



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

土地及公共批給事務跟進委員會

第 2/V/2017 號報告書

事由：跟進新城填海區的工程進度及規劃

I - 引言

1. 立法會根據經第 1/1999 號決議通過並經第 1/2004 號、第 2/2009 號、第 1/2013 號和第 1/2015 號決議修改的《立法會議事規則》第二十九條，於 2013 年 10 月 29 日通過全體會議第 9/2013 號議決，設立土地及公共批給事務跟進委員會（下稱“委員會”）。

2. 委員會於 2017 年 3 月 17 日召開會議，就本會期內的工作安排進行討論，當時一致贊同就新城填海區的工程進度及規劃展開跟進工作。

3. 隨後，委員會於 6 月 27 日舉行會議，在會議上聽取了運輸工務司司長羅立文、土地工務運輸局局長李燦烽及建設發展辦公室代主任林煒浩，就新城填海區的填海進度及規劃的介紹，雙方並就此進行了討論和交換意見。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4. 委員會在完成是次跟進工作後，按照《土地及公共批給事務跟進委員會的運作規則》第九條第一款的規定，編寫本報告書。

II - 新城區的緣起

5. “特區政府於 2008 年向中央政府正式提出填海申請，國務院於 2009 年 11 月正式批覆同意特區政府填海造地約 350 公頃建設澳門新城區。中央政府在批覆文件強調：建設澳門新城區是發揮‘一國兩制’優勢，緩解澳門特區土地資源嚴重稀缺、改善居民生活質量的重要舉措，有利澳門特區應對金融危機，保持經濟平穩較快發展，促進社會和諧穩定。”¹

根據 2010 年的施政報告，特區政府就新城區建設提出：“政府依循經濟適度多元發展的路向，在新填海土地的規劃中將預留適量的土地，發展有利促進經濟多元進程的相關產業，但不包括博彩業。預留土地建設公共房屋，增加文化康體、社會教育、交通基建等公共設施；增加澳門的綠化休閒空間，加強環境保護，美化海岸景觀，擴大城市生活空間，改善人居環境，提升居民綜合生活質素。”

新城區規劃流程主要分為三個階段²：

“第一階段：概念階段（2009 年 12 月至 2010 年 11 月）：“特區政府根據社會整體發展需要，社會訴求，政策方向，新城區的制約條件等進行分析研究，提出新城發展定位和概念性用地規劃方向，進行第一

¹ 土地工務運輸局城市規劃資訊網 <http://urbanplanning.dssopt.gov.mo>

² 土地工務運輸局城市規劃資訊網 <http://urbanplanning.dssopt.gov.mo>



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

階段公眾諮詢³，廣泛收集意見，2010 年底出版《新城填海區規劃第一階段公眾諮詢意見匯編》。

第二階段：規劃草案（2010 年 12 月至 2011 年 12 月）：“由中國城市規劃學會、中國城市規劃設計研究院的專家及技術人員組成研究組，正式參與規劃研究，對新城區功能結構、土地使用、公共服務和重大基礎設施佈局進行多方案比選，先後在 2011 年初透過專家座談會、工作坊、專家論證會、部門溝通等，探討新城區規劃的目標、原則以及空間策略。經綜合分析及研究所收集的意見後，工作小組進一步完善規劃草案內容，於 2011 年第四季啟動第二階段公眾諮詢⁴。”

隨後公布了《新城區總體規劃第二階段公眾諮詢意見匯編》。

“第三階段：規劃方案（2012 年）：以草案階段的專家、公眾意見為基礎，針對多項技術內容進行深化及論證，適時進行專家論證會、工作坊等，並舉行第三階段公眾諮詢⁵，就規劃方案聽取社會意見。”

隨後於 2016 年 2 月公布《新城區總體規劃第三階段公眾諮詢民意調查研究總報告》。

整個新城區填海範圍包括 A、B、C、D 和 E 五個區域，A 和 B 區分別位於澳門半島東部和南部，C、D 及 E 區位於氹仔北部，總面積 350 公頃。

³ 第一階段公眾諮詢於 2010 年 6 月 19 日至 8 月 18 日進行。

⁴ 第二階段公眾諮詢於 2011 年 10 月 22 日至 12 月 23 日進行。

⁵ 第三階段公眾諮詢於 2015 年 6 月 30 至 8 月 28 日進行。



III - 新城填海區的工程進度及規劃

6. 政府代表向委員會提交了一份共兩頁的資料（見附件），第一頁是關於新城填海區的工程進度，第二頁是一幅澳門半島至港珠澳大橋澳門口岸管理區之通道示意圖（下稱“通道示意圖”）。政府代表以這一附件的內容展開對新城區填海工程及規劃的介紹，目前新城填海區各區的具體情況如下：

新城 A 區

7. A 區位於澳門半島以東，面積為五區中最大，138 公頃，其東面為港珠澳大橋珠澳口岸人工島（下稱“人工島”）。

在“澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）”（下稱“五年規劃”）中，關於新城 A 區規劃和建設有如下闡述：“參照新城總體規劃中 A 區的空間結構，計劃分作四個小區，包括北、中北、中南及南區。其中，前三區以公共房屋、公共設施和商業功能混合發展為主，南區則規劃為優質濱水空間、特色街巷空間及標誌性公共建築。探討增加新城 A 區對外聯繫節點，研究新城 A 區與澳門半島中區交通連接的可行性。爭取於 2018 年完成新城 A 區的小區規劃編制。”⁶

7.1 對於這一新填海區，委員會主要集中就填海進度及接駁港珠澳大橋通道的建設情況、人工島、交通配套設施、公共房屋以及澳氹第四通道五個方面進行跟進工作。

⁶ “五年規劃”第 29 頁。



填海進度及接駁港珠澳大橋通道的建設情況

7.2 A 區將人工島與澳門半島連接起來，隨著港珠澳大橋的通車，A 區將會是澳門的新門戶。然而，該區的填海工程出現了幾次的供砂問題，延誤相關工程之餘，也對港珠澳大橋能否按期全面通車構成直接的影響。

因此，委員會十分關注 A 區目前的填海進度，以及連接澳門半島至人工島的通道的建設進度。

政府代表指出，A 區的填海工程確實曾受供砂影響，但於 2016 年 11 月與廣東省簽訂恢復供砂的協議後，問題得以解決。當局並未有因供砂問題完全停工，而是將工程順序加以調整，目前預計於 2017 年會完成 A 區填海工程。

對於連接澳門半島至人工島的通道，正加緊建設中。這一通道由三部分組成，在“通道示意圖”中以紅色標示，分別是由澳門半島至新城 A 區的連接橋 (I)、A 區內的主幹道 (II)，以及由 A 區至人工島的連接橋 (III)。

(I) - 澳門半島至新城 A 區的連接橋由黑沙灣東方明珠（友誼圓形地）連接到新城 A 區北部，並實施雙向六線行車；

(II) - 新城 A 區內的主幹道，屬永久道路；

(III) - 新城 A 區至人工島的連接橋由 A 區東岸連接到人工島港珠澳大橋澳門口岸管理區，並實施雙向四線行車。

la
美
Ch
jmr
J
Clem
Ar
M
★



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府代表重申為配合港珠澳大橋通車，澳門半島連接港珠澳大橋澳門口岸管理區的連接通道工程進行中，預計港珠澳大橋澳門段與港珠澳大橋能同步建成通車。

另外，根據建設發展辦公室網上的資料⁷，上述各項連接通道的工程預計在 2017 年底完成。

人工島

7.3 另外，關於港珠澳大橋珠海口岸人工島，政府代表介紹如下：整個人工島的面積為 208 公頃，分為三個區域，根據“通道示意圖”：黃色部分是港珠澳大橋珠海口岸管理區、綠色部分是港珠澳大橋澳門口岸管理區，藍色部分是港珠澳大橋管理區，為港珠澳大橋收費廣場及屬大橋主體工程，由三地共管。

交通配套設施

7.4 港珠澳大橋通車後隨之而來的交通問題，同樣受委員會關注。接駁新城 A 區至澳門半島的連接橋出入口位於黑沙灣東方明珠（友誼圓形地），且是唯一的接駁通道。委員會認為該區一帶目前交通問題已非常嚴峻，隨著大橋通車和二萬八千個公屋單位落成後所帶來的人流和車流，勢必加劇該區的塞車問題。因此，委員會詢問政府在 A 區和東方明珠區有何交通配套設施加以分流？

⁷ http://www.gdi.gov.mo/construction_info.php?id=133&cate=2;
http://www.gdi.gov.mo/construction_info.php?id=151&cate=2;
[http://www.gdi.gov.mo/construction_info.php?id=136&cate=2.](http://www.gdi.gov.mo/construction_info.php?id=136&cate=2;)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府代表解釋說，在大橋通車的初期預料車流不會馬上大幅增加，為了緩解東方明珠區在大橋通車後的交通壓力，政府隨後會開展另外兩條通道的工程，包括由澳門半島漁翁街連接 A 區以及外港碼頭附近連接 A 區的通道。此外，還計劃用隧道方式連接 A 區和 B 區。

公共房屋

7.5 政府在新城 A 區的公共房屋規劃也是委員會關注的重點。特區政府於 2016 年 9 月公布“五年規劃”，據此 A 區將會興建二萬八千個公屋單位。在“通道示意圖”中可以看到新城 A 區已有土地方塊的劃分和主要道路網，委員會關注興建上述公屋的時間表？公屋分佈位置？此外，委員會還提醒政府二萬八千公屋單位落成後，人流和車流所帶來的交通和居住環境的問題不容忽視。

政府代表表示，在整個新城填海區的規劃中，A 區為規劃中的優先項目，其中 A 區的公共房屋更是優先中的優先，政府計劃分批興建二萬八千個公屋單位，首先在 A 區北面主幹道附近的地塊興建第一批公屋，並會將有關的規劃條件圖草案交到城規會討論，希望盡早展開興建工程。至於房屋高度限制方面，只有航空役權高度限制。

然而，政府代表未有透露具體建設第一批公屋的時間、單位數量及經屋和社屋的比例。

部分成員憂慮，倘若城規會不同意該等興建公屋的規劃條件圖草案，會導致有關工程被擱置。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

政府代表解釋說，城規會是政府的諮詢組織，假如城規會不同意，土地工務運輸局局長有最終決定權。不同意者可就局長的決定向運輸工務司司長提出申訴。

澳氹第四通道

7.6 政府在 2016 年施政報告中已表明：“隨著路氹城區近年的發展，在氹仔以至路氹城生活及上班的人口相繼增加，本澳現時的三條跨海大橋已經面對交通承受量飽和的問題。特區政府根據新城填海的發展計劃，開展了大量的前期工作及技術研究，分析澳氹第四條跨海通道的工程可行性，澳氹第四條跨海通道建成後，將有助紓緩澳氹之間的交通壓力。”⁸

再者，“五年規劃”已對第四條跨海通道的工程設定時間表，第四條跨海通道“將以橋梁式興建，2016 年完成初步設計及海洋環境評估，並上報中央，力爭於 2017 年開始基礎施工。2019 年工程基本完成，並預計 2020 年進行調試及開通。”⁹

委員會詢問政府代表何時落實興建第四跨海通道，以舒緩現有三條大橋的交通壓力。

政府代表在會議上表示，所有的工作均符合“五年規劃”的進度，目前有關項目正待中央批覆。

⁸ 2016 年施政報告 294 頁。

⁹ “五年規劃”第 30 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

隨後，委員會在建設發展辦公室的網站上得悉如下情況：“第四條跨海大橋項目有關工程可行性研究報告已於 2016 年完成並上報，目前仍待批覆，相關項目將展開有關招標文件及預算編製等準備工作。”

“第四條跨海大橋全長 3.09 公里，雙向共 8 線行車道，當中包括共 2 條供電單車使用的車道，橋梁的落腳點分別是新城 A 區及 E1 區，並與港珠澳大橋澳門口岸區連接。”¹⁰

新城 B 區

8. 新城 B 區位處於澳門半島以南，面積 47 公頃。以嘉樂庇大橋（俗稱“舊大橋”）為界，分作東西兩段，東段為科學館、文化中心、觀音像及西灣湖出海口，西段則為觀光塔及南灣湖住宅區。B 區的填海工程已完成多年。

特區政府於 2015 年度施政方針的運輸工務範疇有如下表述：“首項大型工程項目是推進新城填海 B 區政法區的建設，於該區興建政法機構的辦公樓群。由於現時部分政法機構分佈於各區，相關設施條件不足，故該工程項目的興建尤為重要。將各級法院及相關政法機構集中於同一個地區，並於現代化的設施中辦公，提高效率，並且減少租賃辦公設施的支出。”¹¹

B 區的填海工程已完成多年，究竟政府何時兌現上述施政承諾，目前 B 區的規劃情況如何？有個別成員認為，在未有具體發展規劃前，政府可否將土地撥作臨時用途。例如參考香港，容許外資在政府未確定用

¹⁰ 第四條跨海大橋將開展招標文件及預算編制等準備工作 - 2017-6-27.

¹¹ 2015 年度施政方針的運輸工務範疇，第 200 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

途的土地上經營臨時的遊樂場。部分成員希望知道 B 區的規劃會否有商業用途，以及就 B 區的高度限制問題政府如何解決。

政府代表介紹說，以舊大橋為界，B 區分作東西兩段，政法區將在東側美高梅酒店對面。已有三幅土地的規劃條件圖草案在城規會進行過討論，並正在進行補充研究。有聽取司法機關和其他部門（用家）的意見。B 區的西段現時部分地方用作巴士的臨時停泊用途，將來 B 區會有部分土地作商業發展用途。至於高度限制方面，爭議不大，有關規劃會符合世遺的要求。

但政府代表補充說，上述規劃條件圖草案在城規會討論時被批評是“偷步”行為。政府代表對此表示不認同並藉此機會加以解釋，《城規法》規定的規劃順序是先有針對整個城市的總體規劃，繼而有針對每一區的詳細規劃，但亦有一過渡規定，即在未有總體規劃和詳細規劃前，容許針對每一地塊以規劃條件圖進行規劃。目前 B 區的部分地塊是以規劃條件圖方式發展，與此同時，政府在短期內，將就城市總體規劃編制作公開招標。

新城 C 區和 D 區

9. 關於新城 C 區，其位於氹仔島以北及舊大橋以西，並以約百米水帶和氹仔本島分隔，面積 33 公頃。政府代表表示填海設計正進行中，並預計將於 2017 年完成相關工作。

關於新城 D 區，其位於氹仔島以北及舊大橋以東，並同樣以約百米水帶和氹仔本島分隔，面積 53 公頃。政府代表表示 2017 年下半年將展開填海設計的招標工作。

Co
美
3
CS
jmr
J
Clem
Ar
mg
★



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

換言之，C 區和 D 區的填海仍然未展開，委員會關注有關工程的預算，以及究竟何時才能開始和完成有關工程。

政府代表表示現時構成本澳建築工程成本的因素變化很大，成本較難估計；另外，眾多現實的因素亦使工程的開展及完成日期難以可靠地預計。

新城 E 區

10. 關於新城 E 區，其位於氹仔島東北角，毗鄰北安客運碼頭及國際機場，面積為 79 公頃。

政府代表表示 E 區分為 E1 及 E2 區，E1 區的填海工程正在進行中，並預計將於 2017 年完成；E2 區的填海工程現已完成。

在規劃方面，政府正計劃分別在 E1 區按治安警察局、海關及海事水務局的需要興建相關的設施，在 E2 區興建直升機維修廠。

有部分成員認為，E 區毗鄰北安客運碼頭及國際機場，港珠澳大橋的通車將帶動物流運輸業的發展，有利本澳產業多元，建議政府在規劃上加以考慮，預留土地作物流用途。

城市規劃

Ca
素
Os
jmr
↑
Alan
Ar
MS
★



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

11. 國務院於 2009 年 11 月正式批覆同意特區政府填海造地 350 公頃建設澳門新城區。特區政府對新城填海區規劃進行了三次公眾諮詢，前後歷經五年多的時間，第三次諮詢在 2015 年 8 月結束，於 2016 年 2 月公布《新城區總體規劃第三階段公眾諮詢民意調查研究總報告》。因此，委員會認為政府理應已有一個相當全面的規劃定案。

然而，由中央批覆填海造地到現在已相隔約七年，且《城規法》已於 2013 年 8 月 12 日獲立法會通過，但政府到目前仍然未能公布一個明確和完整的新城規劃。正如報告書第 9 點指出，《城規法》規定的規劃順序是先有針對整個城市的總體規劃，繼而有針對每一區的詳細規劃，但亦有一過渡規定，即在未有總體規劃和詳細規劃前，容許針對每一地塊以規劃條件圖的方法進行規劃。

目前因應實際的發展需要，在缺乏新城填海區的詳細規劃下，政府惟有藉規劃條件圖發展 B 區和 E 區的個別地塊。儘管《城規法》容許這種斬件式的規劃，但這不過是一種過渡性措施，政府應儘早完成城市總體規劃和分區詳細規劃的編制方為上策。

然而，城市規劃的編制工作仍然處於籌備階段，因為根據“五年規劃”政府“預計 2017 年底完成總體城市規劃項目招標，並將嚴格按項目內容展開相關工作，力爭於 2019 年完成總體城市規劃。政府將有序推進編制細化的城市規劃工作，其中，新城 350 公頃土地將分階段落實規劃，以配合社會發展。”¹²

¹² “五年規劃”第 23 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

城市規劃對特區的發展極為重要，但《城規法》規定的城市規劃遲遲未能落實，儘管“五年規劃”訂下了一個時間表，但委員會仍然十分關注城市總體規劃及新城填海區的詳細規劃目前的製作進度。

對於委員會的意見和關注的問題，政府代表重申，目前工作符合“五年規劃”的進度並希望達到相關要求。

在制定城市總體規劃和詳細規劃方面，委員會認為政府不能再有拖延，使《城規法》徒具虛名，同時希望政府切實履行在上述“五年規劃”中關於編制城市規劃進度的承諾。

IV - 意見和建議

12. 整個新城填海區由 A、B、C、D 和 E 五個區組成，B 區和 E2 區已完成填海；A 區和 E1 區的填海工程預計在 2017 年完成，C 和 D 區的填海工程則仍然未展開。委員會認為政府除了要加快新城區的填海工作外，還需同時依法落實城市總體規劃及新城區詳細規劃，善用特區的土地資源，為特區未來可持續發展打下良好的基石。

V 總結

13. 委員會總結如下：

- (1) 將本報告書提交給立法會主席，並建議派發全體議員；
- (2) 將本報告書送交特區政府。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

二零一七年八月十五日於澳門

委員會

何潤生

(主席)

陳美儀

(秘書)

關翠杏



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

高開賢

歐安利

徐偉坤

區錦新

陳亦立



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ma Chi Seng
馬志成

宋碧琪
宋碧琪

Ca
美
3
Clan
A
B
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

附件

ca

美之

ds

js

clm

su

js

js

新城填海區的工程進度

Andamento das obras de construção dos Novos Aterros Urbanos

一、填海工程：

1. Aterros:

- A 區填海工程進行中，預計 2017 年完成。
- O aterro da Zona A está em curso e a sua conclusão está prevista para o ano de 2017;
- B 區填海工程已完成。
- O aterro da Zona B já se encontra concluída;
- C 區填海的設計進行中，預計 2017 年完成。
- O aterro da Zona C está em fase de elaboração do projecto e a sua conclusão está prevista para o ano de 2017;
- D 區填海的設計預計 2017 年下半年展開。
- O início da elaboração do projecto da Zona D está previsto para a segunda metade de 2017;
- E 區填海工程，E2 區已完成，E1 區預計 2017 年完成。
- Em relação ao aterro da Zona E, a Zona E2 encontra-se concluída e a Zona E1 está prevista a respectiva conclusão dos trabalhos para o ano de 2017.

二、連接通道工程：

2. Obras de acessos de ligação:

澳門半島連接港珠澳大橋澳門口岸管理區的連接通道工程進行中，預計與港珠澳大橋同步建成通車。

A obra de construção dos acessos de ligação entre a Península de Macau e a zona de administração do posto fronteiriço de Macau da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau encontra-se em curso e prevê-se a sua conclusão em paralelo com a abertura ao trânsito da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau.

Planta da zona de administração do posto fronteiriço de Macau da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau

