

国家社会科学基金项目
教育部重大课题子课题

区域一体化进程中的 地方立法协调机制研究

On Harmonizing Local Legislation
in Regional Economic Integration

陈 俊/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家社会科学基金项目 (10BFX027)

教育部重大课题子课题 (11JZD010)

区域一体化进程中的 地方立法协调机制研究

On Harmonizing Local Legislation
in Regional Economic Integration

陈 俊/著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

区域一体化进程中的地方立法协调机制研究/陈俊
著. —北京:法律出版社,2013.9
ISBN 978-7-5118-5351-6

I. ①区… II. ①陈… III. ①地方法规—立法—研究—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 213310 号

区域一体化进程中的地方立法
协调机制研究

陈俊著

责任编辑 韩满春
装帧设计 李瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2013 年 10 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 19.25 字数 242 千

印次 2013 年 10 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5351-6

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

立足区域一体化国家战略、聚焦地方立法协调机制这一核心问题,具有时代挑战性的学术专著《区域一体化进程中的地方立法协调机制研究》历经数年研究,终于完稿。本书是我主持的国家社会科学基金一般项目的结项成果,也是广东外语外贸大学副校长石佑启教授主持的教育部重大课题《区域经济一体化中政府合作的法律问题研究》的子课题成果。本书的问世,十分感谢国家社会科学基金和教育部哲学社会科学重大课题攻关项目基金的资助。

相对于方兴未艾的实践,国内学界针对区域一体化地方立法协调的研究,主要是近些年的事。已有的研究成果,十分可贵,但有的领域尚未涉足,有些方面尚存诸多研究空白。在此基础上,本书作出了拾遗补缺、推陈出新,可算是国内第一部对区域一体化进程中地方立法协调机制进行专题研究的著作。

从战略价值来看,本书的研究有助于为我国区域一体化国家战略提供理论支持和论证,为辅助决策、减少立法冲突及提高立法质量,从而为促进依法治国,服务科学发展,提供助益。

从实践积累来看,近些年我较多地参加了区域一体化相关立法实践,有了体会。2007年,我担任上海市政协立项的“长三角经济一体化协调发展”系列课题之子课题《以立法、执法协调促进长三角经济协调发展》主持人,在时任上海市政协主席蒋以任带领下,赴江苏省和浙江省相关职能部门调研考察,跨省市共商立法协调事宜,有所积累。2008年,我担任沪苏浙两省一市哲学社会科学规划办联合立项的《长三角地区法律法规协调研究》课题主持人,在两省一市宣传部门的协调安排下,赴三地开展区域立法协调的调研考察和立法评估。此后,我又参加了京

津冀、珠三角等区域的立法协调调研和座谈活动,有了一定的实践积累。

从理论创新来看,区域地方立法协调是传统立法过程的延伸与继续,是传统地方立法“各扫门前雪”的时代发展和超越,通过对地方立法协调机制的聚焦研究,有助于深化、丰富、拓展、创新现有的立法和法学理论研究。

鉴于此,本专著注重理论阐述和实证分析相结合,致力于推陈出新、拾遗补缺、创新传统理论、服务战略发展!当然,由于专著本身肯定存在这样或那样的不足或缺憾,希望能够抛砖引玉,也恳请并欢迎专家学者及各界人士批评指正!

目 录

引 言	1
第一章 区域一体化与中国可持续发展	5
第一节 区域经济一体化与区域一体化	5
第二节 区域一体化与可持续发展	12
第三节 区域一体化与立法协调	17
第二章 区域一体化与地方立法协调及机制概述	22
第一节 区域立法协调的经济社会条件	22
第二节 区域立法协调及机制的内涵与参照系	27
第三节 区域立法协调的原则、作用与样本	32
第四节 区域立法协调的实证调研及问卷调查概述	37
第三章 国外区域一体化与立法协调:制度比较及	
机制借鉴	50
第一节 美国的区域一体化与立法协调	50
第二节 欧盟的区域一体化与立法协调	63
第三节 其他国家的区域一体化与立法协调	77
第四章 国内区域一体化与立法协调:机制探索及	
区域样本	85
第一节 长三角区域立法协调的探索样本	87
第二节 珠三角区域立法协调的探索样本	90
第三节 东北三省立法协调的探索样本	96
第四节 京津冀区域立法协调的探索样本	100

第五节	西部大开发立法协调的探索样本	110
第六节	中部崛起战略中的区域地方立法协调探索 样本	116
第五章	区域一体化地方立法协调机制的要素概述	122
第一节	区域一体化地方立法协调的机制概述	122
第二节	区域一体化地方立法协调的主体	129
第三节	区域一体化地方立法协调的领域	133
第四节	区域一体化地方立法协调的程序	137
第五节	区域一体化地方立法协调的工作机制	141
第六章	区域一体化地方立法协调机制中的利益之争 及协调	146
第一节	区域一体化中地方利益之争的成因	146
第二节	区域一体化中地方利益之争的表现	149
第三节	区域一体化中地方利益之争的协调	163
第七章	区域一体化地方立法协调机制建设带来的 理论深化	171
第一节	对传统地方立法研究的深化	172
第二节	对地方立法原则研究的深化	177
第三节	对地方立法程序研究的深化	182
第四节	对地方立法清理研究的丰富	186
第八章	区域一体化地方立法协调机制建设的实证反思 	192
第一节	区域一体化中地方立法协调突出事项的 实证分析	192
第二节	跨地区统一大市场建设地方立法协调的 实证反思	197

第三节 跨地区交通一体化建设地方立法协调的 实证反思·····	203
第四节 跨地区生态环境保护地方立法协调的实 证反思·····	211
第九章 区域一体化地方立法协调机制完善中的主体 与领域·····	226
第一节 区域地方立法协调机制中的主体 ·····	226
第二节 区域地方立法协调机制中的领域 ·····	231
第十章 区域一体化地方立法协调机制完善中的程序 ···	239
第一节 区域地方人大立法协调程序的完善 ·····	239
第二节 区域地方人民政府立法协调程序的完善 ···	241
第三节 地方权力机关与行政机关立法协调的程序 优化·····	245
第四节 扩大公众参与立法协调程序的完善 ·····	251
第十一章 区域一体化地方立法协调的工作机制完善 ···	256
第一节 区域立法协调工作机制现状及前瞻 ·····	256
第二节 区域地方立法协调工作机制的完善 ·····	259
第三节 中央和地方立法协调的互动机制 ·····	262
第十二章 区域一体化地方立法协调机制的完善化路径 ·····	267
第一节 先易而后难 ·····	267
第二节 单项求突破 ·····	272
第三节 竞争中合作 ·····	275
第四节 联动中共赢 ·····	279
总结·····	287
主要参考文献·····	289

引 言

步入新世纪,我国区域一体化进程波澜壮阔、蔚为壮观!随着东部沿海地区率先发展、西部大开发、振兴东北地区、促进中部地区崛起等战略布局的展开,我国的区域一体化发展如火如荼。特别是,在国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革发展指导意见以及珠江三角洲地区改革发展规划纲要于 2008 年出台后,国务院于 2009 年一年就批准实施了黄河三角洲经济区、图们江区域等 11 个区域性规划和政策性文件,审批数量之多、时间之密集、影响范围之广,前所未有!

显然,区域一体化已成为新的国家战略。中国的地域及其自然经济和社会发展水平差异相当大,全国一体化并不现实。而通过局部区域一体化发展,可以有效整合资源,即通过区域“增长极”促进全局发展,实现科学发展!

伴随以上进程,区域一体化成为我国经济界、法学界等的热门话题,相关研究也随之兴起和活跃。值得关注的是,尽管国内经济学、政治学、历史学、社会学等学科对区域一体化的研究都强调各自学科研究的重要性,但却基本上认同:法制(立法)协调是该进程中不可缺少的保障要素。

从国内法学界的研究情况来看,对应于较新的实践,围绕区域一体化进程中地方立法协调的相关研究,主要是近些年的事。据大致统计,现已发表近百篇论文,出版了三十余部相关书籍。这些可贵的前期研究成果,从不同角度,对区域一体化中的立法协调作了探讨,为后续研究和深化研究,提供了良好的研究基础。

以下以书籍成果为例。近些年出版的相关著作成果诸如：

文正邦、付子堂主编《区域法治建构论：西部开发法治研究》（法律出版社 2006 年版），刘隆亨主编《中国区域开发的法制理论与实践》（2006 年版），史德保主编的《长三角法学论坛》（上海人民出版社 2008 年版），徐之顺等主编《互补·协调·联动》（江苏人民出版社 2009 年版），公丕祥主编《法制现代化研究》（南京师范大学出版社 2009 年版），王作全等著《中国西部区域特征与法制统一性研究》（法律出版社 2009 年版），周旺生主编《立法研究》，中国社科院法学所编写的年度《法治蓝皮书》，等等。这些前期研究成果，为后续深化研究的开展，提供了前期基础。

迄今，国内法学界已有研究，主要集中在以下方面，现简述如下：

1. 区域一体化与立法协调的价值、取向及作用。绝大多数研究成果都认为：区域一体化是时代潮流，而立法协调则具有积极的时代价值。

例如，文正邦教授撰文指出，区域一体化发展和开发涉及中央与地方、地方与地方、政府与企业、企业与企业以及各阶层、各行业、各部门等主体之间错综复杂的利益关系，要处理好这些关系，离不开立法的调节和调整功能。又如，李林研究员提出，立法的主要功能在于合理分配社会利益，调整社会利益关系，对区域的发展，能够发挥其特有的引导、规范、促进、保障等作用。再如，夏勇研究员在《论西部大开发的法治保障》一文中提出，西部大开发需要立法的保障及协调，而付子堂教授在《区域法治建构论——西部开发法治研究》著作中，也持相似的观点。

2. 立法协调在区域法制协调系统中的地位、动因与内涵。

多数研究观点认为，立法协调在区域法制协调中具有重要地位，是前提性环节，其作用发挥如何，直接影响执法协调、司法协调等后续协调环节，需要重视和加强研究区域立法协调

事项。

例如,宋方青教授在《论我国区域立法合作》一文中,对立法协调在区域法制建设中的重要地位与内涵作了分析。又如,石佑启教授在他主编的《区域合作与软法研究》著作中,分析了立法协调在区域法治建设和区域法制协调中的重要地位、动力因素及内涵要件。再如,汪全胜教授在《立法的合法性评估》等文中,对立法协调在区域法制协调系统中不可替代的作用、动因、内涵作了阐述。

3. 我国区域经济一体化背景下的地方立法协调。

关于这一方面的研究成果,数量上较多且部门法学者的研究相对活跃。

例如,叶必丰教授在其所著的《行政协议——区域政府间合作机制研究》中,提出长三角立法协调要建立行政契约机制,要关注行政协议。

又如,易凌教授建议用法经济学理论考证和研究地方立法冲突,他在《长三角区域法规政策冲突与协调研究》等文中,对区域经济一体化背景下的地方政策及立法冲突的原因从法经济学角度进行了分析。而宣文俊教授则结合区域经济学原理,对我国区域经济一体化下的地方立法协调作出探析,主张将区域经济发展中的协调工作通过法制化的手段推进下去。

4. 区域地方立法协调的模式和运作机制。

关于这一方面的研究,实际部门的专家较为活跃。例如,丁祖年在《关于我国地区间立法协作问题的几点思考》等文中,主张当前要重视地方立法权行使的协作,要加强工作层面的立法协调。

又如,王腊生主张地方立法协调应在既适应区域一体化发展要求又符合我国立法体制框架下得到实质性开展。再如,郑辉认为区域一体化进程中的地方立法协调,需要从实际急需协调的事项入手开展协调。

综观现有的研究成果,已在多个方面对区域一体化中的地

方立法协调开展了研究,但有的领域尚未涉足,有些方面尚存诸多研究空白。

以下问题,如国外经验如何有效转化为“中国问题”的立法比较、制度借鉴及推陈出新?域外典型做法中美国和欧盟样本的“原始素材”提炼和“法制协调”发展?区域一体化进程中地方立法协调机制的要素总结以及理论创新归纳?我国立法协调区域样本的特色提炼、特殊性分析及理论创新总结?区域一体化中立法协调对法律体系、立法程序、立法清理等传统理论研究带来的挑战和深化研究需求?区域地方立法协调机制诸要素的完善需要推进哪些工作?区域一体化中地方立法协调的局限以及与中央立法协调的关系?如此等等,都是我国区域一体化实践进程所内在需求的理论研究支撑。而这些研究当前很是欠缺和薄弱,需要开展创新性研究,作出理论上的论证,为实践提供指引。

鉴于此,本书注重对以上问题的探索,并围绕区域一体化进程中地方立法协调机制的构建和完善,努力做出反映时代性、前沿性、战略性、创新性的研究。

第一章 区域一体化与中国可持续发展

第一节 区域经济一体化与区域一体化

按照大百科全书的通说,区域是指“用某个指标或某几个特定指标的结合在地球表面中划分出具有一定范围的连续而不分离的空间单位。”^①而经济一体化是指“两个或两个以上的国家或地区按协定在生产、贸易或货币金融等领域实行长期、稳定的经济联合和政策协调,并逐步向统一的经济实体发展的过程。”^②

根据以上“区域”和“经济一体化”概念之通说,本书认为,**区域经济一体化**可以界定为:自然地域相邻或相近的各区域经济主体之间为了追求自身和区域整体经济利益的最大化而致力于推动一体化联动发展的状态、过程与结果的统称。它包括从产品市场、生产要素(劳动力、资本、技术、信息等)市场、到经济政策、到规章制度等的一体化。

如上所述,区域范围有大有小,区域经济一体化的范围相应地也有大小之分。大范围的例如两个以上国家构成的区域经济一体化,小范围的诸如一个国家内部两个以上相邻地区之间构成的区域经济一体化。

① 《中国大百科全书编辑部》编:《中国大百科全书(精粹本)》,中国大百科全书出版社2002年版,第1161页。

② 《中国大百科全书编辑部》编:《中国大百科全书(精粹本)》,中国大百科全书出版社2002年版,第732页。

本书主要聚焦中国内地展开研究,核心是探讨中国内地的法律问题,目标是服务国家发展战略、促进科学发展。因此,本书对区域的界定是小范围的区域,即在中国内地范围内的若干个由相邻地区共同组成的区域,如长三角、珠三角、东北三省。本书所界定的“区域”其实是指经济区域,即实践中已经形成且较为稳定的由相邻的若干行政区组成的经济区域,如长三角等典型的经济区域。

与此同时,在作背景介绍和理论分析的时候,为便于从整体上、从宏观上阐述区域经济一体化,本书对大范围的区域经济一体化和小范围的区域经济一体化一并作出分析。

自20世纪50年代以来,一些地理相近的国家或地区,通过加强彼此间经济合作,谋求经济利益的最大化,形成了一体化程度较高的区域经济合作组织或国家集团。进入21世纪,区域经济一体化发展延续了半个世纪以来的迅猛发展态势并有所加强。许多国家为了谋求自身利益和经济发展,积极参与了各种不同层次的区域经济集团,区域经济一体化得到加强。

当前,区域经济一体化已非昙花一现,已经走向大多数国家和地区。虽然,各个国家和地区之间的经济条件有差别,发展程度也不一样,但是,大多数国家和地区至少都参加了一个区域性经济贸易协议。例如,世界贸易组织的各成员方同时又是一个或几个区域性经济组织的成员方。

与区域经济一体化相关联的是经济全球化。区域经济一体化和经济全球化是当今世界经济发展的两大趋势。区域经济一体化的迅猛发展,与经济全球化的推进是并行不悖的。区域经济一体化,也伴随着经济全球化的发展而发展。

经济全球化在促使要素跨国流动的时候,并不排斥区域经济一体化,而是把区域经济一体化看作增进经济全球化的一个有意义的阶段。对发展中国家来说,区域经济一体化是自身为适应经济全球化趋势而作出的战略选择,是参与经济全球化进程的一种方式。即在推进区域经济一体化的进程中,可以通过

加快区域内国家的经济合作,增强区域整体经济实力,这也加强了区域参与经济全球化的实力。

“当代社会,随着全球化和地区化并行发展、全球主义和区域主义共同崛起,使区域科学不断向深度和广度发展,从而导致‘区域经济’、‘区域政治’以及‘区域行政’研究的开展,‘区域法治’研究也必将被提上社会科学的重要日程。”^①

第二次世界大战之后,一些地理位置相邻相近的国家或地区间通过加强彼此间的区域经济分工与合作,通过生产要素的跨区域流动,逐渐形成了一体化程度较高的区域性经济合作组织,并且推动了区域经济的一体化发展。区域经济一体化的实质,是降低交易成本,促进产品、要素等的自由流动,实现资源在区域内的优化配置。

区域经济一体化的发展,经历了以下几个阶段:

第一是贸易一体化阶段,即取消对商品流动的限制,消除贸易壁垒,开放市场。区域市场一体化,是该阶段的重要特征。

第二是要素一体化阶段,即实行人员自由往来、基础设施共建共享等生产要素的自由流动。

第三是政策一体化阶段,即通过加强合作,促使区域内经济政策的协调一致。

第四是整体一体化阶段,即贸易一体化和要素一体化的全面实现、所有经济政策的全面统一和协调。该阶段需要在前面三个一体化阶段达到相当程度之后,经过努力,才能达致。

进入 21 世纪,区域经济一体化呈现出良好的发展态势并持续推进。其原因主要有三:

首先,“二战”以来,很多国家和地区为了谋求自身经济利益,积极参加了各种区域性经济合作组织,并且在国际经济竞争中获得了利益,区域经济一体化带来了明显的效果。因此,

^① 文正邦:“区域法治研究纵论”,载公丕祥主编:《法制现代化研究》,南京师范大学出版社 2009 年版,第 357 页。

越来越多的国家和地区加入了区域经济一体化之阵营。

毕竟,“在一个市场经济社会中,竞争是保证资源的有效配置所必需的。任何对竞争的偏离会导致对公共福利的侵犯。”^①因为,“一个竞争的便利市场主体进出市场的体制是与个体自由和经济机会是相吻合的。”^②

其次,区域经济一体化的范围、规模和影响不断扩大,全球经济已经形成了以欧盟、北美自由贸易区等大型区域性经济集团为中心的经济发展格局。越来越多的国家和地区在谋求经济发展中认识到:只有融入区域经济一体化,不能置身其外,才能推进自身经济发展,提高本国和本地区的国际竞争力。这也因为,“合作是人类社会得以存续和发展的重要前提,在经济全球化的背景下,现代社会正在朝着一个全面合作的方面发展”。^③

以发展相对落后的非洲为例。近些年,谋求区域经济一体化发展,成为非洲国家的发展共识和共同行动的动力。对此,2013年3月,金砖国家领导人第五会晤发表的《德班宣言》明确提出:“我们,巴西联邦共和国、俄罗斯联邦、印度共和国、中华人民共和国和南非共和国领导人于2013年3月27日在南非德班举行金砖国家领导人第五次会晤。我们围绕‘金砖国家与非洲:致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系’的主题进行了讨论。我们认识到区域一体化对非洲可持续增长、发展和消除贫困的重要意义,重申支持非洲大陆一体化进程。”^④

就非盟为推进非洲区域经济一体化的努力及其获得的支持而言,金砖国家领导人第五会晤发表的《德班宣言》指出:

① Martin C. Schnitzer, *Contemporary Government and Business Relations*, Houghton Mifflin Company Boston, 1990, p. 14.

② Robert N. Corley, O. Lee Reed, Peter J. Shedd and Jere W. Morehead, *The Legal and Regulatory Environment of Business*, McGraw-Hill, Inc., 1996, p. 438.

③ 罗豪才、宋功德:“和谐社会的公法建构”,载《中国法学》2004年第6期。

④ “金砖国家领导人第五会晤德班宣言”,载《光明日报》2013年3月28日第2版。

“非盟确定了对推动区域一体化和工业化至关重要的基础设施重点开发项目。我们将寻求在互惠基础上鼓励基础设施投资,以支持非洲的工业发展、就业、技能发展、食品和营养安全、消除贫困及可持续发展。为此,我们重申对非洲基础设施可持续发展的支持。”^①

最后,经济全球化发展长期以来处于区域不平衡的状态,发展中国家和地区在国际经济合作和经济活动的联系方面,普遍落后于发达国家。

经济全球化区域上的不平衡是长期的,发达国家和发展中国家在参与全球经济一体化中是存在差别和差距的。随着“区域经济一体化加深推进。在多边贸易体系进展不顺的背景下,以自由贸易区为核心的区域经济一体化建设方兴未艾。”^②因此,融入区域经济一体化,对不少国家和地区来说是更现实的生存选择,也是促进自身发展的战略之举。

步入新世纪,区域经济一体化波澜壮阔,势头强劲,发展迅猛,影响日增。越来越多的国家和地区参加了规模层次不等、范围有大有小的区域经济一体化组织,增进了区域经济的活力,也增强了经济全球化的活力,呈现出良好的发展态势。

以亚洲为例。“全球化、贸易自由化、生产和供应呈网状连接,这些因素使得亚洲在过去的几十年实现了发展转型:打破商业活动的国家边界障碍,深化经济合作,推进经济一体化发展。假如缺失了经济合作,一个国家的经济危机很容易就会传播到邻国,传播到整个亚洲乃至世界。”^③

在亚洲,东亚的区域经济一体化发展具有全球性影响。“值得一提的是,东亚经济体不仅在经济全球化的进程中找到并确立了自己的地位,而且通过相互之间的合作,形成了前所

① “金砖国家领导人第五次会晤德班宣言”,载《光明日报》2013年3月28日第2版。

② 高虎城:“反对贸易保护主义推动经济全球化进程”,载《求是》2011年第2期。

③ Stephen P. Groff, Asia's cooperation insufficient, *China Daily*, April 8, 2013, p. 9.