

1

澳門文化遺產保護脈絡

文遺保護——政府說了算？

早於 20 世紀初，澳門跟隨葡萄牙「國策」，藉着公共工程保護紀念物。然而，當時的保護並不是出於文化考慮，只是為了城市景觀、環境、衛生與國有的紀念價值。「文化保護」四個字根本沾不上邊，只是將有價值的建築物當作名勝古蹟及城市的標記。

隨着城市發展，保護紀念物雖然終於納入了議事日程，但原因是城市需要更新蛻變，才可緊隨現代化的潮流。在未達成共識的國家裏，保護具考古、歷史、藝術或景觀價值的動產或不動產常被不明箇中價值的人認為是阻礙發展的「絆腳石」；但妥善保護具有價值的歷史建築，亦是維持一個城市歷史軌跡及底蘊的基石，如何在社會經濟發展及文化遺產保護之間取得平衡，成為具挑戰性及爭議性的課題。可惜歷史告訴我們，城市進行大規模重建，會令城市失去原本的人文特色，每一座城市變成「複製品」，失去了歷史發展軌跡、歷史人物的足跡、民族主義及宗教信仰。

正因如此，隨着人民生活質素的提升，城市不單着重經濟上的大興土木，也開始重視人文素養及環境保護，公民也漸漸重視文化遺產保護，有助提升大眾的保護意識。當文化遺產成為公共政策的議題時，公民轉趨關注文化遺產保護措施的落實程度，亦着力推動政府制定更有利於保護歷史建築的政策。如果歷史建築受到破壞，公民就會主動參與，以社會運動等方法要求政府重視文化遺產保護，政府此時需要直接面對公民的訴求，亦要與不同利益持分者協商，形成政府與公民的互動關係。

文化遺產保護概念在各地的形成、昇華及轉變，與國際社會開始關注文化遺產的保護狀況不無關係，尤其是聯合國教科文組織於 1972 年通過《保護世界文化與自然遺產公約》，設立了

世界遺產及自然遺產基金，令國際間共同建立保護世界遺產的責任，共同推動保護全球的歷史及自然瑰寶，不同的國際組織也相繼通過保護文化遺產的憲章及宣言。一國的文化遺產被列入《世界遺產名錄》後，該國須履行國際公約的責任，接受國際社會監督。如果一國的文化遺產保護政策不完善，國際組織可能向該國提出要求改善。自此，文化遺產保護政策的制定，不再以國家為唯一主體，國際組織、地方團體及私人團體等亦可產生影響。

澳門的管治一直強調精英和社團的角色，因公民較缺乏參與的途徑，導致文化遺產保護運動的發生，影響政府的管治。澳門現代管治基礎的三次轉變，可以歸納為四個時期：葡萄牙海外行政系統時期（1955年至1974年）、自治時期（1974年至1990年）、政權移交至中國過渡時期（1990年至1999年）及特別行政區時期（1999年至今）。1974至1999年期間，葡萄牙對澳門的管治按照《澳門組織章程》的規定進行，可說是由澳門總督為首的行政主導模式，總督及立法會同時具有立法權，而司法權只為自治，終審需要上訴至葡萄牙。1999年後，按照《澳門特別行政區基本法》的規定，以「一國兩制」、「澳人治澳」及「高度自治」為原則而設立澳門特別行政區，在中國中央人民政府授權下，實行行政主導，惟行政長官不再具備立法權，只可以制定行政法規，並具有獨立的司法權及終審權（詹中原，2005）。

澳門進入過渡期後至回歸前的政治發展，圍繞着澳門的主權移交而推展，尤其是公務員當地語系化朝向更具代表性的官僚體系、法律當地語系化、官僚貪污控制的行政改革，但澳門居民不會主動參與政治、不相信選舉及澳葡政府，而澳葡政府依賴親北京社團的合作推動公共政策。澳門回歸後的政治轉型受到現代化主義者（Confucian-style modernizer）管治哲學影響，

特區政府的認受性得以提升，加上官僚機關的改革、公民參與由選舉走向競爭、博彩經營權的開放及有組織犯罪減少，以及政治經濟的區域合作及對抗，形成澳門本土政治的複雜關係（Lo, 1995; 2008）。博彩業開放讓相關利益團體進入立法會，行政長官相繼成立新的諮詢組織吸納公民參與及發表意見，行政長官以強勢領導維持管治。

澳門奉行行政主導，由執政者按其意志透過政府的行政系統推動施政，再透過以親北京（或親政府）團體為核心的執政聯盟推動政策的落實。此做法在公民要求較低的政治環境下的確有利於施政。無論是婁勝華（2004；2006）、高炳坤（2009）、潘冠瑾（2010）、何秋祥、蔡嘉琳（2009）、區耀榮（2014）、謝四德（2009），還是辜麗霞（2008）的觀點，他們認為特區政府若要維持澳門的有效管治，必須透過不同方法與社團建立密切的合作關係，尤其是代表性社團，特區政府須與社團建立緊密的管治聯盟，讓社團成為政府的「代理人」提供公共服務，委任社團人員成為諮詢機構成員，從而組成有效的政策網絡。特區政府更需要協助社團培養領袖，向社團給予資源，輔助其發展，從而有助政策落實。

不過，如果公民重視社團作為仲介角色，澳門就不應有越來越多的遊行和示威。更多的公民選擇自發行動，反對甚至衝擊政府的政策，對文化遺產保護帶來了壓力。公民參與時，如何與非政府組織、國際組織的合作，透過游說、輿論或社會行動等達到目的，過程中公民參與的成效及作用等，較忽略人民在議題中所扮演的角色。

若公民對政策的態度轉變，尤其是對政策的要求增加，上述的政策制定方法未必行之有效。社團除了與政府建立良性及管治聯盟關係，亦需要面對公民的壓力及選舉的選票考慮等因素，一旦社團作出與公民要求相違背的行動，會影響其能否

在立法會選舉中取得議席，傳統社團不一定願意再為政府的政策全部背書。因此，在行政主導的過程中，需要強化公民參與制定政策的過程，平衡兩者之間的矛盾。此外，澳門由中央政府授權地方自治，當面對涉及國家的議題時，尤其是關乎國際組織認可的議題，應當如何解決高度自治與國家管治之間的問題，也是政府新的管治課題。

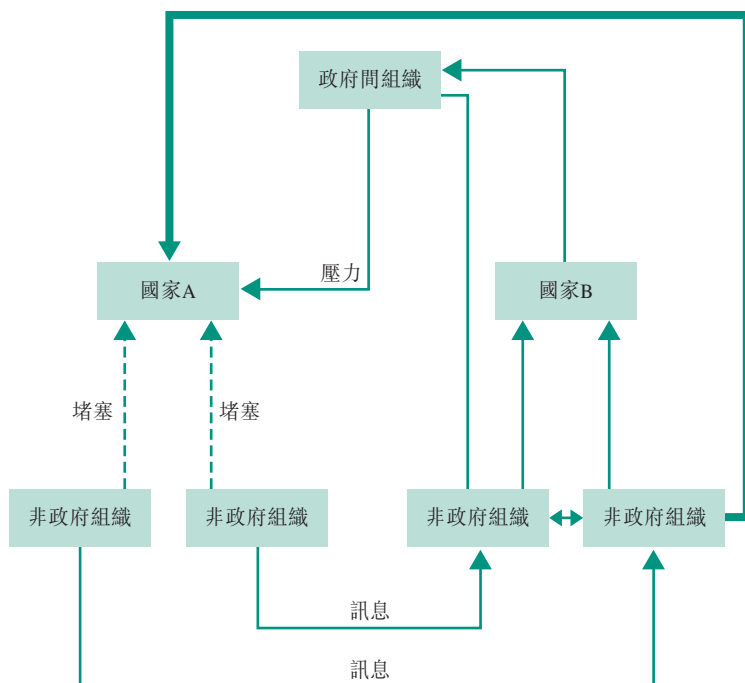
在澳門管治的大環境下，澳門政府制定文化遺產保護政策，仍離不開以封閉的精英決策模式制定。中國於1999年12月20日對澳門恢復行使主權後，聯合國教科文組織在2005年將「澳門歷史城區」列入《世界遺產名錄》。自此，澳門的文化遺產保護除受本地社會重視外，亦需接受國際社會的監督，公民的文化遺產保護意識顯著增強。同一時期，澳門社會經濟環境的急速轉變，社會經濟發展與文化遺產保護之間存在嚴重衝突。世界遺產周邊範圍的城市建設，容易破壞文化遺產的景觀及環境，過去多年便發生過多宗歷史建築保護爭議事件，如拆卸下環街市、社會工作局大樓、望廈兵營、高園街公務員大廈及中西藥局等，以至於美珊枝街設臨時戒毒中心，甚至是在氹仔小潭山及路環疊石塘山興建高層樓宇。

在多場文化遺產保護運動中，公民主動參與，要求特區政府妥善保護文化遺產。當公民的行動無法改變政府決定時，公民主動尋求跨國組織的協助，借助跨國組織向特區政府施加壓力，迫使政府改變，形成了瑪格麗特·E·凱克 (Margaret E. Keck) 和凱薩琳·辛金克 (Kathryn Sikkink) (2005) 提出的「倡議網絡」。當一個地方的人民發現政府不聽取人民的訴求時，會轉向國際社會尋求協助，以迴飛鏢的模式，由國際社會非政府組織向國家施加壓力，迫使政府改變政策。一旦網絡形成後，政府懼怕在政府與國際組織的恆常機制以外，公民會再次要求

國際組織對政府施加壓力，「護塔行動」及「守護路環行動」就是當中明顯的例子。

倡議網絡理論強調公民要求跨國行動者介入，需要了解公民在公共政策的參與情況，才可分析公民如何啟動跨國的大門。公民、政府與跨國行動者在倡議網絡裏的互動，透視澳門文化遺產保護的公民參與，是值得探討的問題。由於特區政府不重視公民的聲音，公民借助跨國行動者的力量，向特區政府施壓，最終達到改變政策的目的。倡議網絡理論還提到迴飛鏢模型

圖1.1 迴飛鏢模型



資料來源：瑪格麗特·E·凱克、凱薩琳·辛金克（2005：14）

模型 (boomerang pattern)，若行動者的理念無法得到政府的有效回應時，行動者除了向國內的地方組織、社團、企業、個人及媒體等尋求支援外，亦會找國際組織尋求協助，從而建立行動者之間的連結。此外，若政府拒絕與行動者作出有效溝通，行動者就會加強倡議網絡的力度，擴大影響範圍，亦促進網絡達成倡議的目標，具有跨國網絡特性的迴飛鏢模型就會出現。從圖1.1可以得知，行動者向國際非政府組織尋求協助時，國際非政府組織評估其自身利益與相關議題的關係後，才決定會否參與網絡，並向有關政府施壓，要求有關政府改變政策方向 (瑪格麗特·E·凱克、凱薩琳·辛金克，2005)。

本書結合行動者 (公共部門、私人部門及第三部門) 的參與，加上因澳門部分文化遺產屬世界遺產，對建築物進行評估及修復等工作，需要國際組織及專家學者共同探討。政府部門除了包括負責統籌文化遺產工作的部門外，還包括中央政府及其相關的部門，如諮詢組織、工程、街道及相關建築的管理機構等；私人部門則主要是涉及有關個案的商業機構及發展商；第三部門則以社會團體為主，包括正式或非正式團體，在過程中曾參與保護的團體等，以及沒有明顯背景的公民。因此，在綜合個案的行動者後，本書個案的行動參與者包括常見的公共部門、私人部門及第三部門，並包括國際組織、專家學者及公民 (見表1.1)。

本書以倡議網絡結合不同參與者的行動，尤其是公民參與，藉着分析「護塔行動」及「守護路環行動」，回顧這兩宗事件的背景、進程及困局，了解特區政府公共政策的公民參與情況。由於特區政府沒有重視公民參與，不同的行動者對於共同價值的推動，以及連結相關議題，加上互聯網絡發揮的影響力，動員公民參與歷史建築及遺址的保護，以及動員海外國際組織介入，自發組成倡議網絡，對政府施加壓力，迫使特區政府改變政策。特區政府需要在倡議網絡已形成的基礎上，順應

表1.1 文化遺產保護行動者的分類

行動者	主要特點	例子
公共部門	負責文化遺產保護的部門、在文化遺產相關的其他部門，如諮詢組織、工程、城市規劃、街道、城市建設、旅遊、遺產管理實體等、相關的監督實體，以及上級政府及其部門等。	中央人民政府、文化局、民政總署、土地工務運輸局、文化諮詢委員會等
私人部門	能夠影響文化遺產保護，或發展文化遺產項目，從而獲取利益的組織。	地產發展商、業權人等
第三部門	參與文化遺產保護，爭取支持，以及維護一定利益的民間團體。	澳門歷史文物關注協會、澳門歷史學會、澳門文物大使協會等
國際組織、專家學者	對保護文化遺產監督、提供指導、規劃及專業意見的組織及人士。	聯合國教科文組織世界遺產委員會、世界遺產專家等
公民	關注文化遺產保護的普羅大眾，為了爭取某種要求，透過不同網絡自發組成的非正式組織。	關注相關議題的公民、非正式組織（如「護塔連線」、「守護路環行動」）等

資料來源：筆者整理

社會的轉變，政策制定需要加強公民參與，與公民建立參與政策制定的互動，吸納公民的意見，避免公民再次引發跨國組織的介入。此外，在「一國兩制」的框架下，特區政府面對既屬於地方事務又屬於國際議題時，中央政府與特區政府需要妥善處理當中的關係及問題，以符合高度自治的原則。

百年文保——緩慢地成長

澳門自1912年跟隨葡國政府的政策，以公共工程形成文化遺產保護的雛型。在早期還沒有「文化遺產」的概念，只是以

「紀念物」(monumentos) 作為保護某些建築物。而「紀念物」亦稱作「古蹟」或「名勝」。經歷了保護紀念物的階段，澳葡政府漸漸深化法規及部門職能的建構，不斷完善文化遺產的保護類型、建築物列表及組織部門職權，但重點只放在保護葡式建築物，使殖民地歷史能夠在社會上突顯出來。澳門回歸後，文化遺產保護則着重於申報世界文化遺產，以及持續地保護已列入文化遺產保護清單內的建築物。

澳門文化遺產保護歷程可以分為五個階段：第一個階段是20世紀初至50年代，藉工程建構保護模式。1912年，葡萄牙政府《屬地工程公所章程》(Regulamento geral das direcções e inspecções das obras públicas das colónias) 在澳門生效，而澳門工程公所(Direcção das Obras Públicas da Província de Macau) 亦於1914年正式成立(Imprensa Nacional de Macau, 1914: 226-229)。該公所具有「研究、興建及維護建築物及公共紀念物」的職責(Imprensa Nacional de Lisboa, 1914: 214-217)，成為保護澳門文化遺產的先驅。另外，1940年組織審美委員會(Comissão de Estética) (Imprensa Nacional de Macau, 1940: 147)，包括審核有關紀念物的保護及中國寺廟，成為首個具有保護文化遺產職能的委員會。

20世紀50至60年代被視為文化遺產保護的具體時期，澳葡政府於1953年成立委員會，藉此「公佈辦法以使保護及保全各海外省地方上有關價值性歷史性以及美術風景原則上之一切古蹟」(Imprensa Nacional de Macau, 1953b: 843)，亦藉頒佈單行的訓令限制大砲台區域發展和前地空間的利用(Imprensa Nacional de Macau, 1961: 316-317；Imprensa Nacional de Macau, 1966: 1012)。因此，葡萄牙政府仍相當重視各海外省的文化遺產保護，尤其是澳門的一九五三年七月十一日第2032號律例在1953年生效之後(Imprensa Nacional de Macau, 1953a: 843)，形成了承擔文化遺產保護的初步管理結構。