

國際環境複雜多變下的香港五年規劃



劉兆佳

焦點縱論

9月4日，筆者發表了題為《回歸以來香港國際環境的變遷》的文章指出：具體而言，香港在回歸後所面對的國際環境變化和衝擊主要集中在幾個方面：「逆經濟全球化」、區域經濟體的湧現、大國博弈與地緣政治壓倒市場經濟，以及美西方對香港的打壓。繼而認為，今後中央會大力支持香港在新的複雜多變的國際環境中突圍而出和取得新的發展機遇和動力，尤其盡最大努力協助香港積極解決經濟發展、產業轉型升級、國際金融中心建設、民生改善和開拓全球南方的發展機遇。香港特區政府也必須摒棄過去的被動和消極治理模式，不再視「積極不干預」和「小政府、大市場」為圭臬，展示積極有為的治理風格和宏觀長遠的戰略思維，領導和引領社會與經濟發展，為香港的未來做好籌謀與規劃。本人預期在相當程度上，香港首個五年規劃會是香港應對新國際環境的一項重要長遠戰略部署，而加快融入和服務國家發展大局則是香港發展戰略的重中之重。

9月16日，行政長官李家超公布的香港首個五年規劃和新一份施政報告的核心內容基本上切合本人的預期。在新的嚴峻國際環境下為香港經濟謀出路，並在發展的基礎上提升民生福祉，以及加強香港與國家在發展戰略上的對接，是香港五年規劃的核心內容，而其中有幾個比較重要的應對國際環境變遷的舉措。

首先，在「逆經濟全球化」下，香港一方面仍然要竭力抓緊全球仍然存在但正在減少中的經貿機會，原因是傳統美西方市場在可預見的將來依然難以取代，而其對香港經濟的重要性仍然相當

高。儘管美西方正在滑向各種保護主義、經濟民族主義和單邊主義和在經貿上打壓香港，但由於美西方國家的經濟體積龐大，一時間其他市場難以望其項背，所以如何利用好美西方市場仍是特區政府和香港社會各界的首要考慮。

但是，與此同時，香港必須大幅加強與內地的經貿和金融聯繫，充分利用越來越龐大與愈趨開放的內地市場和發展機遇，以及用好中央給予香港的眾多優惠政策。**換句話說，香港必須加快融入國家發展大局。具體來說，香港更積極投入粵港澳大灣區的建設、而讓大灣區迅速成為一個舉足輕重的區域經濟體、大幅擴大香港的經濟腹地乃重中之重。**為香港持續深化和加強與廣東省協同推進粵港澳大灣區重點領域建設，包括推進基礎設施「硬聯通」、深化規則銜接和機制對接「軟聯通」，以及實現粵港澳三地居民「心聯通」。為此，北部都會區的發展至關重要。

加強外企進軍內地基地作用

北部都會區將以大學城、創科、產業和宜居宜業宜遊作為發展目標，實現教育、科技、人才一體化發展，北都建設不但關乎推進香港的產業多元化，特別在加速創新科技、創科產業、醫療產業、教育產業和一些新興與未來產業，從而促進香港產業多元化。更重要的是，北都是香港融入和服務國家發展大局和參與粵港澳大灣區建設的重要平台和跳板。

此外，香港將會與中央商討不斷擴大《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）的涵蓋範圍，持續強化 and 擴闊香港與內地在經貿上的合作，深化與內地服務業合作，進一步爭取內地市場對香港開放。更多海外企業

會因為CEPA而更樂意借助香港作為進入內地市場的基地。加強香港作為海外企業進軍內地的基地也非常重要。

第二，香港必須全力開拓發展中國家和新興市場的發展機遇，其中東南亞、中東和中亞的發展水平較高的全球南方國家對香港尤其重要。香港會不斷加強與這些國家在經貿、金融、專業服務、法律、教育、科研、基建、綠色產業、旅遊和人文等領域的聯繫和合作，並爭取全球南方國家更多利用香港作為進軍內地的平台和跳板。

第三，既然經濟區域化越來越重要，香港會積極加入由香港鄰近地區國家組成的區域經濟體或區域經濟合作網絡。**當前最重要的是深度積極參與「一帶一路」倡議，並爭取成為「一帶一路」沿線國家的金融、貿易、物流、科技、專業服務、管理、教育、法律等的樞紐，讓香港能夠更好地協助國家推進「一帶一路」區域經濟體的建設。**雖然香港五年規劃沒有提及，但香港也肯定会積極爭取盡快加入《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）。RCEP涵蓋眾多經濟實力比較強的國家，是當前重要的區域經濟體之一。如果國家日後能夠加入《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》（CPTPP），香港也必然会爭取加入，從而進一步拓展香港的國際經濟空間。香港也會繼續積極參與一些功能性國際組織或網絡，強化香港的國際聯繫和獲取更多的經濟利益。比如，國際調解院（IOMed）是全球首個專門以調解方式解決國際爭端的政府間國際法律組織，也是第一個將總部設於香港的國際政府間組織。又比如，在金融領域，香港參加了「清邁倡議多邊化」安排（CMIM），該安排是一個區域金融安全網，幫助會員經濟體解決潛在的國際收支或短期流動性問題。香港

亦會進一步深化其作為區域知識產權貿易中心建設。

第四，香港會積極參與國家的國際戰略，讓香港在全球南方的經濟角色不斷增強。為了自身經濟發展需要、也為了應對美西方對中國的遏制，中國正在不斷開拓國際經濟空間。「一帶一路」倡議、金磚國家組織、上海合作組織等戰略和計劃持續擴大。中國企業竭力到海外尋找市場、資源和投資機會。把粵港澳大灣區建設成為世界上最重要、外向型的灣區經濟體在中國的改革開放事業中的重要性不言而喻。粵港澳大灣區不僅會為中國的經濟發展和改革開放注入動力，而且會把國家和世界更密切地聯繫起來。

為了減少對美元的依賴、防止美國用美元作為武器損害中國利益，中國正銳意推進人民幣國際化，尤其在擴大人民幣在對外貿易乃至作為儲備貨幣中的使用。人民幣國際化的目的不是要取代美元在國際上的角色和功能，而是要讓中國成為金融強國和構建一個多元化的國際貨幣體系以及不容易成為美元武器化的受害者。中國目前是全球最大的貿易國，而越來越多的中國對外貿易都使用人民幣，但時至今日，人民幣在世界上的地位和功能與中國作為全球最大貿易國的地位不匹配。

用好獨特優勢拓展新增點

為了拓展香港的國際經濟空間，香港會增強粵港澳大灣區內的內地城市與海外的聯繫、利用香港在「一國兩制」下的獨特條件和優勢協助內地企業「走出去」以及推動香港企業與內地企業「併船出海」，從而不斷提升香港與海外的聯繫和國際化程度。香港在中央的領導和支持下將會加強和拓寬其作為全球離岸人民幣業務樞紐中心的地位，為

世界各國源源不絕提供優質的人民幣產品，特別是各種人民幣債券、投資與融資工具和對沖產品。香港也會支持企業在跨境經貿業務上更廣泛使用人民幣。

最後，香港必須利用其作為國際大都會和「一國兩制」的優勢開展新的、面向國際的產業作為新的經濟增長點。比如，強化香港作為全球跨境財富管理中心的位置和功能、為全球主權基金、家族辦公室在香港發展提供優質服務，構建高增值供應鏈服務中心、強化香港的會議展覽中心在全球和聯繫中國與海外的角色、提升香港作為黃金和大宗商品交易中心的地位、強化香港作為國際中轉樞紐的角色、擴展國際航運網絡、吸引更多國際機構來香港落戶、強化和提升香港作為具公信力的檢測與認證國際中心的地位、助力推動中國規則和標準「走出去」、鞏固及強化香港作為中外文化藝術交流中心的功能等。

誠然，所有應對新國際環境的舉措都是長遠的工作，也涉及到產業的長遠發展，因此不能期望在短期內看到顯著成效。然而，**香港首個五年規劃和今後陸續有來的五年規劃的最重要作用，是要讓各方面相信在中央的支持和督促下，香港特區政府的發展戰略和重大政策將有長期的延續性、確定性和穩定性。**尤其在重要產業的培育與發展上，不會因為政府換屆而改變，從而讓本地、內地和海外的投資者和人才充分了解和掌握香港的發展路向，因此更放心和耐心到香港作長遠部署、投資和發展。香港五年規劃將為香港未來發展提供有力的保證和支撐，讓香港在新的國際環境中仍然可以取得持續發展的動力。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問

繪就由治及興新藍圖 譜寫香港高質量發展新篇章

——評香港首個五年規劃



葉遠濤

議論風生

時代浪潮滾滾向前，香江潮湧奮楫揚帆。在國家「十五五」規劃開局之年，香港特別行政區正式出台第一個經濟和社會發展五年規劃，這是回歸以來香港首次編制覆蓋經濟社會全域的中長期發展綱領，是「一國兩制」實踐進程中的重要里程碑，標誌着香港告別過去偏重年度施政的治理模式，邁入以中長期戰略謀全局、促發展的全新階段。這份立足香港實際、對接國家大局、兼顧發展與民生的行動綱領，既擘畫了未來五年香港的發展圖景，也為香港加快實現由治及興、更好服務中華民族偉大復興明確了實踐路徑。

這份五年規劃立足香港由治及興的歷史方位，兼具戰略高度、現實溫度與實踐力度，諸多創新亮點值得細細品讀。

政府引導市場力量雙向賦能

一是樹立「有為政府+有效市場」的治理新範式，實現長遠戰略謀劃與市場活力有機統一。長期以來，香港以自由開放的市場體系享譽全球。規劃沒有照搬傳統計劃模式，而是把中長期頂層設計與尊重市場規律有機結合。政府聚焦戰略引領、基礎設施投資、制度創新，同時充分保障資金、貨物、人員、信息自由流動，引導資本、人才、技術優化配置，破除土地、產業、創新領域發展瓶頸。規劃既有約束性指標錨定硬任務，也設置大量預期性目標尊重市場演化，為投資者提供穩定可預期的發展環境，實現政府引導與市場力量雙向賦能。

二是做強「四中心一高地」核心優勢，同時培育新質生產力，推動新舊動能轉換。規劃在鞏固國際金融、航運、貿易中心傳統優勢基礎上，重點建設國際創新高科技中心、打造國際高端人才集聚高地。做強全球離岸人民幣業務樞紐，布局大宗商品交易生態圈；推動航運由「噸位大港」向「價值港」轉型；布局「三大創科園區、五大研發機構」，大力推進新型工業化，發力人工

智能、生命健康、微電子等前沿賽道。跳出單純依賴傳統服務業的路徑依賴，推動「金融+創科」雙向賦能，補齊香港產業多元化短板，為經濟高質量發展注入新動能。

三是以北部都會區為戰略引擎，重構香港空間發展格局，開啓「南金融、北創科」全新布局。規劃將北部都會區擺在突出位置，建設新田、洪水橋、打鼓嶺三大北都大學城，聯動河套深港科技創新合作區、新田科技城，打造產學研深度融合的創新生態圈。明確五年內北部都會區熟地產出、住宅落成的量化目標，同步布局交通、住房、教育醫療配套，不僅破解香港土地房屋困局，更搭建起港深協同創新的物理載體，為香港對接大灣區前沿產業打開廣闊空間。

四是堅守民生為本，把市民獲得感作為發展的落腳點。規劃直面香港社會深層次民生難題，住房、教育、醫療、安老、青年發展佔據重要篇幅。提出有序處理劣質劏房、擴大公屋供給，完善基層醫療體系，擴充安老服務名額，拓展青年實習就業創業平台，完善勞工權益保障。堅持發展成果惠及廣大市民，讓經濟增長切實轉化為老百姓看得見摸得着的生活改善，回應社會大眾對美好生活的熱切期盼。

五是統籌發展與安全，築牢香港長治久安根基。規劃把維護國家安全擺在突出位置，完善國家安全法律制度與執行體系，健全風險預警處置機制，同時強化防災減災、城市治理、網絡安全建設。安全是發展的前提，發展是安全的保障，只有守住安全底線，香港才能心無旁騖拚經濟、謀發展，夯實由治及興的制度基石。

香港五年規劃並非簡單復刻國家規劃，而是立足「一國兩制」制度安排，主動對接國家「十五五」戰略導向，實現戰略同頻、優勢互補，體現「以香港所長，服務國家所需」的深刻邏輯。

在戰略定位上，對標國家賦予香港的功能使命。國家「十五五」明確支持香港鞏固提升四大中心地位、建設國際創科中心。香港首個五年規劃將「四中心一高地」作為核心任務，做強離岸人民幣樞紐服務人民幣國際化，發揮國際

法律仲裁、知識產權貿易優勢，服務國家高水平對外開放，繼續當好國家的「超級聯繫人」和「超級增值人」。

在區域戰略上，深度融入粵港澳大灣區建設。規劃專門設置篇章部署大灣區協同發展，兼顧「硬聯通」、「軟聯通」、「心聯通」三重維度。「硬聯通」推進港深西部鐵路、北環綫等跨境基建；「軟聯通」推動專業資格互認、規則機制對接，促進資本、數據、人員要素跨境便捷流動；「心聯通」聚焦青年交流、跨境醫療養老、文化生態合作。用好河套、前海、南沙、橫琴重大合作平台，推動創新要素跨境流動，構建灣區規則銜接試驗田，把香港國際化優勢和內地產業、市場優勢充分結合起來。

在國家重大對外戰略上，積極參與共建「一帶一路」。依託香港專業服務、投融資、風險管理優勢，為「一帶一路」綠色基建、項目運營提供金融、法律、諮詢支撐，參與絲路海運、空中絲綢之路建設，講好中國故事，助力國家拓展全球合作網絡。

在產業創新領域，對接國家科技自立自強戰略。香港聚焦生命健康、人工智能、微電子、量子科技等國家重點攻關方向，依託InnoHK研發平台，加強與內地科研機構協同攻關，推動科研成果在大灣區轉化落地，融入國家創新體系。

需要釐清的是，香港規劃不是簡單納入國家指標體系，而是戰略對接、錯位協同，保持香港單獨關稅區、普通法體系、自由市場等既有制度特質，在「一國」的前提下充分用好「兩制」之利，這正是「一國兩制」強大生命力的生動體現。

藍圖繪就，重在落實。這份規劃是香港歷史上的首創，前景催人奮進，但也面臨土地開發周期長、產業轉型難度大、內外環境複雜多變、跨部門協同壓力等現實挑戰。要把紙上的藍圖轉化為香江大地的實景，必須正視實施過程中的重點難點。

第一，處理好長遠規劃與年度施政的銜接，打通落地執行的「最後一公里」。規劃已經建立起「五年規劃統

領、年度施政落實、財政預算支持、年度述職匯報」的制度框架。要把五年總目標拆解為每年可執行、可考核的任務清單，將施政報告、財政預算資源配置對標規劃方向。面對複雜項目，強化跨部門統籌，破除部門壁壘，改革流程機制，杜絕「規劃掛牆上」。建立動態監測、中期評估機制，面對外部環境變化，在堅守大方向前提下務實微調，兼顧戰略定力與現實彈性。

第二，破解土地、基建、產業轉化等硬骨頭。北部都會區、河套合作區項目周期長，徵地、建設、配套環環相扣。既要用好《北部都會區發展條例》等制度工具，創新公私合營開發模式，也要平衡產業引進、住房供給、生態保護之間的關係。科創方面，香港擁有雄厚基礎科研實力，但成果產業化、中試製造仍是短板，需要深化和深圳以及大灣區其他城市協同，構建「香港研發、灣區轉化」的產業鏈條，真正把科研優勢轉變為產業競爭力。

第三，平衡好發展與民生的關係，凝聚全社會共識。規劃的根本落腳點是民生福祉。房屋、醫療、安老等民生項目投資大、見效周期長，要把握發展速度與民生改善的平衡，兼顧長遠目標和短期民生痛點。同時五年規劃是新生事物，政府要持續面向社會做好闡釋宣傳，凝聚工商界、青年、基層各界共識，吸納社會智慧，調動全社會參與，讓廣大市民理解規劃、支持規劃，讓發展成果普惠各階層。

第四，統籌對外開放風險，築牢各類風險防線。香港作為高度外向型經濟體，容易受全球經濟波動、地緣局勢影響。在拓展金融、貿易、科創開放的同時，持續做好金融風險防控、數據安全、國家安全工作，實現開放發展與風險防控兩手抓。

以制度機制保規劃實施底

着眼長遠，香港特區一屆政府任期與五年規劃周期並不完全重合，規劃的部分重大項目會跨越多屆特區政府。如何保障一屆規劃的延續性，並且持續迭代制定後續五年規劃，關乎香港中長期發展的穩定性。

首先，固化規劃實施的制度機制，實現屆際之間政策接力。把「規劃統領一年度落實—預算保障—評估述職」這套機制規範化、制度化，不因人事更迭發生大的搖擺。重大基建、科創平台、民生工程，確立跨屆項目管理模式，重大項目進度公開透明，接受立法會與社會監督，保障重大戰略一張藍圖幹到底。

其次，堅持實事求是，做好規劃迭代更新。每一個五年周期結束之後，系統覆盤上一輪規劃成效，對照指標完成情況，總結經驗教訓，分析香港內外形勢新變化，結合國家最新的五年規劃部署，編制下一個香港五年規劃。指標體系區分約束性與預期性，約束性指標緊盯硬任務，預期性指標尊重市場客觀規律，始終立足香港實際，不脫離現實條件設置過高目標，堅持務實有為。

再次，鍛造有為高效的公務員隊伍，強化治理能力支撐。持續完善公務員制度，深化國情與國家戰略培訓，提升跨部門協同能力，樹立「以民為本」施政理念。強化部門首長責任制，改革流程破除繁文縟節，提升重大項目推進效率，為一屆屆規劃落地提供堅實人才保障。

最後，持續深化同中央部委、粵港澳各城市常態化溝通對接。香港每一個五年規劃編制實施，都要主動對接國家戰略，深化與大灣區協同聯動，用好國家賦予香港的各項政策機遇，把背靠祖國的最大優勢充分釋放出來。

潮起香江風正勁，奮楫揚帆啟新程。香港首個五年規劃的出台，是香港從由治及興邁向高質量發展的重要一步。「一國兩制」是香港最大制度優勢，祖國是香港最堅實的後盾。站在新的歷史起點，只要特區政府真抓實幹，社會各界同心同德，一步一個腳印把規劃藍圖落到實處，香港必將繼續發揮背靠祖國、聯通世界的獨特地位，鞏固提升自身競爭優勢，不斷增進市民福祉，在中國式現代化宏偉事業中續寫香江新的時代華章。

中國社科院台港澳法研究中心研究員、國務院發展研究中心港澳研究所高級研究員