

长三角示范区执委会的行政诉讼被告资格研究

章艳芬

宁波大学法学院, 浙江 宁波
Email: 2207661232@qq.com

收稿日期: 2020年11月9日; 录用日期: 2020年12月10日; 发布日期: 2021年1月4日

摘要

执行委员会是长三角生态绿色一体化发展示范区开发建设的管理机构。在其职权行使过程中, 能否成为行政诉讼被告是相对人权利救济的第一道阻碍。在实践层面, 基于相对人权利救济和执委会行使职权的效率考量, 应该赋予其行政主体地位。而理论层面, 执委会的法律定位仍不明确, 亟待从规范文件层面进行解决。就此, 从确立被告资格的“行政主体”标准出发, 本文重点分析了执委会如何依靠现有制度环境, 获得行政主体资格。并提出完善执委会建设的几点建议。

关键词

示范区执委会, 行政诉讼, 被告资格

Qualification of Administrative Litigation Defendant of Executive Committee in the Demonstration Area of Ecological and Green Integration in the Yangtze River Delta

Yanfen Zhang

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 2207661232@qq.com

Received: Nov. 9th, 2020; accepted: Dec. 10th, 2020; published: Jan. 4th, 2021

Abstract

The Executive Committee is the management agency for the demonstration area of ecological and

green integration in the Yangtze River Delta. During the process of exercising powers, it is the first obstacle for right remedy that whether he can become a defendant in administrative litigation. At the practical level, regarded on right remedy and the efficiency of the executive committee's exercise, it should be given the defendant qualification. At the theoretical level, the legal position of it is still unclear, and it needs to be resolved from the level of regulatory documents. Starting from the standard of the "administrative subject" for the defendant's qualification, this article focuses on how the executive committee obtains the defendant qualification relying on the existing institutional environment, and puts forward several suggestions for improving the construction of the executive committee.

Keywords

Executive Committee, Administrative Litigation, Defendant Qualification

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. 问题的提出

长江三角洲区域一体化发展，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署的重大国家战略。发改委印发的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(以下简称《方案》)中，明确在示范区内设立一体化示范区执行委员会(以下简称执委会)。此种改革方式以三地联合、业界共治为基点，建立起全新工作机制，由执委会统一负责示范区发展规划、制度创新、改革事项、重大项目、支持政策的具体实施。

2019年11月5日，示范区执委会正式挂牌，共设5个工作组，即综合协调组、政策法规组、生态和规划建设组、营商和产业发展组、公共服务和社会发展组。2020年9月25日两省一市人大常委会会议分别表决通过《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》授权示范区执委会行使省级项目管理权限，负责先行启动区内跨区域投资项目的审批、核准和备案管理。显然，执委会具有庞大的职能管理权限，而改革过程势必会与现实不断摩擦，波及相对人的利益从而产生纠纷。笔者在中国裁判文书网上以“长三角”“示范区”“执行委员会”为词条进行搜寻，并未检测出任一文书记录。但可预见的，执委员以自己名义做出的行政管理活动，特别是社会管理和公共服务相关职能，进入诉讼程序首要面对的便是适格被告问题。

因示范区执行委员会是于《方案》中首次被提出，学界中专门针对示范区执行委员会的行政诉讼被告资格研究寥寥无几。行政诉讼被告资格自《行政诉讼法》颁布之初，便是学者广泛讨论的对象。自王名扬《法国行政法》引进行政主体概念后，无论学术亦或实践，行政主体理论已经事实上成为了确立被告资格的标准。然而，有鉴于实践中被告资格引发的诉讼难与执行难争议，部分学者对这根源，即行政主体理论标准提出质疑。例如杨小君教授认为，应以行为主体为标准认定我国行政诉讼被告的资格[1]。马怀德也提出“谁行为谁被告”的观点[2]。笔者认为，为适应实践中的执法环境，赋予执委会诉讼被告资格是有必要的。关键在于，如何使执委会依靠现有制度环境获得行政主体资格，下文分析由此展开。

2. 执委会为行政诉讼被告的合法性分析

自行政诉讼被告资格与行政主体理论绑定以来，我国的行政诉讼被告从行政机关转向行政主体。即

判定行政诉讼被告资格所遵循的主要规则是“行政主体标准论”，认为只有行政主体资格的才能成为行政诉讼的被告，行政主体资格是参诉的必要条件。

对于行政主体资格认定，按照行政职权的原始取得方式不同，可以分为职权型行政主体和授权型行政主体^[3]。前者根据宪法与各组织法，成立伊始便拥有行政职权并具备行政主体资格，主要包括国务院，国务院组成部门和直属机构，国务院部委管理的国家局，地方各级政府及其职能部门等。后者是经由宪法和组织法以外的法律法规规章授权，而拥有行政职权获得行政主体资格，鲜明特征是必须经过特定文件的授权。范围包括经授权的国务院办事机构，经授权的派出机构、行政机关内部机构和议事协调机关，以及经法律法规规章授权的非政府组织构成。一体化示范区执委会是否具备诉讼主体资格，首要的就判断其能否成为一个独立的行政主体，能否作为职权型行政主体或授权型行政主体。

2.1. 执委会能否为职权型的行政主体

从法律依据而言，宪法中无关执行委员会的职权设置，而《地方组织法》第六十八条给其职权授权留下来一道口子。规定省级(自治区)派出机关可以在国务院批准后，有必要的设立。因此，需要分析的便是，执行委员能否定位为两省一市的派出机关，继而获得行政主体资格，以自己名义成为诉讼被告的现实可能。

派出机关，是由县级以上各级人民政府设立的，在特定的区域范围内，代表本政府实施行政管理，依法管理该区域各种行政事务的机关。随着行政公署被撤销之后，我国现无省级人民政府设立派出机关的实践依据。更准确的说，现无省级人民政府设立派出机关，不意味着以后绝无可能。执行委员会在《方案》中首次被提及，且《方案》对其职能进行了原则性规定，此后，该《方案》经发改委提交国务院，经国务院批准后正式印发。应该说在程序方面，执行委员会的设立已满足省级人民政府派出机关的程序要求。因而在理论上，有将执行委员会定位于两省一市的派出机关的余地，在这种假设下，执委会便拥有了行政主体资格，自己能独立参加诉讼。

2.2. 执委会能否为授权型的行政主体

根据《行政诉讼法》第二条第二款规定：公民、法人或者其他组织认为法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。行政主体资格的授权取得，来源于法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章规定。而此处有关授权的规定，可区分为直接授权和间接授权两种^[4]。

直接授权指法律、法规、规章通过明确的规定将特定行政职权授予特定组织，明确了法定的授权范围。间接授权指职权型的行政机关在法律、法规、规章的特别规定下，拥有向其他组织转移行政职权的权力，体现为行政主体在依法获得行政职权之后的行政职权的流转状态，这也表明间接授权是以直接授权为前提的，是在直接授权基础上的二次授权。间接授权的授权主体是行政主体，只能在法律规定可进行职权转移的情况下，才能进行职权移转。这两者的主要差异在于：第一，授权主体不同，前者是法规规范性文件直接授权，后者是行政主体；第二，授权范围明确程度有别，前者较之后者，授权范围更加明确，直接授权明确了承接组织的职能范围，而后者通常为概括授权；第三，授权次数不同，前者只需要一次，后者是有关法文件授权行政机关职权后，再由行政机关主导的二次授权。

2.2.1. 执委会的行政主体资格能否来源于《方案》的直接授权

首先，根据行政诉讼法的规定，只有法律法规规章的授权才能使一个原无行政主体的组织获得行政主体资格。显然国务院发改委的[2019] 1686号通知文件在制定主体上不符合法规的制定主体资格，但符合规章的制定主体资格。但一部法文件的规范效力产生，不仅要看满足制定主体的条件，也需要满足制

定程序的条件。根据国务院《规章制定程序条例》，国务院部门制定规章需符合法定的条件，即严格施行立项、起草、审查、决定、公布等立法程序要件。而《关于印发长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的通知》，这一规范性文件的发布主体(国家发改委)虽然属于规章制定主体范围，但是在制定程序方面，未适用制定规章的严格程序，仅经过国务院批准后，便由发改委自行通知与印发，在法文件的起草上并不符合程序要件。因而该发改地区[2019] 1686号文件，在文件效力上，只能算是国务院部门制定的其他规范性文件。换句话说，该通知没有权力做出直接授权，而赋予一体化示范区执委会拥有行政诉讼法上被告资格。

2.2.2. 执委会的行政主体资格能否来源于省级政府的授权(间接授权)

在此间接授权之下，需要解决两个部分内容，其一，两省一市是否可以设立派出机构组建成一体化示范区执委会，换言之，理论层面能否将一体化执委会的法律定位于派出机构。第二，假使执委会的法律定位是派出机构，其是否能因为政府的授权即间接授权而获得行政主体资格。

政府职能众多纷杂，可以大致分为政治职能、经济职能、文化职能、社会公共服务职能四个大项。一般而言，政府的职能部门根据职能实现的必要性，可以在一定的行政区域内，授权成立相应的派出机构来实现特定的职能。两省一市的政府工作部门能设立派出机构，从而组建一体化示范区执委会。因此，若将执委会法律性质定位于派出机构，理论上是正当的站得住脚的。但需要注意的是，派出机构的派出主体通常是政府的某个职能部门，例如公安局、工商局，因此派出机构的职能也比较单一。示范区执委会作为示范区内的开发建设管理机构，既负责一体化示范区的发展规划、制度创新等宏观事项，又负责重大项目等具体内容，其职能并不单一，反而呈现出综合化，复杂化。就此，在理论上将一体化示范区定性为派出机构可行，但是实践层面，其行驶职能远非单一。

若假使将执委会的法律定位为派出机构，那其是否可因政府的授权，也就是间接授权，获得行政主体地位。通常而言是不能的，根据行政组织法的一般原理，行政机关的内设机构和派出机构不能以自己的名义独立对外做出行政行为并承担法律责任[5]。仅在政府授权下，即间接授权是不能成为诉讼主体。行政诉讼法司法解释法释[2018] 1号文件第二十条也有所规定，若法律、法规或者规章规定，行政机关授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的，当事人应当以该授权的行政机关为被告。

这也是派出机构路径分析的重大缺陷，若单独依靠派出机构的法律定位，不能使执委会获得诉讼主体资格。从无行政主体资格到有行政主体资格，只能经过法律法规规章的直接明确授权。一体化示范区仅有政府授权/间接授权，是不能成为行政诉讼被告的，除非另外的专门的授权赋予其资格。

2.2.3. 执委会的行政主体资格能否来源于《地方性法规》的直接授权

在此直接授权之下，也需要解决两个内容，其一，两省一市是否可以设立派出机构组建成一体化示范区执委会。其二，假使执委会的法律定位是派出机构，可否因地方性法规的授权获得行政主体资格。就第一步此前已有论述，即理论层面可将执委会视为派出机构，但是实际层面执委会的职能是综合性的。

假使将执委会的法律定位为派出机构，其当然可因地方性法规的专门授权获得行政主体资格。实践中多有此种操作，例如2019年上海市人民政府常务会议审议通过《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区管理办法》，明确中国(上海)自由贸易试验区临港新片区管委会作为市政府派出机构，并在办法中明确新片区管委会的职能范围，遵守了授权法定原则。由此可见，若将执委会定位为政府派出机构，首要的便是加快出台地方性法规，对其职能范围进行明确授权，这也契合《方案》对执行委员会按照授权充分原则设立的要求。

经过以上分析，笔者发现欲使一体化示范区执委会获得行政主体资格，进而以自己名义独立参与诉讼有两种方案：第一种是承认执委会的省级政府派出机关的地位，其虽然不是一级人民政府，实际上却

代表一级政府在一定区域内实施行政职能，能依法独立作出行政行为并承担行为后果[6]；第二种是承认执委会派出机构的地位，通过两省一市的地方性法规或省级政府规章进行具体事项的授权，明确执委会的职能范围。相比于第一种方案，第二种方案在组织职能的理论层面有所缺陷，派出机构职能权限是单一的特定某一领域的，而执委会的职能是多方面的综合的，且派出机构的设立主体一般为人民政府的职能部门，而非人民政府，表述为人民政府的派出机构也略显不当[7]。而第一种方案，其缺陷在于近些年没有具体的实践经验。

3. 完善执委会建设的几点建议

3.1. 确立执委会行政主体资格

应当说在实践当中，应使执行委员会拥有行政主体的资格，假使其无此资格，只能将其定位于一个没有专门的授权的政府派出机构上，执委会的具体行政行为便不具备完全效力，最终可能会导致行为被撤销或确认无效，也不能引起法律关系的变动。这将对执委会行使管理职能造成阻碍，其以自己名义作出的行政行为都处于效力待定状态，不利于执委会对示范区的改革与创新。同时也导致行为作出后，需再次被其他机关确认其行为效力的结果，影响行政效率。

此外，《方案》中做出原则规定，执委会负责一体化示范区发展规划、制度创新、改革事项、重大项目、支持政策的具体实施，重点推动先行启动区相关功能建设，可见执委会管理范围和具体事项的繁多。若此时不肯定执委会的行政主体地位，会引起相对人对行政诉讼被告确认的混淆，给相对人的权利救济造成阻碍。即使相对人在法官释法下，明确了适格的被告即两省一市政府，也会使后者派人出庭应诉，不利于行政效率考量。再者，若被诉行政行为被判撤销，又需要两省一市政府对执委会做出指示，陷入不必要的循环操作，造成资源的浪费。行政诉讼的设立目的即保障公民、法人或其他组织的权益。作为其构成要素的行政诉讼被告机制，同样肩负着保障权益责任，应当说，赋予执委会行政主体资格是最为效率的操作。

3.2. 在行政主体标准下进行充分授权

依照我国现今制度环境，若将执委会定位于省级政府的派出机构，是不能以自己名义参与行政诉讼的。需要两省一市出台相应的地方性法规，在具体的规范性文件内，对执委会的行政主体地位进行明确授权，包括执委会的具体职能事项，授权的期限等等。通过充分的授权，使执委会在主体资格方面的阻碍被消除。

并且考虑到示范区的示范引领作用，应更加明确执委会在改革和创新方面进行试验和突破的职权。特别是要对执委会职权与当地一级人民政府权限进行划分，特别是两种职权在行使中产生冲突该如何进行处理，这些内容都需在地方性法规层面的规范性文件中得到确认。

根据权责统一的行政法原则，在授权执委会法定权限的时候，也需要明确其在法定范围内的责任，其承担责任的大小应与其拥有的权限大小相适应，当执委会的行政行为侵害行政相对人的合法权益时，就须以自己的名义，独立承担相应的法律后果。

3.3. 加强对执委会权力运行的监督

对行政权力的规范控制，可分外部制约与内部制约。前者指通过其他国家权力或公民权利控制行政权，后者指从行政权运行的构成要素出发，对各个环节进行规范控制。同样，作为两省一市全新的工作机制，一体化示范区执委会的权力运行亦需要受到不同途径的监督管理，以防止权力的滥用与腐败。加强对一体化示范区执委会权力监督，亦是完善执委会建设的重点内容。

对于系统外部制约，主要是依靠立法机关与司法机关。立法机关以民主为核心价值，对赋予执委会职能管理权限的法律授权文件进行规范控制，而司法机关以公平正义为核心价值，对执委会损害相对人权益的行为进行救济。对于行政系统而言，执委会行使职权以行政效率为核心价值，力求达到投入与产出的最大效能比。其权力运行控制主要体现为对运行程序的遵守，需要明确领导体制、决策机制与组织部门架构。施行首长负责制，显示示范区执委会的灵活性；决策程序应以“最低限度的公正”为设计蓝本，体现公开正义与效率；在组织部门上应重点进行权力的划分，以免权限的互相冲突。此外，不论是将执委会定位于省级政府的派出机构或派出机关，其活动均受到上级行政机关的领导与监督，应建立完善的审批机制与自我纠错机制。

4. 结语

近年来，我国对长三角一体化建设不断重视，一体化示范区成为长江区域发展战略的先棋手和突破口，执行委员会则处在这么一个风口浪尖的地位。于实践当中，赋予和承认其行政主体地位是其开展工作的必要条件，但现今无一规范性文件能对执委会的法律地位进行明确确立。本文仅从理论层面对一体化示范区执委会的行政主体资格来源做出初步探讨，认为若将执委会定位于两省一市的政府派出机构，需要地方性法规进行明确而充分的授权，若将其视为两省一市的政府派出机关，亦需明确其法定的职能范围和责任承担。

参考文献

- [1] 杨小君. 我国行政诉讼被告资格认定标准之检讨[J]. 法商研究, 2007(1): 48-53..
- [2] 马怀德, 主编. 司法改革与行政诉讼制度的完善[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 201.
- [3] 应松年. 行政法学新论[M]. 北京: 中国方正出版社, 1999: 97.
- [4] 胡建淼, 江利红. 行政法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 95.
- [5] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 450.
- [6] 伊士国. 开发区管理委员会法律地位问题探析[J]. 行政论坛, 2010, 17(2): 69-73.
- [7] 潘波. 开发区管理委员会的法律地位[J]. 行政法学研究, 2006(1): 36-42.