

# 区域经济协调发展视角下的 区域产业调节法律制度研究

谭正航 著



中南大学出版社

# 区域经济协调发展视角下的 区域产业调节法律制度研究

谭正航 著



中南大学出版社  
[www.csupress.com.cn](http://www.csupress.com.cn)

---

## 图书在版编目(CIP)数据

区域经济协调发展视角下的区域产业调节法律制度研究/谭正航著.  
—长沙:中南大学出版社,2016.6  
ISBN 978-7-5487-2353-0

I. 区... II. 谭... III. 区域经济发展-经济法-研究-中国  
IV. D922.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 151704 号

---

## 区域经济协调发展视角下的区域产业调节法律制度研究

谭正航 著

- 
- ☐责任编辑 杨 贝  
☐责任印制 易建国  
☐出版发行 中南大学出版社  
社址:长沙市麓山南路 邮编:410083  
发行科电话:0731-88876770 传真:0731-88710482  
☐印 装 虎彩印艺股份有限公司
- 

- ☐开 本 880×1230 1/32 ☐印张 12.75 ☐字数 338 千字 ☐插页  
☐版 次 2016 年 6 月第 1 版 ☐印次 2016 年 6 月第 1 次印刷  
☐书 号 ISBN 978-7-5487-2353-0  
☐定 价 35.00 元
- 

图书出现印装问题,请与经销商调换

## 内容摘要

区域经济协调发展不仅关系着国民经济的持续发展，也关系着发展成果公平分享、民生利益保护、地区稳定和民族团结等重大问题。改革开放以来，特别是实施西部大开发、振兴东北地区老工业基地、促进中部地区崛起等区域协调发展战略以来，我国区域经济相对差距不断缩小，但发展不协调问题仍很突出。区域产业协调发展是区域经济发展的基础。当前，我国区域产业发展存在规划整体协调不够、结构严重趋同、布局不合理、合作形式化等突出问题。区域产业发展不协调，已成为制约我国区域经济发展的瓶颈性问题。由于市场失灵等缺陷的困扰，市场机制难以独自承担保障区域产业发展的重任。政府调节机制是破解区域产业发展问题、促进区域协调发展的重要保障。从经济与法律的互动关系以及世界各国的经验来看，区域产业调节应该在法治框架下进行，以克服调节的非规范性和难以控制性问题。区域产业调节法律制度对优化政府区域产业调节功能、规范区域产业调节行为和保障被调节对象权益有着不可替代的重要作用。

本书首先从实证层面研究了区域产业调节法律制度出现的必然性，然后对区域产业调节法律制度一般问题进行研究，分析了其基本构成，考察了各国相关法律制度运行概况，并在此基础上系统研究了我国区域产业调节法律制度构建与完善的问题。本书从实然到应然、理论到制度、国际到国内、规则到技术，对区域

产业调节法律制度展开了多维度的系统研究。本书主体部分共七章。第一章是导论。第二章主要从我国区域产业发展存在的问题、问题形成的法律原因及区域产业法律制度产生的必要性等方面研究了区域产业调节法律制度对区域产业问题的破解作用及其出现的实践基础。第三章主要研究了区域产业调节法律制度的内涵、生成路径、价值目标和法律关系等问题。第四章主要从经济学、政治学、社会学与法学等方面研究了区域产业调节法律制度存在与发展的理论基础。第五章主要依据主体—行为—程序—责任的法律制度构成思路,对区域产业调节主体、区域产业调节行为、区域产业调节程序和区域产业调节责任等主要法律制度构成要素进行了系统研究。第六章主要考察了美国、德国、意大利、英国、巴西、印度、日本、韩国等国家区域产业调节法律制度运行概况,分析了国外区域产业调节法律制度对我国的启示意义。第七章主要研究我国区域产业政策及法规发展变迁历程和存在的问题,以及区域产业调节法律制度构建模式、基本框架及其运行配套制度的构建与完善等问题。

区域产业协调是区域经济协调发展的基础和前提。从我国当前区域产业发展存在的问题来看,政府调节缺位与调节权滥用是主要原因。从法律层面研究破解区域产业发展中存在问题的基本路径和相应法律制度构建的对策,是规范政府调节行为、实现区域协调发展战略和建设社会主义法治国家亟待研究的重要课题。区域产业调节法律制度是产业政策区域化、区域政策产业化及区域产业政策法律化互动发展的产物。以法治理念为指导,推进区域产业调节法律化,是保障区域产业调节健康发展的基础。我国区域产业发展问题的破解内生对法律调整的需求,区域产业调节法律制度的形成正是回应区域产业发展实践需求的结果。从经济学、政治学、社会学、法学等理论层面来看,区域产业调节法律

制度的存在与发展具有理论上的正当性。应依据主体—行为—程序—责任的法律制度基本构造,从区域产业调节主体、行为、程序及法律责任等方面来整体设计区域产业调节法律制度。不论是美国、德国、意大利和英国等发达国家,还是巴西、印度等发展中国家,都建立了较为完善的区域产业调节法律制度,以破解区域产业发展问题,推进区域经济协调发展。国外实践为我国相应法律制度的构建提供了示范和启发。我国已有一些产业政策法逐步重视产业政策的区域效应,并设立了相应的区域性产业调节规范。但从总体看来,我国区域性产业政策及规范还存在缺乏区域经济协调发展理念指导、没有设置产业政策与区域政策协调法律机制和没有建立法律制度应有的责任机制等问题,其还不具备法律制度的品性,无法释放其规范政府调节行为的基本功能,不能担当保障区域产业调节健康发展的重任。因此,构建区域产业调节法律制度成为区域产业、区域经济协调发展的必然选择。我国应按照区域产业调节法律制度运行规律,以区域协调发展和权力法治理念为指导,以破解区域产业发展中存在的问题为指向,合理借鉴国外经验,依据区域产业调节法律制度基本构造来具体构建。为促进区域产业协调发展和规范区域产业调节行为,我国应在结合区域产业调节政策运行规律与我国区域产业发展问题的基础上,构建综合性的区域产业调节机构、体系完善的区域产业调节行为法律制度、科学民主的区域产业调节法律程序,明确有效可行的区域产业调节法律责任,在此基础上,构建与完善区域产业调节法律制度运行的配套法律机制。

## 作者简介

谭正航，湖南娄底人，吉首大学法学与公共管理学院副教授，硕士生导师，法学系主任，吉首大学民商法研究所副所长，湖南省青年骨干教师，南京大学经济法学博士，西南政法大学法学博士后研究人员。

主要从事经济法学、金融法学及教育法教学与科研工作。现主持国家社科基金一般项目、中国博士后基金面上项目、湖南省社科基金项目等多项研究。主持完成湖南省科技计划软科学研究项目等3项省级研究课题，在《中国高教研究》《兰州学刊》《青海社会科学》《经济法学家》等刊物公开发表论文40余篇，其中两篇被中国人民大学复印报刊资料全文转载，部分论文被中国人民大学复印报刊资料收入索引。

## 前 言

促进区域经济协调发展是国家的重要发展战略。中共十八大提出了“优化产业结构、促进区域协调发展”与“继续实施区域发展总体战略，充分发挥各地区比较优势”的战略目标。中共十八届五中全会更是提出了“塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局”的战略目标。著名经济学家波特曾说过：产业竞争力是国家竞争力的关键。区域产业协调发展是区域经济协调发展的基础和核心内容。而区域产业协调发展必须以区域产业的有效调节为基础。区域产业调节指政府等主体为实现区域产业协调发展与提高区域产业发展整体效益，对区域产业结构、产业布局、产业组织等实施促进、规制等进行调控的行为总称。区域产业调节法律制度是产业政策区域化、区域政策产业化及区域产业政策法律化互动发展的产物。以法治理念为指导，推进区域产业调节法律化是保障区域产业调节健康发展的基础。当前，我国区域产业发展存在规划整体协调不够、结构严重趋同、布局不合理、合作形式化等突出问题。我国区域产业发展问题已成为制约区域经济协调发展和经济发展方式转型的瓶颈性问题。究其原因，一个重要方面在于区域产业调节法律制度的不完善。我国区域产业发展问题的解决内生法律调整需求，区域产业调节法律制度的出现正是回应区域产业发展问题破解需求的结果。因此，推进我国区域产业调节法律制度的构建与完善具有重要的实践基础和实践价值。目前，我国已有一些产业政策法确立了区域性产业调节规范。但从总体看来，我国区域性产业政策及法规还缺乏区域经济协调发展



的理念指导,没有建立产业政策与区域政策协调法律机制,没有构建法律制度应有的责任机制。因此,其还不具备法律制度的品性,也无法发挥规范政府调节行为的基本功能与保障区域产业调节健康发展的重任。构建区域产业调节法律制度是我国区域产业与区域经济协调发展的必然选择。在区域经济协调发展战略不断推进的当今,区域产业调节法治化与区域产业政策法构建是经济法研究不能回避的重要问题。

本书按照“问题提出—理论分析—实证研究—对策建议”的基本研究思路,以构建现代化的区域产业调节法律制度为目标,结合区域法治和产业政策法治理论,深入研究区域产业调节法律制度构建的原因、依据、动力、路径及对策等问题。由于笔者研究能力局限等多种因素影响,本书对区域产业问题的把握、区域产业法律制度理论基础的挖掘以及我国区域产业调节法律制度构建的对策研究等还存在不够深入、不够全面等问题,对区域政策与产业政策关系及协调法律机制、区域产业政策立法思路等问题缺乏研究。本书个别地方所提观点、语言表达等方面还存在不恰当、不规范之处,恳请各位方家批评指正。

本书出版得到了中南大学出版社的大力支持和帮助,特别是责任编辑杨贝女士的帮助,在此深表感谢。本书的出版,一方面是作者区域产业政策法律问题研究的阶段小结,另一方面也是区域产业政策和区域经济协调发展法律问题研究新征程的开始。笔者将努力在区域政策与产业政策协调法律问题、区域产业调节法治化等方面继续深入研究,为推进协调发展、共享发展、创新发展等新型发展理念的制度化、法治化方面做出些许贡献。也希望此书的出版能在区域产业政策法与区域调节法治理论和实践方面起到抛砖引玉的作用。

作 者  
2016年3月

## 目 录

|                                          |        |
|------------------------------------------|--------|
| 第一章 导 论 .....                            | ( 1 )  |
| 一、选题缘起 .....                             | ( 1 )  |
| 二、国内外研究现状述评 .....                        | ( 4 )  |
| 三、研究意义 .....                             | ( 9 )  |
| 四、基本范畴界定 .....                           | ( 10 ) |
| 五、研究思路 .....                             | ( 17 ) |
| 六、研究方法 .....                             | ( 18 ) |
| 七、创新之处 .....                             | ( 19 ) |
| 第二章 区域经济协调发展、区域产业问题与区域产业调节法律<br>制度 ..... | ( 20 ) |
| 第一节 区域经济协调发展与区域产业调节 .....                | ( 20 ) |
| 一、我国区域经济发展战略的变迁 .....                    | ( 21 ) |
| 二、我国区域经济发展不协调的主要表现 .....                 | ( 25 ) |
| 三、推进区域经济协调发展的重要意义 .....                  | ( 29 ) |
| 四、区域产业调节促进区域经济协调发展的机理 ...                | ( 32 ) |
| 第二节 我国区域产业发展存在的主要问题分析 .....              | ( 36 ) |
| 一、我国区域产业规划存在的问题 .....                    | ( 36 ) |
| 二、结构趋同：我国区域产业结构存在的基本问题<br>.....          | ( 41 ) |

|                                      |        |
|--------------------------------------|--------|
| 三、我国区域产业布局存在的问题 .....                | ( 47)  |
| 四、我国区域产业组织存在的问题 .....                | ( 50)  |
| 五、我国区域产业合作存在的问题 .....                | ( 54)  |
| 第三节 我国区域产业问题破解需要区域产业法律制度<br>.....    | ( 57)  |
| 一、法律与区域产业发展的互动关系 .....               | ( 57)  |
| 二、我国区域产业问题成因的法律分析 .....              | ( 65)  |
| 三、区域产业调节法律制度：破解区域产业问题的基本<br>路径 ..... | ( 72)  |
| 本章小结 .....                           | ( 75)  |
| <b>第三章 区域产业调节法律制度：内涵及其展开</b> .....   | ( 76)  |
| 第一节 区域产业法律制度的内涵 .....                | ( 76)  |
| 一、区域产业法律制度的含义 .....                  | ( 76)  |
| 二、区域产业调节法律制度的特征 .....                | ( 77)  |
| 第二节 区域产业调节法律制度的生成路径 .....            | ( 80)  |
| 一、统一性产业调节与区域化产业调节 .....              | ( 80)  |
| 二、产业政策区域化 .....                      | ( 84)  |
| 三、区域产业调节政策向区域产业调节法律制度嬗<br>变的动因 ..... | ( 89)  |
| 四、区域产业调节政策向区域产业调节法律制度嬗<br>变的意义 ..... | ( 92)  |
| 第三节 区域产业调节法律制度的功能 .....              | ( 95)  |
| 一、经济功能 .....                         | ( 95)  |
| 二、社会功能 .....                         | ( 98)  |
| 三、政治功能 .....                         | ( 100) |
| 第四节 区域产业调节法律制度的价值目标 .....            | ( 102) |

|                                  |               |
|----------------------------------|---------------|
| 一、公平·····                        | ( 102)        |
| 二、效益·····                        | ( 104)        |
| 三、民主·····                        | ( 106)        |
| 四、秩序·····                        | ( 108)        |
| 五、简要总结·····                      | ( 110)        |
| 第五节 区域产业调节法律关系 ·····             | ( 111)        |
| 一、区域产业调节法律关系概述·····              | ( 111)        |
| 二、区域产业调节法律关系主体·····              | ( 114)        |
| 三、区域产业调节法律关系客体·····              | ( 116)        |
| 四、区域产业调节法律关系内容·····              | ( 117)        |
| 本章小结 ·····                       | ( 119)        |
| <b>第四章 区域产业调节法律制度的理论基础 ·····</b> | <b>( 120)</b> |
| 第一节 经济学理论基础 ·····                | ( 120)        |
| 一、区域经济市场失灵理论·····                | ( 120)        |
| 二、增长极理论·····                     | ( 124)        |
| 三、区域产业分工理论·····                  | ( 126)        |
| 第二节 政治学理论基础 ·····                | ( 129)        |
| 一、地方政府竞争理论·····                  | ( 129)        |
| 二、区域治理理论·····                    | ( 133)        |
| 第三节 社会学理论基础 ·····                | ( 135)        |
| 一、共同富裕理论·····                    | ( 135)        |
| 二、区域和谐社会理论·····                  | ( 137)        |
| 第四节 法学理论基础 ·····                 | ( 141)        |
| 一、区域发展权理论·····                   | ( 141)        |
| 二、社会公共利益理论·····                  | ( 146)        |
| 本章小结 ·····                       | ( 148)        |

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| <b>第五章 区域产业调节法律制度的构成</b> | ( 150) |
| <b>第一节 区域产业调节主体</b>      | ( 150) |
| 一、区域产业调节主体内涵             | ( 150) |
| 二、区域产业调节主体适格             | ( 152) |
| 三、区域产业调节主体类型化            | ( 155) |
| 四、综合性区域产业调节机构            | ( 158) |
| 五、新型调节主体的兴起: 地方政府间区域协调组织 | ( 165) |
| 六、社会中间组织的调节主体地位探析        | ( 171) |
| 七、区域产业调节权: 区域产业调节主体之权力   | ( 176) |
| <b>第二节 区域产业调节行为法律制度</b>  | ( 184) |
| 一、区域产业调节行为法律制度概述         | ( 184) |
| 二、区域产业发展规划法律制度           | ( 187) |
| 三、区域产业结构调节法律制度           | ( 192) |
| 四、区域产业布局制度               | ( 195) |
| 五、区域产业组织调节法律制度           | ( 198) |
| 六、区域产业合作调节法律制度           | ( 206) |
| <b>第三节 区域产业调节法律程序</b>    | ( 210) |
| 一、区域产业调节法律程序概述           | ( 210) |
| 二、区域产业调节决策法律程序基本构成       | ( 213) |
| 三、区域产业调节实施法律程序基本构成       | ( 215) |
| 四、区域产业调节绩效评估法律程序基本构成     | ( 217) |
| 五、区域产业调节监督法律程序基本构成       | ( 221) |
| <b>第四节 区域产业调节法律责任</b>    | ( 222) |
| 一、区域产业调节法律责任概述           | ( 222) |

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 二、区域产业调节法律责任承担主体····· | ( 226) |
| 三、区域产业调节决策法律责任·····   | ( 230) |
| 四、区域产业调节执行法律责任·····   | ( 236) |
| 五、区域产业调节法律责任的实现·····  | ( 240) |
| 本章小结 ·····            | ( 249) |

## 第六章 国外区域产业调节法律制度发展考察 ····· ( 251)

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| 第一节 发达国家区域产业调节法律制度发展考察<br>····· | ( 251) |
|---------------------------------|--------|

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 一、美国区域产业调节法律制度发展考察·····  | ( 251) |
| 二、德国区域产业调节法律制度发展考察·····  | ( 258) |
| 三、意大利区域产业调节法律制度发展考察····· | ( 264) |
| 四、英国区域产业调节法律制度发展考察·····  | ( 267) |

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 第二节 发展中国家区域产业调节法律制度发展考察<br>····· | ( 272) |
|----------------------------------|--------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 一、巴西区域产业调节法律制度运行考察····· | ( 272) |
| 二、印度区域产业调节法律制度发展考察····· | ( 277) |

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| 第三节 东亚国家区域产业调节法律制度发展考察<br>····· | ( 281) |
|---------------------------------|--------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 一、日本区域产业调节法律制度发展考察····· | ( 281) |
| 二、韩国区域产业调节法律制度发展考察····· | ( 287) |

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| 第四节 各国区域产业调节法律制度比较及启示 ····· | ( 292) |
|-----------------------------|--------|

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 一、各国区域产业调节法律制度比较·····    | ( 292) |
| 二、各国区域产业调节法律制度的启示意义····· | ( 295) |

|            |        |
|------------|--------|
| 本章小结 ····· | ( 302) |
|------------|--------|

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| <b>第七章 我国区域产业调节法律制度的构建</b>          | ( 303)       |
| <b>第一节 我国区域产业调节法律制度的发展变迁与检视</b>     |              |
| .....                               | ( 303)       |
| 一、我国区域性产业政策与法律发展变迁.....             | ( 303)       |
| 二、我国区域产业调节法律制度存在的问题.....            | ( 309)       |
| <b>第二节 我国区域产业法律制度构建的基本路径</b>        | ... ( 315)   |
| 一、区域产业调节法律制度构建的时代背景.....            | ( 315)       |
| 二、区域产业调节法律制度构建模式.....               | ( 318)       |
| 三、区域产业调节法律制度的基本理念                   | ..... ( 320) |
| 四、区域产业调节法律制度的基本原则.....              | ( 323)       |
| 五、区域产业调节法律制度的基本框架.....              | ( 327)       |
| <b>第三节 我国区域产业调节实施配套法律制度构建</b> ..... | ( 343)       |
| 一、区域产业调节法律制度实施的主要障碍.....            | ( 343)       |
| 二、区域基本公共服务均等化供给法律制度的构建              | ... ( 347)   |
| 三、区域产业利益补偿法律制度的构建                   | ..... ( 363) |
| 四、地方政府区域产业发展政绩评估制度的构建               | ..... ( 367) |
| 五、行政协议效力法律制度的构建                     | ..... ( 370) |
| <b>本章小结</b>                         | ..... ( 373) |
| <b>参考文献</b>                         | ..... ( 374) |
| <b>后 记</b>                          | ..... ( 386) |

# 第一章 导 论

## 一、选题缘起

区域经济发展不协调是当今许多国家经济社会发展必须面对的普遍性问题。促进区域经济协调发展不仅有促进国民经济持续发展的作用,更有维护国家安全、保障民生利益和促进社会和谐等重大作用。新中国成立以来,我国区域经济发展战略经历了从均衡发展到不均衡发展再到不均衡协调发展的变迁。21 世纪以来,党和政府更加重视区域经济协调发展问题,中共十六届三中全会提出的科学发展观,即“以人为本,全面、协调、可持续发展”,内含了区域经济协调发展的基本思想。我国“十一五”规划指出“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。国家继续在经济政策、资金投入和产业发展等方面,加大对中西部地区的支持。”我国“十二五”规划进一步提出了区域协调发展战略目标和实施路径“促进区域协调互动发展,实施区域发展总体战略和主体功能区战略,把实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置,充分发挥各地区比较优势,促进区域间生产要素合理流动和产业有序转移,在中西部地区培育新的区域经济增长极,增强区域发展的协调性。”中共十八大《坚定不移



沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》的报告提出了“优化产业结构、促进区域协调发展”与“继续实施区域发展总体战略，充分发挥各地区比较优势”的改革目标。中共十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》提出了“推动区域协调发展，塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局”的战略目标。促进区域协调发展是我国经济发展中需要解决的重大理论与实践问题。

在统筹区域经济发展中，区域产业协调发展是区域协调发展的基础和前提，也是推进区域协调发展战略的基本路径。我国区域产业发展不协调已经严重制约了区域协调发展战略的推进。当前，我国区域产业发展存在以下问题：其一，区域产业规划整体不协调。各区域、地方政府的产业规划存在各自为政、重复竞争等突出问题，制约了我国区域产业发展效益和整体竞争力的提高。其二，区域产业分工混乱，产业结构严重趋同。当前，我国区域产业结构趋同现象比较严重，许多地方都把加工产业，特别是汽车制造、电子工业、新材料和新能源等产业作为自己的主导产业，导致产业结构严重趋同，以致无法在区域间形成合理的产业分工，抑制了区域产业发展比较优势的发挥。其三，区域产业布局不合理。我国区域产业布局明显存在东高西低，产业布局与资源、人口不协调等问题。东部地区由于传统产业空间限制等原因，出现了新兴产业难以合理布局、产业发展超出资源承载能力等问题。而中西部地区产业由于缺乏政府产业调控、缺乏资金和技术支持等原因，升级转型较为缓慢。其四，区域产业合作难以有效推进。产业转移，特别是发达地区和落后地区之间的产业转移是产业升级发展的必然选择。在产业转移中加强国家的宏观调控，是克服市场失灵的基本路径。在产业转移中，我国缺乏必要的宏观调控和对产业转移的合理引导，导致产