



## B. 22

### 推动香港更好融入国家发展大局 完善融合机制的突破点及建议

凌嘉勤\*

**摘要：**大湾区发展是全国区域发展战略的一个关键部分，香港必须以大湾区特别是深圳为切入点，才能更好更有效地融入国家发展大局，而这个融合过程也是香港和大湾区内地城市特别是深圳不断创造性地完善融合机制的过程。本报告从构建“粤港澳都市圈”和香港全面启动新一波大规模都市化发展及高容量基建系统建设角度，重点梳理香港北部都会区在策略规划和发展上的突破。就完善融合机制的突破点及建议提出：要构建大湾区内创科产业和创科人才最具吸引力的高地，营造深圳湾为粤港澳大湾区的“黄金内湾”，营造罗湖口岸至莲塘/香园围口岸的新质生产力融合带，融合区域发展力量建设生态文明、合力经营环大湾区周年盛事、共同营造宜居湾区的

\* 凌嘉勤，专业城市规划师，香港理工大学署理副校长、广州南沙粤港合作咨询委员会委员等，曾任香港特别行政区政府规划署署长（2012~2016年）。



世界级名片。

**关键词：** 融合机制 都市圈 粤港澳大湾区 香港

2023年10月25日，广东省人民政府印发了包括广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂5个都市圈的发展规划。这5个都市圈的发展规划加上2019年2月中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》，构建了一个完整的“粤港澳都市圈”规划及发展框架，影响深远。

推动香港融入国家发展大局，已成为香港社会的共识，但香港社会对香港在全国区域发展战略中的定位了解不深。香港融入国家发展大局是全方位、多层面的，在空间规划及发展方面的融合，必然是由近至远的。聚焦香港与相邻的深圳，乃至整个大湾区的融合发展的同时，也不能忽略香港与大湾区外的广东省其他主要城市融合发展的潜力。笔者结合自身在香港的专业工作和调研，回顾“都市圈”概念在粤港澳战略规划上协调发展的演进，分析香港北部都会区在策略规划和发展上的突破及推动香港融入国家发展大局的策略动能，提出推动香港更好地与“粤港澳都市圈”融合发展的倡导和建议。

## 一 完整的“粤港澳都市圈”规划及发展框架

联合国《世界城市状况报告 2010~2011》指出，世界各地的超级大都会正渐渐汇聚成更大的“超级都市区”“超级城市群”。在新的全球化时代背景下，城市群正在成为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元，其发展深刻地影响着我国的国际竞争力，并在影响着21世纪全球经济的新格局。<sup>①</sup>《中国城市群发展报告 2016》亦指出，中国城市群将按照“点—轴—

<sup>①</sup> 方创琳等：《2010中国城市群发展报告》，科学出版社，2011，第8页。



面”的空间结构模式，形成由23个城市群（点）、三大城市群连绵主轴带（轴）、六大城市群集聚区（面）组成的国家城市群空间结构体系，并认为珠江三角洲城市群是“亚太地区最具竞争活力的世界级城市群”。当时对珠江三角洲城市群的论述，并没有包括香港和澳门两个特别行政区。

自城市群作为国家参与全球竞争与国际分工的全新地域单元的区域发展战略，被纳入我国“十一五”规划以来，完善城市群发展是各个“五年规划”的重要内容，“十四五”规划中更明确提出“建设现代化都市圈”。

### （一）大珠江三角洲城镇群协调发展的三大策略

“城市群”这个概念很贴切地反映了改革开放以来粤港澳的整体发展态势。笔者曾作为港方工作组的一员，深度参与了大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究工作，走访了广东珠三角9个城市及澳门的规划机关，与粤澳的工作组成员有密切而深入的交流互动。该研究的目的是在“一国两制”的原则下，提出可促进区域整体经济发展、社会融合和环境改善的空间发展策略，为合力建设全球最繁荣、最具活力的经济中心提供空间载体，为粤港澳三地政府制定区域合作政策，确定合作方向提供参考。2009年10月28日，粤港澳三方共同发布《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》<sup>①</sup>。报告指出，在全球化时代，世界发达的城镇群已经成为一国参与国际竞争的主要空间载体，是全球经济分工的领导者，是所在国最重要的经济核心区，在全球化竞争中拥有强大的生命力。报告提出了大珠江三角洲城镇群发展的三大策略。一是“空间结构优化策略”：确认大珠江三角洲的多核心空间发展结构，提出以广佛、港深、珠澳三个都市区为大珠江三角洲的经济、社会、交通发展及生态环境的多元核心，构建“一湾三区”聚集，“三轴四层”拓展，“三域多中心”发展的整体空间结构。二是“高可达性策略”：建议构

<sup>①</sup> 珠江三角洲包括广东省九市，即广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门、惠州、肇庆；大珠江三角洲则加上香港及澳门特别行政区。



建对外以珠江口湾区为枢纽，城际“一小时交通圈”，跨界“无缝衔接”的层次分明的交通网络。三是“优质环境策略”：建议构建区域整体生态安全格局，合力推进区域环境治理，落实环境保护责任。

## （二）《粤港澳大湾区发展规划纲要》对港澳融入国家发展大局产生强大的推动力

2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》），明确指出，粤港澳大湾区是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，在国家发展大局中具有重要战略地位。建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。

2024年是《纲要》印发实施的第五个年头，《纲要》为大湾区发展明确了“五大战略定位”，即大湾区须成为充满活力的世界级城市群、具有全球影响力的国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区、宜居宜业宜游的优质生活圈；为大湾区发展制订了“六大基本原则”，即创新驱动、改革引领，协调发展、统筹兼顾，绿色发展、保护生态，开放合作、互利共赢，共享发展、改善民生，“一国两制”、依法办事。实践证明，《纲要》的这“五大战略定位”“六大基本原则”为港澳融入国家发展大局提供了扎实的指引。

《纲要》同时明确了大湾区到2035年的六大发展目标：大湾区形成以创新为主要支撑的经济体系和发展模式，经济实力、科技实力大幅跃升，国际竞争力、影响力进一步增强；大湾区内市场高水平互联互通基本实现，各类资源要素高效便捷流动；区域发展协调性显著增强，对周边地区的引领带动能力进一步提升；人民生活更加富裕；社会文明程度达到新高度，文化软实力显著增强，中华文化影响更加广泛深入，多元文化进一步交流融合；资源节约集约利用水平显著提高，生态环境得到有效保护，宜居宜业宜游的国际一流湾区全面建成。

上述明确的战略定位、发展目标，内容丰富，充分反映了《纲要》的



全面性，是国家从全国战略发展高度，为大湾区各个城市制订在2035年需要共同达到的目标，对港澳融入国家发展大局产生强大的推动力。

## （三）“十四五”规划和五个都市圈规划进一步构建了“粤港澳都市圈”的规划及发展框架

2021年3月，十三届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“‘十四五’规划”），“十四五”规划第八篇第二十八章第二节“建设现代化都市圈”指出，要“依托辐射带动功能性较强的中心城市，提高1小时通勤圈协同发展水平，培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈”“提高都市圈基础设施连接性贯通性”“鼓励有条件的都市圈建立统一的规划委员会”等。

广东省5个都市圈的发展规划，紧密地承接了“十四五”规划对建设现代化都市圈的部署要求，与《纲要》共同构建了一个完整的“粤港澳都市圈”的规划及发展框架。

城市群、城镇群或都市圈，虽然名称有所不同，但都是指相邻的城市抱团发展一同奔向国际竞争大舞台的发展载体。香港绝不是单打独斗，而是大湾区城市群共荣共存的重要一员。本报告认为，香港社会应该加深对国家发展战略的了解，加强重视广东省5个都市圈的发展规划，让社会各界推动香港融入国家发展大趋势，能自觉制订更有效益的策略和举措。

## 二 香港北部都会区发展的历史性突破

2021年10月6日，香港特区政府公布了《北部都会区发展策略》，随即在10月8日公布了《香港2030+：跨越2030年的规划远景与策略》（以下简称《HK2030+》最终报告）。

现任行政长官李家超在《行政长官2022施政报告》中明确指出，北部都会区是未来的策略发展据点，亦是驱动香港再创高峰的新引擎。本届政府



会全力推进北部都会区建设。《行政长官 2023 施政报告》中进一步把北部都会区定位为“国际创科新城”，“集优质生活、新兴经济和文化休闲于一体，以创新城市设计推动职住平衡和绿色生活，发展和保育并存”。香港特区政府的目标是用 20 年左右的时间建成北部都会区，提供约 50 万个新增房屋单位和 50 万个新职位，共容纳 250 万人口。这样的发展规模，完全可以媲美很多国际大都会。

从 2021 年 10 月发表的《北部都会区发展策略》、《HK2030+》最终报告、现任行政长官的施政报告中可以看出，香港全面启动了回归祖国之后的大型空间发展和产业发展的战略性行动，其规模之大，差不多等于“再造一个香港”的划时代工程。香港北部都会区发展在空间观念及策略思维上跨越港深两地行政界线，为香港的发展及推动香港融入国家发展大局带来多项历史性突破。

#### （一）改变香港“重南轻北”格局，确立“双都会架构”

在香港历史上，这是新界北部第一次被赋予与维港两岸传统都会区同等的地位和重要性，彻底改变了香港“重南轻北”的城市发展格局，为香港确立了北部都会区和维港都会区“双都会策略性空间架构”。当新界北部不再被视为只是由数个新市镇及多个乡村组成的边界区，而是与维港都会区有着同等地位的综合都会区时，香港公共资源的整体分配将得到根本性调整。

#### （二）确立港深“双城”的紧密关系

北部都会区将“双城三圈”作为港深的跨境空间框架，明确了港深“双城”（Twin Cities）一体化的发展趋势。这提醒香港所有公职人员必须突破思维，在“双城三圈”跨界空间框架中探索所有港深合作的可能协同效应，谋求“双城”合作共赢效益的最大化。

#### （三）构建港深融合发展的空间格局

香港边界区在土地功能上一直以来都被用作容纳跨境运输廊道的空间。



北部都会区一揽子发展计划，把大量居住人口和工作职位布置在邻近边境管制站的铁路站点，香港的边界区从此转变为一个港深密集互动的社会经济活动空间，这将从根本上改变香港人的跨境活动行为习惯和企业的跨境运作模式，促进香港与深圳、香港与整个大湾区的融合发展。

#### （四）构建新经济引擎，推动职住分布平衡发展

北部都会区可创造必需的空间条件，使创科产业成为香港第二个经济发展引擎，创造大量就业机会，重新平衡香港的职住分布，增强香港的整体竞争力和可持续发展的能力。其中的新田科技城将成为科技产业发展与优质生活环境融为一体的综合宜居社区。洪水桥新发展区的核心区，将凭借本地屯马线洪水桥站与跨境港深西部铁路洪水桥站无缝衔接的“双站之利”的区位优势，具有成为香港第四个 CBD 的潜力，成为香港、大湾区乃至“一带一路”经济体各成员的创科产业集资之地。

#### （五）港深合力营造独特的都会景观

全球所有大都会都以独特的城市景观作为其面向世界的名片。北部都会区以“城市与乡郊结合、发展与保育并存”作为总体规划原则，并提出“通过积极的保育政策创造环境容量”为其中一个重点行动方向，建立由湿地保育公园和海岸保育公园组成的 2000 公顷湿地和自然海岸线综合保育体系，以高密度发展的方式来构建北部都会区独特的城市景观。这亦是香港与深圳通过城市规划和城市设计共同营造与全球地位相称的大都会城市景观的机遇。

### 三 完善融合机制的突破点及建议

国家“十四五”规划支持港澳巩固提升竞争优势，更好融入国家发展大局，对此香港整体社会已有共识，但对完善融合机制的要求并未给予足够的关注。



香港与内地一直以来的合作模式，基本上是以个别项目和议题为基础，合作解决跨界发展中共同面对的问题。这个合作模式是务实的，取得的成绩有目共睹。但是，如果能让香港更好地融入国家发展大局，便要超越“项目主导”和“议题主导”的模式，要以《纲要》的策略性定位为本，带动港澳与其他大湾区城市以“全愿景主导”的合作模式，不断完善香港融入国家发展大局的机制，促进大湾区更高质量的整体发展。香港与内地的融合发展，是一个动态的过程，是一个在实践中不断学习、不断创新、不断完善融合机制的过程。

可从推动制度创新角度出发，为“完善融合机制”寻求突破点，把北部都会区营建成香港与大湾区内地城市特别是深圳紧密互动的空间，并把粤港进一步融合发展扩大至大湾区外的湛茂都市圈和汕潮揭都市圈，全方位从空间发展格局上促进香港更好融入国家发展大局。

### （一）构建大湾区内创科产业和创科人才最具吸引力的高地

在合作模式的创新和突破方面，港深两地都在进行务实的探索，港深在落马洲河套地区的合作模式便是一个突出案例。

港深双方为发展落马洲河套地区，早在2017年1月3日就签署了《关于港深推进落马洲河套地区共同发展的合作备忘录》，同意在“一国两制”和《基本法》<sup>①</sup>的大原则下，遵循适用香港特别行政区法律和土地行政制度原则、非牟利原则以及友好协商原则<sup>②</sup>来发展河套地区，并在具体合作模式上进行探索创新。

河套地区的发展为港深双方提供了不断推动两地深化合作的平台。2021年9月6日，港深两方签署了《关于推进河套深港科技创新合作区“一区两园”建设的合作安排》，进一步推动创科资源有效流动，并持续完善合作机制。2023年8月30日，国务院发布《河套深港科技创新合作区深圳园区

<sup>①</sup> 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》。

<sup>②</sup> 《落马洲河套地区〈港深创新及科技园〉》，香港特区政府提交立法会工商事务委员会、资讯科技广播事务委员会及发展事务委员会于2017年3月6日讨论。

发展规划》（以下简称《发展规划》），《发展规划》明确指出河套深港科技创新合作区地处香港特别行政区北部和深圳市中南部跨境接壤地带，是香港北部都会区与广深港科技创新走廊的天然交会点，并为深圳园区指明了三个发展定位，即深港科技创新开放合作先导区、国际先进科技创新规则试验区和粤港澳大湾区中试转化集聚区。《发展规划》也为深圳园区定下两个阶段性发展目标：到2025年要基本建立高效的深港科技创新协同机制，深港科技创新开放合作取得积极成效，深圳园区监管模式运作成熟，与香港园区基本实现要素流动畅通，创新链条融通、人员交流顺通；到2035年要与香港园区协同创新格局全面形成，科技创新国际化程度居于全球领先地位，创新要素跨境自由有序流动，培育一批世界一流的创新载体和顶尖科技企业研发中心，成为世界级科研枢纽，有力支撑粤港澳大湾区国际科技创新中心广深港科技创新走廊建设。

在“一国两制”的原则下，《发展规划》是以深圳园区为规划对象，但在“一区两园”的港深合作模式下，这也对香港园区的发展具有很强的指导意义。《发展规划》为深圳园区定下的三个发展定位，对香港园区也完全适用，其阶段性发展目标，也必须港深两地紧密合作、无缝配合才能达成。可以预见更创新的港深合作模式将会不断涌现，克服制度障碍，让港方与深方相向而行，携手合作共同努力达成目标。其中，北部都会区的旗舰项目新田科技城的保育部分和发展部分各约占一半，其发展部分包括了0.87平方公里的河套区港深创科技园，形成在港方约3平方公里的创科产业用地，创科产业总楼面面积相当于17个香港科学园，可形成研发、生产及投融资服务组成的创科产业生态系统，一个让创科人才能够汇聚在此工作及生活的综合小区，成为香港的“硅谷”。新田科技城和深方科创园区位于“双城三圈”的“港深紧密互动圈”中最核心的位置，是最密集的港深口岸对接地区，新田科技城中3平方公里的创科产业用地，若加上深方3.02平方公里的深方科创园区，便可形成深圳河两岸共超过600公顷的创科产业用地。两地600公顷创科用地之间有非常密集的跨境交通，若能在通关模式机制上作出创新，突破性应用无人飞机和无人车辆为深圳河两岸的创科机构之间作全日



通关安排，加上使用人脸识别技术方便人员通关，提升科研效率，促进科研成果中试转化，可构建大湾区跨境互动最便捷、强度最突出的地区。《发展规划》的发展定位及发展目标亦应考虑延伸至整个新田科技城，在深圳河两岸港深边界区最核心的地区，构建整个大湾区对创科产业和创科人才最具吸引力的高地。

## （二）营造深圳湾为粤港澳大湾区的“黄金内湾”

香港特区政府在 2024 年 2 月公布了《流浮山/尖鼻咀/白泥一带的发展建议》，将流浮山/尖鼻咀/白泥一带作为洪水桥/厦村新发展区的扩展部分。扩展后的新发展区会为北部都会区最西面供应新的经济和房屋用地，在推动高端专业服务和物流枢纽的发展方面，发挥重要作用。整合《北部都会区行动纲领》和《流浮山/尖鼻咀/白泥一带的发展建议》，扩展后的新发展区有以下的发展亮点，洪水桥的核心发展区将享有“双站三线”之利，洪水桥的本地铁路站与港深西部铁路的跨境铁路站可无缝连接，两条本地铁路会在洪水桥站交会（屯马线和交椅洲人工岛项目中建议的港岛西至洪水桥铁路），把新发展区与香港其他地区（包括香港国际机场及中环核心商业区）连接起来，兴建港深西部铁路（洪水桥—前海）也可经深圳湾口岸跨境连接前海现代服务业中心。

深圳湾北岸有深圳的福田区、南山区和前海新区。深圳湾南岸将因港方北部都会区的发展计划带来大规模的都市化和产业建设。深圳湾南北两岸若能进行深度融合发展，其长远发展潜力可与维港两岸的发展互相辉映，成为大湾区的“黄金内湾”，跨境合作的发展亮点体现在以下两个方面。一是穗深港合建“穗深港跨深圳湾城际铁路”。可考虑建基于港方已提出的“港深西部铁路”及“港岛西至洪水桥铁路”，把铁路发展延至前海枢纽站，再向北延伸至深圳宝安机场，跨珠江水道连接南沙枢纽站。这条铁路将连接南沙枢纽站、深圳宝安机场、前海枢纽站、深圳湾港方口岸，再跨过深圳湾连接港方的流浮山、厦村、洪水桥、屯门东、交椅洲人工岛，并接驳现有铁路，西连香港国际机场、东连港岛中环。这将是继 1910 年和 2018 年开通的“九

广铁路”和“广深港高铁”之后的又一条连接广州、深圳、香港的铁路，必将成为北部都会区及维港都会区连接珠江东西两岸的重要交通动脉，有力带动沿线城市的社会及经济发展，为交椅洲人工岛、北部都会区的西端、前海新区和南沙新区带来庞大的融合发展动力。二是深港合建“洪水桥/南山跨深圳湾数码科技城”。南山区是全国科创产业的重镇，可充分研究并运用独有区位优势，谋划与香港在深化科创合作长远发展的方向与重点，开展深度合作战略空间、平台或特殊政策区域探讨长远崭新港深合作模式，共同建设“洪水桥/南山跨深圳湾数码科技城”，以创新的思维探索发展潜力，其中，可协调及推动位于南山区的大型科创企业优先落户洪水桥/厦村新发展区，充分利用香港的国际优势，内联外引，促进国际经贸及创科产业合作，推动在洪水桥核心区的 CBD 建设如纳斯达克交易所、碳中和交易所等融资设施争取国际市场份额，辐射“一带一路”，以现代化国际金融及服务支撑创科产业发展。

通过港深合作把整个深圳湾发展成为大湾区的“黄金内湾”，是港深两地推动高质量发展的必由之路，是两地合作提升新质生产力的重要空间载体，也将为发展北部都会区西端提供持续的战略发展动能。

## （三）营造罗湖口岸至莲塘/香园围口岸的新质生产力融合发展带

笔者多次到港深双方的罗湖口岸地区及文锦渡口岸地区进行调研考察，也深度参与了莲塘/香园围口岸的规划和设计工作，对两地现况深有体会。罗湖/文锦渡地区除了具有口岸功能，整体发展严重滞后，从文锦渡口岸到香园围口岸一带，相对充沛的土地资源仍待开发。深方罗湖口岸一带要容纳大量的通勤人流，从罗湖口岸到城际铁路站要步行数百米，口岸与地铁一号线及九号线站点的行人连接也欠理想。港深文锦渡口岸的主要功能是为香港供应新鲜蔬菜及活猪活鸡等鲜活农副产品，每日黄昏及清晨都有大量货车通关，港方的新界东北垃圾堆填区也会因风向而给居民带来嗅觉滋扰，制约当地更高质量的城市发展。莲塘口岸一带用地情况相对紧绌，长期发展潜力有碍。对于罗湖至莲塘/香园围口岸深圳河两岸的边境地区的长远发展，《北



部都会区发展策略》已经提出了相关发展建议，如把鲜活食品的通关功能调整到莲塘/香园围口岸等。

本报告认为，港方应借推行固体废物收费的机遇，停止使用新界东北堆填区，以减少对深方居民及对港方将会大量迁入的居民的嗅觉滋扰。此区也可发展全封闭式的现代化禽畜养殖场，使其成为香港发展现代化农业的核心区，以取代现有散布在新界各地，特别是北部都会区范围内的现有禽畜养殖场，并设置科技先进的化废为能设施，集中处理禽畜排泄物。同时，港深双方应尽快进行新界北部都会区的“口岸商贸及产业区”联合产业发展研究，推动港深两地的深度融合发展。

#### （四）融合区域发展力量建设生态文明、合力经营环大湾区周年国际盛事、共同营造宜居湾区的世界级名片

中国的中等收入阶层随着改革开放的历史性成功，正在快速成长，已经成为全球规模最大的中产阶级。这个阶层喜爱更具品位、更有文化、更健康、更绿色环保的生活方式。广东省作为全国人口和 GDP 第一大省，其中产阶级的规模将继续领先全国，加上港澳两个特区的发展历史，大湾区的中产阶级生活方式应会向更高质量的方向发展。因此，大湾区须积极修复因高速城镇化和工业化受损的环境及生态，合力创造环境容量，推动可持续发展。建议港深及大湾区各市可融合力量聚焦以下几方面。

一是港深应重点合作保育环珠江口所余不多的天然岸线。其中，深圳福田红树林，深圳河河口，香港米埔、尖鼻咀、白泥、龙鼓滩海岸，尤其深具生态及景观价值。

二是港深两地可共同推动构建高质量边界保安系统，以更巧妙的设计，在适当地点尽量取代冰冷的围网，让两地居民可以享受两岸景致，漫步轻跑时还可隔河呼唤，彰显港深融合发展的成果。

三是大湾区内各滨海城市协调合作规划及设置大湾区“宜居岸道”。“宜居岸道”应优先保育仍未受破坏的天然岸线，鼓励重塑生活岸线，改善岸线可达度，让市民更好地享受亲水生活。景色怡人的“宜居岸道”将成

为新名片，提升大湾区在世界的知名度。

四是大湾区内各城市应协调合作举办环大湾区周年国际体育盛事，如环大湾区超级马拉松、环大湾区国际单车赛、环大湾区国际帆船赛、环大湾区国际龙舟赛等。2025 年粤港澳将共同筹办全国运动会，各大湾区城市可借此建立多市深度合作机制，以此为起点，进而推动合作筹办国际级的环大湾区体育盛事。南沙新区作为大湾区的地理中心，可积极牵头筹办此等国际赛事，持续努力经营，确立南沙新区在筹办环大湾区国际体育盛事的地位，提升大湾区的全球活力形象，有助于吸引全球人才在大湾区汇聚。