



“中国式开发”能否在香港扎根



香港金玉广场，五星红旗与香港特别行政区区旗迎风飘扬。“中国风”正逐渐进入这座城市的日常生活。
照片：Sekkado / photolibrary

政治由中国共产党主导，经济仍维持资本主义制度。在这个曾以“一国两制”为制度基础的城市里，经济领域也开始显现出越来越明显的“中国式”统制。

- 政府主导推进北部都会区计划
- 民间企业面临巨额投资压力
- 忽视服务业优势的产业政策也引发批评

仓田彻 立教大学教授

2019年，香港爆发大规模抗议活动。为平息局势，中国政府于2020年6月制定《香港国家安全法》（国安法）。此后五年多来，香港政治环境发生剧烈变化。法院依据国安法频繁作出定罪判决，大量媒体人、民主派政治人物以及年轻社会运动者被送入监狱。示威和集会等抗议活动几乎完全消失。与此同时，选举制度也被中央政府单方面调整。过去约40年逐步推进的民主化进程宣告终结。高级官员和议员的产生事实上取决于中央政府的意向，香港政界人士也开始频繁公开表达对习近平的忠诚。这正是中央政府所称的“由乱及治”。香港政治已经转入一种“国安法体制”的中国式治理模式。

然而，在政治结构剧烈转变之后，香港经济仍然运行在英国殖民时期留下的资本主义法律体系之中。回归后的香港在“一国两制”框架下，长期保持了英国式资本主义制度。国安法体制下，香港如今在政治上实行中国共产党主导的治理体制，在经济上维持具有国际属性的资本主义制度，这两种体制并存的“一城两制”状态。在这一背景下，香港政府提出新的目标：推动经济进一步发展，即所谓“由治及兴”。

习近平试图将香港的经济实力纳入国家发展战略，使其服务于“中国式现代化”的推进与“中国梦”的实现，能否如愿以偿？本文试图观察，国安法体制下，香港政治与经济关系正在发生怎样的变化。

“自由放任”与工业衰退

战后时期，香港依靠出口产业迅速崛起，与韩国、台湾和新加坡并列为“亚洲四小龙”。然而自 20 世纪 80 年代以来，香港工业迅速衰退。最主要原因是 1978 年中国大陆实施改革开放政策。土地与劳动力成本远低于香港的中国大陆向外资开放后，大量香港制造业企业迁往内地。制造业在香港 GDP 中的比重不断下降，到 2023 年已经降至 1.0%。

然而，近年来舆论普遍认为，工业衰退的原因并非仅止于此，港英政府的政策也难辞其咎。长期以来，香港以“自由放任经济”著称。政府很少干预市场，实行自由贸易和低税率的“小政府”政策。这种制度环境对商业和金融业极为有利。即使制造业外移之后，香港仍依靠服务业持续发展，并成长为亚洲最重要的国际金融中心之一。房地产价格的持续上涨，也让开发商获得巨额利润，形成强大的地产财团。但由于政府长期不对特定产业进行扶持和投资，香港制造业在全球产业升级过程中逐渐落后。“自由放任”的制度环境，与工业发展并不总是相容。

香港回归之后，中国政府对此状况多次表达不满。在由政府强势主导、排斥异议并依据国家政策推进发展的中国共党政权看来，香港政府的放任态度无异于“躺平”。尤其是习近平提出以高科技等“新质生产力”推动“中国式现代化”，同时强调“房子是用来住的，不是用来炒的”，对房地产持明显批判态度。中共媒体也多次呼吁香港调整经济政策方向。在北京政策导向影响下，回归后的历任行政长官都提出过“高科技化”“再工业化”等口号，但这些尝试始终未能让香港工业真正复兴。

北部都会区：一种“中国式开发”

随着国安法实施，香港政府更加直接地处于北京的政治控制之下。示威活动消失，反对开发的声音也难以出现。在这样的环境下，“中国式”开发模式的推进几乎成为必然。2021 年 10 月 7 日，时任行政长官林郑月娥提出“北部都会区”计划。该计划将在 20 年内开发与深圳接壤的香港北部约 300 平方公里区域，使长期发展滞后的北部地区与深圳进一步融合。目标是吸引高科技产业。

众所周知，深圳是中国规模最大的高科技城市之一，华为、腾讯等企业总部均设于此。无论人口规模还是 GDP 总量，深圳都已经超过香港。中国政府近年来推动“粤港澳大湾区”战略，北部都会区正是

这一构想的重要组成部分。如果计划实现，香港将形成“北创科、南金融”的双核心城市结构。

然而，如此规模的开发对香港政府而言几乎没有先例。因此，政府开始借鉴中国大陆的发展模式。所谓“中国式”开发，往往以“中国速度”著称。要让被一些评论家称为“总加速师”的习近平满意，就得压缩行政程序、缩短工期。因此，香港政府表示，将为北部都会区引入一系列特殊制度安排：包括通过专门立法扩大政府权限，设立无需经立法会审议即可动用财政支出的机制，并在土地、税收及建筑审批等方面推出一揽子优惠政策。

另一项加速措施是引入中国标准。2025年9月12日，香港政府宣布制定“香港铁路标准”。该标准将参考包括中国在内的全球铁路安全规范。如果大量使用中国技术与资源，建设成本和工期可能减少约30%。因此可以预见，新标准将明显体现“中国式”特点。

此外，对特定产业进行政策倾斜，同样是“中国式开发”的典型特征。过去香港政府强调不预先选择赢家、保持市场公平竞争，而北部都会区则明确以高科技企业为重点，甚至计划为特定企业提供定制化政策。

是“算盘”还是“爱”

最大的现实问题是：这项开发究竟需要多少钱，又由谁来承担？规划包括建设5条铁路和92万套住房，开发面积达300平方公里，相当于香港现有城市面积的总和。然而在2021年首次提出该计划时，政府并未公布总成本。

与此同时，香港财政状况已经明显恶化。过去政府依靠出售土地以及房地产相关税收长期保持财政盈余，但疫情支出和房地产市场低迷使财政收入大幅下降。人口老龄化也在不断增加社会福利开支，香港财政甚至被认为已经进入结构性赤字。

在2025年度预算中，政府甚至要求因大量大陆留学生而收入增加的大学向政府“返还资金”，这一措施史无前例。另一个大型项目——在香港岛西侧海域建设人工岛的“明日大屿”计划——事实上已经停滞。然而北部都会区作为国家战略重点项目，仍被视为不可触碰的领域。财政司司长陈茂波表示，将通过发行债券维持开发进度。

因此政府开始更多依赖企业投资。中国政府则直接动用政治力量，对香港商界展开动员。2024年11月8日，负责北京对港事务的主管机构负责人、国务院港澳事务办公室主任夏宝龙在深圳召开了一场“座谈会”。参加座谈会的29位商界人士被要求在夏宝龙面前，每人用10分钟的时间，介绍各自公司现在及未来在香港的投资计划。

在听取这些汇报后，夏宝龙援引习近平过去致香港企业家的信件——信中赞扬企业通过投资为国家作出贡献——并表示，香港商界是推动香港经济发展的主力军，应该“以实际行动爱国爱港”，并鼓励企业积极投资包括北部都会区在内的相关开发项目。

将对中国和香港的投资视为衡量爱国心标准的这种表述，无疑给商界带来了压力。然而，自英国统治时期以来，在资本主义自由经济环境中成长起来的香港商界，并不是会无条件屈从于政治压力而行动的群体。

针对夏宝龙的发言，曾在中国从事服装制造业而致富的大企业继承人、又担任过香港政府政务司司长等职务的唐英年在一次演讲中表示，香港商界当然爱国，但投资也必须符合经济效益，政府不应仅凭一厢情愿就要求企业付诸实际行动。这一表态在某种程度上代表了香港商界的怀疑态度。

对此，行政长官李家超则回应称，希望商界能够真正理解“习近平的信”所传达的精神。他再次强调，“关键在于你有多爱这地，以及认为应该贡献多少”。

香港的民间企业当然始终要精打细算，但同时也不得不顾及与中国政府之间的关系。另一方面，中国政府和香港政府则以“爱国心”之名施加压力，但在自由经济体制下，它们也无法直接左右企业的投资决策。正是在这种微妙的距离与紧张关系之中，双方的博弈仍在持续。

2024年11月29日，多家知名企业代表被召集到香港政府总部，参加了一场集体签署“北部都会区开发支持与参与意向书”的仪式。共有85家企业签署，其中中国企业58家、香港企业25家，外资企业仅2家。在李家超等香港政府高官以及中共驻港机构负责人面前，众多企业代表整齐地站在台阶式排列的会场上，展示签署后的意向书并合影留念，场面颇为壮观。然而，这些文件只是表达支持的“意向”，并未包含具体的投资金额或项目内容。至于这些企业最终是否会真正参与竞标，仍是未知数。

不景气只是“白衬衫上的黑点”吗

即使习近平偏好高科技、轻视房地产，将这一思路完全套用于香港是否合理，仍值得怀疑。过去香港多次尝试发展高科技产业，但始终未能成功。而深圳在技术能力、产业规模以及成本方面都已明显领先香港。在这种情况下，香港重新进入高科技竞争真的还有机会吗？

曾任财政司司长（任期至2017年）的曾俊华指出，即使听完李家超2025年9月17日发表、强调北部都会区的施政报告，人们仍然难以看到香港经济的明确出路。他认为，虽然IT产业值得支持，但香港经济的核心始终是商贸物流与金融服务。离开这些优势产业，香港很难实现经济发展。

如今香港社会最普遍的声音，是对商业不景气的抱怨。零售业销售额从2018年的4852亿港元下降到2024年的3768亿港元。大陆游客的“爆买”没有恢复，另一方面，香港居民前往物价更低的深圳购物的“北上消费”正在成为一种热潮。结果是，香港本地餐厅和商店接连倒闭，失业率也在缓慢上升。

股市方面，进入2025年后出现回升趋势，随着中国企业的新股上市，市场一度显得颇为活跃。然而，与同年秋季不断刷新历史新高的日本股市不同，截至2026年3月，恒生指数仍在2万5000点左右，距离2018年创下的历史最高点33484点仍有相当大的距离。在许多方面，香港经济至今仍未恢复到抗议活动和新冠疫情之前的2018年水平。因此，也有经济学者将当前香港的状况称为“史上最长的不景气”。

从现实来看，北部都会区开发计划能否成功，最终也取决于香港整体经济景气程度。林郑月娥在提出北部都会区构想时曾表示，根据自己的经验，在香港最能创造财富的是土地，因此土地开发不可能亏损。然而，以 1990 年为 100 计算的住宅价格指数已经从 2018 年 7 月的 394.8 下降到 2025 年 3 月的 284.9。在地价持续低迷的情况下，许多地产开发商对启动新的开发项目明显变得更加谨慎。

然而，香港政府将当前的不景气解释为经济结构转型过程中不可避免的阵痛，并不断要求市民予以承受。在发表施政报告之后，李家超在一次电台节目中接受采访，许多听众打电话表达对经济低迷的担忧。对此，李家超讲起了自己童年的一段经历。他说，有一次自己穿着白衬衫去上学，老师指出衬衫上有一个黑色污点，他因此难过得哭了起来。老师随后安慰他说：“整件衬衫都是白的，不必因为一个污点而如此难过。”李家超借此表示，香港仍然拥有许多优势，不必因为当前的困难而过度悲观。

2025 年 9 月 25 日，加拿大弗雷泽研究所发布的经济自由度指数仍将香港列为世界第一。从整体来看，这件“白衬衫”依然是白的。然而，该研究所也没有忽视那块“黑色污点”。报告指出，香港在监管、法治以及财产权保障方面的评分正在恶化，其原因“毫无疑问在于 2020 年广受争议的《香港国安法》”，并认为该法律“似乎已经终结了中国在‘一国两制’框架下所作出的承诺”。

习近平将“一国两制”称为“好制度”，并表示这一制度将长期维持。然而，随着政治环境发生剧烈变化，香港在政策制定上的理念与方式也已发生明显转变。在这样的治理格局下，自由的市场经济还能维持多久？那块黑色的污点，会不会最终蔓延，覆盖整件白衬衫？

香港正站在历史的十字路口。

经作者及出版社许可，转载自《外交》Vol. 94（2025 年 11—12 月号），第 42 - 47 页。

仓田彻

立教大学教授

2008 年毕业于东京大学大学院综合文化研究科博士课程，获博士（学术）学位。研究领域为当代中国与香港政治。曾任日本驻香港总领事馆专门调查员、金泽大学准教授等职，现任立教大学教授。著有《回归后的香港》《香港政治危机》等。

