

思想引領擘畫五年藍圖 制度實踐推進由治及興

——解讀香港首個五年規劃的理論根基

9月16日，香港特區政府正式發表了首份五年規劃，隨之社會各界持續給予高度關注和積極評價。而最具代表性的，是國務院港澳辦發言人對此的談話觀點。發言人指出，香港首個五年規劃定位高遠而精準，舉措進取而務實，富於前瞻性、科學性、系統性和創新性；這是香港特區首次對經濟和社會發展進行整體性的頂層設計，對深入推進「一國兩制」實踐具有里程碑意義，必將引領香港加快由治及興，在更好融入和服務國家發展大局中實現高質量發展。

發言人談話中有一句話極其重要，而且起着畫龍點睛作用；但是這句話往往容易被人所忽略，或者即使注意也重視不夠。但是正視這句話對於理解香港首個五年規劃，以及對於今後五年規劃的實施都是極其重要的。這句話就是發言人所指出的「香港首個五年規劃認真落實習近平主席重要指示精神，為香港各項事業發展確立綱領、擘畫藍圖」。本文即從香港首個五年規劃如何認真貫徹落實習近平主席系列重要講話和指示精神的角度，談談初步學習體會。

一、編制實施首個五年規劃源自認真落實習近平主席重要指示精神

在討論通過中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃建議的黨的二十屆四中全會上，習近平主席強調了規劃治理對於國家發展的重大意義，指出「制定中長期規劃指導經濟社會發展，是我們黨治國理政的一種重要方式。『十四五』規劃將於今年完成，需要研究制定『十五五』規劃，對於推動我國經濟社會持續健康發展，為如期基本實現社會主義現代化奠定更加堅實的基礎，具有重大意義」。

黨的十八大以來，習近平主席十分關心香港經濟社會發展，期望香港能夠抓住國家持續快速發展為香港所提供的難得機遇、不竭動力、廣闊空間，其中重要的一點就是多次強調香港要緊緊抓住國家五年規劃的重大發展機遇期。早在2018年11月12日習近平主席在會見港澳各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時，習近平主席就提出了港澳更加積極主動融入國家發展大局的希望。習近平主席指出，香港、澳門融入國家發展大局，是「一國兩制」的應有之義，是改革開放的時代要求，也是香港、澳門探索發展新路向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。

習近平主席在2022年7月1日慶祝香港回歸祖國25周年大會上就提出希望香港不斷增強發展動能，全力支持香港抓住國家發展帶來的歷史機遇，主動對接「十四五」規劃、粵港澳大灣區建設和「一帶一路」高質量發展等國家戰略。別具深意的是，同樣在這一大會上，習近平主席還專門對行政長官和特區政府提出要提升國家觀念和國際視野，從大局和長遠需要出發積極謀劃香港發展。可以將此視為特區作五年規劃的最先聲，也可視為特區醞釀蘊蓄五年規劃的儲備期。

在2024年12月13日聽取李家超行政長官述職報告時，習近平主席強調香港要發揮「一國兩制」制度優勢，積極對接國家戰略，塑造經濟發展新動能新優勢。在一周後的20日慶祝澳門回歸祖國25周年大會上，習近平主席指出保持港澳長期繁榮穩定，繼續推進「一國兩制」實踐行穩致遠，需要把握好4條經驗。在其中的第三條強調，港澳要深度對接國家發展戰略，加快融入國家發展大局，在構建新發展格局中更好扮演橋樑角色。「深度」「加快」「更好」的要求程度進一步提高，特別是澳門已推動執行了兩個五年規劃，表率在前，後來者亟需跟上。

在2025年12月16日聽取李家超行政長官述職報告時，習近平主席則提出明確要求，特別行政區政府要主動對接國家「十五五」規劃，堅持和完善行政主導，扎實推動經濟高質量發展，深度參與粵港澳大灣區建設，更好融入和服務國家發展大局。到此，特區政府制定實施首個五年規劃就呼之欲出了。

今年全國兩會不僅通過了國家「十五五」規劃綱要，更同時通過了一部全國性重要法律，即《中華人民共和國國家發展規劃法》。該法旨在推動國家發展規劃制度化法治化，規範國家中長期發展規劃與國民經濟和社會發展五年規劃的制定程序。而容易被人所忽視的是，該法還對港澳實施中長期發展規劃作了明確規定。其第六章第三十七條規定，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。

由此可見，香港編制實施首個五年規劃，既是認真貫徹落實習近平主席重要講話和指示精神，也於法有據、具有深厚的法理支撐，還充分彰顯了國家大力支持香港加快發展的堅定決心和信心。

二、規劃所秉持的七大理念完全符合習近平主席對港工作一貫要求

理念是行動的先導，科學的理念更是行動效果的最佳保障。香港五年規劃的制定和實施，從無先



▲香港首個五年規劃定位高遠而精準，舉措進取而務實，富於前瞻性、科學性、系統性和創新性；這是香港特區首次對經濟和社會發展進行整體性的頂層設計，對深入推進「一國兩制」實踐具有里程碑意義，必將引領香港加快由治及興，在更好融入和服務國家發展大局中實現高質量發展。

例。確定什麼樣的指導思想，貫徹什麼樣的理念，遵循什麼樣的基本原則，實施什麼樣的發展路徑，保障什麼群體的切實利益等等，這些重要內容不僅編制規劃時就要確立，還要貫穿規劃實施的始終，真正保證規劃的落地見效。

前引國務院港澳辦發言人對香港首個五年規劃所作出的定位高遠而精準、富於前瞻性、科學性、系統性和創新性的評價，我們認為首先就是針對規劃編制理念來說的。只有規劃理念的定位高遠而精準、富於前瞻性、科學性、系統性和創新性，才能確保規劃文本的定位高遠而精準、富於前瞻性、科學性、系統性和創新性，從而更好引領和規範規劃實施取得最大發展成效。

規劃第一篇第四章就是香港首個五年規劃的「理念」篇，是規劃全文的「眼睛」，也對全文起着畫龍點睛的作用。通讀下來，該章所列堅持「一國兩制」方針、堅持民生為本、堅持行政主導、堅持改革創新、堅持「有效市場」和「有為政府」相結合、堅持統籌發展和安全、堅持務實有為等規劃所秉持的七大理念之所以具有上述的高度評價，就在於這七大理念都符合習近平新時代中國特色社會主義思想，符合習近平主席對香港工作的一貫要求。

（一）關於堅持「一國兩制」方針理念

在港澳工作當中，習近平主席對於全面準確、堅定不移貫徹「一國兩制」可能是講得最多的，也是常講常新的。在黨的二十大報告中，習近平主席即強調「一國兩制」是中國特色社會主義的偉大創舉，是香港、澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，必須長期堅持。而在慶祝澳門回歸祖國25周年大會上，習近平主席進一步指出「一國兩制」具有顯著制度優勢和強大生命力，是保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設、民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和和平共處、合作共贏的好制度，必須堅持。「一國兩制」從黨的二十大所總結的「一個好制度」到2年後的澳門講話所總結的「三個好制度」，其豐富內涵和多重功能不斷彰顯，「必須長期堅持」更加響亮有力。

（二）關於堅持民生為本理念

中國是中國共產黨領導的社會主義國家，馬克思主義是我們立黨立國、興黨興國的根本指導思想。而人民性是馬克思主義的本質屬性，中國共產黨的理論是來自人民、為了人民、造福人民的理論，人民的創造性實踐是理論創新的不竭源泉。因而，必須堅持人民至上，就是習近平新時代中國特色社會主義思想的重要內容，也是貫穿習近平新時代中國特色社會主義思想的重要的世界觀和方法論。

習近平主席不僅在國內各領域工作中強調必須堅持人民至上理念和工作方法，在香港工作中也多次指出該理念對於特區政府施政的重大意義。一方面，習近平主席和中央每次談及香港工作，都是將發展經濟和改善民生並提，發展經濟的根本目的就是為了改善民生。

另一方面，習近平主席還特別在香港強調以人為本、民心為大的重大意義。在慶祝香港回歸祖國20周年大會上，習近平主席專門勉勵特區政府，希望特區政府要以人為本、紓困解難，着力解決市民關注的經濟民生方面的突出問題，切實提高民眾獲得感和幸福感。在慶祝香港回歸祖國25周年大會上，習近平主席又着重強調特區政府要切實排解民生憂難，指出「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」。

（三）關於堅持務實有為理念

同樣在這次大會上，習近平主席還強調「新一屆特區政府要務實有為、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，拿出更果敢的魄力、更有效的舉措破難而進，讓發展成果更多更公平惠及全體市民，讓每位市民都堅信，只要辛勤工作，就完全能夠改變自己和家人的生活」。

通過如上對習近平主席重要講話精神的學習，堅持民生為本和堅持務實有為這兩大規劃理念不僅直接源自習近平主席對特區政府的指導，兩大理念之間還有着直接的內在的聯繫，民生為本要靠務實有為來保證來實現，務實有為要靠民生為本來指導來規範。當然，根據五年規劃的文字及務實有為的內涵，五年規劃中的務實有為理念的作用範圍會更廣一些，不僅涉及民生領域，也涉及多領域具體建設發展項目，還涉及發展的階段節奏等等。總之就是結合香港具體實際，全力而為、量力而行、有所為有所不為。

（四）關於堅持行政主導理念

在香港實現從由亂到治走向由治及興新階段之後，習近平主席和中央都更加重視如何提高香港特區的治理水平問題。習近平主席多次專門論述這一問題，中央「十五五」規劃建議和國家「十五五」規劃綱要也都明確要求「提升港澳依法治理效能」。

據香港基本法規定和特區近30年施政實踐，通過堅持和完善行政主導體制來提高特區政府的整體治理水平得到廣泛認可。前文已提及，習近平主席在去年接見李家超行政長官述職時已經強調了此點；而在慶祝香港回歸祖國25周年大會上，習近平主席對於如何加強行政主導和如何着力提高特區治理水平作了多次論述。

對於行政主導，習近平主席要求特別行政區堅持實行行政主導體制，行政、立法、司法機關依照基本法和相關法律履行職責，行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合，司法機關依法獨立行使審判權。對於着力提高治理水平，習近平主席仍然是從加強特區行政主導的角度，強調了行政長官和特別行政區政府是香港的當家人，也是治理香港的第一責任人。

（五）關於堅持「有為政府」和「有效市場」相結合理念

需要強調的是，同樣在講到着力提高治理水平時，習近平主席要求行政長官和特區政府要轉變治理理念，把握好政府和市場的關係，把有為政府同有效市場更好結合起來。這裏又可明顯看出，規劃所秉持的堅持行政主導與堅持「有為政府」和「有效市場」相結合這兩大理念，也是緊密聯繫和高度統一的。從提升治理水平看，這兩大理念是交叉並行的兩條路徑；從政府和市場關係看，政府的主動性、主導性勢必增強。

（六）關於堅持改革創新理念

改革創新對於經濟社會發展而言，如鳥之兩翼、車之兩輪，相輔相成，不可或缺。當前我國正處在以中國式現代化推進中華民族偉大復興進程的關鍵階段，必須堅持以推進深層次改革、擴大高水平開放、創新是第一動力等重要途徑來推動經濟社會實現高質量發展。

因此必須堅持改革開放作為國家基本國策、堅持創新在我國現代化建設全局的核心地位，加快實施創新驅動發展戰略。總之，習近平主席有關改革創新對於國家發展重要性的論述很多，涉及香港改革創新方面的論述也不少。這就是規劃堅持改革創新理念建立之依據。

習近平主席多次指出香港同胞具有變革創新精神，強調這是香港成功的關鍵所在。2017年6月30日視察香港時，習近平主席指出，香港同胞所擁有的愛國愛港、自強不息、拚搏向上、靈活應變的精神，是香港成功的關鍵所在；還特別指出，香港同胞一直積極參與國家改革開放和現代化建設，作出了重大貢獻；在2018年11月12日的講話中還指出，希望港澳同胞亟需以真摯的愛國熱忱、敢為人先的精神投身國家改革開放事業，順時而

為，乘勢而上，在融入國家發展大局中實現港澳更好發展，共同譜寫中華民族偉大復興的時代篇章。

在支持港澳更加積極主動融入國家發展大局、深度參與粵港澳大灣區建設的進程中，習近平主席進一步強調了創新的極端重要性，指出「建設好大灣區，關鍵在創新」「要大膽闖、大膽試，開出一條新路來」。

在2022年7月1日視察香港的講話中，習近平主席特別強調了改革對於不斷增強香港發展動能、加強政府管理等的重大意義。習近平主席指出，「中央全力支持香港積極穩妥推進改革，破除利益固化藩籬，充分釋放香港社會蘊藏的巨大創造力和發展活力」「要加強政府管理，改進政府作風，樹立敢於擔當、善作善成新風尚，展現良政善治新氣象」。

（七）關於堅持統籌發展和安全理念

由於「一國兩制」是一項偉大創舉，這一制度體系中包含着社會主義和資本主義兩種制度，因此安全問題就成為「一國兩制」實踐當中特別重要的問題，甚至可以視為第一位的問題。從中央所概括的「一國兩制」的根本宗旨的基本內容就可看出端倪，即維護國家主權、安全、發展利益，保持港澳長期繁榮穩定。由此，習近平主席有關「一國兩制」香港實踐的「一國原則」「根本原則」「最高原則」等的重要論述，其根本指向都是維護國家主權、安全、發展利益問題。在此基礎上，習近平主席才會強調「『一國』原則愈堅固，『兩制』優勢愈彰顯」。

由此，也隨之引出統籌發展和安全的理念來。從某程度看，統籌發展和安全，其實就是「一國兩制」根本宗旨兩點論的結合和實現，也是「一國兩制」實踐的題中應有之義。

習近平主席在2024年12月20日的澳門講話中，專門就從保持港澳長期繁榮穩定、亟需推進「一國兩制」實踐行穩致遠的角度總結了香港、澳門回歸以來的4條實踐經驗，即堅守「一國」之本、善用「兩制」之利；維護高水平安全、推動高質量發展；發揮獨特優勢、強化內聯外通；弘揚核心價值、促進包容和諧。從字面和邏輯層面看，前2條都有開始終堅持國家主權、安全、發展利益高於一切，落實中央全面管治權，任何時候都不能動搖；有了前2條，才會有第三條的發揮獨特優勢和第四條的促進包容和諧。之所以突出又講第二條，主要是強調安全和發展兩方的辯證統一性，「安全是發展的前提，發展是安全的保障」；還強調二者都很重要，「都要堅定不移」。

需要注意的是，今年2月國務院新聞辦專門發表了《「一國兩制」下香港維護國家安全的實踐》白皮書。白皮書就充分貫徹了習近平主席澳門講話的精神，第五章標題「以高水平安全護航『一國兩制』實踐高質量發展」就直接來源於前述第二條經驗，在該章六節中第五節標題亦為「堅持統籌發展和安全」。這即與規劃理念完全一致。

三、深入貫徹落實重要講話精神 真正做到內化於心、外化於行

其實，觀察香港首個五年規劃理念是否定位高遠而精準，是否富於前瞻性、科學性、系統性和創新性，還可以將之與國家「十五五」規劃相比較，看看二者之間的關係。我們知道，習近平主席和中央高度重視「十五五」規劃的制定和實施，由習近平主席親自擔任「十五五」規劃建議文件起草組組長。

在「十五五」規劃建議和國家「十五五」規劃綱要中，都明確規定了「十五五」時期經濟社會發展所必須遵循的原則，即堅持黨的全面領導、堅持人民至上、堅持高質量發展、堅持全面深化改革、堅持有效市場和有為政府相結合、堅持統籌發展和安全。將香港首個五年規劃所秉持的七大理念與國家「十五五」規劃所遵循的六大原則相比較，則充分表明香港主動對接國家「十五五」規劃、積極向國家學習的真誠態度，進而確保了香港五年規劃編制實施的科學性和有效性。從這一視角看，香港首個五年規劃編制實施是全面落實習近平主席的指示精神。

總之，香港首個五年規劃的編制實施，是特區政府認真貫徹落實習近平主席系列重要講話和指示精神的重大成果，對深入推進「一國兩制」實踐具有里程碑意義。當然，五年規劃貫徹落實習近平主席重要講話和指示精神是全面深入系統的，這裏僅重點關注了規劃理念領域的貫徹落實問題。實際上，習近平主席關於香港發展的重要論述還有很多，比如如何保持和發揮香港的獨特地位和優勢，如何抓住國家發展帶來的歷史機遇、鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位，如何支持香港建設國際創新科技中心，如何深入推進粵港澳大灣區建設等等，這些重要講話和指示精神無疑也都貫徹落實到了五年規劃當中。但是，要想真正落實好首個五年規劃，真正更好融入和服務國家發展大局，還需要我們進一步深入學習領會習近平主席涉港系列重要講話精神，真正做到內化於心、外化於行。

暨南大學鑄牢中華民族共同體意識研究基地研

究員