

我国区域协同立法的模式研究

沈 慧

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年7月22日; 录用日期: 2022年8月8日; 发布日期: 2022年9月1日

摘 要

区域协同立法是实现国家区域协调发展战略的重要途径,也是顺应国家区域一体化发展要求的创新之举。它跨越了原有的行政区划,打破了区域壁垒,试图通过协同立法的方式去推进区域内的立法合作,从而去解决一定区域内需要共同面临的问题或者解决区域内存在的共性问题。但不可否认,目前区域协同立法仍存在着诸多亟需回应或解决的问题,比如区域协同立法的功能定位问题、区域协同立法的模式选择问题等等。而讨论区域协同立法模式的选择无法回避协同立法的功能定位,因此本文将从协同立法的功能定位出发去梳理和研究我国区域协同立法的模式选择问题。

关键词

区域协同立法, 功能定位, 模式选择

Research on the Model of Regional Collaborative Legislation in China

Hui Shen

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 22nd, 2022; accepted: Aug. 8th, 2022; published: Sep. 1st, 2022

Abstract

Regional collaborative legislation is an important way to realize the coordinated development of the country and the region, and also an innovative move to comply with the requirements of national and regional integration development. It transcends the original administrative divisions, breaks the regional barriers, and tries to promote the legislative cooperation within the region through collaborative legislation, so as to solve the common problems in a certain region or solve the common problems in the region. However, there is no denying that there are still many problems that need to be answered or solved, such as the functional orientation of regional collabora-

tive legislation and the choice of regional collaborative legislation model. However, discussion on the choice of regional collaborative legislation mode cannot avoid the functional orientation of collaborative legislation, so this paper will sort out and study the mode selection of regional collaborative legislation in China from the perspective of the functional orientation of collaborative legislation.

Keywords

Regional Collaborative Legislation, Functional Orientation, Mode Selection

Copyright © 2022 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. 问题的提出

区域协调发展的议题由来已久，最早可以追溯到党的十六届三中全会中的“五个统筹”。党的十九大报告中也强调要“实施区域协调发展战略”，促进区域协调发展。正如中国经济时报评论：“要始终坚持走区域协调发展道路，形成地方区域间百花齐放、百家争鸣的良性竞争画面”。而促进区域间协调发展又绕不开区域协同立法的话题。区域协同立法是我国推动地区协调发展的实践创新，其中所体现的区域法治协调也是区域协调发展的应有之义。^[1]区域协同立法不仅要直面地区与地区之间发展不平衡的问题，而且还要妥善选择恰当的协同立法的模式以纾缓区域立法与立法制度之间的紧张关系。关于协同立法的模式有很多种，而目前我国协同立法的模式主要有三种，实践中对于三种模式的选择尚未形成确切的统一标准，而且实践中还存在着新的立法模式的创新。这就造成了实践中的区域协同立法模式划分标准不统一导致的混乱问题。而有学者指出，讨论区域协同立法无法回避以下三个问题：第一，区域协同立法属于中央层面立法还是地方层面立法；第二，区域协同立法是统一立法还是分别立法；第三，区域协同立法是区域各主体联合立法还是协商立法；^[1]这三个问题实际上就是围绕区域协同立法的功能定位和区域协同立法的模式选择展开的，因此在研究区域协同立法的模式选择之前，对区域协同立法的功能定位进行研究是必要的。

2. 区域协同立法的功能定位

探究区域协同立法的功能定位实际上就是要了解采取区域协同立法的动因以及采取协同立法的本质。实际上上文也提到区域协同立法就是为了跨越行政区划，打破行政壁垒，解决区域间发展的不平衡问题或存在的共性问题。

(一) 区域协同立法是一种地方立法协调机制

应当明确的是区域协同立法并没有违反宪法和法律，它不属于立法体制的创新，而是在目前的法律框架内确立的一种地方立法协调机制。^[2]翻遍《宪法》和《立法法》可以发现，我国并没有任何法律条文赋予横向的跨区域间的协同立法主体以立法权，而如果将区域协同立法视为一种立法体制的创新，那便是缺乏法律依据的违法行为，在逻辑上是不通的。此外，从文义解释出发，也可以很好地解释区域协同立法的地方立法协调性。首先是“区域”，这里的“区域”并不能等同于行政区划，这里的区域实际上是对某个范围内的地域的概括，是一个空间名词，而根据现实的实践样态来看，这里的区域通常指的是某几个行政区划的集合，比如京津冀、珠三角、武汉城市群等等。其次是“协同”，从语义来看，协

同一般是指两个或者两个以上的主体为了实现或者解决同一件事而相互配合、相互合作的协商过程。最后是“立法”，“立法”顾名思义，就是指有立法权的立法机关按照法定程序制定规范性文件的活动。因而，区域协同立法的含义就是指两个或者两个以上的立法主体按照各自的立法权限和程序，根据立法协议，对跨行政区域或跨法域的法律调整对象进行分别立法的活动。^[3]总而言之，区域协同立法还是由地方立法机关按照立法协议在各自的行政区划内做出的各自立法行为，而作为区域协调产物的立法协议则是各行政区划内立法主体的协调方案。据此而言，区域协同立法仅仅是一种地方立法协调机制，而非超越宪法和法律的新的立法体制。

(二) 区域协同立法解决跨行政区域的事务

按照《立法法》，地方人大有权按照本地区的具体情况在本行政区域内制定地方性法规。因此，地方人大可以对本行政区域内的“地方性事务”进行立法。^[4]这里的“地方性事务”实际上指的就是在本行政区划内的事务。而区域协同立法解决的并非是本行政区划内的事务，而是影响范围超过了本行政区域跨越到其他行政区划，且需要几个行政区划的立法主体共同协调才能解决的事项。比方说，关于赤水河流域的生态保护。从地理位置而言，赤水河流经滇、黔和川三个省域，污染物会随着水体的流动跨越到不同的行政区域，因而对赤水河流域的生态保护仅仅依靠单一的行政主体是远远不够的。也就是说，单一的行政主体制定地方性法规，无法达到很好的治理效果。这时候就需要四川、云南和贵州三省共同采取立法手段对赤水河流域进行共同治理。又比方说，关于长三角区域环境的治理。从地形上看，长三角地区地形平坦、水网密集，各种环境要素在区域间流动频繁，而长久以来拘泥于一省一市的单独治理一方面使得经济发展结构和发展需求对环境治理掣肘严重，另一方面，不一的治理标准，不同的治理手段又很难取得预期的治理效果。久而久之长三角区域的生态情况不容乐观。为此，从 07 年开始，江苏、上海、浙江就开始了协同立法的初步探索，直至 2021 年上海、浙江、江苏、安徽三省一市人大常委会分别通过了《关于促进和保护长江流域禁捕工作若干问题的决定》，关于环境治理的协同立法取得重大进展。由此可以看出区域协同立法解决的是跨行政区域的事务，而非针对某一行政区域内的事务。换句话说协同立法的内容具有法益的一致性。正如贺海仁教授所言，共同法益是协同立法的基本动机和出发点。^[3]不同行政区划内的立法者通过协同立法这种手段去保障其在区域内不能单独保障的法益，这种法益可以是一种既有的共享法益，也可以是未来将要出现的服务于一体化发展的共同法益。而这种共享法益或者共同法益一定是跨行政区域的，因此，协同立法解决的就是跨行政区域的事务。

(三) 区域协同立法解决区域法治不协调

区域协调发展不仅是区域经济的协调发展，而且也包括区域内法治的协调发展。区域法治是一个全新的概念。相比较于地方法治，区域法治的研究历史并不久远。区域法治打破了传统以单一的行政区划为标准的研究视角，转而提出以区域为研究对象的研究思路。那么何为区域法治呢？公丕祥教授提出，区域法治是在国家法治发展进程的基本要求的基础上，根据区域发展的法律需求，运用法治思维和法治方式推进区域社会治理现代化的法治实践活动。^[5]而在一个主权国家，不同区域之间的法治发展状况既有共性、又具有差异性，而这种差异性就容易导致区域法治发展的不协调。而我们提出区域协同发展其中也就包含了要解决区域法治的不平衡的含义。从法治的几个环节来看，法治包括立法、执法、司法和守法。而立法、执法与司法是一整个联动的机制，通过协同立法，同时也是对区域内的各行政区划内的执法和司法提出了协调发展的要求。举个例子，在《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》出台时，省人大常委会法工委主任周英就曾经提到，不仅要区域内的重点难点问题进行协同立法攻克、推动区域协同内容一致、主要监管措施一致而且还要做到区域内行政处罚的一致。可见协同立法只是序幕，推动执法和司法的协同发展也是解决区域法治不协调的重要举措。也就是说，协同立法的直接目的在于协调区域内各主体的利益，而最终目的确是解决区域内法治的不协调。

3. 区域协同立法模式的探索实践

随着改革开放,推动区域间协调发展成为工作的重要内容,越来越多的地方政府为了解决区域内的共性问题开始了协同立法。国内外关于协同立法的模式有很多种,学界关于区域协同立法的模式也有诸多讨论,比如叶必丰教授指出在促进区域环境保护的一体化时可以选择以下三种模式:一是国家立法机构自上而下制定环境保护相关法律法规,二是在区域内设置统一的立法机构,共同制定法律规范,第三是采用软性的地方法制协调途径;^[6]因此,结合学界主要观点和实践中的通常做法,笔者从而选取了授权磋商立法模式、示范协调立法模式和协商互补立法模式这三种模式进行探讨。

(一) 授权磋商立法模式

授权磋商立法模式,顾名思义,就是在国家发展战略的指引下,通过全国人大及其常委会进行统一授权立法。其中授权的主体是全国人大及其常务委员会,被授权的主体是国务院。具体的做法就是在国务院内部建立一个直属于国务院的“区域立法合作办公室”,由各省市区派专门负责法制事务的行政人员以及国务院聘请法制专家组成,就拟定区域立法合作的规章进行商讨。特别需要注意的是这里的“区域立法合作办公室”不是专门的国家立法机构,而只是作为区域协同立法的磋商机制,根据一定区域内的立法需求,拟定区域合作立法的草案,然后再分别交给区域内的省级人民政府,由区域内的省级人民政府根据立法事项的细节再进行磋商,对草案进行修改,随后按照法定程序进行表决通过。笔者认为此种模式的本质还是在于拥有立法权的地方政府在各自的管辖权限内根据自身的立法权限开展立法活动,不同的是,“区域立法合作办公室”作为全国人大及其常委会授权的“立法的召集人和协调者”,对区域内的立法事项积极作为,根据授权主动推进和协调各省市之间的共同立法事项。因此此种模式的优点在于它与我国现行的宪法和法律相契合,不会面临合法性风险,在实践中更具有可行性和操作性。

(二) 示范协调立法模式

所谓示范协调模式是指通过一地的立法向其他地区提供示范性规则,这个区域内的其他地区以此示范性规则为蓝本制定相同或者相类似的法律规则,从而达到区域内立法的协调统一。此种模式更强调地方政府间的合作和配合。^[7]而且此种模式相比较于协商互补立法模式带有更多的行政命令的色彩,其内在的驱动力并不是自发的。这种模式之所以存在,一方面是因为在这个区域内有一个发展的“标兵”形象,无论是在经济生态还是在文化科教领域,这一个地区都能够带领其他地区一同发展,因此,其他地区也乐于学习和接受这个地区的发展经验,从而有了合作立法的基础。另一方面,基于一定的政策需求和发展要求,区域内的其他地区也要服务和配合“标兵”的发展。类似于“反哺的机制”,在服务和配合的同时,也能够更加明晰自身的发展定位,从而获得自身的发展权益。最早采用此模式的是东北三省,当年的具体做法是东三省围绕重点的立法项目成立联合工作组,由其中一省牵头制定示范性规则,随后其他两省进行相互配合。除了东三省适合采取此种模式,例如像京津冀地区以及深汕特别合作区这样的飞地,也是非常适合此种模式。原因在于:一方面,京津冀地区、深汕特别合作区的协同立法是源自于区域经济发展一体化的需求,另一方面,无论是京津冀地区还是深汕特别合作区,其中都存在非常明显的示范性地区,比如其中的北京和深圳就是这样的区域,该区域经济比较发达,立法水平也通常属于比较高的水平。因而站在一个比较高的视角上,去协调此区域内的立法事项具有前瞻性。但是不同的区域,它所服务的目标和具体的立法目的也是不一样的。以“京津冀”为例,在立法内容上,主要是以首都的需求为主,其他两个省市予以配合;从立法目的上看,以保障首都的政治功能为主,以经济利益为辅。而深汕特别合作区,一方面是为了纾解深圳作为特大城市的人口压力和土地压力,另一方面也是为了带动汕尾的经济发展。通过建立深汕产业园区辐射汕尾市的发展,达到扶贫的目的。此种模式相比较于授权磋商立法模式显得更加地灵活方便效率高。但是与此同时也存在着十分明显的缺点,因为立法特别是

区域性立法涉及不同主体间的利益,采用一省主导式的立法可能会产生利益分配不均的嫌隙,影响区域内其他立法主体执行的积极性。

(三) 协商互补立法模式

所谓协商互补立法模式是指由区域内的各方行政立法主体通过座谈会、联席会议的方式对区域内的某一共同立法事项进行沟通和协商,在沟通的基础上制定示范性的法律文件。随后区域内的地方立法机构根据此示范性规则结合本地的具体情况做一定的修改,最后交由各地的人大常委会审议通过,成为地方性法规。实际上,此种立法模式非常常见,原因在于目前我国的一些较为典型的协同立法还主要体现在生态领域,比如四川省人大制定的《四川省赤水河流域保护条例》、河北省人大制定的《河北省大气污染防治条例(修订草案)》等等这一类的立法需求主要是基于保护辖区内的自然生态,主要是基于共同保护青山绿水的共同意愿,因此在立法上没有巨大的利益的此消彼长,同时有着良好的合作协商基础。此外,除了生态领域,最典型的“协商互补”立法模式还属长三角地区,从立法服务的经济目的来看,苏浙沪经济发展均衡,任何一省市均不具有绝对的“虹吸效应”,^[7]不同于京津冀、粤港澳大湾区被赋予的行政使命,长三角的区域协同更加突出的是区域协同发展的一体化,更加突出利用区域优势来实现某种经济目的,达到互惠共赢的目的,因此三者之间具有更强烈的经济合作发展的意愿。此种模式的优势在于能够充分听取区域内各立法主体的意见,事实证明,协商越是充分,各方遵守的可能性就越高,有利于法律的执行。但与此同时,此种模式也存在着极大的弊端,比如缺乏刚性的约束力,缺乏有效的立法合作的争议解决机制等等。就长三角区域的协同立法为例,当涉及到重大的发展利益的分歧时,该如何解决优先发展的问题,当出现就某一立法事项的不同意见时,该如何去协调等等问题亟待解决。

4. 区域协同立法的模式选择

目前,我国较为典型的协同立法的实践主要体现在生态领域和经济领域,那么区域协同立法模式应该怎样选择才能达到效果的最佳状态。笔者认为考虑生态领域和经济领域这两种不同功能作为区分标准之外,还可以将区域的类型和区域协同立法事项作为区分的标准。从区域的类型来看,可以分为跨省际的区域比如粤港澳大湾区、长三角地区、东三省地区等等;省内跨市际区域比如武汉城市圈、深汕特别合作区以及跨省市际区域比如长江中游城市群等等;^[1]从协同立法的事项来看,可以分为生态资源和环境保护立法事项以及经济协调发展立法事项。

(一) 跨省际的区域的协同立法

跨省际的区域协同立法还应当区分立法事项,究竟是生态资源和环境保护立法事项还是经济协调发展立法事项。如果是生态资源和环境保护的跨省际的区域协同立法,笔者主张以授权磋商立法模式为主,协商互补立法模式为辅。如果是经济协调发展事项,则以授权磋商立法模式为主,示范立法协调模式为辅。原因在于授权磋商立法模式可以最大程度上满足跨省级行政区划的区域立法需求,“区域立法合作办公室”作为直属于中央人民政府的协同立法机制,^[8]全国人大作为全国最高的立法主体,在效力层级上可以授权和监督省级人大层面的立法,因而,对于跨省际的区域协同立法采取授权磋商的立法模式最为恰当和便捷。但另一方面,也要根据协调立法的具体事项选择不同的立法模式,如果是生态保护性立法,以云贵川三省赤水河流域保护为例,当年在立法的时候,全国人大环资委、常委会法工委联合云贵川三省的省人大有关机构多次召开视频会议,指导立法路径和促进三省联动立法,随后云贵川三省召开联席会议讨论协商具体立法工作。这当中就体现了以授权磋商立法模式为主,后也体现了三省之间的协商互补立法模式。如果是经济立法事项,则采取以授权磋商立法模式为主、示范协调立法模式为辅。以区域经济一体化下的长江三角洲为例,立法应该坚持在全国人大常委会的指导和授权下,江浙沪三省对共同立法事项进行充分协商,可以由其中一省(市)主导制定示范性规则,然后其他两个地区以该示范性规

则为蓝本,在细节上根据自身的发展需求做一定的调整的基础上,各自负责起草各省市的具体立法事宜,最后以各自的名义颁布实施。

(二) 省内跨市际区域的协同立法

从实践的样态来看,笔者认为省内跨市际区域协同立法一般不需要具体考量立法的具体事项,而采取协商互补模式为最佳。以湖南省长株潭城市群为例,2020年夏季,长沙、株洲、湘潭三市的人大常委会主任联席会议召开,会议上通过了《关于建立长沙、株洲、湘潭三市人大工作协作机制的协议》,《协议中》明确了三市的人大常委会主任联席会议机制,围绕三市中的各种事项,诸如环境治理、经济发展、民生保障各方面事项进行协同立法。此外,在各市协商互补立法的同时,要强调坚持党领导立法、人大主导立法。也就是说,三市的协同立法必须在省级人大的指导下进行,省级人大必须依据职权对三市协同立法的程序和内容进行监督。武汉城市群的协同立法模式与此相同,都是在省人大的指导下,各地级市政府组成联席会议,对辖区内的政务服务、文旅产业发展、文化产业等各种公共服务事项进行协同立法。此外,针对飞地立法,以深汕特别合作区为例,笔者认为,可以采用协同立法,具体模式也可以参照协商互补的立法模式,针对合作区内的各种事项进行协同立法。

(三) 跨省市际区域的协同立法

从实践样本来,目前我国跨省市际区域的协同立法,更多的是针对自然资源与环境保护等立法事项。以酉水河保护为例,从地理位置上看,酉水河起源于湖北恩施自治州,流经鄂、湘、渝、黔四个省市。^[9]为加快建立跨行政区域河流协调保护机制,2015年,恩施自治州人大常委会联合湘西州人大常委会召开协同立法联席会议,随后,两州人大常委会又邀请了湖北省、湖南省两省的省人大常委会领导以及流域各县人大常委会及职能部门参加会议。此种模式就是典型的协商互补立法模式,在两州协商立法的同时要接受各自上一级省人大常委会的监督。之后,恩施自治州人大常委会便制定出了第一部同湖南省湘西州、重庆市、贵州省的协同立法文件。回顾整个协同立法的过程,我们可以发现这两个州之间的协同立法采取的是一种平行协商的方式,主要的工作协商方式也是开展联席会议,通过联席会议就立法的重要事项进行统一协商安排,最后通过将协商的结果委托第三方进行法规的草拟工作,法规草拟完毕就报请各地的人大常委会审议表决。

5. 结语

区域协调发展事关经济发展的大局,事关共同富裕伟大目标的实现,因此,区域协调发展已经是大势所趋,而如今区域协同立法在我国也方兴未艾,随着经济的发展,各地政府正在积极推动区域间的合作,无论是在生态保护领域,经济发展领域还是在文化传承领域都已经逐步展开了立法的协作工作。但是面对不同类型的区域,不同的协同立法事项,选择合适的协同立法模式也非常的重要。本文着重讨论了我国现存的三种主要协同立法的模式,分别为授权磋商立法模式、示范协调立法模式和协商互补模式。除此之外,在国外还有统一立法模式、特定区域立法模式,但由于种种原因,没能被我国实践所采用。笔者通过罗列实践中主要的区域协调立法的模式选择,从而也总结出自己划分不同模式的标准,即以区域类型和立法事项为考量因素,从而选择适合本地区协同立法的模式。行文至此,希望区域协同立法模式能够在实践中有所创新,各地也能找到适合自身的模式。

参考文献

- [1] 吕宁. 区域协同立法的功能定位和模式选择[J]. 湖南警官学院学报, 2021, 33(2): 50-57.
- [2] 刘瑞, 刘志强. 区域经济一体化视域下的区域立法协同研究[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2021, 34(3): 32-40.

- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 公丕祥. 法治中国进程中的区域法治发展[J]. 法学, 2015(1): 3-11.
- [6] 叶必丰. 长三角法学论坛——论长三角法制协调[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005.
- [7] 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.
- [8] 于文轩, 孙昭宇. 论京津冀大气污染防治协同立法之完善——以区域法治发展为视角[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(3): 26-30.
- [9] 杨清望, 熊小雅. 论社会治理现代化视域下区域协同立法之完善——以《酉水河保护条例》的立法模式为例[J]. 北方论丛, 2022(2): 103-114.