

# 论中国区域协调发展立法基本原则

华国庆

(安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230039)

**摘要:**区域协调发展,离不开法律的有效保障。而区域协调发展立法,首先必须确立其基本原则,这可以为区域协调发展立法提供依据和最高准则。我国区域协调发展立法应当遵循法制统一原则、平衡协调原则、公平原则、可持续发展原则和区别对待原则。

**关键词:**区域协调发展;科学发展观;立法基本原则;可持续发展

**中图分类号:**D920.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8750(2010)02-0006-07 **收稿日期:**2010-02-24

**作者简介:**华国庆(1964—),男,安徽桐城人,安徽大学法学院教授,经济法制研究中心主任,博士生导师,主要研究方向为财税金融法。

**基金项目:**2008年国家社科基金项目(08BFX040)

区域协调发展,是科学发展观的应有之义,是建立和谐社会的必然要求。区域协调发展涉及诸多方面,但最为重要的是制定区域协调发展方面的法律规范,为促进区域协调发展提供法律保障。以下本文拟就中国区域协调立法基本原则作些探讨。

## 一、中国区域协调发展立法基本原则的涵义及其确立

为缩小区域差距、促进区域协调发展,我国于近年来先后实施了西部大开发、振兴东北地区等老工业基地以及促进中部地区崛起的战略。与之相配套,国务院也先后颁布了《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》、《关于促进中部地区崛起的若干意见》、《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》以及《促进中部地区崛起规划》、《东北地区振兴规划》等一系列政策文件。作为纲领性文件,其对于保障和促进我国区域协调发展起到了十分重要的作用,但由于政策性文件本身所固有的稳定性、权威性、效力性差等缺陷,仅仅依靠政策手段难以保障和推动区域协调发展。与政策不同的是,法律具有较强的稳定性、权威性、强制性。因此,立法先行是不少国家推进区域协调发展的一个首要选择。德国依据《联邦基本法》第72条“国家必须保持各地区人

民生活条件的一致性”规定的精神,于1965年颁布了《联邦区域规划法》,1967年颁布了《促进经济稳定与增长法》和《区域经济政策的基本原则》,1969年颁布了《改善区域经济结构的共同任务法》,这些都是德国区域经济政策的基础法律依据。法律规定,区域经济发展政策由联邦和州政府制定和实施,其具体内容主要由州来执行,联邦只起协调作用等<sup>[1]</sup>。日本政府于1950年制定《北海道开发法》,成为北海道地区的基本法。该法以恢复战后国民经济、解决剩余人口问题以及综合开发北海道的土地、水面、山林、矿产、电力等其他资源为目的。这是日本战后第一部地区性区域开发法<sup>[2]</sup>。我国有必要借鉴国外做法,加快区域协调发展立法,构建完备的具有中国特色的区域协调发展法律制度。

区域协调发展立法涉及诸多方面,但最为重要的是确立立法的基本原则。立法原则是立法主体据以进行立法活动的重要准绳,是立法的内在精神品格之所在。立法活动非常需要讲原则,因为立法活动作为国家政权活动中尤为重要的活动,不能没有准绳以为遵循,不能没有内在精神品格以为支撑。立法基本原则同立法指导思想一样,对立法有十分突出的功能或作用。立法遵循一定的原则,有助于立法者采取有效的方式把一

定的意志上升为国家政权意志,使所立的法有效地实现立法者的目的;有助于立法者站在一定的思想理论高度来认识和把握立法,使立法能在经过选择的理论指导下,沿着有利于执政者或立法者的方向发展;有助于立法者从大局上把握立法,集中地、突出地、强调地体现立法者的某些重要意志;有助于立法者协调立法活动自身的种种关系,统一立法的主旨和精神,使各种立法活动以及立法同它所调整的对象之间,有一种一以贯之的精神品格在发挥作用<sup>[3]29</sup>。而所谓区域协调发展立法基本原则,是指区域协调发展立法所应遵循的根本指导思想和准则。它是区域协调发展法律制度的灵魂和核心。

区域协调发展立法属于我国立法的组成部分,当然应当遵守立法的一般原则,如宪法性原则、民主原则、科学原则、可操作原则等。但区域协调发展立法毕竟有自己的特点,故不能简单套用立法的一般原则。笔者认为,第一,区域协调发展立法首先必须遵循法制统一原则。法律具有引导、规范和保障等功能,因此立法先行就成为区域协调发展之必需。我国尚未制定有关区域协调发展方面的全国性法律规范,从目前来看,有关这方面的规定,一是国务院及其有关部委、地方政府出台的各种规范性文件,二是区域内各地方根据自己的实际而制定的地方性法规。这些政策性文件及地方性法规的颁行,对于区域协调发展虽然起了一定的促进作用,但也存在诸多缺陷,不仅表现为这些规定效力级次过低、稳定性差,而且更为严重的是存在相互矛盾甚至冲突的现象,直接阻碍了区域协调发展。有鉴于此,制定有关区域协调发展的全国性法律规范并建立起区域地方立法的协调机制,就显得尤为必要。第二,区域协调发展立法应当遵循平衡协调原则。区域协调发展作为一个庞大的系统工程,涉及诸多利益关系的协调,如中央政府与地方政府之间利益关系的协调,区域各地方政府之间在产业转移、区域治理、区域公共产品的供给等方面的利益协调,区域经济发展与生态、环境之间关系的协调等等。法律是以权利义务机制来分配利益的,其调整具有明显的平衡功能。制定区域发展法律制度的根本目的是对区域内不同利益主体的利益进行权衡,缩小区域内各省市差距,促进区域协调发展<sup>[4]</sup>。第三,实现区域协调发展,其最终目标就是让区域内社会公

众都能够享受均衡化的基本公共服务,而要做到这一点,关键是在区域协调发展立法过程中必须遵循公平原则。基于公平原则而促进、保障区域协调发展,也是政府所应承担的义务和责任。改革开放尤其是建立社会主义市场经济体制以来,我国各地经济在获得迅速发展的同时,差距也在不断扩大。原因虽然是多方面的,但与我国改革开放后长期坚持“效率优先、兼顾公平”的原则不无关系。效率是公平发展的基础和动力,公平是效率的根本保证。没有公平的效率只能是超经济强制下的效率,这种效率不可能成为一种社会制度的稳定支柱。任何不公平、不正当的效率都是不能长久维持的,也是一些合法政府所不允许的。要获得效率,唯一能达到持久效果的途径是建立一个公平的社会制度,以最大限度地调动绝大多数人的劳动积极性<sup>[5]</sup>。但在强调公平的同时,不能无视效率或者导致效率的减损。第四,可持续发展原则应当成为区域协调发展立法的一项重要原则。区域协调发展不仅仅是如何缩小各区域经济上的差距,更为重要的是各区域在经济、社会、环境各方面协调统一基础上的协调发展,只有如此,这种发展才具有长久的生命力。第五,鉴于我国幅员辽阔、各地经济社会、自然资源等差异较大,区域协调发展应当考虑各区域不同情况而制定并采取不同的财税金融等政策。这也是科学发展观的必然要求。

## 二、中国区域协调发展立法基本原则的具体内容

### (一) 法制统一原则

法制统一原则是现代法治国家提倡和遵守的一个重要原则。在中国,立法坚持法制统一原则,就要从国家的整体利益出发,充分考虑和维护人民的根本利益和长远利益,拒绝只强调整本部门、本地方利益的狭隘的部门保护主义和地方保护主义;就要保持法律体系内部的和谐一致,不同层次或不同层级的法律、法规、规章之间应当保持在遵循宪法原则和精神的前提下的和谐一致,要尽可能地防止出现矛盾,对已存在的矛盾,应当采取积极有效的对策予以消除<sup>[3]34</sup>。

就区域协调立法而言,法制统一原则意味着:第一,区域协调发展立法应当符合宪法、法律的规定;第二,区域协调发展立法实行由中央立法为主要的模式,具体可制定区域协调发展基本法、区域协

调发展特别法等;第三,区域内各地方立法不应有冲突、抵触的情形,相反,应当相互协调。强调法制统一原则,对于国家统一实施区域调控政策措施以及防止各区域借立法而实施地方保护、地区封锁等都具有十分重要的意义。

## (二) 平衡协调原则

平衡协调作为经济法的一项重要原则,是指经济法的立法和执法要从整个国民经济的协调发展和社会整体利益出发,来调整具体经济关系,协调经济利益关系,以促进、引导或强制实现社会整体目标与个体利益目标的统一<sup>[6]</sup>。平衡协调原则的基本要求,就是经济法的制定及实施各个环节,都应体现经济自由与经济秩序的统一、社会效益与经济效益的统一、实质公平与社会效益的统一、经济民主与经济集中的统一、“看得见的手”与“看不见的手”的统一、国家调控与市场资源配置的统一这些价值和理念<sup>[7]</sup>。

区域协调发展立法之平衡协调原则,是指通过财税金融、产业政策、区域规划等多种手段的综合运用,依法调整不同区域之间的利益关系,最终实现区域各地方利益与国家整体利益的统一以及区域均衡发展的目标,具体包括:第一,平衡国家利益与区域内各地方政府之间的利益关系;第二,平衡各区域地方政府间的利益关系;第三,平衡区域内优先发展与共同发展的关系;第四,平衡区域经济发展与生态、环境等之间协调发展的关系。强调平衡协调,对于解决区域发展中各种利益矛盾和冲突、实现区域协调以及可持续发展,具有重要意义。

## (三) 公平原则

公平就是公正、平等,有多种不同的含义。从经济学意义上讲,公平是指人们在社会生产和经济活动中具有相同的机会和地位,也就是人们通常所说的公平竞争、机会均等和分配公平。从法学意义上讲,公平是指社会成员享有平等的权利及在法律面前人人平等。从社会学意义上讲,公平是指社会成员之间的社会地位、经济收入、消费水平比较接近而不过分悬殊,在这里,公平是一种道德规范要求 and 价值判断,人们往往从结果来评判公平。公平是一定历史条件的产物,永恒不变的公平是不存在的,公平总是与特定的生产方式、与一定的生产力水平相联系<sup>[8]</sup>。公平关系到一个社会的和谐和稳定,是任何社会都应该遵循的

基本价值原则。公平是制度合法性的依据,是社会秩序的源泉。

就区域协调发展立法而言,公平原则意味着区域协调立法应当本着公平的理念制定并采取有效的财税金融等政策,引导、促进区域协调发展,最终实现各区域基本公共服务的均衡化。强调公平原则,对于落实政府依法促进和保障区域协调发展的义务和责任、解决多年来因过分强调效率优先而造成的区域差距不无意义。

## (四) 可持续发展原则

可持续发展(Sustainable development)概念在国际社会的提出,始于1987年世界环境与发展委员会(又称“布伦特兰委员会”)发表的著名的研究报告《我们共同的未来》。该报告于同年为第42届联合国大会所接受<sup>[9]</sup>。起源于环境保护领域的可持续发展思想,现已上升为世界许多国家指导经济社会发展的总体战略目标。上个世纪末,世界环境与发展委员会将可持续发展界定为“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。这一概念随着时代的发展不断丰富,现已成为在生态系统良性循环和动态平衡的基础上追求社会、经济、人口、资源、环境、科技相互协调永续发展,追求当代与代际发展公平相统一的一种发展观<sup>[10]</sup>。

关于可持续发展至今尚未有统一的定义。人们可以从自然生态、经济、社会和科技等各个角度进行不同的表述,但从其内涵的本质来看,应具有两个最明显特征:首先是“发展”,它是人类永恒的主题和生命根本性的要求,没有发展,可持续无从谈起;二是“可持续”,这正是区别于一般发展或传统发展的一个极重要的内涵。要实现发展的可持续,必须是与环境生态协调的发展,必须是使资源永续利用的发展,必须是社会公平的发展,不仅是代内和代际之间不同人群的公平发展,而且是不同国家和地区之间的公平发展。其目标是实现全球人地关系系统中人口、资源、环境与经济、社会发展的协调<sup>[11]</sup>。

就区域协调发展立法而言,可持续发展原则意味着在区域协调立法过程中,无论是产业政策、区域规划的制定,还是区域宏观调控措施的实施,都应当协调好人类活动与生态环境变化之间的关系,以实现经济、生态及社会的持续性发展,从而实现人类社会的可持续发展。强调可持续发

展原则,不仅是科学发展观的应有之义,而且对于避免我国多年来单纯强调经济发展速度而带来的弊端具有十分重要的意义。

### (五) 区别对待原则

所谓区别对待原则,是指在区域协调发展立法过程中,在坚持公平原则的前提下,应当考虑各区域经济社会发展的不同情况和特点而采取不同的措施。这也是实事求是的立法原则的必然要求,是一切从实际出发的党的思想路线精神的体现。

## 三、中国区域协调发展立法基本原则适用的几点建议

### (一) 制定区域协调发展方面的法律规范

区域协调发展立法,最为主要的,一是立法体系,二是立法模式。区域协调发展立法涉及诸多方面,故不可能指望通过一部区域协调发展法就可以实现对区域协调发展的调整,相反,应当由一些具有内在逻辑联系的法律规范构成。区域协调发展立法体系至少应当包括三个方面:一是区域协调发展基本法,内容主要包括区域协调发展基本法的立法依据、立法宗旨、适用范围、基本原则以及区域协调的主体及其权限、区域协调的手段和有关基本制度。二是区域协调发展促进法,内容主要包括财政转移支付法律制度、区域规划法律制度、区域产业政策法律制度和区域合作开发法律制度。三是区域协调发展特别法,内容主要包括西部开发法、东北等老工业基地振兴法和中部崛起法。

我国是一个统一的、多民族的、单一制的社会主义国家,地域辽阔,人口众多,地区之间发展不平衡,由此形成了我国所特有的统一而分层次的立法体制。宪法和《地方各级人民代表大会以及地方各级人民政府组织法》等法律与有关的决定,是理解我国立法体制的依据。特别是2000年3月由第九届全国人大第三次会议通过的《立法法》,对我国立法体制作了进一步明确的规定。总括起来,我国现有立法体制由如下的基本权限划分原则构成:全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权;国务院有权根据宪法和法律制定行政法规;省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性

法规;较大的市的人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区人大常委会批准后施行。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例,分别报全国人民代表大会常务委员会或者省级人民代表大会常务委员会批准后生效<sup>[12]</sup>。而区域协调发展立法应当采取以中央立法为主的分级立法模式。具体来说,一是凡区域协调发展涉及需要中央政府制定产业与规划政策的事项、采取统一的宏观调控措施以及属于《立法法》规定的中央专属立法权限范围内的事项,都应当由中央统一立法;二是区域内各地方在不违背上位法的前提下,可以根据经济社会发展的现实需要,就区域协调发展制定地方性法规。如2009年7月31日,湖北省第十一届人大常委会第十一次会议通过了《武汉城市圈资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验促进条例》,自10月1日起施行。当然,区域协调发展也离不开区域内地方立法的合作和协调,但如何解决区域内各地方立法因为不一致甚至冲突而阻碍区域协调发展的问題,则值得深入研究。在这方面,2006年1月,东北三省法制办联席会议缔结了《东北三省政府立法协作框架协议》,这是我国区域立法协调的一种积极尝试,也为我国区域之间的立法协调提供了可鉴经验。

### (二) 成立区域协调发展统一机构

成立统一的区域协调发展机构是不少市场经济国家的选择。法国政府为了实施区域政策专门成立了全国区域发展委员会,并在每个区成立了当地的区域发展机构,全国机构负责对全国的区域规划、协调和指导,地方机构则具体负责本地区的规划及规划落实。这些机构拥有广泛的行政权力和独立的财政手段,在实施区域政策中卓有成效。英国在1972年颁布的新的工业法案的基础上,创立了全国性的“工业发展执行委员会”和六个地区性的“工业发展局”,负责对受援地区的主要项目进行评议、协商和监督<sup>[13]</sup>。欧盟在区域政策方面设置了职能机构和顾问机构。欧盟委员会是常设执行机构,负责起草政策、法规、报告和建议,并保证欧盟的政令在各成员国畅通。欧委会由20个委员组成,其中一个委员专门负责地区经

济发展;下设一个地区政策总司,专门负责制定和执行地区经济政策。此外,欧盟顾问机构还设有区域委员会,主要职能是对欧盟的区域政策和社会发展进行咨询和评价,提出协调区域发展等领域的政策建议,供欧委会和欧洲议会参考<sup>[14]</sup>。

2008年,根据十七届二中全会精神和第十一届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案的要求,国务院西部地区开发领导小组办公室和国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室撤销,其相关职责划入国家发展改革委。经国务院批准,国家发展改革委承担负有区域发展的重要职责,承担组织拟订区域协调发展及西部地区开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起的战略、规划和重大政策的任务,具有研究提出城镇化发展战略和重大政策、负责地区经济协作的统筹协调等职能<sup>[15]</sup>。由国家发展改革委地区经济司、西部开发司和东北振兴司等具体承担区域协调发展工作。上述举措,对于统一调控区域协调发展不无意义,因为在此之前,我国除专门成立的执行和协调西部大开发政策的国务院西部开发办公室外,都是由国务院各有关职能部门按照分工独自履行相应职责。但需指出的是,区域协调发展涉及诸多方面,如产业政策、区域规划、财税金融政策、生态与环境保护等,仅仅由国家发改委几个司局无法承担区域协调发展的职责。鉴此,建议设立直接隶属于国务院且由财政部、发展改革委、人民银行等部门参加的区域协调发展委员会,将区域协调发展纳入国家宏观调控体系,消除区域性壁垒以及地方保护。该委员会的职能主要是统一制定区域协调发展的政策法规,协调解决各调控主体在区域经济发展中的调控行为。

### (三) 完善区域协调发展过程中的利益分享和协调机制

#### 1. 完善分税制财政管理体制,平衡协调中央与地方的利益关系

我国1994年实施的分税制财政管理体制改革,将一些主体税种、容易征收的税种划分为中央税,将一些非主体、难以征管且零星分散的税种划分为地方税,其直接导致的后果就是地方事权范围过大、财权过小。有鉴于此,笔者建议:第一,及时制定《财政收支划分法》,就中央与地方财政收支的范围依法予以科学、合理的界定。其中,最为

重要的是,首先明确中央政府与地方政府的事权范围。这是分税制的前提和基础,具体可以通过宪法、政府组织法等加以规定。与此同时,依据“事权与财权相一致”的原则,依法界定地方政府与其事权相对应的财权,确立一个合理的地方税体系,切实解决地方财政困难,确保地方政府拥有发展地方经济社会所需要的财力。第二,赋予地方以税收立法权。在税收立法方面,1994年国务院《关于实行分税制财政管理的决定》明确规定:“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央,以保证中央政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争”。据此规定,税收立法权高度集中于中央,地方无税收立法权,由此确立了我国高度集中的税收立法体制。这种体制在一定程度上体现了我国税权高度集中、中央统揽全局的合理要求,对保证国家税收政策的权威性和税制体系的统一性起到了一定的积极作用。但税收立法权的过度集中,使地方政府不能对一些地域性的较为零散的税源立法征税,影响了地方政府开辟税源及组织财政收入的积极性,也制约了地方税制结构的灵活性和多样性,造成各地区间的苦乐不均<sup>[16]</sup>。因此,有必要修改《立法法》,并及时制定《税收通则法》,就地方税收立法问题作出明确规定。

#### 2. 构建区域内地方政府合作中的利益协调机制

我国地方政府合作基本上是通过协议的方式进行的,但仅靠合作中的诚信难以维持长期合作局面。任何区域经济合作结构中总有优势一方,有些地区可能必须从某些产业中退出,去重新定位自己的优势产业,而另一些地区则可能乘机扩大市场和规模,进一步壮大自身的产业优势;有些地区生产的可能是低附加值的上游产品,有些地区生产的可能是高附加值的下游产品,于是发生了地区利益从劣势一方流向优势一方的问题。这就需要合作中的优势方给予劣势方以必要的补偿,让区域内所有的地区都共享合作的收益,否则,合作关系就会破坏,彼此利益都会受损。因此,区域合作规则要有效地发挥作用,取决于能否达到各方利益的平衡,实现合作双方或多方的双赢或共赢,这就需要有一个与此相适应的“区域经济利益分享和补偿机制”。在这一机制下,各地方政府以平等、互利、协作为前提,通过规范的制定区域经济财政转移支付的政策,实现地方与

地方之间的利益转移,从而实现各种利益在地区间的合理分配<sup>[17]</sup>。

#### (四) 构建区域可持续发展的法律保障体系

区域可持续发展最重要的使命在于将产业结构安排、生产力布局与区域人口、资源以及生态环境联系在一起,促进区域经济协调发展,消除贫困,按照因地制宜、合理分工、优势互补、共同发展的原则,加强经济发达和欠发达区域的经济技术合作,鼓励生产力要素由经济发达区域向欠发达区域流动,特别是扶持少数民族地区、边疆地区、贫困地区的经济发展,增强这些地区摆脱生态与经济恶性循环的能力和自我发展的能力,并最终实现区域共同发展与富裕<sup>[18]</sup>。而区域可持续发展,需要强有力的法制保障,这是由可持续发展的特点决定的。首先,可持续发展是保持一定增长速度的稳定的发展,需要有一系列稳定的基本政策,而法律的稳定性恰恰能够满足这一基本要求。其次,可持续发展是一种全面的发展,其有关主体之间的利害关系错综复杂,必须运用法律加以具体规范。第三,可持续发展是一种竞争的发展。要在国家、地区和全球范围内建立起能够开展公平竞争的经济秩序和社会秩序,只有通过相应范围内加强法制才能做到。第四,可持续发展在国家范围内是一种受国家宏观调控的发展。只有在法律规范的保障下,才能实现调控的目标。第五,可持续发展的实施,需要变革现行的一些政策和做法,有可能触动一些人的既得利益。为了推行新的政策,必定要依靠法律的权威性<sup>[19]</sup>。

在我国,宪法中有“国家保护和改善生活环境和生态环境,防止污染和其他公害”、“国家保护自然资源的合理利用”等与区域可持续发展关系密切的条款。此外,《循环经济促进法》、《可再生能源法》、《节约能源法》、《环境保护法》、《大气污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《水污染防治法》、《防沙治沙法》等一系列法律也涉及区域可持续发展问题。科技部也于2007年发布了《区域可持续发展科技促进行动(2006—2010年)》。中央“十一五”规划明确指出:“各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力,按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求,明确不同区域的功能定位,并制定相应的政策和评价指标,逐步形成各具特色的区域发展格局”。

主体功能区的划分,是我国区域可持续发展的举措。需要指出的是,上述政策法律的颁行,对于实现区域可持续发展具有十分重要的意义,但我国区域可持续发展的法律保障体系却尚未建立。为此,笔者建议:

#### 1. 构建区域协调发展的财税、金融法律保障制度

因为市场缺陷的存在,所以区域协调发展离不开财税金融法律制度的保障。在这方面,一是制定财政转移支付法,建立起包括纵向转移支付和横向转移支付在内的完善的财政转移支付法律制度,加大对中西部等经济欠发达、不发达地区的财政转移支付力度;二是改革、完善能源税收、环境税收等税收法律制度,通过税收依法实现对区域可持续发展的调节;三是进一步完善包括中央银行、商业银行、政策性银行在内的金融法律制度,为区域可持续发展提供金融支持。

#### 2. 建立生态补偿法律制度

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确指出,要根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,规范空间开发秩序,形成合理的空间开发结构。主体功能区的划分,对于实现区域可持续发展具有重要意义。但从现实看,大部分限制开发区和禁止开发区经济发展较为落后。无论是限制还是禁止,都势必使得这些区域在做出巨大经济牺牲的同时,承担生态环境保护的责任。根据公平原则,对限制、禁止开发区必须在经济上作出相应补偿。

2005年12月颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、2006年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》等关系到中国未来环境与发展方向的纲领性文件都明确提出,要尽快建立生态补偿机制。国家环境保护总局于2007年发布的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》中明确提出“有必要通过在重点领域开展试点工作,探索建立生态补偿标准体系,以及生态补偿的资金来源、补偿渠道、补偿方式和保障体系,为全面建立生态补偿机制提供方法和经验”。为建立促进生态保

护和建设的长效机制,党中央、国务院又提出“按照谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁受益谁补偿的原则,加快建立生态补偿机制”。但笔者认为,为使生态补偿规范化、制度化,有必要及时制定《生态补偿法》,就包括生态补偿的主体、原则、范围、方式、程序等做出明确规定,使生态补偿成为相关主体的一项强制性的责任,并依法规范相关主体的补偿行为。

### 参考文献:

- [1]张敦富. 区域经济开发研究[M]. 北京:中国轻工业出版社,1998:96.
- [2]房晓宇,区文涛. 国外如何发展区域经济[J]. 管理科学文摘,2002(12):41-43.
- [3]周旺生. 论中国立法原则的法律化、制度化[J]. 法学论坛,2003(3):29-36.
- [4]李长健,阮晓毅,董芳芳. 区域生态化发展的法律保障机制研究——以可持续发展为根本落脚点[J]. 南京审计学院学报,2009(3):51.
- [5]曾秀兰. 和谐社会视域中效率与公平的制度伦理分析[J]. 学术研究,2008(6):67-68.
- [6]史际春,邓峰. 经济法总论[M]. 北京:法律出版社,1998:165.
- [7]曹平,高桂林,侯佳儒. 中国经济法基础理论新探索[M]. 北京:中国法制出版社,2006:380.

- [8]闫玉霞. 和谐社会中效率与公平关系探析[J]. 当代经济,2008(4):36.
- [9]王曦. 国际环境法[M]. 北京:法律出版社,1998:101.
- [10]刘立. 经济法可持续发展原则的法哲学思考[J]. 理论月刊,2005(7):107.
- [11]刘君德. 论行政区划改革与区域可持续发展[J]. 中国方域(行政区划与地名),1998(6):14.
- [12]人民代表大会制度研究所. 与人大代表谈人民代表大会制度[M]. 北京:人民出版社,2004:172-173.
- [13]陈文晖. 不发达地区经济振兴之路[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:16.
- [14]杨荫凯. 欧盟促进地区发展的经验及对我国的启示[J]. 宏观经济管理,2006(12):69.
- [15]杨荫凯. 2008年我国区域发展大事综述[J]. 中国经贸导刊,2009(5):26.
- [16]华国庆. 中国税权重构的法律思考[J]. 河北法学,2004(9):19.
- [17]赵文明,周建华. 欧盟区域经济财政政策对长株潭一体化的启[J]. 求索,2008(10):27.
- [18]厉以宁. 区域可持续发展:中国区域发展战略的必然选择[J]. 北京邮电大学学报:社会科学版,2008(4):2.
- [19]吴忠标,陈劲. 环境管理与可持续发展[M]. 北京:中国环境科学出版社,2001:335.

(责任编辑:黄燕 许成安)

## On the Basic Principles of the Coordinated Regional Development Legislation

HUA Guo-qing

(School of Law, Anhui University, Hefei 230039, China)

**Abstract:** The coordinated regional development would not be fulfilled without the law, so we should attach importance to the related legislation. During the legislative process, the first problem to be solved is the basic principles of the legislation, because they serve as the foundation and the highest guidance of the legislation. This paper argues that the principles of the legislation should follow the principle of legal unity, balance, equity, sustainable development and distinction.

**Key words:** coordinated regional development; the scientific outlook on development; the basic principles of the legislation; sustainable development