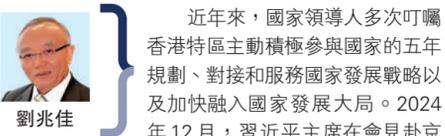


從被動到主動 從局部到全局

——在中央引領下香港參與國家五年規劃的理念行動與時俱進



劉兆佳

近年來，國家領導人多次叮囑香港特區主動積極參與國家的五年規劃、對接和服務國家發展戰略以及加快融入國家發展大局。2024年12月，習近平主席在會見赴京述職的行政長官李家超時指出：「全力支持行政長官和特別行政區政府團結帶領社會各界，銳意改革、奮發有為，積極對接國家戰略，塑造經濟發展新動能新優勢，在創新創造中推動香港由治及興，為香港繁榮穩定作出更大貢獻。」2024年12月，在慶祝澳門回歸祖國25周年的活動中，習主席要求香港和澳門「深度對接國家發展戰略，加快融入國家發展大局，在構建新發展格局中更好扮演橋樑角色。」2025年12月，習主席在會見赴京述職的行政長官李家超時指出：「特別行政區政府要主動對接國家『十五五』規劃，堅持和完善行政主導，扎實推動經濟高質量發展，深度參與粵港澳大灣區建設，更好融入和服務國家發展大局。」

2026年1月26日，中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在全國港澳研究會舉辦的「堅持和完善行政主導 促進特別行政區良政善治」專題研討會上致辭時指出：「政府各部門要在行政長官領導下，主動加強對特別行政區發展的頂層設計和戰略謀劃，做好與國家『十五五』規劃對接，增強港澳未來發展的前瞻性、主動性。」

2026年1月底，李家超在回應領導人叮囑時表示，香港將首次制定自身的五年規劃，就對接國家「十五五」制定框架。他會親自領導跨局、跨部門、全政府的專班作統籌，對重點領域作更細緻部署。李家超其後接受訪問表示，「香港五年規劃」將由他主導、政制及內地事務局會主責。他已指示各政策局成立預備小組並開展準備工作，在「十五五」規劃的內容和細節正式公布時，預備小組便轉為對接「十五五」規劃編制小組，全速工作，目標是在今年內完成對接「十五五」規劃的「香港五年規劃」。他又稱，「對接『十五五』規劃的『香港五年規劃』，會是宏觀性、戰略性和前瞻性的文件，勾勒未來五年的發展願景、核心目標、重點領域和重大舉措，為香港社會經濟民生發展提供清晰的路線圖和時間表。」

中央擘畫香港未來發展路向

李家超領導的本屆特區政府決定積極制定香港的「五年規劃」並以此來對接和服務國家「十五五」規劃，在香港的治理歷史上是重大突破，對香港今後的發展、政府施政的連貫性、政府與社會的關係和香港與內地的關係影響深遠。

長期以來，在「放任主義」、「積極不干預」和「小政府、大市場」的治理思維下，一些人視宏觀和長遠經濟和社會規劃為畏途，甚至認為作為資本主義社會的香港不具備規劃未來的遠見能力和知識，甚至擔心這樣做會損害投資者對香港的市场經濟的信心，因此對參與國家的五年規劃猶豫再三。從中央的角度看，起初也擔心如果把香港直接納入國家的五年規劃，會被外界特別是那些別有用心者以為或者污蔑香港已經開始走向社會主義、變成與內地大城市無異的城市、中央破壞香港的高度自治、「一國兩制」難以為繼。此外，對於應該如何把一個資本主義體系納入一個社會主義國家的五年規劃之內，也需要一個實踐探索的過程。

不過，香港回歸後不久，特別在亞洲金融危機和香港陷入無休止的政治鬥爭後，越來越多香港人包括我在內開始認識到，要克服香港產業結構單一、內在發展動力不足和社會矛盾激化等問題，香港必須加強與內地經濟合作，用好國家經濟高速發展所能為香港發展帶來的機遇，因此需要向中央爭取一些對香港經濟增長和產業轉型升級有利的政策和措施。早在2003年，行政長官董建華便在施政報告中提出香港與珠三角融合發展的構思。嗣後，「粵港合作」、「深港合作」、「京港合作」、「滬港合作」、「渝港合作」等構思陸續出現。對於中央提出的「泛珠三角區域合作」、「西部大開發」等項目，特區政府也表達了興趣。然而，除了在「粵港合作」上取得若干成果外，其他方面的合作的進度並不理想。之所以如此，是因為無論在特區政府內部乃至在社會上仍有不少人對加強與內地合作不以為然或有所擔憂。敵對勢力更從政治角度對此危言聳聽、百般阻撓。對於香港的局勢和日後的發展，尤其對於香港經濟長期發展動力不足和由此而可能引發的種種社會矛盾，中央深以為憂。

為了讓香港脫離險境並進入坦途，中央費盡心思，並決心出手相助，包括探討香港加入國家的五年規劃的可能性。2019年香港爆發港版「顏色革命」後，中央通過頒布實施香港國安法和對選舉制度的徹底改革，令內外敵對勢力再難在特區的管治架構和社會上立足，「愛國者治港」亦得以全面落實，從而為香港的有效管治、長治久安和長遠發展打好基礎。在中央新的對港政策中，擘畫香港未來的發展路向，引領香港加快融入國家發展大局更是重中之重的舉措。美西方近年來對香港的打壓和遏制，以及全球經濟體系的巨變，更加深了中央對香港經濟和社會未來的擔心和關顧。中央的思路是：如果香港能夠用好國家發展和中央惠港政策所帶來的機遇，則香港的經濟動力可以強化，其深層次矛盾可以逐步得到紓緩，而「一國兩制」亦能行穩致遠。

「融入國家發展大局」一詞是最近幾年中央因應香港的局勢變化而提出的新對港方針，其中的意



思是中央要主動積極、通過制度和政策的創新，引領和促使香港深度參與到國家的發展過程和策略之中，並從而豐富「一國兩制」的內涵和筑牢「一國兩制」的根基。近年來，中央的各種惠港政策、國家的飛躍進步和大灣區內的內地城市的高速發展對香港融入國家發展大局起到了巨大的推動作用，形成了極為強大的「引力」。中央不但在制度和政策上大力支持和促進香港加快參與大灣區的建設，尤其在深港合作方面，更認真督促和協助香港特區政府按照中央為香港設定的發展路向積極工作，通過對接和服務國家發展戰略而加快融入國家發展大局，力爭在較短時間內取得顯著和具體成果，並為此向特區政府問責。

與此同時，香港社會內部的劇烈變化又產生了強勁的融入國家發展大局的「推力」。近年來國際形勢不變的核心肯定是中國的崛起和美國與其盟友對中國的包圍和遏制。過去十年香港發生的大大小小的鬥爭和動亂清楚表明，香港已經成為西方用以威脅國家安全的棋子。在西方對香港虎視眈眈、用心不良的大環境下，香港再難回復過去與西方的「友好」關係，而經濟不景、內部矛盾重重、兼且保護主義和單邊主義日漸抬頭的西方也難以為香港提供充裕的發展空間和機遇。香港社會各界越來越意識到香港必須更多地到內地和「一帶一路」沿線國家獲取發展動力。在各種新的挑戰下，香港人對於參與國家五年規劃以及對接和服務國家發展戰略表現出越來越大的主動性、積極性和迫切性。一些人甚至擔心不這樣做的話香港會在國家發展過程中走向「邊緣化」。

國家「引力」和內部「推力」下的轉變

在這些「引力」和「推力」的不斷交叉作用下，國家的五年規劃在香港回歸後對有關香港的表述出現了明顯的、脈絡清晰的轉變。回歸初期，儘管香港根本沒有參與國家的五年規劃，但國家的五年規劃仍有提到香港。「十五」計劃（當時仍稱為「計劃」）（2001-2005）這樣說：「繼續按照『一國兩制』方針和基本法，全力支持香港、澳門特別行政區政府依法施政，維護香港、澳門的長期繁榮穩定。鞏固和加強香港國際金融、貿易、航運中心的地位，加強港澳與內地的經濟合作及交流。」「十五」計劃（2006-2010）則表示：「保持香港、澳門長期繁榮穩定。堅持『一國兩制』、『港人治港』、『澳人治澳』、高度自治的方針，嚴格按照特別行政區基本法辦事，加強和推動內地同港澳在經貿、科教、文化、衛生、體育等領域的交流和合作，繼續實施內地與香港、澳門更緊密的經貿關係安排，加強內地和港澳在基礎設施建設、產業發展、資源利用、環境保護等方面的合作。支持香港發展金融、物流、旅遊、資訊等服務業，保持香港國際金融、貿易、航運等中心的地位。」這兩份國家五年計劃/規劃基本上是重申中央對香港的基本方針政策，肯定香港原有的發展優勢，但沒有要求香港與國家發展戰略對接，亦無要求香港擘畫自身的發展戰略和制定相關的重大政策。

不過，在2010年代後期，要求香港參與「十二五」規劃的聲音在香港越來越清晰和響亮，中央對此雖仍有猶豫，但卻願意作出積極回應。時任國務委員劉延東2009年12月6日在香港出席東亞運動會開幕式時表示：回歸以來，無論香港和澳門遇到什麼困難，中央政府都給予全力的支持，今後中央政府會一如既往地關心和支持港澳發展。她並透露，正在制定的「十二五」規劃將研究港澳在國家改革開放和現代化建設中的功能定位和機制，希望港澳搭上祖國發展的快車，實現新的、更大的發展。嗣後，特區政府也表示會積極配合「十二五」規劃的工作。

然而，香港各界當年並未因為要參與「十二五」規劃而做出相應的思想和制度革新，尤其沒有做頂層設計，沒有因應內外環境變遷而制定的香港未來發展路向，沒有整體、系統與長遠發展戰略，沒有各政策之間的整合和協調，沒有發展思維上的轉變，沒有反思政府在發展中的角色，更遑論將香港發展「戰略」與國家發展戰略對接。另一方面，中央未對特區政府提出對接國家發展戰略的具體要求。

重要的是，「十二五」規劃（2011-2015）「史無前例」地加入一個專為港澳而設的專章（第

57章），表明中央「支持香港、澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。」「繼續支持香港發展金融、航運、物流、旅遊、專業服務、資訊以及其他高增值服務業。支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，支持香港發展高價值貨物存貨管理及區域分銷中心，鞏固和提升香港國際金融、貿易、航運中心的地位，增強金融中心和全球影響力。」「支持香港環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意產業等優勢產業發展，拓展合作領域和服務範圍。」

專章又提到要深化內地與港澳經濟合作，包括繼續實施更緊密經貿關係安排，深化粵港澳合作，建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域，打造世界先進製造業和現代服務業基地，構建現代流通經濟圈，支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，加快共建優質生活圈步伐，完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系，加強內地與港澳文化、教育領域交流與合作。專章的出現，反映中央越來越重視和支持香港的發展。

香港對接從無到有從「虛」到「實」

在這個專章中，中央比以前更明確希望香港能夠在各方面加強與內地的經貿和金融聯繫，尤其提升香港與廣東合作的廣度和深度。中央也確實表達了會積極支持香港提出的一些發展意向和項目，比如當時行政長官提出的六大優勢產業。不過，與內地的規劃不同，香港的「規劃」內容比較「虛」，具體項目很少，缺乏完成的時間表、路線圖和規劃期結束後會產生的效果，也沒有中央問責的要求和程序。基本上，港澳專章更像是附加在「十二五」規劃中的一個附錄而非規劃中的一個完整的、與其他部分相互配合的有機組成部分。

這些情況在五年後的國家「十三五」規劃（2016-2020）中沒有根本性改變，但中央對香港提出的任務涵蓋面卻更廣闊，而那些任務與國家發展需要的關係亦更為明顯和密切。「十三五」規劃中的第54章的港澳專章強調要「發揮港澳獨特優勢，提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能」「支持香港鞏固和提升國際金融、航運、貿易三大中心地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐地位和國際資產管理中心功能，推動融資、高質、物流、專業服務等向高端高增值方向發展。支持香港發展創新及科技事業，培育新興產業。支持香港建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心。」「支持港澳參與雙向開放、「一帶一路」建設，鼓勵內地與港澳企業發揮各自優勢，通過各種方式合作走出去。」

規劃也提出要深化內地與港澳合作，特別以下方面：緊密經貿關係安排，金融、社會、民生、文化、教育、環保、創新及科技合作，支持港澳中小微企業和青年在內地發展創業，支持共建大珠三角優質生活圈，加快前海、南沙、橫琴等粵港澳合作平台建設，支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設。在「十三五」規劃中，可以明顯看到中央更加主動把香港納入國家的發展戰略之內，特別希望香港在國家的高科技發展、「一帶一路」倡議、人民幣國際化、內地企業「走出去」和粵港澳大灣區建設上能夠發揮香港的獨特優勢和作用以助力國家發展。

中央主動積極把香港納入和對接國家發展戰略的意向和部署在「十四五」規劃（2021-2025）中更為突出，顯示中央對香港在哪些方面能夠為國家發展作出貢獻有更深刻的認識。「十四五」規劃（2021-2025）中的第31章要求積極穩妥推進粵港澳大灣區建設，特別要求「擴大內地與港澳專業資格互認範圍，深入推進重點領域規則銜接、機制對接。」在第61章的港澳專章中，提出「支持香港提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐、國際資產管理中心及風險管理中心功能。支持香港建設國際創新科技中心、亞太區國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心，支持香港服務業向高端高增值方向發展，支持香港發展中外文化藝術交流中心。」規劃又要求「完善港澳融入國家發展大局、同內地優勢互補、協同發展機制。支持港澳參與、

助力國家全面開放和現代化經濟體系建設，打造共建「一帶一路」功能平台。深化內地與港澳經貿、科創合作關係，深化並擴大內地與港澳金融市場互聯互通。高質量建設粵港澳大灣區、深化粵港澳合作、泛珠三角區域合作，推進深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙、深港河套等粵港澳重大合作平台建設。加強內地與港澳各領域交流合作，完善便利港澳居民在內地發展和生活居住的政策措施，加強憲法與基本法教育、國情教育，增強港澳同胞國家意識和愛國精神。支持港澳同各國各地區開展交流合作。」從中央的角度看，如果香港能夠做好「八大中心」建設和其他任務，則香港便必然能夠更好地推動自身發展和為國家發展作出更多和更新的貢獻。

在配合「十三五」和「十四五」規劃上，特區政府較過往積極。創新及科技局的設立，港珠澳大橋和廣深港高鐵路香港段興建加速推進，北部都會區的建設等都是重要行動。時任行政長官曾提出過要主動對接國家五年規劃。「十四五」規劃中有關「八大中心」的建設更成為了本屆特區政府的施政的重心。

更好融入和服務國家發展大局

近年來，中央多次提出香港要「對接和服務國家發展戰略」，這是一個較為嶄新的提法。背後的思路顯然是期望香港能夠認真思考自身的未來發展戰略，並將之與國家發展戰略對接。如果香港沒有自己的發展戰略，則它便無法對接國家發展戰略。此外，香港不單要對接國家發展戰略，更要能夠為國家發展戰略作出顯著貢獻。要達到這個目的，香港在規劃自己的五年發展規劃時，必須要更深刻思考香港的發展如何能夠與國家的發展有機地整合起來，特別是香港的重要發展項目如何能夠與內地相關的項目互相配合。

以此之故，「十五五」規劃綱要（2026-2030）進一步突出中央引領香港發展的決心和謀劃，也反映中央更加深刻地認識到香港如何能夠更好地對接和服務國家發展戰略。規劃提出：提升港澳依法治理效能，促進港澳經濟社會發展。支持港澳更好融入和服務國家發展大局，發揮港澳背靠祖國，聯通世界獨特優勢和重要作用。關於支持香港鞏固提升競爭優勢方面，規劃提出：支持香港鞏固提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位、強化全球離岸人民幣業務樞紐、國際資產及財富管理中心、國際風險管理中心功能，構建大宗商品交易生態圈和高增值供應鏈服務中心。支持香港建設國際創新科技中心，深化國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心、中外文化藝術交流中心建設，加快北部都會區建設。支持港澳打造國際高端人才集聚高地。

在支持香港更好融入和服務國家發展大局方面，規劃提出：加強港澳與內地經貿、科技、人文等合作，完善便利港澳居民在內地發展和生活政策。有序推進與內地金融市場互聯互通，深化與內地產學研創新協同。深化粵港澳合作，持續推動重點領域合作實現突破，促進港口、機場和軌道交通協同發展，建設廣州至珠海（澳門）高鐵路，推進港深西部鐵路前期工程。健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制，支持港澳深度參與高質量共建「一帶一路」，發揮專業服務優勢協助企業「走出去」。發揮港澳在中西文明交流互鑒中的重要窗口作用。

相對於以往的國家五年規劃，「十五五」規劃對香港的發展提出了更詳細和具體的藍圖。規劃和國務院總理李強在今年的政府工作報告首次提出香港要提升依法治理效能，原因是在複雜的內外環境中，香港在推動自身發展、破解自身的難題、制定自己的五年規劃和對接和服務國家發展戰略上的任務將會極為繁重，因此對特區政府的治理能力和治理水平有更高的要求。

「一國兩制」優越性更加凸顯

在過去的五年規劃中，香港未有將對接和服務國家發展戰略放在重要位置上考慮。今天，李家超和特區政府突破性地表明會通過制定香港的五年規劃來推進香港的長遠發展，並借助香港五年規劃來落實國家「十五五」規劃所提出的對香港的任務，從而更好地對接和服務國家發展戰略。這是香港治理理念和模式的重大突破。在制定特區發展的五年規劃的過程中，特區政府將要團結帶領社會各界、協調化解各方矛盾、凝聚對未來發展的共識，而這也是一個讓特區政府得以提升治理能力和治理水平的黃金機會。我們期望日後在國家五年規劃中的香港專章應該是國家五年規劃中的完整和不可缺少的重要部分，而不是好像過去般主要是表達那些缺乏具體項目支撐的香港特區自己的願望，讓香港得以在國家發展中更能以香港所長貢獻國家所需。

回顧過去，從國家「十五」計劃到國家「十五五」計劃，我們看到中央在香港發展的過程中發揮了越來越重要的指導、引領和扶持作用，而香港也從消極參與國家的五年規劃到主動和積極對接，讓香港得以在中央和香港各界的共識和共同投入的情況下快馬揚鞭融入國家發展大局，讓香港日後獲得源源不絕的發展動力，讓香港在國家發展的過程中更好發揮優勢和作出新的貢獻，並讓「一國兩制」的優越性更加凸顯。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問