

“211工程”三期资助：区域与都市法制研究丛书

区域性行政协议

区域性行政协议研究

On Regional Administrative Agreement

何 渊 著

行政协议法

州际协定

区域法治协调

区域与都市法制

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书由上海交通大学学术著作出版基金资助

区域性行政协议研究

On Regional Administrative Agreement

何 渊 著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

区域性行政协议研究 / 何渊著. —北京:法律出版社,
2009.9

(区域法治丛书)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9760 - 9

I. 区… II. 何… III. 行政法—研究—中国 IV.
D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 129683 号

区域性行政协议研究

何 渊 著

责任编辑 王旭坤
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 787×1092 毫米 1/16

版本 2009 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

印张 12.25 字数 183 千

印次 2009 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9760 - 9

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书前言

我国的改革开放和经济发展,带来了人口和资本的迁移和集中。它的趋势是农村、农业向城市、工商业迁移和集中,也就是所谓的城市化。

这种城市化进程是全国的普遍现象,即使地处内陆的新疆也不例外。到1998年年末,新疆市镇总人口占总人口的比重已达到50.1%,城镇非农业人口占总人口的比重已达到30.89%。^①在我国东南沿海,这种城市化趋势尤为明显。农村人口占我国人口的绝大多数,正逐渐成为历史。

城市是什么?“交通和通讯、电车和电话、报纸和广告、钢筋水泥建筑和电梯——总之,这些促使城市人口既频繁流动有高度集中的一切——正是构成城市生态的组织的首要因素。”^②这就引发了城市规划、历史文化风貌保护、城市基础设施、城市环境和都市应急机制等一系列法律问题。

“然而,城市不只是地理学和生态学上的一个单位,它同时还是一个经济单位”^③和一种生活秩序。城市的治理结构和公众参与,都不同于乡村。公民

① 参见《中国新疆——历史与现状》,载 <http://www.showchina.org/dfmzx/zgxjlsyxz/07/200706/t116684.htm>,最后访问日期:2009年8月17日。

② [美]R·E·帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

③ [美]R·E·帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

的集会游行示威不会发生在农村,农村的流浪乞讨一般也不会影响公共秩序。

在江南一个人口 37 万的小县,曾被历史学家称为“中国古代家族文化”、“儒学治家”典范的地方,乡村农民移居县城后,我们发现父母即使休息在家,如果要给儿女照顾孩子,则儿子需要支付每月 700 元的工资;父母住用儿女的房子,也需支付租金。家族血缘和礼仪关系已不是唯一,甚至不是最重要的联系纽带,取而代之的是经济关系和法律关系。

城市化既然伴随经济发展而来,那么就全国范围而言,东部经济较发达地区自然高于其他地区。它不仅仅表现为新兴城市的增加,还表现为原有城市的扩大即都市化,并形成了大都市。东部地区城市的迅速增加和扩大,相对乡村区域的日益减少和缩小,城市间人口和资本流动的密集化,慢慢形成了长三角、泛珠三角和环渤海都市圈,从而相应都市圈区域内的经济逐渐走向一体化。

然而,经济一体化即区域内市场的统一遭遇了权力行政的壁垒,呼唤着城市间基础设施的对接,产业布局的合理化,资源的共享,灾害防御的联动,以及政策、措施和机制的双赢。城市化和区域经济一体化中的法律问题,也就构成了我们研究的重要社会需求。

也许,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法学等法学学科和基本原理的搭建,学科及其原理本身就是研究目的。但到现在,学科和原理已经初步形成的情况下,需求也发生了变化,社会现实中的行政法律问题等才是我们的研究任务。学科和原理,不过是我们研究现实问题的工具和分析框架。或者说,学科及其原理的进一步完善和中国化,甚至对国际社会的贡献,需要通过对现实的中国式问题的深入研究来实现。

同样,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法治理念的确立。于是,带有感情色彩的,对人治的批判,对计划经济体制下法制观念的清理,呼吁“依法行政”成为当时行政法学的主要任务。但现在,尽管依法行政观念仍未完全确立却已成为人们的共识。于是,即使是讨论理念问题,也不应再是宏观性的,而应当深入到法律实施中的法律事件或个案。即使批判是必要的,也是不够的,还需要有建设方案。只有这样,行政法学才能“使人们得以把它作为社会生活的一项正常内容,人们能够、也必须像考察整个社会其他现象,诸如艺术、语言等

现象那样来考察它。”^①也只有这样,行政法学才能形成生产力,创造“GDP”,才能享受像经济学那样的荣耀。

还要前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法制基本框架的构建,因而主要任务也在于呼吁、推动和制定符合市场经济需要的法律,行政法学主要表现为立法论。时至今日,行政法制尽管仍不够完善却已基本建立。法学研究更多的需要法解释,即法律如何适用于个案。即使讨论立法问题,也往往需要通过观察法律事件或个案对立法的检验,基于法解释途径的穷尽,来回应立法和促进法律制度的完善和进步。

由此,我们通过“211 工程”三期项目“区域与都市法制研究”,所希望达成的意义不是唯一的。我们希望通过本项目的研究,出版这套丛书,既提出和解决区域与都市法制中存在的一系列实际问题,又希望能推动行政法学研究的一些转变和进一步繁荣。

愿与学界同仁共同努力!

叶必丰
2009 年夏于意心居

① [法]亨利·莱维·布律尔:《法律社会学》,许钧译,上海人民出版社 1987 年版,第 17 页。

目 录

引言	001
一、研究任务	001
二、研究现状	004
三、研究意义	010
四、研究方法	010
第一章 区域性行政协议——我国区域经济一体化的现实选择	013
第一节 问题的提出	013
第二节 模式的选择——行政权的参与度	015
一、私法模式	016
二、公法模式	018
三、实践的选择——公法模式	020
第三节 路径的选择——地方政府的参与度	022
一、中央政府方案	022
二、地方政府方案	023
三、实践的选择——以地方政府为主的联合方案	024
第四节 机制的选择——以区域性行政协议机制为主	026
一、共同诉讼行为	026
二、示范法	028
三、立法机关的协调	028
四、实践的选择——以区域性行政协议机制为主	029

第二章 区域性行政协议的缔结 035

第一节 区域性行政协议的主体 035

一、现状分析 038

二、中央政府的主体资格 041

三、基层行政机关的主体资格 044

四、党组织的地位 045

第二节 区域性行政协议的程序 046

一、现状分析 047

二、区域性行政协议的缔结程序 049

第三节 区域性行政协议的内容 057

一、现状分析 057

二、域外的借鉴 060

三、主要条款的设计 061

第三章 区域性行政协议的批准 068

第一节 批准的必要性 069

第二节 批准的机关 070

第三节 批准的程度 072

一、美国的经验 073

二、我国的做法 075

第四节 批准抑或备案 076

第四章 区域性行政协议的效力 078

第一节 现状分析 079

第二节 对缔结机关的拘束力 081

一、效力依据的具体化 082

二、效力的例外 083

第三节 对相对人的拘束力 084

一、效力依据的具体化 084

二、效力产生的途径 087

三、效力的例外 089

第四节 对第三方机关的拘束力 090

- 一、效力依据的具体化 090
- 二、对第三方机关规定义务的区域性行政协议 092
- 三、为第三方机关设置权利的区域性行政协议 093
- 第五节 区域性行政协议的效力等级 094
- 一、区域性行政协议之间的等级 094
- 二、区域性行政协议与缔约机关辖区规范 096
- 三、同一区域性行政协议的不同效力等级 100

第五章 区域性行政协议的履行 108

- 第一节 区域性行政协议的机构履行 108
- 一、现状分析 108
- 二、独立管理机构的意义 113
- 三、独立管理机构的具体制度 117
- 第二节 区域性行政协议的自行履行 121
- 一、自行履行的意义 121
- 二、非自动履行 124
- 三、自动履行 127
- 四、本书的选择 129

第六章 区域性行政协议的纠纷解决 130

- 第一节 责任条款解决机制 131
- 一、责任条款解决机制的意义 131
- 二、责任的形式 136
- 三、归责原则 140
- 第二节 行政解决机制 141
- 一、行政解决机制的类型 141
- 二、行政解决机制的制度设计 147
- 第三节 司法解决机制 149
- 一、域外的经验 149
- 二、司法解决机制的意义 153
- 三、司法解决机制的制度设计 156
- 第四节 仲裁解决机制 160
- 一、仲裁解决机制的意义 160

二、仲裁解决机制的制度设计	163
结语 区域经济一体化需要行政协议法	166
一、行政协议法的意义	166
二、行政协议法的立法模式	170
三、行政协议法与行政程序法的对接	171
主要参考文献	174

引 言

一、研究任务

经济全球化带来了区域经济一体化。放眼全国,从如火如荼的北部环渤海,到改革开放的先锋南方珠三角;从后来居上的长三角,到奋起直追的东三省和中西部,它们都在为实现区域经济一体化而进行着艰辛的实践探索。这种一体化进程,不仅是适应经济全球化和国内市场统一的需要,而且还有相似的历史和文化背景以及相近的经济结构和发展水平为支撑。但是,要推进这种一体化,仅仅靠相似的经济基础和社会背景是远远不够的,还需要协调一致的法制作为保障。于是,长三角地区的政府和珠三角地区的政府在实践中创造出了旨在推动和促进经济一体化的区域性行政协议机制,并为环渤海地区、东三省地区和我国其他地区的地方政府所效仿。通过这种机制缔结的区域性行政协议广泛涉

及交通^①、能源^②、贸易^③、农业^④、投资^⑤、旅游^⑥、就业服务^⑦、信息化^⑧、科教文化^⑨、环境保护^⑩及公共卫生^⑪等领域,它们的缔结主体是地方行政机关,即省、市、县人民政府或职能部门;缔结形式主要是行政首长联席会议;它们的本质是一种对等性行政契约^⑫。区域性行政协议机制以尊重各方意愿为前提而达成共识,对我国区域经济的体化和法治的协调起到了很好的作用。从我国的实践来看,区域性行政协议在某种程度上已经成为我国实现区域合作和解决区域争端最为重要的区域法治协调机制之一。这不仅仅给政治学、经济学和管理学等学科提出了新的研究任务,而且也为法学开拓了新的研究领域,即区域性行政协议的法律地位问题。具体包括:

1. 为何我国区域经济一体化的实践选择了区域性行政协议作为最重要的法治协调机制呢?或者说,区域性行政协议为何是实现我国区域经济一体化的现实选择呢?首先,从理论上说,按照行政权的参与程度,区域经济一体化的实现模式分为以政府制度导向和公法为基石的公法模式和以自由秩序和私法为基石的私法模式。而从长三角、珠三角以及环渤海等区域的合作实践来看,它们都选择了公法模式,这种选择的原因何在?其次,按照地方政府的参与度,区域经济一体化的实现路径可以分为中央政府方案、地方政府方案以及联合方案。从我国的实践来看,地方政府主导的联合方案是实现区域经济一体化

① 如《泛珠三角经济圈九省区暨重庆市道路运输一体化合作发展2003年议定书》以及《长三角地区道路运输一体化发展议定书》。

② 如《“十一五”云电送粤框架协议》。

③ 如《泛珠三角区域外经贸合作备忘录》以及《泛珠三角区域商会合作框架协议》。

④ 如《泛珠三角区域农业合作协议》以及《关于长三角食用农产品标准化互认(合作)的协议》。

⑤ 如《穗港关于联合投资推广的合作协议》以及《泛珠三角城市投资促进机构合作宣言》。

⑥ 如《长三角旅游城市合作宣言》以及《环渤海11城市旅游区域合作框架协议》。

⑦ 如《京津冀人才开发一体化合作协议书》以及《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》。

⑧ 如《关于“泛珠三角经济圈”信息产业及信息化合作的协议》以及《环渤海信息产业合作框架协议》。

⑨ 如《关于加强沪浙两地教育交流合作的意见》以及《关于加强泛珠三角区域教育交流合作的框架协议》。

⑩ 如《泛珠三角区域环境保护合作协议》以及《渤海环境保护宣言》。

⑪ 如《泛珠三角九省区食品药品监管合作框架协议》以及《泛珠三角九省区药品监督稽查合作协议》。

⑫ 叶必丰:“长三角经济一体化背景下的法制协调”,载《上海交通大学学报》(哲社版)2004年第6期。

的主要途径,那么如此选择的理由又是什么呢?最后,从区域经济一体化的实现机制来看,主要包括共同诉讼行为、示范法以及区域性行政协议。而我国的实践选择了区域性行政协议机制,这其中的理由又是什么呢?对于上述问题,本文将在第一章中予以回答。应当指出的是,本章的论证方法只是对实践选择的一个实然解释,并不是对未来发展的一种应然设计。

2. 既然区域性行政协议机制已经成为了我国区域经济一体化实践的现实现选择,那么这种机制的现状又是怎样的呢?考察区域性行政协议机制的现状,总结这一协调机制的经验教训,并进行理论分析,目的在于评估这一机制的实施效果。基于写作的便利性和论证的系统性,本文并不准备专门设一章来阐述该问题,而将按区域性行政协议的主体、程序、内容、效力、履行方式、争端解决机制以及法律依据等专题来讨论和评估。比如,对主体的现状分析,本文关注的是,区域性行政协议的缔约主体是否以省(直辖市)人民政府及其职能部门为主?不同级别的行政机关之间是否有共同缔约的现象发生?缔约主体之间重复缔约的现象是否严重?非行政机关是否广泛参与?对于缔约程序的现状分析,本文将关注的是,我国区域性行政协议的缔约程序主要包括哪些平台?行政首长联席会议制度是否是我国最为重要的区域性行政协议的缔约程序?对于协议内容的现状分析,本文将关注的是,我国区域性行政协议的条款是否过于原则或抽象?标题是否过于混乱?数量是否严重偏少?主要条款是否严重缺位?对于协议效力的现状分析,本文将关注的是,我国的大多数区域性行政协议是否都涉及了效力问题?是否有些区域性行政协议明确约定没有法律效力?对于协议批准的现状分析,本文将关注的是,涉及中央和地方关系的,甚至可能影响我国政治平衡的区域性行政协议是否都经过了中央政府的批准?在实践中,是否存在区域性行政协议通过附款的形式主动寻求上级机关或中央政府的批准?对于协议履行的现状分析,本文所关注的是,履行方式是否可以分为机构履行和自行履行?实践中又是以哪种履行方式为主呢?

3. 如何完善或规范区域性行政协议机制?如果说对区域性行政协议机制的现状评估是实然分析,那么对区域性行政协议机制的规范化建议则是应然分析。对于制度完善的论证是本书的重头戏,从第二章到第六章,本文都在试图回答这个问题。例如区域性行政协议的缔结部分。该部分的任务主要是从区域性行政协议的主体、程序和内容

三个角度来论述缔约机关的意思表示达成一致并愿意接受该共同意志约束的整个过程。中央政府和基层政府是否能成为区域性行政协议的主体?区域性行政协议的缔结又具体包括哪些程序?区域性行政协议的具体条款应当如何进行合理的设计?又例如区域性行政协议的效力部分。该部分主要解决的是区域性行政协议的约束力问题。区域性行政协议的效力到底是否存在?如果存在效力,那么它又应当包括哪些内容?区域性行政协议的生效是否必须经过中央政府的批准?如果需要,那么必须经过怎样的批准程序?又例如区域性行政协议的履行部分。该部分的研究任务是如何使区域性行政协议的内容能够真正在现实生活中得到实现。区域性行政协议是否主要可以分为自行履行和机构履行两种模式?上述两种履行模式的适用范围和适用条件又应当如何确定?再例如区域性行政协议的争端解决部分。该部分主要解决的问题应当是如何妥善处理各缔约机关在履行区域性行政协议过程中产生的纠纷,即如何合理建构区域性行政协议的纠纷解决机制。事前的责任条款解决机制和事后的行政解决机制是否是我国两个最具现实可能性的方案?而通过诉讼程序和仲裁程序来解决协议纠纷的解决方案是否是未来的发展方向?对于上述问题,本文将一一展开,进行论述。

二、研究现状

从法学上看,我国地方政府之间缔结的协议或宣言既不是共同行政行为也不是行政合同,而类似于美国各州之间的州际协定、各地方政府之间的行政协议以及西班牙的行政协议。它是地方政府间实现平等合作的一个法律机制。在我国,区域性行政协议既是一项法律创新也是一个新的行政法范畴。

(一)行政法学者的研究

对于区域性行政协议这一创新,行政法学界并未予以足够的关注和重视,也几乎还没有提出过一个完整的解决方案。从笔者已掌握的资料来看,只有少数几位学者对此进行了相关的研究。叶必丰教授在上海市法学会立项课题的研究成果《长三角经济一体化背景下的法制协调》[《上海交通大学学报》(哲社版)2004年第6期]中首次提出了“行政协议”这一学术概念,并在《我国区域经济一体化背景下的区域性行政协议——以长三角区域为样本》(《法学研究》2006年第3期)

一文中详细阐述了“区域性行政协议”的法治基础、缔结以及履行等问题。杨临宏教授在《行政协定刍议》(《行政法学研究》1998年第1期)一文中也曾把“区域性行政协议”界定为“行政协定”,并详细阐述了“行政协定”与“行政合同”的区别。另外,范利平在《泛珠三角区域合作中的政府协议》(《法治论坛》2006年第2辑)中把“区域性行政协议”界定为“政府协议”,并分析了“区域性行政协议”的必要性以及订立等问题。笔者在《泛珠三角政府间协议的法学分析》(《广西经济管理干部学院学报》2006年第1期)一文中对泛珠三角地区的“行政协议”进行了评估和分析,并对未来的发展趋势作出了预测。笔者又在《论行政协议》(《行政法学研究》2006年第3期)一文中详细阐述了“行政协议”的含义、宪法依据、法律地位、缔结程序以及主要条款等问题。笔者还在《州际协定——论美国的政府间协调机制》(《国家行政学院学报》2006年第2期)一文中对美国的“州际协定”的历史变迁、现状以及发展趋势进行了概括。但总体而言,对这些已经在实践中普遍推行的“区域性行政协议”,行政法学界并没有进行系统的研究,仅仅停留在概念的提出和阐述这一层面上,这种研究状况是令人担忧的。

(二)相关学科学者的研究

由于行政法学界对“区域性行政协议”这一实践创新缺乏应有的系统研究,笔者有必要从其他学科学者的相关研究中去寻求可供借鉴的资讯。

在我国宪法学界,学者们对中央与地方关系的诸多研究可以为本文的写作增加理论储备。有些学者从总体的角度来研究中央与政府的关系,如吴亚平在《试论中央与地方关系的法律调整》(《法制与社会》2006年第6期)一文中提出中央与地方关系的实质就是中央政府与地方政府的权限划分和中央政府对地方政府的监督;又如辛向阳在《法治框架内的中央与地方关系》(《中国改革》2006年第7期)一文中提出地方保护主义和重复建设自改革开放以来一直是困扰我国经济健康发展的两大顽疾;也有学者从财政关系的角度来论述中央与地方的关系,如唐海秀在《宪政视野的我国中央与地方财政关系》(《决策与信息》2006年第8期)一文中指出财政只是问题的表象,如何制约公共权力,建立有限政府、责任政府才是治本之道;张道庆在《论中央与地方财政关系法律调控机制的建构》(《西南政法大学学报》2006年第4期)一文中认为实现中央与地方财政关系的法治化,应当在立法

方面采用法律保留原则。另外,还有学者从立法权限划分的角度来讨论中央与地方的关系,如焦科龙在《我国中央与地方立法权限的划分》(《河南省政法管理干部学院学报》2006年第3期)一文中指出,对于中央和地方立法权限的划分,应当以其制约因素为切入点,进而分析目前立法规定和立法实践中存在的问题,从而厘清我国中央和地方立法权限划分的思路和方法。实际上,宪法学界对中央与地方关系的相关研究还有很多,上面的举例只是其中很少的一部分。

经济学界以及管理学界在积极探索区域经济一体化的实现机制时,一些主张政府主导型的学者也有意无意地提出了法制协调机制方案,这些研究为本文的写作开拓了视野。根据叶必丰教授的研究,这些方案大致可以归为两类,即拘束型和协调型。^① 拘束型方案又可以分为两种:(1)以经济区来统一现行行政区划,并以此为基础建立统一的行政和司法机构,对区域内各成员的经济和社会发展进行有法律拘束力的规划和规制。^② (2)在现行行政区域不变的前提下,建立跨行政区域的管理机构等,以实现对各区域经济和社会发展的具有法律拘束力的规划和规制。^③ 对该机构的性质,有的认为应该是国务院主管全国各区域协调的一个部门,有的则认为应该是为该区域特设的一个机构。大多数人认为,该管理机构应享有决策和规划权。但有的则进一步认为,该管理机构应享有立法权、行政权和司法权,并下设有关专业或综合职能管理机构。^④ 有的还认为,应在相关区域设立大区法院,“以直接受理和审判区际法院管辖的跨区争议案件”。^⑤ 而协调性方案,是指在充分尊重区域内各成员意愿和平等对待各方利益的基础上,对各成员的法治建设予以协调一致的方案。刘兆德等学者明确指出,“采取比较柔性的‘协商’协调机制,通过‘自主参与、集体协商、懂得妥协、共同承诺’的方式,对长江三角洲地区的发展进行‘软约束’”,

① 这部分的研究主要参见叶必丰:“长三角经济一体化背景下的法制协调”,载《上海交通大学学报》(哲社版)2004年第6期。

② 中国科学院可持续发展战略研究组:《2004 中国可持续发展战略报告》,科学出版社2004年版,第63页。

③ 丁汀:“长三角经济一体化3种方案”,载《财经时报》2003年3月22日第2版;刘志忠:“协调长三角,还有四个要素被忽视了”,《人民日报·华东新闻》2003年8月15日第7版;王洪庆等:“长三角经济一体化的实现途径新探”,载《经济纵横》2004年第7期。

④ 陈利勇等:“区域政府合作:区域经济一体化的路径选择”,载《政治学研究》2004年第1期。

⑤ 李建勇:“长三角区域经济发展的法律思考”,载《政治与法律》2003年第5期。

这应该是市场经济条件下解决区域协调、区域经济一体化发展的主要途径。其初级形式可以采取就某一问题进行专题性的协调,将区域协调职能赋予相应的部门,由该部门牵头,会同下一层级政府的对应部门共同履行协调职能。在各方分歧较大、协商失效时,上一级政府拥有裁决权。”^①不少学者、官员都认为,经济的一体化不应该由政府来协调,政府的职责是协调法治事务,创造一个良好的法治环境,政府所设立的协调机构只能就法治问题向政府提供建议^②。

政治学界对地方政府间关系的相关研究,也为本文的写作提供了新的研究视角。林尚立教授在《国内政府间关系》一书中首次对我国地方政府间关系进行研究。他认为地方政府间关系是一种横向关系,主要涉及的是经济关系,而中央与地方的关系主要是纵向关系,主要涉及的是政治关系。谢庆魁教授在《中国政府的府际关系研究》一文中对横向府际关系的特征与表现形式进行了相关的介绍。陈瑞莲教授在《试论当代中国的区域行政》、《试论当代中国的区域公共管理》等文中,在对我国珠三角地区的地方政府间横向关系协调进行实证的基础上,充分强调了地方政府间横向关系协调的重要性。而张紧跟博士在其博士论文《当代中国地方政府间横向关系协调研究》中运用交易费用理论和组织间网络等理论,对我国地方政府间横向关系发展中出现的问题、治理思路、现有机制的治理绩效、新型治理之道进行了经验研究基础上的规范研究。

(三)国外的实践经验和研究成果

国外对该领域的实践经验和该论题的理论研究无疑是先行的。在我国有关区域性行政协议的制度建设和理论研究都比较贫乏的情况下,国外的实践经验和研究成果是值得我们学习借鉴的,至少可以为我国区域性行政协议制度的完善提供一个比较和借鉴的参照系。

就实践而言,能提供有益经验的主要是西班牙、德国和美国等西方国家。在西班牙,《西班牙公共行政机关及共同的行政程序法》在第6~8条对行政机关间的合作协议作了专门规定。在德国,(联邦和

① 刘兆德等:“长三角经济社会一体化初步研究”,载《中国软科学》2004年第5期。

② 左学金等:“长三角,需要怎样的协调”,载《人民日报·华东新闻》2003年6月25日第8版;傅钧文:“协调机构不应只有政府参与”,载《人民日报·华东新闻》2003年11月26日第9版。