



澳門特別行政區

《海域使用法》

諮詢文本

諮詢期：

二零二三年十二月二十九日至二零二四年二月十六日

海事及水務局

二零二三年十二月

目錄

序言	1
一、立法目的	3
二、主要內容	4
2.1 海域的性質	4
2.2 公共實體使用海域	4
2.3 私人實體使用海域	4
2.3.1 海域的專用批給	4
2.3.2 海域的臨時佔用許可	5
2.4 海域使用人的義務	5
2.5 建立海域有償使用制度	5
2.6 按時及持續利用海域	6
2.7 海域使用的終止	6
2.8 保護海域環境	7
2.9 監察與處罰	7
三、結語	8

序言

根據中華人民共和國國務院令第665號，中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為85平方公里。



此後，澳門特別行政區制定了第7/2018號法律《海域管理綱要法》。

《海域管理綱要法》第五條明確規定，海域屬於國家所有。澳門特別行政區政府根據中華人民共和國國務院令第665號的授權行使海域管理權，規範與海域有關的活動。為有效管理海域，澳門特別行政區政府具權限推動制定海域管理方面的法規，而《海域管理綱要法》第八條亦規定海域使用的批准制度由專門法規規範。

為此，澳門特別行政區政府在《海域管理綱要法》的框架下，開展《海域使用法》的立法工作，並擬備相關諮詢文本進行公眾諮詢，歡迎社會各界集思廣益、建言謀策。

一、立法目的

《海域使用法》的立法目的包括：

第一，明確海域屬國家所有的公產，由澳門特別行政區政府行使海域管理權。私人實體使用海域，必須先得到澳門特別行政區政府批准；

第二，明確海域使用的方式及應遵規範。《海域使用法》將透過設立海域使用的批准制度，明確批准方式、審批程序及權限實體，允許私人實體在符合法定條件下使用海域，使海域利用規範化；

第三，確保海域的合理和可持續利用。根據《海域管理綱要法》的規定，保護海域環境、合理使用海域和有效使用海域均是海域管理應當遵守的原則。《海域使用法》將訂定海域使用人應當承擔的各項義務及應當遵守的各項規範，確保合理、有效使用海域，兼顧保護海洋環境；

第四，訂明海域使用的監察與處罰制度。在海域使用管理的法律制度中，對海域使用的監察與處罰是一項重要內容，因為制度的確立，不僅要有良好的規則，而且要使這些規則得到遵守。為此，《海域使用法》需要明確有權進行監察的部門、監察措施，以及違法者應承擔的責任。

二、主要內容

2.1 海域的性質

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

海域屬國家所有的公產，澳門特別行政區政府在行使海域管理權時，將優先保障國家在國防安全、軍事及內部保安方面的用海需求，並確保海域的使用符合國家整體利益和澳門特別行政區長遠發展利益。

為有效管理及使用海域，澳門特別行政區政府除可允許公共實體使用海域外，亦可批准私人實體在有限的範圍及特定條件下使用海域。

2.2 公共實體使用海域

為滿足公共部門用海需要，對於為實現公共利益而佔用或將佔用的海域，須保留予澳門特別行政區，並可透過行政長官批示交由有關公共部門及機構或公法人按海域的特定用途加以使用。

2.3 私人實體使用海域

《海域管理綱要法》第八條第一款規定，澳門特別行政區政府可通過批給、許可或其他方式，批准海域的使用。

因此，私人實體使用海域，必須先得到澳門特別行政區政府批准。

根據《海域管理綱要法》的上述規定，《海域使用法》建議因應澳門特別行政區海域的實際情況，按照海域使用性質，由行政長官以“專用批給”的方式批准私人實體在較長時間內使用海域，又或以“許可”的方式批准私人實體臨時佔用海域。

上述兩種使用海域的方式將以“批給合同”或“許可”作為海域使用憑證。在海域使用憑證有效期內，私人實體可按照憑證所載的海域面積、空間、用途及條件，使用特定海域。

2.3.1 海域的專用批給

基於海域的公產屬性，海域的專用批給應以滿足公用事業及公共服務的需要為目的。海域的專用批給適用於在海上設置屬公用的設施，包括設置船舶靠泊設施及配套的港池與航道，設置為確保

提供電訊、電力、天然氣、水或其他滿足社會需要的公共服務的設施，以及設置配合落實行政長官透過批示宣告屬公益性質項目的設施。

海域的專用批給賦予承批人根據設定憑證規定的用途及限制對相關海域行使專用的權利。在海上設置的設施的使用權屬承批人，直至有關批給消滅為止。當批給宣告失效或出現任何其他原因導致批給消滅，已設置的設施撥歸澳門特別行政區。

原則上，承批人不得修改海域專用批給的用途，但因海洋功能區劃或海域規劃的變更而需要修改，又或曾被廢止的海洋功能區劃或海域規劃恢復生效的情況除外。

考慮到專用批給用海項目具長期性，涉及設置海上設施，因此，建議海域專用批給期限為兩年以上至十五年，其後每次續期最長為五年。

為確保海域專用批給以公平、公正、公開的方式進行，我們建議由行政當局透過招標程序，甄選出海域專用批給的承批人，但在法律規定的例外情況下，例如：為確保公共服務得以持續提供的項目、批給續期等，可豁免招標。

2.3.2 海域的臨時佔用許可

我們建議，如屬短期的用海項目，則由行政長官透過“許可”允許私人實體臨時性佔用海域，在以“臨時佔用許可”為憑證佔用的海域上，僅可設置臨時設施。

發出“臨時佔用許可”的程序應利害關係人的申請而開展，而“臨時佔用許可”的有效期將視乎具體的用海目的及用海計劃而定，我們建議有效期不超過兩年，而其後的每次續期亦不超過兩年。

2.4 海域使用人的義務

海域使用人除了須按照獲批准的期限、海域面積、空間、用途及條件使用海域外，亦有義務合理、有效使用海域，以及保護海域環境。

另一方面，海域的使用不能影響洪潮通道或海上交通安全，不應該妨礙其他依法進行的海上活動（如海上航行、海上作業等等），亦不能對海上設施的安全及正常運作造成威脅。

2.5 建立海域有償使用制度

我們認為實行海域有償使用制度，對於確保海域資源合理與可持續利用具有十分重要的意義，因此，建議海域使用人須繳納海域使用金，且僅在法定的例外情況下方可獲豁免。

我們認為，海域使用金應按年繳納，具體金額因應不同用海項目的類型、性質及用途而有所區別，有關金額及結算程序由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定。

2.6 按時及持續利用海域

為確保海域有效利用，海域使用人必須按海域使用憑證中所訂的利用目的及條件落實海域利用計劃，並持續使用海域。

我們認為，海域使用人在海域使用憑證有效期內有責任對海上設施進行日常維護及修復，以確保有關用海能保持持續性。

我們希望透過加強對海域利用的監察和對不符合目的及條件的利用行為作出處罰，杜絕海域出現不合規利用的現象。因此，我們建議，如出現基於可歸責於海域使用人的原因而導致未完成海域利用，又或出現海域使用人閒置海域或不按照海域利用計劃利用海域的情況，可導致海域使用憑證被宣告失效。

2.7 海域使用的終止

海域使用終止最常見的情況是，因海域使用憑證有效期屆滿後不獲續期而失效。另一種情況是，如果海域使用人認為不需要繼續使用該海域，經海域使用人提出申請並經有權限實體批准後，終止海域的使用。在這兩種情況下終止使用海域，無需對海域使用人作出賠償。

此外，我們建議，基於公共利益或基於海域使用人的過錯，即使海域使用憑證的有效期尚未屆滿，澳門特別行政區政府亦有權依法廢止海域使用憑證，終止海域的使用。

考慮到原則上海域使用人是透過繳納海域使用金後才取得海域使用憑證，再者，海域使用人可能已付出資源用在海域使用上，因此，我們認為，如屬基於公共利益而廢止海域使用憑證，應對海域使用人給予相應的賠償。我們建議按剩餘期間的海域使用金及海域使用人的合理預期的損失等因素合理釐定補償金額。

如海域使用是基於海域使用人的過錯而廢止，例如逾期繳付海域使用金，則海域使用人無權獲得賠償。

當出現海域使用終止的情況，海域使用人應停止使用海域，並在限期內將海域歸還澳門特別行政區政府管理。在一般情況下，海域使用人在使用海域期間設置的海上設施撥歸澳門特別行政區，但不妨礙澳門特別行政區政府要求海域使用人移除在使用海域期間設置的全部或部分海上設施。

對於可能造成海洋環境污染或影響其他用海項目的海上設施，海域使用人在海域使用終止後必須移除。

2.8 保護海域環境

保護海域環境是海域管理及海域使用須遵守的一項重要原則，要貫徹落實有關目標，有需要透過事前預防及事後控制進行全面管理。

事前預防方面，需在使用海域前評估對海域環境可能造成的污染並制訂應付海域環境污染的措施。根據《海域管理綱要法》第六條第二款（二）項規定，環境保護局是海域環境保護的主管實體。環境保護局將評估海域使用項目對海域環境造成的影響，同時對制訂海域環境保護措施及海洋環境影響評估報告等事項發表意見。

此外，對於海域使用的狀況進行持續監察，確保海域使用的法規和用海條件得到正確遵守。

事後控制方面，一旦發生海洋環境污染事故時，行政當局及海域使用人亦須採取措施，以最大程度減少對海域環境的影響。

2.9 監察與處罰

為能實施有效監察，我們建議，監察實體在履行監察職責時，有權進入海域使用範圍進行檢查，查核海域的利用情況，定期監察海域的狀況，並對違法行為人提起行政違法處罰程序。

在違法使用海域的處罰方面，需制定具阻嚇力的罰款，以遏止未依法獲得批准前使用海域，又或未經批准進行填海或超出獲批准範圍使用海域等違法使用海域的行為。

在罰款額方面，我們建議將科處的罰款金額與違法使用的海域面積掛勾，違法使用的海域面積越大，科處的罰款金額越高。

此外，為更有效地保護公共利益，我們認為有需要引入防範措施，目的在於防止可能對公共利益造成嚴重或難以彌補的損害，保證行政程序中作出最終決定能產生其作用。

當有足夠跡象顯示行為人違法使用海域，且屬不立即採取措施將對公共利益造成嚴重或難以彌補的損害的情況，行政長官有權視乎實際情況採取臨時措施，包括命令停止佔用海域、命令停止不符合法律或海域使用憑證所載的條件使用海域，以及扣押在海域上所放置的物件等等。

我們建議，設置騰空海域的程序，收回被非法佔用的海域，移除非法設置的海上設施，恢復海域原狀。同時，我們建議引入刑事責任，對於非法佔用海域，且不服從行政長官發出的騰空海域的命令者，以違令罪論處，有助加強打擊非法佔用海域行為的力度。

三、結語

《海域使用法》立法是為了落實《海域管理綱要法》中關於海域使用管理的具體規定，建立海域使用的管理秩序及應遵規範，立法具有重要意義及必要性。

在《海域使用法》的立法過程中，我們會遵循維護國家海域整體性原則之下，吸納過往管理習慣水域行之有效的方法，結合澳門特別行政區海域的實際情況，制定切合澳門特別行政區實際需要的海域使用法律制度。

對撥冗閱覽本諮詢文本的讀者，以及提供寶貴意見的各界人士，謹致謝忱！

意見收集

現誠邀社會各界人士於諮詢期內就諮詢文本的內容或其他在本次立法過程中值得關注的問題，發表意見和提出建議。

我們將在諮詢期結束後，就所收集到的意見和建議作諮詢總結報告，並將之公開。如欲對發表意見者的身份或所提交的意見作全部或部分保密處理，敬請作出特別說明。

索取諮詢文本的地點：

海事及水務局（澳門萬里長城海事及水務局綜合服務中心）
公共行政大樓（澳門水坑尾街162號地下）
政府綜合服務大樓（澳門黑沙環新街52號）
中區市民服務中心（澳門三盞燈5及7號三盞燈綜合大樓3樓）
離島政府綜合服務中心（氹仔哥英布拉街225號3樓）

查詢及下載諮詢文本：

澳門特別行政區政府入口網站：www.gov.mo
海事及水務局：www.marine.gov.mo

發表意見及建議方式：

電郵地址：consult@marine.gov.mo
圖文傳真：(853)89882599
郵寄地址：澳門萬里長城海事及水務局大樓（郵政信箱47號）
親臨遞交：澳門萬里長城海事及水務局綜合服務中心

書面意見或建議的封面要求：

有關文件的封面或開首處，請註明“關於制定《海域使用法》的意見和建議”。

諮詢期：2023年12月29日至2024年2月16日

《海域使用法》公開諮詢意見和建議表

聲明：

諮詢期間所收集到的意見或建議可能會被引用或公開。倘若提供意見或建議者希望將其基本資料、意見或建議保密，敬請在提供意見或建議時明確提出要求，或在以下保密聲明的□內以✓標示。對於沒有提出保密要求者，推定其同意所提供的基本資料、意見或建議可以公開。

基本資料

姓名：

聯絡電話：

聯絡電郵：

所屬機構（如適用）：

提交日期：

（簽名）

年/ 月/ 日

保密聲明：

如擬將基本資料保密，請在方格內以✓標示…………□

如擬將意見或建議保密，請在方格內以✓標示…………□

討論的問題	意見或建議
一、立法目的	
二、主要內容	
2.1 海域的性質	
2.2 公共實體使用海域	
2.3 私人實體使用海域 2.3.1. 海域的專用批給 2.3.2. 海域的臨時佔用許可	
2.4 海域使用人的義務	

討論的問題	意見或建議
2.5 建立海域有償使用制度	
2.6 按時及持續利用海域	
2.7 海域使用的終止	
2.8 保護海域環境	
2.9 監察與處罰	

註：除透過填寫上表外，公眾還可以選擇以諮詢文本內提供的其他方式提供意見或建議。如屬後者，敬請在提供意見或建議時，標明意見或建議在諮詢文本中對應的章節編號，以便分析和整理。