

《东南学术》2014 年第 2 期

# 平潭实验区行政主体 资格与管理权能的界定

课题组

**摘要:** 注重制度建设,尤其是法律制度建制,是各种实验区、示范区走向成功的极为重要的条件,也是当前平潭实验区急切的现实需求。平潭实验区面临着行政主体定位不科学、行政管理权限范围模糊、行政管理授权不明等体制局限。平潭实验区的体制创新首先是法律创新问题,只有完善关于平潭实验区的立法,赋予实验区独立行政主体地位,创新有关经济、社会、行政管理等领域的体制机制,走向法治政府,才能使平潭真正发挥两岸交流合作中的“综合实验”作用,实现国家赋予它的历史使命,成为探索两岸交流合作新模式的先行区。

**关键词:** 行政体制; 改革行政; 主体地位; 平潭实验区

**中图分类号:** D035 - 3      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008 - 1569(2014)02 - 0026 - 06

**DOI:** 10.13658/j.cnki.sar.2014.02.004

当前,国内各种类型的实验区(包括开发区)最大的存在问题是法律地位不明确。<sup>①</sup>实验区一般都设立精干、高效的管理委员会来行使经济管理方面的权力。但是,在实际运行过程中,各种管理委员会并不是一级独立的行政机构,在国家行政序列中并没有明确的地位,不具备法律地位和权限。从长远发展的角度看,实验区必须在法制框架下良性发展,而不能游离于大体制之外。对于平潭实验区而言,目前的发展已经进入到了一个新的历史拐点——其未来有没有吸引力,有没有应对激烈市场竞争的能力,以及能否稳固长期投资的信心,都将更加依赖于实验区的软环境建设,尤其是法制建设。我们认为,平潭实验区的体制创新首先是法律创新问题,要完善关于平潭实验区立法,创新有关经济、社会、行政管理等领域的法律制度,才能使平潭真正发挥两岸交流合作中的“综合实验”作用,实现国家赋予它的历史使命——成为探索两岸交流合作新模式的先行区。

## 一、平潭实验区管理体制的局限性

在平潭实验区成立之初,成立管理委员会来代表省政府、市政府进行管理的模式是适应开

**基金项目:** 厦门大学“985 工程”- 公共管理重点学科建设项目; 平潭综合实验区行政体制改革方案研究(平潭综合实验区管委会委托项目)。

**作者简介:** 陈振明, 长江学者特聘教授, 厦门大学公共事务学院和公共政策研究院教授;

李德国, 厦门大学公共政策研究院助理教授;

樊晓娇、郑阳锡、张璐, 厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生。

发需要的。管理委员会按照“小政府、大服务”的运行方式,以精简高效的机构提供了优质服务。然而,随着实验区改革进一步深化,管理委员会的一些问题也逐渐暴露出来,主要有以下几个方面:

(1) 行政主体地位定位不科学。管委会具备什么样的行政主体资格,决定了管委会应具有的法律地位,也决定了管委会以何种名义进行行政管理以及承担行政责任的主体等问题。目前,平潭实验区已经由中央编办审批为福建省政府的“正厅级派出机构”,在理论上已经具有行政主体地位,但欠缺正式法律法规赋予其相应的具体管理权限(立法权、财政权、人事权、审批权、行政执法权等),没有人大作为立法机关。实验区管委会已经承担起较多的管理职能,发挥着重要作用,但它的行政主体地位在法律上至今仍无明确、统一的界定。法律地位的模糊不但引起了开发区管委会职责权限上的混乱,在承载和传递行政任务时出现不畅通的局面,而且这也导致其行政诉讼主体资格认定的模糊。这是因为,行政诉讼被告确认的规则是谁主体,谁报告。按照现行法律制度,要判断某一组织能否成为行政诉讼的被告,首先需要确定该组织是否具备行政主体资格。

(2) 行政管理权限范围模糊,关系不顺畅。管委会只拥有平潭实验区事务管辖区域内的职权,不具有地方政府(平潭县政府)土地管辖区域内的职权,由此造成了以下问题:首先,实验区管委会虽有职能机构,但是没有实质的管理权限,导致与福建省、福州市、平潭县各部门对接不畅。其次,在行政管理体制与机构设置、人员编制方面,福建省还未出台有关“机构设置和编制管理”的行政法规,正式赋予实验区行政管理体制创新和机构设置的合法权力,即实验区行政管理系统的运作缺乏法理依据。2007年国务院公布的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定,地方各级人民政府行政机构职责相同或者相近的,原则上由一个行政机构承担。行政机构之间对职责划分有异议的,应当主动协商解决。协商不一致的,应当提请本级人民政府机构编制管理机关提出协调意见,由机构编制管理机关报本级人民政府决定。例如,广东省已经出台《广东省行政机构设置和编制管理条例》、《珠海经济特区横琴新区条例》、《广东省经济特区条例》为横琴新区的编制问题提供法理依据。

(3) 行政管理授权不明,职权缺失。首先,在一些具体的行政管理活动中,管委会难以获得足够的授权,权力缺失导致一些管委会自己能办的事情必须呈报上级政府及其部门,使其工作经常处于被动局面,运转不顺畅,制约了实验区的快速发展。这不仅影响了工作效率,也与实验区作为国家改革创新的先行区、示范区的地位不符。其次,由于实验区行政管理主体地位不明确,工、检、法等配套机构不健全,实验区的体制优势大打折扣。在实际运行过程中,经常出现上级政府的政令通过县级政府再返回实验区管委会的行为,这严重影响了管委会的职权行使。第三,管委会主要被授予经济管理权限,而社会事业管理权限则保留在县级政府,这也导致了管委会对社会事业方面的行政事务没有管理权限。这种由管委会行使经济管理权限,县级政府行使社会管理权限的做法,在实践中会出现难以协调、政令不畅的局面。由于省级政府与实验区的职能对接完全是按照其他地区的模式和标准,所以实验区不得不设置其他职能部门与其对接,而这些职能又与县级职能相冲突,造成政出多门,多头审批的局面。

## 二、实验区独立行政主体地位的必要性及可行性分析

### (一) 必要性分析

注重制度建设,尤其是法律制度建制,是各种实验区、示范区走向成功的极为重要的条件,也是当前平潭实验区急切的现实需求。<sup>②</sup>例如,台湾当局为了给予新竹园区比较完备的法律制

度支撑,对新竹园区从组建到运行,从市场主体的进入或设立到市场主体展开市场活动的各个方面都作了细密的法的规制。

平潭实验区作为具有政治探索性质的区域,更应通过法制建设的途径,对其行政主体地位进行清晰的界定。行政主体地位的明确,对代理意义的行政主体的规范,对行政机关权力的明晰化,对行政诉讼被告的确认,对责任行政意识的形成,都将有很大的贡献。具体地,赋予平潭实验区独立行政主体地位的必要性有:

(1) 行政分权的需要。从本质上看,行政主体制度的构建,就是一种以地方分权为前提的法律技术。没有这种前提,就难以形成真正独立的行政主体。从理论上讲,行政分权可以更好地调动和使用社会资源,有利于促进管理创新,降低管理的风险和成本以及满足特殊公务的需求。<sup>③</sup>目前,平潭实验区虽然获得了某种程度的行政管理权限,但这种权限缺乏宏观上的统筹。从目前实验区与福州市、福建省的关系运作看,平潭实验区的法律定位模糊。对于与一般行政机关所不同的管委会,其行政地位需要单行法律予以明确授权,如果没有授权,其管理性行为就会游离于法律规范的调整之外。平潭作为我国第五大岛、福建第一大岛,又是先行开放的实验区,与其地位相称的行政分权是其成功治理的必然要求。

(2) 保障行政利益的需要。行政主体制度不仅是行政分权的法律技术,也是行政利益的保障机制。在平潭大开发、大建设的背景下,我们更需要调动管理机构的积极性和主动性。这就要求我们通过一套法律制度,对实验区独立的行政利益予以认可和保障,如明确管委会在公共行政上的各项行政权利和利益,确立管委会与其他行政主体之间的交往规则,建立行政主体之间的纠纷解决机制等。只有通过法制建设确立管委会的权利、义务,使得有事权必有财权,有利益必要保护机制。这种利益保护只有通过立法权才能得以真正实现。这就意味着只有建立起人大,使人大真正发挥作用,实验区才可以真正表达自身利益。

(3) 承担行政责任的需要。行政主体制度的功能之一就是界定不同主体之间的法律责任的承担。目前,管委会与所在省市的地方政府以及政府有关职能部门,仍然存在管理关系上的矛盾问题,没有法律依据来理顺这一关系。管委会作为被授权主体,需要对自己的行为承担独立的法律责任。在实验区管委会运行过程中,如果无法分清行政责任主体是谁,到底要由谁来负法定责任也难以确定,这样既不利于依法行政也给行政诉讼带来了诸多不便。

(4) 对台交流与合作的需要。平潭实验区地理位置优越,对台区位优势突出。开发空间广阔,具有进一步发展的良好自然条件和深化两岸交流合作的潜在优势。随着两岸民众交流交往密切,商贸文化往来频繁,平潭实验区的开发,其前沿平台作用将进一步凸显。<sup>④</sup>基于以上原因,在与台湾进行对接的外部要求上,要尽快明确管委会的行政主体地位。建设平潭实验区为海峡两岸交流合作的重要平台、海峡两岸交流合作先行先试的综合试验区,以及要推进海峡两岸的资源整合与区域对接,都将决定于平潭实验区管委会是否拥有相对应的行政主体资格。

## (二) 可行性分析

(1) 平潭试验区的改革试错权。地方政府具有独立承担责任的资格,在我国并不缺乏先例。例如,深圳、珠海、汕头、厦门和海南5个经济特区在授权范围内享有经济自治权。上海浦东、天津滨海、成都、重庆、武汉城市圈、长株潭城市群等国家综合配套改革试验区也具有在法律框架的改革试错权。目前,平潭已经上升为具有国家战略的试验区,拥有先行先试的改革权利,已经具备行政主体的雏形。

(2) 管委会已经具备行政主体地位雏形。在管理机构方面,平潭试验区管委会“一办、四局、五个组团指挥部”的管理架构已经全面行使了平潭的经济管理权,管委会的行政主体地位已经基本成型。在人才方面,管委会具有从南平、福州、厦门等地抽调一批厅局级官员,有110

名来此挂职的省直、各地业务骨干,100多名公开选拔的海内外人才,具备行使独立行政管理权限的能力。

(3) 国内外经验。在地域分权的情况下,通过行政主体地位的确立确保特殊区域的发展,在国内外均有成熟的经验。例如,德国汉堡自由港港实行港区合一,成立经政府授权的专门机构,负责管理和协调自由贸易区的整体事务。又如,珠海市于2012年1月开始实施《珠海经济特区横琴新区条例》,通过立法授权赋予横琴新区管委会各工作机构独立的行政主体地位,使其能够以自己的名义行使职权并承担相应的法律责任;为从立法层面解决管委会各工作部门的法律主体地位问题,该《条例》第17条第2款规定,“管委会的工作机构行使市一级人民政府工作部门的行政管理权限”。

(4) 法理基础。行政主体法理上是指“行政法律关系中与行政相对人互有权利义务的另一方,是以其行政法上的权利能力和行为能力而独立行使行政权力并承担法律责任的主体。”<sup>⑤</sup>行政主体的范围包括:国务院、国务院组成部门、国务院直属机构、经国务院授权的办事机构、国务院部、委管理的国家局、地方各级人民政府、地方各级人民政府的职能部门、经法律法规授权的派出机关和派出机构、经法律法规授权的其它组织等。平潭实验区管委会要成为行政主体、具有行政主体资格,则需要属于上述行政主体范围中的一种并满足上述条件。根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员第十二次会议修改通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四章第六十八条规定“省、自治区的人民政府在必要的时候,经国务院批准,可以设立若干派出机关。”因而,可以通过法律的授权,将平潭实验区确立为“法律法规授权的派出机关和派出机构”进而赋予平潭实验区管委会以相应的行政主体地位。

### 三、实验区行政主体资格与管理权能的界定

#### (一) 实验区行政主体资格的界定

为了保证实验区健康有序发展,保证行政行为合法,首先要求明确实验区管委会的行政主体资格,这是一个亟待解决的重要问题。课题组认为,从权力行使的范围、形式和实质来看,应该将实验区管委会认定为福建省人民政府的派出机关。理由如下:

第一,管委会已经具备了派出机关的基本特征。派出机关虽非一级政府,实际上却行使一级政府的职能,拥有较大的行政管理职权,管理范围十分宽泛。例如,省级政府的派出机关——地区行政公署就是作为省级人民政府的代表负责管理一定区域内的综合行政事务。平潭实验区管委会所管事务较为复杂,所辖范围也比较宽,其拥有的权限与同级别的政府相差无几。同时,它还内设有若干工作机构,如经济发展局、交建局等,这与地区行政公署非常相似。从这个角度看,宜将平潭实验区管委会定位为省级人民政府的派出机关,属于职权行政主体。

第二,将管委会界定为一级政府的派出机关,有利于理顺管委会与下设机构关系。实验区目前下设有一办四局,负责区内某一方面的事务。这些工作机构在行使权力、实施行政行为时均与一般的政府工作部门无异,同样应该具备行政主体资格。如果把管委会定位为派出机构,那么这些下设的工作机构就是“派出机构的机构”,这就不仅容易造成管理上的混乱,也不利于其行政诉讼被告资格的认定。

第三,将管委会界定为一级政府的派出机关,有利于提高行政效能。将管委会定位为一级政府的派出机关,而不是一级政府,有利于管委会在保留其精简、高效机构的同时对其角色进行适当地改变,填补行政过程中的种种疏漏,更好地贯彻服务行政的理念。同

时,管委会作为一级政府的派出机关,有利于明确管委会的代理人身份,并通过代理制度来确保管委会更好地履行一级政府赋予的特殊公共管理职能。

尽管目前的地方组织法上只是将地方政府的派出机关界定为行政公署、区公所和街道办事处三种,但是,实验区管委会作为体制改革中出现的新型管理模式和组织形式,是国家所赋予的先行先试权利的积极成果。将管委会界定为一级政府的派出机关是对其实践经验和规律的总结,可以通过其他的法律途径来确认改革成果。

在2011年11月国家发展和改革委员会发布的《平潭实验区总体发展规划》中提到“体制机制改革创新的示范区。加快平潭在经济、社会、行政管理等方面的体制机制改革创新,在一些重点领域和关键环节先行先试,争取率先取得突破,为我国新时期深化改革发挥示范作用。”根据该指导思想,将平潭实验区管委会作为福建省的派出机关更为合理,它将使得平潭实验区管委会有明确的法律地位,具有相当于一级政府的综合管理权限。

#### (二) 实验区管理权能的界定

(1) 自主立法和制度创新权。与上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、珠海横琴新区等一样,平潭实验区最明显的体制优势是先行先试权,即在法治原则下获得对立法空白进行先行规定或者对立法冲突变通规定的权力。而要使平潭实验区制度创新的经验能够及时在立法中得以确认,能够为开拓地方发展的新局面进行预见式和超前式立法,就有必要赋予实验区相应的地方自主立法和制度创新权。在这方面,深圳特区、浦东新区都取得了宝贵的成功经验。从目前情况来看,赋予实验区制度创新的权力主要是通过授权的方式。这又包括全国人大授权立法和省人大授权两种,前者的代表是深圳特区,后者有浦东和滨海。

对于平潭而言,获取经济特区的立法授权有一定难度,可以借鉴浦东新区和滨海新区的做法,对于地方事务,要求省人大、省政府出台相关的法规,赋予平潭实验区先行先试的权限,以填补地方性法规的空白或者变通不合适的法规。根据上海浦东的经验,可以先由省人大出台意见支持和保障实验区进行改革试点,提出权力下放的原则,然后通过地方政府规章明确下放权力。

(2) 行政组织权。平潭实验区行政组织系统的重构是提升行政效能的关键。行政管理体制改革必须与大部制改革结合起来,避免职能划分过细、过散及归属交叉。《平潭实验区总体发展规划》提出,要按照精简、统一、效能的原则,健全平潭实验区管理机构,建立起机构精简、职能综合、结构扁平、运作高效的管理体制和运作机制,为平潭开发开放提供组织保障。因此,必须在通过立法严格规定的情况下,赋予平潭实验区对其区域内的行政组织进行编制、规制的权力,通过法律明确规定管委会下设机构的设置条件和程序,把机构设置权交由地方权力机关行使,相关的议案由人大常委会审议。

(3) 自主行政权。平潭实验区管委会依据法律全面负责区内行政事务的实施,应该具有一定的自主行政权,包括适当的独立决策权、财政权、人事任免权以及外部交流与合作的权力等,这对于平潭增强自主发展的活力和后劲非常必要。鉴于平潭实验区还担负两岸融合交流和政治合作的重任,赋予平潭实验区在对台经济、文化方面交流的特殊权力,就显得尤为重要。此外,上级政府应根据实际需要,适当下放若干权力交由实验区管委会行使,在外资审批、行政综合执法体制改革等方面赋予实验区更灵活的政策,允许其在不违反上位法规定的前提下大胆进行探索。

### 四、实验区行政主体地位的法制原则和实现途径

作为福建省人民政府的代理行政主体,实验区的法制建设具有特殊性,应结合区域发展的

要求以及服务行政的理念,追求小政府、大服务的良性政府运作方式,为区内创业主体、居民提供优质到位的服务。具体地,关于实验区行政主体地位的法制建设应遵循以下原则:

(1) 依法组织原则。第一,实验区管理机构的行政主体资格、基本职权职责(包括行政事权、财权和组织人事权等)以及相应的组织设置、任务、范围等重要事项,都必须有明确的法律授权。第二,行政职权行使的程序也必须有相应的法律规范,要明确其所承担的法律 responsibility。

(2) 分权原则。平潭实验区管委会承担着特定的公务管理职能,为了提高行政效率,促进行政管理模式的创新,相关的法制建设应注重行政分权,推动权力下放。这就需要相关立法来确保实验区具有独立性和自主性的法律权能,能够在自我负责之下,自行规范管理,切实提高组织效率。

(3) 服务行政原则。法制建设要以人为本,以服务为本位,将政府职能定位在服务行政上,避免管理层次多、服务不到位等问题。实验区的管理机构设置坚持精简、高效和减少层次的原则,建立具有“小政府、大服务”能力的管理体制。

(4) 比例原则。要求对实验区的公共资源配置以及权力运行规则的设定要以最小的投入获取最大的效益。实验区的相关立法赋予管委会的组织权、人事权和财政权等公共资源与其提供的公共服务须符合原则。同时,要求实验区行政行为应有有助于实现行政目的,即公共利益和国家利益。

具体地,平潭实验区法制建设的实现途径主要有两种:

(1) 地方立法。第一,制定平潭实验区条例,在福建省人民代表大会上提请批准。在条例中,明确实验区及实验区管委会的法律定位:首先,要将管委会作为福建省人民政府的派出机关,而不是福州市人民政府的派出机关,这样就可以明确管委会具有我国法律规定的行政主体资格。其次,明确授权管委会可以行使我国法律规定的设区市或部分省级的经济管理权限,从而解决了县区重叠所面临的各种机制和体制的问题,也进一步明确了管委会的管理权限:管理权、预算权、提案权等。最后,在理顺区县关系方面,可以根据需要在条例中明确县级政府职能与管委会职能的划分,实现区县统筹安排。第二,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,可以通过福建省人民代表大会制定并颁布地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案,或者由管委会拟出一个决定,提请省人民代表大会投票表决。其内容以明确实验区的法律地位及管委会的管理权限为主,例如将管委会明确定位为福建省人民政府的派出机关,这样管委会就拥有了法定的独立行政主体资格;同时明确赋予管委会相应的预算权、审批权、提案权等。

(2) 国家授权立法。根据《中华人民共和国立法法》的相关规定,建议福建省人大代表和政协委员在两会上向全国人民代表大会提出议案,一方面,推动全国人大常委会以法律的形式明确平潭实验区的行政级别,这样就进一步确认了实验区的合法性,为管委会获得相应层级的管理权限提供了法律支撑;另一方面,推动全国人大常委会授权福建省人大及其常委会可以对法律、行政法规、地方性法规作变通规定在平潭实验区试行,这样就可以通过立法扫除体制机制性的障碍,打开先试先行的制度空间。

#### 参考文献:

- 潘波《开发区管理委员会的法律地位》,《行政法学研究》2006年第1期。  
林建伟、王书娟《论平潭综合实验区的立法创新及其制度空间》,《海峡法学》2011年第4期。  
薛刚凌《行政主体理论与实践——以公共行政改革为视角》,中国方正出版社2009年版。  
李闽榕等《海峡经济区发展报告(2010):平潭综合实验区》,社会科学文献出版社2011年版。  
方世荣、石佑启《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2005年版。