

五年規劃書寫香港安居樂業新答卷

林鳴謙

當前，香港正站在一個新的歷史節點：一方面，世界形勢多變、外部不確定性上升；另一方面，香港由治及興的進程進入「以發展凝聚共識、以改革回應期待」的關鍵階段。如何把民生改善做深做透，既是對社會最真切的關切，也是對特區治理效能的最直接檢驗。在行政長官李家超帶領下，特區政府正全速編制香港首個五年規劃、全面對接國家「十五五」規劃，其深意在於以更清晰、更可交付的時間表，讓發展真正以人民為中心、成果更可共享，讓長期困擾香港的民生關鍵課題有路徑、有抓手、有節奏地被破解，從而把「安居」與「樂業」寫進城市未來圖景。

民生從來不是孤立的部門工作，而是一套社會運行系統的綜合呈現。住屋、醫療、教育、養老、青年向上流動、社區配套、公共安全、環境品質——哪一項都不是單點改善可以完成，哪一項也都與產業結構、人口結構、空間結構、治理結構緊密相連。過去香港社會常有一種焦慮：共識不少，但落地緩慢；措施不少，但配套不足；改革常被碎片化、周期化的推進方式拖慢。五年規劃的價值，正是把「民生願景」轉化為「治理工程」：把宏觀方向落到具體指標，把跨部門協同落到責任鏈條，把改革攻堅落到里程碑交付，讓市民切實感受到日常生活的實際變化。這既是對接「十五五」規劃的制度化安排，也是香港自身治理現代化的必由之路。

一、以人民為中心：五年規劃立起民生改善「核心坐標」

民生改善的根本邏輯，是把人的需要放回治理中心。中央提出「以人民為中心」的治理理念，源於執政黨在長期治國理政實踐中形成的價值取向與方法論沉澱：發展為了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共享。其要義不在於抽象宣示，而在於把人民立場轉化為制度安排——把公共資源投向最迫切的民生痛點，把公共權力用在解決群眾最關心、最直接、最現實的利益問題上。依此邏輯，城市治理的現代化，在於能否把公共資源、公共權力、公共制度運行到「讓多數人生活更可預期、更有尊嚴、更有希望」的方向上。

五年規劃之所以重要，正在於它能把「以人民為中心」從價值宣示變成制度安排：以五年為尺度，將民生目標與政策工具、財政資源、土地空間、產業部署統一到同一張路線圖上，從根本上避免「一年一換說法、部門各自為政、配套總是慢半拍」。

香港的民生問題具有典型的「結構性」特徵：住屋困難不只是房子少，更是土地供應、規劃程序、施工節奏、社區配套與人口流動共同作用的結果；醫療壓力不只是需求上升，更是人口老化、慢性病管理、基層醫療不足、醫護人手與系統效率問題的疊加；青年向上流動受阻也不只是「心態問題」，而是產業結構、技能供給、就業銜接、住房成本共同塑造的客觀處境。結構性問題若缺乏中程規劃，就容易出現「頭痛醫頭、腳痛醫腳」：短期措施不斷推出，長期矛盾卻反覆回潮。五年規劃的作用，正是以中期視野把結構性矛盾「拆解—排序—協同—交付」：先把主要矛盾抓牢，再把政策節奏拉直，最後用可驗證的成果回應市民。

對接國家「十五五」規劃，為香港民生改善提供了更宏闊的坐標系：國家規劃強調高質量發展、新質生產力、區域協同、共同富裕取向與民生保障提升，香港的五年規劃若與之同頻，就能把「民生改善」放進「發展方式轉型」的框架中理解與推進。這種對接不是簡單照搬，而是把國家大局的方向轉化為香港的治理任務：一方面，借助大灣區的要素與市場，把香港民生短板的「成本」下降、把改善的「空間」做大；另一方面，以香港制度優勢、法治與國際聯通，把公共服務提質、產業升級與社會治理現代化統一到同一套治理工程中，從而形成「發展帶動民生、民生反哺發展」的良性循環。

二、成果共享：把發展轉化為市民「體感」改善

香港過去的發展經驗提示人們：宏觀數據回暖，並不必然等於民生體感改善；資本市場繁榮，也不必然自動轉化為基層生活的踏實。成果共享之所以成為民生改善的核心命題，是因為社會信任往往建立在「看得見」的改善之上：住得是否更安心、看病是否更方便、孩子是否更有出路、老人是否更有保障、社區是否更為宜居。五年規劃真正把「成果共享」從理念變成路徑：把增量資源投向能擴大公共福祉的領域，把制度改革用在提升公共服務效率與公平上，把發展紅利更均衡地沉澱到不同階層與不同社區。

成果共享的第一層，是「公共服務可及性」的提升。香港民生焦慮的一個核心來源，是公共服務在時間、空間與成本上的不均衡：有人住在配套完善的社區，有人住在配套不足的舊區；有人能迅速獲得醫療服務，有人要長期輪候；有人能輕易獲得技能與職業轉換機會，有人被困於高成本生活與低薪工作之間。五年規劃的使命，是以空間與資源再配置的方式，逐步縮小這種不均衡。北部都會區、舊區更新、公共交通與社區設施網絡的重構，目的不只是「建多些」，更是「讓公共服務跟着人口走、跟着需求走」。當社



▲對接國家「十五五」規劃，既是香港融入和服務國家發展大局的制度化步伐，也是香港治理現代化的自我提升，讓由治及興成為每個人都能感受到的真實生活。

區醫療、託兒服務、長者照護、文體設施、公共交通在更大範圍內可及，市民對生活的安全感才會實質增長。

成果共享的第二層，是「勞動回報與向上流動」的修復。市民最敏感的，往往不是某一個行業賺不賺錢，而是努力是否仍然換得到體面回報、下一代是否仍有可循的上升通道。這牽涉的不是一句「要發展新產業」就能解決，而是要把產業升級與技能供給、就業銜接統一到同一套制度安排中。一方面，五年規劃要把新賽道的職位需求「清單化」——哪些職缺缺口最大、薪酬如何、晉升路徑如何；另一方面，要把「學什麼、考什麼、做什麼」的路線圖講清楚，用「產業—技能—就業」閉環替代空泛口號，以實習、學徒、職業資格認證與就業銜接把青年帶進產業場景。更重要的是，要把技能提升做成「可轉換、可累積」的資本：讓青年不只得到第一份工作，更能透過持續進修、專業認證與在職培訓向上流動，讓城市轉型的收益更多沉澱到普通家庭。成果共享的本質，是讓更多人能在轉型中獲益、在變局中站穩，而不是在轉型中被邊緣化、被迫退出。

成果共享的第三層，是把「安全感」做成共同資產。居住安全、公共安全、食品與藥品安全、樓宇與消防安全、網絡與數據安全，都是市民最直接、最日常的體感領域；而近年一些事件提醒我們：安全不是自然而然的狀態，而是治理能力的結果。五年規劃應把安全治理制度化，其核心不在於「一時整頓」，而在於建立可持續的風險治理閉環——更早識別隱患、更快整改落實、更嚴問責追責，把標準、巡查、整改、覆檢與公開透明納入常態機制。當安全治理從「事後補救」轉向「事前防範」，市民對城市生活的信任就會在日中被累積：住得更安心、行得更放心、吃得更放心、環境更舒心。更進一步，當「安全」成為香港的城市品牌——安全、穩定、可預期——它不僅是民生福祉，也是吸引人才、資本與企業作長線投入的競爭優勢，從而形成「安全提升信任、信任帶動投資、投資反哺民生」的良性循環。

三、「五年交付」：破解民生改善課題的關鍵所在

五年規劃的最大優勢，是可以把多個彼此纏繞的難題納入同一套交付鏈條——住屋與城市更新、公共安全與樓宇管理、基層醫療與養老服務、青年向上流動與職專教育、社區配套與生活品質等等。

其一，住屋問題要從「增量供應」走向「增量+存量」並舉。增量供應仍需持續，但香港更不能忽略存量提質：舊區更新、危樓治理、消防與物管標準、劏房治理與過渡安置，都要成為一體化工程。僅靠建新樓無法抹去舊區的風險與焦慮；僅靠取締亦無法處理基層對可負擔居住的現實需求。五年規劃應將「安全底線+合理回報+可負擔居住」作為治理閉環：以制度化監管守住居住安全底線，以市場化激勵促進業主與業界提升品質，並以多元供應與過渡安排保障基層居住需求。當舊區更新與劏房治理不再各做各的，而是與社區配套、交通改善、公共服務同步推進，市民便能真切感受到「住得安心」的變化。

其二，公共安全應從「事後補救」走向「事前防範」的制度化治理。樓宇安全、消防安全、工程安全、城市基建韌性，必須由零散行動升級為常態機制：強制檢測與整改閉環、清晰責任鏈條、透明的物管治理、合理的維修融資工具，以及對失職的可追責制度。安全治理的價值在於把隱患「關在籠子裏」，避免小問題拖成重大事故。五年規劃可把公共安全作為民生工程的底盤：用制度化監管與數據化管理提升預警能力，用跨部門協同提升處置效率，讓社會真正做到居安思危而不驚慌失措。

其三，醫療與養老應以「基層為重、預防為先、社區為本」推進提質擴容。面對老齡化與慢性病管理需求上升，單靠醫院「加位」不是長久之計。五年規劃應推動基層醫療、家庭醫生、社區護理、長者照護、康復服務一體化，並與數字醫療工具配套：提高分流效率、降低重複就診成本、提升慢性病管理效果。醫療不是純支出，而是人力資本投資；當市民更健康，社會生產率與家庭穩定亦更高。養老服務

的可及性與尊嚴感，更是衡量成果共享的重要指標。

其四，青年向上流動應以「產業—技能—就業」閉環重建制度梯子。青年焦慮往往來自「看不見出路」，而不是不肯努力。五年規劃應在創科、醫健、綠色、文旅、專業服務等賽道建立制度化通道：政府作平台、行業出崗位、院校調課程、以認證與就業銜接作驗收；強化職專教育與產業需求對表；用大灣區實習與跨境平台擴大青年舞台。當青年能在制度化路徑中積累經驗、取得認證、獲得更好工作，社會信任便會隨之增長，城市活力亦會被釋放。

其五，社區配套應從「硬件補缺」走向「系統重構」。民生改善最怕「只見建設、不見生活」。社區的學校、診所、交通、文體設施、長者服務、零售服務、公共空間，要與住屋供應同步規劃。五年規劃若能把配套建設與人口布局一體推進，便能在空間上降低市民的時間成本、情緒成本與照顧成本，讓城市運行更高效，生活更舒適。

以上每一項看似具體的工程，其實都不是小工程，而是「牽一髮而動全身」的系統工程。

四、「改革擔當」：保障民生改善落到實處

香港制定五年規劃對接國家「十五五」規劃，最關鍵的一環就是要以改革精神與治理現代化，保障規劃落地見效，把民生改善真正落到市民的生活體感之中。中央對香港的要求一再強調「識變、應變、求變」，並且在多個重要節點上提醒香港要把握新階段新形勢，堅持和完善行政主導，提升治理效能，集中精力拼經濟、謀發展、惠民生。

（一）堅持改革思維與「改革作為」相輔相成

改革思維是謀劃改革的先導，決定我們如何識別主要矛盾、如何把握治理規律、如何在變局中定方向；改革作為則是破解難題的利器，通過實幹把理念落到制度、流程、工具與成果之上，並在實踐中檢驗真理、豐富深化改革思維。兩者相互促進，形成從理念創新到實踐突破的良性循環：沒有改革思維，改革容易碎片化、短期化、各自為政；沒有改革作為，改革容易口號化、空轉化、雷聲大雨點小。五年規劃恰恰提供了把「思維—作為」閉環化、工程化的制度容器：以五年為尺度，將改革任務拆解為年度目標、里程碑節點與可驗證成果，把改革從一時激情變為持續推進，把改革從「說得多」變為「做得成」。

落到香港治理現實，改革尤須強調「特首當家、政府擔責」。行政長官作為特區第一責任人，既要「定向」也要「定序」：把五年規劃的民生目標轉化為全政府一致的優先序與交付序，該集中火力解決的要敢於集中，該先行先試的要敢於先行，該跨部門統籌的要敢於統籌；面對複雜矛盾，要敢於拍板、敢於破局、敢於承擔政治責任，避免把治理交給拖延與妥協。特區政府作為施政主要責任承擔者，則要把改革作為落在「工具箱」與「操作面」：對卡住民生改善的制度堵點，要敢於流程再造、規則重整、部門協作重塑；對拖慢改革節奏的程序環節，要敢於精簡優化、清單管理、限時辦結；對積重難返的利益藩籬，要敢於以公共利益為依歸，透過制度化安排重新平衡權責與成本。簡言之，改革不是靠一兩次行動，而是要把「識變」落到抓主要矛盾，把「應變」落到補短板堵漏洞，把「求變」落到制度創新與治理升級，最終以可驗證成果回應市民。

（二）堅持行政主導，保持行政立法良性互動

民生改善是典型的綜合題：住房牽涉土地供應、規劃程序、建造節奏與社區配套；城市更新牽涉業權、維修、消防、通道管理與安置；醫療養老牽涉人口結構、基層醫療、醫護人手、社區服務；青年向上流動牽涉產業結構、技能供給、就業銜接與生活成本。缺乏統籌就難以同步推進，缺乏同步推進就難以形成體感改善。行政主導的制度優勢，恰恰在於能把責任集中、把節奏拉直、把協同做實：定優先次序、抓跨部門協同、訂里程碑交付、推配套改革，讓五年規劃主線不被碎片化議題拉偏。

在具體運作上，行政主導要更制度化地把「全政府一體推進」落實為常態：對若干民生關鍵課題設立

跨局協同架構，明確主責部門、協作部門、共用數據與共同里程碑；把協同從臨時會議提升為流程化運作與例行督導，避免每次都「重新協調、重新磨合」。例如舊區更新與樓宇安全，若沒有發展、屋宇、消防、民政、運輸、社福等部門同向推進，就容易「拆建有進展、安置無配套、通道仍擠迫、生活仍不便」；劏房治理若只做標準與執法，卻沒有供應、過渡安置、社區支援同步跟上，就容易「標準有了、焦慮更大」。行政主導的要義，就是把「工程」與「生活」同步，把「執法」與「安置」同步，把「硬件」與「服務」同步，確保改善在社區層面真正落地。

同時，行政主導並不意味「弱監督」，反而要求監督更專業、更建設性。民生工程離不開立法與撥款，也離不開規管與制度修訂。保持行政立法良性互動，關鍵在於把監督回到成效與質量：立法機關依法審議，重在促進政策更可行、更精準、更具公共利益；行政機關則以數據、評估與配套把政策講清楚、交代清楚，提升公信力與可執行性。當行政立法關係從「相互消耗」轉為「相互成就」，民生改善的交付速度與質量才可能同時提升；而社會也更容易形成「支持政府做事」的主流共識。

（三）堅持存量提升與增量拓展雙向發力

香港民生改善要見成效，不能只靠「做多一些」，也不能只靠「管好一些」，而要同時推進存量提升與增量拓展，形成互補的治理格局。香港既有大量老舊樓宇、舊區社區與劏房等「存量問題」，也有北部都會區、創新科技平台等「增量空間」需要開拓承載。只做其中一端，效果都會打折扣。

存量提升的核心，是把現有居住品質、公共安全、社區服務與城市運行效率做扎實：舊區更新、樓宇安全、消防與物管標準、劏房治理、社區配套等，既要守住安全底線，也要提升生活品質，更要建立可持續的制度閉環，避免問題反覆回潮。存量提升做不好，市民體感難改善，社會信任也難累積；即使新區建成，舊區仍可能不斷釋放焦慮與風險，拖累整體由治及興的節奏。

增量拓展的核心，則是為民生改善與高質量發展打開新空間、提供新載體。北部都會區、河套等平台，既是產業承載與創科轉化的場景，也是住宅供應與社區配套的新空間。創新科技也屬於典型的增量拓展，它提供新產業、新職位、新技能需求，也提供青年向上流動的新梯子。增量拓展若做得好，就能緩解香港長期空間瓶頸，把民生改善的「成本」降下去、把改善的「空間」做大；若做不好，就會變成「畫餅」：有藍圖無交付、有概念無承載，反而消磨信心。

五年規劃的責任，就是把兩端統一到同一張路線圖之下，做到節奏同步、配套同步、交付同步：一方面在舊區以更精細治理提升安全與品質，另一方面在新區以更組織的規劃承載產業與人口，同時把交通、教育、醫療、文體設施等公共服務隨人口布局而配置，避免「新區有人無服務、舊區有服務無改善」。只有雙向發力，香港的民生改善才會既有「眼前體感」，也有「長遠動能」。

（四）堅持成果交付與民心提升相得益彰

改革的終點是民心。民心不是靠宣傳堆出來，而是靠改善積出來；社會信任不是靠一次動員得來，而是靠一次次可感成果累積而成。五年規劃要落地，必須把「交付」作為核心治理語言：既要有清晰節奏，也要有可核驗成果，更要有可追溯責任，讓市民從「看不到頭」轉為「看得到進度」，從「不確定焦慮」轉為「可預期信心」。

交付首先是一種治理節奏——把每一年要做什麼說清楚，把每一段時間的里程碑定下來：哪一年完成哪些制度修訂，哪一年推進哪些片區更新，哪一年擴充哪些社區配套，哪一年把哪些安全隱患清單化整改。節奏一旦清晰，社會就更容易形成理性期待，減少無謂猜測與情緒消耗。交付其次是一種體感呈現——民生改善不能只用宏觀敘事表達，而要用市民能理解的指標呈現：候候時間縮短多少、樓宇安全整改完成比例多少、劏房提升或轉換達標數量多少、社區醫療覆蓋增加多少、消防通道問題整改多少、社區設施新增多少等。交付更是一種責任制度——規劃要落地，必須把責任落到能追溯的主體上：誰牽頭、誰協作、誰負最終責任、何時交付、未達標如何解釋與調整。行政主導越強，責任鏈就越清晰；責任越清晰，社會就越容易形成理性支持與建設性監督。

當交付成為常態，民心就會向治理回流：市民看到住得更安心、行得更放心、看病更便利、社區更宜居，自然更願支持政府推改革、推工程、推配套；企業看到秩序更穩、規則更清、效率更高，也更願以投資與用人投下「信心票」。反過來，民心與信心提升，又會為改革提供更廣泛的社會基礎，形成「交付—信任—再交付」的良性循環。這正是由治及興走向更深層次的路徑：以改革破解難題，以制度固化成果，以民心鞏固基礎，最終把民生改善寫成香港安居樂業的新答卷。

總之，對接國家「十五五」規劃，既是香港融入和服務國家發展大局的制度化步伐，也是香港治理現代化的自我提升。當住屋更安心、醫療更可及、青年更有路、社區更宜居、安全更可靠，香港的由治及興就不再只是宏觀敘事，而會成為每個人都能感受到的真實生活。五年規劃的意義正在於此——以制度化交付凝聚社會信任，以共享成果夯實城市底盤，以持續改革把香港帶向更有希望、更有尊嚴、更有韌性的未來。

全國港澳研究會會員