

香港制定五年規劃的戰略目的和重點領域



方舟

2026年2月，行政長官李家超宣布香港將制定首個「五年規劃」。香港的「五年規劃」不是簡單地將施政報告由一年時間線延長為五年版本，其根本要求是希望香港立足於國家戰略，並以此為出發點，思考未來更長一段時間的發展路向。這標誌着香港角色定位的一次深刻轉變，從傳統的「超級聯繫人」和「超級增值人」，進一步升級為「超級合夥人」。

觀察國家的「十五五」規劃，尤其是香港篇章，最核心的思想就是香港要更積極融入和服務國家發展大局。這當然不是講香港只為國家做貢獻，而是指香港要通過融入和服務國家的過程來不斷提升自身核心功能和競爭力，並培育新的經濟增長點。

香港五年規劃的出發點，並不是照搬內地的五年規劃模式。內地的體制始終與香港有所不同，內地本身擁有大量國有企業和國家的科研機構，也有更加成熟的產業政策和更有力的宏觀調控手段。這些都是與香港不同的。香港不需要，也不可能去簡單模仿內地的這些政策手段。國家對香港的期望恰恰是香港要用好高度開放市場和高度國際化的特點，以此為國家做特殊的貢獻。基於這些認識，我們得以重新審視香港制定這份五年規劃的目的及重點領域。

一、香港五年規劃的戰略目的與北部都會區的核心支撐

對香港而言，制定五年規劃的戰略目的可以歸納為兩個層面：一是通過和國家規劃對接，融入和服務國家發展大局，從而提升香港的戰略自主性；二是着力解決香港經濟社會的深層次矛盾，包括提升原有優勢產業和打造新的經濟增長點。

（一）融入和服務國家發展大局，提升戰略自主性

首先，我們需要對整個國家的發展環境有一個更清晰的認識。核心是國家現在面臨國際國內兩個大局的問題。習近平主席在五月中美元首會面期間，提及當前百年變局加速演進，國際形勢變亂交織，中美兩國能不能跨越「修昔底德陷阱」，開創大國關係新範式？能不能攜手應對全球性挑戰，為世界注入更多穩定性？能不能着眼兩國人民福祉和人類前途命運，共同開創兩國關係美好未來？對美國來說，雖然未來一段時間在對華關係處理上可能更加理性，但其將中國視為戰略競爭對手的定位已經確立，不管哪個政黨執政都不會改變。香港過去做慣的在中西方左右逢源的中間人角色，也將發生深刻變化。雖然香港作為窗口和中國國際門戶的角色不會改變，但是這種中間人模式的本質會發生重大變化。

對內而言，中國要實現現代化兩步走的目標，最關鍵的就是要實現發展模式的轉型，實現高質量增長。高質量增長的核心就是要形成創新驅動發展的模式。國際和國內兩個大局，最後都歸結到國家要實現創新驅動增長。不管是實現自己的現代化目標，還是應對外部的挑戰，最終都要靠創新驅動的方式來推動經濟增長和社會發展。香港只有理解了國家的核心需求，才能正確地布局下一步的發展策略。

過去談香港融入國家發展大局，其實更多是內地對香港的單邊開放，由國家單方面支持香港發展，支持香港分享內地發展成果。譬如2003年簽署的CEPA，其中的零關稅政策、服務業開放措施、執業資質認證等都是國家主動支持香港發展。還有近年內地出台的一系列便利港人在內地尤其是大灣區內地城市就業生活的支持政策，鼓勵香港青年到內地創新創業的政策等，都是推動香港融入國家發展大局的體現，目的是讓香港各界人士能夠分享國家經濟發展的紅利。

然而，「十五五」關於港澳的論述升級為「融入和服務國家發展大局」，增加並強調「服務」二字。這一變化對香港提出了更高的要求，也體現出新時代「一國兩制」實踐需要有新突破。在這個過程中，香港能為國家做什麼，需要香港有戰略層面的思考，在考慮各方面事務時，需要有配合服務國家戰略的意識。要立足於服務現在中美競爭、中國內部經濟轉型的國家發展大局，以充分發揮香港的特殊功能。透過這樣的戰略轉變，香港不僅能夠為國家作出更大貢獻，更能在這個過程中提升自身的戰略自主性，避免在國際格局變化中被动適應，而是主動塑造自己的發展路徑。

（二）解決香港經濟社會深層次矛盾

香港制定五年規劃的另一個戰略目的，應是解決經濟社會的深層次矛盾。這既包括提升原有優勢產業，也包括打造新的經濟增長點。長期以來，香港經濟有三個具世界影響力的產業，分別是金融、貿易和航運。早在基本法起草時，這三個領域就被寫入其中，提出香港要保持國際金融中心地位，保持自由港地位和實行自由貿易政策。因此，金融、貿易和航運中心其實是香港最重要的三個功能。

從「十四五」規劃開始，國家因應新的形勢提出香港要發展成為國際創新科技中心。當然，香港的國際創科中心建設還處在起步階段，還不是真正意義上的國際創科中心，目前經濟仍然主要依靠金融、貿易和航運的發展。

香港是靠港口起家的城市，貿易和航運是先於金融發展起來的。從現時的情況看，香港傳統的貿



香港不僅要通過融入和服務國家的過程來不斷提升自身核心功能和競爭力，還要培育新的經濟增長點。

易和航運中心地位有下降跡象；創科產業雖在上升，但還在早期培育階段；教育產業發展迅速，不過規模和體量整體偏小。因此，金融毫無疑問仍是未來相當長時間香港經濟增長的主引擎，也是香港對國家貢獻最大的領域。香港的經濟結構經過多年的轉變，的確越來越依賴金融和地產業驅動整體經濟發展。然而，單靠金融並不足以解決香港青年向上流動性等深層次社會矛盾。這些行業確實提供優質職位，但「入行」門檻相當高，時下的年輕人要麼需要先用資本、或者需從事醫生、金融、律師等少數行業，才有機會過上比較安穩的生活，上流的機會有限。長遠而言，要從根本上解決這個問題，只有從改善香港產業結構入手。

因此，香港五年規劃的另一個重要戰略目的，就是透過提升原有優勢產業和打造新的增長點，來解決經濟社會的深層次矛盾。可以考慮以下重點領域裏務實地開展一些工作。

二、金融領域的重點工作

在金融領域，香港五年規劃的重點應該聚焦於兩個方面：一是推動人民幣國際化，打造離岸人民幣金融中心；二是將債券市場發展為香港金融的第二支柱。

（一）人民幣國際化

金融中心是香港的最強項，對香港而言，需要考慮一個問題：現在承接的資產理財業務，很大程度上是基於內地金融市場沒有全面開放的現實。香港資產管理中心更多是起到通道的作用，如同當年香港做轉口貿易一樣。如果未來內地資本賬戶開放、人民幣可全面自由兌換，那麼香港在資產理財扮演的通道作用會下降。儘管這個在短期內還不會發生，但確實值得香港思考，在未來內地金融領域更加開放時，香港應如何繼續發揮作用。而離岸人民幣市場將是香港金融市場的重要增長點。其本質是幫助中國推動人民幣國際化，將中國建設成為貨幣強國。中國現時在金融市場發展和貨幣體系方面國際化程度相對比較低。香港發展離岸人民幣市場如果機會把握得好，發展出離岸人民幣債券市場、股票市場乃至大宗商品市場，對香港未來金融發展前景是巨大的新動力。香港目前因為港幣與美元掛鈎，實際上是一個成熟的美元市場中心。未來可以把香港打造成一個「雙幣中心」，既是美元中心，又是離岸人民幣交易市場中心。這需要國家和香港兩邊共同做頂層設計。

此外，現在特區政府正努力推動的黃金儲備及交易中心也是一個具有很大潛力的市場。隨着近年國際形勢變化與動盪加劇，各國央行都在積極擴大黃金儲備，普遍希望利用黃金來降低風險，應對全球政治和經濟形勢的持續不確定性。香港可以主動配合國家的黃金儲備戰略，打造黃金儲備及交易中心，包括建設足夠規模的實物黃金儲備倉庫、建設黃金加工基地、採用人民幣交易黃金等，實現實物黃金加工和倉儲全過程自主可控，提升在全球黃金市場的定價權。

（二）將債券作為第二支柱

香港金融市場與旺最主要依靠的是股票市場，不過也存在偏科的問題。整個金融業對股票市場依賴過高，特別是IPO業務。未來五年，香港金融業需要培育第二支柱，那就是發展債券市場。從全球整體看，債券市場與股票市場的規模相當，都是一百多萬億美元。但就香港自身來看，目前的債券市場規模較股票市場規模仍有很大距離，存在股強債弱的問題。

為更好推動香港債券市場的發展，去年底證監會和金管局共同發布了《固定收益及貨幣市場發展路線圖》。其中提出了固定收益和貨幣市場發展的四個支柱，分別是發行（一級市場）、流動性（二級市場）、離岸人民幣業務，以及新的基建平台建設。

首先是促進一級市場的發行，包括透過發行政府債券為市場提供參考基準，推動離岸人民幣收益率曲線發展；向中國內地、東南亞、中東等目標市場推廣，吸引更多發行人和投資者參與，同時促進更廣泛地使用人民幣作為融資貨幣。第二是促進二級市場的流動性，落實推行場外固定收益衍生工具制度，促進在香港發展回購交易中央對手方，研究中央對手方結算系統建設等。第三是擴展離岸人民幣業務，豐富人民幣計價產品生態圈，推出離岸國債期貨、跨境回購業務等，提升離岸人民幣流動

性，完善與內地資本市場互聯互通。最後是發展金融市場基建，為代幣化債券與傳統金融市場提供銜接渠道，支持新一代電子交易平台發展。

實際上，香港發展債券市場最關鍵就是用好離岸人民幣中心的獨特優勢地位。通過鼓勵離岸人民幣計價產品發行，特別是增加在香港發行離岸國債的規模和頻率，一方面能加快自身債券市場建設，另一方面也是配合國家推動人民幣國際化的進程。現在國家主要是透過國際貿易結算貨幣的方式來推動人民幣國際化，但其中最大的挑戰是外國賣給中國貨物收取人民幣之後，獲得的人民幣沒有投資用途，往往又換回美元。因為內地資本市場尚未全面對外開放，因而最便捷有效的方式是在香港發展出足夠規模且多樣化的離岸人民幣固定收益產品，令外國持有人民幣的機構能投資有回報和流動性的產品，提升外國持有人民幣的誘因。

從更長遠一些看，隨着人民幣國際化程度日益提高，當人民幣成為世界主要貨幣的時候，世界各國將對人民幣產生很高的融資需求。香港現在就應該把握機會，將離岸人民幣與債券市場結合發展起來，爭取成為亞洲最大的固定收益市場。這樣才不至於當內地將來開放金融市場、人民幣自由流動和高度國際化時，香港喪失金融通道功能，而是可以繼續作為人民幣最大的境外融資市場，與上海的在岸金融中心形成互補。屆時的香港和上海，將會扮演今天倫敦與紐約在美元市場的功能。

三、貿易領域的重點工作

在「十五五」時期，國家對香港的貿易中心建設提出了新的要求。過去香港擅長於幫助西方企業及資金進內地，現在重點是要從「前店後廠」轉向「前廠後店」模式，成為國家企業出海後的供應管理中心。原來「前店後廠」是指在香港接單，然後在內地尤其是珠三角一帶生產，讓內地做「世界工廠」。現在全球供應鏈、生產鏈重塑，尤其在西方保護主義盛行的情況下，中國企業紛紛在「一帶一路」沿線國家布局生產基地。香港在其中要充當的一個功能便是「前廠後店」，即企業將工廠布置在海外（前端），香港則可以扮演後端「店」的角色，作為內地企業「走出去」的海外管理中心提供服務和支持。

從「前店後廠」轉向「前廠後店」的過程中，香港有一個重要的角色轉變。在「前店後廠」模式中，香港接單的時候，「甲方（金主）」是西方國家的公司，再發單給內地工廠時，香港則成為「甲方（金主）」，內地工廠是生產品提供者（乙方）。在新的「前廠後店」模式中，香港是作為中間人服務內地企業「走出去」，「甲方（金主）」變成內地企業了，香港則承擔服務商（乙方）的角色。在一般的交易關係中，甲方比乙方更有主動權，因此香港也有一個角色調整適應的過程。

所以香港在這個服務過程中，要更好地理解國家戰略，來理解內地企業的決策和戰略，並更好地服務他們。這樣才能爭取更多內地企業在「走出去」時，將海外管理總部和供應鏈管理中心放在香港。

四、航運領域的重點工作

在航運領域，香港發展的重點是要抓住海事保險業務。過往船舶註冊類的服務，帶動的增值並不是很大，而海事仲裁和法律往往與海事保險相關，很多時候選擇保險地也間接決定了仲裁地，海事保險業務的拓展能帶來爭議解決等一系列相關業務。而且航運服務已經不只是增值服務的問題，它涉及到國家貿易供應鏈的安全。

中國已經是世界主要航運大國和貿易大國，而且已經是世界第一大船東國。在這種情況下，航運保險不能過於依賴西方。香港現有的海事保險業務，很多情況是接了單以後再轉回歐美母公司，再保險也在歐美。未來做本地海事保險池子，關鍵之一是先內地資金通過一定渠道投資到香港的航運保險和再保險業務上。而且作為最大的船東國，國家可以鼓勵自己的船隊主動將保險業務安排在香港進行，有了需求，保險供應商會更主動往這邊集中，慢慢形成海事保險業的集群效應。這對香港鞏固國際航運中心地位，支持國家保障供應鏈安全都有重大意義。

在俄烏、中東戰爭爆發之後，航運服務很明顯

成為了國家貿易鏈供應鏈安全的一部分。香港想加強航運保險中心，必須與國家的戰略配合。未來可以從服務國家供應鏈安全的角度出發，爭取在國家戰略下，將更多航運保險服務放在香港做。此外，航運是全球供應鏈的重要環節。俄烏戰爭後，歐美利用航運保險來封鎖俄羅斯的石油運輸，凸顯出航運服務業的重要性。香港國際航運中心的發展應該依託專業服務業優勢，配合國家大型航運企業的發展，努力提升自身在全球航運服務市場份額，助力國家整體航運競爭力提高。

五、科技和人才領域的重點工作

在科技領域的重點是要運用產業鏈思維，透過有效的招商引資「三部曲」，加快建設國際創科中心，並以此助力國家打造國際高端人才集聚高地。

創科中心的建設要充分利用好大灣區的產業鏈。香港現在的問題是有上游無下游，要將香港現在從上游學術界往下游推動產業化的「學研產」模式，轉化成靠下游企業需求拉動產業化的「產學研」模式。這也是需要同國家戰略更好結合，吸引大灣區以及內地其他地區豐富的企業資源一起出力推動香港創科發展。

從新加坡的經驗出發，香港如果要真正做好產業政策，成功實現招商引資，實際上還需完成一組「三部曲」。第一部曲是要確定產業發展方向。這個方向並不是簡單的產業大方向，而是要在產業大方向下，明確各個產業鏈之中吸引哪些具體環節落戶香港，落實到細分領域。由於特區政府自身擁有的產業專家數量少，缺乏對產業的系統了解和研究，因此可以針對每個不同行業成立一個行業顧問團。顧問團可以吸收一些專家學者，但必須要以行業內有影響力的企業家為主，因為只有企業家才真正深入了解這個行業。邀請企業家作為顧問，不僅僅只是聽他們的意見，而且還要將企業家拉進香港的關係網絡之中。針對香港希望在創科和先進製造業領域發展的幾個行業，其實每個行業都應有一個專門的企業家顧問團，由政府高層親自邀請他們加入。通過政府與企業家顧問團的共同研究，在本港現時的生命健康科技、人工智能與數據科學、先進製造與新能源科技等幾個大方向下，明確其中吸引到香港落地的細分環節。

第二部曲就是確定產業鏈細分環節後，要主動開展定向招商引資。應該針對性選擇目標企業，重點聚焦領域內前三名或前五名的頭部企業，由專門招商團隊主動出擊，一家一家去叩門，爭取他們到香港落戶。而且在與招引企業商談中，需明確在香港發展的產業鏈環節，鼓勵企業將真正核心的高附加值業務放在香港進行，而不是僅僅來香港開個辦公室而已。那麼為了激勵這些企業來港發展，政府也有必要大膽給予多類型的優惠政策，不要縮手縮腳，至少在產業發展上真正跳出「小政府」思維。

第三部曲是香港要為招引的企業提供全流程服務配套，學會「一企一策」模式。在這方面，尤其需要創科局和發展局的協同配合，因為產業政策和土地資源密不可分，離不開兩個局的密切配合。如果涉及到補貼、稅率等財務方面的政策，未來也需要更高層的積極統籌。因此，建議香港圍繞目標招引的重點企業，為每個企業都成立一個專門的全流程跨部門服務小組，成員由發展局、創科局、商經局及其他相關部門的公務員組成。這個小組負責從招引對應企業到企業落地投產運營的全過程服務，協助企業處理廠房地、人才招引、配套住宿等一系列問題，包括企業成功投產運營後，如果出現新問題，這個小組也需有效配合企業解決。

有了企業的集聚和產業的壯大，人才的集聚才能成為可能。所以高端人才聚集高地的建設其實是與國際創科中心建設結合在一起的。從「十五五」的解讀來看，「高端人才」主要指國家緊缺的科技人才，特別是「卡脖子」領域的關鍵人才。香港幾所大學近年已經積極擁護了不少海外高端人才，但由於大學提供的教職有限，吸納的人才數量也相對有限，而且招攬的基本是基礎研究人才。未來實際上需要更好地配合國家科技戰略，吸引更多「卡脖子」領域的緊缺人才。應該把握北部都會區建設的機遇，通過「築巢引鳳」，從內地和海外吸引產業企業集聚，以企業為平台吸引高端人才，建設具有產業影響力的國際創科中心。

總而言之，香港通過這次五年規劃的制定過程，最重要的是學到怎麼理解國家的戰略規劃和從站在國家戰略的角度來思考香港的發展。包括香港向中央爭取新的政策時，也要學會站在國家的角度來思考和謀劃。某種程度而言，香港的核心定位可以歸納為「3+1+1」：「3」就是提升傳統的國際金融、貿易、航運中心；第一個「1」是國家明確要求香港建設國際創科中心，並成為國際高端人才集聚高地；第二個「1」是北部都會區作為重點發展平台，要發揮推動香港融入和服務國家發展大局，同廣東共同建設世界級大灣區的作用。理解這個之後，香港三大傳統中心、國際創科中心以及北都下一步的發展規劃就會更加清晰。

香港要扮演好「超級合夥人」角色，真正作為國家戰略的一部分，不僅靠自身的努力，也需要國家的戰略支持，在謀劃一些大的戰略布局時，將香港的角色考慮進去。以戰略自覺，相向而行，主動做好一些事關頂層設計的工作，令香港在國家的現代化進程中充分發揮作用。

全國港澳研究會理事、一國兩制研究中心研究總監