就城市總體規劃第一次修改草案提供意見

丁啟安

2026.11.04

《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》自 2022 年公佈生效以來，實現了本澳法定宏觀空間規劃「從無到有」的歷史性跨越。在總規實施四年之際，特區政府啟動是次修改工作，從公開諮詢收集到的社會意見可見，社會各界普遍認同及支持是次修編方向，認為草案緊扣國家「十五五」規劃及澳門「三五」規劃的戰略部署，積極回應經濟適度多元發展與重大公共建設的空間需求。

站在總規實施四年後的時間節點上，我們既要總結現行總規已發揮的空間引導作用，亦需客觀審視實踐過程中的不足，藉是次修編契機，逐步推動澳門城市總體規劃實現從「從有到好」的質素提升。綜合公開諮詢期間收集到的社會意見及本人的專業觀察，謹提出以下五點具體意見及建議，供當局在編製最終修訂方案時參考：

一、 剛性與彈性並重：守住公共利益底線，優化空間留白與簡易調整機制

從是次修編歷程可見，修改一次總規需耗費龐大的人力、物力與時間成本；同時，根據《城市規劃法》的規定，總規修改後，詳細規劃亦須相應啟動檢討或修改程序。因此，如何在規劃管理中平衡「剛性管控」與「彈性預留」，即既預留足夠的發展彈性以應對外部環境變化又不至於令空間管控失序，是總規修編必須深入思考的核心課題：

1. **明確剛性底線與彈性空間的邊界**：在總規層面，應清晰界定必須為澳門居民守住的「剛性底線」，例如涉及民生公用設施、生態保護區、世界遺產與歷史文化保護等關乎公共利益與城市安全的要素，適宜實行嚴格的剛性控制；反之，對於高度混合的發展區、新興產業載體或未來發展不確定性較大的片區，則可考慮預留充足的規劃彈性。

2. **可參考現行「可選用途」框架實現「白地」彈性**：諮詢期間社會有不少意見倡議引入源自新加坡的白地 / 留白機制。雖然根據本澳現行行政法規，土地分類中暫未設立獨立的「白地」類別，但本澳實務上發出的大部分規劃條件圖（PCU）均已採用「多項可選用途」的高兼容表述方式，其運作邏輯與「白地」機制實質上如出一轍。建議總規在現行法律框架下參考此一實際做法，在分區指引與土地用途相關規定中賦予特定策略地區更具彈性的功能組合。

3. **同步研究規劃修改的簡易程序**：為避免未來因局部或技術性調整而再次耗費大量行政資源與時間成本，建議當局同步研究建立規範化的簡易修改程序，提高規劃動態調整的行政效率。

二、 習慣與技術融合：兼顧歷史文化底蘊與規劃管理，優化十八分區命名機制

澳門是一座歷史悠久、文化底蘊深厚的城市，每一條街道與片區的命名皆承載着獨特的城市記憶與歷史故事。在是次公開諮詢中，社會不同層面的意見均高度關注全澳「十八個規劃分區」的命名問題：

1. **技術編碼與日常認知的落差**：現行總規採用「方位 + 編號」（如「北區-1」、「外港區-2」、「中區-1」）的命名方式，固然便於政府內部資訊系統管理與技術指標索引，但某程度上脫離了澳門深厚的歷史文化脈絡與市

民日常生活的「地方感」，實施四年多以來，公眾依然較難直觀辨識各代號所指的具體位置，無形中提高了市民理解及參與城市規劃的認知門檻。

2. **建議採納「慣用地名為主、技術編號為輔」的並行制**：建議參考臨近地區法定規劃分區的命名做法，採取「市民慣用地區名稱為主、技術規劃區編號為輔（括號標註)」的模式——例如標示為「皇朝及觀光塔區（外港區-2)」、「青洲、筷子基及林茂塘區（北區-1)」等。此舉既能完整保留政府技術層面的編碼體系與後續檔案管理需要，又能讓居民一目了然，兼具技術嚴謹性與政策親民度。

三、 局部與整體統籌：強化系統工程思維，充分展示重大項目配套研究成果

是次總規修改的起因源於宏觀層面的新戰略部署，修改內容亦主要集中於承載新部署的局部地區（如新城 C 區、新城 E1 區西側及偉龍馬路地段等)。然而，城市規劃是一項牽一髮而動全身的系統工程：

1. **局部改劃引發整體連動效應**：許多公眾意見均指出局部土地用途調整將對周邊乃至全澳系統產生連鎖影響。各界關注焦點包括：四大工程項目與周邊社區的交通連接及承載力配套、新城 E1 區西側及偉龍馬路取消居住用途後的職住平衡與人才居住配套，以及新增「澳門國際綜合旅遊文化區」後，原規劃於新城 A 區（東區-2）南側的城市級文化地標設施如何重新定位與協調等。

2. **將跨部門配套研究成果更充實地呈現於總規文本**：相信特區政府在提出局部改劃方案時，內部已開展了相應的交通、環境及公用設施承載力研究。建議當局在總規修訂定稿及技術報告中，更全面地呈現相關系統分析數據、配套落實時序與跨區協調結果，讓社會大眾對重大工程的整體配套更有信心、更加放心。

四、 人與地協同配置：釐清人口下調後的空間分佈邏輯，築牢片區式都市更新基礎

是次總規修改的另一項重點，是因應最新人口預測將 2040 年總人口規模由 80.8 萬下調至約 78.3 萬。諮詢期間不少社會意見關注人口預測下調所帶來的規劃變化，而目前諮詢文本對此着墨相對有限：

1. **深化「人與地」關係的空間闡述**：城市規劃最核心的任務之一，便是妥善處理「人與地」的關係——簡言之，即未來城市「有多少人、分佈並居住在哪裏」。人口總量微調、老齡化加劇及家庭結構小型化，直接牽動各分區居住用地、公共開放空間及社區服務設施的配比。

2. **以總規人口分佈指引支撐「片區式都市更新」**：社會普遍關注的都市更新工作（尤其是政府現正積極推進的「片區式都市更新」），必須與總規的人口及用地佈局統籌考慮。舊區（如北區等高密度片區）的人口密度如何透過新城開發與舊區重整實現合理抽疏與分流？各規劃分區的目標容納人口與公共設施承載標準為何？唯有總規在宏觀層面清晰回答了「78.3 萬人口在全澳各區如何合理分佈」這一基礎問題，下階段的分區詳細規劃編製與片區式都市更新才能獲得堅實的上位規劃支撐。

五、 澳門與橫琴聯動：超越單一地域視角，在總規層面深化琴澳空間與設施銜接

隨着橫琴粵澳深度合作區建設逐步推進，澳琴兩地在「軟聯通」與「硬聯通」方面已取得不少積極進展，社會各界亦高度關注如何在本澳總規層面進一步做好跨境空間銜接與功能協調：

1. **落實跨境交通通道與口岸空間的雙向對接**：例如，《橫琴粵澳深度合作區國土空間詳細規劃》已從琴澳聯通角度出發，明確預留了新增四條聯澳通道的空間接口；澳門總規亦建議考慮作出相應回應，在澳方接入位置、

口岸配套空間、軌道交通接駁及周邊路網佈局上預留條件，確保兩地規劃無縫對接。

2. **統籌考慮兩地大型公共服務設施的互補共享**：又如，深合區在規劃建設大型體育、文化等公共服務設施時，已充分考慮澳門居民的使用需求與兩地共享；澳門在總規層面檢視自身大型體育及公共設施佈局時，亦應將橫琴的設施供給納入考量，明確兩地設施的功能互補關係。因此，建議總規在佈局公共服務設施、產業空間、口岸配套及交通連接等功能時，更多從「澳門 + 橫琴」區域整體發展的視角一併統籌考慮。

城市總體規劃既是承載國家與特區長遠發展戰略的空間藍圖，亦是保障居民生活質素的行動指南。期盼《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》第一次修改草案在吸納社會各界意見後，既能緊扣**自上而下的宏觀戰略部署**，亦能切實回應**自下而上的民生與社區訴求**，在剛性與彈性、習慣與技術、局部與整體、人與地、澳門與橫琴等維度上取得更佳平衡，穩步推動澳門城市規劃體系實現「從有到好」的高質量發展。