

**QUYU ZHENGFU
HEZUO
XIEYI YANJIU**

区域政府合作 协议研究

王 菁 ◎ 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

QUYU ZHENGFU
HEZUO
XIEYI YANJIU

区域政府合作 协议研究

王 菁 ◎ 著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

区域政府合作协议研究/王菁著. —北京:首都经济贸易大学出版社,2017.3

ISBN 978-7-5638-2461-8

I. ①区… II. ①王… III. ①地方政府—行政管理—合作—协议—研究

IV. ①D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 321801 号

区域政府合作协议研究

王菁 著

责任编辑 王玉荣

封面设计



砚祥志远·激光照排

TEL: 010-65976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京砚祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 347 千字

印 张 19.75

版 次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2461-8/D·163

定 价 50.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

绪论	1
一、研究背景	1
二、国内外研究现状	3
三、研究意义	15
四、研究思路和研究方法	16
第一章 区域政府合作协议的概念与特征	19
第一节 问题的提出	19
第二节 区域政府合作协议的概念界定	20
一、现有观点的梳理	20
二、区域政府合作协议的界定	29
第三节 区域政府合作协议的特征	31
一、主体的特定性	31
二、地位的平等性	32
三、目的的行政性	33
四、过程的合意性	34
五、协议的要式性	34

第二章 区域政府合作协议的缔结权	37
第一节 区域政府合作协议缔结权的法律依据	37
一、宪法	37
二、组织法和程序法	39
三、其他法律及行政法规	40
四、地方性法规、地方政府规章	42
第二节 区域政府合作协议对法律保留原则的挑战	43
一、法律保留原则的内涵	43
二、法律保留原则的适用范围	44
三、区域政府合作协议与法律保留原则	47
第三节 区域政府合作协议对合同相对性原则的突破	51
一、合同相对性原则的挑战	51
二、区域政府合作协议中合同相对性原则的适用	52
三、区域政府合作协议中合同相对性原则的突破	53
第四节 区域政府合作协议缔结中权力的博弈与整合	58
一、中央政府对地方政府权力的“放”与“收”	58
二、地方政府之间权力的“舍”与“得”	70
三、地方政府跨域治理的正当性	75
第五节 区域政府合作协议缔结权的法律属性	83
一、缔结权并不是一种独立的行政权力类型	84
二、区域政府合作协议的缔结行为属于行政行为	86
三、缔结权属于行政自由裁量权	89
第六节 区域政府合作协议缔结权的法治化路径	90
一、公法模式为主导,私法模式为补充	91
二、不需要单独立法	92
三、以程序规范为主	93
四、由国家统一立法	93

第三章 域外区域政府合作协议的经验与启示	95
第一节 美国州际协定与州际行政协议	95
一、美国国家结构形式与州际合作	95
二、州际协定	98
三、州际行政协议	105
第二节 西班牙《公共行政机关及共同的行政程序法》与协作 协议	109
一、西班牙行政区划及西班牙宪法	109
二、西班牙《公共行政机关及共同的行政程序法》的相关规定	111
第三节 日本《地方自治法》与广域行政	118
一、日本行政区划及地方自治	118
二、日本《地方自治法》的相关规定	121
第四节 我国台湾地区《地方制度法》《行政程序法》与行政契约	129
一、我国台湾地区行政契约的特点	129
二、我国台湾地区行政契约的不足之处	131
第五节 对域外区域政府合作协议的评价	133
一、法制化程度较高	133
二、地方政府之间地位平等且自治权较大	134
三、合作协议是区域政府之间正式合作的主要形式	135
四、大多设置了专门机构来保障区域政府合作协议的履行	135
五、非正式的区域政府合作弥补正式合作的不足	136
六、注重纠纷解决机制	137
第四章 区域政府合作协议的实体规范	139
第一节 区域政府合作协议的缔结主体	139



一、各级地方政府	139
二、各级地方政府职能部门	144
三、被授权的组织与受委托的组织	145
四、中央政府	146
五、其他机关与组织	148
第二节 区域政府合作协议的原则	152
一、行政法原则	153
二、合同法原则	156
三、区域政府合作协议原则的适用	161
第三节 区域政府合作协议的基本条款	162
一、区域政府合作协议基本条款的重要性	162
二、区域政府合作协议基本条款的内容	163
第四节 区域政府合作协议的效力	173
一、区域政府合作协议之间的效力关系	174
二、区域政府合作协议的法律效力等级	176
第五节 区域政府合作协议的履行	183
一、区域政府合作协议的履行主体	183
二、区域政府合作协议的履行方式	189
 第五章 区域政府合作协议的程序设计	 195
第一节 区域政府合作协议的缔结程序	195
一、合作意向的达成	196
二、磋商与谈判	197
三、起草	199
四、通过	201
五、签署	203
第二节 区域政府合作协议的批准与备案	205

一、批准与备案的区别	205
二、需要批准或备案的区域政府合作协议的范围	206
三、批准或备案的主体	210
第三节 公众参与程序	215
一、公众参与的含义	215
二、公众参与区域政府合作协议的重要性	217
三、公众参与区域政府合作协议的条件和方式	219
四、行政主体对公众参与区域政府合作协议的回应	225
第四节 纠纷解决机制	227
一、区域政府合作协议纠纷出现的原因	228
二、区域政府合作协议纠纷的性质	229
三、违约责任的承担形式	231
四、区域政府合作协议的纠纷解决方式	237
第五节 区域政府合作协议的修改与终止程序	247
一、区域政府合作协议的修改	247
二、区域政府合作协议的终止	251
结语	253
附录一 泛珠三角区域政府合作及合作协议研究报告	255
附录二 江苏省区域分工与合作现状研究报告	275
附录三 苏通科技产业园调研报告	287
参考文献	297
后记	305

一、研究背景

区域政府合作协议作为我国跨行政区划政府合作过程中出现的新型公务合作形式，是区域政府间加强彼此交流和合作的产物。从国内来看，随着区域经济一体化的加快，为了消除行政壁垒、重复建设、市场分割、地方保护主义等阻碍经济发展与一体化建设的问题，无论是“从如火如荼的北部环渤海，到改革开放的先锋南方珠三角”，“还是从后来居上的长三角，到奋起直追的东三省”^①，在这些具有相似经济文化背景、社会环境的行政区域之间，联系正日趋频繁和深入。除了大量的民间经济往来外，各级政府也渴望在这种区域一体化中有所作为。如，2008年8月6日，国务院常务会议审议并通过了《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，该《指导意见》对长江三角洲地区进行了重新定位，“区域一体化”也从一个学术上的概念成为国务院确定的发展目标。最新提出的“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带三大国家战略更是将区域合作上升到国家战略的高度。各地方政府及其职能部门，纷纷以行政

^① 何渊，行政协议：行政程序法的新疆界[J]，华东政法大学学报，2008（1）。

首长联席会议、共同宣言、合作协议等形式签订各种区域政府合作协议，内容上则广泛涉及交通、能源、农业、旅游、科技、教育、信息、外贸、边界、环境保护、公共卫生、就业和社会保障等各领域。这些区域政府合作协议一经出现，就开始以飞快的速度增长和扩张，此外还有大量非正式的合作协议广泛存在但难以统计。

然而区域合作在快速发展的同时，也面临着各种深层次的矛盾和危机，包括产业结构调整升级（如经济发展较快地区希望利用产业结构升级将落后产业淘汰给经济发展较慢的地区）、自然资源与生态环境保护（如某地区排污经水流污染了其他地区）、大规模的基础设施建设（如重复建设）、资金投入与收益分配（如项目投资与收益的比例分配不均）、公众参与与公共利益的保护（如公众能够知晓并参与的机会很少）等问题开始出现。由于区域政府合作协议自身很难为这些问题的解决提供程序设计和纠纷解决机制，所以如何对这些合作协议进行法制规范已成为迫切的需求。

与实践区域政府合作协议风起云涌相对应的是行政法学界对此缺少足够的理论回应，对因区域政府合作协议而产生的种种问题也缺乏应对的准备。在区域政府合作协议中，由于实践往往走在理论之前，现有的法律体系尚无法对其进行规范和约束，有些合作协议流于形式而变成一纸空文；有些合作协议甚至为了局部利益损害了公众利益，而由此产生的纠纷则缺少适当的解决途径。导致原本旨在促进地区间交流合作、提高行政效率、减少区际交往成本、互利互惠的区域政府合作协议反而成为区域政府间开展合作的障碍。

行政法对这一问题的关注始于 2006 年前后，距今不到 10 年的时间，形成的研究成果也十分有限，对于一些突出的问题虽有些思考，但是依旧显得杯水车薪。特别是相对于如火如荼的实践，行政法理论研究更显得缓慢和不足。在目前的法律体系中，与区域政府合作协议相关的规范性文件主要有《宪法》《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人

民政府组织法》《湖南省行政程序规定》等，而这些规范性文件都缺少对这类合作协议的授权、法律效力、程序设计与纠纷解决等方面的规定，非但无法为这类合作协议的相关问题提供解决途径，反而使得这些协议的存在遇到了合法性与正当性的挑战。

因此，在对该问题的思考过程中，作者产生了浓厚的研究兴趣。一方面是在这种新型的区域政府合作协议中，不少核心问题在传统的行政法领域无法寻找到答案，这需要对行政法传统理论进行突破性的解释，或者需要对行政法理论进行创新，或者需要借鉴私法中的制度与理念，这不仅符合行政法理论发展的趋势，而且与目前行政法中的热点问题相互呼应、并行不悖。另一方面区域政府合作协议在实践中是一个新兴事物，各地都在进行探索，有成功的经验，也有突出的问题；经验需要整理和推广，而问题需要获得解答。加之苏州正位于长三角的核心区域，长三角地区的区域合作起步较早，发展较为成熟，与之有关的区域政府合作协议文本数量亦不少，所以具有研究的地域优势与环境优势。正是在这种理论与实践的双重需求下，本书的研究有了大致的思路与方向，也期望对该问题的研究能够为越来越多的区域政府间的合作协议提供法律支持。

二、国内外研究现状

（一）我国区域政府合作协议的研究现状

目前，我国区域政府合作协议中的实体问题与程序问题并未得到足够重视，与之相关的公私法融合、新型行政行为、服务型政府建设等众多热点理论问题尚未形成系统化研究成果。尽管一些学者关注了程序问题，对协议的公众参与、纠纷解决等展开研究并提出各种模式，但结论除了寄希望于立法之外，似乎再无他路。然而，立法有着严格的程序要求和法典式缺陷。对于立法之外的“协议范本”等新方式，学者们的研究显得止步不前。具体表现如下：



1. 关于区域政府合作协议的概念。国内学者的研究,鲜有以区域政府合作协议为对象的专题研究,往往需要将区域政府合作协议定性为行政协议、行政合同等概念,然后在这些概念之下以区域政府合作的视角进行分析。只有少数学者对区域政府合作协议进行了定义,如黄学贤、廖振权认为区域政府合作协议是指“不同区域的行政主体之间为了实现共同的行政目的或者各方区域发展的需要,并且基于各自利益的考虑,相互之间进行合作而达成的协议”^①。大多数学者将区域政府合作协议纳入行政协议、行政合同等概念的范畴来进行讨论。主要观点有以下几种:

(1) 行政协议说。行政协议说将实践中的区域政府合作制度定义为理论上的行政协议制度。行政协议说这一概念始于2005年叶必丰教授的《我国区域经济一体化背景下的行政协议——以长三角区域为样本》一文,此后有不少学者如何渊、朱颖俐、于立深等以行政协议为基础来研究区域政府合作协议的概念与定性问题,也促进了关于行政协议的论述与研究相继发展起来。这些年轻的学者们撰写了不少文章分别从不同的角度、以不同的方式对行政协议制度——这一实践中探索出来的新生事物加以研究与分析,一定程度上弥补了行政协议诞生之初理论基础上的缺乏与不足,也为本文的写作提供了思路。行政协议是一个新兴的事物,在传统行政法中并无此概念,是缘于对美国联邦行政机关经常使用的“administrative agreement”的翻译,“这些协议主要以备忘录(Letters of Understanding or Memoranda of Understanding)的形式确定两个以上的行政机关共同工作或者关联工作的分界,共同承担责任;有时甚至还会成立一定的组织(inter-agency)来共同执行法律、完成相关的行政任务”^②。美国的行政协议与我国的区域政府合作协议的性质是否相同还值得商榷。

① 黄学贤,廖振权.行政协议探究[J].云南大学学报(法学版),2009(1).

② 高秦伟.美国法上的行政协议及其启示——兼与何渊博士商榷[J].现代法学,2010(1).

(2) 行政合同或行政契约说。这一学说又有两种观点：一是将行政合同等同于行政契约；二是认为行政合同与行政契约并非完全等同。持第二种观点的学者认为行政合同与行政契约的区别在于行政契约可以分为对等性和不对等两种，其中不对等的行政契约视为行政合同，对等性的行政契约视为行政协议。^①但是对于这一说法，有学者提出了不同看法，该学者认为，“将‘行政契约’与‘行政合同’划分为两种不同的概念与形式，无助于我们进一步探讨中国行政合同的理论及其制度建构。在法律概念上，‘契约’与‘合同’是两个名称不一、内容完全相同的术语^②，如果到了行政法领域，将两者截然分开并相互对立，一方面无法自圆其说，另一方面也使行政法学与民法学等学科无法展开正常的对话。而从其他发达国家的情况来看，行政契约本身就是包括了行政主体相互间及行政主体和公民相互间为了达成一定的行政目的而缔结的契约”^③。

(3) 其他观点，如公法契约说、行政协定说、政府协议说等。有些学者从不同的角度尝试给区域政府合作协议进行“命名”。

对于区域政府合作协议的研究，大多数学者都需要在某一概念的基础上展开。通常是两种思路：一种思路是结合传统行政法中如行政合同、行政契约等概念，不少学者尝试通过扩展解释，赋予这些概念以更广的外延来将区域政府合作协议纳入其中。这种思路的优点是用现有的行政法概念来解释新的问题，缺点是容易造成对这些概念本身理解上的混乱，难以把握这些概念的核心特征。另一种思路是提出一个新的概念，如行政协议、政府协议、行政协定等，将区域政府合作协议纳入其中。这种思路的优点是可以把握区域政府合作协议的核心特征，避免对传统概念颠覆性的理解，缺点是用一个新的概念来解释一个新的问题，容易“就事说事”，难

① 何渊：行政协议：行政程序法的新疆域[J]，华东政法学院学报，2008（1）。

② 邢鸿飞：行政契约//应松年：当代中国行政法[M]，北京：中国方正出版社，2004：972。

③ 高秦伟：美国法上的行政协议及其启示——兼与何渊博士商榷[J]，现代法学，2010（1）。

以将一个新的概念给予一个准确的界定。

2. 区域政府合作协议缔结权的合法性依据。通过对现有的法律法规的梳理,无论是从宪法层面上、行政组织法层面还是行政程序法层面上来看,并未找到地方政府缔结权的法律依据;从地方性法规规章方面来看,仅有湖南省通过的《湖南省行政程序规定》中有缔结合作协议的相关规定,第十五条规定了该省区域内的地方政府有协议缔结权,但是至于缔结的程序、协议纠纷的解决等其他内容却没有规定,这些规定的缺失无疑是该法的缺憾。^①

由于缺少法律的明确授权,这就使得目前广泛存在的区域政府合作协议有违法之嫌,那么区域政府合作协议就缺乏存在的法律空间。这主要缘于两个方面的问题:一是地方政府是否有跨区域治理的权限;二是对于区域政府合作协议的程序缺少法律的规范。有学者认为,《宪法》虽然没有出台明确的行政协议条款,但实际上暗示或间接授予了地方政府的缔结权。反对者认为:“行政权力的行使必须有法律依据,否则依法行政将形同虚设。”目前对此争论仍然十分激烈,没有形成统一观点,但区域政府合作协议的客观存在却是不争的事实。

3. 区域政府合作协议中的实体性问题。

(1) 关于区域合作协议的主体。对于主体的研究主要围绕两个方面:一个是关于行政级别的要求。有学者提出:“一、缔结主体以省级机关为主;二、不同级别的行政机关共同缔约;三、主体之间重复缔约现象严重;四、非行政机关的广泛参与。”^②二是行政机关中哪些部门可以参与缔结合作协议。对于第二个问题讨论则较为复杂,争议较大的主体主要有三类。首先是关于中央政府的主体资格,有学者认为“我国区域经济一体化

① 黄学贤,廖振权.行政协议法治化之路径选择[J].学习论坛,2009(1).

② 何渊.区域性行政协议研究[M].北京:法律出版社,2009:39-41.

实践中，中央政府已经开始参与到区域性协议的缔结过程中”^①。但也有不少学者认为中央与地方之间的合作不应该归入区域政府合作之中，中央政府有着更大的主导权，双方地位是否平等值得质疑。其次是行政机关职能部门主体资格。就现有的研究来看，学者们大都认为政府与政府的职能部门都是订立契约的主体。^②但也有学者有不同看法，有学者认为各级地方政府的职能部门并非当然地具有缔结契约的主体资格，“各职能部门在本级政府与外地政府缔结协议以前，原则上不宜与辖区外行政机关缔结合作协议，如缔结协议的，应经本级政府批准”^③。再者是关于党组织的主体资格。有学者认为“党组织作为一方主体参与缔结，使得该协议的性质到底是不是区域性行政协议变得模糊不清。如果是区域性行政协议，党组织就不应该作为一方主体参与缔结；如果是党组织间的协议，则不应由行政机关参与缔结”^④。有学者对此表示赞同，认为区域政府合作协议“应当是行政机关之间的协议，党组织并不是适合的主体，毕竟党政应当分开”^⑤。很多学者并不赞同无限制地扩大主体范围，但在主体的层次和界限上都难有让人信服的观点。

(2) 区域政府合作协议的原则。有学者认为包括文本原则和应贯彻的原则，其中文本原则包括“平等原则、市场原则、自愿参与原则、互补原则、互利互惠原则、开放原则、发展原则、协商一致原则、合作原则和其他原则”；应贯彻的原则包括“平等原则、自愿原则、协商原则、合作原则、互利原则”。有学者认为区域政府合作协议必须遵守行政法的一般原则和合同法律中的共通性原则。有学者将区域政府合作协议的原则笼统概括为“有限契约自由、诚实信用原则、平等原则、公开原则”等。可见，

① 何渊．区域性行政协议研究 [M]．北京：法律出版社，2009：41.

② 于立深．区域协调发展的契约治理模式 [J]．浙江学刊，2006（5）．

③ 叶必丰，等．行政协议——区域政府间合作机制研究 [M]．北京：法律出版社，2010：9.

④ 叶必丰．我国区域经济一体化背景下的行政协议——以长三角区域为样本 [J]．法学研究，2006（2）．

⑤ 何渊．区域性行政协议研究 [M]．北京：法律出版社，2009：46.



学者们意识到了区域合作协议与传统行政行为的区别,纷纷试图将私法原则和公法原则融合起来,但从形式上看仍有简单叠加之嫌。

(3) 区域政府合作协议的法律效力。我国区域合作协议的法律效力是模糊不清的,已有的区域合作协议的条文中大多也没有提及法律效力的问题,学者们也鲜有去研究合作协议与地方性法规、地方政府规章以及规范性文件之间的关系与效力等级。有学者认为“协议的效力应该等同于或者低于行政规范”,有学者认为“这种理解会导致区域内的各个成员基于保护地方特殊利益的需要,通过制定行政规范的方式任意修改协议,这不仅导致协议难以实施,更会使区域合作的努力付诸东流”^①。

区域政府合作协议中实体问题的研究在行政法学界尚未给予足够的重视,其中很多学者的研究往往还是停留在概念的提出与辨析上,相对而言,更有务实性的实体问题尚未形成系统性的研究,只有少数学者对此提出了较为体系化的结论,但仍然缺少众多学者对这类问题的争鸣。其中,与如今行政法研究中较为热点的公私法的融合、服务型政府的理念对行政法的挑战、社会管理创新与行政法的结合等问题尚未有学者予以足够的关注。

4. 区域政府合作协议的程序问题

(1) 订立程序。合作协议的订立平台大致包括“首长联席会议制度、行政代表会议制度以及非会议的邀约承诺制度”^②等。其中又以行政首长联席会议的缔结形式为主,如“长三角”区域合作中16市的市长联席会议、经协委(办)联席会议和职能部门行政首长联席会议,泛珠三角区域合作中的内地省长、自治区主席和港澳行政首长联席会议制度。^③合作协议的推进方式上,与美国的州际协定自下而上的方式不同,我国在实践中

① 何渊. 论行政协议 [J]. 行政法学研究, 2006 (3).

② 何渊. 区域性行政协议研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2009: 47.

③ 黄学贤, 廖振权. 行政协议法治化之路径选择 [J]. 学习论坛, 2009 (1).

的这类合作协议通常是采用自上而下的方式。何渊博士以长三角第一个行政协议——《上海经济区发展战略纲要》的诞生为例可以说明这一点，通过国务院上海经济区（国务院的派出机构）的倡议和推进，省市长联席会议通过，该协议才得以出台。对于这种现象，学者们认为优点是“以这种行政首长的强力推进为特征的程序符合我国国情”，缺点是“会议时间较短，一年仅有一次，并不能解决所有问题，况且行政首长往往事务比较繁忙，也不可能把所有的精力投入到协议的缔结中来”^①。对于这个问题的解决，该学者给出的建议是“采用两个方案：一是建立有决策权的常务委员会；二是搭建类似于美国缔结州际协定的程序平台”^②。

（2）同意与备案程序。有学者认为“只要涉及上级行政机关职权权限或者法律法规要求上级机关批准的行政协议，都应当提交上级机关批准，对于涉及上级行政机关职权权限法律法规要求由上级机关备案的行政协议应当交由上级行政机关备案”^③。不少学者同意该学者的观点，如有学者认为“对于可能改变地方与中央的权力平衡或者可能侵害中央政府的既有权力或利益的政治性行政协议，应由协议的成员方递交给国务院，由后者作出批准或不批准的决定”^④。

（3）公众参与程序。“在现代法治国家，正当程序的原理强调对参与程序的保障，它意味着通过参与程序的设定和运作，尽可能广泛地听取具有多元价值观、处于不同利害关系中的个人以及集团的意见，以求得对各利害关系人之间的利益加以调整。”^⑤由于对区域政府合作协议定性上的争议较大，所以往往强调行政主体的能动性，而忽略了公众的参与。有学者提出“应允许相对人可以通过批评、建议、信访、听证会、意见座谈会等

① 何渊：行政协议：行政程序法的新疆域[J]，华东政法学院学报，2008（1）。

② 何渊：行政协议：行政程序法的新疆域[J]，华东政法学院学报，2008（1）。

③ 黄学贤，廖振权：行政协议法治化之路径选择[J]，学习论坛，2009（1）。

④ 何渊：行政协议：行政程序法的新疆域[J]，华东政法学院学报，2008（1）。

⑤ 杨建顺：行政规制与权利保障[M]，北京：中国人民大学出版社，2007：171。