

再論北部都會區的意義與挑戰

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年7月19日

當前，港府正在推動北部都會區和交椅洲人工島兩個規模龐大的發展項目。發展局局長甯漢豪亦在今年年初的「局長隨筆」指出，北都和人工島「是香港兩個策略增長區（strategic growth areas）」。雖然兩者都是牽涉大量工程的發展計劃，但其內涵和意義有很大差異。

交椅洲人工島的挑戰在填海工程和融資兩方面。雖然填海工程規模龐大，但從規劃思維和行政程序上仍可以沿用傳統的發展模式，政府可謂駕輕就熟。在融資方面，過去亦有過公營機構的大型基建項目通過市場融資的經驗，對作為金融中心的香港不是難事。

北部都會區發展計劃（下稱「北都」）則不然。北都並非一般意義上的土地發展計劃，其更包含着落實香港的產業規劃、為香港培育新經濟動能、改變香港城市發展布局、作為香港融入國家發展大局主要平台的重要策略性使命。而這些恰恰是特區政府沒有過往經驗可依循的事情。

計劃具國家策略性意義

毫不誇張地說，北都是對特區政府執政能力的重大考驗。國家主席習近平在去年「七一講話」上提出四點希望，第一點就是希望香港特別行政區「着力提高治理水平」。北都的建設模式對港府來說是新事物，如果其策略性目標最終能得以實現，就是特區政府「勇於擔當」、治理水平得到提升的最好體現。

目前，北部都會區發展計劃面臨着兩大挑戰。第一是北都的空間規劃和功能布局能否協助實現其策略性使命。

北都「面積」達到 300 平方公里，而實際上又包含三種可發展用地。第一種是已發展的新市鎮，包括粉嶺、上水、元朗、天水圍等。

第二種是在北都規劃概念出現前，已經沿用新市鎮模式展開規劃甚至已經動工，並將在未來 10 至 20 年陸續落成的發展區，包括古洞北、粉嶺北、洪水橋、元朗南等。

第三種是正在謀劃具體規劃的可供發展用地。這些土地片區仍有較大可塑性，較大機會能夠從規劃理念上跳出香港傳統的新市鎮發展模式，以實現北都對香港乃至國家的策略性意義。其中，河套—新田片區（即新田科技城及周邊範圍）和北都東部從

文錦渡到香園圍口岸、尤其是口岸以南坪輦/打鼓嶺有較大面積平地，兩者的可塑性最強。甚至可以說，這兩個片區產業導入和空間規劃的成敗，將會決定北都的成敗。

而北都在產業功能方面亦處於一個新舊轉換的過程之中。一直以來，新界北部被視為香港最「偏遠」的地區，因此規劃了為數不少的厭惡性設施，以及大量的產業後勤用地。

北都目前遍布露天貯物、環保回收、鄉郊工業、貨櫃及大型車輛存放及維修等並非光鮮亮麗的行業，但這些產業的運作需要市區無法供應的較大片土地，並對其他產業亦有支援作用。

產業功能布局尚待解決

目前北都產業布局的現狀是基於視新界為郊區、視新界北部為香港邊陲而形成的。而這些產業和部分厭惡性設施的規劃，仍然在北都範圍內繼續。港府正在擴建新界西和新界東北的堆填區；全港第二個焚化爐將在屯門落成、第三個焚化爐亦可能選址於北都以內。

另一邊廂，港府又希望在北都引進能夠為香港經濟發展帶來新動能的產業。北都內現存的部分行業或許能借助創新科技提升經濟效益，但大部分產業由於屬性使然，將繼續維持其後勤和支援功能。可見北都從舊模式過渡到新規劃思維的過程中，會出現產業功能布局衝突的問題，仍有待解決。

與此同時，香港的經濟功能完全集中在港九市區，要打破目前的「南北不平衡」問題，仍須在北都的產業功能布局方面多下工夫。以 2021 年人口普查為例，港九市區有 200 萬就業崗位，居住人口約 420 萬人，比例是 0.47；而目前北都（取用北區和元朗區數字）僅有 11.6 萬就業崗位，居住人口約 98 萬，比例是 0.12。

按照目前公布的規劃，政府目標是將北都規劃為 250 萬居住人口和 65 萬就業崗位的都會區，就業崗位—居住人口比例雖然提升到 0.26，但仍大幅落後於港九市區比例，甚至追不上目前全港 0.36 的比例（全港人口 741 萬，就業人口 266 萬）。如果北都在 20 至 30 年後的就業與居住人口比例和經濟產出仍達不到全港平均水平，恐怕將會辜負了其宏大的策略性使命。

北都要面對的第二大挑戰是時效性問題。當前，社會已經普遍有共識，北都不以過往新市鎮「衛星城市」的模式發展，需要提升其經濟就業功能的容量。然而，北都的可發展用地，尤其是經濟產業用地，不但大多仍處於剛開始甚至未開始規劃的狀態，而且大部分都不是政府土地。

開發模式須有重大創新

吸引新興產業落戶是港府推動北都時的重要目標。對龍頭企業而言，他們會有較大規模的土地需求，亦需要迅速根據市場變化而進行布局。如果北都仍採納傳統的發展模式，從規劃、環評、土地徵收、政府興建基建配套等一系列程序「跟足、做足」，基本上需要十年以上的時間才可以到產業項目落地的環節，並不理想。

北都公布以後，不少海內外的大型企業都表示對於落戶於該片區的興趣，部分企業亦已經與特區政府接洽。

但目前大部分土地都不在政府手上，政府要先徵地，再將「生地」變「熟地」，才可供企業落戶。如果今日開始布局磋商，但要約十年八載後才可以實際有大型項目落地，恐怕企業都已錯過商機。這個時效性問題是港府推進北都之時務必克服的挑戰。

要同時解決空間功能布局和時效性的問題，北都在開發模式上須有重大政策創新。考慮到北都較全面的基建配套需要至少十年以後才能落成，確實是一大難題。然而，靠近邊境尤其是各個陸路口岸附近的片區，與深圳核心商業區僅一河之隔，完全可以依託深圳的交通、住房等基建和社區配套率先發展起來。

在國際貿易談判中，各國代表會爭取一些「早收項目（early harvest）」，以展示談判進程的階段性成果。北部都會區亦需要有其早收項目，向中央政府和香港市民證明港府推動新界北部成為香港第二個經濟引擎的決心和成效。

具體而言，可以率先推動「一心兩廊」的發展，即新田科技城作為北都創科發展的核心區，西部由流浮山、洪水橋、一直到延伸到屯門龍鼓灘的深圳灣走廊，以及羅湖、文錦渡、香園圍一帶的東部口岸走廊。

「一心兩廊」亦需要跳出港府傳統沿用的規劃發展模式。過往的「造地」由政府先勘測、擬定補償方案、刊憲收回私人土地、政府進行土地平整工程、再投放到市場上。這個過程牽涉大量的行政程序，耗時長，即使「精簡」了發展程序，造地時間最快仍需要至少七、八年。

一心兩廊跳出傳統模式

要更有效結合政府和市場的力量，港府可以參考內地的城投公司模式，由香港與內地甚至包括海外具相當實力的政府投資公司合作，在北都「一心兩廊」內劃定指定區域建設和營運產業園區。產業園區內需要包括居住用地和其他生活配套。當中的關鍵是在進行收地和土地平整之前，指定一個片區予這間具官方背景的公司進行開發，通過市場機制加快整個開發流程。

收地賠償自然要按照政府目前的統一標準，但可以採納更為靈活創新的模式，加快收地進程。例如，除了現金補償的方式之外，可以考慮允許土地業權人（不論是地產商還是原居民）以「地權換公司股權」的方式入股該園區的土地開發公司，為其盡快交還土地提供實際誘因。

誠然，香港過去沒有嘗試過這種模式，但內地和海外有不少經驗證明，交由將會營運該園區的公司來處理「造地」過程，可以大大縮短土地徵收和平整的時間，而政府的角色則是確保該公司的發展方案符合法例和各項規管標準。

造出「熟地」後，可以由園區公司按港府的產業規劃將土地批予各龍頭科技企業興建研發中心。部分土地亦可以交還政府作公共用途，另外有部分商業用地預留予園區公司按政府的規劃進行商業發展，賺取合理收益。園區公司亦可替港府承擔一部分的招商引資功能，善用其自身的商業網絡和社會關係提升北都的可見度和吸引力。

突破既有行政程序和政策框架是北部都會區實現其策略性使命的關鍵所在。當前，香港已進入「由治及興」的新發展階段，港府需轉變治理理念，把握好政府和市場的關係，敢於推動政策創新，向中央政府和香港市民展示港府提升治理水平的決心。