

借鑒內地經驗完善澳門自然旅遊資源 保護和管理法律制度

簡萬寧

(粵港澳大灣區旅遊研究協會,澳門)

摘要:自然旅遊資源如同人文旅遊資源一樣,是旅遊資源的重要組成部分,亦是發展旅遊業不可或缺的重要資源依託。沒有自然旅遊資源持續支撐,澳門努力追求的旅遊產品多元化、遊客多元化的目標將難以實現,建設世界旅遊休閒中心的宏大目標將會失去現實意義。因此,要使自然旅遊資源永續不竭,應該採取法律措施,從立法、執法層面建立健全相關制度,保護及管理好自然旅遊資源,科學規劃及合理利用自然旅遊資源。本文從概念切入,構建相關的理論框架,結合內地有關法律,進行比較研究。梳理、滙總澳門現行保護和管理自然旅遊資源的相關法律規範,找出其協調、一致及統一的規定,查找不足,為將來立法及完善法律提供參考。

關鍵詞:自然旅遊資源;風景名勝區;自然保護區;法律制度

中圖分類號:F590

Lessons from China on Improving Macao's Legal System Regarding the Protection and Management of Its Natural Tourism Resources

Kan Man Neng

(Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Tourism Research Association, Macao)

Abstract: Natural tourism resources are an important part of tourism resources like humanities tourism resources, and are indispensable to the development of the tourism industry. Devoid of its natural resources, Macao will fail in its pursuit of diversified tourism products and visitors, and lose its practical significance in the creation of the world centre of tourism and leisure. Therefore, to make

作者簡介:簡萬寧,澳門粵港澳大灣區旅遊研究協會會長、澳門科技大學助理教授(兼職)。

natural tourism resources sustainable, legal measures should be taken to establish an improved legal system through scientific planning and rational utilization to protect and manage the natural tourism resources. This study built its theoretical framework from relevant concepts, and integrated relevant laws in China for comparison. By sorting and listing out Macao's current laws concerning protection and administration of the natural tourism resources, the author attempted to find out the coordinated, common and consistent provisions, their shortcomings, and to provide references for improving future law-making.

Key words: natural tourism resources; famous scenic sites; nature reserve; legal system

1 自然旅遊資源是建設世界旅遊休閒中心的重要旅遊資源依託

發展旅遊業必須依託旅遊資源,沒有旅遊資源就無法生產或提供各式各樣的旅遊產品。旅遊資源主要由兩類資源構成,一為文化(人文)旅遊資源,二為自然旅遊資源。在澳門,旅遊資源以文化旅遊資源扮演主要角色,因為澳門擁有“世界文化遺產”的“歷史城區”及“世界美食之都”殊榮,是發展文化旅遊的重要資源依託。但是,並非澳門沒有自然旅遊資源,黑沙海灘、疊石塘山,以及分布於澳門多個區域的17處生態保護區濕地等,是澳門最具代表的自然旅遊資源。可是,由於文化旅遊資源比自然旅遊資源豐富,且影響力遠超後者,因此,一直以來,受人們關注和認識的程度較高,從而淡化和降低了自然旅遊資源的關注度,以致影響到政府乃至旅遊業界開發和利用自然旅遊資源的重視度和意欲。

為正確瞭解自然旅遊資源的屬性、特徵,我們先從概念切入。國內旅遊學者李天元定義“自然旅遊資源”為:“自然旅遊資源通常是指以大自然構造物為吸引力本源的旅遊資源。”(李天元,2010)根據定義,我們認為在由各種自然資源要素、自然物質和自

然現象所生成的自然環境或自然景觀中,凡具有觀賞、遊覽、療養、科學考察或借以開展其他活動的價值,從而能夠引起遊客來訪興趣者,皆屬於自然旅遊資源的範疇。簡單而言,自然旅遊資源是與人造旅遊資源相應的旅遊資源。基於此,我們可以得出結論:澳門也有為數不少的自然旅遊資源。

根據學理所確立的分類標準,我們可以把自然旅遊資源分為以下幾類:(1)氣候條件,如冬天觀雪、曬陽光浴、清新空氣等,都是吸引遊客前往的重要的旅遊資源;(2)風光地貌或自然景觀,如遼闊的草原、山川湖泊、喀斯特地貌、罕見的地質結構、瀑布、火山區、洞穴等;(3)動植物資源,如大片森林、珍稀物種、奇花異草、珍禽異獸等;(4)天然療養條件,如天然礦泉、泥浴場、療養溫泉,以及其他各種具有保健或美容功效的天然資源。根據這些分類標準,澳門目前擁有的自然旅遊資源有“動植物資源”類別如紅樹木、黑臉琵鷺,以及“自然景觀”類別如黑沙海灘等。

筆者認為,澳門要實現產品和客源市場的多元化,拓寬旅遊市場,必須有自然旅遊資源的支撐。要做到這一點,就必須透過立法和完善現行保護及管理的有關法律法規,

建立健全風景名勝區及自然保護區的法律制度及機制。

2 內地保護、利用和管理自然旅遊資源法律制度

中國內地為有效保護、利用和管理自然旅遊資源,在遵循相關學科有關自然旅遊資源的學理分類的基礎上,充分尊重不同種類自然旅遊資源的功能及屬性,進行科學立法,制定了有關專項法律,最具代表性的有《風景名勝區條例》^①、《自然保護區條例》^②。下面我們將分別介紹兩部法規有關保護、利用和管理自然旅遊資源方面的規定,並指出其特點。

2.1 《風景名勝區條例》的主要內容及特點

經對中國內地《風景名勝區條例》的結構和內容進行了分析和梳理後,我們歸納出整部法規的主要內容及特點:

2.1.1 “總則”明確立法目的、規範對象及確立基本原則

《風景名勝區條例》在總則部分開宗明義其立法的目的是:為了加強對風景名勝區的管理,有效保護和合理利用風景名勝資源(第1條);本條例規範的對象及內容涵蓋風景名勝區的設立、規劃、保護、利用和管理(第2條第1款),並以獨立“章”分開規定。為有效貫徹落實第2條的有關規定,制定了一系列基本原則,即國家對風景名勝區實行科學規劃、統一管理、嚴格保護、永續利用的原則(第3條)。

2.1.2 確立“風景名勝區”的概念,為科學立法作鋪墊

為正確界定“風景名勝區”,以便清晰把握其內容及分類,本條例第2條第2款定義“風景名勝區”:“是指具有觀賞、文化或者科學價值,自然景觀、人文景觀比較集中,環境優美,可供人們遊覽或者進行科學、文化活動的區域。”從定義可知,被劃定為“風景名勝區”的自然資源必須是具有觀賞、文化或者科學價值,必須具有旅遊功能和效用,非並自然生成的所有資源都被納入。

2.1.3 對“風景名勝區”作分類及分級,明確審批、保護的標準及責任的大小

根據風景名勝區的屬性,《風景名勝區條例》把風景名勝區劃分為自然景觀和人文景觀兩類;並且根據風景名勝區反映自然變化過程和歷史文化發展過程的重要程度,對它進行分級,劃分為國家級風景名勝區和省級風景名勝區。對於不同級別的風景名勝區,審批的嚴格程度、保護的力度、管理責任作出不同的規定。例如對於國家級風景名勝區,審批程度相較省級風景名勝區嚴格,要求保護的力度更大,以及管理機構及行政主管機構的管理責任也相應加重。

2.1.4 科學設置風景名勝區行政主管機構,明確職責分工及責任承擔

總則第5條規定:“國務院建設主管部門負責全國風景名勝區的監督管理工作。國務院其他有關部門按照國務院規定的職責分工,負責風景名勝區的有關監督管理工

^① 2006年9月6日國務院第149次常務會議通過,國務院令第474號發佈,自2006年12月1日起施行。

^② 1994年9月2日國務院第24次常務會議討論通過,1994年10月9日中華人民共和國國務院令第167號發布。

作。省、自治區人民政府建設主管部門和直轄市人民政府風景名勝區主管部門，負責本行政區域內風景名勝區的監督管理工作。省、自治區、直轄市人民政府其他有關部門按照規定的職責分工，負責風景名勝區的有關監督管理工作。”此規定明確了中央及地方各級政府的風景名勝區行政主管部門的職責分工，有利於追究管理工作中的失職及違法責任。

2.1.5 規定保護風景名勝區資源的普遍性權利義務

為使風景名勝資源獲得有效保護和永續，本條例第6條規定：“任何單位和個人都有保護風景名勝資源的義務，並有權制止、檢舉破壞風景名勝資源的行為。”換言之：“人人有責、人人有權。”

2.1.6 規定侵害風景名勝資源的違法行為的法律責任

為有效保護、利用及管理風景名勝資源，使《風景名勝區條例》的有關規定落到實處，本條例第六章規定了違法者的法律責任。

由於本文的篇幅所限，不就風景名勝名區的設立、規劃、保護、利用和管理等內容展開介紹。

2.2 《自然保護區條例》的主要內容及特點

隨着現代社會人們對旅遊產品的新、異、奇等特點的強烈追求，為滿足遊客的愉悅和審美的旅遊體驗的心理需求，旅遊企業開始在旅遊產品的多元化和異質化方面做文章，以迎合和滿足不同遊客的旅遊需求。生態旅遊無疑是當下人們旅遊體驗的一種具有獨特性的旅遊產品，可以填補傳統旅遊產品的不足。因此，世界各國和地區在保護自然生態的同時，也懂得科學開發和合理利

用這些獨特的生態資源，發展自然生態旅遊，提高旅遊經濟收益，使社會效益和經濟效益並駕齊驅、相得益彰。

然而，在發展自然生態旅遊的同時，因過度開發、不合理利用自然資源，以致造成對自然生態環境破壞。這是世界許多國家和地區曾遇到或正遇到的問題，因此，要解決這個問題必須從立法入手，制定相關法律予以規範。

中國內地《自然保護區條例》正是在這種背景下面世，該法第1條明確了立法目的是為了加強自然保護區的建設和管理，保護自然環境和自然資源。該法的出台為保護、利用和管理自然環境和自然資源提供強有力的法律保障和充足的法律工具。該法與《風景名勝區條例》結合在一起，可對自然旅遊資源的保護、利用和管理發揮全方位的作用，從不同的層面進行互補、填補漏洞。

2.2.1 界定“自然保護區”含義，為立法提供概念支撐

本條例第2條定義“自然保護區”為“對有代表性的自然生態系統，珍稀瀕危野生動植物物種的天然集中分佈區、有特殊意義的自然遺址等保護對象所在的陸地、水體或者海域，依法劃出一定面積予以特殊保護和管理的區域。”

設立自然保護區其目的是冀望借助法律手段，限制和處罰對自然保護區破壞的違法行為，使經濟活動、旅遊活動與自然資源和自然環境的保護取得平衡發展。

2.2.2 設立國家對自然保護區的管理體制

本法例第8條規定，國家對自然保護區實行綜合管理與分部門管理相結合的管理體制。國務院環境保護行政主管部門負責

全國自然保護區的綜合管理。國務院林業、農業、地質礦產、水利、海洋等有關行政主管部門在各自的職責範圍內，主管有關的自然保護區。管理體制採用統一管理及分權管理結合，使職責更加清晰。

2.2.3 確立設立自然保護區的實質要件以及對自然保護區的分級管理

本法例第 10 條規定，當符合五種要件之一者，須設立自然保護區，以便有效地保護和管理自然環境和自然資源，例如典型的自然地理區域、有代表性的自然生態系統區域，以及已經遭受破壞但經保護能夠恢復的同類自然生態系統區域。

本法例第 11 條還規定，自然保護區分為國家級自然保護區和地方級自然保護區。地方級自然保護區可以分級管理，具體辦法由國務院有關自然保護區行政主管部門或者省、自治區、直轄市人民政府根據實際情況規定，報國務院環境保護行政主管部門備案。不同級別的自然保護區在設立和管理方面的法律規定、嚴格程度、管理責任有所區別。

2.2.4 自然保護區再劃分為三類特殊區域及確立劃分標準

根據對自然保護區的保護需要，以及對人們進出的限制，把其劃分三類區域：核心區、緩衝區和實驗區（第 18 條第 1 款），並規定劃定的標準及功能限制。具體劃定如下：

核心區：自然保護區內保存完好的天然狀態的生態系統以及珍稀、瀕危動植物的集中分佈地，禁止任何單位和個人進入；除依照本條例第 27 條的規定經批准外，也不允許進入從事科學研究活動（第 18 條第 2 款）。

緩衝區：核心區外圍一定面積的區域，其功能只准進入從事科學研究觀測活動（第 18 條第 3 款）。

實驗區：緩衝區外圍的區域，其功能可以進入從事科學試驗、教學實習、參觀考察、旅遊以及馴化、繁殖珍稀、瀕危野生動植物等活動（第 18 條第 4 款）。

此外，原批准建立自然保護區的人民政府認為必要時，可以在自然保護區的外圍劃定一定面積的“外圍保護地帶”（第 18 條第 5 款）。

2.2.5 設置自然保護區的管理架構體系

為有效管理自然保護區，本條例確立了有關管理制度以及設置有關管理機構，例如，在中央層面，有國務院環境保護行政主管部門、自然保護區行政主管部門；在地方層面，有縣級以上人民政府自然保護區行政主管部門（第 20 條、第 21 條）。有關自然保護區行政主管部門應當在自然保護區內設立專門的管理機構，配備專業技術人員，負責自然保護區的具體管理工作（第 21 條第 2 款）。此外，自然保護區所在地的公安機關，可以根據需要在自然保護區設置公安派出機構，維護自然保護區內的治安秩序。

2.2.6 對外國人進入自然保護區實施特別管制

本法例對於外國人進入自然保護區作出與本國公民的不同規定，第 31 條規定：“外國人進入地方級自然保護區的，接待單位應當事先報經省、自治區、直轄市人民政府有關自然保護區行政主管部門批准；進入國家級自然保護區的，接待單位應當報經國務院有關自然保護區行政主管部門批准。進入自然保護區的外國人，應當遵守有關自然保護區的法律、法規和規定。”由此可見，

在監管上較為嚴格,以防不測。

3 澳門保護和管理風景名勝區法律制度的現狀與不足

到目前為主,澳門還沒有一部如同內地一樣的以《風景名勝區條例》命名的專項法律規範,僅有散見於其他法律規範的有關條文。換言之,有關條文主要散見於《環境綱要法》(第 2/91/M 號法律)、《城市規劃法》(第 12/2013 號法律)、《公共地方總規章》(第 28/2004 號行政法規)、《土地法》(第 10/2013 號法律)、《海域管理綱要法》(第 7/2018 號法律)等法律規範裡。

3.1 澳門法律所明確的立法目的及所確立的基本原則

《環境綱要法》第 5 條闡明立法的目的是:“維持生物平衡和地質的穩定,創設新的風景區,並改造和維持現存者。”為有效保護和管理風景名勝區,《海域管理綱要法》強調保護海域生態環境的目標和保護海域環境原則與風景名勝區的保護和管理密切相關。

3.2 對城市規劃、都市性地區及土地利用作分類及劃界

隨着社會不斷發展,產業結構的調整及多元化,城市的規模和範圍也須與之相匹配,因此,科學規劃未來城市的功能和布局越顯重要,足見土地的合理利用和規劃是城市規劃及現代化的重要一環。《環境綱要法》《城市規劃法》及《土地法》皆有地區規劃、城市規劃及土地利用作出規定。譬如:

(1)《環境綱要法》第 14 條第 3 款規定地區規劃和都市管理須顧及本法律有關人類環境的規定;第 27 條第 1 款 a 項規定地

區規劃,包括有特別保留地制度的面積、地方式受保護的風景的分類和設立。

(2)《城市規劃法》把“城市規劃”分為“總體規劃”和“詳細規劃”,把“都市性地區”劃分為“已都市性地區”“可都市性地區”“不可都市性地區”;並定義“不可都市化地區”,因考慮到具自然資源以及具景觀、考古、歷史或文化價值而在一般情況下不可進行都市化的地區,但並不影響可用作興建公共建築物或具公共利益的建築物(第 2 條)。

(3)《土地法》設立保留地制度。對保留地作出定義、保留地標的、設立方式、分類、劃界。同法第 14 條第 1 款、第 2 款規定,保留地包括全部保留地和部分保留地兩種;全部保留地設立的主要目的在於保護大自然,且不容許在該等土地作任何使用或佔用,但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者,不在此限。全部保留地範圍內的土地不得批給用作其他用途利用(第 26 第 1 款 2 項)。第 14 條第 3 款規定,部分保留地設立的目的僅准許以不抵觸其設立時擬達到的公用目的方式使用或佔用。法律允許為建設綠化區的設立或維護、旅遊用途和森林保證而設立部分保留地。

3.3 確立風景名勝區的保護和管理制度

《公共地方總規章》若干條文對風景名勝區的保護和管理作出規定,例如第 2 條第 2 款第 2 項規定一般義務,要求人們不得作出可對車輛或行人的正常通行、對大自然的保護或對生態及各種棲息地的平衡構成或增加危險的行為。

3.4 規定保護自然環境的一般的權利義務與法律責任

《環境綱要法》規定保護自然環境的一般的權利和義務，違反一般義務者須承擔相應的行政責任、民事責任（第 29 條至 33 條）。此外，主管部門有權採用強制措施拆除破壞自然環境的構造物，恢復原狀，費用由違法者承擔（第 35 條）。同法第 34 條還規定“破壞環境的罪行”。對於嚴重破壞自然環境的行為予以刑事制裁。《城市規劃法》也規定相應的法律責任，例如第 44 條至 51 條規定行政違法行為及處罰、累犯及加重處罰的規定、行使處罰權的主體、法人的責任、強制執行措施，包括禁制和拆卸。

4 澳門自然保護區保護及管理法律制度的現狀與不足

4.1 澳門的自然保護區

4.1.1 自然保護區的種類及範圍

根據上文有關自然保護區的概念和類型的理論，我們認為澳門的自然保護區類型主要有：自然公園如石排灣郊野公園、大潭山郊野公園、黑沙水庫郊野公園、九澳水庫郊野公園；路氹城生態保護區。石排灣郊野公園內包括香徑藥谷生態園及南藥園和疊石谷濕地等項目；路氹城生態保護區包括濕地、紅樹林和“瀕危”物種的黑臉琵鷺等野生動植物物種。

路氹城生態保護區位於路氹蓮花大橋附近，佔地約 55 公頃。生態保護區由生態一區和生態二區組成。生態一區為有限度開放管理區（性質類似中國內地《自然保護區條例》劃定的“緩衝區”），而生態二區則為開放式管理區（性質類似中國內地《自然

保護區條例》劃定的“實驗區”）。在生態區內生長着各式各樣的珍稀植物種如紅樹林，以及提供各種候鳥（包括稀有、瀕危的黑臉琵鷺）季節性的棲息處，它們已漸漸成為市民和遊客觀鳥、遊覽、教育、研習的場所。

4.1.2 自然保護區濕地為目前澳門重要的自然旅遊資源

在澳門，自然保護區的濕地最具代表性。澳門的濕地共有 17 處，分布於澳門半島、氹仔島和路環島。根據濕地形成的水文和地理特徵，澳門的濕地分為濱海濕地（海水濕地）、鹹淡水濕地和淡水濕地。其中，濱海濕地（海水濕地）有 6 處，鹹淡水濕地有 4 處，淡水濕地有 7 處。

濕地的功能不僅具有一般功能如經濟功能和科學研究及環境教育功能，也具有旅遊功能如景觀功能和休閒遊憩功能，為旅遊業發展提供資源條件。為使廣大市民和遊客加深對路氹城生態保護區的各种植物和雀鳥的認知，澳門環保局多年前已開始舉辦“公眾觀賞日活動”。參加者有機會聆聽專業導賞員介紹各種植物和雀鳥，並有機會目睹黑臉琵鷺的優美姿態。這些活動不僅發揮教育和研習的效用，增加科普知識，也能發揮旅遊效用，把教育、研習和旅遊功能融為一體，發掘新穎獨特的文化旅遊產品和自然旅遊產品。

4.2 澳門自然保護區管理法律制度的現狀與不足

截至目前，澳門沒有如同中國內地《自然保護區條例》專項法律規範，對自然保護區的保護、利用和管理由散見於其他法律的條文規範，主要由《環境綱要法》、《公共地方總規章》、《城市規劃法》、《土地法》及《海

域管理綱要法》的相關條文來規範，沒有一部綜合法對有關事項作出統一、完整的規範。

澳門現行保護、利用和管理自然保護區法律規範的主要內容及特點如下：

4.2.1 主要闡明自然保護區的立法目的、目標及重要性，具體條文規定不多

《環境綱要法》第 5 條闡明立法目的為“為有一個適合健康和安居，社會和市民文化發展，甚至改善生活質素的環境，必須採取措施：d) 特別透過都市的綠化空間，保存大自然的生態平衡和不同生物棲息地的穩定。”《城市規劃法》闡明城市規劃目的是為促進保育大自然和維護環境平衡（第 3 條第 5 款規定）。《海域管理綱要法》第 3 條確立了海域管理的目標之一為保護海域生態環境。

4.2.2 確立保護和管理自然保護區的基本原則

為有效保護、利用和管理自然保護區，《城市規劃法》第 5 條確立城市規劃須遵循的十項原則，其中一項原則是保護環境原則，即：促進保護和維護環境、大自然、生態平衡，以及環境的可持續性。《海域管理綱要法》第 4 條確立海域管理應當遵守的一系列原則，其中一項涉及保護海域環境原則，即：保護海洋自然資源及環境，實施海洋生態保護與建設規劃，使用海域必須兼顧保護海洋環境，維持海域利用發展的可持續性。

4.2.3 尊重生態環境及自然資源屬性，科學劃分保護及發展區域

《城市規劃法》第 29 條第 4 款規定，在進行城市規劃時，須對土地作分類，其中有不可都市化地區的土地分類，目的是：為了

保護屬稀缺且不可再生的自然資源的土地，並維護處於受保護、保存或具價值狀況，故不宜進行都市化或建設的自然資源及景觀、考古、歷史或文化價值。《土地法》第 14 條規定，特區土地劃分為保留地（包括部分保留地和全部保留地）。設立全部保留地的主要目的在於保護大自然，且不容許在該等土地作任何使用或佔用，但涉及其養護又或為科學目的或其他公共利益而開墾者，不在此限。

4.2.4 用法律制裁手段保障法律的實施

為有效實施保護和管理自然保護區的法律法規，使法定權利義務及法律責任能貫徹落實，有關法律法規規定了各種法律責任，並根據違法行為的性質及嚴重性，追究相應的法律責任，例如：《環境綱要法》第 30 條、第 32 條規定，對於損害環境的特別危險行為，在侵權損害賠償民事責任的歸責原則上，採用無過錯責任原則（客觀責任原則）；因此，法律要求行為人須透過購買民事責任保險，把賠償責任轉由保險公司承擔。《城市規劃法》第 44 條至 51 條規定，行政違法行為及制裁程序，包括罰則、累犯、享有處罰權的部門、罰款交納、通知方式、法人責任、排除障礙物及恢復原狀等內容。

5 完善保護、利用和管理自然旅遊資源法律制度的思考及建議

5.1 澳門風景名勝區的科學定義與完善立法的思考

5.1.1 對風景名勝的保護及管理的權限設置分散於不同行政部門，不利於監管

根據風景名勝區的概念，澳門也有符合概念定義的風景名勝區，只是在範圍和規模

上有別於內地的風景名勝區。澳門目前擁有較具代表性的風景名勝區有：(1) 主教山——西灣湖——南灣湖風景名勝區；(2) 嘉模聖母教堂——龍環葡韻——嘉模聖母灣風景名勝區；(3) 黑沙海灘——龍爪角風景名勝區；(4) 竹灣海灘風景名勝區。這些風景名勝區是最近澳門中華文化交流協會與政府合作，透過全球投票評選出來的“澳門新八景”，可以肯定“新八景”為澳門發展旅遊業提供重要的自然旅遊資源。

然而，要合理利用和科學管理“新八景”所依託的旅遊資源，得靠完備的法律作為後盾。可是截至目前，澳門仍然沒有一部保護和管理風景名勝區的綜合性法律規範。倘若這些資源遭受破壞或者不合理開發利用，要適用法律進行規制，惟有根據具體情況區別對待：涉及文化遺產旅遊資源保護及管理的事項，適用《文化遺產保護法》（第11/2013號法律）的有關規定；涉及自然資源保護及管理的事項，適用《環境綱要法》、《土地法》、《城市規劃法》、《海域管理綱要法》及《公共地方總規章》等法律的有關規定。筆者認為，適用分散於各專項法律的規定來規範風景名勝區的保護、利用及管理有如下弊端：第一，對同一事項由不同法律規範，會產生不統一、不協調的情形，令人難於選擇及確定應適用哪一部法律的規定，如《公共地方總規章》為行政長官頒布的行政法規，而其他的幾部法律規範則為立法會頒布的法律，並且公布實施時間不同，孰先孰後，實不易掌握。第二，把規範風景名勝區的保護、利用及管理由不同法律規範，會導致監管權的分散，在監管或執法實踐中，不可避免會產生多頭管（互相爭權）或無人管

（互相推諉卸責）的情形。例如，《環境綱要法》賦予環境保護局監管權限，《土地法》《城市規劃法》賦予土地工務運輸局監管權限，《海域管理綱要法》賦予海事及水務局監管權限，《公共地方總規章》賦予市政署監管權限。第三，對於普通市民在認識及遵守有關這方面法律規定也同樣帶來不便，市民必須瞭解各部專項法律的規定，並要進行對比、整合，才能正確把握其條文規定。因此，普通市民不易做到。

相較而言，中國內地的《風景名勝區條例》把監管權僅賦予建設主管部門（第5條），由設於不同級別政府（中央和地方政府）建設主管部門負責，實行統一和分級管理相結合的監管機制。《自然保護區條例》也是如此，國務院環境保護行政主管部門負責全國自然保護區的綜合管理，縣級以上地方人民政府設置環境保護，行政主管部門負責該行政轄區的自然保護區管理（第8條）。這樣的設置和配置權責，可避免爭權和推諉卸責的狀況產生。

5.1.2 風景名勝區目前沒有設立分級制度，對保護不利

澳門的風景名勝區既有自然景觀，也有人文景觀，或者兼容兩種類型，在自然景觀的基礎上，加入人造景觀的元素。在分級方面，澳門的風景名勝區僅有地方級別，沒有國家級別。與文化遺產比較仍存差距，澳門文化遺產（資源）劃分為本地級、國家級及世界級三個級別，以便於保護、利用和管理。

5.2 風景名勝區及自然保護區的保護及管理由綜合法規制的好處

鑒於澳門目前仍沒有如同內地《風景名勝區條例》、《自然保護區條例》等專項法

律,因此,對於規劃、開發、利用、保護和管理等各項工作欠缺專門法律法規的規範,僅有散見於不同法律部門的條文規定,沒有形成系統化、專門化的法律規範,極不利於風景名勝區的科學規劃、合理開發利用及有效保護管理。因此,澳門當務之急是盡快補上風景名勝區及自然保護區法律法規立法的短板。風景名勝區及自然保護區的自然旅遊資源的保護、利用及管理由綜合法規範有如下幾方面好處:其一,確保法律規定的一致性、協調性,避免條文規定相互衝突;其二,綜合性法律的效力位階比較高,也具有針對性,因此,在保護、利用及管理風景名勝區及自然保護區方面能發揮統領和指導作用,與其他保護、利用及管理風景名勝區及自然保護區的下位法規形成合理分工,並能使保護、利用及管理自然旅遊的法律體系具有系統性、協調性。

5.3 借鑒澳門《文化遺產保護法》立法的做法,完善自然旅遊資源保護和管理的立法

為有效保護、利用及管理澳門文化遺產載體(資源),特區立法會於2013年8月通過並於2014年3月1日生效實施《文化遺產保護法》。整部法律在澳門文化遺產(資源)評定、列入名錄、保護、利用、管理、分類及分級、獎勵、優惠和支援以及處罰制度等方面作了全面規範。在權限設置方面,《文化遺產保護法》明確規定在維護和弘揚澳門特別行政區的文化遺產方面,文化局為主管部門,其他公共部門應當主動和應文化局的要求協助其工作共同實現保護、合理利用及有效管理文化遺產之目標。從性質上說,《文化遺產保護法》是目前澳門保護、利用

和管理文化遺產的一部綜合法,同時也是文化旅遊資源保護、利用和管理的一部綜合法。

鑒於澳門保護、利用和管理自然旅遊資源的法律規範的現狀,急需一部如同《文化遺產保護法》的法律規範,對自然旅遊資源(或自然資源)作出綜合、統一的規定,這不僅有利於保護、利用和管理自然旅遊資源,也有利於執法、守法和司法。

參 考 文 獻

- [1] 李天元. 旅遊學概論. 6版. 天津:南開大學出版社,2010.
- [2] 國務院.《風景名勝區條例》(中華人民共和國國務院令第167號發布). (2006-09-06). http://www.gov.cn/flfg/2006-09/29/content_402774.htm.
- [3] 國務院.《中華人民共和國自然保護區條例》(中華人民共和國國務院令第167號發布). (1994-10-09). http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/26/content_5575048.htm.
- [4] 《環境綱要法》(第2/91/M號法律). 澳門:印務局. (1991-03-11). https://bo.io.gov.mo/bo/i/91/10/lei02_cn.asp.
- [5] 《城市規劃法》(第12/2013號法律). 澳門:印務局. (2013-09-02). https://bo.io.gov.mo/bo/i/2013/36/lei12_cn.asp.
- [6] 《公共地方總規章》(第28/2004號行政法規). 澳門:印務局. (2004-08-16). https://bo.io.gov.mo/bo/i/2004/33/regadm28_cn.asp.
- [7] 《土地法》(第10/2013號法律). 澳門:印務局. (2013-09-02). https://bo.io.gov.mo/bo/i/2013/36/lei10_cn.asp.
- [8] 《海域管理綱要法》(第7/2018號法律). 澳門:印務局. (2018-07-23). https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/30/lei07_cn.asp.