

## 《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》草案意見

對澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)草案發表意見前，基於城市發展的連續性及尊重過去城市規劃發展過程，需要了解澳門城市規劃在過去的發展情況。

澳門土地面積由 180 年前的不足 28 平方公里，隨著城市發展，居住人口的增加，土地面積不足應用，因為澳門的地理位置屬於半島，在不能夠經向內陸發展的情況下，增加土地利用唯一的方法就是填海。至 2020 年澳門整體的土地面積已達 32.9 平方公里，澳門半島為 9.3 平方公里。看似只是數平方公里數字的增加，但澳門的土地面積已經增加了 19%。

根據各區填海造地發展，由早期的黑沙環區至現在的東方明珠區；早期的南灣區至後期的西灣湖區；新口岸的外港 ZAPE 區至 NAPE 區；林茂塘填海區以及將氹仔及路環用填海方式連結，變成路氹填海區。因當時並沒有城市總體規劃，目的只是取得土地，見地用地。大部份土地都是用作商住用途，並沒有對土地使用作出詳細規劃，即使政府自身亦沒有預留土地作為政府設施用途，而路氹填海區荒廢多年後，直至賭權開放後才由各個博企使用。

澳門填海前原本土地及經以上填海所得之土地，現在大部份已經完成發展，在一個由澳門、氹仔及路環組成的 32.9 平方公里面積及已經完全發展的地區再進行城市總體規劃，其困難程度不言而喻。即使站在規劃角度而言，城市總體規劃能夠對已經發展的土地進行規劃；但由於土地已經發展，唯一的用處就是作為都市更新，舊區重建時的發展指引及預防該區建築物狀況的惡化。現時發展舊區的唯一途徑就是收購舊有建築物的土地從新發展，然而對發展商而言，亦需視乎重建的土地有沒有剩餘的發展價值；如地積比率的增加及樓宇高度的增高等。因此，在尚未發展的新城 A、B、C、D 及 E 區是進行規劃的良機。

回顧澳門過去的城市規劃，根本不存在總體規劃方案；只是順應城市發展肌理，用分區規劃方式進行，即經由各分區規劃的街道準線

圖進行規範；中區用作商業、北區鄰近中國大陸用作工業，離島發展緩慢，人口密度較底，相對厭惡的設施都會設於離島。但不論任何用途的區域，大部份都是用作居住及商業用途的混合模式。

而各分區規劃土地的利用條件，主要視乎該區是否存在文化遺產，經由文化局的意見主導。如松山燈塔，因地厘工程師馬路海拔高度為 52.5mNMM，因此周邊建築物不能超出該高度，大炮台海拔高度為 47mNMM，周邊建築物的容許高度也不能超過該高度，新馬路及大三巴是傳統的文物保護區，因此新馬路區的樓宇高度只容許 20.5 米、只可以一次退縮及退縮後只可有兩層，鄰近的大三巴就更加嚴格，受文化局的特別條件限制。南灣湖及新口岸的規劃雖然現在已經被廢止，過去執行時是經第 69/91/M 號訓令《南灣海灣重整計劃之細則章程》按照各地段的位置作出個別規定。如不在特定區域範圍內的土地（傳統上稱為白區），就經土地工務運輸局 2009 年的第 1 號指引規定。

現在按照意見表格的安排，進行各項意見的回覆：

就整體佈局而言，因城市已經隨著其肌理高度發展，對改變其佈局極為困難，適宜沿用現時佈局。

雖然分區是以各區人口分布、特色和功能進行；但在澳門半島的 9.3 平方公里內劃分成 10 個區域，似乎過多。因應過去在各個區域內的土地使用都是沿用混合模式發展，只是人口居住密度不同。因此建議基於過去的城市規劃進行分區，而東區 2 及東區 3，因為是全新的區域，同意定為 2 區。

至於氹仔方面，可將氹仔北區-2 及氹仔中區-2 定為 1 區，其他區域因有其發展特色，不持反對意見。氹仔中區-1 為氹仔舊城區，主要受文化局的條件限制，很難更改。氹仔北區-1 為全新的新城 C、D 區域，可按規劃發展。

然而，將氹仔北區-2 內前海洋世界的土地定為商業用途，則不作支持。因為在鄰近氹仔北區-1 及北安 E1 填海區已經預留足夠商業用途之土地。隨著氹仔及路環居住人口的增加，公共空間缺乏；進行詳細規劃時建議將該地段建成大型海濱公園。正如城市總體規劃諮詢文本的發展定位：國家定位為世界旅遊休閒中心、區域定位為粵港澳大灣

區的中心城市、自身定位為澳門居民的美麗家園。若能在一個地段內可以符合三個定位，實屬難得。海濱公園內可興建超低密度的商業原素，樓宇高度不得高於兩層的一系列商舖，如世界各地的購物村(Outlet)等；在臨海區域可建巨型摩天輪供居民及旅客觀光之用。

土地利用及都市更新方面，只要容許土地主要用途可兼容其他次類別的用途就不存在嚴重問題。但即使土地能夠複合利用，也很難解決職住平衡的問題，現實上不太可能因為工作的需要而搬遷。長遠而言，唯有依靠 TOD(公共交通導向發展)解決問題。

產業佈局，將居住區內的工業逐步轉型作非工業用途，因為各個法律所關注的價值不同，在執行時容易產生不協調現象。根據《土地法》第 139 條的規定，如果修改批給的用途，需要因新的或修改的城市規劃生效，又或曾被廢止的城市規劃恢復生效才能夠修改。澳門現時連總體規劃也沒有，更何況是詳細的分區規劃！因此在該法生效後，舊區重建及活化工廈等建築計劃，即使已經進入修改批給合同階段亦已被暫停。如果需要等待總體規劃生效後，再進行分區規劃研究，則城市不能持續發展，這種情況必須正視及改善。

正如先前所述，交通運輸及區域對接，必須依靠 TOD(公共交通導向發展)解決問題。

文化保育、景觀維護，就如先前所述，澳門的城市發展以文化保育為基礎，加入聯合國世界文化遺產組織後更加顯著，即使在保護私人財產的原則下，亦只可在法律容許的情況下才可發展。

環境保護、生態綠地，現時山體及水體已經有相關的行政法規對發展作出限制，發展及保育並不存在沖突，只需經各方認同的方向發展便可。贊成將澳門、氹仔及路環的主要山體，在最大的可行情況下定為不可都市地區，如實行時對現有的權利人造成傷害，則依法作出賠償。

公用設施、社區配套，在南灣湖 C、D 區設置政府設施，長期以來，政府設施的選點存在困難，前提既要方便市民出行辦事，亦需要考慮該區的規劃情況。南灣湖的周邊地區為合適地點，只可惜位處鄰

近西望洋山位置，發展必然對現時的天海城視線造成負面影響。因此，在詳細規劃時需要考慮地段所處的位置及建築物的發展高度對天際線的影響。選擇興建瞭望台的位置亦十分重要，城市的發展，不能期望在任何地方，任何角度都能夠獲得相同的視覺效果。

基礎建設、都市防災，城市可否持續發展有賴基礎設施是否足夠應付，贊成在該章節安排，唯實行時應以先後緩急次序進行。