《澳門城市總體規劃》芻議

盛力*

自回歸以來，澳門特別行政區實現了經濟社會的飛速發展。步入 21 世紀後，在“一帶一路”從倡議走向實踐以及粵港澳大灣區建設成果初顯的背景下，澳門不斷發揮自身優勢，創造了一系列經濟奇跡，將自身打造成為卓越旅遊目的地的同時，更成為了連接中國內地與世界的橋樑。與此同時，新的機遇也為澳門發展帶來新的挑戰，進而引發城市治理工作者的擔憂。據《澳門人口預測 2016-2036》的中程度預測，至 2036 年，澳門人口總數將達到約 79.3 萬。以 2031 年至 2036 年五年期間的人口複合年增長率推算，至 2040 年，澳門人口總數或將突破 80 萬大關，達 80.8 萬。對於僅擁有 32.9 平方公里陸地面積的澳門而言，人口增長將成為甜蜜的負擔，更為未來城市規劃帶來巨大挑戰。鑒於此，澳門特區政府根據《城市規劃法》編製完成了《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》草案，並於今年 9 月 4 日公佈了《城市總體規劃》的諮詢文本。

對於現代城市的治理而言，城市規劃至關重要，它是對城市發展的一種綜合性部署，對城市空間結構、經濟結構、社會結構發展等進行前瞻性、系統性安排，並用於指導城市的未來發展、城市的合理佈局和城市各項工程建設。由於城市規劃一般由政府主導制定，因此其具有很強的公共政策屬性，也體現了政府的城市治理能力。從這個意義上來說，《城市總體規劃》草案的公佈是澳門城市發展史上的大事，也是澳門城市規劃史上的大事，它標誌着澳門的城市治理更加符合現代城市的治理要求，更加具有科學性和體系性。

與此同時，作為澳門第一部法定《城市總體規劃》，其具有法律約束力，因此對澳門未來 20 年的發展也是至關重要的。由於歷史發展過程中的特殊

* 澳門大學社會科學院副院長、教授。

性，澳門過去一直沒有出台系統性的城市規劃。但自回歸以來，澳門特區政府一直在極力推進澳門城市治理方面的工作。澳門特區政府於 2013 年制定了《城市規劃法》，並於 2014 年制定了行政法規性質的《城市規劃法施行細則》。這兩部法律奠定了澳門城市規劃的法律基礎。按照澳門城市規劃相關法律的規定，城市規劃分為三個層次，第一個層次是制定“城市發展策略”，用於確定整個城市發展定位和目標；第二是制定“城市總體規劃”，用於確定城市空間整治、土地使用、公共基礎設施、公用設施等方面的綜合性部署；第三是制定“詳細規劃”，就具體區域制定詳細的發展計劃。《城市總體規劃》處於上述三個階段的第二階段，因此承擔着承上啓下的作用。一方面，《城市總體規劃》落實了城市規劃相關法律的內容，使其轉化為具體的城市發展方面的公共政策。另一方面，《城市總體規劃》也為下一步制定“詳細規劃”提供了有約束力的法律基礎。無疑，《城市總體規劃》的出台在城市治理、法治完善等雙領域中推動着澳門不斷進步。

縱觀草案文本的內容，總體而言，這是一份相對專業的城市規劃，它用現代城市規劃相關學科的方法、技術手段、標準和術語體系以及表現形式為澳門制定了第一部現代化的城市規劃方案。此次的《城市總體規劃》涵蓋內容廣泛，圍繞土地利用、空間佈局、居住用地、經濟產業、交通運輸、環境保護、公用設施、基礎設施、文化遺產、城市景觀、都市更新、都市防災等十二個方面提出了規劃構想。

具體而言，此次草案文本內容有以下三個特點值得關注：第一點，指導理念上較為先進。《城市總體規劃》提出的總目標是“積極將澳門建設成為一個快樂、智慧、可持續及具韌性的城市。”此處的“快樂”、“智慧”、“可持續”和“具韌性”體現了現代城市發展中的一些先進理念。“快樂”是一種人本主義的體現，是對人的生存以及生活目的的終極關懷；“智慧”是對保持對先進技術的開放態度，不斷利用先進技術手段便利居民的生產與生活，如當下方興未艾的 5G 通訊網絡建設及其帶來相關科技革新；“可持續”反映的是人與自然、當代與未來的和諧，而“具韌性”則是增強城市抵禦各種自然的或者非自然的各種風險的能力，能夠承受現今及未來社會、經濟、環境、科技發展所帶來的壓力。這些理念對於澳門這個微小的濱海城市無疑是適合的。

第二點，本規劃保持了對澳門現階段所處的政策環境的敏感性，密切配合國家和區域戰略發展任務，注重跟國家涉及澳門的政策文件相銜接和配套。如銜接國家“十二五”、“十三五”規劃中對澳門“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的定位，同時也將許多《粵港澳大灣區發展建設規劃綱要》中的涉及澳門的部份內化成了規劃文本的內容。保持對宏觀政策環境的敏感性，無疑會增強《城市總體規劃》的戰略性和前瞻性，提高其站位和視野。

第三點，緊跟政府的施政策略和方向，注重規劃內容在澳門本地的現實可操作性和可落實性。如將澳門特區政府一直推動的都市更新（舊區重整）納入到城市總體規劃中，也將今屆政府重點推進的粵澳（橫琴）深度合作區的建設納入內容中。

由此可見，此次規劃在配合推動澳門融入國家發展大局的國家定位層面、助力澳門參與大灣區聯動建設，做好琴澳合作開發的區域定位層面以及為澳門居民打造宜居的美麗家園的自身定位層面，都做出了充分的考慮和必要的部署。

《城市總體規劃》草案的發佈，引發了澳門社會各界的高度關注。自 9 月 4 日諮詢文本公佈以來，澳門各界人士，包括立法會議員、專業界人士、社會團體乃至一般的澳門居民都針對諮詢文本發表了眾多意見和看法，其中不乏一些中肯的建議。大致可分為以下幾個方面：

一、多元產業的探索發展

澳門蓬勃發展的博彩業帶動了旅遊業的持續發展並增加了政府稅收和就業機會，但是單一發展博彩業亦為澳門經濟、社會埋下了嚴重隱患。因此，經濟“適度多元化”在特區成立伊始就已被納入澳門經濟戰略。雖然已有“非典”疫情的前車之鑒，但在今年年初新爆發的新冠肺炎全球性疫情的衝擊之下，澳門經濟因其“一業獨大”的結構仍無法倖免，再受重擊。顯然，過去二十年“適度多元”的經濟發展指標略顯空泛，澳門仍未能告別單一的經濟模式。在未來的二十年長期規劃中，“多元化”發展不應過分強調“適度”，這種溫和的發展策略已經無法喚起澳門經濟發展的緊迫感和危機

感。應在《城市規劃》中着力強調多元化的重要性，並鼓勵大力發展多元化，這將是推進未來澳門經濟可持續發展的重要路徑。[1]

在《城市規劃》中，工業區規劃面積佔 2%，只有 0.736 平方公里。有限的佔地面積很難孵化出高新產業集群，且面積狹小的工業區被分散在青洲跨境工業區、北安工業區、路環聯生工業區和九澳工業區等四處，恐難承載產業多元化的重責大任。未來是否可考慮將工業區整體規劃出一塊較大面積的整地，科學規劃，集中投資，創建一個軟硬件配合完善的園區用於實現多元產業發展？伴隨着智慧科技等高新技術的興起，或許可以將此作為多元化發展重點，既符合粵港澳大灣區科技創新走廊的區域定位，同時滿足創建智慧城市的契機，通過運營智慧科技來降低城市的運行成本。在落實層面，城大國際旅遊與管理學院執行副院長李璽認為，旅遊多元化應同時考慮到優化承載力，並劃分近、中、遠期目標。[2] 這一觀點也值得關注和思考。

二、進一步完善公共交通規劃及運行機制

不可否認，澳門輕軌的規劃未能滿足公眾預期，同時也遠未實現規劃伊始所期望達到公共運輸導向型開發（TOD）的目的。TOD 的發展理念是通過減少汽車依賴並提高公共運輸活動的可持續發展策略，在軌道交通方面，車站特性是影響平均工作日鐵路乘客量的最重要方面。[3] 然而澳門現存輕軌路線站點佈置邊緣化，既遠離了居民居住地，同時其周邊多為娛樂場用地、學校，土地性質功能很難改變，對於規劃中通過優化站點周邊用地實現混合型功能用地的目標也在實踐上較為困難。

遠期輕軌規劃應將環線設置考慮在內，並且將輕軌通向路環一帶。輕軌環線的設置在一定程度上可以彌補當前客源不足的現象，再者，通向路

[1] “馬志毅：城市總規與經濟適度多元路向”，《澳門日報》，2020 年 9 月 28 日。

[2] “城大座談會獻策總規劃”，《澳門日報》，2020 年 9 月 8 日。

[3] Loo, B. P., Chen, C., & Chan, E. T. (2010), “Rail-based transit-oriented development: lessons from New York City and Hong Kong”, *Landscape and Urban Planning*, 97(3), pp. 202-212.

環的輕軌也可以在一定程度上幫助實現路環區的職住平衡。政府要極力扭轉公眾對輕軌的負面形象，上到清晰交代預算、工期、以及承載量，並儘快落實方案，下至開放兼容澳門通等多種支付方式及考慮增加優惠政策鼓勵市民乘坐，才能夠贏回公眾信任。

三、環境保護中的商業性和普惠性思考

土地用途的調整問題是在環境保護中最頻繁被提到的問題，如將疊石塘山山腰改為住宅用地，將新城填海 B 區調整為商業區，將原海洋世界用地規劃為商業區等。其中疊石塘山開發因觸及到生態環境保護紅線而收到一些反對意見，考慮到有可能使原來屬於保護山體的區域，也即所謂“不可都市化”的區域變為住宅用地，繼續擠壓澳門有限的自然生態空間。同時，亦存在商業性與普惠性之間的矛盾問題。部份澳門居民和議員所擔心的是，將一些原本用於建設居民休憩空間的土地調整為商業區，會侵佔城市的公共生活空間，損害澳門居民的普惠性福祉。亦有人質疑，過度的商業化只是為了實現小部份人的利益。[4]

疊石塘山土地收回後的處置問題，長期存在於過去數年或者數十年澳門城市發展建設中，其中牽涉複雜的法律問題以及現實利益糾葛。特區政府不應該寄望於借助《城市總體規劃》的制定一勞永逸地解決這些問題，而是相反，應當先就上述問題開展意見徵集，廣泛凝聚社會共識，再借由《城市總體規劃》體現出來，這才是問題的正確解決路徑。

除上述環境問題之外，構建綠色城市、低碳城市及可持續發展等方向是《城市規劃》中澳門環保的總體目標。但缺乏與之匹配的有效措施，是另一個受到持續關注的重點。當前草案中提出通過整合工業用地和保護公共開放空間兩方面實現低碳城市，這樣的安排遠不能達到理想效果。如今，澳門正致力於打造智慧城市，而綠色且便捷的交通在很大程度上是智慧城市

[4] “守護路環目的未達”，《正報》，2020 年 9 月 5 日。

的代名詞。[5] 澳門人多車多，2018 年全市擁有機動車 238,545 輛，每千人機動車擁有量為 362 輛（不包含電動摩托），在東亞國家／地區中排第三，遠高於香港、新加坡等同屬微型經濟體的城市。而截止 2020 年 8 月底，全澳僅有輕型電動汽車 719 輛，即澳門大多數機動車仍在使用不可再生能源。非綠色能源的使用和排放在健康城市規劃中是潛在的風險敞口，決定了公民健康和生活環境，從而會影響到城市規劃決策和政府對公民的福祉考量。[6] 因此，在環境保護這一章節中，建議加入發展綠色能源、倡導新能源汽車的提案／內容。通過利用地理位置優勢，開發太陽能、風能等清潔能源，將促進綠色、低碳及可持續發展城市的建成，更可減少澳門對其他地區能源的依賴，促進能源安全。此外，共享交通（如共享單車、共享汽車、拼車出行、定制化公交產品等）不僅可降低碳排放，對於產業多元化也具有一定的價值。政府應科學評估此類產品和服務在澳門推廣的可行性，並作出彈性的政策調整。

回顧前文，《城市總體規劃》實質上是政府主導制定的一項公共政策。在現代法治政府的框架下，政府公共政策的制定應該至少需要滿足合法性和穩定性兩個維度。合法性原則要求政府能夠依法行政，尤其是公共政策制定主體的權限和程序方面。而穩定性原則要求保障公眾的合理期待和信賴。

以《城市總體規劃》中涉及到海域使用的內容為例，與《城市總體規劃》其他較為抽象性和遠景性的內容不同，規劃中涉及到海域使用的內容顯得更為具體。尤其是在規劃中明確提出了在澳門北區海域進行填海。見圖 1（填海範圍示意圖）、圖 2（填海效果圖）。

---

[5] Batty, M. (2013), "Big data, smart cities and city planning", *Dialogues in human geography*, 3(3), pp. 274-279.

[6] Giles-Corti, B., Vernez-Moudon, A., Reis, R., Turrell, G., Dannenberg, A. L., Badland, H., ... & Owen, N. (2016), "City planning and population health: a global challenge", *The lancet*, 388(10062), pp. 2912-2924.

圖 1　填海範圍示意圖 [7]

圖 2　填海效果圖 [8]

[7] 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）草案》，參見 https://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/259，2020 年 9 月 4 日。

[8] 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）草案》，參見 https://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/259，2020 年 9 月 4 日。

過去的幾年，澳門的海域利用和發展備受矚目。2015 年，為支持澳門特別行政區經濟社會持續穩定發展，中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為 85 平方公里。獲得 85 平方公里海域的管理權，為澳門城市發展創造了廣闊的空間。雖然過去的幾年間，很多人士都對如何利用澳門的 85 平方公里海域提出了自己的意見和看法，政府也跟進制定了相關的法律規範，如第 7/2018 號法律《海域管理綱要法》。然而，需要明確的是，2015 年國務院令第 665 號明確澳門 85 平方公里海域面積時，賦予的只是澳門對該海域的管理權或者管轄權，而並非是“所有權”或者“主權”。為做好海域管理，2016 年 1 月 5 日，特區政府與交通運輸部、水利部和國家海洋局簽署了三份《合作安排》，根據這三份合作安排，澳門特區政府進行海域管理時應該就相關問題聽取國家部委的意見。

而此次規劃中公佈的涉及海域的相關內容，更像是一個新增的填海計劃。填海無疑是海域管理和使用中的重大問題，因此屬於中央的事權之一。近年來，出於生態環境保護的原因，國家已經大幅收緊了對填海的管控。澳門雖是“特區”，但是在填海的問題上是否仍然享有某種特殊待遇尚不明確。而澳門海域作為珠江口西側海域的一部份，其顯然也受到國家整體的海洋生態環境保護、水利安全等海洋管理政策的約束。

綜合公開信息，澳門特區政府雖然向中央提交了澳門北區填海的相關申請，但並未獲得中央的明確批覆同意。因此，《城市總體規劃》中提出的相關填海內容，明顯缺乏中央的授權基礎。與此同時，根據《海域管理綱要法》第 5 條規定，澳門特區政府需要制定《海洋功能區劃》作為澳門海域使用和管理的法律基礎。當前，在《海洋功能區劃》仍未制定的情況下，重新提出重大的填海計劃，在特區內部也缺少必要的法律基礎。最後，從填海的一般程序來看，特區政府也沒有提出例如《海域使用論證報告》、《環境評估報告》等相應的法律所要求的文件作為支撐。

與澳門北部海域填海的計劃相應，有特區政府職能部門負責人近期提出，為爭取中央對澳門北部填海計劃的同意，將考慮用中央之前已經批准的新城填海 D 區作為置換。應該指出的是，中央政府已經批准了新城區 A、B、C、D、E 區的填海計劃，同時特區政府也已經編製了五個區域的總體規劃。因此，有關 D 區的填海和規劃已經成為了既定生效的政府公共政策，

任何的調整都應該需要提供充分的理由並與社會保持充分的溝通，以保障公共政策的延續性和穩定性。

此外，生態系統也是需要考量的一項重要指標。城市的發展離不開土地，土地是陸地生態系統的主要部份，其利用方式和結構的變化都會對它提供的生態系統服務產生重要影響。[9] 生態系統服務作為生態系統與生態過程所形成及所維持的人類賴以生存的自然環境條件及效用，具有重要的經濟價值。[10] 1997 年 Costanza 等初步提出了生態系統服務價值（ecosystem service value, ESV）評估的理論和方法，為使用土地利用／覆蓋類型量化 ESV。研究表明，從 2001-2017 年，在這期間澳門開始不斷進行填海造地開拓城市土地空間，新增加土地的 ESV 並沒有增加明顯變化，只增加了 1.44%，但是由於區域內的土地面積有較大的增加，因此得出了 2017 年的單位面積 ESV 比 2001 年還減少了 1460 元/hm^2 的結果。從各項服務功能價值的統計來看，廢水功能減少較多，這與濕地、水體的減少有直接的關係。填海最終的目的是為了構造健康多元的城市，慎重考慮和檢視是否實施這項成本或將大大超出收益的建設項目，政府責無旁貸。[11]

綜上，在《城市總體規劃》有關填海內容現時階段還缺乏法律基礎的條件下，為保障公共政策制定的合法性及生態的多樣性，暫時不宜放在規劃的文本內容中，而是應該在具備各方面的法律基礎後，在之後的檢討中將相關內容納入其中。同時，既有已經生效的填海計劃和規劃在經過必要程序調整前，應該保持其穩定性。

作為首份澳門城市總體規劃，《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）草案》對於澳門的未來發展具有重要意義。而檢視並研議其中的不足之處，正是此次公開諮詢的主要目的。《城市總體規劃》勾勒出澳門未來二十年發展的藍圖，不僅寄託着澳門人民的對未來美好生活的嚮往，也承載着中央政府對澳門的深厚期望。新加坡政府每 20 年編製《概念規劃》

---

[9] 傅伯傑、張立偉："土地利用變化與生態系統服務：概念、方法與進展"，《地理科學進展》2014 年第 4 期，北京，第 441-446 頁。

[10] 歐陽志雲、王如松、趙景柱："生態系統服務功能及其生態經濟價值評價"，《應用生態學報》1999 年第 5 期，瀋陽，第 3-5 頁。

[11] 許超、孟楠、陽燁、逯非、劉曉明："澳門土地利用變化對陸域生態系統服務價值的影響"，《中國城市林業》2020 年第 3 期，北京，第 24-29 頁。

（Concept Plan），由政府最高決策機構對國家未來 30-50 年發展願景、人口規模和城市功能佈局等方面做出宏觀的戰略安排，並堅持每 5 年更新《總體規劃》（Master Plan），為國家未來 10-15 年的發展訂立具體安排（具體包括每一塊用地的面積、用途和發展參數等細節）。未來澳門亦應當完善規劃機制，廣泛聽取社會意見，並根據經濟社會發展的實際情況做出適時調整，定期修訂和更新規劃內容。