

香港城市规划体制的经验及启示

张楠迪扬

在香港,政府、法定机构与社会的协同治理皆以法例为框架。城市规划领域,法例明确规定了三者的协同模式,即“政府在两头、法定机构在中间”的模式。政府作为决策层和执行层位于协作机制的两头。由专属法例规范的法定机构独立行使城市规划职能,位于协同机制的中间环节。

香港城市规划体系的案例显示了政府与法定机构协作的一种可行模式。在这种模式中,法定机构扮演代管的角色,在法例的规范下行使特定职能。在香港“小政府”的框架下,任何涉及重要公共利益、需要相对独立行使的职能环节都可以交由法定机构行使。香港城市规划体制的经验及启示可归纳如下。

第一,以法例为治理准则则是香港协同治理的根本特点。香港城市规划体制显示了法治社会的一种运作模式。在这种模式下,规划主体的工作模式、主体之间的工作关系、规划构成及上诉机制皆由法例明确规定。香港法例体系的显著特点是规定细致,程序性强,规划体系中的各主要部门的产生方式及人员组成有清晰规定,且各部门皆可在法例中获悉明确的规定及工作指引。香港城市规划过程显示,任何有关方如有违反法例规定,则为违法行为。

第二,法定机构在协助政府治理中扮演“代管”角色。特区政府引用法定机构作为实际管理者,并辅以政府部门作为法定机

构的执行机构,较好发挥了法定机构的机构性质优势,同时与政府保持紧密合作关系。城市规划涉及重要公众利益,法定机构的独立性以及职责法定性可以有效保障该机构的权责范围、工作方式不会依行政意志的转移而转移。将规划署设置为法定机构城规会的执行机构有利于法定机构与政府紧密合作。“政府在两头、法定机构在中间”的模式是香港城市规划体制的特色,并非存在于香港所有法定机构。“法定机构代管”模式是利用法定机构优势搭建的“合作牵制、你中有我、我中有你”的融合治理模式,既可使行政力量受制于法律框架,又可使政府发挥应有的主导作用。

第三,治理思维不局限于法例。香港多年来奉行的“小政府”治理模式的原则是政府严格依据法例行事。此原则包含两层涵义:一是政府严格依法履行职责;二是政府不会执行法律范围以外的职能,哪怕此职能有益于公众利益。因此,“小政府”模式利弊共存。香港城市规划体制显示了近年来香港对一以贯之的“小政府”治理模式的改善。如前所述,虽然法例并无要求政府须在法定图则的制定过程中征询公众意见,但政府有意加强区域规划的公众认受性,积极推进公众参与,其中包括提供各种公众参与渠道,以及主动征询区议会及有关利益团体的意见。这体现了法治社会的弹性操作。

(摘自《港澳研究》2015年第3期)