

澳门建筑遗产保护中的公众参与研究——两起民间保育事件的比较与启示

A Study on Public Participation in the Conservation of Macao's Architectural Heritage: A Comparative Analysis of Two Civil Conservation Incidents and Their Implications

王迪 朱淳* 李丹丹

WANG Di, ZHU Chun*, LI Dandan

摘要

选取澳门两个具有重要历史价值和社会影响力的民间文化遗产保育案例——“爱都酒店及新花园泳池保育”和“荔枝碗船厂保育”，通过详细比较两起事件的背景、发展过程、公众参与的形式与程度，以及政府的决策等方面内容，探讨公众参与在建筑遗产保护中的作用机制及成效差异。研究发现：制度化参与渠道能有效转化对抗性冲突为建设性协商，实现政府与公众的良性互动。除此之外，公众参与的效果取决于参与的成熟度与深度、信息透明度与公开程度、在地社群的社会协作网络、文化认同与价值认识以及利益协调策略的差异。研究强调需通过建立制度化参与渠道、构建多元协商平台、积极培育社区组织、探索多元利益平衡策略，实现城乡文化遗产保护的社会共治。

Abstract

This study examines two cases of civil heritage conservation in Macao with significant historical value and social influence: the conservation of the Hotel Estoril and New Garden Swimming Pool, and the conservation of the Lai Chi Vun Shipyard. By comparing the background, development processes, forms and levels of public participation, and governmental decision-making in both cases, this study explores the mechanisms and varying outcomes of public engagement in architectural heritage conservation. The findings reveal that institutionalised participation channels can effectively transform adversarial conflicts into constructive negotiations, fostering positive interactions between the government and the public. Furthermore, the effectiveness of public participation depends on multiple factors: the maturity and depth of engagement, the transparency and accessibility of information, the social collaborative networks within local communities, cultural identity and value recognition, as well as the diversity of interest coordination strategies. The study emphasises the need to achieve social co-governance in urban and rural cultural heritage protection by establishing institutionalised participation channels, constructing multi-stakeholder consultation platforms, actively cultivating community organizations, and exploring strategies to balance diverse interests.

文章亮点

1) 双案例对比研究：以澳门两起同属于民间主导型建筑遗产保育事件、同依托《文化遗产保护法》的“发起评定建议权”但结果迥异的案例为例，避免单一案例研究的局限性；2) 构建了多维度的比较分析框架（参与主体、参与阶段、参与渠道、社会网络、叙事策略、利益协调等），清晰揭示公众参与的成效差异机制；3) 提炼具有普适性的实践启示，为内地城乡文化遗产保护中的公众参与提供了可操作的路径。

关键词

建筑遗产；文化遗产；保护活化；公众参与；城市更新

Keywords

Architectural heritage; Cultural heritage; Conservation and revitalization; Public participation; Urban renewal

收稿日期: 2025-03-25

修回日期: 2025-05-14

澳门, 因受多元文化的影响, 形成了中西合璧、极具特色的城市景观。2005 年, 以澳门历史城区为核心的 22 处历史建筑被联合国教科文组织评定为世界文化遗产, 标志着澳门文化遗产保护迈向国际化轨道。然而, 在旅游和博彩经济主导的快速城市化进程中, 澳门遗产保护与城市发展之间的矛盾日益尖锐。近年来, 两起民间主导的文化遗产保护事件——“爱都酒店及新花园泳池保育案”与“荔枝碗船厂保育案”成为澳门公众参与遗产保护的重要实践。在爱都酒店及新花园泳池保育案中, 因政府计划拆除 1960 年代的历史建筑并改建教育设施, 引发了市民联署抗议; 在荔枝碗船厂保育案中, 居民反对拆除船厂工业遗址并最终推动其被列为文物, 船厂经保护活化后成为文化地标而备受关注。两起案例虽同为公众抗争, 但参与模式、社会动员效果及政府回应策略存在显著差异, 为探究公众参与在遗产保护中的作用机制提供了独特样本。

本文试图回答以下问题: 在澳门城市发展与遗产保护的背景下, 公众参与如何影响保护与更新的决策? 为何相似的公众抗争行动在荔枝碗船厂保育中促使政府政策转向, 而在爱都酒店及新花园泳池保育中仅取得象征性妥协? 研究通过比较两个典型案例, 揭示公众参与在遗产保护中的实践逻辑, 这对于澳门乃至其他地区在未来的遗产保护工作中, 如何更好地调动公众积极性、提高公众参与程度、优化公众参与机制具有极为重要的借鉴意义, 能够为相关部门制定科学合理的遗产保护政策提供实践依据, 推动遗产保护工作更加全面、深入、有效地开展, 实现文化遗产的可持续性保护。

1 文化遗产保护中的公众参与

1.1 公众参与理论在遗产保护中的发展

公众参与最早来自西方的国家制度, 自 20 世纪末以来, 随着权力下放运动在城市规划和文化遗产保护领域的蔓延, 地方遗产的人权已成为一个世界性问题, 地方政府和居民开始在城市规划和保护过程中发挥着越来越重要的作用^[1]。1987 年, 《华盛顿宪章》中明确指出: 居民的参与和介入对保护计划的成功至关重要, 应当予以鼓励。2008 年, 社区参与 (Communities) 作为遗产保护的主要原则被纳入世界遗产的“全球战略”, 这强调了当地民众对文化遗产保护及其可持续发展的重要性。在具体的实践中, 社区组织是社区参与的媒介^[2]。公众参与的理论脉络可追溯至 1969 年 Sherry Arnstein 提出的“市民参与阶梯”理论, 她根据参与者影响决策的力量程度将参与划分为 3 个等级 8 个层次, 具体包括政府操纵、治疗、告知、咨询、安抚、合作、授权、公众控制^[3], 为衡量规划过程中公众参与成功与否提供了基准。1994 年, David Wilcox 在 Arnstein 理论的基础上增加了 2 个方面: 一是实施公众参与的不同阶段, 二是确定不同类型利益相关者的重要性。目前, 西方国家遗产保护的公众参与已经从象征性参与过渡到更高级别的实权参与阶段, 公众参与已成为遗产保护中极为重要的力量^[4], 整体呈现出参与面广、程度深、参与方式多

样的特征^[5]。其中, 参与主体已从社会精英群体过渡到广大普通民众, 保护对象已从重点文物古迹扩展到普通历史建筑 (群) 及周边环境, 并建立起了一套涉及组织机构、法律制度、资金筹措等方面的较完整的横向保护体系^[6], 保护措施既有立法等强制手段, 也包括了教育、激励与补偿等引导手段^[7]。例如, 英国和新加坡设立了由公众代表和各个领域专家组成的咨询委员会, 并规定遗产保护计划需经过公众咨询^[8]。曼谷通过总体规划的制定有效促进了曼谷老城的保护, 并鼓励当地社区制定地方规划。法国通过民间组织托管文化遗产进行保护, 同时设立“遗产保护日”进行公众教育, 形成遗产的“全民保护”。

20 世纪 90 年代初, 公众参与的相关概念被引入我国, 经过近 30 年的发展, 研究内容不断丰富、研究领域不断扩展。公众参与在城市规划与遗产保护方面的作用日益彰显, 国内相关学者进行了广泛的研究讨论, 内容主要集中在对国际经验的总结与借鉴分析, 以及国内个案研究, 并从保护原则、方法、公众参与机制等方面展开论述。周江评^[9]将西方城市规划的公众参与类型分为专家主导型、授权型、协作型和组织能力建构型四大类。在理论研究方面, 国内学者偏好以利益相关者理论^[10]、博弈论^[11]、自组织理论以及增权理论来解读公众参与遗产保护实践中权利结构、利益分配和文化认同的内在逻辑关联^[12]。我国的文化遗产保护工作长期处于以政府、文保专家等为主导自上而下开展的阶段, 遗产保护中出现了“真实性”的缺失以及“绅士化”的局限; 公众参与程度相对较低, 多停留在告知或咨询阶段, 尚未进入合作、授权阶段^[7]。针对当前公众参与文化遗产保护的困境, 相关研究将问题归结于: 公众参与意识缺乏、参与动力与技能不足, 参与内容、方式、途径不明确, 民间保育组织力量薄弱, 以及制度体系建设不完善^[4,12]。从参与主体看, 相关学者对社区组织、第三方机构与专业力量^[13]在遗产保护中的积极作用展开了越来越广泛的讨论。袁奇峰^[7]认为第三方组织搭建了政府、市场、公众三方的对话机制, 探讨了合作网络在推动历史文化保育实践中的影响力与局限性, 提出通过社会参与网络进一步完善历史文化遗产保护体系。除此之外, 大数据和新媒体时代的到来为公众参与遗产保护提供了新的平台和技术支撑, 使公众参与的方式更加多元^[14]。

1.2 澳门文化遗产保护的 legal 框架

澳门的文化遗产保护长期以政府为主导。在回归以前, 澳门文物保护工作主要依据第 34/76/M 号 (1976)、第 56/84/M 号 (1984)、第 83/92/M 号 (1992) 法令来开展, 法令确定了受保护的建筑物、建筑群及地点的清单。2005 年澳门“申遗”的成功, 让澳门四百余年来中西文化共融的独特历史价值得到了更广泛的国际认可。为了让澳门文化遗产得到更好的保护与可持续发展, 特区政府于 2006 年成立跨部门小组进行法律草拟工作, 至 2013 年, 澳门第 11/2013 号法律《文化遗产保护法》正式颁布并于 2014 年开始实施。《文化遗产保护法》(下文简称为“《文遗法》”) 的亮点除了对评定的动产、不动产、非物质文化遗产以及“澳

门历史城区”等进行保护之外，还建立了“文物评定程序”，并设立“文化遗产委员会”（以下简称“文遗会”）作为特区政府的咨询机构，强调通过部门合作、公众参与来保护文化遗产^[15]。

而“爱都酒店及新花园泳池保育案”与“荔枝碗船厂保育案”均依托《文遗法》的“发起评定建议权”启动公众参与。该法律在文化遗产的评定程序和标准中指出，“为依法保护具有重要文化价值的不动产，须事先对其进行评定，而评定程序，可由澳门特别行政区政府文化局、其他公共部门或不动产所有人发起。澳门特别行政区居民虽无直接发起评定程序的权利，但可向文化局提交评定具重要文化价值的不动产的建议^[16]”，并强调评定期间须就评定建议进行公开咨询，全面体现了公众参与的精神。

2 两起保育事件分析

2.1 爱都酒店及新花园泳池保育

爱都酒店建于1962年，位于澳门塔石广场东侧，毗邻世界遗产“澳门历史城区”，是澳门现代主义建筑的代表之一，其建筑正立面外墙上的巨型马赛克壁画曾深入人心（图1），承载着澳门居民的城市记忆。新花园泳池作为澳门首个符合国际标准的露天泳池，于1952年6月启用，曾举办“吴陈比武”等历史性活动。2015年，在城市更新背景下，澳门特区政府提出计划拆除已荒废多年的爱都酒店及新花园泳池，拟将此地段改建成青少年文康活动中心及室内泳池，同时计划增设地下停车场。同年7月22日，政府就“重建爱都酒店及新花园泳池的计划构想”展开为期一个月的公开咨询，最终社会意见和电话咨询结果均以支持拆除重建为大多数^①。但这次政府主导的公开咨询被批“预设导向”，问卷未提供保育替代选项，所以被认

为是“假咨询”，并引起社会各界特别是文化界的争论。

2015年9月，文物保护团体“我城社区规划合作社”依据《文遗法》的“发起建议权”规定发起民间联署，要求启动文化遗产评定程序。而文遗会认为爱都酒店历史上经过多次改建和加建，内部格局已经改变，建筑风格不够典型；新花园泳池则因使用年限过长而设施老旧，不符合文物评定标准。2016年3月，澳门特别行政区政府文化局（以下简称为“文化局”）宣布建议不启动爱都酒店及新花园泳池的文物评定程序^②的决定。随后，澳门特别行政区土地工务局公示规划草案，计划拆除爱都酒店和新花园泳池。此举引发澳门城市规划委员会委员的反对，认为应保留壁画并探索“折衷方案”。2020年9月，政府宣布放弃原计划并改为兴建澳门新中央图书馆^③。目前，该图书馆已在建设中。

2.2 荔枝碗船厂保育

荔枝碗船厂片区是20世纪澳门造船业的工业遗存，因造船业衰落，船厂逐渐荒废。2017年政府清拆了其中两个地段船厂，由此引发了社会强烈争议。相关专家、学者表示荔枝碗船厂片区是澳门现存规模最大的传统造船工业遗址，见证了澳门造船业的兴衰，具有一定的历史文化与生态、景观价值，应予以保留并活化。船厂厂主、荔枝碗社区居民支持保留船厂，认为其承载了澳门本土产业记忆和社区情感^④。最终，出于保护船厂的共同目的，由民间自发成立的“守护荔枝碗造船村关注组”把收集到的670名市民的联署资料递交文化局，要求对荔枝碗船厂片区启动评定程序。文化局认为提交的资料符合《文遗法》第18条及第20条关于评定标准及发起评定申请的规定，故决定启动荔枝碗船厂片区文物评定程序，并开展为期60日的公开咨询，在此期间举办了3场公众咨

询会，广泛听取社会大众意见。其中，认同将荔枝碗船厂评定为不动产的公众有254人，不认同的有39人，未填写意见的有15人。同时举办了一场“荔枝碗船厂片区保育及活化座谈会”，邀请建筑、工程、历史等多领域专家学者共同探讨荔枝碗船厂在保育活化、文化传承、未来规划、修复技术等多方面的议题（图2），提高了决策的科学性和合理性^⑤。

最终，荔枝碗剩余船厂逃脱了被继续清拆的命运，成为澳门受法律保护的文物建筑，并受到分区保护（图3）。目前，X11至X15船厂作为首阶段活化试点已完成活化修复，被改造成为以造船文化为主题的展览空间、文创基地以及活动场所（图4），生动地凸显了澳门渔村文化与造船工业有机结合的文旅特色，为澳门的经济发展注入了新的活力。后续，第二期X5至X10地段的保护与活化工作仍持续



图1 爱都酒店壁画

Fig.1 The mural on the façade of Hotel Estoril

① 据2016年1月11日澳门特别行政区政府入口网站《社会意见及电话民调均支持重建旧爱都酒店》(<https://www.gov.mo/zh-hant/news/161676/>)。其中，社会意见调查中有758人支持重建，90人反对重建，69人无明确态度；电话咨询中有68.60%的人支持重建，7.60%的人不支持，其余无明确态度。

② 据论尽媒体《文化局否决爱都文物评定程序 我城：历史自有公论》(<https://aamacau.com/>)。

③ 据《旧爱都酒店及新花园泳池再利用构想争议》(<https://zh.wikipedia.org/wiki/旧爱都酒店及新花园泳池再利用构想争议>)。

④ 据论尽媒体《荔枝碗旧船厂发展及保育》(<https://aamacau.com/topics/case/lei-chi-vun-memory/>)。

⑤ 据2018年3月19日澳门特别行政区政府入口网站《荔枝碗船厂片区保育及活化座谈会顺利举行》(<https://www.gov.mo/zh-hans/news/200322/>)。

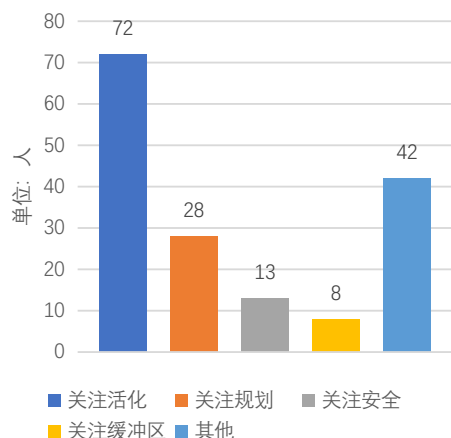


图2 公众咨询会与保育及活化座谈会发言意见统计

Fig.2 Statistics of opinions from public consultations and conservation symposiums

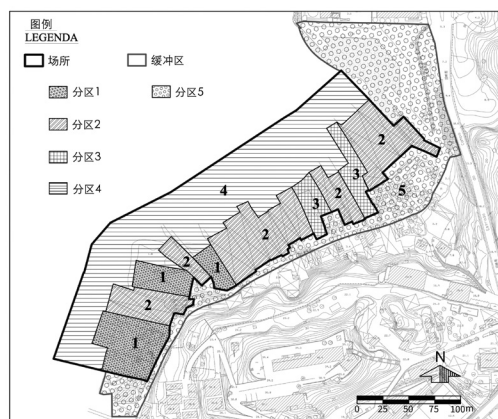


图3 场所及其缓冲区的保护内容分区

Fig.3 Zoning of protected content within the site and its buffer zone

完善。本次保育事件的成功在澳门文化遗产保护事业中具有重要地位，公众通过制度性参与渠道推动遗产保护从行政管控向社会共治的治理转向，促使澳门居民更加积极地参与遗产保护与城市治理。表1以时间为序概述了荔枝碗船厂保育过程中的主要事件。

2.3 两起保育事件公众参与机制比较分析

本文从参与主体、参与阶段、参与渠道等方面对两起保育事件的异同之处展开详细的对比分析（表2）。

3 公众参与成效差异的深层原因

荔枝碗船厂与爱都酒店及新花园泳池的保育实践表明，公众参与已成为澳门文化遗产保护的核心驱动力。这一现象的深层逻辑源于澳门独特的社会、文化与经济结构性变迁。在社会背景上，澳门回归后社会自主意识增强，市民对本土文化和历史遗产的重视日益提升，间接推动了民间力量参与历史文化遗产保护；近十年来澳门蓬勃发展的民间保育行动也为荔枝碗船厂的成功保护积累了丰富的经验。除此之外，随着信息时代的到来，以移动互联网为媒介的传播方式使公众获得更广泛的参与机会^[13]，并为公众的舆论监督提供了新途径。在经济背景上，近些年澳门推动经济多元化发展，以减少对博彩业的依赖。文化遗产的独特性有助于提高城市的兼容性，因此城市保护能够产生公民自豪感和

经济效益^[17]，文化遗产作为旅游资源的潜力被日益重视。在文化背景上，澳门中西文化交融的历史使得市民对具有独特历史价值的建筑有深厚情感，形成强烈的文化认同和保护诉求。上述社会、经济、文化背景为澳门公众参与文化遗产保护奠定了共性基础，但荔枝碗船厂与爱都酒店及新花园泳池的保育实践却在多个维度上呈现出显著差异，最终导致了不同的结果，具体原因分析如下：

3.1 公众参与成熟度与深度的差异

从公众参与成熟度而言，爱都酒店及新花园泳池保育作为澳门第一个由民间发起的评定建议，具有先驱的作用，虽然以失败告终，但为荔枝碗船厂保育积累了丰富的经验。从数量上来看，爱都酒店与新花园泳池保育案有122人联署签名，而荔枝碗船厂有670人联署签名，支持人员数量更多。从针对性而言，“我城社区规划合作社”为2009年澳门特区政府注册社团，成员为城市规划相关从业者，以业缘为纽带组建。而“守护荔枝碗造船村关注组”是在船厂面临清拆之际，以对荔枝碗船厂的共同关注作为连结而成立的，因此具有更强烈的针对性。从内容上看，爱都酒店及新花园泳池评定建议申述文件缺少不动产目前用途及保全情况。而荔枝碗船厂片区评定建议的申述文件对船厂价值的陈述更为准确，内容也更为完整、成熟^[18]。



图4 活化后的 X11-X15 荔枝碗船厂片区

Fig.4 Revitalized X11-X15 area of Lai Chi Vun Shipyard

从公众参与的程度而言，荔枝碗船厂保育事件中，当地居民依托《文遗法》赋予澳门居民的法定权利，通过市民联署发起文物评定建议，将公众参与从临时性、边缘化的社会行动，转化为受法律保障、程序规范的常态化机制。法律程序公众咨询活动的开展为民意表达提供了条件，促进政府、居民、专家学者之间的沟通与协作，最终共同制定的修复与活化方案，推动了市民参与阶梯等级的提升，表现为“合作-授权”层级。而爱都酒店新花园泳池保育事件，政府举办咨询会但问卷设计被指“预设导向”，文化遗产委员会以建筑价值不足为由决

定不启动评定程序。事件最终结果为仅保留了建筑立面壁画，公众参与程度表现为“咨询-安抚”层级。

3.2 信息透明度与公开程度的差异
在荔枝碗船厂保育的整个过程中，文化局公开测绘报告、活化方案草案及文物评定程序进展，通过社交媒体实时更新动态，确保公众知情权与整个过程信息透明化。其他政府部门及民间的发声、讨论也由相关媒体及时在网络上公开报道。受政府委托，澳门大学工程研究及检测中心对荔枝碗船厂进行调查和分析评估，并公开船厂结构安全评估报告，指出船厂现存结构物存在安全隐患，从而提高公众

讨论的科学性。除此之外，在数字化时代，网络和新媒体的传播使信息扩散范围更广、传播速度更快，逐渐形成舆论热点^[14]。

而在爱都酒店及新花园泳池保育事件，政府在发布重建计划时未公开建筑评估细节，仅以“设施老化”为由推动拆除，这体现了信息的不对称性。其次，虽然政府委托第三方机构对重建构想公开收集的社会意见进行分析研究并随机进行电话调查，但第三方电话调查数据被质疑“预设导向”，仅询问市民对“将爱都酒店及新花园泳池拆除重建”是否有意见，未充分解释重建必要性，导致公众对决策依据缺乏信任。

3.3 民间保护力量与社会协作网络建构的差异

居民参与的内在动力是提升参与频率和质量的基础条件^[19]。荔枝碗船厂的保护整体呈现出“强纽带-桥梁-链接”的三元网络。在本次保育事件中，船厂厂主与居民构成紧密的“情感共同体”，通过口述史构建造船业集体记忆；自发组织的“守护荔枝碗造船村关注组”成为行动核心与情感连结，唤起市民对本土文化的归属感，是保护的原生力量与网络基础。其他社会组织积极发声并参与到保护行动中来，作为推动者是网络的第二层次。相关专家学者、艺术家、媒体等通过舆论压力与专业建议让保护决策更加透明、科学，是网络的第三层次（表3）。

而爱都酒店及新花园泳池历史价值争议较大，居民缺乏情感认同，难以形成社区共识，公众参与更多依赖“外部文化精英”——“我城社区规划合作社”的单向呼吁，未与媒体、居民、其他社会团体形成协作，致使发起组织陷入“孤军奋战”的局面，形成“弱纽带-断裂-孤立”的结构。

3.4 文化认同与价值认识的差异

在荔枝碗船厂保育事件中，造船工人及当地居民能正确地认识到船厂的多元价值。通过老船工口述历史、纪录片、艺术展览等形式，遗产价值被转化为公众可感知的“消逝危机”，激发市民的文化归属感与保护热情。另外，从评定建议的申述文件来看，

表1 荔枝碗船厂保育事件时间线

Tab.1 Timeline of conservation events at Lai Chi Vun Shipyard

时间	事件概况
2016 年 4 月	荔枝碗废弃船厂出现倾斜、结构受损
2016 年 5 月	海事及水务局联同土地工务运输局对荔枝碗船厂进行现场评估后对 11 个地段船厂进行依法围封
2017 年 1 月 25 日	海事及水务局表示，根据最新评估，荔枝碗有 11 个地段失修情况严重，并随时有塌陷的危险，政府将于短期内清拆上述地段的设施
2017 年 3 月 8 日	荔枝碗 X12、X15 两间设施失修情况最为严重的船厂被清拆
2017 年 3 月 22 日	“守护荔枝碗造船村关注组”将收集的 670 名市民签名和申述书送交文化局，要求政府暂缓清拆荔枝碗船厂区，促请文化局对荔枝碗船厂片区尽快启动不动产文物评定程序
2017 年 3 月 25 日	文化局完成两间被拆船厂之测绘记录工作，并已接收具有保留价值的相关物件，包括船厂招牌、杉木柱、鲁班神位、土地神位、吊机连配件等
2017 年 4 月 12 日	文化局就荔枝碗船厂片区启动文物评定程序，向文遗会咨询意见。文遗会意见一致认同荔枝碗片区的历史文化以及景观的价值，支持政府尽快启动文物评定程序，荔枝碗片区现时进入待评定状态，剩下的 9 间船厂的清拆工作暂停
2017 年 8 月 24 日	“天鸽”侵袭，荔枝碗合兴船厂倒塌
2018 年 1 月 22 日—3 月 22 日	《荔枝碗船厂片区不动产评定》公开咨询期间举行了 3 场公众咨询会
2018 年 3 月 17 日	文化局举办“保育及活化座谈会”探讨荔枝碗活化
2018 年 6 月 5 日	文遗会平常全体会议上，17 位出席的委员中有 14 位委员不建议把“荔枝碗船厂片区”评定为文物，认为“评定为文物后不利于其活化”。由此引发公众强烈讨论，认为文遗会“本末倒置”“保护与活化并不冲突”
2018 年 7 月 31 日	文化局综合考虑公开咨询市民意见与文遗会意见之后初步建议将荔枝碗船厂片区分为五个区域进行分区保护
2018 年 12 月	行政会完成讨论《评定荔枝碗船厂片区为场所并设定其缓冲区》行政法规草案，正式评定荔枝碗船厂片区为“场所”类文物建筑，并受《文遗法》相关规定保护
2021 年	荔枝碗船厂进行分阶段的活化修复计划，其中 X11 至 X15 为首阶段活化试点，X5 至 X10 地段属第二期计划
2023 年 6 月 24 日	荔枝碗船厂片区 X11 至 X15 启用，改造成以造船文化为主题的展览空间、文创基地以及活动场所

表 2 爱都酒店与荔枝碗船厂保育事件公众参与对比分析

Tab.2 Comparative analysis of public participation in conservation: Hotel Estoril vs. Lai Chi Vun Shipyard

对比维度	爱都酒店及新花园泳池保育	荔枝碗船厂保育
法律基础	《文化遗产保护法》中规定的“发起评定建议权”	《文化遗产保护法》中规定的“发起评定建议权”
事件性质	历史建筑是否拆除重建（文化遗产保护与城市发展建设的冲突）	工业遗址是否保留（文化遗产保护与城市发展建设的冲突）
参与阶段	政府公布决策后介入（事后参与）	全程参与
参与主体	单一主体：以“我城社区规划合作社”为主的少数专业团体参与	多元联盟：以“守护荔枝碗关注组”为主导的多方联动（居民、非政府组织、专家学者、艺术家、媒体等）
社会网络	弱纽带（缺乏在地社群基础）	强纽带（船厂社群情感联结）
参与渠道	传统渠道为主，如政府组织的咨询会、电话咨询等	线上、线下结合（如社交媒体、社区论坛、网络联署、咨询会、座谈会、实地展览、导赏活动、工作坊、街头活动等）
叙事策略	强调建筑历史、文化价值，以价值论证为主	不仅强调价值特色，同时融合“集体记忆”与“经济活化”
利益协调	零和博弈（拆除 vs 保留）	共赢方案（缓冲区划定、分区保护）
政府回应	不启动文物评定程序，公众参与未能改变决策方向。	暂停拆除并启动荔枝碗船厂片区文物评定程序，荔枝碗船厂片区列为被评定的不动产。
	后续发展：青少年文康中心计划搁置，改为兴建澳门新中央图书馆；象征性保留，仅保存马赛克壁画	部分船厂得以保留并进行活化，政府与民间达成一定共识，公众参与对结果产生积极影响

表 3 荔枝碗船厂保育多元参与主体及所持态度

Tab.3 Stakeholders and attitudes in Lai Chi Vun Shipyard conservation

参与主体	意见 / 态度
建筑、历史等领域专家学者	荔枝碗规划宜保不宜拆；
	应尽快启动文物评定程序；
	规划应以社区为本；
	政府应让市民参与规划；
相关团体组织	拆，并非唯一出路；
	船厂及周边环境等都应保育；
艺术家	分级制方式进行保育，细化文物保育等级
	要求政府暂缓清拆，启动文物评定程序；
媒体	叫停清拆并落实保育、扩大缓冲区范围；
	促请政府交代荔枝碗整体规划；
居民	举办“造船工艺与文化”展览
	手绘地图《我们的曾经——荔枝碗船村故事》；
居民	主办“再续船梦”社区艺术计划
	围绕荔枝碗事件，市民积极发声；
居民	通过网络及时报道新闻、举办导赏活动
	停止清拆，保存造船文化集体回忆；
居民	反对政府清拆船厂，促政府尊重居民意见；
	发起网上联署，要求停止清拆船厂；
居民	认为社会对保育荔枝碗船厂“关心得太迟”

荔枝碗船厂的内容更加整体、全面，对船厂价值的认识更加准确，符合《文遗法》第 18 条的评定标准，尤其是第 1 项“在作为生活方式或历史事实的特殊见证方面具重要性”及第 5 项“在文化、历史、社会或科学的研究方面具重要性^[16]”。而爱都酒店及新花园泳池作为现代主义建筑，其历史价值及文化意义未被有效传播，无法激发公众的广泛共情。其争议聚焦于建筑专业价值（如立面马赛克壁画）的讨论，未能有效转化为公众可感知的“共同利益”，导致社会共识缺失。

3.5 利益协调策略的差异

城市发展与遗产保护的矛盾常表现为政府、开发商、专家及当地居民之间的利益博弈，需要深入研究其中的原因及影响因素。荔枝碗船厂保育的“共赢”叙事提出“分区保护 + 功能活化”复合价值方案，强调活态遗产保护，与政府经济多元化目标契合，兼顾保护与发展的多元诉求，平衡城市特色形象与经济开发利益的冲突，实现文化遗产与社区利益的双赢^[20]。爱都酒店及新花园泳池被政府以“公共利益”和“设施老化”为由决定拆除，该事件的抗议聚焦“反对拆除”“为保护而保护”，单一决策，利益协调

缺位，最终因缺乏社区情感纽带与替代方案设计而止步于象征性妥协。

4 启示

两起事件对我国内地城乡文化遗产保护中的公众参与具有以下 4 点启示。其一，完善法律制度，建立制度化参与渠道。通过制定完善的法律、制度和行政框架，将公众参与纳入规范化、常态化轨道，赋予公众在遗产评定、保护规划制定、活化决策等遗产保护的各个环节的知情权、建议权和申诉权，明确公众参与的具体方式、时间节点和权利义务。应在规划初期引入公众咨询，并采用透明化机制，公开技术报告与决策依据，避免“事后抗争”以及“咨询”沦为形式。其二，构建多元协商平台。推动政府从“决策垄断者”转向“协商平台搭建者”，通过权力让渡实现共治，形成“居民 - 专家 - 政府”三级协商结构，确保不同利益群体的诉求被系统整合。通过建立定期的沟通会议制度，利用线上线下相结合的方式，拓宽公众表达意见的渠道，及时收集和反馈公众诉求，促进各方在平等、开放的环境中交流与合作，实现遗产保护决策的科学化、民主化。其三，培育社区自组织能力，

鼓励和支持第三方组织的发展,构建民间保护的社会协作网络。为发挥组织团体在遗产保护中桥梁和纽带的积极作用,政府应在政策、资金、技术等方面给予支持。同时,引导民间组织与政府、企业、高校等建立合作关系,整合各方资源,形成“政府引导-民间主导-多方参与”的遗产保护社会协作网络,充分发挥民间力量在遗产价值挖掘、宣传推广、保护实施等方面的积极作用。其四,探索多元利益平衡机制。历史文化遗产保护应与所处时代的社会、文化、经济环境和市民诉求相结合,在对遗产价值正确判断的前提下进行适应性更新和活化,兼顾保护、开发与社区发展的多赢需求,避免“非此即彼”的拆除逻辑。

5 结论

本文以澳门两起具有社会意义及一定影响力的历史建筑保育事件为例,通过两起保护案例的对比分析,揭示了公众参与在建筑遗产保护中的作用机制。研究发现,制度化参与渠道能有效转化对抗性冲突为建设性协商,实现政府与公众的良性互动、遗产保护社会共治,从而提升遗产保护决策的科学性与合理性。而公众参与效能则受信息透明度、在地社群社会网络强度、价值认同塑造及利益协调策略协同作用等多重因素制约。成熟且深度的公众参与能够推动参与层级从“咨询-安抚”向“合作-授权”转变。同时,高信息透明度可增强公众对决策的信任;完善的社会协作网络能凝聚多元力量;清晰的文化认同与价值认识有助于形成社会共识;合理的利益协调策略则可实现保护与发展的双赢。澳门经验展示了一个高密度城市如何通过制度、文化与技术的协同开辟独特的遗产治理路径,使遗产保护成为重塑社会与空间关系、激活地域认同,并最终推动城市可持续发展的核心动力。这些结论为全球城市在遗产保护与城市发展的平衡中提供了可借鉴的理论框架。

本研究突破传统单一案例研究的局限性,采用对比分析方法,系统揭示了公众参与在建筑遗产保护中的实践逻辑。同时,构建了包含参与机制、社会网络、价值认知、利益协调的多维分析框架,丰富了公众参与理论在文化遗产保护领域的应用。本研究主要聚焦于澳门地区的两个案例,样本数量相对有限,无法完全涵盖建筑遗产保护中公众参与的所有情形,未来研究可进一步扩大案例范围,涵盖不同文化背景、城市发展阶段的遗产保护项目,深入探讨公众参与机制的普适性与地域适应性。同时,加强对公众参与过程中各利益相关者行为逻辑与心理机制的研究,探索更有效的参与激励与引导策略。

注:图1来源澳门《力报》2016年7月27日《文化局邀专家研究修复方法》;图3基于《澳门特别行政区第33/2018号行政法规:评定荔枝碗船厂片区为场所并设定其缓冲区》绘制;其余图片为自绘自摄。

参考文献:

[1] SIRISRISAK T. Conservation of Bangkok Old Town[J]. Habitat

international, 2009, 33 (4): 405-411.

[2] 孙施文,殷悦.西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J].国际城市规划,2009,24(S1):233-239.

[3] 袁韶华,雷灵琰,翟鸣元.城市规划中公众参与理论的文献综述[J].经济师,2010(3):45-47.

[4] 沈海虹.“集体选择”视野下的城市遗产保护研究[D].上海:同济大学,2006.

[5] 陈志诚,曹荣林,朱兴平.国外城市规划公众参与及借鉴[J].城市问题,2003(5):72-75,39.

[6] 袁奇峰,蔡天抒.以社会参与完善历史文化遗产保护体系——来自广东的实践[J].城市规划,2018,42(1):92-100.

[7] 蔡天抒,袁奇峰.以“地方文化认同”为动力的历史文化遗产保护——基于广东地方文化保育行动的实证研究[J].国际城市规划,2017,32(2):114-120.

[8] 王楚恒.新加坡文化遗产保护中的公众参与[C]//中国城市规划学会.面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(09城市文化遗传保护).北京:中国城市规划学会,2021:391-395.

[9] 周江平,孙明洁.城市规划和决策中的公众参与——西方有关文献及启示[J].国外城市规划,2005(4):41-48.

[10] 潘思琳.公众参与历史遗产保护有效性分析——基于利益相关者理论视角[J].城市建筑,2023,20(2):117-120.

[11] 苏建明.澳门近年特色建筑保护争议的解析——基于博弈论的方法[J].上海城市规划,2016(5):38-45.

[12] 祁润钊,周铁军,董文静,等.近20年国内城乡遗产保护公众参与研究评述[J].城市规划,2021,45(1):105-118.

[13] 杨晓春,毛其智,高文秀,等.第三方专业力量助力城市更新公众参与的思考——以湖贝更新为例[J].城市规划,2019,43(6):78-84.

[14] 林轶南.数字化时代的公众参与遗产保护:基于福州复园路观察[J].中国园林,2020,36(11):100-104.

[15] 张鹤桥.澳门文化遗产保护的回顾及展望——从《文物保护法》到《文化遗产保护法》[J].城市规划,2014,38(S1):80-85.

[16] 法律汇编——文化遗产保护法[Z].澳门:澳门特别行政区立法会,2008.

[17] YUEN B. Searching for place identity in Singapore[J]. Habitat International, 2005, 29(2):197-214.

[18] 关俊雄.公民层面的文化自觉:以澳门荔枝碗文化保育为例[J].行政,2018,31(4):19-34.

[19] 顾方哲.公众参与、社区组织与建筑遗产保护:波士顿贝肯山历史街区的社区营造[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(3):60-69.

[20] 李桂芳,吴曼妮,郑文俊.基于“活态共生”的中小型河流遗产保护与复兴——以桂林灵渠为例[J].广东园林,2021,43(6):7-12.

作者简介:

王迪/1990年生/女/陕西西安人/澳门科技大学人文艺术学院(澳门999078)/在读博士研究生/研究方向为都市设计与更新改造

朱淳(*通信作者)/1957年生/男/上海人/硕士/澳门科技大学人文艺术学院(澳门999078)/特聘教授,博士生导师/研究方向为环境设计、文化遗产保护,城市更新与可持续发展/E-mail: czhu@must.edu.mo

李丹丹/1989年生/女/河南开封人/博士/河南财政金融学院艺术设计学院(郑州450000)/讲师/研究方向为社区环境更新设计、教学评估方法、高阶思维