

# 論新區設立的現狀、依據和組織體系

尤樂\*

---

**摘要** 新區包括國家級、省級和市縣新區，其設立應該以同級人大審查和批准“綱要”為依據。“綱要”是國民經濟和社會發展計劃，應當包括新區的具體名稱和功能設計。作為立法政策，由省和設區的市人大制定的“綱要”具有法律或地方性法規的效力，不設區的市和縣人大制定的“綱要”間接具有地方性法規的效力。新區管委會作為設立它的人民政府的工作部門，應該按照法定程序報上一級人民政府批准和地方同級人大備案，其主體地位兼具派出機構、議事協調機構和行政機關。雖然新區的規劃範圍包括行政區域（不設區的市、區、縣、鄉、鎮）和管轄範圍（街道辦）的不同組合模式，並且在特定情況下能夠成為行政複議的被申請人和行政訴訟中的被告，但是新區管委會不得以“政府”為名義，必須依託法定組織結構體系而不得向下延伸，以此在行政組織法方面實現新區設立的法治化。

**關鍵詞** 新區 綱要 新區管委會 法律保留 行政機關

---

“新區”出自全國人大審查和批准的國民經濟和社會發展計劃，從“八五”計劃綱要到“十四五”規劃綱要（以下簡稱“綱要”，共七個），各個“綱要”對其在設立目的和機關職責方面的規定均呈現功能性的特點或者定位，均在昭示“開發開放”“發展經濟、示範帶動”“區域經濟發展”的作用，或者“商業服務中心”“配套服務合作”“創新合作”“對台合作平台”的功效。一方面，從國務院對二十個國家級新區建設的“批復”內容<sup>[1]</sup>可見，“產業”“功能”“先導”和“示範”等關鍵字的頻繁和交錯使用，均在反復表述新區的設立在於實現七個“綱要”設定的功能（功效；作用<sup>[2]</sup>）性

---

\* 尤樂，法學博士，深圳大學法學院副教授。

[1] 雖然《國務院關於上海市設立浦東新區的批復》只是作行政區域的規定，但是從《國務院關於“九五”期間上海浦東新區開發開放有關政策的通知》（國函[1995]61號）中“國務院…制定了一系列政策措施…對浦東的開發開放…和招商引資發揮了重大作用”以及其中財政、財稅和金融政策的內容可見，上海浦東新區的“開發開放”在於經濟領域和區域發展及其引導和示範的作用。

[2] 辭海編輯委員會：《辭海（縮印版）》，上海辭書出版社1999年版，第624頁。

目標；另一方面，無論從省級人大和部分設區的市人大<sup>[3]</sup> 審查批准的“綱要”，還是從省或市縣人民政府批准設立新區的各類規範性文件，新區都被直指“功能區”的性質。前者如河北省的“十二五”綱要（2011.1）將曹妃甸新區和滄州渤海新區定位為“大規模聚集生產要素”，深圳市的“十三五”綱要將大鵬新區定位為“生態文明先行示範區”；後者，在河南省人民政府印發的《鄭汴新區建設總體方案》（2009.6）中，鄭汴新區的建設目標被描述為“增強人口聚集功能”“強化物流、資訊、金融、會展、教育、商務等現代服務功能”，並且應該實現“功能定位互補”“功能複合”等；《深圳市大鵬新區管理規定》（2017.9.18）第3條規定的功能定位，被《關於成立深圳市大鵬新區管理委員會的通知》（深編[2011]85號，以下簡稱“85號文”）具體描述為“保護大鵬半島的生態環境，實現生態保護與高端產業的協調發展”，如承擔生態文明、海洋保護、文化遺產維護、旅遊改革創新和生物醫藥、生命健康及海洋生物產業的培育等方面的示範區功能；重慶市雲陽縣北部新區承載“北部新區、黃石高鐵新城的開發、建設、管理”<sup>[4]</sup>的功能。

新區的發展已二十餘載，無論其功能是否具備和健全並達到預期效果，功能性的分析一直主導著學術研究，並且集中在政策、行業和管理方面的社科類應用領域，如《中國國家級新區對城市經濟發展的影響研究》之“國家級新區發展對城市經濟促進作用的動力機制”<sup>[5]</sup>；科技類的基礎、技術和工程研究領域，如范銳平的《處理“六大關係”實現“五個轉變”——以片區綜合開發推動新區高品質建設的成都實踐》之“以TOD開發和科創空間為支撐”<sup>[6]</sup>，而鮮見從制定法體系對新區和新區管理委員會（以下簡稱“新區管委會”）加以規範性研究者，如《論國家級新區行政機構設置的法定化》之“針對國家級新區機構設置領域的法規範供給”<sup>[7]</sup>，該文雖然注意到新區管委會的組織定位和機構設置出現隨意化的問題（如後文中的陝西西鹹新區），但是進行機構設置、轉變為派出機關等觀點則與其研究的法定化主旨不符。故而，新區的功能性不僅會產生對所處領域的法律進行解釋的需求，而且應該通過對制定法的適用達到“致力於形成一種法律秩序”<sup>[8]</sup>的目標，遵循法律保留原則，明晰新區設立的概念淵源、依據及其效力位階、組織體系等，否則新區及其管委會就無法在行政組織法方面回應依法行政的要求，並且具有準確的“行為能力，尤指法律行為的能力”（ability<sup>[9]</sup>）。

## 一、新區設立的現狀：種類與構成

新區的概念首次出現於“八五”綱要（1991.4.9）中，如“1990年中央又決定開發和開放上海浦

[3] 根據《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（2015年）第8條第2項，縣級以上的地方人大有權審查和批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃，如後文，現實中的新區只有出自全國人大、省和市縣人大審查和批准的綱要才具有合法性。

[4] 雲陽縣人民政府：《重慶市雲陽縣北部新區管理委員會2021年度部門決算情況說明》，載雲陽縣人民政府網2022年10月24日，[https://www.yunyang.gov.cn/zwgk\\_257/zfxxgkml/czyjs/js/bmjs/bbxqgwh\\_220157/202211/t20221125\\_11336506.html](https://www.yunyang.gov.cn/zwgk_257/zfxxgkml/czyjs/js/bmjs/bbxqgwh_220157/202211/t20221125_11336506.html)。

[5] 董寶中：《中國國家級新區對城市經濟發展的影響研究》，吉林大學2020年博士學位論文，第6頁。

[6] 范銳平：《處理“六大關係”實現“五個轉變”——以片區綜合開發推動新區高品質建設的成都實踐》，載《城市規劃》2020年第4期，第10頁。

[7] 王曉強：《論國家級新區行政機構設置的法定化》，載《江西社會科學》2020年第2期，第216頁。

[8] [奧]歐根·埃裡希：《法社會學原理》，舒國滢譯，中國大百科全書出版社2009年版，第459頁。

[9] 薛波主編：《元照英美法詞典》，法律出版社2003年版，第4頁。

東新區”，繼而在出現國家級新區後，行政實務中又衍生省級新區<sup>[10]</sup>的稱謂，市縣也有諸多設立新區者，本文謂之市縣新區。理清三者包含的不同行政區域或行政區劃<sup>[11]</sup>的結構，不僅是“文義解釋是法律解釋的起點”<sup>[12]</sup>的前提，而且是使新區管委會的主體資格和權限設計避免“法治赤字”<sup>[13]</sup>的基礎。

### （一）國家級新區

國家級新區第一次出現在“十三五”綱要（2016.3.16）中，並為“十四五”綱要（2021.3.11）沿用，如“創新提升國家級新區和開發區”“鼓勵國家級新區”，兩個“綱要”使之概念具有相當於法律的效力位階。一方面，國家級新區既是綜合性特殊經濟區<sup>[14]</sup>，也是國務院執行或在“綱要”之外，通過“決定”和“批復”設立的非行政區域；另一方面，新區管委會均由新區所在省人民政府設立，其下均有行政區域（區、縣、鄉、鎮）和管轄範圍（街道辦）<sup>[15]</sup>的構成，如《河北雄安新區規劃綱要》規定該新區包括“雄縣、容城、安新三縣行政轄區（含白洋澗水域），任丘市鄭州鎮、苟各莊鎮、七間房鄉和高陽縣龍化鄉”，雄縣又下設“八鎮四鄉”<sup>[16]</sup>。

首先，設立形式分為“決定”和“批復”。河北雄安新區<sup>[17]</sup>為唯一以“決定”設立者<sup>[18]</sup>，其餘國家級新區的設立依據皆為國務院對其所在省和直轄市作出的批復，如《國務院關於同意設立貴州貴安新區的批復》（國函〔2014〕3號）《國務院對橫琴總體發展規劃的批復》（2009.8.14）。一方面，國務院作出“決定”的權力根據為《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）（2018年）第67條第7項<sup>[19]</sup>；另一方面，“批復”的使用雖然外觀上系屬行政內部法律關係的範疇，但是由於涉及《中華人民共和國立法法》（以下簡稱《立法法》）（2015年）第8條第2項<sup>[20]</sup>規定的各級人民政府的組織和職權，而如後文所述，應有“綱要”作為依據。

其次，設立依據分為“綱要”內外。內者，共八個，作為“最高國家權力機關的執行機關”<sup>[21]</sup>為執行全國人大審查和批准的“綱要”而設立的非行政區域，“九五”綱要（1996.3.17）和“十五”綱要（2001.3.15）中均只提及“上海浦東新區”，“十一五”綱要（2006.3.14）中開始出現其他新區的名稱，如“推進天津濱海新區開發開放”，“十二五”綱要（2011.3.14）中出現“浙江舟山群島新區”“重慶兩江新區”“廣州南沙新區”“珠海橫琴新區”，“十三五”綱要（2016.3.16）中出現“福州新區”，“十四五”綱要（2021.3.11）中出現“高標準高品質建設雄安新區”；外者，

[10] 四川日報：《綿陽科技城新區揭牌，這是我省設立的第4個省級新區》，載四川省人民政府網2021年3月30日，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2021/3/30/53ba13e77ec84c29b7dbc00a1ba401ac.shtml>。

[11] 參見《行政區劃管理條例》第1條。

[12] 張翔：《憲法釋義學-原理技術實踐》，法律出版社2013年版，第106頁。

[13] 王振民：《關於民主與憲政關係的再思考》，載《中國法學》2009年第5期，第155頁。

[14] 郝壽義、曹清峰：《論國家級新區》，載《貴州社會科學》2016年第2期，第28頁。

[15] 對於街道辦所處的行政區域應使用“管轄範圍”，參見《行政區劃管理條例》第10條，依照法律、國家有關規定設立的地方人民政府的派出機關的撤銷、更名、駐地遷移、管轄範圍的確定和變更，由批准設立該派出機關的人民政府審批。

[16] 管理員：《行政區劃》，載雄縣人民政府網2021年3月18日，<http://www.xiongxian.gov.cn/ejzjxx-167-48537.html>。

[17] 《中共中央、國務院決定設立河北雄安新區》，載中央人民政府網2017年4月1日，[http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content\\_5182824.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/01/content_5182824.htm)。

[18] 參見中共中央、國務院《關於決定設立河北雄安新區的通知》。

[19] 全國人民代表大會常務委員會行使下列職權：…（七）撤銷國務院制定的同憲法、法律相抵觸的行政法規、決定和命令。

[20] 下列事項只能制定法律：（二）各級人民代表大會、人民政府、人民法院和人民檢察院的產生、組織和職權。

[21] 參見《憲法》（2018年）第85條。

共十二個，包括甘肅蘭州新區、陝西西鹹新區、貴州貴陽貴安新區、山東青島西海岸新區、遼寧大連金普新區、四川天府新區、湖南長沙湘江新區、江蘇南京江北新區、雲南昆明滇中新區、黑龍江哈爾濱新區、吉林長春新區、江西贛江新區。

附表1：“綱要”中的新區

綱要	時間	新區
“八五”綱要	1991.4.9	上海浦東新區
“九五”綱要	1996.3.17	上海浦東新區
“十五”綱要	2001.3.15	上海浦東新區
“十一五”綱要	2006.3.14	上海浦東新區、天津濱海新區
“十二五”綱要	2011.3.14	上海浦東新區、天津濱海新區、浙江舟山群島新區、重慶兩江新區、廣州南沙新區、珠海橫琴新區
“十三五”綱要	2016.3.16	福州新區
“十四五”綱要	2021.3.11	雄安新區

再次，設立後果分為是否引起行政區劃的設立、變更和撤銷<sup>[22]</sup>。上海浦東新區（2000.8.6）、天津濱海新區（2009.11.9）、廣州南沙新區（2005.9.30）已經先後根據《國務院關於行政區劃管理的規定》（1985.1.15）<sup>[23]</sup>第4條，經由國務院審批轉變為“區”（行政區域），新區管委會隨之成為“區人民政府”的同時，也直接造成原有縣、區行政區域的變化，並且間接影響鄉鎮之行政區域的劃分和區設立的街道辦之管轄範圍的確定，即“新區”轉變為“區”後，界線隨之發生變化，如《國務院關於上海市設立浦東新區的批復》通過撤銷、變更原區、縣、鄉、鎮等行政區域，將上海浦東新區人民政府的行政區域從“原川沙縣，上海縣的三林鄉，黃浦區、南市區、楊浦區的浦東部分”，發展到目前“面積1210平方公里，常住人口556.70萬，現轄12個街道、24個鎮”<sup>[24]</sup>。

故而，國家級新區及其管委會的設立，應系國務院行使決定權或對地方政府的監督、命令、指揮權（批復），具體執行“綱要”的體現。在江西贛江新區（2016.6.14）和河北雄安新區（2017.4.10）之前，國務院設立的國家級新區並非十七個<sup>[25]</sup>，而應鑒於“最重要的是國家受制於成文法---此對行政機關特別重要”<sup>[26]</sup>，將珠海橫琴新區<sup>[27]</sup>計算在內，即截止河北雄安新區設立之日，由國務院的決定和“批復”設立的國家級新區已達二十個，由於存在先後轉變為“區”的情況，現存的國家級新區為十七個。

[22] 參見《行政區劃管理條例》（2019年）第3條。

[23] 該規定廢止於2019年1月1日《行政區劃管理條例》施行時。

[24] 浦東新區政府：《浦東概覽》，載上海市浦東區新區人民政府網2021年8月29日，<http://www.pudong.gov.cn/shpd/about/>。

[25] 新華社：《我國已設立十七個國家級新區》，載中央人民政府網2016年3月10日，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/10/content\\_5051960.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/10/content_5051960.htm)。

[26] [葡]蘇樂治：《行政法》，馮文莊譯，法律出版社2014年版，第179頁。

[27] 珠海橫琴新區雖然目前被稱為中國（廣東）自由貿易試驗區珠海橫琴片區，但其國家級新區的性質並未被改變。

附表2：國家級新區發展情況表

國家級 新區（20個）	設立	“決定”	河北雄安（1個）
		“批復”	上海浦東、天津濱海、浙江舟山群島、重慶兩江、廣州南沙、珠海橫琴、福建福州、甘肅蘭州、陝西西咸、貴州貴陽貴安、山東青島西海岸、遼寧大連金普、四川天府、湖南長沙湘江、江蘇南京江北、雲南昆明滇中、黑龍江哈爾濱、吉林長春、江西贛江。（19個）
	依據	“綱要”內	上海浦東、天津濱海、浙江舟山群島、重慶兩江、廣州南沙、珠海橫琴新區、福建福州、河北雄安（8個）
		“綱要”外	甘肅蘭州、陝西西咸、貴州貴陽貴安、山東青島西海岸、遼寧大連金普、四川天府、湖南長沙湘江、江蘇南京江北、雲南昆明滇中、黑龍江哈爾濱、吉林長春、江西贛江。（12個）
	現狀	新區	浙江舟山群島、重慶兩江、珠海橫琴、福建福州、甘肅蘭州、陝西西咸、貴州貴陽貴安、山東青島西海岸、遼寧大連金普、四川天府、湖南長沙湘江、江蘇南京江北、雲南昆明滇中、黑龍江哈爾濱、吉林長春、河北雄安、江西贛江。（17個）
		區（行政區域）	上海浦東、天津濱海、廣州南沙（3個）。

## （二）省級新區

省級新區是省級人民政府具體執行或在省人大的“綱要”之外，行使決定權和對市縣人民政府的監督、命令、指揮權，批准設立的非行政區域，新區管委會均應由新區所在市縣人民政府報請省級人民政府設立，其下均有行政區域和管轄範圍的構成，例如江西撫州東臨新區包括6個鄉鎮<sup>[28]</sup>。

首先，省級人民政府為執行所在省人大審查和批准的“綱要”而設立的新區，如河北省的渤海新區（滄州，2007.7）<sup>[29]</sup>、曹妃甸新區<sup>[30]</sup>（2009.5.27，2012年7月轉為“區”）和冀南新區（邯鄲，2012.10.19）<sup>[31]</sup>均見諸於河北省“十二五”綱要。

其次，未由省級人大的“綱要”規定，省級人民政府自行決定設立的新區，如內蒙古自治區之和林格爾新區（2016.12.22）<sup>[32]</sup>，未見諸於當時的內蒙古“十三五”綱要，其設立依據為2016年12月22日自治區政府印發的《關於建設內蒙古和林格爾新區的決定》（內黨發〔2016〕24號）。

再次，省級新區中亦有轉為“區”的現象，如江西省南昌市的紅谷灘新區管委會（2002年5月設立）已經轉變為紅谷灘區人民政府。新區轉制時，其原屬行政區域（區、縣、鄉鎮）和管轄範圍（街道辦）亦發生相應調整。

故而，既存之省級新區並非全部出自省級人大的“綱要”。一方面，應該效法部分全國人大的“綱

[28] 撫州市人民政府：《東臨新區》，載撫州市人民政府網2018年11月21日，[http://www.jxfz.gov.cn/art/2018/11/21/art\\_4\\_566028.html](http://www.jxfz.gov.cn/art/2018/11/21/art_4_566028.html)。

[29] 滄州新區管委會：《新區概括》，載滄州渤海新區管委會2021年7月21日，[http://www.bhna.gov.cn/SortHtml/1/List\\_9.html](http://www.bhna.gov.cn/SortHtml/1/List_9.html)。

[30] 河北省人民政府：《曹妃甸新區正式成立、胡春華為曹妃甸新區黨工委、管委會揭牌》，載河北省人民政府網2009年5月27日，[http://caofeidian.tangshan.gov.cn/caofeidian/cfd\\_qqj/20200820/1061738.html](http://caofeidian.tangshan.gov.cn/caofeidian/cfd_qqj/20200820/1061738.html)。

[31] 邯鄲冀南新區管理委員會：《邯鄲冀南新區簡介》，邯鄲冀南新區管理委員會2020年2月8日，[http://www.jinnanxinqu.gov.cn/zjxq/xqgk/201911/t20191129\\_1221128.html](http://www.jinnanxinqu.gov.cn/zjxq/xqgk/201911/t20191129_1221128.html)。

[32] 內蒙古和林格爾新區管委會：《新區簡介》，載內蒙古和林格爾新區管委會網2021年4月8日，<http://www.hlgna.gov.cn/zjxq/fzlc/>。

要”和河北省的十二五“綱要”，將欲設立的新區規定其中，同時報請國務院批准設立新區管委會（見後文）；另一方面，省人大審查和批准“綱要”時，應該將已經設立的省級新區納入其中，行事後補正之事，使之得以“追溯到特定法律淵源”<sup>[33]</sup>，符合《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》（以下簡稱《地方組織法》<sup>[34]</sup>），為省級新區的概念賦予規範性意義。

### （三）市縣新區

市縣新區，即市（設區的市和不設區的市）、縣人民政府或者根據同級人大審查和批准的“綱要”，或者報請省級人民政府批准設立管委會而設立的非行政區域，具有行政區域和管轄範圍的構成，如廣東省茂名市（設區的市）濱海新區（2012年4月26日，廣東省政府批准設立）的範圍包括“茂南區、茂港區、電白縣兩區一縣的19個建制鎮、6個街道辦事處”<sup>[35]</sup>，深圳市的大鵬新區包括龍崗區的“葵湧、大鵬、南澳三個街道辦”<sup>[36]</sup>，陝西省銅川市（原不設區的市）銅川新區包括高塹鄉、坡頭鎮<sup>[37]</sup>。

首先，市縣人民政府為執行同級人大的“綱要”，並且向所在省級人民政府報請批准而設立的非行政區域，如廣東省肇慶市的肇慶新區<sup>[38]</sup>為肇慶市“十二五”綱要<sup>[39]</sup>所規定，其管委會由廣東省政府通過《廣東肇慶新區發展總體規劃（2012-2030年）》<sup>[40]</sup>、廣東省2013年政府工作報告、批准總體擴容的函複（2019.10，廣東省發改委）<sup>[41]</sup>等行政規範性文件批准設立。

其次，市縣人民政府為執行市人大的“綱要”而設立的非行政區域，但是未向所在省級人民政府報請批准管委會者，如深圳市的光明新區<sup>[42]</sup>、龍華新區<sup>[43]</sup>、坪山新區<sup>[44]</sup>，均見諸於深圳市“十二五”規劃綱要，大鵬新區成立時（2011年12月30日）未見諸於深圳市“十二五”綱要，但是深圳市“十三五”綱要使其事後取得相當於地方性法規的效力。

再次，沒有所在市縣人大的“綱要”作為根據，但是報請所在省的人民政府批准設立者，如江西省鷹潭市的信江新區<sup>[45]</sup>，其所根據的“十二五”綱要系由鷹潭市發展和改革委員會制定，江西省政

[33] [德]哈姆雷特·毛雷爾：《行政法學總論》，高家偉譯，法律出版社2000年版，第65頁。

[34] 國家級新區和其他種類新區的成立，經歷《地方組織法》（1979年）於1995年、2004年、2015年、2022年修改，一方面，有關本文研究中涉及的條款及其主旨未加變動；另一方面，大部分新區的設立時間均在《地方組織法》（2015年）的施行期間，故本文亦以2015年修訂後的《地方組織法》為依據展開研究。

[35] 濱海新區管委會：《新區簡介》，載廣東茂名濱海新區政務網 2016年6月23日，<http://www.mgs.gov.cn/zsyx/xqtj/xqgk/xqjj/index.html>。

[36] 參見前述之“85號文”。

[37] 銅川新區管委會：《新區概括》，載銅川市新區管理委員會網2022年8月26日，<http://www.tcxq.gov.cn/resources/site/11/html/xqqq/xqgk/index.html>。

[38] 肇慶新區管委會：《肇慶新區大事記》，載肇慶新區管委會網2020年1月4日，[http://www.zqxq.gov.cn/zjxq/xqdsj/content/post\\_697885.html](http://www.zqxq.gov.cn/zjxq/xqdsj/content/post_697885.html)。

[39] 2011年3月12日，肇慶市第十一屆人民代表大會第六次會議批准。

[40] 2012.10.11，省政府常務會議審議通過。

[41] 肇慶新區管委會：《肇慶新區概括》，載肇慶新區管委會網2021年5月18日，[http://www.zqxq.gov.cn/zjxq/xqgs/content/post\\_2521419.html](http://www.zqxq.gov.cn/zjxq/xqgs/content/post_2521419.html)。

[42] 2007年8月設立，2018年5月轉變為區。

[43] 2011年12月設立，2017年1月轉變為區。

[44] 2009年6月設立，2017年1月轉變為區。

[45] 信江新區管委會：《信江新區歷史沿革》，載信江新區管理委員會網2020年5月9日，[http://xjq.yingtang.gov.cn/art/2020/5/9/art\\_1015\\_150931.html](http://xjq.yingtang.gov.cn/art/2020/5/9/art_1015_150931.html)。

府以省機構編制委員會辦公室《關於設立鷹潭市信江新區管理委員會的批復》（贛編辦文〔2016〕15號）的形式批准設立新區管委會。

故而，數量龐大的市縣新區亦因“涉及機構使命的問題，即政府機構的性質和目的的問題”<sup>[46]</sup>，而應作為一般性的概念具有“綱要”之規範性意義，凡未具者，應該由市縣同級人大事後制定的“綱要”予以補正，市縣人民政府應該將新區管委會報請所在省的人民政府批准設立（見後文）。

因此，新區是應由“綱要”規定的具有一定規劃範圍並設立管委會的非行政區域。為維護“制定法內容趨於安定”<sup>[47]</sup>，必須承認未經行政區劃的設立，“新區”並非《憲法》（2018年）第30條中的“區”。一方面，新區由不同的行政區域或管轄範圍構成，包括“縣-縣”組合（如河北雄安新區）、“區-區”組合（如重慶兩江新區），“區-縣”組合（如廣東茂名濱海新區）、鄉-鎮組合（如江西撫州東臨新區）、街道辦組合（如深圳大鵬新區）等；另一方面，新區必須以“綱要”為設立依據，不能僅僅限於行政實務中的用語。雖然功能化的新區體現行政政策的偏好，但是應該遵循“從技術的角度來看，政策決定主要是通過立法來完成，所有的國內政策決定都需要制定法的形式”<sup>[48]</sup>，即最高國家權力機關和地方國家權力機關應該以其審查和批准的“綱要”將國務院和省、市縣人民政府的產業政策確認為規則，迎合《立法法》（2015年）第10條之“明確授權的目的、事項、範圍、期限”規定，為依法行政提供基礎，國務院和省級人民政府方可據此批准新區管委會的設立，即“綱要”與“報請批准”為新區合法存在的兩個要件。

## 二、新區設立的依據：概念歸屬與效力位階

新區的具體名稱出自“綱要”或行政實務，隨之歸納性地出現“新區”的概念，但是其本體並非出自《憲法》和《立法法》等制定法，作為現象亦未能通過憲法變遷成為憲法附屬性法律中的概念，即來源於“八五”綱要（1991.4.9）和“九五”綱要（1996.3.17）中的新區（上海浦東新區），未能被《立法法》（2000年）或其他法律吸收和承認，從而成為制定法中的概念。但是新區的持續出現和概念使用昭示其擁有“說明法律效力的理由”<sup>[49]</sup>的需求，應該從憲法和法律的規範中，為新區尋找法律淵源，進而明確記載具體新區名稱的“綱要”的效力位階，形成新區的規範體系。

### （一）“綱要”的概念歸屬

《憲法》（1954年）第27條第9項規定全國人大行使“決定國民經濟計劃”的職權，與“第一個五年計劃”<sup>[50]</sup>的名稱相符；《憲法》（1982年）第62條第9項使用的“國民經濟和社會發展計劃”與第六、七個五年計劃亦名稱相符，但是“計劃綱要”（第八、九、十）和“規劃綱要”（第十一、十二、十三、十四）則與憲法規範中的概念表徵不符。考察變動中的實際文本名稱與憲法規範中的概念是否具有對應關係，應對前者是否處於後者“在規範可能的文本範圍內運作”<sup>[51]</sup>加以判斷，從而得出能否將小概念置於大概念之下的結論。

[46] [美]威廉·N·鄧恩：《公共政策分析導論》（第4版），謝明等譯，中國人民大學出版社2011年版，第55頁。

[47] 楊日然：《法理學》，三民書局2005年版，第89頁。

[48] [美]卡爾·羅文斯坦：《現代憲法論》，王鎔、姚鳳梅譯，清華大學出版社2017年版，第31頁。

[49] [奧]凱爾森：《法與國家的一般理論》，沈宗靈譯，中國大百科全書出版社1996年版，第149頁。

[50] 《發展國民經濟計劃的第一個五年計劃》（1953年-1957年），1955年7月通過。

[51] [奧]恩斯特·A·克萊默：《法律方法論》，周萬里譯，法律出版社2019年版，第22頁。

首先，立法機關具有“其他職能”。正如美濃部達吉指出“雖然說議會是立法部，但是，各國既沒有把立法當作議會惟一的權能，也不是把立法當作議會的主要權能”<sup>[52]</sup>，立法機關在議決法律及預算案的工作之外，尚有處理國家其他重要事項之權限，如外化立法政策、審查和批准國民經濟和社會發展計劃等，地方國家權力機關亦是如此。

其次，立法機關具有“其他職能”的政策裁量。憲法至上是整個政策控制系統的拱頂石，一方面，在具體的新區名稱方面，“綱要”的政策性特徵及其工具性意義恰與“議會委員會決議中的‘特別法令’只適用於單個的情形”<sup>[53]</sup>的特徵相符；另一方面，憲法就國民經濟和社會發展計劃授予立法機關審查和批准的權力，謂之第一次適用憲法，行政機關根據《憲法》（2018年）第89條第5項之編制和執行的權力謂之第二次適用憲法，編制和執行的行政裁量之間的空隙受到審查和批准的立法裁量的作用，即“審查”之立法裁量矯正“編制”，並且“執行”必須向“批准”之立法裁量承擔政治責任，行政政策的法律化是有效控制行政裁量的技術，地方行政機關的政策裁量亦應受到地方國家權力機關的控制。

再次，立法機關的“其他職能”具有選擇符號（名稱）的裁量權限。國民經濟和社會發展計劃不是能夠適用普遍情形、對權利義務產生直接影響、命令性的法律法規，但是具有法律效力的國民經濟與社會發展計劃與成文法一樣，具有語言方面“符號技術”<sup>[54]</sup>的特點。一方面，從“計劃”演變為“規劃”，其概念偏好轉移之意在於“只是宣示國家權力體系力圖擺脫計劃經濟桎梏”<sup>[55]</sup>；另一方面，使用“綱要”（提綱、概要）在於立法政策尊重行政機關在執行中存在的、行政自治領域內的細節性和技術性的裁量，使之得以將基礎性立法政策中的名稱與功能充實為具體的行政規劃內容，則立法政策文本的名稱與憲法規範的促進經濟與社會發展的原旨相符。

故而，法律判斷應對事實內容和目的進行法律評價，“綱要”是《憲法》與《地方組織法》（2015年）中的國民經濟和社會發展計劃，具體名稱的採用是最高國家權力機關在行使“其他職能”時立法裁量的體現，省和市縣的權力機關應以沿用。既然概念涵攝其中，二者名稱之間的貼切程度在所不論，但是對於行政機關能夠起到“自由裁量權只是在法律本身有規定的時候才得以行使”<sup>[56]</sup>的肯定性和控制性作用。

## （二）“綱要”的效力

《憲法》《地方組織法》（2015年）創設行政機關編制和執行“綱要”的權力，在“行政必須服從法律”<sup>[57]</sup>的要求下，行政機關既不能如甘肅蘭州新區和陝西西鹹新區等出自“綱要”之外設立新區，也不能如江西省鷹潭信江新區，僅僅出自江西省鷹潭市發改委制定的《鷹潭市國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》<sup>[58]</sup>，即“綱要”的效力應該來自於最高國家權力機關和地方國家權力機關對國民經濟和社會發展計劃進行審查和批准的權力，並且該項權力具有專屬性。

首先，《憲法》（1954年）的職能配屬。《憲法》（1954年）第27條第9項將國民經濟計劃的決

[52] [日]美濃部達吉：《議會制度論》，鄒敬芳譯，中國政法大學出版社2005年版，第83頁。

[53] [英]沃爾特·白芝浩：《英國憲法》，夏彥才譯，商務印書館2005年版，第166頁。

[54] 楊仁壽：《法學方法論（第2版）》，中國政法大學出版社2013年版，第138頁。

[55] 莫于川主編：《行政規劃法治論》，法律出版社2016年版，第14頁。

[56] [美]羅斯科·龐德：《法理學》（第4卷），王保民等譯，法律出版社2007年版，第26頁。

[57] [日]鹽野宏：《行政法》，楊建順譯，法律出版社1999年版，第50頁。

[58] 以“規劃綱要”為名稱的行政規範性文件。

定權配屬於全國人大，第49條第7項將國民經濟計劃的執行職能配屬於國務院。一方面，“決定”和“執行”的匹配體現立法機關與行政機關之間的權力過程和關係，即“人民政府要主動向人大報告其決策意向，並需要通過人大的審議和批准”<sup>[59]</sup>；另一方面，雖然“編制”主體未見於正文，但是第一個“五年計劃”系在政務院總理周恩來、政務委員李富春、財政經濟委員會主任陳雲主持下，歷經數次修改補充後完成，則事實上的編制主體為國務院。

其次，《憲法》（1975年）和《憲法》（1978年）的職能配屬。《憲法》（1975年）第17條規定國民經濟計劃的批准主體為全國人大，第20條規定國務院為制定主體（“制定和執行國民經濟計劃”），“批准”與“制定”互相矛盾，混淆權力主體、模糊權力界限，即“制而不定”；《憲法》（1978年）第22條第7項規定全國人大為國民經濟計劃的審查和批准主體，第32條第5項（“編制和執行國民經濟計劃”）規定國務院為編制主體，即“編而不定”。從“制定”到“編制”，棄“定”之意在於還原行政機關在國民經濟計劃的效力產生過程中只具有的做出規程、計劃或方案的職能。“審查和批准”“編制和執行”均為《憲法》（1982年）繼承。

再次，《憲法》（1982年）的職能配屬。《憲法》（1982年）將“國民經濟計劃”改為“國民經濟和社會發展計劃”，《地方組織法》（2015年）隨之規定縣級以上的地方各級人大在保證國家計劃執行（第8條第1項）的前提下的“審查和批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃”（第8條第2項），但是《地方組織法》（2015年）的第59條只規定縣級以上地方各級人民政府具有執行國民經濟和社會發展計劃的職權（第5項），沒有將“編制”配屬於省和市縣的人民政府<sup>[60]</sup>。

故而，當新區已經呈現為規範性概念並形成規範體系時，鑒於“在一個優越等級中的排序來解決可能出現的衝突…制定法是法律的‘最優越的淵源’”<sup>[61]</sup>，“綱要”作為設立新區的行政政策的法律淵源的前提，是決定其效力位階的主體適格，即“綱要”的效力皆應來自於最高國家權力機關、市縣地方國家權力機關。如果不能遵循大會至上的要求，將審查和批准主體僭越為行政機關，容忍其“自編自演”、設立“綱要”之外的新區，則會出現衝擊全國人大和地方人大憲制地位的情況。

### （三）“綱要”的位階

法治國家中，公權力機關的組織和權力行為都應該能夠被導入憲法事先構造而形諸於規範的秩序之中，而在“憲法的另一個任務在確定國家發展的方向，這個劃歸在基本國策的條款，是使國家政治、經濟、與社會能有一個‘恒定性’”<sup>[62]</sup>方面，國民經濟與社會發展計劃事實上所擁有的實質性影響力，決定著“綱要”應該被憲法及其所創設的法律所確認，即其效力位階是拘束行政執行權及其政策裁量範圍的根據。

首先，“綱要”經過法律規定的制定程序。國務院、省和市縣人民政府應該在編制“綱要”草案之後，以議案形式提交對應之權力機關。一方面，程序不能簡單地還原為決定過程，程序法也不是單純的技術手段和形式，而是“各個權力之間的協調”<sup>[63]</sup>，既是最高國家權力機關和地方國家權力

[59] 孫瑩：《論人大重大事項決定權的行使機制》，載《人民之聲》2020年第1期，第53頁。

[60] 《地方組織法》第44條第5項規定縣級以上地方人大常委會具有根據本級人民政府建議、修改本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃的職權，“編制”的權屬撲朔迷離，似為地方國家權力機關與地方行政機關共有，但是現實中為地方行政機關編制並以議案形式向地方人大提出，由地方人大作出“規劃綱要”的決定。

[61] [英]哈特：《法律的概念》，張文顯等譯，中國大百科全書出版社1996年版，第96頁。

[62] 陳新民：《憲法學釋論（修正五版·下冊）》，三民書局2006年版，第2頁。

[63] 季衛東：《法律程序的意義——對中國法制建設的另一種思考》，中國法制出版社2004年版，第10頁。

機關雜糅行政機關的“編制”行為，並加以認可的意志體現，也是保持權力之間的平衡、排除立法政策和行政裁量的恣意，為行政規劃預設理性選擇的基準；另一方面，最高國家權力機關和地方國家權力機關根據《立法法》《地方組織法》的程序規定，進行討論、審議和表決，完成審查和批准後付諸“執行”，該程序事實意義上也同樣存在於第一個“五年計劃”的制定中，則自始至今，“憲法規定的‘計劃’實質上是一種法律。以指導全部的經濟生活”<sup>[64]</sup>從未改變。由此，根據審查和批准的主體不同，“綱要”作為立法政策，分別附著不同的法律效力，其中全國人大之“綱要”具有法律的效力，省、設區的市之“綱要”具有地方性法規的效力。

其次，“綱要”起到表徵措施性法律法規的效果。固然“綱要”並不具有可以作為尋求權利救濟的直接性，僅是就個別事項加以分類或集合而制定的措施性規範。一者，作為權宜之計，其內容為特定的措施，功能在於應付、解決具體特殊狀態或問題；二者，不設區的市和縣並不具備制定地方性法規的權力，其人大制定的“綱要”，因《地方組織法》第44條第7項，被所在省或設區的市的人大常委會得以“撤銷下一級人民代表大會及其常務委員會的不適當的決議”，而應符合所在省或設區的市人大制定的“綱要”，或應被視為省、設區的市的“綱要”的“附件”，從而間接處於地方性法規的位階；三者，處於“憲法與行使執行職能之間的中間及概括層面”<sup>[65]</sup>，“綱要”內容中只見新區的具體名稱和功能描述，進而由行政規劃充實之，如《河北雄安新區規劃綱要》《杭州錢塘新區規劃綱要》，避免最高國家權力機關和地方國家權力機關以法律法規的方式進行行政管理，但是規範化的具體措施的實施效果是對立法權體系和行政機關進行政治性判斷的目的性基準。

附表3：“綱要”的位階

制定主體	全國人大	省、設區的市人大	不設區的市、縣人大
位階	具有法律的效力	具有地方性法規的效力	間接具有所在省或設區的市的地方性法規的效力
性質	立法政策	立法政策	立法政策
備註			可被視為所在省或設區的市的“綱要”的“附件”

再次，“綱要”形成與法律相連接的規範體系。法律及其所形成的制度是一個內在協調的體系，各個具體規範是體系的組成部分，具有意義或涵義上的相互關聯性。落實“綱要”的行政規劃必然以城鄉規劃、土地使用等技術實現手段為內容，從而涉及《土地管理法》《城鄉規劃法》等的適用。一方面，新區建設中關於城市、鄉、鎮的行政規劃是行政徵收、給付行政（公共用物、公共設施建設）等其他行政行為的依據，但是必須合法於國民經濟和社會發展計劃<sup>[66]</sup>規定的目的、事項和範圍等；另一方面，國務院對國家級新區、省級新區、省級人民政府對市縣新區，就新區涉及的城鄉規劃進行備案、審批，或者新區的行政機關作出有關空間整序行政的許可時，均勢必根據“綱要”進行目的性和體系性的審查，在適用中作出相應解釋。由此，“綱要”具有的“法律效力的概念與特定的時間和地點緊緊相連”<sup>[67]</sup>的特質，能夠概括地在形式上滿足行政規劃等行政行為的合法

[64] 韓大元編著：《1954年憲法與新中國憲政》，湖南人民出版社2004年版，第414頁。

[65] [葡]若則·曼努埃爾等：《行政法原理》，馮文莊譯，法律出版社2017年版，第38頁。

[66] 參見《城鄉規劃法》第5條和第34條。

[67] [美]安德瑞·馬默：《法哲學》，孫海波等譯，北京大學出版社2014年版，第3頁。

性需求，前提是其自身直接或間接地具有法律和地方性法規的效力，畢竟行政行為的合法性證成不可能依靠行政機關自力制定的行政規章和行政規範性文件。

故而，對於“綱要”，既可以“凡由議會依完整的立法程序所成立的決定，雖均具同等效力，而可一概視為法律”<sup>[68]</sup>的觀點視之，亦可憑藉審查和批准主體的組織地位和權限加以區分，確認其在立法政策之外，直接或間接具有法律、省或設區的市的地方性法規的效力位階。與具有法律效力的“綱要”不同的是，直接或間接擁有地方性法規效力的“綱要”，在設立新區（冠名）時不僅應當考慮“本行政區域的實際情況”“地方性事務”“本行政區域內”，而且其合法性亦取決於是否符合《立法法》（2015年）第73條之“為執行法律的規定”和《地方組織法》（2015年）第8條第1項之“保證國家計劃的執行”；同時，“綱要”的功能性規定為制定行政規劃中的裁量帶來目的和範圍方面的限制。

附表4：“綱要”名稱的演變

	國民經濟計劃/國民經濟和社會發展計劃	備註
“計劃”	第1至7個“五年計劃”	國民經濟計劃，見1954年、1975年和1978年《憲法》； 國民經濟和社會發展計劃，見《憲法》（1982年）。
“計劃綱要”	第8/9/10個“五年計劃綱要”	
“規劃綱要”	第11/12/13個“五年規劃綱要”	

因此，“計劃”“計劃綱要”和“規劃綱要”是最高國家權力機關對於《憲法》《地方組織法》（2015年）中的國民經濟計劃或者國民經濟和社會發展計劃的具體名稱的裁量性使用，由立法機關制定的“計劃”或“綱要”自《憲法》（1954年）始，至今都就具有法律效力；同時，《立法法》《地方組織法》（2015年）使省和設區的市的地方國家權力機關審查和批准的“綱要”處於地方性法規的位階，不設區的市和縣的“綱要”則間接處於所在省、設區的市的地方性法規的位階，即新區的概念不僅是立法政策的體現，而且直接或間接具有法律、地方性法規的淵源；同時，“綱要”不僅體現國家在橫向和縱向權力結構方面的職權分配，而且使行政規劃的權力<sup>[69]</sup>行使得以因地制宜，在決定具體事業方向和措施方面的裁量權限具有法律法規的根據，能夠為依法行政而以目的和範圍方面的授權起到限制性作用。

### 三、新區設立的組織體系：目的、構成與性質

凡新區管委會設立時，其管理的“規劃面積”<sup>[70]</sup>或“規劃範圍”<sup>[71]</sup>均被行政規劃以文字規定，有以區、縣和鄉、鎮之行政區域名稱加以描述者，如國務院對甘肅蘭州新區成立的批復<sup>[72]</sup>；有以街道辦的管轄範圍描繪者，如前述深圳大鵬新區之“85”號文；有以地域標誌刻畫者，如《鄭汴

[68] 王世傑、錢端升：《比較憲法》，商務印書館2004年版，第246頁。

[69] 包括設立新區的行政規劃和新區制定的行政規劃。

[70] 參見《國務院關於同意設立南京江北新區的批復》。

[71] 參見《河北雄安新區規劃綱要》。

[72] 永登縣中川、秦川、上川、樹屏和皋蘭縣西岔、水阜6個鄉鎮。

新區建設總體方案》（河南省人民政府）<sup>[73]</sup>，均為各種行政區域和管轄範圍的直接或間接組合。雖然新區不是制定法中的概念，也不會產生“憲法文本形式上保持不變，而是通過某些非以修改憲法為目的或者無意識的事實行為而對憲法所做的修改”<sup>[74]</sup>之憲法變遷作用，但是新區管委會在行政規範性文件所稱“管理機構”“派出機構”<sup>[75]</sup>之外，於特定情況下能夠具有行政機關的主體資格。

### （一）新區管委會設立的目的

新區是國家和地方行政領域中的特殊概念，概念是“一個法條適用於一個案件事實”<sup>[76]</sup>的基礎，對於被授權管理行政區域（區、縣和鄉鎮）和管轄範圍（街道辦）的新區管委會，只有結合授權中的目的或功能，才能析出其行政行為方面的權限，才能通過涵攝、為新區管委會在行政管理過程中尋找準確的主體性法律概念及適用依據。

首先，對社會保障行政的目的性排除。新區管委會必須圍繞“綱要”和“決定”“批復”的內容展開工作，如《國務院關於同意設立南京江北新區的批復》中的“構建現代產業體系”“推進新型城鎮化建設”。一方面，二者互為表裡；另一方面，產業功能未必會引起人口遷移，如深圳市為實現“生態文明先行示範區”而設立大鵬新區時，原大鵬、南澳、葵湧早在2004年8月26日就已完成“撤鎮設街”<sup>[77]</sup>，由於環保原因而實施的生產項目許可性控制，使得人口淨流入量不足以支撐該新區轉變為“區”，有鑑於此，社會保障與新區管委會的功能無涉。

其次，實施規制行政的目的或者功能。新區管委會在制定和實施行政規劃時必然連接行政許可、行政處罰、行政強制、行政命令等具體行政行為，則新區管委會的主要業務是在特定產業領域或者方向實施規制行政，由此亦面臨選擇適用行政性法律的問題。“解釋的原則必然是建立在對目的的考量基礎之上”<sup>[78]</sup>，如《國務院關於同意設立四川天府新區的批復》中的“現代製造業”即會在規制行政領域對制定行政政策和作出行政決定發生羈束作用。

再次，實施空間整序行政的目的或功能。為執行“綱要”和建設新區的行政規劃，如《國務院關於河北雄安新區總體規劃》，需要對規劃範圍內的土地進行整備和使用，為此“空間整序行政，是以地域空間，特別是以土地為其物件的，…這種權力性手法有公共收用..等”<sup>[79]</sup>。一方面，進行土地用途規制時，需要按照設立新區時的授權目的制定規劃政策和作出許可決定；另一方面，在根據《土地管理法》第9條第2款<sup>[80]</sup>等進行行政徵收以滿足新區土地使用需求時，雖然存在為擴容規劃範圍內的原城市面積而徵收農民集體所有土地的情況，但是並不以農村的城市化為目的，重在規劃功能的實現的同時，城市與農村可能並存，如《國務院關於同意設立貴州貴安新區的批復》中規定的“嚴格保護耕地和基本農田”。

[73] 鄭汴新區位於鄭州市中州大道以東、開封市金明大道以西、鄭州航空港以北、黃河沿岸以南區域，由鄭州新區和汴西新區兩個部分構成，涵蓋中牟縣。

[74] [德]格奧爾格·耶利內克：《憲法修改與憲法變遷論》，柳建龍譯，法律出版社2012年版，第3頁。

[75] 參見《關於組建河北雄安新區管理機構的通知》。

[76] [德]沃爾夫·旺克：《法律解釋（第6版）》，梅毅等譯，北京大學出版社2020年版，第28頁。

[77] 寶安日報：《深圳成中國首個無農村城市》，載深圳寶安網2018年12月26日，[http://ibaon.sznews.com/content/2018-12/26/content\\_21306655.htm](http://ibaon.sznews.com/content/2018-12/26/content_21306655.htm)。

[78] [德]卡爾·拉倫茨：《法律行為解釋之方法---兼論意思表示理論》，範雪飛等譯，法律出版社2018年版，第2頁。

[79] [日]南博方：《行政法（第6版）》，楊建順譯，中國人民大學出版社2009年版，第31頁。

[80] 農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於農民集體所有；宅基地和自留地、自留山，屬於農民集體所有。

故而，新區雖然亦屬於城市規劃與設計、城市管理與區域發展研究方向的概念，但是出自立法政策的新區，其複合性區劃組合、產業功能和空間整序行政、規制行政方面的特質，恰恰彰顯其建設即使由地方（省和市縣）辦理，仍然應該遵循依法行政，新區管委會應該受到“綱要”的授權目的和功能以及行政性法律的抑制，即“所有地方行政都在國家的控制之下”<sup>[81]</sup>，而不具有制度的區域性特點。

## （二）新區管委會的組織構成

憲法的目的之一就是組建國家機關，並使之以各自的組織機構體系而存在，《地方組織法》（2015年）作為國家機關法，為執行法律而創設擁有裁量權限的主體，包括人民政府及其工作部門、派出機關、派出機構，以實現“在機關的組建、存在和運行中，國家方得富有活力、現實以及實現自身的整合”<sup>[82]</sup>；同理，省和市縣的人民政府應當根據作為措施法之“綱要”為新區設立相應的組織體，但是如《治安管理處罰法》於公安派出所一般，是否能夠將新區管委會定義為派出機構<sup>[83]</sup>，則應基於組織法定，厘清二者之間不同的概念特徵，結合已事實上<sup>[84]</sup>形成的行政層級關係，為之提供不同情況下的準確定位和合法存在的根據。

首先，新區管委會不改變行政區域的隸屬和劃分。行政區劃者，為《憲法》（1982年）第30條<sup>[85]</sup>之“行政區域劃分”之意，其中有市、區、縣、鄉鎮人民政府而無街道辦的列舉，即前者適用於行政區劃；街道辦出自於《地方組織法》（1979年）第42條第3款規定，為市轄區、不設區的市的人民政府的派出機關並沿用至今。《國務院關於行政區劃管理的規定》（1985年）第6條<sup>[86]</sup>將街道辦納入行政區劃管理的範疇，且上級行政區劃的變更必然帶來街道辦的隸屬關係（第7條<sup>[87]</sup>）及其所屬行政區域的改變；及至《行政區劃管理條例》（2018年）第10條<sup>[88]</sup>將派出機關（街道辦）所處的行政區域定義為“管轄範圍”，即對市、區、縣、鄉鎮適用行政區域，對街道辦適用的“管轄範圍”屬於上級行政區域並為其專屬的下位概念，但是根據《行政區劃管理條例》第10條<sup>[89]</sup>和第13條第2項<sup>[90]</sup>，新區管委會並不改變鄉、鎮人民政府和街道辦的法定隸屬關係，不會帶來上級行政區劃的改變。

其次，新區管委會的管理範圍構成。新區管理涉及規劃範圍內行政區域層級和行政區域、管轄

[81] [法]莫里斯·奧裡烏：《行政法與公法精要（上冊）》，龔覓等譯，遼海出版社1999年版，第186頁。

[82] [德]魯道夫·斯門德：《憲法與實在憲法》，曾韜譯，商務印書館2019年版，第173頁。

[83] 參見《中央編辦批復同意設立河北雄安新區管理機構》《深圳市大鵬新區管理規定》等。

[84] 如《關於組建河北雄安新區管理機構的通知》，雄安新區管委會被定義為河北雄安新區管理機構，且負責領導、統籌協調新區開發建設管理全面工作，其中的“領導”以及深圳“85”號文中的“管理”等，即反映新區管委會對被領導或管理的縣、區、鄉鎮人民政府和街道辦（派出機關）之間具有指揮、命令和監督的內部行政法律關係，事實上形成一個行政層級。

[85] 參見《憲法》（2018年修訂）第30條。

[86] 行政公署、區公所、街道辦事處的撤銷、更名、駐地遷移，由依法批准設立各該派出機關的人民政府審批。

[87] 變更行政區劃向上級人民政府報告的內容應包括：變更的理由、範圍，隸屬關係，政治經濟情況，人口和面積數位，擬變更的行政區域界線地圖，以及縣級和縣級以上人民政府（含行政公署）的報告或意見等。

[88] 依照法律、國家有關規定設立的地方人民政府的派出機關的撤銷、更名、駐地遷移、管轄範圍的確定和變更，由批准設立該派出機關的人民政府審批。

[89] 依照法律、國家有關規定設立的地方人民政府的派出機關的撤銷、更名、駐地遷移、管轄範圍的確定和變更，由批准設立該派出機關的人民政府審批。

[90] 與行政區劃變更有關的歷史、地理、民族、經濟、人口、資源環境、行政區域面積和隸屬關係的基本情況，即隸屬關係不僅適用於街道辦與區之間，亦適用於不同層級的行政區劃之間。

範圍的構成，分別呈單一型和複合型。一者，國家級新區以不設區的市、縣和區為構成要素，間接涉及鄉、鎮的行政區域和街道辦的管轄範圍的組合，包括單一型如區<sup>[91]</sup>，複合型如市-市（不設區的市）<sup>[92]</sup>、市（不設區的市）-區<sup>[93]</sup>、縣-縣-鄉鎮（河北雄安新區）、縣-區等<sup>[94]</sup>；二者，省級新區中，單一型如區<sup>[95]</sup>，複合型如區-縣（旗）<sup>[96]</sup>、鎮（村）<sup>[97]</sup>、鄉-街道辦<sup>[98]</sup>；三者，市縣新區中，單一型如街道辦（深圳市大鵬新區），複合型如鄉鎮-街道辦<sup>[99]</sup>。鑒於“立法中的術語不論字面含義還是引申含義都是‘有責任的（liable）’”<sup>[100]</sup>，具有法律或地方性法規效力的新區，其行政區域和管轄範圍的不同組合必然帶來行政組織體系的不同構成，從而影響新區管委會的職能配置和權力分配。

附表5：新區的行政區域與管轄範圍構成

新區	種類	構成	備註
國家級新區	單一型	區	
	複合型	市-市、縣-縣-鄉鎮、縣-區等	“市”指不設區的市
省級新區	單一型	區	
	複合型	區-縣（旗）、鎮（村）、鄉-街道辦等	
市縣新區	單一型	街道辦或鄉鎮	
		鄉鎮-街道辦等	

再次，新區管委會的組織結構體系。新區設立目標的達成需要具有特定功能的組織機構和權力體系，由於“層級劃分則是從縱向角度來界定地方政府”<sup>[101]</sup>，在行政組織法方面歸置準確的法律概念後，新區管委會事實上形成的行政層級可以為法定組織體系吸收和認可，其下亦會管理和形成相應的行政組織結構體系。在橫向結構方面，新區管委會均設有“局、科”之組織，如河北雄安新區下設改革發展局、生態環境局、綜合執法局、應急管理局等；在縱向結構方面，包括不設區的市、縣、區、鄉、鎮的人民政府，直接或間接管理街道辦，直接者如深圳市大鵬新區管委會管理葵湧、南澳和大鵬街道辦，間接者面對的層級為不設區的市、縣、區人民政府，但是均以鄉、鎮的行政區域和街道辦的管轄範圍為基礎。

[91] 青島西海岸新區為黃島區全部行政區域。

[92] 福州新區包括福州市的馬尾區、倉山區和長樂市、福清市的部分區域。

[93] 大連金普新區包括大連市金州區全部行政區域和普蘭店市部分地區，普蘭店市已於2015年10月13日轉變為大連市普蘭店區。

[94] 湖南湘江新區包括長沙市岳麓區、望城區和寧鄉縣部分區域。

[95] 浙江省金華市金義新區，規劃範圍為金東區全域，轄11個鄉鎮、街道。

[96] 內蒙古和林格爾新區包括呼和浩特新區、賽罕區、土左旗、和林格爾縣、托克托縣、清水河縣6個旗縣區，包括11個鎮、3個街道。

[97] 贛州榕江新區下轄潭東鎮、潭口鎮，共35個村。

[98] 浙江省台州灣新區包括三甲街道辦、白雲街道辦、海門街道辦、下陳街道辦。

[99] 江西省鷹潭市信江新區包括夏埠鄉和江北街道辦事處。

[100] [美]霍菲爾德《基本法律概念》，張書友譯，中國法制出版社2009年版，第66頁。

[101] 呂育誠：《地方政府管理——結構與功能的分析》，元照出版公司2006年版，第98頁。

故而，新區管委會的管理範圍，或由不設區的市、縣、區行政區域進行跨層級構建，或由鄉、鎮的行政區域和街道辦的管轄範圍組合而成，雖然不改變原有法定的行政區域層級和行政區劃<sup>[102]</sup>，並且事實上形成一個行政層級，卻仍應服膺“機關的權限…分成事務管轄權限和地域管轄權限，機關的行為必須在此兩個權限內行使，方不致於逾越權限”<sup>[103]</sup>，遵循職權法定主義，尋找新區管委會及其“局、科”的準確法定地位，以保證其相應的權限、事務職責均能在法定範圍內行使和承擔。

### （三）新區管委會的主體地位

由國家權力的職能分化理念所創設的行政權，其活動必然依託行政組織，其結構、分支組織是職權劃分和權力行使的基礎，但是行政組織並不僅指國家為實現行政目的而依法設置的行政機關，如《地方組織法》（2015年）中的人民政府和工作部門，承擔行政事務並具有裁量能力的組織體，還包括《地方組織法》（2015年）中的派出機關（街道辦）和行政機構，後者指行政機關的內設機構和派出機構。內設機構系《地方組織法》（2015年）留給行政機關的組織性裁量，派出機構中有法律設立者，如公安派出所、工商所和稅務所，為執行“綱要”而設立的新區管委會卻不盡如前述行政規範性文件所稱之“派出機構”。由於新區管委會既具有組織機構體系、作出行政行為的能力和“對外”作用的維度，還存在特定條件下具有行政機關的主體地位（工作部門）的情況，則應遵循“行政組織之設置及運作受憲法及法律之羈束”<sup>[104]</sup>，分別為國家級、省級和市縣新區的管委會發現可供涵攝的行政組織方面的法律概念、主體地位，以保證新區管委會能夠在“綱要”的授權領域內行使行政權力。

首先，新區管委會作為派出機構的情況。根據《地方組織法》（2015年）和相關行政性法律，如《行政處罰法》《治安管理處罰法》等之縣級以上人民政府及其工作部門有權作出行政決定之規定，省、市、區、縣人民政府及其具有法定授權的工作部門是行政機關，則單一型的國家級新區和省級新區管委會、複合型的國家級和省級新區管委會直接面對其管理下的不設區的市、區、縣時，僅具有行政組織機構體系內部的議事協調的功能，如《關於組建河北雄安新區管理機構的通知》中的“統籌協調新區開發建設管理全面工作”，但不能與不設區的市、區、縣形成完整的“領導與被領導關係、指導與被指導關係、公務協助關係”<sup>[105]</sup>，其制定的行政規範性文件系設立管委會的行政機關的意旨，亦不能替代其管理下的不設區的市、區、縣人民政府及其工作部門行使“對外”職權、作出行政決定，並成為行政複議中的被申請人和行政訴訟中的被告，故直接面對不設區的市、區、縣的新區管委會是設立它的行政機關的派出機構。

其次，新區管委會作為行政機關的情況。複合性的國家級新區和省級新區管委會均存在直接管理鄉、鎮人民政府的情況，市縣新區管委會則是直接管理鄉、鎮人民政府或街道辦<sup>[106]</sup>。一者，根據《地方組織法》（2015年）和《行政處罰法》《治安管理處罰法》等行政性法律，鄉、鎮人民政

[102] 深圳大鵬新區管理的葵湧、南澳和大鵬街道辦在行政區劃上屬於該市的龍崗區。

[103] 陳新民：《中國行政法原理》，中國政法大學出版社2002年版，第95頁。

[104] 吳庚：《行政法之理論與實用》，中國人民大學出版社2005年版，第112頁。

[105] 章志遠：《行政法學總論》，北京大學出版社2014年版，第128頁。

[106] 如國家級新區中，河北雄安新區直接管理任丘市鄭州鎮、荷各莊鎮、七間房鄉和高陽縣龍化鄉；省級新區中，如浙江省的杭州錢塘新區就包括江幹區的下沙、白楊2個街道辦和蕭山區的河莊、義蓬、新灣、臨江、前進等5個街道，河南省鄭州鄭東新區包括12個鄉鎮和街道辦；市縣新區中，深圳大鵬新區則屬於“區中‘區’”，即管理龍崗區中的南澳、葵湧和大鵬等三個街道辦。

府和街道辦都不能成為承擔權、名、責的行政機關；同時，由於《立法法》（2015年）第8條第2項之人民政府的組織和職權只有制定法律的規定（法律保留原則）和《地方組織法》（2015年）第68條中對派出機關種類的排他性規定（區公所和街道辦），新區管委會必須做成“建制政府的領導管理體制”<sup>[107]</sup>，而非與法定化方向背道而馳，成為不能為鄉、鎮人民政府或街道辦的執行行為承擔行政責任的“政府派出機關”<sup>[108]</sup>；二者，根據《地方組織法》（2015年）第64條第1、3、4款，設立新區管委會的省、市縣的人民政府，具有設立“廳、局、委員會”（省級）、“局、科”（市縣級）等工作部門的裁量權限，其特徵除報本級人大常委會備案之外，還包括由本級人民政府報請國務院或上一級人民政府批准，如中央編辦批復同意設立河北雄安新區管理機構，宜賓三江新區<sup>[109]</sup>是四川省政府批准的第一個省級新區<sup>[110]</sup>，其管委會由四川省政府批准設立。反觀深圳市的大鵬新區管委會，雖然被“85號文”確定為“正局級建制”，但其設立未向廣東省人民政府報請批准；三者，新區管委會下設的“局、科”並非工作部門，即非《行政組織法》第64條中的“局、科”，而是行政機關的內設機構。鑒於“行政機關授權內部行政單位對外行文時…該內部單位均不能被視為行政機關…故雖能對外行文，亦不因而取得行政機關之地位”<sup>[111]</sup>，其權、責、名均寄于新區管委會。故而，即使被冠以派出機構，但只要能夠滿足“直接面對鄉、鎮、街道辦”“國務院或省政府批准”“本級人大常委會備案”等三個條件，新區管委會就得以完成“身份轉換”，具有獨立公法人的特點，成為管理鄉、鎮人民政府、街道辦和“局、科”（內設機構）並為之承擔行政責任，由省或市縣人民政府設立的工作部門。作為行政機關，而非派出機關，不僅有權制定行政規範性文件，而且成為行政複議中的被申請人或行政訴訟中的被告，但並不排斥其對管理下、直接面對的行政機關（不設區的市、區、縣人民政府）兼有的議事協調功能，並由設立它的機關向同級人大承擔政治責任。

附表6：新區管委會的主體地位

新區管委會		
性質	議事協調功能（派出機構）	行政機關（複議被申請人/被告）
管理的行政區域/管轄範圍	市、縣、區	鄉、鎮/街道辦（直接面對）
	鄉、鎮/街道辦（隸屬）	
備註	市、縣、區人民政府及其工作部門為複議被申請人和行政訴訟被告	國務院、省級人民政府批准/本級人大常委會備案

再次，新區管委會不應具有“繁衍”功能。新區的規劃範圍只是行政區域和管轄範圍的組合，一者，處於法律保留原則規制範圍內的“綱要”不具有明確授權新區管委會另行成立組織和

[107] 曹雲：《國家級新區領導體制研究》，載《政治與法律》，2017年12月中旬刊，第66頁。

[108] 王曉強：《論國家級新區行政機關設置的法定化》，載《江西社會科學》2020年第2期，第217頁。

[109] 翠屏區白沙灣街道、沙坪街道、雙城街道、翠屏區宋家鎮和南溪區羅龍街道局部、江南鎮局部。

[110] 四川日報：《首個省級新區落子長江首城，宜賓三江新區揚帆起航》，載中國網2020年5月11日，[http://sc.china.com.cn/2020/yibin\\_0511/369814.html](http://sc.china.com.cn/2020/yibin_0511/369814.html)。

[111] 翁嶽生：《行政法與現代法治國家》，三民書局2015年版，第11頁。

權力體系的能力；二者，基於“行政法一般也禁止類比…而對於權力的規範應是‘法無明文便為禁止’<sup>[112]</sup>，新區的設立並不意味著批准和設立它的行政機關可以將新區管委會事實上類比為一級政府或者在《地方組織法》（2015年）第68條第1、3款規定之外創設新型的派出機關；三者，新區管委會的管理範圍涵蓋不設區的市、區、縣、鄉、鎮人民政府和街道辦，其外觀和事實上的“組織和領導”的作用範圍應該一般性地體現為內部的行政法律關係，即新區管委會只能依託于現有法定的組織機構體系達成授權目的，設立機關不能授權新區管委會“另起爐灶”，再行設立派出機構，如陝西西咸新區管委會根據《陝西省機構編制委員會關於陝西省西咸新區開發建設管理委員會機構設置的批復》（陝編發[2011]12號）成立澧西新城等五個分區組團管委會，以行政規範性文件形成新區管委會“特有”的組織體系和層級，造成空置行政組織法律規範、超越“綱要”的授權權限的違法情況。故而，新區所在省或市縣的人民政府均不得批准新區管委會成立二級派出機構，僭越規劃範圍內行政機關和派出機關的法定權限，即使“一套人馬，加掛牌子”亦為不可。

因此，新區的規劃範圍呈現行政區域和管轄範圍的不同組合，其行政組織結構體系中行政機關與派出機關亦呈不同構成模式。雖然新區管委會事實上是地方行政組織的一部分並成為一個行政層級，但仍應恪守“行政組織由法律（或條例）規定的原則，是有關行政組織的最為重要的基本原則”<sup>[113]</sup>，辨識其具有承載議事協調功能的派出機構和轉化為設立它的人民政府的工作部門等兩種法律地位的可能性。前者之以自己名義作出的行政行為系設立它的省級或設區的市的人民政府的意志體現並為之承擔行政責任；後者能夠以自己名義作出行政行為並為其所管理之鄉、鎮和街道辦以及內設機構（“局、科”）承擔行政責任。此時，新區管委會與行政實踐中的“直管”同質，即在不涉及行政區域界線變更的情況下，上級機關設立工作部門，直接管理特定的行政區域或組合，行使命令、指揮和監督權，系行政法的“事實上的許可權代行”<sup>[114]</sup>並形成內部行政管理關係上的“行政託管”<sup>[115]</sup>，如湖北省的直轄縣級行政區（仙桃市、天門市、潛江市等縣級市和神農架林區），青海省的可可西裡自然保護區管理局，尤其是直接面對鄉、鎮、街道辦的行政事務時，“直管”意味著新區管委會作為工作部門，具有以行政機關的主體資格、為之“遮風擋雨”的能力；更重要的是，但凡設立新區的行政機關不得將管委會視為派出機關和授權其設立二級派出機構，並且在形式上任何新區管委會不得使用根據《憲法》《地方組織法》（2015年）而專屬於中央人民政府、地方各級人民政府等行政機關的“政府”名稱，如深圳市的大鵬新區政府線上網站<sup>[116]</sup>就應使用新區管委會的名稱。

#### 四、結語

目前已設立的新區分為國家級新區（20個）、省級新區和市縣新區，根據《行政區劃管理規定》，新區具有轉制為“區”的現象，如上海浦東新區、天津濱海新區、廣州南沙新區以及深圳市的龍華、

[112] 鄭永流：《法律方法階梯（第3版）》，北京大學出版社2015年版，第22頁。

[113] 楊建順：《日本行政法》，中國法制出版社1998年版，第221頁。

[114] [日]市橋克哉等：《日本現代行政法》，田林等譯，法律出版社2017年版，第71頁。

[115] 安子明：《行政托管的實證研究——以西安市沣渭新區“托管模式”為例》，載《行政法學研究》，2011年第2期，第32頁。

[116] 參見大鵬新區政府在线2023年9月26日，<http://www.dpxq.gov.cn/>。

坪山和光明新區等。新區在經濟、產業、開發、國土、資源保護等方面具有功能性，新區建設系典型的空間整序行政，雖然其策劃、決定和實施均是動態並具有強烈政策性的行政規劃行為，但應與新區的靜態存在，包括設立和組織構建共同處在依法行政的作用範圍之內。直接或間接具有法律、地方性法規效力的“綱要”，不僅能夠證立新區的概念和名稱以及建設規劃，還能使新區行政組織的建構受到法治原則的支配，遵循“行政機關之組織應以法令定之”<sup>[117]</sup>。

首先，新區的設立應以“綱要”為基礎。歷經修改，作為憲法規範中的概念，“國民經濟計劃”變化為“國民經濟和社會發展計劃”，所采名稱也從“計劃”“計劃綱要”演變為“規劃綱要”，均系由立法機關的政策意旨和裁量所帶來的“憲法規範的現實意義發生變化”<sup>[118]</sup>。一方面，通過《立法法》《地方組織法》（2015年），具有措施法特點的“綱要”分別為新區賦予規範效力，使得新區管委會在組織法定原則下得以證成；另一方面，“綱要”也是新區在目的和範圍方面的授權根據，包括概念、具體名稱和功能，起到限制行政裁量的作用。設立新區的省、市縣的人民政府、新區管委會可以進一步通過制定行政規劃，將最高國家權力機關和地方國家權力機關的目標和原則性規定融合在因地制宜的事務中，將立法政策轉化為行政政策，以細節性和技術性的措施加以實施。故而，“綱要”之外的新區應由後續的“綱要”加以補正，新區的建設狀況和發展績效應納入設立管委會的行政機關的政府工作報告中，並就新區建設中的問題接受同級人大及其常委會的詢問或質詢。

其次，新區管委會設立應以《地方組織法》等為根據。鑒於“‘有組織法，即有行為法’之原則，認為行政機關之設置、權限及內部分工既由法律加以規定”<sup>[119]</sup>，新區及其組織機構設立應處於《立法法》（2015年）規定的法律保留條款的射程中。一方面，根據“綱要”，新區的規劃範圍由相同或者不同級別的行政區域和管轄範圍組成，隨之使新區管委會管理相同或者不同層級的行政機關和派出機關，但是此區非彼“區”，新區管委會不在《地方組織法》（2015年）中人民政府的涵義或範圍之內，更不能自居或僭越使用“人民政府”的名稱，其下之“局、科”亦非彼局、科，僅為其職能所屬工作部門的派出機構；另一方面，新區雖然事實上具有一級行政區域的外觀，但是應排除類比之法律方法的使用，不能將新區管委會視為設立它的人民政府的派出機關，而應視作因“直管”而成為設立它的行政機關的工作部門，即省級人民政府的廳、局、委員會或市縣的局、科；同時，作為一種特殊的複合性的派出機構，必須依託或者融入現有的行政組織結構體系當中，方能得到準確的認識和定位，即無論“綱要”，還是省、市縣人民政府的行政規範性文件均不能使之“另起爐灶”“自成體系”，如陝西省西鹹新區的“分區組團管委會”。

再次，新區的行政責任承擔。處於行政組織結構體系之內並在事實上成為一級行政建制的新區管委會，亦應呈現“政府既應有代表性也應當是負責任的”<sup>[120]</sup>的效果，而其承擔責任的方式應以主體權能的明確為前提，以面對的行政機關的主體地位為區分。一方面，當直接管理不設區的市、縣、區人民政府時，新區管委會是行政組織內部一般性的議事協調機構，不設區的市、區、縣人民政府及其工作部門是行政複議的被申請人和行政訴訟中的被告，各自依法承擔行政法律責任；另一

[117] 李震山：《行政法導論（修訂七版）》，三民書局2007年版，第88頁。

[118] [日]蘆部信喜：《制憲權》，王貴松譯，中國政法大學出版社2012年版，第135頁。

[119] 翁嶽生編：《行政法（上冊）》，中國法制出版社2000年版，第187頁。

[120] [英]彼得·萊蘭等：《英國行政法教科書（第5版）》，楊偉東譯，北京大學出版社2007年版，第19頁。

方面，當直接管理不能作出行政決定的鄉、鎮人民政府和街道辦時，新區管委會應為鄉、鎮人民政府和街道辦及其下並非工作部門的“局、科”承擔法律責任，成為行政複議的被申請人和行政訴訟中的被告。即使新區的鄉、鎮人民政府和街道辦在《行政處罰法》（2021年）第24條第1款之“承接”下，仍然不能成為行政訴訟的被告（不在本文的討論範圍內）。深圳市中級法院和鹽田法院（集中管轄）在行政訴訟的立案和審理中，接受以大鵬新區管理的街道辦為被告的訴訟請求，屬於違法的司法行政（立案）和審判，如黃某訴深圳市大鵬新區葵湧辦事處行政賠償案（2020年粵0308行賠初5-20號）等。

綜上，在執行“綱要”、設立和建設新區的過程中，固然“規則具有功用方面的重要性”<sup>[121]</sup>，但是探究新區的規範性品格仍是對其進行本體研究的核心。為避免出現類似21世紀初期高新區法院違法設立的情況，“收住‘改革’的滿腔熱情和匆匆腳步，甘當守護法律的低調的‘保守派’”<sup>[122]</sup>，最高國家權力機關和地方國家權力機關、中央人民政府和地方各級人民政府均應遵循“應當通過積極的立法活動盡可能地限制國家的權力”<sup>[123]</sup>，對“綱要”加以適用和解釋，即沒有明確規定於“綱要”的新區（名稱），其設立不具有法律淵源，隨之行政規劃和空間整序行政中的裁量權亦系無立法機關授權的“無源之水”，其法治瑕疵的彌補可將就通過事後的“綱要”補正（名稱）和行政程序中對新區管委會的“報請批准”，但是只能算作“下不為例”。總之，“在政策上之重要性”<sup>[124]</sup>者僅為對新區的事實性認知，只有將新區和新區管委會作為一種國家整合過程中的公法現象加以辨析，遵循法律保留原則，根據《憲法》和作為憲法附屬法<sup>[125]</sup>的《地方組織法》<sup>[126]</sup>以及所涉行政性法律中的組織規範和權力規範，才能在對“綱要”的適用中作出一般性、規範性和體系性的解釋，明確立法政策本旨及其授權內容，新區的概念和行政組織以及行政行為才能融入國家法的既定秩序，才能秉承“法效果始終屬於規範性領域”<sup>[127]</sup>，不僅在新區的規劃範圍內建立合法的行政組織結構體系，而且保證新區管委會在行使職權（裁量）、制定和實施行政政策時，能夠被限制在法律框架內行事。

[121] Dennis Lloyd, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence (ninth edition)*, Sweet & Maxwell, 2014, p.327.

[122] 劉松山：《開發區法院是違憲違法設立的審判機關》，載《中國法學》，2000年第5期，第35頁。

[123] [法]狄冀：《法律與國家》，冷靜譯，中國法制出版社2010年版，第155頁。

[124] 林明鏗：《德國新行政法》，五南圖書出版有限公司2019年版，第112-115頁。

[125] 林來梵：《憲法學講義（第3版）》，清華大學出版社2018年版，第73頁。

[126] 今後設立的新區均應以《地方組織法》（2022年）為根據。

[127] [德]卡爾·拉倫茨：《法學方法論》，陳愛娥譯，商務印書館2003年版，第133頁。

**Abstract:** The establishment of new areas, including national, provincial, and city/county new areas, should be based on the review and approval of the “Outline” by the people’s congress at the same level. The “Outline” is a national economic and social development plan that should include the specific name and functional design of the new area. As a legislative policy, the “Outline” formulated by the people’s congresses of provinces and municipalities with district has the effect of laws or local regulations, The “Outline” formulated by the People’s Congress of cities and counties without districts indirectly has the effect of local regulations. The New Area Management Committee, as the working department of the people’s government that established it, should submit it to the higher-level people’s government for approval and the local people’s congress at the same level for filing in accordance with legal procedures. Its main body status includes dispatched agencies, deliberation and coordination agencies, and administrative organs. Although the planning scope of the new area includes different combinations of administrative regions (city not divided into districts, districts, counties, townships, towns) and jurisdiction (street offices), and can become the respondent for administrative reconsideration and the defendant in administrative litigation in specific circumstances, the new area management committee must not use the name of “government” and must rely on the legal organizational structure system and not extend downwards, to achieve the legalization of the establishment of the new area in terms of administrative organizational law.

**Key words:** New Area; Outline; New Area Management Committee; Legal Reservation; Administrative Organ

---

(責任編輯：張竹成)