观 澜

香港首份五年规划重塑治理思路

从依赖市场自发秩序转向战略引导与市场活力并重，从短期回应转向中长期布局，从孤立发展转向与国家战略的系统性衔接。

□ 季晓莉

2026年9月16日，香港特别行政区行政长官李家超在立法会公布《香港特别行政区经济和社会发展第一个五年规划（2026—2030年）》。这份纲领性文件，是香港回归以来首次编制的中长期经济社会发展规划，标志着“一国两制”实践在香港由治及兴进程中迈出关键一步。

规划确立五大主要目标：经济发展取得新突破、国际竞争力和影响力持续提升、北部都会区建设加速提效、民生福祉显著改善、融入和服务国家发展大局取得重大进展。其核心逻辑清晰可辨：以“四中心、一高地”建设巩固传统优势，以北部都会区为空间载体重塑产业格局，以粤港澳大湾区为腹地深化区域协同，以民生改善为最终落脚点。

五年规划终结了香港“年度式”“零散式”的发展规划，为企业投资和人才部署提供了“清晰的未来视野”；规划主动对接国家“十五五”，使香港“融入国家发展大局”从原则表述转化为可操作的政策协同；规划将民生改善单独成篇，有序取缔劣质“劏房”、完善基层医疗等举措回应了社会长期诉求。

这份规划的诞生，其意义远超一份政策文件本身。它触碰的是一个困扰香港多年的问题：一个奉行“小政府、大市场”原则的自由开放的经济体，如何运用战略规划工具应对结构性挑战？

长期以来，香港特区政府施政以年度施政报告为主导，缺乏跨越选举周期的长远布局，导致深层次矛盾一直难以解决。同时，香港服务业占地区生产总值的比重超过90%，其中金融、贸易及物流业占比超四成，经济高度依赖外部环境。

五年规划的出台，标志着香港治理模式从“应对式”向“战略式”转型。规划明确坚持“有效市场”和“有为政府”相结合，这一表述本身即是对传统“积极不干预”教条的审慎修正。规划不是要消灭市场，而是让“看不见的手”与“看得见的手”各安其位。

在规划六大板块中，北部都会区建设被置于首位。这一安排具有深意。北部都会区涵盖30000公顷土地，总面积和未来人口均占全香港1/3，其战略定位是形成“南金融、北创科”的新产业空间格局，推动香港深度参与粤港澳大湾区建设。

从经济地理角度看，这一布局试图破解香港长期存在的空间约束：南部金融核心区已趋饱和，而新界北部大片土地长期处于低效利用状态。通过将创科产业、大学城、产业园区与居住社区整合规划，北都承载着产学研深度融合的实验功能。但北都建设的挑战同样显著。新发展土地的征收、基建配套的同步推进、产业导入的实际效果，均需要跨越多个财政年度的持续投入。

规划在创新科技领域设定了明确的量化指标：本地研发总开支占地区生产总值比例从目前的1.13%提升至2.7%。这一目标旨在扭转香港“重商轻科研”的固有印象，向国家平均水平看齐。然而，香港科创生态的薄弱并非单一投入不足所致。数据显示，香港初创企业大部分规模不大，成长期资本缺乏、早期投资少，科创生态难以形成自我循环，传统贸易服务能力的升级滞后。

规划的应对策略是“金融赋能创科”——利用香港作为国际金融中心的优势，引导资本流向人工智能、生命健康科技、金融科技等领域。但这一路径的转化效率取决于资本市场对长周期科创项目的风险偏好，以及深港创新走廊能否真正实现人才、资金、数据的跨境高效流动。

香港首份五年规划的意义，或许不在于它能否在五年内实现所有量化指标。它更标志着香港治理文化的自觉调整：从依赖市场自发秩序转向战略引导与市场活力并重，从短期回应转向中长期布局，从孤立发展转向与国家战略的系统性衔接。

这是一条没有先例可循的道路，其成败将取决于特区政府能否在“有为”与“不干预”之间找到恰当的尺度，既弥补市场在长周期投资和公共产品供给上的不足，又不削弱香港作为国际自由港的核心竞争力。

五年之后，当这份规划迎来终期评估时，评判标准或许不应仅是经济增速或研发投入占比，而更应看香港是否在保持开放与活力的同时，真正破解了产业结构单一、发展空间受限、青年向上流动困难等结构性困局。

这份蓝色封面的文件，承载的正是这样的期待。

《1版

对接国家战略 香港未来发展更具想象空间

创科方面，核心是打通“研发转化”链条。香港基础研究实力很强，但长期存在科研成果难以落地转化的痛点。《规划》给出量化硬指标：研发开支占GDP由2024年1.63%提升至2030年3%，制造及新型工业增加值占GDP提升至5.5%，布局“北—中—南”创科走廊，构建河套、新田科技城、科学园、数码港的空间梯队，设立微电子、人工智能、生命健康三大研发院，建设沙岭算力数据园区等。深港协同的逻辑很清晰：香港负责源头创新与国际链接，大湾区承担产业化落地与制造转化，二者互补共生。河套深港科技创新合作区“一区两园”，正是这套协同模式的试验田。国家战略给予平台，《规划》承担落地，让香港的基础研究，透过大湾区产业链，转化为新质生产力，一河两岸，创科共鸣。这正是香港创科腾飞的最大底气所在。

记者：北部都会区在这份《规划》里分量很重，您怎么看待北都建设对于香港的价值？

林至颖：北部都会区是国家“十五五”规划明确要求加快建设的重大平台，也是《规划》最有分量的硬担当。《规划》定下全文件唯一约束性指标：五年内提供900公顷熟地，对比过去五年120公顷，提升7.5倍。北都承担双重使命：一方面打造“南金融、北创科”的产业新引擎，布局创科园区、大学、跨境基建；另一方面是破解香港住房困境的主阵地，提供大量住宅。北都建设不只是土地开发，更是重构香港城市空间格局，是香港融入大湾区的地理门户。北都兴，则深港通；土地足，则民生安。它不只是一张远景蓝图，更是香港未来十年最具想象空间的增长空间。



林至颖在工作及生活了46年的香港湾仔区湾仔民政咨询中心现场领取香港第一个五年规划及《行政长官2026年施政报告》。（受访者供图）

记者：这份《规划》同时直面住房、安老、托育等民生难题，经济发展与民生改善如何平衡？

林至颖：国家“十五五”规划港澳篇章侧重宏观战略定位，不会细化香港本地民生细节，而《规划》在承接国家战略之外，主动扛起本地深层民生责任，这正是“一国两制”下特区治理担当的体现。《规划》定下五年公营房屋（含简约公屋）总建屋量约19.6万单位，公屋轮候时间压缩至四年以内；同时推进基层医疗改革、中医药发展、安老托育服务扩容，完善国民教育与国家安全教育，搭建青年求学、就业、创业、置业的全链支持。发展最终目的，就是让全体市民共享成果，让香港家庭有安身之所，让青年拥有向上流动的通道。

记者：这份《规划》的实施，是否意味着政府会更多介入市场？香港长期形成的自由市场特色会不会因此改变？

林至颖：《规划》并不是照搬内地模式，而是在主动对接国家“十五五”规划的同时，立足香港自身制度、产业和市场实际制定出来的。《规划》对政府与市场的关系作出了明确界定，提出坚持“有效市场”和“有为政府”更好结合：政府发挥战略引领、基础设施投资和制度创新作用，同时激发企业创新活力与竞争力，推动资金、人才、技术等要素自由流动与优化配置。《规划》同时明确，香港坚持奉行自由开放的经济体系，保持资金、货物、人员、资讯自由流动；在对外经贸方面，继续奉行自由贸易、维持零关税，支持以规则为本的多边贸易制度。

看了这份文件之后，我觉得香港的独特性，在当前世界格局以及国家发展大方向里，可以得到更好的发挥。香港作为自由港、独立关税区，实行普通法制度，加上高度国际化和广泛的全球网络，这些既有优势并没有改变。

《1版

如今，走进阿坝州松潘县川主寺镇桐乡一松潘高原现代农业产业园，智能大棚内的“嘉红100”番茄挂满枝头，物联网显示屏上实时跳动着温湿度等各种数据。这里的生态农业实现5G智能管控，亩产值达20万元。

向东数百公里，泸州古蔺县二郎镇的郎酒庄园观景台上，1.7万余口连片窖池群依山而建，空气中弥漫着醇厚酒香。这片红色土地如今以酱酒产业实现跨越式发展，聚集持证酒企87家、近10万人从事相关行业，以不到1%的土地贡献全县80%以上的营收和90%以上的税收。

有着130年历史的合江县先市酱油，正联动农户发展订单种植，规划600多亩的新基地一期产能达20万吨。上游酿酒、下游酿鲜，赤水河从“英雄河”变成了“美酒河”“美味河”。长征故地纳溪区长出了“金叶子”，31.5万亩特早茶基地实现年综合产值89亿元。

回到川西北高原。在海拔4000多米的马尔康大藏光伏项目现场记者看到，数十万块光伏板在雪山脚下汇成“蓝色海洋”，一场科技与自然的“高原对话”正在上演；在马尔康和金川交界处，国家西部大开发重点工程，世界第一高坝、总装机200万千瓦的双江口水电站一期三台机组已于8月全部投运。

作为红四方面军长征出发地，广元“中国绿色铝都”强势崛起；红色达州锂钾综合开发、南充汽车汽配、绵阳电子信息等特色产业集群加快成势。巴中加快打造川东北油气能源化工生产新基地，南江黄羊品牌价值达42亿元，钠电产业出货量居全国第一。从“卖原料”到“卖品牌”，全省革命老区产业不断向价值链高端攀升。

一方百姓的幸福进阶

90年前，红军在这里以“不胜不休”的英雄气概为劳苦大众打天下；今天，四川始终把增进老区民生福祉作为一切工作的出发点和落脚点。

泸州叙永县，“鸡鸣三省”大桥连接云贵川三省。大桥建成前，两岸百姓往来要绕4小时山路；如今步行1分钟就能跨省。这座历时1297天建成的渡改桥，不仅解决了出行难，更让当地的农产品便捷销往省外，被百姓称为“连心桥”“致富桥”。

在阿坝州阿坝县，返乡青年罗让扎西经营的夯土藏寨民宿配齐了现代化设施。依托朱德旧居等红色遗迹和生态风光，整合徒步、采菌、骑马等业态，旺季一房难求；马尔康市俄尔雅村村民以房屋入股民宿项目，今年营业额预计突破100万元；金川县八角碉村累计投资近800万元，云端“废村”变身民宿集群，让越来越多农牧民吃上“旅游饭”。

近年来，四川将民生项目作为革命老区振兴重中之重。“十四五”期间，全省新增安排革命老区补助资金超45亿元，省级以工代赈资金80%投向川陕革命老区；累计安排239.53亿元支持老区高标准农田建设、乡村振兴，投入4.2亿元新建公办养老机构11个，新增床位3062张。

一场新程的改革蓄力

每周三晚，巴中市“巴商茶间荟”里，市四大班子主要领导轮流与企业负责人围坐喝茶，企业诉求当场登记、当场交办、限时办结。这场“茶桌上的改革”，是巴中打造“企业容易做生意的地方”的探索实践，也是四川革命老区以改革创新开启“十五五”新局的生动注脚。

雅安市聚焦长征国家文化公园建设，统筹推进夹金山红军步道、安顺场红色景区提质等重点工程，探索“红色文化+自然生态”融合发展路径，打通长征国家文化公园与大熊猫国家公园的资源联动通道，打造“重走长征路+大熊猫溯源”特色研学线路。

一代人有一代人的长征！90年时光流转，长征精神始终是四川现代化建设的精神密码。唯有不忘初心，牢记使命才能走好新时代的长征路。四川省发展改革委相关负责人表示，“十五五”时期，四川将进一步聚焦老区振兴、特色产业、城乡融合、绿色转型、开放通道五大方向，支持革命老区全面振兴。

“六张网”需要明确的政策边界

该政府兜底的要兜住，该市场进入的要放活，该政企协同的要协同。

□ 张守营

“六张网”建设正加速从“规划图”变为“施工图”。近期，国家发展改革委围绕水网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网和物流网建设接连召开多场协调推进会，从项目库建设、投融资机制到要素保障进行全链条部署。作为“十五五”开局之年党中央、国务院的重大战略部署，“六张网”已成为扩大有效投资、构建现代化基础设施体系的重要抓手。

越是大投资，越要注重精准发力、协同发力。“六张网”的政策设计本身就体现了从单纯追求投资乘数向兼顾增长效应与民生效应的理念转变，但如果只盯着“投了多少”，而忽视“边界在哪”，理念升级就可能止步于口号。在稳投资压力之下，尤其需要防止把基建简单等同于解决一切问题的万能钥匙，防止从“精准滴灌”滑向“大水漫灌”。

厘清边界，首先要回答“谁投、投什么”的问题。据测算，“十五五”时期国家水网建设投资将超6万亿元，新型电网投资将超5万亿元，带动上下游投资总规模将超10万亿元，建设改造地下管网将带动投资约5万亿元，算力网建设将新增直接投资4万亿元。国家发展改革委初步估算，今年“六张网”及相关重点领域建设投资规模将超7万亿元。如此规模，仅靠公共财政渠道难以单独支撑。从投融资机制设计的逻辑看，“六张网”被明确划分为三类：纯公益类由政府兜底，准公益类政企协同，经营类企业自主投资。水网中的防洪排涝、跨流域引调水，城市地下管网中的老旧管网改造，这些项目没有直接收费机制、投资回报周期长，必须依赖公共财政保障。城乡供水、配电网改造、物流枢纽等准公益项目，有稳定现金流但收益率偏低，需要财政与市场协同发力。数据中心、5G基站、储能设施等经营性项目，市场化属性强、盈利模式清晰，适宜企业自主投资。《政府投资条例》明确，政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施等公共领域的项目，以非经营性项目为主。这为“政府的归政府、市场的归市场”提供了基本遵循。

但划清“谁投”只是第一步，还要明确“怎么投、怎么管”。“十五五”规划《纲要》提出，“坚持适度超前、不过度超前，加强基础设施统筹规划，优化布局结构，促进集成融合，提升安全韧性和运营可持续性”。中央财经委员会第十一次会议也强调，“要适度超前，布局有利于引领产业发展和维护国家安全的基础设施，同时把握好超前建设的度”。适度超前，强调的是为未来发展留出空间；不过度超前，划出的是防止资源浪费的底线。两者的平衡点在哪里？关键在“适配度”——既不能无视短板，也不能超越实际发展需要，设施装备既不能建成就落后，也不能脱离发展阶段。

当前尤其需要防范的，是“重建设、轻运营”“重单网、轻协同”的倾向。各地争相上马算力中心，一些地方智算中心平均利用率偏低，“东边缺、西边闲”的结构性矛盾已经显现。解决这些问题，必须树立“六张网、一张图”理念，统筹做好顶层设计，强化项目间匹配衔接，统一规范建设标准、施工流程，杜绝重复施工、重复投资。国务院办公厅印发的《关于深化投资审批制度改革的意见》提出，建立与高质量发展要求相适应的投资项目决策综合评价和绩效评价制度，有效支撑投资决策和项目管理。这意味着从规划、建设到运营的全生命周期管理必须贯穿各环节，使每一张网不仅建得起，更用得好、管得住、行得稳。

预期管理同样不可忽视。“六张网”中相当一部分投资——水网防洪排涝、地下管网更新改造，是典型的“看不见的工程”，社会感知度低、短期获得感弱，但恰恰是这些项目最需要财政长期投入。国家发展改革委已明确要求将“六张网”目标任务分解到年度，明确时间和进度安排。这不仅是项目管理的要求，更是预期管理的基础。让社会知道什么时候能看到什么效果，比单纯宣布一个投资数字更能稳定信心。政策沟通应从“投了多少钱”转向“解决了什么问题、产生了什么效果”。

需要清醒认识的是，基建投资有基建投资的功能定位。“六张网”建设有助于补齐基础设施短板、畅通经济循环、创造就业岗位，但扩大内需、改善民生还需要与收入分配改革、社会保障体系完善等各方面政策协同发力。“十五五”规划《纲要》提出“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”，正是着眼于以新需求引领新供给、以新供给创造新需求，促进消费和投资、供给和需求良性互动。“六张网”建设应当放在这一大框架下来理解和推进，既发挥好基础设施投资的支撑带动作用，又注重与其他宏观政策形成合力。

该政府兜底的要兜住，该市场进入的要放活，该政企协同的要协同。推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放，完善民营企业参与重大项目建设长效机制，积极吸引社会资本参与“六张网”建设，有效激发民间投资活力，这是坚持有效市场和有为政府相结合的具体体现。完善多元化投融资模式，不是要弱化财政支持，而是推动财政资金更好发挥引导作用，让社会资本在适宜领域发挥更大作用，以制度的确定性稳定各方预期。

真正的政策成熟，不是把投资规模越做越大，而是把政策边界越理越清——知道基建能做什么，更知道基建不能替代什么；知道什么时候该出手，更知道什么时候该收手。唯有从“投资规模”转向“治理效能”，“六张网”才能真正成为扩大有效投资、构建现代化基础设施体系的坚实支撑，为高质量发展持续注入新动能。

《1版

读懂两场高规格全国性大会的深意

“制造业大省”广东，在今年年初的全省高质量发展大会上定下基调，要形成“以制造业之强牵引服务业之优，以服务业之优增进制造业之强”的良性循环，在“制造强省”与“服务高地”相互成就中打开产业发展新天地。广东还提出包括“先进制造+服务”在内的“5个+”“5个制造”，把高端化、智能化、绿色化、融合化翻译成了一套可执行的“产业语法”。

被赋予“国家重要先进制造业高地”使命的湖南，6月3日召开全省服务业大会，6月5日又召开全省打造先进制造业高地推进大会。两场会紧挨着开，背后是统筹推进服务生态搭建和制造业高地打造的深意。同一时间，《湖南省推进新型工业化和制造强省建设“十五五”规划》印发，提出制造业发展的六大类21项主要指标，同时明确落实“两业融合共进”行动。

北京、浙江、四川等省市虽没有对制造业比重设定量化目标，但不约而同地对生产性服务业增加值占服务业增加值比重提出到2030年达到65%左右、55%左右和45%左右的目标，体现了从“追求规模数字”向“注重结构质量”的转变。

从两场全国性大会的顶层部署到各地方的探索和实践，都深刻表明：真正决定产业体系竞争力的，是制造业能不能向高端攀升，生产性服务业能不能跟上并支撑这种攀升。中国正在走制造业与生产性服务业协同进化的道路，以此对抗两种风险——过早去工业化的拉美陷阱和金融化过度膨胀的英美病。这条新路，没有现成模板可循，但我们已经下定决心要走通它。