

港版五年規劃：參考新加坡及南韓的資本主義市場規劃模式

宋恩榮 原載於《明報》2026年4月9日

文章摘要：港版五年規劃可參考新加坡、南韓等經驗，以具方向性的戰略藍圖和扎實研究支撐香港更好融入國家發展大局。

近日有關港版五年規劃的新聞及討論十分熱鬧，各方面的共識是香港要聚焦發展「四中心、一高地」（國際金融、航運、貿易、創新科技中心，國際高端人才集聚高地），以「香港所長」服務「國家所需」，促進香港融入及服務國家發展大局。

港版規劃的目的自然是對接國家「十五五」規劃框架，同時也要兼顧香港在「一國兩制」下市場經濟的特色。國家在中長期規劃有十分豐富的經驗，自然是港版五年規劃的重要參考對象。筆者早前在本欄的文章（《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》2026.2.26）強調國家制定五年規劃的模式十分嚴謹，通過「全政府」、「全社會」、「全方位」的廣泛參與而制定。規劃過程首先通過數以百計的研究機構、高校、智庫的深入研究形成基本思路，再由國家發改委及各級政府搭建具體框架，然後由國務院起草綱要草案並開展公眾諮詢，最後由人大審批。筆者是以在該文倡議：「參考國家制定五年規劃的寶貴經驗，香港的五年規劃亦應建基於扎實的研究基礎，並充分吸納持份者與智庫的意見」。

資本主義市場經濟如何進行五年規劃

中國的規劃模式固然重要，不過中國並非資本主義國家，缺乏了在資本主義市場下進行規劃的經驗。在「一國兩制」的前提下，不少論者強調港版五年規劃應該是「有為政府」與「靈活市場」的有機結合；不過對於怎樣能夠達到這個理想中的有機結合，卻鮮有更具體的論述。其實世上有不少資本主義的市場經濟也有進行五年規劃或者中長期規劃，他們的模式能夠對香港提供重要參考經驗。

法國在1947年便開始實行「指導性規劃」，是資本主義經濟進行中長期規劃的鼻祖，

一般認為其模式助力法國戰後經濟騰飛。此後不少東亞經濟體，包括日本、南韓、新加坡及馬來西亞，紛紛借鑒法國經驗實行五年規劃或中長期的規劃，成為東亞經濟奇蹟及東亞經濟模式的重要部分。

資本主義市場經濟規劃的演進

法國的「指導性規劃」非由強制命令推行，而是通過政府與主要商會及企業的洽商，對主要行業的未來發展作出預測，並由政府通過補貼或貸款的優惠，引導企業按國家戰略方向投資。後來法國在2006年放棄了五年規劃，主要是當時反對政府干預的新自由主義興起，法國不少國營企業已經私有化，況且隨著歐盟經濟逐步高度一體化，個別國家政府對本國經濟的駕馭能力相應下降。新自由主義的經濟思想強調，隨著法國戰後多年經濟發展，法國的企業及市場環境已經高度成熟，企業本身可以預測市場的未來變化並進行適切的反應，無需由外行官員對內行的企業家指手畫腳。

高度成熟的市場是否無需經濟規劃，其實有商榷餘地。就是高度發達的市場，仍然有不少「市場失靈」的案例，原則上政府干預或經濟規劃可以補救市場的不足。況且今天全球的安全秩序及經濟秩序迅速崩解，中小型經濟不能像過去依賴「美利堅治世」下的全球化秩序；需要準備面對生產鏈斷裂及經濟秩序混亂的多種風險；在這樣的情況下，政府角色及經濟規劃在資本主義市場經濟的重要性可能有增無減。

南韓及新加坡經濟規劃的經驗

新加坡及南韓都是高度開放及依賴對外貿易及投資的經濟體，與香港經濟相似，其模式特別值得香港參考。南韓朴正熙政府在經濟起飛時代的經濟規劃有較高的指令性，政府強勢介入並挑選贏家，惟後來在經濟高度發展後，南韓的五年規劃逐漸蛻變成宏觀的戰略藍圖，是誘導性的規劃。

新加坡有多種五年、十年或更長期的規劃，針對社會經濟的不同範疇，例如為期十年的土地規劃、十年或更長期的產業轉型藍圖、以五年為期的「研究、創新與企業」規劃，是該國的科研戰略，聚焦製造、醫療、永續發展及數位經濟四大領域。

新加坡及南韓都是進行指導性而非指令性的經濟規劃，例如兩國的規劃主要是戰略性的指引，沒有法律效力，主要承諾政府投入多少資源（例如對基建或者對科研的投資），對新興或指定的特殊行業承諾資金、稅務或政策的支持，卻沒有規定特定行業或企業的產出，也沒有總產值的指標；主要是因為國際市場環境瞬息萬變，政府無法通過規劃手段達到特定總產值增長率，或特定的行業生產量。

兩國規劃經驗對香港的啟示

其實香港也有多種中長期的規劃針對社會經濟的不同範疇，情況與新加坡的中長期計劃頗為相似。香港的中長期規劃，包括土地、運輸、房屋策略（如《香港2030+》、《運輸策略藍圖》、十年房屋策略）、創新科技發展、金融科技發展，以及國際教育樞紐等，反映香港在空間規劃、產業布局和民生發展方面已有一定基礎；不過新加坡政府素質及效率較優，其洞悉問題的先見、凝聚社會共識的能力、執行決策的效能都遠超香港。

現時香港的論者及政黨，對港版五年規劃應該有多詳細或者應該包括什麼範疇，有頗為不同的理解。部分論者認為香港是高度市場化的經濟，經濟規劃理應是方向性，不應該規定得太緊、太死，也不需要總產值的指標。可是也有論者及政黨，認為香港的五年規劃，不單止要有總產值的指標，還要參照國家「十五五」規劃中各個不同範疇的指標和時間表，訂立包羅萬有的明確指標；例如要在五年及十年內提高香港人均居住面積到多少平方呎、五年推動500幢舊樓重建、十年推動一千幢舊樓重建、五年實現人口增加至800萬至850萬、十年實現900萬以上人口等等（詳情見經民聯有關對接「十五五」的建議）。

南韓與新加坡兩國的規劃經驗顯示，雖然兩國的政府干預經濟的能力遠超香港，可是兩國都沒有足夠手段及能力達至特定的總產值目標；在這樣的情況下，要求香港政府有能力達至這些指標，恐怕是緣木求魚。

香港政府每年的財政預算案，都會估計未來幾年的實質增長率，最新的估計為每年3%；這是估計而非目標，兩者的分別在於政府有責任達至其目標，卻沒有責任、也沒有需要達致其預測。同樣，新加坡政府對未來經濟增長也作出預測，例如官方預計2026年總產值將增長1%至3%之間；這個預測區間很闊，反映了新加坡或香港

一類的小型開放經濟，面對瞬息萬變的世界市場，總產值增長率的不確定性很高，要準確預測很不容易，更遑論達至硬性增長目標；把預測數字變成指標根本不切實際。

新加坡及南韓的中長期規劃，並不聚焦於總產值或個別行業產值的指標，而是聚焦於長期的結構性問題，包括競爭力、產業轉型、創科戰略、永續發展及包容發展等議題。在地緣政治動盪不安的時代，兩國的發展規劃，都不約而同地強調要加強面對風險的準備及加強韌性與彈性的需要。兩國的經驗顯示，這些議題也應該是港版五年規劃的核心議題。港版五年計劃的精髓，在於聚焦實際可行的戰略藍圖，而不在於羅烈一大堆主次不分及包羅萬有的「願望清單」。港版五年規劃要突出主要矛盾、釐清關鍵目標的優先次序及聚焦發揮核心優勢。

「他山之石、可以攻玉」，新加坡總理黃循財雖然有十分豐富的經濟規劃經驗，仍然來香港訪問，為求深入了解香港的五年規劃及北部都會區的發展；是以香港的領導人更應積極借鑒新加坡及其他東亞經濟體的規劃經驗。

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。



地址 | 香港上環文咸東街50號 Strand 50 5樓521B室
Room 521B, 5/F, Strand 50, 50 Bonham
Strand, Sheung Wan, Hong Kong

電話 | (852) 9166 9152

電郵 | info@hkfei.org.hk