



# 澳門特別行政區

## 設立非政權性市政機構

### 諮詢文件

澳門特別行政區政府  
二零一七年十月



# 目 錄

前 言 .....	1
<b>一、設立非政權性市政機構的基本問題.....</b>	<b>3</b>
(一) 設立市政機構的必要性.....	3
(二) 設立市政機構的基本原則.....	5
(三) 對市政機構“非政權性”的界定.....	5
(四) 市政機構的性質.....	6
<b>二、市政機構的設立方式與職能 .....</b>	<b>7</b>
(一) 市政機構的設立方式 .....	7
(二) 市政機構的職能.....	7
(三) 原民政總署人員的安排.....	8
<b>三、市政機構的組織及其產生方式 .....</b>	<b>9</b>
(一) 市政管理委員會.....	9
(二) 市政諮詢委員會.....	9
<b>四、行政長官選舉委員會內市政機構成員的代表 .....</b>	<b>11</b>
結 語 .....	12

# 前 言

- 1 根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）第九十五條和第九十六條的規定：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。市政機構的職權和組成由法律規定。
- 2 澳門特別行政區第四屆政府成立以後，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，開展研究工作。
- 3 經綜合分析本澳社會不同意見及諮詢中央意見後，特區政府在嚴格按照《澳門基本法》相關規定的基礎上，就非政權性市政機構的設立、職能、成員產生方式等提出建議。現就這些建議進行諮詢，旨在進一步聆聽社會各界意見、凝聚共識，進而開展立法程序和籌設工作，爭取於2019年初依法設立符合《澳門基本法》的非政權性市政機構，並從中產生第五任行政長官選舉委員會內市政機構成員的代表。
- 4 為方便廣大市民了解有關建議方案，本諮詢文件涵蓋四個方面的內容：一是設立非政權性市政機構的基本問題，主要闡述設立市政機構的必要性及基本原則，對市政機構“非政權性”作出界定等；二是對市政機構的設立及職能等提出建議；三是就市政機構的組織及其成員產生方式提出構想；

四是針對行政長官選舉委員會內市政機構成員的代表作出安排。

5 特區政府冀望社會各界、社團組織和廣大市民踴躍發表意見，並請於諮詢期間透過下列任何方式提出意見或建議：

- 網上：[www.omspp.gov.mo](http://www.omspp.gov.mo)
- 郵寄：澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓地下行政公職局  
（信封請註明“關於設立非政權性市政機構的意見和建議”）
- 親臨遞交：澳門水坑尾街 162 號公共行政大樓大堂接待處
- 傳真：8987 0898、8987 0899
- 電話：8866 8866

諮詢期：2017 年 10 月 25 日至 2017 年 11 月 23 日

本諮詢文件已上載：[www.omspp.gov.mo](http://www.omspp.gov.mo)

擬將意見或建議保密的人士，請清楚作出說明。

# 一、設立非政權性市政機構的基本問題

## (一) 設立市政機構的必要性

- 6 1987年，《中葡聯合聲明》確定中國於1999年12月20日恢復對澳門行使主權。1993年，全國人民代表大會制定《澳門基本法》，規定澳門特別行政區可設立受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面服務的非政權性市政機構，市政機構就有關事務向政府提供諮詢意見；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）規定，行政長官選舉委員會的組成人員包括市政機構成員的代表。
- 7 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1999年8月29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以前，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基本法無抵觸的內容，可以繼續保留。基此，澳門特別行政區第1/1999號法律《回歸法》規定，原澳門市政機構改組為非政權性的臨時市政機構，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2001年12月31日。

- 8 2002年1月1日，根據澳門特別行政區第17/2001號法律《設立民政總署》，撤銷臨時澳門市政機構及臨時海島市政機構，解散臨時市政機關，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。鑑於民政總署未被視為《澳門基本法》所指的非政權性市政機構，民政總署亦未有成員代表進入行政長官選舉委員會，澳門特別行政區有必要按照《澳門基本法》的相關規定，適時設立非政權性市政機構，以及完善行政長官選舉委員會的組成。
- 9 此外，按照《澳門特別行政區五年發展規劃2016-2020年》（以下簡稱“《五年發展規劃》”），澳門將發展成為具國際水平的宜居城市，當中，構建和諧社區、優化民生服務亦將是特區政府的施政重點。由於相關事務涉及不同施政範疇，從特區政府現況觀察，需要逐步重整相關組織及機制，以加強意見吸納、分析及採取相應的措施，推動不同部門的協作。
- 10 綜合《澳門基本法》的規定及配合特區未來發展的需要，特區政府認為現階段籌設非政權性市政機構具有積極意義。

## (二) 設立市政機構的基本原則

- 11 特區政府認為，設立非政權性市政機構須始終遵循兩個基本原則：
- 12 一是依法設置。市政機構的設立必須完全符合《澳門基本法》的相關規定：市政機構必須為非政權性，其提供服務的基礎是受特區政府委托；市政機構的職權和組成須由法律規定。
- 13 二是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，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。

## (三) 對市政機構“非政權性”的界定

- 14 在《澳門基本法》有關市政機構的規定中，“非政權性”是對市政機構的基本定位，故有必要對其作出清晰界定：
- 15 《澳門基本法》規定市政機構須為“非政權性”，主要基於澳門回歸前實行的地方行政和地方自治，市政機構在一定程度上與以總督為首的行政當局構成兩級政府，且沿襲葡萄牙地方自治模式，其代議



機關由選舉產生；而“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；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。

16 具體而言，雖然市政機構受政府委托為居民提供服務及向政府提供諮詢意見，但其與特區政府之間不存在縱向分權的關係，而是委托與被委托的關係。這意味着，作為受委托方的市政機構必須向作為委托方的特區政府負責，市政機構的職權源自特區政府的委托，並由法律訂定。

17 可以進一步指出，市政機構在受政府委托為居民提供服務的過程中，可行使部分因提供服務而產生的必要的行政管理權，但該等行政管理權不具有自主性，僅為一種衍生性權力，市政機構亦不因此而具有行政當局的屬性。事實上，“服務”本身在某些情況下即包括甚至就是“管理”。市政機構不具有地方政府的性質和地位，其行使必要的行政管理權並不導致其具有政權性。

#### （四）市政機構的性質

18 由於非政權性市政機構受政府委托行使一定公權力，宜設定為具有公法人性質的自治機構。“自治”僅表明其在內部管理和運作上與一般行政部門有所不同，並不具有任何政權性。

## 二、市政機構的設立方式與職能

### (一) 市政機構的設立方式

- 19 鑑於民政總署與臨時市政機構及回歸前的市政機構存在歷史淵源，並為貫徹特區政府“精兵簡政”的原則，建議撤銷民政總署，設立非政權性的市政機構。
- 20 市政機構的名稱可直接採納《澳門基本法》所表述的“市政”，並延續民政總署的“署”之稱謂。同時，根據澳門的地域和人口規模，沒有必要設立多個市政機構或設立市政機構的分支機構，故無須稱為“市政總署”。綜上，建議將市政機構定名為“市政署”。

### (二) 市政機構的職能

- 21 民政總署已為市民服務逾 15 年，其服務的成效為廣大市民所接受及認可。非政權性市政機構可基本承繼民政總署的現有職能，並應政府要求或在其職能範圍內根據工作需要向政府提供諮詢意見；民政總署少數職能移轉至特區政府現有職能部門，而特區政府現有職能部門承擔的少數職能亦將適時移轉至市政機構。

- 22 市政機構的職能範圍除包括為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務外，還可涉及其他有助促進和諧社區的構建及滿足民生需要的職能。

### (三) 原民政總署人員的安排

- 23 非政權性市政機構設立以後，將撤銷民政總署。因應市政機構的職能設置，民政總署的絕大部分人員將移轉至市政機構，少數人員將移轉至政府相關職能部門。特區政府會確保原民政總署人員的利益不受影響，從而實現民政總署的職能和人員平穩過渡。

### 三、市政機構的組織及其產生方式

- 24 市政機構的組織設置須兼顧《澳門基本法》為市政機構設定的服務與諮詢兩大職能，故建議市政機構內部設市政管理委員會和市政諮詢委員會，分別負責有關職能；兩個委員會的成員皆為市政機構成員，且該等成員皆須為澳門特別行政區永久性居民。

#### (一) 市政管理委員會

- 25 市政管理委員會是市政機構的執行機關，受政府委托為居民提供市政服務，其成員須為全職。建議由行政長官委任具備公共管理經驗和能力的人士擔任有關職務。
- 26 市政管理委員會成員可包括主席、副主席及委員，建議成員總數不超過 8 人。

#### (二) 市政諮詢委員會

- 27 市政諮詢委員會是市政機構的諮詢機關，受政府委托就有關事務向政府提供諮詢意見，其成員通常為兼職。建議由行政長官委任在市政機構職能相關範疇具備社區與基層服務經驗或足夠的專業和服務能力的人士擔任有關職務。
- 28 市政諮詢委員會成員包括主席及委員，可因應需要於內部分組開展工作，成員總數不多於 25 人，主席由委員互選產生。

為了讓更多社會人士有機會參與市政機構的工作，並為澳門特區培養更多有志於服務市民的人才，建議市政諮詢委員會成員任期為五年，可連任一次。

## 四、行政長官選舉委員會內市政機構成員的代表

- 30 由於市政管理委員會成員和市政諮詢委員會成員皆為市政機構成員，市政管理委員會與市政諮詢委員會作為一個整體向特區政府負責，故行政長官選舉委員會組成人員中的市政機構成員代表由市政管理委員會成員和市政諮詢委員會成員共同互選產生。
- 31 《澳門基本法》附件一修正案第二條規定，行政長官選舉委員會共 400 人，其中，第四界別包括立法會議員的代表、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共 50 人。目前，由於未有市政機構成員的代表進入行政長官選舉委員會，故第四界別 50 人的名額分配辦法是：立法會議員的代表 22 人、澳門地區全國人大代表 12 人、澳門地區全國政協委員的代表 16 人。
- 32 隨着市政機構的設立，行政長官選舉委員會中第四界別的名額分配亦須作出相應調整。由於澳門地區全國人大代表是行政長官選舉委員會的當然委員，故 12 人為固定名額；立法會是澳門特區的政權機關，其成員代表的名額也不宜縮減。故建議調整方案為：將第四界別中的澳門地區全國政協委員的代表 16 人下調至 14 人，在該界別中增加市政機構成員的代表 2 人。

## 結 語

- 33 澳門特別行政區依法設立非政權性市政機構已成社會共識。特區政府在早期調研過程中，注意到不少社會人士對此議題甚為關注，並存在各種意見，但在嚴格按照《澳門基本法》規定的前提下，特區政府有責任準確掌握基本法對“非政權性”的界定及其為市政機構履行職能設定的範圍，才能就市政機構的設立作出具體規劃。
- 34 特區政府與市政機構之間是委托與被委托的關係，這一核心關係不僅在《澳門基本法》中有原則性的規定，特區立法機關亦將在這個基礎上制訂法律，明確市政機構受政府委托履行的具體職能，以及市政機構的職權和組成等事項。同時，特區立法機關還將修訂《行政長官選舉法》，以完善行政長官選舉委員會的組成。
- 35 對於設立市政機構的具體方案，社會各界可能持有不同認識和看法。特區政府期望通過公開諮詢，讓社會各界充分討論，從而求同存異，凝聚共識，共同籌劃既符合基本法，又符合澳門發展現實需要的市政機構。