



*The Research on the Legislative Model
of
the Regional Administration*

区域行政立法模式研究

——以区域经济一体化为背景

王春业 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

*The Research on the Legislative Model
of
the Regional Administration*

区域行政立法模式研究

——以区域经济一体化为背景



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

区域行政立法模式研究:以区域经济一体化为背景 /
王春业著. —北京:法律出版社,2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8947 - 5

I. 区… II. 王… III. 行政法—立法—研究—中国
IV. D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166665 号

© 法律出版社·中国

区域行政立法模式研究——以区域
经济一体化为背景

王春业 著

责任编辑 王旭坤
装帧设计 贾丹丹

开本 A5

版本 2009 年 1 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 北京北苑印刷有限责任公司

印张 8.5 字数 219 千

印次 2009 年 1 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

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 - 5036 - 8947 - 5

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

区域行政立法是我国行政法学面临的一个新课题,王春业以此作为选题并完成了《区域行政立法模式研究——以经济一体化为背景》的博士论文,我认为是有意义的研究。春业对此有过较长时间的思考和准备,在校攻博期间就发表了多篇相关论文。作为他的导师我也了解他的这篇博士论文写得很努力、很辛苦,现能成书出版我非常高兴,也乐意为该书的面世写几句。

区域行政立法是我国现行行政立法体制在受到目前区域经济一体化发展趋势的碰撞中提出来且需要解决的问题。国内对这一问题的关注从 90 年代后期才开始,已有一些学者从不同角度进行了有益的探索。有人提出了非法制协调的主张,如重新调整行政区划;也有提出法制协调的主张,但主要认为应由中央立法来协调,地方之间则是加强立法信息的交流等。至今还很少有人对跨行政区划的地方行政立法之间进行法制协调——实行区域行政立法模式进行研究,更鲜见有根据区域经济一体化的客观

趋势提出我国地方行政立法需要变革的思路。春业的研究系统阐述了这一问题,因而具有新意和特点。

根据宪法和法律,我国的许多地方政府都拥有一定的行政立法权。各地方根据各自的特色制定地方规章,存在着很大差异。随着我国区域经济一体化的发展,原有的分片分块、各自为政的分割式的地方行政立法模式已经不能适应区域经济、社会的发展要求,需构建一种新的地方行政立法模式。在行政立法方面,我国上有行政法规和部门规章,下有地方规章,而中间的空隙较大。对于经济区域内的共同事项,中央行政立法缺乏针对性,而地方规章又过于局限,有必要在此中间层次上增加一个跨行政区划的行政立法形式。为此,在借鉴欧盟法在其成员国中直接适用和优先适用的法制协调成功经验和我国有些区域实践探讨的基础上,作者提出了一种新型的“区域行政立法”模式,即在法制统一的前提下,经授权由相关行政区划政府的有关人员在协商自愿的基础上组成一个行政立法机构,共同制定适用于该区域内各行政区划的区域性行政立法,它可以更好地协调地方行政立法之间的冲突,并为经济一体化创造一种积极促进性的地方法制,以推动区域经济一体化发展。

区域行政立法是地方政府的联合立法,是一种在一定经济区域的各行政区划统一适用于地方行政立法模式,是介于中央行政立法与地方行政立法之间的中间层次的立法形式,属于较特殊的地方行政立法。由于它是一种新型立法模式,因而存在不少法律问题要研究,如立法主体的合法性问题;立法权限的划分;法律渊源和效力等级的确定;立法程序的设计;立法监督审查的实施等等。对此,作者在其著作中——作了分析和阐述,也提出了自己独到的思考。

本书运用了历史研究方法,分析了我国地方行政立法的流变过程,认为区域行政立法是这个演进的必然结果;运用哲学中的经济基础与上层建筑关系的原理分析了区域行政立法模式产生的必然性;运用经济学的成本与收益方法分析了区域行政立法构建的必要性;运用了立法学、行政法学、区域经济学等学科原理说明了区域行政立法中的一系列具体问题;

参考区域经济学、国际经济法学等方面的著述,运用比较的方法分析了国外尤其是欧盟法对构建我国区域行政立法模式的启发意义;运用实证方法,研究了我国几个比较成熟的经济区域如长三角经济区域、泛珠三角经济区域等地的实践。这些方法的运用也使本书的研究更有深度和广度。

当然,春业针对国内区域经济发展的现实而力图设计出一种相适应的新型立法模式,虽大胆却只是初步探索,其中的不足自不待言,这都还有待于广大读者来拷问。

方世荣
2008年11月

目 录

第一章 区域行政立法:一种新型行政立法模式 / 1

一、区域行政立法概念的提出 / 1

二、区域行政立法模式的特点 / 3

三、研究的价值 / 5

四、宪法依据 / 9

五、法律规定上的缺失与障碍 / 12

第二章 区域行政立法模式构建的现实基础分析 / 18

第一节 区域经济一体化的客观趋势 / 18

一、经济区域的含义 / 18

二、我国的经济区域 / 22

三、我国区域经济一体化现象 / 30

四、经济一体化对地方法制统一的要求 / 38

第二节 地方行政立法间冲突与区域经济一体化的矛盾 / 39

一、地方行政立法间冲突的现状 / 40

二、冲突的原因分析 / 44

三、对区域经济一体化的不利影响 / 49

第三节 解决冲突的路径思考 / 57

一、对现有相关主张的述评 / 57

二、欧盟一体化法制协调的启示 / 66

第三章 区域行政立法模式构建的理论基础分析 / 76

第一节 从法律与经济关系看区域行政立法模式产生的必然性 / 76

一、法律与经济关系的理论阐述 / 76

二、经济与法律关系决定着地方行政立法模式的变革 / 79

第二节 从地方行政立法的变迁看区域行政立法模式产生的可能性 / 88

一、我国地方行政立法发展的历史考察 / 88

二、我国地方行政立法发展的趋势预测 / 92

第三节 从立法成本、效益理论看区域行政立法模式的必要性 / 95

一、成本、效益理论在立法分析中的运用 / 95

二、地方行政立法中的低效益现象 / 97

三、区域行政立法模式的低成本与高效益 / 99

第四章 区域行政立法的基本原则、体系及名称探讨 / 101

第一节 区域行政立法的基本原则 / 101

一、互利互惠原则 / 101

二、平等协商原则 / 105

三、依法性与依政策性相结合原则 / 106

四、体现区域特色原则 / 108

五、立法效益与效率最大化原则 / 110

六、适度超前原则 / 111

七、科学立法原则 / 113

第二节 区域行政立法的内容体系 / 114

一、关于区域发展共同规划方面的区域行政立法 / 115

二、关于市场经济秩序的区域行政立法 / 116

三、对外招商引资方面的区域行政立法 / 117

四、关于区域协调发展的金融保障、税收等方面的区域行政立法 / 117

五、关于区域环境利用和保护的区域行政立法 / 118

六、其他配套领域的区域行政立法 / 118

第三节 区域行政立法的名称 / 119

一、区域行政立法在总的称呼上使用的名称 / 120

二、区域行政立法在具体法律文件中的名称 / 120

第五章 区域行政立法体制构建研究 / 123

第一节 区域行政立法主体 / 125

一、我国现行法律对行政立法主体的规定 / 125

二、区域行政立法主体的构建 / 127

第二节 区域行政立法权限 / 131

一、现行法律对行政立法权限的规定 / 131

二、区域行政立法权限的设计 / 134

第六章 区域行政立法的程序设计 / 143

第一节 区域行政立法程序设计的价值定位 / 143

一、立法程序中的价值 / 144

二、区域行政立法程序的价值取向 / 146

第二节 区域行政立法程序步骤构成的思考 / 153

一、现行法律对行政立法程序的规定 / 153

二、区域行政立法程序步骤的构成 / 156

第三节 区域行政立法程序的设计 / 158

一、科学化的立法预测 / 158

二、慎重的立法决策 / 163

三、周密的立法计划 / 166

四、民主的立法起草 / 167

五、高效的立法审议与通过 / 172

六、广泛的立法公布 / 175

第七章 区域行政立法的监督问题思考 / 179

第一节 区域行政立法监督的一般理论 / 180

一、权力制约理论 / 180

二、行政法治理论 / 184

三、人民主权理论 / 185

四、行政立法的立法者有限理性 / 187

第二节 对区域行政立法监督的内容 / 187

一、合法性监督为主、合理性监督为辅 / 187

二、法律角度监督为主、区域特色性监督为辅 / 191

三、立法结果监督为主、立法过程监督为辅 / 192

第三节 区域行政立法监督体制与监督方式 / 194

一、监督体制 / 194

二、监督方式 / 196

第八章 区域行政立法规范的适用问题探讨 / 208

第一节 区域行政立法的效力等级 / 209

一、效力等级确定的依据 / 210

二、区域行政立法的效力等级探讨 / 211

第二节 区域行政立法在行政适用中的解释 / 214

一、解释的必要性 / 215

二、解释主体的确立 / 218

第三节 区域行政立法规范在行政复议和行政诉讼中的适用 / 223

一、区域行政立法规范在行政复议中的适用 / 223

二、区域行政立法规范在行政诉讼中的适用 / 224

第四节 区域行政立法适用中的协调制度 / 228

一、对旧规章等的清理、修改补充、废止制度 / 228

二、对新规章等的公布、通报制度 / 231

三、定期评审制度和调研检查制度 / 233

附：相关法律修改建议及《区域行政立法条例》建议稿 / 236

参考文献 / 249

后记 / 260

第一章 区域行政立法：一种新型行政立法模式

一、区域行政立法概念的提出

在我国,由于历史传统、地理位置以及经济发展等方面的原因,形成了不同的经济区域,如东北经济区、环渤海经济区、长江三角洲经济区、泛珠江三角洲经济区等。这些区域一般是由几个省级的行政区划组成,在政治、经济、文化、自然条件等方面有许多相同或近似之处。随着生产社会化的发展,区域内经济向一体化方向发展趋势日益明显。为此,要求区域内各行政区划根据各自的比较优势进行合理的分工与协作,打破行政壁垒,实现优势互补、资源共享,并进而实现经济一体化,形成共同的区域市场。但在地方行政立法模式上,我国是以行政区划为单位的分片分块、各自为政的立法模式,即以省级为较大地方单位制定省级行政规章,以省会城市或国务院批准的较大市为较小地方单位制定市级行政规章。这种地方行政立法模式导致对相同或近似的事

项各地自己单独立法,不但增加了立法成本,而且容易造成地方行政立法上的相互冲突与不协调,严重妨碍了资本、技术、人才等要素在区域内的自由流通,影响了区域共同市场的构建,影响了区域经济的整体发展。尤其是随着跨行政边界问题的出现与增多,仅仅靠单个地方政府一方面的能量已经无法解决这些综合性、区域性的问题,必须依靠区域政府间沟通协商、互助合作的方式处理这些共同的问题。而现行的各自为政、分片分块的地方行政立法模式已经无法适应社会经济发展的变化,现实的压力迫切需要突破现存的地方行政立法的局限,以一种更为宏观系统的视野对待区域共同问题,建立起一种既基于地方行政立法又高于地方行政立法的新型地方行政立法模式。

为此,本书提出,在新形势下,现行的地方行政立法模式必须变革。

在行政立法方面,我国上有国务院的行政法规和部门规章,下有省级和较大城市的地方规章,而中间的空隙似乎太大。对于相关省份的省际间共同事项而言,中央行政立法缺乏针对性,而地方规章的范围又过于局限。为此,对于在政治、经济、文化、自然条件等方面有许多相同或近似的经济区,有必要构建一种打破行政壁垒的、跨行政区划的、能在一定经济区域各行政区划共同适用的新型地方行政立法模式,本书称之为“区域行政立法”。^① 由区域内的各行政区划政府有关人员在协商自愿的基础上组成区域行政立法委员会,作为区域行政立法机构,经中央国家权力机关或国务院授权,就同样的或类似的事项制定能适用于各行政区划的统一的区域行政立法,这有助于改变目前几个省同时各自进行立法的法治“碎片

^① 对“立法”一词的基本含义一般在两种意义上使用:一是作为各种法律规范性文件文件的泛称,如法律、行政法规、部门规章、地方规章等,作名词使用;二是指国家专门机关按照法定程序创制具有法的效力的规范性文件的活动,作动词使用。本书所研究的“区域行政立法”一词,当作为一种立法模式使用时,指的是一种立法模式类型,是一种法律规范性文件的泛称,作名词使用,只是目前尚未能为它确定一个更合适的名称,暂时就使用“区域行政立法”来对这种新型立法模式作概括性的称呼。而当谈到区域行政立法原则和立法程序时,它又是指一种立法行为或立法活动,作动词使用,是制定区域行政立法规范的行为。

化”、“地方化”现象,有效地解决地方规章相互冲突以致阻碍区域经济发展的问题,还能为经济一体化提供良好的法制环境,使得各行政区划政府能够很好地开展地区间的交流与合作,形成一个完全融合的无缝隙的区域市场,保证区域整体协调和有序发展。

二、区域行政立法模式的特点

立法模式是立法主体创制法律的惯常进路,以及在整个立法过程中的以先前惯例为参照进行立法活动所遵循的原则性标准。它包括立法主体、立法权限、立法目的、立法内容、立法程序和立法体例等诸方面有关立法活动引以为据的内在因素。与其他行政立法相比,区域行政立法模式有如下特点:

1. 区域行政立法是地方政府的联合立法。

这是区域行政立法在立法主体上的特点。一般的地方行政立法是由享有立法权的地方政府在立法权限范围内独立制定地方规章的活动,其立法主体包括省级政府、省会城市政府、国务院批准的较大的市政府。而区域行政立法主体是由经济区域内各地方政府组成的区域行政立法委员会,它是地方政府的联合立法机构。该立法主体依据一定的立法程序,对区域内共同事项制定具有法律拘束力的行为规范。这与通常由政府单独制定地方规章的行政立法行为有所不同。

2. 区域行政立法是针对经济区域内的共同事项进行的共同立法。

这是区域行政立法在立法事项和立法范围上的特点。区域经济一体化并不意味着区域内各地立法必须保持完全一致或者区域内各地方政府对所有事务均须采取“一刀切”的立法措施。区域行政立法的目的通常是为了解决某一共同面对的问题,规范某一共同事项,尤其是针对区域内涉及经济一体化发展的相关事项而需要进行的共同立法,如区域共同市场的建立、跨行政区划的环境治理、交通、税收等事项。如果某一问题或事项是某一个地区所特有的,也就不必以区域行政立法的形式来统一地方法制。因此,如果脱离实际,不加区分地片面强调地方立法的统一性或无差异性,有时反而会造成经济和社会发展的失衡,引发社会问题,出现地

方法制的不协调。如上海市对于机动车牌照管理方面的地方规章就显著有别于周边江苏省和浙江省的其他城市,这对于控制上海市的车辆保有量,维持上海市区正常的交通秩序,具有十分重要的意义。反过来,如果上海市实行与周边省市相同的车牌管理措施,则可以肯定,上海市区的交通会很快陷于瘫痪。^①

3. 区域行政立法是一部地方行政立法在一定经济区域内统一适用的立法模式。

这是区域行政立法在适用范围上的特点。针对经济区域内的共同事项,它不需要各行政区划政府分别各自立法,而是由区域行政立法委员会制定一部共同的行政立法,然后不作任何改动就可以在特定经济区内各行政区划内共同适用,这与地方规章只能在制定主体的行政辖区内实施而在其相邻的行政区划内没有效力的情形不同。区域行政立法不仅节约了立法资源和立法成本,也避免了因各自立法而出现地方规章相互冲突与不协调现象,是经济一体化过程中协调地方行政立法冲突的一种更为有效的法制协调模式。

4. 区域行政立法是一种介于中央行政立法与地方行政立法之间的新型立法模式。

根据行使行政立法权的主体不同,现行的行政立法可以分为中央行政立法和地方行政立法。中央行政立法是指中央行政主体依法制定和发布行政法规和部门规章的活动。其适用范围是全国的地域,但它只能从宏观方面对某些事项作出原则性的规定,而无法解决经济区域内更为具体的问题。地方行政立法是指一定层级以上的地方人民政府制定行政规章的活动。地方行政立法所制定的规章只能在本行政区域内发生法律效力。地方规章虽然对具体问题具有针对性,但因其适用范围较为狭窄,无法解决跨行政区划特别是跨省级行政区划的共同问题。而跨行政区划的

^① 殷洁:“我国区域经济一体化背景下的经济法制协调”,载《江西社会科学》2007年第12期。

区域行政立法模式则介于中央行政立法与地方行政立法之间,起着承上启下的作用,是专门针对经济区发展协调问题而进行的一种行政立法活动,它既克服了中央立法的宽泛性,又避免了地方规章的狭隘性,更有利于区域经济一体化的进一步发展,是新形势下与区域经济发展相适应的新型的地方行政立法模式。

5. 区域行政立法属于特殊的地方行政立法。

首先,相对中央行政立法而言,区域行政立法是地方立法。在我国目前的行政体制下,区域行政立法模式不属于中央行政立法,它仍然属于地方性的行政立法。其次,相对于地方权力机关而言,它属于行政立法。就立法组成人员来讲,区域行政立法模式是由经济区域内各行政区划政府人员组成,所制定的规范仍应属于政府立法范畴,这使它不同于由地方权力机关制定的地方性法规。最后,相对于现行地方规章而言,区域行政立法模式是各地方政府共同意志的体现,而不是哪一个地方政府的意志,因此,它不同于目前意义上的地方行政立法的含义。可见,区域行政立法模式是在经济一体化背景下应运而生的一种特殊的地方行政立法模式。

三、研究的价值

(一)为我国区域经济一体化的协调发展提供理论指导

理论来源于实践,但同时指导实践。对于当前正在进行的区域经济一体化客观趋势,同样需要对其中的不协调问题进行研究,并反过来指导经济发展。目前,经济一体化呈现方兴未艾之势,如泛珠三角区域合作通过两大平台、四项协调机制、十个领域进行广泛的合作,并在法制领域中也尝试合作;长三角地区也建立了多渠道的合作平台。但法治状况亟待改善的最突出表现是区域内存在立法冲突,立法冲突直接导致了地区间流通的市场建立受到严重阻碍。2006年,东北三省签订了《政府立法协作框架协议》,共同商定了开展立法协作的领域,并确立了行政立法的三种模式,即紧密型协作、半紧密型协作和分散型协作。值得注意的是,无论哪种合作模式,其最终目的是为了使得一个行政立法版本经过充分征求意见程序被通过后,基本上不作改动就能在三省内同时适用,这在我国行政

立法史上还是一个新的做法,有利于预防并解决各行政区划间的立法冲突,从而消除地区壁垒,为国家对东北老工业基地调控目标的实现营造良好的法治软环境。但对此问题还要进一步研究,包括行政立法协作机构、立法协作权限、与中央立法及地方性法规的关系及如何对其实施立法监督等,迫切需要从法学理论方面加以探讨,以便为实践提供指导。而本书的区域行政立法研究是在对现有各种理论研究和对实践做法反思的基础上提出的,它是在不改变现有行政区划格局的前提下的一种成本较低、效果较好的做法。它将为我国的区域行政立法提供理论指导,促进区域经济合作和市场一体化向更高层次发展;有利于预防并解决各行政区划间的立法冲突,从而消除地区壁垒,为区域经济目标的实现营造良好的法治软环境;对东北地区的振兴、中部地区的崛起和西部大开发都具有重要的战略意义;还有利于降低立法成本、减少重复劳动。

（二）完善我国市场经济法律制度

社会主义市场经济的有效运行有赖于自由、公平的社会主义市场竞争秩序。而建立和维护这种秩序,无疑应成为社会主义市场经济法律制度的根本任务。^①我国市场经济的法律框架是以市场为轴心,以宪法和有关部门法为基础的独特的法律体系和机制,它不仅包括中央立法,还包括地方立法。加强区域立法,引导并保障区域经济协调发展,将是构建中国特色法律体系面临的新课题。而区域行政立法模式的构建,使之成为我国立法中介于中央立法与地方立法之间的一种新的立法形式,将使我国市场经济法律体系得到发展和更加完善,也将更有利于市场良好竞争秩序的形成。有人认为,在市场经济条件下应该加强中央立法,维护全国法制的统一性,而没有任何理由太强调和提倡具有地方性质的区域行政立法。显然,这种观点把市场经济体制和市场经济法律制度建立的进程理想化,具有片面性,在理论和实践上都不利于加快市场经济的形成和市场

^① 参见孙启明、张谦元：《中国市场经济与地方立法》，中国民主法制出版社1996年版，第9页。

经济法律体系的建立。由于我国地域辽阔,人口众多,各地的情况千差万别,中央立法只能为市场经济发展提供宏观的基础性规则,如果单纯依赖国家统一立法,不注意发挥各区域的积极性,全国统一的大市场也将难以形成。特别是当前在社会主义市场经济法律体系的创制时期,考虑到改革过程中各地差别拉大的现实,更应该重视区域性行政立法对市场经济秩序形成的推动作用,它可以从区域的实际出发,为区域市场经济的正常运行提供具体规则。这不但不会破坏或削弱我国法律体系的完整统一,而且将起着开拓引导、支持保障、超前探索、补充完善等重要作用,对构筑我国社会主义市场经济的法律体系、促成我国法律体系的进一步形成和完善,意义重大。

(三)使立法更有针对性

目前,地方立法重复与照抄现象严重,中央立法刚出台,地方随后就出台了实施中央立法的一些具体细则,且所谓实施细则并没有联系本地实际,没有在调查研究上下工夫,没有将中央立法消化吸收,而是将法律法规中的条文几乎原封不动地移植,或把几个法律、行政法规的内容“浓缩”为一个地方性法规或规章。在立法项目上,盲目比照国家法律、行政法规,重复选题,用地方性立法取代中央立法;在具体内容上,大量照抄照搬国家法律、行政法规的条款,重复国家法律、行政法规的规定,不管对本地方或本部门是否具有可操作性。这种缺乏针对性的地方立法现状造成了重复性劳动,不仅浪费了人力、物力、财力,还往往因抄搬不全而淡化和削弱了法律法规的权威性。

每一项新的立法形式的出现必定是对某一特定社会需要的回应,区域行政立法模式的构建就是对经济一体化这一客观现实的回应。它的产生具有很强的针对性,其针对的是区域经济一体化发展中各地方行政立法分片分块而造成资源浪费、重复建设、环境安全以及地区发展不平衡等问题而设计的,是针对区域内各行政区划的共同性问题,需要在区域内建立起长效的法律机制,依靠法律手段协调区域经济发展,以促进区域经济一体化向更深层次发展。它根据区域市场的本质特点,探寻区域、法律与