

我国区域经济一体化的 法治模型与规则构造

陈婉玲

[摘要] 区域经济一体化旨在消除区域壁垒, 达至区域经济结构帕累托最优。近年来, 我国全方位、多层次的区域合作全面铺开, 区域一体化作为打通制约全国统一大市场经济循环和要素流通关键堵点的国家战略, 对区域经济协调发展产生了积极效果。目前, 我国区域经济一体化呈现出政策主导的鲜明特征, 法律的作用有待进一步发挥。为更好破除行政壁垒、减轻制度障碍, 稳定区域经济一体化行动预期, 应以规则为中心构建区域经济一体化的法治模型, 既要持续强化政策协同, 又要依法将相关政策适时转化为法律, 进一步寻求多元共治的“善治”路径。

[关键词] 区域经济一体化法治; 法律系统; 规则之治; 软法

[中图分类号] D927 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)03-0141-11

区域发展差异大、区域经济结构不平衡是我国的一个基本国情, 统筹区域协调发展始终是关系党和国家事业发展全局的重大问题。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出: “完善区域一体化发展机制, 构建跨行政区合作发展新机制。”^①随着区域经济一体化^②发展进入“深水区”, 利益协调、协同创新的许多深层次问题逐渐显露, 高质量发展有待从理念到制度的规范性建构和指引, 需要进一步将一体化的行动和举措纳入法律框架, “将权力与权力关系、权力与权利关系以及

权利与权利关系等各种社会关系进行法治化形塑, 将各种利益冲突与博弈以及互动纳入法治调整范围, 成为可知可控的法律关系”^②。本文在厘清区域经济一体化政策与法律辩证关系的前提下, 将以法律规范的建构为中心, 初步揭示区域经济一体化的法治路径。

一、区域经济一体化法治的基本 逻辑与图景

区域经济一体化因应区域经济发展需求而产生, 需要充分发挥市场的作用, 也需要借助国家力

[收稿日期] 2025-02-15; **[修回日期]** 2025-05-01

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“区域经济法基本理论研究”(21BFX106)。

[作者简介] 陈婉玲, 华东政法大学经天学者特聘教授、博士研究生导师, 产业与区域经济法研究中心主任。

①从本源上看, “区域一体化”既是全球化背景下国与国之间从孤立封闭到开放合作的经济发展模式转变, 也是主权国家内部寻求经济结构优化升级、打造经济高质量发展的战略驱动。在我国, 包括长三角区域一体化在内的各种“区域一体化”战略, 其作为政策工具的实践虽涉及社会、经济和基础设施, 但核心是立足市场机制, 旨在通过消除行政壁垒、促进要素自由流通与共同市场的形成, 即经济系统是基本场域, 市场一体化是其本质。因此, 国家战略层面的“区域一体化”在本文讨论语境中直指区域经济一体化。

量推动。从区域经济秩序的维持要求看,区域经济系统是一体化生成的“实践基础”,政治(行政)系统是一体化的“推动器”,法律系统则承担着一体化实践“稳定规范性预期”的功能^[3]。当前,我国区域经济一体化呈现出政策主导的典型特征,法律的作用仍有待进一步发挥。为稳定区域经济一体化行动预期,应当在发挥好政策作用的同时,更加关注规则的价值,以规则为中心建构区域经济一体化发展的良法体系,以进一步促进区域经济系统的善治。

(一)政策作为一体化发展“推动器”的动因

“一体化”发生的逻辑起点是市场的“非一体化”或“碎片化”,各经济体之间在一定程度上存在的经济割据、相互设防、差别对待等关系状况,增加了流通成本,与市场的自由天性相违背。所以,“一体化”旨在优化资源配置效率,恢复要素流通的天然属性^[4]。消除行政壁垒是我国推动区域经济一体化的直接驱动力,但归根到底是市场化改革对市场藩篱形成的强劲冲击以及多元经营主体对贸易自由和要素流动的诉求推动了区域市场的开放。因此,需立足要素流通的经济规律,深刻把握区域经济结构的本质,进而理解区域经济一体化法治的实践基础。

区域经济结构的形成和发展是区域性要素与非区域性要素在空间集聚和扩散的结果^①。根据循环累积因果论,在市场经济体制中,要素流动的回流(集聚)效应和扩散效应在区域经济中同时发生作用,将共同制约和影响区域经济结构的状态,其中,交易成本是要素集聚效应和扩散效应的关键因素,但受差异化空间条件、比较优势的影响,区域发展的极化效应易导致区域经济结构失衡,增加市场交易和资源配置成本。由此,国家整体

竞争力的提高和全国统一大市场的形成,需要释放要素流动的交易成本约束,当交易成本降低时,要素集聚力大于分散力,市场“碎片化”格局被打破,区域异质性分工和同质性结合加强,经济发展的整体效益将得到提升^[5]。虽然区位优势等区域性要素禀赋是决定交易成本的基础因素,但考虑到国土空间非均质化的客观性,以消除局部经济壁垒为本质的区域经济一体化具有节约要素流动和交易成本的科学性,有利于发挥区域的内生性动力。例如,基于区位、经济、文化、生活等方面深厚的时空联系,我国在京津冀、长江经济带以及粤港澳大湾区等区域推进一体化发展战略,有利于最大限度降低经济要素自由流通的交易成本。

理论上讲,经济系统的一体化资源配置和要素调整应该以市场为基础,但一方面,市场机制的竞争累积效应可能形成资金利润率、工资待遇、技术价格、企业家报酬等方面的市场垄断,加剧区域发展不平衡态势;另一方面,市场机制的自发性、滞后性和逐利性难以对区域经济的结构性失衡进行自我修复。针对市场解决不了的诸多重要问题,政府能够承担兜底责任,即它拥有一种“做出有集体拘束力决策”的能力^[6]。由此,区域经济一体化作为一种经济发展模式,也常常被作为国家和政府的一种经济发展战略和治理工具加以运用,政策成为区域经济一体化的重要“推动器”^②。

自20世纪80、90年代开展的上海经济区(长三角)、珠三角、环渤海经济圈建设,到党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央基于实现区域经济结构适宜性和协调性提出的京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设以及各种城市群、经济带的形成,区域经济一体化呈现崭新局面。从我国区域经济一体化的发展历程来看,一

^①区域性要素(regional specific factor)包括地理区位、自然资源等特定区域固有的不可流动要素,其他区域无法拥有;非区域性要素(non-regional specific factor)包括资本、劳动力、技术等要素,可在区域间自由流动。参见郝寿义:《区域经济学原理(第二版)》,格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2016年版。

^②主权与治权是世界各国对区域经济“非一体化”进行政治干预的正当性来源,前者如欧洲联盟,后者如美国各州的共同市场条款及其州际协议。我国区域经济一体化不存在对外关系上的“主权”问题,主要是关涉内部的“治权”问题。参见魏宏:《关于国家立法权的内涵、性质和设置的探讨——兼论立法权与主权和治权的关系》,载《长白学刊》2003年第2期。

体化经济格局的主要形成动因是行政壁垒对国民经济高质量发展和全国统一大市场带来的负面影响,而行政壁垒的拆除首先应当通过行政系统的自我完善加以实现,且市场一体化的基本制度、基础设施建设也需要依托政府力量。所以,在诸多因素的影响下,我国区域经济一体化治理呈现出鲜明的政策主导性。

(二)政策主导的区域经济一体化治理及其局限

如前所述,当前我国区域经济一体化治理,突出表现为自上而下的政策推动,即由中央或上级政府颁布区域发展政策进行引领,地方政府响应的一种纵向推进模式。自2008年《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》提出推动区域市场一体化建设以来,中共中央、国务院在区域一体化发展“棋盘”上频繁落子,陆续印发《京津冀协同发展规划纲要》(2015)、《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(2019)、《粤港澳大湾区发展规划纲要》(2019)、《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(2021)等一系列一体化建设纲要,通过国家政策基本明确了区域一体化国家战略的蓝图,赋予各地区在税收、财政、产业等层面进行跨区域合作的自主权;在地方层面,各地为贯彻落实相关规划纲要精神,纷纷制定相应的行动计划与实施方案,并开展积极的一体化实践,形成中央政府推动、地方政府跟进的一体化政策治理场景。例如,1996年长三角各省市成立了由各城市市长参加的“长江三角洲城市经济协调会”,这是我国建立较早的区域内城市政府协商协调机制;2004年,首届“苏浙沪主要领导座谈会”召开,并逐步发展为以“长三角地区主要领导座谈会”为决策层、“长三角地区经济合作与发展座谈会”为协调层、“联席会议办公室”和各种重点合作专题组为执行层的三层政府磋商和协调合作运作机制⁷⁾。各地建立的各种联席会议制度,设立的区域性组织以及签订的各种合作协议大多由政府部门牵头。政府协调事项不仅涉及交通、旅游、港口、信息、科技、生态环境等公共服务与基础设施建设,合作的触角还及

至金融、资本、竞争等市场各个领域。

政策体现了国家一定历史时期政治、经济、社会等领域的特定目标、行动宗旨以及阶段性任务,发挥着调动分配资源、设定行为框架等作用。以政策主导的治理模式既可以快速回应社会经济问题,并为执行层面预留一定的空间,以实现规范与事实之间的机动协调,政策治理工具的运用也能够较短时间促使地方政府之间建立信任关系,推动区域合作与一体化的行动落实,具有较强的动员力和响应力。从目前的实施效果来看,自上而下推动的区域一体化战略及其政策措施在我国经济高质量发展和全国统一大市场建设进程中发挥了重要作用。但是,经过多年发展,我国区域经济一体化政策的实施从长三角等特定区域转向多层次、多区域覆盖,其目标从“问题解决”转向“功能规划”,经历了“个别到一般”“事后到事前”的演变过程,已从初始的“探索尝试阶段”进入“经验转化与制度定型阶段”,亟需将政策工具中的“权威性命题”上升为法律的“一般性权威规范”⁸⁾。政策工具和法律工具遵循不同的原理,发挥不同作用,他们相互独立又相互补充、并行不悖。政策多为短期治理目标而定,其偏重于对当下区域经济现象的及时回应,具备灵活性与时效性,实施手段相对机动、柔性;而法律的目标是实现社会正义,偏重对区域间权利义务关系的确认以及对区域相关主体合法利益的保护,具有稳定性和强制力。区域经济一体化发展,既需要政策工具的灵活调控,也需要法律工具的稳定治理,两种工具在一体化治理过程中相辅相成、缺一不可。

但我们也要清醒地认识到政策主导存在的局限,谨防对政策的过度依赖。区域经济一体化是要素自由流动和区域经济结构优化的过程,是经济系统集聚效应的表现。尽管政策在推动区域经济一体化进程中有较为突出的效能优势,但一方面,其在利益冲突的调和方面有时显得力不从心;另一方面,将区域经济系统的资源配置变成政府间的人为安排,可能忽视市场机制的内生动力以及经营主体的行动逻辑。例如,区域产业分工本

应是市场机制发挥作用的结果,商品和要素的集聚效应、经营主体公平竞争并发挥比较优势是“因”,形成产业分工是“果”,如果人为塑造区域产业分工,颠倒市场作用与产业分工的逻辑因果,可能造成对市场机制的扭曲,违背了政府与市场关系的客观规律。

(三)以规则为中心推进区域经济一体化法治建设

“任何一个经济体制都必须有规则和规章,必须在一个法律框架中运行”^[9]。随着全面深化改革的不断推进和法治理念的不断深入,各方主体越来越具有权利意识,规则与制度对于一体化行动中的权利义务配置作用日趋重要,无论是央地关系还是区际合作,都应建立在一个稳定清晰的行动规则和制度保障的基础上。制度设计是改革取得成效的重要因素。为进一步贯彻党的二十届三中全会关于“必须在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化,做到改革与法治相统一,重大改革于法有据、及时将改革成果上升为法律制度”的精神,必须依法、及时将一体化进程中的一些成熟做法转化为规则设计,实现区域经济一体化治理的规则化。“以规则为中心”强调对逻辑清晰、结构严谨、明确稳定的法律规则体系的服从,包含了对自由、平等的保护以及对公权力的制约,能够更好满足一体化内区域经济发展权利的保障与区域政府权力约束的要求。虽然现代法治不能简单等同于“规则之治”,但规则是法律的一种突出的内在优点,是对法律价值理性和工具理性的提炼^[10],因此,“以规则为中心”仍然构成区域经济一体化法治保障的核心。

一方面,“以规则为中心”理念指导下的区域经济一体化法治蓝图设计,其基本元素和核心内容是法律规范系统的构建,即被法律系统稳定化的关于区域经济一体化交往规则的一般性“规范性预期”。现有的一体化治理模式尚无区际经济交往可供遵循的法律规则,建立在地方政府共识基础上的诸多柔性规则,其主要是政治系统对经济系统“他治”的行政政策,这种行政系统内部生

成的治理规则并非由区域内经济主体自主协商达成,亦未经法律系统实现“规范性预期”的稳定化,仍具有一定的随意性、暂时性和非市场性。因此,我国区域经济一体化法治模型的形塑,“法律规范体系”的建构是当下的重要任务。

另一方面,为满足法治实施的包容性要求,区域经济一体化法治蓝图设计不仅包括法律规范体系的建构,还包括与补充规范体系的融通与结合^[11]。法律规范体系是“硬法规范”,而补充规范则包括法律系统内部辅助硬法规范实施的各种细则和其他社会子系统内部的治理规则,后者在区域经济一体化实践中非常常见,学术界又称之为“软法规范”。实践中,补充规范至少包括区域经济一体化协议、区域经济一体化国家政策、区域经济一体化地方政府行政规则以及区域经济一体化纠纷司法裁判、行政裁决规则等内容。基于我国区域经济一体化“硬法规范”尚不完善的现实,“软法规范”在实际上发挥了重要作用,急需对其进行进一步规范化、协调化。

二、区域经济一体化法律规范体系架构

在规范论看来,法律规范体系的建构是法治的基础,其由法律原则与法律规则组成,原则属于法律体系的柔性部分,表达了法律体系的内在价值,构成了法律秩序内在统一性与评价一贯性的基础;规则属于法律体系的刚性部分,是一种确定性指令,即规则是一种指令,而原则是指令的理由、标准和证成^[12]。从立法层级看,区域经济一体化法律规范包括国家立法与地方立法两个层次。目前,我国区域经济一体化国家立法尚处空白,地方立法先行先试的实践则较为活跃。但区域经济一体化立法是法律系统、区域经济系统和政治(行政)系统“共振”关系的产物,问题具有全局性、综合性与系统性,仅仅依靠地方立法统筹协调难度较大,尚需具有权威性的集中制度安排。加强国家层面的立法架构,实现国家立法对地方立法的统摄与指引,是我国区域经济一体化法治建设的

重要方面^[13]。

(一) 区域经济一体化的法治价值

有研究认为,区域经济一体化的价值包括“以经济福利为基点的区域整体利益价值,权力制约与经济权利保障的实质价值以及合作、共享的形式价值”^[14]。这些价值期望,不仅有消除经济壁垒、实现区域经济系统内部资源配置效率和整体发展效益最大化的经济目标,还有安全、生态、自由、平等、民主与人权等非经济目标^[15],也蕴含着行政系统内部地方政府提升行政效能的目标诉求,但并非上述目标都可以转化为区域经济一体化的法治价值,还需要依照区域经济一体化的本质要求与宪法精神对上述内容进行提炼。

区域经济一体化的本质在于通过利益的共同创造与分享形成整体竞争力,“共生共在”的社会共同体理念是一体化的思想基础^[16]。地理空间的不可分割性和区域经济结构的关联性是一体化生成的特定语境,空间的不可分割性意味着区域彼此相互依赖,每个区域对一体化整体负有共同的发展责任;区域经济结构的关联性要求尊重区域经济的结构优化规律,根据不同区域的要素禀赋和比较优势进行产业合作与分工,强调优势互补、互利共赢。例如,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》关于“发挥上海龙头带动作用,苏浙皖各扬所长”的定位就是对优化区域分工合作、实现共生共在的生动阐释。区域经济一体化的法治价值既要体现上述要求,也要符合我国宪法的基本精神。区域经济一体化要求“公众空间权利充分配置、资本要素空间均衡分布、公共资源空间合理分配、经济空间结构规范有序”^[17],结合宪法精神,可以将区域经济一体化的法治价值归纳为“共同发展”与“差异发展”。“共同发展”包含平等参与的区域发展权,“差异发展”构成区域发展的实质内容。平等发展权是区域经济一体化得以运行的基本权利保障,是对区域经济一体化中区域主体意思自治的尊重与保护,但是每个区域根据其要素禀赋在一体化进程中承担着不同的发展功能,其发展权内容具有一定差异。可以说,区域经

济一体化的法治价值体现了形式正义与实质正义的统一。

(二) 区域经济一体化法律原则的确立

法律原则是指效力贯穿于全部相应法律规范之中,对其规范的制定与实施具有普遍指导意义的基础性或本源性的法律准则。区域经济一体化法律基本原则的确立标准包括“基本性”与“特殊性”两方面,“基本性”主要源于它是区域经济一体化法治价值的体现,即“共同发展”与“差异发展”;“特殊性”则反映区域经济一体化发展过程中所蕴含的各种利益和矛盾。结合我国实践,本文认为,区域经济一体化法治基本原则包括三个方面。

第一,市场主导原则。市场主导原则维护经济系统在一体化治理中的基本地位,旨在正视市场经济逻辑和激励功能,通过激发经营主体自发参与和自愿协作的主动性构建一体化的市场化网络结构,防止政府越位。任何一种结构体系“都是通过自愿的交换和自发的协作成长起来的,都是通过试错过程及接纳和拒绝的过程演化而来的”^[18],经济秩序是无数经营主体自愿交互并经由市场的作用发展起来的产物,而市场秩序是最有效的经济秩序。一体化的经济秩序是“长成的”,而不是“造出来”的,其结构不是固定不变的,而是随着市场的不同需求而发生变化的。在市场秩序中,区域内各主体能够就各自发展责任与发展自由达成自主合意;只有在经济系统运行出现市场分割、流通障碍以及成本无法释放等市场“非完美”现象时,政府才有介入的正当性基础。

第二,经济结构优化原则。在区域经济一体化中,区域发展权的行使受共同体约束,需要遵循经济结构优化原则。关联区域“共生共在”的状态产生了区域“共同发展”的一体化需要,强调了区域空间经济活动的整体性而非个体性;在共同利益的创造上,区域经济一体化实现了区域整体利益最大化的价值追求,符合社会效率标准,以区域经济结构优化为基本运作方式,改变了以资本利润最大化为取向的要素配置方式。

第三,贡献与受益相当原则。该原则强调一

体化中发展利益与发展责任分配相协调,是公平原则的集中表现。一方面,每个区域基于对整体经济利益的贡献获得相应的收益,无论是贡献了创新性要素,还是贡献了生态要素,都能“各得其所”,符合正义标准;另一方面,每个区域对一体化同时承担积极责任与消极责任,前者是指对整体利益的促进,违反该责任的后果主要是利益增值的减少;后者是指对整体利益的损害,违反该责任的区域应当承担利益补偿或赔偿责任。区域对一体化的经济贡献既存在可量化的部分亦存在难以量化的部分,因此,共同体利益分配方式既要采取市场配置方式,亦要采取统一再配置方式,如对特定产业的专项支持等。

上述三个基本原则的内在关系是,市场主导原则是前提,经济结构优化原则是过程,而贡献与受益相当原则是结果。申言之,经济结构优化原则是共同体发展利益的实现机制,而贡献与受益相当原则是共同体发展利益分配标准。需要注意的是,在区域协调发展战略与区域经济一体化的关系上,由于区域经济一体化是协调区域关系、实现社会利益最大化的具体类型和方式之一,因此,社会整体利益原则、区域协调发展原则以及可持续发展原则作为区域协调发展法治的基本原则,是区域经济一体化法治的上位原则,亦具有指导意义。

(三) 区域经济一体化法律规则体系

1. 区域财产权是区域经济一体化法律规则的基石范畴

区域之间的合作以区域拥有可支配的财产为基础,因此,区域财产权是区域经济一体化法律规则的逻辑起点。区域经济系统将经济利益从个体利益拓展至共同利益,形成了具有共有产权性质的区域财产权,其交换需基于共同体意志而非个体意志,由此,区域财产权处分的沟通系统与行为预期较传统私人产权发生了变化。区域内任何个别利益均不能单独代表一个区域的整体经济利益,区域产权由区域内政府、企业或个人共同拥有^[19],它的处分具有“集体决策”的性质,且这种“集体决策”的动态运作需依托于现代契约制度。

鉴于此,应积极通过对其内部所有权制度与契约法的完善,构建符合区域经济一体化特质的财产权范畴体系。一方面,在权利主体的设计上,“区域”基于其内部成员的共同利益形成共同目标,具有自己特定的经济系统、社会功能和目标,需要在整体上谋求发展和实现效益,理应成为区域财产权主体的存在形态,其主体地位需法律加以确认;另一方面,区域财产权是负担共同体义务的自由权利。即首先赋予区域开展经济交往与合作的自由,然后为其设定区域经济一体化“共同发展”的法律义务及其责任。在区域经济一体化中,次级区域既要维护自身辖区内全体的共同利益,也要维护一体化区域的共同利益,其权利主张包含了双重公共义务。在利益层次上,一体化的共同利益决定次级区域的义务与责任,即次级区域财产权是附加了特定公共义务的共有财产权利,区际协议亦并非完全是基于区域意思合致的协议,而是附带了法律上区域经济一体化义务的特殊协议。

2. 区域经济一体化“义务性”行为规则

行为类型化是法律规则体系化的一个重要进路。为确保合作剩余的实现,区域经济一体化的行为规则以义务性为主,表现为“应为”与“勿为”两种行为规则形式。鉴于区域经济一体化事项的复杂性与综合性,“应为”行为要求宜以法律原则形式存在,以提供一种规范指向;“勿为”行为要求通常基于对易产生负外部性的区域行为类型的防范,宜明确规范内容。目前,我国区域经济一体化具体的行为经验类型主要由国家区域政策加以宣示和总结,主要体现在区域要素利益共建共享、产业利益共创共享、生态利益共保共享三个方面。

但与法律规则相比,区域政策倡导的一体化行动在行为内容与逻辑结构方面尚不完整。第一,行为要求不具有确定性。政策的行为指引往往是引导区域经济朝一体化方向行进的综合宏观描述,尚不能满足规则的明确性要求。第二,行为主体指向不准确。一体化行动的政策指向涉及基础设施互联互通、产业转移、大气污染联防联控

等多个领域,其落实需要政府、企业、机构甚至社会公众等多元主体的合力。但目前的政策指引大多将行为的实施主体直指区域内的各级政府,企业、机构以及社会公众的主体地位尚未得到充分重视。第三,行为内容不完整。政策倡导的行动方案虽然涉及要素利益、产业利益、生态利益的共同创造,但并没有将区域经济一体化发展的宏观指引转化为内容明确的区域主体行为要求,也没有明确的利益分配方式。

国家政策中的区域行为经验类型若要转化为法律上类型化的区域行为规范,尚须补充主体要素、行为要求要素、行为内容要素,从而参与法律规则“行为构成要件”与“法律效果”的建构。其中,区域在要素利益的共创环节的“勿为”行为类型主要包括区域垄断行为与不正当竞争行为;区域在产业利益共创环节的“勿为”行为类型主要包括产业复制行为、产业资源恶意争夺行为、产业更新停滞行为等背离比较优势与区域分工的不正当产业竞争行为;区域在生态利益的共创环节的“勿为”行为主要指向放任产业污染行为与过度开发行为,前者禁止放任排放污染或将高污染产业向其他地区转移,后者是对生态资源丰富地区产业发展的绿色要求。

区域经济一体化的集体行动共识转化为法律的“勿为”义务时,如果发生利益冲突,就需要规定相应的法律责任机制。基于区域经济一体化利益分配的空间性、合作性与可持续性要求,区域经济一体化的法律规则对传统法律责任既存在直接适用情形,亦存在拓展或完善的情形。例如,对因资源输出、生态涵养、环境保护作出发展利益让渡与牺牲的区域而言,其利益补偿更需要对口协作、产

业转移、共建园区、共建项目等多元化的“输血与造血”,由于货币资金对区域发展利益的填补和要素的替代作用有限,可在货币责任之外,进一步规定要素填补责任及其延伸的产业结构修复或优化责任。

3. 区域经济一体化的“促进型”法律规范

从我国推进区域经济一体化的目标来看,区域经济一体化的相关法律应当具备“促进法”特质,其规范目的需要包含通过指导性、鼓励性、奖励性手段来促进区域经济一体化发展的意图。与上述义务性法律规范不同,“促进型”规范主要来源于区域经济政策及其经济手段的法律化^[20],具有政策指引功能,即形成“市场主导”的区域经济一体化发展模式,并激发“优势区域引领、其他区域参与”区域经济一体化发展的动力。目前,这些政策功能及其实现手段已在我国区域经济一体化政策中得到充分体现,而“促进型”法律规范的主要使命是体现国家的政策意向并进一步加以制度固化,鼓励经营主体从事与国家政策意向相适应的行为^[21]。区域经济一体化的“促进型”法律规范也可被称为政策性规范,主要包括“国家战略宣示”类政策性规范与“经济政策工具”类政策性规范两类。

“国家战略宣示”类政策性规范主要是指各一体化规划纲要中“规划或背景”“总体要求”部分在立法目的、宗旨中的重申,由该类政策内容转化而来的立法目的或宗旨条款,既不同于指导法的制定与实施意义脉络的基本原则,也不同于具有权利义务配置功能的行为规范条款,更不是暂时性的政策目标,而是承担着宗旨宣示功能并具有稳定预期的法律规范条款。例如,《上海市促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》

^①《上海市促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》第一条规定,“为了深入实施长江三角洲区域(以下简称长三角)一体化发展国家战略,发挥长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称示范区)的先手棋和突破口作用,打造中国式现代化的长三角样本,根据有关法律、行政法规和《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,制定本条例。”第三条规定,“示范区建设应当践行新发展理念,坚持创新引领,因地制宜发展新质生产力,推动高质量发展的政策制度与方式创新,加快从形态开发向功能开发跃升,率先实现质量变革、效率变革、动力变革,率先将生态优势转化为经济社会发展优势,率先探索从区域项目协同走向区域一体化制度创新,突破行政隶属、打破行政边界,探索生态友好型发展模式,实现绿色经济、高品质生活、可持续发展的有机统一。”

第一条、第三条相关内容^①实际上是对《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》第十章关于“加快长三角生态绿色一体化发展示范区建设”国家战略思路的立法落实,具有典型的国家战略宣示功能。

“经济政策工具”类政策性规范主要是指促进一体化发展各类经济政策工具的法律化。我国政府推动区域经济一体化发展采用了丰富的经济政策工具,一类是传统的财税、金融、贸易、科技、人才、基础设施投资、工业园区建设等政策工具;另一类是创新的区域经济一体化政策工具,如区域增长极政策工具、区域制度创新工具与区域经济合作政策工具等^[22],这些传统与新型经济政策工具的集成运用,亟待通过立法加以引导。成熟且稳定的经济政策工具作为区域合作倚重的重要依据,将其规范化制度化,既有利于界定区域行为正当性的基础,亦有助于政策工具运用的合法化。

三、区域经济一体化“软法”规范的补强

“软法”是由社会子系统自我生产,原则上不具有法律约束力但可能产生实际效果的行为规则^[23]。在区域经济一体化语境下,区际契约规则和一体化政策规则构成一体化的主要“软法”规范,这些社会子系统自我生成的成文规范在区域经济一体化进程中,一定程度上能够弥补硬法缺位的“燃眉之急”,丰富法治实践的内涵^[24]。在法源理论看来,根据法源思维所塑造的法,也属于法律渊源,但若将法律外部的其他社会规范认可为法律,需要经过法律方法的筛选。在区域经济一体化法治模型设计与实施过程中,法律系统需对区域经济系统、行政系统内部的软法规范保持敏感性,借助法源思维以及法律解释、法律推理或者法律论证的方法,将这些社会子系统内部产生的治理规范提供的基本素材进行价值判断,并适时通过立法程序将其转化为法律^[25]。

(一)区域经济一体化软法之治的效力补强

软法部分源于政府部门的创制,部分源于相关主体共同行动的约定俗成,部分源于相关利益

主体在双向互动的协商和博弈中形成的合意^[26]。近年来,我国政府注重采取区域发展政策来加快区域协调发展进程,无论是一体化的共同市场行动、行为规则的形成还是市场联盟的建立,大多由政府及其部门牵头并经各种政府文件发布,行政系统在“软法”的制定和运行方面发挥了重要作用。区域经济一体化“软法”之治虽顺应区域经济一体化的潮流,但因“缺乏系统、严格的组织化裁判和强制权保障,缺乏统一完整的承认规则和变更规则,缺乏简便明确的裁判规则”^[27],领导力与执行力不足,需要对其效力加以补强。

首先,区域经济一体化契约规则的效力补强应重视地方性知识的吸收。相邻的地域单元在文化传统、价值认同、关系网络等方面的共性与关联构成各地区整合成同一经济区域的基础,它为区域共同体的经济交往提供了天然的社会信任资本^[28]。区域经济合作协议作为区域及其各类经营主体的共识表达,其对合作者“角色”功能与“行为”要求的设定实际上是对地方性知识进行收集与加工的过程,同时,地方性知识也为协议的有效履行提供了文化基础。由此,一方面,合作协议内容的确定要充分吸收经营主体、社会公众的意见,尊重一体化经济合作的历史与经验总结;另一方面,应强化合作协议内容安排及其执行情况的公开,通过对合作框架的社会监督,增加区域履约压力,提升治理实效。

其次,区域经济一体化政策规则效力的补强则必须正视政策目的的整体性与平等性。我国现有区域经济一体化软法之治的主要缺陷之一是存在利益协调困境^[29]。目标导向型的公共政策在彰显其灵活性的同时,也往往难以提供稳定的预期^[30]。因此,政策制定应以“整体性”与“平等性”为宗旨。地方政府均有各自独立的利益目标,且实现政策目标的能力具有差异性。例如,在太湖生态共治问题上,太湖水污染对上海的影响较之江苏和浙江要小,客观上造成三省的利益关切程度不同,若设定一个概括性的政策目标,可能导致政策治理规则的“各行其是”。“整体性”要求经济一

体化行政规则政策目的的选择需摆脱地方政府“行政边界”的利益束缚与竞争桎梏,以共同体“共生共在”的价值认知为指引;“平等性”要求进一步完善区域经济一体化行政协调程序规则,区域经济一体化整体目标的落实依赖于地方政府的联合行动,但地方政府合作目标与手段的筛选离不开“公正而合理的程序”,即在确定具体政策目标时为每个地区提供平等且充分的陈述、辩论机会^[31]。

(二) 区域经济一体化契约的法律化

一体化契约是区域共同体成员基于“共生共在”达成的共识,是其作出合作承诺、设立义务、分配利益的工具。一方面,由于区域经济一体化需要政府破除行政壁垒,且一体化涵盖区域共同体的基础设施、公共服务和环境保护等公共领域,需加强行政权力的合作,区际协议主要以府际合作协议为基本形式,不少学者将其视为行政协议。另一方面,许多区际协议涉及市场要素的流通与配置,是区际经济交往规则的成文化,内容具有经济属性。无论是经济性契约还是行政主导的“府际协议”,纯粹的契约关系^[32]的约束力基础在于区域间的信赖保护,只有在区域主体共同决定并信赖的行为方针和行动方案不会轻易改变时,有序的一体化经济共同体才成为可能^[33]。目前,我国诸多区际合作机制是在自上而下的战略推动下形成的,并非“参与主体间基于成本收益分析后自愿的资源转移行为”^[34],一体化协议的履行主要靠地方政府间的信任与科层关系维系,违约成本较低。由于缺乏稳定和充足的利益协作动力,区际协议呈现较为松散的“握手协议”状态,仍有大量协议因效力不受法律约束等原因,并未得到有效落实。

若要稳定契约规则的预期,首先要通过立法肯定区际协议的法律效力。可以考虑借鉴域外一些国家关于州际协议效力的规定,通过立法明确区际协议的基本效力及法律责任,推动现有区际协议条款得以有序兑现。由于具有跨行政区特性,区际协议的效力应当高于缔约机关制定的相关地方政府规章及规范性文件。当然,区域经济

一体化契约法律化的价值判断同样要考量效率原则,即契约转化为契约法或法律的成本节约优势。以产业合作契约为例,只有公共性突出且区域协商成本较高的产业合作规则方有转化为法律的必要性。基于区域一体化产业结构整体优化的长远发展目标,需要对产业布局进行整体规划并对市场自由施加限制,因此,涉及产业共同发展责任分配的契约内容,更宜由法律规定。但区域经济一体化契约的法律化仅是对区域经济交往规则的外部确认,尚需尊重区域经济交往规律。基于维护区域合作效率的立法考量,区域经济一体化契约法律化的内容主要是对抽象性原则、“清单式”义务性规则以及区际协议的特定程序规则作出规定,必须为区域主体协商协议实体内容保留充足的空间。

(三) 区域经济一体化政策的法律化

我国区域经济一体化政策在体量上非常丰富,无论是中共中央、国务院制定的诸多区域一体化发展纲要,各部委针对区域一体化战略出台的行动计划、区域规划,抑或地方政府制定的各类实施方案、区域协议、区域性指导意见等,都是区域经济一体化发展的重要制度来源。政策的推动虽能够快速促使地方政府建立信任关系,获得较强的动员力和响应力,但在实践中也存在政策不连贯、政策自上而下的传导与落实脱节、各区域间经济政策不协调以及政策效力不稳定等诸多问题。

区域经济一体化政策法律化是以我国区域经济一体化国家政策和地方行政规则为法源的区域经济一体化法律规范建构过程,即通过立法程序将成熟的一体化政策措施由宪法或法律加以定型化、精细化,使之更具普遍性、强制性、长效性、可诉性^[35]。可见,区域经济一体化政策法律化是指政策法源的法律化,即仅有法源性政策能够成为区域经济一体化法的立法资源^[36]。政策是法的重要渊源,但政策具有体系性和层次性,存在“政策—区域经济一体化政策—法源性区域经济一体化政策”的递进性包含与被包含关系,并非所有一体化政策都能上升为法律。法源性区域经济一体化政

策不同于一般的区域经济一体化政策,是指由特定主体依法定程序制定的,经过实践检验且具有相对稳定性、可复制性、要素结构规范性的区域经济一体化政策。法源性区域经济一体化政策经过系统的、专业化的识别与立法技术转化可上升为区域经济一体化法律规范^[37],但应当考虑其充分的动力诱因和资格要件,如制定主体的适格性、实践的可验性、相对的稳定性和可复制性等^[38]。

综上,将相关区域经济一体化政策上升为法律的识别与转化逻辑应是:(1)以区域经济一体化法理念的“意义脉络”作为对政策法源中新产生的“行为事实”与“社会需求”进行价值判断的标准;(2)加强对经多年实施验证的区域经济一体化政策的梳理,从政策的发布主体、实施时间、实施效果等方面对政策的实践效果和成熟度进行评估,对只能起到短期作用的政策不予提炼,对干预过度的政策合理调整与利益纠偏;(3)以法的基本构成要素对法源性区域经济政策内容进行有针对性的提取,抽象为具体法律概念、法律原则和法律规则,增强规则的精准性与可执行性;(4)就转化进路的选择而言,法源性区域经济一体化政策法律化更需依赖立法上升进路。我国是成文法国家,由于区域经济一体化法律系统尚不完善,区域经济层面的诸多新型法律概念、法律关系和利益调

整机制亟待通过立法程序得以确认。

结语

区域经济一体化的法治蓝图设计与法律规范体系建构,旨在实现区域一体化国家战略的“有法可依”。但“有法可依”并不意味一体化行动纳入了法治轨道。如果“重立法、轻实施”,法治蓝图将只是一种“良法美意”,只有将规范意义上的法律转化为实际中的法律,才能真正实现良法善治。区域经济一体化法治的实施除了要加强法律意识、法律思维的培养,营造良好的实施环境之外,还应追求一种包容性的法治实施模式,充分发挥区域主体的自主性。与此同时,区域经济一体化法治化的相关规则要求若要及时、准确地得到落实、检验和监督,需要充分发挥政府的能动性和快捷性优势。区域经济一体化期待利益具有多样性和复杂性,随着区域内部不同利益主体的持续互动,主体间产生利益冲突和权利争议在所难免,司法活动作为法治实施的重要方式之一也需得到应有重视^[39]。因此,区域经济一体化法治模型的建立并不是孤立的单一社会活动,而是社会自治、政府治理和守法、执法、司法“联手”共同作用的过程,通过各部分之间科学分工合作,形成推动区域经济一体化的法治合力。

[参考文献]

- [1]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].人民出版社,2024:21.
- [2]张清,梁鸿飞.社会管理模式创新的法理逻辑——以“区域法治”作为概念分析工具[C];公丕祥.变革时代的区域法治发展.法律出版社,2014:270.
- [3][30]陆宇峰.“自创生”系统论法学:一种理解现代法律的新思路[J].政法论坛,2014(4).
- [4]陈婉玲,丁瑶.区域经济一体化的源流追溯与认知纠偏[J].现代经济探讨,2021(6).
- [5][7]陈雯.长江三角洲区域一体化空间合作、分工与差异[M].商务印书馆,2019:21-24,71-73.
- [6]泮伟江.宪法的社会学启蒙——论作为政治系统与法律系统结构耦合的宪法[J].华东政法大学学报,2019(3).
- [8]吴冬兴.法源概念的本土化重构[J].国家检察官学院学报,2023(1).
- [9][美]於兴中.地方法治与辅助原则[C].公丕祥.区域治理与法治发展.法律出版社,2017:36.
- [10][英]约瑟夫·拉兹.法律的权威:法律与道德论文集[M].朱峰,译.法律出版社,2005:196.
- [11]程关松.当代法治实施模式及中国选择[J].江西社会科学,2017(1).
- [12]雷磊.适于法治的法律体系模式[J].法学研究,2015(5).
- [13]陈婉玲.中国区域经济法制发展的现状与未来[J].北方法学,2020(6).
- [14]陈婉玲,丁瑶.区域经济一体化的价值蕴含与法治考量[J].兰州学刊,2021(4).

- [15]Maurice Schiff,L.Alan Winters.区域一体化与发展[M].郭磊,译.中国财政经济出版社,2004:4-7.
- [16]张康之.为了人的共生共在[M].人民出版社,2016:205.
- [17]靳文辉.空间正义实现的公共规制[J].中国社会科学,2021(9).
- [18][美]米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼.自由选择[M].张琦,译.机械工业出版社,2020:26-27.
- [19]丁四保,王昱.区域生态补偿的基础理论与实践问题研究[M].科学出版社,2010:54.
- [20]张守文.论促进型经济法[J].重庆大学学报(社会科学版),2008(5).
- [21]焦海涛.论“促进型”经济法的功能与结构[J].政治与法律,2009(8).
- [22]程栋.中国区域经济政策工具创新:理论与实践[J].贵州社会科学,2016(4).
- [23]Francis Snyder.The Effectiveness of European Community Law:Institutions, Processes, Tools and Techniques[J].Modern Law Review,1993(1).
- [24]黄茂钦.论区域经济发展中的软法之治——以包容性发展为视角[J].法律科学(西北政法学院学报),2014(4).
- [25]陈金钊.法源话语及对法治的意义[J].国家检察官学院学报,2023(1).
- [26]强昌文.公共性:理解软法之关键[J].法学,2016(1).
- [27]翟小波.“软法”及其概念之证成——以公共治理为背景[J].法律科学(西北政法学院学报),2007(2).
- [28]夏锦文.区域法治发展的法理学思考——一个初步的研究构架[J].南京师大学报(社会科学版),2014(1).
- [29]彭中礼.论国家政策的矛盾及其规制[J].法学,2018(5).
- [31]章剑生.作为协商性的行政听证——关于行政听证功能的另一种解读[J].浙江社会科学,2005(4).
- [32][39][美]罗斯科·庞德.法理学(第二卷)[M].封丽霞,译.法律出版社,2007:237,353.
- [33][德]莱因荷德·齐佩利乌斯.法哲学(第六版)[M].金振豹,译.北京大学出版社,2013:256-257.
- [34]周凌一.纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例[J].公共行政评论,2020(4).
- [35]张文显.法治与国家治理现代化[J].中国法学,2014(4).
- [36][37]曹书,陈婉玲.产业法之政策法源考——基于产业政策与产业法的关联性分析[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2019(2).
- [38]丁瑶,陈婉玲.法源性区域经济政策之法律化[J].兰州大学学报(社会科学版),2022(6).

(责任编辑 林珊珊)

The Rule of Law Model and Rule Construction of Regional Economic Integration

Chen Wanling

Abstract: The essence of regional economic integration is to eliminate regional barriers and achieve Pareto optimality in regional economic structure. The economic system should be the basic operating field, and market integration is its core. In recent years, regional integration in China has emerged as a key strategic practice to break through the bottleneck of the national unified market economy cycle and factor circulation. However, the main focus has been on the "other governance" of the political (administrative) system over the regional economic system. The governance model reflects strong political preferences and government leadership, and the legal system is still detached from the "structural coupling" of the economic administrative system. This is still far from the concept of governing the country by law and building a rule of law country. To stabilize the expectation of regional economic integration actions, the integrated legal blueprint should be constructed based on the "rule of law" framework, with legal norms as the center, revealing the basic categories of good law and the path of "good governance" of diverse co governance. At the same time, strengthening the transformation from policy context to institutional context and achieving the legalization of "soft law norms" in regional economic integration is also an important link in the construction of the rule of law in regional economic integration.

Keywords: Rule of Law for Regional Economic Integration, Legal System, Rule Based Governance, Soft Law