

LUN QUYU JINGJI YITIHUA XIA
QUYU XINGZHENG ZHIFA HEZUO

论区域经济一体化下 区域行政执法合作

曾鹏 著

SPM 南方出版传媒
SOUTHERN PUBLISHING AND MEDIA

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

 广东教育出版社

LUN QUYU JINGJI YITII
QUYU XINGZHENG ZHIFA HEZUO

论区域经济一体化下 区域行政执法合作

曾鹏 著

SPM 南方出版传媒
SOUTHERN PUBLISHING AND MEDIA

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

广东教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

论区域经济一体化下区域行政执法合作/曾鹏著. —广州: 广东教育出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-5548-0127-7

I. ①论… II. ①曾… III. ①行政执法—研究—中国
IV. ①D922. 114

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第009944号

责任编辑: 邓祥俊 朱 谨
装帧设计: 周 芳
责任技编: 杨启承

广东教育出版社出版发行
(广州市环市东路472号12-15楼)
邮政编码: 510075

网址: <http://www.gjs.cn>
虎彩印艺股份有限公司印刷
(东莞市虎门镇北栅陈村工业区)

890毫米×1240毫米 32开本 8.75印张 200 000字
2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷
ISBN 978-7-5548-0127-7

定价: 25.00元

质量监督电话: 020-87613102 邮箱: gjs-quality@gdpg.com.cn
购书咨询电话: 020-87615809

目 录

导 论	1
一、问题的提出及研究意义	1
二、国内外研究现状及评析	10
三、本书的初步见解	30
四、研究思路与方法	32
五、研究重点、难点与创新之处	34
第一章 区域经济一体化与区域行政的兴起	38
第一节 区域经济一体化及其客观趋势	38
一、区域及区域经济一体化	38
二、我国行政区经济的发展困境	50
三、我国区域经济一体化的客观趋势	55
第二节 从行政区行政到区域行政：区域经济一体化的必然选择	58
一、从行政区行政理念到区域行政理念的转变	58
二、区域行政之于区域经济一体化的功能	64
三、区域行政的模式及我国的选择	67
第三节 域外区域行政合作实践的考察	75
一、欧盟一体化的经验及启示	75

二、美国区域协调政策及启示	80
三、日本跨区域协调制度及启示	84
第二章 区域行政执法合作与区域行政法治	88
第一节 区域行政执法合作的理论基础分析	88
一、行政执法合作是区域行政的应有之义	88
二、新区域主义理论与区域行政执法合作	93
三、府际关系理论下的区域行政执法合作	100
四、政府与市场关系理论下的区域行政执法合作	105
第二节 区域行政执法合作的宪法基础	108
一、美国州际合作的宪法基础	109
二、我国区域行政执法合作的宪法基础	112
第三节 区域行政执法合作的权力基础	116
一、行政权力的分配模式	116
二、行政权力的合理让渡	119
三、管辖权交易的类型	121
第四节 区域行政执法合作与区域法制一体化	123
一、区域法制一体化的基本含义	124
二、区域法制一体化是区域经济一体化的重要保障	126
三、区域执法合作是实现区域法制一体化的重要方式	128
第三章 区域行政执法合作的基本理论问题	131
第一节 区域行政执法合作的性质、特征及主体	131
一、区域行政执法合作的性质认定	131
二、区域行政执法合作的主要特征	135

三、区域行政执法合作的主体分析	137
第二节 区域行政执法合作的主要领域	140
一、统一市场机制管理的领域	141
二、产业结构调整 and 区域规划领域	145
三、跨界公共问题及区域公共事务领域	147
四、其他领域的合作	148
第三节 区域行政执法合作的基本功能	149
一、对区域经济一体化的促进功能	150
二、对行政执法行为本身之功能	154
第四节 区域行政执法合作的基本原则	156
一、合法合作原则	157
二、平等自愿原则	159
三、协调统一原则	161
四、信赖保护原则	162
五、持续合作原则	164
六、多元参与原则	165
第五节 区域行政执法合作的制度性障碍及对策	167
一、区域行政执法合作的制度性障碍	168
二、化解执法合作制度性障碍的对策	170
第四章 区域行政执法合作的具体模式	173
第一节 区域行政执法合作机制及我国的选择	173
一、区域行政执法合作机制的界定及其意义	173
二、区域行政执法合作机制的类型	174

三、我国区域行政执法合作机制的选择	176
第二节 联席会议及行政协议制度	177
一、区域联席会议制度	178
二、区域行政协议制度	181
第三节 区域行政协助制度	187
一、区域行政协助的界定及立法例考察	187
二、区域行政执法中行政协助的特点	190
三、区域行政执法协助的协议化	192
第四节 跨界联合行政执法及跨界行政事务委托	195
一、跨界联合行政执法	195
二、跨界行政事务委托	200
第五节 其他制度之补充	204
一、经济区域内的行政互认制度	204
二、经济区域内的案件移送制度	207
第五章 区域行政执法合作的保障机制	210
第一节 区域行政执法合作规则体系建构	210
一、区域政府合作方面法律规范缺失的表现	210
二、区域政府合作规则体系建构的对策	213
第二节 区域行政执法合作组织体系建构	217
一、区域行政执法合作协调组织的两种模式	217
二、区域协调机构的域外考察	220
三、我国区域协调机构的设立	221
第三节 区域行政执法信息共享机制建构	223

一、建立行政信息共享机制的必要性	223
二、建立执法信息共享机制的着力点	225
三、经济区域行政信息共享的成就与不足	227
第四节 区域行政执法中的协调机制建构	229
一、区域行政执法协调的内涵及其内容	229
二、区域行政执法协调机制建构的必要性	230
三、通过立法合作预防区域行政执法冲突	231
四、通过行政协调化解区域行政执法争议	235
五、通过司法协调为区域行政执法保驾护航	239
结语	243
参考文献	245
后记	265

导 论

一、问题的提出及研究意义

（一）问题的提出

1. 经济全球化及区域经济一体化带来的机遇和挑战

经济全球化与区域经济一体化已成为并行不悖的时代主题。作为一种国际变量和区域变量，二者已经深深影响着各国的经济社会发展进程。区域经济一体化是经济全球化在一国之内的映射和再现。我国《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》已将“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展”作为重要的经济政策予以确立下来。区域经济在我国已呈燎原之势，经济区域之内以及经济区域之间相互依赖、相互渗透的程度日益增强，同时竞争也日益加剧，大量具有“外溢性”和“区域性”特征的公共问题不断涌现，这对传统“行政区行政”的管理模式带来严重挑战，以行政区划为载体的地方政府间的矛盾日益成为我国区域经济一体化发展的障碍。时代呼唤新的行政模式来化解行政区行政无法克服的危机，区域行政便应运而生。

从国际上看，无论是欧盟、北美自由贸易区、南南合作、东盟自由贸易区还是亚太经济合作组织，国际区域一体化的步伐也正在逐步加快，并逐步走向成熟，甚而有些经济区域已经突破了传统单纯的“经

济”一体化，进而走向政治和行政的一体化，欧盟就是最好的例证。从国内看，在经济全球化浪潮的席卷下，我国的区域经济得到了显著发展。区域经济一体化需要政府的积极引导和推动，为迎接经济一体化的潮流，需要重新审视地方政府间的关系，打破传统“行政区行政”范例，实现区域治理的范式变革，也呼唤着新的管理模式和制度安排。为推动区域经济健康发展，我国很多地方正在或已经初步建立起政府合作的有效机制，并试图通过地方政府的共同行动，探索以市场为导向、政府推动的制度创新，加快城市群建设步伐，为有限的社会资源提供一体化的制度平台。

2. 我国区域经济一体化的实践及其不足

党的十七大报告特别强调了区域协调发展的重要性，报告明确指出，我国未来的经济发展要“遵循市场经济规律，突破行政区划界限，形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带”。国家《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》以专篇的形式对促进区域协调发展作了进一步的规定，提出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。加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度，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，基本形成适应主体功能区要求的法律、法规和政策，完善利益补偿机制。这说明，国家对多年来的区域经济一体化实践给予了充分肯定，同时也指明了区域经济一体化的发展航向。但我们必须认识到：我国的经济一体化实践虽然取得了一定成绩，但问题也不容忽视，突出表现在没有寻找到与经济一体化相适应的组织

体制和运行机制，没有将经济一体化的潜力和对经济社会发展的推动作用完全发掘出来。

作为我国改革开放的前沿，珠三角、长三角以及京津冀区域经济一体化得到了迅猛发展，走在全国前列，并已形成示范效应。这些地区进行的有益探索为我国的区域一体化实践提供了丰富的可资借鉴的经验，尤其是在政府合作方面表现更为突出，如经济区内的地方政府通过各种级别、各种形式的联席会议和行政协议的广泛运用，加强了政府的沟通和交流，解决了经济一体化过程中的诸多社会难题。这些经济区域发展速度之快和整体优势之强，对我国的地区经济造成了深远的影响，全国范围内的区域经济一体化浪潮方兴未艾，各种城市圈、都市圈、经济圈、经济带层出不穷。区域经济一体化必须有统一的大市场作为基础，以保证生产要素的自由流通，实现资源的有效配置和合理利用，增强区域整体竞争实力；而经济一体化的过程又反过来促进统一市场的建设。

纵观我国区域经济一体化的发展历程，虽已小有成绩，也遇到了诸多障碍，突出表现在我国长期以来形成的“行政区经济”体制严重阻碍了区域经济一体化向纵深发展。“行政区经济”是计划经济体制下的产物，是以行政区划作为边界的经济现象，具有封闭性的特点。区域经济一体化正是对传统行政区经济模式的一种颠覆和挑战，它要求突破传统刚性的行政区划束缚，在区域分工和协作的基础上通过生产要素的自由流动，推动经济的协调发展和可持续发展。区域经济一体化实质是从行政区经济向经济区经济的转换，相对于行政区经济而言，具有开放性和整体性的特征。从一种理想的角度看，区域经济的一体化要以完备的市场经济作为基础，削弱或消除行政壁垒，合理配置和利用资源，实现产

业结构升级,提升区域综合实力。不仅如此,还要使一体化区域在公共政策制定、社会管理等方面实现有效衔接,为经济一体化创造良好的发展环境。

区域经济一体化超越了传统的行政区划界限,形成的其实是跨行政区划的经济区域。以行政区划为权力运行边界的行政区行政模式是以特定地域为载体、以行政层级为特点、以属地管辖为原则,其区域政府的管辖权限仅仅限于特定地域范围之内。从实际情况看,经济区和行政区往往是不统一的,经济区往往打破了传统行政区划界限,是两个以上的行政区划之间在经济社会方面的联合发展模式。以长江三角洲区域为例,其经济一体化涉及江浙沪两省一市共16个城市,这样的组团规模在国外也比较少见。行政区划上的条块分割往往会对区域经济一体化造成制度上的障碍。

3. 经济区域内政府合作引发的问题与需求

经济区域要遵循市场规律,并从区域整体发展的高度来审视整个区域的经济社会发展,同时在区域主体之间为实现共同利益而结成分工协作、互惠共赢的社会连带关系。^①经济区域内的地方政府应当扮演组织者和协调者的角色,在基于共同利益追求的基础上,经过协商与沟通,引导资源优化配置,以获得最大的经济效益和社会效益。在我国市场经济尚欠发达、法治有待健全的情况下,仅仅靠市场的力量难以冲破现行的体制、机制和制度,政府在推动区域经济一体化进程中的作用显得尤为重要。而通过构建一个强有力的区域政府合作机制,依靠政府间的合作积极推动区域经济一体化,是在现行体制下实现我国区域经济一体化

^① [法]狄骥著,钱克新译:《宪法论》,商务印书馆,1962年,第63页。

发展的理性选择。

政府的合作体现在多个层面，而作为政府行动的重要内容，行政执法具有举足轻重的地位。经济区域统一社会秩序的构建以及融洽的市场秩序的形成，离不开执法部门社会秩序和市场秩序的维护功能。但现实情况是，行政执法部门以特定区域为载体，以传统的科层制为基础，以属地管辖为原则，以自我为中心，以方便管理为导向，决定了行政执法的“碎片化”和封闭性。而区域经济一体化从本质上看来应当具有整体性、系统性和统一性特征。因此，行政区划与区域经济一体化之间存在着固有的矛盾，而这种矛盾在一定程度上阻碍了区域经济一体化的发展，加强合作是必由之路。

区域内政府合作是建立在双方或多方共识的基础之上的，而共识的达成又是建立在双方或多方共同利益实现的基础之上的。然而，现实情况是各地方政府间既存在着共同利益，如基础设施建设、环境保护、国际公共事务治理等，也存在着许多利益冲突，如市场准入、招商引资、税收政策等。要让区域内政府合作达到预期的目的，就必须建构起良好的法制环境、合理的组织安排和完善的合作机制。这就要求在经济区域突破传统的执法理念，站在区域发展的高度，树立区域行政理念，统一执法标准，加强沟通合作，以节约行政成本，提高执法效能，实现互惠共荣。

当然，区域政府推动经济一体化进程的行为，是基于行政公权而进行的活动，这种活动也理应遵循“依法行政”这一基本法治原则。^①笔者非常赞同此观点。要保障区域经济一体化中政府合作的连续性、稳定

^①李煜兴著：《区域行政规划研究》，法律出版社，2009年，第4页。

性并取得预期的成效,必须将这种合作纳入法治的轨道,必须深入研究政府合作中出现的各种法律问题,必须加强区域法治建设,建立、健全区域法制协作机制,推进区域法制一体化,从而对区域经济一体化中政府合作行为的实施与规范起到基础性和根本性的作用。一言以蔽之,区域行政模式并不是跳出法治的框架去寻求标新立异,而是为走出经济一体化的现实困境所做的一种有益探索。

在我国区域经济一体化进一步加快、市场机制逐步步入成熟的同时,由于政治体制改革相对滞后,适合区域一体化的管理体制尚未建立,跨界问题日益突出,这就形成了区域发展与管理体制的相对落后之间的矛盾。这与当今我国全面贯彻落实科学发展观和社会主义和谐社会的要求是背道而驰的。如何应对区域经济一体化过程中的诸多问题,日益成为社会各界关注的焦点,但学界往往从经济学和政治学的角度进行解读,却忽视了从法律的角度来探求区域一体化过程中的问题。正如美国著名法学家庞德所指出的:“在一个发达社会中,法就是社会控制的最有效工具。”^①区域一体化的发展需要良好的法制保障,区域合作中的诸多问题,不能仅仅靠区域政府间高层领导的一时决策,必须以法律的形式来予以规制,形成长效的、稳定的、规范的合作机制。有学者认为,“在当前依法治国方略的主导下,区域一体化的引导和规范不应只停留在中央和地方行政长官的意志上,更应深入地贯彻现行宪法与法律的精神,通过相应的立法规范促进区域一体化的健康发展”^②。

①[美]庞德著,沈宗灵、董世忠译:《通过法律的社会控制、法律的任务》,商务印书馆,1984年,第89页。

②石绍斌:《区域一体化的法学思考——以长三角区域为例》,载《宁波大学学报》(人文科学版)2011年第3期。

鉴于此，在当前依法治国方略已经深入人心的背景下，从法学的角度、以法律人的眼光正确解读区域经济一体化过程中的理论问题，审视区域经济一体化过程中的实践问题并寻求解决问题的有效途径，对于繁荣、稳定、和谐的区域经济一体化格局的形成，推动我国区域经济一体化建设，具有极其重要的理论意义。

（二）选题研究的理论意义及实践价值

1. 理论意义

在我国，推动区域经济一体化的良性发展已经上升到了国家战略的高度，这是全面落实科学发展观和可持续发展的重要举措，它绝不仅仅是经济区域的问题，而是关系到整个国民经济和社会发展的重大问题。为了把握经济全球化带来的契机，抑或为了防止经济全球化带来的各种弊端，世界各地的相互认同和区域意识正在觉醒，新一轮的区域化和区域主义引起了各国的强烈关注。随着区域经济的发展、催生了新的有关于区域的新型学科，如区域经济学、区域政治学、区域行政学、区域环境学等，其研究的广度和深度正在进一步拓展。随着学界对“区域经济”、“区域政治”、“区域公共治理”等问题广泛而深入的研究，“区域法治”这一课题必将登上历史舞台。因为区域经济的发展、区域政治的融合、区域公共治理理念的深入，都离不开区域法律制度的统一和实施。正是在这种背景下，学界对区域行政立法、区域行政规划、区域行政协助、区域行政协议等研究相继展开，并取得了丰硕的成果。然而有趣的是，有关区域行政执法的问题还没有得到学界的广泛关注，这一方面存在较大的研究空间。所以，对区域行政执法问题进行系统研究，在学理上开拓了研究区域治理的新视角。区域行政执法是区域行政

的重要组成部分,研究法律制度的运行过程,对区域一体化的健康发展具有重要的理论意义。

法是利益关系的调节器,政府间无论是竞争还是合作,其根本点是利益问题,而协调利益关系的最佳途径是法律。故研究区域经济一体化中政府合作的法律问题,具有重要的学术价值。

2. 实践价值

在区域经济一体化过程中,政府毫无疑问起着主导作用。区域政府及其职能部门在区域市场经济秩序与公共秩序的维护和监管、区域环境治理、区域公共服务提供等方面发挥着不可替代的作用。目前,走在前列的经济区域积极探索区域合作之路,提供了诸多有益素材,如泛珠三角区域的合作尝试建立“两大平台”和“四项协调机制”^①,在数十个领域进行广泛合作,已经取得了一些可喜成就。但美中不足的是,这些成就大多体现为经济指标的提升和区域综合实力的提高等方面,而区域法制合作的现状亟待改善,主要表现在区域内地方政府因缺乏沟通和磋商,立法冲突现象严重,执法依据和执法标准不统一,市场要素流通受阻。

目前,有关区域发展的法律、法规、规章相继出台并逐步完善。“徒法不足以自行”,只有将法律规范运用于具体的实践过程,才能体现其强大的生命力。区域经济一体化带来的区域环境保护问题、突发性公共事件问题、区域治安状况维护问题以及基础设施建设问题等,都需

^①两大平台即泛珠三角区域合作与发展论坛和泛珠三角区域经贸合作洽谈会。四项协调机制分别为:内地省长、自治区主席和港澳行政首长联席会议制度;港澳相应人员参加的政府秘书长协调制度;日常工作办公室工作制度;部门衔接落实制度。

要统一区域执法标准，完善区域执法程序，提高区域执法效果，建立区域执法高效机制，从而解决区域间执法不统一的问题。

区域经济一体化的推进，需要完善的区域法治来保驾护航。完善区域行政执法，对规范和指导区域政府间的关系，促进政府之间、政府部门之间的有效合作，进一步转变政府职能，建设高效、廉洁的地方政府，提升一体化区域行政协调、合作水平，加快区域经济发展，具有重要的实践价值。本书的选题正是源于对我国现阶段区域一体化进程中出现问题的反思，以及对国外一体化进程中法律运行机制及经验教训的借鉴与分析，以期为区域行政执法过程中出现的紧迫问题的化解提出浅见。

根据区域经济的发展规律，加强区域内政府的横向合作和交流，营造有助于生产要素跨界流动、基础设施标准配套统一、跨区域生态环境有效保护、区域整体竞争实力提升的发展环境，也是实现科学发展观的集中体现和基本要求。因此，顺应社会经济发展的全面转型，因地制宜地构筑适合区域经济发展的管理体系，也是遵循区域经济发展规律、切实推动区域经济从行政区经济向经济区经济深度转型、消除区际冲突、构建区域和谐发展的必由之路。本课题关注区域一体化实践，关注现实问题，针对问题进行实证分析，从个别到一般、从局部到整体，以期推动区域经济一体化的健康发展。

总之，区域经济一体化是人心所向、大势所趋。研究区域经济一体化中政府合作的法律问题，旨在为我国区域经济一体化中政府合作的实践提供理论指导，全面贯彻落实科学发展观，促进经济发展方式的转变，保障我国区域发展战略的顺利实施和最终实现，从而推动我国区域