

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：13620151150970

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

区域性管理委员会法律地位研究

Research on the Legal Status of Regional Administrative
Committee

叶丽红

指导教师姓名：陈鹏 副教授

专业名称：宪法学与行政法学

论文提交日期：2017年 月 日

论文答辩时间：2017年 月 日

学位授予日期：2017年 月 日

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2017年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（ ）课题（组）的研究成果，获得（ ）课题（组）经费或实验室的资助，在（ ）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

区域性管理委员会是随着我国各类特定区域的设立、发展而出现的行政管理部门。由于区域性管理委员会管理体制急速发展，行政管理实践中逐渐浮现出管委会主体资格不明、职权范围不确定、与其他行政机关的关系错综复杂等一系列问题，法院在司法实践中也经常对同类案件做出截然不同的处理。

为了促进区域性管理委员会妥善管理区域事务、提高行政效率，并确保其行政活动的合法性，有必要对区域性管委会的职权来源、职权范围以及与其他行政机关的法律关系进行梳理。本文通过分析实定法规范、整理相关案例，对各类区域性管理委员会的法律地位加以整体描摹，以期对行政及司法实践有所助益。

本文共分为五部分。第一章主要介绍经济性开发区、大学城、风景名胜区、旅游度假区等特定区域采用管理委员会体制的历史沿革，梳理我国现存各类区域性管委会的产生和发展过程。第二章通过整理相关的地方立法，对区域性管委会的职权来源和职权范围进行分析，明确其并非单纯的授权组织或受委托组织。第三章分析区域性管委会与其设立主体、内设部门、所在地基层人民政府之间的关系，对区域性管委会的法律性质进行梳理。第四章结合与区域性管委会有关的司法案例，整理、归纳区域性管委会在行政与司法实践中的法律性质，分析其在行政救济程序中所处的地位。结论部分总结前文的内容，提出在认定区域性管委会的法律地位时，应当以相关实定法规范为依据；同时，为了完善区域性管委会制度，应当适时地清理、修订现行的法律规范，在今后立法的过程当中也需注意保持法律体系的内在一致。

关键词：管理委员会；行政主体；行政机关

ABSTRACT

The regional administrative committee is an administrative authority emerging with the establishment and the development of various specific districts in China. Due to the rapid development of the management system, a series of problems, such as the indefiniteness of the subject qualification, the uncertainty of the scope of its functions and powers, the complicated relationship with other administrative bodies, have arisen in the administrative practice. The courts are intended to adjudicate in different ways facing with similar cases in judicial practice.

In order to promote the regional management and to enhance the administrative efficiency as well as to ensure the legality of administration, it is necessary to clarify the sources and scope of the committees' functions and powers and to ascertain their legal relationships with different administrative bodies. The dissertation analyzes positive legal norms and relative cases, making an overall depiction about the legal status of different regional administrative committees so as to benefit administrative and judicial practice.

The dissertation is divided into five parts. The first chapter mainly introduces the history of specific districts adopting administrative committee system such as the economic development areas, university towns, scenic spots and tourist resorts, clarifying the process of the generation and the development of the existing regional administrative committees in China. The second chapter classifies the sources and the scope of the functions and powers of regional administrative committees via the collation of related local statutes and rules, making it clear that regional administrative committees are not pure authorized organizations or entrusted organizations. The third chapter analyzes the relationships between the regional administrative committees and the bodies which established them, their inner departments, as well as the local basic-level governments governing the area where they locate, defining the legal nature of

the regional administrative committee. And the forth chapter concludes the legal nature of the regional administrative committee in administrative and judicial practice. The position of the regional administrative committee during the procedure of administrative remedy is analyzed combining with the cases concerning it. The last parts summarizes the contents above, proposing that the recognition of the legal status of the regional administrative committee should be defined based on relevant positive law. Simultaneously, timing clearance and amendment of the existing law is required. Furthermore, it is significant to keep the inherent uniformity of the legal system in terms of future lawmaking.

Key words: the administrative committee; administrative subject; administrative organ

目录

导言.....	1
第一章 区域性管理委员会的历史沿革.....	2
第一节 各类经济性开发区管理委员会.....	2
第二节 大学城及高教园区管理委员会.....	4
第三节 风景名胜区管理委员会.....	6
第四节 旅游度假区管理委员会.....	7
第二章 区域性管理委员会的职权来源与职权范围.....	12
第一节 职权来源.....	12
一、行政机关.....	13
二、法律、法规、规章授权组织.....	16
三、受委托行使行政职权的主体.....	18
四、“公法人”.....	20
第二节 职权范围.....	21
一、组织法上的概括授权.....	21
二、行为法上的具体授权.....	22
三、组织法授权与行为法授权的关系.....	23
第三章 区域性管理委员会与相关机构的关系.....	24
第一节 区域性管理委员会与其设立主体的关系.....	24
第二节 区域性管理委员会与其内设部门的关系.....	25
第三节 区域性管理委员会与其所在地基层人民政府的关系.....	26
第四章 区域性管理委员会在行政救济程序中的地位.....	28
第一节 区域性管委会作为被告及行政复议被申请人.....	28
第二节 区域性管委会作为复议机关.....	30
结论.....	31
参考文献.....	33
后记.....	38

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1 the History of the Regional Administrative Committee	2
Subchapter 1 the Administrative Committee of Various Economic Development Areas.....	2
Subchapter 2 the Administrative Committee of the University Towns and Higher Education Districts.....	4
Subchapter 3 the Administrative Committee of the Scenic Spots.....	6
Subchapter 4 the Administrative Committee of the Tourist Resorts	7
Chapter 2 the Resources and Scope of Functions and Powers of the Regional Administrative Committee.....	12
Subchapter 1 the Resources of the Committee's Functions and Powers.....	12
Section 1 the Administrative Organ.....	13
Section 2 the Authorized Organization.....	16
Section 3 the Entrusted Organization.....	18
Section 4 Legal Person of Public Law.....	20
Subchapter 2 the Scope of the Committee's Functions and Powers...21	
Section 1 the Generalized Authorization in Organizational Law.....	21
Section 2 the Specific Authorization in Behavior Law.....	22
Section 3 the Relationship between Authorization in Organizational Law and Behavior Law.....	23
Chapter 3 the Relationship between the Regional Administrative Committee and other Relative Organs.....	24
Subchapter 1 the Relationship between the Regional Administrative	

Committee and the body which establishes it.....	24
Subchapter 2 the Relationship between the Regional Administrative Committee and its inner departments.....	25
Subchapter 3 the Relationship between the Regional Administrative Committee and the basic-level government where it locates.....	26
Chapter 4 the Status of the Regional Administrative Committee in Procedure of Administrative Remedy.....	28
Subchapter 1 the Regional Administrative Committee as the Defendant in Suit and the Respondent in Administrative Reconsideration.....	28
Subchapter 2 the Regional Administrative Committee as the Reconsideration Organ.....	30
Conclusion.....	31
Bibliography.....	33
Postscript.....	38

厦门大学博士论文

导言

自国务院 1984 年 10 月批准设立大连经济技术开发区以来，我国各地形成了各具特色的特定区域，这些特定区域突破了已有行政区划的界限，采用特殊的行政管理体制。

查看相关的地方立法和各级人民法院的案例可以发现，大部分特定区域都选择设立管理委员会作为其主管机构，统筹管理区域内的经济与社会事务，区域性管委会成为行政实践中管理区内行政事务的核心机构，具有举足轻重的作用。然而，经过 30 多年的实践，区域性管理委员会在发挥管理行政事务作用的同时也产生了一系列问题，例如区域性管委会的职权来源不明确、职权范围不确定、主体地位不明朗、与其他行政机关的关系混乱等。由于缺乏实定法的明确规定，又无法运用行政法理论直接解决上述问题，区域性管理委员会这种特殊的行政管理体制在司法实践中出现了许多难以调和的矛盾与冲突。

本文拟从区域性管理委员会在行政与司法实践中出现的问题入手，通过对相关的地方立法进行梳理与分类，结合各级各地人民法院对与区域性管委会有关的案例，概括、总结区域性管理委员会在实务中的运作规则，以促进区域性管委会管理体制的进一步发展完善。

第一章 区域性管理委员会的历史沿革

我国幅员辽阔，各个地区的社会、经济、历史、文化都存在巨大的差异，不同地理、人文因素的相互叠加作用使得各地区形成了具有不同特征的特殊区域。这些区域区别于法律上人为划分的行政区划。实践中，受经济因素的驱动或受自然地理特征的影响，全国各地都形成了各具特色的、突破行政区划界限的特殊区域。由于存在特定的主导性因素，这些特定区域需要采用特殊模式进行管理。在我国，最典型的特殊区域就是以经济的发展为驱动力的各类经济性开发区、以保护自然风光为主要任务的风景名胜区、以开发旅游资源为首要目的的旅游度假区等。

第一节 各类经济性开发区管理委员会

开发区是一个外延宽泛、内涵丰富且具有不确定性的综合概念，全世界许多国家（地区）都设置有开发区，但这些种类繁多的开发区并没有严格意义上的统一定义。

自 1978 年中共十一届三中全会后，党和国家的工作重心转移到了改革开放和社会主义现代化建设上。1984 年 9 月，国务院正式批准在大连设立经济技术开发区，大连开发区成为我国第一个国家级开发区。此后，各类开发区如雨后春笋般建立起来。直至目前，我国已经形成了类型丰富的开发区体系。我国的经济性开发区主要分为国家级开发区、省级开发区和县区级开发区，其中，国家级开发区现有 557 个，主要包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区、边境经济合作区、综合保税区、保税港区、自由贸易试验区、自主创新示范区、新区等。^①此外，其他省级开发区与县区级开发区比比皆是，它们以工业园区、经济开发区、产业园区、产业示范区、保税物流园区、台商投资区等形式广泛存在。这些数量庞大的开发区通常是与技术 and 经济发展相关联的区域，区域内一批研究机构和工业企业相对集中，形成了教育、技术、经济和社会同步发展的区域经济模式。^②

^① 中国开发区网：<http://www.cadz.org.cn/>，访问时间：2017 年 1 月 21 日。

^② 韩金龙.我国省级开发区产业集聚中政府作用研究——以镇江经济开发区为例（MPA 学位论文）

我国的经济性开发区在几十年来的探索中不断改进其管理体制，逐步提高区域间的融合与合作。以最早设立的大连经济技术开发区为例：1984年国务院批准在大连市金县设立大连经济技术开发区，1987年大连市人大常委会制定的《大连经济技术开发区条例》（下称“《大连开发区条例》”）规定：大连市人民政府在开发区设立管理委员会，代表市人民政府对开发区的工作实行统一领导和管理，并规定大连经开区管委会具有编制规划和计划、制定行政管理规定、管理区内设施、审批或审核投资项目及其他一系列广泛的行政管理职权。除此之外，《大连开发区条例》还规定，大连经开区管委会可以受理在开发区内兴办企业、事业的申请，可以设立必要的职能机构，对开发区的工作实行高效能的管理。2014年，国务院批准辽宁省人民政府将大连市金州区全部行政区域和大连市普兰店区部分地区打包设立大连金普新区的申请后，大连市公布《大连金普新区管理体制改革的机构设置实施方案》（下称“《金普新区实施方案》”），进一步完善了金普新区数个功能区的管理体制和机构设置。

就管辖的地域范围而言，大连经济技术开发区所辖区域自2004年至2010年不断扩大。根据《金普新区实施方案》，新设立的金普新区包括大连经济技术开发区、大连保税区、大连金石滩国家旅游度假区、大连普湾经济区、大连金渤海岸服务业发展区、大连金州经济开发区、大连国家农业科技园区、大连登沙河产业区、大连渔业加工园区等功能区。

在管理体制方面，金普新区管辖范围内机构之间的关系较为复杂。《金普新区实施方案》明确：金普新区管理委员会为大连市政府的派出机构，与金州区政府合署办公，新区管委会下设置大连经济技术开发区、大连保税区、大连金石滩国家旅游度假区、普湾经济区四个正局级功能区管委会，这四个功能区管委会还分别管辖若干个区域性管理委员会。金普新区管委会内设置管委会办公室、经济发展局、商务局、社会事业局等共十五个工作部门，在四个功能区管理委员会之下还分别设有职能机构。此外，金普新区管委会设立金普新区公共行政服务中心，作为新区管委会的派出机构。

至于金普新区管理委员会的职权，根据大连市人民政府公布的《大连市

[D].上海：上海交通大学，2008.2.

人民政府关于向金普新区赋权的决定》(下称“《赋权决定》”),赋予金普新区的管理权限主要采用委托的方式实施,市政府将有关部门行使的投资、国土、建设、林业、海洋、经贸、科技、教育等经济管理权限和相关的社会管理权限赋予金普新区在管辖范围内行使。《赋权决定》同时要求金普新区在行使市政府赋予的经济社会管理权限的同时承担相应的责任,以确保权责一致。

经过 30 多年的变动与改革,大连经济技术开发区作为中国首个开发区,其所包含的区域范围经历了多次调整,但是管理委员会这一管理体制的设置始终贯穿大连经开区的设立、发展与变化过程,并形成了具有一定层次的管委会管理体制,有关管委会行政职权的规定也愈发清晰。

第二节 大学城及高教园区管理委员会

除了种类繁多的经济开发区之外,随着我国经济社会的不断发展以及区域管理水平的不断提高,以某个因素为主导的区域化现象越来越普遍,例如高等院校的聚集现象。随着 20 世纪 90 年代初期我国进行第二次院校调整,有关高等院校实行“聚合”,独立大学的规模不断扩大,多校区大学的进一步发展、大学及其校园在空间上的进一步集中以及高等院校的城市化、区域化趋势日益明显,我国的高等教育逐渐由精英化向大众化和普及化方向发展。^①在我国城市化进程加快、城市教育的教学和科研功能强化、学习型城市及学习型社会口号的提出等背景下,在政府转换其于高等教育中所扮演的角色、企业与高校联谊等因素的作用下,大学城开始在中国蓬勃发展。^②在大学的发展过程中,高校教育资源集中的地区由于各高等院校地理位置的接近,这些大学聚集在一起,与学校周围或仅依靠学校本身即自发形成具有一定规模的城镇。截至目前,广东、南京、北京、江苏、浙江、上海等教育资源较为集中的区域已经规划建设了大量的大学城,其他地区的大学城规划建设也在研究过程中。^③

^① 陈晓阳,王小丁.试论我国大学城的产生与发展[J].文教资料,2013,(18):72.

^② 陈小东.我国大学城的历史沿革及发展[J].师资培训研究,2002,(2):53.

^③ 《抚松县全力推进“大学城”项目建设》,新华网吉林频道,
http://www.jl.xinhuanet.com/2013fs/2016-12-08/c_1120081773.htm,访问时间:2017年2月22日。
《事关 25 万人!福州大学城详细规划出炉!打造海西“智谷”》,福州乐居网报道,
<http://fj.leju.com/news/2016-08-26/14266174824064449051838.shtml> 访问时间:2017年2月22日。

在大学城的规划发展进程中主要出现了三种建设模式。^①一种是以企业出资办学，实行“校企共建，学校为主，各校合作”运行机制的企业开发模式。^②在这种模式下，大学城建立由投资方、校方、经营方组成的管理委员会履行管理、协调、监督、服务的功能，采用市场化的运行机制对大学城实施管理。我国第一座大学城廊坊东方大学城即采用此种模式。东方大学城于2000年9月开城，2002年5月东方大学城管理委员会成立，大学城管委会作为开发区管委会的派出机构，代表开发区管委会行使对东方大学城的行政管理职权。

第二种是在高校自身的建设过程中总结形成的校区建设模式。由于城市中心区域的用地紧张，许多高校为了实现学校规模的扩张只能将地价较高的旧校区与位于城市近郊的地价较低的土地进行置换，而后通过校内挖潜和银行贷款等方式自筹资金建设新校区，其他学校出于同样的目的也效仿这种建设方式，在该所学校附近征地建设。^③随着该区域内入驻高校的增多、建设规模逐渐扩大，地方政府逐步介入其中，比如出面牵头成立园区管理委员会以协调各方关系、强化园区的整体功能，进一步促成大学城的形成。宁波高教园区就是校区建设模式的典型，园区成立高教园区管理委员会，参照社会模式实施社会管理。

第三种则是由地方政府实施或无偿划拨土地，提供一系列特殊的优惠政策，吸引高等学校前去建设新校区的异地分校模式。^④这种模式主要以政府行为为主，由地方政府支持促成高等院校进驻办学。

我国的大学城建设规划工作尚处于起步阶段，有些地区的大学城建设由于高校资源不集中、大学城规划区内人口密集度低、可开发程度低等原因，尚未形成完整的以高校为主体、居民区集中、生活配套设施齐全的区域，因此往往仍由所在行政区的人民政府实行直接、综合管辖。而有些大学城由于区域内高校资源集中、所处区域面积相对广阔、生活配套设施较为完善，已经形成了相对独立于所处行政区的特定区域，为了实现对区域内的高校进行集中管理的目的，有些大学城通过设立管理委员会来实现这一目标，例如上

^① 许炳，徐伟.我国大学城建设的模式及功能[J].现代教育科学，2005，(1)：29-32.

^② 同上，29-30.

^③ 同上，30.

^④ 同上。

海松江大学城的管理委员会。

第三节 风景名胜区管理委员会

上世纪 70 年代末改革开放初期，我国的风景区建设工作提上日程。随着生态建设目标的提出，自然区域的保护开发工作逐渐被重视，各种类型的风景区、自然保护区等逐渐形成。

在可查的法律规范中，最早对风景名胜区进行规范的是 1983 年浙江省人大制定的《杭州西湖风景名胜区保护管理条例》，但该管理条例并未规定风景名胜区的管理主体。国务院 1985 年颁布实施的《风景名胜区管理暂行条例》第五条规定：“风景名胜区设立人民政府负责风景名胜区的保护、利用、规划和建设。没有设立人民政府的风景区应当设立管理机构，在所属人民政府领导下，主持风景名胜区的管理工作。”1996 年浙江省人大制定的《浙江省风景名胜区管理条例》第六条也规定：“风景名胜区应当设立管理机构，按照省、市、县人民政府授予的行政管理职能，负责风景名胜区的保护、规划、建设和管理工作。”可见，行政法规、省级地方性法规都明确规定风景名胜区应当设置相应的管理机构。但 1983 年的《杭州西湖风景区保护管理条例》直到 2004 年才被杭州市人大制定的《杭州西湖风景名胜区管理条例》所废除，新《管理条例》第五条规定：杭州市人民政府设立杭州西湖风景名胜区管理委员会，对西湖风景名胜区实施统一管理，负责编制风景区规划和经济社会发展计划，负责风景区内的规划、土地、房产、建设管理有关工作，负责风景区内的环境保护、市政市容、环境卫生、林业林政、园林绿化、文物和水资源保护工作，负责风景区内的财政、国有资产、统计、审计、物价、人事、劳动和社会保障以及财务会计监督工作，协助税收征管工作，协调、配合有关行政主管部门派驻风景区的分支机构或派出机构的工作，负责基地保护区的保护和管理工作，并行使由市人民政府授予或有关行政主管部门委托的其他职权。

根据国务院 2006 年发布的《风景名胜区保护条例》的规定，风景名胜区应当设立风景名胜区管理机构，负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作，但并未指定风景名胜区管理机构的形式与名称。因此，各地风景名胜区

管理机构的名称并不统一，有的甚至没有具体、确定的机构名称。例如江西省庐山风景区设置了庐山风景名胜区管理局，作为省人民政府管理庐山风景区的行政机构，依照省人民政府的规定负责庐山山体的规划、保护、建设和管理。^①广州市白云山风景名胜区也曾经设置风景名胜区管理局，由广州市人民政府授权其负责风景区的管理工作。^②而南通濠河风景名胜区、郴州市苏仙岭—万华岩风景名胜区、镇江金山焦山北固山南山风景名胜区等区域的管理条例中都未对其风景名胜区管理机构的名称作出明确规定，而仅以“市人民政府设立的风景区管理机构”来指代风景名胜区的管理机构。^③除此之外，1993年大理白族自治州人大制定的《大理白族自治州大理风景名胜区管理条例》对风景名胜区管理机构的规定则更为模糊，只在第三十六条规定各景区、景点设立管理机构，管理机构的形式和规模由所在市县人民政府按照实际情况确定，随后对景区、景点管理机构的职权职责做简要规定。

与大学城管理委员会不同的是，由于我国风景名胜区的管理工作起步较早，因此风景名胜区的管理与规划程度更为完善。根据2002年及2009年中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络信息中心域名注册实施细则》（下称“《域名注册实施细则》”）的规定，申请人在“.GOV.CN”下注册域名时，应当提供证明申请单位为政府机构的相关资料。现行有效的《域名注册实施细则》第二十条则规定，申请在“.GOV.CN”下注册域名时，应当符合申请者为行政机关法人或者法律、行政法规规定的行使行政职能的事业单位的条件。大部分设立管理委员会作为管理机构的风景区都有相应的官方网站，且这些网站的网址后缀均为“.gov.cn”，网站上也会对风景名胜区内组织机构设置与领导、办事窗口与便民服务等事项予以公开，包括黄山风景区、千山风景区、五台山风景区、普陀山风景区等特定区域的管理委员会都有对应的官方网站可查。

第四节 旅游度假区管理委员会

国务院1992年发布了《国务院关于试办国家旅游度假区有关问题的通知》

^① 《江西省庐山风景名胜区管理条例》第四条。

^② 《广州市白云山风景名胜区保护条例》第五条。

^③ 《南通市濠河风景名胜区条例》第五条、《郴州市苏仙岭—万华岩风景名胜区条例》第五条、《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》第四条。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库