



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社區服務諮詢委員會
Conselho Consultivo de Serviços Comunitários

「於北區規劃設置現代化經濟綜合體」 專題研究報告書

北區社區服務諮詢委員會
2012年8月

專題研究工作小組委員

組長

吳素寬

(北區社區服務諮詢委員會副召集人)

組員

江曉瑜 李金戀 李展濤 李衛燕 施家倫

馬建章 黃仁民 雷民強 林英培 莫榮添

目錄

第一部分	前言	3
第二部分	專題小組成立的原因	4
第三部分	設定專題小組工作時間表及步驟	5
第四部分	與土地工務運輸局城市規劃廳代表進行會議	6
第五部分	與中華總商會進行會議	8
第六部分	與北區工商聯會進行會議	10
第七部分	意見	11
第八部分	總結	12

第一部分 前言

北區人口密度為全澳之冠，近年政府全面興建的萬九公屋中，將有八千至九千個單位坐落區內，加上私人發展高密度屋苑亦相繼興建中，人口密度勢將持續膨脹，惟現時區內設施及商業配套相對落後。自回歸以來，澳門經濟急速發展，北區與面貌日新月異的新口岸填海區、離島路氹城相比更顯得老化殘舊，區內居民、商戶均熱切期望政府能優化社區配套及營商環境。有見及此，北區社諮會於2011年1月份平常會議上通過成立「於北區規劃設置現代化經濟綜合體」專題小組，並表決由「交通、房屋及城規」範疇小組人員擔任「於北區規劃設置現代化經濟綜合體」專題小組成員。

小組冀藉着政府主導興建北區公屋和重建項目的契機，重新規劃建設社區設施及商業配套，當中包括現代化經濟綜合體，為市民提供大眾化的綜合性商業場地，既可滿足居民本地消費需求，亦可吸引每日數以十萬計的遊客入區消費，而鄰近地區（中國內地及香港）亦有不少成功案例，從政府相關部門的口頭回應，反映政府對有關建議是抱積極支持態度。

關乎澳門中長期發展方向的國家十二五規劃，以及兩會期間簽署的《粵澳合作框架協議》對澳門的發展定位最為突出的亮點，是澳門經濟適度多元發展被重視程度已從特區政府層面提高到國家決心的程度，在粵澳的區域性綜合旅遊服務，澳門進一步被定位為龍頭。因此，須加大力度發展非博彩產業，活化舊區經濟，實現產業多元發展。

故此，是次專題小組成員冀透過與商會及政府部門召開會議，收集各方面的意見，了解在法律上的可行性，結合區內的實際情況，向政府提出建議及跟進政府對專題的改進，或提出一些意見給予政府作優化措施，藉以完善北區的規劃配套及營商環境。

第二部分 專題小組成立的原因

為有效對上述專題進行研究、探討及提出建議方案，北區社區服務諮詢委員會於 2011 年 4 月份平常會議通過成立「於北區規劃設置現代化經濟綜合體」專題小組，並確定專題小組名單，設定工作時間表及步驟。

根據第 303/2008 號行政長官批示，每一專題小組由一名副召集人、七名委員及該區的市民服務中心主任組成，並表決由“交通、房屋及城規”範疇小組人員擔任專題小組成員。

第三部分 設定專題小組工作時間表及步驟

由於是次專題涉及北區現時及未來的整體規劃和相關法律問題，在沒有一定認知的基礎下，難於找出可行方案，故專題小組有必要先對北區整體規劃及相關法律作了解，及後再相約澳門的商界組織及相關政府部門舉行不同類型的會議作進一步討論，並設定下列安排作為日後小組工作的日程：

- (1) 相約土地工務運輸局負責城市規劃的部門作諮詢，讓各委員先了解北區現時及未來的整體規劃及相關法律知識；
- (2) 與本澳商會代表召開交流會議，了解及收集對專題的建議；
- (3) 進行調查研究，了解及收集居民及商戶對專題的意見和需求；
- (4) 將透過資料收集、分析和討論制訂建議方案，並交予特區政府。

第四部分 與土地工務運輸局代表進行會議

專題小組成員於2011年7月14日上午十時邀約土地工務運輸局城市規劃廳廳長劉榕在政府綜合服務大樓進行會議，介紹成立專題小組的目的，共同就「於北區規劃設置現代化經濟綜合體」之可行性雙方進行意見交流，了解政府的政策方向。

專題小組表示，專題目的是希望探討在北區建立經濟綜合體的可行性。綜合體應設有超級市場、商場、停車場等元素，冀能帶旺北區經濟，滿足居民本地消費需求。現時北區的營商環境難以吸引旅客入區，加上舖位租金持續上漲，中小企經營困難，藉此了解政府在土地資源方面的運用，以及北區在規劃上是否有條件設立經濟綜合體？

土地工務運輸局表示，在北區建設經濟綜合體，不論是以經濟元素或是以社會服務設施為主的綜合體，關鍵取決於土地資源。現時北區可規劃的地點有三個：1. 祐漢重建：在規劃重建時可嘗試作相關考慮，但涉及的問題眾多(如業權轉移、賠償、交通配套、社會設施及投入的商業元素等)，因此須深入研究和協調，妥善處理及安排。現時正在計劃未來的重建整體規劃準則和指引，當中亦包含經濟綜合體元素和社會設施的配套，惟因應土地配置，綜合體可能須作分體發展。2. 關閘：早前已委託顧問公司作關閘及周邊地段的都市總體設計，現時關閘最逼切解決是交通問題，包括輕軌、車輛及人的分流問題，同時亦要兼顧工人體育館、特警總部和賭場穿梭巴士的遷移安置，故現時無法進行重建。假若將來重新發展該地段，必須根據政府規劃而進行，但由哪一方負責建設、發展和管理？當中涉及法律法規的問題，要真正實踐亦並非易事。3. 新城填海A區：這地段與北區相鄰，屬新開發土地資源，可預先作全面整體規劃，人流匯聚的地方，可考慮加入經濟綜合體的構想。

在公共房屋方面，政府公佈興建的一萬九千個公共房屋單位將由政府全資興建，北區青洲坊是最大的公共房屋群。在青洲土地利用的問題上，政府曾作跨部門研究，假若將所有社會設施同時投入，所需土地面積為現時青洲的四倍。現階段老人和弱勢社群的服務是最急切的，在未來十至二十年，人口老化問題會日趨嚴重，故須作預先規劃(如設置安老院舍)。現時有關建築規劃及設計已初步完成，除提供公屋單位外，其餘地方會預留用作社會公共設施為主(如衛生中心)，而這些設施會對附近周邊環境有一定限制。在商舖利用方面，主要會預留給社團機構作公共服務。同時，亦會因應實際情況可改建為

其他社會設施，故現時沒有條件配置經濟綜合體。

建立經濟綜合體對於整個公共行政運作是相當複雜的問題。雖然現時規劃上有建設經濟綜合體的構想，但要到實際設計規劃時才能得出結論。至於商業設施管理方面必須由各界專業人士作研究，並制訂可行方案才能推行。

現階段北區規劃首要是滿足居民的基本生活需求及品質保障，因此以構思的優先次序來看，目前會著重居民的日常生活需要，例如交通，居住環境和四周的社會設施，然後在基礎上設置適量的社區商業元素，故目前建設經濟綜合體不屬重點構想。現時中小企業人力資源不足及商舖租金昂貴，營運成本壓力不斷增加，是值得關注的。概括而言，本澳土地資源缺乏，至目前為止，已沒有任何政府土地可提供設置經濟綜合體。

第五部分 與中華總商會進行交流會議

經與土地工務運輸局人員就北區整體城市規劃作交流後，專題小組成員於 2011 年 8 月 2 日下午三時，在澳門中華總商會就是次專題進行會議，介紹成立專題小組的目的，並了解及收集投資者對專題的意見。

專題小組表示，北區將有大型公屋興建，今後該區人口將更密集，與土地工務運輸局交流後，知悉政府在北區的規劃內只設有公屋及社會公共服務設施，商業配套則欠奉。現時政府重建的地點包括：青洲坊、關閘和祐漢，小組建議在以上三個地點嘗試設立經濟綜合體，以起凝聚居民的效果。澳門要發展經濟適度多元，當中亦需要投資者的支持和參與。因此，希望透過是次會議，了解投資者對建設經濟綜合體的意見。

中華總商會代表表示，發展澳門經濟需要整個社會集思廣益，收集不同的意見。就建設經濟綜合體而言，首先要了解各個區份的功能，通過不同功能而作出定位，然後根據定位而考慮建設綜合體，而且必須要有整體規劃。由於澳門缺乏城規，故難以清晰了解各區之間的功能與定位，因此各區可能會存在類同的功能而產生矛盾及競爭。如政府自行撥地建立經濟綜合體，要考慮政府是否能作出全面的配合？在資源方面是否充足？當中也可能涉及跨部門問題，各部門之間應如何協調？同時，政府對綜合體的構思如何？想法是否一致？建議政府可先交給外判公司或自行作規劃及定位，然後再按照規劃，利用社會及各方面的資源開展工作，而並非由政府全權負責。在法律方面，很多繁複的地方和難題未解決，要實際運行時會困難重重。地點、定位是關鍵所在，必須在北區選定了位置，投資者才能經營生意。政府表明自己不是商人，投資者可給予構想和意見，在政策和資金上政府也可推出扶持措施。政府重建規劃的三個地點，將預留空間建設社區公共設施，可根據相關設施的功能定位加入一些商業元素，結合三個重建區域的不同功能而發展。

專題小組在探討過程中，可考慮以下因素：1. 本澳舊區多，規劃慢，舊區重建比發展新區更困難。2. 建立經濟綜合體的目標客群是本地居民或是訪澳旅客，是一個重要的定位問題，很多時理想的構思與實際發展並不相符，即使政府推行建設經濟綜合體，招商也是一個難題，現時本澳沒有屬於自己的中價品牌，絕大部份都是以外國主流名牌為主。經營生意並非易事，要面對的困難很多。3. 北區暫時沒有一個吸引市民和旅客必到的地標。假設政府在青洲坊重建規劃中預留地方建立經濟綜合體，亦要考慮有何亮點吸引居民和旅客專程前往消費。另外，若政府推出扶持措施，以低廉租金出租商舖，亦會

對私人租賃市場造成影響。

本澳居民北上消費主因是內地消費價廉物美，內地無論是人力資源或成本價格都遠較本澳低廉，這點是澳門無法做到的。現時本澳各區功能定位不清，建設經濟綜合體只是個理想概念，必須求證是否符合實際情況，還要顧及實踐時的可操作性。構思方向不應只為迎合某客群而設立某種消費層面。同時，應聽取重建區份居民的意見，了解區內對設施配套的需求，政府才可根據實際需要而提供合適的社區配套。

第六部分 與北區工商聯會進行交流會議

與土地工務運輸局及中華總商會會議交流後，初步收集了對專題的意見及建議，為進一步聽取商界人士的意見，專題小組成員於2011年10月14日下午三時，在北區工商聯會就專題進行會議，雙方進行意見交流。

專題小組表示，現時本澳博彩業獨大，雖然政府作出相應調控，但中小企業始終無法跟上博彩業的發展步伐。此外，每天有數以十萬計的旅客經由關閘口岸入境本澳，鑒於北區沒有一個旅客必到的地標性設施，即使澳門的旅遊業如何興旺，最終北區亦無法受惠。因此冀望於北區能規劃建設一個地標性經濟綜合體，一方面可以活化北區，另一方面亦可促進北區旅遊業的發展。早前曾向政府部門了解，發現政府並沒有相關規劃。故此，現從經濟角度向政府提出建議，希望這個創新的題目由政府主導，以開標的形式讓投資者競投。故希望北區工商聯會就是次專題給予意見，讓小組收集更多具參考價值的意見後，向政府提出建議。

北區工商聯會表示，早年曾向政府提出改善北區經濟、設施和旅遊狀況的建議，但至目前為止，北區仍然沒有一個具代表性的地標或綜合性商場，實在難以吸引居民和旅客入區消費。政府欠缺城規方案，商界未能了解北區未來的發展方向，即使願意投資發展亦無從入手。而單靠民間機構或商界協會的力量，亦難以活化北區經濟。

北區包括了馬場、黑沙灣、祐漢、筷子基、林茂塘等，當中包含新區和舊區。活化北區關鍵在於如何為該區定位及發揮本身的價值和優勢，選址的考慮亦同樣重要，正如拱北口岸地下商場的成功要訣在於人流集中和便利等因素。同時，必須了解區內居民對商業配套的需求，按實際情況規劃配置。假若將來落實設立經濟綜合體，由哪一方主導？管理及經營模式如何定位？能否在兩至三年內完成規劃建設？這些疑問都必須有明確的方向才能付諸實行。

參考鄰近地區的成功案例，如台灣的士林夜市很有特色，具有吸引旅客之處；香港在一些舊區內建設大型商場，如旺角—朗豪坊、太古—太古城等，這些大型的地標性商場除活化及帶旺該區外，亦激活了該區的生命力。經濟綜合體要有亮點，以創新的思維營運，方能吸引市民和旅客消費。倘若經濟綜合體能配合政府打造世界休閒中心的發展策略，再配合將來港、珠、澳大橋的落成，相信發展前景是樂觀的。北區現存一些大型設施，如明珠戲院、百樂門戲院和翡翠廣場，以至重建中的望廈社屋項目能否透過活化改造或投入符合實情需要的商業元素？以改善北區的社區配套和營商環境。

第七部分 意見

經專題小組成員多次研究及與商會組織召開會議後，並依據有關政府部門說明的基礎上作出意見如下：

1. 專題小組在探討的過程中，發現市民及中小企均對經濟綜合體存在客觀現實訴求，如在北區取得合適地方發展，定能活化北區經濟和創造更多就業機會，亦對推動原區就業起正面作用。故與政府部門商討期間，主要集中探討設置經濟綜合體的可行性。政府部門對經濟綜合體的構想表示認同，而在推行的過程中會受到各種客觀因素制約，故研究出可行性方案後，便可付諸實行。
2. 為配合澳門社會發展需要，提升居民生活素質，政府應不斷完善有關城市規劃體制的建設工作。同時，在分區規劃上亦須因應各區未來的實際發展需要，添加適當的現代化商業配套，以滿足居民本地消費需求，持續優化社區配套，提升居民綜合生活素質。
3. 北區商戶未能受惠於現時澳門的經濟發展，加上人力資源緊張，商舖租金持續上漲，北區營商環境十分困難。政府須因應本澳實際情況及現實環境需要，協助拓闊中小企的生存空間。專題的構想是希望能藉着經濟綜合體的設立而優化中小企的營商環境，倘若由政府主導建立經濟綜合體，既可促進區內消費，同時商戶亦能以合理的價格租賃商舖，以改善中小企的營商環境。
4. 現代化經濟綜合體應包括有購物商場、戲院、美食廣場、超級市場及停車場等商業元素。經濟綜合體應由政府主導建設，實現業權統一，再以開標形式讓投資者競投及負責營運管理，並設定符合中小企進駐之合適門檻，協助中小企拓闊生存空間。
5. 政府應藉着多個大型重建和公共房屋項目的契機，為北區規劃建設一個具地標性的現代化經濟綜合體。而在未來的土地規劃上，亦須制訂設立經濟綜合體的政策，並重新釐訂各區功能，使澳門未來分區定位更為清晰，以回應市民及商界的訴求。
6. 隨着本澳交通配套漸趨完善(輕軌系統)，再配合未來港、珠、澳大橋的開通，在北區建設一個地標性的現代化經濟綜合體，既可提升居民綜合生活素質，滿足居民本地消費需求，亦能吸引旅客入區帶動消費，改善北區營商環境，活化舊區經濟，推動本澳產業多元化發展。

第八部分 總結

透過是次專題討論，發現本澳欠缺整體城市規劃政策，政府在城規工作上，主要集中解決有關房屋、社會公共服務及交通配套的問題。加上本澳分區功能與定位不清，在政府未有明確政策方針的前題下，具實力的企業投資者不會貿然投資發展，而單靠中小企的力量，亦難以活化舊區經濟。

北區與珠海相鄰，現時該區沒有一個大眾化的綜合性消閒場地，形成居民北上消費。同時，在人力資源短缺和商舖租金不斷上漲的壓力下，中小企正艱辛經營。政府主導建立現代化經濟綜合體，既可豐富市民生活素質，亦能吸引旅客入區消費，改善中小企的營商環境，並可推動其他投資計劃(如興建經濟型酒店等)，以及提供更多不同就業機會，從而活化北區經濟，推動本澳產業多元發展，這正是成立專題的目的。

據政府最新公佈，將於本澳西北區(位於南粵批發市場現址及驗車中心相鄰地段)建設“粵澳新通道”作為關閘的附屬口岸，並將會採用 24 小時通關模式，藉以舒緩關閘口岸未來的通關壓力，同時會徹底整治鴨涌河，優化北區居住環境，並積極研究輕軌延至西北區的可行性，實現澳門輕軌與廣珠城軌無縫對接。同時，新通道亦設置大型公交樞紐及停車場。加上新通道的周邊地區是政府公共房屋建設較集中的區域，日後居住人口將大量增加。無論在地理位置、人流匯聚以及交通配套上，都與是次專題構想的理想條件相吻合。政府可藉此難得機遇，在新通道的綜合建築群內，規劃設置具地標性的經濟綜合體，再配合粵澳名優產品博覽中心及經濟型酒店等設施，勢必成為北區民生和經濟新的起動引擎，推動北區邁向新的發展台階。

據土地工務運輸局城市規劃廳廳長劉榕表示，“粵澳新通道”定位為口岸規劃，牽涉國家部委和中央層面，粵澳雙方須透過“粵澳合作框架協議”共同提出方案，並取得中央支持才能實行。由於項目涉及的層次高且內容複雜，當中包括中央的審批、粵澳兩地的溝通協調、現有設施的搬遷和重整、以及新通道和綜合建築群的設計和興建，預計整項建設需時較長。同時，在“粵澳新通道”的綜合建築群內，政府會研究引入經濟綜合體的構想。按項目現階段的發展方向，初步已達到是次專題的預期目標，建議可終止是次專題計劃。但日後仍會繼續關注項目的發展情況，並適時作出跟進了解。

由於“粵澳新通道”整項建設工程難以在短期內完成，就現時中小企營商所面對的各種困難，以及市民對經濟綜合體的殷切需求，政府亦須作出積極回應。短期而言，政

府應推出有效措施改善中小企現有經營狀況；同時，針對本澳多個大型公共房屋項目將會相繼落成，當中部份項目更遠離市區(如路環石排灣公屋項目)，建議在相關項目上，除提供社會公共服務外，亦要配置經濟綜合體的商業元素(如大眾化的綜合性消閒中心)，完善新社區整體配套，滿足區內居民日常生活所需，開拓更多原區就業機會，更可吸引市民和旅客入區消費，促進新社區民生和經濟的發展。從長遠考量，建議政府將是次專題構想納入未來城規政策，不斷優化居民生活素質，持續改善中小企營商環境，致力平衡澳門整體經濟發展，讓全澳社會共同分享澳門發展的成果。