

從治理議程之變到發展動能重構

——五年規劃與香港融入國家發展大局的路徑演進



李亦然

香港正在進入一個更加重視中長期謀劃和系統治理的新階段。從國家「十四五」規劃明確香港功能定位，到國家「十五五」規劃進一步強調香港在金融、航運、貿易、科創、供應鏈、人才和北部都會區等方面的作用，再到香港首次編制自身五年規劃，香港發展的關鍵越來越在於如何把自身優勢、發展空間和治理能力更好嵌入國家發展大局。本文選擇從治理議程切入觀察這一變化，一個地方持續討論什麼、反覆推動什麼、將有限治理資源投向什麼，往往反映其發展方向和治理重點。本文基於2014年以來香港立法會辯論文本，觀察香港公共議程從爭議消耗走向發展建設、從秩序恢復走向長遠謀劃、從側重本地事務走向國家戰略對接和區域協同的變化，並進一步討論這種議程之變如何轉化為治理效能和發展動能。

一、由治及興：香港治理議程的時代轉向

香港進入由治及興新階段後，公共治理的議程結構正在發生重要變化。過去一段時間，香港社會長期受到政治爭議、制度爭拗和外部環境變化的影響，公共議程中不少精力被消耗在對抗性議題之中。香港國安法實施、愛國者治港原則全面落實後，社會秩序逐步恢復，行政主導體制進一步鞏固，特區政府和社會各界也具備了更加集中精力謀發展、惠民生、促融合的條件。因此，香港治理議程正在從秩序恢復逐步轉向發展建設，從內部爭議逐步轉向國家戰略對接和區域協同發展。

這一轉向的意義在於，香港公共治理的重點開始從處理政治爭議和短期回應，轉向更具戰略性的發展任務。教育、住房、文化、金融、科創、交通、北部都會區、大灣區協同等議題，共同構成香港融入國家發展大局的治理議程。換言之，由治及興的深層邏輯，既體現在社會秩序恢復，也體現在公共議程重新圍繞發展、民生、區域協同等話題展開。

二、把準脈搏：治理議程是觀察香港發展的重要窗口

觀察一個地方的發展，不能只看它已經完成了哪些項目，也要看它正在集中討論什麼、持續推動什麼、反覆強調什麼。公共治理中的注意力是一種有限資源。政府部門、立法機構、社會組織和公眾輿論不可能同時以同等力度關注所有問題。因此，哪些議題能夠進入公共討論中心，被持續討論，並從一般討論轉化為政策部署，本身就反映了一個地方的發展方向 and 治理重點。

從公共管理角度，治理議程是政策資源配置的前端環節。一個議題如果長期處於公共議程的邊緣，即使其必要性客觀存在，也難以形成穩定的政策投入和部門協同；相反，一個議題如果能夠持續成為公共討論和政策回應的重點，就更可能帶動預算安排、行政協調、制度創新和社會參與。由此可見，治理議程的變化，往往是治理方式變化和發展路徑調整的先導信號。

對香港而言，立法會辯論文本提供了觀察治理議程變化的重要窗口。立法會既是特區政治制度中的重要組成部分，也是政府政策、社會訴求和公共爭議集中呈現的場域。不同年份、不同政策領域在立法會辯論中所佔的比重，能夠在一定程度上反映香港公共治理的關注重點。尤其是把立法會辯論文本放在較長時間軸上觀察，更可以看到香港治理議程如何隨着社會環境、制度條件和發展任務的變化而發生調整。

三、從爭議消耗到發展建設：議程結構之變的數據圖景

2014年以來的香港立法會議程，並不是在一個平穩環境中自然演進的，它經歷了多重政治和制度節點的連續影響。2014年前後，財政預算案審議中的「拉布」使立法會議程被程序性對抗大幅牽引；2019年，修例風波使政府運作、法律秩序和政治爭議成為公共討論中心；2020年後，香港國安法實施、選舉制度完善、愛國者治港原則全面落實，以及中央港澳工作體制進一步加強，為香港社會恢復穩定、特區治理回到發展軌道創造了制度條件。與此同時，疫情衝擊又使公共衛生、就業保障和社會復常在2020至2022年間成為重要議題。正是在這些背景下，立法會議程呈現出比較清晰的階段性變化。

本文以2014年以來香港立法會辯論文本為基礎，按年度整理實質性發言內容，借鑒政策議程項目（Policy Agendas Project, PAP）廣泛使用的政策主題分類體系，將立法會辯論文本劃分為宏觀經濟與稅務、教育、住房與城市發展、交通、健康醫療等政策領域。分類重點在於觀察不同政策領域在公共討論中的相對位置及其隨時間發生的變化。需要說明的是，立法會辯論文本並不同於香港全部公共議程，但它能夠較集中地呈現政府政策回應、議員關注重點和社會爭議焦點，因此適合作為觀察香港治理議程變化的制度性窗口。

從數據看，立法會議程大致可分為三個階段。第一階段是2014年至2019年前後的爭議牽引期。

這一時期，宏觀經濟與稅務、政府運作與選舉、法律司法等議題長期處於前列，顯示財政預算、立法程序、政制爭議和政府運作問題對公共議程具有較強牽引作用。第二階段是2020年至2022年前後的復常過渡期。這一時期，健康醫療、勞工就業、政府運作與選舉等議題佔據重要位置，反映疫情衝擊、就業保障、制度調整和社會復常同步交織。第三階段是2023年以來的發展展開期。教育、文化藝術體育、住房與城市發展、金融商業、交通、健康醫療等議題逐漸進入前列，顯示香港公共討論更加多元，也更加集中於發展建設、民生改善和城市功能提升。

（圖）進一步選取2014、2019和2024三個年份作對比。這三個年份具有代表性：2014年顯示立法會議程如何被程序性對抗高度擠壓；2019年顯示政治爭議如何牽引公共討論；2024年則顯示由治及興新階段下發展型議題的多元展開。三者放在一起，可以較為直觀地呈現香港治理議程從爭議消耗走向發展建設的變化軌跡。

2014年的數據最能說明程序性對抗如何擠壓治理議程。當年，宏觀經濟與稅務類議題佔比達到52.50%，遠高於其他政策領域。這個數字並不是說香港社會在該年只關心財政經濟問題，而是與財政預算案審議過程中的「拉布」高度相關。財政預算本是政府年度施政和公共資源配置的核心環節，但當審議過程長期陷入程序性對抗時，立法會議程便被單一議題大幅佔據。教育、文化、住房、社會福利、交通、科技等其他議題雖然仍然存在，卻難以獲得相應的議程空間。由此可見，爭議消耗會具體表現為公共治理議程被擠壓、被延宕、被單一化，使教育、文化、住房、交通、科技等有長遠意義的議題難以獲得持續討論的空間。換言之，對抗本身也是有成本的，它消耗的不仅是政治能量，更是本可投入發展和民生的治理資源與議程空間。

2019年的議程結構則呈現另一種類型的爭議牽引。該年政府運作與選舉類議題佔比達到31.35%，成為年度第一大議題；宏觀經濟與稅務、法律司法等議題也居於前列。與2014年由財政預算和程序性「拉布」造成的高度集中不同，2019年的特徵在於政治爭議對公共討論形成更系統性的牽引。政府運作、選舉、法律和司法等議題佔據較高位置，說明當時的公共議程很大程度上圍繞政治制度、社會爭議和治理秩序展開。對於香港這樣一個高度開放、經濟功能複雜、社會需求多元的國際城市而言，過多公共精力投入到衝突處理和制度爭議之中，勢必壓縮發展建設、產業升級、城市空間、文化功能和區域協同等議題的持續討論空間。

2024年的情況則明顯不同。教育、文化藝術體育、住房與城市發展、健康醫療、金融商業和交通等議題均進入前列，且佔比分布相對均衡，這些議題共同構成了香港進入新發展階段後的綜合治理議程。教育關係人才培養、青年發展和社會流動；文化藝術體育關係城市軟實力、中外文化交流和國際形象；住房與城市發展關係民生基礎、土地利用和空間布局；健康醫療關係公共服務和人口結構；金融商業關係香港國際功能和國家所需；交通則關係城市運行、大灣區連接和區域協同。這六類議題同時進入前列，本身就說明香港的公共議程已重新具備容納多元發展議程的空間，不再被某一類爭議性議題反覆佔據，而是能夠在發展、民生與城市功能之間進行推進。

這一變化至少有三層含義。第一，香港公共議程正在從高度集中於爭議性議題，轉向更加均衡的政策討論。過去部分時期，「財政拉布」、政治爭議和制度衝突能夠顯著壓縮其他議題空間；而2024年的數據表明，立法會討論重新呈現多元展開狀態。第二，發展型議題和民生型議題的能見度明顯上升。教育、文化、住房、金融、醫療和交通等議題進入前列，說明香港公共討論正在更多圍繞發展條件、民生改善、城市功能和區域連接展開。第三，治理議程的變化也反映香港融入國家發展大局的現實基礎正在增強。只有當公共議程從衝突處理轉向發展建設，從短期爭議轉向長遠謀劃，香港才更有條件把自身優勢轉化為服務國家發展大局的實際能力。

四、由虛到實：發展型議程如何轉化為重點平台建設

治理議程的變化，最終要通過具體平台、項目和制度安排體現出來。前文所述議程之變，目前還主要停留在公共討論層面；它能否轉化為真實發展動能，取決於能否落到具體平台上，經受空間規劃、產業布局、財政安排、運營機制和跨部門協同的考驗。近年香港立法會議程中文化、教育、住房、金融、交通等議題同時上升，說明香港公共討論已經重新具備多元發展議題並行推進的條件。下一步的關鍵，在於如何把這些議程關注轉化為重點平台建設，使其真正服務香港融入國家發展大局。

從平台治理角度看，西九提供了一個值得總結的經驗參照。西九的功能定位，在於通過文化藝術、公共空間、旅遊消費、國際交流和創意產業，提升香港作為中外文化藝術交流中心的能力。近年西九在文化品牌、國際展覽、博物館建設方面已經形成一定成效，說明文化藝術議題確實可通過平台建設轉化為城市功能，提升城市形象與認同。

西九更深層的啟示在於：任何大型文化平台，在建成之後都要面對持續運營的考驗。設施的長期維護、活動的市場開發、合作條款的設計與執行、風險的預判與控制，都直接關係平台能否真正發揮效用。政府可以在起步階段提供資源支持，也可以承擔牽頭和協調角色，但平台能否長期發揮作用，最終取決於相關主體能否形成穩定的合作關係、清晰的商業模式、成熟的運營團隊和可持續的產業生態。換言之，重大平台建設本質上是一個集體行動過程，發展型議程要真正落地，靠願景、硬件和補貼還不夠，更需要專業化、制度化和可持續的治理能力。

西九文化區的經驗之所以值得重視，正因為它以一個相對單一的平台，預演了一個更大、更複雜的平台所要面對的挑戰。北部都會區與西九文化區所屬領域不同，但面對的治理問題相通：平台建設是空間、產業、人才、資本、市場和制度安排之間的系統協同，成敗取決於運營能力和協作機制。

北部都會區是香港面向大灣區、面向國家發展大局、面向新產業布局的重要戰略平台，規劃涵蓋高端專業服務和物流樞紐、創新高科技地帶、口岸商貿及產業區、康樂旅遊和生態空間等多個功能板塊。其中關鍵的問題，是集聚什麼產業、吸引什麼人才、連接什麼市場、服務什麼國家需要。它的意義應放在整個大灣區的空間格局中觀察：它關係香港與深圳的深度協作，也關係香港能否在大灣區的產業鏈、創新鏈和服務鏈中找到新的戰略位置。香港的傳統核心功能長期集中在金融、法律、會計、專業服務和國際資本網絡等領域，北部都會區的真正機遇，在於把這些已有的制度與服務優勢，同深圳及大灣區的科技產業、製造能力、市場規模和企業出海需求連接起來。

與傳統中心區不同，北部都會區更可能形成一種「產業平台加制度連接」的新模式。以內地科技企業出海為例，企業可以把香港作為進入國際市場的重要節點，在這裏完成公司架構、法律合規、知識產權保護、數據治理、跨境融資、資本市場對接和國際市場拓展；香港的高校和科研機構提供基礎研究與人才支撐，深圳及大灣區城市提供產業鏈、應用場景和規模化製造能力，香港的金融和專業服務體系則為企業成長、融資、併購和上市提供支持。北部都會區內的河套深港科技創新合作區及相關產業園區，其意義正在於把政府、企業、大學、科研機構和應用場景組織到同一發展框架內，並與香港資本市場和專業服務體系形成聯動。若這些環節在北部都會區及周邊平台中有效銜接，就有望形成一個兼具產業協同、制度連接和資本支持的發展生態。

這對香港的治理能力提出了更高要求。其一，要把空間規劃和產業規劃結合起來，避免新發展區缺乏就業、產業和創新功能。其二，要把住房、交通、教育、醫療和社區服務同步部署，使人口導入、人才集聚和公共服務供給相互匹配。其三，要把香港的金融、法律、專業服務和國際規則優勢，與深圳及大灣區的科技產業和製造能力結合起來，

形成跨境產業協同。其四，要提前設計長期運營、財政安排和招商機制，使平台建設能夠持續吸引企業、人才、資本和創新活動。

因此，北部都會區是香港由治及興新階段的重要治理實踐。它的價值，在於通過空間重構和制度協同，把香港的發展重心與國家戰略、大灣區建設和城市長遠需要連接起來。只有把立法會議程中已經上升的發展關注，轉化為重點平台中的規劃能力、協調能力、執行能力和持續運營能力，香港才能真正把議程之變轉化為發展動能。

五、五年規劃：把議程之變轉化為治理效能和發展動能的重要抓手

從立法會議程的變化，到重大平台建設的推進，香港已經具備了把發展型議程轉化為實際行動的重要基礎。下一步的關鍵，在於如何通過更系統的制度安排，把公共討論中的發展關注，轉化為政府施政中的目標管理、資源配置、部門協同和持續執行。香港首次編制自身五年規劃，正在此背景下更具特殊意義。

五年規劃的價值，首先在於提供中長期治理框架。過去香港施政較多依賴年度施政報告、財政預算案和個別政策文件，能夠回應階段性問題，但在處理產業轉型、土地開發、人才布局、跨境協作和重大平台建設時，容易受到部門分工、財政周期和短期議題的限制。五年規劃可以把不同政策領域放在同一時間框架和戰略框架中統籌安排，使教育、住房、文化、金融、交通、科創、北部都會區等議題形成相互支撐的政策組合。

其次，五年規劃有助於提升跨部門協調能力。如前所述，重大平台建設需要跨領域、跨層級的系統協同。以北部都會區這樣的綜合平台為例，它涉及發展、運輸、創新高科技、教育、醫療、財經、保安、民政及青年、環境生態等多個政策領域，也涉及特區政府與深圳、大灣區其他城市及中央有關部門之間的協作。沒有穩定的統籌機制，平台建設容易淪為部門項目的簡單疊加；有了清晰的五年規劃，就可以通過目標設定、任務分解、進度管理和責任落實，增強政策之間的銜接。

再次，五年規劃可把香港的制度優勢轉化為服務國家發展大局的能力。香港的優勢長期體現在普通法制度、國際金融市場、專業服務、自由港地位、國際網絡和高等教育資源上，但這些優勢要轉化為發展動能，須落到具體平台和具體政策上。過去香港施政較多依託年度安排，各領域有自身規劃，彼此之間未必充分銜接；五年規劃的不同，在於它提供了一張面向中長期發展的總圖，能讓教育、住房、文化、金融、科創和北都等領域的政策安排相互對齊、彼此支撐。它應當同時發揮「路線圖」和「施工圖」的功能，把香港的制度優勢、產業空間、人才政策、財政安排和大灣區協同機制連接起來，使香港之所長，更精準地對接國家之所需。

國家「十五五」規劃綱要已為香港未來發展提供清晰的戰略坐標。綱要支持香港鞏固提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，支持香港建設國際創新高科技中心，深化國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心、中外文化藝術交流中心建設，並明確提出加快北部都會區建設。由此可見，北部都會區已經成為香港融入和服務國家發展大局的重要戰略平台。香港首份五年規劃的任務，正在於把這些國家層面的戰略部署，轉化為本地可執行的目標、項目、時間表和路線圖。

除了以上幾點，還有一點尤其值得強調：五年規劃真正的生命力，在於建立可檢驗、可跟進、可調整的執行機制。發展議程進入公共討論，只是治理過程的起點；真正的治理效能，體現在政策能否落地、資源能否到位、部門能否協同、平台能否運營、社會能否受益。

本文之所以從立法會辯論文本入手觀察香港治理議程的變化，本身也提示了一種可供借鑒的思路：治理的重心和進展，是可以被持續觀察和衡量的。香港不妨圍繞重點發展議題建立常態化的監測與評估機制，把立法會議程、財政投入、政策落實、部門績效和重大項目進度結合起來，定期檢視發展目標的推進情況。這樣既能避免發展議題停留在願景和口號層面，也能及時發現執行中的堵點與偏差，讓五年規劃在實施過程中不斷校準。一個能夠自我觀察、自我修正的治理體系，才是把發展議程持續轉化為發展成果的根本保障。

歸根結底，香港融入和服務國家發展大局，既需要穩定的發展議程，也需要把議程轉化為行動的治理能力。立法會辯論文本顯示，香港的公共議程已經從過去較多受爭議牽引，逐步轉向發展建設、民生改善和區域協同；西九文化區與北部都會區的經驗則說明，發展型議程能否落地，取決於平台治理、專業運營和系統協同。香港首次編制自身五年規劃的意義，正在於把這些變化納入一個更長遠、更系統、也更具執行力的治理框架：把由治及興的新形勢轉化為發展動能，把公共議程中的共識轉化為穩定的制度安排，把重點平台中的藍圖轉化為可見的發展成果。當香港能夠持續提升戰略謀劃、跨部門協調、平台運營和大灣區協同的能力，它在國家發展新階段中就更有能力發揮獨特、積極和穩定的作用。

博士、香港浸會大學政治與國際關係學系助理教授

