

# 規劃不是諮詢：香港首份五年規劃的真正考驗

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2026年5月28日

*文章摘要：「五年規劃」的考驗不僅收集意見，而是判斷訴求並轉化為可行的長線政策。香港要做好規劃，必須補強政府、大學與獨立智庫共同支撐的政策研究能力。*

香港正在編製首份「五年規劃」，這是首次嘗試為自己作整體長線規劃。立法會「對接國家『十五五』規劃工作小組委員會」連月來舉辦了約90場業界諮詢、接觸超過4000人次、收集了400多份意見書。工作量可觀，也反映社會各界對香港未來發展有很多意見和期待。

但在討論諮詢做得好不好、報告寫得對不對之前，或許需要先停下來回到一個更基本問題：所謂「規劃」，究竟是甚麼？

## 「計劃本身一文不值」

美國前總統艾森豪威爾曾在二戰中指揮數百萬大軍。他有一句經常被引用名言：

「計劃本身一文不值，但制定計劃的過程至關重要」——世界瞬息萬變，寫得再好的計劃也會過時，惟計劃過程鍛鍊提前思考及動態調整的寶貴能力；計劃是死的，計劃能力是活的。

中國人將這個道理說得更早、更直接。1930年5月，毛澤東在江西尋烏縣連續十多天召開調查會、訪問商人農民幹部，進行了一次大規模的社會調查。從這次田野工作中，他總結出一篇文章，題為《反對本本主義》，提出了那句後來成為中國政治中最常被引用的原則：「沒有調查，沒有發言權。」

正因如此，世界各地的成熟政體——從新加坡的「未來經濟委員會」到英國的「現代產業戰略」到經合組織（OECD）成員國的長線政策研究單位——都願意在規劃工作上下重本，投入專業團隊與長線資源，為的不是寫一份漂亮的計劃文件，而是建立一套能夠不斷吸收資訊、修正判斷、調整方向的能力。

港澳辦主任夏寶龍今年4月明確指出，特區政府制定首個五年規劃「很有意義」，規劃應「具有科學性和前瞻性」，並要「集眾人之智」編制實施好。這說明五年規劃，不只是一項對接工作，而是期望香港能夠對自己未來作主動思考、跨部門協調、跨任期承擔的核心任務。

要做好這項工作，不能只靠熱情，它需要人手、時間、專業訓練，也需要能夠持續承載這工作的機構。

## 香港眼下的考驗

香港剛剛開始進入這項工作。在英國管治下的156年間，重大戰略思考主要在倫敦進行；回歸後「一國兩制」、「港人治港」的承諾意味著香港要自行管理自己的事務，但承擔長線規劃的制度配置從未真正建立起來。

從程序上看，立法會的諮詢覆蓋面廣、議員投入大。但據《信報》近日報道，多名主持諮詢會的議員私下透露，會場情況並不理想：不少業界代表並不掌握「五年規劃」的基本概念，往往把諮詢會當成「訴苦大會」——商界要求補助，教育界爭取撥款。一位資深建制派議員私下坦言：「連我自己都仲摸索緊咩係五年規劃，業界又點會明？」

這不是個別議員或個別業界的問題。業界代表面對政府的諮詢，把自己最迫切的需要說出來，是合乎理性的。要求他們自行判斷哪些訴求屬於五年規劃應該處理、哪些屬於下一份《財政預算案》應該回應，本身就是不合理的期待。議員主持諮詢、收集意見、整理報告，也是在盡其本分。

## 以人口為例：四個層次的問題

那麼，認真做的話，「五年規劃」要回答怎樣的問題？以人口政策為例，至少要在四個層次上有答案。

**目標：**香港未來20年的人口應該維持在760萬，還是讓它自然下降至600多萬？這兩條不同的路，分別意味著怎樣的經濟結構、勞動力市場、與財政可持續性？「八大中心」定位之下，香港需要的勞動力規模與技能結構又是甚麼？

**利益平衡：**大量輸入年輕專業人才，會不會壓低本地勞工的議價能力？這個代價應該用怎樣的補償機制平衡？提高退休年齡，對體力勞動者與專業人士的影響並不對稱，這項政策應該一刀切，還是分階層處理？

**方法：**「人才輸入」應該以個別計分制為主，還是行業配額為主？鼓勵生育的財政投入，應該以稅務減免、住房優先、還是直接補貼為主？

**執行：**這些政策需要勞工及福利局、教育局、入境處、強積金管理局、醫管局等多

個部門協作。執行進度如何監察？條件變化時又該怎樣調整？

以上每一條問題，都不能憑直覺回答。每一條都需要本地數據、國際比較、長期跟蹤、與不同持份者之間的反覆論證。

## 不止人口：同類問題遍佈五年規劃

而這只是「人口」一個範疇。同樣性質的問題，在每一個五年規劃必然觸及的範疇都會出現：

**房屋**——公屋輪候逾五年的眼前壓力，與北部都會區十至二十年的大量長線供應，財政與土地資源如何在不同階段之間分配？

**產業**——「八大中心」之間在人才、資金、政策注意力上必然相互競爭，先做哪幾項、各自投入甚麼資源？

**財政**——勞動人口縮減的稅基壓力，與不斷上升的醫療與福利期望兩者之間的財政路徑應該怎樣設計？

**醫療**——老齡化加速、長者人口未來十年再增近百萬，慢性病取代急性病成為主導醫療需求，公私營醫療系統的角色分工應該怎樣調整？

**勞工**——面對AI對專業服務業的衝擊，與傳統行業的勞工短缺，再培訓與就業過渡的制度應該如何設計？

上述每一項都是需要主動研究與認真論證的長線問題。每一項的答案，都不會在諮詢會上自動浮現。

## 規劃需要研究

把以上兩組問題擺在面前，可以清楚看到一件事：要回應任何一條，都需要兩種工作同時進行。

一種是資訊處理——把本地數據、國際經驗、學術研究、業界知識，從散落各處整合成一個有條理的判斷。這項工作是技術性的，需要訓練、時間、與專業判斷。

另一種是共識建構——在不同持份者、不同階層、不同時間視野之間，反覆討論、論證、調整，最終形成一個社會大致認可、即使不滿意亦能接受的方向。這項工作是政治性的，但同樣需要研究——因為任何取捨，若沒有有理據的論述，便只剩下

力量的對比。

這兩種工作合起來，才是「規劃」的真正內涵。一份能落地的五年規劃，不是各方訴求的算術平均，而是經過資訊整合與論述較量之後，得出的有所取捨的方向判斷。

諮詢提供的是原材料。把訴求變成判斷、把判斷變成方向、把方向變成可執行的政策論述——這中間有一段路。走這段路的，必須是一支具備時間、訓練、與獨立性的專業隊伍。它的角色不是遊說，因為它不為個別利益服務；不是分餅仔，因為它要對社會整體取捨作有理據的判斷。它的工作有一個專有名稱——政策研究。

## 缺失的一環

在成熟的自治型政體中，承擔這項政策研究的，從來不是單一機構，而是三類機構分工合作。

政府內部設有政策研究單位，綜合各方資訊，為決策者提供分析和建議。大學透過長期學術研究，建立對特定政策領域的深入認識。獨立的政策研究機構——廣義上的「智庫」——填補政府與大學之間的中間層；它們既比政府更獨立，能對政策方向提出有理據的不同意見，又比大學更貼近政策實踐，能將學術研究翻譯為決策者可用的方案。

三類機構互相補位，缺一不可。沒有政府的方向，研究無處落地；沒有大學的知識基礎，政策論述缺乏深度；沒有獨立智庫的中介與整合，政府與大學之間的距離無法跨越。

香港在這三方面都單薄。政府一方：特首政策組的政策研究編制僅約十人——對照人口規模相近的新加坡，僅政府內部的長線政策研究編制便是香港的多倍。大學一方：研究激勵已大幅轉向國際；學者的升等與聲譽，取決於能否打入頂級國際期刊，而非能否解答香港的政策問題。智庫一方：本地智庫普遍依賴單一贊助人，缺乏穩定資助結構；當贊助人轉移注意力，機構便隨之收縮甚至結束。三方都單薄，中間層的智庫尤其薄弱。

## 結語

毛澤東1930年那句話，今天仍然成立：沒有調查，沒有發言權。一個社會要對自己的未來作有份量的規劃，先要有能力作有份量的調查與研究。

這是長久以來的本地管治能力短板。要成功落實「一國兩制」，香港必須建立起成熟的政策研究生態。這個缺口從何而來？為甚麼今天必須補上？如何建立？下篇將從香港自身的歷史——從殖民管治到對接國家的軌跡——開始論證。

## 作者簡介

### 王柏林教授

王教授是經濟學者，現任香港大學商學院管理與策略學系助理教授。研究專長為勞工經濟、房屋經濟及貨幣經濟。他擁有美國麻省理工學院經濟學哲學博士學位及哈佛大學物理學學士學位。

王教授亦是政策企業家，除擔任未來經濟學院董事會主席外，亦積極多個研究機構合作，包括和民智行動設計智庫、Rockwool Foundation、The Organizational Economics Group, HKU、Real Estate Lab, HKU、香港大學當代中國與世界研究中心和香港大學賽馬會環球企業可持續發展研究所。

### 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。

### 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](mailto:info@hkfei.org.hk)

