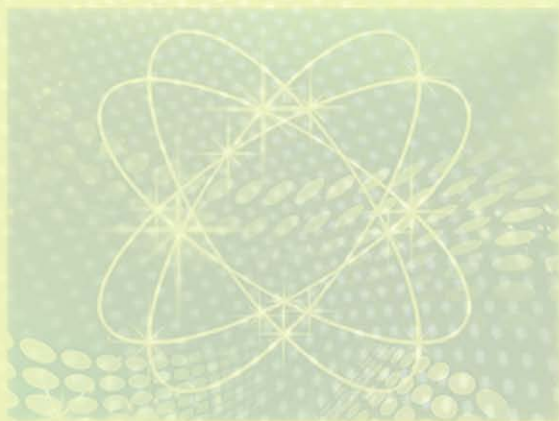


中国区域法制实施研究



目 录

导 言	(1)
第一章 中国区域法制实施的制度背景	(3)
第一节 中国区域法制实施的经济基础	(3)
第二节 中国区域法制的发展现状	(8)
第三节 促进中国区域法制实施的必要性	(23)
第二章 中国区域法制实施的适用模式	(33)
第一节 欧盟区域法制框架	(33)
第二节 欧盟区域政策的实施	(51)
第三节 中国区域法制实施的适用模式	(67)
第三章 区域法制的执行机制	(80)
第一节 区域法制的执行模式	(80)
第二节 区域法制的执行	(92)
第三节 区域性行政协调法制建设	(107)
第四章 区域法制冲突的解决机制	(123)
第一节 区域法制冲突的内涵	(123)
第二节 我国区域法制冲突的实证分析	(134)
第三节 我国区域法制冲突的协调模式	(150)
第四节 粤港澳区域法制冲突解决模式探析	(162)
余论 区域发展与区域法制的新思考	(174)
主要参考文献	(178)

导 言

“发展不平衡，概括地说，是指在发展过程中出现的不协调、不匹配和不和谐的关系。它是人类社会发展一个较为普遍的现象，无论在全球还是在一个国家范围内，发展过程的不平衡性始终广泛存在。”^① 我国区域经济发展不平衡也是一个长期存在的区域问题，需要我们从经济、法律和制度等多方面、多层次展开工作，建立起我国区域协调发展的法律框架，促进我国区域经济的协调发展。

改革开放以来，我国已逐渐形成以长三角地区、泛珠三角地区、东北老工业区、京津冀地区等老牌经济区为核心，以武汉城市圈、长株潭城市群、海峡西岸经济区等新兴经济区为翼动的区域经济发展模式。2014年5月，习近平总书记在亚信峰会上做主旨发言，明确指出“中国将同各国一道，加快推进‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’建设”，明确我国“一带一路”的发展战略。2015年3月，北京全国两会召开，政府工作报告明确提出“要把‘一带一路’建设与区域开发开放结合起来”，“加快互联互通、大通关和国际物流大通道建设”；成都也首次提出由国家规划，成都、重庆、西安、昆明四城构建“成渝

^① 中共中央宣传部理论局. 理论热点面对面：七个怎么看 [M]. 北京：学习出版社，人民出版社，2010：5.

西昆菱形经济圈”，以此更好实现“一带一路”战略和长江经济带战略的互联互通。

因此，随着我国区域经济的高速发展，面对我国区域经济发展不平衡的现状，我国“十二五”规划指出了包括“推进新一轮西部大开发、全面振兴东北地区等老工业基地、大力促进中部地区崛起、积极支持东部地区率先发展和加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度”几方面内容在内的区域发展总体战略，具体要求“充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距”。区域法制建设和区域法制实施制度的完善正是顺应我国区域经济一体化趋势，推进实施区域发展总体战略而产生的必然议题。只有深化对区域法制实施的研究，加强对于区域经济发展的法律保障和政策指导，才能为我国区域经济的高速平稳发展和社会主义经济建设事业的运行奠定坚实的制度基础。

区域法制是指不具有行政隶属关系的若干行政区域，为了促进经济发展，解决在经济社会运行过程中所面临的共同问题而逐步形成的多层次、多领域的法律规范系统的总称。与其他法律制度相比，区域法律制度具有宽领域、多层次和多元化的特点。从区域法制的调整内容来看，它以经济建设为中心，调整内容涵盖了区域经济发展进程中的各个方面；从区域法制的形成机制来看，它包括了政府推进制、区域主导制和自发合作制等多层次的形成方式；从区域法制的实施来看，它包含了更加多元灵活的执行机制、冲突解决机制和责任追究机制。中国区域法制实施研究，正是我国区域法制原理研究的重要组成部分。对中国区域法制实施的研究有助于我们把握经济运行规律，厘清区域法制的实施权责，由制度保障入手，从宏观上规划符合各经济区域实际情况的区域法制实施制度，在实践中为区域经济的顺利推进和平衡发展提供法制保障。

第一章 中国区域法制实施的制度背景

第一节 中国区域法制实施的经济基础

一、区域经济一体化

区域经济的高速发展决定了我国区域法制实施的经济基础，只有区域经济一体化发展到了一定程度，区域内的经济主体才会自发产生对制度保障的迫切需要。因此，厘清经济区域的具体概念，明确我国区域经济一体化的发展方向，是开展我国区域法制实施工作的必要前提。

1. 经济区域的概念

经济区域的形成与地理区域和行政区域的划分存在着本质的不同，它的发展有赖于该区域内社会经济的客观发展和生产要素的自然流动，而对共同的经济利益的追求也正是具有互动经济行为的区域自发形成统一的经济区域的原动力。

我们认为，经济区域是体现了社会动态发展过程的区域经济集合体，它既是社会经济活动作用下的客观产物，也是以经济要素的流动和区域内经济行为的互动为标志的开放空间。

第一，经济区域是社会经济发展的客观产物。经济区域的出现并非是由地理学家根据地壳表面的连续地域单元而划分的，也

不是由行政机关根据国家事务的运行机制而决定的。随着社会经济的发展,社会劳动部门分工和地域分工已逐步完成,为了追求更大的经济效益,生产要素自然地 toward 拥有更有利的自然条件、运输区位和经济环境的区域流动,因此正是社会经济的客观发展推动了经济区域的形成。

第二,经济区域的形成是社会动态发展的过程。经济区域具备地理与经济的双重属性,它不仅仅是地理意义上的地域范围,也不只是国家管理的经济范畴,而是以经济发展为目标,以经济利益为凝聚力的经济集合体。因此,经济区域的形成和发展也遵循着社会演进和经济发展的必然规律,体现了社会动态发展的客观现象。

第三,经济区域是积极外拓的开放空间。与地理区域和行政区域相比,经济区域并不以地壳的山峦起伏或行政单位的管辖权作为区域的界限,而是以经济要素的流动和区域内经济行为的互动作为划分依据。同时,随着社会生产力的不断发展和交通运输的便捷,经济区域的活动范围也在经济利益的驱使下不断地自觉重组和积极外扩。因此,随着社会经济的迅猛发展,经济区域也将模糊界限,呈现出积极拓展的开放趋势。

2. 我国区域经济一体化的发展方向

区域经济的一体化,指的是按照自然地域经济内在联系、商品流向、民族文化传统以及社会发展需要而形成的区域经济联合体。区域经济一体化同时也是建立在区域分工与协作基础上,通过生产要素的区域流动,推动区域经济整体协调发展的过程。随着社会主义市场经济的蓬勃发展,我国区域经济一体化的进程也在逐步加速。区域经济一体化并非单独成立的概念,它与区域政治一体化、文化一体化和法制一体化的发展紧密相连,因此,推进我国区域经济一体化工作的重点包括三个方面。

第一,在我国社会主义区域经济一体化的发展进程中积极创

立一体化的区域发展规划。我国地域辽阔，各地区经济发展不够均衡，影响经济运行的各种因素较为复杂。因此，在我国区域经济一体化推进的过程中，应当把握经济运行规律，注重社会实践调查，富有创新精神，从宏观上制定符合各经济区域实际情况发展规划，为社会主义区域经济的腾飞指明方向。

第二，在我国社会主义区域经济一体化的发展进程中积极建立一体化的共同市场。在我国区域经济发展的过程中，一定要重视市场这只“看不见的手”的重要力量。我们只有建立了开放、稳定、活力、有序的社会主义市场体系，才能保证生产要素和产品在区域市场内的自由流动；我们也只有确定了一体化、国际化的市场规则，才能真正保障社会主义区域经济一体化的稳步发展。

第三，在我国社会主义区域经济一体化的发展进程中积极构建一体化的制度环境。区域制度一体化不仅与区域经济一体化的程度紧密相关，还从法制层面上保障了区域经济一体化的有序发展。经济区域是区域内各地区为了追求更大的共同利益而自发形成的经济集合体，因此，构建一体化的制度环境、注重区域法制协调不仅从客观上保证了区域经济行为的公平合法，更能有效地克服各区域经济体在地方利益驱动下的地方保护主义。

二、区域问题与问题区域

不论是从历史还是现状来看，我国区域经济的发展过程中存在诸多区域问题和问题区域，这些问题的存在正是我国区域法制实施的经济背景。“若每个区域都持续稳定地发展，则研究区域经济显然是多余的。但区域像人一样，在一定的情况下会患各种病。区域问题（这里指区域经济问题，有时也涉及其他方面的问题）可看作一种病的症状。区域问题大致可分为三类，即落后

病、萧条病和膨胀病。”^①我国现实中存在的区域问题极为复杂，但大部分的区域问题基本都可以在这三大病症内对号入座。由区域问题所引发的一个新概念即问题区域，“所谓问题区域（problem regions），也称为问题地区（problem areas），是由中央政府区域管理机构依据一定的规则和程序确定的受援对象，是患有的一种或多种区域病并且若无中央政府援助则难以靠自身力量医治这些病症的区域。对应三类区域问题，至少有三类问题区域，即落后区域、萧条区域和膨胀区域”^②。以我国区域经济发展的现状来看，如何解决三大区域问题，如何援助三大问题区域，正是促进我国区域经济协调发展的重要工作。

1. 落后病与落后区域

落后病是任何国家、任何时期经济发展都可能存在的通病，是“经济有史以来从未发达过的区域所共有的标签，突出特点是经济、社会与技术等发展度低，主要病症有人民生活水平和地方财政收入水平低、经济增长速度不高、失业率高、产业结构度低、科学教育与文化事业不发达、可持续发展能力差等”^③。与落后病相对应的区域即落后区域，在我国，落后区域主要包括那些在经济发展历程中长期以农业经济为主，工业化程度不高，自然条件较为恶劣，地理位置相对偏远，人民生活水平较低的贫困地区。例如我国西部地区，就是典型的患有落后病的落后区域，需要特别的区域政策予以医治和扶持。

2. 萧条病与萧条区域

萧条病是那些在历史上经济发展曾经处于领先地位，却由于

① 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京：商务印书馆，2005：12.

② 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京：商务印书馆，2005：13.

③ 张可云. 区域大战与区域经济关系 [M]. 北京：民主与建设出版社，2001：

各种因素未能及时进行产业结构升级而逐步衰退，并最终陷入经济低迷期的地区所患有的病症。由于其盛极而衰的剧烈转变过程，萧条病不仅影响着区域经济的发展，更容易引发众多的社会问题。患有萧条病的地区被称为萧条区域，这类问题区域的主要特点有：“主要产业衰败，竞争力急剧下降；经济结构老化，结构转换乏力；经济增长速度下降，经济下滑；新工作机会少，失业率居高不下；人民生活水平逐步下降，人口大量外迁。因此这些区域的表现是停滞不前与死气沉沉。”^① 我国东北老工业区是我国典型的萧条区域，存在着产业衰退、经济增长迟缓、经济结构老化等众多萧条病病症，需要我国区域政策予以对症下药，确定特别的援助方式，促进其产业结构的升级和转型，缓解我国区域经济发展不平衡的现状。

3. 膨胀病和膨胀区域

“膨胀病是经济发展达到一定水平且速度较高的区域的典型症状，主要表现为产业异常拥挤、主导产业技术含量下降、区域综合竞争力比较而言存在下降的可能性与区域增长速度明显趋缓等。若没有及时治疗，膨胀病会恶化为萧条病，并使区域积重难返。”^② 存在严重的膨胀病症的地区即为膨胀区域，这些地区的产业布局过分集中，人口密度较高，生活和生产成本超出企业和居民的可承受范围，资源过度开发，区域竞争呈白热化趋势，并引发地方政府之间、企业之间的恶性竞争。在我国区域经济较为发达的地区，如长江三角洲经济区和泛珠三角经济区等，均或多或少地存在膨胀病症，有转向膨胀区域的可能性。

面对我国区域问题三大病症的威胁，我国区域经济协调发展

① 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 14.

② 张可云. 区域大战与区域经济关系 [M]. 北京: 民主与建设出版社, 2001: 525.

的进程举步维艰。为了从根源上克服三大区域问题病症，我国必须制定完善的区域政策，运用有效的区域援助工具帮助三类问题区域改善其经济发展处境。而在这一过程中，工作的难点不在于制定多么完美的区域战略，也不在于为问题区域投资多么巨大的援助金额，而在于促进我国区域法律制度的逐步完善，运用法制手段促使各项区域政策和规划能够落到实处，保障区域经济在一个良好、有序、稳定的环境中正常运转，保证区域经济行为受到区域法律法规的约束和保护。因此，只有大力推进我国区域法制建设的工作进程，完善我国区域法制实施的内容和程序，才能从制度上为我国区域经济的协调发展提供法律保障。

第二节 中国区域法制的发展现状

一、我国区域法制体系

区域法制是指不具有行政隶属关系的若干行政区域，为了促进经济发展，解决在经济社会运行过程中所面临的共同问题而逐步形成的多层次、多领域的法律规范系统的总称。具体而言，我国区域法制体系主要由区域性地方法规、区域性行政协调、区域经济政策和区域性软法几大部分组成，然而这几部分内容并非彼此孤立存在，而是相互包容，甚至互有重叠。例如我国各类区域性行政规划就同时具有三种属性，即它既属于区域性行政协调，又可以被涵盖于区域经济政策和区域性软法的类别之内。

1. 区域性地方法规

区域性地方法规重点在于强调地方范围内的特定区域，即区域性地方法规的制定应以这一区域的社会经济状况和实际需求为导向，相应的，此法规的适用范围也应当仅限于这一特定区域。当这里所指的区域在省级行政区内时，此时区域性地方法规只适

用于该省级行政区内所指的特定区域，而不适用于该省级行政区的其他区域，这是对区域地方性法规较为狭义的理解。从广义上来说，根据我国的实际情况，这种特定区域的划分有时也不仅仅限于某一省级行政区之内，在一定情况下，还可以突破省级行政区划的限制，形成以经济发展为主体的跨省级联动特定区域。例如我国长江三角洲，泛珠三角及东北老工业经济发展区域等。

然而我国并没有对跨省级的区域立法的主体作出详尽的规定，使得这种广义上的区域地方性立法缺乏法律的支撑，正如有学者指出的那样，“关于地方政府立法权限的规定，我国现行法律只规定了具有地方行政立法权的省级、省会城市、较大城市的政府的立法权限，它们的立法事项是为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项，以及属于本行政区域的具体行政管理事项。由于区域行政立法主体上的法律缺失，因而，对区域行政立法委员会的立法权限，也缺乏法律上的规定。为此，有必要在相关法律中作出规定”^①。

2. 区域性行政协调

区域性行政协调是指以保障法制统一，减少行政成本为目的，以行政机关平等自由签订的行政契约为基础，以行政首长联席会议为运作形式的区域性法制协调模式。在我国，区域性行政协调主要以区域性行政协议和区域性行政规划的模式出现，有时还以区域合作备忘录、倡议书或意向书的形式出现。目前，区域性行政协调是我国区域法制体系中生命力最为旺盛、关注度最高、所占比重最大的组成部分。以长江三角洲经济区域和泛珠三角经济区域的发展模式来看，大量区域性行政协调的出现，不仅为我国区域经济的发展奠定了法律基础，也为我国区域法制建

^① 王春业，长三角经济一体化中法制协调模式的选择——论区域行政立法模式及其构建 [J]. 天津市政法管理干部学院学报，2007（4）.

设创造了先决条件。当然，我国现阶段区域性行政协调的制定和运行程序还不够完备，不论是在实质上还是形式上都存在诸多缺陷，需要我們对其进行深入研究，完善其相关理论，并在实践中进行创新。

3. 区域经济政策

区域经济政策是我国区域法制体系的重要组成部分，在我国区域法制框架尚未完全建立的时期，区域政策为我国区域经济的发展起到了重要的指导和约束作用。区域经济政策最早兴起于英国和美国，也通常被称为区域政策、区域规划政策、区域发展政策等，是各国运用经济手段促进区域协调发展，解决区域问题的重要工具。美国区域经济学家约翰·弗里德曼（John Friedmann）在20世纪60年代对区域政策进行了定义，他认为“区域政策处理的是区位方面的问题，即经济发展‘在什么地方’。它反映了在国家层次上处理区域问题的要求。只有通过操纵国家政策变量，才能对区域经济的未来作出最有用的贡献”^①。经济学家C·罗杰（C·Roger）在1980年将区域政策定义为“所有旨在改善经济活动地理分布的公共干预；区域政策实际上试图修改自由市场经济的某些空间结果，以实现两个相关的目标：经济增长和良好的社会分配”^②。这两个概念分别从区域政策的制定主体和目的对区域政策进行了概念诠释，综合上述观点，张可云教授给出了一个较为规范的区域经济政策的定义：“所谓区域经济政策，又称为区域政策，是政府（主要是指中央

① John Friedmann., regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. The M. I. T Press, 1966. 转引自张可云：《中国区域政策研究与实践缺陷和未来方向》，载《湖湘论坛》2009年第3期。

② N. Vanhove and H. L. Klaassen, Regional Policy: A European Approach, London: Saxon House, 1980. 转引自张可云：《中国区域政策研究与实践缺陷和未来方向》，载《湖湘论坛》2009年第3期。

政府)干预区域经济的重要工具之一,它通过政府的集中安排,有目的地对某些类型的问题区域实行倾斜,以改变由市场机制作用所形成的一些空间结果,促使区域经济发展与区域格局协调并保持区域分配合理。”^①

4. 区域性软法

“一般认为,‘软法(softlaw)’概念这个舶来品,起源于西方国际法学。在学术著述中,软法有多种表述形式,诸如‘自我规制’‘志愿规制’‘合作规制’‘准规制’等。尽管作为概念的软法在国内公法学著述中鲜有提及,但作为现象的软法却在国内公法中早已存在、普遍存在。”^② 在实践中,公法领域的软法主要以以下几种形式体现:“其一,行业协会、高等学校等社会自治组织规范其本身的组织和活动及组织成员行为的章程、规则、原则;其二,基层群众自治组织(如村委会、居民委员会)规范其本身的组织和活动及组织成员行为的章程、规则、原则;其三,人民政协、社会团体规范其本身的组织和活动及组织成员行为的章程、规则、原则以及人民政协在代行人民代表大会时制定的有外部效力的纲领、规则;其四,国际组织规范其本身的组织和活动及组织成员行为的章程、规则、原则;其五,法律、法规、规章中没有明确法律责任的条款(硬法中的软法);其六,执政党和参政党规范本党组织和活动和党员行为的章程、规则、原则(习惯上称之为‘党规’‘党法’),这些章程、规则在其党内能够起到规范的作用,故亦应列入软法的范围。”^③ 在我国区域法制的发展进程中,软法起到了不容忽视的作用,大部分的区

① 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 6.

② 罗豪才, 宋功德. 认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践 [J]. 中国法学, 2006 (2).

③ 姜明安. 软法的兴起与软法之治 [J]. 中国法学, 2006 (2).

域性行政协调皆以软法的形式呈现，因此，区域性软法亦是我国区域法制体系的重要组成部分。

二、长江三角洲地区区域法制建设

“长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域，在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和带动作用。改革开放特别是推进上海浦东开发开放以来，长江三角洲地区经济社会发展取得巨大成就，对服务全国大局，带动周边发展做出了重要贡献，积累了丰富经验。”^①

1. 长三角法制建设概况

地理意义上的长江三角洲是我国最大的河口三角洲，面积约四万平方公里，泛指镇江、扬州以东长江泥沙积成的冲积平原，位于江苏省东南部、上海市及浙江省杭嘉湖地区。长江三角洲顶点在仪征市真州镇附近，以扬州、江都、泰州、姜堰、海安、栟茶一线为其北界，镇江、宁镇山脉、茅山东麓、天目山北麓至杭州湾北岸一线为西界和南界，东止黄海和东海。

区域发展意义上的长三角其含义也随着社会历史和经济发展不断变化。1982年12月22日，国务院决定成立上海经济区。上海经济区建立最初的范围是：以上海为中心，包括苏州、无锡、常州、南通和杭州、嘉兴、湖州、宁波、绍兴等10个城市。1986年，上海经济区扩大到了五省一市，包括上海、江苏、浙江、安徽、江西和福建。1992年由上海、无锡、宁波、舟山、苏州、扬州、杭州、绍兴、南京、南通、常州、湖州、嘉兴、镇江14个市经协委（办）发起、组织，成立长江三角洲十四城市协作办（委）主任联席会。1997年，上述14个城市的市政府和

^① 参见《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，国发〔2008〕30号。

新成立的泰州市共 15 个城市通过平等协商, 自愿组成新的经济协调组织——长江三角洲城市经济协调会。^① 2003 年, 台州市在长江三角洲城市经济协调会第四次会议上被接纳为正式会员。2008 年, 国务院颁发《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》, 正式确立长三角为江苏省、浙江省和上海市两省一市全境, 苏北和浙西南被纳入长三角。2010 年 3 月在浙江嘉兴召开的长三角城市经济协调会第十次市长联席会议宣布, 协调会成员由此前 16 个增至 22 个, 即长三角核心城市群扩容, 不仅吸收盐城、淮安、金华、衢州等 4 个苏浙城市为新会员, 而且让泛长三角区域内的合肥、马鞍山两个安徽省的城市也正式“加盟”。2013 年 4 月 13 日, 长江三角洲城市经济协调会第十三次市长联席会议召开, 正式吸收徐州、芜湖、滁州、淮南、丽水、温州、宿迁、连云港等 8 座城市成为长江三角洲城市经济协调会成员, 至此, 长江三角洲城市经济协调会会员城市扩容至 30 个, 成员城市包括上海市、江苏省、浙江省全境以及安徽省的合肥、马鞍山、芜湖等地市。

长三角地区自古就是中国经济最为发达的地区之一, 改革开放以来, 该地区凭借其得天独厚的地理位置、优越的投资环境和良好的市场潜力, 不断地吸引着国内外资本的大量投入, 尤其是中国加入 WTO 之后, 长三角开始向真正意义上的经济一体化发展。长三角以不到 1% 的国土面积, 贡献了全国近五分之一的 GDP, 成为中国经济发展的领头羊, 也为世界经济发展做出了极大的贡献。

2. 长三角法制建设模式

“区域经济的一体化, 指的是按照自然地域经济内在联系、

^① 《长江三角洲经济区》, 载联合早报网, http://www.zaobao.com/cnyangtse/pages/cnyangtse_zx050420.html, 2009 年 4 月 30 日访问。

商品流向、民族文化传统以及社会发展需要而形成区域经济的联合体。区域经济一体化同时也是建立在区域分工与协作基础上,通过生产要素的区域流动,推动区域经济整体协调发展的过程。”^① 随着长三角经济的迅速发展,长三角区域经济一体化的进程也逐步加快。在这一社会发展的转型时期,国家提出了以内部协调合作的模式来处理长三角内部经济发展和社会问题。2008年8月7日,国务院批准《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),《指导意见》非常注重长三角内部协调问题,强调“推进长三角地区改革开放和经济社会发展是一项系统工程,上海、江苏、浙江和中央有关部门要加强统筹协调,完善合作机制,创造性地开展工作,促进长江三角洲地区在高起点上争创新优势,实现新跨越”^②。在这一基本精神的引领下,为了保障区域经济迅速、有序地发展,长三角地区以区域发展现实为基础,大胆创新,在实践中探索出了以法制协调机制为主的区域法制建设模式。

时任上海市协作办经贸处处长的费金森指出,在合作机制方面,现存的长三角内部协调机制涉及三个层面的三个会议:一是自2001年起每两年由三省(市)省(市)长参加的“江浙沪省(市)长座谈会”;二是由长三角15市的常务副市长参加的“经济协调会”,每两年一次;三是自20世纪80年代后期就存在的“协作办主任会议”,其主要职责是落实前两个会议上形成的决策和方针。^③

① 陈剩勇,等.区域政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004(1).

② 《温家宝主持常务会议通过推进长三角发展指导意见》,载中央政府门户网站, <http://www.gov.cn/ldhd/2008/08/06/eonten1065908.htm>, 2009年4月30日访问。

③ 李春燕.建立长三角地区立法协调机制[C]//叶必丰.长三角法学论坛——论长三角法制协调.上海:上海社会科学院出版社,2005:298.

在此基础上,随着协调机制的进一步发展和完善,当前,长三角法制协调机制主要包括以下几种模式,即行政契约制度^①、首长磋商制度和中央协调制度。

第一,行政契约制度。“行政契约制度在长三角的经济一体化和法制协调中具有重要地位。它的缔结主体,是长三角地区的行政机关,即省、市人民政府或职能部门,是一种对等性行政契约;缔结形式是行政首长联席会议,包括长三角16市的市长联席会议、经协委(办)主任联席会议和职能部门行政首长联席会议。”^②在实践中,这种行政契约通常以“共同宣言”“合作协议”等形式表现。例如2003年4月江浙沪20个城市人事部门签署了《长三角人才开发一体化共同宣言》,为三地人才开发一体化进程奠定了基础。2004年6月苏浙沪三地人事厅(局)和长三角19个城市人事局签署的《关于开展人事争议仲裁业务协助和工作交流的协议》《关于三地引进国外智力资源共享的协议》和《关于定期举办网上人才交流大会的协议》,使三地的人才开发一体化框架从纸面走向实践,将合作构想制度化、实务化,为之后长三角区域合作的建立和行政协议制度的完善树立了良好的典范。

第二,首长磋商制度。“磋商沟通制度是指以长三角自2001年起定期召开‘沪苏浙经济合作与发展座谈会’为基础建立的两省一市常务副省(市)长通过直接对话磋商,确定合作关系及内

① 行政契约,一般是指“以行政法上之法律关系为契约标的(内容),而发生、变更或消灭行政法上之权利义务之合意”。在长三角地区的实践中和经济学界,一般都称该制度为市长、厅局长、主任联席会议制度,行政契约是联席会议所达成的一种结果。但在法学上,所重视的就是这种结果,而不是联席会议本身。参见叶必丰:《长三角经济一体化背景下的法制协调》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2004年第6期。

② 叶必丰,长三角经济一体化背景下的法制协调[J],上海交通大学学报(哲学社会科学版),2004(6)。