

香港新市镇发展经验

叶敏 吕大玮

【摘要】上世纪70年代开展的香港新市镇计划实现了中心区的人口疏解和就业转移。自给自足、均衡发展和发达交通是香港新市镇发展三大原则，特别是交通系统对新市镇的发展起到了极大的支撑作用。我国城市化进程迅猛，特大城市资源集聚带来人口快速增长，城市规模快速空前扩张，对城市规划建设提出了严峻的考验。本文对香港新市镇发展经验进行了初步的探索，以期对我国特大城市卫星城、新城建设起到借鉴作用。

【关键词】新市镇；轨道快线；自给自足；均衡发展；交通发达

0 引言

我国正处在城镇化发展的关键时期，城镇人口每年增长超过1亿。2025年，中国将有219座城市的居住人口超过100万人^[1]。北京、上海、广州等城市无可比拟的吸引力使得它们逐渐演变为巨型城市，并带动周边区域发展成为城市绵延区。

城市规模快速扩张和人口高度集聚对公共服务设施的规划和运营管理提出了严峻的挑战。应对城市规模快速扩张和人口高度集聚，卫星城、新城等概念和规划手段层出不穷。由于对新城发展缺乏准确的把握，新城用地和设施的布局、规模、管理成为城市管理者难以抉择的问题。许多新城和卫星城规划建设中就业和保障设施规划缺乏或建设严重滞后，新城和卫星城基本以居住功能为主。单一功能主导的新城和卫星城并不是一个独立的功能区，必须依附于中心城区发展，在中心城区的辐射下，接受城市外溢功能和产业，成为城市蔓延中设施缺乏的“新城市村庄”，或沦为睡城、空城。新城和卫星交通不畅，生活不便，就业缺乏，联系新城、卫星城和中心城区的许多公共设施的利用潮汐现象明显，其中以交通系统表现最为显著。这使得两个问题凸显：其一，新城和卫星城能否真正成城，能否相对独立于中心城存在，疏解城市功能？这是关系到新城和卫星城在规划建设中是否必要的一个关键问题。其二，如果新城和卫星城的存在是必要的，其规划有何关键？设施标准与中心城有何区别？

从上世纪70年代开始，经过40年的建设，香港新市镇计划取得了明显的成绩，基本实现了住房保障、工业转移和人口疏解三大目标。本文试图通过香港新市镇规划建设的经验，特别是从交通设施功能和服务标准的角度出发，对上述问题进行一些初步的探索，以期为我国快速城镇化阶段下的新城和卫星城规划和建设提供借鉴。

1 香港新市镇建设概况

上世纪50年代，香港山区的木屋居民居住条件恶劣，平均500人共享一个公共自来水龙头，1953年石硤尾木屋区大火导致5万人无家可归。为改善居民的居住环境，1972港英当局推出“10年建屋计划”，目标是到八十年代为180万人提供住房[7]。为配合政府的“10年建屋计划”，香港开展了新市镇计划。依发展时间，香港新市镇建设约可划分为三代：1970

年代初期动工的荃湾、沙田和屯门为第一批新市镇发展工程；第二代的大埔、北区（粉岭及上水）和元朗于1970年代后期开工建设；第三代的将军澳、天水围和沙田于1980年代展开，北大屿山（东涌及大蚝）在1990年代初开始发展[6]。

香港最早的新市镇建设的实验开始于上世纪60年代，香港靠近牛头角的寮屋区观塘进行一连串城市发展规划，吸引寮屋居民入住的同时以期疏解香港岛及九龙的人口。但观塘的规划带有浓厚英国低密度城镇色彩，且住宅与工业区邻近，互相干扰，区域发展并不成功[4]。香港政府吸取观塘城市规划的失误，结合香港的实际情况，提出后来指导新市镇建设的三大原则：自给自足、均衡发展和交通发达。2007至2008年香港政府施政报告中，香港政府宣布筹建由新界东北的粉岭北、古洞北和新界西北组成的新发展区，作为促进香港繁荣经济的十项重大基建工程之一，香港新市镇计划仍将持续展开。

2 香港新市镇建设经验借鉴

2.1 新市镇是香港应对城市规模扩张，空间重组的重要手段

在上世纪80年代前，香港人口以每十年100万的速度急速增长，1945年人口50万，1950年人口220万，1980年人口达到510万。在新市镇计划开始前，人口基本集聚在约120平方公里的港岛和九龙，市区居住环境十分拥挤。为应对快速增长的人口，同时缓解香港急速经济发展对用地需求，新市镇计划成为港府在城市发展中进行空间拓展重组，改善居住环境、开辟新用地的有力手段。

相对于中心区的商住混合，新市镇基本按照“小聚居、大融合”布置住宅、工业、商业、公共服务等用地，新市镇空间较为开阔，楼宇高度高而密度较低，布设了完善的社区设施，社区公园，图书馆，运动场馆，绿化康体、医疗设施。新市镇打造成为具有吸引力的区域中心，成功吸引了居民入住。新市镇计划开展前，新市镇多为旧式墟镇、渔村和老工业区、人口稀少、服务设施缺乏，1971年人口普查显示，香港9个新市镇所属统计分区全部人口不超过40万，约占全港人口的9.5%。经过40年的建设，新市镇极大的改变了香港城市空间格局，有效疏散了中心区人口、转移了中心区工业。2011年香港人口普查数据显示新市镇总人口达到332.85万人，占全港人口的47%。2011年新市镇提供了全港46.4%的住房，其中公屋38.5万套，比例高达16%，占全港公屋比例的53%，容纳人口112.5万人，占全港公屋人口207.5万人的54%。同时，香港新市镇建设做到了集约化开发，2011年新市镇人口占全港的47%，而用地面积仅占新界的17%，全港的15%。新市镇建设有力支撑了港府“居者有其屋”计划的实现，较大改善了居住环境。

表1 2011年香港新市镇及其所在议会区概况

议会分 区	1971年人 口(万)	人口 (万)	面积 (km ²)	密度 (万/km ²)	新市镇	面积 (km ²)	面积占 议会区 比例	规划人口 (万)	人口 (万)	密度 (万/km ²)	人口占 议会分 区比例
葵青	26.6	51.1	23.34	2.18	荃湾(葵涌、青衣)	32.85	38%	84.5	80	2.4	98%
荃湾		30.5	62.62	0.47							
屯门	2.1	48.8	84.64	0.58	屯门	32.59	39%	64.9	48.6	1.7	100%
元朗	2.1	57.9	138.56	0.40	元朗	5.61	4%	19.6	14.8	4.4	75%
					天水围	4.30	3%	30.6	28.8	6.7	
北区	3.2	30.4	136.53	0.22	粉岭/上水	7.68	6%	29.1	25.5	3.3	84%
大埔	2.1	29.7	148.18	0.20	大埔	28.98	20%	34.7	26.5	0.9	89%
沙田	2.3	63.0	69.27	0.89	沙田	35.91	52%	73.5	62.2	1.7	99%
西贡	--	43.6	136.32	0.31	将军澳	17.38	13%	45	37.1	2.1	85%
离岛	--	14.1	176.42	0.09	东涌	1.55	1%	8.2	7.8	2.4	98%

注：数据整理自香港历年人口普查数据

2.2 自给自足是新市镇能够健康发展的必要条件

为提高新市镇的吸引力，港府采取各种措施，增加新市镇就业岗位，实现新市镇子自己自足，促进新市镇实现相对独立的发展。

在新市镇规划初期，港府以工业支撑新市镇。工业北移后，港府大力发展第三产业，与部分保留的高端工业为居民提供了较大的就业保障，实现了新市镇就业岗位快速增长。2011年新市镇总就业岗位达到81.5万个，占全港陆上岗位的28%，约占新界总就业岗位的85%。工业仍为新市镇提供了大量的就业机会，元朗、大埔和将军澳为全港三个工业邨所在地，相较于全港超过10:89:1的三产结构，新界和新市镇超过30%的就业岗位为工业。但新市镇人口相对年轻化，总就业人口占全港48.3%，新市镇就业岗位相对就业人口比例仍然不足，为此，香港政府持续开展新市镇建设，新市镇就业未来仍将持续快速增长，职住结构将进一步优化。

2011年新市镇本区职住人口占新市镇总人口的18%，新市镇跨区就业人口占新市镇总人口的82%，但新市镇规模较小（最大规模的沙田新市镇为36平方公里），跨区比例与国内众多城市跨区出行意义不同。将香港划分为港岛、九龙和新界三大板块，香港历年交通调查数据显示，新界内区内出行比例显著上升，新市镇在一定范围内实现了职住平衡。但随着城市交通出行工具的进步，在同样出行时间下，现代城市居民出行距离有所增加，因而新市镇与城市其他老城区一样，居民的职住平衡是相对的，跨区出行的比例必将仍然保持一定比例。

表2 2011年香港分区就业类型分布

区域	工业	第三产业	其他
全港陆上	10.5%	88.7%	0.7%
新界	40.0%	32.5%	43.4%
新市镇	33.0%	27.6%	29.3%

注：数据整理自香港2011年人口普查数据

表3 2011年香港分区就业概况

	新市镇	新界	全港	新市镇/新界	新市镇/全港
就业人口(万)	140	154	290	90.9%	48.3%
就业岗位(万)	82	97	290	84.5%	28.3%

注：数据整理自香港2011年人口普查数据

表4 历年居民出行分布概况

出行分布	2011	2002	1992
港岛内	12.9%	17%	18%
九龙内	15.5%	21%	23%
新界内	26.0%	27%	16%
过海	45.5%	16%	13%
九龙来往新界		19%	15%

注：数据整理自香港交通出行习惯调查数据

2.3 均衡发展是新市镇成功的基础

香港新市镇建设实践也进一步验证了“均衡发展”是新市镇计划成功的关键。天水围为香港首个纯住宅为主的新市镇，在建设初期并没有在新市镇内提供太多就业机会，设施不配套，未能做到自给自足、均衡发展以及交通发达的新市镇三大原则，兼之位置偏远，引发一系列社会问题。2006年调查显示，90%天水围居民为区间出行。政府由此开展了交通费支援计划，但仍效果不佳。为改变天水围社会环境，香港政府积极展开各种措施，包括新建两个轻铁总站，进行上盖开发，提供住宅及商业设施，连接天水围和元朗等成为一个大型新市镇群，启用大榄隧道、以轻铁和巴士连接区内各屋邨和市区等，以期提高改善区域各种实现均衡发展，但由于其长期被冠以“悲情市镇”，区域经济活力仍然落后于全港。2011年其二手房价仅2-6万/平米，远低于其他区域。政府先期投入大量公共设施配套建设的新市镇，如沙田新市镇建设成效明显，其二手房价达到9-12万/平米，与深水埗和红磡基本相当。

葵涌是香港另一新市镇，2011年其公营住房人口比例高达67%，高于天水围的61%，但葵涌为香港的工业区和航运中心，提供了大量就业机会，尽管2011年其公营住房人口比例最高，该区中产家庭的比例仍为全港最高的议会区之一。天水围和葵涌案例显示单一功能主导的新市镇缺乏就业或其他保障设施，极有可能成为城市洼地，在交通条件不成熟的地区建设功能单一的大型居住区可能引发较多社会问题。

香港新市镇规划参照香港规划标准及指引，确定人口数量与配套设施的比例，强调用地的均衡供给，包括商业、政府社区服务、康乐休憩等。从下表各新市镇规划用地比例可以看出，新市镇强调就业和社区服务，住宅和住宅/商业用地最大比例均不超过50%，政府、机构或社区用地为除此之外最大比例的用地类型，从均衡用地保障着手提高新市镇高品质发展。

表5 部分新市镇用地类型概况

用地类型	沙田	元朗	屯门
	比例	比例	比例
商业	0.88%	1.48%	0.99%
住宅 / 商业	15.95%	28.16%	15.74%
住宅	13.45%	18.02%	23.96%
乡村式发展	6.96%		
政府、机构或社区	28.99%	17.10%	20.76%
工业	3.53%	11.29%	7.45%
休憩及康乐	5.45%	5.02%	4.09%
道路及九铁	14.29%	11.29%	11.93%
其他	10.49%	7.64%	15.07%
合计	100.00%	100%	100%

注：数据整理自香港规划署新市镇规划图册数据

2.4 发达的交通系统是新市镇成功的关键

香港新市镇居民出行需求具有典型的二元化特征。新市镇全部位于新界，距离九龙和港岛等中心区距离较远，而新市镇空间尺度不大，区内居民出行距离短，居民出行需求分层特征明显。此外，香港新市镇建设中极大尊重了自然风貌和地形特征，新市镇和中心区之间山水相隔，交通廊道资源极其有限，如粉岭/上水、大埔和沙田三个新市镇超过100万人口主要通过粉岭公路和东铁线互相联通并通往中心区。为实现有限交通廊道的高效集约化利用，香港政府通过高标准的多元化公共交通系统，成功引导了以公交为主导的出行模式，实现了对不同需求乘客的高效服务。

香港新市镇公共交通网络通过长距离基于轨道快线和公交快线的换乘网络和中短距离的地面常规直达线网，为不同乘客需求提供了高品质的公共交通服务。香港全部新市镇均由轨道快线和地面公交快线连接通往市区。和市区轨道线路相比，新市镇轨道线路采取了大站距快线模式进行运营，实现了新市镇和中心区轨道快线40分钟通达。相对中心区的约1公里的平均站间距和30公里/小时的轨道运营速度，东涌线和东铁线的运营速度超过60公里/小时，平均站间距超过3.5公里。同样，新市镇地面公交服务也通过公交快线满足新市镇和中心区长距离的快速出行，连接新市镇和中心区公交线路的平均站间距为2.29公里，远远超过中心区线路的0.34公里的平均站距，平均运营速度也可以达到36公里/小时，为市区线路的10公里/小时左右的运营速度的3倍。

表6 香港轨道特征分析

区域	线路名称	全长（KM）	运营速度（KM/h）	平均站距（KM）	运营时间（min）
新市镇线路	将军澳线	9.8	39.2	1.2	15
	东涌线	31.1	69.1	3.9	27
	西铁线	30.5	49.5	2.5	37
	东铁线	42.5	62.2	3.5	41
中心区线路	港岛线	12.5	28.8	0.9	26
	观塘线	14.6	31.3	1.0	28
	荃湾线	16.0	30.0	1.0	32

注：数据整理自维基百科，香港地铁

比较各新市镇公共交通和小汽车两种交通方式到达九龙天星码头的时间，可以发现，公共交通出行时间相对较短。

表7 香港新市镇不同交通出行方式比较

新市镇	小汽车	公交
荃湾	12.6km, 40 分钟	12.5km, 30 分钟
沙田	11.7km, 30 分钟	13.6km, 25 分钟
屯门	34.2km, 70 分钟	29.5km, 44 分钟
大埔	22.5km, 50 分钟	25km, 42 分钟
粉岭/上水	29.9km, 60 分钟	33.7km, 49 分钟
元朗	25.4km, 60 分钟	28.9km, 46 分钟
天水围	27.3km, 60 分钟	32.8km, 50 分钟
将军澳	15km, 60 分钟	15.2km, 34 分钟
东涌	31.4km, 40 分钟	30.8km, 55 分钟

注：运行距离和时间均以新市镇中心距尖沙咀天星码头距离和运营时间计算

新市镇内部则通过多形式的交通方式，构建了区内便捷通达的交通系统，覆盖区内主要出行起讫点。开通多形式衔接线路，紧密衔接地铁系统和长距离快速地面公共交通系统。接

驳线路多为1公里左右，接驳系统包括香港地铁公司为了增加列车的客流开行的免费接驳巴士路线，同时也包括专营公司、绿色小巴和红色小巴开通的区内地铁和地面枢纽站点接驳线路。区内各重要客流集散点之间多由专线小巴和专营巴士公司提供服务，覆盖3-5公里的居住区和新市镇内居住就业商业中心。

新市镇通过公交快线和“地铁+接驳公交”、地面中短距离的多元直达公共交通方式实现了对多元化公交需求的分层高品质服务。高效优质的公共交通系统营造了不低于私人机动化出行方式的舒适与快速，保障了新市镇与中心区的高效快速联系，成功的引导了居民的公交主导的出行方式，实现了廊道的高效集约化利用，支撑了新市镇的繁荣与发展。

在新市镇公共交通系统支撑新区发展的同时，不同服务标准的交通设施对新市镇发展形态起到了显著影响。与香港中心区同样距离10公里左右新市镇的荃湾和沙田分别形成蔓延发展和与相对独立的发展。比较两个新市镇的主要交通方式，联系荃湾新市镇的轨道线路荃湾线按照中心区轨道线路模式设置站点进行运营，其站间距和运营速度远远小于按照新市镇轨道快线标准衔接沙田新市镇的东铁线。与中心区的距离远近并不能决定新市镇的发展模式，不同服务标准的交通设施通过出行时间约束和进出交通系统的站点设置对新市镇的发展形态有明显的作用。

3 小结

香港新市镇建设经验显示，新市镇建设是特大城市发展过程中应对城市人口快速集聚，实现城市空间秩序重构，调整城市产业布局的重要机会和有效手段。均衡发展是新市镇避免成为城市农村，成功疏解中心区人口产业的基础。发达完善的交通系统实现了新市镇的高可达性，是新市镇成功和可持续繁荣的有力支撑。

【参考文献】

- [1] McKinsey Global Institute. Preparing for China's Urban Billion[EB/OL]. 2009[2010 04 20]. http://www.mckinsey.com/mgi/publications/china_urban_billion/.
- [2] 香港政府统计处.历年调查统计数据[DB/OL].
- [3] 香港运输署.历年调查统计数据[DB/OL].
- [4] 维基百科, 香港新市镇[EB/OL], <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%96%B0%E5%B8%82%E9%8E%AE>.
- [5] 香港新市镇的发展[M].香港中六级地理科, 2008-2009.
- [6] 新市镇及市区大型发展计划[EB/OL].香港特别行政区政府新闻处出版.http://www.gov.hk/tc/about/about_hk/factsheets/docs/towns&urban_developments.pdf
- [7] 维基百科, 香港新市镇[EB/OL], <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E5%87%BA%E5%BA%B7%E5%9F%8E>.

【作者简介】

叶敏，女，硕士，中国城市规划设计研究院，高级工程师。电子信箱：0yemin@163.com

吕大玮，男，硕士，中国城市规划设计研究院，工程师。电子信箱：thone.js@gmail.com