就《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》第一次修改草案之意見書

一、 對總規修改草案宏觀戰略與規劃更新之認同

自第 7/2022 號行政法規核准《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》頒佈實施以來，特區確立了首份法定總體規劃，為全澳空間整治與土地利用訂定了重要的頂層架構。本次修改草案主動順應國家與特區發展的新形勢，展現了積極對接上位戰略的宏觀視野。

在整體發展定位上，草案緊密銜接國家「十五五」規劃與特區發展部署，在鞏固「一中心、一平台、一基地」的既有優勢基礎上，正式將「打造國際高端人才集聚高地」納入發展定位，體現了特區在拓展國際視野、吸引高端要素集聚上的戰略自覺。

在土地空間部署方面，草案因應國家發展戰略要求與經濟適度多元發展的需要，優化「門戶」、「樞紐」、「核心」與「軸帶」的城市空間結構，對多元產業發展核心作出了策略性調配，重點為文化旅遊綜合發展、高新科技研發產業以及珠江西岸國際航空運輸樞紐（港）等重大標誌性公共建設預留了具策略性的產業及基建用地，展現了以重大項目帶動產業升級的決心。

同時，草案依據國務院最新批覆及行政長官公告，依法將橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區（第二、三階段）、廣東省珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域正式納入特區法定規劃範圍，因應最新海岸線及機場擴建合理調整分區界線，使法定規劃與特區實際管轄邊界保持一致。此外，草案與時並進地吸納近年公佈的文化遺產保護成果——包括《「澳門歷史城區」保護及管理計劃》、《第四批不動產的評定》及《古樹名木保護名錄》，並在交通運輸規劃中前瞻性地標示構思中的輕軌走線，強化澳琴互聯互通。上述更新工作嚴謹周詳，展現了特區政府推動城市邁向區域融合與現代化建設的良好意願。

二、 對過去五年城區微觀變遷與制度落實之審視與思考

城市規劃固然需要前瞻未來二十年的願景，但作為一項具法定約束力的公共政策，亦難以脫離城市發展的現實土壤。回顧 2022 年總體規劃生效至 2026 年（現時）近五年的實施歷程，澳門在歷經疫情考驗、通關模式演進、產業結構調整與人口老齡化加速等深層變化後，整體社會經濟運行的底色已產生諸多轉折。審視本次修改草案，內容大多聚焦於遠景構想與重大用地的重組，對於過去五年澳門本土及各個微觀城區所經歷的深刻變遷，所給予的檢視與因應措施或顯未臻周全。

1. 民生舊區面對消費模式轉向，空間環境亟待微觀引導

過去數年間，隨著通關便利化、「澳車北上」政策落地以及大灣區一小時生活圈的成熟，居民的生活與消費路徑發生了深層轉移。疊加整體消費習慣的調整，北區（如台山、祐漢、青洲）、高士德、新橋及下環等傳統高密度民生社區，實體商圈活力與街道經濟面臨較大考驗。修改草案在相關分區指引中，大體維持原有居住與輔助商業的通用表述，未及充分反思這幾年民生街區所承受的轉型壓力，亦未在規劃層面提供針對性的指引，例如透過街巷環境重整、步行連廊串聯、特色開放空間塑造等微更新途徑，協助老舊商圈重塑凝聚力與生活氣息。

2. 人口內部結構急速轉變，設施配置宜超越總量思維

草案因應最新官方預測，將 2040 年總人口數字由 80.8 萬人微調至約 78.3 萬人。然而，過去五年間對城市生活影響最為直接的，並非長遠總量的輕微消長，而是人口內部結構的急劇老齡化與少子化趨勢。目前長者人口比例已逾一成半，少子化現象持續深化，長者生活於無電梯老舊樓宇的現象在舊區甚為普遍。單純在總量上扣減預測人口，易忽視基層各區在全齡友善環境、無障礙出行、長者日間照護及社區微型綠地方面的迫切需求，規劃上亦未就未來因人口結構轉變而可能出現的存量學前或文教空間之彈性再利用，提供更前瞻的指導方向。

3. 新口岸區空間機能轉移，存量商業資源有待注入新動能

伴隨新《博彩法》實施、中介人制度重組及衛星娛樂場的轉型退場，新口岸一帶（外港區-1，特別是皇朝片區）在過去五年間經歷了顯著的機能調整。部分過往緊扣博彩娛樂之商務寫字樓與商業樓面面臨用途轉移與空置考驗，街區氛圍與日間商務活力亦有所轉變。然而，修改草案對該區之規劃指引仍多沿襲傳統商業與旅遊娛樂的宏觀定位，尚未在頂層規劃層面建立靈活的用途轉換指引，使空置之商業存量物業能更為順暢地轉型為文創孵化、專業技術服務或青年社群設施等用途，或有失於因勢利導盤活存量資產的良機。

4. 居住需求與市場環境深刻調整，頂層規劃有待全面正視

總體規劃最初編製時，社會高度關注房屋資源之充裕度；然而過去五年間，整體經濟環境與居住需求出現深層調整，市場供求格局已與數年前大相逕庭。面對這種結構性轉變，修改草案主要藉由個別用地的改劃來配合其他發展功能，但在規劃範疇的最高層次設計上，尚未就全澳居住空間的長遠平衡、新舊城區生活質素的梯次改善，以及人口機能的合理疏解，梳理出一套完整而連貫的戰略導向，使社會難以充分掌握整體居住規劃的長遠方針。

5. 詳細規劃落實進度懸殊，恐致宏觀願景受制於微觀審批

依據《城市規劃法》之規範，總體規劃為宏觀綱領，各分區具體之土地利用條件、地積比率與公用設施佈局，必須依賴詳細規劃予以法制化與具體化。然而，自總體規劃生效至今已近五年，全澳十八個規劃分區中，正式核准並生效的詳細規劃僅有「東區-2」一個分區，其餘分區長期未能出台法定詳細規劃。在缺乏分區詳細規劃支撐的現狀下，各區若需推動建設，仍不得不依循傳統「以地論地、逐幅審批單棟條件圖」的碎片化模式。若詳細規劃層級的推進步伐未能及時跟上，總體規劃本次所勾勒的宏闊軸帶與核心願景，在進入社區實際落實階段時，恐將持續面臨制度銜接上的瓶頸。

結語

城市規劃之可貴，在於平衡宏觀遠見與微觀關懷。本次《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》第一次修改草案積極對接國家戰略、致力拓展產業發展空間，其宏大視野值得肯定。然而，一座城市的長遠繁榮，終究離不開街巷民生的溫度與制度落地的實效。

回望過去五年，澳門在舊區經濟活力、老齡人口照護、商業存量更新、居住環境平衡，以及詳細規劃編製進度等方面，皆累積了豐富且真實的治理課題。期盼特區政府在推進本次修改草案的過程中，能在擘畫重大工程之餘，兼顧對過去五年城區發展經驗的溫和審視與客觀復盤，將微觀生活環境的改善與存量治理思維融入規劃規章之中，使這份面向 2040 年的藍圖，既是一份承載區域發展重託的戰略圖景，更是一部悉心守護澳門居民美好生活、具備高度實踐力的城市治理篇章。

耑此，順頌

公祺

吳紹康

城市規劃委員會委員

澳門房地產評估業協會會長

2026 年 10 月 31 日