

合作保护，共图发展

——深港边界地区的过去、现在与未来



徐忠平
深圳市城市规划发展研究中心

主要内容：

- 1、边境？边界？
- 2、回顾
- 3、困难与机遇
- 4、三点设想

1 边境还是边界？

■香港侧与深圳侧的现状对比



深圳侧



香港侧

边境 VS 边界

- 边境 (Frontier): 两国间的接触带，多具有政治和军事意义。
- 边界 (Border): 国家或地区间或隐或现的界限，包括自然地理的边界、政治军事的边界、经济活动的边界、社会文化的边界等等。

1.3 港深边境地区 VS 深港边界地区

- 港深边境地区：突出边境的政治、法律和军事防御职能以及相对于香港城市中心地区的未开发状态。
- 深港边界地区：将边界两侧视作一个整体的两个部分，即“一国两制”的边界、一河两岸的边界、深港行政地域的边界。



图片引用自2008年港深局署规划联席会议“边界禁区土地开发研究”

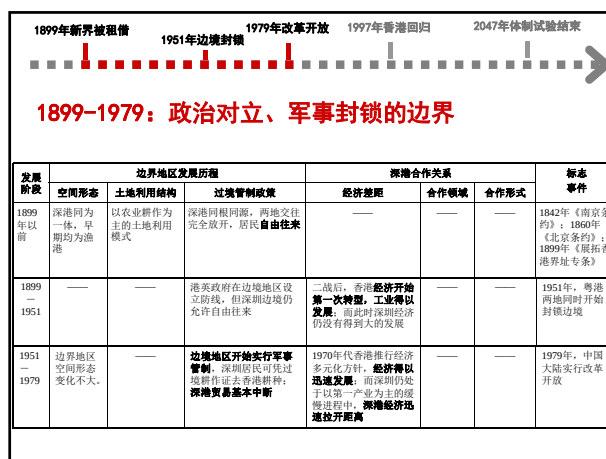
2 发展历程

1899-1979：政治对立、军事封锁的边界

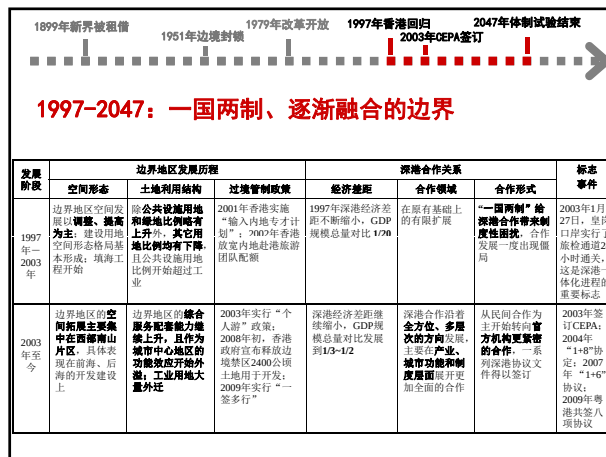
1979-1997：体制迥异、合作共存的边界

1997-2047：一国两制、逐渐融合的境界

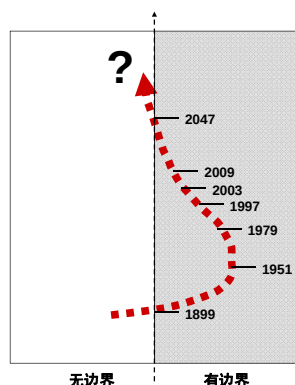
2047以后：？



发展阶段	边界地区发展历程			深港合作关系			标志事件
	空间形态	土地利用结构	过境管制政策	经济差距	合作领域	合作形式	
1979—1986	从蛇口和罗湖火车站两个口岸附近开始，边界地区实现由点向面的迅速拓展	工业用地比例迅速上升，其它用地比例均有不同程度的下降	实施口岸通行政策，内地人到香港只能申请团队游，且有配额限制；港英政府禁止内地人赴港就业，香港人可到内地投资办厂就业	深港经济差距巨大，1980年GDP规模总量对比为1:5.40	港商在深圳投资主要集中在加工工业，包括电子行业、服装行业、金属制品行业以及化学和塑料行业等	“前店后厂”的产业合作模式，民间资金的单向流动成为深港合作的主流	深圳特区正式成立；蛇口工业区开始运作
1986—1997	建设用地连续成片，带状组团式的空间形态逐步形成	工业用地比例继续上升，但上升速度有所下降；居住用地比例开始上升，但绿地与公共设施用地仍受挤压	1995年，香港对大陆居民实行有限移民政策，中央政府向香港同胞签发回乡证，使他们能到大陆旅行。	深圳经济迅速发展，深港经济差距逐渐缩小	合作领域不断拓宽，从最初的加工工业开始转向能源、交通、旅游、电讯、科技、金融等多个领域	仍然以民间推动为主，且呈现深圳方面“一头热”的局面	1995年出台《深圳口岸管制体制改革试点方案》；1997年7月1日，香港回归。



发展阶段	边界地区发展历程			深港合作关系			标志事件
	空间形态	土地利用结构	过境管制政策	经济差距	合作领域	合作形式	
1997—2003年	边界地区空间发展以调整、提高为主，建设用地的空间形态格局基本形成；填海工程开始	除公共设施用地和绿地比例略有上升外，其它用地比例均有下降，且公共设施用地比例开始超过工业	2001年香港实施“输入内地专才计划”；2002年香港放宽内地赴港旅游团队配额	1997年深港经济差距不断缩小，GDP规模总量对比为1:0.26	在原有基础上有所扩展	“一国两制”给深港合作带来制度性优势，合作发展一度出现僵局	2003年1月27日，深圳口岸实行了旅检通道24小时通关，这是深港一体化进程的重要标志
2003年至今	边界地区的空间拓展主要集中在西部南山片区，具体表现在前海、后海的开发建设上	边界地区的综合服务能力继续上升，且作为城市中心地区的功能效应开始外溢；工业用地大量外迁	2003年实行“个人游”政策；2008年初，香港政府宣布将放边境禁区2400公顷土地用于开发；2009年实行“一签多行”	深港经济差距继续缩小，GDP规模总量对比发展到1:3-1/2	深港合作沿着全方位、多层次、多领域的方向发展，城市功能和城市功能覆盖面更加全面的合作	从民间合作为主开始转向官方机构更紧密的合作，一系列深港协议文件得以签订	2003年签订CEPA；2004年“1+8”协议；2007年“1+6”协议；2009年香港签署八项协议



在从无到有、从有到无的变化过程中，边界地区如何实现功能价值上的持续提升？

叶嘉安教授的预计

3 困难与机遇

- 1 深港边界地区的优势条件和发展机遇
- 2 深港边界地区的现实困境
- 3 深港边界地区的相关规划

3.1 基础与条件

■ 深港合作具有良好基础

□ 合作目标已经趋同

深港在建设“深港国际大都会”的战略上达成共识，即把深港共同建设成为中国的世界级国际金融中心、世界级国际贸易中心、世界级航运与物流中心、具有世界影响的深港创新圈。



□ 产业与要素优势互补

产业互补：香港的国际化服务业+深圳的先进制造业和生产性服务业。

要素互补：香港在资金、国际市场上的优势+深圳在科技研发和人力资源上的优势。



□ 基础设施逐渐对接

西部通道、深港机场联络线、莲塘口岸……深港基础设施正在向着一体化的目标发展

2007年数据	香港	深圳
口岸通关人数（亿人次）	1.78	1.78
集装箱口岸（万标箱）	2388	2110
空运量（万吨）	360.9	62
客运量（万人次）	4780	2062

□ 制度平台日益完善

- 2004年6月，深港签署《关于加强深港合作的备忘录》等“1+8”合作协议
- 2007年5月，深港签署《“深港创新圈”合作协议》
- 2007年12月，深港签署《关于近期开展重要基础设施合作项目协议书》等“1+6”合作协议，明确成立“港深机场合作联合专责小组”及“港深边界区发展联合专责小组”
- 2008年11月，深港又签署五项协议，内容涉及河套地区开发、旅游、文化、教育以及清洁生产合作等方面



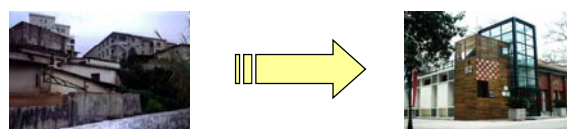
■ 边界地区深圳侧作为都市核心区的一部分带来的功能集聚效应

- 深圳边界由于靠近香港的优越地理位置而获得了更多的发展机会，随着城市功能不断完善，深圳边界地区已经成为深圳都市核心区的重要组成部分，承担居住、工业、商贸等城市主要功能。



■ 深圳侧城市更新的巨大需求和动力为边界整体联动提供了更多可能性

- 城市更新是解决深圳城市发展过程中资源约束条件下空间不足的有效途径，是提高土地使用效益和提升城市功能的重要举措。



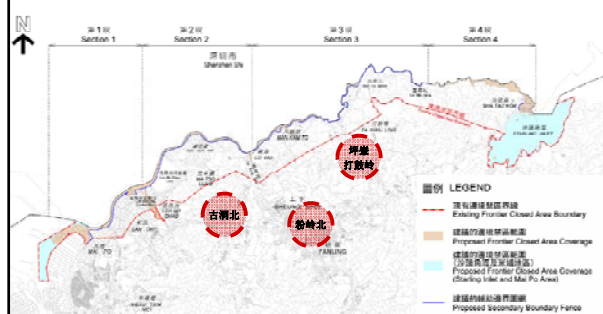
■ 具有重大生态价值的湿地和湾区资源

- 米浦湿地：国际重要湿地，拥有300类雀鸟、400类昆虫、90种海洋无脊椎动物及50种蝴蝶；
- 深圳湾区：来自深圳河的淡水与盐度偏低的海水在此相互交融，为红树林湿地的发育提供了理想的水文条件和地貌条件。湾区内的红树林拥有红树植物9科16种和鸟类194种；
- 大鹏湾区：湾区内拥有丰富的海洋生态资源，同时与大亚湾一起形成更广域的组湾湾区。



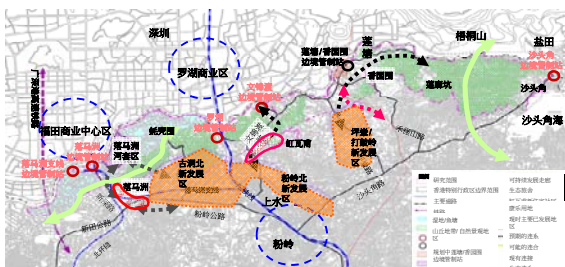
■ 香港边境地区解禁所带来的发展理念的转变

- 2008年初，香港政府宣布将分批释放香港边境禁区内约2400公顷土地用于发展。
- 香港方面开展边境禁区土地规划研究，拟在边界地区发展新市镇及其他用途，为未来深港边界地区的整体联动发展创造了机遇。



■香港边境地区解禁所带来的发展理念的转变

边界地区土地规划研究



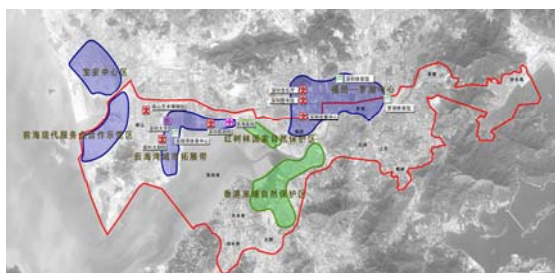
3.2 现实的困境

■ 用地需求与空间资源潜力的矛盾



- 边界地区（深圳侧）是深圳依托香港最早发展起来的地区。经过三十年的发展，大部分地区为建成区，人口密集，土地资源凸现难以以为继的困境。
- 剩余可建设用地规模不多，主要集中在前海地区、后海中心区及沙河片区。潜力用地总量偏小。此外，这些用地中存在大量畸零用地，如带状、锯齿状用地，在实际的城市建设中难以使用。实际可以用于城市建设的潜力用地比理论值小。

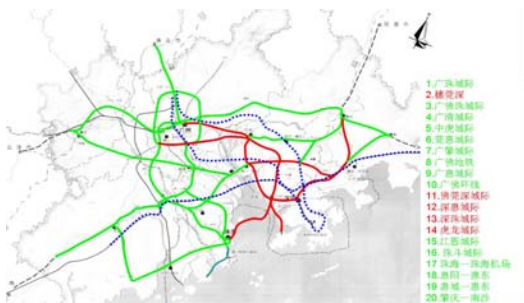
■公共服务设施与公共空间服务半径和服务能力有限



- 香港新市镇临近香港边境地区，由于边界的存在，难以就近利用深圳侧的设施，他们对公共服务设施的需求，主要依靠自身提供或依托港岛。
- 2008年，据调查大约有6万香港人居住在深圳，且主要集中在福田、罗湖这两个临近边界以及口岸的行政区。
- 2007年，据调查跨界学生人数高达5150名，且呈现逐年增加的趋势，这些学生差不多全部都居住于深圳。
- 由于社会福利制度以及服务水平不同，居住在深圳的香港人很难享受到深圳的医疗、教育等公共设施。

■ 区位价值降低

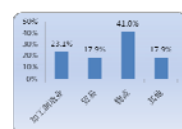
- 随着交通设施的提效、路网的加密、轨道交通的发达，珠三角各地到香港的时间距离已日渐接近，使得深港边界地区基于空间可达性的区位价值不断降低



图片引自：珠三角城际轨道交通规划（修编）

■ 部分产业类型与区位功能不匹配

- 蛇口工业区、福田保税区、沙头角保税区等，占据了边界地区最优质的城市空间，但目前区内企业仍从事着附加值低、用地效益低的加工贸易、仓储物流等产业，与区位优势不相匹配，面临着巨大的转型与改造的压力。



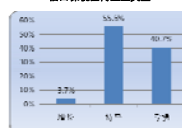
福田保税区内企业类型



福田保税区内物流企业



蛇口老工业园区



福田保税区内企业2009年产业预期



福田保税区内物流企业

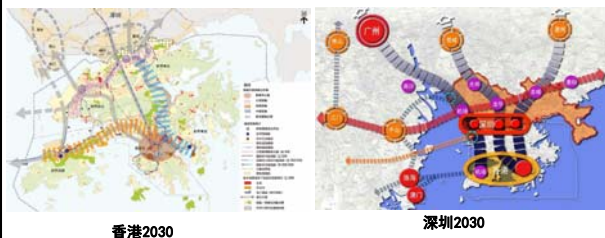


蛇口老工业园区

3.3 规划与机遇

■ 《深圳2030城市发展策略》

- 提出了构建“深港双城”，建设可持续发展的全球先锋城市
- 区域空间发展策略：南北贯通、东拓西联
- 注重深港城市规划对接



香港2030

深圳2030

■ 《深圳市城市总体规划（2009-2020）》

- 城市性质：创新型综合经济特区，全国性经济中心城市，与香港共同发展的国际性城市
- 空间结构：以中心城区为核心，以西、中、东三条发展轴和南、北两条发展带为基本骨架，形成“三轴两带多中心”的轴带组团结构

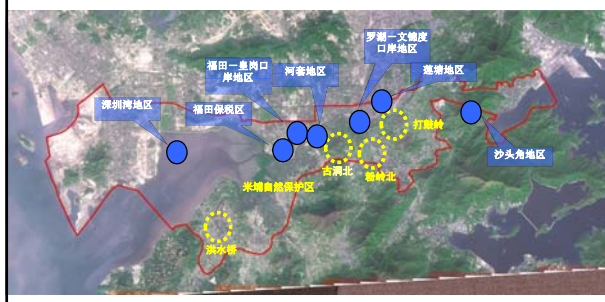


■ 重点地区相关规划



■ 深港边界地区整体发展策略研究（开展中）

- 本项目定位于策略研究，目的在于为深港边界地区未来的发展寻找新的思路和价值空间，并以此推动深港共建国际都会与深圳城市转型的进程，加快落实国家和地方对于推进深港合作的战略部署。



4 几点思考与设想

4.1 思考和探讨的主要问题

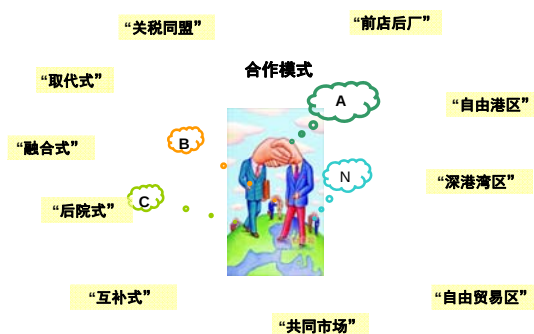
4.2 我们的设想

4.1 思考和探讨的主要问题

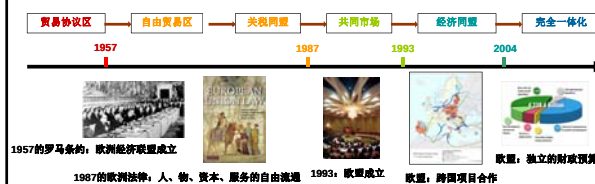
■ “一国两制”前提下深港合作的有关政策走向？

宏观政策	经济政策	过境政策	社会福利政策
鼓励： 在深港共同创建亚太国际都会目标下，国家宏观政策给予深港更多的照顾和倾斜。	一体化： 建立类似欧盟的自由贸易区、共同市场，实现人员、货物等全的自由流通。	宽松： 手续进一步简化，全国范围内持居民身份即可进入香港，深港两地车牌互认。	共享： 实现医疗、教育、养老资源共享，两地居民相互就医可享受本地的医疗保障福利。
不扶持： 在建设经济强国过程中，国家选择了其他地区作为世界级城市的培养战略点，对于推进深港发展的宏观政策较少关注，不作为国家宏观政策重点扶持对象。	差异化： 深圳作为内地城市与香港作为自由港，在经济制度和关上的差异，深港继续实施惯常的海关监管制度和经济法。	严格： 为了保持香港的社会秩序安定，对内地过境人员实行更严格的管制。	独立： 为了保证行业发展及本地税收，深港两地异地就医不能享受医保福利，异地养老也不能享受养老保障待遇。

■ 深港共建国际大都会将以何种合作模式为主？



欧盟经济一体化进程

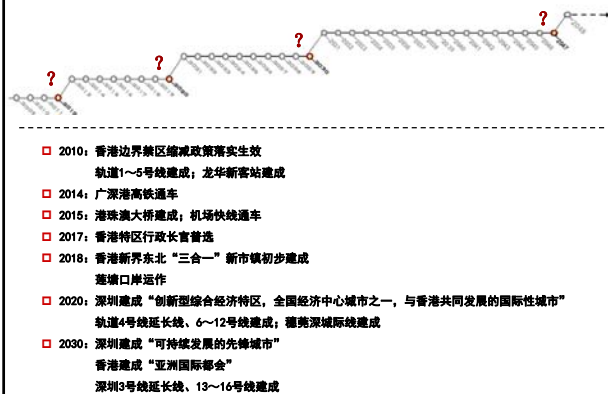


区域经济合作类型及主要特征

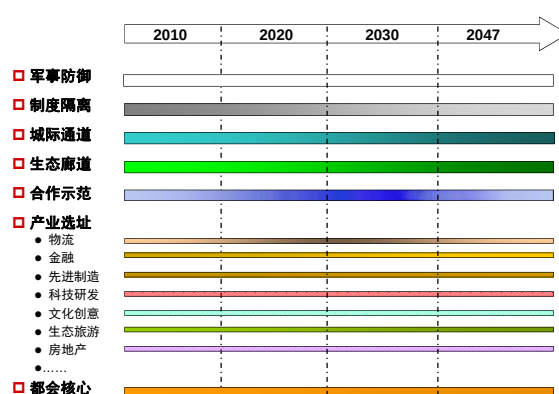
一体化类型	一体化阶段	成员体间	共同对外	生产要素	政策协调	统一预算、货币
自由贸易区	初级	自由贸易	关税	自由流动		
关税同盟	初级	✓	✓	✓		
共同市场	中级	✓	✓	✓	✓	
经济同盟	中高级	✓	✓	✓	✓	✓
完全经济同盟	高级	✓	✓	✓	✓	✓

资料来源：谭刚、张玉国（2009），《粤港澳：从理念到行动》

■ 如何对深港国际都会及边界地区未来发展进行时间阶段上的划分？



■ 在不同阶段深港城市合作框架下边界地区应如何进行功能定位？



4.2 三点设想

■ 合作保护、共图发展的核心理念——“长期博弈、双赢”

面对未来发展的不确定性，只有兼顾深港的共同利益、平衡保护与发展的共同需求，才可能实现持续、长久的双赢。

设想1：共同保护深圳红树林—米埔自然保护区

- 深圳红树林目前面临着周边环境恶化、生物多样性降低、外来生物入侵、沉积速度过快等四大威胁；米埔自然保护区除了受海水污染影响外，还存在湿地生态系统的脆弱性和易变性等问题；红树林与米埔分别由我国自然保护区管理机构和世界自然（香港）基金会管理，不利于管理机制上的衔接。
- 设想：构建红树林—米埔大生态系统，加强湿地之间的连接，从而形成一个大型、连贯的生态廊道，更好地发挥这两片湿地的生态价值。



■ 设想2：深圳河—河两岸城市景观带的构建

- 合作治理水环境
- 重新划定沿河两岸的功能区
- 打造沿河景观带，为市民提供休闲活动空间
- 增加设施、提升功能



设想3：大鹏湾整体保育与开发

- 构建区域生态廊道，加强生态保育
- 湾区制定合理的功能划分，协调统一
- 加强湾区与深港主城区的联系，完善内部道路体系
- 加强旅游项目合作开发，推动滨海生态旅游的共融



总结

1. 深港边界是“一国两制”、“一河两岸”的边界，而非政治与军事隔离的边境；
2. 深港边界地区既具备了良好的发展条件和有利的发展机遇，也面临着许多的困境和挑战，需要两地共同、持续地探讨；
3. 有关深港在深圳湾生态保护、深圳河边界地区功能定位检讨和大鹏湾整体保护与开发方面的三点设想；
4. 强调合作的理念：深港边界地区涉及深港双方的共同利益，只有兼顾保护与发展，才能实现长久共赢。

谢 谢！