

# 香港特別行政區立法會 發展事務委員會代表團

---



## 上海職務考察報告

---

2023年12月19日至21日

# 目錄

章 節		頁 數
<b>1 引言</b>		
1.1	報告目的	3
1.2 - 1.5	考察背景及目的	3-4
1.6 - 1.8	代表團成員	5-6
1.9	訪問行程	7
<b>2 考察及交流</b>		
2.1 - 2.4	概覽	8
2.5 - 2.11	拜訪上海市水務局	9-12
2.12 - 2.14	與在滬港人團體代表餐敘交流	12-13
2.15 - 2.19	拜訪上海市住房和城鄉建設管理委員會	14-17
2.20 - 2.25	參觀臨港新片區	17-20
2.26	拜訪上海市人民政府	20-21
2.27 - 2.30	參觀徐匯濱江建設項目	22-24
2.31 - 2.35	參觀百年張園	24-26
<b>3 觀察所得及總結</b>		
3.1 - 3.25	觀察所得	27-37
3.26 - 3.28	總結	38
鳴謝		39

附錄：發展局代表團成員名單

# 第一章：引言

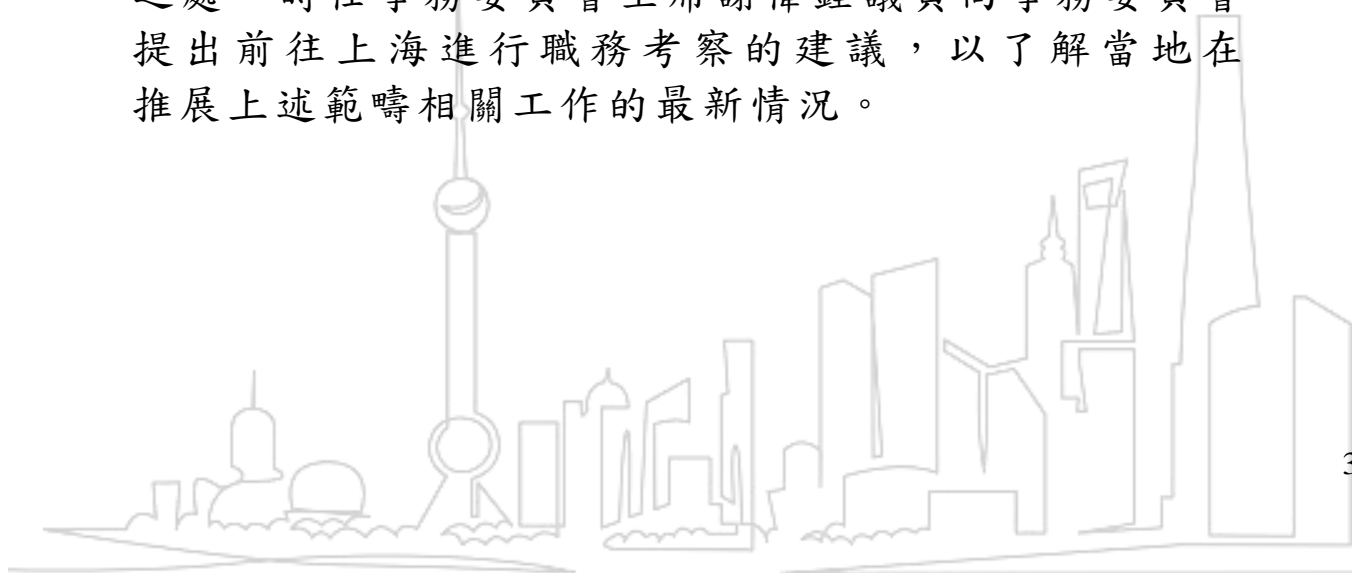
## 報告目的

1.1 立法會發展事務委員會（“事務委員會”）於2023年12月19日至21日期間，聯同發展局的政府官員前往上海，進行為期3天的職務考察。本報告載述事務委員會代表團考察內容及觀察所得。

## 考察背景及目的

1.2 事務委員會一直關注政府當局在城市規劃、新區發展、文物保育和活化等方面工作的進度，並密切跟進與海濱發展相關的事宜。此外，由於受氣候變化影響，極端天氣的威脅越趨嚴重，因此委員在相關的討論中指出政府當局應確保有關的基礎建設（例如雨水排放系統）充分考慮相應的抗禦力。

1.3 上海和香港是國家具有特殊地位和功能的中心城市，前者是長三角經濟城市群的引領城市，後者是粵港澳大灣區的核心城市。鑒於上海在城市建設及管理，以及文物保育和活化方面有不少可供香港借鑒之處，時任事務委員會主席謝偉銓議員向事務委員會提出前往上海進行職務考察的建議，以了解當地在推展上述範疇相關工作的最新情況。



1.4 在2023年10月24日的會議上，事務委員會同意於2023年12月19日至21日前往上海進行職務考察，並歡迎發展局及相關部門的官員參與，以及邀請其他議員一同參與考察。職務考察的目的如下：

- (a) 就上海的城市規劃及管理、新區發展、文物保育及活化取得第一手資料，並與內地有關當局及機構就上述範疇共同關注的事宜交換意見；
- (b) 認識上海的應急防災工作，以及當地的防洪基礎建設；及
- (c) 實地考察上海的海濱及河濱建設。

1.5 立法會內務委員會在2023年11月10日的會議上，通過有關事務委員會前往上海進行職務考察的建議。



## 發展事務委員會代表團成員

1.6 事務委員會代表團包括以下16名成員：<sup>1</sup>

### 事務委員會主席及代表團團長

謝偉銓議員, BBS, JP

### 事務委員會副主席及代表團副團長

劉國勳議員, MH, JP

### 事務委員會委員

盧偉國議員, GBS, MH, JP

江玉歡議員

李鎮強議員, JP

周文港議員

林素蔚議員

林筱魯議員, SBS, JP

洪雯議員

### 其他參與考察的議員

謝偉俊議員, JP

陳恒鏞議員, BBS, JP

葛珮帆議員, SBS, JP

何君堯議員, BBS, JP

林琳議員

姚柏良議員, MH, JP

陳紹雄議員, JP

<sup>1</sup> 除非另有述明，本報告以下段落所述的“代表團”是指事務委員會代表團。

1.7 立法會秘書處總議會秘書(1)2何潔屏女士、高級議會秘書(1)2鄧素秋小姐及議會秘書(1)2歐陽蔚嵐先生隨同代表團進行職務考察。

1.8 發展局代表團成員名單載於附錄。



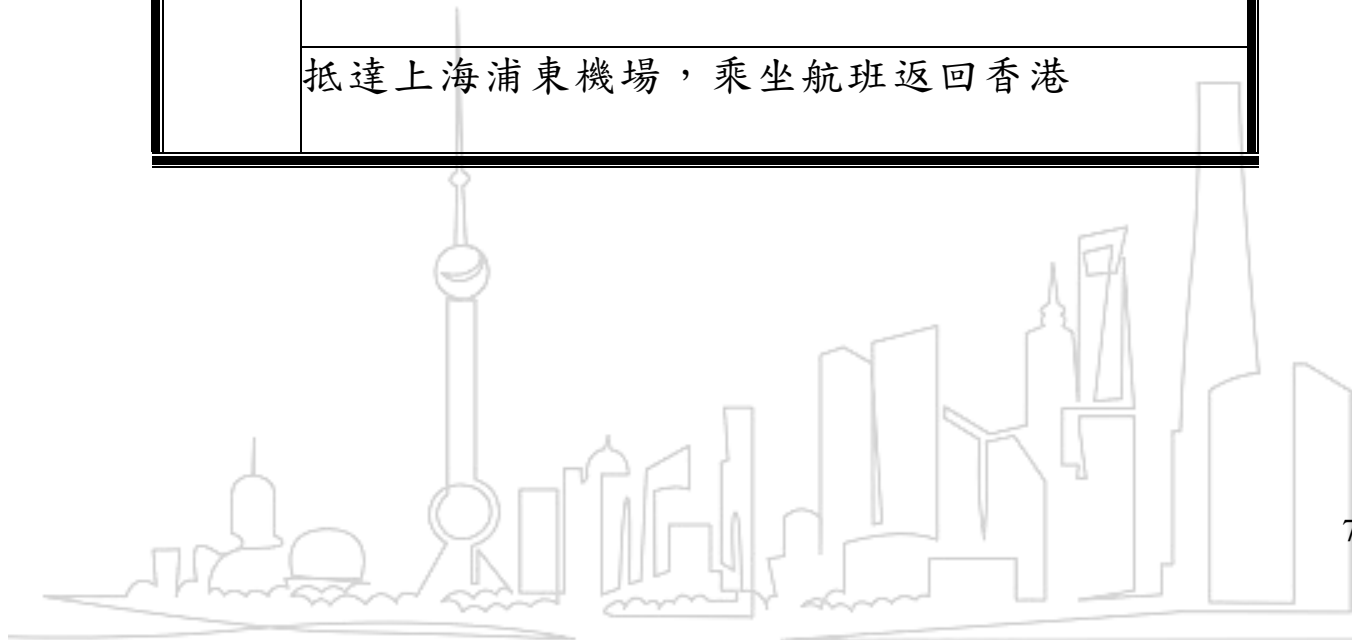
事務委員會代表團聯同發展局代表團啟程前往上海進行考察。



## 訪問行程

1.9 代表團的主要行程如下：

2023年12月19日(星期二)	
早上	香港國際機場集合，乘坐航班前往上海浦東機場
下午	拜訪上海市水務局
晚上	與在滬港人團體代表交流及共晉晚餐
2023年12月20日(星期三)	
早上	拜訪上海市住房和城鄉建設管理委員會
下午	參觀臨港新片區
2023年12月21日(星期四)	
早上	拜訪上海市人民政府
	參觀徐匯濱江建設項目
下午	參觀百年張園
	抵達上海浦東機場，乘坐航班返回香港



## 第二章：考察及交流

### 概覽

2.1 上海市簡稱“滬”，是內地4個直轄市之一，為內地最大的經濟中心和重要的國際金融中心。上海位處長江三角洲的入海口，東臨東海，西接江蘇、浙江兩省，總土地面積為6 340.5平方公里。

2.2 截至2022年年底，上海市常住人口為2 476萬人，其中戶籍常住人口1 470萬人，外來常住人口1 006萬人(佔全市常住人口40.6%)。

2.3 上海市的城鎮化比率領先全國，房地產業發展因此較為成熟，行業增加值在2022年佔全市GDP約8%，為上海市第三產業當中的支柱產業之一。2021年，上海先後推出了《關於促進本市房地產市場平穩健康發展的意見》，以及《上海市住房發展“十四五”規劃》，以促進房地產市場平穩健康發展。

2.4 香港是上海市的最大外資來源地，本港企業投資佔上海市外資投資總額約40%。單在上海市的長寧區，據報截至2023年年中，有近2 000家港資企業落戶該區，佔該區外資企業約三分之一，投資總額達900億元人民幣(983億港元)。代表團考察行程中其中兩個地點(徐匯濱江及百年張園)，港資房地產發展商<sup>2</sup>均有參與有關項目的規劃、建設及營運。

<sup>2</sup> 置地公司於2023年6月宣布斥資600億元人民幣發展徐匯濱江；太古地產則與上海靜安置業集團共同投資百年張園項目。



## 拜訪上海市水務局

2.5 代表團於2023年12月19日上午由香港乘坐航班前往上海浦東機場，首先拜訪上海市水務局，與史家明局長及相關官員會面。



代表團與上海市水務局官員就滬港兩地的防汛減災工作交流意見。

2.6 代表團察悉，上海市水務局成立於2000年，是主管全市水行政的市政府組成部門，其主要職責包括：

- (a) 負責保障水資源的合理開發和保護工作，貫徹執行有關水務的法律和政策方針，包括防洪除澇、污水污泥處理、雨水排水等水務規劃；
- (b) 負責生活、生產經營和生態環境用水的統籌和保障，推動節約用水；
- (c) 按規定制訂水務工程建設有關制度，並指導監督水務工程建設；

- (d) 負責供水、排水及水利行業(包括農村水利)的管理，以及有關水文監測及水土保護的工作；
- (e) 負責海洋開發利用和保護的監督管理，以及海洋行政執法工作，並實施海洋戰略規劃和發展海洋經濟；及
- (f) 負責落實綜合防災減災規劃相關要求，包括水情旱情的監測預警，以及就重要江河湖泊及水利工程在防禦颱風、暴雨、洪水等情況制訂應急方案。

2.7 會面開始時，上海市水務局代表先向代表團簡介上海市城市防汛減災的基本情況，繼而逐一介紹上海市防汛減災的“四道防線”<sup>3</sup>和“四個體系”<sup>4</sup>，以及各項促進上海市建設成為韌性城市的政策措施和工程項目，包括“吳淞江工程”、“黃浦江防汛能力提升工程”、“雨水系統提標”及其他排水專項行動。

2.8 隨後，代表團與上海市水務局官員就韌性城市的建設、應急防洪工作(包括防洪標準及資源等)、極端天氣(特別是暴雨)的預警機制、防災減災大數據分析及推展各項與水務相關的基建項目等多個議題作進一步交流。

2.9 代表團察悉，上海市積極完善防汛防洪保障機制，全面統籌協調重點水利和防洪設施，進一步鞏固由“千里海塘、千里江堤、區域除澇、城鎮排水”所組成的上海防汛減災“四道防線”的總體布局，包括興建吳淞江、太浦河等重大水利工程，加快推展黃浦

<sup>3</sup> 即千里海塘、千里江堤、區域除澇和城鎮排水。

<sup>4</sup> 即組織指揮體系、預案預警體系、信息保障體系及搶險救援體系。

江河口水閘的前期研究和建設，並鞏固防汛牆。另一方面，上海市亦致力建造海綿城市，<sup>5</sup>相關政策措施包括完善城鄉雨水排水體系，強化降雨預警機制，保護河流、湖泊等天然“海綿體”及增加屋頂綠化等人工“海綿體”，期望至2035年，城市80%以上面積達到海綿城市建設目標要求。

2.10 代表團亦察悉，根據上海市防洪除澇規劃(2020-2035年)<sup>6</sup>，上海市的防洪和除澇的規劃標準如下：

防洪標準	流域防洪	➤ 防禦太湖流域不同降雨典型100年一遇洪水標準。
	區域防洪	➤ 防禦區域50年一遇洪水標準。
	城市防洪	➤ 黃浦江市區段防汛牆按1 000年一遇高潮位設防。 ➤ 全市主海塘按200年一遇標準設防。
除澇標準		➤ 主城區等重要地區基本達到30年一遇標準，其它地區基本達到20年一遇標準。

<sup>5</sup> 在內地，建設“海綿城市”一般以實現“小雨不積水、大雨不內澇、水體不黑臭、熱島有緩解”為目標。

<sup>6</sup> 有關資料載於[上海市水務局網頁](#)。



事務委員會代表團、發展局代表團與上海市水務局局長史家明先生(前排左四)及其他代表在會面後合照。

2.11 在會面交流中，代表團認同上海市水務局的意見；就防洪應急的策略而言，考慮到成本效益，追求不斷提升排水設施的設計標準以達到沒有水浸風險並不實際，而是要從城市規劃設計和防洪管理角度增加應對水浸的能力，整個社會要做好預案預演，從而盡量減低人命及財產損失。

### 與在滬港人團體代表餐敘交流

2.12 代表團於2023年12月19日晚上與在滬港人團體代表餐敘交流。

2.13 是次餐敘讓代表團了解在滬港人(包括與地產和建造相關界別的代表)在上海工作、營商和生活的情況，從不同角度掌握上海的最新發展。

2.14 代表團團長謝偉銓議員在席上表示，代表團是疫情及社會復常後，立法會的首個訪滬代表團。香港與上海分別在粵港澳大灣區和長三角城市群扮演著重要角色，兩個城市有不少共通點，但也各有優勢、各具特色。期望能借鑒上海市的經驗，進一步完善香港在城市規劃及管理、新區發展、文物保育及活化、應急防災工作和防洪基礎建設，以及海濱及河濱建設等範疇的政策和措施。目前在上海生活、就業及就學的港人多達8萬人，在滬港人對促進滬港兩地交流以及經濟和文化發展貢獻良多。



代表團與在滬港人團體代表餐敘，了解他們在上海工作、營商和生活的情況。

## 拜訪上海市住房和城鄉建設管理委員會

2.15 代表團於2023年12月20日早上拜訪上海市住房和城鄉建設管理委員會(“上海市住建委”),與主任胡廣傑、副主任金晨及其他主事官員會面。

2.16 上海市住建委成立於2015年,為市政府組成部門,專責全市住房和城鄉建設管理工作,其主要職能包括:

- (a) 執行有關住房、城鄉建設和城市管理的法規和政策方針,統籌並推進城市管理領域的相關工作;
- (b) 根據上海市國民經濟社會發展總體規劃,擬訂並實施城鄉建設和城市管理的發展戰略及年度計劃,並會同有關部門做好城市建設和土地使用管理的銜接工作;
- (c) 負責建築、燃氣及建材市場監管和行業的行政管理;及
- (d) 制訂有關工程建設、住房設計及公共服務設施的標準、造價和技術規範,並對工程安全進行監督。





代表團聽取上海市住建委簡介其主要職能。

2.17 代表團察悉，上海的城市規劃主要由《上海市城市總體規劃(2017-2035年)》規範。該政策文件為上海市的城市規劃、建設和管理提供基礎。相關的具體政策包括：

- (a) 立足國內外：上海的城市規劃須立足國際和滿足本地實際需要，主動服務“一帶一路”建設、長三角城市群協同發展等國家戰略，使上海成為創新之城、人文之城、生態之城，以至現代化國際大都市；
- (b) 嚴格控制城市規模：至2035年，上海常住人口控制在2 500萬左右(2022年年底為2 476萬人)，建設用地總規模不超過3 200平方公里，並致力解決城市發展所面臨的問題(如環境污染、交通擠塞等)，積極探索超大城市發展模式的轉型途徑；

- (c) 加強生態環境保護：增強“綠水青山就是金山銀山”的意識，堅持節約資源和保護環境的政策，包括做好節能減排工作，積極發展綠色建築，鼓勵綠色出行；
- (d) 創造宜居環境：統籌安排教育、文化、體育、醫療、養老等公共服務設施，建設人性化的公共空間，構建“15分鐘社區生活圈”，使居民可在步行範圍內滿足日常需求，營造“宜居、宜業、宜學、宜遊”的社區環境；
- (e) 塑造城市特色風貌：發掘上海豐富的文化內涵，提升城市軟實力和吸引力，例如透過保育歷史建築、文化街區及工業遺產，突顯東西方文化交融的城市特色；及
- (f) 完善城市管理：多運用互聯網、大數據等信息技術提升城市科學化及智能化管理水平，同時強化公路、機場、港口、長三角鐵路網絡等交通基礎設施的管理和建設，使上海更好發揮交通樞紐功能，促進區域的互聯互通。

2.18 會面期間，上海市住建委代表向代表團介紹住建委在城市規劃、舊區活化及更新、歷史建築保育，以及河濱建設的主要政策和工作。就防災、減災及救災工作的實踐情況，代表團察悉住建委的相關工作包括強化落實防汛責任、強化隱患排查整治、提升救援能力，以及強化應急指揮體系建設和有關防汛的宣傳防範等。代表團並參觀了住建委的防汛防颱應急指揮中心，了解住建委如何利用這個集合不同部門資料的大數據平台有效統籌和指揮應急防災工作。



2.19 隨後，代表團成員與上海市住建委官員就上海市的城市規劃及管理、舊區活化/更新(“留改拆”政策)、防災防洪應急管理、海濱/河濱建設及歷史建築物保育等範疇進行交流。曾討論的議題包括新片區的規劃、“城中村”的發展、有關處理違章建築及推動舊區改造的政策、對受拆遷及舊區改造影響居民的補償，以及古蹟旅遊等。



代表團成員與上海市住建委官員就城市規劃及管理，以及防洪應急管理等範疇分享兩地的實踐經驗。

### 參觀臨港新片區

2.20 代表團於2023年12月20日下午參觀臨港新片區，與臨港新片區管理委員會(“臨港管委會”)專職副主任唐浩及其他主事人員會面，就新區發展及推動數字化區域管理工作進行交流。

2.21 代表團察悉，臨港新城為五大新城之一，在上海新一輪發展中具有舉足輕重的地位與作用，也是未來

上海中心城區的重要輔城。臨港新片區規劃面積達873平方公里，位於中國(上海)自由貿易試驗區內，在2019年8月由國務院正式公布設立，並由臨港管委會落實各項改革試點任務，統籌管理和協調區內有關行政事務。國有企業臨港集團則負責園區開發、企業服務和產業投資。臨港新片區建設以國際上公認最具競爭力的自由貿易園區和自由貿易港為標準，集中構建以國際貿易航運、跨境金融服務、前沿產業等為代表的開放型產業體系，包括興建臨港新片區國際數據港先導區，以打造數據產業地標。

2.22 在推動數字化城市管理方面，代表團察悉，臨港新片區設有城市運行管理中心，以進行全面的城市資訊管理，包括將與城市安全相關、分散在不同部門的系統(如涉及安全生產、自然災害、防汛防颱、公共安全等領域)整合為統一的系統，以實現“一網統管”的目標。此外，臨港新片區亦致力推動無人駕駛技術，包括在2022年12月推出首條智能網聯自動駕駛小巴路線，全長3.2公里，連接區內多個文化旅遊景點。2023年6月，臨港新片區部分區域劃設了總長約500公里的自動駕駛開放道路，讓持牌車輛可以在無駕駛人的狀態下合法進行測試。

2.23 代表團到達臨港新片區後先試乘無人駕駛計程車、廂型公交及“SmartBus大巴”，體驗臨港新片區公共交通自動駕駛系統。車上配備智能化輔助駕駛系統，有360全景環視系統、碰撞預警系統、盲區監測系統等，方便在開放道路上較為複雜的交通環境及天氣條件下，實現安全、可靠、舒適的自動駕駛功能。代表團察悉，無人駕駛亦可應用於餐飲、零售的配套服務。臨港新片區內設有智能配送車，為市民和遊客提供餐飲的無人配送服務，以滿足全天候營運的需求。



代表團於臨港新片區分別試乘智慧出租車、智慧小巴及智慧公交車，體驗自動駕駛系統。

2.24 代表團隨後與臨港管委會會面。臨港管委會代表向代表團介紹臨港新片區的城市建設相關制度創新情況、新城規劃總體情況、建設專案總體情況、住房和道路建設情況、智慧城市建設情況以及城市安全風險綜合監測預警平台。代表團了解到臨港

新片區的“五自由一便利”制度型開放體系、<sup>7</sup>“五個開放”高水平開放發展實踐，<sup>8</sup>以及臨港管委會如何進一步推進臨港新片區的“開放”和“創新”思考(包括科技創新及貿易創新)。

2.25 會面期間，代表團與臨港管委會就如何引進企業及居民進駐、新區發展配套設施的供給、推動綠色基建及綠色能源的政策舉措、無人駕駛技術及氫能發展等多個議題進一步交換意見。



代表團與臨港管理委員會會面，了解有關臨港新片區新城規劃總體情況及相關發展。

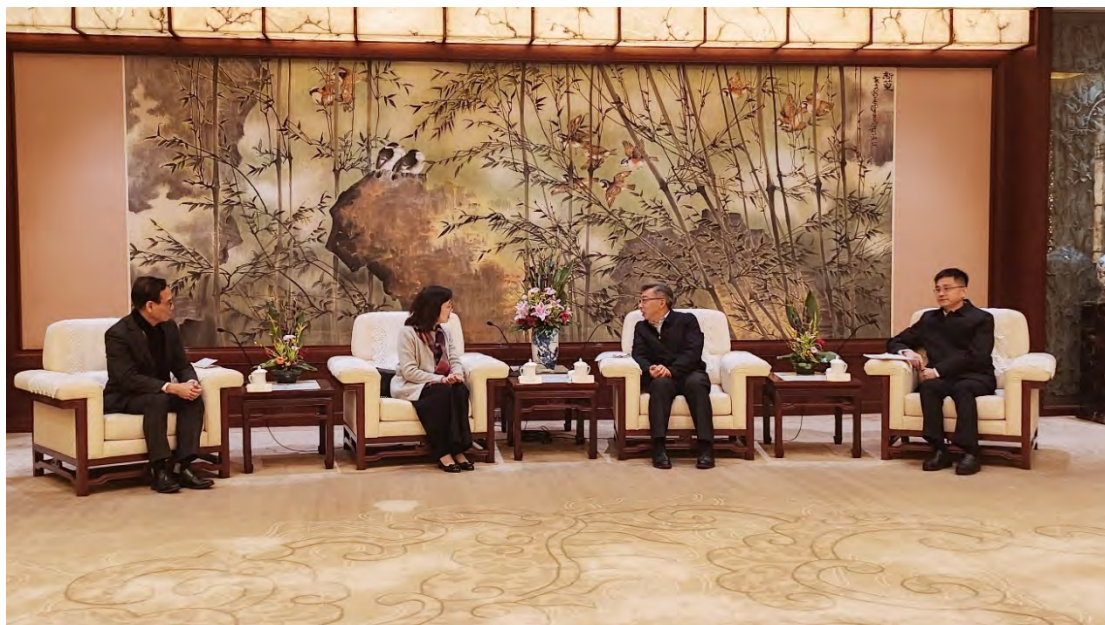
## 拜訪上海市人民政府

2.26 代表團於2023年12月21日上午拜訪上海市人民政府，與上海市副市長張小宏及相關官員會面交流。張小宏副市長向代表團講述了上海市的最新發展，分享

<sup>7</sup> 即貿易自由、投資自由、資金自由、運輸自由、人員從業自由及信息快捷聯。

<sup>8</sup> 即建立開放型體系、建立開放型功能平台、構建開放創新生態、建立開放型產業體系及優化開放型經濟營商環境。

把上海建成具有世界影響力的社會主義現代化國際大都市的工作，並與代表團就滬港兩地有關發展新區和改造舊區的策略交換意見。代表團衷心感謝上海市政府對是次考察行程作出的安排和所提供的協助，並期望日後與上海市政府有更多會面和交流的機會。



代表團團長謝偉銓議員(左一)、發展局局長甯漢豪女士(左二)與上海市副市長張小宏先生(右二)會面。



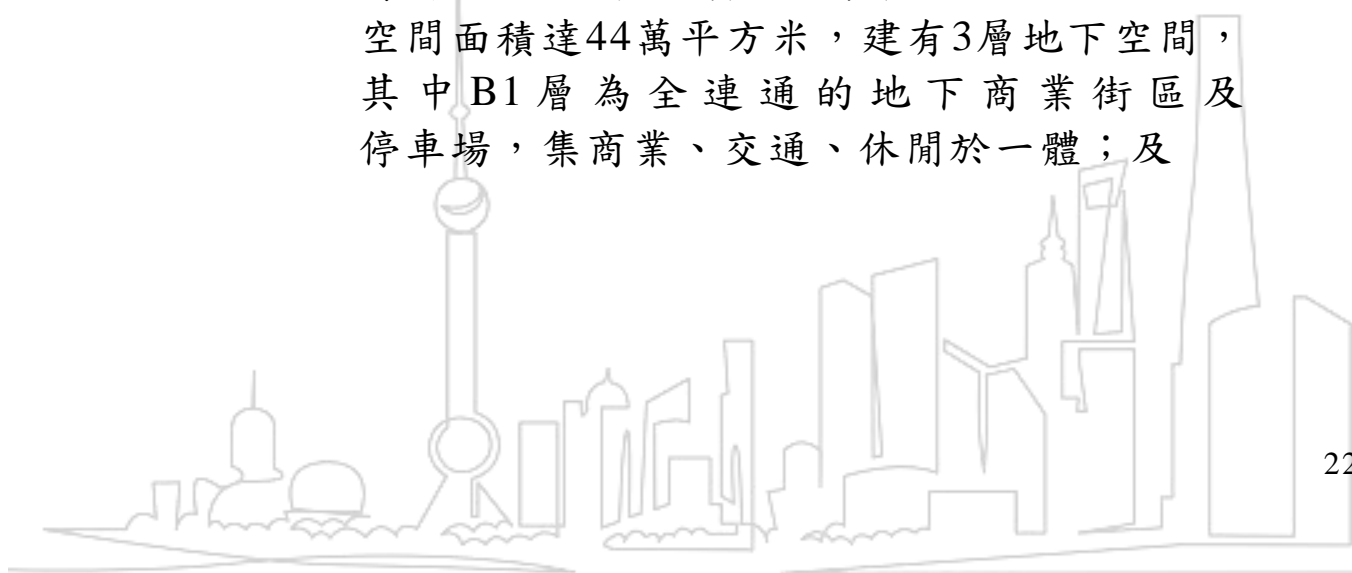
代表團拜訪上海市人民政府，並參觀介紹上海市歷史發展的展覽。

## 參觀徐匯濱江建設項目

2.27 代表團在拜訪上海市人民政府後，前往參觀徐匯濱江建設項目。徐匯濱江位於徐匯區東部黃浦江畔，岸線長度約11公里，區域面積約14平方公里，在20世紀曾是上海最主要的運輸、物流倉儲和生產加工基地，見證上海近代工業發展歷史。

2.28 代表團察悉，作為上海“十四五”規劃下的重點河濱建設項目，徐匯濱江以打造更具國際影響力的文化、科創水岸為目標，主要的發展項目包括：

- (a) **西岸智慧谷**(又稱西岸數字谷)：西岸智慧谷總建築面積達120萬平方米，旗艦項目為上海西岸國際人工智慧中心(又稱“西岸智塔”)，由兩棟約50層(200米)高的雙子樓組成，據報吸引包括微軟、華為、阿里巴巴等多家企業進駐，致力打造以人工智慧為核心的數字經濟產業群；
- (b) **西岸傳媒港**：西岸傳媒港以央視長三角總部為旗艦，已聚集騰訊、網易等一批具有影響力的企業，為上海的文化商業新地標。西岸傳媒港總建築面積100萬平方米，其中地下空間面積達44萬平方米，建有3層地下空間，其中B1層為全連通的地下商業街區及停車場，集商業、交通、休閒於一體；及



(c) **西岸金融城**：西岸金融城定位為世界級金融產業發展平台及全球數字貨幣中心，涵蓋住宅、寫字樓、酒店、零售、會展等項目，以及文化設施，包括由香港置地負責營運開發的公共藝術中心“西岸漩心”。項目預計在2023年年底至2027年之間分階段落成啟用。

2.29 代表團到達徐匯濱江後首先到西岸智塔(AI Tower)瞭望層遠眺整個徐匯濱江以至上海西岸，聽取西岸集團代表匯報徐匯濱江發展項目整體發展及規劃。代表團察悉，在2010年上海世界博會後的10年間，徐匯濱江的景色發生了翻天覆地的改變，例如舊碼頭、機場倉庫、油罐綠地等工業用地已活化成公園、廣場、藝術館、美術館和咖啡廳等公共休憩空間，為香港的舊區活化項目提供重要的參考實例。



代表團登上位於徐匯濱江的西岸智塔，聽取有關徐匯濱江的規劃和發展的簡報。

2.30 代表團隨後參觀西岸傳媒港了解其整體發展及規劃。代表團亦有參觀西岸漩心和西岸金融城的建設，以了解相關發展項目如何便利公眾使用、舉辦活動及美化市容。



代表團參觀西岸漩心，並了解西岸金融城涵蓋的多個項目及設施的最新情況。

### 參觀百年張園

2.31 代表團於2023年12月21日下午參觀是次考察行程的最後一站——百年張園（“張園”）。張園位於靜安區南京西路核心位置，佔地面積為4.68萬平方米，是上海現存規模最大、保存最完整的石庫門建築群，亦是上海首個保護性徵收改造的城市更新項目，並以“保護為先、文化為魂、以人為本”的原則進行保育活化。



2.32 代表團察悉，張園始建於1882年，是無錫富商張叔和購地後興建的私家園林，原名“張氏味蕪園”。園林隨後向遊人開放，一度成為上海市民最大的公共活動場所，據報見證了上海第一盞公共電燈點亮，第一個室外照相館亮相，多位歷史名人如孫中山、蔡元培亦曾在園內發表演講。

2.33 自2018年起，靜安區當局採用“徵而不拆、人走房留”方式活化張園，並由上海靜安置業集團與太古地產成立管理公司，以管理合作形式參與張園的保育開發項目。園內除了保留43棟歷史風貌建築，更注入現代時尚元素，以期將張園打造成為國際級文化商業新地標。



代表團在張園實地考察上海的文物保育及活化和城市更新工作。張園是上海首個保護性徵收改造的城市更新項目。

2.34 張園整體規劃以“東靜西鬧、沉浸無界”為核心，西部區域引入國際頂尖品牌進駐，並已於2022年年底正式對外開放，東部區域則計劃於未來興建酒店、創意辦公場所等，從而帶動區域產業升級。

2.35 透過是次參觀，代表團對張園在文物保育及活化、城市更新、公共空間及商業應用工作的成效有更深入的了解。代表團認為張園這個公私營合作活化文物建築的成功案例為香港的文物保育政策和措施提供有用參考。



代表團參觀張園內的零售商店，體驗現代商業元素與歷史風貌建築的融合。



## 第三章：觀察所得及總結

3.1 在是次為期3天的職務考察中，代表團就城市規劃及管理、新區發展、文物保育及活化和應急防災工作等多個範疇，與上海市人民政府和相關單位部門的領導及代表會面交流，並實地觀摩當地的海濱及河濱建設，以及新區發展和城市更新項目的最新情況，為事務委員會日後研究和監察特區政府的相關政策和工作提供寶貴參考。以下綜述議員考察所得及在交流時提出的建議。

### 加強防汛減災及應對極端天氣的能力

3.2 議員察悉，上海市歷年來在防汛設施建設上累計投入500多億元人民幣，組成千里海塘、千里江堤、區域除澇、城鎮排水的4道防汛防線。在防汛減災工作的管理機制與模式方面形成組織指揮、預案預警、信息保障及搶險救援4個體系。上海市住建委在分享經驗時指出：防汛工作只有進行時，沒有完成時，防汛工作永遠在路上。

3.3 在香港，特區政府為改善水浸情況，過去20年合共完成24項雨水排放系統改善工程，並正全速推展7項造價超過80億元的雨水排放系統改善工程。議員普遍認同政府當局過去在改善本港排水系統和防洪設施所作出的努力和有關工作的成效。行政長官在《2023年施政報告》中表示，特區政府會在預警、準備、應急和復原4方面，持續強化本港整體應對極端天氣的能力。渠務署並會於2024年完成“應對海平面上升和極端降雨的防洪管理策略規劃研究”，制訂更前瞻性的策略。



3.4 2023年9月，香港經歷世紀暴雨，議員建議政府當局檢視及更新防災備災標準，確保基礎設施具備合適的抗禦力。另一方面，在與上海市水務局的交流會面中，議員了解到上海市在第四道防汛防線“城鎮排水”下，計劃到“十四五”末將全市城鎮雨水排水能力3至5年一遇的比例提高至25%的目標，並認同上海市水務局的意見指應急防災的目標應是避免人命和嚴重傷亡，以及將經濟及財物損失減至最低。鑒於突發暴雨導致嚴重水浸的情況難以準確預測，不斷大量投放資源在提升排水設施的設計標準（例如千年一遇），以達至沒有水浸風險並不符合成本效益。議員建議當局以風險為本原則，在確保相關基礎設施具備所需抗禦力的同時，增撥資源制訂有效的預警及應急管理措施，以減低水浸事故對市民的影響。

3.5 就應對極端天氣情況的措施，議員了解到上海市政府利用創新科技和大數據，由上海市住建委擔任中央統籌，專責統合及分析來自不同部門和渠道的訊息

數據，然後作出前瞻性的政策決定，協調相關地區和單位防範應對及確保資訊互通。議員認為如透過有關係統及管理措施處理住房和建築領域的防汛防颱及相關應急工作，能讓當局及早察覺和準確預測天氣情況，迅速果斷地作出疏散人群及截流排洪等決定，將可有效減少人命財產損失。議員建議政府當局借鑒上海市的經驗，設立跨政府部門大數據平台以迅速和準確地全面掌握有關資訊，並委派司長級官員督導統籌應急防災的工作，加強相關部門之間的協調。

## 新區發展

3.6 議員指出上海與香港同樣面對發展郊區及突破城市發展空間局限的機遇和挑戰。在新區發展方面，上海有五大新城，其規劃勾劃出每個新城各自的特色和定位，例如南匯新城聚焦發展創新產業，建構國際人才服務港，以打造具國際競爭力的特殊經濟功能區。此外，在2019年8月設立，位於中國(上海)自由貿易試驗區內的臨港新片區(規劃面積達873平方公里)，按照“整體規劃、分步實施”原則發展，上海市委及市政府為促進新片區高質量發展而實施特殊支持政策。與此同時，臨港新片區致力推動數字化城市管理及無人駕駛技術。

3.7 議員認為，香港在推展北部都會區及交椅洲人工島等大型發展計劃時，可借鑒上海進行片區發展的經驗，**加強公私營協作和數字化城市管理**。議員亦建議政府當局可研究臨港新片區在發展無人駕駛自動交通系統方面的經驗，包括法例法規、自動駕駛標準及基礎設施等，務求**盡快勾劃出香港自動駕駛的發展藍圖**。議員並指出北部都會區提供的創科用地，可為自動駕駛的技術創新、研發及應用提供所需的硬件和軟件，以及地理上的空間。



3.8 在《2023年施政報告》闡述的主要造地措施中，北部都會區將按“產業帶動，基建先行”的原則規劃，是香港未來發展的新引擎，全面發展後可提供約500 000個新增房屋單位和500 000個新職位。特區政府於2023年10月公布《北部都會區行動綱領》，當中勾劃區內四大區域的主要設施及推行時間表。議員察悉，為進一步借助市場力量加快發展，政府當局於2023年12月開始把“加強版傳統新市鎮發展模式”（“加強版模式”）下的換地安排<sup>9</sup>擴展至所有新發展區，並優化執行安排。

3.9 作為另一項主要造地措施，交椅洲人工島是推動香港向前發展另一個重要策略性引擎。交椅洲人工島將提供1 000公頃土地，以宜居、智慧、環保及具抗禦力作為發展策略，打造新一代商業核心區域。由財政司司長主持的“大型發展項目融資委員會”會為北部都會區及交椅洲人工島提出財務安排建議。

<sup>9</sup> “加強版模式”是政府主導的發展模式，大原則是由政府收回及清理所有已規劃作發展的私人土地，再撥出土地作各種用途，包括批出土地供私人發展。在收回及清理土地之前，政府可容許規劃作私人發展的土地的業權人提出原址換地申請，而他們須符合特定的準則及條件。

3.10 有關北部都會區，議員普遍認同《2023年施政報告》所載，北部都會區的規劃以“產業帶動，基建先行”為主軸，透過北部都會區四大區域(即高端專業服務和物流樞紐、創新科技地帶、口岸商貿及產業區和藍綠康樂旅遊生態圈)不同發展主題及產業定位創造就業機會和推動職住平衡。議員認為政府當局在落實北部都會區的發展時，**必須強化多元產業發展和招商引資的功能，積極推動公私營合作和善用市場力量**。就此，議員認同當局擬利用靈活的批地模式和私人市場力量推動新田科技城發展的規劃方向，並強調當局必須推出切實的方案以達到預期成效。此外，議員亦普遍支持當局就“加強版模式”下原址換地所作的修訂安排，認為有關安排有助利用市場力量加快發展，但他們指出，為配合產業主導的政策及推動發展，當局應在規劃土地用途時提供更大彈性。

### 城市更新及文物保育

3.11 議員察悉，上海市在推動區域整體更新時採用“留改拆”的理念，以保留、利用、提升為主。2023年3月推出的《上海市城市更新行動方案》(“行動方案”)載列的其中一項城市更新行動強調增進民生福祉，推動人居環境品質。當中的目標包括加快推進“兩舊一村”改造工作(即舊區改造、舊住房成套改造和“城中村”改造)及全面啟動中心城區周邊“城中村”改造項目。行動方案的另一重點行動是將歷史風貌保護與人民城市發展需求有機結合。位於上海靜安區的張園採用“留改拆”的城市更新理念，以“徵而不拆、人走房留”方式活化，是上海首個保護性徵收改造的城市更新項目。



## 城市更新

3.12 香港的市區重建工作除由市區重建局(“市建局”)作為法定機構推動公營重建項目外，私營的發展商業主在推動重建項目方面亦擔當重要角色。面對市區及樓宇老化，特區政府致力雙軌推進重建和維修，貫徹“規劃主導”重建模式，並採取措施加大市建局的財務能力，以協助其應付未來資金周轉需要。另一方面，為加快私營機構重建老舊和失修樓宇，政府當局已向立法會提交《2023年土地(為重新發展而強制售賣)(修訂)條例草案》，以更新和精簡強制土地售賣制度。此外，當局亦展開研究，考慮利用未來交椅洲人工島核心商業區用地以外的部分填海土地，協助推動公私營舊區重建項目。

3.13 議員認為上海採用的“留改拆”理念，鼓勵小規模及漸進式的城市更新及改造，可以避免“大拆大建”，既可改善市民的居住條件又可加強保護歷史傳承，值得香港研究試行。議員亦認同2021年出台的



《上海市城市更新條例》的成效，該條例為整個城市的更新工作提供了全面的法律框架，更將政策全面展現在法規上，將政策、法律及行動貫通連成一線。舉例而言，就引入私人市場資金推動城市更新方面，該條例第三十七條訂明“鼓勵金融機構依法開展多樣化金融產品和服務創新，滿足城市更新融資需求；支持符合條件的企業在多層次資本市場開展融資活動，發揮金融對城市更新的促進作用”；第三十八條亦訂明“城市更新項目，依法享受行政事業性收費減免和稅收優惠政策”。議員認為，有關法規或可為香港在推動私人市場參與市區更新工作方面提供參考。

3.14 議員指出，隨着內地民眾普遍收入提升及保育意識提高，不少內地大城市如香港般，在拆遷舊區時面對困難及補償成本大增。在近年香港樓價下調的情況下，市建局收購舊樓時按同區7年樓齡的假設單位價值計算補償的準則，會更加不利市區更新工作的推展，然而調整有關補償準則可能有一定爭議。議員觀察到內地會探討以共同發展模式推動舊區重建，以降低政府單一發展的短期財政壓力和風險，內地當局並會讓受影響的市民和商戶有機會分享重建帶來的經濟成果，以爭取他們支持拆遷。雖然香港的情況未盡相同，議員認為政府當局有需要檢視和優化促進公私營合作推動市區重建的措施，使當局在善用市場力量方面的工作更顯成效。

3.15 整體而言，議員認為現時香港市區更新工作的進度追不上市區老化速度，他們促請政府當局針對本港樓宇嚴重老化的問題，以全新思維制訂更積極的整體策略(包括加強利用私人市場力量)，以及調整《市區重建策略》和重建工作的方針，從而加快重建步伐。議員並促請當局檢視市建局現行的業務營運模式能否應付推行各個市區重建計劃所帶來的挑戰，以解決進行市區更新工作所面對的困難。

## 文物保育及古蹟旅遊

3.16 議員指出上海市政府在活化張園時，善用企業的力量，為張園注入時尚氣息及適度的商業元素，令歷史建築與現代設施恰當地互相結合，是值得香港借鏡的案例。另外，上海蟠龍天地經過商業改造，原本的城中村轉變為具有江南古鎮特色的蟠龍鎮，充分展現其歷史及文化特色，是城中村改造項目的成功例子。議員認為，香港的文物保育政策和措施可參考張園和蟠龍天地這兩個成功案例在招商引資和引入市場創意方面的經驗。

3.17 代表團亦察悉，上海市老舊建築修繕完成後，會加入“建築可閱讀”項目<sup>10</sup>增強老舊建築的文化元素，並透過“行走上海”手機應用程式，為使用者提供建議旅遊路線的傳感體驗，從而推動文化及旅遊深度融合。議員認為香港可參考有關做法以推動古蹟旅遊。

3.18 香港在中國近代史和現代史中擔當了獨特角色，具備深厚的歷史文化底蘊，許多古老建築及傳統街區值得保護。就此，議員建議政府當局參考上海將歷史建築和舊區打造成集工作、休閒和娛樂於一體的景點的案例，善用香港歷史建築物以推廣本地特色旅遊，並適當採用商業管理及營運模式，促使歷史與旅遊元素相互配合，實現保育與旅遊協同發展。此外，當局應將古蹟保育範圍從單一建築物擴展至其周遭的街道及環境，並加強跨部門協調工作。議員又認為當局應推出更積極的措施，牽頭推動保育具特色及保存價值的文物地點。

<sup>10</sup> 上海的建築可閱讀工作自 2017 年啟動以來不斷改進，從以設置二維碼方便市民遊客了解建築背後故事的“掃碼閱讀”1.0 版，到擴大各類建築開放讓市民遊客走進歷史建築的“建築開放”2.0 版，再到深度利用數位化方式、激發全民參與的“數位轉型”3.0 版，上海冀藉“建築可閱讀”計劃讓市民和遊客切身感受到“在上海，建築是可以閱讀的，街區是適合漫步的，城市是有溫度的”。

## 河濱及海濱建設

3.19 上海為沿海城市，濱水資源豐富，中心城區有“一江一河”(即黃浦江及蘇州河)貫穿其中。徐匯濱江為上海“十四五”規劃下的重點河濱建設項目。根據有關規劃，徐匯濱江以打造更具國際影響力的文化、科創水岸為目標，西岸建設主要由上海西岸開發(集團)有限公司(屬國有獨資企業集團)負責綜合開發。

3.20 香港維多利亞港(“維港”)是香港的象徵，兩岸的海濱全長約73公里。政府當局一直與海濱事務委員會緊密合作，透過發展新的海濱長廊及休憩空間，以及改善海濱設施供市民享用，藉以優化海濱。不少市民對維港有特別的感情，加上近幾年政府的努力，已開放的海濱長廊長約25公里，維港兩岸海濱已成為受市民歡迎的公共空間。

3.21 議員表示徐匯濱江的發展概念和香港的西九文化區相似。兩者都匯集了音樂、表演及視覺藝術等多個項目，在文化的多樣性和創新性上都有緊密契合。前者的成功經驗，尤其在發展具特色的文化、藝術與商業兼備的市區海濱用地方面，值得參考。

3.22 議員察悉，上海為發展河濱及海濱地區，推出完善有關公共空間治理體系的舉措，當中包括訂明由市住房城鄉建設管理部門負責濱水公共空間綜合管理工作及其他部門在設施日常管理上的職責分工，以及由市政府轄下的上海市文化和旅遊局就“一江一河”的旅遊、文化資源進行調研並制訂發展方案，亦負責江濱、河濱舉行的重大文化和旅遊活動的規劃和管理。



3.23 反觀香港，優化維港兩岸海濱的工作由發展局海港辦事處與海濱事務委員會攜手推動。其他政府部門、公營機構，以至私人發展商亦負責其轄下的海濱場地發展、運作和管理。然而綜觀整體的實際情況，維港兩岸的海濱長廊及休閒和體育設施主要由康樂及文化事務署負責管理，並以康樂休閒為主。議員認為香港海濱場地的使用和管理欠缺彈性、創意和商業市場觸覺，未能地盡其用及充分發揮旅遊及經濟效益。此外，海濱場地的用途、設計及批租條款由當局訂定，當經濟及社會情況有所轉變時，當局及相關租戶或營運者要花大量時間和資源更改地契、租約或規劃用途，欠缺因時制宜的靈活彈性。對比上海，上海市的海濱及河濱規劃會給予相關企業一定彈性及話語權，可因應實際情況向政府提出不同建議，亦容許有較多商業元素，而非單純的休憩用途。議員建議當局考慮積極研究將更多海濱場地交由私營機構營運和管理以引入市場資金和創意。議員亦指出，上海市由文旅部門制訂“一江一河”的旅遊發展方案及負責江濱、河濱旅遊活動的規劃和管理的做法值得參考，特區政府相關政策局應更積極推動海濱在旅遊方面的發展。

3.24 就特區政府在發展維港兩岸海濱方面的工作，議員察悉政府當局正透過善用市場力量攜手打造海濱、在維港範圍內舉辦盛事、發展重點海濱地帶及善用水體和改善水域與陸地連接等方向，把海濱用地與毗鄰用地結合發展成旅遊景點。就此，議員建議當局考慮積極提供全面的配套支援(包括寬免場租)以促成國際盛事在本港海濱場地舉辦，從而吸引更多遊客訪港。議員並認為應改變本地海濱以康樂休閒為主的模式，結合商業和體育元素，令海濱活躍起來，把維港兩岸海濱發展為本地市民及遊客必到的景點，以推動本港旅遊業的發展。

3.25 對於政府當局就某些海濱項目指定營運方必須為非牟利機構，規定營運方把盈利歸還政府，議員察悉有商界關注在此安排下營運方或缺乏動機提高效率及提升服務質素。另外，亦有關注指出一些海濱場地的租賃期太短，營運商對場地作出資本投資後，沒有足夠的時間得到合理的回報。就此，議員提出當局應以更進取的態度及符合營運者期望的措施推動公私營協作以改變場地管理模式。此外，議員認為負責海濱場地管理工作的政府部門應採用較靈活的管理方式，就團體在海濱舉辦活動的規管機制(如涉及收費活動的墟市、深夜舉行的活動)拆牆鬆綁，以善用市場創意和吸引人流。





## 總結

3.26 議員認為這次考察收穫良多，通過與上海市人民政府和相關單位部門的領導及代表的對話和交流，以及實地視察多個建設項目的成功案例，親身體會到滬港兩地在很多領域面對類似的挑戰和機遇，以及更全面深入地了解上海在城市發展和創新等多方面的寶貴經驗。

3.27 總結3天緊湊的行程，議員認為上海就新區發展和舊區更新工作訂立了明確的行政及法律框架，為善用企業的力量和市場的智慧提供了良好及穩健的基礎，很值得香港借鏡。此外，上海在應用創新科技於防汛減災應急管理措施上的先進經驗，對香港相關範疇的工作甚具參考價值。而上海市政府以靈活多元的模式將商業元素注入各文物保育和活化項目，以及海濱及河濱建設項目的成功案例，同樣讓議員留下深刻印象。

3.28 代表團與上海市人民政府副市長張小宏及相關官員會面中，在總結時雙方皆認同上海在更新規劃上永遠在探索的路上，香港亦然。滬港兩地在國家發展大局中各有定位和功能，議員期望日後與上海市政府加強互動交流，搭建兩地共謀發展的橋樑，為兩地的建設及發展共創多贏。

## 鳴謝

是次代表團的職務考察得以順利完成，實有賴上海市人民政府和相關單位部門的支持，特別是上海市人民政府港澳事務辦公室的協助。接待單位盛情招待及詳細向代表團介紹相關的政策和考察設施，令代表團獲益良多。議員謹此向內地相關政府部門和接待單位致以由衷謝意。

此外，代表團衷心感謝發展局及香港特別行政區政府駐上海經濟貿易辦事處（“駐滬辦”）協助聯繫內地相關政府部門和接待單位，策劃是次訪問行程；並感謝發展局局長甯漢豪女士及發展局代表團其他成員共同參與是次職務考察，促進政府當局與議員之間的交流。議員亦感謝發展局、駐滬辦的相關政府人員及立法會事務委員會秘書處就訪問行程的後勤支援提供協助。



## 發展局代表團成員名單

1. 甯漢豪女士, JP, 發展局局長(發展局代表團團長)
2. 何英傑先生, 發展局副秘書長(工務)3
3. 蔣志豪先生, 發展局文物保育專員
4. 李愷崙女士, 發展局海濱事務專員
5. 陳志豪先生, 發展局首席助理秘書長(工務)2
6. 黃詠儀女士, 發展局局長政治助理
7. 侯建文先生, 發展局總助理秘書長(工務)7
8. 梁慧欣女士, 首席新聞主任(發展)
9. 吳嘉慧女士, 發展局助理秘書長(工務政策)4)6

