



我国经济区域 法制一体化研究

王春业 著



人 民 出 版 社

本书获得以下项目资助：

中央高校基本科研业务费专项资金资助

教育部高等学校社会科学发展研究中心·高校社科文库

浙江省博士后择优资助项目·长三角经济一体化背景下的区域法治一体化研究

我国经济区域 法制一体化研究

王春业 著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:李媛媛

封面设计:王 舒

版式设计:程凤琴

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

我国经济区域法制一体化研究/王春业 著.

-北京:人民出版社,2010.12

ISBN 978-7-01-009549-3

I. ①我… II. ①我… III. ①经济区-社会主义法制-研究-中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 253680 号

我国经济区域法制一体化研究

WOGUO JINGJI QUYU FAZHI YITIHUA YANJIU

王春业 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:228 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009549-3 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

绪 论	(1)
一、法制及区域法制一体化的含义	(1)
二、研究的意义	(5)
三、研究内容简介	(8)
第一章 经济一体化:区域法制一体化的经济基础	(11)
第一节 区域经济一体化的客观趋势	(11)
一、区域及经济区域的界定	(11)
二、我国几个成熟的经济区域	(18)
三、区域经济一体化现象	(28)
第二节 区域经济一体化对区域法制提出更高的要求	(39)
一、经济对法制决定作用的必然结果	(39)
二、区域经济一体化对法制的内在需求	(46)
第二章 法制和谐统一:区域法制一体化的法律要求	(53)
第一节 地方立法间的冲突	(54)
一、法律规范冲突的类型	(55)
二、地方立法冲突的特点	(57)
三、地方立法间冲突的表现	(59)
第二节 地方立法冲突的原因	(69)

一、法律规范本身的原因	(70)
二、地方利益的冲突是最根本的原因	(72)
第三节 地方立法冲突对区域经济一体化的 不利影响	(77)
一、引起招商引资中的无序、恶性竞争	(79)
二、导致跨地区问题难以解决	(81)
三、强化了地方保护主义	(83)
第四节 区域法制一体化——地方立法博弈的 最好结果	(87)
一、地方立法博弈的基本前提	(88)
二、地方立法博弈的性质	(94)
三、相互协作是博弈中的最好结局	(97)
第三章 区域法制一体化的路径选择	(108)
第一节 政府推进型还是社会演进型	(108)
一、政府推进型与社会演进型的含义与特点	(108)
二、经济区域的特点决定了法制一体化的 构建是政府推进型	(110)
三、国外在区域开发和都市圈法制构建中也 体现出政府推进型特点	(111)
第二节 中央协调型还是地方协调型	(119)
一、中央协调型的主张及困境	(119)
二、区域法制一体化应主要由区域内的地方 主体构建	(122)
第三节 松散型还是紧密型	(128)
一、松散型的各种主张及弊端分析	(128)
二、紧密型的尝试	(134)

三、紧密型的优势	(137)
第四节 地方型、紧密型为主的区域法制一体化模式	(138)
一、构建区域共同规章在各行政区划内统一适用	(138)
二、制定示范性文本由各地方转化为地方立法	(139)
三、赋予政府协议以法律效力	(140)
第五节 区域法制一体化与国家法制统一的关系	(141)
一、法制建设的渐进性	(142)
二、先发地区可以先行法制化——以我国已有的成功经验为例	(146)
三、区域法制一体化有利于全国法制的统一	(157)
第四章 构建区域共同规章——区域法制一体化的路径之一	(161)
第一节 欧盟一体化进程中法制协调的启示	(161)
一、选择欧盟法制协调进行研究的原因	(161)
二、欧盟一体化进程中法制协调的措施	(164)
三、对我国的启发	(171)
第二节 区域共同规章:一种新型行政立法模式	(171)
一、区域共同规章的特点	(172)
二、区域共同规章的独特优势	(175)
第三节 区域共同规章构建的法律障碍	(181)
一、立法主体合法性的障碍	(181)
二、立法权限的缺失	(182)
三、法律渊源规定的缺失	(183)

四、效力等级规定的缺失	(184)
五、制定程序的缺失	(185)
六、法律监督审查的障碍	(187)
第四节 区域共同规章的具体构建	(188)
一、明确区域共同规章的制定主体和相关 机构	(190)
二、明确区域共同规章的制定权限	(192)
三、明确区域共同规章的效力等级	(197)
四、明确区域共同规章的制定程序	(199)
五、理顺对区域共同规章的审查监督	(205)
第五节 区域共同规章构建的原则	(208)
一、互利互惠原则	(208)
二、平等协商原则	(210)
三、依法性与依政策性相结合原则	(211)
四、体现区域特色原则	(212)
第五章 制定示范性文本——区域法制一体化的 路径之二	(214)
第一节 示范法及其在法律冲突协调中的作用	(214)
一、示范法的含义	(214)
二、示范法在国内与国际法律协调中的运用	(216)
三、示范法的协调价值	(222)
第二节 制定示范性文本协调经济区域的地方 立法冲突	(226)
一、示范法协调的可行性	(227)
二、示范法协调的具体分析	(231)
第三节 示范性文本的制定程序	(234)

一、示范性文本的起草主体	(235)
二、示范性文本的起草程序	(237)
三、示范性文本的确认	(239)
四、示范性文本的通过	(240)
第四节 与制定示范性文本相关的立法权问题	(242)
一、制定示范性文本不会侵犯地方立法权	(242)
二、制定示范性文本不会侵犯中央立法权	(245)
第六章 赋予政府协议以法律效力——区域法制	
一体化的路径之三	(247)
第一节 经济区域地方政府协议的现状	(247)
一、政府协议的含义	(247)
二、政府协议的类型	(251)
三、政府协议的功能	(253)
第二节 政府协议的性质与目前的法律效力探讨	(255)
一、是否是抽象行政行为	(255)
二、是否是合同行为	(257)
三、法律法规是否已暗含了效力	(258)
四、是否在少数领域存在着有限的法律依据	(260)
第三节 政府协议法制化的借鉴——域外经验的 启示	(263)
一、美国的州际协定	(263)
二、西班牙公共行政机关间的行政协议	(266)
三、日本跨区域行政协调法律制度	(267)
四、我国台湾地区的行政契约	(268)
五、国际条约的启示	(269)
第四节 政府协议法制化的设想	(271)

6 我国经济区域法制一体化研究

一、通过立法赋予政府协议以法律效力	(271)
二、政府协议的签订主体	(273)
三、政府协议的签订程序	(277)
四、政府协议的内容	(284)
五、政府协议的效力等级	(285)
六、政府协议实施的争端解决	(286)
 参考文献	 (289)

绪 论

一、法制及区域法制一体化的含义

(一) 法制含义的界定

法制是一个含义颇为丰富的词,正如夏勇所云:“‘法制’一词,似乎都有一种通行的、一般的理解,但具体解释起来,又是很不相同的。”^①概括起来对“法制”一词有以下几种理解:

1. 法制是法律制度或法律和制度的简称。这种理解,把“法制”一词中的“制”当作名词,认为法制包括具体的法律规范和基于法律规范的各种制度,如立法制度、执法制度等,是规范、制度及其体系,是一个静态的概念,是相对于政治、经济、文化等制度而言的,侧重于法律体系的构建,集中解决“有法可依”的问题。法制作为一个国家、一定时代‘当下’的法律和法律制度,这个意义上的‘法制’是任何国家、任何时代都有的,而且是必需的,它不考虑所谓‘良法’或者‘恶法’的价值评价问题”。^②

2. 法制是法律的制定与实施的统一。这种观点把“法制”中

① 夏勇:《依法治国——国家与社会》,社会科学文献出版社2004年版,第2页。

② 赵明:《从“法制”到“法治”的中国语境》,载《思想战线》2005年第2期。

的“制”作为动词看待,认为“制”,即制定、创制、规制、制约、制裁,因此,法制也就是立法、执法、司法、守法等各个动态环节的统一。这种理解相当程度上暗合了邓小平对社会主义法制基本要求所提出的“十六字”方针,即有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

3. 法制或动态意义上的法制即法治。这种观点认为,法制与法治并无太大区别,只是提法不同而已。如有的学者认为,“法制就是指依法裁断、依法制止、依法控制,即是指依法治国、依法治理、依法办事的原则和方法,也就是人们常说的‘法治’,亦即严格地遵守和执行法律,依法而治”。^① 有的学者则把法制当作一个动态的运作过程,认为法制是“按照民主原则把国家事务制度化法律化,并严格地依法办事的一种治国方式,即‘依法治国’。它同‘法治’是同义的,同民主政治是紧密结合的,而与专制独裁的‘人治’是对立的”。^② 有的学者则认为,法制是一定民主政治的法律化,是依法行使国家权力,不准任何人享有凌驾于法律之上特权的一项原则和制度。^③

而本书研究的区域法制一体化中的“法制”,更倾向于第一种观点,主要是指经济区域内的法律制度建设问题,“‘法’是重心,‘制’应该指法律化的制度”,^④解决的是区域经济协作的无法可依或法制建设步调不一致的问题,是确立一套完备的经济区域发展所需要的法律规范体系及相关制度,是一种静态的、具体的“硬

① 张浩:《简论法制与法治》,载《中国法学》1993年第3期。

② 郭道晖:《民主·法制·法律意识》,人民出版社1988年版,第16页。

③ 参见孙国华:《法学基础理论》,中国人民大学出版社1987年版,第195页。

④ 夏勇:《依法治国——国家与社会》,社会科学文献出版社2004年版,第7页。

件”,是以立法的形式表现出来的一种法律规范。其含义不同于法治的概念。^① 法治更加注重法律的权威性、价值内涵的正当性以及调整社会生活的广泛性。而比较起来,“法制”一词则更加侧重具体的规则与制度,重在制度建设本身的推进。^② 因此,区域法制一体化首先是经济区域内的地方立法上的一体化,是立法规范上的和谐一致性,当然,一个法律规范效果如何,离不开有效的执行和遵守,但执法、司法、守法,不作为本书研究的重点。

(二) 区域法制一体化

在我国,随着经济的发展,国内一定的经济区域呈现出经济一体化趋势,但现有的地方立法体制在这种趋势下则呈现出割据式的现状,导致经济区域内的地方法制间的不和谐一致。为此,针对经济一体化背景下,我国经济区域内地方立法规范的矛盾与不协调,无法为经济合作创造良好法律环境的现象,本书提出地方立法间要通过更加有效的方式来加强法制协作,通过地方立法的紧密协作方式,在一定区域内有关立法主体对某一事项采取共同的立法行动,形成一致的行为规则,来解决区域法制冲突、不一致等问题,以达到区域法制的协调、统一,并促进区域经济一体化深入发展的目的。

① 法治,即法律的统治或治理,是一个动态的范畴,它相对于“人治”而言,侧重于对法律实效的考察,重视法律制度在现实生活中的价值发挥。“‘法治’概念意味着对‘法制’作价值判断,它既是一种制度秩序,同时还表征着人们对某种理想、某种价值目标的追求,比如体现正义的自由、平等、人权等等价值。”(赵明:《从“法制”到“法治”的中国语境》,载《思想战线》2005年第2期。)

② 参见葛洪义:《法治国家与地方法制》,载《法学》2009年第12期。

区域法制一体化有以下几个特征:

1. 是经济区域内的地方立法主体对相同或相似事项进行的共同立法。主要目的是在一定区域内有关立法主体对某一事项采取共同的立法行动,形成一致的行为规则。^① 共同立法是区域法制协调的必然结果,也是区域法制协调这一概念中的最重要的问题。

2. 经济区域内的地方立法内容上的一致性。特别是对相同事项的规定,应具有一致性要求,至少不能相互矛盾与冲突。

3. 内容上的互补性。对于具有比较优势的领域,在立法时,应通过协商的方式考虑促进优势互补的目的,而不能是一种封锁式的各自为政的立法。

4. 在立法形式上也尽量地保持相同或相似性。

5. 是一种以经济区域内的各地方立法主体协调为主的紧密型立法协作方式。

需要说明的是,区域法制一体化不同于区域法制协作、协调等概念,它们既有区别也有联系。区域法制协作、协调的方式很多,包括立法信息交流、定期会晤等松散式的协作、协调,外延较大;而区域法制一体化属于协作、协调中的一种方式,外延较小,属于更加紧密的协作方式,比一般的协作、协调的程度更加推进一步,是区域法制协调协作的高级形式,也是区域法制的最根本的形式。更进一步说,区域法制一体化“是建立在一致的原则上的,因而,如果一致被尊重了的话,一个决定就是与共同规则相符的”。^② 实

① 参见王腊生:《地方立法协作重大问题探讨》,载《法治论丛》2008年第3期。

② [法]米哈依尔·戴尔玛斯-马蒂:《世界法的三个挑战》,罗结珍等译,法律出版社2001年版,第101页。

际上,随着区域经济一体化程度的加深,泛泛的协作、协调已经满足不了区域经济发展的需要,它要求以一种更加紧密的法制协作,即区域法制一体化来推动、促进经济一体化向纵深程度发展。

二、研究的意义

由于历史传统、地理位置以及经济发展等方面的原因,我国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,其中,长三角经济区更具有典型性。经济区内的各行政区划在政治、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,区域经济向一体化方向发展趋势日益明显,它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,形成区域内的共同市场,以提高经济区域的整体实力和竞争力。但根据宪法和法律,我国的不少地方都拥有一定的立法权,各地往往根据各自的特色进行地方立法,尽管都是依据国家法律进行立法,但仍存在很大差异,造成地方立法的不协调,甚至冲突。在区域经济合作越来越向纵深发展的背景下,区域内法制缺乏协调的问题逐渐凸显出来,并越来越阻碍区域合作的进一步深入。

(一)为我国经济区域一体化的深入提供理论指导

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,区域经济与市场一体化是经济发展的必然趋势,为此,在我国“十一五”规划编制中,将区域合作作为其中的一个重要内容,提出:“坚持实施推进西部大开发,振兴

东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展的区域发展总体战略,健全区域协调互动机制,形成合理的区域发展格局。”在健全区域协调互动机制方面,要“健全市场机制,打破行政区划的局限,促进生产要素在区域间自由流动,引导产业转移。健全合作机制,鼓励和支持各地区开展多种形式的区域经济协作和技术、人才合作,形成以东带西、东中西共同发展的格局”。^①而就在经济一体化呈现方兴未艾之势的背景下,区域内法制不协调的状况却令人担忧,立法的不协调直接导致了地区间流通市场的建立受到严重阻碍。区域一体化的发展迫切需要一种积极促进性、事先安排性的法制环境,以推动区域经济一体化的深入。在实践层面上,消除地方立法冲突、加强区域合作的各种创新不断涌现,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;东北三省针对各省立法各自为政的弊端,达成了立法协作框架协议,共同确定了开展立法协作的领域,并确立了行政立法的三种模式。对此,为实现区域法制一体化,迫切需要从法学理论方面加以探讨,以便为实践提供指导。而本书的研究将为我国经济区域法制一体化的实现提供理论指导,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地方立法冲突,消除地区壁垒,为区域经济目标的实现营造良好的法制软环境;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。

① 见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》的第十九章“实施区域发展总体战略”。

(二)完善我国市场经济法制体系

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。而区域法制一体化模式的构建,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法制。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,更应该重视区域法制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,而且将起到开拓引导、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

^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。

完善,意义重大。

(三)丰富法制建设的理论

就理论意义而言,我国目前的法制理论特别是立法理论研究是建立在现有的立法现状基础上的。而对区域法制一体化的研究则是一个新课题。笔者将根据多年的研究,提出构建区域共同规章的立法协作模式、具有法律效力的政府协议型立法协作模式以及制定统一示范性文本的协作模式等,以实现区域法制的一体化,这是目前我国法制理论中的新问题,而且,目前国内这方面的研究偏少,因此,在这个意义上讲,本书的研究在一定程度上将填补法制理论研究的空白,丰富我国现有的立法理论,拓宽立法研究范围与视野;该研究还将充分运用经济与法律关系的原理、成本与效益的原理、博弈理论等来分析区域法制一体化的必然性、必要性与可行性,这也是将法理学、行政法学、立法学、经济学、区域经济理论、对策论等学科进行综合研究的一个尝试,丰富了法学的研究方法。

三、研究内容简介

本书首先研究区域经济一体化与区域法制一体化之间的关系,从理论上分析经济一体化背景下区域法制一体化的必要性、必然性和可行性;然后从实证角度研究我国经济区域内法制环境的现状,为对策性研究打下基础;最后,在借鉴国外区域经济一体化过程法制协调的成功做法和经验基础上,设计出以长三角为代表的我国区域法制一体化实现的三种具体路径。

在研究方法上,本书采用了多种研究方法。运用经济与法律关系的基本原理分析区域法制一体化产生的必然性和可行性;运