



区域经济一体化中 政府合作的法制协调研究

潘高峰/著

A STUDY ON LEGAL COORDINATION IN ADMINISTRATIVE
COOPERATION FOR REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION



人民出版社



区域经济一体化中 政府合作的法制协调研究

潘高峰/著

A STUDY ON LEGAL COORDINATION IN ADMINISTRATIVE
COOPERATION FOR REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION



人民出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉 欢 欢

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

区域经济一体化中政府合作的法制协调研究/潘高峰 著.

—北京:人民出版社,2015.9

ISBN 978-7-01-014850-2

I. ①区… II. ①潘… III. ①地方政府—行政管理—合作—研究

IV. ①D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第 100583 号

区域经济一体化中政府合作的法制协调研究

QUYU JINGJI YITIHUA ZHONG ZHENGFU HEZUO DE FAZHI XIETIAO YANJIU

潘高峰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:12

字数:266 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014850-2 定价:28.00 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

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
二、研究的意义	4
三、研究现状综述	8
四、研究的思路与方法	30
第一章 区域经济一体化中政府合作法制协调的基本 理论	34
第一节 政府合作法制协调的背景	34
一、经济背景	34
二、政治背景	37
三、社会背景	39
第二节 政府合作法制协调的含义、特点与功用	41
一、政府合作法制协调的含义	41
二、政府合作法制协调的特点	48
三、政府合作法制协调的功用	50
第三节 政府合作法制协调的必要性与可行性	54
一、政府合作法制协调的必要性	54
二、政府合作法制协调的可行性	63
第四节 政府合作法制协调的方法、类型	68
一、政府合作法制协调的方法	68

2 区域经济一体化中政府合作的法制协调研究

二、政府合作法制协调的类型	70
---------------------	----

第二章 区域经济一体化中政府合作的立法协调

第一节 政府合作立法协调概述

一、区域立法协调与国家发展战略	78
-----------------------	----

二、立法协调的经济社会条件	80
---------------------	----

三、政府合作立法协调的内涵与外延	84
------------------------	----

四、政府合作立法协调的原则与模式	87
------------------------	----

第二节 政府合作立法协调的主体

一、主体的多元性、复杂性	95
--------------------	----

二、政府立法主体的协调	98
-------------------	----

三、人大立法主体的协调	106
-------------------	-----

四、区域公众的协调参与	111
-------------------	-----

第三节 政府合作立法协调的领域

一、确立政府合作立法协调领域的意义	115
-------------------------	-----

二、政府合作立法协调领域的特点	116
-----------------------	-----

三、政府合作立法协调的主要领域	119
-----------------------	-----

第四节 政府合作立法协调的方式、目标及路径

一、政府合作立法协调的方式	126
---------------------	-----

二、政府合作立法协调的目标	132
---------------------	-----

三、政府合作立法协调的路径	135
---------------------	-----

第三章 区域经济一体化中政府合作的执法协调

第一节 政府合作执法协调的基础与必要性

一、法治行政与区域协调发展	139
---------------------	-----

二、执法冲突的客观存在与公共事务的有效治理	141
-----------------------------	-----

三、区域社会矛盾的及时防范与化解	142
------------------------	-----

四、社会突发性事件的及时应对与协助	143
-------------------------	-----

第二节 政府合作执法协调的功用	145
一、协调各方利益	145
二、明确主体权责	148
三、减少执法冲突	150
四、提高执法效能	155
五、促进执法标准统一	157
第三节 政府合作执法协调的原则	159
一、合法性原则	159
二、统一性原则	164
三、连续性原则	168
四、及时性原则	170
五、互利性原则	173
六、灵活性原则	176
第四节 政府合作执法协调的方式	179
一、联合执法	179
二、行政协助	184
三、跨地区的案件移送	191
四、执法信息通报	195
五、执法争议协调	199
六、区域执法联合评议	204
第四章 区域经济一体化中政府合作的司法协调	209
第一节 政府合作司法协调的概念与内容	209
一、司法协调、司法协助与政府合作背景下的司法协调	209
二、政府合作司法协调的内容	217
第二节 政府合作司法协调的基础与必要性	226
一、司法职能的时代转变	226

4 区域经济一体化中政府合作的法制协调研究

二、区域内政府无法解决的社会问题的司法调处	232
三、司法标准的不统一	235
四、行政执法与刑事司法衔接不到位	246
第三节 政府合作司法协调的意义、价值与原则	253
一、政府合作司法协调的意义、价值	253
二、政府合作司法协调的原则	263
第四节 政府合作司法协调的制度完善	272
一、工作模式上完善	273
二、工作机构上完善	277
三、司法标准上完善	279
四、法治环境营造上完善	284
五、协调内容上的深化	286

第五章 区域经济一体化中政府合作法制协调的实践

考察	289
第一节 我国政府合作法制协调的现状考察	289
一、长三角法制协调的现状	289
二、东北三省法制协调的现状	302
三、珠三角法制协调的现状	312
四、其他区域法制协调的现状	328
第二节 我国政府合作法制协调的完善	345
一、体制机制上完善	346
二、协调模式上完善	349
三、协调效力上完善	352
四、协调目标上完善	356
五、协调主体上完善	357
六、协调程序上完善	361

主要参考文献	363
后 记	375

导 论

一、问题的提出

经济全球化和区域经济一体化是世界经济发展的必然趋势和国际分工合作的必然结果。快速的经济全球化和区域经济一体化在推动各国和地区加强联系的同时,也为各国和地区的经济和社会发展带来了新的问题和挑战。为顺应经济全球化,推进区域经济一体化,各国和地区在应对各种问题和挑战的同时,也以更加积极主动的姿态适应发展要求,推动本国和地区早日实现区域经济一体化。

国际上,许多国家为了使本国在竞争中处于优势地位,纷纷建立国家间战略联盟,实施区域一体化战略,如欧盟、北美自由贸易区、亚太经合组织、东盟自由贸易区、南方共同市场等组织和贸易区的建立;在国内,各省市也纷纷提出了新的发展设想,不断加强地区间的互助与合作。在中央和地方的共同努力下,近年来长三角、珠三角、东北地区、环渤海、中原、关中——天水、成渝、广西北部湾、海峡西岸、长江经济带等经济区建设如雨后春笋,朝气蓬勃。

经过多年的发展,各地逐步认识到,仅靠一地“单打独斗”式的发展方式已不能解决诸如环境保护、流域治理、基础设施建设、公共事务管理、惩治违法犯罪等区域性的问题,这些问题的解决需

要整合整个区域的力量,形成合力。对依靠一己力量无法完成的发展问题,需要通过相互的协调与合作,科学合理地规划布局,实现资源共享、优势互补,才能妥善解决。对阻碍区域发展的体制机制和管理模式障碍,需要通过区域协调合作,打破地区封锁、保护主义和行政垄断,才能真正构建起适合区域发展需要的体制机制和管理模式。

在区域合作中,政府无疑扮演着极其重要的角色。政府合作是区域合作的基础和重要内容。政府合作的状况如何直接决定着区域合作的成效。现实中,由于各行政区之间区位不同、关系亲疏不同、主体对合作的重视程度不同、合作机制松散程度不同、合作内容层次不同、合作利益关切点不同等因素,政府间合作也往往呈现出不同的形态,由此对区域合作产生的影响也不同。在党的十八届三中、四中全会提出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进和法治国家、法治政府、法治社会一体建设的时代背景下,保持政府合作的连续性、稳定性、长久性,必须将政府合作纳入法制化的轨道,使政府始终坚持以法治的思维、运用法治的方式来开展合作。

区域发展中,由于法律体系不健全、法的运行体制机制不完善等原因,在市场建设领域、社会生产生活领域,在立法、执法、司法等法的运行环节,一些损害区域发展利益的现象和问题不断出现。在市场建设领域,由于地方保护主义的存在,限制商品流通和销售的情况时有发生,而政府间存在的行政垄断又使这种限制行为得以加剧;在社会生产生活领域,因户籍、税收、住房、医疗、教育等方面的限制,使人们更愿意选择呆在本地,而不愿跨区开展相关活动;在立法上,各地法律条文相互冲突,法律规范杂乱无章,法律

适用无从下手;在执法上,乱执法、随意执法、重复执法现象不时出现,执法冲突、执法不公问题较多;在司法上,各地司法标准不统一、刑事司法与行政执法不衔接、法律适用不平衡等现象较为突出。这些现象和问题的存在,不同程度地阻碍了区域经济发展和一体化进程。消除这些现象,解决这些问题,一方面需要依靠政府通过政府合作来协调解决,另一方面又需要建立良好的体制机制以及法律制度,通过法制协调为区域发展创造良好的条件。

区域法制协调中,不仅涉及立法协调、执法协调、司法协调,而且还涉及区域法治环境的创建和法治氛围的营造。应当说,法制协调是个综合体,通过法制协调就是最终要为区域经济和社会发展打造一个公平公正的法治环境,创建完善的法律法规体系,确保法律法规的顺利执行和法律价值的实现。

在政府合作中,政府通过签署协议推进区域经济、文化、环境保护、基础设施、社会服务、市场管理、交通执法等方面建设外,推进区域法制建设也是政府的一个重要职责。因此,区域经济一体化背景下,区域法制建设处于不同国家机关分治的状态,通过政府合作的法制协调,可以强化政府在区域法制建设中的组织、引导、协调、促进作用,有利于发挥法治对区域发展的保驾护航作用。

因此,研究区域经济一体化中政府合作的法制协调问题,既是区域经济发展中的一个时代课题,也是推进我国区域法制建设,实现法治中国梦的重要命题,对推动我国法制发展,深化行政和司法体制改革、繁荣法学理论、促进政府职能转变和功能再定位具有非同寻常作用和价值。

二、研究的意义

(一)理论意义

区域经济一体化与政府合作中的法治问题是当前法学研究领域的一个新问题和难题,同时又是一个具有紧迫性和现实性的研究课题。区域经济一体化需要法制的护航和支撑,一体化又推动着法制的发展及法学研究的不断深化。区域经济一体化中,在自发型的一体化模式无法适应现实发展需要的情况下,政府推进型的一体化模式弥补了自发型一体化模式的缺陷,使区域经济在政府的引导下朝着既定的方向发展。政府合作的法制协调使政府合作始终沿着法治的方向前进,通过法制协调,可以减少政府合作摩擦、化解区域利益纠葛,推动政府合作良性互动,促进政府推进型的经济一体化模式平稳顺利运行。对区域经济一体化中政府合作法制协调问题进行研究,其理论意义主要体现在:

1. 深化对区域经济一体化中政府合作法律问题的认识。区域经济一体化中的政府合作是实现区域发展、区域合作的重要内容。政府合作的效果如何关系到区域协调发展能否正常进行、区域经济一体化能否顺利实现。当前政府合作的状况有很大不同。在经济区内,如珠三角经济区,既有小珠三角、大珠三角,又有更大范围的9+2泛珠三角经济合作区;小珠三角里,有广佛同城、广佛肇、深莞惠、珠中江经济圈;大珠三角里,又有粤港澳、深港澳、珠港澳区域合作。区域合作的范围不同,政府合作的关系密切程度也就不同,合作的效果也相应有所不同。不同层次的合作,由于合作的层次、要求、目标、内容不同,合作相关协议的效力也有较大不同,甚至有些协议因没有更强的法律约束力最后各方都执行不了而不了了之,极大地影响了地方政府参与区域合作的积极性、主动性。

加强对政府合作中相关法律问题的研究,提高不同层次政府合作的执行力、法律规制力,无疑对增强区域合作成效有着积极的作用。在政府合作相关法律问题中,法制协调问题是这些问题中一个极为重要的研究内容。通过对法制协调的含义与功用、法制协调的原则与方法、法制协调的特点和类型分别进行研究,能够更好深化对政府合作相关法律问题的认识,提高政府合作的切实性、有效性。

2. 丰富法学理论。法制协调问题是目前学界研究的一个重要问题。研究中,学者多将视野集中于区域经济一体化背景下的立法、执法、司法协调、协作或建立相关协调、协作机制等方面,较少论述政府合作中的法制协调问题。而政府合作中的法制协调与区域经济一体化背景下的立法、执法、司法协调却在协调主体、协调范围、协调的影响力等方面有着迥然不同的差异,这种差异需要从不同的角度去审视和把握。从区域经济一体化背景下去讨论法制协调问题,它涉及立法机关的协调、行政机关的协调和司法机关的协调,这种协调可以分别由区域内各行政区的相关立法机关、行政机关和司法机关进行,而不必与政府合作有更多联系,其协调的方式方法也较为灵活。而政府合作中的法制协调,比区域经济一体化背景下的法制协调在协调主体、协调范围上变得狭窄,政府在协调中所起的作用、协调的目的、任务也与区域经济一体化背景下的协调有较大的区别。这种研究视角的调整使研究内容、研究思路和研究方法等都发生了较大变化,对拓宽研究视域、调整研究思路、丰富研究内容,完善研究方法,推动法学理论和法律制度不断创新,增强法学理论服务实践、服务社会的功能具有较好的推动提升作用。

3. 有利于完善地方政府法制理论。政府合作的法制协调问题涉及不同行政区内政府立法、行政执法、跨区域行政的问题,它突破了传统行政立法、行政执法、政府行政行为的区域限制,以着眼于在本地区内法律法规的贯彻实施或者以解决本地区政治、经济、文化、社会发展中的问题开展立法、执法及相关行政活动,转变为要在区域经济一体化背景下实现跨区域的行政立法、执法及其他行政活动。这种突破性的政府行为,必须以更大的勇气克服传统立法中的地方主义、传统执法中的自我利益保护思想,实现新的立法执法模式、新的立法执法方式方法、新的立法执法价值选择的转变,探索不同位阶、同一位阶下立法、执法合作的可能性,清理不适合区域经济一体化发展需要的地方性法规、规章和规范性文件,建立健全与区域经济一体化发展相适应的法规、规章及规范性文件,使区域内的地方法制能够实现和谐统一。

(二) 实践意义

1. 为政府合作法治保障机制的建构提供一个新视角。

尽管区域经济一体化对整个区域的发展是有利的,但在协调发展的过程中,由于涉及的是整个区域的统筹规划、优势互补,甚至是利益交换,这对所辖行政区来讲或许是利益所得,也或许是利益牺牲。如何实现各方利益的最大化,法治无非是最有效的保障方式,通过法治可以将各方利益所得固定化、利益之争简单化、矛盾化解法治化。在建构区域经济一体化政府合作的法治保障中,研究政府合作的法制协调问题,更侧重于结合政府合作的特点、遵循合作的基本原则,来探讨政府合作背景下立法、执法、司法合作机制的建构。政府合作工作机制、信息共享机制、公共突发问题应对机制、合作纠纷化解机制、行政协议履行机制等都是法治保障要

实现的内容,法制协调着重于从政府合作的立法、执法、司法的角度来解决法律适用过程中标准不统一、执法不公、法律冲突等问题,为政府合作法治保障机制的建构提供一个新视角。

2. 为区域经济一体化中政府合作的法制协调提供发展思路、明确发展方向。

区域经济一体化中法制协调问题,是近几年学者们比较关注的一个问题。大家在讨论区域经济一体化法制协调问题时,多是从区域经济一体化背景下去探讨立法协调、执法协调、司法协调以及相关体制机制等问题,没有更多从政府合作的角度去研究政府合作的法制协调情况怎么样,法制协调的特点、原则、任务是什么,与区域经济一体化背景下的法制协调有什么差异。通过对区域经济一体化中政府合作法制协调问题进行专题研究,能够为他人进一步开展研究,为政府合作中法制协调工作的开展、相关机制的建立,提供发展思路、明确发展方向。

3. 为区域经济一体化相关问题的解决提供方法论。

区域经济一体化是个系统工程。它的推进既要有经济发展和市场需求的内在动力,又要有政府部门、社会各界的积极参与,经济发展和市场需求是区域经济一体化的核心因素,政府和全社会共同参与是其关键环节。解决好区域经济一体化中遇到的相关问题,也就必须重视处于关键环节的政府合作在区域经济发展中所起的重要作用。在政府合作中,法制协调是政府合作的重要内容和主要内容,搞好法制协调有利于进一步促进政府合作,有利于为区域发展提供法治保障,通过法制协调,很多政府合作的法律问题、纷争问题都会得到相应的解决,进而通过法制协调,区域经济发展中的相关问题也会随着政府合作中相关问题的解决得到妥善

地处理。这种解决问题的方式方法抓住了问题的核心之处、关键之处,相比区域经济一体化中胡子眉毛一起抓或者无从下手的问题解决方式,从政府合作的法制协调入手,抓住了区域经济一体化中相关问题的解决之道,为复杂的区域经济一体化建设找到了一个具体化、建设性的解决路径,提供了方法论。

4. 为地方区域法制建设寻找出新路径。

区域经济一体化背景下的地方区域法制建设是个新的时代命题。地方区域法制建设打破了传统行政区法律制度的设定模式、运作模式,强调各行政区法律规则的相互一致,强调执法、司法标准的统一,强调区域性矛盾纠纷的协调协商处理。这种新的法制建设模式需要重新审视地方立法机关、行政机关、司法机关相互关系,需要重新审查地方立法是否适应区域经济一体化建设的需要,需要考虑是否制定区域性的法规或规章,如何平衡不同行政区的执法、司法标准等等,都要求地方法制积极做出回应。

政府合作的法制协调理论提出了政府合作的法制协调的必要性、可行性,协调原则、方法、种类等命题,它对地方法制建设是一种丰富和发展,为地方区域法制建设寻找出新的路径。

三、研究现状综述

(一) 国外问题研究的现状

1. 国际区域一体化相关问题的研究现状

随着自由贸易区的逐步建立,50年代以来,相关专家对区域经济一体化进行了长期持续的研究,并取得了一系列的成果。1954年 Tinbergen 第一个提出经济一体化的定义,他将经济一体化分为积极的一体化和消极的一体化,认为消除歧视和管制制度,

引入经济变量自由化是消极一体化;而运用强制的力量改造现状,建立新的自由化政策和制度为积极一体化。1961年,美国经济学家 Balassa 发展了 Tinbergen 的定义,将一体化定义为既是一种过程,又是一种状态,认为区域经济一体化就是指产品和要素的移动不受到政府的任何歧视和限制。而在一体化的基本表现形式之一——国际贸易的研究中,1950年,美国经济学家 Jacob Viner 在《关税同盟问题》一书中首次提出了关税同盟理论,即完全取消各参与国间的关税,对来自非成员国或地区的进口设置统一的关税。随着国际区域经济一体化的发展,学术界开始将关税同盟理论作为区域经济一体化的核心理论。1956年 Spaak 根据完全竞争市场下的规模经济理论提出了共同市场理论,经济学家西托夫斯基 (T.Scitovsky) 和德纽 (J.F.Deniau) 提出的大市场理论,从动态的角度发展了共同市场理论。此后,一些学者运用经济学的理论及模型对区域经济一体化的相关理论给予完善和发展。奥尔森 (M.Olson) 和佐克豪斯 (R.Zexh-hauser) 引入制度经济学对区域经济一体化效应进行分析,他们在 1966 年提出了国际贸易和货币同盟的制度,通过这种制度,各成员国可以发现并分享排他性的公共产品利益。1982年,富莱希尼 (Fratianni M) 和帕特森 (J.pattinson) 提出了一个俱乐部的模型,认为每个俱乐部的成员都期待净收益最大化。20世纪70年代初,Shoven and Whalley 开始运用福利经济学对区域经济一体化进行分析。^① 80年代以后,一些学者开始研究区域经济一体化对成员国间经济增长以及对政治、外交、文化等

① 参见王忠德、吴林、吴晓曦:《区域经济一体化理论的缘起、发展与缺陷》,《商业研究》2009年第2期。