

# 環保法在澳門

Ana Maria Alves de Veiga Felício

法學學士

**提要：**I - 澳門現行環境立法。1.- 概述：a) 澳門組織章程；b) 葡萄牙共和國憲法；c) 環境綱要法；d) 未來澳門特別行政區基本法。2. 同環境有關之活動之規範：a) 工業活動；b) 易燃品之設施。3. 有關環境成份之規範：a) 水；b) 空氣；c) 噪音。4. 保護大自然及財產：a) 動物；b) 植物；c) 自然財產；d) 建造財產。5. 城市化。6. 刑法保護。7. 資訊及市民參與。8. 澳門現行之國際法。II - 地方行政機關之市政條例：a) 澳門市政廳；b) 海島市政廳。III - 結論。

## 環保法在澳門

在澳門，我們尚不能說環境受到真正的法律保護。在此事宜上，一如其他方面般，行政機關所享有之權力之廣，足以使人說澳門的污染可完全由行政機關支配<sup>1</sup>。

所以說，澳門的法律體系在這方面存在很大的漏洞。當“環境綱要法”公布後，人們希望這一情況會有所改變。然而，該綱要法已生效六年，且效益有限，因為有關部門仍未作出有關具體的規範。

<sup>1</sup> 見 Simões Redinha 在澳門刑法研討會上所發表的文章（1996年，第22頁）：污染在澳門刑法上之重要性。

然而，在綱要法頒佈之前後，澳門已有部份的規範，或多或少她們對本地區之環境保護起到一定的作用，我們認為有必要認識這些法規，就是指由分布在不同領域的法規組成環境法，以便了解在各個領域內有哪些為不可能之作為及哪些不足不處。

本文擬將澳門法律體系內關於環境之零散規範作一簡要報告。

關於順序編排，我們將地方市政條例列入第二部份作獨立之論述，而不將之納入第一部份各有關內容之中，這是因為在澳門環保方面市政機關工作所具有之重要性。

## I - 澳門現行環境立法

### 1. 一概述<sup>2</sup>

#### a) 《澳門組織章程》

環境保護及地區規劃整治並作為澳門本身管理機關工作<sup>3</sup>而載於該章程內。

這些內容僅在規定關於權限之授予之一條條文中有所提及，根據第31條第3款e項之規定，立法會和總督對“自然，生態平衡及文化財產的保護”有競合之權限。

#### b) 《葡萄牙共和國憲法》<sup>4</sup>

《澳門組織章程》第2條規定須遵守載於憲法之權利、自由及保障<sup>5</sup>。

《葡萄牙共和國憲》法除了將保護自然環境、自然資源及地區規劃整治視為國家之根本任務外（第9條e項），並確立了作為根本權利之一個健

<sup>2</sup> 作為一般性質的規定見關於國際法在澳門生效一章內所述之《經濟、文化及權利國際公約》第12條第1款。

<sup>3</sup> 見由7月29日第23-A/96法律對第7條所作之修改文本。

<sup>4</sup> 主張這個意思，見共和國總檢察署在第36/89號案卷中的意見書。

<sup>5</sup> 關於“要求健康環境之權利”之結構，見Jorge Miranda著的《憲法學用書》第四冊（科英布拉出版社，1993年，第475頁及續後）。按照這個觀念，“要求健康環境之權利”有一個綜合式結構，在某些情況下，受權利、自由及保障（或同類性質）之制度約束，但在其他情況下受經濟、社會及文化權利制度約束。在第一種情況下，我們面對的是有自主性的權利或稱為相對於當局而維護個人之權利；其客體是保護環境，對應的是放棄作出損害生物之行為。特別是下述的權利，被視為屬於這種情況：要求關於環境之諮詢權，在關於環境之行政決定方面之參與權對有損害環境之行為有權，提起預防、終止或司法禁止反對任何破壞環境之行為。關於這個意思，見由Alves Correia著的《城市規劃與平等原則》（科英布拉出版社），第77頁。



康環境權，並將其列入經濟、社會及文化權利範疇中，因此，有必要握要指出該權利之特點，以便確定是否可以適用《澳門組織章程》之保留（予憲法之）規定。

健康環境權不僅作為任何公民可要求國家作為之一個積極權利，同時也作為要求國家或第三人不出任何有損環境之行為之消極權利。在這個消極之意義上，根據《葡萄牙共和國憲法》第17條之規定，這個權利屬於與權利、自由及保障性質類似之基本權利。

因此，適用權利、自由及保障之制度，而《澳門組織章程》第2條之保留亦適作用。根據該章程第41條第2款之規定，共和國主權機關之規範優先於澳門本身管理機關<sup>6</sup>之規範<sup>7</sup>。

凡涉及權利、自由及保障法律規範之基本內容應由《澳門組織章程》加以確保，以便使其與憲法規定之基本內容相一致。我們要比較的是在此事宜上，憲法所規定之具有消極意義<sup>8</sup>之健康環境權，故在此事宜上適用權利、自由及保障之制度及由澳門有權限機關（就相同問題）所頒佈之規範。

### c) 環境綱要法 (3月11日之2/91/M號法律)

這條法律直接受葡萄牙共和國之綱要法影響。規定得相當全面，但如前所述，遭受最猛烈批評之處是未有充實該綱要法。

在此我們不對其每條項規範逐一評析<sup>9</sup>，而只是突出三個主要的意思：(1) 確立所有人對環境之權利及保護環境之義務；(2) 將領導環境政策之權限賦予總督；(3) 在環境組成成份裏指明那些是優先保護之對象。

由於在《澳門組織章程》裏無相應之規範，以及將葡國憲法裏所確立之健康環境之基本權利移入澳門實存有不少困難，故綱要法律第3條所確立一般原則（“所有人都有權享受符合人類生活和生態平衡的環境，且有義務加以維護”）具有很大的重要性。

作為所有人之任務之保護環境在該法律之第29條內重新提及，這條條文規定了一般權利及義務。

根據該法律之規定，總督有權限領導澳門之環境政策、透過專責機構及呼籲個人、社會和集體之主動而促進對生活質素之改善（第2條及第3

<sup>6</sup> 這是考慮到澳門特殊的情況，依照《澳門組織章程》第41條第2款之規定，除非認為同這些規範的核心無衝突。

<sup>7</sup> 雖然在明確界定這個概念方面有困難，因為無將其列入基本權利目錄內令《澳門組織章程》這條規範在適用上出現困難。

<sup>8</sup> 見條目五所述之權利。

<sup>9</sup> 參閱有關的修改，見由Pereira Reis著的《環境綱要法》，Almedina出版社，1992年。

條)；保存大自然之策略應被列為政府施政方針目標之一(第37條)。

為此，總督具備多種權力，其中包括禁止或限制某些被視為有害環境之活動(第24條)；可簽訂計劃合約以減少污染活動之污染程度(第26條第2款)，總督應對那些污染指數超出可容許之標準之區域宣告為嚴重污染區。

總督還負責制訂有關推行環境綱要法所必須的架構及機制(第40條)，以及每年向立法會提交一份關於環境狀況之報告(第36條)。

該法律列出自然環境的成份為：空氣、水、植物、動物、先照度陽光及土地(第7條)；人類環境組成元素包括：風景、自然財產及建造財產，以及污染(第14條第2款)。該綱要法還參照葡國同類法律將噪音、廢物及污水、化學物品、放射性物質及某些食品列為受管制之物質(第18條至第22條)。該綱要法之原創性在於將上述某些環境組成元素(成份)定為優先管制之領域：空氣、水、人類聚居地及食品(第39條第1款)。

#### d)《澳門特別行政區基本法》<sup>10</sup>

《基本法》在第五章有關經濟之第119條中規定：“澳門特別行政區政府依法實行環境保護”。

這條規範之優點在於在這一澳門未來的根本大法中提及環保，而葡萄牙行政當局對一九九九年後環保的貢獻在於留給特區一籃子關於環境之法例。

## 2. 在環境方面具重要性之活動之管制

在環保方面，主要之意識在於預防<sup>11</sup>。因此，對任何對環境、健康及市民生活質素有影響之活動而作出之環境衝擊(影響)評估極為重要。

澳門現行之環境綱要法第28條規定對環境衝擊(影響)進行研究，該研究報告獲得通過是簽發工程及工作准照之先決條件。但至今仍無關於

<sup>10</sup> 中華人民共和國憲法第29條亦載明保護環境之事宜。

<sup>11</sup> 一如Simões Redinha所述(見引述之作品)般，預防污染的方法：

- 規定一些設施、活動及行為需得到批准(第18條e款；第19條第2、5款)；
- 授予總督禁止或限制從事侵害自然環境的活動的權力(第24條第1款)；
- 在有需要時，宣佈有問題的地區或當出現環境質量遭到破壞的情況時宣佈緊急狀態(第25條第1、2款)；
- 允許採取措施減少或(臨時或永久地)中止產生污染的活動(第26條及第27條第1款e項)；
- 決定進行或下令進行恢復先前狀態的修復工作，有關費用由污染者承擔(第35條)。



這方面之特別立法<sup>12</sup>，故我們僅限於介紹關於工業活動及易燃品設施之現有規範。

### a) 工業活動<sup>13</sup>

關於對環境保護之關注在澳門並無成為管制簽發工業活動準照之決定因素，而是完全由行政當局之意志支配。

11月9日第95/85/M號法令<sup>14</sup>將簽發工業準照之權限賦予經濟司，其中第4條第1款規定設立、遷移或擴充非家庭式工業場所，而其活動不列入該法令附件一所載名單內，或其工作地方不具備工業佔用準照時須得預先許可。

第2款指出可拒絕給予許可，依據是基於空間與環境之平衡因素(第2款) 噢這一點已在6月15日之第49/85/M號法令中訂明<sup>15</sup>。

此外，根據第5條第1款之規定，對於不列入該法令附件一所載名單內之活動之工業場所之設立許可有附加條件而給予，而有關許可效力則取決於對這些條件之遵守，其中可包括：購置處理溢出液體之適當設備(c項)；提交關於環境污染處於可接受程度之定期證明(g項)。

根據第6條第4款之規定，當許可在不具備工業佔用準照之地方進行工業活動時可附加上述之條件。

經濟司之檢查委員會在這方面享有廣泛之職責，其中包括：對上述條件提出建議及檢查有否遵守現行關於工業場所設立之規範及管制，尤其是關於廠房及設施的一般安全條件、工作之安全條件、衛生及環保條件。

接著，我們介紹一些作為環保之主要工具之間接性環保之文件。對工業上採取環保措施之稅務鼓勵方面，我們有第1/86/M號法律規範稅務之優惠，盡管該法律無明確指出環保為免稅標準之一，但該法律第5條d項將“引進現代科技”列為取得稅務優惠之必須條件之一，而現代化科技體現在採用排除污染之設備。

<sup>12</sup> 在澳門有關於環境衝擊的部份研究報告，尤其新機場的環境衝擊研究、氹仔及路環環境衝擊的研究，還有擴大澳門電力公司設施的環境衝擊研究，但這些報告的作用有限，因並非強制性報告，更無羈束性，故不受監督。

<sup>13</sup> 見關於噪音一章所述之工業。

<sup>14</sup> 這份法規充實6月15日之第48/95/M號法令噢訂定了指引行政機關在介入工業產業方面的一般性原則。根據第16條第2款之規定：開設工業場所原則上屬於自由，在法律上應確定那些活動及條件(.....)之開展須得到預先許可。第3款補充道：這些活動及條件之界定應考慮公共利益，社會平衡或空間及環境平衡之因素，不能僅以經濟方面之理由而拒發許可。

<sup>15</sup> 見上一條目。



6月15日之第49/85/M號法令規定對空間重整及場所改善之鼓勵，其中第10條規定：凡對本地區之空間重整及發展平衡有所貢獻之企業，在電力供應方面可享有特別收費，具體細則將由政府與專營公司預先訂立協議。

該法令第11條規定特別之鼓勵：對於某些投資計劃，尤其是裝置防止污染設備，其運作對本地區帶來明顯好處，總督可以給予資助（償還或不償還）作為參與該等投資所付出的成本。

### **b) 易燃品之設施**

3月20日之第20/89/M號法令規定：凡裝置易燃品須經預先許可及登記。這一制度與前述關於工業場所設立之制度相似。事實上，11月9日之第96/85/M號法令同樣適用於易燃品之設施，根據第20/89/M號法令第7條之規定，倘這些易燃品本身無特殊之處或在法規上有漏洞，該法令亦適用於易燃品設施。

根據該法令第1條第4款之規定：可基於妨礙生態平衡之理由而拒絕給予許可。

另一方面，3月20日之第19/89/M號法令核准關於易燃品設施之安全規章，同樣載有一些視為以保護環境為目的之規定。首先是關於設施之地點，根據第6條b項之規定：地點不能設在具有科學、歷史、文化或旅遊利益之區域或聚點內，因為會損害這些區域之目的或用途。

關於在水域公產區域內裝卸貨物問題，第7條第3款規定：海事當局有權限採取預防措施，以免一些可跌入水中的物品（即第2條中提及之第一類及第二類物品及燃油）不會構成危險或不會破壞生態，如有必要，可強制使用防止該等物品在水面擴散之裝置。

第8條就上述設施之圍隔有一項規定：如與公路、外海、兵營、工業設施或居民點相連之設施（或部份相連），須築圍物、且須達到在爆炸、失火或破裂的情況下可阻止有關液體外流之標準。

第22條就自來水和排水道管一項研究：該等渠道應設在地下（第1款）；污水包括含有石油成份的污水須經過特別裝置處理後再匯入公共渠道（第2款）。

3月20日之第21/89/M號法令設立燃料設施監管委員會。

由3月20日第20/89/M號法令規定之預先許可制度亦適用於由8月29日之第47/94/M號法令（第2條）核准之《車輛燃供應及銷售站之設立及運作》，有相反規定則除外。第3條第5款命令採取建設性之措施，以便在燃料泄漏時能夠將之收回，而不污染水流、下水道網、公路或毗連之不動產。

### 3. 有關環境成份之法規

#### a) 水

首先，水域公產制度載於7月26日之第6/86/M號法律內。根據該法律第1條之規定，水域公產包括與澳門接壤、可供航行之水域或其它流動水域之河床及河界、海灘、港口、碼頭、斜壁及其興建和維修。

由7月31日之第45/89/M號法令設立了海岸公有產權委員會，她有限對海岸公有產權事項進行研究，就保護海域及其生物發表意見及提出建議（第2條b項及g項）。

#### 海事管轄水域<sup>16</sup>

首先要介紹的是在澳門只能談及傳統水域及管轄水域；無任何關於內水、領海等之界定，故一直不能與中華人民共和國在這一點上達成共識。唯有在1999年後，根據未來《澳門特別行政區基本法》附件三第八項之規定，中華人民共和國有關領海及毗連地區之全國性法律將適用於澳門。

下面我們介紹以保護海事管轄水域為目的之規範。

首先，我們有經1909年11月3日法令核准之《澳門港務局規章》<sup>17</sup>，其中第115條規定：禁止所有船長或大副將其運載之壓載物擲入所停泊之河、海灣及港口。根據第98條之規定，該條文亦適用於所有國家之商船，但中國船隻則除外，對中國船隻只適用第225條，其中規定不得將壓載物、垃圾或任何有損海底之物拋入海裏。

9月6日之第37/86/M號法令將罰款作了整調，其中規定違反防止水域污染之預防性規定者，科罰款一百元至三千元（第1條b項）。

10月6日之第495/73號法令<sup>18</sup>制定了關於保護海水、海灘及海岸污染之措施，其中第1條規定：除非有特別許可，禁止向毗連區及領海<sup>19</sup>、海外省、港口、碼頭、船塢、河床、海灘、沿岸及其它受海事當局管轄之水域拋擲任何可能造成水域、海灘或沿海污染之污水及渣滓，譬如：石油或與石油混雜物。

同一條之第2款禁止任何外來人污染海事管轄水域之任何部份。第3

<sup>16</sup> 見關於國際法及協約法適用一章之內容。

<sup>17</sup> 正在準備一份新規章。

<sup>18</sup> 這份命令 (Decreto) 相當於適用於葡國之3月22日之第90/71號法令，短期內將會被另一份法規廢止，故我們不對其規定作詳述。新法規文本的草案已提及環境綱要法，其主要目的是預防污染及保護環境，亦有意調整及簡化1973年命令的內容。但許多規定同修改第1/95號告示 (Edital) 之規範有衝突。

<sup>19</sup> 如上所述，在澳門並無作出如此規定。新法規的草案提及領水之水域。



款則規定根據現行或將來在葡國生效之國際公約之規定，禁止國家船舶向水域拋擲油料或其混合物<sup>20 21</sup>。

在澳門港務局所發佈之通告中，也有多條關於環境保護之規定，值得注意的是第1/95號通告：關於向海上拋擲固體及液體渣滓部分之修改，擴大了規定之數目<sup>22</sup>。儘管這些修改幾乎復述1973年之命令<sup>23</sup>，但其中補充道：所有港口工業設施或任何其他向海里排水的設施應具備污水處理之程序，以及防止有害物質液體流入海裏（4.4）<sup>24</sup>。

上述通告還規定：由海事當局主動或應衛生當局請求而決定採取旨在阻止及壓制違反通告規定之措施，並由澳門港務局協調訂立有關打擊因違反通告規定而造成公害之必須措施，所有費用由違反者負責（4.6）<sup>25</sup>。

對因違反通告規定而須負民事責任及紀律處分之法規，該通告保留適用（4.7）。

還須指出的是核准嘉樂庇大橋及友誼大橋及引橋橋規章之第70/95/M號法令，其中第20條第1款之規定禁止向橋面、引橋及海面拋擲任何物件、煙蒂或垃圾。

### 內水（表面或地下）

規範供水服務之1939年4月1日之第2657-A號訓令無表現出對環境之關注，但其第53條明示禁止在儲水池游泳或准許動物使用之水內游泳，同時也明示禁止將任何東西拋入儲水池內。任何人因拋入異物而使質有毒，將受《刑事典》處罰<sup>26</sup>。

關於水質之規範，我們僅有與供應水之（澳門自來水公司）公司於1985年簽訂之特許（批給）合同<sup>27</sup>，而該合同僅約束該公司。

核准《澳門供排水系統規章》之8月19日之第46/96/M號法令對環境

<sup>20</sup> 這些事宜見規範於新法令的第2條內，其標題為被禁止之活動。根據第1條之規定：除非有特別許可，禁止在水域內傾倒或投放任何污染水沙灘或海邊之物質固體或液體廢物，亦禁止傾倒石油產品或含有石油成份之產品，或含有在適用之國際協約及協定所列條件之化學物質。按照同一條文第2款之規定，這種禁止包括由船舶所卸之貨物及在水域內外設施所排放之物質。明顯地看出將1973年命令作簡縮之意圖。

<sup>21</sup> 所述之（這份）法規還包括有在違反時所科之罰款，由一千元至二千元澳門幣。

<sup>22</sup> 僅有一條規定，就是第4條第1款，其內容如下：禁止在水上倒垃圾或任何其他物料，包括潤滑劑及固態燃料，或污染海或以其他方式侵佔水域。

<sup>23</sup> 某些規定在新法規草案內重述。

<sup>24</sup> 相當於草案之第2條第3款。

<sup>25</sup> 已在1973年命令之第1條第3款及第8條內有規定，亦見載於新法規草案內。

<sup>26</sup> 見關於刑事保護一章之內容。

<sup>27</sup> 公布在1985年八月31日之第35期《政府公報》上（第2327頁及續後）。



綱要法隻字不提<sup>28</sup>。

該法規具體規範公共配水系統、排水以及有關安全及衛生細則。

該法規附件一規定有關公共配水水質的標準，第51條關於儲水池之衛生保護。

根據第54條之規定，在公共排水系統方面訂立之技術條件旨在維護公眾健康、安全及天然資源。這個意思再次見於第57條內，根據該條之規定，在構思排水系統時應預先分析及考慮污水之最終目的地，以便保護自然資源、公共衛生及工程之整體經濟效益。

第65條規定有關部門應將有關下水道網路較重要部分之流量波動資料，以及物理、化學及細菌之品質指數保持更新。

第92條規範禁止及容許排入下水道網路之物品之有關細則。

附件九訂定有關家庭及工業廢水排入下水道網路之一般規定。該等廢水之最終目的地應保證其能適當配合周圍之環境，特別是對自然資源、公眾健康及工程之整體經濟之保護，該等廢水注入承受水體應遵守附件十所載之泄水之一般規定。

關於雨水之最終目的地，第127條只規定，應確保泄水能配合其水位線之特徵。

第137條納入第三編有關屋宇配水技術之規定，該條禁止將屋宇配水網路與屋宇廢水排放系統連接，以預防污染<sup>29</sup>。

第196條及197條規定容許及禁止屋宇排水之細則。第201條規定工業污水應排入其專有之網路。

第207條之標題為環境污染之預防，該條規定家庭廢水通風網應獨立於樓宇之任何其它通風系統。

第261條規定有關抽升設備之噪音及震盪之預防。

該法令的第2條規定，由土地工務運輸司及其他有關利害關係之實體負責監察對上述規章之遵守。

## b) 空氣<sup>30</sup>

澳門無關於空氣之法律。澳門地球物理暨氣象台測量空氣之污染，但在澳門無供評定污染是否過量之用之指數，所以借用香港或歐共體的指數。

<sup>28</sup> 雖然在這份法規之序言內視這一整套規範為環境政策之一套措施……。

<sup>29</sup> 這一條文同第206條之內容一樣。

<sup>30</sup> 在關於國際法適用於澳門一章內，我們將引述管制發放損害臭氧層之法規。



但澳門有一些關於空氣污染的規範，尤其是關於車輛廢氣排放之規範。

例如確定無鉛汽油特徵之第44/94/M號法令，並規定從1995年1月1日起限制進口及註冊不可使用無鉛汽油之車輛。

我們還可引述8月29日之第47/94/M號法令<sup>31</sup>，該法令核准車輛燃料供應及銷售站之設立及運作之規定。按照這份法令的序言，目的是盡快將無鉛汽油引入本地區，以便減少大氣中空氣污染的成份<sup>32</sup>。

市政廳於1994年4月21日核准有關檢驗及確定機動車輛特徵之規章，定期檢驗包括測量由車輛發動機排出的煙，該規章之附表六訂定其可接受之最大數值。

### c) 噪音<sup>33</sup>

噪音是本地區最嚴重問題之一，亦是環境綱要法加以規範之極少領域之一。

噪音問題受11月14日之第54/94/M號法令規範。其中第2條b項將噪音界定為：通常不在某一地點鄰近處之聲源所發生之造成騷擾之噪音、或由於一個或多個聲源之改變而發生之噪音，如更換設備活動或擴展活動<sup>34</sup>。

根據第1條第2款之規定，該法令之規範適用於在住宅進行之土木建築技術工作及土木建築工作；在土木建築工程及工作上使用之設備；空氣調節及通風設備；表演、娛樂及類似活動以及其任何工業商業或服務性行業之任何活動。

第3條、第4條第1款及第2款以及第7條第2款訂定不准進行產生任何騷擾噪音之活動之時間，其中第4條第2款及第7條第1款考慮到某些活動與學校、醫院及住宅之距離，以及第4條第3款、第5條及第7條第3款所注明之例外情況。

根據第8條第1款規定，禁止設立或擴展現存之產生騷擾噪音之工業、商業或服務性行業單位。同一條文第2款則指出：如造成騷擾噪音之

<sup>31</sup> 我們在關於燃料產品設施一章已提及。

<sup>32</sup> 根據3月7日第52/94/M號訓令之規定，輕型載客車輛、電單車及輕型電單車，由初次檢驗發出註冊証起計滿十年須接受年度之強制性檢驗，按《照道路法典規章》第51條及市政廳規章之規定進行檢驗。

<sup>33</sup> 預計還會通過一份關於環境噪音之一般性規章。

<sup>34</sup> 關於職業噪音，指工人在工作時所忍受之噪音，其法律制度見載於7月12日第34/93/M號法令內，其懲罰性制度見載於9月5日之第48/94/M號法令內。



單位於本法規生效前已開始運作，其業主應在監察實體所訂定的期限內，呈交有關減少噪音措施之計劃，或一份研究報告書，其中說明減少噪音之措施引致不可擔負之經濟負擔。根據該條第5款及第6款之規定，如在所定之上述期間內不呈交上述計劃或研究報告書，或該計劃或研究報告書不獲核准，或未執行計劃中所訂定之措施及條件，可引致終止場所之運作。

根據第9條之規定，由治安警察廳、水警稽查隊及獲法律賦予許可、發出准照或監察業務從事權限之實體負責監察對本法規規定之遵守。

第10條談及有關監察人員作成之實況筆錄；第11條至14條述及有關對違法行為之罰款<sup>35</sup>。

該法令之實際適用取決於通過第16條所述之“聲學規定”噴透過11月14日之第241/94/M號訓令作出訂定。但該訓令第2條規定，應在本訓令公佈後最多兩年內修正“聲學規定”。然該條規定並無被遵守，故引致在適用上述制度時存有疑問。

關於車輛起動機發出噪音之問題，4月28日第17/93/M號法令核准之《道路法典規章》之第26條規定了不可逾越之數值。關於噪音之強度測量方法見載於1994年2月21日由市政廳核准之關於《監察及確定機動車輛特徵規章》之第11條內。

對於噪音污染(公害)之預防必須先了解產生該噪音之活動地點，除了上述工業活動外，受6月28日之第31/93/M號法令所定制度管制之某些商業活動之准照之發出，亦十分重要。

根據該法令第4條第1款d項之規定，遵守控制噪音公害之標準為發出經營執照之要件之一。第26條第1款b項規定，如經營業務明顯妨害公共安寧，經營執照會被吊銷。

受該法律規範的活動中有卡拉OK，這是市民就噪音問題投訴最多之活動之一<sup>36</sup>，該業務之執照由旅遊司發出。

#### 4. 保存大自然與財產

##### a) 動物 (fauna)

現時無關於受保護動物之規範。我們只有9月13日之第165/80/M號訓令噴禁止在澳門地區打獵，在其序言中認為打獵活動對氹仔及路環居民的福祉越來越危險，而且現存之的動物及候鳥已瀕臨絕種。

<sup>35</sup> 見關於工業准照一章之內容。

<sup>36</sup> 見環境統計數字，1995年，第84頁及續後。



### b) 植物 (flora)<sup>37</sup>

現時亦無特別的立法對某類植物 (flora) 加以保護，就算某些已被視為已很罕有之品種亦一樣<sup>38</sup>。

我們只有1962年8月28日之第7036號訓令 (現仍然生效)，將在國家陸地上之樹木視為公共財產，就算以任何方式已特許批給私人亦一樣，同時給予總督設定經營制度之權力。而6月30日之第56/84/M號法令第13條第2款視為明顯屬公共利益之元素：大樹、美觀及品種罕有，未得委員會之預先同意不得砍伐或改變<sup>39</sup>。

然而，在下條目裏，我們將會知道，在路環設立一全面保護區，以保護本地區木林之利益。

### c) 自然財產

9月19日第33/81/M號法令規定在路環，在農林廳的舊花園設立一個面積達177400平方米之保護區，後來由4月28日之第30/84/M號法令將其面積擴展至198060平方米。這個保護區之目的是對植物進行科學研究，目的是對本地區之林業作出保存、推擴及品種改良。

對於建築，景色及文化財產之保護法律制度見於6月30日之第56/84/M號法令<sup>40</sup>內。在自然財產方面，我們感興趣的是經分類之區域，其制度載於第14條內。這樣，在經分類區域之界限內，建立新之大廈、設施、重建、擴建、加固、修繕、全部或部份拆卸不動產需得到建築、景色及文化財產委員會之預先意見書。

12月31日第83/21/M號法令除了訂立具有建築價值之類型外，改變了原載於第56/84/M號法令所定之名單外，最大的轉變是路環島，將面積超過八十米之地方訂立為已評定之地點<sup>41</sup>。

### d) 已建立之財產

一如我們在上文所述般，關於建築、景色及文化財產之保護載於6月

<sup>37</sup> 在關於地方行政機關之市政條例內，我們談及關於公開及花園之市政廳市政條例及另一份關於綠化區之海島市政廳條例。

<sup>38</sup> 砍伐樹木須得到准照。見關於綠化區之海島市政條例第5及第6條。

<sup>39</sup> 保護文物、風景及文化財產委員會。

<sup>40</sup> 經第5/81/M號法律、第5/81/M號法律、第8/83/M號法律、第78/84/M號法律、第8/91/M號法律、第13/91/M號法律及第2/94/M號法律修改。

<sup>41</sup> 被評定的名單如下：澳門市一美上校操場、媽閣山、西望洋山、東望洋山、馬交石山、望廈山、青洲山、盧廉若公園、白鴿巢公園、螺絲山公園、加思欄公園、得勝花園、華士古花園、由澳氹大橋至聖地牙哥炮台之海旁、由龍嵩街至風順堂街、高樓街、媽閣街、媽閣斜巷之街道、柯邦迪前地 (司打口)、白頭墳場、紀念孫中山市政花園。



30日之第56/84/M號法令內<sup>42</sup>。

除在首份法規內之「已評定之紀念物，被評定之建築群及已評定之地點」外，1992年之法令還增加了「具建築藝術價值之建築物」。

關於這些物之名單及有關圖示及其保護區域亦載於這份法規之附件內。

亦有由第56/84/M號法令成立之「保護建築、景色及文化財產委員會」噢她在這方面有廣泛之職責及權限<sup>43</sup>。

關於文化財產之保養及修繕之稅項鼓勵載於第56/84/M號法令第18條及續後內。

值得一提的還有5月31日之第89/89/M號訓令噢她將盧廉若春草堂附屬部份剔除，同一日公布之第90/89/M號訓令命令將一座落於高士德大馬路(三號C至三號D)之樓宇正面外牆主要部份保留。

## 5. 都市化

在這方面，澳門的情況有許多特點，主要是因為面積小，城市壓力大及土地所有權之法律性質，私人擁有土地所有權屬於一種例外之情況。

無一個總城市規劃，雖然在一九八六年曾經完成了一份「澳門地區總規劃」，但並無公布<sup>44</sup>。由於欠缺一份具有法律強制力之計劃，這份「澳門地區總規劃」妨如正在生效般而用作參考，其中Plantas Oficiais de Alinhamento (區域整治之官方圖則)就參考該計劃，最後公布了第10/SATOP/87號批示。這份批示指出：“各項圖則的限制條件必定是源自已公布之法規所定之限制條件，而這些法規應為利害關係人知悉，或在行政機關認為須受保護之財產之情況下，這些限制條件則源自得到利害關係人同意之條件<sup>45</sup>。

在實踐方面，是透過無主土地之批給之具體程序而作出澳門地域規劃整治。管制這個事宜之法律文件為7月5日之第6/80/M號之《土地法》<sup>46</sup>，其中第26條第一款規定：倘無都市化計劃，有關條件為有權限機關按每一種情況而訂定的使用規劃所載者。

<sup>42</sup> 應是修改的對象。

<sup>43</sup> 根據第34條第2款之規定，委員會之意見書須經總督核准。這條規定受到不少批評，因為“核准”是向意見書附加更多的東西。

<sup>44</sup> 在80年代建築業蓬勃發展期間，任何開始制定的計劃在工程完成之前已經不合時宜，只要是基於私人利益。

<sup>45</sup> 在這個意思上，須考慮載於《葡萄牙憲法》第266條及《行政程序法典》內之行政機關合法性原則，特定原則的必然結果是只有在法律上明確規定之計劃方視為地區城市規劃之計劃，所有其他計劃只不過是地方行政機關之內部文件，綱領性工作文件，無對外效力，亦無規範性質。

<sup>46</sup> 在關於自然財產一章內，我們已提及載於土地法內之全部或局部保留地帶之規定。

在澳門，倘無都市化計劃、自由裁量屬於全面之裁量。亦一致認為作為真正之計劃文件從未公布，僅存在一些內部文件或行政機關之一般性研究，故私人無義務知道這些文件。

故在每一宗(土地)批給裏決定是否可考慮環境之各個方面(在決定使用土地之條件上)，無論是關於建築或周圍之空間，甚至在一些大型批給裏，實行地段劃分，事先無任何法律作如此規定<sup>47</sup>。最近獲得通過及公布<sup>48</sup>之計劃性文件是關於南灣區及外港之填海，分別是4月18日之第69/91/M號訓令與通過南灣海灣重整計劃細則計劃規章，及4月18日之第68/91/M號訓令與通過外港新填海區城市規劃章程。

關於私人所有權之擁有人，由8月21日第79/85M號法令通過之「都市建築總章程」適用之。根據第38條之規定，對於准照或工程計劃之申請，行政機關得以下述理由拒予批准，例“不符合都市化規劃及有關章程，以及街道準線及其他都市化管制之法定文件者(a項)；欠缺街道及公共供水網及衛生設施，申請人願意消除所有存在之缺點而經由有關當局核准者除外(b項)；明顯影響財產、歷史、文化或環境價值的建築工作(e項)；更改已被甄別為有保留價值的建築或自然部份，而可引致對彼等價值有損害者(f項)。”

在這裏，在解決城市規劃問題上仍視乎每個個案而定，同時廣泛使用不確定之概念，在每個具體情況下，批准工程之行為可以是為了保護或非為了保護環境。

## 6. 刑事之保護<sup>49</sup>

環境綱要法第34條規定：法律定為違法行為者視為侵害環境之犯罪。

由11月14日第58/95/M號法令通過之澳門新《刑法典》，其中第268條中規定了一項污染犯罪，其內容如下：

“一、違反法律或規章之規定，又或違反法律或規章所作之限制，作出下列行為，因而對他人生命造成危險，對他人身體完整性造成嚴重危險，或對屬巨額之他之財產造成危險者，處一年至八年徒刑：

a) 污染水或土壤，或以任何方式使其品質降低；

<sup>47</sup> 關於現存之城市規劃(空間)，要解決的城市問題主要是利用與劃分。

<sup>48</sup> 現待公布關於氹仔城市規劃化之計劃及同時完成關於路環之同類計劃。除了這兩個計劃外，還有關於氹仔及路環填海區之總計劃，現仍待克服這方面之問題。

<sup>49</sup> 見引述的 Simões Redinha 的作品。

- b) 藉使用技術器械或設施，污染空氣；或  
 c) 藉使用設備、設施或任何性質之陸上、河流上、海上或空中交通工具，產生擾亂他人之噪音。”

從這條條文中得出之第一個意思是：對水及土壤之污染列入以任何方式之污染，而關於對空氣及噪音則描述為具重要性之污染行為。

另一方面，我們發現刑法倚賴行政法，因為只有不遵守法律或管制噪音活動之規章之規定方有環境刑法。為此，倘這些活動無受到管制，尤其是關於發出噪音活動之方法及污染元素之限制<sup>50</sup>，刑法不能發揮作用。倘有一些關於資源之規定，關於限制事宜則無這方面之規定，僅在噪音及水<sup>51</sup>方面才有。

關於這條規範之目的，我們發現它並非針對於環境之保護<sup>52 53</sup>。受這條條文所保護的法益是生命、人身完整及巨額之財產。污染活動僅是有重要性之方法，因為這些方法使這些法益受到危害，但並非歸罪之一個自主性客體。

《刑法典》第268條還規定某些行為：在法典生效前，這些行為僅定為輕微違反行為。這樣，考慮到該法典第126條之規定，要一個行為受第268條處罰，符合污染犯罪之罪狀仍不足夠，還須符合輕微違反之法定罪狀。對刑事處罰應僅限於再加上為輕微違法而設定之附加懲罰<sup>54</sup>。

<sup>50</sup> 見關於噪音一章之內容。

<sup>51</sup> 見關於水一章之內容。

<sup>52</sup> 見葡國《刑法典》第278條及第279條。

<sup>53</sup> 在澳門《刑法典》內無加入一條類似於葡國刑法典的犯罪，其中將環境視為一個自主性法益，正好反映出在澳門對環境的考慮，如眾週知，對某些侵害一個法益之行為刑事化通常反映出社會對保護這個法益之意識。

<sup>54</sup> 按照澳門新刑法典之取向，輕微違反仍載於刑法內，雖有本身特有之規則喚載於該法典第123至第127條內。關於在環境事宜上之輕微違反，我們需參閱關於環境成份及地方市政條例之幾章之內容。

我們認為只宜述及第268所述之土壤。按照Simões Redinha，我們還是可以參考一下10月6日的第495/73號法令，它預見並懲治對土壤的污染行為，至少是在港口、船塢、河床、河的支流、海灘及岸邊因排於或丟棄有毒的液體或其他含油料的廢物而對地表造成的污染（第1條）。

“對有關的船東或物主”，最高可處以一百萬士姑度的罰金（第3條），由此可見法規只對因航運造成的污染行為作出了規範。

上述法規自然地規定了當未繳納罰款時，會依照一般的法律規定將案件移交有權限的法院審理（第6條）。

有關土壤的污染，除了上述的第445/73號法令之外，只還有市政廳的11月30日第1/40號市政條例，對排泄或釋放影響環境、衛生和公眾健康，或對他人的財產、公共道路或其他通道造成不便或損毀的液體或氣體的行為處以五十至三千元澳門幣的罰款（第1、2條）。



## 7. 市民之諮詢及參與權<sup>55 56</sup>

《環境綱要法》在第4條c項確立了參與原則，指不同之社會團體透過行政機關之有權限機構及其他公法法人或私人實體參與制定及執行環境政策，結果是要採取容許居民及其社團參與環境政策，在負責執行其政策之服務機關間建立長期之資訊交往（見第5條8項）。

從第29條中得出居民在建立一個健康及生態平衡環境及改善生活質素上負有合作之義務，行政機關須鼓勵私人之參與，以實現環境綱要法所定之目的（第29條第3款）。

在澳門無任何適用於在環境方面之諮詢及參與之特別規範，亦無一份特別關於求取行政文件之法規<sup>57</sup>（在葡萄牙則有）。

我們僅有載於由7月18日之第35/94/M號法令通過之《行政程序法典》之一般性規定，（尤其是）相當部份之內容屬於一般性原則，例行政機關與私人合作原則（第7條），參與原則（第8條）及求取資訊，公開行政原則（第64條）<sup>58</sup>。

但關於參加的積極正當性及參與行政程序，我們則面對一個困難，因為第53條僅將有主觀權利或受保護之利益之居民視方有正當性之人，並無將社團視為有正當性參與之團體，亦不作為對廣泛利益之保護，例環境。

## 8. 在澳門生效之國際法<sup>59</sup>

根據環境綱要法之規定，規範（指明）適用該法之特別立法須考慮與適用於澳門、且同這個內容有關之國際協約及協定之相符性（第38條）。

現在我們談談在澳門地區生效，而同環境有關之國際法。

<sup>55</sup> 在關於一般立法一章內已指出“要求環境諮詢之權利”是一個基本權利。

<sup>56</sup> 關於在葡萄牙對這個事宜之規範，見由Maria Adília Lopes及Paula Gaspar著之《在環境事宜上之參與資訊之求取》（IPAMB出版），里斯本，1993年。

<sup>57</sup> 我們是指8月26日之第65/93號法律。

<sup>58</sup> 見在葡萄牙生效之《行政程序法典》第53條。

<sup>59</sup> 關於現時不適用於澳門地區之國際法文件，但認為這些文件將來應適用於澳門，立法事務辦公室有一份研究報告，其中指出屬於這種情況的有下述的文件：關於預防船舶污染的國際公約的議定書（MARPOL，1973年），成立國際海事組織公約的附件1、2、3、4及5，以及增補件，於1991年11月7日在倫敦締結（納入海事篇），關於多種生物公約（里約熱內盧，1992年）（納入環境篇），關於控制危險廢物的跨境運送公約（1989年），氣候改變範約（里約熱內盧，1992年）（納入環境篇內），保護世界、文化及自然財產公約（巴黎，1972年）（納入文化篇內）。

<sup>60</sup> 公布在1992年12月31日第52期《政府公報》內。

### a) 經濟社會及文化權利國際公約

透過葡萄牙共和國議會第41/92號決議引伸至澳門<sup>60</sup>。根據第12條第1款之規定：“締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康，為此採取必要措施，以改良環境及工業衛生之所有方面。”

根據第41/92號決議第5條之規定，由澳門地區本身管理機關落實這份公約之規定。

### b) 《防止傾倒廢物及其他物質污染海洋公約》(倫敦，1972年)

這份公約亦稱為LDC72，由1980年起在澳門地區適用。但其對澳門之實際利益不大，因為所發現的是：透過與中華人民共和國之協定，澳門將在其領土內傾倒廢物<sup>61</sup>。

c) 《保護臭氧層維也納公約》(1985年) 及關於損害臭氧層物質的蒙特利爾協定書(1987年<sup>62</sup>) 及修正書<sup>63 64</sup>

繼將這幾份公約引伸至澳門，並自1992年起生效後，12月4日之第62/95/M號法令訂立在生產及經營損害臭氧層物質，以及含有這物質之產品及設備之規則。

根據第9條第1款之規定，由經濟司負責檢查關於這些法規之執行，但不妨礙水警檢查隊在關於這些貨物之入口及出口之檢查。

受該法規包括之化學物質載於第78/GM/95號批示核准之名單內。

### d) (保護) 瀕臨絕種動植物國際公約(華盛頓，1972年)

這份公約，亦稱為CITES，於1986年起在澳門生效，受9月29日之第45/86/M號法令規範。

根據該公約第5條第1款之規定，指定推行該公約之行政當局是落實該公約之經濟司<sup>65</sup>。

e) 保護大西洋 tunídeos 魚國際公約(里約熱內盧，1966年) 及保護大西洋東南面生物資源公約(羅馬，1969年)。

<sup>60</sup> 之後公布在1980年5月10日第19期《政府公報》內。

<sup>62</sup> 公布在1992年6月1日第22期《政府公報》內。

<sup>63</sup> 公布在1993年2月15日第七期《政府公報》內。

<sup>64</sup> 之後公布在1986年2月22日之《政府公報》內。

<sup>65</sup> 曾經建議將扣留之生物在將來在路環設立的一個保護區內放生嗅見由 António Saraiva 著的《澳門花園與公園》。



最後，應談兩份公約，其適用範圍(見詞思義)，大西洋為此對澳門無任何效力。將其引伸至澳門之理由僅是因為將該人文件引伸至所有海外省之便利，而其地理位置為何則在所不問。

## II - 地方行政機關之市政條例

根據10月3日第24/88/M號法律第2條之規定，保護環境及保障居民生活質素是市政機關職責之一，一如城市規劃、建築、公共衛生及基本衛生般。

在公共衛生及環境方面，海島市政廳的權限非常廣泛，見載於第29條第4款a至s項內<sup>67</sup>。

為了能行使這些機限，通過多份對澳門地區十分重要之市政條例，皆因現存之環境立法不足，往往只在這些地方行政機關之法規內有管制這些事宜。

<sup>67</sup> 這些權限是指下述：

- a 負責市政區的清潔；
- b 監察公共輸水網絡，泉源及公共水井之質，並以公共利益為由促使保持或關閉該等泉源及公共水井之工作；
- c 對源自家庭及下雨之污水之排水網絡，以及所有與其正常運作有關之設施，由市政廳臨時接收時起負責修理，保養及清潔，並推動及監察必需之維修工程及工作；
- d 對家庭用或工業用的新接駁的施工進行稽查，或促進有關的施工；
- e 對家庭的固體廢料，進行清除和處理；
- f 監察公共泳池或分層樓宇內之私家泳池，向公眾開放之浴室及海灘等之水質；
- g 對用作康樂及商業活動之家禽，家畜及野生動物之之售，佔有及衛生健康條件，制定規章，發出照及進行監察；
- h 維持市政狗房之運作及監管能對居民造成滋擾之動物在公共或私人地方出現，訂定強制性四十日檢驗隔離規則或有關隔離場所規則，並阻止該等動物在街道流浪；
- i 對以私人業務之方式從事獸醫業發出准照；
- j 對經營寵物出售之場所發出准照；
- l 對旨在供公眾食用之動物之運輸，屠宰及出售等條件，制定規章，發出准照及進行檢查，以及負責監察公及私人屠宰場，並對肉類，其副產品或剩餘物進行衛生檢查；
- m 對在公共街道及公眾地方及市政街市內出售的新鮮，冷藏或急凍之易變壞動植物產品及非瓶裝飲品之衛生狀況，制定規章，發出准照及進行檢查；
- n 設立市集及市場，並對其發出准照及進行監察；
- o 設置、建造、保養、管理、稽查和清潔市場；
- p 對小販，手工藝者及買賣舊貨者在公共街道及公眾地方之經營管制，發出准照及進行監察；
- q 對各種植物之貿易條件制定規章及發出植物衛生證明書；
- r 推動及支持對維護及改善居民生活素質所需之計劃及活動，尤其是關於噪音之發出、氣體、液體及廢水排放等；
- s 促使公眾浴場及公廁之興建及保養。



### a) 市政廳之市政條例<sup>68 69</sup>

首先我們有1987年11月18日之「澳門市固體廢物及清潔市政條例」<sup>70</sup>。

這份市政規章是澳門在關於廢物處理方面唯一之規範性文件，管制了關於廢物搬離、運輸、處理及用途之事宜。

這份法規在其第4條內先將各種的廢物區分。處理家室固體廢物屬市政廳權限<sup>71</sup>，而處理商業或工業固體廢物由生產這些廢物之人士負責，可使用預先獲得市政廳核准之方法及程序，且在確保其最終用途之條件下運送到其他地方（第1條第1及第4款）。

按著界定了兩類型的處置方法，有一般處置及特別處置，前者指傾倒在合規格之密封容器內物質，後者指搬離特別固態之廢物<sup>72</sup>。

關於在澳門市內所產生之固態廢物之最後存放地點，第14條規定只可使用經核准之地點及程序。

另外，第15條規定在興建大廈之計劃內必須加入存於固態廢物之系統。

最後亦訂定了不遵守規章規定之罰則（第17條）。

在環境事宜上第二份市政條例是1987年12月3日之「關於澳門市內之公園、花園及樹木市政條例」<sup>73</sup>。其中載明在公共公園及花園內一連串被禁止之行為，首先禁止車輛進入（第1條），關於破壞樹木之詳細規定（第6條），第4條作出一般性禁止，並訂有相應之罰款。

第1/90市政條例規定在澳門市內固態或氣體排放或溢放之事宜。根據第1條之規定，禁止向公共或私人地方排放或溢放固態物或氣體，以致直接或間接影響環境或公共衛生，以免對人產生損害或不便或損害第三人之財產。禁止在公共地方或通道傾倒固體物或氣體（第2款），因清潔大廈、衣服或其他濕之物體而產生之無害固體物或氣體則除外，或在深夜十二時至早上七時淋植物亦除外，但需小心以免損害第三人（第4條第1款a及b項）。

<sup>68</sup> 正期待新的市政條例出爐，它將對這些事宜作系統化處理，亦包括關於對噪音之規定。

<sup>69</sup> 只適用於澳門半島。

<sup>70</sup> 並無給予一個順序編號。

<sup>71</sup> 現在成為批給一私人企業的標的。欲了解在澳門如何搬運垃圾，見1995年澳門出府出版的《垃圾焚化爐》。

<sup>72</sup> 第八條規定：是指來自公共或私工程之拆卸物、白灰牆皮、瓦礫、泥土或同類物；有毒物質或在衛生方面之危險物，不論其來源為何，所有及任何物質，基於其性質、組成、重量或體積而不能正當搬運或其他被市政廳分類之廢物。

<sup>73</sup> 亦無給這份市政條例編定一個序號。

除了第4條之規定外，根據第4第3款之規定，在公共地方排放氣體或固體物須得市政廳長之許可。

最後還需指出：違反第1條規定之設施或設備之所有人應在由該市政條例生效日起計六十天期內作出維修（第5條）<sup>74</sup>。

#### b) 海島市政廳市政條例<sup>75 76</sup>

首先，我們有1992年3月13日之「關於公產衛生及清潔條例」，噢懲罰違反保持公眾地方衛生及清潔之一般性規則之行為，只要這些違反引致環境或公共衛生之損壞或變壞則屬此列。第2條列出了部份違反之方式，對違反者所科之罰款載於第3條內。

該市政條例還命令在有漏洞之情況下《海島市政條例法典》，《民法典》及《刑法典》補充適用。

在綠化區及水力資源方面，我們有第2/92號市政條例，其目的並非僅是保護大自源及環境，亦是為了保護海島之旅遊及經濟利益。

關於綠化區的規定，許多同市政廳關於植物公園及動物公園之規定相似，第4條例列了部份視為違反保護綠化區一般義務之形式。

關於水力資源，損壞泉源、噴泉、水井、儲水池及自然水溝及雨水溝<sup>77</sup>視為可受罰之事實（第13條a項），令水污染或有害亦受罰（第1、3b項）。在這方面所列之可受罰之事實屬於例列。

該市政條例對於屬公產及私產之樹木之砍伐亦有所規定（第5及第6條），同時訂立了適用於違反行為之罰款（第7條）。

一如在關於「公產衛生及清潔之市政條例」內般，這份市政條例亦命令《海島市政廳條例法典》、《民法典》及《刑法典》可作補充適用。

最後，關於進入海島市須接受衛生或植物檢定之貨物，受第1/96號市政條例管制。但由於並非屬於狹意之環境事宜，我們認為無需分析這些規定。

### III - 結論

保護澳門環境所面對之最大困難為時間（因素）：相信至1999年無充足時間處理這方面之優先項目。例關於環境衝擊（影響）之研究，是任何一個關注環境之法律體系之重點內容，希望詳細管制《環境綱要法》第

<sup>74</sup> 其中包括冷氣機及發放氣體或煙的機械。

<sup>75</sup> 正等待一份新的市政條例。

<sup>76</sup> 僅適用於氹仔及路環兩個海島。

<sup>77</sup> 這些元素載於第3條內噢是水力資源的組成部份，故對這份市政條例的適用十分重要。

28條者並不現實，這條文規定了在這方面之研究，主要考慮到將主權移交予中方時希望完成各項工程所帶來的影響。再者，關於大型工程，這方面的立法已算遲出爐了，故只可在這方面作簡單的研究。

倘希望全面管制《環境綱要法》<sup>78</sup>，事實上只可以加強對現存規範的執行及加強管制某些優先方面之內容。扼要地指出這些（法律）規定後，我們可以知道，澳門在環境保護的事宜上有一定的法律可能性，而首要的工作應是執行現存的法律規範（以嚴格的監察為基礎）。在此，在立法不足的前提下，在監察市政條例之適用方面，基本的角色應由地方市政機關負責。

我們認為，透過新的立法而解決的兩個問題是澳門地區的規劃及工業准照，後者應包括對污染的整體監察。倘能夠謹慎地處理這兩方面及採取預防方法，肯定能負起環境衝擊研究的功能。

關於第一方面，需要通過關於澳門地區規劃的立法，其中須詳列各種計劃及公布執行計劃的方法，在不同的地域內規定可開展之不同活動。

關於工業活動的准照<sup>79</sup>，應制定一份以環保為目之新法規，使行政機關在環保方面不再以自由裁量方式而作為。在稅務鼓勵方面，其可行性在法律上已有規定（稅項優惠），但從未執行，這使人十分關注，故值得建議修改現存的立法，使這方面的優惠能夠得到發揮作用。

另一個優先處理的項目是關於垃圾的管制。我們知道現僅有市政廳之一份市政條例。對於工業及飲食酒店業的廢物應優先處理。

關於在水域管轄內的海水問題，急需通過關於海水污染的新法規及其與第1/95號告示<sup>80</sup>之內容相符及新的海港口規章。關於地上水或地下水，我們仍期待實際適用《澳門水源及污水排放章程》的實際適用；這份章程受到不少的批評<sup>81</sup>，但可能包括了澳門在保護水源方面所需的（法律）規範。

關於空氣，應設定空氣污染的可接受的最高指數及超出這些指數時的應變方式。還需通過對車輛作定期測試的一份新規章（由市政廳通過）<sup>82</sup>，其中測試車輛排放的廢氣。十年的檢試期明顯不恰當。

在噪音污染方面，除了通過關於噪音一般性規章外，亦應修改噪音規範（在上文談及此課題時已指出）。此外，有權限對這些活動發出准

<sup>78</sup> 某些規範，除非進行本地化，否則1999年後將不能再適用，這種說法並非多餘。

<sup>79</sup> 在工業活動方面，不能不提聯生工業及其活動須受到監督之重要性。

<sup>80</sup> 為了避免重覆再講，參閱在關於水一章所述之內容。

<sup>81</sup> 以不大十分明確方式將稽查權給予土地工務運輸司及其他有利益關係之實體。

<sup>82</sup> 應解決借用作監察之用的儀器的問題，以便使這些儀器有所作用。



照之當局應真正考慮這些活動發出的噪音及在作出最後決定時應考慮這個事實。

關於市民參予這方面，需修改《行政程序法典》第53條之規定，因它降低了參予的可能性，這份法典基本上按葡國的法典而制定，它在保護集體利益的參與及諮詢方面，將積極正當性的概念擴展至保護這些利益的社團<sup>83</sup>，故難明澳門的法典會作不同的規定。

非常重要的亦是履行《環境綱要法》第36條之規定，其中規定澳門總督向立法會提交關於澳門環境狀況之年度報告。

另一份應考慮的文件是在1992年6月15日在盧森堡簽署的澳門同歐盟的商業合作協定，其中第11條規定了在環境方面之合作。按照這條條文：立約方承諾在環境保護方面進行合作，尤其是關於立法、規範研究、培訓、技術援助、在改善環境方面的幫助及舉辦研討會。

再談及行政機關在這方面所享有的廣泛權力，不論對其在這方面的表現作何種評價，肯定的是由於澳門有“明天之限制”，故出現一個並不著重謀求環境利益之，故建議除了發揮現存法律機制之最大效用外，應設立其他各種適當的法律機制，以便我們能夠說澳門的污染狀況是在法律所允許的範圍之內的。

---

<sup>83</sup> 再者，澳門無一條關於保護環境協會組織的法律，在澳門只有兩個這方面的組織。

## 參考書目

- 一· 由Manuel Alves 著的《澳門在人口及城市發展中之地域空間》，東亞大學出版，1990年，第59頁及續後。
- 二· 由José Costa Antunes 著的《澳門在社會、經濟發展中的旅遊、環境條件及文化》，澳門大學出版，1993年，第235頁及續後。
- 三· 由Frederico Costa-Pinto 著的《國際法與海水污染》，MFDC，里斯本，1985年。
- 四· 由Ana Maria Dray 著的《澳門的環境：污染指數》，澳門大學出版，1993年。
- 五· 由Emmett R. Easton 著的《澳門環境健康面面觀》，澳門大學出版，1993年。
- 六· António Estácio 著的《A arborização em Macau - intervenção do Tancredo do Casal Ribeiro》澳門政府出版，1985年。
- 七· 由António Estácio 著的《澳門市內綠化區之動力》，農林廳出版，1982年。
- 八· 由António Estácio 著的《路環島的花奔》，澳門出府出版，1982年。
- 九· 由António Estácio 著的《氹仔島的花奔》(專題作品)，澳門政府出版，1982年。
- 十· 由António Estácio 著的《綠化區·澳花奔之特殊性》，澳門，1994年。
- 十一· 由António Estácio 與 António Saraiva 合著之《澳門的花園與公園》東方葡萄牙學會，1993年。
- 十二· 由Huang Wei Wen 著之《澳門的未來與氹仔島的發展》，1990年，第237頁及續後。
- 十三· 由Maria Adilia 與 Paula Gaspar 合著之《求取資訊與在環境事宜上之參與》，里斯本環境促進學會，1993年。
- 十四· 由Jorge Miranda 著之《憲法學用書》，第四冊，科英布拉出版社，1993年。
- 十五· 由Peng Lei K 著的《環境質素與澳門海域生物》，澳門行政雜誌，第32期，1996年。
- 十六· 由Chan Shek Kiu 與 Tan Weiguang 合著之《澳門城市發展與污染》，1990年，第217頁及續後。
- 十七· 由Simões Redinha 著之《污染在澳門之刑事意義》— 在1993年14至16日舉行之刑法研討會之論文。



- 十八· 由Bruce Taylor著的《歷史文物保護對澳門城市生活質素之作用之評估》，1993年，第241頁及續後。
- 十九· 由Bruce Taylor著的《密度發展之計劃：澳門之填海區》，澳門大學與澳門基金會出版，1994年，第59年頁及續後。
- 二十· 由Yuan D.Y.著之《非法移民與澳門之城市生活指數》，1993年，第99頁及續後。由Wang Zhishi、Basílio H.A.及Chan S.K.著的《一個控制澳門水污染之整體解決方案》，澳門大學與澳門基金會出版，1994年，第107頁及續及。
- 二十一· 由John E.Weinrich著的《Cleansing and Pollution Damage Control-Project for Macau》，澳門大學，1994年。

**其他曾參考目的書目：**

1. 澳門律師公會雜誌，第1年，1996年第3及第4季度；
2. 《澳門焚化爐》噴澳門政府出版，1995年；
3. 環境統計噴澳門統計暨普查司，1994年及1995年。

