

# 区域立法协调机制的 理论建构

陈光 著



人 民 出 版 社

# 区域立法协调机制的理论建构

陈 光 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

### 图书在版编目(CIP)数据

区域立法协调机制的理论建构/陈光 著. - 北京:人民出版社,  
2014.9

ISBN 978 - 7 - 01 - 013676 - 9

I. ①区… II. ①陈… III. ①地方法规 - 立法 - 研究 - 中国  
IV. ①D927

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第140338号



区域立法协调机制的理论建构

QYU LIFA XIETIAO JIZHI DE LILUN JIANGOU

陈光 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2014年9月第1版 2014年9月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:22.25

字数:326千字 印数:0,001-2,000册

ISBN 978 - 7 - 01 - 013676 - 9 定价:48.00元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

大连理工大学 985 工程三期科技、人文与社会发展研究创新平台资助

教育部人文社会科学研究青年项目：“区域治理多元规范结构之优化研究”  
(批准号:14YJC820004) 阶段性成果之一。

中央高校基本科研业务费专项资金资助(批准号:DUT14RW106 和 DUT14RC  
(4729))

# 序一

在经济全球化的影响下,区域经济一体化发展模式的特点越来越明显,但各个区域因其地理环境、资源能源、人文条件等的差异,而表现出不同的区域经济特色。从世界范围来看,国际性的区域合作组织不断涌现,2009年11月3日,随着捷克总统签署《里斯本条约》,标志着欧洲区域一体化进入一个崭新时代。其他一些国际区域一体化的发展模式的组织如美洲自由贸易区、东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟等。从一个国家范围而言,区域一体化也是各国积极探索的经济发展模式,如日本大东京区、大阪神户区和大名古屋区三大都市圈;美国大纽约区、大洛杉矶区都市圈等。我国在20个世纪,首先在东南沿海兴起的“珠三角”、“长三角”区域经济发展模式。进入新世纪,我国区域一体化发展模式进程加快,2008年国务院发布关于进一步推进长江三角洲地区改革发展意见以及珠江三角地区改革发展规划纲要,2009年国务院又批准了黄河三角洲经济区、图们江区域等十一个区域性发展规划。区域一体化的发展模式成为我国经济发展的战略选择。

世界各国区域经济发展的历程和经验也表明,在区域差异扩大和弥合的过程中,市场机制和政府政策法律都在发挥着重要作用。市场机制作用下的要素流动,既可以扩大差异,也可以缩小差距。单纯通过市场机制实现区域协调发展,是一个社会成本巨大而又十分漫长的过程。政府政策法律

的作用在于根据市场机制的作用情况适时弥补市场的缺陷,实现市场机制与政府政策法律的有机结合和相互补充。如果政策法律选择正确,能够实现与市场机制的互补和互动,则可保证区域协调发展。反之,则会导致区域发展差异的扩大。由此可见,区域协调发展的机制实际上就是在市场机制作用的基础上政府政策法律的选择机制。

因此,在区域经济一体化发展越来越明显的情况下,区域立法政策的协调可以作为经济发展的制度保障。在我国现有立法体制下,如何进行区域立法以及如何实现区域立法的协调是我国理论与实践面临的课题。

2006年初,辽宁、黑龙江、吉林三省政府法制办签订了《东北三省政府立法协作框架协议》,这标志着我国区域立法终于迈出了实质性的一步。而随着近年来我国区域经济、社会一体化的不断发展与强化,区域立法协调的重要性逐渐凸现并为决策者或有关部门所重视,如2009年伊始,国务院正式批复《珠三角地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》,明确了珠江三角洲地区未来三年的发展目标,而其中通过区域立法协调,打破行政体制障碍,建立统一的区域市场从而优化资源配置成为该纲要的核心内容之一。但区域立法在实践中还是存在一些困难与障碍,在现实的立法环境下,区域地方政府探索区域合作的行政协议如长三角地区的《长江三角洲旅游城市合作宣言》、《长三角运输合作和一体化协议》;珠三角地区的《粤港合作框架协议》、《粤澳合作框架协议》等。在我国现有立法体制框架下如何探索区域立法的协调机制是具有现实意义与理论意义的重要课题。

国外对现代区域发展的政策协调问题的研究出现于20世纪50-60年代,主要有增长极理论(Francois Perroux,1955)、核心与边缘区理论(Hirschman,1958)、干预政策(Lsard,1960)等。而且这些研究成果主要集中于区域经济政策的协调,如英国学者哈维·阿姆斯特朗在1985年出版《区域经济学与区域政策》,就对区域经济发展与区域政策协调之间的关系作过研究;美国学者理查德·库伯1968年出版《相互依存经济学:大西洋共同体的经济政策》,提出区域发展相互依存的理论,并分析了没有政策协调会产生的后果;1974年日本学者滨田宏一对欧共体的区域经济政策协调机制作了

深入分析等。

关于本课题系统的研究目前国内尚没有开展,但围绕区域政策协调、区域经济的法制保障有一些零星的研究,一些学者关于区域立法协调的观点富有启发意义:

第一,区域立法协调由中央立法来实现。随着几个省共同利益的日益增多,尤其在环保、社会治安、市场经济乃至文化领域范围内横向利益的加强,区域内各地方行政立法协调的呼声愈来愈高,面对于此种情况,有学者建议由中央立法来协调,即由中央为经济区域制定统一的行政立法,以克服各行政区划政府各自为政的立法格局。如有学者建议由全国人大通过一个对长三角各地具有普遍约束力的法案——《中华人民共和国长江三角洲区域经济法》,作为区域经济开放基本法。

第二,区域立法协调由授权区域立法主体来实现。有学者建议,在法制统一的前提下,由全国权力机关或国务院授权该区域组成一个行政立法机构共同制定适用于该区域内各省的区域行政立法,可以更好的体现几个省的共同特色,弥补现行立法的不足,及时有效地规范各种新出现的、复杂的社会关系,满足区域内各方面的现实需要,是新时期条件下发挥地方行政立法积极性、主动性的另一种表现形式;而且,也是市场经济条件下,尊重各行政单位政府自主参与、平等协商以解决区域内事项和促进区域一体化发展的主要途径。该学者还建议,区域行政立法在效力上应该高于区域内各地方规章,即当各地方政府规章与该区域行政立法冲突时,应以区域行政立法的规定为准。也就是说,在实现经济区域一体化过程中,各区划的政府也必须对其地方利益和相对独立的行政立法权作出一定的妥协,没有彼此的妥协、让步,就无法实现真正意义上的区域经济一体化。

第三,区域立法协调由区域范围内立法主体立法分工协作来实现。区域之间不同立法主体共同签订区域合作立法框架协议,不同主体行使不同的立法并相互协调。如2006年初,辽宁、黑龙江、吉林三省政府法制办在沈阳召开了东北三省政府立法工作协作座谈会,就东北三省区域立法协作与交流进行了研讨,共同制定了《东北三省政府立法协作框架协议》。2006年

三省开展半紧密型的协作,今后不断探索其他的协作方式,逐步完善。

陈光在山东大学就读博士学位伊始,就确定了《我国区域立法协调机制研究》作为自己博士学位论文的选题,经过三年的思考与写作,终于成就了这篇三十余万字的学位论文,并于2011年5月顺利通过学位论文答辩。陈光在博士学位论文基础上作了一些完善,拟改名《区域立法协调机制的理论建构》而由人民出版社出版,是一件非常可喜可贺的事。

综观陈光《区域立法协调机制的理论建构》这部学术专著,感觉有以下几个鲜明特色:

其一,研究主题前沿。虽然涉及该相关主题有一些学术成果问世,如文正邦、付子堂主编的《区域法治建构论:西部开发法治研究》(法律出版社2006年版);刘隆亨主编的《中国区域开发的法制理论与实践》(北京大学出版社2006年版);史德保主编的《长三角法学论坛》(上海人民出版社2008年版);王作全等撰写的《中国西部区域特征与法制统一性研究》(法律出版社2009年版);王春业撰写的《区域行政立法模式研究》(法律出版社2009年版)、陈俊撰写的《区域一体化进程中的地方立法协调机制研究》(法律出版社2013年版)等。但是在现有立法体制下去寻找区域立法协调机制的系统研究成果还是缺乏的,因此,为应合我国当前区域经济的合作发展模式,探求当前可行性的区域立法协调模式,本书的出版无疑是富有理论意义与实践价值的力作。

其二,研究资料齐全。作者在研究这个选题时,充分占有了本课题的研究资料。不仅了解本课题国外的研究状况,也掌握了本课题国内的研究现状;不仅了解法学界关于该课题的相关研究,也掌握其他学科领域如经济学、公共政策学等该课题的研究成果。对现有成果进行总结分析、确立自己论文选题的理论进路,展示了该课题研究的学术价值。

其三,研究方法多元。作者该课题的研究体现了多元方法论。如作者运用历史分析,探讨了美国、日本以及当下中国实践关于区域立法的一些尝试;运用比较分析,考察欧盟立法和美国区域合作中的有关协调经验,分析其对我国建立区域立法协调机制的有益启示。当然,正如作者所言的,以区



域立法为题,综合运用实证分析、比较研究和规范分析等方法,并借助经济学、社会学和管理学等相关理论,对构成区域立法的关键要素——协调机制,进行了系统地构建和研究。

其四,研究思路清晰。该书除导论外,有五章的层次结构,第一章对相关概念进行明确界定,同时考察区域立法的结构以及实践中构建区域立法协调机制面临的一些制度难题;第二章选择欧盟、美国区域立法协调的经验作为比较考察的对象,总结出对欧盟立法和美国区域合作协调经验的借鉴包括理念和制度两个方面;第三、四、五章是一个完整的立法协调机制的设计,作者分别针对区域立法准备阶段、确立阶段和完善阶段各自的工作内容或任务,较为系统地构建起了我国区域立法协调机制体系。文章中不仅指出了有关协调机制对于区域立法的协调意义所在,还就各项机制如何操作或运作从制度上予以明确设置。以上三章是全文的重点。因此该书整体结构上重点突出,逻辑明晰,让人能够总体上了解作者写作思路,可读性强。

其五,研究结论可行。前文说过,虽然针对该课题,国内有一些研究,但得出的结论在当下中国没有办法实现,不具有很强的可行性。本书的研究结论,我们认为可靠、可行。作者立足当下的立法体制,结合目前的立法实践,提出了有一定创新性的观点,作者认为在区域立法准备阶段,可以通过省(市)际协议、区域立法规划和区域立法起草论证这样三种机制,来协调区域立法准备阶段的有关活动。在区域立法确立阶段,作者根据区域立法主体行为、文本内容和立法程序设置了相应的协调机制,如区域立法联席会议和公众参与制度等;在区域立法完善阶段,作者设计区域立法冲突解决机制、立法解释机制,以及区域立法后评估机制等。这些结论因为结合中国的立法体制以及立法实践,因而具有很重要的实践适用价值。

当然该课题的研究还没有结束,一些问题还值得进一步研究,如区域立法中各区域地方立法的特色与创新、区域立法的磋商机制等。当然这是陈光博士出版的第一部学术专著,而且是由权威出版社予以出版,是为幸事!我们期望他有更多、更有价值成果的问世,我也祝福他学术之路走得更扎实、更顺利!

6 区域立法协调机制的理论建构

---

是为序。

山东大学(威海)法学院 汪全胜

2014年2月8日

## 序二

2013年年底,陈光博士呈上其学术书稿“区域立法协调机制的理论建构”,嘱我这位“师叔”写一序言。按“辈份”,我是他博士导师的“师弟”,的确是“师叔”辈的;加上我此前出版了一部专著《区域一体化进程中的地方立法协调机制研究》,跟他有着很多的“共同语言”;因此,在多方邀请之下,我欣然奉命,亦读亦学,写成此序,聊表祝贺!

步入21世纪,我国区域一体化进程波澜壮阔、蔚为壮观!随着东部沿海地区率先发展、西部大开发、振兴东北地区、促进中部崛起等战略布局的展开,我国的区域一体化如火如荼、蓬勃发展。从国内法学界的研究情况看,对应于日新月异的实践,围绕区域立法协调的相关理论研究,主要是近些年的事。

不少区域立法问题,包括区域立法协调机制的理论建构问题,是我国区域战略发展所亟待研究的问题。但是,相关的研究却较为欠缺和薄弱。为此,需要运用法治思维和法治方式,开展创新性研究,作出理论探索,不负时代的期望!

本书以注重法治化理性化、关注现实并着眼发展的思维,努力构建区域立法协调机制的理论体系,在以下三个层面作出了自身的探索:

在宏观层面上,作者以区域立法为主题,运用法学、经济学、社会学等多学科的理论知识,使用比较研究、规范分析等研究方法,对区域立法协调机

制这一重点问题,运用法治化思维,开展了较为系统的理论构建和实践思考。立意高远,高屋建瓴,给人启发,引人深思!

在中观层面上,作者注重区域立法协调机制的制度建设,积极开展理论构建。例如,作品用三章的内容篇幅,分别对区域立法准备阶段、确立阶段和完善阶段的立法协调,作出理论梳理,努力构建我国区域立法协调机制体系。书中对区域立法协调各项机制成分的理论阐述,对制度建设的理论分析,在传承已有研究的基础上,有所创新,有所推进!

在微观层面上,作者对如何建立区域立法协调机制所涉及的诸多具体事项,分门别类,一一探讨,有助于本书学术观点、内容体系的完善。例如,书中对区域立法冲突解决机制、立法解释机制以及区域立法后评估机制等事项的探讨,在具体论证中向读者呈现了理性思考之火花。可以说,作者对微观层面的论证努力,丰富和支撑了本书宏观、中观层面的理论建构,相辅相成,自成体系!

“本书从区域立法活动、区域立法体系以及区域立法同现实和发展需要三个层面,对区域立法协调进行较为系统地论述,并建构相应的协调机制。这也在一定意义上构建了我国立法协调理论体系。”作者的这一自我评价,并不夸张。可以说,本书是在一定意义上构建了我国区域立法协调理论体系。

另外,本书的不少观点,颇有新意和时代价值。例如,作者提出,“在满足区域发展法制需求方面,中央立法和地方立法都存在难以克服的缺陷,产生自现行立法体制框架下的区域立法或可担此重任。”又如,作者主张,“构建区域立法协调机制,一方面要借鉴现有区域合作协调机制,另一方面要解决好有关理论和制度问题。”

总之,本书以广阔的视野、活跃的思想和专业的素养,从理论、制度以及技术等多维领域探索区域立法协调这一时代论题,其创新努力和探索精神,可喜可贺!

当然,本书也存在一些有待完善之处:如域外经验借鉴的对象,还可以扩大;又如,对我国区域立法协调模式、主体、类别、背景等的分析,尚嫌不

足。与此同时,随着区域一体化的深入发展,关于区域立法协调机制的理论探索,尚可作进一步研究,需要随着实践的发展而发展,不断丰富和拓展区域立法协调之理论。

凡此种种,也是时代发展提出的挑战。希望陈光博士继续投身于相关领域的探索研究,“青出于蓝而胜于蓝”,有所为有所创新,作出有时代价值的贡献!

是为序。

华东师范大学教授、博士生导师 陈俊

二零一四年三月

# 目 录

导论	1
第一章 区域立法协调机制的基础理论与实践思考	10
第一节 区域立法的界定与理论分析	10
一、区域的类型及界定	10
二、区域立法的涵义与构成要素	21
三、区域立法得以实现的理论分析	25
四、区域立法所面临的制度问题及改进建议	46
第二节 区域立法协调机制的涵义	53
一、立法协调机制的含义与种类	53
二、区域立法协调机制的界定	77
三、区域立法协调的机制与机构之争	82
第三节 我国区域立法实践中的协调机制及思考	87
一、尴尬与希望并存的区域立法实践	87
二、区域立法实践中的协调机制及其问题	96
三、建构区域立法协调机制应注意的问题	104
第二章 欧盟立法与美国区域合作协调的经验借鉴	107
第一节 欧盟立法及其协调机制	107
一、欧盟的法律渊源	108
二、欧盟的立法机构与立法程序	110
三、欧盟立法过程中的协调机制	116

第二节 美国区域合作及其协调机制·····	127
一、美国的区域划分与区域开发法制供给·····	128
二、州政府和地方政府参与的区域合作·····	130
三、促进区域政府间合作的三种协调机制·····	134
第三节 经验借鉴:理念与制度·····	139
一、借鉴的可能性·····	139
二、理念借鉴·····	140
三、制度借鉴:区域立法协调委员会的设立与运行·····	148
<b>第三章 区域立法准备阶段的协调·····</b>	<b>156</b>
第一节 省(市)际协议·····	157
一、区域立法中的省(市)际协议·····	158
二、省(市)际协议的协调意义·····	164
三、省(市)际协议的制度缺陷及完善·····	165
第二节 区域立法规划·····	168
一、怎样理解区域立法规划·····	169
二、区域立法规划的协调意义·····	172
三、区域立法规划的编制·····	175
第三节 区域立法起草论证·····	179
一、立法论证与区域立法起草论证·····	180
二、区域立法起草论证的实施·····	183
三、区域立法起草论证的协调意义·····	190
<b>第四章 区域立法确立阶段的协调·····</b>	<b>195</b>
第一节 协调区域立法主体行为的机制·····	195
一、区域立法联席会议·····	196
二、区域立法调解·····	206
三、公众参与机制·····	212
第二节 协调区域立法文本内容的机制·····	228
一、委托起草·····	228

二、利益共享与补偿 .....	243
三、民间规范认可机制 .....	252
四、文本预先审查 .....	262
第三节 协调区域立法程序的机制 .....	268
一、同步提案或送审 .....	269
二、表决期限机制 .....	275
三、协商加入机制 .....	282
<b>第五章 区域立法完善阶段的协调</b> .....	<b>287</b>
第一节 冲突解决机制 .....	287
一、区域立法冲突及其成因 .....	288
二、冲突解决机制的内容 .....	290
三、冲突解决机制的协调意义 .....	296
第二节 区域立法解释 .....	297
一、区域立法解释的制度基础 .....	298
二、区域立法解释的协调意义 .....	301
三、区域立法解释的步骤 .....	305
第三节 区域立法后评估 .....	310
一、立法评估制度背景下的区域立法后评估 .....	310
二、区域立法后评估的实施 .....	313
三、区域立法后评估的协调意义 .....	320
<b>参考文献</b> .....	<b>323</b>
<b>后记</b> .....	<b>337</b>



## 导 论

区域合作与发展是任何一个国家或地区都必须面对的重要的战略问题。区域合作可以在不同层面上展开。从世界范围来看,经济全球化影响下的区域经济一体化趋势不断增强,已经很少有国家能够置身于区域发展模式之外。与此相对应,诸多类型不同、功能各异的合作组织层出不穷。2009年11月3日,随着捷克总统签署《里斯本条约》,标志着欧洲区域一体化进入一个崭新时代。欧洲一体化是迄今各类国际性区域合作中涉及领域最为广泛,合作最为深入的一个典范。如今,在亚洲有东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟等区域性合作组织,美洲有美洲自由贸易区等。除了这些国际性的区域合作组织外,许多国家和地区还基于地缘政治或经济关联原因,或者自然资源的共同开发和利用等需要,也都建立起了相应的区域性合作机制。例如,地处东北亚地区的各国设立了东北亚经济合作论坛,定期就东北亚区域的经济合作与发展问题进行研讨。东北亚地区各国还围绕大图们江的治理与开发制订了“大图们江区域合作计划”,并建立了相应的合作协调机制,包括:“图们江区域项目秘书处机制(在北京设立);中俄朝三国协调委员会机制;中俄朝蒙韩五国协商委员会机制;中俄朝蒙四国协调机制;中俄蒙韩日环日本海地方首脑会晤机制。”<sup>①</sup>这些都有效地促进了东北亚地区的合作与发展。

就一国范围而言,区域开发与协调发展也是重要的经济、社会发展模

---

<sup>①</sup> 陈金涛、张传锋:《大图们江区域各国法律的冲突与协调》,载《行政与法》2007年第4期,第96页。