

於處理本地市民的需要，而是要考慮市民旅客兩者在城市互動及使用資源之間的情況和流動性。這樣才能真正體現澳門作為世界旅遊休閒中心在城市建設方面的考量。

（四）天鴿風災後對澳門城市規劃及建設的思考：澳門自天鴿的經驗後，大家都在思考建設“韌性城市”的概念。在整體城市規劃建設方面，我們有兩個看法：1）從地市規劃層面檢討抗災空地及廣場（如塔石廣場）作為災後或防災啟用地方的足夠性。一般人對城市廣場空間的功能都缺乏深入的理解，雖然澳門對防災空地及廣場沒有特定的規劃要求，但塔石廣場在規劃時，已經考慮到廣場功能對澳門整體的可塑性及靈活性。廣場的利用十分廣泛，風災後更應積極反省抗災空地的條件，希望澳門日後的城市規劃可多考慮規劃靈活性的元素。2）研究各地段及地勢對颱風風向及級別所帶來的直接或間接影響，以利將來制定一套地域性的預報資訊及數據，以判斷各區在受到不同級別或風向吹襲時對城市建設及社會的影響，提高對整體防災系統的效率。3）在天鴿災情評估制度上，應以各個主要地段的水浸時間、風速、窗戶受損的時間和尺度等資料作為災害評估。檢視防洪排澇的設計標準，包括多少年一遇，以及檢視低窪地區建屋的標準，例如可否做地庫、電房能否建於地面層等問題，將有利以後的應急準備。

## （二）

### 澳門城市總體規劃及發展策略的三個痛點

胡玉沛

城市規劃是政府調控城市空間資源、指導城市發展與建設、維護社會公平、保障公共安全和公眾利益的重要公共政策之一。儘管城市規劃本身具有一定的技術性特徵，涉及空間佈局、建設、交通及經濟等諸多領域，然而它作為一種政府職能，城市規劃的實施勢必要依靠政府的科學決策及協調能力方可表現出來。回顧過去十年至《城市規劃法》實施三年多至今，筆者認為與城規相關的行政工作仍需認真反思以下三個痛點，並覓出對應措施，方可為總體規劃的編制工作打下基礎，以追求城市發展策略研究所述的“美麗家園”之理想目標。

#### （一）需揮別“建築論建築”的舊思維

每當車輛堵塞在友誼圓形地，瞭望本澳城市天際線時，便不難發現澳門的城規工作長期停留在以針對單體建築或基礎建設的微觀技術層面，而欠缺“整體性”的城市發展思維。舉例來說，大三巴牌坊作為澳門核心地標，至今已被列入世界文化遺產十多年，但從北面仰望過去，我們仍沒有天際線的控制標準，亦即是說，仍沒有設計指引去規範大三巴背後的高層樓宇的形態或高度。而事實上，現今林茂塘區的高層樓宇，它們的建造全都符合《都市建築總章程》的規定，其建築在現行的法例上是沒有問題的，不過，從澳門整體的角度而言，它們的出現便“劃花”了大三巴牌坊背後的景觀。這個例子說明了如果單以一幢建築來論，它可能沒有甚麼問題，但以城市規劃的層面來看，其出現與澳門整體的發展是緊密相連的（如林茂塘的建築與大三巴的仰角有密切關係）。

作者簡介：胡玉沛，註冊城市規劃師、澳門特別行政區政府城市規劃委員會委員。

此外，港珠澳大橋快將通車，而粵澳新通道的工程也快將進行，在現時東北大馬路、馬場北大馬路等交通情況已不樂觀的情況下，它們對澳門東北區的交通可能會有非常大的影響。不過，到現時為止，行政當局也未有一些相關的交通流量之評估數據，這讓人十分擔憂，而這正正是將之視為“單項工程”的思維造成的。從整體而言，澳門東北區的交通流量研究應該盡早展開，根據研究數據去訂定該區的交通政策，可能還需要突破現有的思維模式，例如在澳門現在擁有了85平方公里的水域管理權的情況下，思考一下能否在海岸拓寬主幹道，並理順海岸空間的使用。總之，是要揮別“建築論建築”的舊思維，以整體的視角去看待每一項的工程。

## （二）欠缺“跟進到底”的工作態度，統籌跨部門協調工作的能力

澳門曾經進行過多項極具水平的研究，但有時卻欠缺跟進，致使它們未能發揮其應有的作用，改善澳門的社會環境。例如《關閘口岸暨周邊環境總體概念性城市設計》報告，其早於2012年已完成，2014年再次補充，綜觀這份報告是極具水平的，但後來多年卻未見跟進和處理，2017年由於天鴿風災，關閘口岸被破壞，這份報告才再次被提起。再例如，澳門在2012年已啟動制作一份“都市氣候圖”，以作為對微氣候的分析，它在2013年已完成第二階段的諮詢，但整個氣候圖只在某一個環保論壇上發表過一次，便沒有再出現，然而其內容已提到了要注意東北區的風速等問題。如果這個研究再繼續深化和發佈給公眾，可能天鴿的受災情況便能緩解，這都顯示了當局應有“跟進到底”的工作態度。

再者，城市規劃本身具有綜合性的特點，當中涉及物質（工程）與非物質（人文、歷史等）空間形態規劃之間的協調發展，故規劃項目的各個核心階段如前期研究、編制、審批、實施以至監督，理應由行政當局不同職務範疇的管理層代表組成的“跨部門小組”來全程參與並按部跟進工作，以讓有關項目完成後能兼顧不同用途所需。就現在的大型基建而言，澳門及周邊地區的區域口岸快將落成，但其基建連接尚未有定案，或進度仍然跟不上，諸如，橫琴城際軌道與澳門輕軌的無縫對接，或港珠澳大橋口岸軌道與半島的公共運輸系統的基建接駁等問題，如果沒有一個有力的跨部門統籌，很多工程可能會錯過最佳時機。

## （三）城規法定文件編制進度滯後，具潛質保護的建築及開發空間被“預支使用”

《城市規劃法》實施已有三年多的時間，唯總體規劃的編制工作現僅到招標的初步階段；私人樓房及公共建設發展遠比法定文件編制的速度快，引致詳細規劃未出，新城土地先用，一些地段如新城B區、北安碼頭E1E2區等可能因為趕急使用，以致未能預先建設諸如地下共同管溝的基礎建設，這些土地因未規劃好便“預支使用”，肯定會造成將來總體土地和利用的問題。

此外，澳門還存在着“城市設計指引未有，舊立面先拆”的消極情況。城市設計指引要等待總體規劃完成後方能出台，這需要一段頗長的時間，在等待的過程中，一些土地或建築已經搶閘使用或清拆，而根本等不及全盤的指引出台作出保護，這便墮入了規劃繼續為單體建築而作的怪圈，這只會是一個“惡性循環”，使原應延續的舊城區設計風格已不復再見。因此，可能要考慮在總體規劃完成前出台一些規範性的指引，使發展商、保育人士及政府部門都有參考的依據。再者，如果待所有法定文件正式出台時，昔日的預測數據可能已趕不上實際承载力，這樣也會使總體規劃效果大打折扣。