

还是区域法治概念好些

——也与张彪博士、周叶中教授讨论

公丕祥*

〔摘要〕“区域”概念由来已久,这是一个内涵丰富、外延广泛、涉及诸多学科的多层面的综合性概念。法学视野中的“区域”概念,就主权国家范围内的区域现象而言,蕴含着两个层面的含义,意即一定行政区划中的地域空间单元和跨行政区划的地域空间单元的有机集合体。由此,“区域法治”不仅指主权国家范围内基于特定行政辖区的依法治理活动,而且指基于跨行政辖区的协同治理活动,因而内在地包含着“区域法制”的概念要素。在当代中国,区域法治是与国家法治相对而言的,是国家法治发展的有机组成部分,体现了国家主权统一性的核心要义,构成了单一制国家结构体制条件下的区域社会治理权力或治权的实践载体,根本不存在“以国家主权二元论为基础”的区域法治发展。因之,“区域”与“法治”在逻辑、历史与现实意义上是完全能够自洽的。此外,区域法治与地方法治这两个概念虽然具有相通的意蕴,但是“区域法治”概念致力于引入空间变量因素,展示区域法治发展进程中的丰富多样的空间结构关系,藉以揭示区域法治发展现象的内在逻辑与运行机理。所以,我们有足够的理由去发展“区域法治”概念,丰富中国法治话语体系,以期回应变革时代的法治中国进程的理论呼唤。

〔关键词〕 区域;区域法治;逻辑力量

一、问题讨论的必要性

时下,区域法治发展问题的研究日益引起人们的关注,这无疑反映了推进法治中国建设对于推动区域法治发展的内在要求。随着当代中国社会与法治变革的愈益深入,法治中国进程中的区域法治发展现象必将显现出许多鲜活的样态,呼唤中国法学界给予更多的关注和重视,拓展与深化区域法治发展的理论研究与实践探索。在这样的时代场景中,加强区域法治发展基础理论研究,就显得尤为重要。这里

* 法学博士,南京师范大学法学院教授,博士生导师,210023;本文是国家社科基金重点项目“当代中国区域法治发展的理论与实践研究”(14AFX001)的阶段性成果和江苏高校区域法治发展协同中心成果。

的一个重要论题,就是如何认识“区域法治”与“区域法制”这两个概念之间的关系,进而明确相关概念的基本意蕴及其概念选择的可能性与必要性。在这个问题上,张彪博士和周叶中教授合作撰写的《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》^①一文(以下简称《讨论》),给出了基本的看法,认为使用“区域法制”概念更具有合理性,并且从多方面进行了深入论证,笔者阅后收益匪浅。

毫无疑问,讨论这一问题是有意义的,其必要性至少表现在以下若干方面:一是有助于厘清“区域法治”与“区域法制”这两个概念的基本异同关系,由此把握概念选择的依据问题;二是有助于我们确立探讨区域法治现象的理论视角,从而使相关的工作获得思维上的便利;三是有助于我们进一步思考概念运用与实践指向之间的互动关系,进而为理解区域法治现象寻找有用可靠的概念工具;四是还有助于我们清晰地洞察当代中国法治发展进程中的“失重”现象,^②充分认识推进国家法治发展与区域法治发展协调发展的极端重要性,从而努力探寻当代中国法治发展的路径选择。正是从上述意义上,我们认为《讨论》一文所涉论题的进一步讨论,显然是很有价值的。况且,《讨论》一文关于区域法治与区域法制这两个概念的深入辨析,确乎是该领域学术研究的知识增量;而《讨论》一文在这两个概念之间所作的学术选择,亦可使我们更加深入地思考使用区域法治发展概念的逻辑正当性与现实合理性的重大问题。基于上述考虑,本文拟对《讨论》一文作出必要的学术回应,尚祈学界同仁批评指点。

二、关于“区域”的概念内涵

任何事物都有其内在的本质性的基本规定以及外在的多样化的表现形态。区域法治发展现象亦是如此。因此,研究区域法治发展问题,至关重要的是要揭示研究对象的内在特性,进而分析由这种内在特性所决定的外在形态。《讨论》一文充分注意到这一点,认为笔者“对区域法治发展证成的逻辑非常严谨,单从逻辑关系看,区域法治发展的概念完全可以成立”。不过,该文提出,就概念自身而言,“区域”与“法治”在逻辑上能否自治?区域法治发展中的“区域”范围如何确定?区域法治发展与地方法治是何种关联?由此,《讨论》一文对区域法治发展概念在逻辑上能否成立以及即使能够成立,是否有足够的必要性去发展这一概念的问题“存有疑问”。看来,本文有必要对上述诸问题加以辨析,进而确立研究区域法治发展问题的基本理路。在这里,我们首先对“区域”的概念内涵加以辨析,由此厘清法学视野下的“区域”概念之基本含义。

“区域”概念由来已久。20世纪初叶日益兴盛的区域地理学,把地球表面的区域差异作为主要研究对象,极力突出区域在地理学科中的基础性地位。显然,地理学上的区域概念,是我们认识一切区域现象的知识基础。对于法学以及其他学科研究来说,跨越学科之间的鸿沟,推动法学和其他学科与地理学之间的交融,无疑会对我们理解区域概念产生某种发现的功能。区域概念的适用,为现代地理学的研究拓展了广阔天地,也深刻影响了其他学科领域的分析框架,区域经济学、区域政治学、区域社会学、区域文化学、区域人类学、区域历史学等等新的学科知识型态,蓬勃兴起,茁壮成长,从而有力推动了区域科学的形成与发展。

“区域”,这是一个含义丰富、外延广泛的多层面的综合性概念,在不同的学科领域有着虽然相通但却差异明显的意义表达。从总体上看,法学视域中的“区域”概念,具有全球意义上的区域和国家层面上的区域之双重意义。这亦即是笔者在《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法上的初步分析》

^①参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

^②参见江必新、王红霞:《法治社会建设论纲》,《中国社会科学》2014年第1期。

一文(以下简称《分析》)中对“区域”概念的简要的但却是基本的界定:“从全球的角度而言,区域不仅意味着以地理因素为基础的空间结构,而更多的是指通过稳定的经济的或政治的协议所建立起来的、一定地域范围内甚至是跨地域的国家之间的经济的或政治的乃至军事的区域性国际组织”。“从民族国家的意义上讲,‘区域’一词则表示在一个主权国家的范围内以特定的行政管辖层级为基础的地区单元,或者是以一定的地域关系为纽带而形成的若干个行政管辖层级所组成的地区单元的集合体”。为了说明民族国家意义上的“区域”概念内涵,笔者联系当代中国的实际,在《分析》一文中指出:“总的看来,省域以及以特定地缘为基础的若干省域的结合”(诸如东部沿海地区、东北地区、中部地区和西部地区等),“市域(设区的市)以及同样以相邻的地缘为纽带的若干市域的结合”(比如,在江苏,有苏南地区、苏中地区、苏北地区之分;在广东,珠江三角洲地区的独特区位,等等),“和县域这样的基本的地区单元,大体上构成了当下中国的多层面的区域概念”。^①应当说,笔者对“区域”概念内涵及其层面的分析是清晰的,明确地揭示了民族国家意义上的“区域”概念的内涵特性及其基本构成。

然而,《讨论》一文作者也许没有足够注意到笔者《分析》一文中的以上相关论述,叙述道:“《分析》一文认为,区域法治发展是‘国家法治发展在主权国家特定空间范围内的具体实现’,那么随之而来的问题是:‘特定空间范围’到底是什么范围?笔者注意到,《分析》一文试图通过‘以特定的行政管辖层级为基础的地区单元’和‘以一定的地缘关系为纽带而形成的若干个行政管辖层级所组成的地区单元的集合体’来说明‘特定空间范围’的‘范围’,那么同样的问题在于:什么是‘一定的’地缘关系纽带?如果‘特定’的空间范围无法‘确定’,那么‘区域法治发展’中的‘区域’又如何确定呢?”由此,《讨论》一文作者得出结论说:“综观《分析》全文,该文作者对上述问题并没有作出特别明确的界定,但这似乎又是该文作者有意为之”。^②在这里,如果将《讨论》一文作者的上述推论式的观点与笔者关于“区域”概念的阐释加以对比,我们将会发现,本来在《分析》一文中如此明确清晰的“区域”概念内涵之界定和当下中国的实际情形之描述,在《讨论》一文作者的笔下却似乎成了连“特定空间范围”以及与之相联系的“‘特定的’行政管辖层级”、“‘一定的’地缘关系纽带”都不知为何物的“天外来客”,并且断言《分析》一文作者“对上述问题并没有作出特别明确的界定”,而且又在推论式地想象“这似乎又是该文作者有意为之”。显然,本来不应误读的《分析》一文明确的“区域”概念界定,反而变成一系列的概念迷团。再者,《讨论》一文作者为了证明其上述推论式的观点,运用想象式的写作风格论及笔者撰写的《区域法治发展与文化传统》(以下简称《传统》)一文,^③认为“该文作者显然意识到了如果‘区域’的范围界定不明,会直接动摇区域法治发展的概念根基,所以尝试从文化的角度确定区域的范围(引文着重点为笔者所加)”。^④实际上,笔者的《传统》一文之主旨在于试图从广泛的社会意义上,努力揭示区域法治发展现象的文化机理,探讨不同区域法治发展现象差异性的社会基础。《传统》一文与“区域”概念内涵问题无涉,该文的写作动机,并不是为了“尝试从文化的角度确定区域的范围”,更谈不上“显然意识到了”界定“区域”的范围对于把握区域法治发展概念根基的重要性。在笔者看来,尽管思想界对于文化概念的描述确实是千差万别的,文化现象本身亦是错综复杂的,但这丝毫不影响文化的巨大而深刻的价值意义,更不妨碍运用文化理论的概念工具去解析区域法治发展现象。恰恰相反,从文化的观点看待区域法治发展问题,这样的研究理路对于拓展认识区域法治发展现象的智识视野,是大有裨益的,似乎并不存在“逻辑链条上的风险”问题。

^①参见公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法上的初步分析》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期。

^{②④}参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

^③参见公丕祥:《区域法治发展与文化传统》,《法律科学》2014年第5期。

其实,《讨论》一文作者至为关切之处之一,乃是如何确定“区域”的范围,分析“区域”概念兴起的本质,进而为提出“区域法制”概念打下基础。从《讨论》一文的观点来看,“区域”概念的所涉范围比之笔者的“区域”概念的指向范围显然是不同的,《讨论》一文作者列举了“区域”概念兴起的诸种表现形态。比如,以经济领域和公共事务治理领域为例,或是指谓西部大开发、振兴东北老工业基地、中部地区崛起、东部地区率先发展等四大国家区域发展总体战略中的“区域”,或是京津冀及周边地区大气污染防治协调机制中的“区域”,而无论是哪一个领域中的“区域”,都是指向跨行政辖区之间的协调联动意义上的“区域”概念。^①由此可以看出,《讨论》一文作者心目中的“区域”,主要是指跨行政辖区的地域单元。而按照笔者的看法,民族国家意义上的区域概念具有两层涵义,一是指主权国家范围内的以特定行政区划为基本构成的特定地域空间,在当代中国,有省域、市域(设区的市)、县域等不同行政辖区层级;二是指主权国家范围内那些由相邻地域所组成的跨越不同行政区划的空间地域,比如,西部地区,中部地区,东部地区,长江三角洲地区,珠江三角洲地区,京津冀地区,东北地区,等等。

这是两个不同的区域概念。《讨论》一文作者的区域概念,特指跨行政区划的地域单元。这一特殊意义的“区域”概念,在很大程度上乃是一种内涵相对限缩的“区域”概念,尽管有其现实效用,但毕竟不能完整地表达区域现象的全部形态,无法统摄一般意义上的“区域”概念的丰富内涵和全部外延,因而不可能替代或取消完整普遍意义上的“区域”概念。不仅如此,《讨论》一文正是以这种限缩的“区域”概念来连接“区域法制”概念。下文的分析将会表明,倘若以这种限缩的“区域”概念为基点研究法治发展现象,那势必会割裂区域法治发展概念所蕴含的丰富多样的价值取向,甚或淹没区域法治发展这个概念内涵的深厚的社会与法治意义。而笔者的区域概念(这在相当程度上亦是法学界广泛认同的区域概念^②),不仅指跨越行政区划的空间地域单元的集合体,而且包括基于特定行政辖区层级的空间地域单元,只有这两个层面的区域涵义的有机整合,才能构成一个完整的“区域”概念。对于法学研究来说,这种涵盖以特定行政区划为基础的空间地域单元和跨行政区划的空间地域单元集合体的整体性的“区域”概念,为法学视野下的区域研究设置了统一的场域。“区域”概念的这两个层面的涵义各有其特定的价值指向:基于特定行政区划的地域空间单元,表达了不同行政辖区层级之间的纵向空间地域结构;基于跨行政区划的地域空间单元集合体,则表征着不同行政区划之间的横向空间地域结构。这两种不同属性的地域空间单元既彼此区别,又相互联系,共同形成一个内在联结、相互作用、相互依存、不可分割的主权国家范围内的地域空间结构体系。当代中国法学研究无疑应当悉心探讨这两个层面的区域空间结构中的法治状态,并且把它作为一个整体来把握。这是区域法治发展理论研究的必由之路。

在《讨论》一文作者看来,讨论“区域”概念必须追溯这一概念兴起的时代条件,认为在中国“区域”概念的兴起是改革之后的事情,它既是偶然的发生,也是必然的结果。“从偶然的一面来看,区域崛起是中央权力下放的意外产物”。“但是,它同时又是一种必然,一种公共事务外溢化的必然。”“要应对这些跨域的公共事务,就必须选择区域联动,从这个角度来看,区域的崛起着实是一种必然”。“所以,‘区域’概念兴起的本质,是地方政府的崛起和由此引发的国家结构形式的改变。把握住了这一本质,才能寻求科学的应对之策”。因此,法学研究中的“区域”概念,不要“过多地纠结于如何确定划分区域的标准或是确定区域的范围”,“应当更多地着眼于‘区域’背后所反映出来的社会关系”;

^①参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

^②比如,张文显教授指出:“在当代中国,区域不仅意味着地理因素为基础的空间结构,更重要的是以经济、政治、社会、文化、历史等因素作为基础的社会结构。区域是包括省域与跨省域、市域与跨市域、县域与跨县域以及经济特区、自由贸易区等在内的概念”。参见张文显:《变革时代区域法治发展的基本共识》,《法制现代化研究》2013年卷,北京:法律出版社,2014年,第28页;参见夏锦文:《区域法治发展的法理学思考——一个初步的研究构架》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期,等等。

要认识到“区域,它既是地方政府之间进行横向联系的一个载体,也是地方政府之间横向关系的一个集中体现”。^①显然,《讨论》一文把“区域”概念与当代中国改革开放条件下的中央与地方之间的关系及其新变化联结在一起,由此把区域崛起与地方政府崛起之间划上了等号,并且把地方政府崛起视为地方政府之间的横向关系的迅速增长。于是该文中的“区域”概念,便成为跨行政区划的地区格局的代名词。对于《讨论》一文关于地方政府崛起现象的评价,笔者将在下文稍有涉及,这里所要指出的乃是《讨论》一文作者的“区域”概念,无疑是排却了基于特定行政区划的地域空间单元在“区域”概念系统中的基础性的重要地位。实际上,这种以不同层级行政区划为基础的地区单元,具有丰厚的法学意蕴,恰恰是法学意义上的“区域”概念的主体内涵或基本规定。行政区域或政区的设置,是国家治理的基础。国家统治者为了有效地实施对国家疆域的治理,都要按照一定的理念与原则,综合考量经济的、政治的、社会的、民族的、文化的、风俗的、人口的、历史的乃至地理的等诸方面因素和条件,确立一定的行政管辖层级体系,并且把整个国家疆域划分为若干个不同的行政区域或政区。因之,“行政区划是一个国家权力再分配的主要形式之一,也是一个国家统治集团及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映”^②。在中国,政区体制经历了一个历史沿革过程。但是,无论政区体制如何变动与繁复多样,都无法摆脱一定的地理区域因素及其空间状况的深刻影响。以特定范围的地域空间为基础的政区体制,体现着一种独特的社会关系——纵向的行政等级关系,凝结着中央与地方之间有机互动的独特的国家治理价值取向。所以,基于特定政区的地域空间单元,构成了法学视野下区域研究的基本对象。^③在这里,我们需要着力探讨的乃是处于特定行政区域中的法律生活样态的性质、特征和变动轨迹,深入研究影响一定行政区域法律生活的诸方面因素和条件,描述一定行政区域法律生活变动与国家法治发展总体态势之间的互动画面。在当代中国社会转型发展的历史进程中,不同的行政区划或不同层级的行政区域的法治发展,往往显现出不同的法治生态状况,反映出不同的法治发展水平。这一现象在很大程度上体现了中国经济社会发展不平衡规律。由此,我们即可发现不同的行政区划之间的法治发展状态以及同一行政区域中的不同行政层级区域中的法治空间的历史差异性。不仅如此,处于不同行政管辖层级之中的行政区域之法治发展特点及其表现形态,亦往往显示出不同的运作机理。在一个主权国家范围内,不同的行政管辖层级担负着不同的行政与社会治理职责,因而不同行政层级区域的法治发展的主体与客体、规模与空间、形态与机理等等,乃是迥然相异的。省域、市域和县域的不同层级行政区域的法治状态及其空间特性、功能指向与评价尺度,既相共通,又相殊分。此外,一些行政区域还具有某种特定的经济、政治与社会功能,如经济特区、民族自治区域等。因之,研究不同行政管辖层级的行政区域之间法治状态、同一行政管辖层级的不同行政区域之间法治状态以及赋予某些行政区域以特定功能的行政区域法治状态,构成了区域法治发展问题的研究重点所在。这充分表明,讨论“区域”概念,决不能离开主权国家内的基于特定行政区划的地域空间单元。这一点,恰恰是《讨论》一文的“区域”概念所缺失的区域现象的基本内涵。^④

①参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

②参见浦善新:《中国行政区划改革研究》,北京:商务印书馆,2006年,第1页。

③2015年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》(载于《人民日报》2015年9月8日),选择1个跨省级行政区域(京津冀)、4个省级行政区域(上海、广东、安徽、四川)和3个省级行政区域的核心区(武汉、西安、沈阳)进行系统部署。显然,这里的“区域”概念的本体与基础,乃是特定的行政区域。

④有些学者认为,从法学视角来看,“区域”概念,是一个建立在便于国家政治统治、行政管理和公共服务基础上的地域单元。在我国《宪法》中,区域概念特指“行政区域”,具体转化为省、自治区、直辖市、特别行政区、自治州、县、自治县、市、乡、民族乡、镇等行政区划单位,可以称为“省域”、“市域”和“县域”等。此外,“区域”还指已经形成较稳定的,由相邻的若干行政区域组成的区域,特指“跨行政区划的地域范围”,必须跨越两个或两个以上的行政区域,而且在这一地域范围之上不存在独立的“政府实体”。这一关于“区域”概念内涵的界定,确乎抓住了法学视野中“区域”概念的真谛。参见叶必丰等:《行政协议:区域政府间合作机制研究》,北京:法律出版社,2010年,第28—29页。

当然,我们表达“区域”概念,同样不能丢却跨行政区域的特定地域空间单元。一般来说,此一层面的“区域”概念涵义,大致以三种型态表现出来。(1)它是指跨行政区域的特定经济区域。比如,在当代中国,有西部经济区域、中部经济区域和东部经济区域,西部大开发战略、中部崛起战略和东部率先发展战略,正是党和国家基于这样的地域空间单元所提出的国家区域协调发展重大战略。党的十八大以来,国家区域发展总体战略又有了新的升华。党和国家相继推出了京津冀地区协同发展战略、长江经济带发展战略,而新丝绸之路经济带和新海上丝绸之路的“一带一路”发展战略,则把国家层面的区域发展战略与全球范围的区域合作格局有机地联结在一起。(2)它也是指跨行政区域的一定社会区域,其典型形态是一定地域空间范围内的乡村社会区域和城市社会区域。乡村与城市这两大社会区域,蕴含着殊为深厚的法治意义,期待着有志的人们去努力开掘。(3)它还是指跨行政区域的一定的文化区域。文化现象的显著特征之一便是地域性或区域性。不同的地域空间状况,往往会形成各具特质的不同的地域或区域文化。一定的地域或区域文化,反映了文化的区域空间分布状态。有的学者认为,研究地域文化,实际上就是研究文化的空间分布及其特征。在中国,地域文化是按地域划分的中国文化的若干分支。地域性是中国这个幅员辽阔的大国的特点,是中国文化丰富多样的重要表现。^①不同文化区域的法治状态及其差异性,显然是区域法治发展研究的重要对象,并不是像《讨论》一文所说的那样具有某种“不确定性”。

三、关于“区域法治”与“区域法制”的概念关系

《讨论》一文作者基于对“区域”概念的限缩性的解析,认为“区域”(该文作者心目中的“区域”概念)与“法治”“能否自洽于同一个概念之下,这一点仍有待深入探讨”,进而主张使用以跨行政区域的“区域”概念为基点的“区域法制”概念。^②这是一个需要深入讨论的重要论题。在这里,我们有必要逐次讨论如下三个问题:其一,如何评价《讨论》一文证成“区域法制”概念的现实前提?其二,如何认识“区域法制”概念意义与“区域法治”概念之间的差异性?其三,运用“区域法治”概念的价值与工具意义何在?下面,我们就来对这些问题分别加以概要式的分析。

首先,我们来讨论第一个问题。应当说,《讨论》一文提出“区域法制”概念的一个基础性的或前提性的现实问题,乃是对于当代中国改革开放以来地方政府崛起或“区域”崛起现象的反思性评价。按照该文作者的看法,“在区域背后,无处不在地闪现地方政府的踪影,区域崛起其实只是地方政府崛起的一个表现。可以说,正是地方政府的崛起造就了真正法学意义上的区域的概念”。在该文作者的笔下,面对着地方政府崛起或作为地方政府之间横向联系载体的区域崛起,我们现有的制度安排缺失,没有任何明确的法律条文加以规定。而“制度安排上的缺失导致的直接后果是,地方政府在横向联系的过程中,事实上彼此处于无序状态,从而引发了一系列区域问题”,诸如区域合作流于形式,区域竞争持续恶化,跨域公共治理难以维系。因此,“以规范调整区域关系为核心的区域法制,才应成为应对区域问题的首要选择”。^③很显然,“区域法制”概念的提出,其所针对的恰恰是所谓我国区域关系事实上的“紊乱状态”,以便解决地方政府崛起过程中产生的大量区域问题。

毋庸讳言,《讨论》一文提及的地方政府之间多方面的横向合作实践,在一定程度上确实存在“形

^①参见袁行霈:《〈中国地域文化通览〉总绪论》,王志民、徐振宏主编:《中国地域文化通览·山东卷》,北京:中华书局,2013年,第12页。

^{②③}参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报(社会科学版)》2015年第4期。

式化”的问题,地方政府之间的竞争亦导致了不同程度的地方保护主义,跨区域的公共事务协同治理面临着诸多困境。而这些区域之间横向关系上的种种问题,与地方政府之间的合作与竞争格局有着直接的关联。有的学者运用博弈论的分析方法,将地方政府间的横向竞争以及地方政府与中央政府间的纵向竞争所产生的一系列问题,称之为机会主义行为对于竞争秩序的破坏。^①有的学者通过实证调查,分析因地方政府间竞争而产生的国内市场分割现象。^②但是,这里有两个基本的问题需要加以辨析。其一,跨区域政府之间的横向合作并非只是“流于形式”,而是体现了区域间政府打破行政区域壁垒、推进区域经济合作乃至一体化的时代精神。改革开放以来,中国经济发展进程中的一个明显的现象,乃是区域经济或经济区域化的趋势不可遏制地生长起来。随着区域经济的迅猛发展,区域经济一体化进程逐渐兴起。实际上,这一进程并不是像《讨论》一文所说的那样,是一种“中央权力下放的意外产物”的“偶然的发生”,而是有着深厚的历史必然性。不过,这种必然性,亦不是如《讨论》一文分析的应对跨域公共事务而必须选择区域联动那样的“一种公共事务外溢化的必然”,而是中央政府着眼国家现代化建设全局所自觉主动地作出的重大战略决策。无论是改革开放之初上海经济区这一当代中国第一个跨行政区划的综合性经济区的成立,20世纪90年代的以中心城市和交通要道为依托进一步形成若干个跨省(区、市)的经济区域之构想与实践,还是世纪之交西部大开发这一国家区域发展重大战略的提出与实施,以及进入新世纪以来长江三角洲地区经济一体化、泛珠江三角洲地区经济一体化等一系列国家重大区域发展战略的推出,乃至新近出台的京津冀协同发展规划、长江经济带发展规划等新的国家区域协调发展重大战略,都集中体现了党和国家主导和推进市场取向的经济改革、推进区域经济一体化、推进不同区域之间协调发展、推进区域间经济社会协同发展的自觉意识和国家意志。“并不是市场的自发秩序,而是国家通过公权力强力推进的”。^③正是在这一历史进程中,当代中国区域间政府合作方兴未艾,以区域政府间合作协议为主要型态的“区域际”制度创新实践层出不穷,这类“合作协议从局部走向全国,逐渐具有惯例意义,从而充实制度资源”,^④进而推动区域间政府协同治理机制的生成与发展。这种区域间政府合作机制蕴涵着深刻的法理意义,它不仅构成区域之间法治秩序的重要的制度渊源,而且成为创新区域社会协同治理机制的生动法治实践。因此,我们要历史地确证当代中国改革开放以来的“区域崛起”现象,充分肯定区域间政府合作的法治价值,并且从现代法治的视野中把握区域间政府合作机制的深远意义。

其二,地方政府竞争并非如《讨论》一文所认为的“绝大多数”“都是趋恶的”,而是在相当程度上成为当代中国经济增长甚或区域法治发展的重要动因之一。政府竞争或地方政府竞争理论源远流长,据说可以上溯到亚当·斯密关于要素流动性问题的基本思想。^⑤但是客观地来看,这是20世纪后半叶以来国际政治经济学领域中逐步流行开来的一个重要概念,意即在一个主权国家的范围内区域性政府之间为吸引要素流动性、促进区域经济增长而展开的竞争关系及其格局。随着区域发展的广度与深度的不断拓展,地方政府竞争的概念日益进入政治学、社会学、法学等学科领域,成为区域发展的政治的、社会 and 法治的等等领域的分析工具,改革开放之初,中国经济体制改革的基本任务,就是要解决经济体制上过度集中统一的问题,建立起具有中国特色的充满生机和活力的社会主义经济体制,进而从根本上改变束缚社会生产力发展的经济体制。^⑥因之,创造和维护平等竞争的环境,

① 参见汪伟全:《地方政府竞争中的机会主义行为之研究——基于博弈分析的视角》,《经济体制改革》2007年第3期。

② 参见李善同、侯永志、刘云中、陈波:《中国国内地方保护问题的调查与分析》,《经济研究》2004年第1期。

③ 参见叶必丰:《区域经济一体化的法律治理》,《中国社会科学》2012年第8期。

④ 参见叶必丰、何渊主编:《区域合作协议汇编》,北京:法律出版社,2011年,第1页。

⑤ 参见王焕祥、李静:《西方学者关于地方政府竞争研究的微观视野》,《改革与战略》2009年第11期。

⑥ 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》(1984年10月20日),《改革开放以来历届三中全会文件汇编》,北京:人民出版社,2013年,第22—23页。

也就成为以特定行政区划为基础的区域政府的必然的制度与政策选择。进入 20 世纪 90 年代以来,随着建立社会主义市场经济目标的确立以及国家区域发展总体战略的提出与实施,区域政府日益成为区域之间竞争的组织者与参与者。社会主义市场经济在中国大地上的蓬勃发展和依法治国基本方略的深入实施,推动着区域发展的动力由技术创新向制度创新的迁移。通过制度创新,着力养成、发展和巩固区域竞争优势,从而鲜明表达了区域政府注重制度创新的理性自觉。有的学者在反思出现“中国奇迹”的成因时,把地方政府竞争看作是改革开放 30 多年以来中国经济超常规高速增长的奇迹的重要因素之一。^①的确,地方政府竞争通过推进制度创新,使区域社会主体的自主性、能动性和创造性得到了充分展示,区域社会主体的聪明才智和首创精神在广阔的竞争舞台上,不断涌流,从而极大地释放了区域发展的潜力和能量,会聚成为一股不可遏止的区域发展的强劲动力。有的学者也通过近些年来当代中国一些地区兴起的法治评估实践活动,试图揭示这一现象背后所活跃的地方政府间的竞争之影响机理。^②因此,如同拟应肯定区域间政府合作机制及其实践的积极价值一样,我们也需要对改革开放进程中的地方政府竞争促进中国经济增长的历史地位及其推动区域发展的制度创新成效给予应有的肯定性的评价。

接下来的问题,是要进一步讨论“区域法制”与“区域法治”这两个概念之间的差别所在。《讨论》一文针对上述提及的“区域”问题,在否定“主体调整方案”和“利益调整方案”这两种解决“区域问题”的方案的基础上,提出了“区域法制”解决方案。由此,该文作者给“区域法制”下了一个定义:“所谓区域法制是指为推进地方政府之间的分工与合作,促进良性竞争,共同应对跨区域公共事务,以地方政府职能的界定和权力的规范为核心,以区域关系为调整对象的法律制度安排”。基于此,该文作者提出了“区域法制”建设的四条路径,即:加强中央立法供给、探讨区域立法是否可行、深化区域行政的制度设计、着力构建区域纠纷解决机制。^③显然,《讨论》一文中的“区域法制”概念涉及区域范围、调整对象、功能指向、制度安排等若干基本层面。正是在这里,清晰地反映了“区域法制”概念与“区域法治”概念之间的差异性。

1. 关于区域范围。如前所述,“区域法制”概念中的“区域”,乃是指跨行政区划的地域空间单元,并不包括以一定行政区划为基础的地域空间单元。由此出发,《讨论》一文强调“区域法制”概念的一个重要特性就是“跨域性”,也就是跨“完整的行政区划单元”,“区域法制”所针对的行为是地方政府的跨行政区行为。然而,“区域法治”概念之中的“区域”不仅是指基于一定行政区划的空间地域,而且涉及基于跨行政区划的空间地域。所以,“区域法治”概念是与“国家法治”概念相对而言的。笔者在《分析》一文中强调,“区域法治发展是主权国家的法治发展在特定空间范围内的具体展开和实现,从而构成国家法治发展进程的有机组成部分”。^④

2. 关于调整对象。由于“区域法制”建立在跨行政辖区的空间地域基础之上,因而,按照《讨论》一文的看法,“区域法制”以区域间政府的跨区域行为为其调整对象,这种跨区域行为主要是指区域间政府的横向关系行为,并不包括以特定行政区域为基础的地方政府行为。可见,“区域法制”的调整对象相对比较狭窄。不过,由于“区域法治”以特定的行政区域和跨行政区域这双重区域关系为其

①有的学者指出,“中国奇迹”的根本原因是中国特色社会主义市场经济体制——这是一个包含了战略性的中央政府、竞争性的地方政府和竞争性企业系统的三维体制,一个把中央政府的战略领导力、地方政府的发展推动力和企业创新活力有机结合起来的新型经济制度。这是很有见地的。参见史正富:《中国奇迹是如何出现的?》,刊于 2014 年 1 月 14 日英国《金融时报》中文网,《思想理论动态参阅》2014 年第 6 期。

②参见王奇才:《地方政府竞争与中国大陆法治评估的兴起》,《中国地方法制发展论坛会议材料》(2014 年春·广州)

③参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015 年第 4 期。

④参见公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法上的初步分析》,《南京师大学报》(社会科学版)2014 年第 1 期。

存在的基础,所以,“区域法治”所涉范围较之“区域法制”来说,则要广泛得多。在当代中国,区域法治是实施依法治国基本方略、推进法治中国建设的有机组成部分,是在国家法治发展的总体方向和基本要求的基础上,根据区域经济社会发展的法治需求,运用法治思维和法治方式推进区域社会治理现代化的法治实践活动,因而是治国理政的区域性依法治理模式。^① 因之,区域法治的调整对象不仅是指特定行政辖区范围内的依法治理活动与行为,而且包括跨行政辖区范围的区域间政府基于一定的制度安排所实施的协同治理活动与行为。

3. 关于功能指向。《讨论》一文基于对“区域法制”概念内涵的限缩理解和“区域法制”调整对象的专门限定,相应地把“区域法制”的功能目标设置为规范地方政府在跨行政区域的公共事务活动中的权力运行,藉以解决地方政府之间围绕区域利益所展开的横向冲突,推进地方政府间的分工与合作。该文关于“区域法制”建设四条路径的构想,亦是循着这一思路展开的。但是,区域法治的功能指向显然要丰厚得多。在推进国家治理体系和治理能力现代化的现时代,区域社会治理体系是国家治理体系的不可或缺的组成部分。作为区域社会治理体系的基本依托,区域法治建设发展的基本目标就在于为创新和完善区域社会治理体系打下坚实的法治基础,提高区域社会治理法治化水平。因此,运用法治方式与机制,创新区域社会治理体系,提升区域社会治理能力,激发区域社会创造活力,深化区域法治实践,优化区域法治环境,从而为全面推进依法治国、加快建设法治中国夯实区域基础,——这是当下中国区域法治发展的基本功能特征。

4. 关于制度安排。由于《讨论》一文作者主张用“区域法制”概念替代“区域法治”概念,这就不可避免地提出这样一个重要问题:在当代中国,在涉及区域问题时究竟是使用“法制”概念,还是运用“法治”概念?换言之,在区域问题上,如何认识和处理好法治与法制之间的关系?众所周知,法治概念乃是域外的舶来品,但在中国语境下却有着特定的内涵,是制度、行为与文化的有机统一体,体现着良法善治状态,表征着一种独特的生活方式。^② 而法制一般是指国家法律规范和制度的集合体以及法律制度的实施过程。在现代社会,法制通常构成国家法治体系的重要组成部分。因此,比之“法制”的概念,“法治”概念价值蕴涵更为深厚。在区域问题上,“区域法治”与“区域法制”所体现的制度安排同样显示出明显的不同。《讨论》一文中所使用的“区域法制”概念之重心,在于突出以跨区域行为及其关系为调整对象的法律安排的基础地位。其实,在现实生活中,调整跨行政区域的地方政府行为及其关系,并非单纯凭借正规的法律制度——无论这样的法律制度安排能否来自中央立法供给,而是有赖于一个包括法律制度安排在内的体现协同治理精神的规则调节体系的建构。在这里,所彰显的恰恰是法治的精神或法治的力量!比如,跨行政区域间的地方政府所订立的行政合作协议,就其性质来说乃是一种与正规化的国家法律制度安排不同的非正规化的区域间制度安排或规范协调。它体现了地位平等的不同地方政府之间的协商民主精神,因而是自主平等协商的产物。据此,有的学者主张以美国州际协调方案为参照系来研究我国区域经济一体化中的法制问题,以不谋求宪制改革为出发点,认为美国的州际行政协议是非正式协定,州法统一或州际示范法则主要是民间的建议。^③ 而对于涵盖特定行政区划和跨行政区划两大区域层面的区域法治来说,它所强调的乃是正规化法律制度安排与非正规化的规范体系之有机结合。因而,区域法治架构下的制度安排无疑具有综合性的特点。党的十八届四中全会决定在部署“推进法治社会建设”的战略任务时强调,要

^① 参见公丕祥:《法治建设先导区域的概念与功能》,《江海学刊》2014年第5期。

^② 苏力教授认为,“一般来说,我们现在讲法治,往往侧重好讲国家通过制定法律来解决社会问题。但法治,在我看来,是整个社会有序的生活状态”。这是很有道理的。参见苏力:《社会转型与中国法治》,《经济导刊》2015年第5期。

^③ 参见叶必丰:《区域经济一体化法制研究的参照系》,《法学论坛》2012年第4期。

“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”。^① 这充分表明,非正规化的规范体系在法治社会建设中具有重要的基础性作用。在区域法治社会建设的历史进程中,必须坚持正规化的制度安排与非正规化的规范体系的内在统一。

最后,有必要对运用“区域法治”概念的必要性作进一步的阐述,进而确证“区域”与“法治”之间是可以形成“自治”或耦合关系的。通过以上论述,我们可以看到,考察主权国家内的区域法治现象,无论是基于特定行政区域的法治现象,还是基于跨行政区域的法治现象,仅仅使用《讨论》一文中的“区域法制”概念工具是远远不够的。诚然,运用这种“区域法制”概念,可以使我们充分认识正规化的法律制度安排在区域法治现象领域中的重要作用,进而把握区域立法、区域行政和区域司法对于推动区域法治发展的作用机理。但是,如果单纯依赖正规化的法律制度安排,不仅无法准确地揭示区域法治现象运动发展的本质性特征,而且直接影响我们研究区域问题的视野和切入点。

其实,在现实的法律生活中(包括区域法治生活领域),非正规化的规范惯例在某种程度上愈发具有现实有效性。这显然是一个文化的问题。按照美国文化人类学家吉尔兹的观点,法律在本质上是一种地方性知识。“法学和民族志,一如航行术、园艺、政治和诗歌,都是具有地方性意义的技艺,因为它们运作凭靠的乃是地方性知识”。这里重要的是要讨论事实和法律之间的关系,而问题的关键在于:“事物的‘法律’面相并不是一系列限定的规范、规则、原则、价值或者法官可以用作判案根据的任何东西,而是想象真实的独特方式的一部分”。这势必涉及法律的文化基础问题,不是把规则作为关注点,也不是把事件作为关注中心,而是把“世界观念”、“生活的样式”、“认识”、“认知系统”作为研究中心。这里所表达出来的是要关注个人与群体生活的意义与意义结构及其符号和符号系统。因之,“任何地方的‘法律’都是对真实进行想象的特定方式的一部分”。这种地方性,“不只是指空间、时间、阶段和各种问题,而且也指特色,即把对所发生的事件的本地认识与对可能发生的事件的本地想象联系在一起”。正因为如此,作为一种地方性知识的法律,必然呈现出趋异而非趋同的态势。通过这些丰富各异的作为地方性知识的法律,将人类社会导向一个“有规则可循的生活”。^② 显然,吉尔兹的文化人类学的法律阐释观,为我们认识区域法治现象的文化属性提供了一种有益的分析工具。既然法律本身是一种地方性知识,那么,法律不仅因时因地因民族而有所不同,而且凭据赋予特定地方的特定事务以特定意义的方式,对社会生活产生特定的影响。作为地方性知识的表现型态之一,那些非正规化的规范惯例反映了一定地域空间中的“世界观念”,表征着独特的“生活样式”,构成了一种个别化的“法律认识”或“法律认知系统”。因此,研究区域法治发展问题,无疑要关注区域社会生活中的非正规化的规范性因素,进而在广阔的社会背景下认识区域法治现象的内在奥秘,深刻理解建设区域法治社会对于推动区域法治发展的价值意义所在。倘若按照《讨论》一文所界定的“区域法制”观念,疏于关注区域法治现象的文化意义,那么,作为地方性知识的法律不可避免地成为脱离文化根基的空洞的规则外壳,从而影响我们对于区域法治现象的解释力量。

不仅如此,使用“区域法制”概念,还在很大程度上限缩了我们观察与认识区域法治生活领域的范围,只是关注跨行政区域的地方政府行为,而忽略了以特定行政区域为基础的地方政府行为。殊不知这种类型的地方政府行为在当代中国法治发展进程中有着至为关键的基础性作用,是推进区域法治发展的重要主体力量之一。“区域法治”的概念范围,涉及特定行政区域和跨行政区域的广阔的法治生活领域,并且以特定行政区域中的法治生活现象作为主导性的研究对象。在当代中国,在推进法治中国建设的时代进程中,省域、市域、县域不同行政辖区层级的法治发展主体、客体、样态、功

^① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2014年,第28页。

^② 参见[美]克利福德·吉尔兹:《地方性知识:事实与法律的比较透视》,邓正来译,梁治平编:《法律的文化解释》(增订本),北京:三联书店,1998年,第73、81、89—91、94、126、127、149页。

能、推进方式与路径选择等等,既有共通的要求,又有不同的特点,需要运用“区域法治”的概念工具加以深入分析,从而揭示和把握不同政区层级的区域法治发展的运动规律。尤其是县域法治发展,不仅在区域法治而且在国家法治发展进程中具有独特的战略地位。在当代中国国家政权体系中,县级政权构成了国家政权结构的基本单元和基础,县级政治或县政是整个国家政治运作的基层枢纽。作为一个完整型态的县域社会治理,涉及中央与地方、国家与社会、城市与乡村等一系列重大的国家治理关系。在实现国家治理现代化的进程中,推进县域治理改革,完善县域治理功能,已经成为摆在我们面前的一项重大议程。因此,推进法治中国建设,推动区域法治发展,必须紧紧扭住县域法治发展这个重心不放,把县域法治建设作为区域法治建设的主战场,积极推动全面依法治国在县域基层的具体实践,为法治中国进程中的区域法治发展注入源头活水。^①此外,还应当看到,在中国经济改革与社会转型过程中,特定行政区域中的法治发展与跨行政区域的法治发展是相互关联、相互作用的,二者之间构成一幅彼此互动、内在统一的区域法治发展之整体画面。这就必然要求我们应当运用一个完整的“区域法治”概念加以阐释。^②

四、关于区域法治与国家主权的关系

《讨论》一文作者质疑“区域法治”概念的一个重要理由,就是认为“区域法治或区域法治发展概念存在的基础似乎应该是主权可以分割”。但是,主权“是不可分割的最高权力、绝对权力和永久权力”。“如果为了推动地方分权而要求主权可分,那么就不但是对主权、分权与集权关系的误解,同时也是对主权‘无价值’的否定。一个国家内部不可能同时出现两个主权,因此‘区域法治’或‘区域法治发展’的表述在逻辑上就存在天然的矛盾”。^③对于这一推论式的观点,笔者实在不敢苟同。应当指出,笔者在《分析》一文中使用“区域法治发展”概念的一个基本的理论基点,乃是突出当代中国区域法治发展进程的国家主权一元观之前提性地位与意义,对“区域法治发展”的概念内涵作了前提性限定,即:“作为国家法治发展的有机构成要素的区域法治发展,乃是国家法治发展在主权国家的特定范围内的具体实现,它所展示的乃是从前现代社会向现代社会转变这一特定过程中法律文明及其价值基础在特定地域中展开的具体生动的法治场景。所以,区域法治发展与国家法治发展在基本性质、主体内容与总体目标诸方面,都是内在一致、并行不悖的,绝不存在一个脱离国家法治发展的历史进程的孤立的区域法治发展”^④。很清楚,在这里笔者关于区域法治发展的概念表达,与所谓的国家主权二元论无涉,根本不存在“区域法治发展概念存在的基础似乎应该是主权可以分割”的问题,而那种“如果为了推动地方分权而要求主权可分”的推论更又从何说起?区域法治发展与国家主权之间的关系,确乎是一个重大的学术论题。既然《讨论》一文作者提出这个问题,并且将此作为“区域”与“法治”在逻辑上难以“自治”的关键证明之所在,那么笔者实有必要对此加以简略的补充阐释。

在当代中国,分析法治发展进程中的主权因素,必须着力把握单一制的国家结构形式的性质与特点,深入探讨这一国家结构体制对于法治发展的决定性作用机理。从总体上看,在民族国家的视

^①参见李树忠:《依法治国语境下的县域法治》,《中国政法大学学报》2013年第6期;尹洪阳、杨玉圣:《县域法治论纲》,《中国政法大学学报》2013年第6期。

^②参见文正邦:《法治中国视阈下的区域法治研究论要》,《东方法学》2014年第5期。

^③参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

^④参见公丕祥:《区域法治发展的概念意义——一种法哲学方法论上的初步分析》,《南京师大学报》(社会科学版)2014年第1期。

域下,主权是统一的、不可分割的,也是不能让渡的,国家是主权的唯一的集合性的实体,具有独立的单一的国家人格。法国思想家博丹的“国家主权”学说,乃是近代民族国家主权思想的典型表达。应当看到,不同的国家结构形式体现了不同的主权状态。在联邦制与单一制的不同政制条件下,主权关系图式是迥然有别的。一般来说,在实行联邦制的国家,国家主权乃是各个加盟的国家的主权的某些属性的集合体,作为联邦的国家的国家主权在很大程度上来自于各个加盟的成员国主权的转移或者让渡,因而国家主权在本质上是被分割开来的,只是由于各个成员国主权在联邦宪法的架构下向联邦的转移,方使联邦国家享有一种集合型主权。从法理上讲,各个成员国可以在一定的条件下通过一定的宪法性机制收回让渡给联邦的主权。而无论这种主权是否让渡或者回归,联邦的各个成员国则拥有高度的广泛的自治权力,这是来自于各个成员国所拥有的主权地位(尽管已经让渡给联邦),因而是独立的、排他性的,甚至联邦国家都不能加以攫取。从这个意义上说,联邦制条件下的各个加盟成员国的主权与自治权力具有同一性的性质和特征。然而,在实行单一制国家的条件下,情形就大不一样了。单一制国家的主权保持着统一的、不可分割的、不可转让的状态。人们通常认为法国启蒙思想家卢梭的“人民主权”论乃是当代主权理论的思想渊源和经典代表,黑格尔和马克思都曾对卢梭的主权思想给予不同意义上的充分肯定。^① 这里我们有必要对卢梭的“人民主权”理论作出进一步的解读,以便对单一制国家的主权关系获得一种新的认识。卢梭的“人民主权”思想是他的理论体系中远较“天赋人权”论更为深刻的一种理论学说,而这一思想的核心就在于强调主权是公意的体现与运用,因而主权从本质上讲存在于共同体的全体成员之中,它是不可分割的、不可转让的。由此,卢梭反对国家权力分立学说,指出一些政治家把主权分为强力与意志,分为合法权力与行政权力,分为税收权、司法权与战争权,分为内政权与外交权,这样就把社会共同体加以肢解,“把主权者弄成一个支离破碎拼凑起来的怪物”,“没有形成主权威力的正确概念”。^② 在卢梭那里,由于主权是统一的、不可分割的,并且是不能转让的,因为作为反映公意的主权者意志的法律,便具有普遍性与整体性的特征,旨在于确定、维护与实现公共利益。按照卢梭的“人民主权”论及其法律性质论的逻辑,不存在主权的分割以及国家权力的横向与纵向的分散化问题,也不存在国家立法与地方立法的区别和分立问题。卢梭强调主权不可分割,实际上主要是指实行高度集权的人民主权类型的国家条件下的主权状态。他尽管没有区别地讨论过国家结构形式的单一制与联邦制的问题,但认为国家规模不宜过于庞大,以便防止国家治理效益衰减,他心目中的国家实际上是主权高度集中统一的共和国的国家类型。在这样的国家类型中,实行中央集权,民族国家内部的各个区域都受控于更高的中央政府权威,主权附着在单一的、不可分割且不可转让的国家人格之上。诚然,在有的单一制的中央集权的统一国家中,推行一定程度的区域或地区分权,但是参与分权的区域或地区机构或群体所行使的权力,并不是主权利力,而是治理权力或治权(当然,这并不排除在当代欧洲的某些国家,比如法国、英国等,参与分权的地区拥有某些主权利力)。在单一制国家的条件下,这种治权不具有主权的任何要素,也不意味着行使主权的某些权能,而是区域性的地方政府依据其法定职责与社会责任对区域性的地方公共事务加以治理或管理的权力。这种治权不是单一的、僵硬的,而是分层的、多样化的、因地因时而宜的,是实现国家主权的重要载体和基本路径之一,也是国家治理得以有效扎实展开的制度保障。因之,单一制国家的主权与治权之间存在着统一性前提下的某种程度的“分离”现象(当然,并不是那种毫无联系的分离,而是指与主权行使没有直接联系的分离)。在推进国家治理体系现代化的进程中,区域社会治理起到了基础性的重要作用。区域性的地方政府对于治权的有效施

^① 参见《马克思恩格斯全集》(第1卷),北京:人民出版社,1965年,第255、295页;[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,北京:商务印书馆,1961年,第285页。

^② 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆,1980年,第37页。

行,不仅可以使国家主权在全国范围内得到更有力的落实,促进主权在主权国家的疆域内的全面实现,而且可以释放区域社会的巨大潜力与活力,改善区域社会治理状况,增进区域社会的繁荣发展。

在中国的长期历史演进过程中,由公元前 221 年秦始皇开启的取代先前的邦国制度而形成的大一统的中央集权帝国制度,延续两千多年之久未曾更改,并且随着历史的进程日益强化。1911 年的辛亥革命,推翻了帝国制度而代之以共和体制,但依然是大一统的国家体制而不是联邦或邦联制(尽管此后的一段时期内出现过短暂的所谓“联省自治”)。1949 年新民主主义革命的胜利,诞生了中华人民共和国,大一统的中央集权的国家结构制度仍是新的国家体制的核心要义之一。这种大一统的国家制度的法权要求之集中表现乃是由国宾组织编撰施行全国范围之内的统一法典,法律成为确立与实现大一统国家体制的基本工具。“五四宪法”在国家建制方面的功能性目标之一,便是“建立高度统一的国家领导制度”^①。按照这一目标设定,在《共同纲领》的基础上,“五四宪法”对国家政治制度作了更加完备的规定,架构了一个以国家权力机关为核心的国家机构体系,建立了自上而下的统一的国家行政机关运作体制,并且对在坚持单一制国家结构形式的前提下的民族区域自治制度作了更加详实的规定。后来的“八二宪法”适应“一国两制”的国家政制发展要求,建立了单一制国家体制框架内的特别行政区制度,但在总体上延续了“五四宪法”所确立的大一统的中央集权型的国家政制。这一国家政制的法律表现,就是“八二宪法”郑重宣示的国家法制统一原则,即:“国家维护社会主义法制的统一和尊严”(第 5 条第 2 款)。而国家法制的统一的最深厚的法源依据,则在于宪法至上原则。因之,当代中国单一制的中央主导的国家政制为国家法制统一奠定了政治基础。这是现代法治的重要原则和基本要求,是国家法治发展的制度基石,也是当代中国区域法治发展所不可逾越的政制底线。

进一步的分析表明,在当代中国,单一制的中央主导的国家政制模式所决定的国家法制统一性,并不绝然排拒不同区域法治发展之间的差异化或多样性。1956 年 4 月 25 日,毛泽东在《论十大关系》的著名讲话,其中专门论及中央和地方的关系。他提出了正确认识和处理中央与地方之间的关系的基本原则,指出:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利”^②。为什么要实行这样的基本原则?毛泽东分析说,“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。我们不能象苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有”^③。显然,中国的基本国情状况和国际经验,决定了正确处理中央与地方的关系的必要性。毛泽东还特别提出中国法制建设的统一性与特殊性的关系问题,明确指出:“我们的宪法规定,立法权集中在中央,但是在不违背中央方针的条件下,按照情况和工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法并没有约束。我们要统一,也要特殊”^④。这是当代中国法治发展的一个重大指导方针。它深刻地反映了中国基本国情条件的法治需求,体现了中国经济社会发展不平衡的基本规律。^⑤实际上,我国现行宪法和法律为国家法治发展的多样性统一运动样式提供了合宪性与合法性基础,亦为区域法治发展创设了广阔的制度空间。国家权力的纵向配置关系,是中央与地方之间的关系问题在法治领域中的集中体现。现行宪法第三条第四款确立了中央与地方之间权力关系的基本准则,即:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。这一国家机构职权或权力的纵向划分配置的宪法原则及其制度机制安排,指明了当代中国中央与地方之间权力关系运行

^①参见《刘少奇选集》(下卷),北京:人民出版社,1985 年,第 144—145 页。

^{②③④}《毛泽东著作选读》(下册),北京:人民出版社,1986 年,第 729、729、730 页。

^⑤参见苏力:《道路通向城市——转型中国的法治》,北京:法律出版社,2004 年,第 62—65 页。

的法治方向。

立法权制度是国家治理体系的重要组成部分。合理界定国家立法与地方立法事项范围,科学划分中央立法权与地方立法权的责权关系,是建构国家纵向治理体制、推进国家治理体系现代化的基础性的制度环节。从1979年地方组织法赋予省级人大及其常委会行使一般地方立法权开始,国家纵向治权体制改革显示出蓬勃的生机与活力。地方立法把一定行政区划范围内的区域性公共事务作为主要调整对象,可以充分发挥自主性的区域治权,把区域社会治理纳入法治化轨道之中,有效应对区域社会治理过程中面临的突出矛盾和问题,努力改善区域社会治理状况。由于各个行政区域的公共事务与公共服务有着不同的需求,因而地方立法必须从本行政区域经济、社会、文化、风俗、民情、历史传统乃至地理条件诸方面的实际情形出发,强化问题导向,悉心把握本区域公共事务的基本特点、需求程度、表现形式与发展趋势,着力体现调整本区域公共事务关系的规范规则的区域特色与现实针对性。2015年3月15日,十二届全国人大三次会议审议通过的关于修改立法法的决定,把中共十八届四中全会决定关于“依法赋予设区的市地方立法权”的精神上升为国家意志,规定“设区的市的人民代表大会及其常务委员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,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”(新立法法第72条第2款),这样迄今为止,全国除立法法修改前48个较大的市享有地方性法规制定权,还有237个设区的市因立法法修改而享有地方立法权。这是当代中国地方立法体制的重大变革,对于推进国家治理现代化、创新区域治权体制,加强区域社会治理进而推动区域法治发展意义重大,影响深远。由此,作为区域治权体制法律表现型态之一的地方立法权,在遵循国家法制统一原则的前提下,在具体实现过程中势必呈现出多样化的鲜明特质。这种地方立法的区域特色,实际上反映了治权实现的区域差异性。在单一制国家的条件下,在统一的不可分割的国家主权之统摄下,分层化的多样性的区域治权能够将唯一的国家主权意志通过各具特色的途径与机制转化为有效的区域治理,进而形成和谐统一的国家治理局面。

因之,在全面深化改革、全面依法治国的现时代,努力建构一个国家主权统摄下的分层多样的区域治权体制,进而确立法制统一与区域差异有机结合的区域法治发展样式,这对于我们这个区域发展不平衡的东方大国来说,显然有着重大的意义。那种认为“区域法治发展概念忽略了法治与主权的关系”的观点,在逻辑上亦是很难成立的。

五、关于区域法治与地方法治的概念关系

《讨论》一文提出“区域法治发展与地方法治是何种关联?”的疑问,应当说这个问题的提出是很有意义的,因为这涉及到如何准确把握区域法治与地方法治这两个概念的质的规定性的重要论题。不过,在该文作者看来,这两个概念在提出背景、成立基础、内涵特征诸方面“高度相似”,“两者几乎完全一致”,区域法治发展概念“无法与地方法治进行有效区分”,因而对“有没有充分的必要性去发展”区域法治发展这一概念“存有疑问”。^①对此,笔者拟应给予必要的回应。

首先需要指出的是,《讨论》一文试图对区域法治发展和地方法治这两个概念的差别加以提示,便运用“直观地看”的方式指出“地方法治强调的是行政单元的法治建设,区域法治发展强调的是多个行政单元的法治建设”。在这里,该文作者对笔者在《分析》一文中对区域法治发展的概念界

^①参见张彪、周叶中:《区域法治还是区域法制?——兼与公丕祥教授讨论》,《南京师大学报》(社会科学版)2015年第4期。

定作了一个不尽准确的解读。正如上文所述,我们所理解的区域法治发展,不仅是指以特定行政区划为基础所展开的法治建设,也包括以跨行政区域为基础所涉及的法治发展问题,因而是特定行政辖区的法治发展与跨行政辖区的法治发展之有机统一,舍弃其中任何一方面,都不是完整意义上的区域法治发展概念。^①

由于区域法治发展概念突出以特定行政区域为基础的法治发展在当代中国区域法治发展进程中的主导性地位,因而这一概念与地方法治概念发生了概念内涵层面上的某种交集。也就是说,从原本的意义上讲,地方法治概念通常是指以一定的行政辖区为基础的法治建设状态。^②这一概念表达的实质在于将地方法治与国家法治相观照,突出地方法治在国家法治建设中的基础地位甚至是“中心地位”,以致于提出与国家整体主义法治观相对的“地方中心主义法治观”。^③有的学者在研究地方法治现象时,虽然没有对地方法治概念作出明确的界定,但从其行文之中可以看出,这里的“地方法治”是与一定的行政区域相联结的,诸如地方法治的三种类型,即:“程序性法治”的湖南案例,“自治型法治”的广东案例和“市场型法治”的浙江案例。^④有的学者虽然使用了“地方法制”概念,但这里的“地方”显然系指特定的行政辖区的地方。^⑤有的学者尽管并未使用“地方法治”,但提出“局部法治”的概念,继而探讨转型期“先行法治化”现象,而“局部法治”概念以及“先行法治化”现象的阐释基础,乃是以一定行政区域中的法治状态为主要分析对象。^⑥值得注意的是,有的学者对地方法治概念内涵作了拓展性的解读,认为“所谓地方法治,是指国家主权范围内的各个地方(包括以行政区划为特征的地方省市、区县,也包括跨越行政区域的地方联合),在法治中国的推进过程中,践行法治精神,落实法治理念,以实现国家法治为目标,基于法治型社会治理的需求,逐渐形成并日益勃兴的一种法治发展现象,是建设社会主义法治国家在地方的具体实践”。^⑦可见,这里的“地方法治”概念因其对“地方”范围的界定涵盖特定行政区域和跨行政区域两个层面,所以就与笔者的“区域法治发展”概念内涵相通连结。正是基于上述分析,笔者曾在有关文章中强调“区域法治概念与地方法治概念具有相通的意蕴,都是与国家的法治概念相对而言的层级性的法治类型学概念”。^⑧因此,区域法治发展概念与地方法治概念之间的内在相通性,植根于二者对“区域”或“地方”范围界定的相似性,并非为《讨论》一文所论及的“概念背景、基础、内涵高度相似”。只有把握这两个概念内涵的有机关联,我们才能对概念的质的规定性作出准确的理解。

应当看到,虽然区域法治概念与地方法治概念有着相通的意蕴,但笔者之所以要使用“区域法治发展”这一概念,正如在有关文章中所述及的那样,“与地方法治概念稍有不同,区域法治概念在统摄法治发展现象普遍性意义的基础上,引入地域空间的概念要素,旨在揭示法治发展现象特殊性的意蕴,进而表达不同地域空间范围的不同法治发展状态及其原因”。^⑨在这里,有必要对构成区域法治发展现象基本变量的空间要素略加展开性的分析,藉以揭示区域法治发展概念的内在价值底蕴。

无论是何种形态的区域法治发展,都是在一定的地域空间范围内展开的。空间是区域的本质属性,也是我们理解区域法治发展现象的一把钥匙。“对于所有的思想模式来说,空间都是一个必不可

① 参见付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

② 参见陈柳裕、王坤、汪江连:《论地方法治的可能性:以“法治浙江”战略为例》,《浙江社会科学》2006年第2期。

③ 参见黄文艺:《认真对待地方法治》,《法学研究》2012年第6期。

④ 参见周尚君:《国家建设视角下的地方法治试验》,《中国法学》2013年第1期。

⑤ 参见葛洪义:《法治国家与地方法制》,《法学》2009年第12期。

⑥ 参见孙笑侠:《局部法治的地域资源——转型期“先行法治化”现象解读》,《法学》2009年第12期;孙笑侠:《转型期“先行法治化”现象解读》,孙笑侠主编:《转型期法治报告》(2009年卷),北京:法律出版社,2010年,第80—85页。

⑦ 参见付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

⑧⑨ 参见公丕祥:《法治中国进程中的区域法治发展》,《法学》2015年第1期。

少的思维框架”^①。讨论区域问题,离开对特定地域单元中的空间关系的认识和把握,那是不可思议的。所以,“任何地方和区域发展的定义都需要从空间、地域、地点和范围这些基本的地理概念说起”。“‘地方’和‘区域’是典型的社会营造的空间范围,在这个空间范围内各种过程得以演进”^②。研究国家现象,必须关注国家的地理特征以及国家所处的空间状况,充分认识国家的地区或区域的特性与该地区或区域自然界状况之间的内在联系。在这里,不仅地区或区域自然界对国家空间特性形成一定的制约作用,而且国家的空间状况及其特性对地区或区域自然界也产生着影响。20世纪著名思想家马克斯·韦伯高度关注国家现象的地理空间特性。在《以政治为业》这篇著名的演讲中,他对国家下了一个经典性的定义:“国家是这样一个人团体,它在一定疆域之内(成功地)宣布了对正当使用暴力的垄断权”^③。韦伯还特别提醒人们:“请注意,‘疆域’乃是国家的特征之一”^④。因之,一定的地理疆域空间是国家正当使用暴力的垄断权的边界范围。从古至今的国家之间的冲突乃至战争,在很大程度上缘自于对国家之间一定地理疆域空间的争夺与控制权的斗争。而发生在一国之内的诸多形式的冲突状态,有的亦与地域空间因素密切相关。

分析法律发展现象,亦应当认真对待地域空间因素。纵观文明社会法权现象的变迁历程,我们可以清晰地看到,法律发展进程与地理空间环境之间有着密不可分的联系。1500年前后的地理大发现,极大地改变了人类社会发展的地域空间环境、在这一时段之前东西方文明大体上在其各自的地域空间范围内独立地演进与成长,而在此后,随着哥伦布、达·伽马和麦哲伦的远航探险所开启的近代地理大发现进程,东西方文明发展的地域空间条件发生了巨大的变化,以往那种孤立自在的民族生存状况被彻底打破,“地域性的个人为世界历史性的、经验上普遍的个人所代替”,历史也就“成为世界历史”。^⑤这是一个全球性的世界历史进程。在这样一个全新的地理空间环境中,各个民族国家的法律发展进程相互影响,形成一个整体化的相互联系的有机网络,不过,由于各个民族国家所处的地理空间状况不同,因而它的法律发展状态必然呈现出各自的鲜明特点,由此而形成人类法律文明进程的多样性统一的历史特性。作为18世纪欧洲启蒙运动的重要代表人物之一,孟德斯鸠在《论法的精神》一书中,用很大的篇幅讨论法的现象与地理环境之间的互动关系问题。他深入探讨了近代早期新世界的发现这一地理空间环境的巨大转换对全球贸易格局及其法律发展进程的深刻影响,指出:“贸易的历史是各民族交通的历史”。“罗盘针就好像把世界打开了。人们发现了亚洲和非洲,过去只知道它们的几段海岸而已;人们也发现美洲,过去对它也是茫然无知的。”“在这以前,威尼斯人经由土耳其各邦经营印度的贸易,……由于好望角的发现以及不久以后一些其他的发现,意大利不再是商业世界的中心了;它就好像处在世界的一个偏僻角落内,而且现在还在那里”。“发现美洲的后果就是把欧洲、亚洲和非洲连接起来了。欧洲同亚洲那一大块称之为东印度的地区进行贸易,美洲则把贸易的货品供给欧洲。银,作为一种标记,对贸易是很有作用的金属;但这时,作为商品的银,又已成为世界上最庞大的贸易的基础了。末了这一点:非洲的航行成为必要的了;它供给人手到美洲的矿山和田地去工作”。不仅如此,随着全球贸易空间的巨大变化,欧洲在近代世界经济与贸易体系中的地位逐步得到空前的强化,“欧洲的权势已达到了极高的程度”,虽然中国内部的贸易比整个欧洲的贸易还要庞大,“但是欧洲经营着世界其他三个地区的贸易和航业;这就同法、英、荷几乎经

①参见[美]罗伯特·戴维·萨克:《社会思想中的空间观:一种地理学的视角》,黄春芳译,朱红文等校,北京:北京师范大学出版社,2010年,第4页。

②参见[英]安迪·派克、安德烈·罗德里格斯—珀斯、约翰·托梅尼:《地方和区域发展》,王学峰等译,格致出版社·上海:上海人民出版社,2011年,第33页。

③④[德]马克斯·韦伯:《学术与政治》,冯克利译,上海:三联书店,1998年,第55、55页。

⑤参见《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1995年,第166、168页。

营着整个欧洲的航业和贸易的情况是相类似的”。^① 孟德斯鸠的上述分析表明,正是在这一全球贸易地理空间场域的转换过程中,欧洲的一些海外殖民地陆续形成,进而催生了多种多样的调节欧洲宗主国与殖民地关系的法律,这就在一定程度上影响着国家和整个世界的关系。随着亚洲和非洲以及美洲这两个世界的新发现,全球贸易体系及其法律关系不可避免地发生着异常显著的变化,欧洲国家贸易逐渐成为全球贸易体系中的主导性力量,以近代西方自然法观念和西欧国家法律制度原则为基础的近代国际法体系遂而成为支配性的国际法律系统,白银资本和奴隶贸易则是这一近代进程的必然产物。也正是在这一过程中,东西方文明在世界进程中的位置开始发生变动,原本与西方文明独立平行发展的东方文明,日益被纳入由西方文明逐步起到主导地位的全球化体制之中。在这一新的全球法律空间结构中,近代中国法律发展亦渐次地丧失其自主性地位,进而处于边缘化的状态。因此,从大历史的视角来看,地理空间关系是文明社会法律变迁过程的一个至关重要的自然与社会条件。

区域法治发展问题也是如此。如果说地方法治概念更多地体现了中央与地方关系的概念分析主轴,从现实与逻辑的关联之中把握中央与地方之间特定政治体制条件下的地方法治运动状态,那么,区域法治概念则更多地着眼于民族主权国家疆域范围内的特定行政区域主体推进法治建设的能动的创造性活动,藉以探讨一定行政辖区空间与跨行政辖区空间条件下社会主体的法治活动及其状态,从而反映作为治国理政基本方式的法治在特定地域空间范围内的实现程度及其水准。因此,区域法治概念始终以法治发展的地域空间关系作为基本分析对象。在这方面,一些学者进行了有益的探索。美国学者柯文在“中国中心观”的取向下,运用区域分析方法研究晚清社会变革进程,从地域空间上把近代中国划分为沿海地带与内陆地带这两大文化地带,认为鸦片战争以后,香港成了英国殖民地,上海、广州、宁波、福州、厦门成了通商口岸,沿海与腹地之间的区别进一步扩大,形成沿海商业中心的文化特色。“沿海文化的特色,不仅在于与腹地文化形成对比,而且在于自身的各组成部分之间出现相当大量的相似点”。“正是这种沿海地区在文化、制度与经济上的共同性,使该地区内部的交流得以顺畅进行”,因而构成沿海文化有别于内陆文化的显著特点。其中之一,在法律发展方面,“沿海地带在行政和司法上是一种混合体,既含有中国的又含有西方的主权与惯例的因素”。^② 近代中国沿海区域法律文化系统表现出域外的与本土的两种法律价值体系彼此冲突与交融的内在特性,并且在很大程度上反映了沿海区域与内陆区域这两大地域空间范围内法律文化系统的某种差异性。这一空间区域分析原则为我们探讨近代以来中国不同地域空间的法律文化变迁大势提供了有益的启示。在这一分析架构下,有的学者对作为近代中国沿海区域文化系统之典型的近代上海法律生活状态进行了深入研究。这一研究结果表明,上海开埠以前,隶属于松江府的上海县,实行的是清王朝的法制,即一城一制。但是,随着1845年英租界的出现及其领事裁判权的确立,近代上海形成一城两制(华界与英租界法制)的区域法制状态,此后,又逐渐演变成一城三制(华界与英、美租界法制,华界与英美租界法制、法租界法制)、一城四制(华界与英租界、美租界、法租界法制)等各具特质的区域法制形态。^③ 因之,这一研究开启了探讨以特定行政辖区的城市空间范围为基础的近代中国城市区域法治型态的学术先河。

实际上,沿海地域空间范围或者沿海城市空间地域中的法治发展现象,充分揭明了认识地域空

^① 参见[法]孟德斯鸠:《论法的精神》(下册),张雁深译,北京:商务印书馆,1963年,第31、68、71页。

^② 参见[美]柯文:《在中国发现历史——中国中心观在美国的兴起》,林同奇译,北京:中华书局,1989年,第142—144页。

^③ 参见王立民:《中国近代的城市区域法制探研——以上海近代的区域法制为例》,《法制现代化研究》2013年卷,北京:法律出版社2014年,第65—73页。关于域外特定行政辖区的城市空间范围的法治状态研究,可参见张志铭、谢鸿飞、柳志伟、渠涛:《世界城市法制化治理——以纽约市和东京市为参照系》,上海:上海人民出版社,2005年。

间因素对于研究区域法治发展问题的极端重要性。有的学者透过当代中国局部区域先行法治化“现象”,提出“法律地理学”(legal geography)的命题,藉以表明“同一国家的某些地区是/否能够更快地建立起法治秩序?”,这个命题中也包含了诸如“法治的区域化发展的可能性”,法治的发展是不是也存在“先发”和“后发”的问题,等等。^①“法律地理学”概念的提出,把以区域法治空间变量关系为基础的新的法学研究领域。愈益鲜明地展示在人们面前。这是一个崭新的法学学术领域,需要我们从全新的视野出发研究区域法治发展进程中的地域空间关系,不仅要探讨特定行政区域条件下的法治空间关系,而且要分析跨行政区域条件下的法治空间结构特性;不仅要梳理丰富多样的区域法治空间关系的形成、类型、功能及其效果,还要把握不同区域之间法治空间关系转换的途径、形式、动力及其机理,如此等等。而这一研究的基本目标,旨在于从理论上表达当代中国法治发展进程的多样性统一的内在逻辑及其必然性,丰富当代中国法治话语体系,从实践上为提升区域法治决策与区域法治治理能力找寻可能的行动方案选择,以期回应全面依法治国、建设法治中国的伟大时代对法学工作者的理论期待。在我们看来,把地域空间关系变量引入现代法学研究之中,这将会大大开阔我们对于包括当代中国区域法治现象在内的当代法治发展问题的理论视域,使我们获得一种新的概念分析工具,增强现代法学研究的阐释力量。诚如当代著名西方马克思主义学者大卫·哈维所指出的,“空间概念尚未成功地嵌入社会理论,忽视实际地理结构、关系和过程之重要性的社会理论仍旧乏善可陈”^②。因之,建构一个引入空间变量关系的区域法治发展理论系统,这是当代中国法学界拟应努力以赴的一项重要学术任务。“区域法治发展”的概念系统充满着无穷的学术魅力,是一个有待人们奋力开拓的法学园地,因而有着“充分的必要性去发展这一概念”。

六、小结

“区域法治还是区域法制?”这是《讨论》一文提出的似乎是二者必居其一的概念抉择问题。在我看来,对于这一选择性的设问加以再讨论,确实是必要的。这并非一个概念之争的文字游戏,而是一项关乎问题论域范围之确定、概念内涵属性之界定、主题研究前景之估定的重要法学学术事业。通过上文的进一步讨论,我的选项是:较之《讨论》一文中的“区域法制”概念,还是“区域法治”概念好些。其主要理由综述如下:

第一,“区域”的概念含义丰富、外延广泛,是一个涉及诸多学科领域的多层面的综合性概念。从法学研究的视角看,就主权国家范围内的区域概念而言,它包括两个层面的基本规定性。其一,区域是指主权国家范围内的以特定行政区划为基本单元的特定地域空间。根据我国现行宪法第30条之规定,中华人民共和国的行政区域划分如下:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县;自治州分为县、自治县市。这些不同行政辖层级的地域空间,构成了相应的行政区域范围。其二,区域也是指主权国家范围内的由相邻地域行政辖区构成的跨行政区划的地域空间单元,亦即跨行政区域范围。因之,法学视野中的“区域”概念是上述两个层面的区域现象的有机集合体,这是笔者在《分析》一文及其他文

^①参见孙笑侠:《转型期“现行法治化”现象解读》,孙笑侠主编:《转型期法治报告》(2009年卷),北京:法律出版社,2010年,第80—81页。2013年4月25日,国务院批复了《苏南现代化建设示范区规划》,强调要“建设社会主义法治区域”。这就提出了地处长江三角洲核心区的苏南地区这一区域空间范围先行法治化的重大任务。参见《城市评论》2013年第4期。

^②参见[英]大卫·哈维:《论地理学的历史和现状:历史唯物主义宣言》,载于蔡运龙、[美]Bill Wyckoff主编:《地理学思想经典解读》,蔡运龙译,北京:商务印书馆,2011年,第252页。

章中所使用的“区域”概念的基本涵义。而《讨论》一文的“区域”概念,仅指“区域”涵义的第二个层面,这显然与笔者对“区域”概念的界定不同。

第二,研究法学意义上的“区域”概念,应当更加关注以一定行政区划为基础的特定地域空间关系,因为这是“区域”概念的主体内涵,当下中国的区域法治发展在很大程度上正是在这一地域空间条件下展开的法治实践活动。就跨行政区划的区域概念而言,似不拟简单地认为这一层面的区域概念之兴起乃是当代中国改革开放的产物。实际上,跨行政区划的区域概念由来已久。而这一层面的区域概念的表现形态丰富多样,从总体上看,主要有:跨行政区划的特定经济区域、跨行政区划的一定社会区域、跨行政区划的一定文化区域。

因此,第三,由于《讨论》一文作者对“区域”概念限缩性的解构,因而基于跨行政区划的“区域法制”概念,显然与笔者和其他许多学者的“区域法治”概念存在明显区别,在当代中国,区域法治发展是在国家法治发展的总体方向和基本要求的基础上,根据区域经济社会发展的法治需求,推进区域社会治理现代化的法治实践活动,是治国理政的区域性依法治理模式。它不仅是指一定行政区划范围内的地方党委政府推进法治建设与发展的依法治理活动,而且是指跨行政区划的区域间政府基于一定的制度安排(区域合作协议等)所实施的协同治理活动。可见,“区域法治”概念内涵较之《讨论》一文的“区域法制”概念内涵要丰富得多。其实,《讨论》一文的“区域法制”概念包含于“区域法治”概念之中。

第四,在当代中国社会转型变革的历史进程中,运用“区域法治”概念,可以使我们在广阔的社会背景下悉心把握这一变革进程在区域社会中的实现程度,揭示区域社会治理法治化的内在逻辑与运行机理,为法治中国进程中的法治区域建设与发展探寻可行便利的概念工具系统。在这里,不仅要关注跨行政区划的具有法律意义的区域性的制度安排,实践活动与行为模式选择,更要重视以特定行政区划为基础的区域法治创新实践活动,不仅要研究区域法治发展进程中正规化的制度安排及其实际效果,更要加强对非正规化的规范体系及其对于区域法治的功能作用的深入研究;不仅要注重探讨特定行政区域的和跨行政区域的法治现象,更要注重研究区域法治生活领域中的文化问题,深入揭示区域法治现象的文化意义与价值,因为作为治理机制的法治在本质上是一种“地方性知识”。正是在这里,我们可以深切体认到“法治的力量”。倘若按照《讨论》一文中的“区域法制”概念,势必会限缩我们对于区域法治现象的全面而透彻的观察与认知。

第五,区域法治与国家主权的的关系,无疑是我们研究区域法治发展问题必须着力解决的一个重要论题,笔者始终注意把区域法治发展放置在国家法治发展的总体进程中加以观照与思考,强调区域法治发展是国家法治发展在主权国家的特定区域范围内的具体实践。因此,在这里,根本不存在所谓国家主权的二元论问题。在当代中国,单一制的国家结构体制从根本上决定任何形式的法治发展的国家主权一元论的主导地位。基于中国的特殊国情条件,我国现行宪法建构了调整中央与地方之间权力关系的基本准则和制度机制。在坚持和维护国家主权统一性、国家法制统一性的前提下,各级地方政府履行宪法和法律赋予的治理社会权力或治权,可以使国家主权在主权国家的疆域内的全面实现,进而释放区域社会发展的巨大活力。所以在这个意义上,当代中国的区域法治发展,恰恰是国家宪法与法律赋予的区域治权的有机载体,也是国家与社会治理现代化的题中应有之义。

第六,一般来说,区域法治与地方法治这两个概念的基本涵义是相通的,是与国家法治概念相联系的层级性的法治类型学概念。学界研究地方法治问题,取得了丰硕成果。较之地方法治概念,区域法治概念力图引入地域空间的概念要素,揭示区域法治现象的空间属性。无论是历史进程中的国家法治发展,还是主权国家范围内的基于特定行政辖区的区域法治发展,抑或主权国家范围内的基于跨行政辖区的区域法治发展,都离不开一定的地域空间条件——这是法治发展现象的不可或缺的

物质基础。在人类政治法律思想史上,从亚里士多德到孟德斯鸠,都注意研究法律发展与地理环境之间的关系问题。对于区域法治现象来说,拟应注意分析区域法治发展进程中的空间结构关系。在这方面,一些学者进行了颇为有益的理论探索,既有关于近代中国社会与法律发展进程中的沿海区域与内陆区域的跨行政区域空间的比较分析,也有对于特定行政区域的近代中国城市空间法制类型的深入探讨,还有对于区域法治先行化现象的“法律地理学”的法治空间概念框架之构造。这些学术成果,在一定程度上开启了区域法治发展进程中的空间关系研究的先河。严格地来讲,空间概念尚未引起当代中国法学界的足够关注,还没有成功地“嵌入”法学理论之中。探讨中国区域法治发展现象,确有必要使用“空间”这一概念工具,增强区域法治概念的理论逻辑,深化和发展区域法治概念,藉以构造具有鲜明中国风格的区域法治发展空间变量分析框架。倘若这样,我们定会从中愈益感受到“空间的力量”。

(责任编辑:王永贵)

The Concept of Regional Rule of Law Is Better: A Rejoinder to Zhang Biao and Zhou Yezhong

GONG Pi-xiang

Abstract: As an established notion, the concept of region involves various disciplines and is complicated both intensionally and extensionally. From the perspective of legal studies, the notion of region, when limited to refer to the regions within a sovereign state, has two aspects: the one refers to the specific regional space unit within a certain administrative division and the other to the organic grouping of space units across different administrative divisions. Therefore, the notion of regional rule of law refers not only to the regional governance in accordance with the law based on the administrative divisions but also to the coordinated governance between different administrative divisions within the sovereign state, thus incorporating the elements of the concept of regional legal system. In contemporary China, as an indispensable part of the national rule of law, the regional rule of law actually embodies the core essence of the unity of state sovereignty, and it constitutes the practical means for the implementation of regional social governance power or regional administrative power under the condition of a unitary system of state structure. There is no such thing as the regional rule of law based on “the dualism of state sovereignty”. Therefore, the two notions of “region” and “rule of law” are both self-consistent in logic, history and current significance. In addition, those two concepts of “regional rule of law” and “local rule of law” are commensurate with each other to a large extent. The term “regional rule of law”, however, introduces the variable of space and shows the rich and various spatial structures in the development of regional rule of law in order to reveal the inner logic and mechanism of regional rule of law. Therefore, we have enough reason to develop the concept of “regional rule of law” and enrich the discourse system of Chinese rule of law. All this is expected to respond to the call for theoretical innovations in the process of China’s rule of law in this era of transformation.

Key words: region; regional rule of law; logical force