

澳門城建設的發展

城市規劃面面觀

馬薩皮納*

城市規劃與城市文明

城市規劃是人們智慧的一種實踐與應用，是對現實與成規的挑戰。由於它表現得更多的是人們的體驗，而非知識，所以它並不能被某些城市建築設計師所壟斷。相反，它是屬於我們大家的事業，城市建築設計專家們祇不過是人們“集體智慧”的重要傳授者和維護者。

凡爾賽、巴西利亞、巴賽隆納、伊斯坦布爾、柏林等大都市的建築是集中體現千百年來的帝王、總統、君主、教皇、宗教領袖以及獨裁者們的權力及意志的範例，作為身居這些城市的市民的意志和意見卻從未有人聽取過。

伏爾泰（Voltaire）說過，歷史既是帝王們的也是侍候他們的僕人們的意志與行為的產物。

然而，直到今天，儘管社會已經歷了一次又一次的民主選舉運動，但廣大市民的意志和意見仍未受到所謂民主的執政者的尊重。

城市規劃同時也是一門學問、一種管理技術、一種展示多學科知識和整體構思的旨在遵循整體戰略來平衡發展各個地區和規劃各個地理空間的政策。

任何一個地區的建設規劃，首先要圍繞族人及其福利、人與周圍環境之間的相互影響這個中心來思考，要想到如何為每個公民提供一個和諧的生活空間和良好的生活質素，同時還要保障其個性能夠在富有人性的環境中得到發展。

一般說來，在令人神往的政治條件下，城市規劃總是應該體現民主的特點，應該顧及整體性、功能性和前瞻性，應考慮到各種包括個人的和集體的決策權力的存在，因為這些因素影響族人們生存空間的規劃和佈局，影響族行政管理體制的特殊性以及社會、經濟和環境條件的多樣性。所以，理想的城規劃必須綜合考慮這些因素，盡可能使它們之間得以平衡與協調。

城市規劃中完美地利用地理空間，無疑有利於提高居民的生活質素，有利於改善社群之間的關係，有利於保護環境和保護能源，還可以減少未來可能發生的社會衝突，從而以一種對自然資源的負責任的管理來滿足不論是一個大地區還是一個小地區的人民的共同願望。

城市規劃由於是一種預先構思（或者說預先策劃）的、富有“冒險性”的行為，所以它可以將人們在未來可能進行的各種活動匯集起來加以綜合考

*João Vicente Massapina，建築師，1980年里斯本高級美術學院學士，1982-1990年在葡國阿連特茹地區多個市政機構參與城市建築規劃活動，其後三年作為自由職業者工作，從1994年起到澳門市政廳工作，現已返回葡萄牙工作。本文是作者獲澳門前文化司署第6屆（1998）學術研究獎學金的報告改編稿。

慮，令所有的村、鎮和城市具有自身的獨立性和特點，並盡量符合當地主要權力擁有者的強烈意願。

城市規劃甚至也可以說是一整套能夠令城鎮及村落組織起來維護各自風俗習慣和傳統的佈局；但由於它與當地的實際，特別是政治權力息息相關，所以它往往是這一權力之意志的體現。

然而，這裡所說的“權力”，對於城市規劃來說卻是一個很大的衝突，因為執政者們對他們的承諾和行為往往是不負責任的。

數世紀以來，城市規劃始終是社會經驗有時是符合科學的社會經驗的無數方法的匯集，而更多的時候則是當權者、執政者按照自己的意志和承諾所作出的能動行為的體現。

讓我們來看看以下的事例吧：

專家治國論的城市規劃——這是一種戰略性的短期規劃，優先考慮經濟效益，強調城鎮的快速發展，尤其強調大城市的第三產業和行政管理中心的建設規劃，但它忽視農村建設，因而在實踐上導致城鄉差別的加劇。比如東京、新加坡、巴伐利亞等城市的情況。

國家城市規劃——這是一種中、長期規劃，旨在解決住房的缺乏問題，因而在一定程度上有助於改善工作單位位於城市中心的勞動者的住房條件；這種規劃有利於更大地提高勞動力的工作效率，但可能造成許多社會住房長期空置無人居住。比如莫斯科、馬格德堡（Magdeburgo）、布宜諾斯艾利斯等城市的情況。

公眾參與型城市規劃——這種規劃具有靈活性，不強加於人，管理有透明度，注意直接聽取所有可能對城市和農村的建設和發展做出貢獻的人士的意見。比如巴黎、馬德里、博洛尼亞（Bologna）等城市的情況。

如今，越來越多的社群正在由民主選舉出來的地方當局的指導下，通過或多或少的直接對話形式，積極地參與涉及城市管理的各種活動。這無疑是管理好城市的必要條件，因為這樣可以通過討論交換各自的看法和主張。

里斯本市卡薩爾溫托素鎮（Casal Ventoso）的

市政改造以及萊里亞市（Leiria）的固體廢物焚化中心的改造就是市民參與規劃的範例。當然，那裡的地方當局——市政廳在其中仍然起主導作用。

這一公眾參與管理城市的模式，目前實際上已在全歐洲實行。它首先於70年代初，分散地、甚至是自發地伴隨著著名的“Advocacy Planning”的生態運動，出現在一些盎格魯-撒克遜國家裡面。如今，不管是某個地區觀念激進的或是保守的機構，都在成功地實施這一模式。

在如何看待這一模式的問題上，學者們的評論與普通百姓的看法早就合二而一了，從而使昔日存在的種種意見一致起來，並導致產生一些重視民眾福利的很有價值的城市規劃體系。如今，在這些規劃體系的指引下，正在不斷地從時間和空間上誕生和復活一座座突出自身特點和價值的新興城市，從而向那些堅持傳統的、實際上是保守倒退的所謂“公共工程”設計觀念發出了針鋒相對的挑戰。

各種分歧之所以能在這種城市規劃模式上取得一致達成妥協，根本的原因就在於它重視保持城市的價值和特色。根據這種模式的理念，興修一座橋樑與復活一個古代城區具有同樣的重要性。

城市管理

那麼，管理城市的責任究竟屬於誰呢？或者說，究竟該由誰來對一個城市實施管理呢？

從歷史上看，無論是對大城市的管理還是對小城鎮的管理，都總是被中央政權所把持。葡萄牙的城市規劃歷史，儘管還有待於人們去書寫，但有一點已經一清二楚：它總是同權力密不可分，第一共和時期與“新國家”時期尤其如此。

第一共和時期雖然對議會民主進行了嘗試，但從1926年5月28日起，葡萄牙因受到意大利和德國的影響，又開始實行法西斯式的獨裁專制統治。

於是，城市規劃祇能伴隨當時歐洲盛行的觀念和方法發展。這種觀念強調古典建築風格，強調所謂“風格的純潔”。這從當時在城市中修建的從威嚴的司法大廈到各種城市建築以及屬於不同社會階

層的民居中都明顯地反映了出來。

當今的葡萄牙是處在一個日益商業化的和新自由化的、極力主張大聯盟的歐洲之中；那裡正在系統地拋棄社會福利原則和公民的生活質素原則，那裡的人民正繼續生活在（更確切地說是繼續倖存於）缺乏最起碼的可接受的生活條件之下。

通過民眾的參與不斷更新的民主制度往往被一些不切實際的政治主張所歪曲，從而導致當地人民總是生活在期望中，生活在對自己會有一個更好的未來的期待中。人們之所以有這樣的期待，因為當今的現實是國防政策和軍備競賽這些東西凌駕於民眾的吃住、教育、文化和生活環境之上，到處都在進行戰爭和鼓吹戰爭，社會不滿在日益加劇，經濟發展的不平衡性每時每刻都在發生，人民的生活質素天天都在惡化，因而導致老一點的人要求進行生存改革，要求改變貧困狀態，年輕一點的人要求進行社會改革，增加就業機會的呼聲越來越高。

雖然我們說當今許多城市的發展前景暗淡，狀況在惡化，因為那裡充滿了暴力和青少年犯罪，但也有一些例外，那裡的市政建設和城市規模或許有利於另外一種更有質素和安全感的生活方式。

比如里斯本的西亞多區（Chiado）和巴黎的馬拉依斯區（Marais）富有集體智慧的市政改造就是一些例子。那裡的古代聚居區和歷史中心受到保護，原住地市民許多被遷到市郊，主要發展第三產業，優先建立商業中心，開闢大面積的商業區，開設食店和快餐館等。不過，過去這裡存在的市民間的鄰里關係如今已不復存在了。

葡萄牙的城市規劃，可以說自存在以來，就從沒有忘記對大規模的交通和相關道路的精心設計，就基本上遵循以杜阿爾特·帕謝科（Duarte Pacheco）為代表的所謂“公共工程”的理念。他的這些建築理念就是在1974年的“4.25”運動之後仍然由許多屆政府繼承了下來。其主要特點是優先興建城市公共設施，如橋樑、馬路、街道及大型公路網絡，但忽視公眾的參與，並常常以損害真正的土地政策和城市建築維護修葺規章為代價。

今天，市民們已經漸漸主動承擔起關心所在區

域的市政規劃了，這在一定種程度上“減輕”了中央政府的某些職責，並促使當局做出更符合市民心聲的決策，從而在某種意義上推動了行政管理機構的現代化。

不過，從整體上看來，時至今日所實行的城市管理所體現的基本特徵，仍然是強調市區或市區之間的規劃，仍然是中央政府握有大型市區規劃的實施許可權和製作大型工程預算方案的許可權。

雖然現在出現了許多區域設計規劃的選擇方案，而且涉及這些方案的政策性討論一直在進行，但如今在實施的，仍然是建立在地方自治機構擁有更大、更多決策許可權之基礎上的、有效地分散既定的中央權力的真正的地區化方案。

澳門

澳門是一個浸透於中葡兩國傳統和習俗的城市。然而，在城市發展方面，卻為世人樹立了一個本不該樹立的榜樣。

因為，即使在“4.25”運動之後，地方自治機關的市政自治權和政策還是沒有得到完全的貫徹，市政廳雖然負責管理衛生方面的有些也是非常重要的工作，但在城市管理方面仍然沒有任何決策權。澳門城市規劃中缺乏民主性，在我看來，已經造成了嚴重的後果，因為所有的城市規劃決策都是根據每屆總督的發展綱要做出來的，而每位總督的明確目標都是要在其任期內在本澳留下自己的“印記”。

特別是像澳門這樣的中等城市，如果在過去能考慮到它的特殊性，在城市規劃和管理方面本來是有許多東西可發現的和有許多事情可做的。如今，若要做到這點，最簡單的和時刻都可更新的方法，就是一定要注重城市的功能效益和公眾的參與。祇有這樣，澳門纔能成為一個公眾不斷參與城市規劃和管理的好榜樣。

澳門的城市發展

15-16世紀時期，澳門的城市規劃和建設沒有任

何指導原則可循。

那時澳門市的發展就是根據實際需要，主要解決一些涉及供水、市內下水道和固體廢物處理等老大難問題，以便具有最起碼的衛生條件。

那時澳門的地產業發展等於零，新興建築無非是政府和其他行政管理機構的處所，市民住房建築不被重視，因為他們特別是華人的居住條件相當簡陋。

直到20世紀20年代，在澳門城裡纔有了一系列的建築；所有這些建築物都具有一定的建築藝術價值，與臨近的前英國殖民地香港形成鮮明對照。

可惜的是，澳門後來被葡萄牙“新政”所拋棄，財政拮据，祇得在重重困難中掙扎，因為那時里斯本的財政預算基本上都用到了安哥拉和莫桑比克這兩個殖民地身上，葡萄牙中央政府從那裡可在農業和地質業方面獲得鉅額的利潤。

在這種情況下，尤其是在衛生方面，問題變得越來越嚴重，許多有價值的建築都因年久失修而被毀掉。雖然如此，但仍然有不少重要的、具有特別風格的建築物、生活環境和場所被保留了下來。

到了上世紀60-70年代，由於非洲殖民戰爭愈演愈烈，許多非洲人、特別是莫桑比克人湧進了澳門，從而使澳門市的人口迅速增加。由於這種情況，加之那時又受到香港發展壓力的影響，澳門的城市建設纔又得到一定的發展。

1974年“4.25”運動之後，葡萄牙第三共和立憲政府鼓勵公務人員到澳門，從而開始了本澳長達二十年左右的“迅速發展”時期。

在這段時期中，由葡萄牙總統任命的歷屆澳門政府總督所推行的政策，基本上都將行政管理機構的重組以及城市的基本建設放在優先的位置上。不過，與此同時，他們仍然總是忽視本澳的城市規劃和合理佈局之政策。

這些被任命的總督，大部分都是軍人出身。他們雖然實施了一系列所謂的“發展計劃”，但都不重視澳門城市的規劃。

在政治上他們雖然對一些企業家做出了退讓，但往往忽視了扶持本澳的紡織業發展；這一行業在本澳的規模雖然不大，但在各行業中是處於領先地

位。由於這樣，就造成澳門預算收入大部分都來源於博彩業。此外，由於房地產業發展的巨大壓力，令當時在澳門還具有相當重要性的農業徹底崩潰。

儘管這一切，今天的澳門仍然是一個具有自身特點的城市，這裡至今仍存在妖當年進行大發現冒險的葡萄牙人留下的痕跡，存在妖古代城市建設留下的業績，還存在妖許多幸好因為建設方面的困難和出入之需要而尚未被毀壞的無數小巷、胡同以及小角落。

特別是議事亭前地，不僅是古代澳門的中心，也是今天澳門最熱鬧最繁華的市區場所。它是昔日澳門議事會的創舉之一，被“鑲嵌”在一個個並不很高的、但十分精美的建築群之中。

現代的城市規劃理念並不讀成在時間上和空間上都毫不觸動古代留下來的城市，並不讀成就讓它死板地呆在一旁，更不讀成讓它抗拒任何現代的發展，不管任何人有妖甚麼樣的保護古代城市風貌的藉口。

澳門半島以及由仔和路環兩海島，由於地勢條件以及昔日戰略的需要所決定，其建築物基本上都面向江和海，從而造成了它的一大文化特色。不過，這一特色光彩，已經在時間上和空間上有所喪失。

城市建設計劃

一般說來，所謂城市建設規章都是反映一個城市的脈搏跳動的，都是提供制定市政規劃行之有效的法律措施和政策的。

而任何一個城市建設計劃則應該是集體工作的成果，當然建築設計師在其涉及多學科的所有工作中始終都扮演妖重要的角色，同時還應有適當的機制來保障他們在不損害規劃方案之基本精神和原則的前提下靈活地發揮其自身的獨創性。

一個有妖眾人參與的城市建設計劃將有助於和諧地發展，比如澳門、羅安達、聖多美或馬普托這樣的城市。如果沒有這樣的計劃，就會出現“瘋狂性現代化”的城市發展，就可能毀壞歷史名勝，並導致毫無科學地、毫無規矩地出現大批劣質的建築物。

澳門在過去也的確發佈過一些叫做“城市規劃

通告”的文件，這些文件或好或壞地指導過澳門市和兩海島的土地佔用及市政建設行動。

但與此同時，對於城市建設方面那些比較難以處理的問題，由於一直沒有制定出一部《城市法》來規範其不正常情況，祇得單純地按已有的《澳門城市建設規章》來辦理，而這個規章大體上是《葡萄牙城市建築總章程》的翻版。

從上述便可看出，本澳過去並不存在任何真正具有法律效力的、關於城市規劃法則的法律指導方針。因此我們不難得出這樣的結論：在澳門這座城市裡，過去因為一方面沒有適當的法律可循，另一方面存在狹過份的容忍態度，所以令人感到十分遺憾地出現了許多不適當地佔用城市土地的個案和質量成問題的建築物的惡例。

弗雷塔斯·多·阿馬拉爾（Freitas do Amaral）教授，從一定意義上說，是葡萄牙的一位優秀的城市規劃法律專家，他曾經撰寫和發表了一部關於城市規劃法例的作品。但十分遺憾的是，他的這部作品並沒有得以對本澳的城市管理、對本澳的建築設計師行業以及涉及本澳城市佈局和規劃的方方面面產生影響。

由於這一立法方面的空缺，加之行政當局常常隨意做出某些有利於私人建築商的決定，結果在靠近海邊和江邊出現了不少不適當的建築物，從而導致某些尚存的具有文物價值的建築遭到不可補救的毀壞，導致地產界產生腐敗，更導致本澳某些城市文化特徵的喪失。我們今天祇得面對這一既成事實。

當時的當權者經常關心的祇是如何修訂和更新一份有不少差錯和遺漏的城市地籍，因為那是當時獨一無二的一份供警察維持治安使用的文件，其中包括一些最新的交通平面圖和經過簡單修正的街道準線圖。

1967年，法國透過其《土地法律》對《城市規劃法》進行了修訂，並據此制定出了多個土地佔用計劃和開始了城市規劃指導大綱的實施。通過其後大約三十五年的不懈奮鬥，這一相當艱巨的任務基本完成，其結果令所有的公民都能接受，既符合個人和私營企業的利益，也滿足了公共機構的需要。

澳門市也曾經出臺過兩個已獲通過的城市發展計劃：《南灣城市建設計劃》和《外港新填海區市政建設計劃》。

前一個計劃制定得很有條理性，其中確定了一系列市政設施和規劃了一個居住區，這不僅標誌著澳門的新發展，同時也體現了這種發展與這座古老城市、特別是南灣市區的富有浪漫主義風格的一系列建築群體和公共休閒場所完全融為一體。

後一個計劃結構嚴謹，繪圖精細，巴西人將其稱作“楷模計劃”；不過，它清晰地體現的是巴羅克式的建築風格，設計呆板壓抑，這無疑是當時本澳的葡萄牙行政當局倡導的市政理念所造成的主要錯誤之一。

對於澳門來說，尤其值得強調的是：如果能從它的地域狹小和人口過多這一實際出發制定出一個好的城市建設計劃，就等於為本澳的城市生活質素的改善提供了一個保障；也祇有這樣，纔有可能使各種社會設施平衡地分佈於社會、經濟和文化的各個領域，纔有可能使這些實施與各居民區和諧地融為一體。

對於城中被認定為古城區的地帶，應該給予充份的關注，要對其環境進行重新評估和保護，但又要避免建立過多的“保護區”；這種帶有法律性的措施事實上早就被城市規劃設計師們所否定，因為它會更快地增加“保護區”周圍的土地和建築物的壓力。

澳門應該制定出一系列保障其城市發展的措施，其中必須包括完整的城市規劃準則。

還應當制定出一個令公眾能不斷參與市政建設的計劃，這將是對上面提及的現存種種問題的回應。這個計劃在時間上應該是靈活的，應保障民眾有表明態度和提出建議的機會，應有防止過份現代化的措施。

一個好的城市建設計劃所擁有的各種資源總是涉及包括政治領域在內的多學科範疇，並體現決策者的認知能力和行動意願。

從哲學觀點來看，制訂一個城市建設計劃，就意味狹選擇一些有時可能不符合激進者意願的建議和解決方案來重新規劃和佈局一個城市；而且在大多數

情況下，就是對當權者的政治態度和實踐的反應。

讓所有人都參加有益於健康的城市規劃全過程便是維護一個民族、一個國家或一個地區的集體智慧，就是體現制定者的環保意識，就是注重其規劃質量和主動接受民眾的批評與監督。

結 論

澳門因地處沿海水域，所以它最初就是憑藉這一優勢發展起自己的城市的。當時，東西方商人在這裡進行狹範圍廣泛的貿易往來，而且成交額與日俱增；他們為了保衛自己，便開始在這裡建立起一些軍事架構；隨後，西方耶穌會士也紛紛來到這裡。

葡萄牙當權者從未鬆懈過澳門的城市發展，特別是在20世紀70年代以後。

澳門從未得到過葡萄牙各屆政府在財政和經濟方面的支援，即使在1974年“4.25”運動之後。

澳門的發展基本上靠的是博彩業及其它以贏利為目的的行業收入的支援。

指導澳門城市建設發展的立法工作從未受到本澳各屆政府的重視，他們從來就是將這一工作放到次要的位置上，而把自己的主要注意力集中到大型公共工程的投資上，其實他們所抓的有些工程沒有貫徹任何城市規劃的準則。

在本澳的法制建設方面，上世紀30-40年代，本來創造了最多的機會，可以利用來制定一些關於發展本澳城市建設和維護一切有紀念意義的建築物的規則和措施。

一個城市的成功，不但是其管理者的成功，也是一種文化政策的成功，一種應受到尊重和保護的一致性、特殊性的成功；同時還表明生活在這個城市中的所有的人在權利和尊嚴方面都是平等的。

每個城市都是全球財富的一個組成部分，這並不是因為它或許擁有某種紀念性建築物或宮殿，而是為它具有整體規劃價值、環境價值、政治及行政管理價值。因此，保護和維修其建築整體，應當成為人們每天優先要關心和要做的事情。

如果我們忘記了不斷改善生活在其中的人們的

居住條件以及指導其獲得相應發展的各項城市規劃原則和理念的話，僅僅滿足於將辛特拉（Sintra）或澳門申請列入世界遺產將沒有甚麼大不了的意思。

辛特拉不僅是宮殿，同時也是卡森、特爾森納和馬薩馬等市民聚居區。同樣，澳門也不僅是聖保羅教堂廢墟的殘留物，同時也是黑沙環區一座座居民建築群，也是南灣區的公眾散步休閒區，也是許多新老建築物的有機交融，還有城市空間的井然有序……總之，它是一座城市！

現在，該由澳門特別行政區嶄新的中國行政當局來“品嚐”昔日葡萄牙人所做一切的滋味了。但與此同時，它也應肩負起為澳門這座城市適當規劃出一個日益國際化的美好未來的重任，以便讓這裡的城市生活和市政組織越來越好地體現出我們的現代文明。

澳門這個城市是不可取代的……

但它需要全面的……和完善的的管理；

這不僅是澳門城市規劃面對的巨大挑戰，也是全世界城市規劃所面對的巨大挑戰！

我的家鄉

我從小離開家鄉

在遙遠的異域度過了三十年，

人們曾經時不時對我說：

你的家鄉已經變了……

有一條條大街，有一座座高樓，

如今已成為一座美麗的城市！

當我返回故土時內心激動不已，

我終於又看見了我的累西排！

我的累西排的確完全變了，

有一條條大街，有一座座高樓，

如今已是一座美麗的城市！

難道魔鬼叫人將家鄉變得如此美麗？！

——馬努埃爾·班代拉

黃微現譯