



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

《文化遺產保護法》法案

意見書目錄

引言	1/4
I - 引介	4
II - 概括性及細則性審議	10
- 法案背景	10
國際法 - 《世界文化及自然遺產公約》	16
澳門法律秩序中的文化遺產	18
文化遺產的法律性質	27
文化遺產及文化財產	30
文化遺產的定義	31
比較法	32
文化遺產定義的立法處理	34
國際法 - 《保護世界文化遺產公約》	37
- 法案的分析	43
文化遺產的概念(第二條及第三條)	45
澳門特別行政區的基本義務(第四條)	50

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including names like 'C', 'M', 'L', 'S', and 'H'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案第五條的定義	53
一般原則(第六條)	73
保護文化遺產的目的(第七條)	74
居民的權利與義務(第九條及第十條)	76
所有人的權利與義務(第十一條及第十二條)	80
公共行政當局的一般義務(第十四條)	80
文化遺產委員會(第十六條)	82
不動產文化財產(第十七條及第十八條)	87
評定程序(第十九條至第二十七條及第六十二條至第六十三條)	89
公開諮詢(第二十四條、第五十四條及第七十九條)	101
緩衝區(第二十二條、第二十七條及第二十八至三十一條)	103
拆除被評定的不動產(第三十二條)	122
遷移(第三十三條)	123
不動產類文化財產的用途(第三十四條)	126
在被評定的不動產上刻畫、張貼和裝置(第三十五條)	128
研究報告及計劃(第三十八條)	131
強制保養的工程(第三十九條)	132



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'Lu', 'W', 'H', 'Y', and 'Z'.

移轉及優先權(第四十條及第四十一條)	135
城市規劃(第四十三條)	140
產生巨大影響的工程(第四十四條)	152
中止和修改工程准照或計劃(第四十五條)	156
禁制(第四十六條)	164
取得和徵收(第四十七條)	168
補償性賠償(第四十九條)	175
交換(第四十八條)	180
澳門歷史城區(第五十條至第五十七條)	182
被評定的動產(第五十八條至第六十五條)	189
考古遺產(第六十六條至第六十九條)	192
非物質文化遺產(第七十條至第八十二條)	194
處罰制度：刑法制度及行政處罰制度(第九十二條至第一百零五條)	198
最後及過渡規定(第一百零六條至第一百一十八條)	214
小結	219
III 結論	221



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第三常設委員會

第 4/IV/2013 號意見書

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

事由：《文化遺產保護法》法案

引言

1. 2012 年 4 月 12 日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《文化遺產保護法》法案。立法會主席早於 2012 年 4 月 16 日就接納了該法案，並派發給所有議員。
2. 該法案於 2012 年 7 月 17 日在立法會全體大會上進行了引介。
3. 上述法案於 2012 年 10 月 18 日在立法會全體會議上進行了討論，並在 22 票贊成且無反對或棄權的情況下獲得一般性通過。
4. 2012 年 10 月 18 日，立法會主席以第 920/IV/2012 號批示將細則性審議本法案和提交意見書的工作交予本委員會，同時以第 14/IV/2012 號通知，指派顧問團 B 工作小組及 F 小組協助分析審議。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

5. 為此，2012年11月9日直到2013年8月7日，委員會召開了31次會議，對於法案進行分析。其中，政府代表出席了27次會議，並按委員會要求，在逐條分析討論過程中作詳細說明，以便委員會可瞭解相關的立法政策取向以及具體的技術解決方案。
6. 基於天津市的文化遺產情況與澳門相似，均兼具中西文化特色，在委員會討論過程中，有議員多次引用該市的文物保護條例，故此，委員會決定前往該市考察，希望有助於對法案的審議。委員會於2013年3月22日向立法會主席提交了申請函，在未獲得主席批准前，政府代表向委員會發出了前往天津市考察的邀請。委員會成員、黃顯輝議員、蕭志偉議員和顧問團於本年5月25至28日訪問了天津市，透過瞭解該市保護及管理文化遺產的具體情況，以及與相關官員的會議，立法會議員及顧問對天津市的文化遺產政策及法律有了更深入的理解。
7. 委員會曾兩次要求立法會主席批准延長細則性審議期限，並均獲得立法會主席的接納。
8. 鑒於法案的涉及層面廣泛，影響深遠，技術複雜，委員會在2012年11月9日的首次會議上決定做公開諮詢，並透過傳媒向公眾呼籲提供意見。委員會收到多份個人及團體的意見書，並逐一對其意見



[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

及建議作了分析。最後文本大部分的修改及完善都反映出民間社會的重大貢獻。

9. 委員會就政府所提交的法案文本提出了一系列旨在改善其條文內容的建議，情況後續再作詳細說明。若干的建議獲得接納，相信這些建議可使現正審議的法案的條文，能夠更好地履行其職能。
10. 法案 2013 年 7 月 29 日，政府向立法會提交了最後文本，接納了委員會及立法會顧問團的大部分意見，以及立法會顧問團的法律技術分析。
11. 經過條文討論及考慮法案的立法取向和解決方案作出後，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定發表意見並製作意見書。為便於敘述及引述，意見書按如下方式編列：

I - 引介

II - 概括性及細則性審議

III - 結論



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

引介

12. 根據政府提交並附隨於法案的理由陳述，提案人認為現時澳門特別行政區有關文化遺產的立法情況是：“目前澳門對文物的保護措施主要適用六月三十日第 56/84/M 號法令及十二月三十一日第 83/92/M 號法令，前者定出了各類文化遺產的定義，規範了保護建築、景色及文化財產的事宜，並清楚規定了保護文化遺產的各種程序；後者則設立了具建築藝術價值建築物的保護類別，重新調整了紀念物、建築群及地點的評定名單。”

13. 提案人還在理由陳述內說明瞭促使本次立法的一個主要理由是：“然而，隨著《澳門歷史城區》在二零零五年七月被聯合國教科文組織列入《世界遺產名錄》後，澳門的文化遺產作為人類共有的財富而舉世矚目，此外，亦肩負起新的責任。《澳門歷史城區》是一新的概念，雖然在其內的許多文物建築在現行的保護名單內，但若從整個區域的角度來看，有需要更深入地檢討和修訂現行的文物保護法例，以滿足新時期社會發展的需要和^面對新挑戰。”

Handwritten signature and initials at the bottom of the page.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

14. 這是本法案的核心理由，亦是瞭解本法案的政策及規範理念的關鍵所在。
15. 按提案人所見，法案建基於以下政策考量：“世界先進的文化遺產保護理念的範圍現更為廣泛，包括保護文化遺產的周邊環境，與該文化遺產過去的歷史有關的文化活動、社會經濟項目、恆久規劃，並須尊重與文化遺產有關的宗教思想及傳統。”
16. 政府還以更為廣泛的層面來考慮文化遺產政策，故“強調保護文化遺產的工作不是孤立而是全面的，不是單一而是多元的，必須將保護文物與城市建設、政府政策、資金運用、社會監督、公眾參與聯繫起來，並以法律、法規的形式明確下來。”
17. 此外，還指出：“為使澳門文化遺產的保護力臻完善，有需要制訂《文化遺產保護法》，以回應現在和將來在澳門城市可持續發展及環境平衡方面所面對的挑戰。”
18. 並認為：“本法律草案從澳門特別行政區的獨特情況出發，訂定圍繞文化遺產的核心法律概念，遵循國際公約的相關要求，借鑑國內外的成功經驗，並廣泛徵詢公眾意見，務



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

求鞏固技術上的支援和採取切合澳門實況的措施。”

19. 因此，轉載提案人在理由陳述所作的簡要分析是有意義的。

“根據保護文化遺產具有豐富經驗的實體、專家認可的研究報告及科學概念，並採用上述工作方法，制訂本法律草案

時考慮了以下主要因素：

“(1)《澳門歷史城區》列入《世界遺產名錄》在人類歷史上標誌著一重要時刻，讓更多人認識此文化遺產的獨有價值，因此有必要對現有的文化財產概念重新審視，將其提升至更高的層面來看待澳門的珍貴文物。因此，本法律草案第四條在不影響國際法確立的其他定義的情況下，對文化遺產的各類型下了明確清晰的定義。

(2)文化遺產的表現形式是多樣性，既有動產的亦有不動產的，既有有形的亦有無形的，澳門作為近代中西文化交流的重要城市，積累了豐富多樣的文化遺產。為有效保護這些珍貴的財富，本法律草案在第三條除將不動產類文化遺產列入保護範圍外，更將動產類的文化遺產以及非物質文化遺產亦納入保護範圍內。同時，法律草案對以上三類的文化遺產分別開設獨立的章節(法律草案的第三章、第五章及第七章)，根據其各自的特點，



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

針對性地制定了合適的評定程序、評審標準以及保護措施。

(3) 為促進保護文化遺產，本法律草案設立文化遺產委員會。該委員會屬澳門特別行政區政府的諮詢機構，對評定程序、被評定的不動產的用途、建築計劃、緩衝區內的工程、產生巨大影響的工程、被評定的動產的出境及文化遺產項目入選非物質文化遺產名錄等發表意見。

(4) 《澳門歷史城區》作為整個文化遺產保護工作的重點，有必要從整個城區的完整性，包括不動產及其緩衝區出發，制訂一特別保護制度。因此，本法律草案安排專門獨立一章節（第四章）規定了特區政府應為“澳門歷史城區”制訂符合聯合國教育、科學及文化組織指引並遵循有關採取符合保護、弘揚《澳門歷史城區》的內容的技術指引的管理計劃。

(5) 為保護和弘揚被評定的不動產，本法律草案規定了在必要時，特區政府應為該等財產設立緩衝區，並規範了設定緩衝區時應指明其所包括的範圍，以及規定緩衝區內的工程未經文化局發出具約束力的意見，不得發出新建、擴建、更改或拆除工程的准照。

(6) 文化遺產的保護工作不應只有特區政府，尚須要澳門特別



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

行政區居民參與才能相得益彰。為此，本法律草案引入公眾參與原則，確保澳門特別行政區居民可參與制訂和實施文化遺產保護政策，包括設立諮詢管道讓公眾參與。

(7) 本法律草案以法律形式將文化遺產所有人的權利及義務確定下來，文化遺產所有人具有知悉保護文化遺產的政策措施，因採取文化遺產保護措施而導致其被禁止或嚴厲限制使用被評定的財產或限制行使其他既得權利時獲得補償性賠償，並享受稅務優惠、稅收豁免、財政支援計劃及其他性質的支援計劃的權利；同時，文化遺產所有人有履行保護其被評定的財產、應公共部門要求提供實施法律所需的資訊、配合被評定的財產的保護工程或工作，以及在被評定的不動產所有人將其文化遺產出售或作代物清償時，有通知文化局出售的意向及其相關條件的義務。此外，本法律草案亦規定了文化遺產所有人違反義務時須承擔的責任及相關罰則。

(8) 為有效推動文化遺產的保護工作，本法律草案設立了獎勵、優惠、鼓勵及支援保護文化遺產的制度。對在保護澳門文化遺產方面有突出貢獻者，設立文化遺產保護獎以表揚其功績；對用於保養、修復、修葺或加固被評定的不動產的或列入其緩衝區內的不動產的工程費用，可從



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

支付工程費用的自然人或法人須繳的所得補充稅或職業稅的可課稅事宜中扣減；對設於不動產類文化遺產的及其緩衝區內的工商場所，獲豁免營業稅；公共部門對實施具文化價值的不動產的保護工程，可視乎實際情況提供財政或技術支援。

(9) 法律草案除對違反其所規定者科罰款外，尚可對違法者併科以下附加處罰：剝奪收取公共部門為保護文化遺產而給予的優惠的權利；剝奪參與公共競投的權利；中止已獲發的許可、准照及執照。此外，尚可對直接違反本法律草案所規定的制度而不遵守對待評不動產或在臨時緩衝區內的不動產的重建或拆除命令的人以加重違令罪追究其責任。另外，在違反本法律草案規定的情況下毀壞、搶劫或盜竊考古遺跡，構成刑事違法行為。

(10) 法律草案的過渡規定訂定，六月三十日第 56/84/M 號法令《建築、景色及文化財產的保護》附件及十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件一至附件四所載的紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點屬草案所指的不動產類文化遺產；十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件五及第 202/2006 號行政長官批示附件一所載的保護區屬草案所指的緩衝區。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

(11) 本法律草案尚包括第五十條第一款所指的附件，《澳門歷史城區》的圖示範圍。”

II - 概括性及細則性審議

20. 法案背景

21. 2005年7月15日，聯合國教科文組織按“保護世界文化和自然遺產公約”的規定將《澳門歷史城區》列入《世界遺產名錄》，該公約於1972年11月16日簽訂並於1999年7月30日在澳門適用。藉此，澳門文化遺產政策的制度便進入了重要的決定性時刻。
22. 由於政府當時的積極爭取，對聯合國教科文組織所訂定的條件作出承諾，使得《澳門歷史城區》可以成功申報並被列入《世界遺產名錄》，而毫無疑問的是，為此政府須以一個全新的角度來審視澳門特別行政區的文化遺產及相關法律。
23. 按政府所稱，負責草擬保護文化遺產法律草案的工作小組已於2006年于澳門歷史城區被列為世界遺產名錄翌年成立。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

24. 2007年12月的《澳門特別行政區政府2008年財政年度施政方針》在行政法務範疇方面表明：“...擬訂涉及經濟民生、社會保障、治安、醫療、教育、**文物保護**¹、交通運輸、城市建設、舊區重整、環境保護、房屋及物業管理等法規。這些法規項目在《路線圖》中共有38項，為了有序落實這些工作項目。²”

25. 2008年12月的《澳門特別行政區政府2008年財政年度施政方針》中在社會文化範疇方面表明：“2008年已致力於“提升人的素質和生活素質，建構澳門美好和諧社會”這一戰略目標在文化領域的具體落實，澳門特區政府已決定以不同形式強化文化基建及提升社會文化涵養。已加強了世界文化遺產的保護”；“已展開了《**文物遺產保護法**》公眾諮詢，且有關法案的法律草案的擬訂工作已完成³ ⁴”。還提到“通過法律法規的建設，更有效地保護和弘揚澳門獨特的歷史文化及建築遺產⁵。”

26. 於2009年12月的《澳門特別行政區政府2010年財政年度施

¹ 此處以黑體註明。

² 《澳門特別行政區政府2008年財政年度施政方針》第63頁。

³ 此處以黑體註明。

⁴ 《澳門特別行政區政府2009年財政年度施政方針》第85頁。

⁵ 《澳門特別行政區政府2009年財政年度施政方針》第86頁。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

政方針》中在協調發展，和諧共進——施政安排闡述方面表明
“爭取早日完成《文化遺產保護法》的立法程序⁶，形成全方位、多維度的文化遺產保護策略和舉措，保持澳門獨具特色的城市文化風貌。⁷”。在社會文化範疇的施政報告中指出“文保工作在做好常規性事務或業務（如修繕保養、景觀整治、宣傳教育等）外，**要加快《文化遺產保護法》的送審立法程序，早日提出正式法律文本，使文保工作獲得法律基礎和法律規範^{8 9}。”**

27. 於2010年12月的《澳門特別行政區政府2011年財政年度施政方針》中在2011年將草擬的法案清單內《文化遺產保護法》排行第12位，並預計於2011年第二季提交予立法會審議。施政方針在社會文化範疇還指出“文保工作在做好修繕保養、景觀整治、宣傳教育等常規性事務或業務外，完成了《文化遺產保護法》送審稿的修訂，**為文保立法奠定了基礎。^{10 11}”**

28. 2011年12月公佈的《澳門特別行政區政府2012年財政年度施政方針》中在推動經濟適度多元，提高民生綜合水準的施政重點

⁶ 此處以黑體註明。

⁷ 《澳門特別行政區政府2010年財政年度施政方針》第17頁。

⁸ 此處以黑體註明。

⁹ 《澳門特別行政區政府2010年財政年度施政方針》第76頁。

¹⁰ 此處以黑體註明。

¹¹ 《澳門特別行政區政府2011年財政年度施政方針》第200頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

方面表明 “政府高度重視世界文化遺產的保護，《文化遺產保護法》已進入立法程序。^{12 13}”

29. 文化遺產保護法法案終於於2012年4月12日提交給立法會。
30. 委員會不得不提的是，法案不僅有其特有的技術配置和政
策要求，而且，要與《土地法》法案，《舊區重整法》法案，
《城市規劃法》法案相互緊密聯繫。
31. 委員會的工作日程上還有《修改「刑事訴訟法典」》法案。
32. 因為今年是本立法屆的最後一個立法會期，而且又是立法
會的選舉年，故立法工作壓力倍增。
33. 委員由一開始便全面投入工作。雖然同時負責細則審議《修
改「刑事訴訟法典」》法案，但仍能與政府代表在 26 次會
議中完成了法案逐條逐項的分析工作。
34. 在細心分析的基礎上，委員會成員就法案發表了廣泛的意
見，對許多條文提出了問題和疑問。
35. 立法會顧問團致力向委員會提供技術支援，並指出其在技
術上所發現的不足之處以及相關解決方案，以便提案人可

¹² 此處以黑體註明。

¹³ 《澳門特別行政區政府 2012 年財政年度施政方針》第 21 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

在技術層面上，對落實獲立法會一般性通過的政策取向的法律解決方案作出適當調整。

36. 因此，立法會顧問團在法案原文的基礎上草擬了一份內部工作文本，有關的工作文本已於本年 3 月底交予政府代表參考。

37. 有政府代表列席、用以逐條分析法案的最後一次會議是於本年 5 月 21 日舉行的。經過一個多月的工作，本年七月十日政府向委員會提交了非正式修改文本。政府代表並列席委員會七月 16、17、22 日的會議，向委員會逐一說明修改的主要內容。經過討論又進一步完善了相關條文。而法案最後文本是政府於本年 7 月 29 日向立法會提交的。

38. 本立法屆將隨著立法會期於 8 月 15 日結束而終結，但還有其他重要法案仍待立法會通過，故各常設委員會和議員肩負了極大的政治責任。

39. 因此，意見書的篇幅以及相關的技術和政策分析必須與這個時間性限制相配合。因此，顧問團將意見書的概括性審議與細則性審議兩者合併撰寫。

40. 為執行成功申遺後所要求的政策性措施，以及為回應澳門



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

特別行政區社會經濟發展的需求，就文化遺產的保護進行立法以改善現行的法律制度，這是社會所達成的廣泛共識。

41. 毫無疑問，立法會應該需要更多的時間來完成相關的立法程序，從而制定一部完全合格且經得起挑戰的法律。然而，並不是所有的政治活動都總能盡如理想。

42. 即便是在這種情況下，委員會仍都盡量嚴謹地展開細則性審議。

43. 法案最後文本基本上反映了委員會成員的立場及立法會顧問團的觀點。然而，委員會認為法案在全體會議上以 22 票贊成和無反對或無棄權票的情況下獲一般性通過，在某程度上已局限了細則性審議的範圍，加之時間上的壓力，介入的空間必然有所影響。

44. 委員會注意到 2012 年 10 月 18 日一般性討論時備受議員關注的問題，並就此逐一與政府展開探討。

45. 委員會的成員雖然明白其須向全體大會負責這一事實，但仍認為就本法案條文所能引入的修改與完善已是盡其最大所能。

46. 總而言之，委員會認為對現時擬通過的法律在日後的執行



上應要小心監督，建議政府應在本法生效後兩至三年對本法作出檢討。委員會有成員提議將該檢討以條文的形式定於法案內，但政府認為這種性質的政治承諾不應以法律的形式訂明。

47. 礙於時間所限，致使在草擬意見書時不得不考慮眾多的備選方案，因為只有這樣才有可能盡快完成相關的意見書。因此，如前所述，意見書的概括性審議與細則性審議將合並進行，而相關審議的重點將放在一些值得關注且不可不提的問題。然而，對於法案基礎方針的主要內容，將以適當篇幅說明。

48. 顧問團提醒委員會，在有關文化遺產事宜的規範性架構方面，不應將國內法或域內法與因適用於締約國領土的國際公約而產生的國際法相混淆。

49. 國際法 – 1972 年《世界文化及自然遺產公約》

50. 有關國際法方面，上指 1972 年聯合國教科文組織的公約“訂定有關評定具世界價值文化財產或屬人類文化遺產，且適用於文化財產及自然財產方面的規定。在評定方面，公約將文化遺產分為三類(即古跡、建築群及遺址)，以及將自然



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

遺產亦分為三類(即自然景觀、地質和地文結構及受到威脅的動物和植物生境區)¹⁴。”。

51. 公約“建基於以具有突出價值的文化財產而構成人類遺產的意念以及社會經濟發展對其保護所帶來的問題的意識，認為在某些情況下單純本國的措施是不足以保護之。¹⁵”

52. “基於其重要性，容許我們在此就有關公約作三項的簡短說明。第一、公約是以廣義的文化遺產概念作為基礎，如前所述，其標的不單包括文化財產，還包括自然財產，這一結論從其標題便可得悉。第二、此公約載有將具建築文化價值的財產評定為古跡、建築群及遺址的國際性指標，為實現本公約的宗旨，下列各項應列為文化遺產：古跡：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、碑畫、具有考古性質成份或構造物、銘文、窟洞以及景觀的聯合體；建築群：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位或連接的建築群；遺址：從歷史、審美、人種

¹⁴ José Casalta Nabais, “Introdução ao Direito do Património Cultural”, 2010年、Almedina 出版社、第38頁。

¹⁵ 前引| José Casalta Nabais、第135頁。



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。第三、是關於公約對締約國延伸的責任及世界文化遺產委員會的事宜。締約國應為位於其領土的文化遺產擬訂清單或進行普查，確保其保護及養護，繼續傳承下去。為此締約國承諾在不妨礙可請求國際援助的情況下撥出不可或缺的財政資源、採取適當的地區整治措施及考察和研究世界文化遺產、養護和修復文化遺產、製定用以辨別和活化文化遺產的立法措施以及設立本地和地區性的調研和保護中心。加之國際合作義務，以阻止採納有損其領土上的文化或自然遺產的措施。至於經公約設立的世界文化遺產委員會，它有權限接收申報及按經由締約國編列的指示名錄評定遺產是否具世界文化價值。¹⁶”

53. 澳門法律秩序中的文化遺產

54. 在澳門法律秩序中，於憲法及法律層面方面都有涉及文化遺產概念及將其落實的法律解決方案的重要規範。
55. 憲法性標準主要定於《澳門基本法》第一百二十五條內，

¹⁶ 前引| José Casalta Nabais、第136-137頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

20/12/12
Handwritten signature and initials

尤其該條(三)項的規定：“澳門特別行政區政府依法保護名勝、古跡和其他歷史文物，並保護文物所有者的合法權益。”

56. 事實上，文化遺產的概念在憲制性法律方面是受法律保護的以下三類文化遺產組成：i)名勝；ii)古跡；及 iii)其他歷史文物，即由上指條文第一部分所提及的該三個類別組成文化遺產的憲制性概念。

57. 從這三類文化遺產可體現出一個廣義的文化遺產概念。當指“名勝”是意味著制憲者要確保具有發展旅遊業的突出價值的區域或地點應予以保留及應優先發展。

58. 因此，根本大法是將發展旅遊業與維護及保護有關區域或地點聯繫起來。何為“名勝”？該等區域或地點應有何特徵？原則上包含景觀、自然遺產及已建造遺產的意念。因此，該憲法性規定是指向組成環境、自然遺產及建造遺產的不動產類物質遺產。似乎在此涉及的意念是不否決與大自然的聯繫，並製定一個包含自然遺產在內的廣義文化遺產概念。

59. “古跡”一詞是指具有客觀歷史價值的場地，即見證文化及文明的地方，這是再一次指向不動產類物質遺產。在此，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.]

立憲者的意思是想聯繫到文化及文明的意念上。

60. “其他歷史文物”類不包含自然遺產。對文化及歷史的提述同樣是指向具有見證文化及文明價值的財產。該提述以及其因“其他”一詞而突顯的兜底性質似乎意味著包含不動產和動產類物質財產，以及非物質財產。
61. 《澳門基本法》第一百二十五條(三)項最後部分規定保護文物所有者的合法權益，而相關的文物所有者只可為該規定前部分所指三類的其中一類或多類文物的所有者。立憲者將全部該等所有人均視為文化遺產之所有人，這意味著立憲者認為，不論是物質財產，抑或非物質財產，只要屬他們所有的文化財產均構成文化遺產。而在物質財產內是包含環境及自然遺產的。
62. 第一百二十五條(三)項的憲法性概念極廣，既包括自然遺產也包括文化遺產。對立憲者而言，不單只自然財產連文化財產也可成為文化遺產。
63. 在次等於憲法的標準方面，在現行法律中有三個直接規範涉及文化遺產政策的立法行為：6月30日第56/84/M號法令、3月11日第2/91/M號法律及12月31日第83/92/M號



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

法令。要注意的是，基於憲法的規定，在澳門法律秩序內文化遺產的概念是單一的，即包括自然財產及物質或非物質文化財產在內。

64. 而事實上，上述三個法律早於《基本法》生效前頒布，這是在特區成立前已生效的文化遺產概念。
65. 6月30日第56/84/M號法令在設立保護建築、景色及文化財產委員會時，規定委員會以“保護本地區的文化及自然財產”(第二條第二款a)項)為其中一項職責，而在其第三條(職權)具體訂明的文化遺產概念是包括自然財產及文化財產。
66. 第四條第一款定出在物質文化遺產方面的各個概念，而第二款定出非物質文化遺產的概念。
67. 訂定環境綱要法的第2/91/M號法律，在其第五條訂明其目的之一是“為有一個適合健康和安居，社會和市民文化發展”的環境，並針對上述目標而規定以下措施：“特別透過都市綠化空間，保存大自然的生態平衡和不同生物棲息地的穩定”(d)項)及“對自然和已建造的財產，加強保護與恢復”(i)項)等。
68. 基於其重要性，同樣亦要注意該法(見第六條)所定的概念和



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

定義。

69. 在環境的概念中該法表明文化因素是環境概念的一員(第六條 a)項)。
70. 在社會心理環境的定義中表明“文化價值”為該方面環境的組成部分(第六條 b)項)。
71. 而“人類聚居地”的概念是“風景區、自然及已建造財產的整體，包括：樓宇、都市區域及其他有關的人工成分”(c)項)。
72. 第 2/91/M 號法律訂明“風景、自然和已建造的財物和污染”作為人類環境的組成(第十四條第二款)，以及其第十六條規定“自然和已建造的財產將受採取保護、保障及提高其價值等措施的特別法例管制，該等措施將透過適當的資源管理以及有活力和創作性使用的活動計劃推行。”
73. 最後所述的這一規定甚至在字面上已顯示出所援用的是一個包括自然及文化財產在內的廣義文化遺產概念，即與 6 月 30 日第 56/84/M 號法令所定的取向相符。
74. 事實上，文化遺產法與環境法之間存有莫大關係，這是因為文化遺產已被納入在環境的概念當中，該結論是從訂明“澳門特別行政區政府依法實行環境保護”的基本法第一百一十九條的規定與定出“環



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

- 境’及“社會心理環境”概念的第 2/91/M 號法律第六條 a) 及 b) 項的規定作交叉解讀便得出。
75. 從這裡所得出的結果就是在澳門法制中，文化遺產法是環境法中一個專門的範疇或領域。
76. 這種普遍性的關係可從文化遺產(或文化財產)法與自然遺產(或自然財產)法極為相近這一點上體現出來，例如受保護區或受保護景觀。
77. 同樣的情況也發生在國際法的層面上，在 1972 年《保護世界文化及自然遺產公約》第一條及第二條所定的文化遺產與自然遺產定義之間的關係。
78. 因此，單純從理論的角度及在原則的層面上，文化遺產及自然遺產可成為單一法規規範（環境法）的標的，其研究涵蓋這兩個內容相當接近的範疇。
79. 然而，基於文化遺產法的複雜性和範圍，似乎將文化遺產法獨立於自然遺產法作規範較為合理。再者，在澳門傳統上這兩個範疇的事宜均由不同的監督實體負責。
80. 12 月 31 日第 83/92/M 號法令增設了一個有關不動產的評定類別，即具建築藝術價值的樓宇。但立法者並沒有因此而改動經 6 月 30 日第 56/84/M 號法令所定的文化遺產概念。



[Handwritten signatures and initials]

81. 因此，可得出的結論是，在澳門法制中現行的文化遺產概念是產生於《基本法》第一百二十五條(三)項的規定，以及產生於從6月30日第56/84/M號法令的規定中所得出的概念性摘要。

82. 該法令第四條規定如下：

“第四條

(文化財產)

一、為著本法令之目的，以下所指者被視為有形的文化財產：

- a) 紀念物：在考古、歷史、人種學、藝術或科學觀點具有特別價值的紀念性建築物、雕刻品或繪畫、銘刻品、資料、資料組合或結構；
- b) 組合體：在建築、都市化、美化、歷史或社會文化觀點具有特別價值，且因其建築、及其統一、以及與風景相配，或因其屬同種類之建築物與空間的組合體；
- c) 地方：人與大自然的共同創作，而按其美感或在考古學、歷史學、人類學或人種學方面具特別價值者；
- d) 代表著人的創造，又或大自然或技術的發展之表現或證明，而具有文化意義的不動產，包括在不動產內或曾從不動產內搬移、埋藏或沉于水中，或在考古學、歷史學、人種學、科學、技術及文獻方面有意



Handwritten signature and initials in the top right corner.

義的地方被發現者；

e) 過去及現在的、且具有藝術、考古、人種學、歷史、科學、技術及文獻價值的畫、雕刻品、繪圖、織造品、考古學物種、常用的工具或物品；

Handwritten initials 'je' and 'b' on the right side of the page.

f) 寶貴的手抄本、罕有的書籍及其他印刷品（尤其是古籍），具有特別價值的檔及刊物，包括攝影及電影的物種、聲音及其他紀錄；

g) 過去及現在的，具對史前學、考古學、歷史學、人種學、文學、藝術及科學而言，被視為有價值的、而屬宗教或世俗性質的所有其他財產。

二、凡屬本地區文化傳統而係無形者，均被視為無形文化財產，但為著維護及發表之目的，應成為圖解及視聽紀錄的對象。”

83. 要注意該規定是用以落實，如上所述，文化遺產的廣義概念，但用了描述其組成的內容多於定出其概念性標準的方式。

84. 在立法技巧方面採用了兩分法的手段劃分物質文化遺產(第一款)與非物質文化遺產(第二款)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'W. Y. T.' and other initials.]

85. 為使文化遺產概念具操作性，立法者在 29 年前先定其整體概念，然後將之分解成文化財產和自然財產兩部分。兩者合併就是文化遺產的完整概念。
86. 這是 29 年前定下的規定。如頒布時該規定是當時在相關範疇上的一大進步，那麼在 29 年後便應將之更新，並因應 1972 年《保護世界文化及自然遺產公約》及 2003 年《保護世界非物質文化遺產公約》在澳門適用所產生的要求，以及為將有關文化遺產事宜提升至澳門特區政治取向的另一重要台階作出適當的調整。
87. 雖然 6 月 30 日第 56/84/M 號法令生效至今已 29 年，但要承認其經得起時間的考驗及能回應《澳門歷史城區》申請列入聯合國教育、科學及文化組織的《世界文化遺產名錄》所帶來的挑戰。12 月 31 日第 83/92/M 號法令也發揮了同樣作用。
88. 事實上，當澳門特區相當的文化遺產組合《澳門歷史城區》成功被列入在聯合國教育、科學及文化組織的《世界文化遺產名錄》時，可見的其中一項條件就是要為文化遺產制定新的法律框架。
89. 因此，法案擬對因澳門特區相當部分的不動產類文化遺產已被列入聯合國教育、科學及文化組織的《世界文化遺產名錄》而引起的



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

要求作出回應及對保護和弘揚文化遺產的新政策及統一性的要求作回應。

90. 文化遺產的法律性質

91. 宜在此說明文化遺產的法律性質。“最近的學說，以同一個實物的載體、同一個東西或同一個資產均可涉及多個受法律保護的利益，當中正好包括文化利益在內，為意念的前題下，試圖將整個文化遺產的制度套用於專為全民享受而不可成為私產的非物質文化遺產方面。事實上，文化財產的實物或物質載體，尤其建築藝術文化遺產的組成部分，按一般的規則，除了文化利益外，亦為各種其他的利益服務，包括公共或私人所有人的利益、組成各公產的財產所撥作的公共利益、紀念物或撥作進行宗教禮儀文化不動產的宗教利益。按此一學說，文化財產為單一及單獨的法律類別，是圍繞著旨在滿足文化利益而設計的，並以非物質性、具社會性及具公開性為結構特徵¹⁷。”

92. José Casalta Nabais 用了以下的方式突出這些結構特徵：“關於第一個的結構特徵，即非物質性，應考慮的是文化財產的

¹⁷ 前引 José Casalta Nabais、第 48 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

支撐點不在於財產載體的實物，而是在於享受文化財產時可增強現在的一代及將來世世代代的個人意識及可發展他們的個人性格的非物質功能。學說的意念是清礎的，因為包括保護及弘揚文化遺產政策在內的整個文化政策所引伸出的首要目標就是實現人類的尊嚴。葡國第 107/2001 號法律(文化遺產法)第三條第二款就是落實這一理念的好例子，其規定“國家以文化遺產作為實現人類尊嚴的首要工具、基本權利的標的、推進文化民主化的服務手段及國家獨立和識別的支柱，保護和弘揚文化遺產。因此，受到直接保護的對象在於財產所體現的文化價值，而非在於作為其載體的實物或物質。”

93. 作者還指出“接著，文化財產表達出一個社會性的意念，並起著一個具社會、文化性質的特定功能，其特別之處不在於財產本身的價值方面，而在於社群對其保護的關切度。因此，所有用以實現經公共機關承認為具有確定文化功能的財產應視為具文化價值的財產，從而應享有不同的所有權制度。基於這個原因，以清單或評定的名義



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

將有關財產列於文化財產名錄內這一舉措，從嚴謹上及內涵的角度而言，並不具有創設性，而僅具宣告性質¹⁸。”

94. “最後，文化財產的概念亦以公開性為特徵，即由相關社群的成員對文化價值的必然享受性。因此，立法者所定下的工作，例如維修或維護以及弘揚等工作，應引向於確保有最好的社會享受性，即用以作研究、提高文化素質或單純為美感上的享受¹⁹。”

95. 作者的結論是“總括而言，文化財產是建基於該等結構特徵之上的單一及獨立法門。在滿足公共需要下，該等財產屬值得讚譽的財產，而其選取是由公共實體透過公眾投票的方式以多數的規則進行，費用由公共開支預算支付。要求的是一個不分公有或私有產業的法律制度，即尤其建在傾向單一規範文化遺產原則的基礎上的法律制度。文化財產的單一構建制度並不妨礙財產的多元性，尤其在現有制度上具物質載體的文化財產與不具物質載體的文化財產之間所反映出的多元性(...) ²⁰。”

¹⁸ 前引| José Casalta Nabais、第 49 頁。

¹⁹ 同上。

²⁰ 前引| José Casalta Nabais、第 50 頁。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

96. 在憲法及法律上選用受學說廣泛認同的文化遺產一詞目的是在“一個開放及持續擴展的理解下”，包括所有文化遺產而“不只包括在傳統上認為的歷史遺產及藝術遺產²¹。”

97. 文化遺產及文化財產

98. 至於文化遺產及文化財產兩種表述之間的關係，“要補充的是，一般而言，文化遺產是等於文化財產。事實上，文化財產一詞，於1952年，尤其在國際法上出現，先於1954年5月14日有關於武裝衝突時保護文化財產的海牙公約及之後在聯合國教育、科學、文化組織牽頭訂立的1970年(有關為阻止非法進口、出口及交易文化財產而應採取措施)及1972年(有關保護世界文化及自然遺產)公約，如今該詞已獲普遍的認受性。對此是有賴 Franceschini 委員會²²在毫不輕視地採用而帶來的貢獻，從而一次過否定“藝術品”及“具藝術及歷史價值品”的傳統理解。”

²¹ 前引 José Casalta Nabais、第19頁。

²² 作者注：“於1964年在意大利設立的委員會，名稱是以其主席 Francesco Franceschini 之名命名。是一個為保護及弘揚具歷史、考古、藝術及景觀價值之物而設的調研委員會，調研工作於1966年完成，並分為三冊名為‘Per la Salvatezza dei beni culturali de Italia’作收錄及公佈，其內詳細列出當時意大利文化遺產所處的悲哀狀態、一系列以84宣言標明的改革方案，第一個宣言正好是文化遺產的定義及9項建議。宣言及建議也公佈於‘Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico’、1966年、第119頁及續後數頁。參考 Tommaso Albrandi/Piergiorgio Ferri 著的 I Beni Culturali Ambientali 第10頁及續後數頁。



[Handwritten signatures and initials]

99. José Casalta Nabais²³還說“文化財產一詞實質上是一個以另一角度看文化遺產的方法，故文化遺產及文化財產只是兩種不同的角度及方法面對同一實況：前者以全面的角度及方法，而後者以其組成元素或構件的角度及方法。因此，若沒有標明，原則上文化遺產及文化財產應為相等的或屬同意詞。”

100. 如上所述，在現行法制中，文化遺產在憲法及法律上的概念是廣義的，且包括文化財產及自然財產。這也是《保護世界文化及自然遺產》公約所引申出的概念。

101. 然而，一般法的立法者不一定要在同一立法行為中同時處理文化遺產及自然遺產。正如可將物質文化遺產及非物質文化遺產作分開立法處理一樣。

102. 文化遺產的定義

103. 事實上，遺產可以多樣的方法訂定。

104. 有些概念將文化或文明與自然扯上關係，從而得出文化遺產的廣義概念。例如，上述的聯合國教育、科學、文化組織的公約，《基本法》第一百二十五條(三)項的憲法性文化遺產概念及6月30日第56/84/M號法令和12月31日第83/92/M號法令所定的概念。

²³ 前引| José Casalta Nabais、第20頁及第21頁。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

105. 另一方面，有些概念是“以排斥文化遺產廣義概念為共通點，即只牽涉到有關文化或文明的東西，而有關自然的東西則排除在外。這是將文化遺產或文化財產與自然遺產或自然財產作區別的基礎²⁴。”
如葡國的現行概念，即第 107/2001 號法律第二條第一款：“凡帶具有重要文化價值的、具見證文明或文化價值的財產，應為特別保護和弘揚的標的。²⁵”

106. 文化遺產的廣義概念(即將文化遺產與自然遺產結合在單一規範中)不僅出現在國際法和歐盟法的層面，還出現在義大利、法國及德國的學說及法例方面。

107. 比較法

108. 由於提案人曾以中華人民共和國及葡國的相關法規作為參考，故宜在此對上述地區就該概念上的法律規定作一些提述。

109. 在中華人民共和國方面，2007 年 12 月 29 日的《文物保護法》第一條規定“為了加強文物的保護，繼承中華民族優秀的歷史文化遺產，促進科學研究工作，進行愛國主義和革命傳統教育，建設社會主義精神文明和物質文明，根據憲法，制定本法。”

²⁴ 前引 José Casalta Nabais、第 36 頁。

²⁵ 同上。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

110. 同一法第二條將文物分為以下類別：“具有歷史、藝術、科學價值的古文化遺址、古墓葬、古建築、石窟寺和石刻、壁畫；與重大歷史事件、革命運動或者著名人物有關的以及具有重要紀念意義、教育意義或者史料價值的近代現代重要史跡、實物、代表性建築；歷史上各時代珍貴的藝術品、工藝美術品；歷史上各時代重要的文獻資料以及具有歷史、藝術、科學價值的手稿和圖書資料等；反映歷史上各時代、各民族社會制度、社會生產、社會生活的代表性實物；具有科學價值的古脊椎動物化石和古人類化石同文物一樣受國家保護。”

111. 該條還規定“文物認定的標準和辦法由國務院文物行政部門制定，並報國務院批准。”

112. 至於葡國方面，José Casalta Nabais 指出“《憲法》第一百六十五條第一款似乎排除單一的解決方案，在綱要法中僅訂定文化遺產的基礎大綱，而且該單一解決方案既不是傳統上也不是現行立法情況的做法。不論傳統抑或現行做法，均以分開就文化遺產及自然遺產立法的技術為基礎。事實上，傳統上用以定出文化遺產保護制度的法律規定並不包括有關自然遺產的規定。(…)但以非單一的方法處理文化遺產及自然遺產還反映於另一方面，故應加以強調。事實上，所提及的文化遺產分開處理或獨立處理其實仍有另一基礎支持，或許



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

比由不同法律規定作規範所產生的清晰度更大。所指的是其結構或組織性的情況，因為這兩個範疇一般由不同的政府部門負責監督²⁶。”

113. 文化遺產定義的立法處理

114. 結論是，雖特區的憲法性概念引用一個結合文化財產和自然財產的廣義及單一的文化遺產概念，但在法律上可分開處理。

115. 如現行法律仍未選取分開立法的處理方式，並不妨礙對其作出修改。

116. 這正好是提案人的意向。應注意的是，政府雖然選擇分開處理文化財產及自然財產，即採用文化遺產與自然遺產的兩分法方式，這意味著不再延續現行的法律模式，但仍然認為需要保留現行將物質文化遺產與非物質文化遺產納入同一立法行為的取向。

117. 事實上，在法案第二條及第三條²⁷所反映出的文化遺產概念明確地指出，自然遺產會以一個獨立於文化遺產的立法方式處理，而物質文化遺產和非物質文化遺產會繼續以一系列單一的規定規範。

²⁶ 前引 José Casalta Nabais、第 42-43 頁。

²⁷ 以政府於本年 7 月 29 日提交的正式替代文本為準。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

118. 希望在將來法律生效之後，本法在文化遺產法例中能擔當其中一環的角色，而自然遺產則繼續受第 2/91/M 號法律(環境綱要法)及用以充實該法和直接與自然財產有關的法例規範。
119. 這一情況理應在附隨於本法案的理由陳述中予以說明，因為所導致的結果正是將文化遺產及自然遺產在澳門特區分開用不同法例規管。澳門特區的憲法性文化遺產概念是廣義的，並包含了自然財產及文化財產兩個方面，但並不妨礙一般法的立法者為(物質或非物質)文化財產及自然財產設定獨立的規範性架構。
120. 如 José Casalta Nabais 所說：“雖然選擇了狹義的文化遺產概念，將自然遺產或自然財產排除於該概念之外，但即使如此文化遺產法仍呈現出多樣性，換言之，從橫向抑或縱向都可呈現出明顯的複雜性。縱向的複雜性由構成文化遺產法的不同層次的各規範中反映出來，例如：憲法層面的規範、國際層面的規範、(...)、立法層面(中央和地區性)的規範及法規層面的規範。 (...) 另一方面，橫向的複雜性是與以下的幾方面有關：文化財產的多樣性，這大多數與物質載體的存在與否及與載體的性質有關，有時還涉及法律制度的相對多樣性；負責公共監督文化遺產的社會(首個公共責任人)；文化財產的保護類別以及有關規範所具有的(較)一般或(較)特別性質。因此，在



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

涉及文化財產多樣性方面有：一、有關具有不可替代物質載體的文化財產的規範，即對物質載體不具獨立性的文化財產，故不可與相關的物質載體分開的文化財產，尤其不動產、動產及具建築藝術、考古或藝術價值的遺產；二、有關具有可替代物質載體的文化財產的規範，即文化財產的物質載體是可替代的，如視聽、攝影及聲音文化財產；三、有關不具有物質載體的文化財產或單純非物質財產的規範，如民族學及人類學。(…)至於負責公共監督文化遺產的社會(及即使面向召集各國行動的首要公共責任人，如發生在監督國際組織的情況)，有：一、由國際社會或人類負責監督的財產(世界文化遺產或人類文化遺產)[即上述聯合國教育、科學、文化組織的《保護世界文化及自然遺產公約》標的]；二、由區域性國際社會，如歐盟，負責監督的財產(…)；三、由國家社會負責監督的財產(具國家利益的文化財產)；四、由自治區社會負責監督的財產(具地區利益的文化財產)；及五、由地方社會，即市社會，負責監督的財產或部分財產(具地區利益的文化財產)。”

121. 如上所述，提案人決定在同一個立法行為內處理物質文化遺產及非物質文化遺產，這一解決方案是延續 6 月 30 日第 56/84/M 號法令第四條之規定。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some scribbles.

122. 中華人民共和國及葡國都採用了相反的解決方案。雖然非物質文化遺產被納入文化遺產的概念之內，但卻未有採用同一法律工具規範之，寧願以不同法律分開規範物質文化遺產及非物質文化遺產。
123. 立法會顧問團嘗試說服政府將物質文化遺產及非物質文化遺產分開立法，理由是處理各自內容所要求的立法技巧有所不同。此外，還試圖解釋 1984 年立法者選用同一法律處理物質文化遺產及非物質文化遺產是當時的一大進步，時至今日，尤其自 2003 年《保護世界非物質文化遺產公約》於澳門適用之後，以單一規範去回應在這 29 年來這些已趨向專門化的事項是有其一定的難度。
124. 政府代表表示，政府經過參考相關國際公約，內地及葡國相關法律，經過六年深思熟慮，認為有必要及有條件將非物質文化遺產納入本法案。委員會認同政府的立法取向。
125. 國際法 – 2003 年《保護世界文化遺產公約》
126. 據知，導致聯合國教育、科學、文化組織於 2003 年 10 月 17 日於巴黎訂立《保護非物質文化遺產公約》是基於該組織承認非物質文化遺產的重要性。
127. 這個公約自 2006 年 4 月 20 日起在國際上對中華人民共和國生效，包括對澳門特別行政區生效，但不包括對香港特別行政區生效。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

128. 但不能不強調澳門立法者早於1984年已在6月30日第56/84/M號法令第四條第二款制定首個直接指向訂定非物質文化遺產概念的規定。

129. 如 Clara Bertrand Cabral²⁸所說“非物質文化遺產或許是諸多文化遺產中最難解釋的一種。雖然每天與之共聚、在不知不覺下實行之、於預定日期及在悠閒時刻尋找之、感到它屬我們生活及回憶的一部分，但當試圖將之定義、確定為何對我們這麼重要或描述它對我們所引發出的情感時，總是找不到說話形容、概念混淆、只覺有輕微的親切感及難於表述和傳達的回憶。事實上，感受非物質文化遺產和活在其當中均比講解之更易。”

130. 2003 年的《保護非物質文化遺產公約》與 1972 年《保護世界文化及自然遺產公約》之間的關係也應予以關注。

131. 不要忘記《保護世界文化及自然遺產公約》第一條所定的每類文化財產“應具有突出普遍價值，縱使因未有就應予適用的標準達成共識，而未有在公約內定出該價值應如何確定及以何種方式確認其存在於每一財產。基於憂慮公約因此而不獲通過，於是將用於決定是否列為《世界遺產名錄》的標準同樣地用作訂定具有突出普

²⁸ Clara Bertrand Cabral 著的 “Património Cultural Imaterial – Convenção da Unesco e seus contextos”(非物質文化遺產 - 聯合國教育、科學、文化組織公約及其背景)、2011 年，70 出版社、第 15 頁。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller initials.

遍價值(Blake 2002 年)，故在公約第十一條第二款規定“(…)”委員會應制訂、更新和出版一份《世界遺產名錄》，其中所列的(…)文化遺產和自然遺產(…)是委員會按照自己制訂的標準認為是具有突出普遍價值的財產²⁹。”

132. 如 Clara Bertrand Cabral 所解釋³⁰“經驗證明公約的條文具開放性的用處，其僅針對能取得共識的一般事項，而將較為細緻的及有爭論的內容押後討論及用特定文書予以規範，並作定期更新。基於此，便誕生了實施《世界文化遺產公約的操作指南》，其內輯錄了委員會就適用公約而經締約國大會確認的決定。這模式具有可就回應不斷出現的問題而定出執行公約細則的好處。從分析自 1977 年起編訂的各操作指南的版本，可發現公約需經常與遺產概念的不同理解、因應實質適用上所產生的需要及因社會發展必然引致的挑戰予以配合。因此，確定突出普遍價值的標準是由文化遺產委員會於採納公約後訂定，並隨著時間而一直作出修訂，這表明了突出普遍價值的概念是可變的，1972 年公約是有相對動態的。財產應具有突出普遍價值方可被列入《世界遺產名錄》，即所有的財產必須具有完整性，

²⁹ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 93 頁。

³⁰ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 94 頁。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

而真實性僅為對文化財產的要求，且符合一個或多個標準 – 文化的為六個標準，而自然的則為四個標準。財產按確定其被列在名錄的標準而定，可分為文化、自然或混合財產。(…)。”

133. 作者還指出“於 1992 年，世界文化委員會認同有必要承認一些將人們與地點聯繫起來的持續且具生命力的傳統，並在原有類別中增多一類，即“文化景觀”，其被定義為自然與人類的結合品，將遺產的文化與自然兩方面合併於同一類別內。自此，無數的文化景觀被列在《世界遺產名錄》內，當中包括 1995 年首個在歐洲被評定為文化景觀的“Paisagem Cultural de Sintra”(辛特拉文化景觀)、2011 年的“Alto Douro Vinhateiro”及 2004 年的“Paisagem da Cultura da Vinha do Pico”。現時全球已有多個文化景觀被列在《世界遺產名錄》內³¹。”

134. 要注意的是“在世界文化遺產中，財產被列入[1972 年公約]名錄時非物質情況會按多個標準考慮，分析歷年的行文，尤其在近二十年的行文，可發覺其越來越重要(Pinkerton 2007 年)。自 1994 年至 2005 年起加了“文化傳統”(1994 年)和“活文化傳統”(1996 年)於標準[iii]當中，並在標準[v]加入了有關“領土”(1994 年)和“海洋”(2005 年)的“傳統使用”，這當然是與設立所述“文化景觀”類別而於 90 年代

³¹ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 96 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

引入的修改有關。然而，標準[vi]才是更直接定出世界文化遺產的非物質情況，標明按此一標準申報的財產應“與具有突出普遍價值的事或活傳統、意念、信仰或藝術及文學著作有直接關連或在物質上有關”(1994年採納的行文)。有關這個標準中，最為有趣的是，截至2005年世界文化遺產委員會認為此標準只可作在例外情況的理由說明或作為與其他文化或自然標準一併使用的理由說明。然而，自此之後，委員會改為只是建議“這個標準最好應與其他標準一併使用”，而再不要求引用任何例外情況，並不再強制要求附具其他標準(Pinkerton2007年)³²。”

135. 就是這樣《世界文化遺產公約》自90年代中業起便出現更改，“務求透過多個管道使之更為全面和公平，並更易包括突出普遍價值在於非物質方面的財產。(…)對於非物質文化遺產，要承認其中一個項目有可能與2003年[保護非物質文化遺產]公約第三條a)項的世界文化遺產財產有關，尤其是當表明公約的任何條文均不得以“改變按1972年《保護世界文化及自然遺產公約》被宣告為直接與非物質文化遺產元素有關的世界文化遺產財產的保護地位或降低其保護級別”作解讀。然而，兩個公約之間較為突出的區別是與“真實性”這

³² 前引] Clara Bertrand Cabral、第98頁。



個概念有關，該概念對衡量非物質財產價值十分重要，但其恰當性卻經常成為非物質文化遺產範疇的討論對象³³。”

136. 有關 1972 年公約的操作指南現今已規定“真實性是通過一些確定的屬性予以確認，如“形式與概念；物質與內涵；用途與功能；傳統、技術與管理體系；情況與環境；語言與其他非物質文化遺產形式；精神與印象；及其他內在與外在因素。”(聯合國教育、科學、文化組織 2008a:21)。

137. 上指作者還解釋“真實性概念在非物質文化遺產方面是起不到作用的，這點已在 2004 年綜合探討保護物質及非物質文化遺產的大會宣言重申，表明“基於非物質遺產不斷的再創造，“真實性”一詞按其適用於物質遺產方面而言對識別及保護非物質文化遺產不起任何作用”(聯合國教育、科學、文化組織 2004a)。雖然物質文化遺產的真實性可透過非物質的特性予以證明，但《世界文化遺產公約》要求被評定的財產需保持被列入名錄時的狀況，使遺產在社會自然變化下仍處於一個靜止的實況。《非物質文化遺產公約》相反地活在群體及社群的動態中、設定的是流暢隨時可變而不失去其遺產地位的實況。真實性、物質遺產與非物質遺產三者間的關係可以用日本伊勢

³³ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 100 頁。



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

島伊勢神殿作為例子。神殿雖在 690 年前以木材搭建，但傳統上每隔 20 年要將之完全拆卸並用確定的建材及技術 (Kischenblatt-Gimblett 2004a; Cluzel 2007) 重建。因此，神殿的軀體雖沒有多過 20 年的歷史，但其重要性在於世代傳承超過一千年的重建技能及其功能性至今仍保持不雙 (Yoshida 2004)。然而，由於其外觀定期受到更改，不具有 1972 年公約所要求的真實性，因而不能列於《世界文化遺產名錄》內³⁴。”

138. 要強調的是，2003 年公約並沒有提及(1972 年公約所指的)突出普遍價值及代表性概念。理由很簡單：這兩個概念必然會導致在財產之間，或是在文化之間劃分等級。

139. 最後，同一作者還指出“雖與表現形式有關的文化空間也被視為非物質文化遺產，但完整性，這一作為自然財產而被列入《世界文化遺產名錄》的必然特徵，卻沒有在 2003 年公約提及³⁵。”

140. 法案的分析

141. 如上所述，因時間限制，委員會只可能在政策和技術上重點闡述最值得關注的問題，故意見書沒有涵蓋一些在正常情況下應該提及的

³⁴ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 101 頁。

³⁵ 前引| Clara Bertrand Cabral、第 102 頁。



問題。

142. 交予立法會審議的法案的最初文本有 103 條，而於 7 月 29 提交的法案最後文本共有 118 條。

143. 要指出的是，原法案 103 條當中的絕大部分條文在內容上及形式上都作出了修改。委員會認為這是提案人樂於改善法案條文的體現，並且表示現擬提交全體大會細則性討論及表決的替代文本與最初文本相比，有了很大的改善。

144. 事實上，由於條文編列在許多方面均重新作出了調整，因此法案文本得到了明顯的系統性完善。

145. 相關的修改是基於委員會與提案人在細則性審議期間所達成的共識。例如，法案替代文本第一章第三節定出的居民權利和義務，該內容在原文內並無規定的，又如將處罰制度集中一章。

146. 至於規範的內容方面，同樣也進行了多方面深入的修改，使相關的條文可與細則性審議分析的意見相配合。舉例來說：重新訂了文化遺產的概念；協調本法案與《城市規劃法》法案兩者之間的關係，除對第四十三條(城市規劃)引入修改外(最初文本為第四十二條)，還刪除了法案最初文本第四十三條(高度限制)，因為提案人及委員會均認為高度限制的問題應由《城市規劃法》法案規範；另外，還就



通知制度作出了調整。

147. 本法案當中存有某些在其最初文本沒有的規範，而本意見書將逐一標示出這些規範並加以分析。

148. 立法會顧問團曾就法案的中葡文本，向政府提出一系列旨在改善行文語言技術的意見，大部分意見獲得政府接納。

149. 文化遺產的概念

150. 很明顯文化遺產的概念是一不可回避的話題，提案人擬在本法案中對該概念加以界定。

151. 法案最初文本透過兩條條文對文化遺產的概念加以規範，它們分別為：以文化遺產的概念為標題的第二條，以及以文化遺產的範圍為標題的第三條。立法會顧問團早已指出，提案人將文化遺產的法律概念分兩條規範並非是最佳的處理辦法，故此，提議把該兩項條文合併為一。

152. 上述提議未被提案人接納，因此法案的正式替代文本仍以第二條和第三條把文化遺產的概念和文化遺產的範圍分開處理。

153. 法案最初文本第二條和第三條有關文化遺產概念的規定無疑備受關注，因為該概念的界定不僅關係到法律行文是否精練，還關係到其對文化遺產政策所起之作用。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

154. 法案最初文本第二條規定“為適用本法律的規定，澳門特別行政區文化遺產尤指在歷史、建築、藝術、考古、民族學、語言、科學、社會方面具重要或突出文化價值的、應特別加以保護和弘揚的財產”。

155. 法案將文化遺產直接與文化財產的概念聯繫起來，即以具重要或突出文化價值的財產的概念來形容文化遺產，但何為文化財產卻沒有闡述。

156. 此外，法案第四條第九款(定義)，“評定”是指“確定一動產或不動產具有重要或突出文化價值的行政程序的最終行為，”這樣規定意味著只能透過文化財產評定來確定任何文化財產是否具有重要或突出文化價值。

157. 根據法案最初文本第七章，非物質文化遺產不需評定，只需對之擬定相關清單(法案最初文本第六十八條和六十九條)。由此容易使人感到，文化遺產的概念不包括非物質遺產，儘管第三條規定非物質文化遺產被納入文化遺產的範圍內。

158. 這表明原有的文化遺產概念在技術上存有缺陷。

159. 欠缺編造清單的定義，最終會導致單一地將重要文化價值與評定聯繫起來。但事實上，文化遺產的法定保護(因作為文明及文化的見證



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

且具有重要文化價值者)不只可透過評定來達致，亦可透過編造清單來達致。

160. 因此，立法會顧問團建議在第四條的定義中加入有關編造清單的定義，並規定編造清單是指系統地、適時地及盡量詳細地編造澳門特別行政區現存的具有重要文化價值的財產及項目的清單，從而可識別、維護和弘揚有關的財產及項目。

[Handwritten initials]

161. 但有關建議未獲接納，故即便是在法案第六條(五)項以及其他行文中提及編造清單，但仍未就編造清單作出定義。

162. 事實上，原文第二條有關文化遺產的定義亦沒有考慮一重要的問題：即作為具有重要文化價值的文明或文化的見證物，這一基本特徵亦是文化財產本身所要求具備的。

163. 另外，僅靠舉例來說明何為具有重要或突出文化價值是不夠的，還需要指出該價值(如歷史、考古、建築、藝術等價值)須符合某些特定的要件。意即須加入更多的條件要求。

164. 為使重要或突出文化價值能夠真正地稱其為重要或突出，要求其須反映出下列某些價值：紀念性、古老性、真實性、原真性、稀有性、獨特性或模範性。

165. 這點是非常重要的，且是可以做得到的，立法者只需確認該等價值



是作為判斷的標準和理據。例如：在國際法層面上，1972年《保護世界文化及自然遺產公約》規定將文化(或自然)財產列入在《世界文化遺產名錄》須以價值、標準或理據來衡量具突出普遍的價值。

166. 因此，要注意法案第二條的修改，條文如下：

“第二條

文化遺產的概念

一、為適用本法律的規定，凡作為具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，均屬文化遺產。

二、上款所指財產具有的重要文化價值，尤其在歷史、古生物學、考古、建築、語言、文獻、藝術、民族學、科學、社會、工業技術方面呈現紀念性、古老性、真實性、原真性、稀有性、獨特性或模性。”

167. 經過多方面深入的修改，文化遺產的概念更為清楚，更容易被理解，且委員會成員及立法會顧問團所提出的建議相符。

168. 該條的新行文本本身並不能完全解決法案最初文本所帶出的組成文化遺產的財產只包含通過評定機制而獲得保護的財產的問題(有可能讓人感到，是將非物質文化遺產實況排除在文化遺產概念之外，實際並非如此)。為此，確有必要在法案中同樣訂定編造清單的定義。



[Handwritten signatures and marks]

169. 按法案現時的替代文本，可更為清楚知道，除法案第三條的規定外，非物質文化遺產的實況要靠第二條第一款來確定，新的第二款亦不會導致將評定機製作成強制性的聯繫(評定機制只適用於物質財產，而編造清單只適用於非物質財產)。
170. 對法案第三條(文化遺產的範圍)也作出了重大的改善，提案人最終也嘗試找出文化遺產的定義與其範圍作為兩條條文而各自獨立存在的意義。
171. 因此，第三條第一款將文化遺產的概念分成：*(包括被評定的動產及被評定的不動產的)*物質文化遺產及非物質文化遺產。
172. 新增的第三條第二款還解決了在細則性審議期間所發現的一個問題。法案最初文本還遺漏了一個將文化遺產的概念與國際法接軌的重要環節：“基於適用於澳門特區的國際公約，而被視為文化遺產的其他財產，亦屬文化遺產”。域內法的立法者對此不可不提。
173. 另一個值得在此一提的情況就是，提案人明顯地對澳門特區現行法制有關文化遺產概念作出了重大的修改：法案最初文本及替代文本所載概念並未將自然財產包括在內。雖文化遺產的憲法性層面所包含的範圍更廣，即包括自然財產及文化財產，但不排除這兩種財產可以分別透過不同的立法行為來加以規範。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

174. 如上所述，雖然《基本法》第一百二十五條(三)項有關文化遺產的憲法性概念是一廣義的概念，即包括自然財產又包括文化財產，但不妨礙一般法的立法者以不同的立法行為分開處理同屬文化遺產憲法性概念的自然財產及文化財產。此外，葡國亦採用了相同的處理方案，而提案人在參考後亦決定不在本法案中同時規範自然財產。

175. 因此，委員會認為澳門特區文化遺產的憲法性概念是廣義的，且與第 2/91/M 號法律(環境綱要法)的文化遺產概念相配合。雖然基本法要求立法保護文化遺產，但這不妨礙將文化遺產納入環境的範疇，並將其作為其中的一個組成部分。這正是解讀第 2/91/M 號法律所得出的結論。

176. 事實上，1991 年立法者採用了兩分法的方式來訂定環境的概念，即自然環境(第七條)以及人類環境(第十四條第二款)，並在人類環境中加入了自然和已建造遺產的定義，這明顯是援用了文化遺產概念來充實人類環境的定義。

177. 澳門特別行政區的基本義務

178. 委員會成員關注的另一個問題是，文化遺產憲法性概念所引申出來的問題，因為該概念清楚表明保護文化遺產為澳門特別行政區的基本義務。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

179. 法案最初文本並沒有直接提及這個基本義務 - 儘管法案某些條文隱約具有相關功能。
180. 委員會成員認為，由於澳門特別行政區大量的文化遺產被列入聯合國教科文組織的《世界遺產名錄》，大量的澳門特區文化遺產從此成為人類的共同文化遺產，因此澳門特別行政區，尤其是政府，應該承擔起保護該等文化遺產(以及其它沒有被列入《世界遺產名錄》的文化遺產)的職責，並將它作為基本義務。
181. 這一做法的目的可以通過以下三個層面來說明：(i)通過文化遺產的保護及弘揚確保澳門文化遺產得以世代傳承；(ii)承認文化遺產的保護及弘揚是實現人類尊嚴的重要舉措及基本權利的標的；及(iii)最後承認認識、研究、維護、弘揚和宣傳澳門文化遺產為澳門特區政府的基本義務。
182. 委員會建議在法案中加入一新的條文，並訂明一系列屬澳門特別行政區職責的基本義務，因此提案人作出了整個立法程序中最為顯著的修改，即在法案替代文本新增了一一般性的條款，作為將來法律的指引性規定：

“第四條

澳門特別行政區的義務



[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

一、澳門特別行政區應藉保護文化遺產，確保澳門的文化遺產得以發揚光大和世代傳承。

二、澳門特別行政區以維護和弘揚文化遺產，作為實現人類尊嚴的重要舉措及基本權利的標的。

三、認識、研究、維護、弘揚和宣傳文化遺產，屬澳門特別行政區的義務。”

183. 這都是在不同層面要求澳門特別行政區，特別是澳門特別行政區政府所須承擔的一系列的綜合職責。

184. 很明顯，這些職責是文化財產的公權力保護原則的體現，因此，澳門特別行政區公共實體都應其職權範圍內履行保護和弘揚文化遺產的義務。

185. 正如 José Casalta Nabais³⁶ 就 9 月 8 日第 107/2001 號法律當中的同類規範所做出的表述：“此外，這個保護具有兩個目的，亦即是說兩個目標，因為它不僅是指對文化遺產的保護、保存和捍衛，而同樣需要對之重視。因此，這個工作並非以靜止或保守的態度來看待文化遺產，而同時需推動弘揚文化遺產，好讓文化遺產的內容在薪火相傳的過程中，一代比一代壯大和豐富”。

³⁶ 前引| José Casalta Nabais、第 116 頁。



WJL
L
ADL
th
30

186. 委員會對文化遺產的公權力保護極為重視，並認為立法者應在立法上為充分確保文化遺產可以世代傳承而創造條件。

187. 細則性審議的過程中，常常以文化遺產的公權力保護原則來衡量政府眾多的解決方案是否恰當，同時亦基於這一原則而對許多條文作出了修改和完善。委員會成員亦不斷引用這個原則來要求當局就多個問題作出說明，例如：公共實體所扮演的角色，以及現時法案有關行政當局職能的規定是否能反映其預期所望。

10
L

188. 法案第五條的定義

189. 另一個不可避免的話題是與法案第五條(最初文本第四條)的一系列定義有關。

190. 首先值得一提的是，法案採用了在同一條文訂定多個基礎定義的技術方案。即使這種方案在《舊區重整》法案以及《城市規劃法》法案亦有曾出現，但立法會顧問團仍須作出提醒，本法案第五條所列舉的定義並不是單純的技術概念，因為技術概念的使用僅是作為編寫規範的工具。

191. 事實上，第五條各項本身就是法律規定。只要看看各項就知，例如：不動產類文化遺產類別(“紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”及“場所”)的定義不是立法者從任何實況或



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several initials.

特定行業搜集而成且具技術概念的用詞。相反地，它是訂出可以成為文化遺產的一些標準和理據，意即法律規定。

192. 因此，立法會顧問團建議將法案最初文本第四條的各項規定納入其他條文的適當位置，使其可作法案的根基性條文而在將來發揮作用。

193. 例如：法案的第二章第三節(第二十八條至第三十一條)訂定了緩衝區相關制度，但為保護文化遺產之效力而需確定何謂緩衝區時，相關的條文卻在體系上與該節分開且沒有任何直接聯繫。然而，立法會顧問團的建議沒有被接納，法案替代文本第五條保留了所謂的技術定義。

194. 法案第五條共十四項的定義備受委員會的關注，這不僅是因為該等定義極為重要，亦是因為在解讀上有很大的改善空間。

195. 法案最初文本第四條的正文規定“在不影響國際法規定的其他定義的情況下，為適用本法律的規定，下列詞語的定義為(...)”。

196. 這一規範的功能是解釋域內法與國際法的管轄範圍有所區別，即是說，不可將澳門特別行政區的域內法與國際法兩者相互混淆。

197. 國際法所追尋的目標即是各締約國所要履行義務。

198. 例如：1972年《保護世界文化及自然遺產公約》涉及的是具世界價值的文化及自然遺產，即是說，公約並不是保護各締約國的全部文



[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'WJ', 'K', 'SA', and a large signature.]

化及自然遺產。這屬各國的主權管轄。公約僅是針對那些位於各締約國內且具有突出價值的文化及自然遺產。它僅是各締約國整體文化及自然遺產的其中一個部分。

199. 被納入人類文化遺產範疇的文化及自然遺產，其類別是通過公約第一條及第二條的規定訂明。

200. 公約沒有規定各締約國須在其國內法中，採用與公約第一條相同的文化遺產的概念。公約的概念只是用來判定各締約國的文化遺產能否成為世界人類遺產。

201. 依公約的規定，各締約國在其內部法律秩序中須確保履行以下主要義務：(i)辨別及普查在其領土上的眾多文化遺產中有否可按公約的規定以突出的價值被列為世界遺產；及(ii)保護和維護該人類遺產以確保其得以世代傳承。

202. 舉例來說，“紀念物”這個重要概念，若要紀念物作為文化財產而納入聯合國教科文組織的《世界遺產名錄》，其定義須由 1972 年公約第一條來規定，而非由澳門特別行政區的域內法來規定。

203. 至於法律保護方面，最重要的是各締約國可確保採用適當的措施保護被評定為世界遺產的文化財產。

204. 當然，各締約國在制定整體文化遺產的法律框架時，必須確保能以



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures]

適當的法例和規章，保護已被列入《世界遺產名錄》的文化遺產。

205. 一方面是按 1972 年公約的標準被列入《世界遺產名錄》的澳門特區文化財產，而另一方面是澳門特區域內法所定“紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”及“場所”的類別，瞭解這一區別尤為重要。例如：作為《澳門歷史城區》不動產組合之一的何東圖書館，是以紀念物的名義而被列入《世界遺產名錄》，但如按本澳 12 月 31 日第 83/92/M 號法令附件二的規定，該圖書館卻被評定為“具建築藝術價值的樓宇”。

[Handwritten marks and signatures]

206. 按 1972 年公約的角度來看，其關注的焦點是在於，澳門特別行政區是否擁有一套能有效保護及弘揚何東圖書館的適當法例，而至於澳門本地法律制度如何評定該圖書館所屬的類別，公約則沒有理會。

207. 提案人在替代文本中調整了第五條的內容，將其改為“在不影響適用於澳門特別行政區的國際公約規定的其他定義的情況下，為本法律的規定，下列詞語的定義為(…)”。

208. 上述不動產類文化財產(“紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”及“場所”)的類別也值得作如下的說明。

209. 當委員會問及政府代表，法案最初文本第四條(一)至(四)項的定義為何要如此行文時，政府回答，因為這是文化局較為熟悉和常用的概



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several initials.

念，且基本保留了原有概念中的基礎資訊。

210. 如果是這樣，那法案的“紀念物”、“建築群”和“場所”定義應與6月30日第56/84/M號法令第四條的定義一致，而法案的“具建築藝術價值的樓宇”定義則應與12月31日第83/92/M號法令的定義一致。

211. 如法案最初文本第四條第二款的“具建築藝術價值的樓宇”定義與12月31日第83/92/M號法令第一條第二款的定義是一致，為何法案原文第四條(一)項、(三)項和(四)項的“紀念物”、“建築群”及“場所”概念與6月30日第56/84/M號法令第四條a)項、b)項和c)項有所不同。

212. 法案最初文本第四條(一)項這樣規定：“‘紀念物’是指明顯具重要文化價值的一切建築物”。然後，再看在同條(二)項有關“具建築藝術價值的樓宇”的定義：“是指因本身的原創性建築藝術特色而成為澳門發展史上某一時期的代表性不動產”。這兩個概念從其行文上看可能相互混淆，因為任何“具建築藝術價值的樓宇”都是“紀念物”。

213. 如提案人保留1984年法令所定“紀念物”的概念(在考古、歷史、人種學、藝術或科學觀點具有特別價值的紀念性建築物、雕刻品或繪



畫、銘刻品、資料、資料組合或結構)，那該概念就不會與 1992 年法令的“具建築藝術價值的樓宇”產生混淆。

214. 政府就上述概念在法案替代文本第五條中作出了一些修改。

215. 在條文內，首先可發現不動產類文化遺產在定義上作了一些修改，名稱改為：“被評定的不動產”(一)項。這一修改雖然輕微，但卻可以使條文的名稱在技術上更為精確，因其直接指出了不動產類文化遺產的組成單元，即被評定的不動產。除上述用詞作出技術性調整外，沒有對(一)項的內容作出任何修改。

216. 立法會顧問團對此作出了提醒，嚴格來講，(一)項不是一個定義。它僅指出不動產類文化遺產的類別，但並沒有指出何為被評定的不動產。因此，建議行文可改為“被評定的不動產：是作為文明或文化的見證，且根據本法第二條第二款之規定而具有重大文化價值的不動產。”。但政府沒有引入這一改善，而“紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”及“場所”的解釋及適用將因此變得混亂。

217. “紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”及“場所”的定義現時已由第五條(四)項、(五)項、(六)項及(七)項訂定。提案人放棄了最初文本有關“紀念物”的定義，並選取了一個較為貼近



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including '2012/9', 'ER', and 'sh']

1972年公約及6月30日第56/84/M號法令的定義。

218. 法案替代文本有關“紀念物”定義還補充要求，“紀念物”（其實應包括任何其他的文化財產）須為“文明或文化”的見證及具“重要文化價值”，以使具體的不動產類的文化財產可與法案第二條的文化遺產概念銜接。

219. 立法會顧問團曾指出，與第二條第二款所作的銜接，應該是在“被評定的不動產”的概念中作出，而非是在其具體類別中作出這一銜接。更何況在法案替代文本內，只有“紀念物”有作出相關銜接，即只在“紀念物”提及第二條的兩個核心標準，而其類別的定義均無提及該等標準。

220. 因此，立法會顧問團建議將“紀念物”的定義改為：“建築物、雕刻品或繪畫、銘刻品、資料、資料組合或結構”。這一定義與“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”以及“場所”的修改建議一樣，基本上可容許保留現行法例的概念（這對文化局來說是非常重要的）。

221. 立法會顧問團的上述修改建議，可以避免法案最初文本有關“紀念物”與“具建築藝術價值的樓宇”兩者之間在定義上所產生的混淆，同時亦保留了法案最初文本有關“具建築藝術價值的樓宇”定義，使之與12月31日第83/92/M號法令的定義相同，這一做法是



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

恰當的。

222. 在法案最後文本所採用的“紀念物”的定義，避免了與“具建築藝術價值的樓宇”的概念相混淆。然而，該定義中有關“含文明或文化價值，具重要文化價值”的表述並沒有反映於其他被評定不動產的類別當中(第五條(五)、(六)、(七)項)，因而在解釋及適用對保護文化遺產甚為重要的不動產類別時會產生疑問。

223. 因此，毫無疑問第二條第二款應以“被評定不動產”、“被評定動產”、“非物質文化遺產”的概念表述，而非以類別表述。

224. 在法案最後文本中，“建築群”的定義基本上與最初文本的相同(是指明顯具文化價值且充分相互協調的具共同風格的建築物群體)。

225. 這與 1972 年的公約及六月三十日第 56/84/M 號法令的定義不同。亦不明白為何定義中對“重要文化價值”的表述，也有別於訂定“紀念物”定義所用的表述方式。

226. 在技術上，正如之前所說的，並不贊同在文化財產的類別上與第二條第二款作相連結，相反應與第五條(一)、(二)、(三)項所規定的概念相連結。

227. 立法會顧問團建議採用下列的“建築群”定義：“因建築風格、統



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

一性、以及與風景配合而劃定的建築物與空間的組合體”，但政府並無接納，仍保留最後文本的定義行文。

228. 有關“場所”定義，與訂定“建築群”定義的情況相同，提案人只輕微修改法案最初文本的內容(具重大文化價值的人造與大自然結合的產物，包括具考古價值的遺址)，試圖透過加入“具重大文化價值”的表述與第二條的文化遺產概念涵接。立法會顧問團建議將“場所”定義為：“是人類本身或其與大自然的共同創作，包括具有考古價值的地方”。但政府仍保留最初的定義行文。

229. 為方便解釋，“紀念物”、“具建築藝術價值的樓宇”、“建築群”、“場所”的定義都應該與第二條文化遺產的概念相連結，有關連結是通過要求符合這些定義的不動產須作為具“重要文化價值”的“文明或文化”的見證，因為這兩個要件是識別“文化財產”的論據。

230. 因對法案最初文本第四條(六)及(七)項所定的“動產類文化遺產”及“非物質文化遺產”概念作了修改，故需在意見書內提及，現改載於替代文本第五條(二)及(三)項中。

231. “動產類文化遺產”現改為“被評定的動產”，重新定義為：“是



[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including '2012', 'M', 'A', and 'S']

指具有重要文化價值的動產以及與被評定的不動產實質且長期相連結的具有重要文化價值的動產；”基於“財產”屬整體文化遺產的組成部分，新的定義在技術上有助於改善“財產”及“重要文化價值”的表述。然而，不足之處在於沒有指出須具見證文明價值的財產。如前所述，這雙重要求可與第二條文化遺產的概念相連結。

232. 在“與被評定的動產實質且長期相連結的具有重要文化價值的動產”的表述還有不足之處。當中存有含糊不清的地方：這些與被評定的動產實質且長期相連結的動產並不是因為與被評定的動產長期相連結而成為文化財產。該等財產之所以成為文化遺產是由於其作為文明或文化的見證，而且具備按法案第二條第二款之規定而確立的重要文化價值。

233. “非物質文化遺產”的定義同樣作了修改。第五條(三)項新的定義是在最初文本第四條(七)項的定義中增加了多項元素：有關文化遺產世代相傳，被社區、群體因應周圍環境、與自然的互動及其歷史不斷地再創造，為社區、群體及個人孕育認同感和持續感。為配合載於《保護非物質文化遺產公約》第二條的“非物質文化遺產”的定義，刪除了這些新的標準。

234. 然而，新的定義未能有效地與第二條的文化遺產概念相連結，這是



由於新的定義未能在其內容充分提出核心論據，即未能提出構成非物質文化遺產的各個項目必須具有見證文明或文化價值及“重要文化價值”的這一論據。

235. 為了完善有關規定的行文，立法會顧問團曾建議第五條(一)、(二)及(三)項的行文作下列修改：

“第五條

定義

在不影響適用於澳門特別行政區的國際公約規定的其他定義的下，為適用本法律的規定，下列詞語的定義為：

一、“被評定的不動產”是作為文明或文化的見證，且根據本法第二條第二款之規定而具有重大文化價值的不動產；

二、“被評定的動產”是作為文明或文化的見證，且根據本法第二條第二款之規定而具有重大文化價值的動產；

三、“非物質文化遺產”是指被各社群、群體及在特定情況下被個人視為其文化遺產組成部分，且根據本法第二條第二款之規定而具有重大文化價值的各種實踐、觀念表述、表現形式、知識、技能以及相關的工具、物件、手工藝品及文化空間；有關文化遺產世代相傳，被社區、群體因應周圍環境、與自然的互動及其歷史不斷地再創造，



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

為社區、群體及個人孕育認同感和持續感；(……)”

236. 嚴格來說，提案人應在(物質及非物質)文化財產的所有類別與文化遺產基本概念之間設定相同的概念關聯：為使某一財產能成為文化遺產，必須從其身上識別出任何文明或文化見證，而且還須依據第二條第二款確立其具有重大文化價值。如果不具備這兩個要素，則不被視為組成文化遺產的文化財產。這一問題在技術上可由法案第三條訂定較嚴謹及進取的規定或採用上述第五條(一)、(二)及(三)項的定義行文解決。

237. 因為只有這些行文可使法案第二條的新概念產生意義。

238. 如立法會顧問團所指，法案最初文本第四條(五)項、(六)項及(七)項內容混淆：事實上，該等概念應以另一角度看問題，並應提及財產，即組成文化遺產整體的部分，因此，最起碼應定出不動產文化財產、動產文化財產及非物質文化財產的概念。

239. 在澳門法制的傳統上，任何法律制度須從一般規定做起，然後推進至特別規定。由整體至部分。因此，文化遺產的(整體)概念一經被定出，在技術上，下一步應作處理的就是組成文化遺產的部分：財產。

240. 反映在五大法典的法律傳統，“遺產”是合成物、集合物。視為整體。



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

當要指其組成部分時，會用“權利”及“義務”，又或“財產”表述。

241. 因此，立法會顧問團，除了建議將之有系統地加插在法案原文第四條(五)項、(六)項及(七)項的概念內，以使之能真正履行其法律規範的真正功能外，還建議改由不動產文化財產、動產文化財產及非物質文化財產的概念代替，並通過一條作為日後法律一般規定、專門為組成文化遺產各類別財產而定的條文。

242. 政府最終只接納了部分理據，縱使其堅持保留具有定義功能的第五條，但均對部分的定義作了修訂。

243. 法案替代文本第五條(一)項現用“被評定的不動產”作提述，而(二)項則用“被評定的動產”，但(三)項仍繼續維持“非物質文化遺產”。

244. 要注意的是，嚴格來說，當選擇對文化遺產的各類別(財產)作提述的那一刻起，便不應在名詞“財產”之前加上形容詞“被評定”，這一定性會引伸出一個邏輯上的錯誤：文化遺產不是由被評定的財產所組成，而是文化財產組成。文化遺產法所針對的對象並不是被評定的財產。文化遺產法是評定和設定各個可涵蓋某特定對象的類別。

245. 不動產的概念在有文化遺產法之前已存在，這一法門要做的是設定一些確定的抽象類別(紀念物、具建築藝術價值的樓宇等)，試圖將具有重要價值的不動產納入文化遺產法律規定內。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

246. 問題是被評定為“紀念物”的不動產可能不是文化遺產。若為文化遺產，是因為其具有法律確認為合適(可被視為文化財產)的特徵，評定只是讓法律找到或辨別這些特徵的一個法律工具、技術途徑，使稍後能按照規定對其提供一個易於明白的理順。這個用以找出某概念的技术手段不得與概念本身相混淆。

247. 再者，“被評定的財產”一詞嚴格來說不針對只可成為擬訂清單標的之非物質財產。

248. 因此，理應只提及不動產類文化財產、動產類文化財產及非物質文化財產。是由法律按立法者所定理據去評定實況：不動產，按著文化遺產的概念及類別而言，不是被評定的不動產。不動產是不動產類文化財產。

249. 顧問團對於保留“非物質文化遺產”一詞有不同意見，問題是難於理解非物質財產的概念。非物質性不應影響法律的抽象性。所謂的非物質文化遺產是由一些實況及項目所組成，法律不應因其固有的非物質性而拒絕將之列為“財產”類。

250. 對第五條(八)項的定義(“保護”是指維護和弘揚屬文化遺產的財產及項目的一系列措施，包括識別、建檔、研究、保存、維護、保養、修復、宣傳、展示、弘揚、傳承該等財



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

產及項目，以及對文化遺產的各方面進行活化)無須定義，因為其意思可從整體的制度理解出來。立法會顧問團建議將之刪除，但政府仍然保留第五條(八)項的定義。

251. 要注意法案替代文本在 (八)項的定義附加了“項目”，如上所述，這是與提案人對使用非物質財產感到困難有關，但其憂慮並不合理。

252. 於第五條(九)項所載的“評定”之定義也曾作過修改：法案最初文本第四條(九)項定明評定“是指確定一動產或不動產具有重要或突出文化價值的行政程序的最終行為”，而替代文本第五條(九)項現為“是指為使文化遺產受法律保護而藉以確定某動產或不動產具有重要文化價值的行政程序的最終行為。”

253. 評定不適用於非物質財產方面這一提案人的解決方案符合《保護非物質文化遺產公約》的規定。非物質財產是透過擬訂清單的方法加以保護。

254. 法案最初文本第十四條(擬訂動產清單)將促進具文化價值(包括公營部門及私人持有)的動產列入清單的權限賦予文化局及其他公共部門，並規定由文化局登記及向相關公共部門發出指引和派發清單式樣。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

255. 法案最初文本第十五條(關於考古發掘的財產的特別義務)設定單一清單(考古遺產清單)，由文化局專責擬訂及更新。
256. 政府決定，法案替代文本的規定應完全尊重 2003 年保護非物質文化遺產公約，因此法案在非物質文化遺產的部分，即在第七十七條(清單)賦予文化局製作非物質文化遺產清單的權限。這項修改得到委員會明確接納。
257. 但是，不動產類文化財產方面的規定仍維持最初的取向：將來的法律不會強制要求必須具備清單。對不動產類的文化財產的保護，可以透過編造清單(以及清單)或者評定來進行，這才是我們樂於所見的做法。
258. 在動產類文化財產方面，政府改變了最初文本的取向，有關規定現載於第六十一條，但只要要求其他政府部門必須建立(動產)清單，而沒有要求文化局，該局只需製定清單式樣及指引，以供建立動產類文化財產清單的第三人使用以及向其提供協助。另外，在法案的替代文本中，須編造清單的動產類財產現僅限於公共部門所擁有的財產。關於第五章的內容還需要更詳細分析。
259. 至於考古遺產方面，保留了原文的規定，將編造及保持考古發現物清單的工作交予文化局。



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

260. 本法案在多方面更改文化局的權限，當中一個正好涉及清單方面的權限。文化局負責建立考古遺產及非物質遺產清單。而動產類文化財產的清單則由持有該等財產的公共部門負責建立。至於不動產類文化財產的清單由誰負責編造，法案並無規定。
261. 對法案第五條(十)項的“緩衝區”定義，提案人對現有概念作了修改。
262. 事實上，6月30日第56/84/M號法令第五節(保護區)第十五條(定義)規定“保護區係已甄別為紀念物、組合體及地方的自然或建築之周圍、且係保護其感觀或因空間或美觀的理由，而與其互相有關係，並成為該等財產不可缺少的部分。”
263. 法案最後文本第五條(十)項的“緩衝區”定義定明“緩衝區是指維護被評定的不動產的感觀，又或基於空間或審美整合的理由而與被評定的不動產不可分割的自然形成或修築而成的周邊範圍。”
264. 除了現時所提及的“被評定的不動產”的不同外，較為顯著的是為了加入12月31日第83/92/M號法令所設的“具建築藝術價值樓宇”類別，並將1984年法律文本的末段，即“**並成為該等財產不可缺少的部分**³⁷”改為“與被評定的不動產不可分割”。在澳門的法制中，緩衝區設立的強制性正是建基於這一句話。

³⁷ 此處以黑體註明。



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

265. 事實上，若問：對被評定的不動產類別而言，按現行法律是否須強制設定緩衝區？答案是肯定的，按現行法律的規定，尤其 6 月 30 日第 56/84/M 號法令第十五條的規定及 12 月 31 日第 83/92/M 號法令第二條第三款均規定緩衝區須強制設定，因為該款規定“圖示範圍及評定為紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點之有關保護區，載於本法規附件 V。”
266. 按法案最後文本第五條(十一)項的規定，“產生重大影響的工程”是指“可能導致被評定的不動產或其緩衝區毀壞、破損或價值降低的風險的公共或私人工程，尤指樓宇、水利工程、基礎建設、交通道路及其他都市化工程。”
267. 立法會顧問團曾指出，該條規範在法案的系統編列上存有一定問題（並建議將之納入有關不動產類文化財產的章節），但事實上，在實質內容上它仍是法案其中一項最好且最值得贊許的創新規定。
268. 事實上，“產生重大影響的工程”在之前的定義上是指“可能使被評定的不動產或其緩衝區面臨毀壞、破損或價值降低或可能損害該等不動產或其緩衝區與周邊建築和環境景觀結合的公共或私人工程。”
269. 法案替代文本第五條(十一)項有關“產生重大影響的工程”的定



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

義，則增加了最初文本第四十四條第二款的內容，因為提案人認為，後者的規定也應包含在新的定義內，而且認為該定義，即最初文本第四條所載之定義，其內容方面應該加以系統性的充實。

270. 決定在法案第五條(十一)項及第四十四條刪除對最初文本第四條(十一)項末段的提述，即刪除“**損害...周邊建築和環境景觀結合³⁸**”的句子。要知的是這一句子載明立法者為有助豐富何為“產生巨大影響”工程的明確指引。

271. 若要問何為“產生巨大影響”工程，按法案最初文本的定義，答案可在組成其定義的各項標準中找到，如：(i) 被評定的不動產或其緩衝區面臨毀壞、破損或價值降低；及(ii) 損害該等不動產或其緩衝區與周邊建築和環境景觀結合。這就是確定工程是否“產生重大影響”的標準。

272. 在第五條(十一)項“產生巨大影響的工程”的定義中，刪除損害不動產的周邊建築與環境景觀結合這一標準，意味著保護及弘揚文化財產的法律機制將有所調整，故立法會顧問團認為經修改後的定義與其最初行文相比，是一大改變。

273. 法案第五條(十二)項定出：《澳門歷史城區》是指被聯合國教育、

³⁸此處以黑體註明。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

科學、文化組織的世界遺產委員會列入《世界文化遺產名錄》，且根據本法律的規定被評定為具重要文化價值的，由紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所，以及其緩衝區所組成的組成建築群，其圖示範圍載於為本法律組成部分的附件。”

274. 政府接納了委員會的意見，增加了《澳門歷史城區》被聯合國教育、科學、文化組織列入《世界文化遺產名錄》以及圖示範圍的行文。

275. 在第五條(十三)項增加了一新定義，該定義是法案最初文本第四條沒有的，即“考古工作”，按該規定“考古工作”是指“以發現、認識、維護和弘揚考古遺產為目的而進行的一切挖掘、勘探及其他調查的工作。”

276. 要注意的是，有關考古遺產方面的事宜在法案替代文本內已作出了修改，第六章的標題“考古遺跡”現已改為“考古遺產-第六十六條至第六十九條”。

277. 值得強調的是，這一改善反映出了委員會的建議。事實上，按法案第二條的概念，考古遺產份屬文化遺產。

278. 最後，有關法案第五條(十四)項“古樹名木”的問題，立法會顧問團認為這一規定在系統編列上應納入在最後及過渡規定內，這是因



為，若將古樹名木列入法案的定義條文當中，再加上其相關的規範亦置於法案最初文本的第十章，這樣會使人認為古樹名木是文化財產，但事實上，古樹名木應屬自然財產。

279. 立法會顧問團就此曾作出解釋，嚴格來說，古樹名木應納入自然遺產的專門法例內。但無論是將相關規定置於法案最後及過渡性章節的建議，抑或是將相關規定納入自然遺產專門法例的建議，政府均沒有接受。

280. 有關這一事宜的法律規定，經接受了委員會多位成員提出的建議，在最後及過渡規定的第一百零六條(古樹名木)內，增加了一些規範性的內容。

281. 一般原則

282. 關於法案第六條所載的一般原則，在此值得強調的是，該等原則在文化遺產保護法律制度的解釋及執行方面所發揮的指引性功能。法律制度的解釋者及執行者藉此可理解法律的規定和規範，從而取得最佳成果。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

283. 保護文化遺產的目的

284. 法案替代文本第一章第二節作出了一些重大修改，故有必要在此指出。法案最初文本第八條(公眾享受文化遺產的權利)已納入本章新增的第三節，即居民的權利及義務。第二節的標題改為“文化遺產保護政策”。但立法會顧問團建議，這一標題除應提及對文化遺產的保護外，還同時應提及對文化遺產的弘揚。

285. 事實上，這是文化遺產政策兩個密不可分的層面。法案第二條第一款有關文化遺產的概念，本身就已包含了這兩方面的事實：“為適用本法律的規定，凡作為具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**³⁹的財產，均屬文化遺產。”

286. 保護是文化遺產較為靜態及保守的一面，而且基於文化財產類型的不同，還須作出不同的解讀-不動產類文化財產的保護必然與非物質文化財產的保護不同。

287. 弘揚則是指文化遺產較為動態的一面：其關鍵在於一系列相關的立法政策，其目的不僅限於確保文化遺產的逐代傳承，還應確保將所傳承的文化遺產發揚光大。歸根到底，一個很簡單理念，那就是：一代人為文化遺產的付出要比其所得更多。

³⁹ 此處以黑體註明。



[Handwritten signature]

288. 這兩個方面本應被提及，因為在文化遺產政策中擬包含所建議的目的，而不是僅限於弘揚文化遺產的目的。因此，在本節裡嚴格地將目的訂定為維護及弘揚文化遺產。但是，政府沒有接受這項修改

[Handwritten signature]

289. 最初文本第七條經委員會建議，做了重大修改，現將該條文標題定為“保護文化遺產的目的”，其中再次未使用“弘揚”的表述，而是將條文的內容表述為：“作為澳門特別行政區的基本義務以及作為公民的義務，保護和弘揚⁴⁰文化遺產旨在(...)。”

[Handwritten signature]

290. 因此，很明確，只有確保對文化遺產的維護及弘揚這兩方面，文化遺產保護政策及其標的和目的才能得以落實。

291. 應強調一點，法案第七條賦予澳門特區的職責是一項義務，即一項基本義務。同樣在此亦賦予澳門居民這項義務。換言之，文化遺產的維護及弘揚是澳門特區及居民的基本義務。

292. 基於本委員會提出的建議，在該條最初文本的五項當中作出了若干修改，以使在解釋及適用將來的法律以及評估文化遺產方面具有重要意義的這一條文得以完善。

293. 在此強調義務事宜是必要的，澳門特區及澳門特區居民須承擔一系列與文化遺產相關的基本義務，如：促進並確保人們共用文化遺產，

⁴⁰ 此處以黑體註明。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

第(二)項；彰顯澳門特別行政區及其社區的共有文化的特性，第(三)項；促進澳門特別行政區居民的社會福祉及經濟的增長，以提升其生活素質，第(四)項；維護澳門特別行政區環境景觀的品質，第(五)項。

294. 法案第八條作了輕微改動，其中包括重要的清單，並列舉了文化遺產政策的部分內容。

295. 居民的權利與義務

296. 根據委員會的建議，在法案修改文本於第一章新增第三節完全與澳門特區居民的權利與義務有關。由於在法案最初文本第八條只述及公眾有權享受文化遺產，而沒有提及居民在文化遺產方面的權利與義務的主要內容。因此，現將法案修改文本第九條的內容採用最初文本第八條的內容，而修改文本第十條的內容則是全新的。

297. 法案第九條第一款規定，“任何人均有權享用屬澳門特別行政區文化遺產的有價物及財產，以此作為發展其人格的方式。” 意味著每個人都可通文化價值及文化財產的共用實現在文化方面的人格發展，這是不可否定的基本權利。

298. 對該條第二款及第三款作出了修改，規定了重要的保障。第二款的保障是，對屬文化遺產的私有財產的共用，要求必須尊重私有財產



權，以及要求有私有財產的所有人與文化遺產的管理當局之間所達成的同意協議⁴¹。第三款的保障是，對文化遺產的共用不能不根據文化遺產的運作、安全保護及弘揚的要求而設定一定的條件。

299. 法案第十條是由委員會建議的新規定，其中包括一系列要求澳門特區居民承擔的基本義務：

“第十條

保存、維護和弘揚文化遺產的義務

一、任何人均有義務保存文化遺產，不得侵犯屬文化遺產的財產的完整性，且不得協助以法律不容許的方式將有關財產移離澳門特別行政區。

二、任何人均有義務維護和保全文化遺產，尤其在本身的法定權能下，防止屬文化遺產的財產破損、毀壞或滅失。

三、任何人均有義務弘揚文化遺產，在不影響其權利的前提下，按其能力所及推廣、共用和豐富文化遺產所呈現的文化價值。”

300. 這些義務所提出的要求，要多於共用文化遺產的權利，這是一些可以保證該等權利得以全面行使的基本義務。

⁴¹ 立法會顧問團建議，將該事宜規定在第一章第三節，透過一個規範指出，公共行政當局與私人必須合作，並且規定澳門特區文化局與其他公共部門合作、與文化財產擁有者合作，以便後者能根據保護及弘揚文化遺產的目的，將其利益及目的與公共行為結合起來，並使其獲得技術及財政援助和稅務鼓勵。政府認為該規定並無必要。



[Handwritten signatures and initials]

301. 立法會顧問團建議，在基本權利與義務這一節載入對利害關係人之保障的表述，建議採用兩個與《城市規劃法》法案相似的新條文[對應《城市規劃法》法案第五十二條及第五十三條⁴²]:

“第 X 條

行政相對人之保障

文化財產或組成文化遺產之其他價值的權利人以及法定利益的持有人，若其權利或法定利益受到公共行政當局或經公共行政當局按本法第五條規定授予工作的實體的法律行為或實質行為的損害，可獲相等於被管理者的一般保障，尤其：

- (一) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的提起司法申訴的權利；
- (二) 十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》規定的民眾訴訟權；
- (三) 十二月二十日第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》規定的向檢察院提出投訴的權利；
- (四) 經二月二十九日第 4/2012 號法律修改的八月十五日

⁴²《城市規劃》法案最後文本刪除第五十三條，由第三十六條(對預防措施提出爭議)及第四十二條(對城市規劃的規範提出爭議)取代。



第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》規定的向廉政公署提出投訴的權利；

(五) 展開保全程序的權利，包括經十二月二十日第 9/1999 號法律修改的十月八日第 55/99/M 號法令核准的《民事訴訟法典》所指保全程序，但僅以行政上司法爭訟的特定方法仍未能提供適當的臨時保護的情況為限。

第 X 條

對規範提出的爭議

一、對《澳門歷史城區》的保護及管理規劃、《澳門歷史城區》的臨時規劃及文化局編訂的其他保護規劃的規範提出爭議，旨在宣告有關規範因其內在缺陷又或因在編製或修改城市規劃或制定臨時措施的程序中作出的行為非有效而產生瑕疵致屬違法。

二、對規範提出爭議適用十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》的規定。”

302. 政府認為，相關內容已經被規定於一般法當中。嚴格來說，這樣是對已生效的法律規定的重複，因此並未接受這一建議。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

303. 所有人的權利與義務

304. 法案第一章第四節現包括了“被評定財產的所有人的權利與義務”。相對於新的第三節(居民的權利與義務)，第四節僅應提及文化財產所有人的特別權利與義務，因為一般權利與義務已經被規定在第三節當中。第四節的權利與義務必須是特別的，因為其特別涉及財產所有人。鑒於從對相關條款的解讀已經可以明確這一點，所以，雖然立法會顧問團提出澄清的建議，然而政府認為無必要。

305. 法案最初文本的第九條、第十條及第十一條的規定經修改後成為現在的第十一條、第十二條及第十三條。

306. 公共行政當局的一般義務

307. 法案第一章第五節對應最初文本的第四節，規定了公共行政當局的一般義務。經改善後的第十四條對應法案最初文本第十二條。其中一項改善以委員會的建議為基礎，考慮到條文編列位置的不協調，由法案最初文本的第十三條第三款變為新的第十四條第五款，將其納入關於一般義務的規定。

308. 該第十四條第五款規定：“當文化遺產受嚴重威脅或其社會功能受損害，導致其正常運作受到影響且危害公共利益時，文化局可介入並臨時接管有關文化遺產，直至情況恢復正



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

常為止。”

309. 將該款規定的內容置於一個關於文化局及其他公共部門，與屬文化遺產的私人財產的所有人、佔有人、其他物權權利人、持有人、有意保存和弘揚該等財產的其他實體或專門的企業，為實現文化遺產範疇內的公共利益而訂立協議。因此，改為納入澳門特區公共行政當局一般義務的規定內，這是一個正確的作法。需要指出的是，最初文本中的標題為“特別”義務，現在則以更為正確的技術方式將之作為一般義務。

310. 法案第十五條對應最初文本的第十三條，為完善該規定的適用範圍，亦修改了其第一款及第二款的内容。

311. 第十五條第二款詳細列出協議的範圍及被禁止的事項，規定“上款所指的協議得以相互協作為標的，識別、認可、保全、安保、修復、弘揚和推廣屬文化遺產的財產，亦得以特許或授予工作為標的，但不得涉及作出評定的行政行為的資格。”

312. 該款與同條第一款結合在一起，包含了對於管理澳門特區文化遺產具有重要作用的一項授權，以便主管文化遺產的行政當局及其他公共部門可以與專長於文化遺產領域裏的某些工作的企業簽訂合同（當然並不包括行政評定行為，因為該行為不可避免地帶有政策色



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

彩，不可以合同來處理)。

313. 基於文化局文化遺產廳現有規模及在這方面專業人力資源的缺乏，委員會特別關注這一機制。該等協議有助於解決一些在管理文化遺產上遇到的難題，否則就要代之以更加緩慢及更為無效率的方法。

314. 文化遺產委員會

315. 文化遺產委員會是本法案中涉及範圍最廣的一項創新。事實上，對於這樣一個顯然在一般性討論及細則性審議當中都受到特別關注的事宜，在法案最初文本中僅僅規定在第十六條單一條款當中(而且只是這一個條款就佔據了全部第二章)。

316. 之所以受關注，是因為該諮詢機關在文化遺產法律制度中的橫切介入。事實上，無論是在一般性討論還是在細則性審議時，就設立該諮詢機構均無異議。理由很簡單，都同意這樣一個觀點，即在作出文化遺產決策之前，必須先由一個專門機構來發表意見，這樣可以使得公共行政當局的決定深思熟慮、資料充實。

317. 社會上對該委員會的設立有兩個特別關注點：(i)在委員會的構成上，法案最初文本完全沒有提及依據何標準來委任其成員，而是交由行政法規補充相關規範；及(ii)與文化遺產委員會意見書的性質有關，法案最初文本規定，意見書在某些問題上方具有約束性質。



Handwritten signature and initials in the top right corner.

318. 第一個關注點具有基礎性質，藉此來理解文化遺產委員會是否為一個真正的專門諮詢機關，是否真正有能力就文化遺產的價值-這對於文化遺產政策至關緊要-提供資料充實的思考。第二個關注點可用以評估提案人打算賦予文化遺產委員會的工作以甚麼樣的分量。法案最初文本第十六條對這些問題未給予回應。

Handwritten initials 'JG' on the right side of the text.

Handwritten initials 'B' on the right side of the text.

Handwritten mark resembling a checkmark or '3' on the right side of the text.

319. 法案最初文本的規定如下：

“第十六條

性質及目的

一、文化遺產委員會屬澳門特別行政區政府的諮詢機構，負責按本法律的規定，透過對交予其考慮的事項發表意見來促進文化遺產的保護。

二、文化遺產委員會的組成、組織及運作，由行政法規規範。”

320. 顧問團經分析認為，這一行文從根本上引出以下兩個問題：(i) 文化遺產委員會的權限可以幹預作為基本權利的所有權。即是說，其權限及構成必須以立法會的法律訂明⁴³；及(ii) 根據第 13/2009 號法律第四條第二款所規定的法律完整性或充足性原則，當以法律的形式

⁴³ 基於《基本法》第六條規定“澳門特別行政區以法律保護私有財產權，”及第 13/2009 號法律第六條(一)項規定“《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度，”認為應由法律為之，即這是立法會的法律保留。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

來規範某事宜時，必須將該事宜完整地規定在一個立法性質的文件內。

321. 法律充足性原則具有強制命令性，藉以阻止這一重要的規範空間被行政法規佔據。事實上，自第 13/2009 號法律頒布後，立法會的法律再不可以只限於部分以及審慎規定的規範內容-規定欲處理的主要事宜，或者是法律僅僅規定其意義、目標及基本方面，隨後再以補充性行政法規來落實。⁴⁴

Handwritten initials and a checkmark on the right side of the text.

322. 已有全面遵守這一新法律制度的先例：第 3/2012 號法律(非高等教育私立學校教學人員制度框架)，第四十八條、第四十九條及第五十條已在法律內定出教學人員專業委員會的權限及組成。

⁴⁴ 參見簡天龍/鄭偉撰寫的刊登於《行政》第二十五卷，總第九十八期，2012 第四期第 955至975頁關於《基本法》及第13/2009號法律訂定的“有關訂定內部規範的法律制度的行政違法行為若干問題的探討”，“.....與立法過程中所出現的情況相反，現在法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。這是法律的充分原則—或者說，法律的一體性原則—的強制性表現，它在於不可以留下重要的規範空間由補充性行政法規去填補。即法律不再僅限於能夠合理地規定確定和準確的內容，法律不可以就立法事項單單規定其法律制度根本必須的內容，更不能只規定制度的基本含意、標的及範圍，而將其具體規範放進補充制度或讓之後的補充性行政法規具體訂定。這是第13/2009號法律制度設計中最根本的要點，但似乎有時被遺忘，又或者轉換一種形式，似乎試圖重現法律不需要有確定、準確和充分的內容，而是僅限於一般性地訂定某一制度的基本含意、標的及範圍。但其實並非如此，這也不是提案者（政府）和通過者（立法會）最終共同的選擇。”



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

323. 至於文化遺產委員會的權限，事實上，相當多的權限已分佈在法案最初文本的各個條款內，如：第十九條、第二十條、第二十二條、第三十一條第二款、第四十四條第一款、第五十五條第一款、第六十二條第二款、第六十八條第三款、第七十三條第二款、第七十五條等。

324. 因此，委員會及立法會顧問團建議，將該等權限集合於單一條內，即採用第 3/2012 號法律(非高等教育私立學校教學人員制度框架)的同樣做法，定出有關組成、組織及運作的規定。但該建議並未獲提案人接納，而是在作出一些重要修改後，保留了第二章及其內獨一的第十六條，新的行文如下：

“第十六條

設立文化遺產委員會

一、設立文化遺產委員會，作為澳門特別行政區政府的諮詢機構，負責按本法律明文規定，就徵詢其意見的事項發表意見，藉以促進對文化遺產的保護。

二、文化遺產委員會的組成、組織及運作，由行政法規規範。”

325. 將這兩條簡單對比可知，最終文本中作出了一個重要澄清：文化遺產委員會是透過現正制定的、未來的法律第十六條第一款來設立，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

而不是用第二款所指的行政法規來設立，因為該事宜是屬於立法會的法律保留。

326. 還有，第一款的新行文清楚表明，只有立法會的法律才能夠賦予文化遺產委員會“按本法律明文規定，就徵詢其意見的事項發表意見，藉以促進對文化遺產的保護”的權限。

327. 因此，從文化遺產委員會權限的角度而言，可以說雖然其未被集中於本法案單一規範內，而是分散在多個條文裡，但仍執行了第 13/2009 號法律第七條第一款(四)項的規定。

328. 可以肯定，法案最初文本第十六條第二款所指的行政法規可以重複將來的法律中經已確立的權限，但是，如果其增加將來法律未規定的權限，尤其是如果涉及權利、自由與保障範圍的內容，補充性行政法規便會被質疑與第 13/2009 號法律的規定不符。

329. 第 13/2009 號法律第七條(四)項規定的指令是清晰的，禁止由行政法規規範“對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構”。訂定法律充足性原則的同一法律第四條第二款同樣也予以禁止。

330. 因此，法案最終文本回答文化遺產委員會何時介入，其所發出的意見書何時具有約束力，何時不具有約束力。然而關於文化遺產委員會的組成標準，是否應該規範在本法當中，由於對第 13/2009 號法



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

律的理解有所爭議，故有委員會的部分成員擔心可能因此產生更多爭議。

331. 該立法選擇同樣也對於現行法律框架作出了重大修改，因為，在六月三十日第 56/84/M 號法令當中，第二章完全用於規範保護建築、景色及文化財產委員會，在其第一節中訂定了有關委員會的組織及職權(第三十條)、主席(第三十一條)、委員(第三十二條)，在其第二節中規定了委員會的運作(第三十三條)、委員會意見的作出及確認(第三十四條)及提交予委員會的計劃的資料(第三十五條)。

332. 不論是在一般性討論中還是在委員會細則性討論時，這一對現行法律框架的修改，以及對第 13/2009 號法律的不同見解，都引起了一些討論，最後，政府維持其政策選擇。稍後，還就第一百一十八條(生效及實施)的規定，分析了政府將第十六條第二款規定提前產生效力的決定。

333. 不動產文化財產

334. 法案第三章作了重大修改，在此應論述一些更具決定性的修改。還應事先說明，立法會顧問團已盡力促進對法案的系統編排進行修改，並建議採用兩章來分別規定：(i) 文化財產及其保護方式；(ii) 涉及不動產文化財產、動產文化財產及非物質文化財產這三類文化遺



產的共同方面的一般保護制度。但是提案人拒絕了這一修改。

335. 需要注意，在法案最後文本中，第三章現在的標題是“已被評定的不動產”。

336. 法案第十七條規定，評定財產是保護不動產文化財產唯一的法律形式，這是一個具有爭議性的決定。

337. 如上所述，提案人拒絕規定擬定所有類別的文化財產清單的義務，以及存有和適當保存該等清單的義務。法案實際上只是在考古類文化遺產及非物質文化財產方面賦予了文化局擬定清單的權限，而在不動產文化財產方面，則是擁有這些財產的公共部門具有法定義務擬定有關清單。

338. 因此，立法會顧問團建議制定擬定清單的規定，但政府拒絕接納。

339. 有兩方面值得思考：(i)第十八條作為一般規定適用於所有類別的文化財產並且應以此功能載於條文裡，因為在該條中包括有進行文化財產的評定及擬定清單的基本線索，因此，該條是有意義的；(ii)葡國九月八日第 107/2001 號法律第十七條包含了非常多的標準，但不知為何提案人拒絕加以採納；因此，要指出本應載於法案第十八條的三個重要標準：(i) 財產性質的紀錄；(ii) 相關創作者的特徵及(iii) 可能不斷縮減或損耗財產持久性或完整性的環境條件。即使是堅持



Handwritten notes and signatures in the top right corner.

將葡國法律關於評審的一般標準只用於針對不動產文化財產(及動產，見法案第六十二條)，也應該考慮這三個標準。

340. 評定程序

341. 委員會關注的相關問題有多個方面，包括法案的形式要素問題-系統性設定程序的方式-不同單元的條文的相應後果；對本法案(最初文本第九十九條)訂定的程序制度與《行政程序法典》的補充適用彼此之間關係的探討；最後是本法案所具體規定的一些方案的實質不確定因素等。

342. 在法案最初文本中設定的評定程序是以不動產財產(已載於該文本第三章第二節中，標題分別為，“評定程序”及“不動產文化遺產”)的法律規定為基礎並且顯然考慮了其相應的特徵。^{45 46}

343. 透過制定評定的程序性制度(重申：其特殊性質基於該制度專為一種特別財產而設)，以及透過援引“經必要配合後”這一公式性的用詞來規範相關法律的適用(法案最初文本第五十八條)⁴⁷，提案人擬構建一系列法律規定，從而滿足財產評定的需要。

⁴⁵注意在抽象方面及從理論角度來說，立法技術確定任何法律的制定都應考慮其目的、標的及其特殊性。在此出現的問題在於對特別制度作出的援引。

⁴⁶第三章第二節所定的評定程序所包含的特徵是有例證，如第十九條第二款及該第二款(六)項援引的第十八條所定標準。

⁴⁷法案最後文本第六十二條對相關公式性的用詞作了輕微修改，現將之改為“適當配合”，而其餘均保留援引實體制度。



Handwritten signatures and initials at the top right of the page.

344. 某些委員會成員及立法會顧問團強調，並不是說在文化遺產的評定性程序中，不論財產性質為何，都不存在共同的方面。

345. 繼而認為，在法案的體系上，應該(必須)採用與最初文本⁴⁸不同的組織方式。換言之，應進行系統性地處理，一般性質的事宜在一般的章或節裡規定，而特殊性的事宜則置於特別的章或節⁴⁹。

346. 委員會某些成員認為，由於評定程序是針對一共同的事物，即有形遺產⁵⁰，因此在法律上應按較佳的立法方法置於同一章共同處理。從形式及系統的角度來說，這應該是較為妥當的做法，可避免將來在解釋上出現問題。

347. 現進入第二系列與評定程序有關的問題，當中涉及法案各項規定之間的關係，以及法案在這方面的相關規定與補充適用制度如《行政程序法典》之間的關係。

348. 法案最初文本第三章第二節的標題為“評定的程序”（該文本第十九條及續後條文），在此政府規範了一系列的程序問題，如：程序的展開、程序的啟動及調查、有關期限、評定程序作出決定的理據因

⁴⁸ 有關事宜參閱 Thomas F. Blackwell 的著作名為“FINALLY ADDING METHOD TO MADNESS: APPLYING PRINCIPLES OF OBJECT-ORIENTED ANALYSIS AND DESIGN TO LEGISLATIVE DRAFTING”網頁：<http://www.nyujiip.org/wp-content/uploads/2012/10/Thomas-Blackwell-Finally-Adding-Method-to-the-Madness.pdf>

⁴⁹ 參閱 David Duarte 的上述著作第 85 頁及續後頁。

⁵⁰ 在此不對編造清單的重要性進行討論，相關闡述可參見本意見書在這方面的內容。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

素、作出評定的行為方式(行政長官批示)及變更或撤銷程序。

349. 在不影響先前分析的情況下(即對法案的系統性問題以及其適用方面的影響所作之分析),就這一節規定首先得出的結論是,為文化遺產的評定設立了特別程序,如果沒有錯誤理解,其之所以特別,是相對《行政程序法典》而言。其後,對一些較為重要的題材作出了特別處理,如:發起程序的權力、程序的啟動及調查、評定期限、應訂立的標準、評定的最後行為(行政長官批示)及“變更或撤銷⁵¹”情況的程序。

350. 此外,透過本節(法案最初文本第二十四條)以及補充法律規範(法案最初文本第九十九條)的條文援引《行政程序法典》的制度,以解決剩餘的程序性問題。

351. 然而,這一結論僅是對有關規範所作的字面解讀,它不影響在補充性法律方面,對一些大法典或一般性法例所共同採用的解決方案所作出的援引。

352. 事實上要強調的是,上述法案第十九條及其續後條文在程序方面的規範少之又少,還有許多問題並無涉及。

353. 正如委員會向政府所強調的那樣,無論是在形式方面,還是實質內

⁵¹ 透過“經適當配合後”這一簡單的援引,而適用評定的一般程序(參閱法案最初文本第二十六條)。



[Handwritten signature]

容方面，法案的最初文本在程序方面的規定是不足夠的。

354. 委員會委員經立法會顧問團提醒後，特別就如何理解《行政程序法典》⁵²中須以補充形式適用的一些規定提出問題—例如，關於聽取利害關係人的意見，或啟動評定程序⁵³的整體效力—但是，基於本法案標的獨特性，對於一些具體細節，《行政程序法典》則很難作出配合適用。⁵⁴

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

355. 委員會對這類問題感到憂慮，因其可能對法律制度的可操作性帶來影響。立法會顧問團提出了一系列更為全面的具體程序性規定建議，該等建議可減少對《行政程序法典》的補充適用，同時又制定能使各項法規相互配合的必要規定。而鑒於文化遺產保護的獨特性而需要有具體的解決方法，該等建議亦盡量保證以較為詳盡的法律規定來解決相關的程序性問題⁵⁵。

⁵² 《行政程序法典》是一關於行政決定及執行的框架性法律，但不能解決所有的問題。基於某些事宜的特殊性，立法者有時須以單行法例的形式制定一些與程序有關的“小型法典”。文化遺產的保護就是其中的一種情況。

⁵³ 載於《行政程序法典》的要素並非總是適用於保護文化遺產或照顧到文化遺產所要求的特色(參閱該法規第七十六條及續後數條)。

⁵⁴ 一些難以配合的問題，如程序的發起權，基於委員會對此特別關注，意見書會將其分開處理，稍後再詳細進行闡釋。

⁵⁵ 該建議是以政府的文本作為基礎，並對葡萄牙所採取的解決方法作出了研究。值得一提的是，若比照葡萄牙的法律體系，則會發現其已建立了一系列關係緊密、可確保對文化遺產保護作出特別調節的具體法律規範。值得注意的是，該等規範不僅可見於九月八日第107/2001號法律(參閱第二十三條及續後數條)以及為充實前指法律的十月二十三日第309/2009號法令(參閱第四條及續後數條)—該法令集中規定不動產類文化遺產的評定程序，這方面的規定就有三十五條，但不妨礙其他附加性的規定，如對緩衝區(參閱第三十六條及續後數條)、建築群及場所(參閱第六十七條及續後數條)及保護的詳盡計劃



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

356. 政府表示會考慮委員會成員所關注的問題，且會考慮立法會顧問團提出的法律技術解決方案。

357. 然而，在分析法案的最終文本後發現：(i) 處理評定程序的系統性的解決方案維持不變，即還是採用一種專為被評定不動產類文化財產而設計制度，其後再透過公式性的用詞“作出必要配合”，(法案第十九條及續後數條，但須與法案第六十二條一同理解)將不動產專有的評定制度適用於其他財產(ii)還是採用一種規範不夠詳盡，且需頻繁援引《行政程序法典》⁵⁶，但與之配合的條文又並非總是明確的解決方案。

358. 委員會已注意到這一情況。對於這一重大的法律將來如何執行，在監督將來的法律規範所發揮的功效時，政府應該特別注意為各種文化遺產而設的行政程序是否能發揮功效。

359. 分析有關文化遺產評定程序規定的實體制度，當中有一方面應予特別強調：對文化遺產進行評定的發起權⁵⁷，尤其是屬不動產類的文

(參閱第六十三條及續後數條)－還可見於關於曾經提及過的非物質文化遺產的規範性框架(參閱六月十五日第 139/2009 號法令第五條及續後數條)。對於該等法規，還可一提的是，6 月 15 日第 140/2009 號法令，對評定程序的特定方面作出充實：對文化遺產進行的任何工程及工作的預先掌控機制。

⁵⁶ 須重申一點，有關《行政程序法典》的援用，所質疑的問題不是該法典本身的使用，而是事實上認為，最好應以其他的法律框架，並採用一種較全面、較緊密及較適合的法律制度，從而回應文化遺產保護的要求。

⁵⁷ 不影響對程序的其他方面進行詳盡地分析，例如，有關啟動程序中緩衝區及臨時緩衝區(參閱本法案最初文本第二十一條第三款至第五款)的法律制度所引發的問題，本意見



[Handwritten signatures and initials]

化遺產⁵⁸。

360. 法案最初文本第十九條第一款規定，“評定程序可由文化局、其他公共部門或財產所有人發起”⁵⁹。意即一般來說，個人(自然人或法人)並沒有任何“發起權”⁶⁰。而就私人參與可能性(單純是有可能⁶¹)作出規定的，唯一只有公開諮詢。

361. 事實上，透過對相關法規⁶²，包括與其有補充適用關係的《行政程序法典》的解讀，可以發現，相比澳門特別行政區的現行制度，法案其實並無太多進步，或者可以說是沒有進步。

362. 對委員會成員而言，如果是這樣，這一新法規及其法律制度又怎麼可落實其所強調的“為使澳門文化遺產的保護力臻完善，...，以回應現在和將來...所面對的挑戰⁶³。”

363. 因此，先就現行的法律制度作出分析。

將在適當的地方作出分析以供可參閱。

⁵⁸ 須特別注意該等財產所產生的問題，由於政府的立法政策選擇，故法案最終文本並無作修改。正如在本意見書所闡釋，被評定的動產僅是公共部門所擁有的財產(參閱本法案最後文本第六十三條)。而市民關於該等財產評定程序的發起權，法案並無明確作出規定。

⁵⁹ 該條的最後部分提及財產所有人，但本法案的第十三條的規定在此可以延伸適用，即其所指的被評定的財產“占有人及其他物權權利人”亦同樣可以開立評定卷宗。

⁶⁰ 基於本法案在程序性方面的事宜規範不足，因而訂定與《行政程序法典》相配合的規定，當談及“發起權”時，是指行政程序之參與以及正當性的概念(《行政程序法典》第五十四條及第五十五條)，而本法案的情況還需結合法案第十九條，而公共部門以及財產所有人(及其他物權權利人)與程序發起和提出申請的關係，意見書將會在下面重點展開討論。

⁶¹ 法案最初文本的第二十三條及第五十四條。

⁶² 6月30日第56/84/M號法令及12月31日第83/92/M法令。

⁶³ 附隨於法案的理由陳述、第二頁。



Handwritten signature and initials in the top right corner.

364. 基於完全沒有提及這一方面的內容，在省覽現有保護文化遺產法規下，發現《行政程序法典》規定“行政程序⁶⁴由行政當局或應利害關係人，即“權利或受法律保護之利益被行政活動侵害之人，以及以維護該等利益為宗旨之團體，(均具有開展及參與行政程序之正當性)請求”而開展(《行政程序法典》第五十五條第一款)。至目前為止，法案最初文本對於公共部門及所有人(或其他物權權利人)的部分是有所保障。

365. 此外，對文化遺產的保護屬於是對大眾利益的保護(第五十五條第一款 a)項)，而《行政程序法典》第五十五條第二款(按本法案的規定，會以補充法的方式繼續適用於)權利或利益受法律直接及具體保護的權利人。該條還規定“為保護大眾利益，(...)下列之人亦具有開展及參與行政程序之正當性：在諸如公共衛生、住屋、教育、文化財產、環境、地區整治以及生活質素等基本利益方面因行政活動而受到或預計將受到嚴重損害之公民^{65 66}。”

366. 然而，要強調的是，保護大眾利益的正當性並不代表任何私人均可

⁶⁴ 毫無疑問，按《行政程序法典》的規定，文化遺產的評定程序是行政程序。

⁶⁵ “保護一般和大眾利益的程序正當性(...)不可與保護受法律保護的權利或利益相混淆。大眾利益的特徵是，無一主觀根基，但可影響即使是廣義的某一群體的任何成員”、António Francisco de Sousa 著的“Código de Procedimento Administrativo, Anotado e Comentado”、Quid Juris 出版社、Lisboa、2009 年、第 184 頁。

⁶⁶ 此處以黑體註明。



開展及參與行政程序，相反地是以“將大眾利益撥歸私人所有”作為出發點^{67 68}。

367. 這就是現行所生效的法律制度，而如前所說，將之與法案最初文本的內容相比，這個制度幾乎沒有任何改變；政府只是為了方便相關解釋者，才在形式上就相關程序性的事宜，在法案中特別明文作出規定。

368. 如果真如此，委員會認為法案遠沒有達到其所應該達到的目的。行政程序的參與問題非常重要，而法案卻以諸多限制的方式對其作出規定，這引起了委員會成員以不同的理由與政府官員作出討論。

369. 首先，委員會想知道於 2012 年提交予立法會審議的法案文本(法案最初文本第十九條)與於 2009 年作公開諮詢的文本(諮詢文本第二十条⁶⁹)相比，為何兩者差別如此之大⁷⁰。

370. 對於這個問題，政府的解釋是，在草擬文本的最後行文時，相關的

⁶⁷ 1999 年 12 月 15 日最高行政法院合議庭裁判，摘要可於 <http://www.dgsi.pt/jsta.nfs/35fbbf22e1bbe680256f8e003ea931/9708e890805894a68025690a0039ba?OpenDocument>(最後一次查看日期為 2013 年 7 月 15 日) 查取。

⁶⁸ 然而，要指的是從 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第三十六條所定的民眾訴訟制度得出的結論是必然相反，理由是任何利害關係人均可在無需任何個人佔用下為維護集體或社群利益而為行為。

⁶⁹ 在其第一款規定“評定程序，可由文化局、其他公共部門、不動產所有人或個人發起；但若由私人發起，請求應由至少 500 個澳門特區永久居民簽名(諮詢文本第二十条第一款)”。要注意的是，委員會不相信這個由個人發起的“簽名”可真正解決問題，也並不相信公眾輿論或一組人的意見可令行政當局就範。相反地，委員會想出一個與其他地區類似的解決方案，即任何利害關係人都可發起評定程序(如葡國 9 月 8 日第 107/2001 號法律第二十五條)。

⁷⁰ 還要指出的是，在 2012 年下半年，立法會所進行的公開諮詢期間收了多份意見書均重複提及這個問題。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

部門還未具備條件應付發起眾多評定程序所帶來的工作壓力，但承諾在條件成熟時，尤其在人力資源方面，會重新考慮有關問題。

371. 但委員會成員的問題，不僅僅是去考究提交予立法會的文本和公開諮詢文本之間所出現的差異。

372. 除此以外，由於法案擬透過一般及普遍的教育宣傳，尤其透過所稱的“公眾參與原則”⁷¹，令所有的人均可參與文化遺產的保護，而且同時又規定任何人都須遵守的義務(法案第十條)，多位議員因而認為應在兩者之間找出平衡。

373. 事實上，既然法案擬“回應現在和將來所面對的挑戰”⁷²，並明文規定要“確保澳門特別行政區居民可參與制訂和實施文化遺產保護政策及維護文化遺產”(法案最初文本第五條(六)項)，且 21 世紀，是呼籲私人應更多關注社會的世紀，那麼，為何一個 21 世紀的法律不能將財產評定程序的發起權賦予私人呢(不論是自然人或法人)?

374. 可達致平衡的其中一個方法，莫過於將發起權更較為廣泛地賦予私人⁷³。

⁷¹ 參考本意見書就公眾參與原則所作的說明。

⁷² 附隨於法案的理由陳述、第二頁。

⁷³ 要強調的是，有關權能只不過是一需要回覆的發起權，但其結果可能是正面的，亦可能是負面-即批准或不批准相關請求-行政當局須按實際情況，經適當評估及補充適用《行政程序法典》的規定而做出決定。



[Handwritten signatures and initials]

375. 加之，在比較法上，發現多個地區亦採用容許私人參與評定程序這種範圍較廣的做法。

376. 基於上述各種理由、委員會多位成員所持的立場以及立法會顧問團所提出的技術問題，政府表明將對此作出考慮。

377. 這是法案最終文本所修改的其中一點。但由於只是部分修改，這一條文在解讀上又產生了一系列新的疑問。

378. 法案第十九條(發起程序)現改為如下：

“第十九條

發起程序

一、評定程序，可由文化局、其他公共部門或不動產所有人發起。

二、為適用本節的規定，澳門特別行政區居民可向文化局提交評定具重要文化價值的不動產的建議，有關建議應包括下條第一款（三）至（六）項所指的資料。”

379. 據此，第一款保留了法案最初文本有關程序發起權的規定，即只有政府部門及特定的個人有權發起評定。

380. 第一款維持不變且完全與於法案最初文本第十九條的內容相同：政府部門(包括文化局)及財產所有人(及其物權權利人)方有權發起評定。



381. 同樣地，在第一款，政府保留了以同一處理方法來同時對待(公共部門)依職權發起的程序以及(某些)私人的提出的申請⁷⁴。
382. 應委員會的建議，在該條新增第二款，規定，“澳門特別行政區居民”可“向文化局”提交“評定...建議”。
383. 政府擬透過第十九條第二款打開參與之門，以使任何私人均有參與評定程序的權利(接近實質上的正當性)⁷⁵，但在保證所有私人均有這一權利的同時，又以其各自與所涉及財產的關係作為區別，定出不同的參與機制。
384. 根據第二十二條第一款的規定，就發起程序不會通知全部第十九條⁷⁶所指者，第十九條第二款所指的個人被排除在通知名單之外。對該第十九條的解釋是，這些人根據該條規定介入程序更為受限，而《行政程序法典》⁷⁷則提供了保障，要求通知這些人，因為其是有關程序的利害關係人，不應受到更多限制。
385. 須注意第二十二條第二款的規定，在法案最後文本中，不動產視為處於待評階段是由“在房地產標示內作出此事實(評定程序)附註之

⁷⁴ 不論政府在此採用那種名稱，也不可否認補充法例關於這一點上所作的區別。在《行政程序法典》上，若是行政當局啟動的，(基於屬內部性質的行為)那是發起，但若是個人啟動的，則屬申請(《行政程序法典》第五十七條)。

⁷⁵ 前引 Francisco de Sousa、第 182 頁。

⁷⁶ 已陳述了，第十九條第二款規定的權利應以廣闊角度考慮的理據。

⁷⁷ 必然是這樣，這是作為補充法的《行政程序法典》的規定，特別是第五十八條(告知利害關係人)及第六十三條(利害關係人的資訊權)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

日起，”而在最初文本則是自作出通知日起。

386. 第二十二條第二款的正確理解是，在作出附註之前，不動產不能被視為處於待評階段。

387. 關於法案第二十三條規定的一般期限。在法案最初文本中，評定不動產財產的期限為十二個月(由通知啓動程序起計)，但屬經適當說明理由的情況僅可以相同期限延期一次。(參閱最初文本第二十二條)

388. 政府接納了委員會的意見，縮短了個人和實體處於評定程序當中的不確定期間，並且陳述了理由，在該方案中做出讓步，刪除了可能延期的規定。

389. 對於一個不可延期的期間的可操作性問題，有些評定個案特別複雜及需要眾多專家的介入。要注意，這個期間同樣適用於動產財產(參見本意見書所做過的分析)，其評定工作是非常困難的。這是對將來法律的執行情況進行檢討時應更為注意的其中一點。

390. 政府在程序方面引入的另外一項修改是，公開諮詢由選擇性轉為強制性(法案最後文本第二十四條)，這符合委員會一些成員的訴求，而且也考慮到了作為啓動評定程序最初推動者的期望，即希望強制要求廣泛聽取利害關係人的意見。



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

391. 因此認為，財產的評定程序一旦啓動，就應進行公開諮詢，作為聽取利益關係人⁷⁸意見的程序，須強調的是，這有別於立法提議的公開諮詢程序。

392. 最後，評定決定的理據這一條文(法案第二十五條)，從實質的角度來看，法案的最後文本(最初文本第二十五條及最後文本第二十六條)並未作任何改動。

393. 委員會成員強調了對尤其是不動產的評定與城市規劃事宜(其主要是行政法規的行為)之間關係的關注，政府作了實質修改：法案現第二十六條(新標題“評定的決定”)規定，評定以補充性行政法規核准。

394. 到目前為止所論述的內容，按照法案第二十七條規定的援引，經作出必要配合後將適用於“變更或撤銷評定的程序”，委員會對這些程序也甚為關注。

395. 在對程序的分析當中，從委員會的角度來看，基於其憲法性質，應做一個結論性闡述。

396. 公開諮詢

397. 與社會參與保護文化遺產相關聯的議題是，本法案規定的公開諮

⁷⁸ 如前所述，特別需閱《行政法典》第九十三條及續後條文及同一法典第九十六條 c)項規定的公開諮詢。



詢。事實上，法案最初文本只是就非物質文化遺產、就有關列入《非物質文化遺產名錄》(僅僅是澳門特別行政區的內部名錄)的建議，規定非強制性公開諮詢的義務。

398. 其他公開諮詢模式，如評定不動產的建議(最初文本第二十三條)、《澳門歷史城區》管理計劃或局部管理計劃方案(最初文本第五十四條)或產生巨大影響工程的研究及計劃等，都是非強制性質。

399. 如果注意到法案最初文本第五條(原則)(六)項將“確保澳門特別行政區居民可參與制訂和實施文化遺產保護政策以及維護文化遺產”作為將來法律的一般原則，那麼，如何去落實這一重要原則就成為一個疑問。

400. 除列入《非物質文化遺產名錄》的情況外，其他的公開諮詢都是非強制性的，這危及到在定訂物質文化遺產政策上的個人參與原則。這一點在一般性及細則性審議法案時均引起了極大討論。

401. 對於認為這一規定與法案本身所定原則相矛盾的觀點，在細則性審議期間，政府表示接受。

402. 為使相關的規定之間相互協調，提案人決定修改最初文本，採納了委員會及立法會顧問團的建議，將公開諮詢明確為強制性(關於《澳門歷史城區》的保護和管理計劃及局部計劃的公開諮詢有必要在隨



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'K. da M.' and other initials.

後作更詳細的分析)。

403. 緩衝區

404. 正如之前已經解釋過的，緩衝區問題在細則性審議期間引起高度關注。尤其是包括立法政策的改變。如之前所述，提案人打算放棄這一用以保護及弘揚不動產類文化財產的工具的強制性(如 6 月 30 日第 56/84/M 號法令)，改為非強制性。

405. 這是對立法政策的重大修改。也是本法案最為極端的修改之一。可以理解提案人意欲做出如此重大修改的用意是為了在保持澳門城市機理和滿足保護文化遺產的要求之間求得平衡。

406. 確實，在國際法層面，在 1972 年公約的技術準則第 103 至 107 項訂定有關於緩衝區(為已被評定為世界文化遺產的不動產)的若干建議，並未要求強制性設立緩衝區。

407. 但是，需要重申，上述緩衝區是為已被評定為世界文化遺產的不動產而設，而根據該技術準則第 106 項，“如不建議設任何緩衝區，列入名錄的建議應附具聲明，指出不需設緩衝區的理由。”第 107 項則規定，“緩衝區一般雖不為建議被列入[《世界文化遺產名錄》]財產的一部分，但財產經被列入《世界文化遺產名錄》後，若要更改任何一個的緩衝區，須得到世界文化遺產委員會的核准。”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

408. 保護文化遺產所面對的最大挑戰是，被評定的不動產座落於澳門特區這個面積小及城市肌理複雜的地方。需要更為有效的保護工具，因此，在 29 年之後，政府決定將原本為強制性設立緩衝區的情況改為非強制性設立。

409. 立法會顧問團提醒注意這一修改，並提出多個可以減低這個立法政策措施可引致的負面效果的解決方案。

410. 然而，提案人決定，在法案最後文本中維持緩衝區的非強制性質。

411. 關於緩衝區的現行法律制度不可避免會出現老化的結果。事實上，緩衝區的有關規範的主要內容是由 6 月 30 日第 56/84/M 號法令及 12 月 31 日第 83/92/M 號法令訂定，當中的一系列規範因屬於早期制定而確實已經過時。

412. 《澳門歷史城區》被列入聯合國教育、科學、文化組織的《世界文化遺產名錄》，這使得有必要擴大其保護，故公佈了第 202/2006 號行政長官批示，當中的第一款規定，“被評定屬《澳門歷史城區》的紀念物、具建築藝術價值之建築物、建築群及地點的圖示範圍及有關的保護區已載於本批示附件 I，以補充十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件 V。”

413. 但是緩衝區的法定概念及法律制度仍沿用以上簡述過的法令。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'JY' and several other initials.

414. 事實上，《澳門歷史城區》被列入聯合國教育、科學、文化組織的《世界文化遺產名錄》促使有必要修改緩衝區的法律制度。1972年公約在國際法層面上對緩衝區定出一些框架指引，當然這對內部的緩衝區規範產生一定的影響。
415. 此外還要強調，世界文化遺產委員會對於由獲評定為世界文化遺產的各類不動產組成的《澳門歷史城區》進行了多次評估，堅持《澳門歷史城區》須維持現有的視覺結構和完整性以及按當代手法融入都市景觀的方針。
416. 還對現有管理該等被評定不動產的制度表示關注，認為該制度在表面上已不合時宜，並對其保護區及相關規定作出批評，懷疑其對保護《澳門歷史城區》及其與城市機理和景觀的結合是否起到真正及實質的效力。因此，該委員會堅持要通過一個新的法律框架，當中也同樣要考慮城市規劃的適當機制。
417. 世界文化遺產委員會在今年所作的評估中，承認澳門特區政府已在各方面致力糾正所發現的不足之處，並已經知道現時在立法會待通過的法案中有本法案及《城市規劃法》法案。
418. 因此，本法案對於《澳門歷史城區》的保護及管理計劃及其緩衝區的法律制度而言，起到支撐性作用。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

419. 如上所述，法案透過第二十八條及第五條(十)項，貫徹了緩衝區新的立法政策：沿用了 29 年的強制性制度改為可設、也可不設緩衝區的制度。

420. 待評定的不動產同樣也不一定擁有緩衝區，第二十二條(啟動程序)第三款規定，“啟動程序時，經文化局提議，透過監督文化範疇的司長批示，根據本法訂定臨時緩衝區，並公佈於《澳門特別行政區公報》。”

421. 法案最後文本第五十條（《澳門歷史城區》）第二款規定，“《澳門歷史城區》的緩衝區應確保保全其特色，尤其配合澳門特別行政區城區特色生活方式，保存其地貌及形態、自然物與環境景觀的結合、往昔港口城市的城市佈局，以及保存被評定的不動產在建築藝術上的完整性。”

422. 因此，提案人設定了三類不同的緩衝區：(i)適用於一般被評定不動產的緩衝區(第二十八條)；(ii) 適用於待評定不動產的臨時緩衝區(第二十二條第三及第四款)；及 (iii) 適用於組成《澳門歷史城區》的被評定不動產的緩衝區，除第二十八條可適用於《澳門歷史城區》外的緩衝區外，提案人還(在第五十條第二款)增設了一些非常具體的指引，可以將其視為第二十八條的補充規定。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

423. 提案人選擇了一個新的立法政策，在澳門，所有被評定的不動產再
不會強制性設立緩衝區。

424. 這一選擇同樣涉及了待評定的不動產，其未必會擁有臨時緩衝區。

425. 現時確未規定待評定不動產須設臨時緩衝區。

426. 對於已經適用了 29 年的現行強制設立緩衝區的規定作如此大的修
改，立法會顧問團提醒委員會成員及政府代表對這一選擇再加以考
慮。

427. 政府認為，從國際法的角度緩衝區是可設、可不設的，1972 年公約
所採納的技術準則不要求一定要設緩衝區，因此，在澳門特區的內
部立法當中，被評定的不動產設置緩衝區也應該是非強制性的。

428. 眾所周知，就 1972 年公約的締約國申報將不動產類文化財產列入
《世界文化遺產名錄》，技術準則第 106 項強行性規定，“如不建議
設任何緩衝區，列入名錄的建議應附具聲明，指出不需設緩衝區的
理由。”第 107 項則規定，“緩衝區一般雖不為建議被列入[《世界
文化遺產名錄》]財產的一部分，但財產經被列入《世界文化遺產名
錄》後，若要更改任何一個的緩衝區，須得到世界文化遺產委員會
的核准。”

429. 1972 年公約的締約國為了使不動產類文化財產被列入《世界文化遺



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

產名錄》，一般會向世界文化遺產委員會建議設立符合其國內法規定的緩衝區，即透過可回應世界文化遺產委員會要求的國內法規定來履行公約(為保護不動產)所產生的義務。

Handwritten initials and a signature on the right side of the page.

430. 從公約的角度，重點是每個締約國的國內法是否能夠滿足需要，以確保有關不動產被保存並且得到有效的保護。

Handwritten initials and a signature on the right side of the page.

431. 應該說，現今被列入聯合國教育、科學、文化組織《世界文化遺產名錄》的締約國的財產甚少無緩衝區。只有在適用公約之初被列入的不動產才有未確認相關緩衝區的情況。

432. 由於今時今日如不提出設相關的緩衝區基本上申報難以成功，故申報《澳門歷史城區》時，除了組成《澳門歷史城區》的不動產外，還提出了相關的緩衝區。澳門特區申報時提出的緩衝區符合現行的6月30日第56/84/M號法令及12月31日第83/92/M號法令的規定。

433. 結果如何？申報成功。但於2006年世界文化遺產委員會認為，所建議(相應於現行法律所設)的緩衝區不足，於是應該委員會的指示，第202/2006號批示將《澳門歷史城區》的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群及場所的緩衝區擴大。

434. 政府在法案最後文本第五條(十)項維持了最初文本的緩衝區定義，相對於現行法律制度的概念而言，緩衝區屬非強制性。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

435. 毫無疑問，審議關於這樣一個事宜的立法政策選擇、這樣一個政府所堅持的立法政策，應該慎重和審慎。
436. 委員會大部分成員認同政府將緩衝區改為非強制性設置的選擇。只有在政府認為緩衝區的存在“為維護和弘揚被評定的不動產不可或缺”時，才會設置緩衝區。
437. 委員會大部分成員認為，這個解決方案為文化遺產的管理提供了一個空間，來應對一個非常特別的，細小的城市網絡特點，在這樣一個城市裡，要變化和進步就需要在緩衝區的法律制度方面具有彈性。
438. 第三章(被評定的不動產) 第三節(緩衝區)載有關於緩衝區的基本規定，第四節(被評定的不動產的制度) 載有一些與緩衝區有關的規定，而第十章(最後及過渡規定)也規定了一些會影響該事宜的規定。
439. 法案第三章第三節所建議的緩衝區基本規定對法案最初文本的規定引入了一些新的內容。
440. 首先是第二十八條第二款，現規定緩衝區的範圍及內容由行政法規設定。這裡所指的是核准評定的行政法規(見第二十六條)。
441. 最初文本規定，(非強制性設立的)緩衝區由評定的批示 (第二十七條第二款) 設定，按最初文本第二十五條的規定，批示是指行政長官批示，而(非強制性設立的)臨時緩衝區在啟動程序時訂定(第二十一



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'WY', 'L', 'JD', and others.

條第三款)。

442. 最初文本第二十四條還有必須聽取文化遺產委員會的意見的規定，評定程序的決定須以文化遺產委員會的意見為理據（第二十四條(三)項），第二十條明文規定，就載有緩衝區範圍及內容的決定也須由文化遺產委員會發表意見。

443. 即，就評定及緩衝區範圍和內容的設置事宜，文化遺產委員會是唯一的諮詢機關。這一點獲得了委員會成員的同意，因為不論其具體如何組成，文化遺產委員會的意見是作出最終決定的依據。

444. 按照法案最初文本第二十一條(程序的調查階段)，在評定程序中仍須由文化遺產委員會發表意見，表達其關於評定的立場。按照第二十五條(三)項的規定，該意見為決定的理據。根據該條規定，該意見也是決定緩衝區範圍及內容的理據。

445. 評定不動產的決定(第二十六條)及關於緩衝區範圍及內容的決定均由核准評定(第二十八條第二款)的行政法規訂定，這就要求必須聽取行政會的意見。

446. 關於評定不動產的決定，以及緩衝區範圍及內容的決定，必須由兩個機關發表意見：文化遺產委員會和行政會。

447. 以行政法規核准評定及緩衝區範圍和內容打開了一道法案最初文本



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

原關閉著的門：行政法規的規範可按經 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》(第八十八條及續後條款)提出爭議。

448. 法案最後文本第二十八條第三款，其規定，“為一切效力，列入《世界文化遺產名錄》的不動產的緩衝區，按本法律的規定受保護。”

449. 這一規定會令列入《世界文化遺產名錄》的不動產的緩衝區享有本法律給予緩衝區的法定保護。否則，這些重要的緩衝區就會具有與國際法意義上的緩衝區同樣的性質和特徵。

450. 在法案第二十八條第二款規定，“緩衝區的範圍及內容，由核准評定的行政法規設定”。最初文本規定由行政長官批示核准(最初文本第二十七條第二款)。

451. 法案第三十一條第一款規定，“判給或發出在緩衝區及臨時緩衝區內的新建築工程或任何工程、工作的准照，取決於文化局必要且具約束力的意見，但室內的改造、保全及修葺工程除外；而文化局須自接獲申請之日起三十日內發表意見。”

452. 要留意法案最初文本第三十條的規定，“未經文化局提出必要且具約束力的意見，不得發出在緩衝區內進行新建或對不動產進行任何擴建、更改或拆除工程的准照，而文化局須於三十日內發表意見。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

453. 該修改是經委員會建議、並獲政府接納，可以非常明確地澄清法案對待該事宜的處理方式，首先是將臨時緩衝區納入規範，然後是以但書的方式將室內的改造、保全及修葺工程排除於其範圍之外。
454. 然而，政府拒絕接納立法會顧問團的另一項建議：在法案內明文規定，違反第三十一條第一款(須文化局發出意見書)規定的判給或由土地工務運輸局就新建築工程或任何工程發出的準照無效。
455. 在緩衝區這一主題上，要注意有關臨時緩衝區的獨立制度，相對於一般緩衝區的規定，臨時緩衝區有其特定的處理方法。
456. 法案最初文本第二十一條第三款規定，“啟動程序時，文化局可按本法律的規定訂定臨時緩衝區，有關決定須公佈於《澳門特別行政區公報》。”
457. 該條第四款則規定，“從維護待評不動產與城市及環境景觀結合的角度判斷屬必要時，方可劃定臨時緩衝區。”
458. 第二十一條第五款規定，“待評定不動產及臨時緩衝區分別享有為被評定的不動產及緩衝區而訂定的制度保障。”
459. 上述規定是，相對於緩衝區的一般制度，提案人擬在臨時緩衝區的法律規定當中包含一些特有的東西：(i)臨時性，即是暫時的 - 期限以評定程序期為準；及 (ii)設定臨時緩衝區的特定前提，即第二十



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and the letter 'b'.

一條第四款所列舉的前提。

460. 由於臨時緩衝區制度可能導致產生限制問題，這種影響不會因為其臨時性質而自動消除，因而該制度為委員會所特別關注。

461. 委員會成員向政府指出，關於臨時緩衝區的設立，行文需要完善。特別是關於如何決定設立及期限，故要求政府考慮對臨時緩衝區的規定加以必要的完善。

462. 政府接納了委員會的意見，對行文做了完善。

463. 第一，法案保留了緩衝區的臨時性質，即為暫時的，按第二十三條的規定，臨時性的存續期間不得超過 12 個月。透過修改第二十三條（與最初文本形成對照）的規定，將評定程序的期間改為不可延長（最初文本容許以同樣是最長為 12 月為期延期一次），因此，臨時緩衝區的存續期最長不得超過 12 個月，不得延期，即為評定程序的持續期間。

464. 第二，在第二十二條第三款明文規定，臨時緩衝區的設立及範圍是透過監督文化領域的司長以批示來訂定（而在原法案中是由文化局訂定的）。

465. 第三，政府保留了第二十二條第四款所規定的容許設立臨時緩衝區的兩個前提：(i) 維護待評定不動產的城市結構；及(ii)維護待評定



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some initials.

不動產的景觀結構。

466. 因此，從第二十二條第三及第四款的規定可得出的明確結論是，臨時緩衝區（相對於第二十八條及續後數條所定的一般制度）的設立，在其存續期、設立的形式以及第二十二條第四款所定的兩個前提方面，均依循其本身的制度。

467. 至於其他方面，臨時緩衝區制度則要依循緩衝區的一般制度，包括：

468. (i) 在內容方面，適用第二十九條的規定；

469. (ii) 之後，按第三十一條的規定，判給或發出新建築工程或任何工程、工作的准照，取決於文化局必要且具約束力的意見（但室內的改造工程除外⁷⁹）；

470. (iii) 第三十一條第二款規定，發出准照的期間，於接獲上款所指意見前中止計算；

471. (iv) 第三十一條第三款規定，被禁止進行建築工程的土地的所有人或承批人，有權就其損失獲補償性賠償 – 要注意的是，第三十一條第一款明文規定的是“在緩衝區及臨時緩衝區內”。

472. 委員會認為，臨時緩衝區現在的規範更為清晰，並且可以更好地保護相關利益，不論是保護文化遺產的利益，還是因施加了條件限制

⁷⁹ 這點是重要的，為在細則性審議所取得的解釋。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

而使其權利受到影響的財產所有人或承批人的利益。

473. 關於臨時緩衝區制度的另一個問題是，是否要聽取文化遺產委員會的意見。從法案最初文本的條文來看，設立一般緩衝區(包括《澳門歷史城區》的緩衝區)時要聽取該委員會的意見，但並沒有規定在定出臨時緩衝區範圍時也要聽取其意見。最後文本保留了這一解決方案。政府對此解釋，設立一個臨時緩衝區有其急迫性，此外，臨時緩衝區只有 12 個月期限，如最後被評定為不動產類文化遺產及須設立緩衝區，仍要按照設立緩衝區的要求進行，也就是說，都要聽取文化遺產委員會的意見。

474. 關於緩衝區法律制度還有一點值得一提。法案最初文本第三十一條(概括性規範)規定：

“第三十一條

概括性規範

一、建築計劃及在緩衝區內施工須遵守由文化局在主管部門協助下制定的概括性規範。

二、上款所指規範經諮詢文化遺產委員會意見後，由監督文化範疇的司長以批示核准，並公佈於《澳門特別行政區公報》。



[Handwritten signatures and initials]

三、本條所指的概括性規範生效後，土地工務運輸局可對遵照有關規定而計劃的工程發出准照，並於十五日內通知文化局。”

475. 這些規範源於 6 月 30 日第 56/84/M 號法令第十六條(在保護區內的限制)第三款，當中規定，“經聽取委員會意見後，文化財產部門將對保護區內的興建或重建工程之進行，得建議建築計劃應遵的一般規則。”

476. 立法會顧問團提醒注意該三十一條所造成的嚴重技術問題。

477. 首先要注意，6 月 30 日第 56/84/M 號法令第十六條的規定是在 29 年前定出的，即使是在特區成立以前的憲法及法律框架下，相對於當時的《澳門組織章程》而言，其合法性亦有疑問。因為，這些所謂的概括性規定事實上是涉及基本權利事宜的法律規範，可能會影響財產所有權。

478. 其次，相對於《澳門特別行政區基本法》及第 13/2009 號法律而言，可能抵觸了憲法性規範及強化性規範。

479. 現在應如何處理法案最初文本的這些所謂概括性規範？

480. 這些規範只可以是法律規範，因為其標的涉及基本權利。因此，既然不得以行政法規頒布，又何談可以由政府的司級官員以批示核



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

准。涉及基本權利的法律規範只可由立法會的法律來制定。

481. 經取得委員會的同意，政府接納了委員會的意見，刪除法案了最初
文本的這一條文。

482. 在此值得小心分析法案第一百一十五條(過渡規定)的規定：

“第一百一十五條

過渡規定

一、十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件一至附件四
所載的紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點，視
為屬本法律所指的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群
及場所。

二、十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件五以及第
202/2006 號行政長官批示附件一所載的保護區，均視為本法
律所指的緩衝區。

三、以上兩款所指的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、
建築群、場所及其緩衝區的名錄及圖示，以行政法規重新公
佈於《澳門特別行政區公報》。”

483. 亦需與法案最初文本的相應規範作比較：

“第一百零一條



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'L' and another that looks like 'JG'.

過渡規定

一、六月三十日第 56/84/M 號法令《建築、景色及文化財產的保護》附件及十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件一至附件四所載的紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點屬本法律所指的不動產類文化遺產。

二、十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件五及第 202/2006 號行政長官批示附件一所載的保護區屬本法律所指的緩衝區。

三、以上兩款所指不動產類文化遺產及其緩衝區的名錄及圖示，經整理後，以行政長官批示公佈於《澳門特別行政區公報》。”

484. 現在來看立法會顧問團所建議的規定：

“X 條

與現有情況的配合

一、六月三十日第 56/84/M 號法令《建築、景色及文化財產的保護》附件及十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件一至附件四所載的紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點，視為屬本法律所指的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'João' and other smaller marks.

建築群及場所。

二、十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件五及第 202/2006 號行政長官批示附件一所載的保護區屬本法律所指的緩衝區。

三、實質符合紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點類別的不動產的評定行為應在行政長官應文化局及在聽取文化遺產委員會意見後以批示定出的期限內按本法的規定修改。

四、本法於生效日已有的緩衝區在行政長官應文化局及在聽取文化遺產委員會意見後以批示定出的期限內按有關制度核准及修改。

五、上數款所指的紀念物、具建築藝術價值建築物、建築群及地點以及其緩衝區的名錄及圖示，經修改及整理後，以行政長官批示公佈於《澳門特別行政區公報》。”

485. 因有關規定納入名為最後及過渡規定的第十章內，提案人所提出的兩分文本的標題均不貼切。因此，立法會顧問團提出建議，更改標題，使在技術上更為準確，但政府沒有接納。

486. 擬透過這一規定解決兩個問題：(i)按 6 月 30 日第 56/84/M 號法令及



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some scribbles.

12月31日第83/92/M號法令的規定被評定的不動產會如何？(ii)
按12月31日第83/92/M號法令附件V及第202/2006號行政長官批示附件一的規定訂定的緩衝區會如何？

487. 就有關第一個問題，其答案是顯而易見的：按提案人擬廢止的現行法例而被評定的紀念物、具建築藝術價值的建築物、建築群及地點將成為將來這一法律所規定的紀念物、具建築藝術價值的建築物、建築群及地點。

488. 如所說，按現行法例被評定的不動產類別與法案第五條所定出的(上文已作提述)不一致。所以立法會顧問團建議在該條第三款訂明：實質符合紀念物、具建築藝術價值的建築物、建築群及地點類別的不動產的評定行為應按日後法律所定制度作出修訂。

489. 這一規範的背後意思建在善意目標之上，以避免日後因法律生效而引起問題：按現廢止的法例所作的不動產評定的行為需根據日後法律的規定進行修訂。理由何在？正因為提案人修改了用以作評定的(定義)法律規範。因此有理由修訂按將被廢止的規定所作的評定。

490. 政府拒絕制定這類規定，並在最後文本第一百一十五條第三款保留“以上兩款所指的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所及其緩衝區的名錄及圖示，以行政法規公佈於《澳門特別行政區公



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'W' and 'F', and several other scribbles.

報》。”

491. 至於第二個問題，有關按 12 月 31 日第 83/92/M 號法令附件 V 及 202/2006 號行政長官批示附件一的規定所訂定的緩衝區的問題，答案也是明顯的：變為本法律所指的緩衝區，第一百一十五條第三款的規定也同樣適用之。
492. 問題在於第一百一十五條第三款與最初文本第一百零一條第三款有出入，後者規定“以上兩款所指不動產類文化遺產及其緩衝區的名錄及圖示，經整理後，以行政長官批示公佈於《澳門特別行政區公報》80”。
493. 最後文本並沒有再提及不動產類文化遺產及其緩衝區的名錄及圖示的整理需要。有區別嗎？答案是沒有，因為現時的第一百一十五條第三款提及的“公佈”已包含了整理。
494. 這問題有何重要？極其重要，因為根據現行但會被日後法律廢止的法例所訂定的，會透過第一百一十五條第三款的規定變為具有按將生效規範而產生的特徵及性質。
495. 試想緩衝區的情況。按現行法律設立為強制性，但日後法律生效後改為非強制性，這是其最重要的結構方針。緩衝區範圍不僅可被縮

⁸⁰ 此處以黑體註明。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including '28', 'L', 'DA', 'sh', '28', 'W', and 'A'.

小，還可被取消。

496. 嚴格來說，問題不單只出於第一百一十五條第三款規定的適用範圍，還出於緩衝區由強制性設立改為非強制性設立的立法政策取向。

497. 拆除被評定的不動產

498. 不動產類文化財產制度要求定明可拆除的規範。即使最初文本第三十二條的內容在審議時極受關注並引入了多方面的完善，但其最後的規定還有些問題值得關注的。

499. 提案人擬表達是被評定或待評定的不動產只可在特殊及法律規定的情況下拆除。立法會顧問團於是對第三十二條的行文提出修改建議，委員會經考慮後，提出兩項建議，均獲提案人接納。

500. 第一項的建議已收納在第三十二條第三款內，旨在堵塞最初文本的其中一項重大的遺漏，就是定出許可拆除被評定或待評定的不動產的前提：“上款所指拆除的許可，其必要前提是存在倒塌風險或具體出現較保護被評定的不動產更優先的法益，但在任一情況下，均須顯示以其他方式保護或遷移該被評定的不動產屬不可行和不合理。”

501. 第二個獲提案人接納的建議是與第三十二條第二款的修改有關：文化局現時具有發出強制性及具約束力意見(再不是最初文本所指的評估)權限的，及在行政長官以批示核准拆除前諮詢文化遺產委員會



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

意見。

502. 政府所接納的這一修改是極為重要的，因其促使有關的政治決定，在這一敏感內容上，且由於現時須受一些前提條件的約束，會因文化局及文化遺產委員會的(技術性及強制性)介入而變得更有依據。

503. 第三十二條第六款為了配合第一款的規定，現時規定土地工務運輸局在諮詢文化局強制性及具約束力意見後方可命令重建不當被拆的不動產(該條第五款)。在最初文本中，僅單單提及具約束力的性質，雖然這項性質明顯意味著強制性。

504. 遷移

505. 新的第三十三(遷移)條是法案最後文本最為突出的其中一條新條文，而且其是經長時間討論，委員會與提案人才達成共識的成果。

506. 為了避免產生誤解，需就這內容作多方面的說明。第三十三條規定：

“第三十三條

遷移

一、任何被評定或待評定的不動產，不得部分或全部遷移或移離其所在地。

二、依循法律所定程序後仍基於下列原因認為必須遷移或移離的情況，不受上款限制：



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be '78' and several other initials.

- (一) 不可抗力原因；
- (二) 重大的公共利益；
- (三) 因實質保護被評定或待評定的不動產而屬必需者。

三、屬上款所指的情況，主管當局應提供拆卸、移離及在適當地點重建不動產的一切必要保障。”

507. 第一款定出一般原則，規定任何被評定或待評定的不動產，不得部分或全部遷移或移離其所在地。該規定的意向明確、可理解：被評定或待評定的不動產不是獨立於其座落地點。其所在地的周邊當然具有斷定其文化價值的作用。任何人都知道大三巴的座落地點並不是無區別的。

508. 問題是，在某些特殊的原因下，為免不動產類文化財產的滅失，遷移或移離可是或毫無疑問是唯一的解決方案。特殊原因需要一套特殊制度，故第二款設定了有關制度。

509. 在該款以封閉及凍結方式列出三個特殊原因：(i) 不可抗力；(ii) 重大的公共利益；及(iii) 因實質保護被評定或待評定的不動產而屬必需者。就是這些原因，無其他。所有該等原因均指向一個簡單的評價指標尺度：在輕重之間，當然選最輕。

510. 這三個特殊原因(如不可抗力或公共利益)的概念在法制的傳統上已



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

有充分的支持，且在學說上有廣泛的論說，而在各國司法見解均有關於這方面的有用意見。

511. 為了突出這個特殊性，第三十三條第二款明文規定遷移或移離的程序為特別法的標的，即本法案規定遷移或移離日後將成為立法會法律的標的。

Handwritten initials 'W' and 'h' next to paragraph 511.

512. 第三款規定日後的特別法所列的內容要定出主管當局(須由本法律指定的)應提供有關拆卸、移離及在適當地點重建不動產的一切必要保障。正如所見，在特別法獲得正式通過之前，均無法對任何被評定或待評定的不動產進行遷移或移離，因為正正是由該特別法負責規範移離程序、設定對被遷移不動產在安全和保護方面的必要技術保障，以及規範有關上述各方面的職權。

513. 重要的是理解在此的立法政策意向是，制定遷移機製作為在沒有其他更好辦法的特殊情況下的一個工具。

514. 但要注意，不能在這些特殊情況中加插發展與保護文化遺產之間平衡的政治考慮因素。遷移機制不是解決政治問題的靈丹妙藥。遷移是最後的一個手段，即意味著選擇一個較輕的損失而已。遷移被評定或待評定的不動產是為了免受更大的侵害 — 滅失。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

515. 不動產類文化財產的用途

516. 原文第三十三條規定：

“第三十三條

用途

一、紀念物及具建築藝術價值的樓宇的文化功能應受尊重。

二、經諮詢文化遺產委員會意見後，由監督文化範疇的司長批准更改上款所指不動產的用途。”

517. 這一規定有多個問題，當中難以理解的是何謂不動產類文化遺產的“文化功能”。

518. 此外，不明白為何提案人在不動產類文化遺產中只提及“紀念物”及“具建築藝術價值的樓宇”。莫非建築群及場地不具文化功能？

519. 同條第二款原本規定由監督文化範疇的司長批准更改“紀念物”及“具建築藝術價值的樓宇”的用途。

520. 如立法會顧問團所指，文化功能與某不動產類文化財產用途之間並沒有絕對的關係，這一情況指的是紀念物及具建築藝術價值的樓宇。當中強烈的相對性更因“文化功能”這一空泛表述而變得更加明顯。

521. 此外，這裡涉及私人所有權。監督文化範疇的政府司級官員有權許



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

可更改由公營部門所有的被評定不動產與有權/權限更改由私人所有的不動產類文化遺產是截然不同的事。

522. 再一次展示出部分立法政策的取向偏向公有性質的問題。
523. 似乎認為單憑某不動產被評定為文化財產這一事實便足以使其在各方面都受公營部門所監督 – 在本具體情況下似乎認為可產生公共使用權。
524. 但並不是這樣。不存在對私人所有權用途的公共監督。文化財產的評定不帶來這個可能性。
525. 如立法會顧問團所解釋，不動產的用途不是作評定的標準。雖然，第二十條(申請)第一款(四)項規定“目前用途”為其中一項要附同於評定建議的資料，但定出不動產評定標準的第十八條並無任何對不動產用途的提述，而評定的標準就只是該條所列出的，再無其他。
526. 基上所述，可得出以下結論：雖然不動產的“目前用途”是在評定程序中作為該不動產的識別的資料(因此在第二十條被定為須附同資料之一)，但並不是評定的其中一項標準。
527. 被評定不動產的用途，如任何被評定的物質財產的使用，受限制是理所當然。這是為了確保被評定的不動產的用途必須為適當，從而使具重要文化價值的財產得以保存。



528. 政府在聽取了委員會及顧問團的意見後，將法案最後文本第三十四條的規定調整如下：

“第三十四條

使用

一、被評定或待評定的不動產的文化功能應受尊重。

二、經諮詢文化遺產委員會的意見後，監督文化範疇的司長具職權許可更改上款所指不動產的用途。”。

529. 即是說，提案人決定將所有被評定或待評定的不動產納入該條第一款內。

530. 第二款限制了監督文化範疇司長的權限，規定其“經諮詢文化遺產委員會的意見後，方可許可更改上款所指屬澳門特別行政區所有的不動產的使用”。

531. 在被評定的不動產上刻畫、張貼和裝置

532. 就有關在被評定的不動產上刻畫、張貼和裝置(第三十五條)的法律制度，不論其在保存文化遺產方面的影響，還是就其所設定的限制方面，尤其對招牌及廣告的限制，均受委員會的特別關注。

533. 委員會對於法案最初文本第三十四條有多方面的意見。建議對被評定的不動產作一個分界 — 有部分條文的規定只適用於某類不動產



— 因此該條文，如其他多個規範的行文一樣，都要作技術上的完善。

534. 立法會顧問團建議將第三十五條的行文改為如下：

“X 條

刻畫及張貼

一、禁止在按本法第 X 條規定獲評定的不動產或待評定的不動產上刻畫或塗鴉及禁止安裝公告、海報或其他類型的宣傳品。

二、文化局應推動設立預留空間，以展示具文化財產特徵的宣傳資料，以及其他目的及舉措與文化財產用途相符的宣傳資料，但有關資料的放置或張貼取決於文化局具約束力之意見。

三、在被評定的不動產、其緩衝區、《澳門歷史城區》和其緩衝區及在可影響被評定不動產觀感的地點張貼或安裝帳篷、招牌、指示牌、公告或海報，又或任何性質和內容的資料須按現行法例為之，並事先須受文化局意見的約束及須取得民政總署的決定。 四、本條所指意見書由文化局於三十日內發出。”

535. 法案最後文本規定：

“第三十五條

在被評定的不動產上刻畫、張貼和裝置

一、禁止在被評定或待評定的不動產上刻畫或塗鴉。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

二、禁止在紀念物上張貼或裝置任何宣傳品。

三、屬特殊情況，在紀念物上裝置與之相關的資訊性物品，須事先經文化局評估，並取決於該局具約束力的意見。

四、在具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所，以及位於緩衝區的不動產張貼或裝置任何性質的物品，須遵守適用法例和事先經文化局評估，並取決於該局具約束力的意見。

五、本法律生效後，按適用法例由主管的公共部門發出准照的續期申請，取決於文化局的評估及具約束力的意見。

六、文化局應自接獲有關申請之日起三十日內發表本條所指的意見。”

536. 這一行文引出多個問題，如：

537. (i) 第二款只提及紀念物，即不禁止在其餘類別的被評定的不動產上張貼或裝置任何宣傳品。

538. (ii) 第三款規定“屬特殊情況”下，在紀念物上裝置資訊性物品，須事先經文化局評估，並取決於該局具約束力的意見。何為“特殊情況”？“事先評估”與“文化局具約束力的意見”有何區別？

539. (iii) 第四款沒有提及紀念物，將之排於規範的範圍之外是因為該類裝置完全被禁止還是因為該規定不適用於紀念物？



540. (iv) 第五款規定“本法律生效後，按適用法例由主管的公共部門發出准照的續期申請，取決於文化局的評估及具約束力的意見”。提案人所指的是何種准照？“主管的公共部門”所指的是哪些部門？提案人所指的“適用法例”是哪些法例？

541. 這些疑問反映出該規定在技術上可能存在的不足，但提案人沒有對有關條文作出修改。

542. 研究報告及計劃

543. 相對最初文本第三十七條而言，在法案第三十八條引入了兩項經委員會與提案人協商得出，且值得予以強調的修改：

544. (i) 完善了第一款的行文，明確了本條的規定適用於任何工程或工作，而且包括被評定或待評定的不動產。因此，現時明確規定研究報告及計劃，視乎情況而定，由具法定資格的建築師或技術人員製作和簽署，以此作為建築師所負責工程或工作的技術指導；及

545. (ii) 第三款現時載有重要說明以解釋“在例外情況下，為確保被評定或待評定的不動產的原真性、完整性、美學價值，可在工程或工作的研究及計劃內提出有別於都市建築相關法規的解決方法，尤其消防設施和疏通計劃確實無法符合現行消防技術規定時，應由文化局與其他主管的公共部門共同制定適當的措施。”



546. 這項經委員會與提案人協商而達成的附加重要指引確保了文化遺產行政當局、文化局、土地工務運輸局及其他公共部門要特別關注不動產的防火問題。這在執行上有所限制的例外制度旨容許適當滿足保護文化遺產的需要，可能不可嚴格及盲目施行現行的防火規則，找出技術上適當的解決方案公共安全與維持文化不動產完整性的平衡點。

547. 強制保養的工程

548. 被評定不動產的保養及維修定於法案原文第三十八條內，當中其第一款規定“被評定的不動產或根據第二十八條（三）至（五）項規定指明的不動產的所有人，須按法律規定，每五年定期對該等不動產實施保養及修葺工程。”

549. 在該規範內受注目的是定出每五年的規定及“定期保養及修葺工程”和“按法律規定”的提述，這一法定的解決方案已載於經八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的第七條(保養、維修及改良)之內，其第一款規定“現有建築物應以五年為一期進行保養、維修及改良工程，目的係使建築物經常維持在良好的使用情況。”

550. 從這一規定清楚知道“現有建築物”是包含被評定的不動產、待評定的不動產及其他不動產。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

551. 因此，《都市建築總章程》第七條是一項適用於澳門特區所有樓宇的一般規定。既然是一般規定，在法案重複，若是履行其教育功能才有意義。若是如此，提案人須援引《都市建築總章程》。

Handwritten initials 'JH'.

Handwritten initials 'V'.

552. 因此，最初文本第三十八條第一款定出的是一項被評定的不動產及位於緩衝區內由政府(為某些效力)選出的不動產的所有人的一般義務，相應於現時《都市建築總章程》所定的一般義務。

Handwritten initials 'M'.

553. 同條第二款規定，上款所指不動產的所有人應實施文化局於樓宇檢驗後認為對保護該等不動產屬必要的工程或工作。

554. 明顯地，在此設定的特別義務是僅約束被評定不動產的所有人或位於緩衝區的某些不動產的所有人。

555. 即第三十八條第一款所規定的不動產所有人須受澳門特區任何不動產所有人所受的同一（《都市建築總章程》第七條第一款所定的）一般義務約束。此外，還須受第三十八條第二款所定(其僅約束被評定不動產的所有人或位於緩衝區的某些不動產的所有人)的特別義務約束。

556. 委員會認為，若最初文本第三十八條第一款不明文規定援引《都市建築總章程》，會產生以一個不可容忍的方式加重被評定不動產所有人負擔的風險。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

557. 事實上，在第三十八條第一款不援引《都市建築總章程》下，被評定的不動產所有人知道現正審議的法律一經生效他們便有(一般)義務每五年保養及修葺其不動產，這與《都市建築總章程》規定(被評定或未評定、位於或不位於緩衝區內的)全部不動產所有人每五年需履行的一般義務相同。
558. 假設政府現正檢討及修改《都市建築總章程》，而定出(被評定或未評定、位於或不位於緩衝區內的)全部不動產所有人每十年須實施保養及修葺工程的一般義務。
559. 由於第三十八條第一款不援引《都市建築總章程》的關係，(被評定或未評定、位於或不位於緩衝區內的)不動產所有人須受以下約束：
560. (i) 例如：按《都市建築總章程》經修改的規定，每十年實施保養及修葺工程的一般義務；
561. (ii) 按法案原文第三十八條第一款規定，每五年實施保養及修葺工程的特別義務；
562. (iii) 在任何時候均須實施文化局於樓宇檢驗後要求進行的工程的特別義務。
563. 這明顯地展示出，若修改《都市建築總章程》的規定，更改定期每五年實施保養及修葺工程的規定，可產生這一扭曲。



564. 因此，委員會建議將第三十八條第一款及第二款合併，以清晰日後的保護文化遺產法只規範被評定或待評定不動產所有人及位於緩衝區內某些不動產的所有人須實施文化局於樓宇檢驗後認為對保護該等不動產屬必要的工程或工作的特別義務。

565. 在法案最後文本第三十九條，提案人接納了委員會這一建議，將最初文本的第一款及第二款合併及引入委員會所建議的完善工作。

566. 還在法案最後文本第三十九條引入了新的第三款，以定明本條所指的不動產所有人及其他物權權利人，有義務允許文化局的相關工作人員進入該不動產進行第二款所指檢驗。如發生拒絕的情況，按第三款的規定，文化局可向法院申請以其批准取代許可。

567. 移轉及優先權

568. 法案最初文本第三十九條(移轉)擬規範出售“紀念物、具建築藝術價值的樓宇、組成建築群或場所的不動產”和“位於緩衝區內的不動產”或以該等不動產作代物清償的情況(第一款)以及不動產作為遺產或遺贈的情況(第二款)，試圖達致以下兩個目的：(i)一方面使文化遺產行政當局掌握由私人擁有的被評定不動產的情況；(ii)另一方面確保澳門特區，在其願意的情況下，可對該等不動產行使優先權。

569. 抽象而言，並不反對有關的目的，其價值是易理解的。只不過，對



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'Zhang' and other initials.

法案最初文本用以實現該等願景的方法有疑問。

570. 這條文定出通知義務(第一及第二款)。屬出售或作代物清償的移轉，應作預先通知，而屬遺產或遺贈的移轉，應在自管理財產開始日起的六個月內通知。該通知應向文化局作出。

571. 正如其他法律所規定的通知義務一樣，目的是為了保養文化財產以及，如上所述，使行政當局掌握組成澳門特區不動產類文化財產的相關資料。

572. 然而，關於行使該優先權的規範方面(該權利的行使取決於上述通知義務所帶來的訊息)，如第四十條第一款的最初行文(即最初文本之第三十九條第一款)所示，就其適用範圍和其後果存有一些疑問。

573. 抽象而言，澳門特區對具文化價值的特定不動產可行使優先權是可接納的，且是合符邏輯的。

574. 然而，對澳門特區在行使該權利時可超越《民法典》所定的優先順序則存有疑問。

575. 這是最初文本第四十條(優先權)所定制度的後果。事實上，該條第一款並沒有考慮共同所有權及行使相關優先權的情況(《民法典》第一千三百零二條及續後數條，尤其第一千三百零八條以及第一千七百九十條)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

576. 按有關優先權的原有規定，不論該被評定不動產(第三十九條第一款及第四十條第一款所指的被評定不動產)的所有權結構為何種性質(單一或共同)，澳門特區均具有優於其他(可能有的)共同所有人的位置。在這一情況下，可能導致澳門特區成為其中的一名共同所有人(且其所占的份額可能較小)，並列於其他未能按《民法典》一般規定而行使優先權的共同所有人。
577. 除非提案人冀揭示其偏向公有性質，即表明由公營部門保存文化遺產總比私人更為有效，否則這就是在毫無任何好處下偏離一般制度。
578. 委員會認為，現通過的法律制度的功能正好是定出，不論是澳門特區(透過其行政當局)，還是私人，都有能力履行保護文化遺產這一憲法性任務。並認為，無論前者抑或後者，均需要一套可予以其透過各自參與而促使文化遺產之保護更為有效的法律框架。
579. 委員會認為，在有關移轉及優先權的條文內所主張的規範內容不可偏離《民法典》一般制度的主要方針，其反映了對受《基本法》(《基本法》第六條)保護的所有權之具體落實情況。該等條文均屬澳門法制的結構性基礎規定。
580. 加之，違反通知義務，因可令澳門特區不能行使優先權，可判處已作之移轉無效(法案最初文本第三十九條第四款)。

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

581. 因此，條文令委員會擔憂，並受到立法會顧問團的特別關注。在與政府代表展開的討論中，向政府建議重新修訂該條條文，首先，須尊重共同所有權的一般規定，將澳門特區行使優先權的次序置於最後。

Handwritten initials 'JO' next to paragraph 581.

582. 其次，應引入一條條文，其規定《民法典》有關重要條文的適用。

Handwritten initials 'W' next to paragraph 581.

583. 此外，還向政府指出，對於單純違反通知義務而言，法案最初文本第三十九條第四款所定的無效實質上具有真正的懲罰性質，有關行為的全部法律效力均被取消。

Handwritten initials 'M' next to paragraph 582.

584. 政府答應考慮委員會成員所提出的問題和憂慮及顧問團提出的建議。法案最後文本解決了大部分的問題，為方便查閱法案最後文本第四十條及第四十一條，轉載如下：

“第四十條

移轉

一、為行使優先權的目的，凡出售被評定或待評定的不動產及根據第二十九條（五）項的規定所指明的位於緩衝區的不動產，又或以該等不動產作代物清償，須事先以書面方式通知文化局。

二、將上款所指的不動產以遺產或遺贈方式移轉，應由待分割財產管理人自管理財產開始之日起六個月內通知文化局。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

三、違反第一款所指的通知義務的移轉無效；為該款所指不動產訂立買賣公證書或代物清償公證書，須向公證員提交由文化局發出的關於澳門特別行政區無意行使優先權的聲明。

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

四、如第一款所指的通知作出超過九十日行使優先權的明確決定仍未發出，則上款規定的聲明得以證明此事實的檔代替。

五、如於公證行為中缺漏第三款及第四款規定的文件，物業登記局應拒絕相應的登記行為。

六、物業登記局應最遲於每月十五日將上一個月於該局登記的關於第一款所指的不動產以遺產或遺贈方式移轉的事實通知文化局，但不影響第二款規定的義務。”

“第四十一條

優先權

一、屬出售被評定或待評定的不動產以及根據第二十九條（五）項規定所指明的位於緩衝區的不動產，或以該等不動產作代物清償，澳門特別行政區享有取得該等不動產的優先權，但不影響《民法典》第一千三百零八條第一款規定的適用。

二、行使優先權，由監督文化範疇的司長經諮詢文化遺產委員會的意見後決定。



[Handwritten signatures]

三、行使優先權的期間為九十日，自作出上條第一款所指通知之日起計。

[Handwritten initials]

四、如上款所指期間屆滿而無明示決定，則推定為不行使優先權。

[Handwritten initials]

五、《民法典》第四百一十條第一款、第四百一十一條、第四百一十二條以及第一千三百零九條的規定經作出適當配合後，適用於本條規定的優先權。”

[Handwritten initials]

585. 從該兩條規定的最後行文，可知提案人接納了委員會的建議，並就優先權方面，樂意見到第四十條(移轉)及第四十一條(優先權)在其最後的條文內包括一般的被評定不動產、待評定不動產及按第二十九條(五)項定性的不動產。

586. 《民法典》中優先權的一般制度及其對共同所有權所產生的的影響已不再受到扭曲。

587. 城市規劃

588. 如所說，本法案與另一正在立法會討論的《城市規劃法》法案⁸¹之間的關係，是其中一個委員會成員自細則性分析本法案起便特別關注的問題。

⁸¹ 這兩個法律之間有著緊密的聯繫，同樣的緊密關係亦存在於該兩個法律與《土地法之間》法案，因此，有關這點以及其之間將會建立的聯繫，還須援引就其他兩個法律所編制的意見書。再一次重申，由於時間所限，未能作最終、全面，且貫穿三個法律的分析。理想而言，這樣的一個分析會有助於立法會之工作。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

589. 對這點表示憂慮的，不僅限於委員會的成員，而且還在 2012 年 7 月 16 日⁸²引介及 2012 年 10 月 16 日⁸³一般性通過的全體會議上受到關注。

590. 這問題並非不重要⁸⁴，這是涉及兩個法律檔，其部分標的需要優先考慮，因為兩者均與城市肌理的結構及其規劃的優先次序⁸⁵有著不同程度的關係。

591. 就這個問題，負責監督本法案標的內容範疇的社會文化司司長在向立法會全體會議引介本法案時表示：“無論如何，城市規劃法會顧及文化遺產的保護；基於澳門的特徵，文化遺產的保護為應考慮的優先因素。而(……)城市規劃應尊重保護文化遺產的規則⁸⁶。”

592. 除了上述的表示外，他還在一般性討論時指出：“法案一經通過後會成為制定將來的城市規劃法的基础。”

⁸² 載於這一全體會議召集書的議程(第三項議程)實際上於 7 月 17 日的全體會議進行討論。述及有關引介及討論。需注意，基於有關法案內容的複雜性及需更謹慎思考載於有關法案的政治取向及技術上的落實問題，法案是先作引介，然後在大約三個月後才進行一般性表決。

⁸³ 如七月出現的情況相同，全體會議在進行一般性表決時，表決時間超過最初預定的時間。這樣，有關法案(議程第二點)的討論和表決實際上是於十月十八日進行。在這天再進行討論及表決。

與七月所發生的情況相同，對法案進行一般性表決的全體會議，由於其持續時間超過最初所預定的，這樣，有關法案(第二項議程)的討論和表決實際上是於十月十八日進行。在這天再進行討論及表決。

⁸⁴ 因此需提醒關於澳門歷史城區納入世界遺產名單的聯合國教科文組織決定的專門語言及有關保留“參閱(2005 年)第 29 決定第四號 8B.28；(2008 年)第 32 決定第一及二號 7B.68；(2009 年)第 33 決定第四及六號 7B.67；(2011 年)第 35 決定第四及五號 7B.64；及於本年六月作出第 37 決定第四及五號 7B.59”，有關決定常提及城市規劃的必要框架，詳情可瀏覽 <http://whc.unesco.org>(最後查閱於 2013 年 07 月 14 日)。

⁸⁵ 參閱所援引的 José Casalta Nabais 涉及這方面的著作[«INTRODUÇÃO (...)»] 第 68 頁及續後各頁。

⁸⁶ 於 2012 年 7 月 17 日發表的說明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

593. 但是，附隨本法案的理由陳述及法案最初文本的條文本身，就這一關係，即保護不動產類文化遺產法例與管理由《城市規劃法》法案規範的城市空間之間的關係；或從另一角度而言，即兩個法規之間所定的法律制度。

594. 理由陳述表明，“強調保護文化遺產的工作不是孤立而是全面的，不是單一而是多元的，必須將保護文物與城市建設……。”⁸⁷

595. 有必要把這上述兩種由法律保護的利益作出“協調”，即協調遺產保護及城市發展。所以，似乎明確的是不動產文化財產的保護給城市規劃或其所促進的目的制訂了框架。⁸⁸

596. 就這方面的事宜，法案最初文本第四十二條便訂定了一些方針，其第一款規定“任何性質的城市規劃⁸⁹，均應遵守本法律在保護文化遺產方面的規定”。

597. 不謹如此，城市規劃“應包含保護不動產類文化遺產的特定措施”（法案最初文本第四十二條第二款），當城市規劃涉及被評定不動產

⁸⁷ 附隨本法案的理由陳述。

⁸⁸ “可以很容易看出，文化遺產法律與廣義上或狹義上的城規法律之間具有重要關係。城規法律尤其不可不對文化遺產保護的要求作出考慮，特別是建築權，如涉及的是受保護措施限制的不動產遺產或具建築藝術價值的遺產，尤其是已被評定的不動產遺產。Casalta Nabais 上指著作、第 69 頁（黑體是我們所加的）。

⁸⁹ 此處以黑體註明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some scribbles.

或緩衝區，這些城市規劃必須在“文化局的參與下制訂”（同一條第三款）。

598. 但是，法案最初文本第四十二條第三款，關於在編制城市規劃中“文化局的參與”的行文不清晰。在這裡，“……文化局的參與”的表述過於表面，保留了理由陳述的行文方式。

599. 在理由陳述如採用這方式的行文，即使沒有任何幫助，但是可以接受的，但在法律行文中保留這樣的表述則會引起爭議，因為上述行文在如何具體落實參與方面，沒有向法律適用者提供足夠的元素或載有用於理解行文最少應有的要素。

600. 委員會除了憂慮地提出這行文的不足之處外，委員會的成員也從此條文中，歸納出一些，在有關所涉及的法案及利益之間的關係的事宜中，值得考慮的指引。

601. 上述的指引，符合委員會許多委員所主張的觀點，具體體現為本委員會現正分析的、涉及文化財產保護的法案優於關於城市規劃的法案。

602. 具體而言，第四十二條第一款的行文，透過規定任何城市空間的管理工具（例如總體規劃或詳細規則⁹⁰）均必須遵守本法案的規定體現

⁹⁰ 援引自《城市規劃法》法案的規定（見該法案最初文本第五條）。基於兩法案之間的聯繫，有需要在此



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large checkmark and several initials.

出上述意思。同一條的第二款，規定區域管理工具的編制必須要載有用於保護文化遺產（不動產）的特定措施，這規定在一定程度上也體現出本法案的優先性。同條第三款雖然在行文上載有之前所述的缺憾，但也指明文化局擔當一個有待發展的角色，這可從城市規劃必須要遵守委員會正在分析的法案之中的規定的事實明確得出。

603. 須強調的是，如對於本委員會細則性分析的法案條文與《城市規劃法》法案之間的優先關係仍存在疑問，對於保護文化遺產方面，可適用法律一般原則，即特別法（規範）優於一般法（規範）。

604. 在解釋法律時，上述的原則不可以被排除，而且毫無疑問於文化遺產相對於《城市規劃法》法案（以及城市規劃）具有特別性：可肯定的是文化遺產保護是城市規劃的一部分，所以對其產生限制（正如現正分析的法案本身所指一樣，並已作論述）。

605. 綜上所述，委員會的成員認為，需要更明確《文化遺產保護法》法

對有關係文作出提及，《城市規劃法》法案最初文本第六條第四項、第八條第四項、第九條第四項、第十一條第三項、第二十九條第四款、第三十條第一款、第三十四條第一款及第五十八條第三款對文化遺產作出規定，另外第十七條第三款第一項及第五十八條第四款涉及文化局對於澳門特區文化遺產產生影響的城市規劃事宜所發表的意見。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

案及《城市規劃法》法案在實體法律⁹¹和操作⁹²上的銜接。

606. 本委員會認為只有這樣正在分析的法案才能有效滿足文化遺產保護方面的現代要求。

607. 事實上，由於在進行細則性討論時，聯合國教科文組織在評估澳門特別行政區執行 1972 年公約時，強調有需要聯繫這兩個領域，而委員會亦十分關注這個聯合國組織⁹³於六月分給予的明示表示。

608. 就所考慮的事項，委員會要求政府就這方面提出明確的方案，而立法會的顧問團亦提交了許多解決這些憂慮的建議，並同時嘗試在文化局與其他部門之間建立平衡關係。

609. 政府理解委員會的擔憂，並在法案最終文本內加強文化局的法律地位，在第四十三條第三款內增加某些要素，以及增設第四款有關正式街道準線圖及規劃條件圖的規定。

610. 法案最終文本第四十三條（最初文本第四十二條）現規定如下：

“第四十三條

⁹¹ 各法案在本身含意之間的關係，各法案提倡的方案之間的關係，以及各法案在法律用語的配合。

⁹² 是指部門在實上因應權限作相互配合的方式。

⁹³ 基於其重要性，在此轉載較重要的段落：“The World Heritage Committee (...) 4. Also takes note of the State Party's efforts to establish appropriate legal and planning instruments to protect, inter alia, the visual linkages between the inscribed property and the wider urban landscape and seascape of Macao; 5. Requests the State Party to finalise the Management Plan by 1 February 2015 in compliance with the new Macao Heritage Law, the correlated new Urban Planning Law and other legal and planning instruments, and to submit the plan to the World Heritage Centre, for review by the Advisory Bodies.”，決定 37 COM 7B. 59（為我們的標示）。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including initials like '22', 'K', and 'M'.

城市規劃

一、任何性質的城市規劃，均應遵守本法律在保護文化遺產方面的規定。

二、城市規劃應包含維護被評定的不動產的特定措施。

三、涉及《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區的城市規劃，須在文化局的參與下制訂。

四、發出涉及《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區的正式街道準線圖或規劃條件圖，須事先取得文化局具約束力的意見。”

611. 該條第一款和第二款⁹⁴的行文實際上維持不變，這樣上述所有有關論述也保留；因此我們試看該條第三款的新行文以及增設的第四款。

612. 第三款所使用的用語跟法案最初文本所使用的非常相似，文化局“參與”涉及被評定的不動產或緩衝區的城市規劃的制定，並在法案最終文本新增涉及澳門歷史城區的城市規劃的制定。

613. 本委員會所審議的法案現在規定的是，發出涉及《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區的正式街道準線圖或規劃條件圖，須事先取得文化局具約束力的意見。

614. 顧問團認為，該條的字面含意，與《行政程序法典》第九十一條的

⁹⁴ 對第二款作了輕微的技術改善。這些改善幾乎（或部分）都是由立法會顧問團指出。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large checkmark and several illegible signatures.

規定一併解讀時，可得出的結論是在此所涉及的問題是強制性及具約束力的意見書。

615. 正式街道準線圖是由土地公務運輸局所發出的文件，以及其發出對工程計劃的核准是其中一個基本要素。

616. “規劃條件圖（是）由土地工務運輸局發出的文件，尤其載有特定地塊或地段的街道準線、用途及建造條件”。

617. 有關城市規劃的法案第十一章第一節—最後及過渡規定—對此新事項作出規範：

“第五十八條

發出

一、本法律生效後，只要有關的地塊或地段位於仍未有詳細規劃的地區，土地工務運輸局將根據本法律規定發出規劃條件圖，以取代規範於八月二十一日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》的正式街道準線圖的發出。

二、用作組成建築物的建築或擴建工程計劃的附同檔的規劃條件圖，是應利害關係人的申請而發出；而用作組成國有土地批給程序的附同檔的規劃條件圖，則由土地工務運輸局依職權而發出。



Handwritten initials and marks at the top right of the page.

三、如建築物的建築或擴建工程可能對文化遺產保護、生態環境保護或道路整治有所影響，土地工務運輸局應要求在相關範疇具職責的公共行政部門發表意見。

Handwritten initials '30' on the right margin.

Handwritten initials '12' on the right margin.

四、發出規劃條件圖前應先就其內容聽取委員會的意見，但屬下列任一情況，運輸工務司司長可決定免除聽取委員會的意見：

Handwritten mark on the right margin.

(一) 文化局已根據上款的規定就規劃條件圖的發出發表意見；

(二) 規劃條件圖用於根據八月二十一日第79/85/M號法令核准的《都市建築總章程》的規定進行P級（低）或M級（中）樓宇的建築或擴建工程；

(三) 屬新發出的規劃條件圖且沒有更改之前發出的內容。”

“第五十九條

內容

規劃條件圖尤須載有下列內容：

(一) 由土地工務運輸局定出地塊或地段正面與進入該地塊或地段的道路或公共街道之間的界限線；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

- (二) 有關地塊或地段的用途；
- (三) 建造條件，尤其包括最大許可覆蓋率、地積比率及樓宇最大許可高度，以及城市設計指引；
- (四) 顯示地塊或地段周邊地區的公共基礎設施；
- (五) 倘有的由未來地塊或地段承批人承擔的特別負擔。”

“第六十條

有效期

規劃條件圖的有效期為兩年，自其發出之日起計。”

“第六十一條

修改和廢止

出現下列情況時，方可修改或廢止規劃條件圖：

- (一) 規劃條件圖抵觸新生效的城市規劃；
- (二) 基於須實施“澳門歷史城區”的保護及管理計劃和局部計劃，或基於訂定或修改緩衝區內的建築條件而須修改或廢止規劃條件圖；
- (三) 基於重大公共利益的原因，尤其發生戰爭、恐怖襲擊、災害、重大疫症或其他不可抗力的情況；



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

- (四) 基於法律或行政法規的生效而須修改或廢止規
劃條件圖；
- (五) 對現行規劃條件圖作出純屬技術性調整的修
改，尤其更正錯漏。”

“第六十二條

失效

出現下列情況時，規劃條件圖失效：

- (一) 有效期屆滿；
- (二) 已發出有關建築物的建築或擴建工程的整體工
程准照。”

“第六十三條

程序規定

規劃條件圖的發出、修改及廢止的其他程序規定，尤其與
公共行政部門職權及程序期間有關的規定，由補充性行政法
規訂定。”

618. 正如上述所指，本委員會的首要目的是要保障本法案盡可能與將來
用以規範城市規劃的法律保持銜接。所以，如在城市規劃法法案的
最後文本的第五十八條及續後條文引入規劃條件圖，這對文化遺產



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

保護法法案也有重要的影響：有關文化局的參與的問題。政府對委員會此憂慮沒有作出合時的回覆，下面部分會再作論述。

619. 提案人要求在特別重要的法律制度（文化遺產保護制度）中明確，只要有關的正式街道準線圖及規劃條件圖（針對沒有詳細規劃的地區）涉及澳門歷史城區、被評定的不動產或緩衝區，須聽取文化局的意見，以及其意見屬必要及有約束性的。正如上述所說，考慮到相關的利益，對於這兩個圖，文化局的參與是必須的。

620. 由於上述未來城市規劃法第五十八條及續後條文的規定，可得知該法生效後，正式街道準線圖將被規劃條件圖所取代。

621. 這樣，涉及《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區的文化局的預先及約束性意見，直至未來城市規劃法生效為止，是針對正式街道準線圖發出的（參看現法案第四十三條第四款）。

622. 本法案生效後，涉及《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區（只要沒有詳細規劃）的文化局的預先及約束性意見，將會是針對新的規劃條件圖而發出（參看現法案第四十三條第四款）。

623. 關於法案最後文本第五十五條（核准保護及管理計劃）。

624. 這是由最初文本的標題所賦予的，且之後由該條文內容所確認。該



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

條規定《澳門歷史城區》的管理計劃(現時為保護及管理計劃)⁹⁵及局部管理計劃約束，若對動詞“約束”的範圍仍然存疑時，可說是優於其他城市建設計劃(參閱最初文本第五十五條第二款)。

625. 現時在最後文本中，第五十五條不論在標題上，還是關於第二款，只是表面上失去某些效力，其現時確定了“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”。

626. 明顯地，看到“須遵守”這一表述是好的，因為當然涉及一個義務。

627. 產生巨大影響的工程

628. 當設立“對於產生巨大影響的公共或私人工程，其研究及計劃應由文化局審查，並諮詢文化遺產委員會意見。”的時候，法案最初文本第四十四條(產生巨大影響的工程)確立了本法案其中一個較有用的新提議。

629. 正如最初文本的第四條(十一)項在合適的範圍對產生巨大影響的工程作出定義：“產生巨大影響的工程是指可能使被評定的不動產或其緩衝區面臨毀壞、破損或價值降低或可能損害該等不動產或其緩衝區與周邊建築和環境景觀結合的公共或私人工程(…)”

⁹⁵ 於法案的最初文本中，該計劃稱為管理計劃；由於立法會顧問團的建議，在法案最後文本中改稱為保護及管理計劃。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

630. 該第四十四條第二款規定“產生巨大影響的工程主要包括樓宇、水利工程、基礎建設、交通道路及其他城市建設工程”。第三款規定“審查產生巨大影響的工程計劃時，須考慮工程的體量、建築總面積、坐地面積、高度及其建築設計。”
631. 同一條第四款還規定“為保護可能因產生巨大影響的工程而受損的不動產類文化遺產，各公共部門應互相合作，在本身職權範圍內採取能將影響減至最低的必要和適當措施。”
632. 委員會成員支援此對某些工程的“巨大影響”的監督機制所新增的法律規定，因認為是保留不動產類文化遺產的重要及妥善的工具。
633. 在法案最後文本當中，提案人對最初的法律規定引入了多項修改。
634. 在第四十四條的範圍同樣作了各項修改之後。
635. 其中第一項修改是，該條第一款較其原行文作出了重大的修改。最初文本該條第一款規定，文化局必須作出審查的義務，並賦予文化遺產委員會一項權限：“對於產生巨大影響的公共或私人工程，其研究及計劃應由文化局審查，並諮詢文化遺產委員會意見”。
636. 也就是說，對於一項產生巨大影響的工程的研究及計劃，文化局必須作出評估相關工程對文化遺產產生的影響，而文化遺產委員會則負責發表意見(但不具約束力)。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

637. 現在最後行文規定：“如公共部門根據公共或私人工程的研究及計劃預計工程產生巨大影響，有關正式街道準線圖和工程計劃須由文化局評估。”因此，有一個非常顯著的修改：倘其他公共部門(即土地工務運輸局，因為在工程方面它是澳門特別行政區唯一具權限的部門)預計工程產生巨大影響，文化局才可對有關工程的影響作出評估。

638. 也就是說，文化局僅可在土地工務運輸局認為預計會產生巨大影響的情況下，對位於文化遺產內的工程可能產生的巨大影響發表自己的見解。

639. 這個解決方案引起了立法會顧問的注意，理由是第一款賦予了土地工務運輸局自由裁量權，可能會令文化局完全無法履行其專屬權限。

640. 再者，土地工務運輸局應直接取代第一款規定所指的“公共部門”，因為根據《都市建築總章程》的規定，只有這個公共部門具權限發出街道準線圖。法律是要令法律解釋者、適用者及公眾都清楚明白其規定的內容。然而，現在參閱有關係文後都無法知道，何者才是具權限作出法律所定行為的部門，因為該條文的規定在立法技術上存在缺陷。

641. 更何況在法案其他條文中，提議人毫不猶豫地規定，土地工務運輸



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

局就是具權限按都市建築總章程作出有關的行為的部門：參看第三十二條第六款、第四十五條第五款及第四十六條第一款的規定。

642. 其後亦按該條第一款的規定交由文化局發表其見解，對有關的“街道準線圖及工程計劃”作出評估。然而，在最初文本中有關的表述為“其研究及計劃”。

Handwritten signatures and initials on the right side of the text.

643. 何為“工程的研究及計劃”？一般來說，通常僅僅是指預先設計計劃、基本的草圖或特定的一塊土地的輪廓。工程方案則是指，土地工務運輸局發出街道準線圖後所製作的計劃。而目前澳門特別行政區城市化法律方面並沒有規範。

644. 據上所述，目前城市規劃法法案提及的《規劃條件圖》是一個新的技術工具，談及這方面，是因為上文曾提及城市規劃。

645. 文化局是否就研究及計劃或是否就正式街道準線圖及工程計劃發表意見並非重點所在：重要的是土地工務運輸局只針對其認為是產生重大影響的工和才要求其發表意見。

646. 第四十四條第二款則規定“文化局經諮詢文化遺產委員會的意見後，須就上款所指的正式街道準線圖及工程計劃發表具約束力的意見。”這兩個規定之間的銜接並不明顯，但似乎在此想表達的意思是如果土地工務運輸局預計工程會產生巨大影響時，文化遺產委員



會首先要發表意見，然後才由文化局發表意見。

647. 委員會接受文化局的意見具約束力的修改。這賦予管理遺產(更適合方式確保文化價值的)主要部門的介入。

648. 第四十四條第三款及第四款行文基本與最初文本相對應。第四款再次應以“土地工務運輸局”(唯一具權限的工程執行部門)取代“公共部門”的表述。

649. **第四十五條：中止和修改工程准照或計劃**

650. 委員會應關注的另一個問題涉及在最初文本制定的中止和修改工程准照或計劃(即第四十五條標題)法律制度，現進行分析。

651. 應記得在剛開始中止和修改工程准照或計劃是另一個與《都市建築總章程》的規定存在固有的關係。在此想提及的是在本意見書中一直都有述及不能在本法案中對此作出規範，其解讀也不能不基於上述總章程。

652. 《都市建築總章程》的目的是規定“管制在澳門地區進行而不論其目的為何的工程計劃的審閱及核准的案卷，以及土木工程准照發給及稽查的行政性質規則”(參閱《都市建築總章程》第一條第一款)，為著該總章程的效力，“凡進行新建築物施工、對現有建築物進行重建、修葺、維修、更改、或擴建工程、建築物的拆卸，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

以及任何導致地形改變的工程”視為土木工程(參閱《都市建築總章程》第二條第一款)。

653.在第四十五條中再次提出本法案設定的法律制度與《都市建築總章程》之間的關係的問題，由於這個問題沒有詳細說明。

654.基於法律的解釋，如果清楚澳門特別行政區在工程發出准照的法律秩序與法案訂定的制度時，就明白對於被評定或尚待評定的不動產哪個才是重要的法律制度。

655.基於已述及所有重要的法律解釋已系統地納入廣義的法律解釋，這是考慮到澳門特區全部法律秩序(如法律規定)，可清楚現正制定的法律與已生效的法律之間存在必然關係。

656.確實這是法律的解釋者及法律適用者要做的工作。但如前所述，在技術上注意到在最初文本第四十五條中似乎沒有考慮《都市建築總章程》的規定。這問題顯而易見出現於兩個法律所使用的用語不一致上。

657.此外，考慮到在意見書詳述有必要以完善系統編列方式制定法案，可以很容易地理解對與第四十五條所設計相同在某些方面所做的提醒。

658.這樣，在系統執行方面，政府將本應分開處理的事宜，按通用技術



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

選項一併處理。

659. 以混合方式一併處理的第一組事宜有：中止准照發出程序或中止對已發出的有關准照或判給、啟動評定程序及提起有關中止。
660. 這些規定肯定是相互有關連，但相關法律制度卻不同，正如立法方面的規定⁹⁶，本應以分開條文作出處理(立法會顧問團在委員會會議上提出的建議)。
661. 第二組一併混合處理的事宜有：在最初文本第四十五條(第一款)一方面為評定程序的效力，規範有關尚待發出或已發出的工程准照的不動產，而另一方面則規範“處理考古發現”。
662. 如果確實可以認為對於考古發現，可以產生已發出准照或待發出准照的效力，其實考古發現原本亦應專門規定(見最初文本第六章，準確來說，是在“考古遺跡”這一章包括了考古發現的規定)
663. 關於啟動不動產評定程序的效力，已發出准照的程序或正在發出准照的程序的不動產包括被納入臨時緩衝區的不動產，這條第一款制定的所有程序的中止⁹⁷。

⁹⁶ 前引 David 第 89 頁及第 232 頁及續後內容。

⁹⁷ 在此援引意見書提及關評定行政程序潛在的問題及因在這方面沒有設立真正的特別法律制度而出現不足之處。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

664. 考慮到現正分析的第一款的字面含意，已明白只是為著法律的效力而中止的程序，是基於(正在進行評定程序的不動產，但尚未被評定的)法律要保護利益的重要性。

665. 因此，在這方面沒有提及私人的通知事宜。這問題基於在此已述及的財產評定程序制度的不足，因而需適用《行政程序法典》，(特別是該法典第六十八條)私人通知原則。

666. 因此，保留法案的系統設立編排，在本意見書內亦已詳述法律確切性原因使有需要在法案中提及這點。

667. 需強調的是，在《都市建築總章程》的用語上，僅涉及尚未被評定，但由於評定程序已啟動認為應立即特殊處理的已發出准照或尚待發出准照的不動產財產⁹⁸的工程或工作。

668. 如果法案解決系統產生各種確切問題，法案最初文本第四十五條第二款及第四條的實質解決安排沒有問題。

669. 在這方面，理應在兩種時候要求文化局介入：在發出所涉及的准照時⁹⁹或根據第四十五條第一款中止該發出(和根據同一條第二款的理解，當中提及“重新施工”)，以及儘管准照已被中止(已發出或

⁹⁸ 已被評定的不動產財產的工程及工作由法案最初文本的第三十七條(最後文本第三十八條)規定，在意見書內述及其分析。

⁹⁹ 這個時候仍未發出任何准照，但是不動產在評定中，並透過相關程序的啟動為之。例如，某人取得一個不動產且評定程序已啟動，但卻決定展開一項工程、工作或干預。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

待發)或條件已被修改(中止的結果),工程仍繼續或不遵守關於准照的規定(見第四十五條第四款)¹⁰⁰。

670. 然而,如在本法案的其他情況,文化局在兩個列出的情況的參與是以不同的方法進行。

671. 因此,第四十五條第二款規定:“在計劃與保護文化遺產之間的相容性得到文化局證實後,方可發出准照或重新施工”。

672. 這種情況將引發中止情況,因此,除了前述的條理性問題和相關內容有待充實的問題外,文化局¹⁰¹的角色也讓人百思不得其解。

673. 本法案第四十五條意圖處理的是待評定的動產的准照發出或重新施工的情況,因此,文化局的介入不應純粹對涉及的計劃與保護文化遺產之間的相容性作出證實。

674. 若肯定土地工務運輸局在程序方面基於《都市建築總章程》而獲賦予一種根本性的權力,那麼文化局在貫徹保護文化遺產的相容性事宜上,所擔當的角色理應更具權力。而法案在這方面的規定未如所想。

675. 根據第四十五條的規定,另一個要求文化局介入的時候由該條第四

¹⁰⁰ 這一條款具有處罰性質,所以在本意見書內提及刑事和行政處罰制度。

¹⁰¹ 透過理解本法案規定的其他情況,得出的結論是文化局的介入多數透過提出意見予以落實。但是,例如(見《行政程序法典》第九十一條及續後條文),有關意見不具約束力。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

款規範，當中規定“違反本條規定實施的工程屬違法，經文化局提出具約束力的意見後，土地工務運輸局可根據都市建築法例的規定及視乎工程准照中止時建築物的狀貌，責成違法者將之重建或拆除，或責成違法者承擔該等工程的費用。”¹⁰²

676. 關於這一規定，首先要指出的是，對“都市建築法例”的援引即包括對《都市建築總章程》的援引，但也要考慮《城市規劃法》，有關法律框架將來將按照該法訂定。

677. 其次，儘管《行政程序法典》第九十一條已有所訂定，立法會顧問團的立場是，第四十五條第四款的原意是所提出的意見應為強制和具約束力的，而土地工務運輸局在文化局提出意見後才可責成進行重建或拆除。

678. 然而，從立法會顧問團的角度，再一次希望明確列明有關強制成份，並已向政府提出。

679. 關於最初文本第四十五條的行文的最後一點，是其第三款的规定。這一款旨在處理對所受損失作出補償性賠償的問題。這涉及對不法行為作出賠償的情況，這一點在本意見書較前的部分已有所敘述，以供參考。

¹⁰²此處以黑體註明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

680. 但是要注意的是，第四十五條所規範的，既有進行中的准照發出，也有已發出的准照。不論是可能涉及的期望，還是有待保護的既得權利，這條規定的行文引起了委員會成員一連串疑問。

681. 也要強調的是，再一次為了避免在理解上的疑問，立法會顧問團就行文的取替提供了一個解決方法，尋求在這一事宜上保證在法律上更具確定性，而關於已評定的財產，取替行文訂定因評定程序而中止的所有程序、准照或許可失效，並按照都市建築法例的規定展開一系列新的程序，確保因行政當局的行為而令早前構成的權利的消滅所導致的非常或特別負擔，獲得賠償（依據澳門現行的關於行政當局的合同外民事責任事宜上的一般法例）。

682. 所有這些內容已向政府傳達，以便重新考慮這條的行文。

683. 法案最終文本吸納了部分意見。

684. 首先要注意第四十五條第一及第二款行文的修改，原先的“正式準街線圖”現改為“城市規劃條件圖”。

685. 這一修改是由於需將本委員會分析的法案所定法律制度與城市規劃法法案所定法律制度相配合而引致的。

686. 在這一情況下，基於在“城市規劃法”法案內設定這一圖則的制度，需在現分析的第四十五條作出必須的修改，將之與規範都市建



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

築的法律制度(該法案第五十八條、第六十四條第三及第六十五條)相配合。

687. 除了這個由《城市規劃法》法案所定的構思外，重要的是保護文化遺產法法案與都市建築總章程之間的明確關係基本上維持不變。因此，政府尋求使這條採用的語言與《都市建築總章程》內所採用的相符。

688. 另外，考慮到法律確定性和透明原則，亦規定了須通知必要利害關係人(法案最終文本第四十五條第一款)，這是值得肯定的。

689. 考慮到上述原則，值得讚揚的是在新的第四十五條第三款作出了清晰訂定，使得中止的期間基本與評定程序的期間相一致，除非明確規定在啟動有關程序的決定時另訂期間。

690. 關於這方面，考慮到法案最終文本第二十三條規定，程序自啟動的附註日起持續十二個月，所以相信第四十五條第三款最終部分意指中止的期間可以短於一年，而不是較之更長。

691. 另一個同樣具有實效的清晰訂定，是第四十五條第五款規定的文化局的意見在法律上具有必要及約束力的性質。根據這條的規定，發生違法情況時，土地工務運輸局經諮詢文化局必要且具約束力的意見後，可責成違法者重建或拆除。



692. 在不妨礙已作的所有改善，包括技術層面上所作的改進，立法會顧問團要強調的是，編列問題未獲改善，而早已指出，該問題會影響對一些重要的法律條文和整個法案的理解。

693. 要注意的是，關於這方面，政府選擇不接受更深化（理想地是分開處理）地處理因評定程序的啓動而引致的准照中止或發出准照的程序的中止，既不採取分開的處理方法，也不深化中止制度的規定。

694. 這一解決方法本可讓私人更清楚在這事宜上可採取的手段，而無須爭論對文化遺產的保護。此外，關於補償性賠償的問題，政府選擇作出的清晰訂定較立法會顧問團建議的為簡單。關於第四十五條第四款¹⁰³就解決這一問題的行文，委員會認為未能完全消除其成員所提出的一些疑問。

695. **第四十六條：禁制**

696. 法案最初文本的第四十六條規範了有關禁制的制度，其作為行政當局對抗違反都市建築法例規定(有關工程准照方面)的一個重要介入手段；同樣作為對抗未有按照已批計劃(或甚至在違返規範性規定或條款下)實施工程的情況。

¹⁰³ 當中規定：“如工程不能繼續進行或須修改已獲發准照的工程的計劃，利害關係人有權就其損失獲得補償性賠償。”這一點在意見書內有所論述。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

697. 這種手段在保護文化遺產方面有著明顯的重要性，因為這是一個可
阻止對已評定或待評定的不動產作出損害的機制。

698. 所以，委員會尤為關注本法案對這一事項所規範的特別法律規定，
眾所周知，有關事項的一般制度由《都市建築總章程》第五十二條
及續後條文規範。

699. 應在此指出，委員會有關該條的建議，大多數都在法案最後文本得
到採納。

700. 現將該條的最初文本及最後文本比較：

“第四十六條

禁制

一、土地工務運輸局應對不按照本法實施的工程採取行政
禁制，尤其是以下工程：

(一) 有跡象顯示對被評定的不動產造成損害的工程；

(二) 有跡象顯示對第二十八條(三)至(五)項所指的不
動產造成損害的工程；

(三) 第四十五條所指工程准照已中止或不能繼續實施的
工程。

二、實施事先已按上款規定被禁制的工程，構成違法行為；



[Handwritten signatures]

如行為人屬自然人，科澳門幣二十萬元至二百萬元罰款；如行為人屬法人，科澳門幣五十萬元至四百萬元罰款；科罰款屬土地工務運輸局的職權。”

“第四十六條

禁制

一、土地工務運輸局須主動或應文化局的要求，對不遵守本法律的規定所實施的任何工程或工作採取行政禁制，尤其：

(一) 有跡象顯示將導致被評定或待評定的不動產受損害者；

(二) 有跡象顯示將導致根據第二十九條(三)至(五)項規定所指明的不動產受損害者；

(三) 屬第四十五條所指准照被中止或不能繼續進行工程的情況者。

二、城市建築法例所規範的工程禁制制度經作出適當配合後，適用於本條所指的行政禁制。”

701. 可以發現在禁制方面，最後文本對土地工務運輸局及文化局的權限配合作出了必要且較為準確調整，而最初文本在這方面的理解則較為吃力。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large checkmark and several scribbles.

702. 因此現時首先明確了，對不符本法案的工程或工作作出禁制行政行為的權限屬土地工務運輸局，但土地工務運輸局或文化局都可發起相關程序，這是因為，作為一具文化遺產管理功能的最大實體，文化局在這方面當然有進一步的職責。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large checkmark and several scribbles.

703. 其次，委員會考慮到待評定的不動產同樣值得受(與被評定不動產的)類同層次的保護，否則，在完成評定程序後，應受保護的不動產已不存在，或因改動或損毀/毀壞而令評定變得無意義。該建議獲得提案人的接納，即將該條的規定延伸適用於待評定不動產。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large checkmark and several scribbles.

704. 再者，與本法案所訂定的其他機制一樣，該條所規定的這一機制與《都市建築總章程》有著內在密不可分的關係。然而，還可將這一關係變得更為清晰。

705. 只要閱讀本意見書便可知道，這是一本法案常見且令委員會關注的問題，因其認為較為可取的做法是，相關法規的銜接¹⁰⁴應本法案內予以明確表明。

706. 因此，委員會建議在第二款明文規定，“城市建築法例所規範的工程禁制制度經作出適當配合後，適用於本條所指的行政禁制。”，並獲政府接納。

¹⁰⁴ 尤其已明示的方式作出城規法的提述。



Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

707. 取得及徵用

708. 法案最初文本第四十七條所定，澳門特別行政區可取得私人所擁有的被評定不動產，而取得的方式當然包含徵用。

709. 該條規定在某些情況下，澳門特別行政區可以取得相關的不動產，不論是以動用公帑在澳門房地產市場購買的方式，還是以公用徵用的方式(影響到私人領域及有關所有權的基本權利¹⁰⁵)，所以，委員會對這一條文特別關注。

710. 委員會認為在這一方面，除嚴格遵守憲法性的規定外，還應遵守法律的確定性原則，以及行政當局的行為透明性原則。

711. 委員會特別關注這一問題，希望盡可能對第四十七條的法律規範作出清晰規定。

712. 考慮到上條條文的重要性，且為便於理解現正分析的問題，在此摘錄法案最初文本相關條文如下：

¹⁰⁵ 受《基本法》第六條的保護；至於徵用，應考慮《基本法》第一百零三條。要強調，“該條(第六條)主要反映出保護生產力的私有財產權，即實現經濟，維持資本主義制度五十年不變的具體落實。(……)保護私有財產權在[《基本法》]第五章 - 經濟，尤為特別重要。根據該章第一百零三條的規定，澳門特別行政區依法保護私人 and 法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付(……)。這些規定是澳門特區實行‘一國、兩制’及[資本主義]制度不變的理由” - 楊允中上指著作、第 41 頁。具體而言，因公用的徵用及計算相關賠償額的問題，在不影響本意見書就本點(及其與補償性賠償概念)詳述下，在法律層面上，8 月 17 日第 12/92/M 號法令，以及 10 月 20 日第 43/97/M 號法令已就其作出規定和細化。而這一基本制度也須適用於實質上等於徵用的剝奪他人所有權的情況。



“第四十七條

收購和徵收

一、在下列情況中，文化局應促成收購或徵收被評定的不動產：

(一) 基於不動產所有人嚴重違反其一般、特別或合同規定的義務而引致可對其歸責的原因，令該不動產面臨毀壞或破損的嚴重威脅；

(二) 根據適當說明理由的法律、技術或科學判斷，顯示此為保護有關不動產的最恰當方式。

二、對位於緩衝區內的對被評定的不動產的保養造成影響、破壞其特徵或妨礙其與周邊環境結合的不動產，亦可進行收購或徵收

三、公用徵收制度適用於本法律所規定的徵收。”

713. 閱讀上述條文後，明顯可得出的結論是，在行文方面需要作出完善，正如立法會顧問團強調所指，(i)在該條規定起首部分欠缺了被評定中的不動產；(ii)就徵收的可能，被評定或待評定不動產所有人可提出有關申請；以及(iii)應具體指出第三款所援引的法律規定是八月十七日第 12/92/M 號法令及十月二十日第 43/97/M 號法令¹⁰⁶。

714. 事實上，在立法政策層面，上述問題亦引起了委員會成員的注意。

715. 首先，必須強調的是，該條在法案最初文本的第一款中，已盡數列

¹⁰⁶更好地說，這是立法上最佳的做法。參閱 V. David Duarte 及其他作者，上述著作，第 263 頁。



Handwritten initials and a signature.

出且仍維持不變，澳門特別行政區可對一財產進行收購和徵收的情況。

Handwritten initials and a signature.

716. 除該條明確規定的情況外¹⁰⁷，政府不能作出的收購和徵收。規定政府在哪些情況才可以作出收購和徵收是正確的，而委員會討論的是，第一條(一)項及(二)項所規定的內容是否可以更為恰當。

Handwritten initials.

717. 第四十七條第二款的規定，同樣是盡數列出了有關情況，它的範圍與第一款略有不同。

Handwritten initials.

718. 事實上第二款的規定是與位於緩衝區內的不動產有關，因其可能對被評定的不動產的保養造成影響、破壞其特徵或妨礙其與周邊環境結合¹⁰⁸。

719. 對於委員會的成員來說，關鍵是要對文化局所促成的財產收購或徵收在法案中作出明確界定。

720. 其次，亦必須指出，嚴格來說，可以說收購的作用不大，因為在我們的法律體系內，行政機關僅以徵收作為其最後手段。

721. 而這一點正是依法落實《基本法》所要求保護。八月十七日第12/92/M號法律第二條第一款規定“(……)，經試盡以私法途徑取得的可能

¹⁰⁷第一款(一)項規定，以處罰名義對不動產所有人的嚴重違反行為作出的徵收；該款(二)項規定，基於說明理由的廣義技術性(包括法律、科學或狹義的技術)原因而作出的收購。

¹⁰⁸要考慮的主要原因是之前所提到的聯合國教科文組織的決定，本意見書在摘錄部分內容時已就有關決定作出闡述。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

後，方可行使徵用。”

722. 即是說，在未能證明已嘗試用盡私法途徑來取得相關財產前，不可以進行徵收。

723. 即便如此，委員會及提案人均認為，立法者在制定規範時，應擔當資訊提供者與解釋者的角色，而在此規定(以私法途徑)取得的手段，對於強調徵收並非不可避免這一資訊至關重要。

724. 在此還有兩點顧問團須要強調。

725. 第一點是，澳門特別行政區以任何名義透過私法途徑對不動產所作之取得，必須按《行政程序法典》所規定的一般原則而為之。該等原則為謀求公共利益原則及保護居民權益原則、平等原則及公正原則及無私原則(參閱該法典第四條、第五條及第七條)。

726. 對於法案最初文本的具體情況，由文化局代表政府並按第四十七條第一款(二)項及第二款的規定而進行取得時，其行為方式與不動產市場私人行事方式並不相同，該行為是受一系列不可無視或逾越的標準和原則的制約。即是說，政府須嚴格遵守立法者所訂定的前提要件。

727. 第二點是關於可能發生徵收的情況。如前所述，按照憲法及法律的規定，徵收乃是最後所採用的解決方法。按照八月十七日第 12/92/M



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

號法律第二條第二款的規定，當徵收展開第一步時——企圖徵收——就
須要遵守上述所指的原則。

728. 假使未能成功作出取得，而在實際當中又必須徵收一私人的財產¹⁰⁹，那在賠償的計算方面，就不得不考慮相關法律制度為此所訂出
規範(參閱上述法令第十八條及續後數條)。

729. 為遵守該等規則，應緊記“任何財產或權利因公益而被徵用時，賦予
被徵用事物的擁有人收取合理賠償而同時支付的權利”，而該合理賠
償“並非因令徵用者得益而是基於被徵用事物的擁有人的損失作補
償，該項補償是按被徵用事物的價值計算，同時要考慮公益聲明當
日所存在事實的情況和條件。”

730. 此外，“為訂定徵用財物的價值，不能考慮公用聲明中被徵用樓宇所
處地區內所有樓宇的增值”(參閱八月十七日第 12/92/M 號法律第十
八條第一款至第三款)。再次重申，行政當局的行為須要遵守這些標
準及原則。

731. 委員會提醒政府，按照法案最初文本的規定，私人可要求作出徵收。

¹⁰⁹ 在此亦參閱十月二十日第 43/97/M 號法令第十六條及續後數條的規定，因為該法規規
範了徵收之程序(按該法規第十六條至第二十一條的規定，有友好徵收及爭議徵收)。在
友好徵收中，私人與行政當局之間會就損害賠償之金額、分期支付損害賠償之全部或部
分及其他方面尋求協議(參閱上述法令第十七條)。爭議徵收，因此，在廣義的“徵收”這
一法律手段範圍上，亦是徵收其本身，就是最後求助的解決方法(參閱該法令第二十一
條及續後數條)。



實際上，第九條(四)項明確表示“文化財產的所有人的權利包括：
(……)(四)因採取文化遺產保護措施而導致依法取得的權利被限制
時，申請所有權被徵收。”

732. 然而，在法案最初文本第四十七條第一款的盡數列舉當中卻沒有考慮這一情況。這一遺漏將造成解釋上的疑問，而在法律的適用上也

會出現的問題。

733. 細則性審議時，另一值得關注的方面就是該條第一款和第二款，當中涉及在符合整體定位的情況下，文化遺產委員會在此所發揮的作用。

734. 因此，有議員認為，按照第四十七條第一款及第二款的規定，在取得或徵收的情況下，應聽取文化遺產委員會的意見，這一方式既可保證程序透明，又可取得市民的最大信任。

735. 此外，關於必要性聽取意見，委員會的一些成員，基於比較法的角度而詢問政府，為何這一條文沒有就聽取利害關係人之意見作出規定。

736. 由始至終，委員會與政府都保持富有成效的對話，政府同意對委員會委員所提出的問題以及相關關注，作出考慮。同時，對於立法會顧問團所提出的旨在改善本法案的技術性解決方案，政府亦同意作



出考慮。

737. 法案的最後文本完善了第四十七條的規定：

“第四十七條

取得和徵收

一、屬下列情況，文化局經諮詢文化遺產委員會的意見後，應促成取得或徵收被評定或待評定的不動產：

(一) 不動產基於其所有人嚴重違反法定或合同規定的義務而負有的責任，面對破損或毀壞的嚴重風險；

(二) 根據具適當說明理由的法律、技術或科學解釋，顯示取得或徵收為保護有關不動產的最適當方式；

(三) 不動產所有人提出公用徵收的申請。

二、如位於緩衝區的不動產對妥善保全被評定或待評定的不動產造成影響，又或損害、貶低其特徵或周邊環境，亦可進行取得或徵收。

三、八月十七日第 12/92/M 號法律核准，並由十月二十日第 43/97/M 號法令闡釋的公用徵收制度適用於本法律規定的徵收。”

738. 正如從條文的閱讀中可得知，還需對私人的聽證方面作出明晰。然

而，就這內容需要指出的是，考慮到這一方面可以補充適用《行政程序法典》，因此，私人的聽證還是必須進行的(《行政程序法典》



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a checkmark and several illegible signatures.

第九十三條及續後數條)。

739. 引入聽取文化遺產委員會的意見、將待評定不動產與被評定不動產兩者一並納入取得與徵收的範疇、透過該條第三款明確援引第12/97/M 號法律及 10 月 20 日第 43/97/M 號法令，以明確的方式指出所涉及的法律制度，這些都是特別值得稱讚修改。

740. 順帶一提的是，按照委員會的建議，法案最後文本的第四十七條第一款引入了第(三)項，從而消除了前述所提及的在解釋上所產生的疑問。

741. 還須注意的是，與第四十七條規定相似的解決方案亦可在比較法¹¹⁰中找到，這是委員會考慮的另外一個因素。

742. 補償性賠償

743. 委員會認為法案所規定賠償，在一些方面仍有待作出澄清。消除法案最初文本第九條(三)項、(四)項及第四十九條在行文上所出現的疑問是很重要的。

744. 問題的關鍵在於，第四十九條最初行文，該行文以“補償性賠償”這一用語作為標題，並以之來規範補償這一事宜。但是，這造成了

¹¹⁰ 特別是考慮到葡萄牙的法律制度，徵收指引原則的相似性，以及與政府所建議的具體解決方案的相對較為接近，因葡萄牙在此事宜上亦採用了該等解決方案(參閱九月八日第 107/2001 號法律第五十條)。



[Handwritten signatures and initials]

在相關賠償問題上的混淆，而這一混淆原本是不應該發生的：將狹義的補償性賠償情況與因公用徵收而引致的賠償情況相混淆。

745. 法案最初文本第四十九條第一款規定：

**“第四十九條
補償性賠償**

一、本法律所規定的補償性賠償以及因徵收所引起的賠償可藉下列方式訂定：

(一) 澳門特別行政區政府與利害關係人協議；

(二) 仲裁，如屬利害關係人提出申請並獲監督文化範疇的司長同意的情況；

(三) 司法裁判。”

746. 首先，本法案第四十七條¹¹¹已援引了取得和徵收制度。因此，在第四十九條當中不必要再重複規定賠償。

747. 其次，即便是接受將因公用徵收¹¹²而導致的賠償於本條內作出規範，但還是存在很大的技術性疑問。

748. 這些疑問是關於如何將十月二十日第 43/97/M 法令所規定的三種方

¹¹¹ 援引其分析。

¹¹² 例如，在這一條文中集中規範所有根據本法案之規定而需給予的賠償。



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several initials.

式作聯繫，該法令所規定的方式有：私人與行政當局的協議、仲裁及法院裁判，而法案最初文本第四十九條第一款的內容(上已轉載)則未能與該聯繫相互協調。

749. 其實，如果細閱十月二十日第 43/97/M 號法令第二十一條，就會明白，仲裁是解決爭議徵收的其中一種手段，當與私人無法就賠償達成協議時，則透過司法層面訂出有關賠償。

750. 此外，仲裁不需要申請，相反，它只是基於法律所規定效力，以及基於私人與行政當局的談判失敗而採用。事實上，上述法令第二十一條規定：“就損害賠償之總金額無達成協議時，透過仲裁訂定之；對仲裁得向法院提起上訴。¹¹³”

751. 經立法會顧問團指出所存在的技術性問題後，以及在審議取得及徵收(法案第四十七條)這一條文規定時，該點引起了委員會成員的疑問。

752. 委員會建議政府將因徵收所引致的賠償抽離當前的條文規範。

753. 其實，以法案最初文本第九條(三)項及最後文本第十一條(三)項的規定來看，第四十九條所涉及的賠償情況應該是指，因行政當局的行

¹¹³ 但不妨礙對上述法例第二十六條及續後條文規定的援述。



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including what appears to be 'WYK', 'JL', and 'D'.

為(明確屬合法行為)¹¹⁴而使私人需要作出犧牲或遭受損失的情況。

754. 這種賠償不能與因公用徵收所引起的賠償相混淆，因為與剛才所提及的賠償不同，公用徵收所引起賠償的情況，是完全將私人對其財產的所有權剝奪。

755. 在釐清及解決上述問題後，委員會還關注，是否需要為補償私人所作之犧牲而訂定具體的標準。

756. 在此需要再次重申法律的確定性以及行政當局行為的透明性原則，這亦是委員會與政府代表在討論時反覆強調的。

757. 需注意的是，雖然法案沒有提及這些標準，但四月二十二日第28/91/M 號法令的一般法律制度，有關基於合法行為而產生的非合同民事之責任的規定，已向本法案的執行者提供了其應考慮¹¹⁵的要

¹¹⁴ 在這一情況下，按公共實體因不法行為的非合同民事責任一般制度，賠償要件不要求損害需特別或非尋常。

¹¹⁵ 在比較法尤其是葡萄牙法律方面，本法案所涉及情況，在葡萄牙是在公共實體的合法行的責任這一更廣的泛圍裡，以“因犧牲的賠償”而特別作出規定處理。值得注意的是，葡萄牙 2007 年由十二月三十一日第 67/2007 號法律所通過國家及其他公共實體因公法管理行為承擔非合同民事責任之制度已採用這一方法(參閱該法律第十六條)。在澳門的法律體系中，內容與徵用相應的情況，尤其剝奪使用預先存在的不動產的可能情況，應按“犧牲賠償”的近似規定，成為賠償對象。例如，《城市規劃法》法案第五十四條第一款(一)項承認城市規劃可設定與徵用有相同效力的規定，大大限制利用預先存在的不動產的可能。這是學說上所調應有賠償的《規劃徵用》(Fernando Alves Correia、Manual de Direito do Urbanismo、第一冊、第四版、第 764 頁及續後數頁)。任何以類同徵用的方式全面剝奪他人使用其所有權的法律文書，為適用《基本法》第一百零三條的規定等同於徵用。例如，《舊區重整法律制度》法案在其第六章規定徵購制度，容許為舊區重整強制收購私人不動產。這是相應於剝奪他人行使被徵購不動產的所有權的法定徵用，尊重現行憲法為徵用所定制度，尤其根據《基本法》第一百零三條所定不得遲延支付、可自由兌換的合理賠



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

素。

758. 並非任何犧牲起初都存在補償性賠償的權利，只有當犧牲必定會對
“私人施加負擔或造成特別和非常的損失時（參閱該法律第十條第
一款最後部分¹¹⁶），” 才有獲得補償性賠償的權利。除這些因素之
外，還須考慮《行政程序法典》為行政當局之行為所規定的一般原
則。這也是本意見書經常反覆強調的。

759. 最後文本第四十九條的行文現規定如下：

“第四十九條

補償性賠償

一、本法律規定的補償性賠償，得以下列方式訂定：

（一）澳門特別行政區政府與利害關係人的協議；

（二）仲裁，屬利害關係人提出申請且獲監督文化範疇的司長同意
的情況；

（三）司法裁判。

二、經五月十一日第 19/98/M 號法令及十二月十三日第 110/99/M 號
法令修改的六月十一日第 29/96/M 號法令，適用於上款規定的仲裁。”

償權。

¹¹⁶ 此處以黑體註明。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

760. 除上述所提及的幾個重點問題外，這一條文的第二款也是委員會所特別關注的問題。

761. 借助仲裁的機制來訂定相關的補償性賠償，委員會對其恰當性並沒有任何懷疑，委員會的疑慮本身在於，現行的仲裁法律制度必須與時俱進作出及時和必要的修訂。

762. 這是一項須要加快處理的立法事宜，而政府亦承諾將進行有關修訂。

763. 交換

764. 法案最初文本的第四十八條（交換）引起委員會的成員較多疑問，他們最大的憂慮在於恐怕這一條訂定的法律制度會導致濫用的缺口，而涉及私人和澳門特區的交易時也會出現有損特區的不平衡交易的缺口。

765. 在最初文本中，這一條規定“澳門特別行政區政府可與紀念物、具建築藝術價值的樓宇及在建築群、場所或緩衝區內的不動產或土地的所有人協議，按現行法例規定的批給制度，以澳門特別行政區的不動產及土地換取該等所有人的不動產或土地。”

766. 首先，表述上這一條提及的是“紀念物”和“具建築藝術價值的樓宇”，而不是被評定的不動產和正在進行評定的不動產。

767. 另外，以土地交換被評定的不動產或在建築群或緩衝區內的不動



產，所涉及的不動產本身就不存在等同，而在這情況下又未能訂定有關交換的標準，以保證程序中具有更大的透明度。另一個要考慮的問題，就是在這事宜上文化遺產委員會是否有可能介入程序和發出意見。

768. 還需指出的是，交換¹¹⁷範疇現由（和將繼續由）《土地法》法案¹¹⁸（見該法第七十六條和續後的條文）規範。眾所周知，現行的《土地法》法案一直是以可透過土地交換不動產這個取向適用和解釋的，尤其按照該法第八十條的規定保證所謂的“給付的平等”。

769. 關於這一點，要強調的是，為了預防有關的問題，立法會顧問團建議分開兩款處理最初文本第四十八條規範的兩種情況，因此，關於透過土地交換不動產的情況，仍會繼續援引《土地法》法案，但須經適當配合。

770. 委員會認為，文化遺產委員會的介入有利於落實對作為交換標的的被評定的不動產的評估。藉該委員會參與可增加程序的透明度，以及更能取得公眾信任在這一事宜上會貫徹公共利益。

771. 總的而言，關於這一條，委員會的結論是希望改善這一條的行文，

¹¹⁷ 其存在和結構狀況是澳門特區的一個本身特性。

¹¹⁸ 援引現行的第 6/80/M 號法律的現行文本，該法律自生效後曾作多次修改。但是須指出的是，一個全面規範現時法律制度的新法律將會在不久的將來由立法會通過繼而生效。這一法律現正在立法會審議中，因此援引該重要的法案和其意見書。



以便這條與《土地法》法案的關係更為清晰，尤其是考慮到立法會顧問團提出的修改建議。

772. 在法案的最終文本，這一條的行文被修改了，且引入了各項改善，以回應委員會提出的問題。

773. 這條的行文現為：

“第四十八條

交換

一、澳門特別行政區政府經諮詢文化遺產委員會的意見後，可與建築群、場所及緩衝區內的土地所有人協議，以澳門特別行政區土地的權利交換該等土地，並適用《土地法》法案的制度。

二、澳門特別行政區政府經諮詢文化遺產委員會的意見後，可與被評定或待評定的不動產所有人協議，以澳門特別行政區土地的權利交換該等不動產，並適用經作出適當配合的《土地法》法案有關交換土地權利的制度。”

774. 由此可得出的結論是，法案最後文本有關交換的法律制度採納了委員會的意見，且行文已較為適當。

775. 澳門歷史城區

776. 這次立法提案的工作重點是澳門歷史城區，由於它已被聯合國教科



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner.]

文組織列入《世界遺產名錄》，因此，委員會接納在法案中以一獨立
章節規範其法律框架。

777. 本法案第四章的焦點是有關管理計劃的規定—法案最初文本第五十
一條。該條第三款就有關計劃框架規定了一些基本要素：“管理計
劃須符合本法律的規定及聯合國教育、科學及文化組織的指引，並
應載明特定措施，以確保澳門歷史城區所處空間在城市生活、文化
及環境方面可持續地發揮作用。”

778. 第五十二條規定了管理計劃的內容，舉例列出一些說明計劃特徵的
明確指引應包含的內容。

779. 第五十三條規定，管理計劃獲核准前，文化局可(而不是必須)與第
五十一條第二款所指的部門合作，就澳門歷史城區制訂局部管理計
劃。

780. 第五十五條第三款規定，澳門歷史城區的管理計劃及局部管理計
劃，優於其他城市建設計劃。

781. 立法會顧問團建議，考慮到管理計劃的重要性，以及其乃一特別的
法律制度，實有必要對計劃的一般內容、實質內容及文本內容作出
規定，以及豐富與管計劃有關的規定的內容，因為法案最初文本第
五十二條所列的內容，在行文上似乎過於空泛。



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

782. 此外，由於管理計劃優於其他城市建設計劃(《城市規劃法》法案中規定的總體規劃和詳細規劃)，故理應在管理計劃中引入與《城市規劃法》法案中對總體規劃和詳細規劃在法律上要求的相同規定，也就是說，本法案須對管理計劃的一般內容、實質內容及文本內容作出規定。

783. 澳門歷史城區管理計劃的一般內容應包含，例如佔用及優先使用、擬修復的範圍、工程計劃方向、城市景觀的重新評定。

784. 管理計劃的實質內容應包括，載明因外部及內部的建築藝術特徵，而應以現存的物料或技術或以類同的物料或適當的技術重建或修復的構造體或不動產；在澳門歷史城區不同的範圍所允許的街道準線、佔用比率及最大高度；有關環境保護及弘揚的具體規定；矯正在建築藝術上不相稱的空調設備、煙囪、排煙管道、天線及欄杆的措施或幹預；及有關城市設施的具體規定。

785. 管理計劃的文本內容應包括，澳門歷史城區規章、根據該規章作出的報告，以及發展條件圖，其列出對任何特定土地利用方式可構成的限制。

786. 法案最後文本引入了很多修訂及新的內容，在這裏指出其中一些主要的部分。



787. 第五十條第二款關於澳門歷史城區緩衝區的規定，援引了法案緩衝區制度，同樣地亦沒有設定緩衝區的強制性規定。

788. 委員會認同將第五十一條(保護及管理計劃)名稱改為保護及管理計劃，因為該名稱更符合其功能。

789. 第五十二條(保護及管理計劃的內容)相對於最初文本來說，是一全新行文。

790. 有關計劃的內容，1972年實施保護世界文化與自然遺產公約的操作指南在第一百一十一點規定：“考慮到上述多樣性問題，有效管理體制需包括以下共同因素：a) 各利益方均透徹理解遺產價值；b) 計畫、實施、監管、評估和回饋的迴圈機制；c) 合作者與各利益方的共同參與；d) 必要資源的配置；e) 能力建設；以及 f) 管理體制運作可信且透明。”

791. 有關操作指南第一百一十二點指出“有效管理包括長期和日常對申報遺產的保護、保存和展示。”

792. 完善了(四)項的規定，委員會與政府討論所達成共識的相關建議，亦在修改中得以反映。

793. 現將第五十四條所作出之重要修改摘要如下：《澳門歷史城區》的保護及管理計劃或局部計劃的方案，將最初文本的內容做了修改，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

法案最後文本將公開諮詢改為需強制進行。

794. 委員會當然認同這一修改，因其落實了公眾參與這一重要原則(載於第六條(六)項的)。

795. 第五十五條(核准保護及管理計劃)在第二款應注意有修改。在最初文本第二款規定“《澳門歷史城區》的管理計劃及局部管理計劃，優於並約束其他城市建設計劃。”這項修改顯示《澳門歷史城區》在管理計劃上的特殊性，明確指出其優先性。正因如此。其在法案的最初文本的標題為“核准和優先”。

796. 最後文本第五十五條(核准保護及管理計劃)第二款現規定：“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。”相對於該條最初文本的行文，命令語氣有所減弱，但“(城市規劃的)總體規劃及詳細規劃”的內容並沒有改變，一切違反或抵觸《澳門歷史城區》的保護及管理計劃或局部計劃均屬違法，因其違反了本特別法律第五十五條第二款的規定。

797. 另一項全新的修改是，在法案最後文本增設了第五十六條(檢討)，訂定澳門歷史城區的保護及管理計劃的檢討。

798. 有關計劃的檢討在最初文本中沒有規定，亦沒有規定進行檢討的程序。只是知道這一程序經諮詢文化遺產委員會意見後，由行政法規



[Handwritten signature]

核准。據此顯然可知，檢討應按照制定行政法規的法律規定進行。

799. 新的第五十六條現規定“保護及管理計劃應於五年內檢討和修改”，並以三個單項的規定，來區別計算不同情況的期間開始日。

800. 採用的這一解決方案，與《城市規劃法》法案的總體規劃及詳細規劃所採用的方案極為類似，因其可使有關計劃具有一定的穩定性，但又可定期進行檢討。

801. 法案第五十七條(修改保護及管理計劃)是另一新增規定，該條內容如下：

“第五十七條

修改保護及管理計劃

一、如出現下列的情況，可修改根據本法律的規定制訂的保護及管理“澳門歷史城區”及其緩衝區計劃，且不影響上條規定的適用：

- (一) 變更或撤銷不動產的評定；
- (二) 預計被評定的不動產的文化價值明顯受損；
- (三) 純屬技術性修改，尤其修正錯漏；
- (四) 為謀求公共利益，尤其為避免或應對自然災害的發生；
- (五) 其他不可抗力的情況。

二、經作出適當配合的第五十一條至第五十五條的規定，適用



於修改保護及管理計劃。

三、屬第一款(一)及(三)至(五)項的情況，不適用第五十四條的規定。”

802. 設計該條文的目的是為了令澳門歷史城區的修改保護及管理計劃，不需受每五年檢討一次的限制。

803. 第一款各項列出了容許修改保護及管理計劃的各種情況。

804. 第一款(二)項至(五)項所描述的“情況”較為空泛，容易令政府的自由裁量權存在空間，僅以下列兩項為例：(二)項“被評定的不動產的文化價值明顯受損；”或(三)項“純屬技術性修改，尤其修正錯漏。”

805. 換言之，澳門歷史城區的保護及管理計劃，其穩定性本應可保持五年，但這一穩定性亦有可能因該五項規定而被中斷。

806. 政府代表向委員會介紹了一些實際情況，強調這一新行文的必要性。委員會接受了政府的解釋說明。

807. 在保護及管理計劃的修改，只在第五十七條第一款(一)項及(二)項規定的情況下，才會按第五十四條的規定強制公開諮詢，即只有在“出現“變更或撤銷不動產的評定”及“預計被評定的不動產的文化價值明顯受損的情況時”才會進行諮詢。



808. 被評定的動產

809. 法案的最初文本第五十九條(啓動程序)第一款規定：“公共部門所擁有的具文化價值的動產，視為評定對象，由各部門啓動有關程序”。

810. 法案的最後文本現時訂定了新的第五十八條(動產的法定保護)。做了更明確地規定：“本章所規定的被評定的動產的保護制度，僅針對公共部門持有的動產。”

811. 立法政策的取向是明確的：政府只打算將所有權屬於公共部門的動產納入評定的範圍。因此排除了私人所擁有的動產。

812. 這就是法案最後文本第五十八條規定的切實內容。即是說，儘管法案第五章的內容不夠明確，但事實就是，為本法案所規定的效力，在動產的範疇，編造清單及評定的對象，亦僅限於屬公共部門所擁有的動產。

813. 法案第五十八條就澳門特別行政區所有的動產的編造清單及評定作出規範。事實上，立法會顧問團提醒指出，法案的最初文本，(屬澳門特別行政區所有的)動產已受編造清單及評定(參閱第十四條及第五十八條)這兩類法定保護方式的保護，但是卻欠缺一項清晰的規定。委員會認同政府的立法取向，法案先針對公共部門所持有的動產。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

814. 顧問團提醒委員會，雖然第五章重新作出了編列，但仍然發現，關於編造清單及評定方面，卻未能對公共部門持有的動產的法定保護方式，作出明確規定。

815. 此外，若交叉閱讀最後文本第五條(二)項(“被評定的動產”是指具有重要文化價值的動產以及與被定的不動產實質且長期相連結的具有重要文化價值的動產)和第五十八條(受法定保護的被評定及具有重要文化價值的動產，僅限於公共部門持有的動產)，便會引起混亂，但這一混亂完全可以避免的。

816. 如上所述，被評定的動產的定義不是太可行(參閱第五條(二)項)，提案人將之分為兩類：(一)具有重要文化價值的動產及(二)與被評定不動產實質且長期相連結的具有重要文化價值的動產。

817. 然而，並沒有兩類被評定的動產，只有一類：就是按照第二條第二款的規定而被評定為具有重要文化價值的動產。很明顯某一特定動產，即便是其與被定的不動產實質且長期相連結，也不是“被評定的動產”。

818. 某一與被定的不動產實質且長期相連結的動產，只有當其具有重要文化價值時(按照第二條第二款的規定)，才可被評定為“被評定的動產”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

819. 很明顯，這裡出現了一個可能錯誤的觀點：為第二條第二款的效力，該崇拜物只有因其具有重要文化價值，才可變成“被評定的動產”，而非因為其與被定的不動產實質且長期相連結。這一事實對編造清單來說是重要的，但評定則並非如此。

820. 第六十一條第一款規定，“維護具有重要文化價值的動產(現時只是屬澳門特別行政區所有的動產)，須為保全和推廣有關動產而編造清單，以免其遭破損或滅失”。這是對該等財產的一種法定保護方式：編造清單的方式。

821. 在第六十二條中亦增加了保護動產財產的另一種方式：評定。

822. 法案第六十條經修改後相等於最初文本的第五十七條，而第六十條第二款相等於最初文本的第五十八條第一款：評定動產的對象可為集合物，其相關組成部分不應分割的(財產、收藏品或資料紀錄)。

823. 法案第六十一條經重大修改後等於最初文本第十四條的行文。

824. 其中一個重大的修改是，對動產編造清單不再屬文化局的權限。第十四條賦予文化局及其公共部門編造清單的權限。第六十一條第二款及第三款現規定該權限只屬擁有具有重要文化價值的動產的公共部門，文化局只限於制定及發出清單式樣及指引，並提供協助。

825. 現時法案第六十四條是經修改後的最初文本的第六十條。在此需特



別強調的是，法定保存義務現時除針對由公共部門擁有的被評定的動產外，還針對其所擁有的待評定的動產。

826. 在法案最初文本第八章對博物館、圖書館及檔案館作出了規定，但內容沒說明相關的條文乃為保護及弘揚文化遺產而設，而只是純粹重複我們法律制度裡已有的規範內容，故委員會及政府都同意將這章刪除。

827. 考古遺產

828. 最後文本第六章亦對最初文本的同一章作了重大修改，其名稱由原來的“考古遺跡”改為現在的“考古遺產”。

829. 首先，須強調的是，最初文本第十五條(關於考古發掘的財產的特別義務)，經重大修改後，相等於現在的第六十六條關於公共實體的特別義務。該條第一款保留了最初文本第十五條第一款的行文，而第二款及第三款經重大修改後的內容，載於現在的第六十六條第二款中。比較下列條文的行文：

“第十五條

關於考古發掘的財產的特別義務

一、……

二、土地工務運輸局有特別義務確保由其發出的准照且涉及改



造、挖掘、翻動或移除土地、底土的工程或在水中進行的同類工程，以及拆除或更改工程，可進行考古遺跡的識別、研究及收集工作。

三、上款的規定經作出必要配合後，適用於所有參與澳門特別行政區公共工程的公共部門及公共服務被特許實體。

第六十六條

公共實體的特別義務

一、……

二、主管的公共部門及被特許實體的特別義務為保證由其進行、發出准照或判給，且涉及在地面、地底或水中進行改造、挖掘、翻動或移除的工程及工作，以及拆除或更改工程，均確保可進行考古物及遺跡的識別、研究和收集工作。”

830. 法案最初文本第十五條第三款規定，土地工務運輸局的特別義務經適當配合後延伸適用於其他公共部門和被特許實體。

831. 即是說，提案人在意識到其他公共部門和被特許實體沒有權限發出准照的情況下，仍賦予它們在參與公共工程的範圍內保護考古財產這一特別義務。

832. 第十五條第三款規定土地工務運輸局的特別義務延伸適用於其他公共部門和被特許實體，當中訂明“經適當配合後”，這隨即會有一



想法，就是須使該特別義務與其他公共部門和被特許實體在公共工程範疇內所擁有的權限相配合。對於第六十六條第二款這一新行文的解釋，充其量也只能這樣。

833. 非物質文化遺產

834. 藉此機會指出，委員會同意把非物質文化遺產列入文化遺產的概念內，在技術層面上也獲得立法會顧問團的認同。

835. 但是，立法會顧問團向委員會和提案人提出建議，關於非物質文化遺產的立法處理，是否可讓其成為一個專門法律的標的，將其與不動產和動產的物質文化遺產分開，以獨立的法律作出規範，就如中華人民共和國和葡國共和國一樣。

836. 提出這個建議，是因為在物質文化遺產和非物質文化遺產的事宜上，存在不同的立法技術，而在法案的條文內亦有很多不足之處。

837. 對於本法案需在非物質文化遺產範疇內引入適當的修改，政府表示接納，但則拒絕將其以獨立法律作出規範。委員會接受政府對引入修改的開放態度，因此，法案仍維持這一在一般性審議時，獲得議員同意的範疇。

838. 因此，在法案最終文本內，有一系列合理的修改，在此作一概述。

839. 最終文本的第七十一條相當於最初文本的第六十七條，新訂定的第



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

二款規定：“為實施本法律的規定，與澳門特別行政區的法律規定、適用於澳門特別行政區的人權方面的國際公約，以及社區、群體及個人之間相互尊重的要求無抵觸的遺產，方視為非物質文化遺產。”

840. 委員會之所以建議作出這一規定，是為了與 2003 年的《保護非物質文化遺產公約》第二條第一段最終部分，關於非物質文化遺產範疇的訂定相互配合，當中規定：“在本公約中，只考慮符合現有的國際人權檔，各社區、群體和個人之間相互尊重的需要和順應可持續發展的非物質文化遺產。”

841. 新的第七十二條（保護方式）相當於對最初文本第六十九條（擬訂清單）所引入的修改。現時確切和清晰地訂定保護非物質文化遺產的方式：關於擬訂清單的規定，上述 2003 年的《保護非物質文化遺產公約》第二條第三段也有所規定，““保護”指確保非物質文化遺產生命力的各種措施，包括這種遺產各個方面的確認、立檔、研究、保存、保護、宣傳、弘揚、傳承（特別是通過正規和非正規教育）和振興。”該《公約》的關於擬訂清單的第十二條規定，“為了使非物質文化遺產得到確認以便加以保護，各締約國將建立一份或數份關於其領土內的非物質文化遺產的清單，由各社區、群體和有關非政府組織參與。”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature or initials in the top right corner.

842. 為遵守這一義務，在第七十二條第二款中作了一新規定：“為保護
澳門特別行政區的非物質文化遺產而作的識別工作，以製作和定期
更新有關的清單為基礎。”

Handwritten initials 'th' and '30' next to paragraph 842.

843. 第七十二條第三款相當於最初文本的第六十九條第二款，其第四款
則相當於第六十九條第三款。關於第七十二條第四款，立法會的顧
問團建議，作為非物質文化遺產項目載體的實物材料，應規定透過
保護物質財產的規定予以保護。這一提醒未得到提案人的關注。

Handwritten initials 'th' and 'L' next to paragraph 843.

844. 法案新的第七十三條（特別義務）相當於最初文本的第六十八條，
但修改了後者的標題和改善了其行文。

845. 新的第七十五條接納了委員會的建議，以便在非物質文化遺產編造
清單的程序中，訂定一識別誰可建議發起編造非物質財產清單的規
定。最初文本對此完全沒有作出規範。為配合二零零三年的《公約》，
政府同意規定：“編造清單，可由文化局、其他公共部門、社區、
群體或個人發起。”關於這一方面，特別要強調前述關於各種文化
遺產的行政程序。

846. 最終文本的第七十六條，是以最初文本的第七十一條作為藍本，對
其引入修改。該條訂定了新的第三款，規定文化遺產委員會具有就
編造清單建議發出意見的權限。



847. 第七十七條也是最終文本的一條新規定，正如前述，法案最初文本沒有清楚規範非物質文化遺產須具備清單，而 2003 年的《公約》不僅明確訂定了編造清單（最初文本已有規範）的義務，而且還訂定了須具有一份或數份正式清單的義務。

848. 有基於此，委員會作出提醒，而政府接受了在法案中明確訂定就非物質文化遺產編造清單的規定，當然，編造清單是作出保護的一種必然方式。

849. 建立非物質文化遺產清單，屬文化局的職權。這方面值得注意，因為連同考古遺產清單的建立，是文化局唯一要負責的範疇。

850. 第七十八條（緊急保護）是最終文本的另一項新規定，由委員會建議訂定，以及為配合 2003 年的《公約》、特別是當中第十七條的規定，政府接受在法案中作出相關規定。這是保護特定的頻臨消失的非物質財產的一種有效手段。

851. 最終文本的第七十九條是在最初文本第七十二條的基礎上所引入的修改，這一對最初文本的修改應加以分析。正如前述，提案人沒有對非物質文化遺產清單作明確規範，雖然規定了編造清單的行為，但卻未有確定建立清單。

852. 提案人意識到其舉措偏離 2003 年《保護非物質文化遺產公約》的規



[Handwritten signatures and marks]

定，於是採取措施建立《非物質文化遺產名錄》，除了名稱外，明顯地不能將其與聯合國教科文組織的《非物質文化遺產名錄》混為一談。

853. 當政府在最終文本就須具備清單作出強制規定時，理應刪除關於澳門特別行政區《非物質文化遺產名錄》的內容。

854. 因為實際上，不知道如何解釋除了對非物質文化遺產訂定強制的清單外，還訂定《非物質文化遺產名錄》（純粹具有澳門特區的對內價值）。但是，事實是提案人堅持維持《名錄》。

855. 儘管最初文本沒有訂定清單的規定，第七十二條對《名錄》作出規範，規定建議入選《名錄》的項目須經公開諮詢。這是最初文本中唯一一個強制性公開諮詢的規定。

856. 在最終文本，政府決定在第七十九條第三款維持強制性公開諮詢。

857. 法案最終文本的第八十條、八十一條和八十二條分別相當於最初文本的第七十三條、第七十四條和第七十五條。

858. 處罰制度

859. 委員會對規範行政處罰制度的條文以及處罰制度的章節¹¹⁹表示十分關注。在法案最初文本中，有關行政違法行為的條文分散並遍佈於

¹¹⁹ 如稍後所作的分析可見，這裡所涵蓋的是有關文化遺產保護的刑法保護制度。



整個法案當中，而處罰制度的章節則有系統地設置於法案的最後部分，並且與上述條文相互聯繫。

860. 考慮到處罰制度的措施不論在預防性方面(正如大家明白，這對文化遺產的保護非常重要¹²⁰)，或在其本義上的懲罰方面，均被視為其中一個在實踐上能有效落實一套制度(如落實文化遺產保護制度)的途徑，因此，在細則性審議法案¹²¹的過程中，不難理解為何委員會對該內容作出了特別和深入的考量。

861. 作為引言，值得一提的是，在依循其他法律體制^{122及123}所主張的解決方案下，法案自最初文本便致力在處罰層面上訂立一套以刑事為性質的保護制度(最初文本第八十八條至第九十一條)以及一套以行政為性質的保護制度(最初文本第九十二條至第九十五條)。

862. 基於法案¹²⁴的章節中有關系統性順序方面的編排，委員會成員最初提出的問題均集中在行政違法行為之上，故現將有關刑法保護的分

¹²⁰ 關於這一點，參閱 Casalta Nabais, “O quadro jurídico do património cultural”, REVISTA DE LEGISLAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO, 第 3960 卷, 2010 年, 第 155 頁及隨後頁(尤其第 170 頁)。

¹²¹ 須強調的是，在 2008 年，文化遺產保護法例草擬工作小組為草擬文化遺產保護法準備了一份名為《文化遺產保護法》法案大綱的文件，有關法案在 2009 年曾作公開諮詢，當時其中一個最為突出的問題便是設立與加強有關文化遺產的行政違法行為。(參閱有關文件第 21 點)

¹²² 例如葡國的法律制度。關於這點，參見 9 月 8 日第 107/2001 號法律(訂定保護和弘揚文化遺產的政策和制度綱要)的第一百條及隨後條文；以及 6 月 15 日第 140/2009 號法令(充實第 107/2001 號法律中的法律制度)的第二十八條及隨後條文。

¹²³ 有關這一解決方案，其符合刑法應作為最後介入手段的原則，以及刑法與行政處罰之間的關係，參閱 Américo Taipa de Carvalho, DIREITO PENAL, PARTE GERAL, QUESTÕES FUNDAMENTAIS, TEORIA GERAL DO CRIME, 2ª Ed., Coimbra Editora, 科英布拉, 第 117 頁及隨後頁。

¹²⁴ 正如前述，部分的處罰制度有系統地編排於法案的最後部分，並在這裡規範予以刑事處罰的行為。



析擱置一旁，先對行政違法行為及其相關制度進行分析。

863. 行政處罰制度

864. 首先，委員會成員對法案關於這內容在系統上的處理方式存有強烈的保留，而且其嚴重影響對有關法律制度的理解。

865. 事實上，在法案最初文本中，行政當局選擇將法律所禁止的各種行為¹²⁵分散編排於整個法案的多個條文中，並以此方式視之為行政違法行為，且以行政違法行為處罰之。

866. 然而，在閱讀有關訂定該等類型行為的規範時，僅予以知悉整個重要制度的一部分，而制度中的核心部分——例如有關程序、過失處罰、可適用的附加處罰(相應地參閱法案最初文本的第九十二、第九十三和第九十四條)——則是分開作規範。這一技術方案選擇會導致將來法律的解釋者或適用者，為了對法律制度有一個全面的理解，必須同時閱讀所有該等條文。

867. 換言之，關於行政違法行為的法律制度並未在形式上予以系統化集中規範。如果僅參閱法案最初文本的第十章第二節，或從另一角度而言，如果僅參閱有關行為的訂定有關類型行為的規定，根本無法

¹²⁵ 即法案最初文本的第十條第二款、第三十二條第六款、第三十四條第七款、第三十五條第二款，第三十七條第九款，第四十六條第二款、第六十三條第二款、第六十四條第五款。最後在同一文本的第九十五條還規定：如屬其他違反法律的情況，則科澳門幣二千元至五萬元罰款，如行為人屬自然人；或科澳門幣一萬元至二十五萬元罰款，如行為人屬法人。



[Handwritten signatures and initials]

對該制度的內容作出全面的理解。

868. 委員會成員認為，應在法案的處罰章節中進行一個系統化及形式化的合併處理，當中應包含所有與該章節相關的事項，不論其屬刑事還是行政性質。

869. 除了形式方面的關注，委員會成員還就行政違法行為的法律制度提出了實質性的疑問。

870. 委員會成員曾經質疑，有部分的行為應僅以行政違法行為作處罰，還是，在某些情況下，立法取向應從刑事化形式處理。有關的考慮是基於未有履行就工程的禁制所發出的命令¹²⁶，尤其關注到，當未有履行法案所規定的重建或拆除命令時，會以加重違令罪處罰。

871. 另外，部分委員會成員更質疑，在某些情況下，當違法者是一個擁有大量財力資源¹²⁷的私人(自然人或法人)時，行政當局所設定的罰款幅度是否具有足夠的阻嚇力。就考慮有關適用於行政違法行為的處罰方面，議員還權衡罰款之最高與最低金額之間有如此大的差距是否恰當。這一情況出現在法案的最初文本¹²⁸之內。

¹²⁶ 參見法案最初文本第四十六條第二款。

¹²⁷ 委員會部分成員認為，當行為人屬該種性質時，法案中所規定的罰款金額似乎成效不大。值得提醒的是，在行政違法的範疇中，法人的行為是可予以處罰的，這是在澳門特別行政區法律秩序中已確立多時的一個原則(見十月四日第 52/99/M 號法令所核准的行政上之違法行為之一般制度(第四條)。與前者截然不同是法人的刑事法律責任，將稍後在意見書內作詳細闡述。

¹²⁸ 事實上，這樣的一個差距普遍存在於法案各項罰款的量刑幅度當中。現指出一些在最低限度和最高限度之間的差距較為明顯的例子：無有效准照或不按經核准的計劃在不動產文化遺產上實施工程或工作，



872. 有系統-形式上的問題，以及有關立法政策上的考量(如將某些行為提升至犯罪層面或提升罰款的罰款幅度)，政府表示會考慮各議員所提出的立場。

873. 就有關適用罰款的最高與最低限度之間的差距問題，政府指出，本法案的適用主體範圍甚為廣闊，由普通私人(自然人或法人)，到一些擁有大量財力資源的私人均包括在內。罰款幅度中最高與最低之間存有的差距可讓法律適用者因應實際情況以及相關的所有因素而作出考慮，譬如，因應違法行為本身的性質(其嚴重程度並不相同)以及罰款本身對違法者的影響。

874. 刑事制度

875. 有關刑法保護的章節(法案最初文本第十章第一節)，本法案自其最初文本開始，便已引入一條文用以在其與《刑法典》之間建立一個明確的關係，該條文指出 “《刑法典》¹²⁹的規定及本法律所載的特別規定¹³⁰，適用於侵害文化遺產的犯罪”(法案最初文本

“如行為人屬自然人，科澳門幣五萬元至一百萬元罰款；如行為人屬法人，科澳門幣二十萬元至二百萬元罰款”(見法案最初文本第三十七條第九款)；或實施事先已按法案規定被禁制的工程，如行為人屬自然人，科澳門幣二十萬元至二百萬元罰款；如行為人屬法人，科澳門幣五十萬元至四百萬元罰款(見法案最初文本第四十六條第二款)。

¹²⁹ 重要的條文有：《刑法典》第一百九十七條至第一百九十八條(盜竊及加重盜竊)、第二百零四條(搶劫)、第二百零六條及第二百零七條(毀損及加重毀損)。

¹³⁰ 需注意：行政當局所採用的這一技術方案，在文化遺產保護制度與《刑法典》之間的聯系層面，所提供的好處便是留予法律適用者一個解釋的空間。本意見書並無打算把所有《刑法典》中對文化遺產有關的重要條文均仔細地逐一羅列，相反，僅提及委員會成員較為關注的一些條文，因為這都是一些較為普遍適用，而且會就其解釋產生疑問的條文。



第八十八條)。在其他法律體制¹³¹中同樣能找到這樣的條文。

876. 需要在這裡強調一點：澳門《刑法典》對有關文化遺產方面的問題並不是完全空白。事實上，《刑法典》的起草人，以不直接或較直接的方式，把相關的內容納入該法典中¹³²。

877. 正如行政當局向委員會解釋以及從法案的理由陳述¹³³中可知悉，行政當局希望可以透過本法案將有關方面的內容調整至適合現況，以應對現時文化遺產所遇到的挑戰。同時希望能夠涵蓋一些直至目前為止仍然未受《刑法典》及現行單行法律所規範的情況。這樣，在某程度而言，文化遺產一方面受到“間接性的保護——傳統的侵害財產罪本身（如盜竊罪和搶劫罪）已包含多種損害具文化價值物的情況；另一方面——透過專為保護文化遺產而確立的刑事犯罪類型——亦受到直接性的刑法保護。”¹³⁴

878. 政府冀透過法案最初文本的第八十八條建立一個銜接點，用

¹³¹ 如葡國的法律體制，其所確立的解決方案與行政當局提交的法案內所確立的基本上完全一樣。見九月八日第 107/2001 號法律第一百條。

¹³² 尤其參閱第一百九十八條第二款第d)項，有關加重盜竊罪—盜竊他人之動產者，且該動產具有重要學術、藝術或歷史價值，且為公有或公眾可接觸之收藏品，又或公開或公眾可接觸之展覽物；第二百零七條b)，關於公有紀念物的加重毀損，以及同一條文d)項，加重毀損性質屬文化財產，且已被法律評定為文化財產之物。

¹³³ 參見法案理由陳述中文版第3至4頁。

¹³⁴ Paulo de Sousa Mendes, «A Tutela Penal do património Cultural», in *Direito da Cultura e do Património Cultural*, Carla Amado Gomes e José Luís Bonifácio Ramos (Org.), ICJPDFL, 里斯本, 2011年, 第465頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner of the page.

以聯繫本法案與《刑法典》，尤其是透過該條文的最後部分，將規範於本法案的法律概念用來補充及解釋《刑法典》中相關的犯罪行為，亦即，當這些行為構成侵害文化遺產的情況。

879. 這確是其中一個¹³⁵在文化遺產方面確立刑法保護制度¹³⁶的技術途徑，議員的關注集中於核實政府的法案 — 不論是透過與《刑法典》的聯繫，還是透過設定有關文化遺產的專門刑事罪狀 — 是否覆蓋那些在該內容上一直被視為重要的事項¹³⁷。

880. 以下將作詳細解釋。

881. 有關與《刑法典》銜接方面的事宜，委員會成員尤其關注在消除一些對解釋重要條文時可能產生的問題。

882. 考慮到《刑法典》已包含有關文化遺產保護的個別元素，委員會認為，為了不對該法典進行任何修改，有必要清晰

¹³⁵另一可行的技術性解決方案是，為文化遺產創設專門的刑事罪狀，同時廢止刑法典內所有有關文化遺產的提述部分；或如西班牙那樣，在刑法典中加入刑事罪狀規定。以上這些方案都是較為複雜，需對刑法典本身作出修改。在這一問題上，行政當局選擇採用一套接近葡國現行制度的方案，正如上文已作多次提述，本法案是以葡國現行的制度作為參考根基。有關這方面，參見 Maria Fernanda Palma, “Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural”, in *Direito do Património Cultural*, (Org. Jorge Miranda et al), INA, Oeiras, 1996年, 第375頁及隨後頁 (尤其第390頁)。

¹³⁶立法會一直以來對各個法例中有關刑法保護的立法政策之解決方案和其在技術層面之落實尤其關注，而且考慮到該保護對私人的權利義務方面所帶來的影響。詳情請參閱 Manuel António Lopes Rocha, “A Função de Garantia da Lei Penal e a Técnica Legislativa”, in *CADERNOS DE CIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO*, 6 (1993年), 第25項及隨後頁。

¹³⁷ 尤其參閱上述已援引的 Maria Fernanda Palma 之作品。



究竟該如何對法典中所規定的概念進行解釋。

883. 此外，本委員會亦希望瞭解，當違法者為有關財產的所有人或其他物權持有人¹³⁸，並作出在法典中已被訂為犯罪的行為時，是否構成犯罪。有關這情況，委員會用以作為其討論基礎的例子有：一個被評定的財產，或一個待評定的財產被其所有人毀壞。在這情況下——作為思考這內容的典型例子¹³⁹——尤其根據《刑法典》第二百零七條第一款 d)項，該行為可被視為犯罪。這一結論是源於對《刑法典》¹⁴⁰各個規定的聯合解釋以及上述概念的填補。透過本法案，該等概念現已併入澳門特別行政區的法律秩序當中。

884. 每當有關行為涉及文化遺產(按法案之規定，其作出侵犯了文化遺產)，而且該行為已在《刑法典》¹⁴¹中被列罪狀，那麼，便須進行這一解釋性活動。

885. 對法案與《刑法典》之間的關係這一重要事宜作出分析後，現在需要就法案所新創設的罪狀作一些考量。

¹³⁸ 法案第十三條的擴展適用於此。

¹³⁹ 基於考慮到葡國和澳門所主張的方案具有很大的相似度，可參見 Paulo Pinto de Albuquerque, COMENTÁRIO AO CÓDIGO PENAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DA CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM, Universidade Católica Editora, 第二版, 里斯本, 2010年, 第25頁669及隨後頁.; bem como Paulo de Sousa Mendes, ob. cit., em particular p. 476.

¹⁴⁰ 具體上, 可仔細對比《刑法典》第二百零六條與第二百零七條, 以及這最後一條內的第 a)及 d)項。

¹⁴¹ 總結而言, 可此分析中可得出——在委員會成員多次與政府代表及其顧問進行會議的過程所作的分析, 該個用以與《刑法典》聯繫的方式促使將來在適用刑法典時, 每當有侵害文化遺產的行為, 本法案則成為應予以一併考慮的規範性及概念性框架。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

886. 基於對文化遺產的保護，尤其是考慮到考古文化遺產有其固有的特性，故法案最初文本在其第八十九條規定對“考古遺跡”的毀壞、搶劫或盜竊予以處罰。

Handwritten initials 'JO' and 'by' on the right side of the text.

887. 就有關侵害考古遺產的行為訂定獨立罪狀，委員會對這一立法取向並不反對，然而，有關的規定在技術層面仍有不足之處，部分是源於第六章行文上的概念問題，在該章節中有“其他具考古價值的文物”及“考古物”這兩種不同的提述（法案最初文本第六十四條第一、第三、第五款及第六十五條）。而刑事法律的罪刑法定原則，對概念一致性的要求非常嚴謹。此外，亦有一些意見認為，是否需要將盜竊考古遺產與搶劫考古遺產分開作出規範，這是因為考慮到相關的條文在《刑法典》中有其各自的適用範圍。

Handwritten initials 'P' on the right side of the text.

888. 委員會要求政府關注該等問題，並對其作出考量，政府接受有關的請求。

889. 除這一具體罪狀外，法案在依循《刑法典》（第三百一十二條¹⁴²）的原則下，還於其最初文本內以加重違令罪處罰未有履行重建或

¹⁴²關於這方面，《刑法典》在該條第一款規定：“不服從由有權限之當局或公務員依規則通知及發出之應當服從之正當命令或命令狀者，如符合下列情況，處最高一年徒刑，或科最高一百二十日罰金：a) 有法律規定，告誡在該情況下係以普通違令罪予以處罰者；或 b) 雖無法律規定，但該當局或公務員有作出相應告誡者。”另在其第二款指出：“如有法律規定，告誡在該情況下係以加重違令罪予以處罰者，則刑罰最高為二年徒刑或二百四十日罰金。”



拆除命令者。(同時參見法案最初文本的第四十五條及第九十條)

890. 正如委員會成員與政府代表所討論的那樣，這一刑事化處理(記得委員會某些成員亦認為不遵守一禁制義務同樣應受到刑事處罰)是基於某些情況下，不遵守按本法案發出的命令，而對文化遺產的有效保護造成嚴重後果，從而應該受到刑事處罰¹⁴³。例如：不遵守一個要求停止破壞某廟宇的命令而最終可導致不動產文化遺產永久滅失的情況。

891. 在保護文化遺產的範疇內，當考慮哪些行為已被訂定為犯罪，而哪些行為應被訂定為犯罪時，法案卻未有就不法出口被評定的財產的犯罪作出任何規定，委員會成員就此與政府代表展開了討論。

892. 這一事實主要建基於三個理由之上。

893. 第一、由於不法出口被評定的財產(或待評定的財產)這一現象已在全球¹⁴⁴越來越具規模，而且其他的法律體制(主要是亞洲¹⁴⁵)以及整個國際社會¹⁴⁶早在數年前已開始關注這一現象。

¹⁴³有關這內容，參見 Jorge Figueiredo Dias, *Direito Penal, Parte Geral, 第一冊, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, Coimbra Editora, 第二版, 科英布拉, 2007年, 第43頁及隨後頁。

¹⁴⁴請查閱聯合國教科文組織一份名為“THE FIGHT AGAINST THE ILLICIT TRAFFICKING OF CULTURAL OBJECTS, de 2011”的文件，載於 <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191606E.pdf>。

¹⁴⁵如中華人民共和國為例子(文物保護法-2007年修改)。

¹⁴⁶有關這個內容的演變流程以及該行為刑事化在國際層面所帶來的影響，主要參閱 Stefano Manacorda, “Criminal Law Protection of Cultural Heritage: an International Perspective”, in *CRIME IN THE ART AND ANTIQUITIES WORLD, ILLEGAL TRAFFICKING IN CULTURAL PROPERTY*, (Eds) S. Manacorda e D. Chappell, Springer, 倫敦, 2011年, 第17頁及隨後頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

894. 第二、基於法案本身亦有就動產出口的問題作出規範，而且在其內容方面亦設有一定的限制，但就違反該等限制而引發的後果方面，則僅可 — 透過解釋，以行政違法行為方面的候補規則 — 處以罰款(法案最初文本第六十一條與第九十五條一併解讀)。然而，該解決方案反映出，在予以保護的價值和予以適用的罰則之間似乎存有一個不平衡的關係¹⁴⁷以及，更甚的是，在法案所確立的處罰制度中存有一個內部失衡的情況。

895. 第三、這點亦是同樣重要的。委員會成員亦指出，在用作公開諮詢的文本與交予立法會的文本之間存有一個實質性的區別，前者有對不法出口動產罪有作規範(上述檔的第八十五條) — 議員就這點多次向政府瞭解偏離立法政策的箇中理由。

896. 政府亦注意到上述情況，並隨後作出解釋：正如前述，由於須經評定的動產僅限於公共部門所持有之動產，而且公職人員本身已受紀律規定的約束，因此認為無須再將有關行為作刑事化處理。

897. 這一理據引起委員會很大的疑問，因為不論公職人員的合同性質為何，當其違反通則上的義務時，便可能會受到紀律處分。但當從刑

¹⁴⁷ 值得一提的是，法案中有部分(可能較輕)的行為 — 如未有向主管部門提供執行本法案所需的訊息(法案最初文本第十條第一款第2項) — 是處以一個比透過候補規定所作的處罰還要高的罰則。



法的層面去處罰一個具嚴重性且社會視為失德的行為時，這是與前者截然不同的另一回事。

898. 這樣，在指出了防範文化財產被作不法出口的重要性後，議員要求行政當局再三考慮有關的問題，以及考慮重新引入有關不法出口屬澳門特區文化財產的刑事處罰之可行性。

899. 最後，考慮到就遷移¹⁴⁸所作出的討論，委員會亦思考是否需要就違反法案有關遷移的規定而設立刑事處罰。

900. 除訂定以上有關的犯罪行為外，就刑法的保護層面而言，還須處理有關法人刑事責任的問題，這也被納入法案之內(法案最初文本第九十一條)。

901. 正如已曾在本意見書內指出，在本澳的法律體制中，並沒有在刑事層面設定法人責任原則。關於這一方面，目前仍然是以自然人責任原則作為一般性原則¹⁴⁹（《刑法典》第十條）。

902. 而事實上，正如在其他情況一樣，考慮到法人所擔當的切實角色，文化遺產保護屬於其中一個具有以下特性的範疇(這點已曾被本委員會所確定)：“(……)在不妨礙本地法律體制規定的刑事責任的個

¹⁴⁸ 這裡援引意見書內已作闡述的部分。

¹⁴⁹ 需強調，這並不妨礙法人須按其他單行法律的規定而負上刑事責任。以立法會最近通過的其中一個法律作為例子，這便是第 5/2013 號法律《食品安全法》(該法律的第二十六條)。



人化原則(……)的前提下，在例外情況和強制性刑事政策下，出於社會生活的需要，有必要求助於“刑法的處罰效力，以應對由集合實體採取的行為而引致的潛在損害¹⁵⁰”。因為法律容許法人成為法律義務的對立象，那麼，他們不只是需要遵守這些義務，還可能違反這些義務。”¹⁵¹

903. 就法案最初文本第九十一條的文字表述，其第一款的正文並未有提及上已分析的第八十八條，因此法人在文化遺產保護範疇中的刑事責任僅限於侵害考古遺跡罪以及違令罪。

904. 換而言之，如果以法案最初文本的那一表述方式去確立法人的刑事責任，那麼，縱使法人的刑事責任為法案的特別之處¹⁵²，但只要當所犯的“侵害文化遺產罪是適用《刑法典》的規定時”，該法人的刑事責任便不能予以確立。

905. 然而，正如委員會以及立法會顧問團所提醒，仍有另一可行方案，而委員會成員和政府代表亦已就這一方案作出了討論。該方案的實

¹⁵⁰ 第三常設委員會第 1/III/2008 號意見書內的援引：Mário Pedro Seixas Meireles，Pessoas Colectivas e Sanções Criminais: Juízos de Adequação (Contributo para um Sistema Sancionatório Penal das Pessoas Colectivas)，Coimbra Editora，Coimbra，2006，第23-24頁。

¹⁵¹ 第三常設委員會第 1/III/2008 號意見書第 62 及 63 頁，有關的意見書見於：http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/07-2008/parecer_cn.pdf。有關的立場已經曾被第三常設委員會於第 3/IV/2010 號意見書內再一次肯定，相關意見書見於：http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer_cn.pdf。

¹⁵² 這裡借用法案第八十九條本身的語言模式。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

質內容便是，在法人刑事責任的條文上加上對法案最初文本第八十九條的提述¹⁵³。

906. 事實上，考慮到基於法案最初文本第九十一條所作的限制，排除了法人在一些有關文化遺產較為普遍的罪行的刑事責任——如毀損罪、加重毀損罪、盜竊罪、搶劫罪等——議員認為提案人應對建議方案予以考慮。

907. 政府表示已瞭解本委員會所關注的各項問題，並指出將對各個相關的立法政策以及相關技術處理方式作出考量。

908. 經委員會成員提出意見以及經立法會顧問團提出建議後，政府決定在法案最後文本內對處罰章節作大幅度的修改。

909. 現按照上述分析的次序作闡述：有關行政違法行為方面，從系統層面而言，行政當局同意委員會所關注的問題，並決定將所有以行政違法作處罰的行為均集中在同一節內——法案最後文本第九章第二節。

910. 除此之外，正因為這一系統性的修改，相關的行為亦得以細化，使

¹⁵³注意：在這一特別情況下，不能以葡國的法律制度作為例子，這是由於葡國的《刑法典》自 2007 年起經歷了改革所帶來的變遷，並改為由《刑法典》明文規定法人的責任，縱使當有其獨特的一套法律框架。關於這點，參閱 Nuno Brandão, «O REGIME SANCIONATÓRIO DAS PESSOAS COLECTIVAS NA REVISÃO DO CÓDIGO PENAL», Comunicação apresentada nas Jornadas sobre a Revisão do Código Penal, Centro de Estudos Judiciários, 里斯本, 2007 年 9 月, 截於：http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/regimesancionapcolectnb.pdf, bem como Jorge Figueiredo Dias, ob. cit., 尤其第 295 頁及隨後頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

法律適用者更容易地理解有關的法律制度。

911. 還應立法會顧問團在委員會會議上所提出的意見，新增了有關程序和累犯的條文¹⁵⁴(法案第一百零二條及第一百零五條)。

912. 這樣才得以建立一套在行政違法方面較為全面和細緻的制度，且當中已就法案的具體細節作出考慮。

913. 仍須強調的是，調查以及科處罰款是按相應的職權，交予多個行政部門負責——文化局、工務運輸局以及民政總署。這意味著，在程序方面理應在法案中詳細規範各個相關事項。

914. 另外，如立法會其他已通過的法律¹⁵⁵一樣，在法案中加入了一條有關履行尚未履行之義務的條文，其規定：當有關行為(其應予以作出的)仍然可以履行時，則違法者除了須繳納罰款外，還須作出該個行為。這一規定使得遺產的保護更為有效。

915. 最後，為使行文能夠更好地配合有關內容的複雜性以及罰則的多樣性，還進行了一些立法會顧問團指出的技術性完善工作。這意味著法案在行政違法規範層面帶來一個較為專門的表述。

916. 有關刑法保護方面(法案第九章第一節)，除了採納——雖然只有部分

¹⁵⁴ 這並不妨礙仍繼續補充適用行政上之違法行為之一般制度(法案第一百一十二條)。

¹⁵⁵ 見第 16/2012 號法律《房地產中介業務法》的第三十六條。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

—立法會顧問團的技術性完善建議外，亦如行政違法層面那樣，行政當局還引入了一些委員會認為重要的實質性調整。

[Handwritten initials]

917. 於是決定重新採納文化遺產保護法公開諮詢檔中原有的解決方案，以刑事層面處罰不法出口被評定的財產或待評定的財產的行為(法案第九十四條)，從而使法案能夠回應國際間有關這方面的變遷。

[Handwritten initials]

918. 另外，基於在法案有關被評定或待評定的不動產的法律制度中(法案第三十三條)引入了遷移(嚴格意義上)¹⁵⁶，因此亦都連帶引入了不法遷移罪。

919. 為此，除法案規定的情況外，遷移被評定或待評定的不動產，處最高三年徒刑，或科最高三百六十日罰金(將法案第九十三條與第三十三條一併解讀)。有關這點仍需強調的是：在其他法律體制¹⁵⁷當中也可找到與此性質相同的解決方案。

920. 最後有關法人刑事責任方面，行政當局採納了委員會建議之方案，即在法案最後文本第九十七條內規定：“如出現下列任一情況，則法人，即使屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團，須對以其名義且為其集體利益所作出的第九十二條至第九十六條規定的犯罪

¹⁵⁶ 這裡援引意見書內已作詳細闡述的有關部分。

¹⁵⁷ 如葡國的法律體制，參見上述的九月八日第 107/2001 號法律第一百零一條。



負責(……)”。

921. 最後及過渡規定

922. 第十章的內容已作了大量修改，應在這裡指出當中較為重要的部分。

923. 關於第一百零六條(古樹名木)，參見前面就法案最後文本第五條第十四項所作的詳細解釋。

924. 為使最初文本的規定能夠符合立法會就該事宜一直所沿用的標準，已經對第一百零八條至第一百一十一條的通知制度(通知按照將來的法律而作出的行為)作出重大修改。

925. 與最初文本的第一百零一條相比，第一百一十五條(過渡規定)的行文有所改善，特別應指出提案人對其第三款所作的修改：“以上兩款所指的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所及其緩衝區的名錄及圖示，以行政法規重新公佈於《澳門特別行政區公報》”。

926. 正如所知，在法案最初文本中，該名錄原是以行政長官批示的形式作公佈。

927. 新增的第一百一十六條(待評定的財產)對應法案最初文本的第一百零三條第三款。

928. 第一百一十七條(廢止)對應法案最初文本的一百零二條，並新增第



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

二款，規定，該條第一款所規定的廢止(廢止現行有關文化遺產的法例以及該款內所提及的行政長官批示)並不包括“十二月三十一日第 83/92/M 號法令附件一至附件五及第 202/2006 號行政長官批示附件一”，該等附件“在第一百一十五條第三款所指的行政法規生效前，繼續生效”。將來並會以該行政法規重新公佈被評定的不動產及其緩衝區的名錄及圖示。

Handwritten notes and initials on the right side of the page, including a large 'h' and 'u'.

929. 相對於法案最初文本第一百零三條，第一百一十八條(生效)已有多處重大修改。

930. 第一款現將本法律的生效日期具體規定為 2014 年 3 月 1 日。

931. 這一修改獲得了委員會的同意，這樣不僅可以使得政府有充分的時間作準備，還可以透過具體指明生效日期，使得法律更為確切及安定，這總是一個受歡迎的做法。

932. 該條第二款的規定同樣也被修改。該款現在實際規定為，“上款的規定不適用於第十六條第二款及第四十三條第四款，該等條文自本法律公佈翌日起實施”。

933. 關於第十六條第二款，關鍵是要理解其與第一款的關係。

934. 正如所知，第十六條第一款是關於文化遺產委員會，其內規定，“設立文化遺產委員會，作為澳門特別行政區政府的諮



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

詢機構，負責按本法律的規定就徵詢其意見的事項發表意見，以促進對文化遺產的保護。”

935. 這裡可以推論出兩項規定：(i) 文化遺產委員會是由本法案設立，在嚴謹的基本邏輯及法律意義上，文化遺產委員會只有在 2014 年 3 月 1 日之後才會具有法律生命，在此之前則並不存在，在法律上根本不存在；及(ii) 文化遺產委員會的權限只能由本法案訂定。即在 2014 年 3 月 1 日前，文化遺產委員會不能以任何名義行使任何權限，這一點清晰可見。

936. 讀過第十六條第一款及第二款後，可以得出結論，文化遺產委員會是由將來的法律設立，在法律生效之後，該諮詢機構才可以行使法律賦予其的權力。文化遺產委員會的組成、組織及運作，由行政法規規範。而該行政法規當然只能在將來法律生效之後或者最多於同一時間生效。

937. 需要強調的是，在細則性審議的會議中，本委員會曾試圖弄清楚這一情況，並直接問政府第十六條第二款所指行政法規何時生效？

938. 政府的回覆是，行政法規毫無疑問將在 2014 年 3 月 1 日或者是之後生效。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

939. 第一百一十八條第二款現規定，第十六條第二款自本法公佈翌日起實施，該規定不應產生這樣的疑問，即其中所指的行政法規會在 2014 年 3 月 1 日前產生任何效力。

940. 第十六條第二款所規定的行政法規不可避免地要在 2014 年 3 月 1 日本法生效之日或者是在其之後才能生效，這一點已經很清楚了。文化遺產委員會只有在該日期起才會存在。因而，規定該委員會的組成、組織及其運作的行政法規只有在該委員會設立的同時或之後才能生效。

941. 因此，在法律公佈日期與 2014 年 3 月 1 日生效日期之間，不能進行任何與該機構相關的法律上的行為，再重複一次，是任何法律上的行為。也絕不能由該機構進行任何法律上的行為。在法的世界裡，該機構尚不存在，法律科學也不允許其提前存在。同樣可以理解，不能去規範某個並不存在的東西。這是一個自然的命令，很容易理解，對於法來說，不能夠違反。

942. 另外，要理解政府在第一百一十八條第二款中提及第十六條第二款是基於什麼理由，這很關鍵。根據政府的解釋，其用意是使得政府在 2014 年 3 月 1 日之前能夠有時間進行



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature and several smaller ones.

一系列與未來設立諮詢機構相關的工作。

943.但這裡又產生了另一個疑問：鑒於文化遺產委員會並非一個行政及財政自治的機構，所有為其組成、組織及其運作而簽訂的合同並不是委員會工作的一部分，而首先是特區政府工作的一部分。

944.而且，即使文化遺產委員會行政及財政自治，也不能在2014年3月1日前作出任何與其組成、組織及運作相關的行為，這是基於一個簡單而基本的道理：在此之前，文化遺產委員會是不存在的。

945.只要不涉及法律上的行為，可以進行任何想做的工作：比如政府可以邀請一些人士組成將來的文化遺產委員會，但在2014年3月1日之前，行政長官的委任批示或命令不得公佈。

946.文化遺產委員會僅在該日期之後才設立，從這時起，其才能進行與其相關的任何法律上的行為。

947.因此，情況很清楚，提案人明確作出了一個承諾，即，雖然第十六條第二款提及的行政法規公佈於本法公佈之後，但是，其在2014年3月1日或者之後才生效。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

948. 至於第四十三條第四款，其情況與第十六條第二款完全不同，事實上，此處的關鍵是，法案賦予文化局一項其在 2014 年 3 月 1 日前未曾有過的權限：就(《澳門歷史城區》、被評定的不動產或緩衝區)的街道準線圖發出具約束力的意見書。

Handwritten initials 'WJ' and 'JO' on the right side of the text.

949. 正如以上所作分析，根據未來的文化遺產保護法，在該日期之後，才開始有關於規劃條件圖的權限。

Handwritten initials 'V' and 'h' on the right side of the text.

950. 提案人的意圖是，在文化遺產保護法公佈後，文化局可以行使就街道準線圖發出具約束力的意見書的職權。

951. 即是說，提案人打算使第四十三條第四款隨法律公佈而產生效力。

952. 在現行法制中，發出街道準線圖及有關制度已經是土地工務運輸局的職能。即是說，只是文化局(發出具約束力的意見書)的權限，是在現行法律規定中新增加的權限。

953. 小結

954. 有關保護文化遺產的現行法律制度已生效逾 29 年，立法會現準備通過將來的保護及弘揚文化遺產的制度。委員會不能不強調這一時刻的重要性及其所包含的承諾：賦予澳門特別行政區一個法律體系，以此回應由《澳門歷史城區》



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

被列入聯合國教育、科學、文化組織的《世界文化遺產名錄》所帶來的挑戰，以及對保護文化遺產的法律規範加以更新的需要。

955.6月30日第56/84/M號法令及12月31日第83/92/M號法令生效的時間已經很久遠，不能不導致出現這樣的情況：在近三十年的時間裡，文化遺產管理部門及其他公共部門，如工務範疇的公共部門，一直在創製非正式的程序網絡，來處理不同時期出現的、法律沒有規範的情形。

956.隨著本法的制定，立法會踏出不可或缺的第一步，以更正由時間所不可避免地帶來的不適，使得對文化遺產的保護及弘揚變得有法可依，而且制定一個比擬廢止的法例更好的法律。

957.如上所述，委員會非常鄭重地向政府提出建議，應特別小心地監察在2014年3月1日後的執法情況，取得關於其適用情況的持續記錄，以助於思考和發現可能出現的問題，這些問題可能導致要求對目前將要頒佈的規範加以檢討，甚或可向立法會承諾法律生效兩三年後作出檢討。

958.尤其是文化局應持續監督本法案所定的各項法定機制的執



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

行情況，以確定文化遺產的管理框架需要以何種方式來適應新的法律體系，以及適應其介入工作的日漸複雜。

959. 雖然時間緊迫，委員會已盡其力，務必使現在向立法會全體會議提交的文本比先前接受使命時所收到的文本更能符合立法會全體大會於2012年10月18日一般性通過的立法原則，使條文更加清晰、完善，立法技術更加成熟。

[Handwritten initials]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]

III

結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

本《文化遺產保護法》法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必要要件；

有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一三年八月七日於澳門



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes in the top right corner, including a large 'X' and other illegible scribbles.

委員會

鄭志強

(主席)

崔世平

(秘書)

張立群

高天賜



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

梁安琪

[Handwritten signature]

劉永誠

[Handwritten signature]

林香生

[Handwritten signature]

陳偉智

[Handwritten signature]

唐曉晴