

# 全面依法治国新形势下区域法治建设和研究的有关问题

文正邦

(西南政法大学行政法学院,重庆 401120)

**摘要:**区域法治是深化、拓展和落实依法治国方略以及优化世界法治秩序中的一种崭新的法治形态,开展区域法治建设和研究是全面推进依法治国的应有之义。全面推进依法治国要求形成的五大体系都需要相关的区域法治建设及其成果来充实和完善。开展区域法治建设和研究应该注意的是:区域法治建设具有复杂性和多层次性,有不同的类型,它们各有其特定的文化机理,需要进行深入细致的研究和分析;要处理好国家法治统一与区域法治建设应体现本地区特点和实际这一重大关系;开展区域法治建设应分阶段、有计划、有步骤、分轻重缓急地逐步进行。

**关键词:**全面依法治国;区域法治;法治体系

中图分类号:D920.0

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2016)04-0014-06

区域法治是深化、拓展和落实依法治国方略以及优化世界法治秩序中的一种崭新的法治形态,开展区域法治建设和研究,并将其推向新的阶段和水平,乃是全面推进依法治国的应有之义,有利于为全面建成小康社会提供切实的法治保障,而且还会给我国法治建设和法学研究拓展出全新的领域,从而为建设社会主义法治国家增添新的内容。因此,在全面依法治国新形势下探讨区域法治建设和研究的有关问题是十分必要的。

## 一、全面推进依法治国给开展区域法治建设和研究拓展了广阔的视野

党的十八届四中全会专题研究和部署了全面推进依法治国的重大问题,明确提出要贯彻中国特色社会主义法治理论,坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系;重申要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。而要全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治体系,就不仅要在横向上全面地推进立法、执法、司法、守法、护法以及经济、政治、文化、社会和生态等各个领域、各条战线的法治化进程,而且需要在纵向上全面地推进从中央到地方,从经济、文化发达地区到不发达地区乃至边远地区及少数民族地区的法治化进程。这就必然要求通过开展区域法治建设和研究深化和拓展依法治国的战略决策,这也是建设中国特色社会主义法治体系必须面对的重要问题。我国人口众多、幅员辽阔,人文和自然条件十分复杂,各地区经济、政治、文化等发展极其不平衡,法治状况和法治建设进程也极其不平衡。正因为如此,在我国现代化建设中正在蓬勃兴起的区域经济学以及区域政治、区域行政研究等区域科学与其建设实践的发展也进一步表明了开展区域法治建设和研究的必要性、重要性、可行性以及紧迫性。如果不开展区域法治建设和研究,不努力为区域

开发和发展提供有效的法治保障,不注意根据各地区的特点来开展法治建设,依法治国就会困难重重。依法治国喊了这么多年,效果却不理想、许多方面没有落到实处,其中一个重要原因就是区域开发和发展的法治保障不力,没有注意在纵向上全面推进从中央到地方,从经济、文化发达地区到不发达地区乃至边远地区及少数民族地区的法治化进程,从而就不可能坚持好依法治国、依法执政、依法行政共同推进,也不可能坚持好法治国家、法治政府、法治社会一体建设;而且没有根据各地方、各地区的特点来开展法治建设,按照一个模式、一个框框,并且习惯了依靠中央推行,不大力发动地方的积极性。前不久全国人大修改的《立法法》赋予200多个设区的市立法权,国家司法改革准备设立跨行政区划的大区法院、检察院和巡回法庭举措就很好,这有利于为区域法治建设和研究拓宽基础、夯实其根基。

党的十八届四中全会部署的全面推进依法治国的战略决策,要求形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系;努力实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。上述这五大体系都需要相关的区域法治建设及其成果来充实和完善。

首先,要形成完备的法律规范体系(这关系到科学立法以及区域法治建设的宪法依据的问题,有必要着重阐明)。这需要建立和健全区域开发和发展的法律体系来充实和完善全面依法治国的法律规范体系。关于这方面,国外一些发达国家的法律规范体系就包含着一系列区域开发和发展的法律法规,区域开发和发展的法律法规是其有机组成部分。如美国的《鼓励西部草原植树法》《沙漠土地法》《移民法》《农业调整法》《麻梭浅滩与田纳西河流域开发法》《地区再开发法》《公共工程与经济开发法》《阿巴拉契亚地区开发法》《农村发展法》《联邦受援区和受援社区法》等;日本的《国土综合开发法》《北海道开发法》《孤岛振兴法》《欠发达地区工业开发促进法》《水资源地区对策特别措施法》等;德国的《联邦区域规划法》《区域经济政策的基本原则》《改善区域结构的共同任务法》《联邦区域规划纲要》等;英国也制定和颁行有包括《特别区域法》在内的若干法律法规;一些国家还成立了专门的开发或援助机构,并对之进行立法。如此等等。

借鉴国外的经验和教训,结合我国的实际情况,我们认为,建立和健全我国区域开发和发展的法律体系首先应有其宪法依据。为此,我们郑重建议,我国宪法应该明确规定区域开发和发展的法治保障,即应在宪法“第三十条 中华人民共和国的行政区域划分如下”中增加一款:“国家重视和实行区域开发和发展的法治保障”,以给区域开发和发展的法治保障提供更加明确的宪法依据。因为我国法治状况和法治建设进程也极其不平衡,迫切需要使区域开发和发展的国家根本法的确认和法治保障,这样才有利于更加顺利地展开区域法治建设并取得实效。

应制定区域开发和发展的基本法(如可称为“《区域开发和发展法》”等),以鲜明地确立区域开发和发展的法律地位,使国家对区域开发和发展的优惠政策法制化,把国家实施区域开发和发展的总方针、总政策、总目标、基本原则、实施步骤和手段,各有关主体的权利和义务,各省、市、区之间的法制协调,以及区域开发和发展的领导体制与开发机制,中央与地方的权责关系,东、中、西部的协作关系等予以明确地规定和界定。并应制定区域开发和发展的“综合法”和“专门法”,如《国土综合开发整治法》《地区开发和发展的规划法》《地区开发和发展的固定资产投资法》《防止荒漠化法》及《退耕还林条例》《地区移民条例》,还有诸如《黄河法》《长江法》等。并且必须有各省、市、区相关的地方立法与这些国家立法相配合和适应,使之相互彼此之间协调互动;同时注意在区域开发和发展的国家立法中尽力做到依法决策和规划,以法律规范优惠政策的制定和实施,依法设立、实施和监管开发项目等。而无论是区域开发和发展的国家立法还是地方立法,都必须注重立法的科学性、民主性,特别是地方立法,还要注意针对本地特点和实际、因地制宜,既要坚决防止地方保护主义,又应鼓励地方立法的制度创新。

其次,要形成高效的法治实施体系(这关系到严格执法、依法行政、建设法治政府以及公正司法和司

法改革的重要问题)。这就要求在区域开发和发展中将政府的各项工作都纳入法治的轨道,各级政府都要严格依法行政,建设法治政府、责任政府、服务政府,依法、高效、廉洁、文明地行使行政权力。还要大力加强司法工作和法律服务工作及其体制建设和改革,确保公正司法和优质的法律服务,加强人权保障,落实司法为民,坚决杜绝司法腐败和司法专横。

再次,要形成严密的法治监督体系(这关系到加强护法、反腐倡廉以维护法律的尊严和权威的重要问题)。要努力在区域开发和发展中强化监督法治,完善各项监督制度和机制(尤其是要大力加强舆论监督以及公民、法人、社会组织的社会监督,即以权利来监督权力,这是最有效的监督),优化监督体制(包括整合各级各类监督,形成系统优势和合力),并使这些制度和机制规范化、法治化、程式化,使其更有力度和实效。从而通过制度创新,建立和健全各级各类国家权力的运行及制约机制和有效的公民权利保障体系,堵住发生滥用权力特别是权力寻租等腐败行为的漏洞和渠道。

法治实施和法治监督的这些努力和成果,尤其需要体现在区域开发和发展中加强基础设施建设所出现的包括工程项目的招投标、设备材料采购、土地征用征收、搬迁安置和投融资及招商引资等敏感问题,以及诸如医疗、教育、住房、就业等民生问题的法律保障和社会保障上。不仅如此,还必须以科学发展观为指导,在正确划分中央与地方各种权限,协调好中央与地方的立法、执法和司法权的前提下,建立和健全各省、市、区(民族自治区以及特别行政区)之间的立法、执法和司法协调与合作机制。诸如通过常设立法协调机构,以立法协作会议或联席会议、立法信息交流(包括建立各区域的地方立法信息网站)等途径实现立法协调;推行行政机关间的行政合同或协定,采取磋商谈判方式,实行执法信息公开和通报制度等实现执法协调;加强司法协助,由各高级人民法院共同制定跨行政区划案件的法律选择规范,并推进司法改革,设置跨行政区划的“大区法院”和巡回法庭,跨行政区划的争议案件由大区法院直接受理,巡回法庭审理跨行政区划的重大行政和民商事案件,以避免地方保护主义干扰,更好、更快地保护和实现当事人合法权益等来实现司法协调。

第四,要形成有力的法治保障体系(这关系到全民守法以及党和政府对法治工作的坚强领导和大力支持等)。由于各地区民众的法律意识以及党和政府机关领导干部及工作人员的法治观念的程度和水平都有不同,依法办事的能力也颇有差异,要形成全民守法并得到各级党和政府对法治工作的坚强领导和大力支持尚有许许多多工作要做,而且普法宣传和教育的效果在许多地方并不理想,各地区法治工作队伍的素质和能力也参差不齐。这些都需要围绕开展区域法治建设来强化、弥补和调整。

第五,要形成完善的党内法规体系。我们党在中央全会上首次强调并已认真践行“要成完善的党内法规体系”,颇具有创新意义,值得重视。体现了作为执政党的中国共产党组织和活动的规范化、法治化以及程式化,是我们党在从严治党以提升依法执政的能力和水平的征途上跨进的一大步,从而大大有利于促进国家治理体系和治理能力现代化建设。因此,在区域开发和发展的整个过程中,各级党组织和广大党员都要学会善于用法治的思维以及法律的方式与手段来领导和推进各项事业。这对于区域法治建设取得应有成效具有关键性意义。

## 二、开展区域法治建设和研究应该注意的问题

(一)区域法治建设具有复杂性和多层次性,有不同的类型,它们各有其特定的文化机理,需要进行深入细致的研究和分析

例如,从不同的视角来观察,就可以区分为纵向区域法治建设与横向区域法治建设、单项区域法治建设与聚合性区域法治建设等。这些暂不赘述,这里我们要着重谈谈区域法治建设的如下分类。

如果从全球化的眼光来看,就存在各国国内的区域法治建设以及涉外区域法治建设、国际性的区域

法治建设几大层面。

先说各国国内的区域法治建设。如我国针对西部开发战略以及振兴东北地区老工业基地、促进中部地区崛起和支持东部地区经济率先转型升级等发展战略的区域法治建设,还有如“泛珠三角区域”“长三角区域”“京津冀三角区”“环渤海经济区”“三峡库区”“北部湾经济区”,还有以重庆为基地的“‘四省五方’经济协作区”等的区域法治建设问题,以及现在我国提出的要建设长江经济带以及包括成渝经济区在内的一系列城市群经济圈的建设和发展问题,也都必须用法治化的方式和手段来保障和促进。现在,我国国内的区域法治研究已经蓬勃开展,我国国内的区域法治建设也逐步取得成效,人们对此也关注和论述较多,这里就不展开阐述。但是需注意的是,在当今世界,任何一个国家、地区及区域都是全球化中的一部分,区域治理和法治发展要与国际接轨,才能通过互相借鉴其经验和教训,优化本国的区域治理和法治发展。所以还应该关注涉外区域法治建设和国际性的区域法治建设问题。

再说涉外区域法治建设。涉外区域,如习近平主席提出的“建设丝绸之路经济带、建设 21 世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的国家战略,以及以重庆为起点的“渝新欧”国际铁路大通道等所关联的国家和地区,上海合作组织、亚太经合组织、东南亚国家联盟以及中国—东盟自由贸易区等所包含的国家和地区。应当清醒地认识到,这些涉外区域及区域组织为其长远和安稳计,它们的经济合作和发展实际上都需要用法治化的方式和手段来保障和促进,才能顺利地进行和卓有成效,否则就会有所梗阻或产生纠纷和冲突。也正是因为如此,2010 年 11 月 11 日西南政法大学成立了中国—东盟法律研究中心,依托西南政法大学,开展对中国与东盟各国法律的系统性、基础性和前瞻性研究,为中国与东盟各国相关法律研究者提供学术交流平台,为各国政府、商业团体和其他机构提供咨询建议。其规划和逐步开展的学术课题研究就有:“东盟国家矿产资源法律制度比较研究”“东盟国家仲裁法律制度比较研究”“东盟国家货币结算制度比较研究”“东盟国家金融法律制度比较研究”“东盟国家外商投资法律制度比较研究”“东盟国家刑法比较研究”“东盟国家民事诉讼制度比较研究”“东盟国家公司法比较研究”“新形势下我国西部安全法律问题研究”“CAFTA 规则缺陷与对策研究”“重庆建设国家中心城市战略研究—构建西部领事馆中心和国际组织中心”“重庆企业投资东盟市场法律风险与防范研究”“中国—东盟自由贸易区争端解决机制研究”等。同一时间,第四届“中国—东盟法律合作与发展高层论坛”也在重庆开幕。可见,随着我国国际地位和影响力的不断提高,参与乃至主持国际事务和国际合作的需要和能力的不断增强,涉外区域法治建设和研究日益显示出重要性以及紧迫性。

还有国际区域法治建设。即开展洲际区域(如美洲国家组织、欧洲联盟、非洲统一组织等)以及亚洲洲际区域(如东南亚国家联盟等)和跨洲际区域(如上海合作组织、亚太经合组织等)(后两类既是国际性的区域及区域组织,又因有我国参加或主持所以又是涉外区域及区域组织)范围的区域法治建设和研究,这有利于为区域内进而影响到区域间国家的友好交往与合作提供有效的法治保障,起到优化世界法治秩序、减少国际纠纷和冲突的作用,从而也为我国现代化建设营造良好的国际环境提供有效可行的制度保证。

进一步归纳分析,上述的国内区域法治建设、涉外区域法治建设以及国际区域法治建设不同的类型,亦可分为三大类:

第一类,基础性的区域法治建设。即从广义上看,任何一个特定的地方或地区都可以视为一个区域,也就是说,每个主权国家及其国内的各行政区划都是一个区域,都需要开展法治建设,而且均各有其特点和实际情况。因此各国开展的法治建设以及我国的“依法治省”“依法治市”“依法治县”“依法治区”等都应该属于区域法治建设的一部分,而且其分布面广量大,在世界范围内和各主权国家内均呈现密集的板块状,所以实际上是基础性的区域法治建设。

第二类,关联性的区域法治建设。如上述的“泛珠三角区域”“长三角区域”“京津冀三角区”、长江经

经济带、成渝经济区以及“一带一路”“渝新欧”国际铁路大通道等所关联着的地区和国家,其建设和发展问题也都必须用法治化的方式和手段来保障和促进。其呈现片状或条块状,它们因共同的目标或利益而把相关的地区和国家联接了起来进行协作,所以我们可将其称作“关联性区域法治建设”。这类区域的建设和发展往往牵涉到国家和国际政策的改革和创新,所以其法治建设问题很需要密切关注。

第三类,综合性区域的法治建设。如我国针对西部开发战略以及振兴东北地区老工业基地、促进中部地区崛起和支持东部地区经济率先转型升级等发展战略的区域法治建设,还有如上述的美洲国家组织、欧洲联盟、非洲统一组织、亚太经合组织、上海合作组织、东南亚国家联盟以及中国—东盟自由贸易区等区域组织与其对应区域的法治建设。其呈现大面积、大幅员状,它们的法治保障关系着国家建设和发展全局战略以及优化世界法治秩序,尤值得重视。

## (二)要处理好国家法治统一与区域法治建设,应体现本地区特点和实际这一重大关系

开展各国国内的区域法治建设,必须处理好国家法治统一与区域法治建设,体现本地区特点和实际这一重大关系。我们认为,维护和保证国家法治统一,就是要维护和保证宪法以及各项国家法律法规及法治政策在本区域内严格贯彻实行,包括地方立法必须严格依据上位法,地方立法、执法、司法、守法以及护法都必须遵循国家法定的原则、程序和标准等。而不能随意地搞特殊和“创新”。这样在坚持国家法治统一的前提下区域法治研究和建设才能开放出绚丽的花朵,结出丰硕的果实。但是这些并不否定地方法治建设和区域法治建设应具有特殊性以及创新性。因为事实上任何一个国家或地区的法治建设、法律体系都是共性与个性、普遍性与特殊性的辩证统一,都既有统一的法治整体,又有若干具体的法治来相辅相成。正如有的学者所说的:“一个良好的社会制度实际上是由许许多多细微的甚至是琐碎的‘小制度’合力构成的,仿佛滚滚长江本是由无数支江细流汇聚而成。离开了具体的法治,那种宏大而高扬的法治只不过是引起空气振动的口号而已”。地方法治建设和区域法治建设正是使依法治国方略得以深化、拓展和落实,并丰富其内容和形式以使其多姿多彩的必要和重要之举。

因此,处理好国家法治统一与区域法治建设,体现本地区特点和实际,就应该在维护国家法治统一、尊严、权威的前提下,既充分依靠和利用当前国家全面推进依法治国的巨大成就和丰富资源,又脚踏实地地立足于本地的特点和实际,因地制宜地搞好区域法治建设,并努力探索并积极地进行制度构建和制度创新,从而切实地深化并拓展依法治国方略,使全面推进依法治国的战略部署落地生根,得以有效地贯彻实施。这样就可以为坚持走中国特色社会主义法治道路,贯彻中国特色社会主义法治理论,建设中国特色社会主义法治体系做出特殊的贡献,

不仅如此,正因为开展区域法治建设具有复杂性,因此不能眉毛胡子一把抓、全线出击,应分阶段、有计划、有步骤、分轻重缓急地逐步进行。特别应抓住制约和影响本地区、本区域经济社会和谐发展的一些关键性因素和环节、一些重点和难点问题,采取一系列切实可行的法治保障措施,以使之能顺利有序地予以解决。

## Issues Related to Regional Legal Construction and Research Under the New Situation of Governing the Country With Law

WEN Zhengbang

(*School of Administrative law, Southwest University of Political Science, Chongqing 401120, China*)

**Abstract:** The regional rule of law is a new form of rule of law among the deepening, expanding and implementing the strategy of rule of law and optimizing the rule of law of the world. Regional law construction and research is a important part of comprehensively promoting the rule of law. The five systems required by comprehensive promoting the rule of law needs to be enriched and improved by relevant regional law construction and its results. It should be noted; the construction of regional law has a complex and multi-level nature, and there are different types, each of which has its specific cultural mechanism, which needs intensive research and analysis; The major relationship between national law unity and that regional rule of law should reflect the actual characteristics of the region should be handled well. To carry out the regional law construction should be phased in, and in a planned way, done step by step, in order of priority.

**Key words:** a comprehensive rule of law; regional rule of law; the rule of law system

(责任编辑:董兴佩)

---

(上接第 6 页)

## Reflection and Safety Trend of the Risk of Genetically Modified Technology

OU Tinggao

(*Unit of Philosophy, Hunan University, Changsha 410082, China*)

**Abstract:** The transgenic technology is the dialectical unity of the benefits and risks, and its risk changes and develops with the socialization of the transgenic technology, which reveals the typical nature of modern technology risk, and highlights the complex mechanism and process of human-fabricated risk factors being involved in the evolution, and the risk consequences of this interpretation has a cost of the distortion of human health and life. This distortion is not yet clear, reflecting the inherent nature of the uncertainty knowledge, and it is difficult to identify with the existing risk assessment standards, which lead to the cognitive plight; All kinds of ignorance of the situation appear, resulting in a wide range of fierce debate between the risk subjects and receptors, interrogating the safety of human intelligence and the safety of the trend. In this situation, the ration of risk decision needs to be carried out from the comprehensive consideration, from the science to the democracy, even to culture; emphasizing the systematic and comprehensive nature of technological control, regulation governance and social regulation, and establishing the social multiple acceptable safety reason and safety value orientation, and promoting the reasonable development of transgenic technology.

**Key words:** Transgenic Technology; Risk Socialization; Risk prevention and control; Regulation governance; Safety Trend

(责任编辑:黄仕军)