

# 文化遗产的法律保护:国际经验与澳门实践

彭峰

(上海社会科学院 法学所, 上海 200020)

**摘要:** 澳门回归及赌权开放以来,经济一直受到博彩业一枝独秀、经济结构单一化问题的困扰。2009年1月,国家发展和改革委员会对澳门做出了“世界旅游休闲中心”的定位。2005年7月,澳门历史城区被联合国教科文组织正式列入世界文化遗产名录。澳门申遗成功为可持续旅游业的发展,以及将文化遗产作为一项资源进行开发与保护赋予了新的意义。在对澳门文化保护立法进行历史梳理的基础上,对2009年特区政府制定的《文化遗产保护法(草案)》进行了评价。

**关键词:** 澳门; 文化遗产; 法律保护

**中图分类号:** D921.9

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2010)03-0082-05

## 一、澳门经济多元化之挑战

澳门,在历史上曾是东西方文化交汇的枢纽,具有丰富的历史文化遗产、“博物馆”式的城市风貌和“欧陆小镇”的独特风情。一般认为,澳门产业结构的演变大致分为四个阶段<sup>[1]</sup>:从16世纪中业到17世纪中业近100年的帆船时代中,澳门一直是东西方国际贸易往来的中转港和贸易中心,一度垄断了欧洲与中国的海上贸易,成为远东最大的贸易商港。博彩业的发展可追溯到16世纪。自香港在1842年被割让给英国后,澳门的贸易港地位逐渐被香港所取代。为增加澳门税务源头及主流经济的产业多元化,澳葡政府在1847年首次将博彩业合法化,19世纪后期,博彩业逐步发达,澳门被誉为“东方蒙地卡罗”。20世纪60年代开始,由于澳门地价低廉,工资便宜,又享有欧美市场配额优惠,以港商为主的外资纷纷到澳门投资设厂。20年间,澳门工业呈高速发展之势,以纺织、制衣为首的出口加工业逐渐上升到龙头行业,并形成了以出口加工业、博彩旅游业、建筑地产业、银行保险业四大经济支柱共荣的局面。20世纪90年代,受经济衰退和亚洲金融风暴的影响,加工业萎缩、博彩旅游业停滞不前,房地产泡沫破灭,银行业不良资产大幅度上升。回归祖国之前,澳门经济发展基本“随波逐流”,回归之后,特区政府制定了“以博彩业为龙头,以服务业为主体,各行业协调发展”的经济政策,经济实现了较快发展。2002年赌权开放以后,澳门博彩业发生了前所未有的变化,博彩业一枝独秀,带动整体经济强劲增长。博彩业的急剧膨胀,使得澳门产业单一化程度进一步加深,关

于澳门经济多元化的讨论成为焦点。2009年12月24日,为庆祝澳门回归祖国10周年,全国人大常委会澳门基本法委员会在北京人民大会堂召开的纪念澳门特别行政区基本法实施10周年座谈会上,原澳门立法会主席、原澳门基本法起草委员会委员曹其真表示:澳门经济超常规发展中仍然面临着经济结构过于单一的问题,实现经济的可持续发展和适度多元化仍任重道远;经济的快速发展带来的一系列复杂的社会问题也需要正视及积极解决。澳门回归后,该城市的经济定位颇有争论,特别是博彩业的迅速发展,对是否要明确表述其博彩业的特色,更成为争论的焦点。澳门方面代表的意见是定位于“世界级的博彩旅游中心”或“旅游博彩城市”,内地代表的看法是定位在“综合性旅游城市”。澳门特区则实行以博彩旅游业为龙头、以服务业为主体,其他行业协调发展的经济政策<sup>[2][44-45]</sup>。2009年1月8日,国家发展和改革委员会公布《珠三角地区改革发展规划纲要(2008-2020)》对澳门做出了“世界旅游休闲中心”的定位。世界旅游休闲中心成为澳门经济适度多元发展的主线,这是一个全新的概念,必将使澳门回归后第二个10年里的经济发展实现新的转型<sup>[2][45]</sup>。2005年7月16日,澳门历史城区被联合国教科文组织正式列入世界文化遗产名录。澳门申遗成功,使这座以博彩业闻名于世的城市,找到了自己的另一张面孔,重新找回了属于自己的文化灵魂,从此,向世界展现了一张独特的文化大旗,吸引了越来越多的旅游者流连忘返,感受着她的独特魅力。至此,澳门可持续旅游业的发展,以及将文化遗产作为一项资源进行开发与保护被赋予了新的意义。

收稿日期: 2010-02-05

作者简介: 彭峰(1977—),女,助理研究员,博士。E-mail: carlapeng@hotmail.com

## 二、澳门文化遗产法律保护的历史演进

### (一) 文化遗产的法律含义

文化遗产的概念是由 1972 年《保护世界文化和自然遗产公约》以及 2003 年《非物质文化遗产保护公约》所确立的。世界文化和自然遗产是人类创造的,也是大自然创造的,它包括文化遗产、自然遗产和文化景观三部分。根据《保护世界文化和自然遗产公约》第 1 条的规定:“在本公约中,以下各项为‘文化遗产’: (1) 文物:从历史、艺术或科学角度看具有突出的普遍价值的建筑物、碑雕和碑画、具有考古性质成份或结构、铭文、窟洞以及联合体; (2) 建筑群:从历史、艺术或科学角度看在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出的普遍价值的单立或连接的建筑群; (3) 遗址:从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合工程以及考古地址等地方。<sup>①</sup>”澳门《文化遗产保护法》(草案)中第 2 条、第 3 条对文化遗产的定义是更广义的,它是指在历史、建筑、艺术、考古、人类学、语言、科学、社会或其他方面具有突出意义和普遍价值的,应特别加以保护和传承的财产,具体包括: (1) 具有重要文化价值的不动产,尤其是纪念物,具建筑艺术价值的建筑物、建筑群及场所,以及该等不动产的周边组成部分; (2) 具有重要文化价值的动产,尤其是在历史、艺术、考古、人类学、档案学、文献学、声音资料、视像资料及视听资料等方面具重要价值的动产; (3) 与已评为文化遗产的不动产相联结的动产类文化遗产; (4) 非物质文化遗产的表现形式,尤其是无有形载体,且因属澳门文化传统的组成部分而应采取保护措施加以保护者。

### (二) 《保护世界文化和自然遗产公约》在澳门的适用

澳门长期以来受葡萄牙的殖民统治,葡萄牙将其与其他海外殖民地统称为“海外省”,由葡萄牙委任总督进行管理。澳门长期以来一直沿用和实施葡萄牙的法律,直到 1976 年《澳门组织章程》颁布后,澳门才有了立法权和自己的立法机关,并开始制定本地的法律,所以澳门原有的法律体系是由葡萄牙主权机关制定并在澳门实施的法律和澳门本地立法机关制定的法律两部分组成<sup>[3]126</sup>。《澳门组织章程》授予澳门一定的处理与其地区利益相关事务的权利和部分缔约权。根据《澳门组织章程》第 3 条第 2 款的规定:“与外国发生关系及缔结国际协定或国际公约时,代表澳门之权限属共和国总统,而涉及专属本地区利益的事宜,共和国总统得将代表澳门之权限授

予总督。”这意味着澳门总督可以通过葡萄牙总统的授权,代表澳门地区在享有自治权的范围内自行对外发展关系、签订和履行协定<sup>[3]124</sup>。澳门承袭了葡萄牙的大陆法系传统,在适用国际条约方面,沿用葡萄牙的适用方式,采用纳入方式。此种纳入方式,根据葡萄牙《宪法》第 8 条的规定,是指国际条约在葡萄牙有直接适用性,承认条约在葡萄牙法律体系中具有法律效力,不需要通过立法即可直接适用。条约一经公布,即在葡萄牙国内生效,澳门地区适用方式如出一辙,只要将在澳门延伸适用有关条约的葡萄牙总统令、共和国议会决议或外交部命令在澳门政府公报上公布,就完成了条约在澳门生效的程序<sup>[3]127</sup>。根据澳门政府公报 1979 年 6 月 6 日第 49/79 号国令,政府根据《宪法》第 200 条 C 项之规定,通过 1972 年 11 月 23 日在巴黎开放签署之《保护世界文化和自然遗产公约》。澳门回归后,有关公约于 1999 年 12 月 19 日之前已在澳门生效并适用于澳门,自 1999 年 12 月 20 日起继续在澳门特别行政区适用。

### (三) 澳门文化遗产保护相关立法的演进

澳门于 1976 年诞生了第 1 条有关文物保护的法令(法令第 34/76/M 号),该法令明确地指出不能因都市发展而破坏澳门的文化建筑、艺术等。确定了文物保护名单,列明 89 处受保护文物,并成立了一个直属澳督的“维护澳门都市风景及文化财产委员会”(即文物保护委员会)。因不想过度发展旅游业及房地产业而破坏澳门的文物,澳门政府于 1984 年推出了新的保护文物法令(法令第 56/84/M 号)取代了旧有的第 34/76/M 号法令。对澳门的文物做出更精确和全面的定义和分类,同时对每一类文物的保护方法也有比较详细的规定。主要将建筑文物分为三个类别纪念物、建筑群及遗产地。并提出给文物名单上的物业持有人各种税务优惠,鼓励物业持有人保护文物。文化局于 1992 年推出了一条法令第 83/92/M 号,此法令在文物保护名单中增加了具有建筑艺术价值建筑物之类别及重新调整纪念物、建筑群及地点之评定名单。现在,澳门共有 48 座纪念物,44 座具建筑艺术价值之建筑物,11 组建筑群及 21 个遗产地(法令第 83/92/M 之附件)。除上述四种类别澳门文物保护还设立了保护区,其意思是指已甄别为纪念物、组合体及地方的自然或建筑之周遭,且系统地保护其感观或因空间及美观的理由,使其发挥互补作用,并成为该等财产不可缺少的部分<sup>[4]</sup>。

澳门作为近代中西文化交流的重要城市,积累了丰富的文化遗产,保留着独特的人文风貌,“澳门历史城区”在 2005 年 7 月被联合国教科文组

<sup>①</sup>《保护世界文化与自然遗产公约》第一条。

织列入《世界遗产名录》,澳门的文化遗产成为举世瞩目的人类所共有的财富。在推动建设澳门城市可持续发展进程中的文化遗产保护工作,推行世界先进的文化遗产保护理念,将文化遗产的保护范围扩大到文化遗产的周边环境以及环境所包含的一切历史的、社会的、精神的、习俗的、经济的和文化的活动。根据澳门特别行政区的区情,遵循国际公约的相关要求,借鉴国内外成功经验,特区政府制定推出《文化遗产保护法》(草案)<sup>①</sup>。

澳门历史城区包括:妈阁庙、港务局大楼、郑家大屋、圣老楞佐教堂、圣若瑟修院及圣堂、岗顶剧院、何东图书馆、圣奥斯定教堂、民政总署大楼、三街会馆(关帝庙)、仁慈堂大楼、大堂、卢家大屋、玫瑰堂、大三巴牌坊、哪吒庙、旧城墙遗址、大炮台、圣安多尼教堂、东方基金会会址、基督教坟场、东望洋炮台(含东望洋灯塔及圣母雪地殿圣堂)等超过20处的历史建筑,以及同分散建筑紧密相连的妈阁庙前地、阿婆井前地、岗顶前地、议事亭前地、板樟堂前地、耶稣会纪念广场、白鸽巢前地等7个广场空间。澳门《文化遗产保护法》(草案)将“澳门历史城区”这一世界文化遗产作为重中之重加以保护,专设一章对相关的保护原则、制度及系统性管理做出规定。

### 三、澳门《文化遗产保护法》(草案)的评论及建议

2009年2月至4月间,澳门《文化遗产保护法》(草案)对公众公开咨询意见。在澳门,《文化遗产保护法》被设计为文物保护的基本法,完整的文物保护立法体系还有待建立,日后依此法律制定相关的补充法规和管理计划的工作也有待继续。因此,定位为文物保护基本法的《文化遗产保护法》相关理念以及制度设计层面对未来文化遗产保护的贡献将是举足轻重的。

根据澳门《文化遗产保护法》(草案)的规定,其立法整体理念上除彰显其文化价值的独特性外亦考虑到了环境美学价值,这一点是非常值得肯定的。此理念也为澳门未来合理利用文化遗产资源,发展可持续旅游业提供了必要的保障。根据草案第8条,其立法目的在于“彰显澳门特别行政区的文化独特性;鼓励及确保人们享受文化遗产;保护及弘扬文化遗产为澳门特别行政区居民谋求更大的福祉及提升生活素质;维护环境及景色的素质。”根据草案第7条规定,“澳门特别行政区居民有权享受文化遗产;公众对澳门特别行政区文化遗产的享受,应与该等遗产的功能、安全、保护及弘扬相互协调;公众对组成文化遗产的私有财产享受,须由

该等财产的所有人与文化局或其他公共部门订立的协议规范。”据此草案中明确规定了“享受文化遗产的权利”。可持续旅游的必然以自然或人文旅游资源的保护为前提,而非过度“消费”,因此,在文化遗产保护领域,必然要求环境利益优先于经济利益,这也正符合可持续发展的考量。《文化遗产保护法》草案中第6条所规定的文化遗产保护中应该遵循的第1条基本原则就是平衡原则:“采取确保经济及社会发展政策能与文化遗产保护政策相互融合的适当手段,从而推动澳门特别行政区的综合、和谐及可持续发展”。

文化遗产保护的公共服务之管理模式包括公共机构的管理和私人管理(包括授权管理方式和私人合作)两种。从澳门文化遗产管理现状看,澳门尚未建立起有效的文化遗产管理制度,遗产的业权和管理权含混不清,妈阁庙纠纷就是由此而引起的。由于历史原因,澳门现存建筑文物的业权分属不同的政府部门和私人实体,欠缺一个强而有力的中央管理和监督机制<sup>②</sup>。在制度设计上,无论是哪种管理模式,特别是在私人管理的文化遗产的保护方面,政府应是主导地位并应积极介入。对于文物保护清单内的历史建筑,应该依法受到特区政府保护,特区政府不论是否持有其业权,都有责任和权利监督管理实体的管理行为。实际的困难是,各管理机构各行其是,当局难以介入,突显中央监督与授权管理之间权责不清。因此,草案应授权相关政府部门对于文化遗产保护在特殊情况下,可“直接介入”个别私人文化遗产的管理。政府的这种介入,旨在强化政府作为澳门文化遗产保护者的监督权和管理权,避免私人纷争和管理不善影响到文化遗产的保护。该草案中仅仅规定了所有人的权利与义务,在某种意义上排除了私人合作模式进行文化遗产共同保护管理模式的可能。

在文化遗产管理方式上,借鉴国际经验,采取分级管理与注册管理方法相结合的方法,并进行相对明确的规定。如,日本是一个很传统的国家,特别重视传统和文化的保护。在文化遗产保护方面,首先,采用分级保护制度,保护的区域范围分为几级,有古城、古街区、历史地段、历史建筑等,按照划分的范围和级别采取不同的保护方式,不论城市和农村都是一样。例如古城的保护,日本最著名的古城是奈良和京都,在这样的城市中要建造任何一座新建筑都是必须经过严格的审查批准的。在历史街区和历史地段内不允许有任何新建筑出现,这些都有着严格的法律保障。其次,文化遗产的“活用”。日本的历史建筑保护的重要方法之一就是利用。只有在被保护的

同时加以合理的利用才是最好的保护。日本的历史建筑基本上都是在保护的同时合理地利用,他们称之为“活用”<sup>[7]</sup>。又如西班牙,为了履行《世界遗产公约》第4条和第5条规定的缔约国责任,西班牙采取了立法,制定遗产清单,建立保护机制,进行学术研究,开展专门培训等方式。法律规定一切活动都将西班牙的世界遗产作为最高级别的保护对象。西班牙对文化遗产的保护也采取了分级管理的法律制度。西班牙对文物保护的修复采取10项原则:损毁的预防、治疗性保护、跨学科研究、最低程度修复原则、加固、清洁、复原、修复报告、原位和修复后文物的监控。再如,法国,1887年颁布了第一部历史建筑保护法律。该法将“历史建筑”确定为一个法定概念,并且明确了政府干预的范围。它在1913年12月31日经过修订和完善,形成了在法国历史文化遗产保护史上非常著名的针对“历史建筑”的“1913年法”,即《历史古迹法》,嗣后经过了多达27次的修订。该法律明确规定:“历史建筑”作为公共利益受到保护。同时,根据历史建筑的历史、艺术价值,确定了两种不同程度的保护方式:其一为分级保护,其二为注册登记。法国于1906年通过了“景观地”法,1930年进行了修改,根据1930年法律第12条的规定,被分级保护的景观地“除非有特别的准许,禁止任何破坏、改变其面貌状况”。因此,所有可能引起景观地的性状及其完整性改变的项目,如立面维修、树木裁剪、拆除建筑物和构筑物等都受到严格的控制。而对注册登记的景观地控制则要相对灵活很多<sup>[8]</sup>。

在财政、税收与资金机制的建立方面,草案也未有太明确的规定,可借鉴国际经验,设计相关的特别资金或专项基金制度,并由文化遗产委员会进行管理。可以参照的经验,如世界遗产基金、西班牙1%文化政策等。在国际公约层面,根据《世界遗产公约》和联合国教科文组织的财务章程,世界遗产基金(WHF)由教科文组织总干事设立。由于《世界遗产公约》具有创立国际组织的特征,公约规定缔约方大会选举组成世界遗产委员会,享有实施公约的广泛权力,包括管理和使用世界遗产基金的全部权限。世界遗产基金的资金来源分为三部分:第一,缔约方的义

务捐款;第二,自愿捐款;第三,其他收入,主要包括基金的利息、基金通过组织有关活动的收入、基金短期投资的收益等。教科文组织总干事按照教科文组织的财务章程,可以使用基金投资<sup>[9]</sup>156-159。此外,《世界遗产公约》还规定,世界遗产委员会接受用于特殊项目和计划的捐款,但要符合委员会已经制定的计划,并不得附带政治条件,这类资金可视为世界遗产基金的补充基金。目前主要包括四个特别基金,分别是荷兰信托基金、佛兰芒信托基金、意大利信托基金和法国/联合国教科文组织合作协议<sup>[9]</sup>159-160。国内立法层面,如西班牙政府有一个名为“1%文化(e1 Uno por Ciento Cultural)”的政策,即指根据1985年6月25日出台的16/1985《西班牙历史遗产法》的No.68条款规定,建造公共设施的经费中的1%必须用于西班牙历史遗产的保护和丰富,或用于促进艺术创造,尤其是有关文物及其环境方面的艺术创造。“1%文化”适用于以下两种情况:(1)国家拨款占预算全部或部分的公共工程,国家拨款金额的1%用于上述方面;(2)得到政府授权。由个人出资建造和开发的公共工程,其执行预算的1%用于上述方面。这项义务在以下情况时可以例外:(1)工程总预算不超过601 012.10欧元;(2)有关国防安全或公共服务安全的工程实行“1%文化”政策的目的在于:一是保护西班牙历史遗产针对教堂、修道院、工业遗产、城堡、剧场的国家保护计划,以及西班牙文化部与其他部门合作的文物保护计划。这些计划涉及保护、修补、复原、巩固,包括技术方面的合作项目。二是丰富西班牙历史遗产广告、临时展会、宣传活动,尤其是为博物馆、档案馆和公共图书馆增添文物。三是促进艺术创新对现代艺术的特殊投入,增添现在的艺术家的作品<sup>[8]</sup>。

此外,在城市规划、公众参与文化遗产保护等制度设计上也略显单薄。总之,文化遗产作为澳门最珍贵的财富,以《文化遗产保护法》为契机,对其合理的保护、开发及利用(或活用),将对澳门可持续旅游业的发展带来新的活力,并为澳门文化遗产开发与保护提供必不可少的制度保障。

#### 参考文献:

- [1] 王耀. 澳门产业结构变迁[J]. 澳门经济, 2008(26): 17-19.
- [2] 施岳群. 新概念 新转型——论澳门经济新转型[C]//纪念澳门回归祖国十周年澳门法律研讨会:新情势、新思路、新对策论文集. 上海:上海社会科学院法学所、澳门基金会, 2009: 44-45.
- [3] 王西安. 国际条约在中国特别行政区的适用[M]. 广州:广东人民出版社, 2006.
- [4] 吴宗岳. 澳门文化遗产旅游开发研究[D]. 厦门:华侨大学硕士学位论文, 2006: 8-9.
- [5] 澳门特别行政区文化局. 澳门《文化遗产保护法》咨询文件[EB/OL]. (2009-02-11)[2009-10-27]. <http://www.macauheritage.net/mhlaw/Default.aspx>.

- [6] 林发钦. 关于《文化遗产保护法》草案的几点意见[EB/OL]. (2009-12-21)[2010-01-17]. [http://macaulam.blogspot.com/2009/12/blog-post\\_21.html](http://macaulam.blogspot.com/2009/12/blog-post_21.html).
- [7] 柳肃. 日本城市文化遗产保护的的经验[J]. 湖南文理学院学报, 2009, 34(1):73.
- [8] 贾俊艳. 文化遗产保护立法之比较研究[D]. 武汉: 武汉大学硕士论文, 2005:19.
- [9] 谷德近. 多边环境协定的资金机制[M]. 北京: 法律出版社, 2008:156-159.

## The Legal Protection of Cultural Heritage: International Experience and Practice of Macau

PENG Feng

(Institute of Law, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020)

**Abstract:** Since the return of Macao to the mainland and the opening-up of the right of gambling, it has been troubled by its dependence on an exclusive gaming industry and a single economic structure. In January 2009, the National Development and Reform Commission made Macao as a "World tourism and leisure center". In July 2005, Historic Centre of Macao was formally registered in the UNESCO World Heritage List, which has since then been giving a new significance for the sustainable development of tourism, as well as the development and protection of cultural heritage as resources. On the basis of surveying the history of cultural preservation legislation in Macao, the paper evaluates the 2009 "Cultural Heritage Protection Law (Draft)".

**Key words:** Macao; cultural heritage; legal protection

[责任编辑:孟青]

(上接第 73 页)

## On Diversification of Main Organizations Helping the Chinese Poverty-stricken Rural Areas

ZHAO Qing-yan<sup>1</sup>, LUAN Hai-feng<sup>2</sup>

(1. School of Human Sciences, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081;

2. School of Foreign Languages, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081)

**Abstract:** Since the implementation of the reform and opening-up policy, some domestic and international nongovernmental organizations (NGOs) have participated in the work of helping the poor in China, which results in the diversification of the main body of organizations providing aids to poverty-stricken rural areas. With the increase of these organizations in category, number and size, the tendency of diversification becomes more and more evident. By probing into the trend of development, this paper, based on models and comprehensive analysis, predicts that the related pluralism of such organizations centered on the government will become the mode of the main body in providing aid to poverty-stricken rural areas.

**Key words:** aid poverty-stricken rural areas; main body; pluralism; development

[责任编辑:孟青]