



新时期开发区权力运行的 行政法规制研究

解瑞卿 朱桂前 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

新时期开发区权力运行的 行政法制研究

解瑞卿 朱桂前 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期开发区权力运行的行政法规制研究/解瑞卿,朱桂前著. —武汉:武汉大学出版社,2018.11

ISBN 978-7-307-20568-0

I. 新… II. ①解… ②朱… III. 开发区—行政法—研究—中国
IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 223659 号

责任编辑:林莉

责任校对:李孟潇

版式设计:汪冰滢

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:10.75 字数:155千字 插页:1

版次:2018年11月第1版 2018年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20568-0 定价:48.00元



版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

开发区在我国并不算是一种新鲜事物，从 1984 年 9 月，我国的第一个开发区——大连经济技术开发区正式设立，到今天我国经济开发区制度已经走过了三十四四个年头。开发区建设是我国改革开放的成功实践，对促进体制改革、改善投资环境、引导产业集聚、发展开放型经济发挥了不可替代的作用，然而其建设和发展过程中暴露出了诸多法律问题却也同样值得我们关注和思考。2018 年 2 月 7 日《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（后文简称《新行政诉讼法解释》），第二十一条中对于各级各类开发区管理机构，及其所属职能部门的行政诉讼主体资格，从行政法的角度做出了明确规定之后，开发区的权力运行规制得到了有效保证，为我们研究开发区的权力运行规制提供了信心和切入点。

2018 年是改革开放四十周年，在这样一个时间点，选择这样一个题目进行研究，不仅仅是为了向推动了国家经济高速发展、带动了地方经济腾飞的开发区制度表达敬意，还有就是作为多家政府或其职能部门、开发区管理机构的法律顾问，我们希望能够结合在实践中发现的一系列问题，阐释开发区制度在发展过程中存在的某些不足，并期望通过本研究，为开发区制度的完善略尽绵力。

作为经济特区制度的一种延伸和尝试，1984 年 5 月，中共中央、国务院批转了《沿海部分港口城市座谈会纪要》，决定开放上海、大连、天津、青岛、连云港、温州、南通等 14 个沿海的港口城市，并可以在这些城市的周边，开辟一定范围的区域作为经济技术开发区。在过去的三十多年里，中国的经济技术开发区可谓如雨后春笋般，在各地生

根发芽，发展壮大。截至2018年3月，我国省级以上开发区共有2543家，其中国家级开发区552家和省级开发区1991家，^①其余的市级、县级、乡镇级的开发区，甚至可以用不计其数、星罗棋布来形容。开发区也已经由沿海发展到内陆，从大中城市发展到小城镇，开发区设置“过热”、“过滥”的现象非常严重，虽然国务院相关部委在1993年、2003年、2006年，开展过三次大规模的清理活动，共清理出不名副实或违法、违规设置的开发区5000余家，但是时至今日，开发区的绝对数量仍然是非常可观。

开发区设置上的不规范，以及重经济发展、轻制度建设的设计思路，必然带来开发区内部制度建设的不统一。从长远来看，这绝不利于开发区的有序和可持续发展。尤其是在“法治”已经成为国家和社会不可逆转的治理方向，依法治国、建设社会主义法治国家业已成为一项重要国策，并已深入人心的情况下，如果开发区的一系列问题，从体制内部通过权力的滥用传导致外部社会，那么必然引起人们对于开发区建设初衷的怀疑，而这种怀疑的蔓延也必将传导至其他领域，这对党和政府在人民心目中的形象，都将造成非常大的伤害，也不利于社会的和谐安定。所以，在这样一个时代，选择这样一个课题，目的是用理性的眼光和思维，去审视开发区制度的不足；用实践中观察总结出来的经验，来推动开发区制度的进一步完善。

总之，开发区制度设置三十余年来，取得了巨大的成绩，极大地推动了我国的经济建设进程。然而，对从功能上而言作为“实际上一级政府”的各种开发区管理机构进行观察，其在法治建设方面的问题绝对不容忽视。由于开发区从一开始设立，直至后期的迅速发展，其初衷就是以经济发展为价值主导的，一切都需要为经济发展服务。因此，人们很自然地就会对前者予以偏向，重视开发区中的经济建设，而忽视权利

^① 参见2018年版《中国开发区审核公告目录》。2018年2月26日，经国务院同意，国家发展改革委、科技部、国土资源部、住房城乡建设部、商务部、海关总署发布的2018年第4号公告。

保障。正因如此，开发区普遍存在因价值取向单一而导致的各种消极影响、行政管理与行政执法的诸多制度性弊端，以及特权思想和法律监督的不足等问题。我们必须从行政法学的角度，提供用以解决开发区行政法问题的基本方案。具体而言，即运用行政法的基本理论，以“权力控制”为核心思想，从组织机制控权、程序控权和多维监督机制控权等层面，对开发区的权力运行进行有效控制。

作者

2018年7月

目 录

第一章 开发区的行政法问题及其原因.....	1
第一节 我国开发区单一价值取向的消极影响.....	2
一、开发区价值观的流变历程.....	2
二、单一价值观的消极影响	10
第二节 开发区行政管理与执法的制度性弊端	14
一、开发区管理与执法权限配置的错乱	14
二、开发区管理与执法规范依据的欠缺	17
第三节 开发区行政特权及其法律监督的缺失	21
一、开发区的行政特权	21
二、开发区行政特权法律监督的缺失	27
第二章 权力控制：化解开发区行政法问题的根本途径	30
第一节 我国开发区价值取向重塑：从单一走向多元	31
一、以人为本：开发区的终极价值取向	32
二、公正民主：开发区的基本价值要求	35
第二节 我国开发区管理模式的选择	39
一、开发区管理模式概念界定	39
二、开发区管理模式的比较法观察	41
三、我国开发区管理模式之择取	45
第三节 我国开发区行政特权的规范之维	50
一、我国开发区行政特权现行控制模式之缺陷	50
二、我国开发区行政特权三位一体之控权模型	53

第三章 开发区行政权的组织法规制	57
第一节 开发区行政权组织法规制之基本原则	58
一、依法组织原则	59
二、行政分权原则	61
三、组织效率原则	62
第二节 开发区管委会的组织法规规范	64
一、关于管委会行政主体资格的不同认识	64
二、产生上述不同认识的根本原因	72
三、消解管委会组织法问题的基本策略	76
第三节 开发区配套机构的组织法规规范	80
一、开发区法院正当性质疑及其消解	80
二、开发区人大的组织法规规范	85
第四章 程序控制与开发区权力运行的规范化	89
第一节 程序控权的基础理论	89
一、程序控权的学理基础	89
二、程序控权的宪政功能	93
三、程序控权的基本原则	95
第二节 开发区政府程序控权的实践及反思	99
一、程序控权的多维度实践	99
二、程序控权实践中存在的问题及原因分析	103
三、加强公众参与——程序控权实践的反思	105
第三节 程序控权与“服务型”开发区政府的构建	109
一、开发区建设“服务型”政府的客观要求	109
二、开发区“服务型”政府构建的理论及实践	111
三、程序控权——“服务型”开发区政府构建的有效路径	116
第五章 开发区行政权的多维监督	121
第一节 开发区行政权监督的基础理论	121

一、开发区行政权监督的内涵.....	121
二、开发区行政权监督的意义.....	126
三、开发区行政权监督的构成.....	129
第二节 开发区行政权的社会监督路径.....	131
一、公民监督.....	131
二、新闻舆论监督.....	135
第三节 开发区行政权的公权监督模式.....	140
一、加强外部权力主体的监督.....	140
二、加强行政权的内部监督.....	147
三、加强政党监督.....	152
结语：经济发展的“试验田”与法治控权的“演兵场”	156
参考文献.....	158

第一章 开发区的行政法问题及其原因

毋庸置疑，开发区作为中国经济发展过程中一个特有的区域经济实体，已经取得了非常巨大的成就，为我国经济发展尤其是对城镇化进程的推进起到了至关重要的作用，“创造了显著的经济效益，探索了高效的管理模式，为我国经济发展作出了巨大贡献”。^①但是，需要我们看到的是，上述所有的描述都只是从经济层面进行的，还没有从严格的规则主义框架加以审视。在开发区的建设实践中，立法者、执法者、甚至于法官都会在经济发展和权利保障两种不同价值观上面临艰难的抉择问题，而由于开发区从一开始设立，直至后期的迅速发展，其初衷就是以经济发展为价值主导的，一切都需要为经济发展服务。因此，人们很自然地就会对前者予以偏向，重视开发区中的经济建设，而忽视权利保障。正因如此，当开发区的发展取得了初期预期的效果之后，人们很快就关注开发区的法律建设问题，尤其是其中的行政法问题。根据我们的长期观察，理论与实务界已经对此展开过十分深入的分析，行政法学界相应的批评与指责，也并不鲜见。^②概括而言，这些问题大致可以从以

① 郭小陪、张伯旭：对开发区管理体制的思考和建议——国家级经济技术开发区调研报告[J]，宏观经济研究，2007（10）：9。

② 诸如此类的相关讨论，请分别参见：郭会文：国家级开发区管理机构行政主体资格[J]，法学，2004（11）：57-61；吕薇：关于开发区管理体制的思考[J]，重庆工商学报，2004（1）：1-5；常记文：开发区的环境监管法律问题——温州养殖污染行政复议案核心问题之法律分析[J]，法制经纬，2007（2）：56-59；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）：26-35；

下三个层面加以观察：（1）对开发区价值取向的片面认识及其消极影响；（2）开发区行政管理与执法的制度性弊端；（3）开发区中行政特权及其监管漏洞。以下，将就上述内容予以阐述。

第一节 我国开发区单一价值取向的消极影响

尽管从总体的马克思主义哲学观念上来说，物质是决定意识的，在事务发展过程中，起主导作用的仍然是物质基础。但是，谁也不会否认人类的意识活动会反过来作用于事物发展，甚至于会直接改变事务发展的方向，这是因为，“意识总要作用于物质、活动于物质之上，籍由物质表现出来，在对立的物质障碍中找出路”。^② 因此，树立正确的发展观，往往能够起到至关重要的价值指导作用。然而，在开发区的建设过程中，管理者首先便在对这一点的把握上有所欠缺，开发区建设从始至终都没有很好地重视这一问题，导致人们片面地理解了开发区的价值目标，从而养成了片面的、欠缺科学性的发展观。

一、开发区价值观的流变历程

（一）初期阶段：“经济发展”的单一取向

管理者关于开发区的认识，最早可以从对开发区的背景理解中加以展开。有研究者指出，这一历史大致上可以追溯到“二战”前

（接上注）张洪岭，我国开发区管委会法律问题研究 [D]，山东大学 2007 年硕士学位论文；陈兵、叶荣贵、陈键，开发区法制困境与重构研究 [J]，河南工业大学学报（社会科学版），2006（4）：56-58；尹立、黄海燕，我国经济开发区补贴法律问题研究 [J]，中州学刊，2009（3）：90-93；付长伟，关于我国开发区规划的法律问题研究——以环境保护为视角 [D]，中国海洋大学 2011 年硕士学位论文；万菊，开发区建设中的土地征收法律问题研究 [J]，海峡法学，2013（4）：79-84；孙京祥，从宪政角度初探开发区法律地位及其行政区化——以济南高新技术产业开发区为例 [J]，法制博览，2013（2）：48-49；贾和平，论开发区土地出让方式选择之法律问题 [J]，甘肃政法学院学报，1995（4）：53-56。

② 黄颂杰，论柏格森哲学 [J]，学术界，1995（6）：20。

后,^①当时在欧美国家,开发区建设是被冠以“国家干预主义”名号的,“强化政府对经济的干预成为许多国家不约而同的选择”,^②换句话说,国家要采用政府公权力手段强制推行经济的发展,而设立一个特殊的经济区域就成了水到渠成的选择,开发区就是催生于这一逻辑之下的。因此,人们对开发区最早的理解,就是一种特权,“是按特定程序由政府批准设立的,具有特殊的政策和制度安排”。^③实践中,某地区一旦获得了建设开发区的资格,就意味着该地区获得了区域经济发展的优先权,包括可获得相应的种种优惠政策和制度创新进入权、更大的资源配置权等等。因此,从根本上来说,我们所移植的概念本体,自身就具有“经济发展”的单一取向。

在我国,基于改革开放、经济发展的特别需要,国家在创建开发区的政策体系时,没有充分意识到正确把握开发区的概念有何等重要,也自然无法避免产生有关开发区的偏见。人们想当然地认为,开发区的价值导向是唯一的,只有发展经济这一项初衷,其他确立的所有包括政治、文化、社会等方面的建设目标,都只是为达成这一价值的工具,经济发展才是终极目的,即在经济发展、权利保障等众多价值序列中,经济发展一直是管理者眼中的头牌,永远是开发区建设的座上宾。

对此,我们可以从一些历史文献加以还原。例如,邓小平同志在早年有关经济特区的讲话中,^④就曾经说:“我们能够吸收国际先进技术

① 雷霞.我国开发区管理体制问题研究[D].山东大学2009年博士学位论文:20-21.

② 雷霞.我国开发区管理体制问题研究[D].山东大学2009年博士学位论文:21.

③ 黄胜平、邵继勇.中国开发区科学发展概论[M].北京:红旗出版社,2009:2.

④ 需要注意的是,关于“经济特区”究竟是否经济开发区的一种类型,在学术界尚有争议。肯定者有如黄胜平和邵继勇便认为:开发区的类型包括“经济特区”、“经济技术开发区”、“高新技术开发区”、“出口加工区”、“保税区、保税物流园区和保税港区”、“边境经济合作区”、“国家级旅游度假区和台商投资区”、“新特区”;否定者有如黄霞认为:“经济特区还不是真正意义上的经济技术开发区”。但无论如何,学者都一直认为,经济特区是建设经济开发区的先行者。依次参见黄胜平、邵继勇.中国开发区科学发展概论[M].北京:红旗出版社,2009:6-11;雷霞.我国开发区管理体制问题研究[D].山东大学2009年博士学位论文:24.

和经营管理经验，吸收他们的资金，这是毛泽东同志在世的时候所没有的条件”，“应该充分利用世界的先进的成果，包括利用世界上可能提供的资金，来加速四个现代化的建设”。^①很明显，尽管邓小平同志并没有直接指出建设开发区的价值追求到底是什么，也并没有将其仅仅限定在经济发展上。但是，他在讲话稿中反复提到的诸如“资金”和“技术”的词汇，已经完全能够表明党中央建设经济开发区的基本用意。并且，可以加以佐证的是，这一态度在后来的党的十一届三中全会上得到了确认，他说：“要实现四个现代化，就要善于学习，大量取得国际上的帮助。要引进国际上的先进技术、先进装备，作为我们发展的起点”，^②此时，“资金”和“技术”仍然是建设经济开发区的最为直接的追求。此外，在早期有关开发区最为重要的《沿海部分城市座谈会纪要》文件中，我们也不难发现，几乎所有的内容都是在为开发区放权，或者是在为开发区设立一些特殊的行政权力，^③而这些规定背后的意图实际上是非常明显的，仍然是为了发展经济。

① 中共中央文献研究室编．邓小平建设有中国特色社会主义论述专题摘编（新编本）[M]．北京：中央文献出版社，1995：232．

② 中共中央文献研究室编．邓小平建设有中国特色社会主义论述专题摘编（新编本）[M]．北京：中央文献出版社，1995：233．

③ 如《沿海部分城市座谈会纪要》规定：

“（一）放宽利用外资建设项目的审批权限。

生产性项目：利用外资进行老企业技术改造和建设新厂，凡属建设和生产条件不需要国家综合平衡，产品不要国家包销，出口不涉及配额，又能自己偿还的，天津、上海两市对每个项目总投资的审批权限放宽到三千万美元以下；大连市放宽到一千万美元以下；其他进一步开放的沿海港口城市的审批权限放宽到五百万美元以下。

非生产性项目：凡属主要靠利用外资、自筹和进口器材建设、不需要国家综合平衡的，不论其投资额多少，均由各市自行审批。

凡按照上述规定权限，由这几个城市自行审批的利用外交项目，与其有关的设备进口、组团出国考察、对外洽谈成交等，均自行审批办理，但应按规定上报备案。

各市要把有关部门组织起来，由一个口子统抓利用外资项目的协调和审批，简化手续，提高效率”。

当然,更为重要的是,从当时社会发展的状况来看,邓小平同志作出诸如此类的论述,也并没有什么不妥。有研究者指出,这大概可以从三个方面加以说明:(1)由于文化大革命的影响,当时国力薄弱,整个社会都存在着资金短缺的状况,而传统的解决资金短缺的方法在当时又难以奏效。因此,建立经济开发区,从而招商引资是万不得已的选择;(2)改革开放初期的中国作为一个传统的农业型大国,工业发展仍然非常滞后,现代化技术十分有限,而“四个现代化”建设目标,却又急需现代化的知识与技术。因此,建立经济开发区,从而引进发达国家的先进技术,亦是理性之举;(3)众所周知,长期以来,我国的基本国情是“人均耕地少”、“人口多”、“底子薄”,而中华人民共和国成立后我国又面临着人口激增的现实情形。正因如此,如何很好地解决社会上大量的剩余劳动力尤其是农村剩余劳动力问题,也是决策者必须解决的一个社会现实,而建立经济开发区,从发展经济的角度入手,从而提供更多的就业机会,便成为当时的不二选择。因此,早期在对开发区的价值取向上偏好于单一的“经济发展”目标,忽略了其他层面,从表面上似乎有所不妥,但实际上却是由彼时社会发展的客观条件所决定的,它可能并不是最好的选择,但在当时却是正确的选择。

(二) 中后期阶段:多元立场的“表象”

历史继续向前推进,在开发区建设取得了初步的成绩之后,尤其是在1991年之后,中国GDP增长率连续十几年都在7%以上,^①决策者们开始意识到对开发区的建设,已经不仅仅只需依赖于经济层面,在经济发展已经取得较好成绩的情况下,开发区的价值导向也正在悄然地发生着变化。在这其中,最为重要的体现,就是人们普遍开始重视对开发区所享有的特殊权力的正当性问题加以审视,或者是从其他各个层面加以论证。从我们对这一问题的观察来看,这种努力无论是在理论研究层面还是在实务层面,都十分常见。从根本上来说,他们的目的非常简

^① 肖建龙. 1978—2005年中国历年的GNP和GDP[J]. 小康, 2006(3): 71.

单，就是想对早期的单一价值取向加以补救，从而确立一种更为多元的开发区的发展观念。具体来说，这集中表现在两个方面：

1. 立法实践上的补救

1997年9月，中共十五大提出了党领导人民治理国家的基本方略是“依照宪法和法律规定”，即“依法治国”，这对开发区的发展产生了一定的影响，尤其是在2004年3月22日，国务院颁布实施了《全面推进依法行政实施纲要》，要求全国所有行政机关必须依法行政，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。我们通过考察发现，尽管开发区从历史上来说是一个享有部分特权的区域，但毋庸置疑的是，它仍然需要遵守“宪法和法律的规定”。因此，从20世纪八十年代末期开始，关于开发区的特别性立法活动便拉开了序幕，人们刻意地在经济发展的价值取向之外，添加体现严格规则主义立场的法律规范，从形式上来看，开发区的价值取向似乎开始从“一元”走向了“多元”，一切都像是在对早期历史的完善。

具体来说，这主要包括：（1）在国家层面，国务院先后颁布实施了14项文件用以规范开发区的经济建设，它们分别是：1991年3月6日颁布实施的《关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》；1991年3月6日颁布实施的《国家高新技术产业开发区税收政策的规定》；1992年7月7日所做的《国务院关于对海南省洋浦经济开发区海关管理问题的批复》；1992年12月9日颁布实施的《国务院办公厅关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》；1993年4月28日颁布实施的《国务院关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》；2000年2月13日所做的《国务院办公厅关于安徽合肥经济技术开发区的复函》；2003年7月18日颁布实施的《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的通知》；2003年7月30日颁布实施的《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》；2005年3月21日颁布实施的《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》；2006年3月14日所做的《国务院关于同意上海高新技术产业开发区更名为上海张江高新技术产业开发区的批复》；2007年7月30日所做的《国务院关于同意

设立武汉东湖新技术开发区海关的批复》；2009年3月5日所做的《国务院关于同意天津新技术产业园区更名为天津滨海高新技术产业开发区的批复》；2011年9月30日颁布实施的《国务院关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》；2012年3月2日所做的《国务院办公厅关于广东省珠海高栏港经济开发区升级为国家级经济技术开发区的复函》；（2）在地方层面，地方人大和地方政府在经济发展之外，也做了大量的用以规范开发区的立法性工作。例如，以天津为例，单单1985年7月这一个月，天津市十届人大常委会第二十一次会议就通过了四部关于天津开发区的地方性法规，它们分别是：《天津经济技术开发区土地管理规定》、《天津经济技术开发区管理条例》、《天津经济技术开发区企业登记规定》、《天津经济技术开发区劳动管理规定》等。

从形式上来看，这些零散性规范性文件，尽管并不能用以解决开发区经济建设中所存在的问题，但它至少表明了开发区所享有的经济发展特权，也必须在法治的轨道之内运行。很明显，这从功能主义的立场来看，是一种对历史上单一价值导向的后期补充。

2. 理论研究上的补充

补救开发区价值导向的另外一种动作，来自于具有巨大社会责任感的公法学者们。随着开发区行政法问题的日渐暴露，学者们开始尝试用《宪法》、《立法法》、《行政诉讼法》等等一些法律依据，为开发区设定“经济发展”之外的另一种价值立场。从总体上来说，它仍然是规范主义的，仍然意图为“权利保障”的价值取向正名，而从形式上来看，它似乎也形成了一种多元的价值观。

从我们的观察来看，诸如此类的理论尝试主要包括：（1）从组织法上为开发区唯一的行政主体——开发区管委会——的权力合法性进行建构，从而让开发区管委会成为真正意义上的、合法的政府干预性主体；^①（2）从行为法上揭示现行开发区单一价值导向的弊端，从而确

^① 张洪岭. 我国开发区管委会法律问题研究 [D]. 山东大学 2007 年硕士学位论文；郭会文. 国家级开发区管理机构的行政主体资格 [J]. 法学, 2004 (11): 34-41；杨新勇. 论高新区管委会及其内设机构的法律地位 [J]. 中国高新区, 2006 (3): 23-27.

立补充“权利保障”发展观的必要性和重大意义。从对现有研究观察来看,此类观察主要是从开发区的环境保护问题、^①土地征收问题、^②土地规划问题、公安管理问题^③等方面加以展开的。

因此,现在我们需要做的是正确评价这种试图在开发区价值导向上的、从一元走向多元的流变,究竟是否真的客观存在,抑或说,要对以下命题加以是非判断:通过立法层面的补救和理论研究上的补充,有关开发区的价值观导向,真的就发生了变化吗?我们认为,从对现阶段开发区的发展状况来看,试图作出肯定性的评价可能是有欠妥当的,原因有二:

(1) 立法实践上的价值补充只是形式上的,一方面,从对立法内容的观察来看,我国现阶段有关开发区发展的最高立法性文件,仍然只是停留于行政法规层面的,整体上的位阶较低,尚未有统一的由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会颁布的法律面世。并且,即使是在行政法规层面,现行颁布实施的规范也是十分零散的,其中有多份文件只是具有个案性和地方性的答复,不具有普遍的适用性。尽管从历史发展上来看,2007年6月14日,商务部、科技部及国务院法制办的有关人士的确曾经飞赴武汉,召集中部六个国家级开发区和高新区的负责人,就《国家级开发区管理条例》草拟稿征求过相关法律意见,^④但是,直至今日,《国家级开发区管理条例》仍然没有出台,横亘在人们面前的法律问题依然没有得到解决。因此,从这一点上来看,近些年

① 付长伟. 关于我国开发区规划的法律问题研究——以环境保护为视角 [D]. 中国海洋大学 2011 年硕士学位论文; 常记文: 开发区的环境监管法律问题——温州养殖污染行政复议案核心问题之法律分析 [J]. 法制经济, 2007 (2): 56-59.

② 万菊. 开发区建设中的土地征收法律问题研究 [J]. 海峡法学. 2013 (4): 79-84; 贾和平. 论开发区土地出让方式选择之法律问题 [J]. 甘肃政法学院学报, 1995 (4): 53-56.

③ 邵志. 长沙经济开发区公安管理问题与对策研究 [D]. 中南大学 2007 年硕士学位论文.

④ 刘旭. 《国家级开发区管理条例》拟为开发区“扩权” [EB/OL]. <http://news.sohu.com/20070619/n250655989.shtml>. 2017/6/8.