

# 從殖民管治到對接國家規劃：香港需要建立政策研究生態

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2026年6月4日

文章摘要：「一國兩制」進入新階段和面對「十五五」規劃的需要，香港必須透過擴大資助、開放委託研究管道及建立人才機制，培育能長期支撐自治的本地研究。

上篇論證了「規劃不是諮詢」——一份合格的「五年規劃」需要政府、大學、與獨立智庫三方分工承擔的政策研究工作；而香港在這三方都單薄。

這個缺口從何而來？為甚麼今天必須補上？如何建立？本篇將從香港自身的歷史開始，逐一回答。

## 殖民時代：一個不需要自主規劃的城市

香港在英國管治下的156年間，從不需要自己作長遠規劃。

作為英國的殖民地，香港最高權力屬於英王委任的港督，向倫敦的殖民地部負責。重大戰略問題，包括貨幣安排、防務、外交、憲制設計、宏觀經濟方向，的最終決定權都不在香港。

殖民地行政本身規模極小。1941年二戰前夕，整個港府的政務官編制只有35人。即使到1970年代殖民政府大幅擴張，整個高級公務員系統仍是一支精幹的執行隊伍——其角色是維持運作、調節矛盾，而不是為這座城市作獨立規劃。著名的「積極不干預」治理哲學，本身的隱含假設是政府不需要為市場制定長線方向，自然也不需要建設配套的政策研究能力。

殖民時代的大學教育，最初也並非為培育本地政策思維而設立。1911年成立的香港大學，使命之一是為大英帝國培育東南亞區域內的英語精英。1990年代之前，大學內部以本地公共政策為核心的研究中心屈指可數；公民社會層面的獨立政策研究機構，幾乎完全空白。

## 過渡期至回歸後二十年：意識萌芽，能力未及

轉折點在1984年中英聯合聲明簽署後出現。「一國兩制」、「港人治港」的承諾，意味著1997年後的香港需要自行管理自己的事務。

1989年，港督衛奕信成立「中央政策組」（CPU），是殖民時代最接近政策智囊的

編制。1990年底，《基本法》起草完成後，原《基本法》諮詢委員會秘書處的基礎上成立了「一國兩制研究中心」，由安子介先生出任首任理事會主席。1997年回歸後，董建華政府保留並擴大了中央政策組，先後由劉兆佳先生、邵善波先生等不同背景的人士先後擔任首席顧問。

公民社會層面亦陸續出現本地政策研究機構，包括思匯政策研究所（2000）、智經研究中心（2006）、團結香港基金（2014）、MWYO（2015）等。表面看，數量是上升的——2015年香港共有30間智庫，按人口比例為亞洲第三高的密度，但無一上榜全球或地區頂級排名。

數字背後是兩個更深層問題。

在質量上，本地智庫普遍存在資源不足、研究團隊單薄、方法學訓練不充分等共同問題。

在可持續性上，絕大部分依賴單一贊助人；當贊助人的政治週期結束、商業重點轉移、或個人興趣改變，機構便隨之收縮甚至關閉，例如智經在2022年結束；MWYO在2024年停運。

回歸後最初二十多年，香港有了「做政策研究」的意識，但未能建立「能持續做政策研究」的制度安排。每一間機構都像一支臨時拼湊起來的隊伍，因應某位政治人物的需要而成立、隨其影響力消退而散。

## 今天的具體形態：政府、大學、智庫三方皆單薄

殖民時代的不需要，加上過渡期的不充分建設，疊加成今天的局面。

政府一方。特首政策組（CEPU）是現時統籌長線政策研究的核心單位。翻查政府電話簿，現時掛名為「研究主任」、「高級研究員」、「研究員」、「助理研究員」的職位，合共僅約十人，分散於三個政策研究組——本地、內地、國際。其餘編制以《施政報告》統籌、特首顧問團秘書處、資助計劃管理、新聞與行政支援為主。各決策局內部的政策研究單位，主要支援即時施政與議會質詢答覆，並非進行跨部門、跨任期的結構性研究。

大學一方。香港的頂尖大學經歷了亞洲最迅速的一輪國際化。港大教授團隊約74%

為非本地學者，科大則是76.2%。QS、THE等國際排名榜明文獎勵國際教師比例與國際合著論文比例。大學以躋身國際排名前列為目標——這在很多意義上是一項成就。

但代價隨之而來：學者晉升機會取決於能否在頂級國際學術期刊發表論文，而選定題目須能引起國際同儕興趣。一份關於深水埗公屋編配、或北部都會區財政融資的紮實實證研究，對香港政策制定可能極具價值，卻難以通過頂級國際期刊的審稿。這不是任何人的過錯，是制度激勵下的理性回應。但結果清楚：大學真正瞄準本地政策問題、按決策者時間表交付的研究，所佔比重微不足道。

智庫一方——本應補位的中間層，恰恰最薄弱。

平心而論，特首政策組已意識到這個缺口。2022年底重組以來，CEPU積極擴大其管理的兩項主要的資助計劃——「公共政策研究資助計劃」（PPRFS）與「策略性公共政策研究資助計劃」（SPPRFS）——的申請資格，將民間智庫與大學並列為合資格申請者。2026/27年度SPPRFS的主題亦明確圍繞國家「十五五」規劃。

方向是對的。但規模不到位：兩項計劃合計年度撥備約3000萬港元，其中策略性、長線的SPPRFS於2024/25年度共收到37份申請，最終只資助兩個項目，總額約700萬。對照2024/25年度特區政府總開支7,532億港元，整個用於培育本地智庫的競爭性公共資源，僅佔公共開支約0.004%——大約兩萬五千分之一。

這個規模適合資助零星的項目研究，但無法支撐持續的政策研究組織創業——讓一支研究團隊長期跟蹤同一議題、跨越政府任期累積知識、建立足以與國際顧問公司平起平坐的本地分析能力。

## 香港必須持續建立本地政策研究能力

理由一：自治本身要求一套能自主思考的能力。

「港人治港、高度自治」既是政治承諾，也是對能力的要求。一個被授權自治的政體，必須擁有承擔自治所需的人才、知識與機構。如果重大政策思考完全依賴外部，這個自治便只剩下行政執行的部分，失去了戰略思考的部分。

這既不符合「一國兩制」的設計初衷，也不符合中央對香港作為「八大中心」的期望——一個被定位為國際金融、創科、貿易、航運、法律、文化等多重中心的城市，理應有能力對自己的發展方向作獨立、有深度的研判。

理由二：香港作為國家戰略「特殊節點」的角色，本身就需要一個成熟的本地政策研究界別。

香港在國家發展大局中的位置，並非單純「執行上級方針的城市」，而是一個具有特殊功能的節點——對接國際市場、檢驗新型制度安排、培育跨境人才、進行金融與法律試驗。這個角色的核心價值，正正在於香港既能用一種理解國家戰略、又熟悉國際標準的語言，作雙向「翻譯」。

但這種翻譯能力，並不會自然形成，而需要扎實的本地政策研究界別長期支撐。以人民幣國際化為例，如果只能由內地智庫負責，便缺少國際金融市場的視角；如果只能由國際投行主導，便缺少對國家政策意圖的深層理解。北部都會區的融資設計、跨境數據流動的制度安排、創科產業與大灣區的協同，也都面對同樣問題：既要理解國家方向，也要掌握香港制度、國際規則與市場語境。這正是本地政策研究機構最不可替代的功能。

重要的是，這種獨特性沒有一項是可以直接承繼自港英時代的。每一項都需要持續的制度思考、論述建構、與長線維護。沒有本地政策研究界承擔這項工作，香港的獨特性便會在不知不覺中流失——不是被外力削弱，而是因為內部失去了理解與表達它的能力。

歸根究柢，無論是自治的需要，還是香港作為國家特殊節點的角色，都指向同一個結論：本地政策研究能力之於今天的香港，不是錦上添花，而是基礎設施。

## 建設政策研究基礎設施：幾項實際工作

按基礎設施的尺度建立這項能力，至少需要三項並進的工作。

第一，重新設計公共資助的規模與結構。現時用於培育本地智庫的競爭性公共資源約佔特區政府總開支極小，只有0.004%。這樣的規模、再加上以項目為本的資助模式，只足以支援零星研究，但無法支撐系統性的知識積累——本地智庫過去二十多年的「臨時拼湊」模式，正是源於此。真正有意義的改革的資助改革，至少包含兩個方向：規模上，將投入提升一個數量級（例如0.05%水平，約3.75億港元），絕對金額在公共開支中仍屬輕微；結構上，引入競爭性的多年期核心運作資助（例如三至五年），對通過質量評審的本地政策研究機構提供穩定支持。資助須伴隨清晰標準：方法學透明度、研究成果公開、利益衝突披露、定期的同儕評核。標準愈嚴格，

資助的公共性愈能站得住腳。

第二，開放既有的委託研究採購管道。特區政府以及主要的公私營資助機構，每年合共委託大量評估研究、社會影響評估、可行性研究、顧問報告，動輒涉及數以億計的資源。但這些合約絕大部分流向兩類機構：大學，或國際顧問公司。立法會議員周文港早於2023年7月已在書面質詢中指出這個結構性問題：政府「為個別工務工程項目的顧問研究報告投入大量資源」，但「對智庫界的發展支援甚為有限」。若採購機制以結構化方式向合資格的本地非牟利政策研究機構開放，本地智庫便能跨年度留住有經驗的分析員，累積一次性招標永遠無法產生的機構知識。這部分不需要新增公帑——管道本來就存在。

第三，建設本地政策研究的人才管道。政策研究員不會自動出現。需要應用政策研究方向的研究生培訓，需要博士後研究員計劃，需要讓大學學者有空間透過休假、借調等方式參與政策研究，也需要讓政府、大學、智庫之間的人才有機會跨界流動。沒有穩定的人才管道，前兩項的資源最終會落入無法消化的窘境。

三項合起來，本地政策研究界別才能從「臨時組建的隊伍」狀態，逐步轉變為能跨越任期、累積知識、與政府和大學平起平坐的第三方支柱。建立這項能力，是「一國兩制」進入新階段時，香港必須現在開始的工程。

## 作者簡介

### 王柏林教授

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

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

### 牛致行先生

牛先生是未來經濟學院研究助理。現時他專注研究香港房屋政策和土地政策。他擁有中文大學哲學系學士學位。

### 宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫冶方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。



地址 | 香港上環文咸東街50號 Strand 50 5樓521B室  
Room 521B, 5/F, Strand 50, 50 Bonham  
Strand, Sheung Wan, Hong Kong

電話 | (852) 9166 9152

電郵 | [info@hkfei.org.hk](mailto:info@hkfei.org.hk)

