

执委会是否应转为政府的问题探讨

——基于长三角一体化示范区的建设

王 祎

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 936803266@qq.com

收稿日期: 2021年1月7日; 录用日期: 2021年1月26日; 发布日期: 2021年3月10日

摘 要

随着《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》的发布, 一体化示范区的体制, 即“理事会 + 执委会 + 发展公司”的三层次管理架构随之公布, 其后, 基于体制阐述了一体化示范区的级别范围以及示范区内的执委会的性质界定。在对执委会应转为一级政府的现实分析中, 为使行政区划违背宪法及法律的相关规定, 需要将示范区转为一级行政区域。然而, 随着执委会的转变, 会冲击现下的行政区划, 难以实现两省一市合作共赢的最终目的, 并且与原有区域内的其他行政机关的职责形成冲突。对于上述阻碍情形的造成, 要想建设好长三角一体化示范区, 必然不可支持由执委会到一级政府之间的转变, 同时还应建立必要的派出机构来应对今后发展中可能会出现的问题, 未雨绸缪。

关键词

一体化示范区, 执委会, 一级政府, 行政区划

The Question of Whether the Executive Board Should Be Turned to Government

—Based on the Construction of Yangtze River Delta Integration Demonstration Area

Yi Wang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 936803266@qq.com

Received: Jan. 7th, 2021; accepted: Jan. 26th, 2021; published: Mar. 10th, 2021

Abstract

With the release of the overall plan of the Yangtze River Delta Eco-green integration development demonstration zone, the system of the integrated demonstration area, in other words, the three-level of management structure which includes board of governors, executive committee and develop companies along with the overall plan. And then, based on the system, elaborating the level scope of integration demonstration area and the definition of the nature of the executive committee in the demonstration area. In the reality analysis of the executive committee should be transformed into a level of government in order not to make the administrative division violate the relevant provisions of the constitution and laws, it is necessary to transform the demonstration area into a level one administrative area. However, with the transformation of the executive committee, the current administrative divisions will be impacted, and it is difficult to achieve the ultimate goal of win-win cooperation between the two provinces and one city, at the same time, the duties of other administrative organs in the original region will be in conflict. The cause of the above hindrance situation tells us that if we want to build the Yangtze River Delta integration demonstration zone, the transition from the executive committee to a level of government must not be supported. At the same time, we should establish the necessary institutions to deal with difficult matters that crossing the administrative region in some demonstration areas. We should start from practice and try to take precautions before the matter happens.

Keywords

Integrated Demonstration Area, Executive Committee, A Level of Government, Administrative Division

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在首届中国国际进口博览会开幕式上，习近平主席指出将支持长江三角洲区域一体化发展，并将其上升为国家战略。紧接着的是一系列规定的制定，如《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)，《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《总体方案》)。这些规定为长三角一体化发展示范区的设立做了一路的铺垫，然而对于发展示范区应如何建立他们的管理机关这一关键点，围绕着发展示范区的执委会是否应转变为一级政府的问题，以下问题仍然值得深入研究：首先，一体化发展示范区的执委会转变为一级政府，对于我们现有的行政区划有何影响？其次，一级政府的设立对于两省一市的合作是否会产生共赢的目的？最后，在一体化发展示范区内是否可以建立法院、人民代表大会等机关？

2. 一体化示范区的初步认知

前述问题多围绕着一体化示范区的执委会的内容展开，对此，笔者认为想要解开上述困惑，首先需要初步了解一下一体化示范区的机制以及执委会的性质。

2.1. 一体化示范区的体制机制

自 1982 年起, 国务院就决定建立上海经济区, 其后期间一直在发展中。直至 2018 年初, 长三角区域一体化才被上升为了国家战略。且于今年, 中央和国务院才相继印发了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)和《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《总体方案》), 以达到高水平地建设一体化示范区、带动整个长江经济带发展的目的。在《总体方案》中, 明确了一体化示范区的体制机制, 即建立“理事会 + 执委会 + 发展公司”的三层次架构, 来形成“业界共治 + 机构法定 + 市场运作”的治理格局。其中, 一体化示范区的理事会作为示范区建设重要事项的决策平台, 由两省一市相关政府部门和示范区属地政府组成, 理事长由两省一市常务副省(市)长轮值。执委会作为示范区的开发建设管理机构, 负责重要项目和事项的具体实施; 发展公司则是受执委会委托而作为先行启动区的建设主体[1]。该体制机制体现了两省一市三地联合治理, 轮流决策的特色之处, 能保障一体化示范区的有序推进。但是, 同时又难以避免三地出现决策矛盾的争端。

2.2. 一体化示范区执委会的性质界定

对于示范区执委会的性质应归于何处的问题, 笔者认为首先应该思考的是如何界定一体化示范区的级别。一体化示范区是为了推动长江三角洲区域一体化的发展而建立的, 它包括了上海青浦、江苏吴江和浙江嘉善三个地区。虽然该示范区打破了行政边界, 但是从建设上可以看出并未改变现行的行政隶属关系。根据我国《宪法》第 30 条的规定, 我国的行政区域的划分只有三类: 全国分为省、自治区、直辖市; 省、自治区分为自治州、县、自治县、市; 县、自治县分为乡、民族乡、镇。并且于 1983 年, 行政区划在省级之下、县级之上增加了一级地级市, 但是却并没有写入《宪法》之中。从中我们可以看出, 一体化示范区目前并不在我国《宪法》规定的行政区划的范围之内。而是游离于我国行政区划之外, 等同于我国市、县等级别的一个特殊区域[2]。

当对一体示范区有了一定的了解之后, 我们再来考虑示范区执委会的性质认定问题。从《总体方案》中, 我们可以得知, 示范区执委会在其中是一个具体实施的组织。那么, 这个模式的执委会是一个派出机关, 亦或是一个派出机构? 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》(以下简称《地方组织法》)第 68 条规定, 可以看出派出机关已经列举完整, 只有以下三类: 省、自治区人民政府经国务院批准, 可设立行政公署; 县、自治县人民政府经省级政府批准, 可设立区公所; 市辖区、不设区的市人民政府经上一级政府批准, 可设立街道办事处。如此一来, 一体化示范区的执委会的性质必然应认定为派出机构。

3. 执委会应转为一级政府的现实分析

许多学者认为执委会转变为一级政府, 对于前文三个问题并不会造成太大的影响。并且, 随着其转变, 上述问题也可以得到解决[3]。

虽然现下一体化示范区才刚刚建立, 但是, 随着一体化示范区的开展, 势必会出现民商事的纠纷, 而理事会仅是作为重要事项的决策平台而存在, 对于一般的民商事纠纷便不能有效地解决。如若该纠纷只处于一个区域内尚可解决, 可一旦纠纷涉及两个或者三个区域的范围, 而理事会无暇处理, 且执委会不敢决定由哪个法院进行管辖时, 势必会产生争端。如此一来, 便不利于一体化示范区的整体发展。此时, 这些学者便提议, 可以学习开发区, 在一体化示范区之内设立一个示范区法院。可根据《宪法》第 124 条第 1 款规定: 中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。由此可以推断出, 示范区要是设立法院, 则只能设立成地方各级人民法院。可紧接着《中华人民共和国

《人民法院组织法》第2条第2款、第17、22和25条规定，地方各级人民法院分为：基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院；基层人民法院包括县人民法院和市人民法院、自治县人民法院和市辖区人民法院；中级人民法院包括省、自治区、直辖市内设立的中院、省和自治区辖市的中院和自治州的中院；高级人民法院包括省高院、自治区高院和直辖市高院。如此一来，一体化示范区内便不可设立法院，因为其并不属于我国宪法和法律规定范围内的人民法院组织体系，其设立就是一种违法兼违宪行为[4]。

对于上述法院管辖的纠纷问题以及前文所列的几个问题，学者们认为，可根据国务院于2019年1月1日施行的《行政区划管理条例》第2条：“行政区划应当保持总体稳定，必须变更时，应当本着有利于社会主义现代化建设、有利于推进国家治理体系和治理能力现代化、有利于行政管理、有利于民族团结、有利于巩固国防的原则，坚持与国家发展战略和经济社会发展水平相适应、注重城乡统筹和区域协调、推进城乡发展一体化、促进人与自然和谐发展的方针，制订变更方案，逐级上报审批”的规定。基于经济发展和区域协调的要求，将一体化示范区的执委会转变为一级政府、示范区升为一级行政区域，如此便对我国的行政区划不会产生不良的影响。其次，随着执委会升级为一级政府之后，在该行政区域内设立法院也就有据可循，而非违法违宪的行为了。且根据《地方组织法》第1条规定：省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。在一体化示范区成为一级行政区域后，该区域内的人民代表大会也将会合法存在。

4. 执委会转变为一级政府后存在的阻碍

笔者认为，虽然将执委会升为一级政府，可以解决掉因执委会级别不够而难以处理的问题。但同时，将一体化示范区的执委会升为一级政府，随之会带来更大的阻碍。针对前述所提出的三个问题，笔者从现实层面出发，对此进行了具体的分析：

4.1. 冲击了我国现下行政区域的划分

首先，依据《宪法》的规定，我国的行政区划只有三类(虽然现实生活中有四类)，虽然依据我前文的阐述，将示范区类似于市、县级别的行政区域。但是因其“不改变现行行政隶属关系”的特色，导致其并不能真正地划分进我国的行政区域范围内。其次，因为行政区划是国家结构形式的重要内容，对行政区域的划分需要考虑人民参加国家管理、经济发展以及自然条件和历史状况等诸多重要和复杂的因素，必须十分慎重。并不能仅仅由国务院的《行政区划管理条例》就决定将其转变[4]。如果按照前文学者所说，将其强行划分为我国的一级行政区域，势必会冲击我国现今的行政区域的划分，会造成我国行政区划的混乱现象。此外，从《规划纲要》和《总体方案》中均可以看出，国家设立一体化示范区的目的主要在于发展经济、推动长三角地区的发展，与行政区划并没有因果联系。

4.2. 难以实现两省一市合作共赢的目的[5]

假使不考虑上述第一个阻碍，在一体化示范区发展到一定的程度上，即经济已经达到发达的程度。此时，我们将执委会升级为一个一级政府。那么，随之而来的一个问题就是，这个政府应该在哪个省(直辖市)的管辖之下？基于其经济发达的优势，想必两省一市都不会放弃这个行政区域。如此一来，就会与现在建立这个一体化示范区的目标相违背，不能达到合作共赢的目的，反而会形成争相抢占的局面。而在最后，很大的可能性是将此行政区域划分在上海市之下，这将对浙江省和江苏省造成巨大的损失：在投入巨大的精力之后，本属于自己的区域范围转眼为他人做了嫁衣。一体化示范区的设立目的，就是示范引领长三角地区更高质量地一体化发展。如若到发展的后期，出现示范区被其中一个省(直辖市)吸收的局面，那么这种模式绝对做不到推广和复制。

4.3. 与其他行政机关的职责发生冲突

基于现实分析的结论，即当一体化示范区的执委会可以转为一级政府时，除了上文中所论述的不利于合作共赢的目的之外，还有一点弊端，就是新设立的行政机关会与之之前该区所属的行政机关之间出现职责冲突，不利于更好地管理。因为，如今的一体化示范区遵循的是“不打破原有行政隶属关系”的原则[6]，而当其成为一级行政区域后，必然要打破原有的行政隶属，再进行重建。以环保局为例，在《规划纲要》内，生态环境的治理被重点突出。本在两省一市的环保机关的治理下，一体化示范区的环境治理问题就可以解决。如今由于新产生了一级行政区域，随之就需要再设立一个环保机关。这样，既会产生冗员的问题，又会出现争抢功劳的局面。此问题矛盾点就在于，前期的治理的功劳与最后结果之间的因果关系，到底应该如何看待[7]。

5. 执委会不应转变为一级政府的完善建议

基于前文对于执委会转变为一级政府之后，所产生的诸多阻碍问题的分析，以及结合应转变中的现状分析情形。笔者认为，执委会不应转变为一级政府，且在研究执委会不应转变为一级政府的同时，对于现状中存在的一些细微问题，提供了一些实践上的规范性建议：

5.1. 制定相应的政府规章

在建立该区域层级之后，基于其特殊性，对该区域内产生的行政问题不能适用一般化的应对措施。因此，国务院和中央需要不断地通过制定相关的规章来应对[8]。如此一来，便给国务院和中央造成了沉重的负担。其次，我们在明确《总体方案》时，对这个一体化示范区的定位是：通过加强一体化示范区与周边区域联动发展，以推动形成面上更大发展带动效应，从而推动长三角区域的发展。但倘若支持执委会转变为一级政府，该一体化发展示范区极有可能成为上海市的一个行政区域。随之，带动发展的仅有上海这一个市，无疑这对江苏和浙江两省有着极大的不公平，而且也不符合《规划纲要》的制定目的。所以，笔者并不支持将示范区转变为一级行政区域，将执委会转为一级政府的发展方向，而保持现状才是对两省一市的发展，对长三角区域的发展有着优势之处。而通过不断地制定相应的规章制度，相对应来说，既不会影响到行政区划的划分，又可以及时地防止出现只带动其中一个省市发展的尴尬局面。

5.2. 增加一些派出机构

建立派出法庭等有必要设置的机构[4]，从立法上来看，设立示范区法院属于全国人大常委会的专属立法权限，其他的议案提出主体可以就设立示范区法院向全国人大常委会提出立法议案。但我们不得不承认，随着示范区的不断发展，人口不和案件数量势必不断上升。而由示范区所在行政区划内的人民法院直接受理案件，困难将会越来越多。在此情况下，示范区法院的设立又不符合宪法和法律的规定，那么我们只能可以根据《人民法院组织法》第20条规定：基层人民法院根据地区、人口和案件情况可以设立若干人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分，它的判决和裁定就是基层人民法院的判决和裁定。在开示范区内设立人民法庭，并充实其内的审判人员和其他工作人员来解决跨行政区域等困难的案件。同理可得知，其他有必要设置的机关，限于一体化示范区的级别不够的劣势，可以从实践出发，设置成现有机关之下的派出机构，来解决将来发展中要面临的困境[9]。派出机构的设立，已经可以解决在执委会不转变为一级政府时，出现的大多数问题了。所以执委会无需转变为一级政府，而是只需要不断地进行修正即可。

6. 结语

对于在长三角一体化发展示范区中，执委会是否应转变为一级政府的问题，目前并未有太多的学者

关注。但是对于开发区的执委会是否应转变为一级政府的问题,学者们的观点可谓百花齐放[10]。以厦门市海沧区为先驱的转变,其将“碎片化”问题变为了“整体化”的治理结构,但是,随着时代的发展,如何维持现有的高层次的社会创新和服务平台仍然是一个需要深思的问题。所以,笔者认为,在将来,围绕发展示范区的执委会是否应转变为一级政府的问题,前述所涉及的三个问题势必会成为一大焦点。而在笔者看来,正是为了防止以上三个问题向恶性发展,发展示范区的执委会更加不应转变为一级政府,最主要的原因是示范区的执委会并不享有开发区执委会的那般地位。所以对于发展示范区来说,未来将其转变为一级政府并不是最好的选择,而保持着现状,并且在一些细小的方面,如管理治理的冲突上不断地进行修补与提升,这样才能使示范区被推广至更大的区域,并且能够长久地维持下去。

致 谢

首先感谢我的指导老师的辛勤付出,为我指明了论文的修改方向。在后期一次又一次的论文修改中,老师更是耐心为我解惑。此外,感谢各位同学和亲人对我的鼓励和支持,如果没有他们的支持,我无法顺利完成论文。最后,再次感谢各位的鼓励。

参考文献

- [1] 国家发改委. 长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案[EB/OL]. <https://baike.baidu.com/item/长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案/24152506?fr=aladdin>, 2019-11-19.
- [2] 石磊. 开发区执委会法律地位的困境与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [3] 徐根兴. 长三角一体化: 定位、治理与信任[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2019(5): 18.
- [4] 刘松山. 开发区法院是违宪违法设立的审判机关[J]. 法学, 2005(5): 28-33.
- [5] 朱莺. 长三角一体化示范区发展中遇到的问题及解决对策[J]. 上海商业, 2020(12): 9-11.
- [6] 中共中央、国务院. 长江三角洲区域一体化发展规划纲要[EB/OL]. <https://baike.baidu.com/item/长江三角洲区域一体化发展规划纲要/23489208?fr=aladdin>, 2019-05-13.
- [7] 杨萍, 李伟, 应晓妮. 建设长三角生态绿色一体化发展示范区[J]. 全球化, 2020(6): 103-104.
- [8] 综合新华社、新华日报、浙江日报. 共作决定护航长三角一体化发展[J]. 浙江人大, 2020(10): 23.
- [9] 邹奕. 困境与出路: 开发区人民法院设立的合法性检视[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2020(2): 40-44.
- [10] 王然. 从管委会到一级政府——开发区治理主体的演变及其逻辑[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2019.