



区域治理中政府间协作的 法律制度：美国州际协议研究

The Legal Institution of Intergovernmental
Collaborative Governance

吕志奎 著

中国社会科学出版社



区域治理中政府间协作的 法律制度：美国州际协议研究

The Legal Institution of Intergovernmental
Collaborative Governance

吕志奎 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域治理中政府间协作的法律制度:美国州际协议研究 / 吕志奎著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7172 - 1

I. ①区… II. ①吕… III. ①地方法规—研究—美国 ②地方法规—
研究—中国 IV. ① D971. 27 ② D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 284232 号

出版人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 董晓月
责任印制 李寡寡

出版 **中国社会科学出版社**
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.25
插 页 2
字 数 363 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

前 言

区域公共事务协作治理是国家治理的重要方面，是当代公共管理面临的一个重大的理论与实践问题。政府间关系（Intergovernmental Relations, IGR）是现代国家治理体系的重要组成部分，是理解区域公共事务治理的一种重要途径。政府间关系的法治化是中国国家治理制度转型的一个非常重要的内容。随着中国国家治理体系和治理能力现代化建设的加快推进以及区域一体化和新型城镇化的快速发展，传统计划经济体制下的政府间关系模式逐步向现代市场经济体制下的政府间关系模式转型。以边界为基础的政府间关系在全球化、区域化、工业化、信息化、市场化和民主化快速发展的时代背景下发生了重要变革，取而代之的是一种政府间协作治理网络途径。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。美国州际协议研究的政治和行政意义在于：借鉴美国合理的政府间协议治理的法律制度因素，完善转型期我国政府间协议治理机制的法律制度框架，促进政府间协议治理走向法治化、制度化和规范化，重构政府间合作共赢的和谐关系。美国《联邦宪法》确立了法治导向的政府间关系制度框架。联邦制在联邦政府与多个成员州政府之间进行法治化的政治分权，自然地产生了各成员州政府间的关系，即州际关系（Interstate Relations）。州际关系是联邦制下一种重要的政府间关系，构成横向联邦主义（Horizontal Federalism）的重要内容。州际竞争与合作是联邦制的内在特征。虽然美国的50个州同在一个联邦体系内，但由于各州的立法、行政、司法在共和政体的原则下各自创造，从指导原则到运作程序都不尽相同，所以州际关系远比单一制国家下的省际关系复杂，州际关系不仅有行政关系，而且有立法关系和司法关系，后两重关系往往是前一重关系的基础。

州际协议（Interstate Compacts）是美国联邦制下州际关系协调的法治化契约安排，被视为一种最重要的跨州区域公共事务协作治理机制。州际协议是最古老的州际合作机制，它在美国殖民地时代就已具有深厚的根源

2 区域治理中政府间协作的法律制度

和基础。本书将州际协议（Interstate Compacts）视为美国联邦制下一种政府间法律契约治理制度。美国《联邦宪法》“协议”条款（The Compact Clause）在国家治理制度层面构建了州际协议的宪治原则框架。按照《联邦宪法》“协议”条款，州际协议由两个或者多个州通过谈判和协商缔结，并经国会同意和批准，缔约各州受《联邦宪法》“协议”条款和“契约”条款约束，就像商业交易中双方或者多方当事人受契约约束一样。这是一种有法律约束力的州际合作形式。它使美国的州与州能够按照宪治原则框架，通过订立州际政府间法律契约来分配和分享权力、权利和责任，使所有权力和权利的行使既受到积极激励，也受到严格约束和监督，以维护联邦秩序。

美国《联邦宪法》“协议”条款的出台为州际关系发展创造了广阔的舞台，成为合作联邦主义发展的一种强有力的法律制度，极大地促进了美国建国后州际区域合作关系的稳定快速发展。遵循州际协议宪法制度框架，州与州之间通过契约基础而非科层权威把它们自己联合起来形成自主治理的政府间协作网络，有力地推动了跨州区域公共事务协作治理，有助于整合和增强美国州政府的区域公共治理能力，在区域层面上促进了美国国家的政治经济社会整合。在今天的美国，就大多数州际共同事务、争端与冲突而言，都可以通过州际协议机制得到解决。州际协议被认为是解决州际边界和其他争端，促进各州通过资源整合与联合行动解决跨州区域共同问题的一种强有力的合作机制。州际协议也因此得到了前所未有的广泛运用，成为美国州政府治理的一种重要工具。州与州之间这种相互交往的意义是非常重要的：更多的州日益联合组织跨州区域制度性协作治理行动，那就更有潜力去解决区域性和全国性的公共事务与公共政策问题。

从公共治理的制度层面来说，相对于在割裂、闭合和有界的单位行政区域内形成的各自为政的单中心管理模式而言，州际协议机制既超越了自发性的市场调节机制，又突破了传统的分割和对立的公共管理体制，是一种突破单一行政管辖区和整合行政资源的区域横向一体化空间内的协作治理模式。这种公共治理模式实质上是多个州政府为适应治理跨州区域共同事务的要求而进行的政府间关系制度化建构与行为调整：构建一种包括共同权益、协作机制和有法律约束力的承诺的跨州公共治理关系网络。美国州际协议的成功实践证明了许多州际区域公共问题能够通过集体性和合作性的方式治理，也证明了州际协议作为促进区域性和全国性州际协作的基本法律机制拥有巨大发展潜力。

州际协议代表一种横向政府间法律契约，而契约的执行和管理在许多

方面根本不同于传统科层制管理方式，并且需要不同的理论来解释。本书基于协作治理理论视角，运用定性研究方法，通过构建一个基于“协商—承诺—执行”重复系列博弈行动的协作治理过程分析框架，力图从理论上回答如下问题：州际协议历史变迁的内在逻辑和发展动力是什么，在州际协议缔结过程和执行过程中成员州政府主体如何开展州际区域协作治理行动。本书综合运用理论研究、实证研究、历史分析和文本研究等方法，以《里帕布里肯河流域协议》（*The Republican River Compact of 1943*，简称 RRC，该河流流经美国中部科罗拉多、堪萨斯和内布拉斯加三个州）为案例，进行分析性叙事和理论阐释，从理论与实践相结合的角度，勾画出美国跨州区域治理中政府间协作的知识图景：法治化、多层次、网络化的政府间关系治理模式。

首先，制度变迁是理解历史变迁的关键。本书从协作联邦主义制度演化的角度梳理州际协议历史演变的基本路径：起源于殖民地时代的“协议”程序，初步发展于《邦联条例》“协议”条款，《联邦宪法》“协议”条款则推动了州际协议的法治化、制度化和正式化发展。从一定意义上说，州际协议是美国国家历史发展的产物，其历史演变具有自发性制度变迁和强制性制度变迁相结合的特点。在分析完州际协议的历史演变之后，从州际协议的政策功能（边界管辖政策、分配政策、规制政策和再分配政策）特征和成员结构特征两个维度，将州际协议划分为十种类型，指出州际河流协议是所有州际协议类型中的一种重要协议，已成为美国流域公共治理的重要机制。

其次，对州际协议缔结和实施过程中的政府间关系协调机制的思考，构成了本书理论建构的基本线索。本书构建协作治理过程框架，以《里帕布里肯河流域协议》（RRC）为例，分析州际协议的背景因素，解释州际协议谈判、协商、承诺达成和实施过程，重新解读了政府间协作治理过程模型。本书通过典型案例，证明了作为美国跨州区域公共事务治理制度安排的州际协议的重要价值与意义。以州际协议为依托，美国各州在跨州区域治理过程中建构起州际协作治理的法治化框架。州际协议缔结过程、实施过程和争端治理过程通过“协商—承诺—执行”重复系列博弈行动演化，美国州际流域治理中政府间协作行动制度在实践中形成了一个谱系。从“政府间协议”到“政府间协商”“政府间调解”，再到“政府间仲裁”和“政府间诉讼”，州际流域协议争端治理结构的层级化程度渐趋提高。交易成本是一个影响上述五种协调治理机制选择的重要因素。这五种协调机制都作为跨州区域公共事务协作治理制度安排的复合体起着重要

4 区域治理中政府间协作的法律制度

作用，形成一种开放、动态的政府间关系协调法律制度框架。这意味着有效的治理体系必须在一定的治理结构下转化为实际治理能力，这就是治理制度重要性和有效性的重要体现。

再次，综合分析美国州际协议成长的政治、经济、文化和社会生态环境。在任何国家，国家治理结构都是基于一定的历史—社会—文化—生态环境综合条件的发展而成的。美国州际协议的成功之处在于其精密化的宪法制度设计，充分贯彻了联邦制中国家主义（国家性）与契约主义（联邦性）、授权激励与限权约束、分权与制衡、民主与法治、自治与共治等基本原则。本书对美国州际协议中所蕴含的区域公共治理体制做了深入分析，解释了对丰富区域公共管理理论具有重要学术价值的跨州区域政府间协作治理逻辑，指出其对于我国区域一体化、新型城镇化进程中政府间关系协调和区域合作治理创新都有重要的启迪和借鉴价值。

任何国家治理制度设计必须立足本国国情。美国联邦制下的政府间关系制度虽然不同于我国单一制下的政府间关系制度，但协调政府间关系和治理区域公共事务所面临的许多问题一样，就是如何通过政府间协作（横向和纵向）提供优质、高效的公共物品和公共服务，提升政府治理效能。美国《联邦宪法》“协议”条款和州际协议的成功实践为我国宪法相关内容的出台提供了许多有益的经验 and 借鉴。本书主张学习和借鉴美国州际协议的成功经验，要基于行政生态学视角，从中国国情和经验借鉴的效果出发审视美国州际协议的经验及其普适性局限，立足于当前我国特定的“历史—社会—文化”生态环境，以及在明确我国区域协同发展中省际协议与美国州际协议在国家治理制度环境和实践基础方面的差异性的基础上，深度思考我国区域发展中政府间关系协调机制顶层设计以及区域协作治理创新的约束条件和激励因素，提出进一步健全和完善我国区域政府间关系协调的法治机制的思路与对策，促进新时期我国区域治理体系和治理能力现代化。

本书的选题独特且有新意，研究思维兼具历史观和国际视野，具有一定的学术意义与应用价值。本项研究采用了新制度经济学和博弈论的分析方法，特别是利用新制度经济学的思维方法、概念和理论来研究美国州际协议治理制度的历史演变、实践运行过程。交易成本是理解美国州际协议治理过程的一个基本概念和分析单位。本成果通过跨州流域协议治理实践案例，比较具体地解读了区域政府间协作治理过程模型，丰富了对于协作治理理论的认识。对于州际流域协议争端治理机制的整体性模式研究，不仅有助于在协作治理中展开公共冲突治理的讨论，在公共治理的其他研究

领域同样具有较强的适用性。以比较公共管理角度看,本书有重要的学术价值。本书在分析美国州际协议治理制度历史演变和设计的同时,引入生态治理(Ecological Governance)分析方法,比较系统地关注了历史—社会—政治—经济—文化等多元生态环境的综合作用,丰富了对州际协议作为美国联邦制下一种重要的区域公共治理机制的认识,不仅对于区域公共管理研究内容的深化和研究视野的拓展具有重要的理论意义,而且对于我国政府间关系协调机制的法治化建设和区域合作治理机制创新都有重要的启迪和借鉴价值。

本书是在我的博士学位论文《协作性公共管理视野下的美国州际协议研究:以里帕布里肯河流域协议为例》的基础上修改而成。感谢导师陈瑞莲教授为博士学位论文的选题、研究和完稿所给予的精心指导和帮助,感谢美国内布拉斯加(奥马哈)大学公共行政学系 Dale Krane 教授给予的指导。同时,感谢厦门大学陈振明教授、中山大学马骏教授、清华大学孟庆国教授给予的指导和帮助。本书是我主持完成的国家社会科学基金后期资助项目《美国州际协议研究:理论基础与经验借鉴》(项目批准号:13FZZ011)的结项成果。感谢国家社会科学基金后期资助项目为本研究成果提供后期研究和出版资助。感谢国家留学基金资助、教育部人文社会科学研究青年基金项目(项目批准号:10YJC630175)资助和中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目批准号:2013221018)以及中国博士后科学基金特别资助项目(项目编号:201104087)的支持。感谢中国社会科学出版社及策划编辑孔继萍女士为本书的出版付出的辛勤工作。书中参考和引用了许多学者、机构的研究成果和材料,大都在注释和参考文献中标出,在此表示谢意。

吕志奎

2015年5月1日于厦门大学白城

目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 选题及其研究价值	(1)
第二节 核心概念	(12)
第三节 文献综述	(20)
第四节 研究方法	(32)
第二章 理论视角与分析框架	(37)
第一节 理论视角:协作治理	(37)
第二节 研究思路与结构安排	(66)
第三章 州际协议的历史考察	(71)
第一节 州际协议的缘起、演变和发展	(71)
第二节 州际协议的基本类型	(95)
第三节 州际河流协议:流域协作治理之道	(100)
第四章 州际协议缔结过程研究	(120)
第一节 州际协议缔结的背景分析	(120)
第二节 州际协议的谈判与协商	(128)
第三节 达成州际协作治理承诺	(135)
第四节 州际协议治理安排的特征	(141)
第五章 州际协议实施过程研究	(145)
第一节 作为州际治理结构的流域管理委员会	(145)
第二节 协作设计流域水资源结算模型	(153)

2 区域治理中政府间协作的法律制度

第三节	州际协议实施中的多元治理主体	(156)
第六章	州际协议争端治理研究	(168)
第一节	州际流域水权争端治理的整体性安排	(168)
第二节	州际流域水权分配中的争端	(172)
第三节	建设性地将争端转化为协作	(175)
第四节	协作博弈中争端治理机制的多层化	(188)
第七章	州际协议实施效果评估	(205)
第一节	水资源有效和有益的最大化利用	(205)
第二节	促进流域水资源公平分配	(209)
第三节	解决州际争端和促进州际礼让	(211)
第四节	促进成员州与联邦政府的协作	(217)
第八章	美国州际协议的辩证分析	(220)
第一节	州际协议的治理功能评价	(220)
第二节	州际协议的治理生态分析	(227)
第九章	美国州际协议对中国的借鉴	(242)
第一节	我国省际政府间协议的现状	(242)
第二节	借鉴美国州际协议的基本思路	(255)
第十章	结论与思考	(265)
第一节	研究结论	(265)
第二节	结束语与思考	(277)
参考文献	(281)
附录一	《里帕布里肯河流域协议》(RRC)	(302)

第一章 导论

人类生来就有合群的性情，所以能不期而共趋于这样高级政治的组合。

——亚里士多德

第一节 选题及其研究价值

一 研究背景

国内政府间关系是国家治理体系的重要组成部分。随着中国国家治理体系和治理能力现代化建设的加快推进以及区域一体化和新型城镇化的快速发展，传统计划经济体制下的政府间关系模式逐步向现代市场经济体制下的政府间关系模式转型。区域政府间关系协调是当代国家治理面临的一个重大的理论与实践问题。美国联邦制下的政府间关系制度虽然不同于我国单一制下的政府间关系制度，但其政府间关系治理经验可供我们学习和参考。协调是政府间关系中的一个核心要素。美国联邦治理体制顺利运转需要两种类型的协调与合作：其一是联邦与州之间的协调合作；其二是各州之间的协调合作。^①法律是治国之重器，良法是善治之前提。美国《联邦宪法》确立了一套法治化的政府间关系协调制度和规则。州际关系是联邦制下一种重要的政府间关系。从某种意义上说，了解美国联邦治理要从理解州际关系开始。州际协议作为一种跨区域协作治理机制，为解决州与州在区域公共事务治理过程中的协作问题提供了一种法律制度安排。

^① [美] 戴维·H. 罗森布鲁姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，张成福译，中国人民大学出版社2004年版，第131—132页。

2 区域治理中政府间协作的法律制度

其在实践中勾画出一个针对区域公共治理实践中政府间协作的图景：法治化、多层次、网络化的政府间关系治理模式。

（一）州际协议：美国联邦制下跨州区域协作治理的法治化机制

联邦制在联邦政府与多个成员州政府之间进行政治分权，自然地产生了各成员州政府之间的关系，即州际关系（Interstate Relations）。美国《联邦宪法》所创建的各州拥有广泛权力的联邦治理制度的成功运转一定程度上依赖于和谐的州际关系。州际协议（Interstate Compacts）是美国联邦制下州际关系协调的法治契约安排，被视为一种最重要的跨州区域公共事务协作治理机制。《联邦宪法》确立了法治导向的政府间关系治理制度框架。《联邦宪法》“协议”条款（The Compact Clause）在国家治理制度层面构建了州际协议的宪治原则框架。《联邦宪法》第1条第10款这样规定：

任何州不得缔结条约、同盟或联盟；……任何州，未经国会同意，不得与其他州或外国缔结协议。

这种宪法制度设计使美国各州可以利用《联邦宪法》中规定的条件，给自己保留有通过与其他州自愿协商缔结合作协议来治理他们自己事务的不可剥夺的权力，创建跨州区域制度性集体行动网络。按照《联邦宪法》“协议”条款，州际协议由两个或者多个州可以通过谈判和协商缔结，并经国会同意和批准，缔约各州受《联邦宪法》“协议”条款和“契约”条款拘束，就像商业交易中双方或者多方当事人受契约约束一样。这是一种最有法律约束力的州际合作形式。它使美国州与州能够按照宪治原则框架，通过订立州际政府间法律契约来分配和分享权力、权利和责任，使所有权力和权利的行使既受到激励，也受到约束。

美国《联邦宪法》“协议”条款的出台为州际关系的发展创造了广阔舞台，成为合作联邦主义发展的一种强有力的法律制度，极大地促进了美国建国后州际合作关系的稳定快速发展。随着一些跨州区域公共政策议题变得越来越复杂和多样化，并且这些政策议题在一个跨边界环境中影响相邻多个州甚至所有州，州际协议被证明是解决许多跨州区域性和全国性公共政策问题的基本答案。治理流域水资源环境，固体垃圾收集，交通运输，港口、环境保护和跨州贸易等跨州边界的区域公共事务，要依靠不同的州政府部门通力协作。

州际协议在处理这些跨州区域公共问题上已经取得了明显的成效，也

在一定程度上实现了跨州区域资源共享,节约了区域公共物品与公共服务的提供成本,从而使州和联邦都受益。而缺少足够资源的州可以通过与其他州签订州际协议的办法来解决可能产生的问题,如流域水污染、高等教育和职业教育、突发事件、公共交通、商品销售和犯罪等。由于州政府必须解决一系列涉及交通、能源、环境、污染等跨州区域公共问题,因此州际协议的数量不断增多(见表1-1),其在当今美国政府治理中的作用和影响越来越大。

表 1-1 美国主要州际协议列举

序号	签订时间	协议名称
1	1921 年	《纽约新泽西港务管理局协议》(纽约州和新泽西州)
2	1922 年	《科罗拉多河协议》(流域内 7 个州)
3	1928 年	《缅因—新罕布什尔州际桥梁协议》(缅因州和新罕布什尔州)
4	1935 年	《特拉华河联合收费大桥协议》(新泽西州与宾夕法尼亚州)
5	1947 年	《新英格兰州际水污染控制协议》(新英格兰地区 6 个州)
6	1948 年	《俄亥俄河流域水质卫生协议》(流域内 8 个州)
7	1950 年	《双州大都市区发展机构协议》(密苏里州与伊利诺依州)
8	1958 年	《驾驶执照协议》(目前其成员州超过 40 个)
9	1966 年	《堪萨斯城大都市区交通管理局协议》(堪萨斯州与密苏里州)
10	1966 年	《华盛顿大都市区交通管理局协议》
11	1967 年	《跨州税收协议》(到 2007 年底,该协议共有 20 个成员州)
12	1973 年	《南部区域发展政策协议》(美国南部地区 13 个州)
13	1982 年	《州际固体垃圾处理协议》(新罕布什尔州与佛蒙特州)
14	1991 年	《中西部区域高等教育协议》(中西部地区 8 个州)
15	1996 年	《州际应急管理互助协议》(49 个州,加利福尼亚州除外)
16	2000 年	《中西部客运铁路协议》(中西部地区 9 个州)
17	2005 年	《儿童安置州际协议》(全美所有州)
18	2005 年	《五大湖—圣·劳伦斯流域水资源管理协议》 (伊利诺依、印第安纳和密歇根、明尼苏达、纽约、俄亥俄、宾夕法尼亚、威斯康星等 8 个州)
19	2014 年	《州际医疗资格许可协议》

资料来源:笔者整理。

20 世纪 90 年代以来,美国联邦政府实施“重塑政府”改革运动,联

4 区域治理中政府间协作的法律制度

邦部分公共管理职能和项目向州和地方转移,增加了州一级政府的政策责任和自由裁量权。“9·11”事件之后,美国联邦政府更加强调和鼓励政府间合作,加强跨部门跨区域应急管理能力建设,共同对付恐怖主义。同时,州际合作也在加快。州际协议的数目也不断增多。未来联邦向州分权实际上意味着各州将形成跨州共同体(State-Generated Commonalities)。^①美国州际协议的成功实践证明了许多州际区域公共问题能够通过集体性和合作性的方式管理^②,也证明了州际协议作为促进区域性和全国性州际协作的基本法律机制拥有巨大发展潜力。^③今天,州际协议仍被认为是解决州际边界和其他争端,促进各州通过资源整合与联合行动解决跨州区域共同问题的一种强有力的合作机制。^④

从某种意义上说,州际协议发展至今已经非常成熟,已成为美国国内跨州区域公共事务协作治理的一种基本法律机制。这种区域治理法律机制激励美国各州能够依《联邦宪法》通过州际协议网络而非科层权威组织跨州区域集体性、协作性、制度化的公共管理行动,将州所拥有的资源、技术和信息聚合起来,同时促进这些资源、技术和信息跨州区域流动,并在一个有序的、可预见的环境中共同运用这些资源、技术和信息,满足州际交易方面的各种需求,保障各州的生存和发展。了解到通过州际协议治理跨州区域公共事务的价值,许多州政府希望与其他州联合,于是,通过谈判和协商签订州际协议就成为处理州与州之间协调利益关系的一种更为可取的途径,并借此增强他们的自主治理能力。

(二) 省际协议: 中国区域协调发展中的政府间协作治理机制

新中国成立以来,由于我国长期实行省制,与省级行政区相对应,逐步形成了以省级政府经济管理和规划为核心,以省会城市为中心,以其所管辖的行政区为边界的自成体系的“行政区经济”格局。^⑤在中国,省区市不仅仅是一级行政区划,而且也是重要的经济社会发展单元,是国家治理结构体系中的重要主体。省际关系是我国国家治理体系中一种重要的政

① Ann O'M. Bowman, "American federalism on the horizon", *Publius: The Journal of Federalism*, 2002, 32 (2), pp. 3-10.

② Michael Buenger, "Interstate Compact Law: Interstate Compact Agencies and the 11th Amendment", National Center for Interstate Compacts, 2007.

③ Joseph Francis Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*, Westport CT: Greenwood Publishing Group, 2002, p. 62.

④ Joseph Francis Zimmerman, *The Silence of Congress: State Taxation of Interstate Commerce*, Albany NY: State University of New York Press, 2007, p. 16.

⑤ 舒庆、刘君德:《中国行政区经济运行机制剖析》,《战略与管理》1994年第6期。

府间关系。它是在一定的利益基础之上形成的一种经济关系。经济性是这种政府间关系的本质特征。凡谋国家之大和谐，非以省际关系和谐为基础不可。从某种意义上讲，单一制下国家治理制度的成功运转一定程度上依赖于和谐的省际关系。

与新中国成立至改革开放前相比，自改革开放 30 年来，伴随社会主义市场经济体制改革的全面推进，省级政府作为地方经济利益主体的意识逐渐觉醒，其作为理性“经济人”参与和介入区域经济发展行为的动机、意愿和能力都大大增强。改革开放以来的放权运动极大地改革了省和中央政府议价的能力，许多省份努力组建各种跨省区的经济联盟（省际联盟）来与中央政府进行集体的谈判，各省利用这个联盟来进一步满足它们自己的利益。^①从理论上来看，我国横向政府间关系已经由“行政区行政”向“区域公共管理”或“区域公共治理”转变，区域行政主体之间的协作已经成为常态。^②经济区域化不但使国内省级政府间横向关系得到了重构和拓展，而且在国家治理结构体系中正发挥越来越重要的作用，这不仅对省际区域政府间关系产生了深远影响，也对纵向中央与地方关系变革产生了深远影响，深刻地调整和再造着传统计划经济体制下的政府间关系格局。当前，我国省际关系面临着新环境、新挑战和新机遇，如何有效协调省际关系，构建一种法治化的省际关系模式，乃是摆在我国理论界与学术界面前的一个重大课题。

在当前我国国内经济区域化和区域经济一体化发展过程中，市场要素若在各个行政管辖区间自由流动需要区域内各政府积极加强协调和合作。经济区域不同于行政管辖区域，经济区域的发展与以行政管辖区域为单位的省区市经济的自主发展有着显著的差别，大的经济区域涵盖了几个省级行政管辖区，虽然经济区域的发展有着内在的经济因素，但经济区域的协调发展仍需要有统一、完善的法制作保障，这必然需要经济区域内的多个行政管辖区加强法制协作。21 世纪以来，随着“统筹区域发展”战略的实施，从泛珠三角、长三角经济区域的形成到环渤海经济区域的发展，从推进西部大开发、振兴东北老工业基地到促进中部地区崛起，我国经济区域化的发展已经取得令人瞩目的成就，并日益凸显出在国民经济和社会发展中的重要作用。这些区域合作有一个共同的特点，就是广泛运用省际协议

① 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央—地方关系的变革与动力》，东方出版社 2013 年版，第 264 页。

② 陈瑞莲、杨爱平：《从区域公共管理到区域治理研究：历史的转型》，《南开学报》（哲学社会科学版）2012 年第 2 期。

6 区域治理中政府间协作的法律制度

作为跨区域省级政府间协调机制，推动区域公共事务协作治理（见表1-2）。

表 1-2 国内省际协议列举

序号	签订时间	协议名称
1	2000年8月	《浙江、黑龙江关于促进两省粮食购销及经营合作的协议》
2	2004年6月	《泛珠三角区域合作框架协议》
3	2006年7月	《东北三省政府立法协作框架协议》
4	2006年9月	《吉林黑龙江两省松花江流域环境应急协调机制协议》
5	2007年8月	《京津冀三地打击传销执法协作协议》
6	2009年4月	《泛珠三角区域内地九省（区）应急管理合作协议》
7	2010年9月	《环首都七省市区区域警务合作机制框架协议》 (北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、山东七省区市)
8	2010年12月	《中部五省区域警务合作协议》
9	2011年4月	《长三角城市合作协议》
10	2011年4月	《京津冀区域人才合作框架协议书》
11	2011年12月	《闽滇黔三省省际劳务合作协议》
12	2012年8月	《省际高速公路信息共享与合作协议》(山西、陕西、内蒙古、甘肃、宁夏、重庆、河南、湖北、四川)
13	2014年4月	《京津冀警务航空合作机制框架协议》
14	2014年5月	《京津冀协同发展疾病预防控制工作合作框架协议》
15	2014年6月	《京津冀突发事件卫生应急合作协议》
16	2014年6月	《泛珠三角区域旅游合作框架协议》
17	2014年7月	《长三角地区中等职业教育数字化资源共建共享协议》
18	2014年10月	《京津冀协同发展税收合作框架协议》
19	2014年10月	《泛珠三角区域反走私合作协议》
20	2015年4月	《长江中游城市群战略合作协议》(湖北、湖南)

资料来源：笔者整理。

向公共治理转型代表了政府组织模式的重要变革，公共治理意味着公共服务生产与提供的一种新方式，公共治理关注提升政府与外部环境中的行动者形成组织间战略联盟网络的能力。^①近年来，政府间协议（Interg-

^① B. Guy Peters and John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, 8 (2): pp. 223 - 243.