

地方政府跨区域合作治理的路径选择

苏苗罕*

摘要：为推进跨区域合作治理，地方政府常建立议事协调机制和签署行政协议，但是缺乏常设性的实施机制。地方政府通过合并机构、设立特别目的公司或者由设立派出机构等职能性整合方式，推进实质性合作，也可通过政府合并或者党委联合将跨区域问题内化为区域内问题并加以解决。

关键词：地方政府间行政协议；职能性整合；结构性整合

一、问题的提出

各国出于统治需要，往往将全国领土划分为不同层级的行政管理区域并设置地方政府。但是，以壁垒分明的行政区划为脉络的传统统治模式，已经无法适应公共事务日益复杂的现实。中央政府采取各种手段试图引导解决某些跨区域性的问题，比如制定区域规划、发布区域性行政指导等。近年来，地方政府也在跨区域合作治理方面作出相当多探索和尝试。本文试图在梳理跨区域合作治理路径选择的基础上，对其法治框架进行初步的白描和分析。

二、地方政府间的协调机制

在跨区域合作治理领域，最为常用手段是建立政府联席会议等议事协调机制，以此作为相互交流意见和促进合作的平台，方式灵活，不涉及机构或者政府合并，不会遭遇人事或者组织法上障碍，某些政府单位或者政府官员也不必担心失去政治权力或者控制力。

改革开放之后，各地政府为了加强合作，促进经济一体化，自发成立了各种议事协调机制，如环渤海地区经济联合市长（专员、盟长）联席会（1986年）、长江三角洲城市经济协调会（1992年）、泛珠三角区域合作行政首长联席会议（2005年）等。此外，出于联合治理跨界污染的需要，山东省和江苏省六县（市）环保局共同建立了鲁苏边界环境保护联席会议制度，现已发展成为包括19个成员单位的鲁苏边界环境保护联合会。珠江三角洲地区为了采取“联防联控”的思路应对区域污染，分别于2002年和2010年成立了珠江综合整治联席会议制度和珠三角大气污染防治联席会议制度。这些政府联席会议只承担咨询职能，每个成员单位选派各自代表，并向选派单位报告会议内容，对区域性政策的解决产生重要的影响。

这些协调机制为应对区域性政策问题提供共同讨论平台，只是非正式组织形态，不设置专门办公室，也没有独立预算，属于任务小组（task force）型组织，其设置较灵活，不受

*苏苗罕，中央财经大学法学院讲师，上海金融与法律研究院研究员，法学博士，主要研究政府规制、能源法和信息法。本文刊于《国家行政学院学报》2015年第5期，为国家社会科学基金项目青年课题“能源产业监管的行政法研究”〔DK1〕（12CFX028）、教育部人文社会科学研究项目“应对气候变化监管的行政法研究”〔DK1〕（10YJC820093）。

人事和编制管理约束；但是也正因如此，功能往往比较有限，停留在意见交换平台，而不能建立共同规划、分摊业务经费、合办事业、业务和管辖权的转移等更实质性的合作关系。

值得一提的是，1981年成立的中国市长协会，吸收中国各城市现职市长、副市长及直辖市的区长、副区长参加，现有会员遍布全国约656个城市。该协会除了承担城市问题研究、开展市长培训工作之外，也通过会议、会刊等各种方式促进全国市长之间的信息沟通、经验交流，加强城市间的横向联系。可以说，该协会也扮演了“事实上的”政府间协调机构的角色。

三、地方政府间的行政协议

地方政府为了协调跨区域的行政管理事务，除了通过政府联席会议交换意见之外，还就双方达成一致意见的事项签订行政协议，其内容涉及交通、能源、贸易、农业、环保及公共卫生等众多领域。甚至连中央政府部门也开始加入。行政协议名称也呈现多样化趋势，有协议、协定、纲要、备忘录、倡议书、议定书、意向书、宣言和共识等。

（一）协议分类

美国学者戴尔·赖特从政府间关系视角将政府间政策划分为边界或区划型、分配与发展型、规制型和再分配型等四种类型。〔1〕类似地，我国地方政府间行政协议也可分为以下四种类型：

1. 边界协议

边界协议是行政区域边界纠纷的当地政府通过协商，界定或者重新划分地方政府之间的边界或行政管辖区范围，以解决边界纠纷而订立的协议。对于边界协议的效力，《行政区域边界争议处理条例》第14条第1款规定：“争议双方人民政府达成的边界协议，……凡不涉及自然村隶属关系变更的，自边界协议签字或者上级人民政府解决边界争议的决定下达之日起生效。”行政区划是国家治理的一项基础性工作。正如《周礼》所述，“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极”，只有先体国经野，划分行政区域，才能派遣地方官员。我国的行政区域边界争议解决机制实行中央政府领导、下管一级的管理体制，同时允许当地地方政府以行政协议方式解决，这一安排既考虑到单一制的国家结构形式，又考虑了幅员辽阔、中央鞭长莫及的现实难题，从而发挥地方政府灵活性，以尽快定纷止争。从2007年起，根据中央综治办、民政部等10部门《关于开展平安边界建设的意见》的要求，边界毗邻地方人民政府签订了省、县两级界线平安边界创建协议书，毗邻基层乡镇、村组也签订了睦邻友好公约，也可以视为边界协议的一种新发展。

2. 发展协议

分配或者发展协议主要涉及区域经济与社会发展议题以及区域公共物品的协同治理问题。其中，前者已扩展至经济、产业、教育、科技、文化、旅游、劳务、人才等诸多方面；

后者主要包括交通基础设施、水资源分配等方面的政策合作。前者如浙江省和黑龙江省签署《关于促进两省粮食购销及经营合作的协议》（2000年）。后者如浙江省义乌市和东阳市签署的《有偿转让横锦水库部分用水权协议》（2000年）。地方政府通过签署这类协议，发挥了“扶助之手”的积极角色。这类协议的普遍适用，也集中反映了我国所处的“发展型国家”的治理形态。

3. 规制协议

规制协议则是规制机构为了加强规制领域的合作而订立的协议。它所涵盖的领域主要是环境治理、公共安全、市场监管等。例如，苏州市和嘉兴市签署的《江苏盛泽和浙江王江泾边界水域水污染联合防止方案》（2002年），江苏省、浙江省和上海市签署的《长三角食用农产品标准化互认（合作）协议》（2003年），北京市、天津市、河北省专项行动领导小组办公室签署的《打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动合作协议》（2011年）。规制协议体现的是不同地方政府之间进行的规制合作。随着我国逐步从“发展型国家”向“规制型国家”转型，这类协议也将扮演越来越为重要的角色。

4. 再分配协议

再分配协议的主要内容是社会政策领域，通过对社保、医疗、就业服务等社会价值的权威性再分配活动，实现区域基本公共服务均等化的政策目的。目前地方政府合作中的再分配协议主要集中在医保和社保政策一体化领域，比如长三角地区社会保障合作与发展联席会议在2009年通过的医疗保险、养老保险、失业保险等再分配协议，有力地促进了医疗和社会保险关系无障碍转移和接续。[2] 这类协议在“福利国家”建设中将会扮演越来越为重要的角色。

（二）法律规范

行政协议尽管是地方政府合作最常用的方式，但是相关法律规定几乎处于空白。按照宪法的规定，地方政府只能在本行政区域内行使职权，跨区域事务于上级政府和国务院的职权范围。但是，对于行政区域的边界争议，行政法规明确允许争议地方政府协商解决。同样，地方政府以行政协议的形式协调其他共同面临的行政管理事务，在主体资格上并无不妥。但是，我们也需要在法律上对其予以适度的控制。地方政府签署的边界协议，需要逐级上报备案。其他领域的行政协议，为了防止地方主义的风险，也同样需要设置一定的备案或者审批程序，以便上级政府能够实施适度的监督。在美国，联邦法院一开始因为担心各州协议架空联邦政府甚至出现分裂，而将《联邦宪法》的州际协议（interstate compact）条款解释为需要国会批准。后来随着联邦地位的巩固和分裂威胁的降低，才放宽解释允许非政治性的州际协定、不侵占联邦政府权力的行政协议不需要经过国会的批准。[3] 即便如此，仍然需要经过各州议会的批准。而对于地方政府之间订立的行政协议（interlocal agreements），各州立法也往往会根据内容不同，规定不同的审批程序。[4] 类似地，我国也可以规定行政协议跨省、自治区和直辖市，并且影响中央政府的控制力的，应当报经中央政府批准，[5] 乡

镇之间或者县市之间签订的行政协议，报共同上一级政府批准。

就监督机制而言，最迫切的恐怕是公开问题。地方政府虽然签订了大量行政协议，但是极少公诸于众。建议以内容为标准，规定涉及应由地方性法规或者规章规定的事项，或者涉及相关法律规定需要公众参与的重要决定，在协议谈判过程中应当公开以便利公众参与，而其他行政协议可以作为决策过程中的信息而免于公开；行政协议的最终文本除了涉及国家秘密之外，原则上都需要对外公开。

四、地方政府的职能性整合

我国不同层级的政府在纵向职能和机构设置上实行的是“职责同构”模式。首先，中央政府和不同层级地方政府都管理大体相同的事务。从《宪法》第 89 条和第 107 条的规定来看，中央与地方政府之间并无明确的事权划分，除了国防、外交等少数职权专属中央政府之外，地方政府职权几乎是中央政府职权的翻版。其次，为了履行上述职权，地方政府的机构设置上也是“上下对口，左右对齐”，[6]造成了严重的条块分割，不仅影响地方政府运作效率，也阻碍相互合作。因此，通过职能性整合（functional consolidation），通过机构合并，设立新的特别目的公司或者由设立派出机构，也是实现地方合作治理的一条重要路径。通过行政机关的整合，至少可以实现以下目标：一是有效减少重复的政府机构设置和管理项目，降低成本，提高效率；二是打破机构设置的藩篱，避免各自为政，减轻政策碎片化问题；三是信息沟通更加便捷，促进政策指令的传达和贯彻。

（一）同级政府的机构合并

职能性整合，主要表现为地方政府之间可以协议设立一个政府机构，或者对类似机构进行合并，统一负责处理特定职能。机构合并，是一道“合并同类项”作业。有的政府职能（如经济开发、公共工程、政府采购、财政、信息服务等）是一般性的，比较标准化，整合难度相对较低。加以整合，可以实现规模经济，最大限度地节约成本。以下试举两例。

其一涉及经济开发。江苏省江阴市和靖江市为了实施两岸联动开发，设立了江阴经济开发区靖江园区。2003 年两市签署《关于建立江阴经济开发区靖江园区的协议》，决定经济事务由江阴经济开发区负责，社会事务由靖江委托园区管理。为了统一管理该园区，根据该协议成立了园区管委会，全面负责园区的投资开发和各项管理事务。

其二涉及公共工程。2008 年，杭州湾跨海大桥建成通车，该桥是目前世界上已建成的最长的跨海大桥。杭州湾跨海大桥管理局受宁波市和嘉兴市人民政府委托负责对大桥投资主体安全责任落实情况进行监督管理，协调大桥各行政管理部门的有关职能，对大桥应急状况的处置进行统一协调等行政管理职能，并履行大桥的路政、治安、消防和安全保卫、安全生产、水利、环境保护及与大桥海中平台区有关的旅游、卫生、工商等方面的部分管理职责。

[7] 与之类似，目前正在建设的港珠澳大桥，香港、广东和澳门三地政府也共同组建了港

珠澳大桥管理局。

(二) 上级政府设立派出机构

由同级政府共同设立行政机构的案例其实并不在多数,主要原因在于我国当前地方政府设置的管理制度,即所谓机构编制“下管一级”。虽然机构设置不一定要遵循业务对口原则,但是地方政府之间如果要进行机构合并,不仅需要报本级人大常委会备案,还需要报上级政府编制管理部门审核和上级政府的批准。不仅如此,各级政府行政编制也实行总额控制。在这种情况下,地方政府之间尽管有合并同类行政机构的需要和意愿,也会遇到不少障碍。

相反,我国不同层级的政府在纵向职能和机构设置上存在的“职责同构”模式,上下级政府治理的地域和人口重合。面对需要进行职能性整理的行政管理事项,如果由上一级地方政府或者中央政府设置派出机构,也可以起到异曲同工之效。例如,水利部为了加强太湖流域综合管理而设置的派出机构——太湖流域管理局,就整合了江苏、浙江、上海两省一市在太湖流域水资源开发利用、保护、防汛抗旱、水文、水土流失防治、水利水能资源开发等职能。此外,水利部对长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽等流域派出的水利委员会,也起到了类似的职能整合作用。除此以外,不少跨行政区域的开发区、风景名胜区也采取由共同上级政府设置派出机构的模式。

(三) 成立特别目的公司

自上世纪 90 年代起,一些地方政府开始采用融资平台公司承担政府投资项目融资功能。在涉及跨区域的建设项目,例如城际交通项目时,地方政府便采取联合设立投资公司的方式。例如,为了以投资主体一体化带动区域交通一体化,京津冀三省市政府及中国铁路总公司 2015 年按照 3:3:3:1 的比例共同出资成立京津冀城际铁路投资有限公司,由其负责京津冀城际铁路项目投资、铁路工程建设、资产管理、房地产开发、土地整理等业务的经营工作。该公司的董事长由京津冀三省市轮流委派。之所以要采取这一方式,就是为了实现投资一体化,通过政府融资平台公司解决交通一体化所需的建设资金。这种设立特别目的公司建设和运营合作项目,今后会发挥更加重要的作用。但是,近年来各地融资平台公司规模增长过快,运作不够规范的问题比较突出。应当建立完善的治理结构,并且纳入各方政府和人大的监督。

《预算法》2014 年修订后堵上了地方政府通过融资平台公司融资的后门,规定举借债务只能采取发行地方政府债券的方式,并将地方债务纳入中央和同级人大监督。在这种情况下,出于融资渠道多元化的需要,相关地方政府也可以推广使用政府与社会资本合作模式 (PPP),鼓励社会资本通过特许经营等方式,参与跨区域的公益性事业投资和运营。“投资者按照市场化原则出资,按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。” [8]

五、地方政府的结构性整合

地方政府为了加强合作而进行整合,除了对职能加以整合之外,还有一种更彻底的办法,那就是将某些地方政府予以合并,以实现减少政府机构重复设置,降低行政成本的目的,这也被称为“结构性整合”(structural consolidation)。

(一) 政府合并

对地方政府进行撤并,以重组经济地理格局,是行政区划调整的一项重要考量因素。区划调整甚至被视为城市化转型的先导。我国行政区划的调整次数比较频繁,仅以北京市为例,在1949年至2010年间就经历了16次区划调整。但是区划调整主要通过行政审批程序作出,相关立法几乎空白。治大国如烹小鲜,切忌来回折腾,而区划调整伴随着利益格局的重新调整,涉及面广,影响大,更须慎之又慎。建议对政府合并方案设置科学论证环节,由相关地方政府派代表组成专门委员会,负责对下列相关问题进行仔细研究:(1)行政管理效能;(2)地方财政问题;(3)资源配置和产业布局;(4)地方意识,即地方民众的情感与认同;(5)自然环境,涉及地形、气候和水文等;(6)全球化/地方化发展导向。

就当前发展阶段而言,因人口集聚而导致的城市空间狭窄、地方政府管理权限过小的问题,可以通过撤县(镇)设市或者撤县并区的方式得到解决。但是,也有不少重大的区域公共问题,如行政区经济、基本公共服务不均等、区域规划、产业调整、基础设施统筹等,采用区划调整手段有“用力过猛”之嫌,完全可以通过其他区域合作治理的手段实现目的。

我国区划调整程序还存在透明度较低,缺乏公众参与程序装置的问题。[9]民政部曾在文件中要求“为保持社会稳定,制定行政区划调整规划必须切实做好保密工作”,[10]“不得泄露各级领导有关区划调整的批示和审核进度情况。”[11]这种出于“维稳”的理由而剥夺民众知情权的做法排除了民众参与,既不能集思广益,也没有尊重民众的地方意识,反而留下了不少遗憾。北京市人民政府在2010年调整了首都功能核心区行政区划,不少民众对于此次调整抛弃“崇文”、“宣武”等富有历史底蕴的地名表示可惜,但是民众知情之时已成定局。

(二) 联合党委

许多地区都以区划调整和政府合并作为区域一体化的引擎,但是,新疆乌昌地区、吉林省延边朝鲜族自治州内的延龙图地区则采用了“以党委一体化促进区域一体化”的模式,没有实行政府合并,而是成立了联合党委。乌昌党委的正副书记分别由乌鲁木齐市和昌吉回族自治州的一把手担任,并按正县级配备了5个工作组,负责政策研究、经济社会发展、规划建设、财经工作、环境保护和组织工作。从社会经济发展规划,到财政、城建、交通等各项规划,都由昔日两家各自为政到如今统一编制。乌昌地区在联合党委的领导下,先后合并了财政局、发改委、招商局、规划局和旅游局等政府部门。[12]乌昌地区和延龙图地区之所以没有采取政府合并的方式,而选择党委合并的方式,其中一项主要原因在于民族问题。这

些地区居住着多个民族,有的是享有区域自治权的民族(如昌吉市的回族、延吉市的朝鲜族),如果实行区划调整的方式,这些民族就会担心失去自治权。因此,现在采取的联合党委模式暂时绕开了民族地区区划调整的障碍,或许是权宜之计,但是客观上也在推进机构精简和行政协调。

结语：从地方政府到地方治理

我国虽是单一制国家,但是自古就有“皇权不下县”的说法。地方政府直接与企业接触,直接联系人民群众,市场主体和人民群众的权益也主要通过地方政府去实现、维护和发展,90%以上的公务员、85%左右的财政最终支出是在地方。[13]因此,可以说“郡县治,则天下安;郡县不治,则天下难”。地方政府是整个国家治理的基石。

本文所探讨的方法,具体路径的选择需要综合考量多种因素。甚至同一种路径选择,其效果也可能会因为实施程序差异而有所不同。因此,除了选择合适的路径之外,地方合作治理的完善还需要改进政府决策、人大监督机制,设置科学论证和信息公开等程序规范。

【参考文献】

[1] Deil S. Wright, UNDERSTANDING INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (3rd ed.)291(1988).

[2] 杨爱平. 区域合作中的府际契约: 概念与分类 [J]. 中国行政管理, 2011, (6): 100-104.

[3] Tobin v. United States, 306 F.2d 270(D.C. Cir.,1962);Steel Corp.v.Multistate Tax Commission,434 U.S. 452(1978).

[4] 11 Utah Code 13-202, 13-202. 5.

[5]叶必丰. 我国区域经济一体化背景下的行政协议[J]. 法学研究, 2006, (2): 63-64.

[6] 朱光磊、张志红. “职责同构”批判 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005, (1): 105-106.

[7]宁波市人民政府、嘉兴市人民政府. 杭州湾跨海大桥管理暂行办法[L]. 2008-09-28.

[8] 国务院. 关于加强地方政府性债务管理的意见 [Z]. 2014-09-21.

[9] 莫纪宏. 行政区域变更工作应当纳入法治的轨道 [J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2010, (3): 76-81.

[10] 民政部. 民政部关于加强行政区划调整的科学论证和规划工作的通知

[Z] .2003-04-15.

[11] 民政部. 关于行政区划调整变更审批程序和纪律的规定 [Z] .2004-01-05.

[12] 秦旭东. 乌昌党委导演乌鲁木齐—昌吉一体化[N]. 21 世纪经济报道, 2005-10-10 (5) .

[13] 李克强. 在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话 [N] .人民日报, 2013-11-08 (2) .