

区域协调发展的利益调整与法治进路

陈婉玲¹, 陈亦雨²

(1. 华东政法大学 科学研究院, 上海 201620; 2. 华东政法大学 经济法学院, 上海 200050)

摘要: 区域协调发展国家战略的推进,意味着地方利益从单一化、割据化向着整体化、公共化扩展,不同利益诉求的协调和利益格局的调整是“区域协调发展”必须面对的核心问题。受宏观经济政策性调控思维的影响,我国区域协调发展的利益调整仍停留于政策驱动和权力干预阶段,法治思维尚未形成,法律工具的运用尚未进入各级政府的治理视野。区域利益协调既需要政策工具的指引,也需要立法的制度规范,两种治理工具缺一不可。政策工具与法律工具的结构失衡现象与推进全面依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的国家治理理念不相吻合。法律治理模式是协调利益、解决冲突、建立秩序的关键力量,必须强化区域利益调整的法律思维,将成熟的区域政策通过必要程序转化为法律,形成可复制的权威性规则体系,实现区域利益协调由权力干预向法律治理的转型。同时,适时制定《区域协调发展法》,以法律的顶层设计统一战略愿景,明确权利义务,协调区域利益关系,推动区域整体效能最优目标的实现。

关键词: 区域协调发展; 利益冲突; 治理工具; 法治进路

中图分类号: D912.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2021)06-0123-15

一、引言

区域协调发展的最终目标是达到区域利益分配的帕累托最优,这是一定区域空间内资源分配的一种理想状态,其逻辑是随着区域内部不同利益主体的持续互动,即使资源的分配将导致主体间产生利益冲突,但冲突解决的结果也能使局部主体利益得到满足、区域整体利益得以最大化。随着我国经济进入高质量发展阶段,区域协调发展战略在国家宏观调控系统中扮演了极其重要的角色,成为国家解决国内区域发展不平衡不充分问题的重要方案。^①目前,在国家区域协调发展战略驱动下,我国区域经济正经历由“行政区经济”向“经济区经济”转型的过程,^②

收稿日期: 2021-08-11

基金项目: 2021年度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(1965—),女,福建泉州人,华东政法大学科学研究院教授、博士生导师,产业与区域经济法研究中心主任;
陈亦雨(1994—),女,江苏常州人,华东政法大学经济法学院博士生。

^①自1996年3月,全国人大八届四次会议通过《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,提出“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”开始,区域协调发展战略在国家的每一个五年发展规划中得到不断推进和演绎。2020年11月,我国《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第九篇专篇擘画了国家今后五年区域发展的行动安排与远景目标,提出了深入实施区域协调发展的战略思路并做了重要诠释。

^②行政区经济是指在基于政治控制与经济管理需要,人为界定的行政区划内开展的经济活动,具有界限分明、有刚性约束、经济相对封闭的特征;经济区经济是指在天然形成的客观经济地域中开展的经济活动,地域边界模糊,但一般具有稳定的经济中心,对外联系与对内分工都相对密切。

地方个体与区域整体存在个别主义与集体主义的不同利益期待,区域经济利益相关者的发展诉求和利益主张存在较大的差异性,地方政府行政壁垒对社会经济活动的渗透依旧强烈,区域行为外部性问题加剧区域利益分配失衡,利益调节成为区域协调发展必须面对的现实问题。为进一步深入实施国家区域协调发展战略,我国《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《十四五规划纲要》)特别强调,今后五年要进一步完善区域合作与利益调节机制。只有正确处理区域利益关系,合理利用治理工具协调区域利益冲突,才能有效落实《十四五规划纲要》的战略目标。

受宏观经济政策性调控思维的影响,我国区域协调发展的利益调整仍停留于政策驱动和权力干预阶段,法治思维尚未形成,法治工具的运用尚未进入各级政府的治理视野。在实践中,为了解决区域协调发展中的利益问题,从中央政府到地方政府出台了大量政策与指导性意见,这些政策意见虽然能够起到战略引领和行动宣示作用,但在具体行动中已逐渐显露出政策协调能力不足、贯彻落实粗放浮夸、影响市场配置功能发挥等弊端。在理论上,现有对区域协调发展利益调节的研究主要聚焦政策治理工具的解读以及对政策治理工具调整方向的展望,^①对区域利益协调的法律治理模式的论证与分析较为薄弱,^②这种现象与推进全面依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的国家治理的时代背景不相吻合。

法律治理模式是协调利益、解决冲突、建立秩序的关键力量,能够激发区域利益主体参与到分工与合作中的主观能动性。必须调整思路,自上而下形成对政策性治理痼疾的共同认知,寻求区域协调发展利益调节的法治进路。本文通过对区域利益调节政策治理模式内在机理的深入剖析,认为以大量的政策治理工具协调区域利益关系,本质仍然是传统权力主导型治理思路,容易陷入“口号治理”和“表态工程”窠臼。因此,只有适时制定《区域协调发展法》,通过高层级立法引导、培育区域共赢理念,形成区域协调发展利益调节统一规则体系,强化区域协调发展机制的制度化建设,赋予区域性协调组织明确的法律地位,实现区域利益协调模式由政策化向法治化的转型,才是符合国家治理体系与治理水平现代化要求的应有之义。

二、现实背景:利益期待、行政壁垒与区域行为外部性

区域协调发展以实现区域经济、社会平衡充分发展为战略目标,区域经济发展不平衡不充分将导致社会运转效率下降及社会发展成本提高。不平衡主要表现在地区经济发展水平存在较大差异,区际经济往来交易成本高,区域间难以进行自愿有效的分工配合,资源的分布与发展需求不能形成有效衔接;不充分表现在仍有部分地区社会经济发展跟不上整体水平,区域经济发展韧性和内生发展动力不足,某些地方经济的单一性与脆弱性导致该地方需要依赖国家

^①如保建云认为,地方政府应制定稳妥可行相关经济政策,降低地方利益冲突发生的概率和可能给国民经济平稳运行带来的风险。参见保建云:《地方利益冲突、地方保护主义与政策选择分析》,《国家行政学院学报》2007年第6期;晏世琦认为,区域政策具体形成更多是利益博弈和平衡的产物,有必要在现行政策基础上探索统一、规范、兼容不同类型区导向的区域政策架构,形成更加系统完备的区域政策体系。参见晏世琦:《完善我国区域政策框架体系》,《宏观经济管理》2021年第3期;邓仲良、张可云认为,随着区域政策不断深入推进,促进区域协调发展的政策机制进一步清晰,应实施差别化的区域发展政策,并健全区域政策与其他宏观政策联动机制。参见邓仲良、张可云:《“十四五”时期中国区域发展格局变化趋势及政策展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2021年第2期。

^②目前,从法律角度对区域经济进行分析的研究成果主要有:杨寅:《行政区域利益冲突的法律规制》,《法学评论》2006年第3期;黄茂钦:《区域协调发展的经济法新维度——定位重塑与体系演进》,《北方法学》2020年第6期;陈婉玲:《中国区域经济法发展的现状与未来》,《北方法学》2020年第6期;张守文:《区域协调发展的经济法理论拓展》,《法律科学(西北政法大学学报)》2021年第4期。

转移支付、社会福利等公共开支维持发展,社会整体经济的“木桶效应”明显。随着我国经济体制改革的不断深化,市场日渐成为资源配置的主要方式,多元利益主体地位与利益诉求得到强化,行政区经济割据现象成为阻碍要素自由流通的顽疾,区域行为外部性及其利益外溢加剧了地区发展水平落差……如何正视这些社会经济现实,承认区域中不同利益主张的存在,引导利益公平分配,是区域协调发展战略有效推进的前提。

(一) 区域协调发展利益期待的多样性与复杂性

区域协调发展利益期待具有多样性与复杂性,如何激发多层次利益相关者积极性是区域协调发展战略顺利推进的基础。利益法学认为,利益就是人们寻求得到满足的需求、欲望或者期望,这些需求或欲望的主张会影响社会成员之间的关系或者行为,如果一个有组织的社会要想有序存续并发展,必须通过一定的社会控制工具确认并保护这些利益的实现。^①个人、企业、地方政府、中央政府构成了区域经济多元的利益主体结构,各利益相关者来自不同层次,持有不同利益立场,具备特定的行为动机、行为方式和关系结构,因而对区域利益格局的影响也不一。

个人和企业是利益主体的基本单位,其生存与发展依赖区域自然禀赋和外公共环境的保障。《世界人权宣言》明确将生存权与发展权纳入基本人权保障范畴。^②个人的生存,首先依赖一定地表空间的自然资源,确保在其所在的时空环境下,至少有维持其生活的最低保障;其次依赖其所在区域的公共服务资源,追求生活享受,^③因而,个体出于自身利益对区域资源进行有限度的合理利用具有天然的正当性。个体利益诉求具有分散性与有限性特征,主要对区域内自然环境、经济发展、公共服务、社会秩序等方面更为关切,其需求量以满足自身生存与发展为限。企业是个人实现生存权与发展权的工具之一,随着商品经济发展而逐步成为独立于个人的法律拟制体。企业以追求利润最大化为终极目标,在此目标驱动下形成经济活动空间拓展、产业链条外溢延伸的内在冲动,并想方设法影响政府政策制定,其利益需求是无限且积极向外的。企业逐利行为不可避免地将对区域内社会福利、自然环境以及政治经济生态产生影响,进而改变区域利益格局与分配。

地方政府作为中央政府授权进行地区治理的地方利益代表,其存在独立的目标函数和利益取向;而作为具有自利性的组织,其利益又不可与所在区域利益完全等同。既有理论大都将区域利益主体直指所在区域政府及其辖区内的企业和个人,认为区域是一个“集合主体”,其中的政府、企业、个人均存在自己明确的利益取向和利益边界,每一类主体都在某些方面能够代表区域利益,政府是区域整体利益最适宜的代表,^④但如何协调政府、企业 and 个人的不同利益站位,并将其塑造成区域的整体利益却很少有理性的思考。^⑤实际上,当“政府”这一代理组织落实到“政府工作人员”这一实质身份上,其自利性将直接影响到其行为的价值考量。政府政策的制定者是有理性的、自私的人,他们也常常从个人的角度看待问题,并按个人面临的诱因行事,^⑥实践中地方政府“可能促成任何有助于他们保护或获得官位的事情”。^⑦因此在区域事务的管理

①参见[美]罗斯科·庞德:《法理学》(第三卷),廖德宇译,法律出版社2007年版,第4-14页。

②《世界人权宣言》指出:“每个人,作为社会的一员,都有权享受社会保障,并有权通过国家努力和国际合作、根据每个国家的组织和资源,实现其尊严和个性自由发展所必需的经济、社会和文化权利”。参见《世界人权宣言》第22条, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, 最后访问时间:2021年8月5日。

③参见[德]赫尔曼·海因里希·戈森:《人类交换规律与人类行为准则的发展》,陈秀山译,商务印书馆2005年版,第7-8页。

④参见丁四保、王昱:《区域生态补偿的基础理论与实践问题研究》,科学出版社2010年版,第59、75页。

⑤陈婉玲:《区际利益补偿权利生成与基本构造》,《中国法学》2020年第6期。

⑥[美]詹姆斯·M·布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健等译,北京经济学院出版社1988年版,第282页。

⑦[美]乔·B.史蒂文斯:《集体选择经济学》,杨晓维等译,格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2014年版,第120页。

中,地方政府也会出于自身垄断租金最大化目标而实施机会主义套利活动。

中央政府作为宏观政策的制定者,代表全体人民管理国民经济与社会,是实施区域协调发展战略的监督者和管理者,承担区域利益协调的重任。^①但在行政分权与财政分权体制背景下,中央政府与地方政府不可避免地出现权力冲突、经济冲突以及隐藏的其他利益冲突。我国分税制改革一定程度上保留了按央地行政隶属关系划分收入的特点,中央政府与地方政府在区域收入利益上仍存在排他性的分账与博弈。另外,中央政府对地方往往存在整体主义的利益服从期待,而地方则更加关注其自身地区的个别主义发展机会,抽象意义上的国家利益往往会由此演变为本地利益最大化的地方性政策。因此,在自上而下推行区域协调发展战略过程中,央地关系纵向利益的协调与分配也是一个需要辩证处理的问题。

基于各自利益考量,区域经济利益相关者在参与区域公共事务时难免会出现自利性决策,其利益争夺呈现出手段隐蔽性、行为投机性等特点,对市场要素流动、区域功能约束、资源环境承载以及公共服务供给都将产生影响。例如,在产业发展上,地方政府“封锁”市场、阻碍要素自由流动的例子比比皆是,从早期的沪鄂两地政府“汽车牌照费”之争到近年来对新能源汽车产业的地方保护,^②不同站位导致利益的分化与行动方向的相悖,地方政府以行政权强力介入市场,其自利性决策虽能在短期内保护本地企业,却造成生产要素不受市场调配、劣币驱逐良币的后果;在水资源利用上,行政区经济主导的地方自利性与流域利益的整体性冲突导致区域行为相悖而行的现象也时有发生,如基于江河水域的区位差异性和水流的不可分割性,上游地区的水源保护往往关系到下游地区饮用水的安全,但上游水源地若大力发展地方经济而不能有效控制水质污染,流域上下游之间矛盾必将凸显。除此之外,企业上下游恶性竞争、政府产业结构同质安排、环境破坏与资源浪费、国土规划急功近利等零和博弈亦屡见不鲜。新时期区域协调发展应主动回应错综复杂的利益诉求,通过制度设计协调利益矛盾,才能防止南辕北辙的各自行动,形成推动区域整体发展的强大合力。

(二) 地方政府行政壁垒痼疾强化利益冲突

如何破除地方政府行政壁垒痼疾是区域协调发展战略思路顺利实施的关键。行政壁垒本质上是一种出于政治动机的防御措施,是计划经济向社会主义市场经济转型的产物。地方政府因行政权力下放和财税分权获得一定的地方经济自决权,对GDP增长率的追求促使其以本地区利益最大化为行动指南,其结果是地方政府之间形成“中国特色的维护市场的经济联邦制”竞争关系,^③地方政府行政壁垒虽然是一个老生常谈的话题,但实践中其带来的市场分割与产业同构等顽疾依然对区域协调发展战略的推进构成障碍。

市场经济的发展本身具有整体效应,在已经实现融合的市场内部,生产要素只需要付出必要的交通运输成本,而无需为额外的贸易壁垒等交易成本买单。其中信息作为最重要的经济要

^①参见陈雯、孙伟、袁丰:《长江三角洲区域一体化空间合作、分工与差异》,商务印书馆2019年版,第29页。

^②20世纪90年代,上海市政府为保障本市“纳税大户”上汽大众的市场份额,宣布要对登记在上海的每辆湖北省生产的雪铁龙富康汽车征收8万元的牌照费,而上海大众桑塔纳牌照费却仅为2万元。湖北省政府因而发起“反击”,下发规定称,省内所有接受国家财政拨款的机构和部门要么选择购买雪铁龙富康汽车,要么为其他品牌额外缴纳7万元“企业扶贫基金”。参见马怀德,《地方保护主义的成因和解决之道》,《政法论坛》2003年第6期。近年来,中央政府赋予了地方较大自主权以发展新能源汽车产业。但多地政府通过要求外地企业在本地设厂、出台适合本地企业特点的补贴标准、设定差异化的地方标准及新能源汽车目录等手段,达到保护本地企业、提升自身财税收入目的。外地企业迫不得已在多地投入大量的资金建厂,造成了生产资源的大量浪费,导致全国新能源汽车产业版图的扭曲。参见新华社新媒体,《瞭望 | 新能源汽车地方保护是自毁长城》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681210770877447054&wfr=spider&for=pc>, 最后访问时间:2021年8月13日。

^③陈雯、孙伟、袁丰:《长江三角洲区域一体化空间合作、分工与差异》,商务印书馆2019年版,第26页。

素之一,在整合程度极高的市场中将被迅速传递,保持价格在产品链条中的一致性,也即达到经济学上的“一价定律”。一旦地方政府盲目推行地方保护政策,导致价格机制无法正常发挥作用,必将打乱市场对要素的空间配置。同时,限制销售、司法保护、隐形补贴等行政手段也将抑制本地企业创新,形成政策性依赖发展路径。除此之外,基于抢夺消费市场和中央政策的需要,各地区在产业结构布局上出现非理性的“内卷”现象。比如,长三角各大城市在“十三五”规划中多将金融业作为本地优先发展产业,而实际上很多城市并不具备发展现代金融业的基础和条件,产业发展趋同明显。^①地方政府对高纳税行业的热捧导致产业发展的同质化,产业是否契合地方特色、区域内产业布局是否合理等整体性协调问题往往被选择性遗忘。概言之,不论是市场分割抑或产业同构,都属于地方政府在自身利益驱使下利用行政力量改变市场原生环境与资源配置方向的行为,是权力机制和利益机制在失衡状态下畸形运行的结果。你来我往的“行政区经济”竞争割断了地方间的经济互动,阻碍了区域之间产业链的自由延伸和承接,区域整体性优势难以真正发挥。

(三) 区域行为外部性作用亟待制度规范与激励

如何协调区域行为影响外溢带来的区际利益冲突,形成对区域行为外部性有效的激励与规范,是区域协调发展战略必须面对的现实问题。受生态环境的连贯性、市场的开放流动性等因素的影响,区域行为外部性作用客观存在,此种影响有着“时间上的永恒性与空间上的普遍性”,^②具体表现为区域行为的价值外溢和利益侵袭。例如,为了解决资源分布不均衡与消费需求错位问题,我国实行资源跨区域调配政策,通过政府行政干预形成资源输出地与输入地之间资源利益输送关系。资源所在地的资源被开发利用之后,被转化为资源产品向其他区域输送,并以各种形式转变成为其他区域的收入,这种资源输出具有典型的正外部性特点。但现实中资源输出地的资源价值外溢却不能按市场价值得到应有补偿,反而承担生态保护与修复的责任。再如,我国实施“主体功能区”政策,许多水源涵养区、风沙源区以生态建设为区域主体功能,承担着主要的生态治理责任,但其付出的治理成本和做出的利益牺牲形成的生态效益并不为其独享,水源涵养、生态保护、环境修复等行为所产生的优质、足量水资源将使下游地区获益,退耕还草、植树造林等固沙防沙措施,对下风向区域免受沙尘暴危害产生正外部性影响。可见,环境整体性使得生态保护区的生态建设活动具有跨区的外部溢出效应,当外部性效益没有得到合理补偿或支付时,不仅难以形成生态保护的动力,区域间也将产生利益矛盾乃至冲突。^③

区域行为也会对区际利益公平性与整体性造成侵袭。例如,流域的生态环境具有不可分割性,但流域管理却因行政辖区划分而被人为分割。由于自然资源和生态系统在循环中将产生经济效益,基于区位优势和资源禀赋而产生的区域“比较优势”是客观存在的,对于区域行为的决策者来说,其最为关注的是如何利用其“比较优势”满足本区域自身的发展需求,而非实现社会的共同利益。在自利性动机与“责任分散”的投机性心理的驱动下,区域行为就会不惜牺牲整体性价值而超越资源利用的临界点,最终产生负外部性作用。^④在区域发展过程中,资源的经济

^①2016年以来,长三角三省一市主要工业产品的相似度系数偏高,江苏与浙江为0.8494,安徽与江苏、安徽与浙江分别为0.8571和0.9011。参见国务院发展研究中心课题组:《长三角区域一体化的战略路径》,中国发展出版社2020年版,第54-55页。

^②胡元聪:《外部性问题的经济法进路研究》,法律出版社2010年版,《内容提要》第1页。

^③陈婉玲:《区际利益补偿权利生成与基本构造》,《中国法学》2020年第6期。

^④例如,王英辉、李文陆经过大量实证研究,发现漳沱河上的岗黄水库的修建虽能给库区带来较大效益,如蓄洪补枯、灌溉粮食等,但对于库区外下游地区却产生了负面影响。水库拦截了上游大量来水,导致下游地区的人民生活与生产用水匮乏,生态平衡遭到严重破坏。参见王英辉,李文陆:《农田水利设施区域负外部性及其内部化的策略——以漳沱河区域为例》,《经济论坛》2013年第7期。

价值与社会价值不言自明,对于承担负外部性后果的地区来说,其遭受的利益侵袭背后是区际利益分配的严重失衡。

区域利益具有客观性和独立性。区域不仅意味着以地理因素为基础的空间结构,也指向以经济、政治、社会、文化、历史等因素为基础的社会结构,其主体形态主要体现为“省域与跨省域、市域与跨市域、县域与跨县域以及经济特区、自由贸易区”等内在概念。^①作为空间结构,区域主体对其空间内的自然资源存在事实上的产权,享有使用、支配、获取收益的权利;^②作为社会结构,区域在长期历史演进中已然形成了特定利益边界,往往以区域为单位、以维护区域利益为目标向外拓展并与其他区域进行抗衡。因此,不论是从对区域资源享有的产权而言,还是与其他区域的相对性而言,区域本就是一个具有整体利益和明确边界的现实存在。正是由于区域利益的客观存在,区域行为产生的外部性作用“在本质上都是相互的、无可指责的”,^③但由此引发的区域利益单向流动和分配失衡问题则需加以干预、调整与矫正,即通过对正外部性行为的补偿与激励、对负外部性影响的控制和约束来保障区域利益的公平分配。

三、现有政策性治理工具的困局及其法律化

“协调”既是利益关系的一种和谐状态,也是达成和谐状态的利益分配活动,其不是要牺牲某些利益相关者的利益以达到整体目标,而是要改变各主体利益争夺的局面,使多元发展诉求在整体性治理中都能得到满足。区域协调发展战略的推进,意味着“地方利益”从单一化、割据化向着整体化、公共化不断扩展,传统意义上的“地方性事务”也从封闭性、涉己性更多地具备了开放性、涉他性的特征。^④为使各区域利益主体之间的关系由背向发力、相互竞争转化为相向而行、合作共赢,必须建立有效的治理机制,协调各种利益关系,建立共生共在的价值认知,才能实现国民经济内部的整体协调与平衡发展。利益调整必须依赖有效的治理工具,形成制度化的治理框架。目前,我国区域利益分配主要依靠政策驱动和调整,一般由中央政府根据各时期的“五年规划纲要”及国家发展需求制定全国性政策进行统筹规划,地方政府随之根据本辖区发展需求与地方特色制定地方性政策,政策文件的发布过程与效力状态呈自上而下的“金字塔形”模式。

(一) 现有区域利益协调政策治理工具的运用

政策治理工具是指国家政党与国家机关为实现一定历史时期政治、经济、社会等领域的特定目标,利用指导方案、行动准则等文件形式进行专门性治理的手段,文件一般包含目标、行动原则与宗旨、阶段性任务、工作方式与步骤等内容。目前,学界对“政策”的范畴定义较为模糊,尤其对政策与法律的区分界线尚不清晰。从颁布的主体来看,公共政策学派多数认为国家政党、行政机关、立法机关颁布的文件皆属政策范畴,即政策包含法律、属于法的上位概念;^⑤而法学学者倾向于认为政策仅包括国家政党与行政机关颁布的部分规范性文件,政策与法律

^①张文显:《变革时代区域法治发展的基本共识》,公丕祥:《变革时代的区域法治发展》,法律出版社2014年版,第3页。

^②2019年4月,中央印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,针对自然资源资产所有者不到位、权责不明晰、权益不落实等问题,提出“积极推动自然资源资产所有权与使用权分离,落实产权主体,创新自然资源所有权实现形式”的意见,这意味着区域作为事实上的“产权主体”,拥有以区域利益为决策依据安排资源利用活动的权利将得到进一步明确。

^③Amnon Lehari, Zoning and Market Externalities, Fordham Urban Law Journal, Vol.44, No. 2, 2017: 361-410.

^④参见林圻:《浅析长三角一体化发展视角下的地方立法协作》,《人大研究》2019年第1期。

^⑤如罗斯金认为:公共政策包括法律、司法布告、执行命令和行政决定。参见[美]迈克尔·罗斯金:《政治科学》,林震等译,华夏出版社2000年版第44页;陈振明提出,公共政策是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、方法、条例的总称,参见陈振明:《公共政策学——政策分析的理论、方法和技术》,中国人民大学出版社2004年版,第4页。

独立并存。^①本文持后者立场,认为政策与法律分属不同的社会规范系统,法律独立于政策之外自成体系。博登海默对此明确提出,公共政策主要是指“尚未被整合进法律之中的政府政策和惯例”。^②在我国,法律不论是制定主体、制定程序、自身构造皆具有独特性,而成文法的表现形式也具有封闭性特征,立法主体的立法权限与政策制定权之间有明显界限,实践条件还不成熟需要先行先试的,要按照法定程序作出授权才能制定相应政策文件,成熟的政策也需经过法定的程序,由法定部门予以制定并发布,才得以上升为法律。根据我国《宪法》规定,国务院、各部委、地方人大可以制定行政法规、行政规章和地方性法规,也可以根据宪法和法律发布决定、命令和指示,行政法规、部门规章和地方性法规一般被归入广义的法的形式体系范畴,而党和国家以及国务院各部委、地方政府发布的指示、意见和实施方案等应属于政策性文件范畴。

为进一步推动国家实施区域协调发展战略进程,中共中央、国务院于2018年11月18日发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(以下简称《意见》),《意见》指出,实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一,因此要“深化改革开放,坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒”,以加快形成区域协调发展新机制。作为国家层面构建区域协调发展治理机制的政策指导性意见,该文件对深化区域合作机制、区域利益补偿机制等做了原则性安排,并明确各阶段应实现的区域协调发展目标。另外,为落实国家区域协调发展战略部署,国务院以指导意见、规划纲要等形式发布了诸多区域发展政策性文件,其中,以长三角一体化、京津冀协同发展以及粤港澳大湾区建设等多个区域发展规划与安排最为典型。该类政策针对各个区域的经济发展的提出不同的定位目标和具体方向,鼓励地区之间优势互补、利益共享,具有政策站位高、针对性强的特征(见表1)。

表1 国务院落实区域协调发展战略相关政策文件

政策名称	发布时间	利益调整目标
《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》	2015年	推动转变东北经济发展与利益分配方式,促进东北全面振兴,缩小南北经济差距
《京津冀协同发展规划纲要》	2015年	调整经济结构和空间结构,拓展协同发展广度和深度,以疏解北京非首都功能为核心,探索人口经济密集地区优化开发与利益分享新模式
《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》	2019年	在长三角地区互联互通优良基础上探索建立城市间重大事项共商共建机制,推动跨地域成本共担、利益共享,发挥示范引领作用
《粤港澳大湾区发展规划纲要》	2019年	依托自由开放经济体和改革开放排头兵的优势,拓宽利益交流渠道,以建设国际性城市群
《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》	2020年	缩短东西部经济差距,推动不同类型地区利益互补、东西双向开放协同并进
《关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》	2021年	明确中部地区的比较优势和发展潜力,促进中部地区将比较优势转变为高质量发展优势

与此同时,国家发改委为落实国务院对区域空间发展和利益分配部署,勾画了一批更为细致的区域经济版图,推出一系列具体的行动规划,如为贯彻西部大开发战略,发挥资源、能源比较优势,通过科技、产业等政策倾斜实现西部快速崛起,制定《黔中经济区发展规划》(发改西部〔2012〕2446号)、《陕甘宁革命老区振兴规划》(发改西部〔2012〕781号);为推动中原城市成为国家经济发展新增长极与区域协调发展的战略支点,制定《中原城市群发展规划》(发改

^①如张文显提出,中国特色社会主义国家治理体系由一整套制度构成,包括以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系、以党的基本路线为统领的政策制度体系、以宪法为统领的法律制度体系。参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期。

^②[美]E·博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社1999年版,第465页。

地区〔2016〕2817号)；为推动跨区域资源整合与利益配置机制优化，推动长江经济带一体化发展，制定《长江中游城市群发展规划》(发改地区〔2015〕738号)等。

在地方政府层面，国务院《意见》发布后，多省市积极响应并陆续发布本省市相应的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的实施方案/意见》(下文简称《实施意见/方案》)，^①进一步细化省际经济合作的工作目标，表达了地方政府积极参与区域协调发展战略、加强制度建设与制度创新的意愿和担当。另外，为强化区域合作，许多地方政府通过签署合作协议、合作备忘录的形式对区域共同面临的发展问题提出解决方案。^②区际协议的缔结主体以省政府及下属部门为主，一般借地方行政首长联席会议为契机进行集中签约，具备“以政府为合作代表、以外部政治命令为合作动力、以科层结构发挥监督及协调作用”的特征，属于区域经济关系利益协调政策范畴，已成为我国实现区域合作、解决区域利益争端最主要的治理方式之一。

(二) 政策治理模式的困局与缺陷

如前所述，政策已然成为我国区域利益协调的最主要治理工具，其被普遍使用将导致治理工具上的路径依赖并固化为政策治理模式。治理工具的路径依赖机理是，一种治理工具出现并被频繁使用后，将产生自我强化现象，治理结构、治理过程等一系列机制沿着初始路径逐步调整直至成熟，外部环境日益成为适合自身生存的生态场，最终形成固定的治理模式。即使政策治理工具并不理想，治理模式的固化会大大减少治理工具的选择和运用成本从而使报酬递增，政策的决策机构、实施机构将积极维持政策治理模式的存在，甚至推动政策治理模式适用范围的无限扩大。因此，占据绝对优势的政策治理模式将导致区域利益协调治理手段的单一化。随着区域协调发展重大战略推进，政策治理模式的内在缺陷逐步暴露。

首先，政策治理模式下区域间“协调”功能的消解。从上述政策治理工具的梳理可以看出，我国负责区域治理的行政单位主要是中央政府与省级地方政府，中央政府统筹、发布纲领性指导文件，地方政府响应并具体实施。也就是说，在我国现有行政框架下，区域层面的事权被下放至省级及以下的地方政府，地方政府依赖颁布政策性文件回应中央对区域关系的期待以及对区域利益的协调。但省级政府发布的政策文件是否能够承担整体性区域利益协调职责？例如，北京市政府为响应中央《意见》精神，出台相应《实施意见/方案》，其中提到要“深化京津冀区域在公共服务、生态环境、交通、产业等领域合作的长效机制”，但北京市对京津冀区域并不具备整体协调管理职能，该《实施意见/方案》的效力等级、管辖范围和协调能力皆不足以支撑对京津冀区域事务的应对与管理，《实施意见/方案》中的相关条款最终只能是一种回应式口号。我国行政职权纵向向上集中，政策的决策机构与实施机构呈上下对口形态设置，同级别政府之间的职能、权责有限，很难在该级别完成整体性横向协调，因此，纵向负责制与横向区际治理之间产生了难以避免的紧张关系。概言之，受行政科层制约束，我国地方政府政策文件的效力不足，政策治理模式与区域协调之功能存在不适应性。

因缺乏法律定性和充足的利益协作动力，区际协议同样无法达到区域协调的功能期待。一方面，我国《宪法》及《立法法》中并未承认地方政府之间可以联合制定法律，因而对区际协议的定性问题存在法律上的障碍。^③现阶段我国区际协议主要由地方政府推动，本质上仍是一种

^①经统计，为贯彻落实国务院《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》的精神，目前已有北京、天津、江苏、四川等17个省、直辖市制定了相应的“实施方案/实施意见”。

^②例如，《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》《黄河流域省际横向生态补偿协议》《长三角产品质量安全监管合作备忘录》等。

^③崔卓兰、黄嘉伟：《区际行政协议试论》，《当代法学》2011年第6期。

区域政策治理模式,与美国有着《宪法》作为效力背书的州际协议并非同质。^①没有了外部法律强制力约束,协议仅靠地方政府间的信任与科层关系维系,违约成本几乎为零,协议参与方履约意识骤降,区际协议成为松散的“握手协议”。另一方面,我国诸多区际合作机制是在中央或上级政府的政策要求下成立,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”,^②各执行层次之间既缺乏利益认同和主动沟通,又缺乏足够的组织保证与财政支持,协议落实存在“上紧下松”趋势。部分组织基于自身或局部利益最大化、责任最小化而产生的争功避责行为动摇了集体共识根基,^③实际执行过程中跨区域经济利益往往会让位于行政区经济利益。再加上地方政府频繁的人员调换与流动,区域合作的信任关系更不稳定。因此,我国区际协议达成的并非契约基础上的利益联盟,对契约精神及利益驱动的忽视导致整个体制运行绩效的滑坡,难以达成协调之初衷。

其次,政策条款模糊和不可操作性影响政策目标的精准实现和治理结果的可控性。例如,国务院发布《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》(国发〔2010〕28号),对中西部地区设立园区承接沿海地区的产业转移作出规定,但这些规定仅有诸如“引导和鼓励东部沿海地区产业向中西部地区有序转移”“鼓励东部地区转让先进技术”等模糊条款,对跨区域产业转移中的利益协调、权责划分、争议解决等未详细规定。再如,各省市为响应中央《意见》而发布的《实施意见/方案》内容大多重复因袭,对区域合作机制、市场一体化发展机制、区域互助机制、区域利益平衡机制、基本公共服务均等化机制等的布局规划大同小异,“口号功能”远大于实用功能,相关部门难以根据此类文件执行到位。同样,区际协议往往对区域间的收益分配方式、争议解决机制规定不详,更缺乏对合作结果的考核方式与评价标准,后期执行成本升高,合作关系松散。长三角地区早期区际合作协议《上海经济区发展战略纲要》及《上海经济区章程》的无疾而终,就是缔约主体消极不作为导致的。^④

最后,区域政策本质上是政府为弥补市场失灵的干预行为,依赖自上而下“命令式”推进手段,将调整区域利益关系、促进平衡发展的国家意志从顶层设计层面注入市场机制中,其最终目的在于提高资源配置的效率。^⑤然而,此种以“行政权力”为中心的国家经济统制,是一种典型的“人治”秩序,^⑥其往往忽视市场配置力量,不可避免地加剧区域利益失衡。例如,为解决资源分布与消费需求错位的矛盾,我国实施资源的跨区域行政调配政策,由国家通过行政决策安排资源跨区域流动,影响福利分配格局,不论是“南水北调”“西电东送”的资源的跨区域调配还是区域横向转移支付,区域利益主体在外在推动力作用下被动、单向、无偿地输入或输出资源,虽短期内达到利益调整之目的,但因其未尊重经济利益的内在交换规律,忽略了区域合作自愿性与市场交易成本,这种看似协调的状态并不会积极长久的存在。

(三) 政策法律化:从权力治理向法律治理转型

政策是党和国家意志的具体化,发挥着调动分配各类资源、设定行为框架、释放政治信号

^①在美国,州与州之间的协议效力极高,不仅优于州内法律,还受美国宪法的保护。根据美国《宪法》第1条第10款“契约条款”(Compact Clause)的规定,“任何一州,都不能通过法律来损害契约义务”。一旦加入协议,成员州就必须严格遵守协议内容,为协议的长久稳定缔结提供持续性保证。当成员签订该协议并经所在州立法机构批准后,该协议就自动成为成员州的法律,其效力超越了与之相冲突的各成员州的所有其他法律,成员州州政府及所有公民都必须严格遵守和履行协议的条款。

^②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》,《公共行政评论》2020年第13期。

^③参见陶鹏:《灾害管理的政治:理论构建与中国经验》,复旦大学出版社2018年版,第45页。

^④参见何渊:《区域行政协议研究》,法律出版社2009年版,第78页。

^⑤参见马秀贞:《产业政策立法的逻辑进路》,《行政与法》2021年第4期。

^⑥陈婉玲:《从单一干预到微观规制与宏观调控的辩证统一——政府干预经济的立法理念变迁》,《现代法学》2007年第6期。

等作用,通过政策的随时制订与调整,决策者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。更重要的是,现阶段我国区域利益协调制度框架尚未形成,自上而下的政治命令式、单向施惠型利益调控政策仍是政府运用的主导性工具,而柔性对话式、互惠交易型的治理模式的运用空间还很有限,区域利益分配仍是一种被安排的行政任务。在这一现实基础下,政策治理工具能够在较短时间促使地方政府建立阶段性信任关系,具有较强的动员力和响应力。

区域协调发展,既需要政策工具的灵活调控,也需要法治工具的稳定治理,两种制度形态在协调区域利益过程中相辅相成、缺一不可。政策和法律通常分开发挥作用,它们遵循不同的原理,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利益分配问题的及时应对,因而具备灵活性与时效性,实施手段相对机动且柔性;而法律的最终目标为实现社会正义,因而讲求预测性与稳定性,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,且有强制力保障实施。然而,如上文所述,我国区域利益协调的制度安排中绝大部分是政策性制度,并仍有自我强化、不断扩张趋势,政策化与法律化治理模式在制度供给数量与实际应用范围上产生了严重的结构性失衡,也导致了我国区域协调发展法治水平大大落后于政策制定能力。党的十九大明确提出,“依法治国是党领导人民治理国家的基本方式”,国务院《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》亦指出,法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。政策治理模式的无限扩张将阻碍依法治国进程的有效推进,因此,强化区域协调发展法律工具的制定和运用已是势在必行,有必要转变思路,寻求由权力治理模式向法律治理模式的逐步转型。

法治是协调利益、解决冲突、建立秩序的重要力量,^①法律本身即具有鼓励合作与交易的目标追求,与我国“以利益驱动区域协调发展”的需求具有内在价值上的契合。其一,法律以尊重社会经济发展规律为前提,鼓励意思自治、平等协商、合作共赢的契约行为。法律在提供物质生产、分配和交换所需的规律和秩序的同时,^②起到了鼓励区域分工合作中的价值交换的关键性作用。严谨的立法程序本身就是区域利益主体对自身利益的合法性开展论证、充分表达、并与其他利益相关者交涉与协调的利益整合过程。各方能够自觉寻找区域分工与合作中的利益最大公约数,而非在权力的命令下被动妥协。其二,法律重视主体行为的对价性,赋予区域利益主体以正效价,^③激发区域利益主体参与分工与合作的主观能动性,并在自愿交换的前提下兼顾公平。“如果我们时时处处可以依靠一个(无成本的)法律体系来界定产权并裁决争端,那么任何想使用某种资源的人就都得付费给所有者才能得到它。”^④正是因为下游地区须为上游地区的损失进行付费,上游地区才会自我限制、不再污染水源。此种自我限制很难说是出乎对区域整体利益的追求,而是以上游地区的自我利益得到满足为约束前提。因此,法律治理模式能够以利益为驱动力,使其将行为的动力、向量与行为自主性、能动性相结合,最终达到整体性治理的区域协调效果。其三,法治手段具有行政手段、经济手段所无法比拟的长效性、权威性及逻辑自治性,能够保障最终治理结果的精准有效。通过法律精准、系统化表达,各级政府

①夏锦文:《区域法治发展的基础理论研究构架》,公丕祥:《变革时代的区域法治发展》,法律出版社2014年版,第41页。

②参见[苏]雅维茨:《法的一般理论——哲学和社会问题》,朱景文译,辽宁人民出版社1986年版,第32页。

③弗鲁姆构建了一套期望激励理论模型,该模型提出,人们在对其一行为结果的价值评价即为“效价(valence)”,其中“正效价”指人们认为该结果令人满意,反之则为“负效价”。参见[美]维克多·H.弗鲁姆:《工作与激励》,载[美]J.史蒂文·奥特等:《组织行为学经典文献》,王蕾等译,上海财经大学出版社2009年版,第189-190页。

④[美]奥利弗·E·威廉姆森:《治理机制》,石烁译,机械工业出版社2016年版,第204页。

及区域利益相关者的权利与义务关系得以明确,收益分配与争议解决机制得以明晰,其稳定性能够促使区域利益主体在利益交换时的信任基础更为牢固,每一个区域利益主体都在法律的背书下确信自己的投入产出比与他人不会因制度因素而有所差异。与此同时,相较于政策工具,在严密法理体系之下,法律具有更强的自我解释、漏洞弥补之特性,能够通过法律解释、法律推理、法律论证、法律续造等工具救济条款的模糊之处,借助效力识别、利益衡量、事后救济等手段实现逻辑自治与体系闭环,保障利益调整结果的精准性、连贯性和说服力。

综上所述,须逐步将成熟的区域政策通过必要程序转化为法律,形成可复制的利益调整权威性规则体系,实现区域利益协调工具由政策化向法治化的转型。(1)须构建区域协调发展法律框架,我国虽已推出了各类重点区域的发展规划,但区域间利益的宏观调控与平衡规则尚处于空白阶段,因此可以通过对成熟的区域政策的筛选与提炼,创制出系统性的区域协调法律框架和规则体系。(2)从区域政策的发布主体、实施时间、实施效果等指标对政策的成熟度与效益进行评估。从发布主体的角度来看,一方面应当加强对国务院及各部委推出的、经过多年实施验证的区域政策的梳理辨析,例如,传承《意见》等统领性文件精神 and 基本原则,保障法与政策衔接过程中立场的一致性,同时对该文件中区域战略统筹机制、区域合作机制、区域利益补偿机制等有实际价值的机制进行专章细化安排,增强法条的精准性与可执行性。从实施时间与实施效果来看,应坚持“实践是检验真理的唯一标准”,重点关注政策文件实施效果的评估核查、对时代要求的顺应,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,以保证法的稳定性与权威性。(3)经过反复评估后,将具备实际价值的政策整理爬梳,或形成区域协调发展之政策法源信息库,或直接经严格立法程序上升为区域协调发展立法,实现政策与法律顺畅衔接。

四、以《区域协调发展法》满足区域整体性治理需求

目前,我国地方性立法对本辖区内区域利益协调具有一定领导力,行政区域内部经济协调发展的法制建设基本能够自足。但基于行政统摄与隶属关系,地方立法本身未获得调整跨区域事务的正当性,其在处理跨区域事务和跨区域利益关系中的调动力不足。^①同时,受各自利益站位的局限,地方法规对同类型法律关系往往会表现出差异化的制度安排,一旦形成管辖交叉、经济往来等区域融合现象,就会产生地方立法冲突。立法“地方割据”现象一方面会加重跨区域活动主体的守法负担,稀释法律的权威性;另一方面,立法对利益调整的不同表达将产生不同分配效果,影响法律适用的衡平。正因为目前区域立法层级过低,发展中的利益配置问题易演变成各区域权利上的划分,经济现象上的利益竞争易进一步转换为各种政策制定、具体立法、法律执行等的博弈,其作用与区域协调目标出现背离。^②因此,必须加快落实《意见》精神,适时制定国家层面统一的《区域协调发展法》。其一,统一的立法文件能够在各项治理内容上立足全局、统筹规划,实现“利益协调职能”。区域协调发展不仅涉及本地区利益调配,更需顾及全国范围内政治、经济、环境等各领域的整体性部署。国家层面立法能够发挥全局站位优势,在国土空间规划、产业整合、主体功能区规划等涉及国家利益的领域,以统一的法律设计理顺区际关系、支撑整体公平。其二,只有国家层级法律的协调职能才足以应对各区域间的利益纷争。将区域层面的问题交由高度集中化的制度进行协调,能够帮助冲破行政区划上的障

^①参见陈婉玲:《中国区域经济法制发展的现状与未来》,《北方法学》2020年第6期。

^②参见汪习根、滕锐:《论区域发展权法律激励机制的构建》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2011年第3期。

碍,有效遏制区域利益分化、规范区域开发秩序,自上而下进行利益的分配与调整,促进建立无壁垒、无障碍的共同市场和共同规则。

首先,应明确《区域协调发展法》立法宗旨,培育区域共赢新理念。共同利益或相互利益是区域分工耦合并达到协调发展的前提与基础。随着区域经济的深入发展,必然要求传统地方主义向新型区域合作分工主义、独赢思维向共赢思维的转变。欧盟为构建区域内开放、信赖、共赢和合作的发展环境,制定《欧洲联盟条约》,明确成员国合作发展的宗旨,^①并围绕该宗旨建立了关税同盟,基本实现了各国利益一体化与各类要素的自由流通。就我国《区域协调发展法》而言,应明确如下原则:(1)共同发展、互惠互利原则。各利益主体一方面要积极寻找合作的切入点与利益的结合点,另一方面要反思“内向型”利益获取方式,主动参与区域公共事务与治理体系,群策群力发挥整体优势,实现深层次区域合作。(2)以市场为主、政府为辅原则。区域的整体性治理不是要求政府对区域进行统一规划与管理,而是要逐步放开不必要的资源要素流动管制,将区域经济发展的主动权交还给资源配置的主体——市场,^②由市场发挥经济规模化优势,以形成整体效应。(3)各地区平等、求同存异原则。不论区域层级与面积,各区域在生产要素获取、环境资源维护、基础设施建设等各方面地位平等。要着重把地方政府行政级别与区域法律地位分开,不因某层级的地方政府行政级别更高而使区域拥有特殊权力和利益。同时,探寻符合地方特色的发展道路,尊重地区发展方式与发展利益,抑制“地方化”自利本能,通过制度手段筛选掉“少数人偏好”,转而关注区域协调的多样性。

其次,推动区域协调发展制度化建设,强化对弱势区域倾斜性利益配置。《区域协调发展法》必须对协调区域利益关系的区域战略统筹机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制、区域发展保障机制以及市场一体化机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制进行全方位谋篇布局,形成具有权威性、可操作性的制度设计。制度化约束是将区域关系转化为法律关系的必要手段,它依据公众认同的、按理性原则设计的、能够被合理预见的制度来运作。^③例如,随着各区域之间经济的依赖性日益增强,区域合作机制的重要性也逐步凸显。《区域协调发展法》不仅要探索构建区域内财税共享、GDP共享等利益分享机制,保障各区域合作者都能分享到分工的红利,引导各区域以聚合力量的态势取代以往的恶性竞争,更要在现有区域产业规划、主体功能区规划的基础上整合区域优势,对标国家整体性战略利益,鼓励优势区域产业与创新利益向外溢出,以促进区域合作向纵深发展。又如,为了实现发展利益共享目标、加快欠发达地区发展,我国已逐步形成了包括对口援助、对口扶贫等在内的区域互助机制。《区域协调发展法》一方面应规定援助地区与受助地区各自的权利义务、明确援助补偿与激励制度,以利益激励形成系统性动力循环;另一方面须推动“一事一议型区际互助项目”向“常规性、综合性区际互助系统”转变,构建起区际互助的常态化制度。

对《区域协调发展法》而言,最能直接体现利益制度化配置的重中之重就是构建区际利益补偿机制。区域协调发展以承认区域差异性以及每个区域应当享有平等、公平的发展权利和发展机会为前提。作为解决区域发展不平衡的一种制度性工具,区际利益补偿机制既能使作出特别牺牲和利益让渡的利益主体获得确定性预期,也能使区域间利益冲突通过权利的程序化运作得以缓解。^④《区域协调发展法》应明确弱势区域因本地区利益受损而获得的权利,以及区际

①欧共体官方出版局:《欧洲联盟条约》,苏明忠译,国际文化出版社1998年版,第10页。

②参见汪伟全:《长三角经济圈地方利益冲突协调机制研究:基于政府间关系的分析》,《求实》2008年第9期。

③参见刘圣中:《私人性与公共性——公共权力的两重属性及其归宿》,《浙江学刊》2003年第1期。

④参见陈婉玲:《区际利益补偿权利生成与基本构造》,《中国法学》2020年第6期。

补偿的具体程序与标准、利益受损的补偿方式,如现金补贴、贸易合作优惠政策等,将政治任务转换为一种“各区公平发展、整体协调共进”的制度常识。另外,可通过《区域协调发展法》适当赋予经济落后区域财政税收优惠权、交易优惠权等,为维护弱势区域主体发展权设计公平性、倾斜性权利制度安排。

最后,明确区域性组织机构法律地位与权利义务安排。区域性组织机构指的是为了促进多个地方交流对话、跨区合作以及预防、管理和解决地方间利益冲突,超越单一的地方层级所构建的多地方联合机构,在我国具体表现为行政首长联席会议、区域合作论坛、多地方合作办公室等形式。现代政府理论提出,职能、机构、体制、过程是政府制度的四大支柱,其中,机构的设置与授权是将利益调配相关法律法规输送到现实生活的必经桥梁。

事实上,我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》并未提及跨行政区共设机关问题,现有区域性组织的法律地位模糊,人事、财政等各方面的权力不明,严重限制了区域性组织机构承上启下协调作用的发挥。例如,长三角区域合作办公室需要对三省一市包括土地管理、生态保护、要素流动、公共服务等在内的多项工作进行协调与落实,然而,该办公室的决策与执行能力却并不足以履行相关职责。一方面,该办公室的法律地位尚未明晰,其作用常常游离于长三角一体化具体推进工作的边缘。例如,三省一市部分职能部门在制定共同规则时,往往会选择越过该办公室直接碰头,直至商议完成才告知该办公室、汇总商定结果。另一方面,该办公室尚未被赋予任何行政权力,只能在各部门间斡旋,实际执行问题还需落实到三省一市各职能部门,该种“执行”也并非法律义务,执行部门若固守地方利益或部门利益,相关事项就难以推进。因此,该办公室尚处于三省一市部分工作人员集中办公阶段,对三省一市各类区域利益协调需求力不从心。为加强央地之间、区际之间的沟通与互动,必须重视区域性组织机构的权力来源正当性。其一,通过《区域协调发展法》明确长三角区域合作办公室等跨区域机构的法律地位及其产生、定位、职权的法律依据,对跨区域机构进行跨领域综合行政授权,根据机构的决策或执行功能进行详细定位,强化其对地方行政机构的职能协同指挥权,赋予其一定的改革空间;其二,应通过《区域协调发展法》明确区域性组织的行政层级,可以参考“国家发展和改革委员会东北振兴司”,在国家发改委中新设“区域协调司”等司级单位,发挥其高级别司级单位的协调作用,统筹该区域性工作与安排,并在各省政府中设立局级单位,对“区域协调司”的决策进行上传下达与具体监督实施。

五、结 语

实施区域协调发展战略是践行新发展理念的必要要求,也是我国从政策化治理模式向法律化治理模式转变的重要契机。在全面依法治国的时代背景下,以政策驱动调配区域利益关系的治理手段已暴露出诸多弊病,无法回应“十四五”规划纲要关于“健全区域协调发展体制机制”的发展需求。有必要转换治理观念,塑造有利于多层次区域利益主体共同发展的新型整体化法律治理模式,通过推进高层级统一立法,突破行政区划限制,兼顾各方利益诉求,提供引导性制度选择,将区域之间的单向利益输送关系,转变成各区域利益主体在理性协商基础上寻求利益最大公约数的资源交换与互惠合作,以利益激励为动力重构区域信任协调关系。只有通过法治之桥梁横跨区域、政府、企业、个人等主体之间的利益鸿沟,才能逐步引导利益主体关注区域共同体的发展和福祉,实现区域利益配置的制度化运行,最终以区域利益协调法治化为基点,撬动国家治理能力现代化建设的杠杆。

主要参考文献:

- [1] 陈婉玲. 区际利益补偿权利生成与基本构造[J]. 中国法学, 2020, (6).
- [2] 陈婉玲. 中国区域经济法发展的现状与未来[J]. 北方法学, 2020, (6).
- [3] 陈雯, 孙伟, 袁丰. 长江三角洲区域一体化空间合作: 分工与差异[M]. 北京: 商务印书馆, 2019.
- [4] 汪伟全. 长三角经济圈地方利益冲突协调机制研究. 基于政府间关系的分析[J]. 求实, 2008, (9).
- [5] 汪习根, 滕锐. 论区域发展权法律激励机制的构建[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版). 2011, (3).
- [6] 夏锦文. 区域法治发展的基础理论研究构架[C]. 公丕祥. 变革时代的区域法治发展[A]. 北京: 法律出版社, 2014.
- [7] 张守文. 区域协调发展的经济法理论拓展[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021, (4).
- [8] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014, (4).
- [9] 赵娜. 党内法规制度结构要素及其逻辑变迁研究[J]. 齐鲁学刊, 2021, 3.
- [10] [美]罗斯科·庞德. 法理学(第三卷)[M]. 廖德宇译, 北京: 法律出版社, 2007.

Interest Adjustent and Legal Governance Approach of Regional Coordinated Development

Chen Wanling¹, Chen Yiyu²

(1. Academy of Sciences, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China;

2. School of Economics and Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China)

Summary: The promotion of the national strategy of regional coordinated development means that local interests are expanding from unitary and dismembered to integrated and public. In the transition period, there are still great differences in the development demands and interest propositions of China's regional economic stakeholders, the penetration of local government administrative barriers into socio-economic activities is still strong, and the externalities of regional behavior exacerbate the imbalance of regional interest distribution. Therefore, the distribution and adjustment of regional interests is the core issue that "regional coordinated development" must face. Affected by the thinking of macroeconomic policy regulation, the interest adjustment of regional coordinated development in China still stays in the stage of policy-driven and power intervention. In practice, a large number of policies and guiding opinions issued by the central government and local governments have gradually revealed the disadvantages of inadequate policy coordination ability, extensive and boastful implementation, and insufficient play of market allocation function. The thinking of rule of law has not been formed, and the application of rule of law tools has not yet entered the governance vision of governments at all levels. Theoretically, the existing research on the interest adjustment of regional coordinated development mainly focuses on the interpretation and adjustment of policy governance tools, while the demonstration and analysis of the legal governance model of regional interest coordination is relatively weak. This phenomenon does not coincide with the national governance background of promoting the comprehensive rule of law and adhering to the integrated construction of a country under the rule of law, a government under the rule of law and a society under the rule of law. China's regional interest coordination needs not only the guidance of policy tools, but also the institutional norms of legislation. Both governance tools are indispensable. Legal governance model is the key force to

coordinate interests, solve conflicts and establish order. We must strengthen the legal thinking of regional interest adjustment, transform mature regional policies into law through necessary procedures, form a reproducible authoritative rule system, and realize the transformation of regional interest coordination from power intervention to legal governance. At the same time, we should timely formulate the regional coordinated development law, give full play to the overall coordination function of the top-level design, break through the obstacles in administrative divisions, and distribute and adjust interests from top to bottom, so as to unify the strategic vision and action principles in legislation, promote the institutionalization of regional coordinated development, strengthen the inclined allocation of interests to vulnerable regions, clarify the legal status, rights and obligations of regional organizations, promote the establishment of barrier-free common market and common rules, and finally promote the realization of the optimal goal of regional overall efficiency.

Key words: regional coordinated development; conflict of interest; governance tools; legal governance approach

(责任编辑: 倪建文)

(上接第66页)

respectively. The specific conclusion is that: From the perspective of restraining consumption fluctuation, when production or investment is positively impacted, the smooth rule is the best choice; when labor preference is negatively impacted, the debt-oriented rule is the best choice. From the perspective of maximizing residents' welfare, and based on the comprehensive evaluation of long-term welfare effect and short-term welfare effect, under the positive impact of technology on production, the optimal rule is that the smoothing rule is adopted for all three types of expenditure; under the negative impact of labor preference, the optimal rule is that consumption expenditure adopts output-oriented reverse adjustment, and investment expenditure and transfer payment expenditure adopt both output-oriented and debt-oriented reverse adjustment; under the positive impact of investment efficiency, the optimal rule is that consumption expenditure adopts output-oriented reverse adjustment, investment expenditure adopts both output-oriented and debt-oriented reverse adjustment, and transfer payment adopts debt-oriented reverse adjustment. Finally, this paper verifies that when consumption expenditure is biased towards the field of people's livelihood and increases the substitution elasticity of public consumption and private consumption, the welfare level of residents can be significantly improved. In the post epidemic era, the uncertainty of world economic development has greatly increased. This study shows that, compared with the single fiscal expenditure rule of total amount, different types of fiscal expenditure are given different response rules according to the specific nature of exogenous shocks, so as to increase the flexibility and accuracy of policies, better deal with the uncertainty in the future, and ensure residents' welfare to the greatest extent.

Key words: exogenous shocks; economic stability; residents' welfare; fiscal rules

(责任编辑: 倪建文)