

德国的区域治理：组织及其法制保障

高 薇

内容提要：在全球化和经济一体化的新格局中，区域治理已经成为一种普遍的趋势。德国在区域治理方面经多年发展已经形成较为完善的制度体系，其重要的治理手段为：由地方政府自发建立区域性协调组织协调关系、促进地方合作、实现管理职能。根据组织设立的法律依据，德国区域治理中的组织主要有非正式合作机制、私法组织、公法组织三种类型，具体形式多样。这些组织所具有的执行力来自于德国悠久的地方自治传统以及严谨庞大的法律体系的保障。作为区域经济一体化的法治协调机制之一，我国实践中也出现了区域性组织的模式。在未来区域经济发展过程中，我国可以借鉴德国经验，增强地方政府的自主性和积极性，逐步完善法制保障，进一步发挥区域性组织的优势。

关键词：德国 区域治理 区域组织 法制保障 地方合作

高薇，上海交通大学凯原法学院讲师。

中国经济的日益开放以及中国与世界经济的日益融合，促使资本推动经济区域不断走向一体化。长三角经济圈、珠三角经济圈、环渤海经济圈等区域经济体开始形成，传统的行政区划间的竞争已经转向区域间的竞争，跨行政区划的规划与管理手段重要性逐渐增加。我国区域经济一体化的过程出现了区域性组织的实践，主要形式为区域合作组织和区域合作领导机构。作为我国区域经济一体化过程中最先出现的法治协调机制之一，区域性组织在实践中却遇到了一定的制度障碍。主要表现为组织的设立缺乏直接的法律依据，组织职权不明，组织形式单一。^{〔1〕} 德国作为重要的经济体及大陆法系的代表，也正处于区域经济一体化的进程之中，探索和积累了区域治理的丰富经验。本文拟对此做一梳理，以供我国借鉴。^{〔2〕}

〔1〕 参见叶必丰：《区域经济一体化的法律治理》，《中国社会科学》2012年第8期，第109-111页。

〔2〕 关于区域治理的概念参见陈瑞莲、杨爱平：《从区域公共管理到区域治理研究：历史的转型》，南开学报（哲学社会科学版）2012年第2期；德国近年来也出现了从政府行政管理到区域治理的理念转变，因而本文采用了区域治理的概念，参见Christian Diller, *Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung* (Habilitationsschrift), Berlin 2005。

一 德国区域治理中的协调机制

(一) 区域的界定

德国属联邦制国家,政体由联邦、联邦州以及地方自治团体三个层级组成。州拥有独立的立法、司法及行政权力。16个州中有普通州13个,城市州3个(柏林、汉堡及不莱梅)。联邦州下设地方自治团体,兼具州政府基层行政体制和地方自治团体的性质。地方自治团体由两级组成。上一级是县一级地方行政(323个),包括县及独立市,县下设县辖市和乡镇及乡镇联合区;下一级是乡镇及乡镇联合区。各州在具体行政组织结构上还有差异。^[3]

除联邦、州以及地方三种行政层级外还有“区域”层级。在德国的法定规划体系中,区域是建立在社会经济相关及地理空间单位上的一种跨地方行政的规划单位,但并非独立的行政区划。德国的“区域”不是一个被严格界定的概念,与之相关的术语也有多种。一般而言,区域划分的主要依据是相似性原则或交织性原则。前者主要针对空间单位地理特征的相似性,后者强调地理空间功能上的相互交织,例如,基于经济或交通结成的网络。^[4]

德国城市化区域的比重要高于欧洲的平均水平,80%以上的人口生活在城市地区。截止2013年11月1日,德国境内共有2064个城市,^[5]其中人口超过10万的大城市有76个。^[6]德国区域发展的突出特点及格局是以大城市带动周边发展,从而形成都市区域群。根据不同标准,德国可以被分为数量不等的都市区域。例如,根据人口密度、地区大小及城市架构所占份额,德国在1993年拥有45个都会密集区域(原西德35个,原东德10个)。1995年,德国空间规划部长级会议提出了德国空间规划政治发展框架,强调大都会区域作为社会经济发展的引擎应当为保持德国在欧盟中的竞争优势以及促进欧洲一体化的进程中发挥重要作用,并最终确定了11个欧洲大都会区域,即柏林-勃兰登堡、汉堡、莱茵-鲁尔、莱茵-美茵、斯图加特、慕尼黑、哈勒/莱比锡-萨克森三角、汉诺威-布伦瑞克-哥廷根、纽伦堡、莱茵-内卡及不莱梅-奥尔登堡。^[7]这些以城市带动发展形成的区域多数位于州所辖范围内,跨越不同的地方行政单位,有的还跨越相邻州。因此,区域发展既涉及州与州之间的合作也涉及地方政府间的合作。

(二) 州与州之间的协作

德国目前各州的疆界为二战之后划分,划分时并未考虑都市发展、区域经济结构以

[3] 参见陈承新:《德国行政区划与层级的现状与启示》,《政治学研究》2011年第1期,第73页。

[4] Vgl. Jörg Bogumil und Stephan Grohs, Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Springer 2010, S. 90-91.

[5] http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_St%C3%A4dte_in_Deutschland, last visited Dec. 21, 2013.

[6] http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Gro%C3%9Fst%C3%A4dte_in_Deutschland, last visited Dec. 21, 2013.

[7] Werner Heinz, “Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions”, in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, pp. 94-95.

及居民的身份认同等因素。除 1952 年巴登符腾堡州的创建外,其它各州重新划分疆域的尝试均告失败。为突破既有的地域分割格局以解决区域发展与城市地带的公共事业问题,各州在区域的层面建立了跨域的合作机制。

德国统一之后,北部的不莱梅、汉堡和柏林三个城市州最先意识到跨越州领域的城市区域发展问题,并开始进行区域规划的合作。一些州建立了联合行政机构(如汉堡及石勒苏益格-荷尔斯泰因统计办公室)或联合司法机关(如柏林和勃兰登堡)。巴登符腾堡州、黑森州及莱茵兰-普法尔茨州政府在 2006 年为莱茵-内卡区域的合作建立了合作组织。同样的合作也存在于其它跨州的区域规划过程中。^[8]

州与州之间的合作方式之一,是订立州际协议。基于德国《基本法》授予各州独立的立法权,各州之间可以因经济合作或边界事务订立协议协调相关事宜。州际协议只有经州议会通过并以表决法或转化法的形式并入州法才能生效。^[9] 各州可以为覆盖全德的抽奖、广播、传媒、青少年保护等公共事业,共同签署协议。^[10] 相邻州也可以为跨边界的事业签署协议。例如,在上述莱茵-内卡大都市区域的区域协作过程中,巴登符腾堡州、黑森州及莱茵兰-普法尔茨州政府曾分别于 1969 年和 2005 年签订了两个促进三州合作的州际协议。2006 年,在这两个协议基础上建立了莱茵-内卡区域协会,作为跨地域的区域规划和空间治理组织。

(三) 地方政府之间的协作

德国城市间为解决共同事务结成组织的实践早在中世纪就已经出现,具有悠久的历史。近年来,德国城市间合作的主要因素是城市及地方政府的严峻财政形势。为确保为市民进一步提供公共服务,处于经济带上的城市逐渐结成合作性的联盟,目标是整合现有资源并确保人员和设施在使用上更有效率。^[11] 此外,德国的地方行政单位数量庞大而彼此间在地域上紧密相连,都市群的发展必然涉及跨地方的行政协作。因而,相比州与州之间的协作,地方政府间的行政协作在区域治理中占有更为重要的地位。

德国《基本法》第 28 条第 2 款第 1 句明确规定了地方政府的自治权,因而地方政府能够处理辖区内的各种事务。德国《空间规划法》规定,德国空间规划属于州与地方政府的权责。因此,德国联邦、州与地方政府在空间规划的实权配置方面,呈现出金字塔式的形态,主要权力掌握于基层地方实体。在自治权的保证下,州政府下的地方政府(包括县、城市与乡镇)具有州政府派出机关与地方自治机关的双重身份,可以自由决定跨域事务的处理方式,包括是否自我管理,与其他地方机关联合(如联合设立事业公法人)或委托第三人。

[8] Arthur Benz, *Intergovernmental Relations in German Federalism-joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation (working paper)*, p. 11, <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>, last visited Dec. 21, 2013.

[9] <http://de.wikipedia.org/wiki/Staatsvertrag>, last visited Dec. 15, 2013.

[10] http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_innenstaatlichen_Abkommen_Deutschlands, last visited Dec. 15, 2013.

[11] Werner Heinz, "Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions", in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, pp. 98-99.

地方合作的具体形式由法律明确规定。例如,北莱茵-威斯特法伦州《地方合作法》第 1 条第 1 和第 2 款规定,地方合作形式包括建立工作团队、建立公事业法人或签订公法上契约。根据某些州的特别法律还可以设立除目的事业公法人以外的其他类型的公法人,如区域规划组织。根据《有限责任公司法》、《股份公司法》以及相关州的市镇条例,地方政府可以设立私法性组织。地方政府间还可以订立私法协议,将某种事务转移给另一方承担,但不创设组织实体。根据咨询机构克伦博(Kienbaum)2004 年的一项研究,德国地方合作模式所占的比例从高到低分别为:公法协议(27.7%)、目的事业公法人(21.7%)、工作团队(21.2%)、私法机构(10.4%)、私法协议(7.8%)、其他法律形式(11.1%)。^[12] 其中,各类组织占有所有地方合作形式的 60% 以上。区域性组织是德国区域治理的最主要模式。

二 德国区域组织的历史变迁

德国地方行政单位之间进行合作,并形成在区域层面进行治理的模式,是地方行政单位为应对不同时期社会经济发展所引发的现实问题所采取的一种对策,是德国行政管理体制逐渐演化的结果。

德国城市之间的联合,可以追溯到 14 世纪的“汉萨同盟”。19 世纪德国城市群工业化的发展造成对劳动力的巨大需求,导致城市人口激增,并对公共管理和地方行政造成了影响。经验交换及合作的必要性,使城市在尚无法律依据的情况下自发结成了合作关系。在普鲁士《地方自治条例》以及萨克森帝国《地方建筑法》中已经出现了地方合作的规定。这一领域第一部的综合性立法是 1911 年普鲁士的《事业公法人法》。该法生效后,建立了第一个具备正式法律依据的组织——柏林事业公法人。随后,鲁尔地区的乡和县在 1920 年建立了“鲁尔煤区居住协会”。这是德国境内第一个具有广泛规划功能的跨地方组织。^[13]

二战后,外来移民的涌入以及技术和社会经济的转型,都刺激了德国城市间的整合。为应对这些变化,20 世纪 50 年代后,德国南部大城市区域的核心城市首先自愿结成了调整城市区域基础设施规划的地区性联合体,如 1952 年慕尼黑外围经济区规划团体及 1952 年斯图加特地方工作团队。汉堡和下萨克森州也在 1957 年建立了规划组织,以解决自由城市州汉堡的城市及近郊发展问题。1963 年汉诺威大区域协会建立,是在此基础上的进一步发展。与之前组织的重要区别在于,该协会依据州立法建立并具有独立的组织结构(包括正式的决议机构)。协会建立初期仅具有规划职权,至 1968 年增加了管理地区公共交通的职能,并通过在上世纪 70 年代建立直接选举产生的协会

[12] Vgl. Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte-und Gemeindebund: Studie “Interkommunale Zusammenarbeit”, Düsseldorf 2004.

[13] 2004 年 10 月 1 日,该协会根据北莱茵-威斯特法伦州关于修改该协会的法律更名为“鲁尔区域协会”(Regionalverband Ruhr, RVR),并获得了更为广泛的区域自治权,包括经济发展、环保、休闲、工业文化等方面,参见 Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler, Interkommunale Zusammenarbeit Handreichung für die Kommunalpolitik, Bonn 2008, S. 17 - 18。

大会大大增强了独立性。^[14]

随后,德国各处建立了较多的城市周边协调组织,但这类组织的职权仍限于空间规划事务。与此同时,由于实施具体规划需要在城市及县镇覆盖的区域展开,建立了一些相邻区域协会。简而言之,在上世纪70年代,对大城市区域的调控主要通过空间规划进行,组织的功能也多限于此。^[15]

上世纪70年代末及80年代初,由于政治保守因素影响了区域控制的理念,组织形式和功能也发生了一定变化。随着德国基督教民主联盟在地方及州层面获得主导权,区域协调组织的职能被缩减,仅仅集中于特定的专业事务。汉诺威大区域协会被削减为负责地区性公共交通事务的目的事业公法人,协会大会也被取消。许多区域规划协会在20世纪80年代专注于环保事务。^[16]

自20世纪90年代开始,地区层面的治理和整合重新引起重视。作为对两德统一的回应,联邦建筑部在1995年颁布了区域规划政治策略框架,代表了一种对话及项目指向的调控理念,并被德国北部的一些大城市区域所采纳。其他一些城市联合区也努力改革大都市区域的治理模式,并出现了不同的治理理念。同时,德国区域的发展与欧盟的发展密不可分。2000年后,已经包含在1995年区域框架内的“欧盟大都市区域”概念得到了加强,一些经济发达区域以此作为未来的发展方向。^[17]简言之,随着欧盟成员国之间的边界互相开放,国家间的竞争逐渐转为区域竞争,德国各级政府希望能够找到一种新的协调形式,以降低协调成本和克服现行规划、行政管理无法适应区域发展的迟滞性,避免单一行政单位管理上的不足,提高所有参与者的相互合作和自我协调能力。

德国都会区域的发展表明,各地都会区域的出现,不是受到空间发展策略的引导,而是经济发展的集中化以及知识社会中区位偏好所导致的结果。由于各地经济、政治发展条件不同,加之地方具有较大的自治权力,各地根据当地情况采取了不同的治理理念,并最终在德国境内出现了多种多样的都会区治理形态以及具有不同功能的各种组织类型。政治、经济、当地传统等因素的交织影响往往可以在组织的制度变迁中看到痕迹。还需指出的是,德国区域治理的模式深受其联邦体制和法治传统的影响,这相当程度决定了治理所采取的方式和目标的可实现性。

[14] Joachim Blatter, *Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen*, in *Lokale Politikforschung heute*, Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Springer 2008, S. 139.

[15] Joachim Blatter, *Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen*, in *Lokale Politikforschung heute*, Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Springer 2008, S. 140.

[16] Joachim Blatter, *Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen*, in *Lokale Politikforschung heute*, Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Springer 2008, S. 140.

[17] Joachim Blatter, *Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen*, in *Lokale Politikforschung heute*, Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Springer 2008, S. 141 – 142.

三 德国区域治理中的组织模式

根据组织设立的法律依据,德国区域治理中的组织形态主要有非正式合作机制、私法组织、公法组织三种,以下逐一分析。

(一) 非正式合作机制

非正式合作机制主要包括,区域网络及论坛、区域大会和地方工作团队。

区域网络及论坛一般平行于制度化的地方合作模式设立,主要涉及区域发展及城市规划相关的议题。这一机制以对话为主要协调机制,优点在于能够及时应对新问题及挑战,不断吸纳新的参与者,整合区域、城市势力并建立互动平台。

区域大会最早始于 1980 年代,由北莱茵 - 威斯特法伦州和下萨克森州最早建立并扩展到其它各州。区域大会的参与者包括地方政府、工商会、科技部门(如大学等)的代表。主要工作为探讨及促进区域的经济的发展,能够带动各界人士长期参与并促进各方的意见交换。^[18]

地方工作团队不是公法人亦不承担地区性的行政职能,主要以规划与整合地方政府事务为任务,具体功能依建立的具体目的而不同。设立地方工作团队不需要州法律或地方议会自治条例的特别授权,不创设行政任务。一般由参与者(如相关的地方自治团体首长或一级单位主管)签订行政协议成立。德国《行政程序法》第 54 条规定:“公法领域的法律关系可以通过协议建立、改变或废止(公法协议),只要与法律规定不相违背。特别是机关可以不行使行政管理行为,而通过与被管理对象签订公法协议进行。”设立工作团队的具体依据是各州的地方合作法。例如巴伐利亚州《地方自治团体合作法》第 4 至 6 条规定了一般及特别工作团队的建立以及撤销。第 4 条规定,乡镇、县及行政专区可以通过签订公法协议建立工作团队,参与者包括其他组织、公法上的公共机构及基金会、自然人及私法上的法人。工作组的任务为涉及所有参与者的共同事务,特别是协调参与者行动,筹备空间规划,确保在较大的相邻区域内执行共同的经济及特定目的事务。工作组的建立不影响参与者对第三者的权限和任务。第 6 条规定,对于为履行特定事项建立的特别工作团队,如果在协议中未明确规定终止的时间或设立超过 20 年,就应当在协议中明确具体规定撤销的条件、期限以及方式(正常撤销),也可以因特殊重要原因被撤销(非正常撤销)。对设立地方工作团队有类似专门规定的还有勃兰登堡、黑森、北莱茵 - 威斯特法伦、莱茵 - 普法尔茨、萨尔兰,其他州没有规定。

(二) 私法组织

依据私法设立的组织主要承担地方行政机关职权之外的事务,特别服务于技术性基础工程、经济发展与旅游等领域。私法组织的优势在于具有明确界定的行动范围,能够达成快速的决策。不足在于,有可能造成公私部门间利益冲突,由于部分私有化导致地方自治权受损,以及缺乏民主监督。这类组织具体有以下几种:

[18] Werner Heinz, “Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions”, in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, p. 99.

1. 协会

主要为地方自治团体以民间社团方式组成的联合会,如德国城市联合会、德国县联合会、地方保险协会、慕尼黑休闲区协会。

2. 公司

指以有限责任公司或股份公司形式组成的公共事业企业,如斯图加特商业促进有限公司、莱茵-美茵-垃圾处理有限公司、汉诺威-布伦瑞克-哥廷根-狼堡大都会区。以莱茵-美茵-垃圾处理有限公司为例,它由莱茵-美茵地区的两个独立市、三个县及一个普通市于1998年建立,目的在于重新规制莱茵-美茵地区的垃圾处理经济问题。法律地位相当于德国《资源回收再利用法》(Kreislaufwirtschaftsgesetz, KrWG)第22条所规定的第三人。根据该条规定,具有垃圾回收及处理职权的责任人可以委托第三人履行义务,并且这一义务在垃圾处理职责正常履行后即告终结。

3. 民事合作组织

指通过签订合伙契约成立的为共同目的的民事合伙,如卡尔斯鲁厄科技区。该组织由十个城市、四个县以及一个目的事业公法人于1987年建立,是德国境内最早以发展区域经济为目的的地方政府合作组织之一。

(三) 公法组织

在地方协作中,依据公法规范设立的组织类型最为多样。公法组织均依据法律的明文规定设立,可以分为功能性或地域性的组织,为单一目的或为多重目的服务的组织等。德国各州出现的公法组织数量和类型均有差异。以下对最主要的组织形式做一介绍和分析。

1. 目的事业公法人

目的事业公法人是由若干地方行政单位联合组成的公法团体,主要用于提供公共服务,是最常见、最主要的公法合作形式。20世纪20年代起,目的事业公法人被用于水处理事务。20世纪70年代开始,几乎所有的城市联合体中均出现了目的事业公法人,负责公共交通及垃圾处理。^[19]随着经济发展,这一模式进一步得到重视。目前德国境内存在上千个目的事业公法人。^[20]

设立目的事业公法人的依据主要是州的地方合作法(Gesetz über kommunale Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit)。它的重要特征之一是,通过州的立法获得了对被委托管理事项的自治行政权,具备《行政程序法》中规定的行政机构应当具有的权力并承担义务。一些州的宪法也对此予以明确规定。^[21]作为公法人的一种,它可以在职权范围内做出行政处分、订立公法契约并以自己名义参加行政诉讼,并在其职权范围内享有规章、财政和预算等自主权,有权任用公务员。

[19] Joachim Blatter, Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreregionen, in Lokale Politikforschung heute, Hubert Heinelt, Angelika Vetter (Hrsg.), Springer 2008, S. 139.

[20] Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler, Interkommunale Zusammenarbeit Handreichung für die Kommunalpolitik, Bonn 2008, S. 52.

[21] 例如,《巴登符腾堡州宪法》第71条第1款规定,州保证目的协会享有自治权力,它在法律框架内管理事务,并自己承担责任。

目的事业公法人的职责限于特定公共事务,主要为技术性与社会性的基础建设,包括垃圾处理、公共运输、文化教育及休闲公共设施的维护等。根据发起方式,可以分为两种类型。一种由地方团体为履行特定的事务通过缔结公法协议自发设立;另一种是所谓的“义务性事业公法人”,由地方团体针对某种法定事项设立。依据功能,可以分为单一目的事业公法人和多重目的事业公法人。目的事业公法人具有固定的组织结构,一般包括会员大会、协会主任、执行主任等,大会由参与建立法人的机构代表组成。参与者除地方政府外,还可以是州政府、公法基金会、私法上的法人、自然人等,只要法人章程允许,或者不违背法人设立的目标和任务即可。^[22]

这种合作模式在提供特定公共服务方面具有优势。但由于地方行政机关必须将提供该服务的权力转移到所设立的公法人身上,不免造成地方行政结构的破碎以及民众民主监督能力的减弱。

2. 相邻区域协会

1970 年代,巴登符腾堡州的六个城市区域建立了相邻区域协会。根据巴登符腾堡州 1974 年《临近区域协会法》(Nachbarschaftsverbandsgesetz, VwRefG BW 4)第 1 条,相邻区域协会属于公法团体,成员为相邻的城市及县镇。主要机构为由会员组成的协会大会,功能在于针对联合土地使用计划进行规划。根据该法第 3 条,目的事业公法人的规定同样适用于相邻区域协会。协会成员将根据本法以及州地方合作法的尺度约定协会章程。根据该法第 12 条,如果根据一项在巴登符腾堡与巴伐利亚城市州或黑森州以及莱茵普法尔茨之间已经订立或即将订立的州际协议将建立一个跨越边界的相邻区域协会,则这种协会将代替其他的(各自签订的)单独的相邻区域协会。^[23]

3. 区域规划协会 (Regionalplanungsverbände)

区域规划协会最早建立于巴登符腾堡州(12 个)和巴伐利亚州(18 个),在其他州区域规划由特定机构负责。在德国统一之后,在梅克伦堡-前波美拉尼亚与萨克森两个新州也建立了区域规划组织。这一模式的典型代表是慕尼黑区域规划组织。根据巴伐利亚州《土地规划法》第 4 条的规定,州政府的土地规划部门为上层主管部门,县行政管理部为基层主管部门。根据该法第 5 条规定,在巴伐利亚州区域规划组织为土地规划的具体实施者。作为一个公法社团,区域组织具有规划的特定区域,通过地方的共同决议或依法建立。组织的最上层决议机制是由地方代表组成的区域大会。区域规划组织的主要功能在于进行区域发展规划及协调各部门的发展。区域规划协会的缺点在于管理与控制上的权责不足,因此发挥的实质影响力有限。即便如此,慕尼黑地区的区域规划组织仍被认为是提供了一个核心城市与周边地方政府对话的平台。^[24]

4. 多职能组织

具备广泛管理职能的组织在实践中数量较少,具有代表性的是斯图加特区域协会和

[22] Vgl. Thorsten Ingo Schmidt, *Kommunale Kooperation: der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts*, Mohr Siebeck 2005, S. 29 - 32.

[23] Werner Heinz, "Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions", in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, p. 101.

[24] Werner Heinz, "Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions", in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, p. 102.

莱茵内卡区域协会。

斯图加特区域协会属于巴登符腾堡州《空间规划法》第31条第1款所规定的10个区域协会之一。为促进斯图加特地区参与欧盟及国际竞争,巴登符腾堡州在1994年2月7日依据《关于设立斯图加特区域联盟法》设立斯图加特区域协会。与巴登符腾堡州其他区域性团体相比,斯图加特区域协会具有相对较高的调控能力。职能不仅局限于土地规划,还可以对区域内各种事项进行广泛综合的治理。根据组织章程,其决议机构为由所属选区居民直接选举产生的区域大会,责任范围包括区域规划、都市景观设计、区域交通规划、经济发展、垃圾处理、旅游出版等。莱茵内卡区域协会具有与其类似的功能。

由于这一合作模式不得不与已有的地方机关在某些重要责任上分享权力,与地方(特别是县级层面)在管理权限上存在冲突,在融入地区既有的政治体制机构中存在一定障碍,同时也伴随着行政权力碎片化的危险。这都将阻碍其功能的有效实现。^[25] 鉴于此,多部门合作的模式未来将呈现出两种趋势:行政权力被弱化,组织将被另一个权限更弱的机构所取代(如鲁尔区、莱茵-美茵地区及布伦瑞克);或者采取更强的合作形式(如汉诺威地区)。^[26]

5. 新设区域地方行政

自德国边界改革后,在探讨如何处理城市区域的协调问题时,焦点之一是建立区域性的行政实体,包括地区城市和地区县。这是制度化最强的区域组织模式。区域性地方实体具有完整的政治与行政职能,是划定区域内独立的行政层级。^[27] 目前,德国只有萨尔布吕肯地区协会汉诺威地区及亚琛城市地区采取地区县的模式。下面以汉诺威地区为例,简要说明地区县的组织形式。

2001年建立的汉诺威地区是一种特殊的县级行政区划。汉诺威地区的建立,主要得益于区域内强有力的推动者、普遍传播的为受到全球竞争压力产生的转型意识以及近40年来不断增强的地方参与的区域意识。^[28] 1996年,汉诺威独立市、汉诺威县以及大汉诺威地区协会三个区域内的主要管理机构共同提出改革汉诺威地区行政结构的草案。这一提议随后得到了地方及州政府的大力支持。2001年6月5日,下萨克森州议会颁布了《建立汉诺威地区法》,正式建立汉诺威地区。在改善行政效能方面,汉诺威地区的改革目标为,简化行政管辖权,避免双重管辖,缩短行政管理路径,节约行政资源。同时也为巩固地区的既有优势,增强地区在欧洲的竞争地位等。^[29]

[25] Joachim Jens Hesse, Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland (Memorandum), Berlin 2005, S. 46 - 47.

[26] Werner Heinz, "Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch between Existing Necessities and Suboptimal Solutions", in R. Hulst and A. van Montfort (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer 2007, p. 103.

[27] 建立地方城市的理念最早由莱茵-美茵地区在1970年代初期为建立一个“大法兰克福”地方机关而提出。在这一模式下,已有的县地方机关将被解除并成为新区域城市的一部分。新的实体将具有财政、人员及规划的行政权力,并将在地区范围内对所有重点规划及结构负责。这是最为激进的一种改革模式,因而也遭到了最多的反对。建立地方县的理念分别于1970及90年代在莱茵-美茵地区、1990年代在斯图加特地区以及2003年在梅克伦堡-前波美拉尼亚州被提出和讨论。

[28] Joachim Jens Hesse, Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken (Gutachten), Berlin 2012, S. 38.

[29] <http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Entwicklung-der-Region-Hannover/Ziele-der-Regionalreform>, last visited Dec. 20, 2013.

根据《建立汉诺威地区法》第 1、2 条,汉诺威县及州首府城市汉诺威作为新的乡镇联盟构成汉诺威地方实体。经过功能性改革,汉诺威独立市及 20 个县仍然保持独立性,但原有地区协会的职能以及几乎所有汉诺威县的职责、部分独立市的职能转移给了汉诺威地区。地区的组织结构由直接选举产生的区域大会(84 名议员)、地区委员会(地区主席及 10 名议员)以及由直接选举产生的地区主席组成。财政适用下萨克森州地方条例的相关规定。根据协会报告,2012 年协会的财政预算(不包括诊所和垃圾处理经济)约为 14 亿欧元,其中 40% 来自协会自筹,60% 来自州财政。^[30]

《建立汉诺威地区法》之后被 2010 年 12 月 17 日颁布的《下萨克森州地方宪法》(Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, NKomVG)所取代。根据《下萨克森州地方宪法》第 3 条,汉诺威地区为地区性行政实体,是所辖地区内公共事务的承担者,负责具有跨地方或者超越下属县行政权或财权的事务,并具有支持县政府履行职责、适当平衡其负担的职能。根据该法第 159 条职责划分的规定,汉诺威地区履行根据该法第 5 条第 4 款规定的可以任意履行的职权以及根据该法第 57 条第 4 款规定的地方行政单位应当行使的义务性职责,但不得与该法所明确规定的汉诺威独立市以及所属县的职权相冲突。另外,该法第 160 条规定了汉诺威地区在其所辖区域内(效力范围)具有的独立职权,例如,根据《下萨克森州空间规划法》规定的地区规划的职能、促进区域内经济及就业的职能等。第 161 条规定了地区通过委托得以行使的职权,包括空间规划、环境保护、健康、教育、社会保险等领域。

汉诺威地区除承担州下属一些机构的职能外,还参与并主导了一些企业或事业。地区同时努力保持与乡镇的协同合作,市长及部门负责人会定期碰面并展开工作协同会议。不过,汉诺威地区的模式仍将是个案。其他区域试图采取这一模式的尝试往往都遭到拒绝。主要原因之一是,为区域发展而取消县以及城市独立性的成本过高。^[31]

为清晰说明德国各区域性组织的情况,笔者绘制了表一:德国区域治理组织模式一览。

表一:德国区域治理组织模式一览

合作型态 特质	非正式合作 机制	私法组织	公法组织				
			目的事业 公法人	相邻区域 协会	区域规划 协会	多重职能的 组织	新设区域 地方行政
组织 结构	无固定形式, 由组成的群体 决定	股份有限公 司的股东与 股东大会	参与主体代 表组成的会 员大会、主 任	会员协会大 会与协会领 导	会员协会大 会、规划委 员会、协会 领导	区域大会、 委员会、执 行主任	区域大会、 委员会、主 席

[30] Vgl. Haushaltsplan 2012 der Region Hannover, <http://www.hannover.de/content/search? SearchText = Haushaltsplan>, last visited Dec. 21, 2013.

[31] Joachim Jens Hesse, Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken (Gutachten), Berlin 2012, S. 40.

合作 型态 特质	非正式合作 机制	私法组织	公法组织				
			目的事业 公法人	相邻区域 协会	区域规划 协会	多重职能的 组织	新设区域 地方行政
参与 群体	地方政府及利益相关的组织的代表	公部门与私部门主体	乡镇与城市政府	巴登符腾堡州的六个城市及其周边地方政府	参与的城市及地方政府	参与的城市及地方政府	
财政 状况	地方补助及参与者提供	股东的投资基金	会员费用、捐赠、征收款项等	协会征收款项	协会征收款项与各州的补贴和补助款	组织征收款项与费用	税款、地方补助款的分配款和额外收入
空间 范围	都会区域(依据任务及组成成员划定)	依据任务的性质	参与政府所辖领域	核心城市及周边地方的领域	协会成员所辖领域	核心城市及周边县市的领域	新设区域地方政府所辖区域
民主 控制	缺乏民主正当性:由参与机构任命重要代表	间接民主控制:组织会议包含地方政府的代表	间接民选正当性:地方议会选出法人大会议代表	间接民选正当性:协会大会的成员	间接民选正当性:协会大会的成员	间接(或直接)民主控制:协会成员的代表	区域议会的直接民选
实例	数个州组成的区域会议、都会区的区域网络及论坛、地方工作团队	协会、有限责任公司及股份公司、民事合伙组织	众多针对交通、垃圾处理、文化等领域的组织	巴登符腾堡州的六个协会	四个州的38个区域协会	四个州的都会区的五个组织,以斯图加特区域协会为代表	萨尔布吕肯地区协会、汉诺威地区、亚琛城市地区

四 德国区域治理模式的特点分析与启示

人为划定的各种分界一直是行政体系有效运作的基础。但全球经济一体化的发展对原有分界与体制造成重要挑战。如何应对各种体制上既定分界的解构与重建,是当今各国公共管理者面对的共同难题。区域治理已经成为公共管理者提升行政效能、提高竞争力、应对变化的重要手段。区域发展的实践也席卷全球,欧洲区域整合、德国与中国近年来都市群的发展都是典型案例。在实现区域治理的具体路径上,各国因政治制度、法律秩序及经济制度不同,在目标设定及实现方式上存在一定差异。但在区域治理这一层面,由于面对相似的任务和挑战,各国在发展过程中存在一定的共性和可供分享的经验。以下从三个方面进一步分析德国区域治理的经验及特点,指出德国与我国区域治理模式的异同及对我国的借鉴意义。

(一) 组织作为区域治理的重要方式

德国区域治理的主要方式不是重新划定行政区域,而是由地方政府(县市政府和乡镇政府)组成跨地方的组织协调区域发展。近年来地方合作的主要形式是发展非正式合

作机制以及大量的管理单一事务的组织。较少区域采取建立多职能组织的模式,除非某些城市区域面临国内及国际层面的巨大竞争压力。设立类似一级地方政府的模式仅限于个别地区。

德国的区域治理是一种多元主体组成的网络化管理,注重多元弹性的“协调”方式解决区域间问题。它是建立在深厚的公民社会基础、根深蒂固的法治传统、发达的组织体系以及公私合作与协商治理文化之上的治理模式。这种模式可以充分利用现有管理系统的资源,由专门机构将所有会员和单位连接成一个网络,涉及政府、非政府组织、私人部门、公民及各种利益相关者,有助于实现区域利益的最大化。^[32]同时,组织职能转变具备灵活性。公共管理职能可以在法律框架内为不同需求在不同组织间进行移转。例如,法兰克福近郊协会在 1998 年根据《更改法兰克福近郊协会任务法》的规定,将垃圾处理的职能重新交回了地方政府。随后因区域间的垃圾处理问题急需地方合作,六个县和一个城市又共同建立了前文提到的莱茵-美茵-垃圾处理有限公司。^[33]此外,根据实际需求,组织形态可以依据法律规定进行改变,这从许多组织的制度变迁中都可以看到。

我国区域经济一体化的早期实践中,也出现了区域性组织的实践,主要表现为区域合作组织和区域合作领导机构。但是,作为我国区域法律治理机制之一的区域性组织在实践中遇到了一定制度障碍,组织缺乏权威和执行力。德国区域组织能够具有较强的执行力,重要原因之一是参与建立组织的地方行政机关具有较强的自治权,并且这种自治权始终得到了宪法和法律的保障。与之相比,我国区域协调组织从设立上缺乏直接的法律依据。从组织形态上,组织往往不是由相关的地方政府合作建立。开发区管委会属于地方政府的派出机关,区域合作领导机构是上级行政单位的职能部门。这与德国意义上的区域性协调组织具有较大差异。在职权上,由于这些组织不具备所属职能部门在行为法上的职权,因而缺乏执行力。^[34]总体而言,我国的区域性组织类型少,功能相对单一,执行力不强。未来为进一步发挥区域性组织的作用,首先需要明确现实需求,从我国区域经济一体化的实践中考察地方行政单位利用组织进行协调的激励,进而考虑如何突破现有体制的障碍。我国可以参考德国经验,根据具体行政管理的需要,成立履行不同职能的私法或公法组织。并且依据法律规定,明确组织的职责和权限,保障区域组织能够发挥应有的功能。

(二) 区域治理中的法制保障

德国是一个典型的法治国家,具备严谨的法治传统。德国城市间的联合始于中世纪。立法者在 19 世纪末开始通过立法赋予地方合作以法律形式。最早关于地方联合的立法以普鲁士及萨克森地方自治条例为代表。1873 年萨克森的地方条例已经包含关于自愿性及义务性公法人及其解散的规定,还包括关于法人章程、财务等十分详尽的规定。1939 年 7 月 7 日,德国制定了第一部全国性的关于地方合作的统一成文法典,即《目的事业公

[32] 参见陈承新:《德国行政区划与层级的现状与启示》,《政治学研究》2011 年第 1 期,第 79 页。

[33] 参见协会网站:http://www.rmaof.de/index.php?id=ueber_uns,访问日期:2013 年 11 月 20 日。

[34] 参见叶必丰:《区域经济一体化的法律治理》,《中国社会科学》2012 年第 8 期,第 125-127 页。

法人法》(Reichszweckverbandsgesetz, RZVG)。二战以后,这部法律随各州的重新建立而失效,地方合作的立法权重回到各州手中。各州随后就地方合作制定了不同的法律。^[35]

德国具备十分完备的法律网络。政府架构以及地方政府关系的确定都具有明确的法律依据。同时,公共行为对法律认同度和依赖较深。在区域治理中,体现为各种机构的建立都依赖完备的法律基础,具备直接的宪法和法律依据。根据前文的分析,在现今的德国法律体系内,组织设立的法律依据包括基本法、行政程序法、空间规划法、州宪法、州土地规划法、州地方合作法以及各种特别法律法规、民法、公司法等。某一组织的建立往往涉及一系列相关法律的修改,例如,《建立汉诺威地区法》的颁布涉及到 18 项相关法律的修改。

与德国不同的是,我国区域经济一体化的实践主要是“先试先行”的模式,缺乏直接的宪法和法律依据。在我国现有体制内,可以借鉴德国各州制定地方合作法的做法,尝试在地方性法规中制定有关区域发展中地方合作的规定。这已经在湖南省 2008 年制定的《湖南省行政程序规定》第 15 条有所体现。^[36] 根据该条,各级地方人民政府在开展跨行政区域的合作时,可以采取签订合作协议、建立行政首长联系会议制度、成立专项工作小组、推进区域经济一体化等方式进行。此外,制定全国性的行政程序法或行政协议法^[37]也是可行性方案。德国《行政程序法》是行政法法典化的代表。第四章(公法契约)对公法契约的订立、效力、方式等内容进行了详细规定。公法契约可以成为建立区域合作组织的基础,如德国地方工作团队的建立。我国可以借鉴德国的做法,利用以后制定新法的机会,完善相关规定。

值得注意的是,区域行政协作即使不涉及财政资源的转移或合作成本的分担,也必然涉及原有行政权力的转移或弱化。这要求区域治理的权力机制必须具备合法性和合宪性基础。在德国的区域治理中,区域层面的民主合法性之满足有三种形式:直接选举产生地区议会,由地方自治团体代表组成团体大会以及由社会利益集团参与组成地区大会。区域的民主合法性问题与被委托的事务的数量以及政治因素密切相关。如果被委托事项不涉及极为重要、敏感的政治事项,政治代表机构可以通过间接选举产生,否则通过民众直接选举是更为适当的方式。因此,类似地方行政单位的组织会采取直接选举的方式,如汉诺威地区,相应地具备较完善和广泛的行政职能。行政职能稍弱的提供多种服务的组织也会采取直接选举方式,如斯图加特区域协会。而目的事业公法人或其他区域性组织则采取间接选举代表的方式,履行特定职能。

事实上,组织的制度化程度越高,原有机关权力弱化的情况就越明显,组织的建立也

[35] Vgl. Thorsten Ingo Schmidt, *Kommunale Kooperation; der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts*, Mohr Siebeck 2005, S. 32 - 33.

[36] 该条规定如下:“各级人民政府之间为促进经济社会发展,有效实施行政管理,可以按照合法、平等、互利的原则开展跨行政区域的合作。区域合作可以采取签订合作协议、建立行政首长联席会议制度、成立专项工作小组、推进区域经济一体化等方式进行。上级人民政府应当加强对下级人民政府之间区域合作的组织、指导、协调和监督。”

[37] 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。

会遇到更大的法律和宪法障碍,特别是设立一级行政区划。地方政府往往需要在宪法和法律的范围内,寻求处理法律制度和现实需求间矛盾的可能途径。德国在萨尔布吕肯地区协会的改革过程中遇到了类似的问题。^[38]德国组织设立的合宪性问题最终需经过宪法法院的审判予以澄清。

我国在新疆维吾尔自治区乌昌经济一体化的过程中也遇到了宪法障碍。在无法绕开《宪法》第30条第1款关于新疆维吾尔自治区内无法在乌、昌两地之上增设行政层级的规定的情况下,新疆维吾尔自治区党委在不涉及行政区划更改的前提下,在两地之上增设乌鲁木齐市昌吉州党委,推进乌昌地区经济一体化。即使存在合宪性风险,并且地方合并还将涉及繁琐的法律及程序事项,设立一级行政无论在德国还是我国都是一种制度上的突破,是区域协作中的一种模式。

(三)区域治理中的地方自治

德国地方政府之所以能够结成各种组织管理区域事务,各种组织能够具有较强的执行力,与德国的地方自治传统及分权体制密不可分。

德国的地方自治是与公民自由权联系在一起的,可以追溯到中世纪自由城邦的特权。但真正意义上的德国地方自治制度在19世纪才逐步建立起来。1919年8月11日生效的《魏玛宪法》首次将地方自治写入宪法(第127条)。1949年,联邦德国通过了《基本法》。《基本法》和地方自治法规共同确立了联邦——州——地方的分权体制。《基本法》第28条第2款被认为是德国地方自治的宪法保证,该条规定:“乡镇必须被保证就所有地方事项在实体法所设定的框架内,以自己的责任加以处理的权利。县也应在法律所设定的任务范围内,依法律规定享有自治权利。”地方自治具体由各州自行制定法律调整。各州除在州宪法中对地方自治做出原则性规定外,还制定与县、市镇及市镇联合体相关的具体法律。地方在法律范围内再根据当地的具体情况制定规章。在地方自治权的保障下,区域合作的参与主体是地方自治团体。各地方政府可以根据自身需求依据相关法律规定结成区域协调组织,并将权限移转给组织机构代替其履行公共事务。这也决定了德国的区域治理主要是一种自下而上、自发形成的方式,并能够呈现出多样化的特点。

与之不同,我国的区域经济一体化并不是市场的自发秩序,而是国家通过公权力强力推进的,是一种自上而下的模式。这一定程度上解释了我国目前的区域性组织多为上级单位的派出机构并且执行力不足的问题。此外,德国的地方自治始终得到宪法和法律明确保障。而我国中央与地方以及地方各级政府之间的关系虽然有宪法和地方组织法的规定,但法律规定过于笼统,职权划分不够明确。我国基层地方自治制度也尚待完善。^[39]

[38] 萨尔布吕肯地区协会(Regionalverband Saarbrücken)属于上文中的新设区域地方行政类型。在2007年萨尔兰州行政体制改革后,原有区域协会结构发生了重大变革,主要表现为在原有的地区大会外(由市民直接选举产生)增设了联合委员会(由参与协会的乡镇代表组成),后者将代替前者对区域事务进行决策。这一组织结构的变化导致了对其民主合法性的质疑。根据德国《基本法》第28条第1款第2句之规定,在州所属的县及乡镇选举中,民众必须有代表,并通过普遍、直接、自由、平等、无记名的选举产生。而萨尔布吕肯地区协会联合委员会中参与决策的成员为县镇机关代表。也有意见认为,仅有部分地方自治权力转移到委员会,十分重要的预算权仍保留在大会手中。

[39] 有关我国与德国地方自治制度的比较和借鉴参见申海平:《通过基层自治发展基层民主:来自德国的启示》,《法学》2007年第12期。

制度上的障碍会对我国地方合作的可行性及效果造成阻碍。

不过,我国《宪法》第3条规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,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。”另外,《宪法》第107条确定了县级以上地方各级人民政府管理经济事务的职权。因此,地方政府具备管理本辖区内经济事务的自主权,通过地方协商合作推进区域经济一体化具备宪法依据。此外,在区域经济一体化过程中,相关地方政府是利益的直接相关者,同时也掌握区域治理中与地方性事务相关的第一手信息,具备进行协作的激励和管理上的优势。特别是,十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》在“加快政府职能转变”部分更明确提出,要全面正确履行政府职能,对于直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。^[40] 此外,在深化财税体制改革方面,《决定》提出要“建立事权和支出责任相适应的制度”,逐步理顺事权关系。跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,区域性公共服务作为地方事权,中央和地方应当按照事权划分相应承担和分担支出责任。^[41] 因而,我国未来通过发扬地方自治和主动性推进区域经济一体化在宏观上已经具备了相当的基础和可能性。在具体操作层面,应当使地方在区域协调问题上具有适当的灵活性和必要权限,通过明确事权、财权使地方参与的主动性和积极性在我国行政体制改革中进一步得到释放,并在我国推进法治中国建设的进程中始终得到法制的保障。

五 结 语

本文全面分析了区域协调组织在德国区域治理中的发展变迁、具体模式及法制基础。德国通过地方合作方式处理区域性事务具有历史传统。一直以来地方合作的主要方式为地方结成地区性协调组织,特别是公法团体。1990年代以来,德国的区域治理和规划背景发生变化,区域化进程的加快导致国家宏观调控结构向逆中心和多元化转变,横向协调和发展的需求不断增大。^[42] 德国各级政府希望能够找到一种新的协调形式,以降低协调成本和克服现行规划、行政管理无法适应区域发展的迟滞性,同时提高所有参与者的相互合作和自我协调能力。因而,各种地方政府间的合作治理模式得到了进一步发展。德国的发展路径显示,德国各种组织的建立及制度变迁是一种受到政治体制、法律制度、地区本身经济发展等因素交错影响的自发秩序。

我国区域经济一体化过程中也存在区域性组织的形式。但与德国相比,我国区域性组织未能发挥必要的作用。这固然与两国政治体制及法治传统上的差异以及德国制度发展的成熟度有关,但我国既有体制的阻碍是更为重要的因素。在全球化和经济一体化的新格局中,区域治理已经成为一种普遍的趋势。我国区域经济一体化也正在如火如荼地展开,探索和发展有效的区域协调机制是必然的方向。通过与德国制度的比较及借鉴,我

[40] 参见十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》第(15)节。

[41] 参见十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》第(19)节。

[42] 李远:《联邦德国区域规划的协调机制》,《城市问题》2008年第3期,第94页。

国在今后区域经济的发展过程中,应当完善法律制度,增强地方政府的自主性和积极性,进一步发挥区域性组织的优势。

[**Abstract**] Regional governance has become a general trend of development in the new pattern of globalization and economic integration. Over the years, Germany has developed a relatively complete system of regional governance. One of the important means of governance under such system are regional coordinating organizations, spontaneously established by local governments to be responsible for coordinating the relationship between different regions, promoting regional cooperation, and realizing administrative functions. These organizations can be classified by the legal basis for their establishment into three main types-informal cooperation mechanisms, private law organizations, and public law organizations-while concrete forms of these organizations are many and varied. Their executive power originates from a long-standing tradition of local autonomy and a huge and well-organized legal system. As one of the legal mechanisms for coordinating regional economic integration, regional organizations have also emerged in China. In the future development of regional economy, China should draw on the German experience, enhance the autonomy and initiatives of local governments, gradually improve the relevant legal safeguards, and bring the advantages of regional organizations into full play.

(责任编辑:田 夫)