

# 澳門城市空間開拓與經濟產業多元發展

楊道匡

---

**[提要]** 在各項生產要素之中，土地資源向來重要並位居前列。對於面積狹小的海島城市澳門來說，土地於經濟民生更顯得尤其重要。澳門的城市定位是建設旅遊休閒中心和商貿服務平台，政府提出的發展目標是“宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂”。但目前城市的實況是：土地資源緊缺而人口密度過高，正是：“宜居尚未解決、休遊仍須努力”。為此，設法拓展空間為第一要務。綜觀澳門城市建設軌跡，填海造地是增闢土地資源的有效方式，而舊區重建則可以在原有地域上重組空間。在新形勢推動之下，通過區域合作向外拓展空間在近年亦取得了初步成效。除陸地資源之外，在中央政府支持和鄰近地區協同合作的基礎上，更好地善用水域資源，將有利澳門城市建設、經濟多元和社會民生的長遠發展。

**[關鍵詞]** 經濟多元 旅遊休閒 新城填海 舊區重建 劃定水域

**[中圖分類號]** F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2017) 03 - 0024 - 11

---

澳門作為海島型城市其中一個顯著特徵，就是地域面積狹小。2016 年末，澳門常住人口總數有 644,900 人，全區陸地總面積為 30.5 平方公里。按此推算，澳門每平方公里人口密度為 21,400 人。2016 年來訪澳門的遊客總數有 3,095 萬人次。按此推算，年內每日的流動人口有 84,794 人。綜合常住人口和流動人口兩項數據，澳門每平方公里的人口密度高達 24,180 人，成為世界上人口密度第二高的城市。<sup>①</sup>同年，澳門本地生產總值 3,582 億元（澳門元），每平方公里的產出為 117.4 億元，折合人民幣約 101.3 億元。從每平方公里的人口密度看，澳門城市的承載力已接近臨界點，從每平方公里 GDP 產出看，雖然近年經濟總量受博彩業收益下跌影響已從高位回落，但從土地與產出比例，仍可顯示澳門的土地資源使用和土地開發強度也接近飽和。澳門近年的樓房售價攀升，中小企業營商普遍面對高租金壓力，居民對城市道路交通和房屋的需求日增，而綠化與休憩空間則相對缺少。由此可見土地空間緊缺與經濟發展和社會民生的需求差距越趨明顯。

按照國家發展規劃，澳門的城市定位為建設世界旅遊休閒中心與中葡商貿服務平台。澳門特區政府在 2016 年度施政報告中，提出要建成具有國際先進水平的宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂的城市。然而，澳門特區成立近 18 年來，因為經濟急速發展，人口增加以及大量遊客到訪，引致道路、交通堵塞，樓價、舖租高漲，城市承載力備受考驗，政府已然面對土地資源緊缺的困

局。土地資源歷來是重要的生產要素，澳門要建設休閒旅遊城市，發展休閒旅遊產業，其中的休閒空間是必不可少的“硬指標”。觀察澳門城市發展的歷史軌跡，拓展土地空間有幾個可行的方式，第一是填海造地、第二是舊區重建、第三是通過區域合作向外拓展。未來，在澳門劃定水域管理範圍之後，還可以通過開發沿岸和水域拓展新的空間。

### 一、繼續填海造陸增加土地面積

澳門的原始面積難以查考，1912年的官方紀錄顯示，當時的澳門半島加兩個離島的全部面積只有11.6平方公里。<sup>②</sup>此後的一百多年來通過不斷填海造地的方式，使陸地面積逐步增加，至2016年底，全區面積已達到30.5平方公里。2009年11月，在澳門回歸祖國十周年前夕，國務院正式批覆澳門特區政府提出的填海造地申請，批准填海造地350公頃（3.5平方公里）。當時，由行政長官辦公室發出的新聞稿表示：特區政府必定及時把握好這難得的發展機會，配合特區整體發展，科學規劃、循序建設澳門新城區。未來開展建設的新城區，將有大量的公共設施和綠化空間，並預留適量的土地興建公共房屋和發展符合經濟適度多元化政策的產業。

#### （一）規劃方向應是“產城結合、綜合開發”

澳門目前是世界上人口密度極高的城市，以常住人口計每平方公里達到21,400人。與鄰近城市比較，約為香港的3倍，更超逾珠海的20倍！因此，新填海區的用途應該是首先緩解公共/社會設施的不足，滿足人口增長帶來對公共設施的需求，優化提升城市的生活質量，增設休閒空間以配合澳門“休閒旅遊中心和商貿服務平台”的定位。據此，新填海區土地用途應該遵從以下原則：包括可持續發展、綠色低碳、環保、推動經濟適度多元發展和提高居民生活素質。事實上，澳門的城市脈絡本來比較清晰，並按照澳門半島和氹仔、路環兩個離島的自然地域形成了功能分區。但近年由於經濟和人口的快速增長，對土地的需求急劇增加，在未有總體城市規劃約束之下，住宅、商業、大型酒店以及公共建設全面鋪開，使得原來的脈絡逐漸改變，城市不同區域之間的發展越趨不平衡。因此，當下的問題就是能否利用新填海增加的土地，通過對公共設施和城市功能佈局的再設計，理順和協調這種不平衡，這是社會各方需要思考和探討的問題。

對於土地資源缺少的澳門來說，“填海造地”一直是增加土地的有效途徑。然而，2009年國務院批准的3.5平方公里新填海土地有着與別不同的意義。首先，澳門目前處於歷史上相對繁榮的經濟發展周期，城市的快速發展和居住人口增加，尤其是訪澳遊客數量的大幅增長，使得澳門對土地的需求比任何時期都更為迫切。其次，經濟適度多元作為澳門長遠發展目標的策略部署，在實施過程中亦必然需要更多的土地進行配合。還有，正因為經濟的繁榮和城市的快速發展，居民對公共服務的需求亦必然隨之增加。由此決定了新城填海區的土地，從規劃的開始就被社會各方熱切期待，包括：配合城市定位增加休閒空間、推動經濟適度多元發展、回應公共服務的需求、以及改善包括交通、居住等有關提升居民綜合生活素質的多項訴求。即：有效達至經濟發展，改善民生，優化城市建設的“產城結合”目標。

#### （二）注重空間“平衡”、新舊區聯動發展

對於土地的利用理念可以包括多重訴求，但亦可以依據實際需求設定重點，在此選定的重點就是要在空間佈局上遵從“平衡”的原則。2010年舉辦的上海世博會為這個原則作了很好的示範。世博會場建設用地一共為5.28平方公里，面積大於澳門新填海的3.5平方公里。其中與澳門新填海土地分處兩邊海岸相近之處是，會場用地亦分佈於黃浦江兩岸，而兩岸的土地屬性有所不同。

浦西是已經完成都市化的老城區，擁有一批舊工業建築。浦東則是城市的新區，擁有更大的空間和可以利用的河岸。無論是對老工業區進行遷拆改造，還是在新城區進行新建設都會面臨建設成本高、周期長、破壞原本環境的問題。因此，世博會總體規劃採用的方法是在盡可能少地改變土地本來面貌的情況下，在浦西（置入自然要素）和浦東（置入都市文化元素）兩岸置入各自欠缺的元素，使兩岸的功能和景觀達到協調和平衡，從而比較好地解決了上述的難點。<sup>③</sup>

新城填海區的規劃一再強調要“新舊區扶持互補”，但作為旅遊城市所面對的問題是，澳門目前的旅客人群只集中在某些特定的地區，這主要是受澳門城市原有不同區域功能的影響。因此所謂“平衡”的理念在此處是指“平衡”產業、人流和消費的空間分配，改善目前人流消費過集中在特定地區的情況。為此，應在新填海區增設新的場所和設施吸引遊客，由此達到新舊城區相輔相承、開拓新產業的目的。事實上，世界上知名的旅遊城市都會有“標誌性”的區域或建築物作為人流集聚的地方，例如紐約時代廣場、倫敦特拉法加廣場、北京王府井、上海南京路和廣州天河城等等。因為聚集大量人流，上述地點和周邊地區往往都會成為興旺商業地段。

從新填海六個地段的地理位置分佈來看，未來A區和E區會成為進入澳門的南北大門，前者位於港珠澳大橋落點和東方明珠之間，將會是人流密集的口岸地帶。而E區則靠近澳門國際機場和北安碼頭，計劃連接澳門與氹仔的第四通道連結，將是另一個人流密集的地帶。而兩地能否成為遊客和居民新的休憩地帶和消費區域，則取決於分區功能規劃。根據之前進行諮詢所獲得的資料，在世遺保護、城市天際線限高等一系列的條件下，當時規劃傾向的原則是盡量採取土地的低密度開發，例如多留空地建設廣場、公園一類的公共場所等。歸納而言，新填海區的空間利用原則傾向於回歸澳門本來的寧靜、休閒的城市特色，並通過一系列的文化創意元素，提升城市的文化品位，提高遊客的休閒旅遊感受，以配合澳門建設“世界旅遊休閒中心”的定位。

### （三）分區佈局及實施方案

從座落位置分析，A區將成為港珠澳大橋西岸落點連接澳門半島的“橋頭堡”。初期規劃方案的設想，是在A區南端預留空間建造一個新的具有標誌性的建築物。作為旅遊城市的口岸門戶，這是一個好的設想方案。由於新的標誌性建築將作為未來外地遊客進入澳門的“第一站”。具有特色的標誌建築，可以達到顯示澳門城市風格，突出世界旅遊休閒中心的形象和定位的目的。而標誌性建築可以是象徵性的，例如金蓮花雕塑和廣場。亦可以是象徵與實用兼備的，例如旅遊塔。

對於澳門而言，要成為世界旅遊休閒中心，良好的表演場地肯定是有需求的。加上目前文化中心的空間和設施已經相對飽和，隨着澳門國際音樂節知名度的提升，已經不能滿足未來文化演藝的需要。因此，新加坡濱海藝術中心的例子同樣值得澳門參考。

另外，考慮到A區未來作為口岸功能區將面對頻密的人流往來，在交通設置方面如單靠陸路交通連接市內各點，不僅運輸距離較長（如從東面A區到西邊內港），還可能會造成路面交通繁忙堵塞的情況。事實上，新填海各地段多呈周邊環海的島狀分佈，建議採用水上交通方式緩解路面交通的壓力。可以參考意大利威尼斯和泰國曼谷“水上計程車”模式。“水上計程車”是上述兩地有特色的一種快捷船運方式，兼具交通運輸和觀光的功能，可作為遊客遊覽澳門的一個旅遊項目。而新填海土地（例如A、B、C、D、E各地段）均為島狀地形，可用水路連接。因此，可以在新區規劃中預留水上交通客運碼頭，通過水路交通的方式互相連接，開拓水路運輸除了能夠分流擠擁的陸路公交之外，亦不失為一項有特色的旅遊觀光項目，是雙贏的方案。

至於B區，在空間距離上與其他新填海地段比較，與澳門中心城區較為接近。同時B區又

連接西灣、南灣湖及旅遊塔等休閒設施，對遊客有吸引力，應該充分利用水岸空間。建議通過公共交通的重新設計，包括陸路交通、水上交通和步行系統將遊客引導至 B 區。可行的方法包括在

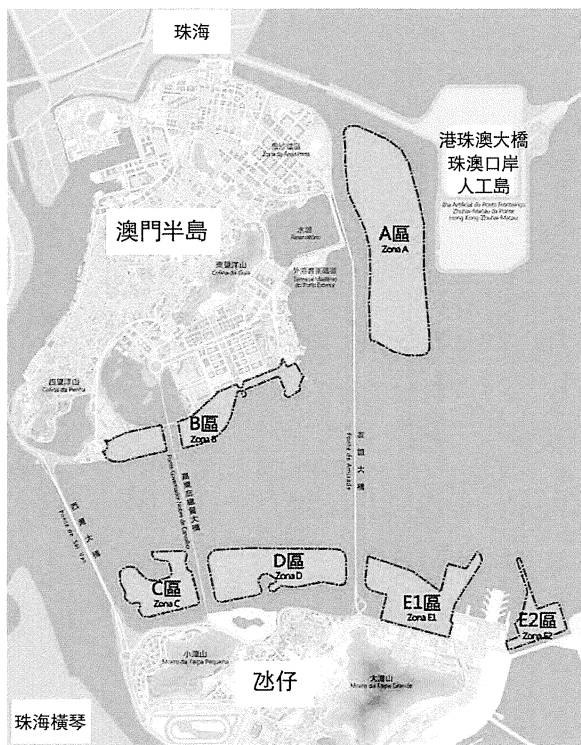


圖1 新城填海區3.5平方公里各地段分佈

B 區設置水岸公園、休閒步道和單車徑、城市雕塑、美食集市、遊樂和藝術表演等元素吸引人流及消費。事實上，西灣的環湖沿岸和旅遊塔等設施本來對居民和遊客就有吸引力。但目前這個區域因為交通相對不便，吸引消費的項目亦有限，難以吸引更多旅客。為此，建議增加美食集市、商業零售、遊樂和藝術表演等元素。通過步行路網的連接，配合遊樂及藝術表演、夜市、旅遊商品銷售、水岸公園等元素，豐富休閒旅遊內涵，達到增加居民和遊客消費的效果。

E 區的兩個地段分別鄰近北安碼頭和澳門國際機場，建議發展購物商場和商貿服務等功能。除因為氹仔的居住人口日益增多對購物中心有需求外，在 E 區設置類似功能，亦方便遊客進出海空港等候期間，有一個可以安排閒暇時間的地方。E 區由於細分為 E1 和 E2 兩個地段，面積有限，不適合發展超大型的商場，因此可以參考台北誠品書店“書店 + 商場 + 展覽”的模式，可以較好地實現商業與文化創意兩者的兼容和空間的多功能利用，同時亦較好地回應了居民對文化設施和商場購物的需求。

另外，可配合劃定水域之後內港區的更新重建，把目前內港碼頭的功能遷移至 E1 區。功能與空間置換主要基於兩個原因：1) 內港碼頭所在的區域是澳門傳統的舊城區，不僅人口密度高，而且建築物之間距離和街道均狹窄。目前內港還在運作的客貨泊位並不多，而狹窄的街道事實上並不適合進行大量的運輸功能，除了不利貨車進出，亦對附近的民居產生滋擾。2) 媽閣廟和珠海灣仔之間提出興建跨河行人隧道已經議論多時。預示媽閣和內港一帶未來將成為口岸服務區，大量的人流需要有相應的商業和交通設施提供配套服務，目前顯然不能滿足未來需求，城市規劃和建設肯定需要依據形勢變化作出調整。因此，建議藉此機會，把內港的貨運功能全部遷移至 E1 區。除了因為此地空間更為廣闊外，其位置亦更靠近外港，可以使船艇運送貨物時航行更為方便。同時，釋出內港碼頭的空間後，就有條件對媽閣廟以至內港一帶的城市建設和功能配置進行重新規劃和利用。綜合而言，填海新增土地的規劃需要配合澳門的城市定位。澳門要建設“世界旅遊休閒中心”，成為一個國際旅遊城市，就一定要突出城市的特色。因此，3.5 平方公里的規劃建設與開發利用，應該考慮城市肌理和文化傳承的延續，以及更好地與舊城區的協調平衡。

## 二、舊區重建與都市更新提供休閒空間

澳門的城市雛型於 16 世紀中期逐步形成，早期的舊區主要集中在半島內港，聖保祿教堂至

東望洋山一帶的周邊地區。直至今日，一些地方仍然保留著這種舊日商住混合的街、巷、里、圍的街區格局。對於何為舊區？一直以來未有嚴格的定義，即使特區政府在 2006 年設立了舊區重整諮詢委員會，對於舊區的定義和劃分仍然未有準確的界定。不過，所謂的舊區相對於新區而言仍然有著顯而易見的特徵。包括：狹窄的街道，密集的舊式房屋，缺少社會設施配套，例如公共停車場、綠化和休憩空間。

2002 年，特區政府在開放博彩專營權以後，吸引了大量的外來投資，一批大型度假村式酒店陸續興建，相比之下，昔日的舊式街區顯得更為陳舊。為了重整舊區，盤活土地資源和優化居民生活空間，特區政府於 2006 年成立了“舊區重整諮詢委員會”。成立機構的原意是借此推動舊區重建、改善居民居住環境和提升生活質素。同時，又可借此開發舊區潛在的土地資源，增闢城市可用空間。但歷經多年，直至上述機構解散，有關的舊區重建仍然未有取得進展。

舊區重建雖然不能新增土地面積，但是通過對舊城區土地資源的整合和規劃，可以有效地重新配置空間，包括拆除殘舊低矮建築，通過成片開發，適當擴大樓宇容積率，重新配置道路、綠化和休閒空間以及社區設施。澳門舊城區、尤其是路環，內港、中區和北區一帶的舊工業區和舊居住區，通過舊區重建可以達到都市更新和優化空間的目的。

#### （一）新加坡舊區規劃與重建模式可參考借鑒

在舊區重建方面，新加坡的成功經驗可供澳門借鑒。新加坡將建設宜居城市的模式總結為十項經驗：一是確保規劃的長期性，充分利用每一吋土地，堅持優質設計；二是保證城市規劃一致性下的多樣化，讓居民對城市有歸屬感；三是更接近自然，用綠色“軟化”鋼筋水泥帶來的壓迫感，使空氣更潔淨；四是在社區中建設居民消費得起且多樣化的服務設施；五是充分利用空間，打造用途更廣泛的公共場所；六是優先考慮綠色交通和綠色建築，致力用高效的公共交通系統來替代私家車；七是通過建築的高低搭配和巧妙組合減少城市的擁擠感；八是保證居住的安全性；九是改變傳統做法、提倡創新，如新加坡的再生水設施建設；十是在政府、居民和企業間建立起夥伴關係，使三者都能積極參與，共同承擔責任。

新加坡舊區重建有多個成功案例，其中的新加坡河更新項目尤其適合澳門參考借鑒。新加坡政府於七十年代末期啟動了新加坡河更新計劃，計劃的內容包括改善排水系統、清理河道、安頓聚居於河道附近的貧民、保留有歷史價值的建築以及重建沿岸地區，計劃的目標是將新加坡河建設成為“一個富有特色的觀光地點，以及可供居住、工作和遊憩的商業與活動走廊。”在計劃的實施安排方面，新加坡市區重建局依據新加坡河更新及活化的理念，將河道從下游至上游分設為泊船碼頭（Boat Quay）、克拉克碼頭（Clarke Quay）和羅伯森碼頭（Robertson Quay）三個規劃區，規劃的主題是通過混合使用，創造“休閒與遊樂活動走廊”。在新加坡河分區規劃中，泊船碼頭的功能定位為用餐區、露天咖啡、歷史景觀和綠蔭步道；羅伯森碼頭的定位為旅館、住宅及將昔日倉庫改建為公寓；而克拉克碼頭則規劃為舉辦節慶的活動區，實際上也包括有購物、娛樂和餐飲的功能。筆者在 2015 年 10 月中旬，隨同澳門特區政府城市規劃委員會組織的新加坡考察期間，在克拉克碼頭乘船前往濱海灣區。碼頭附近街區以及沿河一帶的規劃設計、建築特色、旅遊與商業氛圍以及環境保護和管理，給考察團一行留下了休閒舒適的感覺和良好的印象。

澳門從路環河口至半島林茂塘的十字門水道一帶沿岸，與新加坡河的地形地貌相似。在未有明確水域管理範圍之前，上述的沿岸一帶長期維持著散落的舊有建築而未有進行系統的規劃和開發。2014 年 12 月，國家主席習近平來澳出席澳門回歸祖國暨特別行政區成立十五周年慶典時，

宣佈中央人民政府決定啟動明確澳門特別行政區習慣水域管理範圍相關工作，為澳門特別行政區依法管理周邊水域、促進經濟社會長遠發展提供法律保障。此後，在中央政府主導下，有關部門經過近一年的緊密工作，提出了劃定澳門水域和陸界管理範圍的明確方案。國務院總理李克強於2015年12月簽署了第665號國務院令，公佈《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，法令自2015年12月20日起施行，明確由澳門特區管理的水域面積為85平方公里。水域劃定之後，對澳門來說最重要和最實際的意義和作用，就是擴大了澳門的城市規模和空間。在中央政府支持劃定澳門管理水域之後，參考新加坡河更新重建計劃，重整澳門沿岸地區，將可為城市開發和建設提供一片新的空間，同時，也可以為旅遊休閒中心建設提供一批新的休閒旅遊項目。

## （二）沿岸舊區開發可增闊休閒旅遊空間

綜觀世界各地大多數城市，凡有江河流經市區的地域，都有“一河兩岸”的自然景色，同時，又可以借此營造“一河兩岸”的景觀帶。而且，這種自然與人工結合的景觀帶，通常對當地的居住、商業和旅遊觀光產生積極的聯動效應。從西江上游匯入伶仃洋的十字門水道，流經澳門與珠海之間。相鄰的航道和沿岸一帶，在未有明確劃定水域範圍和管理權限之前，澳門一直是以約定俗成的習慣水域方式管理。在水域管理範圍明確之後，借鑒新加坡河更新重建的經驗，可以配合旅遊休閒中心的定位，在沿岸地區分段營造出一片有利商住和旅遊的休閒空間，將水岸這種帶有天人合一的優越元素充分地發揮出來。

十字門水道澳門沿岸的開發可以分為兩個地段進行。第一段為路環舊市區連接荔枝碗一帶的區域，第二段為半島內港連接城區的區域。路環舊市區包括荔枝碗等一帶，可以澳門早期自然漁村和造船工藝的風格為主題，而半島的內港區則是澳門曾經作為歐亞貿易轉運港的歷史見證。兩個區域的開發都可以有助澳門世界旅遊休閒中心和中葡商貿平台的建設。

### 1. 路環舊市區及荔枝碗活化規劃

路環舊市區和荔枝碗地段位於十字門水道東側，對岸是橫琴的澳門大學校區。地段內保留了澳門早期漁村的風貌，而最具特色的是目前仍保留著一片用木質棚屋構成的造船廠。依據當地的歷史文化特色，特區政府有關部門於2009年提出了路環舊市區詳細建設規劃，同時就優化路環舊市區可行性研究進行公開諮詢。當時的規劃定位提出了兩個方案，方案一的定位是新舊文化，娛樂與創意匯集的休閒社區，方案二的定位則是休閒旅遊與寫意生活交織的郊外社區。<sup>④</sup>到2012年，政府部門又提出了一份有關荔枝碗區域發展與保育並重的規劃研究。<sup>⑤</sup>

規劃建議，荔枝碗地段應以造船文化及工業遺址為重點，通過有系統地串聯歷史空間，延續舊市區的風土文化氛圍，優化區內環境，達到推動路環舊市區發展與保育並重的活化目標。規劃的設想包括，維護船廠狀況，保留工業遺址特色，保護環境和水岸肌理結構，修建道路系統，優化出行環境以及增加旅遊文化設施等。規劃的細則包括，門戶廣場與交通節點，造船博覽區和船舶博物館，餐飲與商業區，娛樂休閒區和與造船工藝有關的工作坊等系列旅遊文化和商業設施。

在澳門管理水域劃定之後，有關路環荔枝碗地段水岸的更新與重整方案可以上述的規劃研究為基礎，啟動更新與重整的計劃。並且，可以加入一些新的元素，包括：為遊艇自由行而提供的停泊區和輔助服務設施，連同路環舊市區相鄰的地段，可以提供一片面積約50萬平方米，集合多種元素在內的生活和旅遊休閒空間。

### 2. 內港重整與綜合優化計劃

半島西側的內港區是澳門城市的發源地，此區域見證了16世紀初期興起的對外貿易、漁業

以及 20 世紀中期的出口加工商貿歷史。直至今日，沿岸一帶仍然分佈有碼頭、倉庫以及經營海產和船隻補給的店舖。在此地段之內，還有被列入世界文化遺產的媽閣廟、港務局大樓和鄭觀應故居等一批歷史文物和建築。在水域範圍與管理未有明確之前，內港一帶的規劃建設長期滯後，自 2015 年底明確澳門水域範圍之後，從城市規劃與建設角度來看，一些長期擱置的舊城區開發利用問題應該也可以順勢而解，由此可以釋放出一批閒置多年的空間。

自從開始有關明確水域管理範圍研究之後，澳門社會各方有很多期許，包括：清理河道治理水患、將貨運碼頭遷移至填海新區、修建沿岸步行綠道、開闢休憩空間，以及增加旅遊文化和商業設施。同時，由於內港一帶與澳門早期的漁業、貿易和航運密切相關，除上述所列的世遺建築之外，在此還有早期政府船塢、專用碼頭和海事博物館等一批歷史人文建築，十分有利休閒旅遊和文化旅遊的推廣與發展。除此之外，居民對興建水閘治理水患，拓展外圍路網疏導交通以及早日興建跨河通道連接珠海灣仔口岸等都都有所憧憬。因此，水域劃定與內港一帶的沿岸開發對旅遊、商業、社區經濟和城市建設，以及居民生活都將帶來一系列利好的影響。

綜合各方意見，內港舊區重建的規劃定位應是將原來的碼頭、倉儲、貨運、物流功能整體轉移至新填海區。然後依據建設休閒旅遊中心和商貿服務平台的發展方向，將內港區優化更新為與珠海灣仔一河兩岸的，兼具歷史文化元素和休閒旅遊商業功能的活動走廊。

### 3. 粵澳新通道拓展跨界空間

粵澳新通道即青茂口岸，是澳門特區與廣東省商定的重要合作項目。由粵澳合作聯席會議於 2013 年 6 月提出，同年 11 月獲國務院正式批覆同意興建。

粵澳新通道項目位於澳門關閘與珠海拱北口岸西南側約 800 米的地方，即珠海輕軌站與澳門批發市場之間。項目面積約 28,000 平方米，主要工程分三期進行，其中包括鴨涌河流域綜合治理和景觀優化、興建口岸聯檢大樓及連接輕軌珠海站的旅客專用封閉過關通道，以及澳門原有批發市場和連接區的綜合開發。粵澳新通道口岸的主要功能是分流過境旅客，減輕關閘一拱北口岸的通關壓力，預計 2019 年建成使用。

就口岸功能而言，新通道將實行“合作查驗、一次放行”的新通關模式。長期以來，珠澳一直實行“兩地兩檢”的通關模式，重複檢查降低了通關效率。“合作查驗、一次放行”的實質是“兩地一檢”模式，即珠澳兩地查驗機構雙方共用資訊資料，旅客過關時經澳門方查驗通過，珠海即無需再查，同樣，經珠海查驗通過澳門方即可直接放行。

新通道的另一項重要功能是重整澳門連接區地段，地段內將建設集出入境聯檢大樓、輕軌站、公交換乘站、計程車站、停車場、公共房屋、社會設施、會展場地及配套設施和經濟型酒店於一體的綜合建築群。作為上述項目的前期準備，首先需要在跨境工業區的澳門園區內新建一個食品批發市場，然後將規劃地段內原有的批發市場整體拆除搬遷，再形成一個具有多功能的綜合建築群，以達到改善區內的生活及營商環境與城市更新的目標。

## 三、以區域合作方式向外拓展新空間

如前所述，澳門作為海島型城市受到地理、地形所限，顯著的特徵就是缺乏資源和地域面積窄小。雖然歷經多年不斷填海造陸，但土地增加的面積仍然受到客觀條件所限。而事實上，填海造地的成效亦難以追及人口增加和經濟發展的速度。自澳門特區成立以來，在中央政府和廣東省、珠海市的支持下，澳門通過區域合作方式向外拓展空間，在“不為所有、但為可用”方面取得了



顯著的成效，從下表可以看到，除“港珠澳大橋口岸區”和“橫琴新街坊”項目仍有待商議之外，自特區成立以來通過各種方式取得的用地面積達 6.228 平方公里。

表 1 澳門特區成立以來通過區域合作取得的用地

年份	用途	面積（平方公里）
2000年	關閘口岸擴建	0.028
2006年	珠澳跨境工業區	0.11
2009年	澳門大學橫琴校區	1.09
2011年	橫琴粵澳合作產業園區	5.0
2015年	港珠澳大橋口岸區	0.75（有待商議）
2015年	橫琴新街坊	0.20（有待商議）

通過區域合作對外拓展空間，珠海橫琴新區開發為澳門提供了新的機遇，近年來，通過粵澳、珠澳等合作方式，在橫琴設立了澳門大學新校區和粵澳合作產業園區，為澳門文化、教育和產業的未來發展提供了新的土地空間。而與澳門鄰近的珠江西岸城市正在謀劃多個新區的開發，包括廣州南沙新區、中山翠亨新區和江門大廣海灣經濟區等，都

提出了與澳門合作的意向，澳門有可能通過參與新一輪的區域合作拓展更大的發展空間。

橫琴設立自貿區對於進一步推動粵澳合作的積極意義在於：隨著商事制度改革、營商環境趨同、口岸無縫連接、24 小時通關以及未來澳門單牌車輛可以方便往來澳門和橫琴兩地之間。橫琴實際上是在自貿區範圍內延伸了澳門特區部分自由港的政策，實質上是起到了擴大澳門發展空間的作用。在新形勢之下，澳門參與橫琴自貿區建設的模式，可以在早前由《粵澳合作框架協議》設定的各項合作意向和目標的基礎上，再疊加自貿區新政策，進一步與廣東和珠海合作，重點推動休閒旅遊、商貿服務和粵澳合作產業園商定項目的合作。

#### （一）建設綜合功能的旅遊小鎮

澳門目前每平方公里的人口密度達到 21,400 多人，是世界上人口密度極高的城市，加上每年來訪的 3,000 多萬遊客，人多地少的反差更為明顯。要建設世界旅遊休閒中心，其中一項基本條件就是需要有足夠的休閒空間。而且，首先要讓本地居民在生活中感受到休閒。其次，就是要營造有特色的旅遊休閒氛圍，讓遊客來澳門度假的旅程中感受到休閒和愉悅。

正如前述，2015 年 4 月橫琴自貿區正式設立當天，珠海市政府主動提出，在橫琴鄰近澳門地段，由珠海與澳門合作建設“橫琴新街坊”，計劃在這個新社區中與澳門的社會民生事務對接。2016 年 2 月，珠海市政府代表團來澳與全國人大代表、政協委員舉行座談會時，橫琴新區負責人再次提出，橫琴已準備相應的建築用地，希望與澳門特區政府合作，將澳門的社會管理模式引入橫琴，為未來澳門居民在橫琴居住提供空間與服務，並以此作為對兩地社會管理合作的探索。

其實，“橫琴新街坊”的計劃可以配合珠澳旅遊產業合作，融入“旅遊小鎮”的特色風格和旅遊生活兼備的元素。世界各地，尤其歐洲和地中海沿岸有很多具有特色的小鎮，相對於繁鬧的大城市，這些安逸寧靜的小鎮對遊客有很大的吸引力。“橫琴新街坊”既然是建設有澳門特色的新社區，在規劃上可以考慮建設成為具有南歐風格和旅遊元素的生態居住區。建築的形式和風格可以參照葡國特色的小鎮，既有旅遊商業元素，又有完善的社區服務及適宜居住，吸引澳門居民居住，將澳門高密度的人口稀釋，置換一部分在珠海居住，同時，這種小鎮型的居住區又具備接待遊客遊覽觀光的功能，包括民宿、文創、購物和餐飲，由此拓展澳門發展旅遊休閒產業的空間。旅遊小鎮的模式還可以為珠三角地區新型城鎮群建設提供多一種選項。

#### （二）建設“一河兩岸”的旅遊休閒區

澳門當前的旅遊模式主要還是“博彩旅遊”和“觀光旅遊”，要發展“休閒旅遊”就需要逐



步增加休閒元素。包括拓展旅遊休閒產業、提供旅遊休閒產品、優化城市規劃拓展休閒空間、完善休閒旅遊配套設施、構建綠色環保城市。而最有效的方式是與珠海合作，通過參與橫琴開發，利用橫琴的土地空間和優良的自然生態環境開拓休閒元素，推動橫琴成為澳門旅遊休閒產業的連接區，構建“澳門—橫琴”融合互補，具有“一河兩岸”特色的“世界旅遊休閒中心”。

澳門路氹新區與橫琴相對的“一河兩岸”地形，尤其是十字門水道入口位置與新加坡濱海灣區很相似。新加坡政府近年通過規劃和引入投資者，在原有的魚尾獅碼頭對面的濱海區，建造了一批大型的酒店、購物中心、娛樂設施和標誌性建築，形成了一個綜合的旅遊商業區。建議參考新加坡濱海灣模式，共同開發橫琴富祥灣至茂盛圍和澳門路環至林茂塘十字門水道的“一河兩岸”綜合旅遊區。澳門路氹新區與橫琴相對的“一河兩岸”地形，具有山林、港灣、水岸及自然生態的良好環境和景觀，本身就是很好的旅遊資源。綜觀世界各地很多依江河而建的城市，都將“一河兩岸”的建築風格以及旅遊和商業元素充分發揮。

建議部署上述規劃和建設時，可以在十字門水道沿岸建設一批大型、具有標誌特色的建築，包括城市雕塑、船舶博物館、遊艇碼頭、沿岸慢行綠道等景觀帶，以及餐飲、酒吧和商業等配套設施。粵澳、珠澳旅遊機構可以定期合作在“一河兩岸”以及鄰近水域舉辦龍舟賽、煙花匯演、音樂燈光匯演和水上巡遊活動等高品質旅遊休閒娛樂項目。相信通過水岸的開發及增加旅遊和商業元素，可以建立珠澳合作旅遊的知名“品牌”，為休閒旅遊中心建設增加新的項目。

2016年，廣珠城際輕軌直接延伸至長江以北，沿線地區遊客可以直達珠海拱北，2018年港珠澳大橋將建成通行，橫琴至外圍的交通網絡更為通達，在澳門和珠海周邊交通連成網絡之後，可順勢推出“澳門世遺歷史城區—橫琴長隆海洋度假區—海泉灣溫泉度假區—江門開平碉樓連線遊”。將世界遺產、海洋主題公園和溫泉度假連成旅遊專線，開發歷史文化、休閒度假、會議展覽、醫療保健等旅遊，構建不同主題、特色、檔次的多元旅遊產品服務。澳門和廣東合作，可以在珠江西岸連成一片以旅遊商務為先導的現代服務產業群。

### （三）構建中葡／中拉經貿服務平台

深圳前海的定位為深港合作，產業定位為現代服務業並以金融業為主導產業。如按照這種發展思路，橫琴新區開發的定位應着重為珠澳合作，產業合作取向應主要發展現代服務業中的旅遊業和商貿服務業。通過旅遊合作，帶動兩地城市建設、口岸通關、交通運輸、酒店餐飲、零售購物、旅遊工藝品、紀念品製造以及與旅遊相關產業鏈的延伸，通過商務合作，帶動與商貿服務相關的會展業、物流業及其與貿易、金融相關的產業，達到兩地資源互補、效益分享的共同發展目標。

為了促進澳門的商貿服務業發展，由國家商務部主導的中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）於2003年10月在澳門創立，論壇是由國家商務部發起並主辦、澳門特別行政區政府承辦，葡萄牙、巴西、安哥拉、佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克和東帝汶等七個葡語國家共同參與，並以經貿促進與發展為主題的非政治性政府間多邊經貿合作機制。論壇設立目的在於加強中國與葡語國家之間的經貿交流，發揮澳門聯繫中國與葡語國家的平台作用，促進中國內地、葡語國家和澳門的共同發展。

論壇自創立以來至2016年10月，已在澳門舉行了五屆部長級會議。歷屆論壇及部長會議雖然提高了澳門作為承辦地區的知名度，但是，作為與論壇伴隨而設的商貿平台服務卻一直未見顯著成效，未來澳門經貿服務平台的功能應該如何充實展開？受到各方關注。

2013年11月，國務院副總理汪洋來澳門出席第四屆中葡論壇並發表演講。指出：中國和葡

語國家擁有全球 15% 的經濟總量和 23% 的人口，在資金、技術、資源、市場等方面各有所長，又都處於國際航運大動脈上，具有便利的合作條件和巨大的合作潛力。未來應該共同推動四個方面的合作，包括：

1. 進一步擴大貿易規模。完善貿易促進政策，擴大市場准入，削減貿易壁壘，優化貿易結構，加強海關、檢驗檢疫等領域的合作，力爭 2016 年中國—葡語國家貿易額突破 1,600 億美元。中方支援舉辦更多的葡語國家商品展，為葡語國家企業開拓中國市場創造便利條件。

2. 進一步深化投資合作。加快商簽投資保護、避免雙重徵稅等協定，改善投資環境，完善投資促進政策，力爭 2014 ~ 2016 年期間相互投資實現較快增長。中方鼓勵有實力的企業到葡語國家投資，在用好用足中國—葡語國家合作發展基金的基礎上，提供更多的融資便利。

3. 進一步拓展農業領域的合作。大多數葡語國家發展農業生產具有得天獨厚的優勢，中國在資金、技術、市場等方面具有優勢，雙方農業合作大有可為。中方鼓勵企業到葡語國家開展全方位的農業開發合作，願意繼續為亞非葡語國家提供農業科研服務。

4. 進一步挖掘旅遊合作的潛力。中國和葡語國家都有極為豐富的旅遊資源。2012 年中國居民出境旅遊超過 8,000 萬人次，預計今後 5 年出境旅遊將超過 4 億人次。中方鼓勵中國公民到葡語國家旅遊，支援企業開發更多的旅遊線路和旅遊產品，支援業界開展旅遊項目投資、旅遊推介等方面的合作。<sup>⑥</sup>

2015 年，廣東省委書記胡春華到珠海調研時提出，要發揮好橫琴自貿試驗區作用和澳門自由港的優勢，以廣東省為依託和整體，以粵港澳大灣區為支撐，以橫琴和澳門為核心載體，拓展廣東省與葡語、西語國家的經貿交流與合作。<sup>⑦</sup>隨後，珠海市提出：要以中拉經貿博覽會、中拉企業交流互動平台、中拉電子商務產業基地為“三大載體”，加大力度、加強協調、加快打造中拉經貿合作平台。<sup>⑧</sup>廣東省政府在 2016 年度政府工作報告中，有關高標準建設廣東自貿試驗區時提出：“在對接國際高標準投資貿易規則體系上加大改革創新力度……推進‘走出去’綜合服務平台、葡 / 西語系經貿合作平台”。<sup>⑨</sup>

從國務院汪洋副總理提出的四個合作方向，以及廣東省和珠海市政府提出的自貿區功能和定位中，已經清晰看到澳門和珠海可以在中葡和中拉商貿平台中發揮並提供的服務包括：舉辦葡語國家商品展、為企業到葡語國家投資提供融資、農業與農產品科研及開發、旅遊合作及旅遊項目投資。據此，澳門和橫琴自貿區可以依據各自的優勢，相應地就旅遊、會議、展覽、物流、貿易、融資、信貸以及人才培訓展開系列的合作。

#### （四）乘海上絲路之勢開拓海洋經濟合作空間

自公元 1535 年，明朝政府將市舶司泊口（貿易港口）移至澳門為開埠標誌算起，澳門從海邊小漁村轉型為貿易轉運港至今已超逾 480 年。歷史上，澳門作為歐洲與中國、東南亞和日本海上貿易的轉運港曾經興盛了一個多世紀。事實上，無論從早期的小漁村、之後的貿易轉運港到今日的自由港，澳門都是與海洋有著密切的

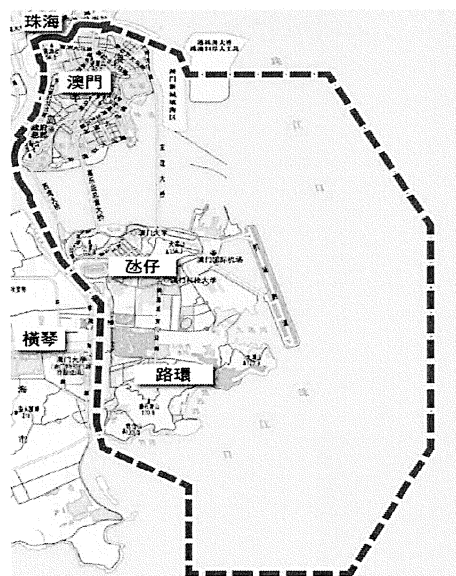


圖2 澳門水域示意圖

關連。歷史上，澳門就是一座因海而立的都市。當時，也是中國連結東南亞、印度洋直至歐洲大西洋海上絲綢之路的一個重要節點。

在國家提出“一帶一路”對外合作發展方略的大趨勢之下，澳門真的可以繼續發揮海上絲路節點的作用，依循世界旅遊休閒中心發展方向拓展海上旅遊。僅從陸地面積看，澳門地小人多確實受到有限空間的制約，但是，如果將視野轉向海洋，澳門的空間將會擴展，並有可能再次借勢向海而興。

2013年，珠海在制定旅遊發展總體規劃時，就提出了“濱海與海洋海島旅遊、商務休閒旅遊目的地”的總體定位發展目標。其中包括了海島度假、遊艇海釣和郵輪旅遊等系列項目。並提出方案以桂山島為樞紐，開通連結香港、澳門以及萬山群島的海上航線，拓展海上旅遊和海島旅遊。近年來，在鄰近澳門的東澳島和大、小萬山島上，已建成了一批精品酒店，為拓展海島旅遊奠定了基礎。

2015年，珠海進一步提出了構建環港澳藍色產業帶的設想，包括促進萬山群島成為海上絲路經貿合作重要節點；參照橫琴自貿區政策建設國際自由貿易區；發展海洋服務業和高端商務休閒旅遊業，重點發展海洋運輸、物流倉儲、海洋工程裝備製造、海島開發以及包括郵輪、遊艇的海洋旅遊。珠江口灣區的海域面積有8,000多平方公里，其中，由珠海管轄的海域面積就達5,900平方公里，而且萬山群島的多個島嶼周邊水深條件很好，在此海域一帶歷來都是大型國際貨輪的停泊區。

在澳門明確水域管理範圍基礎上，澳門應積極推動與廣東和珠海的海洋經濟合作，為澳門的旅遊休閒中心建設拓展新的空間，同時帶動珠海的海島旅遊和海島開發。中期規劃應積極部署參與海洋經濟合作，包括珠江口灣區和粵港澳藍色產業帶建設，尋求新的經濟增長點。從更宏遠的目標看，澳門配合國家一帶一路的發展方略，可以沿著當年歐亞貿易海上航道，聯結東南亞、印度、中亞、非洲直至歐洲沿岸港口城市，發揮自由港和獨立關稅區等優勢作用，並從中推動“世界旅遊休閒中心和中葡經貿服務平台”的建設。

---

①全球人口密度第一城市為印度孟買，每平方公里約36,500人。引自 *World Population Review*, 2016年。

②黃就順：《澳門地理》，澳門：澳門基金會，2009年，第56頁。

③吳志強編：《上海世博會可持續規劃設計》，北京：中國建築工業出版社，2009年，第18～21頁。

④澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《優化路環舊市區可行性研究》，2009年4月。

⑤澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《路環舊市區船人街西側重整規劃研究》，2012年6月。

⑥《共創中國與葡語國家多贏合作的美好明天》，2013年11月5日，中國商務部港澳台司網站，[http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt\\_zp4/](http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt_zp4/)

lanmuone/201311/20131100401581.shtml

⑦《專家論道廣東深化與拉美國家經貿合作》，廣東珠海：《珠海特區報》，2015年9月9日。

⑧《橫琴擬打造中拉經貿合作“三大載體”》，廣州：《南方日報》，2015年11月2日。

⑨《政府工作報告》，廣東省第十二屆人民代表大會第四次會議，2016年1月25日。

**作者簡介：**楊道匡，澳門特別行政區政府經濟發展委員會委員、城市規劃委員會委員，博士。

[責任編輯 劉澤生]