

# “基本法第 95 條的正確理解與民政總署職能的再定位” 學術座談會紀要

澳門學者同盟秘書處

主辦：澳門學者同盟

時間：2015 年 7 月 18 日(星期六)上午 10:00-12:30

地點：萬豪軒酒家

主持人：駱偉建(澳門學者同盟常務副會長、澳門大學法學院教授)

發言者：梁官漢(澳門民政總署諮詢委員會主席)

冼志耀(澳門民政總署諮詢委員會委員)

姚汝祥(澳門民政總署諮詢委員會前秘書長)

楊允中(澳門學者同盟會長、澳門理工學院理事會顧問、教授)

冷鐵勛(澳門學者同盟副秘書長、澳門理工學院一國兩制研究中心副主任)

蔣朝陽(澳門大學法學院副教授)

邱庭彪(澳門大學法學院副教授)

婁勝華(澳門理工學院公共行政高等學校教授)

李 略(澳門理工學院公共行政高等學校副教授)

王 禹(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

黃明健(澳門科技大學法學院助理院長)

朱世海(澳門科技大學法學院副教授)

江 華(澳門大學法學院博士研究生)

張 強(澳門大學法學院博士研究生)

行政長官崔世安於 2015 年 3 月發表年度施政報告時，提及特區政府將啟動研究設立非政權性市政機構，以落實《澳門基本法》的有關規定。澳門特區政府於 2001 年制訂了第 17/2001 號法律，設立民政總署，同時撤銷兩個臨時市政機構。設立民政總署之初社會上便存有爭議。如今藉由行政長官提出要啟動研究設立非政權性市政機構的契機，社會各界實應認真思考《澳門基本法》第 95 條的立法原意以及民政總署的職能定位，以確保依法施政到位和“一國兩制”正確實踐。為就上述議題深入討論，澳門學者同盟於 2015 年 7 月 18 日舉辦有關專題學術座談會，以期互動交流，集思廣益。現將會議紀要整體發表，謹供政府有關方面和廣大讀者參考。(有關發言純屬爭鳴之見，不代表澳門學者同盟及本刊立場)

## 正確理解基本法，釐清市政機構定位

駱偉建：澳門特區政府在《2015 年財政年度施政報告》中提出要落實《澳門基本法》第 95 條的規定，開展有關設立非政權性市政機構的研究工作。作為澳門的專家學者，有義務去關注和推動《澳門基本法》的正確理解和貫徹落實。澳門學者同盟今天就《澳門基本法》第 95 條關於非政權性的市政機構的落實展開討論，首先，非常榮幸地邀請到在座各位參加座談會，特別是曾經長期在市政機構工作的梁官漢、冼志耀和姚汝祥三位資深人士，期望大家能夠深入探討，互相交流。

楊允中：關於《澳門基本法》第 95 條和民政總署兩者之間的關聯，是社會上長期關注的重要課題。行政長官已在《2015 年財政年度施政報告》明確提出就這個主題進行社會性討論。首先，根據第 17/2001 年法律成立民政總署的決策，將原來兩個臨時市政局作了必要的調整。13 年來民政總署在行政長官的指引和其他政府部門的配合下，提供了大量的民政事務，應該說，從法律設定的職能來說，民政總署比原來兩個市政局具備很多優越性，在社會上得到廣泛認同。必須強調的是，今天我們就這個主題所作的討論絲毫沒有否定和動搖民政總署所履行的職能和發揮的積極作用。

其次，社會上對第 17/2001 年法律的頒佈已有爭論，實際上在《澳門基本法》起草諮詢期間，以及在《澳門基本法》頒佈以後和後過渡期中，這個問題一直受到社會高度關注。《澳門基本法》正式頒佈已 22 年有多、澳門特別行政區正式成立已 15 年有多、民政總署成立已 13 年有多。隨着行政長官在施政報告中的提及，設立非政權性的市政機構作為一項涉正確理解《澳門基本法》的爭議現又正式擺在台面，作為澳門的學者實有必要好好從理論上釐清問題的根本。

今天的討論不在於評論民政總署功能和作用，而在於正確理解《澳門基本法》第四章政治體制第五節所規範的澳門特區市政機構。第 95 條規定“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。”如何理解“非政權性”，有何特點？我們應該按照立法原意就第 95 條作正確理解，其立法原意具有引導性而非選擇性。第 95 條規範要點有二：一是何謂“可設立”，它同“應設立”、“須設立”、“當設立”等用語既有區別又有聯繫，整部《澳門基本法》“可”字出現了將近 60 處，絕大多數都屬引導性用詞，屬於選擇性用法也有但不多，本條的“可”顯然不宜理解為可有可無、可做可不做；二是強調市政機構的三組屬性即非政權性、受委託性、諮詢性，這清清楚楚表明市政機構不能同正式政府部門劃等號，新設立的市政機構必須體現同原政權性市政廳、市政議會的性質區別。回歸前兩個市政廳兩個市政議會的法律定位是與總督代表的“中央行政”相對應設立的“地方行政”，即基層政權部門。鑒於澳門地小人少，《澳門

基本法》第 95 條所要求的新市政機構不能作為一級政權機關而存在。現行第 17/2001 號法律明顯構成雙脫軌，一是與《澳門基本法》第 95 條的規定脫軌，二是與《澳門基本法》附件一，包括 2012 年已修改的《澳門基本法》附件一脫軌，進一步與《行政長官選舉法》構成了脫軌。附件一和《行政長官選舉法》明確規定行政長官選舉委員會包括市政議會成員的代表，這是一個非常嚴肅的行為。

特區政府已大力着手研究解決這個問題，應該在這次調整中做到更為系統性，不要再留下任何後遺症。具體來說，我有幾個設想：第一，保留民政總署，建議由全國人大常委會作出認定其不違反《澳門基本法》的決定。第二，在民政總署諮詢委員會基礎上重組非政權性市政機構。現時最大問題是，諮詢委員會作為民政總署內部的一個架構，但卻與其他部門的體制外諮詢組織不同，怎樣理順值得思考。第三，參照生產力暨科技轉移中心模式將民政總署改組為符合《澳門基本法》要求的市政機構。政府是該中心的大股東，雖然由政府主導，但實際上不屬於政府部門，以這種模式來改造民政總署成為符合《澳門基本法》規定的非政權性的市政機構。與這項要求相配套，《行政長官選舉法》要按《澳門基本法》附件一及附件一修正案作出修改，要進行具體跟進工作，確保 2019 年第五任行政長官選舉時增補市政機構成員的代表。第四，前車之鑑，擴大正確理解基本法相關教育，全面檢查政府部門設置現存的其他問題並認真改進。

姬朝遠：今天所要談論的問題可能主要是兩個：第一，解決《澳門基本法》附件一行政長官選舉委員會的“市政機構的代表”的產生問題。第二，民政總署的再定位問題。為此，我發表幾點意見，歡迎指正：

第一，《全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於澳門市政機構問題的決定》存在問題。結合 1999 年 8 月 29 日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通過的《全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於澳門市政機構問題的決定》（下稱“決定”）規定一：“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受特別行政區政府的委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等

方面的服務，並就上述有關事務向特別行政區政府提供諮詢意見。市政機構的職權和組成由特別行政區法律規定。”《澳門基本法》第95條、第96條提到的“市政機構”，被絕大多數同仁解讀為“非政權性的市政機構”。從法律文本出發，這種理解無可厚非，然而我想在這裏提出一個新的解讀以供參考：①作為憲制性法律的《澳門基本法》，立法語言必須規範嚴謹，如果將第95條的“非政權性市政機構”和第96條的“市政機構”等同，立法的規範性在哪裏？將兩個含義明顯不同、規定在不同條文中的機構硬要理解為同一機構，邏輯何在？②《決定》第一款的規定就犯了邏輯錯誤，將“非政權性市政機構”和“市政機構”等同，但畢竟是在同一項規定中，《澳門基本法》照本宣科、不加斟酌地引入，實則是基本法立法的一大遺憾。③當前同仁們大多認為非政權性市政機構是民政總署，考察今日澳門的市政機構，涉及到康樂、文化和環境、衛生等公共事務職能已經配置給了文化局、環保局、衛生局等專業化單位了，如果將選舉委員會的名額單一性地分給民政總署，就違背了憲法之平等原則，有“違憲之虞”，而且如果在政治選舉中，仍然教條地理解和執行原來的規定，難免有“刻舟求劍”之嫌。

第二，修改後的《澳門基本法》附件一“行政長官選舉委員會”中的“市政機構成員的代表”人選來源需要考究立法目的。回歸以來，爭取澳門居民的廣泛參與一直是澳門特區民主和政制發展首要關切。依據2012年修正的《澳門基本法》附件一的規定，2014年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會共400人，其中工商、金融界120人；文化、教育、專業等界115人；勞工、社會服務、宗教等界115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50人。第五任及以後各任行政長官產生辦法，在依照法定程序作出進一步修改前，按本修正案的規定執行。一方面，此規定將澳門特區社會以界別劃分、並分配名額，體現了澳門特區社會均衡參與原則。另一方面，“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50人”卻不是以界別劃分產生的類別，明顯體現了公權

力機構的性質，而且這類公權力性質具有全面的代表性，全國政協委員、全國人大代表所代表利益的廣泛性是顯而易見的，立法會議員本身來自於民意機關，其參加行政長官選舉委員會所代表的應該是全體居民的利益，按照這樣的邏輯進行推斷，這裏的“市政機構成員”，應該是涵蓋所有澳門特區公共服務機構，而不是具體指哪一個機構，這樣的理解有利於參與社會公共服務機構成員在行政長官選舉委員會中能夠通過公共服務的切身體驗，依據公共服務機構親民的性質，更為真切而全面地回應民意訴求。當然具體如何產生還需要作出更為切合實際的制度設計。

第三，正確認識“市政機構”的確切含義。我認為《澳門基本法》第96條提到的“市政機構”就是指澳門特區現有的一切公共管理架構。具體講，既包括行政長官、立法會主席和終審法院院長這些標誌國家主權回歸的政權性架構，亦包括警察局和檢察院、各級法院這些政治性公共架構，還包括像環保局、地球物理暨氣象局、衛生局、教育暨青年局等一系列以社會公共服務為主旨的非政權性政府架構。第96條應該被理解為：在中央人民政府依據《澳門基本法》產生了特別行政區行政長官、終審法院院長、檢察長、立法會主席後，澳門特別行政區的其他市政機構由法律設立，言外之意就不能依據行政長官批示、行政命令和行政法規等其他規範設立，第96條的規定體現了特別行政區市政機構設置的“法律保留原則”。這裏需要明確一個問題，甚麼是“非政權性市政機構？”第95條實際上給予了明確的答覆，就是關於文化、康樂、環境、衛生等以公共服務為主軸的公共架構。從“一國兩制”實踐看，這些架構早已存在，並運作自如。當然，這類架構包括民政總署。

第四，如何理解民政總署的法律地位。民政總署的法律地位是歷史形成的，它就是一個以公共服務為主旨的公共行政架構。同時，在澳門公共行政架構的職能配置方面，民政總署的文化職能、衛生職能已經剝離到其他架構中。其實這體現了公共管理的專業化訴求，也是符合形勢發展需要的。今天的社會已經發生了根本性改變，以“消費者”為中心的當代公權力改變了近代及之前的公權力以“生產者”為中心的許多做法。因此，民政總署除了要履行自己既有的、

被專業化剝離後剩餘的職能外，還應在行政法務部門的安排下，機動性回應社會新訴求、履行新的公共職能。我想，現實應該把面向社會的行政諮詢職能盡快配給到民政總署中來。《民政總署章程》關於民政總署的職能和運作架構之規定是明晰的，也隱約體現了現代公司法所堅持的股東大會、董事會、監事會三權分立與制約原則，體現了當代公共行政效力的基本要求。這與它產生時期西方公共行政大行公司化治理的時代潮流是相呼應的，應該根據效率原則加以完善。

**婁勝華：**圍繞特區政府提出的“研究設立非政權性市政機構”的討論，我認為應該聚焦以下幾個問題：第一，如何理解“非政權性”？“政權性”和“非政權性”的界綫在哪裏？第二，非政權性市政機構的組成人員是否需要具備代表性？人員是否需要通過選舉產生？如果不通過選舉產生，那麼以何種方式產生？第三，市政機構職權如何釐定，與政府職能之間是甚麼樣的關係？第四，非政權性市政機構的設立模式。現行模式無非有四種：一是回歸前的市政廳模式，即 2002 年民政總署成立前的市政廳模式。實際上，就是西方的市政廳模式，如果這種西方式市政機構模式能夠成立的話，《澳門基本法》就沒有必要對重新設立的市政機構進行“非政權性”的規範。可見，回歸前澳門的市政機構是具有政權性質的。二是參照內地的行政性事業單位設立，是由政府授權來提供公共服務，也行使經政府授權的管理職能。三是香港區議會模式，又或者香港與新加坡的法定機構模式。香港區議會模式，大家都非常熟悉，不在這詳細討論。至於新加坡或香港的法定機構模式，經法律授權與規定，可以提供公共服務。剛才楊允中教授提到的澳門生產力暨科技轉移中心就有點類似，不過，在法人性質上存在區別。四是社團或非營利組織模式。如果未來的市政機構就是一個接受政府委託提供社會服務的社團，那麼，澳門的社團已為數不少，是否需要成立一個由法律專門規定的社團？這個社團是否類似於澳門的律師公會性質呢？

## 民政總署與市政機構功能異同

**梁官漢：**1988 年 9 月，澳門立法會根據《澳門組織章程》規定，制定了《市政區法律制度》及《市議會選舉制度》。1989 年初澳門總督委任本人擔任(由 1989-1993 年)第一屆市議會議員，並在議會內被推選為祕書長，與及市政廳的執行委員會全職委員。在這兩個制度未頒佈之前，市政廳是由一個行政委員會負責管理市政工作，其五名成員全部由澳門總督委任。

澳門回歸之後，直至 2002 年才成立民政總署取代了原來兩個市政廳的職能(澳門市政廳和海島市政廳)。民政總署的領導層設立了三個委員會，其成員全部是由行政長官委任，包括管理委員會 8 名成員(1 名主席、2 名副主席、5 名委員)負責執行管理工作及擔任領導及監察民政部門的活動等；諮詢委員會 25 名成員(1 名主席及 24 名委員)其職權負責審議民政總署年度的活動計劃及工作預算等和監察委員會 3 名成員(1 名主席及 2 委員)其職權負責核算財務草案等。

在成立初期，原行政法務司向行政長官提議委任本人擔任民政總署諮詢委員會主席一職，至今已歷時 13 年多，故對民政總署的架構和運作過程都比較熟悉。民政總署成立後，它承擔的工作超出回歸前兩個市政機構的職能並增加了公民事務。因為是一個新行政部門，諮詢委員會的成員對管理委員會的運作未能充分掌握，經過不斷協調和磨合，現在工作進行得十分順利。本人認為民政總署實際上已承擔了過去市政廳之功能。

由於民政總署在行政架構上與《澳門基本法》可能有所抵觸，現在政府正在研究設立非政權性的市政機構。民政總署的葡文名稱 Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais，事實上應翻譯為“公民與市政事務局”，但現時中文名稱顯然沒有“公民”及“市政”的含意。

香港回歸後繼續可以透過選舉組成區議會，但原“市政總署”已不復存在，回歸前設立的香港市政局職能已分拆到其他部門。而澳門情況有些不同，回歸後澳門市政廳的職能和市政條例幾乎全部過渡到民政總署。

民政總署是第一個公共行政政府機構透過法律成立了諮詢委員會去審議其部門工作，雖然諮詢委員會成員不屬公務員行列，但仍是民政總署內部部門一份子，開會的內容都不能公開，必須經由管理委員會代表民政總署發言。法律規定諮詢委員會有權審議管理委員會的工作，但其發表的意見則沒有約束性。其實，管理委員會相當尊重諮詢委員會的意見及建議，大部分都被接納，如果管理委員會在執行過程遇到困難或不達標就會向諮詢委員會書面說明，兩會間的合作都受到尊重。

民政總署諮詢委員會的名稱值得商榷，我曾經建議，既然諮詢委員會有審議權是否可以將諮詢委員會的名稱改為“評議會”，但了解到由於“議”含有選舉性質而不被接納，本人希望留給專家學者一起來研究一個更加適當的名稱。

我認為未來的非政權性市政機構成員應由選舉及委任模式產生，但政府要先有一個方案，訂出一個明確方向，落實《澳門基本法》第95條及96條的規定。我建議將來的設置方向是將民政總署改名，保留現有的工作職能基本不變。但目前政府要將文化、康樂、體育等工作範疇短期內分別交由文化局、體育發展局管轄，削弱了民政總署的職能，這也是需要思考的。關於“非政權性”，以前，市政廳是擁有行政權、財政權和公物權，現在民政總署全部沒有，將來全看澳門特區政府的取決。

還有一個關於“非政權性”的問題，以前市政廳可以自訂市政條例等的，不必拿到立法會通過，如果將來成為“非政權性”的市政機構，應該就不可以自訂市政條例了。

**冼志耀：**我的看法是，當時市政廳只是易名為民政總署，現在民政總署的改革如果重新命名為市政廳，實際上是沒有改變。“非政權性”的界定才是關鍵。回歸前的市政廳只要是涉及澳門本地的事務都有權去處理和監管。由於社會變遷，政府設立了很多新部門，例如體育發展局、環保局、交通局等，造成現時看起來與民政總署的很多工作出現重疊。簡單地易名為市政廳的做法很容易辦到，但問題是“非政權性”這一性質該如何處理。在我看來，“非政權性”

表明沒有執行的權力，這將導致相關部門在履行職能時欠缺威信。我認為“非政權性”包含兩個內容，一是受政府委託執行任務，沒有權監管民生事務；二是作為諮詢機構，將民意反映給政府相關部門。民政總署每一年經費不少，而政府也已經設立了新部門行使類似職能和提供類似服務，那麼民政總署是否需要調整架構適應現實，如果政府持有這種想法，這個非政權性的市政機構的模式是合理的，日後只作為諮詢機構，不過，其中政府如把民政總署現在負責的一些職能轉移分配到各其他政府部門才是研究的重點。

### “非政權性”的法律定義

**邱庭彪：**對這個問題的分析，我個人認為應從中國法律、政治的歷史等角度來分析。中國素來實行中央集權的政治制度，即由中央政府去管理地方政府，從來沒有分權，這是中國傳統的政治制度。回歸前，澳門的市政機構來源於西方的政治、行政制度。如有機會的話可以參觀一下葡萄牙的市政廳，便會發現許多市政廳都有幾百年歷史淵源。這是因為在西歐國家，大部分是城邦，或者每個區都有自己的政權，但這類政權與國家政權是有一點不同，有一點自治，同是時又與政權不完全相同的。關於這點可從以下幾點予以分析：在部分西方國家中較大的城市可以擁有自己的警察及警察部隊，這在中國不可能存在。第二，西方的市政機構具有分享稅金的權力，甚至有些稅金是專門給市政廳的，這也是澳門少有的。與此同時，它們還可以自行收費並自行訂立收費標準。就像回歸以前的澳門市政廳和海島市政廳的收費是不同的。以養寵物狗為例，過去很多人會到海島市政廳申請狗牌，然後在澳門養狗，因為澳門市政廳的狗牌比較貴。這裏體現了一個立規權。當年澳門的市政廳有自己的立規權，這源於澳葡時期的分權模式。這與回歸後特區政府內一般的公共行政架構有很大區別，澳門基本上沒有一個公共行政機構或公法人有立規權(澳門大學除外)。

關於非政權性市政機構的職權，根據《澳門基本法》第95條的規定，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。市政機構的職權和組成由法律規定。從《澳門基本法》相關條文的字面解釋來看，立法者應該是不希望有回歸後仍有“政權性”的市政機構繼續存在，因為這樣才符合中國一直以來中央集權不分權的傳統。從公共行政架構來看，設立一個行政機構是沒問題的，但如何設立，是否通過選舉的方式則需要周詳的研究和分析。非政權市政機構的組成人員若通過選舉產生，其意義何在？其中行政長官是否具有任命權？設立後的市政機構與特區政府其他部門的關係是甚麼？如果選舉產生的市政機關不受制於行政長官的領導，則會變成一個完全獨立的機構。另外，如果未來市政機構有立規權，這將與中央集權性質背道而馳，又該如何處理？此外，選舉產生的市政機構是否仍有行政權及諮詢權，還是只有監察功能，而沒有實質的行政功能，這也是未來需要考慮清楚的。現在提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務方面的職能分配比較混亂，有部分職能由其他政府部門負責，但當中的劃分又不完全清晰，如：文化方面部分由文化局負責，環境方面部分由環保局負責；衛生方面部分由衛生局負責等；可是，下水道、環境綠化、園林等似乎是環保局的工作現在卻由民政總署管理，而衛生、食品安全等該由民政總署管理的目前卻由衛生局管理。正是由於這種職能分配上的混亂，大家期待將來怎樣調整民政總署的架構，其架構的適當調整，或是重新設立非政權性市政機構，大框架都可通過立法進行，但職權劃分可以簡單地通過一般行政手段實現，不一定要經立法會，因為立法程序較為繁瑣、耗時，而利用行政法規細化則較為靈活。至於將來非政權性市政機構是否屬於公法人的問題，我個人認為現有的公務法人模式比較合適。公務法人有其靈活之處，較一般政府部門靈活。另外，未來的市政機構應由哪個司主管，我覺得這個問題並不重要，最重要是要發揮其功能，做到精兵簡政，理順與不同部門之間的職能重疊問題。

最後，在立法時需要留意當中的技術性問題。例如，現行生效的《道路交通安全法》規定了私家車違例停車的處罰權屬於民政總署、土地工務運輸局、治安警察局、海關。當土地工務運輸局及民政總署的職能轉

撥給交通事務局後，交通事務局產生是由行政法規規定的，當中交通事務局的同事認為沒有對非的士以外的車輛違例停車的規管或處罰的權力，這導致了除了的士以外的車輛交通事務局不能予以處罰，這是一個法律漏洞的問題(本人不同意的)。在以後立法時應該注意職能轉變的同時，其權限也應該隨之轉變，及時將權限釐清，避免這類消極衝突。

王 禹：關於非政權性機構的設立問題，我想講四點：

第一，按照《澳門基本法》的規定，非政權性市政機構是“可設立”。但回歸後，沒有設立市政機構，反而設立了民政總署。應該說設立民政總署在《澳門基本法》上的依據不強，即使不設立非政權性市政機構，也沒有法規依據去設立民政總署。設立非政權性市政機構應該從整個政治體制作考慮：即①它是政治體制的一部分，即《澳門基本法》第四章第四節的內容；②行政長官選舉委員會中它有代表參與，這裏的“可”是指應當，這是一種指引而不是選擇。

第二，對非政權性市政機構的理解應包含三方面：①其職權來自委託，非固有；②職權是有限的，一個是提供服務，另一個是提供諮詢，其中，提供服務和諮詢的範圍也僅限於文化、康樂、環境衛生；③它的成員應該是非公務員編制，但現在民政總署採用公務員編制。如果是非政權性機構，那麼其成員應是非公務員。他們不能拿工資，但是可以有補貼。且其辦公場地應該由政府提供。另外，可以對比《中華人民共和國憲法》中居民委員會及村民委員會。居民委員會或村民委員會就是一個非政權性機構，是基層群眾自治組織。這在《中華人民共和國憲法》第 110 條有明確規定，它也是通過選舉產生。

第三，對民政總署的理解問題，我剛剛談到它在《澳門基本法》上的依據不強。其一，在《澳門基本法》上稱“署”的只有兩個，即廉政公署與審計署，其餘的應稱為司、局、廳、處。其二，民政總署按照法律規定是具有公務法人性質的公法人，實際上是按照政府行政部門來運作的。比如，民政總署成員的產生是行政長官委任的，成員是公務員編制。另外，它的很多職能已超出了《澳門基本法》第 95 條的規定，

例如，執行澳門與對外政策交流，還有發放牌照等等。其三，民政總署與其他政府部門職能重疊，不過這幾年特區政府精兵簡政，這方面改善了很多。

第四，如何設立非政權性市政機構，我的考慮主要有：其一，決策與執行應合一。回歸前有市政議會和市政執行委員會兩個機構，雖然它的主席是同一個人，但應該將決策和執行合一，因為市政機構的職能比較簡單，就沒有必要分兩個。其二，在澳門可以設立多個市政機構，因為回歸之前就有澳門市政廳和海島市政廳兩個市政廳。現在人口多了，澳門可設立一個或兩個，或者根據現在民政總署諮詢委員會的架構重新調整，不要只設一個。其三，回歸前，市政會議員由三種方式產生：直選、間選和委任，這是澳門的一種特色。現在立法會也是按照這三種方式產生。從運作來看，由這三部分人士組成對於澳門政治體制可產生比較積極的作用。我想是否可以繼續考慮通過這三種方式產生。

**蔣朝陽：**對《澳門基本法》上非政權性市政機構的設立問題，我想談幾個方面：第一，在理解“非政權性”時應該考慮幾個因素。《澳門基本法》規定的“非政權性”是針對原來市政機構的“政權性”作出的否定性的規定。這裏有一個歷史情況，澳門的市政制度獲得確立是在1988年，澳門立法會制定了《市政區法律制度》、《市政議會選舉制度》以及《市政職務章程》三部法律，確立了過渡時期的市政制度。為何在《中葡聯合聲明》簽署後，葡方要這麼做？按照吳志良的分析，葡方的考慮是，澳葡政府在過渡期的管治是短暫的，但是回歸後，市政組織可以繼續存續下去，並且希望還政於民，在這個背景下，《澳門基本法》規定了一個“非政權性”，就不存在所謂“還政於民”的問題。葡方的上述考慮在1988年三部市政機構的法律中得到了充分體現，其中尤其突出體現了市政機構是一個地域公法人自治。根據《葡萄牙憲法》和葡萄牙行政法理論，公法人分為三類：地域公法人、機構公法人以及公共團體的自治公法人。其中，市政機構屬於地域公法人。地域公法人是源自葡萄牙1982年憲法及1985年葡萄牙參加的《歐盟地方自治憲章》，是具有政權性的。

我認為，所謂的“非政權性”指的是特區政府設立的市政機構不得擁有與中央授予澳門特區高度自治權相抵觸的地方政治自治。所以以前的市政機構有選舉權、警察權、徵稅權、立法權，而後來設立的民政總署不同於以往的市政機構，它沒有這方面的權力，而是保留了原來市政機構大部分的服務職能或者是社會管理以及部分行政管理方面的職能。過去的徵稅權、立法權和警察權則取消了。因此，要注意的是中央授權特區實行高度自治，如果恢復到以前的市政機構的話，就變成地方公法人的地方自治，來自於居民的選舉所產生的居民自治。那麼，這個自治的權力是來源於特區居民、還是來源於《澳門基本法》，這是需要考慮的問題。

第二，我認同應該按照《澳門基本法》第95條的規定設立一個非政權性的市政機構，但是在目前澳門的法律體系中，確實也是很難找到一種法律形式來解決非政權性市政機構的法律地位問題。例如，它究竟是不是公法人？現在的民政總署不是市政機構，但它是公務法人，屬於機構公法人。如果恢復到以前的地域公法人，這裏面就產生一個居民選舉的問題，即香港模式。《澳門基本法》沒有像《香港基本法》那樣有區域組織的規定。澳門非政權性市政機構將以甚麼法律形式來規範其法律地位呢？若按照公共團體公法人的形式則是無法理解的。如果是公務法人，則還是目前的民政總署模式。之前提到的生產力暨科技轉移中心是私法人，如果政府委託私法人來做，那其私法人的性質與其他私法人又是平等的，如何又單單委託其行使《澳門基本法》規定的市政機構四大方面的職能？所以，必須要研究出一個符合非政權性市政機構法律地位的法律組織形式，這是最關鍵的。

早前民政總署涉及交通、環保、衛生、文化等方面的職能已交還給政府各個部門，調整職能是合適的。我簡單概括了目前民政總署的職能，主要包括了十大方面，涉及到澳門社會的方方面面。未來市政機構的設立，最主要的問題是要尋找出與《澳門基本法》相吻合、與澳門法律體系相吻合的法定的組織形式。所以《澳門基本法》寫的是法定機構，那麼這個法定機構究竟採取怎樣的組織形式？這是要探討的一個很關鍵的問題。

第三，我認同中文所說的“民政總署”應該理解為“公民事務及市政事務總署”，這樣才能與內地的“民政”概念區分開來，這是從民政總署自身的職能及目前的工作範圍來看，按照“公民事務及市政事務”予以理解才對，而不能按內地“民政”的概念理解。例如，為甚麼搞遊行示威需事先告知民政總署？這是因為，民政總署有對文娛康體市政設施的管理權，所以它有預先通告的制度，居民要使用相關設施的話，需要預先通告，以便安排場地設施。這就涉及公民事務。

### 對“可設立”的理解

**李略：**我認為現在處於一個兩難境地。如果從法律條文的角度來看，《澳門基本法》既然規定了可設立非政權性的市政機構，而且在其他條款中也牽涉到市政機構成員代表，這個市政機構是應該要設立的。可是，從現在的趨勢看來，民政總署的職能正慢慢地劃分到其他政府部門，現在似乎只差園林方面的工作，若都分出去就基本上沒有服務了。如果是設立市政機構，不管是甚麼形式，《澳門基本法》第 95 條規定了它要提供文化康樂及環境衛生等服務，但這些方面的職能已經由其他政府部門負責，若要從如文化局、體育局、交通事務局，再收回來肯定會出現問題，且居民會有很大意見。另外從經濟角度也不可取。所以這就出現兩難。如果設立的話，似乎只符合了《澳門基本法》第 95 條前半部分的規定，後半部分是不符合的；但若不設立，看似不符合《澳門基本法》的規定，但該條文是指“可設立”，即不設立是否說得過去，值得討論。

從實際出發，特區政府應該思考為甚麼要設立市政機構。我個人認為，如果設立市政機構的目的是為了進一步推動民主發展、區域自治、公民社會、培養政治人才，這是可取的。這樣做可以減少集中在立法會的矛盾，如香港一樣在區議會就開始鍛煉政治人才。倘若這不是設立市政機構的考量原因，我認為特區政府沒有必要花那麼大的精力、時間、成本、財政去設立一個市政機構。

**冷鐵勛：**我主要談兩方面的問題：第一，對《澳門基本法》第 95 條關於非政權性市政機構“可設立”這三個字的理解。《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。對其中“可設立”應如何理解？我個人是這樣理解的：

首先，從文義上講，《澳門基本法》第 95 條規定的可設立，似不應理解為必須設立，這裏的可設立，是指法律許可設立，即從法律上來講可以設立、能夠設立。

其次，《澳門基本法》第 95 條規定的可設立雖不宜理解為必須設立，而宜理解為可以設立，但也不宜推斷出可以不設立，其意旨是“需要設立”或“有需要設立”。通常來講，可以做甚麼，意味着不去做甚麼也是符合其本意的，但《澳門基本法》專門用一條條文規定可設立市政機構，其用意並不是指可以不設立，而是表明有需要設立。只是基於特定的情況，《澳門基本法》對特別行政區“設立非政權性的市政機構”這一行為沒有作出強制性要求，而是通過指引性、倡導性的規範方式來表達有需要設立這樣一個意思。對此，澳門特別行政區籌備委員會政務小組在籌委會第十次全體會議上所作的工作報告可以加以佐證。該報告在重覆《澳門基本法》有關可設立非政權性的市政機構的規定後，有這樣一段話：“考慮到澳門的實際情況和平穩過渡的需要，委員們認為，澳門特別行政區設立上述市政機構應在特區成立後的適當時候進行。在此之前，可將澳門原市政機構改組為特別行政區的臨時市政機構……”。在這裏，報告中用了一個“應”字，表明特別行政區在成立後的適當時候要完成設立非政權性的市政機構這一任務，而不是可以不完成這一任務。

再次，《澳門基本法》第 95 條規定的可設立，實際上是為非政權性市政機構的設立從時間上作了靈活安排。由於《澳門基本法》所規定的市政機構與回歸前的市政機構在性質上不同，鑒於澳門回歸時需要處理的事務繁重，而時間又緊迫，為使回歸前的市政機構擔負的為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務不受到影響，《澳門基本法》沒有強制性要求特別行政區成立時就要設立非政權性的市政機構，可是允許特別行政區在成立後的適當時候設立，因此，

《澳門基本法》對於非政權性市政機構的設立用了一個“可”字來表達這個意思。

最後，完成《澳門基本法》第95條規定的可設立這一任務，在時間安排上雖有靈活性，但也有原則性，即最後截止日期為2001年12月31日。為平穩過渡，籌委會於1998年8月29日通過了關於澳門市政機構問題的決定，要求在澳門特別行政區設立非政權性的市政機構之前，將澳門原市政機構改組為澳門特別行政區臨時市政機構，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2001年12月31日。因此，臨時市政機構的任期結束之日，同時應是新的市政機構即符合《澳門基本法》要求的市政機構的產生之日。這一具體日期的最後限期是2001年12月31日。

綜上，結合《澳門基本法》及特區籌委會的相關決定來看，澳門特別行政區應在2001年12月31日前完成《澳門基本法》第95條規定的設立非政權性市政機構的任務。這同時也是組成選舉產生第二任行政長官的選舉委員會的需要，因為根據《澳門基本法》及其附件的規定，從第二任行政長官開始，行政長官先由包括市政機構成員組成的選舉委員會選舉產生人選，再報中央人民政府任命。

第二，如何設立《澳門基本法》第95條規定的非政權性市政機構？根據特區籌委會的相關決定，特別行政區設立了臨時市政機構，其任期的最後限期為2001年12月31日。在新的市政機構即符合《澳門基本法》第95條規定的非政權性市政機構產生時，臨時市政機構才從法律上予以撤銷。

根據特別行政區立法會2001年12月24日通過、並經行政長官於2001年12月27日簽署、於2002年1月1日起生效的《設立民政總署》的第17/2001號法律的規定，特別行政區設立民政總署，並同時撤銷臨時市政機構、解散臨時市政機關，且將臨時市政機構的所有權利和義務依法自動轉予民政總署。按照特區籌委會的相關決定，設立的民政總署應是符合《澳門基本法》第95條規定的非政權性的市政機構，因為它的設立正是以臨時市政機構的撤銷為前提的。但是，特別行政區政府當時又並未把民政總署看作是《澳門基本法》第95條規定的非政權性的市政機構，

而是把它看作政府機構，繼續承擔一些如發放牌照的職能等。其中的一個可能理由就是認為非政權性的市政機構可以設立，也可以不設立，為使回歸前的市政機構以及回歸後成立的臨時市政機構所擔負的為居民服務的職能不受影響，成立民政總署這一政府機構來承受這些服務職能。這樣一來，為居民提供文化、康樂、環境衛生等服務的職能雖得以維護，但《澳門基本法》第95條規定的非政權性市政機構卻並未從法律上得以設立，以致後來第二任、第三任及第四任行政長官的選舉中，選舉委員會組成人員中也沒有市政機構的代表。

現在政府考慮設立非政權性的市政機構，要在民政總署之外再來設立的話，就會面臨如何處理民政總署的法律地位及其服務職能的問題。一個可以考慮的方向是，將現有的民政總署改造成符合《澳門基本法》第95條規定的非政權性的市政機構，特別是要將現民政總署中還體現政權性特徵的職能、職權，例如，將其還享有的一些發放准照的職能及職權等，通過公共行政改革剝離給其他相關的政府部門。

另外，是否具有一點行政權就不是非政權性？我覺得不一定。如一些發牌制度、處罰制度等典型性的公共行政管理職能，如果涉及到政權性的，可不放進去；若是非典型性的，還是可以考慮的。因為《澳門基本法》第96條規定了市政機構的職權和組成由法律規定，用的是“職權”兩個字。表明了，市政機構是有一定職權的，只不過法律在規定的時候就盡量不要把那些跟政權性體現特別明顯的一些職能放進去。比如說發放牌照就是比較典型的。至於它是否不能擁有處罰權，我覺得不一定，如果通過法律授權它有處罰權，哪怕不是一個政權性的機構，非政府的機構經過授權，它也可以有一些行政的職能，所以我覺得大的方向是在民政總署的基礎上去改造成為一個符合《澳門基本法》第95條的非政權性的市政機構。

### 借鏡香港特區的做法

朱世海：從各位的觀點來看，設立非政權性的市政機構是必然的，問題是要設立一個怎麼樣的非政權

性市政機構。我認為可借鏡香港的做法。《香港基本法》第 97 條中指出“香港特別行政區可設立非政權性的區域組織”，與《澳門基本法》第 95 條中的“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構”，兩條的內容區別僅是香港稱之為“區域組織”而澳門稱之為“市政機構”。《香港基本法》第 97 條所指的這種非政權性的區域組織就是區議會，所以澳門將來也可以參加設立如香港區議會般的非政權性市政機構。目前香港有 18 個區議會，澳門沒有香港那麼大，如王禹副教授所說，澳門可考慮設立 3-4 個這樣的機構，在澳門半島設 2 個，氹仔、路環各設 1 個。名字不必是區議會，可承接澳門的歷史稱之為市政廳或市政局。而這些市政機構的成員該如何產生？我認為大部分成員都應該由選舉產生，在歷史上，市政機構很多成員都是由選舉產生的，這個做法最大的好處是能更好地向居民負責、更好地為居民服務。此外，該如何理解“非政權性”這一特點？如何是非政權性的市政機構，它是否能有行政管理職能？我個人認為這兩者並不衝突。根據《葡萄牙憲法》，澳葡時期的市政機構雖然不是國家機關，但這些市政機構仍有部分的行政管理職權，比如在財政支出、市政廳人員具公務員地位等，或者說它至少是一個準政權或半政權的機構，香港的區議會也是一個非政權性的組織，但它也具有行政管理職能的，所以，我認為澳門將來的非政權性的市政機構也應被賦予一定的行政管理職能，這是合法合理的。最後一點，我與冷鐵勛副教授的觀點不太一樣，我認為應該保留民政總署，在這個前提之下成立非政權性的市政機構。

**張強：**關於借鏡香港特區做法這一點，我認為需要慎重考慮。《香港基本法》關於區域組織的規定與《澳門基本法》關於市政機構的規定，在職能上略有差別。《香港基本法》關於區域組織功能的規定是“就有關地區管理和其他事務的諮詢”，而《澳門基本法》關於市政機構功能的規定是“就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見”，而所謂“上述事務”是指“文化、康樂、環境衛生等方面”，可見兩部基本法對兩者的規定不是很一樣，因此，澳門在設立非政權性市政機構的時候，和香港設立的區域

組織應有一定的差別的。

第二，市政機構是存在於《澳門基本法》體制內的，不應該被理解為是獨立於體制外的機構。

第三，從歷史來看，香港的區域組織和澳門的市政機構是有區別的。過去，港英政府希望提供更好的服務，所以設立了地區性組織，其更多是要深入基層與居民建立更好的溝通。澳門的情況不一樣，就算是在澳葡時期，澳門就已有很多民間社團承擔了這種服務基層職能，並充當政府與市民之間的溝通橋樑，而當時澳葡政府設立市政機構的目的不是為了服務市民，反而更多是一種管理性質。因此，現在討論要設立非政權性的市政機構時，應考慮的就是它不應有管理職能，但應保留服務和諮詢職能，並應從澳門自身特點出發，與社團進行緊密聯繫，為居民提供更好的服務。

**黃明健：**我個人對於這個議題很關注，但並沒有太多補充的觀點。因為我比較偏向考慮從設立非政權性的市政機構引伸出來其他的相關機構改革。作為實踐“一國兩制”的特別行政區，澳門的政治和法治其實有很多優勢，但沒有很好地發揮出來。例如：澳門非政權性的仲裁機構和香港、廣州、珠海等相鄰地區相比是非常落後的。在澳門，一方面因訴訟案件激增造成法院積案嚴重，另一方面專門設立的、非政權性的仲裁機構卻案件稀少，這種現象的原因是甚麼？值得我們澳門學者認真思考。我希望通過這次非政權性市政機構的設立，同時也可以引起對其他的相關機構進行優化與改革，以更好發揮地澳門特區的政治和法治的優勢。

**江華：**從《澳門基本法》第 95 條出發，非政權性市政機構不能有決策性的、執法性的職能，只能保留一些給付性質的行政服務職能。如果僅僅保留這種委託性質的服務的話，這個市政機構跟社團又有多大的區別？會不會跟社團產生一些資源上的爭議？哪一部分的服務應委託給社團，哪一部分應委託給市政機構？

此外，這個市政機構的諮詢功能有多大？現在澳門已有三個區域性諮詢組織：北區社區服務諮詢委員

會、中區社區服務諮詢委員會和離島社區服務諮詢委員會，而這三個諮詢機構的工作完全是由政府主導的，就政府希望對某個事項進行諮詢而展開工作的。將來的市政機構也是一樣還是擁有更為主動的權力，比如是否擁有類似於立法會聽證的權力，從而更為主動地監督政府？這又是需要深思的。

我同意大家所說《澳門基本法》第95條該理解為“應當”設立非政權性的市政機構，如果僅僅是為了落實這一點，無論在立法上還是執行上都是相對容易的。但若要包括其他如人才培養的功能，那就比較複雜。例如市政機構的組成人員是否由選舉產生？如果不由選舉產生，市政機構的代表在作為行政長官選舉委員會委員參與行政長官選舉時可能面臨認受性不足的質疑。如果由選舉產生，如何控制政治風險，如何處理好同樣獲得民意基礎的市政機構與立法會之間的關係，避免市政機構以民意代表自居而衝擊立法會的權威，政府和社會應作周詳考慮。

### 肯定民政總署多年來所作貢獻

**婁勝華：**今天討論根據《澳門基本法》第95條設立非政權性市政機構和15年前進行的討論應該是不一樣了。如果在15年前澳門回歸之初進行討論，就是簡單地按照《澳門基本法》辦事就好了。但到了今天，實踐情況已經不一樣，首先是特區已經有了15年的實踐，而且民政總署也已成立並運行了逾13年之久。13年前把當時的臨時市政機構取消合併成立民政總署，引起的社會爭議不小，因為澳門已經有幾百年的市政傳統，當時政府把它立即取消了，大家覺得很可惜。可是經過13年的實踐，居民似乎逐漸接受了民政總署，且接受的程度已經到了感覺民政總署是要保留的，儘管覺得民政總署與其他一些政府部門有職能重疊之嫌，可是，也認為可以通過把某些職能歸還給相應的政府部門，然後慢慢地將民政總署改造成為一個與其他政府部門職能不重疊的政府職能機構。所以，今天重新討論設立市政機構是在這樣的現實背景下進行的，加上特區政府提出精兵簡政的施政主張，因此，既要精兵簡政，又說要研究重新設立市

政機構，難免引起了社會上的不同看法。

綜合今天的討論，有幾個共識是肯定的。首先，根據《澳門基本法》第95條，非政權性市政機構是應該設立的。至於如何設立，至少有以下一些共識：一是在法律形式上應該採取公法人而非私法人的形式；二是組織形式上大部分人都同意最好不要在民政總署之外再設立一個市政機構，因為這與政府精兵簡政的理念相矛盾，所以大部人都偏向改組民政總署；三是在“非政權性”市政機構的職權上，都偏向民政總署行使的如發放牌照、處罰權力等屬於政權性的，未來的市政機構不應有這些行政權；四是市政機構的組成人員中，起碼部分人員可以通過選舉方式產生。

在這些共識的基礎上，我認為還可以再引伸一些問題作更深入的研究和討論：第一，非政權性市政機構是否一定不能擁有如發放牌照、處罰等權力？如果是的話，在改組民政總署時如何取消其現有的這些權力？這些權力的行使又應由哪些部門負責？相反，如果可以保留的話，用何種方式讓非政權性市政機構保留發牌權和處罰權？按照《澳門基本法》的規定，為此進行專門立法是否可以？或者以授權方式把政府這部分的職權授予市政機構，是否可行？

第二，關於非政權性市政機構的組織形式，大家都贊成在民政總署的基礎上進行改造，不應再另行設立以免有違精兵簡政理念。我個人認為，可以考慮把現有三個分區的社區服務諮詢委員會再加上民政總署屬下的市民中心，聯合組成未來的非政權性市政機構，這樣就不必要再添人手和財政負擔了。至於設立一個，還是幾個，以及市政機構的內部組織如何設立，可以進一步討論。

第三，對於未來市政機構的職能，如何看待它和現有政府部門職能重疊的問題，這也是社會上討論比較多的議題。我個人認為其實不存在所謂重疊問題，因為政府職能有兩種配備方式，一種是橫向配備，即在平行的政府職能部門之間配備，另一種是縱向配備，例如，提供文化康樂活動，可能是由文化局，但文化局作為政府的職能部門，應該管文化政策，文化規劃發展，而市政機構提供的是具體的文化康樂活動，兩者之間怎麼會職能重疊呢？又如圖書館，設在公園裏的圖書館是由民政總署管理的，而中央圖書館

是由文化局管理的，如大家覺得所有的圖書館都應該統一由文化局來管理，按照這個思路，大學也有圖書館，難道也要由文化局管理嗎？實際上，公園圖書館是社區性的，其藏書就是適應社區居民需要的，大學圖書館全是專業書，相互之間完全不重疊。我認為，公共服務職能的縱向配置是不重疊的。

此外，未來設立的非政權市政機構的職能上是否應該兼具跨部門協調功能，這也是值得討論的問題。我們認為，可通過委員會等形式讓其發揮跨部門協調的作用，不單純是諮詢委員會，而是具有協調功能的，如文化委員會、圖書館委員會等，就應該有一定的協調功能。

第四，至於成員的產生方式方面，我想，如果引進選舉方式的話，實際上，選舉可分為政治性選舉與非政治性選舉，澳門現有兩個政治性選舉，一是行政長官選舉，二是立法會選舉，如果未來市政機構成員由選舉產生，是否屬政治性選舉？如果屬於政治性選舉，那麼，澳門就會出現第三個政治性選舉？這種政治性選舉有沒有合法的依據呢？當然，有人說選舉不一定是政治性的，社團裏也有選舉，學校裏也有選舉，但我個人認為，市政機構成員的選舉不同於一般的社團選舉或學校選舉，但是否就等同於政治性選舉，這也是要討論的。如果未來的市政機構成員不以選舉產生，那麼，市政機構成員要作為行政長官選舉委員會委員的時候，其代表性如何體現呢？如果成員都是由行政長官任命，可能會產生一種政治倫理衝突，由行政長官任命的人代表市政機構選舉行政長官，似乎存在明顯的政治倫理衝突。因此，沒有選舉行不行？有選舉的話，會否成為第三個政治性選舉，確實需要深入討論。

**姚汝祥：**2015年3月23日行政長官崔世安向立法會全體大會引介了《2015年財政年度施政報告》，其中關於非政權性市政機構展開研究工作裏面有兩點內容。第一點成立了由多個部門的領導及法律專家組成的跨部門研究小組開展設立非政權性市政機構的研究工作，這個工作預計於2015年完成。第二點研究小組會向社會各界諮詢，在凝聚共識的前提下，以法律的形式確立市政機構的職權及組成，這個工作

預計在2017年完成。我覺得這次特區政府對重新設立非政權性市政機構展開研究工作，是明智的決策，顯示了特區政府面對現實，要重新開創一個新局面。我很期待在這兩年裏有新的局面和新的觀點出現。

請容許我在此講講歷史源流。由1989年開始，我和梁官漢先生一起參與市政議會和市政執行委員會的工作，由1999年12月20日開始至到2001年12月31日為止，參與了臨時澳門市政局的工作，當時還有臨時海島市政局，兩個臨時市政局。由2002年1月1日至2012年1月22日約十年的時間，我和梁官漢先生一起在民政總署工作，他擔任民政總署諮詢委員會主席，我擔任秘書長。整體歷時22年，無論是回歸前的市政議會，回歸初期的臨時市政局，還是後來成立至今的民政總署，做的都是與民生息息相關的市政工作，但只是個別工作帶有政權性的。特別是回歸之後，民政總署有一個市民事務辦公室，強調要提高市民生活素質、促進社區和諧，這是民政總署與市政廳或臨時市政局很不一樣的地方。

在目前的情況下，我很期望特區政府這個跨部門的研究小組，在向社會各界諮詢之時，應該關注以下幾點情況：第一，小組應推動社會向前看，不要再爭論過去15年的是是非非，因為這樣的爭議其實意義不大，應該把精力用在研究如何把特區政府希望的建立非政權性市政機構的工作，這樣會更有建設性。第二，跨部門研究小組在諮詢之時應增加透明度，過去這15年特區政府很多的諮詢委員會的透明度是不足夠的。第三，應尊重《澳門基本法》的立法原意，也就是冷鐵勛副教授提出的，特區籌委會及基本法起草委員會在寫這一條時的立法原意，雖然我當時並不是基本法諮詢委員會成員，但我相信草委會一定有徵求過原市政機構成員對未來特區政府成立市政機構的工作該如何展開的意見，因此應該尊重《澳門基本法》的立法原意。第四，應該尊重市政廳(含澳門市政廳、海島市政廳)、臨時市政區(包臨時澳門市政局、臨時海島市政區)及民政總署的歷史，這三個機構有其歷史源流，我認為在諮詢時要充分尊重這個歷史源流。第五，應尊重這三個不同時期市政機構所作出的貢獻，回歸前就不說了，就民政總署成立這13年來，一直與各個政府部門緊密合作和溝通，盡心盡力為居

民服務，當中的貢獻是不容被否定的。在此我要提一提，民政總署內部設有三個委員會，但從法律上看，這些委員之間的關係是有矛盾的，例如，管理委員會每兩個月必須向諮詢委員會作工作報告，但沒有約束性的，行文是“必須”，但最後卻說沒有約束性，這是立法行文上的矛盾。必須說，行政長官選擇了梁官漢先生作為民政總署諮詢委員會主席是很明智的決定，他把諮詢委員會和管理委員會的關係處理得很和諧，也和其他政府部門，上至行政法務司，以及其他如治安警察局、工務局、法務局等都溝通得很好，這是他的功勞。第六，澳門回歸後要實踐“一國兩制”，《澳門基本法》的實施就是為了保障“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的有效實踐，這是憲制性法律文件，政府在諮詢時必須明確這一點。

我認同婁勝華教授的觀點，民政總署在過去 13 年來在三個委員會的領導下已順着特區政府的意思，要梳理的就梳理，要讓出的職權就讓出，全部很順其自然地讓出了很多的工作，也沒有要跟其他政府部門爭的意思。所以並不存在所謂職能重疊的問題。

**駱偉建：**我認為今天的討論很有啟發性，每位參與者對這個主題都作了充分的準備，也提出了很多針對性問題。大家對非政權性市政機構的討論有兩個觀點比較一致：①應該設立非政權性市政機構，但採取哪種方式設仍然需要深入探討；②從回歸前的市政機構、現時的民政總署以及未來設立的非政權性市政機構，各位都認為承擔的職能應該沒有太大變化，實際上可以保留現時的民政總署，但“非政權性”必定要重新界定。