doi: 10.16112/j.cnki.53-1160/c.2015.05.007

“泛珠三角”区域经济协调发展的法律保障机制

丁国峰

(昆明理工大学法学院, 云南昆明 650500)

摘要: “泛珠三角”区域经济协调发展是区域经济一体化深入发展的重要体现, “泛珠三角”区域经济协调发展需要统一完善的法律制度体系予以保障。现行“泛珠三角”区域经济协调发展的法律制度和政策相对落后, 权力清单、责任清单和负面清单这三种清单制度处于空白状态, 难以适应“泛珠三角”区域协调发展的迫切需求。因此, 应该尽快构建和完善本区域内的法制平台, 明确构建权力清单、责任清单和负面清单这三种清单制度的具体内容, 实现“泛珠三角”区域经济协调发展的法治化。在谋求“泛珠三角”区域经济一体化为终极目标的同时, 特别应明确中央与地方之间的职责分工, 在区域内行政区划和行政主体不变、国家法制统一的基础上, 实现区域内多元化的法制协调, 不断强化和完善“泛珠三角”区域经济协调发展的法律机制, 这是进一步推进“泛珠三角”区域经济一体化的必然选择和最终保障。

关键词: 泛珠三角; 区域经济; 协调发展; 法律机制; 司法协助; 清单制度

中图分类号: DF419.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1254(2015)05-0047-09

The Legal Security Mechanism of Regional Economic Coordinated Development in the Pan - Pearl River Delta

DING Guo - feng

(Faculty of Law, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650500, Yunnan, China)

Abstract: The regional economic coordinated development in the Pan - Pearl River Delta, a symbol of regional economic integration, requires a unified and good legal system to guarantee its operation. The existing legal systems and policies are relatively backward and difficult to adapt to the urgent needs of the development. For instance, the power, responsibility, and the negative listing systems await to be established. Therefore, the whole system need to be improved as soon as possible. To attain this goal, the division of responsibilities between the central and the local governments should be clarified, and a diversified legal coordination mechanism within the region should be established with no change in administrative division and subject and under the unified national law. The three kinds of detailed contents of the power, responsibility, and negative list are clearly constructed, and the rule of law in regional economic coordinated development of “Pan - Pearl River Delta” is realized. Besides, we should continuously strengthen and improve its relevant legal system. Only in this way, can regional economic coordination in the Pan - Pearl River Delta be further advanced and achieved.

Key words: the Pan - Pearl River Delta; regional economy; coordinated development; legal mechanism; judicial assistance; list system

随着经济全球化、区域一体化进程的加快, “泛珠三角”谋求区域内优势互补、经济合作、发展协调的模式具有重要的战略意义。特别是《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的颁行, “泛珠

收稿日期: 2015-06-25

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“石油行业限制竞争行为反垄断法规制研究”(13CFX084); 云南省哲学社会科学规划青年项目“民族地区农村最低生活保障法律制度研究”(QN2013029)

作者简介: 丁国峰(1980—), 男, 副教授, 博士, 主要从事经济法、社会法研究。

三角”区域一体化、经济协调发展上升为国家层面的公共问题,其在整个社会发展和国家建设中的作用越来越大^[1]。“泛珠三角”区域简称“9+2”,其具体区域范围包括广东、海南、广西、云南、贵州、四川、湖南、江西、福建九个省区,以及香港、澳门两个特别行政区。“泛珠三角”区域是由不同省区组成的,不同行政区划的利益又是千差万别的。若仅考虑各行政区经济发展之急迫而无暇顾及区域内整体利益之把握,“泛珠三角”区域经济协调发展必将面临种种困境和阻力。减少“泛珠三角”区域各地之间的制度障碍,打破该区各地之间的种种政策限制和交流壁垒,构建“泛珠三角”区域的法律保障机制,是实现区域内经济一体化、可持续发展的当务之急。在法治社会建设和区域治理法治化的时代背景下,如何建立“泛珠三角”区域的法律保障制度及其适调机制,应该加快构建和完善该区域内各政府部门的权力清单、责任清单和负面清单(以下简称“三张清单”)制度,区域经济协调发展需顺应中国经济新常态的整体性革新,区域内各地经济增长协调、稳定,且能向自主创新发展模式转变,以更好推进“泛珠三角”区域经济一体化发展。

一、法律在“泛珠三角”区域经济协调发展中的价值功能

(一) 构建“泛珠三角”区域法制协调机制的重要性

如果没有一定意义上真正法制的统一与协调,就不可能实现“泛珠三角”区域的经济一体化及协调发展,法制的统一是协调区域经济发展的重要基础。“泛珠三角”区域的产业分工,以及区域生产体系的组成,是通过投资和贸易来实现的,更需要法律制度予以调整和保障。“泛珠三角”中某些行政区域间法律制度与政策相互冲突的做法,与整个区域经济协调发展相背离,迫切需要通过法律解纷机制来消除经济一体化过程中的矛盾和冲突。因此,如何设置恰当适度、科学合理的法律机制是促进“泛珠三角”区域内各行政区经济协调发展的不可或缺的前提条件,法律协调机制决定着“泛珠三角”区域经济的可持续发展。

“泛珠三角”内地九省区的对外贸易增长逐

步加快,贸易总额不断创造历史新高,通过区域协调与合作,原来较小的行政区域市场逐步演变成巨大的泛珠区域内的统一大市场。利用区域大市场可实现本区域经济发展的专业化和规模效应,如果不建立制度体系来引导和保障区域内经营活动的健康发展,则难以发展产业集群、实现经营规模的扩大化以及生产效率的提升。“泛珠三角”九省区内各行政区域之间扩大经营范围和服务领域,降低投资领域的市场准入门槛,减少其相应的生产成本,需要法律予以调配,保障区域协调发展,使资源在区域内寻求最佳的市场要素配置。通过法律控制手段来调整和保障区域内产业结构调整和技术水平改进,同时通过法治手段大幅度地削减税费,促使区域内商事主体积极应对区域外企业的激烈竞争,彻底消除贸易壁垒以及由其庇护下滋生的制度寻租和经营不善^[2]。区域内投资与贸易的稳步发展,生产规模的不断扩大,均归功于法律对它的调整与保障,以便获取明显的经济效益及较强的市场竞争力,亦会促进“泛珠三角”整个区域的产业结构升级与优化。构建“泛珠三角”区域协调发展的法律保障机制既是对国家统一法治建设的有益补充,又是服务国家经济发展大局的法治基础。

“泛珠三角”区域经济协调发展的主要内容是为实现本区域内不同市场主体的生产、贸易、消费和合作的一体化,从生产要素、产品要素和政策要素等逐步演变成一体化,其实质是市场经济发展到一定阶段的产物即区域经济一体化,是市场一体化在“泛珠三角”区域中的具体表现和演进。市场经济离不开法治的保障,其实质为法治经济,“泛珠三角”区域经济协调发展亦需要法律制度予以指引和调整来克服区域内各行政区之间的利益冲突,应建立符合“泛珠三角”区域经济协调发展的法律制度和相应政策的保障机制。“泛珠三角”区域法律制度体系主要包括区域内的法律协调保障机制和区域外的法律协调保障机制,它们的内涵实为执行各区域间具有差异性但又属于国家区域协调发展战略中的统一经济政策与合作内容。构建和完善“泛珠三角”区域经济协调发展的法律保障机制,是建立和实施区域统一市场体系的前提基础,又可促进“泛珠三角”区域内各种资源优势相互整合、补充,有利于减少区

域内产业政策的趋同性,保障区域贸易便利化,推动“泛珠三角”区域向市场一体化方向发展。

(二) 三张清单制度有利于促进“泛珠三角”区域的法制协调

我国“权力清单”“责任清单”和“负面清单”法治政府的重要内容,这三张清单制度来源于2014年国务院李克强总理在天津夏季达沃斯论坛开幕讲话中强调的政府简政放权应该加快建设三张清单制度。权力清单是对政府权力的明晰,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为的要求,政府应“大道至简,有权不可任性”,以政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”^[3]。责任清单是政府行使权力的责任制度,强化权力实施超越其界限将受到应有的惩罚,提升政府依法施政的效率。负面清单是对“法无禁止皆可为”的权利推定,是对“法不禁止皆自由”的理念反应,其主要适用于各类市场主体的对外投资领域和范围,是推动政府放松管制的内在要求,只要区域各政府不实施侵犯各类合法的私人经贸、投资等领域这一被法所禁止的非正义行为^[4],市场私主体就应享有自由领地和自由合作空间。在“泛珠三角”区域内采取负面清单管理模式后,各类市场主体自由公正地进入市场的机会会迅速增多,这不仅有利于区域内投资的自由化,还能增强区域内市场的竞争效率。三张清单制度不仅是实现依法行政、法治政府的基本诉求,而且是促进“泛珠三角”区域经济发展协调的制度保障。若没有三张清单制度在“泛珠三角”区域经济发展协调中的合理适用,则区域内各政府之间的经贸合作、发展协调、政策统一等规划与协作,无法受到硬性约束,其权力行使的“过度”或“不及”难以通过责任制度得以纠正和实施,“泛珠三角”区域经济发展协调无法实现规范化和法治化。推进三张清单制度在区域协调中的普遍适用,是区域协调发展的法治化的重要内容和表现,将有力促进区域内各政府部门之间容易形成合力,进一步推动政府厘清其与市场的关系,区域内政府之间的合作创新应有权力边界,市场私主体之间的合作领域和内容应更加广泛,政府不能随意干预,破除区域内各政府之间的行政垄断,真

正实现“泛珠三角”区域协调发展的法治化。

二、“泛珠三角”区域协调发展的法律困境

(一) “泛珠三角”区域协调发展的立法滞后

“统一的法制是统一的市场体系得以形成和有效运作的根本保障”^[5]。我国统一的法律制度,如《税法》《环境保护法》《反垄断法》等统一立法为“泛珠三角”区域协调发展的基本保障条件,但现行国家法律制度难以满足“泛珠三角”区域协调发展的多样性、灵活性和异质性的需要。国家统一的立法不能解决某一区域内的所有问题,其提供的是全国统一的市场和市场秩序,并不只是为了“泛珠三角”区域协调发展的专门设置的,也不是针对某些特殊情况而创设的。“泛珠三角”区域协调发展的需要更具优越性的区域市场环境和更具区域性的法制和政策平台。“泛珠三角”区域协调发展的立法既要解决南部沿海地区、特别行政区率先实现现代化,又要考虑西部地区的开发发展问题,还应该通过“泛珠三角”区域立法和地方立法来营造和安排区域内的经济法律制度,逐步克服区域内各行政区划之间的内耗,实现优化组合和共同繁荣。这就可能存在两个方面的问题:其一,国家立法与泛珠江区域协调发展的立法之间的冲突。这需要修改国家法律或地方立法来实现法制的协调发展;其二,区域内不同立法主体之间的相互对立与冲突,特别是与同位阶地方立法内容的矛盾。其解决的办法是实现区域内不同行为主体之间的相互协助、沟通,通过建立区域立法协调机制来实现和保障区域内法制的统一,为区域协调发展的法治化提供法制保障。“泛珠三角”区域协调发展的立法相对滞后,除了少数区域协调发展的立法实现突破性进展外,绝大多数区域内经济协调发展的立法面临着进退维谷的困境。“泛珠三角”区域内各行政区的税收政策、发展规划、产业政策以及竞争政策之间的封锁和壁垒尚未打破,各行政区内的利益平衡机制尚未建立,法律制度和相关政策的空白难以对各行政区内各当事方主体的责任、权利和义务作出适度、适时的制度安排。

我国“泛珠三角”区域存在客观的区域立法

难题,这是由于尚未处理好经济区域问题与行政区划问题所导致的,同时也是由于尚未协调好区域内各区划政府之间的关系所致。“泛珠三角”区域的立法滞后在某种程度上归根于我国特殊单一制国家内部的区际法律冲突。“泛珠三角”内陆省区与香港、澳门地区都在宪法和基本法保障下实施不同的社会制度和法律制度。“泛珠三角”的港澳地区享有高度自治权,与其内陆省区相比,其原有基本法律制度保持不变,香港、澳门和内陆省区这三地区之间既存在着相同或不同社会制度的法律冲突,又存在着相同法系或不同法系之间的法律冲突。由于“泛珠三角”区际间的法律冲突,增加了区域经济协调发展的立法协调难度,亟需区域内各行政区划的立法主体之间进行充分商讨和协调。

(二) 区域经济协调的执法机制效率欠缺

“泛珠三角”区域经济协调发展的立法弊端非常凸显,其存在同一事项立法在区域内各区划间的相互冲突或者不相衔接,重复立法、设置法律壁垒、越权立法等不统一、不协调的法制现象较普遍。更为担忧的是,现行的行政协议执法模式在“泛珠三角”区域内广泛运用,但行政协议的执法方式还属于正常范畴,并未上升到法制层面,难以促使其内容具有合法化和权威性,亦会导致执法机制不足和执法效率欠缺^[6]。法制协调型执法模式在“泛珠三角”区域经济协调发展中广泛应用将是一种趋势,行政协议或协调的失灵会导致立法协调诉求,立法协调诉求之后必然是创设区域内经济协调的地方性法规,并对这些区域性立法进行执行,以获取更高的执法效率。然而,行政协议的执法机制具有高度的不确定性。区域内各区划的行政执法机关在缔结或实施相关行政执法契约过程中也存在种种障碍和诸多不确定因素。谈判或商讨行政协定的交易成本、召集区域内不同行政区划中执法人员成本,以及时间成本等,行政协议的执法机制最大可能带来的就是地方保护主义或地方经济封锁。同时,协议性执法可能在不同区划的执法主体之间产生经济合作、协调发展的条件不同,以及利益分配方式难以统一问题。执法主体之间对区域内经济协调发展问题的协议执法,其协议的范围、协议执法的具体内容及条件,以及协议执法的监督等,往

往在真正协商或洽谈时难以逾越种种谈判的障碍。这些不确定性会破坏执法主体之间相互信任度,增加协助的难度,也难以真正落实对缔约当事方均有利的执法措施。行政协议执法因为缺乏合法的立法主体和有效的执行组织以及制度约束,通常流于一种空洞的宣言和象征性的指示^[7]。

(三) “泛珠三角”区域冲突解决机制尚不完备

除了“泛珠三角”区域经济协调发展的立法抵触、执法冲突之外,在泛珠江区域的冲突解决机制尚不完善,执法标准不统一,导致处罚结果不一致、执法差异化较大的现状又会不断引发新的冲突与纠纷,种种矛盾与冲突的涌现会迅速削弱区域经济协调发展的内在动力和外在法律保障机制,甚至在冲突或纠纷的解决过程中,还出现了冲突解决机制的严重“形式主义”,存在“有人出场、无人办事、无钱办事、无钱办事或无督办督查”等现象,这些都破坏了“泛珠三角”区域经济协调发展中纠纷解决机制的法治环境。冲突解决机制应纳入司法审查的范围中,才能更快推动“泛珠三角”区域经济协调发展的法制统一,但是现阶段区域内经济协调发展的地方性法规均未纳入到进行相应司法审查的程序中。在司法审查机制方面,由于我国司法、行政区域完全重合,法院系统具有高度地方性,其财政经费与人事任免在一定程度上均受制于当地政府,虽然省级统管的司法改革正在推进,但其仍难以真正独立行使司法权,司法权地方化倾向严重。所以,在纠纷解决过程中,区域内外的行为主体受到地方保护主义的影响或者地方行政权的不良干预,违法执行案件的结果时有发生。同时,由于区域内同级别不同行政区划的法院在司法理念、审判业务、法律适用等方面存在着巨大差异,同一性质的纠纷案件,常常得到不同的裁判结果,这亦不利于区域内司法环境的和谐统一。区域内的规范性法律文件由于其阶位越低,其在执法过程中引发的纠纷和冲突更加严峻,因此需要尽快建立起严格的司法审查监督机制。区域内经济协调发展相关纠纷问题的解决往往需花费冗长的周期和繁琐的程序,长周期和繁琐程序并不利于行为主体的执法效率。从美国区域合作的纠纷解决经验来看,涉及自然资源的州际协定引发的纠纷解决时间平

均周期为六年九个月,涉及河流管理等方面的州际协定引发的纠纷解决时间平均周期为八年九个月^[8]。此外,区域内的纠纷解决方式和程序的不足,也会导致纠纷解决的结果不一致以及导致纠纷解决机制的不统一,最终会导致区域内经济法律问题的解决方案缺乏灵活性或增加其不确定性。“泛珠三角”内的港澳地区与内陆省区之间法律冲突导致的司法合作不尽如意,尤其是区域内民商经济案件的判决和仲裁案件的裁决在相互认可和执行方面存在着某些不足,将导致认可范围狭窄,认可程序不全,取证困难等问题。

(四) “泛珠三角”区域内三张清单制度构建的滞后性

政府主导型的“泛珠三角”区域协调模式,目前还没有对三张清单制度作出反应,未能融入三张清单制度的框架范畴。该区域内经济协调的法律机制还未能及时适调和吸收权力清单、责任清单和责任清单的制度内容和要素特征。关于“泛珠三角”区域内政府协调的内容、权限和范围没有开具“权力清单”,区域内政府协调的权力大小、权限边界都处于模糊状态,区域协调事项的行使缺乏规范性和程序性,容易助长区域调整的主观性、任意性和合理性,也不利于区域内权责不清、权责交叉等问题的解决。若要“泛珠三角”区域各地政府成为守法、高效的政府,还必须为区域内政府开出“责任清单”,促使区域内各政府在经济协调事务中不任性,权力行使越界有责可纠,有责必究。目前“泛珠三角”区域协调的各地政府的“责任清单”仍处于缺失状态,既不能遏制权力越线,又不能加强权力制约和监督。关于“泛珠三角”区域协调的市场准入、经贸合作等问题,亦未能开具“负面清单”,“法无禁止即可为”的法治思想还未深入广大市场主体,区域协调发展和合作的新模式还未建立。“简政放权”放松型政府管制的期待尚未实现,区域协调发展的政府管制内容由“正面清单”模式向“负面清单”模式转变还未真正开始。总而言之,三张清单制度仍处于缺位状态,区域内各政府的权力及权力行使合作的边界不清,各政府之间在区域协调中的不作为或过度作为,在经济合作管制中的越位、错位和缺位行为时有发生。

三、构建“泛珠三角”区域协调发展的法律保障机制

如果要想实现“泛珠三角”区域协调发展的法律机制的系统性和有效性,应该积极推进“泛珠三角”区域协调发展的法律制度体系内容的构建和完善。“泛珠三角”区域协调发展的法律保障机制的构建路径既需要国家强力推进,又要本区域各行政区划主体的积极主导,更需民间市场主体的自发参与。在“泛珠三角”区域协调发展的法制建设过程中,应该依靠各类行为主体的相互支撑、互相补充,离不开区域内各级政府的主导与引领,更不可忽视社会公众、区域组织或者社会团体的积极参与。需要多种力量的共同作用,才能实现“泛珠三角”区域的经济繁荣、社会和谐和可持续性发展。

(一) “泛珠三角”区域协调立法的推进

区域内各政府在协调制定区域合作发展的法律制度时,应在不违背国家法律与宏观政策的大前提下,根据“泛珠三角”区域的经济社会发展状况制定和推行具体可行的法律制度,充分协调各行为主体的经济利益,实现社会效益和经济发展的双赢。“泛珠三角”区域各政府之间积极进行立法协调,推进“泛珠三角”区域的法制建设,促进本区域的经济大繁荣、持续性的发展合作与经济协调。科学立法、全面立法是“泛珠三角”区域协调发展的战略之本,无法律先行,则区域协调发展的后劲不足,难以持续保持区域一体化建设的“先锋”称号。

1. 推进“泛珠三角”经济协调立法,首先应该把社会主义法治理念与“泛珠三角”区域的实情相结合,坚持法制统一原则,在实践中不断创新,为加强本区域的经济协调立法提供理论支持、制度保障和实践依据。“泛珠三角”区域协调立法,必须遵循我国法制统一的基本原则,“泛珠三角”区域立法不得与国家法律法规相冲突,亦不能与国务院制定的行政法规相抵触。另外,“还应该注意各区域之间的法律协调,避免与其他区域的法律规范性冲突,形成新的冲突。”^[9]也就是说,有必要由“泛珠三角”内的香港、澳门和内陆省区三大区域的主体代表单方面制定冲突规范法律制度,以解决“泛珠三角”

内三方区域的法律冲突问题。另外,还应该特别注重“泛珠三角”区域立法内外部的协调性,遵循立法选择标准,即港澳地区与“泛珠三角”内陆省区之间的整体利益和公共利益优先原则。当“泛珠三角”内这三大区域的地方性法规发生适用上的冲突,不是要牺牲任何一方区域主体的利益或者是使其中一方区域主体受益,而是由三方区域主体在“泛珠三角”区域框架下对各自的利益进行面对面的适当协调,应该兼顾整个“泛珠三角”区域的整体利益,最终通过三方区域主体协商合作制定出最有利于“泛珠三角”区域经济发展的协议或制度。

2. 应该明确“泛珠三角”区域协调立法的主体。我国地方性法规制定权的行为主体主要包括省、自治区、直辖市以及各级省政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大和人大常委会。束缚于上述有限的地方立法主体已不能完全满足和适应跨行政区域的“泛珠三角”区域协调发展的需求。面对我国区域协调发展的新趋势和区域一体化的大格局,“泛珠三角”区域协调立法的主体范围应该尽快进行相应扩充,根据现实情况探索跨越行政区域的立法内容和界限限制,在“泛珠三角”区域内设置区域统一的立法主体和相应的立法机构,以保障“泛珠三角”区域协调发展的法制统一和具体适用。

3. 应该准确界定“泛珠三角”区域协调立法的内容。国家宏观政策调控也应该支持和引导“泛珠三角”区域的经济协调发展,通过合作与协助,在区域内实现资金、技术、管理等生产要素的自由流动,同时还应该推动区域内具有比较优势的农业资源、人力资源和工业资源等在本区域的各行政区划内实现自由转移,进行优势互补,发挥各自比较优势,促进“泛珠三角”区域协调发展。这些具体协调、良性合作的协定内容应该在健全的法律制度和政策框架下进行实施,以形成和保障“泛珠三角”区域协调发展的良好势头。“重要的是,从法治社会的理念出发,应通过立法对政府的积极行为予以明确规定。”^[10]“泛珠三角”区域协调发展的法律制度涉及经济发展的各个领域,包括经济合作、协调发展、信息交流、文教卫生、交通运输等多层次、多领域,且这些制度内容呈现灵活性、梯级性、互补性和异质性。在具体的立法

过程中,应该充分考虑“泛珠三角”区域特殊的地域环境、基本现状和发展优势,还应该充分听取区域内各行政区、各方面专家及代表的建议和意见,深入了解区域发展实情及其迫切所需解决的问题,以确保“泛珠三角”区域法律制定内容的科学性和实用性。

4. 应该具体规范“泛珠三角”区域行为主体的立法权限。“泛珠三角”区域协调发展的法律创设和完善应不断与时俱进,其关键在于规范行为主体的立法权限。“泛珠三角”区域协调发展的目标是实现泛珠江区域的经济一体化,行为主体立法权限的规范化有利于区域目标的实现。“泛珠三角”区域协调立法应遵循立法权限、程序和内容的法定性,其相关条款不得与宪法、法律法规相冲突,其立法目标应该与国家战略和宏观政策导向相一致,不能造成“泛珠三角”区域相对其他区域的不公正竞争态势。因此,规范区域协调立法权限是我国泛珠江区域协调发展的必要保障,无规范的区域协调立法的立法权限,就无社会主义公平的法治建设,还可能滋长该区域内地方利益割据以及行政权力的扩张^[11]。

(二) “泛珠三角”区域协调发展的完善

通过科学透明的立法机制,建立和健全“泛珠三角”区域协调发展的法律制度,为区域经济的持续发展提供了法制保障。与此同时,还需要构建和完善区域协调发展的执法机制,特别是“泛珠三角”区域的执法协调问题尤其重要,其能够促进“泛珠三角”区域协调发展的法制保障、法治昌明。当市场主体自身不能有效解决“泛珠三角”区域内的利益冲突时,行政执法机关应该主动出击,全力进行协调执法。行政执法协调机制强调的是制度导向以及地方法规与地方政府规章的应有作用。其具体的执行步骤为启动行政执法机制、缔约机制、履行机制和纠纷解决机制等多个环节和程序。只有当区域内行为主体违反了自由秩序规则,进而乃至阻碍“泛珠三角”区域一体化时,政府主导的行政执法作用才会显露出来。因为“政府仅仅被作为实现区域合作的工具,它是被动的,政府的作用主要是保障自由市场的良性运行,并最终促进自由秩序和区域合作的实现。”^[12]“泛珠三角”区域

行政协调执法的完善应该包括区域内省级和市级有关重大事务的统一协调,各行政区划内同级执法机构或部门之间的协调,以及中央与地方政府之间的行政执法协调等。

“泛珠三角”区域经济协调发展的行政执法协调应该从以下几个方面进行完善:其一,加强联席会议制度和推动行政协议制度的具体化。联席会议制度是指在区域内不同规划区的行政机关为有效行使行政职权,实施经济社会管理,通过举行行政首长联席会议的方式推动各区划内的行政执法权统一协调有序地行使。“泛珠三角”区域内已经建立了行政首长联席会议制度,但仍应该从推动区域经济协调发展的视角对该制度进行完善以及强化该制度的实施,特别是每年的年会应由区域内的各省长、自治区主席及港澳行政长官等参加,研究决定“泛珠三角”区域内的重大经济协调事务,以推动区域经济协调发展^[12]。根据近些年来的实践情况可知,为“泛珠三角”区域经济协调发展而进行的各类经济合作以及签订的各项协议,大多数均以“框架”或“合作协议”的形式显现出来的,“泛珠三角”区域行政执法协调的内容绝大多数表现为具有原则性和抽象性,协议或合作的主要内容表达了各方的合作意愿以及对经济协调发展的共同性。如果要将这些共性或意愿真正予以落实,其着眼之处在于具体行政执法适当措施的落实。只有将这些协议从纸面走向“行动”时,“泛珠三角”区域经济协调发展的法律制度才能真正得以推进和完善。因此,有必要对行政协议制度给予一定的约束力,对不予履行的或者只部分履行的,强制其承担违约责任。此外,应该对行政执法协议的履行,采取一定的强制性措施予以保障,如增加民意压力机制等。其二,推动联合执法制度和行政协助制度。区域内的联合执法制度,是指区域内不同区划内的行政执法部门联合组成的执法机构,统一对经济合作、协调发展和贸易往来等经济法律问题进行监督检查,并以各自名义对经济违法事务进行处罚或制裁的一种联合执法方式^[13]。该种执法方式能够避免重复执法、执法不清、单独执法不力等弊端,联合行政执法活动能使其统一协调、密切配合、相互衔接,易形成执法的合力。区域内的行政协助制度是指区域内不同行政机关

在履行职责时遭遇到自身不能克服的障碍,向其他区划内同一级别的、无隶属关系的行政执法机关提出协助请求,被请求机关依法给予相应的职务上帮助或协助的一种制度^[14]。区域内行政协助制度的实施,主要依据法律的规定。如果没有法律的明确规定,则应根据区域内各区划的行政机关为进行经济协调发展的需要,通过签订行政执法协调协议的方式来予以实施。这既可避免和减少执法内耗,也可整合区域内行政执法机关的执法优势。其三,构建案件移送和信息交换机制。应该在“泛珠三角”的行政区域内,按照职责分工、相互协助和归类管理的基本原则,建立区域内行政执法案件的移送协调机制。规范区域内行政执法案件的移送程序以及相关主体的法律责任,形成区域内行政执法案件的移送、处理和反馈的协助机制。对故意拖延不移送或不接受的行政执法者,有权机关应该对其给予强制移送或接收的命令,对其主要负责人给予行政处分,甚至追究其法律责任。在“泛珠三角”区域内,各行政规划区内的行政执法机构之间应该建立信息沟通、信息互享和信息交换的机制,设置行政执法的信息交流平台。在处理经济协调发展事务时,应积极组织各种形式的研讨会,开展各地行政执法的经验交流,定期交流和通报执法工作情况,实现资源共享、信息互通,从而提升行政执法的效率。其四,应该强化公众参与机制的广泛应用。“泛珠三角”区域经济协调发展的法律建设,与泛珠江区域的所有民众的经济合作、社会生活息息相关,在区域内行政执法协调完善的过程中,应当赋予区域内广大社会民众的行政执法协调的知情权与参与权。特别是面对重大社会经济问题的执法处理时,或者在订立重大经济合作协议之前,应该主动通过报刊、新闻等媒体或其他公开方式实施对外信息公开发布,对社会民众有重大密切相关的事项应该积极召集社会公众召开听证会,广泛听取并充分尊重各方面的意见、意愿或建议。

(三) “泛珠三角”区域纠纷解决机制的重塑
重塑“泛珠三角”区域经济协调发展的纠纷解决机制,应该从完善其法律保障的协调机制开始。区域内的法律协调审查机制包括立法审查机制和司法审查机制两个方面的内容^[15]。法律协调主要体现在司法协调方面,即“泛珠三角”区

域内各区划司法机关之间的协调。司法审查协调,应从建立统一司法标准、增强司法协助和排除地方保护做起。要建立和健全统一的司法标准,泛珠江区域内各有关部门应该在自愿平等的基础上,建立区域内司法鉴定协作机制,将区域内司法鉴定机构的准入资格、鉴定程序和认定标准逐渐统一起来,做到信息互通、标准一致,不断改进和完善已有司法协助制度,解决“泛珠三角”区域内地省市与港澳地区的管辖权冲突,扩大司法协助范围,统一管辖权审查标准,认可与执行的范围适当扩展,健全认可程序,规范取证制度,及时认可和执行“泛珠三角”区域内港澳的各项裁决结果。应统一区域内的司法适用标准,尽量对其适用标准达成统一意见或者某些共识,确保泛珠江区域的司法公正。对区域内经济协调发展的立法,区域内各司法机关应尽可能地提出法律解释的建议,确保有权机关作出统一的法律解释。还应明确建立统一的证据公开标准,具体涉及证据公开的对象、范围和途径等内容都应统一适用。应增强区域内的司法协助,建立区域内各区划的司法文书送达和执行方面的协助机制,促进区域内各司法机关的协力合作,提高案件的执行效率,避免跨区转移财产或逃避执行等。另外,“泛珠三角”区域内还应进行案件调查取证、管辖、区域法律服务等多方面的协助,节省办案成本,减轻涉案当事人的经济负担等。

在“泛珠三角”区域内纠纷解决过程中,应尽力排除外力干涉和地方保护。我国司法机关的设置与行政区划相一致,“泛珠三角”区域内各地司法机关在司法审查过程中容易滋生地方保护主义,更容易出现司法功能错位。因此,区域内各司法机关应该严格遵循非歧视性的公平、公正的基本原则,对区域内的社会民众应一视同仁、居中裁断和公正司法。对区域内的跨区案件的执行应组成联合执法调查机构,克服信息不对称现象,排除相关因素干扰。同时,还应积极寻求全方位的支持,增强社会舆论的监督作用。“泛珠三角”区域经济发展中法律纠纷的解决机制应逐步健全,为本区域经济协调发展保驾护航,在设置纠纷解决机制及法律冲突协调过程中,应该尽量突出和贯穿效益优先的基本原则,促进区域经济协调发展

的工作作为重中之重,保证各类纠纷及时有效地得以全面解决。还应该遵循和建立多元化的规范程序模式,逐步建立和完善“泛珠三角”区域的磋商程序;斡旋、调解和调停程序;专家小组程序;以及建立共同审查程序。“共同审查程序是指如果发生区域法制冲突的当事方对专家小组的评估报告或建议措施存在异议,认为报告中对法律的适用有误,或者提出的法律解释有失偏颇等,建议无法有效地解决该地区存在的区域法制冲突问题,可以向国家发改委地区经济司、法规司和国务院法制办公室政府法制协调司提请共同审查,并由国家发改委地区经济司、法规司和国务院法制办公室政府法制协调司共同设立的联合工作组进行审查程序。”^[16]该程序的裁决结果具有最终的法律效力,纠纷当事方均应无条件地予以接受。另外,纠纷解决机制的完善,应该严格遵循程序法的规定,构建具体的区域经济协调发展的纠纷解决机制。特别应完善程序法的相关规定,有必要对现行政程序法制度进行修改和完善,如加紧制定《行政程序法》^[17],增订《行政诉讼法》中的公益诉讼规定,为“泛珠三角”区域经济发展排除各种障碍,并作出具体的“制度安排”。

(四) “泛珠三角”区域三张清单制度的创设

1. 明确规定区域内各政府之间的权力清单内容。“泛珠三角”区域内各政府在经贸合作、利益冲突和政策制度等方面的协调统一,应该在具体事务中明确规范其权力的范围边界和具体内容。区域内政府促成的经济合作项目应该明确其具体范围,这就是权力清单的重要内容之一,要明确政府不得在破坏市场机制,阻碍市场竞争,应做到区域内区域协调,经济融合,资源优化配置,在跨区基础设施建设、招商引资、选择主要产业等方面不能有意或无意地受到政府的限制,通过明确规定的权力清单,为区域内高新技术产业合作、支柱产业合作、区域经济合作提升竞争力,实现利益多元化^[18]。

2. 清晰界定区域内各政府之间的责任清单内容。加强区域内各政府在区域经济协调中的组织、协调和指导能力,并依法履行职责,对政府部门的责任进行明确界定,对政府在区域经济协

调中选择性合作、不合作或不够努力等现象，需要强化其责任力度，并追究其法律责任。对区域内各政府间需担责的内容情形以及责任形式等进行精细化设置，适当扩大政府部门的实施责任，对其承担的新责任内容实施评估，确保责任清单的合理性，构建政府执法履责的常态机制。

3. 合理缩减区域内各政府之间的负面清单内容。“负面清单模式有利于减少市场主体所面临的新业态准入风险、降低市场主体的创新风险、化解市场主体在法律空白领域的风险及减少法律行为效力的不确定性。”^[19]区域内政府管制的权力清单内容应受到限制并不断削减，促使政府向市场放权，同时负面清单的项目内容也应不断缩减，让市场私主体享受更多开放领域的经济合作和贸易往来，真正做到强市场弱政府。负面清单管理模式更能有效推进区域内各政府管制市场的经济思维正在发生变革，打破地方封锁和行政垄断，使区域内各地均能统一地向民资、外资开放，实现区域经济协调发展的一体化。负面清单制度的构建应规范和减少各地政府对私领域经济发展进行不当干预，区域内各政府都应简政放权，规范政府行政审批与行政许可，减少对资源配置的不当干预，限制政府自由裁量的领域和范围，明确政府行政审批的实体内容和程序规则，促进政府信息公开，维护社会公共利益，促进区域内各地政府的执法公信力和司法公信力^[20]。

四、结论

在“泛珠三角”区域内，各地政府经济发展有着共同的利益诉求。构建“泛珠三角”区域协调发展的法律保障机制，使区域内分散的各方利益互补是法治社会建设的重要内容和举措，亦能有力推进区域经济便利化、一体化，实现区域经济发展的协调性和互补性。在建立和完善“泛珠三角”区域协调发展的立法、执法和纠纷解决机制之外，还应不断创新和丰富三单制度的体系内容，促使区域内各地明确权力清单，落实责任清单，强化负面清单，严格贯彻三单制度的精神内涵，实现区域协调发展的权威性和时代性，真正推动“泛珠三角”区域协调发展的统一化和规范化。

参考文献：

- [1] 卢护锋. 关于完善组织协调机制的思考——以珠三角一体化为中心 [J]. 学术研究, 2011 (1): 57.
- [2] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调 [J]. 上海交通大学学报: 哲学社会科学版, 2004 (6): 7.
- [3] 李克强. 2015 年政府工作报告 [N]. 人民日报, 2015-03-17 (1).
- [4] 易军. “法不禁止皆自由”的私法精义 [J]. 中国社会科学, 2014 (4): 121-142.
- [6] 朱未易. 试论我国区域法制的系统性构建 [J]. 社会科学, 2010 (10): 90.
- [7] 何渊. 中国特色的区域法制协调机制研究 [M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2010: 27.
- [8] WALLACE R. VAWTER. Interstate Compacts - The Federal Interest [M]. The Library of Congress, 1954: 8-9.
- [9] 牛睿. 东北区域经济一体化进程中的法治协调问题 [J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2008 (1): 154.
- [10] 周继红, 张立, 马旭东. 试论青藏高原地区与东部发达地区区域经济合作法律制度构建 [J]. 青海民族学院学报: 社会科学版, 2007 (1): 91.
- [11] 周叶中, 曹阳昭. 我国区域法制建设简论——以武汉城市圈为例 [J]. 当代法学, 2012 (2): 48.
- [12] 石佑启, 杨治坤. 试论中部地区法制协调机制的构建 [J]. 江汉论坛, 2007 (11): 44.
- [13] 姜明安. 行政执法研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 32.
- [14] 王麟. 行政协助论纲——兼评《中华人民共和国行政程序法(试拟稿)》的相关规定 [J]. 法商研究, 2006 (1): 45.
- [15] 朱羿锟, 马慧凌. 泛珠三角区域经济发展的法律保障 [J]. 财贸研究, 2005 (1): 109.
- [16] 曹阳昭. 我国区域法制冲突的协调程序研究 [J]. 太原理工大学学报: 社会科学版, 2011 (4): 45.
- [17] 杨玉梅. 正视与反思: 我国区域经济的法治化 [J]. 经济问题探索, 2007 (6): 31.
- [18] 程永林. 区域合作、利益冲突与制度分析——以泛珠三角区域经济合作为例 [J]. 改革与战略, 2008 (10): 149.
- [19] 王利明. 负面清单管理模式与私法自治 [J]. 中国法学, 2014 (5): 26-40.
- [20] 丁国峰. 司法公信力的内涵解读、现状问题及构建路径 [J]. 昆明理工大学学报: 社会科学版, 2013 (6): 27.