

制定香港五年規劃的政治邏輯與時代使命



屠海鳴

2025年12月16日，國家主席習近平在聽取香港特別行政區行政長官李家超述職時指出，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。

今年3月12日，十四屆全國人大四次會議通過國家「十五五」規劃綱要，支持香港更好融入和服務國家發展大局。將過去的「保持香港長期繁榮穩定」改為「促進香港長期繁榮穩定」，這意味着香港不僅要被动受益，更要主動作為，服務和貢獻國家整體戰略；同時，「港澳篇章」的分量也為歷次規劃之最。

為對接國家「十五五」規劃，香港特區政府正在密鑼緊鼓地編制首份五年規劃，這是香港特區以制度化手段推動治理變革，是具有里程碑意義的重大舉措。最近，行政長官李家超在特區政府部門首長會議上講述國家「十五五」規劃的重要意義時指出，香港五年規劃將是一份具有前瞻性、策略性和可操作性的指導文件，把有為政府和高效市場結合起來，為未來發展指明方向，為香港社會經濟民生發展提供清晰的路線圖和時間表。

香港回歸祖國之後，就已經納入了國家治理體系，是國家不可分割的一部分，在國家五年規劃的框架下制定自己的長遠規劃，這是順理成章、水到渠成的事情，這是制定香港五年規劃必須釐清的政治邏輯。過往，由於香港社會的「心理回歸」走了較長的路，甚至出現了2019年修例風波那樣的社會動盪，蹉跎歲月，貽誤時機。隨着香港從由亂到治走向由治及興，良政善治展現新氣象，制定首個五年發展規劃的時機已經成熟。金規鐵律、天經地義，這是香港高質量發展的必然選擇，也是「一國兩制」實踐邁向新階段的時代要求。

一、制定香港五年規劃擁有堅實的憲制基礎

憲法和基本法共同構成香港特區的憲制基礎，憲制基礎不僅賦予香港特別行政區以法律地位和組織原則，更從制度設計層面為五年規劃的合法性、必要性和可行性提供了系統的規範支撐。

第一，憲法和基本法明確了「一國」是根和源、「兩制」是支和流。憲法是國家根本大法，香港特別行政區的設立及其所實行的制度，正是在憲法的明確授權下得以確立的。憲法第三十一條規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」香港基本法開篇即明確：「根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。」這些條款清晰地闡明了憲法與基本法之間的關係：憲法的授權是基本法得以制定的上位法依據，基本法則是在憲法授權範圍內對特別行政區制度作出具體制度安排的實施性法律。

不可或缺、至關重要。以上條款在憲制層面明確了香港在國家大局的角色定位，決定了香港任何發展規劃都必須置於國家整體發展格局之中，而不是游離於國家發展進程之外的「孤島式規劃」。

第二，基本法授權香港特區制定長遠發展規劃。基本法第二條明確規定：「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」基本法第十六條進一步規定：「香港特別行政區享有行政管理權，依照本法的有關規定自行處理香港特別行政區的行政事務。」

五年規劃作為中長期發展戰略，核心屬性是行政決策與政策統籌行為，它天然地屬於特別行政區行政管理權的範疇。特區政府依據基本法賦予的行政管理權限，制定具有全局性、前瞻性的發展規劃，完全符合基本法對特區自治權的規定。同時，五年規劃需要通過立法會的法律審議和財政審批來保障和落實，基本法第二條明確香港享有立法權，這為五年規劃的編制和後續推進提供了制度通道。

今年3月12日，十四屆全國人大四次會議審議通過了《國家發展規劃法》，該法第三十七條規定：「國家堅持『一國兩制』方針，支持香港特別行政區、澳門特別行政區主動對接國家發展規劃，融入和服務國家發展大局。」有法可依、有章可循，這進一步為香港對接國家規劃提供了堅實的法律制度支撐。

第三，基本法明確的「行政主導」原則為制定五年規劃提供了有力支撐。基本法第四十三條和第六十條確立行政長官既是特區首長也是政府首長，對中央和特區承擔「雙負責」職責；第四十八條賦予行政長官簽署法案、決定政策、發布行政命令等職權；第六十二條和第七十四條則在提案權和立法程序上進一步保障行政機關的主導地位。由以上條款可以看出，在特區的管治架構中，行政系統在政策制定和跨領域統籌中居於核心地位，行政長官及特區政府是香港特區的「當家人」和香港治理的「第一責任人」，其職權更廣泛、責任更重大。

中流砥柱、擎天柱石。基本法明確的行政主導體制為香港制定五年規劃提供了制度保障，主要體現在以下三點：一是決策的集中性和執行的高效性使規劃能夠統籌社會發展、土地供應、交通運輸等多個政策領域；二是統一指揮和整體布局使規劃可避免各自為政的碎片化困境；三是中央指導與特區



制定香港五年規劃，破除欠缺長遠發展規劃的瓶頸，是「一國兩制」實踐邁向新階段的迫切需要。

自主的協調機制使規劃既符合國家戰略要求，又契合香港的發展階段和功能定位。提綱挈領、綱舉目張。可以說，基本法明確的行政權，是特區三種憲制性權力中最具有主動性、最具有資源整合力、最具政策執行力、最能與中央政府形成互動的管治權力，是特區憲制秩序的樞紐和橋樑。

二、制定香港五年規劃充分體現了對習近平主席概括的「一國兩制」行穩致遠規律性的深刻認識

2024年12月20日，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上發表重要講話，系統總結了香港、澳門回歸以來「一國兩制」實踐經驗，提出了繼續推進「一國兩制」實踐行穩致遠的規律性認識，即「四個要」：一要堅守「一國」之本、善用「兩制」之利；二要維護高水平安全、推動高質量發展；三要發揮獨特優勢、強化內聯外通；四要弘揚核心價值、促進包容和諧。這為推進新時代「一國兩制」實踐行穩致遠指明了前進方向、提供了根本遵循。

2025年12月16日，習近平主席在聽取香港特別行政區行政長官李家超述職時明確提出「特別行政區政府要主動對接國家『十五五』規劃」。值得關注的是，習近平主席在此用了「要」字，而不是「希望」「應該」。這表明，主動對接「十五五」規劃不是香港的「選擇題」，而是「必答题」。

之後，李家超宣布香港將制定首份五年發展規劃。這一決策不是孤立的行政技術調整，而是在深刻領會習近平主席對「一國兩制」行穩致遠規律性認識的基礎上作出的積極回應。

第一，「一國」是「兩制」的前提和基礎，「兩制」從屬和派生於「一國」並統一於「一國」之內。制定香港五年規劃，是「一國兩制」方針在發展規劃領域的具體體現。

從「一國」維度看，五年規劃更加明確了將香港發展納入國家整體格局。過去，特區政府做規劃主要從本地視角出發，「從香港角度看國家」，制定五年規劃則是「從國家大局看香港」。通過時間表與國家「十五五」規劃對齊、功能定位與國家戰略部署協同、資源配置與國家發展大局聯動，五年規劃成為將香港融入國家發展進程的制度性紐帶。

從「兩制」維度看，五年規劃充分發揮了香港高度自治的制度優勢。五年規劃既對接國家戰略，又保留「一國兩制」下的自由港、低稅制、普通法傳統等獨特制度優勢。這種「對接而不簡單照搬」的制度設計，是在「一國」框架內最大限度發揮「兩制」獨特優勢的制度創新。

第二，發展與安全辯證統一，制定香港五年規劃，是對這一辯證關係的制度性回應。

從發展階段看，香港國安法的制定實施、選舉制度的修訂完善、基本法第二十三條立法的歷史性完成，為香港構建了新安全格局的「四樑八柱」。有了高水平安全為高質量發展保駕護航，香港還需要一個超越短期對策、超越單一部門、超越行政任期的系統性框架來引領發展。五年規劃正是在這一歷史轉折點上應運而生的制度工具。

從治理邏輯看，五年規劃在安全與發展之間架設了制度化橋樑。「高水平安全」側重底線思維和風險防範，「高質量發展」側重戰略部署和機會創造，五年規劃恰好提供了連接二者的制度裝置，推動香港從「被动防守」轉向「主動拓展」。十三屆全國政協副主席、中央港澳工作辦公室主任、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在香港特別行政區2026年全民國家安全教育日開幕典禮上的致辭指出：「以高水平安全護航香港由治及興，需要搶抓百年變局下的戰略機遇，主動對接國家『十五五』規劃、加快推動香港高質量發展」。曲突徙薪、未雨綢繆，五年規劃正是這一「護航」功能的制度載體。

第三，「內聯外通」優勢發揮得越好，香港發展空間越大，制定香港五年規劃，是以制度化方式放大這一優勢。

香港擁有「背靠祖國、聯通世界」的獨特優勢，包括：自由開放的經濟體制、與國際規則體系無縫銜接的法律制度、便捷的國際連通性、多元包容的文化環境，以及國際金融中心的地位，等等。但優勢本身不會自動轉化為增長動能，關鍵在於如何通過制度設計將其「激活」和「變現」。在推陳出新、繼往開來，制定五年規劃，正是將籠統的「優勢表述」轉化為具有可操作性的戰略框架。

其實，「發揮獨特優勢」與「強化內聯外通」是一體兩面的關係。香港的獨特優勢只有在「內聯外通」中才能真正釋放，而「內聯外通」又必須依託獨特優勢才能發揮最大效能。香港的「內聯外

通」作用集中體現在以北部都會區和河套深港科技創新合作區為載體的深港協同發展，以及以「企業出海綜合服務平台」為抓手的「一帶一路」市場對接。五年規劃將這兩條線索整合為系統性的戰略行動綱領：對內，可使香港成為連接內地廣闊市場的樞紐節點；對外，可使香港成為推動國家更高水平對外開放的前沿陣地。

第四，弘揚核心價值、促進包容和諧，是「一國兩制」行穩致遠的社會心理基礎和文化土壤。香港制定五年規劃，是「畫出最大同心圓」的現實需要。

香港社會長期積累的深層矛盾，很大程度上與貧富差距、住房困難、青年向上流動受阻等民生問題密切相關。這些問題的長期存在，不僅侵蝕社會凝聚力，也為極端思想和分裂勢力提供了滋生的土壤。這是香港維護長治久安、不斷繁榮發展必須正視的問題。

五年規劃最終指向是「進一步推動香港經濟高質量發展和改善民生」，從目前收集的意見看，大量民意聚焦於土地房屋、就業保障、養老安居等領域。將這些訴求納入五年規劃的政策框架，形成有具體時間表、可量化評估的行動方案，和衷共濟、同心協力，正是「弘揚核心價值、促進包容和諧」的制度化路徑。

三、堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，是香港五年規劃的根本遵循與實踐路徑

2024年12月20日，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上發表的重要講話深刻揭示了「一國」與「兩制」的本質關係：「一國」是根，根深才能葉茂；「一國」是本，本固才能枝榮。「一國」原則愈堅固，「兩制」優勢愈彰顯。

制定香港五年規劃，是「一國」之本與「兩制」之利在發展規劃領域的制度性統一。「一國」之本，是五年規劃的根本遵循，使香港的發展在「一國」的框架中獲得方向、保障和意義；「兩制」之利，是五年規劃的實踐路徑，使香港的發展在「兩制」的優勢中釋放活力、展現特色、創造價值。

第一，「一國」之本，是五年規劃的憲制根基與戰略坐標。制定香港五年規劃，遵循「一國」之本主要體現在三個層面。一是時間跨度與國家規劃對齊。過去，特區政府的規劃工作主要以本地年度施政報告為框架，缺乏與國家戰略周期相匹配的制度安排，香港首次以五年為周期編制發展規劃，同頻共振，同向發力，使香港的發展規劃與國家發展規劃處在同一時間坐標之內。二是功能定位與國家戰略對接。「一國」之本決定了五年規劃的根本出發點不是孤立的「香港利益」，而是國家整體利益中的香港定位。《國家發展規劃法》以法定形式明確港澳在國家發展格局中的定位與作用，香港五年規劃首先要回應「國家所需，香港所長」，其次才是「香港有求，國家必應」。運籌決策、坐籌帷幄，這種價值序位的調整，正是「一國」原則在發展規劃領域的制度性落實。三是資源配置獲國家支持。五年規劃的編制過程，涉及中央在國家安全、戰略對接等項層設計層面的統籌。固本強基、厚植根基，這一制度安排使香港能夠在國家發展大局中獲得更穩定的政策預期和更豐富的資源支持，也使香港發展能夠更好地服務於國家整體戰略需要。

第二，「兩制」之利，賦予香港高度自治框架下的自主規劃空間。五年規劃雖然是國家規劃體系的延伸，但絕非中央對香港下達指令性計劃，而是在香港高度自治權限範圍內行使行政管理權。在五年規劃編制過程中，香港擁有三個層面的自主性。一是規劃內容的自主確定，獨運匠心。中央政府不會越俎代庖為香港制定五年規劃，而是由特區政府在充分諮詢香港社會各界意見的基礎上，根據香港發展實際自主制定規劃，這正是「港人治港」原則的生動體現。二是規劃路徑的自主選擇，獨樹一幟。在保持與國家戰略方向一致的前提下，香港可以探索體現自身制度優勢的發展路徑。三是規劃執行的自主調度，循序漸進。基本法賦予的財政自主權和行政管理權，使香港能夠根據自身法律體系和市場環境，靈活調配資源落實規劃目標。特區政府在保持規劃總體框架的前提下，可以持續進行年度策略微調和優化實踐，形成「長期規劃+年度施政」的雙層制度架構。這一架構既保證了戰略方向的歷史縱深，又保留了政策調整的靈活空間。

值得注意的是，「一國」之本與「兩制」之利在長遠發展規劃上的統一，還將推動香港邁出從「對接」到「融合」的重要一步。一是中央統籌與

特區主體運作的有機結合、協同推進。從中央層面統籌協調指導，可確保香港五年規劃全面對標國家「十五五」整體布局；特區政府擔負制定五年規劃「主體責任」，是履行基本法賦予的職責。這一模式既體現了「一國」之下中央對特別行政區的全面管治權，又尊重了「兩制」之下特區的高度自治權。二是香港從「接收者」到「共建者」的角色轉換，統籌兼顧。過去，中央在五年規劃中設立「港澳專章」，明確支持港澳發展的方向和重點，香港據此調整自身政策，「接收者」的特徵非常明顯；現在，香港主動制定五年規劃，並以香港五年規劃為依據，與中央溝通、協調、互動，一目了然、一清二楚，香港作為「共建者」的角色更加清晰。

四、制定香港五年規劃，是「一國兩制」實踐進入新階段香港發展的迫切需要

2024年12月20日，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上發表重要講話中指出：「當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，『一國兩制』實踐也進入了新階段。實現關鍵時期、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代『一國兩制』實踐的重要使命。」習近平主席首次提出「一國兩制」實踐進入新階段的重要論斷，首次明確提出港澳雙重使命：發展自身和貢獻國家。

制定香港五年規劃，正是「一國兩制」實踐進入新階段後香港發展的迫切需要，香港社會須從以下三個維度來認識制定五年規劃的必要性、重要性和迫切性。

第一，長遠發展規劃缺失已成為制約香港發展的瓶頸。回歸以來，香港的發展成就有目共睹，但深層次矛盾和問題也不容忽視，主要表現在以下幾個方面：一是民生積弊已到了非解決不可的地步。香港的住房短缺、土地困局、青年向上流動障礙、人口老齡化等問題，若不解決，不僅嚴重影響市民的生活質量和幸福感，更侵蝕了社會凝聚力。二是經濟結構性困境是香港發展的軟肋。香港經濟長期過度依賴地產和金融兩大支柱，形成了「路徑依賴」，創科發展嚴重滯後，裹足不前、故步自封，這個問題不解決，則難以做強發展動能。三是治理碎片化嚴重影響發展效能。香港特區政府跨政策局、跨領域的協調機制不健全，導致許多重大戰略難以形成合力。

第二，深刻反思制度缺陷才能登高謀遠、奮發有為。香港之所以缺乏長遠規劃，原因有三：一是港英政府「過客」心態留下的殖民治理遺產。在英國殖民者看來，香港不過是遠東貿易網絡中的一個據點和利潤來源，從未被視為需要長遠經營和系統規劃的家園。這種心態決定了港英政府在經濟領域奉行「積極不干涉」的政策，基本上不制定整體發展規劃，也極少推出產業政策，將主導經濟的角色完全交付給市場。二是回歸後治理模式中「兩制本位」的偏差。香港回歸後，繼承的治理框架在頂層設計層面天然缺少「規劃」這個關鍵環節，且由於香港社會對「一國兩制」認識存在偏差，更強化了「兩制本位」的價值取向，進一步固化了「重當前輕長遠、重市場輕規劃、重局部輕整體」的治理特徵。三是施政報告具有不可忽視的局限性。香港的發展藍圖主要由行政長官每年發表的施政報告負責「勾畫」，但施政報告的時間視野局限於一年至三年，難以支撐跨越五年甚至十年的長期戰略部署。這使香港雖然在「一國兩制」框架下擁有諸多獨特優勢，卻在制度層面長期缺少一個與自身發展階段和歷史使命相匹配的、與國家規劃體系相銜接的總體規劃工具。制定香港首份五年規劃，正是在深刻反思制度缺陷的基礎上，繪製綜合性、全局性、長遠性的發展藍圖，登高謀遠，運籌帷幄。

第三，「有為政府」與「高效市場」有機結合是正確選擇。近年來，國際局勢動盪不安，內外環境深刻變化，全球供應鏈重組，地緣政治促使各國強化產業政策，純自由市場難以應對非經濟因素的衝擊；新一輪科技革命和產業變革迅猛發展，人工智能、生物科技等前沿領域投入大、風險高、回報周期長，需要政府引導資本和資源定向突破。面對已知的挑戰和未來的不確定性，特區政府若僅滿足於當好「守夜人」，香港這艘船則難以抵禦驚濤駭浪，只有把有為政府和高效市場結合起來，才能讓政府與市場發揮各自的作用，形成推動發展的強大合力。規劃對政府來說是「硬約束」的施政綱領，履行矩步；對市場則是「軟引導」的發展風向標，按部就班。香港的五年規劃實施後，對於本屆和下屆政府，都必須「一張藍圖繪到底，一屆接着一屆幹」，令發展更具確定性；無論是誰投資香港，都不用擔心朝令夕改、反覆折腾，吃了一顆「定心丸」，「倚港興業」的信心滿滿、底氣更足。

風起雲湧、方興未艾，從更廣闊的時空坐標審視香港首個五年規劃，令人精神振奮，備受鼓舞。當香港從「兩制本位」走向「一國引領」、從「積極不干涉」走向「有為政府」、從只能做「單向規劃」走向能做「綜合規劃」時，「香港故事」講述的就不是只是一個地區的繁榮穩定，更是「一國兩制」制度體系自我完善、自我昇華的真實寫照。厚積薄發、日就月將，香港的美好前景更加值得期待，「一國兩制」行穩致遠更加令人信心滿滿！

全國政協港澳台僑委員會副主任，全國港澳研究會顧問，香港新時代發展智庫主席，暨南大學「一國兩制」與基本法研究院副院長、客座教授