



# 重構城市佈局

副都市中心發展策略  
與  
全國高鐵香港段規劃

行政摘要

公共專業聯盟  
2008年3月

研究報告

# 重構城市佈局

副都市中心發展策略  
與  
全國高鐵香港段規劃

## 行政摘要

1. 進入特區新時代，理應有新思維新建樹，換了新行政長官，更應有新願景新視野。可是，去年 10 月發表《施政報告》提出的十大建設，規模雖然宏大，卻未能兼顧地區發展及本港整體發展的需要，也未能洞悉本港長遠發展趨勢而早作籌謀。本智庫建議調整全港發展策略，從新規劃經濟增長點（點）、人流資金流（線）、區域發展（面）的空間佈局，從而為本港整體及長遠發展創造新局面。

## I. 改變以維多利亞港為發展重心的舊格局

### 舊發展格局

2. 從發展規劃的角度而言，特區政府仍未能擺脫港英政府晚期把發展重心放在維港兩岸都會核心的發展策略，隨著機場核心工程逐步完成，這種趨勢愈形明顯，形成都會核心不斷膨脹，及朝著高密度發展的空間格局。十大建設中，西九文娛藝術區及啓德發展計劃位於都會核心，港鐵南港島線、港鐵西港島線（東段）、沙中線、廣深港高速鐵路等四項交通基建均是由都會核心放射出去，導引更多人流進入都會核心，進一步加大都會核心的發展壓力。然而，作為本港長遠發展策略的「香港 2030 規劃遠景及策略」所建議的「最可取的發展方案」，仍把中短期的發展重點集中在都會核心，都會核心仍會是本港經濟重心所在，再加上新增甲級寫字樓用地仍集中在維港兩岸，貴重物業發展仍集中在這個地區，所以「集中發展」模式是實的，而沒有經濟基礎作為後盾的「分散發展」模式是虛的。這個發展策略只會使全港發展失衡的局面愈形惡化。另一方面，行政長官在去年的《施政報告》已明確表示要「降低發展密度」，特區政府更會為新一年的勾地表內的土地加入發展參數及降低發展密度，都會核心可供發展的土地及可提供的樓面面積自然會相應減少，維港兩岸的土地將不能滿足

本港的長遠發展需要，地價/租金持續上升，不利中小企和普羅市民。工作人口住所與工作地點錯配的嚴重程度，可以從屯門、元朗及北區工作人口需跨區工作的比例高達六成，而前赴香港島及九龍工作也有三成之多。因此，以維多利亞港為發展重心的策略是不可持續的，特區政府應盡早開展全港發展策略檢討，在都會核心以外尋求新增長區。

### **新界北居民的困景與無奈**

3. 全港發展失衡的另一個表徵，是新界北元朗、屯門及北區社會經濟問題叢生。新界北的發展長期受到漠視，主要扮演安置新增人口的角色，居民多來自其他社區甚至是內地移民，他們社經教育條件較差，間接造就了弱勢社區的出現。這些新市鎮缺乏足夠的就業機會，加上交通費用昂貴等因素，使區內弱勢社群難以翻身，形成惡性循環。特區政府對鄉郊土地利用缺乏嚴格管理，則加速了當地環境及景觀的破壞。故此，新界發展策略是提上議事日程的時候了，更何況在粵港澳合作的最新形勢下，新界可以扮演更重要的角色，有需要重新考慮定位問題。規劃除了與就業發展配合不足、與經濟發展政策亦配合不足。

### **無經濟基礎的新發展區**

4. 按照政府的規劃，北區的古洞北、粉嶺北和坪輦／打鼓嶺的「三合一」新發展區，和元朗的洪水橋新發展區附近會發展特殊工業（即無污染、科技密集和高增值的工業，如研發工業），可有關建議至今未見具體的部署安排。更重要的是，本港商界一向並不熱衷高科技產業，特區政府若不大張旗鼓，展示一套完整的高科技發展策略，勢難贏取商界投資特殊工業。再者，高科技產業一般而言不能創造大量職位。若然如此，藉特殊工業提供就業機會的構思便落空，大量居民還是要長途跋涉到都會核心工作，甚或淪為失業。由此可見，特區政府還未醒悟過去城市規劃的問題何在，繼續複製過去的錯誤。此外，特區政府沒有因應開放邊境禁區而全面審視新界北發展策略。前邊境禁區不乏具生態價值的地方及具歷史文化價值的建築物，特區政府的放任態度，勢將造成無序發展。

## **II. 新界副都市中心發展策略**

## 新規劃參數

5. 在構思本港發展策略時，特區政府理應擺脫過去狹隘的視野，縱觀全域，才能真正做到從全港利益及整體發展出發。本智庫認為特區政府應馬上檢討全港發展策略，須重點考慮的規劃參數包括以下幾方面：

- 探討新界北地區發展多元及全片發展的可能性，包括北區及元朗錦田一帶作為未來的新增長區，及以核心區促進發展的可能性；
- 研究的層次不可局限於人口、土地、基建等因素，要具備前瞻性，納入全港整體發展、內地與香港互動、尤其是經濟發展的可能性等作為考慮因素；
- 扶植不同層級的都市中心：都會核心維持商業中心區的地位，在都會核心以外扶持發展副都市中心及其核心區；
- 締造區域性成本結構階梯：在都會核心以外開拓租金相對廉宜的新商業區讓貿易相關行業集聚發展，將有助維持本港的競爭力。

## 區域性政策

6. 若要矯正地區發展不平衡的情況，特區政府須在施政理念上有所更張，改革現有的政策體制，把特事特辦、因地制宜制訂區域性政策措施的做法確立為地區管治原則之一，這樣才能有效回應個別社區的需要，及有助調動市場及社會力量以提升個別社區的活力。特區政府在規劃新界的發展時宜制訂一套區域性發展策略，具體內容包括：

- 以發展區域性經濟輔以就近提供較高層次的服務的策略，取代對個別地區派錢扶貧、推動欠缺規模的本土經濟等措施；
- 因地制宜，因應地區差異而作出政策傾斜；
- 提供經濟誘因，鼓勵商界遷入發展：例如提供區域性稅務優惠、減免差餉/地租等；
- 降低為新發展區提供公共服務及設施的門檻，避免發展初期出現社區設施及公共服務不足的問題。新發展地區公共房屋的居民主要來自社會基層，遷居已使他們失去原有社區網絡及家庭支援，他們對公共服務的需求可能更為殷切。

## 肯定新界的發展需要

7. 從城市發展的角度而言，當所居住的社區未能提供所需要的物

品及服務時，人們便會向外搜尋，新界居民自然希望在新界範圍較接近新市鎮的地方形成副都市中心。新界居民希望就近工作職位，以及就近取得較高級的社會服務、文化娛樂活動等需要，必須予以重視。本智庫認為新界副都市中心可發揮以下功能：

- 經濟及就業方面：商業區、內地與香港商貿展覽中心、酒店住宿區、政府地區總部、大學城、交通樞紐等；
- 公共設施及服務方面：政府辦公大樓及社區服務大樓宜因應特殊需要，盡量提供一站式服務；作為區域性服務中心，提供較高層次的服務，可以服務新界廣泛面積的市民；
- 文化娛樂方面：本智庫在有關西九龍文娛藝術區的規劃研究中提出構建社區文化網絡的建議，據此錦上路可發展為地區性文化中心及建立一些表演設施，甚至中央級規模的圖書館，再加上娛樂消費場所，讓新界居民就近獲得更多消閒娛樂的機會，這有助改善生活素質。

## **為市區鄉郊減壓**

8. 以維多利亞港為發展重心的做法已是問題叢生，市區重建勢將進一步提高市區的發展密度，近期標榜降低發展密度的紓緩措施未必能扭轉有關趨勢。發展新界可能是其中一個化解矛盾的辦法，若要做到有序發展，需具體處理的問題包括：

- 整全規劃，推動自然及文化保育，在發展的過程中注入健康均衡的動力；
- 新發展區需具備多方面的功能，使新界居民能就近滿足生活所需，這樣才能有效減輕都會核心的壓力；
- 盡早全面規劃鄉郊土地使用安排：確立對保育地帶、生態敏感地帶的保護措施，及制訂區域性大範圍保育規劃；這有助打消商人圈地的意圖；
- 推動綠色基建，連片保育：把擬保育的歷史建築或自然環境與鄰近地帶一起保存起來；
- 訂立補償政策：在不減少整體保育土地面積的前提下，為使用鄉郊土地提供若干程度的彈性；善用一些已經被分割得支離破碎的鄉郊土地，交換一些未被入侵的處女地。

## **調整交通佈局**

9. 新界北的地理位置遠離都會核心，改善對外交通是促進當地發展的基本條件，但均衡的區域發展策略才是正本清源之道，具體安排

包括：

- 考慮交通網絡的完整性：改善新界東西及新界西北交通與邊境的交通聯繫；
- 構建完善的區域性交通網絡，讓多種交通工具並存以方便市民；
- 就近提供職位及公共服務以至消閒娛樂活動，減少往返都市核心的交通需求。

### **III. 建設全國高速鐵路香港段帶來新機遇**

#### **配合粵港澳加強互動合作的需要**

10. 近期粵港澳、港深政府之間加強互動合作的形勢已相當明顯，目前有多個項目正在加緊商議之中，包括河套區開發利用問題、廣深港高速鐵路及港珠澳大橋的落實安排、港深機場接駁鐵路可行性研究等。新發展帶來新機遇，特區政府宜及早調整全港發展策略予以配合，目前首要處理的是新界發展策略及廣深港鐵路香港段的規劃。

#### **全國高速鐵路香港站**

11. 在特區政府考慮全面檢討全港發展策略之前，利用調整十大建設中的廣深港鐵路香港段的走線及車站位置，為新界的發展提供重要契機，也可以局部調整全港發展失衡局面。根據目前的方案，該條鐵路會採用「專用通道方案」，由西九龍經隧道直達邊境，內地段則以廣州石壁為終點站，全程需時少於一小時。這條鐵路幹線有幾個重要作用：

- 廣深港鐵路香港段是全國高速鐵路的有機組成部份，乘客可以轉乘內地高速列車快速到達國內主要城市（舉例來說，由香港至北京預計只需要 10 小時）；
- 該條鐵路可接駁到珠三角城際快線網絡；
- 列車服務對象之一是商務旅客（包括內地商務旅客），故該條鐵路將會成為內地與香港經濟交流互動的另一條大動脈，會對本港經濟發展產生積極作用。

12. 全國高速鐵路網絡首階段工程在 2013 年落成，可以連接國內主要城市，因此廣深港鐵路應盡量爭取縮短建築期，與內地段同步完工，俾能馬上連接上全國高速鐵路網絡和珠三角城際快線鐵路網絡。再者，降低建築及營運成本以提高成本效益，也是非常重要的。本智

庫建議把香港段的設計作以下修故：

- 以錦上路作為總站，可大大縮短修建隧道的規模，車站設於現時西鐵錦上路站及附近停車場的地底，以節省地面用地；及
- 採用隧道由錦上路直達深圳福田，以減少對環境的破壞。

## **新交通樞紐**

13. 其實，錦上路已粗具區域性交通樞紐的規模，鄰近北區多個現有及新的發展區。鐵路交通方面，錦上路是港鐵西鐵線總部大樓及西鐵錦上路站的所在地，往荃灣只需 8 分鐘，往中環香港站只需 29 分鐘，亦餘下相當的容量。規劃中的北環線將由錦上路向東北方延伸連接落馬洲支線及東鐵線。公路交通方面，錦上路有 23 條小巴和巴士路線途經或以錦上路為終點站，還有數條高速公路連接全港各地區。當廣深港鐵路及北環線建成後，錦上路更可成為連接新界東西及內地香港的交通樞紐。我們建議以錦上路作為全國高鐵香港段總站，並不排除在促進新界北副都市中心的發展，及交通負荷持續增加後，通過專用線路或西鐵，延伸鐵路線至都會核心區，如尖沙咀西的西九龍站。

## **IV. 錦上路—元朗—凹頭副都市中心**

14. 必須指出的是，新界可因應需要發展一個或多於一個副都市中心。本智庫推薦錦上路作為其中一個核心區域，固然是因為當地具備發展為交通樞紐的優越條件，更重要的是希望提供具體例子，說明發展副都市中心作為帶動區域經濟發展的構思是可行的，特別是特區政府已對該區做了多方面的研究。另一重要因素是，廣深港鐵路即將上馬，錦上路是總站的理想選址，我們認為錦上路若定位為全國高速鐵路香港總站，對新界北的發展會發揮策略性的促進功能，因此作出了有關建議。

### **錦上路—元朗—凹頭核心區**

15. 錦上路是新發展區的候選地點之一，具備進一步發展為副都市中心的條件。錦上路若要發展為副都市中心，其範圍可向北延伸至凹頭，向西北伸延至元朗，向南伸延至八鄉車廠，成為一個多功能的核心區。另一方面，錦上路附近有大欖郊野公園等保育區，未來的發展方案必須予以迴避，或對鄉郊面積作出適當補償後才可以發展。以下是一些適合錦上路一帶發展的城市功能。

## **內地與香港商貿展覽中心**

16. 全國高鐵錦上路車站旁邊可以發展為商業區，建設商廈讓本地及內地貿易公司進駐。錦上路作為一個新發展的商業中心區，其地價及租金在發展初期肯定比市區低，有助提高吸引力。若在當地發展較具規模的會議展覽設施，可產生集聚效應，也有助推動貿易發展。根據在赤鱗角機場旁邊的興建博覽館的經驗，在交通樞紐旁邊設立會議展覽中心是可行的。另一方面，新界擁有三百多萬人口，對會議展覽服務也有相當大的要求。若錦上路發展會議展覽設施，本地需求相信可作為其中一個重要客源。為方便旅客，車站附近可考慮建設商場，使區內活動更多元化。此外，元朗站一帶也可以考慮發展一定規模的商業區。

## **酒店住宿區**

17. 針對本港酒店房間不足，及旅客住宿費用昂貴限制了本港旅遊業發展的問題，錦上路作為廣深港鐵路的首期車站，又是地區性交通樞紐，因此可以參考機場酒店的做法，在車站附近興建一些三、四星級的酒店，或服務式住宅、短期租約旅客賓館等，以滿足不同旅客的需要。

## **地區政府總部**

18. 政府考慮重置灣仔海傍的三座政府辦公大樓時，除了啓德、將軍澳等新區外，應把錦上路列為選址之一。錦上路位處新界中部，對新界地區可發揮就近管理的作用，使政府的空間佈局上更為合理。從規劃的角度分析，遷移部份政府辦公大樓到錦上路可以矯正政府職位過份集中在都會核心的弊病，有助減輕繁忙時間進出都會核心的交通負荷。

## **文化藝術設施集中地**

19. 針對新界西北社區設施嚴重不足的問題，錦上路位於新界的中央位置，可以作為地區性公共服務的集中地。本智庫在有關西九龍文娛藝術區的規劃研究中，建議構建社區文化網絡；錦上路可作為中層的地區性文化中心的選址，提供包括文化活動教室、練習場所、演藝場地等設施，甚至是中央級規模的大型圖書館。

## **住宅物業發展**

20. 由錦上路向元朗及凹頭方向延伸，可考慮發展為住宅區，除了酒店之外，可發展多種類的住宅模式，包括服務式賓館、低密度住宅，以至大型屋苑等。錦上路這新商業區若能兼有住宅功能，將有助發展成為新界北的副都市中心。

## **大學城**

21. 錦上路也具備發展為大學城的條件，《香港 2030 研究》曾把當地列作新專上學府校園的選址之一，除地理條件適合教育設施所需的中密度發展要求外，錦上路設立大學城的好處還包括：

- 透過全國高速鐵路連接全國主要城市，有助面向全國招生，及與內地大專院校進行科研合作；
- 因應地區經濟設立科系及研究設施，例如設酒店管理系及教學酒店，既可培訓人才，又可支援當地酒店業的發展；也可配合特殊工業的需要設立相關科系及研究中心；
- 若建設一所與香港城市大學規模近似的學府，便能提供幾千個職位，這對改善區內的就業環境會相當有幫助。

公共專業聯盟

2008 年 3 月