

# 区域协同治理的宪法路径

于文豪\*

**摘要:**特定区域为协调发展就相关事务开展协同治理,是当前我国国家治理中的一项新举措。区域协同治理的本质是,地方权力行为的对象和效果超越本行政区域的地理边界。我国宪法中的国家目标规范、地方自主规范以及协同内容规范,能够满足区域协同治理的实质合宪要求。从宪法的内在价值和协同治理的合宪性链条出发,区域协同治理应当构建目标规则、不抵触规则、监督规则、关系平等规则、效力规则和形式规则。合宪的区域协同治理,还须通过立法将规则具体化,形成协同治理的组织法、行为法和责任法制度。

**关键词:**区域协调发展 区域协同治理 合宪性审查 宪法规范

## 一、问题的提出

区域协调发展战略是新时代的一项国家重大战略。特定区域为协调发展的需要就相关事务开展协同治理,<sup>①</sup>已成为我国当前国家治理中的普遍现象。区域协同治理就是在公权力机关的引导推动下,通过政策协调、资源互补、统一行动以实现区域协调发展的过程。诸如“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展以及乡村振兴、共同富裕示范区建设等都是区域协同治理的典型样态。多年来,区域协同治理形成了召开联席会议、成立联合机构、签署合作协议、通报政策信息、统一执法标准、制定共同立法等丰富的形式。但与丰富实践不匹配的是,我国目前尚无规范区域协同治理的专门法律或者行政法规。更重要的是,区域协同治理的实践是否具有宪法依据也不无疑问。例如,对于地方政府间缔结行政协议的行为,有学者指出:“我国现行宪法和法律对地方缔约权缺乏明确的授权,我国区

\* 中央财经大学法学院教授、博士生导师  
基金项目:国家社会科学基金项目(15CFX033)

① 除协同治理外,在实践和研究中还有合作治理、协作治理等表述。它们的内涵基本一致,本文不作区分。

域法律治理也没有直接的宪法和法律依据”。<sup>①</sup>对于地方开展的协同立法活动,有学者表示:“它与单一制的国家结构形式、人民代表大会制度的政治体制以及现行的立法体制,都存在内在的紧张关系”。<sup>②</sup>宪法依据的缺失,反过来又强化了协同的自发性。在协同行为上,主要采取拘束力较弱的联席会议、备忘录、合作协议等形式。在法学研究上,目前除对行政协议等问题研究较多以外,在其他方面并无太多的推进。

区域协同治理的本质表现是,地方权力行为的对象和效果超越本行政区域的物理边界,并且这一效果是相关地方的权力行为直接产生或意图追求的。区域协同治理能否存在、如何存在的根本前提是其合宪性问题。毫无疑问,区域协同治理必须在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)确立的规范框架秩序之内进行。区域协同治理的合宪性核心议题在于中央与地方之间的关系。有学者认为当前的央地关系面临“内卷化”困境:“在既定的制度框架内使用愈来愈精细化、复杂化的非常规手段和方式,对原有央地关系的形态进行一种谨慎的修改和微调,而无法上升到一种更高层次的稳定的关系形态。”<sup>③</sup>区域协同治理的合宪性争议正是此种困境的体现,而构建区域协同治理的宪法机制能够为突破这一困境提供契机。

基于上述背景,本文的论证思路是:以《宪法》文本为基础,分析其为区域协同治理提供的规范正当性,然后延伸区域协同治理的主要规则,进而提出区域协同治理应当具备的组织法、行为法与责任法规范,最后回应如何通过宪法制度实现良好的区域协同治理目标。区域由不同的地方组成,讨论区域必然涉及“地方”。作为一个法律用语,本文中的“地方”主要指作为地方国家权力机关的地方各级人大和作为其执行机关的同级政府。

## 二、区域协同治理的合宪性基础

区域协同治理面临合宪性疑问的形式原因在于,《宪法》没有明确涉及协同治理的条文,没有明确授予地方开展协同治理的权力。从实质上说,地方是中央政策的执行者和落实者,而跨地域协同可能对中央的权威和统一领导形成不利的影晌。基于职权法定原则,地方之间开展权力合作在组织法上并无明确的授权依据。那么,如何认识各种协同治理行为的实质正当性?如何通过宪法规范为之提供根本法支撑,以及如何防止出现可能的法治风险?

区域协同治理的合宪性能否证成,对其能否存在和发展具有决定性的作用。“合宪”既包含合乎宪法的文本规定,也包含合乎宪法的内在价值。在理论上,“合宪性审查中的‘宪’,既包括宪法典,即宪法文本,同时包括宪法原则、宪法精神与宪法解释,在有的国家还包括宪法惯例与批准的公约”。<sup>④</sup>这一观点也得到实践的支持。全国人大常委会颁布的《法规、司法解释备案审查工作办法》第36条规定:“对法规、司法解释进行审查研究,发现法规、司法解释存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题的,应当提出意见。”其中“宪法原则或宪法精神”即属于宪法内在价值层面。因此,探寻区域协同治理行为的合宪性基础,既要回归宪法文本,也要考虑宪法的内在价

① 何渊:《论我国区域法律治理的合宪(法)性控制及宪法修改》,《南京社会科学》2015年第5期。

② 刘松山:《区域协同立法的宪法法律问题》,《中国法律评论》2019年第4期。

③ 封丽霞:《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》,《东方法学》2020年第2期。

④ 韩大元:《关于推进合宪性审查工作的几点思考》,《法律科学》(西北政法大学学报)2018年第2期。

值。具体而言,判断区域协同治理的合宪性,须从功能、权力、事务3个层面来观察。《宪法》中的3类规范为之提供了体系化的合宪性根据,而实践中的相关政策举措则进一步强化了其正当性。

#### (一)国家目标规范:功能合宪性

《宪法》和我国政治传统并不一概否定地方自发协同的正当价值和空间,这意味着那些无损于中央统一领导、有助于国家整体发展的协同行为能够获得合宪性基础。从功能合宪性上说,区域协同治理不能仅定位于本地方发展,而应首要着眼于国家整体发展。《宪法》中的国家目标规范,同时构成区域协同治理的目标规范。区域协同治理的原始动力在于获得更显著的经济社会发展绩效。《宪法》序言将“发展社会主义市场经济”作为国家的任务,第15条规定“国家实行社会主义市场经济”,都为区域协同治理设定了经济发展的目标。以经济发展为基础,区域协同治理还要促进社会、文化、生态文明等领域的共同发展。

社会主义市场经济是对计划经济的扬弃,旨在充分发挥市场在要素资源配置中的决定性作用,更大限度地解放和发展生产力。要实现这一目标,就必须对公权力介入市场经济的行为加以约束,“政府可以参与配置资源,但政府不能以此作为决定性手段……能够靠市场解决的问题不要采取行政命令和强制手段”。<sup>①</sup>同时,“社会主义”作为“市场经济”的内在价值和调整方式,要求市场在配置要素资源时,必须充分维护社会整体福利,实现正义、公平、平等和可持续等方面的要求。《宪法》第15条提出的“国家加强经济立法,完善宏观调控”和“依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”,既是公权力介入市场活动的正当性依据,也为之划定了边界。

区域协同治理对于“国家实行社会主义市场经济”是不可或缺的,以地域分割为由拒绝协同治理不符合宪法本意。我国20世纪60年代鼓励各省区加强经济技术协作,就是出于建立国内统一大市场发展目标的目的。在改革开放以来的经济建设中,地方之间恶性竞争、邻避效应等现象并不少见。有学者曾指出:“中国省际的贸易壁垒非常接近于主权国家之间的水平,但显然要高于主权国家(比如美国和加拿大)内部的水平。”<sup>②</sup>也有学者考察了省区交界地带与非交界地区经济发展的差异,发现位于省界线上的县级区域的人均国内生产总值显著低于非省界上县级地区的人均国内生产总值;交界省份越多,位于交界线附近的县份经济发展越落后;交界线上的两省经济差距越接近,交界地区的县域经济的发展相对来说越落后。<sup>③</sup>这说明,在地域分割的状态下,地方之间可能形成相互防备、以邻为壑的结果,导致地方保护主义。克服建立在地域分割基础上的低水平发展,是区域协同治理的重要功能。以长三角一体化为例,从相关地方自觉自发合作到上升为国家战略,其初衷和核心目标就是打破地域界限,实现更高质量的经济社会发展。对此,2020年8月20日,习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上指出:“实施长三角一体化发展战略要紧扣一体化和高质量两个关键词,以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同,让要素在更大范围畅通流动,有利于发挥各地区比较优势,实现更合理分工,凝聚更强

<sup>①</sup> 韩大元:《中国宪法上“社会主义市场经济”的规范结构》,《中国法学》2019年第2期。

<sup>②</sup> 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2017年第2版,第238页。

<sup>③</sup> 参见周黎安、陶婧:《官员晋升竞争与边界效应:以省区交界地带的经济发展为例》,《金融研究》2011年第3期。

大的合力,促进高质量发展”。<sup>①</sup>区域协同治理要求地方主动打破市场藩篱,实现区域内、地方间的市场要素自由流通,在公平互利的前提下,实现错位且互助的共同发展。

## (二)地方自主规范:权力合宪性

区域协同治理的主体是相关地方。地方开展协同活动是否必须获得宪法或法律的明确授权?有学者认为:“按照‘法无授权即禁止’的法理,地方政府间所展开的种种跨域合作行为事实上属于‘超越职权’的违法行为。”<sup>②</sup>这种观点秉持形式合法性的立场,有其道理。不过,宪法和法律未规定跨域合作条款,不等于地方开展协同活动必然违宪。政府除了要消极依“法条”行为之外,也要积极依“法意”作为。在上位法对地方有相关授权意旨的前提下,可以认为地方具有开展协同活动的自主空间。《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第73条第4款规定:“制定地方性法规,对上位法已经明确规定的内容,一般不作重复性规定。”有学者认为,这赋予了地方相应的自主权:“从区域协商条款来看,区域合作事宜属于地方事务;对区域合作的规定都很简单和原则,需要根据本地方实际情况加以细化”。<sup>③</sup>

我国是单一制国家,中央对地方具有领导权,但地方具有一定的自主性也是逻辑和实践的必然。在规范上,《宪法》第3条规定的民主集中制原则和央地国家机构职权划分原则,为地方开展协同治理提供了合宪性根据。在实践中,在央地分税、一级政府一级预算的财税结构下,“地方政府获得了明确的地方税收收益,同时也获得了一定程度的独立事权,并相应承担一定的责任”。<sup>④</sup>2018年中共十九届三中全会、2019年中共十九届四中全会均提出赋予地方自主权,增强地方治理能力,支持地方创造性地开展工作。宪法规范和政策实践都表明,作为协同治理主体的地方,是具有自主行为权限和行为能力的,应予包容鼓励。

在比较法上,处理央地关系时经常会援引辅助性原则。辅助性原则尊重地方处理相关事务时的优先权,地方拥有作出有利于本地的决定的全部职权,只有当地方确实无法自行处理时,中央才能有限介入。该原则以央地之间的宪法性分权为前提。我国宪法未规定辅助性原则,不存在固有的地方性事务,所有权力都归于中央,地方事权来自中央的授予,并且中央可通过法律或政治方式直接调整。尽管如此,我们却不能说辅助性原则的某些理念完全不符合我国宪法的价值意涵。其实,“充分发挥地方的主动性、积极性的原则”本就为地方提供了规范上的自主权。从现实意义上说,中央或上级的大量决策必须靠地方贯彻执行,而这必然带有相当程度的组织和形式裁量空间,各种先行先试的地方试验都表明了这一点。因此,中央虽然可介入地方事权,但是不是任意介入,只有在地方确实无法自行处理或者有损中央统一领导时,中央的介入才是恰当的。这既是对地方主动性和积极性的间接保护,也是一种既存的政治惯例。

地方开展协同治理的本质是地方事务管辖权的委托与让渡。管辖权转移必须具有法律依据,即管辖权法定,管辖权不可自由处分,不可任意转移,不得随意放弃。要开展协同治理,地方就必须拥有完成相应事务的组织与行为裁量权,包括在组织形态、内容方式、行为效果等方面的

<sup>①</sup> 《习近平在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调 紧扣一体化和高质量抓好重点工作 推动长三角一体化发展不断取得成效》,《人民日报》2020年8月23日。

<sup>②</sup> 张彪:《地方政府跨域合作的合宪性问题与制度进路》,《南京社会科学》2016年第8期。

<sup>③</sup> 叶必丰:《区域合作的现有法律依据研究》,《现代法学》2016年第2期。

<sup>④</sup> 周业安、赵晓男:《地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析》,《管理世界》2002年第12期。

完全权力。因此,地方在具有一般自主权的基础上,能否就具体事务开展协同治理,还须考察该事务是否属于地方管辖的范围。这有两种情形:一是依据上位法或国家政策专门授权而开展协同治理。例如,中央发布的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》和《粤港澳大湾区发展规划纲要》,对相关地方如何协同有一般性的授权和要求。在上位法授权范围内,地方获得协同治理的正当性和一定的自主执行权。二是依据宪法和法律能够确定属于地方性事务的,地方可以通过不抵触宪法和法律禁止性规定的方式,为更好的治理绩效而自主协同。要求或请求其他相关地方介入本地方事务的正当性在于,完成相关任务无法仅凭借单一地方的力量,而相关地方的介入必然产生一定的法律效果或事实后果。

地方无论依据哪种方式取得协同治理的自主权,在实施方式上都要尊重不同类型权力的运行规律,对此主要是区分人大协同与政府协同在权力来源、性质和行使方式上的差异。就人大协同来说,代表民主正当性的人大之间开展的协同行为,必须限定在未超越地域代表制的范围之内。地方人大联合立法意味着不同行政区域的人民进行了民意的联合,这与《宪法》按行政区域实现人民当家作主的基本结构有所龃龉。但是,地方人大的工作机构开展信息交流则未对代表制构成冲击。就政府协同来说,基于行政一体性原则,在中央政府的统一领导下,各级地方政府或其工作部门开展业务协助具有正当性,但行政机关间的协同行为不能超越行政权的边界,如果属于应当对本级人大负责的事项,如财政资金的转移使用,那么应当先经人大审议通过。

### (三)协同内容规范:事务合宪性

区域协同治理以一定的行为和约定为内容,如举行联席会议、建立合作组织、联合发布文件、统一执法标准、交换政策信息等。对于协同治理的内容,《宪法》的法治条款以及合宪性审查条款为其提供了积极与消极两个方面的合宪性根据。

《宪法》序言最后一个自然段规定,任何组织和个人“都必须以宪法为根本的活动准则”。区域协同治理不得对宪法规定的国家统一、市场经济、平等自由等基本原则产生负面影响。根据《宪法》第5条的规定,区域协同治理必须采取符合法治要求的方式,这是其积极合宪性方面。法治体现了规则治理、民主治理、公开治理、公平治理的要求。这意味着,符合法治要求的协同内容,应当具有成文形式,应当经过民主审议过程,满足信息公开需要,体现公正平等价值。法制统一既是对区域协同治理的支持,允许各地方因地制宜,形成符合区域需要的制度体系;又对其设置了边界,协同行为不可刻意分割区域,不可人为地制造地区间的不合理制度差异,不能形成阻碍其他地方的要素资源平等进入的制度壁垒。

改革开放以来,地方经济自主权逐渐变大,地方自主、自利以及地方间竞争的趋向有所呈现。在消极方面,对协同治理的内容进行合宪性审查是保证其符合法治原则的必要制度。《宪法》在总体上规定了合宪性审查的制度体系。一方面,《宪法》第67条、第89条、第99条第2款、第104条以及第108条等规定了对法规、规章、决定、命令的审查主体及审查标准。《立法法》进一步明确了备案审查、依职权审查、依申请审查等启动程序。此外,国务院通过文件的形式,明确要求对行政规范性文件进行事先的合法性审核。<sup>①</sup>另一方面,在审查标准方面,宪法隐含了协同治理应当满足的3项标准。一是《宪法》第2条规定的国家的一切权力属于人民、人民通过全国人大和地方各级人大行使国家权力。作为国家权力的具体运行,协同治理行为应当在本地方及相关地

<sup>①</sup> 参见《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》[国办发(2018)115号]。

方获得民主的审议和监督,由国家权力机关事先批准或通过备案等方式予以审查。二是《宪法》第3条第4款规定的“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,中央统一领导是协同治理不得突破的基本原则。三是《宪法》第15条第3款规定的“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”。协同治理的一个重要目标是实现更加快速、有效的经济增长,这一目标不可背离社会主义市场经济的基本国策,尤其是不得形成区域或地方保护主义。

### 三、区域协同治理的规则体系

区域协同治理之所以面临宪法困境,是因为协同治理的各方关系缺乏清晰界定和成文规则。从宪法的内在价值和协同治理的合宪性链条出发,可以提炼区域协同治理所需的6项规则。

#### (一)目标规则

只有为了完成共同任务并针对具有合作必要的事项,才适宜开展协同治理。按照协同动力的不同来源,可将区域协同治理区分为自发协同与按要求协同。前者在实践中比较普遍。后者通常具有国家战略意义,如长三角一体化、粤港澳大湾区、东西部协作,都系中央政策文件提出的协同要求,甚至对具体领域、工作方式都有规定。在按要求协同的情况下,协同目标以上级政策文件的明确规定为依据。按要求协同的“要求”来源应予区分。如果是全国人大及其常委会或中央政府提出要求,那么基于中央国家机关的宪法权力和政治地位,地方人大及其政府应直接服从。如果是地方人大及其常委会或地方政府对下级机关提出要求,那么应符合协同目标规则。

协同目标规则的核心要求是,开展协同治理应当有助于直接促进相关地方的公共事务治理,有助于实现更佳的社会经济发展目标。其一,与公共事务治理相关的地方才有参与协同治理的必要。并非参与方越多,越有助于实现协同目标。“对于合作制组织而言,一切因承担任务的需要而定,谁参与到合作行动中来,以及以什么方式参与,都是由任务决定的。”<sup>①</sup>其二,需要协同治理的公共事务具有跨界性,即超越单一行政区域管辖的地域范围或者效力范围。这既包括物理意义上的跨界性,如跨区域河流等生态环境的治理、跨区域公共基础设施的建设运营,也包括抽象意义上的跨界性,如行政处罚尺度的统一、经济发展政策的协调。美国经济学家曼瑟尔·奥尔森指出,如果不考虑收入分配,那么将联邦政府的资金转移给州政府的唯一合理理由就是,地方提供的公共产品的受益范围超过了它所管辖的行政边界。<sup>②</sup> 尽管这一判断具有联邦制背景,但是公共产品受益范围的超地域性,的确是判断协同治理是否具有跨界性的重要标准。其三,开展协同治理的收益应当显著超出行政区域内部治理的收益。判断收益是否具有可接受性,不能以财政收入为唯一标准,还要综合考虑社会效果和制度效果。

#### (二)不抵触规则

所谓不抵触规则,即区域协同治理应当依法进行,与上位法以及党和国家政策不相抵触。由于协同治理多集中在经济社会发展等领域,党和国家政策与成文法一样都具有实际约束力,因此不抵触的对象除上位法以外,还应包括党和国家政策。判断区域协同治理是否满足不抵触原则,

<sup>①</sup> 张康之:《走向合作制组织:组织模式的重构》,《中国社会科学》2020年第1期。

<sup>②</sup> See Mancur Olson, The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, 59 American Economic Review, 479 (1969).

应当从以下 3 个方面展开。

第一,协同治理未超越地方管辖权。首先,地方应当对协同事项具有地域管辖权和事务管辖权。就地域管辖权而言,协同对象应位于当地行政区域范围之内,或至少部分位于该区域内。就事务管辖权而言,协同对象应当属于地方事权。如果不属于纯粹的地方性事务或者完全属于中央事务,那么必须由中央供给规则和组织实施。判断是否属于地方事权,应当考虑所涉及权力的类型。地方可以在行政管理方面获得一定的自主权,但诸如审判权等属于中央事权的司法行为,地方不得自行开展协同活动,否则会对审判独立原则构成挑战。

需要注意的是,并非所有非本地事权都要求中央介入,还应考虑跨域事务的行政层级和政治重要性。如果跨域事务仅涉及省内的市县乡等层级,那么显然无须中央介入。但是,如果这些基层的共同上级是中央,那么中央就有必要介入,如位于省界的相邻两地。如果跨界事务涉及民族自治地方、特别行政区以及首都地区等具有特殊政治和法律地位的地方,那么亦应由中央处理。

第二,协同治理符合上位法及政策的目的,满足合目的性的要求。在上位法及政策对协同治理仅提出原则性、一般性要求的情况下,甚至未涉及协同治理而仅对有关地方提出方向性要求的情况下,地方可以基于管辖权而自主开展协同活动。此时,在不妨碍国家统一和开放市场、不抵触中央统一领导的前提下,有关协同活动可以自主开展,无须等待上级或中央的明确授权。有学者指出:“目前导致我国区域合作停滞不前的重要原因是地方政府不知道是否有权自主进行区域合作,也不知道未经中央批准的区域合作协议是否具有法律效力。”<sup>①</sup>实际上,未经中央批准的合作协议,符合上位法及政策目的的,可以获得相应的效力。

第三,协同治理不抵触上位法及政策的规则性规定。如果上位法及政策作出规则性规定,那么相关地方必须遵守有关规则。一种可能是,相关地方认为有关规则不当限制了其管辖权或平等发展的利益,此时可依据《立法法》对符合审查条件的上位法提出审查请求,或向有权机关提出变动规则的请求。在有关规则调整前,相关地方不可直接越过规则自行其是。

适用不抵触规则的一个重要问题是如何判断是否构成抵触,尤其是如何判断协同治理是否对国家统一、开放市场、中央统一领导产生消极影响。对此,可以采用结果导向的判断方法,即从协同活动产生的实际效果或预期效果来看,是否具有导致抵触上位法及政策的可能性。若是,则相关协同治理活动不具有正当性。

### (三) 监督规则

有权必有责,用权受监督。协同治理的参与各方同样应当接受监督。按照监督主体的不同,监督规则至少包含 3 个层面。

第一,从协同治理参与方的上级角度来看,上级可以通过事前批准或事后审查的方式予以监督。对于地方有法定处理权的事务,原则上地方可以自主开展协同活动,无须上级批准。如果协同治理涉及参与方管辖权之外的地域或事务,产生了溢出效应,那么须由上级乃至中央事先批准。在地方间缔结的行政协议方面,已有学者指出需经中央批准的标准:“涉及可能侵入中央政府权限范围的省际行政协议,以及法律和行政法规明文规定须经审批的省际行政协议,须经中央政府同意”。<sup>②</sup>如果协议所涉及的内容不会影响中央与地方的职权划分,“只是具体明确了之前

<sup>①</sup> 何渊:《论区域法律治理中的地方自主权——以区域合作协议为例》,《现代法学》2016年第1期。

<sup>②</sup> 叶必丰:《我国区域经济一体化背景下的行政协议》,《法学研究》2006年第2期。

已经存在的地方政府权力,既没有增加地方政府的权力,也没有威胁到中央政府的至上权力,更不会影响到单一制体系内的区域平衡”,<sup>①</sup>那么无须请示中央。当然,无论是否事先批准,上级都有事后审查的权力。协同治理文本实际上是一种安排参与方权利与义务、职权与职责的法律文件,应当按照法规或规章等规范性文件的备案程序报送备案。

第二,从协同治理参与方所在地的其他国家机关的角度来看,其可以通过民主审议、领导管理等方式予以监督。对于地方政府间的协同活动,由于有必要协同治理的事务往往都是重大事项,因此按照《宪法》第 99 条和第 104 条的规定,本级人大及其常委会有权审查、讨论、决定,并可以撤销其认为不适当的决定和命令。地方人大及其常委会还可就其产生的政府的协同治理行为提出质询和询问。对于不同地方政府的工作部门之间的协同活动,基于地方政府对其所属部门的领导管理职权,地方政府有权对其认为不适当的部门行为予以改变或撤销。对于地方人大常委会之间的协同活动,由于其体现形式主要是在达成协同共识基础上的各自立法或决定行为,因此本级人大有权对其认为不适当的立法或决定予以改变或撤销。

第三,从协同治理中的纠纷处理和权益救济的角度来看,有必要建立协商、仲裁与诉讼机制。一般来说,协同治理参与方的自发协商,应当成为解决矛盾纠纷的主要方式,因为该种方式有助于降低行政成本、维护合作关系。在各方无法达成一致时,有必要由参与方的共同上级予以裁断或仲裁。这种裁断或仲裁机制不同于《中华人民共和国仲裁法》规定的平等主体之间就合同及其他财产权益纠纷的仲裁制度,而是属于党政机关的内部管理行为。此外,某些协同治理活动还可以诉诸人民法院裁判。目前,行政区域边界纠纷、跨区移民安置补偿纠纷和跨界环境污染责任纠纷已经进入司法渠道。<sup>②</sup>当然,这种诉讼案件为数不多,只有那些法律关系已为成文法所规定的协同治理活动才有进入司法程序的可能,通过参与方协商或由共同的上级机关仲裁应当成为纠纷解决的主要方式。

#### (四)关系平等规则

地方参与区域协同治理的目的是实现本地方的最佳利益目标。利益关系是地方间关系的实质,是影响地方协同动机与行为的根本要素。“地方政府之间的关系不再是单纯的兄弟关系,而是两个经济主体之间的关系。”<sup>③</sup>如果没有恰当的地方间关系规则,那么竞争就必然会成为地方间关系的主流。此外,由于地方天然具有的自利倾向和扩张动机,甚至可能引发地方竞争的非理性化,因此有必要确立恰当的地方关系规则。

地方关系的核心价值是平等。关系平等的正当性来自地方自主、均衡发展以及功能适当、分工负责的宪法价值。有学者指出:“区域平等并非基于或来源于人的平等。”<sup>④</sup>地方平等或区域平等的实质是区域内人民权力的平等。基于人民利益的一致性,除了法律明确规定的隶属或者领导管理关系之外,无论各地方的政治地位、经济实力、政策红利存在多大的差异,其法律地位都应是平等的。地方法律权力的差异,如是否具有地方立法权等,不影响地方在法律地位上的平等

<sup>①</sup> 何渊:《论区域法律治理中的地方自主权——以区域合作协议为例》,《现代法学》2016 年第 1 期。

<sup>②</sup> 参见叶必丰:《基于区域合作思维的跨界污染纠纷处理》,《法学家》2017 年第 4 期。

<sup>③</sup> 周业安、赵晓男:《地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析》,《管理世界》2002 年第 12 期。

<sup>④</sup> 叶必丰:《我国区域经济一体化背景下的行政协议》,《法学研究》2006 年第 2 期。



性。关系平等规则意味着,地方之间要通过平等协商的方式达成合意,提倡互谅互让。关系平等规则容许基于交通、教育、医疗、住房等公共服务差异而导致的地方间发展不均衡,但反对以这种不均衡作为差别对待的依据。任何借助政治地位、经济实力或其他后天优势谋求本地方超额利益的行为,都难以获得正当性。同时要注意,区域协同治理会产生外溢效应,从而对区域外民众利益产生影响。“区域政府之间的合作,不仅不能损害合作一方政府机关辖区内公民的权益,而且不能损害合作双方辖区外公民的权益。”<sup>①</sup>按照平等对待的法理,对区域外民众利益的影响应当满足合理差别的要求。

区域协同治理涉及管辖权的委托行使。在协同网络中,可能会有某个地方扮演主导者、组织者的角色。这本身并无问题,但须明确界限,不能使某一地方获得对其他地方的控制权。按照关系平等规则,各地方在协同治理中具有完整的独立性,不可产生某一地方获得其他地方事务上管辖权的效果。“职权转移不应导致一个地方行政区对另一个地方行政区的监护。”<sup>②</sup>即便上位法或上级机关要求地方横向转移支付,也要维护各自财力的自足与平衡,保持地方治理的自主性。

#### (五)效力规则

在当前的协同治理活动中,合作协议是一种得到广泛应用的形式,但是此类协议大都不具有强制执行性。对各类协同行为的一个主要批评是,这些行为不过是相关方的自我设限,是否遵守在很大程度上取决于有关地方及其主要负责人的自觉。“在我国地方政府跨区域合作的具体实践中,地方政府的违约已经成为常态,守约反而是例外。”<sup>③</sup>之所以如此,主要是因为违约成本几乎为零。明确协同行为的效力规则,对于保证区域协同治理的有序持续开展极为重要。

设计效力规则的前提是,协同治理行为能否产生法律效力?有学者就立法协同问题指出:“地方立法协调从形式上看是一种立法活动,但实际上是一种政治活动,是一种在中央和地方博弈框架内的主要由地方政府从事的一种政治活动。”<sup>④</sup>这一看法揭示了立法合作背后的政治因素,但不能成为否认区域协同行为具有法律效力的理由。实际上,任何区域协同活动都有相应的政治考量,立法与行政在本质上也具有政治性,关键在于是否有法律依据可循。区域协同治理活动应当具有法律效力。原则是,这些活动是国家机关运用公权力的职权行为,属于参与各方对其管辖权的裁量。既然区域协同治理行为是对国家权力的运用,那么就应产生相应的法律效力。

那么,区域协同治理行为应当具有怎样的法律效力?对此应区分内部效力与外部效力。内部效力即对参与各方及其所隶属的机构和人员所具有的拘束力。参与各方加入协同治理之后,便应对达成的合意给予充分尊重和自觉遵守。非因法定事由、非经法定程序,参与方不得任意变动已达成的合意。这种拘束力来自公权力基于政治和法治伦理的承诺。针对区域合作协议的效力,有学者指出:“基于宪法上的法治国家可以推导出政府的诚实信用义务,单行法和判例也例证了政府的诚实信用义务,从而决定了区域合作协议对缔约主体的拘束力”。<sup>⑤</sup>能否实现内部效力的关键在于参与各方能否良好地履行守诺义务,如果违约该如何追究其责任。如果没有明确的

① 叶必丰:《区域经济一体化的法律治理》,《中国社会科学》2012年第8期。

② [法]让·里韦罗、[法]让·瓦利纳:《法国行政法》,鲁仁译,商务印书馆2008年版,第118页。

③ 张彪:《地方政府跨区域的合宪性问题与制度进路》,《南京社会科学》2016年第8期。

④ 陈光:《论区域法治竞争视角下的地方立法协调》,《东方法学》2019年第5期。

⑤ 叶必丰:《区域合作协议的法律效力》,《法学家》2014年第6期。

责任规则,那么内部效力就只能依靠政治伦理来保障。例如,协同各方达成分别立法的合意之后,即使其中一方嗣后自行修法,其他地方也只能以非正式方式反对,而无权禁止或撤销。因此,通过上位法对协同行为的内部效力作出明确的规定,明确参与各方的违约责任以及监督和裁判规则,是确保协同治理产生内部效力的前提。

更重要也更复杂的问题在于协同治理的外部效力,即对非参与方尤其是社会公众是否产生法律效力。协同行为能否产生外部效力,取决于其是否产生外部法律效果。判断具体协同行为是否产生外部法律效果的标准是,其在形式上是否经过人大或政府的审议、决定程序,在实质上是是否减损公众的权利或者增加公众的义务。如果产生外部法律效果,那么协同行为应得到公众的遵守,公众的行为要受其规制。一种代表性的观点是,把区域协同行政协议“作为法律规范性文件来对待,使行政协议不仅仅约束缔约方(法律规范性文件的制定者),而且也约束辖区内所涉及的公众”。<sup>①</sup>当然,对于行政机关的协同行为,在符合规定条件的情形下,人民法院可按照《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)进行附带性审查。

#### (六)形式规则

在外观上,区域协同治理应当符合一定的形式要求。无论协同治理的成果是体现为联席会议等行为,还是共同制定的规范性文件等文本,参与各方都应事先达成一致,并体现为书面规则。在实践中,这种书面规则通常体现为各方联合签订的备忘录或协议。

除体现为书面规则外,协同形式规则还要求所达成的书面文本应当在一定范围内及时向社会公开。其一,对于不同地方的人大及其常委会以及工作机构之间达成的书面文本,由于涉及需要民主审议的事项以及人大制度的运行和监督,因此公众应拥有知情权。在实践中,人大及其常委会层面相互达成书面协定的事例尚不多见,但人大常委会工作机构层面协同的事例则比较常见。<sup>②</sup>工作机构之间的协同活动在一定程度上避免了代议机关跨地域行使国家权力的争议,不会对人民代表大会制度产生直接的冲击。但是,若因此认为这种方式不具备代议民主的元素,从而可以回避民主审议则不妥当。地方人大常委会工作机构依法有对有关工作报告、方案提出意见的职权,有组织实施执法检查并对相关部门研究处理情况提出意见的职权,工作机构直接服务于人大常委会会议事决策过程。工作机构之间开展的协同活动,尽管不能与一般意义上的人大立法、监督等工作等同,但是具有对本地方以及相关地方民众利益产生影响的可能性。其二,不同地方的政府及其部门之间达成的书面文本属于行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的信息,由于对地方经济社会发展具有直接的影响,因此其性质应当属于政府信息。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)第 20 条第 3 项的规定,对于“国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策”,行政机关应当主动公开政府信息。以新闻报道的形式不能满足信息公开的要求。对此,有学者认为,地方政府间的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。<sup>③</sup>例如,对于按照《长江三峡工程建设

<sup>①</sup> 参见叶必丰:《我国区域经济一体化背景下的行政协议》,《法学研究》2006 年第 2 期。

<sup>②</sup> 代表性的事例是京津冀地区和长三角地区人大常委会工作机构的立法协同。2014 年,京津冀三省市人大常委会主任会议分别通过《京津冀人大法制工作机构联系办法》,约定常委会法制工作机构是推进京津冀立法工作协同的综合部门之一。2018 年,沪苏浙皖四省市人大常委会法制工委签署《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协同的协议》,建立了决策层、协调层和工作层的立法协同机制。

<sup>③</sup> 参见苏苗罕:《地方政府跨区域合作治理的路径选择》,《国家行政学院学报》2015 年第 5 期。

移民条例》《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》订立的移民安置区域协同合同，由于其是政府之间签订的，会对广大移民以及相关方的切身利益产生直接的影响，因此政府应当主动予以公开。

## 四、区域协同治理的立法建构

作为宪法的具体化，立法承担着将具有合宪性的区域协同治理规则成文化、规范化和体系化的功能。区域协同治理的立法是协同行为的授权机制，能够提升协同行为的可预期性，更好地规范权力运行、维护社会利益。有论者提出：“构建区域政府合作机制必须要有良好的制度环境、合理的组织安排和完善的区域合作规则。”<sup>①</sup>也有学者主张制定专门的“区域合作法”，其调整对象包括“以中央与地方、上级与下级区域政府为主体的内部行政关系，以及区域行政的行政主体与相对人之间的外部行政关系”。<sup>②</sup>这是一种综合性立法的思路。还有学者主张针对某类具体协同行为制定单行立法，如针对行政协议这一合作类型单独制定“行政协议法”。<sup>③</sup>无论是综合性立法还是单行性立法，完备的区域协同治理立法至少应包含3个方面的内容。

### （一）组织法

地方参与区域协同治理通常会召开联席会议、成立协作小组等机构。这些组织机构虽然活动频繁，但是并非法定机构，存在机构设置任意、协调力度不足、职权依据不清、责任追究困难等缺陷。以备受关注的京津冀大气协同治理为例，其协同机构主要有两个：一是由国务院牵头、国务院有关部委和京津冀及周边地方共同参与的“京津冀及周边地区大区污染防治协作小组”（2018年改名为“京津冀及周边地区大气污染防治领导小组”）；二是京津冀及周边地区大气污染防治领导小组办公室，设在生态环境部，承担领导小组的日常工作。有学者指出：“‘京津冀及周边地区大区污染防治协作小组’并不是一个正式建制的机构，机构既不挂牌子也不单独确定人员编制、不核拨经费、不确定机构规格。虽然小组成员囊括了众多省部级领导，但是小组成员多是兼职。此外，‘协作小组’并不直接负责具体的协同工作，而是委托给北京市环保局下设的‘大气污染综合治理协调处’。”<sup>④</sup>

显然，欲提升协同治理的有效性和合法性水平，功能适当的组织机构以及相应的组织法是不可或缺的。组织法将权力运行纳入规范视野，使个体权利实现具备了国家权力层面的请求权基础，因而组织法也成为建立各种内外部法律关系的重要联结。德国公法学者阿赫特贝格以法律关系的连接点为基准，将法律关系具体划分为组织与组织成员之间的关系、组织与组织之间的关系、组织与机关之间的关系、组织与机关职权执行者之间的关系、机关与机关职权执行者之间的关系以及机关与机关的关系6种，除第一种是典型的“国家—人民”的外部关系外，其他关系几乎都涉及国家内部的机构组成。<sup>⑤</sup>就区域协同治理而言，组织法的核心问题是协同组织的权力及

① 陈剩勇、马斌：《区域间政府合作：区域经济一体化的路径选择》，《政治学研究》2014年第1期。

② 参见杨治坤：《区域治理的基本法律规制：区域合作法》，《东方法学》2019年第5期。

③ 参见何渊：《行政协议：行政程序法的新疆域》，《华东政法大学学报》2008年第1期。

④ 孟庆国、魏娜、田红红：《制度环境、资源禀赋与区域政府间协同——京津冀跨界大气污染区域协同的再审视》，《中国行政管理》2019年第5期。

⑤ 参见赵宏：《法律关系取代行政行为的可能与困局》，《法学家》2015年第2期。

运行规则,也涉及协同组织之间的关系、协同组织的内部关系、协同组织与其监管者之间的关系、协同组织与其他组织以及社会公众之间的关系等层面。

组织法所要解决的问题是,应否成立专门性的协同组织,以及如果成立应采用何种组织形式。这一问题的关键在于,成立协同组织是否有助于行政任务的完成。“在探讨行政组织的规范考量时,必须始终留意,行政任务的助成是行政组织的当然目标。”<sup>①</sup>具体来说,协同组织的成立须满足4个方面的要求:一是合法性。成立协同组织须以现行上位法及政策为前提,并使人员与内部机构满足资格、能力的需要。二是经济性。“使行政任务得以最少资源完成,抑或虽投入同等资源,但却可创造较佳之结果者,则此等行政组织即可认为是一种妥适之制度选择。”<sup>②</sup>协同组织并非必须存在,但若要存在,则不能仅有象征意义,甚至徒增行政成本、尾大不掉。成立协同组织的功能是促进相关地方和机关共同行为,而不是直接取而代之。就此而言,兼具公私性质的新型组织形态是值得考虑的。三是自愿性。除以上位法调整管辖权的情形外,不能强迫有关地方共同成立协同组织,甚至要求有关地方放弃固有职权。例如,在法国,跨市镇合作应“建立在各市镇自愿与周边利害相关市镇共同发展计划的基础上”。<sup>③</sup>四是权利保障性。协同组织的成立应当有助于实现社会公共利益,促进权利实现。无论是在理论上还是在实践上,协同组织的行为完全具有影响个体利益的可能性。例如,在我国,京津冀及周边地区大气污染防治领导小组可以发布决定文件,直接影响相关区域的企业生产。在日本,有关地方公共团体可以构成组合,组合所处理的“事务本身在内容上和构成团体本来一直进行的或者应该进行的事务是相同的”,因此能够“直接拘束地域居民”。<sup>④</sup>在这种情况下,应当赋予相对人对协同组织的权利损害救济权。

## (二)行为法

地方能够实施哪些协同行为是区域协同治理的关键环节。实施哪些行为,意味着与哪些主体产生法律关系,也意味着相应的行为具有怎样的法律效力。在实践中,由于法律机制欠缺,因此尚未有成文法对行为规范作出规定。即便是已被广泛采用的行政协议行为,制定“行政协议法”也仍停留于理论层面的呼吁。

在行为法方面,需要明确参与各方的权利与义务、职权与职责,并建立利益纠纷调处机制。行为法也可以说是关系法,是对参与各方关系机制的调整规则。为此,要明确哪些地方、部门、机构、人员涉入协同治理活动,各自的角色、地位、功能为何,相互之间是否产生以及如何产生、产生何种法律关系。

在设计行为法时,有必要提炼一些典型的行为类型,并设计相应的规则。联席会议、行政协议、联合制定政策文件等形式已在实践中得到充分运用,从中提炼共性规则是可能的。此外,还有一些新的行为无法精确归类,穷尽所有协同行为的类型比较困难。因此,行为法宜采取类型化的一般规定与个别行为单独规定以及兜底规定相结合的方式。

在行为法中,尤其需要明确中央的控制权及其行使机制。在理论上,中央可以针对地方行使

<sup>①</sup> 陈爱娥:《行政任务取向的行政组织法——重新建构行政组织法的考量观点》,台湾地区《月旦法学教室》2013年第5期。

<sup>②</sup> 詹镇荣:《变迁中之行政组织法——从“组织形式选择自由”到“组织最适诫命”》,台湾地区《“中研院”法学期刊》2010年第6期。

<sup>③</sup> 参见[法]让·里韦罗、[法]让·瓦利纳:《法国行政法》,鲁仁译,商务印书馆2008年版,第278页。

<sup>④</sup> 参见[日]盐野宏:《行政组织法》,杨建顺译,北京大学出版社2008年版,第107页。

所有权力,但是尽可能明确中央行使控制权的条件、后果及程序,有助于保护和激励地方的主动性和积极性。区域协同治理并非地方完全自主,中央的控制权是十分必要的。德国公法学者齐佩利乌斯指出:“去中央化的行政主体不太适宜跨地区的任务履行以及跨地区的利益衡量,而且,这些行政主体因为常常受到地方主义的限制,很难做出符合跨地区利益的决定;对此,我们可以试想一下跨地区地下水使用与保护规则、跨地区公共交通设施的建造和维护,或是跨地区的合目的的空间使用规则的确立意义。”<sup>①</sup>地方之间就跨域公共事务联合作出决定的,应通过适当方式向上级机关或国务院、全国人大常委会报备,但是属于地方性事务的,无须事先报批。

地方参与区域协同治理应当具有民主正当性。协同行为不能越过民主审议,应当确保所有的协同决定都能以较短链条溯源至民主基础。区域协同治理是超行政区域的权力行使活动,不能如纯粹地方事务一般完全交由地方自行决定。“对于那些关系整体利益,因而需要做出整体政治决定的事务领域,民主的地方主义都会带来严重侵害。”<sup>②</sup>因此,夯实民主正当性基础的关键在于,协同活动需要通过公开的方式以得到相关地方的人民和执行机关的认可。

在行为法中还应构建协同治理的程序规则。按照协同行为的时序,程序规定应当包括:(1)协同行为的启动,包括按要求协同的启动程序和自发协同的启动程序;(2)协同合意的达成,即通过协商、沟通达成一致意愿并形成书面文本;(3)协同合意的审查,即按照事务性质,报请上级事先批准或事后备案;(4)协同形式的要式与非要式类型划分,可以通过事项列举与兜底条款相结合的方式对形式要件作出规定;(5)协同合意的监督和执行;(6)协同行为纠纷的解决机制。

### (三)责任法

当前,区域协同治理活动的开展主要依靠各方自发行动或者上级压力的传导,在贯彻落实以及执行协同合意上,相互之间的责任义务仍停留于伦理层面而远未法治化。缺乏责任法的协同治理活动,仅仅依靠协议等契约方式,不过是戴着自己掌管钥匙的镣铐,既不能拘束对方,也不能约束自己。区域协同治理的良好运行,在组织法和行为法之外,尚须建构完善的责任法,监督法和救济法亦属于此。

从协同治理的外部关系看,责任法包括4个方面,分为垂直与水平两个维度。在垂直维度,首先是对上负责的方面,需要明确上级监督的事由、程序与方式。其次是对下负责的方面,协同行为影响社会公共利益的,相对人有权向协同参与方的监管机关提出权利救济请求。在水平维度,首先,协同方应当负责的其他机关方面,须明确地方人大对其常委会、常委会对其工作机构、人大及其常委会对其产生的政府、政府对其工作部门等具有法定领导或监督关系的机关之间的监管职权与责任课予。此外,人民法院在行政诉讼中对协同规范的审查适用也属于该层面。其次,具有平行关系的其他地方层面,若其他地方认为协同行为有损自身的利益,则有权向相关地方以及上级机关表达诉求。

在责任法中,还应恰当发挥人民法院的功能。尽管《行政诉讼法》并不完全排除抽象行政行为的可诉性,但大量协同行为不具有具体行政行为的性质,甚至未必属于行政行为。有学者认为,可以通过诉讼方式促使协同方履行义务。例如,对于京津冀协同治理活动,“可以考虑在独立于京津冀三地的全国最高法院设立专门负责保障全国人大相关立法得以实施的法庭,或者京津

<sup>①</sup> [德]齐佩利乌斯:《德国国家学》,赵宏译,法律出版社2011年版,第249页。

<sup>②</sup> [德]齐佩利乌斯:《德国国家学》,赵宏译,法律出版社2011年版,第249页。

冀三地协商设立三方共同信任的仲裁庭,专门负责审理围绕三地合作协议发生的诉讼”。<sup>①</sup> 这种设想体现了协同合意必须遵守的理念,但目前恐难实现。在现有司法制度框架下,试图通过人民法院保障协同治理的合法性和合意性,尚缺乏足够的依据。未来,人民法院对行政机关的协同行为,可根据当事人的请求进行受理并裁判,但须以协同行为产生外部法律效果为前提。

从协同治理的内部关系看,责任法的关键在于,如何保障参与各方的表达和请求,如何使不当得利方承担责任。基于协同各方法律地位的平等性,这种表达和请求属于参与各方的权利,应予明确保障。对于协同治理中的不当得利方,应当按照违法、违约原则以及公平原则承担相应责任。这首先属于机构责任,由相关方的实际决策部门承担不利后果。其次,除非具有阻却事由,如尽职尽责,还应考虑追究相关人员的责任。

## 五、经由宪法路径的区域协同治理

区域协同治理具有鲜明的国家主义底色,其开展需要宪法与下位法的协调互动。实现经由宪法路径的良好区域协同治理目标,还须回答3个问题。

第一,是否有必要修改《宪法》? 这一问题始终萦绕区域协同治理的全过程。在成文宪法语境下,任何不具有宪法依据的活动都会受到否定性的评价。区域协同治理仍在探索过程中,对于是否将其写入《宪法》以及如何写入,各方意见不一。有学者建议:“在宪法中明确禁止地方政府分割市场的行为,其条文核心是‘不得以任何形式限制国内自由贸易’。”<sup>②</sup> 其实,在《宪法》已经就改革开放、市场经济等基本理念、基本制度作出规定的情况下,这类条文是否写入并不影响统一市场的形成。没有任何一部统一国家的宪法会将地方隔离作为根本价值、国家政策或者发展目标。作为发展型宪法,在不违背中央统一领导的前提下,区域协同治理的价值理念完全符合我国宪法的精神。也有学者认为:“我国出台宪法‘协议条款’是必要的。”<sup>③</sup> 但是,协同治理的表现方式复杂多样,此类条款即便存在,也属于方针政策条款,难以直接赋予其规范性。因此,修改《宪法》未必能够更好地规范区域协同治理,而通过解释相关宪法规范,明确其隐含的正当性基础及行为界限,可能更为务实。如果要进行宪法解释,至少应考虑以下因素:中央统一领导和地方主动性、积极性的发挥,区域式民主的保障,核心城市带动区域经济社会发展,公共事务的治理绩效以及责任制。

第二,制定何种类型的规范? 虽然无须修改《宪法》,但是下位法仍有必要充实。那么,应当制定何种类型的下位法? 一是在国家法层面,制定法律或行政法规,或者由全国人大常委会作出决定,或者由主管地区经济发展的国家发改委制定行政规章或规范性文件;二是由中共中央制定党内法规或规范性文件,或者联合国务院共同制发政策文件。

从实际效力、规范程度、法治体系融贯的角度看,当前比较适合的方式是由全国人大常委会作出决定,辅以中共中央办公厅和国务院办公厅联合发文。其理由是:一方面,法律的制定周期较长,行政法规、行政规章的效力位阶偏低,遑论部门规范性文件,因此具有较高权威性和效率性

<sup>①</sup> 北京市政府法治研究中心:《京津冀区域法治建设的问题及思考》,《北京日报》2016年10月31日。

<sup>②</sup> 陈剩勇、马斌:《区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择》,《政治学研究》2014年第1期。

<sup>③</sup> 何渊:《论我国区域法律治理的合宪(法)性控制及宪法修改》,《南京社会科学》2015年第5期。

的全国人大常委会决定就是一个最优选择;另一方面,中共中央办公厅和国务院办公厅联合发文能够保证相关制度的可操作性,提升规范执行的效力。中共中央办公厅在党中央的直接领导下工作,其发布的文件代表了最高政治意志。对于区域协同治理这种属于国家权力范畴的事务来说,党的领导是必要且有益的。事实上,对于需要“摸着石头过河”的事务,由中共中央办公厅和国务院办公厅联合发文,既是我国的制度现实,也是我国政治体制的特点和优势之所在。

除全国统一立法外,还可考虑为协同治理的特定地方提供规范依据。这包括两种方式:一是中央国家机关针对特定区域直接供给规则,如中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》;二是全国人大常委会授予特定区域以协同治理方面的立法权。在授权方式上,宜采取“一区域一授权”“一事一授权”的精准授权方式。<sup>①</sup>

第三,制定何种功能的规范?当前,区域协同治理的主要领域是经济社会发展领域。在此领域,促进型立法已得到广泛应用。此类立法以非强制方式鼓励、引导各方主体的行为,也可以具有拘束力和执行力。促进型立法体现立法者的价值和行为指向,体现了国家在一定时期的立场和态度,能够为国家机关和广大社会主体的行为提供法律依据、活动理念、行为导向,使国家机关的某些政策举措有法可依。区域协同治理规范可以部分采用促进型规范,鼓励地方参与协同治理活动,为中央和相关地方提供相容的有效激励,为协同治理提供目标。同时,有必要设计若干管制型规范,尤其是在地方权力运行的保障和监督方面写明规则,对组织、行为和责任3个方面作出具有强制性、约束力的规定。因此,区域协同治理规范应当是促进型与管制型规范的结合。

---

**Abstract:** It is a common phenomenon in China to carry out coordinated governance on related affairs for coordinated development in specific areas. The essence of regional collaborative governance is that the object and effect of local power behavior are beyond the physical boundary of the administrative region. The national target norms, local autonomous norms and coordinated content norms in Constitution of the People's Republic of China can provide substantial constitutionality for regional collaborative governance. According to the value principle of Constitution and the constitutional logic of collaborative governance, the rule system of regional collaborative governance includes six aspects, i.e., target rules, non-conflict rules, supervision rules, relationship equality rules, synergistic effectiveness rules, and synergy form rules. The constitutional regional collaborative governance requires legislation to concretize various rules to form the organizational law norms, behavior law norms and responsibility law norms of regional collaborative governance.

**Key Words:** regional coordinated development, regional coordinated governance, constitutional review, constitutional norms

---

责任编辑 谭冰霖

<sup>①</sup> 参见王春业:《论我国“特定区域”法治先行》,《中国法学》2020年第3期。