

发展型行政法的新领域 ——基于区域发展的研究

于 安*

内容提要：区域发展正在成为发展型行政法的新基点和新领域。这一领域法的主要内容是在城市经济地理基础上，由政府为区域性产业集聚提供政策性支持，以实现经济增长的发展目标。在区域治理体制方面，根据经济区与行政区适当分离原则，以功能区治理为导向的新构造正在形成，粤港澳大湾区的区域合作平台治理体制为此提供了范例。在对政府措施合法性的行政法评价中，应提高经济合理性标准的权重，以加强政府决策内涵的经济客观性和市场适应度。在区域性规则的形成过程中，粤港澳大湾区通过规则衔接与机制对接，为在保留差异、发挥互补优势的前提下实现规则统一提供了路径。

关键词：发展型行政法 区域发展 粤港澳大湾区 规则衔接

一、发展型行政法的新领域

区域发展已经成为目前发展法学研究新的重要议题，也是发展行政法振兴的新基点、新动力和新领域。发展法学在 20 世纪 90 年代以来逐渐被经济全球化及其国际自由贸易制度大量吸收，区域发展的扩张为发展型政府及发展法学提供了新平台。区域发展在基本逻辑和规则体系上的独特性，为发展型行政法的时代化提供了新空间和新前景。

20 世纪 90 年代建立的世界贸易组织及其贸易制度，不但为新型全球贸易秩序提供了基本规则，而且将发展问题纳入了多边自由贸易体系，使世界贸易组织成为有史以来规模最大和制度统一性最高的全球性经济组织。因此，各国经济的独立发展措施在理论和政策实践层面都受到比较大的抑制。相关研究者对此写道：90 年代“更大的注意力已经放在了全球性变化，首先是

* 于安，清华大学公共管理学院教授。

在技术和产业组织、贸易的形态、金融权力和资金的流向。这些变化正在影响作为一个整体的世界”〔1〕。经济全球化对发展法学的研究也产生了重要影响。我国研究法律与发展问题的重要开拓者姚建宗教授指出：“因为，随着社会的发展，无论是发展中国家还是发达国家，日益变得在全球范围内彼此依赖了。至少从经济贸易关系来看，世界经济的一体化趋势在不断加强。面对这种新的情况，法律与发展研究仍然按照过去的狭隘视野来单纯地研究发展中国家的发展，就毫无意义了。”〔2〕这就是说，经济全球化在一定程度上吸收或者覆盖了过往的一部分发展制度和研究，包括整个发展法学和发展型行政法的研究。

在经济全球化背景下，尽管市场的作用是主导性的，但政府在经济中的积极作用仍然存在有空间或者采取了隐性形式，而且出现了适应经济全球化的发展型法律的新形式和新制度，以及关于法律与发展关系研究的新方向。在政府产业政策受到异议和挤压的情况下，美国在技术开发和应用方面的政府支持并不排斥发展型国家的方式。2008 年的一篇文章指出：“在大西洋两岸，在商业经济中对新技术的鼓励方面，政府一直起着日益增长的作用。”〔3〕美国式的发展型国家以所谓“逆流而上的隐形方式”存在着。近期的政策研究表明，以产业政策为代表的政府干预政策已经从隐形转向显性形态。有学者认为：“在今天的华盛顿，我们正目睹被许多人称道的产业政策的回归。一些人说，一个新政治经济范式正在出现，这个范式正在脱离过去几十年来的新自由主义秩序。对此有充分的理由提出怎样实施产业政策的高风险问题，即产业政策必定涉及大量的行政裁量。然而我们还没有充足的文献研究讨论怎样设置、行使裁量。行政法学忽视了产业政策的独特工具，例如补贴、借贷、政府合同和政府持股等。这些工具要求灵活性和裁量，并且经常不能被传统的行政法工具所约束，例如制定规章的公开征求意见程序和司法审查。”〔4〕由此可见，美国政府经济作用的变化正在对以行政程序法为代表的行政法框架提出挑战和改革要求。发展型国家的新形态也不断出现。也有学者认为：“20 世纪 90 年代最有效的发展型国家已经发生了变化，它从东亚经济体的官僚模式发展到我们在爱尔兰和以色列这样的经济体所发现的灵活版本。灵活的发展型国家（FDS），能培养后福特主义网络的生产和创新能力，以此吸引国际投资，并以某种方式将这些本地和全球的技术和商业网络连接在一起促进发展。”〔5〕

在所谓“隐形的发展型国家”“灵活的发展型国家”和其他发展型国家的形态以外，区域经济发展是受到关注的一种重要发展形式，政府的区域发展政策及其政策实施机制在区域经济发展

〔1〕 Emanuel de kadt, Zoe Mars & Gordon White, *State and Development into the 1990s: The Issues for Researchers*, in Claude Auroi ed., *The Role of The State in Development Processes*, Great Britain by Frank Cass & Co. LTD, 1992, p. 185.

〔2〕 姚建宗：《法律与发展研究导论》，吉林大学出版社 1998 年出版，第 134 页。

〔3〕 Fred Blocks, *Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, 36 *Politics & Society* 169, 170 (2008).

〔4〕 Amy Kapczynski & Joel Michaels, *Administering a Democratic Industrial Policy*, 18 *Harvard Law & Policy Review* 279, 280 (2024).

〔5〕 S. Riain, *The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the “Celtic Tiger”*, 28 *Politics and Society* 157, 158 (2000). 在该文第 157 页，作者分析了东亚发展型国家的衰落之势：“但是，发展型国家在 90 年代也只是风光一时。在处理快速变化的信息产业和去中心化的后福特主义产业结构方面，日本和韩国表现得很僵化。贯彻整个 90 年代的高科技市场快速变化，日本和韩国的企业进入了持续的困顿期。在它们身处其中的日益国际化的经济中，发展型国家显得弱不禁风，这在 1997 年至 1998 年间的金融危机中彰显无遗。灵活的区域经济和扩散的跨国技术和金融网络，看来已经从底端和顶端侵蚀动摇了发展型国家的根基。”

过程中发挥了重要作用。积极阐发在经济全球化背景下以城市为中心的区域发展的作用，是近十年来国内外发展研究和发展法学的重要内容。有观点认为：“区域是关键性发展资产的源泉，并以提高收益效果和正外部性的形式发挥作用。此外，我们强烈主张，因为集聚是提高生产力产出的主要来源，城市将是长期持续发展的本质条件；……”〔6〕该观点强调区域和城市在发展中的作用，其主要依据是全球化过程中产业聚集在提高生产力中的关键作用。

经济全球化条件下的区域发展现象，不但为发展问题研究提供了新视角和新动力，也为发展法学研究提供了新的条件和机遇。西部大开发和中部崛起的政策和实践，是我国区域协调发展的重要转折点，也是激发国内发展法学研究的重要动力。在这一领域的研究中，有学者提出了区域发展权的理论，其认为：“今天我们用发展权的视角来观照区域发展的问题，意味着要将时空维度注入之前的发展权研究中，形成‘区域发展权’的新理念。”〔7〕如果从行政法的视角看区域发展，那么经济发展空间将是主要的制度依托，是决定区域发展行政法各类制度及其整体结构的重要因素，也是区别于以通产省作用为代表的日本发展型国家的标志。

在我国区域发展中，党的十八大以后中央提出了区域协调发展的方针和更多的区域发展战略，构成了区域发展的时代特色。在这一阶段的区域发展中，粤港澳大湾区具有很大的特殊性和代表性。粤港澳大湾区的主要特殊性是基于“一国两制”的港澳因素，这一因素为大湾区带来了其他区域发展尚未获得的发展资源和支持政策。2019年中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》，对粤港澳大湾区的区域发展属性和作用作出了明确规定。更重要的是，根据2023年习近平总书记考察广东时重要讲话的要求，粤港澳大湾区被赋予更高和更重要的使命，它将成为我国新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地。在以经济建设为中心的中国式现代化进程中，粤港澳大湾区的发展内涵深刻且长远，是本文研究发展型行政法在区域发展这一新领域的实践模版。

政府在经济发展中的积极作用，在法律上依赖于行政法的支持，同时发展问题也对行政法体系本身产生重要影响。发展型行政法，主要是对政府运用产业政策引导和调节经济的行政活动所进行的制度化构建和系统性概括。当然，发展问题对许多法律部门都产生了影响。“基于与发展的关联性，整体的法律制度不仅可以分为‘包容性制度’和‘汲取性制度’，还可分为‘解纷型制度’和‘发展型制度’。……而发展型制度更侧重于以促进经济和社会等诸多领域的发展为导向，其规制性、指导性、诱导性更突出，并非着重于解决相关主体之间的纷争。”〔8〕这一论述，阐明了发展型制度的基本特点，揭示了发展型法律研究的基本结构。

关于东亚发展型国家的政治经济学理论为进行发展型行政法研究提供了重要学术参考，日本是东亚发展型国家研究的主要对象。与日本发展型国家相配伍的行政法制度是行政指导，行政指导是日本行政法上的特色制度和行政法学上柔性治理研究的经典范畴。一个日本分析家写道：

〔6〕 Allen Scott & Michael Storper, *Regions, Globalization, Development*, 37 *Regional Studies* 579, 580 (2003).

〔7〕 汪习根、王康敏：《论区域发展权与法理念的更新》，载汪习根主编：《发展、人权与法治研究》，武汉大学出版社2011年版，第6页。汪习根教授这方面的重要文章还有许多，包括汪习根：《论西部发展权的法律保障》，载《法制与社会发展》2002年第2期；汪习根：《论人本法律观的科学含义——发展权层面的反思》，载《政治与法律》2007年第3期。

〔8〕 张守文：《发展法学：经济法维度的解析》，中国人民大学出版社2021年版，第28页。

“‘行政指导’是保持日本企业不断运转的东西。正是它使日本成为第三工业大国，它是日本支持‘股份公司日本’的顶梁柱之一。”〔9〕日本发展型国家在法律上对行政指导制度的依托有其时代条件并有一个演化过程。“60 年代，只是因为通产省由于自由化和未能通过特别措施法而失去大部分明定的控制权之后，行政指导才终于公开实行，成为讨论研究的对象。”〔10〕在经济全球化高潮时期公布的《日本行政程序法》（1993 年）中，行政指导被确认为行政法的重要制度。

《日本行政程序法》（1993 年）第 32 条（行政指导的一般原则）规定：“……行政指导的内容只能以完全依靠相对人自愿合作的方式实现。”日本的学者解释道：“行政指导即使要求相对人作为或者不作为时，该要求不属于课赋义务或者限制权利，而只是单纯地要求而已。”〔11〕这一解释的重点是行政作用的形式及其是否具有外部效力。行政指导是日本协调政府与市场关系的重要法律工具，尽管在国际上并不都得到肯定。日本发展型国家与行政指导之间的关系及其发展过程，可以为研究区域发展行政法提供重要的历史参照和方法论启示。

关于以日本为代表的东亚发展型国家的研究已经取得许多进展，从中可以清楚地看到制定和推行产业政策是当年日本推动发展的主要政策工具。日本推行产业政策的实践对我国有一定影响。产业政策已经是我国政府进行经济治理的重要行政工具和手段，〔12〕也是研究和构建我国发展型行政法的主要依据。〔13〕但是在区域发展中，产业政策的制定和实施将与国家的经济地理空间安排密切地结合起来。区域发展的主要特征是依托特殊的经济地理促进产业聚集，通过形成一个局部性的统一市场及其营商制度环境，取得高于非产业聚集区的经济绩效和辐射效应，并根据国家经济发展战略形成与其他产业聚集区之间的协调发展关系。政府在推动区域发展的进程中，对区域治理体系的安排和发展政策的形成方面都有更丰富和新颖的做法，这些都成为区域发展行政法的规范内容和研究对象。

二、区域发展的治理体系

区域发展及其法律制度以基于经济地理的区域制度为前提。这里的发展区域是指区别于普通行政区的经济发展区或者政策功能区，区域治理体系在地理性区域制度与治理性组织制度的互动中形成和运行。测度区域治理体系的优良性和合法性，应当准确反映基于地理空间的“区”与作为治理体系的“体”的依存关系，充分考虑区域治理体系对区域属性的反映程度。

以前研究日本发展型国家通常以日本通产省为主要考察对象，对日本发展型国家模式的概括，很大程度上依托于作为中央政府职能部门的通产省及其制定和执行的专业性和自主性经济政

〔9〕〔美〕查莫斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，戴汉笠等译，中共中央党校出版社 1992 年版，第 272 页。

〔10〕〔美〕查莫斯·约翰逊：《通产省与日本奇迹》，戴汉笠等译，中共中央党校出版社 1992 年版，第 272-273 页。

〔11〕〔日〕室井力、芝池义一、浜川清主编：《日本行政程序法逐条注释》，朱芒译，上海三联书店 2009 年版，第 219 页。

〔12〕我国以产业政策为标题的第一份国务院文件是 1989 年的《国务院关于当前产业政策要点的决定》（国发〔1989〕29 号）。1994 年 3 月，国务院发布了《90 年代国家产业政策纲要》，该文件明确了我国产业政策的制定程序和实施。该文件明确规定，国家产业政策由国务院决定，建立国家产业政策的实施保障制度，各经济部门必须认真贯彻执行国家产业政策。产业政策包括产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策和产业布局政策。

〔13〕参见于安：《发展导向型行政法初探》，载国务院法制办公室政府法制研究中心编：《转变经济发展方式的法治保障研讨论文集》，中国法制出版社 2011 年版，第 142-156 页。

策措施。日本赋予执行产业政策的通产省以行政专业性，形成了独特的通产省组织职能和履职方式，并以此为由排除非经济因素对通产省制定和实施产业政策的影响。

但是对于依托经济地理空间的区域发展来说，区域性治理体系的重要性远高于特定的政府职能部门机构。区域治理意义上的地理空间，不仅有从事经济活动的地理范围、区域内的经济基础设施和经济活动制度环境，还涉及区域内居民的社会治理及其与其他区域之间的关联性。有学者认为：“体系架构是区域治理的核心关键。……系统架构就是要破解区域发展中的体制机制不畅、区域定位不清、优势区域辐射力不强、利益冲突、城乡二元结构等系列问题，促使要素、资源、产业和政策等实现系统性、完整性、匹配性和协调性，构建一个高质量的区域系统，……”^{〔14〕}所以有理由给予区域治理体系应有的重视。区域治理体系主要涉及以下几类法律关系：行政区与政策功能区之间、地方与中央之间，以及区域治理机构的法律形式。

（一）行政区与政策功能区的关系

基于行政区划的行政区或者政务区，与跨越行政区的企业经济活动空间范围相互之间，在形成协调和融合关系时总是需要克服许多障碍。正如有学者指出的：“跨行政区域的城市群和产业集群受行政区划影响较大，制约了各区域之间和区域内部的分工合作与协调发展。”^{〔15〕}因此需要一个合适的法律机制来进行调整 and 提供制度保障。

传统上设立地方行政区的考虑因素并不限于经济需求。根据经济地理特征在国家行政区以外设立经济政策功能区，是我国改革开放以来推动经济社会发展的重要国家战略。通过设立实行特殊经济政策的区域，将经济发展政策与特定的地理空间特征有机地结合起来，以取得政策实验、政策示范和政策引领等效果，并提供一个与市场运行的经济地理更加一致的新型区域性治理框架。

关于政策功能区的治理体系，理论界已经产生了许多研究成果。^{〔16〕}本文对此的认识是，基于政策实施功能的区域治理体系，是一个改变传统行政区经济治理的过程，同时也是一个将行政区与政策功能区（或者经济区）相互融合的过程。构成政策功能区治理体系特殊性的关键因素，是经济政策的特殊地位和治理体系对经济政策的组织化响应。经济区与行政区应当适度分离的讨论意见，是一段时期以来区域治理体系受到关注的一个原因。一篇研究我国经济发展潜力的重要文章提出，在推动区域一体化市场建设方面，“促进产业梯度转移和区域融合互动，在条件好的地区促进经济区与行政区适度分离”^{〔17〕}。

在理论上，经济区与行政区的分离度大一些，政府发展措施的经济专业性就可以更高一些。但是由于区域内经济活动与社会治理密切相连难以截然分离，区域治理体系就成为一个需要慎重对待和不断优化的重要问题。经济区不同于行政区的主要特点，在于它具有政策功能区的属性。政策功能区意义上的经济区，是为执行特定政策设立的管理区域。它不但区别于政务区意义上的

〔14〕 张贵：《中国式区域治理体系、机制与模式》，载《甘肃社会科学》2023年第3期，第131页。

〔15〕 董煜：《区域和空间发展战略的系统回顾与展望》，载《人民论坛·学术前沿》2025年第4期，第28页。

〔16〕 参见金太军：《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》，载《中国社会科学》2007年第6期；曾鹏：《论从行政区行政到区域合作行政及其法治保障》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2012年第5期；杨爱平、陈瑞莲：《从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析》，载《江西社会科学》2004年第11期；骆勇、赵军锋：《区域公共管理的行政生态分析——从行政区行政到区域公共管理》，载《理论导刊》2009年第4期。

〔17〕 钟才文：《最大程度释放中国经济增长潜力》，载《经济日报》2024年3月4日，第1版。

行政区,而且区别于行政行业管理意义的行政功能区。行政功能区是指电区、路区、航区、金融区等专业化或者行业性行政区域。在基于地理特征划分的发展区域内,需要实施的公共政策不限于经济政策。需要研究和关注的,是经济区治理体系的结构性的或者说是对多种区域战略的适应性。

党的十八大以来,区域协同发展被提升到国家战略的高度。粤港澳大湾区是这一时期设立的以经济建设为中心的综合政策功能区。粤港澳大湾区的发展政策,以推动经济发展、维护国家统一和港澳繁荣稳定等为目标,同时,粤港澳大湾区还被赋予中国式现代化示范区的使命。所以,粤港澳大湾区是代表我国区域治理水平的新型政策功能区,是一个对国家未来发展具有引领作用的中央政策功能区。在粤港澳大湾区内,粤港澳三地政府治理体系具有极大差异。粤港澳大湾区的治理体系,是一个包括中央管理和统筹、粤港澳三地合作、内地提供区域性合作平台的特殊治理体系。

(二) 区域发展中的中央与地方关系

粤港澳大湾区的区域化特征,首先在于它是中央人民政府设立的国家战略规划区和经济社会发展的中央政策功能区。强调粤港澳大湾区属于中央政策功能区的意义,在于说明它在法律上不是地方性的政务区和行业管理功能区,更不是一个自发的地方协同合作区。从国际比较的视角看,粤港澳大湾区的区域属性极大地不同于纽约、旧金山和东京等几个外国的大湾区。以纽约大湾区为例,美国的联邦政府、州政府和地方对它的政策定位不同,例如联邦政府只是将它作为一个特殊的统计区域。尽管我国的粤港澳大湾区与上述提及的几个外国大湾区在经济空间布局 and 区域产业结构上有许多可比性,但是由于区域发展政策在市场与政府关系上的内涵有极大的区别,所以他们在区域法律属性和区域治理上是非常不同的。

粤港澳大湾区法律上的区域治理主体是中央政府,不是地方政府之间的联合体,更不是地方政府。中央政府为粤港澳大湾区事务设立了领导机构。党的二十大以后,新的“中央区域协调发展领导小组”实行对包括粤港澳大湾区在内的区域发展的领导。这是一个经过合并后的领导机构,此前中央设立了粤港澳大湾区建设领导小组等若干重大区域发展战略的领导小组。^{〔18〕}这一中央领导机构的权限内容,包含了中央对区域发展的战略管理和政策实施管理的完整职能。

区域性的日常事务管理,在中央的统一领导下由区域内的地方机构或者特设机构(法定机构)分别负责实施,所以并没有设立粤港澳大湾区的统一的执行性日常管理机构。区域内的地方机构是中央的大湾区政策和中央有关大湾区事务决策的执行机构。这里的地方机构的职能,不仅有地方政务区的普通管理职能,而且还包括了中央赋予的区域政策执行职能。把政策功能区内的地方国家机构作为执行机构,不但强调该执行机构的专项政策实施职责,同时也有利于

〔18〕 2023年9月5日,国务院新闻办就《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》有关情况举行发布会。国家发展改革委党组成员郭兰峰在发布会上介绍了中央区域协调发展领导小组的相关情况。据介绍,新的“中央区域协调发展领导小组”领导粤港澳大湾区建设、京津冀协同发展、长三角一体化、长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、海南自由贸易港等国家重大战略的实施。该机构负责实施区域发展等重大战略的重要政策、重大规划、重点项目及其年度性工作部署,并协调解决重要问题和督促落实重大事项。对涉及粤港澳大湾区的重大议题,还将专门邀请香港、澳门特别行政区行政长官参加。中央区域协调发展领导小组设立了工作性质的办公室。该机构设在国家发展改革委,与该委员会的一个专业司局合并办公,负责推进和协调政策的实施工作。

地方政府以一般管理职能支持专项经济政策的实施。在中央的统一领导和统筹下，大湾区建设和运行的大量事务是通过粤港澳三个地方之间的平行合作推进和实现的。物质性的三地“硬联通”和制度性的“软联通”是三方合作的主要工作内容。粤港澳地方机构之间在大湾区方面的合作和协同，是地方执行中央决策的一种工作方式，不具有法律上的区域实体或者区域机构的意义。在形成区域性规则 and 标准后，是否需要设立一个统一的区域规则执行机构是一个未来议题。如果有这种需求，既可以由中央政府将执行权授予区域内地方机构，也可以设立中央的执行机构。

在粤港澳大湾区的内地侧有两类区域，一个是广东省内的九个城市，一个是粤港澳合作的平台区或者示范区。粤港澳大湾区中广东省内九个城市也被赋予了经济区的城市功能，是大湾区开发建设和运行的基本单位。在治理体系上这九个城市保持了既有的普通行政区制度。也就是说，广东省内九个城市主要以普通行政区的治理体系，在各个城市的行政区域内执行中央政策赋予的大湾区建设开发和运行管理的职责。但是在粤港澳大湾区框架内，广东省在这九个城市与港澳的合作中具有不可替代的领导和统筹作用。而在粤港澳合作的平台区，广东省是内地地方与港澳两个特别行政区合作的平行单位。目前的平台区共有四个，即前海深圳经济特区前海深港现代服务业合作区、横琴粤澳深度合作区、广州南沙粤港澳全面合作示范区和河套深港科技创新合作区。

（三）经济发展区的治理机构

区域治理中的组织机构及其法律形式可以体现不同的区域属性。粤港澳大湾区内地广东一侧粤港澳合作平台区的治理体制和组织机构与内地广东九市的情形是非常不同的，其中以横琴粤澳深度合作区最为典型。根据《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》《广东省人大常委会关于横琴粤澳深度合作区有关管理体制的决定》，在横琴分别设立合作区开发管理机构、合作区开发执行机构和属地管理机构。开发管理机构由粤澳双方联合组建，实行双主任制，由广东省省长和澳门特别行政区行政长官共同担任。澳门特别行政区委派一名常务副主任，粤澳双方协商确定其他副主任。横琴合作区管理委员会下设执行委员会。执行委员会主要负责人由澳门特别行政区政府委派，广东省和珠海市派人参加，协助做好涉及广东省事务的协调工作。横琴属地管理的工作内容是党的建设、国家安全、刑事司法、社会治安等，为此设立广东省委和省政府的派出机构，由广东省直接管理。

横琴深度合作平台区治理体制的特点和侧重点是广东省与澳门特别行政区之间的紧密型合作。它将承担经济开发职能的机构与承担区域内政务和社会治理职能的机构分开设置。承担经济开发职能的机构是执行发展政策的专责机构，具有一定专业化行政管理机构的特点，但是并不像日本通产省那样为寻求独立决策而强调其专业性。承担政务和社会治理职能的机构，是普通行政区的主管机关派出的工作机构，以此体现区域治理的合宪性及其政治责任。

区域治理体系是一个需要不断探索和优化的复杂问题，它的组织特性既不同于日本当年的通产省，也不同于国内经济开发区和自由贸易试验区等经济政策功能区的管理体制。普通行政区的管理体系有比较刚性的一面，也有职能综合性统筹度高的特点。因此对于区域内行政区政府机构的适应性改革不是简单地行政化，而是应当增强其实施区域发展政策的专业实施能力和综合协

调能力。一方面,现代产业发展受到可持续发展、社会发展和经济全球化的影响,另一方面,产业政策的实施也已难以依靠孤立的专业化行政操作取得成效,所以需要一个具有发展政策实施能力的综合性行政体系。更不用说在粤港澳大湾区的治理中,还有吸引港澳融入国家发展大局和保持港澳长期繁荣的战略考量,港澳因素是大湾区区别于其他发展区域的主要特点所在。

法定机构在区域治理中的作用是有条件的。在范围比较大的区域内仅靠特设的法定机构承担全部治理职责并为居民持续提供普遍性政务服务和民生服务并不一定合适。法定机构决策享有独立性的前提是决策事项的专业性和特定性。英国的执行机构产生于为提高公共服务质量进行的政府组织变革,美国的独立机构则是根据规制的需要设立的,日本设立的行政法人、新加坡和中国香港的法定机构也都有特定使命。^{〔19〕}美国对田纳西河流的开发,不仅致力于水资源的利用,而且还形成了一个地区经济综合发展区域。1933 年美国国会制定法律,设立了田纳西河流域管理局,该局实行董事会领导的决策体制。治理体制应当适应于特定的治理项目,这是区域治理的一个经验。因此,在区域治理体系的形成和发展中,法定机构因事而设才是可取的。

三、区域发展政策的结构

制定和实施公共政策是政府促进经济发展的主要手段,也是发展型行政法的中心所在。以日本为代表的东亚发展型国家曾经以制定和实施产业政策作为政府促进经济发展的主要手段,但是在基于地理空间的经济促进措施中,政府制定和实施的公共政策呈现出极大的结构性,构成区域发展行政法的重大特点。比较日本发展型国家主要致力于施行产业政策引导企业,依托于经济地理条件的区域发展政策可以给予政府更大的作为空间。

政府在区域经济发展中的积极作用,应当像其他政府行为一样在法律轨道上运行,遵守行政法的规则和制度。行政法的规范途径有两个方面,分别是基于政府行为方式的一般性要求和形成政府决策具体内容的实体性要求。目前关于政府行为方式的一般性要求,主要体现在关于制定规章、规范性文件和作出重大行政决策方面的制度,包括构成要件、效力要件和制定程序等。本文重点关注第二个方面即关于区域发展行政决策的实体要求,涉及行政决策的实质合法性。在很多情形下它属于行政裁量,大多根据以经济合理性或者实践合理性为内涵的标准进行判断。以下从正当性和必要性、基本特点、政策重点和法律属性等几个方面进行分析。

(一) 区域发展中政策调节的正当性和必要性

在区域发展中政府进行政策调节的正当性和必要性,取决于政府区域发展政策是否符合经济地理意义上的经济合理性。区域科学和空间经济学强调“以城市群为依托”“以产业聚集为特征”的区域发展。“从区域科学和空间经济学的角度看,区域发展中要强调的关键问题是空间集聚的形成过程,……”“高精度地预测集群是困难的。它涉及许多可能性和替代方法,由于积累和自我强化的过程,因此可能产生多种均衡。要从这些多种均衡中选择好的均衡或社会最优均衡,就需要政策干预。从这个角度看,实施区域发展政策实质等于控制集聚的内生力量。这不仅是合理

〔19〕 参见陈水生:《国外法定机构管理模式比较研究》,载《学术界》2014 年第 10 期。

的，更是必需的。”〔20〕

借助实证性经济学的判断，政府形成和执行区域发展政策，应当将重点放在企业流动选择与变更投资和经营地点的内在需求及其动力上，并在多种可能性的情形中为企业创造和提供最优的政策条件，以吸引和促进企业做出最有利的选择。企业流动和聚集的动力来源于更高经营收益对经济地理因素及其法律制度的依赖关系，区域发展政策可以通过各类手段调节这种依赖关系。政策调节包括国家发展战略驱动和优化市场经营条件两个大的方面。在国家发展战略驱动方面，中央提出区域协调发展方针后，产业在不同区域之间流动和聚集的有序性和绩效性诸方面都取得极大的进展，降低了区域内的产业同质化，减少了低效“内卷式”竞争。国家战略腹地和关键产业备份基地的建设对企业经营布局 and 选址将产生重要影响。在优化市场经营条件方面，主要包括以中心城市为地理依托的基础设施建设、公用设施建设、产业链供应链政策和企业经营所必需的一般制度性环境。提供和改善这些条件，对于企业的迁址流动具有极大的吸引力。

（二）政府区域发展政策的基本特点

结构性是政府区域发展政策的基本特点。在实践中，国内区域发展被赋予多种发展战略。有学者认为，“战略融合”是目前和今后一个时期区域发展的重要政策。〔21〕在一篇政策评论文章中，我们可以比较清楚地看到区域发展政策的战略组合：“……推进生产力布局调整，促进资源要素高效集聚。一是大力推进以人为核心的新型城镇化。继续深化户籍制度改革。加快补上农民工等外来人口住房、教育、医疗、社保等基本公共服务短板，保障进城农民工基本公共服务，加强就业培训。二是加快城市群和都市圈建设。加强与提高人口密度和集聚效应相适应的产业发展与城市管理能力建设，促进要素自由流动和资源集聚，为大规模创新发展创造条件。三是推动区域一体化市场建设。促进产业梯度转移和区域融合互动，在条件好的地区促进经济区与行政区适度分离。”〔22〕目前的区域发展政策涉及了新型城镇化、城市群建设和市场一体化建设等几个方面，需要通过优化政策结构提高各类政策实施手段的多样性、实施目标的一致性和实施效果的共同性。优化政策结构，是根据总体战略对发展政策的功能定位和关联性处理，确定基础性政策、优先性政策、支撑性政策及其政策功能的调整机制。

无论进行怎样的政策结构优化和调整，区域发展的基础性工作项目总是恒定的，这就是城市和城市群对产业聚集的接受能力和服务能力构建。城市和城市群的产业布局、产业承接和公共服务供给诸方面的能力构建和调整，将一直是政府对区域发展进行政策干预的基础工作项目。由于区域发展依托于区域地理和区位优势，城市对产业的适应能力和跨越行政区的公共服务供给能力，构成政府推动区域发展所应当具备的基本能力。

就粤港澳大湾区来说，城市群是大湾区区域发展的主要地理标志。2017年3月5日国务院向全国人大会议提出的政府工作报告中，首次提出要“研究制订粤港澳大湾区城市群发展规划”。在粤港澳大湾区有广州、深圳、香港和澳门四个中心城市，其中广州承载的城市功能最为复杂，

〔20〕〔美〕伊万·J. 阿济斯：《区域经济学——基本概念、政策和制度》，中国人民银行营业管理部青年翻译组译，中国金融出版社2021年版，第100页。

〔21〕参见董煜：《区域和空间发展战略的系统回顾与展望》，载《人民论坛·学术前沿》2025年第4期。

〔22〕钟才文：《最大程度释放中国经济增长潜力》，载《经济日报》2024年3月4日，第1版。

提升改造的需求也最为迫切。最近广州已经在城市优化改造和全面提升城市功能方面采取了新措施，公布和实施了《广州市城市更新专项规划（2021—2035 年）》和《广州市城中村改造专项规划（2021—2035 年）》。广州重视推进城中村改造，在 2023 年制定公布了《广州市城中村改造条例》，依法调整城市发展与相关群体的法律关系，致力于降低城市运行成本和提高社会公平水准。政府提供的公共服务将面临接受新内涵新功能和不断更新的问题，这些变化的决定性因素是区域发展过程中的产业需求，产业政策在区域发展的政策组合中仍然是目标性成分。

区域经济学在阐述市场作用的同时，尤其强调政府的产业政策在产业聚集中的重要作用。不管是专注于制造业还是服务业，最重要的是如何在该地区的经济中开展高端、高生产率的经济活动。仅靠市场力量是不足以实现这一目标的，还需要一些产业政策，产业政策确实在此成为决策界最爱的战略。实施产业政策过程中面临的挑战是，如何将新型产业政策的原则转化为具体行动的实践框架。这也许在国家和地区之间有所不同。^{〔23〕} 这一看法显然在确认政府运用产业政策的同时，还在强调各国和地区执行产业政策的具体行动能力和实践框架方面的差异性。

就经济发展政策的结构而言，产业政策无疑是最醒目的部分。产业聚集使区域发展中的产业政策不同于致力于产业结构和产业组织的普通产业政策。在区域发展中，它是与政府的区域地理措施结合起来应用的，依托于城市群或者城市圈构成的地理区域将产业推向聚集从而形成新的发展动力和发展条件。区域产业政策的作用，应当在国家产业政策规定的产业结构和产业组织基础上，以促进产业聚集的方式来提高产业的产出效率并孕育和推动新产业的出现或者产业的组合。在产业聚集的过程中，政府的产业政策对市场资源的配置具有导向作用。对于实施产业政策的政府机构来说，不仅应当具备对产业种类和聚集的条件进行识别的能力，而且还应当具有对产业聚集实施干预的行政资源和对基于产业聚集发生的创新活动及其结果的刺激手段，具备让市场接受创新产品的推动手段，并具备开辟使市场接受新产品输出渠道的能力。区域发展战略和发展政策所强调的产业聚集和企业流动、人力资源的流动和集中无疑应当成为政策重点，尤其是在知识经济和信息技术应用进入并成为经济发展主流、无形资产和虚拟资产日益成为主要的财产形式的情形下尤其如此。

在创新导向的高质量发展政策的引导下，人力资源流动在区域发展生产要素自由流动方面业已成为最突出的重点。创新发展要求提高进入劳动力市场的劳动人口的技术构成水平，因此政府应当对劳动力自由流动进行政策干预。对于具有高技能和接受过优质高等教育的劳动力给予优惠条件，以适应区域内产业升级、新兴产业和未来产业对劳动力的需求。政府以资源投入和差别性优惠政策干预劳动力的技术结构和流动方向，在执行高质量发展政策方面具备了鲜明的合法性。深圳的人才引进政策与香港的优才计划比肩前行，在大湾区内发挥了示范作用，极大地支持了深港两地科技发展战略的推进。深圳人才政策的标志性立法是《深圳经济特区人才工作条例》。该条例于 2017 年公布，并分别于 2019 年、2023 年修订，现行文本共 66 条，坚持“人才优先发展”战略，进一步丰富并深化了人才工作的战略内涵。

在对区域经济发展中政府政策干预的必要性、城市政策的基础性、产业政策的目标性和人力

〔23〕 参见〔美〕伊万·J. 阿济斯：《区域经济学——基本概念、政策和制度》，中国人民银行营业管理部青年翻译组译，中国金融出版社 2021 年版，第 102—103 页。

资本流动的主流性等问题进行初步分析后，还需要对区域经济发展政策的政策重点和法律属性进行讨论。

（三）政府区域发展政策的政策重点和法律属性

过去日本发展型国家提出和推行的产业政策，在行政法上的制度反映主要是所谓的行政指导。在行政法理论上，行政指导属于区别于法律行为的事实行为，不能直接对政策受益人和其他相关人产生强制约束力。“行政指导，是作为事实行为的表示行为，……”“首先，即使行政指导违法，原则上也不承认私人为请求其撤销而提起撤销诉讼。”^{〔24〕}如果政策干预主要采取经济诱导而非行政命令的方式，那么政策实施所需的推动力和影响力，虽在实践中可能伴随隐性或非正式的压力，但在理论上更多体现为善意的亲和力以及基于收益提升的经济感召力。所以在产业政策的实施方式和表现形式上，存在着令人侧目的政企联盟。

但是在区域发展政策方面的情形有很大的不同，除了区域性产业政策有独特性以外，区域发展政策更优先的措施是创造和提供依托于特定地理条件的一般性经营条件。通过这些一般经营条件的改善和优化，来影响企业的投资和经营选址决策。这里的一般性经营条件包括了以基础设施和公用设施为主的公共服务物质条件和以经营政策环境为主的制度条件。公共服务供给和制度性企业经营条件的形成和运行，涉及行政法的很多领域，包括基础设施和公用设施的规划、投资、采购和运维，企业营商环境的制度构建和实施保障，远不像作为事实行为的行政指导制度那样单一。

政策与法律之间的相互关系，在经济发展领域是比较典型的议题，对于发展行政法来说具有基础性意义。美国的威廉姆·H. 克鲁恩教授在 20 世纪 90 年代发表的关于法律与公共政策的文章中，对公共政策的特点做了九个方面的概括，并提出符合这些特点的八个公共政策领域。其中公共政策的前四个特点与这里的讨论关系较近，它们分别是：涉及人们在物质或者生命本质（例如食物或者健康）方面的福利或者福祉，而不是精神和文化方面的福祉；深刻涉及生产、消费和经济绩效的高水准，而不是被动的享用或者人之间的基本关系；以结果为导向或者涉及真实的后果，而不是基于文本的意义或者哲理上的正义；涉及整体或者集体的福利，而不是个别具体的正义。适应上述特点的八个主要公共政策领域包括经济、环境、科技、人类健康和再生产、教育和培训、移民、政治和军事冲突、政治组织。^{〔25〕}威廉姆·H. 克鲁恩教授通过鲜明对比来阐明的论断，说明尤其是在经济发展领域采用公共政策方式进行调节和治理是合理和有效的。

在法律与政策、法学与经济学科相互关系上，20 世纪 90 年代以来的行政法学研究也在类似水准上推进，行政法与经济学和管理学日益接近和走向融合，公共政策在行政法上的关注度不断提高。这在推行国家福利政策和后来模仿经济市场进行行政改革的英国尤其如此。英国的行政法教授写道：“总的说来，行政官员和政客都不是从法律而是从政策中寻求他们的授权的。换句话说，他们是以政策为中心的。”^{〔26〕}两位教授在这本著作中，在经济、效率和效能对行政法正义观

〔24〕〔日〕盐野宏：《行政法》，杨建顺译，法律出版社 1999 年版，第 148-149 页。

〔25〕See William H. Clune, *Law and Public Policy: Map of an Area*, 2 Southern California Interdisciplinary Law Journal 1, 3-5 (1993).

〔26〕〔英〕卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯：《法律与行政》（上卷），杨伟东、李凌波、石红心等译，商务印书馆 2004 年版，第 165 页。

念的挑战和共生问题方面进行了深入的论述。

基于法律理论和实务观察可以认为,发展政策的作用主要取向于获得经济效率以及为取得效率而使用的行政引导和协调功能。发展政策的经济合理性与发展型法律的正当性存在着融通关系。政府实现效率目标的手段大多是经济性的措施和提供行政资源的支持。政府机构在制定和实施发展政策时,既要面对市场运行带来的不确定性和自身应对能力的挑战,又要面对来自社会各方面的不同需求。因此,政府机构需要提高行使裁量权的政策专业能力、政策执行能力和法律正义的评价及其纠错能力。因为实施政策措施的根据主要源于政府机构的裁量性职权,所以法律的作用是根据裁量正义标准对政府裁量活动进行评价。在政府能力方面,法律的作用是通过行政组织法完成的。

发展政策的经济合理性与发展型法律的正当性之间的相互融合需要具备一定的条件。就当代公共行政和行政法而言,法治主义曾经长期对管理主义持有排斥态度,法治主义与管理主义之间从对立到相容的转变是行政法现代化的重要进展。^{〔27〕}管理主义主要依托于企业管理实践和经济学判断。在经济全球化过程中,政府企业化成为一种倾向并采用市场手段履行公共职责。经济理性规则及其经济学论断逐渐为行政法所接受,成为评价政府措施合法性的重要标准。美国联邦政府以经济学上的成本效益原则作为对重要政府项目进行取舍的合法依据,就是这一方面的标志性范例。就发展政策与法律共存乃至融合的行政法途径而言,从日本的经验看来,正是通过行政指导的政策执行方式,实现了政府执行产业政策的合法化,使管理主义行政与法治主义行政两者的结合成为可能。

发展行政法的特有作用,在于可以提供一个有别于一般政策过程的制度框架,对政府发展政策的制定和政策实施方式进行规范性约束,并进行公正的合法性评价及其后果管理。这里的合法性评价和后果管理,主要是指根据结果主义的政策评价方式和程序,对业已实施的经济政策进行肯定、补充、修正和终止,而限于对违规公务人员的责任追究和对相关群体和人员的权利救济。政策评价的方式,根据现行的法律和实践做法,包括国家机关的专项检查和视察、巡视和审计,以及在公益诉讼和其他相关个案处理过程中对政策本身和政策实施提出的建议和改进意见等。

四、区域发展政策的统一

发展规则的统一,对于取得区域经济发展是必不可少的。如果希望利用特定的经济地理条件使生产要素的配置取得更高的效率,就必须创造一套适应这种特殊性的统一的区域规则。如何形成这种统一的区域规则有不同的路径。通过消除原有差异达到规则统一的目的,往往是一个经常性选择。但是粤港澳大湾区在这方面的一个突出特点是实行保持差异的规则统一。这一政策的基本假设是,差异互补可以形成一种新的区域制度优势。当然,保持差异的规则统一无疑将造就一个高度结构化的规则体系。

保持差异的重要前提,是既有的一些地方性法律和其他规则本身存有某些优点或者不需大幅

〔27〕 See Carol Harlow, *Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis*, 71 *International Review of Administrative Sciences* 279, 279-294 (2005).

更改的理由，有继续保留和充分利用的积极价值。就粤港澳大湾区而言，香港和澳门实行的法律制度就接近这种情形。2019年的《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出：“发挥香港、澳门的开放平台与示范作用，支持珠三角九市加快建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的制度规则，发挥市场在资源配置中的决定性作用，……”我国香港的普通法和承继葡萄牙法制的澳门法律制度，均与国际经贸规则及其国际经贸市场有着历史和现实的直接关联。普通法和欧洲大陆民法法系在当今自由贸易体系的形成和运行中一直发挥着重要作用。在经济全球化条件下，法律作为一个重要制度资源在经济发展中具有重要价值。虽然不像地理因素那样与生俱来，但法律制度的形成和发挥作用往往也是历史演化的结果。

尽管法律制度只是国际经贸交往中的一个因素，但是在其他因素具备的条件下，却是一个可以长期起作用的基础因素。这一基础因素一旦与其他必要条件相匹配，当地对国际投资和国际贸易的吸引力将明显高于缺乏这一基础条件的其他地方。尤其是普通法在国际金融和国际仲裁方面的特殊影响力，不但为香港的服务业优势提供了重要支持，也有极大的可能为整个大湾区融入国际市场提供法律上的支持。积极利用港澳的法律优势，还将有利于在内地形成或者适用高水平的市场经济规则，为开拓国际市场提供制度性便利通道。实行有差异的多元一体性法律是有先例可循的。“在这些两者兼而有之的法中，可以一提的有苏格兰法、以色列法、南非联邦法、魁北克省法、菲律宾法。”〔28〕从英国苏格兰和加拿大魁北克等地的经验看，一个国家或者经济体内部存在的两种以上的法律体系是可以和谐共存的，差异性的制度共存于一个法律统一体之内是能够有效运行的。能够实现差异性统一的原因之一，当然是不同法系之间存在一些共同点。尽管普通法与欧洲大陆法系存在差异，但是“在实质方面，两个法系的法对于问题的解决办法常常是极相近的，因为这些办法都受到同样的正义观念的启示”〔29〕。

习近平总书记在2018年底的中央经济工作会议上指出：“粤港澳大湾区建设重在规则相互衔接。”规则衔接对粤港澳大湾区建设全局具有重要意义。需要衔接的规则是相当复杂的，包括统一的大湾区规则和大湾区内粤港澳各个地方的规则。统一的大湾区区域性规则，既有中央制定发布的关于大湾区的统一规定，也有大湾区内各个地方之间协商一致后发布的可以在大湾区内统一适用或者局部适用的规则，局部适用主要是指在几个粤港澳平台区适用的统一规则。这里有两个区别性比较大的规则衔接，即地方规则与中央规则的衔接和地方规则之间的衔接。这种区别在衔接方式的选择上具有重要意义：地方规则与中央规则的衔接是上下关系，法律上具有服从的义务；地方规则之间的衔接是平等关系，应当通过协商达成一致。地方规则的衔接，包括广东省与港澳之间的衔接，在大湾区意义上广东省九市之间规则的衔接以及港澳两个特别行政区之间的规则衔接。根据相关研究，制度复杂性是规则衔接中需要关注的时代概念，尤其是在新兴场域。对此有学者认为：“在新兴场域中，制度逻辑与制度需求不明晰、规制边界模糊，容易加剧新旧制度逻辑的竞争与冲突，进而导致制度复杂性升高，而对于成熟场域，制度逻辑间的竞争与冲突或已经得到妥善解决，这一定程度上会降低制度复杂性。”〔30〕

〔28〕〔法〕勒内·达维德：《当代主要法律体系》，漆竹生译，上海译文出版社1984年版，第27页。

〔29〕〔法〕勒内·达维德：《当代主要法律体系》，漆竹生译，上海译文出版社1984年版，第27页。

〔30〕陈朋亲：《粤港澳大湾区规则相互衔接的制度复杂性与行为策略》，载《学术论坛》2023年第3期，第36页。

2021 年 9 月，中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》。两方案提出“逐步构建民商事规则衔接澳门、接轨国际的制度体系”，“探索不同法系、跨境法律规则衔接”。从几年来的实践来看，规则衔接大致上有两个基本方式。一个方式是设置规则适用的跨境转换程序。在继续适用既有规则的情形下，设置制度的沟通或者连通机制实现规则衔接。另一个方式是设置准据法制度直接适用其他地方的规则，或者承认其他地方的司法裁判在本地的效力。以民商事案件的审理和执行为例，内地法院在案件中可以根据准据法制度适用普通法规则，在实行普通法的香港地区承认内地法院或者仲裁机构的裁决及其效力。

粤港澳大湾区内地一侧的法院在民事商事领域案件中适用香港法和澳门法律，是通过适用域外法律实现规则衔接的一个重要方式。最新修订的《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》规定，在不违反我国法律基本原则或者不损害国家主权、安全和社会公共利益的前提下，民商事合同当事人一方为在前海合作区注册的港资、澳资、台资及外商投资企业的，可以协议选择合同适用的法律，该条例于 2020 年 10 月 1 日起施行。2022 年 12 月广东省高级人民法院制定发布的《关于粤港澳大湾区内地人民法院审理涉港澳商事纠纷司法规则衔接的指引（一）》，在法律适用方面进一步扩大了选择范围。该指引规定，在横琴、前海、南沙自贸区注册的港资、澳资企业当事人在不违反国家法律基本原则的前提下，可以协商选择域外法解决合同纠纷，适用当事人熟悉的法律解决争议。在事实证明方面，该指引规定实行推定有效原则，内地法院可以直接确认港澳法院生效裁判、仲裁机构裁决及政府机构等依职权制作的公文书证的证明力，有相反证据足以推翻的除外。

适用域外法律在司法程序方面也取得了进展。2024 年 1 月广东省高级人民法院制定发布了《关于粤港澳大湾区内地人民法院审理涉港澳商事纠纷司法规则衔接的指引（二）》。该指引明确湾区内地人民法院可以视情形采用交叉询问的方式询问证人。该指引还规定了交叉询问方式的适用范围、询问前准备、证人出庭顺序、提问顺序、不适当引导证人的认定、审判人员应当询问的内容等。这些规定意味着，法院在审理过程中的作用发生了变化，当事人在庭上事实认定过程和有效证据形成中的地位有了新意。

以上所述规则衔接工作的进展，证明保持差异的规则一体化是可行的。民事商事方面规则的各种衔接方式，为行政法领域的规则互通提供了范例和经验。粤港澳三地之间的行政规则差别比较大，行政法领域规则衔接的难度高于民事商事方面。普通法不同于欧洲大陆法系，不像欧洲大陆法那样对公法与私法进行严格的划分，我国内地的法律门类划分难以直接对应普通法的内部结构。但是这不妨碍从最有沟通和联通可能的层次以适宜的方式进行尝试。

从目前广东省人民政府公布的规则衔接机制对接的典型案例中可以看出，行政管理方面的规则衔接呈现了积极走向。具体的衔接方式，包括建立行政规则的转换机制、双方互认、建立共同的大湾区标准、内地一方对港澳居民提供便利性服务等。在跨境的人员和货物的交通管理、药品及医用器械管理、科研资金的管理等许多政府管理领域，都在规则衔接方面有所突破。这些实践说明，从最实用和最初级的行政事务开始进行尝试并逐渐推进和提高，可以有效推进大湾区内行政规则的联通和一体化。在这一过程中，行政机构制定发布的行政性政策和规则具有极大的实践意义和过渡性桥梁作用，关于制定行政性规则和政策的行政法制度应当发挥更大的作用。

五、结 语

区域经济是发展型行政法的新领域。早期日本行政法上的行政指导制度为日本政府经济促进措施提供了有效的法律保护，使日本政府可以合法地支持本国企业取得国际经济竞争优势，为所谓基于政企联盟的发展型国家提供了法律条件。日本的发展型国家模式衰落后，一些适应国际自由贸易和市场运行机制的政府促进经济发展的新模式涌现出来，区域发展就是其中一个模式。

政府在促进区域发展中的积极作用，尤其是在产业聚集中必不可少的作用，显示了政府作用与市场运行的内在关联度与可融合性。发展型行政法为政府促进经济发展的活动提供基本制度框架，在法律上帮助政府识别和适应市场需求。在区域发展中，政府的发展促进措施可以为符合经济地理客观需求的企业流动和生产要素聚集提供必要的条件，使基于区域产业聚集的经济增长在政府与企业的合作下得以完成和提升。从国际比较看，以湾区为地理特征的区域经济往往是一国经济发展的领衔者和引领者。^{〔31〕}将粤港澳大湾区作为研究区域发展和发展型行政法的实践模版具有重要意义，在构建发展型行政法的过程中应对其进行持续的观察研究和规则提炼。

Abstract: Regional development is becoming a new starting point and field for development-oriented administrative law. The main content of this field of law is that on the basis of urban economic geography, the government provides policy support for regional industrial agglomeration to achieve economic growth resulting from industrial agglomeration. In terms of regional governance systems, a new structure oriented towards functional area governance is taking shape in accordance with the principle of appropriate separation of economic zones and administrative zones, and the governance system of the regional cooperation platform of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area provides an example. In the administrative law evaluation system for the legality of government measures, the role of raising the economic rationality standard is to enhance the economic objectivity and market adaptability of the connotation of government decisions. In the process of forming regional rules, the rule connection mechanism and docking mode of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area provide a path for achieving the goal of rule unification that maintains differences and forms complementary advantages.

Key Words: development-oriented administrative law, regional development, guangdong-hong kong-macao greater bay area, rules linkage

(责任编辑：刘 权)

〔31〕 参见张燕：《粤港澳大湾区与纽约、旧金山及东京国际一流湾区影响力比较》，载《全球化》2021年第4期。