

区域法治发展研究丛书

区域政府间合作的 法治原理与机制

The Principle and Mechanism of the Rule
of Law in Regional Intergovernmental Cooperation

周佑勇 主编

区域法治发展研究丛书

区域政府间合作的 法治原理与机制

The Principle and Mechanism of the Rule
of Law in Regional Intergovernmental Cooperation

常州大学图书馆

藏书章

周佑勇 主编

殷文松 李煜兴 熊樟林 副主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

区域政府间合作的法治原理与机制 / 周佑勇主编

. —北京:法律出版社,2016. 2

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9108 - 2

I. ①区… II. ①周… III. ①社会主义法制—建设—
地方政府—合作—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 023493 号

区域政府间合作的法治原理与机制

周佑勇 主编

责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 2 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 23 字数 310 千

印次 2016 年 2 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9108 - 2

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《区域法治发展研究丛书》

编辑委员会

主任委员：公丕祥

副主任委员：夏锦文 周佑勇 胡玉鸿

刘旺洪 李 浩 龚廷泰 李 力

委员（按姓氏笔画排序）：

公丕祥 方 明 方新军 孙 莉 李 力 李建明

李 浩 刘旺洪 刘艳红 朱 谦 陈爱蓓 孟 红

杨登峰 周佑勇 胡玉鸿 胡亚球 夏锦文 钱玉林

高 歌 黄学贤 龚廷泰 眭鸿明 蔡宝刚 蔡道通

区域政府间合作的 法治原理与机制

主 编：周佑勇

副主编：顾大松 李煜兴 熊樟林

总 序

当代中国正处于一个持续的深刻的转型与变革过程之中。这场社会转型与革命,给我们这个时代的社会生活的各个领域都带来了极其复杂而重大的变化。

伴随着从传统的高度集中的总体社会向现代的充满生机与活力的多元社会的巨大转换,当代中国也在经历一个从人治型的法律秩序向法治型的法律秩序的大转换、大转型的历史性的过程。这是又一场伟大而深刻的法律革命,是中国法制现代化的革命性过程。中共十八届三中全会做出了建设法治中国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略部署。中共十八届四中全会在中国共产党的历史上第一次专门审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,强调要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,提出全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。这一重大战略抉择必将给当代中国社会变革、国家发展与法制现代化的进程提供强劲的动力,意义重大,影响深远。

中国是一个经济社会发展很不平衡的东方大国。推进法治中国建设的伟大进程,在我们这个幅员辽阔的国土空间范围内呈现出既内在统一又各具特色的鲜明的区域性特征,构成了变革时代的区域法治发展的具体生动的法治场景。建设法治中国的历史性任务的提出,不仅为区域法治发展研究提供了重要的理论逻辑,也为区域法治发展实践开辟了广阔的空间。

从本质意义上讲,法治中国建设昭示着国家法治发展的基本走向,意味着

法律文明价值体系的巨大创新,反映了我们这个民族的从法律思想、法律制度到法律实践、法律行为的各个领域变化的多方面进程,进而确立与全球法治发展进程相协调而又充满浓郁的民族意味的制度安排、价值观念及其生活准则系统。很显然,作为法治中国进程的有机构成要素的区域法治发展,乃是法治中国建设在国家的特定区域范围内的具体实现,是从传统的总体社会向现代的多元社会转变这一特定过程中法律文明及其价值基础的历史转型在特定地域的展开过程。因之,区域法治发展与国家法治发展在基本性质、主体内容与目标任务诸方面,都是内在一致、并行不悖的,决不存在一个脱离国家法治发展的历史进程的孤立的区域法治发展。也就是说,国家法治发展与区域法治发展之间具有内在的统一性,这种统一性意味着在国家法治发展的进程中,不同区域法治的运动发展不可能是处于互不相关、绝对排斥的状态,因而必定会构成国家法治发展这个“总体”;意味着区域法治发展与国家法治发展乃是国家法治的发展与命运的共同体,国家法治发展这个“具体总体”统摄着区域法治发展这个具有丰富关系的“许多规定”,区域法治发展必须以推动国家法治发展、建设法治中国的总体战略为依据和准绳,必须以维护国家法治的统一和权威为基本前提;也意味着在不同的区域法治发展进程中确乎存在内在的统一性,存在共同的必然的区域法治发展的运动规律,这就要求我们从不同区域法治的运动发展中,努力探寻区域法治发展的共同的普遍的规律。

应当看到,在建设法治中国的时代进程中,区域法治发展亦具有鲜明的多样性的品格。从广泛的法律文化意义上讲,人类社会的法律文化是多彩多姿的。不同民族或国度的法律文化,在不同条件的作用下,总是循着特定的路径发展演化。在同一社会形态之内,不同国家的经济、文化和思想发展水平是不一样的,它们的国家型态和政治体制方面也有差异,每个国家又有其特定的历史发展、风俗习惯和民族传统特点,况且这些国家所处的地理位置、自然条件、人口状况等也不尽相同。这些复杂的因素,势必会使法律文化的运动呈现出五彩缤纷、丰富多样的历史特点。对于法治中国进程中的区域法治发展来说,它的一个鲜明特点就是具体性。建设法治中国、推进国家法治发展的进程,乃是一个由一定的国家法律制度、法律体系及其法律实

践、法律行为、法律思想、法律心理所联结而成的运动之网。作为这面运动之网上的每一个区域法治的运动发展,都独具个性,并且这种个性不是仅仅具有相对意义的特殊性,而是一种不可绝对重复的个别性。尽管在区域法治的发展进程中,不同区域法治发展之间常常会有“惊人的相似之处”,但也只能是“相似”而已。正因为不同的区域法治的运动发展富有如此鲜明的个性色彩,所以当下中国的法治发展和区域法治发展进程才呈现出这般的丰富多姿。诚然,随着社会经济文化的发展,特别是法治中国建设的加快推进,区域法治发展的历史个性有可能逐渐减弱,但是中国法制现代化的进程表明,区域法治的运动发展并没有因此而变成呆板划一的堆积。伴随着法治中国建设的历史进程,区域法治发展的内容与形式只会越来越绚丽多样。这是毋庸置疑的客观趋势。我们应当深入把握法治中国进程中的各种不同类型的区域法治发展的特殊逻辑,进而深刻揭示多样性的区域法治发展的特殊的本质性特点。

因此,毫无疑问,当代中国的法学研究,应当密切关注自己的时代所提出的种种问题,参与到生动的现实的法律生活之中,反映并阐释时代提出的重大法律问题,使之成为法的时代精神的体现。面对变革时代的区域法治发展这一法治中国进程中的一项重大法治议程,我们有必要从理论、历史与实际的结合上,深入研究建设法治中国对于推进区域法治发展提出的全新要求,努力探寻区域法治发展的多样性统一的运动样式,悉心把握区域法治发展的基本性质、总体目标、主体内容、动力机制与实现路径,着力探讨法治中国进程中的区域法治发展的鲜活的样本,比较考察不同区域法治发展的生动实践类型,进而概括与揭示区域法治发展的一般原理和基本规律,以期为推进中国法制现代化、建设法治中国、实现国家治理现代化奉献绵薄之力。

2014年年初,经江苏省人民政府批准,南京师范大学法学院、东南大学法学院、苏州大学法学院、扬州大学法学院和江苏省社会科学院法学研究所共同设立了江苏高校区域法治发展协同创新中心。为了推动当代中国区域法治发展理论与实践研究的深入扎实的开展,江苏高校区域法治发展协同创新中心组织编辑《区域法治发展研究丛书》。这项学术事业,得到了全国法学界同仁们的热情关心、指导和支持,得到了江苏高校协同创新计划的专项经费资助,

得到了南京师范大学、东南大学、苏州大学、扬州大学、江苏省社会科学院等单位的领导和有关部门的大力支持,也得到了法律出版社领导和有关编辑的鼎力相助。在此,我们谨致以诚挚的谢忱。

公丕祥

2014年11月于南京

前 言

近年来,区域一体化成为我国经济社会发展的显著特征和重要趋势。区域一体化对区域治理提出了新的挑战,也为区域法治发展提供了新的契机。在区域一体化进程中,区域政府间合作发挥着至关重要的作用并推动了区域行政法治的发展。区域间政府合作须充分发挥法治的引领和规范作用。2014年10月31日~11月1日,由江苏高校区域法治发展协同创新中心主办,东南大学法学院和东南大学交通法治与发展研究中心联合承办的“区域政府间合作的法治原理与机制”学术研讨会在东南大学召开。与会专家围绕“区域政府间合作的法治原理”“区域政府间合作的域外法治经验借鉴”“区域政府间合作的法治实践探索”以及“江北新区(南京)发展的规划与立法对话”等主题展开了热烈的研讨,形成了重要的学术共识。与会学者一致认为,在社会主义市场经济蓬勃发展的新形势下,区域发展的动力逐渐由技术创新转向制度创新。运用法治思维和法治方式推动区域发展就成为区域政府形成和发展区域竞争合作优势的重要选择。在这样的背景下,区域法治发展构成了区域政府着力推进制度创新,打造竞争优势法治化的崭新形态。特别是在推进国家治理现代化,建设法治中国的时代潮流下,区域政府的竞争与合作,呈现着一种新的形势,这必将为区域发展和区域法治发展注入新的动力。不断探索区域法治发展的理论与实践问题,深入研究区域政府间合作的法治原理与机制,具有促进法学理论发展与推动现实问题解决之双重意义,对于全面推进依法治国、加快建设法治中国的历史进程,具有特殊而重要的影响。

本文集选编了这次学术研讨会的部分论文,并实录了这次学术会议的研讨情况,以记载区域行政法治理论与实践问题研究的学术成果,进一步推动区域政府间合作法治原理与机制的深入研究。本文集的出版,得到了与会专家学者的大力支持,得到了江苏高校“2011 计划”和江苏高校区域法治发展协同创新中心的专项资助,在此一并致以诚挚的感谢!

编 者

2015 年 11 月 10 日

目 录

总序	(1)
前言	(1)
区域经济一体化的法律治理	叶必丰(1)
论我国区域府际合作的法律治理模式与机制构建	石佑启(29)
以法治引领和推动京津冀一体化发展	金国坤(49)
区域改革的法治之路	
——析上海自贸区先行先试的法治路径	杨登峰(60)
区域合作法律保障机制研究	
——以中部六省为例	张 彪 周叶中(76)
区域一体化下粤港合作法律治理模式的困境与出路	
.....	刘云甫 朱最新(87)
我国区域规划法治化的途径与机制研究	李煜兴(97)
京津冀协同发展中政府间合作问题的法律分析	
——兼谈政府间行政协议的法律效力	刘燕玲(106)
论自组织理论视角下的我国区域立法协作	王春业(121)
区域公共治理的法律规制:一个比较的视野	全永波(139)
德国的区域治理:组织及其法制保障	高 薇(152)
论我国区域法律治理中的中央与地方关系	
——以美国宪法“协定条款”法律变迁为视角	何 渊(174)

2 区域政府间合作的法治原理与机制

协议机制:美国地方合作的基本路径及其启示	王 诚(205)
论珠三角经济一体化中的行政协议	朱最新(218)
论区域城镇化战略实施背景下的户籍制度改革	莫广明 袁 珂(234)
论五四宪法中的央地关系条款	
——兼议大区的重置及其时代作为	郑 毅(243)
交通警察权与其他行政权的关系及其实现	
——行政权谱系中的考察	刘启川(263)
认真对待区域一体化中的空间自由权	莫 静(277)
我国区域间政府合作的实践、基础与治理	安 宁(283)
“区域政府间合作法治的原理与机制”研讨会会议实录	(294)
区域间政府合作须充分发挥法治的引领和规范作用	
——区域政府间合作法治原理与机制研讨会召开	(353)

区域经济一体化的法律治理

叶必丰*

从长三角、珠三角到环渤海,再到中西部地区的新疆乌昌(乌鲁木齐市——昌吉自治州)、东北辽吉黑三省、长株潭(长沙、株洲、湘潭)、武汉城市圈、成渝(成都、重庆)、安徽皖江城市带和河南中原经济区,区域经济一体化的实践如火如荼。区域经济一体化的目标是为了实现区域内不同行政区经济的科学、协调发展,克服产业同构和恶性竞争而谋求产业布局的优化和升级,打破行政壁垒而谋求市场的自由、统一和资源整合。但值得注意的是,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。这就一方面体现为国家与社会的关系,即公权力对市场的调控;另一方面又表现为多种公权力相互间的关系,即国家的内部组织结构。公法学必须关注这种调控的合法(宪)性,必须解释实施这种调控所发生的组织结构上的变化,为区域经济一体化的法律治理提供学理支持,在解决现实问题的过程中获得自身的发展。并且,在我国体制改革、经济发展和社会转型时期,这一问题具有典型性和普遍性。

* 叶必丰,上海交通大学法学院教授、博士生导师。该文曾发表于《中国社会科学》2012年第8期。作者完成初稿以后,曾请部分学者提出批评建议。其中,李煜兴、曾刚、徐涛、肖登辉和陈越峰等对初稿提出了质疑。这些质疑的贡献,已体现在引言和第一部分中。在此,作者向所有为本文做出贡献的学者深表感谢!

本研究将是描述性的,描述区域经济一体化法律治理的实践轨迹和具体运行。“法律规范、行动本身或与其他因素的结合,都可能产生规则。”〔1〕这些从行动中产生的规则“之所以被称为‘法律’,乃是因为某些人力主使这些规则与普遍的正当行为规则享有同样的尊严和尊重”。〔2〕我国已成为全球最大的改革实验室。在区域经济一体化法律治理中的创新实践,是我国持续深化改革和创新实践的重要组成部分。这些创新经验和它的普遍性意义,将构成世界法治文化的中国元素。“一国人民做新事情和适应新情况的能力大小本身是这问题的重要因素。这种特质使不同的民族在不同的文明阶段彼此有很大的差别。”〔3〕这种对改革实践中创新经验的描述性研究,在一定意义上属于发生学的范畴。

本研究将是解释性的,解释已有区域经济一体化法律治理的合宪(法)性。“我们处于法学的双重任务中:一方面是解释,另一方面是构造和体系,它暴露了经验理论和实践目的的任务之间完全不可调和的纠缠混乱。”〔4〕我们有必要去支持具有正当价值和谋求人民福祉的改革,但我们之所以选择解释性研究而不是构建性研究来支持,是因为通过解释来挖掘宪法和法律文本的制度资源,能够以更低廉的成本解决我们所面临的挑战。反过来,这种解释又有助于使宪法和法律从纸上建筑走向现实状态,从而促进法治的进步。解释性研究还有助于促进宪法解释学及法解释学在我国的发展。我国法律体系的基本形成为我们的解释性研究提供了可能,区域经济一体化的法律治理实践为我们的解释性研究提供了典型案例。这样的解释性研究,当然是以现行宪法不变为前提的,以现行宪法作为一切推导的最后基础的,这正像凯尔森以政权和宪法不变作为基础规范以推导法律秩序一样。

〔1〕〔德〕马克斯·韦伯:《论经济与社会中的法律》,张乃根译,中国大百科全书出版社1998年版,第31页。

〔2〕〔英〕弗里德利希·冯·哈耶克:《法律、立法与自由》(第1卷),邓正来等译,中国大百科全书出版社2000年版,第210页。

〔3〕〔英〕J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第12页。

〔4〕〔德〕拉德布鲁赫:《法学导论》,米健、朱林译,中国大百科全书出版社1997年版,第173页。

一、区域经济一体化法律治理的实践轨迹

(一) 协议与组织

在区域经济一体化的初期,法律治理机制是区域行政协议和区域性组织。

行政协议是政府机关之间缔结的协议。研究发现,它起源于行政区域边界纠纷的处理,先由1981年的国务院《行政区域边界争议处理办法》予以规定;1989年,国务院经修改后制定的《行政区域边界争议处理条例》得以继续规定。20世纪90年代,行政协议这一机制在中央与地方共建高等院校中被广泛运用。21世纪初,区域经济一体化起步较早的长三角区域苏浙沪两省一市政府,尽管缺乏法律规范的规定,却把行政协议创造性地运用于区域经济一体化的推进,并为其他区域所效仿。从此,行政协议的内容也由处理纠纷转向合作、发展。根据我们的研究,这类区域行政协议在长三角区域已经有21个,在泛珠三角区域有79个,在环渤海区域有8个,在其他区域有16个。^[1]现在,区域行政协议作为地方政府机关推动区域经济一体化的法制安排和法制协调,已成为区域经济一体化进程中运用最为广泛的一种法律治理机制。区域行政协议的发展轨迹和所发挥的功能,类似于美国的州际协定。^[2]

研究发现,区域性组织主要有区域合作组织和区域合作领导机构两类。区域合作组织包括已具有较稳定合作关系的、以地方政府作为成员单位的合作理事会,以及根据区域行政协议而成立的缔约方首长联席会和执行合作事务的行政管理机构(开发区管委会)。从《长江三角洲城市经济协调会章程》、《泛珠三角区域合作框架协议》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,合作理事会和首长联席会是以合议制而非首长负责制开展活动的,是推进区域经济一体化的沟通和协商平台。开发区管委会与一般行政机构一样,受组织法调整,实行首长负责制。区域合作领导机

[1] 参见叶必丰、何渊主编:《区域合作协议汇编》,法律出版社2011年版,“目录”。

[2] 州际协定(Interstate Compact),起源于美国殖民地时代的边界纠纷,美国联邦成立后被广泛运用于河流和环境治理以及商贸合作,现是美国各州间的主要合作机制。它需要通过州议会的批准才能生效。(Ann O'M. Bowman, "Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 4. 2004.)

构,系旨在统一管理区域经济一体化事宜,对合作各方具有领导权的组织。我们所能观察到的实例有江苏省工商局、地税局和国税局靖江园区分局等派出机构,以及中共乌鲁木齐市昌吉回族自治州党委这一党的领导机构。

基于区域合作组织缺乏应有的权威和执行力,理论和实务界曾呼吁借鉴欧盟的经验,成立可以统一管辖所属各行政区的经济区立法、决策、执法和司法机构。^{〔1〕}这一诉求不仅仅不满意区域合作组织,而且也不满足于议事协调机构和派出机构;不是指要建立作为合作结果的区域管理机构,而是要求建立领导区域一体化事宜的一级政权机关。然而,按照经济区的范围,在合作各方之上再建立一套除已有的上级政权机关以外的立法机构、司法机构和决策机构的组织框架,会涉及我国的宪法修改和宪政改革。《宪法》第30条第1款规定了我国的行政区域划分:省、自治区、直辖市—自治州、县、自治县、市—乡、民族乡、镇。《宪法》第62条规定的全国人大职权,第67条规定的全国人大常委会职权,以及第89条规定的国务院职权,都是直接针对省、自治区和直辖市人大和政府的。也就是说,在现行宪法框架内,没有呼吁者所主张的一级政权机构的设立空间。全国人大常委会法工委对不按行政区划设立国家机关的做法,也明确持否定态度。^{〔2〕}

在新疆乌昌经济一体化中,就遇到了上述宪法障碍。《民族区域自治法》第14条第2款规定:“民族自治地方一经建立,未经法定程序,不得撤销或者合并;民族自治地方的区域界线一经确定,未经法定程序,不得变动;确实需要撤销、合并或者变动的,由上级国家机关的有关部门和民族自治地方的自治机关充分协商拟定,按照法定程序报请批准。”两地的合并涉及民族稳定和团结,且不说合并的法律可能性,单就烦琐的程序而言也是两地政府难以接受的。根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第68条第1

〔1〕 参见中国科学院可持续发展战略研究组:《2004年中国可持续发展战略报告》,科学出版社2004年版,第63页;宣文俊:“长江三角洲地区经济发展中的法律问题”,载叶必丰主编:《长三角法学论坛——论长三角法制协调》,上海社会科学院出版社2005年版,第165~169页;方世荣等:“区域一体化与地方行政立法变革”,载《行政法学研究》2008年第3期;郑春勇:“‘以党委一体化促区域一体化’模式研究”,载《经济论坛》2011年第1期。

〔2〕 参见2004年8月25日全国人大常委会法工委《关于在县级管理区设立的基层人民法院的法官如何任免问题》的答复。