

# 促进高质量发展的区域经济法论纲

黄茂钦<sup>1,2</sup>, 刘晨希<sup>1</sup>

(1. 西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120; 2. 西南政法大学 经济法研究中心, 重庆 401120)

**摘要:** 区域协调发展是高质量发展的内在要求。在推进中国式法治现代化的背景下, 区域高质量发展需要区域经济法予以因应。在软硬法混合治理结构下, 区域经济法可以保障区域发展空间正义的实现。从区域经济法治的实践来看, 当前区域经济立法、执法、司法、守法等环节还存在不同程度的缺位及失位, 阻碍了法治功能的有效发挥。基于“规则-机制”的分析框架, 我国需要加快制定区域经济基本法, 完善区域协同立法机制, 实现区域经济立法横纵协调; 完善“中央-地方”区域经济执法规则体系, 强化区域执法协同机制, 促进区域经济执法协同常态化; 完善“程序-组织”区域经济司法规则体系, 深化区域司法协同机制, 推动区域经济司法资源协调整合; 完善区域经济法文化建设规则体系及协同培育机制, 助推区域经济法观念培育; 同时, 建立健全区域经济法绩效评估机制, 推动区域经济法可持续发展, 以高质量的区域经济法体系促进区域高质量协调发展。

**关键词:** 高质量发展; 区域协调发展; 区域经济法; 法治现代化; 空间正义

**中图分类号:** D912.29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2024)03-0123-15

## 一、引言

党的二十大报告指出, 实现高质量发展是中国式现代化的本质要求, 亦是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。而促进区域协调发展, 构建优势互补、高质量发展的区域经济布局, 则是高质量发展的内在要求。<sup>①</sup>习近平总书记在2023年中央经济工作会议上进一步指出, 要促进各类要素双向流动, 充分发挥各地区比较优势, 优化重大生产力布局, 让各区域积极融入和服务构建新发展格局, 以此推动区域协调发展。<sup>②</sup>回顾党的十八大以来的区域发展工作可以看到, 我国通过推动实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略, 有效地缩小了我国区域间的发展差距, 显著地推动了区域协调发展。

但毋庸置疑的是, 我国区域经济发展空间中还存在地方政策壁垒阻隔、区际利益分配不公等不正义问题。例如, 在各省市区开展的“新能源汽车补贴大战”中, 某地通过“消费券仅适用于本地车企”“享受补贴的汽车限于本市范围”等形式, 产生了限制、排斥外地汽车企业竞争的潜

收稿日期: 2024-03-11

基金项目: 重庆市教委人文社科研究项目习近平总书记视察重庆重要讲话精神研究阐释专项课题(24SKCS)。

作者简介: 黄茂钦(1974—), 男, 重庆北碚人, 西南政法大学经济法学院教授、博士生导师、西南政法大学经济法研究中心研究员;  
刘晨希(1997—), 男, 湖南隆回人, 西南政法大学经济法学院博士研究生。

<sup>①</sup>习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第3版。

<sup>②</sup>《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2023年12月13日,第1版。

在效果<sup>①</sup>；数字经济供需主体跨区域的错位问题加剧了税收与税源背离，导致欠发达地区的税基遭到侵蚀<sup>②</sup>等。从整体来看，当前我国基尼系数为0.47，仍处于较高区间；从区域来看，东部、中部、西部和东北地区居民人均可支配收入分别为44980元、29650元、27798元和30518元，各区域间发展差距仍然较大。<sup>③</sup>故此，如何通过系统性的法治思维和法治方式<sup>④</sup>来解决空间性的社会矛盾、促进区域协调发展就成为一个需要认真对待的现实问题。<sup>⑤</sup>

在全面依法治国背景下，我国必须推进区域协调发展中各方面工作的法治化，加强区域立法、执法、司法、守法协同，加快构建促进区域高质量协调发展的法治保障体系，将区域协调发展纳入法治化轨道。<sup>⑥</sup>在此过程中，作为“发展促进法治”的经济法治与作为“发展问题”的区域协调发展高度契合，<sup>⑦</sup>因此，有必要从经济法治的视角，率先构建起促进区域高质量协调发展的区域<sup>⑧</sup>经济法治体系。实践中，“推进中国式现代化是一个系统工程”，<sup>⑨</sup>在中国式现代化的背景下推动区域高质量协调发展，一方面，要推动区域经济法体系与区域协调发展系统的耦合，以完善的区域经济法体系对区域经济发展空间中的价值、制度、生产、分配等子系统予以协同推进，以保障区域协调发展中空间正义的目标实现；另一方面，在构建区域经济法的过程中要树立系统观念，既要促进区域经济法中竞争法治、财税法治、金融法治、产业法治等经济领域子部门法的协调联动，又要推动区域经济领域立法、执法、司法、守法等法治环节的协同配合，以此构成一个上下贯通、左右衔接的区域经济法体系。

当前，学界关于“区域法治”议题的研究已经取得了较为丰富的成果，论及区域法律治理、<sup>⑩</sup>区域法治文化<sup>⑪</sup>、区域协同立法<sup>⑫</sup>、区域府际合作<sup>⑬</sup>等方面的内容，同时，关于区域经济法体系的专门研究也聚焦了区域经济法的制度构建<sup>⑭</sup>、区际利益补偿权利的实现<sup>⑮</sup>、区域一体化中的竞争执法<sup>⑯</sup>、区域税收法治的完善<sup>⑰</sup>等方面的内容。前述研究为区域高质量协调发展发挥了重要的理论支撑作用，但现有研究多关注单一地方性的法治建设或区域经济法体系的某一特定领域或环节，基于系统思维从整体的视角对区域经济法体系进行体系化的研究仍有待深入。有鉴于此，本文拟

①《商务部：各地汽车补贴政策要做好公平竞争审查》，2023年6月12日，[http://epb.hangzhou.gov.cn/art/2023/6/12/art\\_1692364\\_59026852.html](http://epb.hangzhou.gov.cn/art/2023/6/12/art_1692364_59026852.html)，2024年3月1日访问。

②徐绮爽、王宝顺：《数字经济与区域间横向税收分配失衡——基于税收与税源背离现象的考察与实证检验》，《现代财经（天津财经大学学报）》2023年第3期。

③国家统计局：《党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九》，2022年10月11日，[https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011\\_1889192.html](https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889192.html)，2024年3月1日访问。

④周佑勇：《深刻领悟习近平法治思想的系统思维方法》，《人民日报》2022年9月13日，第7版。

⑤孙久文、史文杰、胡俊彦：《新时代新征程区域协调发展的科学内涵与重点任务》，《经济纵横》2023年第6期。

⑥蒲晓磊：《将区域协调发展纳入法治化轨道》，《法治日报》2023年7月4日，第5版。

⑦张守文：《区域协调发展的经济法理论拓展》，《法律科学（西北政法学报）》2021年第4期。

⑧这里的“区域”指的是主权国家范围内的区域，其既包括纵向意义上的不同行政辖区层级之间的地域单元结构，又包括横向意义上的跨行政区域的地域空间集合体。

⑨习近平：《正确理解和大力推进中国式现代化》，《人民日报》2023年2月8日，第1版。

⑩叶必丰：《区域一体化法律治理》，《中国社会科学》2012年第8期。

⑪夏锦文、陈小洁：《区域法治文化：意义阐释、运行机理与发展路径》，《法律科学（西北政法学报）》2015年第1期。

⑫焦洪昌、席志文：《京津冀人大协同立法的路径》，《法学》2016年第3期。

⑬石佑启、郑威文：《区域府际合作中软法的效力保障》，《求索》2022年第6期。

⑭徐孟洲：《论区域经济法理论基础与制度构建》，《政治与法律》2007年第4期。

⑮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。

⑯陈兵：《区域一体化视域下竞争执法的挑战与响应——以长三角地区为例》，《北方法学》2020年第6期。

⑰李蕊、李佩璇：《数字经济时代区域税收失衡的矫正：基于税权纵向配置视角》，《上海财经大学学报》2023年第1期。

基于中国式现代化的时代背景,借助系统思维的方法来探讨高质量发展中的区域经济法体系。首先,通过厘清区域经济法与高质量发展的逻辑关系,阐释区域经济法的基本构造,以明晰区域经济法“保障空间正义得以实现”的基本功能;其次,系统检视当前区域经济法在促进区域高质量协调发展过程中的制度困境;最后,基于“规则-机制”的分析框架对前述困境提出完善路径,以期构建起促进区域高质量协调发展的区域经济法体系。

## 二、高质量发展的区域经济法之维

### (一)逻辑定位:促进区域高质量协调发展的法治逻辑

1.中国式法治现代化是高质量发展的内在要求。实现高质量发展是中国式现代化的本质要求,而“贯彻新发展理念,实现经济从高速增长转向高质量发展,必须坚持以法治为引领。”<sup>①</sup>其基本要求是通过法治不断引领、保障和促进高质量发展。在中国式法治现代化中推动高质量发展的基本逻辑,可以进一步从“法律之治-良法善治”的法治意蕴中予以阐释。

其一,中国式法治现代化中的“法治”首先表现为“法律的统治”,其以“规范-程序-制度”三位一体的“法律之治”推动高质量发展。<sup>②</sup>首先,规范之治包括“法律规则”及“依法治理”,其要求推动社会主义市场经济、现代化产业、乡村振兴、区域协调发展、高水平对外开放等重点领域法律体系的完善及法治意识的形成。其次,程序之治通过市场主体的准入退出程序、政府主体施政的行政程序等配置,可以推动高质量发展中“有效市场”及“有为政府”的建设。最后,制度之治要求通过法律制度自身的创新,来推动根本制度、基本制度及重要制度的完善,进而促进政治、经济、文化等各方面制度的高质量发展,将制度优势转化为高质量发展的效能。

其二,中国式法治现代化中“法治”的实质在于“法理之治”,其以人民为中心、以形式法治与实质法治相结合的“良法善治”推动高质量发展。<sup>③</sup>一方面,实现高质量发展的根本目的在于增进人民福祉。这就要求在党的领导下贯彻新发展理念,在立“良法”中回应人民对高质量发展的现实需求,在行“善治”中保障公民各方面权利的实现,进而在增进人民福祉中推动共同富裕的实现。另一方面,高质量发展不是平均化发展。在立法、执法、司法、守法的各个环节,既要保护各主体公平共享发展成果的权利以实现形式正义,又需要对弱势群体(地区)予以权利的倾斜性配置以实现实质正义,让所有人都能参与高质量发展的过程,共享高质量发展的成果。

2.区域法法是区域高质量协调发展的法治因应。近年来,国家在一系列顶层设计中以对法治现代化促进区域高质量协调发展作出了相应部署。例如,《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》提出“要建立健全区域协调发展法律法规体系”,《法治中国建设规划(2020-2025年)》提出“要加强区域协调发展法律制度建设”,“十四五”规划中亦提出“要健全区域协调发展体制机制”。由此不难看出,加速构建区域协调发展的法治保障体系,已经成为中国式法治现代化建设中的重点领域。进一步来看,党的二十大报告将“区域协调发展”放置于“高质量发展”为题的经济建设部分中,据此,若从政策语境来理解,我国区域发展的核心在于区域协调发展与区域高质量发展这两大经济发展主题。<sup>④</sup>就此而言,为区域高质量协调发展提供良善的法治保障是区域经济法建设的时代旨归。

① 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第224页。

② 范进学:《论中国式法治现代化的特色、标志与方法》,《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第3期。

③ 张文显:《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021年第1期。

④ 贺灿飞、李志斌:《论中国式现代化进程中的区域高质量发展》,《社会科学辑刊》2023年第2期。

现实中,结合“统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢”的区域协调发展目标<sup>①</sup>来看,区域经济法对区域高质量协调发展发挥着显著的保障及推动作用。这可以从一些具体的例证中获得体认。例如,在助力区域资源统筹方面,随着成渝两地关于《推进川渝公共服务一体化深化便捷生活行动事项》《川渝跨区域数字化场景应用清单》等法治措施的落地,成渝地区的公共服务、数字建设等资源得到有效统筹。目前,成渝地区双城经济圈发展指数为114.03,年增长率保持在2%左右,总体保持稳步提升态势。<sup>②</sup>

又如,在助力区域市场竞争有序方面,京津冀三地商务部门签署的《深化京津冀区域市场一体化商务发展合作协议》对共推区域市场规则制定、消费者协同保护等内容予以统一规定,有效地促进了京津冀市场一体化建设。截至2023年12月,中关村企业在津冀两地设立分支机构1万多家,北京流向津冀的技术合同成交额超2800亿元。<sup>③</sup>又如,在助力区域经济绿色发展方面,长三角两省一市在创新发展、生态保护等层面展开区域法治创新,累计形成《长三角生态绿色一体化发展示范区共同富裕实施方案》等136项制度创新成果,推进了区域绿色金融平台等145个亮点项目建设,示范区地表水Ⅲ类断面比例从78.4%上升到96.2%。<sup>④</sup>再如,在助力区域对外开放高地建设方面,随着《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》《粤港澳大湾区跨境争议调解示范规则》等法治措施的落实,大湾区国际化、法治化营商环境建设得到长足推进,仅五年间(2019—2023年),大湾区9市进出口已达37.34万亿元。<sup>⑤</sup>

## (二)体系定位:促进区域高质量协调发展的法治构造

1.价值构造:区域经济法建设以践行宪法精神为规范依据。区域经济法应当在基本价值层面上与中国特色社会主义法治体系建设保持方向一致。中国特色社会主义法治体系建设的基本价值在我国《宪法》中得以集中呈现,故而,区域经济法不仅可以从《宪法》中寻求其价值旨归,亦可以找到其规范依据。具体表现在以下四方面。

其一,2018年修宪后,“贯彻新发展理念”正式进入宪法序言,这意味着区域经济法建设需要贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念;同时,区域协调发展作为“协调”发展理念的重要内容,其标志着区域协调发展的国家保障义务作为宪法义务的正式确立。<sup>⑥</sup>

其二,从《宪法》第1条“社会主义制度”条款来看,“社会主义”是区域经济法的根本制度依据。社会主义的内核是“社会平衡”,其中国语境下的表达方式是共同富裕。<sup>⑦</sup>“社会平衡”要求区域经济法既要通过区域规划等制度来保障各区域经济发展中的机会平等,又要通过利益分配等制度来防止区域间贫富差距过大,以区域高质量协调发展助推共同富裕目标的实现。

其三,《宪法》第15条的“社会主义市场经济”条款为我国的区域治理设定了经济发展目标。其中,“市场经济”要求通过公平竞争审查等市场竞争规则维护市场在资源配置中的决定性作用,促进各类要素在区域间自由流动及高效配置;“完善宏观调控”则要求通过区域经济政策等宏观调控手段推动各区域间分工合作,优化区域经济布局。

①《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》(2018年11月)。

②重庆市统计局:《2022年成渝地区双城经济圈发展指数报告》,2024年3月7日, [http://tjj.cq.gov.cn/zwgk\\_233/fdzdgnr/tjxx/sjjd\\_55469/202403/t20240307\\_13012487.html](http://tjj.cq.gov.cn/zwgk_233/fdzdgnr/tjxx/sjjd_55469/202403/t20240307_13012487.html), 2024年3月9日访问。

③刘志强、王云杉:《京津冀协同发展十年成就显著》,《人民日报》2024年2月28日,第2版。

④巨云鹏:《长三角生态绿色一体化发展示范区加快建设》,《人民日报》2024年2月15日,第4版。

⑤深圳市推进粤港澳大湾区建设网:《内地湾区九市进出口额五年逾37万亿》,2024年2月26日, [http://www.szgba.gov.cn/zx/wqzx/content/post\\_1128852.html](http://www.szgba.gov.cn/zx/wqzx/content/post_1128852.html), 2024年3月1日访问。

⑥李海平:《区域协调发展的国家保障义务》,《中国社会科学》2022年第4期。

⑦张翔:《“共同富裕”作为宪法社会主义原则的规范内涵》,《法律科学(西北政法学报)》2021年第6期。

其四,《宪法》第3条“央地国家机构职权”条款为区域经济法中的政府主体提供了职权职责依据。进一步来看,《宪法》第67、89、107、118条有关中央及地方政府职权职责的规定中,均涉及区域协调发展之事项,其不仅为地方政府间跨区域协同治理行为提供了合法性支撑,亦为通过区域经济法协调央地关系、规范跨区域协同治理设置了规范限度。<sup>①</sup>

2.内容构造:区域经济法建设以区域经济调控规范为主要内容。当前,区域经济法中相关制定法(硬法)以及相关政策(软法)的有机结合,形成了独特的区域经济软硬法混合治理实践。基于此,区域经济法可以推动区域市场一体化、区域绿色发展、城乡区域融合发展、区域制度型开放等区域高质量协调发展目标的实现,具体而言:

在区域经济法制定法层面,通过行政性垄断规制等措施,可以破除地方保护及政策壁垒,促进区域市场一体化发展;通过跨区域税收利益分享机制等税收措施,以及转移支付制度、政府采购等财政措施,可以缩小区域间发展差距,促进区域基本公共服务均等化;通过普惠金融法制的完善,可以降低农民、小微企业等弱势群体的融资门槛,城乡区域融合的进程得以加快;通过政府投资法制的完善,可以促进区域发展过程中的政府投资效益提升、政府投资行为规范和社会投资活力增强;通过外贸法律制度,使得“陆海内外联动,东西双向互济”的区域开放新格局加速形成。

在区域经济法治理层面,区域发展规划发挥了区域协调发展顶层设计的作用,中央和地方发布的关于支持西部、东北、中部、东部等地区发展的规划,以及京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等区域的《发展规划纲要》,极大地推动了“优势互补、高质量发展的区域经济布局及国土空间体系”的建设进程;区际协议成为区域政府主体间协同治理的主要形式,各大区域通过《区域发展合作协议》《区域合作备忘录》《区域合作框架协议》的签署,使得区域优质资源得以有效整合,地方政府的协同治理思维加速树立;区域政策则扮演了区域治理主要工具的角色,地方可以根据中央授权,在竞争、税收、财政、金融、产业等领域制定契合区域发展的激励政策,进而充分有效地发挥地方治理的优势。

### (三)功能定位:实现区域高质量协调发展的空间正义

区域发展不平衡不充分问题本质上是发展问题在空间上的具体体现。<sup>②</sup>就此来说,区域经济法的基本功能在于:在区域发展过程中,通过经济法手段促成区域中各类主体形成目标一致的集体行动,并基于这类行动来改变各区域内的空间生产和社会结构的不平等,最终实现空间正义。<sup>③</sup>进言之,区域经济法所保障的空间正义包含以下四个面向:

1.面向之一:保障实现空间价值正义。空间价值正义是空间正义谱系的底层构架,是空间正义中各子系统需要遵循的价值旨归,其包括以下两个层面的内容:

第一,以人的自由而全面发展为终极价值。以区域经济法推动区域高质量协调发展,须坚持以人民为中心的发展思想,通过良善的经济法治供给来保障区域内公众的经济权利,促进区域中法治意识的生成,以持续增进区域中的民生福祉,进而在区域空间上实现物质文明、政治文明、精神文明、社会文明及生态文明由全体人民共享的深层次协调。<sup>④</sup>

第二,保障区域经济社会发展的总体价值标准一致。价值标准是影响空间生产的重要因

<sup>①</sup> 孙晋、蔡倩梦:《公平竞争审查制度地方实施激励机制研究》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2024年第2期;张震:《区域协调发展的宪法逻辑与制度完善建议》,《法学杂志》2022年第3期。

<sup>②</sup> 张彦、金梦佳:《协调发展需构建“空间正义”》,《重庆大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

<sup>③</sup> [美]爱德华·W.苏贾:《寻求空间正义》,高春花、强乃社译,社会科学文献出版社2016年版,第10页。

<sup>④</sup> 王曙光、李金耀、章力丹:《“以人为本”价值下区域协调发展战略的内涵与维度研究》,《商业研究》2019年第3期。

素,其直接决定该区域发展的价值取向及价值目标。<sup>①</sup>区域总体价值标准一致是系统思维在区域协调发展中的体现,是指区域内各地方的社会经济发展需要设立一个统一的价值标准,以破解区域内各地方价值错位引致的“各自为政”问题。

2.面向之二:保障实现空间制度正义。空间制度正义旨在以契约正义及矫正正义为导向,促进区域经济制度体系的规范构建及有效实施,以保障区域发展中“共同福利”的实现。<sup>②</sup>

第一,提供完备的区域制度供给。“法律可以被看作是对空间秩序的无限追求的结晶”。<sup>③</sup>故此,要通过“权力-职责”及“权利-义务”的规则设计,为区域中有为政府及有效市场的建设提供制度支撑;同时,亦要强化“硬法+软法”的空间治理路径,促进区域中硬法及软法合理分工,优势互补。从制度供给主体的层面来看,中央政府应当对区域中的制度制定主体进行充分赋权,使其享有契合所在区域发展需求的制度创新权限;<sup>④</sup>地方政府作为区域空间治理的实施者,应当在职权法定下积极行使地方立法等权力,以加强制度供给。

第二,保障区域制度贯彻落实。一方面,要通过税收激励、特别赋权等激励举措推动区域经济法积极实施;另一方面,要通过明晰行政性垄断行为主体责任承担、区际补偿等责任后果推动区域经济法规范实施。同时,通过区域经济法绩效评估体系,及时对不适宜区域高质量协调发展实践的规则进行调整及废除。

3.面向之三:保障实现空间生产正义。空间生产正义,是通过区域经济法推动区域空间内形成更高质量、更可持续的新质生产力,以“保证每个人的一切合理的需要在越来越大的程度上得到满足”。<sup>⑤</sup>在空间生产中,同质性与碎片化是其主要矛盾,<sup>⑥</sup>故此,区域经济法的功能之一就是防范或化解此类矛盾。

第一,将空间生产的同质性控制在合理范围内。一方面,地方面无序竞争所导致的产业结构高度同质化现象,会引致区域资源“内耗”及空间经济结构失衡,从而降低区域社会生产力水平。故此,需要区域经济法对地方间的无序竞争予以有效规制;另一方面,适当的同质性可以推进区域发展,如通过财税激励等经济法手段,合理聚集空间生产力打造区域的增长极,以此带动区域整体生产力的增长,避免因空间生产力过度分散而导致低水平的空间平衡。<sup>⑦</sup>就此而言,区域经济法可以推动各地基于资源禀赋、产业基础等条件,遵循创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,因地制宜地发展新质生产力,<sup>⑧</sup>以实现区域全要素生产率的提升。

第二,弥合空间生产的碎片化现象。政策壁垒、资本扩张等因素会导致要素难以流通、城乡差距拉大等空间分割现象,进而影响区域社会生产力水平,这需要通过反垄断执法、金融调控、税收激励等经济法手段予以弥合。当前,数字空间与传统上的自然空间、行政空间共同构成了区域经济空间,其中,区域“数字鸿沟”等问题需要通过数据领域反垄断、数字基础设施建设类政府投资等经济法手段予以有效治理。

4.面向之四:保障实现空间分配正义。空间分配正义旨在平衡区域发展差异化及均等化关系的基础上,保障空间权益的合理分配,进而从区域层面实现发展成果由全体人民共享。

①倪永贵:《区域协同治理中空间正义偏失及其矫正策略》,《广西社会科学》2020年第7期。

②黄茂钦:《空间正义与差序联动:区域协同发展的经济法体系框架》,《经济法研究》2022年第1期。

③Andrea Pavoni. Controlling Urban Events: Law, Ethics, and the Material, Routledge, 2018, p.71.

④黄茂钦、刘晨希:《区域经济法中创新价值目标的确立与实现》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。

⑤《马克思恩格斯文集》(第三卷),人民出版社2009年版,第460页。

⑥Henri Lefebvre. The Production of Space, Blackwell Press, 1991, pp.355-356.

⑦张可云:《促进区域协调发展 构建高质量发展的区域经济布局》,《光明日报》2022年11月1日,第11版。

⑧习近平:《因地制宜发展新质生产力》,《人民日报》2024年3月6日,第1版。

第一,维护区域利益分配公平。区域利益分配公平,要求在生产、分配、流通、消费等区域经济循环全过程中实现形式正义与实质正义的统一。进言之,区域利益分配公平包括:一是起点公平,即区域内各主体都能获得平等享用空间资源的权利;二是过程公平,即区域内各主体能够平等获得空间生产的条件,对于其中的弱势主体来说,这是一种“必要性权利”;<sup>①</sup>三是结果公平,即区域内各主体获得空间利益均等分配的机会。

第二,促进区域资源分配均衡。除资源禀赋、区位优势等自然因素引致的空间问题外,从资本的视角来看,空间业已成为一种新的剥削形式,<sup>②</sup>在资本空间扩张形成的“中心—边缘”结构下,边缘空间中主体参与生活、获得社会资源的可及性被削弱,<sup>③</sup>从而进一步影响空间整体生产的质量及效率。故此,在区域资源分配中,需要统筹代内公平与代际公平,通过综合运用反垄断、税收、转移支付、绿色金融等经济法手段,推动区域中要素市场化配置、资源合理再分配、资本无序扩张矫正、生态环境保护等目标得以实现。

### 三、高质量发展的区域经济法之困

#### (一)立法之困:区域经济法体系不协调

1.区域经济法制定法体系不完善。在我国区域经济调控中,以区域经济政策为主的区域经济法是最主要的调控方式。<sup>④</sup>一方面,具备灵活性、非强制性、协商性等特征的区域经济法实践有效地降低了区域法治治理的成本,但另一方面,区域经济法存在质量不一、责任缺失、效力较低等问题,制约着区域经济法的实效。以现有的经济法律体系观之,经济制定法在区域发展这一场域中“耕耘”尚浅。例如,竞争立法中的公平竞争审查规则存在程序规定模糊、审查范围规定较窄、实质性标准缺失等问题导致审查效果不佳,不利于破除地方间的“政策壁垒”;税收立法中增值税税收与税源相背离的现象仍未得到有效解决,同时在数字经济背景下呈现加深趋势,进而拉大区域间贫富差距;金融立法中的区域性股权流转规则不完善,区域性股权市场只能为本省级行政区内的企业提供金融服务,不利于资本要素的跨区域流动;财政立法中转移支付、预算法律制度的不完善,导致专项转移支付资金流入竞争性领域、地方财政支出随意等问题产生;等等。

2.区域协同立法工作机制不健全。新修订的《立法法》在第83条“区域协同立法”条款中首次明晰了区域协同立法问题,并鼓励建立“区域协同立法工作机制”。当前,我国区域协同立法工作机制建设程度整体不高,部分区域的协同立法组织还较为松散,不利于区域经济法的有效展开。其一,在当前区域协同立法中,各省级人大常委会对地方的立法要求以及各地的立法程序皆不一致,导致区域协同立法在审议、表决、生效等层面难以达成同步,一定程度上阻碍了区域协同立法的效果。其二,区域协同立法中各参与方的立法话语权存在差异,可能存在发达地区基于自身地位单向主导立法,进而导致话语权较弱地区利益减损的情形。其三,当前区域协同立法后评估机制阙如。多主体、跨地域的区域协同立法加大了立法评估的复杂性,现有的立法后评估机制多限于某一特定行政区划内,难以适应区域协同立法的跨区域评估需求,如何建立健全科学合理的区域协同立法后评估机制直接关乎区域协同立法的长效发展。

<sup>①</sup>Yosef Jabareen. The right to space production and the right to necessity: Insurgent versus legal rights of Palestinians in Jerusalem, *Planning Theory*, 2017, 16(1), pp. 7-8.

<sup>②</sup>刘少杰:《西方空间社会学理论评析》,中国人民大学出版社2020年版,第322页。

<sup>③</sup>[美]爱德华·W.苏贾:《寻求空间正义》,高春花、强乃社译,社会科学文献出版社2016年版,第75页。

<sup>④</sup>尹超:《论我国区域经济协调发展的软法调控》,《湖南社会科学》2012年第3期。

3.区域经济政策与区域经济立法不协调。在政策先行的区域发展场域中,区域经济政策与区域经济立法之间的张力问题表现得尤为明显。以规划为依托的纵向协同是当前区域协同治理的主导模式,其是由中央或上级政府通过颁布区域政策进行引导,地方政府通过制定政策进行响应的一种单向型治理模式,该模式本质上是一种以“行政区”为中心的“碎片化”治理。<sup>①</sup>这种松散型的治理模式导致地方产生政策治理的路径依赖,进而弱化法治在区域治理中的作用。进入高质量发展阶段,必须要厘清区域经济政策与区域经济立法之间的协调关系,忽视法治的政策之治导致现存秩序的失效。<sup>②</sup>

## (二) 执法之困: 区域经济执法体系不协同

1.区域经济执法规则体系不完备。在加快推进区域高质量发展的背景下,区域协同执法需求大大增加,而当前“中央-地方”二元执法规则体系尚不健全,难以应对高度复杂的跨行政区划执法环境。一方面,从中央层面的经济执法规则来看,如公平竞争执法规则中缺失区域豁免制度等内容的规定,<sup>③</sup>可能“误伤”正常的区域市场政策。再如,由于税收征管规则中对区域税收利益分享的规定阙如,地方政府若贸然进行利益分享还会有违反《税收征管法》之隐忧。<sup>④</sup>另一方面,从地方层面的经济执法规则来看,各地执法的程序、标准等规则不一,使得各地执法机关在跨行政区域执法衔接、纠纷处理等过程中耗费大量成本。同时,由于区际协议并无法律约束力,这不仅会降低地方参与区域协同执法的积极性,还会导致区域联合执法遭受“执法依据缺失”之质疑。

2.区域经济执法协同机制尚存缺漏。当前的区域经济执法协同多停留在专项执法整治、联席会议、合作备忘录等临时性合作形式层面,在组织框架、执法尺度、信息共享等层面的协同程度不高,实践中容易导致“运动式”“割裂式”执法,难以形成常态化的区域协同执法机制。具体而言:

第一,区域经济执法的组织体制不完善。近年来,随着各区域《执法协同框架协议》《合作框架协议》等区域执法合作协议的签订,“执法联动工作小组”“联合执法协调会议”等区域执法协调组织相继成立。但在发生区域执法纠纷时,由于现有的区域执法协调组织缺乏实质性的行政权力,其只能在多个执法部门间进行斡旋,难以充分有效地推动区域执法冲突问题的解决,这在一定程度上降低了区域经济协同执法的实效。

第二,区域经济执法的口径标准不统一。虽然中央层面对市场执法规定了统一的执法标准,但基于各区域内执法水平、执法资源等层面的差异,导致各区域在进行执法自由裁量时口径不一,其既不利于跨区域结果互认、协助执行等区域执法协同措施的实施,又会对区域中行政相对人的权益造成侵害。例如,在食品领域的跨区域联合执法实践中,由于不同地域的执法人员对于法律的理解及执行的证据标准不一,导致案件跨区域移送后又被退回,<sup>⑤</sup>这不仅会造成执法资源的浪费,亦不利于跨区域协同执法功能的发挥。

第三,区域经济执法的信息化建设水平不高。数字经济背景下,市场供需双方多通过跨区域的数字平台在线完成交易,交易数据被篡改、删除的不可控风险增加了跨区域执法的难度。

①周凌一:《地方政府协同治理的逻辑:纵向干预的视角》,复旦大学出版社2022年版,第16-17页。

②[英]弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》(上),邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第294页。

③关于区域协调发展维度下公平竞争审查制度的详细讨论,可参见翟巍:《跨行政区划公平竞争审查机制的构筑路径——基于长三角区域一体化发展的视角》,《经济法论丛》2020年第1期。

④欧阳天健、陈少英:《长江三角洲区域高质量一体化的税收法治保障》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2022年第6期。

⑤中国政法大学法治政府研究院:《中国法治政府发展报告(2022)》,社会科学文献出版社2023年版,第426页。

尽管当前执法部门已经在探索监管科技的运用,但总体运用水平还不高。同时,跨平台执法数据共享、跨区域执法数据标准统一等区域执法数字化建设亦存在不足,各地方执法部门之间还未能形成应有的监管合力。

### (三)司法之困:区域经济司法体系不健全

1.区域司法协同的广度和深度不足。当前,区域经济司法协同的广度及深度皆不高。一方面,从协同的广度观之,当前区域司法协同合作大多集中于环境资源领域,对于互联网、知识产权等新兴经济领域的探索不多。同时,现有的区域司法协同实践多限于检、法两家单位之间,缺乏与行政部门、行业协会等市场一线部门及机构的协作。进言之,法院通过与监管机构、行业协会等市场部门的交流协作,可以加强法院对相关区域经济政策的理解适用;而在区域合作纠纷案件中,法院对案件所涉行政规范性文件的遗漏适用、错误适用则可能会影响司法正义的实现。<sup>①</sup>另一方面,从协同的深度观之,当前各区域发布的《司法保护合作框架协议》大多包括建立联席会议、信息通报共享、案件跨区域协商、司法协助、审判执行等内容,<sup>②</sup>但协议内容设置皆较为原则,其对于区域中类案“立审执”司法标准统一等细化规定较少,这降低了区域司法协同机制的可操作性。

2.跨行政区划专门法院建设缓慢。随着区域协调发展战略的深入推进,一方面,资本的跨区域高速流动增加了经济案件的数量及复杂性,分散的司法资源难以回应特定行业的区域发展诉求;另一方面,地方保护主义不利于司法中立的实现,例如,地方法院的司法预算依赖于地方财政,导致部分地区的政府通过明示或暗示的方式要求法院保护本地当事人利益。<sup>③</sup>在此背景下,跨行政区划专门法院建设成为一个值得探索的制度方案。此类专门法院的基本功能在于,通过对知识产权、金融、互联网、反垄断与反不正当竞争等“专业”高门槛案件进行集中管辖及审理,以提高专业性经济案件的审判效率及公正性,同时消除由地方保护及行政干预导致的“诉讼主客场”现象。<sup>④</sup>

当前,跨行政区划专门法院建设已取得初步成效,但一方面,现有的专门法院主要集中在知识产权、金融、海事等案件领域,对于税务、竞争等市场领域的探索尚浅,不匹配区域市场一体化发展中的司法诉求;另一方面,现有专门法院管辖主要为跨某省内的行政区划,跨省级行政区划的专门法院仅成渝金融法院一家,离我国区域发展战略中擘画的司法图景还有一定距离。<sup>⑤</sup>究其原因,在于我国专门法院的设立标准、创设程序、设置模式及配套制度等规则体系尚不明晰,这在一定程度上阻碍了区域专门法院建设的进程。例如,在成渝金融法院的实践探索中,虽然其管辖范围囊括了成渝地区双城经济圈范围内的金融案件,但其审判人员均由重庆人大常委会任免,一审案件的上诉法院亦为重庆高院,而对于四川省属于经济圈内的审判人员选任、相关金融案件审理等问题,仍需在后续实践中予以进一步探索。

### (四)守法之困:区域经济法观念不浓厚

1.区域经济法文化宣传及创新体系不健全。就此而言,一是区域经济普法体系建设不足。区域经济法包括两个层面的内容:其一,经济法制的区域性普及;其二,区域经济法政

<sup>①</sup>相关案例的讨论,可参见叶必丰:《基于区域合作思维的跨界污染纠纷处理》,《法学家》2017年第4期。

<sup>②</sup>如《黄河流域上游青甘川水源涵养区生态环境保护司法协作框架协议》(2023年1月17日)、《长江中游跨区域环境资源司法协作框架协议》(2022年2月11日)等。

<sup>③</sup>朱大旗、李帅:《法治视野下的司法预算模式建构》,《中国社会科学》2016年第10期。

<sup>④</sup>程琥:《论我国专门法院制度的反思与重构》,《中国应用法学》2019年第3期。

<sup>⑤</sup>如京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域战略,皆为跨多个省级行政区划的区域战略,这就有在实施相关战略时探索建立跨省级行政区划的专门法院的空间。

策内容的普及。<sup>①</sup>从当前区域普法机制建设来看,虽然以“八五”普法规划为代表的普法文件皆明确提出“谁执法谁普法”,但由于实践中执法部门存在普法主体不明确、普法责任不清等问题,使得区域经济普法仍未有效地融入区域经济执法中。以区域金融普法为例,据《2022中国居民金融素养报告》显示,我国各区域金融素养建设水平十分不均衡,在4分一档的评价体系下,东部地区与西部地区的金融素养平均得分相差多达20分,即使处于同一区域规划内,不同省级行政区之间的金融素养最大分差亦有10分之多。<sup>②</sup>

二是区域经济法文化缺乏创新土壤。区域经济法文化的创新来源包括制定法、习惯法以及文化传统。当前,区域经济法与区域传统文化的互动较少,区域经济法文化体系难以通过本土文化创新而得到补充。例如,区域竞争文化建设有助于形塑具有区域特色和开放包容的市场竞争软环境。<sup>③</sup>由于我国缺乏市场竞争文化传统,导致竞争法治文化总体上还不高,竞争执法文化的不完善可能会影响区域间市场执法的协调性,阻碍区域市场一体化建设的进程。

2.区域主体守法的评估机制建设不足。第一,区域市场主体守法的信用评估机制建设不足。“‘信用’不再仅是道德约束或法律解释的对象,而是须通过具有权威性、可量化、可公开的信息来表征的特定主体的守法或履约状态。”<sup>④</sup>结合实际来看,一方面,由于同一区域规划内各地方的信用标准不尽相同,而区域信用体系建设缺乏权威组织和统一的规划及协调,从而难以弥合各地方各经济领域的信用体系差异;另一方面,政府层面的区域统一信用数据平台建设尚不完善,区域信用市场亦发展缓慢,致使区域信用产品的供给难以回应区域发展的需求。

第二,区域政府主体的法治绩效评估机制缺失。法治评估通过发挥预测、引导与评价等功能可以促进法治实效。<sup>⑤</sup>现实中,一方面,现有的区域法治绩效评估的实践及研究多局限在省级辖区内(包括省、市、县三级),跨省域维度的法治绩效评估体系的研究及实践阙如,缺乏针对跨省域的法治评估指标体系及配套机制,无法匹配区域高质量协调发展背景下的区域经济法评估需求。另一方面,现有的地方法治评估指标体系设计亦不完善,难以直接适用于区域经济法绩效评估。以普法指标为例,在某地方的绩效考核指标体系中,普法分值仅占目标绩效考核的0.125%,<sup>⑥</sup>显然难以对普法工作产生有效激励。而若直接套用区域内某一地方的法治绩效评估体系,则可能会导致“部分地方考评压力过轻或过重”的不公平现象。

## 四、高质量发展的区域经济法之道

### (一)立法之道:实现区域经济立法纵横协调

1.以区域经济法推动区域经济立法纵向协调。区域经济法的基本法定位,就是要确立区域经济法的基本原则及基本功能,在立法目标、法治体系、制度框架等方面形成系统化的立法思路,从而为区域经济立法提供功能指引。区域经济法可以采用政策性立法模式,<sup>⑦</sup>遵循“总则-分则”的立法体例予以制定:

<sup>①</sup>参见《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》(2021年6月)。

<sup>②</sup>上海高级金融学院:《2022中国居民金融素养报告》,2023年3月28日, <https://accesspath.com/report/5826949/>, 2024年3月1日访问。

<sup>③</sup>陈兵:《区域一体化视域下竞争执法的挑战与响应——以长三角地区为例》,《北方法学》2020年第6期。

<sup>④</sup>王瑞雪:《政府规制中的信用工具研究》,《中国法学》2017年第4期。

<sup>⑤</sup>方桂荣、钱弘道:《论法治实效》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2017年第1期。

<sup>⑥</sup>徐继敏:《以行政“谁执法谁普法”划清普法“责任田”》,《人民论坛》2021年第4期。

<sup>⑦</sup>关于政策性立法的具体讨论,可参见古小东:《我国〈海洋基本法〉的性质定位与制度路径》,《学术研究》2022年第7期;赵忠龙:《论我国区域经济合作与协调的法治化》,《甘肃社会科学》2011年第3期。

总则中,需要重点明确以下内容:一是充分吸收《宪法》对于区域协调发展的相关规定及精神,并在立法目的、基本原则等条款中予以相应体现。二是明确区域经济法的基本原则,包括法制统一原则、整体效益原则及动态均衡原则。法制统一原则指的是区域经济立法不能违背上位法律及法制精神,同时,要保持不同区域间立法、同一区域不同地方间立法、同部区域立法内不同条文间的协调统一;<sup>①</sup>整体效益原则及动态均衡原则分别对应区域发展的统一性及差异性要求。三是对区域经济政策与区域法律的基本原理做原则性规定,同时,对区域经济政策的概括授权、问责制度、法律转换等作出制度设计。<sup>②</sup>四是对区域基本经济制度作出规定,包括区域经济合作制度、区域利益分配制度、区域经济纠纷解决制度等。

分则主要包括以下六个章节:一是以规划法为主体,落实区域战略的“区域规划章”;二是以竞争法为主体,促进区域市场一体化建设的“竞争法治章”;三是以产业法为主体,促进区域产业优化的“产业发展章”;四是以金融法及财税法为主体,促进区域内财税金融联动作用的“财税金融章”;五是以外贸法为主体,推动国内国际双循环的“区域开放章”;六是作为配套制度的“组织建设章”及“监督责任章”。

2.以区域协同立法机制强化区域经济立法横向协调。通过建立以人大为主导的区域协同立法工作机制以整合区域高质量的立法资源,可以促进区域间立法内容上的横向协调。一是立法启动阶段的横向协调。该阶段机制建设的重点内容是日常沟通及协同立法项目选取。各方人大需要明确日常专职沟通的组织、人员、程序等,同时,在厘清央地事权范围的基础上选取“小、快、灵”的立法项目,如京津冀以三地人大法制机构为日常沟通机构,并通过定期召开人大立法协同工作会议研究年度立法计划、确定协同立法项目、协调立法重大利益等。二是立法论证阶段的横向协调。该阶段机制建设的重点内容是立法同步推进及各方平等参与。一方面,参与立法的各方人大通过统一审查及论证标准,以促进审议、表决、发布等程序的同步推进;另一方面,保障区域协同立法中弱势主体的立法话语权,确保各方平等参与立法论证,如京津冀协同立法邀请全国人大常委会法工委领导参会,居中协调指导,就是一种保障各方立法话语权平等的有效措施。三是立法评估阶段的横向协调。该阶段机制建设的重点内容是立法后评估及常态化清理。各方人大应建立统一的立法后评估平台,对立法后评估的对象、标准、程序等事项予以明确,并加强评估结果应用。此外,通过常态化的清理机制及时梳理不符合区域协同法制的法规项目,经过各方共同研究后对相关法规进行统一修订或废除。

## (二) 执法之道:促进区域经济执法常态协同

1.完善区域经济执法规则体系。区域经济执法规则的完善可以从“中央-地方”两个层面着手:一是完善中央层面关涉区域经济执法的规则。基于区域协调发展的需要,对竞争执法、税收征管、金融监管等经济执法规则予以细化,例如,在公平竞争审查规则中,对区域政策层面的审查、豁免等标准予以完善;在税收征管规则中明晰区域税收利益分配制度;在金融监管规则中完善地方金融机构监管的跨区域协作制度;等等。二是完善地方层面的经济执法规则体系。一方面,区域执法合作协议作为一种区域治理的软法规则,应完整体现实体内容与程序内容的包容性建构。<sup>③</sup>另一方面,通过区域协同立法对较为成熟的区域执法协同机制予以立法确定,以进一步增强区域经济执法的稳定性与可预期性。

2.完善区域经济执法协同机制。在完善执法规则体系同时,还需要建立健全区域经济执法机制,以优化区域经济执法合作的交易成本结构。具体而言,可以从以下三方面予以完善:

<sup>①</sup>杨治坤:《区域治理的基本法律规制:区域合作法》,《东方法学》2019年第5期。

<sup>②</sup>刘凯:《法典化背景下的经济法统合性立法》,《法学》2020年第7期。

<sup>③</sup>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》,《法律科学(西北政法大学学报)》2014年第4期。

一是优化区域经济执法组织结构。在长三角区域大气污染防治协作实践中,其组织结构分为决策层的协作小组以及执行层的协作小组办公室,其二者的成员结构皆包括“央-地”两级人员,该组织结构通过纵向与横向府际关系的有机结合,有效地推动了区域协同执法的顺利落地。<sup>①</sup>就此来说,在区域经济执法的决策层,亦可以由“央-地”两级人员组成“区域协同执法小组”;同时,下设“区域协同执法小组办公室”为常设办公机构,由“央-地”两级人员联合办公。待时机成熟后,可以考虑通过国家机构改革,在国家部委中设立专职区域协调的工作部门,其中,下设区域执法协调的职能机构。

二是统一区域经济执法的口径标准。区域经济执法要取得预期效果,需要通过建立区域统一的执法口径予以促进。一方面,要统一区域经济执法的裁量标准。通过量化相关市场违法行为的轻重程度,制作区域执法标准化清单,推动“同案同判”;另一方面,要统一区域经济执法的证据标准,推动执法结果互认,减少区域经济执法中调查合作的成本。

三是加强区域经济执法的信息化建设。一方面,加强区域中执法队伍培养及执法手段的信息化建设。区域中各执法部门应积极推动云计算、大数据等技术在监管科技中的研发应用,以增强执法队伍的执法能力,打造复合型的区域执法队伍;另一方面,加强区域统一的执法信息平台建设。通过推动区域执法统一案例数据库建设,将区域中的新型疑难案例进行整理收编,以区域内发达地区的执法经验带动欠发达地区执法水平的提升。<sup>②</sup>

### (三) 司法之道: 推动区域经济司法一体建设

1. 完善区域经济司法规则体系。区域经济司法规则体系的完善主要包括区域经济程序法及跨行政区划专门法院组织法两个层面:

第一,在区域经济程序法层面,其规则完善的重点在于跨部门、跨地域的诉讼程序衔接问题。从跨省域的消费者保护、反垄断等公益诉讼实践来看,消费者协会、检察院、法院、反垄断执法机构等部门间的跨省域工作衔接规则尚不健全,可先由跨省域所涉相关部门针对跨省域证据材料调取、协助侦查等内容形成内部协作规则,待经验成熟后可出台相关司法解释予以固定。

第二,在跨行政区划专门法院组织法层面,相关规则构建学界已有较多讨论,<sup>③</sup>限于篇幅,在此着重讨论可遵循何种实践路径,为跨行政区划专门法院规则完善提供制度经验。一是推动税务、竞争等空白领域的跨行政区划专业法院试点。可遵循“专业合议庭-专门法庭-专门法院”的渐进路径,首先,在税务、竞争法等专业案件领域确定相对固定的合议庭,通过手动分案确保专人办理;<sup>④</sup>其次,在相关案件高发地区进行专门法庭的试点;最后,待经验成熟后,在专门法庭试点地区进行专业法院建设的探索。二是加强跨省级行政区划层面的专门法院试点。在跨省级行政区划专门法院的设置地点上,首要考虑的是区域发展战略和辐射效应两个因素。<sup>⑤</sup>就此来说,未来可以在总结我国首个跨省级行政区划专门法院-成渝金融法院运行经验的基础上,进一步在京津冀、长三角、粤港澳大湾区等一体化程度较高的“增长极”区域推动跨省级行政区划专门法院的建设。

<sup>①</sup>关于长三角区域大气污染防治组织结构的详细讨论,可参见吴建南、刘仟仟、陈子韬等:《中国区域大气污染防治协同治理机制何以奏效?来自长三角的经验》,《中国行政管理》2020年第5期。

<sup>②</sup>刘晨希:《全国统一大市场视域下区域市场一体化的法治逻辑与优化路径》,《西南金融》2023年第7期。

<sup>③</sup>关于区域专门法院建设规则的讨论,可参见何帆:《新时代专门人民法院的设立标准和设置模式》,《中国应用法学》2022年第3期;程琥:《从碎片化到整体性:我国专门法院制度发展完善的逻辑进阶》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第5期。

<sup>④</sup>孙晋:《<反垄断法>修订背景下设立竞争法庭的理据和进阶》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第3期。

<sup>⑤</sup>何帆:《新时代专门人民法院的设立标准和设置模式》,《中国应用法学》2022年第3期。

2.加强区域司法协同机制建设。一是加强区域司法协同的广度。一方面,要拓宽区域司法协同的案件范围。区域司法协同要基于市场变化及时调适案件合作的范围以及侧重点,既要覆盖金融、税务、竞争等经济领域案件,亦要重点关注前述领域中金融科技侵权、平台不正当竞争、数据垄断等新型疑难问题,并及时发布相关案件的区域统一法律适用及裁判标准;另一方面,要拓宽区域司法协同的主体范围。区域司法协同的范围不仅强调区域司法系统内部的协同,亦包括与立法、执法、社会纠纷解决机构、公民个人等区域司法系统外部的互动关联。<sup>①</sup>

二是加强区域司法协同的深度。一方面,要加强区域司法队伍联合建设的深度。深入探索跨区域司法人才交流、复合型司法人员培训等平台建设,多形式、多渠道地做好区域司法人才储备及协调整合工作;另一方面,要加强区域司法合作协议内容的深度。各合作方可以基于区域司法合作文件进一步制定《实施细则》《实施意见》等配套文件,以提高区域司法合作条款的可操作性。

#### (四)守法之道:深化区域经济法治理观念培育

1.推进区域经济法治理观念培育规则体系建设。除了在区域经济法立法、执法、司法中培育区域经济法治理观念外,亦需要完善区域经济法治理观念培育的专门规则体系。

第一,完善区域经济法治理文化建设法规体系。各省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州可根据所处经济区划的《规划纲要》进行区域协同立法或地方立法,明晰各部门在法治宣传、传统法律文化挖掘等层面的法治文化建设责任,将法治文化建设经费列入本级预算,为相关法治文化建设活动提供经费保障。

第二,完善区域信用政策法规及标准体系,推进区域信用一体化建设。通过区域协同立法积极推动区域统一信用法规体系建设,既要完善信用状况良好企业的跨区域贷款可得性、纳税人信用跨区域修复等区域守信激励规则,又要完善逃废债、非法集资等严重失信行为的跨区域联合惩戒规则。此外,信用信息作为信用奖惩的基本依据,亦需要通过共同制定区域信用信息共享目录,进一步推动涉企信用信息跨区域共享共用。<sup>②</sup>

2.完善区域经济法治理文化培育与创新机制。一是完善区域经济法治理文化培育机制。一方面,建立健全区域经济法治理文化培育协同机制。各省市司法厅(局)之间通过签订跨区域经济法治理文化协同建设协议,通过共设区域法治宣讲团、协同打造区域法治文化阵地等措施,推动区域经济法治理文化传播。另一方面,打造区域信用产品供给机制。各省(市)政府可以通过信用服务外包等方式探索政府和社会资本合作模式,并基于区域资本市场联合打造民间资本、风险投资、区域基金等多元化信用参与投融资机制,拓展市场性、社会性、行业性的守信联合激励及失信联合惩戒措施,以提升区域信用产品供给数量及法治化水平。

二是完善区域经济法治理文化创新机制。“空间正义不仅指从现有的法律体系中获得正义的权利,其还是一种包括伦理、道德、美德、善等原则在内的道德主张。”<sup>③</sup>具言之,既要区域经济法治理文化元素融入区域文化阵地建设,又要从区域文化土壤中创新区域经济法治理文化,由此形成的法治文化更容易获得区域集体意识层面的普遍认同及遵守。例如,长三角区域的吴越文化、江南文化及海派文化中蕴含的契约、竞争、信用等精神,其在区域的传承及发展中形成一系列传统习俗。<sup>④</sup>长三角各省市的文化部门、高校、科研机构间可以联合对前述传统文化予以研究挖掘,以推动长三角竞争文化、信用文化等经济法治理文化的生成、普及和运用。

<sup>①</sup>张丽艳、夏锦文:《国家治理视域下的区域司法协同治理》,《南京社会科学》2016年第5期。

<sup>②</sup>参见《京津冀区域协同社会信用标准框架合作协议》(2020年6月)。

<sup>③</sup>Marcuse P. From critical urban theory to the right to the city, City, 2009, 13(2-3), pp.192-193.

<sup>④</sup>夏锦文、陆俊杰:《长三角区域法治文化的基本特质与协同理路》,《法学》2014年第8期。

### (五) 长效之道: 建立区域经济法冶绩效评估机制

要保障区域经济法冶“促进区域高质量协调发展”效能的全面化、常态化发挥, 必须要关注区域经济法冶体系自身的可持续发展。就此而言, 需要建立一套能够有效评价“促进高质量发展的区域经济法冶实施效果”的绩效评估机制, 其主要内容包括:

一是在指标体系设计上, 应当以立法、执法、司法、守法为一级指标。<sup>①</sup>同时, 将“协同”作为核心概念贯穿于二级及三级指标的设计之中。例如, “区域立法工作机制健全”二级指标中应包含“区域立法协同机制完善性”等内容; “区域执法效率”二级执法指标中应包含“区域执法协同机制完善性”等内容; “区域司法便利”二级指标中应包含“区域司法协同机制完善性”等内容; “区域普法建设”二级指标中应包含“区域法治宣传中心协同建设完善性”等内容。

二是在评估主体及方法上, 可采用“第三方机构为主, 政府为辅”的评估模式。一方面, 各地政府在数据的收集及处理上具有天然优势; 另一方面, 独立的第三方机构(高校、研究所等)作为数据运用者, 可以避免数据的主观选用。<sup>②</sup>同时, 要注重评估过程的公众参与, 以保证评估结果的客观性、民主性。由于区域经济法冶的目标任务难以精准量化, 准确区分法律(或政策)作用与其他因素的影响十分困难,<sup>③</sup>故可以采用“定性评估为主, 定量评估为辅”的评估方法。

三是在评估结果运用上, 应当在区域发展工作领域的政府绩效考核中加入法治评估指标, 并建立相应的问责制度;<sup>④</sup>同时, 发挥评估结果的“服务”功能,<sup>⑤</sup>即将评估结果向相关部门反馈及向社会公众公开, 并及时对评估结果中出现的问题予以改进。基于此, 通过区域经济法冶绩效评估机制的运用及时推动区域立法、执法、司法、守法的修正与创新, 这既有助于提高区域中政府主体的法治观念, 又有助于实现区域经济法冶体系自身的高质量发展。

## 五、结 语

“空间是一种共存的秩序”。<sup>⑥</sup>在推进中国式现代化的背景下, 以区域协调发展推进高质量发展, 须调适不同区域空间中经济发展、社会服务、生态保护、文化交流等事务之间的相互关系, 推动区域内各主体形成“自组织合作型”的集体行动,<sup>⑦</sup>以化解区域间发展不平衡不充分的矛盾, 进而实现全体人民共同富裕的现代化。区域经济法冶是中国式法治现代化对区域高质量协调发展的制度因应, 其以规范区域经济法冶为主要内容的软硬法结构, 推动区域空间中价值正义、制度正义、生产正义及分配正义的生成, 进而实现区域高质量协调发展中的空间正义。促进高质量发展的区域经济法冶体系的构建, 是一个包含立法、执法、司法、守法在内的系统工程。综观实践, “区域经济法冶规则不协调”“区域经济法冶机制不协同”“区域经济法冶司法体系不健全”“区域经济法冶观念不浓厚”等, 都是当前区域经济法冶建设亟须回答的问题。鉴此, 基于“规则-机制”的区域协同分析框架, 可以通过完善区域经济法冶立法、执法、司法、守法环节中的规则体系及协同机制, 同时, 建立科学高效的区域经济法冶绩效评估机制, 以此保障区域经济法冶中立法、执法、司法、守法各环节的功能实现。基于此, 以高质量的区域经济法冶体系构建, 推进更高水平和更高质量的区域经济协调发展新格局的形成。

①朱景文:《中国法治评估指标体系及总体状况分析》,《人民论坛·学术前沿》2018年第4期。

②周祖成、杨惠琪:《法治如何定量——我国法治评估量化方法评析》,《法学研究》2016年第3期。

③安虎森等:《高级区域经济学》,东北财经大学出版社2020年版,第370页。

④刘莘:《区域法治化评价体系与标准研究》,中国政法大学出版社2013年版,第68页。

⑤钱弘道、杜维超:《法治评估模式辨析》,《法学研究》2015年第6期。

⑥[美]戴维·哈维:《正义、自然和差异地理学》,胡大平译,上海人民出版社2010年版,第286页。

⑦Christopher V. Hawkins, Qian Hu & Richard C. Feiock. Self - Organizing Governance of Local Economic Development: Informal Policy Networks And Regional Institutions, Journal of Urban Affairs, 2016, 38(5), pp. 643-660.

## An Outline of Regional Economic Rule of Law for High-quality Development

Huang Maoqin<sup>1,2</sup>, Liu Chenxi<sup>1</sup>

(1. *Economic Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;*

2. *Economic Law Research Center, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China*)

**Summary:** Achieving high-quality development is an essential requirement of Chinese modernization, and coordinated regional development is an inherent requirement of high-quality development. Against the background of comprehensive rule of law, promoting high-quality development must be run on the track of modernization of Chinese-style rule of law, and regional economic rule of law is the legal response to coordinated regional high-quality development. Regional economic rule of law is based on a mixed governance structure of hard and soft law, including regional economic enacted law and regional economic soft law, which can promote value justice, institution justice, production justice, and distribution justice in the development space, thereby ensuring the realization of overall spatial justice in coordinated regional high-quality development. From the practice of regional economic rule of law, there are still four kinds of problems: problems such as imperfection of regional economic enacted law, imperfection of coordinated regional legislation mechanisms, and incongruity between regional economic policies and legislation at the legislation level; problems such as imperfection of regional enforcement rules, and lack of coordination in enforcement mechanisms at the law-enforcement level; problems such as shallow degree of judicial coordination, and slow construction of specialized courts across administrative divisions at the judicial level; problems such as insufficient promotion and innovation systems for regional economic rule of law, and inadequate construction of regional compliance evaluation mechanisms at the compliance level. These problems prevent the effective play of the function of regional economic rule of law. Based on the framework of “rule-mechanism”, we need to accelerate the formulation of regional economic basic law, improve coordinated regional legislation mechanisms, and realize the horizontal and vertical coordination of regional economic legislation; improve the “central-local” regional economic law-enforcement rules, strengthen regional law-enforcement coordination mechanisms, and promote the normalization of regional economic law-enforcement coordination; improve the system of “procedure-organization” regional economic justice rules, deepen regional judicial coordination mechanisms, and promote the coordination and integration of regional economic justice resources; and improve the rule system and collaborative cultivation mechanism for the construction of regional economic rule of law culture, and promote the cultivation of regional economic rule of law concepts. In this way, high-quality regional economic rule of law is used to promote coordinated regional high-quality development.

**Key words:** high-quality development; coordinated regional development; regional economic rule of law; modernization of the rule of law; spatial justice

(责任编辑: 倪建文)