

澳門都市更新中的公共利益導向困境與影響因素

施養正

[摘要] 都市更新作為城市發展的調節機制，是澳門城市建設邁向現代化發展的重大戰略，也是改善澳門居民生活品質、避免安全隱患、盤活社區經濟和配合世界旅遊休閒中心建設的重要一環，但結果不如人意。早期舊區重整推動的失敗造成的城市發展兩極分化、社會格局深刻轉型、公共利益受損，以及與內地區域合作關係發生的轉變，都進一步影響着澳門的可持續發展。回顧澳門都市更新的發展，梳理、分析社會變遷以及澳門回歸後特區政府執行都更政策所面臨的問題，可以發現其實質上與利益結構、分配體制和權力結構的轉變有關，建議澳門都市更新發展政策遵循公共利益屬性、實施權利變換制度、完善法律保障，並積極探索區域合作發展新機遇。

[關鍵詞] 公共利益 服務型政府 都市更新 澳門研究

引言

澳門特區政府自 2015 年起加強對城市土地規劃發展的重視，在當年的《施政報告》中，提出“將盡力增加土地儲備總量，盡快建立一定規模的土地儲備，推動集約用地，建立科學的土地儲備制度”，以及“以都市更新的概念推動舊區重整計劃，既為城市發展拓寬空間，也為居民創設良好的生活環境”的施政目標，^①當前澳門要落實都市更新最重要也是最關鍵的問題，在於如何協調好與城市規劃相關的土地分類和規劃標準，強化相應法制的建設，並且在住屋與產業多元化的土地供應量和存量之間保持平衡的發展。

澳門具有現代意義的舊區重整工作始於回歸以後，^②這是由於在城市急速發展的過程中，公共設施的供給無法適應城市的發展以及滿足居民的需要。澳門自 2002 年引入外資發展博彩業和 2003 年內地開放自由行起，經濟發展日漸迅速，作為支柱產業的博彩業毛收入由回歸前的不足 200 億澳門元急升至 3,000 億澳門元，在 2003—2019 年間平均增長率達 18.4%。^③伴隨着經濟的急速增長，也為澳門社會發展帶來一定的壓力，例如地價急

本研究由北京師範大學“博士後國際交流計劃”及“澳門基金會”（編號 I00527-2112-044）資助。

作者簡介：施養正，北京師範大學一帶一路學院博士後。北京 100875

^①澳門特別行政區政府：《2015 年財政年度施政報告》，2014 年，頁 12—13。

^②按照嚴忠明博士的定義，澳門舊區範圍大概是指 1849 年以後澳門城牆以外，即從城牆到關閘的北部發展區，以及內港區域。為了行文方便，本文也主要以此作為舊區範圍的參考。

^③資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

升和過度的土地佔用。事實上，澳門缺乏能夠進一步向外拓展的土地和空間，若無法加以改善舊區中那些已經不適應現代化社會生活的地段，那麼過高的生活成本與巨大的商業擠兌的空間壓力，將迫使更多低收入的弱勢社群走向生活邊緣，同時也為宏觀發展環境帶來不利影響，因為舊區改造不僅表現為對城市形象的改變，也與城市服務業發展以及市民就業相關。

有見及此，澳門特區政府在回歸後成立了舊區重整諮詢委員會，主要職責是通過對舊區重整的各項問題收集社會不同階層的意見、作出評估並提出建議供政府及相關的機構參考。2007—2011年期間，委員會先後諮詢了祐漢、下環、司打口、媽閣等地區，廣泛收集市民訴求，得到了積極的回應。但是由於受到多方面因素制約及外部環境快速轉變的影響，舊區重整工作的進程難以展開，在城市不斷變化的過程中，舊的社區發展又呈現出一些結構性轉變。而相應地，諮詢期缺乏時限和政策出台時間過長等則成為了常態，至今仍未有一部都市更新法律制度出台，逐步挑戰着特區政府的舊區重整工作以至社區治理的有效性，結果是政府從“積極推進”到“謀定後動”，社會則由大力支持重建向一定的消極觀望轉化。本文從都市更新發展的研究出發，分析舊區重整成效不足對澳門城市的宏觀發展影響，並在經濟發展理論的框架下對澳門公共利益與私人利益間的衝突問題展開探討，再通過現行制度的運行分析澳門推動都市更新進程發展的影響因素，這對反思澳門在舊區重建方式、財產權轉換機制、居民意見整合、政府角色等方面具有重要意義。

一、都市更新在西方國家的提出及重要演變

大約自 20 世紀 40 年代開始，歐美已經推動着都市更新運動。越早開發的都市，就越早面臨都市更新問題，尤其是早期工業革命所進行的城市化地區，亟需對衰敗的地區進行再造，以保證都市的永續發展與提升競爭力。二戰以後，為了推動災後重建工作，西方率先進行大規模的城市推倒重建式更新活動，^①在後工業化時期經濟快速增長的背景中，出於更好地利用市中心土地，改善衰退的居住環境，提升城市總體形象，開始了大規模的貧民窟清理運動，通過以商業、新式住宅形式的轉移推動更新工程。^②因此，從國際經驗來看，都市更新即是為了避免一個城市在其長期發展過程中因經濟功能與物質功能衰退而衍生出的各類經濟無效率及社會秩序等問題，而有針對性地對都市既成環境的再開發利用，以改善居住環境及增加公共利益。

從現實情況來看，都市的發展有其生命週期，儘管不同國家的社會經濟條件和歷史背景有所不同，都市更新在實踐中遇到的問題也各自相異，但從其發展歷程來看卻基本相同。

^①嚴若谷、周素紅、閔小培：〈城市更新之研究〉，《地理科學進展》（北京），第 8 期（2011），頁 947—955。

^②董瑪力、陳田、王麗艷：〈西方城市更新發展歷程和政策演變〉，《人文地理》（西安），第 5 期（2009），頁 42—46。

一般來說，國際上有關都市更新發展歷程的研究，對其基本演變大致形成了共識，即：大規模推倒重建式的貧民窟清理與城市美化運動；以追逐城市房地產開發利潤為動力的經濟導向型城市更新；以社區為單位多元主體、參與式的城市更新（或稱社區更新）。^①董瑪力和陳田等學者通過比較不同階段都市更新的特徵，總結了各個階段更新政策的歷史發展背景、參與對象、更新途徑和更新結果。都市更新工程開始時主要是為了應對城市因為不斷發展而使舊城區功能逐步失調的現象，通過重新再造的方法使舊區住房及城市形象獲得更好的改善，在這方面以英、美等國為代表，它們均以大規模清除貧民窟的形式開展了城市更新運動。60年代以後，由於西方社會經濟背景發生變化、凱恩斯主義興起，都市更新工程在制度設計方面更加突出對弱勢社群的關注，為居民提供更好的公共服務、社會公平和福利，強調原居民能夠在社區改造中享受更新帶來的社會福利與公共服務。但是進入80年代，西方市場化改革再度興起，在全球化經濟下滑及調整的進程上，普遍以刺激經濟和強調私人部門的作用為手段，促使都市更新政策由政府導向的“福利主義社區重建”轉為以市場導向的“主要以房地產開發的舊城再發展”。近年來，隨着“以人為本”和“可持續發展”觀念的發展，社會公平、共同參與等多元化核心，以及強調注重從社會、經濟、物質環境的多維度社區綜合整體性治理，成為了現階段以都市更新促進社區重新復興的重要指導思想。^②

由此綜觀西方都市更新的實踐經驗，實質上就是圍繞着對利益結構、分配體制和權力結構的轉變的研究，並且有着重要特徵：一是從靜態單一規劃向動態複合價值轉變。無論是早期的戰後重建或者是舊區經濟復甦，城市重建工程基本上是把城市發展看作一個靜態的過程。不論是政府主導或是市場導向都過分地強調對規則、功能和美觀的重視，但缺乏對社會問題的關注和破壞城市社會肌理，因而衍生出各種問題。在此基礎上，以“人本主義”為核心的思想不斷興起，強調城市發展需要考慮人的物質和精神需求，重視人性中的“自由意志”和“人的價值”等。城市多樣性、歷史價值保護和可持續發展觀成為了主要的研究內容，^③社區環境的綜合整治和經濟復興，以及居民參與下的社區鄰里自建是都市更新的重要核心價值。

二是紳士化（gentrification）問題應予以高度重視。傳統上的大範圍拆除重建受到了廣泛批評，實質只是對貧困地區在空間上進行了轉移。為了協調貧窮社區所帶來的人口社會問題，因而推動帶有福利色彩的社區更新模式，但這又會加重政府財政的負擔，迫使提出市場化導向的要求。^④在此背景下，以商業為導向進行的舊城再開發，雖使更新地域重新吸引了中產階級回歸及加強了對外部投資的吸引力，但卻由此帶來紳士化和階層置

^①張漢、宋林飛：〈英美城市更新之國內學者研究綜述〉，《城市問題》（北京），第2期（2008），頁78—83。

^②董瑪力、陳田、王麗艷：〈西方城市更新發展歷程和政策演變〉，《人文地理》（西安），第5期（2009），頁42—46。

^③王如淵：〈西方國家城市更新研究綜述〉，《西華師範大學學報（哲社版）》（南充），第2期（2004），頁1—6。

^④Murray, Charles. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books, 1984, 134-178.

換問題，成為了一種新的社會空間現象。以重建後地價及租金上升為特徵，高收入階層將逐步遷入並取代了原低收入階層，從而形成社會兩極分化，^①以及社區長期鄰里關係的破壞。^②都市更新概念因而關注以人為本，強調居民意願和公眾參與在推動社區綜合復興上的重要意義，更新理念從單一物質環境維度擴展到社會、經濟、環境和文化等多方面。

三是運作模式向多方參與轉變。都市更新運作模式大致分為政府主導型、公私夥伴型和社區參與型三種。1970年代之前，西方都市更新基本上都以政府主導為主，更新的主體及資金絕大部分來自公共部門，社會參與度極低。80年代起，以私人部門主導的市場機制興起，社區作用仍處於邊緣地位，公私合作成為更新的主要模式，包括了以內城區更新作為資本回流的工具、階層置換的身份界定以及城市更新產生的社會效果，如紳士化現象、社會隔離和空間剝奪等社會負面效應，直到現時仍然得到廣泛的探討。^③自90年代以來，都市更新嘗試發揮社區在更新中的作用，城市管治在舊城再開發方面融入對社會資本、根植性以及授權的研究，社區成為了公、私部門角色之外的第三極制衡。另一方面，針對紳士化破壞原有社區肌理的影響，城市居民在政府和開發商協調下，以當地化社區鄰里參與式的自建更新來分享更新帶來的收益。政府、私有部門與社區共同促進再開發地區的社會融合，由注重單一物質環境改造到對經濟復興和社會融合的複合目標設定，都市更新理論近年正不斷地增強對經濟、社會可持續發展以及原私有業主土地產權關係的研究。

二、澳門都市更新發展的公共利益導向困境及具體表現

都市更新作為城市可持續發展的一項重要政策，主要有重建、整建和維護三種方式，是包括土地權人、權利關係人與實施者在內的更新行動者取得共識而對既成環境的再造，是對更新認知的一種系統性認識過程，並涉及一系列因權利置換問題而採取的信任與合作的行為。都市更新是源於城市的發展需要對原有建成地區進行改造以發揮更加重要的功能，但其本質是需要獲得社會對更新價值的認可。作為政府提供的公共服務和制度供給的一種，公共部門在推動都市更新過程中，更要深入地認識哪些因素聯合構成了更新的訴求，衡量、確定與實現公共利益的最大化，從而對社會意識形態進行有效的控制和引導。

一般而言，民主國家或地區主要以選舉制度的方式來表達公共利益，在代議制規則下，選民按照自己的利益和觀點來選擇立法代表，並通過週期性選舉的壓力迫使這些代表在制定國家政策時充分考慮自身的意見。根據公共選擇理論，只有在立法者和選民的利益相吻合的體制中，才有可能保證立法和公共利益一致。在“一國兩制”框架下，澳門特別行政

^① Schaffer, Richard and Neil Smith. "The Gentrification of Harlem?." *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, no. 3, 1986, pp. 347-365.

^② Steinberg, Florian. "Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Development Countries." *Habitat International*, vol. 20, no. 3, 1996, pp. 463-475.

^③ 嚴若谷、周素紅、閔小培：〈西方城市更新研究的知識圖譜演化〉，《人文地理》（西安），第6期（2011），頁83—88。

區管理過程的權力運行更多地依賴行政機關，立法機關雖然也能夠以詢問和質詢的形式對特區政府行政機關實施監督，然而，根據行政主導體制中政府作為理性人的觀點，政府在制定決策時不可能忽略了對成本和利益之間的衡量，這關乎特區政府實現公共利益和進行轉移支付以改善社會收入分配等方面可供利用資源總量的問題，此時澳門代議制度代表社會公共利益所發揮的功能有限。^①正是因為公共利益的導向在澳門的發展體現為受到行政主導體制的影響，而特區政府的行政管理和社會發展的成功又取決於經濟利益，如何實現兩者之平衡，始終考驗着特區政府的施政能力。從城市發展需求和都市更新成本的關聯性來看，可以揭示澳門都市更新存在公共利益導向的困境。

回歸以來，澳門經濟取得了快速增長，生活水平不斷提高，但相應地城市發展功能的壓力也不斷地加深，產業發展對於土地供應及人力資源訴求日益增強。眾所周知，澳門土地資源極為緊缺，面對經濟高速增長所帶來的各種發展矛盾，多年來舊區重整方式在澳門社會雖然得到普遍共識，但實際成效卻並不明顯，制約因素甚多，突出的問題是在經濟結構急速轉變和發展推動的壓力下居民生活與舊區功能更新的矛盾。曾歷時七年的《舊區重整法律制度》草案由於不適應迅速的環境變化最終導致撤回，而舊區的底層居民在城市經濟高速發展中生活成本與日俱增，社會因而逐漸對舊區重整法案的立法工作與政府管治之間協調機制產生質疑，引致出現了對於政府管治的認受性危機。

其二，舊區重整問題是從屬於城市規劃管理的範疇，但澳門長期以來欠缺城市規劃法律文件，令城市的發展缺乏總體框架，造成社會上認知性不足。與世界其他城市的經驗發展相比較，澳門舊區重整是一個更加複雜的城市問題的集合，其牽涉面甚廣。因為對澳門來說，舊區重整一方面是來自舊區本身，另一方面則是來自城市發展的壓力，屬澳門整體問題的集中反映。澳門土地面積極為有限，而舊區卻一直承擔着澳門主要的住宅用地、交通要道和商業發展等多種功能，同時也將是未來產業延伸的重要區域，因此除了具備其他城市舊區重整的共性以外，極為特殊的舊區功能的多元也導致了重整工作難度的增加。

第三，從目標分類來看，澳門正處在一個快速發展的時期，外來人口大量湧進，但城市公共設施供給卻難以跟上發展步伐，造成社區環境惡化，且缺乏經濟效益，針對這些區域應注重經濟優先的重建為主；但同時澳門也有着傳統風貌，社區鄰里關係緊密，其在社區平衡中發揮着重要的作用，故有必要對這種社區關係進行維持與修復；而且澳門也有着豐富的世界文化遺產，當中區域內特色建築的價值需要注重保存和維護，以提高居民生活條件，文化優先的重整模式就應該佔據主導地位。可見，在空間有限的澳門存在着多種利益結構相互角力，如何調和社區的多元使命與複雜的城市結構，並得到全社會的認可與接受，讓舊區重整向國際意義上的都市更新概念轉換是一個難以解決的命題。

^①除此之外，澳門立法會結構的構成也是造成立法機關對行政機關監督能力較弱的重要因素之一。按照《基本法》的相關安排，澳門立法會由直選、間選和委任三部分組成，共33人，而其中屬於直選產生的議員只佔42%，未佔據大多數。

由於過去舊區重整的工作得不到有力整治，在不斷的發展中，城市無法對日益增長的壓力進行調節，澳門回歸後的發展問題越加突出，甚至影響着特區政府公共政策的制定。具體而言，體現為三方面。

（一）城市發展兩極分化使政策制定自主性偏離

從經濟的空間選擇來看，土地稀缺是澳門城市發展中最為突出的問題，城市建設難以形成規模效應，在這種條件下，舊區建築密度奇高、公共設施嚴重不足、交通困難擁擠、城市結構性老化等問題日益窒礙着澳門城市的有效發展。雖然缺乏土地供給，但由於受到回歸後經濟急速發展的刺激，經濟投資對土地有着巨大的需求，在既定規模的約束下，澳門不斷寄望於沿近海域資源，^①企圖通過填海造地的方法擴大發展空間。通過這種方式使得城市發展更加注重新區建設，但是新區所呈現的投資熱潮和舊區發展空間飽和，並不代表相較於新區來說，人們應該忽視舊區發展應有的功能，只是由於新區建設在一定程度上轉移了人們對舊區問題危害的關注，同時也會影響着城市建設的發展模式。

這種忽視舊區環境改造而注重新區建設的模式在宏觀影響上就是造成新、舊城區之間結構的隔閡。最突出的是造成經濟建設的落差，舊區由於開發較早，人文環境和社區建設固定，且多以住宅功能為主，建設空間基本飽和，較難吸引較大經濟投資，因而新區建設成為了重點。按照官方資料統計，直到2019年澳門外來直接投資累計總額約為3,509億澳門元，其中以博彩業為主的直接投資累計總額為1,814億澳門元，佔51.7%，^②並帶動了大量金融、批發零售、運輸及餐飲業的發展，這些主要就集中在半島東南部和離島填海區域，由此帶來了城市內部發展的不平衡，博彩業集中區域發展日新月異，半島北部及內港區域的舊商業區域發展則日漸凋零，造成二元社會結構特徵及貧富差距拉大。就規劃的角度而言，經濟的衰退會導致環境的衰敗，還更可能引發社會動亂。過去，澳門的“跨越式發展”雖然使部分人得以享受到與發達地區水平接近的城市公共服務和基礎設施，但代價是這些服務和設施大多沒有覆蓋到舊城區，該區居民並未能真正享受到更多由經濟發展所帶來的好處。截至2018年底，官方統計在澳門樓高7層以下、樓齡30年或以上的樓宇約4,838幢，^③除了加深社會的公共安全危害外，也會影響特區政府城市規劃的實施，如公屋興建進度等等。

（二）社會格局深刻轉型導致決策環境複雜化

從區位角度來看，要素資源會通過市場機制向高利潤和低成本地區流動。近年來，由於投資活動極度活躍，根據澳門產業結構的特點，要素流動所呈現出來的便是人力資源數

^①澳門特區政府統計暨普查局資料顯示，澳門總面積從1989年的17.4平方公里增加至2020年的32.9平方公里，擴大了幾乎一倍，當中的路氹填海區面積增長最快，由1998年至今擴大了兩倍，佔澳門總面積的比例從8.5%提高至18.2%，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic/Database>。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

^③林宇滔：〈都更三年總結 舊區重整貴在議而執行〉，《澳門月刊》（澳門），第266期（2019），頁18—19。

量的大幅增長，2020年澳門的外地僱員有17.8萬人，^①是回歸當年的5倍多，極大地刺激了住房需求。但另一方面，來澳工作者大多以從事建築業或服務業等為主，工資相對有限，對住屋要求的彈性較低，按照市場自由選擇規律，與繁榮的市中心相比，舊區租金價值更具吸引力，人口的大量移入會對原來社區生活產生重大影響。

至2020年末，外僱人口約佔澳門總人口的26%，^②人口膨脹使住屋和交通等公共服務供應帶來更多壓力，而且促成了新的社會形態：

一是造成原有群落關係的結構性轉變。根據2020年澳門人口平均密度估計，澳門每平方公里高達2萬人，黑沙環及祐漢區等地更超過14萬人，^③過度擁擠的生活需求，將帶來更大的機會成本，人口要素過快流動亦同時影響着社區生活面貌。外僱在住屋上以租賃為主，加上本地居民在住屋租賃上也有上升趨勢，^④流動性增大破壞了原有群落關係，換來的是以多元為主的嵌入式價值，造成利益訴求不清，打破社會共識，舊區生活變得混亂。

二是新興階層的興起。由於外僱人員佔本地人口比重較大，與本地居民共用大部分公共資源，但是澳門長期的社會公共設施建設是以服務本地居民為主，隨着人口急升，公共服務問題變得突出。外僱人員已經成為澳門其中一個重要的社會建設群體，在無法取得相對應的生活條件時，就會加速佔用本地資源，增加社會壓力；另一方面，隨着人們對物質需求不斷提高，早期發展形成的建築結構和社區功能已不能承載現代化的發展，急需作出更新以容納更多需要，否則不利於社會階層結構穩定，造成政府決策環境的複雜化。

（三）與內地區域合作關係發生轉變

從資源結構來看，由於不具備空間、人才及港口等資源優勢，澳門產業發展逐步構成以博彩業為主的單一結構特徵。為了降低博彩業發展的不穩定影響，特區政府自成立以來回應中央政府要求提出了經濟發展的適度多元化，從澳門舊區重整意義來看，最大的挑戰可能是必須為未來產業發展留下空間。但作為微型經濟體和國家的組成部分，內地經濟發展與澳門有着重要關係，澳門可依託內地擴展城市發展空間，實現區域合作。

但這個方面仍然存在着爭議，例如有的專家擔憂橫琴的開發實質上與澳門舊區重整的關聯性並不太強。理由是：根據舊區重整固有規律，重整後舊區居民必然是繼續在原區域生活，若推動這些舊區居民移居至橫琴，則最終導致“臥城”的結果。^⑤有見及此，首先應該要清楚理解區域合作對澳門發展的真實含義，如珠海市對澳門區位價值的影響是甚麼？

^①澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

^③澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈2021人口普查詳細結果〉，<https://www.dsec.gov.mo/Censos2021/zh-MO/#home>。

^④以澳門半島北部祐漢區域為例，在2012年按當時的澳門舊區重整諮詢委員會的調查報告顯示，在祐漢七幢樓群共二千四百多個住宅單位中，租戶佔近五成，自住業主佔不足三成，更改用途作商鋪佔不足一成，空置單位佔近一成。與過去相比，自住業主數量略降，本地租戶數量、外地租戶數量、地下住宅單位改為商鋪的個案均有顯著升幅，反映了經濟發展和舊區老化的鮮明比照。澳門舊區重整諮詢委員會：〈祐漢新村七棟樓群住戶現狀分析報告〉，<https://www.docin.com/p-512334822.html>。

^⑤溫平平：〈澳門三舊樓重建 促舊區重整法案“斬件”推出〉，《南方都市報》（廣州），2014年5月15日，<https://news.focus.cn/zh/2014-05-15/5041924.html>。

橫琴開發的定位是甚麼？哪些因素影響着繼續深入的兩地合作？以及國家在區域發展中以何種形式對澳門提出了戰略要求？以此為視角，區域合作對澳門舊區重整仍有着重要關聯，並應注意以下三點。

一是產業適度多元化與發展空間的矛盾。空間不足是澳門長期發展的主要障礙，因此突出了區域合作的重要性。但區域合作並不是指要素資源的靜態性移入或遷出，而是一種具有持續性相互協調、機制共建和利益分享的過程。出於服務本土發展目的，適度多元化需要使新興且極有潛力的產業在本地具有一定發展空間，利用新型業態的支撐和引領，通過與區域合作配合、共同規劃，以點成片形成互補，否則就只是單純性的產業外移活動，無法形成產業向外共生的利益，但這首先需要對發展空間提出更多需求。

二是促進中產階層及弱勢群體在生活方式等方面有更多選擇。無可否認，為了減少重整後舊區居民的不利影響，原區安置是一種重要方式，但仍然無法解決澳門發展空間約束與就業結構單一等問題。通過區域合作則有可能提供更多選擇，過去雙方合作互動成效不彰，很大程度上仍是由於無法擺脫行政地域和體制的束縛，並未能夠真正為“一體化”、“同城大都會”創造條件。粵澳合作必然要更多地落實在制度對接的層次上，研究在多大程度上能夠把決策權力轉移至區域合作組織——橫琴“深合區”的發展。都市更新首先是要促進制度更新，這就要深刻理解橫琴發展對於澳門自身的重要價值，在一系列區域發展規劃及“澳門優先”中活用政策優勢，促進城市空間擴展和結構完善。

三是公共利益的價值意圖。按照《城市規劃法》規定，城市規劃的目的和原則都旨在謀求公共利益，包括各種社會和環境的目標，以保障及提高居民生活素質。但以往舊區重整似乎更加重視利害關係人的權益，相比較下忽視了都市防災、環境美化、居住品質提升、交通建設改善、人口引進和就業機會增加等因素，因而逐漸成為澳門發展面臨的主要短板，並且反過來進一步制約着經濟適度多元發展。公共利益的價值判斷是有着相對性的，重點是如何平衡有關的公共利益與私人利益？這需要全體社會有着更深刻的共識，並進行必要的修法和增法，以建設完善的法定操作程序，與利益補償機制相互配合。

三、澳門推動都市更新進程發展的影響因素分析

經濟發展會促進一個地區的社會生活方式、生產資料和產業結構發生深刻轉變，經濟發展進程越快速，社會結構面對調整的壓力越大。對都市更新的重視，正是澳門特區政府回應自回歸以來的本地經濟在急速增長的壓力下所需適應的現代化建設和可持續發展的需要。從其他地區的發展經驗來看，都市更新是一種獨特的認知過程，涉及的問題更加複雜，是一個結構性資源再分配的過程。澳門在都市更新上更加有其獨特性，認知的不足則會帶來需求層面的不全面性，並加深了阻礙更新的進程。從利益結構、分配體制和權力結構三個維度出發，本文構建了推動澳門都市更新進程的影響因素之分析框架。

(一) 複合價值功能下的利益結構狀況

(1) 舊區功能的多樣性促使都市更新發展動力不足

從歷史來看，西方國家都市更新大多經歷過以“逆城市化”為特徵的過程，隨着城市發展進程加速，更多的就業機會帶來了人口快速的集聚，尤其位於市中心的區位優勢則更加明顯。然而，按照經濟規律，土地資源是有限的，在供求失衡的作用下必然導致價格飛漲，進而形成以市中心為核心的土地峰值的出現。但是，與熾熱的土地交易市場相比，公共設施的供給往往無法與其相適應，如此便會制約居民的生活水平，在交通等基礎設施逐漸完善下，一些大城市中心地區的人口和工業便出現郊區化現象。結果是使得原中心區域開始“衰落”，表現在稅收下降、房屋和設施失修、就業崗位減少、經濟蕭條、社會治安和生活環境趨於惡化，從而西方許多國家紛紛興起了城市更新運動。

但通過比較，澳門屬微型城市，市中心區域是澳人進行生活、生產活動的主要場所，多樣化的功能促使其不可能出現像歐美國家由於郊區化造成市中心經濟萎縮及人口遷移的現象。然而，在面臨快速經濟發展下的不斷擴張及過去土地開發投資集中於新填海區的影響，難免造成新舊區發展的極度不均衡，這種矛盾性造成了城市利益結構失衡的發展。在商業方面，舊區由於擁有便捷的交通網絡、快捷的資訊優勢等因素，仍具有可以承接來自博彩業和旅遊業輻射的潛力；在文化層面，澳門歷史城區在 2005 年列入《世界遺產名錄》，部分舊市中心曾經是都市發展的源頭，頗具旅遊觀光發展潛力；再加上由於環境和基礎設施建設的制約，更加劇舊區競爭力下降的危機，《中國城市競爭力報告》指出，由 2014—2021 年，澳門的綜合經濟競爭力排名從全國的第 10 名下降至第 15 名，可持續競爭力排名從第 5 名下降至第 21 名，因此舊區區域確實存在着都市更新的必要。^①

(2) 資源流動局限造成區域合作發展能力不足

從目標性來看，西方國家的都市更新主要是為了改善城市弱勢地區對國家發展的貢獻，以及平衡郊區增長與舊區城鎮重建之間的關係，實際上就是要求增加稅源和提升競爭力，因而能夠較易地成為政府及社會合作的動機。受到土地資源的約束，澳門都市更新雖然同樣是源自對物質條件和社會反應的需求，但發展背景完全不同。回歸後的澳門經濟得到了迅猛發展，產業投資非常活躍，然而土地增量與人口移入的比例有着明顯落差，過分地強調城市交換價值的作用而忽略了使用價值的功能，這種差異構成了許多城市問題的核心。以產業結構來看，第三產業是澳門經濟發展的核心，隨着服務業在本地產業比重繼續加大，人口向市中心地區集中的趨勢越加難以改變，也不符合國際上都市更新進程的發展。

與此同時，由於存在發展水平和發展規模的局限，澳門輻射內地發展的作用較弱，無法形成區域利益的整合。依照澳門城市功能在國家總體規劃上的定位，澳門城市發展需要調整經濟結構的重心，然而在現有的社會制度與國家政策壁壘下，博彩業及其相關行業只能留在本地發展，但非博彩領域的其他產業則需要在更大的範圍上才能實現，產業才能有

^①倪鵬飛：《中國城市競爭力報告》，北京：社會科學文獻出版社，2014—2021 年。

機會向橫向式多元發展。從現有實證研究來看，包括金融業、文化產業、科技產業等都有第一大特點，就是高度集聚在市中心區發展，生產要素是趨向集聚化的。^①在規律上，這些產業都不支援在城市中心周邊集聚，崗位總體仍然會呈現空間極化的趨勢，即使大力建設交通設施，也只會增加人們交通成本而向市中心集中活動，因而以往的區域合作發展對拓展澳門產業空間發展的關聯度低，也無法為澳門推動都市更新創造足夠土地條件。相反，製造業則有較大自由度，能夠在城市郊區依然保持就業密度，通過以製造業為主建設產業新城區才能夠實現人口疏解和崗位疏解的雙重目標，改變傳統的經濟增長環境，但澳門自回歸後的急速經濟發展對本地製造業的發展形成擠壓，在2019年製造業佔澳門的國民經濟生產總值的比重只有0.6%，^②規模極為有限，即使想要通過區域合作，尋找重塑相關製造業發展的目標也非常艱難。

（二）政府主導發展中的分配體制與紳士化問題

（1）構建服務型政府和發展型政府之間的矛盾

城市建設要想得到長遠的發展，必須要有一套穩定的體制保障，如充沛的財源供給、穩定的中產階級和發達的公民社會等，這些方面涉及到地區政府與社會資源利益分配的問題。從建設服務型政府理論來看，其核心是在公共財政和預算以及財政轉移支付的導向上，為全社會提供公共產品和公共服務。在社會科學研究領域中，許多研究亦紛紛證明了財政收入對公共服務供給的重要影響，強調是經濟、政治與社會三個因素綜合的結果。

從內涵來看，服務型政府的出現，是西方國家基本完成現代化任務後的一種後現代政府形態，伴隨着“第三條道路”興起、技術進步和信息發展、社會結構發生重要變化、中產階級快速成長、合作互惠成了核心價值，以及技術化、民主化使政府成為一個能夠服務於社會和公民，並給階級合作和妥協提供平台的工具，後工業社會的中心實質上就是對人、職業和技術的服務。^③從建構條件來看，服務型政府在本質上是後工業社會的治理模式，是一種完成現代化進程後體現的行政環境對政府類型變遷的要求。^④在後工業社會裏，現代化已經實現，生產力的發展積累了大量社會資源，從而為服務型政府建設奠定了扎實的基礎。隨着社會資源總量大增，社會中每個階層可供支配的分配份額也大為增加，尤其是中產階層的地位提升，使得社會結構呈現出菱型特徵，有利於維持社會政治穩定。而且，在後工業社會中，得益於市場經濟的充分發展，催生了大量社會公民組織，由於公民社會已經走向了成熟和完善，國家與社會之間建立了合作互動關係，從而在空間內奠定了社會基礎。

^①湯舸：〈人口疏解，讓城市更擁堵〉，《新常態、新應對：第4屆金經昌中國青年規劃師創新論壇》，上海：同濟大學出版社，2015年，頁140—141。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

^③（美）丹尼爾·貝爾（Daniel Bell）著；趙一凡等譯：《資本主義文化矛盾》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，1989年，頁198。

^④施雪華：〈“服務型政府”的基本涵義、理論基礎和建構條件〉，《社會科學》（上海），第2期（2010），頁3—11、187。

然而，經濟發展不均衡是具有普遍性的，是經濟全球化的一種普遍現象。但對於後發國家或地區而言，現代化進程卻具有融進先發國家的現代化與後現代化的雙重內容，這對於自身物質條件和社會結構尚未具備足夠成熟和完善的基礎下，為服務型政府建設帶來困境及挑戰。澳門早在十多年前已經提出構建服務型政府的發展理念，但由於社會資源總量有限，特區政府總會以積極的方式在資源配置中佔據優勢地位，社會階層在這過程中通常處於發展劣勢，長期會造成階級的嚴重分化，並且再次強化特區政府的政治統治職能。在這種社會結構形式之下，澳門以中產階級為主體的菱形結構難以壯大，也難以發揮出調和社會政治發展矛盾的作用。另一方面，公民社會更加重視與警惕公共權力對個人權利和自由的侵犯，政府和社會並沒有真正形成良性的雙互依賴與協作關係，從而增加了社會衝突的風險。由此可見，在社會資源匱乏的情況下，特區政府不可避免地以效率發展為傾向，因為必須承擔起推動城市現代化建設的功能，實際推動着發展型政府的建設，通過不斷加強自身能力建設以完成和支援相關發展目標，主要是以推動經濟發展為主要目標，並以長期擔當經濟發展的主體力量為主要方式，經濟增長成為了政治合法性的主要來源。^①從澳門的實踐進程發現，特區發展在管理過程中同時呈現出服務型政府與發展型政府的共同特點（表 1），即在推動服務型政府建設上特區政府需要大量資金支援，而發展型政府的推動也離不開公共服務的有效供給，兩者構成了回歸後特區政府治理的發展邏輯，以此推進特區政府治理模式及社會分配體制的形成。

表 1 發展型政府與服務型政府的內涵比較

	發展型政府	服務型政府
目標導向	發展經濟	公共服務
主要形式	政府主導	公眾參與
政府角色	自利政府	公共利益
權力運行方向	自上而下	上下互動
發展責任	獨自承擔	界限模糊
價值體現	合理高效	及時回應

（2）社會分配體制形成的路徑依賴

如上所述，為了適應經濟社會發展，提供更好的公共服務，特區政府自回歸後便已提出服務型政府建設的要求，目的是通過改革公共行政，構建出有限政府、有效政府、責任政府、回應性政府和法治政府的制度體系。通過服務型政府建設，特區公共行政改革取得

^①胡煒光：〈發展型地方政府：概念、成因及弊端〉，《理論研究》（呼和浩特），第 1 期（2010），頁 20—22、28。

了一定成效，但仍存在着問題和困境，^①而造成這種現象的原因與當時社會環境和發展模式密切相關。

在經濟條件方面，回歸後的澳門面臨着失業率高企、治安環境惡化、民生水平大幅倒退，以及經濟結構亟需調整等巨大壓力。但根據當時特區政府財政統計，至2000年1月特區政府持有的外匯儲備約234億澳門元，當年財政結餘也只有約16億澳門元，^②財政收入未能支撐服務型政府建設。相反，在社會資源極度匱乏的條件下，加快引導經濟復甦和維護社會穩定才是權力精英的首要目標，因此特區政府在推動經濟發展中承擔了主要職能，在新經濟政策制定過程中展現出發展型政府的特徵。

從發展模式來看，由於回歸初期特區存量資產基礎薄弱，政府財政收入取決於經濟的快速發展，政府稅收主要來自於企業的生產和流通，2009—2020年來自企業及其相關稅源平均佔據財政收入約八成，與之相比的是個人職業稅只佔1.4%；除此之外，企業稅源的納稅能力也造成了公共服務供給的巨大落差。博彩業是澳門主導產業，其作為特殊專營的稅率大約在38—39%之間，^③近年公共財政總收入的比例則平均在七成以上，而大部分中小企業的經營處境則變得更加困難（表2）。可以預見，特區政府在為了鞏固及提高財政收入的壓力下，基礎設施建設重點將在於商業區，公共服務供給必然會更加關注資本的發展而非對普通居民的訴求作出適時的回應。

表2 澳門特區政府經常收入及資本收入的主要組成部分（2009—2020年）
（單位：%）

年份	博彩稅收	其他專營批給收入	職業稅	所得補充稅	營業稅	房屋稅	印花稅	消費稅	機動車輛稅	費用、罰金及其他罰款	財產之收益	其他收入
2009	65.4	0.1	1.1	2.7	0.0003	0.6	0.9	0.3	0.6	1.5	5.4	21.4
2010	77.7	0.1	0.9	2.5	0.0001	0.5	1	0.3	0.8	1.6	2.4	12.1
2011	81	0.1	0.8	2.2	0.0001	0.3	1.2	0.3	0.9	1.4	3.0	8.9
2012	78.2	0.1	0.8	2.2	0.0002	0.2	1.9	0.4	0.8	1.3	2.4	11.8
2013	76.4	0.1	0.7	2.0	0.0002	0.3	1.8	0.3	0.7	1.1	1.9	14.7
2014	84.5	0.1	1.1	2.7	0.0002	0.4	1.9	0.3	0.8	1.4	1.9	4.9
2015	77.1	0.1	1.8	4.9	0.0004	0.7	1.8	0.4	0.9	1.7	2.8	7.8
2016	76.4	0.2	1.9	4.9	0.0001	0.9	2.2	0.4	0.5	1.8	1.7	9.2
2017	79.0	0.2	1.9	4.3	0.0001	0.8	2.4	0.4	0.5	1.5	1.2	7.8
2018	80.3	0.2	1.8	3.5	0.0001	0.8	2.4	0.4	0.6	1.5	0.6	7.9
2019	80.1	0.3	2.0	4.6	0.0001	0.8	1.8	0.4	0.7	1.2	0.5	7.8
2020	29.3	0.3	2.5	6.0	0.0001	0.8	2.0	0.6	0.7	1.3	0.6	55.8

資料來源：根據澳門歷年統計年鑑資料整理。

^①陳瑞蓮、林瑞光：〈澳門回歸十年公共行政的改革與展望〉，《中山大學學報（社會科學版）》（廣州），第5期（2009），頁158—164。

^②澳門特別行政區政府金融管理局：“官方統計摘要版”，<https://www.amcm.gov.mo/zh-hant/research-statistics/statistics-page/official-statistics-summary-page>。

^③澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑑》2009—2020年刊，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>。

現階段澳門特區政府與社會的矛盾，主要是來自於經濟增速過快所造成的社會壓力和對政府發展模式的轉變所提出的要求，因而特區政府施政策略主要採取以財政資源對社會的轉移資助，來培育出具有相互依賴性的公民社會的成長。同時，繼續加強發展基金資助中小企業發展，推動經濟適度多元發展，這無疑又進一步加劇政府對博彩財政的依賴。澳門都市更新在重組和配置本地地域更新的同時，應盡可能發揮區域整合和區內更新的聯合作用，為澳門爭取更多發展空間，從而克服經濟適度多元化所面臨的“雙重失靈”問題。^①

（三）社會問題的多維度性對權力結構的影響

在經濟急速發展和人力資源高度緊張的雙重壓力下，澳門社會治安似乎也受到了影響，同時也是構成鄰里環境惡化的直接導因。與過去存在很大區別，過去的社會問題主要呈現為擁擠不堪和環境惡劣等特徵，這些問題在現在的社區鄰里仍然存在，甚至更為嚴重；但現在的社會問題主要和最根本的則是由大量移民浪潮引起的，這相比以前的社會問題更加難以治癒。據澳門統計暨普查局資料統計，在過去 21 年來，經特區政府批准居留澳門的人士合計共 74,500 人，同時從中國內地持單程證來澳門的歷年人士共計 91,572 人，以及每年高達 10 萬多名外地僱員在澳門長期生活、工作和居住。^②由於移民群體在適應和融入當地發展的過程中容易帶來社會混亂，導致社區鄰里缺乏安全保障和生活穩定，故而都市更新執行的成功與否，更多是反映在政府與居民的利益問題的協調之上。都市更新發展至今，已不可能唯一趨向物質轉變，更必須維護更廣泛的社會公共利益的發展，必須更多地注重政策制定以解決社會方面的問題。

要達到這個目標，需要全社會對都市更新的理念達成一致共識。但隨着城市的擴展，澳門已基本無地可用。澳門面積只有 32.9 平方公里，土地利用高度混合，人口密度為 20,763 人/km²，^③而且有着世界性的文化遺產、全球級產業規模及每年數千萬流動人口，高容積率受限與高昂改造成本扼殺了許多創業機會，空間不足也無法支持城市更新它們的物質儲備、技術、社會基礎設施以及服務，而在發展中付出了巨大代價。這是因為現在的市場不斷推動城市發展，但是由於缺乏深謀遠慮和有效的公共控制，帶來了諸多問題，例如盲目的土地投資、隔離的社會群體、舊城居住社區的物質性衰落、加劇的勞動力空間分隔、能源和自然資源的浪費，以及過度的流動性和城市擴張等等，都進一步加重了特區政府的管理難度。

從經濟收益來看，政府獲益最多，因為土地金和稅收會不斷隨着地價的上漲而上升，而居民受損最大，因為工資的增長極其有限，並且永遠趕不上房價的增長。在這種社會形態下，為了平衡收入分配和穩定社會治安，便突出對弱勢社群的關注，提出更多社會福利

^①殷存毅、施養正：〈空間擴展與結構完善：澳門發展的前景探討〉，《澳門理工學報》（澳門），第 2 期（2015），頁 25—36。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/>。

^③溫平平：〈澳門三舊樓重建 促舊區重整法案“斬件”推出〉，《南方都市報》（廣州），2014 年 5 月 15 日，<https://news.focus.cn/zh/2014-05-15/5041924.html>。

措施，例如大量設置公屋及提供各式補貼等，雖然有助改善基層民眾的生活素質，但也大大增加政府保持財政穩健的壓力。這跟國際上以社區為主題推動城市再生的趨勢不符，公共部門對社區的影響、支持和引導也不多，都市更新的社會共識有待增強。澳門現正處於一個經濟過急發展、社會體制急速轉變的時代，因此會湧現一系列社會問題，而這更是一個重塑認知和轉型的時期。

從城市規劃目的來看，包括都市更新等都是為了實現社會的公共利益及公共服務供給品質的提升，但兩者的實現程度會受到來自城市發展階段不同的影響，與制度動力、經濟背景及社會形態有很大關聯，從而深刻地影響公共組織的行為。澳門特區政府的政治決策會在這些制度機制和社會因素下受到影響，政府行為和動力也因此受到約束。

四、推動澳門都市更新發展的政策建議

從上述研究的分析發現，導致澳門都市更新發展之公共利益導向困境的成因，大致上與產業利益和舊區功能得不到外移拓展、政府公共財政收入來源結構高度單一，以及新移民和弱勢社群湧現有關係，涵蓋了經濟、政治與社會三個因素綜合的結果。因此，要解決澳門都市更新發展的公共利益導向困境也需要由此入手，為此本文提出以下四個方面的建議。

（一）遵循公共利益屬性

澳門都市更新的政策推動，應充分發揮出特區政府作為公共權力主體對於推動與維護公共利益的功能。作為繼續轉型和發展中的地區，澳門居民對物質訴求的增加與環境發展日益尖銳之壓力和矛盾，已經成為制約舊區可持續發展的僵局。但從現階段政策規劃的推動來看，特區政府實施的各種改革政策並沒有取得與社會一致的共識，甚至在遭遇社會質疑時便予以撤銷，這種不嚴謹的政策規劃所帶來的隨意性嚴重制約着都市更新的推進過程，政府專業評估、科學決策的作用在其中更沒有得到應有體現，成熟的公民社會也仍未達成。都市更新所涉及的範圍極廣，特區政府應本着堅持公共利益為重之精神，落實行政主導原則，確立都市更新的綱領，讓社會目睹改革決心，以實績說服居民，從而增加對政府管治能力的信任。

（二）實施權利變換制度

所謂權利變換，即由更新單元內土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於更新事業完成後，按其更新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地之應有部分或權利金。^①實施權利變換制度所帶來的影響有三方面：

一是建立公私部門合作推動都市更新的機制，通過更新單元的劃定、實施門檻限制、容積獎勵、賦稅減免和融資制度等一整套制度設計，來尋求民間力量加速都市更新。在劃

^①梁仁旭、陳奉瑤：〈台灣推動都市更新的阻力〉，《中國土地》（北京），第9期（2009），頁18—19。

定單元內，各相關權利人以等比例價值參與更新，實質上是一種風險共同承擔，利益共同分享的操作方式。

二是降低了更新門檻，多數決是權利變換的重要機制，透過採用強制參與更新的方式，解決傳統合建必須經全部業主同意而導致的“反公地悲劇”。

三是建立公開的財產權轉換機制，核心是更新後權益的分配問題。權利變換以各土地所有權人更新前的“權利價值”為基礎，基於公開的估價機制，各財產權人對建築成本的內容與結構較為清楚，從而限制開發商過高的成本。權利變換制度在各權利人的權利都可獲得保障的原則下，再合理規定其處理方法，以此解決土地權利複雜的問題。此外，尊重原住戶重回更新地區居住的權益，包括佔有他人土地舊違章建築戶也可獲合理安置，以維繫更新地區之社群網絡關係。

澳門也要加快完善市場和民間力量參與都市更新事業的方式，由於回歸後的經濟發展過快，急劇增長的居住成本加重了澳門特區政府投入社會福利的財政負擔。而受到經濟增速由快轉慢的影響，如何在動盪的產業調整中保有穩定的資金來源成為了緊要的焦點。由於都市更新需要較大資金，單純依賴政府財政難以持續，因而有必要增訂獎勵制度及融資方法，鼓勵私人或團體參與更新事業。過去，大量社會資本被用作房屋投機或投資於鄰近股票市場，若能通過激勵手段，加以利用這些資金，允許私人參與開發改建或改造，降低更新的門檻，無疑將有效加速都市更新的工作。參考其他地區的權利變換方法，如台灣地區對於拆除重建類更新依急迫程度分為“迅行劃定、優先劃定和自行劃定”三類更新單元，前兩類主要由政府主導，對不同類型的更新區實施差異化的政策，對權利人同意比例達到10%即可申請，分別超過50%、60%及三分之二即可立項。

（三）不斷完善法律保障

澳門應結合本地經濟社會發展需要，制訂出完善的法律保障體系。都市更新規劃的實施需要結合澳門城市發展特徵，對城市更新單元的定義、更新單元開發模式、開發主體等作出系統的規定，並作為全澳未來發展的重要戰略工具。此外，權利變換制度的核心在於更新後權益的分配，這就涉及到對權利價值的評估以及更新後對權利價值的實際分配。前者關係着權利變換參與者共識的形成，是權利變換的基礎問題；後者關係着權利變換參與者的實質利益，也是日後形成爭議焦點的所在。因此未來在都市更新的總體規劃下，仍需要就實施更新的門檻限制、容積獎勵、融資制度、稅賦減免等一系列相關配套作進一步的條文規定，明定各類規劃的法律依據，平衡社會公平與經濟效益，從而配合都市更新的有效落實。

（四）探索區域合作發展新機遇

在新冠疫情的籠罩下，澳門要積極強化與內地區域合作的發展聯繫，目前橫琴粵澳深度合作區建設戰略定位的提出，是拓展澳門空間發展的重大機遇。深度合作區的發展要營造出開放、協作、互信和整體等基本價值理念，以協力促進落實《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》戰略定位的要求，過去區域合作實踐經驗已經證明，僅僅依靠政府協同很難實現真正的整體性治理。而橫琴和澳門的協同發展涉及社會發展的方方面面，這迫切需

要政府轉變一元主導的模式，主動聯合並引導企業和社團組織參與區域協同治理。在深合區的發展上，一是要樹立開放、多元、包容社會組織進入的發展環境，通過放開制度束縛，改革和完善在橫琴管轄區域內的社團組織管理辦法，允許更多不同的社會資本進入橫琴，提高澳門社團參與區域自治的合法性；二是充分發揮市場的激勵作用，打破現有分割的市場體系，提升互動品質，從而深化互惠互利協作機制，協同打造“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊；三是積極發揮澳門作為特別行政區的輻射帶動作用，通過粵澳合作健全橫琴發展的共商、共建、共管、共用的新體制，聚焦優勢領域發展新產業，加快建設便利澳門居民生活就業的新家園，共建橫琴與澳門一體化高水平開放的新體系。

結語

作為城市和區域發展的一個階段，都市更新需要有一個長遠目標，通過綜合協調的方式才能得以實現，未來這將是澳門解決城市發展問題的一個重要戰略工具。但與其他地區的更新事業相比，澳門都市更新的條件更具有特殊性和複雜性。一方面主要來自舊區本身，另一方面則是來自城市發展的壓力，而突出表現為城市發展兩極分化、社會矛盾衝突加深、適度多元發展條件得不到滿足等。造成這些影響的核心問題則是特區政府發展目標的衝突性、發展空間不足以及多樣性社會困境的存在，從而約束了特區政府在推進公共利益方面發揮出更大的作用。未來在確立都市更新過程上，澳門可以借鑑其他地區的發展經驗，樹立一個以公共利益屬性為核心，以權利變換制度為實施基礎的更新模式，並不斷完善相關配套的法律保障，實現更新過程治理的規範化、制度化、法定化。

與此同時，在主權明確的基礎上，澳門回歸後發展所需要的資源對內地有着極高的依賴性，既然存在依賴性，就必然存在融合的基礎。在“一國兩制”框架下，港澳的發展事實上並非只能局限在特區內部的行政地域空間上，還有機會可以向內地發展延伸，對澳門特區而言，發展空間遠遠不至於只有 30 平方公里，這一點在其他微型經濟體的發展上是不具備的。

需要進一步指出的是，這種融合式的發展，絕不是要最終把兩種截然不同的制度實現完全的同化，或使特別行政區的資本主義以及其社會制度融合化。相反，從特區政府與中央政府及內地地方政府關係的發展互動中，澳門特區高度自治和“澳人治澳”的實施不僅沒有半點消亡，在發展過程中甚至還進一步得到加強。從現實發展來看，澳門回歸後進一步發揮出自身獨特的優勢，僅就經濟建設而言，成功鞏固了龍頭產業博彩業的發展地位，不斷地推動世界旅遊休閒中心的建設，而且不斷拓展對外聯繫關係，積極地打造具國際化的區域性經濟貿易服務平台，同時又提出要打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，即構建“一中心、一平台、一基地”。顯然，通過與內地發展關係的不斷完善，澳門可以透過區域合作，引導部分存在於都市更新發展過程中的約束條件為創造條件，為全社會推動都更成本“減負”。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 王旭佳 黃耀岷 陳嘉欣]