



香港首個五年規劃：構建有為政府與高效市場相結合的新典範

2026年2月，行政長官李家超宣布特區政府將編制首個「香港五年規劃」，以更好地對接國家「十五五」規劃。在「一國兩制」下，特區政府牽頭編制涉及本地經濟社會發展的綜合性中長期規劃，不僅是一項史無前例的創舉和探索，更代表著港府管治思維的一次突破性升華及治理能力的系統性升級；無論對香港推動產業多元發展還是解決民生及社會領域的深層次矛盾，均帶來了重大的契機。

主動作為突破過往施政理念

長久以來，香港社會將「積極不干預」奉為金科玉律，嚴守「小政府，大市場」的資本主義自由經濟管治思維。回歸後，近幾屆特區政府雖然逐步強化政府「有形之手」在經濟發展中的角色，提出「適度有為」、「市場促成者」(Market Enabler)、「行政主導」等主張，但充其量只是循序漸進或者「淺嘗慎行」式的小步嘗試。本次由政府牽頭編制「香港五年規劃」，無疑是一次大刀闊斧式的重大突破，標誌著政府的施政方針正從過去被動的「積極不干預」轉向「有為政府與高效市場」的有機結合。這一從「量變」到「質變」的根本性轉變有助於提升香港政府的治理效能，為市場主體提供更清晰的政策預期與更穩定的營商環境，從而為香港在新發展階段的高質量發展注入更強大的向心力與推動力。

放眼全球，一以貫之制定發展規劃並取得持續成功的最佳範例，自然非中國內地莫屬。自新中國成立以來，中央政府已連續實施了十四個五年規劃，在綜合國力提升、經濟社會發展、人民生活改善等方面均取得了舉世矚目的成就。例如，「十四五」期間內地的GDP突破140萬億元人民幣，穩居世界第二大經濟體和最大發展中國家，人均GDP連續三年超過1.3萬美元；近億農村貧困人口實現脫貧，人民生活顯著改善；在眾多科技創新領域取得巨大突破，例如高鐵網絡、5G通信、新能源汽車、人工智能等步入全球領先行列。這些驕人發展成就的取得離不開五年規劃的戰略引領。同時，自「十一五」開始，國家「五年計劃」正式更名為「五年規劃」，代表著中國從政府「壓倒性主導」的計劃經濟轉型為「政府+市場」的社會主義市場經濟，由此亦樹立了規劃作為一種宏觀治理手段與市場經濟制度有機融合的成功範例。

從另一個角度看，透過制定中長期戰略規劃引導特定產業發展的例子，近年在西方國家和亞洲先進經濟體中亦比比皆是。例如，美國出台了多項推動科技創新與產業發展的政策文件和法案；其中包括2022年頒布的《晶片與科學法案》，提出以補貼和優惠措施吸引全球半導體產業向美國轉移，並撥款資助前沿科技研發，力圖重振美國在微電子、人工智能、量子計算等領域的領先地位。在先進製造業方面，

美國政府於 2022 年和 2024 年先後公布了《先進製造業國家戰略》和《製造業美國戰略計劃》，旨在透過政策導向，鞏固和提升美國在先進製造業領域的全球競爭力。

在亞洲地區，新加坡自 1991 年起已連續實施多份《國家科技五年計劃》(National Technology Plan)，並於 2010 年擴展為「研究、創新與企業」(Research, Innovation and Enterprise, RIE)，至今已形成穩定的創科發展規劃體系。新加坡政府於 2021 年發布了《製造業 2030 願景》和《新加坡綠色計劃 2030》兩份專項規劃，分別為先進製造業發展和城市可持續發展制定中長期發展方向。

值得一提的是，儘管香港在編制五年規劃方面並無明確的本地先例可循，但特區政府過往已在部分政策領域積累了一定的中長期規劃經驗。尤其是近幾年來，本屆政府圍繞創科、旅遊、文藝創意、青年發展等重點領域，陸續出台了《香港創新科技發展藍圖》、《香港旅遊業發展藍圖 2.0》、《文藝創意產業發展藍圖》、《青年發展藍圖》等專項規劃，逐步奠定了在局部領域制定中長期發展藍圖的實踐基礎。

啟動規劃工作凸顯管治能力

在具體行動部署上，本屆特區政府在短時間內就迅速啟動五年規劃的研究與編制工作，展現出非同凡響的執行力。一方面，政府進行了全面的內部動員，相關的工作不僅由行政長官親自主導、各司局長共同推動，更交由政制及內地事務局主責，透過發揮該局諳熟內地政策、具有順暢高效之上傳下達渠道的優勢，有助於精準對接國家發展的戰略方向，更好地呼應「十五五」規劃的要求。與此同時，各政策局內部早已組建專門的五年規劃「預備小組」；隨著國家「十五五」規劃《綱要》於今年 3 月正式出台，這些小組亦全面轉為「編制小組」並馬不停蹄地投入工作，就各自政策領域全速推進首份「香港五年規劃」的起草與編寫。

另一方面，特區政府與立法會聯手就六大諮詢範疇開展協同研究和資料收集¹，藉助立法會在香港各行各業及地區建立的廣泛網絡，快而準地吸納社會各界意見，在短時間內有效地匯集各階層的民意。在形成初步方案後，特區政府日前表示將於 6 月中旬展開公眾諮詢，以更全面反映市民的意見與期望，確保規劃既有戰略高度，又能接地氣、惠民生，真正做到「問計於民、凝聚共識」。

的確，「香港五年規劃」關乎香港社會經濟發展的大格局、大方向，首份規劃作為一項開創性的新嘗試，其制定應是一個需要「全民齊參與、各界同謀劃」的系統工程。特區政府與立法會最近發起的一連串諮詢活動客觀上還發揮了「造勢」的作用，一方面激發了普羅大眾對規劃這一「新生事物」的關注，另一方面亦促使本港社會各界對香港發展的反思和討論，成為調動和凝聚民間智慧的議政新平台。例如，包括香港中華廠商聯合會(廠商會)在內的本地團體和研究機構紛紛透過舉辦論壇、諮詢會和專題調研等形式，廣泛收集各業對香港五年規劃的意見。廠商會近日向特區政府提交了一份《對「香港五年規劃」的建議》，涵蓋 170 項具體的政策建議。同時，該會亦指出本港在編制五年規劃時應堅持以五大方向作為基本原則，並建議為港版

¹ 特區政府與立法會開展協同研究的六大綜合諮詢範疇包括：經濟金融和貿易；創新科技和產業升級；土地、房屋和加快發展北部都會區；區域合作；民生及社會發展；文化、體育、旅遊和綠色生活。

五年規劃制定核心主題與規劃目標，以確保規劃既能緊貼國家戰略，又切合本地實際需要，以及在規劃實施上應留意前瞻性、可行性與連貫性。

港版五年規劃應循五大原則

就廠商會建議的五大基本原則而言，排在第一位的是**因地制宜，聚焦發揮香港獨特優勢**。廠商會指出，香港應緊扣、呼應國家「十五五」規劃所確立的最新定位，編制細化的規劃藍圖，提出具針對性的中長期戰略和實施方案；同時還應密切關注廣東省及大灣區各地政府發布的「十五五」規劃內容，找準香港與大灣區其他城市之間的契合點，以制定優勢互補、分工協作的產業發展布局及配套政策。

其二是**雙向賦能，加強香港與國家發展的聯動互促**。圍繞「十五五」時期國家的戰略需求，一方面繼續以「香港所長」服務「國家所需」，以此擴大自身的市場與經濟發展空間；另一方面應思考如何更好地「以國家所長，補香港所短」，在配合、參與並協助國家邁向中國式現代化的同時，為香港鞏固提升優勢產業、培育壯大新興產業及化解內部的深層次矛盾，探尋清晰明確的路向。

其三是**需求牽引，兼顧願景驅動與問題導向**。五年規劃應從「願景驅動」與「問題導向」兩個維度來思考和釐定香港當前和未來的需求，高屋建瓴，提綱挈領，為未來五年至十年的發展進程謀劃明確的方向和提供系統化的政策指引，避免讓規劃淪為零散、粗疏的政策堆砌。一方面，港版五年規劃應清晰闡述具前瞻性的發展願景和戰略目標，以呼應國家「十五五」規劃的戰略布局，同時充分體現和發揮香港的獨特優勢與國際化底蘊。具體而言，本港可圍繞「鞏固和拓展十個中心、兩個樞紐、一個生態圈，建設北部都會區，打造國際人才高地」等關鍵性主題，設定具激勵性與引領性的願景和目標，透過社會廣泛參與，凝聚政府、工商界、學界及市民的共識，形成推動香港高質量發展的合力。

另一方面，過去多年來香港在產業轉型、國際競爭、土地房屋、人口老化、青年上流、創科轉化等領域積累了不少深層次矛盾。港版五年規劃應直面本地經濟社會的結構性難題，透過系統性梳理和分析，直擊這些制約本港發展的關鍵瓶頸和「老大難」問題，就每個專項領域設定量化目標與具體行動方案。

其四是**銜接轉化，強化與現有政策藍圖的整合及動態更新**。香港制定首份五年規劃雖屬探索性工作，但亦可以善用現有的規劃藍圖，並以之為基礎進行整合、優化與提升。特區政府可依托已有的發展藍圖，並參考國家於相關領域的戰略部署以及對接港版五年規劃的要求和基本框架，對其進行系統化梳理和全面提升；透過兼收並蓄和統籌協調，將已有的產業發展藍圖與五年規劃進行整合融匯，藉以提高政策的延續性，更可讓各個領域的發展在更高層面上實現「同頻共振」，從而體現和增強規劃的效益與施行效率。

同時，應注重規劃的執行落地，即五年規劃須附有具體策略、行動綱領及清晰時間表，成為可追蹤、可評估的「操作手冊」，以確保宏觀願景能有效轉化為落地政策並達至實效。從另一個角度看，這種以結果為導向、強調坐言起行的規劃思路，反過來又會促使本港優先聚焦中央支持香港發展的關鍵領域，並由政府聯同業界共

同擘畫目標明確的專項規劃，或者動態地更新若干重點領域已有的發展藍圖，同時為企業參與規劃的落地實施訂立清晰的銜接安排。

此外，「香港五年規劃」還應積極對標國家五年規劃的重要實踐節點及其遠景目標，與之相互配合、相互呼應。例如，國家在編制「十四五」規劃時，提出2035年遠景目標，並計劃通過接連實施三個五年規劃，逐步達到中等發達國家的水平。對此，香港在制定首個五年規劃時，可借鑒國家謀劃2035年遠景目標的前瞻性做法，嘗試制定與之相呼應、相匹配的香港五年乃至十年的遠景目標。

其五是資源配合，透過更精準的財政支持推動重點項目落地。香港是高度市場化的經濟體；五年規劃可發揮導向和錨定的功能，為市場提供清晰、穩定的長遠預期，引領社會資源與私人資本向戰略性重點領域集聚；另一方面，政府亦應調撥一定的公共財政資源，精準落子，以冀起到「四兩撥千斤」的作用，撬動和支持那些投資回報期較長或具備公益性質的重大項目，為規劃項目的實施提供催化誘因。

以鮮明主題引領第三次轉型

從本質上講，國家的發展規劃是為解決關鍵問題、實現中長期發展目標而制定實施的戰略藍圖；每份文件均會設定鮮明的主題，以言簡意賅的統領性陳述，勾勒未來發展的戰略方向及部署的核心要義。國家從第一個「五年計劃」到2026年公布的「十五五」規劃，核心主題均為「把我國建設成為社會主義現代化國家」，一脈相承，貫徹始終。同時，在堅持長遠核心主題的前提下，每一份五年規劃又會根據當時所處的發展階段與時代特徵，確立不同的階段性主題。

例如，「十二五」規劃的主題是轉變經濟發展方式，以應對國際金融危機後外部環境的變化，著力破解經濟結構性問題；「十三五」規劃的當期主題是貫徹以創新為核心的新發展理念，衝刺全面建成小康社會的目標；「十四五」規劃和「十五五」規劃均以高質量發展為當期主題，統籌發展與安全，開啓全面建設社會主義現代化國家的新征程。

有見及此，香港在制定五年規劃時，亦須考慮設立一個目標清晰、具現實意義的核心主題，以便讓特區政府的各項工作能在統一的戰略框架下接續推進。廠商會建議，將「推動香港高質量發展，促進經濟結構第三次轉型」作為香港在編制五年規劃乃至更長時間規劃遠景的核心主題。

香港自開埠以來實現了經濟發展水平的巨大躍升，從籍籍無名的小漁村發展成為世界級的大都會。這主要歸功於本地成功實現的兩次經濟結構重大轉型：第一次轉型是二戰後從轉口港轉型為亞太地區新興工業化地區；其後，隨著本土工業北移至內地，香港經濟成功實現第二次全面轉型，朝著以服務業為主導的產業結構演進，並發展成為全球服務化程度最高的經濟體，以及蜚聲世界的國際金融中心、航運中心和貿易中心。

香港自回歸以來啟動了第三次經濟結構轉型，雖然取得一定的進展，但迄今仍未竟全功。經濟結構轉型的進度不僅關乎本港經濟的國際競爭力能否持盈保泰和適

時提升，亦深刻影響著本港社會民生的方方面面。要化解本港社會長期積累的深層次矛盾，其根本之道正是要透過經濟結構的轉型來實現，特別是切實地推動產業的適度多元發展。

另一方面，香港過往兩次經濟轉型主要是市場經濟主導下的自然結果；但近年社會各界的努力嘗試和探索已證實，以創新科技和知識型經濟為代表的第三次經濟轉型，單靠市場力量實難以取得成功。參照全球科技發展領先的經濟體特別是內地的經驗，創科產業的發展有賴政府施展「有形之手」，扮演更積極、更重要的角色。因此，香港若將「推動高質量發展」設定為中長期的發展願景及以「促進經濟結構初步實現第三次轉型」作為第一個五年規劃的階段性主題，正是應時而動、因地制宜的體現。

制定具導向可量化發展目標

從國家層面及各地方省市政府過往的實踐經驗看，編制五年規劃的必備環節之一是要結合當地的基礎條件、資源稟賦和戰略定位，就經濟社會特定領域未來的發展訂立目標和關鍵的績效指標，當中包括量化指標與非量化的指標，以及預期性(即非強制性)指標和約束性(即強制性)指標等。

在「一國兩制」的框架下，香港作為高度市場化的經濟體，固然不能完全照搬內地的做法，但亦可以嘗試根據自身的發展定位和特定領域的發展所需，制定中長期的規劃目標以及建立相應的關鍵績效指標(KPI)。就此，廠商會建議本港可從以下三個方向入手，釐定香港未來五至十年的發展目標：

第一，圍繞香港經濟高質量發展及內部經濟結構轉型的主攻方向，以「十大中心、兩個樞紐、一個生態圈、一個都會區、一個人才高地」為重要切入點，儘快制定各相關領域的中長期發展目標；透過參考國際權威機構發布的競爭力評價指標，或者就部分新興領域牽頭建立全新的評價體系及競爭力排名榜，為香港不同領域的發展制定具自身特色和可操作性的績效指標。

以國際金融中心為例，香港向來享有躋身「紐倫港」三甲的美譽，近年來在多個主流的國際排行榜中亦穩居前三。波士頓諮詢公司(BCG)於今年5月發表的《2026年全球財富報告》顯示，香港去年財富管理規模首次超越瑞士，成為全球最大跨境財富管理中心。有見及此，「香港五年規劃」不妨提出更加進取的目標，例如將香港國際金融中心的綜合排名提升至超越倫敦、僅次於紐約的位置。

又如，近年來特區政府提出建立「跨國供應鏈管理中心」。參考各地(包括香港)推廣國際金融中心的歷史經驗，特區政府可考慮牽頭制定全球首個關於國際供應鏈管理中心發展的評價指標體系，率先發布「國際供應鏈管理中心競爭力排行榜」，藉此為自身的發展訂立可資量度的標桿，並填補該領域的國際空白。

第二，鑒於世界領先地區的創科發展和再工業化均離不開政府「有形之手」的引導和推進，本港應緊貼國際主流趨勢，將創科產業及製造業的發展列為港版五年規劃的首要重點領域，並藉此機會審視和檢討有關領域近期的實際進展，進而強化、

完善其規劃目標和績效指標，以便為業界和社會提供清晰可靠的長遠發展預期，更有效地引導海內外資源的投入。

特區政府在 2022 年發布的《香港創科發展藍圖》中，已就 2030 年訂立了多項績效指標，包括研發支出佔本地生產總值的比重(2%)、製造業佔本地生產總值比重(5%)等。本港可在此基礎上設立更細緻的分項指標，例如各類研發人員的數量目標；同時還應改變本港創科指標體系流於「重投入，輕產出」的偏頗現狀，引入更多衡量「最終產出」(商業化及經濟效益)的指標，例如新增創科產品的銷售額、科研服務的收益、高科技製造業企業數目、新興產業的增加值和就業貢獻等，以便全面、客觀地評估和反映相關領域的工作成效。

第三，在「香港五年規劃」的框架下，重新審視和協調現有規劃藍圖的專項目標；並結合當前國家和國際上產業經濟發展的新趨勢以及本港中長期發展的需要，及時更新、修繕和擴充現時各特定領域的發展目標和指標體系。

例如，特區政府創新科技及工業局與政府統計處於去年更新本地製造業的統計口徑，將部分生產性服務業(例如，科學、產品設計及技術開發；數據服務及軟件開發；驗證、測試及認證等)納入「製造及新型工業產業」的經濟活動範圍。鑒於製造業與生產性服務業深度融合發展已漸成國際趨勢，特區政府可考慮進一步將更多與製造業相關的服務業環節納入「新型工業」的統計口徑，以更全面反映香港工業的實際狀況和競爭力。

另一方面，在國際供應鏈加速重組與內地企業積極「走出去」的背景下，內地政府已明確提出更加重視 GNI(國民總收入)導向的經濟發展思路。港資製造業企業在內地及海外的「延外發展」正是實踐 GNI 導向增長模式的先行者；特區政府在制定五年規劃時，應適時引入 GNI 導向的發展思維，以重新認識並肯定港商「延外發展」對本港和大灣區經濟發展的重大價值。為回應香港工業界長期以來的呼聲，政府可研究建立港資境外工業體系的統計指標，藉以更準確掌握香港工業的整體布局，並為在境外經營的港資企業訂立明確的發展目標。

此外，高質素的人才儲備與充足的人力資源，不僅是香港作為全球最具現代化活力都市的重要體現，更是推動本港產業多元發展與轉型的基礎性支撐。隨著香港社會步入老齡化階段，勞動人口數量在中長期將持續減少，預計將會對經濟增長與社會創新構成嚴峻挑戰。有見及此，「香港五年規劃」亦應一併研究並更新整體人口政策，系統性地梳理促進本地生育、引進各類人才及輸入勞動力等範疇的發展目標和應對政策，以冀在緩解人力短缺的同時，為長遠發展奠定穩固的人口與人才基礎。

概而言之，編制香港首份五年規劃是香港主動對接國家發展戰略、深化香港與內地經濟社會關係的應有之義，也將為香港經濟和社會發展帶來巨大的新空間和新機遇。對特區政府來說，開啟「香港規劃新紀元」更代表著提升自身治理效能的一次歷史性跨越。隨著首個五年規劃的問世和後續規劃的恆常化落地，香港實現經濟結構高質化轉型和提升國際樞紐地位的願景必將斐然可期，更有望在制度創新領域再添新猷，締造另一個「有為政府與高效市場相結合」的新典範。

附表：香港中華廠商聯合會對「香港五年規劃」的建議綱要

範疇	建議內容
1 經濟金融與貿易	貿易轉型：打造高增值供應鏈管理中心
2 經濟金融與貿易	品牌經濟：提升國際品牌薈萃中心
3 經濟金融與貿易	金融擴容：建設大宗商品交易生態圈
4 經濟金融與貿易	低碳綠色：增強可持續發展動力
5 經濟金融與貿易	多元動能：開啟經濟增長點 (工業旅遊、銀髮經濟、清真市場、藍碳產業)
6 產業、創科和人力資源	新型工業：多管齊下促全面發展
7 產業、創科和人力資源	專精特新：支持中小企業提升競爭力
8 產業、創科和人力資源	產研對接：科技賦能傳統產業升級轉型
9 產業、創科和人力資源	AI+香港：促雙向賦能與協同發展
10 產業、創科和人力資源	IP 創富：建設區域知識產權貿易中心
11 產業、創科和人力資源	人才高地：統籌人才引進與人力培育
12 北部都會區發展	產業導向：加快園區建設強化招商引資
13 北部都會區發展	智慧城市：打造未來城市的標桿典範
14 北部都會區發展	會議展覽：拓展北都特色會展場地
15 區域經貿合作	服務開放：深化 CEPA 開放便利港企發展
16 區域經貿合作	標準建設：積極參與及推廣灣區標準
17 區域經貿合作	內銷市場：協助港商參與內循環體系

資料來源：《香港中華廠商聯合會對「香港五年規劃」的建議》；廠商會研究部整理。

2026 年 6 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk