

澳门城市规划编制体系研究

研究摘要

澳门特区政府运输工务司

广东省城市发展研究中心

二〇一〇年十一月

一、引言

为锐意完善澳门的城市规划体系，提高澳门的城市规划及管理水平，根据《对构建现代化与科学化的城市规划体系的探索》提出的完善方向，开展本次《澳门城市规划编制体系研究》。

1. 研究目的：构建现代化与科学化的澳门城市规划体系

2. 研究内容

（1）规划编制体系

分析澳门城市发展的特点，明确澳门所需要的规划类型以及各类型规划的主要任务及具体内容。

（2）规划组织编制与审批

明确编制过程中的评估论证、编制研讨、公示报批的主体及流程，明确审批过程中的审查、审议和批准发布的主体及流程。

（3）规划许可

明确规划许可的许可环节及许可类型，明确不同地区、不同类型开发行为的许可申请方式及许可流程。

（4）规划修改

明确不同类型规划的修改条件和修改程序。

（5）规划督查与申诉

包括规划督查和规划申诉两部分内容。规划督查是城市规划专责部门依据合法的程序对开发建设者是否遵守城市规划的相关法律、法规或规划许可进行检查。规划申诉是公民、法人或其它组织对行政主

体所作的已经具有一定法律效力的行政行为不服，向城市规划专责部门、仲裁机构或法院提出申请要求重新处理的行为。

3. 研究思路：五个结合

本次研究依据“尊重历史、立足现实、着眼未来”的原则，按照“完善制度倡法治、关注民生重基层，透明开放抓廉政，持续发展促和谐”的方针，遵循以下基本思路开展工作：

（1）系统性与特色性相结合

规划体系既要相对独立、完备，又要符合澳门人多地小，行政层级单一的特点，在规划体系的设计上有所简化，体现澳门特色。

（2）刚性与弹性相结合

规划体系既要重视对历史文化、生态等稀缺资源的刚性控制，又适应澳门发展受市场及周边地区影响大，不确定因素多的特点，为发展留有弹性空间。

（3）近期与远期相结合

规划体系既要目光长远，提出远期的发展目标及实现路径，又要立足现状，循序渐进，明确近期的工作要点。

（4）技术要求与行政管理相结合

规划的内容必须是政府部门可管理、可实施的，规划的技术要求必须与行政部门的职能划分相匹配。

（5）政府引导与公众参与相结合

规划既要体现政府思路，又要反应民众意愿，注意平衡社会各方利益与诉求，在政府的组织和引导下，公众有序参与规划编制和实施。

4. 现有城市规划体系的主要问题

(1) 规划类型不完善、逻辑关系松散、法律地位不高

主要表现在：1) 规划类型不完备，尚不能满足社会需求。如缺乏长远性、宏观性的总体规划等。2) 各类规划之间逻辑关系松散，关联性不强。如小区规划难以指导街道准线图确定开发强度等。3) 规划体系缺乏法律支撑。澳门以《都市建筑总章程》为规划管理的主要依据，缺乏以城市规划为核心的法律体系，大部分规划均为政府内部的行政指引，对社会缺乏法律约束力。

(2) 规划编制程序不清晰，公众参与缺乏制度保障

主要表现在：1) 规划事权设定不清，多个部门具有城市规划职能或开展规划相关事务。2) 各类规划的组织编制与审批的主体、流程等缺乏清晰设定。3) 规划的公众参与缺乏制度保障。

(3) 规划许可环节不完善，许可类型及程序不明晰

主要表现在：1) 以工程计划审核及工程准照核发为开发建设管理的主要手段，只有工程许可而无规划许可。2) 规划部门在许可环节中仅具有咨询作用，规划管理手段缺乏。

(4) 规划修改的制度及配套政策不清晰

主要表现在：1) 对规划的修改条件、修改程序等缺乏明确规定。2) 对因规划修改造成的利害关系人权益变化缺乏清晰的处理说明。

(5) 督查与申诉机制不完善，管理规则不明确

规划督查制度不完善主要体现在：1) 相关条例如《都市建筑总章程》等对于督查方式及处理措施的规定不明确。2) 对非法建设的

处罚标准偏低且缺乏针对性。3) 处罚意见送达程序要求过高, 执行困难。4) 城市规划部门难以直接参与监督工作。

规划申诉制度不完善主要体现在: 1) 规划申诉主要参照《行政程序法典》执行, 尚未订立专门的规划申诉制度。2) 《都市建筑总章程》等法律关于规划申诉的内容不完善, 对规划的申诉方式、申诉程序等均缺乏清晰界定。

二、规划编制体系的完善建议

1. 构建“三阶段、六类型”的规划体系

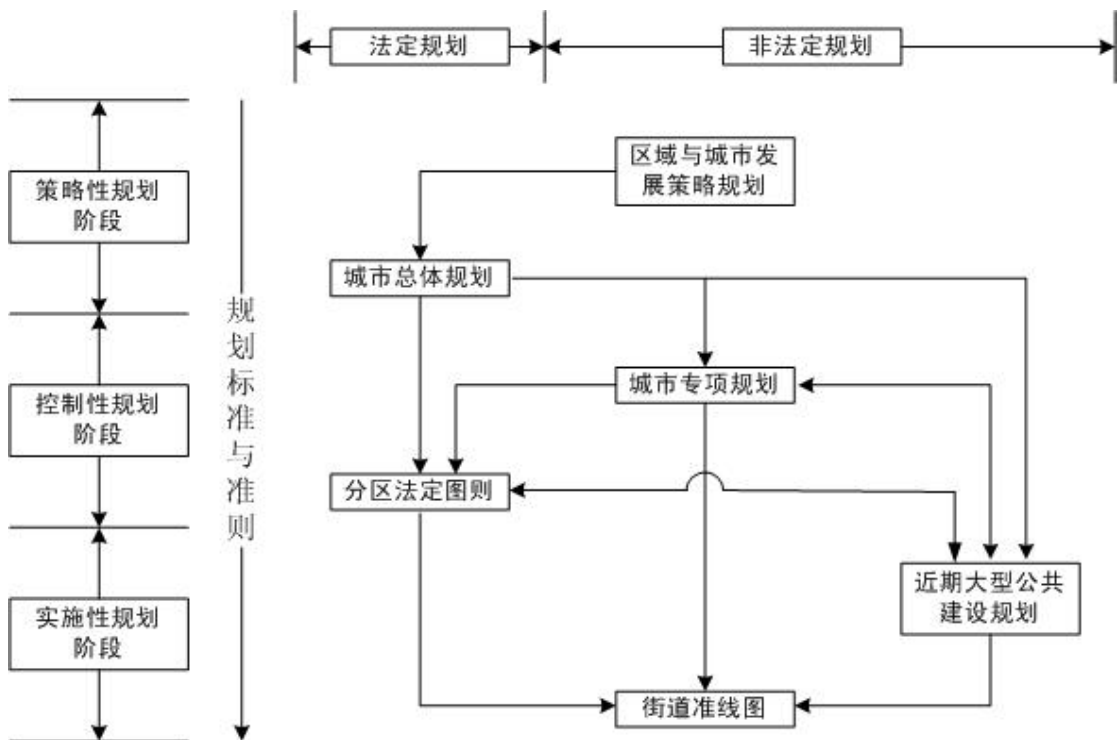


图 1 澳门城市规划编制体系结构图

三个阶段分别为策略性规划阶段、控制性规划阶段和实施性规划阶段 (详见图 1 澳门城市规划编制体系结构图), 具体而言:

(1) “策略性规划阶段” 提出宏观的、全局性的发展政策与总体

构想，确定城市发展的目标以及达到目标的政策和途径。具体包括：

1) 区域与城市发展策略规划：以区域视野谋划澳门的发展，综合分析澳门与广东、香港及周边其它地区的关系，明确澳门在区域中的角色及地位，提出城市发展策略及空间布局安排，并落实为具体的建设要求，尤其是跨界地区及跨界基础设施的建设要求。规划的期限为 10 年，或设定为 X 年。

2) 城市总体规划：以区域与城市发展策略规划为依据，综合考虑城市经济社会发展需求、人口资源情况和环境承载能力，合理确定城市性质和规模，明确城市总体空间布局，确定城市的政策分区以及各类分区的开发及管制要求。城市总体规划具有全局性、战略性、综合性和强约束性，用于指导专项规划及下层次规划的编制。规划的期限为 10 年，每 5 年进行一次规划检讨。

(2) “控制性规划阶段”提出规范城市开发建设的规划要求，通过明确地块的土地利用性质、开发强度以及设施配套等方式，有效引导和控制城市建设。具体包括：

1) 城市专项规划：以城市总体规划为依据，对城市综合交通、公共服务设施、市政公用设施、绿地系统、历史文化遗产保护、综合防灾减灾、地下空间开发、总体城市设计及重点地段城市设计等专项内容进行深入研究，细化和落实总体规划的要求，并指导城市专项建设和分区法定图则编制。规划的期限为 10 年，与城市总体规划相同。

2) 分区法定图则：以城市总体规划及专项规划为依据，进一步细化并确定各地块的土地利用性质和开发强度，确定市政公用设施及

公共服务设施配套，并提出重要节点的城市设计目标等控制要求。分区法定图则不设定规划期限。

(3)“实施性规划阶段”提出某一地区或某一时段的具体的、详细的规划设计和建设安排，指导实施建设。具体包括：

1) 近期大型公共建设规划：以城市总体规划及专项规划为依据，对近期拟建设的大型基础设施、与民生密切相关的公共服务设施及公共房屋项目进行统筹安排，明确近期土地供应计划及大型公共建设项目库，并制定相应的规划实施措施。规划的期限为 5 年。

2) 街道准线图：以城市专项规划、分区法定图则及近期大型公共建设规划等为依据，针对各具体地块或街道出具详细蓝图，明确地块的各项控制指标和其它规划管理要求，为建筑设计、建筑施工及建筑管理提供依据。街道准线图的行政效力期限为 1 年。

2. 设定城市总体规划及分区法定图则为法定规划

澳门长期以来开发建设以微观控制为主，缺乏前瞻性、宏观性的城市空间安排，而短期内又无法实现分区法定图则的全覆盖，明确每一具体地块的开发要求。因此，建议设立“城市总体规划”及“分区法定图则”两个层面的法定规划，一方面，通过总体规划加强对城市整体空间布局的管理，另一方面，通过分区法定图则加强对具体地块的开发控制。

三、规划组织编制与审批的完善建议

1. 明晰规划组织编制及审批的主体及流程

城市规划的组织编制是指组织开展城市规划的制定工作，包括评估论证、编制研讨和公示报批等三个环节。评估论证是指规划编制前对城市规划的实施情况进行总结，对开展规划编制或修编的必要性进行论证。编制研讨是指规划编制中组织专家进行研讨并征求公众意见。公示报批是指规划编制后开展规划成果公示并组织报批等。

城市规划的审批是指在规划编制过程中和编制完成后，由相关部门和机构对规划的思路、结论和成果形式等是否符合要求进行评议、审核确认和签署公布的过程，包括审议、审查和批准发布三个环节。审议是对规划成果进行评议，对于审议意见，城市规划组织编制部门必须予以回应。审查是规划成果发布之前的审核确认，并将审查意见提交批准发布机构，审查部门有否决权，但无签署公布权。批准发布是审批机构签署同意并发布规划成果。

城市规划组织编制与审批的主体主要包括城市规划专责部门、城市规划协调会议、城市规划委员会、司级主管部门和行政长官。其中，城市规划专责部门主要负责或参与各类规划的组织编制及街道准线图的批准发布。城市规划协调会议由政府部门代表组成，就城市规划建设的重大问题进行讨论及跨部门的横向协调。城市规划委员会由专家学者、公众代表和政府代表组成，由行政长官任命产生。规划委员会在不同发展时期具有不同的职能，初期以咨询为主，今后随着条件的成熟逐步拓展完善。最後，城市规划委员会是特区政府进行城市规

划决策的谘询组织，对于城市规划委员会的意见，政府无论是否接受都必须作出回应。行政長官负责重大規劃與分区法定图则的批准发布，亦可授權司級主管部門進行相關規劃之批准发布。司級主管部門负责专项规划的批准发布。

2. 建立公众参与制度

公众参与是指在城市规划编制过程中，通过公众论坛、工作坊等方式征求专家和公众意见的过程。具体包括咨询、公示、工作坊、专家论证、公众论坛、公听和监督等方式。不同的规划可根据其特点选用不同的公众参与方式，但法定规划的公众参与制度是程式性的，在规划编制过程中必须执行。

四、规划许可的完善建议

1. 构建“规划许可”和“工程许可”两层次的许可体系

针对澳门现状仅有工程许可，无规划许可，规划部门在许可环节中仅具咨询作用的情况，建议在工程许可之前增加规划许可环节。城市规划专责部门审查规划许可申请，核发街道准线图。城市建设主管部门审核工程计划，核发工程准照。

2. 划分“经常准许的许可”及“需经核准的许可”两类许可方式

“经常准许的许可”是指在一定情况下开发者建造、改变土地或建筑物使用性质，或重新开发现有建筑时默认获得的许可。具体而言，以下情形可获得“经常准许的许可”：1) 开发活动与分区法定图则所

规定的经常准许的用途及强度相符。2) 政府投资建设的公共设施并已纳入专项规划或近期大型公共建设规划的。

对城市具有重要历史或生态价值的地区，不适宜采用“经常准许的许可”，主要包括：1) 重要的生态控制地区。2) 在澳门历史城区划定缓冲区范围内的任何建筑；依法已被评定为纪念物或具建筑艺术价值的建筑物，以及已评定为受保护的建筑群及地点内的楼宇。

除上述提及的“经常准许的许可”情况外，都属须经过城市规划专责部门审核后方可实施的开发行为。

3. 区分“已编制分区法定图则的地区”和“未编制分区法定图则的地区”两类许可流程

(1) 已编制分区法定图则的地区

1) 申请的用途属分区法定图则规定的经常准许用途及强度的，申请人提交建设方案后，规划部门可发放街道准线图。

2) 申请的用途属分区法定图则规定须由规划专责部门审批的发展用途的，申请人提交规划方案，城市规划专责部门依据分区法定图则对方案进行审查。如同意则发放街道准线图，如不同意，则申请人修改方案后重新申请，或申述，或放弃。

3) 申请的用途不属于分区法定图则规定的可发展用途之内的，规划专责部门不予审查，不发放街道准线图。

(2) 未编制分区法定图则的地区

1) 若该项目属于公共项目，申请人提交建设方案，城市规划协

调会议对项目进行审议，城市规划专责部门依据专项规划、近期大型公共建设规划等项目进行审查，若审查同意，则发放街道准线图，若审查不同意，则申请人修改方案后重新申请，或申述，或放弃。

2) 若项目属于私人项目，申请人提交建设方案，城市规划委员会对项目进行审议，城市规划专责部门依据专项规划、近期大型公共建设规划等项目进行审查，若审查同意，则发放街道准线图，若审查不同意，则申请人修改方案后重新申请，或申述，或放弃 (详见图 2 规划许可流程图)

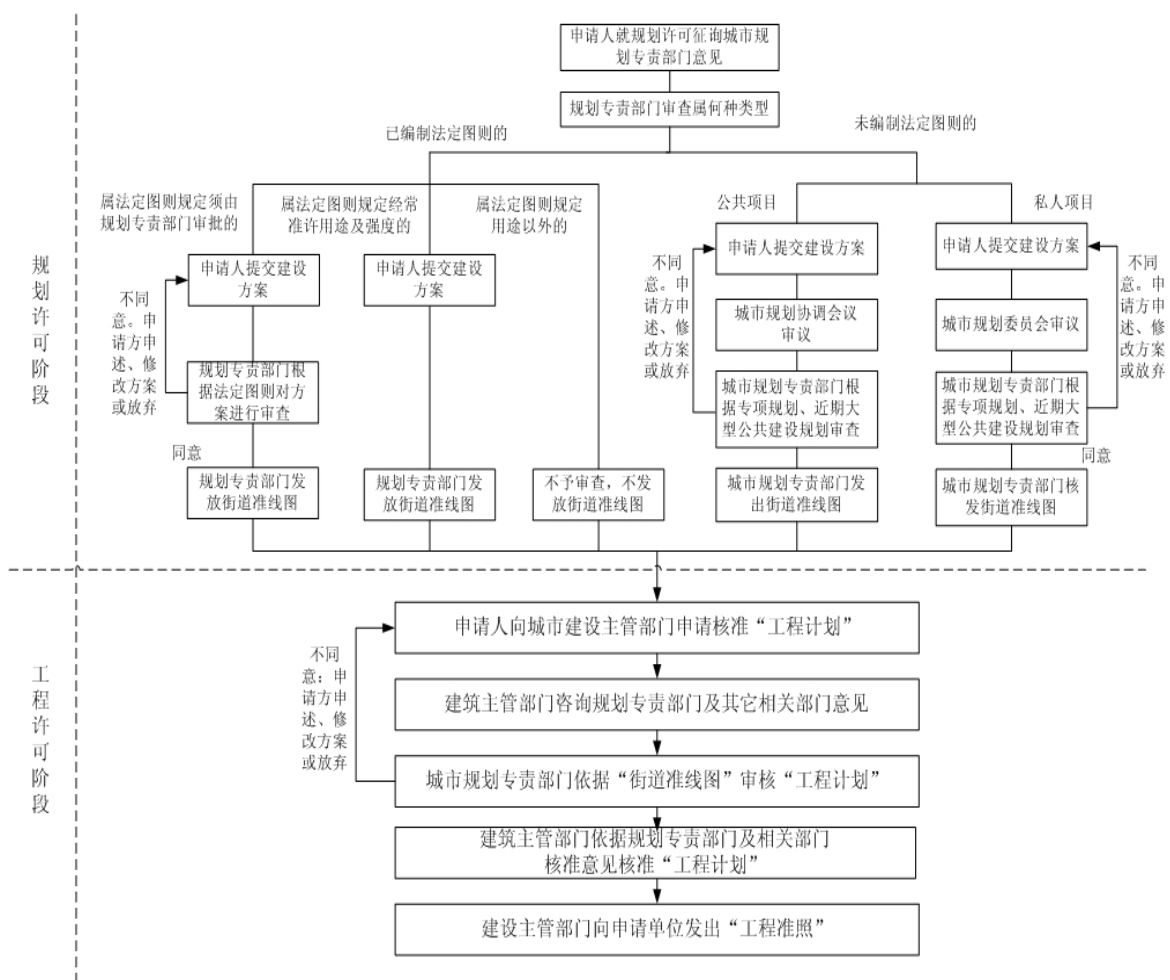


图 2 规划许可流程图

五、规划修改的完善建议

明确各类规划的修改方式

规划修改是指城市发展条件发生重大变更，经评估确需修改规划的，组织编制机构可按照规定的程序修改城市规划。修改城市规划前，组织编制机构应当对原规划的实施情况进行总结，并向原批准发布机构报告，经同意后方可编制修改方案。修改后的城市规划，应当按审批程序报批。

其中，涉及城市总体规划的强制性内容的，应当先向原批准发布机构提出专题报告，经同意后方可编制修改方案。修改分区法定图则的，组织编制机构应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原批准发布机构提出专题报告，经原批准发布机构同意后，方可编制修改方案。

六、规划督查与申诉的完善建议

1. 明确规划督查环节及要求

完善督查环节，将规划督查分为工程建设中督查、建设完工后验收两个环节。明确督查内容，主要包括：1) 工程是否获取街道准线图；2) 工程是否符合街道准线图的相关规定；3) 工程是否符合其它规划要求及相关法律及法规。

2. 明确规划查处的类型

当督查发现开发行为未获得街道准线图、不符合街道准线图的相

关规定或其它规划要求及相关法律及法规时，城市规划专责部门立即责令其停止建设，并对该开发行为进行审查，主要的查处方式包括：

1) 补充手续后施工建设；2) 限期整改后补充手续施工建设；3) 限期拆除或复原。违反澳门法律规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

3. 完善规划申诉类型和程序

规划申诉主要包括三个环节。当规划许可的申请者及规划督查中的被查处者对许可或行政处罚决定不服时，可向城市规划专责部门提出复核。当申请人对复核的决定不服时，可向仲裁机构提出申请，要求进行复议。当申请人认为规划专责部门或仲裁机构做出的具体行政行为侵犯其合法权益时，可依合法程序向法院提起诉讼。