

澳門環境法的二十五年：回顧與展望

歐志丹

[摘要] 2024 年是澳門回歸祖國 25 周年的重要日子，然而澳門的環境法仍處於初步摸索建立的階段，整體環境法律體系的框架有待加強。在 1991 年，澳葡政府已經制定《環境綱要法》作為本地區環境政策應遵守之總綱及基本原則的環境基本法，但是各環境要素的立法和環境標準仍存在大量的空白。近年，澳門特區政府以重點污染源控制為主導的分散環境立法模式，造成環境資源保護立法的碎片化。本文首先回顧至今為止澳門環境法的歷史發展，從中評估和總結回歸後澳門環境保護立法取得的成績以及所存在的問題。為了探索澳門環境法的體系化路徑，本文將借鑑國內外環境立法模式和制度化趨勢，提出未來澳門的環境法應分階段逐步走向體系化的立法工程，以補齊法律空白以及完善立法體系，並建議特區政府做好短中長期立法規劃，解決現行環境立法衝突等不協調問題。

[關鍵詞] 澳門環境法 體系化路徑

一、引言

從 1991 年第 2/91/M 號法律《環境綱要法》頒佈至 2024 年，歷經 33 年的環境立法進展，澳門仍未完成環境法律制度體系框架建設。澳門回歸祖國已有 25 年，隨着人口和經濟的迅速發展，城市發展和改造活動對澳門自然生態和資源環境帶來沉重的壓力。面對本地資源約束趨緊、環境壓力居高不下、生態系統退化的嚴峻形勢，現有的環境法律、規章標準遠未達到維護生態環境保護的預期目標，以及雙碳目標的達成。

隨着社會的巨大變遷，環境法律和環境制度建設必須與時俱進，以期達到符合《澳門基本法》維持澳門繁榮穩定的原則。可惜，目前澳門仍停留在“頭痛醫頭、腳痛醫腳”的分散式環境立法，而且還存在許多立法空白現象。環境法律體系的結構缺陷也掣肘了環境問題的有效解決。針對澳門特區社會經濟發展中出現的新特點以及實際需求，按照環境法律自身發展的必然要求，更加需要出台和創制與特區發展相適應的環境法律法規，以及短中遠期體系規劃和建設，以生態文明觀調整澳門社會的環境關係和人與自然的關係，使符合特區可持續發展戰略要求。

作者簡介：歐志丹，澳門大學法學院兼職教員、法學博士、澳門執業律師。

二、回顧澳門環境立法之路

（一）澳門環境法的歷史演變

由於澳門回歸祖國之前，葡萄牙對澳門管治達數百年之久，為此澳門法律來源於葡萄牙的法律制度。回歸後，依照《澳門基本法》確立的“一國兩制”的方針政策，澳門特別行政區的法律制度以大陸法系為根基，進入了高度自治的新紀元。本文嘗試以澳門回歸年 1999 年為階段性節點，以“需求—機構—法律—法律目標”的順序對澳門環境法的歷史演變進行以下歸納總結。

（1）回歸前：澳門環境法萌芽起步階段

澳門的環境法發展離不開人類和社會對於環境保護的在不同時期的需求。追溯至 20 世紀 50 年代，^①澳門仍停留於關注局部性的市政環境，也沒有專門的管理機構。最早期的和環境相關的零散條文出自 1954 年的《澳門市市政條例法典》，^②內容涉及城市水源、園林綠化、環境衛生等公共地方的管理規範，即是現行生效第 28/2004 號行政法規《公共地方總規章》的前身。直到 60 年代，國內外開始逐漸重視環境保護，澳葡政府於 1964 年按當時的第 7482 號訓令成立“保護自然省立委員會”（Conselho Provincial de Protecção da Natureza，主要負責制定本地區土壤、植物、動物和自然景觀的保護方案）作為環境管理的專門機構。^③然而，直到 70 年代中期，當時的澳葡總督僅於施政方針中略述其環保方面的理念，並落實有關大氣污染和噪音防治的措施，包括透過發放津貼來鼓勵加工業者安裝防止污染設備之計劃。^④1979 年 5 月 19 日，設立“保護自然及維護環境地區委員會”（Conselho Territorial de Protecção da Natureza e Defesa do Ambiente）以取代“保護自然省立委員會”。^⑤1989 年 9 月 11 日，設立“環境委員會”（Conselho do Ambiente）作為總督的諮詢機構，同時撤銷“保護自然及維護環境地區委員會”。^⑥1990 年 7 月“環境委員會”增設了環境技術辦公室，從行政和技術事物上協助該委員會研究澳門的環境問題、政策法規和開展環境宣傳教育活動。自此，澳門才開始了在環境保護方面的立法工作。1998 年 6 月 1 日，澳葡政府對環境委員會的架構進行重整，賦予其在環境保護研究及提出環境政策意見的職責以及向總督提交有關保護及維護環境、自然及生態平衡之立法措施建議書。^⑦但仍只是一個諮詢機構。由於長期環境專業訓練人力資源及職能有限，無疑阻礙了澳門環境法的發展。

^①學術界一般以英國 1956 年的《清潔空氣法》（Clean Air Act, 1956）為代表，認為現代環境法大致產生於 20 世紀 50 年代。

^②經一九五四年六月二十三日市政會議通過並公佈於同年十二月十八日第五十一期《政府公報》的《澳門市市政條例法典》，現存檔於澳門檔案館。

^③ *Boletim Oficial de Macau*, n.º 9, 29 de Fevereiro de 1964, pp. 264-265.

^④譚佩雯、黃明健：〈澳門水污染防治和循環經濟立法初探〉，《水污染防治立法和循環經濟立法研究——2005 年全國環境資源法學研討會論文集》（第一冊），2005 年全國環境資源法學研討會，2005 年，頁 194—197。

^⑤ *Boletim Oficial de Macau*, n.º 20, 19 de Maio de 1979, pp. 657-658.

^⑥ *Boletim Oficial de Macau*, n.º 37, 11 de Setembro de 1989, pp. 5026-5030.

^⑦ *Boletim Oficial de Macau*, n.º 22, I Série, 1 de Junho de 1998, pp. 621-629.

值得肯定的是，隨着環境管理的專門機構設立，環境法律的研究和制定也隨之提上日程。1991年澳葡立法會制定了第一部專門的環境法律——第2/91/M號法律《環境綱要法》，此迄今仍為澳門環境保護方面的一份重要的綱領性法律文件。此外，由總督制定的法令作為立法會制定的法律之外最為重要的法律淵源，在澳門環境法律體系中的數量亦比較多。例如，第54/94/M號法令（規範若干環境噪音之預防及控制）、第62/95/M號法令（保護臭氧層之國際義務）、第35/97/M號法令（防止澳門地區周邊水域污染）等。同期，澳門市政部門一直負責園林綠化，因此早在1981年透過第33/81/M號法令在路環島當時澳門農林署所在周圍撥一面積十七萬七千四百平方公尺地段作為絕對保管地，並續後以第30/84/M號法令擴大至十九萬八千零六十平方公尺。^①回歸前，澳葡政府環境保護工作主要分散在政府各職能部門中開展，法律目標追求的仍是一事一管，但這少量的環境規章（尤其是噪音法）對環境管治仍起到重要作用。澳門同時期正處於經濟起步，正是人口大幅度增長的年代，隨之而來的環境污染問題亦開始湧現。但是，澳葡政府對環境保護缺乏系統性的管理，環境立法工作仍滯後於當地經濟的發展。

在環境國際法方面，回歸前，根據葡萄牙共和國總統令，不少重要的環保公約和協議也延伸至澳門地區，按照葡萄牙受該公約約束之相同規定適用。包括1972年的《防止傾倒廢物及其他物質污染海洋的公約》、1973年的《瀕危野生動植物種國際貿易公約》、1985年的《保護臭氧層維也納公約》、1992年的《聯合國氣候變化框架公約》、1989年的《控制危險廢物越境轉移及其處置巴塞爾公約》、1992年的《生物多樣性公約》等。澳葡政府也相繼為履行這些公約指定了本地的立法，例如，第45/86/M號法令《瀕危野生動植物種國際貿易公約（CITES）適用於澳門地區之規章》、第62/95/M號法令就控制及減少使用可減弱臭氧層之物質制定措施、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等。澳門過去曾在《保護臭氧層維也納公約》的履行過程中承擔發達地區責任（公約和議定書其中第5條規定“發展中國家的特殊情況不適用於香港和澳門”及《倫敦修正案》“第五條第一款不適用於香港和澳門”）。可見，當前澳門基於過往在環保方面的經驗，結合自身制度優勢和地區發達程度，也可以為國家承擔更多的國際責任。總結回歸前澳門環境法的總體特點，主要是處於萌芽起步階段，在建立環境基本法框架上和國際發展保持一致，但具體規制零散見於法令和規章，與國際條約起到相輔相成的作用。

（2）回歸後：澳門環境法的摸索建設階段

回歸後，《澳門基本法》第119條規定“澳門特別行政區政府依法實行環境保護”。即在制定環保政策和環境立法上都屬於澳門的高度自治權。從每年的《環境狀況報告》可以得知澳門的空氣污染以及噪音問題最為市民關注。^②在澳葡政府時期環境法規的基礎上，

^①第33/81/M號法令第2條：“上述保護區供澳門農林署作植物品種科學研究之用，以保護及改善本地區之植物種植並使之多元化。”

^②澳門特別行政區政府環境保護局：〈澳門環境狀況報告〉，<https://www.dspa.gov.mo/publish.aspx>，2024年7月1日讀取。

澳門特區政府嘗試注重吸收借鑑外國環境立法的經驗教訓，通過法律移植的方式構建較嚴重的環境問題和需緊急處理的單行法規。澳門特區政府在 2009 年撤銷了環境委員會，並設立環境保護局，賦予更全面的研究、規劃、執行、統籌和推動澳門環境政策的責任。環境保護局成立後，開展了多項立法工作，包括在法律層面廢止原第 54/94/M 號法令（規範若干環境噪音之預防及控制），制定及公佈第 8/2014 號法律《預防和控制環境噪音》（並以第 9/2019 號法律修訂）以及第 16/2019 號法律《限制提供塑膠袋》；在行政法規層面，設立了環保與節能基金、“環保、節能產品及設備資助計劃”等，制訂及公佈了《進口新汽車應遵守的尾氣排放標準的規定》（第 1/2012 號行政法規），《在用車輛尾氣排放污染物的排放限值及測量方法》（第 30/2016 號行政法規），水泥製造工業場所、污水處理廠、發電廠等重點工業的空氣污染物排放標準及設施管理規定（第 12/2014 號行政法規、第 37/2018 號行政法規、第 24/2019 號行政法規），回收業設備及車輛資助計劃（第 32/2018 號行政法規），建築廢料管理制度（第 22/2020 號行政法規）等等；在行政長官批示層面，核准“新輕型汽車的環保排放標準”（第 41/2012 號行政長官批示），以及針對《在用車輛尾氣排放污染物的排放限值及測量方法》附表的系數修改（第 101/2024 號行政長官批示）等；運輸工務司司長批示淘汰老舊摩托車並置換新電動摩托車資助計劃、淘汰老舊柴油車資助計劃（第 5/2022 號、第 26/2022 號運輸工務司司長批示）等等。^①概括來說，特區政府為了改善道路空氣質素，近年加大力度在有關機動車輛的立法規管，分別從進口新車輛、在用車輛、車用油品以及推廣環保車輛等方面推進各項的措施。此外，特區政府也關注廢物管理，除了資助回收業界、施行建築廢料收費外，也分別從塑膠袋收費以及逐步禁止一次性塑膠用品進口來推動減塑措施。特區政府的環境法律目標雖然仍注重專項立法，但積極努力地為最重要、最緊迫的環境問題進行法律規制。可見，這一時期的法律目標仍然是以“末端治理”以及“分散保護”為主要調整模式，以命令控制為主要治理機制。

回歸後，本澳的環境法繼續向國際化發展，並引入多項適用於澳門的國際公約，跟上國際環境問題管制的步伐，例如《巴黎公約》，《關於汞的水俣公約》以及公約的最新修訂案等。同時以多個行政長官批示的方式執行公約的要求，包括禁止進口及轉運《控制危險廢物越境轉移及其處置巴塞爾公約》附件一所載的危險廢物至澳門特別行政區（第 171/2016 號行政長官批示），禁止進口及轉運《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》所列的化學品至澳門特別行政區（第 164/2019 號行政長官批示），禁止進口及轉運一次性發泡膠餐具至澳門特別行政區（第 222/2020 號行政長官批示），禁止進口、出口及轉運《關於汞的水俣公約》所列的若干貨物，包括汞及汞合金（第 231/2020 號行政長官批示），禁止進口及轉運不可降解製一次性餐飲吸管及飲料攪拌棒至澳門特別行政區（第 122/2021 號行政長官批示）等。從本地立法和國際法適用的一系列工作，標誌着澳門環境法制體系的建立邁進新的台階，環境法的重要性日益突顯出來。

^①澳門特別行政區政府環境保護局：“環境相關法例”，<https://www.dsps.gov.mo/law.aspx>，2024 年 7 月 1 日讀取。

（二）適用於澳門特區的主要環境法律及法規

從調整對象和立法形式上看，澳門環境法律體系主要由四部份組成：

（1）綱領性法律文件：包括《澳門基本法》及《環境綱要法》，為澳門的環境保護工作制定政策方向；

（2）環境單行法規以及批示：針對各環境要素制定的污染控制法規以及批示，包括噪音、海域污染、機動車輛污染防治、文化遺產保護、塑膠袋徵費、建築廢料徵費等；

（3）適用於澳門的國際環境公約以及與國際公約銜接的環境法規：例如，第 2/2017 號法律《〈瀕危野生動植物種國際貿易公約〉執行法》，持久性污染物以及危險廢物的禁止進出口（第 164/2019 號行政長官批示等）。大多適用於澳門特別行政區的國際環境協議和公約為回歸前立法，但都是在回歸以後繼續生效。

（4）分佈於其他法規中的環境保護條款：如《刑法典》（第 268 條關於水、土壤和空氣污染方面的刑事犯罪規定）、《民法典》、《城市規劃法》、《文化遺產保護法》、《公共地方總規章》、《道路交通法》及《發出工業執照之法律制度》等中的與環境保護有關的相應條款。

（三）過往環境立法總結

由此可見，澳門環境法律體系在《澳門基本法》的指引下，以第 2/91/M 號法律《環境綱要法》為框架，相關的環境法律、法令、行政法規和一些規範性文件為輔，初步形成了一個有主有次、互為補充的部門法體系，並主要以政府部門的環境管理權益和社會環境行為調整對象，行政管制及處罰為主並輔以刑事處罰為調整方法。雖然環境法律體系的雛形基本呈現，但若以具體數量和質量作分析，仍存在各單行法規的規模及數量不均衡、法規間缺乏組織性、規範內容不完善、法律效力有限以及缺乏操作性等不足之處。與各國及各地區的環境法發展相比，澳門的環境立法工作顯得較為緩慢。

（四）過往環境法立法規劃研究總結

在 1998 年 6 月，澳門環境技術事務室與葡萄牙里斯本高等技術學院（Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior Técnico）合作對澳門環境狀況進行評估並提出策略性建議，包括環境立法的技術性和制度性建議，研究成果出版為《澳門環境狀況評估及策略性建議》。該研究指出：“如果以為澳門不存在任何主環境法規，是完全不符合事實的。正如下文所述，在這方面本澳已訂有若干基本法規，例如《環境綱要法》及一些補充條例。然而該項法令內容分散，條理欠缺，漏洞頗多，往往將希望寄託在別人的自覺自願上，而對如何保障法令的有效實施缺乏必要的關注。……總體而言，由於缺乏一個可以被作為制定和實施環境政策基礎的完整統一的法律‘大廈’，澳門的環境政策從一開始即顯得十分脆弱。”^①可見，澳葡政府早已意識到環境法的重要性，並曾於 1997 年要求葡萄牙里斯本

^① Francisco Nunes Correia、Pedro Liberato 著；朱緋譯；環境技術事務室編輯：《澳門環境狀況評估及策略性建議》，澳門：澳門政府社會事務暨預算政務司辦公室，1998 年，頁 57。

高等技術學院呈交一份“在環境立法程序方面的緊急倡議”。該研究形成為《為加強對澳門的環境管理而制定的環境法例及補充措施》，^①針對澳門環境管理當時存在的問題和環境立法需求，在第 2/91/M 號法律《環境綱要法》的框架下，對空氣、廢棄物、水、保護區、發牌及對環境的影響、國際公約等環境範疇作出了補充性環境法例的提案，體現了在當時的歷史條件下對澳門環境法律制度設計和發展構想。這環境立法提案呈交澳葡政府後，曾經過了行政諮詢並準備進入立法程序，遺憾的是，相關部門並未對該項目的寶貴及豐富的研究成果作出進一步的立法跟進。澳門回歸後也沒有繼續推行和實施這份澳門環境立法的技術性和制度性建議。

此外，在本澳進行第一個《澳門環境保護規劃（2010 — 2020）》的籌備編制工作時，國內研究機構也曾對本澳的環境管理及立法規劃進行深入和系統性地分析並提出建議。最後澳門環境保護局在出台的規劃文本也選取了其中對於《環境綱要法》的檢討，對《空氣環境保護》法例和《固體廢物污染防治法例》等立法建議，^②但在該規劃的實施及成效評估中，總結出環境保護局在規劃期間成功跟進制定 38 項法律法規以及 48 份環境相關指引，^③仍停留在行政法規和標準指引的層面，除了噪音法、限制提供塑膠袋以及《澳門供排水規章》（排水部份）的修訂外，其他都未有進入立法階段。更甚者，在第二個環境規劃規劃期（2021 — 2025）內擬開展之立法及標準計劃中，並沒有進行更多的立法填補，仍停留於以行政法規或行政長官批示的方式管制，且 16 項計劃中有 6 項已在規劃文本公佈前出台，^④此外，未有計劃在綜合性的環境要素保護法律上進行立法，大部分在第一個環保規劃中提出的立法計劃已被擱置。尤其社會關注的環評法律制度更加不在立法規劃中，繼續以無約束力的《環境影響評估指引》模式來推進環評工作。

可見，目前澳門特區政府相關部門對於環境法體系建設並未投入關注，仍停留於以簡單直接控制手段進行規管上。由於現行環境法律體系的不完備，無可避免地影響了澳門的環境保護及管理工作，環境污染問題得不到有效解決，造成近年來居民對環境問題的投訴數目日益增多，環境保護局公佈之歷年公眾向環境保護局作出環境投訴的個案數目呈持續上升趨勢。^⑤

^①（葡）加布里艾拉·玻雷果（Gabriela Borrego）、杜爾斯·帕薩羅（Dulce Pássaro）、若瑟·薩爾單雅·馬托斯（José Saldanha Matos）等著；朱緋、何志遠譯；環境委員會編輯：《為加強對澳門的環境管理而制定的環境法例及補充措施》，澳門：澳門政府社會事務暨預算政務司辦公室，1999 年，頁 9。

^②澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境保護規劃（2010 — 2020）》，2012 年，https://www.dspa.gov.mo/Publications/EnvPlanningBook/201209-EnvPlanningBook_PB_TC.pdf，2024 年 7 月 1 日讀取。

^③澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境保護規劃（2010 — 2020）實施及成效評估》，2014 年，https://www.dspa.gov.mo/Publications/EnvPlanningBook/202112-EnvPlanningBook_Result_PB_TC.pdf，2024 年 7 月 1 日讀取。

^④澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境保護規劃（2021 — 2025）》，2022 年，https://www.dspa.gov.mo/Publications/EnvPlanningBook/202112-EnvPlanningBook_PB_TC.pdf，2024 年 7 月 1 日讀取。

^⑤澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境狀況報告 2022》，2023 年，https://www.dspa.gov.mo/Publications/StateReport/2022/07_tc.pdf，2024 年 7 月 1 日讀取。

三、澳門環境法體系的價值以及現存問題

（一）整體價值評析

回歸後，澳門環境法律法規迅速發展，對至今現行環境法律制度作出客觀評析、研究澳門環境體系化規劃和建設具有指導意義。

（1）初步形成環境部門法基本架構

澳門法律以法典為主，單行法律為輔，各個法律領域制定了一個比較系統的法典，輔之於相關的單行法律，由此組成了一個有主有次、互為補充的部門法體系。同樣在《澳門基本法》指引下，澳門環境法律體系以第 2/91/M 號法律《環境綱要法》為主，輔之於相關的環境法令、行政法規以及批示。澳門現行的環境法律規範的內容包括噪音、海域污染、機動車輛污染防治、臭氧層保護、危險廢物越境轉移等。法律法規主要調整澳門人與自然環境、人與生態系統領域的社會關係，法律調整對象主要為政府部門的環境管理權利以及社會環境行為，法律調整的方法以行政強制性為主。在從澳門環境法律體系的特點和內部結構整體上看，雖然大部分的立法手段是以行政法規以及行政批示對單項污染問題作出管理（例如前述的機動車尾氣）而不是環境要素的綜合法，但基本呈現出環境部門法架構的雛形。

（2）重視對居民健康權利的保護

《環境綱要法》第 3 條規定：“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……（Todos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender）”該法在環境權利方面賦予居民有享用合乎健康、安居和舒適的權利。在第 29 條（一般的權利和義務）的第 4 款賦予直接與環境侵害相關的人士具有起訴權及要求賠償權：“直接受到威脅或被損及在人數生活、健康和自然生態平衡的環境方面的權利的人士，得要求終止侵害的因素及獲得有關的賠償。”《環境綱要法》作為澳門環境保護的基本法，對居民的環境權作出具體規定，可以提高人們對居民基本權利的重視以及法律對基本權利的保障，澳門居民擁有了這個法定基本權利就可以對其他所有人發出履行義務的請求，而不必只向特定的義務主體請求履行義務，重視對居民健康權利的保護是《環境綱要法》的寶貴財富，實現居民環境健康權將直接引導其他環境單行法的立法工作。

（3）引入環境公益訴訟理念

由於深受葡萄牙法律影響，澳門的民事及行政訴訟程序，早已引入維護大眾利益之訴訟制度，並擴張了訴訟當事人的範圍。雖然，《環境綱要法》中沒有建立專門的環境公益訴訟制度，在澳門《民事訴訟法典》中，為了保護社會的環境這一社會公共利益，擴大了原告的正當性。具體可參見，《民事訴訟法典》第 59 條規定的公益訴訟是為了保護社會公共利益而引發的訴訟，其訴訟主張指向的是環境公共利益而非某一個人的環境利益。因此，環境民事訴訟的主體不限於環境侵權事件中的受害人，而是賦予非直接利害關係人以起訴資格，以當事人的身份參加該訴訟。另一方面，澳門《行政訴訟法典》中亦明確規定

了民眾訴訟制度，其原告資格廣泛，保護的利益同樣包括環境。可見，環境民事和行政訴訟的主體在澳門都已經擴大到一般的澳門居民及環保團體，幫助環境權的實現。環境公益訴訟打破了傳統意義上“與爭議有直接利害關係的人”的當事人適格理論制度，加大了對生態環境和人類環境權益的保護。

（二）現存問題

在充分肯定成就之時，通過對澳門環境立法的反思，發現其中存在諸多問題，需要我們高度注意和警醒。

（1）澳門環境法律體系存在大量的立法空白

《環境綱要法》作為環境部門法的基本法（綜合性法律），對澳門環境保護原則和政策作出綱領性的規範，雖然輔助《環境綱要法》的有噪音、水、海域、機動車輛、固體廢物的污染防治以及臭氧層保護等法規，但這些法規所規範的內容和調整的環境問題單一，一事一議，對該領域環境法律關係調整不充分，缺乏制度性安排，存在內部法律規模和法律文件的數量不均衡和不對稱。從前文的論述具體可見與《環境綱要法》配套的法律文件分散，法律法規之間缺乏協調和層次。例如，水環境、空氣污染防治、固體廢物污染防治、自然資源保護等環境要素的綜合法亦呈現空缺。雖然特區政府近年非常重視重大空氣固定（例如發電廠）以及移動（機動車尾氣）污染源的控制，但對自然資源，尤其珍稀動植物保護的關注不足。由於近年路氹城的工程不斷以及酒店的光污染越發嚴重，澳門過往引以為傲的國家Ⅰ級重點保護鳥類的黑臉琵鷺在2022年鳥季錄得最高數目只為34隻，較2021年的59隻有所減少。^①同時，除了1981年的保留地的劃分外，澳門至今未出台一部全面、綜合、有高約束力的自然資源保護法。雖然澳門城市總體規劃提出了促進環境保護的指引性原則，以及區分不可都市化地區，^②但仍存在可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物。可見在環境影響評估制度的法律未出台時，在澳門重要的山體水體，仍會出現偷步工程的亂象。

（2）環境管理手段沒有法律保障

《環境綱要法》確定的環境政策工具為地區規劃、許可制度、鼓勵、監察、處分、稅收、環境標準、環境評估等，但現行法律體系中沒有相應配套的法律法規。如《環境綱要法》第28條規定“可能影響環境和市民健康及生活質素的計劃方案、工作和活動，無論是行政當局的機構或公共或私人機構的責任和主動，應附帶有影響環境的研究”。可是，澳門至今尚未出台關於環境影響評價的法律文件或在其他法規中的相關規定。雖然在2014年起，逐步推出一系列的環評指引以及環境指引，^③但仍停留於無法律約束力的指引性質，

^①澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境狀況報告2022》，2023年，https://www.dspa.gov.mo/Publications/StateReport/2022/07_tc.pdf，2024年7月1日讀取。

^②第12/2013號法律《城市規劃法》第2條第8款：“不可都市化地區：在總體規劃中分類為不可都市化地區，因考慮到具自然資源以及具景觀、考古、歷史或文化價值而在一般情況下不可進行都市化的地區，但並不影響可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物……”

^③澳門特別行政區政府環境保護局：“澳門環境影響評估資訊平台”，https://www.dspa.gov.mo/e_index.aspx，2024年7月1日讀取。

對重大爭議性建設項目軟弱無力。嚴格來說，澳門尚未有完整的環境政策和管理制度，只是針對一些具體污染問題採取了相應的處理措施。在手段運用方面主要強調行政控制。而且對污染控制的責任規範比較單一，大多數法規規定的責任只限於行政罰款，缺乏其他責任形式的考慮（例如停產整治），使法律強制性不足，也影響到司法職能的建立。由此反映出，作為一部環境部門法，其架構尚不完整，缺乏法規系統化，對調整環境保護領域各種社會關係的法律規範內容尚不完備，致使法律效力模糊。

（3）居民實現環境健康利益方面設定程序權利不足

《環境綱要法》雖然賦予了居民環境健康權利，但在居民實現環境健康利益方面設定程序權利並不足夠。如《環境綱要法》規定：建立一個健康和生態平衡的環境並以一個較快的步伐改善生活質素，所有人都有“合作”的義務；且在第 30 條（客觀責任）規定“一、任何人因某類特別危險的行為，即使經遵守適用法例，無論有否過錯，當對環境造成明顯損害時，須負賠償責任。二、對因損害環境而根據環境受損程度而定的賠償數額，將由補充法例訂明。”以及在第 31 條規定了公民有權申請行政禁制令，“任何人當認為其健康和生態平衡的環境方面的權利受損時，得申請着令立即中止引致損害的活動，為此目的隨辦理行政禁制令的手續”。然而，澳門《民法典》中的不法民事責任篇並沒有為環境民事責任特殊性作出區別處理，例如環境侵權的過錯責任針對人身損害以及財產損害沒有和傳統侵權區分；環境污染侵權同樣以“違法性”為前提；因果關係的舉證責任不利於被侵權人；沒有清晰環境侵權責任的範圍是否包括生態破壞，以及至今沒有制定因環境受損程度而定的賠償數額的補充條例等等。可見，無論是《環境綱要法》還是《民法典》在現行法律規範中並無相關配套的實體法和程序法規定保障環境民事責任的順利追討，居民的環境健康權利難以實現。

（4）環境法與社會發展不適應

《環境綱要法》是澳門環境保護法體系中處於最高層次的基本法，於 1991 年執行至今已 33 年。從立法時間看，現行澳門環境法規大部分的立法時間超過 10 年以上，普遍存在時間上的法律滯後。例如，《環境綱要法》的立法目的為“保護環境和避免污染”；環境政策原則為“適當利用自然資源從而確保其使用”。其立法思想停留在防治污染和如何利用自然資源的要求上，法律中沒有關於持續發展概念的規定。《環境綱要法》環境保護觀念陳舊的現象，反映了立法時社會經濟發展的局限性，以及人們對環境保護的認識水平。另一方面，現行環境標準均並未完善，可採用外國或周邊地區的標準，在缺乏符合實際的科學評估情況下，使用外地環境標準對澳門本地的環境管理缺乏科學性。同時，回歸後，隨着人口和經濟的迅速發展，城市發展和改造活動對澳門自然生態和資源環境帶來沉重的壓力，各種新型環境問題如光污染問題不斷突顯，但現有環境立法缺乏對這些新型環境問題的關注，致使環境立法滯後於社會發展。

（5）缺乏體系化的規劃

目前，澳門的環境法律法規主要賦予政府部門行政執法權力，採用強制性手段。但由於沒有建立起系統的管制制度，也沒有進一步研究創制保證實體法所規定的權利和義務得以實現的、具有特殊功能的有關法律規範，如程序法、技術規範等，影響了對法律規範的使用和合理搭配，在當前環境單行法律缺失的情況下，單以行政法規／行政批示的形式約束環境行為，不利於人們對環境法制、原則以及目標的理解與認識，影響執法效力。由於環境法調整對象的廣泛性，僅以《環境綱要法》很難形成系統單一的法典，需要有單行法配合輔助《環境綱要法》分擔對各環境要素領域調整法律關係的任務。由於缺乏系統性考慮，目前“頭痛醫頭，腳痛醫腳”的問題導向式環境立法具有滯後性。因為只有環境問題暴露出來才能發現立法的必要性，加之立法的周期限制和程序制約，當前環境立法的有效規範供給不足，無法應對層出不窮的環境問題。新型環境問題也往往因法律分立與機構職責分工局限而無從管制。目前，澳門現行環境法律法規之間缺乏技術協調，法律體系結構分散，嚴重影響了環境法律體系的完整性和科學性。同時，體系化思路缺失也導致環境立法選擇搖擺不定。為此，亟須通過體系化的方式解決在環境保護道路探索過程中出現的各種問題。

總的來說，澳門環境法體系因前期受到葡萄牙環境法的影響，以及在國際環境條約的推動下，具有明顯的“後發性”以及“移植性”。“本地化”的特徵在近五年針對空氣污染治理的立法中逐漸突顯。由於長期忽視前瞻性以及系統的建設目標，“分散化”是目前澳門環境法體系存在的最大危機。但無需灰心的是，《環境綱要法》的牢固根基以及環境公益訴訟的先進理念，已為未來澳門環境法的蓬勃發展準備了良好的土壤，只需等待立法規劃的陽光和更多法制建設的種子。

四、國內外環境法體系化趨勢

20 世紀 70 年代，第一代環境法以“命令與控制”為核心，^①隨着環境公害事件的頻發和民眾環保意識的興起，許多國家開始重視環境立法工作。1987 年，世界環境與發展委員會（World Commission on Environment and Development, WCED）發表了研究報告《我們共同的未來》（*Our Common Future*），提出了可持續發展的概念。^②可持續發展觀入法，推動環境法先演變為“經濟激勵”為標誌的第二代環境法，再逐步發展為以“合作與參與”為特色的第三代環境法，認為協商是解決環境問題的最好方法。^③第四代環境法強調環境

^①郭武：〈論中國第二代環境法的形成和發展趨勢〉，《法商研究》（武漢），第 1 期，2017 年，頁 85 — 95。

^②關於可持續發展的概念，在 1987 年的《我們共同的未來》給出了最經典的定義：“既滿足當代人的需求，又不損害後代人滿足其需要的能力的發展。” World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford University Press, 1987.

^③郭武：〈論中國第二代環境法的形成和發展趨勢〉，《法商研究》（武漢），第 1 期，2017 年，頁 85 — 95。

治理中的相互關聯性。^①為了維持良好的生態環境，生態環境保護並不限於局部性、短期性的污染防治，而是進行全面性、廣泛性、長期性的環境維護與生態保育。當前，環境保護工作已從針對特定的環境介質（如水、空氣的保護）的規制措施，轉變為整體性的環境保護。基於此，環境法的體系化和法典化，逐漸成為世界各國環境立法的主要趨勢。大體而言，美國的《國家環境政策法》（National Environmental Policy Act，1969 年）、瑞士的《環境保護法》（Bundesgesetz über den Umweltschutz，1983 年）、荷蘭的《環境保護法》（Wet Milieubeheer，1992 年）、日本的《環境基本法》（環境基本法の制定，1993 年），以及其他諸如法國、瑞典、波蘭及德國均有環境法典草案的提出與通過。西方發達國家大多數的發展模式是“單行法—基本法—體系化”的發展。^②縱觀域外環境立法體系化模式，存在單行分散立法、環境基本法加單行立法、統一法典立法等三種環境立法的體系化模式。

（一）單行分散立法

單行法立法模式是指通過建立獨立的環境保護法律治理要素，將各環境保護法律規範分別進行規定的立法模式。^③在早期環境立法的過程中，大多數國家皆採用單行法的立法模式。從 20 世紀 70—90 年代中期，歐盟的各種環境指令和規定已經達到 200 多件。這些立法幾乎涵蓋了所有重要的領域，如水體、空氣、土壤、噪聲和廢物管理等。^④單法立法模式的優點在於能夠靈活適應當前局勢，避免複雜繁瑣的程序和規定，更好地解決同類環境問題。但是這樣的立法技術顯然是分散的，雖然具有針對性，但只保護一項內容，連貫程度不高。例如，中國內地在環境立法初期，也採用了單行分散立法模式。透過多項單項法律的出台，對完善中國環境體系發揮了重要作用。然而，隨着環境問題日益複雜，立法顯然是分散的，已經無法滿足現實的環境保護需求。

（二）環境基本法加單行立法

1972 年聯合國在斯德哥爾摩召開了第一次人類環境會議（United Nations Conference on the Human Environment），共有 113 個國家或地區參加，大會形成的《人類環境宣言》（Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment）向全球發出呼籲：已經到了這樣的歷史時刻，在決定世界各地的行動時，必須更加審慎地考慮它們對環境產生的後果。^⑤為此，在國際環境法的倡議下，各國大量制定環境與資源保護法律，環境法律體系內出現“以基本法為首、以單項法律為補充的立法現象”。^⑥近年聯合國通過制定國際環境條約和協議（前述提及的氣候變化、生物多樣性保護、海洋污染和臭氧消耗等）

^① Arnold, Craig Anthony. “Fourth Generation Environmental Law: Integrationist and Multimodal.” *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, vol. 35, no. 3, 2011, p. 775.

^② 呂忠梅：〈中國環境立法法典化模式選擇及其展開〉，《東方法學》（上海），第 6 期，2021 年，頁 70—82。

^③ 呂東鋒、洪雪爽：〈借鑑與建構：對我國環境立法法典化模式的思考〉，《東華理工大學學報（社會科學版）》（撫州），第 5 期，2023 年，頁 473—480。

^④ Backes, Chris. *Integrated Pollution Prevention and Control: The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*. Kluwer Law International Ltd, 1999.

^⑤ 呂忠梅：〈中國環境立法法典化模式選擇及其展開〉，《東方法學》（上海），第 6 期，2021 年，頁 70—82。

^⑥ 呂忠梅、田時雨：〈環境法典編纂何以能——基於比較法的背景觀察〉，《蘇州大學學報（法學報）》（蘇州），第 4 期，2021 年，頁 2—14。

來解決跨境環境問題，體現了在本地環境立法與國際條約的共同作用下才能達至各國一起努力應對環境挑戰。

基本法與單行法相結合模式是指制定一部基本法或框架性法律，對各單行法進行銜接、協調，以便增強整個環境法律系統的有序性與系統性。^①該立法模式也稱為總則立法。即是將環境資源法律中共通的部分予以統一規定，為環境保護與資源利用問題的因應提供法律框架，將具體的管制措施授權或留待其他專項法律命令逐步補充。基本法成為具有銜接各單行法作用的法律，與各單行法並行成為環境法律體系。^②該立法模式最早以美國為代表。自 1970 年頒佈《國家環境政策法》之後，國會在十年間相繼制定並實施了《瀕危物種法》（Endangered Species Act）、《有害廢物控制法》（Control of Hazardous Wastes Act）、《資源保育與恢復法》（Resource Conservation and Recovery Act）、《清潔空氣法》（Clean Air Act）、《清潔水法》（Clean Water Act）以及《綜合環境應對、補償與責任法》（Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act）等環境法律。這六部法律誕生於“環境法十年”（1970 — 1980 年），構成了美國環境法律體系的核心。^③中國內地自 2015 年 1 月 1 日開始實施稱謂最嚴格的環保法，目前已經形成了以《環境保護法》為基本法，以各環境單行法為主幹並相互依託、彼此配合，以相關立法為補充的生態環境法體系。

但基本法與單行法相結合模式立法模式的缺點也是顯而易見的。雖然各單行法在基本法的協調下，規定較為統一，但結構上仍處於分散狀態。隨着環境問題的日益增多，現有單行法內容的變化以及新單行法的制定，無疑對單行法提出了更高的要求，這就需要基本法隨着單行法的變化而修改，也因此大大削弱了基本法的權威性。各國也開始在基本法的基礎上進行環境立法體系化進程。例如，加拿大通過制定和修訂，制定了綜合性的《加拿大環境保護法》（Canadian Environmental Protection Act, CEPA），以綜合性環境基本法推進環境立法體系化的過程與內容，構建起以其為核心的環境保護法律體系，並在環境保護實踐中取得了積極成效。^④泰國《國家環境質量促進和保護法》具有環境基本法的功能，同樣在泰國環境法體系化過程中，推動了環境治理體系、環境質量保護規制導向、風險管控理念和公眾參與的發展，可視為泰國的準環境法典。^⑤可見，在環境立法體系化過程中，可以借助環境基本法進行自身體系化，來處理好與其他自然資源單行法和其他部門法的關係。基本法與單行法相結合模式一定程度上實現了環境法的體系化，但與環境法典仍有一段距

^①〈斯德哥爾摩《人類環境宣言》〉，聯合國網頁，<https://www.un.org/zh/conferences/environment/stockholm1972>，2024 年 7 月 1 日讀取。

^②鄒德奎：〈中國環境法的形成及其體系化建構〉，《重慶大學學報（社會科學版）》（重慶），第 6 期，2020 年，頁 153 — 164。

^③“Laws and Regulations.” United States Environmental Protection Agency, 1 July 2024, <https://www.epa.gov/laws-regulations>.

^④陳惠珍：〈以綜合性環境基本法推進環境立法體系化——以加拿大環境立法為例〉，《環境保護》（北京），第 6 期，2024 年，頁 29 — 31。

^⑤魏旭：〈泰國《國家環境質量促進與保護法》的體系化推動意義及啟示〉，《環境保護》（北京），第 6 期，2024 年，頁 32 — 34。

離。基本法也是為環境法典中的總則部分做好準備，環境法典總則一般也是提供環境資源保護的整體法律架構，設定基本原則、組織程序與立法規劃等實體與程序規範。從基本法逐步過渡到總則立法並達到精簡法律規定的目的，從而順利向下一目標進行統一法典化邁進。

（三）統一立法：環境法典

環境法的法典化是在對環境法進行總則性規定，並依循一定的立法邏輯將各個領域的環保法律以分則形式集中在一部整體法典裏予以統一規定。^①這種立法模式是將現有環境法規整合在一部法律中，以實現環境法律的法典化，這是環境法體系化的終極目標。法典化又可分為兩種模式：一種是以法國、德國等傳統民法典國家為代表的傳統法典化模式，其特徵是追求內容宏大、全面、精細的環境法典，法典完成後，不再有單項環境立法存在。另一種是以瑞典為代表的“適度化”法典編纂模式，其特徵是通過放棄絕對的嚴密性與確定性，實現相對的開放性和可操作性，採用框架性編纂加授權立法的實質編纂模式，同時允許單項法以特別法方式存在。^②

2021年3月18日全國人大常委會法工委舉行的“環境法典編纂研究專題座談會”上，來自國務院各有關主管部門官員、最高國家司法機關官員和環境法學研究者均認為國家立法機關有必要開展環境法典編纂工作。^③對於“如何法典化”這一問題，目前中國國內學界基本達成了一個共識，即內地環境法應當選擇對當前的環境法律進行一定程度瑞典模式的適度法典化模式，^④這一方面可降低法典的條件要求和目標定位，盡快推進中國環境法典的編纂進程；另一方面也可增強法典的靈活性和適應性，不斷提升法典化程度或調整法典化形式，以更好地契合在當前時代背景下環境法易變遷的部門法特徵。

五、澳門環境法的展望：近期、中期和遠期體系化規劃

從上述對澳門環境法歷史回顧和現狀分析，以澳門環境法立法水平和法制現狀，目前尚無直接制定環境法典的現實條件。因此，環境法的體系化可以作為一項階段性的立法工程。以下主要從近期、中期、遠期等三個階段來形塑環境法體系化的路徑。

（一）近期環境立法規劃（2025—2030年）：應檢討和完善《環境綱要法》，並結合在現行特殊行業的空氣污染物排放標準、噪音法、禁止進口特殊廢料等法律和行政法規的基礎上，先著手處理目前環境法律法規的衝突和不足

由於歷史原因，第2/91/M號法律《環境綱要法》並沒有得到行政司法及法律學術界

^①鄧德奎：〈中國環境法的形成及其體系化建構〉，《重慶大學學報（社會科學版）》（重慶），第6期，2020年，頁153—164。

^②鄧海峰、俞黎芳：〈環境法法典化的內在邏輯基礎〉，《中國人民大學學報》（北京），第2期，2019年，頁29—38。

^③〈全國人大常委會法工委：將積極推進生態環境立法領域法典編纂工作〉，人民網，2021年1月30日，<http://npc.people.com.cn/n1/2021/0130/c14576-32017715.html>，2024年7月1日讀取。

^④汪勁：〈論中國環境法典框架體系的構建和創新——以中國民法典框架體系為鑑〉，《當代法學》（長春），第6期，2021年，頁18—30。

的實際應用，甚至缺乏廣泛的宣傳教育，嚴重影響了其作為澳門環境基本法所應發揮的功能和作用。全面檢討評估《環境綱要法》對澳門現實社會環境保護關係調整的適應性，更新環境治理觀念，修改和完善現行法律中環境監管制度供給不足、法律措施單一、環境保護主體的權利界定不清等，可滿足澳門環境可持續發展的法制建設要求。修訂《環境綱要法》將為澳門環境部門法的建設奠定堅實的法律基礎。其次，可按先後緩急制定新的五年（2025 — 2030）立法規劃。其中尤其應該早日把在第一個澳門環境規劃中重點的提出環境影響評估法提交立法會。在環境保護局於 2013 年已經推出的《需進行環境影響評估的工程項目類別清單》的基礎上，進一步創制澳門特區環境影響評價活動的基本制度和管理程序性規定，尤其增加公眾諮詢的流程和要求，引導規劃、建設行為和政府重大社會經濟決策符合澳門環境可持續發展戰略的要求。此外，過去已在空氣污染行業排放標準積累了行政法規的基礎，也應該開始盡快制定系統性的空氣環境保護法例，從而達到空氣質量標準的國際水平。早在 1998 年的立法研究《為加強對澳門的環境管理而制定的環境法例及補充措施》中，已根據性質和緊迫性提出“空氣環境管理立法提案”，強調保護人體健康，建議針對澳門缺少的空氣質素制度基本目標和原則、大氣污染物定義以及排放控制、監測和罰則等內容，制定綜合性的空氣環境管理法律。^①

（二）中期環境立法規劃（2025 — 2035 年）是回應減碳承諾、制定氣候能源法，針對環境法領域的主要類別制定各環境要素部門的法律，例如水／固體廢棄物／光污染防治法，自然資源保護（生態紅線）法等

2023 年 12 月，澳門環境保護局發佈了《澳門長期減碳策略》，其總體方向為“分領域、分階段積極落實減碳措施”，總體目標是“2030 年前達到碳達峰，2035 年全面普及電動車，2050 年前陸上交通運輸領域基本達到零排放”。^②這一系列減碳策略大受歡迎，但其保障落實和社會動員仍然需要法制來推動。從根本上規範和保障《澳門長期減碳策略》的貫徹落實，有賴於法制功能的充分發揮。關於保障碳排放承諾落實的法制建議，要結合國家、區域、地方三個層面。在國家層面上，制定統一的國家氣候法以高效實現國際減排目標；在區域層面上，實現粵港澳大灣區效益責任協調，通過制定公平、科學、合理的碳排放權分配方案，改變大灣區整體能源結構，以推動澳門間接減排；在地方層面上，明確澳門應對氣候變化的主管機構，使其制定實現 2060 年碳中和的階段性方案，並將溫室氣體減排目標納入《澳門氣候能源法》法規條例中，制定能源政策的法律保障，建立定期跟蹤及評估機制。對此，國家和澳門都需要加快優化氣候立法，充分發揮法制功能和法治作用，保障碳排放方案的貫徹落實，從根本上助力雙碳目標的實現。

同時，對於重要的環境單行立法應抓緊研究、創建和修改，加快工作，彌補環境立

^①（葡）加布里艾拉·玻雷果（Gabriela Borrego）、杜爾斯·帕薩羅（Dulce Pássaro）、若瑟·薩爾單雅·馬托斯（José Saldanha Matos）等著；朱緋、何志遠譯；環境委員會編輯：《為加強對澳門的環境管理而制定的環境法例及補充措施》，澳門：澳門政府社會事務暨預算政務司辦公室，1999 年，頁 16。

^②澳門特別行政區政府環境保護局：〈澳門長期減碳策略〉，2023 年 12 月 29 日，https://www.dspsa.gov.mo/richtext_decarbonization.aspx?a_id=1699936467，2024 年 7 月 1 日讀取。

法的空白，以增強環境法的實效性。例如，在檢討以及修訂第 46/96/M 號法令《供排水規章》的基礎上，編制《水環境保護法》以及《工業廢水排放標準》來保護人類健康和澳門周圍海域環境，為管制澳門工商業廢水排放的環境污染控制提供技術規範。在目前的第 22/2020 號行政法規《建築廢料管理制度》以及減塑的多個行政法規和批示的基礎上，編制《固體廢物污染防治法例》以建立固體廢物污染防治管制的基本制度，賦予固體廢物污染防治主體法定權利，規範固體廢物排放、利用、處置及循環再利用的污染防治監管責任。對於澳門由於博彩酒店業發展蓬勃造成的光污染問題，建議透過制定《光污染控制規章》維護居民環境健康權益，明確光污染防治的法律調整範圍，建立光污染防治的基本章程和監管辦法。在加強污染防治領域立法的同時，要強化生態領域的立法工作，盡快使污染防治立法與生態保護立法相向而行。雖然在首個《澳門特別行政區城市總體規劃（2020 — 2040）》文本中劃分了都市性地區及不可都市化地區，其中不可都市化地區（即生態保護區）包括澳門的主要山體、水體及濕地，對具有生態價值的自然資源予以最大程度的保護，但仍需要制定系統性《自然資源保護法》來劃定更大約束力的生態紅線，^①規範在澳門自然保護區內生態保護制度以及開發限制、動植物的重點保護名錄以及禁止行為、對應的處罰和法律責任等等以履行《生物多樣性公約》的國際責任。在中期，透過逐步完善污染控制與自然資源保育環境政策體系，完備環境法規體系，結合公眾參與的法律保障形成政府與企業、社團組織、公眾合作的橫向網絡的環境管治結構。

（三）遠期環境立法規劃（2035 — 2045 年）以生態環境法典編纂為最終環境立法目標，從而建立一套全面與生態環境相關的法律法規體系

當前，澳門環境法理論研究尚不充分，制定環境法典的立法時機與立法條件也不成熟。環境法的體系化可以借助環境總則的立法模式，以對《環境綱要法》作為改造成環境法典的總則為方向，漸進式、階段性的環境法法典化路徑來構建澳門環境法典的總則。之後期望透過近期和中期的努力，澳門逐步填補在各重要環境要素的法律空白，才能順利地在環境法典分則中以類型化、體系化立法技術，切實解決現行立法碎片化、矛盾衝突多等問題。目前，中國內地研究環境法典化正如火如荼進行，預期在五至十年後能順利出台一部具中國特色而且最前沿的環境法典，可以給予澳門一個最好的立法示範。未來建構澳門環境法典的立法模式應關注中國經驗，思考採用中國內地學者對於環境法典的編纂共識，即在生態文明思想為指導、以可持續發展理念為價值取向、採用“法典法+單行法”並行的“適度法典化”模式、以“總則—分編”結構設定具體框架，並保證法典本身具有適度開放性，為今後將成熟的法律制度納入法典留下空間，以實現環境法典的高質量發展。本文建議澳門的環境法遠期應以生態環境法典編纂為最終環境立法目標，從而建立一套全面與生態環

^① 2017 年 5 月國家環境保護部以及國家發展改革委發佈的《生態保護紅線劃定指南》第 10 頁指出“生態保護紅線原則上依禁止開發區域的要求進行管理。嚴禁不符合主體功能定位的各類開發活動，嚴禁任意改變用途，確保生態功能不降低、面積不減少、性質不改變。因國家重大基礎建設、重大民生保障項目建設等需要調整的，由省級政府組織論證，提出調整方案，經環境保護部、國家發展改革委會同有關部門提出審核意見後，報國務院批准。” <https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201707/W020170728397753220005.pdf>，2024 年 7 月 1 日讀取。

境相關的法律法規體系。

六、結語

總的來說，澳門環境法從 1991 年第 2/91/M 號法律《環境綱要法》頒佈起，發展到 2024 年，在多部重點污染源的行政規章和法律的輔助下，整體環境法律體系的框架已初步形成，並為澳門環境保護作出了突出的貢獻。但是澳門目前的環境法治水平、執法能力以及司法實踐仍處在發展初期，應當看到澳門環境法律體系的弊端不斷顯現，出現了欠缺系統性、整體性和科學性的問題，已不適應新時期生態文明建設的要求。雖然《環境綱要法》在環境法律體系中可被認為具有基本法的性質，但對於整個或其他環境領域而言，其未能完全發揮基本法的功能。存在諸多立法空白，有的重要環境領域無法可依。此外在環境技術規範和標準體系上，也存在很多缺失。

域外的環境體系化進程已為我們提供了豐富經驗參考，環境立法模式的選擇需要結合環境法的形成與演進規律來確定。當前澳門環境法理論與實踐仍處於初期階段，還未達到中國內地正進入法典化的可籌備的成熟階段。考慮到目前澳門環境管理的迫切性以及環境立法需時較長的限制，環境法體系化路徑可以依循環境基本法和單行法立法並進的發展模式，並朝向最終法典化的目標努力。在加快環境單行法立法步伐的同時，特區政府應通過《環境綱要法》及其制度設計進行環境法創新，著手進行評估、修訂、完善，從而使其發揮環境基本法的作用。具體來說，近期和中期先逐步補充制定空氣，水，固廢的污染控制法、環評法、自然資源法、氣候能源法為基礎，理順和完善相關環境法律規範；在完善《環境綱要法》基礎上逐步過渡為制定環境法總則；終極目標是環境法的法典化，遵從社會的實際需要，循序漸進地完善環境法體系。

回歸 25 周年，澳門環境法邁過朝陽起步階段，應逐漸進入蓬勃發展期，才能應對社會期望經濟發展以及國際履約責任。期望透過本文對於在本地環境法環境法體系化路徑初探，推進澳門環境法律系制度的逐步完善，為澳門的環境保護以及生態保育建立起一道堅固的法之長城，同時為國家新時期生態文明建設保駕護航。

〔責任編輯 陳超敏〕

〔校對 宋永豪 何仲佳〕