間接行政’中沒有本身的人員章程的公共部門及實體，例如行政公職局及社會工作局，架構對應於局、廳和處，其領導及主管的職級及薪酬亦按領導及主管人員通則的規定訂定。然而，‘間接行政’中具有本身人員章程的公共實體，例如澳門理工學院、現時的民政總署及未來的市政署，架構不能完全對應上述層級，其領導層的職級及薪酬亦不按領導及主管人員通則的規定訂定。未來的市政署屬間接行政中的公務法人性質，將具有本身的人員章程，其內部架構參照廳及處設置，主管的薪酬亦將參照領導及主管人員通則的規定訂定，但至於領導層，即市政管理委員會，考慮到：

- 1) 根據《澳門基本法》第四章（政治體制）第五節（市政機構）第九十五條和第九十六條所規範的市政機構，有別於同一章第二節（行政機關）第六十二條規定的‘澳門特別行政區政府設司、局、廳、處’；
- 2) 現時民政總署及未來市政機構的管理委員會的主席、副主席及委員三個級別未能完全對應領導及主管人員通則中規定的局



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

長與副局長，不適宜與局長及副局長作直接比較或等同。此外，不論現時的民政總署及未來的市政署，均以司長作為監督實體，因此，市政機構行政管理機關成員的薪酬待遇必須低於司長，但也不應低於廳級，事實上，目前的民政總署管理委員會成員的薪酬待遇也是按這個原則作出安排。”

對於第二款規定由個人勞動合同訂定管理委員會成員擔任及終止職務的條件，提案人進一步解釋，“原設想是適用有關個人勞動合同中就市政管理委員會成員所訂定的擔任及終止職務的條件，以及補充適用在該合同中訂明的其他制度或規定。而為明確此立法原意，最後文本建議增訂第二十條第一款：‘一、市政管理委員會成員制度適用本法律的規定，並經作出必要配合後，依次補充適用第四條第二款（四）項（1）分項所指的人員通則及第 15/2009 號法律的規定。’”

提案人還指出，“原設想為有關成員與特區訂立個人勞動合同時，會在相關合同中訂明其擔任的職務（即為擔任主席或副主席或委員），現為進一步明確有關內容，最後文本第一款已作修改，訂明‘市政管理委員會主席、副主席及委員皆由行政長官透過公佈於《公報》的批示委任及免職’”。

委員會接納提案人的解釋。

### 39. 第十一條 專職性

對於最初文本第二款的規定，有意見認為市政管理委員會成員不得兼任的例外規定，應僅適用第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

基本規定》<sup>88</sup>，而非一併適用十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》<sup>89</sup>。這因二者規定的內容有差異，且前者的規定較嚴格，如同時適用可能產生爭議；此外，一如上點所述，第 15/2009 號法律第一條第二款已訂明該法律及相關補充法例規定的制度，“經作出必需的配合後且與相關專有制度絕無抵觸的情況下”，適用於公共行政的自治機關內“執行管理、協調及監控職務的人員”。還有意見指出，為何法案僅選取“不得兼任”的內容作明文規定？

提案人回應，“最初文本第十一條（不得兼任）原建議參照第 17/2001 號法律《設立民政總署》附件《民政總署章程》第十一條（不得兼任）<sup>90</sup>的相關規定進行規範；至於第二款原建議規定‘十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》及第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》所指的例外規定，經作出必要配合後，適用於上款所指的禁止’，則主要是考慮到有關領導及主管人員的制度中已有不得兼任的例外規定，且按照第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第一條（標的及範圍）第二款的規定（‘本法律及相關補充法例規定的制度，經作出必需的配合後且與相關專有制度絕無抵觸的情況下，亦適用於在澳門特別行政區公共行政的自治機關及自治基金內執行管理、協調及監控職務的人員’），故建議明確援引適用於市政管理委員會成員，並參照第 15/2009 號法律同一條文第三款的規定（‘三、《澳門公共行政工作人員通則》在符合本法律及相關補充法例的特別規定下，補充適用於領導及主管人員。’）補充適

<sup>88</sup> 參見該法律第九條的規定。

<sup>89</sup> 參見該法令第十七條的規定。

<sup>90</sup> 《民政總署章程》第十一條（不得兼任）：“一、管理委員會成員不得兼任其他公共職務或官職，但屬當然兼任者除外。二、上款的規定不包括從事公益活動及短期培訓活動，但從事公益活動須由行政長官以批示許可。……四、管理委員會成員不得從事私人業務，即使透過中間人進行亦不例外。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

用《澳門公共行政工作人員通則》。

然而，經進一步分析，最初文本第二款的規定可能會產生歧義，誤會須同一時間適用兩者而產生適用上的困難；同時，考慮到最初文本第一款及第三款的規定都可被第 15/2009 號法律第九條（專職性）<sup>91</sup>的規定所涵蓋，因此，為明確及簡化有關規定，最後文本建議將第十一條改為‘第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》所規定的專職性制度，經作出必要配合後，適用於市政管理委員會成員’，並同時將該條的標題由‘不得兼任’改為‘專職性’。

需要指出的是，建議在法案中訂明‘專職性’的內容，是希望明確市政管理委員會成員須以專職性制度執行職務；而按照上文提及的第 15/2009 號法律第一條第二款的規定，這不排除第 15/2009 號法律中其他與市政署的專有制度絕無抵觸的規定，經作出必要配合後，亦可適用於市政管理委員會成員。而為明確此情況，最後文本建議增訂第二十條第一款：‘一、市政管理委員會成員制度適用本法律的規定，並經作出必要配合後，依次補充適用第四條第二款（四）項（1）分項所指的人員通則及第 15/2009 號法律的規定。’”

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 40. 第十二條 市政諮詢委員會的性質

最後文本與最初文本一致。

<sup>91</sup>第 15/2009 號法律第九條（專職性）：“一、領導及主管官職據位人以專職性制度執行職務，不得兼任其他公共職務或官職，但如屬當然兼任的情況除外。二、上款的規定不適用於下列工作，即使該等工作屬有報酬者：……三、領導及主管官職據位人不得從事或透過他人從事私人業務，但另有明確規定者除外。……”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

#### 41. 第十三條 市政諮詢委員會的職權

有意見提出，為何市政諮詢委員會的職權較民政總署的諮詢委員會少？為何該委員會不像以前民政總署般，直接向監督實體提交報告？<sup>92</sup> 市政諮詢委員會除向市政管理委員會提出意見及建議外，如何向特區政府提供諮詢意見？

提案人解釋，“《澳門基本法》第九十六條規定市政機構的職權由法律規定，為此，法案第三條已就市政署的具體職責內容作出了規定，同時，法案第八條和第十三條亦已規定市政管理委員會及市政諮詢委員會的職權，且其職權必定是為達到法案第三條所規定的市政署的職責而作出。值得一提的是，‘職責’的涵義是大於“職權”的，‘職責’主要指：（一）法律要求公法人達成的宗旨或謀取的利益；（二）公法人的宗旨；（三）某些公共利益為公法人欲達成的目的，而‘職權’則主要指：（一）法律所賦予的一系列使公法人職責得以履行的職權；（二）法律賦予某一公法人的行政機關的一系列職權，目的在於使公法人的職責及主體法律地位得以實現；（三）法律賦予公法人各機關的一系列職權，旨在使公法人的職責得以履行，因此，可以認為，法案已滿足《澳門基本法》第九十六條的規定。

至於兩個委員會的具體職權內容，參照第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第七條（獨立行政法規和補充性行政法規）第一款（三）及（四）項，‘政府的組織、運作及其成員的通則’及‘公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織’等可由行政法

<sup>92</sup> 參見第 17/2001 號法律《設立民政總署》附件《民政總署章程》第十三條權限第三款（一）項。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

規訂定，該條第二款亦規定‘補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定’；同時，參閱本澳現行法例，絕大部分的公共部門及實體的組織法均以行政法規的形式訂定，因此，最初文本第三十條（最後文本第三十一條）亦建議由補充性行政法規訂定這兩個委員會的具體職權。

需要指出的是，市政諮詢委員會除基本承接現行民政總署諮詢委員會的職權外，為進一步優化諮詢體系，會考慮透過多種途徑建立市政諮詢委員會與社區溝通及交換意見的機制。

因此，單純從條文數量上看，法案有關市政諮詢委員會的職權似乎較民政總署諮詢委員會的職權少，但事實上，將來市政諮詢委員會的職務必定會比現時有所增加。”

對於其他問題，提案人續解釋，“法案規定透過市政管理委員會送交有關意見是為了統一‘窗口’，避免同一機構內有不同的機關上呈文件”，不過，考慮到市政諮詢委員會除可透過市政管理委員會向特區政府提出意見及建議外，尚可向市政管理委員會提出意見及建議，故為進一步明確有關情況，最後文本在最初文本加上“或透過市政管理委員會向澳門特別行政區政府提出意見及建議”的表述。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 42. 第十四條 市政諮詢委員會的組成及成員的資格

對於法案建議市政諮詢委員會成員透過委任方式產生，大部分議員認同政府的立法取向；有議員表示不接受未來的市政機構成員中，完全



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

沒有任何名額是透過選舉產生；有議員表示儘管不採用選舉方式，也應設自薦機制，通過自薦方式選拔市政署一定數量的諮詢委員；希望藉著公開透明的遴選機制甄選人才，使委員會內的聲音更多元化。

就市政諮詢委員會成員透過委任方式產生的立法取向，提案人作出進一步解釋，而有關內容本意見書在概括性審議中已作詳述和分析。

至於自薦方式，提案人解釋，“特區政府一直採取開放和接納人才的態度，歡迎符合資格的澳門永久性居民自薦參與市政諮詢委員會的工作。而有關規定自薦名額方面，須與本澳其他諮詢委員會的做法協調，現行做法均未有規定自薦名額。而且，如果設置自薦名額後，未有足夠人數前來報名參與市政諮詢委員會的工作，應如何處理，亦是值得探討。因此，現階段建議維持現有行文。”

對上述的解釋，有議員表示不接受，因其認為不符合邏輯，如沒有足夠人數自薦，可設機制加以規範；在香港亦有「青年委員自薦計劃」，故強烈要求在本條加入自薦的規定。議員同時指出，若本法案不訂明自薦機制，憂慮日後政府無法可依，以致未能容許市民自薦成為市政諮詢委員會成員的人選。此外，若無自薦的時間表，公眾便無法得知何時可進行自薦。

亦有議員對提案人的解釋不予接受，其認為可設機制規定部分名額屬於自薦，且訂明在某一期間內若相關自薦名額無足夠人數報名參與，政府便可自行委任人選。其指出，以往曾有人透過自薦擬成為某一諮詢委員會的成員，但未獲甄選，且不知原因。其認為政府應鼓勵有熱忱的人士尤其是年青人自薦參加有關諮詢委員會。

有議員指出，若訂立自薦機制，便可設定甄選標準，從而可較謹慎



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

地對自薦的人選作出考慮。

另有議員認為政府態度是開放的，並不反對自薦，只是特區尚有其他諮詢組織，不宜僅在本法案內訂定自薦制度。

提案人回應，“按《設立市政署》法案第十四條第二款之規定，市政諮詢委員會成員從具備公民品德、市政範疇的社區與基層服務經驗或足夠的專業及服務能力的澳門特別行政區永久性居民中委任。特區政府一直持開放及接納賢才的態度，歡迎符合資格的澳門永久性居民自薦參與市政諮詢委員會的工作。基此，市政署設立後，特區政府會向社會作對外宣傳，讓各界有意參與且符合資格的人士於指定期限內報名自薦，自薦人需按要求提交相關資料。行政長官會按法定要求及綜合考慮市政諮詢委員會與社會的現實情況委任成員。特區政府會以適當方式說明獲委任的市政諮詢委員會成員所具備的條件及資歷。”

此外，有議員關注為何規定市政諮詢委員會成員須為澳門永久性居民？提案人解釋，“有關規定是希望市政諮詢委員會成員與本澳有較強的聯繫、較了解本澳的現實情況；同時，由於按照《澳門基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》及其修正案的規定，行政長官選舉委員會第四界別成員中包括‘市政機構成員的代表’，且考慮到《澳門基本法》第九十五條規定市政機構（即未來市政署）的兩大職權為‘提供服務’及‘諮詢意見’，故法案第五條建議市政署下設‘市政管理委員會’和‘市政諮詢委員會’，以執行《澳門基本法》第九十五條規定的兩大職權，即兩個委員會實際上是作為一個整體向特區政府負責。基於此，有關‘市政機構成員的代表’亦建議由市政管理委員會成員與市政諮詢委員會成員自行互選產生，換言之，市政諮詢委員會成員有可能成為行政長官選舉委員會的委員。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

按照第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第九條（資格）的規定：‘選委會委員須年滿十八周歲、已作選民登記，並不得為無選舉資格者。’而按照第 12/2000 號法律《選民登記法》第十條（資格）的規定：‘凡年滿十八周歲且為澳門特別行政區永久性居民的自然人，均得作選民登記，但不妨礙第十七條規定的適用。’

因此，法案規定市政諮詢委員會成員須為澳門永久性居民。”

此外，有議員認為，最初文本規定有關市政機構成員的資格較為空泛和簡單，要求提案人解釋以什麼標準選拔委員會的成員？

提案人經研究議員提出的意見，在最後文本第二款增加具備“公民品德”的要件。

另有意見提出，法案第九條第三款明確規定“市政管理委員會不設候補成員”，為何關於市政諮詢委員會這一節沒有相關規定？市政諮詢委員會是否設候補成員？

提案人回應，由於現時特區各諮詢委員會均不設候補成員，所以無需在本法案特別作出規定。

委員會大部分議員接納提案人的解釋及修改建議，個別議員表示不接受未來的市政機構成員中，完全沒有任何名額是透過選舉產生。

#### 43. 第十五條 市政諮詢委員會成員的任免及任期

有議員認為法案文本沒有規定市政諮詢委員會成員可續任的次數，建議設定上限。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

提案人回應，“現時特區政府已有委任社會人士擔任諮詢組織成員的政策，一般情況下，諮詢組織的成員任期為二至三年，且連任一般不超過六年。為與澳門特區有關諮詢組織成員任期的政策一致及執行上更具靈活性，將由行政長官決定是否續任市政諮詢委員會成員。因此，建議維持現有行文。”

對提案人的解釋，有議員提出，相關政策可否在法案中訂明？提案人回應，現時有關各諮詢委員會成員的續任期限是通過政府內部的決定統一安排，倘若僅就市政諮詢委員會成員的續任次數在本法案中規定上限，如此，一旦調整政策，其他諮詢委員會均可即時作出相應調整，但唯獨市政諮詢委員會卻要透過修改法律才可作出。基於此，建議在法案中不訂明續任次數的上限。

委員會接納提案人的解釋。

#### 44. 第十六條 義務

有議員提問最初文本第一款(三)項所指的“研究小組”包括什麼職務內容？

提案人回應，“研究小組”是就市政署提供的服務及社會關注的特定議題進行討論及分析。不過，考慮到有關小組的職務，並“經參考第303/2008號行政長官批示《設立‘北區社區服務諮詢委員會’、‘中區社區服務諮詢委員會’及‘離島區社區服務諮詢委員會’》，以及為使用語更加貼近立法原意，最後文本建議將‘研究小組’改為‘專題小組’。”

有意見提出，為何第二款僅規定“缺席制度”由有關內部規章訂定



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

而不規定其他事宜？提案人解釋，這為配合第一款（三）項所規定的義務。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 45. 第十七條 福利

對於最初文本，除了條文中“研究小組”的表述外，委員會沒有其他意見。不過，提案人於二零一八年六月二十八日提交的工作文本中，在（一）項就市政諮詢委員會成員可收取會議出席費的情況增加多一種，亦即“與市政諮詢委員會的職權相關的其他會議”<sup>93</sup>。提案人解釋，增加相關規定是因“考慮到將來市政諮詢委員會的工作量較現時多，召開或參與的會議亦不僅限於全體會議及專題小組會議。”

在二零一八年七月四日舉行的委員會會議上，多名議員對新增的規定分別提出意見如下：

- 新增的規定是否包括由市政諮詢委員會成員主動進行的活動，例如有熱心的委員會成員每天“擺街站”收集市民的意見，如此，是否每一場均可收取出席費？
- 出席《澳門講場》節目是否也算在內？
- 新增的規定涉及的範圍太廣，建議細化有關規定；

<sup>93</sup>該工作文本第十七條規定：“市政諮詢委員會成員享有下列福利：（一）參加全體會議、專題小組會議或與市政諮詢委員會的職權相關的其他會議的出席費；（二）代表市政諮詢委員會出外時由市政署支付公幹津貼及交通費。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

- 提案人可否就新增的規定加以舉例？特區有否機制加以監管會議的出席情況？
- 法案已訂明可設“專題小組”，其將可涵蓋不少涉及民生議題的會議，故認為無需新增有關規定；此外，若在本條增加有關福利，也宜在第十六條增加相應的義務；
- 新增的內容屬市政諮詢委員會成員依職權作出，相信不是設定成員的義務；對於“擺街站”等活動，不可能由政府承擔費用，建議優化有關規定。

出席是日會議的政府代表回應，新增的規定旨在讓特區可構建平台例如增設熱線或邀請市政諮詢委員會成員出席社區座談會等等，讓市政諮詢委員會成員與公眾有更多的接觸以聽取意見。有關規定並不包括由成員個人主動發起的活動，而是由市政署統一安排相關的會議。對於議員提出的意見及建議，政府將會深入研究。

提案人在最後文本不再引入新增的規定，其解釋，經分析議員提出的意見及建議，並考慮到難以具體界定及細化有關內容，故將之刪除；但這不會影響日後市政署構建溝通平台，以增加市政諮詢委員會成員與公眾接觸的機會。

此外，最後文本將‘研究小組’改為‘專題小組’，理由如上點所述。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 46. 第十八條 職務的終止

對最初文本第一款，有議員提問（二）項所指“據位人放棄資格”是什麼意思？亦有議員提出，應否將犯罪也視作喪失資格的情況？市政諮詢委員會成員喪失資格由誰宣告？

至於第三款，有意見提出，市政諮詢委員會成員均由行政長官委任，為何“放棄資格”時，卻只有委員會主席向行政長官作出通知，其餘成員則向委員會主席通知？為何設定提前至少十五日？如少於十五日才提出該如何處理？“職務終止”何時生效？以行政長官批示宣告“職務終止”會產生什麼效力？

提案人解釋，“放棄資格”是指“當事人主動提出不再擔任職務”，為此，最後文本完善有關行文。至於其他問題，提案人經研究後，對條文作出修改：

- 將第一款和第二款合併，並完善有關內容。
- 將有關市政諮詢委員會成員放棄職務的通知對象改為統一向行政長官通知，並加入“但書”，以賦權行政長官可豁免遵守通知應遵的期間；至於要求“提前至少十五日”，提案人解釋是參考《行政程序法典》關於通知的一般期間<sup>94</sup>，旨在預留時間讓行政長官委任新的人選替補有關空缺。
- 明確“有關職務終止自批示公佈翌日起產生效力，但批示指明其他日期者除外”。提案人解釋，“考慮到本款所針對的情況，即‘成員放棄職務’、‘因嚴重疾病或其他原因無力

<sup>94</sup>該法典第七十三條第二款規定：“利害關係人申請任何行為或作出任何行為、促成採取措施、對於其應表明意見之事項作出答覆，或在程序中行使其他權力之期間，亦為十五日。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

履行職務’、‘無合理理由缺席會議’及‘不再具備擔任有關成員的資格’，均須經過一定的確認程序，而非出現有關情況時即自動終止有關成員的職務（自動終止職務的情況如‘死亡’或‘委任期間屆滿’等）……。”因此，作出上述的修改建議。

關於犯罪應否列入喪失資格的情況，提案人回應，“根據《刑法典》第六十條（一般原則）第一款規定：‘任何刑罰均不具有喪失民事權利、職業權利或政治權利之必然效力。’同時，有關市政諮詢委員會成員任職時犯罪的處理亦須與本澳其他諮詢委員會的做法協調，現行做法均未有規定犯罪時即終止職務的情況，因此，最後文本建議從總體上考慮有關成員的資格，特別是其公民品德。為此，經參照本澳現行法例<sup>95</sup>，建議在第十四條（市政諮詢委員會的組成及成員的資格）第二款中增訂有關成員應‘具備公民品德’……。另外，亦建議在第十八條（職務的終止）中新增一項，將‘不再具備第十四條第二款規定的資格’列作其中一項終止職務的情況……。”

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 47. 第十九條 人員制度

對於最初文本，有意見提出，公務員的調動方式除了派駐及徵用外，還有“調任”，為何第三款沒考慮“調任”<sup>96</sup>的情況？為何第四款

<sup>95</sup>例如：第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第四條（聘任）第二款規定：“聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任……”。

<sup>96</sup>第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第三十一條規定：“調動之方式分為：a) 調任；b) 派駐；c) 徵用。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

及第五款所指的人員分別採用不同的合同制度？

提案人回應，為了逐步統一未來市政署的人員制度，不考慮“調任”情況。若該署編制內的職位日後出缺，便會消滅。至於第五款為何採用不同的合同制度，原因是該款所指的人員，屬非常規性的，例如熊貓館的專業人員，故宜在招聘上保持嚴謹性。

最後文本在第六款增加了“福利待遇”、“為享受年假的權利”的表述，提案人解釋是為了更清晰條文的規定，以利實務上的操作。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 48. 第二十條 市政管理委員會成員及主管人員

有議員指出，本條僅就非屬編制內的市政署領導及主管在終止職務後如何獲該署返聘作出規範，但在實務上，不排除有非屬編制內的市政署員工獲委任在其他部門當領導或主管；如此，是否也應在鼓勵公職人員橫向流動的情況下，考慮彼等於終止職務後可獲市政署返聘的條件？

提案人回應，政府現正檢討特區領導及主管人員通則，而市政署的情況亦會建基整體的機制上。在未完成檢討機制前，市政署會沿用現時民政總署的處理方法，而現時民政總署對該等情況，因應有關人員原來屬行政任用合同抑或個人勞動合同的制度，分別適用第 14/2016 號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》第四十八條<sup>97</sup>或《民政總署人員

<sup>97</sup>該行政法規第四十八條規定：“一、以定期委任任用的不具編制內原職位的領導及主管人員，如其定期委任終止，經行政長官許可，可根據第 14/2009 號法律第十條第二款的規定獲任一部門或實體以合同聘用。二、上款所指的聘用，應儘可能於定期委任終止後六個月內為之。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

通則》第十條第一款<sup>98</sup>的規定處理。

對於最初文本的行文編排，有意見提出，從立法技術而言，宜按標題的內容順序作出規範；此外，第三款關於不具編制內原職位的市政管理委員會成員在終止職務後的規定不太清晰，彼等需否符合第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》第十條第二款規定的前提？如第二款及第三款所指的要件相同，為何分拆兩款作出規定？

提案人解釋，最初文本分拆兩款的設想是“希望能清晰指出不具編制內原職位的市政管理委員會成員，以及不具編制內原職位的市政署組織附屬單位的主管人員，如在職務終止且其擔任有關職務前為十二月二十一日第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》所指的公共行政工作人員時，均可按第 14/2016 號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》<sup>99</sup>的立法理念作等同的處理，尤其是針對市政管理委員會成員的情況。而為簡化有關規定，最後文本建議合併最初文本第二十條第二款和第三款。”

最後文本增加第一款，提案人解釋，“原設想是適用有關個人勞動合同中就市政管理委員會成員所訂定的擔任及終止職務的條件，以及補充適用在該合同中訂明的其他制度或規定。而為明確此立法原意，最後文本建議增訂第二十條第一款：‘一、市政管理委員會成員制度適用本法律的規定，並經作出必要配合後，依次補充適用第四條第二款（四）

<sup>98</sup>該通則第十條第一款規定：“除本通則規定的例外情況，以及有合理理由的緊急且經管理委員會批准的情況外，錄用任何工作人員，均應透過對外招考或內部開考為之。”

<sup>99</sup>第 14/2016 號行政法規第四十八條（領導及主管官職據位人）：“一、以定期委任任用的不具編制內原職位的領導及主管人員，如其定期委任終止，經行政長官許可，可根據第 14/2009 號法律第十條第二款的規定獲任一部門或實體以合同聘用。二、上款所指的聘用，應儘可能於定期委任終止後六個月內為之。”；和第四十九條（獲聘職程）：“上條所指人員以與擔任領導或主管官職之前相同的職程聘用，並按法律規定晉升至擬填補的職位的職等或職階所需的服務時間訂定相應的職級及職階。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

項（1）分項所指的人員通則及第 15/2009 號法律的規定。’ 至於市政署的主管人員，由於最後文本第二十條第二款已規定‘主管人員的委任以定期委任方式作出’，因此，有關人員將適用一般公職法律制度（主要包括第 15/2009 號法律）的規定。”

此外，有意見提出，第六款是否僅針對編制內人員？該款與第十條第二款如何適用？提案人解釋，第六款僅針對編制內人員，而有關規定是為明確彼等的退休金及撫卹金的扣除金額的計算方式，亦即如其實際的薪酬已逾 1100 薪俸點相應的金額，則仍以 1100 薪俸點為上限計算扣除金額。最後文本在第六款加上“為適用上款的規定”的表述，以清晰其適用範圍。

最後文本一如第十九條第六款般，在本條第四款增加“福利待遇”、“為享受年假權利”等表述。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 49. 第二十一條 監察及私人的合作義務

有議員指出，第二款並沒有規定不履行第一款（二）項的義務，那麼，如拒絕出示所要求的文件或物品是否不會構成違令罪？如相關文件或產品非存於營業場所，例如存於不在同一地點的辦公室而無法即時提供，該如何處理？市政署稽查人員是否有權進入該辦公室？

委員會要求提案人解釋第一款（二）項及第二款的立法取向，以及本條與現行涉及民政總署監察權的單行法中不同規範之間的配合問題。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

亦有意見指出，本條涉及刑事規範，但個別用詞例如“相關主管人員”、“特定活動及場所”不太明確。基於罪刑法定原則，被禁止的行為必須可客觀地得以確定<sup>100</sup>，故建議完善有關用詞。此外，條文中有關“稽查”的表述與現行涉及民政總署職權的單行法所採用“監察”一詞不一致。

提案人回應，由於本條第二款涉及刑事規範，故為進一步明確同條第一款的規定，“經參照本澳現行法例<sup>101</sup>，最後文本建議將涉及‘稽查’的表述改為‘監察’，並建議調整第二十一條（包括第二十二條）的相關表述，包括將‘市政署的稽查人員及相關主管人員’改為‘具監察職務（並按照法案第二十二條第二款的規定適當表明身份）的市政署人員’、將‘特定活動及場所’改為‘受監察活動的地點或營業場所’。至於‘不設在營業地點的辦公室’是否包括在監察範圍內，須強調的是，從最後文本第二十一條有關‘受監察活動的地點或營業場所’的規定可見，其所著重的並非某一地點，而是針對依法受監察的活動（監察對象）的所在之處，換言之，如果該辦公室是用作進行依法受監察的活動，則包括在監察範圍內，因此，須取決於具體的個案而定。

<sup>100</sup>Jorge de Figueiredo Dias 著，《Direito Penal : Parte Geral》，第一卷，第二版，Coimbra Editora，2007年，第185及186頁。

<sup>101</sup>例如：第12/2017號法律《分層建築物管理商業業務法》第五章監察及處罰制度第二十二條（公共當局的權力）：“一、房屋局的人員執行監察職務時，具有公共當局的權力，並可依法請求警察當局及行政當局提供所需的協助，尤其在執行其職務時遇反對或抗拒的情況。”；第4/2016號法律《動物保護法》第三十四條（職權）：“一、民政總署負責監察本法律的遵守情況，並對本法律所定的行政違法行為提起程序，但不影響其他公共實體的職權。二、民政總署監察人員在執行本法律的規定時，享有公共當局的權力，尤其可要求違法者提供其姓名及地址，以及出示身份證明文件，並可依法要求治安警察局提供協助，特別在執行職務時遇到反對或抗拒的情況。”；第5/2013號法律《食品安全法》第四條（職權）：“二、民政總署的監察人員在執行職務時，具有公共當局的權力，並可依法要求警察當局提供所需協助，尤其是為調查的目的或在執行職務時遇到反對或抗拒的情況。”；第5/2011號法律《預防及控制吸煙制度》第二十八條（監察）：“一、衛生局、民政總署、博彩監察協調局及治安警察局在所屬職責範圍內，具職權監察對本法律的遵守情況，但不影響第七條規定的適用。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

然而，需要指出的是，對‘住所、律師事務所或醫生診所’等場所的搜索，仍將按照《刑事訴訟法典》的相關規定<sup>102</sup>，即只有依法在司法當局命令、許可或親自在場主持時方可為之。

另外，為進一步明確第二十一條第一款（二）項所指的範圍，最後文本建議參照本澳現行法例<sup>103</sup>作出調整，即由‘出示所要求的文件及其他資料，並對貨物及產品的檢查提供便利，以及提供所要求的資訊及聲明’改為‘出示及提供為執行本法律規定的監察職責所需的文件及其他資料，並對受監察的貨物及產品的檢查提供便利。’經修改後，當中‘其他資料’的表述將涵蓋原有的‘資訊’及‘聲明’，以及其他為執行《設立市政署》法案規定的監察職責所需的任何資料。”

至於不履行第一款（二）項的義務是否構成違令罪，提案人表示，“由於有關人士未有按照執行監察職務的市政署人員的要求而出示或提供有關文件及其他資料，可能存在可宥恕的原因（例如：有關文件或資料因客觀原因而經已遺失），因而不構成普通違令罪；亦因此，法案第二十一條第二款未有按照《刑法典》第三百一十二條（違令）第一款a)項的規定（“一、不服從由有權限之當局或公務員依規則通知及發出之應當服從之正當命令或命令狀者，如符合下列情況，處最高一年徒

<sup>102</sup>《刑事訴訟法典》第一百六十二條（住所搜索）：“一、對有人居住的房屋或其封閉的附屬部分的搜索，僅可由法官命令或許可進行；除第一百五十九條第四款b項所規定的情況外，不得在下午九時至上午七時之間進行搜索，否則無效。二、如屬第一百五十九條第四款a及b項之情況，住所搜索亦得由檢察院命令進行，或由刑事警察機關實行；第一百五十九條第五款之規定，相應適用之。三、如搜索律師事務所或醫生診所，搜索須由法官親自在場主持，否則無效；如有代表該職業之機構，則法官須預先告知該機構之主持人，以便其本人或其代表能在場。四、如搜索官方衛生場所，則上款所指之告知須向該場所之領導人或其法定替代人為之。”。

<sup>103</sup>例如：第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第七十五-E條（特別合作義務）：“一、為預防及監察賄選犯罪和以上兩條所規定義務的遵守情況……任何公共或私人實體均有義務與執行職務且經適當表明身份的廉政公署調查人員合作，尤其：（二）出示和提供為執行本條規定的職務所需的文件及資料。”；第5/2013號法律《食品安全法》第四條（職權）：“三、上款所指監察人員在執行職務並適當表明身份時有權：（二）要求出示或提供為執行本法律所需的文件及其他資料……”。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

刑，或科最高一百二十日罰金：a) 有法律規定，告誡在該情況下係以普通違令罪予以處罰者；），透過法案直接規定第二十一條第一款(二)項的情況構成普通違令罪。”

關於本條與其他單行法的配合方面，提案人指出，“由於本澳現行法例中，尚有部分單行法有規範民政總署人員可以進行監察，例如：第 4/2016 號法律《動物保護法》及第 5/2013 號法律《食品安全法》等，為免排除有關情況的適用，最後文本建議增訂‘但特別法另有規定者除外’的規定；同時，考慮到《刑法典》第三百一十二條第一款 a)項規定：“……告誡在該情況下係以普通違令罪予以處罰者”，故建議調整此款，……”最後文本第二款改為“凡依法有義務但拒絕讓執行監察職務的市政署人員進入上款所指的地點或場所，又或在其內逗留以進行監察者，構成普通違令罪，但特別法另有規定者除外。”

對於最後文本第一款中“受監察活動的地點或營業場所”的表述，有議員提問，如何理解“活動”一詞？為何不僅規定“營業場所”？提案人回應，受市政署監察的，不僅是“營業場所”，也有屬於“活動”的，例如受第 47/98/M 號法令規範的“活動”。

此外，議員亦關注辦公室是否屬受監察的場所，並指出，辦公室必然與業務有關，例如在辦公室存放罐頭的樣本，如此，該如何界定？提案人回應，須按監管有關業務的法例處理，例如，日後市政署監察人員按《食品安全法》監察食品製作場所<sup>104</sup>，如非食品製作場所，該等人員亦不會進入。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

<sup>104</sup>第 5/2013 號法律《食品安全法》第四條第三款規定：“上款所指監察人員在執行職務並適當表明身份時有權：(一) 依法進入生產經營的地點及場所，以及作出檢查；……。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 50. 第二十二條 具監察職務的人員

對於最初文本第一款（一）項的規定，有意見指出，根據現行《刑事訴訟法典》規定<sup>105</sup>，司法當局是指法官、預審法官及檢察院，故宜了解市政署監察人員將會在何情況下需要請求司法當局協助？

至於該款（二）項，委員會認為存在以下問題：

- 有關規定與第二十一條不協調，這因僅在不履行第二十一條第一款（一）項規定的義務方構成普通違令罪，而不履行該款（二）項規定的義務不屬犯罪。在此情況下，為何向檢察院檢舉？
- 現行《刑事訴訟法典》第二百二十五條第一款 b)項<sup>106</sup>已規定關於公務員在執行職務時獲悉犯罪消息的檢舉義務。因此，不明為何法案在此另行規定，並將之視為權力？

對於最初文本第二款（二）項的規定，有議員提出，為何市政署的監察人員在執行職務時需要使用屬個人所有的車輛？

提案人經分析上述意見，並考慮到現時實務操作中不會再出現“因執行任務所需而使用屬個人所有的車輛”的情況，故在最後文本刪除第一款（二）項和第二款（二）項，以及刪除“請求司法當局”的表述，並完善該兩款的行文及本條的中文標題。

<sup>105</sup> 該法典第一條(定義)第一款規定：“為著本法典之規定之效力，下列各詞之定義為：.....b) 司法當局：法官、預審法官及檢察院，而其各自係屬其權限範圍之訴訟行為之司法當局；.....”

<sup>106</sup> 該法典第二百二十五條(義務檢舉)第一款規定：“一、即使不知悉犯罪行為人為何人，以下實體對下列犯罪亦有義務提出檢舉：.....b) 屬《刑法典》第三百三十六條所定概念之公務員，就其執行職務時及因其職務而獲悉之犯罪。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

### 51. 第二十三條 財政及財產的管理及監察制度

對於最初文本的第三款，有議員提出，日後會採取什麼監察機制？亦有意見指出，根據現行《公共財政管理制度》的規定<sup>107</sup>，“自治機構的行政管理委員會須有一名財政局代表，但監察委員會或等同機關已有該代表的情況除外。”提案人回應，將按法案第三十條(即最後文本第三十一條)（二）項的規定，透過行政法規設立監察委員會進行有關監察工作，但該委員會不是市政署的機關，其組成人員將由行政法規訂定。

另有意見指出，最初文本的第二款中、葡文存在差異，要求提案人解釋擬規範的內容。提案人經研究後，將該款刪除，並作出解釋，“……第二款原建議參照第 17/2001 號法律《設立民政總署》附件《民政總署章程》第二十八條（財政管理制度）第三款（‘三、民政總署的會計以配合有關職責的本身帳目計劃為基礎，以行政長官批示核准。’）作出規範；但經進一步分析，考慮到按照十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十六條（自治機關及自治基金組織之會計）：‘自治機關及自治基金組織之收入及開支之記帳規則，由第十九條第二款所指之特別法規訂定。’該法令第十九條（開支之許可）第二款規定：‘賦予自治機關及自治基金組織之領導機關許可開支之本身權限之條件，須訂明於特別法規內。’惟該規定已被第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》所廢止；而且，現時民政總署（包括未來的市政署）的會計制度、經濟分類等都是適用一般自治機構的財政及財產制度；再者，法案第二十三條第一款亦已規定：‘市政署的財政及財產管理制度須遵守本章的規定，並

<sup>107</sup> 參見第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第七十一條第二款。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

補充適用自治機構的財政及財產制度’，因此，最後文本建議刪除最初文本第二十三條第二款的規定。”

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

52. 第二十四條 財政及財產自治權、第二十五條 資源的來源

最後文本與最初文本一致。

53. 第二十六條 本身收入

最後文本完善了葡文文本的行文。

54. 第二十七條 特別撥款

最後文本與最初文本一致。

55. 第二十八條 豁免

最後文本完善了葡文文本的行文。

56. 第二十九條 民政總署人員的轉入

有議員提出，第一款規定的“原有的權利及福利待遇”是否已包含



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

第六款所指的“原有薪俸”？為何在第六款作出特別規定？有議員提出，為便於理解條文的規定，可否就不同的聘用方式，分款列出相關的過渡規定，亦有議員認為現時的編列清晰。

對於最初文本的第三款，有意見提出，政府將有什麼吸引條件讓民政總署編制內人員或以行政任用合同制度任用的人員選擇改用個人勞動合同制度？如何計算編制內人員在選擇個人勞動合同後有關公積金制度的供款時間及移轉價值<sup>108</sup>？至於第五款，為何沒有關於以定期委任方式在其他政府部門擔任職務的民政總署編制內人員的過渡規定？

提案人解釋，最初文本第六款規定“民政總署人員的原有薪俸不得因轉入市政署而減少”的原因是考慮到薪俸是員工比較關注的事宜，故法案加以特別規定。經考慮委員會提出的意見後，最後文本刪除第六款，將相關內容合併在第一款內。

至於最初文本第三款的規定，最後文本將之刪除。對此，提案人解釋，市政署的人員制度基本沿用現時民政總署的人員制度，即主要為個人勞動合同制度，而該款的立法原意是希望透過有關員工的選擇，“可加快統一未來市政署內部的各種人員制度；但經進一步分析及考慮實務狀況，尤其是：

- 1) 確保民政總署的人員能平穩地過渡至未來的市政署；
- 2) 不減少民政總署人員原有的權利、薪酬及福利待遇；
- 3) 現時，民政總署共有三套人員制度同時並行，包括一般公職法

<sup>108</sup>現行第 8/2006 號法律《公務人員公積金制度》第二十六條(規範對象)第一款規定：“於本法律生效日前一日在退休及撫卹制度登記的工作人員，可申請轉入公積金制度。”第二十七條(效力)規定：“一、轉制申請一經批准，即產生以下效力：……（三）截至本法律生效日前一日，為退休及撫卹效力而計算的服務時間，轉化為公積金制度供款時間及移轉價值；（四）在退休及撫卹制度下為取得年資獎金而計算的服務時間，轉化為在公積金制度下為取得供款時間獎金而計算的供款時間；……。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

律制度、新《民政總署人員通則》及舊《民政總署人員通則》。

在市政署成立後，特區政府將按照實際情況，逐步開展兩階段的優先工作。第一階段，將制定市政署的專有人員通則，統一現有民政總署內新舊《通則》所規定的人員制度。第二階段，將會研究進一步與一般公職法律制度連接，以配合整體公務人員制度的改革、人員的職業生涯發展，以及未來特區政府公務人員隊伍的待遇及福利調整的需要。

因此，在現有的基礎上，不宜讓適用一般公職法律制度的編制內人員或以行政任用合同制度任用的人員選擇轉為適用市政署的專有人員通則的個人勞動合同制度，故最後文本建議刪除此款的規定。”

關於本條沒有以定期委任方式在其他政府部門擔任職務的民政總署編制內人員的過渡規定的問題，曾與提案人就現行定期委任制度尤其是需否原部門批准等事宜進行討論。

提案人指出，“如為以確定委任任用的民政總署編制內人員，將按照法案第二十九條（民政總署人員的轉入）的規定轉入市政署，尤其是該條文第一款及第二款的規定，因為編制內人員，故有關人員是否以定期委任在其他公共部門或實體提供服務並不影響其轉入市政署；同時，按照現行公職法律制度的規定（包括十二月二十一日第 87/89/M 號法令《澳門公共行政工作人員通則》、第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》等），定期委任的續期無須取得原部門的贊同意見。”

提案人認為，由於本法案僅涉及已獲定期委任在其他政府部門任職的編制內人員，故此，即使不在本條加入定期委任的相關過渡規定，也不會影響該等員工在其他部門的定期委任的持續性。

關於本條對“徵用”及“派駐”的規定，提案人解釋，“《澳門公



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

共行政工作人員通則》明確規定‘徵用、派駐’須取得‘原部門之贊同意見’，因此，如果沒有在法案中訂明，則可能會產生疑慮，是否會中斷有關的法律狀況，並再重新進行《澳門公共行政工作人員通則》規定的程序。”

此外，最後文本將第一款的規定排除適用於“民政總署管理委員會成員及主管人員”，而另增設一條(即最後文本的第三十條)作出規範。提案人解釋，“法案原建議適用第二十條有關‘市政管理委員會成員及主管人員制度’的規定，尤其是該條第五款‘市政管理委員會成員及主管人員於擔任官職期間，不影響其原有的權利及福利待遇……’來保障民政總署管理委員會成員及主管人員的原有權利及福利待遇；但經進一步分析，為明確對有關人員的保障，最後文本建議增訂第三十條（民政總署管理委員會成員及主管人員）以作專門規範。

申言之，如果有關人員於市政署設立之日不獲委任為市政管理委員會成員及主管人員，除按照其本身適用的相關規範（例如：民政總署管理委員會成員適用第 17/2001 號法律《設立民政總署》附件《民政總署章程》第十條的規定<sup>109</sup>，即其個人勞動合同所訂定的終止職務的條件）作出處理外，亦適用法案第二十條第三款或第四款的規定，即依法可免除開考而獲任一部門或實體以其擔任有關職務前的職程以行政任用合同方式聘用，或依法可免除開考而獲市政署以其擔任有關職務前的職程以個人勞動合同方式聘用，並按照法律或通則規定晉升至擬填補的職位的職等或職階所需的服務時間訂定相應的職級及職階（最後文本第三十條第一款）；如果獲委任，則不影響其原有的權利及福利待遇，尤其是

<sup>109</sup> 《民政總署章程》第十條（成員之任免及通則）：“一、管理委員會成員由行政長官透過公佈於《澳門特別行政區公報》的批示自由選定及免職。二、管理委員會成員擔任職務及終止職務的條件由與澳門特別行政區訂立的個人勞動合同訂定，且不必等同於公共行政的官職。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

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、為享受年假的權利，以及在有關職程內晉升的權利，且為產生一切法律效力，其於民政總署提供服務的全部時間均予計算（最後文本第三十條第二款）。”

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

### 57. 第三十條 民政總署市政管理委員會成員及主管人員

這條文是新增的，相關理由在上點已詳述。

### 58. 第三十一條 補充性行政法規 (最初文本第三十條)

委員會指出，關於本法案的內容，似乎需要制定的補充性行政法規不僅限於本條所列的事宜，故為免有所遺漏，建議考慮以舉例列舉的方式處理相關事宜。

此外，有意見提出，本法案並沒有就民政總署的財產移轉事宜作出規範，要求提案人解釋。

提案人經研究後，將本條的規定改以舉例列舉的方式指出日後由行政法規規範的事宜，並新增（四）項，規定將“轉予澳門特別行政區或市政署的原屬民政總署的財產的具體程序及方式”，由補充性行政法規訂定。提案人並就沒參照第 17/2001 號法律《設立民政總署》的做法以法律訂定該項事宜作出解釋，“法案未有規範有關民政總署現有的財產及其他權利與義務的規定，主要是由於按照第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六條（法律）的規定，上述規定不屬‘法律



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

保留’的事項，故法案建議按照該法律第七條（獨立行政法規和補充性行政法規）第一款（七）項〔“（七）不屬於本法第六條規定的其他事項”〕和第二款（“二、補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定”）的規定，由補充性行政法規訂定；而為明確此立法原意，最後文本建議在最初文本第三十條（最後文本第三十一條）中增訂一項……。”提案人還指出，日後在補充性行政法規針對須依法進行登記的財產，將建議規定須將與該財產有關的所需詳細資料通知登記官，以便其依職權在有關登記中作出相應的處理。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

### 59. 第三十二條 待決程序 (最初文本第三十一條)

由於本法案沒參照第 17/2001 號法律《設立民政總署》附件的《民政總署章程》第三十四條的規定，保留現行對行政處罰的決定，或對費用、收費或其他價金的結算行為的行政申訴方式，亦即不再規定就相關行為“須向管理委員會提出必要訴願”，故委員會要求提案人解釋。

提案人表示，將適用《行政程序法典》及第 52/99/M 號法令的一般制度，也就是將現時向管理委員會提出的行政申訴方式，由“必要訴願”改為“任意訴願”，這既為了簡化行政申訴程序，也為配合第 52/99/M 號法令的規定<sup>110</sup>。

由於改變現行的行政申訴方式，故本條就待決的個案作出規範。

<sup>110</sup>第 52/99/M 號法令第十六條(對決定提出申訴) 規定：“對處罰決定，得向行政法院提起司法上訴。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

對於最初文本的第一款，有意見指出，行政處罰的程序並非結算程序，而有關決定亦非結算行為。至於第二款，則欠指出該適用什麼法律規範？

提案人經研究有關意見後，完善了本條的行文，其中第二款明確規定，“在本法律生效前已作出結算通知或罰款通知的個案，繼續適用原有法例的規定”，亦即該等個案仍沿用《民政總署章程》第三十四條的規定，在向市政管理委員會提起必要訴願後，方可提起司法上訴。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

#### 60. 第三十三條 現行的市政條例（最初文本第三十二條）

有意見關注如何處理現行的市政條例中可能存有具政權性規範的問題？提案人回應，“全國人民代表大會常務委員會於一九九九年十月三十日通過的《關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》，明確規定《市政區法律制度》（第 24/88/M 號法律）中體現市政機構具有政權性質的條款不採用為澳門特別行政區的法律；而且，按照《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……’、第八條規定：‘澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。’同時，第 1/1999 號法律《回歸法》第三條（原有法規）亦規定：‘一、澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《澳門特別行政區基本法》抵觸者外，採用為澳門特別行政區法規。’第十五條（市政機構的改組）規定：‘一、原澳門市政機



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

構改組為非政權性的臨時市政機構……三、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。’

簡言之，當澳門原有（回歸前）的法律、法令、行政法規和其他規範性文件與《澳門基本法》相抵觸的話，除非依法另有修改，否則不予保留。由於《澳門基本法》規定澳門特區可設立非政權性的市政機構、第 1/1999 號法律亦已規定原市政機構改組為非政權性的臨時市政機構<sup>111</sup>，所以，有關體現市政機構具有政權性質的條款，因不符合《澳門基本法》及第 1/1999 號法律的相關規定，故已停止生效。”

另有意見提出法律公佈時並不等於開始生效，建議完善本條的規定。提案人接納有關建議，將“公佈時”改為“生效之日”。

委員會接納提案人的解釋。

## 61. 第三十四條 撤銷民政總署 (最初文本第三十三條)

有意見指出，本條第二款關於“其他法律上的行為”與葡文的表述不一致；亦有意見指出，現行關於民政總署的法例，也有賦予民政總署管理委員會主席的處罰職權，故此，需否在第二款增加“提述”的內容。

提案人回應，“經參考本澳現行法例<sup>112</sup>及‘法律上的行為’的涵

<sup>111</sup>其後，特區政府於二零零二年一月一日透過第 17/2001 號法律《設立民政總署》成立了民政總署，並撤銷臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，以及解散有關臨時市政機關。

<sup>112</sup>例如：第 25/2017 號行政法規《經濟局的組織及運作》第十七條（更新提述）、第 1/2017 號法律《修改第 1/2001 號法律〈澳門特別行政區警察總局〉及第 9/2002 號法律〈澳門特別行政區內部保安綱要法〉》第四條（撤銷保安協調辦公室）、第 11/2017 號行政法規核准《低壓燃氣分配網的技術規章》第三條（更新提述）、第 29/2016 號行政法規《修改〈郵政局組織規章〉》第十一條（更新提述）、第 27/2016 號行政法規《婦女及兒童事務委員會》第十六條（更新提述）等。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

義，最後文本建議將最初文本第三十三條（最後文本第三十四條）第二款葡文文本有關‘法律上的行為’的表述，即由‘negócios jurídicos’改為‘actos jurídicos’。葡萄牙孟狄士教授指出<sup>113</sup>，‘actos jurídicos’（法律上的行為）為廣義的法律行為，當中可包括……簡單法律行為（acto jurídico simples）及法律行為（negócio jurídico）等……。”

最後文本除修改葡文文本相關用詞的表述外，亦完善第二款的規定，增加關於管理委員會主席的提述<sup>114</sup>。

委員會接納提案人的解釋及修改建議。

## 62. 第三十五條 廢止 (最初文本第三十四條)

最後文本完善了葡文文本的行文。

## 63. 第三十六條 生效 (最初文本第三十五條)

有關法案的生效日期，提案人解釋，除須配合《行政長官選舉法》的修改時間，亦需時準備補充性行政法規，也須考慮財政預算的年度性，故建議“本法律自二零一九年一月一日起生效”。

委員會接納提案人的解釋。

<sup>113</sup> 孟狄士教授（Prof. Doutor João Castro Mendes）著，黃顯輝譯：《法律研究概述》，澳門大學法學院，1998年，第103頁及續後。

<sup>114</sup> 由於現時民政總署管理委員會及其主席分別透過授權及轉授權的方式，將彼等的部分職權授予及轉授予管理委員會其他成員，以及該署的主管包括部長及處長，故本條的提述替代未必能完全涵蓋有關行為的主體。鑑於提案人考慮以補充性行政法規具體訂定市政署的內部組織架構，故留待制定補充性行政法規時處理相關事宜。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

VI

結論

64. 委員會經對法案進行分析，作出如下結論：

- 1) 認為本法案已經具備在全體會議作細則性審議及表決所必需的要件；
- 2) 建議邀請政府代表列席細則性審議法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一八年七月二十四日於澳門。

委員會

陳澤武

(主席)

黃潔貞

黃潔貞

(秘書)



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

吳國昌

吳國昌

麥瑞權

陳亦立

陳虹

胡祖杰

林玉鳳

陳華強

梁孫旭