



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

澳門特別行政區 設立非政權性市政機構 諮詢總結報告

澳門特別行政區政府
二零一八年三月





澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

前言

按照《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 95 條和第 96 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。

第四屆特區政府成立後，組成了“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，積極開展相關的研究工作。

為落實《澳門基本法》的相關規定，以及配合澳門未來發展的需要，貫徹特區政府《五年發展規劃》提出的“精兵簡政”及實現善治目標，特區政府認為現階段籌設非政權性市政機構具有必要性及積極意義。

經綜合分析本澳社會的不同意見，並徵詢中央政府的意見後，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、職能及成員產生方式等提出建議。

特區政府於 2017 年 10 月 25 日至 2017 年 11 月 23 日展開為期 30 日的公開諮詢，就有關建議聆聽社會各界意見。

諮詢活動結束後，政府有關部門隨即全面整理諮詢期間收集到的意見和建議，製作本諮詢總結報告。報告的第一部分就本次諮詢活動的情況作出總體介紹；第二部分按照諮詢文件提出的內容，列出相關綜合意見並作出分析總結。





第一部分 諮詢活動總體情況

特區政府為了全面收集社會的意見，開設各種途徑及方式，並提供充分資訊，以方便市民發表意見，包括把諮詢文件上載至專題網頁(www.omspg.gov.mo)，讓市民在網上發表意見；市民亦可前往政府資訊中心、文化局各圖書館、郵政總局、印務局、民政總署綜合服務大樓及民政總署屬下各服務站等地免費索取諮詢文件；還可透過傳真、電話熱線、郵寄或親臨遞交，提出意見和建議。

據統計，諮詢期內共派發了 2,527 份諮詢文件，從專題網頁下載的有 862 份，而專題網頁的點擊率則有 2,561 次。

社會傳媒方面，在電視台、電台和報章刊登宣傳廣告及發放新聞稿進行廣泛宣傳，包括：於中葡文報章刊登 24 次廣告及發出 24 篇新聞稿，以及於澳廣視中葡文電視台及電台共播放 49 次廣告。政府代表亦於 2017 年 11 月 17 日出席蓮花衛視專題節目，與市民直接交流互動。

特區政府密切關注各類媒體的報道和評論，深入了解社情民意，緊扣時代脈搏；同時還吸納社會上的專業學術團體及學者的意見和學術觀點。

為了更直接聽取市民的意見，產生更好的交流溝通作用，特區政府於諮詢期內舉辦了 3 場諮詢會，其中 2 場對象為全澳市民，1 場為本澳諮詢組織。政府代表在 3 場諮詢會上，均詳





細介紹了諮詢文本的內容，聽取與會者對諮詢文本的意見，並作出說明及回應。

首場公眾諮詢會安排在 2017 年 11 月 1 日（周三）晚上舉行，近 300 名市民出席，其中 29 名市民發言。2017 年 11 月 7 日（周二）晚上為本澳諮詢組織舉行諮詢會，聽取各諮詢組織成員的意見，33 個諮詢組織共 159 名代表出席，其中 24 人發言。為確保市民充分表達意見，特區政府於 2017 年 11 月 11 日（周六）下午舉行第 2 場公眾諮詢會，206 名市民出席，其中 27 名市民發言。為讓與會者的意見充分表達，未及發言人士可透過書面形式提交意見。





第二部分 諮詢文件反饋意見綜合、分析及總結

特區政府在諮詢期內，從不同途徑廣泛收集公眾的意見和建議，經綜合整理，社會多數認同諮詢文件提出的內容，亦有各種不同意見。

以下將會從 7 個方面，對意見作出綜合歸納、分析及總結，包括：設立市政機構的必要性及原則；“非政權性”的界定與市政機構成員的產生方式；市政機構的組織架構、成員的任職資格及任期；市政機構的職能；原民政總署人員的安排；行政長官選舉委員會中的市政機構成員代表；其他。

一、設立市政機構的必要性及原則

(一) 諮詢文件建議

諮詢文件指出，澳門特別行政區有必要按照《澳門基本法》第 95 條及第 96 條的規定適時設立非政權性市政機構，以及按照《澳門基本法》附件一的要求完善行政長官選舉委員會的組成。而在設立非政權性市政機構時，必須遵循依法設置及符合澳門發展現實需要兩個基本原則。

(二) 意見綜合

社會一致認同按照《澳門基本法》的規定，依法設立非政權性市政機構有其必要性及積極意義。非政權性市政機構的設





立，體現特區政府履行憲制責任，全面落實《澳門基本法》。非政權性市政機構設立後，將確保由第五任行政長官選舉開始就有市政機構成員作為行政長官選舉委員會的代表。

在設立原則方面，意見普遍認同諮詢文件提出的兩個基本原則：(1) 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，必須為非政權性，其提供服務的基礎是受特區政府委托，並且提供諮詢意見。(2) 符合澳門發展現實需要。一方面不宜因設立市政機構而擴大特區政府的架構和編制，以及市政機構本身的組織設置亦應儘量精簡；另一方面市政機構應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) 分析及總結

在社會一致意見的基礎上，未來設立的市政機構將加強社區服務與市民大眾的互動，建構和諧社區。同時，將加強意見吸納與分析，採取相應措施推動跨部門協作，更好解決涉及跨部門的市政問題，提升市政服務水平及更有效回應社會需要。

二、“非政權性”的界定與市政機構成員的產生方式

(一) 諮詢文件建議

諮詢文件提出，澳門回歸前實行地方行政和地方自治，市政機構與以總督為首的行政當局構成兩級政府，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》設立的非政權性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機構，並向作為委托方的特區政府負責，完全不具有二級地方政府的性質，因此，不實行地方自治，也不設由選舉產生的代議機關。

(二) 意見綜合

對於“非政權性”的界定及其引伸出的市政機構成員產生方式的問題，社會上主流意見對諮詢文件的觀點表示認同及支持，同時亦存在與上述觀點不同的意見。

1. 認同諮詢文件的觀點

1) “非政權性”應排除選舉及不能延續澳葡時代市政議會選舉模式

有意見認為“非政權性”應排除選舉及不能延續澳葡時代市政議會的選舉模式，市政機構引入選舉機制，是違反《澳門基本法》對“非政權性”的規定。

回歸前的市政機構行使當時葡萄牙政府的部分管治權，澳門和海島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，帶有明顯的地方自治性及政權性，這與《澳門基本法》有關澳門特別行政區市政機構必須是非政權性的規定相抵觸。因此，回歸後的市政機構不可沿襲澳門回歸前二級地方政府模式，不可設立代議機關，其成員亦不可由選舉產生。





2) 市政機構與政府的委托關係決定其成員不適合由選舉產生

有意見認為“非政權性”決定了市政機構本身沒有公權力，其權力必須源自政府授權即“政府委托”，並受政府監督。

市政機構與特區政府是委托人和被委托人的關係，有關委托可以撤銷，這點在法律上是十分清晰的概念。而且，非政權性的市政機構為公務法人，在執行政府委托的公共事務方面具有某種程度的獨立性和一定的靈活性，必須由政府授權才可實施，因此成員由選舉產生並不適合。

3) 澳門市政機構與香港區域組織存在本質差別，如參照香港模式引入選舉將耗用公共資源

社會上亦有把澳門市政機構與香港區域組織作出比較的意見，認為《澳門基本法》對非政權性市政機構的定位，與《香港基本法》對非政權性的區域組織的定位是有差別，而且澳門市政機構和香港區域組織歷史形成和地位、功能也是不同。

香港區議會自回歸前至今均是諮詢組織，未曾像澳門市政機構獲得管理事務的權力，但澳門市政機構則不同，過去是政權性，現在是非政權性，不能過渡，而且澳門市政署具有提供服務及諮詢意見兩大職能，兩者具有本質差別。持這種觀點的市民對有人建議參照香港區議會引入分區直選機制的觀點表示反對，他們認為設立市政機構應着重於改善城市環境和豐富居民生活，而不是政治表態；應





着重不會減少服務，不能影響市民日常生活的需要，而且擔心過多選舉會耗用更多公共資源，未必符合提升工作效率及成本效益的原則。

2. 對諮詢文件持異議的觀點

對諮詢文件持異議的一方，主要有以下觀點：

1) “非政權性”不排除選舉，可延續澳葡時代市政議會選舉模式

社會上對於“非政權性”應排除選舉及不能延續澳葡時代市政議會選舉模式，有不同的觀點。有意見簡單地指出“非政權性”並不排除由選舉產生市政機構成員，非政權性亦不等於沒有民選代表，而且選舉產生的市政機構成員，並不同代議機關及從而構成二級政府，因此，可延續澳葡時代市政議會的選舉模式。

2) 市政機構受委托提供服務，不等於成員只能被委任

對於市政機構與政府的委托關係決定其成員不適合由選舉產生的觀點，有意見認為實行地方自治或市政自治仍需看由選舉產生的組織能否行使決策實權，而市政機構本身不得行使行政、立法、司法等國家權力，市政事務最終決策權仍在政府。在不回復過去地方自治的模式及維持特區一級政府架構的基礎上，市政機構受特區政府委托提供市政服務的具體職務可交由政府委任的市政管理委員會執行，而市政諮詢委員會成員則可由選舉產生。因此，市政機構受委托提供服務，並不等於委任。





3) 《香港基本法》規定的“非政權性”區域組織也有直選代表

有意見以未來澳門市政機構與香港區域組織作比較，指出《香港基本法》規定區域組織不具政權性，接受政府的諮詢，或者提供服務，香港區議會也可直選代表，並已逐步全面直選代表。同時，未來澳門市政機構成員的代表為行政長官選舉委員會的當然成員，由行政長官委任的市政機構成員互選產生的代表選出行政長官，法理上會存在矛盾和利益衝突。為此，本澳可以參考香港區議會，引入分區直選或設有多元議席。

倡議分區直選機制的意見提出，市政機構可分成負責執行和提供服務的市政管理委員會，並將全澳門劃分成北區、中區、南區及離島區，各自組成 4 個負責提供當區市政意見的諮詢委員會，開放直選產生市政諮詢委員。

除分區直選外，亦有建議引入其他選舉機制包括：直選加間選、直選加遴選等方式，尤其是考慮到現實中不少傳統社團及社會服務團體在澳門長期服務及現時分區社區服務諮詢委員會成員的作用，可以給予相關人員部分議席，之後再過渡至全部直選。

亦有意見建議在特區政府提出的委任成員方案中，開放部分委員讓社會人士自薦，以增加成員的民意認受性及政治代表性，同時有助建立階梯式政治人才培養機制，更好發揮諮詢作用。





(三) 分析及總結

針對諮詢中的不同意見，特區政府認為，必須根據憲法及其確立的“一國兩制”方針深入理解《澳門基本法》關於市政機構的規定，從而正確把握“非政權性”的本質屬性及其對市政機構產生方式的必然要求。在此基礎上，透過綜合分析歷史背景與法律基礎、市政機構與政府的法律關係、市政機構職責的性質三大方面，方可全面理解《澳門基本法》第95條中市政機構的“非政權性”、與特區政府之間的“委托”與“受托”關係，以及成員的非選舉性。

1. 歷史背景與法律基礎

澳門回歸前的市政廳基於葡萄牙憲法中的“地方自治”原則建立，與總督為首的行政當局構成兩級政府，由居民選舉產生當中部分議會議員及執行委員會委員，並就法律規定的事項擁有獨立決策權，是政權性的機構。

澳門回歸之後，在中國憲法及基本法“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，再無授權其他主體具有地方管理的自治權，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，而且《澳門基本法》明確規定了市政機構為“非政權性”，因此，市政機構不設代議機關，其成員亦不由選舉產生。

對於與香港區議會的比較，從歷史背景及沿用制度分析，香港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，而並非市政機構。香港區議會的主要職能是向政府提供意見，不具體提供市政服務，有異於《澳門基本法》規定的市政機構，因此兩者不能相比。如要比較兩地的情況，香港及澳門兩個特別行政區均先後撤銷了回歸前按照“市政自治”模式所設立包含市政議會和執行機構的市政機構。香港特區政府在實施《香港基本法》的過程中，於 1999 年決定撤銷原市政局及區域市政局，正是由於原來的兩個市政局是回歸前按照“市政自治”模式所設的市政機構，這種模式根本不能適應《香港基本法》規定的特別行政區制度。

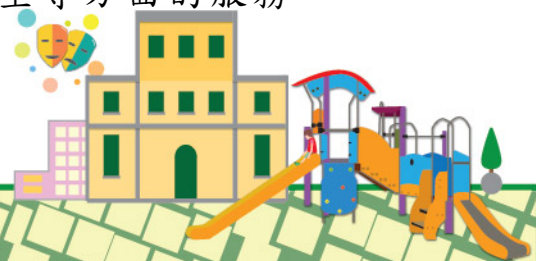
2. 市政機構與政府的法律關係

由於法律基礎的改變，“非政權性”市政機構不能如澳門回歸前的市政廳本身具有管理地方事務的決策的權力，只能如基本法所規定的由“政府委托”，才可對相關領域事務享有管理權。市政機構“受政府委托”提供市政服務，特區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。

如果採取選舉產生市政機構成員的方法，就變成市政機構是受市民委托管理市政事務，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，明顯與基本法規定相抵觸。

3. 市政機構的職責

按照《澳門基本法》第 95 條，非政權性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區政府提供諮詢意見，亦即是澳門特區的市政機構同時具有提供服務與諮詢的職責，將行使法律賦予的相應管理權。

市政機構的“非政權性”及“受政府委托”提供服務及諮詢意見的性質決定了市政機構的成員不可由選舉產生。儘管市政機構的架構由管理委員會及諮詢委員會組成，並分別負責提供服務及諮詢意見的職責，但這只是市政機構的內部分工，市政機構對外仍是一個整體，“受政府委托”提供服務及諮詢意見，與一般的諮詢組織性質不同。因此，無論管理委員會及諮詢委員會的成員均不可由選舉產生。

在市政機構成員不可由選舉產生的基礎上，針對由行政長官委任的市政機構成員的代表成為行政長官選舉委員會的當然成員可能出現的問題，方案已明確具備社區與基層服務經驗或足夠的專業和服務能力才可被委任，並設立成員之間互選代表的機制。對於為培養政治人才而提出開放部分委員讓社會人士自薦建議，特區政府未來將通過各種有效的途徑收集具資格人才的資訊，以委任適合人士參與市政機構的工作。





三、市政機構的組織架構、成員的任職資格及任期

(一) 諮詢文件建議

關於市政機構的組織架構，諮詢文本建議市政機構由“市政管理委員會”和“市政諮詢委員會”組成，前者是市政機構的執行機關，受政府委托為居民提供市政服務；後者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。

成員的任職資格及任期方面，建議“市政管理委員會”成員由行政長官委任具備公共管理經驗和能力的人士擔任，成員包括主席、副主席及委員，成員總數不超過 8 人。市政諮詢委員會的成員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。市政諮詢委員會成員包括主席及委員，成員總數不多於 25 人，主席由委員互選產生。市政諮詢委員會成員任期為 5 年，可連任 1 次。

(二) 意見綜合

1. 市政機構的組織架構

有不少意見指出，市政機構內部只設市政管理委員會和市政諮詢委員會，分別負責服務及諮詢兩大職能，但未如現時民政總署設立內部的監察委員會，不利於對市政機構的監察，而且提議繼續設有監察委員會，監察市政機構的財政和財產管理。亦有意見提出政府如何監察市政機構的運作績效等問題。





2. 市政機構的成員資格及任期

在市政機構成員的資格上，社會認同市政諮詢委員會成員需要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。亦有意見指出應具體界定具社區和基層服務經驗的專業人士，並提議除專業和基層人士外，還要多吸納不同聲音，並且要提升青年及女性參與的比例。

在市政機構成員任期方面，有不少意見認為方案提出5年任期，可連任1次的時間過長，即成員的最長任期可達10年，任期太長，不利人才培養。這亦與諮詢文本內提出的“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”相矛盾，應縮短成員的任期。亦有不少意見擔心倘全部市政管理委員會成員都劃一設定任期，可能會影響到服務和工作的持續性。

有意見認為人數過多不利於有效管理，提議市政管理委員會成員總數不超過5人。亦有意見提出市政管理委員會須預留一定名額，讓市政諮詢委員會推選代表出任，以協調市政管理委員會及市政諮詢委員會兩者的工作。





(三) 分析及總結

1. 在市政機構內增設監察機制

諮詢文件主要聚焦於市政機構就服務和諮詢兩大職能而設立的相應內部架構，經分析相關意見及現行制度，特區政府認為可在市政機構內增設監察機制。

現時澳門特區的公法人一般由管理、諮詢和監察三部分組成，而且澳門特區現行有關公共財政管理的制度亦對一般自治機構的財政管理設有相應規定，自治部門及機構必須實施有效的內部監控機制。

考慮到澳門特區公法人的傳統和現有制度，加上設立市政機構的目標是要建構和諧社區和提高市政服務的水平，特區政府認為可在市政機構內設立相應的監察機制，確保市政機構能依法發揮應有的功能，尤其是監察市政機構的財政管理工作，以及從更有效運用資源的角度對相關運作管理提出建議。

基於上述考慮，特區政府建議市政機構內除了市政管理委員會和市政諮詢委員會外，可增設財政及財產管理監察機制，由 3 至 5 名社會人士負責，當中包括 1 名財政局指派的代表。財政及財產管理監察機制的負責人員同樣由行政長官委任，但此等人員不屬市政機構的成員，只是執行對市政機構財政及財產的監察職能。





2. 市政機構的成員資格及任期

1) 吸納有經驗及有能力人士，嚴格控制成員人數

未來的市政機構中“市政管理委員會”成員將由具備公共管理經驗和能力的人士擔任，而市政諮詢委員會成員則將由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。在委任過程中，行政長官將結合以上要求，因應市政機構的發展方向、開展工作的重點以及其他有助履行職務的因素綜合考慮委任的人選，重點是吸納有經驗及有能力人士參與工作，以提升未來市政服務的水平。此外，為培養更多有志於服務澳門特區市民的人才，亦會因應服務的需要，把青年、女性作為其中一個考慮因素。

基於運作及管理需要，作為市政機構的執行機關，市政管理委員會成員包括主席、副主席及委員的組合較為適合，成員總數亦會因應實際管理的需要嚴格控制，不會超過8人，並且會由具備公共管理經驗和能力的人士擔任。

2) 縮短成員任期使之與其他諮詢組織成員的任期政策一致

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兩至三年，且不可連續任職超過六年。為讓更多社會人士有機會參與市政機構的工作，並培養更多有志於服務澳門特區市民的人才，特區政府建議調整諮詢文件內原來建議的任期方案，使之與其他諮詢組織成員的任期安排一致。。





澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

鑑於設立市政機構的其中一個重要目標是提升市政服務的水平，為市民大眾提供更優質的市政服務。其成員的任期必須考慮到工作和服務的持續性問題，為此，建議市政諮詢委員會與市政管理委員會的成員和財政及財產管理監察機制負責人員的任期應該一致。

同時，建議作為帶領整個市政機構工作團隊為居民提供優質市政服務的市政管理委員會成員，應參考特區政府現行對領導及主管人員的任免制度，通過定期的績效評審來決定相關人員的去留。未來，市政管理委員會成員應配合特區政府整個績效治理制度的構建，每年接受監督實體綜合考慮其領導的市政機構日常服務提供的情況、特區政府公共服務評審機制所產生的績效訊息、學術機構定期進行第三方評審後所得結果、以及監察機制所提供的資訊後所作的評核。

特區政府從培養人才、工作持續性及績效評審等層面作深入考慮後，建議作出以下調整：

- (1) 市政諮詢委員會成員的每一任期調整為 3 年，行政長官可根據政府就諮詢組織的政策對成員的委任作出決定；
- (2) 市政管理委員會成員的任期最長為 3 年，行政長官可根據每年評核結果決定是否繼續委任；





- (3) 財政及財產管理監察機制的負責人員任期最長亦為 3 年，同樣可由行政長官根據相關人員的表現，決定是否繼續委任。

3) 市政諮詢委員會可設 1 名副主席

諮詢期間，特區政府也注意到有意見認為市政諮詢委員會只設主席和委員，當主席因故不能視事時可能欠缺副手協助維持市政諮詢委員會運作。因此，建議規定市政諮詢委員會可設一名副主席以協助主席處理日常事務，並在有需要時代行主席職務。

四、市政機構的職能

(一) 諮詢文件建議

諮詢文件建議市政機構基本承繼民政總署的現有職能，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。

(二) 意見綜合

社會基本認同市政機構以促進和諧社區的構建及滿足民生需要為目標提供文化、康樂、環境衛生等服務，但意見一致期望市政機構須以提升服務水平及改善民生質素為工作核心內容。貫徹“精兵簡政”及提升績效，在原有民政總署的服務基礎上，加強諮詢功能及跨部門協調功能，配合特區政府整體的職能重整規劃，精簡組織設置。市政機構必須有完善的組織架





構和適當的人力資源配置，以便做好繁複而細緻的市政服務工作。

亦有不少意見提出市政機構的職能會否與其他部門重疊及如何把市政機構提供的文化、康樂、環境衛生等方面職能，與相關部門作出合理分工及梳理的問題。

有意見認為市政機構不應具有執法及處罰權，但同時亦有意見認為市政機構應具有行政決策權和行政管理權，如小販發牌、街市管理、鮮活商品檢驗、街道衛生等，發出行政准照、行政許可和執行行政處罰等。

在市政機構與現時社區服務諮詢委員會的關係上，有意見認為，在功能上，民政總署諮詢委員會與社區服務諮詢委員會功能重疊，方案未有釐清社區服務諮詢委員會與市政機構的關係，從精兵簡政角度，假如市政諮詢委員會與社區服務諮詢委員會沒有功能互補，沒有同時存在必要。

（三）分析及總結

社會對未來市政機構設立的目標基本一致：加強社區服務與市民大眾的互動，建構和諧社區；亦將加強意見吸納，分析及採取相應的措施，推動跨部門的協作，更好解決涉及跨部門的市政問題，以推動市政服務切實回應社會需要，讓市民大眾獲得更優質市政服務。

為了貫徹“精兵簡政”及“善治”的原則，民政總署被撤銷後，除少量職能，例如接收及處理集會或示威的預告、對外





城市的交流與合作、以及槍枝槍牌的申請等，將轉往其他相關部門外，市政機構基本保留民政總署大部分職能。

對於社會上關注到市政機構與其他部門分工的問題，特區政府會從兩個方面釐清市政機構的職責。一是把市政機構的定位與其設立目標緊扣一起，着眼於透過推動跨部門協作，優化市政服務。透過組織活動，更好加強與社區居民之間的聯繫，建構和諧社區。同時配合建構世界旅遊休閒中心及智慧城市需要，未來的市政機構亦會完善本身服務。上述是未來市政機構在定位上的最根本基礎，亦是與現時民政總署的基本差別所在。

二是在目標及服務層次上作出區分。市政機構提供的文化、康樂及環境衛生等服務，層次會偏向文康範疇，利用社區設施及更接近社區的活動組織形式及內容，聯繫社區居民。通過上述目標及服務層次兩方面，就可以與其他職能部門作出區分，既避免工作及職能重疊，又能與相關部門合作。同時，從服務範圍及深度上，加強跨部門一站式服務及相應服務中心的發展，更有效利用資源。

市政諮詢委員會與分區社區服務諮詢委員會之間的關係亦會環繞上述市政機構設立的目標、定位及職責，作出區分的同時亦讓兩組織合作。一方面市政機構將按其職責需要主動通過分區社區服務諮詢委員會吸納不同社區對市政服務的訴求意見，更好地回應市民的需求，並推動居民良好互動聯繫，建構和諧社區。另一方面亦會協調相關部門解決分區社區服務諮詢委員會提出的問題，推動跨部門的協作，為市民提供優質的市政服務。





五、原民政總署人員的安排

(一) 諮詢文件建議

諮詢文件建議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。

(二) 意見綜合

大部分意見集中關注市政署與現時民政總署性質有何不同？現職民政總署各級人員在身份職位、工作內容、薪酬福利及職涯規劃等，會否出現改變及受到影響？是否仍是公務人員？如何保障相關人員的權利和福利同步轉移，而其利益不受影響？

有意見認為對原民政總署人員作出適當安排，確保其工作及服務不受影響，可讓市政機構發揮作用，讓市民獲得更優質的市政服務。亦有意見反映非編制公務人員憂慮不獲續聘，希望未來非政權性市政機構可將現行民政總署人員通則的個人勞動合同制度统一到公共行政工作人員通則的行政任用合同制度內，以消除人員的不安，增加人員歸屬感和對前景的信心。

有意見期望特區政府認真諮詢民政總署各級人員，形成各級人員、特區政府和社會大眾都能接受的方案，為人員平穩過渡提供基礎及關鍵的鋪墊。





(三)分析及總結

特區政府與民政總署人員在溝通方面已有完整計劃，針對人員的意見及憂慮，作出針對性的回應。其中，在諮詢期內特區政府已與民政總署舉行專題講解會，聽取主管收集的各級人員的意見，並制作書面回應資料，通過主管逐層向各級人員解釋，期望通過這個過程，逐步深化有關溝通工作，對細緻部分作出進一步的解釋。

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。考慮到職能與提供服務的特性、原有制度的安排及配合特區公共行政改革的需要，將會貫徹落實以下原則及措施，確保原民政總署人員在公職方面得到保障及發展：

1. 職程、晉升、評核、薪酬、退休與公積金等待遇及福利與現行的民政總署人員通則一致，以保障民政總署人員現有的待遇及福利；
2. 原有編制內及行政任用合同人員的聘用方式、職業發展、待遇及福利不變；
3. 經過分析，發現現時民政總署存在不同的個人勞動合同制度，為了做好人員順利過渡至市政機構的工作，會首先逐步統一不同時期民政總署人員通則的人員制度。

當市政機構成立後，再按照實際情況，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。





六、行政長官選舉委員會中的市政機構成員代表

(一) 諮詢文件建議

諮詢文本提出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。建議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。

(二) 意見綜合

社會對諮詢文本所提的建議基本上沒有分歧和異議。

(三) 分析及總結

事實上，《澳門基本法》附件一修正案第二條已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。過去，由於澳門特區尚未設立市政機構，未有市政機構成員的代表進入行政長官選舉委員會，故《行政長官選舉法》中有關第四界別 50 人的名額分配辦法中未有市政機構成員的代表。

未來，澳門特區依法設立市政機構後，應從市政機構的成員中產生適當的代表與其他界別的代表一起組成行政長官選舉委員會。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，前者為具備公共管理經驗和能力的人士，後者則來自社會不同界別並在市政機構相關職能範疇具備社區與基





層服務的經驗，兩者作為一個整體履行市政機構的職責，故諮詢文本中提出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，正可讓市政機構成員在充分認識彼此的基礎上互選產生適當的代表進入行政長官選舉委員會。

從諮詢結果可見，社會各界對建議的方案普遍認同，亦無爭議，相關方案正是嚴格落實《澳門基本法》附件一（及其修正案）的具體體現。

七、其他

在諮詢期內，社會亦對市政機構的性質及名稱提出了意見，特區政府作出以下總結：

（一）透過法律形式，明確市政機構為公法人性質自治機構

諮詢文件提到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。

有意見希望明確市政機構的性質，避免運作時出現行政權及處罰權的爭拗。為此，特區政府建議透過法律形式，設定市政機構為公法人性質的自治機構，並賦予其履行職責所需的相應權力。





(二) 建議維持“市政署”的名稱

諮詢文件提到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”。

意見基本贊同市政機構的名稱定名為“市政署”，但亦有意見對其含義及在政府架構的層級問題等，發表不同意見。經研究分析後，特區政府認為“市政署”這個名稱在社會達致基本共識，故建議維持採用上述名稱。





結語

《澳門基本法》作為澳門特區的憲制性法律，澳門特區的制度和政策，均以《澳門基本法》的規定為依據。全面、準確及嚴格落實《澳門基本法》，是特區政府依法施政的根本基礎，亦是澳門作為法治社會的必備條件，為整個社會提供法律保障，促進社會的持續發展。

《澳門基本法》第 95 條和 96 條，已就非政權性市政機構的設立、性質及職能等作出了規定，特區政府有其憲制責任，全面落實及準確掌握《澳門基本法》的規定，就市政機構的設立作出具體規劃。

特區政府堅持依法施政，在全面落實《澳門基本法》的憲制法律框架下，在社會上展開了廣泛而深入的諮詢，認真聽取市民的意見及建議。經過掌握民意及深入謹慎的分析，吸納了相關建議，令設立市政機構的具體規劃更具備代表性，相關法律更具可行性和可操作性。

經過集思廣益，在充分考慮各種意見及凝聚共識的基礎上，特區政府將會開展立法程序和籌設工作，與立法會共同合作，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，並由第五任行政長官選舉開始就有市政機構成員作為行政長官選舉委員會的代表。

透過市政機構的設立，期望達致以下目標：更好發揮跨部門的協調作用，更有效解決跨部門的民生問題；落實精兵簡政，





澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

提升政府執行力，達致“善治”，讓市民獲得更優質的市政服務。
通過市政機構上述的職能定位，更好加強與社區居民之間的聯繫，達致建構和諧社區，進而達致配合建構世界旅遊休閒中心及智慧城市的需要。

