



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

第一常設委員會

第 4 /VI/2020 號意見書

事由：細則性分析《民防法律制度》

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一九年五月十日向立法會提交了《民防綱要法》法案，隨後，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，透過第 642/VI/2019 號批示接納了該法案。

法案在二零一九年六月十日舉行的立法會全體會議上被引介及作一般性討論和表決，並以二十五票贊成及四票反對，獲得了多數通過。

同日，立法會主席透過第 774/VI/2019 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議工作，並要求委員會於二零一九年八月六日前完成分析審議及提交意見書。然而，由於在該段期間內，委員會也在細則性審議其他法案，故此，委員會曾向立法會主席申請延長細則性審議

CS
A
GZ
✓
Ca
A
A
B
林



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

法案及提交意見書的期限，並獲得批准。

根據第 17/VI/2019 號通知，立法會顧問團 C 工作小組被指派協助委員會進行法案的細則性審議工作。

委員會於二零一九年六月二十五日、七月三十日和三十一日，八月二日，二零二零年三月十二日、十三日和二十四日，六月十一日和十二日，及七月十五日共舉行十次小組會議，對法案進行分析審議，政府代表列席了八次的會議。此外，為從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團與政府顧問團分別於二零二零年四月七日、八日和九日，及五月八日和十二日共舉行五次會議。

二零二零年七月十日，政府向立法會提交了本法案的最後文本，當中部分內容反映了本委員會的意見及立法會顧問團的法律技術分析。因此，除另有說明外，本意見書對法案各條文的引述，是以法案的最後文本為依據，然而，在有需要時亦會提及法案最初文本的條文並加以說明。

二、引介

根據附隨本法案的理由陳述：“二零一七年‘天鴿’風災嚴重破壞澳門特別行政區，並造成重大損失，雖然政府各部門和

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several initials.



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

社會各界已全力應對，但也反映了政府實體、社會各界和市民在危機應對，以及相關制度及其運作方面確實存在不足之處。”

因此，根據理由陳述所指：“儘管民防行動中心已根據現行的制度及運作計劃並因應颱風發展趨勢，制訂了部署和調整的應急方案，而參與民防架構的實體亦各司其職地開展有關工作，努力應對和跟進災後工作；然而，經總結及評估後，澳門特別行政區政府認為在民防行動的實施及協調制度和運作模式方面，都有改善的空間。”

另一方面，“當今世界，群體性事件和公共衛生事件越來越複雜，防範亦越來越困難。”此外，“……各種人為極端因素正對社會生活的安全產生影響，特別是恐怖主義犯罪和重大安全事故，不只造成嚴重的人員傷亡，亦可能為社會經濟帶來毀滅性的後果”。因此，有需要使澳門特別行政區的民防制度現代化並配合內部保安制度。

基於此，本法案“……主要旨在使民防制度和架構設立的目的以及現行制度、架構和機制所涵蓋的相關因素合理化；確立民防領域決策、管理和執行的恆常權力架構和運作機制以及相關的民間支援機制；並因應智慧警務的構建和推進，制訂組織民防資源的基本規定。”¹

¹ 引言的內容源自於法案的理由陳述。



三、一般性分析

作為公共安全的保障，民防是確保經濟和社會發展以及社會福祉的重要工具。

儘管《基本法》沒有任何民防的提述，但民防對於澳門市民乃至澳門特別行政區本身的安全而言至關重要。

在目前我們所處的社會環境中，安全不能僅僅被理解為國家針對外部敵人的安全問題。從最全面的概念來看，公共安全包括國防、內部安全以及民防。

近幾十年來，科技的巨大進步，給我們的生活帶來了無數的好處；但同時也帶來了一系列新的安全風險和威脅。一些災害是由數十年前難以想像的技術事故及人為因素所造成的。

人類安全關注的是人的安全。在現今世界中，人類面對某些與其尊嚴和福祉有關的問題時往往顯得脆弱，因此，需要為他們在生存和尊嚴方面提供一些基本的保障。

因此，在發生一些由自然或人為因素所造成的事件或現象時，都需要為個人及其財產（必需品）給予特別的保護。

CS
Z
J
Y.
Ca
A
F
H
林



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

無容置疑的是，保護公眾的安全是政府的責任。

(一) 民防概念

根據法案的規定（第二條），民防是指澳門特別行政區持續開展的跨領域活動，目的是預防因自然或人為原因所引致的危害個人生命及財產的突發公共事件、減低這些事件的後果、進行搶救、維護財產及儘快恢復社會正常生活條件。

從這個定義中可得出民防的基本特點，分別為：

- 屬於公共行政的工作；
- 屬於預防與嚴重意外或重大災害有關的各種風險的工作；
- 屬於在發生嚴重意外或災害時，保護個人及其財產的活動。

民防活動的特點還包括長期、多範疇和跨領域的特性，並因而需要公共行政當局所有機關和部門之間通力合作，促進進行該活動所必需的條件。此外，民防的定義也表明，民防不是行政當局獨有的職能，而是全體市民以及公共和私人實體的責任，特別是在預防方面。



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

考慮到在民防概念的定義中所提出的五個目標(見第二條)，很明顯民防工作存在於三個時刻中：發生嚴重意外或災害之前、期間及之後。

“之前”指的是預防活動的需要。如果針對某些風險能有有效的預防措施，嚴重意外及災害所造成的後果和損害就可以大幅減少。預防活動甚至可以被視為民防活動中最重要的一環，因為如果預防是有效的，則不僅可以減少損害，甚至可以減少發生意外或災害的可能性。猶如在建築物中安置滅火器這一個實際的例子，可以帶來完全不一樣的結果。

除了民防工作的根本目的外，民防也必然在發生嚴重意外或災害的“期間”及“之後”承擔其責任，對有危險的人士進行搶救和援助，並在隨後的一個階段開展必要的工作，使受嚴重意外或災害影響的地區的人們能恢復正常的生活。

關於預防方面，法案第六條對民防活動的領域作出規定，除(六)項及(七)項之外，預防是所有這些領域的基礎。從以下條文內容可見一斑：制定並執行民防規劃、制定並執行保護計劃、評估集體風險、列出資源清單及向公眾提供資訊。



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

此外，法案亦把預防訂定為適用於民防活動的一般原則之一〔第五條第一款（一）項〕。

（二） 民防架構

法案訂定了民防體系，該體系由行政長官、聯合行動指揮官、保安部隊及保安部門，以及在民防方面具特別權限或技術的公共及私人實體所組成。根據載於法案第十一條和第十二條的權限規定，行政長官和聯合行動指揮官為策略性指導實體，而保安部隊及保安部門，以及經由行政長官以批示指定的公共及私人實體是屬於行動單位，即在策略性指導實體的命令及協調下於“前線工作”的實體。

法案規定，行政長官是澳門特區在民防事務上的最高權力當局，其主要權限為：制定民防政策的一般方針、核准民防總計劃、宣佈中止公眾活動；宣佈澳門特區進入即時預防或更高級別的狀態，以及請求澳門特區以外的實體協助。（第十一條）

法案建議保安司司長為聯合行動指揮官，並由警察總局局長協助，當司長不在或因故不能視事時，由警察總局局長代任。法案亦建議聯合行動指揮官具權限指揮及



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

監督由保安部隊及保安部門^{2/3}及由行政長官指定的公共及私人實體⁴所執行的民防活動〔第十二條、第十三條及第十條（三）及（四）項〕。

雖然法案並沒有把志願者納入民防架構或體系內，但規定志願者作為民防行動實體的輔助參與者。法案最初文本令人誤解，志願者必須屬於某一實體才可參與民防活動⁵，但事實是允許個人參與的⁶。委員會認為這一制度是存在矛盾的。原則上，法案應允許個人參與，如有任何適用的條件，則可由補充法規規範。提案人接納委員會的意見，在法案中訂定個人參與民防工作的內容（第十四條），並將志願者的管理制度交由補充法規規範〔第三十條（三）項〕。

² 第 9/2002 號法律第十三條第二款第二項規定：“視為治安部門者有：司法警察局；澳門民航局；港務局；澳門保安部隊事務局；澳門保安部隊高等學校；海關海上監察廳；澳門監獄獄警隊伍。”

³ 法案最初文本中載有關於民防協調實體的規定，但當中並沒有任何與其組成及權限有關的內容。在細則性討論期間，提案人決定刪除法案內所有涉及該實體的提述。

⁴ 例如紅十字會、仁慈堂等多個實體。

⁵ 最初文本第二條（三）項規定的志願協防：“是指屬依法成立的民間團體、公共或私人實體的個人，經民防協調實體事先登記及認可，以自願及無償方式參與民防活動。”

⁶ 最初文本第十二條第三款規定：“受下款規範的自然人均可參與志願協防工作。”第四款：“參與志願協防工作的方式及框架由補充法規規範。”



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

提案人告知委員會，現時澳門的民防架構是由九個軍事化部隊及治安部門、十四個政府部門及七個私營機構所組成。軍事化部隊及治安部門包括：警察總局、海關、治安警察局、消防局、澳門保安部隊事務局、澳門保安部隊高等學校、司法警察局、民航局，以及海事及水務局。政府部門包括：仁伯爵綜合醫院、交通事務局、教育暨青年局、土地工務運輸局、旅遊局、旅遊危機處理辦公室、地球物理暨氣象局、新聞局、社會工作局、房屋局、市政署、衛生局、能源業發展辦公室以及郵電局。私營機構包括：澳門電力股份有限公司、澳門電訊有限公司、西灣大橋管理公司、澳門紅十字會、鏡湖醫院、澳門自來水有限公司及澳門廣播電視股份有限公司。換言之，民防架構是由三十個部門或機構所組成。

為讓委員會議員進一步瞭解民防架構的實際運作情況，政府於二零二零年三月二十四日邀請委員會議員參觀民防行動中心。期間向議員介紹了應對各種突發公共事件的各種方式。

同時，政府亦表示正研究修訂《澳門保安部隊軍事化人員通則》，以確保在保障澳門市民的基本權利上，能更靈活、更有效地執行工作。

CS
A
92
✓
Ca
A
J
ju
B
林



(三) 刑事責任

近年來，傳播媒體發生了許多改變，令到社會上人與人之間的交往也發生了變化。因為溝通和求知的需要，促使人類發展出便利的平台，縮短了距離及更善用時間，並因而創造了虛擬交流環境，這種推動傳播的平台就是網絡。

一般來說，互聯網已經成為訊息傳播和拉近社群的盟友，有時候，人與人之間存在親密關係但不親近，甚至有時候他們根本沒有關係。因此，互聯網為人們創造了一個自由傳播各種各樣的想法和訊息的環境，但有關事宜可能是真實的，也可能是虛假的。因此，虛擬環境便成為一個高度民主的空間，在那裡可以行使言論自由，訊息轉瞬可獲以及自由傳播。也可以創造虛假及幻想出來的，甚至具有欺騙成份的新聞和訊息，可以超越行使基本權利的界限及侵犯權利，並對社會造成損害。

本法案僅將在特定時刻故意發佈虛假內容的消息定為刑事罪行。希望處罰的行為並非在核實消息上所犯的錯誤，而是散播為欺騙讀者，令其相信是真的而捏造的消息這個行為。



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

事實上，在發生災難期間，虛假資訊或謠言所造成的後果和損害不計其數。而澳門的刑事法律體系沒有任何條文規定或處罰在特殊情況下及在極短的時間內散播虛假資訊的情況。這是現行法律中明顯存在的漏洞。因此，有必要立例防止災難發生時謠言的散播，以免擾亂搶救行動、令社會不安及公眾受驚。

為此，在新的罪狀“突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪”中，將實現意圖的不同方式定為犯罪，包括：

- 在第八條所指的即時預防或更高級別的狀態維持期間，意圖引起公眾受驚或不安，編造並傳播與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊(第二十六條第一款)；
- 明知第一款所指資訊屬虛假且足以引起公眾受驚或不安，但仍予以傳播者(第二十六條第三款)。

因此，根據第一款的規定，編造及傳播與事件內容或情況無關的虛假資訊不構成犯罪。第三款要求有關消息可令公眾受驚或不安，換言之，有能力令社會相信是真實及正確，並因而感到恐慌或恐懼，才會構成罪狀。



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

有鑒於此，委員會認同提案人將在災害或災難的短暫發生時間內，故意編造及傳播，並確實或可能對應對或救援的行動造成損害的虛假資訊定為犯罪。

真正的作案人，即製造虛假消息、利用公眾輿論謀取私利或引起公眾受驚或不安的人，將由司法權予以制裁；由於應用程式（如 WhatsApp）所採用的高端加密技術，以及住所位於外國的原因，很難將之作識別，亦因而使司法權所負責的這項工作變得艱鉅且往往是“觸不可及”。

就突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪的分析將在本意見書的細則性審議部分有更詳細的闡述。

法人的責任

儘管《刑法典》第十條規定了“責任之個人性”⁷，但行文亦具有但書：“但另有規定者除外”，目的是在例外的情況下，法人亦有刑事責任。

關於法人的刑事責任（或例外情況）在立法會最近所通過的法律當中亦有所規定，例如：第 10/2013 號法律

⁷ 《刑法典》第十條規定：“僅自然人方負刑事責任，但另有規定者除外。”



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

《土地法》；第 6/2015 號法律《修改工作意外及職業病損害的彌補制度》；第 4/2016 號法律《動物保護法》；第 5/2016 號法律《醫療事故法律制度》及第 6/2016 號法律《凍結資產執行制度》。

雖然法人的刑事責任及相關的個人責任可以獨立亦可以一併處理（即獨自承擔責任，亦即單獨被判罪及須承擔自己的刑罰責任），但有關責任並非封閉的或互不相通的。

第二十七條（法人的刑事責任）是自然人的責任“延伸”至法人。對故意協助實施違法行為的人，不論其是否有個人責任，均是具連帶責任。因此，該條規定行政管理機關成員除須承擔因作為違法行為的共同原告的個人責任外（刑事責任），亦須對法人被判處的罰金繳納負上連帶責任。另一方面，第二十八條（連帶責任）規定，“行政管理機關成員或以任何其他方式代表該法人的人”具有連帶責任並須繳納法人被判處的罰金，而且該連帶責任是包括所有負責人；如對無法律人格的實體科處罰金，而且實體無共同財產或共同財產不足，則以各社員或委員的財產按連帶責任方式支付。因此，該規定包括行政管理機關成員在刑事責任上無須對違法行為負責的情況，但因法人的財產不足而須支付公司被科處的罰金。



四、細則性分析

委員會亦已根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，就法案所採納的具體解決方案及相關立法原則的符合性，以及立法技術的完善方面進行審議。

法案名稱

法案最初文本的名稱為《民防綱要法》。然而，簡單閱讀理由陳述及法案內容可知有關法律僅對澳門特區民防活動的原則、架構及制度作出規定。因此，從形式方面而言，法案與《網絡安全法》沒有任何區別。此外，為執行本法律所需的補充規範，是由行政長官以補充性行政法規或批示核准⁸。相反，綱要法是用作訂定關於某一領域立法的政策主線的法律，通常需要立法機關制定補充法例。

雖然這僅是形式上的問題，但亦具重要性，因此有關問題不僅在委員會的會議上曾作出討論，而且在立法會顧問團和政府顧問團進行的法律技術會議中也曾討論。從技術角度看，比較理想的狀況是法案的標題能全面反映法案的內容。提案人認同委員會的意見和建議並對法

⁸ 見法案第三十條。



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

案的名稱作出了修改，現在法案的名稱是《民防法律制度》。

第一條（標的）

本條用以確立本法律的標的。因應委員會的建議，本法案引入了一些修改，但其設立的精神維持不變。本條的最初文本的行文為：“本法律訂定澳門特別行政區公共行政當局參與及協調民防活動以及其與私人實體及公眾協作的原則及制度，以確保市民的生命財產安全，並維持社會經濟運作。”該等行文使人產生疑問：是否有必要將所有民防活動的各種形式區分出來？事實上，是沒有任何必要的，因此刪除了那些不必要的提述，並改用“民防活動的原則及基本制度”的表述以作代替，從而使該規範更為扼要、清晰及簡化。

第二條（民防概念）

法案最初文本把民防概念定性為“定義”，並載於“定義”為標題的第二條（一）項。委員會認為，民防概念被錯誤地定性為定義，並有需要獨立去規範。提案人接受委員會的建議，增加了本條並獨立及明確地訂定了民防概念。另一方面，為使民防活動的概念易於理解，該條的行文被分為五項。



第三條（定義）

本條相當於法案最初文本第二條的規定。

刪除了“民防”的定義。維持了“突發公共事件”的定義，並在細則性討論中增加了“民防規劃”的定義。基於委員會的建議，在條文中刪除了“志願協防”的定義。沒有必要定義“志願協防”的概念，因為最後文本第十四條的規定只集中處理公眾可參與民防行動。因此，這不是一個須預先及明確地去定義的核心事宜或要素。

另外，亦對本條的行文作了少許調整。為了中葡文的行文統一，在葡文文本中的（一）項內加入了“acontecimentos ocorridos subitamente”（突然發生）的表述；提案人在細則性討論階段，建議在（二）項增加民防規劃的定義，並在其行文內加入“有效應對突發公共事件”及“相關行動”的表述，使該定義更清晰及嚴謹。

第四條（適用範圍）

本條是最初文本的第三條。

維持最初文本的內容，但經委員會建議，修改了標題，因為其與條文的內容不相符。



第五條（一般原則）

本條是最初文本的第八條。

在提案人提交的最初文本中，本條放在第二章，即第五條的“突發公共事件的類型”、第六條的“狀態分級和預警”及第七條的“民防活動領域”的規定之後。原則的規範適用於所有事宜，包括事件的類型及狀態，因此，在系統編列上應處於上述數條之前。為此，這一條文已移到法案的第一章內。

對本條的標題進行簡化⁹，只規範重要的內容，從而避免在整個法律中出現不必要的重複。

本條結合了澳門民防體系所依據的一系列重要的結構性原則。基於委員會的建議引入了一個新的原則：教育及資訊原則。這一原則強化了民防是公共行政當局的一項恆常性及結構性的宣傳教育活動，讓公眾在面對突發公共事件時知悉如何作出處理。有關原則已載於法案最初文本第七條第一款第三項，當中規定了須在民防活動的領域向公眾提供資訊、宣傳和教育。

⁹ 該條之前的標題是“民防活動的一般原則”。



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

對該條的行文作了少許調整。第二項增加了“應在……範圍內，共同配合……”的表述，以加強共同合作原則的概念。在第四項內亦增加了“等鄰近地區”的表述，作為將民防政策的銜接延伸至香港特別行政區。

第六條（民防活動領域）

本條是最初文本的第七條。

經委員會建議，修改了第一款內各項的次序。首先應該進行風險研究〔（一）項——持續列出、預測、評估和預防出於自然或其他原因的集體風險〕，然後才可以制定民防規劃〔（二）項——制定並執行民防規劃〕，及專項計劃〔（三）項——制定並執行與文化、環境、公共財產以及關鍵基礎設施有關的保護計劃〕。

風險的調查、預測、評估和預防亦必須包括對自然現象或人類行為所導致的風險情況所造成的脆弱性進行分析。因此，委員會建議刪除最初文本第七條第一款第八項的“持續分析自然或人類活動引致的風險情況所造成的易損性。”提案人接納了有關意見。

法案最初文本規定了制定民防行動計劃〔第一款（一）項〕及制定並落實文化、環境的保護計劃〔第一款

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



(二)項]，經委員會建議，將制定和執行民防規劃這一概念反映在條文內，並納入到本條第一款第二項內：“制定並執行民防規劃”。

基於上述的改善，在行文上刪除了最初文本第一款第六項的“搶救和援助處於危險的人”的規定，因為有關搶救和援助屬於執行民防行動計劃的一部份，從而避免了這兩項與民防本身概念的重複。

亦刪除了在最初文本中第一款第一項的“旨在搜索、拯救、搶救和援助，疏散市民，並向其提供住宿及補給”的句子，因為該內容亦是重複了民防概念。

法案最初文本將可使用且較易動用的資源、工具及場所的清單納入民防活動領域（最初文本第七條第二款）。委員會認為沒有必要將民防活動領域獨立去規範，因為該等資源的清單在規劃和預防上同樣重要，沒有必要獨立規範，因此委員會建議將有關清單納入其他的民防活動領域當中。提案人接納了委員會的意見，並將有關的民防活動領域納入本條第一款第四項。

第二章——法案最初文本第二章原本的標題是“狀態與行動”，其內所規範的內容包括現時載於一般規定的章節內的事宜，以及超出事件狀態的事項。由於法案

CS
92
✓
Ca
An
李
李
李



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

最後文本第七條至第八條規範突發公共事件的類型及狀態分級，因此，委員會建議為第二章重新定名，以更嚴謹反映其內所規範的事宜。提案人選擇了“突發公共事件”這一標題，其獲委員會接納。

第七條（類型）

對本條的行文作了一些調整。第一項的自然災害分類，是指包括氣象、氣候、水文及生物等自然原因引致損害的事件。刪除了載於最初文本中的“水澇”和“乾旱”這兩個名詞，因為它們是屬於氣象現象故無需再作提述。從第三項中亦刪除了“生物等來源引起嚴重影響……的事件”這一句，因為這類事件是屬於自然災害。將原本載於第四項的“內部治安”這一表述改為“公共治安”。

第八條（狀態分級）

本條為最初文本第六條。

在最初文本中，該條的標題是“狀態分級和預警”。委員會認為該條的標題並不能完全反映有關規定的內容，故建議作出修改。



提案人接納委員會的意見，並以概括的方式表述該條的標題：“狀態”。在中文文本中，有關標題以“狀態”作表述並沒有問題，但在葡文文本中需定性有關狀態（什麼狀態？）。可以是戒備、提防、警報、危險及緊急狀態等等¹⁰。在最後文本中，提案人對有關的中文及葡文作了修改。

最初文本第一款第五項使用“災害或災難”的表述作為狀態中最高級別的名稱，然而，災害一詞已作為突發公共事件其中一項類型的名稱——自然災害。

— 因此，在第一款第五項刪除了“災害”這一表述，以避免與第五條第一款第一項所規定的“自然災害”在理解上出現混亂。而“災難”一詞則仍然維持，以便與第6/2005號法律的用語更好地銜接¹¹。

第九條（狀態的宣佈）

法案最初文本中沒有這一條。在委員會建議下增加的條文，目的是對最初文本第六條第三款有關宣佈事件狀態的權限內容作出獨立規範。

¹⁰ 第 78/2009 號行政長官批示第 3.1.5 點稱為緊急狀態。

¹¹ 第 6/2005 號法律《規範中國人民解放軍駐澳門部隊協助維持社會治安和救助災害的事宜》。



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

第二款的規定是公佈規則的一項例外情況，用以產生第一款所指的法律效力。基於情況的緊急性要求民防行動迅速展開，故不能待公佈之後。對此，法案最初文本沒有明確規範。即使有關事件狀態的宣佈具追溯效力這一內容亦沒有規定。

第十條（組織框架）

法案最初文本中沒有這一條。在委員會建議下增加的條文，目的在於明確參與民防活動的各個實體。基於權限的法律規定（第十一條及第十二條），行政長官及聯合行動指揮官將成為策略性指導單位。保安部隊及保安部門，以及公共及私人實體皆屬民防行動單位。

與最初文本所規定的相反，志願者並不是民防架構或體系的組成部分。有關志願者的參與事宜，將以獨立的條文作出規定，並強調志願者在民防活動中的參與僅屬補充及輔助性質。

本條第四項是法案最初文本第十一條第一款（三）及（四）項，以及第二款的合併。委員會還希望瞭解哪些是在民防方面具特別技術權限的私人實體，政府以紅十字會為例回應。

es
A
92
✓
m
A
A
林



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

法案最初文本第十一條第一款第二項訂定了一個被稱為“民防協調實體”的單位為民防體系中的組成部分。然而，法案並沒有任何規範該實體的組成、性質及權限的條文。另外，委員會曾向提案人詢問該實體的權限，是否與法案第十二條所規定的聯合行動指揮官的權限相衝突？法案最後文本已刪除本條以及其他條文中對該實體的提述。

第十一條（行政長官）

本條為最初文本第九條。

本條就權限的範圍，尤其是規劃方面，作出了規定，從最廣泛到最具體逐一羅列。此外，還對本條第一款各項的行文作了輕微的調整。

在細則性討論的最後階段，提案人刪除了本條其中一款有關行政長官不可授予的權限的規定，以“確保應對突發公共事件的效率”，以及“配合政府推動優化行政授權制度。”

第十二條（聯合行動指揮官）

本條為最初文本第十條。對行文作出了一些調整，以

CS
Z
95
✓
Ca
Ar
A
H
B
林



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

簡化及清晰無論中文或葡文均顯得相當複雜的規定。最初文本第一款第一項規定：“制定和調整適用於民防行動的人員及資源調度以及策略和行動管理，但不影響（三）項所指的情況。”而第三項則規定：“確保公共行政當局與……澳門特別行政區以外的協助實體之間的有效聯繫及行動協調。”因此，修改了第一項的行文，使之更簡潔清晰。至於第三項規定的內容已移至最後文本第二十一條第一款內。

在最初文本中，第十條第五款允許聯合行動指揮官根據第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》第十五條的規定，將其權限授予他人。如按最初文本採用援引上述法律第十五條的規定，會引起問題，因為法案所規定的是保安司司長的授權，而第 9/2002 號法律第十五條第一款是指警察總局局長的授權¹²。所以在最後文本中刪除了第五款。

第十三條（民防架構）

最初文本第十一條第一款的內容被移到第十條（組織框架），並從列出的名單中刪除第五項關於志願工作者的規定，因為如前所述，志願者非屬民防架構或體系的組成部分。

¹² “警察總局局長可在評估當前危機的特徵後，將聯合指揮的責任授予具有適當權力等級的實體，以確保實際指揮、領導和控制具備適當資源的軍事化部隊或治安部門的聯合行動，從而作出有效的反應及恢復正常秩序。”



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

規定保安部隊及保安部門，以及經行政長官指定的公共及私人實體，均納入民防架構，並服從聯合行動指揮官的命令。在宣佈進入即時預防或更高級別的狀態時，民防架構同步啟動，並由民防行動中心負責其有效運作。

第十四條（志願者）

本條為最初文本第十二條。

最初文本的規定讓人產生誤解認為只有屬於公共或私人實體¹³的人士方可成為志願者（見最初文本第二條第三項及第十二條第一款）。然而，個人的參與也是允許的。因此，基於原文與原意並不相符，故對該規定進行了修改。

第一款的行文從根本上改變了，不再是志願者的定義規定（最初文本第十二條第一款的後部分規定：……視為志願者），變為集中規定參與的可能性的條文：“志願者為民防的輔助參與者……”。

另外，還刪除了最初文本第十二條第一款內所指的

¹³ 第十二條第一款規定：“經民防協調實體登記及認可的屬澳門特別行政區依法成立的民間團體、公共或私人實體的個人，以自願及無償方式參與民防活動視為志願者……。”



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

“民間團體”這一內容。因為“民間團體”這一詞語在葡文和中文上意思是不同的，葡文方面，具有政治意義，與行使政治權利有關¹⁴。現行規範結社權的法律¹⁵並沒有規定這些團體，因此，不能如法案最初文本所要求的那樣依法成立。另外，雖然法案最初文本將“民間團體”與“澳門特別行政區的私人實體”分開規定，但民間社團也是私人實體。

由於刪除了最初文本第二款，志願者不再被視為民防人員，有意者須預先在警察總局作登記及認可，以自願及無償的方式參與有關活動。

最後文本的本條第三款規定，志願者因參與民防活動而產生的人身安全風險，由強制性保險予以保障。對此，政府代表表示，本澳絕大部分保險公司都會提供團體意外保險，且有關程序亦相對簡單，有效期一般為一年。

因此，為履行本條第三款的規定，政府將代表所有事先已被列入志願者名單內的人士，以受保者的名義與提供最佳條件的保險公司簽署一份事故集體保險合同。

¹⁴ 見第 3/76/M 號法令（已廢止）。

¹⁵ 八月九日第 2/99/M 號法律。



第十五條（身份及識別）

本條為最初文本第十三條。

在最後文本中，本條規定組成民防架構的人員在某一短時間內，也就是，在即時預防或更高級別狀態的開始與結束的期間內，具有當局權力。所指權力是有別於專業通則或法律賦予其他人員的公共當局權力；法案所規定的權力僅在即時預防或更高級別狀態維持期間存在。

關於行使公共當局權力方面，最初文本的本條第二款規定了特別拘捕制度，規定“行使上款賦予的公共當局權力而引致拘捕行為時，行為人所屬的實體應依法將被捕人連同事件筆錄一併移交主管警察機關。”這樣規定的特別拘捕制度存在一些實際問題，首先是私人實體——第十條（四）項所規定的任一實體，如何進行拘捕，將被拘捕的人連同相關的犯罪實況筆錄一併送交有權限當局？私人實體可否製作犯罪實況筆錄？這些實體是否具備足夠的法律知識來製作該類文書？

面對委員會的疑問，提案人選擇將這一特別規定的拘捕制度從法案中刪除。因此，當處於即時預防或更高級別的狀態時，對於拘捕則適用《刑事訴訟法典》第二

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



百三十八條至第二百四十條所規定的制度。

第四章——在法案最初文本中，共有兩節：“民防行動”和“例外性措施及中止公眾活動”。委員會認為沒有理由將本章分成兩個部分。該章的內容非常有限，採用民防活動的實施這個名稱已足以涵蓋所有的內容。最初文本的章節名稱似乎重複了。另一方面，第二節則重複了最初文本第十七條及第十八條的標題。因此，第四章不再分為兩節。

第十六條（預防）

本條為最初文本第十四條。

在最初文本中，由於第七條（民防活動領域）及第八條（民防活動的一般原則）的規定，本條原來的內容顯得有點重複。因此，對其作出改善。例如在推行民防教育方面加上以澳門特區的官方語文及居民廣泛使用的其他語文進行該方面的推廣〔（一）項〕，以增加受眾的人數，從而達致更佳的教育效果。

第十七條（聯合行動）

本條為最初文本第十五條，標題是“啟動聯合行動指

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and the name "林" (Lin).



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

揮”。

由於最初文本第十五條規定：“在民防架構啟動後，聯合行動指揮官負責領導和指揮保安部隊及部門、公共及私人實體以及志願者參與民防聯合行動。”委員會認為本條原來的內容是非常重複的。

另外，本條被編排在關於民防行動的章節中，但章節內關於民防行動的具體內容卻很少甚或沒有。委員會認為，法案應就應對經宣佈進入某一較嚴重級別的狀態後所發生的情況作出規定。因此，深化針對突發公共事件的每一類應對手段是相當重要的。

提案人接納有關建議，並在本條第一款增加了（一）至（五）項，訂定減低公眾風險，以及搶救和援助的必要措施。

第十八條（恢復社會正常生活條件）

本條是提案人在細則性審議過程中增加的條文。本條規定，在事件狀態取消後，應適時展開的民防活動。



第十九條（例外性措施）

本條為最初文本第十七條。經委員會建議，在最後文本第一款中增加了一項，即第三項。其規範的是，根據八月十七日第 12/92/M 號法律《因公益而征用的制度》的規定¹⁶，對不動產進行的行政佔有及徵收。本項所指的公共災難所引致的徵收與民事徵用不同，因為後者不包括所有或部分涉及所有人或使用人日常生活需要的權利（見第一款第四項）。

另一方面，行政佔有或徵收賦予有關人士獲得合理賠償的權利（第 12/92/M 號法律第三條）；而臨時民事徵用則賦予金錢補償的權利，金額按所造成的實際損失而定（本條第二款）。

委員會認為適宜將金錢補償的內容納入規定徵用財產的條文內。因此，法案最初文本第十九條（補償）所規範的內容被轉移到本條第二款。

在細則性討論的最後階段，提案人刪除了本條其中一款有關行政長官不可授予的權限的規定，以“確保應對突發公共事件的效率”，以及“配合政府推動優化行政

¹⁶ 八月十七日第 12/92/M 號法律第三條規定：“當因公共災難或內部保安促使下，總督或由其指定的公共實體為著公益的需要可立即取得有關財產而毋需任何手續，只按一般規定賠償與有關人士。”



授權制度。”

第二十條（中止公眾活動）

本條為最初文本第十八條。

對本條的行文作了少許調整，但內容沒有改變。委員會接納本條文的規定，但認為中止任何活動的批示必須具理由說明，例如涉及參與者的身體完整性。

第二十一條（請求澳門特別行政區以外的實體協助）

本條為最初文本第十六條。最後文本僅對第一款及第二款行文作出調整。在細則性討論時，提案人建議增加一款（第三款），規定豁免繳付任何與進口外部協助物資有關的稅項、費用或手續費。委員會接納了該建議。

第二十二條（合作義務）

本條為最初文本第二十條。最後文本在行文上作了少許調整。由於法案最初文本以至最後文本均沒有規定任何公共行政當局發出的指令或發出該等指令的權限，故將最初文本中的這一句子“須遵守澳門特別行政區公共

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "CS", "Z", "92", "V.", "sw", "Ar", "A", and "林".



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

行政當局根據本法律規定發出的指令，並受所產生的規則約束”改為“服從相關主管實體和第十五條第一款所指人員的命令、指示或勸喻，並及時回應其正當要求”。

第二十三條（通知義務）

本條為最初文本第二十一條，內容如下：“公共實體必須將得悉的任何與突發公共事件有關的資訊，即時通知民防協調實體，以便發佈資訊和通知聯合行動指揮官。”

按照該內容，所規定的義務顯得有點奇怪：公共實體有義務就自然災害或事故的發生作出通報？財政局有義務將發生地震或水浸的事實通知協調實體？這似乎不太合理。再者，該條文的最後部分的內容（以便發佈資訊和通知聯合行動指揮官）並不屬於義務的範圍。

對該規定的行文作了重大修改，現規定公共實體與民防架構的私人實體有將相關突發公共事件的資訊作出通知的義務。

第二十四條（特別義務）

本條為最初文本第二十二條。

CS
BA
9E
J.
ca
A
F
B
林



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

法案最初文本對公共行政工作人員規定了一個非常模糊的義務：有義務協助實施獲指派的行動。為了明確公務人員的義務，修改了該規定的行文。因此，每當有權限實體正當要求公務員協助實施民防活動時，公務員有義務提供協助（見第一款）。

法案最初文本第二款為視聽廣播的承批實體的負責人或行政管理機關負責人或等同人員訂定了同樣的特別義務¹⁷。由於法案最後文本中，該等實體的負責人不是民防架構的組成部分，委員會認為沒有理由維持這一規定。即是說，如果這些職位的據位人可以定性為公共行政工作人員的話，就屬於第一款規定的範圍。否則，他們被視為普通市民，可以在民防活動中提供協助，但不會受任何特別義務的約束。提案人同意委員會的建議，刪除了該規定。

最後文本第二款（最初文本第三款）規定，組成民防架構的實體必須共享民防數據資料。委員會並沒有對這一規定提出任何意見或建議，因為若在各實體之間不存在數據資料分享，則民防架構可能會無法運作並失去其功效，因而未能達到設立該架構的目的。

¹⁷ “視聽廣播的承批實體的負責人，以及具資格以經營批給、向行政當局提供服務或以准照、執照或相同性質憑證的方式在特定領域從事業務的所有私法實體的領導或行政管理機關負責人或等同人員，須遵守上款所指的協助義務。”



第二十五條（違令罪）

本條為最初文本第二十三條及第二十四條。

法案最初文本中，違令罪和加重違令罪分別載於第二十三條及第二十四條。基於委員會的建議，將該兩條的內容合併為一條單獨的條文，因為將內容分開兩條處理並不恰當。《刑法典》第三百一十二條就是將普通違令罪和加重違令罪放在同一規定內作規範。

在法案最初文本中，僅將在即時預防或更高級別的狀態維持期間，不遵守發出的正當命令，定性為違令罪。然而，不考慮所發出命令的種類或其發出者是誰，只以已宣佈進入某一嚴重級別的狀態便構成違令罪是不應該的。當命令屬重要及緊急時，才有理由要求更大的服從義務。例外措施就具備這些特性（且在宣佈進入最嚴重的狀態時，方可決定予以採取）。因此，在委員會建議下，於本條第二款增加了第二項。

第二十六條（突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪）

基於法律體系的單一性原則，委員會部分議員認為這一犯罪應加入《刑法典》中，因法典已載有與民防事



宜有關的犯罪（第二百九十五條——濫用及虛構危險信號；第二百九十六條——濫用名稱、標誌或制服）。另外，他們還認為，應避免單行刑事法律的泛濫，因為會使《刑法典》失去法典化的效用。政府堅持保留法案中的刑事規範，認為相關的犯罪只適用於即時預防或更高級別的狀態期間，因此，法案不對日常謠言作刑事化處理。也就是說，該罪狀是有別於《刑法典》所規定的其他罪行，法案所規定的是有“時間背景”的犯罪。

委員會亦質疑本條在最初文本中使用“虛假、無依據或別有用心的消息”的表述，對此在社會上，尤其是記者同樣存在疑問¹⁸。提案人在認同委員會的疑問下，對本條的行文進行了修改，並刪除了相關表述。

在細則性討論期間，提案人曾建議於條文的第一款內增加“且在客觀上足以引起公眾恐慌”的表述，遭到部分委員會成員的強烈反對。另一方面，亦有議員因考慮到條文內沒有“且在客觀上足以引起公眾恐慌”這一表述，會對該刑事規範的適用造成損害，故提出了相關的一些疑問。如有人意圖編造虛假資訊，但客觀上不會令公眾受驚或不安，法官在條文沒有規定客觀因素（且在客觀上足以引起公眾恐慌）的情況下，可否作出決定？

¹⁸ 儘管《刑法典》第三百條、第三百零一條及第三百二十四條均有該等表述。



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

基於在委員會內有不同的意見，提案人決定不於條文內加入“且在客觀上足以引起公眾恐慌”的表述。此外，從立法技術層面而言，如果加入該表述，會出現與第二款（一）項的規定部分重疊的情況。

提案人表示，本條第一款的立法原意，是處罰在即時預防或更高級別的狀態維持期間（第八條所指者），意圖引起公眾受驚或不安，**編造並傳播**虛假資訊的行為。而且相關資訊必須涉及突發公共事件及其應對行動的內容或情況。

被禁止的客觀行為是**編造並傳播**與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊。

行為必須在特定情況下作出，這樣才產生刑事後果。該等情況描述如下：“當在第八條所指的即時預防或更高級別的狀態維持期間”。在主觀要件或故意方面，要求行為人具有某一特定意圖，即俗稱的特定故意，也就是“引起公眾受驚或不安的意圖”。

第三款訂定了不同的罪狀，即僅**傳播**與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊。

相比較本條第一款而言，該款有三點的區別。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several initials.



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

第一點是，所要求的故意為直接故意或間接故意，並排除或然故意。這就是“明知”的用意。在或然故意中並不存在肯定知道的情況。提案人在小組細則性討論法案時指出，如有關當局已公開澄清某一消息內容為不實時，行為人續後仍作出傳播，才符合明知資訊屬虛假的規定。

第二點是，行為人只傳播虛假資訊，並沒有編造該虛假資訊。

第三點是，基本罪狀中包括一個主觀要素，這也是本條第二款第三項規定的行為，其定性所要求的要素。並不要求確實已引發，但行為人應意識到其有能力引起公眾受驚或不安。

條文的第四款規定了當出現第二款所規定的情況時行為的定性。

第五款不是雙重加重，而是另一項加重情節，為前數款所規定的各種行為方式訂定不同的刑罰幅度。

現規定的任何一項犯罪行為中所要保護的法益是相同的：公共安全、秩序和安寧。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "梁國治" (Liang Guozhi) written vertically.



提案人在細則性討論期間曾建議增加一款補充適用免罪條款的規定，行文為：“《刑法典》第十六條的規定，適用於本條所指事實是否具正當理由阻卻罪責的情況。”委員會對在條文中加入這一規定存在很大疑問，其原因有二：第一，《刑法典》第八條¹⁹已規定補充其適用於特別法例（單行法）所規定的犯罪；其次，僅提及第十六條，可令人質疑，是否有意排除適用《刑法典》總則中的其他條文，尤其是第二卷第一章（處罰的前提）的規定。提案人同意委員會的意見，並選擇了不在條文內加入該規定。

因此，對於法案訂定的犯罪，現不再有任何疑問，《刑法典》總則部分的規定一律適用，包括有關處罰前提的規定。

委員會大部分議員認同有必要處罰在即時預防或更高級別的狀態維持期間編造並傳播引致公共損害的虛假資訊的行為。委員會大部分議員對提案人所建議的刑事制度表示贊同。

第二十七條 （法人的刑事責任）

¹⁹ 《刑法典》第八條規定：“本法典之規定，補充適用於可為特別性質之法例所處罰之事實，但另有規定者除外。”



法案最初文本沒有規定本條，將其納入最後文本，是應提案人在細則性討論時所提出的建議。

提案人建議增訂本條，引入完善的法人刑責制度，確保法案建議的違令罪及加重違令罪得以有效適用於個人或法人的違法行為。

第二十八條（連帶責任）

法案最初文本沒有規定本條，將其納入最後文本，是應提案人在細則性討論時所提出的建議。

提案人建議增訂本條的理由與第二十七條的理由相同。

本條規定，法人的“行政管理機關成員或以任何其他方式代表該法人的”各個責任人須就法人被判處繳納之罰金負連帶責任；如被科處罰金的法人為無法律人格的實體，且沒有共同財產或共同財產不足，則以各社員或委員的財產按連帶責任方式繳納。

第二十九條（紀律責任）

本條為最初文本第二十六條，當時的標題是“違紀

CS
Z
9/2
✓
Ca
A
A
B
林



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

行為”。

委員會認為本條的標題並不能正確反映本條所載的規範內容。提案人接納了委員會的意見並對標題進行了修改。

另外，委員會對該條的行文提出了一些疑問。該條採用了法律處分的推定，因“在酌科處分時”，違反了《澳門公共行政工作人員通則》第二百八十三條的規定，列舉了紀律程序中的紀律責任的加重情節。

另一方面，《澳門公共行政工作人員通則》亦沒有就“損害公共部門或公共利益的行為”在紀律層面上作出規範。

因此，委員會認為法律處分的推定以及條文中的一些概念應予以刪除。此外，委員會認為與公務人員的紀律事宜有關的加重情節已在《澳門公共行政工作人員通則》第二百八十三條第一款 b) 項²⁰內有所規定，因此，建議刪除該款最後部分的行文“在酌科處分時，均視為損害公共部門或公共利益的行為。”最後提案人接納委員會的意見作出刪除。

²⁰ “損害公共部門或一般利益之結果確實發生，而公務員或服務人員係可以預見或應該預見其行為必然產生此後果。”

CS
[Signature]
92
✓
ca
A
[Signature]
[Signature]
[Signature]



第三十條（補充規範）

本條為最初文本第二十七條。

為遵從《在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則》第 1.3.2 點的規定，因此，本條對葡文的標題進行了修改。

在最初文本中，本條僅規定，執行本法律所需的補充規範，由行政長官制定。經委員會的建議，明確定出執行本法律所需的補充性行政法規或批示的事項。

第三十一條（廢止）

因沒有必要，刪除了本條最後部分的行文“經第 32/2002 號行政法規《使九月二十八日第 72/92/M 號法令與訂定澳門特別行政區內部保安綱要的第 9/2002 號法律作出協調》修改的”。

第三十二條（生效）

法案最初文本訂定了法案的生效日期取決於將來法律的公佈，但在細則性討論期間，提案人決定改為規定本法律自二零二零年八月十日起生效。提案人解釋，訂



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

定該日期可確保本法律與執行本法律所需的補充法規一同生效。委員會接受提案人的解釋。

五、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- (一) 《民防法律制度》法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 有必要邀請政府委派代表列席因細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二零年七月十五日

委員會

何潤生

(主席)



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

21

✓

22
23
林

Ma Chi Seng

馬志成
(秘書)

區錦新

區錦新

李靜儀

李靜儀

宋碧琪

宋碧琪

葉兆佳

葉兆佳



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

邱庭彪

馮家超

馮家超

林倫偉

林倫偉

王世民

以
列
佐
加
水
本
水