

跨省横向府际应急协同机制的实践样态及制度保障

付士成,谷静萱

(南开大学法学院,天津 300350)

摘要:突破省域边界的突发事件具有复杂性、不确定性与突发性,灾害后果严重。实践中,各省级政府通过签订应急协同协议、新设应急协同组织、开展联席会议与会商应对跨省突发事件,形成了多元化的应急协同机制,契合中国特色应急管理制度的改革方向。但是,相关机制不仅面临合法性质疑,还存在效力薄弱、协同动力不足和未突破区域壁垒的弊病,需要完善相关合法性保障与实效保障。协同机制具备实质合宪性,《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》赋予其组织法依据,一些仅供协调而未涉及职权调整的协同机制不违反职权法定原则与组织法定原则,具备合法性。然而,应对跨省突发事件需要整合各省政府部门职权以形成区域性应急行政权,该权力源自政府的行政授权,可由《中华人民共和国突发事件应对法》完善相关法律依据。协同机制的实效保障需要多路并进:在协同协议层面,应当进一步提升协议的法律效力与可操作性;在协同组织层面,需要健全应急协同组织及其内部结构;在协同信息层面,完善应急协同信息平台建设有助于收集、共享常态化信息与突发事件预警和处置信息;在协同动力层面,可以通过夯实协同观念基础与信任基础、增加协同净收益和加强中央政府的高位推动增强协同动力。

关键词:国家治理;社会治理;应急协同;行政协议;行政联席会议;职权法定原则;行政授权

中图分类号:D912.1

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2024)01-0060-12

近年来,跨省突发事件多发,突破省域边界的危机影响范围大且极具破坏力,对我国应急行政提出新挑战^①。根据法律规定^②,跨省突发事件由国务院负责,但地方与中央之间的科层链条过长等因素的存在,导致由各省政府部门协同应对跨省突发事件是大势所趋。我国的应急管理体制遵循“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的原则,“分级负责”和“属地管理”已基本得到较好落实,但“综

合协调”仍不顺畅,其中的“重纵向,轻横向”问题更是凸显,无法有效回应跨省横向府际应急协同制度构建的需求。为此,打破区域治理碎片化才能有效回应跨省突发事件下地方政府应急管理权边界日趋模糊的现象,实现“整体大于部分之和”。

跨省应急协同是区域合作的内容之一,但当前关于区域合作的研究多聚焦区域发展而忽视应急合作。相较于常态化行政,应急行政也

引用本文:付士成,谷静萱.跨省横向府际应急协同机制的实践样态及制度保障[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(1):60-71.

基金项目:国家社会科学基金一般项目(18BFX049)

作者简介:付士成(1962—),男,教授,博士,主要从事行政法学和社会治理研究。E-mail:fufu8971@sina.com

①例如京津冀地区于2023年连遭极端暴雨侵袭,损失惨重,三地间的上下游关系使得各方无法独善其身,一地的行洪、泄洪安排将直接影响相邻区域的安全状况。

②《中华人民共和国突发事件应对法》第七条规定:“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责;涉及两个以上行政区域的,由有关行政区域共同的上一级人民政府负责,或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”

有其自身特点。本研究以跨省横向府际应急协同机制为对象,在阐释跨省突发事件的特点和横向府际应急协同制度逻辑的基础上,梳理应急协同机制的实践现状,并结合其中的问题,从合法性保障与实效保障等层面提出制度完善建议,以期政府提升应急水平提供参考。由于省级以下地方政府间的横向府际应急协同与省域之间的协同机制有一定相似性,部分结论对下级地方政府同样存在借鉴意义。

一、跨省突发事件背景下的 横向府际应急协同

跨省突发事件呈现跨越省域边界、处置困难、危害严重等特征,政府的应急行政水平面临重大考验。国务院在 2022 年印发的《“十四五”国家应急体系规划》提出了 2035 年“应急管理体制更加完善……协同机制更趋合理”的建设目标,如何加强府际协同备受关注。作为府际协同重要内容之一的横向府际协同制度亟待完善,这是因为横向府际应急协同制度是跨省突发事件的破解之法与必然抉择,该种避害型府际协同因区域间存在紧密关系而具备有效运行的可能性,是契合我国应急管理制度改革方向的应急行政手段。

1. 跨省突发事件的特点

意欲明确跨省横向府际应急协同机制的必要性,明晰现行制度的痛点、难点,针对性地提升政府应急能力,实现“保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序”的应急行政目标^①,首先应当解构跨省突发事件的特点。

跨省突发事件主要有三大特点:其一,跨越省级行政区划界线。行政区划是政治结构在空间上的投影和国家进行地方治理的支撑单元,是人为划定的“有关人民政府行使区域管辖权的分界线”^②。基于危机的不可控性和区域联动性、社会流动性的不断深化,突发事件具有外部性之溢出效应,单一区域的行政机关无法突破管辖权桎梏实现有效应对。其二,具有复杂性、不确定性与突发性。风险社会下,自然因素、经济因素和行政行为因素等均可能导致危机的发生,突发事件发生前无征兆、发生时无准备,

即使是可预测的自然灾害也可能突然变化,需要行政机关及时反应。其三,灾害后果严重。突破省域边界本就意味着灾害影响范围大,造成的人员伤亡与经济损失还可能来源于突发事件本身及其衍生后果两个方面^③。减少危机后果要求行政机关迅速处理,不断提升应急管理能力。

2. 跨省横向府际应急协同的制度逻辑

跨省横向府际应急协同制度的逻辑起点是区域间的唇齿关系。一般而言,跨省府际协同不随机发生于毗邻省份之间,目前多见于长三角区域、粤港澳大湾区以及京津冀地区。以京津冀地区为例,三地府际应急协同具备必要性与可能性的原因在于:一是地缘相邻关系。在地理位置上,河北省内环京津,三地相连使得突发事件“牵一发而动全身”,尤其在自然灾害层面,京津冀属于同一生态环境的系统区域,在应对气候变化、水域污染、汛情旱情等方面有必要保持密切合作。二是人缘相亲关系。京津冀地区历元明清三朝 800 余年本为一家,1949 年后,天津经历了作为中央直辖市与河北省辖市的几度反复^④。长时间的融合使得该地区民俗相近,文化一脉,在应急策略上容易保持一致。三是战略发展关系。中共中央政治局于 2015 年审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,提出推动京津冀协同发展是一个重大国家战略,该地区在我国统筹区域发展中意义重大。根据国家政策,应急管理活动是国家区域发展的重要内容之一^⑤。

跨省横向府际应急协同制度的属性是避害型府际协同。从动机出发,府际协同可作如下理论二分:其一是趋利型府际协同,指通过参与公益物品的合作提供,取得单方治理难以达到

①参见《中华人民共和国突发事件应对法》第一条。

②参见《行政区域界线管理条例》(中华人民共和国国务院令 第 353 号)第二条。

③以京津冀暴雨为例,截至 2023 年 8 月 10 日,仅京、冀二地,暴雨本身造成至少 500 万人受灾、60 余人死亡,直接经济损失超千亿,水务设施、电力设施、交通设施等均毁损严重,灾后重建难度大。衍生后果如可能导致自然疫源性疾病,“大灾之后必有大疫”便是历史经验的总结。

④参见《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》等。

的效益,本质上是“利益相关的个体即区域内各政府,在一个有限的‘囚徒困境’博弈中而产生的一种合作均衡”^[2],是一种以增进经济利益为动机的主动式合作;其二是避害型府际协同,指紧急情况下的、以防御危机为目的、以保障基本生产生活秩序安全为内容的区域协同,只有通过联合行动,才能避免损失^[3]。应急府际协同是一种避害型府际协同,合作的根本动因在于不合作可能导致区域共同损失,但由于跨省突发事件后果严重,合作或将付出高昂成本,因而表现出更强的被动性,如何促成各省的应急协同成为一项重要议题。

跨省横向府际应急协同的制度评价是契合中国特色应急管理制度改革方向。我国应急管理制度呈现从割裂走向协同的趋势:从应急管理体制上看,经历了由专业部门分类管理某一灾种的单灾种应急管理体制向成立应急管理部的综合管理体制的转变,应急管理工作的系统性、整体性、协同性不断加强。从应急管理主体上看,由政府管控逐渐发展为多元主体参与,国家“支持引导社会力量规范有序参与应急救援行动,完善突发事件社会协同防范应对体系”^①,营造出应急管理人人有责的社会现象。前述趋势催生了区域应急协同,建立健全区域性应急协调联动机制、强化区域协同,构建“联合指挥、灾情通报、资源共享、跨域救援等机制”成为我国应急体系建设的重要任务^②。

二、跨省横向府际应急协同机制的实践现状

跨省突发事件可能在短时间内导致社会失序,为保障应急行政的有效开展、降低危机影响后果,实践中出现了多样化的应急协同机制。然而,形式多样的协同机制面临合法性与实效性两方面的问题,亟待制度完善。

1. 多样化的跨省横向府际应急协同机制

跨省横向府际应急协同机制主要包括:签订应急协同协议、新设应急协同组织、召开行政联席会议、举行会商,等等。

(1) 签订应急协同协议

府际协议是一种行政协议,指不同政府或其职能部门之间以签订文本文件的方式建立的

跨区域协同机制^[4],多被命名为协议、备忘录、方案、合作指南等。从协议内容上看,应急协同协议涵盖预警、危机处置、信息传播、救援全过程,主要涉及信息共享、常态化联络和预警通报工作。从协议缔结主体上看,省、市、区三级政府部门均积极构建跨省协同制度,形成了“多层次、多层级”的特点。跨省府际协议多存在于平等的行政主体之间,斜向府际关系之下的协议情形不多见。从协议缔结程序上看,以联席会议通过府际协议是最常见的形式之一,《京津冀协同应对事故灾难工作纲要》经第一次京津冀协同应对事故灾难联席会议审议通过,在征求三地安委会成员单位意见后,再经国家安全生产应急救援指挥中心及北京市、天津市和河北省安全监管局审定,而一些协议也可由政府部门领导人在座谈会上签署后即生效。签订协议本身既是一种协同机制,也可能是其他机制的运行依据。

(2) 新设应急协同组织

为提高各省协同应对突发事件的能力,省级政府根据实践需求在其职能部门内新设专门的应急协同组织,指挥跨省应急协同工作。以京津冀应对事故灾难为例,《京津冀协同应对事故灾难工作纲要》明确提出要建立协同应急组织管理机制,要求京津冀三省(市)安全监管局建立省级协同应急分中心。在重特重大事故发生后需要协同应对时,按照就近调动的原则,由事发地省级协同应急分中心协调,统一调度区域内应急队伍。此外,有学者建议借鉴德国区域联合会的经验,设立跨区域应急联动指挥组织统一负责应急处置,确保行动一致^[5]。应急行政权赋予区域层面的组织将突破行政区划的壁垒,打破行政管理体制的制约。

(3) 召开行政联席会议

所谓联席会议,就是由来自不同地区或不同部门的代表(如负责人或其他工作人员),为特定目的而联合召开的会议^[6]。行政联席会议指主要由行政主体或公务人员组织或参加的

① 参见《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知》(国办发[2017]2号)的规定。

② 参见《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十四五”规划的通知》(国办发[2021]36号)的规定。

联席会议,分为因个别事项而临时召集的临时性联席会议与作为长期协作机制而存在的常设性行政联席会议,其中的常设性行政联席会议既是行政组织形态,又是一种合作机制^[7],兼具行政组织法与行政行为法双重意义。如《京津冀救灾物资协同保障联席会议制度(试行)》明确了联席会议为救灾物资协同应急保障的应急综合协调机构,同时组建了联席会议办公室,联席会议就近期应急联动工作情况展开交流并部署下一阶段工作任务。《浙江省人民政府办公厅关于依托公安消防部队加强综合性应急救援队伍建设的意见》规定突发事件发生后,根据应急处置和救援工作的需要,突发事件应急救援工作联席会议制度转为相应的应急救援指挥机构,在政府的统一领导下,组织开展灾害或事故现场的应急救援行动。

(4)举行会商

构建会商机制的目的是为各地方政府建立渠道畅通、机制灵活、靶向准确、高效快捷的沟通机制和工作平台,及时了解各方突发事件以及应急管理工作情况。会商机制分为常态会商与非常态会商两种形式:常态会商侧重在信息交流的基础上部署相关应急管理协同工作。非常态会商则一般在突发事件发生后开展,主要目的是及时预报预警,积极应对危机,减少损害后果。例如京津冀建立的2h会商联络机制,是京津冀三地应急、气象、水务等部门在暴雨后进行联合会商,第一时间下发降雨防范安全提示,强化隐患排查和风险管控,做好应急处突各项准备。

2. 跨省横向府际应急协同机制的现实梗阻

跨省横向府际应急协同机制的现实梗阻主要表现为协同机制合法性存疑、协同机制效力薄弱、府际协同动力不足、协同机制未突破区域壁垒等等。

(1)协同机制合法性存疑

协同机制功能发挥的前提是具备合法性,跨省横向府际协同事关我国行政管理体制甚至央地关系,兹事体大,当于法有据。当下,有观点指出区域行政机关间的协同或合作存在地域管辖权的障碍^[8],与宪法、法律的规定不符。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第

一百零七条等将地方政府的职权行使范围限于“本行政区域内”;《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)条文也多是关于政府部门之间或是纵向府际之间的“综合协调”;《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》)第八十条虽赋予地方人民政府建立区域协同发展工作机制的权力,但由于规定趋于原则化,也缺乏相关条文互为照应,该条能否为所有协同机制提供合法性支撑尚存疑问。

(2)协同机制效力薄弱

实践中的协同机制虽呈多样化,但效力薄弱。应急协同协议并不具备地方政府规章的法律效力,原因在于协同协议的内容已超越行政区划的界限^①,其制定与通过程序也不符合《规章制定程序条例》的要求。有观点认为协同协议只能是发文单位认可的内部规则,不具有完整意义上的法律效力,理论上即使是三方共同认可的备忘录或会议决议,任何一方均可以随时依据情势变动而拒绝执行^[9]。即使将其视作“准契约”,协议的履行也主要依靠契约守信的精神和政治竞争、民意的压力^[10]。关于行政联席会议和会商,相关决议实施与否主要依靠领导人的意志,如果领导人对此忽视或发生任职变动,很可能使协同机制形同虚设。在我国法律未明确规定跨省横向府际应急协议的效力、府际应急协同义务和责任的背景下,只能依靠诚实信用原则、法治政府理念约束政府行为,协同机制的效果难以保障。

(3)府际协同动力不足

公共选择理论认为,政府与其他经济主体都是追求自身利益最大化的组织,具有经济学上的“经济人”属性^[11],这一属性削弱了府际应急协同动力。当出现跨省危机时,地方政府可能会出于规避咎责、趋利避害的目的,在辖区利益最大化的理性驱动下片面强调本地的风险处置,而忽视甚至搁置毗邻区域风险问题。在没有约束机制的条件下,地方政府也可能会通过

① 根据《中华人民共和国立法法》第九十三条的规定,地方政府可以就“本行政区域的具体行政管理事项”制定规章。

权衡自身的策略收益和合作协调成本进行策略选择,容易出现各方均不合作的现象^[12]。对于该种避害型合作,提出合作比实施合作更加重要。

(4) 协同机制未突破区域壁垒

实现区域层面的应急协同效果具备现实必要性,但现行协同机制并未突破区域壁垒:首先,跨省应急协同协议并不构成对各省行政机关行使职权的直接约束,协议多转化为地方政策后施行^[13]或由行政机关酌情履行;其次,协同机制多是“纽带式”的协调型平台,各省行政机关的职权并未发生优化转移或整合重组,而是在互相沟通后转而继续在“本行政区域内”履行管理职责;最后,应急信息与资源仍多由各省分别公告与调动。各省的应急信息呈现碎片化,区域应急资源整合度不高,一旦需要跨区域调动应急人员和物资,多是组建临时性的应急管理指挥机构,资源在短时间内难以及时整合,从而贻误应对危机的黄金时机。综上,跨省横向府际应急协同机制事实上并未打破行政区划的刚性约束,各地很难获得区域内法定意义上的行政应急管辖权,相关应急合作依然属于“封闭式行政”模式^[14]。

三、跨省横向府际应急协同机制的合法性保障

地方政府协同应对突发事件已是各国的通行实践,例如美国联邦宪法明确授予各州缔结协议的权力,各州主要通过签署州际应急管理援助协议进行地方合作^①。在我国,《宪法》第一百零七条等将地方政府的职权行使范围限于“本行政区域内”。《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)第四条明确规定应急以“属地管理为主”,“综合协调”难以成为横向府际协同的依据。该法第八条是对部门协调与纵向府际间协调的规定,第三十七条第二款仅要求加强地方政府上下级之间的跨区域信息交流与情报合作^②,不仅合作内容局限,也并未突破省域界线。对于应急协同的合法性质疑不无道理,有观点也指出应当通过修宪的方式赋予地方政府缔约权^[15]。但事实上,相关质疑值得商榷,宪法与《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》)为跨省横向府际应急协同提供了一定的法治保障,只是仍待制度完善。下文首先澄清协同机制合法性质疑的本质,在分析现制的基础上提出补强协同机制合法性的立法建议。

1. 协同机制合法性质疑的问题澄清

“机制”严格意义上并非规范用语或学术用语,当聚焦协同机制的合法性基础时,谈论的是“机制”外衣下的什么?跨省横向府际应急协同机制本质上是地方政府间的合作行为,公法对政府行为的关切点不在于“行为”外观,而在于包裹其中的行政“职权”,亦即职权法定原则。基于职权法定原则,行政权之主体应受其组织法所赋予职务的限制,不得逾越其管辖权和权限^[16]。行政职权依靠行政组织行使,与职权法定原则相伴共生的是组织法定原则。由于行政组织的设立、人员构成、运行机制等影响国家财政支出与行政效率,与人民权益息息相关,行政组织依法设定被视作法治原则的体现。因此,检视协同机制的合法性需要找寻组织与职权行使依据,研判当前机制是否有违组织法定原则与职权法定原则。

2. 跨省横向府际应急协同机制的宪法基础

(1) 地方政府的组织和职权非属宪法保留事项

宪法是国家的根本大法,一些关乎国家根本制度和根本任务等的重大事项只能由宪法规定,即便是立法机关也不能通过制定法律的方式来加以规定,此即宪法保留原则的基本内涵。宪法出现的原因是人们希望他们的政府体制有新的开端^[17],因此,宪法的首要任务就是规定政府的组织架构及运行体制^[18]。

跨省横向府际应急协同是地方政府行使行政职权的行为,是否属于我国宪法保留的范畴?

① 该法第一条第十款的规定:“无论何州,未经国会同意……不得与另一州或外国缔结协定或条约”。

② 该条规定:“县级以上地方各级人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统,汇集、储存、分析、传输有关突发事件的信息,并与上级人民政府及其有关部门、下级人民政府及其有关部门、专业机构和监测网点的突发事件信息系统实现互联互通,加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作”。

识别现行宪法中“宪法保留”条款的途径至少有三:一是宪法条文明确规定只能由宪法规定或是明文禁止由法律规定的事项,我国宪法尚无相关规定;二是没有明确规定“依照法律规定”应当合理推定为“宪法保留”事项,例如关于国家权力机关的规定^①;三是未“明确”授权法律规定的事项构成宪法保留事项^[19],例如《宪法》第一百二十九条第三款明确“人民法院的组织由法律规定”,但对于人民法院的“职权”能否由“法律”规定,宪法文本并未“明确”授权,可以视为“宪法保留”事项,地方政府的组织与职权均不属于宪法保留事项。《宪法》第九十五条第二款明确“地方各级人民政府的组织由法律规定”;第一百零七条规定县级以上地方各级人民政府“依照法律规定”的权限,管理本行政区域内的行政工作。因此,法律可以成为地方政府的组织和职权依据,而不必须由宪法作出明确规定。

(2) 跨省横向府际应急协同具备实质合宪性

由于地方政府的组织和职权均非必须由宪法授予,《地方组织法》第八十条赋予县级以上的地方人民政府根据国家区域发展战略建立区域协同发展工作机制的权力^②。但是,该条是否违背宪法第一百零七条将地方政府的职权行使范围限于“本行政区域内”的规定?

一方面,宪法并不反对地方政府合作。从制宪者的本意看,《宪法》第一百零七条等的规定目的是厘定地方政府在地理范围上的管辖权,防止地方政府之间在职权行使上发生冲突,是一种防御性或消极性的法规范^[20],而非积极主动地辖制地方政府。宪法仅对地方政府职权做原则性规定,鼓励“充分发挥地方的主动性、积极性”。随着区域联动性、社会流动性、风险突发性等要素的不断深化,宪法解释也需要与时俱进。

另一方面,宪法精神是《地方组织法》第八十条立法的宪法依据。合宪性中的“宪”,既包括宪法文本、宪法原则与宪法解释,也包括宪法精神的内在价值与理念^[21]。跨省府际协同具备实质合宪性:其一,跨省府际协同应急契合宪法维护国家安全的理念^③。国家安全既包括政治、国防与外交的传统安全,也包括生态安全与

人的安全等非传统安全^[22],国家的总体性安全取决于任何一个子系统的周全状态,跨省横向府际应急协同有助于维护区域生态与人的安全。其二,跨省府际协同应急契合宪法尊重和保障人权的理念。《宪法》第三十三条明确规定“国家尊重和保障人权”,跨省域突发事件极易对公民的人身权与财产权造成重大损害,应急府际协同有利于提高突发事件应对效果^④。其三,跨省府际协同应急契合宪法发展经济的理念。宪法明确国家的根本任务是沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设。安全是发展的前提,跨省府际协同应急有利于化解各类风险挑战,维护国家安全,推动我国经济高质量发展。

3. 跨省横向府际应急协同机制的法律依据

跨省府际协同是省际区域合作中最重要的一环。关于区域合作的法律规定见于《地方组织法》第八十条第一款^⑤,适用该条须满足以县级以上地方政府为主体、以国家区域发展战略为依据、以地方实际需要为原则和以加强区域合作为目的的4个法律要件^[23],可以从以下角度作进一步阐述:

第一,《地方组织法》是行政管理体制的基本法,一般认为其效力高于其他一般法。《地方组织法》关乎国家行政管理体制这一重大问题,由全国人大制定并通过,具有基本法地位。《突发事件应对法》则由全国人大常委会通过,效力低于《地方组织法》。因此,《突发事件应对法》关于“属地管理为主”的规定不能排除跨

① 宪法第二条第二款规定:“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”,该事项不存在由法律规定的空间。

② 该条规定:“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”。

③ 国家安全事关国家存续之根本,宪法序言部分、第二十八条与第四十条等均表现出国家安全是宪法的根本追求之一。

④ 2023年,应急管理部党委书记、部长王祥喜在全国应急管理工作会议上强调,“必须以保护人民生命财产安全为根本任务,把人民至上、生命至上作为根本价值遵循。”

⑤ 《地方组织法》第八十条第一款规定:“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”。

省横向府际应急协同机制的合法性,即使该法未就应急协同机制作出明确规定,《地方组织法》仍是相关机制的合法性基础。

第二,《地方府组织法》第八十条不是所有区域合作的依据。该条所称“区域发展战略”当前多表现为中共中央和国务院批复的区域发展规划及国务院批复的实施方案,体现了中央关于区域治理的决策和意志^[24],其他区域合作不在此列。应予强调的是,“区域发展战略”的内涵不限于积极发展经济,应急管理是题中之义,相关规定可见于《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》。

第三,《地方组织法》第八十条是组织法规范。该条是授权规范,为实践中的区域合作组织如法定机构、合署办公等提供组织法上的依据,前述京津冀联席会议办公室的设立也于法有据。同时,该条也仅是组织法规范,因为其列于“地方各级人民政府的机构设置”而非“地方各级人民政府的职权”一节,不能成为协同机制当然享有地方政府职权或是重新调整地方政府法定职权的授权依据。

4. 跨省横向府际应急协同机制的合法性补强

从组织法上看,“区域发展战略”下的地方政府可以依法设立区域协同组织。从职权行使上看,法律并未赋予地方政府突破行政区域的职权。因此,理想的区域协同机制仅是“纽带式”的协调型机制。前述不涉及政府职权调整的应急协同协议、行政联席会议、会商等协调机制在行为外观上虽突破了管辖权界限,但各省政府部门形成合意后仍在原行政区划的职权范围内开展应急行政管理工作,其管理活动未引发职权变动,不违背职权法定原则,具备合法性。然而,新设应急协同组织统一行使原本属于各地方政府部门职权的方式,突破了区域壁垒,形成了区域性应急行政权,虽有助于跨省突发事件的应对,回应了现实需求,但相关法制依据应当完善。

(1) 形成区域性应急行政权的必要性

基于前文对跨省突发事件特点的描述,应急行政与常态管理有很大差异,需要集中权力形成区域层面的应急行政权:一是应急决策应

当更具统一性与权威性,二是领导层级分布力求扁平化,三是指令形成的程序应精简化,如此才能确保应急行政的高效^[24]。因此,通过协同机制协商后再转由各省分别实施应急管理活动的模式与减少决策环节、缩短行为链条的目的不符,仅仅“纽带式”的协调平台也无法满足实践需求,必须打破横向行政组织间的结构壁垒、整合行政资源,形成区域性应急行政权,以在短期内凝聚力量来应对具有极大不确定性、外溢性的突发事件^[25]。

区域性应急行政权可以依托具体组织形成:一是由区域性组织统一行使应急行政权,如由跨区域应急联动指挥中心或必要时转为应急救援指挥机构的联席会议,指挥应急工作;二是由各省政府部门内设机构统一行使应急行政权,如京津冀三省(市)建立的省级协同应急分中心或由突发事件发生地政府统一行使应急行政权。在这一点上,《地方组织法》已完成组织法依据供给,但仍缺乏改变原职权行使范围的行为法依据。

(2) 区域应急行政权的行政授权方案

形成区域性应急行政权涉及政府部门的职权调整,如何完善相关法制保障以破解“良性违法”困局?关于区域性组织职权来源的理论有二^①:一是权力让渡说,即认为多个政府将某一项公共事务的管理权限通过协商一致,通过行政协议授予一个公共组织^[10],行政联席会议和会商的决议也可看作一种实质意义上的行政协议。该种让渡遵循自由、自愿原则,是地方自主权的体现。二是行政授权说,即认为区域合作的行政管理机构属于政府的授权机构,其特殊性在于获得了多个行政授权^[26]。行政授权是指行政机关基于立法者有关授权的许可性规定,通过作出授权行为实现职权转移的一种法律制度,其法律效果在于使被授权主体获得原

① 需要说明的是,无论是由区域性组织还是各省政府部门内设机构统一行使应急行政权,本质上均是行政机关超越原本职权而形成跨行政区划的区域层面的权力,二者的权力来源无根本性区别,只是权力行使主体有所不同。因此,关于区域性组织职权来源的理论同样适用于后者。由于目前多是关于区域性组织权力来源的论述,由各省政府部门内设机构统一行使区域性职权的现象尚未受到关注,因而特作说明。

本不享有的行政职权,并以自己的名义实施行政行为,自行承担法律后果^[27]。笔者认为权力让渡说存在局限:一方面,与尊崇意思自治原则的私法不同,公法奉行依法行政原则,行政机关不得自主处分职权。另一方面,区域性权力的权威会远远大于单个的地方自主权或自治权本身,并有可能进而挑战中央的权威从而影响政治平衡^[15]。应急行政权的整合符合行政授权的本质,应当于法有据,遵循行政授权的相关要求。

就行政授权而言,作为授权依据的法律规范在效力位阶上至少须与确定原管辖权分配秩序的法规属于同一层级^[28]。我国是单一制国家,地方政府的职权由国家授予,省政府的(应急)权力主要见于《地方组织法》与《突发事件应对法》,因此,区域性应急行政权的形成有赖于法律的授权。可以由《突发事件应对法》对区域之间的行政授权作出许可性规定,给予各省行政机关之间整合应急职权的容许性,弥补制度供给的不足。此外,突发事件的影响范围具有不确定性,应急协同需求不只存在于“区域发展战略”下的地区之间,《地方组织法》仅为该战略所涉区域合作组织的设立提供了合法性支撑,《突发事件应对法》应进一步扩大该范围,为其他地区应急协同组织的设立留下空间,满足立法的前瞻性要求。

四、跨省横向府际应急协同机制的实效保障

关于跨省横向府际应急协同制度,清扫其合法性障碍至关重要,发挥协同机制的实效同样举足轻重,地方政府在推进应急管理制度的创新中要持续关注“常态-转换态-应急态”等3种社会治理形态之间的协同^[29]。当前,相关机制呈现“弱联合”特点,应急协同多停留在形式阶段,实效欠佳,需从协同协议、协同组织、信息协同与协同动力4个维度进一步完善跨省横向府际应急协同机制。

1. 强化应急协同协议的法律效力

我国跨省横向应急协同机制的内容多见于应急协同协议,其是应急管理合作的主要制度性措施之一,协议效力直接影响协同机制的实效。但实践中,协同协议法律效力较弱、有些协

议可执行性不强,致使其形同虚设,应当多措并举提升协议的法律效力与实效。

在强化协同协议的法律效力层面,主要措施有三:一是由法律明定协同协议效力。域外实践说明区域行政协议离不开硬法的效力保障,无论是美国《联邦宪法》、西班牙《公共行政机关及共同的行政程序法》,还是日本《地方自治法》,都明确了地方政府缔结合作协议的权能和协议的效力^[30]。由于应急协同具有被动性,协同协议的效力更是亟须法律保障。考虑到当前区域行政协议立法时机尚未成熟,可先由《突发事件应对法》仅就应急协同协议赋予强制力,此举也避免了各省根据协同协议再行订定本省地方规则的烦琐。二是完善协同协议的制定与核准程序。应急协同协议应由各方充分参与并经相关部门严格审定,前述《京津冀协同应对事故灾难工作纲要》的通过提供了良好的范本。此外,对于可能改变地方与中央的权力平衡或者可能侵害中央政府利益的行政协议,应由协议的成员方递交给国务院,由其作出批准或不批准的决定^[31]。三是增强协议可执行性。一些应急协同协议中存在过多诸如倡导性条款的抽象性规范,可操作性差,无法切实指引应急行政行为,将规则具体化有助于协同协议发挥法律效力。

2. 重视应急协同的组织保障

管理是由一系列决策组成的,决策是管理的核心,正确决策的前提是存在科学设置的决策组织,良好的组织结构可以简化行为机制。但是,机构设置仍要遵循“如无必要,勿增实体”的奥卡姆剃刀原理,综合衡量任务取向、财政因素与经济性原则等因素^[32]。

一方面,要重视协同组织的设立。联席会议、会商等松散型机制的优势在于能够为各省提供自由平等的交流平台,但缺点在于机制本身没有权威性。由于跨省应急协同具有被动性,各省政府部门间不存在相互隶属关系,设置相对固定的机构、赋予其执行和监督合意的权力是降低各方合作启动成本的有效方式。如果各省已存在协同机构,只是存在区域信息阻碍、政策不一致等问题,可以就各省应急行政职权进行重新调整^[33],也可以进一步设立常态化的

区域性协同组织,授权其统一作出“区域行政行为”^[34]。根据法律规定^①,地方人民政府机构的设立须报上一级人民政府批准。因此,为防止机构设置的叠床架屋,跨省应急协同组织应当由有关机构联合提出申请,提出拟成立协调机构名称、组成成员单位、设立协调机构的必要性论证,由国务院批准^[9]。

另一方面,要健全协同机制的内部结构。协同机制虽有助于实现合作与统一决策,但协同决策的实施仍要由其内部结构加以保障。在协同机制内部,应当根据实际需要确定是否以及如何设置办事机构、执行机构,明确机构地位、职能以及相关议事规则;在人员管理方面,需要确定人员构成,细化权利、义务及责任。总之,组织结构设置合理、管理科学可以实现整体力量的汇聚和放大效应,否则可能削弱组织力量。

3. 构建区域性应急信息共享平台

为有效应对突发事件,需要通过多主体对应急信息的共同交流、加工、利用以满足应急信息需求^[35]。如果无法实现信息互通,突发事件发生时即无法及时通知各方预警、研判灾情或获得救援,信息的有效筛选、传输在应急行政中尤为重要,这也是高效便民原则的体现。近年来,各地应急行政中已大量借助大数据、人工智能等高科技的便利,使用“互联网+”手段存储并传递应急信息,如《关于进一步加强京津冀区域重特大突发事件应急处置协同联动建设的意见》提出,要“建设互联互通应急管理综合应用平台,实现京津冀应急管理一张图”。为此,应当进一步探索区域性应急信息平台的建设,助力形成“集中接警、统一调度、协同作战”的应急协同机制^[36]。

一是树立“防大于救”理念,加强常态化信息收集与共享。各省间要明确共享信息的范围及责任主体,以牵头部门为核心,建立“统一接入、统一治理、统一服务”数据治理系统,为应急管理工作提供稳定、安全、高效的支撑和服务。在突发事件应对中,救援资源共享十分重要。为实现有效共享,应将辖区内应急物资种类、数量和储备地点以及专业救援队伍的数量和救援装备等信息存入数据库以方便查询,一旦公共危机爆发,可以通过应急资源的网络结

构体系来快速调配^[37]。

二是树立“实时共享”意识,加强突发事件预警及处置信息共享。时间的紧迫性是突发事件与常规事件的基本差别之一,这意味着决策者必须在有限的时间内整合必要的信息资源、作出有价值的决策判断。为迅速获取、避免重复收集应急信息,应及时而全面地将突发事件信息直接上传至区域性应急信息平台,如此还可以减少信息过滤环节,避免信息在传递时被做“加减法”,使决策层难以获得形成决策所需的客观信息^[23]。

4. 增强应急协同的动力

有论者通过博弈模型分析推知,地方政府是否选择协同应急受到三方面的影响,分别是地方政府间的协同基础、协同带来的净收益以及中央政府的影响^[12],增强应急协同动力需要对症下药:

第一,夯实协同观念基础与信任基础。观念是行动的先驱,是塑造社会的无形密码。即使观念强化也无法完全消除不合作的风险,但能够使各省间产生互信期待,为此应当不断强调区域间的唇齿关系以及区域协调发展战略^②,形成各省应急协同的隐性推力。此外,在一个共同体中,信任水平越高,合作的可能性就越大,地方政府间的相互信任源自日常工作的不断积累。以京津冀地区为例,三地共同编制应急预案,建立长期的应急交流机制并有效开展常态化的跨省域应急演练,形成了良好的信任基础,一旦发生跨省域突发事件,三地的协同惯性将催促地方政府启动应急协同机制。

第二,增加协同收益,降低协同成本。在应急协同活动中,地方政府的最大收益是共享其他地区的应急资源,主要包括信息资源以及救

①《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第九条规定:“地方各级人民政府行政机构的设立、撤销、合并或者变更规格、名称,由本级人民政府提出方案,经上一级人民政府机构编制管理机关审核后,报上一级人民政府批准;其中,县级以上地方各级人民政府行政机构的设立、撤销或者合并,还应当依法报本级人民代表大会常务委员会备案”。

②区域发展战略是党的十六届三中全会提出的新时代国家重大战略之一,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分,诸如《粤港澳大湾区发展规划纲要》等区域发展纲要无不强调区域协调发展战略。

援资源。信息资源共享有赖于区域性应急信息平台的建设与完善,形成区域应急行政权有助于实现救援资源的高效共享。增加应急协同的净收益还需要降低地方政府的成本,除技术性成本外,还包含界定各方权利义务、监督及惩罚的行政管理成本。地方政府的权利义务需要于相关法律法规以及应急协同协议中进一步细化,对于违反协同义务的行为,应当设立严格的追责制度。官员问责制背景下,可以通过职务声誉受损或职务身份丧失、降低等方式使行政机关负责人对职务行为承担相应领导责任、政治责任^[38],以责任倒逼行政机关积极行政。

第三,加强中央政府的高位推动。在权力向上集中的官僚科层体系中,高位推动是政策执行的重要方式,中央对地方的造势施压可以充分提高地方的注意力和重视程度,从而实现治理目标^[39]。我国各个省份的经济实力与应急管理水平存在差异,趋于“自给自足”的省份或是应急管理观念相对落后的省份往往协同动力不足,完全依靠地方政府间自我组织、自我协调的方式可能会使应急协同无法开展或效率低下。上级政府的权威是维系府际协同的关键力量,一旦上级政府采取弱监管策略,下级政府便开始选择消极执行^[40],打通中央与地方政府之间的压力传导机制有利于促成各省的协同应急。中央政府应当通过总体设计、政策协调、统筹指导、督促推动等,发挥好统筹协调作用,为建立更加有效协同的省际联防联控机制发挥推动者、催化者和促进者角色^[41],增强各地的应急协同动力并最终实现正和博弈。

五、结 语

当下,呈现普遍性、复杂性、不可预测性和扩展性等特征的区域性突发事件并不罕见,行政区行政已难以满足国家治理的现实需求。如何打破区域壁垒实现应急协同,不仅是有效应对具体突发事件的关键所在,也是面向风险社会实现韧性治理的根本要求。本研究梳理了跨省横向府际应急协同机制的实践现状及问题,在规范分析的基础上提出了合法性保障及实效保障建议。以下问题仍值得继续关注:一是强制协同义务。应急协同不能如常态区域合作一

般,放任地方政府完全基于自愿原则进行,否则可能诱发财政、责任等层面的机会主义行为,进而导致区域应急合作的碎片化和无序状态。由此,应该考虑将特定情形下区域各方的合作上升为自愿之外的强制性义务^[42]。二是灵活性要求。突发事件应对的紧迫性催生对应急行政的灵活性要求,行政机关可能成为“弹性行政组织”,毗邻区救援队伍可能在事发地政府未及时应对危机的情况下自动响应^[43],协同机制如何回应灵活性要求仍待研究。当今社会已进入风险社会阶段,面对应急需求急剧增长的国家治理新局面,应当探索增强政府应急能力的新举措,如此才能切实维护国家安全,推进国家安全体系和能力现代化。

参考文献:

[1] 孙冬虎. “京津冀一体化”的历史考察[J]. 北京社会科学, 2014(12): 48-53.

[2] 陈剩勇, 马斌. 区域间政府合作: 区域经济一体化的路径选择[J]. 政治学研究, 2004(1): 24-34.

[3] 尹艳红. 地方政府间公共服务合作的机制逻辑框架探析[J]. 四川行政学院学报, 2012(4): 5-8.

[4] 马捷, 锁利铭, 陈斌. 从合作区到区域合作网络: 结构、路径与演进——来自“9+2”合作区 191 项府际协议的网络分析[J]. 中国软科学, 2014(12): 79-92.

[5] 薛澜, 刘冰. 应急管理体系新挑战及其顶层设计[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 10-14.

[6] 陈光. 论区域立法联席会议机制[J]. 学习与探索, 2011(2): 116-119.

[7] 刘东辉. 行政联席会议法治论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.

[8] 叶必丰. 论行政机关间行政管辖权的委托[J]. 中外法学, 2019, 31(1): 94-110.

[9] 唐祖爱. 我国行政协调机制的法律分析和法治化构建[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2007, 60(4): 525-528.

[10] 汪建昌. 区域行政协议的运行机制和实现路径研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2021.

[11] 周克清. 公共危机与地方财政运行机制的重构——基于财政机会主义的视角[J]. 当代财经, 2012(3): 25-33.

[12] 孔昭君, 何晓威. 应急资源区域协同动员中地方政府合作的博弈研究[J]. 北京理工大学学报(社

- 会科学版),2022,24(1):121-129.
- [13] 朱颖俐. 区域经济合作协议性质的法理分析[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2007(2):86-90.
- [14] 周智博. 跨区域突发公共事件中横向府际协同之法制探析[J]. 北京科技大学学报(社会科学版),2020,36(5):74-83.
- [15] 何渊. 论我国区域法律治理的合宪(法)性控制及宪法修改——兼与叶必丰教授商榷[J]. 南京社会科学,2015(5):85-89.
- [16] 应松年. 当代中国行政法[M]. 北京:人民出版社,2018:114.
- [17] 惠尔. 现代宪法[M]. 翟小波,译. 北京:法律出版社,2006.
- [18] 张峰振. 论宪法保留[J]. 政法论坛,2018,36(4):35-44.
- [19] 莫纪宏. 新立法法视角下宪法保留原则的特征及其规范功能[J]. 政法论坛,2023,41(5):63-72.
- [20] 叶必丰,何源,李煜兴,等著. 行政协议:区域政府间合作机制研究[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [21] 韩大元. 关于推进合宪性审查工作的几点思考[J]. 法律科学(西北政法大學学报),2018,36(2):59-66.
- [22] 周智博. 宪法“国家安全”条款视阈下国家安全情报法律体系建构[J]. 情报杂志,2020,39(3):14-21.
- [23] 叶必丰. 论我国的法定机构[J]. 中外法学,2022,34(3):626-642.
- [24] 刘菲. 行政应急法律实施机制之优化[M]. 武汉:武汉大学出版社,2020.
- [25] 彭贵才,娄金炜. 应急行政的组织立法构造[J]. 北方法学,2022,16(3):149-160.
- [26] 张治宇. 面向整体政府的职权法定原则更新[J]. 北方法学,2022,16(4):115-124.
- [27] 李德旺. 作为职权转移机制的行政授权[J]. 法学家,2023(3):161-174.
- [28] 胡建淼. 有关中国行政法理上的行政授权问题[J]. 中国法学,1994(2):71-82.
- [29] 刘一弘,李静. 地方政府应急管理制度创新的逻辑机理分析——以深圳应急管理制度创新实践为例[J]. 行政论坛,2023,30(3):104-114.
- [30] 季晨激. 论区域行政协议的法律效力及强化对策[J]. 江苏大学学报(社会科学版),2022,24(2):114-124.
- [31] 何渊. 环渤海地区行政协议的法学思考[J]. 北京交通大学学报(社会科学版),2008,7(4):75-78.
- [32] 于文豪. 区域协调发展合作机制的内部规则[J]. 法学杂志,2022(3):57-70.
- [33] 朱最新,刘云甫. 法治视角下区域府际合作治理跨区域管辖组织化问题研究[J]. 广东社会科学,2019(5):224-234.
- [34] 刘云甫. 区域行政行为的内涵及其法律规制初探[J]. 南京社会科学,2019(4):87-93.
- [35] 马捷,张云开,蒲泓宇. 信息协同:内涵、概念与研究进展[J]. 情报理论与实践,2018(11):12-19.
- [36] 张伟,徐晖,孙楠楠,等. 京津冀一体化背景下应急救援指挥体系构建[J]. 消防科学与技术,2018,37(7):962-965.
- [37] 汪伟全. 论我国地方应急合作的现状及其完善[J]. 理论探讨,2016(4):150-154.
- [38] 林鸿潮. 公共危机管理问责制中的归责原则[J]. 中国法学,2014(4):267-285.
- [39] 杨旭,高光涵. 跨域环境治理的组合式协同机制与运作逻辑——长三角生态绿色一体化示范区的个案研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(5):95-109.
- [40] 佟金萍,黄晶,陈军飞. 洪灾应急管理中的府际合作模式研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2015,17(4):69-74.
- [41] 吕志奎. 跨区域应急治理协作共同体的制度构建[J]. 中国高校社会科学,2020(6):64-73.
- [42] 白云锋. 应急背景下区域一体化的法治逻辑[J]. 社会科学,2023(3):181-192.
- [43] ALAN D C. Mutual aid: intergovernmental agreements for emergency preparedness and response[J]. The Urban Lawyer,2005(1):1-51.

(编辑:高虹)

Practice and Optimization of Intergovernmental Emergency Cooperation Mechanisms among Provinces/FU Shicheng, GU Jingxuan(School of Law, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Cross-provincial emergencies are characterized by complexity, uncertainty and suddenness, with serious consequences. In practice, signing interlocal agreements, reforming organizations, conducting joint administrative conference or negotiations are the emergency coordination mechanisms among provinces to deal with it. However, the mechanisms are criticized for being illegitimate, insufficiently motivated, ineffective and limited to the provinces. Therefore, enhancing the legitimacy and effectiveness holds significant importance. In fact, the *Constitution* and laws provide part of the legal basis. Some mechanisms that are only for coordination are legitimate. But in order to handle emergencies better, the governments should be authorized to recalibrate the original powers according to the Emergency Response Law. The effectiveness of the mechanisms can be improved through four ways. As for interlocal agreements, the legitimacy and operability should be further improved. In addition, it is necessary to reform the emergency cooperative organization and its internal structures. Equally important is to improve the construction of information platform for accessing normalized, warning and disposal information. Finally, in order to stimulate coordination dynamics, it is necessary to increase the benefits of emergency coordination, strengthen the central government’s pressure conduction and consolidate the basis of coordination among provinces.

Key words: state governance; social governance; emergency cooperation; interlocal agreements; joint administrative conference; the principle of statutory authority; administrative authorization