

創未來：香港五年規劃的戰略思路

2026年9月16日，香港特別行政區政府正式公布《香港特別行政區經濟和社會發展第一個五年規劃（2026–2030年）》及2026年施政報告。前者管長遠、謀大局，是回歸以來首次對經濟和社會發展作出的整體性、戰略性頂層設計；後者管當年、求實效，是落實頂層設計的年度答卷，兩者一脈相承、互為表裏。透過這兩份綱領性文件，不僅可以看出時代趨勢的浩浩蕩蕩，更可以看到香港這座城市戰未來、創未來的雄心壯志，有望引領香港更好實現由治及興，為中華民族偉大復興續寫新的濃墨重彩的香江傳奇。

一、創未來：回答「香港要成為什麼」

回望香港發展史，真正影響未來走向的標誌性事件並不多，港英政府1989年推出的「玫瑰園計劃」算是一個。彼時的香港正處於港英殖民管治的尾聲，計劃的根本目的是以政府大規模基建投入釋放投資信心、穩定民心，核心是在大嶼山赤鱗角興建新國際機場並配套十項工程，並因其勾畫的前景過於「美好」而得名。該計劃本質上是港英被動應對之策，回答的是「香港要建什麼、補什麼」，從施行看，完成工程圖紙基本即見效果。

香港首個五年規劃，是影響香港未來發展的又一個標誌性事件，而其意義卻遠超「玫瑰園計劃」。從時代背景看，香港正處於三大歷史趨勢的交匯點，三者均以前所未有的強度展開。其一，「兩個大局」加速演進並深度互動，一個更具韌性與活力的中國持續為全球注入確定性，也讓香港「背靠祖國、聯通世界」的獨特優勢愈發凸顯，香港可以發揮的舞台從未如此寬廣。其二，香港在浴火重生後闊步邁入由治及興的黃金期，社會重回正軌、人心思穩思進，長期積累的制度優勢、法治環境與開放基因正加速轉化為看得見的發展勝勢，蓄勢待發的能量前所未有地充沛。其三，以人工智能為核心驅動的第四次技術革命浪潮奔湧而來，新產業、新賽道、新規則全面鋪開，「未來已來」，為香港這座向來善於抓住時代機遇的城市打開了換道超車、重塑競爭力的全新想像空間。

立足新的時代背景，香港主動識變應變求變，以五年規劃為未來五年乃至更長時期發展定方向、明目標、劃路徑，以歷史主動和戰略主動精神回答「香港要成為什麼」，本質上是一份「創未來」計劃。在這場「摸着石頭過河」的歷史性進程中，香港所要面對的是強者如林的全球競爭，五年規劃的核心作用就是穿透歷史迷霧，為香港探索未來、創造未來提供戰略方向和宏觀指引，在不確定中注入確定性。

二、「三座城」的謀劃：未來之城、典範之城、樂享之城

香港五年規劃背後是「三座城」的謀劃。這三座城各有分工、互為支撐，構成「創未來」計劃的三重面相，勾勒出多元香港的底色和亮色。

未來之城——為香港注入新的發展動能
順應第四次技術革命浪潮，香港銳意打造未來之城，要在全球未來競爭中佔據一席之地。從基礎看，香港從來不缺一流的大學和一流的論文，缺的是把論文變成產品的機制，從書架到貨架的通道。是香港五年規劃直指問題關鍵所在，順應創新發展規律和演進趨勢，通過盤活本地創新資源，補齊中試、轉化、量產等結構性缺口，因地制宜構建起一套適配未來發展的創新體系。首先，空間布局據此展開，着力構建北研發、中轉化、南應用格局。按照規劃，北部河套深港科技創新合作區與新田科技城重點承接研發、中試與轉化，中部科學園主攻生命健康與先進製造，南部數碼港聚焦數字技術與人工智能，一條從實驗室到生產線的完整鏈條，第一次有了地理坐標。產業布局同樣據此鋪開，低空經濟、自動駕駛、具身智能、量子科技、航天與海洋探索，一併寫進未來產業清單。可以說，香港要做的，不是追一個風口，而是造一片能長出新產業的土壤。

香港五年規劃還以新思維看待人工智能和高校資源。人工智能方面，香港沒有把AI當作行業來扶持，而是作為通用的底層能力來部署，包括成立人工智能研發院，設立「AI+與產業發展策略委員會」，提出「AI產業化、產業AI化」的雙向路向。這是極具洞見的戰略性安排，對於香港這樣的城市來說，其未來發展動能很大程度上取決於能不能把AI用到金融、貿易、物流、醫療和城市治理的每一個環節。高校方面，香港有五所大學躋身全球百強，是創新社會最被低估的硬資產。但大學強不等於產業強，論文多不等於產品多。香港把教育、科技、人才放進同一個框架通盤考慮，讓大學城緊貼產業園區，吸引更多「讀書的人」和「做事的人」住在同一條街上。

典範之城——為香港標註新的歷史方位
香港是中國最為國際化的城市，在中國走向並站穩世界舞台中央的過程中，香港的角色只會愈發吃重，理應代表中國成為未來世界的典範之城之一。香港五年規劃用一系列國際排名給出了底氣：全球最具競爭力經濟體排名第二，商業法規、稅務政策排名全球第一，金融排名全球第二，國際貿易、國際投資、管理方式和教育排名全球第三，公共財政和基本基礎設施排名全球第四；再次蟬聯全球最自由經濟體；全球金融中心排名第三、亞太區



第一，2026年上半年首次公開招股集資額全球第二，並已成為全球最大的跨境財富管理中心；國際航運中心維持全球第四，航空貨運量全球第一；世界數碼競爭力全球第四，「深圳—香港—廣州」創新集群排名全球第一；仲裁地受歡迎程度全球第二。

這些排名不是獎狀，而是香港卓越能力的刻度。而支撐這些排名的，是香港獨特的優勢，包括全球唯一實行中英語並行的普通法司法管轄區、簡單稅制和低稅率、廉潔高效的政府與公務員團隊、與國際接軌的監管標準，以及資金、貨物、人員、資訊自由流動的制度安排。基於這些底氣和獨特優勢，香港五年規劃將自身從「超級聯繫人」進一步升級為「超級增值人」和「超級合夥人」，前者貴在聯通，後者貴在增值。典範之城與普通國際都市的區別也在於此，典範之城不只做通道，更要做樞紐，不只做橋樑，更要在橋上創造價值。未來的香港，要做中國大地上更亮的那顆明珠，彰顯中國特色、中國風格、中國氣派。

樂享之城——為香港夯實新的發展根基
為誰發展，始終是現實中最難解的終極問題。香港實行資本主義制度，是全球知名的自由港，這既是香港的優勢所在，但也決定了市場力量在收入分配中起主導作用，導致香港基尼系數長期居高不下，貧富差距懸殊。樂享之城並非要改變香港的基本制度，但要通過政府和公共服務為普羅大眾提供與經濟發展水平相適應的獲得感。在香港五年規劃編制階段，特區政府和有關部門通過廣泛諮詢意見，讓市民的聲音匯入頂層設計，讓政策更對胃口、更貼民心，也使規劃具有廣泛的社會認同基礎。在首個五年規劃中，特區政府也給出了相應的硬安排：居住上，輪候公屋的時間在縮短，公營房屋面積標準在提高，劏房將被有序取締；健康上，每千人醫生比在提高，第三所醫學院正在籌建，電子健康紀錄互联互通；教育上，研究生學額大幅擴容，非本地學生規模持續擴大。落實這些民生指標的過程，就是將發展紅利落到普通人身上的過程。

更深一層說，樂享之城也是面向未來發展的新社會契約：當管治團隊要求市民接受更長周期的轉型、更激烈的競爭和更高的技能門檻，就必須同時給出可感知的回報，住得寬一點，病看得早一點，孩子的前途寬一點。有調研顯示，超過半數的香港年輕人最關注的仍是民生保障和社會發展，而非宏大的國際中心定位。為此，樂享之城所要填平的，恰是宏偉藍圖與基層體感之間的落差，如果缺少了這一環，再宏大的戰略也難以獲得持久的社會支持。因此，民生投入不該被理解為發展的成本，它其實是為發展預付的信心。一個對未來有信心的社會，才敢讓孩子去學冷門的基礎學科，才敢讓年輕人辭去穩定的工作去創業。

當然，香港五年規劃的「三座城」，不是三張各自獨立的藍圖，而是創未來計劃的三重面相。未來之城提供動能，解決靠什麼增長；典範之城提供方位，解決站在哪裏；樂享之城提供歸宿，解決為了誰。沒有動能，典範之城會因為缺少發展動能支撐淪為空洞口號；沒有歸宿，未來之城會因為缺少社會認同而失去根基；沒有方位，前兩者又會退化為一般的城市經營。

三、改革創新：支撐創未來的三大轉變

回歸以來，香港對知識經濟、數碼經濟等未來概念的追逐從未停止，但始終未能取得實質性突破。最典型的教訓就是數碼港，當年被寄予厚望，目標是打造「東方硅谷」，結果70%的土地建成了海景豪宅，科技淪為地產的附屬。究其原因，是「地產經濟」主導了香港的商業基因，創新在萌芽階段就屢遭侵蝕，淪為好看不好用的口號。本次五年規劃直擊這一癥結，以三大轉變引領改革創新，為創未來提供支撐。

從人為製造土地稀缺向釋放土地多元價值轉變
香港實行土地用途管制，在環保等名義之下，土地的稀缺性被不斷刻意放大，演變為制約經濟社會發展的最大瓶頸。從數據看，香港陸地總面積約1114.57平方公里，開發率僅為25%左右，遠低於新加坡、深圳等城市。這既是地產經濟賴以運行的

根基，也是創新難以萌發壯大的癥結所在。進一步說，土地一旦被長期鎖定為等待升值的資產，而非承載產業的載體，城市就會陷入一種奇特的路徑依賴：最有能力的資本去炒樓，最有潛力的企業卻無處落腳。久而久之，稀缺不再是一種自然狀態，而成了一套被默認的利益安排。

香港五年規劃延續土地大辯論以來的「破局」思維，對地產經濟邏輯進行正面拆解，以北部都會區的大手筆對土地價值進行釋放，明確未來五年北部都會區要產出900公頃熟地，是上一個五年的七倍多。更為重要的是，這是全部指標中少見的約束性指標，意味着必須交賬，而不是努力方向。同時，香港聚焦各類小切口，以更為務實的行動為土地利用「拆牆鬆綁」，最終聚水成河徹底推倒鎮死土地的那堵牆。比如，將環評程序由三四年壓縮到一年多，工務審批提速數月；引入按實補償、靈活批撥土地、片區開發、雙信封招標等新機制，把市場的力量引進來。當土地從資產變回載體，創新才有地方成長，香港正在邁出最關鍵的一步。

從香港現狀看，這場轉變的意義也超越了經濟範疇，成為直擊人心的民生工程。高地價、高租金、狹小的居住空間，長期以來不只是產業成本的來源，更是年輕人焦慮感的來源。當一座城市最有活力的那批人把大部分收入交給房租，他們就不可能有餘裕去創業、去試錯、去承擔風險。釋放土地，本質上是在降低整個社會的風險成本。

從傳統重商主義的「賺快錢」向長期主義轉變
對於香港來說，重商主義本身並不是壞事，與長期主義也並非此即彼。歷史上，香港正是憑藉對市場機會的敏銳、對交易成本的極致壓縮、對資金周轉速度的執著追求，才成為全球最自由的經濟體和國際金融中心。但是，創未來探索的是未知領域，走的是前無古人的新路，不管是創新藥從實驗室走到病床，還是具身智能從場景試驗走到規模商用，都不是三五年的事。他們需要的，是長期資本、耐心資本，是長期主義的陪伴與呵護。一個只會賺快錢的城市沒有未來，一個不會賺錢的城市撐不起未來。為此，香港要做的，不是用長期主義替換商業嗅覺，而是讓商業嗅覺為長期目標服務。

香港五年規劃既尊重原有的重商主義文化，又注入了長期主義的強光。這束光首先照在投入上，規劃第一次把創新強度寫進中長期目標，提出到2030年本地創新活動總開支佔GDP比重提升至3%，相比2024年的1.63%接近翻倍，大聲宣告這座城市願意為未來持續付賬。其次照在資本結構上，設立創科產業引導基金、加大創科創投基金支持力度，以耐心資本構建創科金融生態圈，積極培育本地企業，讓長錢陪伴硬科技走過死亡之谷。再次照在金融角色上，引導金融進一步服務實體，金融+、綠色金融、數字金融、大宗商品與黃金交易市場，加上離岸人民幣業務的持續擴容，都是把香港最擅長的流動性和交易能力，用到硬科技與新產業上。資本還是那些資本，只是從賺快錢轉向陪長跑，這正是發展理念的重大調整。

與理念上的轉變相適應，香港也在悄然調整產業布局。過去，香港習慣把製造業視為低增值、該外遷的環節，把服務業視為高增值、該留下的環節。在新的技術經濟演變趨勢之下，香港提出了到2030年製造及新型工業增加值佔比提升至5.5%的目標。需要指出的是，真正高增值的從來不是製造本身，而是製造背後的研發、設計、標準、認證與融資，為此，香港不必複製一個龐大的工廠體系，它要佔據的是產業鏈上最值錢的關鍵節點。

從「抬轎文化」下的分散決策向協同治理轉變
香港不缺敏銳的資本和聰明的創業者，也不缺把分散資源整合組織起來的機制，但缺一個真正對結果負責的主體。換句話說，香港的「抬轎文化」不是沒人出力，而是責任分散：程序走了、會議開了、共識也有了，卻始終沒人拍板、沒人交賬。這對於推動科技創新和產業創新深度融合至關重要，協同治理就是要把責任壓實到具體主體，把協商成本轉化為執行效率。這其中，既要理順政府與市場的關係，也要廓清資本邏輯和技術規律之間的應用邊界。

香港長期信奉「小政府、大市場」，這套哲學在要素自由流動的年代效率極高，卻也造成了一種

治理慣性——政府擅長守規矩，不擅長定方向。人人都在出力，卻沒有人對結果負責，這正是過去發展困局的根源。同時，傳統科層制下還容易滋生一種更隱蔽的傾向：把各自職責範圍內的事做好就是滿分，跨部門、需額外協調的事項則「多做多錯、少做少錯」。香港五年規劃提出「有效市場」和「有為政府」相結合，是對這一慣性的正面修正：政府承擔戰略引領、基礎設施投資和制度創新的責任，以政策的確定性應對探索的不確定性，市場繼續負責發現價格、配置資源、承擔風險。當然，需要警惕的是另一端：有為不等於包辦，政府一旦越界替市場做選擇，長期主義的錢就會變成低效投資的錢。這條邊界，需要在實踐中反覆校準。

香港的「抬轎文化」很熱鬧，唱主角的永遠是企業家。這絕非不好，但是在未來之城的創建中，也應該發揮科學家的重要作用。過去，科技園區該長什麼樣、研發資源該投向哪裏，往往由地產邏輯和關係網絡說了算，科學家只是被請來站台的角色，科技決策由非專業邏輯作出。香港五年規劃的回應是，讓專業判斷回到決策核心：統籌人工智能發展的策略委員會，吸納專家非官方委員的大學城建設及發展委員會，政府內部設立的人工智能專員，都是在把技術判斷權交給聽得懂技術的人。面向未來，不僅要尊重企業家，更要尊重科學家，讓掌握頂尖科技知識的群體，憑專業能力深度主導技術路線與資源配置，而商業基因要成為科技創新的加速器。

以上三個轉變是一條完整的因果鏈：釋放土地價值，解決「有沒有地方幹」；轉向長期主義，解決「願不願意長期幹」；協同治理，解決「能不能幹成」。缺了第一環，創新沒有承載空間；缺了第二環，資本只在快錢裏打轉；缺了第三環，再好的規劃也停在紙面。香港五年規劃的可貴之處，在於三處同時動刀，而不是只在其中一處修修補補。

四、實現路徑：用好用足「一國兩制」制度優勢

「一國兩制」是香港最大的制度優勢，也是香港成功戰未來、創未來的根本保障。要用好用足這一優勢，既要在國家戰略引領下深化與內地協同合作，又要在全球創新和產業網絡中汲取優質資源，把「一國兩制」制度優越性切實轉化為發展效能。

以國家戰略為引領，深化與內地的協同合作
與內地協同的關鍵，不在於香港能獲得多少優惠政策，而在於能不能找準「國家所需、香港所長」的交集。從國家層面看，「十五五」時期將沿着兩條主線展開，其一是做大做強做優以新質生產力為代表的第二增長曲線，實現新舊動能平穩接續轉換，其二是統籌好「中國經濟」和「中國人經濟」，加快構建新發展格局。在這些戰略的實施過程中，國家需要的是高水平對外開放的通道、與國際規則對接的接口、把創新藥械和前沿技術推向全球市場的跳板；而香港所長的，恰恰是普通法、專業服務、國際網絡與資本市場的深度廣度。為此，兩地協同不是把香港的資源搬去內地，也不是把內地的項目搬來香港，而是讓兩種優勢在同一個產業鏈上咬合，咬合得越緊，香港的不可替代性就越強。香港主動對接國家「十五五」發展規劃，所要做的，正是如此。

為了促進兩地協同發展，國家「十五五」規劃綱要與香港五年規劃都對兩地互聯互通作出了重要安排。「硬聯通」上，港深西部鐵路、北環綫、北都公路等跨境基建排定時表開，重建後的皇崗口岸實施「合作查驗、一次放行」，旅客刷臉即可完成兩地手續。「軟聯通」上，專業資格互認、灣區標準與灣區認證、仲裁與調解規則對接、跨境理財通與債券通股票通深化、病歷與數據跨境互通都在有序推進。「心聯通」上，長者醫療券延伸到灣區、廣東院舍照顧服務計劃、跨境直通救護車、大灣區青年就業計劃，讓協同落到人的日常。最後，重大平台是兩地協同發展的關鍵支點，「十五五」前海、南沙、河套和橫琴等合作平台發展建設也已經形成清晰的施工圖，將為兩地拓寬合作深度和廣度提供支撐。

對接全球創新和產業網絡，汲取更多優質資源
不管對於國家來說，還是對於香港自身來說，國際化仍是重要的稀缺資源，是創未來不可或缺的元素。香港要不斷放大國際化優勢，主動對接全球創新和產業網絡，在全球範圍內汲取優質創新資源。香港五年規劃對此作出了部署，比如機構層面，吸引國際組織和多邊機構落戶，依託國際調解院總部打造全球調解之都；文化層面，以西九文化區和故宮文化博物館為平台，把中華文化對接國際藝術市場；經貿層面，以「一帶一路高峰論壇」等國際盛會常態化聚攏全球政商資源；人才層面，打造「留學香港」品牌、擴建學生宿舍、優化人才簽證，讓全球人才願意來、留得下。香港五年規劃的系列部署，有望將香港進一步打造成為全球創新和產業網絡中的關鍵節點、區域中心甚至是樞紐，為香港創未來拓展新的維度和空間。

從「玫瑰園計劃」到首個五年規劃，香港用了快40年時間完成了從追趕者到探索者的華麗轉身，邁出了戰未來、創未來的關鍵一步。在新的歷史起點上，只要全面準確貫徹「一國兩制」方針，堅持「愛國者治港」和行政主導，讓有為政府善作善成、有效市場活力奔湧，全社會勦力同心，就一定能夠把首個五年規劃的宏偉藍圖轉化為美好現實，讓東方之珠在由治及興的新征程上綻放更加璀璨的光彩。

中國宏觀經濟研究院研究員