

# 政府、法定机构与社会的协同治理模式： 以香港城市规划体制为例

张楠迪扬

[摘要] 协同治理成为近来探究公共管理的质素与效率以及政府新型治理模式的有效路径。我国既有研究多关注已有社会主体在与政府协同治理中的角色地位。法定机构作为新型社会组织与政府的协同治理模式尚未进入研究视野。本文以香港城市规划体制为案例，通过讨论香港城市规划过程，分析香港法定机构与政府的互动机制，展示了法治框架下的“法定机构代管”的协作模式。同时，本文还分析了法定机构与政府合作的优势、与公众参与合作的机制，并提出香港城市规划体制的经验及启示。

[关键词] 协同治理 法定机构 城市规划 香港

[中图分类号] D676.58 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7687 (2015) 03-0085-09

近年来，多元主体协同治理成为优化管理质素与效率、探索新型治理模式的有效出路。我国公共管理的取态逐渐从政府主导走向吸纳多元社会主体协同共治的格局。这其中有许多问题值得探讨，包括何种社会主体应扮演何种角色，以及各主体之间的互动机制。除探究政府与既有社会主体的合作模式，也应善于发现新型社会组织价值，并加以培育。对于新型社会组织与政府之间的协同合作机制，既有研究关注较少。对内地有较大借鉴意义的包括香港法定机构与政府的协同治理模式。法定机构在香港经过多年发展，积累了与政府协同治理的丰富经验。随着广东省部分地区开始试水法定机构，法定机构的角色逐渐进入内地培育社会组织的视野，但对法定机构如何与政府协作的具体机制关注尚少。这些都使得探讨协作机制的具体案例研究具有重要价值。

## 一、文献综述与问题提出：多元主体的协同治理

协同治理理论最初源自德国物理学家哈肯的协同论 (Synergetics)，<sup>①</sup>后被引入公共管理的理论与实践，强调政府、非政府组织、社会团体、企业、个人共同参与治理中，发挥各自角色，满足各自利益需求。协同治理有几个标志性特点。第一，多元治理主体与权威。治理理论创始人

之一罗西瑙指出，治理理论与政府统治存在本质区别。政府统治意为政府的强制力是政策制定及执行的基本保障。治理则意味着除政府机制，非正式、非政府机制也参与治理过程，成为治理主体。<sup>②</sup>这种体制下，治理出于政府但又限于政府。<sup>③</sup>第二，合作方式协同化。参与治理主体的功能逐渐整合成为治理体制的有机组成部分，并形成良好的分工互动机制，共享信息，协同合作。政府的不同层级和机构共同提供更为整体化的服务。<sup>④</sup>第三，组织间相互依存。不少协同治理研究都指出，协同治理格局下，公共、私人及志愿组织间的界限逐渐模糊化。<sup>⑤</sup>

在政府序列以外的多元主体参与治理方面，目前我国学者主要关注非政府组织的角色地位。代表性观点认为社会组织参与协同治理，在集结公民意愿、促进居民融合、提供社会服务、调处社会矛盾等方面发挥了积极作用，<sup>⑥</sup>有利于行政及社会资源合理公正及高效配置。<sup>⑦</sup>社会组织作为治理主体之一，有助于实现公共物品的政府替代、发挥资源优势、对政府行为形成有效制约并促进政策发展，<sup>⑧</sup>以及协助政府监管。<sup>⑨</sup>

以上既有研究主要基于国家与社会二分框架。在政府作为传统治理主体之外，这种视野自然会导向关注非政府组织，从而忽略了半官方组织在协同治理中的角色地位以及与政府的合作机制。半官方组织由于比一般社会组织与政府保持更紧密的关系，同时又具有政府部门不具备的独立性，可在协同治理中扮演独特角色。香港的法定机构是政府与半官方组织协同治理的典范。法定机构依法例而成立，职责范围、人员组成、工作机制、与政府关系皆由法例规定，依法运作，具有不受制于行政力量的独立性。同时，绝大多数法定机构又与政府保持紧密关系，重要组成人员由行政长官任命，须依法执行政府指定政策等。

作为半官方组织，法定机构与政府的协同治理模式和与政府保持松散合作、博弈关系的社会组织截然不同。基于协同治理理论的主要视角，法定机构与政府合作方式协同化更高，因之与政府合作关系紧密，与政府的边界比社会组织更模糊，但因为有法例保障，又不会与政府部门混淆。这使法定机构在与政府紧密协作，制定及执行政策上具有天然优势。基于对法定机构香港城市规划委员会（下简称“城规会”）的访谈及特区政府有关文件，本文以香港城市规划体制为案例，讨论政府、法定机构及社会公众的协作过程及模式，并特别关注法定机构在其中的角色地位，以期为内地探寻新型社会组织与政府协同治理机制提供参考。

## 二、香港既有城市规划体系

根据香港法例第131章《城市规划条例》（下简称“条例”），香港设有三层架构的规划系统，先制定全港性的发展策略，中长期的土地用途、运输及环境大纲；再制定具体的次区域发展策略指引；最后制定地区层面的详细土地用途图则（见图1）。截至2014年12月，全港共有131张法定图则，涵盖香港53%的土地面积。<sup>⑩</sup>

一是全港发展策略。全港发展策略为长远的规划纲领，使政府在土地用途、运输基础设施发展和环境事宜各方面的政策能够互相配合；而次区域及各地区规划的工作，也会根据全港发展策略进行。

二是次区域发展策略。次区域发展策略是一系列规划图则及发展纲领，为香港五个次区域的更详细地区规划及工作计划订定标准。次区域包括都会区、新界东、新界南、新界西和新界北。

三是地区设计图。地区设计图是详尽的土地用途图则。这些图则根据全港及次区域层面的规划工作时所确定的概略规划原则而绘制，分为法定图则及部门专用图则。

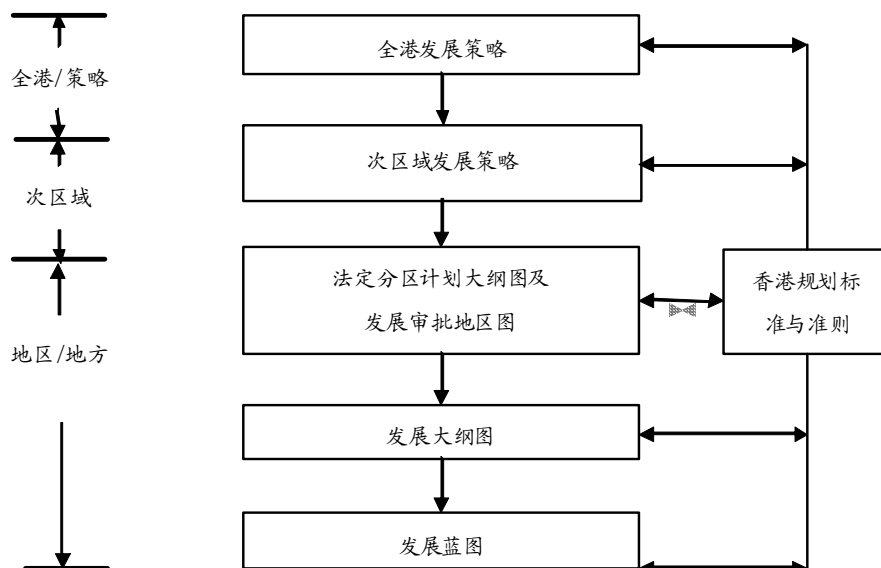


图1 香港城市规划体系

资料来源：香港城市规划委员会。

法定图则由城规会根据《城市规划条例》的规定绘制。法定图则的绘制包括两方面的内容：（1）记录现有土地用途；（2）对现有用途或没有明确用途的土地做出未来规划。图则种类包括：分区计划大纲图和发展审批地区图。分区计划大纲图为城区规划图，显示有关的道路系统和拟订的土地用途。这类图则所涵盖的地区，一般划为住宅、商业、工业、休憩用地、政府、机构或小区用途、绿化地带、自然保育区、综合发展区、乡村式发展、露天贮物或其它指定用途等地带。

发展审批地区图是市区以外地区的规划图则。这些图则亦显示各土地用途分区，并附有一套注释，注明必定会获批准的用途和必须取得城规会批准的用途，目的是为选定地区提供中期规划管制与发展指引，以待拟备分区计划大纲图。发展审批地区图是临时过渡性图则，旨在对市区以外的地区做出大概规划，只在首次发出当日起计三年内有效，并且将会在该段期间内由分区计划大纲图取代。在分区计划大纲图取代发展审批地区图后，有关的执行规定在那些地区内仍会继续适用。

部门专用图则并非法定图则，包括发展大纲图及发展蓝图。这类图则通常以较大的比例绘制，为未经平整或新近平整的土地或是需要作全面规划的重建区而制备。这些图则展示土地用途、道路系统、载列土地用途预算、政府/团体/小区设施用途一览表和提供的游憩用地。有关地区每年度推行的综合发展计划亦纳入图则之内。一经核准，发展大纲图及发展蓝图都会对政府在监管、卖地、预留及分配政府用地等各方面的措施具有约束力。

### 三、香港城市规划过程：法定图则的制定程序

法定图则（分区计划大纲图及发展审批地区图）的制定过程为香港城市规划的主体过程。<sup>①</sup>法定图则列明不同地带香港土地的法定用途，具有法律效力，是香港土地发展的基本依据，任何发展计划不得与图则相悖。如图2所示，香港城市规划过程大致分为六部分：决策及拟备草图（公共咨询）、咨询区议会、公布图则、申述期、呈交草图、行政长官会同行政会议对草图作出决定。根据决策部门规划意向以及决策，通常由规划署对欲发展地区进行规划研究，并拟备图则。

之后将拟备图则提交城规会，城规会做初步考虑后，咨询区议会。综合区议会意见后，城规会将图则做进一步考虑，后公布图则，并呈交行政长官会同行政会议决定。

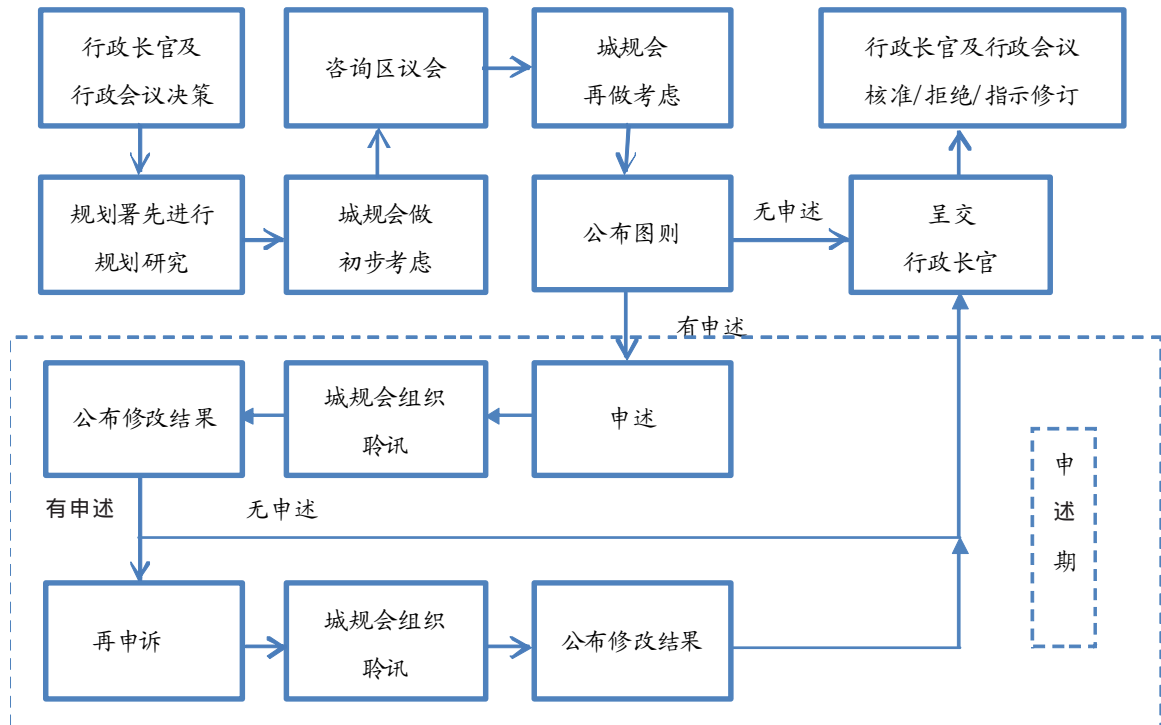


图2 法定图则的制定程序

第一，决策、拟备草图及公众咨询。规划决策由行政长官及行政会议做出后，规划署在城规会的指示下拟备草图，之后提交城规会讨论通过。规划署在制备发展草图的过程中分阶段展开公众咨询，不断与公众互动。虽然香港尚未有法例规定政府决策必须展开公众咨询，但这已成为香港城市规划过程中的固定环节。规划署在进行初步规划研究并形成初步规划方案之后，会在拟规划地块有关区议会召开若干阶段的公众咨询，每阶段可能持续三至五个月。

公众咨询目前通行的做法是，规划署通过购买服务的方式委托市场上的顾问公司，根据要求制作规划方案。顾问公司完成初步方案后，规划署会展开公众咨询。公众咨询期一般分为三个阶段，针对不同主题，逐步收集公众意见，完善方案。规划署为公众提供了多种参与规划的渠道，包括：模型展出、巡回展览、资讯站，以及公众论坛等。公众可以以方便的方式了解政府规划意向，也可以参加公众论坛，与政府官员面对面交流。公众论坛上，通常制定方案的顾问公司介绍规划意向，然后由参与者向出席论坛的规划署官员提出意见。<sup>⑩</sup>

第二，咨询区议会。香港区议会是地区层面的议事机构，负责就辖区居民日常生活事务向政府提出意见。虽然目前香港也尚无法例规定城规会须征询区议会的意见。但城规会一般会将规划意向向规划所涉及区域的区议会征求意见。有关区议会通过会议讨论将意见汇集，由城规会集中考虑。

第三，公布图则。咨询区议会之后，城规会须向社会公布图则，以供公众自公布之时2个月内查阅，并告知公众查询地点。查询期内，城规会须每星期在2份每日出版的本地中文报章、1份每日出版的本地英文报章，以及每期政府宪报公布查询消息。

第四，申述期。申述期指任何人可就草图提出申述以及针对申述的意见。城规会须根据申述及意见进一步修改草图。申述期分为两个阶段，一为首次申述；二为进一步申述。条例规定，草图展示的2个月内，任何人可就有关草图向规划委员会作出申述。城规会须于草图公开期届满后，尽快将根据该款向它作出的所有申述供公众于合理时间查阅。此外，在城规会公布申述供公共查询的首三个星期内，任何人可就任何一条申述向城规会提出意见。城规会须于意见提出的三个星期内，尽快将根据该款向它提出的所有意见供公众于合理时间查阅。

如有任何申述被提出，城规会须在针对申述收集意见的3星期期限届满后，尽快组织聆讯小组举行会议，以考虑该申述以及所收集的就该申述提出的意见。若聆讯小组经讨论，决定根据申述及针对申述的意见对草图做出修订，城规会须在修订后，在合理的、切实可行的范围内尽快将该等建议修订供公众于合理时间查阅。

在修订公布的首3个星期内，任何人可就修订向城规会作出进一步申述。城规会须于申述提出的3星期后，尽快将根据该款向它作出的所有进一步申述供公众于合理时间查阅。如有任何进一步申述被提出，城规会须在公布期结束后，须尽快举行聆讯小组会议，以考虑该进一步申述。若无人对建议修订作出进一步申述，城规会须在合理的、切实可行的范围内尽快按该等建议修订有关的草图。

第五，呈交草图。城规会须在草图展示期结束后向行政长官会同行政会议呈交草图。条例对城规会呈交草图的时间做了严格规定。城规会须在草图展示期结束后的9个月内呈交草图。行政长官有权就草图提交期限延长6个月，即允许城规会在草图展示期结束后的15个月内呈交草图，但15个月为最长期限，行政长官无权再继续延长期限。

第六，行政长官会同行政会议对草图作出决定。任何草图呈交后，行政长官会同行政会议可核准该草图，或拒绝核准该草图，或将该草图发还规划委员会再作考虑和修订。

#### 四、政府、法定机构与社会的协同治理模式

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。

##### （一）统一在法例下的治理框架

香港法例第131章《城市规划条例》是香港城市规划的唯一法律依据，规定了香港城市规划体制的基本架构、城市规划的主体及重要工作机制，如“引入法定机构代管”、“上诉机制”，皆由该条例规定。条例涉及法定图则制定的主要内容，包括政策制定主体法定机构城规会与政府关系、城规会的职责、产生、组成，法定图则的制定程序，以及上诉委员团的产生和组成。

##### （二）引入法定机构代管：“政府在两头、法定机构在中间”

如图3所示，香港城市规划体系目前实行的是引入法定机构代管，“政府在两头、法定机构在中间”的协同治理模式。如上所述，“政府在两头”意为政府负责顶层决策及事务性执行工作。“法定机构在中间”意为法定机构负责决策之后的管理过程。这种体制下，法定机构向政府决策机构负责，政府执行部门向法定机构负责。具体到城市规划体系，即为城规会向行政长官会同行政会议负责，规划署向城规会负责。

第一，行政长官及行政会议位于治理架构的顶层，是香港城市规划的决策机构。值得一提的

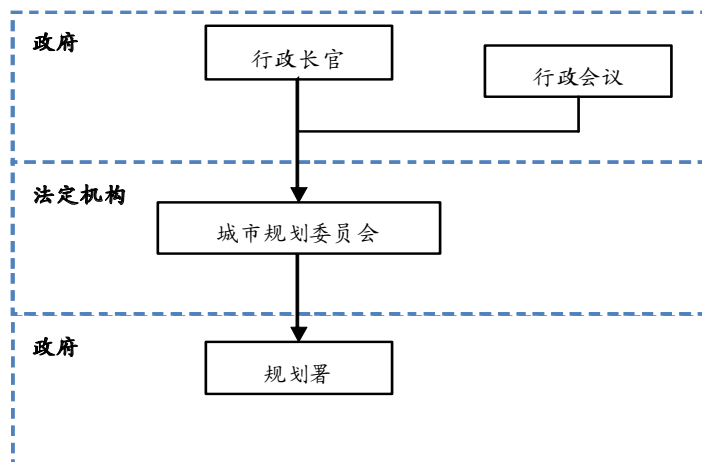


图3 香港城市规划工作机制

是行政会议的角色。根据《基本法》，行政会议是协助行政长官决策的机构。行政会议每周举行一次会议，由行政长官主持。行政长官在作出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，必须征询行政会议的意见。虽然行政长官在特殊情况，如人事任免、纪律制裁和紧急情况下采取的措施，无须征询行政会议，但行政长官仍须将不采纳行政会议多数成员的意见的具体理由记录在案。

第二，规划署位于治理架构的底层，下属于财政司发展局，是城规会的执行机构，负责制订、监察和检讨城市及乡郊规划政策和相关的计划，以促进香港土地的实质发展。规划署处理全港、次区域和地区各层面的规划事宜，并为城规会提供服务。行政长官及行政会议做出发展决策，经由城规会交付规划署具体绘制发展方案，组织公众咨询，征询业界、公众人士意见，以及将政府规划意向向有关区议会征询意见。在与社会利益团体及公众互动方面，虽然规划署为主要互动主体，但规划署扮演具体事务的执行角色，要将汇集的意见呈交城规会作规划参考。

第三，城规会作为管理层，位于治理架构的中间，在香港城市规划过程中扮演重要角色，是规划过程的实际管理机构。城规会是根据条例第2条成立的法定机构，在方向性决策制定之后，城规会是香港城市规划过程各环节的执行主体。城规会主要有两方面的职能。一是负责制备法定图则以及对图则做出修订；二是处理草图向公众展示期间的申述。

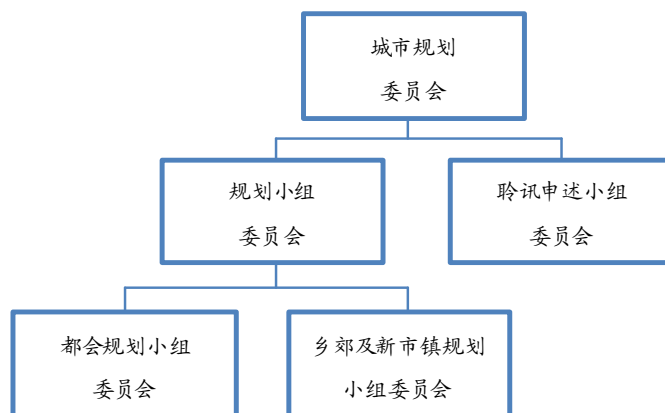


图4 香港城市规划委员会组织架构图

资料来源：香港城市规划委员会。

如图4所示，城规会下设两个小组委员会——规划小组委员会及聆讯申述小组委员会，分别履行城规会的两个重要职能。规划小组委员会负责制备图及修订图则。该委员会下设两个区域小组委员会，即都会规划小组委员会和乡郊及新市镇规划小组委员会，分别负责都会及乡郊、新市镇范围的规划。具体职能如表1所示。

表1 香港城市规划委员会规划小组委员会职责

	规划小组委员会职责	依据法例条款
1	有系统地制备新的分区计划大纲草图及发展审批地区草图	条例第3条及第4(1)条
2	考虑及核准综合发展区的总纲发展蓝图及其后所作的修订	条例第4A条
3	展示新草图	条例第5条
4	对草图作出修订及展示所作的修订	条例第7(1)至(3)条
5	向行政长官会同行政会议呈交草图，以作核准	条例第8条
6	对由行政长官会同行政会议发还的图则，予以制备和展示	条例第12(1)(b)(ii)条及第12(3)条
7	考虑有关修订图则、规划许可及修订许可的申请	条例第12A条、第16条及第16A条
8	指定发展审批地区	条例第20(1)条

资料来源：香港城市规划委员会。

聆讯申述小组委员会负责处理申述。聆讯申述小组委员会为非常设机构，按需设置，是城规会回应公众意见的平台。如上所述，公众人士可就新的分区计划大纲图或大纲图的修订项目提出申述，包括提出反对或赞成意见，市民亦可就这些申述发表意见，然后城规会进行聆讯，听取各方的意见，才作决定。<sup>③</sup>

城规会还可从其成员中委任出小组委员会，聆讯申述/对申述的意见/进一步申述。城规会会因应需要，决定应否委任出一个聆讯申述小组委员会，聆讯申述个案。不过，若申述个案涉及全港市民的重大利益，或可能会广泛引起公众注意，城规会可能会决定亲自进行聆讯。<sup>④</sup>

在人员组成上，聆讯申述小组委员会的成员通常由城规会成员轮流出任。此外，拥有与申述个案有关的专门知识的成员也可能会获委任。每个聆讯申述小组委员会的成员包括1位主席、1位副主席、2名官方成员及5名非官方成员。目前，聆讯小组委员会主席为规划署署长，副主席为非官方成员。

### (三) 公众参与机制

近年来，香港特区政府开始注重公共参与。虽然公共参与目前并未由法例规定，政府仍积极与各种社会利益团体互动，吸纳意见。在城市规划方面，互动对象主要包括区议会、社会团体及公众人士。

第一，区议会层面，香港法例第547章《区议会条例》为区议会成立的法律依据，因此可将区议会归为广义的法定机构。区议会为香港地方行政区议事机构，熟悉地区事务和民生。近年来，随着香港特区政府积极提倡公众参与，区议会在参与规划上发挥着十分重要的作用。

区议会的参与方式包括：(1) 既有的公众人士参与渠道。如上所述，规划署在制备图则过程中会分阶段展开公众咨询。区议会可利用这些向公众人士开放的渠道，如电子意见平台、公众论坛等，向政府反映意见。(2) 政府主动征询意见。区议会除利用既有公共渠道向政府反映意见外，政府会就拟规划地块主动征询区议会意见。政府会根据分区规划大纲的具体推进情况，不定期、多次问询区议会的具体意见，并考虑将意见交归城规会考虑纳入规划方案。<sup>⑤</sup>

虽然区议会代表辖区居民公共利益，但区议会发挥着与普通公众截然不同的作用。区议会不仅扮演意见收集与反馈的角色，还有能力启动立法会质询政府的程序。区议会与立法会互动紧密，许多议员所属政党或职业界别在立法会拥有议席，使得区议会与政府互动过程中出现的问题较容易集中反馈至立法会议员，从而向政府提出质询或议案。

第二，社会团体及公众方面，政府在咨询期内设置若干渠道收集公众意见。任何人可就规划方案提出申述及意见。香港城市规划过程显示，公众可参与规划过程的多个阶段。首先，在规划署拟备图阶段，公众人士可参与政府的分阶段咨询。其次，图则公布后，公众人士可提出申述，就已被提出的申述提出意见，还可就城规会对申述的处理，提出进一步申述。

社会团体方面，不同的规划项目会引起不同社会团体的关注及参与。社会团体参与规划的渠道与区议会类似，既可以通过既有公众参与渠道向政府提出意见，同时政府也会主动征询相关社会团体的意见。不同的是，社会团体对政府的施压力量不及区议会，与立法会的联系不及区议会。一般来讲，社会团体主要通过媒体扩大影响，向政府施压。

## 五、香港城市规划体制的经验及启示

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，以法例为治理准则是香港协同治理的根本特点。本文案例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。本文案例主要侧重讨论法例的具体规定。法治社会的重要指标之一是法例的约束效力，而约束效力主要依赖于法例的执行力。在法例的执行层面，若有违法行为，则会受到检控，并切实承担相应法律责任。

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。“政府在这头、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。

这种体制下，法定机构城规会是主责部门，规划署只是在城规会的指示下工作。由于城规会的组成成员来自社会各界，比单一政府职能部门更能综合全面做出专业判断，以及权衡所收集的社会意见。虽然规划署仅为城规会执行部门，但具体负责规划方案拟备与各个环节的公众参与，可令政府全面掌握规划项目的进展和社会动态。此外，在城规会的人员组成上，每个小组委员会设有主席、副主席、4名官方成员，以及13名非官方成员。目前城规会两个规划小组的主席皆为规划署署长。此种人事安排在官方人士少于半数的情况下，有利于政府力量在其中起到统合作用。由此看来，“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。

① [德] 赫尔曼·哈肯：《协同学——物理学、化学和生物学中的非平衡相变和自组织引论》，北京：原子能出版社，1984年。

② James N. Rosenau, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

③ Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, March 1998, pp.17-28.

④ Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.

⑤ Robert Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, vol.44, 1996, pp.652-667.

⑥ 郁建兴、金蕾：《社区社会组织在社会管理中的协同作用——以杭州市为例》，北京：《经济社会体制比较》，2012年第4期。

⑦ 张宇、刘伟忠：《地方政府与社会组织的协同治理：功能阻滞及创新路径》，南京：《南京社会科学》，2013年第5期。

⑧ 刘伟忠：《我国协同治理理论研究的现状与趋向》，

北京：《城市问题》，2012年第5期。

⑨ 李伟、方堃：《协同治理视野下社会中介组织的培育与完善》，成都：《天府新论》，2007年第2期；黄燕翔：《善治视域下社会中介组织的管理创新》，安徽马鞍山：《安徽工业大学学报》，2010年第6期。

⑩ 资料来源：香港城市规划委员会。未涵盖区域基本为郊野公园，由香港法例第208章《郊野公园法例》进行规管。

⑪ 香港城市规划过程还涉及图则生效之后对图则的修改。囿于篇幅所限，本文主要通过法定图则的制定过程讨论香港城市规划的过程、参与主体及互动机制。

⑫ 资料源于香港城市规划委员会及作者参与式观察。

⑬ 香港特别行政区第四届湾仔区议会第六次会议记录。

⑭ 资料源于香港城市规划委员会。

⑮ 香港特区政府新闻公报：《立法会：发展局局长就“提升区议会的地区规划权责”动议议案的开场发言》，[http://www.devb.gov.hk/tc/sdev/press/t\\_index\\_id\\_6060.html](http://www.devb.gov.hk/tc/sdev/press/t_index_id_6060.html)，最后访问时间：2015年6月29日。

作者简介：张楠迪扬，香港一国两制研究中心研究主任。

[责任编辑 胡荣荣]

labor market situations and attitudes towards social mobility among youth in modern day Hong Kong. Our results show that downward mobility is experienced and perceived by the young generation. Objectively, decline in income and middle class job attainment is recorded for youth at all education levels. But, youth labor market returns are still largely determined by education background, with those who hold a university degree earning more than the median income of the entire working population and are more likely to enter middle class than less educated youth. Subjectively, first, compared with their older counterparts, youth in Hong Kong are less likely to identify themselves as middle class, though their desire to be its member is stronger. Second, they not only see insufficient chances for upward mobility and fewer opportunities for personal development in Hong Kong, and are dissatisfied about that. They also feel pessimistic towards their future. Nonetheless, based on the findings of our previous studies, we argue that active participation in social movements among youth is not due to their perspective experiences and perceptions of downward mobility. Instead, we call for more appropriate policies in facilitating career development and life planning of our young generation. These measures include the increase of subsidies in university education, the provision of vocational education and training to non-university graduates, the diversification of economic and employment structures, and the implementation of social citizenship to all residents at different life cycle stages, which would reduce the chances of downward mobility and let youth from different backgrounds integrate fully into the mainstream society of Hong Kong.

**Keywords:** youth; social mobility; middle class; earnings inequality; social citizenship

#### Population Aging and the Need of Senior Citizens for Retirement Security in Hong Kong

..... *Chow Wing-sun (75)*

**Summary:** Hong Kong is facing a crisis of a rapidly growing aging population and the serious need of preventing senior citizens from falling into poverty. The Department of Social Work and Social Administration at the University of Hong Kong was given the task in 2013 by the Commission on Poverty of the Hong Kong SAR Government to study the future development of retirement security in Hong Kong. This article summarizes the findings of the study, which was completed a year later. In short, the research team of the study recommends the introduction of universal old age pension as it is socially most acceptable, financially fair and sustainable, and incurring the least administrative costs. The universal old age pension is also seen as the most effective way to ensure present and future generations of senior citizens in Hong Kong of having a stable and secure income.

**Keywords:** population aging; retirement security; poverty in old age; universal old age pension

#### Cooperative Governance among Government, Statutory Bodies and Society: the Case Study of Urban Planning System in Hong Kong

..... *Zhang Nandiyang (85)*

**Summary:** Cooperative governance is meaningful exploration for effective public administration. Existing studies mostly focused on the cooperation between government and society rather than shedding light on the statutory bodies. This study concentrates on the working mechanism among government, statutory bodies and society in Hong Kong's urban planning system. It argues that by a "Govt.-Statutory body-Govt." pattern, the two cooperatively operate Hong Kong's urban planning system, where society plays an essential role as well.

**Keywords:** cooperative governance; statutory bodies; urban planning; Hong Kong