

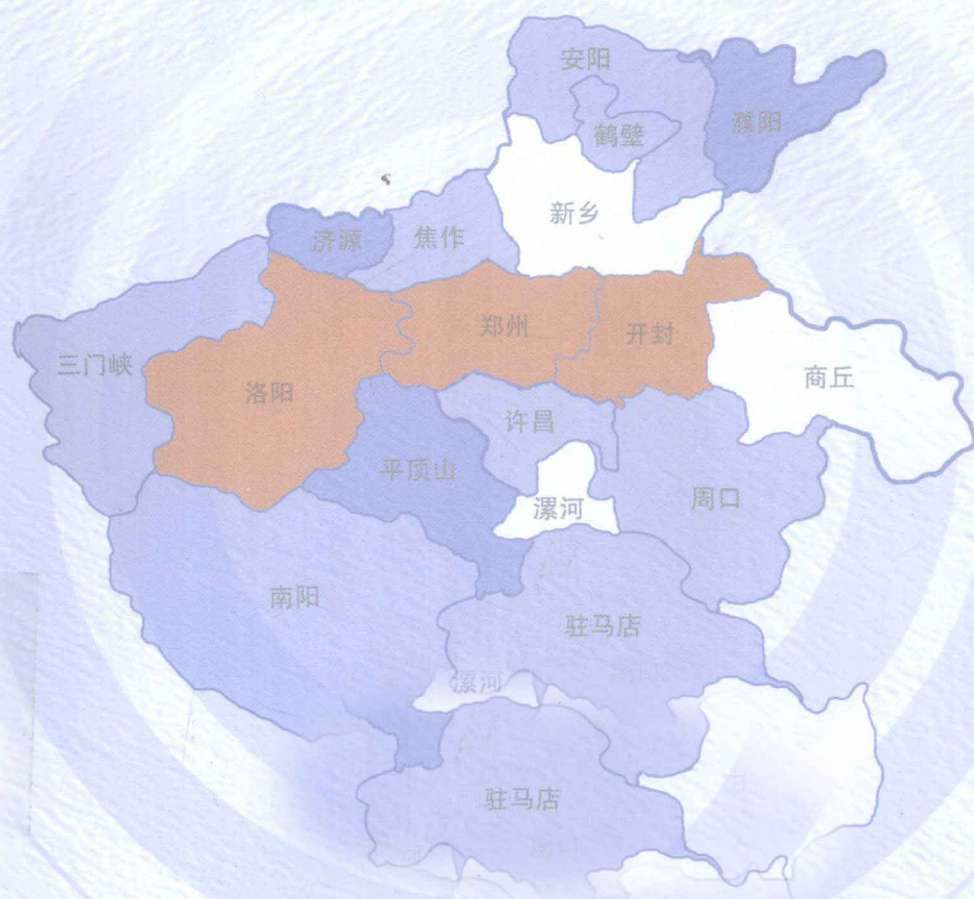
FAZHI
QINYU
GOUJIANLUN

zhongyuan jingji qu fazhi jianshe yanjiu

丁同民 李宏伟 王运慧◎著

法治区域构建论

——中原经济区法治建设研究



黑龙江人民出版社

本书为河南省社会科学院出版资助项目

法治区域构建论

——中原经济区法治建设研究

丁同民 李宏伟 王运慧 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治区域构建论:中原经济区法治建设研究/丁同民,李宏伟,王运慧著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2011. 11
ISBN 978 - 7 - 207 - 09231 - 1

I. ①法... II. ①丁... ②李... ③王... III. ①社会主义
法制—建设—研究—河南省 IV. ①D927. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 244237 号

责任编辑:张晔明

装帧设计:毕 爽

法治区域构建论

——中原经济区法治建设研究
丁同民 李宏伟 王运慧 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼(150008)
网 址 www. longpress. com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah. net
印 刷 哈尔滨工大节能印刷有限公司
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 25.75
字 数 420 千字
版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 09231 - 1
定 价 60.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

目前,法治区域构建问题日益受到法学、区域经济学等相关学科和实际部门的高度重视,法治区域研究和实践都取得了明显成效。随着区域经济发展的不断深入,区域经济发展对法治区域的需求越来越高。但由于法治区域理论研究远远落后于区域经济发展实践,区域经济发展的法治支撑不力,致使区域经济发展受到一定程度的影响。

开展中原经济区法治建设研究,既是中原经济区科学发展的题中应有之义,又是深入实施中原经济区经济协调发展战略以及加强国际交往和合作的必然要求,是法治本质在中原经济区的表现形式。中原经济区经济发展不仅取决于法治化,而且受益于法治化,法治不仅是中原经济区经济发展的基础和条件,更是一种潜质的资源,是区域经济发展的制度性因素。法治能将“环境优势”上升为竞争优势,区域法治化提升的不仅仅是区域的法律品质,更是区域的核心竞争力。^①

中原经济区法治建设有利于中原经济区发展环境的营造。没有稳定的社会秩序,中原经济区发展主体的人身权利和财产权利得不到应有保护,政府权责关系失衡,市场安全得不到保障,投资者的预期收益无法实现,中原经济区必然无法发展,更谈不上竞争力。如果中原经济区法律制度完备,公民法治素质高,全社会都有强烈的守法意识和法制观念,切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,这样的中原经济区就会资本与财产安全化、有序化和法治化。法治的基本特征在于它的公正性、正

① 朱容:《论法治建设与区域经济发展》,《经济体制改革》,2004年第4期。

义性、公平性,即切实保证社会成员的基本权利,从总体上保证每个社会成员享有大致相同的发展机会,立足于社会整体利益,使社会成员不断得到发展所带来的利益,进而促进整个社会的发展,实现社会的公平与效率。法治通过反对垄断,维持产业结构均衡,提高市场效率,实现市场有效的竞争;通过对不正当竞争等行为的打击,维护良好的市场秩序;通过对外部不经济行为进行规范,对产品质量进行监管,维护社会公平及公众利益的需要。中原经济区竞争力、凝聚力、影响力的增强,不仅取决于经济结构与产品质量的优化、地理气候交通环境的优越,而且在很大的程度上取决于中原经济区是否具备诚实守信的信用环境。中原经济区社会信用环境的建立,要求有统一、公平的法律,只有统一、公平的法律,才能以其权威性、强制性来约束个别社会主体为私利而破坏诚信的行为,从而保证整个社会的公信度。

中原经济区法治建设有利于中原经济区发展制度的完善。影响中原经济区持续健康发展的因素,不仅仅是中原经济区所拥有的资源数量和质量,更重要的是其配置资源的能力。法治通过制度安排影响交易费用,进而影响中原经济区配置资源的能力和区域价值创造。法治对中原经济区内发展主体的权能关系以及经济运行过程作了制度上的安排,对中原经济区社会利益诉求和协调利益纷争作了法律制度上的规定,能提高中原经济区内物流、人流、经济流等的效率。当前,世界大部分国家或地区都在通过签署具法律意义的协议,彼此消除贸易、投资等壁垒,实现区域统一市场体系的形成。利用法治建构布局合理、城市定位明确、区域协调开发、各地密切合作的中原经济区发展规则,以法律的形式明确中原经济区政府的关系,并建立中原经济区发展的利益表达机制、激励动力机制、整合平衡机制和利益救济机制,以调整不同个体、群体、区域之间的权利义务关系,为中原经济区和谐发展提供坚实有力的制度基础。

中原经济区法治建设有利于中原经济区管理法治化进程的加快。中原经济区法治有利于降低行政成本,有利于提升中原经济区内政府信用,尤其是有利于创新政府管理模式。创新政府管理模式应当以法律为依据,禁止无权行政、越权行权。非依法律取得的权力都就当被推定为无权,非依法律规定行使的权力都应推定为无效。这就要求要把行政机关、

行政行为和行政环节都纳入法治化轨道,做到办事有规有矩,有章有序,各司其职、各尽其责,既不互相推诿,也不越权行事。当前,创新政府管理模式要从无限政府向有限政府转变,从主要通过管理向主要通过服务促进区域经济发展转变,从消费政府向效能政府转变,从个人权威向规则权威转变,从人治思维向法治思维转变,从而实现政府管理模式和制度的创新。

中原经济区法治建设有利于中原经济区发展宏观调控的加强。通过区域产业发展等法规,充分运用财政、税收、投资等调控手段,建立区域合理、高效的产业组织,引导区域产业结构合理调整;通过经济促进法规,提升欠发达地区的经济实力,以求得整个区域经济的平衡发展;通过大城市人口控制法规,调整不合理的人口布局;通过产业再配置促进法规,对不合理的产业结构和产业布局进行重新规划和调整;通过就业促进法规,减缓或解决日益严重的显性失业和隐性失业问题;通过竞争促进法规,强化市场主体的竞争意识,加大市场的竞争力度,提高社会整体的竞争力和竞争水平;通过制定农业调整法规、农村振兴发展法规,改善农村不合理的生产结构,加速农村城市化和工业化进程。

中原经济区是中部人口最密集、地理位置优势最突出、后发优势最具发展潜力的区域,是中国发展的战略新支撑。从区域协调发展的视角审视,由于先天法治和有关制度的缺陷或缺失,中原经济区法治建设与中原经济区建设所表现出来的趋势、态势和气势相比,还存在一个重大的障碍和因素,即中原经济区建设的法治保障不力,致使中原经济区协调发展受到一定影响。目前,河南省学界对中原经济区法治建设的原则及重点、存在问题及其主要表现、总体要求与基本框架尚缺乏系统的研究,特别是对加强中原经济区法治建设的路径选择还缺乏系统的研究。本著作以现代宪政和法治区域理论为基础,综合运用法理学、环境伦理学、制度经济学及法律社会学等学科的理论方法和分析视角,有的放矢地设计和研究法治建设与中原经济区协调发展的相关性、加强中原经济区法治建设的紧迫性和必要性、中原经济区法治建设的基本状况、中原经济区法治建设的障碍及其表现形式、加强中原经济区法治建设的总体思路、加强中原经济区法治建设的对策建议等相关问题,进而提出相应的对策建议,为加强中

原经济区法治建设提供相应的制度设计。

本著作对中原经济区内的各级立法机关、政府决策部门和有关市场主体强化法治区域理念、加强区域特色立法、严格区域执法与司法等,尤其是对加强横向合作立法、执法与司法等具有重要的参考价值。同时,对构建我国法治区域理论和完善中国特色的地方法治体系也具有一定的开创性意义。由于作者水平有限,特敬请各位同仁批评指正。

作 者

2011年5月15日

目 录

第一章 法治区域与区域经济协调发展的相关性分析	1
一、区域经济系统内部要素分析	1
二、法治区域与区域经济协调发展的理论分析	11
三、法治区域与区域经济协调发展的关系分析	38
四、法治区域构建与中原经济区建设的关系分析	54
第二章 加强中原经济区法治建设的紧迫性和必要性	65
一、克服中原经济区利益冲突的现实需要	65
二、消除中原经济区制度障碍的内在需要	75
三、促进中原经济区可持续发展的迫切需要	81
四、提升中原经济区核心竞争力的客观需要	84
五、优化中原经济区法治环境的必然需要	86
六、保障中原经济区和谐稳定的切实需要	88
七、实现中原经济区一体化发展的根本需要	91
第三章 中原经济区法治建设的实证与比较分析	96
一、中原经济区法治建设状况分析	96
二、中原经济区法治建设的典型做法及其要求	102
三、国外区域法治建设的经验及其借鉴	121

第四章 中原经济区法治建设的障碍及其表现形式	134
一、区域立法本土化且不健全	134
二、区域执法利益化且软弱乏力	141
三、区域法律监督滞后且缺乏合力	145
四、区域法治文化淡薄且法治化程度低	147
五、区域法治主体虚置化且法律信仰不高	151
六、区域法治基础薄弱化且诚信机制不健全	153
七、法律人才总量不足且流失严重	157
八、法制宣传形式化且依法治理不够	158
第五章 加强中原经济区法治建设的总体思路	162
一、中原经济区法治建设的核心目标	162
二、中原经济区法治建设的基本原则	172
三、中原经济区法治建设的重点任务	184
四、中原经济区法治建设的总体思路	195
第六章 加强中原经济区法治建设的对策建议	311
一、坚持以人为本,健全中原经济区立法协调与透明机制	311
二、注重政策协调,建立中原经济区政策制订的磋商与协调机制	322
三、严格行政执法,建立中原经济区行政执法协调与合作机制	326
四、提高司法权威,完善中原经济区司法协调与合作机制	333
五、提高法治实效,完善中原经济区法律监督机制	336
六、打造信息平台,建立健全中原经济区案件移送和信息通报机制	339
七、明确法律地位,完善中原经济区以联席会议机制为基础的行政 契约机制	341
八、强化宏观调控,完善中原经济区利益分享与补偿机制	344

九、坚持依法决策,健全中原经济区宏观决策咨询与评估机制	346
十、培育法治文化,建立中原经济区非正式制度创新机制	347
主要参考资料	351
附录1 国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见	354
附录2 中原经济区建设纲要(试行)	371
后 记	333

第一章 法治区域与区域经济 协调发展的相关性分析

马克思主义理论认为,法律作为上层建筑,由经济基础决定,并反过来为相应的经济基础服务。现代区域经济是社会化程度日益提高的市场经济,因而也必然是有序化、协调化、规范化、诚信化的法治经济。加强法治区域构建、构筑区域经济协调发展的法律制度框架、强化区域经济协调发展的法治保障与促进区域经济发展具有内在的正相关关系。以法律来主导区域经济协调发展是国外发达国家和发展中国家的成功经验。因此,要把法治作为对区域经济运行实行宏观调控和微观调节的最主要手段,确立一整套完备的市场规则,形成和维护高度规范化的市场秩序,才能保障和促进区域经济协调发展。

一、区域经济系统内部要素分析

区域经济具有两个显著特征:就区域经济的存在空间而言,它是特定区域的经济,具有鲜明的地域特点;就区域经济的复杂内容而言,它是国民经济的一个缩影,具有明显的综合特点。区域经济的这两个特征,内在地规定着其系统内部存在相互区别的两类要素:经济区域的构成要素和发展要素。分析经济区域的内部要素,有助于为加强中原经济区建设的法治保障提供坚实基础。

(一) 经济区域的概念

任何经济活动都离不开一定的空间,特定经济活动与特定空间的结合产生了区域经济。经济学中对于区域这个概念并没有一个明确的界定。最早从经济学角度对区域予以定义的是1922年全俄中央执行委员会直属经济区划委员会。他们认为:“所谓区域应该是国家的一个特殊的经济上尽可能完整的地区。这种地区由于自然特点、以往的文化积累和居民及其生产活动能

力的结合而成为国民经济总链条中的一个环节。”^①美国区域经济学家胡佛(E. M. Hoover) 1970 年对区域的定义影响较大。他将其定义为:“区域是基于描述、分析、管理、计划、或制定政策等目的而作为应用性整体加以考虑的一片地区。它可以按照内部的同性质或功能一体化原则划分。”^②我国有的学者认为:“区域或经济区域的概念,人们的理解各不相同,一般来说可取分为三个层面,即:一国国内的经济区域;超越国家界限由几个国家构成的世界经济区域;几个国家部分地区共同构成的经济区域。”“在大多数情况下,区域这一概念表明的是在一国经济范围内划分的不同的经济区。”^③我国还有学者认为:“区域,是指便于组织、计划、协调、控制经济活动而以整体加以考虑的,并考虑行政区划基础上的一定的空间范围,它具有组织区内经济活动和区外经济联系的能力,常由一个以上以高级循环占重要比重的中心城市、一定数量的中小城镇以及广大乡村地区所组成。”^④上述定义实际上以不同的方式揭示出了经济区域的本质含义,即能够在国家或更高一级的系统中担当某种专业化分工职能的尽可能完整的经济区。

(二) 经济区域的特征

对经济区域下一个为人们普遍接受的定义是十分困难的,但笔者认为,任何一个经济区域在具有其与其他区域不同的基本特征的同时,同样具有共性特征:^⑤

1. 相对性

作为经济学研究对象的区域,是在一定空间范围内,以经济活动一致性为标准划分的经济区域,或者说包括对经济活动具有重要影响的自然、文化、社会等因素在内的综合性区域。区域都是为了某种研究目的而划定的。对于同一地表空间,由于人类研究目的不同,划分的角度和指标不同,从而可得到不同的区域划分方案。另外,任何经济区划的指标数值总有一定的时间范围,若时间范围发生变化,统计所得的指标数值会随之不同,经济区域的范围会产生移动。还有,人类的经济活动有着巨大的开拓性,随着人们认识水平的提高,生产手段的改善,即生产力发展和科学技术的不断进步,人们在地表空间的经济活动将不断调整其布局 and 组合,由此而将引起区域范围的扩大,或者是区域界限的变更。社会生产力的发展和科学技术的进步虽然离不开

① 全俄经济区划委员会:《苏联经济区划问题》,商务印书馆,1961 年版,第 82 页。

② [美]艾德加·M. 胡佛、弗兰克·杰莱塔尼著:《区域经济学导论》(中文版),上海远东出版社,1992 年版,第 239 页。

③ 陈秀山、张可云:《区域经济理论》,商务印书馆,2004 年版,第 1 页。

④ 郝寿义、安虎森:《区域经济学》,经济科学出版社,2004 年版,第 8 页。

⑤ 卫鹏鹏:《中国区域经济协调发展机制研究》,中国地质大学出版社,2009 年版,第 8~9 页。

人类的活动,但它不是人的主观意志的产物,而是经济、技术和社会发展的客观结果。这一结果对区域范围的开拓,是不以人的意志为转移的。因此,经济区域就不会像自然地理区域那样,在相当长的时间内保持固定的地域范围,而是处于不断变化和发展之中。

2. 完整性

所谓完整,是指区域能够独立地生存和发展,能够独立地组织与其他区域的经济联系。这就要求区域必须具备能够组织和协调区内经济活动和区际经济联系的能力,如果不具备这种能力,它不是一个完整的区域,不能单独组成一个区域,要具备这种组织和协调能力,不仅要能够制定符合于国家宏观经济政策目能够刺激区域经济持续高涨的各种政策法令,还要具有“高级循环”,也就是要具有由金融银行业、贸易和批发业、信息产业、现代化的工业、现代化的服务业等所组成的循环系统。如果缺乏这种循环系统,则无法组织区内的经济活动,也无法组织区际经济联系,不能独立地生存和发展。一般来讲,制定政策的权力机构和高级循环系统主要集中在较高等级的中心城市里,因而这种中心城市充当区域经济的组织者和协调者。正如胡佛指出的那样,“每一个地区必须包含至少一个‘中心城市’组成的核心”^①。

3. 专业性

区域,并不是指单纯的自然地域,也不与一国的行政区域界线完全重合,它首先考虑在区域共同利益基础上的经济活动的内在联系。如果在某一范围内的一些生产部门不与区域内其他部门发生联系,而主要与国际或其他区域发生联系,则这些生产部门就构成“飞地式经济”,这些经济主要利用区外原料、资金和技术,主要以国外市场或区外市场为主要市场。如果出现这种“飞地”,应该改变原有的区域划分,因为区内的经济联系应是连续的、不间断的,这种连续的、不间断的经济联系是区域划分的首要条件。由于这种密切的经济联系,区内经济活动显示出本地性特征,具有一种同质性特征。虽然区域内部也存在差异,然而同质性胜过差异性,同时,不同地区所赋存的资源要素状况,如自然资源、资金、劳动力、技术、科学文化、宗教信仰,以及发展水平是不同的。这种静态或动态差异上所构建的区域经济,也具有不同的特征。这种区内的同质性与区际间的差异性,表现为一种区际间的分工与专业化。这样,在不同区域之间以分工与专业化为基础结成密切的经济联系,这又建造了一国的国民经济体系。^②

① Edgar Hoover & Frank Giarratani, An Introduction to Regional Economics, Alfred A. Knopf, 1984.

② 卫鹏鹏:《中国区域经济协调发展机制研究》,中国地质大学出版社,2009年版,第8~9页。

4. 开放性

开放性,一般是指在一国总体目标的指导下,各区域不断与外界进行物质与能量交换、优化调整自身组织结构、发挥自己独特功能。没有对外的开放性,就很难找准其生存的位置;失去总体目标的导向就会走向无序、无度,陷入盲目、封闭、僵化与停滞之中。各区域在发挥各自比较成本优势,追求自身利益最大化的同时,也随之建立起一套各具特色、专业化突出的经济结构,塑造了在整体中的地位与形象。在一国内部,不同区域之间既有分工又有协作,既相互竞争又相互依存,既相互独立又相互联系,构成整个国民经济体系。

5. 层次性

根据经济区域不同的发展阶段,可以划分为不同的等级。一方面,出于不同发展阶段的同一经济区域,生产力发展水平和市场经济发育程度具有明显的不同,表现出高、中、低不同的层次。另一方面,即使处于同一发展阶段的不同经济区域,由于它们的规模、作用与功能不同,在经济区域系统中,也必然分属于不同的层次和占据不同的位置。

(三) 经济区域的构成要素

经济区域是区域经济活动的地域依托,是区域经济系统的空间要素。经济区域有多种类型,但都具有三个不可缺少的要素:经济中心、经济腹地和经济网络。

1. 经济中心

经济中心是某一区域区别于自然区或行政区而成为经济区域的重要特征之一。经济中心是在区域经济空间聚集运动所形成的商品交换场所、物质生产基地、交通通信枢纽以及教育科技中心。经济中心在一般意义上指区域中心城市,城市之所以成为经济区域的中心,是市场经济条件下经济空间聚集的结果。区域经济的空间聚集之所以指向城市,主要是由于城市具有聚集经济效益。城市的聚集经济效益是指生产要素的地域集中使得原本归属于个别企业的生产要素有可能成为较多企业的共享资源,从而在一定程度上节约了费用,降低了成本,提高了效率。在交换上,生产要素的地域集中一方面聚集了众多企业,形成了较充足的商品供给;另一方面聚集了大量的居民,形成了较旺盛的商品需求。这样,大量的供给和需求在城市形成空间重叠,多种的交换商品和多样的交换行为产生多方位的交换效益。由于生产要素的地域集中和交换行为的空间重叠,又进一步在城市聚集起相当数量的人才、技术和资金,从而产生为之服务的部门及公共事业,因此从多方面提高了城市的聚集功能。

2. 经济腹地

经济腹地是经济区域赖以存在的基础,是区域经济地域运动格局的“底盘”。地域空间上各种经济活动产生空间聚集,共同指向并造就了经济中心。因此,在一定层级范围内具有共同的聚集指向的地域,形成该区域的经济腹地。由于经济中心具有层级状空间分布特征,相应地,经济腹地也有明显的空间等级性。当一个层级的经济中心的聚集能力或辐射能力与经济腹地的经济活动不相称时,总会有或大或小的一片腹地与之相应;反之,则会有更高或更低一级的经济中心与之适应。正因如此,同一片经济腹地可能既是经济中心等级体系中较低一级经济中心的腹地,也可能是更高一级经济中心的更小一片腹地。经济腹地的这一特征表明,评价经济腹地的关键,是看经济腹地上的经济水平和经济规模。

3. 经济网络

经济网络是经济区域中维系经济中心和经济腹地的有形或无形的联系渠道,是经济中心向其经济腹地辐射经济能量的通道或经济腹地向经济中心聚集经济能量的路径。经济网络的第一个层面是有形的经济网络,如交通网络、通信网络、电力网络、供水网络等等,它为经济腹地与经济中心之间形成开放有序的经济交流提供了物质基础;第二个层面是无形的经济网络,如人才流、资金流、技术流、信息流、能量流等,它使经济中心与经济腹地之间形成合理有序的经济技术贸易交往,从而形成完整的区域经济运动。

在上述三个要素中,经济中心是特定地域范围内聚集着一定经济能量的节点。经济中心能量辐射所及范围即其经济腹地,也就是域面。经济中心对域面辐射能量的各种渠道则是经济网络。其中,经济中心起着核心、引导作用。三者相互影响、相互吸引、相互促进,共同构成了完整的经济区域。

(四) 经济区域的发展要素

区域经济发展是区域经济运动的本质要求。经济区域的发展要素反映了区域经济运动的物质构成和交换。它是支撑、构成区域经济系统并推动区域经济发展的各种自然的、经济的、社会的必要因素。

1. 自然条件与历史基础

第一,自然条件。自然条件广义上包括大自然赋予的淡水、土地、森林、草地、海洋、矿产、能源等自然资源以及地形、气候、地理位置等自然禀赋。在区域经济发展诸要素中,自然资源是一种基础性的物质因素,对区域劳动生产率提高、产业结构形成和资本原始积累都具有重要作用。马克思指出:劳动生产率总是离不开各种自然条件……外界的自然条件,在经济上可以分为两大类:生活资料的自然富源,例如土壤的肥力、渔产丰富的水等等;劳动资

源的自然富源,如奔腾的瀑布、可以航行的河流、森林、金属、煤炭等等。随着科学技术的发展和人类文明的进步,自然条件在区域经济发展中的作用将发生新的变化。一方面,自然条件对区域经济发展的限制作用将逐渐减弱;另一方面,人类将会更加珍惜和保护赖以生存和发展的自然条件,并运用新的科技、经济力量改善自然环境。

第二,历史基础。历史基础是区域经济、社会发展的历史凝结。历史形成的社会生产力是区域经济发展的物质技术基础。生产力水平高、基础厚,区域经济进一步发展的起点就高、路子也宽。生产力水平低、底子薄,起点也低、困难也多。历史形成的社会文化环境,如科学教育水准、历史文化遗存以及人们的思维方式、价值观念、经营理念、耕作传统、生活习俗等,表现出很强的延展性,都将对区域经济发展、特色经济的形成产生重要影响。

2. 人口与劳动力

人口作为生产者和消费者的统一,是生产行为和消费行为的载体。从生产者的角度看,一定的人口数量和适度的人口增长是保证区域劳动力有效供给的前提条件。在人口年龄构成一定的条件下,劳动人口数量与人口总量成正比,人口总量越多,劳动人口数量也越多;反之,则越少。人口素质的高低还直接影响着区域劳动力素质和劳动生产率的水平。从消费者角度讲,人类需求是经济发展的原动力。区域的人口规模及其产生的需求,是区域经济发展的强大动力。劳动力是生产力的首要因素,一个区域劳动力资源丰富,即为该区域的经济增长提供了最基本的条件。劳动力的数量和质量是区域经济发展的决定性力量。在一般条件下,增加劳动力投入可以相应地提高区域经济的产出水平,不断提高劳动力素质可以大幅度提高劳动生产率,从而加快区域经济发展。

3. 资本

作为生产要素的资本是区域经济发展的重要因素。在自然资源作为恒常要素,劳动力在发展中国家和地区几乎可以无限供给的条件下,资本就成为影响经济发展的主要约束条件。资本的投入的增加可以提高各区域的产出水平,资金产出率的提高是加快区域经济增长的重要途径,固定资产投资是保证社会再生产顺利进行的重要手段。经济发展的现实说明,积累资金、引进资金、争取资金确实是经济起飞的关键一环,区域资本的形成和有效使用,对各种经济资源的合理配置起着关键作用。

4. 科学技术

随着科学技术的迅猛发展,科技进步对区域经济增长的影响越来越大,日趋居于主导性的地位。现代化生产的发展,愈来愈在更大程度上依靠提高

劳动生产率,依靠提高对现有资源的利用程度,而这又在很大程度上取决于科学技术进步。先进的科学技术不仅会改善资本装备的质量,也会提高劳动者的素质,从而使生产要素的产出能力发生质的飞跃。而且,依靠先进的科学技术方法,还可以大大提高经营管理水平,优化现有资源的配置,改善区域生产力组织,从而加快区域经济增长。科学技术是推动区域经济增长的主导因素,科技应用于区域生产过程所创造的价值愈来愈高,贡献愈来愈大。

5. 组织与管理

作为区域经济发展要素的组织与管理,包括经济体制、运行机制、经济结构、企业组织、政府职能等,集中体现为区域资源配置能力。区域经济发展中,劳动力、资金、技术是三个最基本、最具活力的要素,而自然条件和历史基础,特别是自然资源和已形成的社会生产力是区域经济发展的基础性要素,在区域经济系统中都不可或缺。但是,当这些要素处于单独存在和运作状态时,是不能形成区域经济系统,也不能进行区域经济活动的。只有当区域经济运行的主体,即企业、农户、政府机构等在一定的体制框架和运行机制下,对这些要素进行整合,使之相互交织、相互配合,才能产生综合影响、形成现实的生产力、实现区域经济发展。区域组织、管理效率决定区域的资源配置能力。所以,在区域经济发展中,要紧紧抓住经济体制和增长方式的根本性转变,抓住体制创新、技术创新和管理创新,着力建立现代企业制度和转变政府职能,最大限度地提高区域资源的配置能力。

6. 宗教信仰

区域经济的发展会受到方方面面各种因素的影响,宗教信仰问题在建设区域经济的进程中同样不能忽视它的作用。依法管理宗教事务,是全面正确地贯彻宗教信仰自由政策、保护公民宗教信仰自由权利和正常宗教活动、制止非法宗教活动的需要;是防止和打击民族分裂主义、宗教极端主义和暴力恐怖主义利用宗教进行分裂破坏活动,抵御境外敌对势力利用宗教对我国进行渗透和颠覆活动的需要;也是做好新时期宗教工作,积极引导宗教与社会主义社会相适应的重要内容和关键环节。^①

完善中原地区民族、宗教事务相关的政策和法律,把宗教事务纳入法制化管理是很有必要的。为了全面正确地贯彻党的宗教信仰自由政策,最大限度地发挥政府对宗教事务管理的内在功能,处理好宗教问题,调动信教群众和非信教群众对社会主义现代化建设的积极性,各级政府要切实提高并依法加强对宗教事务管理的重要性的认识,切实将依法管理宗教事务的工作摆在

^① 史玉成:《和谐视野下西部区域法治创新若干问题研究》,法律出版社,2010年版,第256页。