

# 統籌把握五大關係 科學編制五年規劃

## ——有機對接國家「十五五」戰略 引領香港長期繁榮穩定發展



張玉潤

用中長期規劃指導經濟社會發展，是國家治國理政的一種重要方式，也是其他國家包括發達國家或地區的普遍做法。五年規劃是典型的綜合性中長期發展規劃，在經濟社會發展中具有重要的指導作用。一份切實能夠發揮作用的規劃，既要遵循規劃編制的普遍規律和做法，也要充分體現區域或城市特色和發展實際。編制實施香港首份五年規劃，需要有機對接國家「十五五」規劃，為香港社會經濟和民生發展提供清晰的指引。在編制實施過程中，應關注如下五個方面的關係。

### 一、普遍性和特殊性的關係

規劃是基於對外部環境變化和內地發展特點，對未來不確定難預料性的反應和應對，是世界各國或地區普遍採用的治理方式，大部分國家或地區都有不同類型的規劃，這些規劃均與各自的要素稟賦、歷史文化、制度體系有機結合，既體現普遍性，也呈現特殊性。我國的五年規劃是以經濟社會發展為主題的綜合性發展規劃，強調目標方向性、戰略統籌性、宏觀指導性和持續推進性，從1953年至今編制實施了14個五年規劃（計劃），其中改革開放以來編制實施了9個，有力推動了經濟社會發展、綜合國力提升、人民生活改善，創造了世所罕見的經濟快速發展奇跡和社會長期穩定奇跡。國際上較為典型的是新加坡和德國。新加坡1991-2015年共發布五個《國家科技發展五年計劃》，目的是明確未來五年研發投入的重點領域與方向，該計劃2016年後更名為《研究、創新與企業計劃》（簡稱RIE），迄今已經發布了3個，強調研究成果向產業和企業的轉化。德國先後發布了《德國高科技戰略（2006-2009）》（2006）、《高科技戰略2020》（2010）、《高科技戰略2025》（2018）、《未來研究與創新戰略》（2023）、《2025年高科技戰略》（2025）等規劃，體現了連續性、系統性和需求導向。此外，美國近年來出台了多個科技創新和產業發展的相關規劃政策，日本曾在1948-1957年間密集出台多個汽車產業發展規劃及政策。

近年來特區政府深刻認識到規劃這一治理工具的重要性和有效性，密集出台了多個發展規劃或策略。不完全統計，過去五年陸續發布了《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》（2021）、《北部都會區發展策略》（2021）、《香港創新科技發展藍圖》（2022）、《香港旅遊業發展藍圖2.0》（2023）、《海運及港口發展策略行動綱領》（2023）、《香港主要運輸基建發展藍圖》（2023）、《河套深港科技創新合作區香港園區發展綱要》（2024）、《文藝創意產業發展藍圖》（2024）、《新田科技城創新科技產業發展規劃概念綱要》（2025）等空間和產業發展策略；《青年發展藍圖》（2022）、《人才發展策略》（2023）等青年與人才發展策略；《香港智慧城市藍圖2.0》（2020）、《數碼轉型策略》（2024）等數字化發展策略等。

實踐證明，規劃是中性的治理工具和調控手段，不依附於特定制度，無論社會主義制度還是資本主義制度，都不排斥規劃。制度一定程度上決定了規劃的特點，但並未改變規劃的工具屬性。綜合性中長期發展規劃具有規劃的一般屬性，是重要的工具和手段，與促進香港長期繁榮穩定的目標高度契合。就香港而言，關鍵是處理好規劃的普遍性和特殊性的辯證關係，通過普遍性與特殊性的有機統一，賦予規劃以蓬勃的生命力。為此，一方面需要深入分析國際國內編制實施規劃的相關實踐經驗，梳理規劃編制實施的普遍性規律，如經濟發展演進、產業轉型升級、科技創新驅動等一般性規律，加深對規劃理念、規劃範式等的認識；一方面需要結合香港的現實需要，綜合考慮「一國兩制」的制度安排及經濟、社會、文化等要素資源稟賦特點，統籌風景描繪與藍圖落地，高質量編制、高效率實施具有香港特色的五年規劃。

### 二、政府與市場的關係

規劃集中體現了政府和市場的關係，高質量規劃的本質是有效市場與有為政府相結合。因此，有關規劃的爭論常常圍繞市場與政府關係展開，焦點是政府不應該干預市場，產業規劃政策是否破壞自由競爭。「凱恩斯主義」主張通過政府作用來矯正市場缺陷，「海耶克主義」則強調市場的主導性和有效性。實際上，無論是發達國家還是發展中國家，都是「計劃」中有「市場」，「市場」中有「計劃」，「看得見的手」和「看不見的手」都在發揮作用，且政府與市場的主導地位大約50-60年就會發生一次周期性變化。「凱恩斯主義」多一點還是「海耶克主義」多一點，都是政府與市場關係長期動態演進過程中的正常現象。

我國的實踐證明，中長期發展規劃既能充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，又能更好地發揮政府作用。行之多年的五年規劃在降低資訊和權力不對稱性，促進治理成本最小化、收益最大化方面得到高度認可，同時有學者認為政府的主要責任是為市場建立法治框架與有效的產權保護，有學者強調政府應在基礎設施、人力資本、金融法治等非企業家能為的領域更有作為。一定程度上，市場決定了規劃的邊界。市場經濟條件下，政府原則上已經無法對整個經濟進行規劃，特別是不能對企業經



▲香港需要深度融入建設現代化產業體系、加快高水平科技自立自強、構建新發展格局、擴大高水平對外開放、促進區域協調發展等國家重大發展戰略，更好對接「國家所需，香港所能」。

營和市場活動進行規劃，而主要是對政府自己做什么進行規劃。規劃並非萬能，也非無所顧忌。市場決定了規劃的範圍和方式，在市場作用有效發揮的領域，政府不需要過度干預。在市場缺位或失靈前提下，政府需要通過規劃或政策對具有全局性影響且處於發育階段的重要產業予以支持。規劃的科學性、合理性、有效性，取決於對政府與市場關係分寸與尺度的把握。政府適度有為不僅不會破壞市場，而且有利於促進經濟社會發展。中長期發展規劃既要體現市場意願，也要體現政府意志，更要順應和把握經濟社會發展規律。分工方面，資源配置上，政府主導制定規則、提供基建等公共產品，市場的作用是引導要素流向高效率領域；產業發展上，政府的主要責任是政策引導、彌補短板，市場則負責技術創新、產品迭代；社會發展上，政府負責調節分配、兜底保障、防範風險，市場的主要任務是創造就業崗位、提供多樣化服務等。

香港編制實施五年規劃的過程，一定意義上就是精準把握政府和市場的關係、着力推進有效市場和有為政府相結合、加快建設有為政府、依法提升治理效能的過程。一方面，政府可以通過編制實施五年規劃，在有為政府事權範圍內提供穩定性、確定性的發展策略和方向、可衡量、可預測乃至可量化、清單化的發展預期和事項，最大可能彌補市場失效之處，為市場的投資及經營提供重要的決策依據或參考；一方面，政府可以將市場的合理訴求、相關投資及發展計劃納入編制實施五年規劃的重要考慮因素，充分調動市場的積極性，充分發揮其配置資源的決定性作用，使五年規劃成為有效市場和有為政府相結合、協同聯動的重要平台。為此，應深刻認識編制實施五年規劃在有為政府建設、提升治理效能上的重要作用和獨特功效，從戰略層面和技術層面處理好政府與市場的辯證關係，高質量編制、高效率實施充分體現有效市場和有為政府相結合的五年規劃。

### 三、外部性和內部性的關係

外部性是指規劃期內可能面臨的外部環境變化及帶來的機遇和挑戰，內部性是指規劃期內應對上述環境變化及機遇和挑戰的策略、路徑和具體措施。根據2026年3月12日公布施行的《中華人民共和國國家發展規劃法》，國家發展規劃應當包括的主要內容為發展環境分析；指導方針；主要目標、指標；重大戰略任務、重大政策舉措、重大工程項目；規劃實施的保障等五個方面，涵蓋了從國際到國內、從宏觀到微觀、從挑戰到機遇、從方針到原則、從目標到重點、從實施到保障等諸多密切相關的環節。體現了外部性和內部性的辯證統一，也反映了世界各國規劃實踐的一般性和普遍性。

作為規劃的組成部分，外部環境變化及帶來的機遇和挑戰所占篇幅並不大，但卻至關重要，一定程度上決定了規劃的重點和策略。要而言之，發展環境分析的主要目的就是對一個國家、地區或城市的未來發展進行時空定位。只有精準定位，才能確定發展方式和應對策略。比較國家「十三五」、「十四五」、「十五五」三個五年規劃的相關論述，我國的發展環境發生了顯著變化：「和平與發展」不再是「時代潮流」或「時代主題」；國際力量對比從「逐步趨向平衡」轉變為「深刻調整」；新一輪科技革命和產業變革依次是「蓄勢待發」「深入發展」「加速突破」；外部環境的表述從不穩定不確定因素「增多」和「明顯增加」到「不確定難預料因素增多」；我國發展先是「仍處於可以大有作為的重要戰略機遇期」，後是「仍然處於重要戰略機遇期」，未來則「處於戰略機遇和風險挑戰並存、不確定難預料因素增多的時期」。這些判斷簡明扼要，清晰明確，實際上是從共時性（國際空間）和歷時性（自身發展）兩個方面界定國家發展所處的時空方位。並以時空方位為核心，確定未來發展的理念、方向、重點、策略和路徑。

界定發展的時空方位是一個積極主動、深入系統、高瞻遠矚的戰略研判。香港長期實行自由港政策，是高度開放的城市經濟體，因此更需要以我為主的戰略研判。一方面，香港的外部環境發生了巨大乃至根本性的變化，如國際政治經濟格局發生了

重大調整，世界變亂交織、動盪加劇，地緣衝突易發多發，全球治理赤字加重、安全問題凸顯，單邊主義、保護主義抬頭，霸權主義和強權政治威脅上升，國際經濟貿易秩序遇到嚴峻挑戰。一方面，外部環境變化必然對香港形成影響和衝擊，帶來機遇和挑戰，香港以往「衝擊一反應」的被動模式已難以應對面臨的巨大挑戰，也難以把握難得的歷史機遇。與此同時，這種外部性既對解決香港的深層次矛盾和問題形成「倒置」機制，也提供了重大機遇。這就需要香港將戰略研判上升到整體和全局的高度，謀劃積極主動、前瞻系統、以我為主的發展，識變應變求變，在變局中保持定力，把握機遇，鞏固拓展優勢，補強短板弱項。高質量編制、高效率實施充分體現外部性和內部性協同聯動的五年規劃，一定程度上是對香港經濟社會發展的定期「體檢」，對香港所處發展階段和坐標方位的階段性檢視。這種宏觀、戰略層面的「體檢」和檢視，對於明確香港未來發展方向和目標，進行系統性、針對性的策略部署，具有十分重要的意義和價值。

### 四、促進香港長期繁榮穩定與融入和服務國家發展大局的關係

促進香港長期繁榮穩定、支持香港更好融入和服務國家發展大局是國家「十五五」規劃關於堅持和完善「一國兩制」的總體部署。與「十四五」規劃比較，「十五五」規劃論述的戰略高度和目標指向進一步加強和明確，措施和要求也更加具體和務實。促進香港長期繁榮穩定是國家發展大局的重要組成部分，更好融入和服務國家發展大局是促進香港長期繁榮穩定的必由之路，二者協同聯動，相向而行。

融入國家發展大局是加快香港走向由治及興新階段的戰略需要和現實需要，服務國家發展大局是國家對香港在中國式現代化進程中發揮獨特功能作用的更新更高要求，融入有助於更好服務，服務需要深度融入，而更好融入和服務國家發展大局的過程，就是促進香港經濟社會發展、實現長期繁榮穩定的過程。因此，香港需要置身國家之中、面對國家之本的戰略性功能性融入和服務，需要全方位、多層次、多領域的綜合性深度性融入和服務，需要理念思維、發展策略和行動力、執行力的實踐性務實性融入和服務。

融入國家發展大局有助於提升香港服務國家發展大局的能力。深度融入國家發展大局，加強與內地經貿、科技、人文合作，將鞏固提升香港的競爭優勢，推動香港國際金融、航運、貿易、創新科技中心等的提升與發展，強化香港國際航空樞紐和全球離岸人民幣業務樞紐的地位和功，助力香港構建大宗商品交易生態圈和高增值供應鏈服務中心，支撐香港打造國際高端人才集聚高地，為香港現代服務業等優勢產業和相關企業提供更大發展空間。隨着港澳居民在內地發展和生活政策措施的進一步完善和便利，港澳居民也將獲得更大、更好的發展空間，香港將繼續分享國家發展紅利，全面提升服務國家發展大局的能力。

更好服務國家發展大局需要全面深度融入國家發展戰略。香港需要深度融入建設現代化產業體系、加快高水平科技自立自強、構建新發展格局、擴大高水平對外開放、促進區域協調發展等國家重大發展戰略，更好對接「國家所需，香港所能」。在國家對外開放中更好發揮作用方面，應充分發揮香港背靠祖國、聯通世界的優勢，更好服務國家更大範圍、更寬領域、更深層次的高水平對外開放和自主開放，依託我國超大規模大市場優勢，助力國家提升在國際經濟合作中的話語權和影響力；深度參與高質量共建「一帶一路」方面，更好服務高質量共建「一帶一路」建設，充分發揮香港國際聯絡、資訊聯通、資金結算等傳統「橋樑式」作用，在「一帶一路」沿線國家和地區要素資源與內地市場融會互通中扮演「平台式」角色；更好協助企業「走出去」方面，充分利用香港的國際商業網絡發達、金融等現代服務先進、要素流動自由、法律仲裁接軌國際等優勢，協助內地企業大力開拓海外市場。深化中外文化藝術交流中心建設，更好發揮在

中西文明交流互鑒中的重要窗口作用；更好服務現代化產業體系建設和高水平科技自立自強方面，在國家構建自主性開放式產業鏈、供應鏈、創新鏈、金融鏈、人才鏈並維護其安全等方面發揮獨特功能和作用。更好服務國家區域協調發展戰略方面，深度融入粵港澳大灣區發展，在強化規則銜接機制對接、鞏固提升粵港澳大灣區動力源、加快建設國際一流灣區等方面發揮重要作用，深入推進泛珠三角區域、滬港、京港、閩港、川港、鄂港、渝港、浙港、港澳合作。總之，編制實施對接國家「十五五」規劃框架的香港五年規劃，是有效統籌促進香港長期繁榮穩定與香港更好融入和服務國家發展大局的重要方式。

### 五、經濟增長與社會發展的關係

經濟增長與社會發展是包括五年規劃在內的中長期綜合性發展規劃的重點內容所在。經濟增長的核心要義是高質量發展，發展動力強勁，產業結構合理，產業創新和科技創新能力強而持續，具有綜合性國際競爭力。社會發展則包括就業、收入、教育、醫療、文化、社會流動、公共服務等一系列社會民生的持續優化和改善。五年規劃既要注重經濟增長和社會發展各自領域的事項，也要促成經濟增長與社會發展之間構建良性循環的關係。

通過編制實施五年規劃促進香港經濟增長。編制實施五年規劃有助於優化產業結構，強化發展動力。香港製造業比重偏低既影響經濟穩定，也影響可持續發展動力。香港較強的科技創新能力卻尚未培育出具有競爭力和影響力的本地創新科技企業，有五所世界百強大學卻尚未催生出適合創新科技企業發展的產業生態，雖然制約因素很多，但缺乏持之以恆的科技研發及產業化發展的長遠規劃則是重要原因之一。此外，產業長遠發展規劃缺失使得香港空間發展難以實現創新性突破，難以構建產業鏈，形成產業集群，也難以實現產業化和城市化的協同發展。2021年《香港創新科技發展藍圖》和《北部都會區發展策略》的制定、2024年新型工業發展辦公室的成立等，為加快香港國際創新科技中心建設、推動新型工業化發展奠定了良好基礎，特別是「加快北部都會區建設」寫入國家「十五五」規劃，香港產業和創科發展空間將加快釋放。展望未來，通過編制實施五年規劃予以加持，久久為功，香港產業結構將顯著優化，經濟增長的動力結構將顯著改善，經濟可持續發展將顯著增強。

通過編制實施五年規劃促進香港社會發展。香港經濟發展與社會進步需要進一步平衡，經濟發展成果應更加公平地為各個階層所共享。貧富懸殊問題、向上流動艱難問題、青年發展空間問題、老齡化社會問題、公共住房供給和公共服務資源不足問題等，需要政府更加有為，擔起更大責任，通過長遠規劃的編制實施，加大解決問題的力度和韌度。其中住房方面，土地房屋問題不單純是經濟或金融問題，而是關於香港社會長治久安、就業充分多元和經濟繁榮發展的重大經濟問題、民生問題乃至政治問題，需要長遠眼光，需要通過長遠發展規劃，協調各方利益，提出切實可行的辦法，務實推進。收入方面，香港每人每月就業收入結構、家庭收入結構相對固化，並存在兩極分化問題，貧富差距大，貧困人口一直保持在100萬以上，與香港全球城市的形象和定位形成強烈對比和反差，需要政府通過長遠發展規劃，逐步、穩妥、有效解決。醫療方面，香港醫生人手短缺，公營醫療系統長期超負荷，人均醫生數低於相關發達國家或地區。人口方面，香港1983年進入「老齡化社會」，2022年進入「超老齡社會」，2042年香港老年人口將增加到259萬，佔總人口的31.9%，同時香港男女人均預期壽命位居世界前列，因此未來香港面臨的不是一般性老齡化社會問題，而是規模增長與結構變化同步加劇的重度超老齡化社會帶來的挑戰。上述社會民生和居民福祉問題，大都是整體性、全方位、多層次的，非長遠發展規劃不足以應對之，需要以編制實施五年規劃為工具和手段，持之以恆，不斷推進。

當前，特區政府正密鑼緊鼓推進首份香港五年規劃的編制。對接國家「十五五」規劃的首份香港五年規劃是香港特別行政區共同的行動綱領，將提出香港未來五年發展願景、核心目標、重點領域和重大舉措，為香港社會經濟和民生發展提供清晰的指引，推動香港更好融入和服務國家發展大局。首份香港五年規劃意義重大，將為此後香港五年規劃的編制提供重要參照，因此在編制實施過程中，應關注並處理好普遍性與特殊性、政府與市場、外部性和內部性、促進香港長期繁榮穩定與融入和服務國家發展大局、經濟增長與社會發展等之間的辯證關係，積極探索編制實施五年規劃的有效方式和路徑。當然，編制香港首份五年規劃需要關注很多問題，比如長遠規劃沒有固定範式，如何保持香港五年規劃的相對自主性，更加契合香港經濟社會發展特點、政府工作慣例、居民接受習慣；社會文化習俗等，創設具有香港特色的規劃範式；比如如何發揮香港五年規劃對於專項規劃的綜合統籌功能、與年度施政報告和財政預算案有機銜接，保障五年規劃持續、充分發揮指導香港經濟社會發展的獨特作用等，也需要關注和研究。

全國港澳研究會副會長、綜合開發研究院（中國、深圳）資深研究員