

五年規劃，是一套制定發展戰略目標和實踐路徑的治國理政工作方法論。通過規劃工作，堅持「有效市場」和「有為政府」相結合。

香港特區政府正在制定香港首份五年規劃，這是一項接近「從零開始」的工作，香港過往並沒有制式化、周期化的五年規劃編制傳統。相比之下，內地已經擁有相對成熟的規劃編制流程與執行機制。然而，香港與內地在制度背景、社會運作、經濟形態等方面存在差異，必須在深入理解國家「十五五」規劃（《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要》）整體戰略方針的前提下，找到能夠最大化香港優勢，同時符合本地制度特色的發展路徑。香港五年規劃是立足「一國兩制」的制度優勢、自由市場經濟特色，以融入與服務國家發展大局為核心，為香港量身構建的專屬發展體系。

香港制定五年規劃，先要釐清一個基礎問題：國家的五年規劃是什麼？

（一）計劃時代：指令性計劃推動國家工業化起步

「五年規劃」前身是「五年計劃」。新中國建立初期，中國在蘇聯影響下建立起高度集中的計劃經濟體制，短期內高效積累了工業建設資源。當時的經濟活動主要由政府統一安排，衍生出例如「糧票」、「布票」等資源分配的憑證。中國在 1953 年編制了《中華人民共和國發展國民經濟的第一個五年計劃》（「一五」計劃），其基本任務是集中主要力量推進重工業優先戰略，以 156 項建設項目為中心，初步建立獨立工業體系，奠定日後中國社會主義工業化的初步基礎。其本質是通過指令性發展指標和統購統銷制度，將資源生產與分配全面納入國家計劃軌道，從而快速推動工業化與基礎建設發展。從「一五」計劃到「五五」計劃，國家重點佈局重工業、基礎建設與國防工業，相繼建成鞍鋼集團、中國第一汽車集團等關鍵項目，快速完成工業化從零到一的突破，為後續發展奠定了堅實基礎，同時為當時的國家安全建立了有力保障。早期五年計劃的核心是

行政指令驅動、資源統一分配，以國家力量快速搭建工業體系，解決建國初期產業空白、基礎薄弱的核心難題。從「六五」計劃起，「經濟發展計劃」進一步拓展至社會發展維度，更名為「國民經濟和社會發展計劃」，以配合經濟體制逐步向社會主義市場經濟轉軌，具有改革的標誌性意義。總體上說，「一五」計劃到「五五」計劃階段，國家實行高度集中的計劃經濟體制；而「六五」計劃到「十五」計劃階段，則主要以推進改革開放與改善民生為發展主線。

（二）從計劃到規劃：憲法修正與市場經濟體制轉型

2006年起，「五年計劃」正式更名為「五年規劃」，此前負責規劃統籌的中華人民共和國國家計劃委員會（國家計委）也早於2003年更名為中華人民共和國國家發展和改革委員會（國家發改委）。國家的資源配置方式由以計劃性指導為主走向以市場機制為主導，政府的

角色從直接控制市場主體轉為在宏觀層面進行引導與戰略規劃。一字之變，反映了中國經濟體制的核心轉型，從此告別了以行政指令直接管控市場主體的舊模式，確立了市場主導資源配置、政府做好宏觀引導的核心邏輯。

國家計委改為國家發改委，是與「計劃轉規劃」完全同步的核心改革：職能從過去下達硬性生產指標、統一管控資源分配，轉為宏觀戰略統籌、產業發展引導、區域協調發展與規劃法治保障，標誌着治理模式從行政指令驅動走向市場機制引導。

這一轉變，根植於中國改革開放的深化進程，通過《憲法》（《中華人民共和國憲法》）修正與經濟制度改革開始醞釀。1992年，中共十四大明確建立社會主義市場經濟體制的改革方向。1993年，憲法修正案正式以「社會主義市場經濟」取代了原有「計劃經濟」的表述，明確市場在資源配置中發揮基礎性作用。與此同時，「國營經濟」「國營企業」也改稱為「國有經濟」「國有企業」，這一修改釐清了所有權與經營權的法律關係，使企業真正成為適應市場的法律實體和競爭主體。

2004 年的憲法修正案首次明確提出「公民的合法的私有財產不受侵犯」，並將「國家尊重和保障人權」寫入憲法，進一步從法治層面確認市場經濟、私有財產與人權保障。上述 1993 年、2004 年兩次關鍵憲法修正，從法治層面保障市場主體權益、釐清政企邊界，為民企發展、外資入局、市場自由競爭築牢了制度基礎。

從計劃到規劃，這種轉變的核心原因在於中國自身經濟體制的重塑。自 1992 年確立社會主義市場經濟的改革目標，再到 2001 年正式加入世界貿易組織，市場在資源配置中的作用定位先後經歷了中共十四大提出「基礎性作用」、中共十六大提出「在更大程度上發揮基礎性作用」的演變，直至中共十八屆三中全會升級為「決定性作用」。在「一五」計劃至「五五」計劃時期，政府直接管控企業生產、分配、投資等微觀經濟環節，資源配置高度依賴政府行政命令。隨着國家改革開放，中國在「六五」計劃至「十五」計劃階段逐步推進市場化改革，指令性指標大幅縮減，規劃整體以指導性、預測性指標為主體，僅保留少量必要的約束類指令指標，政府的行政職能相應開始更多依賴財政政策、貨

幣政策、產業政策與法治手段進行宏觀調控與公共服務供給，引導市場發展，不再直接干預企業的具體經營。大量與市場經濟相關的法律也自 80 年代起逐步建立與完善，包括《中華人民共和國公司法》、《中華人民共和國合同法》等與市場運行息息相關的法律。香港在改革開放過程中發揮了獨特、不可替代的示範作用，諸多商事法律制度與市場運作經驗，都成為內地制度建設的重要參考來源。市場地位的持續升級，搭配完善的商事法制體系，充分釋放了內地市場活力，也讓內地市場規則不斷與國際接軌，香港的制度優勢價值進一步凸顯。中國內地通過在國企改革與市場化改革深化過程中不斷探索與調整，逐步形成了一套具有自身特色的市場經濟治理模式。從國家「十一五」規劃起，規劃進一步定位為國家發展戰略藍圖。當時依據官方的定位，市場在資源配置中仍是起「基礎性」作用，2013 年中共十八屆三中全會則作出理論升級，明確市場起「決定性」作用，而政府則突出宏觀性、戰略性、政策性作用，負責設置預期性與約束性指標，聚焦戰略引導、底線保障與系統治理，政府與市場的關係轉變為「有效市場 + 有為政

府」。規劃的編制過程也從早期以內部統籌為主，逐步走向開門編制、民主協商，並嚴格落實提交全國人大審議的法定制度安排，科學性與合法性持續提升。

（三）國家「十四五」規劃與 2035 年遠景目標體系

2021 年至 2025 年是國家「十四五」規劃的實施時期。「十四五」規劃設置了 20 項經濟社會發展主要指標，涵蓋經濟發展、創新驅動、民生福祉、綠色生態、安全保障五大方面，佈局 17 方面重大戰略任務，提出 102 項重大工程項目，並分拆成 5111 項子項目落實執行，以確保五年規劃落地。在國家「十四五」規劃收官之年——2025 年底驗收時，20 項主要指標基本全部完成，17 方面重大戰略任務和 102 項重大工程項目也圓滿收官，並取得多項超出預期的成果。例如中國常住人口城鎮化率達到 67.89%，超出了原本 65% 左右的預期目標；全社會研發經費投入年均增長 10%，超過了規