



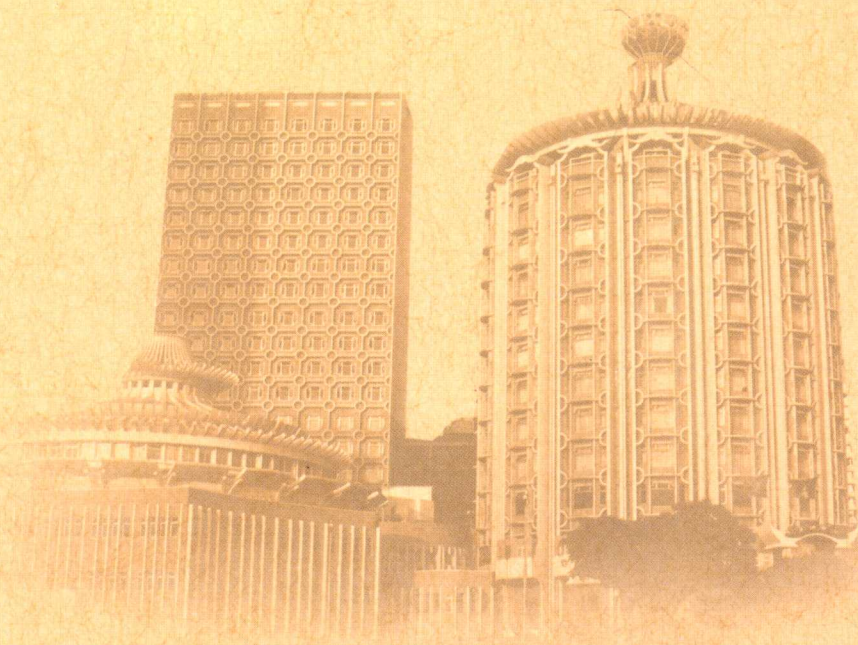
经济法文库 (第二辑)

Economic Law Library

区域经济法论纲

The Outline of Regional Economic Law

© 殷洁 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

区域经济法论纲

The Outline of Regional Economic Law

◎ 殷洁 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

区域经济法论纲/殷洁著. —北京:北京大学出版社,2009. 11

(经济法文库·第2辑)

ISBN 978-7-301-16015-2

I. 区… II. 殷… III. 区域经济学-经济法-研究 IV. D912.290.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第187719号

书 名: 区域经济法论纲

著作责任者: 殷 洁 著

责任编辑: 刘秀芹 丁传斌 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-16015-2/D·2442

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市欣欣印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 12.5印张 236千字

2009年11月第1版 2009年11月第1次印刷

定 价: 30.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序

由于地理位置、自然条件、文化传统以及制度变迁等多种因素的共同作用,无论在国际社会,还是在一国国内,经济发展总是呈现出一定的区域差异化特征,而且这种差异化特征在有的国家、有些时期表现得相当明显。因此,如何在发挥区域经济优势与维持区际经济公平之间,在加强区域经济合作与维护市场自由竞争之间,以及在区域经济的跨越式发展与可持续发展之间寻求平衡,是当今国际、国内社会所共同面临的课题。

我国作为发展中国家,不仅经济发展水平总体比较落后,而且区域经济差异有扩大化趋势。长此以往,不但有悖于科学发展观,并且将直接影响到我国和谐社会的构建。《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》用专门的篇章明确了“促进区域协调发展”的战略部署,具有十分重要的时代意义。

本书作者殷洁以敏锐的视角,运用现代社会“市场失灵”和“政府失灵”的基本原理,较系统地思考并梳理了区域经济发展中所涉及的一系列法律制度问题,并提出了区域经济法体系构建的总体思路。尽管书中所提的一些具体制度设计,比如经济区域划分的标准、区域经济管理机构的设置、区域经济可持续发展的评价与监测制度、区域经济争端解决机制等,有待进一步深入研究,但是该著作无疑开辟了经济法学研究的一个崭新领域,在一定程度上丰富了经济法的内涵。

殷洁是我指导的硕士毕业生和博士毕业生。在攻读硕士和博士学位期间,他勤奋、严谨的治学态度和认真、务实的工作作风给我留下了很深的印象。这部著作是在他的博士论文的基础上修改、整理而成的,体系较为完整,较好地运用了历史比较法、中外比较法和实证分析法等方法进行论证,其中不乏独到之见。作为导师,我非常高兴将这本论著推荐给广大读者。

目前世界经济正遭受自 20 世纪 30 年代“大萧条”以来最严重的金融危机

的冲击,各国政府正积极采取各种应对措施,以避免国内经济陷入严重衰退或萧条。由此“病急乱投医”的现象有之,区域和地方贸易保护主义也开始抬头。作为既规制市场同时也规制政府的经济法,其制度价值从未像现在这样显得突出。而这正好也为经济法学科的进一步研究和创新发展提供了难得的良机,所以在此也希望有更多的青年学者加入到经济法学科前沿问题的研究队伍中来。

顾功耘

2009年6月30日

摘 要

古今中外,经济发展均表现出明显的区域性特征。经济发展的区域性特征是由经济发展的内在规律所决定的。从世界经济的历史渊源看,经济的区域性在不同的国家和不同的历史阶段都表现得相当明显,而在我国的经济过程中表现得尤其突出。新中国建立以来,我国在促进区域经济发展的过程中,先后实施了均衡发展战略、非均衡发展战略,尽管国民经济得以迅速恢复和发展,但是一直未能很好地解决区域经济发展极不平衡的问题,并且出现了区域市场严重分割、区域环境恶化等新的区域经济问题,而相应的区域经济法律制度也没有很好地建立起来。我国没有可供利用的具有法制权威的区域划分框架;没有专门的职能部门统筹安排制定和实施区域经济与区域政策;缺乏健全有效的落实区域经济和区域政策的工具和监督评价机制;缺乏促进区域合作、打破地区封锁的有效机制;缺乏区域可持续发展的评价指标体系与保障措施;缺乏对各类经济开放区、开发区统一规范的法律制度。在新的历史时期,党中央、国务院提出了促进区域协调发展的战略,标志着我国区域政策的重大转变。因此,研究区域经济法的基础理论,构筑较为完整的区域经济法律体系,为实现区域协调发展提供制度保障,是当前我国法制建设的一项紧迫任务。

第一章为“区域经济法产生的学理解析”。在经济自由主义者看来,区际经济问题完全可以通过市场机制解决。然而,在当今世界,几乎每个国家都存在相对贫困落后的地区或失业问题严重、经济萧条、环境恶化或者城市恶性膨胀的地区。区域问题的出现,并且在有的国家和地区呈日益严重之势,存在诸多原因,但市场失灵显得尤为突出。区域经济中的市场失灵主要表现在区域经济的不完全竞争、区域信息的不完全、区域活动的外部性、区域公共产品短缺、区域经济发展不平衡以及区际分配不公平等方面。发达国家的经济发展历史以及区域经济的实践表明,单纯的市场机制无法实现区域经济的协调发展。各国几

乎无一例外地通过政府的区域政策刺激欠发达地区的经济发展,或者采取其他经济手段来缩小区域间的发展差距。但是,在政府干预(协调)区域经济发展的过程中,同样存在着失灵,主要表现为区域经济信息的不完全、区域地方政府的有限理性、区域公共产品的不充分以及区域经济管理部门的寻租行为等。区域经济法的产生及其存在的价值就在于克服区域经济的市场失灵和政府失灵,为区域经济协调发展和可持续发展提供制度保障。

第二章为“区域经济法的地位及其构成体系”。区域经济法是经济法的分支部门法,一方面在于区域经济法有着不同于其他经济法的分支部门法的调整对象,它所调整的社会经济关系具有区域性的特征;另一方面也是促进区域经济的协调发展、逐步缩小区域经济差异、实现区域经济可持续发展的客观现实需要。划分区域经济法构成体系的依据是,作为区域经济法规范对象的社会经济关系具有区域经济特征。区域经济法是由区域经济基本法和区域经济管理机构组织法、经济区划法、区域经济规划法、区域经济协调法、区域经济合作法、反区域经济垄断和区域不正当竞争法、区域经济可持续发展法以及特别经济区法等区域经济部门法所构成的有机联系的体系。

第三章为“区域经济法的立法宗旨和基本原则”。不同的国家或地区,在不同的时期,所面临的区域经济问题是不同的,因此区域经济政策目标会有很大的差异,反映在区域经济法的立法宗旨方面也就有所不同。我国区域经济法的立法宗旨和主要目标应当是:促进区域经济协调发展,逐步缩小区域经济差异,实现区域经济可持续发展。我国区域经济法应当遵循以下基本原则:市场主导与政府适度干预相结合的原则、中央与地方政府合理分权原则、兼顾区域经济公平与区域经济效率原则以及促进区域经济可持续发展原则。

第四章为“区域经济管理机构法律制度”。国外的区域经济管理机构存在多种类型,既有隶属于中央政府的专门协调机构,如日本的北海道地区开发厅,德国的区域规划、建筑和城市发展部,也有由中央政府与地方政府代表联合组成的区域协调组织,如美国的阿巴拉契亚区域开发委员会,还有企业化的区域管理组织,如美国的田纳西河流域管理局。但是无论如何,必须有专门的机构或组织对区域规划和政策负责,而且不论这类机构或组织如何设置,均应当由法律明确其组成、地位、权限和职责。我国区域管理机构的设置一直采取的是分立的职能部门模式。目前我国国务院国家发展和改革委员会、西部开发办、东北办、国土资源部、住房和城乡建设部、扶贫办和民政部等多头管理,协调困难,管理资源浪费。建议整合管理机构与资源,在中央设置一个统一管理区域问题的中央政府组织;在地方设置由中央和地方代表组成的区域联合管理机构。

第五章为“经济区划与区域规划法律制度”。经济区的形成和发展有其

自身的规律。合理的经济区域规划是有效管理和协调区域经济发展的前提和基础。区域规划是在经济区域合理划分的基础上对区域经济和社会发展所进行的总体部署,它具有地域性、战略性和前瞻性等特点,是区域内各地编制中长期城市建设和部门规划的重要依据;同时,它又是国民经济和社会发展规划的重要组成部分,具有综合性、全局性和指导性等特点,会对国民经济和社会发展产生深远的影响。从西方发达国家的经验看,协调区域规划和发展都离不开法律制度的支持。新中国建立以来,我国的经济区划和区域规划经历了几个不同的发展阶段,在总体上存在经济区划缺乏法律依据和合理框架,随意性较大;区域规划(计划)多头编制,缺乏协调等问题。《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》明确规定了实行分类管理的区域政策,提出了编制全国主体功能区划规划的要求,标志着我国经济区划和区域规划开始进入以科学的发展观为指导、以协调区域经济发展为主要目标的崭新时期。目前迫切需要建立、健全经济区划和区域规划法律制度,保障经济区划的合理性和区域规划编制的科学性,促进主体功能区的形成及其可持续发展。

第六章为“区域经济协调发展法律制度”。从世界范围看,区域发展不平衡是一个普遍的问题。单纯强调市场自发力量不可能缩小区域之间的差距,必须通过政府的有效干预才有可能实现区域经济协调发展。从美、英、德、日等国的区域经济发展情况看,缩小地区差距需要漫长的过程。为了确保政府在区域经济发展和协调中发挥应有的作用,必须建立和完善相应的法律制度体系。新中国建立以来,我国区域经济发展战略的演变大致经历了三个阶段:改革开放前的沿海和内地平衡发展战略阶段、改革开放以后沿海地区优先发展的不平衡发展战略阶段和20世纪90年代以后的区域经济协调发展战略阶段。构建区域经济协调发展法的总体目标应当是既要防止区际均贫富,又要防止区际差距过大。为此,应完善我国预算和转移支付法律制度,推行公共财政,实现区际公共服务均等化;完善税收制度,调节区域经济差异;完善政府采购制度,扶持不发达地区和少数民族地区;规范政府投资行为,改善区域产业结构,改善落后地区的基础设施条件;改革价格管理体制,完善市场定价机制,减少中西部地区因价格扭曲而造成的利益流失。

第七章为“区域经济合作法律制度”。区域经济合作既是区域经济分工的需要,也是区域共同经济利益的需要。改革开放以来,我国各地开展了内容丰富、形式多样、主体广泛的区域经济合作。但是,从实际情况看,区域合作机制不健全,政府间合作大多流于形式;产业同构严重,缺乏合作动力;区际市场发育不平衡,区际合作不充分等问题较为突出。欧盟、亚太经济合作组织以及北美自由

贸易区等国际区域经济合作组织的合作经验为构建我国国内区域合作法律制度提供了许多有益的启示。区域经济合作应当遵循自愿、平等原则,互惠互利原则,诚实信用原则,市场导向原则以及符合区域规划等原则。此外,应当建立和完善区域经济合作与争端解决机制。

第八章为“区域经济可持续发展法律制度”。一国(地区)经济和社会的可持续发展离不开区域经济的可持续发展。区域经济可持续发展,是指在现有自然资源(包括环境)约束的条件下,充分发挥区域优势,实现区域经济的持续有效增长。为了全面推进社会、经济和生态环境的可持续发展,我国于2003年1月制定了《中国21世纪初可持续发展行动纲要》,它明确了21世纪初我国实施可持续发展战略的目标、基本原则、重点领域和保障措施,是21世纪初我国实施可持续发展战略的纲领性文件,因而也是构建我国区域经济可持续发展法律制度的重要指南。我国应当完善和落实区域环境规划制度、建立区域可持续发展的评价与监测制度、完善环境资源税收制度、建立区域生态利益补偿机制。

第九章为“反区域经济垄断与不正当竞争法律制度”。建立全国统一的市场经济体系,是完善社会主义市场经济体制的重要内容。全国市场统一有赖于各区域市场的统一。然而,由于地理区位、行政区划和其他多种原因,我国区域经济分割的特征较为明显。目前我国区域经济垄断与不正当竞争主要表现为设置贸易壁垒,阻碍要素的自由流动;拼政策资源,搞恶性竞争;重复建设,争夺利益和资源;等等。这不仅妨碍了全国统一市场的形成,不利于区域生产力的合理布局,而且损害了国家利益,损害了消费者的正当权益,甚至在很大程度上助长了地方政府权力“租售”,加剧了腐败。为此,应当改革和完善财政税收管理体制、国有经济管理体制以及地方政绩考核机制,合理定位地方政府;完善和落实《反垄断法》和《反不正当竞争法》,建议建立独立于地方政府的跨省区的反区域经济垄断和不正当竞争的司法行政制度。此外,应当完善和落实《行政许可法》,建议将地方各级政府违法设定行政许可的行为列为行政诉讼的对象范围,为有关方提供司法救济途径,切实有效地克服地方保护主义。

第十章为“特别经济区法律制度”。在经济全球化和区域经济一体化日益加强的背景下,世界各国都十分重视通过设立各类特别经济区发展自由贸易,促进地区发展。我国改革开放以来,为了吸引外资、引进技术和管理经验、开展对外经济合作和技术交流,以及为了调整产业布局、推动技术进步,设立和发展了经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、保税区、国家旅游度假区、台商投资区、新区等多种类型的特别经济区。但是,由于缺乏统一的立法,加上地方利益驱动、政绩考核机制不合理以及执法不严等原因,在我国各

地纷纷设立各类特别经济区的过程中,也暴露出特别经济区盲目发展,极大地浪费资源;滥用政策资源,破坏公平竞争的市场秩序;分布不均衡,加剧区际经济差异;产业缺乏关联度,集群性不高;过度依赖优惠政策,可持续发展能力较弱;法律地位不明,管理混乱等一系列问题。目前我国十分有必要尽快建立一套完备的适合我国国情的特别经济区法律体系。

CONTENTS 目 录

导言	1
一、选题的背景和意义	1
二、研究动态	3
三、研究内容	6
四、基本概念	6
五、研究方法	9

上篇 总 论

第一章 区域经济法产生的学理解析	13
第一节 区域经济的市场失灵	13
一、市场失灵的一般理论	13
二、区域经济的市场失灵	15
三、小结	21
第二节 区域经济的政府失灵	22
一、政府失灵的一般理论	22
二、区域经济的政府失灵	23
三、小结	26

第二章 区域经济法的地位及其体系构成	27
一、区域经济法是经济法的分支部门法	27
二、区域经济法的体系构成	28
三、区域经济法与经济法的其他分支部门法	29

CONTENTS 目 录

第三章 区域经济法的立法宗旨和基本原则	32
一、区域经济法的立法宗旨	32
二、区域经济法的基本原则	33

下篇 分 论

第四章 区域经济管理机构法律制度	41
第一节 区域经济管理机构及相关制度的国外考察	41
一、美国	42
二、英国	44
三、日本	45
四、德国	46
五、启示与借鉴	47
第二节 我国区域经济管理机构概况及存在的问题	48
一、我国中央层面的区域经济管理机构概况	48
二、我国地方层面的区域经济管理机构概况	50
三、存在的问题	51
第三节 我国区域经济管理机构的设置	52
一、中央区域经济管理机构	52
二、地方区域经济管理机构	54
第五章 经济区划与区域规划法律制度	56
第一节 经济区划与区域规划及相关制度的国外考察	57
一、美国	57

CONTENTS 目 录

二、英国	59
三、日本	59
四、德国	61
五、启示与借鉴	62
第二节 我国经济区划和区域规划的演进及存在的问题	64
一、我国经济区划和区域规划制度的演进	64
二、存在的问题	68
第三节 我国经济区划与区域规划法律制度的构建	71
一、经济区划与区域规划法的基本原则	71
二、完善主体功能区规划制度	74
三、健全区域经济规划编制制度	75
四、建立区域规划实施的监督、评估制度	75
第六章 区域经济协调发展法律制度	76
第一节 区域经济发展的相关理论	76
一、区域经济平衡发展理论	77
二、区域经济不平衡发展理论	78
第二节 区域经济发展及相关制度的国外考察	81
一、美国	82
二、英国	84
三、日本	86
四、德国	87
五、启示与借鉴	89
第三节 我国区域经济发展战略的演进	90
一、区域经济均衡发展战略	91

CONTENTS 目 录

二、区域经济不均衡发展战略	92
三、区域经济协调发展战略	93
第四节 我国区域经济协调发展法律制度的构建	94
一、区域经济协调发展法的价值目标	95
二、制定落后地区开发法和萧条地区振兴法	96
三、完善其他相关法律制度	97
 第七章 区域经济合作法律制度	101
第一节 区域经济合作的相关理论	101
一、绝对利益理论	102
二、相对利益理论	103
三、生产要素禀赋理论	103
第二节 区域经济合作及相关制度的国际考察	104
一、欧盟	105
二、亚太经济合作组织	106
三、北美自由贸易区	107
四、启示与借鉴	108
第三节 我国国内区域经济合作的概况	110
一、我国东、中、西部经济合作概况	111
二、我国各区域内经济合作概况	112
三、存在的问题	117
第四节 我国区域经济合作法律制度的构建	120
一、区域经济合作的基本原则	120
二、明确区域经济合作的主要领域和内容	121
三、建立区域经济合作与争端解决机制	124

CONTENTS

目 录

第八章 区域经济可持续发展法律制度	128
第一节 区域经济可持续发展的相关理论	128
一、可持续发展的基础理论	128
二、区域经济可持续发展的基本内涵	130
第二节 区域经济可持续发展及相关制度的国外考察	131
一、美国西部早期开发	132
二、巴西亚马逊地区开发	132
三、马来西亚的可持续发展	133
第三节 我国区域经济可持续发展法律制度的构建	134
一、区域可持续发展法的基本原则	134
二、完善和落实区域环境保护规划制度	135
三、建立区域可持续发展的评价与监测制度	137
四、完善环境资源税收制度	137
五、建立区域生态利益补偿机制	139
第九章 反区域经济垄断与不正当竞争法律制度	140
第一节 区域经济垄断与不正当竞争的表现及其危害	140
一、区域经济垄断与不正当竞争的表现	140
二、区域经济垄断与不正当竞争的危害	142
第二节 区域经济垄断与不正当竞争的成因	143
一、体制原因	143
二、法制原因	146
三、其他原因	147
第三节 区域经济垄断与不正当竞争的规制	148
一、改革相关体制和机制,合理定位地方政府	148
二、完善和落实《反垄断法》和《反不正当竞争法》	149

CONTENTS 目 录

三、完善和落实《行政许可法》	150
第十章 特别经济区法律制度	151
第一节 特别经济区的相关理论	151
一、增长极理论	151
二、空间扩散理论	151
三、创新理论	152
四、产业集群理论	152
第二节 特别经济区及相关制度的国际考察	153
一、国外特别经济区的类型	153
二、国外特别经济区的发展概况	154
三、启示与借鉴	156
第三节 我国特别经济区的发展及存在的问题	158
一、我国特别经济区的类型	158
二、我国特别经济区的发展历程	159
三、我国关于特别经济区的立法概况	161
四、存在的问题	165
第四节 我国特别经济区法律制度的构建	170
一、特别经济区法的体系安排	170
二、特别经济区法的基本原则	170
三、特别经济区法的主要内容	171
结束语	173
参考文献	175
后记	186

导 言

一、选题的背景和意义

古今中外,经济发展均表现出明显的区域性特征。“经济发展的区域性特征是由经济发展的内在规律所决定的,表现为区域经济空间结构的历史演化和区域经济不平衡发展。从世界经济的历史渊源来看,在不同的国家和不同的历史阶段都表现得相当明显,而在中国的经济的发展过程中表现得尤其突出。”^①区域经济发展问题和区域经济不平衡问题已受到愈来愈多的来自经济学、地理学等学科领域的学者们的极大关注,并形成了较为完整的区域经济学和经济地理学等学科体系。

然而,我国法学界和立法机关对区域经济问题尚未表现出足够的重视。“改革开放之后,中国在经济立法方面作出了很大的努力,陆续制定和通过了许多经济法律法规,但是有关区域经济发展与管理以及特殊区域发展(如落后区域、萧条区域)等的立法却一直未能提上议事日程。直到现在,中国关于区域经济发展与管理的法律法规几乎是空白,这使得中国区域经济发展与管理规划和政策的制定与实施具有很大的随意性和非连续性。一直以来,中央政府和地方政府、地方政府之间以及政府与企业的关系没有理顺,区域经济冲突不断,其中一个很重要的原因就是区域经济发展与管理的相关法律法规的缺位。没有权威的法律依据来调节各级区域利益主体之间的关系,造成各级区域利益主体陷入无休止的讨价还价和恶性竞争之中。”^②尽管中央政府和许多部门也在陆续出台一些区域经济政策,但是,迄今为止,我国尚未建立关于区域基本问题的基本制

① 金相郁:《中国区域经济发展不平衡与协调发展》,上海人民出版社、格致出版社2007年版,第1页。

② 陈宣庆、张可云主编:《统筹区域发展的战略问题与政策研究》,中国市场出版社2007年版,第170页。