

黄河流域高质量发展立法协作创新研究

陈伟

摘要：黄河流域高质量发展正面临立法滞后；跨区域协作能力不足，行政区域各自为政；地方保护盛行，缺少地方竞争规制等问题。本文借鉴东北三省、长三角、长江流域立法协作经验，总结区域发展过程中区域协作立法、软法硬法共治，提出黄河流域高质量发展的立法协作，应在我国现行行政体制框架下，形成以国家统一立法为基础，同时依靠黄河流域、沿黄城市群等形成“一体、三段、七群落、多点”多元立法协作路径。

关键词：黄河流域 高质量 城市群 协同立法

推动黄河流域生态保护和高质量发展，是我国区域协调发展和生态文明建设的重大战略。习近平总书记指出，要加强对黄河流域生态保护和高质量发展的领导，发挥我国社会主义制度集中力量干大事的优越性，牢固树立“一盘棋”思想，尊重规律，注重保护和治理的系统性、整体性、协同性，抓紧开展顶层设计，加强重大问题研究，着力创新体制机制，推动黄河流域生态保护和高质量发展迈出新的更大步伐。黄河流域范围广阔，流域内面临着水缺、地穷、灾多等现实问题，需要以法律筑起黄河保护的屏障，促进黄河流域高质量发展，确保黄河岁岁安澜，惠泽人民。鉴于此，本文将从法律视角分析黄河流域高质量发展的立法协作问题，把黄河流域高质量发展纳入法制化轨道。

一、黄河流域高质量发展面临的立法协作问题

（一）立法滞后、空白

就黄河流域高质量发展而言，目前存在两大方面立法空白、滞后。第一，国家区域立法本身不健全。这里所指的“法”是严格意义上正式的法律渊源。首先，《宪法》第十五条“国家加强经济立法，完善宏观调控”为黄河高质量发展提供了宪法依据。但在全国人大及常委会制定的法律层面，目前仅有《中华人民共和国城乡规划法》一部法律与区域发展规划相关，涉及城市体系规划和乡村规划，虽然区域发展理念已经蕴含其中，但规划角度仍然与国家区域发展战略存在较大差异，对黄河流域高质量发展问题的指导难以起到较大作用，而作为国家首部规范区域发展规划的《国家级区域规划管理办法》，虽然填补了区域发展的立法空白，但更多是在程序上对黄河流域高质量发展提供帮助，至于权力配置、实质内容规范等方面则缺乏有效帮助。第二，适应黄河流域高质量发展的法律严重不足。在国家法制建设大背景下，我国目前已经出台了《税法》

《反垄断法》等促进经济发展的法律，这为黄河流域高质量发展法制建设提供了保障，但是适应于全国的法律未必就能适应黄河流域。黄河流域协调立法，既要适应东部地区经济迅速发展、产业聚集等现状，又要解决西部地区开发、脱贫攻坚等问题，这需要沿黄省份在遵守国家统一法律的基础上，打破存在于经济发展领域的枷锁，出台适应于黄河流域高质量发展的财政、税收、产业、规划、竞争政策。

（二）跨区域协作能力不足，行政区域各自为政

沿黄各省基于社会经济发展水平不平衡而引起的利益差别导致地方保护主义盛行，成为区域经济协同发展的严重障碍，也就出现了第一层面的跨区域协调能力不足问题。具体来说，因经济区域和行政区域重叠度较高，使得黄河流域的经济发展模式主要由各省（区）自主发展为主，各省（区）根据自身情况出台了大量促进经济发展的地方性法律法规政策性文件。此时面临的协调

能力不足仅指沿黄各省(区)只顾自身利益发展,设置贸易壁垒形成地方保护主义。第二层面的跨区域协调能力不足指新的互相攀比、重复建设、不当竞争问题出现。当黄河流域生态保护和高质量发展战略确定为新的国家重大区域发展战略后,沿黄各省发展积极性提高,纷纷向中央争取戴帽子、挂摘牌、设点,虽然形成了比学赶帮、竞相发展的良好态势,但新的互相攀比、重复建设、不当竞争问题开始出现。如黄河流域已经存在郑州、西安两个国家级中心城市,济南、青岛还在积极争取成为新的国家中心城市。这些问题本应从全流域甚至国家全局角度出发,统筹考虑,不能因地方政府积极谋发展而随意设置。

(三)地方保护盛行,缺少竞争规制

黄河流域高质量发展需要建立一个公平公正的竞争环境。黄河流域高质量发展过程中遇到的最大的问题,莫过于地方保护。从近期沿黄省份陆续公布的公平竞争审查数据可以看出,沿黄各省确实存在一批限制竞争,阻碍市场经济发展的政策性文件。这些文件打着“区域经济调控”的幌子剥夺市场主体公平竞争的机会,限制市场经济主体的“机会公平”,最终破坏市场经济发展所需的公平营商环境。虽然各省通过公平竞争审查机制已对有关违反公平竞争的文件进行清理,但是

随着区域一体化程度提高,各种生产要素流动越来越频繁,沿黄省份在经济发展、制度融通、文化交流方面的联系日益紧密,跨区域竞争和反竞争行为也将随之增多,竞争执法理论与实践亟待补强和优化。

二、我国现有区域协调发展法制模式与经验启示

(一)我国现有区域协调发展战略的实践考察

1. 东北三省模式

在《东北三省政府立法协作框架协议》签署前,曾经有过一些立法协调工作,但缺乏常规立法协调机制。自2006年签署《东北三省政府立法协作框架协议》后,东北三省开创了中国区域立法协作的先河,采取紧密型协作、半紧密型协作、分散性协作三种方式,实现对国家机构设置、行政执法监督等五大领域区域立法协作,最终形成共同参与、共同立法、成果共享的区域经济法制发展新模式。

2. 长三角模式

长三角的区域协作自1992年15个城市协作部门主任联席会议制度成立开始。2007年江苏、浙江、上海人大常委会法制工作机构签署《苏、浙、沪法制协作座谈会会议纪要》首次明确长三角立法协同探索。2020年9月25日,苏沪浙人大常委会在上海联合召开新闻发布会,介绍

两省一市刚刚通过的《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》。这种就同一问题共同做出法规性决定使我国区域协同立法于法有据,使得协同立法从一个理论构想变成立法现实,创造了区域协同立法的新模式,是对我国立法制度的一次有效有益的探索。

3. 长江模式

对于长江的立法协作,国家通过颁布《长江保护法》为长江经济带发展提供法律保障,建立起国家和流域统筹协调机制,确立了长江流域管理体制的基本框架。同时长江11省(市)签署《长江经济带省际协商合作机制总体方案》之后,长江上游四省(市)、中游三省、下游四省(市)先后就经济发展规划与产业政策、政府监管与社会公共服务、环境资源利用与生态保护三类公共事务展开协作,签署省际协商合作方案,最终建立了覆盖全流域的长江经济带省际协商合作机制,使长江经济带形成多层次协商合作机制架构。

(二)我国现有区域协调发展战略的经验启示

1. 区域协作立法

法制是区域发展的根本保障。上述三个区域发展实践证明,政策对区域协调发展固然重要,但如果过分倚重政策调整,黄河流域高质量发展就会缺乏国家意志和国家强制力体现,不利

于未来政策落实和依法治理。因此，为实现黄河流域高质量发展，就必须重视立法通过整合各方力量，使生产要素在流域内自由流动，带动全流域协作和城市群协作，实现黄河流域高质量发展。

2. 软硬法共治

我国区域法制模式已经开始向软法和硬法结合转变。在这种模式下，软法虽然没有国家强制力为保障，却能发挥硬法难以发挥的作用。软法虽软，但是“法律作为一种社会关系的调节器，应当根据不同社会关系秩序化的难易程度来选择不同刚性程度的法进行规范调整，否则会造成法治资源的浪费。”软法的缺点在于难以形成引领和推动作用，但如果将软法和硬法同时使用，不仅可以发挥软法填补区域经济立法空白、弥补立法不足、丰富立法细节的作用，还可以发挥立法的强制力引领推动区域经济发展。因此这种软法与硬法共治模式是解决黄河流域高质量发展立法协作路径的必然选择。

三、实现黄河流域高质量发展立法协作创新研究

黄河流域高质量发展的立法协作模式并非是不同于我国其他区域经济发展模式的全新模式，而是以现有的流域立法协作模式为基础，做出新时代适应黄河流域高质量发展的理论制

度的具体回应。也就是说，在我国现行行政体制框架下形成以国家统一立法为基础同时依靠黄河流域、沿黄城市群等形成多层面的“一体、三段、七群落、多点”多元立法协作路径。

“一体”指将黄河流域视为整体。依照是否需要中央立法机关参与分为需要中央参与的国家层面黄河流域立法以及不需要中央参与的流域共同协商立法两种。之所以需要中央参与立法，是因为一些事情立法事项难度大或地方立法权限不足等原因导致。具体可分为以下两类：第一类，提请中央立法机关统一立法或修改现有法律。如关于制定《黄河保护法》或是黄河流域高质量发展过程中涉及招商引资、自贸区建设等国家基本法律制定修改的问题必须提请中央立法机关制定或修改。第二类，协助中央有关部门制定黄河流域某一具体要素的跨流域法律文件。如关于黄河水量调度、自然资源开发等问题，沿黄省份就需要协助黄河水利委员会、自然资源部等部门制定黄河流域具体法律文件。对于不需要中央参与的沿黄省份共同协商立法，主要是黄河流域高质量发展过程中需要单项突破的内容。沿黄各省立法机关可以建立流域立法资料、信息全面通报反馈制度、对重要的共性草案进行研究讨论，同时制定立法协作框架，确定具体立法领域事项，采取紧密型协作、半紧密型

协作、分散性协作方式对具体领域展开立法。

“三段”指根据黄河上中下游分界点形成的黄河各河段省际协商合作机制。“三段”合作框架的搭建旨在解决上中下游各自面临的发展共性问题以及上中下游之间的利益协调问题。首先，解决上中下游各自面临的发展问题，如黄河上游面临的涵养水源、水电开发、基础设施建设等。其次，针对上中下游省份利益协调问题。这种利益协调主要可分为“显性利益协调”和“隐性利益协调”两类。“显性利益协调”指我国现在已经开始从注重资源的自然属性向资产属性转变，明确区域可以作为资源的“产权主体”，有必要通过资源产权交易制度和交易平台的搭建协调区域利益。如通过水权交易制度将黄河水权分配给不同需求者，允许水权所有者之间自由交易。“隐性利益协调”指获得的利益不再仅限于经济方面，更多体现在生态、社会方面。如黄河中上游地区在涵养水源、水土保持方面不仅需要投入大量资金，还不能乱砍滥伐，这就造成中上游地区双重利益流域，相较于中上游投入，下游地区必然享受环境保护带来的生态利益。对于这种利益的补偿，应该在传统的财政转移支付等纵向调控扶持的基础上，更加重视互有损益关系的区域间横向利益补偿机制以及对环境保护具有正外部性行为的激

励制度建立。

“七群落”指黄河流域的七大城市群。城市群的形成是以城市为中心,将自然条件、经济结构具有同质性、发展方向大体一致的行政区组合通过国家确认的地区,主要任务是促进国民经济因地制宜发展,以获得最佳经济效果。因此,黄河流域七大城市群将会在黄河流域高质量发展过程中承担具体经济建设任务。具体方式如下:第一,建立城市群发展管理机构。通过将行政区域与经济区域适度分离方式,在不改变现有行政区划基础上,将经济发展的管理权进行适度集中形成城市群发展管理机构,使其对城市群发展进行统一规划,同时也可以通过城市管理权制定相关行政条例和规范标准,规制城市群内各市场主体的市场行为。第二,建立管理权与所有权适度分离模式。城市群与行政区产生原因不同以及我国政府在区域经济发展中的主导地位,使两者边界不清,最终形成“行政区经济”和“城市群经济”之间的矛盾。沿黄省份可以在保留对城市群建设中城市群整体规划、重点发展方向、制度保障等必要权力后,将经济发展权力让渡到城市群发展管理机构,使其具有相对独立地位进行自主决策。第三,明确城市群具体合作内容。以关中平原城市群为例,通过举办城市群市长联席会议模式,推动城市群各市区建立常态化合作推进机

制。具体来说,就是通过联席会议,对城市群内各城市分类,明确不同城市群发展方向。如明确西安作为关中平原城市群中心城市地位以及国家中心城市地位,使其成为西部地区重要经济中心,天水、宝鸡、运城作为关中平原副中心城市带动区域发展作用以及杨凌等一批具有特色的城市发展;以地铁、公积金等互通为基础,推进西安、咸阳两市同城化建设,形成更具竞争力的都市圈经济;放开、放宽城市群落户限制,实施除西安以外,城市群户籍通迁、居住证互认制度,加快农村人口、高校毕业生等人口转移,提高城市化水平;通过财政、税收、土地、计划等经济政策调整,吸引企业落户城市群建设,实现城市群规模效应和集聚效应。

“多点”指发挥城市群以外的区域性中心城市带动作用。除黄河流域七大城市群,仍有1.6亿人口无法享受城市群发展带来的福利,这些地区高质量发展需要区域性中心城市带动方可实现。因此“多点”的提出旨在解决那些无法享受城市群福利,只能就近城市化人口的高质量发展问题。借《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等国家乡村振兴战略,加快中小城市新型城镇化建设,吸收劳动力就地城镇化;通过《立法法》赋予设区市的城乡建设与管理立法权以及向国务院申请部分县撤县设市获得

城市规划权制定促进区域经济协调发展的区域性城乡建设与管理法规促进区域性中心城市发展。通过实施整村搬迁、建档立卡等惠农政策,将地质灾害频发、交通不便、没有发展前景的村落居民集中在一起,进行城乡统一规划,实现脱贫目标,进而实现区域性中心城市高质量发展。■

参考文献:

【1】习近平.在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J].实践(思想理论版),2019,(11).

【2】陈婉玲,曹书.中国区域经济法模式探索与路径创新——以政策补强型法制为路径[J].经济社会体制比较,2019,(6).

【3】陈兵.区域一体化视域下竞争执法的挑战与响应——以长三角地区为例[J].北方法学,2020,14(6).

【4】邱秋.域外流域立法的发展变迁及其对长江保护立法的启示[J].中国人口·资源与环境,2019,29(10).

【5】罗豪才,直面软法[N].人民日报,2009-7-8(第8版).

【6】孙久文,苏玺鉴.探索城市新区管理权所有权分离发展模式[N].四川日报,2020-05-25(第7版).

(作者单位:西安财经大学法学院)

责任编辑:康伟