

区域合作治理的组织法构造*

——以粤港澳大湾区为例

毋文文

(中山大学马克思主义学院, 广东 广州 510275)

[摘要] 区域合作治理已成为国家地方治理中的常见现象。在实践中,以粤港澳大湾区为代表的区域合作治理组织机构呈现出多种典型样态、积累了丰富的素材,组织法构造日趋成熟。不过,由于各区域合作治理的组织构造演进和发展参差不齐,亦亟待总结有益经验,打造出一个适当的组织法模式。适当的组织机构对于推进区域合作治理具有重要作用。区域合作治理的本质要素在于参与方利益关系。为充分发挥组织法的功效,组织构造应当以此为导向,满足中立性、独立性、参与性、透明性的基本要求。随着区域合作治理的不断发展,实践中逐渐演化出了“决策-执行-咨询”的组织框架模式。概括来讲,决策机构可以分为会议决策模式与实体决策模式;执行机构可以分为分离执行模式与统一执行模式;咨询机构则可以分为不设置咨询机构模式与设置咨询机构模式。在区域合作治理议事决策和利益表达的有效性、管理执行的一致性不高时,组织框架设计应以“决策-执行-咨询”的机构化和制度化为原则。决策机构是具有内部领导地位和体现合作方平等地位的合议制机构。执行机构是以自己名义行使职权并独立承担法律后果的法定机构,实施一体化领导体制并纳入企业化经营机制。咨询机构是连结公众利益表达的服务机构,其成员组成应体现代表性与多元性,以增强区域合作治理的组织正当性与可接受性。

[关键词] 区域合作治理 地方组织法 机构设置 决策机构 执行机构 咨询机构

[中图分类号] D921.1

[文献标识码] A

[文章编号] 2096-983X(2022)06-0028-11

一、引言

为贯彻国家区域协调发展战略,2022年新修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)第80条第1款规定:“县级以上的地方各级人民政府根据国家区域发展战略,结合地方实际需要,可以共同建立跨行政区划的区域

协同发展工作机制,加强区域合作。”这为地方之间的区域合作治理提供了基本的规范依据,但“区域协同发展机制”作为一种组织法机制,其内涵外延仍有待厘清。为此,有学者主张制定规范区域合作治理的专门立法。制定综合的“区域合作法”、^[1]单行的“行政协议法”^[2]等观点的提出均昭示了理论界对区域合作治理组织“成文化、规范化和体系化”^[3]的吁衡。

收稿日期:2022-03-09;修回日期:2022-05-23

*基金项目:广东省人大常委会委托项目“关于横琴粤澳深度合作区立法有关问题研究”(120000-71021460)

作者简介:毋文文,博士研究生,主要从事行政法学研究。

区域由不同地方组成,^①特定地方为区域协调发展而对相关事务进行合作治理,^②已成为地方国家治理中的常见现象。因而,虽然我国还没有规定区域合作治理的统一规范,但在区域协调发展战略下,同时“基于理性动机下的利益平衡”,^{[4](P167)}区域合作治理于实践中积极开展,组织机构呈现出多种典型样态、积累了丰富的素材,“区域协同发展机制”的组织法构造日趋成熟。不过,由于各区域合作治理中组织构造的演进和发展参差不齐,亦亟待总结有益经验,打造出一个适当的区域合作治理组织法模式,以回应区域协调发展的要求。

基于此,本文的行文思路是:运用公法理论分析区域合作治理中组织构造的规范要求,梳理以粤港澳大湾区为代表的区域合作治理实践中组织构造的典型模式与演进规律,最后探究区域合作治理组织的设置与构造。这些有益的经验总结或许可以成为区域合作治理的组织法理论基础,进而在未来指导我国建构区域合作治理组织的立法制度设计。

二、区域合作治理及其组织要求与模式

功能适当的组织机构对于推进区域合作治理具有重要作用。为充分发挥组织法的功效,组织构造应当以区域合作治理的目标实现为导向。不理解区域合作治理的多元利益特性,就无法把握区域合作治理组织的应有之道。

(一) 区域合作治理的根本要素

区域合作治理是地方在共同利益范围内协调利益分配,对相关合作议题进行商讨决策和具体实施的过程。地方参与区域合作治理的目的即是为了实现自身最佳利益目标。“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。”^[3]区域合作治理的过程可以

分为基于共同利益开始商讨、建立信任和尊重、建立沟通和决策程序、形成组织机构及框架和实施行动计划五个阶段。^{[5](P36-38)}亦有学者将之简化为两个阶段,^[6]在第一阶段,地方考虑是否需要就相关议题进行合作,并进行协商交流。共同利益能使合作方产生获利的预期,存在一个共同关注的利益范围是区域合作治理的起点。在第二阶段,在共同利益的诱导下,地方围绕特定合作事务制定行政协议并实施。^{[7][8](P15-21)}

“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。”^[9]区域合作治理虽由地方政府主导推动,但在国家治理语境下,区域内社会公众的协同参与是必不可少的。概括来讲,区域合作治理需要协调以下三种利益关系。第一,协调地方政府间利益。政府间存在纵向和横向两种关系,纵向关系是自上而下的等级命令关系,横向关系包括相同级别的区际关系。^[10]与纵向的等级结构相比,横向关系是一种协商式的利益分配。其背后的法治基础在于地方平等的法律地位。^[7]现在,很多区域合作治理签订的行政协议已明确规定地方平等原则。^[11]第二,协调地方政府与社会公众的利益。除协调政府间利益外,还需强调社会力量的参与,建立利益表达机制,促进公众利益诉求转化为区域合作治理的决策。^[12]区域合作治理的最终动力来源于社会公众的认同感和接受性。第三,协调社会公众之间的利益。区域合作治理通常伴随着对环境污染、经济民生、基础设施建设等一系列现代性问题的积极介入,这必然会涉及各种利益主体;同时由于跨地区的属性,这些利益主体对自身的权益更为敏感,利益分化的特点会更加凸显,易引发诸如地方保护、恶性竞争等问题。为此,有效整合社会公众的多元利益,是区域合作治理组织机构的应有之义。

①作为一个法律用语,本文中的“地方”主要指县级以上地方人民政府。

②在实践和研究中,与合作治理相近的概念还有协同治理、协作治理等。这些表述的内涵基本一致,本文在此不作区分。

（二）区域合作治理组织的基本要求

对于区域合作治理组织来说，如何协调地方政府利益、如何集中和协调公众利益诉求进而整合进组织机构决策之中、如何保证议事决策基础上的顺利执行，是其始终面临的最重要问题。为了适应区域合作治理的多元利益特性，其组织机构应建立多元制度安排，尊重多元主体利益。除了要符合传统政府行政机构的一般要求外，^①还要遵循中立性、独立性、参与性、透明性等特别要求。

1. 中立性与独立性

平等的法律地位既是地方关系与传统上下级关系的根本区别，也是地方之间展开合作的前提条件。地方协商设立组织机构是基于平等的协商关系，因此组织机构要尊重和保障所有参与方的利益。合作中的沟通不畅、互相推诿、权责不清、执行不力等问题均需通过恰当的组织设置予以解决，^[6]这就要求组织机构秉持中立客观的立场，均衡合作方的利益，公平地分配权力、划分责任，不偏不倚地履行合作议题。组织机构的人员构成是体现中立性的重要表现，每一相关合作方的代表在组织机构中所占比例应当是相当的。组织机构的席位和人员构成比例要能够体现合作方的利益，虽然现实中存在地方政府之间的政治地位不对等以及经济发展差异带来的不平等现象，但弱势一方的声音也应当得到平等的表达。中立性有利于建立合作互信，是区域合作治理组织机构的正当性来源之一。独立性体现在组织机构在行使职权时，应保有不受外来直接或间接影响的自主性，并不得接受或寻求任何无关人员的指示。地方政府一旦通过协商设立组织机构，就相对独立于原政府组织。另外，为了避免运行过程中各自为政、执行不一，组织机构的独立性亦应予保证。

2. 参与性与透明性

区域合作治理呼吁多元化参与主体的制度安排，不能仅依靠政府力量的推动，还要常态

化地重视公众的利益表达。与此相对应，组织机构不仅要均衡地方政府的利益，亦要体现合作区公众的诉求。组织化的参与是区域合作治理组织的一大特点。保证公共决策合法性的民主方法之一，在过程上就是公众参与。组织法上的参与要求参与者与行政机关形成一个整体，共同作为行政主体面对外部相对人。合作涉及的不同利益代表参与组织机构的决策，向组织机构提出建议，发表自己的意见；同时，组织机构也应当将相关政策制定、方案、实施情况向合作区的公众公开，积极征求意见，并将意见吸纳进入合作区的建设开发过程。透明性原则同样适用于组织法。这种透明性体现在区域合作治理组织机构协商议事的公开、参与人员的公开、决策部署的公开等，以便公众了解组织机构及其运作过程。如此，可以弥补区域合作治理组织机构设置民主性的不足。强化组织机构的参与性和透明性原则，有助于增强公众对区域合作治理的可接受性，进而培育公众的主动参与精神。

（三）区域合作治理组织的基本模式

21世纪初，以珠三角为代表，我国区域合作治理逐步兴盛。在区域合作治理发展过程中，组织框架基于实践的检验而不断调整，呈现出丰富的样态。

“决策和执行相协调”是行政组织科学的权力配置方案。从实践中区域合作治理组织设置来看，大体上可以分为两种模式：一种是分离执行模式，即合作方共同商定合作决议，由各合作方政府分别具体执行；一种是统一执行模式，即合作方共同成立独立的执行机构就合作决议统一组织实施。在统一执行模式之下，因决策机构的设置和构造不同，又有两种不同的做法。其一是会议决策模式，即由合作方政府主要负责人定期会晤，对合作事项进行协商沟通。会议决策模式在实践中的表现形式有联席会议、领导座谈会、高层会晤、领导小组会议

^①《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第8条规定：“地方各级人民政府行政机构应当以职责的科学配置为基础，综合设置，做到职责明确、分工合理、机构精简、权责一致，决策和执行相协调。”

等,其中联席会议最为常见。如果将常设性作为组织机构的要素之一,那么,其不能被视作一个组织机构。其二是实体决策模式,即合作方共同设立一个统筹决定合作过程中重大事项的实体性决策机构,实践中一般称之为委员会或理事会。

制度化、组织性地参与决策是区域合作治理的基本要求。受传统管理主义模式的影响,长期以来我国行政决策不重视公众利益表达。^[13]近些年,在法治政府建设过程中,公众的利益表达机制得到了长足的进步。^[14]政府决策越来越重视公众的有效参与。在此背景下,我国一些地方的经济开发区、新区等为了促进公众利益表达,设置了由多元代表组成的咨询机构提供决策咨询。^①区域合作治理同样如此,实践中,出现了专门联结公众利益表达的机构设置与制度安排,比如在粤港合作和粤澳合作中就设置了咨询机构,吸纳各界代表参与决策,向决策机构提供政策建议。横琴粤澳深度合作区同样设

立了专门的咨询机构,以充分协调区域合作治理多元利益特性、提高公众参与度和利益表达积极性。从域外经验来看,在区域合作治理中建立包括社会公众在内的多元组织机构已成为主流。比如,在美国区域合作治理中,通常都会设立具有咨询建议权的委员会。^[15]

到目前为止,我国区域合作治理的实践中一共有以下几种组织框架模式(如表1所示)。从是否以及如何设立决策机构、执行机构、咨询机构来看,基本沿着会议决策向实体决策、分离执行向统一执行、无咨询机构向有咨询机构的机构化、制度化光谱演进。到底是采取会议决策模式还是实体决策模式,执行应当分离还是统一,如何更好的连结公众利益表达,一般应根据议事决策、具体执行和公众参与的正式性、一致性和有效性作具体分析。当然,在实践中区域合作治理的组织框架模式目前还受到一些其他因素的影响,比如区域合作治理的紧密程度、地域大小、合作领域等。

表1 区域合作治理组织的基本模式

决策机构模式	执行机构模式	有无咨询机构	实践案例
会议决策	分离执行	/	泛珠三角合作区
会议决策	分离执行	策略研究小组	粤港合作、粤澳合作
会议决策	统一执行	/	粤桂合作特别试验区
实体决策	统一执行	执行机构内设咨询机构	横琴粤澳深度合作区

三、区域合作治理组织框架的演进

从整体上来看,区域合作治理的组织框架依旧层次不齐。但若历史地考察单个考察区域合作治理的演进,则每个层面均在实践中发展出了具有一定典型意义的组织法模式。

(一)会议决策与实体决策

在我国,区域合作治理组织的决策机构通

常采取会议决策模式。其中,联席会议最为常见。^[16]会议决策模式不诉诸建立实体性组织机构,一般通过相应的工作制度进行议事协商。^[17]实践中通常表现为多层次会议决策模式。以粤澳合作为例,2003年以来,两地在政府层面先后建立了高层会晤、联席会议、专责小组等会议协商机构。高层会晤目的在于通过双方高层互动,研究重大合作事项,达成战略性共识,形成合作纲领性文件,指导和推动合作的开展。联席

①比如在横琴新区,曾经设立了决策委员会、管理委员会和咨询委员会“三位一体”的组织体制,参见《珠海经济特区横琴新区条例》。

会议一般每年召开一次,共同研究有关合作项目和事项,确定年度重点工作。在联席会议下,根据需要设立或调整粤澳合作有关专责小组,加大工作落实力度。长三角区域合作治理组织的决策机构也采取了多层次的会议协商模式。多层次会议协商模式的初衷在于增进地方间沟通交流,但林林总总的机构反而使沟通交流体系变得臃肿和低效。^{[18](P170)}通常情况下,会议决策模式基本能够保证稳定性和连续性,但是由于往往一年仅召开一次,因此决策职能实际上难以发挥,议而不决的现象十分普遍,造成区域合作治理的执行力差,实效性低。^[15]

近些年,在区域一体化深入发展过程中,理论层面较为重视决策机构的常设化,设置专门的协调机构、建立稳定的组织形式等观点的提出,显示出学界对实体决策模式的关照。^[19]实践层面,随着粤港澳大湾区建设上升为国家战略,实体决策模式逐渐得到较多采用。2021年9月,中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》,为横琴粤澳深度合作区设定了新的战略目标和发展定位。原有的粤澳合作会议决策模式已无法适应横琴粤澳深度合作区的新目标与新定位,在此背景下,粤澳双方共同组建了管理委员会作为合作区的决策机构,统筹决定合作区重大事项。

相比以往多层次的会议决策模式,横琴粤澳深度合作区设立的实体决策模式,提高了沟通交流、议事协商的效率。同时,横琴粤澳深度合作区管理委员会下设的秘书处和执行机构合署办公,有力促进了组织机构的扁平化。客观来讲,我国区域合作治理组织设立实体决策模式作为决策机构的实例仍非常有限,除横琴粤澳深度合作区的实践外,目前仅有长三角一体化发展示范区采取了实体决策模式。2019年11月,国务院批复《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,苏浙沪两省一市成立长三角一体化发展示范区,并设立长三角一体化发展示范区理事会作为决策机构,理事会的负责人由合作三方政府代表轮值担任。目前,会议决策模

式仍属于区域合作治理决策机构的主导模式。

应当选取哪一种模式,主要应考虑决策机构所作决策是否具有正式性与有效性。以较为常见的会议决策模式——联席会议为例,实践中,大部分区域合作治理的联席会议由地方政府首长组成,组织较为松散,^[20]处于“会议第一天大家聊天,第二天参观景点,然后回去向有关部门通气”的尴尬处境。^{[21](P44)}联席会议由合作政府的首脑参加,能凸显决策机构相对于执行机构的领导地位,有助于依靠政治权威推进合作事项的执行,但联席会议对合作事务的统筹协调远没有常设的实体委员会正式和有效,导致其对区域合作治理中的深层次矛盾难以提出实质性和可操作性的方案。^[20]如果会议决策模式组织结构的正式性和实现目标的有效性程度不高,那么选择实体决策模式更为妥当。

(二) 分离执行与统一执行

“几个地方行政区若为了同一个目的而采取联合行动,这就有个如何步调一致的问题。”^[22]在我国区域合作治理组织发展过程中,为解决执行过程中的步调不一、各自为政难题,执行机构呈现出分离执行模式向统一执行模式的转变。

在区域合作治理初期,执行机构一般采取分离执行模式,并且通常与会议决策模式相伴随而存在。在分离执行模式下,会议决策机构所作决议有赖于合作方各自地方政府的推进,缺乏专门负责合作事务实施的独立机构。^[19]因而,区域合作治理组织的决策实际上难以保证约束力。在粤澳合作中,粤澳两地政府每一年都会协商制定《实施〈粤澳合作框架协议〉重点工作》,并由双方分别具体组织实施。以粤方为例,每一年的实施《粤澳合作框架协议》重点工作的具体事项都会由广东省各政府部门按照各自职权范围组织实施。比如实施《粤澳合作框架协议》2018年重点工作中,省发展改革委和港澳办负责落实粤港澳大湾区发展规划;省商务厅和港澳办负责强化CEPA服务贸易协议的实施;省金融办负责建立粤港澳大湾区跨境金融

合作统筹协调机制;省公安厅负责提高澳门居民来往内地通行证便利化使用水平等等。这种分离执行模式在我国区域合作治理的进程中曾经具有一定普遍性,除粤港澳大湾区外,同样出现在长三角、京津冀等区域。在执行分离模式下,由于执行机构分别附属于合作方政府,缺乏组织独立性,因而很难保证执行的有效性。“在我国地方政府跨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。”^[23]

为了加强日常合作事务执行过程中的组织协调、互相沟通,区域合作治理在会议决策机构下设立了常设的办公室或秘书处,试图积极落实会议决策部署,整合分离执行模式所导致的各自为政现象,加强执行过程中的协调联动。实践中,这一常设组织多挂靠在合作地方政府的某一部门。由于其没有纳入地方政府编制系列,工作人员数量有限且多身兼数职,基本上相当于合作会议的筹备部门,^[24]协调执行工作相对缺位,执行的程度合作方完全靠各地自觉。^{[24](P129)}另外,由于这一协调组织虽为常设机构,但实际分离运行,分别设在各合作政府部门,因此其组织机构自身的协调问题便难以解决,协调各地执行会议决策的实效恐更难以保证。以粤澳合作为例,为督促和协调落实有关合作事项,粤澳双方设立了一个实体工作机构——粤澳合作联络办公室。但是这一工作机构是分离运行,粤方设在广东省人民政府港澳事务办公室,澳方设在澳门特别行政区政府行政长官办公室。虽然粤澳合作联络办公室对于落实粤澳高层会晤和联席会议的决策有促进作用,但本质上并没有改变执行过程中彼此分离的问题。

执行统一模式率先在的微观区域合作治理中得到采用。粤桂合作特别试验区管委会作为两省(区)联合领导小组和两市市长联席会议领导下的执行机构,主要负责落实两省(区)联合领导小组和两市市长联席会议的各项决定和具体事宜。按照最初的方案,管委会分为粤桂合作特别试验区管委会(梧州)和粤桂合作特别试

验区管委会(肇庆),但随着合作的深入,这种事实上的执行机构分离模式已无法满足新的合作要求,因此,便将两地管委会改为独立的一个机构。^[25]横琴粤澳深度合作区是统一执行模式的最新实践,合作区管理委员会下设执行委员会,执行委员会是承担合作区经济和民生管理职能的法定机构,负责合作区具体开发建设工作。粤澳横琴深度合作区作为最新的实践,为粤港澳大湾区在粤港澳大湾区建设领导小组下设执行机构提供了可能的借鉴。

虽然在我国区域合作治理的实践中,设立具有独立法律地位的法定机构的统一执行模式已成为主流,但是这并不意味着其具有绝对的优势。事实上,粤桂合作特别试验区管委会虽然形式上从原来的粤桂合作特别试验区管委会(梧州)和粤桂合作特别试验区管委会(肇庆)合为统一的独立执行机构,但从管委会运行的现实情况来看,仍显得比较松散,并未体现出原规划的一套班子垂直集中管理的机构设置,难以发挥统一执行的优势。^[25]可见,作为独立的执行机构,其组织结构、人员构成、运行方式等仍需满足一定要求。

(三) 公众利益表达的组织化

一直以来,我国区域合作治理特别重视对地方政府间利益协调机制的规范,并构筑了诸多组织形态。地方政府通过制度化、组织性的沟通协商,实现共同利益的最大化。但区域合作治理中的公众利益表达机制则略显不足。实践中,区域合作治理虽有地方政府甚至中央政府的支持和推动,但由于缺乏相关利益群体声音的表达,公众对组织机构作出的决策理解和接受程度不高,难以积极主动地参与到合作事项中去,甚至会消极对待政策,导致区域合作治理往往呈现出开始“雷声大”,而后“雨点小”的窘境。学界开始逐渐重视区域合作治理中的公众利益表达,如有学者提出在区域合作治理中应鼓励公众参与、倾听各方意见。^[18]但现有研究成果多是宏观的呼吁和号召,对于公众利益表达的机构设置缺少深入的讨论。

从国外区域合作治理的经验来看,运行良好的公众参与机制有赖于组织化的公众利益表达机制。其中,咨询委员会作为最重要的组织形式之一,在区域合作治理中广泛适用。比如,在澳大利亚墨累-达令河流域内,各行政区为有效治理生态环境,积极开展合作,除建立了部长理事会和流域委员会这两个决策机构和执行机构之外,还设立了咨询委员会。咨询委员会由不同利益群体组成,负责向部长理事会提供咨询和建议。^[26]

个体利益表达存在着分散性、局部性以及不可控制性等弊端,要想使利益表达更具理性和有序,就必须发挥组织在利益表达中的作用。^[27]但是,区域合作治理中组织化的公众利益表达并不是一蹴而就的。以美国大都市区治理的区域合作治理为例,在起初,强调单中心治理理念,建立起大都市区政府统筹规划全区事务。后来,经过长期的不断发展,才逐渐形成了多主体的共同合作理念,采取多元管理主体的组织模式,既包括合作方政府,也包括社会力量。^[28]

在我国改革开放前沿的粤港澳大湾区,粤港合作和粤澳合作也在不断调整进步过程中发展出了公众利益表达的组织机构。粤港、粤澳合作自香港、澳门先后回归以来,在“一国两制”的制度环境下,粤港澳同属中央政府领导和管辖下的地方行政区,基于一国内部的兄弟政府关系,粤港、粤澳逐步开始探索政府层面的合作机制。

在粤港、粤澳合作早期,没有组织化的公众利益表达平台。以粤澳合作为例,2001年,经国务院批准,广东省政府和澳门特区政府建立起政府间高层会晤的合作机制,目的在于通过双方高层互动,提振澳门经济发展士气,改变回归前夕澳门经济发展“随波逐流”的局面。在此基础上,2003年粤澳双方参照粤港合作联席会议机制,建立了粤澳合作联席会议制度,通过这种制度化的安排来更好地推进粤澳双方的经

贸合作,实现互利共赢。2004年《泛珠三角合作框架协议》签订,协议框架下的粤澳合作仍是由粤澳合作联席会议主导。组织化的公众利益表达机制在2011年出现。粤澳双方签署《粤澳合作框架协议》,要求在原有高层会晤和粤澳合作联席会议制度基础上,充分利用粤澳发展策略研究小组的咨询职能,吸纳内地及粤澳各界代表和专家参与,向粤港澳高层提供政策建议。^[29-30]而粤港合作在此前一年签订的合作框架协议中也建立了相同的咨询机构。

区域合作治理中公众利益表达组织化的目的在于使不同利益的公众代表参与合作政策的制定过程。但从这一咨询机构的实际运行来看,似乎过于重视专家的意见而忽视公众代表的意见。^①专家的确有可能作为公众的身份进行利益表达,但是多数情况下专家和公众的角色并不相同。公众参与旨在寻求其自身利益的表达,而专家参与则旨在解决合作中的科学性问题。^[31]未来这一咨询机构的完善应注重人员构成的代表性和多元性。

四、区域合作治理组织的设置与构造

无论何种组织框架模式,均要有利于地方之间就合作事项切实有效地进行商讨、决策和落实。“常设实体-执行合一”作为实践中发展出的最新“决策-执行”模式,代表了未来的发展方向。公众利益表达的组织化现象也为咨询机构的建设提供了有益借鉴。本部分将在“决策-咨询-执行”组织框架下,试图勾勒出区域合作治理组织机构设置与构造的理想样态。

(一) 决策机构的设置与构造

区域合作治理组织中,决策机构是由地方政府共同组建,因此其在性质上属于行政机关,但又不同于一般的行政机关,具体有以下表现。

^①比如2016年10月10日召开的粤澳发展策略研究小组第二次研讨会仅有学者代表参加,而没有公众代表。参见广东省人民政府港澳事务办公室官网: hmo.gd.gov.cn/zwgk/ls/content/post_187013.html, 2021年11月1日访问。

1. 决策机构的职权定位

在职权定位上,决策机构属于内部的领导机构,而非对外具有法律效力的行政机关。在制定法上,行政机关种类很多且内涵各异,而理论意义上的行政机关则着眼于行政组织内的职能分配,有广义和狭义之分。狭义的行政机关仅指以自己名义对外行使行政职权并由此独立承担法律后果的行政机关,也即行政活动法上的行政机关。^[32]决策机构负责在合作范围内议事协商并对内做出决策,而不对外行使行政职权,具体事务由执行机构负责。在横琴粤澳深度合作区,管委会的职责是对合作重大事项进行决策,并不对外行使职权,不属于以制定行政处分的方式对相对人的权利义务产生影响的行政机关。

2. 决策机构的领导体制

与地方政权平等性相适应,决策机构作为区域合作治理议事协商的平台,应当采取合议制,而非独任制,或称首长负责制。通常情况下,行政组织的设置是基于行政一体原则,科层制行政机关是行政组织的常态。行政一体原则是指行政必须作整体考量,无论如何分工,最终仍须归属最高行政首长统筹指挥监督,方能提升效能。^{[33](P328-334)}其强调首长权力与责任的统一,有助于避免职责不清、权限不明。因此,各国宪法通常将行政机关规定为首长负责制,我国亦不例外。

但科层制行政机关在解决新的、具有变动性及复杂问题时,相形见绌。近些年来,随着国家形态的变迁,行政组织改革不断推陈出新。一般而言,兼具专业性、中立性及价值多元性的合议制独立机关是行政组织法学关注的重点。

但随着区域合作治理的兴起,采取合议制的决策机构亦应引起重视。从《泛珠三角区域合作框架协议》《长江三角洲城市经济协调会章程》和《环渤海地区经济联合市长(专员、盟长)联席会协议书》等有关文件来看,决策机构是以合议制开展活动的,是推进区域经济一体化的沟通和协商平台。^[34]区域合作治理决策机

构采取的委员会模式虽然也追求效率,但效率显然不是首要目标。它意在提供一种中立的协商机制,保证合作方平等交流,进而达成有助于实现共同利益的政策。

3. 决策机构的人员构成

区域合作治理决策机构由一定数量的地方政府代表组成,它的组建必须要体现合作方的利益均衡,其中的一个最重要问题即是人员构成。区域合作治理组织机构的中立性在人员构成方面即体现为在决策机构中的席位分配。实践中,各国均非常重视人员构成的公平分配,例如,在法国区域合作治理中,决策机构采取合作方平等参加原则,每一方选派两名代表,组成一个委员会,作为决策机构。^{[35](P77)}我国在区域合作治理的探索中,也充分考虑到了决策机构中各方人员构成的比例问题。横琴粤澳深度合作区管理委员会实行双主任制,由粤澳两地政府首长共同担任。一般来讲,决策机构人员构成的原则为平等分配,体现了区域合作治理的平等性与决策机构的中立性。

(二) 执行机构的设置与构造

即使决策机构是一种常设的实体机构,采取合议制的委员会模式,它也不可能负责合作过程中的具体事务。因此,有必要设置执行机构具体负责推进合作事务。

1. 执行机构的定位

其一是执行机构的职权职责。执行机构是行政活动法上的行政机关,能以自己名义对外行使职权并独立承担法律后果。在我国区域合作治理中,执行机构是最为重要的组织机构,职权相当广泛,在一定意义上这类机构相当于一级行政机关。执行机构的模式可以分为派出机构和法定机构两种类型。目前,法定机构正日益成为区域合作治理组织的最佳选择。比如,在横琴粤澳深度合作区,执行委员会是承担合作区经济和民生管理职能的法定机构,依法履行管理和服务职能,负责合作区具体开发建设工作。我国内地法定机构的设置最先源于深圳经济特区的探索。^[36]2008年,深圳经济特区明确

指出借鉴新加坡经验探索法定机构建设。^①后来,法定机构成为许多地方经济开发区、保税区 and 自由贸易试验区执行机构的选择。

其二是执行机构的领导体制。执行机构的领导体制与一般行政机关无异,实行首长负责制。执行机构中的一个重要问题是首长的选任。在我国实践中的作法可以分为两类,一类是由合作方代表轮流担任,比如粤桂合作特别试验区管委会主任就是分别由肇庆和梧州的人民政府副市长轮流担任;一类是由一方担任,比如横琴粤澳深度合作区执行委员会主任由澳门特区政府代表担任。为体现合作方的平等性和执行机构的独立性,执行机构首长的选任应逐步实行由决策机构选任或者聘任的做法。执行机构负责人由决策机构产生,对决策机构负责,相对独立于其他行政机关。另外,执行机构虽然实行首长负责制,但并不意味着不需要听取各方面意见,因此执行机构组成人员的席位分配亦十分重要。在我国的探索中,一般均充分考虑到了合作各方的比例。比如在粤澳深度合作区执委会中,除澳门代表担任主任外,设有6名副主任,其中粤澳代表各占一半,这种人员构成蕴含粤澳合作双方平等合作地位之意。

2. 纳入企业化经营机制

在区域合作治理中,执行机构代表公共利益承担管理和服务职能,这要求执行机构相对于企业和私人主体保持中立性,以“裁判者”的姿态出现。基于我国区域合作治理具有很强的经济属性,执行机构也将负责具体开发建设工作,此时将以参与市场经营管理的“运动员”身份出现。执行机构的管理内容既包括基于公益的公共管理,也包括基于市场的经营管理。这两种功能是互相抵触的,不能赋予执行机构两种相反的功能。为此,公共管理和经营管理这两项职能有必要分离,以确保执行机构的中立性。同时,这两项职能又不能完全分离,负责经营管理职能的市场主体也要与执行机构相配

合。我国区域合作治理通常的做法是,由合作方政府同比例投资举办企业,成立开发投资建设有限公司。在横琴粤澳深度合作区,为配合执行委员会做好合作区开发建设有关工作,粤澳双方根据需要组建了开发投资公司,负责基础性开发、重大设施建设等。

基于区域合作治理组织机构的中立性,执行机构不宜介入市场经营活动,应由市场主体经营开发建设。执行机构不能既代表合作方利益提供管理服务,又参与合作开发的市场经营,管理和运营两者的角色难免会有冲突。因此,应当考虑区域合作治理突出的经济属性,将企业管理与经营机制纳入其中,配合执行机构共同做好合作事务。

(三) 咨询机构的设置与构造

咨询机构的设置与构造是体现区域合作治理多元利益特性的重要制度安排。决策机构制定的科学政策离不开民意的广泛收集,只有通过咨询机构不断完善各种群体的利益表达机制,区域合作治理才能真正赢得公众的认可。

1. 咨询机构的定位

其一,在职能分配上,咨询机构负责向决策机构提出咨询建议,不对外行使职权,不会对公众的权利义务造成影响。咨询机构的目标在于能够影响决策,通过决策维护、体现所要表达的利益。不同利益群体代表通过咨询机构表达利益需求之后,咨询机构应当集中相同的利益需求、协调不同的利益需求,形成若干方案提供给决策机构。决策机构的决定要受“说明责任”的法定义务拘束,要对公众意见特别是不予采纳的意见作出理由说明,以获得更多公众的理解。^[37]仅仅只有利益表达机制而得不到决策层面的积极回应的话,利益表达显然是徒劳无功的活动。

其二,在领导体制上,咨询机构和决策机构一样,是合议制机构,一般采取委员会形式。合议制与不同代表利益表达的独立性相适应。每

^①参见《中共深圳市委、深圳市人民政府关于坚持改革开放推动科学发展努力建设中国特色社会主义示范市的若干意见》,深发〔2008〕5号,2008年6月6日发布。

个成员都是代表了不同的声音,具有独立性,都必须予以尊重。另外,除咨询机构的成员具有独立性外,咨询机构本身也具有独立性,不受决策机构的领导和指挥。

2. 组成人员的多元性与代表性

作为专门的利益表达机构,咨询机构的设置与构造应当体现利益代表的多元性,充分反映不同的利益需求,具有广泛代表性。区域合作治理涉及的主体很多,代表的利益也是复杂的。咨询机构应重视各种利益代表的均衡性问题,这就需要不同的利益代表都有机会参与到咨询机构中来,体现出相应的代表性。区域合作治理涉及不同地方的公众和事务,需保证不同利益的表达及实现。这一点在美国的州际环境合作中也得到了体现。美国的州际合作既要体现合作区域内的利益,也要反映合作区域外的利益;既要反映各州的利益,还要反映联邦的利益。^[15]现代民主政治的一个重要特征就是普通公民通过各种参与方式,直接或间接地影响政府决策。在我国未来的区域合作治理政策制定过程中,有必要遵循参与性和透明性原则,通过咨询机构采取座谈会和书面征求意见等方式,听取公众代表、专业团体、专家代表等不同利益相关方的意见,保障多元利益群体在咨询机构的平台上参与合作政策制定的形成,不断提高合作决策的科学性和民主性。

五、结语:组织构造之于区域合作治理的法律意义

变迁的时代,“公法的基础不再是命令,而是组织。”^{[38](P40)}就区域合作治理而言,组织法涉及组织机构之间的关系、组织机构的内部关系、组织机构与社会公众及其他组织之间的关系等核心层面,组织机构要满足中立性、独立性、参与性、透明性等基本要求。在区域合作治理中,组织法旨在解决是否应成立组织机构,以及应该设立何种组织机构。其关键在于,组织机构是否有助于区域合作治理这一行政任务

的实现。“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。”^[39]实践中演化出的机构化和制度化“决策—执行—咨询”组织构造有利于提升区域合作治理的正当性和有效性水准。总之,功能适当的组织构造及其组织法机制于区域合作治理而言不可或缺。

参考文献:

- [1] 杨治坤. 区域治理的基本法律规制: 区域合作法[J]. 东方法学, 2019(5): 93-100.
- [2] 何渊. 行政协议: 行政程序法的新疆域[J]. 华东政法大学学报, 2008(1): 22-29.
- [3] 于文豪. 区域协同治理的宪法路径[J]. 法商研究, 2022, 39(2): 49-63.
- [4] 马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 闫克文, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [5] 胡佳. 区域环境治理中的地方政府协作研究[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [6] Kwon S W, Feiock R C. Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements[J]. Public Administration Review, 2010, 70(6): 876-884.
- [7] 叶必丰. 我国区域经济一体化背景下的行政协议[J]. 法学研究, 2006(2): 57-69.
- [8] 何渊. 区域性行政协议研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [9] 张康之. 走向合作制组织: 组织模式的重构[J]. 中国社会科学, 2020(1): 47-63.
- [10] 叶必丰. 行政组织法功能的行为法机制[J]. 中国社会科学, 2017(7): 109-130.
- [11] 叶必丰, 何渊, 李煜兴, 等. 行政协议: 区域政府间的合作机制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [12] Hadi S, Ahorr K B. Regional economic integration and international strategic alliances: Evidence from the EU[J]. Multinational Business Review, 2012(3): 201.
- [13] 王锡锌, 章永乐. 我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式[J]. 法商研究, 2010, 27(5): 3-12.
- [14] 高秦伟. 法治政府建设中的利益表达机制及其完善[J]. 治理研究, 2020, 36(4): 88-98.
- [15] 邓可祝. 我国区域环境合作的组织机构研究——以美国州际环境合作组织为借鉴[J]. 法治研究, 2013(10): 52-62.
- [16] 苏苗罕. 地方政府跨区域合作治理的路径选择[J].

国家行政学院学报, 2015(5): 57-61.

[17]刘东辉. 行政联席会议制度刍论[J]. 人民论坛, 2012(35): 34-35.

[18]王颖. 经济区一体化进程中地方政府合作机制创新研究[M]. 辽宁: 辽宁人民出版社, 2019.

[19]陈瑞莲, 谢宝剑. 回顾与前瞻: 改革开放30年中国主要区域政策[J]. 政治学研究, 2009(1): 61-68.

[20]张尹莉, 丁先存, 张苗. 区域合作模式在地方政府合作组织中的运用研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2015, 39(1): 143-148.

[21]胡雅龙. 世界第六大城市群: 长江三角洲城市群崛起之路[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2010.

[22]让·里韦罗, 等. 法国行政法[M]. 鲁仁, 译. 北京: 商务印书馆, 2008.

[23]张彪. 地方政府跨域合作的合宪性问题与制度进路[J]. 南京社会科学, 2016(8): 88-95.

[24]尹艳红. 地方政府间公共服务合作机制研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2013.

[25]汪同三. 粤桂合作特别试验区体制机制改革创新研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.

[26]王勇. 澳大利亚流域治理的政府间横向协调机制探析——以墨累-达令流域为例[J]. 天府新论, 2010(1): 99-102.

[27]张惟英, 姚望. 当代中国利益表达机制构建研究[J]. 科学社会主义, 2007(6): 73-77.

[28]王宇灏. 长三角区域政府合作构想——美国大都市区的启示[J]. 行政论坛, 2010, 17(5): 94-96.

[29]杨爱平. 从利益离散型合作到利益聚合型合作——改革以来内地发展模式的转型对粤港澳合作的影响[J]. 当代港澳研究, 2012(1): 50-61.

[30]杨爱平. 回归以来粤港澳政府合作的经验与启示[J]. 港澳研究, 2015(4): 15-23.

[31]成协中. 科学理性导向下的行政正当程序[J]. 华东政法大学学报, 2013(5): 125-136.

[32]王贵松. 风险行政的组织法构造[J]. 法商研究, 2016, 33(6): 13-23.

[33]翁岳生. 行政法(上册)[M]. 北京: 中国法制出版社, 2002.

[34]叶必丰. 区域经济一体化的法律治理[J]. 中国社会科学, 2012(8): 107-130.

[35]王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.

[36]叶必丰. 论我国的法定机构[J]. 中外法学, 2022, 34(3): 626-642.

[37]孙施文, 朱婷文. 推进公众参与城市规划的制度建设[J]. 现代城市研究, 2010, 25(5): 17-20.

[38]莱昂·狄骥. 公法的变迁·法律与国家[M]. 郑戈, 译. 沈阳: 辽海出版社、春风文艺出版社, 1999.

[39]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[J]. 月旦法学教室, 2013(5): 63-73.

【责任编辑 刘绚兮】

On the Construction of Organizational Law of Regional Cooperative Governance: Based on the Practice of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

WU Wenwen

Abstract: In practice, the organizational structure of regional cooperative governance presents various forms and has accumulated abundant materials. Proper organization plays an important role in promoting regional cooperative governance. The essential element of regional cooperative governance lies in the interests of the participants. In order to give full play to the effectiveness of the organizational law, the organizational structure should be guided by this and meet the basic requirements of neutrality, independence, participation and transparency. With the continuous development of regional cooperative governance, the organizational framework pattern of "decision-execution-consultation" has evolved gradually. When the effectiveness of decision-making, interest expression and consistency of management execution are not high in regional cooperative governance, the organizational framework should be institutionalized in the principle of "decision-making, execution and consultation". It implements an integrated leadership system and incorporates it into an enterprise operation mechanism. The advisory body is a service organization connecting the expression of public interests, and its members should reflect representativeness and diversity to enhance the legitimacy and acceptability of regional cooperative governance.

Keywords: regional cooperative governance; local organization law; institutional setting; decision-making institutions; management institutions; consultancy institutions