

论法制建设与区域经济发展

2004-12-27 朱容 阅读1019次

现代区域经济是社会化程度日益提高的市场经济，因而也必然是有序化、协调化、规范化、诚信化的法治经济。加强区域法治建设，建设法治区域，构筑起促进区域经济发展的法治框架，对于促进区域经济发展具有十分重要的意义。

一、法治对区域经济发展的作用

法治作为区域经济发展的重要因素，它既作用于区域经济系统的宏观环境，也构成区域经济系统发展的内在要素，对区域经济的发展起着制约性作用。

首先，法治作为国家的治国方略，为区域经济的发展营造良好的社会环境。现代经济发展的实践表明，经济发展的外部环境是经济生命体赖以生长发育的气候土壤，各类经济生命体从环境母体中不断地吸取经济营养，才能得以发育、成长、壮大。在经济发展的初始阶段，硬环境如自然资源环境、气候环境、区位环境、生态环境、设施环境是制约经济发展的主要因素。随着经济的发展、硬环境的普遍改善和基础设施的日渐完善，区域经济发展的软环境日渐成为区域经济发展的关键性因素。而法治环境则是影响区域经济发展的软环境中的重要组成部分。例如，对于外资进入来说，低价的土地和廉价的劳动力无疑具有重要的吸引力，但时至今日，外资进入更为看重的是一个地区或区域是否具有能够保障资本运营安全与效率的稳定和公平的法治环境。因为，法律的规范化能够保障市场的安全，有利于吸引资本进入；法律的透明化能够保障利益的预期，有利于减少交易成本；公正的司法制度和高效的仲裁机制能够有效裁决经济纷争，有利于平息社会矛盾。

其次，法治作为经济增长的制度安排，是提高区域竞争力的制约性要素。培育区域竞争力是区域经济发展的关键，区域经济竞争力意味着一个地区或城市有更多的创业机会和更低的商务成本，在其背后起主导作用的是制度因素。在现代经济增长中，制度是生产函数中的一个重要内生变量，也是一种高能级的生产要素。制度是制约区域竞争力的关键，区域经济竞争力的本质内涵是制度竞争力，通过制度的优化，提升区域配置资源的效率和获取资源的能力。制度经济学家诺思认为，制度是指保护个人产权、公正的司法和有效的执行这三样东西。这样一个制度可以让个人之间的交换代价大大降低。可见，最好的制度就是法治。法治作为制度中的正式约束及其实施机制，具备激励经济效率的因素。具有法律意识的社会关系主体，按照法律规范运行的社会机制，分配合理合法的权能资源，公正有效的法律救济等有助于区域降低交易成本，提高配置资源的能力和效率，同时可以使现有要素得到充分利用，从而提高区域经济竞争力。

再次，法治作为市场主体的“规制”，是营造区域共同市场，促进区域经济协调发展的内在动力。区域经济发展需要一个无障碍和无壁垒的共同市场及其共同法律规则，而统一市场与共同规则是区域经济协调发展的根本保障。法治通过对市场进行有效规制，促进和保障公平、有序、有效的竞争，形成区域统一的市场。二战以后，美国开始领先欧洲获得快速发展，1990年以后，更是遥遥领先于其他发达国家。虽然美国经济发展有多种因素，但很大程度上，受益于一个统一的公平的商法体系。市场规制为企业自由进入市场、合法与健康发展提供了法律保障。正因如此，维护平等、自由、开放、公平的竞争秩序，已在一定程度上超越了经济政策的范围，而成为美国等发达市场经济国家社会制度的一部分。

由此观之，区域经济的发展不仅取决于法治化，而且受益于法治化，法治不仅是区域经济发展的条件，更是一种潜质的资源，是区域经济发展的制度性因素。法治能将“环境优势”上升为竞争优势，区域法治化提升的不仅仅是区域的法律品质，更是区域的核心竞争力。

二、国外发达国家区域经济发展的法治经验

国外发达国家的自然条件和社会、历史、文化背景差异很大，所实施的区域经济发展手段也不尽相同，但它们在发展区域经济的实践中，都充分依靠法制化管理，运用法律手段，促进区域经济实现良性运动。

1. 通过立法实现区域经济发展规划和政策的法治化

经济发展是一项长期性、经常性的任务，区域经济发展规划和政策对区域经济发展、产业选择、空间布局等具有重要指导意义。区域经济发展规划和政策经过科学论证，一旦确定，就应保持持续性和稳定性，并使之制度化。例如，德国于1969年制定的具法律效力的区域政策《关于共同任务——区域经济结构改善的法律》中规定，各地区在实施“共同任务”时，必须制定“基本计划”，内容包括区域的范围、计划目标、分年度资金计划、各种援助政策的前提、种类以及补贴率、各地区的行动计划等。基本计划的制定是由包括联邦政府和各州政府的经济部长构成的计划委员会负责的。这种严密的规划和实施体系提高了政策的实效性。日本采取的是立法先行，以法律为依据促进区域经济发展，其每一项制度的建立和实施都以立法作为出发点。

2. 通过法治建立起科学的区域经济管理模式

区域经济发展过程中，市场配置资源的功能存在着失灵的领域，公共品的供应也不能完全通过市场的力量到达特定的领域，区域市场秩序的规范和区域经济运行中许多问题的解决也需政府有效的干预。政府管理区域经济的模式，直接决定着区域配置资源的能力，影响着区域经济的发展速度。现代区域经济的发展要求通过依法行政、规范决策、权力约束、职能转变等诸多法治化行为实现政府对区域经济发展科学有效的管理。国外发达国家区域经济发展的一大特色就是其制度基础十分牢固。区域经济管理机构的设立、机构职能、基本工作程序、政策的制定与实施都有规范的法律规则可依，这在一定程度上避免了地方政府因权责不明而带来的管理无序、一拥而上、滥用政策等弊端。国外实行区域政策的国家，一般都成立区域经济发展专门机构负责对法规、政策作出权威性解释，根据法律规定分配经济和社会资源。如，美国成立了阿巴拉契亚开发委员会、田纳西河流域管理委员会、地区再开发署、经济开发署等多个机构，按法定职责、程序开展工作。英国的工业部与环境部均设区域办公室，工业部负责区域工业发展，环境部负责自然环境并拥有实施区域政策所必需的权力，此外，地方政府下设区域发展委员会。这些机构都具法律地位，是区域经济发展的制度基础中的必要机构，对区域经济发展实施科学规范的管理发挥了积极的作用。

3. 法治为区域经济系统的良性发展提供实现机制

区域经济是一个复杂的有机系统，在该系统诸构成要素中，对系统功能优化起关键作用的要素是有限的，这些极少数的要素就是决定系统功能的“关键成功因素”，控制好这些要素则较好地控制了系统，并促进其功能优化，而这些关键要素的控制可借助法治手段得以实现。具体而言，在区域系统产业管理中，就是抓好主导产业的培育，并配合以基础产业的建设与瓶颈产业的消除。例如，法国洛林地区是法国传统的煤炭、钢铁等重工业基地。然而，进入20世纪60年代以后，由于国内外经济形势的变化，煤炭、钢铁等行业逐渐走入低谷，洛林地区面临严峻考验。随后，政府有计划、有步骤地制定和实施了一系列具法律效力的国土整治“指导方案”和区域经济发展“远景规划”，把环境工业以及高新技术作为洛林的主导产业，通过用高新技术改造传统产业，使产业升级，实现了洛林的“再工业化”。在区域系统的生产力布局中，抓好重点区域生产力布局及抓好产业成长性较好的区域，保证区域增长点、成长

极的发展。例如，美国西部最大的资源是土地，历史最悠久的产业是农业，为了促进西部地区农业的发展，先后通过了《宅地法》、《鼓励西部草原植树法》、《沙漠土地法》、《地区再开发法》等一系列法规政策，同时积极扶持和鼓励农业科技的研究与开发，有力地推动了西部地区农业的发展。区域产业政策管理中，就是加大对重点区域的政策倾斜力度，对重点区域施以专门的区域产业政策、财政政策、金融政策等，以确保重点区域优先发展。例如，美国制定的《阿巴拉契亚区域开发法案》、《麻梭浅滩与田纳西河流域开发法》、日本制定的《北海道开发区》、英国制定的《特别地区法》等都有力地促进了特殊区域经济的发展。

4. 法治为区域经济可持续发展提供保障

区域经济要实现可持续发展，必须实现区域经济发展与区域人口、资源、环境的协调发展，实现区域间社会、经济、环境的协调发展。美国针对西部开发初期曾出现过严重的掠夺式开发，破坏了生态环境这一问题，重视区域经济发展过程中的环境保护和生态建设问题，先后制定《泰勒放牧法》、《土壤保护和国内配额法》、《农业调整法》、《土壤和水资源保护法》等多部法律，保护自然生态环境，同时，还采取措施，对森林和草地进行合理利用与保护，在推进区域经济发展过程中，促进了生态环境的改善。

区域经济可持续发展的一个重要内容是实现区域间经济协调发展。德国把缩小地区差距，实现经济、社会发展的平衡作为经济发展的目标，颁布了《联邦区域法》、《促进经济稳定与增长法》、《区域经济政策的基本原则》、《投资补贴法》、《改善区域经济结构的共同任务法》等，通过法律手段把区域产业政策和区域发展政策有机结合起来，利用财政收入平衡法及财政补贴，促使发达地区的资金、劳动力等生产要素向落后地区流动，从而实现国民经济活动的空间平衡。

三、区域经济发展中法治建设的几点思考

加强区域经济发展中的法治建设是一项系统性的、长期的工程。为了实现区域法治化，应把以下几点作为突破口，推动区域的法治建设。

1. 加强地方经济立法

在区域经济发展的过程中，市场的自主调节机制对资源的配置起着基础性的作用，但是，市场资源配置基础性作用的充分发挥必须以法治保障下的国家宏观调控为前提。要实现区域内社会利益的总体增长，不仅需要充分释放市场活力，更需要根据国民经济发展的总体情况，运用法律规范和制度倾斜引导资源的流向，实现区域经济由点到面、由局部到全面的整体发展。为此，加强经济立法不仅是全国立法的重点，也是各地进行立法的重点。享有地方立法权的省、民族自治地区、直辖市、省会市和经济特区所在地的市以及国务院批准的较大城市的国家权力机关及行政机关要在坚持国家对国民经济的整体调控之下，按照社会主义市场经济的要求，突出对区域内市场经济主体、市场规制、宏观调控等方面的经济立法。建立起区域经济发展法治保障的核心制度，从而建立起统一、开放的区域市场体制，消除地区封锁和地方保护主义，实现政府利用财政、税收及金融手段对区域经济进行有效的调控。特别是要围绕如何突出本地特点，发展特色经济，形成特色产业制定法规。要从区域不同的地理环境、人口状况、生活方式、经济特点、民俗文化出发，围绕区域经济发展规划、投资政策、空间布局等方面进行地方立法。例如，在沿海地区，可围绕引进资金技术、扩大开放服务、发展海湾经济出台较多经济法规；在沿边地区，地方经济立法应在口岸、边贸、出入境管理、进出口交易方面下功夫；在资源丰富的内陆省区，地方经济立法可重点调节优势资源的开发利用法律关系；在综合实力比较强的发达省区，应将可持续发展战略、城市化战略、循环经济战略等纳入立法体系；西部大开发中地方立法则要注重加强基础设施建设、生态环境保护、发展特色经济等方面的立法。

2. 努力建设法治政府

规范政府，将行政权系统纳入法治的轨道是法治建设的重中之重。市场经济是平等的所有者交换产

权的一种关系，法治的作用只能是保障自主交易活动在有序的条件下进行，而不是政府过多过滥地用法律手段去干预一切经济活动。因此，必须将政府行为纳入法治框架。首先必须高度重视政府决策的法治化，建立一个良好的区域经济规划、决策的法治机制，并辅以法律责任制度，依法规范政府的行为，保证政府决策、规划的科学化、民主化、规范化，避免主观性、随意性和“长官意志”。同时，积极推进政府管理体制的改革。按照市场经济的内在要求和世贸组织规则，转变政府职能限定政府行政权可以介入和干预的社会领域，明确行政干预的程序和方式，并使之成为法律。进一步改革行政审批制度，抓紧清理行政审批行为，大力减少行政审批、特别是对经济事务的行政审批手续。此外，要进一步规范办事程序，减少行政成本，提高行政效率，保证政府行为的公正性、公平性和公开性，坚决纠正和防止政府行政执法行为中的地方保护主义和部门保护主义，切实为区域经济的发展创造良好的法治环境。

3. 积极培育法治文化

现代区域经济是日益注重人文关怀的经济，是可预测、可量化、可持续化的经济。区域经济增长的动力已从传统经济学所强调的劳动、资本、土地这样一些生产要素转向实现区域制度创新、优化区域发展环境等方面；区域之间的竞争已从过去资金、管理、人才等基本要素的竞争发展成为整体的、全面的竞争，法治文化则是其中的重要内容。投资者在决定投资时，不可避免地计算经济收益的保护问题，会考虑区域法律制度及法律组织机构是否健全，法律的执行是否严格，法律职业者的法律素质和文化如何，法律的社会化程度如何，公民是否使用法律、信仰法律，公民对行使法律权威的法律机构及法律职业者持何种态度，全体公民守法的自觉程度如何等，这些都是法治文化的具体体现。因此，建设法治区域必须培育法治文化，树立法治的权威、法律的尊严、法律的理念、法制的意识。在培育法治文化的过程中，各级各类法制部门必须率先垂范，发挥扩散和带动作用，促成市场主体、社会关系主体循法而为。尤其是要加强对区域经济发展的司法保护，建立公正严明的司法环境，做到公正司法，不枉不纵，不偏不倚。有了国家法律的强制力，守法者才能继续守法，不守法者才会有所顾忌，形成守法、护法、讲法、信法、尚法的社会氛围。同时，要加大法制宣传教育的力度，促进全社会的法律文化传播。

来源：《经济体制改革》2004/4

网站编辑：王楠

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online
四川省社会科学院信息网络中心设计制作
mail: sss@sss.net.cn
蜀ICP备05003527号