

# 五年規劃引領香港治理體系現代化躍升



劉兆佳

過去一段時間，中央多次叮囑香港特區主動積極參與國家的五年規劃，並以此來對接國家發展戰略，更好融入和服務國家發展大局。值得注意的是，當中均把制定香港的發展戰略與提升特區的治理效能相提並論。2025年12月16日，習近平主席在會見赴京述職的李家超行政長官時要求「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。」

這裏講的「堅持和完善行政主導」與提升治理效能息息相關。對此，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今年1月26日全國港澳研究會專題研討會上的致辭更加具體。他表示：「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。」

誠然，一個能夠為自己的國家和地區制定和落實長遠發展規劃的政府，肯定是一個治理能力高強的政府。不過，反過來說，一個過去缺乏制定長遠發展規劃的政府，如果決意要為自己的國家或地區制定長遠發展規劃，則那個規劃制定過程卻又必然會產生提升其治理效能的積極作用。

2026年初，李家超對領導人提出的叮囑作出積極回應。他表示，香港將首次制定自己的五年規劃，並會親自領導跨局、跨部門、全政府的專班作統籌，對重點領域作更細緻部署。他在2月12日表示，香港的五年規劃將由他主導、政制及內地事務局長負責，又表示對接國家「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遠景、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路線圖和時間表。

今年3月，第十四屆全國人民代表大會第四次會議通過國家「十五五」規劃綱要後，李家超指出：「對接國家『十五五』規劃的首份香港五年規劃將影響深遠，是香港特區共同的行動綱領，會勾勒香港在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。」

4月21日，李家超進一步介紹編制五年規劃的相關工作，包括：第一，就多個範疇即時開展專題研究；第二，盡快編寫和發表公眾諮詢文件，廣納社會意見；第三，總結專題研究結果和公眾諮詢意見；及第四，在年底前發表香港五年規劃正式文件。

## 對接國家戰略 重塑治理思維邏輯

從歷史角度和從李家超的表態看，制定香港的五年發展規劃肯定是一件創舉，在香港的治理上具有里程碑意義，標誌着香港的治理方式將要經歷重大變化，更會顯著強化香港的「行政主導」和提高香港的治理效能。過去，無論是港英政府或香港特區政府，都沒有從事全盤和長遠規劃香港未來發展的意願和經驗。當然，過去政府都曾就個別領域比如房屋、土地、交通運輸、城市規劃等做過一些長遠規劃，但那些「孤立存在」的規劃卻往往因為得不到其他領域的規劃的配合與支持而難以順利和全面實現。因此，行政長官李家超銳意制定香港整體的五年規劃乃開風氣之先。由於日後的特區政府又將會持續進行五年規劃的工作，而這項工作又必然會是特區政府的首要施政任務和中央與香港社會各界高度關注的事項，因此制定香港五年規劃一事將必然會帶來特區治理效能的提升。

首先，制定香港的五年規劃會引動特區政府和社會各界在香港治理思維上的轉變，催促特區政府轉變治理方式。在英國人管治時期，英國不會在香港投放資源推動香港的發展，而港英政府在「借來的時間、借來的地方」下也不會對香港的長遠發展有承擔和抱負。事實上，英國政府要求各殖民地「自負盈虧」，不能要求英國政府在財政上「補貼」。因此，英國人鼓吹「放任主義」、「積極不干預」和「小政府、大市場」等消極被動管治理理念。香港在二戰後締造的「經濟奇跡」雖然主要是源於中國和世界發生的巨變，但不少政府官員、社會翹楚和學術精英卻相信它與英國人的消極被動管治理理念有關。不少利益集團是這種管治理理念的受益者，因此極力反對政府「過多」介入經濟和社會事務。香港回歸祖國後，這種治理理念在特區政府和香港社會仍然是主導思想。即使香港面對日益嚴峻的經濟、社會和民生問題，而部分那些問題又是結構性問題，但不少人依然抗拒政府「出手」處理。長期以來，長遠規劃甚至被認為是搞「社會主義」，因此不適合香港。

特區政府此番決定為香港未來發展制定五年規劃，估計部分人仍然會持不以為然態度，而西方勢力也會扭曲批評香港背離資本主義的初衷和外國。不過，回歸以來，香港面對愈趨複雜嚴峻多變的外圍環境，香港過去賴以成功的諸般因素比如經濟全球化、國際自由貿易暢通、中美關係良好、美西方對香港友善、內地在經濟上在相當程度上依賴香港，以及香港在國際上有不錯的經濟競爭力等不斷減弱。與此同時，香港面對內地經濟騰飛和與內地經貿關係出現根本性轉變，香港越來越需要通過加



▲在對國家和香港更有擔當和盡責的精神驅使下，特區政府在香港的治理力度、幅度和深度都將會增強，而其治理效能亦會相應提高。

強與內地經濟整合來獲取經濟發展機遇，香港又要面對越來越激烈的來自內地和海外的經濟競爭，美西方經濟滑澀和對香港實施貿易和技術打壓，香港的產業基礎愈趨狹隘，結構性社會和民生矛盾惡化和特區政府治理效能下降等問題的困擾。

越來越多內地和香港的有識之士不斷呼籲特區政府要轉變治理模式，從消極被動轉向積極有為，認真擔負起領導和推動經濟和社會發展的使命和任務。當然，由於香港在回歸後長時間受到反中亂港分子和外部敵對勢力的破壞和打擊，特區政府即便有意改變治理模式，也難以在政治動盪的環境下達到，何況舊有的治理思維仍根深蒂固。隨着中央在香港的撥亂反正方針奏效、「愛國者治港」原則全面落實、內外敵對勢力不復存在、「識變和求變」的意識在政府和社會上升以及中央的敦促和支持，特區政府在治理上亦轉趨積極進取，逐步擺脫舊有治理思維的羈絆，並願意為香港制定五年規劃則是這些變化的「結晶」。今後，在對國家和香港更有擔當和盡責的精神驅使下，特區政府在香港的治理力度、幅度和深度都將會增強，而其治理效能亦會相應提高。

第二，制定五年規劃將促使特區政府的領導集體和高層官員更具國際和國家視野、更着重戰略、長遠、歷史、宏觀、大局和系統思維。長期以來，上述思想品質在過去的政府中沒有受到足夠的重視。在英國人管治時期，華人官員一般只擔當執行政策的角色，而英國人也不會要求華人官員培養那些思想品質。然而，在「港人治港」和高度自治的情況下，特區政府需要擔負起應對各種來自香港外部和內部的愈趨嚴峻的挑戰的重任，因此必須盡快改變過去那些短視、因循守舊和「見步行步」的過時治理思維，並大幅增強戰略、危機和系統集成意識。尤其重要的是香港的治理者不能如過去英國人般把自己當作過客，必須以香港為家，並對這個家的福祉和發展承擔首要責任。「以民為本」和虛心接受中央和香港居民監督亦必然是提升特區政府治理效能的基礎和前提。

第三，制定五年規劃將促使特區政府的領導集體進一步加強其對整個行政機關的領導和駕馭能力。在制定五年規劃時，特區政府的領導集體必須對香港未來發展的方向、目標、重大政策、主要項目和各項部署發揮頂層設計、統籌、協調和監督作用，確保香港的五年規劃能夠與國家的五年規劃對接，香港能夠在國家發展過程中作出獨特貢獻，香港得以抓緊和用好國家發展所帶來的機遇，特區政府的各項政策和工作的能夠形成一個有機的整體和系統，香港的五年規劃能夠成功落實和取得預期的成果。換句話說，香港的五年規劃將會推動特區政府內部的權能集聚，並強化特區政府領導集體的領導、指揮和監督功能。

第四，制定五年規劃將保證特區政府治理的穩定性和連貫性。在「一國兩制」下，香港不搞「政黨輪替」、「立法主導」或「民意主導」，每一屆的特區政府都要按照基本法辦事並遵循基本法所規定的政策指令，比如香港的財政政策必須符合「量入為出」的「金科玉律」。不過，這並不排除不同行政長官會因為對政策的喜好和取舍有所不同，而產生不同特區政府在某些重要政策上不協調和不連貫的問題，從而在香港治理上帶來一些不確定性和資源浪費的問題。其中最顯著的例子是首任特首提倡積極有為政府和推動新產業的發展，而其後因各種因素，又再次側重「小政府、大市場」的治理方針。有了香港的五年規劃、而該規劃又得到中央的支持後，不同的行政長官都要依照五年規劃制定各項政策和措施，頂多是因應環境的變化和突發情況而作出一定的調整。今後，在五年規劃下，特區政府的施政和香港的治理將會走向穩定和具備可預測性。各屆特區政府的工作的成效不斷累積，從而施政與治理的成果會更加顯著。

第五，制定五年規劃將會提高特區政府的內聚力、施政的系統性和效能。制定五年規劃是全政府的重要工作，需要動員和組織整個政府的資源和人力，並要求各部門同心協力和緊密分工合作。各部門在制定政策時都要充分考慮到其政策與國家和特區政府的整體發展方向、戰略目標和重大政策是否

銜接、不同部門制定的政策又是否互相配合和不會產生矛盾。長期以來在部門之間存在的「山頭主義」、「各自為政」、「本位主義」和「互相扯皮」的現象將會減少。在香港的五年規劃下，各部門將更能在香港的整體與長遠發展方向與政府的未來施政方針中找到自己的合適定位，並積極尋求與其他相關部門在工作上形成合力。以建設北部都會區和打造國際高端人才集聚高地為例，它們都需要跨部門的工作統籌協調和不同範疇政策的協同，否則便難以取得成效。簡言之，各部門都會越來越有戰略意識和大局觀，了解中央和特區政府的戰略部署和熟悉其他部門的工作，並願意為了香港和特區政府的整體利益和需要作出「局部」犧牲。

第六，制定五年規劃將促使特區政府的財政思維的改變。一般而言，政府的財政預算是年度預算，為未來的財政年度布置政府的收入和開支，並對未來一段時間的政府收支情況作粗略估算。然而，有了五年規劃後，特區政府將會有更長遠和戰略性的理財思維。為更好完成五年規劃中的各項任務，政府要為未來五年的財政收支早作籌謀，確保政府有足夠的財政資源把事情辦好。在五年規劃下，特區政府在發展經濟、推動新產業發展和振興傳統產業，乃至加強軟件和硬件建設、提升香港營商環境的吸引力和競爭力等工作上，估計需要投放更多的資源。在政府已經釐定了重大政策和項目發展的優先次序後，財政資源必須向優先政策和項目傾斜。這意味着在財政緊絀的情況下，一些原有的政府施政項目需要削減撥款甚至撤銷。過去在財政充裕時的一些「雨露均沾」的財政撥款「慣例」恐怕難以為繼。凡此種種，再加上民生改善、應對人口老齡化和提高香港居民的生活品質等需要，政府所面對的財政壓力只會越來越大。多年來，不少有識之士紛紛指出香港的稅基狹隘，賣地收入不穩定而且呈下降之勢，加上外圍經濟情況波幅難料，所以香港必須慎重思考如何在基本維持簡單低稅率的原則下擴寬和穩定稅基，以確保政府的治理效能。

## 多維層面激活特區施政內生動能

第七，制定五年規劃將要求政府更注重公共政策研究。長期以來，無論是港英政府還是特區政府都奉行漸進式或改良式的施政方針，即是在原有政策的基礎上作出「微調」，盡量避免對現行政策作大改動或大手術，以免引起社會反彈或既得利益者的阻撓。在這種治理模式下，戰略性的公共政策研究的確不太需要。在港英時期，不少官員對政策研究甚至持鄙視態度。然而，在內外環境巨變的衝擊下，特別考慮到香港要盡快融入國家發展大局、開拓新的國際經濟空間、推動香港產業的轉型升級、壯大強化香港的中產階層和紓解香港的社會矛盾，而特區政府又走向積極有為，香港迫切需要更多優質、具前瞻性和可行性的公共政策研究。

香港五年規劃也需要建基於扎實和科學的研究基礎之上，尤其對與擘畫香港未來發展路向、優化香港產業布局和改革稅制有關的研究。今天，無論是在政府、大學、智庫、媒體和商業機構，公共政策研究的人才明顯不足。這其中的原因甚多，但政府對公共政策研究重視不足、投放資源有限和官民在研究上的合作不緊密不無關係。日後，在制定五年規劃過程中，公共政策研究在政府內部和社會上可望獲得更多的資源和扶持。一些工商機構和高會估計也會多點進行或支持政策研究作為促進其利益和支撐其訴求的手段。在更多的公共政策成果的支持和配合下，特區政府的治理效能一定會有所提高。

第八，制定五年規劃將有助於吸納和培訓人才。過去，無論是港英政府還是特區政府，其主要的治理職能是行政管理、執行法律和維持治安，而發展和創新則非其所長。不過，在之前一段時間和今後，以創新方式推動香港的經濟和社會發展、加快融入國家發展大局和開拓國際經濟活動空間肯定是特區政府的重要工作。為了做好那些工作，除了那些擅長行政管理、執行法律和維持治安的人才外，特區政府迫切需要想方設法培訓和吸納大量能

夠協助特區政府職能轉變的人才，並嚴格要求現有的人員能夠積極支持特區政府履行新職能。在政府公務員和問責官員的人員數目不能大幅增加的情況下，如何通過各種改革讓社會上、內地和海外的各種專才能夠以不同方式或不同任期加入政府工作、並讓現有的政府人員盡快掌握新形勢下所需的新知識和新技能，應該是香港五年規劃實施後的迫切任務。為了強化政府的治理效能，無論是主要官員問責制、部門首長責任制或公務員的人事與紀律管理體系都需要與時俱進，不斷通過改革和創新加以完善。

第九，制定五年規劃將會加強行政立法的良性互動。「愛國者治港」原則在香港全面落實後，過去行政立法的不斷鬥爭對抗已成歷史陳跡，取而代之的是行政立法的良性互動，香港的治理也因此而更為有效和順暢。過去幾年，特區政府與立法會的合作與互動有明顯增加，但制定五年規劃必將把行政立法良性互動關係推上新台階。過去，因為各種原因，包括避免過早洩露政府機密，政府往往在政策制定後或在政策制定的最後階段才把政策告知立法會，導致有些時候立法會議員沒有足夠的時間審議政府的政策。這種情況在政府制定五年規劃時將有重大改變，因為政府與立法會同意雙方同步推進五年規劃的制定工作。4月21日，李家超表示，「由於這是香港首次制定五年規劃，我們的時間緊迫，研究工作量巨大。因此，政府和立法會已成立『協同機制』，在行政主導的原則下，協同就多項發展專題進行研究，收集專項意見，並在政府發表公眾諮詢文件後，協同收集社會意見。」立法會主席李慧琼馬上回應表示，「立法會已總動員，按各議員所屬範疇或界別及其專業知識和經驗，成立多個小組意見，分工合作進行專題研究及分析、匯集不同界別意見，以配合並助力特區政府制定好香港五年規劃文件，清晰展示香港未來五年經濟、社會、民生等多個範疇的發展目標、策略和路徑。」去年選舉產生的新一屆立法會包含了許多有專業知識、熟悉內地發展情況和與內地聯繫密切的議員，各方面期望立法會議員能夠鼎力襄助特區政府把制定五年規劃的工作做好，並讓特區政府的治理效能得以提高。這次協同工作將進一步鞏固行政立法的互信關係，推進日後彼此更有效率的良性互動。

## 匯聚社會合力 夯實由治及興根基

第十，制定五年規劃將會讓特區政府與社會各階層各界加強聯繫與合作，因為這項工作不僅是政府的任務，也是全社會的使命。自從李家超宣布要編制香港的五年規劃後，社會人士反應非常熱烈，來自不同界別的專家紛紛積極出謀獻策，對香港未來的發展路向各抒己見，又提出大量香港的五年規劃需要包含的內容，尤其是關於香港應該優先發展哪些新產業和如何強化傳統產業。特區政府應該珍惜和鼓勵來自社會的主動性和積極性，密切與社會各界精英接觸，認真虛心聆聽來自各方專家的意見和建議，以收集思廣益之效。社會各方的參與不但會充實香港的五年規劃的內容，更會帶來一些良好效果。

制定香港的五年規劃是一個讓政府與社會能夠為了共同目標而衷誠合作的絕佳機會，將會提升特區政府的政治威信和公信力，也會促進社會的團結與凝聚。特區政府也可以藉此機會提升眾多諮詢組織和法定機構在擘劃香港未來發展路向的重要性，尤其是前者。在積極參與香港五年規劃的制定後，社會各界會成為香港五年規劃的持份者，並會以各種方式支持五年規劃的落實，包括願意提供各種資源以彌補政府資源的不足。一個得到社會各界支持的香港五年規劃也會提振香港居民和各方投資者對香港特區施政和香港未來發展的信心，對香港的前景有利，更會提高特區政府的治理效能。與此同時，編制和落實香港的五年規劃牽涉到一些重要的制度與政策的改革和創新。這些改革與創新難免會觸及一些既得利益集團的利益，並遭到他們的抗拒。不過，在社會各界的支持下，重責重任多次提到的「破除利益固化藩籬」和「破解香港發展的深層次矛盾和問題」便較容易得到適當的處理。

最後也是至為關鍵的，是中央對特區政府的大力支持將因為香港五年規劃的編制而更上一層樓。香港的五年規劃不單是香港的事務，更是國家五年規劃的有機組成部分，也是香港融入和服務國家發展大局的重大舉措。在制定五年規劃的過程中，中央會主動積極向香港特區政府和社會各界提供指導和意見，特別是有關發展方向與策略方面，而特區政府也會與中央港澳辦和中央各部委保持緊密聯繫，確保香港的五年規劃順利完成，並保證它和國家「十五五」規劃無縫銜接，從而體現「發揮香港所長、貢獻國家所需」的原則，也讓香港可以從國家的發展和中央的惠港政策中獲得源源不絕的發展機遇和動力。中央會推動和鼓勵各省市和自治區加強與香港的經貿合作，香港也會在中央的協助下強化其在破解發展過程中遇到的困難和障礙的能力。由於制定五年規劃是特區政府持之以恆的工作，這項重大工作的長期開展將會不斷促進中央與特區政府的互動。在中央的關懷、支持、指導和引領下，特區政府的治理效能也必然會隨之而提高。

總而言之，制定香港的五年規劃將會為香港帶來各種好處，而其作為提高特區政府治理能力的一股推動力或催化劑更值得關注。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問