

# 論行政規劃的法律屬性、法律效力及未來發展

## ——以《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》為切入點

歐志丹\*

### 一、研究背景

隨着澳門特別行政區的經濟社會更加蓬勃發展，制定各領域的前瞻性行政規劃去科學及系統地執行長遠政策及其具體措施，在近年成為了特區政府的工作重點之一。令人可喜的是，近年各政府部門配合國家“科學發展觀”的重要指導思想以及“科學決策”的施政理念，在新城填海、陸路交通政策、非高等教育發展、公共房屋發展策略以及環境保護等多個民生範疇陸續開展了多項長遠政策的行政規劃工作。

2016年9月8日澳門特別行政區行政長官崔世安正式推出首個《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》(以下簡稱“五年規劃”)。“五年規劃”是澳門首份未來發展總體規劃，“兼顧了短、中長期發展需要，努力推進‘一個中心’、‘一個平台’的建設，不斷加強各部門的統籌行動和協同效應，持續提升綜合競爭力，齊心建設幸福家園，全力促進澳門長期繁榮安定。規劃所選擇的八大發展戰略與部署，融合了四大發展觀念：創新發展、均衡發展、對接發展、共用發展。其核心是提高城市競爭力，與國家發展規劃對接，與國際先進水準接軌，促進居民生活素質持續提升。”<sup>1</sup>

目前，在澳門的行政法體系中，對於“行政規劃”的法律理論及過程控制的研究幾乎是空白。在《澳門行政程序法典》中並沒有將“行政規劃”作為行政活動的內容進行具體規定。在2011年，澳門特區政府出台了《公共政策諮詢規範性指引》，規劃屬於“重大政策”需要遵守此指引的要求，自此增加了

諮詢活動方面的規範，便利了公眾的參與。此外，回顧其他各行政範疇規劃的工作成果，特區政府在現階段仍停留較注重規劃文本的編制上，在實施階段仍存在尚待完善的部分。前述這些已出台或正在編制的規劃文本，均是作為統領澳門特區未來數年在該領域的綱領性文件，因此這些行政規劃是否合法及合理編制以及能否有效實施應值得關注及應受到監督。

### 二、行政規劃的概念及法律屬性

對於行政規劃(同行政計劃)，國內各學者的定義雖不盡相同，但核心概念均以行政主體為規劃主體，為了各種公共事業的未來發展，制定目標、政策大綱以及對應的行政工作安排等。<sup>2</sup>隨着公眾對政府工作的績效以及透明度越來越高，近年來，無論國內和澳門，行政規劃逐漸成為行政機關為按序達成行政目標的一種主要的行政工具。行政規劃的表現形式多種多樣，因此，不同表現的行政規劃其實具有不同的法律屬性。國內外學者因此亦對行政規劃的法律屬性提出不同的觀點，概括起來包括有立法行為說、行政法律行為說、行政事實行為說、抽象行政行為說、具體行政行為說、從屬行為說、特殊行政行為說、過程分割說以及區別對待說等。<sup>3</sup>

雖然，在《澳門行政程序法典》中並沒有將“行政規劃”作為行政活動的內容進行具體規定。但如果根據《澳門行政程序法典》第110條(行政行為之概念)，行政行為係指行政當局之機關之決定，其目的

\* 澳門大學法學院博士研究生

為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果。因此，澳門行政法中行政行為(即中國內地的具體行政行為)的定義不能完全涵蓋不同形式的行政規劃。尤其之前出台規劃文本的性質大多帶有抽象性，不針對具體個案。追本溯源，葡萄牙方面同《澳門行政程序法典》相同，暫未對“行政規劃”進行專章規定。但有葡萄牙學者指出，行政規劃的表現形式是混合的，有規範性的和事實性的，要從其應用範疇入手作具體分析。<sup>4</sup>正如台灣學者認為應由立法者決定以何種方式呈現，若缺乏法律上的規定，則將規劃放在行政法體系上之任何部分都很困難。<sup>5</sup>就澳門已出台的行政規劃的法律屬性，現階段筆者傾向於區別對待說，具體問題具體分析。由於行政規劃的複雜性，並不能目前就以單一特性來對其進行概括，法律效果也不能統一，因此，應該根據具體情況來確定行政規劃的性質。

### 三、行政規劃的法律效力以及有效性

行政規劃能否產生法律效力，國內外學者的爭論亦很多，這是由於規劃的內涵是規定一個未來藍圖以及目標，因此，在客觀上能否產生現實的法律效力是值得探討的。如前所述，由於行政規劃的法律形式是多種多樣，因此其法律效力亦與不同具體情況的行政規劃的性質緊密聯繫。例如，通過法律、法規形式表現出來的行政規劃，由於屬於法律、法規的性質，其法律效力分別與相應法律、法規的位階一致。而如果以事實行政行為表現出來的行政規劃，自然不能產生法律上的約束力，只具有事實上的約束力，一般起指導作用。屬於抽象行政行為的綜合的強制性規劃是針對不特定多數人的，它的影響或限制作用雖然是在用來調整現實而非未來的社會關係，但是不具有直接性。作為具體行政行為表現出來的行政規劃在法律上的效力問題，應該與行政行為的效力相一致。<sup>6</sup>一般來說，行政規劃當由有權確定行政規劃的機關以書面形式作出確定行政規劃的決定或裁決後，行政規劃即應為有效。

倘若行政規劃出現瑕疵理論上同樣會導致非有

效，例如欠缺必要的法律根據，違反有關行政規劃的實體法規，制定行政規劃的程序違反法律規定或法律原則，規劃在內容上有錯誤，以及執行規劃時出現偏差等。而這些瑕疵對應的非有效結果按其嚴重性不盡相同，可產生法律上不存在、無效、可撤銷以及可以補救等。在澳門，如以規章表現的行政規劃，可根據《澳門行政訴訟法典》中關於對規範提出之爭議的規定規範提出爭議。如以行政行為表現的行政規劃，可適用《澳門行政程序法典》中第 122-126 條的非有效制度。第 12/2013 號法律《城市規劃法》雖然沒有對城市規劃的法律屬性定性，但已專門制定了一套混合的非有效制度，根據第 40 條，包括詳細規劃的規定違反總體規劃的規定、違反《城市規劃法》規定而編制或修改的城市規劃、根據《城市規劃法》的規定屬違法的城市規劃均屬無效。此外，根據該法第 43 條，違反城市規劃的規定而作出的行政行為以及不遵守預防措施所定的禁止、限制或具約束力的意見書的指示而對工程准照申請作出決定的行政行為亦屬無效。而第 42 條列出了對城市規劃的規範提出爭議的規定。

### 四、“五年規劃”法律屬性和法律效力分析

澳門目前來說，除了城市規劃已透過法律明確規定其編制程序以及未來出台的城市總體規劃是以行政法規形式頒佈外，其他行政範疇行政規劃的法律效果仍然未明，由於缺乏實施及監督程序，僅能視為一份政策文件。以澳門第一部“五年規劃”為出發點，可以從動態及靜態兩個層面進行分析其法律屬性和法律效力。

首先從動態上看，“五年規劃”作為首個發展規劃，澳門特區行政長官透過第 330/2015 號批示設立“建設世界旅遊休閒中心委員會”，專責統籌制定以建設世界旅遊休閒中心為基礎的澳門未來五年發展規劃。該委員會由行政長官擔任主席，成員不僅包括經濟財政司司長、社會文化司司長、運輸工務司司長，再輔以行政長官辦公室主任、政府發言人、行政長官辦公室代表及政策研究室代表。在此高層次委員

會的推動下，澳門特區政府於 2015 年正式啟動編制規劃。在前期研究的基礎上，首先對“五年規劃”的基礎方案自 2015 年 11 月 17 進行了為期三個月的意見收集工作。隨後於 2016 年 4 月 26 日《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020 年)草案文本》公佈並展開為期兩個月的意見收集工作，最後在 2016 年 9 月 8 日進入文本公佈的階段，隨後立即實施。規劃文本不僅經過先後兩次的意見收集，委員會亦曾前往北京聽取國家相關部委領導的意見。因此，該規劃不但具備重要的民意基礎，也能與國家發展規劃對接，更彰顯融入區域發展工作的決心。該規劃在公佈的同時設立檢查、評估、調整機制及引進第三方評估，力求更有效地促進規劃的落實。比較澳門不同領域的範疇中，澳門首個“五年規劃”屬於較充分地完成準備及編制兩個階段。值得注意的是，對於澳門行政程序的劃分來說，這一階段的工作屬於前期準備，仍未進入行政程序的範圍。此外，在最後局方公佈的數據中看，編制完成後由特區政府首長以新聞發佈會的形式對外公佈。可以作出合理推測，該規劃已經通過了特區最高領導人的審議並批准的步驟。

從靜態意義上看，“五年規劃”並不是以任何法律、行政法規、行政長官批示公佈，因此不屬於法律規章，只能是指導性對外文件。從制定內容上看，該規劃共分為戰略篇、民生篇、發展篇以及善治篇。其中規劃篇幅較多的是民生篇，主要是突出土地、基礎設施建設、交通及環境等居民最為關心的問題。“五年規劃”更列出五大方面的重大公共工程建設共 13 項，包括城市發展、交通建設、環境保護、醫療系統、城市安全。然而，綜觀整個規劃的編排，除了在戰略篇中的形勢分析、最高原則、願景與目標和發展戰略是具備一個總體規劃統攬全局的味道，在後面三篇的內容安排中，與每個財政年度特區的施政報告相比並沒有明顯突破。以環境保護範疇為例，2016-2020 年未來五年規劃的工作，其實基本上已經出現在 2016 財政年度特區的施政報告中。而值得注意的是，澳門市民關注的環境影響評估制度、資源垃圾的回收及收費制度以及山體等自然保護區的建立，在五年規劃中第二章第四節“加強環境保護，推廣綠色生活”均沒有涉及。從首份發展規劃來看，無論從工作目標或行

動措施來看，澳門政府的思路在環境保護範疇仍偏於保守，遠遠不及中國內地對污染工作的治理力度，日後應該更多參考國家的環保目標進程。總的來說，“五年規劃”仍只是停留於政策文本和施政計劃的層面。

## 五、行政規劃的存在問題

### (一) 對行政規劃的理論研究落後

在澳門特區，近幾年行政部門才開始着手進行行政規劃的活動，包括環保規劃、交通規劃、高等教育規劃、房屋政策規劃等。自 2013 年出台的《城市規劃法》對於編制及公佈城市總體規劃、詳細規劃首次將單個範疇的規劃程序以法律形式規範下來。但是在法律研究方面，行政規劃還是新鮮事物，在澳門至今並沒有專題研究。例如，在環境規劃範疇，除了環保主管部門委託開展的編制規劃時在實踐層面的支撐研究，對環境規劃的理論研究亦並沒有開展。總體來說，行政規劃的理論研究明顯滯後於規劃的實踐，是目前規劃體系中的薄弱環節，急待完善和增強。由於在規劃的理論基礎研究、方法和內容結合等方面的研究不足，造成這些規劃最後容易流於美麗的文本，缺乏足夠的可行性和可操作性。

### (二) 規劃程序的規範化程度低

如前述，目前澳門只有在城市規劃範疇對行政規劃程序進行了法律規範，包括環境保護的其他範疇的行政規劃仍停留於指導性的政策文件。由於特區發展規劃的起步較晚，雖然在首次編制規劃的過程中，也參考了很多國內外的成功經驗，但對於如何根據澳門的實際情況，優化規劃的編制程序仍未能提出新的思路。目前，既科學合理、又規範可行的發展規劃方法尚未確立，使得規劃的規範性還有較多欠缺。

### (三) 實施過程的投入保障

在規劃的財政保障方面，無論是之前發佈的部門規劃，還是澳門的首個“五年規劃”，對於財政保障的環節並不重視，也不明確。一般發佈的最終文本中

並沒有對整個規劃中作出預算，因此實際是否能夠落實、落實多少、落實方式，都需要受制於之後各年度的財政安排。雖然，近幾年澳門的財政儲備算是穩健，但在規劃初期，並沒有對規劃的落實做好初步約算，仍存在將來出現沒有資金不能到位的可能。尤其是澳門特區政府於 2015 年 9 月 1 日，曾因為 2015 年 1 月至 8 月份累計澳門博彩毛收入低於向立法會提交的《修正 2015 財政年度預算》的預計，而啟動了實施緊縮財政開支措施至到目前 2016 年 10 月，仍未有結束。可見，特區已出台的多個行政規劃的行動計劃和指標是否能夠完成令人擔憂。這種情況不但影響了規劃的可操作性，而且對首個“五年規劃”的嚴肅性和權威性造成了一定的影響。

#### （四）目標達成的責任歸屬

澳門的首個“五年規劃”對澳門未來五年經濟社會發展提出了 21 項主要目標，其中 13 項為預期性目標，8 項為約束性目標。約束性目標有 6 項集中於環境保護類別，包括二氧化碳排放率、PM<sub>2.5</sub> 數值、空氣品質水準屬良好至普通的日數佔全年比例、城市污水集中處理率、生活垃圾無害化處理率以及城市綠化(包括城市樹木量、山林林分改造以及海岸紅樹林每年新種植紅樹苗的株數共 3 個子目標)。特區政府在約束性目標的選取上提現了對環境品質的重視，但卻未在規劃中明確指出這些目標的法律效力。也就是說，如果目標最後未能按期達成，具體哪個級別的據位人需要承擔責任？而《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》就明確規定了“本規劃確定的約束性指標，具有法律效力”，意味着約束性指標具有不容置疑的強制執行力。從發展規劃的第六章第三節內容可以得出，未來五年澳門將建立政府績效治理制度，尤其完善領導官員績效評審制度和強化官員問責制度。特區政府在強化環境指標約束性的同時，更應該將指標的達成與各級官員的績效考核掛鉤，讓官員知道不作為的後果，才能有利於這 13 項預期性目標及 8 項約束性目標的按期達成。

#### （五）規劃落實缺乏法律保障

如前說，“五年規劃”及其他的部門規劃涉及內

容的“法律”性不強。無論是在《澳門行政程序法典》或單行法律沒有確定這些行政規劃的法律地位、也沒有制定任何的具體實施過程的管理規章或實施細則。尤其缺乏對不執行規劃的主體的法律責任的界定，這無疑容易造成規劃難以得到很好的實施。目前來看，由於澳門行政規劃未完全走上法制化及程序化，從規劃的報批、實施和監控都處於無章可循的狀況。

## 六、完善行政規劃的相關建議

### （一）實體法控制

現今各國就行政規劃的立法模式，可分為兩類：以德國和台灣為代表的統一定法典模式，以及大多數國家採納的分散立法模式。本文亦贊成後者的方式，這是因為行政規劃的多樣性，很難於一個單行法中建立完全適用各範疇的程序，所以對於重點範疇的規劃，有需要制定具體程序上有所差異的規劃程序立法。例如，英國的《城市規劃法》、中國內地的《城鄉規劃法》以及澳門的《城市規劃法》等。國內學者亦提倡環境保護規劃應該單獨立法。<sup>7</sup>

目前，《澳門行政程序法典》中的行政活動只包括：行政行為、行政合同、行政規章以及行政執行，並沒有涉及行政規劃。由於澳門亦面臨着可供使用的資源有限，並需要協調多元社會中不同利益的發展，可以預期未來行政當局使用行政規劃的手段進行事先和統一的安排將會越來越多。為了防治行政規劃的自由裁量過大，無疑需要在實體法上加以制約。因此建議首先在《澳門行政程序法典》增加行政規劃作為行政活動之一，並制定對行政規劃的裁量準則，以及基本程序，從而防治行政程序在控制權力的濫用，並保障規劃的科學性。

### （二）程序法控制

王名揚曾經指出：“行政機關的權力越大，它在行使權力的時候就越應該公平。一個巨大的權力如被專橫的行使，那就成為一個不能忍受的暴力。程序的規則所以重要，正是由於在實體法上不能不給予行政

機關巨大權力的緣故。”<sup>8</sup> 由於每個地區或國家的行政法一般僅對行政規劃作出原則性的規定。行政規劃的行政程序通常需要從過程控制的角度出發，通過公平、公開、公正的程序規範去獨立建立，從而實現規劃內容的合理化和民主化，成為推動行政規劃法治化的重要途徑。<sup>9</sup>

建立健全行政規劃的法定程序在各國實踐中，一般主要通過制定規劃所必需的法定程序對其進行正當性控制。過程控制較之實體法控制有着不可替代的優勢，對規劃進程序法上的控制也具有可行性。因此，有必要以法律的形式把規劃的程序規範化。各國或各地區一般來說，是通過制定一整套行政規劃的實施程序來對其進行過程控制，即要求行政規劃必須遵循法定的程序。具體來說，行政規劃的運行包括行政規劃的制定、審批、實施、修改、監督五個環節。這五個環節的運行順暢是行政規劃目標實現的最根本保障。<sup>10</sup>

## 七、結語

一個國家或地區的總體發展規劃是未來經濟社會發展的總體藍圖，組織開展各項政府工作的重要戰

略部署。因此，澳門首個“五年規劃”以及其他專項規劃的合理與否以及是否能全面開展直接決定了將來政府施政工作的成效以及市民的滿意度。目前，澳門行政規劃的工作剛處於起步階段，需要在實踐的過程中結合理論研究，進行不斷的發展和完善。

正如澳門特區行政長官崔世安在規劃的發佈會中提到，“規劃把落實與國家‘十三五’規劃對接、參與國家‘一帶一路’發展戰略、打造‘中國與葡語國家商貿合作服務平台’、融入區域合作等內容單列成章。體現了澳門在建設宜居城市、智慧城市、健康城市、安全城市、文化城市、善治城市的過程中離不開祖國的全力支持。”<sup>11</sup> 除了“五年規劃”外，澳門在環境保護、城市建設、交通運輸、教育發展、公共房屋發展等領域的中遠期規劃均仍處於朝陽起步階段，為此借鑒和參考國內外的先進經驗是非常有意義的。可以預期，透過加強規劃體系建設，逐步建立一個科學的、健全的規劃體系將是澳門特區政府落實長遠政策的必然發展趨勢。期望透過對於在澳門本地行政規劃的初探，有助推進其真正納入法制化規道，並使其運作規範化、程序化，將能夠推進特區政府行政規劃工作的在實踐中逐步完善，亦逐步與國家發展規劃良好接軌。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 見《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》文本，載於澳門建設世界旅遊休閒中心委員會網站：[http://www.cccmtl.gov.mo/files/plano\\_quinquenal\\_cn.pdf](http://www.cccmtl.gov.mo/files/plano_quinquenal_cn.pdf)。
- <sup>2</sup> 《姜明安〈行政法與行政訴訟法〉講義》，載於百度文庫：<http://wenku.baidu.com/view/613586649b6648d7c1c746e3.html>；楊臨宏：《關於行政計劃的法律思考》，載於《雲南大學學報》，2004年第4期，第41-42頁；宋雅芳：《行政規劃的法治化理念與制度》，北京：法律出版社，2009年，第6頁。
- <sup>3</sup> 李航：《行政規劃的性質探析》，載於《吉林公安高等專科學校學報》，2008年8月，第96-98頁；王青斌：《論行政規劃的法律性質》，載於《行政法學研究》，2008年第1期，第24-29頁；崔輝：《行政規劃的法律性質辨析》，載於《安康學院學報》，2009年6月，第38-39頁；郭慶珠：《行政規劃的法律性質研究》，載於《行政法學》，2008年第6期，第26-27頁；楊樺：《試論對行政計劃的行政法調控》，載於《中南民族大學學報》，2007年1月，第90頁；程宏：《淺論行政計劃》，載於《唯實》，2004年7期，第5頁；雲鳳飛：《行政規劃理論問題研究》，載於《成都行政學院學報》，2012年第4期，第8頁；《姜明安〈行政法與行政訴訟法〉講義》，載於百度文庫：<http://wenku.baidu.com/view/>

- 613586649b6648d7c1c746e3.html；宋雅芳：《行政規劃的法治化理念與制度》，北京：法律出版社，2009年，第16-18頁。
- <sup>4</sup> José Carlos Vieira de Andrade (2009/2010). As Formas Principais da Actividade Administrativa: Regulamento, Acto e Contrato Administrativo. In the website: [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/VAndradeII.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/VAndradeII.pdf)。
- <sup>5</sup> 陳慈陽：《環境法總論》，台北：元照出版社，2011年，第367頁。
- <sup>6</sup> 楊臨宏：《關於行政計劃的法律思考》，載於《雲南大學學報法學版》，2004年第4期，第41頁；郭慶珠：《行政規劃的司法審查研究》，載於《東方法學》，2012年第2期，第72-73頁。
- <sup>7</sup> 王昌森：《關於構建環境規劃法的思考》，青島：中國海洋大學博士學位論文，2014年，第76頁；王金南：《新〈環境保護法〉下的環境規劃制度創新》，載於《環境保護》，2014年，第20頁。
- <sup>8</sup> 王名揚：《英國行政法》，北京：中國政法大學出版社，1987年，第152頁。
- <sup>9</sup> 馮濤：《淺議行政規劃的實體法與程序法控制》，載於中國法院網：<http://www.chinalawedu.com/news/16900/172/2008/12/ji038582949421800212376-0.htm>。
- <sup>10</sup> 曹勇宏、尚金城：《論我國現代環境規劃理論體系的構建》，載於《環境科學動態》，2005年第4期，第2頁；宋國君、李雪立：《論環境規劃的一般模式》，載於《環境保護》，2004年第3期，第39-40頁。
- <sup>11</sup> 見澳門建設世界旅遊休閒中心委員會網站：<http://www.cccmtl.gov.mo/main.aspx?l=cn>。