

立法法修改之地方协同立法研究

李芳*, 李佳灿

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2023年7月4日; 录用日期: 2023年7月24日; 发布日期: 2023年9月13日

摘要

2023年,第十四届全国人大一次会议表决通过了关于修改立法法的决定,其中增设了地方协同立法制度,这也是本次立法法修改的亮点之一。地方协同立法既体现了地方法治运行的基本原理,又独具中国特色,同时也是对我国立法实践经验的总结和对我国区域协调发展战略的贯彻落实。当前,在地方协同立法的不断实践之下,我国已经形成了多种地方协同立法模式,但是这些模式也同样存在着各种问题,而新修改的立法法也没有对这些问题作出明确的规定,如地方协同立法的主体及其权限问题、地方协同立法的协调机制问题、地方协同立法的公众参与等问题,因此我国的地方协同立法制度仍然需要从以上几个问题出发,合理扩大地方协同立法主体范围,并明确其协同立法权限;完善地方协同立法工作机制,推进公众参与立法,以此对该制度进行更加细致地完善。

关键词

地方协同立法, 地方协同立法主体, 协同立法权限

The Legislative Law Is Amended in Conjunction with Legislative Research

Fang Li*, Jiacan Li

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: Jul. 4th, 2023; accepted: Jul. 24th, 2023; published: Sep. 13th, 2023

Abstract

In 2023, the first session of the 14th National People's Congress voted to adopt the decision on amending the Legislation Law, which added a local cooperative legislation system, which is also one of the highlights of this legislative Law amendment. Local cooperative legislation not only

*第一作者。

embodies the basic principle of local rule of law operation, but also has unique Chinese characteristics, and is also the summary of China's legislative practice experience and the implementation of China's regional coordinated development strategy. At present, under the continuous practice of local cooperative legislation, China has formed a variety of local cooperative legislation models, but these models also have various problems, and the newly revised legislation law has not made clear provisions on these problems. For example, the main body of local cooperative legislation and its authority, the coordination mechanism of local cooperative legislation, the public participation of local cooperative legislation and other issues, therefore, China's local cooperative legislation system still needs to start from the above problems, reasonably expand the scope of local cooperative legislation main body, and clarify its cooperative legislation authority, improve the local cooperative legislative work mechanism, promote public participation in legislation, in order to improve the system more carefully.

Keywords

Local Cooperative Legislation, Local Cooperative Legislative Body, Cooperative Legislative Authority

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. 地方协同立法的基本理论

1.1. 地方协同立法概念

地方协同立法, 又称作区域协同立法。在新修订的《立法法》的第 83 条规定了地方协同立法这一制度, 但是对地方协同立法的概念并没有进行准确的界定。从文字解释的角度来看, “地方”是指一定面积的区域空间, 但是其划分并不以行政区划为标准。“协同”具有公共合作之义, 由此, 地方协同立法是指一定面积的区域空间协商合作进行立法; 从法律规定的角度来看, 必须具备主体、事项和形式这三大要素, 根据《立法法》的相关规定可知, 地方协同立法的主体为省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会, 主要事项为制定地方性法规, 主要形式为在考虑到区域协同发展需要的基础上, 通过沟通磋商共同订立地方性法规; 然而从法理学的观点出发可以得出, 地方协同立法实际上就是在区域协调发展进程中, 区域地方内的各个立法主体在制定相关法规, 在平等的基础之上通过友好沟通协商与协作的方式来推动、促进区域内发展更协调、持续和高效的法律现象。

综上所述, 地方协同立法必须具有以下几个突出的特性: 首先, 地方协同立法的主体的法律人格的平等性, 地方协同立法的要求是超越行政区划的地方之间的协作, 也就是说在不同层级的行政区划之内, 无论区域内的地方间有无隶属的上下级关系, 各个立法主体都应当在平等友好沟通的基础之上共同进行规范性法律文件的制定; 其次, 地方协同立法的行为应当具有共益性, 即各个协同立法的主体应当本着更加合理高效地解决跨行政区域事务的目的, 并且基于共同的意志与利益, 积极进行跨越区域的事务的管辖和处理, 并通过每一个地方协同立法主体对自己地区内所治理的各种涉及跨区域的事项进行规制的方式来实施, 因此, 各个主体立法之举具有共益性; 最后, 地方进行协同立法所要保护的法益具有一致性, 也就是地方协同立法所保护的法益不能仅限于本地区的利益, 而是协同立法的所有地方的利益, 即地方协同立法所覆盖区域的共同利益。

1.2. 地方协同立法的现实背景与意义

1.2.1. 地方协同立法的现实背景

作为我国一项重要发展战略之一的区域协调发展,也是全面深化改革的必然要求。早在2018年宪法修改之时,就加入了区域协调发展的内容,在序言中明确指出要推动政治、物质、精神、社会以及生态文明的“五位一体”全面协同发展,这说明区域协调发展同样也是一项宪法性问题。之后,栗战书委员长在某次立法交流会议中指出:面对我国社会主要矛盾已经发生转化、经济发展目标从高速增长阶段转向高质量发展阶段的现实需求,地方立法应当抓好高质量立法、惠民立法、生态环保立法、弘德立法与协同立法,其中协同立法的目标是“保障和推动区域协调发展战略落实落地”[1]。因此,区域的协调发展就离不开地方协同立法。

在区域协调发展战略的导向下,2020年我国的京津冀地区的人大常委会在友好协商的基础之上,各自分别通过了有关防治机动车和非道路移动机械排放污染的地方性法规,并于当年5月1日起同步施行。这三部地方性法规的核心条款、基本标准、关键举措等方面都是相同的,为有效应对该地区的环境污染治理提供了有力的法治保障[2]。京津冀地区的这一协同立法的举措表明了地方立法协同制度对区域有效治理的推动与保护作用,同时也证明了地方协同立法的可行性及可操作性。此后长三角地区、成渝地区、粤港澳大湾区都在法律规定的范围内进行了地方协同立法的实践,也取得了一些成就。

于是,在上述地区的地方协同立法的法律实践的支撑之下,2022年修改《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)之时,第一次把地方协同立法纳入法律规制的范围,并明确规定了地方协同立法的主体。与此同时,在今年《立法法》修改时,也加入了地方协同立法的相关规定,这为地方协同立法提供了更加坚实的法治保障。

1.2.2. 地方协同立法的意义

首先,党的二十大报告之中指出:“统筹立改废释纂,增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。”众所周知,地方进行协同立法的终极目标并不是实现一个地方或者一个区域的某一方面的法制统一,其最终目标在于通过各个地方或者各个区域之间的协同立法使得地方或者区域的法制统一于全国统一的大市场,推动保障整个国家的法制统一,因此,地方协同立法有助于保障我国的法制统一。

其次,地方协同立法能够相应地弥补现有法律的空缺。众所周知,法律具有稳定性与局限性,而在新时代经济社会快速高质量发展的情况下,人们的生活是丰富多彩且千变万化的,此时,人们对于法律的需求也就越来越高。而法律追求稳定,因此,法律不能为了适应快速的社会变革而不断地改变,同时,法律的制定与修改需要经过十分严密的程序,面对社会的发展变化具有一定的滞后性与局限性,那么此时就需要地方协同立法来对法律的供给不平衡进行协调,弥补法律的空缺,并且缓解中央立法的压力,有利于充分发挥地方立法的主动性和积极性,提高区域内的办事效力,推动这一地方或者区域的一体化发展。

再者,地方协同立法有利于缓解中央立法与地方立法之间的矛盾。中央立法的效力范围及于全国,而地方立法的效力范围虽然局限于某个地方或者某个区域,但是区域合作进行的立法同样要维护国家法制的统一与尊严,简而言之,地方立法不仅要保护本地方的利益,还要保障国家其他地方的利益不受损失,那么就会出现地方局部利益与国家的整体利益之间的博弈[3]。如果中央立法过于限制地方立法权限,就会使得地方丧失立法的主动性与积极性;而如果中央立法过于放开地方立法权限,可能会出现地方为了自身利益而违反上位法的情形。但是地方协同立法制度的出现,从地方的角度来看,有利于调动地方或者区域立法的积极性,解决跨区域问题,从中央的角度来看,有助于维护全国法制的统一与尊严。

最后, 地方协同立法有助于缩小区域之间的发展差异。我国地域宽广, 幅员辽阔, 各地之间存在着经济、文化的发展差异。比如京津冀地区虽然在地理位置上连接紧密, 但是实际上, 经济文化发展水平存在着巨大的差异, 京津地区经济文化水平较高, 而河北省经济水平较为落后, 因此, 两者对于环境污染问题的关注度就有所不同, 但是地方协同立法的出现, 使得河北省在推动经济发展的过程中将环保因素考虑在内, 这样就促进了河北省内的产业升级与优化, 使得区域经济向着高质量发展的方向迈进。由此可知, 地方协同立法有利于平衡地方中各个区域之间的发展差异, 以先富带动后富, 促进区域经济一体化, 实现区域之间的协调发展。

2. 我国现存的地方协同立法模式

2022年我国修改了《地方组织法》, 对地方协同立法的主体进行了明确的规定, 即省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人大及其常委会有权进行协同立法。那么, 在我国地方协同立法的法律实践之中也就逐渐形成了以人大及其常委会为核心的立法模式, 但是在此之前我国多地也进行了不同的地方协同立法模式的探索, 整理总结发现能够将立法模式分为以下四种: 第一种是以区域内的某省或者某设区的市为主导的示范协调的协同立法模式; 第二种是互补协调的协同立法模式; 第三种是共设机构的协同立法模式; 第四种是订立协议的协同立法模式。

2.1. 示范协调的协同立法模式

示范协调的协同立法模式, 从学理上来讲, 是指以区域内的某个地域为主导, 牵头起草某个针对该区域内的重点和难点的立法项目, 其他地域进行配合, 立法的成果由该区域共享的一种协同立法模式。这种模式始于我国东北三省的《立法协作框架协议》, 并且促成了多个立法项目的协同立法, 推动了区域的一体化发展^[4]。但是, 东北三省的示范协同立法模式, 是以行政主体为核心的一种行政协同立法模式, 是由黑龙江、吉林、辽宁三个省的省政府召开会议签订协议而确立的, 在《地方组织法》与《立法法》修改后, 对地方协同立法的主体限定在人大及其常委会的背景之下, 这种模式最多只能作为一种方向上的指导, 在目前该模式下的主体无权进行地方协同立法。

2.2. 互补协调的协同立法模式

互补协调的协同立法模式, 实质上是指区域内的各个立法主体经过沟通磋商形成某种合作协议, 并根据这一合作协议各自立法, 与该协议相协调的一种地方协同立法模式。在这种立法模式之下, 要着重考虑两方面的问题: 首先是达成共识的区域内的共性规范与地方性法规的关系问题, 对于区域内的共性规范要尊重并严格遵守, 而对于区域内的共性规范无法规制的问题, 要及时进行地方立法, 以弥补共性规范的缺漏; 其次就是立法主体的多元化与公众参与立法的问题, 互补协调的立法模式之下, 多元立法主体以及人民群众的参与是必不可少的, 如此才能形成体现共同意志与人民意志的规范。

这种协同立法模式目前我国较为常见。比如较为典型的京津冀地区的协同立法就是通过协商订立了协同立法的文件, 之后三个省级人大开展共性问题调研, 确立共同立法项目, 形成共同的应对举措, 然后三地省级人大针对开会所形成的共性立法分别进行审议表决通过, 分别形成各自的立法来实施执行。除了省和省之间的协同立法采用该种模式之外, 还有一些省内的各个社区的市或者自治州之间的协同立法以及跨越省域的市之间的协同立法也在适用这种立法模式。例如, 2020年底, 经江西省内的三个设区的市在对协同立法的相应事项形成合意之后, 江西省人大及常委会印发了《萍乡、宜春和吉安武功山区域发展协同立法工作方案》并且牵头成立了武功山区域发展协同立法工作领导小组推进区域协同立法实践的深入开展, 最后, 三地人大根据所形成的共识, 对本行政区域内的武功山进行分别立法^[5]。

2.3. 共设机构的协同立法模式

共设机构的协同立法模式是指在中央的授权之下,由各省级人大常委会种负责领导立法的相关人员和法律专家组成区域立法协调委员会,全面领导和指导该地域范围内的立法合作和协调工作,解决区域协同立法之中存在的突出问题[6]。在该种立法模式之下,可以更加凸显出各区域共性的利益要求和具体需要,促进各行政区划之间的相互协调,有助于利益冲突的缓和,与此同时,区域立法协调委员会这种共设机构的形成,可以借助统一立法对跨区域相同或者相似的法律客体进行更具针对性与可操作性的规制与调整,同时会对区域内同一法益的保护更加充分。

在我国的地方协同立法实践中,同样也存在着通过设立共设机构来指导并协同立法的典范,即2018年长三角地区的苏浙沪皖四省市人大常委会首先签订了相关的协同立法文件并且在各省市共同成立了像长三角区域合作办公室这样的跨省域涵盖多种事项进行统筹协调的地方共设协调立法机构来指导长三角地区某些重要方面以及重要领域的协同立法,以促进长三角地区在经济、文化、保护生态等各个方面的一体化的全面、协调发展[7]。

2.4. 订立协议的协同立法模式

订立协议的协同立法模式,顾名思义就是指区域地方中的各个立法主体通过友好的协商与沟通签订区域的友好合作协议,然后根据友好合作协议中约定的主要内容进行地方协同立法的一种立法模式[8]。这种模式不但要求区域内各个立法主体之间签订区域合作协议,还要求各个立法主体对区域合作协议的法律地位的认可与维护,并使其成为契合跨越行政区划共同治理的立法形式。因此,该协同立法模式能够让区域合作协议的法律效力明确化,并且让该协议的执行行为具有法律依据,同时还可以使得区域内协同立法的项目在良好的环境之下,在本地区之内得到贯彻落实,增强了地方协同立法的可操作性。

在地方协同立法的实践探索中,我国大多数的地方之间的协同立法都会首先考虑选择适用这种模式,而且这种模式在我国省域内设区的市或者自治州之间的协同立法以及超越省级区划的设区的市或者自治州之间的协同立法中比较受欢迎。比如省域内的协同立法中,在福建省人大常委会的引导之下,厦门、漳州、龙岩、泉州四市通过共同协商沟通形成了相关协同立法的工作方案,以此开启了九龙江流域保护协同立法。又如在跨省的设区的市或者自治州的协同立法中,淮海经济区内有关地市召开联席会议之后共同签署了《淮海经济区立法协作框架协议》,并以此开展该地区之间的协同立法[9]。

3. 地方协同立法的困境

3.1. 地方协同立法主体局限、数量模糊

3.1.1. 地方协同立法主体局限

首先,根据现行的法律规定,地方协同立法的主体仅仅限定在省级和设区的市(自治州)一级的人大及其常委会之上,即只能制定地方协同的地方性法规。而且新修订的《立法法》对于省级和设区的市一级(自治州)的人民政府是否具有地方协同立法权并没有作出规定,即对于行政立法的地方协同立法持一种消极的态度,省级和设区的市一级的人民政府并没有取得地方协同立法权。但是,在《长江保护法》以及《黄河保护法》中都规定了长江或者黄河流域的有关区域,可以依据实际情况和需要在地方政府的行政规章方面开展合作,以保护相关地方的生态环境及协调发展。而这就说明在某些领域地方政府又是享有协同立法权的,但是上述二法的规定又是与新修订的《立法法》相矛盾的,因此地方协同立法的主体界定有些模糊[10]。

其次,对于不同层级之间的区域地方之间是否能够协同立法,现行的《立法法》并没有进行具体的

规定。我国国域宽广,地区与地区之间存在着或多或少的不同,具有多元性与差异性,有时在经济、文化、生态保护等方面具有相同属性紧密相连的地区,可能恰恰系不同层级的行政区划,比如某省与某市同属于一个经济带,为了两地的发展协调,两地的人大及其常委会是否能够经过沟通协商制定相应的地方性法规仍然需要继续研究探索。

最后,地方协同立法主体缺乏积极性。在我国现存的几个立法模式之下的地方协同立法的实践中,地方协同立法的各个主体为了本地方或者本区域的利益,相互推诿,相互扯皮,导致立法的动力不充沛。甚至有些地方只是为了完成上级所指派的任务,各个地区的立法主体协商所订立的地方性法规并非能够解决区域内的重点领域、重要问题的良法,而只是对区域地方实际问题无用的空中楼阁,地方协同立法趋于形式主义,这又加剧了地方协同立法主体立法的积极性与主动性问题。

3.1.2. 地方协同立法主体数量规定不明

依照现行的相关法律,我国的地方协同立法主体具有多元性。按省市两级人大立法和行政立法主体计算,我国地方性立法主体众多,其中的粤港澳大湾区的协同立法就涵盖着港澳两个特别行政区和广东省下属管辖的九个城市^[10]。地方立法协同的主体越多,其背后所涉及的利益的博弈也就越多,地区与地区之间为了各自的利益,很可能出现以下两种极端情况:一方面,某一区域内的各个地方立法主体之间各自的经济、文化等方面的发展差异很大,比如京津冀地区、粤港澳大湾区,那么就会出现发展方面的利益冲突,相对发达的地区可能更加注重的是生态环境保护以及文化方面的传承与发展,而相对欠发达的地区其重心仍然处于推动经济快速发展的阶段,往往会牺牲一些生态环境方面的利益,那么相对发达地区与相对欠发达地区就会产生利益矛盾,若矛盾无法调和,可能会导致地方协同立法不能,陷入无法作为的困境;另一方面,若大量的多元的地方协同立法主体为了自身利益大量的汇集在一起,形成合意,极有可能会出现仅为自身利益而生的地方保护主义,形成地方保护壁垒,更有甚者会危及到中央的利益,破坏我国法制的统一。因此,若对地方协同立法数量不能进行明确的规定或者加以限制,其导致的后果难以估量。

3.2. 地方协同立法权限范围存疑

关于地方协同立法的事权我国并没有进行明确细致的规定,而仅仅在修改的《立法法》中将地方立法权力规制在了城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理这四个领域。由此可知,地方协同立法的权限似乎也要限制在以上四个方面,然而对于涉及其他领域的合作区域地方之间是否能够协同立法尚未作出规定,比如在知识产权保护方面,能否进行地方立法合作,使得区域内的创造、创作环境更加公平、公正,现行的法律仍然无法回答^[11]。此外,在实践中还存在着立法权限不均衡的问题,比如在粤港澳大湾区,可能会存在立法权限较大的地区在某一领域或者某一领域的立法上享有更大的利益优势,从而会破坏原有的平等友好沟通协商的立法状态与态度,会给区域的一体化协调发展带来危机与挑战。综上所述,在地方协同立法权限范围方面,还需要上位法进行进一步详细的规制,使得地方协同立法实施起来更加高效和高质量。

3.3. 地方协同立法工作机制不完善

目前在我国的地方协同立法的法律实践中,大多数的区域或者地方都会选择适用订立协议的方式进行地方协同立法的工作。但是立法无小事,在协同立法的工作中必然会出现无穷无尽的问题与挑战,而如何应对这些问题和挑战,仍然需要一个明确具体且严密的地方协同立法的工作机制来作为协同立法工作的指引。在现行的《立法法》仅载明了“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制”,但是没有对具体化的制度设计进行规制。在上述情况之下,由于我国的行政区划和

立法体制的限制, 区域整合或合并缺乏可行性, 地方协同立法主体的立法工作的开展, 原本就建立在协商的基础上, 缺乏刚性约束力, 那么彼此之间的信任就成了重要依靠[12]。正因为如此, 仅仅依靠信任而建立起来的协同立法机制其本身就缺乏强制力, 就会出现地方协同立法的协议形同虚设, 变为一纸空文, 其贯彻落实的后果可想而知。由此, 我国的地方协同立法的工作机制还是需要要有统一的指挥领导, 形成一个完备的地方协同立法工作机制, 推进地方协同立法制度更加具有可行性与可操作性。

3.4. 地方协同立法缺乏公众参与

在地方协同立法的过程, 公众参与必不可少。始终坚持以人民为中心, 坚持人民管理国家事务、经济文化事业等方面的主体地位是我们党领导立法工作的基本原则之一, 因此要将以人民为中心贯彻落实到地方协同立法的全过程与各个方面[13]。所以, 公众参与地方协同立法的过程是其行使管理国家事务权利的过程, 地方协同立法需要调动公众参与的积极性, 以保证立法真正体现本地方或者本区域人民的意志, 保证立法的民主性, 同时也是贯彻落实习近平法治思想的一种体现。

然而目前我国, 公众参与制度总体上来说还是处于刚刚起步的阶段, 无论是地方立法还是地方协同立法, 对待公众参与立法的工作意识还没有引起高度的注意, 同时公众参与地方协同立法工作的权利保障机制也并没有成型, 而仅仅用一些条款写明了公众享有参与立法工作提出建议的权利, 但是对立法主体应当吸收公众建议的职责以及不吸收公众建议的法律后果没有进行专门的规定。因此, 可能会导致地方协同立法主体在立法过程限制公众参与立法的权利, 使得公众参与立法流于形式, 从而导致人民群众丧失对于参与立法事务的积极性, 使得立法丧失了一部分的民主特性, 同时也使得立法显得缺乏科学特性。

4. 地方协同立法发展建议

4.1. 合理扩大地方协同立法主体范围

首先, 应当授予地方的行政主体即省级和设区的市一级的人民政府通过友好磋商进行行政立法方面合作的权利。由于在某些领域由地方的行政机关来负责协同立法更加的专业, 更加有效, 比如在交通领域、市场监管等领域, 地方行政机关作为立法主体所产生的效果可能更加显著。并且在我国的协同立法实践中也出现过以行政机关为地方协同立法主体的情形, 如黑吉辽三省政府订立了地方协同立法的协议, 并在多个领域进行了地方协同立法, 同时也取得了良好的立法成就, 推动了区域的协调发展。因此, 授予省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府协同制定规章的权力, 不仅能够调动地方政府参与地方协同立法协作的积极性, 而且还能够加强地方政府之间的交流, 推动立法资源共享, 缓解区域或者地方之间的规范冲突, 从而提高立法质量, 为区域之间协调发展添砖加瓦。

其次, 还应当适当授予自治县一定的地方协同立法权。依照我国现行法律法规的相关规定, 自治县有根据当地的经济、政治、文化等需要来制定自治条例与单行条例的权利, 但是需要在报省、自治区、直辖市的人大常委会批准之后生效。然而, 新修改的《立法法》却将地方协同立法权的主体限定在了自治州一级的人大及其常委会, 但是自治地方的县级人民政府所制定的自治条例与单行条例也是我国法律法规体系中的重要组成部分, 现行有效的自治条例和单行条例有七百多部, 涉及到少数民族文化保护、生态环境保护、乡村振兴等多个领域和多个方面, 如果适当地授予自治县一定的地方协同立法权, 会促进少数民族自治地方的相互交流, 相互帮助, 有助于增强民族区域自治地方之间的团结互助与和谐共处, 同样地也有助于推动民族区域自治地方的协同发展进程。

最后, 由于我国进行地方协同立法的目标是促进区域地方协调发展, 因此不能一味地否定不同层级之间跨行政区划的地方协同立法的做法。但是, 国家并没有对地方协同立法的形式作统一规定, 深究其

原因可能在于满足区域地方的多样化和差异化发展需要。在地方协同立法的实践中,就存在沪通区域协同立法、成渝地区协同立法的试验,例如,在成渝地区针对知识产权的协同保护、营商环境优化、水流域保护等方面就进行了协同立法,并且在促进区域经济社会生态高质量发展方面产生了积极作用。因此,我们不应片面地认为只有权力位阶相等的立法主体才可以进行合作立法,而一味地否决跨越行政层级的立法主体的协同立法,而是要以是否对本区域地方的协调一体化发展为标准来进行判断。

与此同时,还应当明确对地方协同立法主体的数量进行规定。因为地方协同立法的数量不宜过多也不宜过少。首先,地方协同立法主体不能过少,使得区域地方协同的立法主体之间为了各自的利益而互相推诿,以致协同立法的可行性降低,协同立法趋于形式化,陷入地方协同立法的困境;其次,地方协同立法主体不能过多,使得多元化的立法主体为了本地区的利益而形成地方保护主义,从而危及到其他地方的利益甚至是中央的利益。综上所述,上位法应当对地方协同立法主体的数量作出明确的规定,以保障立法主体的积极性以及国家法制的统一和尊严。

4.2. 明确地方协同立法权限

首先,我国区域地方在行使地方协同立法权时,一定法律授予的权限范围内实施,不得超越法律所规定的立法权限进行地方立法,在协同立法的内容方面,地方协同立法的内容绝对不可以和上位法的内容相矛盾,相抵触,时刻将维护国家法律制度的权威、尊严放在首位。

再者,地方进行协同立法应当根据本地方的实际情况和需要来开展工作。例如,第一,当需要执行法律与行政法规所赋予的权利而对某些领域的问题作出具体详细的规定时,可以进行地方协同立法;第二,需要解决区域性的问题,来保障本地区的合法利益时,可以进行地方协同立法。

最后,基于我国现行法律没有对地方协同立法的权限作出明确的规定,那么,党中央、全国人大及其常委会、国务院等,更应该根据我国的区域协调发展的国家战略,在地方协同立法的发展中起到更加重要的作用。因此,上述主体应该对区域协调发展中涉及到重要方面的合作立法领域,进行鼓励、支持与引导,比如流域生态环境治理、大气污染防治、风景名胜区保护、都市圈的发展等方面[10]。如此不仅可以解决中央与地方的一些立法权限划分不明确的问题,而且可以指明地方协同立法的发展方向,提高地方协同立法针对性和立法质量,最大限度地调动地方协同立法的主动性与积极性。

4.3. 完善地方协同立法工作机制

地方协同立法制度作为一种新兴的立法制度尚未形成完备的工作机制,所以在不同地区的协同立法实践中都普遍存在着协同立法动力不足且地方协同立法协议约束力不够的问题。所以,全国人大及其常委会以及地方各级人大及其常委会必须在地方协同立法的工作之中起到其指导作用,一方面对于全国人大及其常委会而言,其要在自身的权限范围内,针对地方协同立法的工作程序、工作机制等相关方面作出专门性的规定,来对协同立法的过程进行规制,另外一方面对于省级的人大及其常委会而言,其应当积极地对下级人大及其常委会的协同立法工作进行具体的指导与监督,可以定期对下级的相关立法工作进行检验,对立法中有违宪法或者法律的情况进行及时的纠正与弥补。

除此之外,虽然现行法律没有授予地方省级和设区的市一级(自治州)人民政府地方协同立法权。但是行政机关作为执行法律的主体,上至中央人民政府下到地方各级人民政府都应当积极主动地参与到地方协同立法的工作中,来协助地方协同立法工作的顺利开展与实行。

4.4. 推进公众参与地方协同立法

人民群众实质上就是全面依法治国的主体。公众参与到地方立法协同的实践之中,有利于制定出更

加反映人民的意志, 体现人民的利益的地方性法规。为了公众可以更加方便快捷地参与到地方协同立法的活动之中, 首先, 应当对地方协同立法的相关信息公开, 实现公众所获得信息与立法机关所掌握的除去涉密的信息之外的信息的对等平衡; 其次, 要广泛倾听民意, 还应当在公布立法项目之后, 公开征集人民群众对于该项目所涉问题的看法与建议, 并进行整理成册, 在立法时将其考虑在内, 在形成立法案之后也应当充分吸纳群众意见与建议, 并对群众提出的建议进行研究探讨, 保证立法的民主性、科学性; 最后, 在地方协同立法完成之后, 可以在网络等信息服务平台中开启群众监督法规实施的专门渠道, 让协同立法的成果真真正正为人民群众所享受。

参考文献

- [1] 王萍. 吹响新时代地方立法工作“集结号”[J]. 中国人大, 2019(18): 8-11.
- [2] 周泽夏. 区域协同立法: 定位、特色与价值[J]. 河北法学, 2021, 39(11): 85-99.
- [3] 贾俊雪. 中国财政分权、地方政府行为与经济增长[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [4] 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.
- [5] 江西萍乡等三市人大 从“一山三治”到共建“大武功山”[J]. 中国人大, 2021(8): 46.
- [6] 华国庆. 我国区域立法协调研究[J]. 学术界, 2009(2): 104-110.
- [7] 黄学贤, 刘益浒. 区域性组织内涵与法律属性的厘定——以长三角区域合作为视角[J]. 江苏社会科学, 2022(1): 170-180.
- [8] 肖萍, 卢群. 跨行政区协同治理“契约性”立法研究——以环境区域合作为视角[J]. 江西社会科学, 2017, 37(12): 173-181.
- [9] 徐琰尧. 区域协同立法的模式选择研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2022.
- [10] 黄兰松. 区域协同立法的实践路径与规范建构[J]. 地方立法研究, 2023, 8(2): 18-38.
- [11] 程庆栋. 区域协同立法层级关系困境的疏解[J]. 法学, 2022(10): 32-44.
- [12] 焦洪昌, 席志文. 京津冀人大协同立法的路径[J]. 法学, 2016(3): 40-48.
- [13] 《习近平法治思想概论》编写组. 习近平法治思想概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2021.