

胶东经济圈协同立法的现实困境与解决路径

刘 萍

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2023年5月6日; 录用日期: 2023年6月30日; 发布日期: 2023年7月12日

摘 要

胶东经济圈的构建与实施是新时代我国重大战略之一, 是贯彻新发展理念的题中应有之义。随着胶东经济圈战略的实施, 胶东经济圈协同立法也随之应然而生, 胶东经济圈协同立法为胶东经济圈发展注入法治动力。通过探讨胶东经济圈协同立法的现实需求, 以胶东经济圈的独特性为着力点, 探索区域协同立法在胶东经济圈的应用, 分析胶东经济圈协同立法面临的现实困境, 对现实困境的成因进行剖析, 并对此提出针对性的解决建议。

关键词

胶东经济圈, 区域协同立法, 现实困境, 解决路径

The Realistic Dilemma and Solution Path of Collaborative Legislation in the Jiaodong Economic Circle

Ping Liu

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: May 6th, 2023; accepted: Jun. 30th, 2023; published: Jul. 12th, 2023

Abstract

The construction and implementation of Jiaodong economic circle is one of the great strategies in the new era, which should be the meaning in carrying out the new development concept. With the fact of Jiaodong economic circle strategy, the cooperative legislation of Jiaodong economic circle should come into being, collaborative legislation in the Jiaodong economic circle injects legal power into the Jiaodong economic circle. This paper explores the application of regional cooperative legislation in Jiaodong economic circle by exploring the realistic demand of cooperative legis-

lation in Jiaodong economic circle, taking the uniqueness of Jiaodong economic circle as the focus, analyzes the realistic dilemma faced by cooperative legislation in Jiaodong economic circle, analyzes the causes of the realistic dilemma, and puts forward specific solutions.

Keywords

Jiaodong Economic Circle, Regional Collaborative Legislation, Realistic Dilemma, Solution Path

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

实施区域协调发展战略是以总书记为核心的党中央根据社会发展,依据我国经济发展的现实需求提出来的,是新时代国家的重大战略之一,是深入贯彻新时代中国特色社会主义思想的题中应有之义。为了深入贯彻实施区域协调发展战略,加快山东对外开放的进程,将青岛、烟台、威海、潍坊、日照(简称“胶东五市”)城市打造成胶东经济圈,进一步形成全方位、高层次的开放格局,逐步推动胶东经济圈一体化发展。随着区域协调发展的实施,区域协同立法也随之应然而生。区域协同立法是指在一定的地域范围内,有立法权的行政主体在立法过程中彼此沟通合作、相互交流,使其所立的法律达到相互协同的状态。作为立法领域的新生事物,区域协同立法既有传统立法的特征,也有新时代立法的特点。胶东经济圈区域协同立法已经成为地方立法探索的新方向,为胶东经济圈的发展注入法治动力,保障和促进社会公平正义,充分发挥立法对区域协调发展战略的引领、规范和保障作用。因此,通过胶东经济圈区域协同立法引领区域协调发展,可以保障区域协调发展战略稳步运行,关系党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安。

2. 胶东经济圈协同立法的概述

2.1. 胶东经济圈的独特性

贯彻新发展理念,融入新发展格局,坚持实施区域协调发展战略,是总书记作出的重大决策部署。胶东经济圈位于山东沿海城市,环绕山东半岛,面朝日本和韩国,具有天然的地理优势,是“一带一路”国际合作的重要战略平台,是连接欧亚大陆的通道。胶东经济圈是山东经济发展较快,开放程度较高,发展水平较先进的行政区域,对我国区域协调发展战略的实施具有重大意义。胶东经济圈旨在推进胶东五市基础设施建设、公共服务共享、开放合作共赢,牢牢把握一体化和高质量两个关键词。根据山东省人民政府印发的指导意见,推动青岛和烟台建设海上合作战略支点、潍坊建设国际动力城、威海建设中韩物流枢纽、日照建设中亚航贸服务中心,打造胶东五市的一体化发展。

胶东经济圈拥有的工业门类齐全,涉及交通、石化、医药、机械等各个领域,服务业制造的产业价值超万亿元,具有得天独厚的经济基础和条件。胶东五市彼此之间联动发展,发挥核心城市的引领作用,签署了涉及金融等几十项合作协议,成立了旅游、就业、创业、人才培养等多方面的联盟。区域协调发展的实施,有助于促进各个城市之间资源配置的相互流动,构建山东省高质量发展的引擎,打造国内外知名的胶东经济圈。这不仅关系到山东省经济高质量发展,也关系我国北方经济的高质量发展。只有各个城市密切合作紧密关联,一体化建设才能行稳致远。

2.2. 胶东经济圈协同立法的模式

立法模式是创制法律的基本程序、运作体制等要素构成的有机整体,是立法活动常态化的基本设定。对于区域协调发展的不同立法模式的选择,如鸟之两翼、车之两轮,关系到区域经济发展和区域和谐稳定。选择适合的立法模式是胶东经济圈协同立法的题中应有之义,是实现经济圈“一体化”和“高质量”的关键。

在学会上,对于区域协同立法模式大致分为以下几类。第一类是中央制定型,由中央层面进行立法设计,国家统一进行部署和调控。以粤港澳大湾区立法为例,采取的便是中央制定型的立法模式,涉及大陆香港澳门等复杂的立法主体,是国家重点发展的项目,因此以国家制定更为适宜。第二类是示范协调型,由区域内的一方主体为主导,坚持平行立法的理论,推动各地政府的交流合作^[1]。东三省是最早应用该模式的区域,对于区域内重点和难点的领域立法,由一省牵头进行立法,其他两省进行相互配合合作。对于其他项目的立法,由各个省单独立法,立法成果由三省共同享有。京津冀经济圈就是采用的示范协调型立法模式,这一模式基于明确的中心目标,京津冀中的非中心区域围绕中心目标的治理效果,因此可以采取带有中心目标主导性的地方立法协同。第三类是共同协商型,由区域内的各行政区域进行协商,根据协商的结果制定法律,在全区域范围内推行适用。在立项阶段、起草阶段、论证审议阶段秉持谋求共识、沟通协商等方式实现区域利益最大化。第四类是协商互补型,协商是指区域内各地政府进行协商确立原则性的立法文件,起到纲领性的作用。互补是各地政府根据自身地区的发展,制定符合自身发展的法规规章,是对原则性的立法文件的进一步细化。协商互补型模式是一种灵活的合作方式,其核心在于沟通协商,实现区域利益的最大化,兼顾各方正当利益,有效解决利益冲突,利益平衡是该模式的内在核心要求。

目前胶东经济圈采取的是协商互补型立法模式,胶东五市共同协商、分别起草、同步运转,形成了区域协同效应。

2.3. 区域协同立法在胶东经济圈的应用

山东省高度重视胶东经济圈一体化发展,贯彻协调发展的理念,探索区域协同发展战略的重大举措。2018年6月,习近平总书记在山东考察时就海洋牧场建设作出重要指示“海洋牧场是山东省发展趋势,山东省可以以此为试点。”山东省具有得天独厚的海洋资源,海洋牧场加速崛起,海洋牧场建设必须依靠专门的法律法规。

2021年8月,在山东省人大常委会会议上胶东五市签订并且通过了《关于推进胶东五市人大常委会地方立法工作协同的协议》,胶东经济圈协同立法的项目正式确立。协调整体利益与局部利益的关系,打破行政区域之间的行政壁垒,树立胶东经济圈发展的大局观、系统观和整体观。海洋牧场管理条例是山东省人大常委会在胶东经济圈推动实施的一体化发展的立法项目,是胶东经济圈首个协同立法项目。胶东五市共同协商,分别起草,同步开展。五市人大常委会发挥各自优势,积极落实配合。以纲领性文件为指导,胶东五市分别颁布了《青岛市海洋牧场管理条例》、《威海市海洋牧场管理条例》、《日照市海洋牧场管理条例》、《烟台市海洋牧场管理条例》、《潍坊市海洋牧场管理条例》,打破行政区划界限,填补了山东省海洋牧场条例的立法空白。胶东五市对于海洋牧场的监管、处罚、建立健全信息沟通机制、建立健全执法协作机制等方面达成了共识,围绕执法联动、信息共享、行政处罚等方面作出相应要求和规定。胶东五市根据海洋资源和产业发展的不同,立足本行政区域内的发展战略,推动海洋牧场各项工作和旅游、文化等产业深度融合,做到和而不同、立出特色。潍坊根据自身发展需要,鼓励打造海洋牧场立体养殖模式,实现完整海洋产业链和海洋牧场的构建。注重解决执法监督不严、管理职责不

清、资金投入不足等问题。威海主要针对海洋牧场的相关管理进行规定,更好应对海洋牧场的突发状况,做到管理更加系统性和规范性。

以海洋牧场管理条例中禁止临时登乘人员登乘海洋牧场平台的条件为例,《青岛市海洋牧场管理条例》规定的是气象部门发布大风蓝色以上预警的;能见度低于一千米的;浪涌达到大浪级别的。而《威海市海洋牧场管理条例》规定的是风力达到蒲氏风级五级以上的;能见度低于一千米的;浪涌达到大浪级别的。由此可见,根据各行政区域实际情况制定符合本区域的法规规章,和而不同,是区域协同立法具有的时代特点。

3. 胶东经济圈协同立法的现实困境

3.1. 缺乏专项的法律规范

立法权是国家的最高权力,任何国家机关行使职权都要依据宪法、法律等的授权。区域协同立法是地方各行政区域之间、地区之间的立法创新,超越行政区域划分和行政界限,关系到国家经济的发展和社会的稳定。在依法治国的背景下,法治是现代政治文明的核心,坚持立法先行,法律规范是开展区域协同立法的重要基础前提。《宪法》第三条规定“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。但是《宪法》、《立法法》中并没有对区域协同立法的立法权限有过相关规定,仅规定了相关立法主体只能制定本行政区域的立法项目,对于像胶东经济圈这种跨行政区域的立法项目并没有进行明确规定,并没有上升至法律层面。随着区域协调发展战略的推进实施,地方政府受制于法律的限制导致立法推进效果并不能满足区域的发展,区域立法普遍处于观望的状态[2]。

新通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第49条规定:“省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法。”该条规定极大推动了区域协调发展战略的实施。对于区域协同立法具体的实施领域,仍然处于没有明确法律规范,摸索研究之中。区域协同立法的起草、通过、实施需要全方位、多领域的协同,因此对于《组织法》中的规定并不能完全囊括区域协同立法的全部内容[2],为了区域协同立法长期稳定的运行,因此需要一部专项的法律加以明确和规定,从法律上保障区域协调发展战略的实施。

3.2. 区域各方利益博弈激烈

法律与利益有着天然的联系。一方面,利益对法律起到决定作用,经济基础决定上层建筑,法律的背后体现的恰恰是利益[3],没有利益法律也无从产生。另一方面,法律对利益起到反作用,通过法律实现对利益进行调控、管控和保护。区域协调发展战略的实施前提是平衡区域内的整体利益。天下攘攘皆为利来,利益是推动立法的动力之一。区域协同立法与地方立法最大的区别在于各方主体通过协调利益冲突来达到立法统一。

胶东经济圈的经济发展并不平衡,这种不平衡是导致地区与地区之间利益冲突的重要原因。长此以往必然出现利益倾斜,各行政区之间利益博弈激烈,利益主体会通过立法来维护自身的利益,或者是通过立法来谋取更大的利益,排斥区域内的协商。在利益的驱动下,各区域的立法机关往往会通过立法这一权威手段将私利体现在法律中,长此以往法律将成为区域谋取利益的工具。各行政区域在立法时存在认知、看法的差异,导致极易出现碎片化的立法现象。因此,在立法过程中各行政区的立法机关如果不正确使用立法权限,鼓吹地方保护主义和利益倾斜原则,立法冲突必然涌现[4]。同时,胶东经济圈内各地区的立法能力、立法资源等存在差距,立法冲突现象必然更加严重。为了保障胶东经济圈一体化发展,

协调地区之间的利益，平衡各方发展是迫切需求。

4. 胶东经济圈协同立法的困境分析

4.1. 立法清理任意随意

法律的成长犹如生命的生长，需要及时清理。立法清理顾名思义是指拥有立法权的国家机关在职权范围内，遵循法定程序，对于法律、法规、规章及其规范性文件进行整理、废止等活动。常见的立法清理一般采取专项清理、集中清理、定期清理等方式[5]。“一手抓法律指定，一手抓法律清理。”是立法机关的主要任务。在区域协同立法的清理中，不仅仅是要清理本行政区域内的法律规范，对于阻碍区域协调发展的法律法规也有进行有针对性的清理。这些法律法规大多以本行政区域内的利益为导向，因此清理起来难免遭遇冲突，建立健全区域内立法清理的规章和标准势在必行。

长期以来，各行政区对于立法清理往往是各自画地为牢，各行其是，立法清理任意随意，缺乏地区与地区之间的交流沟通。随着胶东经济圈战略的实施，为了保障区域经济稳步提高，维护区域内各行政区的共同利益，对于不协调、不一致、不适应的法律法规等进行清理时提出了新的要求。沟通、合作、协调在立法清理时就显得尤为重要，尤其是在处理区域内共同事项的立法项目时。在实践中，各行政区往往以自身地区发展的需要来进行法律清理的工作，对于协同立法的项目法律清理缺乏沟通合作，自扫门前雪是法律清理的常态。立法清理是完善胶东经济圈法律体系的必然要求，是提高胶东经济圈协同立法质量的题中应有之义。将以往自扫门前雪的立法清理现象逐步转变为地区协调的立法清理是立法机关今后工作的主基调。

4.2. 全程化立法协同机制的缺失

立法准备、法律通过、法律实施、立法评估等是评估法律法规质量好坏的重要标准之一。胶东经济圈立法协同机制是一个系统工程，需要构建全程化立法协同机制。立法协同机制既需要构建立法计划、立法起草、立法程序等全方位的立法协同，也需要构建法律实施、法律评估、法律清理等多层面的协同。胶东经济圈协同立法应当是一个常态化的法律活动，从立法准备阶段、立法实施阶段到实施后的评估阶段等都需要一个系统化、全程化的立法协同机制。在已发布的文件和指导意见中，对于全程化的立法协同机制并没有加以确立和说明，建立有效的全程化立法协同机构仍然需要一段时间。只有确立全程化的立法协同机制，才能保障胶东经济圈协同立法的稳定性和常态化[6]。

5. 胶东经济圈协同立法的解决路径

5.1. 完善顶层设计

完善顶层设计是推动实施区域协调发展战略的重要着力点。通过完善顶层设计，从制度和宏观层面对胶东经济圈进行部署和规定，实现对于胶东经济圈的引领作用。构建顶层设计精细化立法程序，坚持立法先行，坚持科学立法、民主立法和依法立法，完善立改废释并举，提高立法质量和效率，以良法促进发展，保障善治。

一方面，现有的《宪法》、《立法法》以及《组织法》并没有关于区域协同立法的详细规定，因此需要一部专项的法律加以明确和规定，从法律上保障区域协调发展战略的实施。做好与《组织法》规定的衔接，明确法律责任。推动区域协同立法的专项立法，加强对区域协调发展的理论研究。另一方面，建立全程化的立法协调机制，从立法准备到立法后评估，深入贯彻平衡原则，逐步消除地区之间的利益倾斜，统筹谋划，全面协调，保障区域协同立法的常态化[7]。统一立法的理念和宗旨，对于群众关注、急需解决、重点扶持的项目尽量出现在同一立法项目中，保证更好的贯彻实施。

5.2. 减少区域内的利益博弈

胶东经济圈协同立法的稳定实施,减少区域内的利益博弈是必要措施。一方面,建立利益补偿机制,缓解胶东经济圈内的利益博弈,加强区域内的立法协调互动。如果地区的利益长时间不能得到实现或者补偿[8],利益博弈现象就会层出不穷,胶东经济圈一体化发展得不到实现。通过建立补偿机制,给受损方一定的利益补偿,平衡各行政区之间的利益,逐步实现减少胶东经济圈利益博弈的现象。在实践中,利益补偿机制应当明确补偿内容、补偿机构以及补偿方式等,利益补偿机制大体有三种情形:一是对于确定性的、能够准确预判的利益,作出具体的规定。二是对于难以准确预判的利益,建立平衡机制。三是对于难以准确判断的利益,也可以设立平衡指标,并结合具体情况进行利益补偿[9]。

另一方面可以建立信息交流平台,保障信息的时效性。通过立法信息实时共享,各地区可以更方便查看立法信息、进行立法经验的交流,提高立法技术,减少信息交流不对称等现象的发生。信息交流平台并不能完全杜绝区域内利益博弈现象的发生,但是可以将利益冲突降到最小。完善立法平等博弈机制,兼顾各方合法的正当利益,引入专家论证、开会听证等一系列多元化的民主方式,实现区域立法资源的有效利用与合理配置,妥善分配发展红利与发展成本¹。

6. 结语

胶东经济圈是新时代国家发展战略之一,肩负海洋创新发展和改革开放的重要任务,区域协同立法是胶东经济圈一体化发展的重要支柱和保障,是胶东经济圈内合作沟通通过必不可少的要素。区域协同立法能够弥补我国现有法律的不足,调整区域内的经济差异,缓解区域内的经济压力。胶东经济圈的飞速发展的同时,也出现了一系列的问题,根据具体问题具体分析,从国家层面的完善顶层设计到公众层面的构建群众参与机制,从地区之间的减少利益博弈到区域内部的健全全程化立法协同机制。胶东经济圈协同立法的不断完善,事关胶东经济圈一体化发展更加稳定,事关人民的幸福安康,事关党和国家长治久安。随着胶东经济圈协同立法的深入发展,需要不断探索区域协同立法的新模式和新机制,在维护社会主义法制统一的前提下,将总书记法治思想贯彻落实到立法工作的全过程和各方面,做到最大限度凝聚社会共识,寻求区域协调发展战略的新途径。

参考文献

- [1] 陈建平. 国家治理现代化视域下的区域协同立法: 问题、成因及路径选择[J]. 重庆社会科学, 2020(12): 108-118.
- [2] 贺海仁. 我国区域协同立法的实践样态及其法理思考[J]. 法律适用, 2020(21): 69-78.
- [3] 宋保振, 陈金钊. 区域协同立法模式探究——以长三角为例[J]. 江海学刊, 2019(6): 165-171.
- [4] 曹瀚予. 包裹立法技术在突发公共卫生事件修法中的应用探讨[J]. 人大研究, 2022(2): 47-54.
- [5] 姚明. 地方立法协作研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2019.
- [6] 杨炼. 立法过程中的利益衡量研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [7] 叶必丰. 区域经济一体化的法律治理[J]. 中国社会科学, 2012(8): 107-130+205-206.
- [8] 冯焯. 法治化营商环境评估指标体系构建[J]. 理论探索, 2020(2): 120-128.
- [9] 陈光. 论区域法治竞争视角下的地方立法协调[J]. 东方法学, 2019(5): 100-108.

¹李琳:《区域经济协同发展: 动态评估、驱动机制及模式选择》, 社会科学文献出版社 2016 年版, 第 10 页。