

区域协同立法程序建构和完善

林化美

江苏久信律师事务所，江苏 苏州 215000

DOI:10.61369/SE.2025120023

摘 要： 区域协同立法制度是贯彻国家区域协调发展治理体系和治理能力现代化的重要部分。必须充分发挥人大及其常委会、人民政府在区域协同立法中的协调作用，从区域协同立法主体、立法权、立法协调机制及立法程序四个方面细化区域协同立法的立法原则、区域协同立法权的行使、立法协调机制、立法程序等规定，进一步拓展沟通交流渠道并完善区域协同立法和协调程序。

关 键 词： 区域协同立法主体；区域协同立法权；区域协同立法协调机制；区域协同立法程序

The Construction and Improvement of Regional Collaborative Legislative Procedures

Lin Huamei

Jiangsu Jiuxin Law Firm, Suzhou, Jiangsu 215000

Abstract： The regional coordinated legislation system is an important part of implementing the modernization of the national governance system and governance capacity for coordinated regional development. It is necessary to give full play to the coordinating role of the People's Congress and its Standing Committee, as well as the people's government in regional coordinated legislation. The legislative principles, the exercise of regional coordinated legislative power, the legislative coordination mechanism, and the legislative procedures of regional coordinated legislation should be detailed from four aspects: the subjects of regional coordinated legislation, legislative power, legislative coordination mechanism, and legislative procedures. Further expand communication and exchange channels and improve regional collaborative legislation and coordination procedures.

Keywords： regional collaborative legislative subjects; regional collaborative legislative power; regional collaborative legislative coordination mechanism; regional collaborative legislative procedures

引言

随着中共中央、国务院《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》和党的二十大报告的出台，社会治理各方面的区域一体化逐步开展，我国区域经济社会一体化发展急需较高水平的区域协同立法，为区域协调发展提供法治化保障，助力实现国家区域治理体系和区域治理能力现代化。区域协同立法并非不同立法主体之间的简单协作，区域协同立法程序的构建与完善需要从宏观的立法原则的确定、立法模式的选择，以及微观的具体制度设计角度出发，在立法实践中积极探索、不断积累有益经验，结合地方实际不断完善有关制度设计。

一、构建区域协同立法程序的一般原则

中共中央、国务院《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》已经明确指出有关协同立法的基本原则，协同立法是法治普遍性原理在区域协同发展实践的具体呈现。

第一，维护社会主义法治的统一、尊严和权威原则。维护社会主义法治的统一、尊严和权威，是我国立法的一个重要原则，区域协同立法工作的开展也应当遵循这一原则。第二，符合区域协同发展实际需要原则。苏力很早前就指出，在建立社会主义市

场经济过程中，要尽量通过市场的运作来解决那些似乎需要或可以通过政府管制之类的法律活动来解决的问题^[1]。协同立法应以实际需求为前提，通过协同立法来整合区域整体利益。第三，鼓励地方积极作为原则。区域协同立法价值最大化的实现保障路径之一，就是依据区域发展重点领域确定协同立法项目^[2]。从而指明区域协同立法的发展方向，缓解中央与地方立法权限划分不清的问题，提高区域协同立法针对性和质量^[3]。第四，利益平衡原则。要以国家利益为先，并以区域内各省市的利益为基础，以实现区域共同利益为目的。

二、构建区域协同立法程序的模式选择

根据协同治理对象属性和不同区域协同治理、制定规范的能力的差别，要因事因地制宜地采取契合实际的具体程序^[4]。

第一，依据区域空间需要选择，虽有学者赞同成立独立于行政区划的立法机构行使区域协同立法权^[5]，但综合我国的宪法、国家机构组织形式、国家立法体制等国情，地方之间自行组建区域协同立法机构行使区域协同立法权尚无法律依据，区域立法仍应依据各自区域空间的需要选择。

第二，依据区域协同立法不同阶段选择。一是从无到有地协同制定法规、规章，这种情况在立法程序中应当重视同步的问题。二是区域立法协同时，已经有地方出台了有关法规，协同立法主体先协同制定新法，然后有关地方再通过修改旧法的方式，实现与新出台法规、规章协同的效果。两种情况在具体的立法程序表现上也不一样，一是法规的制定程序，一是法规的修改程序。

第三，以司法协同助推立法协同模式。此模式主要表现为化解特定社会纠纷时，司法先行于立法，即通过司法协同实践推动协同立法^[6]。各地司法机关通过统一裁判尺度等协同合作与联合发布指导性案例的方式，推动协同立法。

三、区域协同立法程序具体制度构想

（一）立法计划、报告备案与立项

区域协同立法推进的一个重要工作，就是与需要列入立法规划和立法计划的立法项目协调一致，统筹把需要协同立法的项目同步安排到立法规划和立法计划中^[7]，一般来说，列入立法规划或立法计划的区域协同立法项目，应当是将对区域协调发展具有重大影响的立法项目，在这个过程中，要积极发挥上级人大常委会的指导推动作用，就需要协同立法的事项达成共识，制定协同立法独立的立法计划。为了协调区域各方利益，还需要将立法项目列入各自地方的立法规划或年度立法计划，供地方立法工作机构推进工作时参考。

（二）协同立法起草与法案的提出

法案的起草是立法的基础。协同立法的宏观起草任务的主要分配方法有多种，一是单独起草，即一方起草，多方配合；二是联合起草，即三方分工，最后汇总；三是同时起草，即分别起草，选取最佳或结合。在进行区域协同立法时，应根据实际做出选择。在区域协同立法征求意见和提案的起草环节中，公开开展调研、专题研讨会与法规起草同步进行，立法内容应避免复制中央立法，为区域协同发展制定必需的规章制度。

（三）立法文件的审议、公布和批准

1. 审议方法

一是审次制度。审次制度旨在明确各次审议的次数及重点，是地方立法审议程序中的一项重要内容^[8]。《人大立法工作教程》将“三审制”视为“参照”的基础程序。二是地方人大专门委员会审议制度。专门委员会在人大及其常委会的领导下，研究、审

议和拟定有关议案，并接受人大及其常委会的授权，对相关立法的专门知识进行研究调查，提出建议，提出、审议、交付议案的权力，保障立法程序活动价值的实现。三是统一或分别的审议制度。为避免各项法律互相矛盾、互不衔接，我国《立法法》要求地方立法程序中统一审议制度。但区域协同立法可以先行个别的审议，再进行统一审议。四是重要条款单独表决制度。重要条款单独表决是指在立法活动中面对意见分歧较大的个别重要条款先行单独表决。对分歧的单独表决，能够有效地体现表决中的民主意志，减少因“打包表决”带来的“顾全大局”等问题，直接促进了立法的民主与科学^[9]。

2. 审议和公布的协调协同工作

区域协同立法程序要求整个立法程序的同步推进，包括到最后的实施时间也要保持一致，这就要求：第一，同步提出和审议。法规草案提出后，针对众多的法规草案修改完善意见，立法协同主体可采用集中审议的方式，集中讨论和修改，减少分歧，达成利益平衡和立法共识。第二，同步批准和公布。无论是省内的，还是跨省的区域协同立法，在批准与公布环节，都应当保持时间的一致性。第三，同步实施。区域协同立法应当尽可能做到同步实施，以更好地达到区域协同治理的效果。

（四）区域协同立法后评估

区域协同立法后评估是对区域协同立法的回溯性考察和分析，有助于及时发现区域协同立法和区域行政执法中存在的问题。首先是评估主体和评估对象。根据区域协同立法的特点，区域协同立法后评估应当实行分类评估。示范协调和协商模式的区域协同立法，一般应当由地方立法机关共同委托第三方进行评估。征求意见模式的区域协同立法，可以由地方立法机关按照一般地方立法进行评估。其次是评估标准。在遵循地方立法后评估合法性、合理性、实效性和技术合理性标准的基础上，区域协同立法后评估还应当强调实施效果的协同性。最后是评估程序和方法。要运用科学的方法手段开展评估，不得预设结论、片面取舍信息资料，可以通过实地调研、问卷调查、网络调查、座谈论证、专家咨询、案例研究、文献研究等评估方法，通过方法创新和运用现代科学技术手段，提高评估工作质量。

（五）区域协同立法制度供给之配套保障机制

区域协同立法是一项复杂的社会系统工程，有必要建立起全面有效的配套保障机制。首先，要建立交叉备案与动态清理机制。区域协同立法最终立法结果可能与沟通协调文本存在差异，甚至相互冲突。因此应建立区域协同立法交叉备案机制，进行协调性审查，协商处理，并及时启动立法清理程序。其次，要健全社会参与和信息公开共享机制。区域协同立法应当进一步健全社会参与机制，听取公众、社会组织和专家的意见。再次，优化区域协同立法智力支持机制。建立区域立法人员联合培训机制，提升立法人员业务素质，提高区域协同立法质量和水平。最后，建立利益补偿机制，推进协同立法落地。平衡地区利益的关键在于进行利益补偿和以补偿促发展^[10]，法律应当明确补偿机制的补偿主体、具体的补偿标准、补偿手段、资金来源及实施机构^[11]，建立健全实施利益补偿的审计制度和信息公开制度，让利益补偿过

程接受社会监督。

四、完善区域协同立法程序主体协调制度

（一）人大在区域协同立法中的协调作用

一是全国人大的协调作用。首先，加强全国人大及其专门委员会对区域协同立法的指导。根据《立法法》，全国人大可以通过法律制定、提案建议、监督政府和各机关工作等多种形式指导、协调全国的区域协同立法工作。其次，加强全国人大常委会及其工作机构的指导、协调作用。一方面，可以从制度建构方面适时提供精细化的立法，以出台决定或者专门性的法律，对区域协同立法及其协调制度提供技术化的指引；另一方面，需要探索全国人大常委会与区域协同立法机关沟通、对接的新渠道、新模式。

二是地方人大的协调作用。地方人大作为合法的立法主体，在区域协同立法中应发挥主导作用，应主要体现在充分运用立法审议权，不仅可以充分考量各群体利益，还代表最大多数人的利益进行决策，可以发现并消除部门利益带来的偏向。

（二）政府及有关部门在区域协同立法中的协调作用

在区域协同立法实践中地方之间产生的意见分歧多由上级政府及部门协调解决，为此，我们要重视发挥上级人民政府及有关部门在区域协同立法中的协调作用，包括央地协调与地方内协

调。政府需要积极探索多元化的协调方式，出台指导性意见、对“关键少数”问题进行答复，明确区域立法协调工作要点，将区域内市场主体的合理需求纳入协同立法范畴。

（三）促进区域协同立法多方主体信息交流整合

区域内各方应不断建立健全区域协同立法信息公开共享机制，以促进区域信息一体化，实现政府之间、政府和公众之间的良性互动，提高区域协同立法质量和效率。地方立法机关要加强信息公开与共享培训，提高立法信息披露和共享的能力，简化区域立法信息公开和共享流程，加强地方立法机关和相关单位之间的立法信息共享，确保及时、高效、准确、全面以及智能地共享区域立法信息。

五、结语

法律本身是具有局限性的，立法者启动协同立法时，要保持谨慎并进行充分的论证，否则所制订出的法律文件，不仅无助于有效治理，甚至还会阻碍各区域的发展。虽然目前区域协同立法仍有不足之处，但随着法治建设不断加强以及公民法律意识的增强，在公民和国家机关共同努力下，区域协同立法将会不断完善，区域协同立法会使区域经济变得更加有质量、更有效率，人民的获得感和幸福感也会增强。

参考文献

- [1] 苏力. 市场经济对立法的启示 [J]. 中国法学, 1996, (04): 24-32.
- [2] 汪娟. 困境、突围、前瞻——地方人大区域协同立法渐想 [J]. 人大研究, 2020, (11): 42-50.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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, (06): 165-171.
- [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] 包义成. 地方人大开展协同立法助力区域协调发展的路径研究 [J]. 人大研究, 2021, (12): 30-33.
- [8] 林开华. 地方立法审次分工制度初探 [J]. 人大研究, 2010, (08): 38-39.
- [9] 周宇骏. 中国地方性法规立法程序合法性的审查基准研究 [J]. 江西财经大学学报, 2018, (06): 122-131.
- [10] 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《西水河保护条例》的立法模式为例 [J]. 北方论丛, 2022, (02): 103-114.
- [11] 曹海晶, 吴汉东. 区域发展权视角下的地方协同立法 [J]. 北京科技大学学报 (社会科学版), 2021, 37(01): 56-65.