

香港「一五」規劃繪就統籌發展和安全的中長期藍圖



楊華鋒

過去，香港延續着一種「積極不干預」的經濟邏輯與治理習慣，施政方略也多以年度為周期，缺乏中長期的戰略規劃。這一傳統長於政策制定的靈活性與開放性，短於政策績效的穩定性與持續性，特別是對跨經濟周期的產業戰略與規劃、土地利用與開發等議題，缺乏專注性和適應性。香港「一五」規劃的頒布，正系統扭轉這一局面，其基於民生福祉的提升、民生保障的改善，聚焦未來五年的四大中心、人才高地、空間優化以及全球合作等方面的謀篇布局，繪就了一幅香港統籌發展和安全的中長期藍圖。

一、「一五」規劃的時空意涵

首先，「一五」規劃預示着香港由治及興的歷史新篇章。2019年香港經濟社會秩序受到嚴重破壞，2020年以來香港國安法的頒布實施，特區選舉制度的完善，以及《維護國家安全條例》的制訂實施，「愛國者治港」原則得以全面落實，香港特區政府的憲制責任終得以履行，為香港全力拚經濟、謀發展、惠民生、促改革提供了可靠保障。特區政府同期發布的施政報告也予以明確，安全秩序的恢復為經濟社會發展與民生福祉改善，提供了更加穩定和更可預期的營商和發展環境。由此，中長期規劃制定與執行所仰賴的穩定政治秩序與可預期的行政環境得以確立，歷經啟動決策、公眾諮詢、草案修訂與審定，及至正式發布的「一五」規劃也預示着香港經濟社會步入由治及興的歷史新階段。

其次，「一五」規劃釐清了中長期的戰略機遇與風險挑戰。今年是國家「十五五」規劃開局之年，對香港融入和服務國家發展大局有着更多的期待，同時也為香港發展提供了重大機遇。不論是粵港澳大灣區建設的深化，還是前海、南沙、河套等合作平台的深入推進，都為香港融入和服務國家發展大局提供了戰略機遇和承接通道。與此同時，隨着百年變局加速演進，世界之變、時代之變、歷史之變以前所未有的方式展開，世界進入新的動盪變革期。作為高度外向型的經濟體，香港極易受到大國博弈、地緣衝突和全球治理變革的影響，也迫於新舊發展動能轉換的現實壓力，亟待積極借鑒世界主要經濟體和內地的經驗做法，建立健全產業轉型、土地開發和科創投入的制度性安排，以有效識別與應對中長期發展風險。

再者，「一五」規劃充盈了特區政府施政方略的預期管理。特區政府以往的施政工具體系主要由年度施政報告、財政預算案及部門年度計劃構成，均以一年為周期，缺少跨周期的預期目標安排。「一五」規劃明確完善行政主導、提升治理效能的四項功能，明確發展方向更加清晰、資源配置更加有效、社會預期更加穩定、市民福祉和投資者利益得到更



◀香港「一五」規劃是一份確立方向、設定指標、建立問責鏈條的戰略文本。資料圖片

充分保障。由此可見，規劃的重心在於對方向、趨勢、預期和未來收益的預期管理及其有效保障，有助於提升特區政府公共事務的管理效能。

二、「一五」規劃的發展敘事

其一，堅持「有效市場」和「有為政府」相結合的規劃理念。規劃致力於塑造「發展型」的行政理念，扭轉香港「積極不干預」的行政傳統。一方面，尊重市場規律，激發市場企業創新活力與競爭力，推動資金、人才、技術等要素自由流動與優化配置；另一方面，堅持行政主導，發揮政府戰略引領、基礎設施投資、制度創新作用，塑造與維持開放、透明、法治化、國際化的優質營商環境。進而在發揮市場資源配置效用的前提下，發揮政府戰略引領與制度創新的積極作用，推動形成香港高質量發展的強大協同力量。

其二，促進形成產業、空間和全球合作協同交互的規劃布局。堅持改革創新，規劃進一步確立鞏固提升「四中心、一高地」建設，以三大創科園區、五大研發機構為骨架，推進教育、科技、人才一體化發展。進而，以北部都會區為高等教育和創新科技發展的主要增長引擎，以基礎設施實現「硬聯通」，以規則銜接、機制對接實現「軟聯通」，從而實現粵港澳大灣區三地居民「心聯通」。另外，繼續擴展國際交往，拓展全球合作網絡，逐步把香港建設成為「一帶一路」國家的「首選合作夥伴和多邊合作樞紐」「國家金融對外開放試驗田」以及世界級的「調解之都」。

其三，秉持改善民生福祉和提升經濟社會發展韌性的規劃目標。堅持民生為本，規劃第五篇所述民生保障板塊，全面覆蓋了優質教育、青年與家庭、醫療衛生、安居、社會民生保障、勞工保障、樂齡社會與綠色宜居等內容，集中致力於「市民獲得感、幸福感、安全感持續增強」的價值目標。同時，推動城市安全治理向事前防禦轉型，增強經濟和城市的韌性。

在規劃22項主要指標的設定中，以領域劃分，經濟創新及建設14項、民生4項、環境4項，可見其致力發展的目標定位；以屬性劃分，則預期性17項、約束性5項。且約束性集中在北部都會區「熱地」的產出量與四項環境指標的保障上，由此可見，其目標始終圍繞民生議題與發展韌性。

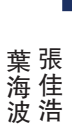
三、「一五」規劃的安全張力

一是統籌發展和安全의結構邏輯再次彰顯。安全是發展的前提，發展是安全的保障。在規劃中「堅決維護國家主權、安全、發展利益」與「確保『一國兩制』實踐始終不走樣、不變形」貫徹始終。目前香港穩定發展的安全基礎不斷得以提升，法律制度、執行機制和社會治理體系不斷完善，各類風險挑戰得以有效防範，穩定有序的發展環境日趨優化，安全已然成為香港發展的競爭優勢。

二是公共安全治理效能的提升得以凸顯。規劃把安全的抽象要求，轉化為可感知、可考核的日常治理能力。除維護國家安全外，另專節闡述強化防災減災救災能力，構成了非傳統安全的內容。在此基礎上，注重治理範式的預防與前置，聚焦技術賦能、建設「AI城市大腦」，直面薄弱環節、完善「大安全、大應急」的行動機制，實現「以風險為對象的全過程治理」，提升公共安全治理效能。

三是安全作為發展的環境要件再次得以確認。安全的最終指向不是安全自身，而是發展的環境。香港的獨有優勢在於把安全與普通法司法管轄區、法治聲譽、簡單稅制、廉潔政府、國際監管標準並列，共同組成一個穩定、安全、公平、可預期的國際化營商和投資環境。近年來，香港維護國家安全的實踐，為市場注入了強大的穩定性、確定性和可預期性。由此，穩定的安全秩序創造了良好的發展環境，安全不再是需要向市場解釋的「負擔」，而是維持市場繁榮穩定的「條件」。誠可謂，「安全港」即「發展港」。

從港珠澳大橋看粵港澳大灣區的分層協同



張海潔

在「一國兩制」背景下，粵港澳三地分屬不同法域，實行三種不同的法律體系。港珠澳大橋全長55公里，恰如一條鋼鐵紐帶，橫跨香港、珠海、澳門三地，串聯起三種不同的法律制度、行政體制和司法管轄區域。在此意義上，作為粵港澳三地首次合作建設的大型跨境交通基礎設施，港珠澳大橋不僅因全世界最長的沉管隧道以及世界跨海距離最長的橋隧組合公路，成為一座物理意義上的工程豐碑；更以非凡的跨法域治理協調能力，成為一座治理意義上的制度「橋樑」，展現出中國在複雜制度環境中整合規則、貫通邊界的智慧與魄力。這座橋，既通江海，亦通法理，成為「一國兩制」下制度創新的典範之作。

作為一項極具制度創新意義的重大工程，港珠澳大橋從設計提出到正式施工再到建成運營，伴隨有環境評估、司法管轄等多重社會爭議，提供了較為豐富的法律研究空間。對此，一方面應當承認，港珠澳大橋所面臨的種種爭議基本上都得到了較為妥善的處理，使其成為粵港澳大灣區合作建設、新時代中國式現代化發展的一張亮眼名片；另一方面也應當從過往經歷中總結經驗、制定規則、形成機制、完善制度，從而切實回應《粵港澳大灣區發展規劃綱要》確立的宏偉藍圖，即建設「充滿活力的世界級城市群、具有全球影響力的國際科技創新中心、「一帶一路」建設的重要支撐、內地與港澳深度合作示範區、宜居宜業宜遊的優質生活圈」，承載起時代賦予的制度探索與治理使命。

宏觀層面：預留面向未來的功能彈性

港珠澳大橋的設想最早形成於1983年，由香港地產商合和實業董事局主席胡應湘提出。本世紀初，在國務院與香港特別行政區政府的積極推動下，以加強區內城市優勢互補、強化香港國際轉口貿易與航運中心地位為戰略目標，興建港珠澳大橋被再次提上日程。需要特別指出的是，港珠澳大橋

最初有「單Y」和「雙Y」兩種設計方案，但由於當時深圳的定位偏低、缺乏話語權以及考慮到工程造价等因素，僅連接香港、珠海、澳門的「單Y方案」最終勝出。

以今天的視角回望，這一決策規劃顯然帶有鮮明的時代烙印。因為在2009年開始施工到2018年投入運行這一建設周期裏，深圳經濟快速崛起，粵港澳大灣區的經濟形勢發生顯著變化，港珠澳大橋的原定期功能已然無法完全實現。受跨界通行政策與新冠疫情影響，港珠澳大橋運營初期的交通量更是備受外界質疑。如今，伴隨「港車北上」「澳車北上」「粵車南下」政策的相繼提出，三地人員車輛往來的便利性和交通物流得到有效促進。今年7月，「粵車南下」政策第二階段試點新增的深圳、佛山、東莞、惠州、肇慶五個城市車主，也可在預約獲批後經口岸通關。港珠澳大橋的服務對象不再局限於港珠澳三地，而是有力推動了整個粵港澳大灣區的要素融合，帶動了香港高端消費和旅遊市場的發展。

一個大型基礎設施項目的規劃部署，本質是對未來經濟地理格局的制度性預判。從港珠澳大橋的功能轉向可以看出，當預判所依據的前提，如區域城市能級、產業分工與要素流向隨時間發生改變時，原先看似理性的方案便可能暴露出局限，需要在實踐中被重新賦值。就此而言，粵港澳大灣區的關鍵戰略部署不能只依據靜態的可行性研究，必須為未來的不確定性預留功能調整空間，尊重經濟、社會的自然發展。目前較為穩妥的做法，便是將注意力更多聚焦到促進要素流通的「基礎」工程上。

中觀層面：構建跨法域管轄的預防性緩衝機制

為降低法律障礙、減少協調成本，港珠澳大橋採取了分段建設、分段運營模式，並於2007年2月達成「三地三檢」安排，由各地政府部門設置自己的入境口岸，充分體現了對「一國兩制」方針下港澳司法管轄權的尊重。這種「三地三檢」模式與香港西九龍高鐵站的「一地兩檢」形成鮮明對比，共

同構成我國跨法域治理中極具代表性的兩種實踐路徑。前者以「物理分段、屬地管治」的方式換取政治與法律爭議的最小化，後者則通過「聯合辦公、各行其是」實現通關效率的最大化。兩種方案各有取捨，旨在解決的法律適用問題也不相同，不存在優劣比較的基礎。

但不可否认的是，兩種方案都曾引發較大的社會爭議。不同之處僅在於，「一地兩檢」的爭議發生在方案提出之時，「三地三檢」的爭議則發生在實際運行之後，即在2019年12月港珠澳大橋東人工島安全檢查站事件中出現的一宗事件，由此引發外界對大橋執法管轄權的討論。從中可以看出，部分區域協調問題可通過管轄分工的方式，延緩爭議發生，使其暫時處於「懸置」狀態。但問題被暫時擱置，並不代表矛盾就此消弭。在粵港澳三地社會尚未形成廣泛且穩定的法治共識背景下，伴隨大灣區合作的不斷深入，跨區域協同立法、協作執法中的難點堵點必將逐步顯現。

在此意義上，中觀治理層面應當注重預防性法治建設，嘗試探索完善一套制度化的緩衝應對機制。這套機制的價值不在於消除所有衝突，而在於把可能出現的管轄衝突與跨境執法摩擦，盡可能納入可預期、可操作、可救濟的規範化軌道，使問題在發生時有一套事先規劃好的處理程序可供遵循。唯有如此，方能在動態發展中不斷積累互信，為粵港澳深度合作奠定更為堅實的治理基礎。

微觀層面：完善基層實踐中的規則優化閉環

相較於宏觀的戰略定位與中觀的制度設計，微觀的現實運行更直接地關係到民眾的切身感受。伴隨「粵車南下」等政策的實施，港珠澳大橋出入車輛逐漸增多，並多次出現「堵車」爆滿現象，反映出通行規則、查驗流程與車流承載之間尚未達成最優匹配。與此同時，港珠澳大橋運營中的設施安全問題也值得關注。2025年12月19日晚，港珠澳大橋香港段因橋樑伸縮裝置梳齒板脫落，導致至少7輛私家車爆胎，兩名乘客因不適送醫，部分車輛撞

四、「一五」規劃的統領落地

首先，規劃的性質規定了方向性的統領與年度施政目標的分工邏輯。誠如施政報告所述，「五年規劃是香港未來五年的經濟和社會發展藍圖，是前瞻性、策略性和方向性的指導文件；施政報告是落實五年規劃的年度報告和行政長官因應實際情況的年度施政重點，兩者一脈相承、關係密切。」其中，規劃重在把握中長期戰略的方向性，致力於回答「未來五年應達至何種狀態」的問題；年度施政報告則重在發揮施策的機動性，根據國際環境、經濟預期和社會需求的變化，適時調整行動部署、制定適配指標，通過財政預算案等資源配置，實現跨部門、跨領域的協同合作與統籌推進，定期監測檢視規劃進度，着重於回答「本年度重點工作為何」的問題，從微觀施策的角度，助力規劃藍圖的落地見效。

其次，規劃的實施明確了「五年規劃統領、年度施政落實、財政預算支持、年度述職匯報」的工作機制。特區政府堅持規劃務實有為，為規劃落實措施釐定了分工責任，並明確要進行動態監測、中期評估，以及總結評估。同時，規定年度施政報告要將中長期目標分階段設定為可操作、可考核的任務，由財政預算案提供資源支持，明確要求行政長官每年向國家主席和中央政府述職時報告五年規劃實施進展情況。由此，形成對規劃執行的系統反饋與政策監督。

最後，規劃的落地勾繪了統籌發展和安全の香港敘事。香港經濟社會繁榮發展的市場需求是規劃的不竭動力，安全穩定的政治秩序為經濟發展提供了必要的外部環境和條件。中長期規劃為發展錨定了方向，年度施政則提供具體的行政保障。從交互邏輯來看，發展訴求與安全秩序，是目標與條件，規劃與施政則是方向與機制。目標透過機制獲得可行性，機制投射目標以獲取正當性。在此過程中，需持續不斷地完善和堅持行政主導，因為特區政府既是發展動力的組織者、安全環境的營造者，又是戰略規劃的制定者與具體政策的執行者。只有行政主導的理念貫徹規劃制定與政策執行的全過程，才能真正實現政府角色從傳統單線的政策執行者向新時代複雜多線的戰略規劃者、制度創新者轉變。

綜合而言，香港「一五」規劃並不是一份簡單的資源配置方案，而是一份確立方向、設定指標、建立問責鏈條的戰略文本。其目標在於以高質量發展的確定性因應外部環境急劇變化的不確定性。其不單是香港更好融入和服務國家大局的行動綱領，也是香港更好把握國家發展機遇的行動部署，更是提升市民福祉的持續路徑。由此，一幅活力充沛、秩序井然的中長期發展圖景隨即在維港兩岸徐徐展開。國際關係學院教授