

五年規劃與特區政府治理的範式革新

——以北部都會區的戰略落地與制度實踐為視角

香港第一個五年規劃的公眾諮詢已結束，正式規劃文本將於9月16日與施政報告同步發表。諮詢文件將「加快北部都會區建設及推進其他地區空間規劃」置於第一部分，此一編排本身已傳遞出清晰信號：五年規劃的編制旨在引入戰略思維，引領香港中長期發展；而北部都會區正是這份規劃最核心的戰略項目。

社會對五年規劃與北都的討論，多集中於戰略意義和發展目標的論述。而隨着規劃出台和北都發展項目陸續上馬，本文嘗試將討論重心轉移至「如何落實」這一關鍵階段，並帶出兩大問題：戰略藍圖究竟通過什麼機制轉化為實際成效？執行過程將面對哪些真正考驗？這既關乎首份五年規劃的成敗，也是香港治理範式轉型過程中無法迴避的核心議題。

治理範式從「被動回應」到「主動規劃」的歷史性轉變

「積極不干預」是港英時代由財政司夏鼎基提出的管治與經濟理念，其核心含義並非政府完全放任不管（例如亦會研究海運的發展趨勢、權衡經濟與社會利害，從而決定是否增建貨櫃碼頭），而是基本維持市場的自由運作，但未有主動和有體系地引導市場的發展方向。這一模式在20世紀70至90年代全球自由主義浪潮興起及普及下有其歷史適用性，加上香港投資者及時把握自80年代起珠三角改革開放之機，以市場力量把工廠北移深圳和東莞等地，構建起「前店後廠」的區域分工模式；香港在此期間成功由製造業經濟體轉型為服務業經濟體，並躍升為國際金融與航運中心。

然而，長期依靠市場這隻「無形之手」自行調節產業結構，其後果是產業日趨集中於金融和地產等少數領域，經濟抗逆能力因而被削弱，且極易受國際經濟波動衝擊。城市空間結構同樣失衡，商業活動和就業機會高度集中於維港兩岸，新界北部長期處於邊緣位置，欠缺足夠的產業活動和就業機會，天水圍等不少新市鎮因而被调侃為「睡房社區」和「睡城」（commuter town）。這些產業和空間結構，以及其背後的發展邏輯、治理範式與制度安排，並未因環境因素改變而作出系統性調整；部分持份者更因不同理由而將其奉為主臬、抱殘守缺，令整套制度系統出現路徑依賴，形成諸多制度困境，這也是香港深層次矛盾的根源所在。

隨着香港從由亂到治進入由治及興新階段，以及全球和國家經濟產業、人工智能科技的高速演變帶來的嶄新發展環境，特區政府認識到必須對制度系統作出根本性的革新。香港從「積極不干預」到「適度有為」再到「有為政府與高效市場結合」的轉變，絕非政策工具的局部調整，而應理解為治理哲學、決策邏輯與制度安排的整體性重構。這一轉變體現在三個維度：時間維度上，從「一年一議」的短期施政轉向「跨周期」的中長期謀劃；空間維度上，從「南重北輕」的單一中心轉向「南金融、北創科」的雙中心格局；角色維度上，政府從「被動回應者」轉向「主動規劃者」，商界和市民亦從「被動接受者」轉向「積極參與者」。

五年規劃正是這一範式轉移的戰略標誌。行政長官李家超明確指出，五年規劃是前瞻性、策略性、方向性的指導文件。為香港編制首份五年規劃，意味治理模式從側重短期應對和市場主導，轉向更具前瞻性與主動性的「規劃引領」。

北部都會區則構成這一範式轉移的最重要空間載體。北都規劃面積超過300平方公里，約佔香港土地面積三分之一，如此大規模的空間重構在香港歷史上絕無僅有。更為關鍵的是，國家「十五五」規劃首次將香港的一個具體發展項目列入國家級規劃綱要，使北都從「新市鎮」躍升為國家戰略項目，標誌着中央與香港的發展對接從宏觀的「功能定調」邁向微觀的「項目定點」。從國家「十五五」規劃到香港五年規劃，再到北都專屬法例，這一整套從國家到地方的多層次、系統性制度安排，徹底改變了過去被動、零散的施政模式。

從藍圖到落地——戰略執行的三重考驗

然而，此等轉變與革新，對於欠缺足夠相關治理範式經驗的特區政府與非政府持份者而言，絕對是不小的挑戰。尤其是從規劃藍圖向實際執行的過程中，將面臨下述三重考驗。從宏觀治理體系的運轉，到中觀開發模式的實踐，再到微觀制度設計的落地，這三重考驗相互嵌套，構成一個由宏觀到微觀、由戰略到戰術的考驗鏈條。

考驗一：從戰略到年度行動的有效實現。香港引入五年規劃，標誌着其治理體系出現了一個根本變化，關鍵在於形成了「五年規劃為戰略指引、施政報告為年度部署、財政預算案為資源保障」的新型治理範式。三者相互銜接、層層推進，建構出嶄新的治理體系。問題在於如何有效執行此一範式，以及如何解決潛在的運作難題。

五年規劃的性質定位是宏觀層面的戰略性的中長期規劃，通過與國家五年規劃的戰略對接、設定本地產業、土地、人才、基建等總體發展目標，使香港社會和經濟的發展置於清晰的、可預期的系統性規劃之下。例如，諮詢文件提出未來五年北都產出超過7萬個房屋單位及100萬平方米經濟樓面面積；發展局局長更指出，以10年為期，北都將累計產出1800公頃發



▲五年規劃與北部都會區的關係，本質上是戰略與戰術、全局與局部、願景與實踐的辯證統一。五年規劃為北都提供了戰略框架、量化目標和制度保障；北都則以項目推進的實際進度、制度創新的具體經驗，持續檢驗和豐富規劃的戰略方向，兩者相互支撐。

展用地，落成約24萬個房屋單位及逾1000萬平方米經濟樓面面積。這些量化目標構成了政府與社會之間的一份「契約」，須通過明確的時間表予以落實，並以問責基礎作為剛性約束。在五年規劃的框架下，施政報告被賦予了新的功能定位。每年施政報告的核心任務，是將五年規劃中的戰略目標逐年分解為可操作、可考核的具體目標（KPI）和年度重點工作；財政預算案則提供資源保障，這是一種典型的目標層級分解（goal cascading）機制。

然而，在這個新型治理範式的執行過程中，難免出現指標對接、問責機制、長期財政承諾等方面的問題。五年規劃總體指標與施政報告年度指標之間應當實現科學化對接。**關鍵之處，是及時建立一套有效系統，以認準責任主體、建立清單化管理等手段和流程，對宏觀指標作出合理解析，並分別按指標屬性（如約束性指標和預期性指標），釐定恰當的分解程度，體現適當的約束力又不流於形式，以解決對接過程當中的不確定性，這屬於方法論層面的課題。**

此外，須實現具效益的跨部門協作暨問責機制，打破現存的跨部門協作壁壘及欠缺協調的問題，以問責保障協作成效。可參考內地不少城市和其他國家的指標與執行方法，制定出具體的剛性問責機制，並與公務員個人KPI掛鉤，藉此改善路徑依賴下的跨部門協作文化的不足和推責文化。同樣重要的是完善行政部門與立法會之間的關係，讓後者就監督北都發展和五年規劃指標落實上發揮既有的約束力的同時，亦做好「香港隊」隊友的角色，同心同步完善制度建設、推動五年規劃和北都發展。

再者，隨着中長期戰略的出台和施政報告的調整，在財政安排方面需要更成熟地建立跨越政府任期的財政承諾機制、相適應的年度投入安排，以及推出跟着項目走的資金與要素，以滿足五年規劃中基建發展、產業扶持、北都整體發展等項目所需要的持續資金投入，規避因經濟周期波動、政府換屆或部門壁壘而導致資金中斷的風險。

隨着社會不同持份者對上述問題越加關注，政制及內地事務局局長謝小華亦表示，每年的施政報告將作為落實五年規劃的「小檢討」，發揮推進與催促作用，確保五年規劃的指標不會固化，而是可因應環境變化作出適度調整。李家超曾引述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提出的要求，特區政府每年的施政報告必須與五年規劃全面對接，設定關鍵績效指標，定期向社會交代落實進度。

鑑於香港在這方面的經驗尚淺，宜參考內地和澳門做法，並配合香港實際情況加以實施。在大數據和人工智能時代，特區政府更應做好智慧城市工作，收集相關數據以知悉最新發展情況、獲取即時民情、做好分析與研判，從而適時作出不同層次的反饋。這絕對是保障「五年規劃—施政報告—財政預算案」這套治理體系的傳導機制有效運轉的有力工具。

考驗二：片區開發的首次實踐與考驗。片區開發是北都制度創新的重要嘗試，也有其實際的必然背景。傳統土地開發模式由政府主導前期投入，財政壓力巨大。片區開發將住宅用地、產業用地、平整工程和社區設施細綁招標，由中標財團負責土地平整和基礎設施建設，政府以較低的前期地價換取私營部門的資金和專業能力投入，分擔資金壓力與風險，亦有助加速土地開發和產業導入。這類公私合作模式（PPP）在國際上已有不少先例，政府提供土地資源和政策便利，私營部門投入資金和開發能力，雙方共同承擔風險、分享收益。片區開發同時也意味着政府在這個過程中從「主導者」轉向了「促成者」的角色。

洪水橋／廈村新發展區的片區項目是首個試點。2026年8月，項目由六間來自不同行業的企業組成的洪水橋新發展有限公司以10.3億元中標。中標公司須平整和發展三幅住宅用地（可建約3000多個單位）、平整三幅企業及科技園用地（總樓面面積50950平方米）並在其中一幅興建智慧現代物流中心，另外兩幅企業及科技園用地及一幅政府設施用地平整後須於2028年年底前交還政府。整個項目投資約168億元，預計帶來逾6000個就業機會。發展局局長霍漢豪表示，中標公司的企業組合既有多年參與本地房地產發展的大型企業，也有深耕其他產業的業界翹楚（如旅遊業），顯示片區項目可促成不同企業板塊合作，並以實際行動對北都投下信心一票。

然而，執行層面的挑戰亦備受關注。例如兩幅交還政府的產業用地未有明確用途、中標價與總投資額之間存在較大差距、該項目與周邊各項配套能否同步落成，以細綁招標下住宅、產業、基建等不同組成部分的土地價值難以被準確辨析等，都在社會上引起關注。一方面，按傳統的發展思路來理解，這些「擔憂」是十分合理；惟隨着發展觀念和模式的調整，判斷的準繩亦須相應更改，既全面考慮整體與局部，亦綜合計算短期賬與長期賬。另一方面，對於技術上的「考量」必須認真對待，政府除了要充分解釋和呈現更為清晰的發展願景、路徑與目標外，上述考驗一提及的跨部門合作暨問責機制如何應用到此項目上，將是解決技術問題的重要工具之一。

此外，任何長期的、複雜的公私合作項目，合約都不可能涵蓋所有事項，因此需要建立動態調整和爭議解決機制。當中，如何更精準地評估產業用地需求、如何優化評標機制以兼顧地價收入與產業發展目標、如何確保住宅與產業配套的同步落成，甚至實現社會整體利益最大化等，都是亟需及時回應的關鍵問題和持續探索的方向。另外，六企聯營作為北都發展的「先行者」，無可避免需要承擔一定風險。雖然六企聯營所面對的可能挑戰（如分工協調等）屬企業內部和商業層面問題，但政府仍須關注相關紛爭對整個項目進度與質量保障的影響，甚至必須就一些意外情況帶來的影響做好預判和應對機制。片區開發模式仍處於起步階段，洪水橋試點的經驗將為其他片區（如新田科技城）的開發提供重要參考。

考驗三：制度創新的落地考驗。隨着北都已進入全面動工和企業導入階段，政府必須加快建设並迅速回應企業需求；而且作為國家高度重視與支持的項目，其發展步伐和成果也直接影響國家「十五五」規劃的落實。面對此等特殊需要與迫切性，既有法例乃至整體制度已不敷應用，制度革新成為唯一選擇。從制度主義視角理解，《北部都會區發展條例》是在既有香港法例體系上疊加的新規則；它不取代現行城市規劃、收地等法例，而是在北都範圍內引入一套簡化程序，與既有制度並存，是當前最重要的制度創新設計。

為實現專屬法例的三大目標，即為規劃和地政程序進一步拆牆鬆綁、加快工程建設、助力產業營運，《條例草案》採用「框架立法+附屬立法」的創新模式，指明便利北都發展的六個政策範疇，分別是簡化城市規劃程序、加快支付收地補償、促進工程創新及提質、簡化申請建築噪音許可證的程序及要求、便利及規管跨境要素流動，以及為指定地區成立立法機構；並授權行政長官會同行政會議可就這六個範疇訂立附屬法例，制定落實細節。這種以主體法例訂明政策範疇、再由附屬法例規定具體執行安排的法律鋪排，體現出「賦能型制度安排」的特點，即為行動者提供能力、信息和靈活性以達成目標的制度設計；具體而言，便是讓特區政府獲取因時制宜、靈活調整落實細節的能力。這種「框架立法+附屬立法」的做法在香港立法史上並不多見。

此外，這套制度設計試圖在確保发展方向清晰（可預期的剛性條件）與保留調整空間（具應變能力的彈性條件）之間取得平衡，但對已經或可能出現的張力必須予以重視。

一，靈活性與確定性之間的張力（時間維度的張力）。「框架立法+附屬立法」賦予政府因時制宜的較大靈活性，但有議員關注這是否會衍生不確定性。例如，若北都範圍日後調整，會否出現某土地在申請時不屬於北都、調整後卻歸入北都的「時差」問題？甚或相反的情況？政府回應稱圖則修訂一刻即時生效，不存在時間上的模糊地帶。然而，制度設計中靈活性與確定性之間的深層張力，即「可變」與「可預期」之間的取捨，仍將貫穿北都數十年發展的全程。

二，定義清晰與個案彈性之爭（空間維度的張力）。如果說上一種張力關乎時間，那麼以下這種張力則關乎空間。《條例草案》將「北都土地或建築物」嚴格定義為「完全位處」界線之內，有議員隨即提出如何處理道路、河流或地段橫跨北都界線兩側的土地，關注會否把這些「騎牆」土地整幅被排除在簡化程序之外。政府回應稱，為向社會清晰展示精簡程序的適用範圍，法例必須保持定義明確，故不擬引入機制處理

「騎牆」個案。此一取捨的邏輯並不難理解，好處是以清晰定義來降低行政成本與爭議，但處理「騎牆」個案時制度則會欠缺彈性。更關鍵的是北都內存在多少這類個案、「騎牆」問題會否成為執行層面的常態性困擾，仍需持續觀察。

三，效率與嚴謹之間的張力，是制度創新中另一道難以回避的問題。專屬法例將城市規劃審批程序從原本通常需要至少九個月的時間縮短至兩個月。這雖然顯著提升了效率，但亦必然產生一定的爭議。有議員便舉出興建低軌衛星發射站的例子，說明在兩個月內完成技術可行性評估的難度。這例子精準擊中該張力的核心，即如何在追求高效率的同時，又能確保每一項技術細節、每一項環境影響都經過充分且嚴謹的審視。雖然兩者並非必然對立，但在極端壓縮時間的情況下，衝突或許無可避免。發展局表示有機制容許延期，但延期的存在本身即說明了兩個月的時限在實踐中並非鐵板一塊。歸根究柢，制度設計面對的問題是：如何在追求效率的同時，不犧牲決策的嚴謹性和質量？這沒有標準答案，只能在實踐中不斷摸索平衡點。

四、效率與合法性之間的張力。上一段所觸及的，僅是「嚴謹」語境下技術可行性評估的面向，還有公眾參與和程序正義的「嚴謹」、跨部門協調的「嚴謹」等，同樣必須審慎應對。就公眾參與、程序正義、監管把關等「合法性」而言，發展局局長霍漢豪強調，精簡規劃絕不等於無人把關，簡化程序亦非無邊界放寬；政府更明確表示必須保留公眾參與和城規會的把關功能。可以說，政府並未為了追求效率而犧牲了程序正義，因為即使其手段「合法」（legal），也可能缺乏「合法性」（legitimate），難以獲得社會的長期認同和配合。但重點在於找到效率與合法性之間的平衡點，以及平衡點具有多大的靈活性可因時制宜，這是任何制度創新都必然碰到的問題。

北都專屬法例目前僅適用於北部都會區，但若部分法例改動無法僅單獨應用於北都，政府或會透過修改全港性法例來實現。這意味着北都專屬法例的創新與落地經驗，將為未來全港性法例改革提供重要參考。

微觀執行對宏觀戰略的反哺

五年規劃與北都的關係，並非簡單的「規劃—執行」單向線性關係，而是一個「戰略規劃—戰術實踐—經驗反饋—戰略調整」的動態循環過程。五年規劃是戰略指引，施政報告是年度部署，北都項目是具體執行；而北都項目的執行數據與制度經驗，則反過來為五年規劃的滾動調整提供實證依據。三者構成一個完整的治理閉環。以下從三個維度闡釋微觀執行如何反哺宏觀戰略。

一，執行數據的戰略反饋價值。北都各項目的推進速度，為五年規劃的量化目標提供了實證檢驗。河套香港園區第一期首批落成的三座大樓已有超過90間企業和機構簽約落戶，出租率已達90%；北都約四分之一可發展土地已獲批款展開平整……這些實際進度數據，不僅是五年規劃量化目標的執行體現，更為規劃的滾動調整積累了經驗參數。例如，若產業用地需求超出預期、或房屋單位落成進度落後於時間表，規劃編制者便可在中期檢討時據此調整目標優先序與資源配置。政制及內地事務局局長謝小華亦已提到施政報告將發揮「小檢討」的功能，政府亦須因應大環境變化和新科技發展對規劃目標作出適度調整。這種「執行—監測—反饋—調整」的機制，使五年規劃免於淪為靜態的紙面文本，而成為一份具生命力的動態指引。

二，「路徑創新」打破「路徑依賴」的初步檢驗。北都的制度創新設計本質上是以「路徑創新」打破「路徑依賴」的嘗試。這些創新是否真正有效，其檢驗標準不在政策文件的表述之中，而在制度運行的實際成效之上。以片區開發為例，洪水橋試點的經驗將直接影響未來新田科技城等片區的招標設計與合約條款。又如專屬法例將城規審批壓縮至兩個月，其在實踐中會否因技術評估需時而頻繁觸發延期機制，亦將為未來全港性法例改革提供重要參考。北都的執行成效，正是「路徑創新」的初步檢驗場。

三，首份五年規劃的「模板」意義。作為香港的「第一次」，首個五年規劃的編制過程、諮詢經驗、執行機制和調整方式，都將為未來多份五年規劃奠定範式基礎。一方面，這是對由國家戰略到專屬法例這一多層級治理和制度傳導鏈條的檢驗，其效能將反哺國家與特區關係的調整與優化。另一方面，無論是制度設計中靈活性與確定性、效率與嚴謹、定義清晰與個案彈性等張力的處理，還是「五年規劃—施政報告—財政預算案」治理體系的實際運轉成效，當中獲取的經驗教訓將直接影響香港中長期規劃體系的成熟與完善。

結語
五年規劃與北部都會區的關係，本質上是戰略與戰術、全局與局部、願景與實踐的辯證統一。五年規劃為北都提供了戰略框架、量化目標和制度保障；北都則以項目推進的實際進度、制度創新的具體經驗，持續檢驗和豐富規劃的戰略方向，兩者相互支撐。而這一切的最終檢驗，將在北都每幅土地的交付、每一幢樓宇的落成、每一個產業項目的落地中得到體現。兩者更是反映特區政府從「積極不干預」到「有為政府與高效市場結合」的治理範式轉變的試金石，其治理能力現代化和制度完善能力將經歷持續驗證，也是香港在「由治及興」、推動可持續發展、並更好服務國家的路上必須跨越的一關。

香港中文大學香港亞太研究所副研究員