

## 美国的区域法制协调\*

### ——从州际协定到行政协议的制度变迁

何 渊

**内容提要:**在美国,州际协定和行政协议都是实现区域法制协调的重要机制。它们之间并不存在相互取代的关系,而只是互补的关系。从实践来看,涉及的州际关系的重要程度决定了各州到底是采用州际协定、正式的行政协议,还是非正式的行政协议。对于涉及重大政治问题的,刚性的州际协定机制是不错的选择,而对于涉及简易的行政问题或紧急问题的,柔性的行政协议机制似乎更有用武之地。

**关键词:**州际协定 行政协议 区域法制的协调

何渊,上海交通大学凯原法学院讲师,法学博士。

## 一 引 言

在我国,除了与经济区相对应的“经济区经济”系统外,还客观存在着一个与行政区相对应的“行政区经济”系统。随着经济全球化的步伐和区域一体化的发展,两个系统的冲突不可避免地发生了。放眼全国,从如火如荼的北部环渤海,到改革开放的先锋南方珠三角,从后来居上的长三角,到奋起直追的东三省,它们都在为实现区域经济一体化而进行着艰辛的实践探索。但是,要推进这种一体化,仅仅靠相似的经济基础和社会背景是远远不够的,还需要协调一致的法制作为保障。独具中国特色的行政协议机制就是这样一个区域法制协调的制度创新,通过这种制度缔结的协议广泛涉及交通、能源、贸易、农业、投资、旅游、就业服务、信息化、科教文化、环境保护及公共卫生等领域,它们的缔结主体是地方行政机关,缔结形式是行政首长联席会议,本质则是一种对等性行政契约。从实践来看,行政协议已经成为我国实现行政合作和解决区际争端的最为重要的区域法制协调机制之一。

遗憾的是,我国法学界对行政协议机制并未予以足够的重视和回应,已有研究仅仅停

\* 本文是作者主持的2008年国家社科基金项目“行政协议——中国特色的区域法制的协调机制研究”(08CFX102)的阶段性成果。

留在概念的阐述这一层面上,并没有提出过一个完整的解决方案,无法为区域法制协调的合法性提供辩护,也无法为政府间合作机制的相关立法提供理论储备。

相反,美国区域法制的协调,经过几百年的发展,已经形成了比较完善的制度体系。各州之间的法制协调有很多形式:既有非正式的形式,如自愿的联合会的成立、相似法律的有选择颁布及示范法的出台;也有正式的形式,包括州际协定、行政协议和有关州际冲突的司法裁决在内的不同形式的正式法律行为。从美国的法律史来看,同时具有州法和合同性质的州际协定是最重要的区域法制的协调机制,<sup>[1]</sup>而行政协议的盛行则是其最新的发展趋势,它们虽然与我们概念中的行政协议并非完全一致,从国家结构形式而言,也存在联邦制和单一制的区别,但这种差异只是针对整体与部分的关系而言,从“跨区域的法制协调”角度来考虑,却存在很多的相似之处。因此,深入研究美国区域法制协调的制度变迁,对正处于区域协调发展关键阶段的中国而言,无疑具有重大的比较和借鉴的意义。

## 二 州际协定的历史变迁

在美国的殖民时代,广泛存在的英国女王特许状使得各殖民地的边界不断变更,从而边界的争端也不可避免。于是,英国女王专门规定了一个程序来解决边界问题,各方殖民地通过这个程序可以坐在一起谈判。如果谈判不能解决,则可以通过英国枢密院递交女王,由她来作出最后的裁决。这就创造了一个解决边界争端的传统,而这些需要女王批准的边界协定正是州际协定的起源。令人称奇的是,即使美国1787年《宪法》实施以后,这些协定也继续有效。

后来,美国《邦联条约》也承认了解决各州之间争端的必要性,“协定程序”在《邦联条约》中得到了具体的规定,得到正式化。该条例第6条规定:“任何两个或者更多的州能够签订州际协定、结成邦联或同盟,必须经过美国国会的同意,并且具体指出该协定的目的以及持续的期间。”美国的缔造者们对州际关系,特别对政治同盟或者地区同盟的设立非常担忧,所以《邦联条约》禁止各州签订州际同盟条约。但问题又不能不解决,于是,缔造者们又迫不得已建立一套精巧的机制来解决该问题。《邦联条约》第9条规定:“对于现存的或者今后可能遇到的州际争端,包括边界、司法权等问题的冲突,美国国会有最终的裁决权。”为了保护新生的邦联,《邦联条约》在授权各州缔结协定的同时规定必须得到邦联国会的同意。正是基于这个原因,在州际协定的发展早期,它并没有得到广泛的适用。从1783年到1920年的总共137年间,美国只缔结了36个协定,它们涉及的主要是相邻州之间的边界争端问题,也有一小部分涉及水流的分配、航海权、桥和隧道的共用问题。

20世纪20年代,美国《宪法》出现“协定条款”(compact clause)。该法第1条第10款第3项认为:“任何一州,未经国会同意……不得与他州或外国缔结协定或联盟。”很多人误认为:与其说授予各州签订州际协定的权力,还不如说,没有美国国会的同意,各州无权签订任何协定。实际上,弗吉尼亚州诉田纳西州一案已经改变了这种观点,只有特定类型的州际协

[1] F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements* (Westport, CT: Greenwood Press, 2002), pp. 1-37.

定才需要国会的同意。<sup>[2]</sup>同时,由于美国的州际协定本质上被认为是合同,所以《宪法》第1条第10款规定的“合同条款”对州际协定而言,同样也是非常重要的。该款认为:“任何一州……都不能通过法律来干扰合同义务……”另外,美国《宪法》还对包括协定在内的州际关系进行了详细的规定。美国《宪法》第4条第2款和宪法修正案第14条第1款针对的是第一类州际关系,它们规定了公民权利的州际保护,也就是所谓的“特权和豁免条款”。美国《宪法》第4条第2款同时对“州际引渡”做了规定。该条款指出,如果一公民在某州实施犯罪行为,却在另外一州被逮捕,这个时候应当适用“州际引渡”条款,即引渡到犯罪嫌疑人所逃离的州。美国《宪法》第4条第1款针对的是第二类州际关系,该款规定:“每个州必须有足够的信任和权力来参与其他州的公共行为和司法程序,并查看相关的笔录。”

正是由于美国《宪法》的授权和州际法律制度的不断完善,州际协定才开始广泛地适用于各个领域。从1941年到1969年,美国各州缔结了100多个州际协定:“30年间签订的州际协定几乎与过去的167年签订的一样多”。<sup>[3]</sup>在这个时期,各州由被动变成主动,纷纷把州际协定看作是政府间合作的有效途径。州际协定解决了一系列的问题,特别是河流的管理,如水资源的合理分配。在这个阶段,缔结了两个主要的州际协定:一个是纽约州与新泽西州的协定,它主要是为了解决大都市所带来的问题;另一个是科罗拉多流域协定,它主要是为了解决流域问题。

20世纪30年代,州际协定在美国又取得了长足进步,州际机构也增加了一个新的功能,即咨询功能。它为协定的参与方提供了交流的渠道,并为后者就特定问题提供意见和建议。美国第一个具有咨询功能的机构是州际石油委员会。30年代的第二个重大进展在于授权的出现,即通过州际协定的方式,美国的立法机关把管制权授予给两个州际水污染处理委员会:纽约和周边地区的州际卫生委员会和俄亥俄河流域卫生委员会。

到了20世纪60年代,州际协定已经成为美国最为重要的区域法制的协调机制。各州开始逐渐增加使用州际协定的频率。各州政府习惯于通过州际协定的方式来设立一些州际机构。1961年,一个具有革命意义的进展发生了,特拉华州、新泽西州、纽约州以及宾夕法尼亚州签订了《特拉华流域协定》。该协定直接导致美国国会一项立法的出台,而该法律使联邦政府成为了特拉华流域协定的一方成员。从此,政府间合作不再限于州与州之间,也开始扩展到了州政府与联邦政府之间。

到了20世纪70年代,新缔结的协定数量以及协定适用于新领域的增长率虽然没有完全停止,但已大幅下降。<sup>[4]</sup>在这时期,值得注意的是州际环境协定,该协定不仅使得各州加大保护环境的力度,也在一定程度上克服了州际协定签订程序的耗时及繁琐等弊端。而南部发展战略协定也简化了政策出台、土地使用及区域规划等领域的颁布程序。总的来说,在

[2] 1962年,美国联邦上诉法院作出裁决,除非得到国会的批准,政治性的州际协定不能生效,但是不涉及政治的州际协定不必得到国会的同意。1978年,在一个涉及对跨国公司联合征税的州际协定的案件中,美国最高法院认为,如果一个州际协定没有通过侵占联邦政府权力的方式来扩大成员州的权力的话,并不需要国会的同意。即使有这个规则,是否需要国会的同意依然是有争议的。因此,很多州采取了保守的方法,如果州际协定涉及联邦政府的关注焦点或敏感的领域,比如交通、空气和水污染或者原子能等,它们都事先请求国会的同意。但是,有一点是肯定的,国会的批准权是绝对的,它有权决定州际协定是否涉及政治,也有权决定什么时候以及如何准予同意。

[3] *Interstate Compacts, 1785 - 1977: An Overview, The Book of States*. (Lexington: The Council of State Governments, 1979).

[4] The Council of State Governments publications: *Interstate Compacts and Agencies*, 1983; *Interstate Compacts and Agencies*, 1979; *Interstate Compacts 1783 - 1977 (A Revised Compilation)*, 1977.

20 世纪 70 年代,州际协定的发展重点在于对已缔结的协定进行修改而不是缔结新的协定。

20 世纪 80 年代以后,在协定机构的设立、已签协定的修订及已生效协定的成员州数量增长方面,美国同样取得了长足的进步。自 1980 年以来,美国新缔结和提议的州际协定呈现出上升趋势。<sup>[5]</sup> 各州对环境污染的整治及自然资源保护也越来越关注,它们顺理成章地成为了州际协定的焦点。

### 三 州际协定的发展趋势

近年来,美国盛行的新联邦主义也暗示着州际协定有着良好的发展前景。在此背景下,各州逐渐开始尝试进行改革、重建,并试图扩大这一势头。另外,越来越多的美国人开始相信这样一种观点,“像美国这么大一个国家,不可能所有的事情都由联邦政府有效率地处理。”<sup>[6]</sup> 因此,州际协定这种区域法制的协调机制正越来越受到联邦政府和州政府的决策者的关注和青睐,而这种背景也促成了州际协定机制自身的一些发展,具体表现如下:

#### (一) 联邦政府和地方政府的积极参与

如前述,美国的州际协定产生于殖民地时期,用于解决边界纠纷。后来,为了解决州际资源的分配和城市规划的协调,广泛运用州际协定并使之进一步发展收到了较好协调州际法制的效果。州际协定的广泛运用,又影响到了联邦政府和地方政府的权威,使得联邦政府和地方政府积极参与其中,形成了联邦、州以及地方之间的协调机制。

州际协定发展的重要趋势之一是联邦与州的联合协定或联合机构的产生。这些“联合机构”,其功能只是制定规划,并不具有管理的职能,一旦规划制定完毕,剩下的实施工作就由州和联邦分别进行了。相比于纯粹联邦机构模式(即田纳西模式),这类联合计划机构模式已经取得很大的进展。但必须指出的是,这些联合机构不同于联合协定模式(即特拉华模式)中的特拉华流域管理局,后者同时具有规划和管理的功能。

另外值得注意的是,州下属的许多地方政府也开始参与到州际协定中来了。这不仅可维护它们自身的合法权益,而且为它们提供了与外界交流的机会,从而协调各州地方政府之间的关系。一些州开始授权地方政府,使它们有权与邻近州的地方政府签订州际协定,从而解决一些边界问题、环境保护问题以及一些经济问题。同样,联邦与州的协定也可以用来解决一些大都市的问题,比如在东海岸的城市圈中(纽约、波士顿以及华盛顿特区等)就有很多州际协定以及联邦与州的协定,它们为解决或缓解大都市问题作出了很大的贡献。

#### (二) 州际协定涉及领域的不断扩张

在州际协定的发展初期,它并不没有得到广泛的适用,涉及的领域也主要是相邻州之间的边界争端问题,也有一小部分涉及水流的分配、航海权、桥和隧道的共用问题。根据统计,直到 20 世纪 20 年代以后,州际协定才开始广泛地适用于其他领域,如自然资源的保护、刑事管辖权、公用事业的管制、税收和州际审计等领域。也有人曾经从涉及领域的角度对美国

[5] Patricia S. Florestano, *Interstate Compacts: the invisible area of interstate relations*, Annual Meeting of the American Political Science Association, 1993.

[6] The Council of State Governments, *The Book of States*, 1976 - 1977, p. 575.

1793年到1969年之间所有的州际协定进行考察,<sup>[7]</sup>结果表明:涉及边界问题的州际协定从占总数的71%下降到9%;涉及城市规划问题的州际协定在总数中从无到有上升到9%;涉及河流问题的州际协定从占总数的23%下降到16%;涉及工业问题的州际协定同样在总数中从无到有上升到9%;涉及服务问题的州际协定从3%暴涨至58%。

从上面的统计不难看出,就州际协定的适用范围而言,服务领域的飙升是最显著的发展趋势。一些州除了维持完全独立的行政机构之外,开始在双赢的合作基础上为其他州提供特定的设施和机构。这些设施往往由协定的一个成员州提供,通常为两个或两个以上的成员州服务。如涉及美国南部、西部和新英格兰地区的高等教育协定就是按照这个方式签订的,它提供了大学的合作计划。无论如何,州际协定提供的合作教育计划都比各州单独提供的教育机会要好得多。

另外,州际协定开始越来越多地适用于福利领域,特别是关于青少年健康和精神健康问题。关于精神健康的州际协定就规定,任何一州都应当给予该州领域的所有公民以健康方面的服务,不管该公民是否本州居民。

### (三) 行政协议的兴起

州际协定的最为重要的一个发展趋势是行政协议的兴起。近年来,新缔结的州际协定数量开始逐年下降,而正式和非正式的州际行政协议却被各州的官员所热衷,其签订数量急剧上升。<sup>[8]</sup> 本文将详细阐述从州际协定到行政协议的制度变迁,并解释其内在的因素及发展的趋势。

## 四 行政协议的兴起

在当代美国新联邦主义背景下,州际协定成为实现区域合作和解决区际争端的最为重要的机制。通过州际协定解决区际问题的模式风靡全美国,州际协定涉及的范围也非常广泛,从环境保护到交通管制,从对服务领域的规范到对刑事正义的实现,从传统的边界纠纷的解决到河流及水资源的管制。<sup>[9]</sup> 但是,随着州际贸易的扩张、公民流动性的增加以及科学技术的进步,特别是在经济全球化和区域一体化的背景下,州际协定这一美国最为重要的区域法治协调模式开始不断受到挑战,其弊端也不断显现。

### (一) 州际协定的缺陷

#### 1. 繁琐的程序和冗长的周期

在美国,州际协定的本质是合同,它的签订过程类似于一般的民事合同,主要包括要约和承诺两个步骤,但是,州际协定又具有不同于一般民事合同的特殊性,州政府的意思自由是非常有限的,通常限于法律、法规授予的权限。所以,各州发出的要约或承诺往往以成文法的形式出现,或者赋予该要约或承诺以法的效力。在美国,最通行的做法是,各州把要约或承诺的全部内容作为某一法规的一部分或者作为一个附件附在法规后面,并且同时宣布

[7] Welch and Clark, *Interstate Compacts and National Integration: An Empirical Assessment of Some Trends*, *Western Political Quarterly* 26(1973), pp. 475 - 484.

[8] F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, pp. 165 - 180.

[9] 何渊:《论美国的州际协定》,载上海法学会课题研究报告《长三角法制协调》,第19-24页。

将遵守该要约或承诺。要约和承诺,再加上国会的批准程序,州际协定的程序可以说是非常繁琐,周期也是相当长的。从美国区域合作的实践来看,州际协定的繁琐程序越来越难以适应日新月异的当代美国社会的发展。美国的一个研究组曾经对65个州际协定进行抽样调查,其结果表明:从签署到联邦政府的同意再到正式生效,不包括缔约过程中的谈判时间,州际协定的平均周期为4年9个月。其中,涉及自然资源的36个州际协定的平均周期为6年9个月;涉及河流管理的19个州际协定的平均周期增加到8年9个月。<sup>[10]</sup>

## 2. 缺乏灵活性或弹性

这种弱弹性主要表现在州际协定的修改难度。在美国,州际协定修改的先决条件是全体成员达成意思表示一致,同时,由于州际协定的内容往往是以成文法规的形式来表现,所以各州议会的法规修改这一程序不可或缺。另外,经过上述两个程序后,对于那些可能改变政治控制或权力,以至于影响宪法权威的州际协定的修改还需要得到美国国会的同意。只有完全符合上述三个条件,州际协定的修正才能正式生效。毫无疑问的是,州际协定的修改难度是极大的。在当今美国,州际协定弹性缺失的弊端日益显现。

## 3. 高度的不确定性

这种不确定性具体表现为缔结或实施过程中的种种障碍:其一,谈判的交易成本,如召集相关人员的成本,在谈判过程中涉及的时间成本,讨论交易条件和协定的术语的成本,这些成本有时会让各成员望而却步;其二,各州的高级官员害怕失去对权力的控制,这种不安全感很多时候是地方保护主义的表现;其三,对于合作的条件以及利益分配不能达成一致;其四,合作的范围、提供服务的质量和数量这些具体条件的谈判难度,这些障碍需要有各成员在谈判过程中逐个攻克。其五,如何共同承担风险和义务也越来越成为各州在缔结州际协定过程中不可避免的问题,一旦在该问题上无法达成一致,谈判过程便无法继续。其六,毫无合作经验的各州也不可避免地对州际协定有一种天然的胆怯感和不安全感。实际上,造成上述障碍的最终理由只有一个,那就是不确定性。这种不确定性会破坏相互的信任、增加谈判的难度和减少缔结对各方有利的州际协定的可能性。

## (二) 行政协议的优势

面对瞬息万变和日新月异的当代美国社会,程序繁琐且弹性缺失的州际协定显得越来越不合时宜,特别是对于解决紧急问题和不涉及政治的州际问题,州际协定机制更是心有余而力不足。在这种背景下,美国需要的是一种更为简便、更为灵活、也更具透明度的机制,而行政协议正是这样一种机制。

与州际协定相比,行政协议的成立及生效并不需要经过州的立法程序,也不需要征得美国国会的同意,只要行政首长达成意思表示一致,行政协议就能成立。对于非正式的行政协议,缔结程序则更为简便。同样,行政协议的修改程序也相对简单,这种相对简易的程序使得行政协议具有很强的弹性或灵活性,足以应对不断变化的社会变迁。另外,与州际协定相比,行政协议也更具有确定性。州际协定的不确定性很大程度上在于各成员之间缺乏直接沟通、缺少相互之间的了解和相关信息的公开,因而各成员之间互有戒心,难以真正实现充分信任,这才是导致不确定的根源。与之相反,行政协议机制具有更强的透明度:一方面,由于其涉及的是相对简单的行政问题,各方成员可以开诚布公地讨论,很少有政治上的束缚;

[10] Wallace R. Vawter, *Interstate Compacts—The Federal Interest*, The Library of Congress, 1954, pp. 8-9.

另一方面,行政协议的程序相对简便,行政官员之间可以经常进行互访,从而减少误会,增进了解,特别是州际行政官员联合会的定期召开,给各成员提供了实现行政公开的固定平台,从而极大地方便了州际合作的进行。

不难看出,程序繁琐、弱弹性以及不确定性等弊端极大地束缚了州际协定的手脚,而具有高度灵活性的行政协议正好克服了这些缺陷,它使美国的州际合作取得前所未有的大发展。电子时代的到来也使得行政协议的缔结变得更加容易,特别是在一些职务或功能领域,如政府采购、罪犯的认定、人才交流机制、机动车管制法的实施、税收信息的沟通机制以及高速公路通行费的收缴等。毫无疑问,持续的电子信息技术改革对促进行政协议的发展起到了重要作用。

正是在这种背景下,美国新缔结的州际协定数量开始逐年下降,而具有高度弹性的州际行政协议却被各州的官员所热衷,其签订数量急剧上升。<sup>[11]</sup> 缔结州际行政协议的权力赋予了州际行政官员联合会、国会和联邦政府的管理者。从目前的实践来看,美国的行政协议主要涉及信息共享、行政给付、教育、紧急协助、公共卫生、鱼类保护、废物利用、公共政策协调、资源节约、保险、电子收费、交通以及税收征管等领域。<sup>[12]</sup>

### (三)行政协议的形式

近年来,各州的议会开始以授权法的形式授予各行政机关的首长广泛的自由裁量权,使其有权与美国的其他州、加拿大的各省以及墨西哥的各州的行政机构缔结正式的行政协议。在2000年,州议会就授权新英格兰州州长与加拿大东部的各省省长签订了一系列行政协议,广泛涉及紧急协助、高等教育和贸易。<sup>[13]</sup> 正式的行政协议几乎涉及所有的政府功能,同时,几乎所有的州都曾通过正式行政协议的方式来实现州际合作。美国有学者曾经按照涉及的合作内容对行政协议进行了分类,认为行政协议的内容主要包括:(1)各州采取统一的规则来解释相同或类似法规;(2)各州采用统一的规则和类似的程序来管制州际贸易;(3)通过谈判或仲裁而不是通过立法的方式来解决州际难题;(4)各州之间相互承认和接受对州际问题的判断;(5)各州之间实现磋商沟通和信息共享;(6)各州积极参与州际会议,并成为州际行政官员联合会的成员。<sup>[14]</sup> 在21世纪的今天,美国各州的行政官员继续进行着上述这些行政合作,它们既包括正式的行政协议,也包括非正式的行政协议。

与正式的行政协议相比,非正式的行政协议给予行政官员更多的自由裁量权,因而也更具有灵活性或弹性。从美国区际行政合作的实践来看,非正式的行政协议更受行政机关及官员的青睐,也更为普遍地得到使用。各州行政机关或机构的官员之间可以不断互访,在这个过程中,他们往往会在口头上形成一致的意思表示,达成非正式的行政协议。这些非正式行政协议主要涉及消费欺诈、牛奶质量监督、森林火灾以及其他紧急事务。<sup>[15]</sup>

非正式的行政协议以程序简便、易缔结及高弹性为主要特征,这也是非正式的行政协议大为流行的重要原因之一。为了持续、有效地解决州际行政问题,促进州际合作,广泛的自

[11] F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, pp. 165 - 180.

[12] F. Zimmerman, *Trends in Interstate Relations: Political and Administrative Cooperation*, *The Book of States* 2002, pp. 42 - 47.

[13] Governors, Premiers Wrap Up Conference with Pact Signing, Union Leader (Manchester, NH), July 19, 2000, p. A3.

[14] Garland C. Rott, *Interstate Compacts and Administrative Co-operation*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 207, January 1940, p. 101.

[15] F. Zimmerman, *Trends in Interstate Relations: Political and Administrative Cooperation*, *The Book of States* 2002, p. 42.

由裁量权应当授予给专业性很强的行政机关及官员。从美国的实践来看,大多数非正式的行政协议达到预期目标,特别是在建立行政协助的机制方面,更是取得不小的进步。<sup>[16]</sup>

## 五 结 语

美国的州际协定产生于殖民地时期,用于解决边界纠纷。后来,为了解决州际资源的分配和城市规划的协调,广泛运用州际协定并使之进一步发展,收到了较好协调州际法制的效果。州际协定的广泛运用,又影响到了联邦政府和地方政府的权威,使得联邦政府和地方政府积极参与其中,形成了联邦、州以及地方之间的协调机制。

另一方面,正式的和非正式的行政协议已经日益成为大量州际合作行为的基础,特别是处理行政合作方面,它们比起州际协定,更具有独到之处。实际上,对于州际协定和行政协议而言,无论是正式的还是非正式的,都可以成功地促进州际合作,并使其更加完美。康涅狄格河鲑鱼保护协定和梅丽梅克河鲑鱼保护协议的成功就足以证明这一点。<sup>[17]</sup>

最后,必须指出的是,州际协定与行政协议之间并不是取代关系,而是互补关系。从实践来看,涉及州际关系的重要程度决定了各州到底采用州际协定、正式的行政协议,还是非正式的行政协议。对于涉及重大政治问题的,刚性的州际协定机制是不错的选择,对于涉及简易的行政问题或紧急问题的,柔性的行政协议机制似乎更有用武之地。

---

[Abstract] In the US., interstate compacts and administrative agreements are the most important mechanisms of coordinating regional legal systems. The relationship between them is mutually complementary, rather than substituting each other. In practice, whether a state will adopt an interstate compact or a formal administrative agreement or an informal administrative agreement depends on the importance of the interstate relation in question. When dealing with important political issues, the mandatory mechanism of interstate compact is a good choice. When dealing with simple administrative or urgent problems, the flexible mechanism of administrative agreement can play a more effective role.

---

(责任编辑:天 支)

[16] F. Zimmerman, *Interstate Cooperation: Compact and Administrative Agreements*, pp. 213 - 214.

[17] Frederick L. Zimmerman and Mitchell Wendell, *The Law and Use of Interstate Compacts*, Chicago: The Council of State Governments 1961, p. 86.