香港再出發
HONG KONG COALITION

「十五五」規劃下的香港新定位與新功能

2026

前言

中共二十屆四中全會通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》（以下簡稱《建議》），為國家未來五年（2026-2030）的發展繪就了宏偉藍圖，也為香港賦予了新的戰略使命。從「融入國家發展大局」深化為「融入和服務國家發展大局」，這二字之增，意蘊深遠，既是對香港獨特優勢的充分肯定，亦是對「國家所需、香港所長」在新發展階段中發揮更大作用的殷切期許。

《建議》中強調「鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位」和「支持香港建設國際創新科技中心」，並重申二十屆三中全會《中共中央關於進一步全面深化改革推進中國式現代化的決定》提出的「支持港澳打造國際高端人才集聚高地」。簡而言之，「四中心 + 一高地」構成了香港未來五年發展的核心任務。這一戰略定位，既是對「十四五」時期國家賦予香港「八大中心」建設任務的延續與深化，更是在新形勢下的戰略聚焦。

香港再出發大聯盟於 2025 年底主辦了「香港如何融入和服務國家發展大局」主題論壇，邀請了多位行業翹楚分別作主題演講，並共同探討了國家下一個五年規劃對香港發展的新要求與新機遇。論壇呼籲香港各界以更開闊的視野研讀《建議》，不應僅關注直接涉及港澳的內容，而應全面理解國家整體發展方向，主動謀劃香港優勢與國家戰略的精准對接，積極提升參與和貢獻國家發展的能動性。



在此背景下，《「十五五」規劃下的香港新定位與新功能》報告應運而生。本報告是繼《香港國際貿易中心發展策略》、《香港國際航空樞紐發展策略》、《香港區域知識產

權貿易中心發展策略》、《香港中外文化藝術交流中心發展策略》四份調研報告，以及《進一步鞏固和提升香港「八大中心」地位》報告後，香港再出發大聯盟委託一國兩制研究中心編寫的又一重要研究成果。報告正是立足國家新階段所需與香港優勢所長，系統探討香港如何在更深層次、更廣領域服務國家發展大局。





本報告聚焦四大新方向：一是香港應如何建設「國際高端人才集聚高地」，服務國家高質量發展的國際人才需求；二是以強化「國際教育樞紐」功能為切入點，探討系統構建教育、科技、人才一體化發展新生態；三是如何打造「世界級旅遊目的地」，彰顯香港中西文化交融的獨特魅力，推動中華文化國際傳播；四是如何通過北部都會區實現融入和服務國家發展大局在空間載體與制度創新的雙重突破。

正如全國政協副主席、香港再出發大聯盟總召集人梁振英在上述論壇中所言：「香港好，國家好；國家好，香港更好。展望當國家全面建成現代化強國之時，香港的發展與市民生活必將更加美好」。本報告期冀為這一進程提供有益思考，助力香港奮楫爭先，在融入和服務國家發展大局過程中再譜華章。

目錄

行政摘要 ……1
Executive Summary……7
第一章 主動對接「十五五」 新征程上香港再出發 ……17
1.1「十五五」規劃背景 ……17
1.2 國家在「十五五」時期的發展目標與重點 ……19
1.3 香港在「十五五 」時期的發展新路向 ……21
第二章 打造「國際高端人才集聚高地」……26
2.1 香港打造「國際高端人才集聚高地」的背景和意義 ……26
2.1.1 國內國際兩大變局背景下，高端人才成為國家發展的關鍵突破口 ……26
2.1.2 國家在多個關鍵戰略領域正面臨顯著的高端人才缺口 ……26
2.1.3 香港建設「八大中心」與打造「 國際高端人才集聚高地 」互為依託……28
2.2 香港的優勢與挑戰 ……29
2.2.1 香港打造「 國際高端人才集聚高地 」 的優勢 ……29
2.2.2 香港打造「國際高端人才集聚高地」的挑戰 ……31
2.3 香港打造「 國際高端人才集聚高地 」的對策建議 ……35
2.3.1 制定人才發展藍圖，築就國際高端人才集聚高地 ……35
2.3.2 學習國際先進經驗，推出面向「八大中心」的國際產業人才引進政策 ……39
2.3.3 預研引入人才及其受養人對港公共服務的需求，前瞻性佈局應對策略 ……42
2.3.4 建設「八大中心」人才庫，積極對接國家「人才供需對接大數據平台」……43
2.3.5 提升「招商引才專組」專業化服務能力，賦能香港人才高地建設 ……43
第三章 強化「國際教育樞紐」功能 推動教育、科技、人才一體化發展 ……46
3.1「教育、科技、人才一體化發展」作為國家戰略的內涵 ……46
3.1.1 從「科技強國」到「四鏈融合」……46
3.1.2 從「教育強國」到「一體推進」……48
3.1.3 國家需要香港發揮的戰略功能 ……51
3.2 香港現有優勢及發展 ……51
3.2.1 制度接軌 ……52
3.2.2 教學資源 ……53
3.2.3 國際交流 ……54
3.2.4 香港目前政策及發展 ……55
3.3 香港進一步建設「國際教育樞紐」的建議 ……57
3.3.1 完善優質教學體系建設 ……57
3.3.2 強化職專多元教育 ……58

3.3.3 探索及優化合作辦學模式 ……59
3.3.4 優化國際化收生策略 ……60
3.3.5 優化「產學研合作」機制 ……61
3.3.6 完善人才留港配套 ……62
3.3.7 發展北都國際教育片區作為戰略載體 ……63
第四章 打造「世界級旅遊目的地」……66
4.1 重塑香港國際旅遊之都的背景和意義 ……66
4.2 香港旅遊業發展新趨勢 ……69
4.2.1 客源結構和旅遊消費模式轉變 ……69
4.2.2 文旅趨勢：文化、體育、科技深度融合 ……72
4.2.3 香港旅遊政策成效及制約因素 ……74
4.3 提升香港世界級旅遊目的地的建議 ……76
4.3.1 聚焦旅遊發展戰略目標，明確發展策略和原則 ……76
4.3.2 加強跨部門協同，推進特色旅遊項目落地，完善盛事管理 ……78
4.3.3 優化城市空間管理，提升旅遊體驗質量 ……79
4.3.4 挖掘香港文化資源，打造文化精品項目 ……81
4.3.5 整合文體旅藝發展策略，打造文體旅藝旗艦品牌 ……83
4.3.6 加快發展遊艇旅遊 ……84
4.3.7 開放旅遊應用場景， 鼓勵科技應用 ……86
4.3.8 打造全球美食之都 ……86
4.3.9 前瞻性佈局生態旅遊 ……87
4.3.10 深化「一程多站」合作， 輸出香港旅遊管理經驗 ……88
第五章 北部都會區：融入和服務國家大局的關鍵平台 ……91
5.1 北部都會區對國家及香港發展均有重要戰略意義 ……91
5.1.1 北都肩負新時代「一國兩制」實踐新使命 ……91
5.1.2 北都擔當為香港開新局重任 ……92
5.2 北部都會區當前面臨的問題與挑戰 ……93
5.2.1 頂層定位與發展模式需進一步完善 ……93
5.2.2 建設模式與耗時有待優化 ……94
5.2.3 培育創科產業生態仍需克服挑戰 ……98
5.3 北部都會區未來發展的政策建議 ……100
5.3.1 建設新型產業園區 ……100
5.3.2 升級產業招商模式 ……105
5.3.3 工程降本增效提速 ……107
5.3.4 完善區域空間佈局和交通基建 ……108

圖目錄

圖 1　中國的「三步走」與「兩步走」……17

圖 2　香港人才清單類別 ……31

圖 3　英國政府對海外簽證持有人移居英國意願作出的調查問題 ……37

圖 4　「教育、科技、人才一體化發展」戰略概念演變 ……47

圖 5　國家「教育科技人才一體化」工作重點……50

圖 6　香港建設「國際教育樞紐」的獨特優勢……52

圖 7　近年本港院校於「QS 世界大學排名」中的排名 ……53

圖 8　2023/24 學年按原居地劃分的來港交流生人次 ……55

圖 9　教育、科技和人才委員會成員架構 ……56

圖 10　北都大學教育城規劃示意圖 ……64

圖 11　香港歷年訪港旅客人次 ……69

圖 12　旅遊發展競爭力維度 ……75

圖 13　旅遊發展策略 ……77

圖 14　香港旅遊發展定位和原則 ……77

圖 15　La Collina 近江八幡 ……79

圖 16　北部都會區三種類型的建設用地 ……94

圖 17　1997-2025 年財政儲備及其相當於政府開支的月數 ……95

圖 18　香港與內地的項目關鍵法定程序時間表比較 ……97

圖 19　研發投入強度橫向比較 ……99

圖 20　建議研究的「沙頭角走廊」示意圖 ……109

圖 21　建議謀劃的磁浮高鐵示意圖 ……111

圖 22　建議修建的聯絡線示意圖（圖中綠色實線部分）……112

圖 23　修建聯絡線後的東鐵示意圖 ……112

表目錄

表 1　世界人才排名（2016-2025）……28
表 2　香港「八大中心」2028 年人力供求差額估測……32
表 3　目前實行的各項人才入境計劃，及其申請個案與獲批情況……33
表 4　構建《人才戰略藍圖》的參考框架……38
表 5　阿聯酋九大戰略板塊……40
表 6　香港旅遊發展藍圖 2.0……68
表 7　香港旅遊人次和消費情況……70
表 8　香港旅遊業非內地遊客數字……70
表 9　2025 年會展獎勵旅遊主要市場訪港過夜旅客人數 (一至六月)……71
表 10　旅遊和觀光競爭力指數全球排名……75
表 11　香港非物質文化遺產……81
表 12　9 個具有本地特色的熱點旅遊項目……82
表 13　香港交通樞紐數字……88
表 14　香港各區域估算的職住比例……94
表 15 影響鐵路建設工期及造價成本的外部原因……96

行政摘要

一、主動對接「十五五」 新征程上香港再出發

2025 年 10 月，中共二十屆四中全會勝利召開，審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》（簡稱《「十五五」規劃建議》），為國家及香港謀定未來五年的發展方向。

根據中共十九大的部署，中國在 2020 至本世紀中葉的建設可分為兩個階段。到 2035 年，中國要基本實現社會主義現代化；到本世紀中葉，中國要全面建成社會主義現代化強國。第一個階段跨越的十五年，包括「十四五」、「十五五」、「十六五」三個五年規劃。「十五五」在其中發揮著承前啟後的重要作用，是確保基本實現社會主義現代化取得決定性進展的關鍵五年。《「十五五」規劃建議》延續深化了中共十九大、二十大以來對國內國際格局的判斷，政策基調與中共二十屆三中全會《決定》的改革任務與目標一脈相承，體現出國家整體戰略的延續性。

習近平總書記在關於《「十五五」規劃建議》的說明中指出，科學設定發展目標，對制定和實施好五年規劃至關重要。在《「十五五」規劃建議》中，明確提出七大經濟社會發展目標，並強調在「十五五」基礎上再奮鬥五年，到 2035 年實現經濟實力、科技實力、國防實力、綜合國力和國際影響力大幅躍升，人均國內生產總值達到中等發達國家水平，人民生活更加幸福美好，基本實現社會主義現代化。

《「十五五」規劃建議》中，對港澳未來五年的發展有專門闡述，明確指出要「提升港澳依法治理效能，促進港澳經濟社會發展」。同時，特別值得注意的是 《「十五五」規劃建議》將過去「十四五」 時期「融入國家發展大局」的要求升級為「融入和服務國家發展大局」，增加並強調「服務」二字。這一變化對香港提出了更高的要求，也體現出新時代「一國兩制」實踐需要有新突破。

在中央關於《「十五五」規劃建議》的輔導材料中，清晰點明香港在「十五五」時期要扎實推進的經濟社會發展的三大方面舉措。一是主動對接國家「十五五」規劃。二是全面推進金融、創科發展雙引擎建設。三是同世界各地展開更廣泛、更緊密的交流合作。其中，前兩方面的舉措在過往已經得到廣泛提及和普遍重視，在解讀中明確提出的「打造國際高端人才集聚高地」、「強化國際高等教育樞紐」和「打造世界級旅遊目的地」則是香港迎接的新任務。

此外，在香港融入和服務國家發展大局的新征程上，北部都會區起著核心平台的重要

作用。香港北部都會區與橫琴、前海、南沙、河套等合作區均是具有「一國兩制」特色的高水平開發建設區域。作為香港未來相當長一段時間的重點發展區域，北部都會區將成為支持創科、教育、人才一體化發展的關鍵載體，具有獨一無二的戰略價值。

二、打造 「國際高端人才集聚高地」

面對國內國際雙重變局交織的時代背景，中國發展的關鍵突破口最終落在高端人才上。無論是實現經濟高品質發展、完成新舊動能轉換，還是應對中美科技競爭、掌握未來產業主導權，高端人才都是核心的戰略資源。

然而，在全球範圍高端人才激烈競爭的背景下，國家仍面臨著較為嚴峻的人才缺口。一方面，國際高端人才引進難度大，受制於社會制度、科研環境、文化差異等因素，國家在吸引國際人才方面競爭力不足，甚至存在高層次科技人才流失的現象。另一方面，國家國際人才引進管道不夠多元化，海外招聘模式受限，引進機制仍待開發。

「一國兩制」下的香港需主動將自身國際化優勢與國家戰略需求緊密結合，為鞏固提升國家人才競爭力承擔特殊使命。中央支持香港打造「國際高端人才集聚高地」，香港可以進一步發揮「超級聯繫人」角色，成為國家引進國際高端人才的「黃金入口」，特別是在創新科技等內地人才相對緊缺的領域，香港可以成為國家引進和培養專業型、創新型、複合型高端專業人才的重要平台。

「八大中心」是香港需要鞏固和發展的具體領域，而「國際高端人才集聚高地」則為這些中心的發展提供核心的人才支撐和創新動力。香港在「一國兩制」制度下，既能分享中國內地發展機遇，又能保持高度國際化和開放自由的營商環境，對國際高端人才具有很強的吸引力。特區政府也在檢討現有政策，並在逐步調整引才政策，希望可以構建更具吸引力的人才集聚環境。近年來，美國政府大幅削減研究經費和限制外國人才簽證，已促使一些頂尖人才和學生將目光投向香港。

面對以上趨勢，香港政府作出一系列舉措取得良好成效，但建設「八大中心」仍有較大人才缺口。現行政策對人才引進、培養及促進轉型尚有進步空間，引進人才與產業的適配度有待進一步提高；人才來源不夠多元化，應拓展全球引才網路。並且，在整體宏觀戰略及統籌部門上，香港特區政府對人才政策的頂層設計尚缺乏宏觀部署。

報告建議香港打造「國際高端人才集聚高地」，應從加強頂層設計、多元化人才來源、提高政策與產業的適配度及預判人才來港需求等方向，加強香港的「聚才」、「引才」能力，

具體建議如下：

1. 制定人才發展藍圖，築就國際高端人才集聚高地。清晰定義要招納的高端人才，聚焦吸引「八大中心」核心產業高端人才，縮小目前推算的未來人才缺口，持續構建「引育留用」全鏈條生態，為國家持續輸送核心國際高端人才，形成引才、留才、培養的完整人才環流生態。
2. 學習國際先進經驗，推出面向「八大中心」的國際人才引進政策，明確重點產業人才。
3. 制定與創業、就業和投資掛鈎的高端人才簽證政策。
4. 預研引入人才及其受養人對港公共服務的需求，前瞻性佈局應對策略。
5. 建設「八大中心」人才庫，積極對接國家「人才供需對接大數據平台」。
6. 提升特區政府駐內地辦事處及駐外經貿辦的 17 個「招商引才專組」的專業化服務能力，賦能香港人才高地建設。增設專職人才引進專員崗位，提升專組專業化服務能力；為專組建立公開績效指標制度，提升專組工作透明度。

三、強化「國際教育樞紐」功能 推動教育、科技、人才一體化發展

2022 年的「二十大報告」提出「教育、科技、人才作為基礎性、戰略性支撐」，並明確 2035 年建成教育強國、科技強國、人才強國。就此，要從「教育科技人才一體推進」的大戰略上辦教育，匯聚一切有利於高質量發展的創新要素和科教資源，助力國家發展。

隨著中美競爭成為常態，未來一段時間中國與以歐美為首的西方體系的交流會形成錯綜複雜的局面，影響中國建立科技強國、教育強國、人才強國的發展路徑。因此，中國需要開拓一個能夠協助替代傳統西方國家並且可靠的國際化教育體系，作為支撐人才自主培養的基地。

依託「一國兩制」的制度優勢，香港作為中國最具國際化的城市，擁有世界一流的專上教育集群、深厚的教學科研資源，以及長期與國際社會建立的緊密聯繫，使其在推動國際交流、擔當「超級聯繫人」方面具有重要價值。

香港國際教育樞紐的重點不只是發展教育產業，而是配合「一體化」策略目標；相關政策應該向內對接國家戰略，向外發揮國際優勢，建設具有實質戰略價值的「國際教育樞紐」。就此，香港進一步建設「國際教育樞紐」的戰略目標如下：

1. 加強配合國家「人才自主培養」的戰略，以科技發展、國家戰略需求為牽引，提高 科技創新能力，優化教育多元體系，完善學科設置調整機制和人才培養模式，加強多元人才培養。
2. 進一步強化國際競爭力，以優質教學、科研、生活環境吸引人才，發揮人才。
3. 強化樞紐功能，建立全國、地區和國際層面的聯繫和協作，加強軟實力網絡。

報告建議香港進一步建設「國際教育樞紐」，重點如下：

1. 完善優質教學體系建設，對大學的資源投入可以增加戰略重點，向國家重點發展的科技產業領域傾斜。
2. 強化職專多元教育，聚焦產業發展與轉型升級對人才需求，培養應用性人才。
3. 探索及優化合作辦學模式，支援本地專上學院與海外院校合作辦學，吸引海外知名大學在香港開設亞洲校區。
4. 優化國際化收生策略，針對戰略性新興產業和未來產業需要，提高國際化程度，尤其是加強對東盟、一帶一路沿線國家學生的吸引力。
5. 優化「產學研合作」機制， 積極吸引大型及龍頭科技企業落戶，開拓由企業主導的 「需求驅動」模式。
6. 完善人才留港配套，針對學生宿舍建設、就業安排、文化共融措施、國際教育配套等方面作出優化。
7. 積極發掘具備發展為教育用地潛質的土地，發展北部都會區國際教育片區作為戰略載體。

四、打造「世界級旅遊目的地」

香港主動對接「十五五」規劃發展，要求香港同世界各地展開更廣泛、更緊密的交流合作，包括加快建設中外文化藝術交流中心，以及打造世界級旅遊目的地。重塑香港國際旅遊之都形象，打造世界級旅遊目的地，不僅是香港經濟民生發展之需要，也是重塑香港國際形象以及積極發揮中外文化藝術交流中心地位的需要，並且對國家積極擴大內需，主動展示中國文化魅力，突破外國輿論抹黑具有舉足輕重的地位。

香港雖然具有得天獨厚的旅遊資源，但新冠疫情復常以來全球旅遊業出現顯著變化，香港旅遊業面臨新的趨勢和挑戰：一是客源結構和旅遊消費模式轉變，包括內地旅客消費下降，非內地旅客以及會展旅客增長顯著；二是旅遊業與文化、體育、科技的融合更加深入，包括旅客更追求個性化、在地化和多元化的獨特體驗，更願意為知識付費和為認可的價值觀及其產品付費， 科技元素貫穿旅遊全過程，改變旅遊的服務供給和顧客期望。

面對以上趨勢，香港政府提出來一系列舉措取得良好成效，但對外仍需要更加積極有為地應對日益激烈的國際競爭，對內仍需要強化精細化管理和服務。報告建議香港打造世界級旅遊目的地，應聚焦四個層次的戰略目標，明確發展策略，可概括為：

- 一國兩制、人無我有
- 國際聯通、高端領先
- 文化底蘊、科技賦能
- 講好故事、打造 IP
- 資源整合、跨區協同
- 一程多站、亞洲首站
- 長遠規劃、精細管理

並提出三大發展原則：堅持國際化定位和高品質原則，兼顧短期目標和長遠目標，定立細分市場研究和策略。具體發展建議包括：

1. 加強跨部門協同，推進特色旅遊項目落地，完善盛事管理，包括加快推進香港品牌工業旅遊、優化盛事統籌和監管。
2. 優化城市空間管理，提升旅遊體驗質量，包括優化海濱空間管理機制，推進跨區聯動發展，豐富「文體旅」多元體驗。
3. 挖掘香港文化資源，打造文化精品項目，包括挖掘香港武俠、流行文學和影視作品的文旅價值、開發非物質文化遺產產品、深入挖掘各區文化故事。
4. 整合文體旅藝發展策略，打造文體旅藝旗艦品牌。
5. 加快發展遊艇旅遊，包括完善遊艇碼頭商圈服務配套、打造海上運動社區和海上娛樂文化，凝聚從專業到休閑愛好者的各類人群、積極發展遊艇租賃產業， 推動跨境停泊、交易、維修一體化產業協同；加快粵港澳遊艇自由行落地。

6. 開放旅遊應用場景，鼓勵科技應用。
7. 打造全球美食之都。
8. 前瞻性佈局生態旅遊。
9. 深化「一程多站」合作，輸出香港旅遊國際推廣優勢。

五、北部都會區：融入和服務國家大局的關鍵平台

北部都會區地處香港新界北部，佔地面積接近香港總面積的三分之一，是香港未來發展的新引擎。中央高度重視香港北部都會區建設，對北都發展具有極高期待。在戰略層面，北都對國家及香港的發展都具有重要意義。對國家而言，北部都會區有利於在新形勢下服務國家科技自立自強戰略，發揮獨特優勢支持打造國際創新科技中心、國際高端人才集聚高地和國際教育樞紐。 對香港而言，發展北部都會區有利於優化經濟產業結構，培育以創新科技產業為核心的經濟新增長點，助力發展成果共享。

近年香港特區政府積極推動北部都會區發展，最新《施政報告》中首次將「加快發展北部都會區」作為一個獨立篇章，提出若干新政策舉措，給北都未來發展帶來了新方向。但目前而言，北都發展中仍面臨具體問題與挑戰待解決，下一步能否真正推動北都高質量發展，有賴後續關鍵改革措施的謀劃設計。

北部都會區當前主要面臨三方面的問題與挑戰。一是在現時推動北部都會區發展的過程中，頂層定位與發展模式需進一步完善，特別是要更加強調產業功能，避免沿用發展傳統新市鎮的舊思路。二是建設模式與耗時有待優化。主要體現在北部都會區建設產業園區的模式需要創新，交通基建工程需要提速增效。三是北部都會區作為支持香港建設國際創科中心的核心載體，其培育創科產業生態仍面臨企業與人才的挑戰。

基於現存的問題與挑戰，本報告為北部都會區未來發展提出以下四方面的政策建議：

1. 建設新型產業園區 。
2. 升級產業招商模式。
3. 工程降本增效提速。
4. 完善內部區域空間佈局和交通基建。

Executive Summary

Chapter 1: Align Proactively with the 15th Five-Year Plan: Hong Kong Embarks on a New Journey

In October 2025, the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China was successfully convened. It reviewed and adopted the Proposals of the CPC Central Committee on Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development (hereinafter referred to as the "15th Five-Year Plan Proposals"), charting the development direction for the next five years for the nation and for Hong Kong.

According to the arrangements set out at the 19th National Congress of the CPC, China's development from 2020 to the middle of this century is divided into two stages. By 2035, China aims to basically realize socialist modernization; by the middle of this century, it aims to build a great modern socialist country in all respects. The first stage spans fifteen years and covers three five-year plans: the 14th, 15th, and 16th Five-Year Plans. Among them, the 15th Five-Year Plan plays a crucial bridging role between past and future, and is a pivotal five-year period to secure decisive progress toward basically realizing socialist modernization. The 15th Five-Year Plan Proposals build on and deepen the assessments of domestic and international dynamics since the 19th and 20th Party Congresses. Their policy orientation is consistent with the reform tasks and objectives set out in the Decision of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee, reflecting continuity in the country's overall strategy.

In his remarks on the "15th Five-Year Plan Proposals," General Secretary Xi Jinping pointed out that setting development goals scientifically is crucial to formulating and effectively implementing a five-year plan. The Proposals explicitly set out seven major economic and social development targets and emphasize that, building on the "15th Five-Year Plan," after another five years of endeavor, by 2035 China will see substantial leaps in economic strength, scientific and technological strength, national defense strength, comprehensive national power, and international influence; per capita GDP will reach the level of a moderately developed country; people's lives will be happier and better; and socialist modernization will be basically achieved.

The "15th Five-Year Plan Proposals" contain dedicated exposition on the development of Hong Kong and Macao over the next five years, explicitly calling for "enhancing the effectiveness of law-based governance in Hong Kong and Macao, and promoting their economic

and social development." Notably, the Proposals upgrade the previous requirement during the 14th Five-Year period of "integrating into the overall national development" to "integrating into and serving the overall national development," adding and emphasizing the word "serve." This change sets higher requirements for Hong Kong and reflects the need for new breakthroughs in the practice of "one country, two systems" in the new era.

In the central authorities' explanatory materials on the "15th Five-Year Plan Proposals," three major lines of action are clearly identified for Hong Kong to advance steadily in economic and social development during the 15th Five-Year period: (1) proactively align with the national 15th Five-Year Plan; (2) comprehensively advance the twin engines of financial development and innovation and technology; and (3) carry out broader and closer exchanges and cooperation with places around the world. Among these, the first two have long been widely referenced and emphasized. Newly highlighted tasks in the interpretation include "building a global hub for high-end international talent," "strengthening an international higher-education hub," and "forging a world-class tourism destination."

Moreover, on Hong Kong's new journey of integrating into and serving the nation's overall development, the Northern Metropolis plays the vital role of a core platform. Hong Kong's Northern Metropolis and the cooperation zones of Hengqin, Qianhai, Nansha, and the Lok Ma Chau Loop are all high-standard development areas with the characteristics of "one country, two systems." As Hong Kong's key development area for a considerable period to come, the Northern Metropolis will become a critical vehicle supporting the integrated development of innovation and technology, education, and talent, and it possesses unique strategic value.

Chapter 2: Building an "International Hub for High-Caliber Talent"

Against the backdrop of intertwined domestic and international changes, the key breakthrough for China's development ultimately lies in high-caliber talent. Whether it is achieving high-quality economic development, completing the transformation of old and new growth drivers, addressing China-U.S. sci-tech competition, or seizing the leading power in future industries, high-caliber talent is a core strategic resource.

However, amid fierce global competition for high-caliber talent, China still faces a severe talent shortage. Attracting international high-caliber talent is challenging. Constrained by factors such as social systems, scientific research environments, and cultural gaps, China lacks sufficient

competitiveness in attracting global talent, and there is even a phenomenon of brain drain of high-level scientific and technological talent. On the other hand, the channels for introducing international talent are not diversified enough, overseas recruitment models are limited, the introduction mechanisms still need to be developed.

Under the "One Country, Two Systems" principle, Hong Kong needs to proactively integrate its international advantages with the country's strategic needs, undertaking a special mission to consolidate and enhance national talent competitiveness. With the central government's support for Hong Kong to build an "international hub for high-caliber talent," the city can further leverage its role as a "super-connector" and become the "golden gateway" for the country to attract international high-end talent. Particularly in fields where the mainland faces a relative talent shortage, including innovation and technology, Hong Kong can serve as an important platform for the country to introduce and cultivate professional, innovative, and interdisciplinary high-end professionals.

The "Eight Centers" are the specific areas that Hong Kong needs to consolidate and develop, while the "international hub for high-caliber talent" provides core talent support and innovative momentum for the development of these centers. Under the "One Country, Two Systems" framework, Hong Kong can both share in mainland China's development opportunities and maintain a highly internationalized, open, and free business environment, making it highly attractive to international high-caliber talent. The HKSAR government is also reviewing existing policies and gradually adjusting talent recruitment measures to create a more appealing environment for talent aggregation. In recent years, the U.S. government's significant cuts to research funding and restrictions on foreign talent visas have prompted some top talent and students to turn their attention to Hong Kong.

In response to these trends, the Hong Kong government has implemented a series of initiatives that have achieved positive results. Nevertheless, there remains a substantial talent gap in building the "Eight Centers." Current policies still have room for improvement in talent introduction, cultivation, and promotion of transformation; their alignment with industries needs to be further enhanced, and the sources of talent are not sufficiently diversified. Additionally, in terms of overall macro-strategy and coordinating departments, the HKSAR government lacks comprehensive top-level design for talent policies.

The report recommends that Hong Kong, in building an "International Hub for High-Caliber

Talent", should enhance its capacity to "gather talent" and "attract talent" by strengthening top-level design, diversifying talent sources, improving the alignment between policies and industries, and anticipating the needs of talent coming to Hong Kong. Specific recommendations are as follows:

1. Formulate a talent development blueprint to build an international hub for high-caliber talent. Clearly define the high-caliber talent to be recruited, focus on attracting top talent in the core industries of the "Eight Centers", narrow the projected future talent gap, continuously construct a full-chain ecosystem for "talent attraction, cultivation, retention, and utilization", to continuously supply core international high-caliber talent to the country, forming a complete talent circulation ecosystem encompassing talent attraction, retention, and cultivation.
2. Learn from international cases, introduce international talent recruitment policies tailored to the "Eight Centers", and clarify the talent demand list for key industries; implement a linkage strategy of "enterprise-led talent aggregation and government-enterprise collaboration".
3. Formulate high-caliber talent visa policies linked to entrepreneurship, employment, and investment.
4. Conduct preliminary research on the demand for Hong Kong's public services among incoming talent and their dependents, and proactively develop response strategies.
5. Establish a talent pool for the "Eight Centers" and actively connect with the national big data platform for talent supply and demand matching.
6. Enhance the professional service capabilities of the 17 "Dedicated Team for Attracting Businesses and Talents" under the HKSAR Government's offices on the mainland and overseas Economic and Trade Offices to empower the construction of Hong Kong's talent hub. Add full-time talent recruitment specialist positions to improve the professional service capabilities of the teams; establish a public key performance indicator (KPI) system for the teams to enhance transparency.

Chapter 3: Strengthening the Function of "International Education Hub" and Promoting the Integrated Development of Education, Technology, and Talents

The Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China in 2022 proposes that education, science and technology, and talents should serve as the foundational and

strategic pillars for the development of China and that the country will be strong in education, science and technology, and talents by 2035. In this regard, it is necessary to run education from the "Integrated Development of Education, Technology, and Talents " strategy to gather all the innovative elements and science and education resources that are conducive to high-quality development, and help the country's development.

As the competition between China and the United States becomes a normal state, the exchange between China and the Western system led by Europe and the United States will form a complicated situation in the coming period, which will affect China's development path of establishing a leading country in technology, education and talents. Therefore, China needs to develop an internationalized education system that can help replace the traditional Western countries and serve as a reliable base to support the cultivation of talents.

Relying on the institutional advantages of "one country, two systems", Hong Kong, as the most cosmopolitan city in China, has a world-class tertiary education cluster, profound teaching and research resources, as well as long-established close ties with the international community, which make it invaluable in promoting international exchanges and acting as a "super-connector".

The focus of Hong Kong's international education hub is not only to develop the education industry, but also to complement the strategic goal of "Integration". The relevant policies should be aligned with the national strategy inwardly, and give full play to the international advantages outwardly, so as to build an "International Education Hub" with substantial strategic value. In this regard, the strategic objectives for Hong Kong to further develop itself into an international education hub are as follows:

1. To strengthen our support for the national strategy of " cultivation of talents", to enhance our capacity for technological innovation, to optimize the diversified education system, to improve the mechanism for adjusting the academic structure and the mode of cultivation of talents, and to strengthen the cultivation of diversified talents by taking into account the development of science and technology as well as the strategic needs of the country;
2. To further strengthen international competitiveness, attract talents with quality teaching, scientific research and living environment, and give full play to the value of talents;
3. To strengthen hub function, establish national, regional and international links and collaboration, and enhance soft power network.

The report recommends that Hong Kong should further develop into an international education hub, with the following focuses:

1. Improve the development of a quality teaching system, and increase the strategic focus of resources for universities, tilting them towards the technological and industrial fields that are the country's main focus for development.
2. Strengthen the vocational education, focus on the demand for talents arising from industrial development and restructuring and upgrading, and nurture practical talents.
3. Explore and optimize the mode of co-operative education, support local education institutions to co-operate with overseas institutions in running schools, and attract renowned overseas universities to set up campuses in Hong Kong.
4. Optimize the international admission strategy, targeting the needs of strategic emerging industries and future industries, and increase the degree of internationalization, especially to enhance the attractiveness to students from ASEAN and the countries along the Belt and Road Initiative (BRI).
5. Optimize the mechanism of “industry-academia-research cooperation”, actively attract large-scale and leading technology enterprises to settle in Hong Kong, and develop a “demand-driven” model led by enterprises.
6. Improve the supporting facilities for talents to stay in Hong Kong, and optimize the construction of student hostels, employment arrangements, cultural integration measures and international education facilities.
7. Actively explore land with potential for education development and develop the Northern Metropolis International Education Zone as a strategic platform.

Chapter 4: Building a "World-Class Tourist Destination"

Hong Kong should proactively align with the master-planning of the National 15th Five-Year Plan, requiring Hong Kong to carry out broader and closer exchanges and cooperation with the world, including accelerating the development as the East-meets-West centre for international cultural exchange, as well as building a world-class tourism destination. Rebranding Hong Kong as an international tourism destination is not only essential for the economic and livelihood development in Hong Kong, but also much needed to reshape its international image and actively utilize its position as a cultural exchange center between the east and west. It also plays a crucial role in the country's efforts to expand domestic demand, actively showcase the charm of Chinese culture, and counteract negative foreign public opinion.

Although Hong Kong possesses unique tourist resources, the significant changes in the global tourism industry since the normalization of COVID-19 have posed new trends and challenges to Hong Kong's tourism sector. First, there are shifts in customer demographics and tourism consumption patterns, with a decline in spending from mainland tourists and significant growth in non-mainland tourists and MICEs visitors. Second, the integration of tourism with culture, sports, and technology has become deeper, with travelers increasingly pursuing more personalized, localized, and diverse unique experiences. They are more willing to pay for higher premium on knowledge and the values they recognized, and technological applications permeating the entire travel process, changing service supply and customer expectations.

In response to these trends, the Hong Kong government has proposed a series of measures which have achieved good results, but it still needs to respond more strategically to intensified international competition and needs to strengthen refined management and services.

The report suggests that Hong Kong should focus on four levels of strategic objectives in building a world-class tourist destination, strengthening its development strategies, which can be summarized as follows:

- "One Country, Two Systems"—offering what others do not have
- International connectivity—leading at the high-end market
- Cultural heritage and technology empowerment
- Good storytelling and creating IPs
- Resource integration and cross-boarder collaboration
- Multiple destination – Asia's first stop
- Long-term planning and refined management

It also proposes three major development principles: international positioning and high-quality standards, balancing short-term and long-term goals, and establishing segmented market research and strategies. Specific recommendations include:

1. Strengthening inter-departmental collaboration to advance the implementation of featured tourism projects and improve event management, including accelerating the progress of Hong Kong-brand industrial tourism and optimizing event coordination and supervision.
2. Optimizing urban space management to enhance the quality control of tourism

experience, including improving the management mechanism of waterfront spaces and promoting cross-regional collaborative development to enrich diverse experiences in "cultural and sports tourism."

3. Exploring Hong Kong's cultural resources to create high-quality cultural projects, such as developing the tourism value of Hong Kong's martial arts, popular literature, and film, developing intangible cultural heritage into tourism products, and delving into the cultural and historic stories at various districts.
4. Integrating strategies for the development of culture, sports, and tourism to build flagship brands in these areas.
5. Accelerating the development of yacht tourism, including enhancing the services of yacht marina business circles, creating marine sports communities and marine entertainment cultures, gathering various groups from professionals to leisure enthusiasts, actively developing the yacht rental industry, promoting integrated industrial cooperation for cross-border berthing, trading, and maintenance; and accelerating the implementation policy of Guangdong-Hong Kong-Macau yacht cross-border travelling scheme.
6. Opening-up tourism scenarios for technological applications.
7. Branding Hong Kong as Global Gourmet Capital.
8. Proactively planning for ecological tourism.
9. Deepening "One Journey, Multiple Destinations" cooperation with mainland cities to leverage Hong Kong's advantages in international tourism promotion.

Chapter 5: Northern Metropolis: A Key Platform for Integrating into and Serving the Nation's Overall Development

The Northern Metropolis is located in the northern New Territories of Hong Kong and covers nearly one-third of the city's total land area. It is a new engine for Hong Kong's future development. The central authorities attach great importance to the development of the Northern Metropolis and have high expectations for its progress. At the strategic level, the Northern Metropolis is of great significance to the development of both the country and Hong Kong. For the country, it will, under the new circumstances, help serve the national strategy of scientific and technological self-reliance and self-strengthening, leveraging its unique advantages to support the building of an international innovation and technology center, a global hub for high-end talent, and an international education hub. For Hong Kong, developing the Northern Metropolis will help optimize the economic and industrial structure, cultivate new growth drivers centered on the innovation and technology sector, and promote the sharing of

development outcomes.

In recent years, the HKSAR Government has actively advanced the development of the Northern Metropolis. The latest Policy Address, for the first time, features "Accelerating the Development of the Northern Metropolis" as a standalone chapter and introduces a number of new policy initiatives, charting a new course for its future development. However, concrete issues and challenges remain to be addressed at this stage. Whether the next phase can truly drive the high-quality development of the Northern Metropolis will depend on the planning and design of subsequent, key reform measures.

At present, the Northern Metropolis faces three main sets of problems and challenges. First, in the ongoing push to develop the Northern Metropolis, its top-level positioning and development model require further refinement—particularly a stronger emphasis on industrial functions, so as to avoid reverting to the old approach of building traditional new towns. Second, the construction model and timelines need to be optimized. This is reflected in the need to innovate the model for developing industrial parks and to accelerate and enhance the efficiency of transport infrastructure projects. Third, as the core vehicle for supporting Hong Kong's growth into an international innovation and technology (I&T) center, the Northern Metropolis still faces challenges in cultivating the I&T ecosystem, notably in anchoring enterprises and attracting talent.

Based on the existing problems and challenges, this report puts forward the following four policy recommendations for the future development of the Northern Metropolis:

1. Develop new-model industrial parks;
2. Upgrade the industry investment promotion model;
3. Accelerate projects by reducing costs and improving efficiency;
4. Improve internal spatial planning and transport infrastructure.

第一章

主動對接「十五五」新征程上香港再出發

第一章 主動對接「十五五」 新征程上香港再出發

1.1 「十五五」規劃背景

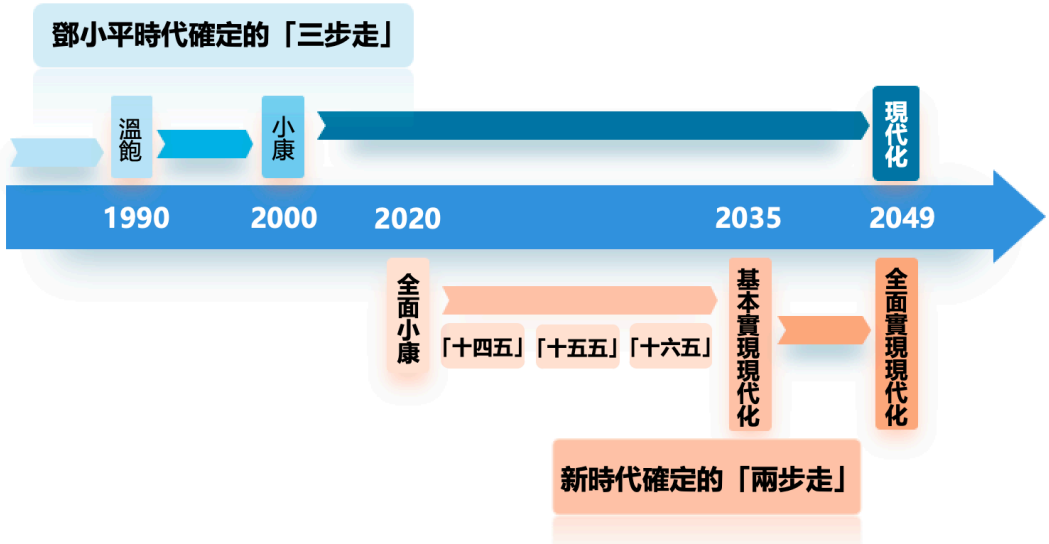
2025 年 10 月，中共二十屆四中全會勝利召開，審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》（簡稱《「十五五」規劃建議》），為國家及香港謀定未來五年的發展方向。

「十五五」是中國第十五個「五年規劃」的簡稱，時間跨度為 2026-2030 年。在《「十五五」規劃建議》出台後，國務院會據此制定更詳細的《「十五五」規劃綱要》，在 2026 年 3 月的「兩會」通過後公佈。

「五年規劃」本身是具有中國特色的中長期宏觀政策設計，雖然被稱為「規劃」，但其不同於計劃經濟下的政府主導模式，實際是依靠市場力量決定資源配置，同時以政府的宏觀調控和產業政策來推動實現國家重大經濟社會發展目標，是將有效市場與有為政府相結合的獨特模式。

早在 2017 年召開的中共十九大，就已經確定中國在 2020 年到本世紀中的發展路線圖和時間表。習近平總書記在黨的十九大報告中提出，中國從 2020 年到本世紀中葉的建設可以分為兩個階段安排：第一個階段是從 2020-2035 的十五年，要基本實現社會主義現代化；第二個階段是 2035 年到本世紀中，要建成社會主義現代化強國。2022 年黨的二十大，進一步明確作出全面建成社會主義現代化強國「兩步走」戰略安排。而「第一步」所跨越的十五年，即包括「十四五」、「十五五」、「十六五」三個五年規劃。「十五五」在其中發揮著承前啟後的重要作用，是確保基本實現社會主義現代化取得決定性進展的關鍵五年。

圖 1 中國的「三步走」與「兩步走」



來源：一國兩制研究中心製圖

《「十五五」規劃建議》延續深化了中共十九大、二十大以來對國內國際格局的判斷，政策基調與中共二十屆三中全會《決定》的改革任務與目標一脈相承，體現出國家整體戰略的延續性。

《「十五五」規劃建議》包括 15 個部分，分為三大板塊。第一板塊為總論，包括第一、第二部分，主要闡述「十四五」時期中國發展成就、「十五五」時期中國的發展環境變化、「十五五」時期經濟社會發展的指導思想、原則和主要目標等內容。第二板塊為分論，包括第三至第十四共 12 個部分，分領域部署「十五五」時期的戰略任務和重大舉措，明確從產業發展、科技創新、國內市場、經濟體制、對外開放、鄉村振興、區域發展，到文化建設、民生保障、綠色發展、安全發展、國防建設等重點領域的思路和重點工作。第三板塊包括第十五部分和結束語，主要部署堅持和加強黨中央集中統一領導、推進社會主義民主法治建設、港澳台工作、推動構建人類命運共同體等任務。

關於「十五五」 時期中國發展環境的變化，《「十五五」規劃建議》中進行了全面的研判分析，較五年前的《「十四五」規劃建議》有新調整。在外部環境的研判上，《「十五五」規劃建議》刪除了「和平與發展仍然是時代主題」的表述，更突出「大國博弈更加複雜激烈」，將「世界進入動蕩變革期」調整為「世界變亂交織、動蕩加劇，地緣衝突易發多發」，進一步反映出外部環境的複雜嚴峻。

近年來，隨著中國產業鏈升級，新能源汽車、高端裝備、新材料等產業加速發展，與發達國家在越來越多的領域形成正面競爭，面臨的外部遏制打壓也在持續增加。同時，歐美發達國家自身的社會矛盾日益凸顯，部分歐美政客試圖將內部矛盾轉移到對華關係上，增大了外部環境的不確定性。

在內部形勢的研判上，《「十五五」規劃建議》充分肯定中國長期向好的支撐條件和基本趨勢，也不迴避客觀存在的問題。與 《 「十四五」規劃建議》相比，是次重點聚焦於需求不足、動能轉換、結構轉型等現實和未來挑戰。譬如，既強調「有效需求不足，國內大循環存在卡點堵點」、「新舊動能轉換任務艱巨」、「就業和居民收入增長壓力較大」等當前經濟運行中的難題，也關注到「人口結構變化給經濟發展、社會治理等提出新課題」等長期挑戰。

在《「十五五」規劃建議》 的總論部分，中央鮮明闡述了「十五五」時期經濟社會發展的指導思想。其中特別值得留意的是，相較於五年前的《「十四五」規劃建議》中的指導思想，這次在 「堅持穩中求進總基調」 和 「以推動高質量發展為主題」 之間增加了「以經濟建設為中心」 。

「以經濟建設為中心」最早由鄧小平在改革開放初期提出，是中國共產黨在社會主義初級階段基本路線的核心內容。這次《「十五五」規劃建議》中再度強調這一點，充分表明未來中美間大國競爭的核心是經濟實力的較量。同時，強調「以經濟建設為中心」也意味著無論外部環境如何風雲變幻，中國最核心的仍是「辦好自己的事」，唯此才能經受風高浪急甚至驚濤駭浪的重大考驗。

1.2 國家在「十五五」時期的發展目標與重點

習近平總書記在關於《「十五五」規劃建議》的說明中指出，科學設定發展目標，對制定和實施好五年規劃至關重要。在《「十五五」規劃建議》中，明確提出七大經濟社會發展目標，並強調在「十五五」基礎上再奮鬥五年，到 2035 年實現經濟實力、科技實力、國防實力、綜合國力和國際影響力大幅躍升，人均國內生產總值達到中等發達國家水平，人民生活更加幸福美好，基本實現社會主義現代化。

其中，基本實現社會主義現代化的重要標誌性指標之一是「人均國內生產總值達到中等發達國家水平」。由於國際上對何為中等發達國家尚未有統一的定義和標準，《黨的二十屆四中全會〈建議〉學習輔導百問》對此進行了詳細闡釋：考慮到發達國家門檻值調整、國內物價水平和匯率變動等不確定因素，必須堅持從中國實際出發，準確把握和合理界定人均 GDP 達到中等發達國家水平的目標要求。大家普遍認為，應當按 2020 年提出達到中等發達國家水平時的標準，將人均 GDP 超過發達國家門檻（2 萬美元以上）、實現 2035 年人均 GDP 比 2020 年翻一番（按 2020 年不變價格計算），作為達到中等發達國家水平的衡量標準。目前中國的人均 GDP 大概在接近 1.4 萬美元的水平，距此仍有一段距離，這要求「十五五」時期中國經濟社會發展保持適當速度。

從主要發展目標的變化看，《「十四五」規劃建議》中提及六個目標，這次調整為七個。一大區別在於將「經濟發展取得新成效」分拆成為「高質量發展取得顯著成效」和「科技自立自強水平大幅提高」。而所謂「高質量發展取得顯著成效」，其中很重要的一點是建設現代化產業體系。在《「十五五」規劃建議》分論的 12 個部分中，排在第一的恰恰也是「建設現代化產業體系，鞏固壯大實體經濟根基」。

2020 年的《「十四五」規劃建議》中，分論的第一部分為「堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢」，將科技自立自強放在首要位置。《「十五五」規劃建議》分論則將加快高水平科技自立自強排在第二，置於現代化產業體系之後。其背後的原因是制定

「十四五」時中美競爭激烈，美國對中國大肆進行科技打壓，中國極需突破「卡脖子」領域。經過五年的努力，中國科技實力已經有明顯提升，而如何將科技實力轉化為產業競爭力、將科技創新真正應用於產業發展成為新的關鍵課題，所以《「十五五」規劃建議》更加強調現代產業體系的重要性。

所謂現代化產業體系其實包括四個重要部分：一是利用新技術優化提升傳統產業，強調保持製造業合理比重，發展先進製造業集群；二是戰略性新興產業，包括新能源、新材料、航空航天、低空經濟等；三是前瞻佈局未來產業，如量子科技、生物製造、氫能和核聚變能、腦機接口、具身智能等；四是促進服務業優質高效發展，《「十五五」規劃建議》延續「十四五」時期的要求，再次強調推進生產性服務業向專業化和價值鏈高端延伸。

在建設現代產業體系的基礎上，分論的第二部分強調要加快高水平科技自立自強，引領發展新質生產力。在具體行業上，特別強調要「採取超常規措施，全鏈條推動集成電路、工業母機、高端儀器、基礎軟件、先進材料、生物製造等重點領域關鍵核心技術攻關取得決定性突破」，強調原始創新和關鍵核心技術攻關。

在強大國內市場、擴大內需的部分，《「十五五」規劃建議》提出「投資於物和投資於人」緊密結合，這是第一次在五年規劃中正式提出「投資於人」的概念。「投資於人」的內涵其實比較豐富，從鼓勵生育到拓展免費教育，再到完善社會福利保障，都是投資於人的體現。在拓展免費教育上，從 2025 年秋季學期開始，國家已開始探索免除公辦幼稚園學前一年的部分費用，發展普惠托育和托幼一體化服務，未來免費教育有望從學前教育逐步拓展至高中階段。在完善社會福利保障方面，《「十五五」規劃建議》再次提及中共二十屆三中全會《決定》的「推行由常住地登記戶口提供基本公共服務制度」。另外值得注意的是，「推動房地產高質量發展」在是次建議中被納入民生部分的分論，五年前則是被列入「國內大循環」和「新型城鎮化」兩個段落，說明房地產行業的民生屬性得到進一步強化。這一系列舉措的主要目的是為了居民生活的「安全網」更牢固，令其有更多能力投入消費，最終實現全社會消費提升。

在擴大高水平對外開放方面，《「十五五」規劃建議》強調維護多邊貿易體制，與世界各國共享機遇。當前全球貿易保護主義盛行，全球化遭遇巨大逆流，而中國作為世界最大貿易國，成為維護全球多邊貿易的堅定推動者。

而且過去中國的對外開放主要是引進西方投資和技術，「以市場換技術」，基本

是單方面的。現在更多是雙向開放，兼顧「引進來」和「走出去」。特別是如今電動汽車、智能穿戴裝備等中國具有技術優勢的產品銷往全球，中國企業不僅在海外設廠，還有能力向傳統發達國家進行技術轉讓，與當年的境況已大不相同。

在分論關於「促進區域協調發展」的論述中，能夠看出未來整個國家會有「3+1+1」共五個核心的增長區域，分佈在東西南北中。其中京津冀、長三角和大灣區三個區域是比較成熟的，作為「高質量發展動力源」；西部的成渝地區雙城經濟圈未來要「提升發展能級」；而長江中游城市群則是「推動加快發展，培育發展若干區域性中心城市」。整體上呈現東西南北中五個增長極，最終實現國家所期望的區域間相對平衡的發展。

分論部分值得關注的還有國防和軍隊現代化建設。其中強調加快先進戰鬥力建設，包括加快無人智能作戰力量及反制能力建設，加強傳統作戰力量升級改造；統籌網絡信息體系建設運用，加強數據資源開發利用，構建智能化軍事體系等。俄烏戰爭之後，無人智能作戰及反制的重要性愈發顯著，而中國目前在這兩方面都取得了不少成果。

1.3 香港在「十五五」時期的發展新路向

《「十五五」規劃建議》中，除了對國家整體規劃的建議，對港澳未來五年的發展也有專門闡述。在原則性要求中，除一以貫之的「促進香港、澳門長期繁榮穩定」、「堅定不移貫徹『一國兩制』、『港人治港』、高度自治方針」、「落實『愛國者治港』原則」外，還明確指出要「提升港澳依法治理效能，促進港澳經濟社會發展」。

在完善香港保障國家安全的法律和制度後，國家對香港在政治上最重要的要求就是「依法提升治理效能」。 雖然 2025 年最新的《施政報告》也提出了若干新措施，例如建立「部門首長責任制」，利用 AI 提升政務效能，但未來提升香港的治理效能還需要更多的「頂層設計」，包括如何完善香港的政治問責制，建立有效的香港政治人才培養體系，實現高效市場和有為政府的結合等等。

在關於港澳的論述中，特別值得注意的是《「十五五」規劃建議》將過去「十四五」時期「融入國家發展大局」的要求升級為「融入和服務國家發展大局」，增加並強調「服務」二字。這一變化對香港提出了更高的要求， 也體現出新時代「一國兩制」實踐需要有新突破。

過去談香港融入國家發展大局，其實更多是內地對香港的單邊開放，由國家單方面支持香港發展，支持香港分享內地發展成果。譬如 2003 年簽署的 CEPA（全稱為《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》），其中的零關稅政策、服務業開放措施、執業資質認證等都是國家主動支持香港發展。還有近年內地出台的一系列便利港人在內地尤其是大灣區就業生活的支持政策，鼓勵香港青年到內地創新創業的政策等，都是推動香港「融入」國家發展大局的體現，目的是令到香港各界人士能夠分享國家經濟發展的紅利。

《「十五五」規劃建議》增加「服務」這一新要求，就是希望香港在融入之外，利用自身優勢為國家在新形勢下的發展做貢獻。所謂國家發展大局，主要有兩大方面：一是世界正處於百年未有之大變局中，中國不斷崛起，而以美國為首的西方國家在強化對中國打壓；二是中國內部正處於尋求高質量發展的經濟轉型中。在新征程上，香港如何才能為國家作出新貢獻。這需要香港有戰略層面的思考，在考慮各方面事務時，應有配合服務國家戰略的意識。比如「十四五」時期所提的「八大中心」的發展，其實並不是就香港而發展香港， 而是要立足於服務現在中美競爭、中國內部經濟轉型的國家發展大局，充分發揮香港的特殊功能。所以香港未來在謀劃自身發展時，需要從服務國家的角度考慮。

「十四五」時期，國家曾提出香港要建設的「八大中心」。雖然「十五五」時期國家對香港經濟社會發展的具體要求還需等待 2026 年的規劃綱要全文，但由於《「十五五」規劃建議》是最核心的內容，其中關於「促進經濟社會發展」方面所強調的「鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位」和「支持香港建設國際創新科技中心」都極為關鍵。同時，《「十五五」規劃建議》還強調了中共二十屆三中全會《決定》提出的「打造國際高端人才集聚高地」。簡言之，「四中心 + 一高地」是香港未來五年發展的重中之重。

《黨的二十屆四中全會〈建議〉學習輔導百問》專門對《「十五五」規劃建議》中的論述作出詳細解讀，清晰點明香港在「十五五」時期要扎實推進的經濟社會發展的三大方面舉措：

> 一是主動對接國家「十五五」規劃。深化粵港澳大灣區合作，進一步強化規則銜接、機制對接，推動重點領域合作實現質的突破。整合粵港各自優勢，以河套、前海、南沙等合作平台為抓手，加快科創要素安全高效便捷跨境流動。深度參與高質量共建「一帶一路」。

二是全面推進金融、創科發展雙引擎建設。加快國際創新科技中心建設、提升香港在全球科技創新領域的影響力。更好發揮雙向開放橋樑作用，全面助力國家高水平對外開放。全面強化香港「超級聯繫人」、「超級增值人」功能，繼續把香港打造成外部資源要素「引進來」的大通道大樞紐，以及國家「走出去」的特殊戰略平台。

三是同世界各地展開更廣泛、更緊密的交流合作。強化國際高等教育樞紐，支持香港牽頭國際大科學計劃和國際科技組織，舉辦高水平科研學術交流活動。打造國際高端人才集聚高地，發揮香港人才「通道」和「蓄水池」作用，引進和培養國家急需的前沿領域高端科研人才。加快建設中外文化藝術交流中心，打造世界級旅遊目的地。

其中，前兩方面的舉措在過往已經得到廣泛提及和普遍重視，在解讀中明確提出的「打造國際高端人才集聚高地」、「國際高等教育樞紐」和「打造世界級旅遊目的地」則是香港迎接的新任務，本質上也是對接國家《「十五五」規劃建議》的部署。

在新的發展大局下，國家高度重視科技自立自強，強調發展新質生產力，對香港國際創科中心建設寄於厚望，而創新科技的發展離不開人才支撐，需與「打造國際高端人才集聚高地」相結合。《「十五五」規劃建議》提出促進科技自主創新和人才自主培養良性互動，加快建設國家戰略人才力量，引育世界優秀人才。香港打造國際高端人才集聚高地，不僅能通過吸引高質素的科技人才支持香港創科產業發展，實質上也在為國家科技與產業高質量發展引進和積累國際頂尖人才資源。

作為擁有豐富教育資源的國際化城市，香港在建設國際教育樞紐上具備先天優勢。教育為人才培養提供底層支撐，是創新科技發展的源泉，建設國際教育樞紐有利於服務香港創新科技中心建設。與此同時，香港建設國際教育樞紐也能夠為國家在新形勢下培養國際化優秀人才提供支持。隨著歐美對華遏制打壓增強，許多西方頂級大學的理工科專業不再接收中國學生就讀，對中國多渠道培養頂尖國際人才構成制約。《「十五五」規劃建議》提出圍繞科技創新、產業發展和國家戰略需求協

同育人，培育拔尖創新人才。香港打造國際教育樞紐，不僅能壯大本地教育資源，也能吸納內地和海外教育資源，成為新形勢下國家培養國際化高端人才的平台。

《「十五五」規劃建議》還提出「推進旅遊強國建設，豐富高品質旅遊產品供給，提高旅遊服務質量」。香港具有「一國兩制」獨特優勢，是連接內地與世界的開放窗口，承擔著中國與世界各地展開廣泛緊密交流合作的任務。「打造世界級旅遊目的地」不僅有利於帶動本地旅遊業增長，促進就業，更有利於重塑香港國際旅遊之都形象，服務中外文化藝術交流中心建設，成為展現新時代中國發展的窗口。

在香港融入和服務國家發展大局的新征程上，北部都會區起著核心平台的重要作用。中央港澳辦主任夏寶龍明確指出，香港北部都會區與橫琴、前海、南沙、河套等合作區均是具有「一國兩制」特色的高水平開發建設區域。無論香港是建設國際創科中心，還是打造國際教育樞紐和國際高端人才集聚高地，都離不開空間載體。作為香港未來相當長一段時間的重點發展區域，北部都會區恰恰是支持創科、教育、人才一體化發展的關鍵載體，具有着獨一無二的戰略價值。

第二章

打造「國際高端人才集聚高地」

第二章 打造 「國際高端人才集聚高地」

2.1 香港打造 「國際高端人才集聚高地」的背景和意義

2.1.1 國內國際兩大變局背景下，高端人才成為國家發展的關鍵突破口

國家當前面臨的內外形勢發生了重大變化，包含了國內國際兩個「大變局」帶來的挑戰與機遇。第一個大局是在實現「中華民族偉大復興」，也就是「中國式現代化」背景下，中國經濟轉型需要面對新舊動能轉換帶來的新挑戰。二十屆四中全會將「堅持高質量發展」作為 「十五五」 時期經濟社會發展的重要目標，而高質量發展要求必須加快轉變經濟發展方式，探索符合發展新質生產力的經濟增長新模式，以確保國家宏觀經濟實現由創新驅動的可持續發展。而這一轉變的核心在於從要素驅動轉向創新驅動，產業發展從依賴勞動力密集投入的低端製造模式，逐步邁向以技術密集型為特徵的高端化發展階段進程中。在此過程中，人才的品質已經成為國際競爭中掌握戰略主動的核心要素。高素質人才不僅是技術創新的關鍵載體，更是推動產業結構優化、培育新興產業集群的根本支撐。只有建立高水準的人才體系，才能為新質生產力的發展注入持續動力。

第二個「百年未有之大變局」突出表現為中美大國競爭的日趨激烈，而這場競爭的本質是科技實力的較量。從半導體、人工智能到生物醫藥、新能源，關鍵領域的技術突破成為大國博弈的焦點。科技競爭的背後實則是高端人才的競爭。哪個國家能夠集聚、培養並留住一流的科技創新人才，哪個國家就能在未來產業鏈重構和國際規則制定中掌握主導權。當前，全球高端人才流動格局正在重塑，各國紛紛推出人才引進政策，爭奪具有國際視野與前沿創新能力的高端人才。

面對國內國際雙重變局交織的時代背景，中國發展的關鍵突破口最終落在高端人才上。無論是實現經濟高品質發展、完成新舊動能轉換，還是應對中美科技競爭、掌握未來產業主導權，高端人才都是最核心的戰略資源。

2.1.2 國家在多個關鍵戰略領域正面臨顯著的高端人才缺口

近年來，中央深入實施人才強國戰略，作出一系列重大決策部署。二十大報告提出：「加快建設國家戰略人才力量，努力培養造就更多大師、戰略科學家、一流科技領軍人才和創新團隊、青年科技人才、卓越工程師、大國工匠、高技能人才」。2022 年，中共

中央辦公廳、國務院辦公廳印發的《關於加強新時代高技能人才隊伍建設的意見》提出，到「十四五」時期末，技能人才佔就業人員的比例達到 30% 以上，高技能人才佔技能人才的比例達到 1/3，東部省份高技能人才佔技能人才的比例達到 35%[1]。 目前，全國技能人才總量超過 2 億人，其中高技能人才超過 6,000 萬人[2] 為推動高品質發展提供重要的人才支撐。

然而，在全球範圍高端人才激烈競爭的背景下，國家仍面臨著較為嚴峻的人才缺口。由中國人民大學全球領導力學院主編的《百年變局與面向 2050 的全球領導力人才培養》報告指出，目前全球面臨各方人才缺口合計破 1,400 萬。全球 AI 人才供需比僅為 1：2；到 2030 年，中國對 AI 專業人才缺口可能高達 500 萬人。另外，可持續發展目標與 ESG 實踐的整合型人才亦嚴重缺乏，估測 2025 年全球 ESG 人才缺口將超過 500 萬人[3]。

《2023 全球數字科技發展研究報告》同樣顯示，中國人才基數大但高層次人才（即 H-index ≥ 20）[4] 不足。中國數字科技人才總量有 12.8 萬人，位居第一，佔全球總量的 17%，但高層次人才只有 0.7 萬人，為美國的 35%，僅佔全球總量的 9%[5]。另外，據《2022 年中國人工智能產業報告》，全球人工智能人才需求年增長 78%，頂尖人才稀缺且分佈不均勻，美國 AI 人才總數是中國的 1.6 倍，其中技術開發人才約為中國的 2.5 倍，基礎研究人才約為中國的 14 倍[6]。

而國家之所以存在對高端人才的供求缺口，主要是因為：一方面，國際高端人才引進難度大，受制於社會制度、 科研環境、文化認知差異，以及國際對接的生活服務配套，如：教育、醫療、社區等發展水平與國際標準仍存差距，國家在吸引國際人才方面競爭力不足，甚至存在高層次科技人才流失的現象。另一方面國家國際人才引進管道不夠多元化，海外招聘模式受限，引進機制仍待開發，引才效果尚不顯著。

---

1 中華人民共和國中央人民政府（2022），中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《關於加強新時代高技能人才隊伍建設的意見》，網址：https://www.gov.cn/zhengce/2022-10/07/content_5716030.htm

2 人民日報（2024），高品質發展需要大批高技能人才，網址：https://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-05/01/nw.D110000renmrb_20240501_2-04.htm

3 中國人民大學重陽金融研究院（2025），六類全球領導力人才的缺口超 1400 萬，網址：http://rdcy.ruc.edu.cn/zw/jszy/rdcy/grzl_rdcy/17492bcba3e44cdaa59742e04a9bfd69.htm

4 H 指數是用於衡量研究人員學術成果品質與數量的指標。H 指數≥ 20，意味至少有 20 篇研究論文，每一篇都被其他研究者引用過至少 20 次。

5 阿里研究院和智譜 AI（2023），《2023 全球數字科技發展研究報告》，網址：https://blog.csdn.net/triascloud/article/details/129876492

6 中華人民共和國中央人民政府（2022），關於三大城市群高端科技人才引育留用情況的調研，網址： http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/lianbo/difang/202310/content_6909317.htm

2.1.3 香港建設「八大中心」與打造「國際高端人才集聚高地」互為依託

在國家高端人才儲備仍顯不足、結構性矛盾依然存在的背景下，「一國兩制」下的香港需主動將自身國際化優勢與國家戰略需求緊密結合，為鞏固提升國家人才競爭力承擔特殊使命。二十屆三中全會審議通過的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》首次提出支持香港打造「國際高端人才集聚高地」。二十屆四中全會審議通過《「十五五」規劃建議》，重申「支持港澳打造國際高端人才集聚高地」，再次強化了香港「人才港」地位。

根據國際管理發展學院（IMD）發佈的《2025 年世界人才排名》，香港從去年第九位強勢躍升至第四位（見表 1），創下歷史最佳排名，在亞太地區更位列榜首。該排名涵蓋人才競爭力的三大核心維度，香港在這三個關鍵領域均實現連續兩年穩步提升：其中「吸引力」（Appeal）指標表現尤為突出，排名大幅攀升八位至全球第二十；「就緒度」(Readiness) 與「投資及發展」(Investment & Development) 兩項指標亦保持上升勢頭，分別較去年再進一位，位列全球第三與第十二。

表 1 世界人才排名（2016-2025）

國家 / 地區	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
瑞士	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
盧森堡	11	10	9	5	3	3	7	2	3	2
冰島	18	18	16	7	4	7	3	3	6	3
香港特別行政區	9	12	18	15	14	11	14	16	9	4
荷蘭	8	6	5	9	10	9	9	5	8	5
瑞典	4	9	8	3	5	2	2	10	4	6
新加坡	15	13	13	10	9	12	12	8	2	7
丹麥	2	2	2	2	2	5	5	7	5	8
阿聯酋	26	25	26	30	24	23	21	22	17	9
奧地利	5	4	4	4	6	6	8	9	10	10

香港作為國家連結全球的重要組成，可以進一步發揮「超級聯繫人」角色，成為國家引進國際高端人才的「黃金入口」，特別是在創新科技等內地人才相對緊缺的領域，香港可以成為國家引進和培養專業型、創新型、複合型高端專業人才的重要平台，為國家突破關鍵核心技術、參與國際人才競爭、實現高水準科技自立自強提供支撐，在「一國兩制」制度下，真正實現「聚天下英才而用之」。

國家「十四五」 規劃明確賦予香港建設「八大中心」的戰略定位，包括：「提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位」；「建設國際創新科技中心、亞太區國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心」；「發展中外文化藝術交流中心」。這既是國家著眼於新發展格局下對香港獨特優勢的精準把握，也是賦予香港服務國家戰略的重要使命。

高端人才並沒有統一的定義，而是因地制宜、動態發展的概念。從香港視角看，國際高端人才應是緊密圍繞「八大中心」建設需求，且具備卓越專業能力、國際視野與顯著成就的傑出人士。「八大中心」是香港需要鞏固和發展的具體領域，明確了香港重點發展的產業方向；而「國際高端人才集聚高地」則要為這些中心的發展提供核心的人才支撐和創新動力，是確保「八大中心」建設成功的關鍵。與之相應，隨著「八大中心」的發展升級，香港國際化的產業平台和創新生態也將對全球高端人才具有更強的吸引力，形成吸引和集聚全球高端人才的強大磁場。

2.2 香港的優勢與挑戰

2.2.1 香港打造 「 國際高端人才集聚高地 」 的優勢

（1） 「一國兩制」制度優勢

香港在 「一國兩制」制度下，既享有 「一國」 之利，擁有國家的大力支持和廣闊的市場腹地；又保持「兩制」之便，維持資本自由流動、貨幣自由兌換、稅制簡單低廉、法律體系與國際接軌等獨特優勢。這種制度安排使香港既能分享中國內地發展機遇，又能保持高度國際化和開放自由的營商環境，對國際高端人才具有很強的吸引力。

（2） 普通法制度與國際接軌，專業服務生態完善

香港擁有獨立、 透明 、 高效、與國際接軌的普通法司法體系，法治水準在全球名列前茅。 這為國際商務、 金融、貿易、知識產權、爭議解決等領域的高端專業人才提供了穩定、可預期的法律環境，使他們能夠在公平、公正、公開的制度框架下開展專業工作，

大大增強了國際人才對在香港發展的信心。另外，香港擁有世界領先的金融、法律、會計、管理諮詢等專業服務業，以及國際一流的科研機構、高等教育平台和創新創業生態，具備打造「國際高端人才集聚高地」的堅實基礎。

（3）特區政府在檢討和調整引才政策

為回應經濟發展對人才的需求， 特區政府也在檢討現有政策， 並在逐步調整引才政策，希望可以構建更具吸引力的人才集聚環境，包括：

1）調整引才管道：透過多項計劃吸引不同層次人才。「科技人才入境計劃」為科研人才提供快速處理安排，並會定期檢討以切合創科發展。當局將落實優化「優秀人才入境計劃」，邀請頂尖人才來港；同時放寬「輸入內地人才計劃」 與「一般就業政策」，允許具經驗的年輕非學位技術專才來港。

2）更新人才清單：因應市場需求變化，已完成並實施經更新的人才清單（2025 年 3 月 1 日生效），新增包括創新科技領域的資深系統架構師及專利專業人員等九項專業，符合相關專業資格的外來人才在申請優秀人才入境計劃、一般就業政策或輸入內地人才計劃時可獲得入境便利。更新的人才清單更趨近配合「八大中心」產業發展需求。（見圖 2）

3）人才服務政策：成立香港人才服務辦公室， 通過舉辦工作坊、研討會、招聘會及社區活動，協助來港人才適應在港生活。同時，該辦公室亦負責對外宣傳工作，包括通過外訪活動，以及計劃於 2026 年初舉辦第二屆「香港 • 全球人才高峰會」，向國際社會介紹香港作為人才樞紐的角色。

（4）區位、語言與文化優勢顯著

香港地處亞洲中心，擁有世界級的基礎設施。同時，香港與內地特別是粵港澳大灣區城市群緊密相連，既可便捷通往全球市場，又能快速接入內地龐大的經濟腹地，為高端人才提供國際與內地雙向發展的絕佳平台。香港作為中西文化薈萃之地，居民普遍熟練使用英語與中文，具備跨文化溝通能力，能夠自如地在國際與內地市場之間搭建橋梁。同時，香港擁有國際化的教育體系、多元包容的社會環境和豐富的文化生活，有助於來自世界各地的高端人才快速融入。

（5）美國人才外流給香港製造了吸納國際高端人才的機會

近年來，美國政府推行了一系列收緊簽證制度，包括大幅削減研究經費和 2025 年 9

月最新推出的總統行政命令，對申請 H-1B 簽證的申請人徵收 10 萬美元費用等政策，這對美國的科研環境和科技工作者產生了顯著影響，導致大量科研人員，特別是華人科學家和其他領域的高端人才，開始認真考慮離開美國，尋找更穩定的科研環境。

針對美國留學生簽證審查趨嚴、政策模糊且帶有不確定性，香港的高校已迅速做出反應，主動吸引受美國政策影響的學者和學生。例如，香港科技大學曾宣佈「無條件接收因美國政府禁令被迫離境的哈佛大學國際學生」，並為他們提供學分轉移和簽證協助等支持。特區政府於 2021 年 6 月推出「傑出創科學人計劃」，以支持本地大學招聘國際知名或有潛質的創科學者。 美國的政策變動已促使一些頂尖人才和學生將目光投向香港。

圖 2 香港人才清單類別



來源：香港特區政府香港人才清單

2.2.2 香港打造「國際高端人才集聚高地」的挑戰

（1）香港建設「八大中心」仍有較大人才缺口

國家賦予香港發展「八大中心」的定位，對於香港而言具備雙重意義：一方面需要配合國家的戰略發展需求，另一方面需要促進本地經濟產業發展多元化，推動促成新的經濟增長點。過往港府對產業發展未有形成主導角色，奉行自由市場及「積極不干預」原則，這個情況在近年開始陸續改善，由政府推出的各種大型計劃或產業藍圖，足以視為其主動帶領市場的啟航點。特區政府一系列的「搶人才」政策，原意除了作為外流人

口的補充外，也旨在吸引產業人才來港發展，符合國家對港「國際高端人才集聚高地」的定位。

特區政府定期進行人力推算，從宏觀層面評估香港未來的人力供求趨勢。最新一份人力推算是政府在 2024 年 11 月 14 日公佈的《2023 年人力推算》，報告指出香港勞動人口在 2019 年至 2022 年間連續四年下跌；因應各項簽證計劃的推出，勞動力在 2023 年增加了 4 萬人，達至 350 萬人。根據政府的推算，目前香港各行各業仍然面對著不同程度的人力資源短缺，發展「八大中心」存在供求差額，預計到 2028 年，人力缺口會擴大至 18 萬人，比起 2023 年多缺 13 萬人。其中供求差額最大的兩項包括了目前大力發展的創科產業，當中，按照職業組別劃分的人力需求中佔 94% 為「經理、主管及專業人員」，即屬於一般意義上的「高端人才」。

表 2 中「經理、主管及專業人員」類別可以視作符合「高端人才」的組別，此類人才在 2028 年人力推算結果中將有 -27,000 至 -32,000 的缺口；熟練技術人員可被視為介乎高端人才與普通勞工之間的「一般人才」，各行業總計也有 -60,000 至 -65,000 的人才缺口。以上兩類人才對發展「八大中心」的重要性不言而喻，「八大中心」相關產業（尤

表 2 香港「八大中心」2028 年人力供求差額估測

八大中心	2028 年 人力供求差額	經理、主管及專業人員的人力供求差額	熟練技術人員的 人力供求差額
國際創新科技中心	-18,000 至 -23,000	-17,000 至 -21,000	± 500 以內
國際航空樞紐	-18,000 至 -23,000	-5,500 至 -7,000	-3,200 至 -4,200
國際貿易中心	-11,000 至 -16,000	-2,000 至 -3,000	-4,400 至 -5,400
國際航運中心	-10,000 至 -15,000	-500 至 -1,500	-4,500 至 -6,500
中外藝術文化交流中心	-5,000 至 -8,000	-5,500 至 -7,500	± 500 以內
國際金融中心	-1,500 至 -4,450	-2,000 至 -3,000	± 500 以內
區域知識產權貿易中心	-1,000 至 -4,000	-500 至 -2,500	不適用
區域國際法律及爭議解決服務中心	（± 500 以內）	（報告未提及）	

來源：《2023 年人力推算》[7]

註：由於某些經濟活動與多個選定產業相關，有關人力數據會有所重疊。

7 勞工及福利局（2024），《2023 年人力推算》，網址：https://www.lwb.gov.hk/tc/highlights/manpower_projection/2023mp_report_tc.pdf

其是創科產業），對香港的核心價值在於聚焦產業鏈中高附加值環節的發展，而非和其他地區作低成本競爭，因此需要高度重視專業人才及領導、管理型人才；尤其是在人工智能高速發展的時代趨勢下，隨著人工智能將於生活細節、產業生態進行日漸緊密的深度整合，市場對於能夠將產品、服務、技能與高端科技結合的人才需求將會持續增加。

（2）人才政策與產業發展的適配度有待提高

發展「八大中心」需要人才政策與產業政策互相適配，齊頭並進，方能精準到位地實現國家的戰略目標。在產業政策方面，香港特區政府近年推出了若干重大規劃，包括北部都會區等，亦明確將創科與現代物流列為核心發展產業。然而當前人才政策與產業升級需求存在顯著錯配，成為制約發展的關鍵瓶頸。

政府《香港創新科技發展藍圖》列明：目標到 2030 年實現 10 萬名創科從業人員規模，使該產業 GDP 佔比達 5%。但現實是，創科人才缺口持續擴大，預計 2028 年需求將達 9.64 萬人，缺口高達 1.8 萬至 2.3 萬人，人工智能、新能源科技等領域尤為緊缺。

表 3 目前實行的各項人才入境計劃，及其申請個案與獲批情況

人才入境計劃	過去一年申請數目 （2024 年 6 月 1 日 -2025 年 6 月 30 日）	獲批數目
高端人才通行證計劃	49,680	40,446
一般就業計劃	37,200	34,738
輸入內地人才計劃	30,793	27,245
非本地畢業生留港 / 回港就業安排	29,087	27,560
科技人才入境計劃	176	167
優秀人才入境計劃	44,324	9,049
輸入中國籍香港永久 性居民第二代計劃	142	80
總數	191,402	139,285

來源：立法會二十一題：吸引人才與資本來港的計劃 [8]

人才供需矛盾與政策效能不足有一定的相關性。「科技人才入境計劃」旨在吸納科技人才來港從事研發工作，2024 年初至 2025 年中僅有 167 位申請人獲批 [9]，遠低於實際需求。有本地智庫指出，計劃本身準則、配額及審核流程設有多種限制，同時只局限

8 勞工及福利局（2025），入境事務處就各項人才計劃的申請及獲批個案數目（2024 年 6 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日），網址：https://gia.info.gov.hk/general/202507/23/P2025072300295_503632_1_1753245505851.pdf

9 勞工及福利局（2025），立法會二十一題：吸引人才與資本來港的計劃，網址：https://www.info.gov.hk/gia/general/202507/23/P2025072300295.htm

對於直接參與研發的前線人員，缺乏對科技專業支援、知識產權、科技管理人才的重視，在優化政策之前亦有要求企業增聘本地人員的條件，未能切合市場需求，造成政策資源資源浪費[10]。而覆蓋面更廣的「高才通」計劃中，僅 15% 獲批者從事創科行業，低於金融業的 20%，反映出政策未能有效引導人才流向新興戰略產業。有關「科技人才入境計劃」及其他各項人才入境計劃的申請審批情況，詳見上頁表 3 所羅列的過去一年申請情況。

現代物流是發展國際航運、貿易中心和國際航空樞紐的重要支撐，而香港在該領域同樣面臨人才困境，2028 年供應鏈管理專家等專業人才缺口將超 1 萬人[11]，供應鏈管理和智慧物流轉型所需的數字化人才嚴重匱乏。

現行政策對人才引進、培養及促進轉型尚有進步空間。以物流人才為例，目前人才培養仍以「海運及空運人才培訓基金」為主，缺乏針對性引進措施。雖然《現代物流行動綱領》提出 24 項建議，但未配套專項人才引進計劃，與內地《有效降低全社會物流成本行動方案》強調的數字化轉型需求，鼓勵建立集人才培養、研究創新和服務企業於一體的專業人才培養模式形成鮮明對比。

縱觀整體政策框架，政府雖將環保、醫療科技等領域人才納入「人才清單」，但表述籠統，未明確各產業人才需求的優先級和具體數量，難以精準匹配「八大中心」的發展節奏，導致政策資源分散。

在整體宏觀戰略及統籌部門上，香港特區政府對人才政策的頂層設計缺乏宏觀部署。「發展與培育人才」作為 2015 年公佈的《人口政策——策略與措施》的附屬內容，而非核心關鍵。當前香港人口結構、產業轉型需求已顯著變化，但政策仍延續「人口導向」思維，較多集中在優化人口結構、改善人口流失等部分政策目標，對於提升人力資源素質，引進匹配「八大中心」的高端人才等目標適配度相對較低，容易導致後續檢討和優化人才政策時過度聚焦「填補人口流失」。統籌機制上，香港人才政策主要由入境處負責審批、民政事務局提供融入支持，缺乏經濟產業部門深度參與。政策制定乃至公眾注意力過度集中在簽證年限、配額等執行細節的討論，忽視與創科等戰略產業的規劃銜接。政府雖嘗試通過「招商引才專組」主動攬才，但尚未形成覆蓋企業需求、人才供給的系統性對接機制，在跨部門資源整合、產業政策協同等方面存在明顯短板，導致人才政策難以精準滿足「八大中心」的實際需求。

10 團結香港基金（2022），優化政策配套搶人才 谷創科發展，網址：https://ourhkfoundation.org.hk/media/commentaries/ 優化政策配套搶人才 - 谷創科發展

11 香港特別行政區政府運輸及物流局（2023），現代物流發展行動綱領，網址：https://www.tlb.gov.hk/doc/ 現代物流發展行動綱領 .pdf

香港要實現產業升級目標，亟需建立「產業需求導向」的人才政策體系：一方面優化高端人才引進計劃，擴大覆蓋範圍並簡化流程；另一方面針對發展「八大中心」所需設計更適配於產業發展的高端人才引進通道和配套措施，才能為發展「八大中心」、「國際高端人才集聚高地」等的戰略目標提供堅實支撐。

（3）高端人才的來源地高度集中於內地

國家在 2025 年 8 月即宣布 10 月 1 日起推行「K 字簽證」，也就是新推出的青年科技人才簽證，對於「STEM 學科」，即科學、技術、工程和數學等專業取得學士學歷的人才入境進行科研、交流、商務等活動的許可簽。此舉凸顯了國家對海外高端人才引進的核心需求，也是中國在全球高層次人才爭奪戰中主動出擊的標誌。吸引海外高端人才是二十屆三中和四中全會提出香港打造國際高端人才集聚高地的初衷。然而，目前香港高端人才的來源地高度集中於內地，不利於達成「國際高端人才聚集地」的目標。2025 年（截至 6 月底）最新數據顯示，「高才通」計劃獲批人才中內地佔比仍高達 94.4%，反映對國際人才吸引力不足的問題尚未改善。雖有部分獲批者具海外院校背景，但 B、C 類申請人中近 64% 仍來自內地高校[12]，真正具備國際學術或行業經驗的人才佔比偏低。有學者指出，高才通申請結果中，大部分來港人才來自內地的情況未必是政策原意，內地人才雖能快速填補人口空缺，但來源單一化[13]，難以滿足發展高端產業的國際化需求；特別是創科領域，海外發達國家仍在核心技術上佔據優勢，要在科研技術上實現「彎道超車」，發揮香港的國際化優勢，彙聚全球頂尖智力與科技資源，關鍵仍在於吸引海外高端人才。

更值得關注的是，內地城市人才競爭日趨激烈。上海、深圳等城市推出住房補貼、創業資金等全面優惠，各地一、二線城市及大灣區內地城市競相推出了各種人才住房、社會福利、現金獎勵，政策吸引人才的目標對象與透過「高才通」來港的人才屬同一類別。因此，香港引進的人才來源有必要更多元化，避免過度「同質化」與內地城市競爭人才。香港應該與內地攜手，盡快建立多元引才機制，共同為國家戰略和高質量發展服務。

2.3 香港打造「國際高端人才集聚高地」的對策建議

2.3.1 制定人才發展藍圖，築就國際高端人才集聚高地

制定香港人才戰略發展藍圖，需先明確核心環節的邏輯銜接，以「解決適配問題、錨定產業需求」為核心，系統覆蓋問題界定、戰略目標、統籌機制等關鍵維度，確保藍

12 勞工及福利局（2025），立法會二十一題：吸引人才與資本來港的計劃，網址：https://www.info.gov.hk/gia/general/202507/23/P2025072300295.htm

13 BBC 中文（2024），中國大陸人士成香港「搶人才」計劃主客，實施兩年的「高才通」項目是否如當局所願？網址：https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-69347603（2023），現代物流發展行動綱領，網址：https://www.tlb.gov.hk/doc/ 現代物流發展行動綱領 .pdf

圖兼具指導性與落地性。

在問題界定上，需聚焦三大核心矛盾：一是 「人才供給與產業需求錯配」，即當前引才結構與發展「八大中心」戰略產業需求脫節，且高端人才來源單一；二是 「政策統籌碎片化」，現有審批、培育、融入分屬多部門，缺乏產業部門深度參與，導致政策與產業規劃銜接薄弱；三是「人才定義模糊與目標混淆」，未區分不同產業所需人才類型，且常將「填補人口流失」與「引進高質量產業人才」 目標混同，削弱政策精準度。作為規劃人才藍圖的第一步，需要對以上矛盾準確地認識把握。

戰略目標制定需先清晰定義人才，區分一般勞工與專業人員、管理者，包括經理及主管級別 ,並結合產業發展所需優先分類界定:對創科等重點領域 ,定義「頂尖領軍人才」，如國際級科研帶頭人、人工智能解決方案專家等；其次是「專業技術人才」，如 AI 算法工程師、跨境電商管理者、專業調解員等；最後是「青年儲備人才」，包括目前「高才通」所引進的海內外高校相關專業優秀畢業生等，劃分不同類別。

發展目標需分階段：短期內，建議聚焦吸引「八大中心」核心產業高端人才，縮小目前推算未來至 2028 年的創科、航空、貿易等未來人才供求差額較大領域的人才缺口；逐步提高各項政策針對引進海外高端人才的傾斜力度；中期可以持續構建 「引育留用」全鏈條生態；推動人才規模與結構雙重提升；長期，確立香港在全球人才競爭力排名前三的樞紐地位，可為國家持續輸送核心國際高端人才，並在引進人才以外，形成引才、留才、培養的完整人才環流生態。另外，具體操作上可輔以錨定國際管理學院（IMD）和世界銀行定期發佈的人才競爭力排名的細分評分要素，以此明確國際對標差距、提升人才政策國際適配性。

統籌部門需建立高層級跨部門機制，建議擴充「教育、科技和人才委員會」，成員涵蓋商務及經濟發展局（負責產業需求對接）、入境事務處（審批流程協調）、民政事務局（人才融入服務），以及創科、金融、貿易、法律、文化藝術等行業協會代表。委員會需明確「決策 - 執行 - 反饋」三級職責：頂層負責戰略定調與資源分配，下設專項工作組（如創科人才組、航運貿易人才組）推進細分領域落地，與現有負責支援人才的香港人才服務辦公室合作。

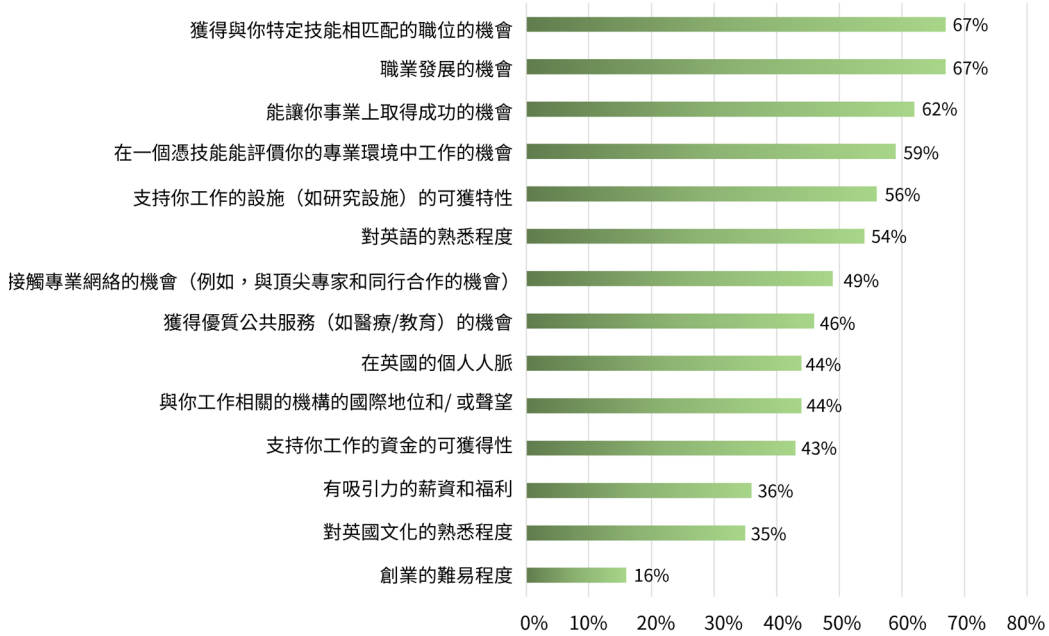
同時，委員會應定期與產業界溝通，鼓勵企業參與人才評估與需求反饋，避免部門壁壘或需求脫節。以日本推出的「特別高度人才制度」（J-Skip）為例，日本政府為世界各地人才提供咨詢服務，涵蓋就業和社會融合方面，於 2022 年中推出「實現與外國國

國民和諧共存社會路線圖」，特設協調員協助外國人才在當地求職及生活、為人才子女提供專屬的升學就業、輔導及指導支援；同時重視監察政策成效，由政府定期調查人才在日生活、工作及子女教育方面遇到的挑戰，了解影響人才去留的各種因素[14]。

英國政府推出的環球專才簽證計劃針對海外人才而設，重點吸納研究、藝術文化和數碼科技相關的領導人才，以資歷認可、特定獎項殊榮為考慮條件，英國政府會就專才簽證持有人定期調查其經歷、工作及生活滿意程度及技能是否相符等細節。 值得留意的是，儘管專才簽證持有者不能獲得政府福利（除了三年後快速獲取永居身份的資格），在2024 年的調查結果中，近九成人的工作與技能相符，逾八成人滿意其在英國的生活[15]。

香港政府目前對人才留存的工作中，調查分析人才生活和去留因素、趨勢等方面尚有不少進步空間，建議政府可參考世界上發達國家已實行的人才反饋機制，借鑒其調查問卷中的指標項目等（如下圖 3），與產業界別共同建立行之有效的人才反饋機制，完善整體人才政策。

圖 3　英國政府對海外簽證持有人移居英國意願作出的調查問題
「影響你選擇在英國定居的因素有哪些？」



來源：Gov.UK[16]

執行層面上，藍圖在「產業需求錨定」，確保引才方向與產業佈局一致的前提下，應「分類精準施策」，對頂尖人才提供定制化便利措施，如對科研項目和資助經費的快速審批等，

14 立法會秘書處（2025），選定地方引進人才的支援政策。網址：https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2025/RT/RT01_2025_20250207_tc.pdf

15 同上。

16 Gov.UK(2024). Global Talent visa evaluation: Wave 2 report. 網址：https://www.gov.uk/government/publications/global-talent-visa-evaluation-wave-2-report/global-talent-visa-evaluation-wave-2-report

並對技術人才強化職業培訓銜接。與此同時，應將人才安居、子女教育、文化適應等配套納入藍圖，避免僅關注「引進」而忽視「留存」。

後續宣傳需構建「分受衆、強價值」的宣傳體系：對國際人才，通過海外經貿辦、國際高校合作網絡，突出香港「大灣區門戶 + 國內國際科研合作平台」的差異化優勢；對企業，宣傳「國際營商環境 + 產業協同政策」，鼓勵企業參與引才。同時活用新媒體和技術宣傳，通過短視頻、國際人才峰會等載體，分享成功人才案例，在官方資訊平台增設 AI 溝通渠道，增加互動性，強化政策宣傳力度。

表 4　構建《人才戰略藍圖》的參考框架

《人才戰略藍圖》設計框架		
分階段的人才戰略目標		
短期	**中期**	**長期**
➤ 聚焦吸引「八大中心」核心產業高端人才； ➤ 縮小目前推算未來至 2028 年的創科、航空、貿易等未來人才供求差額較大領域的人才缺口； ➤ 逐步提高各項政策針對引進海外高端人才的傾斜力度。	➤ 實現年度新增海外高端人才中科技人才佔比不斷提高； ➤ 推動重點企業在港設立研發中心或區域總部，帶動產業鏈人才協同集聚； ➤ 持續構建「引育留用」全鏈條生態。	➤ 建成「國際高端人才樞紐」，匹配「八大中心」和未來產業的長遠發展需求； ➤ 每年為國家重大戰略項目與關鍵技術攻關輸送若干名核心國際高端人才； ➤ 形成引才、留才、培養的完整人才環流生態。
建立高層級跨部門機制		
➤ 擴充「教育、科技和人才委員會」； ➤ 涵蓋商務及經濟發展局、入境事務處 民政事務局； ➤ 匯聚創科、金融、貿易、法律、文化藝術等行業協會代表。	➤ 明確「決策 - 執行 - 反饋」三級職責； ➤ 頂層負責戰略定調與資源分配； ➤ 下設專項工作組（如創科人才組、航運貿易人才組）推進細分領域落地。	➤ 定期與產業界溝通； ➤ 鼓勵企業參與人才評估與需求反饋。
執行細節		
精準施策，對頂尖人才提供定制化便利措施。 建立「分受衆、強價值」的宣傳體系。	錨定國際管理學院（IMD）和世界銀行定期發佈的人才競爭力排名的評分要素為 KPI。	參考世界上發達國家已實行的人才反饋機制； 借鑒各國調查問卷中的指標項目進行追蹤調查。

來源：一國兩制研究中心製圖

2.3.2 學習國際先進經驗，推出面向「八大中心」的國際產業人才引進政策

香港亟需構建與「八大中心」產業發展精準和高效匹配的國際高端人才引進體系，從聚焦人才需求清單、企業協同引進、簽證與工作聯動三方面推出專項政策，形成與「八大中心」建設目標高度契合的人才支撐體系。

（1）緊扣「八大中心」定位，明確重點產業人才需求清單

建議針對「八大中心」涵蓋的金融、航運、貿易、航空、創科、法律、知識產權貿易、文化八大領域，由特區政府牽頭，聯合行業協會、龍頭企業及研究機構，編製動態更新的《「八大中心」國際產業人才需求目錄》，並進一步細化具體人才類別。

國際金融中心人才應聚焦資產管理、綠色金融、金融科技等領域，優先引進持有特許金融分析師 CFA（Chartered Financial Analyst) 證照、熟悉跨境資本運作及 ESG 投資的專業人才；國際創新科技中心人才應瞄準人工智能、生物醫藥等前沿賽道，重點吸納基礎研究領軍人才、產業化經驗豐富的科技企業家及高端工程技術人才；國際貿易中心 / 國際航運中心 / 國際航空樞紐人才應圍繞供應鏈管理、跨境電商、海事法律、航空運營等細分領域，引進具備全球網路資源的貿易、物流及航運管理專家等；中外文化藝術交流中心應吸引國際策展人、數碼藝術技術人才、文化遺產保護專家及跨文化傳播人才等；國際法律及爭議解決服務中心 / 區域知識產權貿易中心應強化對國際仲裁員、專利評估師和代理人、跨境知識產權律師等的引進力度。通過精準定位各中心核心崗位的人才，為後續引才政策提供清晰靶向。

以阿聯酋為例，如其他中東海灣國家一樣，近年來不斷完善其法律體系及與國際社會對標的「世俗化」改革，完善基礎設施和營商環境，為全球人才提供更具吸引力的市場氣氛及生活環境，積極探索經濟轉型的新出路。阿聯酋在 2021 年發佈《吸引和留住全球人才 2031》（The UAE Strategy for Talent Attraction and Retention 2031）戰略，其中一個重要目標是確保阿聯酋發展知識經濟過程中擁有足夠的人才儲備。為了清晰明確發展目標，阿聯酋政府指定發展九個戰略板塊，對應其人才引進及保留策略，九個戰略板塊結合創業活動及企業家精神，作為阿聯酋經濟增長的中央支柱，及阿聯酋未來可持續發展的模式[17]，詳見下表：

17 阿聯酋政府（2024），黃金簽證服務 (Golden Visa Services)。網址：https://icp.gov.ae/en/golden-residency/

表 5　阿聯酋九大戰略板塊



來源：阿聯酋《吸引和留住全球人才 2031》策略文件

阿聯酋內閣在《吸引和留住全球人才 2031》推出後，對面向專業人士的「黃金簽證」（Golden Visa）計劃作出了增補及調整修改，包括允許外國人在沒有擔保的情況下能夠在阿聯酋生活和工作長達十年之久，針對在醫學、科學、工程、信息技術、商業管理、教育等領域擁有學士學位的專業人才重點吸納，給予便利的簽證批准條件，從適用對象來看，大部分與上述的九大戰略板塊重合；並擴大了黃金簽證的資格範圍、放寬家庭團聚安排、延長居留安排，大幅度地提高了黃金簽證的效用及吸引力。

（2）強化「以企聚才、政企協同」的聯合引才機制

企業是承載與啟動人才價值的核心載體。特區政府可立足「八大中心」建設需求，實施「以企聚才、政企協同」的聯動策略。

一方面，積極引進與金融、科創、貿易、航運、法律、文化等中心定位緊密關聯的頭部企業、跨國公司區域總部及高成長性科創企業，通過稅收優惠、用地支持、總部經濟政策等，吸引其設立研發中心、區域運營總部或功能性機構，形成高端產業集聚效應。另一方面，可以積極吸引相關研發中心和產業項目落地香港。參考韓國自 20 世紀中期開

始制定的一系列引才政策及扶持科技發展的各類計劃，韓國政府隨著經濟發展的趨勢不斷調整其政策內容，各項涉及不同形式和主體的合作機制多管齊下，先後實施了諸如「高級科學工作者招聘工程」、「世界級研究型大學培養工程」及「世界級研究中心工程」等項目，為科學人才提供優質的研究崗位及工作環境，從建設國際科學中心、引進世界科學人才、加強科技外交、海外合作項目、制定科技計劃等軟硬體兼施推進發展[18]。縱觀韓國的科技產業發展歷程，透過政府的戰略投資、積極推動國際合作，以及培養世界級大學和研究機構，成功在韓建立了具備全球影響力的研究中心，持續吸引國際企業和人才集聚參與韓國的創新生態系統，是創科領域上聚集「政府—人才—企業—大學」發揮協同效應的典型例子。

與此同時，充分發揮企業、機構和項目引進國際高端人才的主體作用。香港應鼓勵「八大中心」企業及研究機構基於自身發展需求，自主識別並精準對接國際高端人才，以「僱主擔保 + 行業白名單」模式，建立「政府引導、企業及機構主體、市場運作」的協同引才機制。可以學習新加坡 Tech@SG 政策相關安排[19]，新加坡經濟發展局與新加坡企業發展局共同管理該項簽證政策，符合計劃要求的每個公司最多可以獲發 10 個 EP 批准信給予核心外籍員工。

（3）制定「與創業、就業和投資掛鈎」的高端人才簽證政策

特區政府應積極參考新加坡「創業入境准證 / 創業家簽證」[21] 對創設新公司設定實際營運與投資要求，以及阿聯酋「黃金簽證」[22] 對於專業人士類別，如博士學位持有者及在工程、科學領域的專家等申請人，明確要求持有阿聯酋的僱傭合同的規定，構建「創業須實投、就業須實聘」的標準， 確保引入的人才與資金能切實助推「八大中心」產業發展與經濟升級。

建議特區政府推出「八大中心」國際高端人才簽證，並在創業補助、職業發展、生活保障、家庭支持、社會融入、稅收減免等多個維度，為相關人才提供與國際對標的香港「頂配級」綜合激勵方案，增強政策吸引力。同時，分別針對就業類高端人才與創業類領軍者設定差異化條件，其中創業類領軍者簽證需要圍繞「八大中心」相關領域在港註冊成立公司或設立區域研發中心等，並設立一定的實際注資標準；就業類國際高端人才則需要在滿足一般人才簽證要求的基礎上，還須滿足兩項條件：一是香港本地僱傭職

18 思路研究會（2023），突破人力資源瓶頸 增添香港發展動能：多管齊下優化人力供應研究報告。網址：https://srihk.com/HumanResourceReport.pdf
19 The Singapore Economic Development Board(2025) . Tech@SG，網址：https://www.edb.gov.sg/en/incentives-and-programmes/incentives-and-facilitation-program mes/tech-sg.html
20 Singapore Ministry of Manpower(2024). EntrePass，網址：https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/entrepass
21 阿聯酋政府（2024），黃金簽證服務 (Golden Visa Services)，網址：https://icp.gov.ae/en/golden-residency/

位須屬於「八大中心」行業；二是須為行業中高端職位，如團隊負責人、技術骨幹、項目帶頭人等。

對於無法即時獲得本地僱傭機會但具備特殊專長的「八大中心」稀缺國際高端人才，如國際頂尖期刊高頻被引用學者、重大科研項目核心成員等，可提前批出簽證，但要求其提交專業能力證明，並承諾在 6 個月內落實實質工作崗位，確保人才引進與產業需求精準匹配。

2.3.3 預研引入人才及其受養人對港公共服務的需求，前瞻性佈局應對策略

人才留存與公共服務承載力直接相關，當前香港引才政策多聚焦「引進」環節，却未充分預判人才及受養人（配偶、子女、父母）對教育、醫療、住房等公共服務的增量需求，易導致服務承壓，反成人才流失隱患，甚至影響社會穩定與政府公信力。近年香港公共財政面對赤字壓力，因此需以「需求預判，資源匹配，動態調整」的思路超前部署，構建前瞻性應對體系。

首先，建議特區政府建立預研機制。結合未來數年「八大中心」的引才數量目標，聯動包括統計處在內的跨部門協作，通過對人才家庭結構調研和數據建模，預判公共服務需求：一是教育需求。應統計受養子女年齡分佈，測算國際學校、公立學校雙語班級的學位缺口，尤其關注 K12 階段[22] 及 STEM 教育資源；二是醫療需求。需針對受養長者的慢性病管理、兒童疫苗接種等，預估家庭醫生、專科門診的增量需求；三是住房需求。應組織調研人才家庭規模，了解單人居所、兩居室、三居室等住屋需求比例，預研對租務市場和樓市的影響，及分析周邊商場、社區服務中心等配套缺口。

其次，需建立動態調整機制。因應統計處每年中及年底各一次的臨時人口數字公佈，建議每半年針對人才引進成效進行檢討，結合實際引才數據、公共服務使用情況評估需求變化，動態優化引才政策與配套措施，確保人才引進規模、結構與香港社會承載力及產業發展需求相協調。例如：若某區域人才家庭出現大幅增量，可臨時調配周邊學校學位，增補醫療資源，探索更多交通運輸新模式（如不同類別的網約車、穿梭巴士等）協助分流，避免公共服務資源不足或錯配，在緩解公共服務壓力的同時，更能提升人才家庭歸屬感，為產業發展留住穩定人才隊伍。

22 即幼兒園到高中畢業前的時期，包含了兒童和青少年成長過程中最重要的基礎教育，是人才培養的重要環節。

2.3.4 建設「八大中心」人才庫， 積極對接國家「人才供需對接大數據平台」

建議特區政府整合本地高校就業資料、企業招聘需求，及行業調研資訊，構建覆蓋「八大中心」全產業鏈的即時動態人才數據庫，並積極主動尋求對接國家「人才供需對接大數據平台」。 2025 年國家教育部啟動建設「人才供需對接大數據平台」，廣泛彙集部委、行業、產業、社會機構等各類資料資源，探索開展重點領域、重點行業、重點產業人才供需分析，並在部分領域開展試點使用。

香港積極對接國家大數據人才平台，是構築全球人才集聚高地和對接國家人才戰略需求的精準聯通渠道。從香港角度看，通過接入國家平台 40.7 億條[23] 供需兩端數據資源，可精準把握國家重點領域的人才缺口與能力要求，依託平台學科與產業相關度分析，可引導本地高校及培訓機構調整課程設置，調整引入人才簽證計劃，為香港「八大中心」建設提供源源不斷的人才支撐。

從服務國家角度看，香港作為國際高端人才集聚高地，通過對接國家平台，可將全球前沿人才需求資訊、國際人才流動趨勢及香港在金融、法律、貿易等領域的特色人才儲備情況即時回饋至國家層面，助力完善目前國家「人才供需對接大數據平台」的「數據—模型—服務—治理」適配模式，提升國家層面人才培養的精準性與前瞻性。此外，香港可發揮「超級聯繫人」角色，依託平台吸引海外高層次人才通過香港進入內地，促進人才要素在「一國兩制」框架下高效流動，形成「國家需求牽引—香港精準匹配—全球資源彙聚—反哺國家發展」的良性循環。

2.3.5 提升「招商引才專組」專業化服務能力，賦能香港人才高地建設

特區政府已於駐內地辦事處及駐外經貿辦設立 17 個 「招商引才專組」初步搭建了對外攬才的國際網絡，然其運作模式仍偏重常規宣傳，在為香港國際人才集聚高地建設創造戰略附加值、形成深度協同效應方面仍有進一步提升的潛能。

（1）增設專職人才引進專員崗位，提升專組專業化服務能力

建議加強各「招商引才專組」的能力建設，設立專職人才引進專員崗位（而非僅由現有人員兼任或增加額外頭銜），確保專組引才工作具備執行力。在此基礎之上，為提升「招商引才專組」服務效能，建議設立「一站式」 線上服務系統，並按照服務需求自

23 中華人民共和國中央人民政府（2025），人才培養如何跟上社會需要，網址：https://www.gov.cn/zhengce/202509/content_7040655.htm

網頁、政策文件、宣傳材料及對外溝通中清晰闡明其服務範圍與工作職責，包括但不限於以下內容：

- **服務對象**：明確服務對象不僅包括計劃在香港設立企業、開展業務合作或進行投資的企業與機構，還包括已設立或計劃在香港設立業務平台，並有意通過香港引進國際人才，以服務其在內地或海外市場業務拓展的企業與機構。
- **服務內容**：詳細列明專組可提供的具體支持，如對接香港、內地及海外合作夥伴及資源；協助合資格企業招攬海外人才，引薦合資格獵頭咨詢公司；主動對接海外高端人才，如通過動態跟蹤國家重點發展的前沿科技和產業領域，在海外主動物色和接觸世界百強大學的頂尖科研團隊，以及具備豐富經驗的管理人才和專業人士；政策諮詢、市場環境介紹，如介紹國家「十五五」規劃中明確的重大科技方向和產業機遇。
- **成功案例**：通過生動案例展示專組的工作成效，增強說服力。例如，可以介紹如何成功協助大灣區企業透過香港平台對接和招攬海外人才，及如何吸引海外科技公司在香港設立亞太總部，並為其後續進入大灣區市場提供政策指引和資源對接等。

（2）建立公開績效指標制度，提升專組工作透明度

建議各專組在官方網站明確公示其年度關鍵績效指標（KPIs），例如「年度接觸目標企業數」、「計劃引入的高端人才數」、「舉辦或參與的重大引才活動場次」及「達成的初步合作意向數」等，並在年終公佈詳盡成果報告。此舉不僅能增強專組工作的問責性與公信力，更能以公開目標倒逼工作實效。

通過以上系統性機制建設，香港的「招商引才專組」將從傳統的宣傳推廣窗口轉型升級為兼具戰略支點作用與專業執行能力的人才服務樞紐。一方面，通過專業化運作實現從常規宣傳到深度賦能的職能躍升，成為香港國際人才高地建設的關鍵推動力量；另一方面，也將在服務國家人才戰略的過程中，發揮獨特的橋樑與支撐作用。

第三章

強化「國際教育樞紐」功能
推動教育、科技、人才一體化發展

第三章　強化　「國際教育樞紐」 功能　推動教育、科技、人才一體化發展

3.1　「教育、科技、人才一體化發展」作為國家戰略的內涵

3.1.1 從「科技強國」到「四鏈融合」

「科技、 教育、人才一體化」自 2024 年中國共產黨第二十屆中央委員會第三次全體會議 (三中全會) 提出後，已進一步明確為國家重要發展戰略。在 2025 年 10 月召開的「四中全會」上，中央審議通過了《「十五五」規劃建議》，當中提到要「加快高水平科技自立自強，引領發展新質生產力」，要統籌「教育強國」、「科技強國」、「人才強國」建設，並提出要「一體推進教育科技人才發展」。在國家的現代化建設中，教育在推動科技創新中發揮關鍵作用；我國具有世界上規模最大的教育體系，而科技創新支撐高質量發展成效顯著，未來進一步深化教育體系改革，並協調推動教育與科技、人才體系發展，是實現「百年目標」的重要一環。

自 2006 年，國家提出走「自主創新的科技發展道路」，隨著長年實踐經驗及國際形勢發展，自主創新科技已被確立為強國戰略的根本。 科技競爭影響到經濟領導力的轉移，因而在中美競爭格局中，科技領域將仍然是主戰場。美國等西方國家對中國科技發展的限制，不只局限在某些尖端產品，更是從產業視角全面遏制中國，比如限制科技研發需要的儀器儀錶檢測輔助設備，以及限制科技人才進入中國，從而拖慢我國的自主研發的進展。面對「卡脖子」技術的難關，圍繞高素質人才和科技制高點的國際競爭愈益激烈，進一步促使國家不只需要有更多高水平科研成果，更需要有高層次人才作支撐，「自主創新科技」戰略亦延伸至「自主人才培養」。

雖然國家近年在科技及人才發展方面取得空前發展，但中國與美國的實力仍有一定差距。美國的創科生態成熟，當中政府、大學和研究機構、企業家精神、風險投資等環節都發揮了不可或缺的作用；而中國的創新生態仍在發展階段，存在基礎研究薄弱、人才流失、初創生態不完善等問題。隨著人工智能、量子技術、生物科技等前沿技術的突破，產業結構、經濟形態、生活方式發生鏈條式變革，科技創新的組織方式治理模式亦發生顯著轉變。在新時期的科技競爭中，技術交叉、科技賦能、產業融合成為關鍵，因而國家的整體協調統籌能力更為重要，而這點亦將成為中國實現「彎道超車」的重要手段。

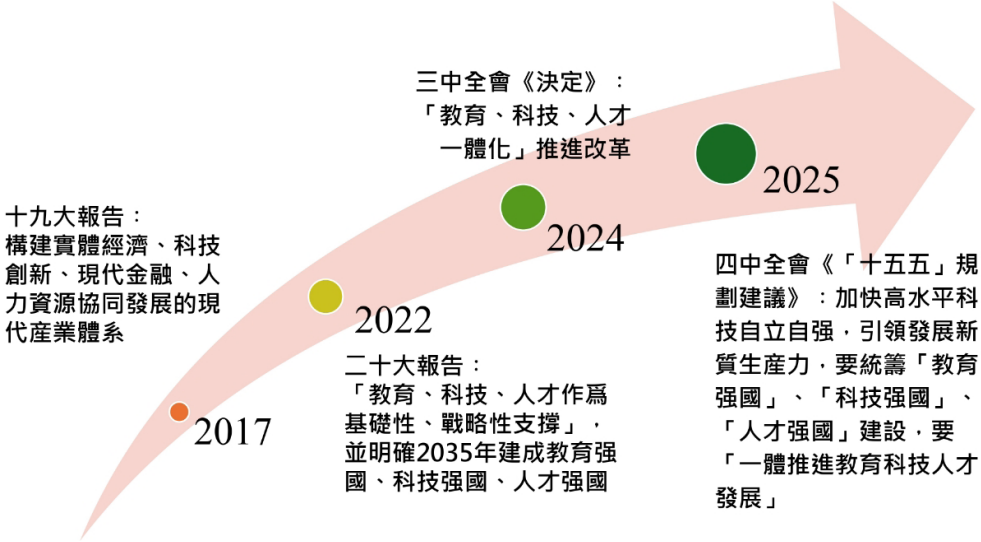
有關創新科技的協調統籌戰略，如「創新鏈、產業鏈、資金鏈、人才鏈一體貫通」，

早已成為國家政策的重點。自 2012 年的中共十八大以來，習近平總書記已多次就產業鏈、創新鏈、資金鏈和人才鏈發表重要論述，推動創新驅動發展戰略持續深化。在 2017 年的「十九大報告」 中，明確提出要「構建實體經濟、科技創新、現代金融、人力資源協同發展的現代產業體系」。在 2022 年的 「二十大報告」中，正式提出「推動創新鏈產業鏈資金鏈人才鏈深度融合（簡稱「四鏈融合」），重視對科技創新的全鏈條管理，強調對各類創新資源的統籌和協調，促進各種生產要素順暢流動。

「四鏈融合」重在制度設計，難點是整合各要素。根據科技和產業發展規律，需梳理四個鏈條，找出問題環節並釐清解決思路，由中央制定推動相關政策。改革應聚焦協作、評價與激勵機制，加強部門協同，提升要素流動及配置效率，確保各參與方能獲得合理回報，提高協作創新能力。企業是創新主體和關鍵力量，需發揮「出題人」、「答題人」及 「閱卷人」等多重角色；同時發揮國家實驗室、科研機構和高校作用。建議探索「企業出題、科研參與、金融支持、人才保障」的新合作模式，推動創新聯合體，集中攻克核心技術。

「人才鏈」作為「四鏈融合」的一環，堅持「自主培養」和「海外引進」相結合的道路，打造體系化的人才培養平台，構建具有國際競爭力的開放創新生態。人才鏈的建設重點有三：一是推動職普融通、產教融合、科教融匯，提高技能人才自主培養能力，造就一批高素質技術技能人才、能工巧匠、大國工匠；二是圍繞國家重點領域、重點產業，組織產學研協同攻關，在重大科研任務中打造一批戰略科學家，培養一批一流科技領軍人才和一流創新團隊；三是實行更加積極、 更加開放、更加有效的人才引進政策，靈活運用「專職 + 兼職」模式，精准引進創新鏈產業鏈急需緊缺人才，加快建設世界重要人才中心和創新高地。

圖 4 「教育、科技、人才一體化發展」戰略概念演變



來源：一國兩制研究中心整理

3.1.2 從「教育強國」到「一體推進」

與「科技強國」同步推進的是「教育強國」建設戰略，尤其是教育對中國式現代化的關鍵作用。自 16 世紀起，世界科學中心的多次變遷，說明國家強盛與教育戰略密不可分。大學是一個國家的重要資源，能創造知識、傳播傳承知識、把知識轉化為技術創新和商業價值，又能培養社會治理所需要的各類應用人才，為社會提供更好更多類型的公共服務。面臨新一輪科技革命和產業變革，為應對高質量發展深入推進、現代化產業體系建設不斷加快的迫切需求，教育體系的核心任務在於培養經濟社會發展所需的一流人才。

教育是創科與人才的重要支撐，2022 年的「二十大報告」提出「教育、科技、人才作為基礎性、戰略性支撐」，並明確 2035 年建成教育強國、科技強國、人才強國。就此，要從「教育科技人才一體推進」的大戰略上辦教育，匯聚一切有利於高質量發展的創新要素和科教資源，助力國家發展。2024 的三中全會《決定》進一步提出「教育、科技、人才一體化」推進改革，以深入實施「科教興國戰略」、「人才強國戰略」、「創新驅動發展戰略」之間的戰略聯動。目前中國受高等教育人口達到 2.5 億，理工科畢業生規模全球最多，然而人才的創造力不夠，原始創新能力不強，人才培養未能跟上快速迭代的科技趨勢，科技生態不夠活力，科技成果轉化機制不夠順暢。在 2024 年 9 月的全國教育大會上，習近平總書記明確要求：「以科技發展、國家戰略需求為牽引，著眼提高創新能力，優化高等教育佈局，完善高校學科設置調整機制和人才培養模式，加強基礎學科、新興學科、交叉學科建設和拔尖人才培養。強化校企科研合作，讓更多科技成果儘快轉化為現實生產力。構建職普融通、產教融合的職業教育體系，大力培養大國工匠、能工巧匠、高技能人才。」

2025 年 3 月，中央教育工作領導小組秘書組與教育部黨組聯合召開「教育強國建設三年行動計劃綜合改革試點部署推進會」，會議貫徹落實三中全會精神及全國教育大會部署，圍繞 《教育強國建設規劃綱要（2024—2035 年）》 與三年行動計劃，深化教育綜合改革，啟動試點工作。該規劃旨在推動教育改革與發展相互聯動，重點發揮高校在基礎研究與科技創新中的核心作用，暢通教育、科技與人才之間的良性循環，提升國家創新體系整體效能。結合「四中全會」提出的「十五五規劃建議」，國家「教育科技人才一體化」工作重點包括以下方面：

第一， 建立健全一體推進的協調機制，實現教育、科技與人才的有機結合。 為實現教育、科技與人才的有機結合，須強化規劃銜接、政策協同、資源統籌與評價聯動等多

個方面工作，促進科技自主創新與人才自主培養的良性互動。由於教育、科技與人才分屬不同職能部門，一體化推進需加強頂層設計與跨部門體制改革，突出人才的根本性作用，並疏通人才引進、培育、使用與留存的機制性障礙。就此，計劃以試點推動教育綜合改革：通過局部突破、驗證與壓力測試，以試點帶動全局性改革，促使教育體系的全面優化。

第二，優化學科發展佈局，圍繞產業發展和國家戰略需求協同育人。教育需強化對科技與人才的支撐作用，因此要優化高校布局、分類推進改革、統籌學科設置，深入推進「雙一流」高校與國家交叉學科中心建設。高等教育被賦予龍頭引領作用，要加強服務國家與區域經濟社會發展，提升教育與社會需求的「適配度」。各地高校應結合自身特點，創新相應體制機制，建立以科技發展與國家戰略需求為牽引的學科設置調整機制，超常佈局急需學科專業，深化卓越工程師教育培養改革，強化科技教育與人文教育的協同，培養國家戰略人才與急需緊缺人才。

基礎學科與交叉學科的突破是科技創新的關鍵。就此，要從國家重點戰略中明確科研方向，打破學科、院系與校際邊界，創新高校有組織科研機制，在協同高效科研攻關中打造一流科技領軍人才與創新團隊。自 2021 年起，教育部已在 12 所高校佈局建設首批未來技術學院，瞄準未來 10 至 15 年的前沿性、革命性與顛覆性技術，培養前瞻性技術創新領軍人才。

第三，創新人才培養模式，加快建設國家戰略人才力量。國家戰略人才力量的建設需聚焦戰略科學家、科技領軍人才、卓越工程師、大國工匠與高技能人才等各類人才的培養。要通過拔尖創新人才培養新模式與職業教育「新雙高」建設等試點，探索大規模高技能人才培養的長效機制。

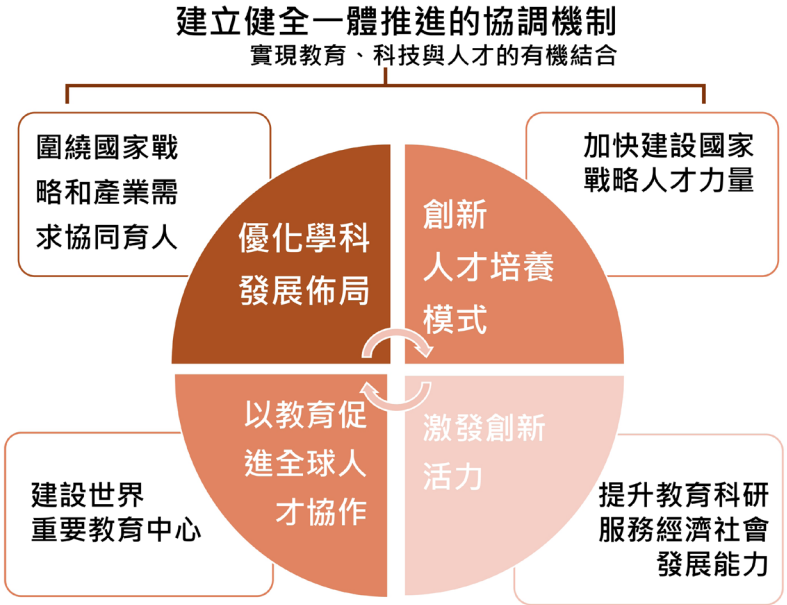
在人才培養模式方面，須探索創新人才成長新路徑，全面提升人才自主培養質量與拔尖創新人才培養。就此，要落實工程碩博士培養改革試點，打造一流核心課程、教材、實踐項目與師資團隊。針對國家戰略新興領域，匯聚高水平研究型大學、領軍企業與國家實驗室力量，培養卓越人才。此外，要通過政策資源的長期支持，建立以創新能力、質量、實效與貢獻為導向的評價體系，完善青年創新人才的發現、選拔與培養機制，鼓勵其自由探索並挑戰科學「無人區」。同時，要強化科研機構、創新平台、企業與科技計劃在人才集聚與培養中的功能，培育拔尖創新人才。

第四，激發創新活力，提升教育科研服務經濟社會發展能力。教育科研體系要突破思維及制度，以加強創新與人才要素在各類平台之間的流通。目前，部分高等與職業教育機構未能及時將科技界與產業界的關鍵問題轉化為人才培養內容，而部分優質科技資源亦未能有效轉化為教育資源。企業、高校與科研院所之間的合作缺乏長效激勵機制，存在科技成果「不敢轉」、「不想轉」、「不會轉」與「缺錢轉」等問題。

知識產權歸屬、利益分配、成果共享與人才引進等細則需進一步完善。就此，要以創新能力、質量、實效與貢獻為評價導向，深化項目評審、機構評估、人才評價與收入分配改革，暢通高校、科研院所與企業之間的人才交流通道，激發創新創造動力與活力。同時，要搭建組織化科技創新與產業創新深度融合的新平台，打造高校區域技術轉移轉化中心，完善高校科技創新機制，推動高校與企業的雙向合作，促進科研成果的高水平創造與高效率轉化。

第五，以教育促進全球人才協作，建設世界重要教育中心。國家要建立與發展水平及國際地位相匹配的教育體系，推進高水平教育開放，加強全球人才交流。就此，要推進高水平教育開放，統籌「引進來」與「走出去」，有效利用世界一流教育資源與創新要素，加強國際教育科研合作，擴大中外青少年交流，建立高技術人才移民制度，吸引及培育世界優秀人才。同時，將國際交流合作與各領域深化改革有機結合，探索教育合作新型平台建設，完善產教融合與校企同行的開放合作機制，構建教育國際戰略合作體系，加快建設具全球影響力的重要教育中心。此外，通過參與全球教育治理，深化同國際組織與多邊機制合作，提升教育的國際影響力。

圖 5 國家「教育科技人才一體化」工作重點



來源：一國兩制研究中心整理

3.1.3 國家需要香港發揮的戰略功能

隨著中美競爭成為常態，未來一段時間中國與以歐美為首的西方體系的交流會形成錯綜複雜的局面，影響中國建立科技強國、教育強國、人才強國的發展路徑。首先，在技術層面，美國多年前已透過貿易措施限制核心技術流出至中國，而晶片和製造設備禁運影響了大學實驗室的建設，形成「卡脖子」的效果，倒迫中國加快科技自主創新的步伐。科技自主創新的核心在於人才，因此美國進一步限制中國學生赴美留學，尤其是針對理工領域的學科，2023 年美國 STEM 領域中國留學生簽證拒簽率達 35%[24]。受美國政策取態影響，歐洲部份國家對中國的態度亦趨向強硬，對赴歐留學造成消極影響。就此，中國需要開拓一個能夠協助替代傳統西方國家並同可靠的國際化教育體系，作為支撐人才自主培養的基地。

除了人才培養，國際學術交流及科研合作亦是科技突破創新的重要元素。然而，受到國際緊張局勢影響，中美競爭關係明確，對學術層面的交流亦造成負面效果。Springer Nature 在中國的團隊對 2013 年至 2023 年間發表的國際合著文章進行分析，指出中國和國際同行的研究人員共同撰寫的論文總數在 2022 年出現首次下降 [25]。美國司法部於 2018 年開啟 China Initiative，當中包括打擊研究和工業領域的間諜活動，雖然計劃於 2022 年結束， 但打擊行動導致若干名科學家因與中國合作者或機構的關係而被捕，引發了寒蟬效應。隨著中美角力加劇，中國與美國為首的西方國家的學術合作將更難直接推進；就此中國需要一個可以促進學術交流及科研合作的國際化平台。

隨著中國國力發展，教育服務「走出去」亦是愈來愈重要的工作。除了科技創新外，國家在人文學科領域亦不斷加強，要建立中國自主知識體系，傳播「中國故事」，以作為其參與全球治理的學理基礎。就此，國家有幾項工作要加強：一是構建教育國際戰略合作體系，加強全球影響力；二是深化同國際組織與多邊機制合作，加強主導國際交流；三是推動教育服務輸出，包括人文學科及職專教育領域，擴散知識及技術體系影響力；四是促進國際人才流轉，透過中國市場及企業吸納國際人才，強化軟實力。要達成以上工作，國家需要一個具備內外聯通能力，能夠同時促進「引進來」與「走出去」功能的國際教育及人才樞紐。

3.2 香港現有優勢及發展

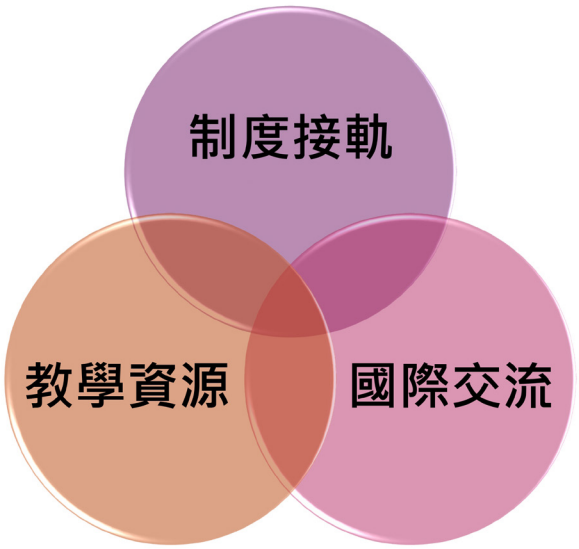
在國家全面推進「教育、 科技、 人才一體化發展」戰略的背景下， 香港憑藉其獨特

24 Cato Institute(2024), A Record Quarter of a Million International Students Denied Visas, 36 Percent of Applicants, 網址： https://www.cato.org/blog/record-quarter-million-international-students-denied-visas-36-applicants

25 施普林格・自然 (Springer Nature)(2024)，《全球科研脉動》報告，網址： https://stories.springernature.com/cn/global-research-pulse-china/index.html?utm_medium=external_display&utm_source=medsci&utm_content=text_link&utm_term=nulll&utm_campaign=EDBM_JRNLS_ATT1_AP_CNCM_047H3_ImpactReCN

優勢，不僅能夠有效對接國家戰略，更可進一步鞏固其作為國際教育樞紐的地位。面對全球地緣政治變局所帶來的人才流動與科研合作壁壘，香港的國際化條件為國家實現人才自主培養發揮著不可替代的作用。依託「一國兩制」的制度優勢，香港作為中國最具國際化的城市，擁有世界一流的專上教育集群、深厚的教學科研資源，以及長期與國際社會建立的緊密聯繫，使其在推動國際交流、擔當「超級聯繫人」方面具有重要價值。對亞洲學生而言，若選擇不出國留學，香港無疑是極具吸引力且優於新加坡的獨特選擇。

圖 6 香港建設「國際教育樞紐」的獨特優勢



來源：一國兩制研究中心整理

3.2.1 制度接軌

在「一國兩制」框架下，香港享有高度自治和與國際接軌的制度環境，其教育體系呈現出顯著的「院校自主」特點。相較於亞洲其他地區，香港院校在資源運用和發展策略上擁有較大自主權，課程設計靈活多元，能迅速回應知識發展和市場需求，及時開設如元宇宙、區塊鏈、量子科技、電動車、人工智能與人文科學交叉學科等前沿課程；而亞洲其他地區因規管嚴格、審批流程冗長，學科創新能力受限，難以把握最新發展機遇。這種靈活性不僅提升了香港教育體系的國際化程度，也為全球學生提供了更多元化的課程選擇。

香港教育體系多元化特徵顯著，公帑資助與自資教育並行發展，職業專才教育與傳統學術教育雙軌推進。在資本主義制度支持下，香港建立了中國範圍內最成熟的自資教育體系。全港 22 所可頒授學位的高等教育院校中，12 所為自資院校，能根據市場需求提供適切教育。2024 年，香港都會大學和聖方濟各大學獲認可為「應用科學大學」（「應科大」）， 標誌著職業專才教育進入新階段。應科大注重理論與實踐相結合的應用學位課程，提供大量實習和工作學習機會，著重培養學生的應用能力。特區政府持續從多層

面支持職專教育發展，包括協助更多自資院校轉型為應科大，以及為香港資訊科技學院興建新校舍。

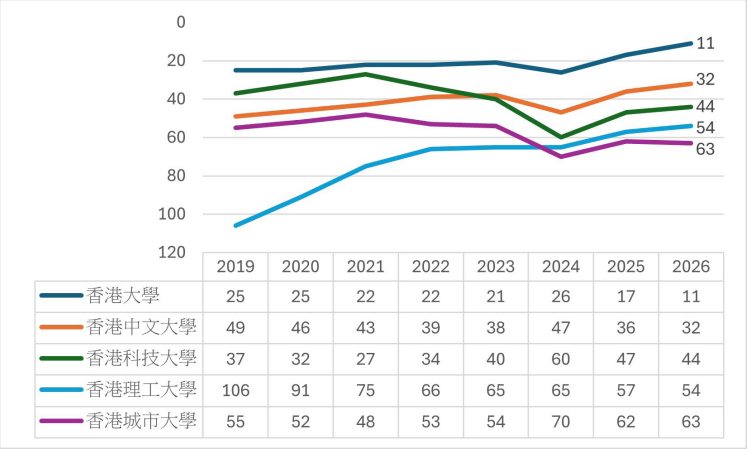
香港專上教育建立了健全嚴格的質素保證體系，由香港學術及職業資歷評審局負責管理。該局是亞太區首個同時獲得「國際高等教育質素保證機構網絡」和「歐洲高等教育品質保證協會」認可的質素保證機構。根據《2025年世界競爭力年報》，香港在「教育」指標的競爭力位列全球第2名[26] ，充分證明其教育體系的卓越品質。指標的競爭力位列全球第2名 ，充分證明其教育體系的卓越品質。

香港提供靈活多元的升學途徑，現有 22 所可頒授學位的專上院校，包括 8 所教資會資助大學、1 所公帑資助院校和 13 所自資院校。教資會資助大學每年提供 15,000 個第一年學士學位課程學額和 5,000 個高年級學士學位課程收生額。職專教育體系每年培育約 200,000 名學員，其中包含 40,000 名全日制學生[27]，為不同需求的學生提供了多樣化的發展路徑。

3.2.2 教學資源

在制度優勢的支撐下，香港教育體系匯聚了優質教學資源，取得了豐碩成果。目前 8 所教資會資助大學中，有 5 所位列世界百強，使香港成為全球唯一擁有 5 所百強大學的城市。在「2026 年 QS 世界大學排名」中，多所本地大學排名創歷史新高，其中香港大學位列第 11 名，香港中文大學第 32 名，香港科技大學第 44 名，香港理工大學第 54 名，香港城市大學第 63 名[29]。

圖 7 近年本港院校於「QS 世界大學排名」中的排名



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
香港大學	25	25	22	22	21	26	17	11
香港中文大學	49	46	43	39	38	47	36	32
香港科技大學	37	32	27	34	40	60	47	44
香港理工大學	106	91	75	66	65	65	57	54
香港城市大學	55	52	48	53	54	70	62	63

來源：QS World University Rankings[28]

26 IMD(2025). 2025 IMD World Competitiveness Ranking. https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/

27 立法會教育事務委員會 (2024)，職業訓練局的職業專才教育工作，網址： https://www.legco.gov.hk/yr2024/chinese/panels/ed/papers/ed20240503cb4-520-3-c.pdf

28 QS Quacquarelli Symonds(2025), QS World University Rankings 2026, 網址： https://www.topuniversities.com/world-university-rankingsrankings

29 QS Quacquarelli Symonds(2025), QS World University Rankings 2026, 網址： https://www.topuniversities.com/world-university-rankings

在學科建設方面， 香港有 6 個學科躋身全球前 10 名， 包括教育學（第 3 位）、語言學（第 9 位）、地理學（第 10 位）、中文大學護理學（第 5 位）[30] 等。優秀的大學匯聚了頂尖學者，在 2024 年度全球各學科頂尖學者排名中，香港大學位列亞洲第一 [31]。根據科睿唯安「2024 年度最廣獲徵引研究人員」，香港有 134 名學者入選，位列全球第 8。其中香港大學有 53 名學者入選，全球排名第 10 位；城市大學也有 31 名學者入選 [32]。

教資會《2020 研究評審工作》顯示，約 70% 研究項目達「國際卓越」水平或以上；約 80% 研究影響個案被評為具有「出眾」或「相當重要」的影響力；超過 80% 的研究環境項目被評為「世界領先」或「國際卓越」水平 [33]，充分證明香港科研實力的國際競爭力。

在基礎教育領域，香港同樣表現卓越。全球超過 600 所專上院校承認香港中學文憑考試（HKDSE）成績，54 所國際學校提供非本地課程及 IB 課程，其中 21 所提供 IB 課程的學校躋身全球百大 IB 學校。香港學生在 PISA、TIMSS 和 PIRLS 等國際評估中成績持續遠高於國際平均水平 [34]。特別值得注意的是，研究結果顯示香港學生的表現較少受家庭背景和社經狀況影響， 反映香港教育系統能為所有學生提供優質教育的平等機會。

特區政府設立多項獎學金計劃，包括香港特別行政區政府獎學基金、自資專上獎學金計劃、一帶一路獎學金及香港博士研究生獎學金計劃等，既表彰優秀學生，也吸引更多境外學生來港升學。

3.2.3 國際交流

香港作為國際教育中心， 憑藉其地理優勢、 中西文化融合特色和獨特的社會經濟環境，在國際交流方面具有顯著優勢。地處亞洲心臟地帶，毗鄰內地市場和大灣區，香港擁有內聯外通的獨特條件，學生既能接受國際認可的優質教育，也能深入內地發掘豐富的發展機遇。

根據 2025 年泰晤士高等教育全球最國際化大學排名，城大、科大、理工和港大包攬全球前 4 名最國際化大學。教資會資助大學有超過一半的教研人員來自境外地區，為學者及學生提供自由多元的教育和學術環境。香港推行兩文三語的語文教育政策，學生具

30 QS Quacquarelli Symonds(2025), QS World University Rankings 2026, 網址： https://www.topuniversities.com/world-university-rankings

31 Research.com(2025), Best Scientists in the World Ranking, 網址： https://research.com/scientists-rankings/best-scientists

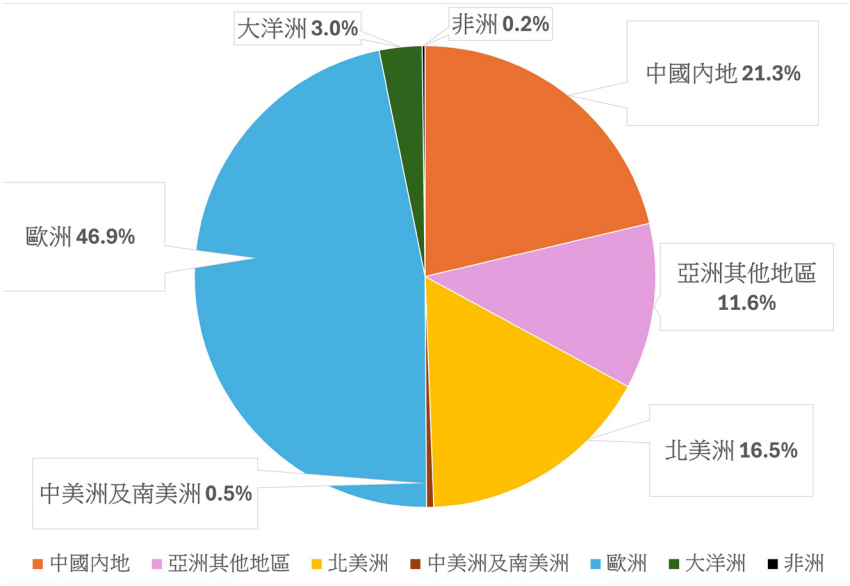
32 科睿唯安 (Clarivate)(2024)，科睿唯安發佈 2024 年度「全球高被引學者」名單，網址： https://clarivate.com/zh/news/clarivate-reveals-highly-cited-researchers-2024-list/

33 香港特別行政區立法會 (2025)，「把握戰略機遇，推動香港教育、科技和人才一體化發展」議案進度報告，網址： https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/counmtg/motion/cm20250122m-lwks-prpt-c.pdf

34 香港特別行政區立法會秘書處 (2025)，建設國際教育樞紐，網址： https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/panels/policy-pulse/pp2025-07-building-an-international-education-hub-c.pdf

備良好中英雙語能力，課程涵蓋國際通用的專業知識，有效裝備學生升學就業。香港始終保持自由開放且便利東西方交流的優勢，無論是為海外學者尋找新教職，還是為內地留學生提供進修機會，為來自世界各地的學生提供國際化交流機會，香港都是理想平台。

圖 8 2023/24 學年按原居地劃分的來港交流生人次



來源：大學教育資助委員會 [35]

香港院校一直是非本地學生的心儀選擇之一。2024-2025 學年，修讀教資會資助大學課程的非本地學生人數達 26,600 人，其中約 17,200 人修讀學士學位課程，相當於本地學額約 23.2%[36]。特區政府亦積極推動國際教育樞紐建設，自 2024-2025 學年起，教資會資助大學錄取非本地學生限額由 20% 提升至 40%。更進一步，從 2026/27 學年起，資助專上院校授課課程招收非本地生的自費就學人數上限將由 40% 增至 50%；資助研究院研究課程的超額收生自資學額上限也由 100% 增至 120%。此外，「非本地畢業生留港 / 回港就業安排」計劃申請人數持續上升，2024 年獲批的新申請有 25,475 宗，2023 年則有超過 26,000 名非本地畢業生獲批准留港 / 回港就業 [37]，反映香港對國際人才的吸引力。

3.2.4 香港目前政策及發展

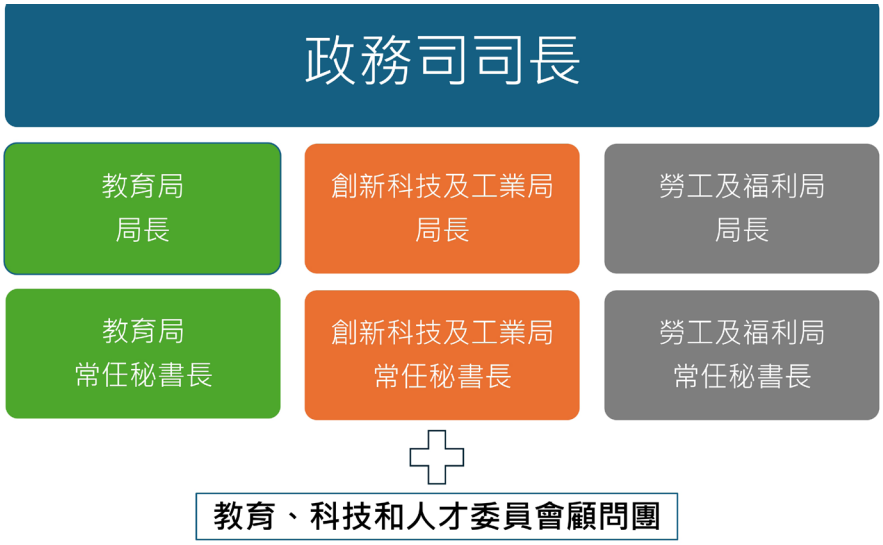
行政長官在《2023 年施政報告》中提出建設香港成為「國際專上教育樞紐」，並在《2024 年施政報告》進一步明確打造「留學香港」品牌的目標。對接中央公布的《教育強國建設規劃綱要（2024 — 2035 年）》，香港將構建教育科技人才一體統籌推進機制，強化教育對科技和人才的支撐作用，緊密對接粵港澳大灣區的科技創新中心建設、高水

35 大學教育資助委員會，統計，網址： https://cdcf.ugc.edu.hk/stat/index.html#/statistics?lang=zh-HK
36 香港特別行政區政府教育局 (2025)，2024/25 學年教資會資助課程的非本地學生就學人數，網址： https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/panels/ed/ed_ieh/papers/ed_ieh20250218cb3-315-1-c.pdf
37 香港特別行政區立法會 (2025)，立法會十九題：非本地畢業生留港／回港就業安排，網址： https://www.info.gov.hk/gia/general/202506/11/P2025061100428.htm

平人才高地和吸引集聚人才平台建設，提升創新體系整體效能。

2024年，特區政府成立「教育、科技和人才委員會」，由政務司司長領導，統籌推進教育、科技和人才一體化融合發展，推動國際高端人才集聚香港（圖9）委員會採取三大策略方向：第一，吸納優秀創科人才，引領科創產業改革定位和布局，借助河套深港科技創新合作區香港園區發展成為聯通內地與國際的世界級科技創新樞紐；第二，建立國際教育樞紐，打造和推廣「留學香港」品牌，為「八大中心」和科技創新提供人才支撐；第三，根據香港產業戰略定位優化人才計劃和人才服務，引進有助國家發展的科研及領軍人才，重點解決人才子女在港教育配套問題。

圖9 教育、科技和人才委員會成員架構



來源：香港特別行政區政府[38]、一國兩制研究中心整理

委員會在制訂教育、科技、人才宏觀政策時，以「八大中心」戰略定位和優勢為基礎，實施人才鏈、創新鏈與產業鏈和資金鏈一體部署，推動科技創新、產業創新以及人力資源供求一體化協調發展，靈活引入及匯聚不同界別的專項人才，構建國際人才集聚高地，為香港和國家高質量發展、加快現代化強國建設作出更大貢獻。

香港在教育、科技和人才發展方面具有堅實基礎和獨特優勢，通過制度創新、資源整合和政策協同，必將在國家發展戰略中發揮更重要作用。就此，香港應進一步建設「國際教育樞紐」，以作為「教育、科技、人才一體化」發展的核心驅動器。

38 香港特別行政區政府新聞公報 (2024年12月13日)，教育、科技和人才委員會舉行首次會議，網址： https://www.info.gov.hk/gia/general/202412/13/P2024121300574.htm

3.3 香港進一步建設「國際教育樞紐」的建議

在「十四五」規劃中，香港已開始配合國家戰略發展，致力建設「國際創科中心」；在「三中全會」後，香港進一步強化自身作為「國際人才高地」的功能。在原來的一中心、一高地的基礎上，香港應進一步建設「國際教育樞紐」，以此樞紐強化人才匯聚點、創科驅動力，推動「教育、科技、人才一體化發展」。

教育不只有社會屬性，亦有戰略屬性。基於服務國家發展需要的戰略觀點， 教育、科技、人才三者之間需要整體性規劃設計、戰略性機制安排及體制化制度保障，以促進一體發展及有效銜接。目前，這三個政策範疇分屬 「三局」 （教育局、創新科技及工業局和勞工及福利局）管理，工作協同程度和政策取向一致性會受到部門分歧影響。 因此，「教育、科技和人才委員會」的成立正好針對統籌協調問題，推進教育、科技、人才一體化發展。然而，除了在宏觀層面的協調機制外，在具體政策層面仍要三局互相配合，才能形成有效合力， 當中的關鍵在於三局能夠一致認識到在中美競爭的大背景下，「教育」、「科技」、「人才」的戰略價值，以及三者一體化發展的戰略目標。

香港國際教育樞紐的重點不只是發展教育產業，而是配合「一體化」策略目標：相關政策應該向內對接國家戰略，向外發揮國際優勢，建設具有實質戰略價值的「國際教育樞紐」。就此，香港進一步建設「國際教育樞紐」的戰略目標如下：

1. 加強配合國家「人才自主培養」的戰略，以科技發展、國家戰略需求為牽引，提高科技創新能力，優化教育多元體系，完善學科設置調整機制和人才培養模式，加強多元人才培養。
2. 進一步強化國際競爭力，以優質教學、科研、生活環境吸引人才，發揮人才價值。
3. 強化樞紐功能，建立全國、地區和國際層面的聯繫和協作，加強軟實力網絡。

3.3.1 完善優質教學體系建設

大學是人才自主培養的關鍵，需要配合新時期的世界趨勢與國家戰略作出調整。新時期的教學體系應以「學生」為中心，強化基礎訓練、專業訓練和創新實踐，推動學生走上研究和創新的軌道。就此，特區政府應該與院校代表、行業專家一同審視大學的使命定位，立足開放創新的精神，引領未來教育範式轉變；研究重整大學組織，全面推進大學與教育、科技、人才政策的配合；並充分用好香港與內地大學的優勢，探索協作培養世界一流人才的模式。

大學的基本任務不是直接為企業提供創新技術，而是培養創新人才，輸出入才參與至企業及社會部門之中，推動經濟及社會發展。即使企業設有自身的研發部門甚至研究院，大學的原創科技仍是處於創新鏈的上游，是企業創新的源泉和基礎。就此，香港擁有世界一流的大學科研資源，應成為中國引領世界的源頭創新發動機，加強參與國家的產業鏈之中。

香港對大學的資源投入可以增加戰略重點，如教學及科研撥款可以向國家重點發展的科技產業領域傾斜。此外，相關領域學科目前在香港的規模較小，相應的師資數量亦有限，難以應對未來的教學及科研需求。就此，特區政府可以對指定科研領域給予更多支持，協助大學在海外招收更多高水平的教授和科研人員，形成人才吸引和培育的互相促進機制。

除了科研人才外，大學需要培養突破創新型人才，既有科學素養，亦具產業應用及團隊領導能力。這類複合型創新人才屬於全球性稀缺，只有在少數頂尖大學體系方能培養。與內地相比，香港創建培養頂尖複合型人才的文化環境、國際化環境等條件都是獨一無二的。就此，香港應在現有世界一流大學體系基礎上，進一步推動建設世界頂尖大學，當中需要重視兩大關鍵要素：(1) 尊重學術自由探索、寬容失敗的系統；(2) 對頂級人才優厚待遇和資源保障。

要推動建設世界頂尖大學，需要善用香港大學體系優勢，並爭取中央支持，以國家發展需要作為香港大學科研的投入方向，共同推動以下措施。一是在中央財政的支持下，發展頂尖人才培養，開展國際合作研究。二是建設國際開放科學實驗室。三是重視人文科學，文科也是創意的源頭，培養文理兼容的經國濟世人才。四是創立吸引人才和發揮其才智的環境和機制，留不下頂尖人才的大學成不了頂尖大學。五是打造國際頂尖科學家「蓄水池」，實施「大師聚港計劃」、「再留學」計劃。六是打造世界前沿的基礎研究平台， 包括物質科學、 健康、數字、氣候等領域的六大集群研究。七是引領全球科技突破，解決人類共同危機，如流行病、糧食短缺、碳排放等，彰顯大國風範。

3.3.2 強化職專多元教育

配合經濟及社會發展對多元領域人才的需要，香港應善用教學資源及國際化環境，推動創新前沿職專教育，培養應用性人才。目前，特區政府已採用「職學聯通、多元發展」的策略推動職專教育發展，與傳統學術教育雙軌並行，培育更高質素而具備應用型知識

和技能的人才，包括成立應用科學大學，以提升職專教育在學位程度的地位，培育更多職業專才。就此，政府應與業界加強合作，積極推動產教融合的職業教育體系趨向成熟，聚焦產業發展與轉型升級對人才需求，一方面以職普融通拓寬學生成才通道，讓不同稟賦學生能多次選擇、終身學習、多元化成才；另一方面實現人才培養質量與經濟社會發展雙提升。

要推動產教融合及職專教育成功發展，當局要設法提升職專教育的地位，改善社會對職專的觀感，包括支持中學推行資歷架構課程，以銜接應科大的課程，提供進修階梯，考慮擴大「指定專業 / 界別課程資助計劃」下的課程範圍，以及長遠考慮將應科大納入為政府資助的大學；與內地和海外職專院校的課程銜接；進一步推動資歷架構發展及兩地資歷標準互認，促進人才互聯互通。政府亦可提供實習機會，安排職業配對；探討推出學位學徒制計劃的可行性，針對將來新型工業所需要的人才，提供更多元且更具吸引力的發展路徑，為香港成為國際職專教育樞紐打下基礎。

在推動產教融合的方向上，政府應繼續統籌支援更多自資專上院校發展為應科大，並就應科大的發展和規劃提供意見。政府可提供一系列財政和配套支援，鼓勵自資院校朝着有關方向發展並作出規劃。此外，應加快課程發展及簡化開辦課程的審批程序，以配合新興行業急速發展。 政府亦可協助設立推動應科大發展的標竿，如舉辦專業技能比賽，研究及推廣教學案例，打造香港職專品牌。

「應用科學大學聯盟」已於 2024 年成立，以進行本港以至國際層面的聯動推廣。特區政府可進一步善用應科大聯盟的國際聯繫，向外宣傳香港職專教育的成就和應科大的發展；協助應科大聯盟加強與各地應用科學院校的交流合作，成為亞洲職專教育平台，以吸納更多非本地生 (特別是東盟、中東和一帶一路國家的學生) 來港報讀職專課程。

3.3.3 探索及優化合作辦學模式

合作辦學有助結合香港與國際院校的優勢，發揮協同效應，吸引更多元的國際學生，並加強香港作為「國際教育樞紐」的軟實力。 過去曾有一段時間，內地與海外高校合作辦學，比如寧波諾丁漢大學、上海紐約大學、昆山杜克大學等，但現時國家教育部對內地和海外合作辦學的政策收緊，海外大學想在中國內地設立自己的校區難度較大。與此同時，歐美和澳洲高等教育領域的本土市場基本近乎飽和，其高校亦有意在外地探索開拓新項目，而香港特殊區位和國際化環境正為雙方合作提供良好條件。就此，特區政府

39 中華人民共和國教育部，中外合作辦學監管工作信息平台，網址： https://www.crs.jsj.edu.cn//aproval/orglists/1

可支援本地專上學院與海外院校合作辦學，開展聯合或雙學位課程，甚至吸引海外知名大學在香港開設亞洲校區，將進一步吸引國際學生來港升學，亦可讓香港本地學生有更多機會前向外國大學交流，並提升香港作為的國際教育樞紐的聲譽。

除在香港推動合作辦學外，香港多間院校現於內地開設分校，實施「一校兩園」模式。就此，特區政府可進一步協助本地院校推展「一校兩園」，並用好一校兩園的教育資源和推展學歷互認。在「一校兩園」模式下，內地校園的學生可選修內地校園與香港校園合辦的課程，當中可能要求學生每周來港上課兩天或以上，就此特區政府可以與相關院校加強合作，提供支援，為該類學生提供簡易的就讀的簽證 / 進入許可申請機制，便利其出入境安排。

3.3.4 優化國際化收生策略

香港建設國際教育樞紐的重點不是打造只重視商業收益的「學店」，而是需與國家戰略配合，服務國家發展重要的科技產業。因此，相比於單純吸引更多非本地生來港升學，更應作出相應策略部署，一是從學科領域層面，針對人工智能、晶片設計、新能源、新材料、生物醫藥等戰略性新興產業和新型儲能、量子信息、人形機器人等未來產業相結合的人才培育和集聚高地；二是從學生來源層面，加強國際化程度，尤其是加強對東盟、「一帶一路」沿線國家學生的吸引力。

目前，對國際學生的來港升學計劃，主要以「獎學金」及「交換生」形式，政府未來可鼓勵大學與商界合作提供更多獎學金及助學金，為更多具潛質的非本地學生提供來港升學的機會及支援。除此之外，政府可與業界合作，研究推出「國際學生貸款計劃」，選定產業所需的學科領域，為外國學生提供貸款，並讓其在畢業後 5 至 10 年內完成還款，使更多國家及地區的學生能夠負擔來港升學的學費。有關計劃亦可配合工作配對計劃，鼓勵優秀人才留港工作，為香港發展作出貢獻。

深化「留學香港」品牌工程。目前教資會已預留撥款予由八所教資會資助大學聯合成立的「大學校長會國際化小組」宣傳「留學香港」品牌，以各類活動形式，吸引更多境外學生來香港升學，並加強與海外大學的聯繫。在此基礎上，「留學香港」品牌應更具針對性，掌握世界趨勢及對接國家戰略，就特定領域加強推廣力度，並制定相應推廣方案。配合「教學、科技、人才一體化發展」的方針，除了目前的學術及教育活動外，特區政府亦可協調院校與企業一同在海外經貿及工業活動上，推廣香港國際教育樞紐的優勢。

香港亦應積極舉辦學術和科研的大型展覽和交流會議，不僅可以匯聚世界各地教育和科研人才，亦能讓更多人認識到香港專上教育的卓越地位，助力「留學香港」品牌的推廣。建議政府當局仿效新加坡政府，預留資源鼓勵專上院校和教職員以個人名義主辦學術研究展覽。此外，不少留學生表示，報讀院校時，往往會選擇自己較為熟悉的院校，例如曾參與短期課程的院校。因此，建議院校開辦更多暑期課程或學習團，以吸引非本地學生選擇香港的院校升學。另外，世界各地的院校均會透過舉辦國際賽事吸納優秀的非本地學生，政府當局可加強推動專上教育界舉辦國際比賽 (包括職專教育界的世界技能大賽)。

教學質素監管亦是香港教育品牌的重要元素。就此，建議政府當局與院校合作加強收生監管，包括與各地的教育機構協作、增強香港學術及職業資歷評審局的職能以協助學生學歷認證、成立與內地學信網相類似的平台統一鑑別學生學歷，確保非本地學生學歷的真實性。此外，特區政府亦可支援本地院校提升學術研究和教學質素，參與國際排名機構的評估，增強國際影響力。

3.3.5 優化「產學研合作」機制

香港需要進一步善用優質教學及科研資源，推動「產學研合作」。目前，香港的教育和科技這兩個範疇分別由教育局和創科局管理，兩者對撥款的評價體系和標準並不一致，影響了政府投入資金在科技領域所發揮的成效。目前香港大部分投入於科研的資金是通過教育局投給大學，其途徑是透過大學教育資助委員會 (教資會，UGC) 下的研究資助局（研資局， RGC）撥款予大學，所以教資會和研資局對這方面的政府撥款有較強影響力。然而，教資會和研資局對研究成果的評價體系和整體撥款導向與創科局是相對割裂的。教育部門主要關注大學的教學質素和科研成果的學術價值，評價體系主要基於發表論文的水平和教學質量，大學教授或科研人員投入產業創新成果研發和科技成果轉化等活動不受重視。雖然近年部分資助計劃加入了「經濟及社會效益」的元素，但這一廣泛的概念並未有明確指標，與直接提供誘因鼓勵科研成果產業化仍有距離。因此，目前評價體系的設置，尚未能有效激勵香港科研精英群體投入於產業應用創新方面的研究。

為了解決創科生態不齊全的問題，政府這些年也做了不少努力。譬如，近年對大學考核機制做了改進，除了過去傳統的學術論文考核指標，也開始鼓勵將科研成果進行產業轉化，現在幾乎本地每間大學都成立了技術轉移中心或知識轉移及創業辦公室，而且大學內部也調整了政策，允許學校的研究人員在知識產權或商業化的科技成果中，享有較高的持股比例。同時，政府通過創科局出台了不少新的研究資助計劃，促進香港近年

創科投入顯著增加。然而，目前模式主要由政府發力，透過投資大學研究，鼓勵大學進行面向應用的研究，並最終推動這些研究成果商業化。

這種由從上游向下游推動的「Supply-driven」模式， 本質上是一種「學 - 研 - 產」模式。從上游推動產業化的最大挑戰是要產業化應用路徑過長，容易出現轉化產品缺乏明確市場需求、轉化過程中資金鏈斷裂、知識產權和利益分配問題等等，失敗風險難以管控。大學教授及其研究團隊與做產業的企業家之間存在一條鴻溝，從學術研究者轉型成為卓越企業家的成功比例很低。因此，除了目前的「學 - 研 - 產」模式外，香港未來更應積極開拓由企業主導，從下游企業需求驅動上游研發的「Demand-driven」模式，形成真正意義的「產 - 研 - 學」機制。

就此，香港需要吸引大型及龍頭科技企業落戶，尤其是善用北都發展的機遇，吸引其在設立大型研發中心。如果香港能夠吸引幾個關鍵產業鏈的龍頭企業設立大型研發中心，就能夠通過下游產業需求推動上游學術研究，形成「Demand-driven」的模式，加快推動香港創科產業生態鏈的形成。吸引創科企業落戶與建立國際教育樞紐是相輔相成的策略，創科企業選地設立科研中心，除了考慮成本因素外，重視該地的人才稟賦，尤其是國際化人才背景；而要吸引國際高端科研人才來港，亦需要依靠大企業的實際需求和資金來引導研究，從需求出發提高科研成果轉化利用率，並且創造相關就業機會。因此，兩者需要教育及創科相關部門形成共同政策目標，協同推進，才能建構高效的「產學研合作」機制。

3.3.6 完善人才留港配套

宿舍配套是非本地學生來港升學的基本需求，也是院校其中一個吸納人才的關鍵因素。然而，現時學生宿位短缺，一旦大量非本地學生來港，宿位數目會更趨緊張，減低非本地學生來港的意欲。就此，特區政府要對未來學生宿舍的供應作出規劃，以配合非本地學生的預期增長。目前在宿舍發展基金下，教資會資助大學獲相當於建造費用最多 75% 的非經常補助金，以供興建 15 個學生宿舍項目，增加合共約 13,500 個宿位，目標是在 2027 年或之前陸續落成。此外，根據教資會資助大學提供的資料，於 2023 年 9 月可供編配的學生宿位 (包括公帑資助、自資興建及臨時宿位) 合共約 37,600 個，計及宿舍發展基金項目的未來供應，宿位數目預期將在未來數年逐步增至約 50,000 個，以照顧包括新增學生的需求[40]。 由政務司司長領導的「教育、科技和人才委員會」可發揮政策統籌及協調功能，從多方位考慮完善宿舍配套，包括制訂中長期的宿位目標，主動與相關部門、院校和各界人士探索靈活創新的方法增加宿舍供應，例如推動改建酒店和空置

40 香港特別行政區立法會 (2024)，立法會十一題：專上院校宿舍宿位的供應，網址： https://www.info.gov.hk/gia/general/202410/30/P2024103000285.htm

舍為宿舍；研究將專上院校附近的閒置土地撥歸院校作興建宿舍用途；放寬鄰近郊區大學的地積比，以增加大學擴建之彈性；提供經濟誘因(例如稅務優惠)，鼓勵企業參與學生宿舍發展。

鼓勵非本地學生留港方面，政府暫免修讀經本地評審的本地課程的非本地研究生和全日制非本地本科生從事兼職工作的限制，此舉有助增進非本地學生在港工作的親身體驗和認識，提升他們畢業後留港發展的意欲，故政府當局可考慮進一步放寬從事兼職工作的限制至修讀職專教育課程的學生。此外，政府可加強與院校及社區組織合作，推動校園文化共融措施，進一步在文化交流、人際網絡、個人身心發展、語言和就業準備等方面為非本地學生提供全方位的支援，包括配對本地與非本地學生的宿位、開辦中文 / 廣東話學習班、提供更多實習機會、滿足不同宗教信仰的學生在校園的生活需要 (例如為信奉伊斯蘭教的非本地學生提供清真認證），以促進地與非本地學生的文化共融，營造國際化的學術氛圍，並增強其畢業後留港發展的意欲。

高端人才留港發展的考慮因素包括其家庭安置問題，尤其是子女教育，因此良好的國際教育配套亦是重要一環。在香港規劃北部都會區高等教育樞紐發展的同時，也要做好發展中小學寄宿制學校的相關政策配套，包括保險以及對未成年學生的相關監護政策等。此外，如招收境外中小學生來港就讀，各樣支援和配套的安排 (包括住宿和簽證等) 必須更完善，方能照顧到他們在學習、生活、個人成長、精神健康等方面的需要。

3.3.7 發展北都國際教育片區作為戰略載體

未來香港若要加強提升「國際教育樞紐」，需要進一步透過空間擴容以承載更多戰略功能，就此可配合北部都會區規劃，建設北都國際教育片區。新發展的國際教育片區立足於香港推動「教育、科技、人才一體化發展」的需要，支撐香港「國際教育樞紐」的建設，主要承載以下功能：一是現有院校因應開設配合重點產業發展的學科而所需的教學及科研用地，配合推動產學研結合的孵化器；二是與吸引國際一流院校開設分校、香港與國際院校合作辦學、香港與國際合作設立聯合實驗室等設施所需的用地；三是為非本地學生提供宿舍、國際學校等配套用地。

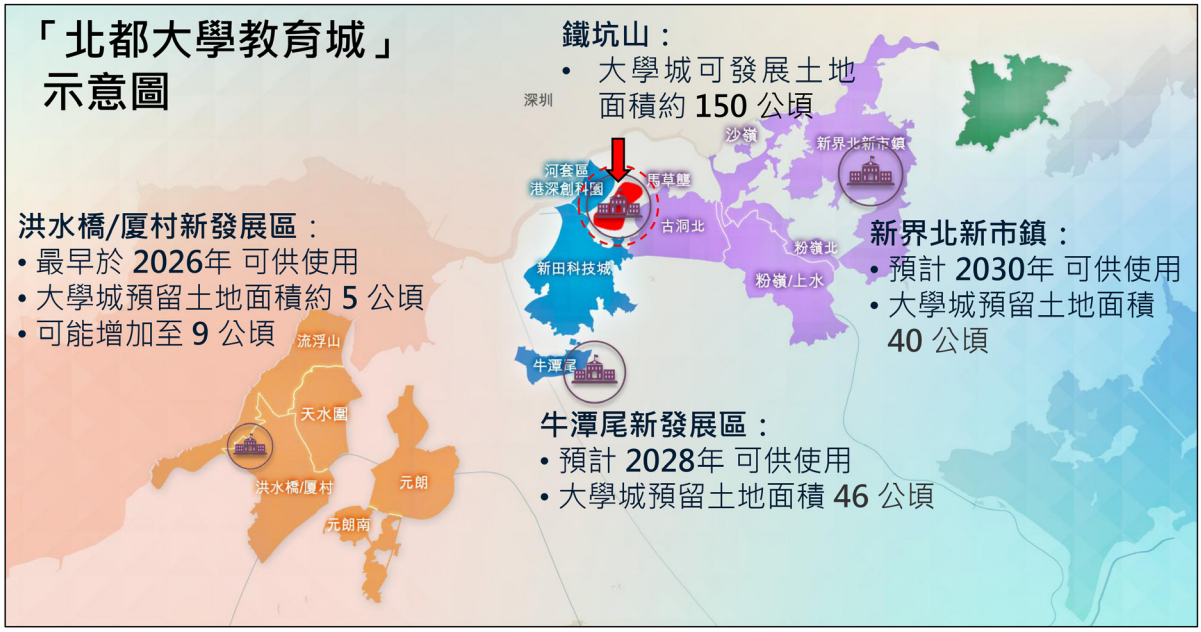
北都需要更進取的教育用地規劃以支撐「國際教育樞紐」的戰略發展需要。北都雖然有 300 平方公里，但實際新發展用地僅有 30 多平方公里；而在新發展區中，以公營房屋建設為主的粉嶺北（約 1.65 平方公里）、古洞北（約 4.47 平方公里）及元朗南（約 1.85 平方公里），合計面積近 8 平方公里[41]。這些區域是早年規劃，尚未有「國際教育樞紐」

41 香港特別行政區政府 (2023)，北部都會區行動綱領 2023，網址： https://www.nm.gov.hk/downloads/NM_Chi_Booklet_Web.pdf

概念，因而未及預留足夠教育用地。按照目前規劃，特區政府分別於牛潭尾（約46公頃）、洪水橋/厦村新發展區（約5公頃），及新界北新市鎮（約40公頃）預留教育用地，主要供大學擴容之用[42]。然而，此3片用地加起來不到100公頃，尚不及橫琴的澳門大學校區面積，而且位置分散，雖然可紓緩目前院校用地緊張的問題，但難以對香港加強建設「國際教育樞紐」發揮顯著作用。

未來建設北都國際教育片區，須超越現有新發展用地面積的規劃限制。事實上，北部都會區尚有不少屬於丘陵和山地的區域，因為當時沒有規劃在新市鎮範圍中，所以並不包括在北都目前 30 多平方公里的新發展用地內。由於教學用地對地形的要求並不是特別高，參考香港中文大學及香港科技大學的經驗，在山地建設大學是值得探討的方案 (圖 10)。就此，北都還有不少土地具備發展為教育用地的潛質，例如位於河套園區和新田科技城之間的鐵坑山，有足夠空間，並可以和臨近的創科產業園區聯動，值得政府進一步研究。

圖 10 北都大學教育城規劃示意圖



來源：北部都會區網站[43]、一國兩制研究中心整理

42 香港特別行政區立法會 (2025)，立法會六題：北都大學教育城，網址： https://www.info.gov.hk/gia/general/202505/07/P2025050700500.htm

43 北部都會區官方網站，網址： https://www.nm.gov.hk/tc/four-zones

第四章

打造「世界級旅遊目的地」

第四章 打造「世界級旅遊目的地」

4.1. 重塑香港國際旅遊之都的背景和意義

旅遊及相關產業（包括與旅遊緊密相關的文化和體育產業）是推動經濟增長和創造就業的重要支柱，不僅直接帶動交通、住宿、餐飲、遊覽、購物、娛樂、旅行代理和其他綜合服務，也與會展商務、文化創意、體育賽事、創新科技、食品生產和城市更新等發展密切相關，是創造出新經濟和新消費的重要載體， 隨著旅遊開放展示正面的城市形象，也有助於吸引投資、促進合作、招攬人才，是城市綜合競爭力的表現。

香港作為中西薈萃的國際大都市，擁有完善的跨境運輸網絡和得天獨厚的旅遊資源，遍及歷史古蹟、自然風光、娛樂景點、藝術文化、潮流演藝、體育活動、會議展覽和郵輪旅遊等豐富業態。

旅遊業一直是香港重要的支柱產業，提升旅遊業發展水平，是香港自身發展的需要。根據英國歐睿國際諮詢公司（Euromonitor International）報告，香港 2019 年之前曾經連續 9 年位列全球最受歡迎城市[44]，疫情前的 2018 年，旅遊業佔本地生產總值約 4.5%，僱用約 25 萬人。

但 2019 年黑暴事件以及緊隨而來的新冠疫情對香港旅遊業遭遇重創。隨著 2023 年 2 月初香港全面恢復正常人員往來，旅遊業持續恢復，2024 年全年，旅遊業佔香港整體 GDP 恢復至 2.8% 左右。2024 年香港重回全球入境遊人數第四大城市。

另一方面，旅遊業在國家發展戰略中也具有重要意義。香港作為大灣區的核心城市之一，被賦予國際城市旅遊樞紐及「一程多站」示範核心區的定位，是國家旅遊發展和高水平對外開放戰略中的重要一環。

2025 年 10 月，中共二十屆四中全會通過了《關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》，扎實推進十五五時期香港經濟社會發展的各項舉措，要求香港同世界各地展開更廣泛、更緊密的交流合作，包括加快建設中外文化藝術交流中心，以及打造世界級旅遊目的地[45]。

44 CNN Travel(2019). The most visited cities in the world 2019. 網址：https://edition.cnn.com/travel/article/most-visited-cities-euromonitor-2019/index.html

45 《黨的二十屆四中全會〈建議〉學習輔導百問》（2025），黨建讀物出版社、學習出版社，第 217 頁。

旅遊發展對國家全局發展具有重要作用。2024 年 12 月的中央經濟工作會議把「大力擴大內需、提高投資效益、全方位擴大內需」列為 2025 年經濟工作的首位任務，2025 年 12 月的中央經濟工作會議仍然把「內需」放在明年經濟工作的首位。擴大服務消費和文化旅遊等新型消費場景作為提振消費的重要手段，需要進一步提質增效。隨著國家穩步擴大外國免簽入境以及不斷完善便利外國人在華旅遊的措施，國際遊客為旅遊消費市場注入強勁動力。

除了提振消費的經濟意義，打開國門吸引國際遊客更具外交意義。隨著國家對周邊國家的吸引力日益擴大，旅遊業成為全方位展示國家各方面發展進步的示範窗口。吸引更多國際遊客親臨中國，親眼見證中國的真實發展面貌，是突破外國敵對勢力維度的最佳反制方法。香港作為迎接海外遊客的門戶，對國家積極擴大內需，主動展示中國文化魅力，突破外國輿論抹黑具有舉足輕重的地位。

因此，重塑香港國際旅遊之都形象，打造世界級旅遊目的地，不僅是香港經濟民生發展之需要，更是重塑香港國際形象以及積極發揮中外文化藝術交流中心地位之需要，香港應該積極發展旅遊業，廣交世界朋友，在當前紛繁複雜的國際格局下，積極推動文明互鑒、主動促進民心相通。

2024 年 5 月，中央港澳辦主任、國務院港澳辦主任夏寶龍強調，「香港旅遊業發展要積極識變、應變、求變，樹立無處不旅遊的理念，充分挖掘旅遊資源，大力開發旅遊新路線，新產品」。

2024 年 12 月，特區政府文化體育及旅遊局公布了《香港旅遊業發展藍圖 2.0》，為香港定立了四大發展定位：國際城市旅遊樞紐及「一程多站」示範核心區、具備香港本地文化特色的中外文化藝術交流中心、高品質旅遊體驗城市、以及可持續旅遊發展的示範點，並制定了四大策略，涉及 16 個發展方向，共 59 個行動綱領，全面落實「無處不旅遊」理念。

表 6 香港旅遊發展藍圖 2.0

策略	行動措施	
中外薈萃繫全球 ——發展具本港及國際特色的旅遊產品及項目	1. 打造多元文化旅遊品牌 2. 培育重點文化演藝旅遊產品 3. 培育體育旅遊產品 4. 善用啟德體育園 5. 大灣區體育合作 6. 拓展海島旅遊 7. 完善綠色旅遊路線 8. 大力發展賽馬旅遊 9. 引進及培育國際盛事 10. 聯動商界推廣盛事	11. 發展具本港特色的旅遊產品和體驗 12. 豐富城市漫步路線 13. 發展旅遊文創產品 14. 鞏固現有標誌性景點的吸引力 15. 善用海濱資源 16. 大嶼山「旅遊島」 17. 東九龍和啟德發展區 18. 北部都會區藍綠康樂旅遊生態圈
四方旅客齊聚港 ——開拓多元化客源市場，集中吸引高增值過夜旅客來港	1. 開拓中東和東盟旅客客源 2. 增加來往具潛力客源市場的直航航班 3. 深入研究高端旅遊市場 4. 外地旅客來港入境安排 5. 加強與中央政府 / 省市政府協作 6. 繼續發展「一程多站」旅遊 7. 繼續與內地商討方便國際旅客通過香港入境內地的安排 8. 加強會展旅遊 9. 多管齊下帶動更多郵輪調配到香港 10. 提升郵輪乘客的訪港體驗	11. 提升啟德郵輪碼頭服務大眾的功能 12. 發展香港成為綠色郵輪港 13. 培育更多郵輪旅遊業不同崗位專才 14. 加強香港作為銀髮族及家庭旅客的首選旅遊目的地 15. 推廣香港作為年輕旅客及研學旅遊的首選旅遊目的地
智慧遊港至方便 ——推動智慧旅遊	1. 優化資訊發放及網上服務平台 2. 推動電子支付進一步普及化 3. 完善網路基礎設施 4. 在旅遊景點增加智慧元素 5. 便利旅客出入境 6. 致力發展智慧機場	7. 優化旅遊資料共用和分析 8. 加強管理入境旅行團 9. 推動旅遊業界數碼化 10. 繼續推動業界創新
優質服務迎客來 ——全方位提升旅遊業服務質素和配套，培育人才	1. 全面審視旅遊業人才需求 2. 吸引青年投身旅遊業 3. 加強與大專院校對接 4. 培養高素質專業人才 5. 檢視發牌內容及要求 6. 提倡優質服務 7. 提供豐富旅遊資訊	8. 提升旅遊配套設施 9. 加強與工務部門的協調 10. 檢視大型會展場館及相關旅遊設施需求 11. 檢視住宿配套

來源：香港文體旅局、一國兩制研究中心整理

4.2 香港旅遊業發展新趨勢

香港雖然具有得天獨厚的旅遊資源，但面對新冠疫情復常以來全球旅遊業出現的顯著變化，需要及時研判和調整。

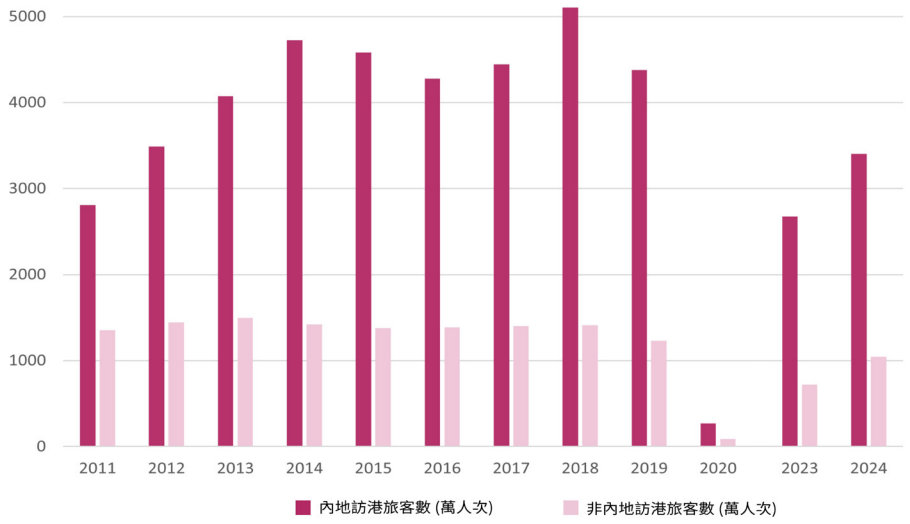
4.2.1 客源結構和旅遊消費模式轉變

(1) 內地旅客消費下降

受宏觀經濟形勢影響，疫情後旅客出行熱度雖然高漲，但總體消費水準趨向下行，出現「旺丁不旺財」的局面。其中，佔總體訪港旅客超過七成的內地旅客，其出行和消費模式的變化對香港影響尤其大。

在內地遊客的消費類型中，購物一直是主要項目，自 2003 年國家開放內地居民港澳個人遊政策（即自由行）以來，內地訪港人數從 2003 年的 638 萬人次大幅增加到 2018 年的高峰 5,080 萬人次。

圖 11 香港歷年訪港旅客人次



來源：香港旅業網，一國兩制研究中心整理

根據香港旅遊業網數據，2014 年之前，購物佔到內地過夜旅客消費的七成左右，之後逐年下滑，2024 年，這一比例下跌至 43.7%。而內地不過夜旅客的購物消費比例，從 2014 年的 92% 高峰，下跌至 2024 年的 76.7%。

某種程度上，自由行的成功是國家通過稅收讓利支持香港的發展。隨著國家稅率日益降低、跨境電商興起以及疫情通關之後兩地往來大幅提高的便利性，內地遊客到香港旅遊和購物的興致明顯降低。

近年來出現「特種兵」旅遊，只打卡不消費，只遊玩不過夜，或是在 24 小時營業快餐廳過夜的情況。對香港的零售、餐飲、酒店等旅遊相關行業造成重大衝擊。

針對客源市場和旅客消費模式的轉變，特區政府提出的策略，一是積極開拓具潛力客源市場，同時深耕鞏固現有核心市場；二是針對客群市場特性進行更有針對性的推廣，鼓勵更多會展和遊輪旅客，開拓銀髮、家庭、遊學團和年輕客群，積極開拓高增值客群。

表 7 香港旅遊人次和消費情況

	疫情前		疫情後		2025 年季度	
	2018	2019	2023	2024	2025Q1	2025Q2
全部訪港旅客（百萬人次）	65.1	55.9	34.0	44.5	12.2	11.4
過夜旅客人均消費（港元）	$6.6k	$5.8k	$6.9k	$5.5k	$5.5k	$5.3k
與入境旅遊相關的總消費（百萬港元）	$332B	$258B	$178B	$195B	NA	NA
零售業銷貨價值（百萬港元）	$485B	$431B	$407B	$377B	$95B	$90B
按年變動	+8.7%	-11.1%	+16.2%	-7.3%	-6.5%	+0.3%
食肆收益（百萬港元）	$120B	$112B	$110B	$109B	$28B	$27B
按年變動	+6.0%	-5.9%	+26.1%	-0.1%	-0.6%	+0.8%

來源：香港旅遊發展局

（2） 非內地旅客增長顯著

來自南亞及東南亞的訪港旅客人次比例顯著增加，也帶來更高的消費客群。在 2018 年，南亞及東南亞旅客人次只佔非內地旅客人次約四分之一， 在 2024 年其佔比已增至約三分之一。其他傳統國際市場（包括日本、韓國、美國和歐洲等）約佔 2024 年非內地旅客人次的三分之一。2025 年前三個月，非內地遊客同樣錄得可觀的 18% 增長，是內地遊客增速的 2 倍，其中日本、南韓、澳洲市場更分別錄得 35%、34%、32% 的顯著增速，也帶來更高的消費能力。

表 8 香港旅遊業非內地遊客數字

2024 年全年		
	香港的非內地遊客	
旅客人次	1050 萬 （佔比 24%）	
人次增長	+44%	
人均消費	HK$6,600	
選定細分市場		人均消費
	台灣	HK$5.4k
	菲律賓	HK$6.4k
	南韓	HK$4.6k
	美國	HK$7.5k
	日本	HK$5.2k
	泰國	HK$8.0k
	澳洲	HK$7.6k
	印尼	HK$7.4k
	新加坡	HK$7.7k
	馬來西亞	HK$5.8k
	印度	HK$8.5k

來源：香港旅遊發展局

（3）會展高增值旅客群持續發力

在 2024 年，約有 142 萬名過夜會展旅客訪港，增長 9.2%，人均消費約為 7,800 元，較整體過夜旅客高約 4 成。香港旅發局正在積極拓展會展旅遊活動，預計 2025-26 年度可吸引額外超過 18 萬 3,000 名高增值過夜會展旅客訪港[46]。

表 9 2025 年會展獎勵旅遊主要市場訪港過夜旅客人數 (一至六月)

	過夜旅客人數	佔總數百分比	與去年同期相比
長途市場（美洲、歐洲、非洲、中東、澳洲、紐西蘭及南太平洋）	147,800	21%	+15%
短途市場（北亞、南亞、東南亞、台灣、澳門）	224,00	33%	-1%
中國內地	317,000	46%	-9%
過夜旅客總人數（海外）	688,800	100%	-2%

來源：香港旅遊發展局，一國兩制研究中心整理

世界經濟論壇報告顯示，MICE（會議、獎勵旅遊、大型會議及展覽）行業預計在 2025 至 2030 年間以 9% 的年均複合增長率（CAGR）增長，市場規模將從 2024 年的 8,700 億美元進一步擴大，增速遠超商務旅行其他細分領域[47]。

萬事達卡經濟研究所（Mastercard Economics Institute, MEI) 報告顯示，企業正轉向較近的區內外遊。疫情以來儘管人們整體較少出差，但平均行程時間卻變得更長——這顯示企業更精打細算地延伸商務旅遊預算的運用。例如，由美國出發的商務旅行者前往亞太地區的平均行程從 8.8 天增加到 10.2 天[48]。

此外，會展旅遊不僅帶動會展服務、零售、餐飲、娛樂等行業發展，不僅為香港經濟注入動力，也為區域旅遊市場帶來更多潛在客流，為「一程多站」奠定堅實的基礎。

46 立法會經濟發展事務委員會（2025），香港旅遊發展局 2025-26 年度工作計劃。網址：https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/panels/edev/papers/edev20250506cb3-610-2-c.pdf

47 World Economic Forum(2025). Travel and Tourism at a Turning Point: Principles for Transformative Growth. 網址：https://reports.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_at_a_Turning_Point_2025.pdf

48 MasterCard Economics Institute(2025). Travel trends 2025:Purpose-driven journeys. 網址：https://www.mastercardservices.com/en/advisors/economic-consulting/insights/travel-trends-2025-purpose-driven-journeys?campaign_id=701UH00000WDjWPYA1&channel=pr

4.2.2 文旅趨勢：文化、體育、科技深度融合

上述消費模式的變化一部分反映了經濟週期的變化，但更重要的是，隨著科技進步和世代文化影響，旅客的喜好和消費觀出現顯著改變，傳統的旅遊景點觀光已經不能滿足旅客的需求。

根據萬事達卡經濟研究所報告，2024 年全球消費者持續傾向享受體驗多於購買商品，體驗方面的花費佔旅遊業銷售額的 12%，達到至少近五年新高。其中，來自中國內地的旅客對體驗的需求亦有所上升，於這消費類別的支出由 2023 年的 7% 上升至 2024 年的 10%[49]。

（1）追求個性化、在地化、多樣化的獨特體驗

旅客旅行和消費模式轉變的背後，是年輕人熱衷於通過社交媒體進行自我表達和身份認同的需求，旅行對於年輕人的意義，可以是體驗另一種生活，比如逛逛當地菜市場，學習當地烹飪，或是體驗非物質文化遺產的傳統手工藝工作坊；也可以是無所事事的，比如脫離日常生活軌跡專門去靜修、參與宗教體驗活動等；或者專門為了一場音樂會或一場體育活動奔赴一座城市。例如 2024 年 3 月，美國流行歌手 Taylor Swift 在新加坡連開六場演唱會，吸引了來自新加坡和世界各國超過 30 萬粉絲。期間，中國赴新加坡的遊客機票人次年增 208%，飯店入住間夜量年增 207% 。

其中，國際賽事成為跨境旅遊消費的強勁驅動力，例如親赴歐洲盃、溫布林頓網球公開賽、世界高爾夫球錦標賽等國際賽事，帶動主辦國及周邊旅遊經濟發展。萬事達卡經濟研究所資料顯示，在洛杉磯舉辦的世界棒球大賽期間，日本赴美遊客數量大幅增加，增幅達 91%。

體育旅遊不僅可以持續吸引體育愛好者到訪和遊玩，還可以帶動從運動裝備製造和零售、提供智慧科技應用場景、整合生態旅遊、文化體驗和鄉村振興等複合型經濟形態，成為推動新消費增長的重要引擎。預計到 2032 年，全球體育旅遊產值可達到 1.7 萬億美元。在 2023 年，香港體育旅遊佔體育及相關活動以基本價格計算的總增加價值的 4%，可見其潛力巨大。

49 MasterCard Economics Institute(2024). Travel Trends 2024: Breaking Boundaries. 網址：https://www.mastercard.com/global/en/news-and-trends/Insights/2024/travel-trends-2024-breaking-boundaries.html

（2） 願意為知識付費以及認可的價值觀付費

年輕旅客更願意為支援環保理念和可持續發展模式的商品和服務而支付更高溢價，跨國企業基於環境、社會、治理（ESG）方面的合規要求，也更傾向選擇可持續發展的商旅選擇。綠色旅遊或生態旅遊日益走向成熟。

生態或綠色旅遊是香港旅遊發展目標之一。綠色旅遊是以環保、低碳、可持續的旅遊模式，減少旅行對環境和社會造成的負面影響，促進旅遊地的可持續發展。例如選擇新能源汽車出行、選擇環保酒店居住，這些酒店在建設、運營和管理上堅持可持續發展原則，獲得可持續認證的酒店需要在能源消耗、水資源利用、碳排放、物品採購、飲食供應、社區融合等方面符合綠色標準。世界自然保護聯盟 (International Union for Conservation of Nature)（代表世界自然保護聯盟是全球最大的環保網路）等國際組織及《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity) 均確認可持續發展的綠色旅遊有助增加收入、開拓經濟機遇及提高對受保護區域的保育意識。

根據世界經濟論壇的預測，生態旅遊預計將以 14% 的年均複合增長率（CAGR）擴張，到 2032 年市場規模將達到 7,600 億美元。推動這一增長的因素包括戶外休閒活動意識的提升以及對可持續旅遊興趣的增強[50]。同時研究表明，在旅行目的地的選擇上，75% 的遊客看中對環境的影響[51]。

（3）科技元素貫穿從旅行營銷、規劃預訂和體驗全過程

創新科技應用正在深刻地改變旅遊體驗模式、服務供給和旅客期望。人工智能（AI）行程規劃和翻譯軟件的成熟應用，令個性化出行更加隨心所欲；在近場通信技術（NFC）帶來信息存取的安全閉環和極簡交互，為旅遊服務和互動場景帶來無限可能。此外，低空經濟興起，也帶來旅遊空間新維度。

虛擬現實 / 增強現實技術（VR/AR）的成熟應用將景點體驗提升到新的高度，遊客要求也隨之水漲船高；在科技加持下，融合文化體驗、創新科技、舞臺藝術的沉浸式演藝體驗屢屢成為旅行「爆款」。比如河南鄭州的《只有河南 戲劇幻城》打造中國首個全景式沉浸戲劇主題公園，深入挖掘河南深厚黃河文化底蘊，以戲劇為載體，通過 21 個大小不一的劇場以及上千名演員，應用了多媒體技術、虛擬現實技術，三維實境技術、多通道交互技術、機械數控裝置等高科技手段，讓旅客從走進景區開始，就在不同的場景中穿越，以劇中人的體驗，歷經河南千年歷史演變和文化薰陶。

50 World Economic Forum(2025). Travel and Tourism at a Turning Point: Principles for Transformative Growth. 網址：https://reports.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_at_a_Turning_Point_2025.pdf

51 Kearney(2024). In the mind of global travelers: How travelers' evolving expectations are reshaping tourism. 網址：https://www.kearney.com/industry/transportation-travel/article/in-the-mind-of-global-travelers-how-travelers-evolvingexpectations-are-reshaping-tourism

4.2.3 香港旅遊政策成效及制約因素

應對上述趨勢，《香港旅遊發展藍圖 2.0》提出積極發展具本港及國際特色的旅遊產品及項目，重點推動「文化 + 旅遊」、「體育 + 旅遊」、「生態 + 旅遊」和「盛事 + 旅遊」（四大「+ 旅遊」方向）。

目前，啟德體育園已舉辦超過 30 場本地和國際體育盛事、娛樂盛事及社區活動，吸引 700 萬人次到訪，單計啟德主場館已有超過 100 萬名入場觀眾。而西九文化區積極打造香港必到的文創旅遊地標，2024 年西九文化區超過 1,500 萬人次到訪。

截止 2025 年 7 月中旬，香港故宮博物館累計接待旅客 322 萬；M+ 作為亞洲當代視覺文化博物館，已接待超過 907 萬訪客，2024 年全球排名 21 位，亞洲區第三位。

其中，由西九文化區委約創作、與香港話劇團聯合製作的原創粵語音樂劇《大狀王》，以創新的粵語音樂劇形式呈現經典粵劇人物廣東狀王方唐鏡的故事，《大狀王》於 2022 年首演及 2023 年重演，引起熱烈迴響，並成功輸出到外地，2025 年首次登陸上海及北京，展開內地巡演，說明港產文化 IP 的影響力。

去年以來，香港旅遊業加速復蘇，說明《旅遊發展藍圖 2.0》的策略已初見成效。

訪港旅客在 2024 年上升 30.9% 至約 4,450 萬人次，在 2025 年第一季再按年上升 8.9%。當中，內地訪港旅客在 2024 年上升 27.2% 至 3,400 萬人次；非內地訪港旅客的升幅更為顯著，上升 44.4% 至 1,050 萬人次。在 2025 年第一季，內地訪港旅客和非內地訪港旅客人次按年分別上升 6.3% 和 17.9%。

但與此同時，香港打造世界級旅遊目的地，對外，需要面對越來越激烈的國際競爭，對內，需要加強精細化管理。

（1） 國際競爭加劇

上述旅遊趨勢大大降低了旅遊場景的可及性，資源的集中化帶來更加激烈的競爭——包括來自國際市場以及國內市場的競爭。比如全球化的演唱會和體育賽事資源意味著資源的同質化並加劇區域競爭。隨著內地城市的加速開放，香港作為國際城市和旅遊樞紐，同時面對亞洲其他大都會的競爭，以及區域內其他內地城市的競爭。

同時面對亞洲其他大都會的競爭，以及區域內其他內地城市的競爭。

根據世界經濟論壇 2021 年的指數排名（這也是最後一次該指數將香港納入排名），香港在亞洲區內的旅遊業競爭力一直在下滑，從 2017 年的全球排名 11，2019 年的 14 名，下滑到 2021 年的 19 位；相反，中國整體的全球排名卻在穩步上升，2024 年更躍升至全球第 8。此外，過去香港一直略高於新加坡，但在 2021 年已被新加坡反超，而日本一直是亞洲區最具競爭力的旅遊目的地。

表 10 旅遊和觀光競爭力指數全球排名

	2017 年	2019 年	2021 年	2024 年
中國香港	11	14	19	/
中國	15	13	12	8
新加坡	13	17	9	13
日本	4	4	1	3

來源：世界經濟論壇

圖 12 旅遊發展競爭力維度



來源：世界經濟論壇，旅遊和觀光發展指數 2024（Travel & Tourism Development Index 2024）

根據世界經濟論壇發佈的《旅遊和觀光發展指數》，旅遊發展競爭力可以分為以下五個維度，分別包括促成環境、政策環境、基建服務、旅遊資源以及旅遊業可持續性。香港有著卓越的營商環境、安全和衛生環境，在政策優先度、開放度以及基建服務上也是領先水準，但在科技整備程度、人力市場、價格競爭力、旅遊資源開發以及可持續性發展等方面還需有針對性的對策。

（2）旅遊業需要精細化管理

總體而言，旅遊業直面旅客個體，涉及業態多，高度商業化，旅客直觀體驗在社交媒體傳播空間下更具即時性、放大性和溢出效應，因此，旅遊發展有賴於持續性、精細化的運營。

目前部分發展政策把握了適宜的發展方向，但在執行層面存在堵點難點，一些新計劃（如推出香港製造工業旅遊產品、新一版本的幻彩詠香江燈光秀）落後於計劃推出時間；或因盛事承辦單位的運營失當而造成旅客影響，產生輿論風波，甚至損害了香港的國際形象，比如 2024 年 2 月國際邁亞密 CF 表演賽球星美斯缺陣風波。

旅遊業也不再是獨立於文化產業或體育產業的部門，而是成為承載文化價值、藝術價值和商業價值的場景，文體旅融合發展作為大勢所趨，需要跨部門統籌規劃發展。落實長遠發展策略和提升整體旅遊競爭力，需要進一步整合各區旅遊資源，深入挖掘文化價值，以及積極部署潛在發展領域。

為此，一方面，需要克服在政策執行層面的制約，比如加強跨部門協調和聯合審批，加快特色旅遊產品的落地，加強業界審批把關與監管，提升旅遊產品和服務；另一方面，需要以更具戰略性對空間規劃和潛力市場進行佈局，從而提升香港在區域乃至國際上的旅遊競爭力。

4.3 提升香港世界級旅遊目的地的建議

4.3.1 聚焦旅遊發展戰略目標，明確發展策略和原則

在經歷了 2019 年黑暴和疫情擾亂之後，面對紛繁複雜的國際局勢，香港需要保持與國際社會緊密的商業和民間往來，強化其國際化、中西薈萃、開放多元、創新活力的國際形象，從而吸引投資、促成交易、招攬人才，有力支撐香港國際金融、航運、貿易、創科中心的戰略發展。

戰略性打造香港成為世界級旅遊目的地有四個層次的意義：

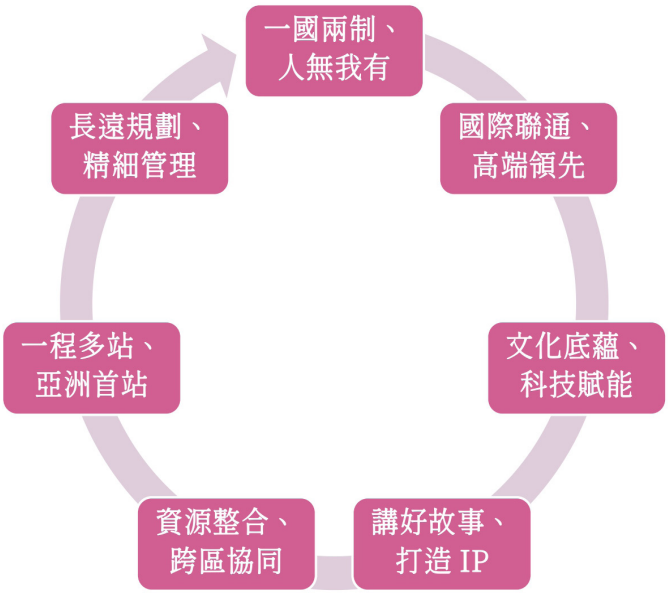
第一、滿足擴大消費、提振經濟、促進就業的經濟目標。
第二、促進跨產業協同和融合發展，創造新經濟，加速城市更。
第三、提升城市國際形象，弘揚「一國兩制」成功經驗和制度自信。
第四、深化內外聯通，凝聚發展共識，促進民心相通，廣交國際朋友。

這四層意義既是層層遞進，也是相輔相成，旅遊業承擔著主動展示中國香港魅力的首要任務，也是香港吸引國際人才、匯聚商業活動的前沿陣地。同時，香港本地社會作

為香港旅遊生態的重要組成部分，只有本地城市發展更新進步，全社會凝心聚力，才能夯實國際旅遊戰略發展基礎。

香港建設國際旅遊之都的策略可以概括為：一國兩制、人無我有；國際聯通、高端領先；文化底蘊、科技賦能；講好故事、打造 IP ；資源整合、跨區協同；一程多站、亞洲首站；長遠規劃、精細管理。

圖 13 旅遊發展策略



來源：一國兩制研究中心整理

圖 14 香港旅遊發展定位和原則



來源：一國兩制研究中心整理

在此戰略目標之下，香港旅遊發展策略需要堅持三個原則。

（1）堅持國際化定位和高品質原則

香港本身存在成本高、空間小、景點有限、人手緊張等制約，香港難以在價格上取勝，內地省市具有各地獨特的中國元素，亞洲其他國家也有鮮明的民族文化，這方面香港難以直接競爭。香港只有充分利用國際化優勢，整合並匯聚國際化資源，挖掘香港獨特歷史發展軌跡中的歷史、文化和藝術價值，為旅客提供獨一無二的旅遊體驗，才能在區域競爭中脫穎而出。

（2）兼顧短期目標和長遠目標

面對當前經濟環境以及餐飲、 零售等個別行業的挑戰， 訪港旅客人次的復甦至關重要，但香港需要吸取當年自由行高峰時候的經驗教訓，避免出現訪客數量超過當區承載能力而出現影響本地居民生活或環境破壞等負面後果，比如針對生態旅遊發展情況，及時研判是否對具有高生態保護價值的自然景點採取訪問申請和限額制度。

（3） 定立細分市場研究和策略

面對短途和長途市場的不同特點，不同年輕、不同類別的客源也各有各的需求，甚至不同市場存在相互抵觸的需求，難以用一套策略和產品 (one size fits all) 去服務不同的客源的旅遊產品，而是需要針對不同目標市場進行細化的研究， 提出針對性的發展策略。在鞏固現有成熟市場的前提下，應該把更多資源投放在新興市場的開發上，從而開拓更大的市場版圖以及構建更多元化的旅遊生態。

4.3.2 加強跨部門協同，推進特色旅遊項目落地，完善盛事管理

旅遊業雖然歸屬文化體育及旅遊局，但實際文旅項目運作往往涉及許多跨部門事務，如出入境及海關、運輸及物流局、環境及生態局、商務與經濟發展局、發展局等多部門權責。由於不同政策局對政策目標的權衡都有各自的側重，不同政策落實時可能相互矛盾的情況。比如霓虹燈是香港特色標識，但屋宇署 2010 年實施招牌清拆令，此舉有助於消除城市管理安全隱患以及符合環保發展理念，但對各區霓虹街景旅遊特色是一項損失。

當前多個文旅發展策略都無可避免涉及跨部門協調和聯合審批，比如特區政府提出香港工業品牌旅遊 但香港許多廠房都在狹仄的工廈內，要改造成為適合遊客參觀的場所，不僅需要對場地和空間改造進行大額投資， 也需要滿足衛生和消防安全等部門的要求，跨部門協調和審批的要求相當多。而特區政府提出發展遊艇經濟，涉及碼頭建設、出入境管理、海事管理，海上文娛活動等，就包括發展局、文化體育及旅遊局、運輸及物流局、海關及檢驗檢疫等多個部門權限。

（1）加快推進香港品牌工業旅遊

雖然特區政府已宣佈工業旅遊特色產品，包括李錦記、益力多、奇華、八珍醬園等香港品牌都表示支持，但在落地過程中仍面臨不少障礙，未能如期在 2025 年第三季推出。其中最主要的問題在於，香港老牌食品製造的廠房，受工廈地契規管，若增設導覽、零售甚至餐飲用途，需要包括土地、消防、衛生等跨部門審批，程式繁瑣且難以協調，導致政策難以落地。對於涉及藥品生產的生產線要求更高。

海外許多成功的工業旅遊項目，都是在規劃建設時已經把旅遊元素納入進去。以工業旅遊結合主題公園的發展為例，日本甜品品牌 Club Harie 以招牌年輪蛋糕為主題打造猶如宮崎駿電影場景的 La Collina 近江八幡景區，不同於以游樂設施為中心的傳統主題公園模式，La Collina 融合建築藝術、自然生態和互動體驗，讓旅客在遊玩中沉浸式體驗食材在田地中的生長、在玻璃廠房中的製作，再到餐桌上品嘗的全過程。

圖 15 La Collina 近江八幡



來源：Japan Travel[52]

- 建議設立工業旅遊申請綠色通道，跨部門集中審批，對不構成安全威脅的場地，簡化工業用地轉型程序。
- 建議提供專項扶持計劃或擴大現有在工業化資助計劃的扶持範圍，支援合資格企業改造廠房以便在不影響生產的前提下局部開放參觀。
- 建議通過電影業發展扶持基金，支持拍攝香港製造相關題材影視作品，擴大宣傳和影響力。

（2）優化盛事統籌和監管

政府在 2024 年 3 月成立跨部門的盛事統籌協調組，由財政司副司長出任組長，文體旅局局長出任副組長，成員包括相關政策局、部門、旅發局和其他法定機構代表；2024 年 11 月進一步成立由政務司副司長領導的發展旅遊熱點工作組，有望在跨部門審批和監管領域實現優化。

- 建議優化盛事審批制度，協調跨部門的審批、宣傳和監管，積極促成和把關盛事活動。

4.3.3 優化城市空間管理，提升旅遊體驗質量

（1）優化海濱空間管理

香港有著無以倫比的海濱空間和景色，維港兩岸因其地理位置優越，交通便利，不少大型文化、體育和旅遊盛事均在維港兩岸舉辦。過去特區政府 2012-2014 年期間曾經探討過以法定機構形式成立海濱管理局，以更完善地對海濱地區實施優化管理和規劃發展，但當時因立法和注資等事項未能取得共識而擱置，轉而於 2018 年成立海港辦事處，隸屬發展局，主要為統籌管理角色。

52 Japan Travel(2025). La Collina Omihachiman. 網址：https://japantravel.navitime.com/en/area/jp/spot/02301-pn0000609

目前，維港兩岸的海濱長廊及休閒和體育設施則主要由康樂及文化事務署負責管理，部分活動場地對表演活動和飲食配套有較多限制；西九文化區海濱地帶則由西九文化區管理局負責，也有部分優質海濱空間引入商業合作夥伴運營，如尖沙咀海濱的星光大道由私人機構[53]以 20 年合約運營管理，而中環摩天輪、中環海濱活動空間、灣仔海濱活動空間均是通過招標批出短期租約。

其中，中環海濱活動空間作為最優質的活動空間，由 Central Venue Management（CVM）以及 Serious Staging Limited 以短期租約招標形式運營。但因缺乏長期發展規劃，特區政府作為土地業主，只收租而對活動質量未有過多規管，商業機構舉辦的活動容易著眼於短期收益而出現成效爭議，比如 2024 年 7-8 月舉辦的「充氣奇跡」展覽，就有批評認為「貨不對辦」以及存在版權爭議；2025 年 5 月中環海濱舉辦的熱氣球節活動未獲載人牌照卻依舊售票，同樣引起輿論批評。

- 建議優化中環海濱活動空間的運營管理模式，可委託法定機構如旅遊發展局或對維港兩岸構成協同發展的西九文化管理局統籌管理，以促進盛事與整體旅遊策略目標協同發展。

（2） 推進跨區聯動發展，豐富「文體旅」多元體驗

通過「香港限定」盛事是吸引遊客的重要手段，旅遊部門應與盛事主辦方聯手為遊客打造超越盛事的豐富體驗。其中，西九文化區致力於打造香港必到文創旅遊地標，而啟德發展區則是東九龍體育文旅的另一引擎，兩者作為香港近年新晉重點旅遊基建，可以聯手打造香港文體旅旗艦品牌：

- 建議整合西九龍和東九龍文體旅資源，加深西九文化區與與啟德體育園合作，打造文藝體育精品項目和文旅品牌，比如推出包含交通接駁和節目套票的聯乘旅遊產品，宣傳「白天看展、晚上看賽」的極致體驗；完善跨區交通接駁，推出熱門景點旅遊巴士專線、跨區景點組合式任意搭乘交通套票。

- 西九文化區的 M+ 和香港故宮文化博物館等已成為香港的文化地標，建議 M+、故宮文化博物館推出「夜間藝術節」，引入沉浸式科技演出，善用場館和綠地資源，打造多元音樂體驗；讓遊客白天參加啟德體育盛事，晚上則可以體驗豐富夜生活。

53 星光大道 2004 年建成後，康文署支付 1 港元象徵式費用委託新世界發展旗下的星光大道管理有限公司負責管理、保養和營運星光大道，為期 20 年至 2024 年。2023 年 8 月康文署邀請非牟利機構，就 2024 年開始提供為期 15 年的管理、營運、保養和其他優化服務提交建議書。

4.3.4 挖掘香港文化資源，打造文化精品項目

（1）挖掘香港武俠、流行文學和影視作品的文旅價值

香港特殊的發展軌跡造就了極具本地特色的多元文化，兼具古今中外，雅俗共賞，既有傳統文化傳承，比如嶺南文化、客家文化、宗親文化、宗教文化，傳承了豐富的非物質文化遺產；也有新派文學寶藏，比如張愛玲的文學、金庸的武俠、倪匡的科幻；流行音樂和影視作品曾經風靡亞洲，古典音樂和現代藝術也不乏擁躉。這些豐厚的文化和藝術底蘊，有待進一步開發和創新，轉化為優質的文旅產品。

- 建議打造武俠館，鼓勵開發功夫學習體驗項目；
- 利用增強現實（AR）等創新技術，推出香港文學故事發生地、影視取景地旅遊地圖，吸引《傾城之戀》、《重慶森林》、《花樣年華》等港劇影迷朝聖。

（2）開發非物質文化遺產產品

香港擁有豐富的非物質文化遺產資源，建議設立專項資助計劃，鼓勵非遺文創產品設計和開發，藉助文創產品擴大香港本地文化宣傳推廣。

表 11 香港非物質文化遺產

類別	主項目	副項目	總數 *	代表項目
口頭傳統和表現形式	10	14	21	● 宗族口述傳說
表演藝術	22	18	35	● 粵劇 ● 西貢坑口客家舞麒麟 ● 全真道堂科儀音樂 ● 南音
社會實踐、儀式、節慶活動	79	264	310	● 長洲太平清醮 ● 大澳端午龍舟遊湧 ● 香港潮人盂蘭勝會 ● 中秋節—大坑舞火龍 ● 黃大仙信俗 ● 宗族春秋二祭 ● 香港天后誕 ● 食盆 ● 點燈 ● 大埔端午遊夜龍 ● 盂蘭勝會 ● 中秋節—薄扶林舞火龍 ● 正一道教儀式傳統
有關自然界和宇宙的知識和實踐	4	4	7	● 涼茶
傳統手工藝	105	42	134	● 霓虹光管製作及造型技藝 ● 中式服裝製作技藝（香港中式長衫製作技藝） ● 紮作技藝
* 總數已扣減因帶有次項目而被重複計算的主項目數目				

來源：香港非物質文化遺產辦事處，一國兩制研究中心整理

（3）挖掘各區文化故事

為挖掘香港各區特色旅遊線路，旅發局亦自 2017 年起推出了多條探索本地街區的城市深度遊路線，如「舊城中環」、「深水埗步埗地道」和「西九龍藝文傳承」等，得到積極反響。2025 年 5 月，特區政府進一步公佈 9 個具有本地特色的熱點旅遊項目：

表 12　9 個具有本地特色的熱點旅遊項目

旅遊熱點項目	項目推出時間
香港工業品牌旅遊：如組團遊李錦記、益力多、奇華、八珍醬園等廠房	2025 年第三季
紫花風鈴木園（添馬公園近維港海濱）	2025 年第四季
維多利亞公園（維園）市集	2025 年第四季
特色社區——舊城中環深度遊	2025 年第四季
特色社區——通過電影《九龍城寨之圍城》打造的香港龍城深度遊	2025 年第二季
紀律先鋒巡禮	2025 年第二季
開放舊油麻地警署	2025 年第四季
四山旅遊——太平山、鳳凰山、大帽山、西貢海	2025 年第四季
發展前紅磡鐵路貨運碼頭	2026 年第一季

來源：一國兩制研究中心整理

但要將無形的歷史文化進行有深度的內容開發、有趣的呈現、以及有效的宣傳並不容易，目前成功的文旅產品仍較匱乏。

比如香港曾經是中國文人創作和生活的重要聚點，其豐富的人物和故事素材是香港獨特人文旅遊的重要內涵，香港文學館曾是嘗試舉辦南下文人展，影灣園（淺水灣酒店原址）也曾設張愛玲主題展，但總體內容略顯不夠豐富，比如香港文學館僅有少量展板對張愛玲、蕭紅、許地山等文人做簡要文字介紹，只輔以少數幾件常見的復刻手稿；而南區文學徑則僅有幾個分散的地標，以小型雕塑和簡單文字解說，缺乏設計和內涵，未能達到作為旅遊景點、吸引各地遊客專程而來的作用。

香港文化界和學術界都曾出版大量有關香港文化的書籍，包括丁新豹、鄭宏泰、小思（盧瑋鑾）等學者的著作；香港一些歷史悠久的民間組織如東華三院、潮州商會等都出版有珍貴歷史記錄的書籍刊物；不少香港地區區議會也曾邀請學者撰寫當區歷史發展和典故，其中以梁炳華校長撰寫的一系列中西區歷史發展故事為佼佼者。這些書籍汗牛充棟，數不勝數，如果可以集中梳理，可為呈現香港歷史面貌，說好香港故事的重要養分，也可創作影視作品，進一步帶動文旅熱潮。

- 建議成立專項研究，對各區人文故事及精神內涵進行深入研究和開發，完善香港文化故事敘述（Story Telling）；
- 新界地區是香港本土歷史最重要的組成部分，建議深入開發新界原住民文化及生態旅遊產品。

與深圳鹽田區接壤的沙頭角是香港歷史文化中一個特別的區域，其中中英街更是「一街兩制」的特殊區域，曾是著名的跨境商貿街和人文街區，今天作為曾經的邊境禁區，已逐步開放給遊客體驗昔日香港風情；由沙頭角出發，可以乘船到荔枝窩、吉澳、鴨洲、印洲塘等郊野地區。荔枝窩是新界東北地區歷史最悠久、最具規模及保存最完好的客家圍村之一，至少已有 300 多年歷史，也保留了景色絕佳的風水林和紅樹林。

- 新界北有很多具歷史意義的鄉村，以及具文化／歷史價值的祠堂、書院和建築。區內許多地方也是傳統及休閒農場及富生物多樣性的特色郊野景點。建議整合新界北區旅遊資源，深入開發新界原住民文化及生態旅遊產品內容，如歷史文化徑和客家文化村；
- 伴隨沙頭角口岸重建項目推進，建議加快中英街開放和活化，推動「氣泡模式」實現遊客「港進港出，入區不入境，深進深出，入區不離境，區內自由流動」，建議免除沙頭角禁區遊名額限制，開放區內特許民宿經營，豐富零售商業配套，增設市區前往禁區旅遊專線巴士或小巴（目前只有港鐵上水站、粉嶺站、藍田站有接駁巴士或小巴），整合禁區證申請及巴士預約，提升沙頭角跨區交通接駁效率。

4.3.5 整合文體旅藝發展策略，打造文體旅藝旗艦品牌

香港定位發展中外文化藝術交流中心，以文促旅，以旅彰文是最直接交流形態。特區政府 2024 年 11 月公佈《文藝創意產業發展藍圖》，提出四大發展方向，包括弘揚中華優秀傳統文化，發展香港特色文化內涵；發展多元及國際化的文化藝術產業，建立國際平台，促進中外文化藝術交流，完善文藝創意產業生態圈。這些策略應該與旅遊發展策略整合，實現文體旅藝融合發展。

香港有著全球頂尖的藝術資源資源，每年 3 月「藝術三月」（Art March）匯聚各種國際藝術盛事和藝術活動，包括「巴塞爾藝術展香港展會」、「Art Central」和「香港藝術節」，以及每年 5 月的法國五月藝術節（French May），帶來持續的盛事和流量。日益熱鬧的藝術品拍賣交易活動，加上啟德體育園和西九文化區投入使用，為全城帶來濃厚的藝術氛圍，各類文化體育盛事紛呈上演，成為吸引海內外遊客的重磅節目。

- 建議發揚香港頭部藝術品交流市場地位，鼓勵拍賣行、私人藝廊、收藏家選擇香港作為藝術品交易和展覽並舉辦面向公眾的展覽；
- 香港有數十間私營博物館，涵蓋文化、藝術、歷史、民俗及教育等不同主題。建議為優秀私人博物館提供資助以及認證支援，鼓勵私人博物館、私人收藏家、私人藝廊等藝術文化機構與公營機構合作，如藏品租借、捐贈、文物研究、文創產品等；
- 基於《大狀王》港產文化 IP 的成功，建議支持西九文化管理局作為旗艦機構，牽頭打造港產文化 IP，優化「重點演藝項目計劃」，放寬計劃對本地演藝人員數量

要求，激活本地創作生態；資助本地漫畫、音樂、電影衍生旅遊項目（如「麥兜主題茶餐廳」、「Beyond樂隊紀念展」），鼓勵開發文創產品；

- 培育文旅產業高級管理人才，與高校合辦「文旅 MBA 課程」，重點培養數位內容創作、節慶策劃專才。

4.3.6 加快發展遊艇旅遊

香港擁有豐富的海岸線和島嶼資源，無論是維多利亞港兩岸璀璨的城市景觀，還是離島得天獨厚的生態環境，都為海上旅遊項目提供了無以倫比的旅遊體驗，並且，香港有著深厚的遊艇和海上運動文化，高效便捷的海事管理，成熟的體育會所制度，海上運動的生態環境也為世界前列，構成了香港發展遊艇旅遊的獨特優勢。

以遊艇為載體， 可以積極發展海上體育運動（如海釣、 潛水、 海上摩托艇、 飛魚拖傘等）和商業休閒娛樂消費（如海上婚禮、海上演唱會、商務宴請、公司團建等）。目前，香港註冊遊艇數目已經超過 12,000 艘，根據《2025 年亞太超級遊艇報告》，香港擁有 92 艘超級遊艇，位居亞太區第二，僅次於澳洲。當中 75 艘長期停泊香港，顯示本地遊艇業的潛力。

特區政府已宣佈發展遊艇經濟，並計劃透過增加泊位、放寬入境要求及提升電子系統等方式，吸引更多本地及海外遊艇來港，其中，香港正擴建多個碼頭項目，包括機場灣碼頭（預計提供 500 個或以上泊位）、紅磡海濱碼頭（可容納 200 艘遊艇）、香港仔避風塘擴建及南丫島渡假村碼頭計劃，為遊艇產業打開了全新的版圖。

（1）完善遊艇碼頭商圈服務配套

要實現遊艇經濟，離不開完善的配套，包括餐飲、零售、維修、保養、補給等。比如打造遊艇商圈，包括遊艇會的運營、遊艇灣旁的海濱餐廳、休憩空間、泊位周邊規劃商業、娛樂設施。

- 遊艇碼頭建設需要兼顧商業性和公衆利益，建議在規劃前期邀請發展商參與設計；將遊艇環島遊 / 跳島遊線路納入運營規劃，串聯各區遊艇碼頭和離島地區，為旅客提供從商圈餐飲零售、漁村文化、郊野徒步、潛水觀海等一系列豐富體驗，最大化遊艇經濟的溢出效應；
- 隨著西九文化區碼頭投入使用，未來會有固定輪渡航線穿梭於西九文化區和中環海濱；建議將臨近西九文化區的避風塘遷走並打造為建設功能性濱海設施，可以考慮發展遊輪碼頭，完善整體區域高端旅遊形象。

（2） 打造海上運動社區和海上娛樂文化，凝聚從專業到休閑愛好者的各類人群

- 建議舉辦香港國際遊艇展會或是國際遊艇巡迴賽，同期可在中環海濱以及西九龍舉辦維港兩岸市集和美食節、夜間海上遊艇音樂會，以專業遊艇玩家為核心，吸納更多業餘愛好者，打造全城好玩的熱鬧景象；
- 海上運動豐富多樣，如浮潛 (Snorkeling)、獨木舟（Kayak）、直立板 (Stand Up Paddle / SUP)、沙板（Sandboard）、滑水 (Wakeboard)、無繩滑水 (Wakesurf)、風箏衝浪 (Kitesurfing)、滑浪風帆（Windsurfing）等，建議打造豐富好玩的水上運動文化，聚集水上運動愛好者並形成社區文化；
- 打造豐富的海上娛樂活動，規範跨境娛樂遊艇活動。其中，每當香港有大型煙花表演時，內地就有遊艇接載內地遊客經過香港維多利亞港水域短暫停留，雖然未入境香港岸上， 但實際為入境香港水域欣賞維港煙花秀， 建議規範遊艇過境申報制度；
- 維港獨一無二的夜景是最具香港特色的旅遊景點 ,而香港維港燈光秀「幻彩詠香江」自 2017 年後就未有更新，仍然停留在射燈和音樂配合的水平，應加快推出融合創新科技的更新「幻彩詠香江」，並結合維港遊產品，加強碼頭場地管理，活躍海濱氣氛，擴大影響。

（3）積極發展游艇租賃產業，推動跨境停泊、交易、維修一體化產業協同；加快粵港澳遊艇自由行落地

廣東省 2025 年 4 月公佈《粵港澳遊艇自由行實施方案（徵求意見稿）》，令遊艇跨境遊玩成為可能。《方案》突破性提出「兩套牌」管理模式，讓港澳籍的遊艇可直入大灣區碼頭，即港澳遊艇辦理內地臨時船舶國際證書，港澳遊艇在指定口岸辦理進口岸手續後、辦理出口岸手續前，視同內地遊艇管理；在臨時牌一年有效期內，港澳遊艇可以多次出入內地（每年累計不超過 180 天）。同時，以「免擔保」政策解決了過去港澳籍遊艇入境內地需要支付高達船價 40% 保證金的門檻。

此外，粵港澳三地也將加強遊艇檢驗協作，逐步實現遊艇檢驗標準的統一。由港澳海事管理機構及其認可的檢驗機構或人員對擬進入廣東參加自由行的港澳遊艇開展檢驗；同時要求遊艇按內地標準配備船舶自動識別系統，並出具船舶檢驗合格證明；開展港澳遊艇證書及駕駛人員證書技術比對認可，逐步統一檢驗標準；駕駛港澳遊艇的駕駛人員無需換領內地證書。

但遊艇跨境自由行的首要障礙是港艇北上環節的通關措施尚不夠順暢，缺乏一站式移民、海關、檢驗檢疫（Immigration, Customs, Quarantine，ICQ）窗口；相對而言，

在北艇南下的 ICQ 政策較為便捷，比如已在私人遊艇會或碼頭取得泊位的訪港遊艇入境之後只需在 24 小時內由代表到海事處辦理入境手續即可。之後只需在 24 小時內由代表到海事處辦理入境手續即可。

- 為進一步鼓勵境外遊艇訪港，建議內地和香港都設立一站式 ICQ 窗口，比如可以依托遊艇會等遊艇服務，便利入境遊艇手續以及節省入境遊客時間；
- 此外，目前訪港遊艇操作人員需要通過本地港口知識考試，其目的是讓訪港遊艇的操作人員掌握本地的航道、錨地、航速限制區、渡輪航線、航標等知識，建議通過豁免部分考試內容或資格互認的方式，提供更便利化的考核和認證，並提供遊艇管理、維修專業的培訓課程，補齊人才短板。

4.3.7 開放旅遊應用場景，鼓勵科技應用

- 建議儘快推出一站式香港旅遊手機應用程式（Hong Kong Tourism App），借鑒 Japan Travel:Visit Planner 的集成功能，整合香港旅遊資訊、規劃及訂票、實時旅遊地圖、實時人流預警、人工智能行程規劃、問詢、翻譯等功能； 通過預訂系統整合本地社區資源和商舖資訊，支援基層社區發展，實現可持續性旅遊發展目標；
- 建議善用香港金融科技優勢，整合國際跨平台電子支付互通。隨著電子支付的普 及，除了目前普遍通用的 Alipay、WeChat Pay、Google Pay 和 Apple Pay，不同市場也有各自的電子支付工具，如東南亞地區的 Grab Pay，韓國的 KaKao Pay，日本和台灣的 Line Pay，越南的 MoMo Pay。目前香港的轉數快已經與泰國的 Pay 實現互通。通過整合跨國電子支付工具，將大大便利國際旅客出行和消費；
- 建議旅遊發展局與創新科技局協作，開放旅遊應用場景給初創企業，比如鼓勵業界採用 AI 翻譯工具，服務新興的少數語種市場，如阿拉伯語、泰語、韓語等。

4.3.8 打造全球美食之都

在旅遊體驗中，遊客不僅熱衷於品嘗當地美食，也越來越喜歡深入當地的菜市場和生活社區，親自參與挑選當地食材並學習製作佳餚，體驗當地生活。香港匯聚中外各地美食，從米芝蓮星級餐廳到本地老字號，一直是吸引旅客不可或缺的重要環節。與此同時，通過各式各樣的餐廳、烘焙房、精品咖啡店、特色食品店，香港匯聚了大量各種菜系、各種國別的特色食材和廚藝人才，並帶來中西融合的創新菜和飲食文化，成為香港中西薈萃的重要組成部分。

隨著旅遊開放性和競爭性不斷增加，廚藝必須精益求精，才能持續吸引客人。但近年來香港餐飲業受制於租金和人手成本增加、遊客消費下跌的影響，不少老字號紛紛結業，

不少勉力經營的餐廳也不得不降低了餐品和服務質量，造成惡性循環。

作為香港文化獨特而重要的一部分，香港的飲食文化應當進一步發揚光大，講究吃好、吃漂亮，把每個環節的專業性做到極致，這包括從食材、醬料、廚藝的追求，也包括廚具設備、餐廳設計、創意行銷、極致服務等餐飲行業生態。

- 建議香港持續提升、打造和宣傳作為全球美食之都的美譽：發揮香港國際貿易中心的優勢，可在機場附近打造全球頂級食材集散和品鑒中心，打造成為可採購和現場烹飪的中央市集；
- 借鑒法國巴黎藍帶廚藝學校（Le Cordon Bleu）和 CAAS 瑞士廚藝管理大學 (Culinary Arts Academy Switzerland) 經驗，打造以中餐為核心的星級廚師職業教育系統和名廚認證，吸引國際名廚來港互動，建立並提升香港美食的國際標準，輸出香港美食之都影響力。

4.3.9 前瞻性佈局生態旅遊

香港作為國際大都會卻擁有 24 個郊野公園及 22 個特別地區，總面積達 44,312 公頃，佔全港土地面積 40%，覆蓋山嶺、叢林、水塘、海岸線、離島等多種自然環境，成為香港市民遠足郊遊的理想之地，更吸引許多海外遊客慕名而來。從香港鬧市到郊野公園只需要半小時車程，公共交通便利，配套齊全，週末一家大小可以輕鬆遠足，也有高難度的路徑滿足專業級登山，造就了香港獨特的「行山文化」。成為香港發展生態旅遊得天獨厚的優勢。

香港在生態保護與鄉郊傳統保育上更有成功案例。位於香港新界東北流浮山村的傳統生蠔養殖場，蠔養殖技術有 700 年歷史，被列入香港非物質文化遺產名錄，更有名為「香港蠔」（Magallana Hongkongensis）的本地蠔品種。其所在的后海灣也是重要的濕地和泥灘，是瀕危的琵嘴鷸和其他冬季候鳥、水鳥的覓食及棲息之地，通過生態保育，這裡變成從農田到餐桌的有機養殖以及綠色旅遊觀光地標，遊客可以騎單車環遊、出海參觀蠔排、生蠔淨化場、開蠔工作坊，品味香港蠔、參與海洋垃圾清理和教育、考察泥灘和紅樹林等。

特區政府提出「在大型發展項目結合旅遊元素」，包括大嶼山、東九龍和啟德發展區以及北部都會區，2025 年 4 月， 發展局邀請市場在三個月內分別就前南丫島石礦場用地、南大嶼生態康樂走廊，以及尖鼻咀及白泥的生態旅遊發展項目提交意向書。同時，特區政府提出規劃發展「藍綠康樂旅遊生態圈」，覆蓋紅花嶺郊野公園和沙頭角地區。

- 大型發展項目可能牽涉到具有生態保護價值的未開發土地，發展規劃中土地用途只是粗略地劃分了生態旅遊用地、住宅相關用地和商業用地，建議在規劃前期就納入生態旅遊的發展原則，對相應土地的範圍、生態價值、發展目的進行仔細研究，並引入生態旅遊設施的評估和審批制度，制定生態旅遊標準，鼓勵各旅遊管理單位申請綠色旅遊目的地國際認證，比如國際上已有「可持續旅遊目的地準則」或「綠色旅遊目的地認證」（Green Destinations Awards / Certification）。前者是由聯合國環境規劃署、 聯合國基金會、聯合國世界旅遊組織與雨林聯盟（Rainforest Alliance）共同組成的全球可持續續觀光委員會（Global Sustainable Tourism Council, GSTC）制定。後者由綠色旅遊目的地基金會發出；
- 建議對脆弱以及高生態保護價值的區域制定旅客流量控制和分配制度，比如可以通過限定交通工具以及引入預約制度實現人流控制；
- 在旅遊宣傳時加入保護環境的公眾教育；及早規劃綠色交通，如在重點生態發展島嶼或區域限定僅允許環保電動車行駛。

4.3.10 深化「一程多站」合作，輸出香港旅遊管理經驗

隨著內地市場進一步復蘇以及開放外國人免簽政策，香港作為進入內地的首站城市地位進一步凸顯。在過去一年中（2024 年 6 月至 2025 年 5 月），經過香港進入內地的海外旅客達到 156 萬人次，這些海外旅客覆蓋歐美、東亞、澳洲和東南亞市場，首十大國籍包括美國、馬來西亞、新加坡、加拿大、日本、澳洲、南韓、印度、泰國、菲律賓[54]。

表 13 香港交通樞紐數字

	香港國際機場總旅客量（訪港+轉機和過境+本地居民）	香港西九龍高鐵總乘客量（訪港+本地居民）
2023	39.5 （百萬人次）	20.1（百萬人次）
2024	53.1（百萬人次）	26.5（百萬人次）
2025/1-5	24.7 （百萬人次）	12.5 （百萬人次）

來源：香港旅遊發展局

香港目前已與大灣區其他城市的旅遊觀光部門和機構建立了合作，由廣東省文化和

54 香港特別行政區政府新聞公報 (2025)，立法會十二題：吸引內地和海外居民訪港。網址：https://www.info.gov.hk/gia/general/202507/02/P2025070200553.htm
香港入境處數據，不包括經過港珠澳大橋管制站電子通道進入內地的海外旅客人次，以及經過香港過境進入內地的海外旅客人次。

旅遊廳、澳門旅遊局以及香港旅發局組成，三方各承擔三分之一經費（一方約 150 萬），推廣「大灣區旅遊」品牌，其中海外的宣傳主力由香港旅發局承擔。

香港旅發局於 2024 年帶領業界參與了十多個內地及海外大型旅遊展覽，協助業界尋找商機。為宣傳大灣區旅遊品牌，2024 年 9 月，旅發局與廣東省多個城市及澳門代表共赴印尼雅加達，舉辦「大灣區—融匯精彩體驗」活動，展示大灣區多元旅遊資源。大灣區旅遊專頁亦新增印尼語，方便印尼旅客獲取資訊，2023 年則主力做泰國市場。旅發局在未來一年會繼續與澳門及其他大灣區城市的旅遊觀光部門和機構，及業界夥伴包括旅行社及航空公司合作，加強在長途市場（例如歐洲的城市）宣傳大灣區「一程多站」旅遊產品。

- 建議在現有大灣區旅遊協作平台的基礎上，投入更多資源，向世界各地宣傳大灣區的旅遊優勢，深化區域協同發展，打造更多「一程多站」聯動文旅產品，比如「香港藝術週 + 深圳設計展 + 澳門世界遺產」聯動文旅產品；
- 建議擴大區域合作範圍至內地更多省份，輸出香港國際旅遊推廣經驗和專長。

香港市場與國際市場接軌，香港遊客對旅遊產品的需求和喜好，對服務水準的要求和標準，都更接近國際遊客，面向香港遊客打造和提升優質深度遊產品，可以提升內地省市整體旅遊服務的能力和標準，幫助其更好地服務國際遊客。

香港在法定機構建設、專業旅遊服務和文化保育和創新等方面具有成熟的經驗，在商務旅遊、生態旅遊等新興旅遊趨勢上也具備協同響應。深入挖掘香港的制度優勢、成熟的行業發展和治理經驗，以及豐富的國際資源，將為內地的旅遊國際化、品牌化和規模化注入新的活力。

香港可以與內地省市共同開拓國際市場，作為其連接海外市場的橋頭堡，香港熟悉國際各個市場的偏好，可助力內地省市針對不同客源和客群的特性，制定針對性的推廣策略。建議將香港在大灣區的「一程多站」核心區的定位擴大至全國各個省份的「一程多站」合作。

第五章

北部都會區：
融入和服務國家大局的關鍵平台

第五章 北部都會區：融入和服務國家大局的關鍵平台

5.1 北部都會區對國家及香港發展均有重要戰略意義

北部都會區（簡稱「北都」）地處香港新界北部，佔地面積約 300 平方公里，接近香港總面積的三分之一。相較於已高度城市化的港島和九龍，新界幾乎集中了香港可供新發展的全部土地，而北都則集中了新界大部分規劃中的新發展土地（約 30 餘平方公里[55]），是香港未來發展的新引擎。

中央高度重視香港北部都會區建設，對北都發展具有極高期待。2025 年 1 月，中央港澳辦主任夏寶龍在全國港澳研究會專題研討會的致辭中，首次正式將香港北都與橫琴、前海、南沙、河套等合作區一同列為具有「一國兩制」特色的高水平開發建設區域。在戰略層面，北都對國家及香港的發展都具有重要意義。

對國家而言，北部都會區肩負新時代「一國兩制」實踐重要使命。它是香港融入和服務國家發展大局的關鍵平台，有利於在新形勢下服務國家科技自立自強戰略，發揮獨特優勢支持打造國際創新科技中心、國際高端人才集聚高地和國際教育樞紐。

對香港而言，發展北部都會區有利於優化經濟產業結構，培育以創新科技產業為核心的經濟新增長點。在此基礎上，有助於香港平衡經濟功能的空間佈局，改變以維多利亞港兩岸為中心的單一城市格局，助力發展成果共享。

5.1.1 北都肩負新時代「一國兩制」實踐新使命

香港回歸後，中央堅持「一國兩制」原則，有效保障了香港社會繁榮穩定。2024 年底，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 周年大會發表重要講話，明確指出「實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代『一國兩制』實踐的重要使命」。中共二十屆四中全會通過的《「十五五」規劃建議》，在「十四五」時期「融入國家發展大局」基礎上，提出「融入和服務國家發展大局」，增加的「服務」二字體現出國家對香港的新期望。新時代下，香港應主動承擔「一國兩制」實踐新使命，更加積極地為國家發展和民族復興貢獻力量。

當今世界正處於「百年未有之大變局」，以美國為首的西方國家在科技、貿易、人才等領域對我國進行遏制打壓，持續在關鍵領域和先進技術採取「卡脖子」做法，給我國發展造成重大外部風險挑戰。科技自立自強是我國突破外部圍堵的關鍵，但在此過程

55 北部都會區統籌辦事處（2025），北部都會區基本資料，網址：https://www.nm.gov.hk/tc/about-nm/basic-information

中的核心技術攻堅具有極高挑戰性，破解難題需要廣泛善用國內外資源。

「一國兩制」賦予香港國際自由港的制度優勢，令香港可以在吸納企業、人才等軟性科技資源方面發揮獨特作用。中共二十屆三中全會提出打造香港國際高端人才集聚高地的新任務，其目的之一也是希望香港通過吸引大量國際高質素的科技人才，助力國家實現高水平科技自立自強。

作為香港唯一的大面積新發展空間，北都是香港未來最重要的科技創新載體，應該在複雜國際環境下發揮出特殊優勢，支持國家高科技發展突破，從而肩負起新時代「一國兩制」實踐的重要使命。

5.1.2 北都擔當為香港開新局重任

近四十年來，香港整體產業結構偏窄，未來極需培育出新的經濟增長點。從 2024 年修訂數據看，服務業在本地生產總值（GDP）佔比達 93.6% [56]，其中金融及保險業佔香港 GDP 的 26.2%，但其承載的就業人數佔總就業人數比例僅有 7.2% [57]，結構上存在失衡。因此，儘管香港近一兩年經濟開始明顯復甦，但不同階層、不同行業民眾的獲得感有差異。

相較之下，新加坡與香港同為典型的服務型經濟體，但其產業結構更多元。特別是近年來，在電子信息、石油化工、精密工程等特色支柱產業外，新加坡還培育出生物醫藥等戰略新興產業，鞏固了經濟韌性，令其在全球經濟增長普遍放緩的背景下，依然保持較快增長。

在產業結構升級之外，香港當前還需要推動城市空間格局的優化重塑，著力打造宜居宜業的「第二個都市中心」。開埠以來，香港主要的經濟功能和就業機會均集中分佈在港島北岸及九龍半島的維港兩岸的狹長地帶，與內地相鄰的新界被視為城市邊陲，長期未得到開發利用，區域的生產生活功能較落後、職住不夠平衡。根據 2021 年人口普查報告，逾 60 萬新界新市鎮居民要每日跨區至港島或九龍工作 [58]。這無形中加重交通壓力、降低居民生活品質並削弱城市整體效率。

因此，建設發展北部都會區於本港而言有兩大意義：一是有助於推動產業結構多元化，打造經濟發展的新增長點；二是有利於平衡本港經濟功能的空間佈局，推動構建「南金融、北創科」的雙城市中心新格局，令香港各階層居民充分共享發展成果。

56 特區政府統計處（2025），表 310-34101：按經濟活動劃分的本地生產總值 - 以當時價格計算，網址：https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=310-34101

57 特區政府統計處（2025），表 655-82101：四個主要行業的增加價值及就業人數，網址：https://www.censtatd.gov.hk/tc//scode80.html

58 特區政府統計處（2022），《香港 2021 年人口普查 - 簡要報告》，網址：https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1120106/att/B11201062021XXXXB01.pdf

此外，北都在地理上毗鄰深圳都市核心區和創科產業基地，同時擁有七個口岸（深圳灣、落馬洲、皇崗、羅湖、文錦渡、香園圍、沙頭角），具備與大灣區內地城市展開合作的先天優勢，能夠支持香港以此為窗口，更好地融入和服務國家發展大局。

5.2 北部都會區當前面臨的問題與挑戰

近年香港特區政府積極推動北部都會區發展：2022 年成立由行政長官領導的「北部都會區督導委員會」，2023 年成立由財務司司長主持的「北部都會區諮詢委員會」及隸屬發展局的「北部都會區統籌辦事處」，並公佈《北部都會區行動綱領》。

2025 年 9 月，行政長官在其最新《施政報告》中首次將「加快發展北部都會區」作為一個獨立篇章，提出若干新政策舉措。其中包括成立由行政長官擔任主席的「北都發展委員會」[59]，設立財政司司長負責的「發展及營運模式設計組」、政務司司長負責的「大學城籌劃及建設組」、財政司副司長負責的「規劃及發展工作組」；簡化行政措施靈活批撥土地，推動企業落戶和投資；訂立加快發展北都專屬法例，發展產業園區，成立法定園區公司等。

最新政策舉措體現出特區政府對北都發展的進取態度，給北都未來發展帶來了新方向。但目前而言，北都發展中仍面臨具體問題與挑戰待解決，下一步能否真正推動北都高質量發展，有賴後續關鍵改革措施的謀劃設計。

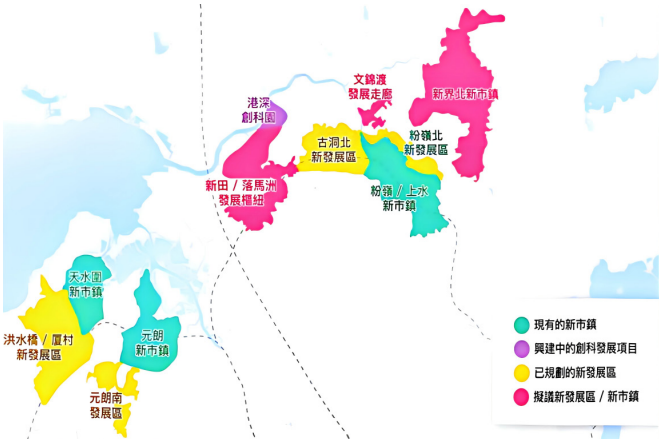
5.2.1 頂層定位與發展模式需進一步完善

在特區政府現時推動北部都會區發展的過程中，頂層定位與發展模式需進一步完善，特別是要更加強調產業功能，避免沿用發展傳統新市鎮的舊思路。

目前北都用於發展的區域可劃分為三個類型（如圖 16 所示）。第一種是過去三四十年已建成的，以中低收入階層居住功能為主的新市鎮，譬如元朗、粉嶺、天水圍等（圖示綠色區域）。第二種是 2007-2012 年之間規劃的，在有「北部都會區」概念前已經啟動建設的新發展區，例如古洞北、粉嶺北、洪水橋等（圖示黃色區域）。當時這些區域仍是按傳統衛星城市的思維進行規劃，以居住功能為主，較少有產業發展上的考慮。而且後來隨著公屋輪候壓力增大，公私營房屋的比例從 6:4 調整為 7:3，基本變成以基層市民居住為主的衛星新市鎮。第三種是真正可塑性強的，以落戶產業為主的新發展區，主要集中在河套、新田及新界北（圖示紅色及紫色區域）。

59 註：原北部都會區督導委員會被取消

圖 16 北部都會區三種類型的建設用地



來源：香港特區政府、一國兩制研究中心製圖

表 14 香港各區域估算的職住比例

區域	居住人口	就業崗位	職住比
港島九龍市區	3,427,868	1,664,818	0.49
全港（陸上）	7,411,945	2,659,558	0.36
北部都會區規劃方案	2,500,000	650,000	0.26
北部都會區現狀（北區+元朗區）	977,711	134,000	0.14

來源：香港特區政府統計處 2021 年人口普查、《北部都會區行動綱領》、一國兩制研究中心製圖

因此，北都實際上是由幾個已經存在數十年的新市鎮，加上十多年前已規劃的新市鎮，再加上一個放大版「科學園」所形成的組合。而過去完成建設和目前仍在建的新市鎮，整體上的產業功能設計佈局較為欠缺。北都未來可塑性強的是河套、新田、新界北等幾個新發展區，下一步應強化對這些區域的產業規劃設計。

按照《北部都會區行動綱領》的願景，北都應實現職住平衡、宜居宜業的目標。但就其目前所規劃的職住比例（見表 14）而言，仍有進一步完善空間。職住比例是就業崗位與居住人口之比，能反映城市或片區的功能平衡度。全港平均的職住比例是 0.36，港島九龍市區則是 0.49。北都（北區 + 元朗區）現階段的職住比例僅僅為 0.14，遠低於港島九龍市區和全港平均水平。即便在《北部都會區行動綱領》對未來的規劃方案中，北都建成後的職住比例也僅僅只有 0.26，仍然低於現在全港的平均水平。因此，雖然北都被稱為「都會區」，但對北都的頂層規劃設計尚未能充分體現出其是真正意義上的都會區。真正的都會區具有支撐產業及其衍生的大量就業機會，區內的職住比例應該高於全港平均水平。在北都未來的發展中，頂層定位與發展模式需要進一步完善。特別是在謀劃河套、新田等新發展區時，需建立起「以產業引領都會區發展」的理念，避免沿用傳統新市鎮思維，從而令北都能夠真正發揮推動本港產業結構優化，配合國家高科技發展的作用。

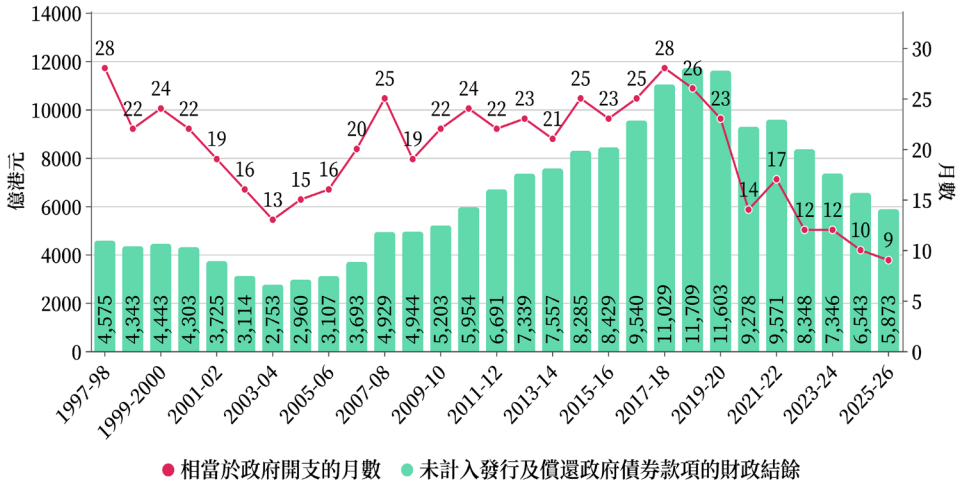
5.2.2 建設模式與耗時有待優化

（1）產業園區建設模式需創新

目前香港公共財政面臨較大的壓力，從 2019/20 年度到 2024/25 年度，除 2021/22 財年外，六個財政年度綜合帳目錄得五年赤字，合共赤字超過 5,500 億元（港幣，下同）。財政儲備由 2018/19 年的最高峰 11,709 億元累計下跌 45% 至 6,543 億元，僅相當於約政府 9 個月的開支，是回歸以來最低（見圖 17）。本年度的《財政預算案》預測，到

2028/29財年綜合帳才會恢復盈餘，而財政赤字持續的壓力無疑將給北部都會區建設提速帶來巨大挑戰。

圖 17 1997-2025 年財政儲備及其相當於政府開支的月數



來源：一國兩制研究中心整理製圖

香港傳統建設發展園區的模式（例如科學園、數碼港）是由政府提供土地，同時出資建樓，財政資金在其中扮演重要角色。但是，在當前公共財政壓力下，疊加市場高企的建築費用，如果北都延續由財政資金主導建設的模式，將會對建設進度產生較大影響。

以河套香港園區為例，第一期第一批次 8 幢大樓僅建造成本就需約 110 億元[60]。在不考慮通脹等因素情況下，僅據此等比例推算，另外 59 幢大樓的建造成本也將超過 800 億元。如果進一步考慮園區基本設施及其他相關工程項目的建設成本，87 公頃的河套香港園區投資將超千億元。而北都有超過 3,000 公頃的可發展土地，整體建設發展的資金量需求預計可達數萬億。

與此同時，北都的公共基礎設施建設也有龐大的資金需求。就交通配套而言，北都的主要鐵路北環線（主線 10.7 公里，香港段支線 5.2 公里）[61]、港深西部鐵路（洪水橋至前海）18.1 公里[62]，合計 34 公里，以現時平均鐵路造價 1 公里 50 至 60 億元估算，僅鐵路就需超過 1,700 億元。如果考慮北都公路等工程項目，交通基建的資金需求就超過 2,000 億元。

綜合來看，無論是園區建設發展還是公共基礎設施配套，都需要龐大的資金支持，但以交通基建為代表的公共基礎設施基本只能依賴財政資金。因此，在目前公共財政狀

60 on.cc 東網（2025），特別財會：河套香港園區第一期首 3 幢大樓建築成本約 34 億，網址：https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20250409/bkn-20250409193106599-0409_00822_001.html

61 運輸及物流局（2025），立法會參考資料（文件檔號：TLB 102-002-001-P002），網址：https://www.legco.gov.hk/yr2025/chinese/brief/tlb102002001p002_20250709-c.pdf

62 特區政府路政署（2025），港深西部鐵路（洪水橋至前海）香港段，網址：https://www.hyd.gov.hk/tc/our_projects/railway_projects/hswrl/index.html

況下，北都的產業園區建設不可能全部由政府興建，必然要引入社會資本。然而，通過傳統模式引入的發展商在推進園區建設上存在兩大特點。一是其慣於以蓋樓為導向，擅長賣樓收租；二是其參與園區建設的意願基於商業考量與盈利模式，對租金回報率有較高要求。這兩者無疑將對引進及培育高質量產業構成壓力，難以符合北都產業發展目標及整體公眾利益。

所以，下一步應積極推動產業園區建設模式的改革創新，未來需要形成「產業項目導入前置」的思維，根據引進的產業項目來決定園區發展路徑。

（2）交通基建工程需提速增效

完善的交通基建是區域經濟社會發展的前置條件，但現時北都交通基建發展進度整體偏慢，預計耗時 9-15 年。北都主要的交通基建配套為「三鐵一路」：北環線、港深西部鐵路、新界東北線、北都公路。按照目前的規劃，「北環線」主線目標於 2034 年完成，支線爭取與主線同步於 2034 年或之前開通；「港深西部鐵路」（洪水橋至前海）的目標是 2035 年同步開通港深兩段；「新界東北線」則暫無詳細的時間表，被列入 2039 年及以後落成的項目；「北都公路」作為連接北都和鄰近地區的重要公路樞紐，核心「新田段」目標是 2036 年或之前通車，其餘路段爭取於新田段開通後 3 至 4 年分階段完成，即全路段通車預估要到 2039-2040 年。

交通基建工程建設偏慢的一個重要原因是行政審批耗時長。以鐵路為例，建設周期可以分為三大階段：（1）規劃及可行性研究階段、（2）初步設計及勘察階段和（3）設計及工程建設階段（細分為四個環節）。根據港鐵經驗，各個階段分別在不同程度受外部因素的影響（見表 15）。

表 15 影響鐵路建設工期及造價成本的外部原因

	規劃及可行性研究階段	初步設計及勘察階段	設計及工程建設階段			
	可行性研究	項目規劃 初步設計	土建設計	土建施工	系統設計及安裝	系統調試 營運籌備
政府批准項目過程	●	●	–	–	–	–
環評過程	–	●	–	–	–	–
項目用地徵收過程	–	–	–	●	–	–
各項標準的確認	–	●	●	●	●	●
政府各部門的審批	–	–	●	●	●	●
人員、機具、物料的供應及價格	●	–	–	●	●	–
建築商價格	●	–	●	●	●	●

●：高程度的影響　●：一定程度的影響　●：可能有影響　–：不適用

來源：一國兩制研究中心製表

鐵路建設的延誤和超資涉及多個持份者，其中行政障礙是最大的風險源：政府部門的審批在各個階段都呈現高程度影響，背後是因不同政府部門之間缺乏高層次的統籌和統一的基建推進機制，沒有任何部門需要對整體進度負責。從港鐵過往的經驗看：

(i) 最初期規劃及可行性研究時間可長達 4 年。

(ii) 進入初步設計的階段後，前期研究例如周邊地區發展規劃、走線、環評和公眾諮詢程序等耗時約三年：當中不同政府部門對工程提出不同限制，內部審批程序冗長；而收地程序的前期過程涉及索取地政總署資料以外的調查，包括處理和勘察荒廢土地等。從橫向比較看，港鐵在內地進行的鐵路項目其實同樣經過相似的關鍵程序，但相關項目的實際審批時長僅是香港處理時長的一半左右（見圖18）。

(iii) 敲定方案後，工程仍要再經過各部門的審批，例如受《建築物條例》監管的部分應由屋宇署及消防署處理，署方有 60 天處理並批准／拒絕，修正後再有 30 天的時間回覆，比「工務工程」耗時超出數倍。審批是否符合各項標準的確認過程也較為繁瑣，包括確認建設標準、營運標準和監管等。

圖 18 香港與內地的項目關鍵法定程序時間表比較



來源：一國兩制研究中心整理製圖

由此可見，未來如欲加快北都交通基建工程的進展，令其更早地服務整個區域發展，關鍵之一便在於破除工程建設中的行政審批障礙。

另外，在工程具體建設過程中，還面臨人力短缺的掣肘。根據香港建造業議會 2023 年發表的《建造業人力預測》，預計專才、技術人員及前線工人均出現人手短缺的情況，其供求差異將由當年約 5-15%，增加至 2027 年約 15-20%。從 2023 到 2027 的變化看，

技術工人的供求差異預測由約1萬人上升至約4萬人，工地技術人員及監督人員由約3,500人上升至約8,500人，專業人員的供求差異由約4,000人上升至約6,500人。2023年7月，香港政府推行「建造業輸入勞工計劃」，計劃配額上限1.2萬個。截至2025年9月，計劃下獲批而仍有效的輸入勞工配額整體數目為7,332個[63]，既低於計劃配額上限，也恐難以彌補市場所需的勞工缺口。人力短缺不僅將延緩工程建設進度，也會推高工程建設的整體造價成本，同樣是亟待解決的問題。

5.2.3 培育創科產業生態仍需克服挑戰

作為支持香港建設國際創科中心的核心載體，培育完善的創科產業生態是北都發展的重中之重。但由於北都內部尚無產業基礎，且現時香港創科企業的整體實力還不夠強勁，難以充分支撐北都創科產業生態的構建。未來如欲在北都形成優質的創科產業生態，仍將面臨諸多挑戰，其中最核心的兩點在於企業與人才。

（1）北都發展需導入優質創科企業

企業是創科產業生態的核心，但香港當前創科企業體量有限，特別是欠缺具備帶動力的龍頭科技企業，令本港在研發投入強度（R&D intensity）及結構均存在短板，制約整體創科產業生態發展。 未來在北都謀劃創科產業發展的過程中，需要注重產業園區建設，強化優質創科企業導入，從而帶動研發投入強度與結構改善，支撐北都創科產業生態發展。

研發投入強度是衡量一個經濟體研究與試驗發展（Research and Development）經費投入與其經濟產出（GDP）之比，能夠反映該經濟體在技術創新投入的水平，是體現創科產業生態水平的重要指標。根據特區政府最新數據，2024 年香港研發投入強度為 1.13%[64]。如果橫向比較，香港與其他優質經濟體仍有不小差距（見圖 19）。主要經濟體公佈的最新數據顯示，中國內地研發投入強度為 2.69%[65]，歐盟平均水平為 2.24%[66]，美國為 3.39%[67]，均高於香港。從小規模經濟體的比較看，香港較瑞典（3.57%）[68]、日本（3.70%）[69]、芬蘭（3.22%）[70]、德國（3.13%）[71] 等仍有較大差距，更是不足毗鄰城市深圳（6.67%）[72] 的五分之一。

63 特區政府發展局（2025），建造業輸入勞工計劃（計劃），網址：https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_2376/List%20of%20number%20of%20approved%20quota%20by%20trade%20breakdown(as%20at%20Sep%202025).pdf

64 特區政府統計處（2025），表 710-86001：按進行研發活動的機構類別劃分的本地研發總開支，網址：https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=710-86001#details

65 《2024 年全國科技經費投入統計公報》，網址：https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/kjtjbg/kjtj2025/202509/t20250930_194823.html

66 eurostat (2025), R&D expenditure. 網址：https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure

67 National Center for Science and Engineering Statistics (US) (2025), Ratio of U.S. R&D to GDP, by source of funds: 1953–2023. 網址：https://ncses.nsf.gov/pubs/nsf25327

68 同 66

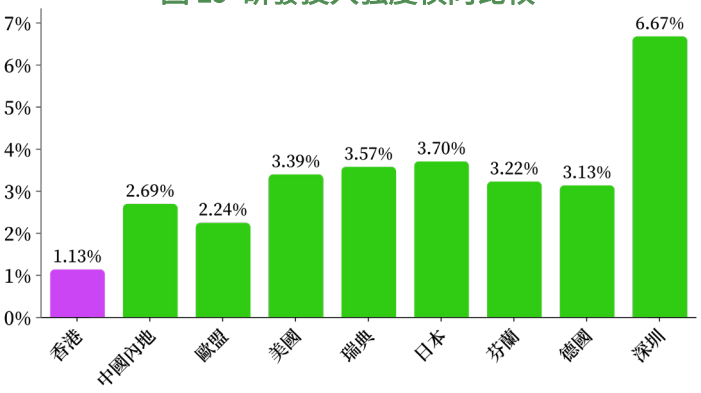
69 日本政府統計局（2024），Results of the Survey of Research and Development，網址：https://www.stat.go.jp/english/data/kagaku/1551.html

70 同 66

71 同 66

72 廣東省統計局（2025），深圳 2024 年研發投入超 2400 億元，網址：https://www.gd.gov.cn/gdywdt/dsdt/content/post_4805402.html

圖 19 研發投入強度橫向比較



來源：一國兩制研究中心製圖

更為重要的是，推動創科產業發展的核心動力在企業，研發資金投入的主要來源也應是企業。在前述研發強度較高的經濟體中，企業佔研發資金投入的比例多超過七成，深圳更是達到九成以上。而在香港研發投入結構中，資金過分依賴政府對大學的投入，企業參與度較為有限。2017 年政府資金佔香港研發投入資金的 46%，到 2020 年超過 50%，到 2023 年佔比則超過 55%，而本地工商機構的研發投入資金佔比從 50% 下降至 39%[73]。

究其原因，是香港產業結構集中在金融、貿易、地產等傳統行業，缺少一批創科領域的優質企業。而傳統行業的企業缺乏投入大規模資金於科技研發的動力，無法帶動區域的研發投入強度提升和結構優化。 因此，未來北都應更加注重導入創科領域的優質企業，利用產業園區建設契機，形成創科企業匯聚的規模效應，以此引領北都創科產業生態高質量發展。

（2）北都發展需更好集聚創科人才

人才是產業發展的核心要素，北都的創科產業生態離不開高質量的創科人才團隊支撐。但由於過去香港產業結構偏重高增值服務業，學生更多投身於醫科、法律、商科等就業前景更好的專業，目前本港的創科人才規模相對有限。勞工及福利局 2024 年 11 月發布「2023 年人力推算」報告，預計至 2028 年，創科業界將面臨 18,000 至 23,000 人的人力短缺[74]。隨著北都加速建設，未來的創科人才需求將進一步擴張，北都的創科產業生態發展勢必要破解創科人才不足的挑戰。

目前制約創科人才培養與積累的一大因素是創科產業就業前景的吸引力相對不足。根據香港科大商學院與德勤 2024 年發佈的香港創科產業報告[75]，2022 年大學畢業生薪資水平中，工程和技術學科的 STEM 畢業生平均年薪低於教育、商科的畢業生，更僅達醫學、牙科與護理畢業生年薪的 53%。這樣的薪資數據令創科行業的相對吸引力受限。上述報告顯示，本地從事創科相關職業的畢業生在 2017/18 年度是 3,104 人，五年過去不增反減，2021/22 年度僅有 2,855 人。

73 特區政府統計處 (2024)，《香港創新活動統計（2023 年版）》，網址 https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=71086002

74 立法會（2025），CB(2)715/2025(01) 號文件，網址：https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs01/papers/hs0120250428cb2-715-1-c.pdf

75 《Turning innovations into wealth: How to fill the commercialisation gap in Hong Kong》

雖然近年政府已經開始在中小學推廣 STEM 教育，希望在更早期培養學生對創科的興趣，但更重要的是需塑造在創科相關領域發展的良好前景，唯此才能吸引更多學生投身創科相關專業學習與工作，保障創科人才供應的可持續性。

就北都創科產業發展的現實人才需求而言，應從短、中、長期視角出發，兼顧靈活的人才引進政策與支持性的本地人才培養政策。其中的突破口可以是引進大型龍頭科技企業落戶北都，一方面此舉能夠以企業為平台集聚創科產業人才，在短期有力填補北都創科人才缺口；另一方面龍頭科技企業能夠帶來優質就業崗位，改變本地過去對創科領域就業前景不佳的預期，吸引更多學生投身創科，有效支持中長期的創科人才培養。

5.3 北部都會區未來發展的政策建議

5.3.1 建設新型產業園區

2025 年行政長官《施政報告》提出訂立加快發展北都專屬法例，成立法定園區公司。成立園區公司的一大考量是解決建設融資問題，但北都發展的關鍵在於導入和培育創科產業，因此利用園區公司打造新型產業園區是核心。其中需要特別注意的是，在北都建設產業園區應跳出簡單複製過去香港科學園的模式。所謂科學園模式，即是以建樓為導向，缺乏創科企業深度參與園區建設，「先建樓，後招租，租滿再蓋」的地產發展模式。此模式下的園區公司也僅僅發揮放租和收租的功能。

新型產業園區需要園區公司以產業發展為導向，發揮導入優質企業資源、培育產業生態、創造高質量就業機會的作用。由於香港過往缺乏打造優質產業園區的經驗，在北都發展產業園區時有必要創新發展模式，引入戰略投資者。通過與海外或內地戰略投資者合作，汲取其產業發展經驗，共同建設打造新型產業園區。事實上，在內地尚不具備充足產業園區建設經驗時，也曾藉助新加坡等海外力量發展自身的產業園區，蘇州工業園便是一個成功案例。

目前政府已經計劃在「洪水橋 / 廈村」片區打造「物流與供應鏈管理產業園區」，但是相較於物流業，北都未來更重要的是打造以創科產業為核心的新型產業園區。

在新型產業園區的選址上，考慮到地形、交通及與大灣區內地城市（特別是深圳）產業協同發展等因素，建議以創科為發展主題，在「港深創科園 + 新田 / 落馬洲發展樞紐」打造「創新科技研發產業園區」，在新界北新市鎮的「坪輋 / 打鼓嶺區域」打造「創科與先進制造業產業園區」。

新型產業園區應注重強調產業功能，制定與國家重點發展領域相匹配的產業發展方向和策略，引導海內外龍頭企業落戶，打造先進科技企業集聚區，以此助力北都早日形成創科產業的規模效應。園區應鼓勵香港高校與創科企業聯合構建成果轉化平台，配合大灣區城市已有產業基礎共建大灣區創科產業鏈。借助香港在「一國兩制」下的獨特優勢，廣泛開展國際合作，引入世界先進設施設備，服務重大科研攻關。同時，結合香港的學科優勢，可以在園區謀劃佈局相關產業的國家實驗室。

在產業園區的投資方選擇上，建議以香港特區政府全資持有的公司為主體，吸納海外（例如新加坡、中東等海外資本）或內地的戰略投資者共同參與園區投資。其中的關鍵是要選取具有豐富優質企業資源的戰略投資者，從而為北都導入產業奠定良好基礎。在園區公司管理團隊選擇上，建議由香港本地優秀人才與園區引進的管理人才共同組成。這有利於為香港帶入成熟優質的產業發展思維，推動北部都會區建立產業導向的發展模式。

案例參考①：中國與新加坡共建蘇州工業園區

一、背景與總體戰略

背景： 1994 年由中國與新加坡兩國政府合作開發，是中國探索市場經濟與現代城市治理的示範區，被譽為「中國改革開放的重要窗口」和「國際合作的成功範例」。

合作初心： 引入新加坡在城市規劃、產業發展、招商與園區開發運營的成熟經驗。

二、功能定位

產業功能： 起步聚焦外向型先進製造（電子信息、精密機械），逐步向高端製造＋現代服務業（研發設計、生物醫藥、商務總部、離岸服務外包）升級。

城市功能： 同步規劃「產城融合」格局，以金雞湖為核心構建辦公、商業、文化、居住與生態共融的國際化新城。

三、合作機制與政策組合

合資開發主體： 「中新蘇州工業園區開發集團有限公司」（中新集團）為主體，初期中方佔股 35%、新方 65%，後期逐步調整為中方控股。

行政體制創新： 園區設「工委、管委會」體制並賦權「經濟社會一體管理」，實行「一站式政務」與並聯審批，顯著縮短投資落地時間。

政策疊加： 國家級開發區政策、出口加工區 / 綜保區政策、外資準入便利，有比較優勢。

四、建設與產業導入路徑

起步期： 以基礎設施先行，推進「九通一平」與標準廠房建設；引入首批領軍外資（飛利浦、三星等），建立外向加工製造體系與海關監管平台。

成長期： 推進產業升級與功能拓展，設立蘇州納米城、生物醫藥專業園、研發孵化平台；金雞湖周邊建設商務商業綜合體，城市功能加速完善。

提質期： 從製造向研發設計、總部經濟、現代服務與數字經濟轉型；打造「金雞湖雙創示範」、人工智能與高端醫療器械集群；強化綠色低碳與智慧城市建設。

招商策略： 實施「鏈式招商＋以商引商」，以龍頭企業帶動供應鏈配套；同時布局國際化專業服務（如工業設計、供應鏈管理、檢驗檢測）與跨國研發中心。

五、投融資與運營模式

「園區公司化」： 中新集團負責規劃、土地一體化整備、基建投資、產業載體與配套開發運營，形成「開發收益—再投資」的滾動機制。

多元融資： 銀行貸款、境內外債券、產業基金、PPP（政府和社會資本合作模式）等結合；依託產業地產、商辦物業與公共資產的現金流實現可持續開發。

六、園區成果

經濟回報： 產值居全國同類園區前列，地均產出與稅收貢獻高。

產業集群： 形成電子信息、納米技術與應用、生物醫藥、高端裝備與現代服務業等集群，創新鏈條逐步完善。

城市品質： 金雞湖景觀與公共空間成為中國城市更新與產城融合標杆，居住與國際教育醫療資源豐富，宜業宜居度高。

制度輸出： 園區治理、行政效能與社區管理經驗被借鑑推廣，成為中外合作園區典範。

七、可借鑒經驗

高效的行政體制創新： 一站式政務服務，並聯式審批。

優質營商環境： 對招引企業服務到位，支持政策完善。

合作與授權： 建立專業化、公司化的開發主體，配套高效能的管委會授權與並聯審批，形成「一口對外」。

功能疊加與全鏈條平台： 從加工製造到研發、臨床 / 測試、標準與知產服務全鏈配置，補齊看不見的基礎設施。

案例參考②：上海成立四大園區推動浦東開發開放

一、背景與總體戰略

背景： 1990 年中央決定開發開放浦東，浦東被賦予帶動長三角、服務全國、面向世界的重要使命。

總體思路： 以功能園區為抓手「以點帶面」，形成金融開放、先進製造與外向型經濟的三大支柱，帶動整體城市能級躍升。在較短時間內同步推進規劃、土地、基建、投融資與制度創新，並以園區公司化開發實現高效落地。

二、四大園區及其功能定位

1. 陸家嘴金融貿易區	定位：中國重要的金融開放功能區 關鍵舉措：上交所落地；放寬外資金融機構准入；集聚跨國公司區域總部
2. 金橋出口加工區 （後升級為金橋經濟技術開發區）	定位：外向型先進製造與裝備製造基地 關鍵舉措：(i)「保稅＋加工」政策組合，實現原材料與零部件便捷進出。 (ii) 產業上下游配套導入：汽車整車與零部件、通信設備等。 (iii) 園區公司化運作：金橋集團作為開發主體，推動土地整備、廠房標準化與公共服務平台建設。
3. 外高橋保稅區 （含外高橋保稅港區）	定位：中國首個保稅區，後來疊加自由貿易試驗區核心片區功能 關鍵舉措：(i)「境內關外」保稅制度：保稅物流、分撥、展示交易，支持跨境電商與大宗商品交易。 (ii) 制度疊加：2013 年起與中國（上海）自貿試驗區疊加，率先試點負面清單、單一窗口、貿易便利化。
4. 張江高科技園區	定位：國家級高新區，重點發展集成電路、生物醫藥、AI 等戰略性新興產業。 關鍵舉措：(i) 打造全鏈條創新生態：國家重大科技基礎設施、國家實驗室 / 創新中心、臨床與轉化平台、孵化器—加速器體系。 (ii) 產學研聯動：上海交大、復旦、中科院系統深度參與，政校院企協同。 代表成果：形成 「IC 設計—晶圓製造—封測—裝備材料」 和 「生物醫藥研發—臨床—轉化—商業化」 兩大完整集群，被稱為 「中國芯高地」和「中國藥谷」。

三、投融資與治理機制

1.「一區一公司」開發模式：	陸家嘴、金橋、外高橋、張江各自成立開發公司（集團），承擔「規劃—土地—基建—開發—招商—運營」一體化職能。
2. 政企協同與授權：	市、區兩級對園區公司授權較高決策權，建立「一口受理、並聯審批」機制，顯著縮短項目週期。
3. 多元融資：	土地收儲與基建投資靠地方融資平台、銀行貸款、債券與資本市場（園區公司上市 / 發債），並以產業地產現金流滾動開發。
4. 政策疊加：	保稅、經開區、高新區、自貿區等政策分層疊加，形成明確的功能分工與協同。

四、關鍵成效與影響

1. 產業結構重塑：	浦東 GDP 大幅提升，金融、先進製造、貿易與科創蓬勃發展。
2. 制度創新外溢：	保稅區—自貿區—臨港新片區等制度試點向全國複製推廣。
3. 城市空間與基建飛躍：	陸家嘴—張江—金橋—外高橋形成多中心網絡，地鐵、高速、跨江通道快速成網。

五、可借鑒經驗

1. 以園區為抓手「功能化開發」：	對應不同戰略功能設立專業園區， 避免「大鍋飯」同質競爭。
2. 一體化開發主體與授權：	建立具法定授權的園區公司，實施「規劃—土地—財務—招商—運營」全鏈條統籌。
3. 制度疊加與先行先試：	在關鍵節點疊加特殊政策（保稅、金融開放、科創），形成比較優勢。
4. 以基礎設施成網為前提：	軌道、港航、口岸、數據與能源設施同步規劃，支撐高密度、高效率的功能載體。
5. 招商從「龍頭＋場景」入手：	以龍頭企業牽引與示範應用場景落地，帶動供應鏈集聚。

5.3.2 升級產業招商模式

未來北都建設的新型產業園區需要及早為園區謀劃塑造產業生態，而招商引資正是最有效的手段。近年香港雖開始嘗試招引企業，但其圍繞產業發展招商引資的經驗總體還較少，產業招商的模式也存在進一步優化空間。具體而言，升級產業招商模式有以下三點。

第一是要確定產業發展方向。此方向並非簡單的產業大方向，而是在產業大方向下，分析各個產業鏈中的細分環節，明確吸引哪些具體環節和細分領域的企業落戶香港。由於政府內部擁有的產業專家數量有限，可以考慮針對不同行業成立對應的行業顧問團。

行業顧問團應由政府高層親自出面，邀請業內有影響力的企業家組成。一方面，企業家對行業認知程度高，提出的建議更契合市場。另一方面，企業家擁有豐富的資源網絡，能夠將產業鏈上下游的企業資源帶入香港。通過政府與企業家顧問團的共同研究，在《香港創新科技藍圖》確定的生命健康科技、人工智能與數據科學、先進製造與新能源科技等幾個大方向下，明確希望吸引到香港落地的細分環節。

另外，在選擇細分環節時，也需充分考慮與大灣區城市的產業鏈協同配合。由於香港各項成本高的客觀條件限制，很難完成全產業鏈條的構建，所以需聚焦有比較優勢的環節，與大灣區內地城市形成清晰的協同發展策略。

第二是要主動開展定向招商引資。應建立行業地圖與目標清單，鎖定細分賽道內全球前五的龍頭企業、「隱形冠軍」企業、具發展潛力的中型創科企業（年銷售額約 300 萬至 6 千萬美元）等，由具產業背景的專門招商團隊「獵頭式」出擊，實地拜訪決策層，爭取企業落地香港。鼓勵企業將研發設計、總部結算、數據運營等高附加值環節設於香港，配套股權投資、研發補貼、用地空間等組合政策，必要時提供合適稅率的定向激勵，以結果導向推動高端產業鏈本地化。

第三是為招引企業提供全流程服務配套。政府應採用「一企一策」模式，圍繞目標招引的重點企業，為每個企業都成立一個專門的全流程跨部門服務小組，設立明確的企業招引 KPI。專門服務小組的成員由發展局、創科局、商經局、稅務局等相關部門的公務員組成，負責從招引到企業落地投產運營的全過程服務，幫助計劃落戶的企業解決空間選址、材料審批、稅務減免、人才子女教育等一系列問題。

案例參考③：新加坡招商機制與模式

一、背景

新加坡產業成就：近年製造業增加值佔 GDP 約 20%；2022 年四大支柱分別為製造業、批發貿易、金融保險、運輸倉儲。製造業的強勁表現主要得益於電子信息、生物醫藥、精密工程等產業的蓬勃發展。成就來自政府持續的產業策略與精準招商，而非自然演化。

二、決策與機構佈局

戰略謀劃：

政府定期研判全球產業與技術趨勢，明確重點培育、限制與淘汰產業清單，集中資源投入優先賽道。

專責機構：

經濟發展局（EDB，隸屬貿工部）統籌產業策略與招商；裕廊集團（JTC Corporation）負責工業空間與專用基礎設施開發；EDBI 作為 EDB 的投資平台，對戰略性企業進行市場化股權投資。

三、招商機制模式

主動出擊：

定向鎖定全球 500 強、行業龍頭與高成長企業，開展針對性招商，與目標企業高頻互動，對潛力企業保持長期關注。

龍頭帶鏈：

以平台型或樞紐型企業為突破口，設計上下游同步落地方案，放大跟隨效應，快速形成集群與規模經濟。

一企一策：

根據投資額、研發強度、就業質量與本地價值鏈貢獻，提供定制化土地、廠房、公用工程、人才與稅務方案，並以可量化 KPI 綁定激勵。

全流程服務與再投資：

從立項、選址、審批、建設到投產設專門團隊對口服務，持續做「後服務」促成再投資與擴產。

典型案例：

EDB 自上世紀 90 年代末即關注阿里巴巴，歷經多年跟蹤與上門招商，於 2014 年促成其在新加坡開展多項投資，體現「早識別—長期陪伴—結果導向」的模式。

四、政策工具箱

稅務激勵：

由 EDB 管理的 Pioneer Certificate Incentive（PCI）與 Development and Expansion Incentive（DEI），可對符合條件的合格收入給予豁免所得稅或優惠稅率，并與投資、研發與就業承諾綁定、定期評估。

空間與基礎設施：	裕廊集團提供可即用或定制的工業用地 / 廠房、共用公用工程（電力、蒸汽、工業水、冷卻水、管廊等），縮短建廠與投產周期。
人才與研發：	配套高端人才引進與培訓，疊加全國性的研發資助與創新計劃，確保企業技術活動與研發中心落地可持續。
五、標誌性項目：裕廊化工島（Jurong Island）	
發展模式：	為打造區域石化樞紐，新加坡通過填海把多個島嶼整合為專用化工島，進行產業、安全與環保一體化規劃，並建成原料、中間品、工業水等共享管網與碼頭體系。
招商手段：	先行錨定殼牌、埃克森美孚、巴斯夫、三井化學等龍頭企業，疊加上下游上百家企業集聚，形成從裂解到精細化工的完整鏈條。
成果：	以空間集約＋基建共享＋專用監管的一體化園區治理，將港口樞紐優勢轉化為全球重要的石化中心。

5.3.3 工程降本增效提速

（1）優化政務服務，提高行政審批效率

建議以「一窗受理、並聯審批、限時辦結」為主軸優化北都發展項目的政務服務，具體有四點：一是整合政府內部各部門審批要求，設立工程建設單一受理窗口，以一個窗口受理各項企業審批訴求。二是推行並聯審批與階段性容缺受理，對無實質影響的缺件允許後補，關聯部門同步審查。三是建立法定時限與超期問責機制，公開審批節點進度，納入部門與個人績效考核，實行逾期默認或「負面清單＋告知承諾」。四是升級數字化政務水平，打通規劃、環評、消防、供水供電等數據，加快推廣 BIM（建築資訊模型）聯審，令部門在線同步標註，實現閉環整改。

（2）與時俱進完善交通基建標準，打造「新港標」

香港交通基建標準的歷史演進反映了不同時期的技術選擇和政策取向。 自開埠以來，香港工程標準主要承襲英國體系，經過上百年發展，逐步形成了具有香港特色的「香港版英標」體系（即現行的「港標」）。

然而過去四十年，隨著內地及海外新興國家交通基建的高速發展，在交通基建工程累積了豐富的建設經驗，施工標準化、預製件應用、供應鏈管理等方面更加成熟，建設速度和成本控制能力甚至優於傳統英式標準。

在此背景下，「港標」可以綜合考慮內地及各國成熟的交通基建建造標準，從香港的實際情況和監管環境出發，形成吸納各類標準優點的「新港標」。不同標準間可以取長補短，既保持香港的嚴謹要求，又借鑑建設效率更高地區的經驗。

這種融合並非簡單的標準替換，而是要在保持香港高質量要求的前提下，吸納內地與海外標準中有利於提升建設效率的元素（例如，內地在隧道掘進機（TBM）技術應用、預製混凝土構件標準化、軌道板快速鋪設等方面的技術標準，可以顯著縮短施工週期），從而與時俱進打造更優質的「新港標」。

此外，在涉及香港境外建築公司的資格牌照認證上也可有所改革，通過引入更多市場參與者競爭，以實現降本增效提速的目的。

（3）精準補充工程建設亟需的勞工

補充勞工涉及本地就業、薪酬水平和社會穩定，儘管北都交通基建工程有客觀需要，但仍然需要審慎推進，充分考慮利益相關者的關切。建議在確保本地勞工利益的情況下，精準補充相關交通基建工程建設所亟需的勞工。

需要明確引入外來技術工人的時間段及其參與的特定工程，避免一刀切的大規模引入。應建立技能缺口評估機制和嚴格的配額制度、工種限制／稀缺性和退場機制，定期檢視本地勞工市場供求狀況，確保只在嚴重短缺且無法通過本地培訓及時補充的情況下才開展相關的引入工作。

5.3.4 完善區域空間佈局和交通基建

（1）打造口岸經濟帶為商業交通樞紐

對香港北部都會區而言，其內部很多道路基建尚未成熟，而口岸周圍恰恰是已經有一定交通基建配套的地區，基礎設施相對更完善。因此，建議考慮設計一個先導規劃，將口岸周圍經濟帶優先發展，做強口岸樞紐，打造其為北都的早收（Early Harvest）項目。

以深港之間最老的陸路口岸——羅湖口岸為例，其正面臨著改造升級的問題。香港應該把握契機，主動與深圳方面協商，積極參與口岸改造設計，爭取將東鐵線的羅湖站及口岸搬遷到深圳一側，建構「合作查驗，一次放行」的通關模式，並將現有旅檢大樓改造升級為大型商業中心。

此改造設計對香港有兩大優勢：一是香港側的羅湖站空間狹小，節假日月台客流量過大，影響列車進站；若將口岸與地鐵站延伸至深圳側，可顯著提升通關承載力，紓解擁堵。二是羅湖、落馬洲周邊缺乏商業設施，旅客多轉往上水購物，推高當地物價，影響上水居民；在羅湖口岸打造大型商業中心可分流客流，緩解上水的擾民問題。

長遠來看，深圳灣口岸也存在進一步改造升級空間。目前深圳地鐵 13 號線已經通車，將來港深西部鐵路也會經深圳灣口岸到洪水橋，形成與香港屯馬線的連接。但現時深圳灣口岸僅具備單純的通關功能，未能發揮出周邊一帶作為深圳最繁華片區的商業價值。未來港深兩側可以合作探索口岸區改造，令單純的通關口岸升級成為綜合性的商業交通樞紐。

另外，文錦渡和香園圍口岸按北部都會區的規劃未來都將有香港鐵路通達，並與深圳已有的地鐵形成連接，所以港深雙方要儘早做好接駁的溝通銜接工作。

（2）升級完善北都東部區域規劃

北都現有規劃雖然在東部規劃了「藍綠康樂旅遊生態圈」，但尚存大量可供細化開發的區域。建議進一步升級完善北都東部區域規劃，豐富區內的經濟、社會、文體功能，具體有以下兩點：

一是在現有規劃之外，建議考慮沿著沙頭角公路（自龍躍頭到中英街的狹長土地片區）一帶建造沙頭角鐵路綫，沿線發展高密度的商住社區，打造「沙頭角走廊」（如圖 20）。具體可以參照馬鞍山新市鎮（從屯馬綫大水坑到烏溪沙）的條形海濱城市形態，探索沿沙頭角公路一帶建造架空鐵路綫，採用「公共運輸導向發展（TOD）」模式發展商業和住宅。

圖 20 建議研究的「沙頭角走廊」示意圖



來源：一國兩制研究中心製圖

在商住社區之外，「沙頭角走廊」還可同時建設成為北都的體育、消費及會展中心。體育方面，香港現時仍缺乏高標準的大型網球中心和游泳場館。建議考慮在「沙頭角走廊」建造國際一流的大型網球運動中心和世界級游泳館，爭取 ATP / WTA 1000 分級別大型國際網球賽事、世界游泳錦標賽等高水平國際賽事落地香港。另外還可考慮建設聯通整個沙頭角走廊的單車徑網絡，並在沿沙頭角海的烏石角村、瓦窰頭一帶規劃具海濱特色的運動設施，豐富當地居民生活。

消費方面，可以積極推動沙頭角現有的貿易零售活動升級，特別是有必要加快中英街改造，將其打造成一個新的跨境旅遊消費中心，滿足區內和深圳一側的消費需要。利用中英街聯通港深的獨特優勢，積極探索發展跨境電商，為本地貿易行業帶來新商業模式。會展方面，香港現時僅在灣仔和機場擁有大型的會展中心和博覽館，未來隨著北都產業發展，企業集聚增加，將新增大量的商業會展需求，可以考慮新建設一個大型會展中心服務北都的各類會展活動。

二是建議更好利用尚未進入規劃且不屬於郊野公園的山地，增加香港發展國際教育樞紐的空間。按照現有規劃，北都的教育樞紐建設分佈於牛潭尾（約 46 公頃）、洪水橋 / 厦村新發展區（約 5 公頃），及新界北新市鎮（約 40 公頃）。但由於三塊地面積合計不足一百公頃，空間尚不足以支撐研究型大學的集聚，更難有空間給予中小學發展升級。事實上，包括中文大學、教育大學、樹仁大學等在內的香港高校，其校園建設都是依山而建，充分利用了土地空間。鑒於東部區域仍有相當面積未納入規劃的山地，後續可以細化對這類空間區域的建設研究，參考依山建校的模式，為教育樞紐發展拓展新空間。

在高等教育方面，可鼓勵海內外知名大學（例如全球排名頭一百名、內地頭部高校等）來香港辦學，集聚全球優質高等教育資源。在中小學方面，未來可以考慮在「國際教育城」規劃寄宿制的國際學校和私立學校，特別是在北都產業發展取得一定成果後，內部的人才集聚會產生子女教育需求。另外，寄宿制學校也能為未來發展中小學教育產業提供基礎設施的支持。

2025 年《施政報告》提及直資學校可申請上調非本地生人數，試點加大錄取持學生簽證的自資入讀的非本地學生。但眼下的現實問題是，香港目前並無向內地設 18 歲以下的非本地學生簽證，故內地學生無法來港入讀中小學。長遠看，香港可以主動和有關方面協商，推動開放內地中小學生來港就讀。因為相較於任內地學生從小前往海外讀書，在香港就讀中小學既能提供國際化教育體系，又有中國語言和文化的薰陶，幫助內地中小學留學生強化中國人的身份認同感，對國家是有利的。

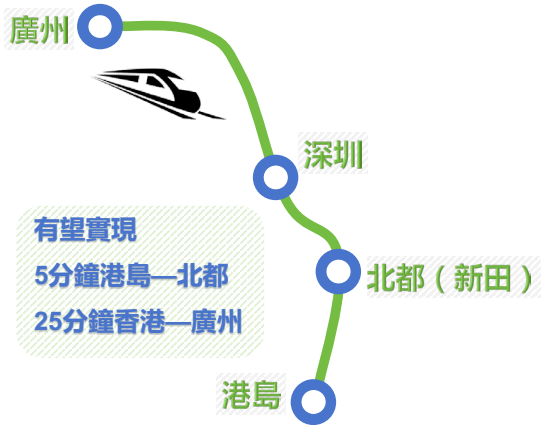
（3）謀劃銜接廣深磁浮高鐵，建設香港「南北快線」

交通基建的目的不僅僅是被動地應對人口增長所帶來的交通運輸壓力，還應該具有前瞻性的佈局思維，給區域的規劃發展提供指引。為了未來「南金融、北創科」雙城市中心更高效聯動，香港有必要建設一條連接北都與港島的快速鐵路通道，該快速鐵路可命名為「南北快線」。

在國家「十五五」期間，交通運輸部明確提出將全面部署落地包括「高速磁浮系統」在內的「六大創新工程」（另外五個是「大通道貨車智能駕駛」、「內河貨運船舶自主編隊航行」、「公路重大災害智能管控處置」、「公路自由流收費」、「低空陸空協同」），而粵港澳大灣區很有可能成為率先部署高速磁浮系統的區域。

在目前大灣區的交通規劃中，廣州與深圳之間正在探索一條新的磁浮高鐵，其設計時速有望高達 650 公里。該磁浮高鐵在廣州的總站計劃設在靠近市中心的天河區，深圳的總站預計設在市區香蜜湖一帶（該區域即是 2026 年深圳舉辦 APEC 峰會的會場所在地，香蜜湖國際會議中心目前已啟動建設），實現從廣州市中心到深圳市中心的直達。同時，磁浮高鐵方案還預留了未來向南延伸至香港的線路。因此，「南北快線」未來可以依託大灣區正在謀劃的高速磁浮鐵路修建。

圖 21 建議謀劃的磁浮高鐵示意圖



來源：一國兩制研究中心製圖

當前，此條線路已經處於規劃之中，但還未正式啟動，預計到 2030 年代會開始建設，與北部都會區建設的進度大致吻合。如果能夠依託這條磁浮高鐵建設，推動其延伸至香港的北都和港島（如圖 21），勢必對香港的城市內部和城際交通大有裨益。在設計時速達 650 公里的情況下，就香港內部交通而言，從港島核心區到北都核心區僅需約 5 分鐘，大大突破原來南北兩端的距離限制和時空感受。從城際間的角度看，將來香港港島到廣州天河有望在30分鐘內實現，大幅提升香港與大灣區內地城市的交通通達度。因此，「南北快線」不僅僅能夠成為服務香港未來南北兩個都會區之間的一條城市內部（intra-city）快線，而且也能夠成為廣深港之間的城際（inter-city）快線。

基於此，香港宜及早與廣東有關部門接洽，積極把握磁浮鐵路建設契機，爭取其向南延伸。建議下一步將此跨境磁浮鐵路的預留建設空間納入北都整體交通規劃考量，可考慮在北環線新田站地下預留空間予磁浮高鐵，實現新田站「地鐵 + 高鐵」的接駁換乘。之後線路可再向南延伸，設立直接通達港島的車站，實現此「南北快線」的建設。

（4）盡早研究修建通往新皇崗口岸的聯絡線

建議在東鐵線落馬洲支線與北環線支線間修建一條約數百米的聯絡線（如圖 22），令東鐵覆蓋範圍更廣，乘客可坐東鐵經聯絡線直達新皇崗口岸。隨著舊皇崗口岸改造完成後採用「合作查驗，一次放行」的通關模式，其成為香港與內地的第一個快速通關口岸，客流承載力將大幅提升。相較於傳統口岸，未來香港居民選擇新皇崗口岸跨境的意願和可能性也將提高。

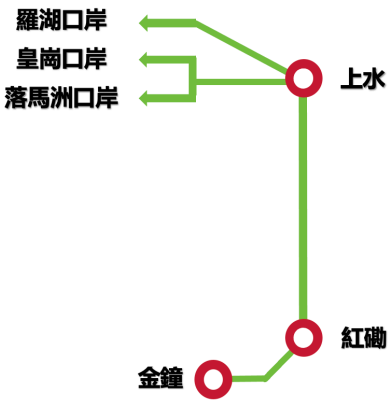
但是按目前設計，新皇崗口岸僅僅連接北環線支線。 由於北環線支線與東鐵線無交集，東鐵線乘客無法直達皇崗口岸。如東鐵線乘客欲前往新皇崗口岸，需接駁兩次（古洞站和新田站）至北環線支線前往，十分不便。考慮到東鐵線的過境客量大（2024 年約為 9,840 萬人次[76]），有必要為近億過境乘客創造便利前往新皇崗口岸的條件，豐富其跨境口岸的選擇，同時也能令港深兩地政府投資巨額改造的新皇崗口岸承載相當的客流量，實現物盡其用。

圖 22 建議修建的聯絡線示意圖（圖中綠色實線部分）



來源：MTR《北環線支線香港段 – 工程項目簡介》、一國兩制研究中心製圖

圖 23 修建聯絡線後的東鐵示意圖



來源：一國兩制研究中心製圖

建議修建東鐵線（圖 22 藍色實線）與北環線支線（圖 22 紅色實線）間的聯絡線（圖 22 綠色實線），令東鐵線的龐大客流能夠直接通往皇崗口岸，從而將港島金鐘始發的東鐵線與落馬洲、羅湖、皇崗三個跨境口岸相連（如圖 23），便利更多港人及來港旅客的跨境交通。

76 香港鐵路有限公司（2025），截至 2024 年 12 月 31 日止年度經審核業績公告，網址：https://www.mtr.com.hk/archive/corporate/en/press_release/PR-25-013-C.pdf

研究報告：
「十五五」 規劃下的
香港新定位與新功能

研究報告：
進一步鞏固和提升香港
「八大中心」地位

香港再出發大聯盟

地址 : 香港中環皇后大道中 99 號中環中心 2105–2106 室
Units 2105–2106,2 1/F,The Center,99 Queen's Road,Central, Hong Kong
電話 :(852)3168 4290
傳真 :(852)3169 0899

一國兩制研究中心

地址 : 香港中環花園道 1 號中銀大厦 61 樓 B 室
Portion B, 6 1/F., Bank of China Tower, 1 Garden Road, Central, Hong Kong
電話 :(852)2523 3580
傳真 :(852)2537 1640

Copyright@2026 Hong Kong Coalition

ISBN: 978-9-88715-931-5

香港再出發
HONG KONG COALITION

一國兩制研究中心
One Country Two Systems Research Institute