

「未來經濟學院」

香港第一個「五年規劃」 - 「北部都會區發展」意見書

以人口導入、功能整合與片區試點推動北都高質量發展

摘要

北部都會區方向必須堅定推進，但現階段最大風險並非「建不成」，而是「建成後需求不足、人口結構單一、功能分割」，最終淪為配套滯後、就業不足的「睡城」或低效工業園——居民只能回去睡覺，卻無法在那裏找到理想工作。

北都橫跨深港之間，土地縱深約 300 平方公里，約佔香港全境三分之一，是回歸以來規模最大的空間發展工程。規劃目標住宅超過 90 萬套，可容納約 250 萬人口。它既是香港土地房屋供應的重要承載地，也是對接大灣區、推動創科產業、吸引人才和重建青年安居信心的關鍵平台。

近年特區政府在北都土地及規劃方面推動多項供給側改革，包括強化高層統籌、加快審批、改革土地招標和壓縮建設周期，方向值得肯定。然而，市場需求端仍然偏弱。商業用地連續多個財政年度因市場反應冷淡而暫停拍賣，賣地收入佔政府收入比例亦大幅下降。這反映北都不能只靠政府「造地」推動；如果居民、企業、學校、科研機構和私人投資未能同步進入，北都將面對「政府獨力造城、市場缺位」的風險。

本院認為，北都政策應由供給側建設，進一步轉向需求側啟動、人口結構設計、空間功能整合和片區先行試點。本文提出五項建議：

- 一、公營房屋內部由「租」轉「購」，讓資助出售房屋成為北都公營房屋的主軸；
- 二、以青年定向置業政策啟動需求側，包括降低白表青年首期門檻和抽籤加權；
- 三、打破剛性分區，引入彈性混合用途；
- 四、大幅擴展北都大學城，建立「教育—科研—產業—居住」閉環；
- 五、優先在洪水橋與牛潭尾先行先試，把握仍可重塑的規劃窗口。

香港第一個「五年規劃」

香港正著手編制首個五年規劃，以對接國家的「十五五」規劃框架。此舉標誌着管治思維的重大轉變，為社會就未來五年發展方向提供表達意見、凝聚共識的寶貴契機。「未來經濟學院」認為，香港在編制五年規劃的過程中，必須秉持以下六大核心原則：

堅持「一國」之本，善用「兩制」之利

隨着《香港國安法》的實施及香港融入國家發展大局，香港在政治與經濟層面已逐步確立「一國」的治理框架。在堅守「一國」根本的同時，香港亦需善用「兩制」的獨特優勢——作為全國最開放、最國際化、民間力量最活躍的城市，香港在國家推動高水平對外開放、強調「雙循環」新發展格局、引領全球治理規則及構建「人類命運共同體」的進程中，應充分發揮內地城市難以取代的制度特點，更好服務國家整體需要。

從「被動銜接」轉向「主動對接」

特區政府與市民應展現主人翁精神，發揮創新發展思維、結合香港實際發展情況、積極主動對接國家「十五五」規劃，實現由「被動銜接」到「主動規劃」、由「政策受益者」轉向「策略貢獻者」的根本變革。

堅守高水平發展與安全的底線，塑造兩者良性循環

發展與安全猶如一體之兩翼，不可偏廢。健康而蓬勃的社會經濟發展，有助鞏固安全根基，化解社會與政治矛盾；而安全穩定的環境，亦為經濟投資與社會發展提供必要保障。在現代社會中，高水平的安全不僅涵蓋維護治安，更包括金融安全、網絡安全、基建安全及災害應變等能力；同樣地，高水平的發展也不只限於物質層面的進步（如經濟民生與生態環保），更應涵蓋民主、法治、權利與自由等多元社會發展維度。

堅持「有為政府」與「高效市場」相結合

政府與市場皆可能出現失靈，因此兩者均需持續改革與完善，並探索互補不足的最佳模式。香港在編制五年規劃時，不僅應借鑑國家的豐富規劃經驗，亦應參考新加坡、南韓等當代先進經濟體在實踐「有為政府」與「高效市場」有機結合方面的成功案例。

秉持「國家所需、香港所長」與「國家所長、香港所需」雙向結合

香港首個五年規劃必須同時兼顧國家與香港的發展需要，實現「國家所需、香港所長」與「國家所長、香港所需」的有機結合。在規劃過程中，既要發揮香港在金融、專業服務、國際網絡等方面的獨特優勢，對接國家戰略需求；也要善用內地在創科產業化、市場腹地、制度供給等方面的長處，協助香港突破自身發展瓶頸，實現優勢互補、雙向奔赴。

落實科學化、民主化、法治化的編制要求

國家的規劃編制向來嚴謹，秉持科學化、民主化、法治化原則，強調「頂層設計」與「問計於民」的統一，並要求相關領域專家學者參與論證，充分利用高校、科研機構、智庫及行業協會等力量。特區政府應參照此原則，針對多個範疇展開專題研究，並與立法會建立協同機制，廣泛收集公眾與社會各界意見，使規劃編制過程真正成為凝聚社會最大共識的過程。

綜上所述，香港制定首個五年規劃以對接國家「十五五」規劃，其核心原則可歸納為：在「一國兩制」框架下，積極主動對接國家發展戰略，堅守高水平發展與安全的底線，以「有為政府與高效市場結合」為治理路徑，以「科學化、民主化、法治化」為編制準則，最終實現「國家所需、香港所長」與「國家所長、香港所需」的有機結合。

北都發展意見書

北都的戰略意義與需求側風險

北部都會區橫亙深港之間，是香港回歸以來規模最大的空間發展工程。從國家戰略看，北都是「一國兩制」和「大灣區」在空間上的重要展示：它把香港金融、法律、國際化營商環境和知識產權保護等制度優勢，與深圳產業配套和大灣區市場規模緊密對接。從香港自身看，北都是未來十年最重要的人口、住房、創科和青年定居平台之一。^[1]

因此，北都發展的總方向無須動搖。真正需要討論的，是如何把「建設工程」轉化為「生活選擇」和「市場選擇」：青年是否願意在北都成家置業，企業是否願意投資，學校和科研機構是否願意落戶，私人市場是否願意承擔項目風險。若上述需求端未能同步啟動，北都即使在工程上推進順利，也可能在社區和產業上形成低效結果。

特區政府近年在北都土地及規劃方面作出多項重要改革，包括高層督導、專項立法、審批提速、新土地招標模式和跨部門協調機制。^[2] 這些改革大幅降低了長期困擾香港的「造地難、審批長、成本高」問題，方向值得充分肯定。

然而，單靠供給側「破局」不足以啟動北都。香港地產市場近年的表現反映需求端仍偏疲弱，商業用地因市場反應冷淡而連繼三年暫停拍賣，^[3] 賣地收入佔政府收入比例亦大幅下降。^[4] 北都總投資規模龐大，政府和私人部門都需要承擔重大投資。若居民、企業和資金未能形成穩定預期，北都將面臨「政府獨力造城、市場缺位」的風險。

因此，北都政策需要由單純增加土地和住宅供應，進一步轉向設計人口結構、建立城市功能、吸引有效需求和降低私人投資風險。這亦正是香港首份五年規劃應優先處理的結構性問題。

新市鎮「雞與蛋」困境與天水圍教訓

任何新市鎮的發展，都面對同一個「雞與蛋」困境：高質素人口需要高質素配套，包括學校、醫療、商業、文化、交通和就業機會；但高質素配套又需要足夠人口、消費力和市場需求支撐。若新區初期先入住的人口結構過於單一，配套難以自然成熟，最終容易形成低水平均衡。

因此，北都要避免「睡城化」，不能只問住宅和基建是否落成，而要問第一批居民是誰、是否願意長期定居、是否能支撐教育和商業配套、是否能吸引企業和服務機構進駐。人口結構不是結果，而是新市鎮成敗的起點。

天水圍是香港新市鎮發展中最值得反思的案例。該區於上世紀八十年代規劃、九十年代起大規模入伙，人口在十年間快速增加。然而，由於過度集中興建出租公屋，加上就業機會稀缺、商業與教育配套長期滯後，該區一度被稱為「悲情城市」，社會問題、家庭壓力和青少年向上流動困難長期累積。^[5]

必須強調，問題並非「公營房屋太多」，更不是對基層家庭有任何負面標籤。出租公屋是香港重要的住屋安全網，必須繼續提供。但出租公屋與資助出售房屋的社區功能不同：前者主要保障低收入家庭的基本住屋需要，後者則協助中低收入和中產家庭置業、累積資產和長期定居。新區如果在形成期過度依賴出租公屋作為人口導入工具，容易造成收入、消費、就業和服務需求過於單一，配套便難以自然形成。

政府已提出將出租公屋（包括綠置居）與其他資助出售單位的比例由 70:30 調整為 60:40，方向正確。^[6] 但北都作為香港下一代的新都會區，仍需要更進取的結構調整。如果大量出租公屋和細單位先行落成，而青年家庭、學校、商業、就業和交通配套未能同步成熟，北都便可能重複早期新市鎮「人口先入、配套滯後、社區單一」的問題。

北都不應只被視為公營房屋供應的承接地，而應是香港重建置業階梯、導入青年家庭、建立中產社區和支撐大灣區融合的戰略平台。

建議總覽

建議	主要目標	理由
一、公營房屋由租轉購	建立穩定中產社區，避免低水平均衡	北都租售比例由 60:40 進一步推向 40:60，並以 30:70 作進取方向
二、青年定向需求側工具	降低青年落戶北都門檻	北都白表青年 5%首期、抽籤加權、訂單制試點
三、彈性混合用途	避免住宅區與產業區割裂	片區式混合規劃，整合住宅、辦公、商業、托兒及社區設施
四、大學城倍增	建立高質素人口流量與創科閉環	倍增大學城，打通教育、科研、產業、就業及置業鏈條
五、洪水橋／牛潭尾試點	把握仍可重塑窗口	集中試行住房結構、混合用途、大學城和青年置業改革

一：公營房屋內部由「租」轉「購」

本院堅定支持在北都建設公營房屋。公營房屋是保障基層、穩定社會和防止貧富過度割裂的重要工具。但北都公營房屋的關鍵，不只是「有多少」，更是「以甚麼形式」供應。如果公營房屋內部長期以出租公屋為主體，新區初期人口結構容易偏向低收入及福利依賴家庭，商業、教育和就業配套較難自然形成。

本院建議，在政府已提出「出租公屋／其他資助出售單位 = 60:40」的基礎上，北都應率先把公營房屋內部比例進一步調整至 40:60，並以 30:70 作為更進取的中期方向，讓資助出售房屋成為北都公營房屋的主體形態。

同時，北都資助出售單位可預留不少於 30% 配額予 40 歲以下的青年家庭，為年輕夫婦和準家庭提供穩定的資助置業路徑。政府亦應延續並擴展已推出的「40 歲以下白居二額外配額」方向，在北都項目中進一步加權或設置指定配額。

這個組合可以同時保留公營房屋的社會保障功能，並從供應端引導北都形成更穩定、更有消費力、更具家庭形成潛力的人口結構。資助置業不單是住房政策，更是人口政策和社區政策。它可以協助青年累積資產，提高長期定居誘因，支撐學校、托兒、街市、餐飲、零售、交通和社區服務，也可以增強私人企業和發展商對北都的信心。

二：以青年定向住房工具啟動需求側

北都要成功，需要的不只是人口數字，而是願意長期留下、工作、消費、成家和投入社區的青年人口。香港 20 至 39 歲人口近年持續下降，11 年間淨減約 27 萬；^[7] 中文大學 2024 年調查顯示約三分之一人「若有條件即會移民」^[8]，青年留港和家庭形成面對壓力。

人才入境計劃雖帶來大量專才及家屬，但不少新來人才初期傾向租住而非置業，未必即時形成穩定的扎根人口和地方稅基。如果本地青年看不到在北都擁有第一個家的清晰路徑，北都的人口引擎將難以啟動。

本院建議：

第一，降低首期門檻。政府可考慮在北都指定一手資助出售房屋項目中，將 18 至 39 歲白表青年買家的首期門檻與綠表買家看齊，即把 95% 按揭安排擴展至此群體，令首期由 10% 降至 5%。背後的制度邏輯是「對價交換」：綠表買家以交還公屋換取較低首期；北都白表青年則以落戶北都、支持新區人口形成和公共投資回報，換取同等的置業條件。這不是無條件放寬按揭，而是針對北都發展目標的定向需求側工具。

第二，加權抽籤。在抽籤機制上，可對「年輕已婚夫婦」及「選擇北都項目」的申請者疊加額外加權。青年政策不能只處理「買得起」，也要處理「抽得到」。加權抽籤可以提升目標群體的中籤機會，降低首期則讓他們中籤後能夠真正成交，兩者互相配合。

第三，試行訂單制（Build-to-Order）。北都可試行「訂單制」資助置業模式，由房委會先收集申請和需求，待需求達到一定規模後再啟動興建。這有助更精準地匹配青年家庭對地點、戶型和面積的需求，減少供需錯配。

青年定向住房工具可以把潛在的置業意願轉化為實際的落戶決定，讓北都從「被動安置」轉向「主動選擇」。它也可以把住房政策與人口政策、青年政策和北都投資回報連接起來，使新市鎮在早期形成更穩定和具活力的居民基礎。

三：打破剛性分區，推動彈性混合用途

北都如果繼續以傳統方式把土地劃分為「住宅、商業、工業、政府」等單一用途，容易令各功能孤立：住宅區晚上有人但白天人流不足；產業區白天有人但晚上缺乏生活功能；商業和社區服務亦難以形成穩定需求。剛性分區亦可能壓低土地估值，削弱發展商投標意欲，不利政府回收基建投資。

本院建議在北都片區層面引入「混合用途、彈性容積率」規劃，允許同一街區內靈活配置住宅、零售、辦公、文創、社區設施、托兒及教育配套；以片區整體改劃取代逐宗個案審批；並在高可達性地點預留青年共居、「居住—工作」一體空間和小型創業空間。

彈性不等於降低規劃標準，而是讓規劃能夠回應需求。北都需要的是有目標的彈性：哪些地點提高密度、哪些地點保留公共空間、哪些街區優先配置托兒、學校、零售和工作空間，都應以片區的人口結構和產業定位作整體設計。

混合用途可提升土地價值和賣地溢價，為政府的基建投入提供更清晰的回收路徑；更重要的是，它可以令青年住房政策有實際的生活承載。年輕人不會只為一個單位搬入北都，他們需要的是工作、托兒、學校、日常零售、公共空間和社區生活。

四：大幅擴展北都大學城，建立教育—科研—產業—居住閉環

北都大學城是北都最具潛力的高質素人口導入工具。根據政府公開資料，北部都會區為大學城預留土地約 90 公頃，其中約 52 公頃位於牛潭尾發展區。考慮到北都全境約 30,000 公頃，大學城用地佔比僅約 0.3%；以國際比較來看，清華大學校園面積約 483 公頃，^[9] 北京大學約 348 公頃，^[10] 香港中文大學校園亦約 138 公頃，^[11] 可見北都大學城目前規模，難以支撐「國際教育樞紐」的定位。

建議：大學城至少倍增，五位一體佈局

本院建議將北都大學城規劃面積至少倍增，預留長期擴展空間，並引入內地及國際一流高校開設校區、研究院和創新平台。大學城不應只是幾幅教育用地，而應以「教育—科研—產業—宿舍—商業」五位一體方式佈局，成為北都穩定人流、知識流和創業流的核心節點。

香港擁有多所世界百強大學、完善的知識產權保護、國際科研網絡和逐步成熟的初創生態。2025 年，香港初創企業數已達約 5,221 家，僱員約 19,753 人。^[12] 教育與科研集群的擴大，將為北都注入最難被複製的吸引力——這是大灣區其他城市短期內難以複製的制度與人才組合。北都大學城應把這些優勢放大，形成可持續的高質素人口流量。

搶人才要趁早：建立完整人才留港路徑

香港教育對內地及國際家庭具有強大吸引力。三年間，「高才通」及各類人才入境計劃共收到近 60 萬宗申請，已吸引近 28 萬名來自世界各地的不同界別人才來港工作和發展，另有超過 22 萬名受養人，^[14] 其中超過 13 萬名為 18 歲以下未婚受養子女隨父母來港。這反映相當比例的家庭是為了子女教育而落戶。

人才政策不應只聚焦成熟專才，也應重視中學生、本科生和研究生等較早階段的人才導入。一個人越早在香港建立生活、學習和社交網絡，畢業後長期留港、就業和置業的可能性就越高。

因此，本院建議大學城應同時提供本地及國際課程的中學、寄宿體系、本科教育、研究生培養、創業孵化、就業機會和青年資助置業通道，形成「中學—本科—研究生—就業—置業」的完整路徑。

大學城與河套、新田和洪水橋形成同一創新生活圈

過去，香港高校研究能力強，但科研成果轉化不足。北都大學城的真正意義，在於把校園與河套香港園區、新田科技城和洪水橋商務區在地理和制度上拉近，讓「研發—孵化—產業化—就業—置業」在同一個通勤圈內形成閉環。大學城不應是圍牆內的學術區，而應是與產業、住房和城市生活緊密連接的超級節點。

五：優先聚焦洪水橋與牛潭尾，先行先試

北都範圍龐大，不同片區的發展時序、土地狀態和功能定位不同，改革不宜一刀切。古洞北／粉嶺北部分項目已接近落成，規劃基本定型，調整空間有限；河套香港園區仍處建設初期，形成完整產業集群仍需時間。相對而言，洪水橋／廈村和牛潭尾仍處於較具規劃彈性的窗口期，是「十五五」期間最值得優先試點的地區。

本院建議，將「公營房屋由租轉購、青年定向需求側工具、彈性混合用途、大學城倍增」這四項關鍵改革，優先在洪水橋與牛潭尾試行落地。洪水橋可作為混合用途、商務服務和青年居住工作一體空間的試點；牛潭尾則可作為大學城擴容和教育科研人口導入的試點。

片區試點可以避免全區一次過改革帶來的執行風險，也能把政策資源集中在仍然可以重塑的地區。如果洪水橋和牛潭尾試點成功，相關經驗可以逐步推廣到北都其他片區；如果錯過這個窗口，未來只會在已定型的格局上修修補補，成本更高，效果更有限。

結論

北都的戰略方向正確，無須動搖。但它的推進節奏、空間結構和人口結構，必須在香港首份五年規劃中作更細緻的安排。供給側改革已經發力，下一步的真正考驗是需求側、人口導入、城市功能和片區試點。

如果北都只追求土地平整和住宅落成，而未能同步吸引青年家庭、學生、科研人才、企業和商業服務進入，就有可能形成多個「睡城」或低效功能區。相反，如果在五年規劃期間能夠把握洪水橋與牛潭尾的可塑窗口，落實公營房屋由租轉購、青年定向住房、彈性混合用途和大學城倍增這四項改革，北都有條件成為大灣區最具吸引力的高質素融合樞紐。

北都成功的標準，不單是建成多少住宅和基建，而是多少人願意在那裏生活、學習、工作、創業、置業和養育下一代。這正是北都作為香港未來增長平台的真正意義。

注釋與參考資料

- [1]: 發展處 (2023) 北部都區綱行動領 2023
https://www.nm.gov.hk/downloads/NM_Chi_Booklet_Web.pdf
- [2]: 發展局 (2026) 總務公告第 1/2026 號
https://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_2398/DEVB%20General%20Circular%201_2026_c.pdf
- [3]: 2026-27 年度《財政預算方案》
<https://www.budget.gov.hk/2026/sim/lh.html>
- [4]: 政府統計處 (2026) 表 340-47011：政府收入（一般收入帳目及各基金）
https://www.censtatd.gov.hk/sc/web_table.html?id=340-47011
- [5]: 扶貧委員會 (2005) 文件第 8/2005 號
https://www.commissiononpoverty.gov.hk/archive/2007/textweb/cn/pdf/Paper8_2005.pdf
- [6]: 未來經濟學院 (2025) 施政報告扶助置業方向正確 惜力度不足
<https://hkfei.org.hk/wp-content/uploads/2026/01/%E6%96%BD%E6%94%BF%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%89%B6%E5%8A%A9%E7%BD%AE%E6%A5%AD%E6%96%B9%E5%90%91%E6%AD%A3%E7%A2%BA-%E6%83%9C%E5%8A%9B%E5%BA%A6%E4%B8%8D%E8%B6%B3-1.pdf>
- [7]: 政府統計處 (2026) 表 210-06201A：按年齡及性別劃分的勞動人口及勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）
https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06201A
- [8]: 中大香港亞太研究所 (2025) 宜居城市評分上升 欲移民者比例與去年相若
<https://www.hkiaps.cuhk.edu.hk/wp-content/uploads/2024/11/PR20241111.pdf>
- [9]: 清華大學網頁
<https://www.tsinghua.edu.cn/xxgk/tjzl.htm>
- [10]: 北京大學 2025 年數據基本
<https://xxgk.pku.edu.cn/docs/2026-04/ff9760d597b84d58abe52276ee89b146.pdf>
- [11]: 中文大學網頁
<https://www.cuhk.edu.hk/chinese/aboutus/university-intro.html>
- [12]: 投資推廣署 (2025) 「二十二五年有香港境外母公司的駐港公司按年統計調查」及「二十二五年企業統計調查」
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202601/26/P2026012600137.htm>
- [13]: 立法會 (2026) 陳仲尼議員的提問和勞工及福利局局長孫玉菡的書面答覆
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202603/25/P2026032500258.htm>
- [14]: 入境處 (2025) 經各項人才進入境計畫到港的受養人數目
https://gia.info.gov.hk/general/202509/10/P2025091000285_510145_1_1757484685392.pdf
- [15]: 立法會 (2025) 林振昇議員的提問和教育局局長蔡若蓮博士的書面答覆
https://gia.info.gov.hk/general/202503/19/P2025031900470_489373_1_1742372034173.pdf

*「**未來經濟學院**」是 2025 年底成立的智庫。學院匯聚了資深的經濟學者、公共政策執行者和來自不同領域的年輕專業人士，藉跨代跨領域的視角，結合實證研究與專業知識，為香港施政提出紮實並可行的意見，冀引發公眾就公共政策議題有更多的思考和討論，凝聚社會共識。