# 《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》

## 第一次修改草案

## 「諮詢文本」及「分析和回應」總結報告

# 綜合意見書

提交人：城市規劃委員會委員 **高智濤**

二〇二六年十一月

## 一、緣起與依據

本人就《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》第一次修改草案（下稱「總規修改草案」），同時就兩份文件發表意見：

- **其一**　《總規修改草案》諮詢文本（土地工務局，2026 年 6 月 29 日至 8 月 27 日公開諮詢），含第一部份主要考量及修改重點、第二部份規劃規章及規劃圖、第三部份技術報告；
- **其二**　諮詢期結束後發布的「分析和回應」總結報告，含 3.4 各章節對社會意見的分析與回應，以及全文本「總結」對諮詢結果的定性表述。

兩份文件的審查層次不同，必須合併評價：前者是「規章層面的規範文本」，決定權利義務的實際邊界；後者是「程序正當性的說明文本」，決定政府是否充分履行聽證義務。若規章本身存在漏洞，再完整的諮詢程序亦無法補救；若諮詢結論的解讀有偏差，則規章修改的正當性基礎即受削弱。故本人將兩者綜合，就下列三個層面提出意見：

1. 規章與圖則的相容性（規範層面）——條文是否自洽、是否與圖則一致、是否留有過大裁量空間；
2. 「分析和回應」的程序與實體妥適性（程序層面）——回應是否實質、結論數據解讀是否客觀；
3. 量化管控制度的建立（治理層面）——總規應以何種指標，實現可審查、可追蹤、可問責。

本意見書之依據為第12/2013號法律《城市規劃法》第六條、第九條、第二十三條第二款(二)項、第二十四條，以及第5/2014號行政法規《城市規劃法施行細則》。

## 二、總體評價

本人支持本次修改的方向。理由如下：

- **其一，** 對接上位規劃：配合國家「十五五」規劃支持澳門打造國際高端人才集聚高地，並為特區「三五」規劃的重大工程提供土地保障，符合《城市規劃法》第六條所定「與國家及區域發展規劃相協調」之目的；
- **其二，** 回應實際變化：納入橫琴口岸澳方口岸區、拱北口岸東南側陸地海域等新增範圍，按最新人口預測（2040 年約 78.3 萬人）更新人口相關內容，配合《澳門歷史城區保護及管理計劃》、第四批不動產評定及古樹名木名錄更新發展條件圖，均屬必要；
- **其三，** 社會參與廣泛：219 份主動意見、4091 條拆分意見，顯示本次諮詢具相當程度的公眾參與。

但支持方向，不等於認可手段。本人有三項結構性保留：

（一）時序問題。第43/2026號行政長官批示於2026年2月25日決定修改，而三大項目（綜合旅遊文化區、科技研發產業園、航空運輸樞紐港）的可行性研究、選址研究及環境影響評估當時是否已完成，諮詢文本與總結報告均未說明。此涉及本次修改屬「規劃引導項目」抑或「配合既定項目」，兩者在《城市規劃法》下的公眾參與深度不同，政府應予公開澄清。

（二）剛性問題。總結報告明確表示「不宜以過度具體或硬性的量化指標作約束」。總規若全無剛性下限，則分區詳規與規劃條件圖則無法定立審查基準，所謂「混合使用」「職住平衡」將淪為原則性宣示。

（三）銜接問題。報告多次以「留待詳細規劃階段深化」回應意見，但目前多個分區仍處規劃真空，若詳細規劃仍無編製時序表，總規修改後將出現「上層有規定、下層無落點」的空窗期。

## 三、對諮詢文本（規章與圖則）的意見

本部分針對第二部份規劃規章，逐條指出與《城市規劃法》第九條「清晰、準確、可操作」要求尚有差距之處。

## （一）第五條　規劃範圍：新納入區域未作適用限制

第五條新增第(三)、(四)項，納入橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區、拱北口岸東南側相關陸地和海域。該等區域的法律地位、土地批給制度及用途管制，與澳門特別行政區現行一般土地並不相同。然而：

- **1.** 第二條第三款明定「總體規劃約束公共實體及私人」，未作任何除外；
- **2.** 第五條僅載「涵蓋下列空間」，未如第 5/2014 號行政法規般對特殊區域另設適用規則。

建議於第五條增設一款：「上述第(三)、(四)項所指範圍，其土地使用與利用條件如與適用於該等範圍之特別法規不一致者，優先適用該特別法規；本規章所定之相容性要求，由跨部門委員會另行訂定銜接準則。」

## （二）第九條　規劃分區：靜態條文與動態圖則脫節

第九條第一款硬性設有「分為十八個規劃分區」，然而第二款又列出「各詳細規劃可涵蓋多於一個規劃分區」。而本次修改已調整規劃分區界線（2.2節），未來詳規合併或再調整時，條文數字即與圖三不符。

建議將第九條第一款修改為：「總體規劃的規劃範圍按附件二所載的圖三分為若干規劃分區，其數目及界線以圖三所標示者為準。」使圖則取得規範優先地位，避免條規衝突。

## （三）第十二條與圖例註 2：兼容用途缺少邊界

第十二條第二、三款確立「混合使用」與「職住平衡」原則，惟圖例註2規定「圖中所示為主要的土地用途，亦允許兼容其他次類別的土地用途」，應在規劃分區提供如下訊息：

- —　兼容用途的正面清單；
- —　各兼容用途的面積比例上限；
- —　兼容用途的申請條件與審批程序。

此使行政裁量缺乏邊界，亦使利害關係人無從預測。建議在附件一增設「兼容用途表」，至少列明每一主要用途類別可兼容之次類別及其上限（如公用設施區兼容商業用途不得超過該區面積百分之二十），並最終以規劃條件圖落實。

## （四）第十三至十九條：排斥條款與混合使用原則衝突

第十三條第三款（居住區不允許工業）、第十四條第三款（商業區不允許工業）、第十五條第三款（工業區不允許居住）、第十六條第三款（旅遊娛樂區不允許工業）、第十八條第三款（生態保護區不允許居住、商業、工業、旅遊娛樂）、第十九條第三款（綠地不允許工業及旅遊娛樂），構成六項「不允許劃設」的絕對排斥規定。

此與第十二條第二款(二)項「混合使用」原則並存於同一規章，且未定其優先次序。當詳規擬於工業區內配置員工宿舍、或於居住區內配置社區級商業設施時，將易於產生「適用性」的混淆及疑義。

建議於第十二條增設第三款：「第十二條第二款(二)項所定混合使用原則，使不妨礙第十三條至第十九條第三款所定之絕對排斥規定；但涉及社區級公用設施及低干擾兼容用途者，得以規劃條件圖另作規定，且不視為違反上述排斥規定。」藉此區分「用途兼容」與「用途排斥」兩套邏輯。

## （五）第二十條　公共基礎設施區：「優先集中於東側」缺少配套

第二十條第二款(二)項規定「優先於澳門特別行政區東側集中規劃公共基礎設施」。東側涵蓋東區-2（中長期居住社區）、北安區及路氹區，居民對公共基礎設施的關切有其現實基礎。條文存在三項資訊缺口：

- **1.** 未列明「公共基礎設施」的具體項目清單；
- **2.** 未設定設施與居住區之間的緩衝距離或隔離綠帶；
- **3.** 第三款「僅以不影響該區主要用途及公共基礎設施正常運作為限」屬不確定法律概念，欠缺判斷標準。

建議：(1)以附件形式列明集中規劃之設施類別；(2)於附件三發展條件圖標示緩衝範圍；(3)於第二十一條都市防災款增列「重要基礎設施應與居住區保持適當緩衝距離，並以綠帶或公共開放空間區隔」。

## （六）「構思中的輕軌走線」的法律性質未予標示

第二十六條第三項及「背景」第18頁提及「結合澳門輕軌線路擴展的相關規劃研究」而「增加構思中的輕軌走線」。此一表述未區分「已確定的預留廊道」與「尚在研究

中的構想」，兩者對沿線土地開發的鎖定效應與業權人預期完全不同，若日後走線變更，將衍生補償與信賴保護問題。

建議：在規劃圖中以不同線型區分「已定線」與「構思中（預留廊道，非定線）」，並於第二十六條增設一款，明確構思中走線所涉土地的開發限制時限與檢討機制。

### （七）生態保護與近岸填海的「佔補平衡」未予量化

第二十七條第二款允許「在保護海域環境且不損害濕地整體性的前提下，透過岸線的整治和近岸填海方式，拓展土地空間」；第十八條第三項則對生態保護區設四項剛性禁止。兩條之間缺乏量化接口：填海所損失的濕地面積如何以他處復育或保留作補償，諮詢文本未予說明。

建議：在第二十七條增設生態補償的量化原則（如補償比率、替代濕地的指定程序），並於附件三圖二中標示濕地保育紅線，使「不損害濕地整體性」具備可審查的標準。

## 四、對「分析和回應」總結報告的意見

### （一）關於「不宜以硬性量化指標作約束」

此一表述與《城市規劃法》第九條「規劃應清晰、準確及可操作」的規範要求存在張力，理由有三：

- **第一，** 「不宜過度具體」不等於「不宜量化」。總規無須、亦不應規定覆蓋率、容積率等屬於詳規或規劃條件圖層次的指標；但總規應規定服務水準的剛性下限，例如人均綠地、學位數量、醫療床位、安老床位、消防服務半徑、避險面積、生態保育面積，使後續階段有法定審查基準。
- **第二，** 雖已作出人口預測已下調至 78.3 萬人（中程度假設），然而亦應綜合預測出生率及老齡化現象，應考慮對原有居住、教育、醫療、安老用地總量进行预测性重算，但於報告未予說明，亦未公開「人口—用地—設施」的對應測算邏輯。此正是需要量化之處。
- **第三，** 核心填海地由住宅用途轉為公用設施區、商業區，社會關切人口高齡化下的居住儲備是否充足。此一質疑只能以「帳本」回應，不能以原則性表述回應。

建議於規章增設「服務水準」專條或附件，訂明上述指標的最低值，並明定其為不可跌破的剛性下限；其餘空間佈局事項則以指引性原則保留彈性。此即「剛柔並濟」之正解。

### （二）關於「留待詳細規劃階段深化」

報告以「留待詳細規劃階段」回應多項具體意見，包括：人口結構變化對設施需求的影響、C區與E1區西側交通承載力、產業核心合併後的環境緩衝、土地兼容規則、文化景觀視廊、近岸填海生態補償、優先都更片區等。

此一回應本身合法，但若無配套機制，即形同懸空。建議兩項制度：

- **1.** 公佈《分區詳細規劃編製優次及時間表》，就與三大項目直接相關之分區優先編製，並列明完成期限；
- **2.** 建立「總規執行年度監測報告」制度，每年就人口實績與預測之偏差、土地用途落實率、設施達標率、生態紅線變動提交城市規劃委員會審議。

## 五、建議進一步研究的規劃議題

綜合諮詢文本與總結報告，下列議題兩份文件均未充分處理，建議列為後續專項研究，並訂明研究主體、完成時限及與總規修改成果的對接方式：

| 序號 | 研究課題 | 關鍵落點與待解問題 |
|---|---|---|
| 1 | 人口—用地—設施量化帳本 | 按高／中／低三情景重算居住、學位、醫療牀位、安老牀位、人均綠地總量，說明選用「中」情景之理由；回應「居住戰略儲備」是否充足 |
| 2 | 大型項目配套前置評估 | C區、E1區西側為交通孤島，須於項目核發工程準照前完成交通影響評估，並預設觸發門檻（人口達X萬即建成Y條通道） |
| 3 | 原則向指標的法定轉化 | 文化限高（如「世遺」原因）、景觀視廊、兼容用途正面清單與比例上限、生態補償率，轉為可審查之剛性指標 |
| 4 | 澳琴與區域空間接口 | 人才高地之空間載體、第五通道（已重啟研究）如何增補交通指引、輕軌構思走線須定性為「預留廊道（非定線）」 |
| 5 | 總規與詳規銜接機制 | 優先都更片區（祐漢、北區-2）落實步驟、分區詳規編製時序表、研究總規簡易修改行政程序及惠民措施 |
| 6 | 文化資源一張圖 | 行政地役權、第四批不動產評定、古樹名木名錄、景觀視廊整合為單一文化景觀底圖，作為規劃條件圖前置審查依據 |

上表第1、2項屬本次修改必須同步解決之事項，否則修改缺乏科學基礎；第3至6項可於詳規或專項研究階段完成，但須於本次修改說明中預留法律接口。

## 六、具體建議事項（條號對照）

下表為本人建議之修訂事項，依其性質分為「規章層面（應於本次修改一併完成）」與「治理層面（可於後續機制落實）」，並標示剛性／彈性，供逐條審議。

| 對應條號／章節 | 建議事項 | 性質 | 時限 |
|---|---|---|---|
| 第五條 | 新納入區域（口岸澳方區、拱北東南側）增設適用限制款，排除與特別法規之衝突 | 剛性 | 本次修改 |
| 第九條第一款 | 「十八個規劃分區」改為「以附件二圖三所標示者為準」 | 剛性 | 本次修改 |
| 第十二條及附件 | 增設「兼容用途表」，列明正面清單及面積比例上限 | 剛性 | 本次修改 |
| 第十三至十九條 | 增設過渡條款，協調六項排斥條款與混合使用原則之適用次序 | 剛性 | 本次修改 |
| 第二十條 | 列明集中規劃設施清單、設定緩衝距離並於發展條件圖標示 | 剛性 | 本次修改 |
| 新增服務水準條／附件 | 訂定人均綠地、學位、醫療及安老床位、消防半徑、避險面積之剛性下限 | 剛性 | 本次修改 |
| 第二十五條景觀 | 視廊、景觀視域轉為高度分區之法定圖則工具 | 剛性 | 本次修改 |
| 第二十六條交通 | 輕軌構思走線定性為「預留廊道（非定線）」並設開發限制時限；第五通道補入指引 | 剛性 | 本次修改 |
| 第二十七條海域 | 近岸填海訂定生態補償率，並與濕地保護紅線掛鈎 | 剛性 | 本次修改 |
| 第二十三條都市更新 | 祐漢、北區-2等優先都更片區列入附件，並與防災及「藍綠網絡」結合 | 剛柔並濟 | 詳規階段 |
| 3.4 各章分析及總結報告 | 公佈《分區詳細規劃編製優次及時間表》 | 治理 | 最終報告 |
| 3.4.2 發展定位 | 披露三情景人口—用地測算，專項回應「人才高地」定位之空間載體 | 治理 | 最終報告 |
| 3.4 總結報告 | 數據呈現應增列「認同率」與「不認同率」，並將公開收集的4091條意見統計分類（將意見內容相近類似歸納為一類）並作出相關處理的摘要/方式 | 治理 | 總結報告修訂 |
| 《城市規劃法》第二十四條 | 建立「總規/詳規執行年度監測報告」制度，送城規會審議； | 治理 | 長期 |

## 七、總結

本次總規修改配合國家發展戰略與特區重大工程，方向正確、社會認同度具一定基礎，本人予以支持。但作為城市規劃委員會委員，本人更關注規劃由「可討論的原則」走向「可計算、可審查、可追蹤」的過程。綜合諮詢文本與「分析和回應」總結報告，本人認為政府應在以下三方面補強：

1.- 量化並公開基礎帳本——人口與用地、設施的對應測算，以及服務水準的剛性下限；

2.- 修訂規章的相容性漏洞——第五條、第九條、第十二條、第十三至十九條、第二十條所存在的規範缺口，應於本次修改一併修正；

3.- 建立持續執行機制——分區詳規時序表、年度執行監測報告、意見處理摘要的公開，使本次諮詢的民意真正進入下一階段的法定規劃。

就以上意見以供土地工務局於編製最終報告時予以考慮。

澳門，二〇二六年十一月二日

高智濤

城市規劃委員會委員