

【書面質詢】

收緊燈塔周邊區域樓宇限高 清拆東望洋爛尾樓違法部分

2005年，特區政府成功申請將澳門歷史城區列入《世界文化遺產名錄》，政府在申報書上強調：「高樓大廈已經淹沒了具有相同歷史與建築風格的許多其他東方城市，澳門保存歷史與文化的成果就顯得難能可貴！」盡力維護原來的歷史建築氛圍，是澳門向聯合國教科文組織以至全人類的莊嚴承諾。

非常遺憾的是，在政府保育不力、法規嚴重缺位之下，有逾150年歷史的東望洋燈塔慘遭超高樓逐步淹沒，昔日指引歸途的明燈變得暗淡。如果近年接二連三的文物塗鴉事件值得譴責，政府牽頭的不作為對世遺造成不可逆轉的破壞，應該是「罪大惡極」。

2007年，政府擬大幅放寬東望洋山南面多個地段建築物高度，其中將羅理基博士大馬路136號地段批予中聯辦，興建近100米的辦公大樓，觸發「民間護塔行動」。因應教科文首次向特區發出警告，對燈塔景觀受到周邊建築物高度威脅表示強烈關注，政府被迫作出第83/2008號行政長官批示<sup>1</sup>，訂定燈塔周邊區域興建樓宇容許的最高海拔高度。

然而，燈塔限高批示一直被批評過於寬鬆，助長了一系列合法不合理的超高樓項目，其中漁人碼頭A地段酒店項目位處緩衝區邊緣（分區4），根據批示樓宇限高為90米，但有關高度一旦建成，將破壞沿岸望向燈塔的景觀，更可能引發沿岸其它潛在項目爭相仿效，結果發展商在「沒有違法」的情況下依然選擇將高度降至60米，以平息保育爭議。

又例如，羅理基博士大馬路135號地段近期已建成「符合限高」的85.2米高樓，同樣在90米的「合法範圍」內（分區5-2），連同周邊高樓陸續拔地而起，東望洋山南面將形成一幅阻擋燈塔的「巨型圍牆」，「圍牆」高度與東望洋山看齊，令尤其是土生土長居民無不聞者心酸。

<sup>1</sup> [https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/15/despce\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/15/despce_cn.asp)

此外，位處限高 52.5 米範圍（分區 6-3）的東望洋斜巷 18 至 20 號地段，2008 年之前原獲批興建 126 米超高樓，後來在限高批示公布前夕瘋狂趕工建成如今的 81.32 米，即使如此，有關項目依然被叫停而爛尾至今將近 11 年。近年，政府透露允許爛尾樓維持現有高度並重新動工，此舉不但踐踏限高批示的原則和精神，對燈塔景觀造成惡劣影響，同時進一步打擊國際社會對政府保護世遺工作的信心，過程中文化部門對此竟然不表反對。

基於該爛尾樓多年來對燈塔景觀的潛在威脅，例如從伯多祿局長街已再看不見燈塔，新澳門學社曾於 2016 年 12 月前往巴黎的教科文總部向世界遺產中心最高負責人反映保育危機，世遺中心在隨後 2017 年 6 月發表的決議案<sup>2</sup>，其中點名關注該爛尾樓項目，對特區政府的保育工作再提要求，並對仍未依法編製《澳門歷史城區保護及管理計劃》表示遺憾，決議案指出由於缺乏世遺管理法律和總體城市規劃，令緩衝區周邊發展計劃對景觀一致性帶來負面影響。

直至 2019 年 5 月，世遺中心發表新一份決議案<sup>3</sup>，再次提醒特區政府根據《世界文化和自然遺產保護公約實施守則》<sup>4</sup>（“*The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*”）第 172 條，當工程展開之前，而該工程有可能對世遺構成不可逆轉的影響前，政府須向世遺中心提交項目詳細資料，以尋求維護突出的普世性價值（OUV, Outstanding Universal Value）的適當處理方案。

不過，當民間的「保護東望洋燈塔關注組」早前向教科文提交報告，要求清拆爛尾樓項目高於限高批示的樓層後，文化局局長居然聲稱世遺中心並不反對維持現時超出限高的做法。事實上，世遺中心新一份決議案僅表示，收到特區政府報告指正與項目發展商討論賠償，中心又要求政府就其他可能影響世遺的工程提交報告，可以藉此推論出世遺中心目前仍未滿意收到報告的範圍，毫無證據顯示世遺中心不反對甚至贊成爛尾樓按如今超出限高批示的高度續建。

<sup>2</sup> <https://whc.unesco.org/en/decisions/7086/>

<sup>3</sup> <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-7B-en.pdf>

<sup>4</sup> <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>

綜上所述，本人現行使《基本法》和《議事規則》之監察的權力，向特區政府提出書面質詢如下。敬請根據《對政府工作的質詢程序》第十五條，在行政長官收到書面質詢之日起 30 日內作出書面答覆。

- 一、燈塔限高批示一直被批評太過寬鬆，衍生大量「合法不合理」的情況，例如漁人碼頭、羅理基博士大馬路等地段的超高樓項目，均座落於限高 90 米的區域，但項目一旦建成卻會完全遮擋燈塔景觀，多年來均引發保育爭議。若縱容下去，燈塔往南方向的景觀將被重重圍困。請問政府何時願意檢討和收緊燈塔周邊限高，並將之提升至行政法規甚至法律位階，盡可能挽救燈塔的剩餘景觀？
- 二、針對東望洋斜巷爛尾樓項目，由於現有高度乃係當年燈塔限高批示公布前夕瘋狂趕工建成，若准予維持高度重新動工，將踐踏限高批示的原則和精神，嚴重破壞燈塔景觀。更甚的是，教科文已不只一次對此表達強烈關注，並認為可能對世遺構成無法挽救的影響。為了履行對教科文以至全人類的國際承諾，請問政府何時決定以公共利益為由，勒令清拆爛尾樓高於限高批示的樓層，讓項目合法建成，解除糾纏近 11 年的保育危機？
- 三、世遺中心新一份決議案關於燈塔部分，僅提及漁人碼頭和東望洋斜巷爛尾樓，但羅理基博士大馬路多個地段已陸續動工或計劃興建高樓，其中 135 號地段已建成高樓完全遮擋了燈塔視線。請問政府是否已根據《世界文化和自然遺產保護公約實施守則》規定，向世遺中心提交羅理基博士大馬路多個可能影響世遺的項目詳細資料，而中心倘有的回覆為何？政府又有否識別出其他潛在影響世遺景觀而未依守則向中心提交資料的工程項目？

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 6 月 11 日

12