

# 栏首语

经济全球化与区域经济一体化是世界经济发展的必然趋势，作为一种国际变量和区域变量，二者已经深深影响着各国经济社会发展的进程。区域经济一体化已成为推动我国经济发展的重要力量，随着区域经济一体化的推进，跨行政区域的区域公共问题大量涌现，这些问题依靠单个地方政府的努力已无法解决，必须寻求各地政府合理治理之道，促进地区之间的分工与协作发挥整体联动效应，增强整个区域的竞争优势和发展后劲，并要建立有效的制度予以引导和保障，减少合作中的交易成本，形成有约束力的合作机制。这是从行政区经济向区域经济转型的政府治理的基本要求。法律是利益关系的调节器，是协调府际利益关系的最佳途径。要保证府际合作的连续性、稳定性并达到预期的目标，必须将区域府际合作纳入法治的轨道，必须深入研究府际合作中出现的各种法律问题，必须加强区域法治建设，建立、健全区域法制协调机制，推进区域法制一体化，从而对区域经济一体化中府际合作行为的实施与规范起到基础性和根本性的作用，为促进区域经济的协调发展提供必要的理论指导与法治支撑。本期特推出一组研究区域府际经济的法律问题的文章，以飨读者。

石佑启(广东外语外贸大学教授、博士生导师)

## 论区域府际合作的激励约束机制

石佑启

(广东外语外贸大学法学院, 广东广州 510420)

**[摘要]** 区域府际合作是推动区域经济协调发展的重要途径，而基于地方主义的阻碍、地方政府行为外部性的制约以及现行政绩考核制度的束缚等现实缘由，妨碍了区域府际合作的深入开展。因此需要建立健全激励约束机制，包括科学设定合作的目标、出台区域合作的优惠措施、建立利益约束机制、健全区域补偿制度、完善政绩考核制度、建立府际合作责任制度等予以克服。依托相应的激励与约束机制调节合作各方的行为，推动区域府际合作持续、有序、有效地进行，达到互信互利、合作共赢的目的。

**[关键词]** 区域府际合作；激励约束机制；法律规制

**[中图分类号]** DF31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-8182(2016)06-0077-07

DOI:10.13624/j.cnki.jgupss.2016.06.011

“由于地方政府间不存在指导与被指导的关系，更不存在领导与被领导的关系，因此他们之间的关系比较自由。”<sup>[1]</sup>这就需要通过相应的机制与制度构建，尤其要运用激励与约束机制来调节彼此的行为，达到互信互利的目的。在

法治的视野下，推动区域府际合作持续、有效地进行，需要从两个方面着力：一是要有合作的动力，二是要有对非合作行为的约束。即既要合作行为予以充分的激励，也要对违反“合作规则”者要给予相应的惩戒。而这都有赖于

**[收稿日期]** 2016-02-15

**[基金项目]** 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“区域经济一体化中政府合作的法律问题研究”(11JZD010)

**[作者简介]** 石佑启(1969-),男,湖北大悟人,法学博士,广东外语外贸大学教授,博士生导师。研究方向:行政法与区域法治问题。

区域府际合作中激励约束机制的建立与健全。

### 一、区域府际合作中激励约束机制的含义及功能

激励与约束同人的动机密切相关，是一对既对立又统一的有机体。心理学认为，人的行为都是由动机引发的，动机是一种精神状态，它对人的行为起到激发、推动和加强的作用。激励与约束都作用于人的动机，目的在于使人产生有利于实现组织目标的行为。激励约束机制是现代经济学、管理学的重要内容，并逐步引入到法学中来。府际合作中的激励机制指依据法律法规、规章制度、价值取向和文化环境等，对合作对象的行为从物质、精神等方面进行激发和鼓励，以使其行为朝着合作主体所期望的方向、目标持续发展的机制；府际合作中的约束机制是指对合作对象的行为进行制约和束缚，以使其行为收敛或改变，抑制其违反“合作规则”的机制。总之，激励机制是支持、鼓励合作对象去推进合作行为、实现合作所期望目标的机制；约束机制是限制、反对合作对象去做合作所不期望目标的机制。激励机制与约束机制是相伴而生的，激励离不开约束，没有约束的激励就类似于没有监督的权利，必然会引发合作方对其所在地方利益的极度追求而损害合作各方的共同利益或区域的整体利益，而约束亦离不开激励，离开了激励的约束就会缺乏动力，其直接结果就是效率的丧失。在很多情况下，一项制度、方案、措施兼有激励和约束两种作用，因此激励机制与约束机制通常统称为激励约束机制。

在区域经济一体化的背景下，地方政府开始突破行政区划的藩篱而使相互之间的合作逐步成为常态，激励约束机制对区域府际合作关系发挥着重要的调节功能。主要体现在：

1. 启动与维持府际合作。作为一种自愿行为，府际合作的启动不应以强制为前提，而应当由参与各方在充分考虑和相互协商的基础上逐步开展并最终形成稳定的合作关系。但由于受长期以来“行政区行政”的影响，一些地方政府及部门“各人自扫门前雪”的观念根深蒂固，因而未将本辖区发展与区域发展结合起来，并从区域整体出发来对公共物品的配置进行考虑。为此，府际合作的行为性质决定了其对于激励机制的需求，只有在具备足够激励因素的前提下，合作才有可能被地方政府提上议程。

但与此同时，府际合作的自愿性也并不是绝对的。一方面，对于某些公共问题，如果不采取合作是无法解决的，这个时候亦不排除“合作”的启动具有一定的强制性。如对于跨区划的水污染问题，若上游地区政府不与下游地区政府合作治污，水污染将难以解决。此时，当上游地区政府的“非合作”行为实质上已经构成一种侵犯其他地区公共权益的“不作为”时，“强制合作”也并非不可能。另一方面，府际合作的维持与其启动不同，一旦达成合作关系，合作各方必须信守承诺并积极履行义务，而不能随意解除合作关系。可见，府际合作不仅需要足够的激励供给，也离不开必要的约束。同时，区域经济一体化背景下的府际合作与传统体制下的地区合作不同，它是建立在分享共同利益的基础之上的合作行为。在市场经济深入发展和各地方政府利益独立化的制度背景下，区域内各地方政府间的合作是一种利益导向下的战略选择，区域合作框架建立在各地有共同利益需求的基础之上，且区域内的地方政府意识到只有选择合作才能增进和分享共同利益。因此，采用柔性的协商、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，对区域发展进行“激励或软约束”，这是市场经济条件下促进区域府际合作，实现区域协调发展的主要途径。

2. 推进府际合作。区域合作主体的积极性是受利益驱动与诱导的，各地方政府推动区域合作除了获取区域利益之外，还希望得到认可。因此要运用相应的手段对区域合作给予鼓励和支持，如对区域合作项目的投资给予政策倾斜，对跨区域产业给予目标性政策扶持，对跨区域企业给予工具性政策优惠，对跨区域合作开发给予制度性政策肯定，对积极推进区域合作的部门和领导的政绩评价通过量化指标予以认可等等，这些都可成为推进区域府际合作的有效激励。同时，区域府际合作对每个成员来说都有一种责任或约束。“共同体的每个成员所负有的一项义务就是使共同体的利益优先于他的自我利益，不论两者在什么时候发生冲突都一样。……这就是社会责任原则。社会责任并不要求人们放弃对个人自我利益的追求。但他们必须用与共同体利益相一致的方式去追求。”<sup>[2]</sup>这就意味着容忍和妥协。如区域府际合作协议对签订协议的各方来说是一种对等性行政契约，

其约束力主要体现为成员方基于对共同体的责任和有诺必践原则所产生的自我拘束力，这属于软约束。在软约束下，当协议的一方违约时，其惩戒可能不是严格意义上的制裁，而是某种合作的停止、某种优惠的取消，或被其他成员方所孤立以及声誉上受到影响。

3. 保障府际合作协议的有效实施。府际合作协议是区域内地方政府间开展合作的重要依据。它是一定区域内的各地方政府为协调相互间的行政合作事宜、实现区域的共同发展，经协商而形成的对各自行政管理活动进行规制的协议。区域内的地方政府之所以要签订府际合作协议，就是要通过明确的合意条款来引导各方按照协议内容相互支持和配合，以实现区域共同发展。由于区域经济一体化程度的不断加深，区域内地方政府间的联系日益密切，形成相辅相成的利益攸关的共同体，如一方政府违反协议，势必给其他按协议规定办事的合作方带来巨大的损失，故必须建立相应的约束机制保障府际合作协议的有效实施。府际合作协议的实施有赖于各成员方对共同体的责任感和自觉性，从利益追求的角度看，签订区域合作协议的各方会受到来自作为一个理性经济人的利益追求所产生的自我约束。在实践中，一旦签订区域合作协议一方违约，其他各方可以依据自我救济机制通过采取共同行动来保证协议效力得到尊重，使违约方迫于区域合作中被孤立的压力而遵守约定。“社会性使人们害怕孤立，希望得到尊重和喜爱。”“只有假定了人们对孤立的极端恐惧时，我们才能解释人类为什么至少在集体中能取得伟大成就。”<sup>[3]</sup>可见，府际合作协议中违约责任的具体形式不是一种严格意义上的制裁，而是某种合作的停止、某种优惠的取消，也即违约方因为不履行义务而不能享受其权利与利益。因为，府际合作协议的各方在合作中所能获得的各种权益需要相对方的配合或给予特定的资格，这样就存在着理论上的可行性，即区域合作协议中的守约方通过某种合作的停止或某种优惠的取消来迫使违约方遵守协议或采取补救措施，从而实现了对违约方的制约。<sup>[4]</sup>

## 二、建立健全区域府际合作激励约束机制的现实缘由

### (一) 地方主义的阻碍

在过往相当长的时期内，地方政府之间的

过度竞争造成了普遍的地方主义现象。这种地方主义主要包括地方保护主义和地方本位主义。时至今日，在区域经济一体化的背景下，尽管不少地方政府及其部门已日渐接受“合作治理”的理念，但不可否认的是，地方政府及其部门作为既定行政区划的代表，相互之间的竞争仍是客观存在的。因此，当前的政府合作往往是一种“竞争性合作”。从近年的情况来看，一些地方政府及其部门在地方主义的影响之下，仍未能合理平衡竞争与合作的关系，并直接造成了区域内的各种冲突现象。

一是市场准入中的行政壁垒。通过制定不规范和不合理的限制标准、实施不公平的检验检查等方式设置行政壁垒，进而对进入本地市场的外地产品设置各种人为障碍的现象仍不少见。

二是招商引资中的恶性竞争。在市场经济条件下，资金作为一种重要生产要素对经济发展起着重要的作用。因此，招商引资也当然成为了地方经济建设的关键环节。从我国区域发展的现状来看，一些区域内的地方政府为吸引投资而展开恶性竞争，导致这些区域的招商引资几乎演变成一场“让利竞赛”。从区域整体的角度来看，这一做法并不能引起区域经济总量的增加，反而会使地方政府容易放松对投资行为的监管而造成经济活动的失范与经济资源的流失，从而导致各种经济风险在区域内聚集，为区域经济的发展埋下了隐患。并且，地方政府间的恶性竞争又进一步加剧了区域内已有的地方主义现象，阻碍了区域内统一市场的形成，进而限制了区域经济的转型升级与协调发展。

三是产业结构的同构化。由于区域内各邻近地区在自然条件、人文环境等方面较为接近，长期以来所发展的经济产业相似程度较高，使得它们之间缺乏应有的产业分工而造成了产业定位趋同的后果。对于区域而言，这种各地区“自成体系”的产业结构在本质上就是区域内产业布局的无序与冲突，它将会造成各地区对同类资源及市场份额的争夺，从而阻碍区域协调发展与区域整体实力的提升。

四是公共设施重复建设所导致的利益冲突。区域公共服务一体化是区域经济一体化的客观要求，它的形成与发展离不开一定的物质条件。而公共设施即是构成这种物质条件的关键因素。在传统“行政区行政”的背景下，公共设施的

服务对象以特定行政区划内的公众为限，故地方政府也仅立足于本地区来进行公共设施建设，而不会从区域全局来作出考虑。因此，当前区域公共设施建设仍未能实现真正有效的统一规划，重复建设的现象依然随处可见，尤其是港口、机场等设施领域，更是重复建设的重灾区，由此造成的区域内地方政府间冲突也仍在持续。

上述四种冲突方式所体现出来的地方主义，不仅会有碍于区域府际合作的启动，而且还会有损于业已形成的府际合作关系，使合作各方出现隔阂甚至造成合作关系的破裂。

## （二）地方政府行为外部性的制约

所谓“外部性”，是指某一地方政府在实施行为时，不仅会产生其预期范围内的效果，而且可能会对本地区以外的其他地区产生影响。从实践来看，地方政府行为外部性往往会造成特定地区的利益受损，从而不利于府际合作的开展。

例如，自2000年起，处于钱江源头的开化县在浙江省政府的强烈要求下，开始了持续十年的治水历程，期间强制关停了大量的本地企业，并否决了二百多个产业项目，此举不仅保证开化境内大部分水质达到二类标准，也为了钱江的“一江清水”。然而，当下游地区共享这“一江清水”并以此获得经济发展时，开化却由于生态补偿一直未能到位而面临种种经济社会问题——18.4亿元的直接经济损失、年平均利税3.67亿元的削减、8万主要劳动力的出走及其所引起的留守儿童问题……。对此，时任开化县环境保护局局长邓仕海曾诉苦道：“开化对钱江的保护作出了巨大的贡献和牺牲，但回报实在太少。”2000年以来，历届县、市、省人大、政协开会，开化的代表都强烈要求生态补偿，但却一直没有得到回应，直至杭州媒体发起持续一年多的“反哺钱江源”系列报道，暴露出开化可怕的贫穷并唤起了下游地区的“惭愧之心”后，情况才开始得以转变。2007年，开化县终于得到了三千多万元的补偿，而这也直接促使浙江省在我国首次全面实施生态补偿机制。<sup>[5]</sup>

开化县的经历既是我国许多偏远地区因治污而致贫的缩影，也反映出地方政府行为外部性可能对府际关系所造成的负面影响。再以流域水污染为例。就地理位置而言，一些偏远地区往往处于河流的上游，因而严格限制部分高污染产业在这些地区落户，对于水源的保护无

疑具有重要的意义。然而，这些地区本来即地处偏僻，能够获得的发展机会不多，一旦再对其中工业项目的上马实施控制，则更是导致它们的经济陷入被动，同时还会由此带来诸如失业等诸多社会问题。而且，在过去相当长的时间内，这些地区的社会经济规划主要受到上级政府行为的制约，所以水源保护往往被视为它们必须落实的一种行政任务，而因水源保护行为“正外部性”获益的下游地区却鲜有为此“买单”，上游地区的利益也因此遭受实际损害。在此情况下，一些地方政府或部门对于“政府合作”即产生了排斥情绪，尽管明知合作有利于发挥不同地区的比较优势而实现区域利益的最大化，但又唯恐本地区利益难以在合作的过程中得不到保障。由此造成的后果是，若非上级行政机关的命令，一些地方政府及部门对于政府合作往往望而却步。而对于已经存在的政府合作而言，上述情况还会导致政府合作中诸如“搭便车”等机会主义行为的产生。这样一来，府际合作中将出现各种袖手旁观却还坐享其成的现象。当这种现象持续一定时间后，府际合作亦将难以为继，甚至可能进一步导致原合作各方的相互对抗和封闭。除地方政府行为“正外部性”以外，地方政府行为“负外部性”则更是会直接对正常的府际关系形成破坏。例如，在府际合作中出现的各种损人利己、以邻为壑的行为，不仅对整个区域的发展有害无益，也会对府际合作产生直接的损害，从而不利于府际合作的发展。可见，受制于地方政府行为外部性，府际合作的形成及维系都将遭遇困境。

## （三）现行政绩考核制度的束缚

政绩考核制度，一般指对于政府官员行政绩效的考核评价制度。我国政绩考核制度存在不完善的地方，产生了一些负面效应，不利于推动府际合作的开展，甚至对府际合作形成一定的束缚。主要体现在：

1. 政绩考核的主体较为单一。我国政绩考核的最初目的就是上级政府用于考评下级地方政府，是一种自上而下的内部评价体系。在评价的主体上主要依靠上级政府和上级领导，评价主体较为单一，忽视了社会公众、媒体、人大等主体的参与。封闭性的考评体系有其固有的缺陷，由于上级主体是根据下级政府上报的经济财政数据进行考核，这客观上造成了下级政府上报虚假数据的情况。而上下级信息存在

不对称等问题，因此上级政府很难确定上报材料的真伪，评价结果缺乏公信力。同时，单一的评价主体使得地方政府在开展工作中更为重视上级政府的喜好，而缺乏对公共满意度的关注。

2. 现行政绩考核受到行政区划的局限，未能从区域发展全局的角度对府际合作行为予以评定。现行政绩考核主要以单一行政区划为范围对地方政府及其部门的官员进行考核，府际合作的开展与实施鲜有被纳入到考核中。例如，在当前区域河流污染的治理中，往往是依行政区划边界划分“河段”后，再分别对各河段的治理成果进行考核。这种考核无疑能推动各河段所在行政区划地方政府及其部门的治理工作。但在府际合作考核指标缺失的前提下，各地方政府及其部门的负责人则可能为完成自身的考核任务，提高自身的绩效，从而以邻为壑，将本河段的污染治理建立在污染其它河段的基础之上。这样一来，随着府际关系的恶化，府际合作亦将无从谈起。

3. 政绩考核指标体系不完善。我国政绩考核指标体系过度重视地方经济发展水平，即地方GDP。在以GDP为中心的政绩考核制度大背景下，地方政府官员作为追求利益最大化的“经济人”，为使自己能在众多被考核者中脱颖而出以实现职务上的晋升，甚至不惜弄虚作假、“官出数字”、“数字出官”、大搞政绩工程。为了推动本地经济短期发展，地方政府官员注定会忽视乃至回避跨区域合作，不惜大搞地方保护主义、山头主义，致使区域内各单元辖区产业结构严重雷同。<sup>[6]</sup>

4. 现行政绩考核制度重约束而轻激励。从结构来看，考核应当是“惩”与“奖”的有机结合。也就是说，一个完善的考核制度，不仅应当包括严格的约束机制，还应当融入必要的激励机制。但就现行政绩考核制度而言，却更多地致力于约束机制的建立，例如对官员设置了约谈、调岗、问责等多种告诫及惩处措施。对此，笔者认为，基于行政主体职权职责的统一性，组织法在赋予政府及其官员相应的职权后，通过考核更多地进行约束而达到控权的目的，固然有利于保障外部相对人的权益。但对于府际合作而言，情况却有所不同。一来是府际合作一般属于内部行为，并不直接针对外部相对人而实施，因此，对于府际合作可多采取激励手段；

二是在当前以行政区划为范围的考核制度下，如果缺乏充分的激励，地方政府及其部门官员将很有可能抱着“多一事不如少一事”的心态守住自己的“一亩三分地”，而不愿在此以外去参与或推动府际合作。

### 三、建立健全区域府际合作激励约束机制的具体路径

充分调动和激发合作各方的积极性，有效抑制合作各方违反“合作规则”的行为，是建立健全区域府际合作激励约束机制的重要内容，也是设定区域府际合作激励约束机制具体路径的方向指引。

#### （一）科学设定合作的目标

目标引导行为。目标对合作各方既有激励作用，也有约束作用。为达到目标而行动是合作各方行为动机的主要激励源之一；一个设定的目标影响合作各方对于能够执行任务的信心以及他们各自的目标设计，这两个因素又反过来影响执行任务的绩效。目标激励就是要设置科学合理的目标，激发人的动机，达到调动人的积极性的目的。为此，应该做好以下几个方面的工作：一是通过设立目标激励合作方；二是设定的目标应该是明确具体、有难度但可以接受的；三是目标需要得到合作各方的认可，并要进行任务分解；四是及时提供目标执行情况的反馈。同时，目标会使合作各方产生压力，压力通常会促使合作方创造出更高的绩效，区域府际合作中的目标激励必须以区域共同利益的维护及区域协调发展为基础。在目标激励过程中应该把合作各方的目标与合作的共同目标结合起来，只有这样，才能在达到共同目标的同时实现合作各方自己的目标，才能使合作各方不断努力，发挥自己最大的潜能。目标也能约束合作各方的行为，通过建立目标责任制，实施目标考核，对目标执行情况进行过程控制，将实施过程、结果与目标、计划进行对比，及时发现合作中存在的问题，并将实施偏差反馈给合作各方，及时进行纠偏和调整，以保障区域府际合作持续、有效地进行并产生与预期的效果。

#### （二）出台区域合作的优惠措施

府际合作主体的积极性是受利益驱动与诱导的，因此，首先应通过出台有关区域优惠措施，对区域府际合作给予直接的鼓励和支持。一方面，应通过对区域合作项目的投资给予政策倾

斜、对跨区域产业给予目标性政策扶持、对跨区域企业给予工具性政策优惠、对跨区划合作开发给予政策肯定等措施，促使地方政府积极推动各类区域合作项目的实施，并推动区域内的产业结构调整与转型升级；另一方面，各地方政府及其部门推动区域合作的目的除了借助区域规模效应为本地争取利益以外，还希望通过推动政府合作而得到区域范围内各方主体的认可。因此，还应当对积极推进区域合作的地方政府、部门及其官员给予认可等。这些措施都可以成为对区域府际合作的有效激励。<sup>[7]</sup>

### （三）建立利益约束机制

目前我国跨区域合作组织多为松散型的合作组织，参与主体多为同级别的地方政府，缺乏行政层级上的隶属关系，因此，达成的很多协议、合约在执行上多依靠地方政府的自觉行为。出现违背协议、合约内容的行为时，也缺乏强制性措施和严格的约束机制。这一点在涉及地方利益问题上体现得更为明显。利益约束机制是跨区域地方治理中解决利益冲突，实现利益协调的重要保障。同时，由于跨区域合作中的利益纷繁复杂，各利益主体为了实现自身利益最大化，往往违背区域整体规划，采取利己手段，最终将危害区域整体利益。建立有效的利益约束机制可以有效避免这种状况。约束机制可以将复杂的利益协调行为简单化。通过完善法律法规，可以有效约束跨区域合作中各利益主体的行为。利益约束机制包括硬约束和软约束两个方面。硬约束主要是指“当利益主体拒不履行协调意见，或者履行义务时违反协议规定的，必须承担违约责任。事先应规定相关处罚措施，并强制执行其处罚和制裁，包括承担相应的政治责任、经济责任或法律责任。”<sup>[8]</sup>软约束主要是指参与主体的自我约束，这种约束来源于其违背区域政策行为可能引发的损失，如取消优惠政策、减少合作项目，甚至取消参与资格等内容，以迫使其遵守区域政策。

### （四）健全区域补偿制度

现阶段，我国区域补偿制度已逐步建立，但仍可在以下方面予以健全：

一是推动法定补偿与协定补偿的有机结合。区域补偿可通过纵向转移支付以及横向转移支付两种方式予以实现。其中，前者是上级政府对各下级政府进行统筹管理的方式之一，因而此种区域补偿应当是一种法定补偿。具体来说，

即对于区域补偿的范围、标准以及资金的分配等问题，都应由法律进行明确的规定，以防止财政资金在区域补偿方面的不当使用，以及保障财政支付补偿在各下级政府间的公平分配。而后者则属于平行政府间通过协商而实施的区域补偿。基于这些政府之间的平等性，它们能够对区域补偿的相关事宜进行谈判，并在充分协商的基础上确定补偿的方式、金额等。法定补偿与协定补偿相结合，有利于畅通区域补偿的渠道，从而保障区域补偿的落实。

二是构建科学合理的财政转移支付体系。在区域府际合作中，应该着重横向区域差距的调节，加大对相对落后地区或者发展受损方的财政转移支付，提高公共服务均等化水平。同时，应当选取不易受到人为因素控制的、能反映各地收入能力和支出需要的客观性因素如人口数量、人口密度、工业化程度等作为转移支付额度计算的依据。

三是探索多元化的资金筹措和补偿方式。在资金筹措上，可借助市场手段的引入，从而通过设立区域补偿基金、向社会发行区域补偿债券或彩票等，丰富筹措区域补偿资金的渠道，以减轻各级政府财政在区域补偿方面的压力。在补偿方式上，应积极推动区域补偿由单一化的补偿金支付方式向多元化补偿方式转变。例如，可通过由各地方政府共建区域项目、由获益地区向受损地区公民提供就业机会等方式来实现区域补偿等。

### （五）完善政绩考核制度

第一，在考核主体方面，应改变过去单纯依靠政府的自身评估方法，实行内外结合。以此来提高考核质量，抑制地方官员的短视行为和做各种各样的表面工程，使政府在发展经济的过程中立足长远，加强基础设施建设，加强地方政府间合作，实现共赢；应当吸纳上级行政机关、同级地方政府及其部门、非政府组织、专业评估机构、新闻传媒、社会公众等多元主体参与地方政府及其部门官员的政绩考核，从而通过综合各考核主体的意见，对地方政府及其部门官员有关政府合作的绩效予以客观公正地评价。

第二，在考核内容方面，应将与区域府际合作相关的事项如区域产业规划执行情况、区域合作的积极度等纳入到政绩考核中，以此引导地方政府及其部门官员将本地区利益与区域

整体利益结合起来，不仅要注重本地区经济社会的发展，更要注重整个区域经济社会的可持续发展，从而实现区域整体利益的最大化。

第三，在考核指标方面，应当设计一套科学、规范、量化的绩效考核指标体系。通过其正确的方向引导，规范地方政府及其官员的行为取向和行为模式，实现地方政府行为的正常化，从而达到协调和改善政府间利益关系的目的。不应仅仅局限于发展经济的能力，而应根据区域经济的发展 and 府际合作的实际综合考量。

第四，在考核奖惩方面，要实现激励和约束的有效结合。一方面，加大对于地方政府及其部门官员在推进府际合作上的表彰力度，并增加他们因此获得晋升的机会等，从而引导地方政府及其部门官员积极寻求府际合作的机会并参与到府际合作中来；另一方面，要严格按照考核结果兑现有关惩处措施，只有这样，才能促使地方政府及其部门官员树立正确的政绩观，树立全局和长远意识，力避“数字出政绩、眼光只在本地、谋事只顾眼前”的现象发生，以为地方政府合作治理跨地区公共事务与实现区域协调发展提供足够的动力。

#### （六）建立府际合作责任制度

府际合作责任制度的缺失，既不利于府际合作关系的持续发展，也不利于府际合作目标的最终实现。建立健全府际合作责任制度，具体包括以下三个方面：

第一，建立上级对下级府际合作责任的追究制度。实践中，我国绝大多数地方政府合作都是在上级政府或部门的协调或规划下启动的。在当前我国地方政府合作责任制度尚不完备的情况下，为明确府际合作各方的责任，可由对下级政府合作规划作出批复的上级政府或部门制定相对明确的责任分工事项，并对违反有关事项的主体进行责任追究。

第二，建立府际合作成员资格的限制与取消制度。尽管我国的府际合作并非都具备一定的实体组织形式，但实际上却都赋予了合作各方相应的成员身份。而这种成员身份则主要体现在参与一些合作论坛、联席会议等的资格上。在此前提下，成员身份对于府际合作各方具有十分重要的意义，一旦失去成员身份，将不再享有相应的权利。因此，可建立府际合作成员资格的限制与取消制度，对府际合作中不信守

承诺、消极对待职责或破坏合作关系的成员予以权利上的限制或取消成员资格，从而通过这种“资格罚”的形式来落实府际合作的责任。

第三，建立落实区域行政协议责任的相关制度。现阶段，通过订立区域行政协议的方式来实施的府际合作十分普遍，但不少区域行政协议却存在以下问题：一是大部分区域行政协议缺乏明确的责任条款，因此合作各方对于有关责任的分配和承担并不明确，容易导致合作过程中互相扯皮、推诿的情况发生；二是当前府际合作的纠纷解决机制尚不健全，因此，即使制定了相应的责任条款，也难以使有关责任落到实处。为此，一方面要从文本上不断完善区域行政协议的责任条款，并逐步建立健全府际合作纠纷解决的机制。另一方面则还要建立落实区域行政协议责任的相关制度。例如，可通过府际合作诚信评价及公开制度的建立，对府际合作中各地方政府及部门的责任落实情况予以评价，并就评价结果附上必要的说明后进行公开，从而对合作各方的责任履行形成一定的监督。而且，由于这一评价也会成为各地方政府及部门在选择合作伙伴时的重要参考，因此，它有助于促使各地方政府或部门为保证自身在府际合作中的良好信誉而积极履行各项职责。

#### 参考文献

- [1] 林尚立. 国内政府间关系 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1998:24.
- [2] 米尔恩. 人的权利与人的多样性——人权哲学 [M]. 夏勇，等，译. 北京：中国大百科全书出版社，1995：49、52、45.
- [3] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调 [J]. 上海交通大学学报：哲学社会科学版，2004(6).
- [4] 石佑启. 论区域合作与软法治理 [J]. 学术研究，2011(6).
- [5] 吕明合. 保住“一江清水”，换来贫穷落后？ [EB/OL]. (2016-04-18). <http://www.infzm.com/content/37238>.
- [6] 魏向前. 跨域协同治理：破解区域发展碎片化难题的有效路径 [J]. 天津行政学院学报，2016(2).
- [7] Shi Youqi. On R ule of Law in Governmental Cooperation for R egional Economic Integration J. Canadian Social Science, Vol.11, No.1, 2015, p39.
- [8] 汪伟全. 推进区域一体化必须协调地方利益冲突 [J]. 探索与争鸣，2009(11).

（责任编辑：邓文斌）