

区域协同立法的实践路径思考

翁健绮

(湘潭大学, 湖南 湘潭 411100)

【摘要】区域协同立法是区域一体化发展的有益尝试,对推动区域一体化发展的作用不容忽视,但我国目前在区域协同立法上仍缺乏具体的协同立法实践机制。京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域建设通过协同立法取得了丰富成效,有必要总结目前实践中区域协同立法面临的现实难题,结合我国的国情与经济发

【关键词】区域协同立法;必要性;实践难题;优化

一、问题的提出

区域协调发展战略是为解决我国发展不平衡不充分问题的重要举措,自区域协调发展战略提出以来,实践中也出现多个具有代表性的区域协同发展的代表性成果,如京津冀协同发展、长三角一体化发展、成渝双城经济圈建设、粤港澳大湾区建设等。为了将区域协调发展纳入法治轨道,使区域内各地区能够更高效、有序地管理区域公共事务,因此,催生出了区域协同立法这一新兴立法形式。区域协同立法是我国地方立法中一种新的趋势与探索,对推动我国区域经济建设以及区域高质量的一体化发展具有极大的实践意义。2022年3月11日,十三届全国人大五次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法〉的决定》(以下简称《决定》),首次肯定了区域协同立法的尝试与探索,并对区域协同立法进行了原则性的规定。2023年3月13日新修订的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第八十三条再次重申了国家对区域协同立法的现实需要,《立法法》第八十三条规定“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。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。”区域协同立法是伴随区域一体化发展而出现的新兴立法模式,现阶段的区域协同立法工作机制仍处于探索与完善阶段,实践发展路径仍面临一些现实困境,因此,现阶段有必要立足于我国基本国情,并结合实际发展需要,为区域协同立法提出可供适用的协同立法工作机制。

二、区域协同立法的概述

(一) 区域协同立法的概念

我国现行的法律规范并未对区域协同立法的内涵

进行明确界定,因此,对区域协同立法的准确定义学界存在诸多不同的理解。一种观点认为,区域协同立法是指两个或两个以上立法主体依照各自的立法权限并遵循一定的立法程序,来对跨行政区域或跨法域的法律主体、法律行为或法律关系等法律调整对象分别立法,相互对接或承认法律调整对象法律效力的立法行为。^①另一学者对此总结了更为精炼的表述,认为区域协同立法是指跨行政区域的若干地方立法主体,为实现区域协调发展的需要,按照各自的立法权限和立法程序,在协商一致的基础上,就跨区域公共事务分别进行立法的活动。^②笔者认为,区域协同立法是两个或两个以上的地方立法主体,为了能够更好地协调、管理跨行政区域的公共事项,经过协商和沟通,最终按照一定的立法程序实现跨区域立法的行为。

(二) 区域协同立法的必要性

首先,区域协同立法是推进生态环境保护的有效路径。以生态环境保护为例,赤水河发源于云南,流经贵州,最终在四川注入长江,共横跨三个省份。长期以来,赤水河流域的环境保护一直难以取得显著成效,跨多个地域的地理特点给赤水河流域的保护治理增大了难度。原因在于,单个省市的地方立法往往面临衔接问题,各部分流域的生态环境保护规范不能达成统一,故尽管投入大量的人力与财力,但仍出现“管住了下游,管不了上游”的情况,达不到理想效果。区域协同立法为这一问题提供了有效的解决路径。2021年,为了共同保护赤水河流域,云南、贵州、四川三省人大常委会同步审议通过了关于加强赤水河流域共同保护的决议和三省各自的赤水河流域保护条例,并于当年7月1日实施。三省跨区域协同保护立法统一了全流域各地方行政区域的保护措施、执法、监督以及防治等规则,统筹协调赤水河流域保护重大事项,同时配合三省跨区域联合执法,赤水河

全流域的环境治理取得显著效果。

其次，区域协同立法是增强区域一体化发展的重要保障。现代社会的经济发展以及区域内的协调发展不再局限于单一的行政区域，甚至存在不同法系的区域一体化发展需求，如粤港澳大湾区的发展建设，区域协同立法可以为跨地域、跨法系的发展问题提供一种创新的发展模式，实现不同地区同一事项的协调统一。以我国粤港澳大湾区的发展建设为例，这一区域的综合治理通过区域协同立法可以解决不同法系交叉下法律不协调的问题，通过协同立法为大湾区的一体化发展提供制度支撑。

最后，区域协同立法是解决区域内法制冲突的有效路径。当前存在一些不同程度的地方保护主义，为促进本地经济的发展，地方立法主体通过地方立法实现本地资源以及政策的利益倾斜，长期以往，这种情况的弊端愈加显现出来，各地难以统一协调发展，而是固步自封，导致地方经济发展停滞。因此，需要区域协同立法来解决区域内法律冲突的问题，消除在A地合法，但在B地是非法情形的出现，促进区域内资源的合理分配，形成有序的竞争关系，实现区域经济协调健康发展。

三、区域协同立法的实践难题

（一）区域协同立法缺乏制度规范。

随着区域协调发展的不断深入，区域协同立法的趋势愈加明显，但与区域协同立法实践的丰硕成果相比，区域协同立法的制度化、法治化严重不足，区域协同立法的缺乏相关制度规定，且具体程序缺失。^③区域协同立法存在的制度化、法治化严重不足的内在缺陷，将使得这一创新的立法模式面临“可以走多远”的实践难题。区域协同立法虽取得了一定的立法成果，对于实践的区域经济发展也起到了一定的促进作用，但其具体的制度仍呈现空白的状态，对于一些基础性的法律问题也尚未加以深入探讨，难以为实践中的区域协同立法提供科学的指引，不能满足日益增加的实践发展需要。

（二）协同立法工作的开展受制于地区发展不均衡

由于跨行政区域的协同立法不是强制性的，而是由若干个行政主体在共同协商的基础上，以促进本地区的发展以及公共事务的规范管理为目的开展的。不同地区之间的发展存在差异，经济水平也有高低，因此在协同立法时可能面临实际协调的困难。例如在生态环境保护方面的协调立法中，对于污染物排放标准的设定会间接影响到企业承担的成本，而不同地区之间发展不平衡，如果不妥善考虑这一问题，则会导致协调立法的工作进程受到阻碍。

（三）上级立法机关的干预程度缺乏界定标准

在区域协同立法实践中，经常出现由同一上级立法机关进行协同立法指导的现象，上级立法机关对下级立法机关的工作指导能够有效保障协同立法工作安排的有序以及工作进程的顺利推进，但对上级立法机关在指导过程中如何精准的把握干预程度，避免过多的介入而导致协同立法形式的变味成为实践中的一大难题。为了更好地解决武功山治理分化的割裂局面，最早于2017年江西省就出台了《武功山经营管理体制改革方案》提出通过“六个统一”解决“一山三治”的问题，但整体上收效甚微，而后，江西省人大常委会在2020年作出由省人大法制委、省人大常委会法工委牵头，推动由萍乡、宜春、吉安三市人大常委会协同立法实现武功山共同治理的方案。可以说，武功山区域的协同立法工作是由江西省人大常委会全过程指导和参与下达成的，这一做法突出了江西省人大常委会的统领作用，但也间接地反映出在区域协同立法工作模式中，上级立法机关的指导作用难以精准地掌握好尺度，容易陷入过度干预的局面，导致区域协同立法中相关立法主体的作用弱化，最终使这一工作模式流于形式。

四、区域协同立法实践路径的优化

目前，许多地方均在现行法律制度框架内开展区域协调立法工作，并成功取得了一系统的成果，但区域协同立法在我国仍属于新兴趋势，仍缺乏系统性和完整性的工作机制，且具有较强的地方局限性，影响区域协同立法功能的发挥。因此，通过对区域协同立法存在的实践难题，针对性地提出优化路径，对区域协同立法实践起到一定的推动作用。

（一）完善区域协同立法制度规范

近年来，部分地区通过区域协同立法对本地探索出了适合区域发展的治理方案，并且在不改变行政隶属关系的情况下由不同行政区域的多个行政机关积极、协调地实现了共同事务的一体化治理。但实践中尚未形成一套统一高效的区域协同立法工作模式，各地对协调立法的认识和探索仍有待进一步提高与加强。因此，为了推动区域协同立法这一工作模式更好地发挥实效，提升区域协同立法质量以及工作效率，有必要进一步整合实践案例，吸取实践中的有益经验，出台一部区域协同立法法律文件，为国内其他地方行政区域提供一套完备、成功的协同立法工作模式参考，从碎片化的地方实践转化为具有普遍性、可广泛适用的可行方案，为全国各地区的协调发展起到积极的推动作用。

通过区域协同立法推动区域法治建设。我国目前

已进入高质量发展阶段,城市的发展应更加注重协调性,在此背景下,改变地方各自为政的弊病对推动高质量发展具有重要意义。长期以来,如水污染问题、生态环境保护问题跨行政区域共同事务的常见问题,地方管理制度差异、经济发展水平等因素都是此类事项管理收效甚微的原因所在。而在区域协同治理模式下,通过协同立法消除区域间的立法冲突,平衡区域内各主体的利益,杜绝互相推诿、权责不明的现象发生,对提高地方管理水平和治理能力均有极大的助益。

(二) 建立健全区域协同立法工作机制

由于现行制度并未对协同立法的工作机制进行详细规定,有必要对区域协同立法的工作机制进行完善,从而使这种立法模式在全国范围内得到推广。首先,从顶层设计入手,中央立法机构可以建立协调机制,鼓励、指导地方之间开展立法协同,保障协同立法质量。其次,建立健全上级指导。区域协同立法中上级人大指导立法的实践案例并不鲜见,随着越来越多的实践探索,下级人大对上级人大指导立法的需求也亟需回应。建立健全上级人大指导区域协同立法工作,能够更好地保障协同立法的规范性与合法性,破除区域协同立法的实践难题。

整体协调区域利益。地方参与区域协调立法时,应从大局利益处罚,破除地方保护主义,坚持以友好协商的态度开展区域协同立法工作。各地在协同立法过程中,应时刻警惕因地方利益冲突所导致的协同立法僵局,破除以自身地域利益最大化为主旨的思维,在利益协调上要有大局观,处理好利益的分配以及建立有效的利益补偿机制,为协调立法的顺利开展创造有利条件。

综合考量地方经济发展水平,因地制宜制定切合本地发展情况的法律规范。由于地区发展水平不一,在开展生态环境治理、水资源保护、水污染防治过程中,因避免出现一味地趋同化现象,曲解协同立法的深层含义,而导致制定出来的法律规范无法在本地取得良好的实效。开展区域一体化建设,应提高地方的大局意识,在资源分配中严守公平公正的基本原则,地方立法主体在协同立法过程中处于平等的地位,不用经济发展水平来决定地区在区域协同立法工作的话语权。另外,通过区域协同立法可以有效改善以往单个地区在共同事务管理时面临的巨大压力,通过区域协作实现资源的有效整合,并在实践中可以设置具体的奖惩机制与补偿机制,提高区域协同治理的积极性,达成协同治理、一体发展的态势。

(三) 明确上级立法机关的干预限度

区域协同立法作为地方立法模式的新探索,在目

前这一阶段仍需要进行深度的把关,理清其与单独立法、统一立法之间的区分,发挥其独特的优势与作用,为地方区域治理取得高效成果提供助益。实践中,上级立法机关应严格遵守合理的工作尺度,在实践中对下级立法机关开展协同立法的启动标准、工作安排等相关内容进行把关和指导,但不宜直接向下级立法机关下达开展协同立法的工作安排,同时,也应尽可能避免在协同立法过程中对工程进度、工作安排进行直接干涉等。上级立法机关在区域协同立法工作中应秉持谦抑的立场,在必要时为协同立法提供工作指导,实行全过程监督,为区域协同立法的实践运行模式保驾护航,推动区域协同立法工作模式充分发挥区域治理优势。

注释:

①见贺海仁:《我国区域协同立法的实践样态及其法理思考》,载《法律适用》2020年第21期,第71页。

②参见王保民,王珺:《区域协同立法的工作机制及其优化》,载《地方立法研究》2023年第3期,第37页。

③参见朱最新:《区域协同立法的运行模式与制度保障》,载《政法论丛》2022年第4期,第142页。

参考文献:

- [1] 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,No.462(21):69-78.
- [2] 王保民,王珺.区域协同立法的工作机制及其优化[J].地方立法研究,2023,8(03):37-53.
- [3] 朱最新.区域协同立法的运行模式与制度保障[J].政法论丛,2022,No.209(04):141-150.
- [4] 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(02):18-38.
- [5] 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.
- [6] 宋菲,郝书翠.区域协同立法的深度审视与探讨[J].理论探索,2022(03):115-121.
- [7] 林珊珊.区域协同立法的理论逻辑与模式选择[J].理论学刊,2021(03):116-124.
- [8] 朱正余,宋智敏.长株潭都市圈协同立法的实践路径思考[J].常州大学学报(社会科学版),2022,23(04):31-38.

作者简介:翁健绮(1998-),女,汉族,广东陆丰,湘潭大学,立法法务。