

# 澳門《文化遺產保護法》視野下的考古工作之展望

關俊雄\*

## 一、從文物保護法令到《文化遺產保護法》

自1999年回歸祖國以來，澳門社會繁榮穩定，經濟發展迅速，與此同時，以“澳門歷史城區”（The Historic Centre of Macao）於2005年正式被列入《世界遺產名錄》為代表的文化遺產保護事業也不斷取得了新的成果。事實上，澳門的文物保護工作具一定歷史，在1953年12月10日，官方第一次以書面形式關注城市的文物保護工作，由澳門總督史柏泰（Marques Esparteiro）任命了一個委員會以“確定現有的建築文物”。7年以後，另一位總督馬濟時（Jaime Silvério Marques）任命了一個新的工作組，其工作為“研究和提出適當的措施以保護和重視歷史和藝術文物”。<sup>1</sup>直至1976年，澳門政府頒佈第34/76/M號法令，首次對文化遺產的對象作出定義和分類規定，確定了89項須保存的所鑒定文化遺產，同時規定設立“維護澳門都市風景及文化財產委員會”直接由總督管轄，協助總督推動本地文化遺產保護工作。<sup>2</sup>1984年，澳門政府頒佈第56/84/M號法令取代第34/76/M號法令，對文化遺產作出更精確而全面的定義和分類，制訂了新的文化遺產清單，分為“紀念物”、“建築群”、“地點”三類共84項，同時對每一類文化遺產的保護方法也有比較詳細的規定，還設立了保護區。<sup>3</sup>到了1992年，又頒佈了第83/92/M號法令，新增了“具建築藝術價值建築物”之類別的文化遺產，文化遺產清單亦重新調整為共128項。<sup>4</sup>

\* 澳門文化局，高級技術員。

1. 澳門特別行政區政府：《澳門世界遺產》，澳門特別行政區政府，2005年，第117頁。

2. 澳門第34/76/M號法令。

3. 澳門第56/84/M號法令。

4. 澳門第83/92/M號法令。

澳門回歸祖國後，依照“一國兩制，高度自治”的方針，按《澳門基本法》規定沿用不和該法相抵觸的原有法律，全國性法律除了所規定的11部外，其餘均不在澳門特別行政區實施，因此，澳門仍然按第56/84/M、83/92/M號法令進行文化遺產保護工作。2005年，“澳門歷史城區”成功申遺後，為使其保護能遵守《保護世界文化和自然遺產公約》的要求，並履行相關義務，建構更高層次、更完善的法律框架，特區政府在次年設立文化遺產保護法例草擬小組，專責對當時文物保護的相關法律進行修訂，考慮到澳門經歷了多年來的社會經濟轉變和發展及“澳門歷史城區”已被列入《世界遺產名錄》，並根據相關部門過往在文化遺產保護工作上所累積的經驗和所遇到的困難，草擬小組建議對當時文物保護的相關法規進行全面的檢討。同時，在分析現行法例適用時所遇到的困難中，小組發現如僅對過往文物保護的相關法例進行修訂，將難以全面覆蓋在文化遺產保護方面的所需，也欠缺配合特區未來發展的前瞻性。因此，小組通過參考亞洲及歐洲地區的相關法律和工作經驗，建議為特區重新擬訂《文化遺產保護法》（下文簡稱《文遺法》），法案大綱諮詢文本指出這是旨在保護澳門特區的所有文化遺產及確保未來的文物保護工作得以在具有法理依據的基礎上為之，讓澳門獨有的文化遺產能世世代代地完好地保留下去。<sup>5</sup>最終，在經過兩次的公開諮詢後，廣泛吸納澳門社會各界意見的第11/2013號法律《文遺法》在2013年8月立法通過，並於2014年正式開始實施。

《文遺法》的立法通過對促進澳門文化事業的可持續發展而言是具里程碑意義的事件，而考古工作作為文化遺產保護的重要組成部分，在該法案中有專門的條文對其予以法律的規管，本文將嘗試通過對澳門歷來關於考古工作的法例內容的檢視，對比並思考在《文遺法》視野下澳門考古事業的展望。

## 二、被評定不動產及考古遺產清單的制訂

事實上，早在澳門的第一部文物保護法例，即第34/76/M號法令中，已把考古遺跡及遺物列入保護對象，法令中第一條指出“屬於下

---

5. 澳門文化遺產保護法例草擬小組：《〈文化遺產保護法〉法案大綱諮詢文本》，2008年。

列鑒定的地方、屋宇及物品、被認為係對公共有利的財產，並為澳門所有不分彼此的居民均感到有價值者：……四、具有……考古學或歷史學意義的物品或遺跡之地方；五、在四款所指地方發現之歷史文物。“<sup>6</sup>而第二條明確澳門地區須保存所鑒定為地方綜合性物及屋宇清單中，即有“黑沙灣南部考古分站”一項屬於“考古價值地帶”，這一專案所指的便是“黑沙考古遺址”。

據W.Kelly的調查簡報，香港考古學會於1972年7月到澳門作為期兩天考古調查，在路環島的竹灣、黑沙南、黑沙北、路環村和九澳等五個地點發現了若干陶片及石器，並據此推測路環島存在新石器時代遺存，於是該會在1973年5月，在黑沙進行了試掘，開了6個探方，出土了繩紋、幾何紋夾砂陶片、幾何印紋軟陶陶片、石片、五銖錢以及疑似是唐代的陶瓷。<sup>7</sup>在此背景下，澳門政府頒佈的第34/76/M號法令把黑沙遺址列作保護對象無疑是來得相當及時，然而，令人惋惜和費解的是，縱使在後來的1977、1985、1995、2006年黑沙遺址又進行了發掘<sup>8</sup>，加深了對該遺址文化價值的認識，根據各次考古簡報，歷次工作均有不同的收穫，如在史前地層發現可能分屬不同時期的上文化層和下文化層、出土可復原的彩陶鏤孔圈足盤、出版澳門迄今唯一一部田野考古報告《澳門黑沙》等，而且第56/84/M號法令第四條第一款雖然指出考古遺址具條件成為法定文物：“以下所指者被視為有形的文化財產：A.紀念物：在考古……觀點具有特別價值的紀念性建築物……或結構；……C.地方：人與大自然的共同創作，而按其美感或在考古學……方面具特別價值者；……G 過去及現在的，具對……考古學……而言，被視為有價值的、而屬宗教或世俗性質的所有其他

6. 澳門第56/84/M號法令。

7. W .Kelly, *Coloane, Macau*, Journal Of The Hong Kong Archaeological Society, Vol. IV, No.1 (1973), pp.12-18.

8. William Meacham, *Hac Sa Wan, Macau*, Journal Of The Hong Kong Archaeological Society, Vol. VII, No.1 (1979), pp.27-33; William Meacham, *Hac Sa Wan, Macau Phase III*, Journal Of The Hong Kong Archaeological Society Vol. XI, No.1 (1986), pp.99-106; 鄧聰、鄭煒明：《澳門黑沙》，香港中文大學，1996年；《黑沙發現四千年村落房址》，《澳門日報》，2007年7月21日。鄧聰、鄭煒明主編：《黑沙玉石作坊》，澳門，民政總署，2013年。

財產。”<sup>9</sup>但其及第83/92/M號法令的文物清單中均把黑沙遺址摒棄在外，幸好黑沙所處的路環，其都市化程度和範圍相比起澳門半島和氹仔較輕，否則，該遺址在城市發展的洪流中是否能得到妥善保存尚屬未知之數。

除了黑沙遺址外，澳門目前已公佈曾進行考古發掘的尚有聖保祿教堂及學院遺址（1990-1992、1995-1996、2010-2013年）<sup>10</sup>、大炮臺遺址（1995年）<sup>11</sup>、前海島市政廳地下室石結構遺址（2004年）<sup>12</sup>、顯榮里五號遺址（2008年）<sup>13</sup>、路環船鋪街考古項目（2012-2014年）<sup>14</sup>等，但事實上，隨著第56/84/M號法令於1984年取代第34/76/M號法令，公佈新的文物清單並未有把“黑沙灣南部考古分站”納入在清單以來，直至如今的三十年間，考古遺址再未被納入文物清單的視線當中。

箇中原因，一方面可能由於政府以至公眾對考古遺址尚未真正認識到其重要價值，又或者在制定文物清單時有其他政策因素的考慮，另一方面則是基於法律制度上的制約，因為澳門以前的文物法令中的文物清單是相對固態的，即雖然在法令中列明文物清單，但無修改文物清單的機制，這無疑不利於文化遺產保護工作的可持續性，因為就考古遺址而言，就有可能會隨著新的考古發現或隨著研究的加深而對其價值有新的認知，因此，文物清單是否能及時有效地將這些新發現納入保護是尤關重要的。

9. 澳門第56/84/M號法令。

10. 安東尼·加瓦萊羅·巴依勝著，李長森、陶倍信譯：“關於對澳門聖保祿教堂（聖母堂）的考古發掘”，載於《澳門大三巴遺址：面向未來的豐碑》，澳門文化司署，1994年，第59-62頁；Clementino Amaro著，曾永秀譯“聖保祿神學院和大炮臺：考古挖掘和解讀”，《與歷史同步的博物館——大炮臺》，澳門博物館，1998年，第115-157頁；“高園街發掘逾萬文物碎片”，《澳門日報》，2013年6月29日。

11. Clementino Amaro著，曾永秀譯“聖保祿神學院和大炮臺：考古挖掘和解讀”，《與歷史同步的博物館——大炮臺》，澳門博物館，1998年，第115-157頁。

12. 陳炳輝、趙月紅：“前海島市政大樓地下室石結構遺址考古發掘概述”，《海島迴瀾——路氹歷史叢刊》，澳門，第2期，第6-17頁。

13. 陳炳輝：“Context考古發掘與記錄方法的應用思考——以澳門顯榮里五號房址考古試掘為例”，《香港考古學會會刊》，香港，第16卷，第128-145頁。

14. “吳衛鳴：考古三部曲將適切保育”，《澳門日報》，2014年6月10日。

而《文遺法》中，除了第二條就文化遺產的概念指出“一、為適用本法律的規定，凡作為具有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，特別是……考古……方面，呈現紀念性、古老性、真實性、原始性、稀有性、獨特性或模範性。”<sup>15</sup>表明考古價值一如以往是評定文化遺產的其中一個文化價值上的考慮外，第五條更定義了考古遺址倘若列入文物清單，即“被評定的不動產”中，將屬於“紀念物”或“場所”：“（四）‘紀念物’是指具有重要文化價值的建築物、碑雕、碑畫、屬考古性質的元素或構造體、銘刻、窟洞及含文明或文化價值元素的組合體”、“（七）‘場所’是指具有重要文化價值的人類創造或人類與大自然的共同創造，包括具有考古價值的‘地方’”<sup>16</sup>，而且還就其評定程序、公開諮詢、決定的理據等作出規定，有別於以往缺乏相關機制的情況。

此外，根據《文遺法》第66條第一款第一條，文化局具有“擬訂、保持和更新澳門特別行政區的考古遺產清單”<sup>17</sup>的特別義務，雖然就該清單的規格不及文物清單，法案中亦未有對清單內考古遺產的保護作出規定，然而，清單的制訂進一步顯示出相關部門對統籌全澳考古工作及遺產的責任與義務。

### 三、考古工作的統一管理

考古事業的健康發展一方面端賴於專家學者在研究中的深入，另一方面亦應由政府主動規劃、有序安排在可能存在地下遺存的土地發展前組織學者進行考古調查、評估、試掘，甚至正式的考古發掘工作，而觀乎澳門歷次考古工作，回歸前由澳門基金會、海島市政廳等統籌組織或批准，回歸後則主要由澳門文化局及其轄下的澳門博物館或民政總署及其轄下的澳門藝術博物館組織進行，顯然，並無一個統一的單位負責對澳門的考古工作進行統籌、管理、批准及監督，這源

15. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

16. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

17. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

於過去一直沿用的第56/84/M號法令，其第四條只規定由文化委員會“緊隨著在澳門地區由本國或外國人將來所進行的考古、歷史或人類學工作”<sup>18</sup>而已，從中可見文化委員會關於考古工作的監督性並無法律賦予之權力，而且“緊隨”的作風反映了相關組織工作上的被動和消極，同時造成組織澳門考古工作責任和管理上的分散，不利於對相關考古工作的整體規劃，故此讓考古工作統歸指定部門處理實屬必要，而根據《文遺法》第66條第一款第二條，“促進或許可進行考古工作”是文化局的特別義務，第67條則規定“進行任何考古工作，均須經文化局許可，而有關申請應附同一份詳盡的考古計劃。”<sup>19</sup>雖然，《文遺法》改變了一直以來澳門考古工作未有統一單位負責的局面，但過去由於權責不清而遺留下來的問題仍需思考如何解決，其中之一便是各次考古發掘出土物分藏於不同博物館，比如黑沙遺址的考古文物既有部分藏於澳門博物館，也有部分藏於澳門藝術博物館，也有部分現於路丞歷史館作常設展覽。同一遺址的文物卻由不同博物館收藏，這既不利於統一管理，也影響了整合展示的機會，同時造成資源分散和重覆。

這一現象有著其歷史遺留原因，由於涉及各單位之間的職權範疇，並非朝夕之間可以輕易徹底解決，但《文遺法》中有條文為考古文物統一管理作出初步嘗試，在第60條第一款中指出“具重要文化價值的動產，均為被評定對象，尤其是下列者：（一）考古物……”<sup>20</sup>，可見，考古文物具條件成為澳門被評定的動產，而且基於澳門的考古文物大多分藏於不同博物館，亦吻合第58條就動產的法定保護指出“本章所規定的被評定的動產的法定保護制度，僅針對公共部門持有的動產。”<sup>21</sup>而當成為被評定的動產後，不僅有條文規定了其出境的條件限制，而且就其保存而言，第64條規定：“一、被評定或待評定的動產，應保存在適當的環境；該等動產所屬的公共部門應防止其遭自然或人為的破損、散失或滅失。二、如被評定或待評定的動產破損、散失或滅失，該等動產所屬的公部門應為有關效力，於五

---

18. 澳門第56/84/M號法令。

19. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

20. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

21. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

個工作日內通知文化局及警察當局。三、擁有被評定或待評定的動產的公共部門，應每年向文化局提交一份有關動產的保養及使用狀況報告作記錄。”<sup>22</sup>由此不僅明確了持有被評定的動產之單位的責任，當文物出現破損、散失或滅失時，亦確立了通報機制，而每年有關動產的保養及使用狀況報告的提交則將有助相關部門統一掌握被評定的動產的保存狀況。

此外，昔日的文物法令，雖然也視可移動文物具重要價值，但從未提出清單的制訂及保護的具體措施，第34/76/M號法令第一條指出：“屬於下列鑒定的地方、屋宇及物品、被認為係對公共有利的財產，並為澳門所有不分彼此的居民均感到有價值者：……四、具有……考古……意義的物品或遺跡之地方；五、在四款所指地方發現之歷史文物。”<sup>23</sup>但就其保護只在第四條指出由“維護澳門都市風景及文化財產委員會”分類、組織檔案室、選擇有珍藏價值的物品，並建議將之分配於在澳門設立的博物館。到了第56/84/M號法令，第四條第一款雖然指出：“以下所指者被視為有形的文化財產：A.紀念物：在考古……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；……D.包括在不動產內或曾從不動產內搬移、埋藏或沉於水中，或在考古學……方面有意義的地方被發現者；E 過去及現在的、且具有……考古……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；……G 過去及現在的，具對……考古……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。”<sup>24</sup>但清單之制訂及具體保護上的規定仍舊付闕如之。因此，《文遺法》當中對可移動考古文物的保護之規定，是具有深遠意義的。

#### 四、考古發現的通報處理機制

除了對已出土考古文物的管理和保護外，如何落實對考古新發現，尤其是都市建設工程中發掘到之文物的處理，無疑相當重要，

---

22. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

23. 澳門第56/84/M號法令。

24. 澳門第56/84/M號法令。

而且甚具逼切性的，因為過去雖然第56/84/M號法令第27條第一款規定，“當由於挖掘或其他工作而在公地或私人地段發現遺跡、銘刻、硬幣，或具有考古……價值的其他物品時，將應立即通知澳門文化學會，以及暫停有關工作，直至委員會建議適宜的措施為止。”<sup>25</sup>但在執行上似乎未如人意，昔日澳門都市化過程中存在著不少古代遺存被破壞的情況：1982年在路環九澳灣南面的山谷地帶發現了一幅呈棋盤方格狀的石刻，並在附近發現了一些人為坑洞和一幅似刻劃船隻形狀的岩畫，但由於1990年代初期的基建，估計岩畫所在地已因開山移石而遭破壞；<sup>26</sup>1989年在興建松山隧道時，曾發現明清時期的墓葬，惜因工程關係，在未得到應有的處理前已被毀掉；<sup>27</sup>1993年威斯汀酒店前門的建設，破壞了原黑沙北部的沙堤考古遺址。<sup>28</sup>鄧聰更認為澳門半島的南灣和黑沙環地理形勢和黑沙相似，可能有史前遺址，但也許很大部分都已在過去都市化過程中被破壞。<sup>29</sup>

而《文遺法》中關於考古發現時的處理條文則更為明確和詳細，首先，第66條第一款第二條即規定，除文化局外的“其他主管的公共部門及被特許實體的特別義務，為保證在由其本身進行的以及由其發出准照或判給的、涉及在地面、地底或水中進行改造、挖掘、翻動或移除土地、底土的工程及工作，以及拆除或改建工程的情況下，均確保可進行考古物及考古遺跡的識別、研究和收集工作”<sup>30</sup>，由此為搶救性考古工作的進行預留了空間。而倘若工程進行中果真有考古發現，第68條第一款規定：“如因挖掘或進行其他工作而發現任何考古物或考古遺跡，尤其是銘刻、錢幣或具考古價值的其他對象時，有關工作應當立即中止，並於二十四小時內將發現通知文化局、土地工務運輸局及其他主管的公共部門。”<sup>31</sup>對比前引第56/84/M號法令的同類條文，不僅規定了有關工程當“立即中止”，而僅非“暫停”，而且

25. 澳門第56/84/M號法令。

26. 陳炳輝：《澳門史前考古與文化》，澳門藝術博物館，2003年，第27頁。

27. 鄭偉明：“對澳門考古工作的幾點建議”，《澳門1996》，澳門基金會，1996年，第183頁。

28. 鄧聰：“澳門考古學的反思”，《澳門2004》，澳門基金會，2004年，第408頁。

29. 鄧聰：“澳門半島最古老的文化”，《文物》，1999年11期，第29頁。

30. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

31. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

還明確了考古發現的通報應在二十四小時內進行，另外，同條第三款指出“文化局可要求警察當局或其他公共部門協助，並採取適當措施以保持考古物及考古遺跡的完整，並對其加以保護”<sup>32</sup>，無疑加強了相關部門為保護考古遺址所能要求其他公共部門協助的力度，此外，《文遺法》還有條文以獎勵及賠償以提高考古發現者或工程方通報和保護文物的積極性，同條第四、五款規定“對於考古物及考古遺跡的發現者，可由行政長官經諮詢文化遺產委員會的意見後，以批示訂定給予適當獎勵”、“就第一款及第二款所指中止工作所引致的損失，須作出補償性賠償”。<sup>33</sup>與此相對，對“毀壞考古物或考古遺跡罪”則有第95條訂立了罰則：“不遵守本法律的規定而毀壞考古物或考古遺跡，處最高五年徒刑，或科最高六百日罰金”<sup>34</sup>。而對於考古發現物的所有權，第56/84/M號法令第27條第二款指，“上述所指物品將得由政府或具有公權的多人承購，以便適當地存放於博物館或其他適當地方”<sup>35</sup>，說明考古發現物應屬於發現者或土地業權人，只是澳葡政府或具有公權的多人可以進行承購而已，而《文遺法》第69條則指出“在澳門發現的考古發現物，均屬澳門特別行政區所有，並應由文化局收集於博物館或其他適當地方”<sup>36</sup>，這既和我國《文物保護法》第32條規定發現的文物屬於國家所有的精神相一致，又體現了“一國兩制”的高度自治原則。相信日後有關部門若能依法辦事、執法得宜，將能有效避免具價值的考古遺址淹沒在城市建設之中。

考古遺存是前人留給現代的寶貴遺產，當我們更了解一個城市的“源”，才能更踏實地步往“流”的方向，而《文化遺產保護法》雖然凝聚了社會的共識和智慧，但法律法規不管制訂得多完善，考古事業的健康發展依然有賴於政府、學者及普羅大眾共同的關注和努力，《文遺法》的出臺對澳門的文化發展而言，既充滿挑戰，亦飽含機遇，期望社會各界群策群力，讓澳門的考古事業能取得更長遠的發展和豐碩的成果。

---

32. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

33. 澳門第56/84/M號法令。

34. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

35. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

36. 澳門第11/2013號法律《文化遺產保護法》。

