

# 城市化



# 二十世紀葡萄牙與澳門 ——城市規劃法律史之研究\*

*José da Conceição Afonso\*\**

法律及規章規定了某地區空間中的、在組織及結構相互交錯的不同行為人之間的“遊戲規則”。如果不了解這些法律及規章，就很難理解一個城市化的過程，無論它屬於哪一種城市化之過程。

法律界人士、政府決策官員、城市規劃者、發展商、城市規劃史學家、還有其他人士，每一個人對城市化立法都有着自己不同的看法。

對於法律工作者來說，在平等、公正、合法及合比例的原則下，最重要的是法律本身的強制性及將之適用於某一地區之細則；對於政府決策官員而言，他們強調的是立法中可以使城市發展的政策及戰略得以確立的要素；對於城市規劃者而言，則是在城市圖則之特殊性及特點方面強調品質、可操作性及空間形式設計方面的局限性；對於發展商來說，他對城市立法之適用而帶來的經濟效益及可行性最感興趣；而對於城市規劃史學家而言，最重要的是立法及規章的公佈行為（換言之，即對已建或將要建設之空間內容的重要性的提及），已建或將要建築之物在時間上的印記及協助了解空間本身之工具。

雖然在城市立法上各人有各人的看法及優先，但是為了保證空間發展的質量，介入城市化工作的各行為人却不能互不理睬；為此，在這一方面跨學科的工作越來越多，大家均努力了解其他人的行業用語，正如今天所有人都應當熟知或探求城市立法及規章的適用效力一樣。

本人以自己作為建築師——城市劃師所獲得之經驗為基礎，寫出了這篇題為《二十世紀葡萄牙與澳門——城市規劃法律史之研究》的文章，以求在澳門這個因果關係複雜的地區及葡中文化的背景之下，更好地了解使澳門發展的城市化

---

\* 撰於 1998 年 3 月 14 日。本文從法律層面去探討葡萄牙和澳門的城市規劃。為了閱讀方便和易明，有關澳門的部份使用了斜體字。

\*\* 建築師

之“遊戲規則”。由於本文之題目跨越整個二十世紀，本人意識到在本文中對某些時期應比其他時期作更多的論述。因此，在無法克服這些反思在時間上的限制的情形下，我希望能有更多的人及文章來對澳門城市規劃法律進行反思，因為這種反思迄今為止仍是屈指可數的。

## 一、重建運動至第一共和國結束時期（1851 — 1926）

### 1.1 王國城鎮修葺總規劃（1864年12月31日之國令）

在葡萄牙重建運動產生的多個措施之中，這一“王國城鎮修葺總規劃”十分突出，它規定了在征服過程中適用的規則及計劃之製作、建築物的周邊及與樓宇高度有關的道路的寬度。應當指出，這一法規遠遠早於歐洲多個國家所公佈的類似立法，尤其是瑞典（1874年）、荷蘭（1901年）、英國及法國（1909年）的立法，為此，它在澳門的適用具有明顯的效果，對於改善居民尤其是中國居民的生活素質及對於澳門的城市化具有革命性的效果。在本地區，1864年12月31日之國令一直生效至1956年9月8日第40742號國令公佈（《政府公報》第36期）之日，後者是在Duarte Pecheco創導的城市化政策的影響下產生的。

鑒於其歷史重要性，我們簡要分析一下1864年12月31日之國令在澳門的發展及影響：

1871年8月31日，向總督呈交了由Henrique de Castro及José M. Crispiniano da Fonseca Jr.組成的委員會製作的關於行政法典修訂並適用於澳門的報告書（見《澳門省及帝汶公報》第42期，第167/170頁）。這一報告書對前述法令作了如下摘要：

“委員會提請注意，極有必要依據1864年12月31日的國令第52條研究一個改善城市的計劃，以使未來的建設服從於這一計劃，並不致產生今天所見到的、甚至可在城市的最主要街道見到的不規範性。”

十二年之後，在依據1883年7月28日省訓令第89條而設立的、由當時的工務局局長Constantino José de Brito擔任主席的“澳門城市改善研究委員會”於當年11月20日提交的報告中，再次提到了1864年12月31日的國令並將之作為在澳門適用的規章，其中表示：“其中指出了一切必要的規則；法律規定之外無需補充。”

這一法規在城市化政策方面的決定性影響（當時第一次通過了計劃的方式，全面、系統及戰略性地對本地區的城市化進行了規劃，取代了當時作為澳門城市發展邏輯之特點的即興主義）還見於同一報告書的下述摘錄之中：

“作為未來在澳門進行任何重要改善的首要條件，現在就必須立即進行一個未來城市總規劃的整理工作，這一規劃應以澳門的詳細圖則為基礎。”

“沒有必要對一個幾乎不明自喻的論點予以堅持，本委員會即是如此認為的。應使之成為努力改善本城之一切工作的出發點。委員會從一開始就認為這一規劃是重要的，沒有這一規劃，一切就無據可依。”

關於對現存道路的調整，該報告書指出：

“若想達到這一目的，應立即確定未來道路的邊界，而這一工作只有在我們首先提出的規劃得以制訂後方可有準確的認識。”

城市規劃所基於的圖則無疑指Demétrio Cinatti 於兩年前(即1881年)第一次通過圖籍整理而以1/2000之比例尺作出的圖側。

依據1864年12月31日之國令適用以來取得的經驗，在1883年11月20日在澳門城市改善規劃報告書具體指出十二個目標之後近二十年以後，1901年6月29日之《政府公報》公佈了《依據1900年8月4日第101號皇室制誥及1900年9月22日第113號省訓令而制訂的市政工程服務實施臨時規章》。

這一臨時規章繼續並遵從1864年國令中表達的政策，它規定：

第14條 省政府將下令制定一個澳門市改善總規劃。該規劃將注意對污糟地區的整理，完善道路、廣場、花園及現存建築物，並建設新的道路、廣場、花園及建築物，使之具有衛生、美觀、舒適、可居住之條件及公眾可以自由行走之條件。

第15條 為完整實施前條所命令的、並為政府所通過的規劃所必需的一切徵用具有公益性及緊迫性。在制訂這些徵用過程中需遵守現行法律。

第16條 前述條款所指的建築及改善規劃一經政府通過，有關規劃的條件就對新的建築物、重建物及道路、廣場及花園的開闢具有約束力。

獨一附段 在這一規劃制定並獲通過之後，省政府得分部份通過關於其實施的確定性計劃。

第17條 在計劃未依據第16條之規定被通過的情形直，市政工程科繼續對建築物的邊界及水平標高予以確定。

1912年7月20日之國令(載於8月31日《政府公報》第35期，名稱為《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》)

依據1900年皇室訓令制定並於1901年公佈的臨時規章(前述摘要即摘錄自該規章)導致產生了1912年7月20日之國令(載於8月31日《政府公報》第35期)，稱為《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》。在其第一章(《一般規定》)之中具體指出了澳門城市改善規劃的下述規則：

“第1條 如果澳門市政廳的支出預算無法將批出私人工程許可證及其監察的一切程序的有關必須開支納入預算之內，則由省政府負責這些開支，這些服務的執行由省工務司負責。

獨一附段 有關的開支費用由公共工程之一般贈與承擔，每年以仁慈堂彩票預計總收入的百分之十五遞增。

第2條 隨着正在制訂中的澳門城市改善新規劃被政府通過，新的建築物、重建物及道路、廣場及花園的開闢將受該規劃的條件約束。

第3條 在該規劃未被依據第2條而通過的情況下，工務司將對一切新建築物的邊界及水平標高予以確定，尤其注意：

1. 新的設計；
2. 角度或角落視覺更佳；
3. 由道路寬度而決定的樓宇高度之適宜性，同時保留本規章第12條之規則；
4. 如果因建築現存樓宇時為了確定邊界而使業主被迫作出讓步，則按所失去的土地進行賠償；這一賠償依據徵用法律予以清付。

相反，如果由於所確定的邊界，業主被迫將其建築向公共道路方向前進，則應按所獲得的土地交費，其價格與因土地被徵用而獲得賠償的條件完全一樣。

第5條 行將倒塌的樓宇的拆除程序，繼續由1863年7月16日之敕令調整。

第6條 已經或準備建築住宅樓宇之大型土地的業主，若此等住宅大部份無公共道路之服務，則必須適時在這些住宅之間建設必要的道路以保證通風、衛生、消防及警事行為。

獨一附段 這些樓群中的道路的寬度，依據本規章第12條之規定，由現存建築物的或業主希望建築之建築物的高度確定。

第7條 如果省份的情況有需要，則與公共道路相接之土地的業主必須依照被通過的設計在這些土地上進行建築。

第1附段 這一義務只有在為此目的作出警告（*Intimação*），並公佈於省《政府公報》上之後方成為有效。它對情形相同的所有業主具有普遍性，自人口最多地區之中心的土地開始。

第2附段 為了服從這一警告，被警告之業主應於自警告作出之日起六個月的期限內提交他們希望建築之樓宇的計劃。

第3附段 如果在該條情形下的業主未在指定日期內呈交計劃，或雖然呈交却未在確定之期限內開始建設，則依據徵用之一般法律之規定，通過友好協商或司法訴訟對土地予以評估。

第4附段 如果依據前一附段規定，被徵用的土地在公開拍賣中被出售，則競投得到土地者有義務在競得之日起六個月內在土地之上進行建設。不如此為之者，則受本條第3附段規定之制約。

雖然歷史變遷表明有關工程主要與澳門港規劃有關（本文對此不予詳述），但正是在這一法律背景之下，自上個世紀末至本世紀二十年代出現了下述對於城市規劃而言極為重要的草案，從而決定了二十世紀澳門城市的主色調，這一色彩一直維持至本世紀八十年代：

1877年——7月7日於《澳門省及帝汶公報》上公佈了7月2日第64號訓令，規定公民 Miguel Ayres da Silva “在澳門內港側進行填海工程，其區域為沿海的下述地區：由位於 Caldeira 路以南 24 米的海邊城牆之一點起劃一直綫至 Matadouro 巷北角正面的另一點止的地區，該地區的另一面為通過上述兩點的海邊馬路。”承批

人建議在填海地上修築樓宇，並將這一土地用於建築工商業企業的設施，以發展勞務，增進社會繁榮。”

在該《澳門省及帝汶公報》第 110 頁公佈了這一由省政府與 Miguel Ayres da Silva 訂立的合約條款。

這是我們所了解的澳門第一個城市規劃的卷宗，它遵守了前述第 64 號訓令指出的規劃標準，即“工程計劃的全部細節、圖則、輪廓、標的及其它特別工作均已獲得工務技術委員會的通過。”

1882 年——7 月 10 日第 367 號決定。該決定由省秘書長 José Alberto Côrte Real 在總督不在時以總督名義簽署，它載於《澳門省及帝汶公報》第 238 頁，是對和隆街及高冠街一帶地區的更新規劃之制訂與圖則的整理。

1884 年——由於 Demétrio Cinatti 於 1881 年 7 月 20 日向省總督作的關於港口研究的闡述，產生了由 Adolpho Ferreira Loureiro 於 1884 年完成的澳門港口先期規劃。這一研究不僅是對“澳門及其港口”的一個詳細的技術分析性報告，還對建議予以了論證，並已包括了一個詳細的預算以及執行預算的一整套必要的要件，包括載有修繕建議的總圖則及建築的細節。

在有關的澳門半島及港口的圖則中，含有 1884 年進行的調查及內港、氹仔、青洲及南灣的規劃以及青洲至白石之間海邊大馬路的重鋪計劃。

在對全部澳門港口區的規劃之中，為了保證最低限度的可航行條件（這對於澳門的經濟生活至關重要），這一本應成為一個戰略規劃政策的基本文件的規劃，在某些主要建議的實施上不幸受阻，從而使規劃中的一些設想延遲實現。

1885 年——（9 月 21 日）這是關於高冠街一帶地區城市化的第 78 號省訓令公佈的日期。該訓令涉及開闢道路、下水道及水溝。

1900 年——1900 年 6 月 30 日訓令通過了“望德堂區修繕規劃”，載於《澳門省政府公報》第 26 期。

1909 年——將進行中的多個計劃予以聯結；對新橋，龍田，沙梨頭，塔石，聖美基，和隆及望德堂區的總體改善計劃被 1909 年 2 月 19 日工務技術委員會會議有條件通過，並通過 3 月 9 日省工務局第 155 號公函送交秘書處。

1920 年——第 380 號訓令於 1920 年 11 月 27 日公佈於《澳門省政府公報》第 48 期上，它通過了由澳門港工程局提交的工程總規劃，其中有關的備忘是由水力工程師 Hugo de Lacerda Castelo Branco 及民用建築工程師 Duarte Abecassis 簽署的，它涉及在內港進行的工程和內外航道的挖泥工作。同時通過了在澳門建設避風港的規劃部份。

關於 1864 年 12 月 31 日法令對王國城鎮改善規劃的實際效果的簡單結論：

在城市規劃法方面，建築師 Fernando Gonçalves 認為，1864 年 12 月 31 日之國令一直生效至 Duarte Pacheco 城市規劃法產生為止，沒有產生任何具有影響力的重要效果。鑒於這一國令對澳門的影響，本人對這種認為該法規對葡國無甚重要影響的觀點持懷疑的態度，應當進行更為深入的研究。

在1864年12月31日之國令在澳門適用問題上，這一法規對於從上個世紀八十年代開始的澳門戰略及衛生城市規劃的起步及發展具有重要作用，它毫無疑問開立了在葡中背景之下葡國城市規劃史最為光輝的一頁，在國際上也十分重要，只是可惜鮮為人知。

## 二、自軍事獨裁至二次世界大戰結束時期（1926 — 1945）

### 2.1 葡國現代城市規劃初期：Duarte Pacheco時期

#### 2.1.1 政府倡導的城市規劃

##### 地區性規劃的前身

（參見 4.2.2，a.1）

##### 城市總規劃（1934年）

1934年12月21日第24802號國令規定市政府必須推動市政府所在城市的城市總規劃的製作。該法規第1條將這一強制性擴振到擁有二千五百名居民以上的城市（由人口普查核查其增長及發展），亦擴展到“由政府指定的”旅遊、娛樂、風景、療養、宗教、歷史或藝術性”地區。

##### 城市及擴張總規劃（1944年）

專業技術人員的欠缺及資料整理方面的普遍欠缺使城市總規劃的制定過程受到了某些延誤。

在大體克服了這些問題並經過十年的時間後，1944年9月5日第33931號法令再次就“城市規劃”作出了在邏輯上與前有法規相吻合的規定。

這個1944年9月5日的第33931號法令影響了(十二年後)的嗣後性立法的批准。後者將海外各省的首府納於法律之制約之下：

在Duarte Pacheco之政策的影響下，產生了規定各海外省之首府及其它具有可以證明其重要性的地區或市鎮政府所在地(包括城市周邊地區及自然擴張區)必須受城市規劃規範的立法。這一立法就是1956年8月25日公佈於《政府公報》(D. G.)第180期第一組別的第40742號國令，它被強制性公佈於所有海外省之《政府公報》上(在澳門則轉載於1956年9月8日《政府公報》第36期上)。鑒於這一法令的重要性，現將其前言及首兩個條款抄錄於此：

“海外屬地多個居民聚居地的迅速發展，要求有關負責當局注意並隨時警惕保證合理使用都市空間的及時規劃及建築條例，使之符合這些規劃中表現的總體利益。城市規劃的制訂及有關條例的產生即是為了這一目的，它們早在幾年前就在海外省的主要居民聚集地使用，並由海外屬地城市化辦公室進行研究及引導。

但是，人們一直發現，由法律賦予行政機關的權力無法使其對在其司法管轄權範圍內發生的事宜予以回應，亦無法對經常出現的有損大眾利益的違規和力有不逮的工程的行為進行快速及有效的約束。為此，這已造成了過多的、嚴重的城市化問

題，嚴重危及未來，沒有更有力的介入，單純以最基本的善意及適當的介入手段是難以予以阻止的。

目前急需避免危及最重要的居民點前途之行為，並為此需要給予其行政機關有效的和及時的進行保護之可能性，以使在其司法管轄下的區域的城市發展依據已被通過的規劃及規範而進行，或在臨時欠缺這些規範的情況下(因為有時不可能按照居民點之迅速增長相應地制訂這些規劃及規範)，採取必要之謹慎，以不阻止對不同的城市區域可推定之最有益之利用及有機的組織。

為此，經聽取海外委員會之意見；

本政府經使用憲法第109條第3款賦予的權能，依據第80條第2附段之規定並由本人批准，決定如下：

第1條 海外各省、及情形與重要性得以證明之堂區或村鎮之政府所在地，包括城市周邊地或用於其自然擴張之地區，受本法規特訂之城市化規範之制約。

獨一附段 在海外省各政府委員會的審計下(如屬有總督府之省份)或政府委員會之下屬機構的審計下(如屬其他省份)，以訓令形式決定哪些地區或其它居民點之政府所在地應適用本國令之制度，並規定所包括之範圍。

第2條 在前條之規定所包括的城市區域或城市周邊區域內，禁止在沒有有關行政當局之預先許可的情形下建造新的建築物，或對現存建築物進行任何修改、翻新或修整，無論是否存在法律因特殊原因而要求的任何其他許可證或許可。”

關於澳門調整規劃的12月29日第66/63號批示：

執行1956年9月8日第40742號國令(載於1956年8月25日第180期《政府公報》(D. G.)第1組)並使作為省府的澳門受城市化規定之制約的試圖，直到該法規公佈七年之後才伴隨總督12月29日第66/63批示產生。該批示任命了一個委員會去制訂澳門調整規劃，但有關這一制訂的研究成果從未得以公佈。

### 城市化的局部性規劃（1944年）

前文提及的、以“城市及擴張總規劃”冠名的1944年9月5日第33931號法令一直生效到1971年。它在第10條第4附段中創造了一個新的規劃概念，即“城市化的局部性規劃”。

在澳門與局部性規劃這一概念類似的，有下述城市化方面的經歷：

關於西望洋——媽閣地區的1965年8月10日第1677號立法性法規(載於《澳門政府公報》第32期之副刊)

這一法規對西望洋——媽閣地區進行了劃定，將之定為只可以從事酒店活動及手工業活動的地區，命令拆除一切不衛生之設施，因為它是澳門最好的居住區。這一立法性法規還指出，西望洋媽閣地區的城市規劃已在研究之中。但直至今日，這一規劃仍未在《政府公報》上公佈。

關於黑沙環工業區的城市規劃的1966年1月1日第8096號訓令

1966年1月1日第8096號訓令通過了黑沙環工業區城市規劃之規章，它後來又被1969年11月15日第9195號訓令修訂及調整。

由於它被公佈於《政府公報》之上，故一反當時普遍見於葡國及澳門的情形。這一規劃成為了澳門城市化法律史上的一個標誌，並成為一個直至九十年代才被重提的經驗（九十年代產生了新口岸填海區規劃及南灣區城市化規劃，這一點下文將有論述）。

### 2.1.2 關於由私人倡導的城市化：

1932 年 9 月 30 日第 21697 號國令第 10 條規定，失業基金中的款項可被用於城市改善之中，居民與業主亦可參與，保障業主及居民具有與當地市政機關、行政機構及倡導團體一樣的條件。

1934 年第 24802 號法令第 12 條則規定，市政府可以“在城市總規劃的制定過程中被倡議團體取代，如果這些團體如此希望。亦可通過訂立被政府批准之合約被個人企業代替。”

在 Duarte Pacheco 參予其中的 1935 年 5 月 22 日關於太陽海岸的城市規劃的第 1909 號法律中，由於規劃者、城市規劃專家 Alfred Agach 之豐富經驗，同樣對規劃區內由私人發起的規劃建議予以了規定及調整。

令人奇怪的是，僅過了一年時間，1936 年 – 1940 年行政法典便作出了與該規劃中的規定完全對立的規定，默示廢除了私人倡導之城市規劃制度。

這些事實只能產生於由新國家政體開始的城鄉政策之停滯程序之中，也是一種效果不太明顯、反對私人將農村土地城市化企圖的一種辦法（當時私人極希望通過將鄉村土地變作城市土地而獲得不動產利潤）。

“為此，必須擴大城市規劃的介入範圍，使之不僅包括已城市化及可被城市化的地區，亦包括城市的郊區。

這一要求在 1944 年得以滿足。當年城市及擴張總規劃條例在規劃的介入範圍內包括了受城市聚居區保護的鄉村地區。但是，由於與城市化總規劃之有效性之喪失有關的理由，對這些鄉村地區的確定並未完全產生所期望的效果。主要的城市的周邊地區有一條非法城市化地帶，以及旅遊村鎮四散分佈便是證明”（見建築師 Fernando Gonçalves:《城市化法律》，國家行政學院，1989 年，第 252 頁）。

## 三、從戰後到新國家政體結束時期（1945 – 1974）

### 3.1 後 Duarte Pacheco 時期

#### 城市化之先期規劃（1946 年）

1946 年 11 月 4 日第 35931 號法令：但是事實表明，雖然城市規劃的通過給予了市政府更大的權力及權限，但它却使堅持強化中央行政集權的薩拉查政府不滿。為此，在僅過了兩年後，政府便通過這一法令來消除正在進行中的城市規劃帶來的分散中央集權的效果，為此規定只要有城市規劃的先期計劃就已經足夠，並規定這些先期計劃必須在“一切樓宇建設、重建或修改中及樓宇所在之區域的‘新道路規劃’中被遵守，具有與規劃一樣的效力”

這一法規也許表明當時在薩拉查政權內部存在着較深的矛盾。這一法規將Duarte Pacheco推上了先期規劃之父的寶座，亦使其對一直持續到1984年的全國範圍內的非法城市化浪潮負有一定的責任。

### 都市建設總規章（R. G. E. U）（1951年）及先期計劃的無效果性：

1951年8月7日第38382號法令\*：這一法規（都市建設總規章）於1951年一經公佈，便使人們對1946年11月4日第35931號法令規定的“先期計劃”這一解決方案提出了很多問題及質疑。這一新的都市建設總規章只是明示指出了“已被通過的總體或局部性規劃”的概念，並於第3條規定，不遵守此等規劃之規定者，不得被發出市政許可證。第11條還要求必須有被通過之規劃，以使市政府可對建築物徵用。應當指出，這一條款最初產生於1934年12月21日第24802號法令第15條之中，一直持續至今，且幾乎無任何實際效果。

在本世紀五十年代末期，全國已有有關“先期規劃”劃定的兩百多處地方。

\* 後經1962年3月31日第44258號法令及1963年5月13日第45027號法令修訂。

我們來看一下都市建設總規章在澳門的演進過程：

1901年6月29日《政府公報》公佈了《依據1900年8月4日第101號敕令及當年9月22日第113號省訓令而制訂的實施市政工程之服務的臨時規章》。

由這一臨時規章而產生了公佈8月31日第35號《政府公報》上的1912年7月20日之國令\*，它被命名為《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》；

\*這一1912年的國令第85條後經1935年11月23日第467號法令修訂。

1912年7月20日的國令被載於1940年3月30日《澳門殖民地公報》上的第661號法令默示撤銷，該法令使新的《澳門殖民地私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》生效；載於1946年12月31日《澳門殖民地公報》第52期的第966號法令後又將這一規章撤銷並生效了《澳門殖民地都市建設總規章》。這一總規章在歷經多次修訂、補充及更改後，被1963年6月25日第4308號國令下令制定的、載於1963年7月31日《澳門殖民地公報》第30期的第1600號法令廢止。

載於7月31日之《澳門政府公報》上的1963年6月23日第43089號國令規定：

“1912年7月20日的國令通過了《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》。這個在長達半個世紀時間內一直生效的法規大部份已與現實不相符合，已不適應現代生活的活力及發展節奏。為此，急需為本省訂立適應城市發展需要的立法措施。

出於輕易可被理解的原因，建議這些規範之制定由省立法機構負責，它們無疑是最有資格權衡其自己需要程度如何的機構，況且在其權限範圍內了解所調整的事宜。”

……

“第1條 廢止1912年7月20日國令，並廢止由該國令通過的《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》。

第2條 批准澳門省立法機關制定關於私人工程服務及都市建築物衛生服務的新規章。”

依據於7月31日《澳門政府公報》中公佈的這1963年6月23日第43089號國令，在同－《澳門政府公報》中公佈了1963年7月31日第1600號立法性法規。其前言部份性摘錄如下：

“1. 1949年9月3日第1100號立法性法規對由1946年12月31日第966號立法法規通過的《澳門殖民地都市建設總規章》進行了某些修訂，臨時實施一年。雖然有權限之部門在適當的時候已表明這些修訂符合要求、甚至提交了一份其中不僅包括這些修訂，而且還包括旨在承認有必要更清楚地表明立法目的或彌補某些疏漏的修訂在內的新的規章草案，以在一個法規之中匯集1946年之後所有有關都市建築物的立法，但這些修訂仍是不確定性的。

由於在該工作之後不久，在宗主國內廢止了以在省份內關於建築物方面生效的立法為基礎的1903年2月14日國令所通過的《都市建築物衛生規章》，並公佈了含於1951年8月7日第38382號法令中的《都市建設總規章》取而代之，故有必要對本省立法予以修訂並制訂含於本法規內的《都市建設總規章》，以便遵守該法令中確立的新規範。

1903年2月14日國令所通過的規章被廢止，是因為在其生效之後的近半個世紀內，發生了一個巨大的變化，這一變化不僅體現在官方機構介入有關建築活動的理念方面，而且體現在建築所適用的技術方面。”

8月21日載於《澳門政府公報》第79/85/M號法令對《都市建築總規章》規定了行政性質的規範，對在澳門實施的民用建築工程的計劃、准照及監管的審議及通過程序予以規範。其第75條第1款明示廢止了由1963年7月31日第1600號立法性法規通過的《都市建設總規章》第I部份的第I編、第II編第I章及第VI編。

就澳門的《都市建設總規章》而言，1963年7月31日第1600號立法性法規及8月21日第79/85/M號法令仍然有效，雖然經過了一些修訂，但與現存的都市現實及建築大大脫節，尤其是在從八十年代起在城市建設出現的問題方面，故目前正在修訂階段。

簡而言之，為了理解從第一個《澳門私人工程服務暨都市建築物之衛生服務規章》(1912年)至現在生效的《澳門殖民地都市建設總規章》(1963年)期間的演進，我們可以指出：

第一個規章(1912年)主要是針對城市衛生、住宅及道路的衛生而制定的，其目的是將建築性要素置於城市規劃，即《城市改善規劃》之下；在它之後的所有規章均發展了控制建築質量這一內容，而沒有論及規劃優先於一切建築程序這一方針；

澳門建築規章的這一演進，如果說一方面是在控制建築質量方面的立法的專業化和深入，那麼另一方面也毫無疑問地反映了城市規劃在葡國已處於從屬地位，尤其是在後 *Duarte Pacheco* 階段。

## 無窮循環之規劃

那麼，在葡國的先期規劃浪潮有無法律效力呢？

存在於關於“先期規劃”與“規劃”之等同性的 1946 年 11 月 4 日第 35931 號法令與只承認“被通過的總體規劃及局部性規劃”的《都市建設總規章》（1951 年 8 月 7 日第 38382 號法令）之間的衝突，為市政府發出都市准照的工作造成了嚴重後果。由此，發出准照的行政程序越來越要不斷聽取市政府上級機關的意見，即使是最簡單的問題，亦需如此。由於這種不確定及模糊性，造成了整個政府的官僚機制在審議程序上盲目隨意地處理，且蔓延成風，根深蒂固。

雖然《都市建設總規章》只承認“被通過的總體規劃及局部性規劃”，但薩拉查政府為了加強中央集權，繼續在實際情況中拒絕這一概念，拖延對其的批准程序。Fernando Gonçalves 為此在《城市化法律》（國家行政學院，1986 年，第 229 頁）中寫道：“只是一個法令、一個條款，便開始了本人稱之為‘無窮循環的規劃’的程序，即：關於一個城市總體規劃的研究由草圖變為待修訂的先期規劃；由對先期規劃的修訂圖再到待重審的、已作過修訂的先期規劃；再由對已被修訂的先期規劃的重審圖樣，到對已被修訂並待重審的先期規劃；如此循環往復……

由一個簡單的指數我們就可以看出這種無限循環的規劃制度的負面效果：從 1944 年到 1971 年，沒有任何一個城市總體規劃達到符合法律的‘被通過之規劃’的地位……為此，規劃制度自我封閉起來，與現實的距離越來越遠。”

Fernando Gonçalves 對這種規劃之目的得出了如下結論：

“唆使投機，同時增加人們認為國家正在被規劃之中這一幻想。”

應當指出，這一政策已在不同的城市規劃介入者的心目中根深蒂固，對國家造成了不利，且一直持續到 1990 年。1990 年最終確立了《國土規劃之市政計劃》，並產生了有法可依的城市規劃。

由“無循環之規劃”這一表達可以輕易地理解為什麼圍繞依據第 66/63 號批示而制訂的《澳門調整規劃》而進行的工作（這些工作由海外部在里斯本進行）遲遲不能完成，從而使該規劃無法得到批准。

## 領土區“城市總規劃”與細節性規劃(1971 年)

12 月 17 日第 560/71 號法令，由城市規劃委員會訂立。它創造了細節性規劃概念（第 7 條），並規定每五年對規劃予以修訂（第 3 條第 5 款），從而給予了一個高度的靈活性；1946 年法規中規定的、且被《都市建設總規章》（1951 年）反對的先期規劃亦被改稱“規劃”，明顯解決了一個拖延了二十餘年的問題。但是這又提出了這樣一個問題：一個有二十或三十年歷史的先期規劃或規劃的實際有效性何在？除了這一疑問之外，雖然明確存在着“規劃”這一法律概念，且由另一個同時性的法規（第 561/71 號法令）所規範，但是總體規劃及局部性規劃，以及細節性

規劃的結構由於推行政治及行政中央集權的原因，即使在該等法規產生之後，亦很少得到政府的批准。市政都市准照的發放往往只基於：

對建築（《都市建設總規章》）與相關技術結合的調整；

與現實脫節且無任何法律效力的研究、草圖或先期計劃，甚至對於同一地點同時存在多個研究、草圖及先期計劃。其壓力由此可見。

**土地分塊分配之法律制度（1965年；1973年）及非法小區**

1965年11月29日第46673號法令：第一個總體調整對土地分塊分配的規範直到這一法規出台才告產生。這一法規後被6月6日第289 / 73號法令進行了大幅修訂。

由於城市規劃不獲批准，且處於一個“無窮循環規劃”的制度之中，再加上土地分塊分配程序上的嚴重官僚主義作風阻止這一擬制制度之運作，因此除了這一完全虛假的規劃之外，只能導致被稱作非法建築的建築物迅速蔓延，將我國的主要城市包圍起來甚至在某些情況下充斥了整個城市。

正如前文所述，第289 / 73號法令將非法城市建設的主要始作俑者（即負責土地分塊分配者）置於無罪之地位之上。他們在該法規的保護下，只是對不可分割的土地按共同業權制度一塊塊出售，而不管在出售後緊接着出現的實際情況是什麼（即由購買者本人自行建築的土地塊額大小如何劃定）。這一法規導致了一般的公民（而非土地分塊分配者）在毫無其他辦法解決其居住問題的情形下，只能進行非法建築。而在這一法規的庇護下，負責土地分塊分配者則在從分塊出售至對分塊之界定過程中因事不關己而高高掛起；的確，按塊出售土地不是土地分塊分配。

我們抄錄一下Oswaldo Gomes關於第289 / 73號法令的一些觀點（載於《城市化法律》，國家行政學院，1989年，第412頁）：

“1987年11月19日合議庭裁判裁定：‘在6月6日第289 / 73號法令生效的情況下，包括在沒有執照之土地分塊分配中的土地的承諾買賣合約是有效的，除非在訂立這一合約時因法律、規章或行政行為阻設執照之出具而無法獲得執照。’”

“如果執照作為某一契約立組成性文件被存檔，執照中具有號碼及日期等要素並以契約及執照的副本作為登記之依據，則在一份契約中沒有具明土地分塊分配之執照的號碼及日期並不造成契約無效。”

.....

“在第289 / 73號法令生效期間，所謂的“按塊出售”是非法分塊分配者為繞開第27條第2款之規定而使用的辦法。

這是因為，原則上共同業權之設定不意味着對土地的劃分，而是意味着一個嗣後不可分割之共同支配，並不適用土地分塊分配制度。”

這就是說，在葡國市郊的土地的業權已以普遍方式被確定於被劃成一份份的土地的承諾買賣合約之中，它時刻期待着有一天，這些被非法劃定的一塊塊的土地被批准確實劃分土地的法律、規章或行政行為包括在規範範疇之內。由此，產生了一個透過使用“按塊劃分”之概念對非法小區進行合法化及收回的浪潮，當然它也未

能逃脫“無窮循環規劃”制度的怪圈。那麼，是否成千個土地按塊分配中的某些分配已獲得了執照呢？

正是在這種城市規劃的法律背景之下，特別是自1974年4月革命至1984年這十年之間出現的政治激進主義、行政政策的搖擺不定、政權脆弱、且人口向主要大城市移居的情形下，“非法”土地按塊分配才引起了更高的警覺，因為這一現象已野蠻蠶蝕了我國城市的郊區及沿海的相當一部份地區。

當時，已國有化的銀行作為這一現象的後盾負有不可推卸的責任。這一現象只是由於最高反貪局的有力介入方告結束。

### 葡國城市規劃與建築的黑色之年（1973年）

本人認為1973年是葡國城市規劃及建築法律史上最為黑暗的一年。6月6日第289 / 73號法令及2月28日第73 / 73號法令的規定完全是聽任隨意製造空間的粗陋政策，完全明顯地違背了歷史背景、規劃以及城市及建築設計。

在前文中我們已經看到，第289 / 73號法令是如何為非法土地按塊分配大開方便之門以及它對我國主要城市的空間結構及組織產生的災難性影響是什麼；現在我們再來看一下本人認為1973年是葡國城市規劃及建築法律史上最黑暗的一年的另外一個原因，即2月28日第73 / 73號法令的影響。

在野蠻城市化及雖無司法管轄但仍謂之以“合法”的城市化之間，從組成、功能及美學角度而言，兩者區別甚微乃至無甚區別。兩者的共同點不僅體現在均反對規劃方面，亦體現在漠視城市圖則及由建築師對那裡將要建設的建築物所設計的建築圖則方面。我們認為，這一問題並非只是由於2月28日第73 / 73號法令允許未經適當培訓的技術人員行使建築師之職務而直接造成的，它還是由於當時葡國的職業建築師這一階層本身表現出的公開漠不關心而造成的。

直至最近，在《建築師學刊》第75期的一篇題為《建築師的自身行為》的文章中，文章作者仍表示，在葡國建築師學會看來，建築師只應介入大型的及重要的樓宇建築。而在全國每年的總建築中75%均是小型建築的情況下，我們可以得出這樣一個結論，即第73 / 73號法令與該協會公開捍衛的如此奇怪的立場簡直是不謀而合，因為兩者均允許一些未經過適當培訓者在過去及現在佔居一個葡國建築師學會認為建築師不應佔居的位置。在當時，許多建築師認為社會的無產階級化可以由國家只推動集體住宅來實現。

《田園城市》雜誌是一份關於城市化及建築方面社會政治題材的雜誌，它在第1期中激進地認為別墅式住宅是第三帝國住宅政策及計劃的獨特之處。

在缺少一個務實政策的背景下，與新國家政體一起產生的別墅式住宅這一解決方案遵循單一官方式獨裁風格，反對建築設計上的自由，並被確定為葡國人的理想住宅模式。並由於同樣是意識形態及獨裁政治、但卻意義相反的理由，被從通過國家建造住宅的計劃中激進地取消，從而違背了由鄉村大量湧向國外或湧入我國主要大城市郊區的人們在人類學及文化意義上希望的空間模式。而所謂的非法小區，對於當時採取的主流住宅模式（即一家一戶的別墅式住宅）而言，是沒有依循城市及建築圖則而自行建造的，它不過是對政府企圖禁止選擇住宅種類自由這一盲目政策的即時及自我回答，也是對葡國建築師學會在《建築師的自身行為》一文中默示認為不易參加別墅（小型建設）設計這一同樣盲目的立場的即刻及自我回答。

很明顯，這一切均發生於許多建築師及某些機構認為建築及城市圖則不過是可將世界改變成平等主義充斥的烏托邦的事業，而非一種藝術，一種所有藝術中最公開的藝術的時期。

非法小區的問題與另一個問題十分接近，甚至從某種角度上說，這一問題比非法小區問題出現得更早並與之最終混為一體。這一問題就是“僑民住宅”的建設問題。

在一段時間內，在葡萄牙國內，僑民作為“替罪羊”而被政府指責為具有一切壞處且係破壞我國景觀的罪魁禍首。但是，僑民不是應對葡國不存在城市規劃負責的人，亦不是應對葡國建築師學會負責人公開宣稱該機構奉行的政策是認為建築師不應設計任何小型建設（暗指別墅式住宅）這種言論負責的人，更不是應對葡國關於在過去及現在允許一個未受過有關培訓的人制定及簽署建築設計之立法負責的人。

令人奇怪的是，從空間人類學的角度而言，“僑民住宅”是以從農村住宅向城市住宅過渡的改革計劃為基礎的，這是一個無可爭議的、積極且具革新性的事實，只需將其適當納入城市規劃或有關建築圖則即可。而我們的政府却對此一再漠視不理。

我們不能說在葡國沒有任何法律（甚至單行法律）可以在某種程度上作為城市化程序的基礎。但問題是在這一法律沒有要求城市規劃符合空間現實的機制，而只原則上有一個實際中可以選擇的特徵；各個市政府不要求對其領地予以規劃，即使做了規劃，人們也懷疑是否可被通過。在土地按塊分配需遵守上一級之規劃的情形下，或是由於這些規劃根本不存在或在法律上無效，或是由於無窮循環規劃制度本身的虛無飄渺性，很明顯由私人推動的城市化在這種背景下勢必舉步維艱、令人沮喪。直到1990年之後，土地按塊分配的法律制度才有了新方向並沿着法律有效性之路向前發展，這是我國現行城市化有法可依的出發點。

*我們試與葡國相比較，看看建築及城市圖則在澳門的行使過程是什麼樣的：*

*8月21日第79/85/M號法令第13條規定，“建築設計由建築師製作”。*

*雖然這一法規沒有提及城市圖則之使用，而只是提及建築之行使，但可以輕易看出：在澳門，這種專門的設計亦只能由建築師製作及簽署；這並不意味着在建築與城市圖則之間不應有建築師之培訓方面學歷專長之差別，亦不意味着設立了不同的權利及責任，更不意味着可以且應當將有關領域逐一獨立開來。*

*在葡萄牙，未經適當培訓而行使建築設計的技術人員，尤其是技術人員、民用工程師及建築商可以製作並簽署這類專門設計，除非在某些限定性領域，例如對國有紀念物及被甄別之樓宇的“保護區”。*

*雖然澳門現在的情形無疑比葡國更正確、更先進，但依據8月21日第78/85/M號法令第13條之規定，在這裡行使建築設計亦十分複雜且缺少透明度，其原因如下：*

*· 無論在都市立法方面，還是在對建築材料及技術的規範及調整方面，本地區均存在着很大的漏洞；*

· 上述情形使建築師的職業責任在澳門原則上無法律參考，而主要是道德方面的參考；相應地，在澳門不存在、也因上述原因不可能存在一個職業道德法典來限定建築師活動的責任及將之獨立開來；

· 因此，由於在城市立法領域和建築材料與技術的調整及規範上缺少實質性提及，故職業建築師在其它職業階層，即建設者及不動產商人面前失去了自己的職業獨立性。

· 這一情形使每個職業建築師在所存在的行政“合法性”之內，可以獨立地經常成為一個處於城市空間定性之程序之外的行為人。需要指出的是，在城市規劃的遊戲規則內，如果沒有法律，那麼道德不過是一個幻象。

· 在沒有一個操守法典的情況下，法律本身在葡國及澳門所希望的是刪除建築師在由其贊成的方案方面不負有責任；問題的嚴重性在於建築與城市化作為對空間進行組織的藝術及人類一切活動的支柱，應是所有藝術中最為公開的及公民化的。

在葡國及澳門關於建築及城市圖則實施的經驗方面，可以輕易得出以下結論，即：保證產生高質量空間的必要的(但非充份的)條件是有關設計由建築師製作並簽署。

## 四、從 1947 年四月革命到現在

地區化理論及國土及行政非集中化理論，以及反行政官僚主義規定在憲法中已有二十三年之久，但仍未在規劃制度中得以實現及移植。

### 4.1 非法城市化擴張階段

#### 4.1.1 《土地法》(11月5日第794 / 76號法令)：“城市保護及控制區”的無效性：

前文已經描述了非法分塊分配土地的情形及對我國主要城市市郊的土地瓜分並野蠻蠶蝕的情形。這些情形有時延伸到了現有的建築之外的市鎮土地的全部。而建立城市保護及控制區的目的正是為了結束這一現象。但是應當指出，雖然出發點是好的，但使用的策略及手段卻是完全錯誤及荒謬的，乃至在《土地法》中規定的這些區域上從未被適用過。

11月5日第794 / 76號法令：

第14條 1. 將建立城市保護及控制區，其目的是為了避免及控制在與城市建築物有關的、或建於其中的土地上進行的活動，同時避免及控制在使用這些地皮時進行的、不利於有關居民集體利益及城市適當運作的改動（它們可因缺少監管，包括生物形態上的平衡而在多個方面產生），以及保護城市發展的必要特點及條件。

2. 將以法令形式對下述地點確定一些城市保護及控制區：

a) 各縣政府所在地；

- b) 各超過 25,000 名居民的城鎮；
- c) 被視作宜於建立這一地區的其它城鎮。

3. 城市保護及控制區可建在一個含有多個市鎮的區域內，只要表明這適宜於地區有序發展即可。

第15條 1. 城市保護及控制區按適於每個個案的情況被確定區域大小，以滿足其目的之需要，但應有足夠的面積以便可以對不利於集體利益，且在近期無法滿足城鎮擴張需要的活動進行有效控制。

2. 如果城市保護及控制區的範圍全部或部份地與行政區劃不相吻合，則應予以確定以保證一個可靠的認別。為此，只要有這方面的需要，就應指出較易認別的物質要素，尤其是公路及水路。

.....

第18條 應為工業園區建立保護及控制區，應對這些保護及控制區適用經適當修訂的、考慮到這些工業園區特殊需要的第14條及第17條之規定。

#### **4.1.2 優先城市發展區及優先建設區的無效性（5月3日第152/82號法令）**

前文所述的關於依據《土地法》而建立的城市保護及控制區的無效性同樣見於優先城市發展區及優先建設區之中。在以上兩種情形中，我們均可以看到政府方面欠缺對城市規劃的一個和諧的及整體性的眼光，亦缺少打擊我國城郊地區非法城市化活動的策略。因此，其失敗的原因與缺少實施法制性規劃的政治決心及意願有直接關係。

5月3日第152 / 82號法令：

第1條（優先城市發展區及優先建設區）

1. 在居民人數超過30,000人的城市（Concelho）中，強制性在超過2500名居民的一切城鎮設立優先城市發展區及優先建設區。在其餘城鎮中，則非強制性的。

2. 依據最長為期五年的目標，優先城市發展區用於作為為期最長五年的城市發展的支指。應為這一城市發展提供有質量的、一切必不可少的城市化要件，並盡可能為這些發展區提供一個可以應付在此期間人口增長的必要空間。

3. 優先建設區用於確定即將納入市政城市活動年度計劃的、立即予以建設的土地。

*關於澳門之土地法*

*1980年7月5日第6/80/M號法律(載於《政府公報》第27期)*

*該法令通過了土地法，廢止了與該法不相符的一切一般及特別立法。*

*注：第951頁。中文版公佈於80年12月20日《政府公報》第2167頁。*

*廢止公佈於73年9月22日《政府公報》第38期上的第6/73號法律。*

第198條被6月27日《政府公報》第26期副刊中的第5/81/M號法律修訂。

第197條及198條被2月6日《政府公報》第6期中的第2/82/M號法律修訂。

第41、51、52、118、124、133至135、143、151至158、160、162、195及第198條被8月13日《政府公報》第33期中的第8/83/M號法律修訂。

係按照與第51/83/M號補充性法規一起公佈於12月26日《政府公報》第52期中的前法第201條而為之。

7月21日《政府公報》第30期中的第78/84/M號法令對第29、30、43、56、57、68、107、117、169、170、179、197條予以了修訂，並廢止了第155條第2款及第158條第3款。

88年9月27日《政府公報》第39期中的第DSCI/SAOPH/SAGE規定設立一個工作小組以製作一個法律草案(《陸地、水域及天空所有權法》)。

1月25日之《政府公報》中的第10/GM/88部門指引規定了關於批地的補充性規則。

7月29日《政府公報》第30期中的第8/91/M號法律修訂了第48、54、55、59、61、124至131、133至135、162、165及第179條。

11月18日《政府公報》第46期中的第13/91/M號法律修訂了第39、41、56及119條並廢止了第40條d項。

7月4日《政府公報》第27期第1組中的第2/94/M號法律修訂了第5、8、29、55、77、106、117、118、119、125、127、131、132、133、135、147、163、179、180及第181條。

關於土地法，我們來看一下公佈於98年1月份《澳門》雜誌中的一篇題為《澳門建築格局》的文章之摘要：

“談到澳門的土地及業權，我們就走上了一條混雜着傳說、傳統、富有特點的行為及特徵的道路，它們很難與一個現代社會的法律規範相符合。

如果說葡國人入居這一中國地區的方式尚無定論，那麼‘對土地的佔有’問題則是一個根源性的問題，這一問題持續了幾個世紀一直存在至今。但是無論是時間的推移，還是由宗主國輸入的法律，均未能予之以解決。

因此，在這一方面它仍是一個現實問題，尤其需要找到一個方法適當、合乎情理的解決辦法。”

由於因澳門的特殊性而進行的多個單項“修訂”及“例外”，於1980年對土地法進行了一次修改，其中第一次以一個廣闊及本地性的眼光對問題予以定質及分析。在其前言中對情況作了如下評述：

由於本地區面積細小及人口密度高，幾無農作業，可動用之地段及計劃填海可取得之地段主要作為市區用途，建築物的高空發展及城市舊有部份的佔用已達飽和，木屋及其他臨時建築物在空置地段的散佈、離島地區有不少面積非細小的地段單憑私人文件(所謂紗紙契)提出業權或所有權，等等，均為澳門一些特有的情

況。而此等情況，除對土地問題有其本身的特徵及特別的重要性外，並且在土地範圍內數年來備受法律上的特別處理。

土地法將對公有土地的租賃等同於現存的永久租借，並規定未來的批地需進行公開競投，同時規定了直接調整的權能。

在經過二十年並進行了數平方公里的填海後，某些問題得以解決或減輕，例如木屋問題、舊區的衛生問題等等。民事建築“轉至”新填海區。

但是也產生了新的問題，例如不動產危機，同時還有一些老問題繼續存在，例如“沙紙契”的問題(即不具法律價值的古老的私人契約)，這對於某些土地的佔有權將無法確定。

### 4.1.3 關於非法建築及土地按塊分配的法規

11月6日第804 / 76號法令：“規定非法建築區可成為旨在將其合法化、臨時維持或立即或近期性拆除之措施的對象，同時制訂使用這些不同之措施的一般性規定並要求遵守。

這要求對不同的非法建築區進行認定及研究，它與可適用之措施的實施一起，由本地有權限之機構在中央政府的適當機構及部門以及有利害關係之居民的參與下負責進行。

包括於其中的區域的合法化應通過與利害關係人的協議而尋求。”

3月9日第90 / 77號法令：對11月6日第804 / 76號法令第3、4、5、6及16條進行了修訂。

### 4.1.4 非法土地分塊分配之終結

12月31日第400 / 84號法令：它規定了一個新的城市土地按塊分配制度；在經過了十一年之後，第289 / 73號法令最終被這一法令廢止。

為了呼應各個市政府及其他機構的異議，第400 / 84號法令第58條要求在訂立任何產生或可能會產生鄉村土地之共有業權設定或共有人人數擴大的法律交易或行為時或予之以登記時，必須有市政府同意的意見書。

如果說鄉村土地按塊分配在必須有市政府事先同意書面前已成為不可能，對於在那時之前已經設定並登記的、具有不可分割之共同業權的各個單位之移轉的法律交易之進行可能性而言，則並非如此。

第400 / 84號法令以一種簡單的方式，寥寥數語使用一個條款結束了在葡國的非法地分塊分配，但卻沒有顧及我國城市郊區的土地，甚至全部屬市政土地的土地以及沿海之土地，這些土地以最大的不合理性及完全不顧城市圖則的方式被分為小塊。在其上建設的非法工程至今與約一百萬葡國人有關（即全國總人口的十分之一）。許多我們最好的農業用地同樣在這一程序中被毀壞。如果說一個樓宇的技術壽命不會超過七十年，可由後人在那裡進行另外的建築設計的話，那麼以最大的不合理性分塊劃定土地則會使其黑暗的影響持續許多個世紀。由於缺少城市網絡，缺

少一個由此而產生的有組織、有結構的空間基礎，嚴重影響了現代及未來的城市發展。從六十年代至1984年，這一切均對環境造成了巨大影響，而與此同時在整個歐洲卻成功興起了新興的城市。

在此不能不指出 Osvaldo Gomes的觀點（載於《城市化法律》，國家行政學院，1989年，第412頁），他在論及對非法土地分塊分配的打擊方式所具有的違憲性時，就第400 / 84號法令第58條之規定指出：

“這一規範具有違憲性的說法使人們產生了許多疑問，因為它意味着對憲法第62條規定的財產權利的一個嚴重及野蠻的侵犯，明顯違反了憲法第13條、第266條第2款及第270條規定的平等、公正及比例性原則。”

我們還應注意到12月31日第400 / 84號法令“以如比簡單方式”終結非法土地分塊分配的這一劑靈丹妙藥，所面臨的恰好是一個因過量提供而完全飽和的非法土地分塊分配的市場；這也許是其獲得成功的原因所在。

這一法規廢止了《土地法》（11月5日第794 / 76號法令）中的第VⅢ章之全部，而在該法令中由於存在的極端官僚主義，故法令仍繼續為土地分塊分配之准照設立了許多障礙。《土地法》第32條規定，“城市土地分塊分配的行動，即使符合被通過的城市規劃中的工程，如果其立即或近期實施不利於該規劃或總體利益規劃實施的適當步驟，或不利於地區之有計劃發展，亦不得被批准。”這表明該法絲毫沒有掩飾繼續反對在城市規劃領域及土地分塊分配之中由私人倡議的立場。很明顯，在《土地法》中指出的規劃（土地分塊分配應遵守這一規劃）只能是一個幻象，因為除此之外並無任何東西存在。百密一疏，這一切是不是僅僅意味着合法的土地分塊分配仍然是不可能的，土地交易可能繼續集中於非法土地分塊分配之區域之中呢？

除此之外，在非法土地分塊分配之外，這一時期還存在着另一個佔領公產土地的現象，這一現象極為迅速地發展，主要見於具有很度度假潛力的地區。同時，政府本身亦在違反法律的情況下，多次輕易及毫無顧忌地佔用都市土地以建設集體設施，並違反行政佔有之規定及在徵用時宣示公益性之規定。

在這種情況下，在實際中操縱遊戲規則的似乎是平行性城市經濟的邏輯及策略。我們為此可以輕易地得出這樣的結論：城市空間發展的邏輯只不過是“平行經濟”的一個方面。無論在新國家政體時期還是在74年4月革命之後的時期內，它許多時候就是人民對城市化及住宅領域裹足不前的政策的回答。

#### 4.1.5 關於城市規劃法在 1989 年在葡國所面臨的嚴峻情形的一些看法

在 Diogo Freitas do Amaral 對《城市規劃法》（國家行政學院出版，1989年）的介紹中，我們可作出如下摘錄：

“……葡國的城市規劃法是拼湊起來的，它由許多互不協調及互不統一的對立法規所組成。它是由一個在基本方面未遵守公正原則的立法而形成的。如果說葡國在歐洲範圍內可因一些法律部門而引以為自豪，那麼城市規劃法肯定不在這些法律部門之中。我們距離一個法制國家可以接受的現狀還差之千里……”

Fausto de Quadros在同一本著作（《城市化法律》，國家行政學院，1989年，第269和270頁）中指出：

“……在葡國……構成城市規劃之總體現實的法律要件均被立法及負責法律適用的政府忽視了。工程師們及建築師們將城市規劃視作一個與法律無關的世界（如果說不是一個與法律相對的世界的話），他們經常對法律工作者使用法律原則（其中一些是法律的基本原則）希望對城市規劃作出規範的做法報以嘲笑。

有過之而無不及的是，在城市規劃方面，憲法及行政法則乾脆被完全忽視不提……”

“……在承認目前在葡國城市規劃與法律聯繫甚少（更不用說與現代化與進步相配合）的前提之下，必須盡一切努力立即行動起來，使我們立即使城市規劃法制化，使法制與法律尤其是憲法取代盲目主義及冒險主義。只有在此之後，才能談及在葡國的城市規劃法。”

## 4.2 完全富有法律有效性的規劃階段：歐共體的影響（1990年）

### 4.2.1 國土整理之市政規劃

#### a) 前身：

10月25日第79 / 77號法律（第48條第1款I項）——市政機構；

5月26日第208 / 82號法令。

前文已述，12月31日第400 / 84號法令結束了在葡國的非法土地按塊分配的程序。在該法令公佈的兩年之前，曾公佈了另一個法規，即5月26日第208 / 82號法令，它雖然像以往一樣效果很小，但在我們的城市規劃的法律方面卻具有較大的意義。在該法令中規定了市政指導性規劃，從而實現了早在10月25日第79 / 77號法律（第48條第1款I項）中就引入了的對地方市政當局的規定。但是，當時對法制性城市規劃的抵觸十分巨大（包括政府方面亦是如此），以致於以該法規為基礎僅製作了六個市政指導性規劃，而在這些規劃中只有兩個得以通過。

*5月20日第208/82號法令在澳門地區指導性規劃中的影響：*

也許是在公佈於葡國的這一新法規（第208/82號法令）的影響下，澳門政府以極具發展性的眼光於1984年下令製作《澳門地區指導性規劃》。這一規劃於1986年完成，但從未得以公佈，一如當時司空見慣的一樣。我們應當指出，這一規劃於《澳門地區指導性規劃》並非一個法制化的規劃，但卻完全具有適用力，《劃界之官方圖則》亦使用它作為參考，並一直有效至Rocha Cabral 工程師頒行第10 / SATOP / 87號批示為止。

鑒於1963年的《澳門都市建設總規章》係針對一個具有小型樓宇的小城市而制訂並因之完全與今天的現實脫節，因此以政府發出的傳閱文件為基礎而分別在1989年及1990年編寫及匯編的城市規劃及建築規章，在建築業的壓力面前，已成為一個雖然重要但是由於快捷而無規章之法律效力、亦不屬於城市規劃種類的應對方式，它無法逐案在澳門地區對建築的管理作出回答。為此，“傳閱件”開始成為

出建築“劃定圖則”的主要參考文件。與此相矛盾的是，每一個案的官方劃定圖則的內容似乎源自任一某個並不存在的或只是處於研究階段的細節性規劃之中；這種方法明顯是注定要失敗的，無論其多麼符合操守。

同時，在這一階段，城市化管理的特點也與葡國無太大差別。直到3月2日第69 / 90號法令與2月25日第25 / 92號法令相結合後，法制化的城市規劃方告確實出現。

## **b) 對國土規劃計劃之實際效力的承認（1990年 — 1992年）**

3月2日第69 / 90號法令及其與2月25日第25 / 92號法令的銜接

在5月26日第208 / 82法令公佈8年之後，情況發生了翻天覆地的變化。由於歐共體方面具有建設性的壓力以及3月2日第69 / 90號法令（國土整理之市政規劃）與2月25日第25 / 92號法令的共同使用（它要求將國土整理之市政規劃的事先存在作為市政府與政府簽署計劃性合約及合作協議的先決條件），葡國的城市規劃迎來了一場真正的革命，走上了法制的軌道。

當時，政府中的一些保守勢力為了說明市政指導性規劃可以被免除，將半個世紀之前已被埋葬的“先期規劃”這一腐朽的概念又重新挖掘了出來，認為它們仍對整個國土有效，因此沒有必要再有什麼別的規劃。另一方面，技術官僚們亦反對市政指導性規劃，主張一個全面的或不全面的所謂“戰略”反對城市之結構及圖則，並將所謂“戰略”規劃仿效意大利的稱謂，稱之為“經磋商之規劃”。關於這一主張，M. Costa Lobo教授在《城市規劃法》（國家行政學院，1986年，第22和23頁）中作出了如下的駁斥：“難道城市規劃不是源自法律和規章的嗎？什麼樣的操守有效性應當存在於一個經磋商的城市化管理之內呢？這是一個需要很好地反思以澄清混亂的題材。”

應當指出，無論是保守勢力或是技術官僚均對法制化的城市規劃有很大的抵觸，但明顯均告失敗。

關於第69 / 90號法令，我們在此轉述 António Cordeiro在《公職法律辭典》一書中對“城市規劃”一詞的看法：

“第69 / 90號法令對市政規劃制度進行了修改，取代了1971年關於城市化規劃的制度及1982年關於市政指導性規劃的制度，將它們全部包括在國土整理之市政規劃這一統一冠名之下。

從規劃的類別上看，它將一般性規劃及局部性規劃結合了起來，由此只存在‘城市規劃’這一種規劃，雖然特別指出除城市區域及可被城市化之區域之外還可以涉及‘中間性不可被城市化之區域或該等區域含括之區域’（第2條第1款c項），但沒有指出應涉及之區域的具體面積。

它以1982年規定的結構為基礎的形成過程亦開始對多種市政規劃進行了統一：由市政府制訂（第3條），由中央政府關注（第6條），有關設計由有關當局審議（第13條），現在再加上在批准之前進行公開調查（第14條）。”

有關的批准程序轉由市政府負責（由市政議會通過第3條第2款），並報政府批准。但是如果存在正在生效的高一級規劃且與之相符合，則低一級規劃的批准不必報政府批准（第3條第3和第4款及第16條）。此外，亦轉由市政議會負責通過

有關市政規劃的預防性措施及臨時性規範，而不考慮《土地法》\*（11月5日第794/76號法律）第7條及第10條規定的普遍集中性規定。

\*《土地法》（11月5日第794 / 76號法律）完全取代了11月24日第576 / 70號法令。

8月19日第313 / 80號法令第1條對第794 / 76號法律第5條進行了修訂。

“它具有行政性規章的性質（第4條），並需在國土規劃總署進行集中登記（第17條），並強制性公佈。

規劃的內容（一般為‘在被涉及之區域內對土地的佔用，使用及改造’）規定於法規第9條，它力圖表明規則的漸進性（即自指導性規劃至細節性規劃）的實施所欲達到目的。在細節性規劃，已提升到了城市形態的領域，這尤其表現在‘樓宇外觀之特徵’這一規定上。”

.....

“在對規劃之‘基本性、補充性及附帶性’要素的有關規定之中（第10條至第12條），應當指出，與1982年之制度相反，實施計劃及財政規劃在指導性規劃中成為非強制性的，而在其它的規劃中，它們則成為強制性的（第11條第2款）。

還必須指出，雖然規定了與以前的城市規劃（如中期規劃及具有長期性趨勢的指導性規劃）\*相反的特點，但卻亦將有關的修訂期限定為10年，並規定如不遵行，則市政府就會遭到失去自由地對在這一期限內未加以修訂之規劃予以通過的自主性這一懲罰（第19條第5款）”

\*第560/71號法令第3條第6款規定對城市規劃的修訂以五年為期限，而第208/82號法令第2條第3款則將指導性規劃的期限定為五年至十二年。

隨着3月2日第69 / 90號法令，採用了一個鼓勵規劃之公佈與登記的政策，同時產生了一個在規劃的有效期內實行規劃保障之法律原則的趨勢，它們嚴重打擊了在城市化管理之中盲目甚至隨意性的做法，因為這些做法並不是基於可靠的城市化規定之上的。相應地，向私人工程發出准照之法律制度本身（11月20日第445 / 91號法令，後被10月15日第250 / 94號法令及7月25日第22 / 96號法律修訂）不再取決於一直遵從的對城市化規定方面的盲目及不同的解釋或規定，而開始在這些方面，在對工程及設計的准照的審議中保證一個更高的透明度及程序快捷性。同時，城市化及建築上的不法性也急劇降低。

### *3月2日第69/90號法令對澳門地區的影響*

由於3月2日第69/90法令在葡國及澳門以同樣方式被公佈，似乎在對規劃的公佈所表現的態度上有了某些變化；4月18日以第68/91號訓令及第69/91號訓令方式在《政府公報》上分別公佈了《對外港新填海區城市化之規劃》及《南灣重整規劃》。

但是應當注意到，葡國憲法第266條及前不久的澳門行政程序法典規定的政府合法性原則必然意味着只能將那些在法律中予以明示規定的規劃視作國土整理規劃，其餘的任何規劃則應被認為是務實性的工作文件，不具有外部有效性及規範性

質。事實上，規劃的典型性原則是政府合法性原則的一個外部依托，為此在澳門亦應當使不同的有關機構進行完善的溝通，盡一切努力使土地的整理規劃的制訂及通過程序規範化，同時對這些規劃作出明確的分類，規定明確的等級。在這一方面，我們發現純粹的土地按塊分配經常被稱為指導性規劃，而劃定性圖則或簡單的研究亦被等同於細節性規劃，或者保護已有文物的規劃只不過是一個單純的外觀設計性圖則。

## 4.2.2 國土規劃之地區性計劃

### a) 國土規劃之地區性計劃的前身

#### a) 1. “太陽海岸城市規劃”（1948年）

在一個地區性或準地區性規劃中，如果不提到Duarte Pacheco的在這些規劃中同樣起到的獨特作用，是不正確的。

1933年4月10日第22444號國令允許聘請 Alfred Agach 這位具有豐富經驗的法國城市建築師來實施太陽海岸城市規劃。

兩年之後，國會1935年5月22日第1099號法律依據已通過之規劃對太陽海岸予以城市化，“包括里斯本、Oeiras 及 Cascais 等市的部份地區，其邊綫與設計中的高速公路平行，並超過高速公路中軸綫100米；南部至特茹河及大西洋沿岸。”

但是1935年5月22日第1099號法律第10條却規定，在“里斯本都市總規劃”制訂並被通過之後，“太陽海岸城市規劃應被予以必要的修訂，以便完美和諧地納入前者之中，尤其是納入有關的地區性規劃之中。”這一條款明顯將太陽海岸城市規劃置於一地區性（或低於地區性）規劃的等級之中。這一規劃直到約13年後才被1948年1月28日第37571號法律通過。

#### a) 2. 《里斯本地區城市發展指導性規劃》（1959年）及《波爾圖都市總規劃》

直到1959年才產生了《里斯本地區城市發展指導性規劃》，它包括里斯本縣及塞圖巴爾縣。制定這一規劃的基礎是1959年8月14日第2099號法律這一為地區性規劃作出了重要貢獻的法律。但是，由於這一在1965年方告完成的規範與《第三期發展規劃》的經濟指引不相符合，故必然受到了階層議會的制約。為此，1月13日第17 / 72號法令及3月24日第124 / 73號法令命令再次制定《里斯本地區城市發展指導性規劃》及《波爾圖都市總規劃》（後者包括Braga在內並被1月16日第14/88號法令修訂）。

### b) 關於國土整理之地區性規劃的主張（1983年；1988年；1990年）：

《葡萄牙共和國憲法》第258條（規劃）：行政區制定地區性規劃並參與第92條規定之規劃的制定。

7月20日第338 / 83號法令（後被5月18日第176 – A / 88號法令取代，而這個法令後來又被11月26日第367 / 90號法令修訂）。

7月20日第338 / 83號法令：它產生於5月26日第208 / 82號法令（它規定了國土整理之市政規劃公佈之後的第二年，它創立了國土整理之地區性規劃這一概

念。從此，我們的規劃開始由這兩個分別關於市政規劃及地區性規劃（兩個規劃均使用了“整理”這一措辭）的法規佔居統治地位。後一個法規後來被5月18日第176 – A / 88號法令所取代，但第176 – A / 88號法後來又被11月26日第367 / 90號法令所修訂。

政府通過有關的協調委員會負責提出建議，命令制訂國土整理之地區性規劃，並使其中包括的市政府及其它有關公共實體參與其中。

依據第12條第1款規定於國土整理之地區性規劃之中的規範及原則，“對於一切公立及私人機構均有約束力，其他任何全國性或本地性的規劃、計劃及項目均應與之相符合”，否則就具有無效性（第12條第2款）。這種符合的強制性後來亦通過10月7日第351 / 93號法令延伸至“土地按塊分配、城市化工程及建築工程准照。這些准照符合規定地標明權利人，尤其是通過在國土整理之地區性規劃生效之日前出具的執照而標明”，其第1條第1款規定，為此，而要“確認符合”規劃中的“土地使用、佔有及改造規定。”

由此產生了一個在我們的城市規劃法中需要解決的中心性問題：除了在土地按塊分配制度（11月29日第448 / 91號法令第37條及對此予以修訂的後續性法規第37條）指出了通過徵用而予以賠償的明顯不足之辦法外，無論在有關國土整理之地區性規劃之立法內，還是在有關國土整理之市政規劃之立法內，均未指出在因對規劃作出修改及取代而對政府規定的對土地的使用發生改變的情形下，規劃對於被管理者的權利之保障具有何等價值。對於這一臨界性問題，必須立即對由此產生的不公正性作出回答，也必須立即對任何私人投資戰略受到的損害及因此產生的憂慮作出回答。為此，我們發現，雖然在現行立法中可能存在某種保障規劃原則的趨勢，但規劃還遠遠不是一個現實。無論在葡國還是在澳門，這些問題均是十分尖銳的。

#### *關於在澳門不存在國土整理之地區性規劃的問題*

*澳門作為未來的特別行政區，目前只有關於納入珠江三角洲這一廣闊發展區交通網絡之中的研究及計劃，但並不具有本身意義上的、被稱之為地區性規劃的東西，而所謂的地區性規劃需具有地區性整理規劃的特點，以便在戰略上不僅考慮納入有關的交通網絡，而且要考慮納入一個對城市予以規範的城市化規劃的分種類、有等級之制度之中並與之銜接。*

### **4.2.3 國土整理之特別規劃（1995年）**

6月24日第151 / 95號法令規定了國土整理之特別規劃的法律制度。該法規在前言中指出了一些說明性觀點，我們在此予以部份性摘錄：

“……由市政府倡導的規劃符合規定地被特別立法、尤其是3月2日第69 / 90號法令所調整，同時，並非所有的由國家直接及間接之行政管理所倡導的規劃在法律中均明確規定了有關制定及通過之法律制度。

事實上，除了國土整理之地區性規劃之外，只有保護區之整理規劃及公共水域區之整理規劃被明顯以專門的法律所調整。儘管如此，該法律制度的某些方面仍享有一個無理由說明之特殊對待。

對於其他的由政府直接及間接管理所倡導的規劃，沒有確定有關的制定及通過的法律制度。這尤其見於森林整理規劃、港口整理及擴張規劃、住宅整體規劃及國土保護規劃之中。

的確，這些規劃規定於多個立法之中，但法律未具體指出有關的法律制度。為此，必須填補存在於我們法律制度中的漏洞，對由國家直接及間接管理所倡導的國土整理之特別規劃的組成程序、法律性質及等級制定統一的規定。填補這一規範漏洞的必要性還體現在該等規劃在國家土地整理的影響之上，也體現在保證在其形成過程中有不同的各界機構（尤其是負責特別制定國土規劃之政府部門）參與以保證適當地考慮有關於公共利益的必要性之上，以及保證公民依據參與原則進行參與、國家與私人之間合作的必要性之中。

另一方面，還必須注意，憲法第266條規定的政府合法性原則必然意味着只能將那些法律中予以明示規定的規劃視作國土整理規劃，其餘的任何規劃則應被認為是務實性的工作文件，不具有外部有效性及規範性質。事實上，規劃的典型性原則是政府合法性原則的一個外部依托，為此應盡一切努力使土地的整理規劃的制訂及通過程序被符合規定地調整。

為此本法規不僅填補了法律制度中存在的一個漏洞，亦對有關國土整理的特別規劃的制定及通過程序的法律規定進行了補充，因為這一事宜已在國土整理之地區性規劃與國土整理之市政規劃方面被予以規定……”

“第 2 條 1. 制定國土整理之特別規劃及其預備性措施的決定屬具有等級權力的政府成員、負責保證規劃滿足之利益的實體的負責人或監管者之權限。

2. 國土整理之特別規劃及其預備性措施由部長理事會以決議形式通過。”

“第 3 條 ……

4. 國土整理之市政規劃應含有並遵循在國土整理之特別規劃中規定的原則及規定。

5. 國土整理之特別規劃的通過意味着對與之不相符合的國土整理之市政規劃的修訂或更改，使之適合前者規定的制度。”

6月24日第151 / 95號法令附件指出了下述國土整理之特別規劃的名單：

1. 森林整理規劃。
2. 港口整理及擴張規劃。
3. 住宅總體規劃。
4. 文物保護規劃。
5. 保護區整理規劃。
6. 公共水域整理規劃。
7. 海岸整理規劃。

現在被6月24日第151 / 95號法令所調整的這些國土整理之特別規劃提出了一個實質性的問題，即它們是否符合國土整理之地區性規劃及國土整理之市政規劃，

尤其是是否符合市政指導性規劃。同時還造成了市政府與其他有關的介入機構之間在一切這些規劃涉及之領域內的不可避免的衝突性。

最後，本人還想簡單提及一下在整理之特別規劃方面在葡國制訂的最新立法，即6月24日第151 / 95號法令。目前，由於缺少關於這些規劃——這些規劃中的一些規劃在環境綱要法（4月7日第11 / 87號法律）——提及在制定及通過上的立法而產生的嚴重問題，以及對這些規劃缺乏分類（這對其行政合法性產生了影響）的問題均已被解決。

但是本人認為，這些新的法規具有一個我國城市化立法在與環境及住宅有關的方面所具有的一個共同缺點，即：主要關注分類性問題，而忘記了維持被分類及被“保護”之地區的運作機制。在葡國（且並非只在葡國），經驗明確告訴我們，只主張自然或人文環境可持續發展的原則是不夠的，城市化還必須具有這些運作機制以保證靈活性及守法性，與整頓、環境及居住有效地、系統地聯繫起來。這些規定了諸多不准的規劃，其基礎是偏激的，會造成被分類及被保護的自然環境在近期內“病死”或被“治療而死”……

這是因為只是劃分財產是不夠的。例如：如果一個在此情況下的樓宇無最小的經濟可行性且又不被允許將之拆毀，其業主必然會盡一切努力使該樓宇逐漸倒塌。

因此，住宅區的破敗是與具有歷史價值的小區的毀滅以及相應的城市環境及城市形象問題聯繫在一起的。對於這一類問題，規定城市化平均賠償原則（它是每個總體規劃（U. O. P. G）中都市土地平均利用指數的參考）同樣對於問題的解決是十分重要的。此外還可採取其他一些措施，例如稅務豁免或稅務補償。

在 Francisco Figueira 發表於93年7月/8月期澳門建築師協會的《建築》雜誌上的一篇文章中，作者對受《芝加哥憲章》影響更深的澳門地區力圖將都市化管理的原則及操作機制向立法領域移轉，以克服因規劃而不可避免地對被管理者造成不公平對待之情形的奮鬥歷史進行了闡述。很不幸的是，迄今為止，這種奮鬥仍未成功，雖然在對本地區意義不大的免稅或稅務補償方面採取了一些措施。

### 在澳門對文物的保護

在澳門沒有對文物保護規劃的規定及調整，這是因為在澳門沒有一個像葡國所擁有的對規劃的類別及等級在城市化立法方面予以整體調整及分級的制度，而在葡國這一法律概念得強制性納入及提及。但是可以說，將之與澳門制訂的城市立法相比較，對建築文物、風景及文化文物的保護一直得到（澳門）政府的仔細關注。我們來看一下已公佈的法規的一些簡單摘要：

8月7日第34/76/M號法令（載於《澳門政府公報》第32期）

……

“經1974年5月4日之批示任命的負責對澳門藝術性文物分類、保護、提出發揮價值之建議及保存之委員會的建議；

經聽取政府諮詢會之意見；

澳門總督現使用經 2 月 17 日第 1/76 號立法性法律批准的《澳門組織章程》第 13 條第 1 款賦予的權能，制訂在澳門地區具有法律效力的條文如下：

第 1 條 屬下述類別之地點、樓宇及物品被視作具有公共利益，對全體澳門地區居民均具重要性的財產：

具有歷史意義的樓宇。

表明澳門古老居民或澳門歷史階段的城市組合體、樓宇、記載及遺址。

具有風景價值的地點，包括綠化區、樹群組合體或值得特別標明的樹之個體。

含有具人類學、考古或歷史價值的物品或遺跡的地點。

在上述第四點中提及的地點中找到的具有歷史或文獻價值的物品。

第 2 條 下述地點被甄別為在澳門地區被保護的樓宇、組合體及地點：（後有名單）。”

這一法令被 6 月 30 日第 56/84/M 號法令廢止。

12 月 31 日第 52/77/M 號法令（載於《澳門政府公報》第 53 期）

經澳門維護都市、風景及文化財產委員會之建議，並聽取政府諮詢會之意見，依據該法令第 4 條第 1 款之規定對 8 月 7 日第 34/76/M 號法令第 2 條有關檔案部份作了修訂。這一法令被 6 月 30 日第 56/84/M 號法令廢止。

1 月 12 日第 3/80/M 號訓令

係關於在市政廳廣場至 Visconde Paço d'Arcos（內港）之路段上聯結及面積方面細則的強制性規定。

10 月 3 日第 9/83/M 號法律（載於《澳門政府公報》第 40 期）

第 7 條是關於在被甄別之樓宇中廢除建築障礙的規定。

6 月 30 日第 56/84/M 號法令（載於《澳門政府公報》第 27 期）

這一法規的目的是保護澳門的建築、景色及文化財產，其前言明確指出：

“政府關注維護本地區歷史、文化及建築的財產及使之重現活力。澳門文化學會的設立，對實現該目標係重要的一步，而該學會將文化財產、文化工作以及培訓和研究各方面再予結合，將設法在文化範圍實現一項協調的工作。

由公佈關注保護本地區文化財產的第一項法例起，歷年來所取得之經驗，令我們認為必須將甄別重訂，對經已甄別有文化價值的保護區域重新界定，以及對在此方面負有職務的機關本身的組織和工作進行更改。

另一方面，在一項維護文化財產的整體政策內，有關事務處理是特別重要的、以作為避免拆卸已甄別的，或在已甄別的組合體和地方的，或在保護區內的樓宇的辦法，以及成為鼓勵將之復原的措施。”

今天，我們可以認為，這一法規中明確指出最為重要的戰略目的之一，即通過對事宜的稅務處理而達到對文物之保護，已不具有特別的效果：在澳門，減免稅並無重要的力量促進文化的保護及發展。這一法令除了取消了澳門維護都市、風景及

文化財產委員會並成立了保護建築、景色及文化財產委員會這一與澳門文化司署文物廳一起運作的技術諮詢機構並列出了新的需要保存之財產的甄別名單之外，絲毫無助於解決被甄別之小型樓宇的業主所受到的嚴重不公正待遇的問題。這些業主不能對樓宇時行改變或拆除，亦未得到應有的賠償，而在他們的樓宇旁邊，一幢幢摩天大樓却在拔地而起。

長期以來，澳葡政府努力修復澳門引以為自豪的城市建築外牆，但對於維持這些文物而言，包括對於這些樓宇被重新居住這一問題而言，重要的是這些以“平均賠償原則”及“土地利用之平均指數”為基礎的城市化管理的操作機制轉入到澳門地區的立法之中。

11月25日第102/85/M號法令(載於《澳門政府公報》第47期)

這一法令賦予依據6月30日第56/84/M號法令設立的保護建築、景色及文化財產委員會就涉及被甄別之文物或自然財產的規劃、城市設計及細節性研究出具意見書的權限。

8月26日第7/86號一攬子批示(載於《澳門政府公報》第35期第2副刊)

依據6月30日第56/84/M號法令第10條、第13條及第15條，以及其發佈(第17條)，同時考慮到保護建築、景色及文化財產委員會就文化司署所制訂的圖表研究而出具的同意性意見書，批示通過了被甄別的文化價值的確定、有關保護區的確定。這些保護區的方位是這一攬子批示之附件公佈的圖則中按比例標出的方位。

8月30日第8/86號一攬子批示(載於《澳門政府公報》第35期第2副刊)

規定了維持見於6月30日第56/84/M號法令第5條所指之附屬名單中的被甄別之樓宇的概念。並規定由工務運輸司、澳門市政廳、海島市政廳及私人機構負責它們作為業主或佔有人的樓宇的維修。並列舉了由上述每一公共機構負責的樓宇的清單。

9月23日第11/86號一攬子批示(載於《澳門政府公報》第41期)

在附件中公佈了氹仔島及路環島的圖則，其中確定並標明了被甄別之文化價值及相應的保護區。由於在澳門圖則的印刷過程中有一處錯誤，故將修訂過的圖則再次予以公佈。

12月23日第18/86號一攬子批示(載於《澳門政府公報》第51期)

“位於澳門城古城牆沿綫的建築物進行改建、擴建、加固或維修的工程或新建工程，在沒有依據6月30日第56/84/M號法令第1條成立的保護建築、景色及文化財產委員會的事先意見書的情況下，不得被通過。”

5月31日第89/89/M號訓令(載於《澳門政府公報》第22期第2副刊)

“第1條 以字母A標於地籍司第DTC/01/521-A/8附圖中的廬廉若別墅旁邊的附帶物未獲通過，這決定具有法律、尤其是6月30日第56/84/M號法令規定的一切效力。

第2條 應恢復別墅之原有外牆。”

文物甄別的歷史

對於在澳門保護文物之進程的認識，除通過前述法律及規章認識之外，還可以通過下文摘錄的馬若龍建築師發表於《澳門》雜誌（93年6月刊，第17和18頁）題為《盡一切可能保護》的文章來認識：

“在整整四十年前，即1953年12月10日，總督史伯泰任命了一個委員會，以‘甄別國有紀念物及具有公共利益的樓宇’。三年之後，總督馬濟時又將這一工作推向前進，他任命了另一個工作小組。但是，具有當代意義的保護文物的政策直至嘉樂庇總督時代方告產生，這位總督於1974年任命了一個新的委員會。它更具有當代意義，因為它不僅僅涉及古老的紀念物，而且也包括沒有美學浮誇但卻屬於真正的、具有人類學價值的組合體或地點的現存樓宇。

1974年在李安道總督執政時期，重修後的盧九花園（而非葡國人誤稱的盧廉若花園）開放，這是一個澳門文物保護史上的重要標誌。1976年，產生了第一個文物保護的嚴肅立法，即第34/76/M號法令，這在整個亞洲當屬首創。為了管理文物區，任命了文物保護委員會……它在整個過程中有着舉足輕重的作用。我們在此應當對該委員的一些成員的名字提及一下，他們努力對毀滅歷史性財富的不動產投機活動做了真正的抗爭，這些人士包括：文德泉蒙席、Videira Pires, S.J（著名的研究者及偉大的漢學家）、土生人士Luíz Gonzaga Gomes、Túlio Lopes Tomaz及建築師Francisco Figueira，而後兩位人士正是前述法令的草擬者。當時是文物保護最為繁榮的時期，本人曾多次稱之為‘英雄時期’。這一時期一直延續到八十年代初期。隨着1982年第43/82/M號法令設立的澳門文化學會的產生，文物保護工作更具力量且更具後備支持。1984年更通過第56/84/M號法令對法令進行了修訂。第56/84/M號法令確定性地鞏固了文物保護政策，並創新性地推出了一攬子稅務優惠的規章。與目前世界上同類立法相比，它仍不顯落後，甚至比亞洲大多數國家的立法更加完整及現代。在近十年之後，它仍是自五十年代以來對整個過程的總結。人們對它陸續進行了一些小的、純粹情節性的修改，最後一次是在去年，當時引入了‘具有建築利益之樓宇’這一概念，而其餘則予實質性維持。被引入的概念只是一個單純的外觀性注解。而被遺棄的是諸如‘澳門之芝加哥規劃’這些極富智慧及先驅性的創意以及真正的立法修訂（該修訂包括設立一個本人自1979年起就主張設立的“文物基金”）。1989年第63/89/M號法令解散了至今仍令人懷念的保護委員會，並將澳門文化學會重組成了今天的樣子。”

#### 4.2.4 整理之其他機制（非規劃機制）

在葡國，我們還可以指出對土地整理做出了重要貢獻的其他三組法規：

##### a)關於國有農業保留地及國有環境保留地的法規：

在第一組法規中應包括導致不使用土地的法律制度，它們對於城市土地而言具有絕對性，但這種絕對性目前已比最初時有所減弱。它們是用於確定國有農業保留地及國有環境保留地的法規\*。

\*有關事宜以前被7月27日第613/76號法令調整，現被第19/93號法令所規範。

## **b) 關於保護區網絡的法規：**

在第二組法規中，可以包括發展被概括性規定於環境綱要法第29條之中的關於建立及調整一個保護區網絡之領導的法規，這種領導可是一種已經設想應如何進行城市使用的土地規劃的某種預先方式<sup>\*</sup>。

<sup>\*</sup> 第一個見於6月14日第169 / 89號法令之中，於89年8月31日《共和國公報》中被修訂並被12月12日第47 / 92號法令修訂；第二個見於3月19日第93 / 90號法令之中，被10月13日第316 / 90號法令及10月12日第213 / 92號法令修訂。

## **c) 土地按塊分配行動及城市化工程的法律制度：**

- 12月31日第400 / 84號法令。
- 11月29日第448 / 91號法令，它取代了前一個法令。
- 11月29日第63 / 91號規章性法令，它對前者予以調整；
- 3月20日第16 / 92號訓令；
- 12月22日第1182 / 92號訓令，它規定了面積之尺度；
- 12月28日第334 / 95號法令，它修訂了11月29日第448 / 91法令；
- 8月1日第26 / 96號法律，它以批准方式修訂了12月28日第334 / 95號法令：土地按塊分配之操作及城市化工程之准照的法律制度。

在第三組之中，有關法規的目的是收納由私人倡導的土地介入機制以及關於發展商係樓宇業主之樓宇的隨附事項，其中包括城市土地按塊分配之法律制度<sup>\*</sup>。

<sup>\*</sup> 12月31日第400 / 84號法令；11月29日第448 / 91號法令，它取代了前一個法令；11月29日第63 / 91號規章性法令，它對前者予以調整；3月20日第16 / 92號訓令；12月22日第1182 / 92號訓令，它規定了面積之尺度；12月28日第334 / 95號法令，它修訂了11月29日第448 / 91號法令；8月1日第26 / 96號法律，它以批准方式修訂了12月28日第334 / 95號法令：土地份額分配之操作及城市化工程之准照的法律制度。

在本劃分第一組及第二組中的法規（這一劃分是由António Cordeiro《城市規劃》——公職法律辭典——這一詞條中抄錄的）目前對於前述國令整理之特別規劃中的某些規劃的制定具有直接影響，而這些規劃又對環境綱要法（4月7日第1187號法律）所涉及的至今未被調整的許多領域予以調整。

對於第三類法規，還應指出下述觀點：

關於私人倡導的城市化：土地按塊分配

除了土地按塊分配是由私人倡導的，而細節性規定是由政府倡導的這一區別之外，兩者並無任何區別。

11月29日第448 / 91號法令取代並重新規定了自1984年以來一直生效的關於土地按分配及城市工程作的市政准照制度（12月31日第400 / 84號法令）。在11月29日當日，還公佈了有關的第63 / 91號規章性法令。

## 葡萄牙集體設施網絡規劃的標準

12月22日第1182 / 92號訓令規定了面積之最低值，以及規劃及預留空間作為綠化區及集體設施區的規則。這一訓令十分重要，它是克服現存的有關問題的方式，這些問題尤其是在對有關設施網絡的土地面積大小方面對土地按塊分配的倡議人不公平對待從而產生的很多不公正。而在收回非法小區並使之合法化的“規劃”中，這一訓令通過指出所採納之區域的大小及計劃，使由小區社團僱用的技術隊伍解除了在這些方面所承受的巨大壓力。

與平均補償問題直接相關以使城市化推動者被公平對待的另一個問題，是為公共設施及綠化區出讓土地面積的問題。應當指出，關於這一問題，葡國通過規劃部公佈“設施網絡之規劃標準”等規範性文件及12月22日第1182 / 92號訓令，通過不同部委及全國城市協會多個部門的參與，展開了一系列富有成果和及時的工作，在全國性、地區性及市政設施網絡的合理管理、研究及實施上取得了明顯的成果。今天所有具有被通過之市政指導規劃的市均具有被符合規定地說明的、比例尺為1 / 25000的設施規劃或設計，許多市已經開始進一步按1 / 10000、1 / 5000甚至1 / 2000之比例尺進行研究，同時在市政機關的市政指導規劃組中設立了在這特殊規劃領域上的技術員或專業技術員之職位。

如果通過對設施網絡的研究，發現對某一地點的土地出讓無理由說明，則應以相應的現金取代出讓，有關金額通過現行補償辦法調整，並將在有關區域的土地的每平方米的費用作為參考。

## 澳門集體設施網絡規劃的標準

在1990年至1992年間，在澳門同樣圍繞着一個關於集體設施網絡規劃的規範性建議進行了有關工作。其積極作用已體現於黑沙環都市發展規劃、馬場都市發展規劃及外港新填海規劃之中。

不幸的是，與葡國相反，這些用作設施網絡規劃之規範性建議的研究從未被法規所調整，可以說目前已是被人遺忘了的文件。

在推行城市規劃法方面，如果我們將葡國與澳門相比較，那麼無論在規定平均補償之城市化原則方面，還是在規定集體設施網絡之規劃標準方面，我們都可以發現：對於第一個問題，兩地的差別並不大；而對於第二個問題，則澳門政府在行動上還欠缺這些網絡規劃之規範性工具，行動的盲目性還很大。但這並不意味着在建設設施方面的所做出的努力不明顯。

12月28日第224 / 95號法令對11月29日第448 / 91號法令進行了修訂。我們來看一下這一新法規的前言：

“……1995年1月1日，對私人工程之市政准照的法律制度作出的修訂開始生效，其主要目的是反官僚主義並簡化行政程序，並減輕公共行政介入的比重，同時加強程序的其餘介入者的責任。

……

為此，由於所找到的辦法結果令人滿意，故現對制度予以統一，選擇將某些用於私人工程准照中的規定適用於土地分塊分配及城市化工程之准照之中。

引入土地分塊分配及城市化工程操作之准照的法律制度中的主要創新之處在於：它對私人獲得資訊的權利制度進行了變更，設立了請求事先資訊的制度，即可以給予被管理者由政府處獲得關於可否進行某個土地分塊分配或城市化工程行動的資訊，並認為市政府的同意性決定設定權利，從而減少了准照發出期限及都市化工程之期限。

它還重新規定了由土地分塊分配及城市工程行動的倡導人支付的費用制度，規定有關費用應等同於源自在現存或將要實施之基礎建設中的土地分塊分配行動中的實際費用。

另一方面，在市政府拒絕收費的情況下，允許請求人將款額存入信貸機構中的市政府帳戶下，或證實已通過擔保或擔保保險而保證了其支付。

加強了私人之爭訟保障制度，由一個向負責出具執照之機關發出司法警告的辦法取代了為默示批准情形而規定的承認權利之訴訟，並賦予已警告市政府應出具執照之裁判以中止執照之效力，同時還賦予行業之代表性協會提出保護倡議者之爭訟手段的合法性。

行政法院開始可以警告市政府應向市政府以外的、必須合法作出表示的機構作出諮詢。

對介入發照程序者的責任作出了明確的規定，尤其是將行政機關要求補償、對等物或法律沒有規定的捐贈並將之視作發出土地按塊分配及城市化工程行動准照的條件的行為定質為嚴重不法性，並澄清市政府只有在土地按塊分配及城市化工程之實施意味着由其負責實際實施有關基建工程時，方可按城市基礎建設施工而收費……”

## 五、徵用法典（1991年）

11月9日第428 / 91號法令一其前言如此指出：

“……私人業權是公民的一個基本權利（《葡萄牙共和國憲法》第62條第1款），為此，當國家必須為其公有權購買為實施有益於全社會的行為而必須的不動產時，應首先使用法律賦予的一切手段，包括私法上的契約辦法，以避免對公民私有業權的粗暴侵犯。”

……

“……依據憲法之規定，因公益性而徵用之新法律制度對比例性原則的接受，阻止政府在沒有事先力圖通過使用其它對私人之私有業權造成較少損失的合法途徑以實施公共利益的情形下，立即使用徵用。只有在公共災難、或與國防及內部安全有聯繫的情況下，或因公共利益之強制性原因而急需實施工程的情況下，政府才可以立即實施徵用程序。

但是除此之外，還規定了一整套由政府進行的程序，使政府在實施徵用程序時，將其行為置於公正、公平這些直接源自憲法有關公共行政部份之規定（第266條）之中的原則之下。

同時，還規定允許私人對政府有意徵用其動產的意向事先了解，以避免私人直至徵用機構在其土地上開始工程或工作之時方才知曉。

最後，新的法典遵循憲法第62條第2款之規定，在向私人因其土地被以公益名義徵用時所作的公正賠償方面作了創新。而需承認的是，對公正賠償的計算仍繼續是一個對於任何公益而徵用之法律制度而言十分敏感的問題。

.....

現在有必要強調本法規的最富創新性的方面，正如所述，它們意味着對前有法典的一個實質性修改。

這些創新就是已經指出的政府應事先尋求以私法途徑購買不動產方面的強制性；程序的統一方式；友好徵用；為賠償效力而做出的土地分類，及歸還權。”

*我們來看一下在澳門關於徵用的基礎性立法是什麼：*

*1864年7月13日規章性法令(載於《海外委員會公報》，第237頁，1864年——1865年)*

*它宣佈1850年7月23日、1857年9月17日及1859年6月8日關於因公益而進行徵用的敕令在一切省份有效。*

*注：在本世紀初，這一法規在設立因有必要實施不同的澳門修繕規劃而進行的有關徵用程序的特殊立法中，發揮了重要作用。*

*1927年11月8日第14048號國令(載於《澳門省政府公報》第45期副刊)*

*它對為實施殖民地被宣告具有公共利益之工程的徵用程序中被提出的隨附事項的裁決方式進行了調整。*

*注：第896頁，公佈於1927年8月5日《政府公報》第167期第1組。廢止了與之相對之法律。*

*1940年1月27日第30065號國令(載於《澳門殖民地公報》第4期)*

*以仲裁方式確定了購買價格或對因必須實施殖民地之公共修繕工程而進行的徵用的賠償。*

*注：第56頁，公佈於1939年11月17日《政府公報》第269期第1組。*

*第20034號國令(載於1942年6月30日《澳門殖民地公報》第13期)*

*因公益之徵用。*

*注：第263頁，公佈於1931年7月8日《政府公報》第153期第1組。只刊登了第1條至第3條。*

*(1912年7月26日) 法律(載於1942年6月30日《澳門殖民地公報》)*

*關於因公益而徵用的法律。*

*注：第262頁，公佈於1912年8月8日《政府公報》第185期第1組。只刊登了第1條至第13條及第20條至第23條。*

1942年6月30日第438號法律(載於《澳門殖民地公報》第13期)

因公益而進行的徵用及賠償。

注：第263頁，公佈於1915年9月15日《政府公報》第186期第1組。只刊登了第1條、第2條及第5條。

1946年1月26日第32098號國令(載於《澳門殖民地公報》第4期)

對在海外屬地因公益而進行之徵用的調整性規範作了調整。

注：第49頁，公佈於1942年6月22日《政府公報》第143期第1組。被公佈於1953年9月12日《政府公報》上的第37758國令默示廢止。

1947年11月29日第11928號訓令(P. T. M)(載於《澳門殖民地公報》第48期)

命令在進行了某些修訂後，在所有殖民地公佈並實施第36284號法令。該法令規定了因設立公共服務之緊急需要而請求或臨時佔用制度的基礎。

注：第872頁，公佈於《政府公報》第153期第1組(1947年7月5日)。

1950年2月25日第13033號訓令(載於《澳門殖民地公報》第8期)

命令在所有殖民地公佈並實施第2030號法律第67條之新版本。它批准了關於與居住問題有關的規定。

注：第133頁，公佈於1950年1月7日《政府公報》第6期第1組。

- 語言：只有葡文版。
- 現狀：仍然有效。

1952年11月29日第14157號訓令(載於《政府公報》第48期)

命令經修訂後，在所有海外殖民地公佈並實施由第30688號法令通過的《司法訴訟費用法典》第92條獨一附段，經第32033號法令修訂的《公證法典》第165條，第2049號法律第179條及第2030號法律第80條。

注：第848頁，公佈於1952年11月14日《政府公報》第256期第1組。

- 語言：只有葡文版。
- 現狀：部份有效。

1953年9月12日第2063號法律(載於《政府公報》第37期)

批准了對因公益而進行的徵用提出上訴的法律；廢止了第37758號國令第15條的最後一句及第31條第2款規定。

注：第664頁，公佈於1953年6月3日《政府公報》第117期第1組。

廢止了公佈於1953年9月12日《政府公報》第37期中的第37758號國令第15條的最後一句及第31條2款規定。

- 語言：只有葡文版。

· 現狀：被10月20日《政府公報》第42期第1組中的第43/97/M號令廢止。

1953年9月12日第14507號訓令(載於《政府公報》第37期)

命令在遵守本訓令之規定的前提下，在海外各省公佈並實施第37758號國令、第2030號法律第1條至第20條及第2063號法律(因公益而進行之徵用)。

注：第658頁，公佈於1953年8月19日《政府公報》第179期第1組。

被1957年3月23日《政府公報》第12期中公佈的第16191號訓令廢止。

被公佈於1959年4月4日《政府公報》第14期中的第17070號訓令恢復全面生效。

廢止公佈於1953年9月12日《政府公報》第37期中的第37758號國令。

· 語言：只有葡文版。

· 現狀：部份有效。

1957年3月23日第17508號國令(載於《政府公報》第12期)

規定了在緊急情況下因公益而進行徵用的程序。

注：第225頁，公佈於1929年10月25日《政府公報》第245期第1組。

廢止第16191號訓令，命令在澳門適用這一國令。1959年4月4日《政府公報》第14期公佈的第17070號訓令完全恢復了公佈於1953年9月12日《政府公報》第37期中的第14507號訓令的效力

· 語言：只有葡文版。

· 現狀：被廢止。

1957年3月23日16191號訓令(載於《政府公報》第12期)

命令在遵守本訓令所作之修訂的前提下，在各海外省的《政府公報》上公佈並在各海外省實施第33502號法令以及第1750號國令(因公益而進行徵用)的規定。

注：第224頁，公佈於1957年3月6日《政府公報》第52期第1組。

被公佈於1959年4月4日《政府公報》第14期上的第17070號訓令廢止。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：被廢止。

1959年4月4日第17070號訓令(載於《政府公報》第14期)

廢止了第16191號訓令並全面恢復第14507號訓令(因公益而進行之徵用)的全面效力。

注：第294頁，公佈於1959年3月16日《政府公報》第59期第1組。

廢止公佈於1957年3月23日《政府公報》第12期上的第16191號訓令，並完全恢復了公佈於1953年9月12日《政府公報》第37期上的第14507號訓令的效力。

- 語言：只有葡文版。

- 現狀：被廢止。

1962年7月7日第19242號訓令(載於《政府公報》第27期)

命令在各海外省之《政府公報》上公佈並在各海外省實施第2030號法律(關於與居住有關的問題)第21條至第29條。

注：第840頁，公佈於1962年6月20日《政府公報》第140期第1組。

- 語言：只有葡文本。

- 現狀：仍然有效。

1968年6月8日第43587號國令(載於《政府公報》第23期)

批准了徵用規章。廢止了第37758號及第39043號國令。

注：第701頁，公佈於1961年4月8日《政府公報》第82期第1組。

- 命令在澳門適用經公佈於同一期《政府公報》上的第23404號訓令修訂後的這一國令。

廢止公佈於1953年9月12日《政府公報》第37期上的第37758號國令和1952年12月18日的第39047號國令。

被8月17日《政府公報》第33期的第12/92/M號法律廢止。

- 語言：只有葡文本。

- 現狀：被廢止。

1972年8月19日第23404號訓令(載於《政府公報》第23期)

經過本訓令規定之修訂，批准徵用規章的第43587號國令被延伸海外屬地。

注：第701頁，公佈於1968年5月28日《政府公報》第127期第1組。

- 語言：只有葡文本。

- 現狀：已被廢止。

1972年8月19日第2142號法律(載於《政府公報》第34期)

對緊急徵用的一般程序進行了修改。廢止了第43192號法令。

注：第1159頁，公佈於1969年5月14日《政府公報》第114期第1組。

廢止1960年9月24日第43192號法令。

被8月17日《政府公報》第33期第12/92/M號法律廢止。

- 語言：只有葡文本。

- 現狀：已被廢止。

1972年8月19日第425/72號訓令(載於《政府公報》第34期)

經修訂後，1962年5月14日第2142號法律被延伸至所有海外屬地。該法律係關於緊急徵用制度的法律。

注：第1159頁，公佈於1972年8月3日《政府公報》第180期第1組。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：已被廢止。

1972年9月16日第576/70號法令(載於《政府公報》第38期)

確定了力圖減少土地建設成本的土地政策。

注：第1272頁，公佈於1970年11月24日《政府公報》第273期第1組。

10月20日《政府公報》第42期第1組的第43/97/M號法令廢止了其第II章、第III章、第V章至第VIII章。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：部份有效。

1972年9月16日第421/72號訓令(載於《政府公報》第38期)

經修訂後，規定土地政策的11月24日第576/70號法令延伸至各海外屬地。

注：第1272頁，公佈於1972年8月1日《政府公報》第178期第1組。

被10月20日《政府公報》第42期第1組的第43/97/M號法令修訂。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：部份有效。

1973年7月14日第332/72號國令(載於《政府公報》第28期)

調整因徵用而用出之賠償的支付(包括分期支付或分類支付。)

注：第836頁，公佈於1972年8月23日《政府公報》第196期第1組。

被8月17日《政府公報》第33期中的第12/92/M號法律廢止。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：已被廢止。

1973年7月14日第445/73號訓令(載於《政府公報》第28期)

經修訂後，8月23日第332/72號國令被延伸至所有海外省。

注：第836頁，公佈於1973年6月29日《政府公報》第151期第1組。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：已被廢止。

1973年9月29日第385/73國令(載於《政府公報》第39期)

規定了在由政府、當地市政或自治機構請求的徵用中應予遵守的規範。

注：第1167頁，公佈於1973年7月28日《政府公報》第176期第1組副刊。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：被8月17日《政府公報》第33期第12/92/M期號法律廢止。

1973年9月29日第616/73號訓令(載於《政府公報》第39期)

將7月28日第385/73號國令延伸至各海外省。

注：第1166頁，公佈於1973年9月11日《政府公報》第213期第1組。

· 語言：只有葡文本。

· 現狀：已被廢止。

1992年8月17日第12/92/M號法律(載於《政府公報》第33期)

規定了關於因公益而進行的徵用制度的規範及多項廢止。

注：第3378頁，廢止公佈於1968年6月8日《政府公報》第23期中的第43587號國令、公佈於1972年8月19日《政府公報》第34期中的第2142號法律、公佈於1973年7月14日《政府公報》第28期中的第332/72號國令及公佈於1973年9月29日《政府公報》第39期中的第385/73號國令。

· 語言：配有葡文本。

· 現狀：仍然有效。

1995年12月26日第71/95/M號法令(載於《政府公報》第52期第1組)

對因未及時履行批給合約中所確定的繳費責任而延遲之制度引入了一個減輕性過渡規定。

注：第2959頁，本法規於1996年1月1日生效。自本法規生效之日起計，如本區土地之承批人在六個月之期限內付清欠費，則可享有延付利息上的減輕及因法律或合約規定而應承擔的其它賠償義務之減輕，減輕幅度為有關價值之50%。

· 語言：配有中文本。

· 現狀：仍然有效。

1997年10月20日第43/97/M號法令(載於《政府公報》第42期，第1組)

發展了因公益而進行徵用的法律制度。多項廢止。

注：第1210頁，本法規在公佈之日起三個月後生效。它廢止了11月29日《政府公報》第48期中的第2030號法律、9月12日《政府公報》第37期中的第2063號法律、及由於公佈於1972年9月16日《政府公報》第38期中的第421/72號訓令而延伸至澳門的，公佈於同一期《政府公報》中的第576/70號法令第II章、第III章、第V章至第VIII章。

· 語言：配有中文本。

· 現狀：仍然有效。

## 六、關於共和國之規劃制度的結論

### 6.1 依據憲法對規劃制度進行改革的必要性

在憲法規定的地區化進程的同時主張行政分權及行政分治，在政治上是否可行呢？事實恰好證明了似乎在理論上可被接受的相反的一面。為此，我們認為在葡國對規劃體制的改革只有在一個行政分權及反官僚主義的配合下的、在已設立之機構性地區的背景下方才可能。

行政分權及行政分治：

《葡萄牙共和國憲法》第238條（地方自治團體之種類及行政區劃）；

1. 大陸上之地方自治團體為堂區、市及行政區。

.....

《葡萄牙共和國憲法》第239條（地方自治團體之職責及組織）。

地方自治團體之職責與組織、及其機關之權限，根據行政分權原則由法律規範之。

因分權及分治決定之責任而進行反官僚主義：

《葡萄牙共和國憲法》第267條（行政當局之結構）。

1. 公共行政當局之結構應避免官僚化，使部門親民，尤其透過公共團體、街坊組織及其他民主代表方式，確保關係人參與其實際管理。

2. 為着上款規定之效力，在不影響必要之行動之效能與統一、及政府之領導權與監管權下，法律應訂定行政分權及行政分治之適當方式。

.....

通過設計保險之強制性而使設計者負起了有效的技術責任。

### 6.2 關於城市化立法的特別行動

- 有必要立即制定葡國城市化法典；
- 有必要對《土地法》予以深入修訂；
- 有必要規定與城市土地利用平均指數相聯繫的平均補償行動機制。

在Diogo de Freitas do Amaral教授及Fausto de Quadros教授提出有關觀點七年之後，今天的情形終於完全不同了。在規劃、城市化、建築、住宅及環境方面，我國已經有了一個相當發達的法律體制。有跡象表明，在不遠的將來，很可能通過一個城市化法典對整個已產生之立法進行一個系統及富有遠見的處理，同時對《土地法》進行深入修訂。還必須賦予這一立法及規章以可操作性機制，以保證規劃在遵守合法性、平等及公平的原則下具有靈活性；為此，必須使平均補償及都市土地使

用之平均指數原則具有約束力，沒有這些原則，則規劃的僵硬性會使規劃喪失可信力。另一方面，幾乎所有的葡國城市目前均擁有了被通過並被公佈於《共和國公報》上的指導性規劃，目前已進入了在各自地區設立低一級規劃的新階段。

在最近六年中，在葡國，在這些方面主張法律的行為比本世紀其他年份所做的主張行為的總和還要多。但我們並不認為這是一項輕鬆的政治任務。

## 七、關於澳門地區規劃制度的結論

如果沒有設立並確定規劃的不同類別、內容及等級的立法，如果這一立法不是一個相互有機聯繫且與土地法及關於徵用之立法（這些法律明顯是保證規劃在合法性、公平、平等及成比例原則下具有靈活性的機制，尤其是平均補償機制及建築平均指數機制）聯繫的合諧制度中被提出，則很難談論城市規劃。本人認為，澳門這一由葡國管轄的中國領土，目前在城市化法律方面還十分落後，其情形可與葡國七十年代的情況相匹配，而對於本地區地域狹小的特點而言，對土地進行城市化的壓力又明顯要嚴重於葡國當時的情形。

### 參考書目

《城市化法律》，國家行政學院，1989年

《公職法律辭典》

法律數據庫