

# 经济法视域下的区域协调发展分析

黄莉莉

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年6月30日; 录用日期: 2023年7月28日; 发布日期: 2023年8月8日

## 摘要

新时代背景下, 区域协调发展是新的发展问题, 而经济法是发展促进法, 用经济法的理论调整区域协调发展问题, 将经济法的公平、效率、秩序价值内嵌于区域协调发展, 可以促进区域一体化建设, 加快社会现代化进程。首先关注到行政区经济的限制带来的区域协调发展问题, 再分析政策与法律的关系对区域协调发展的影响, 从区域协调发展的现有问题引入, 在经济法视域下分析区域协调发展问题。对促进区域协调发展的经济法理论进行学理分析, 结合域外经验探寻促进区域协调发展的经济法路径。

## 关键词

区域协调发展, 经济法, 行政区经济, 经济区经济, 区域合作

# Analysis of Coordinated Regional Development from the Perspective of Economic Law

Lili Huang

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Jun. 30<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 28<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 8<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the new era, regional coordinated development is a new development issue, and Economic law is a development promotion law. Using the theory of Economic law to adjust the issue of regional coordinated development, and embedding the value of fairness, efficiency, and order of Economic law into regional coordinated development can promote regional integration and accelerate the process of social modernization. First, we focus on the problem of regional coordinated development brought about by the restriction of the administrative region economy, and then analyze the

**impact of the relationship between policy and law on regional coordinated development. From the existing problems of regional coordinated development, we analyze the problem of regional coordinated development from the perspective of Economic law. This paper makes a theoretical analysis of the Economic law theory that promotes the coordinated development of regions, and explores the path of Economic law to promote the coordinated development of regions in combination with extraterritorial experience.**

## Keywords

**Regional Harmonious Development, Economic Law, Administrative Regional Economy, Economic Zone Economy, Regional Cooperation**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在“区域 - 协调 - 发展”的关系里，“区域”是对特定发展领域或发展空间的限定，“协调”是手段，“发展”是目标。区域发展不协调，将阻碍区域一体化前进步伐，亟需逐步探求发展新机制。从国家层面和地方层面关注区域发展的动态，及时化解区域发展中的不和谐因素。随着发展进程的推进，国内各区域发展差距拉大，区域分化严重，区域发展不平衡不充分问题频繁活跃，已经影响国家现代化经济体系建设和区域一体化发展。区域的差异化矛盾频出，在法治的轨道上，如何利用好经济法的调控手段和对区域协调发展的促进作用是现阶段各地方政府绕不开的难题。这就要求，分角度多方面寻找问题，运用经济法理论解释问题，打破行政区划的制度约束，以此为基础，追求区域协调发展的目标。

## 2. 问题的提出

2017年，党的十九大召开，就我国社会主要矛盾作出了新论断，“我国社会主要矛盾已经转换为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾”，而其中区域发展的不平衡不充分正是新时代社会主要矛盾的具体表现[1]。实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一。不同国家都存在各种相对贫困落后的区域，都有经济发展不协调的时期，国家对经济关系的法律调整需要服从特定时期的历史使命。随着中国市场化改革和融入全球化进程的加快，区域协调发展应当得到经济法更多的关注。区域经济发展的矛盾不能仅凭“市场”这只手来调节，经济法是典型的发展促进法，从经济法角度分析区域协调发展有其合理性，用经济法的具体制度促进区域的协调发展，将经济法价值如公平、效率、秩序等内嵌于区域协调发展，促进区域经济法建设。将区域协调发展的目标转化为法治视域下的目标，即实现区域发展的共同福利。新的历史时期，协调区域发展道阻且长，我们迫切需要解决区域发展的不平衡不充分问题，探求多视域下分析新问题的路径，以经济法视角分析区域发展问题，力求新问题多方法的解决思路。

### 2.1. 行政区经济的限制

行政区域是国家为便于行政管理分级划分的，但区域划分之初的目的并不是将其等同于经济区域划分。行政区经济是地方政府拥有土地等生产资料，为发展本地经济，产生“行政垄断”现象导致的一种中国特色区域经济现象。行政区经济不仅以本区域为主要发展重心，甚至在区域中更关注省会等中心城

市，区域力量从中心向边界逐渐减弱，中心对边界的经济带动力量不足，甚至掠夺边界区域力量集中发展行政区中心。行政区经济限制了区域间的合作，加大公共事务跨区域治理的难度。

产业同构问题突出，各类产业在区域内存在着严重的雷同和趋同的情况，此种情况在相邻区域中尤为突出。低发展的区域希望在前人之路获得类似收益，盲目模仿收效较好的产业发展方式。正因为区域间产业高度相似，加剧多区域在同一产业内的竞争，地方政府为了利益最大化和优化政绩，行政干预市场竞争，争夺有限的市场份额，滋生区域恶性竞争。地方政府一味的固守在行政区经济中，陷入与邻区域恶性竞争的困境中，忽视了区域特色。各个区域通过降低税收，政府补贴的方式，吸引外商投资，发展本地经济，以政府干预的方式增加区域竞争力。这些竞争手段实际上都是为政府增加负债，特别是当政府大力投资的产业在市场竞争中不被看好时，区域经济可能会受到损害。由此可见，这些竞争手段并不稳定，也不符合长期发展要求，区域政府在大市场竞争中单打独斗容易吃亏。若区域抓不住自身区域特色，自身发展尚成问题，更妄论区域协调发展。而结合区域特色发展又有一定难度，国家难以准确把握每个区域的特色，因此只能制定原则性的经济协调发展规划，规划原意难以准确传达到区域，执行效果自然不尽如人意。市场自由的空间不应被行政区划限制，区域的长远发展必然追求更大的区际合作空间。区域协调发展应追求社会整体效益，公平和效率价值。各区域若只以本区域利益最大化为唯一目标，区域间难免会出现竞争，加之基本法的缺位影响，长此以往，区域间必将有恶性竞争。

## 2.2. 政策与法律之间的问题

基于差异化的现实基础，国家通过市场化、制度化的手段，即政策和法律的双重调整，以此推进一体化建设。地方政府因为区域发展政策作用更为直接，忽视政策与法律的协调问题。我国目前没有区域协调发展的基本法，区域协调发展又需要一种长效稳定的制度调整，法律的缺位导致区域协调的问题频发。立法非一朝一夕的事，面对亟待解决的区域协调发展问题，中央政策、地方性法规和政策性文件是目前的主要调整依据。但政策性文件本身就不稳定，难以保证长效性，面对区域协调发展这种长期性规划，政策性文件的缺陷尤为明显。政策性文件如区域行政协议等，以倡导性、原则性为主，制定层级又较低，区域执行的可操作空间大，仅依据政策性文件难以满足区域协调发展的需求。缺少法律指导下的政策文件难以连贯，更难以协调，这就间接导致政府实施有困难，政策原意难以被执行。虽然政策十分灵活，但位阶低，有明显局限性。法律缺位的情况下，政府对政策的依赖性更强，甚至利用政策为排除、限制竞争的政府行为披上“合法”外衣。

有关区域协调发展的条文散落于不同的法规和政策性文件中，找到合适的条文首先就是个困难过程。其次，条文执行的规制力度较弱，处理区域协调发展的问题时难免出现不足。最后，即使政府用条文处理问题，对处理过程和结果落实难以监督。区域促进发展的政策易带有政府行为色彩，政策本身可能不符合公平竞争理念。以差异性政府补贴为例，区别对待市场主体，增强本地产品竞争能力，人为抑制了外地产品竞争优势，破坏市场机制，打破区域秩序<sup>[2]</sup>。而不同区域政策或法规因没有上位法指导，难以协调甚至矛盾，易浪费区域资源，降低实施效果。区域政策缺少协调性，造成行政壁垒，生产要素在各区域的流通则受到限制，影响市场机制在区域一体化建设中的作用。

## 3. 促进区域协调发展的经济法理学阐释

### 3.1. 区域协调发展促进关系是经济法的重要调整对象

经济法不仅是发展促进法，还是平衡协调法，从国民经济的协调发展和社会整体利益出发，协调经济法律关系，力求社会整体利益和个人利益目标统一，与区域协调的目的相一致。现在是扎实推进共同富裕的历史阶段，区域之间的协调是实现全体人民共同富裕的基础。为了实现协调发展的目标，需要在特

定的区域空间,综合运用相关协调手段来缩小区域发展差距,从而促进区域的均衡发展[3]。政府与市场是经济法的重要调整对象,而在区域协调发展中政府与市场关系的协调同样是重中之重。党的十八届三中全会对市场作用的表达有了明显变化,以市场在资源配置中的决定性作用取代了基础性作用[4],市场决定论的出现赋予了市场新的地位和作用。但市场也会出现失灵现象,资本逐利的天性会在市场失灵时进一步加剧区域发展差距,由此形成更严重的市场失灵。政府在确认市场失灵时,才能通过行政手段干预市场,以弥补产生的区域差距。全国统一大市场的建设,要有区域协调发展为基础,需要经济法探寻更好的调整方式平衡调整对象。

### 3.2. 促进区域协调发展是经济法的基本价值追求

经济法在政府倾斜保护弱势地区和市场公平竞争之间寻找平衡,力求达到社会整体效益最大化。以公平作为区域协调发展的价值追求,以此追求区域间的有效合作,减少跨区域的要素流动障碍,将为追求效率价值打好基础。打破行政区划壁垒,为区域经济发展营造更大的营商环境,是自由和秩序的价值追求。现代市场经济环境为生产要素流动性向区域竞争优势的转化创设了可能条件[5]。行政区经济妨碍各区域市场主体跨区域自由竞争,破坏大区际范围内的合作秩序。因为公平与效率,自由与秩序都是为了促进区域协调发展。通过某种规则体系(规范或不规范制度),使市场主体活动于稳定或不易失控的秩序环境内,使其不落入单纯偶然性和任意性的桎梏。强化价值引领,使制度更具合理性和合法性,区域内需要一套行之有效的长期稳定的行为规制体系,经济法价值得到保护,区域协调发展的可能性才会增大。

### 3.3. 促进区域协调发展是经济法基本原则的体现

调制法定、调制适度与调制绩效三原则,是促进区域协调发展中不可缺少的基本原则。国家调制本质上是利益的协调,区域协调发展显然也是区域利益协调,利益协调势必要建立在规制制度完善的基础上。利益协调的程序正当,责任明确是调制法定原则的要求。如何使区域利益的受托人——区域政府真正履行受托义务而不成为“经济理性人”[6]。缺乏经济法思维的政府,难以从经济发展全盘出发,而无度掠夺区域经济就如同竭泽而渔。政府调制经济要合理合法,区域政府绝不能成为唯利益论的“经济理性人”,其调制要符合社会公共利益,注意自由裁量权的合理运用,根据实际经济情况适度干预市场。调制绩效原则是国家对发展的渴望,在对整体效益增加的追求中,也要求区域间的均衡发展。只有下好全国一盘棋,才能实现社会效益最大化,有短板的水桶是装不满一桶水的。调制绩效原则要在调制法定原则和调制适度原则的基础上发挥作用。

实质公正原则要求尽量排除社会历史和自然因素对人的影响,更强调结果公正、分配公正和代际公正。以各区域的差距为基础分析,通过国家看得见的手来纠正看不见的手。区域政府可以使用差异化对待的手段来逆向弥补区域差距,保障实质公平,正是经济法实质公正原则的体现。经济发展原则的核心包括区域协调发展,区域发展失衡不仅涉及经济政策的分配问题,还是法律问题。区域协调发展需要区域发展公正,经济法实质公正理论要贯彻发展全过程,对区域经济关系进行规范化,系统化。

## 4. 促进区域协调发展的有效路径

### 4.1. 行政区经济向“经济区经济”转变

中国的经济发展不能完全脱离行政,区域协调发展一方面要依靠行政力量,一方面要约束行政力量,约束的弹性空间就是关键。行政区经济是现实催生的缺陷产物,政府超过市场力量对资源配置起作用,有缺点但也在特定历史时期产生过促进区域经济发展的作用。盲目地一刀切,即刻强行打破行政区经济并不现实。自由、平等和安全三个价值调整的方法基于各国在各阶段的价值位阶而有所不同[7]。在不同

的阶段，政府需要对实现基本权利的优先顺序加以调整。在国家需要经济快速崛起时，自由平等可能要让位于政府领导，在经济欣欣向荣时，自由平等则应受到政府更多关注。对政府的约束过程中，进行修正，逐步转化，硬约束到软约束，也是区域协调发展新机制的形成过程。从国家发展角度来看，区域只顾内斗，忽视外部竞争压力，会对未来国家整体发展造成阻碍。地方政府出于本位主义囿于行政区内构建自己的经济结构体系，影响地方资源的有效配置，缺乏对外的竞争力，不利于建设全国统一大市场。促进区域协调发展的重要功能之一，便是打破原有的行政区划障碍，打造更加广泛的区域社会经济一体化发展空间[8]。现代市场体系追求的是“统一开放，竞争有序”，优化营商环境必然要减少行政垄断，区域协调发展是构建统一市场的重要环节。区域间因各区域地理位置或自然资源的丰富程度造成自然差距，对于区域发展的差异化，经济法往往通过差异化对待来缩小差距，对经济发展欠发达区域进行倾斜性保护，以达到相对均衡。“经济区经济”是“行政区经济”的相对概念，经济区是市场经济条件下，社会生产地域分工的空间表现形式，是一种市场主导资源配置的空间结果[9]。经济区经济由市场主导资源配置，可能发现区域合作间产生的多区域联合特点，区域一体化发展，优势地区带动弱势地区，增加弱势区域的竞争力，缓解区域间恶性竞争，形成多赢的和谐局面。政府应根据区域自身拥有的特点，如地理位置，自然资源等，探索适合本区域的产业，以免会造成多方俱输的局面。市场在资源配置中起决定性作用，是市场决定论的重要理念。关于资源配置，要让市场力量大于政府，政治与经济应恰当分离，政府干预应受约束，实现全能型政府向服务型政府转变。

## 4.2. 形成区域经济发展基本法律

从国外的区域经济发展来看，区域协调发展需要有一套长效稳定的整体策略，要从国家层面针对区域问题治理。上级政府给下级政府分配任务，采用行政承包制，刚性任务约束反而给了地方政府更大的自由裁量权[10]。目前，我国的区域经济法存在法律规范缺位的问题，应注重区域经济的法治化建设，以此修正政策管理的缺陷。国家立法应当在区域协调发展中发挥重要作用，这是经济法治的要求。借鉴域外经验，区域经济基本法例如日本《国土综合开发法》，英国《工业布局法》，韩国《国家均衡发展特别法》等涉及区域协调发展的基本内容，再配合例如《北海道开发法》《孤岛振兴法》等特别区域经济法。以特别区域法辅助作为主体的区域经济基本法，从而完善调整区域经济的相关法律制度。

区域开发基本法可以指导政策的制定，明确政策边界，厘定政策与市场的关系，减少区域政策冲突的产生，协调政府竞争关系，增加政策的衔接性，为将来的区域合作奠定基础。政策受区域开发基本法约束，有效约束政府行为，减少政府干预市场的行为。法律规定各级规划，相关政府就需要按照规划执行，更改规划内容就需要经过法定程序，不能擅自更改。还可以在区域开发基本法的框架下，将部分政策手段法治化，中央借鉴地方经验，将地方试点效果良好的政策法治化，改善经济法治治理全局。

中央立法权威高阶，但从宏观调控经济，难兼顾各个区域，区域立法便有其必要性。区域立法可以为区域事务制定，专门解决针对区域特色产生的特殊问题。在中央立法的严谨下，加上区域立法的灵活性配合，实现资源利用的最大化，促进多区域协调发展。

## 4.3. 设立专门管理机构

区域协调发展涉及多区域，需要一个独立的管理机构。政府设立专门机构应对区域协调问题，可以实现权责统一，合理分配工作。专门机构对区域开发计划进行监督，并以连续性和阶段性地检查为手段，及时改进政策缺陷，对于区域不协调问题及时处理。同级政府之间本身就是竞争关系，仅凭双方合作协商，缺乏上级政府统一发展导向，沟通成本大，效率低，形式上的沟通无异于推舟于陆。上级政府对下级政府本身有管理权，管理成本小，并且可以实施监督措施。因此最优解是中央政府设立的独立管理机

构主导解决省级行政区经济协调。

## 5. 结论

经济法理想状态为达到合作的均衡，不同于民法的非合作均衡，也不同于行政法的不均衡，经济法期望打造双方共赢格局。通过财税、金融、竞争等经济法制度，根据纵向的国家意志追求区域一体化，在此框架之下，追求横向的各区域内的协调发展。在利益差别导致政治信念的差别，针对地方发展的决策就更需要程序和机制的监督<sup>[11]</sup>。经济政策执行和市场机制的固有缺陷，会影响区域的协调发展，但区域协调发展是建设现代化社会的必经之路，积极探寻有效的区域协调发展路径是接下来的重要任务。从国外区域经济发展的成功经验来看，要从国家层面进行法律协调和干预，才能实现区域协调发展，区域协调发展需要完善的法律框架提供外部保障。区域协调发展追求的价值，公平与效率，自由与秩序等融入区域开发基本法中，政策法律化，加速推动区域一体化进程，加上特别区域基本法协同区域协调发展的经济法体系。区域协调发展必将更加科学完善，发挥更大的作用。

## 参考文献

- [1] 黄茂钦. 区域协调发展的经济法治新维度——定位重塑与体系演进[J]. 北方法学, 2020, 14(6): 17-24.
- [2] 鲁篱, 刘弘阳. 论我国地方政府竞争失范之规制[J]. 理论探讨, 2018(3): 95-101.
- [3] 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, 39(4): 14-24.
- [4] 刘大洪. 论经济法上的市场优先原则: 内涵与适用[J]. 法商研究, 2017, 34(2): 82-90.
- [5] 公丕祥. 当代中国区域法治发展的动力机理——纪念中国改革开放四十周年[J]. 江苏社会科学, 2018(4): 20-32.
- [6] 陈婉玲. 经济法主体形态扩张与思维突破——以区域经济主体为中心[J]. 经济法研究, 2014, 14(2): 85-89.
- [7] [美] M·博登海默. 法理学法律哲学与法律方法[M]. 邓正平, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 324-325.
- [8] 丁庭威. 促进区域协调发展的经济法路径——以“发展规划法”的制定为中心[J]. 地方立法研究, 2021, 6(4): 57-70.
- [9] 孙久文, 张翱. 论区域协调发展视角下“行政区经济”的演变[J]. 区域经济评论, 2020(6): 25-29.
- [10] 何显明. 政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑[J]. 浙江社会科学, 2013(6): 4-13+156.
- [11] [英]戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 燕继荣, 译. 北京: 中央编译出版社, 2008: 12+138-139.