

港版五年規劃處女航：建立更成熟及開放的公共政策討論空間

宋恩榮 牛致行 原載於《明報》2026年2月26日

文章摘要：港版五年規劃重點不在仿效內地，而在以數據研究、跨部門協作及公開檢視，整合分散政策，建立更成熟、前瞻與開放的治理框架。

長期以來，特區政府施政方針以每一年度的施政報告為核心。政府雖亦有一些長期規劃，但這些規劃大多是以主責部門自行制訂、各自推進，難以形成整體、具策略性的長遠發展藍圖。

行政長官李家超表示將首次制定屬香港自己的五年規劃，並主動全面對接國家「十五五」規劃。這是值得重視的管治思維轉變，特區政府不再只靠年度政策回應眼前問題，而是嘗試以中期規劃方式，主動整合資源、協調政策方向，彌補自由市場在長遠基建、科技創新、民生改善等領域的盲點。

管用的規劃

實踐是檢驗理論的最高標準。我們毋須迷信市場萬能，不過規劃也未必管用。例如啟德用地及郵輪碼頭發展方案，從1991年便開始規劃，至今已逾34年，經歷了多年討論及多個規劃方案更迭，其間啟德300多公頃的珍貴用地曾「曬太陽」長達10年之久。後來郵輪碼頭在千呼萬喚之後雖然建成，惟使用率遠低於預期，坊間普遍認為是「死場」或「大白象」。至於最近規劃的東九龍智慧綠色集體運輸系統，計劃2031年通車，到時能否解決郵輪碼頭「孤島」困境，還需實踐考驗。

以上例子說明，管用的規劃要滿足多個條件：要洞察社會經濟及科技未來發展趨勢；要廣泛諮詢不同持份者意見；要準確辨認自身短板與強項；要設計有效克服短板的辦法；要反覆推敲研究規劃是否符合客觀現實；要凝聚社會共識與願景；還要建立有效的執行、監察、糾錯與修改機制。

國家自1953年推行五年計劃，至今近80年，經歷了早期命令式的中央計劃經濟，及1979年以來改革開放的市場經濟轉型，五年計劃的功能與定位一再調整。由

2006 至 2010 年的「十一五」開始，名稱由「計劃」改為「規劃」，反映其性質已由命令式計劃變成引導整體社會經濟發展的藍圖。

國家近 80 年的規劃，累積了不少值得香港參考的寶貴經驗。惟在一國兩制下，香港客觀條件與內地有明顯差別，照搬內地經驗容易出現水土不服、閉門造車甚至「東施效顰」等毛病。本文嘗試從香港過往社會經濟特點及國家推行五年規劃的經驗，探討香港如何建立適切、管用的「港版五年規劃」，並進一步分析建立更成熟、開放的公共政策討論空間，對「港版五年規劃」的重要。

香港經濟的特色：政府擁有及決定土地使用

無論在國際或香港本土，不少論者一直認為香港經濟是自由放任或「積極不干預」的典型，忽略了本港土地幾乎全部公有。香港「五行欠土」，土地是最稀缺及寶貴資源，而無論是供應、使用權或地價高低，一直是由政府而非市場主導。

香港一向通過土地規劃作為推動社會與經濟政策的工具。自開埠以來，政府一貫以特定條款或用途批地，以支持公共房屋、社福機構、社區設施；又以優惠地價支持產業與基建需要，例如鐵路、物流、港口等。可見，本港發展歷來離不開政府有意識的規劃與引導。

本港社會服務與公營房屋制度，本身就是長期規劃的成果。麥理浩年代開始推行社會服務與公營房屋長期規劃以來，香港近半人口居於公營房屋，這當然不是市場主導的，而是政府長期投入、持續規劃的結果。

至於夏鼎基年代大事宣揚的「積極不干預」政策，其實主要是政府避免向個別利益團體給予特殊照顧的政治原則，它從來不代表政府不干預社會服務、公營房屋或重大發展方向。今天香港討論五年規劃，並非要放棄市場，而是要在市場之上建立更清晰的中期政策框架，讓政府行動更有效、更有方向。

國家制定五年規劃的寶貴經驗

國家制定規劃十分嚴謹，通過「全政府、全社會、全方位」廣泛參與，其經驗值得香港參考。以「十四五」為例，它於 2021 年 3 月公布，全文共 19 篇，約 7.5 萬字，具體制定步驟分三步。

第一步是前期研究和問題評估：在正式起草前，研究工作已於 2019 年初開展，動員了中央政府、地方政府，及近百間高校、智庫；它們在「十三五」規劃評估基礎上，就 200 多個重大課題，總共形成約 300 份研究報告，才形成「十四五」基本思路。第二步是搭建框架：於 2020 年中由國家發改委開展「十三五」總結評估，加上地區政府建議，最後形成具體框架。第三步是起草、諮詢並審批：2020 年 10 月經中委會全體會議形成「十四五」建議稿，其後由國務院領導下起草綱要草案並諮詢公眾，最後在 2021 年 3 月由人大會議審批。

參考國家制定五年規劃的寶貴經驗，香港五年規劃亦應建基於紮實研究基礎，並充分吸納持份者與智庫意見。

社會各界及智庫的角色

香港並非無長期規劃。近年政府已就多個重要範疇提出中長期方向，例如北都發展、土地與房屋策略（如《香港 2030+》）、國際教育樞紐等，反映香港在空間規劃、產業佈局和民生發展方面已有一定基礎。

但這些規劃大多分散於不同政策範疇和部門，彼此間的銜接、優次排序、資源配置及整體目標仍待加強。例如香港近年面對人口流動、老齡化、家庭結構變化等趨勢，惟現行政策仍較多停留在個別部門的單一議題（如吸引人才），較少通過系統工程的全面視角，以整體社會經濟藍圖及未來人口結構為基礎，長遠規劃房屋、教育、醫療、勞動市場與社福政策。

國家五年規劃強調集思廣益，這種經驗尤其值得借鑑。在香港制訂首個五年規劃的過程中，社會各界持份者與智庫能夠分擔政府工作。當局需邀請大學學者、專業團體、商界、智庫等參與，首先聚焦問題診斷與數據分析，釐清本港的結構性問題與挑戰，然後設計藍圖，提出貼地的規劃和指標，最後則設立公開諮詢並建立公開檢視機制，定期評估規劃進度。

近年本港出現「智庫寒冬」，有不少智庫因經濟不景、財團「閃水喉」而出現財困，也有知名智庫停辦。況且在政治環境日益敏感下，較尖銳的評論也可能面對所謂「挑撥矛盾」或「別有用心」的指控，智庫活動及研究數量都明顯減少。在「智庫寒冬」下，如何改善本港智庫生態系統，也是制訂五年規劃時不能迴避的課題。若缺乏具持續研究能力、能連結政策與各界的智庫，政府在推動中長期規劃時，便容易出現研究支撐不足、難以評估成效等問題。要改善這

個生態，除了增加資源，更要建立合作機制，例如讓政府於規劃前期更系統地委託專題研究、鼓勵大學與民間智庫合作、提升研究數據開放度。長遠而言，香港需要的不是零散的政策評論，而是一個能持續培養政策人才、促進跨界對話的智庫生態系統，為政府與社會提供更紮實的公共政策支撐。

五年規劃關鍵 在建立新治理方法

港版五年規劃的真正意義不在於形式上模仿內地，也不在於新增一份中期政策文件，而在於香港能否藉此建立一種更成熟的治理方法：由年度施政報告主導，走向中期規劃統籌；由部門分散推進，走向跨部門整體協作；由政策回應問題，走向以研究和數據主動預判問題。

這次「處女航」若要成功，至少要做到 3 點。第一，以數據及實證研究為本，只有洞悉問題，方能長遠規劃。第二，以系統工程視角整合既有規劃和部門，於現有基礎上梳理、補足或修改。第三，訂出可追蹤的路線圖與指標；無時間表、責任分工與公開檢視機制，再好的願景也難落地。

對港而言，五年規劃不是放棄市場經濟，而是讓政府在市場之上更有能力做好長遠謀劃，創造更有方向、更成熟及開放的公共政策討論空間。倘首個「港版五年規劃」能以充分研究、公開討論與跨界合作為基礎，香港便有機會藉此走出政策碎片化困局，為未來發展建立一套更穩定、更有前瞻性的治理框架。

作者簡介

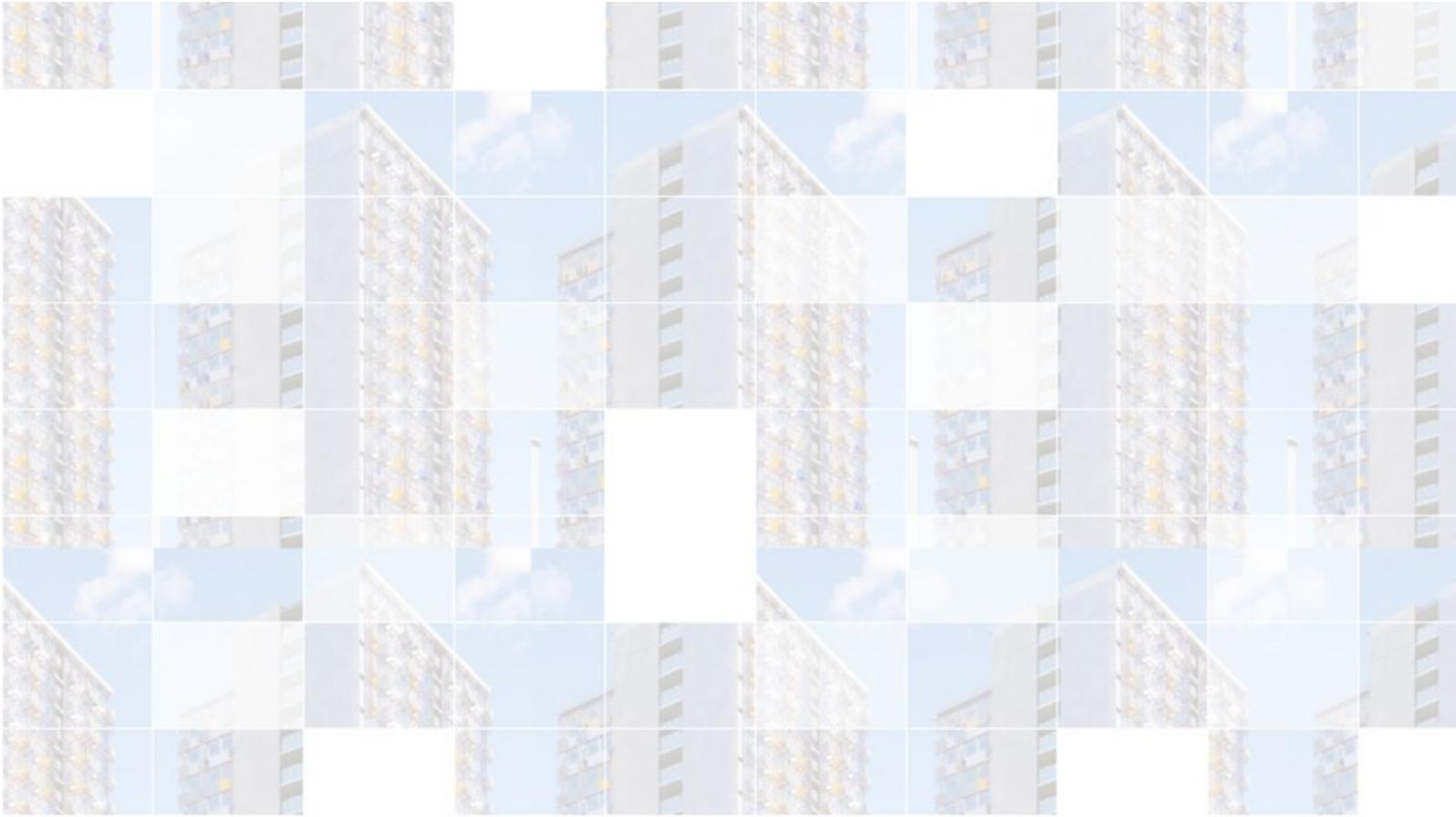
宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫冶方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。

牛致行先生

牛先生是未來經濟學院研究助理。現時他專注研究香港房屋政策和土地政策。他擁有中文大學哲學系學士學位。



地址 | 九龍觀塘偉業街133號12樓RD13
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street
Kwun Tong Kowloon

電話 | (852) 3511-6752

電郵 | info@hkfei.org.hk

