



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 1/VI/2018 號意見書

事由：《海域管理綱要法》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一七年十二月十九日向立法會提交了《海域管理綱要法》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，並透過第 17/VI/2018 號批示接納了該法案。
2. 法案在二零一八年一月十六日舉行的立法會全體會議上被引介及作一般性討論，並在出席全體會議的三十名議員的一致贊成下，獲得一般性通過。
3. 立法會主席於同日透過第 77/VI/2018 號批示，將法案分發給本委員會進行細則性審議，並要求本委員會於二零一八年三月十六日前完成審議工作及提交意見書。



4. 鑑於分析本法案的工作較為複雜，委員會申請將立法會主席原定的細則性審議本法案的期限延遲至二零一八年七月十五日，有關申請得到立法會主席體諒及接納。
5. 本委員會分別於二零一八年二月一日、七日，四月二十三日，五月十六日以及六月二十八日，共召開了五次會議對法案進行審議。其中，政府官員列席了二零一八年二月七日和五月十六日召開的會議。
6. 除了上述委員會召開的會議外，立法會顧問團與政府代表對法案在技術層面亦舉行了多次技術會議，藉以完善本法案。
7. 政府於本年六月一日向立法會提交了法案的新文本，當中反映了部分由委員會所提出的以及立法會顧問團從法律技術分析所得出的意見。
8. 除了經適當標示為引述法案最初文本的條文外，本意見書內所引用的條文均以法案的最終文本為依據。

二、 引介

9. 法案的理由陳述介紹了法案的立法背景，指出：



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

“2015年12月20日，國務院透過第665號令公佈《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，明確澳門特別行政區陸域和海域的管理範圍，並於同日起施行。就上述國務院令，澳門特別行政區政府已透過第128/2015號行政長官公告命令作出公佈，自此，澳門特別行政區依法正式管理85平方公里的海域。

澳門特別行政區過去在習慣水域管理範圍的基礎上，形成了一系列管理習慣水域的制度和規則。然而，基於過去沒有明確的海域範圍，在現存一系列管理習慣水域的制度和規則中，尤其是海域使用、開發和保護管理政策方面，仍缺乏一套相對完整、具原則性和指導性的法律規範。

海域使用、開發和保護的管理制度在完善澳門特別行政區海域法律規範的工作中成為重要的一環，有關制度關係到澳門特別行政區社會發展方向及規劃，亦關係到全體澳門居民的生活。經過研究及參考內地的海域使用及保護的管理制度後，澳門特別行政區政府於2016年11月15日至12月14日期間就《海域管理綱要法》進行了為期三十日的公開諮詢。”

10. 根據附隨法案的《理由陳述》，就法案的總體框架而言：

“法案標的明確《海域管理綱要法》是規範澳門特別行政區海域管理的一般原則和制度框架，包括海域管理的相關法律制度基礎，統籌機關與主管實體之間的關係及運行機制。

為明確海域的含義，法案建議海域是指經第128/2015號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院第665號令中‘澳門特別行政區行政區域界線文字說明’所確定的海域範圍，包括水面、水體、海床及底土。”

11. 對於由澳門特區負責管理的海域，法案的《理由陳述》具體指出：

“按照《澳門特別行政區基本法》第七條的規定，澳門特區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有。由澳門特區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發相關海域，其收入全部歸澳門特別行政區政



府支配。按照第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院第 665 號令中的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》及其行政區域界線文字說明所述的海上部分，屬於國家所有。因此，有必要在法案內明確地表明海域屬於國家所有，而澳門特別行政區政府是根據第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院第 665 號令的授權行使海域管理權，並監察與海域有關的一切活動。

需要指出，按照《澳門特別行政區基本法》第十三條及第十四條，以及第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院第 665 號令的規定，澳門特別行政區海域有關的外交事務和防務，屬國家主權事務的管理權，必須根據《澳門特別行政區基本法》第十三條及第十四條的規定由中央人民政府負責管理。”

12. 關於負責海域管理的具權限實體，《理由陳述》指：

“另外，法案亦建議訂定澳門特別行政區政府對海域管理的主要職權。而為有效管理海域，法案建議澳門特別行政區政府設立海域管理的統籌機關，以制定海域政策，並協調和推動執行海域管理事務；另外，為明確具體執行澳門特別行政區政府職權的主管實體，法案建議訂定海事及水務局和環境保護局分別為海域綜合管理事宜和海域環境保護事宜的主管實體。”

13. 對於作為重要內容的海洋功能區劃，《理由陳述》明確指出：

“此外，依據內地海洋管理體系，全國各地海域實施海洋功能區劃，並按照國務院批准的《全國海洋功能區劃（2011~2020 年）》，編製地方各級海洋功能區劃及各類涉海政策、規劃，開展海域使用、海洋環境保護等海洋管理工作須以《全國海洋功能區劃（2011~2020 年）》為依據。

基於過去澳門特別行政區未有明確的海域管理範圍，故一直以來未有相應的海洋功能區劃制度。然而，基於國家已為澳門特別行政區劃定海域管理範圍，澳門特別行政區政府有責任制定屬於澳門特別行政區，且符合國家海域整體發展策略的海洋功能區劃，因此，建議在法案中明確澳門特別行政區政府應在國家海洋功能區劃的框架



Handwritten signature and initials at the top right of the page.

下制定海洋功能區劃。另外，考慮到澳門特別行政區陸地範圍與海域緊密連接，因此法案訂定海洋功能區劃與城市規劃應相互協調。”

14. 關於將來實施的海域使用制度，《理由陳述》還說明：

“海域使用須先取得澳門特別行政區政府的批准，而批准的具體方式及程序，將由專門法規規範。

同時，為對海域的使用有系統性的管理，法案訂定澳門特別行政區政府採取以下措施，以監察和規範海域的使用：(一)建設動態監測體系，對海域使用項目實行全過程監管；(二)規範海域使用的機制；(三)建立關於海域使用的資料庫；(四)對各類海域的使用項目開展定期檢查，加強對用海行為的監察。”

15. 此外，《理由陳述》同時特別注意到海域管理當中環境保護的重要性，

認為推進這方面的工作有賴於區域合作，因而指出：

“海域環境安全和生態平衡關係到澳門特別行政區，以至國家的整體利益和長遠發展。因此，為保護澳門特別行政區海域環境，法案訂定澳門特別行政區政府在海域環境保護方面的基本職權，包括：(一)在符合國家海洋環境保護總體規劃的基礎上，制定澳門特別行政區的海域環境保護政策；(二)根據國家海洋環境質量標準，制定符合澳門特別行政區海域自然狀況、社會經濟和技術條件的海域環境質量管理標準；(三)定期開展海域監測及環境狀況評價，並制定相關報告；(四)編製重大海上污染事故應急及防治計劃；(五)根據保護海域生態的需要，建立海洋自然保護區，並採取有效措施進行保護和管理；(六)建設海域生態監測網，並與周邊地區建立通報機制；(七)推動海域環境保護、海上災害防治及突發事件處理的區域合作。”

16. 《理由陳述》又突顯海域方面的經濟發展，以配合推進地區合作，因

而指出：



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

Handwritten notes and signature at the top right.

“海洋經濟發展是促進澳門特別行政區經濟適度多元和可持續發展的重要構成部分，亦是配合國家‘一帶一路’倡議，以及落實《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》不可或缺的環節。為促進澳門特別行政區海洋經濟發展，法案訂定由澳門特別行政區政府制定政策並採取措施促進海洋經濟發展，並具職權：（一）明確海洋經濟發展條件，研究海洋經濟優先發展項目；（二）推動海洋經濟發展的區域合作。”

Vertical handwritten notes on the right side of the page.

17. 最後，《理由陳述》明確指出需對既得權利給予保障，同時日後有需要制訂法律和採取所需行政措施以落實和執行本法案作為海域管理綱要法所載的內容，為此：

“法案最後部分訂定了《海域管理綱要法》的生效，不影響利害關係人已依法取得的與海域相關的權利及法律狀況。

而為有效實施《海域管理綱要法》，法案訂定澳門特別行政區政府須採取必要的立法和行政措施，以充實、落實及執行綱要法所載的綱要。”

18. 於二零一八年一月十六日舉行的立法會全體會議期間，提案人對本法案作出引介時就是次提案的需要和適時性指出：

“2015年12月20日，國務院透過第665號令公佈，明確澳門特別行政區陸域和海域的管理範圍。自此，澳門特區依法正式管理85平方公里的海域。

制訂海域管理的框架性和具指導性的法律制度，是完善澳門特區海域法律制度重要的一環。基於有關制度關係到澳門特區社會發展方向的規劃，亦關係到全體澳門居民的生活，特區政府於2016年進行公開諮詢。綜合諮詢結果和各方的意見，特區政府制訂了《海域管理綱要法》。”



T J
Clau

三、一般性分析

概述

19. 本法案旨在核准《海域管理綱要法》。基於其綱要法¹的屬性，本法屬於涵蓋面廣泛的規範性文件，目的為對於某一特定事項，即海域管理方面所作的立法規範，訂定一般性的方針和主要的取向，留待日後透過補充性法規進一步充實相關規範。

的
米
林
un
青

— 海域的訂定

20. 雖然本法案旨在核准《海域管理綱要法》，但卻沒有直接定出交由澳門特區負責管理的海域範圍，為此，法案僅引用二零一五年十二月二十日第128/2015號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令第665號當中所確定的海域範圍(參見法案第二條第一項)。

¹直至目前為止，澳門特區已獲通過的綱要法包括如下：

第2/1999號法律《政府組織綱要法》，經由第9/2004號法律《〈司法組織綱要法〉及〈民事訴訟法典〉條文的修改及附加修改》以及第9/2009號法律《修改〈司法組織綱要法律〉》修改的9/1999號法律《司法組織綱要法》，第9/2000號法律《澳門特別行政區科學技術的政策綱要》，第14/2001號法律《電信綱要法》，經由第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》修改的第9/2002號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》以及第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Clara" and several illegible signatures.

21. 中華人民共和國國務院令第 665 號含有“澳門特別行政區行政區域圖”，當中標示出圍繞澳門半島以及氹仔和路環離島的海域邊界。
22. 中華人民共和國國務院令第 665 號附同的“澳門特別行政區行政區域界線文字說明”以坐標值顯示海域範圍，其中所標示的“海上部分”由內港段、路氹航道段、澳門南部海域段、澳門東部海域段、人工島段和澳門北部海域段六段組成。
23. 此前，在中華人民共和國國務院令第 665 號還未有公佈時，按照經一九九九年十二月二十七日第 7/1999 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令第 275 號，澳門特別行政區維持澳門原有海域²的管理範圍不變，亦即澳門的習慣水域管理範圍不變，並沒有對於海域範圍作出明確界定。
24. 需注意，按照本法案的規定，“海域”涵蓋澳門特區獲得管轄權後負責管理且位於珠江三角洲的水域，其可以是河流而不是海洋³，以內港段為例，其包括鴨涌河和內港航道，不只限於海域範圍（海洋範圍）。

²參見第 7/1999 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令第 275 號以及相關的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》。第 7/1999 號行政長官公告曾於二零零零年一月十日因原來的公告未有公佈澳門特別行政區的行政區域圖，須作出更正。
³參見《聯合國海洋法公約》第九條。



Handwritten notes: "Z", "Clém", and a signature.

25. 上述的界定乃基於中華人民共和國國務院令第 665 號的附件所載的“海上部分”所示的海域界定範圍，當中包括珠江三角洲江口一帶範圍。

Handwritten notes: "Z", "Clém", and a signature.

26. 至於在確定本法案的適用領域方面，曾一度引起疑問的是其範圍是否包括地下河流、內陸湖泊以及位於澳門沿岸以內的其他水體。同樣引起揣測的是本法案所規範的是否包括海灘、港口、碼頭以及座落於沿海一帶的倉庫、基建和其他配套設施。

Handwritten notes: "Z", "Clém", and a signature.

27. 對此，提案人解釋說，本法案僅針對海域立法，亦即位於澳門沿岸對開的範圍，因此不包括內陸的水域，即不適用於屬澳門特區陸地部分範圍的地下河流、湖泊或其他水體⁴。同樣地，法案不擬規範海岸線的佔用及使用，也不規範港口、碼頭、倉庫、船廠以及其餘類似的設施。

28. 需注意法案條文中所載的關於規範海岸線的內容，指出澳門特區政府具職權“劃定並整治修復海岸線”〔法案第五條第三款（五）項〕，同時，對填海造地設定法律限制，規定不得把填海所形成的土地用作博彩項目〔參見法案第五條第三款（七）項〕。

⁴根據三月十一日第 2/91/M 號法律《環境綱要法》第九條的規定，水的類別可分為“內陸的地上及地下水和毗連水域”。根據《聯合國海洋法公約》第八條的規定“領海基線向陸一面的水域構成國家內水的一部分”。



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "Clara" and several initials.

29. 此外，由於海洋功能區劃可涉及和影響海岸線一帶的佔用，又或涉及在該處進行填海所得的土地，所以功能區劃須與現行城市規劃相互配合和一致〔參見法案第七條第三款（三）項〕。
30. 現時城市規劃須遵照第 12/2013 號法律《城市規劃法》及第 5/2014 號行政法規《城市規劃法施行細則》的規定，與此同時，又須符合第 10/2013 號法律《土地法》、第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》以及其他規範澳門地區內建設的其他法律。然而，當日後城市規劃涉及位於海岸線的陸地範圍，同樣有須要符合本法案的規定，尤其是關於保護洪潮通道和海上交通以及保護海域環境等方面。
31. 當城市規劃涉及沿海陸地部分時則須符合海洋功能區劃所體現的立法取向和自由裁量的內容，同理，當海洋功能區劃涉及到海岸線時，同樣須符合城市規劃對該海岸範圍所定下的取向，遵照相關總體規劃（覆蓋整個澳門特區面積的規劃）以及所具體適用該處的詳細規劃。



涵蓋內容

32. 本法案擬對海域管理作出規範，其涵蓋範圍既全面又廣泛且內容多樣。
33. 是次法律提案的實質適用範圍之廣可從法案第三條得以反映，因其規定海域管理的目標包括：（一）確保海域開發利用符合國家整體利益和澳門特別行政區長遠發展利益；（二）促進經濟適度多元及可持續發展；（三）保護海域生態環境；（四）提升海洋防災減災能力；（五）提高海域開發利用質量和效率；（六）促進海洋經濟發展。
34. 需注意，不同目標之間可能出現衝突，因而需要考量箇中的優先次序，尤其在取得平衡方面，例如（三）保護海域生態環境和（五）提高海域開發利用質量和效率之間的平衡。除此之外有必要對於在這些方面的工作具職能的公共實體進行規範，釐清和落實每一實體的職能和職權。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Alan' and other illegible marks.



現行法律

35. 審視本法案時必須對現今針對海域管理的法例進行分析，當中包含於不同年代所通過以及範疇眾多、技術性甚強和零散的單行法，但在很大程度上已變得不合時宜。
36. 為着本法案的公眾諮詢而於二零一六年十一月編製的「諮詢文件」指出，澳門特區現時與海域有關的法律、法令、行政法規和其他規範性文件約 47 項，同時，相關法律存在欠缺系統化、內容不全面且明顯滯後的問題。
37. 對此，公眾諮詢文本指出：

“第一章 背景

澳門特別行政區過去在習慣水域管理範圍的基礎上，通過長期實踐，逐步形成了有效管理習慣水域的若干制度和一套規則體系。根據統計，澳門特別行政區現時與海域有關的法律、法令、行政法規和其他規範性文件約 47 項，規範的內容涵蓋海事管理、船舶通航及進出港口、海上交通安全等多方面內容。然而，與國家有關海洋方面的立法相比，澳門特別行政區目前有關海洋方面的立法還存在體系零散、欠缺系統化，且內容不全面的問題，尤其因應過去沒有明確的海域範圍，對於海域的使用、管理、保護和發展，缺乏一套相對完整、具有原則性和指導性的法律規範。”（粗體是原有的）⁵

⁵ 《海域管理綱要法》諮詢文件，法務局於二零一六年十一月編製（中葡文版本第 7 頁）。



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

38. 此外，提案人曾向立法會提供了一份清單，當中以非盡數方式分別展示「適用於澳門特區涉及海事管理的國際公約」（含有 29 份較重要的國際性規範性文件）以及「澳門特區涉及海事範疇的規範性文件」（含有 50 份較重要的規範性文件），以讓委員會進一步了解較重要的法律法規。
39. 從本法案所規範的事項可列出一系列與海域管理相關的廣泛內容，呈列如下：
- 39.1. 訂定及規範澳門特區海域內的**適航航道**，尤其是適用標誌及航標規則⁶；
- 39.2. 規範**海域交通**，尤其（不論是否以澳門為目的地）船舶的航行規則、船舶上人員⁷的規範以及在澳門海域內的安全事宜（海上事故、船舶火災等）；
- 39.3. 海上客運（前往澳門港口）⁸；
- 39.4. **澳門港口制度**及其他口岸基建設施，以便對海事活動作出整體規範，尤其海事登記⁹、船舶文件、在澳門海域內船舶及航行的安全事宜¹⁰；
- 39.5. **海上商事之法律制度**¹¹；

⁶參見九月二十三日第 57/96/M 號法令《規範「海上航標」》，當中規定澳門特區所採用的為國際航標管理協會（法文縮寫為 AISM/英文縮寫為 IALA）之海上航標系統。

⁷對於這些方面，現時主要是通過第 21/2015 號行政法規《訂定船舶通行及船舶上人員的規範》作出若干但並不深入的規範。

⁸受到第 34/2009 號行政法規《海上客運》的規範。

⁹參見三月二十二日第 12/99/M 號法令《設立海員登記制度》以及七月十八日第 64/88/M 號法令《設立澳門船舶登記國際中心》。

¹⁰相關內容受十一月二十九日第 90/99/M 號法令《海事活動規章》所規範。

¹¹參見十二月十三日第 109/99/M 號法令《海上商事之法律制度》



- 39.6. 對於疏濬活動所作的規範和發出准照，尤其關於海上傾倒疏濬物的管理¹²、利用疏濬對航道所進行的清理、挖深港池、航道工程和建設、挖掘港口及碼頭、海底與岸邊工程¹³；
- 39.7 就水域公有權新制度所作的規範，尤其針對毗連本地區的可通航或可浮載的水域的海床及邊緣，以及沙灘、碼頭、橋式碼頭、船隻升降和清理船底的斜坡或建造和維修平面¹⁴；
- 39.8. 規範在澳門特區的碼頭進行的對外貿易活動¹⁵；
- 39.9. 防治海洋污染，以達致海洋環境的保護及保育¹⁶；
- 39.10. 關於在船舶上提供勞務所適用的規範，尤其與海員有關之國際勞工組織條約¹⁷；
- 39.11. 海洋生物科技和海洋氣象學的科學研究；
- 39.12 海洋礦藏資源和海洋地質學；
- 39.13. 能源資源和再生能源；
- 39.14. 海底文化遺產及考古學；
- 39.15. 消閒、體育及旅遊，尤其針對「遊艇航行」以及郵輪旅遊所作的規範¹⁸；

¹²近期當局通過第 96/2018 號行政長官批示設定了九澳南臨時疏濬物傾倒區，有效期為三年，可續期，此外，核准了該臨時疏濬物傾倒區界線圖。

¹³參見第 22/2015 號行政法規《海上傾倒疏濬物管理制度》

¹⁴參見七月二十六日第 6/86/M 號法律《水域公產》。

¹⁵可參閱海事及水務局第 1/2018 號告示，當中訂定若干臨時地點以進行對外貿易活動。

¹⁶參見八月二十五日第 35/97/M 號法令《規範在海事管轄範圍內禁止投擲或傾倒有害物質》。

¹⁷當中包括經第 16/2006 號行政長官公告命令公佈由二零零五年七月二十日開始適用於澳門特別行政區的「國際勞工組織關於海員遣返的第二十三號公約」及「國際勞工組織關於海員協議條款的第二十二號公約」；經由第 38362 號法令公佈並經第 52/2001 號行政長官公告「國際勞工組織關於海員體檢的第七十三號公約」；經由第 38365 號法令公佈並經第 53/2001 號行政長官公告確認繼續適用的「國際勞工組織關於海員合格證書的第七十四號公約」；以及經由第 47712 號法令公佈並經第 65/2001 號行政長官公告確認繼續適用的「國際勞工組織關於國家海員身份證書的第一零八號公約」。

¹⁸十一月十五日第 82/99/M 號法令核准《遊艇航行規章》。此外，還可參見十一月十五日第 422/99/M 號訓令《設立適用於遊艇駕駛員之培訓、考試及培訓大綱之規則》、十二月十三日第 104/99/M 號法令《設立遊艇民事責任強制保險之法律制度》、第 24/2003 號行政法規《訂定遊艇民事責任強制保險統一保險單的



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Alan' and several illegible signatures.

- 39.16. 漁業准照發出制度（及漁業援助制度¹⁹），針對遊戲或體育性質的捕魚活動以及採用沿海鹹水作水耕進行規範；
- 39.17. 其他海洋設施及基建的規範。
40. 上述所列的若干項目當中，部分現時尚未有任何法律規範可適用，例如海洋生物科技和海洋氣象學的科學研究、海洋礦藏資源開發或能源資源和再生能源以及海底文化遺產保護，現時仍欠缺規範這些方面的專門法律。
41. 為此，針對澳門特區的現行或處於臨時適用狀況的法律規範，有需要展開廣泛的檢視和立法工作，好讓現正審議的法案所訂定的立法取向得以充分落實。
42. 此外，在海域管理方面，除了現行本地的法律規範以外，還包括多個在澳門特區生效適用的屬國際海事法範疇的規範性文件²⁰，例如《聯合國海洋法公約》²¹。

條款》。同時，可參見近期公佈的第 15/2018 號行政長官批示《關於為批給路環遊艇停泊區的管理及經營而作公開競投》。

¹⁹參見第 93/2007 號行政長官批示《核准〈漁業發展及援助計劃規章〉》。

²⁰按澳門特區印務局官方網站所載，在「國際海事法 - 其他」條目下包括數十份在澳門特區生效的國際規範性文件，當中許多已被修改、修正及更新。（載於 <http://www.io.gov.mo/cn/entities/admpub/rec/9151200>）

²¹經第 19/2007 號行政長官公告命令公佈的「一九八二年十二月十日訂於蒙特哥灣的《聯合國海洋法公約》」及一九九四年七月二十八日在紐約通過的「關於執行一九八二年十二月十日《聯合國海洋法公約》第十一部分的協定」。



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

43. 現時在澳門特區生效適用的屬國際海事法範疇的規範性文件當中，更具重要性的包括十月十四日第 79/83 號政府命令公佈的《1974 年國際海上人命安全公約》(經第 17/2018 號行政長官公告作最後修改)、第 115/2015 號行政長官公告命令公佈的《國際海運固體散貨規則》(經第 52/2017 號行政長官公告作最後修改)、第 22/2010 號行政長官公告命令公佈的《1972 年國際集裝箱安全公約》(經第 30/2017 號行政長官公告作最後修改)、第 49209 號法令公佈的《國際船舶載重線公約》及相關的《1988 年議定書》(經第 29/2017 號行政長官公告作最後修改)、第 28/2017 號行政長官公告命令公佈的《便利國際海上運輸公約》、第 9/2015 號行政長官公告命令公佈的《國際消防安全系統規則》(經第 25/2017 號行政長官公告作最後修改)、第 91/2014 號行政長官公告命令公佈的《國際高速船安全規則》(經第 14/2017 號行政長官公告作最後修改)、第 85/2014 號行政長官公告命令公佈的《國際耐火試驗程序應用規則》(經第 77/2016 號行政長官公告作最後修改)、第 126/2015 號行政長官公告命令公佈的《1974 年海上旅客及其行李運輸雅典公約》及第 127/2015 號行政長官公告命令公佈《1974 年海上旅客及其行李運輸雅典公約》議定書、第 37/2015 號行政長官公告命令公佈的《國際救生設備規則》、第 22/2015 號行政長官公告命令公佈的《國際船舶和

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Alan" and several illegible signatures.



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

港口設施保安規則》、第 4/2015 號行政長官公告命令公佈的《海上事故或海上事件安全調查國際標準和推薦做法規則》等等。

44. 除此之外，在環境和環境保護方面亦有一系列屬國際法範疇的規範性文件適用於澳門特區，旨在保護環境和海洋自然生態以及對抗海洋污染。近年國際組織對於上述事宜加強了干涉²²，相關的國際規範性文件包括有，經七月十日第 25/87 號政府命令公佈的《1973 年防止船舶造成污染國際公約》，此公約其後經第 2/2016 行政長官公告命令公佈的《1978 年議定書》所修改，該議定書及後分別經第 39/2016 行政長官公告、第 76/2016 行政長官公告、第 42/2017 行政長官公告、第 19/2018 行政長官公告、第 21/2018 行政長官公告修正、一月七日第 2/78 號國令公佈的《防止海水因殘餘物及其他物品沒入污染之協議》、經第 34/2002 號行政長官公告確認於澳門特區繼續適用的六月二十一日第 21/93 號國令公佈的《生物多樣性公約》、第 13/2013 號行政長官公告命令公佈的《2000 年有毒有害物質污染事故防備、反應與合作議定書》、第 13/2009 號行政長官公告命令公佈的《二零零一年三月二十三日訂於倫敦的《2001 年國際燃油污染損害民事責任公約》》、第 54/2014 號

²² 關於其歷史發展，可參閱 PHILIPPE SANDS/JACQUILINE PEEL (com contribuições de ANDRIANA FARBA e RUTH MAACKENZIE), Principles of Internacional Enviromental Law, 3.ª Edição, Cambridge, 2012, 第 22 頁及後續頁數。



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

行政長官公告命令公佈的〈於一九九三年十一月四日通過的《國際船舶安全操作和防止污染管理規則》〉、第 13/2016 號行政長官公告命令公佈的〈一九九二年十一月二十七日訂於倫敦的修正《1969 年國際油污損害民事責任公約》的 1992 年議定書〉。

與國家法律的銜接

45. 在很大程度上，本法案極需與中國內地現行多項法規以及其他在實行澳門海域管理時所需借鑑的其他非本地參考資料相互配合，當中必不可缺的有《中華人民共和國領海及毗連區法》²³⁻²⁴。
46. 因此，於本法案條文當中出現以下的提述：(1) “國家海洋戰略”及“國家海洋整體規劃”〔法案第四條(一)項〕、(2) “國家海洋功能區劃”(法案第七條第一款)、(3) “國家海洋環境保護總體規劃”〔法案第九條(一)項〕、(4) “國家海洋環境質量標準”〔法案第九條(二)

²³ 該法經 1992 年 2 月 25 日第七屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過，並於 1992 年 2 月 25 日經中華人民共和國主席令第 55 號頒佈，自公佈之日起施行。

根據澳門《基本法》附件三(第 8 項)的規定，《中華人民共和國領海及毗連區法》屬於在澳門特別行政區適用的全國性法律。該法刊登於一九九九年十二月二十日的《政府公報》第一組(第 339 頁)。

²⁴ 同樣重要的還有於 1998 年 6 月 26 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過，並於 1998 年 6 月 26 日由中華人民共和國主席令第 6 號頒佈，自公佈之日起施行的《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》。該法刊登於一九九九年十二月二十日的《政府公報》第一組(第 342 頁)。



g Z |
Clou
as
R
R
w
R
R

項]、(5) “區域合作安排” [法案第四條(二)項]、(6) “珠江河口區域的海域治理規劃” [法案第七條第二款(三)項]。

47. 這意味有需要認識及遵守適用於澳門特區海域管理的相關國家法律制度，以及本法案所引述的其他需參照的非本地資料。

48. 需要注意的是，基於需對澳門法律制度本身的模式和獨特性予以保護，加上澳門海域管理的海域面積極為細小的因素的關係，當要把相關的國家法律或其他非本地的參考資料與澳門特區法律秩序當中的法律及基本原則相互銜接時，可能會在技術上引致更多問題出現。

49. 從比較法的分析而言，現正審議的法案當中的多個條文主要參照了《中華人民共和國海域使用管理法》²⁵，同時，法案當中某些方面的規範看來有欠詳盡和全面。

海洋功能區劃

²⁵於 2001 年 10 月 27 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過，並於 2001 年 10 月 27 日經中華人民共和國主席令第 61 號頒佈，自 2002 年 1 月 1 日起施行。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and other illegible scribbles.

50. 根據法案規定，海洋功能區劃是將海域劃分為不同區域，因應每一區域的地理位置、自然資源、環境條件和開發利用的要求給予特定的使用和活動用途（亦即海洋功能區劃所指的功能〔參見法案第二條（三）項〕）。

51. 海洋功能區劃按照指導性原則編製，務求在訂定各個海域區位的功能時必須顧及其環境條件、經濟發展的需要以及自然資源〔參見法案第七條第二款（一）項〕。

52. 應以海域能持續發展為目標，從而保護海洋生態環境〔參見法案第七條第二款（四）項〕、保障海上交通及海底基建設施安全（例如通信或電力供應電纜）以及保障國防安全〔參見法案第七條第二款（四）、（五）、（六）、（七）項〕。

53. 按照法案規定，日後需編製海洋功能區劃和海域規劃〔參見法案第二條（三）、（四）項和第四條（五）項〕，而前者需經由行政長官批示訂定（參見法案第七條第四款），同時與城市規劃應相互配合（參見法案第七條第三款）。

54. 這意味本法案所要求的海域整治規劃將與第 12/2013 號法律《城市規劃法》所訂定的城市規劃相類似。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Clara" and several illegible signatures.

55. 值得一提的是，城市規劃包括總體規劃（其範圍包含整個澳門特區）及多個詳細規劃（每一規劃涉及特定的地區），而總體規劃約束並優於詳細規劃（參見第 12/2013 號法律第五條）。
56. 本法案擬透過海域規劃對澳門特區整體海域的利用加以規範，繼而透過海洋功能區劃為每一海洋區域訂定詳細的用途。
57. 就此而言，本法案所要求編製的海洋功能區劃及海域規劃，主要是透過編製海域整治的總體規劃（包括整體海域）以及海域整治的詳細規劃（即對不同海洋區域的用途進行規範）得以落實。
58. 法案沒有明確規定海域規劃優於海洋功能區劃，但從邏輯的連貫性而言，對每一海洋區域所訂定的詳細用途應以符合海域規劃（已預先）所定的主要方向為前提，這是因為海域規劃的功能應是針對整體海域的利用作全面規劃。
59. 因此，從最基本的連貫性方面看，每一具體海洋區域的海洋功能區劃應遵照海域規劃（預先）所定的主要方向和總體規劃來編製，不得與其出現差異。



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

S
F
Clu.

60. 就上述事宜提案人解釋，按現時準備工作的進度，將首先制定海洋功能區劃，即針對已有確定用途的不同海洋區域或範圍，編製及公佈不同的海域整治規劃。其後將根據已出台的海洋功能區劃制定海洋規劃，其屬於澳門特區整體海域的整治規劃。

明
文
林

61. 法案規定，海洋功能區劃的制定及其修改須公佈於《澳門特別行政區公報》（法案第七條第四款），但同樣的規定沒有用於海域規劃，因此，沒有規定後者須公佈於《澳門特別行政區公報》。

u
F
青

62. 有見及此，至少在形式上看，海域規劃不具有同等的重要性，居民無法對該官方制定的規劃內容有所認知。與海洋功能區劃的情況剛剛相反，法案要求須於《澳門特別行政區公報》公佈，因而讓公眾知悉其內容並在法律秩序中產生效力。

63. 然而，提案人承諾將同樣公佈海域規劃，尤其透過互聯網讓公眾知悉其內容，使有興趣者查閱，此外，居民屆時亦可參與其制定和提出修改意見。

64. 委員提出的另一個問題是，法案沒有規定有哪些使用及活動用途可以賦予海洋功能區劃當中的每一區域。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

65. 法案中並沒有就已存在或可有的使用及活動用途作出規範，而該等使用及活動用途尤其可以包括：(1) 水產養殖及漁業，特別是當在該區域為此目的專門設有相關基建設施；(2) 海洋生物科技；(3) 海洋礦產資源；(4) 能源資源及再生能源；(5) 科學研究；(6) 悠閒、體育、旅遊；(7) 海底文化遺產；(8) 配套及基建設施²⁶。

66. 對此，提案人解釋稱，澳門管理的海域日後可以具有的使用及活動用途將交由另一法案作規管，而此法案仍在編製之中，其標的是對海洋功能區劃進行規範，屬於本法案通過後需處理的其中一項立法工作，目的是落實綱要法的內容。

67. 為此，這個尚在編製的法案必須預視日後確定海域使用及活動用途的相關準則，為不同使用及活動用途之間倘若發生衝突時訂定優先次序的標準，而不論這些屬於現有的或有待開發的使用及活動用途，首要是確保澳門所管理的沿岸區域及海洋環境生態得以保持良好狀況²⁷。

²⁶參見葡萄牙三月十二日第 38/2015 號法令〈規範四月十日第 17/2014 號法律《國家海域管理及整治方針綱要》〉第十條。

²⁷參看葡萄牙四月十日第 17/2014 號法律《國家海域管理及整治方針綱要》第十一條。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Alan' and several illegible signatures.

中國大陸的海洋功能區劃的分類及海域使用制度

68. 法案第七條第一款規定，澳門特別行政區的海洋功能區劃應在國家海洋功能區劃的框架下制定，即澳門特區在劃定海洋功能區時應考量國家就海洋功能區劃所制定的一系列法律法規以及相關的規範性文件，當中主要有《中華人民共和國海域使用管理法》、《中華人民共和國海洋環境保護法》、《省級海洋功能區劃編制技術要求》以及《全國海洋功能區劃(2011-2020)》。此規定促使澳門特區的海洋功能區劃須與國家就海洋的開發、管理及保護所提出的指導思想、基本原則及主要目標相一致。此外，在制定海洋功能區劃時，還須考慮與廣東省海洋功能區劃相銜接。
69. 根據上述《省級海洋功能區劃編制技術要求》，設定了八個一級海洋基本功能區類型，分別為：農漁業區、港口航運區、工業與城鎮建設區、礦產與能源區、旅遊娛樂區、海洋保護區、特殊利用區以及保留區²⁸，而上述每一類型當中亦細分成具針對性的二級類型。

²⁸ 《省級海洋功能區劃編制技術要求》於2010年出台，對原先的海洋基本功能區的分類及子分類作出了調整(有關調整的內容可參看附件)，因此，於《全國海洋功能區劃(2011-2020)》內已適用新的分類。



Handwritten initials and signature: 9, 7, and a signature that appears to be 'Chu'.

70. 可於附件內參閱載於《省級海洋功能區劃編制技術要求》內的海洋功能區劃分類體系表。

Handwritten notes and signature: 'OK' and a signature.

71. 提案人表示，現階段對於分類的事宜仍在研究當中，不確定將來是否就澳門特區的海域同樣劃分為八大類型，還需考慮澳門特區的實際狀況，例如現時澳門特區的漁民多在內地海域進行捕魚活動，亦沒有發展養殖業等情況。

Handwritten signature and initials.

72. 法案第七條第四款規定，海洋功能區劃的制定及其修改，經徵詢中央人民政府的意見後，由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定。在“一國兩制”及高度自治的原則下，由國務院批准的全國海洋功能區劃並不包括港澳地區，澳門特區對其所管理的海域自行制定海洋功能區劃。與內地的分級審批制度不同，澳門特區的海洋功能區劃的制定及其修改不需經國務院批准，而是經徵詢中央人民政府的意見後，由行政長官的批示訂定。根據國家海洋局與澳門特區政府所簽訂的《用海合作安排》，澳門特區的海洋功能區劃由國家海洋局在編制、實施及評估方面提供技術支持²⁹。

²⁹ “國務院明確澳門海域範圍的內容及定義” — 王禹
(http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1846)。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Clara" and several illegible signatures.

73. 海洋功能區劃為海洋開發、保護及管理提供了科學依據，任何涉海行為都須嚴格遵守，特別在海域的使用方面，因此，特區政府在批准海域的使用時，所批准的涉海活動須符合海洋功能區劃內所劃定的每一功能區的功能，特區政府及被批准人均有義務遵守海洋功能區劃，不能作出與功能區不相容的涉海行為，尤其是對海洋生態造成破壞的涉海行為。

74. 《中華人民共和國海域使用管理法》對海域使用權作出了詳細的規定，當中包括取得的方式及程序、取得人的法定權利及義務以及相關的監督權限及法律責任。此外，對於不同用途的海域使用權訂定不同的最高使用期限，分別為：養殖用海十五年；拆船用海二十年；旅遊、娛樂用海二十五年；鹽業、礦業用海三十年；公益事業用海四十年；港口、修造船廠等建設工程用海五十年。根據上述管理法的規定，養殖、鹽業、交通、旅遊等行業規劃涉及海域使用的，應當符合海洋功能規劃，而相關權限部門須依據海洋功能區劃對海域使用的申請進行審批。對於不按海洋功能區劃批准使用海域的權限部門，或擅自改變經批准的海域用途的海域使用權人，均訂定了相應的法律責任³⁰。

³⁰參見《中華人民共和國海域使用管理法》第十五條、第十七條、第二十八條、第四十三條及第四十六條。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '21' at the top, a signature 'Clau', and several other illegible signatures and initials.

75. 提案人表示，由於本法案屬綱要法，不適宜對海域的使用訂定過於詳細的規定，所以法案第八條只原則性規定澳門特區政府可通過批給、許可或其他方式批准海域的使用，而該批准制度則由專門法規規範。提案人進一步表示，現在已加緊草擬該專門法規，並強調會按第13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的要求開展立法程序。

— 海洋功能區劃與城市規劃相互配合問題

76. 法案第七條第三款規定，海洋功能區劃與城市規劃應相互配合，委員會曾就配合問題向提案人提出疑問，例如在海洋功能區劃與城市規劃之間有否主副關係，以及以何標準訂定陸域與海域之間的分界線，因當中涉及到權力機關的執法權限。

77. 提案人表示，海洋功能區劃與城市規劃之間不存在主副關係，在佈局上應相互配合，當中以交通為例，海上交通與陸地交通須相互配合以達到便民目的。此外，不論是海洋功能區劃，或是城市規劃，均以澳門特區的社會經濟發展方向為導向，以及在各自的編制的過程中均需



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

對配合問題作預先考量，但如出現不可避免的衝突時，則須採取必要的措施使雙方得以繼續配合執行。

78. 陸域與海域之間的分界線問題，提案人表示現已開展劃定海岸線的工作，而海岸線的功能就是作為陸域與海域的分界線。

國家機密

79. 在細則性審議期間，委員會關注到，法案最初文本第七條第四款：“海洋功能區劃的制定及其修改，經徵詢中央人民政府的意見後，由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定”的有關規定。因為，如從形式上來看，特區政府應當公佈的內容似乎是“海洋功能區劃的整體規劃內容”，但實際上，公佈的內容不該應如此廣泛。這是因為海洋功能區劃除了確定了其開發利用的功能外，還確定了國防、軍事及內部保安用海功能³¹，相關內容包含有不能向社會公開的機密的資訊³²。因此，在具體表述上，公佈涵蓋的範圍應該相對收窄。

³¹法案修改文本第七條第二款第七項「保障國防安全，保證軍事及內部保安的用海需要。」。

³²2010年修訂的《中華人民共和國保守國家秘密法》第9條第二款規定：「國防建設和武裝力量活動中的秘密事項。」。澳門第2/2009號法律《維護國家安全法》第五條第五款(國家機密)，以及《刑事訴訟法典》第一百二十四條(澳門特別行政區機密)。此外，作為大陸法系代表之一的法國，將國家秘密限定



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

80. 眾所周知，世界各國為了保障公民的知情權、紛紛鼓勵本國公民積極參與國家事務管理。因此，世界上很多國家都積極通過建立和發展政府資訊公開制度，澳門特區政府近年也不斷推進陽光政府的建立。然而，政府資訊公開制度與國家的保密制度有著密切的聯繫。根據比較法的經驗，大多數國家在確立政府資訊公開的同時，都會在這一前提下對部分涉及到國防、外交以及安全等方面的特殊事項作出不予公開的規定³³。澳門特區至今雖然沒有統一的規範保密制度，但第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第五條第五款³⁴，以及《刑事訴訟法典》第一百二十四條³⁵，都分別規定了“國家機密”和“澳門特別行政區機密”。

為：“具有國防特徵的情報、工藝程序、物品、檔資料、電腦資料資料或縮片”；而作為英美法系國家代表的美國則將之界定為：“為了國家安全和利益需要特別定級保護並按照法規或行政命令的條款確定的、明確標準或明確表達的資訊資料”。這些國家對界定國家秘密的共同點是國家秘密必須是與國家安全、國家利益密切相關。雖然，世界各國對於國家安全與利益的界定不盡一致。對國家安全與利益的界定受到資訊自由的政治考量與國家經濟體制的影響，但越來越多的國家都將國家安全與利益限定在國防、外交、軍事和重大的政治、經濟等方面。

³³世界各國政府發佈政府資訊時，一般都沒有規定主動公開政府資訊的範圍，而是確立一個“公開為原則，不公開為例外”基本原則。也就是說，政府機關擁有的與其行政權力運行相關的資訊，原則上都是應當公開的，除非法律有例外規定。

³⁴“國家機密”指涉及國防、外交或《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定的其他屬於中央和澳門特別行政區關係的有關事項且已經被確定為應予以保密的文件、資訊或物件。如有需要，司法機關可向行政長官或通過行政長官向中央人民政府取得前述文件、資訊或物件是否已經被確定為國家機密的證明文件。」

³⁵“澳門特別行政區機密尤其包括即使透露並不構成犯罪，但一旦透露仍可能對澳門特別行政區內部或對外安全又或對澳門特別行政區基本原則之維護造成損害之事實。”。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and other illegible marks.

81. 鑒於海洋功能區劃是本法案立法的主要目的之一，也是本法案的重要內容³⁶。因此，海洋功能區劃³⁷既有向社會公佈的必要性，也有保守國家和特區機密的必須性。如何在實踐中將其妥善處理，確有一定的難度。根據比較法的經驗，委員會建議參照《中華人民共和國海域使用管理法》第十四條³⁸、我國其他省份³⁹在制定其本省《海域使用管理條例》以及第 6/2016 號法律《凍結資產執行制度》⁴⁰的立法經驗，在本法案第七條第四款條文中，增加「但書」的規定，即“海洋功能區劃

³⁶法案理由陳述指出，“……基於國家已為澳門特別行政區劃定海域管理範圍，澳門特別行政區政府有責任制定屬於澳門特別行政區，且符合國家海域整體發展策略的海洋功能區劃，因此，建議在法案中明確澳門特別行政區政府應在國家海洋功能區劃的框架下制定海洋功能區劃。”

³⁷海洋功能區劃是我國海洋空間開發、控制和綜合管理的整體性、基礎性、約束性文件；是編制地方各級海洋功能區劃及各級各類涉海政策、規劃、開展海域管理、海洋環境保護等海洋管理工作的重要依據。（李濱勇，王權明，索安寧，等。 竊議我國新形勢下的海洋綜合管理[J]. 海洋開發與管理, 2014, 31(8): 9-14.）

³⁸《中華人民共和國海域使用管理法釋義》第十四條 海洋功能區劃經批准後，應當向社會公佈；但是，涉及國家秘密的部分除外。

【釋義（節錄）】本條是關於海洋功能區劃向社會公佈的規定。

一、海洋功能區劃包含著豐富的海洋自然資源與社會要素和沿海經濟與社會發展的資料資訊。在早期，海洋自然條件的調查、監測，沿海國家都是納入密級管理的，一般不向外公開，其原因主要在於，海上的武裝力量活動，都要依賴海洋環境資料的保證。正是海洋資料與軍事的緊密聯繫，所以沿海國家都把海洋自然條件的資料資訊作為密級資料管理，不予公開。我國海洋功能區劃除了確定了其開發利用的功能外，還確定了海洋軍事利用功能，內容包含有不能公開的秘密的資訊。

二、……

三、海洋功能區劃既有向社會公佈的必要性，也有保守國家機密的必須性。如何在實踐中將其妥善處理，確有一定的難度，經反復研究，最後選定本條規定的“涉及國家秘密的部分除外。”在公佈的海洋功能區劃報告和圖件及相關資料中，都要把“軍事區”刪掉，但也不能使海區中呈現出功能區的空白來，為解決這樣的漏洞，擬把軍事區都標為“特殊功能區”，如此標識不會發生特定指向性問題，因為特殊功能區是海洋功能五大類型之一，它包括有：科學研究試驗區、傾廢區、排汙區、洩洪區等，軍事區只是這五個子類中的一個，所以就不會因標識出特殊功能區而發生指向性問題。

³⁹《廣東省海域使用管理條例》、《浙江省海域使用管理條例》以及《山東省海域使用管理條例》等。

⁴⁰第 6/2016 號法律《凍結資產執行制度》第 20 條（在名單中指認的建議）第 3 款第 2 項“一份詳細的情況說明，且該說明可應要求公開及用以製作列入名單的理由闡述，但行政長官視為機密的部分除外。”



Handwritten signature and initials in the top right corner.

的制定及其修改，經徵詢中央人民政府的意見後，由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定，但涉及國家機密的部份除外。”

Handwritten initials and marks on the right side of the page.

82. 因此，以期達到既保護國家及特區安全和利益，又能實現保障社會知情權和建設陽光政府的雙重目的，經過討論，政府給予充分的配合與合作，接納了委員會提出的意見。

Handwritten initials and marks on the right side of the page.

海域的使用

83. 根據本法案，澳門特別行政區政府通過批給、許可或其他方式，批准海域的使用（法案第八條第一款）。

84. 此項規定意味著可透過公開競投以專營批給方式給予私人在某一海域範圍內享有專屬使用權，但亦可發出非專用性質的使用許可，即若干私人可同時使用某一特定海洋區域，為此，相關人士只需符合若干法定要件，例如遞交簡單的申請便可。

85. 法案沒有對海域使用的這一方面作出規範，相關的許可制度及其方式，乃至相關行政程序將交由專門法規規範（參見法案第八條第二款）。



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

86. 法案第八條第二款所指的“專門法規”必須是由立法會通過的法律，並非行政法規，因所涉及的是關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度，所以須由法律予以規範〔參見第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六條（十六）項〕。
87. 關於海域區劃制度的法案仍在制訂中，當中有必要對每一片區的海域功能區劃以及海域規劃草案的編製訂定程序制度，應確保居民參與其編製工作（參見第12/2013號法律《城市規劃法》第十九條）。與此同時，需對收集到的意見及建議編製分析報告（參見第12/2013號法律《城市規劃法》第二十條），並以報告內容作為基礎，編製、修訂、修改或中止海洋功能區劃以及海域規劃（參見第12/2013號法律《城市規劃法》第二十一條）。
88. 針對每一片區的海洋功能區劃以及海域規劃草案的編製，此法案同樣需規定具法定權限的公共實體，以及規定應當徵詢其他公共實體的必要性，尤其當海洋功能區劃涉及海岸線並會對被評定的不動產或澳門歷史文化遺產保護區造成影響時，則須徵詢文化局的意見（參見第12/2013號法律《城市規劃法》第十七條）。類似情況可出現於具歷史價值的海港建築，例如路環荔枝碗船廠。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Clara" and several initials.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

89. 此外，考慮到可出現只得一名利害關係人擁有某海域片區的專用權的情況，應於法案內規定批出海域專用權的競投程序。因此，這法案應當規定須通過公開競投或拍賣形式批出這些專屬的使用和利用權，以及倘有的豁免相關程序的條件，但須從促進澳門經濟發展的角度作考量，確保最優越草案或最優越價格的條件得以遵循⁴¹。
90. 向私人批出海域片區或範圍的專用權時，須訂定法定最長期限⁴²。
91. 此外，須明確這些海域片區或範圍的使用權，尤其當屬於專用權時，是否可以在私人之間互相轉移或轉售，又或為這些交易，特別是依法繼承方面，設定限制⁴³。
92. 與此同時，須明確具權限的行政實體及具權限審理與海域片區或範圍的使用有關的爭議的司法審級，並為此確定具權限的法院⁴⁴。
93. 另外，須規定相應的處罰制度，以便在海域區劃範圍內具海域使用權的私人須為其對海洋環境造成的損害負上責任⁴⁵。

⁴¹參見《中華人民共和國海域使用管理法》第二十條。

⁴²參見《中華人民共和國海域使用管理法》第二十五條。

⁴³參見《中華人民共和國海域使用管理法》第二十七條。

⁴⁴參見《中華人民共和國海域使用管理法》第三十一條。

⁴⁵參見《中華人民共和國海域使用管理法》第四十二至第五十一條。



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

94. 本法案規定須採取措施監察海域的使用，對於現正進行和獲批准的海域使用項目實行監管，確保相關法定要件已得以遵守〔法案第八條第三款（一）項〕，此外，針對私人展開的活動的監管，規定對各類海域的使用項目開展定期檢查〔法案第八條第三款（四）項〕。
95. 然而，法案沒有可適用的處罰制度用作針對私人不遵守現行法律制度的規定或不遵守海域使用項目的許可條件的情況，尤指私人沒有遵守使用海域的條件或所要求的環境標準。
96. 對此，委員會曾向提案人作出反映和建議，認為較可取的做法是制訂一套基本的處罰制度以應付違反本法案所訂定的海域管理法律制度的情況，這並不影響日後透過補充性法例進一步充實相關的處罰規定的內容。
97. 提案人認為委員會所建議的並非最恰當的方案，因本法案屬於綱要法，因此，較為適宜以日後通過的補充性法例對處罰制度作出規範。
98. 根據現正審議的法案，澳門特區政府須對海域的使用加以規範，因而須制訂海域使用的機制〔法案第八條第三款（二）項〕，特別是對相關組織和程序作出梳理。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "Clara" and several initials.

99. 因應監察海域使用項目的需要，特區政府須建立關於海域使用的資料庫〔法案第八條第三款（三）項〕，當中包含獲准在每一海域片區進行的海域使用項目的必要資料，而相關資料的存放及公開須遵守第8/2005號法律《個人資料保護法》的規定。

填海造地及博彩

100. 本法案另一重要方面是關於核准和制訂填海計劃的規定，在組織實施相關填海計劃方面，法案明確指出這方面的立法取向，確保填海所形成的土地不用於博彩項目〔參見第五條第三款（七）項〕。
101. 就應如何解讀此一條文，委員會曾提出質疑，尤其問及此項規定會否適用於現有經填海形成的土地，抑或只適用於將來獲批准的填海造地。據提案人解釋，此項規定的立法原意僅包括將來的填海造地。換言之，現有的填海項目，縱使土地尚未形成，不會受到本法案禁止將填海造地用於博彩項目的規定所影響。
102. 至於條文所指的“不用於博彩項目”，其所含的意思亦引起疑問，尤其因為現時可存在某些不涉及興建博彩設施的酒店旅遊發展項目，不



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

論是否由博彩承批人負責發展，但該等項目可包含於概念更廣泛的博彩及酒店發展項目中（如綜合渡假村）。對此，委員會提出疑問並要求提案人解釋，倘若填海造地被用作發展酒店旅遊項目，雖則在填海地段不設有博彩項目，但在附近卻提供博彩活動作補充，在這情況下，相關項目是否被本法案禁止。

103. 據提案人解釋，法案採用“不用於博彩項目”的表述，用意是賦予其解讀一定的自由裁量空間，只有面對具體個案方可評定當事人申請核准的某一酒店旅遊項目應否視為因與博彩有關，所以按本法案不能獲得許可的填海地發展項目。

104. 填海造地方面，本法案沒有說明將來填海造地須經過公開競投或拍賣批出，但可以肯定，按照第 10/2013 號法律《土地法》的規定，土地批給必須先經過公開競投，只有在特殊情況下才可豁免公開競投⁴⁶。

105. 本法案這項規定需配合現行法律秩序的其他適用規範一起解讀，尤其第 10/2013 號法律《土地法》，以及第 12/2013 號法律《城市規劃法》及第 5/2014 號行政法規《城市規劃法施行細則》的規定。

⁴⁶參見第 10/2013 號法律《土地法》第五十四條和第五十五條（都市性土地的租賃批給）、第六十一條和第六十二條（農用土地的租賃批給），以及第七十一條和第七十二條（公產土地專用批給）。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

統籌機關

106. 法案的最初文本擬設立海域管理統籌機關（參見法案第六條第一款），
但沒有對這統籌機關加以命名和確定，甚至最基本的組成和運作都沒有具體說明。

107. 因欠缺立法標的的關係，法案不可能在沒有對新行政機關作出最基本規範的情況下，便可“設立”一個需與其他公共部門聯繫的新統籌機關，因而需要對這新成立的公共機關加以指明和確定。

108. 提案人解釋，法案所指的海域管理統籌機關（參見法案第六條第一款）應當解讀為二零一七年三月三十日第 57/2017 號行政長官批示設立的“海域管理及發展統籌委員會”。

109. “海域管理及發展統籌委員會”屬跨部門內部統籌委員會，主要負責統籌海域管理及發展的整體規劃及專項計劃的編制及執行。

110. 當局於二零一六年六月設立了的跨部門內部統籌委員會，目的為確保各公共部門及實體互相配合，從而全面啟動澳門特別行政區海域管理的工作，同時亦推動開展了《澳門特別行政區海域利用與發展中長期



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

規劃(2016- 2036)》的研究工作，而“海域管理及發展統籌委員會”則取代了跨部門內部統籌委員會。

111. “海域管理及發展統籌委員會”隸屬行政長官，成員組成包括五名政府司長以及多個公共部門及實體，諸如：海事及水務局、環境保護局、土地工務運輸局、經濟局、法務局、勞工事務局、旅遊局、文化局、地圖繪製暨地籍局、建設發展辦公室、海關以及治安警察局等。

112. 鑒於“海域管理及發展統籌委員會”的組成涵蓋相當數量的公共實體，當中包括政府五名司長轄下的多個部門，可以預見該統籌委員會所需負責的協調工作相當複雜。

113. 除此之外，按照法律規定，還有其他依法可行使海域管理職權的實體〔參見法案第六條第二款(三)項〕，其中包括分別負責海洋氣象、水流研究及水浸預防的地球物理暨氣象局，以及為船舶滅火以確保航海安全的消防局。這些部門同樣應當成為“海域管理及發展統籌委員會”的組成部門，確保其意見能被聽取以及參與海域管理的工作。

114. 建議“海域管理及發展統籌委員會”多考慮涉及海洋氣象和海上防火安全的工作，有需要加強相關部門現有人員和技術資源，例如滿足其



在設備的需要，購置緊急救援和滅火船隻或用作監察水流移動的氣象浮標（測波浮標），有需要在這方面注入更多公共資源。

有權限之實體

115. 法案條文只明確提及兩個公共實體：(1) 海事及水務局，即海域綜合管理的主管實體〔參見法案第六條第二款（一）項〕；以及（2）環境保護局，即海域環境保護的主管實體〔參見法案第六條第二款（二）項〕。

116. 法案沒有對海事及水務局和環境保護局的職能及權限加以劃分，尤其對在海域進行的活動所作的監察及查證⁴⁷，沒有把這兩個部門之間以及與其他具權限實體之間的介入範圍作硬性劃分。

117. 顯見，在海洋環境保護範疇上，本法案給予澳門特區政府的介入權限（參見法案第九條）屬環境保護局的權限和職能。故此，委員會詢問提案人是否應重整法案第九條的行文，把當中所指的實體訂明為環境保護局，而非概括地指出澳門特區政府。

⁴⁷參見《中華人民共和國海域管理法》第三十七至第四十一條。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cla.' and various initials.

118. 根據提案人的答覆，由於本法案為一項綱要法的關係，較適宜的做法為通過籠統的表述將這一系列關於海域環境管理的權限賦予澳門特區政府。

119. 需注意，在海洋環境保護方面，現時海事及水務局同樣有參與當中的工作，而該局其中的一項職能為“防控海洋污染，執行海洋環境保護措施”〔第 14/2013 號行政法規《海事及水務局的組織及運作》第四條第一款（二）項〕⁴⁸。

120. 基於海事及水務局與環境保護局的法定職能出現重疊，因此，在海洋環境保護和防控海洋污染方面，這兩個公共實體之間必須相互合作。

121. 據提案人解釋，環境保護局現時的職權及職能已涵蓋海域，儘管現行制度沒有明悉環境保護局應預防海洋污染和執行海洋環境保育措施，但是應如此解讀現行制度，同時，隨著本法案的生效，亦沒有必要修改該局的組織法。

⁴⁸此行政法規經第 23/2015 號行政法規《修改第 14/2013 號行政法規〈海事及水務局的組織及運作〉》所修改，目的是使其內容與經第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令 665 號的內容得以對應，將“澳門特別行政區的習慣水域管理範圍”的提述更新為“澳門特別行政區管理範圍內水域”（第 14/2013 號行政法規第三條第一款）。第 23/2015 號行政法規亦明確規定海事及水務局現具權限：（1）防止海事污染，執行海洋環境保護措施；及（2）協調海洋的規劃與利用（第 14/2013 號行政法規第四條第一款第二項及第二十一項），此外，規定航道事務處現具職權監察疏濬物傾倒（第 14/2013 號行政法規第十一條第四款第三項）。



Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

122. 就此而言，提案人認為現階段無需對第 14/2009 號行政法規《核准環境保護局的組織及運作》進行修訂，因為該局已具備足夠和所需的法律基礎以參與和執行海域方面的職務，確保澳門特區管理海域的環境、自然狀態和生態平衡得以保護⁴⁹。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and some scribbles.

123. 然而，日後隨著本法案的生效，尤其是第九條所規定的事項，顯見環境保護局現時在海事方面的資源，無論是技術或人力方面，均有待加強，此外，還需加大該局現正推行海洋環境保護工作的力度。

124. 上述問題同時存在於海事及水務局，提案人表示隨著現正審議的法案的生效，有需要對海事及水務局的組織法律制度引入修改。

125. 為此，有需要對第 14/2013 號行政法規《海事及水務局的組織及運作》進行修改，以確保與本法案所訂定的法律制度相互配合。因此，有必要開展立法工作以遵守本法案的立法取向，但相關工作仍在研究中。

⁴⁹ 然而，於八月二十五日第 35/97/M 號法令《規範在海事管轄範圍內禁止投擲或傾倒有害物質》所規範的防治海洋污染制度中，規定監察以及科處罰款的權限屬“港務局局長”（法規第四條），但應對此規定進行適時的解釋並將之理解為第 14/2013 號行政法規《海事及水務局的組織及運作》第六條所指的“海事及水務局局長”，因此，有必要對其作出修改及更新。



126. 隨著本法案的生效，海事及水務局必須加強現有的技術及人力資源，以回應本法案第七條及第八條關於海洋功能區劃以及監察海域使用所訂定的新職務。

127. 法案沒有訂明在海域管理方面具權限的其他實體〔參見法案第六條第二款（三）項〕，然而，可見海域管理的工作將涉及多個和不同的公共部門及實體。

環境保護

128. 本法案就海域環境保護範疇訂定了一系列涉及面廣且具高度技術性的要求。

129. 按照法案第九條的規定，澳門特區政府具職權：（一）在符合國家海洋環境保護總體規劃的基礎上，制定澳門特別行政區的海域環境保護政策；（二）根據國家海洋環境質量標準，制定符合澳門特別行政區海域自然狀況、社會經濟和技術條件的海域環境質量管理標準；（三）定期開展海域監測及環境狀況評價，並制定相關報告；（四）編製重大海上污染事故應急及防治計劃；（五）根據保護海域生態的需要，建立海洋



自然保護區，並採取有效措施進行保護和管理；(六)建設海域生態監測網，並與周邊地區建立通報機制；以及(七)推動海域環境保護、海上災害防治及突發事件處理的區域合作⁵⁰。”

130. 按照《基本法》第一百一十九條的規定，“澳門特別行政區政府依法實行環境保護”，因而環境保護屬澳門特區政府的一項任務。

131. 三月十一日第 2/91/M 號法律《環境綱要法》至今仍是規管環境保護的最主要法律，其中“水”被視為大自然成分之一，此外，該法律擬打擊海水污染和制訂一套環境保護整體制度，目的是為了保障居民生活素質⁵¹。

⁵⁰關於澳門在環境方面的(現有與過去)法例，尤其關於水方面，可參閱 MANUEL LEAL-HENRIQUES, Ambiente – A Gestão da Desordem, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, 第 121 頁及後續頁數。關於《刑法典》第二百六十四條所訂定的污染犯罪，其亦可為水污染，可參閱同一文獻第 146 頁及後續頁數。

對於水的權利越來越得到重視，關於這方面可參閱 GILDO ESPADA, “O Direito Humano à Água”, in III Congresso do Direito de Língua Portuguesa, Almedina, 2014, 第 235 頁及後續頁數，以及 A. DAN TARLOCK, Law of Water Rights and Resources, Edição de 2017, Thomson Reuters, 第 740 頁及後續頁數。關於涉及水的國際爭議的解決方法，可參閱 PAULO CANELAS DE CASTRO, “A Solução Pacífica de Litígios Internacionais relativos à Água”, in Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles, Volume II, Almedina, 2012, 第 73 頁至 97 頁。

⁵¹三月十一日第 2/91/M 號法律《環境綱要法》第二十三條(禁止污染)第一款規定，“禁止以投入、放置或任何其他方式，將污水、放射性渣滓及其他含有可改變環境成分而助長環境惡化的物質或微生物，引進於空氣、水或土壤內。(下劃線是後加的)”

關於這方面的事宜，可參閱 MANUEL LEAL-HENRIQUES, Ambiente – A Gestão da Desordem, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005, 第 114 頁及後續頁數。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'A' and several illegible signatures.

132. 現正審議的法案其中一項結構性原則為保護海域環境，確保自然資源、生態環境和海洋環境受到保護〔參見法案第四條(四)項〕，為此，需依循國家海洋環境保護總體規劃，此外，澳門特區政府亦有義務制定海洋環境保護措施〔參見法案第九條(一)項〕以及根據國家海洋環境質量標準，制定海域環境質量管理標準〔參見法案第九條(二)項〕。

133. 可見，澳門特區政府須履行法定義務，採取具體措施保護海洋環境以及訂定海洋環境質量管理的技術標準。

134. 就此而言，有需要加強現時看來未能充分滿足日後需要的技術及人員資源，此外，也許亦需對環境保護局現有法定權限和職能作出調整，從而重整和修訂其現今組織架構。

135. 故此，同樣有需要另行制定新法以保護海域環境（例如針對污染物排放、水質改善及控制）。此外，有必要要求對海洋經濟發展項目〔參見法案第十條二款(一)項〕進行環境評估以確保“海域使用項目”〔參見法案第八條三款(一)項〕不會對澳門特區的海洋環境及沿海區域的良好狀況產生影響。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Chim" and various scribbles.

136. 在污水處理方面，可見現時存在明顯不足之處，因為澳門現時沒有足夠的能力，按照保障公共衛生及保護海洋環境所訂定的要求，對大部分污水進行二級處理（生物處理），而只是在污水投入海洋之前對其進行基本處理。

137. 有見及此，須要加大在這方面的公共投資，尤其是因應近年污水處理量的增加，須加強和擴大位於澳門半島的污水處理廠的污水處理能力和使之現代化。

138. 總括而言，海洋生態及海洋環境保護為本法案相當重要的環節，保證海洋環境的良好狀況已被視作發展所有海洋經濟項目的必要前提。故此，發展海洋經濟須遵守現行環境保護的標準，並將海洋環境保護放在首位。

國家海洋環境保護總體規劃

139. 法案第九條第一項規定，在符合國家海洋環境保護總體規劃的基礎上，澳門特區政府負責制定澳門特區的海域環境保護措施。根據提案人的解釋，上述的環境保護總體規劃所指的並不是一個單一的規劃，而是



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Car' and several illegible scribbles.

國家就海洋環境保護事宜所作出的一系列立法及行政措施。當中具重要性的法律有：《中華人民共和國海洋環境保護法》、《中華人民共和國環境影響評價法》、《中華人民共和國海域使用管理法》。此外，針對自然保護區的設定、海洋功能區劃的管理、防治陸源污染物和傾倒廢物的損害、防治海洋和海岸工程建設項目的污染損害以及防止船舶污染海域等事項制定了管理條例及規範性文件。

140. 此外，在多個涉海的全國規劃內（例如：《全國海洋功能區劃（2011-2020年）》、《全國海洋生態環境保護規劃（2017-2020年）》、《全國海洋經濟發展“十三五”規劃》、《全國海洋標準化“十三五”發展規劃》），亦多次提及到關於海洋環境保護須遵循的原則以及擬達到的目標。以下是當中的一些重點政策：實施海域排污總量控制制度；加強沿海地區入海排污口的監督與管理；完善海洋環境觀測網，推進實時在線監控系統建設；實行海岸線嚴格保護，嚴格限制改變海岸自然屬性的開發利用活動；促進海洋產業實施節能減排措施，鼓勵發展海上風能、潮汐能、波浪能等可再生能源；加強防災減災基礎設施建設，優化海洋災害和海洋氣象災害的監測預報及風險評估體系。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and several illegible signatures.

141. 為了海洋資源得以合理利用、保障海洋經濟的可持續發展以及維護海洋生態平衡，國家近年對於海洋生態保護、污染物排放標準以及海洋和海岸工程建設項目審批及執行等方面加強了監管以及處罰力度。為此，不斷檢討及完善《中華人民共和國海洋環境保護法》及其他相關的法律法規，在最近的一次修改中，有三個重點：（一）將生態保護紅線和海洋生態補償制度確定為海洋環境保護的基本制度。這既是現實需要，也體現了海洋生態環境保護理念從污染防治轉變為生態保護，形成受益者付費、保護者得到合理補償的運行機制；（二）首次以法律形式明確海洋主體功能區規劃的地位和作用。通過海洋主體功能區規劃的實施，引導海洋開發活動與資源環境承載能力相適應；（三）加大了對污染海洋生態環境違法行為的處罰力度。對環境違法行為的處罰不設上限，體現了用嚴格制度保護生態環境的中央精神⁵²。

⁵² “國家海洋局副局長孫書賢解讀《中華人民共和國海洋環境保護法》修訂相關情況” — 中國海洋報 (2017-03-29)。

在是次專訪中曾提及“對環境違法行為的處罰不設上限”，所指的是現行《中華人民共和國海洋環境保護法》第九十條第二段所規定的罰款。經過2016年的修訂後，取消了罰款額最高不得超過三十萬元的規定，現根據各單位對海洋環境所造成的污染的嚴重程度，分為：(1)一般或者較大海洋環境污染事故；及(2)重大或者特大海洋環境污染事故，分別按照直接損失的百分之二十或三十計算罰款。



g A
Ch.
is
林
青

142. 因此，澳門特區在制定海域環境保護措施時，有必要考量上述一系列的文件，以確保所訂定的措施符合國家的政策以及配合國家的發展方向及目標。

143. 最後，有需要提及的是，海洋功能區劃對於海洋環境保護規劃的編制具重要性。根據《海洋功能區劃管理規定》第二十七條及第二十九條的規定，海洋環境保護規劃和重點海域區域性海洋環境保護規劃應當依據海洋功能區劃編制，海洋環境保護和管理的目標、標準和主要措施應當依據各類海洋功能區的環境保護要求確定，以及各類海洋保護區的選劃建設應當符合海洋功能區劃。

國家海洋環境質量標準

144. 法案第九條（二）項規定，根據國家海洋環境質量標準，制定符合澳門特別行政區海域自然狀況、社會經濟和技術條件的海域環境質量管理標準。在國家海洋環境質量標準方面，分別有《海洋生物質量》（GB 18421-2001）、《海洋沉積物質量》（GB 18668-2002）及《海水水質標準》（GB 3097-1997）。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'S' and several illegible signatures.

145. 《全國海洋功能區劃（2011-2020年）》規定各類海洋功能區應按照國家相關標準，明確海洋環境保護要求和具體管理措施，嚴格執行海洋功能區環境質量標準。此外，該文件還要求定期開展海洋功能區環境質量調查、監測和評價，各類用海活動必須嚴格執行規定的海洋功能區劃環境保護要求。為此，於同一《區劃》內，針對各個二級類海洋功能區明確設定了不同的環境保護要求，所指的是各個二級類海洋功能區須保持或達到為其設定的海洋生物質量、海洋沉積物質量及海水水質質量的標準。

海洋經濟發展

146. 法案訂定由特區政府推動海洋經濟發展、制定政策並採取措施以促進海洋經濟（法案第十條第一款）。
147. 這就要求特區政府致力促進經濟多元化及可持續發展，確保海域開發利用符合國家整體利益和澳門特區長遠發展利益，並優質、高效地開發利用海域〔法案第三條（一）、（二）、（五）及（六）項〕。



148. 海洋經濟發展須符合一系列一般原則，即遵守區域合作安排、保護洪潮通道和海上交通、保護海域環境，以及依法、合理、有效使用海域（法案第四條）。

149. 為有效管理海域，澳門政府應制定海域利用與發展規劃〔法案第五條第三款（四）項〕，並為促進海洋經濟發展，鼓勵海洋經濟優先發展項目、推動海洋經濟發展的區域合作（法案第十條第二款）。

— 區域合作

150. 為確保本法案能夠實現其目標、全面發揮指導作用，澳門海域管理方面的區域合作擔負著重要的作用。

151. 這首先是因為交由特區管理的海域範圍狹小，顯然需要澳門公共實體與非本地實體，特別是與中央人民政府各部門之間進行聯繫合作，以確保法案的實施與珠江河口區域的海域綜合規劃相協調〔法案第四條（二）項〕。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "Cla." and other illegible marks.

152. 就本法案而言，遵守區域合作安排是特區海域管理的一項結構性原則 [法案第四條(二)項]，因而要求遵循澳門特區在海域事務方面所簽訂的合作安排。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Cla." and other illegible marks.

153. 法案強調區域合作在兩個主要方面的重要性：(一)海域環境的保護(法案第九條)，以及(二)海洋經濟發展(法案第十條)。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Cla." and other illegible marks.

154. 這首先是因為，為保護海域環境，法案規定澳門特區政府應“推動海域環境保護、海上災害防治及突發事件處理的區域合作” [法案第九條(七)項]。

155. 顯然，海洋污染可能源於澳門海域以外，例如由航行於臨近水域的懸掛澳門旗幟的船隻或屬於其他法域的船隻造成。因此，須透過區域合作方可監管及防止此類海洋污染行為。

156. 其次，法案規定特區政府具有職權促進海洋經濟發展，為此應“推動海洋經濟發展的區域合作” [法案第十條(二)項]。

157. 可以預見，某些大型海洋經濟發展項目經常需要依賴區域合作，比如水產養殖、捕魚、海洋礦產資源、能源、可再生能源、或科學研究項目。



158. 總而言之，區域合作是澳門海域得以妥善管理的必要前提，對未來本法案的實施具有普遍及持續的重要性。

綱要法的執行

159. 本法案旨在核准《海域管理綱要法》，因此有必要透過補充法例，其主要為立法會的法律，以實現本法案所確定的立法取向。

160. 為此，法案規定特區政府應“推動制定海域管理方面的法規”〔法案第五條第三款（一）項〕，並採取“必要的立法和行政措施，以充實、落實及執行本法律所載的綱要”〔法案第十二條、第二條（二）項〕。

161. 這意味著，當審議的法案生效後，為了落實和執行載於本法案的綱領，必須通過一系列的法律和行政法規，但這些法律法規仍未全部識別出來，各種籌備工作仍在進行中。

162. 上述事宜須嚴格遵守第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》規定的制度，因此，在落實《海域管理綱要法》法案的大綱時，有必要考慮相關內容是否涉及須由立法會法律予以規範的事項，尤其關於基本權利和自由及其保障的法律制度〔第 13/2009 號法律《關於



Handwritten signature and initials at the top right of the page.

訂定內部規範的法律制度》第六條（一）項〕、關於土地、地區整治、
城市規劃和環境的法律制度〔第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範
的法律制度》第六條（十六）項〕、以及涉及所有權制度、公用徵用和
徵收制度〔第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六
條（十八）項〕。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and the character '貴'.

163. 這意味著由“專門法規”所規範的海域用途、使用，以及其許可制度
（見法案第八條第二款），由於涉及土地、地區整治、城市規劃和環境
的法律制度，屬於以法律形式立法的事宜，因此，有關制度必須由立
法會制定的法律通過。

164. 其他事宜或可透過法規（透過行政法規）規範，無須以立法會的法律
形式規範，但總要遵從第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律
制度》規定的基本制度。

165. 法案旨在制定一些綱領，以便完善現正生效，但被認為是不足或有漏
洞的與海域相關的法例。為此，曾向提案人提問，為了補充本法案的
內容，現時正在籌備或在短期內將會制定的關於海域管理和發展的法
律法規有哪些。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

166. 法案似乎假設將會通過一些補充法規，尤其用於訂定和規範(1) 海域
整治的長期跟進和技術評估；(2) 適用於制定、修改、修訂和中止涉
及海洋功能區劃的海域整治措施的法律制度；及(3) 適用於海域專有
使用權的法律制度和與海域專有使用相關的經濟和財政制度。

167. 提案人解釋，多項立法工作正在進行中，且有一系列的事宜須透過立
法進行規範，但目前須優先開展制定兩項法律：(1) 一部旨在規範海
域使用制度的法案，訂定在海洋區劃內每一海域的使用及活動用途，
以及海域使用的許可制度（法案第八條第二款）；(2) 另一部應是涉及
海岸線制度的法律〔法案第五條第三款（五）項〕，儘管提案人仍未作
出以法律規範的選擇，但應由立法會以法律形式予以規範，因為這是
與土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度相關的事宜，因此應
屬立法會法律保留的範疇。

168. 這兩部是優先制定的法律，但是政府應繼續進行立法工作，以便更新
現行所有與澳門特別行政區的海域管理相關的法例，因此，必須對澳
門現正生效的法例進行大規模和全面的修訂。

169. 提案人還解釋，澳門的法律體制一般而言也適用於澳門特別行政區的
海域，倘若現行法例明確其適用範圍為陸地，且沒有專門針對海域的



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name "Clara" and various scribbles.

特別法例時，便應對現行法例予以這樣的解釋。特別是關於澳門法院的權限，即使沒有法律條文明確其管轄權，以及沒有具權限適用海事法的專門法院（海事法院），但根據法律的規定具有一般權限的法院有權維護權利及受法律保護的利益，遏止對法律的違反，以及解決在海域上所發生的公、私利益衝突〔第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第四條〕。

170. 提案人還說明，目前不認為有需要廢止任何現正在澳門法律秩序生效或適用⁵³的法律。法案的生效不引致廢止這方面的任何法例。

保護既得權利

171. 法案明確確保其生效不影響利害關係人已依法取得的權利及法律狀況，從而保障尚有的與海域相關且應受保護的私人法律地位。

⁵³還須注意的是，一些較舊的法規在形式上或已不生效，但仍以過渡性質於澳門特別行政區的法律秩序中適用，直至新的法例出台，例如七月二十六日第 6/86/M 號法律《水域公產》，該不生效的法例的可適用性源自於第 1/1999 號法律《回歸法》第三條第三款。

關於原有法律體系的持續性原則以及此法律在澳門特別行政區法律秩序中實際靈活適用的例子，詳見 PAULO CARDINAL, “Legislação com Origem Portuguesa e o Ordenamento Jurídico da RAEM”, in *Direito, Transição e Continuidade – Escritos Dispersos de Direito Público de Macau*, Fundação Rui Cunha, 2017, 第 317-327 頁(尤其第 319-322 頁及註腳 5)。



172. 保護既得權利及已確立的法律狀況是澳門法律體制的一項一般原則，因此，為了維護私人在其權利義務範圍內已確立且應受法律保障的法律地位，以及確保法律的安定性及對法律的信心，必須保障私人的既得權利不會因為新法的生效而受到損害。

173. 考慮到本法案不會對澳門的土地空間產生效力，因而不可能影響現時可能存在的，例如對澳門沿海的港口，碼頭，倉庫，造船廠或其他設於澳門海岸線的類似建築物所依法取得的權利及法律狀況，尤其是私人的所有權、地役權、用益物權、地上權、永佃權，或所有權以外的其他物權。這是由於本法案旨在對給予澳門特別行政區的海域進行規範，而對於澳門特別行政區陸域部分的占用並沒有任何影響。

174. 提案人表示，法案訂定權利保障的規範是出於立法謹慎的原因，旨在確保私人已取得的權利及受法律保障的利益不會因為本法案的生效而受到損害。

生效

175. 法案規定本法律自公佈於澳門特區《公報》翌日起立即生效（法案第十三條），且沒有規定任何的待生效期間。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a vertical line and several illegible signatures.

176. 曾詢問提案人是否更適合於本法案內訂定一個待生效期間（30 或 60 日），以便讓相關的公共實體，尤其是海事及水務局及環境保護局能作好適當準備，從而全面執行及遵守現審議的法案規定的海域管理法律制度。

177. 關於此事，提案人表示不認為有此必要，因為看不到法案的生效會在公共部門的組織方面帶來很大的問題，亦看不到有任何其他的不便。

四、細則性審議

除了一般性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案進行了細則性審議，目的是要對獲一般性審議通過的法案所規定的解決方案是否切合法案的原則，以及法案在法律技術層面是否完善進行審議。

第一條一標的

178. 對本條條文進行了兩項修改。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Chan' and several illegible signatures.

179. 釐清了本法案旨在規定統籌機關與其他在海域管理方面具權限的公共實體之間的制度架構（法案第六條第二款）。

180. 選擇了刪除“運行機制”的表述，因該表述指的是統籌機關與其他主管的公共實體之間的關係，而本法案却沒有包含一個這樣的運行機制，以闡明統籌機關與其他主管實體的關係（法案第六條第一款）。

第二條—定義

— 181. 對本條條文進行了行文上的修改。

182. 對本條第一款的表述進行了完善，改為中華人民共和國國務院令第655號附同的“中華人民共和國澳門特別行政區行政區域界線文字說明”。

第三條—目標

183. 對本條條文進行了行文上的修改。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Chun" and other illegible marks.

184. 刪除了本條包含的目標屬政策性的表述，因為這些是立法提案的目標，其規範性層面較廣。

185. 對本條(四)項的葡文行文進行了修改，將“redução”修改為“minimização dos impactos decorrentes”。

186. 本條規定的各項目標須取得相互平衡，並要求對適度性作出考量及對優先作出選擇，尤其是在保護海域生態環境(法案第九條)及海洋經濟的開發(法案第十條)之間，應確保遵守海洋環境的質量標準。

第四條—原則

187. 對本條條文進行了行文上的修改。

188. 於本條第(三)項加入了保障航行安全的表述，這是本法案應特別留意的部分，但正在審議中的法案的原條文中的有關提述並不足夠(見第七條第二款(五)項)。

189. 本條訂定澳門特別行政區在海域管理上應遵守的一般原則，對法案具有結構上的重要性，當中明確提出的原則有：維護國家海域整體性、遵守區域合作安排、保護洪潮通道和海上交通、保護海域環境、遵守海洋功能區劃、以及依法、合理和有效使用海域。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Chan' and other illegible marks.

第五條—海域管理權

190. 對本條條文進行了行文上的修改。

191. 本條第一款規定海域屬於國家所有，而同一條第二款規定澳門特別行政區行使海域管理權，並規範與海域有關的活動。

192. 本條第二款提到，中華人民共和國國務院令第 665 號包含對澳門特別行政區政府的授權，儘管此國家法規當中沒有明確表示出來。

— 193. 法案第五條第一款及第二款與《澳門特別行政區基本法》第七條相銜接，規定澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除屬私有財產制度的財產外，均屬於國家所有，而澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發。

194. 法案第五條應與《聯合國海洋法公約》及其他涉及海域的國際法規則一併解釋。

195. 根據核准有關領海及其上空、海床和底土的法律地位的《聯合國海洋法公約》第二條的規定，沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域，稱為領海。此項主權及於領海的上空及其海床和底土。對於領海的主權的行使受《聯合國海洋法公約》和其他國際法規



則的限制。所有國家，不論為沿海國或內陸國，其船舶均享有無害通過領海的權利。(見《聯合國海洋法公約》第十七條)。

196. 沿海國在專屬經濟區⁵⁴內有以勘探和開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然資源 (不論為生物或非生物資源) 為目的的主權權利，以及關於在該區內從事經濟性開發和勘探，如利用海水、海流和風力生產能等其他活動的主權權利。因此，《聯合國海洋法公約》中所適用的制度應予以尊重，尤其是對人工島嶼、設施和結構的建造和使用、海洋科學研究，以及海洋環境的保護和保全屬重要的條文 (見《聯合國海洋法公約》第五十六條)。

197. 國家管轄範圍以外的海床和洋底區域及其底土，以及該區域的資源為人類的共同繼承財產 (見《聯合國海洋法公約》第一百三十六條)，任何國家不應對“區域”的任何部分或其資源主張或行使主權或主權權利，因為對“區域”內資源的一切權利屬於全人類 (見《聯合國海洋法公約》第一百三十七條)。應在“區域”內採取必要措施，以確保切實保護海洋環境 (見《聯合國海洋法公約》第一百四十四條)；在“區

⁵⁴ 專屬經濟區是“領海以外並鄰接領海的一個區域” (見《聯合國海洋法公約》第五十五條)。



Handwritten initials and signature: 97, Clu.

域”內發現的一切考古和歷史文物，應予以保存（見《聯合國海洋法公約》第一百四十九條）。

Handwritten notes: 此, 另, 抄

198. 本條第三款提到若干“有效管理海域”的組成元素，包括制定法規、協調公共實體間的職權、海洋功能區劃、制定海域利用的規劃、劃定並整治修復海岸線，以及監察現行法規的執行，以確保海域上的合法性及填海而成的土地不得用於博彩項目。

Handwritten notes: w, [signature]

199. 對本條的第三款（一）項進行了修改，以釐清澳門特別行政區政府具職權推動制定海域管理方面的法規，為此，政府除了要核准補充性的行政規範外，還應向立法會提交屬必需的法案。

第六條—統籌機關和主管實體

200. 對本條條文進行了行文上的修改。

201. 鑑於本條的第一款涉及創設一個海域管理的統籌機關（見法案最初文本第六條第一款），但卻沒有規定該機關的名稱，亦沒有指明其身份，更沒有規定其組成和運作，因此，在法案細則性審議中對本條第一款進行了深入討論。



202. 曾向提案人建議，法案應該指明及對該新增的公共機關進行命名，並起碼應充實有關的組成和運作模式。

203. 根據提案人解釋，政府已經設立了本條第一款中所指的統籌機關，它便是相當於現時經第 57/2017 號行政長官批示所設立的海域管理及發展統籌委員會。該委員會是一個跨部門內部統籌委員會，並負責編制和執行海域管理及發展的整體規劃及專項計劃等等。

204. 提案人並不想於法案中規定上指海域管理統籌機關的架構、運作和組成，僅僅針對本條第一款的行文作出少許調整。

205. 需注意，根據本條第一款，統籌機關的權限除了是協調海域管理事務外，在其介入範圍內及遵守海域管理法律制度和其他法規下，亦具權限向其他公共主管實體訂定方針及發出指引。

206. 本條第二款是關於在海域管理範疇內具權限的主要公共實體，它們是海事及水務局及環境保護局（見法案第九條）。存在著很多其他公共實體同樣是可以介入到海域管理範疇的。

第七條—海洋功能區劃

207. 對本條條文進行了行文上的修改。



208. 本條第一款清晰指出，澳門特別行政區的海洋功能區劃應在遵守國家海洋功能區劃下進行。
209. 本條第二款規定了海洋功能區劃的原則，當中述及每一區海域所呈現的條件和功能、眾海域使用之間的銜接、在河口行洪及供水安全方面遵守珠江河口區域的海域治理規劃、海域環境的保護，保障海底基礎設施和航海的安全，以及保障國防和內部保安。
210. 將來透過立法會法律通過用以規範海域使用的法規（見法案第八條第二款）應遵守本條第二款所規定的原則。
211. 優化了本條第二款（七）項中的針對“國防”所作出的提述。
212. 本條第四款規定，透過海洋功能區劃對海域進行分區並訂定相關用途，以及所有的修改，須在徵詢中央政府意見後，透過行政長官批示公佈於《澳門特別行政區公報》。
213. 本條第四款引入了一個公示原則的例外情況，即對於涉及國家機密的海洋功能區劃部分不公佈在《澳門特別行政區公報》。
214. 本條第五款規定，特區政府應確保落實和妥善執行海洋功能區劃，並為此需訂立恆常監督和評估機制。



215. 本條第三款規定，海洋功能區劃應與城市規劃相銜接，因此針對沿海區域，將出現多個地區整治規劃的介入範圍相互重疊的情況。

第八條—海域的使用

216. 對本條條文進行了行文上的修改。

217. 本條第一款允許特區政府得通過批給、許可或其他法定方式，批准海域的使用。

— 218. 本條第二款規定，批准海域使用的法律制度由專門法規規範，而考慮到有關範疇涉及土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度，故將來它必須是一個立法會的法律。

219. 本條第三款列出了特區政府所應採取的措施以便監察和介入利害關係人對海域的使用，當中包括針對海域使用項目建設監測體系；規範海域使用的機制；建立關於海域使用的資料庫，而這須遵守第 8/2005 號法律《個人資料保護法》的規定；以及監察和定期檢查各類海域的使用項目。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Clara' and other illegible marks.

第九條-海域環境的保護

220. 對本條條文進行了行文上的修改。

221. 本條列出了特區政府應採取的各項保護海域環境的措施，其須符合國家海洋環境保護總體規劃，以及應根據國家海洋環境質量標準制定的海域環境質量管理標準，以符合澳門特別行政區海域自然狀況和海域條件；

222. 海域環境的保護參照國家海洋環境技術質量標準，所以特區政府應遵循國家海洋環境保護總體規劃。

223. 澳門特區政府亦應進行海域監測及環境狀況評估，定期編製報告、準備重大海上污染事故應急及防治計劃、根據保護海域生態的需要，建立海洋自然保護區，並採取措施進行保護、建設海域生態監測網，並與周邊地區建立通報機制，以及在海域環境保護、海上災害防治及其他類似事件方面推動區域合作。

第十條-海洋經濟的發展



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large vertical line and several illegible signatures.

224. 對本條條文進行了行文上的修改。

225. 本條的第一款規定澳門特別行政區政府制定措施促進海洋經濟發展。

226. 本條的第二款規定澳門特別行政區政府應尤其明確海洋經濟發展條件，
研究海洋經濟優先發展項目，亦應推動海洋經濟發展的區域合作。

第十一條—既得權利的保障

227. 對本條的標題進行了修改。本條的行文維持不變。

228. 本條屬立法會制定的法律內被慣常採用的保障既得權利的規定。

229. 藉此，明示保障了本法案的生效不可能影響私人受法律制度保護的法律地位。

230. 據提案人表示，明顯需要保障的情況不多，原因是本法案沒有對海岸的使用作出規管，而只對海域作出了規管。據悉，在澳門特別行政區的海域範圍內，沒有傳統捕魚區或需要保護的私人海域使用權利，因為捕魚多是在澳門海域以外地區開展。



231. 提案人曾提及一個可能屬於受特別保護且屬於本條所規範的例子，是一個由私人使用多年的遊艇碼頭的使用權及通行地役權。

第十二條－執行

232. 本規定沒有被修改。

233. 曾考慮針對本條的行文進行修改，以便清晰政府不採取所有的立法措施，但須向立法會提交法案以便充實、落實及執行本法案所載的綱要，政府只核准補充性行政法規，以及採取行政措施以執行現正審議的法案。

234. 對於上述問題，鑒於對法案第五條第三款（一）項引入的修訂已經使這方面得到保障，因此，疑問不再存在，所以認為無須再對本條進行修訂。

235. 須要指出，提案人澄清，正待完成用以執行本法案的立法措施之中，包括一份關於海域使用制度的法案（見法案第八條第二款）以及一份正在研究中用於規管海岸制度的法案[見法案第五條第三款（五）項]。



Handwritten initials and marks at the top right of the page.

就是這兩份法律提案將會在本法案生效後出台用以補充本法案所載的規定。

Handwritten notes and marks on the right side of the page, including the word 'vers' and some illegible scribbles.

236. 鑒於適用於規管海域的法律規定不合時宜及不足，有必要制定其他法律，使澳門海域法例現代化及符合國際海域法的新變動。

Handwritten notes and marks on the right side of the page, including the word 'vers' and some illegible scribbles.

第十三條—生效

237. 本條沒有被修改。

238. 本法案自公佈翌日起生效。

239. 曾建議在法案公佈後訂定一個待生效期間，讓公共實體作準備及增強其技術能力，以便更有效處理海域事宜，但認為此舉沒必要，且認為具權限公共實體在法案刊登政府公報後能夠履行法案。

五、結論

240. 經分析及審議法案後，委員會的結論如下：



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Y. Chan' and several illegible signatures.

241. 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

242. 建議邀請政府代表列席細則性表決法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一八年六月二十八日

委員會

陳澤武

(主席)

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

麥瑞權

陳亦立

陳亦立

陳虹

陳虹

Handwritten notes and signatures on the right margin.

Handwritten mark on the right margin.



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

Handwritten notes in the top right corner, including the name "J. Chan" and other illegible scribbles.

Handwritten signature of Hu Zujie

胡祖杰

Handwritten signature of Lin Yufeng

林玉鳳

Handwritten signature of Chen Huaqiang

陳華強

Handwritten signature of Liang Sunxu

梁孫旭



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '5' and several illegible signatures.

附件

《省级海洋功能区划编制技术要求》

海洋功能区划分类体系表

一级类海洋基本功能区		二级类海洋基本功能区	
代码	名称	代码	名称
1	农渔业区	1.1	农业围垦区
		1.2	渔业基础设施区
		1.3	养殖区
		1.4	增殖区
		1.5	捕捞区
		1.6	重要渔业品种养护区
2	港口航运区	2.1	港口区
		2.2	航道区
		2.3	锚地区
3	工业与城镇建设区	3.1	工业建设区
		3.2	城镇建设区
4	矿产与能源区	4.1	油气区
		4.2	固体矿产区
		4.3	盐田区
		4.4	可再生能源区
5	旅游娱乐区	5.1	风景旅游区
		5.2	文体娱乐区
6	海洋保护区	6.1	海洋自然保护区
		6.2	海洋特别保护区
7	特殊利用区	7.1	军事区
		7.2	其它特殊利用区
8	保留区	8.1	保留区

*相比《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108-2006)中的分类体系,做了以下调整:



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including 'JF', 'Alan', and several other illegible marks.

(1) 将原一级类“渔业资源利用和养护区”更名为“农渔业区”，新增二级类“农业围垦区”。

(2) 新增一级类“工业与城镇建设区”，包括二级类“工业建设区”和“城镇建设区”。

(3) 将原一级类“矿产资源利用区”、“海水资源利用区”和“海洋能利用区”合并成“矿产与能源区”，原一级类“海洋能利用区”扩展内涵后作为二级类“可再生能源区”；删除原有二级类“其他矿产区”，并将原有“特殊工业用水区”和“一般工业用水区”纳入新的“工业建设区”。

(4) 原一级类“旅游区”更名为“旅游娱乐区”，其中的“度假旅游区”更名为“文体娱乐区”。

(5) 撤消原一级类“工程用海区”，原来纳入其中的海底管线、跨海桥梁、海岸防护工程和其它工程等用海，原则上仅作为现状反映在海洋功能区划图件中，不再设专门的功能区，若确实排他使用海域、需要设立专门功能区的，归入“特殊利用区”中新设的“其它特殊利用区”；原有的“石油平台区”纳入新的“油气区”；原有的“围海造地区”被撤销。

(6) “特殊利用区”中原有的“科学研究试验区”，根据研究领域和内容归入相应的功能区；原来纳入其中的排污区和倾倒地等用海，原则上仅作为现状反映在海洋功能区划图件中，不再设专门的功能区，若确实排他使用海域、需要设立专门功能区的，归入“特殊利用区”中新设的“其它特殊利用区”。

(7) 对“保留区”内涵做了调整。