



# 澳門特別行政區

## 《海域使用法》

### 公開諮詢總結報告

海事及水務局

二零二四年四月

## 目錄

前言.....	3
第一部份 諮詢活動的總體情況.....	4
第二部分 意見的摘要、分析及回應.....	6
(一) 關於海域的性質.....	6
(二) 關於海域的使用.....	7
(三) 關於海域有償使用制度.....	8
(四) 關於海域使用人的義務.....	9
(五) 關於保護海域環境.....	10
(六) 關於監察與處罰制度.....	11
(七) 諮詢文本內容以外的其他意見和建議.....	12
總結.....	14

## 前言

為了管理好、利用好、保護好澳門海域，推進澳門宜居城市的建設及經濟適度多元化發展，特區政府配合國家發展策略以及國家海洋發展佈局，在第 7/2018 號法律《海域管理綱要法》的框架下，提出《海域使用法》的初步構思。

《海域使用法》是為了落實《海域管理綱要法》中關於海域使用的具體規定，建立海域使用的管理秩序，在海域屬公產性質的前提下，因應澳門海域的實際情況及澳門社會的實際需要，設立海域使用的批准制度及應遵規範。

為使社會及公眾更全面地了解特區政府在海域管理方面的政策取向及立法構思，並聽取公眾意見，特區政府經研究及參考內地及葡萄牙的立法經驗，擬定了主要立法方向和建議，並編撰了諮詢文本，於 2023 年 12 月 29 日至 2024 年 2 月 16 日展開了為期五十日的公開諮詢。

是次諮詢得到了社會各界和廣大居民的關注和支持，就諮詢文本內容及相關工作提出了意見和建議。公開諮詢期間及諮詢結束後，特區政府全面整理和分析所收集的意見和建議，並編撰了本公開諮詢總結報告。

## 第一部份

### 諮詢活動的總體情況

#### 1. 派發諮詢文本

在諮詢期內，共派發了約 1390 份諮詢文本及約 1900 份小冊子，派發地點包括各場諮詢會的會場、行政公職局、法務局、政府綜合服務大樓、中區市民服務中心及離島政府綜合服務中心。

同時，諮詢文本亦上載至諮詢專頁 (<https://www.marine.gov.mo/>)，方便市民瀏覽及下載，期間諮詢專頁的瀏覽次數為 1,903 次。

#### 2. 進行媒體宣傳

2023 年 12 月 28 日，海事及水務局舉行了新聞發佈會，宣佈自 2023 年 12 月 29 日起進行為期五十日的公開諮詢，並介紹了諮詢文本的內容；同時，亦透過諮詢專頁發佈相關資訊，以推動社會各界的積極參與和討論。

除就本次公開諮詢開設專題網站外，還製作了宣傳小冊子、圖文包，以及短片，並透過不同的媒體進行廣泛宣傳，以便社會各界更清晰了解公開諮詢的內容。

諮詢期內，海事及水務局共發出了 5 份新聞稿，讓公眾及時知悉諮詢動態。各新聞媒體對《海域使用法》作出共 15 份報導。海事及水務局亦應邀派員出席 2024 年 1 月 3 日澳門電台《澳門講場》，透過與聽眾互動交流的方式收集意見。

### 3. 舉辦 5 場諮詢會

諮詢期間，海事及水務局共舉辦 5 場諮詢會，其中包括 2 場公眾諮詢會、2 場專業團體諮詢會和 1 場社團及業界專場諮詢會，聽取了社會各界的意見和建議，包括相關政府諮詢組織、專業團體、業界社團、學者及關注議題的人士和公眾，共 87 人次參加諮詢會，51 人次發言，其中，有 7 人發言內容涉及《海域使用法》。

### 4. 廣泛收集各方意見

為廣泛收集意見，海事及水務局接受以多種方式提交的意見，包括電郵、傳真、郵寄，以及親臨遞交等，亦主動收集電台、電視節目，以及其他傳媒報導的意見及評論，以廣泛了解社會各界的意見和建議。

透過諮詢會及其他收集意見和建議途徑，總共收到對《海域使用法》的書面意見共 20 份。海事及水務局將全面分析諮詢期間收集的意見和建議，在立法時會對相關意見和建議的可行性和可操作性作仔細分析，從而制定一部能全面滿足澳門特別行政區需要的《海域使用法》，充實澳門特別行政區海域使用、管理、保護和發展的法律制度。

## 第二部分

### 意見的摘要、分析及回應

#### (一) 關於海域的性質

##### 1.1 諮詢文本建議

海域分為水面、水體、海床及底土，同一片海域的垂直空間可以有不同的使用者，反映海域具有公共性、共享性、可重複及綜合利用的特性。有需要針對澳門特別行政區管理的海域建立符合海域特性的使用管理制度。

##### 1.2 意見摘要

有意見關注《海域使用法》是否會參考內地《廣東省海洋經濟發展“十四五”規劃》，系統推進海域立體分層設權。同時有意見亦關注海岸線的更改，指出本澳海岸線已相當珍貴稀缺，不應隨意改變。

##### 1.3 分析及回應

在《海域使用法》的立法過程中，特區政府將遵循維護國家海域整體性原則，關注與內地相關政策及法規的協調性。《海域管理綱要法》中已明確規定海域分為水面、水體、海床及底土，為海域立體分層設權提供基礎。在立法工作中，特區政府會考慮海域立體分層設權，以使海域空間資源最大程度得到發揮。

此外，特區政府在海域使用與發展方面亦重視保護岸線資源。海岸線作為海域使用及土地使用的管理界線，需要透過行政長官批示方可作出變更。

## (二) 關於海域的使用

### 2.1 諮詢文本建議

諮詢文本建議因應澳門特別行政區海域的實際情況，按照海域使用性質，由行政長官以“專用批給”的方式批准私人實體在較長時間內使用海域，又或以“許可”的方式批准私人實體臨時佔用海域。

### 2.2 意見摘要

諮詢期間所收集的意見普遍認同特區政府關於海域使用批准制度的構思，有意見表示《海域使用法》有借鑒《土地法》的規定，反映海域的使用與土地的使用之間互相呼應，對此給予肯定的意見。有部份意見關注私人實體透過專用批給方式使用海域的適用情況，並希望了解具體上哪些類型的項目需要提出用海申請。亦有意見認為，必須是愛國者的中國公民才能申請使用海域。

### 2.3 分析及回應

海域的專用批給適用於長期的用海項目，涉及在海上設置公用設施。基於海域的公產屬性，海域的專用批給應以滿足公用事業及公共服務的需要為目的，例如設置船舶靠泊設施及配套的港池與航道，設置為確保提供電訊、電力、天然氣、水或其他滿足社會需要的公共服務的設施，以及設置配合落實行政長官透過批示宣告屬公益性質項目

的設施等等。海域的臨時佔用許可則適用於短期的用海項目，僅可在海上設置臨時設施。

在立法工作中，會在本澳法律體系框架下，對申請使用海域者的資格及條件作出考慮。

### (三) 關於海域有償使用制度

#### 3.1 諮詢文本建議

諮詢文本建議海域使用人須按年繳納海域使用金，具體金額因應不同用海項目的類型、性質及用途而有所區別，僅在法定的例外情況下方可獲豁免海域使用金。

#### 3.2 意見摘要

諮詢期間所收集的意見普遍認同海域使用人享有使用特定海域的權利，應為此繳納相應的海域使用金，主要關注海域使用金的收費標準將如何釐定。亦有意見關注非牟利機構或公益團體發展使用海域的方式及收費標準。

#### 3.3 分析及回應

海域使用金及手續費日後將由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定。在制定過程中，特區政府會參考國家《海域使用金徵收標準》及內地不同地區的收費標準，同時亦會參考現時本澳在土地管理方面同樣透過行政長官批示訂定的土地專用批給及土地佔



用准照的收費標準，結合澳門的實際情況，制定適合於澳門的海域使用金。

## （四） 關於海域使用人的義務

### 4.1 諮詢文本建議

諮詢文本重點提及，海域使用人須按照獲批准的期限、海域面積、空間、用途及條件使用海域外，亦有義務保護海域環境，且不能對洪潮通道、海上交通、海上活動及海上設施的安全造成影響。

諮詢文本亦指出海域使用人按時及持續利用海域的重要性，為確保海域有效利用，海域使用人必須按海域使用憑證中所訂的目的及條件落實海域利用計劃，並持續使用海域。

### 4.2 意見摘要

諮詢期間所收集的意見普遍認同海域使用人享有海域使用的權利，應負有相應的義務。有意見關注當《海洋功能區劃》及《海域規劃》出現變更，是否會對海域使用憑證產生影響，相關海域使用項目如何處理。

### 4.3 分析及回應

海域使用人須按照憑證所載的用途及海域利用計劃使用海域。基於《海洋功能區劃》及《海域規劃》出現變更，使海域的用途與利用計劃不再相容，此時，海域使用人可在指定期限內提出修訂憑證的條件。如因《海洋功能區劃》及《海域規劃》出現變更而影響海域的使

用，可以對海域使用人應繳的海域使用金作出調整又或給予適當的補償。

## （五） 關於保護海域環境

### 5.1 諮詢文本建議

諮詢文本建議貫徹落實保護海域環境的目標，並透過事前預防及事後控制進行全面管理。在使用海域前評估對海域環境可能造成的污染並制訂應付海域環境污染的措施，一旦發生海洋環境污染事故時，由行政當局及海域使用人採取措施，以最大程度減少對海域環境的影響。

### 5.2 意見摘要

有意見關注海域使用人對於過度開發海域而產生的損壞如何承擔相應責任，認為在海洋環境污染方面欠缺相應處罰手段。亦有意見認為在海洋環境保護方面應跟隨內地最新出台的《海洋環境保護法》的思路，一方面參考海洋環境跨區域合作機制，另一方面參考環境保護的獎勵機制，以體現特區與內地的法律接軌。

### 5.3 分析及回應

海域環境保護是海域管理及使用的核心原則。《海域使用法》將要求海域使用終止時，海域使用人必須滿足歸還海域的條件，包括一些必要的治理工作及承擔將海域恢復原狀的費用，將海域歸還特區政府管理。透過比較法研究工作，特區政府會借鑒內地及鄰近地區在海

洋環境保護方面的法律制度，在《海域使用法》中充實對海洋環境造成污染在處罰方面的具體規定，暫不具條件引入獎勵機制。

## （六） 關於監察與處罰制度

### 6.1 諮詢文本建議

為杜絕海域出現荒廢閒置的現象，諮詢文本建議建立海域使用監察處罰制度，定期監察海域的狀況，並對違法行為人提起行政違法處罰程序，還設有“臨時措施”及“騰空海域”等行政手段，以迅速應對非法佔用海域可能帶來的負面影響，亦引入刑事責任，以“違令罪”作為最終處罰的刑事手段。

### 6.2 意見摘要

大部份意見認為應該對造成海洋污染的行為人加以處罰，進而關注監察及處罰措施是否足夠。有意見指出，透過行政違法制度科處罰款未必足夠，擔憂具財力的發展商以罰款作為成本，進行對海域產生不可逆轉的影響的活動以謀取經濟利益，並建議對於非法污染及破壞海洋生態的行為處以更重的刑罰。亦有意見認為，除了進行處罰及命令騰空海域外，亦建議命令違法行為人採取措施恢復海域原況，並由違法行為人承擔相應費用，對於不服從者以違令罪論處。尚有意見建議考慮如違法行為人無償還能力的情況下，未能支付將海域恢復原狀的費用時的處理方案，提倡設立相應的保障基金。

### 6.3 分析及回應

《海域使用法》將建立海域使用的應遵規範。對於違法使用海域、不按用途、計劃及條件使用海域、不按時完成利用、污染海域環境等行為，將制定相應的監察及處罰機制。按照現時的構思，處罰機制已包括行政手段、臨時措施及刑事手段。其中，在違法使用海域的罰款額方面，諮詢文本建議將科處的罰款金額與違法使用的海域面積掛勾，違法使用的海域面積越大，科處的罰款金額越高，罰款將具一定程度的阻嚇力。

另一方面，《海域使用法》將要求海域使用終止時，海域使用人必須滿足歸還海域的條件，包括一些必要的治理工作及承擔將海域恢復原狀的費用，特區政府會考慮在發出海域使用憑證前要求提交擔保，以保障海域使用人良好及完全履行義務，以及繳付倘有的罰款及需承擔的費用。

## （七） 諮詢文本內容以外的其他意見和建議

在諮詢過程中，亦收到諮詢文本內容以外的意見和建議，以下將作出分析及回應。

### 7.1 意見摘要

有意見認為，特區政府應藉訂立《海域使用法》的契機，重新梳理、清晰訂定各部門涉及海域的權責和分工。

### 7.2 分析及回應

根據《海域管理綱要法》第六條第二款規定，海域管理的主管實體除了包括海事及水務局、環境保護局外，還包括其他依法行使海域管理職權的實體。由此可見，特區政府各實體或部門均會依照其自身組織法及其他法律法規行使其獲賦予的職權，在海域事務上各司其職。在《海域使用法》的立法工作中，特區政府會明確訂定涉及審批、監管等各環節的職能部門。

## 總結

《海域使用法》旨在明確海域屬國家所有的公產，透過設立海域使用的批准、監察與處罰制度，使海域利用規範化，海域使用人應支付海域使用金，確保海域的合理和可持續利用，兼顧保護海洋環境。

為期五十日的公開諮詢已順利完成，公眾對諮詢文本內容給予了寶貴的意見和建議。公開諮詢期間所收集的意見普遍認同特區政府的立法方向及構思，總結本次諮詢收集到的意見主要關注以下方面：

1. 《海域使用法》與內地相關政策及法規之間的銜接；
2. 私人實體使用海域的具體適用情況及收費標準；
3. 海域的使用與發展如何與海域環境的保護取得平衡；
4. 海域使用及海洋環境保護所涉及的各方面監察及處罰工作。

海事及水務局衷心感謝社會各界和廣大居民踴躍參與本次諮詢活動，接下來將結合諮詢文本提出的方向及公開諮詢期間所收到的意見和建議，按照澳門特別行政區的實際情況，草擬《海域使用法》法案，並儘快推進後續的立法程序。