

澳門文化遺產保護法制研究

吳清揚*

澳門歷史文化遺產的傳承關鍵在於有法律的保護，但是相關立法則經歷了一個比較漫長的過程。本文旨在分析澳門文化遺產保護的立法進程以及《文化遺產保護法》法律文本，並就《文化遺產保護法》對澳門文化遺產保護的影響進行評述。《文化遺產保護法》雖然立法過程曠日持久，但其相關理念以及制度設計層面對文化遺產保護的貢獻將是舉足輕重的，澳門的文化保護工作有了更可靠的法律依據和更完善的管理機制。

一、文化遺產的法律概念

1972 年 11 月 16 日，聯合國教科文組織在巴黎召開的第十七屆大會上通過了《保護世界文化和自然遺產公約》。¹《公約》對文化遺產、自然遺產等概念作出了明確的定義，第 1 條即規定下列各項應列為“文化遺產”：①古迹，即從歷史、藝術或科學角度看具有突出的普遍價值的建築物、碑雕和碑畫、具有考古性質的成分或構造物、銘文、窟洞以及景觀的聯合體；②建築群，即從歷史、藝術或科學角度看在建築式樣、分佈均勻或與環境景色結合方面具有突出的普遍價值的單立或連接的建築群；③遺址，即從歷史、審美、人種學或人類學角度看具有突出的普遍價值的人類工程或自然與人的聯合工程以及包括有考古位址的區域。

遵循該公約所作的基本規範，澳門《文化遺產保護法》第 2 條規定的“文化遺產”，是指具有重要文化價值的文明或文化見證，且應特別加以維護和弘揚的財產，所謂“重要文化價值”則是在歷史、古生物學、考古、建築、語言、文獻、藝術、民族學、科學、社會、工業或技術方面，呈現紀念性、古老性、真實性、原始性、稀有性、獨特性或模範性。該法第 3 條明確文化遺產的範圍是：①物質文化遺產，包括被評定的不動產及被評定的動產；②非物質文化遺產；基於適用於澳門特別行政區的國際公約而被視為文化遺產的其他財產，亦屬文化遺產。

二、澳門文化遺產保護相關立法的演進

澳門歷史文化遺產的傳承關鍵在於有法律的保護，但是相關立法則經歷了一個比較漫長的過程。

* 澳門科技大學法學院民商法碩士

澳門文化遺產保護始於 20 世紀 50 年代。因為受到二戰後歐洲文物保護熱潮的影響，1953 年 12 月 10 日，澳督史伯泰任命一個專門委員會，以便確定現有的建築文物和調查文物狀況。1960 年，澳督馬濟時任命了一個新的工作組，主要負責“研究和提出適當的措施以保護和重視具歷史和藝術價值的文物”。² 這兩次文化遺產保護關注的，主要是建築單體，如炮台、教堂、府邸等。

澳門第一次公佈全面的文物保護法令是 1976 年第 34/76/M 法令³，確定了文物保護名單，列明 89 處受保護文物，同時成立一個直屬澳督的“維護澳門都市風景及文化財產委員會”，即文物保護委員會。1984 年，澳門政府推出了第 56/84/M 號法令，取代了第 34/76/M 號法令⁴。新的法令將澳門的建築文物分為“紀念物”、“建築群”及“地點”三個類別共 84 項，對每一類文物的保護方法規定得也比較詳細，同時設立了保護區。1992 年，澳門政府又推出了第 83/92/M 號⁵，在文物保護對象中增加了一個新的類別：具有建築藝術價值的建築物，要求對一些在建築藝術上有特殊意義的單體建築進行保護，重新調整了受保護的文物名單，新的清單中包含了許多各具特色的居住建築，如鄭家大屋及盧家大屋等。至此，澳門共有 52 座紀念物、44 座具建築藝術價值之建築物、11 組建築群及 21 個遺產受到法律保護。⁶

聯合國教科文組織在 1972 年通過《保護世界文化和自然遺產公約》後，2003 年、2005 年又相繼通過《非物質文化遺產保護公約》與《保護和促進文化表現形式多樣性公約》。1982 年和 2011 年，《中華人民共和國文物保護法》、《中華人民共和國非物質文化遺產法》也先後頒佈施行。

隨着國際、國內對文物保護、非物質文化遺產保護領域的立法進展以及相關工作的推進，澳門特區政府開始逐步醞釀文物保護的立法問題，2005 年申遺成功大大推進了立法進程。2006 年 3 月，澳門特區政府設立文化遺產保護法例草擬小組，負責滙總和修訂現有的文物保護相關法律。同年 7 月，行政長官何厚鏞簽署第 202/2006 號批示，對申報世界遺產時向聯合國教科文組織提交的緩衝區範圍法規化。2008 年 2 月，《“文化遺產保護法”法案大綱諮詢文本》推出。2009 年 2 月，澳門特區政府正式推出《文化遺產保護法(草案)》向公眾諮詢。4 年後的 2013 年 4 月 12 日，《文化遺產保護法》法律草案正式出台；同年 8 月 13 日，《文化遺產保護法》獲得立法會全體會議通過，9 月 2 日公佈，並於 2014 年 3 月 1 日起生效。⁷

三、澳門《文化遺產保護法》的結構與內容

(一)《文化遺產保護法》的結構

澳門《文化遺產保護法》作為澳門地區文化遺產保護的基本法，共十章，118 條。十章內容分別為：一般規定、文化遺產委員會、被評定的不動產、澳門歷史城區、被評定的動產、考古遺產、非物質文化遺產、獎勵、優惠和支持、處罰制度、最後及過渡規定。

值得比較的是，內地也有針對文化遺產保護的專門立法，這就是於 1982 年 11 月頒佈實施、2015 年 4 月第四次修正的《中華人民共和國文物保護法》。該法共八章、80 條，分為總則、不可移動文物、考古發掘、館藏文物、民間收藏文物、文物出境進境、法律責任、附則。

從兩部法律的結構來看，澳門《文化遺產保護法》多出兩章 38 條，主要區別在於澳門《文化遺產保護法》增加了一些地域特色性的內容，包括設立文化遺產委員會，建立評定程序，為“澳門歷史

城區”制訂保護和管理計劃，將非物質文化遺產納入保護對象，明確保護被評定的動產，文化局在文化遺產保護上發出具約束力的意見，對保護修葺提供支持，將古樹名木納入保護對象，實行獎懲措施等。⁸

(二)《文化遺產保護法》的內容

澳門《文化遺產保護法》在闡述制訂文化遺產政策的目的時明確指出，旨在“彰顯澳門特別行政區及其社群的共有文化的特性”，促使並確保“文化遺產得以保存”，以及維護“環境景觀的品質”，“促進並確保人們共用文化遺產”，促進“居民的社會福祉及經濟的增長和其生活素質的提升”。這一宗旨充分反映了法律為現實服務的精神。

澳門《文化遺產保護法》提出了實施過程中需要遵守的10條原則：“平衡原則”指採取適當手段，以確保促使經濟增長和社會進步的政策與保護文化遺產的政策互相配合，從而推動澳門特別行政區的綜合、和諧及可持續發展，強調保護文化的根本目的在於傳承歷史，造福當代。“機構協調原則”要求保護文化遺產的各公共部門的工作應互相配合和協調；“預防原則”、“擬訂清單原則”是指建立起文化保護清單，利於識別、維護和弘揚，防止文化遺產的組成部分破損、毀壞或滅失；“推廣原則”、“參與原則”既吸引公眾參與文化遺產保護工作，又為公眾參與文化遺產保護工作提供條件，增強民眾對於文化遺產的保護意識，形成文化遺產的保護氛圍，同時“尊重原則”也確保尊重公眾的宗教信仰、傳統習俗及文化表現形式；“規劃原則”、“適度原則”：都是強調文化保護工作要有計劃性、預見性和系統性；“衡平原則”就是確保合理分擔和分配因實施文化遺產保護制度而產生的開支、負擔及利益。《中華人民共和國文物保護法》則高度概括文物工作的方針為“保護為主、搶救第一、合理利用、加強管理”。

澳門《文化遺產保護法》明確了文化遺產保護政策的內容為：“制訂保護文化遺產的策略性指引；綜合管理‘澳門歷史城區’；藉制定計劃、方案及指令，設定文化遺產保護工作的優先順序；調動保護文化遺產所需的人力、技術及財政資源；訂定文化遺產保護政策與其他領域的政策之間的協調模式；維護文化遺產所有人的權利；開展專業技術人員及專業技工的專業訓練；增強公眾對文化遺產的珍視；推動可持續及優質的旅遊”。整部法律以非常大的篇幅詳細規定了對評定的不動產、動產、非物質文化遺產以及古樹名木的保護規定，對“澳門歷史城區”則有獨立篇章條文及制度規範相關保護工作——“澳門歷史城區”保護及管理計劃和局部計劃。

文物保護的主要目的之一是讓公眾有權享用文化遺產，觀賞、體驗、品味文化遺產的精髓和魅力，同時任何人都有義務保存、弘揚文化遺產。《文化遺產保護法》明確了被評定的財產所有人的權利及義務。被評定的財產所有人享有的權利包括：“取得相關資料；知悉為保護文化遺產而設定的優先順序及政策措施；獲得補償性賠償；申請按公用徵收制度徵收；享受稅務優惠、稅收鼓勵、財政支持計劃及其他性質的支持計劃”。與此對應，應承擔的一般義務則是：“適當使用有關財產，避免該等財產破損、毀壞或滅失；向主管的公共部門提供所需的資料；執行對保護被評定的財產屬必要的工程或工作；處分所屬財產時，確保文化局行使優先權”。《中華人民共和國文物保護法》第6條規定“屬於集體所有和私人所有的紀念建築物、古建築和祖傳文物以及依法取得的其他文物，其所有權受法律保護。文物的所有者必須遵守國家有關文物保護的法律、法規的規定”，第7條指出“一切機關、組織和個人都有依法保護文物的義務”。

此外，澳門《文化遺產保護法》還規定了獎勵、優惠、支持和處罰制度。為表彰在保護文化遺產方面有突出貢獻者，《文化遺產保護法》設立了建築設計獎、保養和修復文化遺產獎、保護非物質文化遺產獎、弘揚文化遺產獎。同時，對於被評定的不動產及位於其緩衝區內的不動產可以享有市區房屋稅、營業稅、所得補充稅及職業稅、印花稅等方面的稅務優惠及稅收豁免。另一方面，對違反《文化遺產保護法》相關規定者，法案中亦規定了處罰制度，其中刑事制度包括不法遷移罪、不法出境罪、毀壞考古物或考古遺跡罪、違令罪等；行政處罰制度則是針對被評定的財產所有人違反相關義務，違反規定在紀念物上張貼或裝置任何宣傳品，違反各項通知義務，違反有關保護古樹名木的規定等行為進行罰款等行政處罰。

四、澳門《文化遺產保護法》的特點

結合上述內容，澳門《文化遺產保護法》一方面汲取了國際公約及世界通例的精神，一方面又特別針對本地區的實際情形而作出適度調整，由此而使該法體現出以下四個特點。

第一，更新保護理念。整部法律對“文化遺產”的概念進行了科學界定，把物質和非物質文化遺產共治一爐，極大地豐富了原有的文化遺產概念；在着力保護文化遺產物質載體的同時，重視發掘和保存其蘊涵的精神價值、思想觀念和生活方式等無形文化遺產，從而推動社會公眾維護和弘揚歷史上遺留下來的具有重要文化價值的物質與非物質財富。

第二，突出保護中心。“澳門歷史城區”作為世界文化遺產，在整部法律中作為重中之重，處於受保護的中心位置。《文化遺產保護法》中設立了獨立的篇章，詳盡闡述“澳門歷史城區”保護及管理計劃和局部計劃，以確保其得到全面而有效的保護，從而“在城市生活、文化、環境方面可持續地發揮作用”。

第三，擴大保護範圍。根據新界定的文化遺產概念，受保護的文化遺產範圍除了特定的“澳門歷史城區”之外，還涉及具歷史文化價值的動產、非物質文化遺產、考古遺產及古樹名木等的保護，凡具重要文化價值的文明或文化見證，都在受保護之列，確保澳門的文化遺產得以發揚光大和世代傳承。

第四，集聚保護合力。《文化遺產保護法》視文化遺產保護為系統工程，涵蓋了多項配套規定和舉措，包括明晰政府、居民、被評定的財產所有人的權利與義務，設立文化遺產委員會，建立不動產類文化遺產的評定程序，規定文化局在文化遺產保護上發出的意見具有約束效力，明確文化遺產保護的獎勵、優惠及支持和處罰機制，集聚力共同參與保護澳門文化遺產。

《文化遺產保護法》既充分吸收了世界先進文保理念，也關注、兼顧到澳門本地在文化遺產保護上所需要面對的各類具體問題，聽取了公眾意見，參考了國內的法律，在彰顯文化價值的獨特性外亦考慮到環境美學價值。所以，這部法律是符合澳門文化遺產保護的實際情況的。

依據《文化遺產保護法》，澳門特區政府又制訂了相關的補充、派生性法規、行政規章和管理計劃，包括文化遺產委員會相關規定的第 4/2014 號行政法規、在市政牧場舊址及市政狗房的評定程序中訂定臨時緩衝區的第 172/2015 號社會文化司司長批示、文化局組織及運作的第 20/2015 號行政法規等。

五、《文化遺產保護法》對澳門文化遺產保護的影響

《文化遺產保護法》雖然立法過程曠日持久，但其相關理念以及制度設計層面對文化遺產保護的貢獻將是舉足輕重的，澳門的文化保護工作有了更可靠的法律依據和更完善的管理機制。

首先，構建了比較完整的澳門文化遺產保護體系。《文化遺產保護法》涵蓋內容多，覆蓋範圍廣，“包括不動產、動產、考古遺產、非物質文化遺產以至古樹名木的保護，關係着業權人以及一般市民大眾等多方的利益及權益，具體操作涉及主管工務、規劃、市政等範疇的多個公共部門”⁹；整部法律理念先進、規則細緻、邏輯嚴謹，構建了比較完整的澳門文化遺產保護體系，為以後的法律適用和細則性實施奠定了比較堅實的基礎，對澳門文化遺產保護工作的持續健康發展有着重要的指導意義。

第二，提供了保護和合理利用澳門歷史城區的法律依據。“澳門歷史城區”作為世界文化遺產，是人類的瑰寶，是澳門文化身份的象徵。不同於其他世界文化遺產，澳門歷史城區是與街道、人群融為一體的，要在發展經濟、民生與維護保育世遺中取得平衡，那就得在保育中發展，在發展中保育。

《文化遺產保護法》在澳門歷史城區的保護及管理計劃中，為對文化遺產及空間特徵加以完好保存，對“景觀管理監督、建築限制條件、城市肌理的維護措施及改造限制、建築修復準則”進行了規範和管理，並明確任何性質的城市規劃，均須遵守“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃的規定。通過法律條款的限制和約束，使人們在合理利用的過程中，把歷史文化的魅力和風采延續下去。

第三，形成了有效的文化遺產管理機制。澳門建築遺產眾多，由於歷史的原因，業權分散，管理權分割，含混不清的業權和管理權導致了一些爭議事件的發生¹⁰，各方的訴求體現在：業主尋求權益保障，公眾需要享用遺產，遺產自身需要得到保護，單靠政府的力量實現保護再利用存在很多難題。

《文化遺產保護法》的出台使得各方利益的平衡問題迎刃而解。法律規定，不論建築物的歸屬如何，其實體管理行為都歸政府，並對“被評定的財產所有人”的責任和義務作出明確規定，政府提供技術及經濟支持對建築遺產進行保護和修復，換取對文物的使用權，保障建築遺產對公眾開放，創建社會效益，並使建築遺產得到保護，而業主則可以減免在歷史建築修復保護過程中的經濟負擔，甚至還能獲得經濟收益。¹¹ 這樣，通過公私合作的文化遺產管理方式，可以實現多方共贏。

六、結語

澳門文化遺產保護的法律建設經過了從無到有、由少到多的發展歷程並取得有目共睹的成績，這在“澳門歷史城區”的保護方面體現尤為明顯。文化遺產保護的相關法律工作已漸成體系，十章一百多項法律條文編寫也具有一定程度的預見性，而且就目前來看，各方面運作尚屬良好。當然，一部法律，覆蓋範圍廣、涉及利益眾，關聯部門多，不可能窮盡面對的所有情況和問題，在文化遺產保護法制建設、公眾媒體宣傳、預防、規劃和執行監管方面依然任重道遠，在未來的發展中，澳門世界文化遺產的保護領域尤其是“澳門歷史城區”的法律管理保護方面也還會面臨各式各樣新的衝突、問題與困難，但筆者相信對澳門而言，這既是挑戰，也是個機遇。

澳門經過多年來的理論借鑒和經驗積累，在文化遺產保護、利用與社會發展以及經濟效益之間達成了一個新的平衡，利用好法制發展高起點、高標準和當前的發展契機，澳門的文化遺產法律保護一

定會在大中華區域內樹立一個典範，更可以在世界文化遺產保護建設的隊列中，佔有重要的一席之地。

註釋：

- ¹ 見《全國人民代表大會常務委員會關於批准〈保護世界文化和自然遺產公約〉的決定》(1985 年)，載於中國人大網：<http://law.npc.gov.cn/FLFG/ksjsCateGroup.action>，2016 年 3 月 29 日訪問。
- ² 張鵲橋：《澳門文化遺產保護的回顧和展望——從〈文物保護法令〉到《〈文化遺產保護法〉》，載於《城市規劃》，2014 年第 38 卷增刊，第 80 頁。
- ³ 見第 34/76/M 法令《關於澳門藝術財產分類事宜》。
- ⁴ 見第 56/84/M 號法令《修改附載於六月三十日第 56/84/M 號法令及五月三十一日第 90/89/M 號訓令之古蹟、建築群及名勝名單》。
- ⁵ 見第 83/92/M 號法令《修改附載於六月三十日第 56/84/M 號法令及五月三十一日第 90/89/M 號訓令之古蹟、建築群及名勝名單》。
- ⁶ 見澳門第 83/92/M 號法令之附件 I、II、III、IV。
- ⁷ 李嘉曾：《〈文化遺產保護法〉辯證談》，載於《澳門日報》，2014 年 2 月 26 日，第 E06 版。
- ⁸ 同註 2，第 82 頁。
- ⁹ 同上註，第 85 頁。
- ¹⁰ 包括媽閣廟爭權事件、藍屋仔事件、東望洋燈塔事件等引發了澳門社會對文物保護法規的熱烈討論。
- ¹¹ 吳衛鳴：《文化遺產讓澳門更有魅力》，載於紫荊網：<http://www.zijing.org/htmls/zz/647066.shtml>，2016 年 3 月 29 日訪問。