



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 2 /III / 2009 號意見書

事由：《撤銷環境委員會》法案

一、引言

透過廢止六月一日第 2/98/M 號法律以撤銷環境委員會的法案於二零零八年十一月十四日由澳門特別行政區政府提交，並於同日由立法會副主席根據《立法會議事規則》予以接納。

上述法案於二零零八年十一月十九日在立法會全體會議上經引介後獲一般性通過，而立法會主席於同日將之派發給本委員會進行細則性分析，並要求最遲於二零零九年一月十九日前提提交有關的意見書。後經委員會請求，該法案的審議期限延長至二零零九年六月十九日。

為對法案進行分析，委員會分別於二零零九年二月九日、十七日及四月二十三日、三十日召開會議，政府代表列席了於二月十七日所舉行的委員會會議，並給予了相應的合作。政府亦於二零零九年四月二十一日提交了法案的修訂文本。

二、引介



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

從法案的理由陳述可知，本法案旨在改善本澳的環境保護工作，特別是考慮到“隨著市民的環保意識日漸提升，對美好的生活質素及環境保護的要求亦與日俱增”¹這一訴求。

具體而言，法案是為了“完成改善澳門環境狀況的任務和保障居民的生活質素”²這一目標。由於環境問題所具有的極端重要性，因而其不僅是一項“中國國策的基本問題”³，而且亦成為“全球大部分國家所關注”⁴的一項重要議題，其中對環境的保護以及可持續發展備受矚目，而本法案的提出正是為了尋求“環境保護方面的區際合作”⁵，同時也是為全面落實“適用於澳門的一系列重要的環境範疇的國際公約”⁶。總之，本法案正是為了加強本澳的環境保護工作。

本法案認為，現時“架構簡單、職責有限的環境委員會既無法配合澳門社區現時及未來的發展步伐，亦不足以回應市民的訴求和滿足區域與國際合作上對環境保護的要求及需要”⁷，故法案的最初文本認為應將環境委員會撤銷，“並將環境委員會的職責轉交予以行政法規設立的具環境保護職責的部門”⁸。建議設立的新部門將具備更大的能力進行環境保護方面的工作，以強化“環境權利的保護和執法力度”⁹，同時亦確保特區政府環境保護政策的逐步發展和全面落實。

¹ 參見法案理由陳述第2頁。

² 參見法案理由陳述第4頁。

³ 參見法案理由陳述第3頁。

⁴ 參見法案理由陳述第4頁。

⁵ 參見法案理由陳述第2頁。

⁶ 參見法案理由陳述第2頁。

⁷ 參見法案理由陳述第3頁。

⁸ 參見法案理由陳述第4頁。

⁹ 參見法案理由陳述第4頁。



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

勿容諱言，環境保護已成為現代社會的一項首要工作，因為人類生活的質素在很大程度上有賴於避免對環境所造成的嚴重污染和惡化。而環境保護的日益重要性不僅在一系列國際法文書中得以體現和承認，當中促請採用環境保護的最低限度標準¹⁰，而且在澳門的立法中亦同樣得到體現¹¹。

本法案是為了解落實特區政府積極改善本澳環境質量的方針政策¹²。為此，政府希望加強現有的技術和人力資源以及現有的行政機制，以確保在環境保護領域內具有足夠的力量進行工作。政府認為現時的環境委員會已不足以回應在環境保護方面的工作需要¹³。

透過本法案，政府希望以行政法規的方式，對負責環境事務的行政部門進行深入的架構重組。由理由陳述可知，政府所欲設立的新部門為“環境保護局”¹⁴，該部門將擁有廣泛的職權，藉此將更為積極地開展環境保護方面的工作。就加強環境保護以及改善人類生活的質素方面，委員會認同有必要強化公共行政當局的能力。

¹⁰ 眾多涉及環境事務和適用於澳門的重要國際法文書中，值得一提的有，經第 31/2002 號行政長官公告的《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書》、《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書修正案》，經第 33/2002 號行政長官公告的《聯合國氣候變化框架公約》和經第 14/2008 號行政長官公告的《〈聯合國氣候變化框架公約〉京都議定書》。此外，還要提及的有，經第 15/2001 號行政長官公告的《經濟、社會與文化權利國際公約》第十二條第一款和第二款 b) 項，有關詮釋在澳門繼續適用該公約的規定。

¹¹ 就環境保護而言，澳門特區內部法律體制中規管這方面的法規仍然顯得匱乏，然而，因所涉及法律規管範圍甚廣，有關法例的複雜性亦較高。故此，這裡只可以略微指出，除了有關訂定政府推行環境政策的三月十一日第 2/91/M 號法律通過的《環境綱要法》之外，我們還可以找到零散的規管環境事務的專門法例，尤其關於自然財產、水質、污染、環境噪音、衛生和清潔等方面。

¹² 更多有關澳門環境的法律可在這裡找到：Ana Maria Alves da Veiga Felício, *O Direito do Ambiente em Macau*, 載於《澳門法學院學報》第一年，1997，第 63-89 頁；Manuel Leal-Henriques, *Ambiente - A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005。

¹³ 有關環境委員會過去開展的工作摘要可參見 Manuel Leal-Henriques, *Ambiente - A Gestão da Desordem*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2005，第 132-141 頁。

¹⁴ 理由陳述第 3 頁。



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

本法案決定將現時由立法會制訂的正式法律，即六月一日第2/98/M號法律加以廢止，並將有關事項交由行政法規加以規範¹⁵。

三、概括性審議

根據以上所述，無論就對現時負責環境事務的行政架構引入調整，又或是新設立一個擁有廣泛權限的環境保護局¹⁶，以便更積極開展環境保護範疇的工作，本委員會皆表示同意。同時，對於把環境委員會現有財產及人員轉入新設的環境保護局，本委員會的立場亦然，儘管賦予這個新部門所負責的職責範圍仍有待於進一步界定，特別是還有哪些公共實體的權限需要重整¹⁷。

為此，本委員會認為有必要促請政府提供進一步解釋，以便本法案的行文能夠確保環境保護工作的連續性以及將環境委員會現有的財產和人員能妥善轉入新設立的環境保護局。在法案的最初文本中規定，該環境保護局將透過行政法規加以設立，但在政府的修訂文本中已改為環境保護局由本法律直接設立，並由行政法規對其制度加以具體規範。本委員會所顧慮的主要是，避免在撤銷環境委員會與新設立的實體之間出現真空。事實上為確保應有的連續性，本法案應該與相關的行政法規同步生效，並在實質規範範圍上對之進行必要的補充。

¹⁵ 該行政法規應當包括新設立負責環境事務管理行政實體的性質及職責(參見六月一日第2/98/M號法律第一條和第二條)、新行政實體的機關組織(參見六月一日第2/98/M號法律第三條至第十四條)、人員編制和職責(參見六月一日第2/98/M號法律第十五條至第十七條)、財產及財政管理(參見六月一日第2/98/M號法律第十八條至第二十二條)、所受監督(參見六月一日第2/98/M號法律第二十三條至第二十七條)。這些需規管的事項將交由配合本法案推出的行政法規加以規範。基於此，現時由立法會制訂的法律所規範的事宜，在形式上將失去法律待遇，取而代之的將是行政法規的實質規範。

¹⁶ 參見理由陳述第3頁。

¹⁷ 從落實本法案的行政法規臨時文本可知，除環境委員會之外，建設發展辦公室的職權亦會有所修訂。



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

否則，無論是在環保工作的連續性方面，還是在財產或人員轉入新設立的行政實體方面，都可能會出現困難，而這並非大家希望見到的。

就此問題，政府強調倘若本法案獲立法會大會通過，政府將確保相關行政法規和本法案於同日出臺、生效，因而兩種規範性行為應同時開始生效。政府最初曾建議將生效日定於二零零九年六月一日，但後來改為二零零九年六月二十九日。據悉，期間政府將著手進行必要的行政程序，以便新成立的环境保護局能真正投入運作。

本委員會對政府的解釋表示接納，並完全相信當局將顧及環境委員會的撤銷以及取而代之並接管該委員會工作、財產和人員的新部門將於同日產生效力。

四、細則性審議

在法案的細則性審議方面，本委員會根據《立法會議事規則》第一百一十七條之規定，就法案中所規定的解決方法是否與法案的立法精神及原則相符合進行了審議，以確保法律規定在技術上的妥善與完備。為此，在細則性審議期間，政府代表與委員會保持了緊密合作並積極參與了委員會的討論。

以下對法案的分析是以政府提交的法案修訂文本為對象。

故此：

第一條——標的



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

本法案針對經七月三十日第 43/90/M 號法令所修改的九月十一日第 59/89/M 號法令所設立、並為六月一日第 2/98/M 號法律所重組的環境委員會的撤銷事宜進行規範。

第二條——職責

本委員會曾要求政府就本法案第二條的行文做進一步解釋，因其原先的內容在規定撤銷環境委員會之同時，也規定該委員會獲授予的職責，“即時轉交予”以行政法規設立的具環境保護職責的部門。這種規定將引起技術方面的一些問題，特別是在撤銷一個行政實體之同時，卻將其職責同時轉入到另一個將來才會設立的另一行政實體，似乎是矛盾的。因為在將有關的法人撤銷的同時，其負有的職責亦隨之終止。

但政府解釋認為，法案第二條僅具有說明性質，藉此向公眾解釋當環境委員會被撤銷後，將設立一個新的行政實體，以取代並繼續負責該委員會現時在環境事宜方面所擔當的工作，由此確保環境保護工作所必要的連續性。

然而，為避免對該規定的含義和範圍產生可能的疑問，政府決定修改該條的行文，在修訂文本中改為：設立環境保護局，其職權、組織及運作由行政法規規定。

委員會對政府的立場表示同意，並認為有必要在法案的文本中具體指明這一有權限的環境保護部門，並由行政法規對其制度加以具體



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

規範。此外，法案最初文本的理由陳述中已經使用了“環境保護局”這一表述，而且從技術上來看，如果只是使用“部門”而不具體指明將來有權限負責環境保護的部門名稱的話，也是不嚴謹的，因此較好的立法選擇是在法案的第二條明確指出新設的公共實體為何，並在整個法案文本中採用此種表述。

第三條——人員

本委員會同意在不影響現時任職於環境委員會的工作人員的聯繫、職程、職級、職階和報酬的前提下，將有關人員轉入新設立的環境保護局。

第四條——財產分配

同樣，本委員會認為，對於將環境委員會現有財產轉移到新設立的環境保護局，以便行政當局能繼續展開環境保護工作，這種立法取向完全正確。

第五條——提述的調整

對於該條規定在法律、規章及合同的條文中對“環境委員會”的提述，經作出必要配合後，均視為對第二條所指的新設立的環境保護局的提述，原則上並沒有任何問題。

第六條——廢止



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

法案建議廢止六月一日第 2/98/M 號法律。雖然該條並沒有明確指出現在為該法律所規定的內容，將為以後的與本法案同時生效的的行政法規所規範，但已經知道為避免規範上出現真空情況，該行政法規將與本法案同時生效。

第七條——生效

生效日期最初定於二零零九年六月一日，後改為二零零九年六月二十九日，以便與重整環境保護行政架構的行政法規同步生效，同時也便於有足夠的時間為設立這一新的行政實體作準備。

七、結論

經對《撤銷環境委員會》法案進行審議及分析後，本委員會認為：

（一）本法案已具備在全體會議作細則性審議及表決的必須要件；

（二）在細則性審議及表決的全體會議上，政府宜派出代表出席以便作出倘有的解釋。

二零零九年四月三十日

委員會

馮志強



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

(主席)

沈振耀

(秘書)

梁慶庭

崔世昌

徐偉坤

梁玉華
區錦新

劉本立

陳明金