

区域性组织内涵与法律属性的厘定

——以长三角区域合作为视角

黄学贤 刘益浒¹

【摘要】：厘定区域性组织内涵和法律属性是构建区域性组织法律制度的基础。区域性组织是公权力组织依据公法共同设立的专职处理区域性公共事务的跨辖区组织，有常设区域性组织，也有非常设会议类“平台”。界定区域性组织法律属性，需赋予地方合法的区域合作权，类型化区域性组织。区域性组织有已知属性和未知属性之分，形式合设实质单设的区域性组织以及共建园区的管委会或办事处、党政合署组织属于前者；后者系新兴区域合设组织，也是行政组织，其中大多数为行政主体下设的主体性机关、执行性机关或附属机关，少数为非行政主体的共同机关或机构。

【关键词】：区域性组织 内涵 法律属性 行政组织法

当前区域合作主要有签署区域合作协议、设立区域合作“平台”等方式，但这些方式普遍存在法律依据不足、欠缺整体性、执行力不强、效率不高等问题。破解合作难题，提高合作成效，必须进行组织法上的创新，构建并发展区域性组织制度是有效因应之法。长三角地区的区域合作一直走在国内前列，该地区的区域性组织有地方政府为合作共建园区设立的管理委员会或办事处、长三角区域合作办公室、长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会¹等。以长三角区域合作为研究对象，可以透视区域性组织制度的规律。区域性组织制度内容十分丰富，本文仅研究区域性组织的内涵和法律属性，为区域性组织制度构建做一些理论探索。

一、区域性组织的内涵厘定

1. 区域

区域本是地理学概念，后逐渐为其他学科引入。从行政区域空间范围界分，法学视野下的“区域”主要有三层意思：一是指全球视角下跨国家或地区的特定地域范围；二是指某一主权国家范围内以行政区划或行政管辖层级为基础的特定地区；三是指某一主权国家范围内横跨两个或两个以上没有隶属关系的行政区划或行政管辖层级的特定地区。有学者认为，伴随“区域”边界的多层次性，主权国家范围内的区域法治发展也呈现多样性，有纵向的建立在省、市、县、乡等不同行政层次单元和村等基本社会单元基础上的区域法治结构，有横向的在不同行政区域之间形成的跨行政区域法治发展现象²。

2. 区域性组织

区域性组织中的“区域”，就组织功能发挥的空间范围而言，指法学“区域”的第三层含义，即“跨行政辖区”或“跨行政区域”的地域范围，区域性组织也称跨行政区域组织或跨辖区组织。

¹作者简介：黄学贤，苏州大学王健法学院教授江苏高校区域法治发展协同创新中心研究人员，中国法治现代化研究院特邀研究员

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时期改革与法治关系实证研究”（17JZD004）阶段性成果

笔者认为，区域性组织是公权力组织依据公法共同设立的专职处理区域性公共事务的跨辖区组织。在这里，“跨辖区”明确了区域性组织管辖事务的空间范围，即一国主权范围内没有行政隶属关系的两个或两个以上行政区域；“跨辖区组织”排斥了跨国家或地区组织以及建立在不同行政层次单元或不同基本社会单元之上的组织；“专职处理区域性公共事务”确立了区域性组织设立和活动的宗旨及职责，排除了非专职处理区域性公共事务的组织；“公权力组织依据公法共同设立”，进一步限缩了区域性组织范围，排除了非公权力组织设立的跨辖区组织、公权力组织依据私法设立的跨辖区组织、公权力组织依据公法单独设立的跨辖区组织。依据这一标准，推动长三角一体化发展领导小组、衢州海创园的杭州衢海投资管理有限公司等均不属于区域性组织。

从实践样态看，区域性组织主要表现为常设区域性组织和非常设区域性组织两类。常设区域性组织，如长三角区域合作办公室、示范区执委会、浙东经济合作区市长联席会议办公室、合作共建园区的管委会或办事处、与管委会合署的党的工作委员会等。长三角地区主要领导座谈会、长三角生态绿色一体化发展示范区理事会³等以合作成员定期召开会议方式讨论或议决重大区域性公共事务的“平台”是否属于区域性组织，人们有不同观点，理论界应及时予以澄清。

3. 会议类“平台”应按区域性组织属性建设

区域合作实践多把会议类“平台”定性为松散的纽带式“平台”，如沪苏浙人大常委会通过的《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》，把示范区理事会界定为“一体化示范区建设重要事项的决策平台”。

会议类“平台”作为区域成员合作的“纽带”，存在的最大问题是“平台”功能被忽视，沦为成员政府特定“官职”共同处置区域性公共事务的“连接器”。区域性公共事务治理成效与官僚层级制中的“职位”息息相关，上级“官职”通过领导权指挥和约束下级“官职”，下级“官职”在人事制度和绩效考核的压力下协调和执行上级“官职”的决策。提高“平台”工作效率，需要设置与“职位”层级对应的工作机制，如“三级运作机制”⁴“四级工作机制”⁵等，“平台”主要依赖“官职”的上下级领导关系联系和运作。“平台”被虚置、“平台”与“官职”紧密关联、“平台”间缺乏有机内在联系、“平台”设置随意⁶等现象，引发公众对“平台”的必要性、运行效率的质疑。实践中，决策、协调、执行“平台”多被赋予处置特定区域性公共事务的事权，但“平台”的“纽带”性质，限制其成为公权力主体，享有区域性事权的往往是成员政府，这就造成同一事权主体通过众多“平台”分割行使区域性事权的局面，导致效率低下，严重浪费公共资源。按照行政的效率原则，一个“平台”能完成任务的就不应分置太多“平台”。

为解决松散的纽带式“平台”出现的问题，笔者认为，座谈会、协调会、联席会议、会商会议、理事会等会议类“平台”应按区域性组织属性建设。多级“平台”构筑成区域性组织体系，相对独立的体系设定为一个行政主体，内设首脑机关、执行性机关，行政主体中维护合作成员利益的，不是“官职”，而是接受成员指令的成员“代表”或“代理人”。当“平台”与合作成员的关系由松散的“斑马线”关系演变为紧密的“海星”关系时，可删除协调“平台”，精简众多执行“平台”，行政主体和主体内“平台”皆为区域性事权主体，多级“平台”统合而成的行政主体具有整体性，宗旨明确，事权确定。

会议类“平台”的发展趋向也能支持“平台”的区域性组织属性的认定。很多区域合作文件把“平台”界定为区域性组织。如长三角、泛珠三角、环渤海联合签署的《关于区域合作组织间开展交流与合作的协议》把长江三角洲城市经济协调会、泛珠三角区域合作行政首长联席会议、环渤海地区经济联合市长联席会定性为“区域合作组织”“区域协调组织”；《浙东经济合作区章程》第1条规定浙东经济区为宁波、绍兴、舟山、台州、嘉兴五市“平等协商自愿组成的跨地区、开放型的区域合作组织”；《杭州都市圈合作发展协调会章程》第10条规定杭州都市圈市长联席会议为“协调会最高决策协调机构”。在学术界，部分学者也肯定“平台”的区域性组织属性。有学者把高层联席会议、城市政府联合体、跨地区的地方政府联合、区域协调联合会等视作区域际合作组织⁷；还有学者认为，以地方政府为成员单位的合作理事会以及根据区域行政协议而成立的缔约方首长联席会是区域合作组织⁸，合作成员间的各种联席会议是协调性机构，其中示范区理事会为领导组织⁹。从国家法治化建设要求看，“平台”的多样性、层级化、缺乏整体性，“平台”设置的随意性、运作机制的不稳定和不确定性均不符合法治要求，而区域性

组织的稳定性、确定性、整体性才更加契合法治要求。

厘定区域性组织内涵后,需进一步追问地方组织区域合作权的合法性、类分区域性组织等问题,这是剖析区域性组织法律属性的前提和基础。

二、区域合作权的合法性追问

区域合作权的权利主体可以是自然人或组织,也可以是国家或中央国家机关。就权利合法性而言,自然人或大部分私法组织间进行的区域合作属私权范畴,不违反禁止性法律规定时,符合私法意思自治要求的即是合法的;国家或中央国家机关对国家全域享有法定管辖权,区域合作权是其对局部区域行使管辖权的一种方式,具有适法性。需要进行合法性追问的是,受限于地域限制、享有公权力的地方公法组织是否享有区域合作权?

分析我国地方组织区域合作权的合法性,可以围绕三个问题展开:一是有无直接的宪法、法律法规的规范依据;二是没有直接法规范依据时,有无可供解释的法规范依据;三是通过解释能否说明问题。

我国《宪法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《立法法》中没有关于地方组织区域合作权的直接规范依据,但在其他法律、行政法规或法律文件中有一些关于区域合作的条款,主要属于具体事项的规定,可以为地方国家行政机关开展诸如环境污染防治、饮用水源保护等专项职能的跨辖区合作提供直接的合法性依据¹⁰。地方国家权力机关、行政机关、其他地方公私法组织的区域合作权,在未经解释的情况下,轻言“存有违法之嫌”是不适宜的。在国外,除《法国宪法》外,《日本国宪法》《德国基本法》均没有直接确认区域合作权,对州政府或地方政府开展区域合作的合宪性也需要依赖解释予以确认,“通过解释来挖掘宪法和法律文本的制度资源,能够以更低廉的成本解决我们所面临的挑战”¹¹。

对于我国《宪法》第99、104、107条出现的“本行政区域内”“地方”,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》¹²第7、8、9、43、44、59、61条出现的“本行政区域”“本行政区域内”“本市”,《立法法》第72、73、76、82条出现的“本行政区域”“本市”“地方性事务”“本地方”,是就字面意义作严格限制性解释,还是在考虑立法目的基础上作适当扩充性解释?有学者认为:“我国《宪法》《地方组织法》(2015)不仅没有赋予地方政府区域合作权,而且在赋予地方政府权限时特别强调‘本行政区域内’。因而,在我国,区域行政行为组织法依据并不存在。”¹³限制性解释就是把地方国家权力机关、行政机关的管辖权局限在“本行政区域”范围内,排除业已存在并有直接法规范依据的协商管辖(合作管辖)¹⁴、共同管辖¹⁵、管辖权扩大¹⁶等情形。我们认为,限制性解释不符合行政法学管辖权理论,不能正确反映立法现状和行政实践。适当扩充性解释能化解前述矛盾,给丰富多彩的实践提供合法性。“本行政区”“本市”“本地方”,有强调地方国家权力机关、行政机关管辖权地域性限制的意思,但也有要求地方国家权力机关、行政机关对突破地域限制而与本辖区公共利益有关事务遂行管辖的意思。德法日等国地方政府享有法定自治权,强调地方政府的区域合作权是自治权权能的体现。我国地方国家权力机关、行政机关,除民族区域自治地方自治机关外,均没有被赋予自治权,但依法享有对“地方性事务”的自主管理权。我国地方政权结构的宪法设计表明,地方各级人民政府要向本级人民代表大会负责并报告工作,“地方权力机关的存在意味着地方事务可由地方居民自行决定,而非处处依赖于国家”¹⁷。《宪法》第3条规定中央和地方国家机构职权划分的原则,要求充分发挥地方的主动性、积极性,为此中央不能“一竿子统到底”,应赋予地方对地方性事务的自主管理权。地方国家权力机关、行政机关依法享有相对独立的“地方性事务”自主管理权,就包含一般情况下无须征求中央同意,可自主开展区域合作、共同处理区域性公共事务的权力。

尽管地方政府享有自治权,但德法日等国无一例外地通过大量法律规制地方政府自治权,规范地方政府区域合作权。国家或州的权力何以能合法介入或限制地方政府的自治权?德国联邦或州对地方政府的合法“干预”,在德国学者看来,是“(地方)自治本身内在的一个‘实质要素’”,“干预”的根源来自《德国基本法》第20条第3款确定的法律优先原则和第20条第2款确定的民主原则¹⁸。日本为地方政府自治权编织了密集的法网,除自治权能传来说外,学界还认为这样符合民主性构造的宗旨,基于国民主权原理,确认和规制地方政府自治权、区域合作权的最终根据在国民。我国《宪法》确认人民主权原则,作为贯彻人

民主原则的体现,《宪法》第3条进一步确立国家机构的民主集中制原则和央地国家机构职权划分的中央统一领导原则。中央机关基于宪法确定的统一领导权运用法律、法规、指令等手段授权或同意地方组织管辖区域性公共事务,从而使地方组织区域合作权具有合法性依据。中央审议通过《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》、国务院批复《长江三角洲城市群发展规划》就是中央行使领导权的方式。有学者指出:“鉴于区域发展规划已因获批准而具有正式的法律属性,因此依此而缔结的合作协议便也获得了相应的法律依据。这意味着参与合作协议缔结的各地方政府,以此获得了合作治理的权限。”¹⁹这就解答了区域发展规划能否作为法律依据的困惑:地方政府的区域合作权因中央批准或发布区域发展规划而具有合法性。

通过解释能够确定我国地方组织拥有合法的区域合作权,但我国法律体系对地方组织区域合作权限、方式、程序等内容缺乏系统性规定。为弥补缺漏,地方组织区域合作的法治建设边实践边立法,由地方立法过渡到国家立法,从分散立法渐进到统一立法,最后参照法国宪法制定我国的宪法区域合作条款。

三、区域性组织的分类

1. 以区域性组织设立主体为标准

可将区域性组织分为形式合设实质单设的区域性组织和区域合设组织。形式合设实质单设的区域性组织是指形式上由区域合作成员共同决定设立,但不能独立存在和运行,需要依附某一成员行政机关运行,具体职责与该行政机关内设机构重合的区域性组织。基于依附行政机关运行的属性,该区域性组织实质上不是共设组织,而是单设组织,如设在杭州市对口支援和区域合作局的杭州都市圈协调会办公室。区域合设组织是指区域合作成员共同参与设立或共同做出设立决定的区域性组织。共同参与设立,表示区域合作成员对区域性组织的设立享有意见表达权,甚至是合设组织章程内容的决定权。共同参与是区域合设组织成立的过程性要件,但不是最终决定性要件,区域合设组织的成立可由个别、部分或所有区域合作成员决定。区域合作成员共同做出设立决定,是区域合设组织成立的一种情况,并不必然导致区域合设组织的成立,少数尚须在区域合作成员的共同上级组织批准后成立。一定条件下,区域合设组织会向区域单设组织转变,如沪浙共建的洋山保税港区管委会转变为上海单设的洋山保税港区办事处。

2. 以合作成员法律属性为标准

可将区域合设组织分为公私成员混合组织、党政融合组织、行政机关合设组织。公私成员混合组织是指参与区域合作的成员既有公法组织,又有私法组织或自然人的区域性组织。该组织一般不行使公权力,是决策机构征求意见、开展协商民主的一种形式,没有固定组织结构和制度机制,具有临时性、非正式性特点,将其定性为组织较为牵强,界定为协商平台更合适,如南京都市圈发展论坛。党政融合组织是指形式上参与区域合作的成员既有中国共产党地方组织,又有地方国家行政机关的区域性组织,有党政合一组织和党政合署组织之分。党政合一组织是指拥有一块牌子,系一个机关,机关中既有党组织代表,又有行政机关代表的区域性组织,如长三角地区主要领导座谈会。组织成员代表一般是中国共产党地方组织的负责人和地方政府的负责人,通常负责区域性公共事务的决策。党政合署组织是指拥有两块牌子,但系一个机关,党的机构与行政机关合署办公,部分内设机构同时承担党政两种职能,行政机关主要负责人员兼任党组织成员或负责人的区域性组织,如苏州宿迁工业园区党工委和管委会。行政机关合设组织是指形式上地方政府或地方政府的职能部门作为区域合作成员的区域合设组织,是区域合设组织中数量最多的类型。

3. 以组织意志形成方式为标准

可将区域性组织分为成员型组织、独任制组织。成员型组织是指组织意志依靠区域合作成员全体共同意志或多数意志的决议而形成的区域性组织。成员型组织以代表团体形式存在时,就是合议制机关。重要区域性公共事务,需要成员一致决定,程序上不仅需要首脑机关所有成员代表的一致同意,而且需要各成员代议制机关的同意;非重要区域性公共事务,通常采取多数决定

方式。独任制组织是指组织意志主要依靠行政首长个人意志决定而形成的区域性组织，实行行政首长负责制，如合作共建园区管委会、示范区执委会等。

4. 以组织间法律关系为标准

可将区域性组织分为领导组织和执行²⁰组织。在国家或地方不同组织系统中，二者经常互换，一个系统的领导组织可能是另一个系统的执行组织。一个区域性组织系统内，有领导机关和执行机关之分，两个或多个领导机关之间，也会有中央领导机关和下设执行机关之分。如长三角地区主要领导座谈会、长三角地区合作与发展联席会议，相对于长三角重点合作专题组座谈会、长三角区域合作办公室、长三角地区城市经济合作组而言，前两者是领导组织，后三者皆是执行组织；前两者中，长三角地区合作与发展联席会议又是贯彻长三角地区主要领导座谈会决策的执行组织。一个区域性组织系统内的领导机关，尤其是中央领导机关，一般负责重要区域性公共事务的决策和协调，在系统内领导机关对下设机关或其他机关谋求组织及控制功能的权力表达就是领导权，包括组织权、人事权、财政权、决定权等；系统内的下设机关或其他机关一般负责领导机关决策事项的准备、咨询、执行等工作。区域性组织系统与系统外组织，也有领导组织和执行组织之分，对区域性组织系统外的领导组织而言，区域性组织系统，包括系统内机关，都是执行组织。

5. 以组织主要职责为标准

可将区域性组织分为常设区域性组织和非常设区域性组织。常设区域性组织是指设施、人员及办公地址相对固定，以处理日常区域性公共事务为主要职责的区域性组织，多为具体事务的执行机关，如长三角区域合作办公室。非常设区域性组织一般具有设施不固定、活动场所多变、成员代表或工作人员无法长期稳定的特点。非常设区域性组织以定期或临时处理区域性公共事务为主要职责，多为区域性公共事务的决策和协调机关，如浙东经济合作区市长联席会议，也有区域性公共事务的执行机关，如长三角重点合作专题组座谈会。定期处理区域性公共事务的非常设区域性组织和常设区域性组织建设是区域性组织制度化、法治化的重点。

四、区域性组织的法律属性

少数区域性组织从现行法律规范中可以直接确定法律属性，大多数区域性组织或是现有行政法学理论已明确定性，但无直接法律规范依据，或是行政实践发展的新产物，有待行政法学理论予以回应。

1. 已知属性的区域性组织

有一些区域性组织或在宪法、法律法规中有直接根据，或曾在以往行政组织类型中出现，这类组织的法律属性明晰。

(1) 宪法或法律法规上的区域性组织。是指在宪法或法律法规中有直接规范根据的区域性组织，主要指形式合设实质单设的区域性组织，如南京都市圈市长联席会议秘书处。形式合设实质单设的区域性组织，基本设置在区域合作成员某一方政府的职能部门中，为省级人民政府部门或设区的市人民政府部门的内设机构，性质上属于《宪法》第108条和《地方组织法》第64条规定的人民政府工作部门的内设机构。

(2) 没有直接法规范依据的区域性组织。没有直接法规范依据的区域性组织，一般是改革进程中适应创新管理需要的产物，通过对现有法规范的解释，可以确定其法律属性，如合作共建园区的管委会或办事处、合作共建园区的党政合署组织。

合作共建园区的管委会或办事处系区域合作成员共同参与、一方或多方最终决定设立的区域合设组织，性质上一般为区域合作成员一方或多方人民政府的派出机关。如苏州盐城沿海合作开发园区管理委员会，为盐城市人民政府的派出机关²¹；阜阳合

肥现代产业园区管理委员会,为合肥市、阜阳市人民政府共同的派出机关²²;合肥经济开发区和肥西县共建的新港工业园办事处,为肥西县人民政府的派出机关²³和合肥经济开发区管委会的特设机构²⁴。前述管委会、办事处或为设区的市、县人民政府的派出机关,或为成员一方开发区管委会派出机关或机构。《地方组织法》第68条规定省、自治区、县、自治县、市辖区、不设区的市人民政府可以设立派出机关,县、自治县人民政府派出机关形式为区公所,市辖区、不设区的市人民政府派出机关形式为街道办事处。各种形式的开发区管委会设立的派出机关、县设立办事处形式的派出机关均无直接的组织法依据,而且参与区域合作的开发区管委会非省人民政府的派出机关,自身的设立也缺乏直接的法律依据。办事处为综合性行政机关,属非职能型行政机关,不宜定性为管委会的机构。

部分共建园区管理机构采取党政合署模式,如中共苏州宿迁工业园区工作委员会和苏州宿迁工业园区管理委员会,二者合署办公²⁵,两块牌子一套班子,共用内设机构。管委会是宿迁市人民政府的派出机构,党工委是中共宿迁市委的派出机构²⁶。党组织负责共建园区的重大决策,但行政法是否规制及如何规制党组织目前争议颇多。

2. 未知属性区域性组织的属范畴

未知属性区域性组织主要指20世纪90年代以来在区域合作进程中涌现的没有直接法律法规依据,传统行政法理论难以定性的新兴区域性组织。为研究其法律属性,笔者拟采取剥茧式方法递进,先解构外延大的属范畴,再指向外延小的种范畴。

(1) 区域性组织与行政组织。研究行政组织,首先要界定行政内涵。“立法、行政、司法”三权中的“行政”指什么?三权是国家主权划分出来的三种不同国家职能,是国内法律秩序创造和适用的不同阶段上国家权力的反映。立法是对一般法律规范的创造,行政和司法是对立法创造的一般法律规范的执行,属执行职能。司法是查证、确认不法行为并决定制裁的职能,行政是除司法职能以外的执行职能。随着历史变迁和社会发展,“将法律的创造分给一个机关而法律的适用(执行)又分给另一个机关,分到如此专门的地步以致不会有一个机关同时履行这两种职能,这是不可能的”²⁷。立法机关、行政机关、司法机关往往身兼立法、行政、司法三种职能或其中两种职能。按照现代行政法学理论,具有创造一般规范权限的行政机关或司法机关“具有‘立法’机关的特征”²⁷,或是行使“形式意义上的行政或司法、实质意义上的立法”²⁸。立法机关、行政机关、司法机关的确立,说明三种职能中某一项在该机关配置比重大、占据有利地位或属“基本职能”,如立法机关“在一般规范的创造中的比重越大,它的立法机关的名义也就越有理由”²⁷,而如何在一国机关中分配三种职能,与该国的宪法体制或历史发展有关。

有学者认为:“作为行政法学研究对象的行政是公行政,主要是国家行政、形式行政,即国家行政机关进行的执行、管理活动,包括国家行政机关进行的准立法和准司法活动。”²⁹此定义有一定局限性。一是行政职能中的“执行”非“决策”³⁰的执行。“决策系行政行为的一个过程或程序”³¹,决策的执行亦是行政行为的一个过程,是决策的结果或下一程序,严格意义上,决策不是行政法学概念³¹。相对于立法的行政职能,执行是立法所创造的“一般法律规范”的执行。二是把行政限定在国家行政机关行政的范围,会导致行政法学研究范围过窄,难以给区域行政法治、公私合作行政等现实问题提供理论给养。在国家行政机关行政之外,还有国家权力机关行政、非国家行政的公行政,区域性组织行为、其他区域合作行为、党政融合组织行为、利用私法组织形式执行传统行政任务的行为均非国家行政机关范畴的形式行政。三是域外基本把立法机关的立法职能称为形式立法,而把立法机关以外机关的立法称为形式行政,形式行政的范围宽泛,含地方公共团体、国家行政机关、区域性组织、私法行政组织等的活动。把形式行政局限于国家行政机关行政,不利于行政法学研究和行政法治发展。

将行政组织定义为“担当行政事务,行使行政权的各级人民政府及下属行政机关的综合体”³²已不合适,应扩大内涵,至少把权力机关、司法机关、监察机关以外的行使国家行政职能的组织纳入其中。区域性组织一般以国家行政职能为基本职能,非权力机关、司法机关、监察机关,应归入形式行政范畴,区域性组织应是行政组织。

(2) 区域性组织与行政主体。行政主体理论发端于欧洲国家,以法、德为典型,20世纪80年代末被中国学者引入中国,经改造演进为中国化的“行政主体范式”³³。西方行政主体理论是行政组织法理论的下位范畴,西方行政主体概指“具有法人资格

的行政单位”³⁴，被赋予公法人地位，为区别于私法人，强调主体的独立性、目标的公共性和支配权的公权力属性。西方行政主体主要有两种类型：地域性团体、公务自治性团体。地域性团体包括国家、州、地方公共团体。从理论建构的制度基础和理论功用看，西方行政主体理论是行政分权和自治的结果，具有维系行政统一或整体行政的功能，行政主体理论展现的是外部以主体间关系为纽带的“主体板块”运动，内部以机关间关系为纽带的“主体系统”运动。地方公法团体是以整体方式或系统形式出现的公法人，内含代议制机关的地方议会和执行议会决策的地方行政机关，二者不具备法人地位，没有法律能力或有部分法律能力。西方行政主体理论强调从决策到执行的一个行政过程的完整性，反对割裂二者关系，这也反映了多元行政利益，不同法人体现了不同行政主体相对独立的行政利益。

中国化的“行政主体范式”自问世之日起就饱受争议，不断受到诟病。争议的焦点：一是把行政主体局限在行政机关和法律法规授权组织范围内，“严重忽视了多元行政利益的存在”³⁵；二是以确认行政诉讼被告资格为中心的“诉讼主体模式”³⁶，阻断与行政组织法理论的有机联系，不利于行政组织法研究的深入和发展；三是众多分散的行政主体，都具有法人资格，背离行政统一性、整体性的要求，与整体政府发展方向相左。为破解“行政主体范式”的窘境，学者们提出许多对策，有学者就主张回溯“西方行政主体的本来含义，建立与多元社会相匹配的行政主体理论体系”³⁵。但西方行政主体理论引入中国，会存在严重的“水土不服”问题，与西方地方政府有自治和独立利益之实不同，我国地方政府必须坚持“中央的统一领导”，没有自己的独立利益，“地方政府只有分权而无自治之实”³⁷，严格意义上不符合“法人”之名。我国“行政主体范式”的改造必须在遵循西方行政主体理论精神的前提下做适应本土化的调整。

我国地方政府普遍没有自治权，但享有一定自主管理权，中央向地方分权已成不争的事实。西方国家很多行政主体也不享有自治权，却不影响其行政主体地位，如日本特别地方公共团体、德国地方目的联合体、法国市镇委员会等。同时，德国学者在研究中逐步淡化行政主体的“法人”资格，认为“传统观念形成的法人垄断地位已经被责任追究形式的多样化以及赋予没有法人地位的组织以独立参与法律行为的实践打破”³⁸，进而提出“法律能力”概念，将法律能力作为确定特定行为归责主体的标准，赋予行政主体内部机关、机构和工作人员以部分法律能力，而完全法律能力只表明行为主体有独立参与民事行为的资格。德国学者主张重塑行政主体概念，将“体现民主合法性保障的领导权制度和体现公共行政职能受法治限制的法律约束性”³⁸作为概念的两个核心点，不再严格考虑主体的“法人”资格。领导权制度说明行政主体是一个享有决定权，能实行内部自我控制的具有整体性的组织。适应整体政府的发展趋势，我国学者大多主张“剥夺”各级政府职能部门的行政主体资格，赋予各级人民政府行政主体的地位³⁹。按此思路，借鉴国外立法和研究成果，我国区域性组织行政主体地位的确立，不能沿用传统“行政主体范式”路径，把众多分散的单个区域性组织确立为行政主体，割裂决策、协调和执行的有机联系，应当按照拥有相对独立和自主决定的领导权、保证行政体系整体性和协调性、考虑合作成员全体利益的原则，把区域合作成员建立的区域性组织系统确立为行政主体。如把长三角地区主要领导座谈会、长三角地区合作与发展联席会议、长三角重点合作专题组座谈会、长三角区域合作办公室等内含决策和执行机构的组织系统确立为一个行政主体，把示范区理事会、示范区执委会确立为一个行政主体，后一行政主体执行前一行政主体的决策，二者关系为行政主体间关系，是外部领导权的反映。

3. 未知属性区域性组织的种范畴

确定好新兴区域性组织的属范畴，就可以在行政组织、行政主体大框架范围内进一步明确单个区域性组织的种范畴。行政主体有的内设机关属人民政府行政机构的内设机构，如杭州都市圈协调会办公室，但大多数内设机关需研究其属性。那么，行政主体下设区域性组织是否是行政机关？

机关是组织的活动单元，行政机关一般指主要行使国家行政职能的机关，在具体指向上，不同国家行政法上有不同含义。法国执行机关范围大于行政机关。行政机关有中央国家行政机关、地方国家行政机关、地方行政机关之分⁴⁰，总统、总理、中央各部、其他一些独立中央机构为中央国家行政机关，大区长、省长、专区区长、市镇长（履行国家官员职责时）等是地方国家行政机关，大区议会议长、省议会议长、市镇长（履行市镇行政机关职责时）等为地方行政机关。在与立法权、司法权区分层面上，行政权与执行权可互用，行政机关也是执行机关；但作为公立公益机构的区域性组织，执行决策机关决议的机关一般表述为执行

机关、非行政机关，如城市共同体中负责执行共同体委员会决议的机关是委员会主席，也是“共同体的执行机关”⁴⁰。日本执行机关较行政机关适用范围窄。行政机关分放射性机关和概括性行政机关，前者以行政机关与外部私人关系为标准，分行政官厅或行政厅、辅助机关、咨询机关、执行机关等；后者以行政机关承担的事务为标准，分国家行政机关和地方公共团体的行政机关。执行机关有三类：作为放射性机关组成部分的执行机关（指拥有实际执行权力的行政机关⁴¹）、地方公共团体的执行机关（指决定地方公共团体意思并向外部表示的行政厅，包括知事、市町村长、选举委员会、教育委员会或委员等）、负责执行特别地方公共团体（部分事务组合或广域联合）议会决议的执行机关（部分事务组合的理事会或其他管理者、广域联合的行政首长和选举管理委员会等⁴²）。

我国行政机关指包括人民政府及其职能部门在内的“依宪法或行政组织法的规定而设置的行使国家行政职能的国家机关”⁴³。根据《宪法》第85、105条的规定，国务院和地方各级人民政府既是国家行政机关，又是国家权力机关的执行机关，负责执行权力机关通过的一般规范和其他决议。宪法规范中的“执行机关”可指各级人民政府，也可与行政机关同义，还可指执行一般法律规范或决策机关决议的机关。我国区域合设的行政主体内部有决策机关和执行机关之分，长三角地区主要领导座谈会、示范区理事会、南京都市圈党政领导联席会议等属于行政主体内行使内部领导权的决策机关，性质上为主体内最高机关、首脑机关、主体性机关或成员代表机关；行政主体内下设的，如长三角地区合作与发展联席会议、长三角重点合作专题组座谈会、长三角区域合作办公室、示范区执委员、南京都市圈专业委员会等为执行机关。将区域合设的行政主体内执行最高机关决议的机关定性为执行机关而非行政机关的原因有：一是行政机关在我国宪法和法律规范中有明确指向，定性主体内执行机关为行政机关缺乏直接法律规范依据。二是借鉴域外立法经验和研究成果，区域性组织内设执行议会决议的机构一般定性为执行机关，属于非行政机关。三是根据机关分类，以职能权限为标准，可把机关分为主体性机关、代议性机关和执行性机关，主体性机关又称成员代表机关，通常指团体性组织中下设的控制组织活动的机关，其成员代表受成员指令的约束；代议性机关区别于主体性机关的最大特点是，机关内代表不受产生代表的组织或个人指令的约束；执行性机关是执行主体性机关或代议性机关决议的机关⁴⁴。因此把行政主体内机关分为主体性机关和执行性机关符合机关的理论分类，同时也表明行政主体内主体性机关不同于代议性机关，其成员代表必须接受成员指令的约束。

有学者把示范区执委会定性为“跨行政区共设机关”“各地方政府的工作部门或派出机关”⁴⁵，笔者认为值得商榷。这种定性一是割裂了示范区理事会与示范区执委会的关系。示范区理事会作为示范区执委会的“领导组织”⁴⁵，负责一体化示范区建设等重要事项的决策，示范区执委会负责示范区理事会决策的实施。《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划（2019—2035）》以及示范区执委会起草的《长三角生态绿色一体化示范区产业发展指导目录（2020年版）》《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区产业项目准入标准（试行）》均需经示范区理事会议决。示范区执委会如果是“各地方政府的工作部门或派出机关”，则完全可以绕开示范区理事会，直接受各地方政府的领导或指示。二是使人大作用更加“式微”，民主性弱化。“跨行政区共设机关事宜应当纳入人大讨论、决定的重大事项范围”⁴⁵，区域性公共事务事关区域性民众公共利益，应由直接体现民主合法性的代议制机关参与议决，这也是发达国家区域性治理的重要经验和普遍做法。三是此定性使区域合作成员在出现纠纷时，自身缺乏化解纠纷和解决矛盾的制度机制，只能求助于共同的上级组织，否则便陷入“死结”。

长三角生态绿色一体化发展示范区行政复议委员会是什么性质的机构？从职责看，示范区行政复议委员会需要为“长三角区域行政复议、重大决策、行政执法等工作中的重大问题”⁴⁶提供咨询意见，似为主体性机关长三角地区主要领导座谈会的下设咨询性工作机构，但“长三角生态绿色一体化发展示范区”的地域定位，又似乎表明其更适合作为示范区理事会的下设咨询性工作机构，这一定性又与其职责相悖，设立主体也与理事会设立主体不符。就“为三省一市行政复议机构提供咨询意见”⁴⁶的职责和“三省一市司法厅（局）”⁴⁶的设立主体而言，其又可定性为类似于日本协力型组织的共同机关或机构。

五、结语

区域性组织登上区域合作舞台，依法设立区域性组织，构建区域性组织法律制度已成为加快区域合作、实现区域法治的必然趋势。构建区域性组织法律制度，需要厘定区域性组织的内涵和法律属性。本文在界定区域性组织概念、探索区域性组织实践样

态的基础上,强调区域性组织不仅包括常设区域性组织,还应包括非常设的会议类合作“平台”。关于地方组织区域合作权的合法性问题,尽管欠缺直接法规范依据,但可以通过对宪法和法律规范做扩充性解释,赋予地方合法的区域合作权。依据不同标准,我们把区域性组织分类为形式合设实质单设的区域性组织和区域合设组织,公私成员混合组织,党政融合组织和行政机关合设组织,成员型组织和独任制组织,领导组织和执行组织,常设组织和非常设组织等。探析区域性组织的法律属性,包括已知法律属性的区域性组织和未知法律属性的区域性组织,后者是本文的研究重点。构建区域性组织法律制度,实现区域合作治理的法治化,还要研究区域性组织的依法设立、区域性组织事权的依法配置、区域性组织的立法路径和争议救济等问题,但限于篇幅,本文未展开论述。

注释:

1[1]以下简称“示范区执委会”。

2[1]公丕祥:《法治发展的区域分析——一种方法论的讨论》,《法学》2018年第5期。

3[2]以下简称“示范区理事会”。

4[3]长三角区域合作确立三级运作机制。

5[4]杭州都市圈合作发展协调会确立四级工作机制。

6[1]多级平台运行机制,决策层有党政领导联席会议、市长联席会议、副省长或副市长联席会议等不同形式;协调层有政府秘书长联席会议、副省长或副市长联席会议等形式;执行层也各有特点,且各不相同。多级平台运行机制,大多数设协调层,少数没有设协调层;有的决策层、协调层同时设置,有的决策层运行多年后才设置协调层。

7[2]石佑启:《论我国区域府际合作的法律治理模式与机制构建》,载周佑勇主编:《区域政府间合作的法治原理与机制》,法律出版社2016年版,第32页。

8[3]叶必丰:《区域经济一体化的法律治理》,《中国社会科学》2012年第8期。

9[4]叶必丰:《地方政府的跨行政区共设机关》,《环球法律评论》2020年第6期。

10[1]叶必丰:《区域合作的现有法律依据研究》,《现代法学》2016年第2期。

11[2]叶必丰:《区域经济一体化的法律治理》,《中国社会科学》2012年第8期。

12[3]以下简称《地方组织法》。

13[4]刘云甫:《区域行政行为的内涵及其法律规制初探》,《南京社会科学》2019年第4期。

14[5]《环境保护法》第20条第2款、《上海市大气污染防治条例》第65条、《浙江省行政程序办法》第14条等规定了行政机关间协商管辖(合作管辖)的内容。

15[6]《突发公共卫生事件应急条例》第38条规定了行政机关共同管辖的内容。

-
- 16[7]《突发事件应对法》第52条、《江苏省行政程序规定》第16和17条等规定了行政机关管辖权扩大的情形。
- 17[8]应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社2002年版，第215页。
- 18[1][德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔：《行政法》第3卷，高家伟译，商务印书馆2007年版，第492页。
- 19[2]陈光：《区域合作协议：一种新的公法治理规范》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2017年第2期。
- 20[1]此处的“执行”，是相对于“领导”的概念，意指对领导组织内部指令或外部指令的贯彻执行。
- 21[1]《苏州盐城沿海合作开发园区》，《大丰年鉴》2012年，第129页。
- 22[2]《关于阜阳合肥现代产业园区权力清单和责任清单的说明》，<http://www.fy.gov.cn/openness/detail/content/5dc8bf517f8b9a7a088b4568.html>。
- 23[3]《新港工业园》，<http://www.ahfeixi.gov.cn/jgdh/xzfbm/xgggy/jgzn/119778803.html>。
- 24[4]《合肥经济技术开发区管委会机构设置》，<http://hetda.hefei.gov.cn/xxgk/jgsz/index.html>。
- 25[5]《苏州宿迁工业园区工委管委会工作规则》第4条：“园区实行党政合一的领导体制，实行工委书记领导下的分工负责制。”
- 26[6]《园区简介》，<http://www.ssipac.gov.cn/ParkProfile/>。
- 27[1][2][4][奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，商务印书馆2013年版，第386页，第387页，第390页。
- 28[3][日]盐野宏：《行政法总论》，杨建顺译，北京大学出版社2008年版，第5页。
- 29[5]姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社2015年版，第4页。
- 30[6]“‘执行’是相对于‘决策’而言，决策是确定组织的目标、纲领和行动的方案”，见姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社2015年版，第1页。
- 31[7][8]叶必丰：《行政决策的法律表达》，《法商研究》2016年第2期。
- 32[9]应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社2002年版，第10页。
- 33[10]沈岷：《重构行政主体范式的尝试》，《法律科学》2000年第6期。
- 34[11][德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔：《行政法》第3卷，高家伟译，商务印书馆2007年版，第144页。

35[1][3]薛刚凌：《多元化背景下行政主体之建构》，《浙江学刊》2007年第2期。

36[2]章剑生：《反思与超越：中国行政主体理论批判》，《北方法学》2008年第6期。

37[4]余凌云：《行政主体理论之变革》，《法学杂志》2010年第8期。

38[5][6][德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔：《行政法》第3卷，高家伟译，商务印书馆2007年版，第135页，第145页。

39[7]沈岍：《重构行政主体范式的尝试》，《法律科学》2000年第6期；章剑生：《反思与超越：中国行政主体理论批判》，《北方法学》2008年第6期；王敬波：《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》，《中国社会科学》2020年第7期。

40[1][2][法]让·里韦罗、让·瓦利纳：《法国行政法》，鲁仁译，商务印书馆2008年版，第72页，第277页。

41[3][日]盐野宏：《行政组织法》，杨建顺译，北京大学出版社2008年版，第31页。

42[4]日本《地方自治法》第287条第1款第6项、第287条之2第6款、第291条之4第1款第8项。

43[5]姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社2015年版，第90页。

44[1][德]汉斯·J. 沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔：《行政法》第3卷，高家伟译，商务印书馆2007年版，第153页。

45[2][3][4]叶必丰：《地方政府的跨行政区共设机关》，《环球法律评论》2020年第6期。

46[5][6][7]《关于联合组建长三角生态绿色一体化发展示范区行政复议委员会的意见》第3条第4款，第3条，第1条。