

区域协同立法问题研究

韩 敏

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年3月21日; 录用日期: 2024年4月10日; 发布日期: 2024年5月16日

摘 要

在全面依法治国和加快法治中国建设过程中, 地区经济的融合发展日益深入, 区域协同立法既是地方法制建设的必然结果, 也是目前我国法治建设的一个创新领域。第二次立法法修改增设了区域协同立法制度, 这是对我国立法工作实践经验的总结与国家区域协调发展战略的贯彻。当下我国已形成了多样化的区域协同立法实践, 但立法工作机制、公众参与制度、区域内地方利益协调等方面还存在一定的问题。区域协同立法制度的完善, 应当重点从发挥全国人大及其常委会在立法中的协调作用, 加强公众参与制度和完善政绩考核机制展开。

关键词

《立法法》修改, 区域协调, 协同立法

Research on Regional Cooperative Legislation Issues

Min Han

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

Received: Mar. 21st, 2024; accepted: Apr. 10th, 2024; published: May 16th, 2024

Abstract

In the process of comprehensively governing the country by law and speeding up the construction of the rule of law in China, the integrated development of regional economy is deepening, and regional cooperative legislation is not only the inevitable result of local legal construction, but also an innovative field of legal construction in our country at present. The second amendment of the Legislation Law added the regional cooperative legislation system, which is the summary of the practical experience of our country's legislative work and the implementation of the national regional coordinated development strategy. At present, a variety of regional cooperative legislative

practices have been formed in our country, but there are still some problems in the legislative work mechanism, public participation system, and the coordination of local interests in the region. The improvement of regional collaborative legislation system should focus on giving full play to the coordinating role of the National People's Congress and its Standing Committee in legislation, strengthening the public participation system and improving the performance evaluation mechanism.

Keywords

The Legislation Law Was Amended, Regional Coordination, Collaborative Legislation

Copyright © 2024 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

2023年3月13日,第十四届全国人民代表大会第一次会议通过了《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,该法于2023年3月15日起实施,这是《立法法》施行以来第二次修改。修改后的《立法法》增加了一条关于区域协同立法的规定,这将是区域协同立法首次被规定于《立法法》。主要内容包括两个方面:第一,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根据区域协调发展的需要,可以协同制定地方性法规,在本行政区域或者有关区域内实施[1];第二,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。虽然对区域协同立法作出了规定,但是却不够深入。区域协同立法制度仍然存在许多不足之处,比如区域协同立法的工作机制的制度规范、公众参与力度、地方利益协调等方面,有待于对这些问题进行探究从而推动其良性发展。

2. 立法法修改前区域协调立法的规范依据

2022年3月11日修正的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》新增规定:“省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法”“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”(第十条第三款、第四十九条第三款)。此次修改意味着在组织法层面,明确了地方人大常委会有权行使协同立法权限,为区域协同治理的发展发挥了实际指导作用。本次对《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的修改规定了区域协同立法制度,以立法的方式明确确立了享有区域协同立法权的主体,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[2]。与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》相较而言,第二次修改立法法,不仅规定了区域协同立法权的权利主体为省、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,其实施范围为本行政区域或有关区域,还对区域协同立法权的主体和区域协同立法工作机制建立主体作了统一规定,对区域协同立法制度完善具有促进作用[3]。

从构建法律制度体系的方面上讲,区域协同发展同样也是一个重要的宪法性问题。我国在2018年进行宪法修改时把区域协同发展问题加入宪法之中,在宪法序言部分增加了社会文明和生态文明,形成了“五位一体的总体布局”,并指出“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”,其中就包括区域法治发展问题,“五位一体”的协同发展有赖于区域协同立法的进步。

区域协同立法的设置目的是要与区域协调发展的需求相适应,也意味着从法律层面上正式开始将这

一制度确立下来。从以上内容也可以看出该制度的发展还有待进一步加强，要想形成统一完整的法律制度规范体系还有很长的路要走。

3. 《立法法》修改前区域协调立法的实施状况

3.1. 京津冀区域协同立法

自2014年，京津冀两市一省的人大积极开展立法工作以响应中央规划的号召，针对京津冀区域的协同立法工作先后出台了一系列规范性文件。在协同机制上，京津冀三地合作模式得到初步发展，具体包括法规清理常态化机制、联席会议机制、立法规划协同机制、协商沟通机制、学习借鉴交流机制等机制。中共中央政治局于2015年4月30日召开会议，审议通过的相关文件规定了京津冀区域的整体定位和带有三地特殊性各具特点的分别定位。据此，京津冀三地为推动本地区发展积极设立相关立法项目，尽全力将区域协同立法工作切实落到实处，在很大程度上提高了区域协同立法的效率与规范性。京津冀地区在制定三地的立法规划和年度计划时，要以考虑京津冀的协同发展为重点，除了满足自身要求以外还要兼顾其他两个地区的发展。2017年京津冀三地的人大常委会通过的《京津冀人大立法项目协同立法》提出京津冀三地的重要立法项目由此三个地区共同协商作出规定。此外，在京津冀的协同立法工作上，我国相关文件作出了明确指示要成立综合部门，以该地区的人大法制委和常委会法制工作机构组成，共同推进立法工作。2020年1月，京津冀三地的人大常委会分别通过了部分条例，虽然三省市属于分别立法，但是他们对条例中的内容进行了一致协商，发挥出了共同立法的效果。

3.2. 长三角区域协同立法

长江三角洲一体化发展示范区包括安徽省、江苏省、浙江省和上海市“三省一市”，本地区的协同立法工作开展较早。有关长江三角洲地区协同立法的决议于2007年首次提出，由上海市、江苏省和浙江省共同签订了《苏浙沪法制合作座谈会会议纪要》，三省市以协调立法的方式，共同探求地方协调发展机制的新路径。随后在有关会议上提出了“三省一市大气污染防治地方立法协作”，也展现出长三角地区协同立法实现了从无到有的突破。三省一市在此模式的基础上共同协商，所制定出的立法内容既有统一规定，又有差异性。这是一种互补性的立法模式。2019年7月，三省一市人大常委会法工委签署的有关协议使立法协同机制在决策、协调和工作等层面得到完善，表明长三角地区人大对协同立法的高度重视，协同立法工作也发展到了新的高度。2020年9月，在浙江、上海、江苏三地人大常委会会议上分别表决通过对长三角地区生态环境建设的有关决定，此次《决定》是对长江三角洲一体化发展示范区的建设第一次作出法律性的决定。

3.3. 粤港澳大湾区协同立法

粤港澳地区作为我国改革开放前沿地区，具有经济活力旺盛、对外开放程度高的特点，同时该地区也对“一国两制”新实践的发展具有推动作用。自从改革开放以来，国家一直都注重对粤港澳大湾区的发展和建设。港澳和珠三角地区早在《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布实施之前就已经出现了各种程度上的区域协同立法的实践。由于港澳地区属于英美法系，与珠三角地区的制度存在较大差异，因此粤港澳大湾区协同立法存在比较多的框架协议，珠三角地区与港澳地区之间难以制定互相适应的地方性法规。

4. 《立法法》修改后区域协同立法存在的主要问题

4.1. 现有区域协同立法工作机制缺乏制度统一规范

在《立法法》修改以前我国对区域协同立法就已作出规定，也就是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及《宪法》，但是仅规定了开展协同立法工作的权限归属，有关于区域协同立法

工作机制等问题还没有作出具体的规定[4]。而修改后的《立法法》也仅宽泛规定了可以建立区域协同立法工作机制的主体,同样没有对其内容作出相应规定。在开展区域协同立法工作中,需要各地主体在某些工作上协商一致,以彼此之间的信任作为联系的纽带,形成一定的约束[5]。但由于行政区划和立法体制的局限性,区域整合或合并并不具有可行性。与此同时,区域协同立法工作制度缺乏相应法律制度的支撑,产生了一系列问题。如地方之间为加强协同立法,达成了一系列合作且签署具体协议,由于法律并没有对区域协同立法工作制度进行统一规定,因此地方的区域协同立法合作进度较为缓慢,落实情况较差。基于此类情况,党中央和国务院明确指出要进一步建立健全区域协调发展法律法规体系,在实际工作中仍然需要对区域协同立法进行规范,建立更加有效的区域协调发展新制度。

4.2. 公众参与程度不足

区域协同立法工作进展的程度与公众参与度息息相关,公众参与有助于推动区域协同立法工作的顺利发展。一方面公众提出的合理诉求是区域协同立法得以推动的基础,只有符合公众期待的政策和规定才可以得到良好的遵守。公众参与可以有效反映出公众的意愿,即使他们提出的意见未被采纳其中,也会认同法规的制定,从而推动区域协同立法工作的有效展开。然而我国的公众参与制度从总体上来看还是处于初级发展阶段,在区域协同立法工作中注重公众参与的意识并没有完全形成,并且有关公众参与区域协同立法工作的相关保障也未规定太多的程序性内容。虽然法律规定公众有权利在参与立法的过程中提出自己的意见,但是并没有规定立法机关有义务必须采纳公众建议。因此在立法过程中公众的参与立法权很有可能得不到重视,限制公众的立法参与权,从而使公众参与成为“花瓶”。另一方面,公众对区域协同立法的参与程度较低的原因还包括,立法工作人员在区域协同立法过程中把重点放到了协同上,在实务过程中对具体工作内容容易出现理解偏差的情况。参与立法的工作人员有时会忽略掉公众在参与立法中的重要作用,将协同工作的范围局限在机关内部。

4.3. 同区域内地方利益协调难度较大

地方政府除了是地方利益集中代表以外,同样也是由经济人所组成的。因此地方政府也具有一定的私利性,只有能对自己所在辖区内利益带来最大化,地方政府才会选择合作。当地方短期利益和区域整体的长远利益发生冲突时,地方政府往往会选择地方利益而背离合作,这使得区域合作举步维艰[5]。区域协同立法也是这样。地方政府的这种经济性和私利性使得在区域一体化过程中,既要与同一区域内的其他地方政府进行竞争,又要与区域外的其他政府进行竞争。在此种竞争过程中,地方利益协调的难度是比较大的。有些学者反复强调,共同法益才是协同立法的基本动机和出发点,政府之间的合作是协同立法的重要动力机制[6]。这一观点虽然正确,但是就如今的发展情况而言,如何让地方政府为共同法益自愿进行合作相当困难。

5. 《立法法》修改后区域协同立法的解决路径

5.1. 充分发挥立法主体在区域协同立法中的协调作用

第一,要充分发挥全国人大及其专门委员会在区域协同立法工作中的指导作用。首先,全国人大可以采用多种方法指导各地方的区域协同立法工作。比如在2018年在有关文件中提出的要求由各部局如财政部、海关总署、民航局等协助京津冀地区的协同立法工作,随后有关机关进行了书面答复,这种中央与地方的协调工作有利于区域协同立法的顺利开展。其次,全国人大各专门委员会在各自职权范围内对区域协同立法进行指导、协调。第二,应当充分发挥全国人大常委会的领导和协调作用。全国人大常委会应当加强对区域协同立法的协调工作,如《全国人大常委会2020年度立法工作计划》提到的“加强立

法协调”中就有关于协调区域协同立法的内容。一方面,在制度建设上的立法要更为精细化,出台相应的法律法规,全国人大常委会作为专业性和经验性较强的机关,立法技术较高,可以准确地指导区域协同立法工作;另一方面,应当拓宽全国人大常委会与区域协同立法机关沟通渠道,运用多样化的方式提升两者之间的联系,使得各区域能和谐有序的发展,促进区域协同立法协调工作的效率提升。

5.2. 加强公众参与制度

公众参与制度是与立法效果息息相关,关乎立法质量,是民主立法的直接渠道,因而在区域协同立法的建设离不开公众参与制度。一方面,提高该区域协同立法的信息公开水平,畅通公众参与该项制度的渠道,公民可以在相应机制的保障之下发表自己的意见,为立法机构提供自己的智慧方案。在区域协同立法的过程中,公众对其了解的立法活动具有地域局限性,只对本区域内的有关信息熟知,因而,在此意义上,提高其信息公开力度是很有必要的。另一方面,健全公众参与平台建设。公众参与区域协同立法依赖于特定的平台,在此平台上,公众可以提出自己的建议和疑惑,为后续相关立法提供有益建议。因而,相关机关应完善配套平台,为公众参与立法活动提供机制保障,推动公众参与制度迈向新发展。第二,拓宽公众参与立法活动的渠道,提高公众参与立法的积极性。多样化的参与渠道可以更广泛的征集到公众的意见,体现立法的真实性。比如,可以召开听证会和座谈会等会议,号召本地区的公众发表意见。专家学者的意见也十分重要,要推动相关领域的学者和实践部门的专家进行科学立法。

5.3. 完善政绩考核机制

由于维系不同部门合作的相关激励机制尚未形成,回报的延时性与收益的不确定性在一定程度上也导致了合作困境现象[7]。在区域政府之间的合作上也会出现这种现象。为了提高政府官员进行协同立法的积极性,应当打破以单个行政区为单位的政绩考核机制,将区域合作内容纳入到政绩考核之中。从官员晋升激励的角度而言,上级政府主要以下一级行政区域各项发展指标来考核提拔官员,从而对官员形成一种晋升激励,在政治忠诚度很难具有区分作用的情况下,上级领导所倚重的是下级官员的政绩表现,政绩中最核心的内容即是经济增长[8]。

总之,在《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修改后,《立法法》也迎来了第二次修改,对区域协同立法的规定进一步作出了补充。但作为一种全新的法律制度,其在立法工作机制、公众参与制度和同区域内地方利益协调等方面仍有诸多完善空间。这一方面需要全国人大及其常委会发挥在立法中的协调作用,另一方面需要加强公众参与制度,扩大信息公开,拓宽公众参与渠道,完善地方政绩考核机制,进一步发挥法在区域协调发展过程中的引导、推动、规范和保障作用。随着我国法治建设不断加强,公民法律意识也在不断提升,通过国家和公民个人的双重推动和努力下,区域协同立法焕发出新的生机与活力。区域协同立法可以推动区域性问题的解决,在区域协调发展战略中发挥出应有的作用。

参考文献

- [1] 温泽彬,周大然.论区域协同立法功能定位及其实现[J].求是学刊,2023,50(2):108-116.
- [2] 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.
- [3] 高梅.区域协同立法研究[D]:[硕士学位论文].哈尔滨:黑龙江大学,2022.
- [4] 刘松山.对《立法法(修正草案)》的审思:从七个重点问题展开[J].交大法学,2023(2):20-30.
- [5] 吕丽娜,赵小燕.中国城市群国际合作治理困境与对策——基于元治理的视角[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2017,30(3):9-14.
- [6] 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.

-
- [7] 马伊里. 合作困境的组织社会学分析[D]: [博士学位论文]. 上海: 上海大学, 2006.
- [8] 倪星. 中国政府绩效评估: 实践与反思[C]//澳门特别行政区行政暨公职局, 中山大学行政管理研究中心, 澳门大学, 澳门基金会. 21 世纪的公共管理: 机遇与挑战: 第三届国际学术研讨会文集: 2008 年卷. 2008: 10.