

成渝双城经济圈建设中的法治协作研究

高蕴嶙

中共重庆市南岸区委党校（重庆市南岸区社会主义学院），重庆，401336；

摘要：成渝双城经济圈建设必须抓住“协作”这个关键。经济基础决定上层建筑，但上层建筑同样可以反作用于经济基础。全面依法治国已成为中国特色社会主义的本质要求和重要保障，助推成渝双城经济圈建设，必须加强两地法治协作。加快推进成渝两地协同立法，可为成渝双城经济圈建设提供强有力的法制保障；加强成渝两地自贸区的司法服务和协作，势将成为成渝双城经济圈建设的重要支撑点和发力点。

关键词：成渝；经济；法治；协作

DOI：10.69979/3029-2735.26.02.110

引言

成渝双城经济圈建设，是中共中央着眼“两个大局”作出的战略举措，担负着优化国家区域经济布局、对外开放格局、维护国家生态安全、战略安全等重任。^[1]中共中央明确提出成渝双城经济圈建设要“统一谋划、一体部署、相互协作、共同实施”，这就要求成渝两地必须树立“一盘棋”思想、“一体化”理念，抓住“协作”这个关键。成渝两地要从系统设计、总体布局、工作推进等各方面统筹协作，唱好成渝经济协同发展“双城记”。在成渝双城经济圈建设重大战略机遇的推动下，成渝两地积极践行新发展理念，抓住共建“一带一路”、长江经济带发展、新时代西部大开发等重大战略机遇，发展势头强劲，资源要素加快集聚，两地必将通过政治互通、经济合作、文化互动、交通互联、品牌塑造、人员往来等方面的优势互补，在建设具有全国影响力的重要经济中心和国际交往中心方面发挥更加重要的作用。经济基础决定上层建筑，但上层建筑也可以反作用于经济基础。作为上层建筑的社会主义法律制度一旦产生，就会成为一种积极的能动力量，促进自己经济基础的形成、巩固和发展；同时向阻碍、威胁自己经济基础发展的其他经济关系、政治势力和意识形态进行斗争。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治，全面依法治国已经上升为“四个全面”的战略布局之一，是建设中国特色社会主义的本质要求和重要保障。^[4]因此必须加强两地法治合作，助力成渝双城经济圈的建设。没有法治协作的支撑，成渝双城经济圈的建设就很难说是以最佳的方式统筹、协调、高效地推进。

1 加快推进成渝两地协同立法，为成渝双城经济圈建设提供法制保障

随着成渝两地合作的全面展开和不断深入，成渝两地经济已经由原来的“地方型经济”转变为“区域协调型经济”。经济的良性发展要靠良好的法制环境来支撑，成渝两地经济的协调发展既需要依靠法律的滋养，也需要有统一完善的区域法律制度来保障。由于法律可以大大降低市场运行成本，从而加快成渝两地经济的统筹、协调、高质量、高速度发展。

1.1 目前成渝两地的法制现状

就目前成渝两地立法而言，成渝两地并没有形成统一、协调的立法机制。两地在推进成渝经济协同发展过程中，仍然把成渝两地各自零散的地方性法规或者规章当作规范依据。但是成渝两地相同或者相似的地方性法规或者规章，在制定内容上存在着具体概念不同、适用标准不同、法律责任不同的问题，这样的法制环境无疑严重阻碍了成渝两地经济的协调发展以及成渝双城经济圈的共建。在大气污染排放处罚上，重庆市大气污染防治条例第六十九条第二款规定，未按规定设置大气污染物排放口的，由环境保护主管部门责令改正，处二万元以上二十万元以下罚款；而四川省大气污染防治法实施办法第十五条、第七十五条规定，未按规定设置大气污染物排放口的，处一万元以上五万元以下罚款。冒用、骗领机动车牌证的处罚，《重庆市道路交通安全条例》第84条规定，转借、冒用、骗领机动车驾驶证的，处三百元以上五百元以下罚款；根据《四川省<中华人民共和国道路交通管理条例>实施办法》第53条之规定，冒领、骗领机动车号牌、行驶证、驾驶证的，处二百元以下罚款或者警告。

1.2 成渝两地法制现状冲突的原因

成渝两地法律制度出现冲突、立法缺少协同机制的

原因是成渝两地区域立法缺少整体性和统一性。由于成渝两地经济协调发展的缺乏区域法治先行权，造成成渝两地经济协调发展只能走先经济发展后逐步推动政策法治化，逐步实现两地协调发展法治化之路。此外，由于成渝两地的地方立法主体分别隶属于不同的行政区域，并且不存在隶属关系，再加上成渝经济圈一直缺少统一的区域立法规划，导致成渝经济圈只能依靠两地的相关地方立法主体分别立法，两地地方立法机关可能只从本地的经济需求出发，只考虑本地区的地方需要，而忽略了区域的整体性目标，造成成渝两地区域立法缺乏整体性和统一性。二是成渝两地的立法速度不同步。尽管社会经济的发展是产生立法需求的原因，但是立法需求也可以基于社会经济发展的需要而产生，但是成渝经济圈协同立法的节奏与两地经济协调发展的实践严重脱节，而且严重滞后于两地经济协调发展的实践进程和规划进程。2011年成渝经济区区域规划出台以后，成渝两地在产业深度对接、环境协同治理、交通一体化等重点领域的立法协同合作还处在空白状态。甚至同一立法规划期内两地地方立法机关的相同或者相似的立法项目也较少。三是缺少成渝两地立法协同机制。成渝两地在立法事项上没有重合之处，虽然两地之间存在一些立法协同互动的情况，但是这些互动更多的是围绕着重大经济事项或者地方立法中的一些重点问题展开的，可以说，成渝两地之间并没有建立起长久的、积极的、具有机制性的立法协同关系。目前川渝两省市人大、政府之间还没有建立有效的立法协同合作平台，两地较高层次的立法协同活动也主要局限于两省市法制部门之间开展，交流合作的次数很少，合作形式大多停留在听取意见、调研论证等阶段，所签订的合作协议缺乏法律效力和稳定性。

1.3 对策和建议

笔者认为可以从以下几方面加快成渝两地协同立法，给成渝地区统筹、协调、高效地打造具有全国影响力的重要经济中心提供法制保障。

一是要签署成渝两市立法协同框架协议。成渝两省市人大及其常委会之间要加大合作交流力度，对两地目前存在的法律冲突进行协商，尽快形成两地立法协同的共识，共同制定出《成渝两地立法协同框架协议》，并以此为依托建立两地立法协同工作框架。

二是要确定成渝两地立法协同指导原则。成渝两地要从宏观、全局、长远的角度出发，用立体思维对成渝两地协同立法进行综合研判，权衡利弊，在维护宪法权威和法制统一的基础上，坚持利益共享和补偿原则，做

好成渝两地协同立法工作。

三是建立成渝两地立法协同工作机构。法制统一、协调、实施需要有相应的机构来推动。为了保证成渝两地立法协同工作的顺利进行，必须成立一个具有一定的权威性、专门负责成渝两地立法协同工作的立法协同工作机构。

四要创建成渝两地立法协同信息交流平台。大数据时代到来之际，创建起成渝两地立法信息共享平台，对两地的立法信息加以整合、加工并加以分析，冲破信息孤岛，达成两地立法信息共享，节省两地立法资源，削减两地立法冲突，从而达成两地立法资源配置与使用效率的最大化。

第五要建立成渝两地立法后评估制度。成渝两地立法后评估制度以立法后评估理论为依托，在成渝两地的协同立法文本施行一段时间之后，由指定的评估主体对两地的协同立法文本展开评估，从而精准把握两地协同立法的推行状况，为持续优化两地协同立法赋予决策支撑。

2 以成渝两地自贸区的司法服务和协作为抓手，助力成渝双城经济圈建设

2.1 自贸区是双城经济圈建设的重要支撑点和发力点

近几年来，无论是中国的（四川）自由贸易试验区，还是中国的（重庆）自由贸易试验区，都是国家重要的中心城区、长江上游地区经济中心、西部大开发重要的战略支点、一带一路和长江经济带的重要纽带，它们分别作为成都和重庆对外开放的制高点、创新发展先行者、深化改革排头兵，不管是四川还是重庆，在加快推进自由贸易试验区建设的同时，也正在努力打造川渝自贸试验区协同开放示范区，推进通关一体化，^[9]以二者的开放发展、创新驱动、深化改革等先发优势为支撑，将成为唱好“双城记”、建好“经济圈”、推动成渝两地经济协同发展的关键支撑点和发力点。

在成渝两地上下共同发力推进成渝双城经济圈建设的大背景下，应该以服务好两地自贸区为重要抓手，助力成渝地区建设具有全国影响力的重要经济中心。加强两地自贸区的司法服务与司法合作，对推进成渝地区协同建设有全国性经济中心所涉法律问题的司法裁判标准统一、建立司法服务联动机制、营造法治化营商环境有重大意义。

2.2 加强两地自贸区司法服务和协作的对策和建议

从上述四个方面加强对成渝两地自贸区司法服务、

合作的推进,促进成渝地区双城经济圈的发展。

一是建立两地自贸区所涉行政区域内的公安机关、检察机关、人民法院、司法行政机关之间的司法联动机制,加强各执法司法机关之间的沟通协作,共同解决自贸区内执法、司法领域中遇到的困难和问题,积极参与到涉自贸区矛盾纠纷化解和社会治理工作中去,为自贸区营造稳定和谐规范的发展环境,促进成渝双城经济圈建设。

二是自贸区所涉行政区域内的执法司法机关要加大对以案释法工作的投入,促使各类市场主体依法经营、防范风险、安心投资、专心创业,对自贸区内重点企业、涉诉企业进行走访,准确掌握企业的司法需求,畅通企业的司法诉求渠道,及时帮助解决企业涉法涉诉问题,营造有利于企业创新发展的法治环境,助推成渝双城经济圈建设。

三是两地自贸区司法机关之间应当建立“点对点”的合作关系,两地司法机关需要找到合作的方向,健全合作机制,联合起来加强涉及自贸区对外贸易、知识产权保护、金融创新等领域法律问题以及共性法律热点、难点、趋势性问题的研究,创建起适应成渝两地自贸区建设发展的司法联动运行体系,推动双方司法合作深入实施,助推成渝双城经济圈的形成和发展。

四是重点加强两地自贸区司法机关在金融领域的合作,两地自贸区司法机关可以就加强维护好两地金融秩序、服务保障好金融中心建设、共同防范好两地发生区域性、系统性金融经济风险、共同开展好金融普法宣传等各方面,开展全方位、多层次的司法合作,共同推动实现成渝两地金融圈的深度融合,从而助力成渝双城经济圈的建设。

3 结语

推动成渝两地协同建设双城经济圈,不能只停留在新发展阶段、新发展理念、新发展格局上,还要以服务保障党和国家对外工作大局为主线,不断加强综合承载能力,改善服务环境,促进对外交往,推动成渝双城经济圈建设在“十四五”开局之年取得新进展,更要用法治协同的方式推进成渝地区共建双城经济圈的新发展格局。^[7]无论怎样推进成渝地区协同建设双城经济圈,都必须遵守相应的规则,“有章可循”、“有法可依”。^[8]因此,促进和保障成渝地区协同建设双城经济圈,不

能只从经济角度考虑问题,而应该从法律和法治的角度来考虑。只有把新发展格局同法治发展结合起来,在法治框架内推进成渝地区协同建设双城经济圈及其良性互动,才能有效地解决制约新发展格局的问题,促进成渝地区经济和社会的良性运行和协调发展。^[9]

因此,在我国开启新发展阶段,着力构建新发展格局,推动高质量发展的背景下,既要从经济角度研究如何推动成渝两地协同建设成渝经济圈的相关问题,也要从法律的角度,尤其是从具体的经济法、环境法、行政法、司法法等视角,分析构建推动成渝地区双城经济圈新发展格局的法律促进和保障问题,在此基础上揭示和完善成渝地区区域法治的方向,为成渝双城经济圈建设提供更加完备、更加可靠、更加有力的法制环境。^[10]

参考文献

- [1] 范恒山. 成渝地区双城经济圈建设的价值与使命[J]. 宏观经济管理, 2021(01):46-49.
- [2] 卢飞, 栾玉树. 加快成渝地区双城经济圈金融一体化发展[N]. 重庆日报, 2020-05-25.
- [3] 邱伟国. 强化成渝地区双城经济圈金融支撑研究[J]. 中共四川省委党校, 2021(4): 102-108.
- [4] 李婧. 新时代全面推进依法治国必须正确认识和处理的几个重大关系[J]. 马克思主义研究, 2021(3): 76-80.
- [5] 史育龙, 潘昭宇. 成渝地区双城经济圈空间格局优化研究[J]. 区域经济评论, 2021, (04): 26-29.
- [6] 《四川:全面推动成渝地区双城经济圈建设形成高质量发展重要增长极》, <http://news.sina.com.cn/o/2020-05-09/doc-iirczymk0692759.shtml>. 访问时间: 2021.7.2.
- [7] 何一民, 崔峰, 何永之. 多维度视阈下成渝地区双城经济圈建设探析[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2021(03):35-42.
- [8] 杨继瑞, 周莉. 基于合作之竞争博弈的成渝双城经济圈良性关系重构[J]. 社会科学研究 2021(04): 100-109.
- [9] 魏良益, 李后强. 从博弈论谈成渝地区双城经济圈[J]. 经济体制改革, 2020(4): 44-49.
- [10] 张守文. 新发展格局与“发展型法治”的构建[J]. 政法论丛, 2021(1): 21-26.