

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2758/06-07號文件

檔 號：CB2/PL/HA

2007年10月5日內務委員會會議文件

民政事務委員會為研究澳門在保護文物建築方面的經驗 而進行職務訪問的報告

目的

立法會民政事務委員會("事務委員會")一個訪問團曾在2007年7月27日到訪澳門，研究澳門在保護文物建築方面的經驗。本報告載述該次訪問活動的詳情和訪問團的觀察所得。

背景

2. 事務委員會一直密切監察政府當局進行的文物建築保護政策檢討。當事務委員會在2007年3月9日及4月20日討論該項政策檢討的進展時，委員不滿檢討工作進度緩慢，以及沒有任何保存文物建築的具體建議。委員普遍關注到，具有獨特文物價值的建築物或地點，尤其是那些已納入重建項目範圍的建築物或地點，可能會在步伐急速的重建工作中受損，或甚至遭受破壞。委員認為，在進行文物建築保護工作時，最主要是須在城市規劃及市區重建的過程中，優先考慮保護古蹟和文化遺產。

3. 在2007年5月11日的會議上，委員同意事務委員會應前往澳門進行為期一天的職務訪問，藉以：

- (a) 掌握與特為保存文物建築而制訂的法例、策略及保護措施有關的第一手資料；
- (b) 研究澳門把歷史建築物或地點改作現代用途，以及將歷史建築物或地點與新式建築結合的經驗；及
- (c) 與澳門特別行政區文化局("文化局")人員和參與文物建築保護工作的有關各方交換意見。

4. 事務委員會在2007年7月6日獲內務委員會批准前往澳門，進行該次為期一天的訪問。

訪問團成員

5. 訪問團由事務委員會主席蔡素玉議員率領，成員包括8名議員。立法會秘書處職員亦陪同訪問團出訪。是次職務訪問的參加者名單載於**附錄I**。

訪問過程

6. 在訪問期間，文化局副局長陳澤成先生就澳門文物保護與澳門的世界遺產，向訪問團作出簡介。訪問團又與陳先生及澳門文化財產廳廳長張鵠橋先生，就文物建築保護工作交換意見。然後，訪問團在張先生及澳門文化局官員陪同下，參觀在2005年獲登錄為世界文化遺產的澳門歷史城區。該次訪問活動共有超過8個傳媒機構派出約20名代表進行採訪。訪問行程細節載於**附錄II**。

澳門保護文物建築的情況

法律及行政架構

7. 文化局於1982年根據第43/82/M號法令設立，是負責制訂及推行澳門文化政策的主要政府機構，具體職責包括維護、保存及修復澳門的歷史遺產、文物建築和文化遺產，以及訂立規例和指引，確保該等建築與古蹟可供社會大眾參觀和欣賞。

8. 在1984年6月獲得通過的第56/84/M號法令，訂明文化財產廳的職能和權力。文化財產廳是文化局的執行部門，負責甄別、修復及翻修澳門的文化遺產，包括建築與文物。

9. 第56/84/M號法令對澳門的歷史遺產作出全面界定和分類，當中包括紀念物、建築群和地點。該法令亦訂明對歷史遺產進行工程的發展管制措施，以及為鼓勵私人參與文物保護而提供的稅務優惠。

10. 在1992年12月獲得通過的第83/92/M號法令，把"具建築藝術價值建築物"指定為另一類受到澳門政府法定保護的歷史遺產。《都市建築總章程》作出規定，凡對具文物價值的建築進行任何鞏固、改建、保養和修葺工程，均須事先徵詢文化局的意見。

文物保護制度

11. 根據第56/84/M號法令和第83/92/M號法令，澳門有5類受保護的歷史遺產，詳情如下：

- (a) 紀念物是在考古、歷史、民族學、藝術或科學方面具有特別價值的紀念性建築物或構築物；

- (b) "具建築藝術價值建築物"指具有獨特的建築藝術風格，並反映澳門某一歷史時期的發展的建築物；
- (c) 建築群是在相連地區與自然景物融為一體的一組建築，這些建築無論在建築風格、都市化、美學、歷史或社會文化的價值上均彼此一致，而且出類拔萃；
- (d) 地點由人工結合天然而成，並具備美感或在考古學、歷史、人類學或民族學方面具特殊價值；及
- (e) 保護區是評定受保護的紀念物、建築群及地點周圍的自然環境或建築環境，在空間或美感上與有關紀念物、建築群及地點融和協調，成為該等文物遺產不可缺少的部分。

12. 凡對上述歷史遺產進行任何拆卸、建造、改建、擴建／加建、鞏固或修葺工程，均受到不同程度的禁止或限制，例如，評定受保護的"具建築藝術價值建築物"便不得拆卸。此外，澳門當局容許對該等建築物進行擴建／加建、鞏固、改建、重建或修復，惟有關工程不可破壞建築物的原有特色，尤其是建築物本身的高度和正面特徵。評定受保護的"具建築藝術價值建築物"的擁有人須定期對有關建築物進行保護、修葺和修復工程。如該等擁有人未有進行有關工程，文化局可自行對有關建築物進行外部保護工程，或其認為確保建築物穩固所需的任何其他工程。文化財產廳獲賦權發出報告，以限制在保護區內進行建築工程，並為殘破失修的歷史建築物制訂修復計劃。

資助機制

13. 政府資助向來是澳門文化保育的一個重要資金來源，每年金額約為5,000萬澳門幣(港幣4,850萬元)。文化基金由文化局管理，以資助澳門文化活動的推廣和發展，特別是該基金可用來資助對評定受保護的文化遺產進行修葺及其他緊急工程。

14. 另外，澳門基金會是為促進、發展及研究澳門的文化、社會、經濟、教育、科學、學術和慈善活動而設的法定機構。澳門的博彩營辦商須把其總收入的1.6%捐予澳門基金會，以資助澳門的社會、文化和經濟發展。東方基金會作為澳門一個主要慈善機構，亦為澳門的文物保護提供財政支援。舉例而言，該基金會撥款修復一些特色建築，例如東方基金會會址和崗頂劇院。

觀察所得

整體意見

15. 訪問團察覺到，澳門在保護文物建築方面的經驗，有很多地方值得香港借鏡。訪問團認為，澳門的城市規劃和市區重建能在保育

與發展之間，取得適當的平衡。鑒於政府當局將於有關的政策檢討完成後，在2007年下半年就保護文物建築提出改善措施，今次訪問團聽取了文化局官員的詳細介紹，並與他們交換意見，對於議員稍後考慮政府當局所提出的改善措施會有參考助益。澳門與香港在保護文物建築方面的法律及行政架構、分類、所採取的方針和措施，以及資助機制的主要特點比較表載於**附錄III**。

16. 訪問團的觀察所得載於下文各段。

保護文物建築的方式

17. 訪問團很欣賞澳門政府以全面方式保護文物建築，並在這方面擔當積極的角色。訪問團留意到，根據澳門政府的政策，受保護範圍不局限於個別建築物，還包括整個區域，此等區域通常圍繞一個中央廣場或沿某條街道發展而成；在可行情況下，這些具歷史價值的景點會以行人道連接起來。因此，整個環境的歷史氛圍得以保存下來。澳門政府亦有制訂措施，把推廣澳門的歷史遺產融入旅遊業的市場拓展策略。例如，文化局在2000年舉辦了一項推廣活動，宣傳3條"澳門文物之旅"路線，方便當地居民和遊客探索澳門歷史文物的不同面貌。

18. 訪問團又認為，澳門歷史遺產的分類全面，而作出分類的準則範圍廣泛。訪問團注意到，在澳門，建築物的樓齡並非進行保育的唯一考慮因素。那些具有獨特的建築藝術風格，並能反映澳門某一歷史時期的發展的建築物，亦會受到保護。

為保護文物提供的經濟誘因

19. 訪問團察悉，除提供各項稅務優惠來鼓勵私人參與文物保護外，澳門政府亦採取了換地措施，藉以取得私人擁有的歷史建築物的業權，以保育有關建築物。其中一個換地的例子是保存鄭家大屋，這是一座在1881年由一位傑出中國知識分子興建的大宅。澳門當局在2001年透過與有關發展商交換土地而獲得鄭家大屋的業權。訪問團亦得悉，澳門政府可優先以市價購入歷史建築物。此外，澳門政府亦會資助私人擁有的歷史建築物進行外部維修和保養。

活化再利用歷史建築物

20. 對於澳門成功地重新利用若干歷史建築物作文化或商業用途，訪問團深表欣賞。其中一個著名的例子，是將在1917年建成的當舖"德成按"活化再利用，改作文化會館，出售藝術精品、特色食品 and 供應各式茶品。訪問團在參觀澳門歷史城區時曾到訪港務局大樓，該建築物在1871年由一名意大利建築師興建，是印度籍警察的營舍，現為澳門港務局的辦公大樓。在每年一度的澳門藝術節舉行期間，澳門歷史城區內的建築物和地點均用作舉辦現場表演和藝術展覽的場地。此項安排不但可更充分善用有關建築物和地點，亦使在該等地方舉辦的節目更具吸引力。

徵詢意見

21. 謹請議員察悉該次職務訪問的詳情和訪問團的觀察所得。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年10月3日

在 2007 年 7 月 27 日前往澳門
進行職務訪問的參加者名單

訪問團成員

1. 蔡素玉議員, JP (訪問團團長)
 2. 涂謹申議員
 3. 劉慧卿議員, JP
 4. 霍震霆議員, GBS, JP
 5. 黃定光議員, BBS
 6. 劉秀成議員, SBS, JP
 7. 陳婉嫻議員, SBS, JP
 8. 王國興議員, MH
- } 非委員的議員

隨行職員

1. 民政事務委員會秘書 戴燕萍小姐
2. 公共資訊高級主任 1 袁持英先生
3. 研究主任 7 余肇中先生
4. 公共資訊主任 2 楊蘊妍女士

立法會
民政事務委員會

在2007年7月27日訪問澳門的行程

時間	詳情
上午9時45分	抵達澳門港澳碼頭
上午10時30分	文化局演講廳 "澳門文物保護與澳門的世界遺產"簡介交流會
中午12時	參觀媽閣廟
下午12時30分	午餐招待（海灣餐廳）
下午1時45分 至4時	漫步參觀世界遺產 —— 澳門歷史城區： <ul style="list-style-type: none">• 港務局大樓• 鄭家大屋（修復中）• 聖老楞佐堂（修復中）• 民政總署大樓古籍圖書館• 盧家大屋
下午5時	啟程返港

資料摘要

澳門與香港兩地的文物保護

1. 負責文物保護的主要政府機關

	澳門	香港
政策局	<ul style="list-style-type: none"> 文化局(Cultural Affairs Bureau)是負責制訂及推行澳門文化政策的主要政府機構，具體職責包括維護、保存及修復澳門的歷史遺產、文物建築和文化遺產，以及訂立規例和指引，確保有關的建築與古蹟可供社會大眾參觀和欣賞。 為加深公眾對澳門文化和歷史遺產的了解，文化局亦推動這方面的研究工作。 	<ul style="list-style-type: none"> 發展局(Development Bureau)於2007年7月1日成立，將基建發展、規劃、土地用途、屋宇、市區重建及與發展有關的文物保護事宜統一歸其處理。 發展局致力的工作，包括確保發展和文物保護在政策層面上有更緊密的配合。這樣的安排亦可確保在推行發展工程計劃的同時，及早顧及文物保護的需要。
執行部門	<ul style="list-style-type: none"> 文化財產廳(Cultural Heritage Department)是文化局的執行部門，負責甄別、修復及翻修澳門的文化遺產。文化財產廳的職責包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 就評定澳門的文化遺產，以及對該等文化遺產進行評定、研究、甄別與保護有關的計劃和提案作出審議；及 (b) 協助訂定文物保護方面的指引。 文化財產廳亦獲賦權發出報告，以限制在保護區內進行建築工程，以及為殘破失修的歷史建築物制訂修復計劃。 	<ul style="list-style-type: none"> 古物古蹟辦事處(Antiquities and Monuments Office)在1976年成立，負責執行同年生效的《古物及古蹟條例》(Antiquities and Monuments Ordinance)。 古物古蹟辦事處是保護文物的執行部門，隸屬於康樂及文化事務署(Leisure and Cultural Services Department)，負責對文物進行研究、鑑定、保護及維修等工作，並推行各類宣傳和教育活動。該處亦向古物諮詢委員會(Antiquities Advisory Board)提供秘書處服務和行政上的支援。古物諮詢委員會屬法定組織，負責就古物古蹟事宜向政府提供意見。

2. 法律架構

	澳門	香港
主要的文物保護法例	<ul style="list-style-type: none"> 在1984年制定的第56/84/M號法令，訂明文化財產廳的職能和權力，為澳門的歷史遺產作出全面界定和分類，當中包括紀念物(monuments)、建築群(ensembles)和地點(sites)。該法令亦訂明對歷史遺產進行工程的發展管制措施，以及為鼓勵私人參與文物保護而提供的稅務優惠。 在1992年制定通過的第83/92/M號法令，把"具建築藝術價值建築物"(buildings of architectonic interest)訂定為另一類受到澳門政府法定保護的歷史遺產。該法令載有4個附件，列出澳門各類評定受保護的歷史遺產(即紀念物、建築群、地點及"具建築藝術價值建築物")。 	<ul style="list-style-type: none"> 在1976年制定的《古物及古蹟條例》是香港規管保護文化遺產的主要文物保護法例。 《古物及古蹟條例》賦權古物事務監督(Antiquities Authority)(即發展局局長)，可於諮詢古物諮詢委員會、並獲香港特別行政區行政長官批准及刊登憲報後，宣布任何地方、建築物、地點或構築物為古蹟，予以保護。 《古物及古蹟條例》亦規管有關申請搜尋或挖掘古物的牌照、提供政府撥款以用作保存、維修或修復古蹟，以及向法定古蹟擁有人給予補償等事宜。
其他相關法例	<ul style="list-style-type: none"> 《澳門特別行政區基本法》(Basic Law of the Macao Special Administrative Region)第一百二十五條及《都市建築總章程》(Urban Building Regulation) 	<ul style="list-style-type: none"> 《環境影響評估條例》(Environmental Impact Assessment Ordinance)、《城市規劃條例》(Town Planning Ordinance)及《市區重建局條例》(Urban Renewal Authority Ordinance)。

3. 文物保護制度

	澳門	香港
保護範圍	<ul style="list-style-type: none"> • 澳門受保護的文物分為4大類，包括紀念物、“具建築藝術價值建築物”、建築群和地點。此外，當局亦在文物建築周圍劃設保護區。 • 紀念物是在考古、歷史、民族學、藝術或科學方面具有特別價值的紀念性建築物或構築物。 • “具建築藝術價值建築物”指具有獨特的建築藝術風格，並反映澳門某一歷史時期的發展的建築物。 • 建築群是在相連地區與自然景物融為一體的一組建築，這些建築無論在建築風格、都市化、美學、歷史或社會文化的價值上均彼此一致，而且出類拔萃。 • 地點由人工結合天然而成，並具備美感或在考古學、歷史、人類學或民族學方面具特殊價值。 	<ul style="list-style-type: none"> • 香港受保護的文物分為3大類，即法定古蹟、暫定古蹟和已評級歷史建築物，所屬類別反映有關文物相對的重要性。 • 古物事務監督可宣布任何地方、建築物、地點或構築物為古蹟，只要有關文物具有歷史、考古或古生物學意義，而且作出該項宣布是符合公眾利益。香港目前有82項法定古蹟，當中64項為建築物，其餘18項為石刻、炮台及考古遺址。 • 古物事務監督獲賦權宣布某建築物為暫定古蹟，使該建築物得到臨時法定保護，為期12個月，期間該建築物不得拆卸。 • 當局訂立了一套三級評級制度，把具有不同價值的歷史建築物列為一級、二級或三級，以作保護。例如一級歷史建築物，便指具特別重要價值而必須盡可能予以保存的建築物。目前，香港的已評級歷史建築物有495幢。

3. 文物保護制度(續)

	澳門	香港
歷史遺產的保護	<ul style="list-style-type: none"> 第56/84/M號法令和第83/92/M號法令訂明各項發展管制措施，規管對澳門評定受保護的歷史遺產進行拆卸、改建、加建、鞏固、修葺或其他建築工程。 舉例而言，在澳門特別行政區行政長官及有關當局沒有事先批准的情況下，不得把評定受保護的紀念物全部或局部拆卸，或對該等紀念物進行任何改建、加建／擴建、鞏固、修葺工程或其他建築工程。 	<ul style="list-style-type: none"> 根據《古物及古蹟條例》，除獲得古物事務監督發出的許可證外，任何人均不得拆卸、改建或干擾法定古蹟。 《環境影響評估條例》是另一項為香港的文化遺產提供保護的法例。該條例規定，如有發展工程計劃可能對任何文物構成不良影響，發展商便須進行環境影響評估，並在有需要時採取緩減措施。 然而，由於歷史建築物的評級制度並沒有法定地位，故此已評級的歷史建築物並未受到保護。不過，已評級歷史建築物的名單會分發給各有關政府部門，並要求該等部門在接獲任何涉及拆卸已評級歷史建築物的建議時，通知古物古蹟辦事處。

4. 保護文物所採用的方式

	澳門	香港
保護範圍	<ul style="list-style-type: none"> 澳門文物保護政策的目標，並不限於保護個別建築物，還包括保護整個區域，此等區域通常圍繞一個中央廣場或沿某條街道發展而成；在可行情況下，這些具歷史價值的景點會以行人道連接起來。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港的文物保護僅限於保存個別建築物。換言之，重點是在於"點"(某建築物)，而非"線"(某街道)或"面"(某地區)。
活化再利用	<ul style="list-style-type: none"> 澳門重新利用若干歷史建築物作文化或商業用途。其中一個著名的例子，是將一間建於1917年的當舖("德成按")改建為文化會館，出售藝術精品、特色食品 and 供應各式茶品。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港重新利用若干歷史建築物作文化或商業用途，例如伯大尼修院(Bethanie)(本港第一所療養院)被改建為供香港演藝學院使用的校舍。此外，"甘棠第"(Kom Tong Hall)被改建為孫中山紀念館，而舊上環街市則成為供若干主題餐廳和時裝店經營的西港城。
公眾參與文物保護工作	<ul style="list-style-type: none"> 澳門政府透過下列措施，鼓勵公眾參與文物保護工作： <ul style="list-style-type: none"> (a) 透過網頁、展覽、教育活動、研討會和工作坊，推廣保護文物；及 (b) 舉辦文物大使計劃，招募和訓練年青學生擔任文物大使。 澳門政府亦設立了文化諮詢委員會(Cultural Consultative Committee)，就文化遺產政策的推行向政府提供意見。該委員會的成員包括政府官員、文化藝術和學術界的代表，以及商界人士和專業人士。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港政府透過下列措施，鼓勵公眾參與文物保護工作： <ul style="list-style-type: none"> (a) 透過網頁、展覽、教育活動、研討會和工作坊，推廣保護文物；及 (b) 舉辦文物之友計劃與香港文物獎，在地方社區層面推廣文物保護和教育。 香港政府亦設立了古物諮詢委員會，就古蹟的宣布及與古物和文物有關的事宜向古物事務監督提供意見。該會委員由行政長官委任，委員均為不同領域的專家和專業人士。

4. 保護文物所採用的方式(續)

	澳門	香港
政府與民間合作保護文物	<ul style="list-style-type: none"> "德成按"項目是澳門政府與民間合作保存及再利用歷史建築物的例子。澳門政府斥資修葺和修復該當舖，以換取有關業主同意不拆卸該幢大樓以作重新發展。當舖大樓經翻修後，文化局把地下及塔樓部分地方用作"典當業展示館"，並享有5年免租期。至於修復了的大樓內其餘地方，業主已出租作商業用途。 	<ul style="list-style-type: none"> "雷生春"(Lui Seng Chun)項目是香港政府與民間合作保存及再利用歷史建築物的例子。"雷生春"建於1931年，是一幢4層高的一級歷史建築物，在2003年由雷氏家族無償捐贈予香港政府。政府已為"雷生春"進行結構勘測及基本維修工程，並打算把該建築物修復和改建為區內融匯文化與商業發展的地標。
其他方式	<ul style="list-style-type: none"> 澳門政府制訂措施，把推廣澳門的歷史遺產融入旅遊業的市場拓展策略。例如，文化局在2000年舉辦了一項推廣活動，宣傳3條"澳門文物之旅"路線，方便當地居民和遊客探索澳門歷史文物的不同面貌。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港政府把文物保護與規劃兩項相關的職責，撥歸同一政策局，以便發展與文物保護在政策層面上有更緊密的配合。

5. 資助機制

	澳門	香港
資金來源	<ul style="list-style-type: none"> • 澳門的文物保護有下列資金來源： <ul style="list-style-type: none"> (a) 政府資助； (b) 文化局管理的文化基金(Cultural Fund)； (c) 澳門基金會(Macao Foundation)，該基金會是法定機構，以當地博彩營辦商的捐助作為資金來源¹；及 (d) 東方基金會(Oriente Foundation)，該基金會屬慈善機構，為澳門的文物保護提供財政支援。 	<ul style="list-style-type: none"> • 香港的文物保護有下列資金來源： <ul style="list-style-type: none"> (a) 政府資助，包括每年撥款進行一般古物維修的工程，以及為進行大型計劃提供特別撥款； (b) 香港賽馬會慈善信託基金(Hong Kong Jockey Club Charities Trust)，該基金向社會各界提供捐款，所涉範疇由社會福利至保護文化遺產不等；及 (c) 衛奕信勳爵文物信託(Lord Wilson Heritage Trust)，該文物信託基金在1992年設立，為與文物有關的計劃提供財政支援。

¹ 澳門的博彩營辦商須把其總收入的1.6%捐予澳門基金會，以資助澳門的社會、文化和經濟發展。

6. 為保護文物提供的誘因

	澳門	香港
經濟誘因	<ul style="list-style-type: none"> 澳門當局提供各項稅務優惠，鼓勵私人參與文物保護，例如評定受保護的歷史建築物可獲豁免遺產繼承及贈與稅。 澳門政府亦資助私人擁有的歷史建築物進行外部維修和保養。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港政府並無為文物古蹟保護計劃提供任何稅務優惠。 然而，就獲宣布為法定古蹟的私人建築物，其擁有人可向古物古蹟辦事處申請撥款，為建築物進行修復和保養工程。
規劃誘因	<ul style="list-style-type: none"> 澳門當局以換地政策作為鼓勵保護私人歷史建築物的措施之一。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港政府提供了規劃誘因，例如轉移發展權、寬減地價和給予額外地積比率，以鼓勵保護歷史建築物。然而，在提供規劃誘因方面，目前並無常設機制，每宗個案須按個別情況予以考慮。

資料研究及圖書館服務部

2007年9月27日

電話：2869 9695

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。