

北部都會區的機制創新與治理優化路徑

——基於「一國兩制」制度優勢的區域創科與經濟發展協同視角

陳李炳雨
炳雨

北部都會區對於香港意義重大，是在「一國兩制」框架下，承擔提振香港經濟發展、提升創科水平、推動高質量發展的關鍵抓手，更是對接國家戰略的重要平台。本文以百年大變局下的國家戰略需求為背景，以「一國兩制」的制度優勢為核心支撐，從產業布局、開發模式、國際合作等維度，探討構建北部都會區「制度賦能—產業落地—模式示範—全球輻射」的獨特角色，及其戰略價值、實踐路徑與面臨的挑戰。

一、百年大變局與國家戰略：北部都會區的時代定位

百年未有之大變局的核心是全球治理體系的結構性調整，其特徵體現在三個維度：一是科技創新成為全球競爭的核心生產要素，依據要素賦理理論，人工智能、量子計算等前沿技術的突破，正在重塑全球價值鏈分工格局，決定一國在國際體系中的話語權；二是地緣政治博弈呈現多維度升級，東西方經濟生態圈的壁壘化傾向，導致全球資源配置面臨碎片化困境，亟需兼具開放性與穩定性的跨域協調機制；三是國家治理體系的現代化轉型，要求各區域在國家戰略框架下，實現資源優化配置與功能精準定位。

國家確立的「雙循環」發展策略，蘊含着系統性的治理邏輯，其核心是實現國內產業體系的自主可控與全球資源的高效利用。「一國兩制」作為具有中國特色的制度創新，賦予香港「在兩個體系中運作」的獨特屬性，使其成為連接國內循環與全球循環的天然節點。2026年3月，國家「十五五」規劃將北部納入國家戰略，標誌着該區域正式成為香港承接國家創科與經濟發展戰略的重要載體，其定位具有明確的國家戰略屬性與發展迫切性。

二、「一國兩制」制度優勢：北部都會區的核心動力

北部都會區的戰略優勢，根源於「一國兩制」制度安排的結構性賦能，這種賦能不能簡化為短期政策紅利，而是具備長期競爭優勢。

制度接軌優勢——制度互補的雙向賦能機制。不同制度體系的合理搭配可產生協同效應，「一國兩制」下不同制度差異，恰恰構成了北部都會區的核心競爭力。香港憑藉與國際接軌的普通法體系、市場化運行機制及自由流動的金融市場，為國家「引進來」與「走出去」提供了制度轉譯與風險規避的支撐，破解了內地企業海外拓展的制度性障礙；與此同時，內地的產業鏈優勢與市場規模，為香港創新成果的產業化提供了廣闊空間。

北部都會區的空間演變，是這種制度互補的生動體現：港英時期的「邊境緩衝帶」，是殖民管治下邊緣化定位的產物；香港回歸後，尤其是2019年粵港澳大灣區戰略的落地，該區域實現了從「地理邊界」到「制度對接前沿」的轉變，成為「一國」根本原則與「兩制」靈活優勢的空間具象化，其地理屬性與制度屬性的同步升級，契合區域協同發展中「要素流動—功能融合」的核心邏輯。

資源配置優勢——區域樞紐的超級節點功能。樞紐區域的核心價值在於實現要素的高效流動與優化配置。當前全球產業鏈重構背景下，香港「在兩個體系中運作」的制度屬性，使其成為破解全球資源配置碎片化的重要樞紐，而北部都會區則將這種制度潛力轉化為具體的空間載體。

其核心功能聚焦於人員、物資、資金、數據「四流」跨境流通，通過要素的自由組合與高效匹配，釋放超出一制度環境的創新動能。這種要素富集並非簡單疊加，而是基於市場規律的優化配置，體現了制度異質性帶來的資源配置紅利，符合區域協同發展中「樞紐帶動—全域協同」的理論邏輯。

制度創新優勢——「制度沙盒」的試驗示範功能。「制度沙盒」理論強調，通過劃定特定區域開展制度試驗，可在可控範圍內實現制度創新與風險防控的平衡。「一國兩制」本身就是中國特色社會主義制度創新的重要成果，其創新精神在北部都會區得到進一步深化，新界從「衛星城鎮」到「國家戰略載體」的發展史，本質上是「一國兩制」框架下區域治理理念不斷迭代的過程。

河套深港科技創新合作區「一河兩岸、一區兩園」的格局，是「制度沙盒」理念的具體實踐，深港兩地共同設立專責治理機構，探索科研要素跨境流通的新型機制，形成「可試錯、可複製、可推廣」的治理模式。從全球治理理論來看，這種制度試驗與中國精準扶貧、產業融合等治理經驗具有同樣的全球借鑒價值，是中國智慧在跨境治理領域的具體體現。

三、產業格局與空間布局：整體規劃重點

北部都會區的產業布局，以科技創新為核心，以產業鏈協同理論為指導，構建了「研發—轉化—生產—服務」的全鏈條生態體系，實現了西方「0到1」原始創新與內地「1到10+」規模化落地的無縫銜接，其空間規劃與產業定位具有明確的理論邏輯與實踐價值。

產業鏈協同的分工協作體系。產業鏈各環節的合理分工與高效協作，是提升產業競爭力的核心。北部都會區的目標是形成分工明確、協同高效的產業體系：河套深港科技創新合作區聚焦前沿研發與中試轉化，作為創科發展的「核心引擎」；新田科技城負責研發



▲北部都會區已從香港本地空間規劃躍升為國家層面的區域發展戰略，承擔着「制度樞紐、產業引擎、全球橋頭堡」的三重核心使命。

成果的規模化生產，搭建產業化平台；洪水橋定位高端專業服務與現代物流樞紐，提供配套支撐；北都大學教育城聚焦人才培養與科研合作，為產業發展提供智力保障。

與硅谷風險投資驅動的創新模式不同，北部都會區依託香港國際金融中心的資本優勢與深港制度互補優勢，構建了更具確定性與包容性的創新生態，這一模式突破了傳統創新生態的局限，體現了制度協同與產業協同的深度融合，符合產業升級的內在規律。

空間治理的多元協同布局。空間布局應與產業定位、國家戰略相契合，實現資源的高效利用與功能的精準匹配。根據《北部都會區行動綱領》，北部都會區從西至東劃分的四大功能區，實行分階段、差異化發展策略，與「十五五」規劃賦予香港的「十大中心」、「兩大樞紐」等頂層定位高度契合，體現了國家戰略與區域發展的同頻共振。

西部高端專業服務和物流樞紐，對接前海深港現代服務業合作區，推動香港國際航運中心向高增值物流轉型；中部創新科技地帶，與深圳創科園區形成「雙核驅動」，打造大灣區創科核心引擎；東部口岸商貿及產業區，依託口岸優勢帶動多元產業發展；藍綠康樂旅遊生態圈，呼應國家綠色發展戰略與香港「中外文化藝術交流中心」定位。四大功能區的布局，某種程度上是「一國兩制」在空間治理中的具體體現，實現了兩種治理模式的有機融合。

四、開發模式創新：三類方式並進

「有為政府」與「高效市場」的有機結合，是實現區域高質量發展的關鍵。北部都會區突破傳統區域開發模式，探索形成了片區開發、分階段開發、三方合作等多元化模式，其核心邏輯是實現政府規劃引導與市場力量驅動的協同共治，為區域開發提供了可複製的制度經驗。

片區開發模式：BOT模式的創新應用。在片區開發方面，特區政府在洪水橋、粉嶺北、新田科技城三大試點推行BOT（建造—運營—移交）模式，引導企業從項目初期即立足長期運營，實現了政府規劃與市場力量的深度融合。這種模式打破了傳統政府主導的開發模式，通過市場化機制引入多元主體，既確保了產業發展的戰略性，又提升了開發效率，符合政府與市場協同共治的理論要求。

分階段開發模式：漸進式治理的實踐探索。借鑒內地「1.5級開發」理念，特區政府在新發展區初期建設低密度商業、娛樂等配套設施，實現區域「預熱」，有效縮短土地閒置周期，提前集聚人流、創造收益。這種漸進式開發模式，體現了「穩步推進、動態優化」的治理智慧，實現了發展質量與效率的平衡，契合區域治理中「漸進式改革」的理論邏輯。

政府與市場協作：治理模式的轉型升級。特區政府成立全資的洪水橋產業園有限公司，通過「土地參股」等形式與企業成立合資公司，實現了從「監管型政府」向「服務型、參與型政府」的轉型。這一實踐不僅優化了北部都會區的開發效率，更為內地開發區治理、產業園區運營提供了寶貴的制度參照，體現了現代治理理論中「政府角色轉型—市場活力釋放」的核心要求。

五、國際合作橋頭堡：全球價值鏈的深度對接

北部都會區的橋頭堡使命，核心是實現國家產業體系與全球價值鏈的深度對接，通過制度創新與要素流通，成為國家對外開放的前沿陣地，其國際合作功能可從三個維度進行系統解析。

深港聯動：基於「API理論」的超級接口功能。「API（Application Programming Interface 應用程序編程接口）」理論認為，優質的接口可實現不同系統的數據互通與功能協同。北部都會區與大灣區內地城市的合作，正從「點對點對接」向「界面融合」升級，港深邊境從地理分界線轉變為要素流通與價值增值的前沿界面，成為深港兩地制度、產業、人才等要素無縫對接的「超級接口」。

硬件聯通上，新皇崗口岸升級、港深西部鐵路建設等基礎設施，構建了立體化跨境交通體系；軟件對接上，深圳羅湖推出口岸經濟創新措施，實現了從「硬聯通」到「軟對接」再到生態融合的層次升級，這一

過程契合「要素流動—功能融合—生態共建」的區域協同理論。

「一帶一路」聯通：基於全球治理的中國智慧輻射。北部都會區可作為國家「一帶一路」倡議的重要支撐平台，在市場布局上堅持「傳統發達國家與新興市場並重」的原則，重點加強與「全球南方」地區的合作，通過香港的國際化資源賦能區域創新，以體現「價值聯接」的對外合作理念。

河套深港科技創新合作區深圳園區「一線放開、二線管住、區內自由」的監管模式，在科研要素跨境流通方面的創新經驗，為國家與其他地區的跨境合作提供了可複製的模板。這種制度試驗，與中國精準扶貧等治理經驗一樣，具有重要的全球治理參考價值，是中國參與全球治理的主動性與責任感的具體體現。

國際標準對接：基於制度開放的試驗場功能。「先行先試」是實現制度轉型與國際標準對接的有效途徑。北部都會區可作為加入高水平國際經貿協定的「試驗場」，其核心任務是探索與國際高標準經貿規則的對接路徑，為國家高水平對外開放積累制度經驗。

在數據跨境管理、生物樣本處理、科研資金跨境流動等領域的制度創新，不僅破解了要素跨境流通的制度性障礙，更為國家與國際標準接軌提供了實踐驗證。未來，通過金融科技、專業資格等領域的規則互認，北部都會區將進一步發揮「制度沙盒」作用，為國家加入高水平國際經貿協定提供可複製的方案。

六、挑戰與對策：基於系統治理的優化路徑

北部都會區發展是個涉及及制度、產業、空間、人才等多維度的系統工程，其從規劃到落地的轉化，面臨的挑戰具有結構性、多層次特徵，非單一領域改革或局部調整就能破解。在深港融合持續深化、粵港澳大灣區高質量建設的背景下，北部都會區既要承接香港空間拓展、產業轉型、民生改善的本地需求，也要承擔國家賦予的區域協同、對外開放、科技創新的戰略使命，多重目標疊加讓區域發展的複雜性、艱巨性大幅提升。對此，需跳出單點治理、碎片化施策的思維，從頂層設計入手，構建系統完備、層次清晰、落地可行的對策體系，實現問題導向與目標導向的雙重落地，推動北部都會區高質量、可持續、穩健化發展。

（一）制度協同的對策優化

深港兩地在科研模式、知識產權保護、行政運行機制等方面的制度差異，導致人才、技術、資金、數據等核心生產要素跨境流通面臨多重障礙，而兩地管治體系、審批流程、監管標準的差異，讓管治架構的分散性問題凸顯，進一步加劇了區域協同難題，成為制約北部都會區融合發展的核心制度性壁壘。

破解這一制度性困境，需由更高層面牽頭進行頂層設計，統籌深港兩地資源與權責，構建權責清晰、運行高效、銜接順暢的跨域協調機制。一方面，可參考大灣區跨境合作示範區治理經驗，設立專項協同機制，涵蓋規劃、創科、產業、民生、監管等多領域。另一方面，聚焦知識產權、科研合作、商事服務、跨境監管等重點領域，推動深港制度標準互認互通，例如推行創科成果雙邊認證機制、簡化科研設備跨境免審流程、優化跨境企業稅收銜接政策，打通要素流通制度堵點。通過系統性制度革新，推動北部都會區從淺層的「物理鄰近」向更深層轉變，消解兩地制度差異帶來的發展壁壘，實現制度協同效能最大化，為區域融合發展築牢制度根基。

（二）可持續發展的路徑調整

北部都會區佔香港總面積近三成，涵蓋大量鄉郊土地、農田、濕地及傳統鄉村聚落，是香港生態資源最集中、鄉土特色最濃厚的區域。而北部都會區大規模開發建設帶來的土地收回、空間重組，直接導致原區傳統漁農業、鄉郊小微產業面臨生存與轉型壓力，大量本地傳統產業因土地收儲、生產空間壓縮、客源流失面臨淘汰風險，折射出區域發展中傳統產業傳承與新興產業培育的深層張力。與此同時，大規模基礎開發、產業園區建設、人口導入也帶來了生態保護壓力，若盲目追求開發速度與經濟效益，容易出現生態空間擠壓、鄉郊文化流失、區域發展空心化等問題，背離可持續發展的核心內涵。過往香港市區發展過程中，曾出現過「重開發、輕保護、重產業、輕民生」

的問題，導致生態資源破壞、城鄉發展失衡、本地特色消失等短板，這一問題在北部都會區開發過程中需提前規避、主動破解。

依據可持續發展理論，結合北部都會區資源稟賦與發展定位，需堅持「城—鄉—創—傳」融合發展原則，兼顧經濟發展、生態保護、文化傳承與民生保障，實現開發建設與可持續發展同頻同步。在產業轉型層面，針對傳統漁農業轉型困境，設立共融基金，專項用於鄉郊資源活化、傳統產業升級、鄉村風貌保護，扶持本地優質漁農產業走向標準化、特色化、品牌化。例如，在生態保護層面，構建全域生態保育網絡，劃定永久生態保護區、鄉郊風貌保護區，嚴控過度商業化、工業化開發，推動基礎開發與生態修復同步推進，打造「城市、鄉村、濕地、綠地」相融共生的生態格局。在發展平衡層面，堅持因地制宜、分區施策，核心片區重點承載創科、商務、居住功能，鄉郊片區重點強化生態保育、產業活化、文化傳承功能，避免全域同質化開發，有效化解新舊發展矛盾，實現新舊動能的有機轉換，確保北部都會區長期穩定、高質量可持續發展。

（三）整體治理的支撐體系構建

北部都會區建設是一項歷時久、規模大、層級高的長遠戰略工程，短期內面臨規劃落地難、要素保障弱、配套體系不完善等現實問題，長期則需要應對產業迭代、人才競爭、區域競爭等多重挑戰，單一維度的政策扶持、階段性的建設舉措無法支撐戰略落地。面向2030年長遠發展目標，需立足全域、長遠視角，構建「規劃—法律—資金—人才」四位一體的全方位、系統化支撐框架，打通規劃落地、法治保障、資金支撐、人才賦能的全鏈路，為區域發展提供全方位保障。

在規劃對接層面，強化兩地規劃同頻對接。建立深港規劃聯動機制，將河套等地的空間規劃、產業規劃、交通規劃、民生配套規劃，與深圳前海、河套等重點片區規劃精準對接，統籌跨境交通、基礎設施、公共服務布局，實現空間互聯、產業互補、資源互通。例如，優化深港跨境鐵路、公路、口岸布局，打通北部都會區與深圳北部的交通脈絡，實現人員、車輛、物資高效流通；統籌兩地創科園區布局，避免重複建設、同質競爭，構建分工明確、協同聯動的創科產業體系。

在法治保障層面，加快北部都會區專屬法例立法進程，填補區域跨境合作、土地開發、要素流通、產業發展的法治空白。針對深港跨境要素流通、聯合治理、知識產權保護、跨境民生服務等重點領域，出台專屬規範條例，優化跨境企業註冊、項目審批、監管執法流程，以法治化手段固化制度創新成果，打造國際一流的營商環境與發展環境，讓各類主體在北部都會區投資興業、創新發展有法可依、有規可循。

在資金支撐層面，豐富多層次發展基金體系，打破單一政府財政投入的局限，引入市場化、多元化資本。一方面，強化特區政府財政專項撥款、國家戰略性資金的引導作用，重點投向基礎設施、生態保護、公共服務等公共領域；另一方面，積極引導本地資本、國際資本參與產業園區建設、文旅項目開發、創科成果轉化等市場化領域，通過PPP模式、產業投資基金、創投激勵等方式，激活市場活力，形成「政府引導、市場主導、社會參與」的多元投融資格局。

在人才支撐層面，完善全鏈路人才配套政策，構建國際化、宜居化、高質素的人才發展生態。針對創科人才、產業人才、專業服務人才、國際人才等不同群體，出台差異化的引進、認證、安居、激勵政策，放寬跨境人才執業限制，推動兩地職業資格互認。同時，優化居住、就業、創業、生活環境，解決人才安居、子女就學、就醫保障等後顧之憂，持續集聚全球高端人才，為北部都會區發展提供核心智力支撐。通過四大維度的系統性舉措，全方位補齊發展短板、夯實發展底座，確保北部都會區各項戰略目標有序落地、落地見效。

結語：制度自信下的香港新發展與國家戰略協同

北部都會區從香港本地空間規劃躍升為國家層面的區域發展戰略，是「一國兩制」實踐持續深化、粵港澳大灣區建設扎實推進的必然結果，充分體現了國家戰略布局與香港自身發展需求的深度融合、精準對接。在世界百年變局加速演進、全球經濟格局重構的時代背景下，北部都會區承擔着「制度樞紐、產業引擎、全球橋頭堡」的三重核心使命，其持續的制度創新、產業探索與治理實踐，不僅為香港破解土地稀缺、產業單一、發展空間受限的深層發展困局提供了關鍵出路，更為國家高質量發展、區域協同治理、高水平對外開放貢獻了寶貴的中國智慧與香港經驗。

「一國」之本愈堅固，「兩制」之利愈彰顯。國家強大的高效治理能力、完備的超強產業鏈供應體系、龐大的國內市場優勢，與香港國際化平台、專業服務、法治體系、全球聯通的獨特稟賦，在北部都會區實現全方位、深層次的深度融合，必將重塑香港的發展格局、打開香港的發展新空間，書寫新時代香港繁榮發展的新篇章，為粵港澳大灣區高質量建設、中華民族偉大復興作出不可替代的獨特貢獻。這一長期的實踐探索過程，不僅是香港自身空間重塑、產業轉型、民生升級的全方位轉型升級，更是「一國兩制」制度優勢的生動演繹與實踐驗證，為新時代國家治理體系和治理能力現代化建設積累了豐富、可複製、可推廣的跨境區域治理實踐經驗。

香港大學經管學院創新與創業研究中心副主任、研究助理