

看懂香港五年規劃：為何做、如何做、重點在哪

——關於香港編制首個五年規劃的理論思考

早在國家「十一五」規劃時就已將支持香港發展納入其中，「十二五」規劃進一步將港澳內容單獨成章，但香港一直沒有制定自身的五年規劃。2025年12月16日，國家主席習近平會見述職的行政長官李家超時，明確要求特區政府要主動對接國家「十五五」規劃。2026年2月，李家超宣布將首次制定香港的五年規劃，主動對接國家「十五五」規劃。這是落實習主席重要講話精神的重大行動，是香港編制五年規劃的歷史性新起點。

那麼，編制五年規劃為何這麼重要？香港實行資本主義制度，為什麼也搞五年規劃？五年規劃如何體現「一國兩制」的特色和優勢？如何處理內外關係？五年規劃的重點戰略目標是什麼？等等，深入研究探討並講清楚這些問題，不僅有助於了解香港編制首個五年規劃的底層邏輯和現實依據，而且有利於做好香港五年規劃的編制和實施工作。

一、制定五年規劃為何這麼重要？

當今世界，國家之間最核心層面的競爭是什麼？有人會說，是經濟、貿易、科技、軍事或者綜合國力競爭。這些說法當然有道理。但本文特別強調的是：當今世界之爭，影響最深遠的是治理體系的競爭。

國際上一些有遠見、有智慧的政治家和學者都開始認知到，中國的治理體系對於國家的發展具有明顯的優勢。這也正是中國為何能夠用幾十年時間走完西方發達國家幾百年工業化歷程的重要原因。

1、**規劃治理體現了我國制度優勢和治理體系優勢，是讀懂中國式現代化成功的「密碼」。**

一般來說，規劃治理是指政府通過系統性的中長期戰略規劃，來提升經濟社會發展管理效能的現代治理模式。中國的五年規劃不僅是一種經濟規劃，更是一套高度成熟的國家治理方法論，是規劃治理的典型代表。

從國家治理實踐來看，以美國為代表的模式推崇完全自由的市場經濟、反對政府干預，中國模式則兼顧市場規律與政府宏觀調控、戰略規劃作用。過去，海外普遍認為完全市場化模式更高效。但經過數十年實踐對比，中國的快速崛起帶來全球治理理念的深刻反思。當今國際社會都在研究，中國為何能夠用幾十年時間發展成為與美國鼎足而立的世界強國。五年規劃可以說是一個獨特視角，是讀懂中國式現代化奇跡的重要「密碼」。西方學者將中國的五年規劃定性為一種「長期主義」。

我國的五年規劃具有一個突出特點：全面布局的長期規劃。五年規劃是國家發展全面布局的集中體現，覆蓋經濟、政治、文化、社會、生態等所有關鍵領域，兼顧當前與長遠，將國家發展的宏大願景構建為一個有機的整體，並轉化為可執行、可評估的具體行動。

2、**西方治理模式受選舉制度制約，難以實行規劃治理。**

有人可能會問：既然規劃治理有利於國家長遠發展，為什麼西方國家不做？

其主要原因在於，西方選舉制度帶來的周期性不確定性，與五年規劃所需的連續穩定性之間存在結構性矛盾。五年規劃側重於長期結構性調整和長遠發展，其效果往往需要5年甚至更長的時間才能顯現，且短期內可能犧牲部分經濟增速或者與某些利益集團的訴求不一致。然而，西方國家的大選多數是4年或5年一次，這種周期性的選舉制度迫使執政者為爭取選票勝選，不得不聚焦於2到5年內的短期經濟指標（如就業率、通脹），以迎合選民當下的即時感受，使得長期規劃缺乏內生的政治動力。顯然，西方的選舉制度導致其政府更替頻繁，政府決策容易被「短期選舉利益」所綁架，隨着執政黨更換而改變，其治理體系難以形成並執行跨越任期的長期規劃。

中國能夠實施五年規劃長期戰略，得益於其政治體制下的治理體系能夠保證政策的連續性和穩定性。不少國外學者表示，中國的五年規劃堪稱長期戰略規劃的典範，這種「長期主義」對全球發展理論具有創新性貢獻。美國經濟學家、諾貝爾經濟學獎得主羅伯特·恩格爾的評價可以說是一語中的：「中國在為下一代制定五年規劃之時，美國只在為下一屆制定選舉規劃」。

二、香港實行資本主義制度，為什麼也進行五年規劃？

事實告訴人們，西方資本主義國家難以實行我們國家這樣的規劃治理。那麼，實行資本主義制度的香港，也搞五年規劃的原因是，香港編制五年規劃、邁進規劃治理的新里程，是落實習近平主席有關港澳融入和服務國家發展大局要求的必然選擇，體現了「一國兩制」的特色和優勢。

1、**以國家規劃引領香港發展，是「一國」之下的制度優勢的體現，是融入和服務國家發展大局的必然選擇。**

把香港治理放在國家發展大局中統籌謀劃，與剛改革開放時期有不同特點。那時，中國的經濟狀況還相當落後，「一國兩制」方略的側重點，是發揮香港在國家改革開放中的特殊地位和作用，助力國家實現現代化。今天的中國，已經進入「強起來時代」，不僅是世界第二大經濟體，而且對世界經濟增長的平均貢獻率超過30%，居世界第一位，成為世界經濟增長的動力之源，對整個世界乃至香港發展的影響力，與過去已不可同日而語。在這個新時代，如何搭乘祖國



▲編制香港五年規劃既是「港事」，也是「國事」。香港應通過「借鑒」、「對接」等方式，達至「融入」國家發展大局目標；同時做好「對標」、「引領」，以更好「服務」國家開放大局。

發展快車再創經濟輝煌，是香港的「一國兩制」實踐面對的新課題。

新時代「一國兩制」方略的新特點，是在重視發揮香港作用的同時，更加凸顯支持香港融入和服務國家發展大局，以帶動香港發展，讓香港同胞共享祖國繁榮富強的偉大榮光。在中央治港方略中，更好融入和服務國家發展大局，對接國家發展戰略，是最具新時代特點的核心內容之一。對接「十五五」規劃則是當今香港融入和服務國家發展大局的主要通道。

對經濟發展作出規劃，是我國的一種制度優勢；以國家規劃引領香港發展，也是「一國」之下的制度優勢的體現。特區政府編制香港首個五年規劃，意味着管理哲學不再囿於僵化的傳統思維，而是以積極主動的姿態，深化「有為政府」與「高效市場」的結合，以更好融入和服務國家發展大局的戰略高度及視角，積極主動響應國家發展戰略。香港將從國家發展戰略中得到巨大的發展機遇，譜寫高質量發展、實現由治及興的新篇章。

2、**中央指導支持香港編制五年規劃並督導實施，能夠確保香港的五年規劃實施的連續性。**

香港特區實行選舉制度，行政長官5年選一次，特區政府也是5年一屆。在這種選舉制度下，如何保證在不同的行政長官任期內，五年規劃得到持續性的有效實施？這是在五年規劃諮詢期內不斷有人提出的問題，其答案就在「一國」原則之中。

香港在國家的發展中具有重要的戰略地位。香港編制五年規劃既是「港事」，也是「國事」。香港作為直轄於中央政府的一個特別行政區，從回歸之日起，就已經重新納入國家治理體系。按照基本法的要求，中央有憲制責任對香港編制五年規劃及願景目標提出方向性的指導和支持，並督導實施。這是「一國」原則的必然要求和具體體現。

一方面，國家發展規劃法增設港澳條款，中央有法定的權力和責任支持港澳主動對接國家發展規劃。另一方面，基本法規定，香港特區行政長官由中央人民政府任命，對中央人民政府和香港特別行政區負責。中央有法定的權力和責任將落實五年規劃作為特區行政長官向中央負責的重要內容，要求行政長官每年向中央述職時，匯報五年規劃的編制落實情況，並提出指導性的要求，以確保港澳五年規劃的落實，及與國家規劃對接的連續性。

3、**香港編制五年規劃的「一國兩制」特色。**

《國家發展規劃法（草案）》審議時，雖然澳門已經有了對接國家發展戰略的五年規劃，但香港還沒有。如果那時就提出涉港澳條款，就會顯得與實際情況不符。行政長官李家超2月宣布香港將首次制定五年規劃後，3月12日，十四屆全國人大四次會議表決通過的《國家發展規劃法》增設了涉港澳條款，就順理成章了。這種時間點的契合，讓我們看到中央對香港制定發展規劃的尊重、支持和肯定。

在內地，每個省、自治區、直轄市都「必須」依據國家規劃編制，制定自己的五年規劃，以構建「全國一盤棋」發展格局。這是國家規劃體系的法定要求。而在《國家發展規劃法（草案）》中，卻是採用「國家堅持『一國兩制』方針，支持香港特別行政區、澳門特別行政區主動對接國家發展規劃，融入和服務國家發展大局」的表述，其中「主動」二字不同於內地的「必須」，蘊含深意，表明中央尊重港澳特區的高度自治，鼓勵港澳發揮主動性，既着眼國家發展大局，又立足港澳自身實際，制定好對接國家戰略的發展規劃，充分體現了「一國兩制」的特點。

4、**香港是「干預不足」不是「干預過度」。**

有人擔心，香港制定五年規劃會不會「照搬內地模式」、「過度干預市場」？答案當然是否定的。

香港是全球最自由的經濟體，具有高度自由開放的市場環境、同國際規則順暢銜接的營商體制，不可能照搬內地模式，中央也不希望香港這樣做。

至於過度干預市場的問題，實際情況卻是恰恰相反：香港現在面對的問題是「干預不足」，不是「干預過度」，以致多次錯過了產業轉型發展的機遇。香港現在最需要的是特區政府加強「干預力度」，及時「出手」填補市場不足，引入產業政策，把握「十五五」機遇推動經濟轉型。

三、香港五年規劃的內外關係

香港五年規劃如何處理與內地和國際的關係？這事關如何把握國家「十五五」規劃關於香港的定位與如何落實更好融入和服務國家發展大局的要求。總的來說，香港五年規劃向內應是通過「借鑒」、「對接」等方式，達至「融入」國家發展大局目標；向外應是做好「對標」、「引領」，以更好「服務」國家開放大局。

1、**香港向內是「借鑒」、「對接」和「融入」。**

內地實行規劃治理多年，積累了豐富的經驗，可供香港借鑒。內地各省市自治區中，國家對上海的戰略定位是「五大中心」（國際經濟、金融、貿易、航運、科創中心），同香港的「四大中心」（國際金融、貿易、航運、科創中心）最為接近，上海五年規劃對香港更具參考性。

上海五年規劃嚴格根據國家對上海的戰略定位來制定，「五大中心」不僅構成頂層設計的核心要點，更置於各項戰略任務的首位，並通過具體的目標和指標確保落地實現。上海「十五五」規劃圍繞「五大中心」戰略定位，設置了一套20項的核心指標體系。其中，「五大中心」的核心指標與目標分別有：

國際經濟中心：GDP年均增速力爭5%左右，2030年工業戰略性新興產業總產值佔現上工業比重超50%；國際金融中心：金融市場交易總額超4500萬億元（2030年）；國際貿易中心：離岸貿易額年均達1000億美元以上；國際航運中心：上海港集裝箱水水中轉比例達55%（2030年），浦東國際機場四期擴建工程基本建成；國際科技創新中心：全社會研發經費支出相當於GDP比例提高到5%以上（2030年），數字經濟核心產業增加值佔GDP比重達20%左右（2025年為14%）。

雖然香港與上海的體制不同，但如何根據國家戰略定位來思考和編制五年規劃，香港可從上海「十五五」規劃的架構格局和策略部署中有所借鑒。

香港編制五年規劃，與鄰居廣東的關係則重在對接。粵港澳大灣區建設是香港對接國家發展的最重要平台，也是香港融入國家發展大局的最直接通道。習主席多次強調要推動粵港澳三地經濟運行的規則銜接、機制對接。這種銜接、對接，實質上是與國家發展規劃的銜接、對接。廣東省的「十五五」規劃，不僅將粵港澳大灣區建設作為第二章獨立成章，而且對大灣區的產業科技合作、基礎設施高效互聯、要素跨境高效便捷流動、多個合作區建設等都作出部署，甚至還針對性地提出「積極對接香港北部都會區發展策略」。香港的五年規劃有必要將大灣區建設單獨成章，與廣東省的「十五五」規劃對接。

可以這樣說，香港五年規劃與內地關係的關鍵詞應該是「借鑒」、「對接」和「融入」，即通過「借鑒」、「對接」等方式，達至「融入」國家發展大局的目標。

2、**香港向外是「對標」、「引領」和「服務」。**

「一國兩制」構想提出的目的，一方面是以和平的方式對香港恢復行使主權，另一方面就是為了促進香港發展，保持香港國際金融、航運、貿易中心地位。這是「一國兩制」的底層邏輯，也是香港在「一國兩制」之下制定五年規劃的底層邏輯。習主席強調，中央政府完全支持香港長期保持獨特地位和優勢，鞏固國際金融、航運、貿易中心地位，維護自由開放規範的營商環境，保持普通法制度，拓展暢通便捷的國際聯繫。顯然，如何在國家對外開放新格局中發揮更重要功能，是香港首個五年規劃必須回答的重要問題。

簡言之，香港五年規劃向外的關鍵詞應該是「對標」、「引領」和「服務」。香港作為國際金融、航運、貿易中心，「對標」國際標準就是要確保在全球市場的競爭力 and 領先地位，保持與國際規則順暢連接，更好發揮聯通內地與世界的橋樑作用。

國家已經成為世界性經濟強國，是當今全球經濟增長的重要引擎。這也要求香港在國際經濟層面發揮「引領」作用，將傳統的「超級聯繫人」向功能更豐富的「超級增值人」全面升級，不僅擔當連接內地與世界的雙向通道，更能引領全球投資者和企業走在經濟發展的最前沿，創造實質性的新價值。如金融方面，

不斷加強人民幣國際化核心樞紐地位，並從「融資中心」發展為「全能平台」，大力開拓黃金及大宗商品交易、金融科技、綠色金融等新領域，在這些領域爭取國際規則的定價權。

香港做好了向外的「對標」和「引領」，就能夠更好地「服務」國家新時代對外開放大局。

四、香港五年規劃的重點

1、**沒有重點就沒有政策。**

「沒有重點就沒有政策」，這是內地行政部門和管理階層熟知的一句名言。其核心要求抓重點，以點帶面。這不僅是編制規劃的技術，是內地制定五年規劃的一個重要方法論，也是一種務實的治理邏輯。當然，社會各界並不反對五年規劃需抓住重點。問題的關鍵和難點在於：重點在哪裏？如何才能抓住重點？要回答這個問題，需做到「兩個回歸」：一是回歸「初心」抓住經濟建設重點；二是回歸「以民為本」抓住社會民生重點。

2、**經濟建設四大重點戰略目標：金融、航運、貿易、創科。**

第一，「四大中心」共同構成香港服務國家發展大局基本盤。

香港編制五年規劃的「初心」，就是對接國家發展戰略，開創香港高質量發展新局面，更好融入和服務國家發展大局。因此，香港確立五年規劃的重點戰略目標，最重要的是準確把握國家對香港的戰略定位。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於今年4月15日全民國家安全教育日致辭中有三點重要提示：一是加快部署北部都會區建設；二是着力鞏固提升國際金融、航運、貿易三大傳統中心地位；三是加快建設國際創新科技中心。顯然，這裏強調的重點是「四大中心」即國際金融、航運、貿易、創科中心以及北部都會區。李家超行政長官4月24日在社交平台分享編制香港五年規劃工作體會時，也表達了對夏主任重要講話的認同和呼應。這也啟示我們，「十五五」規劃香港部分講到「十大中心」，其中最重要的是「四大中心」即國際金融、航運、貿易、創科中心。

香港國際金融、航運、貿易三大中心作為傳統優勢，並非過時的夕陽產業，而是在長期國際競爭中形成、在「一國兩制」之下進一步強化的核心競爭力，是香港安身立命之本，也是國家發展所需，在國家深化改革、推進高水平對外開放中具有其他任何內地大城市無可替代的價值。還有，香港要發掘新增長點和新優勢，就必須加快建設國際創新科技中心，與傳統中心優勢互補。顯然，國際金融、航運、貿易、創科「四大中心」，共同構成香港連接內地與世界、參與國內國際雙循環、服務國家發展大局的基本盤，是香港構建和發展其他中心的基礎和條件。香港五年規劃將「四大中心」建設確立為重點戰略目標，並賦能其他「六大中心」，將產生協同效應，帶動香港全面發展。

第二，**為何要強調「突出北部都會區這個重點」？**

2018年5月，習主席對香港兩院院士的來信作出重要指示，明確支持香港發展成為國際創新科技中心，表達了中央對香港科技發展的殷切希望、關懷支持，體現了中央對香港科技創新力量在國家創新體系建設中的高度重視，有力推動粵港澳大灣區科技創新合作，為香港建設國際創科中心提供了有力保障。正是在這個大背景下，香港規劃北部都會區並定位為創科中心的重要平台。之後，國家將支持香港建設國際創科中心納入「十四五」規劃、「十五五」規劃。

顯然，北都建設對香港發展尤其是國際創科中心建設和對接國家戰略，都具有重要意義，是香港五年規劃的重中之重。正因為如此，夏寶龍主任在全民國家安全教育日致辭中談到香港制定首個五年規劃時，特別強調要「突出北部都會區這個重點」，並指出了3個相關要點：一是以教育和科技為引擎；二是推動產學研協同和教育科技人才一體化發展；三是注重項目支撐，積極培育發展新平台、新動能，為北都建設定下清晰基調。

3、**社會民生四大重點戰略目標：安居、樂業、青少年、安老。**

香港五年規劃要確立社會民生重點戰略目標，須遵循「十五五」規劃指導方針中「堅持人民至上」的原則，回歸「以民為本」。為此，我們需要重溫習主席的重要講話：「人民對美好生活的嚮往，就是我們的奮鬥目標。當前，香港最大的民心，就是盼望生活變得更好，盼望房子住得更寬敞一些、創業的機會更多一些、孩子的教育更好一些、年紀大了得到的照顧更好一些。民有所呼，我有所應。新一屆特別行政區政府要務實有為、不負人民，把全社會特別是普通市民的期盼作為施政的最大追求」。習主席的重要講話直接給了我們重要啟示：一是香港市民對美好生活的嚮往是特區政府的奮鬥目標；二是香港市民現實期盼有四個重點：安居、樂業、青少年、安老。這四大範疇也應該是香港五年規劃的四大民生重點。

香港社會長期存在的一系列民生「老大難」問題，當然不只限於安居、樂業、青少年、安老四方面，還有貧富懸殊、跨代貧窮、醫療保障、基層服務、地區治理等等。不過，這些問題大都直接或間接與安居、樂業、青少年、安老四大範疇有關，五年規劃可以通過「抓住重點、以點帶面」的方式，在重點推動解決四大核心範疇民生問題的同時，帶動全面改善民生，逐步實現市民對美好生活的嚮往，系統性地提升市民的獲得感與幸福感。

全國政協常委