

從新加坡經驗看香港海岸線的規劃

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2024年5月22日

5月15日，72歲的李顯龍正式卸任新加坡總理職務，並將接力棒交予51歲的黃循財，後者成為新加坡第四任總理。雖然外界對李顯龍的執政方式有爭議，坊間起初也有人質疑他是靠「父蔭」才當上總理的，但過去20年新加坡在經濟社會發展上取得的進步是有目共睹的。

李顯龍自2004年8月起擔任新加坡總理，在他就任的前一年2003年，日本、新加坡和香港的人均GDP分別是3.54萬、2.37萬和2.4萬美元，香港和新加坡大致相當，但均低於日本。到了2023年，日本、新加坡和香港的人均GDP變為3.38萬、8.47萬和5.07萬美元，新加坡已顯著高於香港和日本。雖然這其中有匯率波動的因素，但過去20年新加坡實際經濟年均增長率確實高於香港和日本。

除了宏觀經濟指標的比較，從城市規劃與發展的微觀角度也能看出新加坡和香港兩個城市發展軌道的不同。

兩個都市都是臨海經濟體，海岸線資源對城市發展十分重要。但其實過去二三十年兩個城市在海岸線規劃上的策略思維不同，新加坡在戰略層面對海岸線做了很多前瞻性和全局性強的規劃，差異最終體現在城市發展的結果上。

過往二十多年，新加坡在規劃利用海岸線上有兩個標誌性項目。第一是拓展升級了濱海灣區域（Marina Bay）。濱海灣在新加坡南部臨海區，集旅遊休閒、商務辦公、娛樂商業等多種功能為一體，如今已成為代表新加坡國際化大城市形象的黃金區域。

雖然濱海灣的規劃早在李光耀時期就已開始，但包括濱海灣金沙酒店（Marina Bay Sands）、濱海灣花園（Gardens by the Bay）、雙螺旋橋（The Helix Bridge）等在內的許多核心項目都是在李顯龍時期落地完成的。當時新加坡政府除了引導商業項目落地之外，也積極主導公共項目建設，一方面增加區域內的地鐵站點，擴大軌道交通覆蓋面，另一方面還花費3500萬美元完成了圍繞濱海灣周圍的人行濱海步道建設，持續提升區域整體的社會經濟效益。

打造更先進碼頭

第二就是推動城市內港口搬遷升級。新加坡坐擁馬六甲海峽這一連接太平洋和印度洋的航運要道，是世界上最重要的轉口港之一。在 2023 年全球港口吞吐量排名中，新加坡港位居世界第二，碼頭港口對新加坡開展國際貿易發揮著舉足輕重的作用。

但是，大家所熟知的丹戎巴葛、吉寶和布拉尼島等碼頭恰恰位於南部濱水地區，夾雜在城市的核心金融區、高端商業區及聖淘沙旅遊區之間，碼頭與其他功能區之間在城市空間利用和功能設計布局上存在着不協調不匹配的情況。

為此，新加坡謀劃了在城市西南部相對遠離核心區的位置通過填海建設規模更大、技術更先進的大士港碼頭（Tuas Port）。大士港共分四期，一期建設始於 2016 年，二期於 2019 年啟動。到 2040 年建成後，耗資 200 億坡元建設的大士港將成為世界上最大的全自動化港口，並集中新加坡所有舊碼頭的貨櫃作業。按照規劃，2027 年前丹戎巴葛、吉寶和布拉尼島碼頭都將遷往大士港，巴西班讓碼頭也會在 2040 年前轉移到大士港。在這樣的謀劃下，新加坡不僅通過建設更大更新的碼頭維護了自身在國際航運港口的地位，還令原來被舊碼頭佔據的黃金地段能夠騰出空地建設旅遊、商務、住宅等設施，為城市贏得了新的發展空間。這其實反映了新加坡在城市空間規劃設計上的前瞻性。

不僅如此，新加坡也對其未來的海岸線設計了更具有雄心的規劃，包括推出「長島計劃」和「大南部濱水區發展計劃」。「長島計劃」的核心是在東海岸水域填海造島，它能夠將東海岸的海岸線向外延伸，而且這個計劃充分考慮了海平面上升、用水安全、濱海休閒、未來土地開發等多個方面，是一個全方位的前瞻性計劃。後一個計劃則大大拓展了南部濱水區面積，建成後其面積將達到濱海灣的 6 倍，形成長達 30 公里的沿海岸線濱水空間。

香港規劃較保守

相較之下，同為海港型城市的香港在空間規劃設計上顯得略為保守，缺乏大手筆的策略性規劃。今天的中環與 20 年前的中環相比，並沒有什麼大的改變。同樣是靠近市區的香港葵涌碼頭，一邊面對着吞吐量持續下降的壓力，另一邊其港口設施日漸老化，發展前景不明。

事實上，新加坡和香港都是因海港而生的城市，充分利用好海岸線的優勢來發展經濟對海港型都市而言是非常重要的。新加坡的經驗其實可以給予香港很多啟示。

對於都市地區而言，海岸線主要有三方面的功能。一是能夠成為城市的濱海公共景觀及休閒區域。海岸可以給城市土地價值帶來提升，擁有所謂「無敵海景」的土地往往也是城市土地中價值較高的部分。

二是能夠建設碼頭港口，承載運輸及倉儲的作用。包括新加坡、香港、上海、深圳等沿海岸線的城市都有相應的海港碼頭。三是具備海岸保育和旅遊的功能。

儘管香港土地面積僅有 1104 平方公里，但實際上卻有非常豐富的海岸線，從新界至港島的海岸線共有 456 公里，此外如果算上海域內的各個離島，還有長達 722 公里的海岸線，香港的總海域面積更是超過 1600 平方公里。

過去香港並未有很好地對整體海岸線進行空間和功能上的設計，直到 2010 年成立海濱事務委員會之後，優化海濱的工作才得以有所推動。其主要的目標之一是貫通維港兩岸的海濱長廊和豐富硬件建設，同時探索打造「海濱共享空間」。但由於香港缺乏對海岸線進行整體規劃設計利用的觀念，海岸線的功能和產權都相當碎片化，有的做碼頭、倉庫，有的設置了政府的水警設施，甚至還有的做了厭惡性設施，導致形成海岸線高度割裂的局面。

須考慮海岸效益

未來香港需要對整個海岸線和海岸帶的經濟進行全局規劃和布局。首先，除了現在海濱事務委員會在港島推動的海岸線規劃之外，有必要加快推動九龍區海岸線的規劃升級。九龍區經常被人詬病的是尖沙咀和西九龍兩個重要區域之間步行的可達性很差，如何利用海岸線來發揮串連各個不同功能區域的作用在市區是非常重要的。

在市區內部，還可以更加創新地利用海濱空間開展文化藝術表演等活動，提升海濱價值。譬如，可以在中環/灣仔海濱長廊籌建流動式帳幕劇場，促進表演藝術發展。這樣既能夠為培養年輕藝術新晉提供表演的平台，同時也為「中環海濱計劃」注入文化創意元素。

第二，過去香港對新界區的海岸線缺乏很好的規劃，之後需要有所改進。新界東部實際上有非常優質的海灣和地質公園，在鄰近區域還有包括客家村落在內的許多人文景觀。夏寶龍主任在兩周前會見文化體育及旅遊局局長楊潤雄時曾表示，要樹立「香港無處不旅遊」的理念。這其實就需要香港更加充分地發掘自身具有的旅遊資源，豐富相應的旅遊景觀景點。

另外，旅遊和保育應該積極結合起來，採取積極的保育政策。過去香港所稱的保育通常就是把那塊區域圈起來不管不開發，但這實為消極的保育政策。未來需要轉變理念，更多選擇類似建設天水圍濕地公園的積極保育政策模式。

在新界東部的大鵬灣區域，可以結合《施政報告》提出與深圳合作開發沙頭角的契機，制定雙方合作開發大鵬灣的整體計劃。

現時由於交通不便和沙頭角禁區港深遊客出行不便等因素，大鵬灣旅遊資源並未被很好的利用，如香港側的荔枝窩、塔門島和諸多郊野公園等，區內旅遊配套設施缺乏，交通不便，每日上島輪渡次數少，遊客亦不多。如果港深可以統籌規劃旅遊資源，聯合深圳的大小梅沙、南澳西湧等旅遊度假區域，使大鵬灣「日出沙頭，月懸海角」的壯美景觀被更多人知曉，對推動香港東北旅遊開發將大有助益。

在新界西部，海岸線所處地帶恰好是粵港澳大灣區環珠江口 100 公里的「黃金內灣」。這個內灣幾乎連接了粵港澳大灣區所有城市，未來會是大灣區發展最活躍的區域之一。

雖然現在北部都會區流浮山一段的規劃已經開始公示，但暫時還只是一段，並未將到屯門一帶的海岸線整體連接起來規劃。而且新界西部的沿海區域現時交通不便，還堆放了較多厭惡性設施，之後想發揮其海岸線的功能還需在規劃上進行長遠設計。特別是將來如何利用地理優勢配合珠江口「黃金內灣」的概念，進一步連接香港與大灣區其他城市的海岸線，實現結合後的共同發展是值得謀劃的。

葵涌港宜遷桂山島

第三則是涉及到碼頭與港口。新加坡當年也曾面臨馬來西亞巴生港的競爭，甚至一度對新加坡的貨運構成衝擊。但隨着新加坡搬遷港口、建設新的大士港，其自身航運的競爭力得到了有效提高。在如今碼頭面臨較大衝擊的情況下，香港市區的港口用地應何去何從，實際上需要從長遠戰略思考。

筆者在之前的專欄文章也提過，可以考慮將葵涌港搬遷至桂山島，並與深圳、珠海、澳門合作，打造一個大灣區共建的全新智能化國際自由深水港。

最後就是要更好的規劃利用香港大量島嶼的海岸線，譬如大嶼山海岸線的利用。早年政府成立大嶼山發展諮詢委員會，筆者也是成員之一。當時大家確立了「北面發展，南面保育」的策略共識。

在北面利用東涌線的鐵路，以及香港國際機場、港珠澳大橋兩個口岸區發展口岸經濟。現在雖然東涌東填海工程有所進展，但相對來說較為緩慢，包括欣澳填海在很多年前就做了規劃，但現在其用途依然不明確，缺少整體的策略構思。在南面的保育進展其實也比較緩慢，當年大嶼山委員會提出的利用水口、塘福、長沙和貝澳等區域在南面打造休閒旅遊區的構想基本都沒有實現。包括現時連接大嶼山南北的公路依舊十分狹窄，被人詬病。

未來需要轉變保育理念，保育不應該是完全放着不動，而應該是在科學分析的基礎上積極有為地設計布局。

此外，香港還有很多旅遊價值很高的離島。現在大多數離島還是處於既沒有規劃也沒有開發的狀態，很多小型離島在積極設計之後其實不僅能夠更好保護其生態，而且可以成為旅遊熱點和網紅打卡點，創造更多的旅遊價值。

近幾年香港旅遊業不算旺的原因之一就是景點老化比較嚴重，長期都停留在太平山頂、星光大道、迪士尼等，沒有很好地更新。其實香港完全可以利用海岸資源開發出更多的旅遊景點。

新加坡和香港常被放在一起講「雙城故事」，兩地也各有優勢，但在構思長遠策略性規劃方面，香港確實應該學習新加坡的一些思維。