

# 论我国的法定机构

叶必丰\*

**摘要** 我国内地的法定机构源自深圳的探索,现多设于自贸区、高新技术开发区。它是独立于行政编制、事业编制和企业编制的新型公共管理组织,属于非营利性的专门目的公法人。它经地方性法规或地方政府规章规定,由政府设立,根据授权或委托获得行政职权或代为行使行政职权。法定机构基于授权而成为授权行政主体,基于职权委托而成为职权行政主体。法定机构受政府或其设立的机构领导,大多按决策和执行二分制结构组织,具有一定的灵活性。法定机构适合作为区域合作的管理机构,可以构成《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第80条规定的“区域协同发展工作机制”。

**关键词** 法定机构 公法人 授权 职权委托 区域合作

## 一、问题的提出

新修订的《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80条第1款规定:“县级以上的地方各级人民政府根据国家区域发展战略,结合地方实际需要,可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制,加强区域合作。”这一规定为区域协同发展工作机制构建了四个法律要件:第一,主体是县级以上地方政府,而非政府部门或乡镇政府。第二,政策依据是国家区域发展战略,当前多表现为中共中央和国务院批复的区域发展规划及国务院批复的实施方案,体现了中央关于区域治理的决策和意志。第三,原则是地方实际需要。机构设置的需要原则,是我国建国以来《地方组织法》一直坚持并在行政机构设置中得

\* 上海交通大学凯原法学院教授。

以贯彻的原则，〔1〕也是区域协同发展工作机制需要贯彻的原则。第四，目标是实现跨行政区的政府合作。基于行政区划制度，任何县级以上地方政府都无权领导或监督辖区外的地方政府，为了实现区域发展目标只能共同决策，开展区域合作。

区域协同发展工作机制的规定是全国人大“贯彻国家区域协调发展战略，总结地方实践经验和做法”而新增的规定。〔2〕那么，要厘清区域协同发展工作机制的内涵和外延，就必须总结和梳理地方政府已有的实践经验。已有的实践经验包括组织法和行为法两个方面。《地方组织法》所规定的区域协同发展工作机制是组织法机制。有关区域合作的组织法实践，有上级组织和合作组织两类。上级组织可以设立特定机构对跨行政区事务进行统一治理，如长江航运管理局、太湖流域管理局以及江苏省税务和市场监管部门在江阴—靖江合作园区的派驻机构等。〔3〕上级组织也可以设立旨在领导、组织和推进区域合作的机构，如京津冀及周边地区大气污染防治领导小组等。但上级组织所设立的机构并非跨行政区政府间的合作治理机构，并非《地方组织法》第80条第1款规定的调整对象，也不是本文讨论的对象。跨行政区政府间最为普遍的合作治理机构是议事协调机构即各种联席会议，其次是管理型的合作机构。两者不能混淆，后者是一种持续运行的机构。〔4〕管理型合作机构具有对公众的行政职权，涉及机构及职权法定原则，是组织法的调整对象。到目前为止，它基本上有三类，即合署办公、派出机关和法定机构。

2004年12月，新疆维吾尔自治区宣布，在不涉及乌鲁木齐、昌吉回族自治州行政区划调整的前提下，成立自治区党委的派出机构乌昌党委，专门负责领导和推进两地的合作。2005年，昌吉回族自治州所属米泉市和乌鲁木齐市所属东山区成立米东新区，米泉市和东山区的计划委员会、财政局、建设局、规划局、招商局、外事侨务旅游局、行政执法局等实现合署办公，由此实现了两地市场、财政和规划的统一。〔5〕不过，合署办公不到两年，两地即合并为乌鲁木

〔1〕 参见《地方组织法》1954年第31—35条、1955年第31—35条、1956年第31—35条、1982年第38条、1986年第55条、1995年第64条、2004年第64条、2015年第64条及2022年第79条；《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第3条；董明非：“我国机构设置中‘实际需要’原则的构成要件——以突发事件应急指挥机构的设置条款为中心”，《行政法学研究》2021年第6期，第166页。

〔2〕 王晨：《关于〈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（修正草案）〉的说明——2022年3月5日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上》。

〔3〕 参见李煜兴：“江阴经济开发区靖江园区管理体制调研报告”，载叶必丰等著：《行政协议——区域政府间合作机制研究》，法律出版社2010年版，第274页；叶必丰：“长江经济带国民经济和社会发展规划协同的法律机制”，《中国政法大学学报》2017年第4期，第5—15页。

〔4〕 参见（法）莫里斯·奥里乌：《行政法与公法精要》（上册），龚冕等译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第431页。

〔5〕 参见秦旭东：“乌昌党委导演乌鲁木齐—昌吉一体化”，载《21世纪经济报道》2005年10月8日，第005版；徐健：“‘乌昌经济一体化’调研报告”，载叶必丰等著：《行政协议——区域政府间合作机制研究》，见前注〔3〕，第301—302页。

齐市米东区。<sup>〔6〕</sup>目前具有代表性的合署办公是长三角区域合作办公室。它并不是长三角三省一市相应机构的联合办公,而是三省一市派员组建的联合办事机构,其“主要职责是负责研究拟订长三角协同发展的战略规划,以及体制机制和重大政策建议,协调推进区域合作中的重要事项和重大项目,统筹管理合作基金、长三角网站和有关宣传工作”。<sup>〔7〕</sup>

根据《地方组织法》第85条,省、自治区政府,县、自治县政府,市辖区、不设区的市政府,都可以设立派出机关。根据国务院办公厅转发的商务部等部门文件,县级以上地方政府在国家级经济技术开发区都可以设立管委会作为派出机关,故《地方组织法》未规定的直辖市和设区的市政府也可以设立派出机关。<sup>〔8〕</sup>由此,在较长时间内,派出机关被用于区域合作的管理机构,成为地方政府跨行政区共设机关的一种形式,如江苏江阴—靖江管委会和洋山保税港区管委会。

区域合作中,无论是合署办公还是作为派出机关的管委会,在《地方组织法》修订前都存在机构设置的合法性危机。<sup>〔9〕</sup>为此,身处改革前沿的深圳市考察了香港特别行政区以及新加坡在行政系统以外设立法定机构的经验,并在先于全国开展的事业单位分类改革中提出了探索法定机构的设想。<sup>〔10〕</sup>2008年,深圳市在关于探索中国特色社会主义示范市的文件中,明确指出需要借鉴新加坡经验探索法定机构。<sup>〔11〕</sup>随后,深圳开展了多项法定机构立法。2015年,青岛市在其蓝色硅谷核心区建立了长江以北首个法定机构青岛蓝色硅谷核心区管理局。现在,法定机构已经成为全国许多地方经济技术开发区、保税区和自由贸易试验区选择的管理机构。

区域协调和区域合作是我国地方治理的一项改革创新。合作方地方政府在建立合作管理机构时,放弃了派出机关选项,而选择法定机构。2010年国家发改委印发的《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》允许前海深港现代服务业合作区探索完善法定机构,负责前海管理、开发工作。2011年的《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》第7条规定,在前海合作区设立深圳市前海深港现代服务业合作区管理局,定位为实行企业化管理但不以营利

〔6〕 参见《国务院关于同意新疆维吾尔自治区调整昌吉回族自治州与乌鲁木齐市行政区划的批复》,国函〔2007〕65号,2007年6月30日发布。

〔7〕 《长三角区域合作办公室挂牌成立》,载中国经济网,[http://district.ce.cn/zg/201802/06/t20180206\\_28074999.shtml](http://district.ce.cn/zg/201802/06/t20180206_28074999.shtml),最后访问日期:2022年3月11日。

〔8〕 参见《国务院办公厅转发商务部等部门关于促进国家级经济技术开发区进一步提高发展水平若干意见的通知》,国办发〔2005〕15号,2005年3月21日发布。

〔9〕 参见叶必丰:《行政法与行政诉讼法》,高等教育出版社2015年版,第60页。

〔10〕 参见《中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府关于印发〈深圳市直属事业单位分类改革实施方案〉〈深圳市事业单位改革人员分流安置办法〉和〈深圳市事业单位转企社会保险有关问题实施办法〉的通知》,深办〔2006〕34号,2006年7月5日发布。

〔11〕 参见《中共深圳市委、深圳市人民政府关于坚持改革开放推动科学发展努力建设中国特色社会主义示范市的若干意见》,深发〔2008〕5号,2008年6月6日发布。

为的履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构。第8条第4款规定,前海管理局的高级管理人员可以从香港或者国外专业人士中选聘。<sup>[12]</sup>此后,长三角示范区执行委员会和横琴粤澳深度合作区执行委员会也选择了法定机构的定位。

经济管理学在上世纪八十年代末就关注到了新加坡法定机构在经济起飞中的作用并持续研究,<sup>[13]</sup>公共管理学也在上世纪九十年代跟进研究。<sup>[14]</sup>本世纪以来,有关学科开始积极关注国内法定机构实践的研究,形成了较多重要成果,积极支持了地方对法定机构的探索。<sup>[15]</sup>遗憾的是,法学界几乎不关注法定机构,原因可能在于组织法上对它并无规定,而授权理论可以解决法定机构所引发的责任诉求。

然而,如果不是从救济法而是从治理法角度来说,法学尤其是行政法学就必须重视对法定机构的研究。区域合作是国家治理体系和治理能力建设的重要组成部分,法治是区域合作的引领和保障。为此,本文以新《地方组织法》为背景所设定的命题是:法定机构为什么能契合区域合作的需要,是否可以作为区域协同发展工作机制?为回答此问题,有必要从法学上认识法定机构的法律性质、法律依据、职权职责和体制机制。

## 二、法定机构的法律性质

### (一)法定机构不属于现有组织体系

法定机构无疑是公共组织。关于公共组织的法律性质,我国行政法学上有公共行政说和“授权—委托”行政说。公共行政说认为,行政法不仅是国家行政的法,而且是公共行政的法;行政主体不仅仅是国家行政机关和授权行政主体,而且还包括行使公共治理权的公共组织。<sup>[16]</sup>但行政法学上的主流学说却是“授权—委托”行政说,认为公共组织并非天然的行政主体,只有经法律、法规授权才能成为授权行政主体,或者经行政机关的委托才能代为行使行政权。<sup>[17]</sup>根据“授权—委托”行政说,法定机构可以成为授权行政主体或者受委托组织。

然而,把法定机构作为授权行政主体或者受委托组织是“诉讼—责任”话语体系中的性质定位。从国家治理体系角度来说,必须把授权行政主体或受委托组织还原到组织机构的类型

[12] 2020年修订该条例时,上述规定都有优化修改。

[13] 参见陈杰:“法定机构在新加坡经济起飞中的作用”,《东南亚研究》1989年第2期,第30—33页;曹云华:“新加坡法定机构的经济管理职能浅析”,《经济社会体制研究》1991年第4期,第54—59页。

[14] 参见柳泽伟:“新加坡公共行政制度中的法定机构”,《经济研究参考》1993年第22期,第772—780页。

[15] 参见崔健、杨珊:“前海合作区法定机构运作模式探究”,《特区实践与理论》2011年第5期,第84—87页;杨建生、黄丹丹、李飒:“论开发区法定机构治理模式的改革与完善”,《经济与社会发展》2021年第1期,第35—42页。

[16] 参见石佑启:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京大学出版社2003年版,第154、164页。

[17] 参见应松年主编:《行政法与行政诉讼法》,高等教育出版社2017年版,第68—69页。

上加以定位。我国的各类机构都需要取得编制和机构代码。从1963年至今,中央编委一直把编制分为行政、事业、企业三种序列。行政编制适用于党政机关,包括国家机关、各党派和部分社会团体,预算列为行政经费。事业编制适用于各类事业单位,预算列为国家事业费。企业编制适用于直接从事工农业等生产,独立经济核算的各国家企业单位。<sup>[18]</sup>

如下文所述,法定机构具有行政职能,依法行使行政职权。但它不是行政机关,不在《地方组织法》的调整范围,不具有行政编制,其工作人员并非公务员。有的地方性法规或地方政府规章明确规定法定机构不属于行政机关。如《珠海市轨道交通管理局管理暂行办法》(2021年规章)<sup>[19]</sup>第2条规定:“市轨道局由市人民政府依法设立,不列入行政机构序列,履行相应公共事务管理职能,具有独立法人地位的法定机构。”天津市不仅把新近的天津国家自主创新示范区管委会定为法定机构,而且还把保税区管委会从原来的派出机关改为法定机构。<sup>[20]</sup>

法定机构不是事业单位,没有事业单位的编制。相反,事业单位是深圳市最早启动的法定机构改革的对象。长期以来,作为授权行政主体或受委托组织的事业单位除了编制属性外,事实上与行政机关无异,如中国证监会,并没有发挥出特殊的优越性。为此,有全国人大代表的议案认为,应该调整中国证监会的事业单位属性,改革为法定机构。中国证监会对此予以认同,只是中央编委认为尚需进一步研究。<sup>[21]</sup>

根据《民法典》第97条的规定,法定机构是法人。法定机构作为法人可以进行企业化、市场化管理,但它并不是企业,并不以营利为目的。对此,有关设立法定机构的地方性法规或地方政府规章都作了明文规定。

## (二)法定机构属于新型的公法人

法定机构是指由专门立法设立,具有法人地位,自主运行,实现专门性目的的非营利性公共组织。《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》(2020年)第7条第2款规定:“管理局在市人民政府领导下,依照本条例履行前海合作区开发建设、运营管理、产业发展、法治建设、社会建设促进等相关行政管理和公共服务职责,可以实行企业化管理但不得以营利为目的。”这一规定被有关地方的法定机构立法纷纷效仿。当前,我国的法定机构要么是业界自治基础上的公共组织,如上海浦东陆家嘴金融城发展局;要么是需要专业判断的公共组织,如深圳国际仲裁院;更多的则是紧密结合市场需求和技术创新的公共组织,如成都未来医学城管理局。

[18] 参见李松山:“改革人员编制划分方法及适用范围的探讨”,《行政论坛》1994年第4期,第37页。

[19] 为了说明法律、法规和规章的制定主体、生效时间和效力位阶,本应一一注明。但鉴于从名称能够区分法律与地方性法规、规章,能够识别制定主体,为了减少注释,本文对法律和地方性法规仅在名称后以括号注明制定或最新修订年份,对地方政府规章则注明年份+规章。

[20] 参见《天津国家自主创新示范区条例》(2021年)第7条;《天津港保税区条例》(2019年)第5条。

[21] 参见《全国人民代表大会财政经济委员会关于第十一届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》,2008年10月28日全国人大常委会通过。

英国、新加坡和香港特别行政区的法定机构除了强调它的专业性外,尤其注重它的独立性或自治性。法定机构严格按创设它的法律履行职责,不受行政机关的非法干预。<sup>[22]</sup>法、德两国的公法人由政府设立,具有权利能力,从事公共事务的管理,系非营利目的的法人。法、德两国注重公法人的特殊性即专业性原则,强调它的灵活性,但未强调其独立性或中立性。

根据法、德两国的公法人理论,公法人的基本特征在于:第一,公法人是政府创设的,而不是自然存在或由私人发起的,也不接受私人的加入。第二,公法人具有以合法暴力为特征的行政权,运用行政权所作的行政行为具有先定力,不接受司法矫正和清算也不求助于仲裁。第三,公法人具有一定的灵活性,但受到上级的严格控制,独立性较小。<sup>[23]</sup>

私法人和公法人都可以与政府开展合作,<sup>[24]</sup>但两者有根本区别。耶利内克(Georg Jellinek)认为,认定公法人的根本标准在于它所具有的,与国家行政机关一样的,而其他任何组织都不具有的行政职权。<sup>[25]</sup>他认为,法律将行政职权植入作为非国家机关的团体,从而使得该团体一方面具有要求国家移交该职权的请求权,另一方面具有对其成员实施治理的权利。<sup>[26]</sup>

我国的法定机构虽然借鉴于香港特别行政区、新加坡甚至英国,但却具有大陆法系国家公法人的上述特征。它虽然具有香港特别行政区和新加坡法定机构“一机构一立法”的形式,但除了深圳国际仲裁院和深圳公证处以外,几乎都没有独立性或自主性。关键是,香港特别行政区和新加坡的法定机构不具有基于行政职权的特权和豁免权,<sup>[27]</sup>而我国内地的法定机构却相反,行使职权的行为属于行政行为,具有先定力、公定力、确定力、拘束力和执行力。在立法上,要求对法定机构的职权像行政机关的职权一样实行清单管理;<sup>[28]</sup>在司法上,法定机构的

[22] Ahmad Alsharqawi and Anan Shawqi Younes, “Regulating the UK Financial System Post Crisis under the Financial Services and Markets Act 2000 as Amended,” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, Vol. 23, No. 5, 2020, p. 3; 孙昕玥:“新加坡法定机构的发展:历程、特征与作用”,《湖北经济学院学报(人文社会科学版)》2018年第10期,第21页;孙文彬:“香港法定机构的运作、监管及启示”,《港澳研究》2016年第1期,第85页。

[23] 参见(法)让·里韦罗等:《法国行政法》,鲁仁译,商务印书馆2008年版,第62、64页;王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第121页;(德)哈特姆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,刘兆兴校,法律出版社2000年版,第572—574页。

[24] Code général des collectivités territoriales, art. L. 2512-11, L. n° 2017-257 du 28 févr. 2017, art. 38-II et III.

[25] 参见(德)格奥格·耶利内克:《主观公法权利体系》,曾韬、赵天书译,中国政法大学出版社2012年版,第235页。

[26] 同上注,第235—236页。

[27] 参见孙文彬,见前注[22],第85页;陈志敏:“新加坡的法定机构在经济发展中的作用”,《社会科学》1993年第5期,第7页。

[28] 参见《中国(广西)自由贸易试验区条例》(2020年)第13条第3款,《广州市南沙新区明珠湾开发建设管理局设立和运行规定》(2017年规章)第15条等。

行政侵权与行政机关的行政侵权一样需承担行政赔偿责任。<sup>〔29〕</sup>因此,我国的法定机构是公法人,没有照搬香港特别行政区和新加坡的模式<sup>〔30〕</sup>而呈现出法、德两国公法人的特征,是行政、事业和企业三类编制以外的一种新类型。

英国、新加坡和香港特别行政区所强调的法定机构的专业性,不仅指法定机构设立目的的专业性,而且指法定机构的专业能力。法、德两国也强调公法人的专业性即特殊性原则,仅仅指公法人的成立宗旨是为了处理特殊事务。所谓特殊事务,可以是某一方面的专门事务,也可以是地方的特有事务。尽管在实践中,很难界定何谓特有事务,但相比于国家而言却有其核心内容。<sup>〔31〕</sup>也就是说,公法人都是专门目的的公共组织而非一般目的的公共组织。我国的法定机构也是专门目的的公共组织,负责特定区域或项目的开发、创新,而非设立具有一般目的的地域性政府机关,不强调处理能力上的专业性。

法、德两国的公法人原来主要存在于以人为中心的行业领域即社团法人。但法国早在1884年就通过了法律,允许市镇在合作中设立公法人即市镇联合会,成为地域性的公法人。市镇联合会是法国相邻或不相邻市镇共同设立的区域合作管理机构,负责特定合作事务的处理。<sup>〔32〕</sup>第二次世界大战后,地域性公法人得以更快发展。法国最新立法即2005年2月23日法律规定,当多个市镇共有财产或者权利时,为了实现对财产和权利以及与之相关的公共服务的管理,可以设立一个公法人;公法人的设立由所在省的国家代表通过政令决定。<sup>〔33〕</sup>德国也以专门目的的公法人作为区域合作管理机构。“目的团体公法人既不会导致地方行政组织结构发生重大变化,又能够充分保障区域合作治理能力。”<sup>〔34〕</sup>我国把属于公法人的法定机构运用于区域合作,成功地解决了行政区划壁垒。行政机关的设立依法应当以行政区划为基础。在合作各方行政区划不变的前提下,要共同设立一个行政机关就缺乏管辖区域或者异地管辖缺乏法律依据。法定机构不是行政机关,不受行政区划限制;它是法人,可以像其他法人一样将机关设在合作方的任一区域,并在约定的合作区域范围内行使管辖权。

### 三、法定机构的法律依据

“对于公法法人而言,诸如权利能力产生、内部管理体制、外部关系乃至业务范围等并不适

〔29〕 参见《最高人民法院关于人民法院为海南自由贸易港建设提供司法服务和保障的意见》,法发〔2021〕1号,2021年1月8日发布。

〔30〕 参见张鲁彬:“海南自贸港法定机构改革推进路径研究——基于比较视角”,《南海学刊》2021年第4期,第24—27页。

〔31〕 参见里韦罗等,见前注〔23〕,第65页。

〔32〕 参见奥里乌,见前注〔4〕,第430—432页。

〔33〕 参见法国地方词典 L5222—1条,第2005—157号,2005年2月23日。

〔34〕 参见严益州:“论我国区域合作组织机制的革新——以德国目的团体公法人为借鉴”,《中国行政管理》2018年第11期,第134页。

用民法。”<sup>[35]</sup>它需要由行政法加以规定。

### (一)法定机构的设定依据现状

当前,我国对法定机构还没有作统一立法,法定机构的依据都是地方性法规、法规性决定、地方政府规章和地方规范性文件。

#### 1.地方性法规和地方政府规章的规定

从实践观察,地方性法规和地方政府规章对法定机构的规定有园区性立法和组织性立法两类。

对法定机构的园区性立法,是指该地方性法规或地方政府规章对园区事务作了全面规定,其中作为创新体制机制规定了法定机构。如《中国(湖南)自由贸易试验区条例》(2022年)在第八章“服务与保障”设有第54条“探索设立法定机构”。《天津国家自主创新示范区条例》(2021年)在第二章“管理体制”中规定了三条,即第6条规定管委会的设置,第7条规定管委会的法定机构性质和职权,第8条规定管委会的工作原则。《青岛蓝色硅谷核心区管理暂行办法》(2015年规章)在第二章“管理体制”对法定机构作了较为具体的规定,即第6条园区的治理结构,第7条法定机构的领导组织,第8条法定机构的名称、性质,第9条法定机构的职权,第10条法定机构的组织,第11条法定机构的工作原则,第12条法定机构的用人制度,第13条法定机构的监督。

对法定机构的组织性立法,是指专门就法定机构所作的具有组织法属性的立法。当前,表现为地方性法规的法定机构组织性立法仅一件,即《深圳国际仲裁院条例》(2020年)。它设总则、理事会、执行机构、规则与名册、财务和人力资源管理、监督机制及附则七章共37条,对作为法定机构的国际仲裁院作了详细规定。法定机构的组织性立法多表现为地方政府规章,基本上属于在已有地方性法规对法定机构作原则性规定基础上的执行性立法,如《海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区管理局设立和运行规定》(2019年规章)和《文昌国际航天城管理局设立和运行管理规定》(2021年规章)等。

#### 2.法规性决定的规定

基于不抵触、不重复、有特色、小切口和可操作的地方立法工作原则,除地方性法规外,地方立法的形式还表现为法规性决定。法规性决定区别于重大事项决定,是按《立法法》等所规定的立法程序所作的,向后发生普遍性法律效力、可以反复适用的决定。法规性决定关于法定机构的规定往往比较简单,只有寥寥数条。按照新加坡和香港特别行政区的惯例,法定机构立法是针对特定法定机构的名称、法律性质、组织和职权等的专门立法,法规性决定也是如此。如《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市投资促进局的决定》(2020年)分九条规定了法定机构三亚市投资促进局的相关事宜。

[35] 参见王洪亮:“论事业单位的民事法律地位——以学校为研究范例”,《法商研究》2007年第4期,第70页。

实践中也存在针对一定区域内不特定法定机构的法规性决定。对不特定法定机构的法规性决定,基本上仅规定法定机构的法律性质、组织原则,而将特定法定机构的名称、组织结构和职权事宜交由本级政府作出具体规定。例如《成都市人民代表大会常务委员会关于开展法定机构改革试点工作的决定》(2020年)就是一个针对不特定法定机构的法规性决定。在此基础上,成都市人民政府先后制定了八个有关法定机构的规章。<sup>[36]</sup>这样,较为原则的法规性决定和具体细化的地方政府规章共同构成了法定机构的法律基础。

### 3. 规范性文件的规定

法定机构在长三角区域三省一市并没有获得太多发展。2022年3月9日在北大法宝法规数据库以“法定机构”作全文检索,仅发现上海市陆家嘴金融城发展局和外滩外资金融发展促进会,以及安徽省江淮大数据中心共三个法定机构。浙江省对法定机构还在酝酿之中。<sup>[37]</sup>上海市的两个法定机构并不是以立法式,而是以规范性文件的形式创设的。创设陆家嘴金融城发展局的《浦东新区人民代表大会常务委员会关于促进和保障陆家嘴金融城体制改革的决定》(2016年)共十二条,从形式和内容上看与法规性决定无异,但因决定主体并非立法主体而只能属于规范性文件。创设外滩外资金融发展促进会的《外滩金融集聚带关于服务上海扩大金融业对外开放支持外资金融发展的若干意见》<sup>[38]</sup>则系黄浦区政府行政规范性文件。上述规范性文件并无有关法定机构的地方性法规依据。湖南省也曾以行政规范性文件规定法定机构,但随后得到地方性法规的确认。<sup>[39]</sup>

### (二) 法定机构需要法律的规定

上述梳理表明,我国内地法定机构的设定依据都是地方性法规、法规性决定、地方政府规章和规范性文件。同时,地方对法定机构的探索都获得了国家层面的支持。如《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》在2011年制定时的政策依据,是国务院关于深圳要“积极探索促进现代服务业发展的体制机制”的指示,<sup>[40]</sup>国家发改委关于深圳要“按照精简高效、机制

[36] 《成都龙泉驿汽车产业功能区管理暂行办法》(2020年规章)、《成都邛崃市天府新区新能源新材料产业功能区管理暂行办法》(2020年规章)、《成都交子公园金融商务区管理暂行办法》(2020年规章)、《成都未来科技城管理暂行办法》(2021年规章)、《成都天府文化公园管理暂行办法》(2021年规章)、《成都蓉北商圈管理暂行办法》(2021年规章)、《成都锦江公园管理暂行办法》(2021年规章)和《成都未来医学城管理暂行办法》(2021年规章)。

[37] 参见《浙江省人民政府关于做好稳外资工作的若干意见》,浙政发〔2020〕10号,2020年5月18日发布;《浙江省人民政府关于支持中国(浙江)自由贸易试验区油气全产业链开放发展的实施意见》,浙政发〔2020〕16号,2020年7月15日发布。

[38] 黄府办发〔2018〕038号,2018年8月20日发布。

[39] 参见《湖南省人民政府关于印发〈中国(湖南)自由贸易试验区管理办法(试行)〉的通知》,湘政发〔2021〕8号,2021年3月23日发布;《中国(湖南)自由贸易试验区条例》(2022年)第54条。

[40] 参见《国务院关于〈前海深港现代服务业合作区总体发展规划〉的批复》,国函〔2010〕86号,2010年8月26日发布。

灵活的原则成立管理机构,探索完善法定机构运作模式”的要求。<sup>[41]</sup> 同样,成都市人大常委会的决定和成都市政府的规章在规定法定机构前,已获国务院关于“深化政府机构改革,探索设立法定机构”的批复意见。<sup>[42]</sup>

虽然国家对法定机构持肯定态度,但在立法上除《民法典》认可法定机构为法人外却缺乏统一规定。这主要是因为法定机构刚刚开始探索,实践经验还不够丰富,统一立法的条件尚不成熟。正像中央编委回复有关中国证监会的法定机构改革议案时所言,这需要结合深化行政管理体制改革,进一步研究论证。<sup>[43]</sup> 但未来国家对法定机构应该有统一的规定。这是因为作为非国家机关的法定机构行使着特定的行政职权,关系到国家垄断公权力原则和职权法定原则的贯彻。<sup>[44]</sup> 当然,国家对法定机构的统一规定应该是原则性、授权性规定,而不是取代专门立法对特定法定机构的规定。有了国家对法定机构的原则性、授权性统一规定,中央或地方关于法定机构的专门立法才具有合法性基础。就区域合作法定机构而言,现在已经有统一的法律依据,即《地方组织法》第 10 条的协同立法和第 80 条的区域协同工作机制。合作各方可以据此开展协同立法,共同设立法定机构。将来《地方组织法》可以借鉴法国 2005 年 2 月 23 日第 2005-157 号法律,规定区域合作法定机构的设立条件和主体以及人员组成和运行的基本规则。

## 四、法定机构的职权职责

### (一)行政职权和公共服务职责

除了像深圳国际仲裁院和深圳公证处这样的法定机构外,法定机构几乎都具有行政职权。如前所述,法、德两国公法人的职权范围遵循特殊性规则,即承担法律所赋予的特有或专门地方事务的管理职责。我国的法定机构也都承担着相应区域内各具特色的创新驱动任务,但事权范围并不完全相同。有的法定机构与辖区内地域性行政机关共存,并不具有地域性行政机关的事权。如《青岛蓝色硅谷核心区管理暂行办法》(2015 年规章)第 14 条规定:“核心区内的公安消防、环境保护、社会保障、市容和环境卫生等社会管理职能由即墨市政府以及市相关部门负责。”有的法定机构辖区内没有相应的地域性行政机关,既要承担特定的创新驱动任务又要承担地域性行政机关的事务。如《天津国家自主创新示范区条例》(2021 年)第 7 条规定,管委会作为在天津滨海高新技术产业开发区履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构,“根

[41] 参见《国家发展改革委关于印发〈前海深港现代服务业合作区总体发展规划〉的通知》,发改地区〔2010〕2415 号,2010 年 10 月 10 日发布。

[42] 参见《国务院关于印发中国(四川)自由贸易试验区总体方案的通知》,国发〔2017〕20 号,2017 年 3 月 15 日发布。

[43] 见前注〔21〕。

[44] 参见叶必丰:“论行政机关间行政管辖权的委托”,《中外法学》2019 年第 1 期,第 94 页。

据市人民政府及其职能部门的授权或者委托,依法管理财政、市场监督管理、人力资源和社会保障、有关地域内土地和规划建设等事务”。但不论怎样,法定机构的行政职权都受相应地方性法规或地方政府规章所规定专门事务范围的限制。

地方性法规或地方政府规章在规定法定机构行政职权的同时,几乎又都规定了它的公共服务职责。如《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》(2020年)第7条第2款规定,前海合作区管理局依照本条例履行前海合作区的行政管理职权和公共服务职责。但地方性法规和地方政府规章在列举规定法定机构的行政职权和公共服务职责时,并没有区分哪些是行政管理职权或哪些是公共服务职责。国家《“十四五”公共服务规划》把公共服务分为基本公共服务和普惠性非基本公共服务两大类。“其中,基本公共服务是保障全体人民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务,由政府承担保障供给数量和质量的主要责任,引导市场主体和公益性社会机构补充供给。”<sup>[45]</sup>政府对基本公共服务承担着兜底保障的职责,并制定了《国家基本公共服务标准(2021年版)》作为地方政府提供基本公共服务的底线标准。<sup>[46]</sup>这表明公共服务职责实际上也是一种行政职权。

法定机构既然行使行政职权,就存在管辖权范围。它的地域管辖权就是地方性法规和地方政府规章所规定的园区范围,无须赘述。需要讨论的是法定机构的级别管辖权。法国的授权还要确定公法人的级别管辖权与设立它的市镇级别管辖权相同。<sup>[47]</sup>我国地方性法规和地方政府规章在规定法定机构的行政职权时,也规定了它的级别管辖权。如《天津东疆保税港区管理规定》(2019年)第11条规定:“市人民政府及其职能部门可以将市级管理权限授权或者委托保税港区管委会行使。”

## (二)法定机构的职权取得方式

法定机构并非一经成立自然取得行政职权,而是源于授权和委托。如《海南自由贸易港海口江东新区条例》(2020年)第5条第1款规定,法定机构“依照授权或者委托行使相应的行政审批权和行政处罚权”。

### 1. 授权

法定机构的行政职权源于授权。授权的依据原则上系地方性法规(含法规性决定)。即使法定机构系依据地方政府规章设立,一般也会规定须经地方性法规的授权取得行政权。如《海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区管理局设立和运行规定》(2019年规章)第2条规定:“乐城管理局是依照法规规章设立的乐城先行区法定机构,经地方性法规授权,履行相应行政管理和公共服务职责。”有的虽然没有“授权”两字,但却规定了授权的实质性内容。如《成都市人民代表

[45] 《国家发展改革委、中央宣传部、教育部等关于印发〈“十四五”公共服务规划〉的通知》,发改社会〔2021〕1946号,2021年12月28日发布。

[46] 参见《国务院关于国家基本公共服务标准(2021年版)的批复》,国函〔2021〕20号,2021年2月4日发布。

[47] 参见奥里乌,见前注〔4〕,第430—432页。

大会常务委员会关于开展法定机构改革试点工作的决定》(2020年)之三规定:“法定机构具有负责试点区域内开发建设、运营管理、产业发展、综合协调等经济社会管理职责和管理权限。”非法规性授权仅见于上海市陆家嘴金融城发展局和外滩外资金融发展促进会。

## 2. 委托

法定机构是不以营利为目的从事公共事务管理的组织,可以接受行政机关的委托代为行使行政职权。行政委托按行政职权是否转移为标准,分为事务委托和职权委托。事务委托也就是通常所说的行政委托,以委托的行政机关名义实施行政行为并由其承担法律责任,行政职权并没有从委托的行政机关转移到受委托组织,受委托组织仅取得完成所委托事务的代理权。职权委托则是委托的行政机关将其行政职权通过委托转移到受委托组织,受委托组织以自己的名义实施行政行为并承担法律效果。<sup>[48]</sup>

现有地方立法中对法定机构的委托既有事务委托又有职权委托。不过,立法者在规定转移行政职权时,似乎并无职权委托的自觉。如《文昌国际航天城管理局设立和运行管理规定》(2021年规章)第5条规定:“航天城管理局依照法定程序,履行由省人民政府及其职能部门、文昌市人民政府及其职能部门下放或者委托的管理职责。”这里的“下放”是一种行政职权的转移,并且“下放”与委托并用而不使用已经普遍使用的“授权”,客观上在探索一种授权和事务委托以外的道路即职权委托,却并没有明确意识到这将带来法律效果上的变化。

到底是授权、事务委托还是职权委托,在有关条文含义不明时,就应按法律解释确定。《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市旅游推广局的决定》(2020年)规定:“三亚市旅游推广局根据本决定和市人民政府、市旅游和文化广电体育局的授权行使有关权限。”这里的“授权”仅具有概括性意义,不符合授权的具体要求。并且,根据全国人大常委会法工委关于法律已经赋予特定行政机关的职权不能再“授权”给有关行政机关的答复,<sup>[49]</sup>三亚市政府也不能把市旅游和文化广电体育局的职权“授权”给法定机构。因此,这里的“授权”应当根据职权是否转移解释为事务委托或职权委托。类似的“授权”还有很多,如《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》(2020年)第21条第1款规定:“管理局根据市人民政府授权负责前海合作区土地的管理和开发。”第25条第2款规定:“管理局根据市人民政府授权,负责前海合作区土地供应方案以及农用地转用实施方案审批。”这两条中的“授权”同样应当进行解释和认定。

职权委托本来应该限定于行政机关之间,即受委托组织应当是行政机关而不是行政机关

[48] 参见(日)盐野宏:《行政组织法》,杨建顺译,北京大学出版社2008年版,第29—30页。

[49] 参见全国人大常委会法工委:《全国人大常委会法制工作委员会关于如何理解和执行法律若干问题的解答(四)》,“矿产资源法规定赋予市、县人民政府的行政处罚权,市、县政府能否再授权给有关主管部门”,载找法网, [https://china.findlaw.cn/fagui/p\\_1/356234.html](https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/356234.html), 最后访问日期:2022年3月17日。

以外的组织。<sup>[50]</sup> 法定机构是法人,实行企业化运作,但并非按市场登记注册的企业,也非在民政部门登记注册的社团,而同行政机构一样是经机构编制委员会登记的独立序列,是公共组织。《海南省大数据管理局管理暂行办法》(2019年规章)第11条明确规定:“省大数据管理局的登记机关是海南省委机构编制委员会办公室。”第16条规定:“省大数据管理局作为一级财政预算单位管理,财政经费预算实行国库集中支付,并接受有关机构监督。”因此,除了人事、财务和内部组织等情形外,法定机构的管理几乎与行政机关没有太大区别,依法接受行政机关的职权委托是可以成立的。

### 3. 授权和委托的限制

在德国,立法机关不能随意授权公法人,授权必须限于公法人“自己的事务”,不得涉及国家、特别是立法机关保留的事务,不得涉及可以放任的私法事务。<sup>[51]</sup> 我国在实践中,倡导“围绕制度创新,按照‘应放尽放、能放则放’原则,将省级和市级相关经济社会管理权限下放自贸试验区,充分赋权、充分放权”。<sup>[52]</sup> 基于当前我国激活地方自主权的需要,向法定机构授予更多行政职权是必要的,但授权或委托仍应遵循法治原则。

在区域合作中,地方人大和政府可以通过协同立法授权或委托法定机构特定合作事务的行政职权,明确其级别管辖权。如江苏省人大常委会、浙江省人大常委会、上海市人大常委会《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》(2020年)规定:“示范区执委会根据本决定授权,行使省级项目管理权限。”如果需要合作方行政机关的委托,则宜采用职权委托。这是因为,如果采用事务委托,则法定机构只能以委托的合作方行政机关名义实施行政行为,就会形成相对人与受委托的法定机构、委托的多个合作方行政机关之间,受委托的法定机构与委托的多个合作方行政机关之间,以及多个合作方行政机关相互之间错综复杂的行政法律关系。如果引发行政诉讼则构成共同诉讼,且基于合作方多为县级以上地方政府,第一审应当由中级法院管辖。如果采用职权委托,法定机构在行使职权引发纠纷时,则以法定机构为被告,可以简化纠纷、便于化解。

## 五、法定机构的体制机制

### (一) 法定机构的领导体制

在所有的法定机构中,深圳国际仲裁院和深圳公证处具有独立或相对独立的法律地位。但这不是因为它们是法定机构,而是因为《仲裁法》《公证法》的规定。没有改革为法定机构的其他地方仲裁机构和公证处也具有独立或相对独立的法律地位。除上述两机构外,法定机构

[50] 参见盐野宏,见前注[48]。

[51] 参见毛雷尔,见前注[23],第574—575页。

[52] 《湖南省人民政府关于加快推进中国(湖南)自由贸易试验区高质量发展的若干意见》,湘政发[2020]17号,2020年12月8日发布。

都不具有独立性,都有相应的领导体制。从已有立法和实践来看,法定机构的领导体制有政府领导和政府机构领导两类。

立法上大多规定法定机构归政府领导。如《厦门经济特区两岸新兴产业和现代服务业合作示范区条例》(2014年)第6条第1款规定:“设立示范区管理局,在市人民政府领导下开展工作。”深圳前海深港现代服务业合作区管理局也属于这种情形。也有的立法,如《天津国家自主创新示范区条例》(2020年)第6条,虽然没有在文字上建立政府与法定机构间的领导关系,但从政府领导开发区的各项工作,并设立法定机构具体实施的逻辑来看,政府仍然是法定机构的领导机关。

有的规定法定机构归政府专门设立的工作机构或派出机关领导。如《海南陵水黎安国际教育创新试验区管理局设立和运行管理规定》(2020年规章)第2条明确了管理局的法定机构性质,第4条规定:“省政府主要通过海南陵水黎安国际教育创新试验区建设领导小组对管理局进行领导。”《山东省青岛西海岸新区条例》(2017年)第6条规定西海岸新区管委会是青岛市政府的派出机关,领导辖区内经济功能区的法定机构。

在区域合作中,法国的市镇合作管理机构隶属于合作方市镇的议会。在我国,合作方政府共同设立工作机构或议事机构领导法定机构。如根据《广东省人民代表大会常务委员会关于横琴粤澳深度合作区有关管理体制的决定》(2021年),合作区设有管委会,管委会领导下设的执行委员会。该管委会虽然是广东省政府的派出机关,<sup>[53]</sup>但却是粤澳双方政府共同组建的机关。<sup>[54]</sup>作为法定机构的长三角示范区执行委员会的领导机关是长三角示范区理事会,但该理事会并非业界共治机构,而是江浙沪两省一市党政领导组成的组织。<sup>[55]</sup>

## (二)法定机构的组织结构

### 1.三分制组织结构

新加坡和香港特别行政区的法定机构采用决策、执行和监督的三分制治理机制。深圳国际仲裁院几乎完全按这一模式建立。<sup>[56]</sup>但它是一个准司法机构,对于我国的绝大多数法定机构属于管理型机构而言不具有代表性。按照决策、执行和监督三分制建立的法定机构以青岛蓝色硅谷核心区为代表。根据《青岛蓝色硅谷核心区管理暂行办法》(2015年规章)第7、8、13条的规定,核心区理事会系最高决策机构,负责研究确定核心区的发展战略规划,行使重大事项决策权。

[53] 参见《珠海市人民政府办公室关于印发珠海市横琴新区管理委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知》,珠府办〔2009〕57号,2009年12月11日发布。

[54] 参见《横琴粤澳深度合作区组织架构和机构领导名单公布》,载央视网,2021年9月17日, <https://news.cctv.com/2021/09/17/ARTI3ZPH6ySbvU2gOsOML2Av210917.shtml>,最后访问日期:2022年3月15日。

[55] 参见项颖知:《长三角一体化示范区将采用“理事会+执委会+发展公司”三层架构 创新体制机制》,载东方网,2019年11月14日, <http://shzw.eastday.com/shzw/G/20191114/u1ai20150526.html>,最后访问日期:2022年3月15日。

[56] 参见《深圳国际仲裁院条例》(2020年)第8—18、31—35条。

核心区管理局作为法定机构,负责执行,对理事会负责。核心区监事会负责对核心区管理局进行监督,对核心区理事会负责。类似的法定机构还有三亚市旅游推广局和三亚市投资促进局。<sup>[57]</sup>有的内地法定机构虽然也实行三分制,但决策机构仅仅具有咨询性质。<sup>[58]</sup>

## 2. 两分制组织结构

有的法定机构只有决策和执行机构,没有监督机构。如《文昌国际航天城管理局设立和运行管理规定》(2021年规章)第3条规定:“航天城管理局由省人民政府直接领导,实行理事会领导下的局长负责制,局长主持全面工作。理事会负责统筹协调、监督和决策重大事项。”这种情况下,对法定机构的监督由决策机构或者外部的政府机关负责。成都市的多数法定机构未设决策机构,而仅仅设立业界咨询机构。有的法定机构只设执行机构和监督机构而未设专门的决策机构。《厦门经济特区两岸新兴产业和现代服务业合作示范区条例》(2014年)第6条规定法定机构为执行机构,第13条规定了监督机构。这种情况下,重大事项的决策权由领导机关负责。

## 3. 一元制组织结构

我国的很多法定机构只是一种执行机构,决策和监督都由领导机关负责,与原来作为派出机关的管委会无异。虽然有的法定机构设有业界组织,但只是咨询性的。如《海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区管理局设立和运行规定》(2020年规章)第8条规定:“乐城管理局根据工作需要,可设置业界协商共治平台和咨询机构,为乐城先行区发展提供意见和建议。”

在区域合作中,法、德两国的区域合作公法人设议事机构和执行机构,大多未专设监督机构而由有关外部机构负责监督。<sup>[59]</sup>根据法国2005年2月23日第2005-157号法律,市镇合作公法人应设立负责决策的管理委员会,该委员会由合作市镇选派的政府成员组成,确定一名主席、数名副主席。我国的区域合作法定机构也基本如此。如长三角示范区设有沪苏浙两省一市领导人组成的理事会作为决策机构,又设长三角示范区执行委员会作为执行机构。横琴粤澳深度合作区设粤澳双方代表组成的管委会作为决策机构,设执行委员会作为执行机构。深港前海合作区略有不同,未设决策机构,决策事宜由深圳市政府负责,仅设前海合作区管理局(执行机构)和前海合作区廉政监督机构。

### (三) 法定机构的运行机制

行政机关实行科层制,不仅在人事、财务和纪律方面有严格控制,而且缺乏灵活性,不能适应快速变化的市场发展需要。香港特别行政区和新加坡为填补市场失灵与政府固化之空缺,建立了负责特定项目或专业性事务的法定机构。<sup>[60]</sup>我国探索法定机构就是要借鉴它的市场化或企业化运营的机制,具体表现在三个方面:

[57] 参见《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市旅游推广局的决定》(2020),《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市投资促进局的决定》(2020)。

[58] 参见《厦门经济特区两岸新兴产业和现代服务业合作示范区条例》(2014年)第15条。

[59] 参见王名扬,见前注[23],第124页;奥里乌,见前注[4],第432页;严益州,见前注[34],第135页。

[60] 参见孙文彬,见前注[22],第85页;陈志敏,见前注[27],第7页。

### 1. 人事财务的企业化管理

这包括聘用制、职级制、薪酬制,以及激励机制和经费筹措机制等。如《成都市人民代表大会常务委员会关于开展法定机构改革试点工作的决定》(2020年)对法定机构运行机制的要求是实行扁平化管理,建立高效率、专业化的组织体系,建立灵活高效用人机制,实施市场化薪酬制度,探索多元经费投入机制。《天津国家自主创新示范区条例》(2021年)第8条规定:“实行企业化管理,对管委会负责人和高级管理人员实行竞争选拔制和任期目标制,推行全员聘任制,自主决定机构设置和岗位设置,建立岗位绩效工资体系。”

### 2. 参与市场活动

这主要表现为进行市场化推介、招商引资和项目建设。如《三亚市人民代表大会常务委员会关于设立三亚市投资促进局的决定》(2020年)规定三亚市投资促进局统筹执行全市招商引资工作,牵头组织全市性重大投资促进活动,做好招商引资企业和项目服务保障,负责招商平台、招商引资信息管理系统建设和管理工作。

### 3. 投资举办企业

《海南省大数据管理局管理暂行办法》(2019年规章)第9条规定:“按照‘管运分离’的原则,省大数据管理局依法组建省大数据运营公司,承担全省电子政务基础设施、公共平台和共性平台的建设运维工作,省大数据管理局履行出资人职责。”《广州市南沙新区明珠湾开发建设管理局设立和运行规定》(2017年规章)第11条第2款规定:“明珠湾管理局可以依法设立企业,从事土地开发、基础设施建设、公共服务配套设施运营、项目投资等业务。明珠湾管理局依法履行出资人职责,所得收益用于明珠湾开发建设和管委会规定的其他用途。”

在区域合作中,如果把合作管理机构定位为行政机构,则必须受编制的刚性约束和行政隶属关系的限制,必须满足公务员的国籍要求等。合作方政府运用作为公法人的法定机构就是要充分发挥它运行机制上的灵活性,克服上述法律障碍,平等吸纳合作各方人员,甚至吸引境内外人才。同时,合作方政府通过法定机构举办发展公司,作为开发建设主体,承担合作区内基础性开发、重大基础设施建设和区域性功能塑造等开拓性任务。更为重要的是,通过发展公司的出资比例和股权结构,合作方政府可以持续、平等地表达利益,形成风险共担和利益共享的常态化合作机制。

## 六、结 语

法定机构在我国深圳首创以来,在许多地方的自贸区、高新技术开发园区得到进一步实践。它是经地方性法规或地方政府规章规定,由政府设立的处理特定事务的公共组织。它虽然借鉴于香港特别行政区和新加坡的经验,但在我国内地发展成为独立于行政编制、事业编制和企业编制的专门目的公法人。它根据授权或委托获得行政职权或代为行使行政职权。其中,法定机构基于授权而成为授权行政主体,基于职权委托而成为职权行政主体。法定机构多由政府或其设立的机构领导,大多按决策和执行二分制结构组织,具有一定的灵活性。

法定机构并非《地方组织法》中的国家行政机关,因而不受行政区划的限制,可以作为地方政府开展区域合作的管理机构。合作方地方人大根据《地方组织法》第10条的规定,可以通过协同立法为合作方政府创设法定机构作为第80条所规定的“区域协同发展工作机制”,并授予其处理特定合作事务的行政职权。合作方地方政府可以派员担任法定机构负责决策事务的管理委员会委员或者理事会理事,实现对法定机构的共同决策,从而实现跨行政区共同治理。法定机构用于区域合作可以避免行政编制、行政隶属关系和人员国籍等一系列法律限制。它作为授权行政主体或职权行政主体,可以避免合作方政府成为共同被告的纠纷复杂性。

最后还需要指出的是,组织法上的领导体制与行为法上的审批制应当相一致。作为区域合作管理机构的法定机构解决了组织法上的领导体制,但并没有解决行为法上的审批制。当合作方政府并没有直接的上级政府时,行为法上的上级审批仍需要通过合作各方分别上报。为此,有必要适当提升法定机构的级别管辖权,从而使得法定机构可以直接上报合作各方的共同上级政府审批。至于法定机构作为合作方政府的跨行政区共设机关的法律适用等问题,作者此前已有专门讨论,<sup>[61]</sup>在此不再赘述。

---

**Abstract:** Statutory bodies in mainland China originate from the experimentation in Shenzhen, and are now mostly established in free trade zones and high-tech development zones. It is a new type of public management organization, which is independent from administrative organization as well as public institution and enterprises. It is a non-profit special-purpose legal person of public law. It is established by the government according to local statutes or local government regulations, and obtains administrative authorities or exercises administrative authorities on behalf of the government through delegation or entrustment. Among them, statutory bodies become authorized administrative bodies based on delegation, and administrative bodies of authority based on entrustment of authorities. The statutory bodies are under the leadership of the governments or the agents established by the governments, and are mostly organized in a binary structure of decision-making and implementation with flexibility. Statutory bodies are suitable to be the management organizations of regional cooperation, and may constitute the “regional cooperative development mechanism” stipulated by Article 80 of the PRC Local Organization Law.

**Key Words:** Statutory Bodies; Public Legal Person; Delegation; Entrustment of Authorities; Regional Cooperation

---

(责任编辑:彭 鎔)

---

[61] 参见叶必丰:“地方政府的跨行政区共设机关”,《环球法律评论》2020年第6期,第23—39页。