

# 河套的前世今生與未來

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8月30日

國家剛剛公布了河套深港科技創新合作區(即河套的「深方園區」)建設的總體方案，這對河套的「一區兩園」(包括位於落馬洲河套地區的「港深創新及科技園」〔即「港方園區」〕和深圳河北側的「深方園區」)發展有重大促進作用。

河套的概念隨着時間變化在不斷發展。它最初是深圳河中間一塊 87 公頃的河中島嶼，其實是深圳河的淤泥堆積而成。後來港深雙方達成合作協議，形成了「1+3」(近 1 平方公里的「港方園區」和對岸深圳 3.02 平方公里的「深方園區」)的「一區兩園」格局。未來隨着新田科技城創新科技園區的建設，其將與河套「港方園區」合共提供 300 公頃的創科用地，很有可能發展成一個「3+3」的科技城，最終形成 6 平方公里的「大河套區」。

河套地區的逐步發展，見證了港深兩地合作的歷史進程。它不僅僅是面積上的擴大演變，更重要的是，河套的變化體現出產業的跨境布局發展，包括人力、資本、物品、訊息、數據等要素的跨境便利化流動，以及兩地在機制協調和體制創新領域的合作不斷深入。

最初我們講的河套，其實是指作為深港界河的深圳河的河中島嶼，面積為 87 公頃。因為深圳和香港的邊境線是以深圳河中心線為界劃分，而河套這個島嶼本來是在深圳河中心線的北面，所以最初屬於深圳。但後來深港雙方在合作解決深圳河污染問題的過程中，對河道進行了裁彎取直，結果使河套這個河中島嶼落入深圳河中心線以南的位置，在行政上變成了歸屬於香港。

## 土地產權歸屬 港深曾現分歧

由於歷史的變化形成了河套這個特殊區域，所以在回歸初期，港深雙方都有許多人士提出把這個河中島嶼作一個特殊用途，包括建成特別展覽區或特殊出口加工區等等。在曾蔭權先生擔任特首的時候，也曾和深圳方面達成協議，試圖把河套作為一個以私立高等教育為主的合作區。因為當時那屆政府希望推動教育產業化，所以想利用河套這個島嶼做私立大學。惟這些想法最終都沒能夠實現。

究其原因，雖然當時河套這個島嶼明確劃入了香港特別行政區的管轄範圍，然而港深雙方對這個島嶼的土地產權歸屬看法仍有分歧。港方認為這個島嶼既然劃入香港境內，那麼土地產權自然也就應該歸香港政府。深方則認為，雖然這個島嶼的行政管轄

劃歸香港管理，但其歷史上是深圳的土地，所以土地產權仍應該歸深方。就是因為在土地產權上存在分歧，使得雙方遲遲未能達成實質性合作。

一直到 2016 年，在時任特首梁振英先生和時任深圳市委書記馬興瑞的共同推動下，才最終創新性地達成了一個合作方案。即把深圳河中河套這個島嶼的產權明確歸屬給香港政府。在河套對岸北側的原福田保稅區（面積約 1.35 平方公里），以及皇崗口岸重建之後取消貨檢區釋放的 0.5 平方公里土地，加上福田口岸和周邊配套功能區，構建約 3 平方公里的河套深港科技創新合作區「深方園區」。深港雙方共同將這個園區定位為創新科技產業園區。

從而，港深合作構建出包括河套江心島 0.87 平方公里「港方園區」與河套北側 3 平方公里「深方園區」在內的「一區兩園」格局。2017 年的第一個工作日，在香港舉行的深港合作會議上，兩地正式簽署《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》。

#### 兩地合作不足 園區各自管理

發展「一區兩園」的目的是希望在這個區域建立一個特殊科技產業合作區，現狀卻是兩個園區仍在各自管理。雖然兩個園區間有一些合作，比如「深方園區」邀請了香港科技園公司在其中建設兩幢樓（約 3.1 萬方米），作為香港科學園深圳分園；同時也邀請了一些香港的大學在其中設立研究基地。但整體而言，兩個園區之間的互動還未如原來希望的那樣實現其作為一個真正特殊合作區的設計理想。兩邊還是處於各自開發、各自管理的狀態。

之所以要在香港的邊境地區設立一個創科園區，就是它不僅僅只能作為一個普通的園區。如果只是把它當成多一塊普通土地用作科技園，那麼眼下這個區域周圍缺乏交通基建配套，而且離現在的新市鎮有相當一段距離，按照香港傳統思維來講，它是一塊很偏遠的地區。而且河套「港方園區」土地面積是現在位於沙田的香港科學園（22 公頃）的 4 倍，總樓面面積 120 萬方米，相當於現在香港科學園（40 萬方米）的 3 倍。

現有的香港科學園按「先起樓，再招租」傳統思維發展，花了十多年時間才基本填滿。在河套「港方園區」為香港科學園面積數倍之大的情況下，如果再按照這種傳統思維來處理，恐怕需要花費數十年時間，才能夠填滿這個空間。加上在過去的思維中，河套處於香港最偏遠的邊境地區。所以在 2020 年 11 月政府提交給立法會的文件中，關於河套「港方園區」的規劃，實際上是採取一個很謹慎的態度來建設。

在當時的方案中，整個 87 公頃的園區一共規劃了 67 幢樓，但要到 2024 年底，才能完成其中 3 幢樓的建設，當中還包括一幢宿舍樓；而要到 2027 年底，園區才能再多

建成 5 幢樓。也就是說，直到 2027 年底，園區只能完成全部規劃 67 幢樓中 8 幢的建設。如果按照這個進度去發展，那麼整個河套「港方園區」的完成將遙遙無期。

### 港府展新思維 直接引入企業

為什麼這個建設周期會安排得這麼長呢？其中一個重要的原因是，當時各界對在「港方園區」中應該採用什麼樣的發展模式，以及與深方園區的聯動關係並無清晰認識，因此擔心招租有難度。所幸在新一屆特區政府上任後，在發展整個創科產業上展現了新思維。

根據政府的最新規劃，除了當時已經規劃好的第一期 8 幢樓仍然由政府指定公司來建設，其他部分的土地可以通過直接批地形式，來吸引重大的產業項目落地，包括吸引科技龍頭企業來園區自行建設符合其實際需要的樓宇設施。

與此同時，隨着北部都會區概念的進一步推動，以及新一屆政府明確把河套、落馬洲邊境管制站和新田科技城規劃整合了約 300 公頃的創科用地，未來這片「大河套」區域就有了 3 平方公里的土地空間，從而和深方形成「3+3」格局。

現在港方這 3 平方公里用於創科的土地，將是現有香港科學園面積的 13 倍。如果按傳統發展模式來做，肯定要很長時間才能填滿，但如果按照新思維直接引入企業，3 平方公里反而可能還不夠用。因為一旦有新的重大項目落地，對空間的需求將會非常高，比如僅華為一個企業，在松山湖的園區面積就達 1.26 平方公里。所以，現有的 3 平方公里空間未來還可能捉襟見肘，或有進一步擴大的需求。

為了將來河套區實現更好的發展，可以着眼於以下幾點。首先，可以把河套、落馬洲管制站和新田科技城整合成「大河套」區域，並建立一個管理機構實施統一管理。同時，港深兩地園區要進一步打通管理模式和產業布局合作，爭取同一個產業項目可以跨境布局。這樣才能夠充分有效地吸引深圳乃至內地一些先進龍頭科技企業在整個區域進行布局。此外，兩地園區還應該配合國家科技戰略與創科產業發展趨勢，共同爭取高端先進項目，共享相關產業配套設施，實現產業的跨境布局聯動，真正意義上變成「大河套區」。

### 創科結合製造 便利要素流動

另一個關鍵是要把創新科技和先進製造業結合起來。過去香港對創科的理解比較狹隘，規劃上把創科和製造業分成兩類不同用途的土地。現有的香港科學園因被規劃為創科用途土地，不能從事任何生產，比如科技園在研究微電子的晶片，卻連一個用於中試的樣品生產線都不可以安放。因為這個過程涉及到製造，與規劃的土地用途不符。所以在未來，整個香港需要有一個更開闊的眼界，來理解創科和先進製造業的關

係。兩者其實是互相融合的，不應被割裂成兩個產業來看待。

同時，還要促進港深兩個園區的要素便利化流動，包括人才、資金、物資、數據等。人才流動方面，可以在兩個園區實施人才全流動政策，允許符合條件的創科人才申請使用特殊通行證在園區間活動。在資金跨境流動上，兩地政府可以研究設立大河套共同科創基金，以「大河套區」為基金使用基地，主要用於攻克科技難關項目和輔助港深科創企業發展。此外，還可以探索允許「大河套區」落地的內地企業在運營開支及投資可核實情況下，資金不經外匯管理常規操作，直接通過綠色通道便捷入港。

在科研物資跨境方面，可以對「大河套區」科研實驗用品實行項目白名單制度，優先接單、放行，便於相關設備和樣品的安全順利通關。在資訊和數據跨境上，建議於園區建立大灣區創科資訊共享平台，更好地實現區域內創科領域的產學研對接合作。

另外，可以創新數據跨境流動方式。參考「數據膠囊」概念，將兩地科研和商業數據進行脫敏處理後進入受監管的隔離環境開展互動，形成「數據氣泡」。還可以採用「託管模式」進行數據跨境，在境內數據離境後選擇一個可信的專業機構進行管理，傳輸經過符合數據輸出安全標準的數據包。

如果我們以策略性的眼光來用心謀劃河套這「一區兩園」，那麼這裏一定能成為「一國兩制」新實踐的示範區和香港創新科技產業的重要引擎。