

翻開謀定後動、順勢變革的治理新篇

——「一國兩制」制度優勢轉化為香港規劃治理效能的理論闡釋



陳承新

2026年正值國家「十五五」規劃的開局之年，也是「一國兩制」實踐進入由治及興新階段的關鍵節點。在這一歷史性時刻，香港特別行政區行政長官李家超帶領特區政府制定香港首個「五年規劃」，主動對接國家「十五五」規劃。這一重大制度創新，標誌着香港的治理理念和治理模式，從長期以來依賴年度施政報告和財政預算案的「年度施政」向「中長期戰略謀劃」的歷史性躍升。這不僅是香港治理模式的重大變革，更是將「一國兩制」這一最大制度優勢轉化為具體治理效能的生動實踐。

一、理解規劃治理及其對中國式現代化的重要意義

規劃治理是中國特色國家治理體系的重要組成部分，指中央及地方依託五年規劃的制度體系和運行機制，對轄區內經濟、政治、社會、文化和生態各領域公共事務開展有計劃、有步驟的安排與處置活動。這一治理模式具有雙重維度，既包括規劃形成過程中的治理，涵蓋前期調研、目標設定、意見徵集、論證審批等全流程的民主決策與科學決策；也包括規劃形成後的治理，涉及規劃實施、動態調整、監督評估、成果鞏固等全周期的落地執行與效能轉化。

從制度演進看，中國的規劃治理已形成成熟體系，以國家發展規劃為統領，以國土空間規劃為基礎，以專項規劃、區域規劃為支撐，由國家和地方規劃共同組成定位準確、邊界清晰、功能互補、統一銜接的國家規劃體系。2026年3月，十四屆全國人大四次會議表決通過了《中華人民共和國國家發展規劃法》，國家主席習近平簽署第72號主席令予以公布。自此，中國式現代化長期實踐中形成的規劃編制、實施、監督等成熟經驗得以法律形式固定下來，規劃治理的全周期運行的完整法治框架正式確立。

規劃治理是中國式現代化治理的一大鮮明特徵，以時間周期的制度創新，讓中央到地方各層級治理都能在紛繁複雜的國內外環境下保持戰略定力和內在韌性，在至少三個維度成為中國式現代化的一大顯著體制優勢，成為中國實現世所罕見的經濟快速發展奇跡和社會長期穩定奇跡的內核保障。

以人民性保證治理價值不偏移，實現發展成果共享。規劃治理始終錨定「以人民為中心」的根本價值取向。習近平總書記明確要求，謀劃規劃要「不忘初心，把造福人民作為根本價值取向，堅持在發展中保障和改善民生，穩步推動共同富裕」。從「一五」計劃到「十五五」規劃，民生福祉始終是核心目標：「十五五」規劃綱要強調「以滿足人民日益增長的美好生活需要為根本目的」，將「人民生活品質不斷提高」作為經濟社會發展主要目標之一，把就業、教育、醫療、養老、住房等民生需求轉化為具體指標和公共服務項目。規劃制定與實施過程貫穿的全過程人民民主機制，進一步保障了治理的人民性。「十五五」規劃編制期間，僅網絡徵求意見活動就累計收到網民建言超過311.3萬條，逐條梳理論證後有27個方面共1500餘條建設性意見被吸納；從「十四五」規劃開啟網絡問政，到各類規劃編制廣泛徵求地方、部門、專家及社會公眾意見，形成了「頂層設計和問計於民相統一」的成熟模式。這種民主共識凝聚機制，使規劃既體現國家戰略意志，又回應群眾急難愁盼，確保發展成果更多更公平惠及全體人民。

以系統性保證治理整體不碎片，實現「全國一盤棋」協同。五年規劃通過頂層設計與分層銜接，打破部門分割、區域壁壘和利益固化，將分散的資源、力量 and 目標整合為有機整體。習近平總書記強調，謀劃發展要「在全國大局中精準定位，加強規劃銜接」，這一要求在上海「四個放在」、長三角一體化等實踐中得到充分驗證。國家發展規劃法明確規劃體系的「統領」地位，要求省級、市縣級規劃必須與國家規劃相銜接，國土空間規劃、專項規劃、區域規劃都必須依據國家發展規劃編制，從法律層面避免了「規劃打架」現象，確保各級各類規劃形成定位準確、邊界清晰、功能互補、統一銜接的整體。這種系統性的規劃治理在重大任務推進中成效顯著：從脫貧攻堅到重大科技專項，從「雙碳」目標到區域協調發展，規劃治理通過「全國一盤棋」的統籌機制，集中力量辦大事，將國家戰略意圖層層穿透、有效落地，既能充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，又能更好發揮政府作用，既保持和諧與秩序又允許多樣性存在。

以連續性保證治理穩定可預期，實現「一張藍圖繪到底」。規劃治理的核心優勢在於超越短期利益干擾，以階梯式遞進的方式將宏大目標分解為可操作、可評估的階段性任務。從「一五」計劃到「十五五」規劃，中國用70餘年時間接續推進社會主義現代化建設，從「四個現代化」到「全面建成小康社會」再到「全面建成社會主義現代化強國」，戰略目標一脈相承又與時俱進，體現了「一張藍圖繪到底」的制度韌性。這種連續性源於黨的集中統一領導這一最大政治優勢。中國共產黨作為規劃治理的主心骨，確保發展規劃不因人事更迭而中斷，不因短期波動而轉向。浙江「八八戰略」一以貫之20餘年、廈門15年發展戰略持續引領城市轉型等案例證明，規劃治理的「接續」邏輯，使國家能夠專注於長遠結構性改革，為經濟社會發展提供穩定預期。一些外媒評價中國「非常重視長期發展，而非短期利益」，英國前首相貝理雅感慨「中國是個『言必行』的國家」，正是對這種連續性的國際認可。



▲香港五年規劃在尊重市場規律的基礎上，更好融會和把握「一國兩制」的制度優勢，發揮戰略規劃、資源配置、風險防控作用，構建「有效市場+有為政府」新型治理格局。

二、認清「一國兩制」是香港開啟規劃治理新篇章的最大優勢

長期以來，香港社會習慣於「小政府、大市場」的運作模式，政府角色偏向「守夜人」，施政多以短期政策為單位，缺乏中長期戰略視野，導致政策缺乏延續性，難以應對百年變局與世紀疫情交織下的系統性挑戰。香港首次編制實施五年規劃，絕非簡單的政策周期延長，而是香港治理哲學的深刻變革，是「一國兩制」下香港治理模式邁出的重要創新步伐。它意味著特區政府正逐步從「守夜人」向「引領者」轉變的努力，在尊重市場規律的基礎上，更好融會和把握「一國兩制」的制度優勢，發揮政府在戰略規劃、資源配置、風險防控中的作用，構建「有效市場+有為政府」的新型治理格局。曾經，作為前無古人的國家治理實踐，「一國兩制」是解決歷史遺留問題、讓香港回歸後保持長期繁榮穩定的偉大創舉；今日，「一國兩制」更是香港規劃治理的根本遵循，其優勢維度與規劃治理的核心要求高度契合。「一國」原則為特區規劃治理提供根本政治保障，是香港開啟規劃治理新篇章的「定盤星」。

「一國兩制」的根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定。

這為香港規劃治理確立了不可動搖的政治根基。在「一國」框架下，憲法與基本法共同構成「一國兩制」實踐的法律基石，讓香港回歸後得以重新納入國家治理體系，為規劃實施提供了憲制秩序保障。

習近平總書記強調，「『一國』是實行『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。」這一論斷深刻揭示了「一國兩制」的內在邏輯，也是香港規劃治理必須遵循的根本原則。國家主體堅持社會主義制度，為香港實行資本主義制度、保持自由港、單獨關稅區等獨特優勢提供根本保障。2019年「修例風波」的教訓深刻表明，只有堅守「一國」底線，才能為規劃治理創造穩定的政治環境。在堅持「一國」原則下，香港國安法得以制定實施、選舉制度得以完善、「愛國者治港」得以全面落實，進而從制度層面為香港規劃治理築牢了安全屏障。回歸近30年來，香港在祖國支持下戰勝亞洲金融危機、非典疫情、新冠肺炎疫情等嚴峻挑戰，經濟保持蓬勃發展，國際金融、航運、貿易中心地位穩固，正是「一國」原則保障香港治理行穩致遠的有力證明。

因此，香港五年規劃必須錨定「維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定」這一「一國兩制」根本宗旨，所有規劃目標不得偏離這一核心方向。

兩種制度在「一國」框架內相互尊重、相互借鑒，為香港規劃治理提供了「背靠祖國、聯通世界」的雙重資源支撐。「背靠祖國、聯通世界」是香港得天獨厚的顯著優勢，也是規劃治理的核心賦能來源。從東深供水工程保障香港80%用水，「三趟快車」供應90%以上鮮活冷凍食品，到支持香港應對金融危機到助力疫情防控，國家為香港規劃治理提供了堅實的資源支撐和市場依託。另一方面，香港作為國際大都會，以世界一流的營商環境，成為連接祖國內地同世界各地的重要橋樑和窗口。香港規劃治理應同時依託國家「雙循環」新發展格局，對接內地超大规模市場和全球資源網絡，在構建更高水平開放型經濟新體制中發揮不可替代的作用。

「愛國者治港」原則為香港特區規劃治理提供價值保障，讓「資本主義社會」有了人民至上的治理內核。

政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則。在行政主導的政治體制設計中，行政長官和特別行政區政府居於主導地位，代表的是香港的根本利益，代表的是香港同胞的整體利益。中央反覆強調全面落實「愛國者治港」，明確提出行政長官和特別行政區政府是香港的當家人，是治理香港的第一責任人。這不僅有利於充分發揮行政長官和特別行政區政府的主導作用，更好行使特別行政區高度自治權，也有利於通過行政長官和特別行政區政府落實中央全面管治權，全面完整準確貫徹中央規劃部署。香港五年規劃的制定與實施，正是在「愛國者治港」原則下，確保管治權牢牢掌握在愛國者手中，從而保障規劃始

終服務於香港居民整體利益與長遠發展。

回歸以來的民主法治傳統為香港特區規劃治理提供社會共識基礎，確保執行有力。回歸後，香港同胞真正實現當家作主，實行「港人治港」、高度自治，以憲法和基本法為基礎的特別行政區憲制秩序穩健運行。這種民主法治傳統為規劃治理提供了廣泛的社會參與基礎和制度保障。新選舉制度全面落实「愛國者治港」原則後，行政立法關係更加順暢，政府治理效能顯著提升。立法會成立「主動對接國家『十五五』規劃工作小組委員會」，行政長官率團訪問中東、東盟拓展合作，社會各界圍繞北部都會區建設、國際創科中心發展等規劃議題凝聚共識，形成了「同舟共濟、求同存異」的規劃實施合力。同時，香港普通法制度下的法治精神，為規劃實施提供了規範的制度環境，確保規劃目標通過法治軌道穩步推進。

中央全面管治權與特別行政區高度自治權相統一，雙重賦能規劃治理，確保謀定後動又不失彈性活力。

「兩制」之利，能夠讓香港規劃治理既可對接國家整體戰略，又可保持自身特色，避免「一刀切」模式的弊端。中央對香港擁有和行使的全面管治權，是「維護國家主權、安全、發展利益」的重中之重。憲法和基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎，賦予中央對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。

香港五年規劃正是在這一框架下，既對接國家戰略，又發揮特區高度自治優勢，實現「國家所需、香港所長」的有機結合。

堅持行政主導是堅持中央全面管治權與特別行政區高度自治權相統一的應有之義。從憲制設計原理來看，行政權是具有積極主動性、最掌握政策執行資源與經驗優勢，且最能與中央政府形成日常化與貫通化之政治負責與互動關係的管治權力，具有統籌各方、連接上下、規制內外、主動作為的綜合性治理優勢。從近30年管治實踐來看，行政主導是中央治理香港的關鍵制度抓手，也是香港保持長期繁榮穩定的責任中樞。特別是在應對非法「佔中」和「修例風波」等危機管理中，行政長官及其行政團隊在香港由亂到治過程中發揮了不可替代的作用。香港五年規劃的制定，正是由行政長官親自統籌，通過融入國家發展大局督導組會議領導準備工作，各政策局成立編制小組開展準備工作，也充分體現了行政主導在戰略規劃中的核心作用。

在保證中央全面管治權前提下，香港特區的高度自治權為規劃治理提供了獨特的制度彈性。香港可以依託自身法律體系、市場規則和國際化優勢，在對接國家規劃時探索差異化、特色化實施路徑。例如，在河套深港科技創新合作區建設中，香港可發揮普通法制度優勢，在生物樣本跨境流動、數據安全管理等領域探索與內地不同的規則銜接模式；在國際金融中心建設中，香港可依託自由開放的市場環境，發展綠色金融、數字金融等新業態，服務國家金融開放戰略。

中央戰略定位升級，進一步為港區規劃治理提供廣闊空間。中央對香港的戰略定位已從「融入國家發展大局」升級為「融入和服務國家發展大局」，這為香港規劃治理開闢了全新空間。「十五五」規劃建議明確提出「鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位，支持香港建設國際創新科技中心」，將香港角色從「超級聯繫人」拓展為「超級增值人」，要求其在服務國家現代化建設的同時實現自身高質量發展。這意味着，一方面，仍要持續保持香港的獨特地位和優勢。「超級聯繫人」的國際金融、航運、貿易中心地位，普通法體系、資金自由流動、低稅率等優勢是「一國兩制」實踐的重要成果，也是五年規劃需重點依託的核心資源。規劃需着力強化而非削弱這些優勢。另一方面，香港亦可依託國家科技自立自強戰略，發揮5所世界百強大學的科研優勢，在生物醫藥、人工智能、量子科技等前沿領域發力；也可依託國家高水平對外開放戰略，建設國際調解中心、全球離岸人民幣業務中心，參與全球治理體系改革，取得更大成就。正如習近平總書記所指出的，「在全面建設社會主義現代化國家、實現中華民族偉大復興的歷史進程中，香港必將作出重大貢獻」。

三、把握「一國兩制」制度優勢轉化為香港五年規劃治理效能的關鍵點

將「一國兩制」的制度紅利轉化為五年規劃的實施效能，需要緊扣規劃治理的核心要求，在規則銜接、產業協同、民生融合、治理創新四個維度精準發力，實現「制度優勢—規劃編制—治理效能」的良性循環。

深化規則機制「軟聯通」，打通制度優勢轉化通道。規則銜接是「一國兩制」優勢轉化的前提。在堅守「一國」原則、保障國家安全的前提下，可聚焦重點領域推進「軟聯通」，破解規劃實施的制度壁壘。一是推進要素流動規則銜接。在保障安全前提下，推動兩地生物樣本、科研數據跨境流動。二是推進金融服務規則對接。加快兩地金融基礎設施互聯互通，拓展跨境人民幣業務試點，支持香港發展金融科技、綠色金融，強化全球離岸人民幣業務中心地位，服務國家金融開放戰略。三是推進法律服務規則協同。發揮香港普通法制度優勢，建設國際調解中心，完善跨境商事爭議解決機制，為「一帶一路」建設和企業「走出去」提供高端法律服務。規則銜接不是「兩制」的趨同，而是「各展所長」的協同。國家發展規劃法要求的「功能互補、統一銜接」，可以在香港與內地的規則對接中具體體現，既保持了香港制度的獨特性，又實現了與國家戰略的深度融合。

強化產業協同「硬支撐」，激活制度優勢轉化動能。產業協同是「一國兩制」優勢轉化的核心。要依託香港的國際金融中心、高端人才集聚優勢，與大灣區內地城市的實體經濟、創科資源深度綁定，構建「研發—轉化—產業化」全鏈條生態，破解香港產業單一、市場有限的短板。一是以「金融+」賦能先進製造。將香港的金融服務能力注入大灣區新能源汽車、生物醫藥、人工智能等戰略性新興產業，推動創新成果產產化、市場化。二是以「科創+」激活研發優勢。依託港區世界百強大學的科研實力，聯合深圳、東莞等城市的完備產業鏈，共建產學研平台，打造國際創科中心。三是以「服務+」升級傳統優勢。推動香港航運業向高端航運服務、海事仲裁轉型，在服務國家新質生產力發展中實現自身產業升級。產業協同充分彰顯規劃治理的「系統性」優勢。通過「全國一盤棋」的資源整合，香港的「兩制」之利與內地的「一國」之便形成合力，既服務國家構建新發展格局，又為香港經濟多元化轉型提供支撐。

聚焦民生服務「暖人心」，夯實制度優勢轉化根基。民生是「一國兩制」優勢轉化的落腳點。要將增進民生福祉作為規劃治理的根本價值取向，推動灣區內公共服務接軌，讓「一國兩制」的發展成果惠及全體居民，凝聚規劃實施的民心基礎。一是推進公共服務互通。在醫療、養老、社保等領域推動服務銜接，實現港澳居民在內地享受同等便利；加快北部都會區建設，增加公營房屋供應，緩解香港住房壓力，回應市民「住得更寬敞」的期盼。二是完善民主參與機制。用好當前香港基層治理架構改革成果，尤其用好基層社區各支隊伍反映社情民意、匯聚民智民力的社會中介功能，在規劃編制中廣泛吸納基層民意。三是拓展青年發展平台。將愛國主義教育融入國民教育體系，增強香港青年對國家發展的認同；依託「十五五」規劃的重大項目，為香港青年到內地就業、創業搭建平台，通過「大灣區青年就業計劃」等政策，破解香港青年「向上流動」等難點痛點。這種民生導向的規劃治理，是中國式現代化規劃治理「以人民為中心」價值理念的香港實踐，通過「頂層設計和問計於民相統一」，確保規劃既符合國家戰略，又回應民生關切。

完善行政主導「新機制」，提升制度優勢轉化效率。治理創新是「一國兩制」優勢轉化的保障。要落實「愛國者治港」原則，強化行政長官和特區政府的統籌主導作用，完善行政主導體制，提升規劃執行的效能。一是強化政府統籌能力。建立跨部門、跨領域的規劃實施協調機制，確保北部都會區、香港科技園區等重大平台建設高效推進；完善「年度計劃—五年規劃—遠景目標」的傳導鏈條，將規劃指標分解納入年度工作，避免「規劃規劃，牆上掛掛」。二是優化行政立法互動。在「愛國者治港」原則下，構建行政立法良性互動機制，立法會加強對規劃實施的監督支持，政府主動回應議員關切，形成規劃實施的合力。三是提升管治團隊能力。按照「德才兼備」標準選賢任能，廣泛吸納愛國愛港、管治能力突出的人才進入政府；加強公務員培訓，提升其對接國家戰略、謀劃長遠發展的能力，以「敢於擔當、善作善成」的新風尚推動規劃落地見效。這種治理創新，本質上是將國家治理體系現代化的經驗與香港實際相結合，通過完善「一國兩制」制度體系，確保規劃治理既有「一國」的集中統一，又有「兩制」的靈活高效，為香港由治及興提供堅實的治理保障。

香港制定首個五年規劃，在「一國兩制」發展史上開闢了香港謀定後動、順勢善作善成的新篇章，充分證明「一國兩制」不僅是保持香港長期繁榮穩定的最佳制度安排，更是香港實現更好發展的最大制度優勢。隨着中華民族偉大復興進入不可逆轉的歷史進程，香港首次規劃治理將進一步釋放「一國兩制」制度優勢。我們堅信，在中央堅強領導下，有偉大祖國作堅強後盾，有「一國兩制」制度保障，有特區政府和社會各界的團結奮鬥，香港一定能夠在國家全面建設社會主義現代化國家的偉大征程中作出新的更大貢獻！

中國社會科學院大學政府管理學院教授、全國港澳研究會會員