



北京市社会科学理论著作出版基金资助

THE LAW GUARANTEE RESEARCH OF
CITY REGIONAL COOPERATION ORGANIZATION

城市区域协作组织 法治保障研究

邓勇 / 著



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



北京市社会科学理论著作出版基金资助

THE LAW GUARANTEE RESEARCH OF
CITY REGIONAL COOPERATION ORGANIZATION

城市区域协作组织 法治保障研究

邓勇 / 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

城市区域协作组织法治保障研究/邓勇著. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2489 - 2

I. ①城… II. ①邓… III. ①市管理—组织管理—研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 058897 号

城市区域协作组织法治保障研究

邓 勇 著

Chengshi Quyu Xiezu Zuzhi Fazhi Baozhang Yanjiu

责任编辑 彭伽佳

封面设计 风得信·阿东
Fondesy Design

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.sjmc.edu.cn>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 321 千字

印 张 18.25

版 次 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2489 - 2/F · 1402

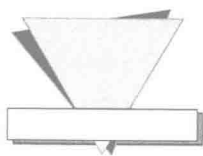
定 价 46.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换
版权所有 侵权必究

目 录

引 论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	4
三、研究现状	6
四、研究内容、研究方法和主要创新	20
 第一章 城市区域协作组织的基础问题探讨	25
第一节 城市区域协作组织的概念与类型	25
第二节 城市区域协作组织的起源与发展	35
第三节 城市区域协作组织研究的理论借鉴	48
第四节 城市区域协作组织在城市区域治理中的功能分析	63
 第二章 城市区域协作组织的成立背景及面临的困境和 原因分析	70
第一节 问题的缘起：城市群非协调发展现象及其危害性	70
第二节 解决的路径：破解城市群非协调发展难题的路径选择及分析	78
第三节 实证性调研：城市区域协作组织面临的主要困境分析	91
第四节 深层次剖析：城市区域协作组织面临困境的原因分析	105
 第三章 国外主要城市区域协作组织模式的比较研究及 经验借鉴	116
第一节 国外主要城市区域协作组织模式的考察	117
第二节 国外主要城市区域协作组织模式的经验借鉴	133
 第四章 我国城市区域协作组织的模式选择与组织构建设想	141
第一节 我国城市区域协作的组织模式选择及其解读	141
第二节 多元复合法治保障型城市区域协作组织模式下的组织 构建设想	149

第五章 城市区域协作组织法治保障机制的构建与完善	187
第一节 城市区域协作组织法律性质和地位的厘清	189
第二节 城市区域协作组织主体权限的界定	196
第三节 区域利益表达与协调法制化机制的构建	203
第四节 城市区域协作组织决策机制的改革	218
第五节 城市区域协作执行机制的完善	224
第六节 区域协调发展监督机制的完善	230
第七节 跨区域纠纷解决机制的构建	240
第八节 法律“立改废”工作的跟进	246
第六章 结 论	254
第一节 主要研究结论和创新	254
第二节 有待进一步研究的问题	256
参考文献	259
附：城市区域协作组织法治保障研究调查问卷	283
后记	289



引 论

“新的区域经济需要发展新的区域组织以培养合作与协作，整合区域的发展已经成为一个普遍的观点。……如果区域发展想做得更好，就必须设立有法定资格的、有规划和投资权利的区域权威机构。”^①

——美国著名城市理论家刘易斯·芒福德

一、研究背景

（一）城市区域公共问题日益严峻

随着我国区域经济一体化进程的加快，在具有相同或相似的历史背景、文化渊源、经济联系，且地理位置毗邻的特定城市区域内，在我国体制转轨的“行政区经济”运行时期，僵化的行政区划对城市区域经济的发展存在刚性约束，加之现行地方政府政绩考核和官员晋升机制欠科学合理，导致各级地方政府在地方经济利益的驱动下，为了在区域经济竞争中胜出，纷纷制定各种牺牲长远利益的地方保护主义政策，实施各种地方本位主义行为，而这种单个地方政府的理性选择导致整个城市区域发展的非理性，并由此滋生了诸多“区域公共问题”。^② 各地方政府“在公共设施、基础设施建设、产业结构调整、政策立法、招商引资和生态环境治理等过程中，都以各自行政区划为界，缺乏统一规划和整体考虑，使本应呈现区域一体化特征的大都市圈经济，呈现各自为政、以邻为壑、重复建设、

^① P. Roberts, G. Lloyd. Institutional Aspects of Regional Planning, Management and Development: Models and Lessons from the English Experience. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1999, 26 (1): 43 ~ 51.

^② 所谓区域公共问题，是指行为主体和市场组织觉得没有边际收益和激励动力解决与处理而又关乎大多数人利益的问题。参见陈瑞莲：《区域公共管理导论》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 9 页。

恶性竞争的行政区经济态势,严重阻碍了经济资源的跨界自由流动和经济合作。”^① 具体而言,主要表现为:①基础设施重复建设。机场、港口布局不合理,利用效率不高;高铁、高速公路建设过密,造成建设资金及岸线资源浪费。②产业结构趋同。产业地域特点不明显,各地区产业门类重叠,影响区域整体资源的优化配置。③政策立法抵触冲突。为吸引资本,展开恶性招商竞争,导致政府陷入企业林立与财政拮据的矛盾之中;地方法规政策间相互冲突,严重影响了区域公共服务的共享;地方“关门立法”,缺乏立法协调,导致行政选择性或倾向性不公执法。④生态分割与跨界污染。条块分割,分段管理,造成“多头治水”,环境治理责任不清,生态环保利益协调、补偿机制欠缺,引发各种边界流域污染问题等。然而,以上区域公共问题在一定时期内还将长期存在,若各级政府及立法部门不加以重视和行动,必将严重影响到国家主要城市区域经济的健康发展,而这也是本书研究的出发点和大前提。

(二) 城市区域内地方政府间合作日益密切

“相比于传统的公共问题而言,区域公共问题有着高度渗透性和不可分割性的特点,所谓‘高度渗透性’,是指区域公共问题已经超越了传统的行政区边界,变得‘你中有我,我中有你’,相互交融,比如区域基础设施建设问题、区域生态环境问题和外溢性公共服务问题等;所谓‘不可分割性’,是从区域内在的共同特质,即区域的系统性或整体性上来说的,区域公共问题现在已经是一个‘一损俱损,一荣共荣’、‘牵一发而动全身’的系统性的问题。”^② 这些新兴的疑难而复杂的区域公共问题,已经是单个国家或地区政府难以独立应对和解决的,急切需要整个区域内的国家或地区政府联合起来,进行统筹协调和密切合作,从而避免区域无序竞争造成损耗,消除各种行政或贸易壁垒,统一规划区域基础设施建设和产业发展结构及布局,最终促进区域经济和社会的协调发展。西方发达国家或地区的地方政府为了解决这些区域公共问题,已经进行了大量的跨区域合作,这些合作涉及经济发展、社会管理和区域开发利用等领域,并在这些合作领域形成了诸如跨区域政府、区域管委会、地方政府协会和特别区等多模式和级别的跨区域协调管理组织。尤其是有的国家高度重视发挥中央政府在地方政府间协调合作领域的引导和示范作用,在国会中成立具有实质跨区域综合管理权利的机构,设立专门委员会来统筹协调各级政府间的行为,促进政府间合作的开展。可以说,这些组织为区域地方政府间的合作提供了长期交流、磋商和管理的平台,被赋予一定的区域协调管理职责与权威,反映和代表了各地方政府的意见和利益,统一管理特定城市区域内的特定事务,在促进区域一体化进程中取得了显著

① 刘君德:“长江三角洲地区空间经济的制度性矛盾与整合研究——中国行政区经济的案例分析”,载《杭州师范学院学报》2000年第1期,第15~19页。

② 参见陈瑞莲等:《区域公共管理理论与实践研究》,中国社会科学出版社2008年版,第10页。

的成效。我国在城市区域经济合作实践中,行政区划对经济的限制已经成为特定城市区域经济发展的瓶颈。党的十七大报告也提出应“推动区域协调发展,优化国土开发格局。缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动。遵循市场经济规律,突破行政区划界限,形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带。”^①因此,强化特定城市区域内地方政府之间以经济合作为主体的各种合作,是打破行政区划对区域经济与市场限制藩篱最为有效的途径。地区间的合作又主要依赖于地方政府及其职能部门的引导和推动,没有区域间行政机关的合作,行政区域间的合作就无从谈起。而在地方政府及其职能部门所开展的跨区合作中,城市区域协作组织正成为合作各方都青睐的“香饽饽”,为跨区域政治、经济、公共服务和跨区域生态环境治理开发等提供了有效的合作平台。新中国成立以来,我国主要城市区域内的地方政府也在不同的经济发展阶段相继成立了各种形式的城市区域协作组织,尤其是改革开放以来,各地、各级和各类城市区域协作组织如雨后春笋般涌现出来,所开展的区域协调合作活动也如火如荼,例如,长三角城市经济协调会、泛珠三角区域合作与发展论坛、广西北部湾经济区规划建设管理委员会、环渤海地区经济联合市长(专员)联席会和长株潭“两型办”等。同样,这些组织在促进区域政府间合作、统筹区域经济协调发展和加强区域生态环境综合治理和开发等方面发挥了一定的组织协调作用。

(三) 城市区域协作组织成立与运行有待健全

因城市区域协作组织在我国存在和发展的时间不长,政府和立法等部门对其组建和运行的规范化和法制化建设重视不够,当前,各级各类城市区域协作组织在构建与运行过程中主要存在以下问题,尚待健全。

1. 权威性不高。一是城市区域协作组织的成立缺乏宪法和法律依据。中央政府对地方各级城市区域协作组织未能进行引导和监管,也未能及时提供法律和制度上的认可与支持。二是城市区域协作组织缺乏应有的管辖权力。它仅拥有协调权,缺乏明确的行政决策、利益分配和纠纷解决等管理权力,导致政策制定后得不到有效落实。三是被认可程度有限。当前城市区域协作组织主要是松散的非功能性组织机构,缺乏跨区域的统筹协调管理权威,其决策对各成员无法律约束力,导致其协调效果不甚理想,被成员政府认可的程度有限。

2. 稳定性不强。一是正式的协作执行机构缺失,主要停留在各种会议制度与单项合作组织和机制上,并下挂在政府的合作交流办、发改委或经协办等部门下,易随所属部门的变迁而消亡;二是缺乏规范的加入和退出机制,即加入没有

^① 中国共产党第十七次全国代表大会报告:“高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗”,载《人民日报》2007年10月25日。

相应的门槛,退出也没有相应的条件,具有较大的随意性,组织本身对成员政府基于地方利益考虑而随意退出的行为也无明确的惩罚机制,导致协作组织不稳定,凝聚力不强;三是合作缺乏连续性与正式性,许多区域合作共识大都依赖成员政府领导的个人承诺来兑现,有可能导致“人走政息”的情况出现,导致区域合作缺乏连续性。另外,其常设机构人员大多是由各地方政府相关人员兼任,他们所起到的作用只是通过会晤、座谈和联席会议对区域性的问题或各方所关注的问题交换意见,而能否达成共识或制定强制的执行性政策并非其考虑的问题。

3. 实效性不强。一是协调主体和方式过于单一。当前区域合作的主体偏重于政府,政府常以“全能者”的身份出现,跨区企业、行业协会、非政府组织和市民等区域利益主体参与的广度和深度不够;另外,主要通过行政手段来统筹区域经济的协调发展,市场手段、规划手段、财政转移支付手段和法律手段在此运用得较少。二是职能过于单一和模糊。当前城市区域协作组织仅发挥有限的统筹协调职能,缺乏应有的决策、执行和监督权,常陷入决策软弱、执行不力和监督缺位的困境。此外,城市区域协作组织与地方政府职能模糊,缺乏明确区分和界定,导致职能交叉、推诿扯皮和效率低下;三是缺乏监督与纠纷解决机制。即无法监督成员政府切实履行行政协议和贯彻执行区域法令、政策或决策,导致许多区域议题常处于“议而不决、决而不行”的尴尬境地。加之,缺乏区域纠纷解决机制,导致某些区域利益主体在进行区域合作或执行区域法令、政策或决策时,自身合法权益受损却得不到及时救济和弥补,进而影响到城市区域协调合作的效果。因此,当前城市区域协作组织在成立与运行中所存在的上述问题,亟须理论与实务界予以重视,尤其是以地方政府间横向合作关系为主要研究对象的行政组织法学,更应对此社会热点问题予以关注和研究。

二、研究意义

(一) 研究的理论意义

本书尝试对城市区域协作组织法治保障理论进行阐述,通过分析我国当前城市区域协作组织成立与发展的沿革及现状,剖析其在实际运行中存在的问题及成因,在借鉴国外城市区域协作组织成立与运行先进经验的基础上,结合我国的城市区域实际情况,提出实现我国城市区域协作组织法治保障的基本思路:优化组织结构、加强配套机制建设和补充完善相关立法,以期为我国城市区域经济协调合作的实践提供参考,更好地形成跨区域合作竞争的关系,“从单打冠军到团体冠军”,为促进城市区域一体化进程并从整体上提升城市区域的竞争力做出贡献。

具体而言,本书研究的理论意义主要有:

1. 从公共行政学的角度而言,尤其是在行政组织学方面,本书通过对国外多种城市区域协作组织模式(比如大都市区政府模式、城市政府联合组织模式、跨界特别区模式、Citistates模式和欧盟高度一体化模式)进行理论层面的系统深

入研究,在详细阐述各种组织模式的成立背景、运行模式和基本特点的基础上,充分学习和借鉴域外城市区域协作组织的成功经验,避免其不足之处,再结合我国的基本国情和区情,提出实现城市区域协作组织优化、创新的理论设想,认为应构建“多元复合法治保障型城市区域协作组织模式”,并将行政组织优化、区域治理创新的设想嵌入和应用到具有中国特色的区域协调发展理论中,既拓展了行政组织学的研究范围,又丰富了城市区域经济学理论。

2. 从行政法学的角度而言,尤其是在行政组织法学方面,在外因方面,当前行政法学界对行政组织法的关注和研究不够深入,主要集中在行政行为法学和行政救济法学方面,而忽视了对处于上游的诸如行政主体、府际关系和行政组织法制建设等行政组织法学问题的研究,导致行政组织法学整体上的研究显得非常薄弱;在内因方面,当前行政组织法学理论界的专家学者对纵向的中央与地方关系研究颇多,而对横向的地方政府间关系的研究则显得薄弱,尤其是随着城市区域经济一体化进程的不断推进,特定城市区域内各政府间的交流与合作日益频繁密切,如何通过某种跨区域协调管理机构来引导、约束和规范政府间的合作行为显得尤为必要和重要,而行政组织法学理论界对此日益炽热化问题的回应能力却相对迟钝和缓慢。因此,在区域经济学、区域地理学和城市学等学科对城市区域协作组织进行理论研究的基础上,借鉴域外发达国家城市区域协调和区域协作组织建设的先进经验,从行政法学(尤其是行政组织法学)的角度加强对我国城市区域协作组织的系统和深入研究,从组织法学层面构建适合特定城市区域需求的城市区域协作组织模式,坚持城市区域治理和法治的理念,并通过配套机制(主要有利益表达机制、利益协调机制、决策机制、执行机制、监督机制和救济机制)的构建来详细、缜密地引导、约束和规范各级各类城市区域协作组织的成立与运行,并从补充宪法相关条文、修改和完善地方组织法、清理相关规范性文件以及出台《地方政府合作关系法》和《区域经济与统筹发展法》的角度来进行立法保障。因此,对城市区域协作组织法治保障进行系统、深入的研究,对拓宽行政组织法学的研究领域,丰富和发展行政组织法学的理论内容也将具有重要的理论意义。

(二) 研究的实践意义

正如诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺思(Douglass C. North)在对欧共体进行经济学分析后得出结论,即经济成长的关键有赖于高效的组织,西方经济蓬勃发展的原因源于城市区域组织的高效运行。正如美国著名城市理论家刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)所言:“如果区域发展想做得更好,就必须设立有法定资格的、有规划和投资权利的区域权威机构。”针对当前我国城市区域协作组织在构建与运行过程中存在的诸多问题,从法治保障层面加强对城市区域协作组织的深入研究,对确保其权威性、稳定性和实效性将具有重要的实践意

义,对促进我国城市区域经济协调发展,最终实现城市区域一体化的目标,也具有深远的现实意义。

具体而言,本文的实践意义主要表现在以下几个方面:

1. 通过事先制作好《城市区域协作组织法治保障研究调查问卷》,再深入长三角城市群(跨省市)和长株潭城市群(同省内)内各级政府及其职能部门进行实地调研、集体座谈和领导访谈,了解和掌握当前城市区域协作组织的基本类型、运行情况、取得的成效和存在的主要问题及原因,并对收回的调查问卷进行统计分析,对存在的主要问题进行归纳总结,从而为本书的撰写提供基础性数据和第一手参考资料,并在时机成熟时形成系统的《中国主要城市区域协作组织调研报告》,供中央和地方政府相关职能部门以及相关研究机构和学者决策与研究时参考。

2. 通过对美国、欧盟和日本等城市区域合作和治理比较发达的国家和地区进行比较考察和研究,并在对相关材料进行搜集整理的基础上,归纳总结其主要城市区域协作组织的模式、成立、运行与管理的共同特点和先进经验,并结合我国国情进行相应的吸收和借鉴,形成国外主要城市区域协作组织模式经验借鉴的研究成果,既可以为中央政府及相关职能部门出台城市区域相关法律政策提供参考,也可以为特定城市区域内地方政府开展区域合作,构建与运行城市区域协作组织提供学习借鉴的范本。

3. 在归纳当前我国城市区域协作组织成立与运行过程中存在的主要问题的基础上,并在总结国外主要城市区域协作组织模式及其成功运行经验的前提下,结合我国特殊国情和各城市区域实情,本书提出构建多元复合法治保障型城市区域协作组织模式,坚持“实化和虚化相结合”的原则以及“远近规划相结合”的原则,建立由中央政府、地方政府、跨区企业、行业组织(NGO)和市民等多元区域利益主体共同组成的城市区域协作组织体系,适时设立不同层面的城市区域协作组织,并从内外两个方面对其进行配套制度的规范化建设,从而确保其在统筹区域经济协调发展和区域生态环境良好治理方面有足够的权威性、稳定性和实效性。最终促使特定城市区域内各成员城市间形成“规划共绘、基础共建、产业共兴、环境共保、利益共享”的良好格局,从而实现“分工明确、协作配套、优势互补、整体联动”的经济、社会、文化和生态可持续发展,消除各成员政府之间的行政壁垒,提高城市区域统筹协调和治理的水平,增强区域合作政策、立法和协议等的执行力,真正推进城市区域经济的一体化发展。

三、研究现状

自20世纪40年代以来,城市区域协作组织已在国外推行多年。实践证明,通过多元化的城市区域协作组织来协调解决区域性公共问题和促进区域经济协调发展是一种较为理想的方法和途径。而且,随着我国城市跨区域经济合作趋势的

不断形成和发展,城市区域协作组织通过积极主动开展各种有益的探索和实践,正处于不断改革和完善的阶段,但在其具体的组建与运行过程中仍存在诸多问题,引起了国(域)内外区域经济学界、城市经济学界、地理学界、城市规划学界和公共行政学界学者的广泛关注和研究,但是法学界(尤其是行政法学界)对这一日益炽热的问题关注和研究得相对较少。对城市区域协作组织的形成背景和价值功能、如何结合我国国情选择城市区域协作组织模式、如何用法治的理念来构建和保障城市区域协作组织的良性运行以及如何构建相应的配套机制来确保其职能的发挥等问题都缺乏系统、全面和深入的研究。因此,现有研究成果中存在的不足也正是本书研究力图解决的关键点。归纳起来,有关城市区域协作组织的研究主要集中在以下几个方面,现对其相关研究成果进行梳理和相应评价。

(一) 关于地方政府间横向关系的研究成果及评价

地方政府间横向关系的研究是城市区域协作组织研究的前提和基础,因为城市区域协作组织的构建与运行主要是建立在特定城市区域内地方政府间横向关系的基础之上,因此,应当对此背景性的理论研究成果进行相应的梳理和评价。

1. 域外现有研究成果分析。

“政府间关系”(intergovernmental relations)这一概念产生于20世纪30年代美国经济大萧条时期。“当时罗斯福总统为了有效解决经济萧条这一困局,充分利用了美国二元整体所具有的既彼此独立又相互依赖的优势,采取了一系列新政来促进联邦和州政府以及地方政府间的经济合作,政府间关系便由此形成。”^①国外有关地方政府间横向关系的研究成果主要有:①1937年美国学者克莱德·F.施奈德在其“1935—1936年的乡村和城镇政府”一文中最早使用了“政府间关系”这一概念^②;②1940年美国学者布鲁克·格雷夫发表的“美利坚合众国的政府间关系”一文中,真正第一次明确使用“政府间关系”这一概念。该文刊登在美国第207期年鉴中,有关美国联邦与州之间,州际之间的政府间关系等内容都收录于该年鉴中。美国国会在1953年也相应成立了“政府间关系临时委员会”,从而使这一概念法定化并得以不断充实和发展;③随后,美国学者安德森(William Anderson)“率先从人的行为角度和政府公职人员间的人际关系层面,提出在美国的联邦中政府间关系是指各类和各级政府机构的一系列重要活动,以及他们之间的相互作用”^④;④著名公共行政学家尼古拉斯·亨利认为:“政府间行政指的是为实现具体的政策目标对政府间关系的管理和协调……而政府间关系是指所有拥有不同程度的权威和管辖自治权的政府部门之间建立的一系列金融、

① Deil S. Wright, Understanding Intergovernmental Relation in Jay M. Shafritz, Albert C. Hyder, *Classic of Public Administration*, Harcourt Brue College Publishers, 1996.

② 参见克莱德·F.施奈德:“1935—1936年的乡村和城镇政府”,载《美国政治科学评论》1937年第31期。

③ William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.

法律、政治和行政关系”^①；⑤著名政治学学者莱特（Deil S. Wright）在其“理解政府间关系”一文中分析了美国从“罗斯福新政”开启政府间关系（即联邦政府、州政府和地方政府之间的关系）的形成到20世纪80年代政府改革形成新的美国政府间关系，将美国政府间的关系总结为以下几种类型：“水龙头式、大理石蛋糕式、千层糕式、自己谋生式和栅栏式的联邦主义，并深入分析了联邦制美国政府间关系中存在的因为过分独立而导致碎片化和无效率等问题”^②；⑥《美国政府间关系》一书的作者小奥尔森对联邦主义时期和政府间关系时期的概念进行了区分，认为前一时期是美国建国到20世纪“罗斯福新政”前的时期，这一时期的关系主体只涉及联邦和州政府两级。后一时期是“罗斯福新政”后才开始，这一时期的关系主体涉及联邦、州和地方，这种三位一体的关系网络构成了横向政府间关系。这一时期的政府间关系呈现出相互依赖、负责和讨价还价的特点；⑦20世纪70年代后，以美国为代表的西方各国纷纷对横向层面的地方政府间的关系展开了深入的研究，并在政府合作实践中得以有效运用，既展开了公共行政学的研究范畴，使政府间关系理论更加系统和全面，与此同时也产生了地方政府间组织网络化管理的征兆，有关科学合理分配和规划中央政府和地方政府间关系的研究成果也更加丰富。先后出现了以下五种典型的模式：“一是拉焦尔德三种分权模式，即政治性分权、行政性分权和行政权转让；二是赖特的政府间关系模式，即分离模式、下位包含模式和相互依赖模式；三是罗斯构想（中央和地方的相互依赖程度）模式；四是松村歧夫（垂直式行政控制和相互依存）模式；五是网络化发展模式，即强调政府间等级的弱化，强调中央和地方的权力分享和平等关系，强调地方政府间的合作。”^③这五种模式既强调扩大地方权力，增强中央和地方政府间的经济发展依赖，实现整个国家权力配置和运作的协调和高效，又强调地方政府间的交流合作（尤其是网络化发展模式）。可以说，有关各级各类政府间关系模式的发展历程就是横向层面政府间关系产生和不断完善的历程。

2. 国内现有研究成果梳理。

有关国内府际关系的研究，众多文献主要集中在研究纵向层面的中央政府与地方政府之间的关系上，^④对地方政府之间横向关系的研究相对较少。已有的研

① 尼古拉斯·亨利著，项龙译：《公共行政与公共事务》（第7版），华夏出版社2002年版。

② 参见贺豪威：“地方政府间横向关系模式构建及其发展趋势研究”，延安大学2010年硕士学位论文。

③ 沈立人：《地方政府的经济职能与行为分析》，远东出版社1998年版，第71页。

④ 主要有林尚立的“国内政府间关系”，谢庆奎的“中国政府的府际关系研究”，张志红的“当代中国政府间纵向关系研究”，辛向阳的“百年博弈：中国中央与地方关系100年”，董辅初的“集权与分权：中央与地方关系的构建”，胡书东的“经济发展中的中央与地方关系：中国财政制度变迁研究”，寇铁军的“中央与地方财政关系研究”，张千帆的“国家主权与地方自治：中央与地方关系的法治化”，熊文钊的“大国地方：中国中央与地方关系宪政研究”和“大国地方：中央与地方关系法治化研究”，封丽霞的“中央与地方立法关系法治化研究”，谭建立的“中央与地方财权事权关系研究”，高韞芳的“当代中国中央与民族自治地方政府关系研究”和金太军的“中央与地方政府关系建构与调谐”，等等。

究成果主要有：①张紧跟的《当代中国地方政府间横向关系协调研究》，该书主要研究“如何有效协调市场化进程中当代中国地方政府间横向关系及如何提高治理绩效。主要内容包括当代地方政府间横向关系的发展、从规范的角度对当代中国地方政府间横向关系协调的分析、从实证角度对当代中国地方政府间横向关系协调的分析、当代中国地方政府间横向关系协调的制度创新、对美国地方政府间关系协调的经验借鉴和以珠江三角洲地区地方政府间横向关系协调为例的研究等”①。②沈荣华的《中国地方政府体制创新路径研究》，该书“以中国地方政府体制创新的路径为核心内容，比较分析了国内外服务型地方政府公共管理的共性与特殊性，系统阐述了建构中国地方政府体制创新的目标，提出了重构中国地方政府责任体系与再造决策、执行、监督、管理机制的政府体制创新路径，并指出地方政府创新路径的关键是进行法制化改造”。③唐丽萍的《中国地方政府竞争中的地方治理研究》，该书“认为地方政府作为理性的行为主体，它根据制度环境给予它的行为空间以及制度激励或约束来选择积极的或消极的竞争策略和竞争行为，从而对我国地方政府民主治理转型产生了不同的影响。该书分析了我国地方政府竞争中的竞争失效主要是因为我国目前制度安排中的缺陷和不当造成的，涉及中央与地方政府间分权制度的非制度化，政绩考核制度存在的缺陷以及法律约束机制等方面”③。④马斌在《政府间关系·权力配置与地方治理：基于省、市、县政府间关系的研究》一书中，认为“中国政府间关系的调整应从整体上、自上而下地构建制度化分权体制，合理划分政府间的职责权限，用法律和制度来保障中央政府的权威性和各级地方政府的自主性，使地方政府逐渐从中央政府和上级政府的‘代理机构’转化为地方公共利益的‘合法代理者’，发展和维护地方公共利益，促进地方社会经济的发展”④。有关地方政府间横向关系的代表性学术论文主要有：⑤庄晓华在“中国政府间横向关系浅析”一文中，指出“中国地方政府间的横向关系的内涵是利益关系，其形式主要包括交流与合作、竞争与摩擦和支援。政府间横向关系的特点主要表现为主体多元、地位平等、互动性强、政策性强、形式多样和内容丰富等。它的演变和发展将会对整个中国的政治权力结构，对中国的政治发展产生不可估量的影响”。⑤⑥王海娟、任维德在“试论地方政府间横向关系的规范化”一文中，深入解读了影响地方政府间横向关系发展的主要因素，包括地方保护主义、区域间公共物品供给不足和公共事务治理缺位等，提出了地方政府间横向关系规范化的具体途径：“一是

① 参见张紧跟：《当代中国地方政府间横向关系协调研究》，中国社会科学出版社2006年版。

② 参见沈荣华：《中国地方政府体制创新路径研究》，中国社会科学出版社2009年版。

③ 参见唐丽萍：《中国地方政府竞争中的地方治理研究》，上海人民出版社2010年版。

④ 参见马斌：《政府间关系·权力配置与地方治理：基于省、市、县政府间关系的研究》，浙江大学出版社2009年版。

⑤ 参见庄晓华：“中国政府间横向关系浅析”，载《理论与现代化》2006年第4期，第67~70页。

通过重塑地方政府间竞争秩序和实现制度创新,从以地方保护主义为策略的封闭式竞争转向开放式的制度创新为基础的制度竞争,通过制度创新来吸引资源、实现技术创新。二是完善跨行政区的基础设施供给,促进区域空间融合。三是利用地区差异,找准域间利益的结合点,建立健全规范各级政府行为的法律、法规,增加约束,组建跨行政区的组织协调机构”^①,等等。

正是由于理论界(尤其是公法学界)对地方政府之间的横向关系的研究成果相对较少,导致特定城市区域内的地方政府之间在开展跨区域合作的过程中,既缺乏明确的宪法和法律依据,也缺乏可资借鉴的理论成果。只能在地方政府间通过自发、自觉和自律的形式开展各种跨区域的协调合作活动,比如举办党政联席会议、部门负责人联席会议和专题合作会议,签署跨区域合作行政协议,成立区域经济合作组织,等等。但这些协调合作活动由于缺乏相应的法律进行引导、约束和规范,完全依赖政策、命令和无约束力的宣言(协议),导致协调合作效果不甚理想,各区域利益主体之间基于各自利益立场导致各种矛盾和冲突不断,而又缺乏相应的纠纷解决和救济机制,严重影响城市区域协调发展和区域综合治理,阻碍了城市区域一体化进程的推进。

(二) 关于区域地方政府间合作的研究成果及评价

随着经济全球化和区域一体化进程的不断推进,各种生产要素在不同辖区内自由流动,而城市区域经济中的地方保护主义和地方本位主义盛行,跨区域政府间的过度竞争、重复建设和跨界环境污染等现象愈发严重。面对这些区域性公共问题,仅仅依靠单个地方政府很难满足区域公共事务的治理要求,针对上述问题,国(域)内外许多学者纷纷提出通过地方政府间的合作来共同解决区域公共难题。

1. 国外现有研究成果梳理。

具体到区域地方政府间的合作而言,西方各国学者和官员都充分认识到,随着政府公共事务的增加和现代化大生产的不断发展,地方政府间以经济合作为主体的多种形式的合作显得尤为重要,这种创新的发展方式有效地促进了地方政府间在跨界基础设施、环境治理和生态保护等区域性公共问题方面的协调合作。国外对此进行研究的有:①美国著名行政学家戴维·罗森布罗姆在《公共行政学:管理、政治和法律的途径》一书中指出,“联邦主义需要两种类型的协调与合作,其一是联邦政府与州政府之间的合作,其二是各州政府之间的合作。”②②美国著名政治学家和行政学家文森特·奥斯特罗姆在《美国地方政府》一书

^① 参见王海娟、任维德:“试论地方政府间横向关系的规范化”,载《北方经济》2006年第17期,第74~75页。

^② 罗森布罗姆著,张成福等译:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,中国人民大学出版社2002年版,第131~132页。

中也认为,“众多的地方政府单位并不是一个个孤立的存在,它们之间存在着一种竞争与合作的关系”^①。③美国著名经济学家蒂伯特在“地方支出的纯理论”一文中,也从研究地方政府公共产品供给的角度,对地方政府间的竞争与合作问题进行了思考,并建立了“地方政府竞争的模型”,通过该模型分析得出了地方政府竞争必须合作,竞争有利于公共物品提供的结论,该文也因此被认为是地方政府间竞争理论的开山之作。④美国哈佛大学亚当·布兰顿伯格教授和耶鲁大学巴里·内尔布夫教授在合著的《竞合策略》一书中提出了竞合理论,认为“地方政府在推动本区域发展的同时,会受到区域内其他地方政府行为的影响,地方政府间各自不同的利益诉求和目标,导致地方政府间呈现竞争和合作关系”。⑤美国城市问题专家戴维·鲁斯克(David Rusk)在其著作《没有郊区的城市》一书中,提出“地方政府间的横向合作关系可以被设想为一种竞争和协商的动力支配的对等权力的分割体系”^⑥。⑥此后,德国学者布雷顿(Albert Breton)对联邦制国家的政府间竞争展开了进一步的分析,并提出了“竞争性政府”(competitive government)的概念,认为“政府之间、政府内部部门之间以及政府与政府之外行为主体之间都围绕着提供非市场供给产品和服务(nonmarket-provided goods and services)相互竞争”^④。各地方政府基于经济人理性的思维,本身都具有通过开展各种形式的竞争独立发展自身利益的需求,而且规范有序的横向地方政府间的经济竞争有利于促进整个城市区域经济社会的长足发展。

2. 国内现有研究成果梳理。

近年来,国内学者对城市区域经济合作中地方政府间横向合作的研究非常重视,并投入了极大的研究热情。主要有以下学者出版了相关著作或撰写了相关论文:①中山大学陈瑞莲教授在《区域公共管理导论》一书中,“研究了区域内地方政府间的合作及协调机制,将地方政府纳入国内层面的区域公共管理主体,认为当单个地方政府面临难以解决的区域公共问题时,在中央政府的许可下,可以成立政府间合作组织”^⑤。②陈瑞莲教授在《区域公共管理理论与实践研究》一书中,选择了以长三角和泛珠三角区域政府间的合作为例,对区域政府合作的进程、存在的问题及其原因和区域政府合作的创新与完善进行了相应的展望和设想,提出“应当促进长三角一体化的组织机构建设,加强区域合作的法制协调,建立科学的地方政府官员的绩效评估体系,发挥企业在区域合作中的重要作用,实现从行政区行政到区域公共管理合作理念的创新,从各自为政到联合治理合作

① 参见文森特·奥斯特罗姆等著,并敏等译:《美国地方政府》,北京大学出版社2004年版。

② 参见亚当·布兰顿伯格、巴里·内尔布夫:《竞合策略》,(台湾)培生教育出版社2005年版。

③ David Rusk. *Cities Without Suburbs*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 1993, 34~85.

④ Albert Breton. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press, 1996.

⑤ 参见陈瑞莲主编:《区域公共管理导论》,中国社会科学出版社2006年版。

模式的创新,从科层制到网络制合作机制的创新,从人治到法治合作规范的创新,从内部政策到区域公共政策合作政策的创新,等”^①。③但云聪在“长江三角洲地区地方政府间合作的困难与路径研究”一文中,“认为构建地方政府间的合作机制应当是一个机制组合,这包括政府决议谈判执行机制、利益协调机制、法律约束机制、有序竞争机制、组织协调机制五个方面。此外,针对组织形式,提出了要在中央政府的协调下建立长三角区域管理委员会这一跨区域的行政组织来承载地方政府间合作的各项事宜”。^②④陈剩勇、马斌在“区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择”一文中指出:“实现区域经济一体化的主要障碍,即地方保护主义的根源在于现行的体制和结构,依靠政府间的合作积极推动区域经济一体化,才是理性的选择。提出应从建设良好的制度环境、安排合理的组织及完善区域合作规则三个方面对区域间政府合作机制进行构建。”^③⑤秦长江在“我国城市群区域内政府合作研究”一文中,“明确提出区域政府合作需要实施具体合作事宜的合作机制,包括推进机构、组织协调机构以及规则体系等”^④。⑥李文星在“地方政府间跨区域经济合作研究”一文中,“对区域经济合作中地方政府合作的基础、障碍、制度安排、运作机理等进行了深入分析和研究”^⑤。

当前各学界(尤其是行政学界)学者对地方政府间合作问题的研究相对较多,研究的角度和内容也各有千秋,针对当前地方政府之间开展的有关经济发展、行政执法、公共服务、环境治理和生态保护等方面的合作所产生的各种问题进行了细致和深入的研究,总体上呈现出万花齐放的良好状态。学者们提出了诸如提升区域政府间合作理念、成立跨区域协调合作组织、实现区域利益合理分配和补偿、出台区域政府间协调合作法律法规、加强跨区域协作配套保障制度建设、构建跨区域纠纷解决和权益救济机制等对策,虽然这些研究建议有的还欠缺可行性和有效性,但对促进地方政府间的有序和规范合作具有重要的理论指导意义。

(三) 关于区域地方政府间合作法律问题的研究成果及评价

1. 国外主要研究成果梳理。

“从国外的经验看,各国对政府间的关系均通过法律调整,既强调政府间的

① 参见陈瑞莲等:《区域公共管理理论与实践研究》,中国社会科学出版社2008年版。

② 参见但云聪:“长江三角洲地区地方政府间合作的困难与路径研究”,华东师范大学2009年硕士学位论文。

③ 参见陈剩勇、马斌:“区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择”,载《政治学研究》2004年第1期,第24页。

④ 参见秦长江:“我国城市群区域内政府合作研究”,郑州大学2006年硕士学位论文。

⑤ 参见李文星:“地方政府间跨区域经济合作研究”,四川大学2004年博士学位论文。