澳門特別行政區政府文化局
INSTITUTO CULTURAL do Governo da R.A.E. de Macau

澳門世界文化遺產的申報與保護之路

兼論“一帶一路”格局中的澳門世界文化遺產保護

單霽翔*

一、澳門世界文化遺產的申報與保護之路

今年是“澳門歷史城區”成功申報世界文化遺產十週年。回顧澳門世界文化遺產的申報之路，研究澳門世界文化遺產的保護之路，探索澳門世界文化遺產的傳承之路，對於蓬勃發展的中國世界文化遺產事業，具有現實借鑒意義。

進入新的世紀，隨着對世界文化遺產認識的不斷深化，國內各地申報世界文化遺產的積極性空前高漲。2004年，在我國蘇州召開的第二十八屆世界遺產委員會會議上，通過了〈蘇州決定〉和〈蘇州宣言〉兩個重要文件。其中根據〈蘇州宣言〉的規定，從2006年起，世界遺產委員會每年受理世界遺產申報項目總數為四十五個，並對每個國家申報世界文化遺產的數量實行嚴格控制。這項規定無疑對於平衡世界文化遺產的代表性具有重要意義，但是對於我國作為文化遺產資源大國而言，申報工作變得更加困難和複雜。

為了適應新的形勢，需要及時制定世界文化遺產申報規劃，並重新設定〈中國世界文化遺產預備名單〉。新的世界文化遺產提名必須在列入預備名單的文化遺產中產生；同時，列入預備名單的項目數量要適當，不但要體現國家重大利益，還要體現國際社會對世界文化遺產認識的不斷深化。對於那些反映不同地域、不同文化傳統的文化景觀，以及那些體現人與自然和諧相處的文化線路等，應給予更多的關注。

在此背景下，回歸祖國不久的澳門申報世界文化遺產項目進入視野，成為2005年我國世界文化遺產唯一申報項目。儘管當時有數十項文化遺產早已列入〈中國世界文化遺產預備名單〉，並且殷墟、開平碉樓、福建土樓、哈尼梯田等項目已經等候多年。但是鑒於澳門申報項目的特殊意義，受到中央政府的支持和澳門特區政府的高度

* 單霽翔，清華大學工學博士，故宮博物院院長、研究館員、高級建築師、註冊城市規劃師；北京大學、清華大學兼職教授、博士生導師，中國文物學會會長，中國建築學會副理事長，出版《文化遺產・思行文叢》等十餘部專著，百餘篇學術論文。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

重視。多少年以後，當我國已經連續十餘年成功申報世界文化遺產時，我問郭旃先生哪年哪項世界文化遺產申報的過程最為艱苦，他毫不思考地回答：2005年，“澳門歷史城區”。

最初，澳門申報項目的名稱是“澳門歷史建築群”。澳門歷史建築群體現了東西方文化的交互影響和融合，文物本體保護狀況良好，保護法規和保護機構較有基礎，保護資金較有保障，申報活動受到澳門社會各階層衷心擁護和支持。澳門歷史上亦有保護文化遺產的傳統。早在1953年就任命了一個專門委員會，調查文物狀況，1976年澳門第一次公佈了全面的文物保護法令，1984年又頒佈新的文物保護法令，對每一類文物的保護方法做出詳細規定。但是申報過程遠非一帆風順，存在着專業內外的複雜因素，過程相當曲折。無論在突出的普遍價值的認識方面，還是在核心價值的確定方面，在國內外都存在着爭議。

首先是少數國際專家對澳門歷史建築群申報世界文化遺產持反對態度。他們認為像澳門這樣16-17世紀發展起來的海港城市，在世界範圍內還有很多，相比之下澳門申報項目在突出的普遍價值方面並不突出。特別是一位英國建築師在應澳門特區政府之邀赴澳門參加國際研討會之後，致函國際古跡遺址理事會，“系統地詳盡地強烈地反對”澳門申報項目，導致中國國家文物局收到國際古跡遺址理事會的來函，要求提供更多的具有說服力的補充材料，包括更強有力的關於價值的論證、關於緩衝區環境景觀及演變歷史的更詳盡說明、關於保護工程與真實性的介紹，以及與三十餘座有類似情況的中外城市的對比分析研究。顯然，這些要求近乎苛刻，基本反映出國際古跡遺址理事會世界文化遺產澳門項目評估報告員尤嘎・尤基萊托（J. Jokilehto）教授當時的觀點。

尤嘎・尤基萊托（J. Jokilehto）教授在當今國際文化遺產保護領域具有頂級專業權威地位，工作態度極為嚴謹。此次他作為澳門專案評估報告員之初，曾因有少數國際專家的反對而對澳門申報項目表示嚴重質疑，提出了一系列補充論證及相關材料的要求，對此澳門特區政府和國家文物局給予了謹慎的應對。2004年12月，在世界遺產委員會召開第七次特別會議期間，國家文物局專家郭旃先生和澳門特區文化局人員攜帶詳盡的補充論證材料赴巴黎，就澳門申報項目向世界遺產中心和國際古跡遺址理事會作出說明。尤嘎・尤基萊托（J. Jokilehto）教授在審閱了全部材料後，表示基本被說服，同時也獲得了其他評估專家的理解、認可和推薦。

澳門特區政府社會文化司崔世安司長和國家文物局專家郭旃先生，在澳門歷史城區申報世界文化遺產過程中發揮了極為重要的作用，全程指導國家文物局和澳門特區政府有關部門，按步驟展開申報文本編制、遺產地環境整治、完善保護法規、迎接國際組織專家考察等相關申報工作，工作過程極其專業，工作成果令人信服。特別是在澳門歷史城區申報世界文化遺產的關鍵階段，採取有效步驟，從專業角度確保澳門申報項目在國際古跡遺址理事會執委會和世界遺產項目評審會上獲得積極的推薦意見，提交第二十九屆世界遺產委員會會議審議通過。

這一期間，我僅有幸參與了其中幾項工作，但是也感受頗深。一是2003年12月18日，赴澳門實地考察了當時列入申報的全部十二處世界文化遺產申報點，拜會了澳門特區政府行政長官何厚鏵、社會文化司崔世安司長和有關專家，代表國家文物局對申報工作表示全力支持，對澳門特區政府已經開展的工作給予肯定，同時共同探討和部署下一步申報工作的方法和任務。二是2003年12月30日率中國文物代表團訪問葡萄牙，與葡萄牙文化遺產部門和專家會談。在我們作了相關說明以後，葡萄牙國際古跡遺址理事會及葡萄牙聯合國教科文組織全國委員會均對澳門申報項目持支持態度。三是2003年1月在北京會見了來訪的世界遺產評估專家組召集人喬拉・索拉（Giora Solar）先生，通過交談使他對澳門申報項目的整體價值有了更深刻的認識，對歷史形成的環境景觀缺陷與歷史中心區完整性之間的關係有了準確的瞭解，同時也確認了所提供的補充材料符合國際規則，其內容從本質上並未改變原申報文本這

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

一事實。四是2005年1月，在國際古跡遺址理事會執委會評估團會議之前，我率中國文物代表團順訪意大利，會見世界文化遺產專家尤嘎・尤基萊托教授，表示國家文物主管部門對澳門申報項目的支持，並進一步開展專業對話。

特別令人難忘的是與尤嘎・尤基萊托教授的會談。由於同為建築師和城市規劃師，因此討論問題十分順暢，從專業角度入手，真誠、坦率地探討了中國文化遺產保護理念和實踐中的有關問題，特別是從澳門歷史建築群是中國現有世界文化遺產所不具有的類型，澳門作為中國最早與世界接觸交往的地方，在中國近現代歷史上的獨特意義，從這兩個方面深入闡述了該項目所具有的重要意義，希望他對中國世界文化遺產申報工作中的不足之處多予以指導。尤嘎・尤基萊托教授表示理解和贊同我們的意見，並強調在文化遺產保護工作中制定保護規劃和各有關方面的相互協調配合十分重要。

令人鼓舞的是，隨後世界遺產中心在其官方網站上發佈了國際古跡遺址理事會對2005年度新提名世界文化遺產申報項目的評估報告。該報告全面體現了2005年2月世界文化遺產專案評估團會議關於澳門申報項目的會議成果，積極肯定了澳門歷史建築群在中西方文明交融方面的傑出遺產價值，以及澳門特區政府為保護文化遺產真實性和完整性所做的工作，建議第二十九屆世界遺產委員會以文化遺產第I、III、IV、VI條標準將其列入《世界遺產名錄》。這一評估報告結論明確，其對於國際社會的公佈，標誌着澳門申報世界文化遺產在專業領域的準備工作告一段落。

同時，國際古跡遺址理事會的評估報告還從專業的角度建議，將澳門申報項目名稱由“澳門歷史建築群”變更為“澳門歷史城區”，澳門特區政府同意這一建議。中國國家文物局認為，這一變更符合世界文化遺產領域的做法，例如一些國家的老城區列入《世界遺產名錄》的名稱即為“歷史城區”，也符合澳門此項文化遺產的真實內涵，更強調對澳門歷史建築群及其所依托歷史環境的整體保護。從專業角度講，這一名稱上的變更完全可以接受，有利於國際社會對澳門申報項目與保護狀況的準確理解，從而也更有利於成功申報。因此，上報國務院批准了澳門申報項目名稱的變更。

2005年7月15日，在南非德班召開的聯合國教科文組織第二十九屆世界遺產委員會會議上，討論澳門申報的“澳門歷史城區”項目時，不到10分鐘時間，與會代表就一致表示同意，即澳門申報項目“澳門歷史城區”沒有任何爭議地順利通過，這在世界遺產委員會會議的歷史上也屬少見。當世界遺產委員會主席宣佈這一決定時，全場響起熱烈的掌聲，很多代表向中國代表團表示祝賀。“澳門歷史城區”作為世界文化遺產列入了《世界遺產名錄》，成為中國第三十一處世界遺產。澳門歡騰、舉國祝賀。據說從澳門市民手中寄出了二十萬封明信片，上面寫到澳門是一座世界文化遺產城市。我相信這是發自澳門市民心底的吶喊。以往人們談到澳門，往往首先想到它是一座“賭城”，但是今天澳門驕傲地向全世界遞上了一張文化名片。

當天，澳門特區政府社會文化司崔世安司長表示：“‘澳門歷史城區’成功申報世界遺產，這是中華文化的驕傲，也是全體澳門居民的光榮。澳門將根據聯合國教科文組織的建議，盡最大努力做好遺產地的保護和教育工作，繼續促進澳門與世界的文化交流。”同年11月，在北京人民大會堂召開了世界遺產證書頒發儀式，澳門特區政府行政長官何厚鏵專程前來參加，我到首都國際機場迎接他時，見面後他對我講的第一句話就是：“澳門是一座文化城市，不和其他城市一樣。”可以看出對於自己的城市文化充滿自豪，對於保護自己城市的文化遺產充滿信心。

在世界遺產證書頒發儀式上，我代表國家文物局致辭，向澳門特區政府表示誠摯祝賀，同時認為“澳門歷史城區”的申報成功，展現了澳門豐富深厚的歷史文化底蘊，使全世界重新認識了澳門，也有利於澳門的持久穩定和繁榮；並且，進一步改善和提高了中國世界文化遺產的平衡性和代表性，為中國也為全世界的文化遺產寶庫增添了獨具魅力的瑰寶。同時，新的世界遺產申報成功，還意味着

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

遺產所屬國，特別是遺產所在地的政府、公眾為世界、為全人類擔負起了光榮、永久、重大的歷史使命。我們有信心、有能力、更有充分的自覺將中國的世界遺產完完整整地永遠按國際社會公認的準則和自身的特點保存下去，並繼續在全球範圍內為世界遺產事業做出應有的更大的貢獻。

列入《世界遺產名錄》的“澳門歷史城區”，核心區由八個廣場空間，包括媽閣廟前地、阿婆井前地、崗頂前地、議事亭前地、大堂前地、板樟堂前地、耶穌會紀念廣場及白鴿巢前地，二十二處被評定的歷史建築，包括媽閣廟、港務局大樓、鄭家大屋、聖老楞佐教堂、聖若瑟修院及聖堂、崗頂劇院、何東圖書館、聖奧斯定教堂、民政總署大樓、三街會館(關帝廟)、仁慈堂大樓、大堂、盧家大屋、玫瑰堂、大三巴牌坊、哪吒廟、舊城牆遺址、大炮臺、聖安多尼教堂、東方基金會會址、基督教墳場、東望洋炮臺(含東望洋燈塔及聖母雪地殿聖堂)，以及連接各廣場空間及歷史建築的街道所組成，核心區面積達16.17公頃。

“澳門歷史城區”是中國境內現存年代最久、規模最大、保存最完整和最集中，並以中西式建築互相輝映的歷史城區，是四百多年來中西文化交流互補的精髓、多元共存的結晶。一是“澳門歷史城區”作為中國現存最古老的西式建築遺產，是東西方建築藝術的綜合體現。二是“澳門歷史城區”見證了西方宗教文化在中國乃至遠東地區的發展，也見證了向西方傳播中國民間宗教的歷史淵源。三是“澳門歷史城區”作為中西文化多元共存的獨特反映，是中國歷史城市中極具特色的組合。四是“澳門歷史城區”作為中西生活社區有序的組合，從歷史到今天，都與居民的生活習俗、文化傳統密不可分。

在“澳門歷史城區”申報世界文化遺產過程中，實現了不拆遷而成功，不拆遷而優化保護。申報世界文化遺產成功後，十年來，為承擔保護人類共同遺產的責任，澳門特區政府對“澳門歷史城區”的保護投入了大量的社會資源，以實際行動兌現了對國際社會做出的保護“澳門歷史城區”的真實性、完整性，努力實現世界遺產的5C戰略的承諾。我認為，在澳門世界文化遺產保護方面，以下經驗值得很多擁有世界文化遺產的城市借鑒。

一是加強文物建築修繕和維護。澳門特區政府不斷加大投入力度，有計劃地對列入世界文化遺產的項目實施分批修繕，包括遵守〈實施保護世界文化與自然遺產公約的操作指南〉的真實性和完整性要求，實施對建築外立面、內部及細部的修復，並積極與國際保護組織合作，爭取保護技術方面的支持和幫助。同時對歷史建築實施常規維護，已經成為澳門文化遺產主管部門的日常重要工作。由於歷史建築的保養及修繕，從經濟及技術兩方面均有別於一般現代建築，考慮到其可能對業權人所構成的負擔，以及歷史建築的真實性得以有效延續，澳門特區政府會因應實際情況對相關保養和修繕工程提供技術或經濟支援。

總體上講，“澳門歷史城區”及其緩衝區內具有文化價值的歷史建築處於良好的保護及管理狀況，政府積極推動公共機構、私人企業和當地居民共同合作及參與，設立具有廣泛代表性的“舊區重整諮詢委員會”。城市建設活動的管理一直是保護城市型世界文化遺產的必要和重要手段。例如位於大三巴核心區域內的何族崇義堂，曾是何氏家族在澳門的宗祠，多年來被用作小學校舍，目前得到全面修繕後恢復原貌，成為澳門本土建築完整修復的最佳案例之一。

二是強化世界文化遺產區域管理。長期以來，澳門特區政府一方面對“澳門歷史城區”及其緩衝區範圍內被評定的不動產實施合適的日常管理及發展強度控制措施，以保護“澳門歷史城區”內重要的歷史建築及空間環境特徵。另一方面，對“澳門歷史城區”及其緩衝區範圍內任何性質的城市規劃、建築與工程項目的計劃以及任何建設活動，包括城市基礎設施、商業樓宇及私人住宅的建設、拆卸或涉及外立面的裝修等，其制定或實施前均須諮詢並取得澳門特區政府文化局的約束性意見，以預防和避免對“澳門歷史城區”突出的普遍價值產生威脅的情況。對於緩衝區以外地域，文化局亦就可能對“澳門歷史城區”及其緩衝區內被評定的不動產的文化價值造

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

成降低風險的公共或私人工程進行評估，並在諮詢“文化遺產委員會”之意見後發出具約束力的意見，以將任何負面影響減至最低。

“澳門歷史城區”作為世界文化遺產，已經不再是一個個孤立的歷史建築群，而是構成澳門文化身份的象徵。對於“澳門歷史城區”及其緩衝區內的城市建設活動，澳門特區政府從城市規劃、街道景觀、跨部門協作、建築設計及工程實施等多方面依法進行日常的、嚴格的管理。對“澳門歷史城區”及相鄰環境進行監測和管理，預防新的發展變化對文化遺產造成不利影響。對設施佈局、土地資源不足等重大問題，通過區域合作、政策引導等方式，對人口增長、產業發展方面進行引導，以保證城市經濟社會平衡發展。

三是歷史建築和文化空間的活化利用。對文化遺產的活化利用，是“澳門歷史城區”文化價值保護與傳承的重要工作。與世界文化遺產中的古代遺存不同，澳門歷史城區不祇是歷史，更是現實；不僅是參觀場所，更是社區的真實生活。透過合適的活化利用，有效增加歷史城區內城市開放公共空間，可以使這些被重新利用的歷史建築，成為各種面向民眾的社區文化活動場所，闡釋其多元文化內涵，賦予其當代生活意義。此舉可被視為對澳門城市固有多元文化內涵的深入發掘。在“澳門歷史城區”內活化利用公共空間和傳統建築物，在實施合適的規劃措施及整頓後，促進了社區文化設施的多樣化，並有效地疏導“澳門歷史城區”內的文化旅遊路線。

鄰近大三巴牌坊的永福圍修復工程項目，是澳門特區政府與業主溝通協商共同積極保護“澳門歷史城區”內的傳統民居之案例。期望通過對澳門傳統典型圍里式居住空間的保護利用，使其重新煥發活力，既展現了歷史城區中西文化共融的城市特徵及價值，又為居民、遊客提供文化活動和對“澳門歷史城區”文化價值體驗的場所。鄭家大屋是“澳門歷史城區”內規模最大的中式建築院落，一度保存狀況十分惡劣，建築本體受到嚴重的破壞。歷經近九年的修復工程，重新向公眾開放，再次完整地復現於世人面前，部分空間作為鄭家大屋原狀陳列和修繕過程科普展廳，同時室內外空間，經常被用作市民交流活動以及非物質文化遺產的展演場所。

四是重視非物質文化遺產傳承保護。“澳門歷史城區”是城鎮類的人居型世界文化遺產，具有本地特色的傳統風俗、宗教信仰、手工技藝，甚至烹飪技術等，它們與燦爛的物質文化遺產的內在價值相關聯，體現“澳門歷史城區”突出的普遍價值所在，因此對於非物質文化遺產的保護與傳承，在澳門文化遺產保護法規中佔有重要的地位。物質與非物質文化遺產相結合的保護政策，使澳門的文化遺產完整而全面地保存和延續。澳門特區政府在成功保護世界文化遺產物質空間的同時，致力於整理、保護、弘揚和建立澳門的非物質文化遺產名錄，並以多方面的宣傳及教育活動，實現其文化內涵的傳播、展示和推廣，使傳統文化在保持其價值特徵的前提下恢復生命力，使其真正“活”起來。

澳門豐富的物質遺存由本地區自古至今獨特的文化個性所塑造形成，例如媽閣廟、哪吒廟等文化遺產，蘊含着澳門大量獨具特色的非物質文化遺產。澳門特區政府在實施文化遺產保護中，採取物質與非物質遺產相結合的手法，以達到歷史建築和場所與其文化內涵相互印證，使人們不但可以感受物質遺產帶來的空間體驗，而且可以領略非物質遺產所添注的真實故事與場所精神，兩相結合達到彰顯世界文化遺產突出的普遍價值的目標。例如近期完成的哪吒展館項目，將毗鄰大三巴牌坊的哪吒廟通過展覽館的建設，強化“哪吒信俗”非物質文化遺產保護意義，從而提高居民與觀眾的文化體驗與價值認識。

五是世界文化遺產保護宣傳教育。世界文化遺產的保護必須以全社會文明水準的提昇為基礎和保障。澳門特區政府文化遺產主管部門通過與社會團體的合作，借助於各方面的力量把相關的宣傳教育活動廣泛持續地開展起來，向居民及遊客提供各種形式的實地探索及導賞活動，以加強居民及遊客對“澳門歷史城區”的保護認識，並強化文化遺產方面的校園教育與推廣。請專家學

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied,
in whole or in part, without the written consent of IC.

者進入校園與學生進行普及性的交流及互動，提高他們對文化遺產的認知。向公眾、特別是青少年宣傳“澳門歷史城區”的歷史價值和文化意義，喚起公眾對文化遺產的尊重和熱愛，提高市民和公眾對“澳門歷史城區”文化價值的認識與體驗，並由此提昇城市的生活品質與居住環境。同時，積極宣導民眾有權力成為文化遺產保護的知情者和受益人的理念，在各項文化遺產保護工程中，積極取得廣大民眾，特別是當地居民的理解和參與，在重要問題上力求達成共識。

“澳門歷史城區”文化遺產沒有被高牆大院所阻隔，而是與人群、與街道融為一體，而且大多免費對公眾開放。“澳門歷史城區”的保護主要從城區內文化遺產的物質保存，到其意義內涵的深化，透過對文化遺產內涵的挖掘與發揚，進一步凸顯“澳門歷史城區”的整體文化價值。同時採用靈活多樣的形式，讓更多的民眾感受和分享保護世界文化遺產對澳門社會經濟發展所帶來的變化，形成全體市民和社會公眾都關心、支持世界文化遺產保護的風氣，吸引利益相關者共同參與對“澳門歷史城區”的保護，促使在文化遺產保存與延續的氛圍及理念下達到城市可持續發展的要求。

六是世界文化遺產保護立法。為使澳門世界文化遺產保護真正納入法制化管理軌道，履行成功申報世界文化遺產時的莊嚴承諾，進一步加強對世界文化遺產“澳門歷史城區”的保護和管理，澳門特區政府陸續制訂和出臺了一系列具有針對性的保護管理專項法規，特別是2006年公佈的為保護世界文化遺產“澳門歷史城區”而擴大緩衝區範圍的第202/2006號行政長官批示，2008年公佈的為限制“澳門歷史城區”東望洋山周邊建築高度的第83/2008號行政長官批示等。並積極開展澳門特區〈文化遺產保護法〉和〈城市規劃法〉等涉及世界文化遺產保護的法規調研和編制工作，取得實效。

澳門特區政府在立法過程中，注重從多個方面引入公眾參與，廣泛吸納居民的意見，強化公眾參與世界文化遺產保護及其相關工作。例如在2014年下半年起動的不動產類文化遺產的普查工作中，澳門居民可以經過網頁、郵寄、電子信箱等多種便捷的方式，向澳門特區政府推薦自己認為具有文化價值的不動產類文化遺產。另外，由政府與居民、社會組織、專家學者及利益相關者所構建的溝通及意見交流平臺，亦在世界文化遺產“澳門歷史城區”的保護工作中起到了重要的作用。

十年來，澳門在世界文化遺產保護的多個領域取得了有目共睹的成就。與此同時，澳門城市文化景觀保護受到了嚴峻挑戰。事實上，澳門歷史城區一直面臨着文化景觀完整性受到損害的威脅，新建築一味追求異形，形式、體量、色彩對周邊環境的漠視，使城市原有風貌特色逐漸喪失，歷史景觀地區逐漸改變原有的適宜體驗和觀賞尺度，其保護困難在於需要處理重要文化景觀的保護與城市建設壓力之間的關係。特別是世界文化遺產保護區外的城市開發建設對世界文化遺產造成的負面影響不可低估。

澳門世界文化遺產核心區周邊地區內一組組湧現出來的大體量建築群，開始改變“澳門歷史城區”傳統的城市文化景觀，特別是超高層建築物的不斷出現，正在影響澳門美麗的天際輪廓線，形成對城市文化景觀眺望視線、天際線的遮擋。無論是內港地區高層住宅群超強度改造後的負面影響，還是新填海區域毫無特色的建築天際線，再有東西望洋山被不斷壓縮和破碎的通視走廊等，令獨特的“澳門歷史城區”文化景觀要素、數百年來形成的原有社區文化體系，正在受到現代城市快速發展的深刻影響。這一趨勢如果發展下去，最重要的世界文化遺產景觀特徵將越來越式微，現代城市的替代性景觀快速而無序發展，將侵蝕和壓縮長期以來為世界所認知和共識的澳門城市文化特色。因此，亟待通過建立法治環境和有機秩序加以積極引導。

由於“澳門歷史城區”同時也是市民的生活區域，如何在發展經濟、改善民生與加強保護之間取得平衡，既是澳門特區政府的新課題，也被澳門民眾視作義不容辭的新責任。2007年初，得知澳門半島最高峰東望洋山下即將興建高層建築，有可能遮蔽東望洋燈塔部分海岸景觀。於是，澳門民間人士組成“護塔聯線”，專門致函

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

聯合國教科文組織反映意見。為響應民間人士的保護文化遺產訴求，澳門行政長官於2008年春簽署批示，制定東望洋燈塔周邊區域興建樓宇容許的最高高度，由此平息了爭論一年多的東望洋燈塔事件。這一事件給政府和民間都上了一堂生動的世界文化遺產保護課程，使人們瞭解到不僅要保護世界文化遺產本身，即關注其真實性，還要兼顧到世界文化遺產的周圍景觀，即關注其完整性。

2007年9月，世界遺產中心主任班德林致信我國政府，表明世界遺產中心通過各個管道的資訊，包括澳門特區部分市民來信，得知“澳門歷史城區”內，尤其是世界文化遺產構成要素——松山燈塔周邊的部分發展項目，特別是高層建築建設項目對文化遺產地視覺完整性帶來影響，要求採取緊急措施解決文化遺產周邊發展壓力問題，並要求提交關於該文化遺產保護狀況和發展壓力狀況的相關資訊。對此，澳門特區政府承諾重視對松山燈塔與外海的通視走廊、松山燈塔與大炮臺的通視走廊、松山燈塔與金蓮花廣場的通視走廊、松山燈塔與塔石廣場的通視走廊的保護，同時對“澳門歷史城區”周邊部分高層建築高度進行控制：一是將原擬建高126米的東望洋斜巷18-20號（也是將會對景觀構成最大威脅的大樓）的建築高度調低為75米；二是將東望洋燈塔西南片區的建築高度分別調低為80米、60米和35米。

2008年2月，澳門特區政府通過國家文物局向世界遺產中心遞交了澳門保護管理狀況報告。報告表示澳門特區政府對緊鄰世界文化遺產“澳門歷史城區”六個地塊的興建建築高度控制指標，在2006年和2007年的基礎上進行修訂，大幅降低了建築高度。同時，澳門特區政府承諾嚴格遵守維護東望洋燈塔和海面之間的物理和視覺聯繫，還要介入鄰近城市區域，確保在建的和將來的建設項目，都不會擾亂緩衝區範圍之外的區域中已經建成的城市環境。此外，還要加強世界文化遺產緩衝區內東望洋燈塔和大炮臺之間自然的和視覺的聯繫。

隨後，澳門特區政府發佈公報，進一步擴大“澳門歷史城區”周邊地塊高度控制範圍，詳細確定了在東望洋燈塔周邊十一個地塊興建樓宇容許的最高海拔高度。該區域包括總面積為1.012平方公里的“澳門歷史城區”遺產區和緩衝區，並將建築控制的範圍擴大到總面積為2.8平方公里的範圍。澳門特區政府將在緩衝區外，對有合法批准手續的多座高層建築項目，進行了大幅度削減。澳門特區政府為這一調整向相關建造方支付了巨額經濟賠償和置換建房用地。

2008年7月，第三十二屆世界遺產委員會會議審議了“澳門歷史城區”保護管理狀況並作出決議：一是要求中國政府配合世界遺產中心和國際古跡遺址理事會起草“澳門歷史城區”突出的普遍價值申明草案，供第三十三屆世界遺產委員會審議。二是由世界遺產中心和國際古跡遺址理事會聯合組成反應性監測團赴澳門歷史城區，考察我國為長期保護該遺產突出的普遍價值所採取的措施，並就該文化遺產環境的界定和緩衝區界限的修訂提供建議。三是要求中國政府在2009年2月1日之前再次提交關於“澳門歷史城區”保護管理狀況的報告並遞交第三十三屆世界遺產委員會審議。2009年1月，世界遺產中心亞太組組長G・博卡迪（G. Boccardi）和國際古跡遺址理事會專家、英國古城高層建築問題專家P・卓瑞（P. Drury）先生赴“澳門歷史城區”進行了反應性監測，並形成考察報告。其間，國家文物局和澳門特區政府文化局多次就報告有關內容，與相關國際組織進行了反覆協商溝通。

2009年2月，澳門特區政府文化局通過國家文物局再次向世界遺產中心遞交了澳門保護管理狀況報告。報告介紹了澳門特區政府頒佈涉及“澳門歷史城區”核心區和緩衝區保護的法規、澳門城市發展壓力，以及對緩衝區以外區域的控制舉措，包括監控相關區域的發展項目、劃定“松山燈塔周邊區域”、加強社區與政府以及政府內各個部門之間溝通協調、暫停數個已批准的發展項目、降低其高度等。2009年3月，反應性監測團最終報告形成。報告表示澳門特區政府公報對於松山東望洋燈塔與東側大海、與西側大炮臺之間的視線通道給予了充分保護，同時世界文化遺產項目內的各文物古跡也得到了妥善保護。但是，報告進一步指出，對於“澳門歷史城區”保護更

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

重要的問題是現有的保護體系忽略了各文物古跡之間及其與澳門城市海景之間的視覺聯繫，並建議公佈新的行政指令，對澳門半島西部和南部新建建築高度進行控制，編制城市總體規劃妥善保護歷史城市景觀遺存。

2009年7月，第三十三屆世界遺產委員會會議再次審議了“澳門歷史城區”保護狀況，要求中國政府進一步完善突出的普遍價值申明草案，通過編制城市總體規劃等措施保護澳門城市歷史景觀。此外，還要求中國政府在2011年2月1日之前提交更新報告，以供第三十五屆世界遺產委員會審議。2011年1月，澳門特區政府文化局又一次向世界遺產中心提交了“澳門歷史城區”保護狀況報告。報告對世界遺產委員會有關決議進行了回應，介紹了澳門特區世界遺產相關立法情況，介紹了澳門特區政府組織開展的“澳門城市規劃設計研究報告”和“澳門城市規劃結構和系統調查”等專題研究工作，為編制澳門城市總體規劃打下了基礎。同時，澳門特區政府還開展了澳門半島南部區域建築導則等世界文化遺產周邊區域建築高度控制方面的一系列專題研究。

2011年7月，第三十五屆世界遺產委員會會議第三次審議了“澳門歷史城區”保護狀況，並作出決議，重申希望中國政府採取編制澳門城市規劃等法律或規劃措施，並在其完成後提交給世界遺產中心，供世界遺產中心及其諮詢機構進行評估。2007年以來，澳門特區政府高度重視聯合國教科文組織世界遺產委員會對“澳門歷史城區”實施的反應性監測，配合世界遺產中心及國際古跡遺址理事會，在國家文物局的支持下，開展對“澳門歷史城區”的反應性監測評估，邀請國內世界文化遺產保護領域的資深專家，為“澳門歷史城區”的保護提供專業諮詢；同時，認真按照世界遺產委員會的決議，對“澳門歷史城區”突出的普遍價值進行深入研究，並研究制定“澳門歷史城區”保護管理規劃。目前，反應性監測工作已經初見成效，得到了世界遺產委員會的初步認可。

針對上述問題，澳門特區政府認為需要建立一個兼顧保護與發展的、促進社會和諧的澳門文化遺產保護與城市規劃系統，既響應傳承創新、共建和諧的澳門特區政府綱領，又回應社會各界對於城市文化景觀的諸多訴求。“澳門歷史城區”承載着城市各項公共活動和公共服務，也是不同利益矛盾與衝突的焦點，是澳門城市長遠發展的關鍵區位。公平、合理地配置公共空間資源，既是澳門特區政府的歷史使命，也是全體民眾的期望所在。通過梳理澳門現有人文和自然特色景觀資源和要素，從保證人們能更持久、全面地感受澳門城市文化特色的角度出發，結合城市體驗方式和體驗路徑，維護澳門城市文化特色場所，塑造獨一無二的世界文化遺產城市形象。

面對上述新情況和新趨勢，澳門特區政府積極應對，並於2014年促成重大轉機。為回應世界遺產委員會相關決議及要求，並考慮到城市的可持續發展、文物保護理念的持續更新與進步，自2006年起，澳門特區政府強化和深化相關文化遺產保護和城市規劃管理的法制建設。在參考其他國家和地區的相關法律，切合澳門地區自身社會特徵以及“澳門歷史城區”保護狀況的基礎上，並經過公眾意見的諮詢，2013年8月22日，澳門特區政府行政長官崔世安簽署公佈了兩項具有劃時代意義的法律，既第11/2013號法律〈文化遺產保護法〉和第12/2013號法律〈城市規劃法〉，且均於2014年3月1日同時正式實施，為澳門的文化遺產保護和城市規劃建設奠定了法律依據。

為了兌現對聯合國教科文組織的承諾，〈文化遺產保護法〉自2006年起開展跨部門研究，從文本起草到兩次公開諮詢，以至行政會議多輪討論，再到提交立法會議審議，2013年8月這部法律在立法會獲得通過。澳門特區政府透過部門協作，在〈世界遺產公約〉和〈文化遺產保護法〉的雙重規範下，為世界文化遺產“澳門歷史城區”建立起兼顧物質與非物質的、全面及系統的法律保護制度，形成了更完善的管理機制，以更高標準發掘、保護和管理澳門的文化遺產。〈文化遺產保護法〉將“澳門歷史城區”保護獨立成章，規定遺產地政府須依法編制〈澳門歷史城區保護及管理計劃〉，以回應〈保護世界文化與自然遺產

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

公約〉及世界遺產委員會決議的要求，並規定該計劃須作公開諮詢，以廣泛吸納居民的意見。

在〈文化遺產保護法〉實施方面，為有效延續“澳門歷史城區”突出的普遍價值，同時發揮緩衝區對保護歷史城區風貌完整性的作用，突顯“澳門歷史城區”的重要性。構成澳門世界文化遺產的歷史建築群不僅地理位置分散，而且所有權歸屬也多樣化，為此法律專門規定，列入文化遺產保護清單的項目，其財產所有人均須履行保護義務，確保遺產的保存及完整，避免其破損、毀壞或滅失。另外，〈文化遺產保護法〉規定了“澳門歷史城區”受保護及管理計劃規範，任何性質的城市規劃，均須遵守該計劃的規定，以確保“澳門歷史城區”所處空間在城市生活、文化、環境方面可持續地發揮作用，而“澳門歷史城區”的緩衝區應確保保存其特色，以配合城區特色的生活方式，尤其是保存其地貌及形態、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。

〈文化遺產保護法〉明確規定在“澳門歷史城區”及其緩衝區範圍內任何性質的城市規劃的編制、地段的發展強度訂定，以及工程計劃的實施前，均須事先取得文化局具約束力的意見，預防及避免可能降低“澳門歷史城區”突出的普遍價值的風險情況，並提出與“澳門歷史城區”空間環境相協調的建議和措施，以回應世界遺產委員會最主要的關切。同時，依照〈文化遺產保護法〉設立文化遺產委員會，由政府代表、不同專業範疇的專家學者、社會及業界人士所組成，藉此構成的溝通平臺，既增加了文化遺產保護工作的社會參與程度，亦增加了文化遺產保護政策的透明度，達到集思廣益及公眾監督的作用。

〈文化遺產保護法〉中明確了文化遺產的範圍，包括不動產類文化遺產、動產類文化遺產及非物質文化遺產三大類，除包括物質文化遺產的保護措施之外，還就非物質文化遺產名錄、非物質文化遺產傳承人的認定及其責任、鼓勵措施等方面，作出了具體的規定。“澳門歷史城區”及其緩衝區是一個活着的文化遺產城市，因此對“澳門歷史城區”的全面保護及管理，涉及政府不同職能部門的工作範疇。因此，〈文化遺產保護法〉尤其重視及強調各公共部門間的相互配合與協調，並必須在多方面協助與配合文化遺產主管部門的工作。〈文化遺產保護法〉明確了公共部門、居民及利益相關者的權利與義務，並在此基礎上提出相對應的獎勵與懲罰措施，以法律手段保障與鼓勵文化遺產的保護與傳承。

在〈城市規劃法〉實施方面，由於城市規劃建設與“澳門歷史城區”保護密切相關，因此〈城市規劃法〉中的不少內容回應了世界遺產委員會關心的事項，將城市的文化遺產保護作為提高居民生活素質及城市可持續發展的最主要途徑之一，亦提出城市規劃在可能涉及影響文化遺產的情況下，文化遺產主管部門須共同參與有關的工作。可以看出，在城市規劃層面上，遺產地政府以文化遺產保護為主要考慮因素的政策取向。未來的三至五年內，城市規劃部門將推出澳門城市的總體規劃，其後將逐步推出澳門各個區域的詳細規劃，以明確、公開及透明的形式管控城市的發展，城市的總體規劃和區域的詳細規劃亦將依法進行公開諮詢，廣泛聽取廣大市民的意見。

〈城市規劃法〉涉及文化遺產保護的內容主要包括：明確編制城市規劃的目的，為透過促進保護屬文化遺產的被評定的不動產，以提高居民生活質素；規定城市的總體規劃須遵從保護被評定的不動產的法例，並列出指引性原則；規定區域的詳細規劃須配合文化遺產保護政策，引入維護和弘揚被評定的不動產的措施；涉及“澳門歷史城區”、被評定的不動產或緩衝區的城市規劃草案，須在文化遺產主管部門的參與下編制，且須確保其與“澳門歷史城區”保護及管理計劃的相容性；在基於實施“澳門歷史城區”保護及管理計劃或訂定、修改緩衝區內的建築條件時，須修改或廢止有關地段原有的規劃內容。這些內容都在法律層面上體現了澳門特區政府對保護澳門文化遺產的重視程度與決心。

根據澳門〈城市規劃法〉的規定，對位於緩衝區以外的涉及影響“澳門歷史城區”及其緩衝

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied,
in whole or in part, without the written consent of IC.

區的城市規劃，文化部門與城市規劃部門共同參與其編制的工作。為適當控制城市商業宣傳裝置對城市的特色景觀及街道風貌的影響，澳門特區政府制定了已評定區域的廣告招牌安裝指引，將整個“澳門歷史城區”及其緩衝區納入其中。另外，澳門特區政府對於“澳門歷史城區”緩衝區外以西的整個內港區域，以城市規劃的手段，限定該區的建築高度，其範圍幾乎完全涵蓋了整個澳門半島西岸，目的是為了保持“澳門歷史城區”與海洋的視線聯繫和功能關係的延續，確保重要文化遺產的周邊景觀品質，維護歷史城區內景觀制高點與海洋景觀的文化關聯，這些控制措施都有效地回應了以往世界遺產委員會的建議。

澳門城市文化景觀遺產的保護，需要〈文化遺產保護法〉和〈城市規劃法〉共同支撐。由於澳門歷史上未編制過完整的城市總體規劃，也沒有構成識別城市文化景觀系統的有效秩序。因此，在〈文化遺產保護法〉和〈城市規劃法〉的實施層面，既需要建立反映不同時期代表澳門可持續文化景觀識別和保護制度，也亟待形成澳門整體城市景觀控制引導系統。作為“澳門歷史城區”的文化景觀特色，歷史建築為依地勢逐步建成，與自然環境有機融合。因此，在保護世界文化遺產整體風貌保護方面，應注重保護與自然形態親和的建築景觀特色，維護富於變化的地形地貌，例如東望洋山、西望洋山、望廈山、螺螄山、白鴿巢等山體形態和綠化植被，維護富於變化的地形起伏關係以及自然形成的道路肌理和骨架尺度。

一是注重視線景觀廊道的保護。為了保護澳門歷史性城市的視線景觀廊道的資源，加強對制高點眺望視廊、觀賞點眺望視野、標誌性眺望背景的控制，通過世界文化遺產保護區外的城市規劃對開發強度、建築高度等進行控制，維護文化遺產地區與自然環境所構成的整體空間關係，以更加主動、前瞻和系統性的措施，保證城市的整體風貌不受破壞。特別對於已經明確下來的觀景點與景點之間形成的視廊空間及其背景協議區進行嚴格控制，如果在視廊及其背景協議區內安排建設項目，應經過嚴格的審批及公眾諮詢程式，在確定不對景觀造成破壞的情況下，建設方可獲准。以理性的文化景觀秩序，約束和引導不斷出現的局部建設行為，採取城市文化景觀特色分區管理規制，保護澳門世界文化遺產景觀資源。

二是注重地標性建築物的保護。重點保護地處制高點的地標性建築物，維護形成澳門城市整體風貌的重要座標和天際線，例如基於軍事、航海和宗教等功能需要，“澳門歷史城區”內依地勢制高點建設的城堡、燈塔及教堂。依據〈文化遺產保護法〉，對“澳門歷史城區”內能體現人工與自然環境歷史空間格局的景觀視廊、體現歷史或特色城市肌理的景觀視廊、各制高點之間的景觀視廊和特色建築景觀視廊加以保護，而對於超出“澳門歷史城區”緩衝區範圍外的景觀視廊的規劃控制，在城市規劃管理層面中體現。此外，為延續“澳門歷史城區”的特色風貌，保持“澳門歷史城區”環境的整體協調，使人們能夠有效感知“澳門歷史城區”的價值，應對“澳門歷史城區”的街道及開敞空間的風貌制定出保護和控制原則。

三是注重塑造新的城市景觀。根據〈城市規劃法〉，文化遺產主管部門將參與涉及“澳門歷史城區”的城市規劃編製工作。澳門在保護世界文化遺產的同時，也在努力塑造彰顯人文內涵的新的城市景觀，新的發展建設應尊重歷史，確保歷史脈絡的延續。這一視角着眼於整合當代建設與歷史環境，通過對當代建設的控制與引導來保護城市的自然景觀特色以及傳統格局和肌理。通過一系列的城市設計手法，使新老建築形成一定的空間秩序，使新舊城市景觀和諧共生，實現城市建築物天際線與山體脊線的和諧佈局。特別要加強對影響文化景觀項目的設計審查，鼓勵新建、改建項目對優美城市景觀形成做出貢獻。同時，改善眺望視廊內的第五立面景觀，鼓勵和引入屋頂景觀設計。

〈文化遺產保護法〉和〈城市規劃法〉的同時公佈實施，構建起了相互關聯的科學化的文化遺產保護制度和現代化的城市規劃體系，也預示

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

着澳門特區在世界文化遺產保護方面建立起了跨部門協作機制。

今天，珍惜和保護文化遺產的境界與能力，已經成為國際社會對國民素養的評價標準之一，而要做到這一點，必須使民眾在生活中不斷加強對文化遺產價值和意義的瞭解，增強自覺保護意識，進而影響和帶動更多的民眾關注、參與文化遺產的保護。就“澳門歷史城區”的保護，澳門政府從多個方面提供公眾參與的管道，例如由“文化遺產委員會”及“城市規劃委員會”所構建的政府與居民、社會組織、專家學者及利益相關者的溝通及意見交流平臺，具有廣泛吸納社會各界意見的功能，對“澳門歷史城區”的城市空間發展利用以及日常的保護起到重要的作用。通過公眾參與，廣泛吸納社會各界建議，平衡社會各界的利益，在重視歷史、兼顧實際情況的基礎上，循序漸進地建立有效機制，促進城市建設與文化遺產保護的協調發展。

二、“一帶一路”格局中的澳門世界文化遺產保護

第一次近距離接觸澳門是在1986年11月。當時我參加了建設部在廣東省珠海市舉辦的“區域與城市規劃”研究班，授課老師是當時在城市規劃界頗具影響的波蘭科學院院士薩倫巴教授和他的助手潘斯基博士。課程包括以廣東省為例的大區域規劃、以珠江三角洲為例的區域規劃、珠海及其影響區的遠景規劃等，規劃設計內容自然涉及澳門。但是當時澳門尚未回歸祖國，研究班祇能採取“澳門海面遊”的形式，對澳門的區域環境和文化景觀進行瞭解，從船上眺望澳門半島。記得當時最醒目的建築是葡京酒店，感受到澳門是一座未知神秘的城市。

即便如此，在大區域規劃的“國家與省域範圍內的交通系統”研究課題中，還是對包括香港、澳門在內的高架公路、港口等交通形式進行了頗具前瞻性的研究，例如探討建設連接珠海、澳門和香港、深圳等地的高架公路的可行性方案等。雖然當時認為這祇是圖紙上的練習，看不到任何實現的可能性，但是至今我還記得薩倫巴教授在課堂上說道：“中國目前正處在經濟大發展的前夕，為此，每一座城市也應該有一個與之相適應的城市發展方案。經濟高速度發展是好事，但是如果規劃跟不上，就會帶來不好的結果。”如今，將近三十年的時光過去了，中國快速發展的形勢，印證了薩倫巴教授的觀點。

十七年後的2003年，我終於有機會進入澳門學習考察。此時，澳門經濟社會已經發生了巨大變化。1999年12月，澳門脫離葡萄牙人管治，回到祖國懷抱。依據《基本法》，中國政府對澳門恢復行使主權，同時澳門享有特殊的政治、經濟權力，保持原有的制度和生活方式。澳門特別行政區實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。在經濟上，享有獨立財政制度、獨立貨幣金融制度、獨立稅收制度、獨立商業貿易制度。

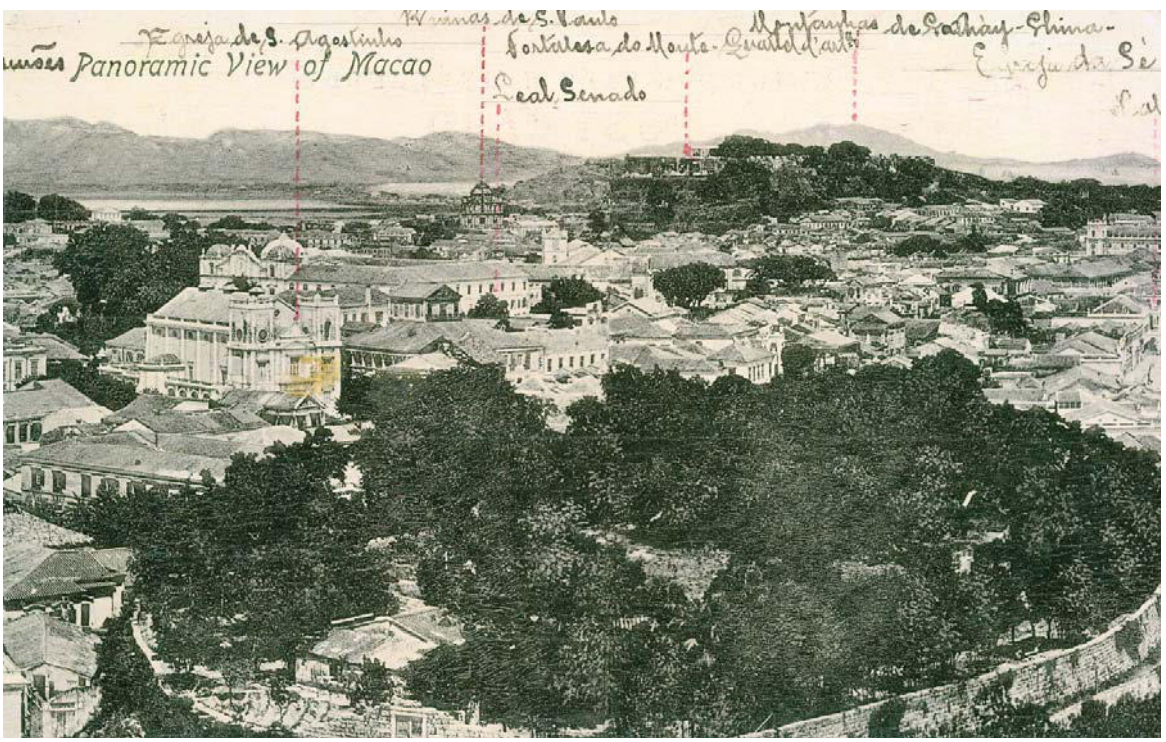
2005年7月，在聯合國教科文組織第二十九屆世界遺產委員會會議上，“澳門歷史城區”成功列入《世界遺產名錄》。澳門申報世界文化遺產成功，使原本有一定文化自卑感的澳門民眾，透過來自外界的讚揚，提昇了文化自我認同，大大增強了文化歸屬感。作為世界文化遺產城市，“澳門歷史城區”的保護與經濟社會發展的關聯度很高。無論從人口規模還是土地規模上看，澳門都是典型的微型經濟體，資源配置空間十分有限。如何立足於世界文化遺產城市之林，發揮獨特價值，既需要堅守文化理想，維護城市文化特色，也需要對經濟發展結構進行智慧的選擇。成功申報世界文化遺產以來，澳門特區也出現了一些影響“澳門歷史城區”保護的新情況和新趨勢。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

一是城市經濟得到強勁增長。成功申報世界文化遺產以來，澳門迎來歷史上前所未有的經濟急速發展時期。1999年澳門的GDP為492.1億澳門圓，人均GDP為1.47萬美圓；2013年澳門的GDP躍昇至4134.71億澳門圓，人均GDP則提昇至8.73萬美圓，十四年間分別增長了7.4倍和4.9倍。在2013年世界各國各地區人均本地生產總值排行榜上，澳門僅次於列支敦士登和卡塔爾，已經躍居第三位。十五年間澳門本地生產總值的年平均增長率達12.7%，2007年澳門人均GDP首次超越香港，2010年澳門GDP年增幅為17.4%，人均GDP達到51,000美圓，位居亞洲第一，創造了世界經濟發展史上的奇蹟。在全球經濟低迷的2014年上半年，澳門經濟增長率仍然保持在10.25%的高位。

十年來，取得了經濟奇蹟的澳門，由傳統手工業主導走向以出口加工業、博彩業、金融保險業和建築地產業等四大支柱產業為主，城市建設規模持續增加，國際娛樂業長足跨越，區域合作頻繁。經濟的持續繁榮發展也使文化遺產保護面臨着諸多挑戰。特別是澳門的經濟成就來自博彩業，文化遺產保護的一些問題也與博彩業的發展有關。如今站在澳門世界文化遺產大三巴牌坊前，向東觀望，可以看到由一個巨大球形以及蓮花造型的金色大樓組成的建築物群，這就是澳門著名的博彩場所新葡京酒店。這一區域是澳門大型博彩場所的集中地，新葡京酒店隔壁不遠是永利公司，對面則是老牌博彩企業英皇公司所在地。國際化資本的大量湧入博彩業，在造就經濟繁榮的同時，也對世界文化遺產背景環境的保護構成威脅。

二是文化旅遊得到迅速發展。澳門回歸祖國後，國家實施內地城市港澳“自由行”政策。2003年，全國祇有四十九個城市開放澳門自由行，2011年已經增加到了近百個。訪問澳門旅客人數逐年大幅度上昇，分別在2001年和2006年突破1,000萬及2,000萬人次大關，2008年則超過了3,000萬人次。澳門回歸祖國至今，僅從珠



明信片中的澳門昔日風景：澳門全景（約1890年） 香港 Graça & Co. 出版　澳門歷史檔案館供稿（AH. 430 - 2）

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

海拱北口岸出入澳門的旅客就超過了十億人次。澳門博彩旅遊業進入繁榮時期，澳門經濟也隨之振興。澳門確立以博彩業為龍頭，充分發展旅遊業、會展業和文化創意產業，實施產業適度多元化戰略，致力於將澳門建設成為優質多元旅遊之都和亞洲地區獨特的休閒、娛樂和會展目的地，促進澳門旅遊業的可持續發展，使之成為世界上最具吸引力的旅遊休閒中心之一。

從2005年成功申報世界文化遺產至今，“澳門歷史城區”在保育中發展，在發展中保育，為澳門帶來了世界級的知名度，拓展了澳門旅遊的類型和文化內涵，更使訪澳旅客的數量直線上昇，帶來文化旅遊的快速發展。澳門特區政府充分利用澳門在歷史文化資源方面的優勢，發展多樣化的文化旅遊產品。特別是“澳門歷史城區”的空間尺度與出行距離，最適宜塑造人性化的城市物質空間，形成特色化的旅遊系統網絡。通過選擇“澳門歷史城區”內的廣場空間和歷史建築，有效整合分散於歷史城區內的開敞空間，組織公共空間服務體系，建立起可靠、安全、便捷、連續、舒適的步行系統，形成開放性的旅遊路線，增強更多場所之間的可達性。友好的步行及公共空間環境可以充分體現城市場所的文脈特色，充分體現城市的多樣性文化價值，在形式和內容上豐富城市功能和城市體驗，給旅遊者帶來良好的視覺和心理感受。

三是居民生活得到普遍改善。今日，文化遺產保護的核心理念，不但使文化遺產擁有自己的尊嚴，而且文化遺產事業應融入經濟社會發展，文化遺產保護成果應惠及廣大民眾。關注民生一向也是澳門特區政府施政的核心理念。隨着經濟的快速增長，澳門居民的社會福利、生活水準也有較大提昇，失業率顯著降低。澳門特區政府財政實力的不斷增強，使解決社會經濟問題以及保護文化遺產的能力也隨之增強。通過改善民生，加快城市建設、文化教育、醫療衛生、社會救助等公共事業發展，澳門居民享受免費醫療、免費教育等，實施中小企業援助、科技發展等經濟扶助政策，夯實了社會穩定的基礎。

在社會分配和福利方面，澳門特區政府行政長官崔世安在2011年施政報告中指出：“由於房價、物價持續上昇，對中產階層也造成負擔。在關注弱勢社群的同時，特區政府亦關心中產階層所面對的問題。”為了緩解民生壓力，促進社會和諧，改善居民生活素質，澳門特區政府採取了現金分享、稅務減免、規範市場、完善社會保障制度等措施，許多具有澳門特色的政策舉措令外地人欣羨不已。從2008年開始，澳門特區政府實施“現金分享計劃”，即從財政結餘中專門撥出一部分資金，每年以現金形式向澳門市民派發。2014年每位澳門永久居民可以領到9,000圓，非永久居民可以領到5,400圓。實際上，資料統計祇是表面現象，澳門民生問題逐漸臻於完善的實質性表現，更在於貼心的社會服務。

近年來，因為工作需要，得以多次赴澳門參與相關工作，目睹澳門文化遺產保護所取得的成就。澳門特區政府行政長官崔世安是一位十分注重友情的城市決策者。幾年來，每次到澳門特區參加調研或展覽開幕式，他總是在百忙之中抽出時間會見我和同行人員，就文化遺產保護問題交換意見。2014年9月25日，有幸再次受到行政長官崔世安的接見，老朋友見面格外高興。此次我着重談了對於保護和弘揚澳門城市文化特色的想法，得到崔世安先生的關注。我認為澳門擁有三項獨具的城市特色，也是世界級的文化資源，即高水準的歷史文化資源特色、高聚合的經濟發展結構特色、高密度的城市生活空間特色。因此，應該注重揚長避短，使城市文化特色轉化為城市可持續發展的優勢。

澳門作為世界文化遺產具有其獨特、鮮明的文化烙印，歷史文化資源的特徵貫穿了澳門城市發展的整個歷程，保護澳門歷史文化資源不僅是對歷史的尊重，更是挖掘澳門城市特色、促進澳門可持續發展的前提。“澳門歷史城區”具有突出的歷史、科學和藝術價值，在有限的空間資源裡，形成一個中西文化交融的高密集建成環境，記載和體現着中華文化永續的深厚傳統及其包容能力。澳門存在着大量帶有中葡文化結合特徵的

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

明信片中的澳門昔日風景：澳門內港/南灣（約1909年） 香港 M. Sternberg 出版　澳門歷史檔案館供稿（AH. 040）

歷史空間，這些歷史遺存是澳門特有的一種文化形式，是澳門發展過程的集中體現與傳承。在對“澳門歷史城區”的保護策略中，採取物質遺產與非物質遺產保護相結合的方法，以達到具有文化價值的文化景觀與具有文化內涵的文化空間相互關聯，是當地民眾和來訪者享受景觀、體驗空間、達到彰顯世界文化遺產突出的普遍價值的目標。

一是高品質的歷史文化資源特色。主要體現在作為世界文化遺產的“澳門歷史城區”。澳門文化是有着深厚傳統內涵的中華文化和以葡萄牙文化為特質的西方文化共存的並行文化，是一種以中華文化為主、兼容葡萄牙文化的具有多元化色彩的中西合璧文化。澳門歷史城區保留着葡萄牙和中國風格的古老街道和廣場，無論是傳統住宅、宗教設施，還是公共建築，均有東方和西方文化的經典代表，見證着東西方美學、文化、建築和技術影響力的交融。“澳門歷史城區”的可貴之處還在於，不僅現存不少中西合璧的文物古跡，具有東西方風格的歷史建築物，大都具有“以中為主、中葡結合”的特色，而且文化多元融合的傳統延續至今，深刻影響着當代多彩的文化建築。這些多元融合的建築、砲臺和城牆組成的防禦體系、臺地坡道、街巷空間、綠地花園、特色前地、傳統街道和豐富多彩的當代建築等，共同構成澳門獨特的風貌特色。

“澳門歷史城區”文化資源包括物質文化資源和非物質文化資源，其中物質文化資源包括具有歷史價值的古建築、紀念物、民居、遺址遺蹟，以及反映城市發展階段的代表性建築物、構築物，較完整地體現出某一歷史時期歲月特色的地段與街區等；非物質文化資源包括澳門當地傳統的戲劇、中醫、繪畫、音樂、手工工藝、民族風情、傳統物產等。對於歷史文化資源的保護應保持保護對象的真實性，保持歷史文化遺存初始的、本來的、真實的面目；同時保護不僅是針對

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

保護對象本身，還要對其周圍的環境進行整體性的保護，綜合考慮人為的與自然的、傳統的與現代的、有形的與無形的相關要素，對歷史遺存的周邊環境進行有效的控制與引導。

2005年〈維也納備忘錄〉和〈保護具有歷史意義的城市景觀宣言〉提出："歷史性城市景觀，指由一組建築物、構築物或者開放空間在它們所處的自然環境或生態環境中形成的集合體。歷史城市景觀植根於當代和歷史上在這個場所出現的各種社會表現形式和發展過程。"應該認識到，"澳門歷史城區"的演變和發展片刻也不曾停歇、不曾靜止，既是活態的文化遺產，也是活態的文化景觀，還是活態的文化空間，始終保持並延續着大部分原有面貌和功能，其中既有見證歷史城區四百餘年發展演變的特色城市肌理，也有體現中西文化共融以及人工環境與自然環境相結合而形成的街道風貌，同時本地獨特的傳統和風俗習慣，亦因"澳門歷史城區"的保護而得以保存及延續，生生不息。

澳門作為世界文化遺產具有其獨特、鮮明的文化烙印，中西文化相容共生的特徵貫穿着澳門城市發展的整個歷程。澳門擁有獨具特色的城市空間，而公共空間是城市吸引公眾的重要場所，是人們感受城市表情、體驗城市文化和領略城市魅力的所在。對澳門的公共空間特色的保護和傳承，是挖掘澳門城市特色、促進澳門可持續發展的前提。澳門城市被有機地劃分為各個獨具特色的街區，老街區形態自由呈不規則狀，現代街區大致呈方格網型，在街區和街區之間設有居民休閒場所，澳門的城市廣場和前地是城市公共空間的重要組成部分。因此，對於澳門市民來說，城市公共空間在日常生活中起着關鍵作用，並對城市環境的物質形態產生直接影響。

二是高聚合的經濟發展結構特色。主要體現在博彩業的繁榮發展，形成澳門獨特的經濟發展結構。澳門博彩業始於19世紀40年代，由澳葡政府頒佈政令推行博彩業專營化。此後，從1962年起，澳門旅遊娛樂有限公司先後取得了長達四十年的壟斷經營權。2001年12月，澳門旅遊娛樂有限公司的博彩專營權即將到期。澳門特區政府抓住舊賭約到期的機會，作出了改變澳門經濟發展結構的選擇，即改革博彩業制度、開放賭權、實行賭權多元化，將博彩業從一家經營變更為多家企業共同經營，以借助賭權開放破解澳門經濟困局，應該說找到了適合澳門經濟發展的道路。賭權開放後，一些國家和地區的資本迅速進入澳門，澳門博彩業急速繁榮起來。2011年以來，澳門博彩稅收在公共財政收入的比重高達80%以上。這一現象在全世界城市經濟結構中絕無僅有。

過去十年，博彩業一直是澳門經濟的支柱。未來很長一段時間，博彩業依然將是澳門經濟的支柱。國家"十一五"規劃明確提出，澳門要發展成為世界級旅遊休閒中心，建設成為葡語國家商貿交流合作的服務平臺。澳門特區政府給予城市的定位也是"世界級的博彩旅遊城市"。因此，澳門將在相當長的時間內把發展博彩旅遊業放在經濟發展的重要位置，堅定不移地將博彩旅遊業做大做強，有利於促進整體經濟發展，有利於帶動相關產業一起發展。然而從居安思危、保持長期繁榮穩定的角度來看，切實推動"經濟適度多元發展"，重視商業活力的孕育和維護，培育多層次的消費結構，則是澳門當前轉變發展方式的核心內涵。

2008年4月，我參加在拉斯維加斯召開的美國規劃協會第一百屆年會，應邀在中國規劃專題研討會上發表演講時講道："也許世界上需要一座拉斯維加斯，但是我們不能把每座城市都變成拉斯維加斯。"這裡主要強調保持和保護城市特色的問題。2006年澳門博彩業總收入超過了美國的拉斯維加斯，成為世界第一。2014年澳門博彩業總收入更是超過了拉斯維加斯的數倍。澳門獨特的經濟發展結構無疑已經成為城市文化特色之一。既然是城市文化特色的組成部分，就要慎重加以保護和弘揚。因此既不能籠統地說限制澳門博彩業的發展，也不能盲目無序發展。關鍵是要智慧地尋找適合澳門經濟社會發展的路徑，不能"新的不成、舊的不保"，造成經濟下滑、就業困難。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

澳門經濟的騰飛離不開旅遊博彩業的強勁拉動。對於這一現象，澳門民眾有着自己的理念和思考。一方面，澳門人不嗜賭也不畏賭，他們不把賭博視為洪水猛獸，祇是將博彩業視為吸引遊客的一種手段，充分肯定這一產業對經濟發展產生的支柱作用。另一方面，澳門人也不溺愛和放縱賭博。近年不准進入娛樂場的限制年齡已從十八歲提高到二十一歲，而絕大部分本地居民幾乎從不光顧博彩場所。澳門特區政府對博彩企業嚴加管理和監督，祇有獲批“賭牌”才能合法經營博彩業，而且一再表示要嚴格控制博彩業的增長速度，“堅定遵守十年內賭檯年平均增長3%的幅度，不允許無限量增加”。行政長官崔世安表示，特區政府將調控博彩業發展的規模和速度，着力提高博彩旅遊業的競爭力，並有效發揮對其它行業發展的輻射作用。同時，澳門特區政府大力推動經濟的多元化發展，培育新興產業，扶持中小企業，優化人力資源。

2005年新加坡賭博合法化，對澳門博彩業產生了一定程度的影響。此外，周邊國家和地區近年來大力發展博彩業，也給澳門博彩業帶來了無形的壓力和現實的競爭。澳門博彩旅遊業成為澳門的經濟龍頭，是在市場機制下各產業自然調節的結果，已經成為城市文化特色。所以要尊重這一發展進程，不宜採取激烈的方式改變這一發展態勢，不應試圖直接以行政指令改變產業結構比例，而應通過制定法律、法規，並透過宏觀產業政策引導產業的更好發展，所有決策變更均應根據澳門城市文化特色加以分析，廣泛徵求社會民眾的意見，加以正確決策。2007年澳門特區政府提出“將澳門定位為集文化、會展、博彩、零售、體育、消閒度假、特色飲食、大型盛事的世界級的城市”，樹立起建設世界級城市的雄心目標。

三是高密度的城市生活空間特色。主要體現在城市人口密度和建築容積率。澳門人口規模已經接近60萬，總面積祇有29.2平方公里，人口密度18,610人/平方公里，其中澳門半島總面積僅有9.3平方公里，容納常住人口47.4 萬，人口密度高達50,968人/平方公里，是世界上人口密度最高的城

明信片中的澳門昔日風景：在密集民居中的“大三巴牌坊”（約20世紀20-30年代） 澳門歷史檔案館供稿（AH. 534）

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

市。特別是澳門半島的局部區域人口更為集中，例如聖安多尼堂區人口密度高達102,615人/平方公里，高出香港觀塘區55,077人/平方公里近一倍。這是一個難以逆轉的現實，因此澳門的城市發展戰略和城市規劃策略，以及文化遺產保護制度安排等，都必須正視和尊重這一客觀存在。

在近兩年的調研中，我有一個突出的感受，即儘管“澳門歷史城區”高樓林立、人口密集，但是社會生活秩序十分和諧，有着健康的社區鄰里和人際關係。在澳門街道上行走，儘管時時車水馬龍，卻難以聽到汽車喇叭鳴叫，也看不到行人大聲喧嘩，更不會發生相互辱罵的現象。在澳門街道旁的小餐館就餐，儘管常常座無虛席，卻難以見到有人喝酒，也看不到有人抽煙，更不會發生聚眾賭博的現象。對於人口密度已經超過每平方公里五萬人的城市區域來說，甚至是不可思議的情況。倘若不是澳門廣大民眾在長期的社會生活中建立了共同的情感模式和行為規範，擁有了共同的思維習慣和價值觀念，形成了共同的文化性格和文化特徵，具備了共同的文化素質和道德修養，難以形成並保持如此和諧的社會氛圍。

在調查中還瞭解到，即使在“澳門歷史城區”內，也有一些閒置用地和房屋，或者是住戶人走樓空，或者是房屋年久失修，還有一些危險房屋拆除後形成小塊空地。實際上很多房屋主人早已不在澳門生活，或早已居住在高樓建築社區內，但是由於房屋產權關係複雜，造成這些閒置用地和房屋難以獲得新生、得以活用。如果通過政策調整，將這些閒置用地和房屋用作改善社區居住環境之用，例如為當地居民提供更多便民服務設施，為社區民眾提供更多鄰里交往空間，為老年人提供更多休閒娛樂環境，為青年人提供更多文化藝術場所，就可以有效緩解高層高密度建築空間帶給人們的心理壓力，豐富普通民眾的社區生活。

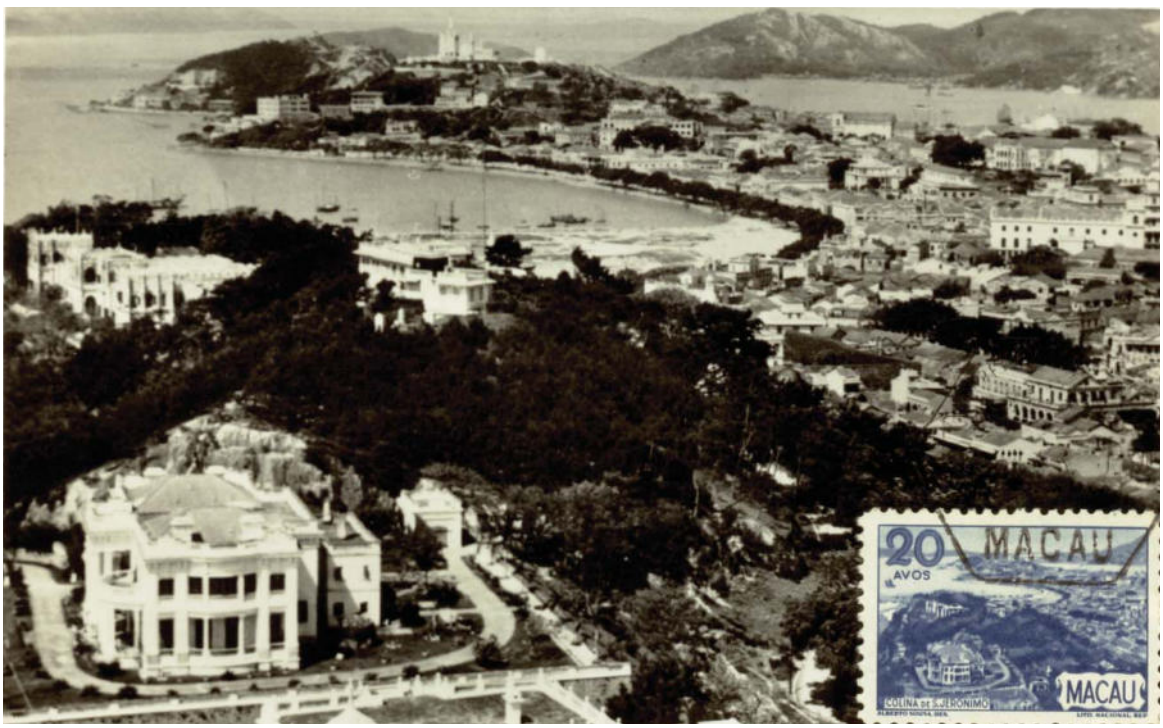
對於“澳門歷史城區”的保護和可持續發展而言，內部土地挖潛，繼續建設高層住宅和商業設施，顯然不符合“澳門歷史城區”的實際需求。同時，外科手術式的大拆大建的城市改造方式，也不符合“澳門歷史城區”的現實情況，而且會激化社會矛盾，帶來利益群體的強烈訴求。因此小規模、漸進式的改造與完善，應該成為“澳門歷史城區”有機更新的基本路徑，即就特定地段的特殊問題進行專題剖析，實現保護與發展的共贏，這是世界文化遺產城市的基本經驗。

對於澳門高密度的城市生活空間特色而言，需要不斷在合理利用城市空間與改善人居環境之間尋求平衡。如果能夠智慧地處理這一矛盾，高密度的城市生活環境，一方面可以有效縮短人們出行的距離，降低對機動車輛的依賴，鼓勵步行和非機動車利用，從而降低能源消耗，維護空氣清潔品質。另一方面高密度的城市生活環境，可以在有限的城市空間納入更多的城市活動內容，提高公共服務設施的利用效率，減少城市基礎設施建設的投入，充分發揮集約規模的效應。總之，高密度的城市生活環境，並不是一味追求房屋建設高密度，一味追求經濟規模的高密度，以犧牲城市人居環境為代價，而是要在充分考慮城市環境容量與資源容量的前提下，對高密度的城市生活環境進行規範與引導，有效利用有限的空間資源，保護城市周邊的自然環境，維護重要景觀的視線廊道，成為創造緊湊型城市良好生態環境的典範。

我認為，高品質的歷史文化資源特色、高聚合的經濟發展結構特色、高密度的城市生活空間特色，均是澳門客觀存在、我有他無的城市特色，如果能夠智慧地駕馭矛盾，驅弊興利，必將迎來氣象萬千的城市發展前景。任何一座城市的文化特色，都不可能憑空創造出來，而必然經歷漫長歲月逐步發展而成，正如生命體的發育離不開遺傳信息的傳遞，城市的發展也離不開傳統文化的承襲。沒有文化特色的城市，祇具有軀殼，卻不擁有靈魂。今天眾多曾經擁有文化特色的城市，既面臨着傳統文化迅速消亡，又面臨着城市面貌日益趨同的威脅。而今日的澳門，仍然是具有鮮明文化特色的城市。

聯合國教科文組織早在1976年就在〈奈洛比建議〉中指出：“當存在建築技術和建築形式的

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.



明信片中的澳門昔日風景：從南灣看澳門（約20世紀20-30年代） 澳門歷史檔案館供稿（AH. 549）

日益普遍化可能造成整個世界的環境單一化的危險時，保護歷史地區能對維護和發展每個國家的文化和社會價值作出突出貢獻，這也有助於從建築上豐富世界文化遺產。”但是，這一呼籲並未引起國際社會的應有重視。在全球化的加速進程中，城市的面貌和生活方式從來沒有像今天這樣“同質化”和“趨同化”，在世界範圍內城市正在面臨着“特色危機”。為此，人們呼籲城市文化特色的重塑和文化城市理想的回歸。正因為如此，作為世界文化遺產城市的澳門，可以更好地承擔起維護文化多樣性、創造良好人居環境的歷史使命。

城市文化特色共生於澳門從早期發展到不同時期的建設之中，並逐漸變得鮮明而豐滿，這些成長資訊被大量地保留和記錄在了“澳門歷史城區”之中。“澳門歷史城區”既是城市的文化積澱，也是城市的文化起點，更是城市的文化載體。作為世界文化遺產城市的澳門，正是依賴於文化傳承才形成獨具的城市特色，而城市特色一旦形成就是無法再生的資源和財富。任何城市的繁榮與發展，都是以先人創造的城市特色為依據進行再創造的過程。任何城市無論當前多麼繁榮興旺，如果丟失了城市文化特色，就是丟失了最為巨大的財富和最為珍貴的資源。因此，澳門城市特色也是今天城市建設與發展的科學依據，對城市特色的整理、研究和保護，不僅關係到城市文脈的完整性，也關係到城市獨特魅力的延續和傳承。

中西交匯、融合共存，是澳門文化的最大特色，也是最吸引來自世界各地遊客駐足的地方。穿行在澳門歷史城區，走過白黑兩色小方石舖成的狹窄街道，在大三巴牌坊、主教座堂、崗頂劇院等一座座具有數百年歷史的老教堂或修道院前凝神佇立，能夠感受到撲面而來的南歐風情，而媽祖閣、哪吒廟、關帝廟、鄭家大屋和盧家大屋等，又不斷提醒參觀者這是一個有着悠久歷史的中華名城。澳門的旅遊服務業作為重要行業，有着良好的發展前景。每年湧入澳門的數千萬遊客，一

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

方面可以直接感受澳門文化特有的魅力；另一方面也在為澳門的經濟社會繁榮發展做出貢獻。

但是，由於遊客日益增多，且增長速度很快，澳門地域過於狹小，加之配套服務尚不完善，澳門的社會承載力受到了嚴重挑戰，甚至在一些區域初步顯現大都市普遍出現的“城市病”狀況。因此，需要妥善處理發展旅遊與滿足當地民眾生活品質的關係，實現各得其所，平衡共贏。不能因為遊客的持續增加，過度擠佔原有居民的生活空間，爭搶本來就並不豐富的生態資源。不可否認，澳門當地居民與外來遊客的利益目標存在差異，因此祇有順應民意，探尋可持續的發展思路，才有利於澳門的持久穩定和繁榮。特別是在提昇“澳門歷史城區”環境方面，需要協調處理當地居民的生活需求與旅遊者的參觀需求，既要為遊客設置休憩場所，又要為當地民眾增加活動場所。

實踐證明，在旅遊發展過程中，必須尊重文化遺產保護的客觀規律，妥善處理文化遺產保護、當地民眾生活和旅遊發展三者之間的關係，嚴格履行涉及文化遺產旅遊等開發建設活動的審批，合理確定“澳門歷史城區”及相關區域遊客承載標準，確保文化遺產安全，防止為追求局部經濟效益，實施過度的旅遊開發，給文化遺產保護帶來不利影響。對於旅遊服務業為主體的世界著名城市來說，優質的公共服務品質和獨特的城市文化特色是可持續發展的關鍵。在提昇城市公共服務能力的同時，要避免澳門城市原有的歷史建築和環境特色受到侵害，系統保護和創造澳門城市賴以生存之本的特色，鞏固澳門作為世界著名特色旅遊城市的地位。

在推進歷史文化旅遊方面，應擴展“澳門歷史城區”的參觀空間範圍，深入探究歷史文脈與體驗地域傳統的旅遊內容，提供高品質的文化旅遊環境特色。為此，可以選擇歷史街區內的適宜場所和建築進行環境整治、復原與再生，形成開放性的旅遊場所，使歷史城區形成更緊密的整體，增強更多場所的可達性，提供連貫的遊覽路線。新的旅遊場所能夠有效分散集中的旅客，減輕遊客增加對世界文化遺產區域所造成的負面影響。澳門文化旅遊應堅持本土特色，支持澳門本地社團組織與市民在文化旅遊過程中的參與性，由以觀光遊覽為主向集觀光、體驗、創意、參與、研討、教育多種方式轉變，旅遊產品也應該提倡更多的本土性和原創性。

近年來，澳門文化局提出“露天博物館”和“文化葉脈”的概念，頗具創意。在澳門三十多平方公里的地方，有二十多座博物館，就全世界的歷史性城市來說，也屬於高密度擁有。“露天博物館”的概念一經提出，受到澳門市民的歡迎。“現在澳門的很多碎石小路，是在16世紀慢慢形成的，這些小街就像是澳門城市發展的葉脈，帶領遊客去觀賞風格不同的文化珍品。”在“文化葉脈”的理念下，澳門文化局與旅遊局共同推出了“歷史足跡之旅”、“綠色文創之旅”、“中葡交匯之旅”及“藝文探索之旅”四條步行旅遊線路。在以列入世界文化遺產的廣場和歷史建築群為節點和主線外，還可以通過政策引導保護背街小巷、沿街小舖的商業特色，使澳門傳統特色通過步行體系得到充分展示，使更多“有故事”的歷史遺蹟早日面對遊客揭開神秘面紗。

歷史文化資源並不是單純的、靜態的保護，而是將保護與發展、保護與更新有機地結合起來，要使歷史文化資源滿足現代居民的使用要求與審美取向，滿足現代澳門旅遊產業、文化產業的發展要求，使保護歷史文化資源與澳門城市發展相得益彰。加強文化遺產的可持續利用，提供經濟政策和技術支持，以鼓勵多樣化的文化遺產資源活化利用，增強物質與非物質文化遺產的自我生存能力。例如對具有獨特文化價值的非物質文化遺產，包括民間文學藝術、民間手工技藝、傳統民俗風情、中西宗教文化等，進行挖掘和保護，融入文化旅遊和創意產業發展之中，展現澳門的獨特地域文化。

在全面系統地分析澳門半島的空間特色、環境品質、建築特色、設施水準等因素的基礎上，採用區分不同城市設計特徵區域的手法，按照每處地點和建築的特徵，提出詳細的、有針對性的

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

旅遊管理措施。將澳門半島重要的世界文化遺產公共空間以及公共服務設施，通過步行系統串聯成為文化網絡，使“澳門歷史城區”成為具有活力和特色的城市區域。同時，最大限度地利用澳門內港地區原有的水上街市、舊貨運碼頭、倉儲設施、宗教文物等物質資源和人文要素，結合濱水腹地的世界文化遺產歷史街區，完善城市公共服務，設計主題步行和公交線路，豐富城市旅遊體驗，促進多樣的社會人文生態的可持續成長。

2014年，中國國家主席習近平首次提出共同建設“絲綢之路經濟帶”和“21世紀海上絲綢之路”的構想。這一跨越時空的宏偉構想，從歷史深處走來，融通古今、連接中外，順應和平、發展、合作、共贏的時代潮流，承載着絲綢之路沿途各國發展繁榮的夢想，賦予古老絲綢之路以嶄新的時代內涵。隨着中國與“一帶一路”沿線國家經濟文化聯繫的日益密切，這一創新的大合作模式對重新煥發古老絲綢之路的生機與活力，實現各自民族復興的偉大夢想，具有劃時代的重大意義。根據國內國際新形勢和新格局，將推進“一帶一路”建設確定為國家重大戰略，也為我國“一帶一路”沿線城市的文化遺產保護帶來了新的機遇，同時也提出了更高要求。

“一帶一路”建設如同一根彩線，把東方文明、西方文明、阿拉伯文明、恒河文明的珍珠串在了一起，構築了一幅人類文明史上的動人圖景。“一帶一路”這條世界上跨度最長的經濟大走廊，發端於中國，貫通中亞、東南亞、南亞、西亞乃至歐洲部分區域，東牽亞太經濟圈，西繫歐洲經濟圈，成為世界上最具發展潛力的經濟帶，無論是從發展經濟、改善民生，還是從應對金融危機、加快轉型昇級的角度看，沿線各國的前途命運，從未像今天這樣緊密相連、休戚與共。伴隨絲綢之路的復興，一幅橫貫東西、共謀發展的宏大藍圖正在鋪展開來。

海上絲綢之路是始於我國，連接亞洲、歐洲、非洲，溝通太平洋、印度洋、地中海的一條巨型文化線路，以我國香港、澳門、廣州、北海、泉州、福州、寧波、揚州、蓬萊、嶗山、煙臺等對外港口為基點，經南海航線向西可通往南

明信片中的澳門昔日風景：媽閣廟　都靈國際出版社出版　澳門歷史檔案館供稿（AH. 082）

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

亞、歐洲和非洲，或經東海航線向東通往朝鮮半島和日本列島。這些縱橫交錯的線路和星羅密佈的港口，構成一個巨大的海上交通網絡，覆蓋了包括我國東南沿海地區、港澳臺地區以及東海、南海、臺灣海峽在內的廣闊的領土、領海和管轄海域。無論在我國疆域形成史上、海上交通史上，還是中外交流史上，海上絲綢之路都具有重要的歷史地位。

在我國，“海上絲綢之路”一般認為始於漢，興於唐，盛於宋、元。史實證明，我國的絲綢連同養蠶、繅絲、織綢等生產技術，早在周、秦時期就已經通過海路傳播到朝鮮，到漢代又從朝鮮傳到日本。同時，在漢代絲綢作為商品也傳播到東南亞和南亞的一些國家。而從考古學上所見的海上絲綢之路，已遠遠超出文獻記載。“早在西元前5世紀前後，中國絲綢就開始流傳海外，其生產經驗和技術也隨之傳播四方，東經朝鮮半島至日本，北越阿爾泰山脈至俄羅斯腹地，西經中亞到西亞，再傳至歐洲，西南則輸入印度，爾後通過海路傳遍東南亞，並遠及歐洲、非洲、拉丁美洲，有力地促進了世界文明和科技的發展。”

“海上絲綢之路”與陸地不同，它以對外港口為基點，其發展取決於造船和航海技術的進步。在宋代，沙漠絲綢之路曾被西夏政權切斷，海上絲綢之路的地位則進一步上昇，在歷史上第一次取代了沙漠絲綢之路的“統治地位”。特別是宋高宗時期組建艦隊，改善港口，在海岸線上每隔30里建立燈塔導航設施系統，中國進入海外貿易的黃金時代。明代大航海家鄭和從1405年至1433年曾先後七次率船隊遠航，經歷了三十餘國，最遠到達非洲東岸和紅海沿岸港口，每到一地都以中國的絲綢、瓷器等物換取當地的特產或饋贈當地的國王。

另一方面，隨着15世紀末開始的航海熱和“地理大發現”的深入發展，以葡萄牙人為首的歐洲人南下大西洋，繞過好望角，穿越印度洋，陸續抵達印度果阿、麻六甲、東南亞和中國東南沿海地區。1557年，廣東布政使司正式批准葡萄牙人留居澳門，從此前來探險獵奇的洋人“趨之若鶩”。在那些先驅者中，除了軍人、商人，還有傳教士。洋人在經商傳教的同時，也為傳播西方文化創造了條件。1563年，澳門的天主教徒已有相當規模。至少在1569年以前，澳門已經建起三座原汁原味的西式教堂。此後葡萄牙人漸至“築室建城，雄踞海畔若一國”。這個臨時性制度安排，不僅開啟了中國與葡萄牙之間關係的新時代，而且開啟了東西方經濟文化交流的新紀元。

澳門位於珠江口西岸，三面環海，北與珠海拱北接壤，西與珠海灣仔和橫琴島一水之隔。澳門進入世界的目光，始於16-17世紀的海上貿易。作為海上絲綢之路西方在中國最早的登陸點，四百年來，澳門逐漸由漁村小島發展成為國際著名的商貿城市。這些最早登陸澳門的葡萄牙人，以及後來源源不斷東來的西方探險者不斷蠶食、擴大居住範圍，澳門逐步成為西方世界進入遠東、抵達中國大陸的橋頭堡和一個重要基地。在以意大利人利瑪竇為代表的耶穌會士前赴後繼的不懈努力下，西方文明的成果得以源源不斷地向華夏大地移植。後來，葡萄牙政府正式向中國政府承租了澳門，按年交租，正式委派總督，正式採納西方的政治制度、法律制度和文化、教育體制，一個早於香港數百年的西方“飛地”在遠東形成。

在這塊獨特的土地上，留下了許許多多中西文化交融過程中的首創之舉。例如，澳門是中國第一家西式醫院的建造地、第一所近代大學的創辦地、第一座西式劇院的誕生地、大批西方文獻的首次傳入地，也是羅馬教廷在中國成立的第一個教區；與此同時，還是第一本外國人繪製的中國地圖集的誕生地、第一批中文經典譯成西文的發源地、中國第一個出國留學生的派出地、中國領土上第一份西文報紙出版地等。正是這林林總總的許多歷史“第一”，更加上離島路環陸續出土的新石器時代敲擊器、尖狀器、石錛、水晶飾物，殷周時期的T形石英環玦，先秦至秦漢的夾砂陶、白陶、彩陶片，漢代至六朝的五銖錢，唐宋至明清的各色瓷器碎片等考古出土文物，共同累積成澳門歷史文化資源的豐碩寶庫。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied,
in whole or in part, without the written consent of IC.

清代之後，隨着東西方貿易及文化交流的不斷擴大，澳門在西方的重要性越來越顯著。在清政府不願更多開放沿海港口的情況下，西方許多國家也開始更多利用澳門這個登陸中國最方便的前沿。此後漫長的兩百年間，西方的思想觀念、文化以澳門為中心向內地不斷擴散、滲透，而在這個“東西方相互發現”的過程中，澳門始終處於非常重要的地位。海上絲綢之路不僅是東西方之間的物種傳播之路，商貿流通之路，而且是文化、藝術、宗教和科技交流之路，更是沿線諸國各民族不斷增進瞭解和友誼之路。作為中國與西方交流的最早視窗，澳門在中西交流史上的地位舉足輕重。同時，澳門處於海陸交通的便利位置，中西方文化在這裡交融後向外輻射。

從開埠直到1840年的約三百年間，由於獨特的歷史及地理位置，澳門一直是中國對外貿易的開放港口和東西方國際貿易的中繼港。其間，澳門的經濟結構主要是轉口貿易及傳統手工業。租居澳門的葡萄牙人以此為基地，大力開展澳門與印度果阿直到里斯本，澳門與日本長崎，澳門與馬尼拉直至墨西哥、秘魯的國際貿易，形成了以澳門為中轉港的全球“大三角”貿易圈。鴉片戰爭以後，香港淪為英國人的殖民地，隨着香港地位的上陞，澳門的地位逐步下降，在貿易往來、文化交流等方面逐步讓位於香港。

20世紀70-80年代，由於澳門擁有出口配額的優勢，港澳往來方便，加之澳門具有低稅的投資環境，大量港商將澳門作為傳統手工業的生產基地，以製衣業、紡織業為主體的製造業極其輝煌，曾一度佔澳門GDP的近37%。然而隨着香港轉口貿易的興起以及內地的經濟發展，90年代初期以來，澳門的加工企業逐步轉移到內地，國際貿易地位被迅速崛起的香港取代，出口加工及港口貿易迅速衰落。此外，由於澳葡政府長期實行“無為而治”，澳門經濟進入了多年的低迷期。回歸前，澳門經濟已經連續四年負增長，進入了經濟

明信片中的澳門昔日風景：澳門市政廳（約1890年） 香港 Graça & Co. 出版　澳門歷史檔案館供稿（AH. 016）

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.

低迷期，失業率上昇，社會治安持續惡化，對經濟社會穩定發展構成了嚴峻挑戰。直到1999年，澳門回歸祖國才讓澳門被世界重新認知。

四百多年間，在澳門歷史城區內，來自葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國、法國、意大利、美國、日本、瑞典、印度、馬來西亞、菲律賓、朝鮮甚至非洲地區等不同地方的人們，帶着不同的文化思想、不同的職業技藝、不同的風俗習慣，在城區內蓋房子、設教堂、修馬路、築砲臺甚至建墳場，展開多姿多彩的生活，包括各類文化活動。在這種機遇下，澳門成為當時中國接觸西方文化的橋頭堡。與此同時，居住在澳門的外國人，也以各種方式向世界各國介紹中國文化思想與生活習俗，使澳門成為外國人認識中國社會和中國人的門戶。這些寶貴的生活經驗和歷史記憶，也成為海上絲綢之路興衰歷史的真實見證，構成各國民眾共同的精神家園。

澳門回歸祖國後，由於國家不斷給予澳門相關特殊政策，加之旅遊博彩業和相關行業的快速發展，澳門經濟進入最快增長的歷史時期。其中2003年，中央政府與澳門特區政府共同簽署〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係安排〉，使澳門製造的產品進入中國大陸免關稅。近年來，國務院批准的〈橫琴總體發展規劃〉、〈珠三角改革發展規劃綱要（2008-2020）〉開始實施，〈粵港澳基礎設施專項合作規劃〉等專項規劃實質推進，使澳門正站在一個新的歷史起點上，國家對於澳門的未來發展寄予極大的期望，作為全球最具特色的大都市圈的成員之一，澳門以其獨有的魅力和優勢，躋身區域和國際舞臺，具有難得的發展機遇和美好的前景。

今天，澳門仍然保持着世界上最開放的經濟體系，這一城市特色應長久保持，並不斷完善。澳門位於珠江口灣區的最南端，其發展從來沒有獨立存在於灣區之外。經過三十年發展歷程之後，珠三角的資源配置處於新一輪的重組和整合狀態中。以“雙轉移”、“科學發展、先行先試”、“區域經濟一體化”等發展理念和思路，應對新的世界經濟環境和地區可持續發展遠景。以“世界旅遊休閒中心”為目標的澳門，與香港和灣區城市群之間的關係較過去更加緊密。基礎設施一體化和利益共同化，使澳門面臨着新的區域角色選擇。如何化被動優勢為主動優勢，在區域尺度看待澳門的設施、人口和承載力問題，由“彈丸之地”走向“廣闊天地”需要澳門發展思維的跨越式轉變。

從世界文化遺產保護的角度分析，“澳門歷史城區”需要穩步實施有機疏散，主要是疏散附加在澳門半島的過度功能。梁思成先生所提出的“跳出老城，建設新城”的思想，對於“澳門歷史城區”保護來說也是有效的規劃策略。澳門包括澳門半島和氹仔、路環兩個離島。長期以來的填海工程，使氹仔和路環已經連成一體，正在建設路氹新城，目標是建成一個綜合的休閒度假勝地，包括酒店、渡假、博彩、體育、教育、生態保育及配套設施等。其中路氹金光大道項目由七家堪稱世界品牌的酒店企業聯合實施，借助氹仔和路環兩個離島之間的連貫公路與填海區，佔地面積約0.8平方公里，全部建成後將包括二十家大型現代化酒店，約能提供六萬間客房。路氹新城的建設不但為澳門建設世界旅遊休閒中心提供重要的支撐，而且將有效疏散澳門半島的建設壓力。

目前，列入《世界遺產名錄》的項目集中在澳門半島，但是在氹仔島和路環島上也留存有豐富的文化遺產資源，亦應給予重視。在氹仔島，氹仔歷史街區以市場、教堂、傳統民居和住宅博物館為主要節點，形成以展示澳門傳統生活面貌為主的步行街區。根據街區空間尺度和建築風貌，可以將氹仔歷史街區視為最能體現澳門離島傳統特色的適於步行的整體空間，一些重要的遊覽線路可以完全的步行化為最終目標。在路環島，路環歷史街區在維護現有步行街道格局的基礎上，拓展步行區域，與兩側的建築修繕、維護、功能活化同步推進。同時，對於路環島來說，應重點保護文化遺產及其與自然環境所構成的整體空間關係，保護路環村建築的宜人尺度、九澳痲瘋病院建築與自然環境的協調關係。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied,
in whole or in part, without the written consent of IC.

如今，澳門正在努力發展旅遊、休閒、會展、中醫藥、文化創意等產業，朝着經濟多元化的目標努力邁進。隨着澳門適度多元化產業發展的需求，澳門和珠海一體化不僅可以帶來總體佈局的擴大，更重要的是資源的統籌優化利用。諸多新的基礎設施建設計劃，近年來集中出現在這一地區：港珠澳延長線、廣珠城際線、廣珠鐵路、沿海鐵路、太澳高速、港珠澳新口岸。特別是連接珠海、澳門和香港三地的港珠澳大橋建設進展順利，屆時粵港澳三地將縮短至半小時車程。澳門和珠海擁有共同的海岸線、共同的商務會展和旅遊業、共同的世界地理區位。借助港珠澳大橋的帶動效應，橫琴作為各種先進產業集聚的國家級新區，已經開始顯示出強大的發展潛力。

未來幾年，將是澳門城市協調發展的關鍵時期，澳門需要一個具有戰略意義的綜合性發展規劃。以旅遊和休閒作為城市核心價值的澳門，需要將目光主動和先期投向世界，由易貨港、製造業基地、博彩之城，向更加多元、鮮明的世界城市角色發展。相比其他國家一些獨立奮鬥的城市，澳門最突出的是區域優勢，澳門不僅僅是一個孤立存在的特色城市。澳門所具有的城市功能是中國和東南亞地區罕見的特色功能，現狀的特殊性在於它的文化歷史積澱和社會經濟的輻射能力。土地資源短缺是澳門可持續發展的最大問題，因此澳門更需要以應對世界競爭的戰略眼光，善用區域資源，成為中國特別是珠三角連接世界的橋樑，加入到“一帶一路”的行列，並在其中發揮積極作用，這是實現澳門世界夢想的必由之路。

今天，人們對文化遺產事業的企望越來越高，從最初動員國際社會保護那些日漸消失的具有全球突出的普遍價值的文化遺產，到通過文化遺產事業去發掘和增進人類的相互交流與融合，保護共同的文明，實現全人類的和平、合作與發展，應運而生的“文化線路”類世界文化遺產受到普遍的推崇和鼓勵。2006年和2012年，國家文物局兩次將海上絲綢之路列入世界文化遺產預備名單。目前泉州、寧波、北海、福州、漳州、南京、揚州、廣州和蓬萊等一些城市的眾多文化遺產項目名列其中。在海上絲綢之路申報世界文化遺產方面，不能缺少澳門的獨特作用和應有地位。澳門特區政府在進一步做好“澳門歷史城區”的反應性監測和保護管理工作的同時，應進一步加強同內地世界文化遺產及其他文化遺產保護管理機構的交流，介紹和推廣“澳門歷史城區”保護管理的先進經驗和做法，為整體提高我國世界文化遺產保護管理水準做出積極的貢獻。

近年來，內地與澳門在文化遺產保護和博物館建設方面的合作也不斷得到加強。2011年12月，國家文物局與澳門社會文化司簽署了〈關於深化文化遺產領域交流與合作的諒解備忘錄〉，雙方組成工作組，每年定期舉行工作組會議，評估和商討展覽交流、世界文化遺產地監測和管理、文物保護、專業人員培訓、打擊文物走私等領域的合作情況和工作計劃，雙方交流已經進入機制化和常態化的新階段。2013年7月，故宮博物院與澳門民政總署簽署了〈戰略合作意向書〉，通過持續舉辦文物展覽，將中華文化的精髓以文物史料的形式展現給澳門民眾，讓澳門同胞更深入地瞭解中華民族的歷史文化，更好地瞭解祖國的發展歷程。

今天，澳門正處於新的歷史起點上。在社會發展的歷史長河中，十年祇是微不足道的一瞬。然而，就在這短暫的時間裡，澳門世界文化遺產保護實踐一路走來，踏出了一條前人未曾涉足的蹊徑，取得了舉世矚目的成果 。時光還將流逝，歷史還將延續，還有更多的十年正在召喚，相信在澳門特區政府的領導下，澳門各界人士齊心協力，一定能夠開創澳門更加美好的明天。儘管我們無法詳盡描述十年或二十年後澳門世界文化遺產的保護狀況，但是有一點毋庸置疑，即在未來的漫長保護征途上，澳門世界文化遺產保護會越走越穩，越走越好。

© 2002 Cultural Institute. All rights reserved.
Under the copyright laws, this article may not be copied, in whole or in part, without the written consent of IC.