

Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. fx. 2024. 11. 001

欢迎按以下格式引用:史凤林,张志远. 区域协同立法的法律界限与冲突解决[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2025(3):194-207. Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. fx. 2024. 11. 001.

Citation Format:Shi Fenglin, Zhang Zhiyuan. Legal boundaries and conflict resolution in regional collaborative legislation [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(3): 194-207. Doi:10. 11835/j. issn. 1008-5831. fx. 2024. 11. 001.



区域协同立法的 法律界限与冲突解决

史凤林, 张志远

(山西大学 法学院, 山西 太原 030006)

摘要:区域协同立法是我国立法体系中极具改革性的一类地方立法制度。2023年修正后的《立法法》第83条规范确立了区域协同立法制度,从根本上解决了区域协同立法实践的合法性问题,却尚未明晰区域协同立法制度中存在的诸多困惑。因此,仍需要结合我国区域协同立法实践,按照立法法释义学的研究进路,从学理上对区域协同立法的规范属性、法律界限和冲突解决问题进行探讨。作为地方立法的一种新型制度类型的区域协同立法,具有特殊的规范属性。一方面,区域协同立法应当以满足区域协调发展的需要为目的限制,并且作为地方立法权的特殊行使方式;另一方面,区域协同法规在法律渊源上应当被界定为地方性法规,其与由地方单独立法的一般地方性法规居于同一法律位阶,并且具有明显的跨域性特征,主要体现为规范调整事项的跨域性与规范空间效力的跨域性。区域协同立法权限应当恪守相关具有原则性的法律界限,即不得违反宪法规定与规范法律保留事项、不得突破区域协调发展的改革创新实践需要、不得跨越区域的特定地域范围。其内在逻辑联系是:宏观上,区域协同立法权限应当以区域协调发展战略的政策为根本导向,并坚持法制统一原则;中观上,区域协同立法权限应当确属项目协同的需要;微观上,区域协同立法权限应当满足跨区域性事务的地域范围、与立法主体所在的行政区划相一致的基本要求。尽管这三大项立法权限范围仍旧是原则性与底线性的,是因为区域协同立法权限的具体事项很大程度上仍取决于不同区域实施区域协调发展战略的实践探索,难以通过列举方式进行非常清晰地界定。同时,设区的市享有的区域协同立法权限也要遵循上述原则限制,其事项范围也仅限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面。在区域协同法规与一般地方性法规的规范适用上,“特别法优于一般法”的效力优先原则居于第一位,“约定必须遵守”与行政诚实

基金项目:国家社会科学基金重大项目“国家纵向治理体系现代化和法治化若干重大问题研究”(20&ZD159);山西省法学会法学研究重点课题“习近平法治思想的文化阐释与山西实践”[SXLS(2024)A01]

作者简介:史凤林,山西大学法学院教授,博士研究生导师,Email:sdfxysf@sxu.edu.cn。

信用原则能够提供区域协同法规效力优先的理据支撑;当二者涉及立法效力裁决的特殊情况时,应当由全国人民代表大会常务委员会裁决。此外,当协同立法权限不能满足区域协调发展改革的立法需要时,可以考虑通过全国人大常委会授权立法对区域协同立法赋能扩权。基于此,切实提高区域协同立法的制度效能。

关键词:区域协同立法;区域协调发展;立法权限;立法效力;授权立法

中图分类号:D927 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2025)03-0194-14

一、问题的提出

2023年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)修正后,以第83条规范确立地方人大及其常委会有权开展区域协同立法活动为标志,区域协同立法成为我国地方立法制度的重要组成部分。这从制度供给层面明确了区域协同立法的主体范围、立法权限、效力层级的基本规则,也从根本上解决了区域协同立法实践所缺失的法律依据供给的问题。尽管区域协同立法制度被写入《立法法》恰逢其时,但是“《立法法》及相关法律作出的概括性规定不能满足区域协同立法制度实施的现实需要”^[1],对此,已有不少学者进行了非常有益的探索,但仍留存一些区域协同立法的制度构造问题亟待研究与解释。比如,如何确定区域协同法规的法律位阶?区域协同立法的权限范围是什么,什么能够协同立法,什么不能协同立法?既然《立法法》允许地方人大及其常委会协同制定地方性法规,那么区域协同法规与一般地方性法规在适用中发生规范冲突时,应该依据何种原则确定适用顺序,是适用“新法优于旧法原则”,还是适用“特别法优于一般法原则”?这些困惑还留有较为充分的学理探索空间,主要涉及区域协同立法的规范属性定位、立法权限的法律界限范围以及区域协同法规的冲突适用规则,均是重要的理论与实践问题。

2024年7月18日,中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中明确指出,“探索区域协同立法”。因此,开展上述相关研究显得尤为紧迫。本文将结合立法学基本理论与我国区域协同立法的实践样态,按照立法法释义学的研究进路,对我国区域协同立法的规范属性、法律界限及其冲突解决三个部分进行探讨,明确区域协同立法制度相较于传统一般地方立法制度的特殊性,进而剖析其相关制度原理与制度内容,以期丰富区域协同立法制度在立法法规则体系中的融贯性以及在实践运行中的适应性。

二、区域协同立法的规范属性

从权属类别看,区域协同立法权是一种新型地方立法权^[2],而作为地方立法的一种新型制度类型的区域协同立法,由地方人大及其常委会行使地方立法权的特殊方式及其立法结果两个部分构成。因此,探究区域协同立法的规范属性,需要将二者结合起来予以考察。

(一)作为地方立法权特殊行使方式的区域协同立法

从法理学的角度看,区域协同立法“反映了不同法域立法主体间的平等合作关系,保障了法律调整对象跨域流动而产生的新法益和新法域”^[3]。也就是说,一方面,区域协同立法中的立法主体不仅是合作的,也是平等的,区别于一般地方立法中的立法主体是独立的;另一方面,区域协同立法中的规范事项是跨域流动的,区别于一般地方立法中的规范事项仅是本行政区域的事务。基于二

者的特殊性,导致无论从制度构造还是制度运行方面看,区域协同立法均不同于由地方单独立法的一般地方立法。

第一,区域协同立法应当以满足区域协调发展的需要为目的限制,无须对一般的立法事项进行协同立法。从《立法法》的制度安排看,地方立法权的行使具有独立性、自主性、试验性与创新性,但并非是毫无界限的。在我国现行地方立法制度的基本框架下,一方面要求地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触,另一方面要求地方性法规应当符合具体情况和实践需要,发挥地方的自主性与积极性。而作为突破制度障碍的区域协同立法,也要防止该立法权被滥用,因其行权的自由空间程度相对较大,其相较于一般地方立法的制度空间要恪守更为严格的限制,除了遵守一般地方立法的合宪性合法性要求之外,由于其是改革创新的时代产物,被赋予促进区域协同发展的时代使命,这也就意味着地方人大及其常委会必须遵循当下改革时代背景与直面改革实践需要,即以满足区域协调发展的需要为目的,才能够对跨区域性的相关事务进行协同立法。

第二,区域协同立法不同于一般地方立法的运行形式,而是地方立法权的特殊行使方式。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第100条与《立法法》对地方人大及其常委会进行地方性法规的立、改、废、释以及备案监督等行使地方立法权的方式作出了体系性规定,《立法法》第83条也为地方人大及其常委会进行协同立法这一特殊立法形成提供了规范依据。区域协同立法是地方立法的一种特殊制度类型,在立法程序、运行模式、工作机制上都与地方人大及其常委会独立自主地行使地方立法权存在诸多不同,主要体现为:区域协同立法是多个立法主体共同协商立法,而一般地方立法则是单个立法主体独立自主立法。在逻辑上,区域协同立法是解决特定区域公共事务立法事项的地方立法活动,比广义上的一般地方立法权的范围与边界要小得多,且是地方立法由单独立法向合作立法转向的制度产物,其作为一种不同地方间立法权横向式行使的立法活动,属于地方立法权的横向逻辑延伸。《立法法》将区域协同立法权从地方立法权中析出并专门授予地方权力机关,创新了地方立法制度的新类型,应被作为地方立法权的特殊行使方式来理解。

(二)作为特殊地方性法规的区域协同法规

由于区域协同立法是一种特殊的地方立法制度,应当进一步辨析作为立法结果的区域协同法规与一般地方性法规的关系,就需要具体考察二者的法律位阶关系,以及区域协同法规相较于一般地方性法规的特殊性。

1. 区域协同法规的法律渊源及其法律位阶

在法理学中,“法律渊源”是与“法律效力”联系最为直接的范畴^[4]。一方面,法的渊源表现为法的规范形式,另一方面,只有产生法的效力的规范形式才可能成为法的渊源。诚如葛洪义教授指出,法律渊源是不同国家机关制定或认可,因而具有不同法律效力或法律地位的各种类别的法的表现形式^[5]。因此,只有明确了区域协同法规在法律渊源体系中的位置,才能明确区域协同法规在法律体系中的效力位阶等级。如此,当区域协同法规同其他不同层级的法律规范发生冲突时,才能作出正确的适用判断。

具言之,一方面,根据《立法法》第80条规定,地方人大及其常委会是制定地方性法规的立法主体,由于区域协同立法的主体也是地方人大及其常委会,立法主体的法律地位及其职责性质并没有改变,那么,区域协同法规属于地方性法规;另一方面,就《立法法》第83条在立法法规则体系中所处的篇章结构的位置而言,区域协同立法的制度条款被置于第四章第一节《地方性法规、自治条例和单行条例》之中,依据体系解释方法,区域协同立法属于地方立法的基本范畴,由此,区域协同法规

的法律渊源是地方性法规。

尽管区域协同立法主体的数量有别于一般地方性法规的立法主体的数量,但从立法原理上看,法规制定主体的多元化及其数量叠加不应导致法规本身的位阶层级产生实质性改变,区域协同法规并不产生高于单个地方权力机关制定的地方性法规的位阶效力。但是,区域协同立法又不同于一般的地方权力机关立法,具有较为特殊的性质,其是由多个地方权力机关协同制定的,这使它不同于地方权力机关单独制定地方性法规的立法形式。对此,有学者认为,应将这种跨区划立法形式作为我国一种单独的法律渊源之一^[6],意即区域协同法规将会是一种具有新的规范效力层级的法的渊源的形式。然而,不容忽视的是,区域协同立法的主体仍是地方权力机关,本质上并没有创造新的规范位阶,即可被归类为地方性法规。同时,如果特别创造这样一类独立的法的渊源的形式,则会造成法的渊源体系及立法体系的混乱,相应地会产生更多的制度设计与修改上位法的操作成本。因此,暂并无必要将其增设为独立的法的渊源的形式。

既然肯定了无须对区域协同法规创设新的法的渊源的形式,那么应当承认区域协同法规与一般地方性法规属于同一法源,这就奠定了区域协同法规与一般地方性法规同属于“地方性法规”的法的渊源范畴的基本认知前提。基于此,由于法律位阶比较的是法律形式或法源之间的位阶^[7],那么,根据法律位阶理论衍生的“上位法优于下位法的原则”的理论逻辑,以及结合我国《宪法》和《立法法》的相关规定,在我国法律体系内部中,区域协同法规同其他法律规范之间的效力位阶关系是:法律的位阶高于行政法规的位阶高于协同法规的位阶高于政府规章的位阶。其中,区域协同法规与一般地方性法规属于同一法律位阶。

此外,尽管我们认为区域协同法规与一般地方性法规处于同一法律位阶,但并不意味着当二者发生规范冲突时,没有适用效力的优先顺序。后文将进一步详细探究区域协同法规与一般地方性法规的适用效力的界分。

2. 区域协同法规的特殊性

区域协同立法在产生背景与制度构造上具有一定的特殊性,使得区域协同法规不同于一般的地方性法规。

第一,规范调整事项的跨域性。从区域协同立法的产生背景看,随着区域经济一体化改革进程的推进与中央区域协调发展战略顶层设计的颁布,政府间需要通过横向合作联系以加强对公共性事务的协同治理,需要区域协同立法提供必要的法制保障。这意味着区域协同立法在产生之初就需要直面区域间协同发展的公共性事务,兼具促进区域协调发展的立法目的,区域协同立法与一般的地方立法最大的区别在于它针对的是“跨行政区域的事务”^[8]。典型如生态环境保护领域,尤其是跨流域保护治理事务,因为大部分江河横跨多个行政区划、流经多个地域,极具流动性的物理属性,若流域上游行政区政府未能妥善治理本区域流域事务,在很大程度上会影响到下游行政区政府的流域治理情况。同时,一般的地方单独立法往往难以从流域整体性维度处理不同行政区协同治理流域事务及其相互间法规制度衔接协调的问题。对此,区域协同立法因其调整事项的跨域性,是有效解决这一问题的重要路径^①。

第二,规范空间效力的跨域性。一般认为,规范的空间效力即指规范的生效范围,根据《立法法》第83条规定,区域协同法规在“本行政区域或有关区域内实施”,相较于一般地方性法规仅在本

^① 例如,云南、贵州、四川三省人大常委会按照同一文本,遵循同步审议、同时公布、同时实施的程序要求,通过协同立法保护赤水河流域,统筹协调赤水河流域保护的重大事项,共同协商解决赤水河流域保护的关键问题,对于协同保护赤水河流域具有重要意义。

行政区域内生效,区域协同法规空间效力的特殊性体现在其范围扩大至“有关区域内实施”。对此,有学者称之为“区域协同立法的效力外溢”^[9]。何谓“有关区域”?广义上,从参与立法的主体看,“有关区域”应当是进行协同立法的立法主体所在的行政区域的集合。例如,福建省的福州、泉州、三明、莆田、南平、龙岩、宁德七市人大常委会针对闽江流域生态环境保护事项开展协同立法活动,制定《关于加强闽江流域水生态环境协同保护的決定》,并且由福建省人大常委会批准公布,即“一个文本,七家通过,上级批准”。由此,单独地就这一地方性法规整体看,其实施范围是福州等七个市级行政区域的集合。狭义而言,“有关区域”应是指代立法调整事项在客观地理上所覆盖的全部行政区域。例如,嘉陵江流域涉及四川省8个市与重庆市14个县区,四川省与重庆市为实现该流域协同治理,两地立法机关协同制定了关于嘉陵江流域生态环境保护法律,并且均规定了嘉陵江流域途经的行政区域的行政机关的行政行为及其监管职责。就此而言,该法案的空间效力在形式上应当是两省市的行政区域,但其实质规范效力应当是嘉陵江流域保护事项涉及的行政区域。因此,相较于一般地方性法规的空间效力,区域协同法规的空间效力体现为跨域性。

当然,区域协同法规的文本形式既可以是一部完整的法律规范,也可以是一般地方性法规中的“区域协同”专门章节。基于立法的经济学原理,只针对特别事项采取协同规定,显然通过专门章节的形式即可完成。如果选择制定完整的法规形式,则可能消解一般地方性法规的特色性。但是,该专门章节的效力位阶,应当视为与区域协同法规一致。

三、区域协同立法的法律界限

如何理解区域协同立法的权限范围,是当前区域协同立法主体面临的现实难题。地方人大及其常委会究竟可以就哪些事项协同制定区域协同法规,哪些不能协同制定,目前还未形成共识,仍留有可供探讨的空间。根据《立法法》第83条的规定,区域协同立法的权限是“区域协调发展的需要”,或者说,地方立法主体进行区域协同立法时不得超越“区域协调发展的需要”而协同制定地方性法规。那么,何谓“区域协调发展的需要”?该规范对区域协同立法的权限问题规定得较为抽象,未能具体清晰划定区域协同立法的权限范围,导致缺乏具体的判断标准、具体事项列举以及操作依据。因此,为了用足用好区域协同立法权限,避免区域协同立法权限行使不足或过度滥用的现象,必须明确区域协同立法的权限范围。本文认为区域协同立法应当恪守以下三项原则性法律界限。

(一)不得违反宪法规定与规范法律保留事项

明确区域协同立法权限的范围,首先就是为了避免法律抵触与维护国家法制统一。一方面,《宪法》作为我国的根本法,具有最高的法律效力,一切法律、行政法规与地方性法规都不得同宪法相抵触。区域协同法规属于地方性法规,也应当遵循宪法的规定,并不得与宪法规定及其基本原则相抵触。例如,在粤港澳大湾区协同立法中,由于粤港澳三地不仅行政级别不同,且涉及“一国两制三法域”的特殊情况,三地之间协同立法存在很大困难。其中,港澳立法机关具有较大且高度自主的立法权限,除涉及外交、国防、主权等中央管理的事务外,港澳立法机关均可以针对属于本行政区自治范围内的其他事务进行立法,并需要向全国人大常委会备案,而广东仅享有一般的地方立法权限,且立法权限相对较为有限。因此,三地之间的立法权限在一定程度上并不对等,使得三地在寻求区域内共同事项并作出协同规定时需要格外谨慎。由此,提炼三地立法权限制约的“最小公约数”,即均不得同宪法规范事项相抵触。

另一方面,从央地立法权限的纵向划分角度看,由于区域协同立法作为一类地方立法,应当受

到《立法法》第11条与第82条规定的立法权限的限制。《立法法》第11条规定了全国人大及其常委会专属立法权事项,即法律保留事项,只能由全国人大及其常委会通过制定法律规范这些事项,地方立法机关不得对这些事项进行立法。《立法法》第82条规定了地方立法的事项范围,且明确地方立法机关不得制定法律保留事项。由此,区域协同立法并不能规范法律保留事项。例如,区域协同立法权限并不包含《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》中指出要“建立区域均衡的财政转移支付制度”“深度开展对口支援”,这些事项是属于中央立法层面考虑的问题,并属于法律保留事项,应当由中央立法进行规定。又如,在“粤港澳法治合作中,有些事项涉及产业政策、税收、货币政策等中央事权,地方并没有相应的立法权”^[10]。但区域协同立法可以为执行法律、行政法规的规定,并根据区域协调发展的实际情况制定协同性事项。概言之,区域协同立法权限要受到地方性法规的立法权限的范围限制,并且不得违反宪法规定与规范法律保留事项。

(二)不得突破区域协调发展的改革创新实践需要

赋权地方人大及其常委会区域协同立法权限,是因区域经济一体化的制度需要而生,亦因区域协调发展战略的法治实践而成。也可以说,促进与保障区域协调发展的创新实践需要不仅是地方人大及其常委会行使区域协同立法权限的现实条件和基本前提,还是地方人大及其常委会开展区域协同立法的权限界限。非基于“区域协调发展的需要”,不得开展区域协同立法活动;如果协同立法的事项超出“区域协调发展的需要”,则与创设区域协同立法权限的目的不符而失去行权的必要性。概言之,“区域协同立法权的行使需根据区域协调发展的实际情况和需要”^[11]。尽管这一抽象的限制性条件可能要取决于地方立法机关的主观判断,但是该限制性条件要求当然有着国家区域协调发展战略顶层设计的政策指导及其他因素指引。从区域协同立法的产生背景与基本定位看,本文认为对于“区域协调发展的需要”的理解,仍有相对客观的三个判断依据。

1. 区域协同立法权限应当符合国家关于区域协调发展战略的顶层设计

如党的二十大报告、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中关于“优化区域经济布局、促进区域协调发展”,《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》“XX区域规划纲要”等区域协调发展的官方文件中均指明了区域协调发展的政策指向。京津冀区域、长三角区域、粤港澳大湾区等特别区域的地方人大及其常委会虽均通过《立法法》规定获得区域协同立法权限,但各自承担着不同的战略定位、发展目标与重点任务。《立法法》授权区域内地方人大及其常委会有权开展区域协同立法,其初衷在于为区域协调发展提供法治保障,并且满足地方贯彻实施区域协调发展战略的立法需要。因此,区域协同立法应当符合我国区域政策的内容要求,特别是区域一体化发展领域,包括经济领域、环境领域、公共服务领域等具体方面^②,均需要谨慎对待且避免触及政治或基本体制的事项。因此,区域协同立法的权限范围要受制于中央的区域政策导向,国家政策为区域协同立法的功能发挥提供指引^[12]。国家对特定区域提出的明确的战略定位、总体目标与重点任务,不仅具有主导地位,同样具有规范效力,区域协同立法

② 例如,《京津冀人大立法项目协同办法》第1条明确,京津冀开展协同立法项目工作的目的在于“为了贯彻京津冀协同发展重大国家战略,深入推进京津冀立法工作协同,为京津冀协同发展提供法制保障”;第4条明确,京津冀协同立法应当“按照《京津冀协同发展规划纲要》的要求,围绕有序疏解北京非首都功能这一核心,在交通一体化、生态环保、产业升级转移等重点领域,选择关联度高的重要立法项目进行协同”。从京津冀协同发展的整体定位与发展目标来看,京津冀协同立法调整事项范围应主要集中于优化区域经济结构、改善生态环境质量与提升公共服务三个方面。长三角区域协同立法也应当服务于《长三角区域一体化发展规划纲要》中关于长三角洲一体化发展的战略定位与主要任务,聚焦产业体系创新、基础设施互联互通、生态环境共保联治、公共服务、营商环境、自由贸易试验区等领域。

应当遵循中央对区域协调发展战略作出的顶层设计。由此,区域协同立法的权限范围要受到这些政策的规范指向,并且需要将这些政策事项转化为符合本区域实际需要和现实情势的立法事项。

2. 区域协同立法权限应当体现我国区域法治建设发展的基本方向

因为区域协同立法属于地方立法的基本范畴,同样具备执行性立法、创制性立法与试验性立法的特征,在区域协调发展改革创新的时代背景下,应当发挥地方先行先试的立法探索与立法试验的基本功能,并为中央关于区域协调发展法律规范统一立法积累经验。因此,当前的区域协同立法不应只是为了解决本区域内的局部发展的特别问题,而是应当能够代表未来区域协调发展法律规范完善、国家法治建设的发展方向,区域协同立法的体制机制及其规范文本应当是在全国范围内可复制与可推广的。由于地方是区域的基础,区域是地方的延伸,国家是区域的聚合^[13],特定区域的协同立法的走向应是朝着区域法治建设的方向,构建并达致“法治京津冀”“法治长三角”“法治粤港澳大湾区”等区域法治目标。从意涵“主权与治权相分离”的治权自主理念的角度看,这些“地方法治”的称谓与概念具有正当性^[14]。由此,区域法治是国家法治的有机组成部分,区域法治是区域发展的重要推动力量^[15]。从功能合宪性角度看,区域协同治理不能仅定位于本地方发展,而应首要着眼于国家整体发展^[16]。因此,区域协同立法应当助益于增强区域联防联控,为区域法治建设注入法制支撑与实践经验,区域协同立法权限应当体现我国区域法治建设发展的方向^③。

3. 区域协同立法权限应当确属协同的需要

根据《立法法》的体制安排,地方人大及其常委会享有职权立法权与区域协同立法权这样的“双重立法权”。地方职权立法的核心追求之一是体现地方特色,而区域协同立法的核心追求之一则是谋求规范趋同,尽管这两种地方立法权并不必然直接产生相互交集,且地方立法机关可以根据不同事项需要行使相应职权,但实践中却出现了地方立法机关针对同一事项选择以行区域协同立法权之虚压职权立法权之实的案例^④。由此,如果地方权力机关任意选择协同项目进行协同立法,很可能在一定程度上限制了地方立法特色化的法律效果。因为地方立法只有具有地方特色才能展现其存在的价值^[17],职权立法本是地方立法的根本样态,立法特色化也是地方依职权立法的基本要求。而区域协同立法仅作为一种新的立法形式,并不具有撼动或超越地方立法特色化的正当性,区域协同立法应当尊重地方立法的特色化要求。例如,在广东省三地关于保护潮剧的协同立法过程中,为保障立法中协同要素与地方特色化要素的统一,广东省人大常委会召开协同立法工作,确立了“协同确定主要制度,允许保留地方特色”的立法工作方式^[18]。由此,地方立法机关并不能为了完成协同立法项目,通过趋同规范内容与采取同步的立法行动而损害地方立法的特色性。

因此,“协同立法只是促进区域协调发展的各项手段中的一种,它能够解决特定的区域协调发展问题,但并不能‘包治百病’”^[19]。前述这两种地方立法权的差异及相关实践案例提醒地方立法

③ 例如,2020年1月,京津冀区域三省市人民代表大会分别先后表决通过了机动车和非道路移动机械排放污染防治条例,这不仅是京津冀首部区域协同立法成果,也是我国首部对污染防治领域作出全面规定的区域协同法规。该协同立法实践及其成果“为国家推进区域协同立法提供了丰富创新实践经验,为其他省份开展区域协同立法提供了可资借鉴的制度范本”。此后,“为深入推进京津冀首部协同立法成果机动车和非道路移动机械排放污染防治条例全面贯彻实施,河北省人大常委会组织执法检查组,采取省内自查和与北京市、天津市联合检查调研相结合的方式,对条例实施情况进行了全面检查。这是京津冀人大首次联合开展监督工作,是三地构建相对统一的区域法治环境,实现法治协作的有益探索,有力推动了京津冀地区重点工作的协同联合”。(参见:周英《京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索》,中国民主法制出版社,2022年。)由此来看,这种协同立法的模式、规范文本作为贯彻实施区域重大战略的立法活动,是能够充分体现我国区域法治建设的基本方向。

④ 例如,东三省为压制不同地方道路运输收费的差异化标准,而选择采取协同立法,但该事项不仅不具有跨域性与流动性,反而损害了公民的选择性权益,也大大降低了地方应当竞争的力度,该事项是一种不具备合作要素的事项,也不属于确属协同需要的事项。这就造成了谋求地方立法特色与追求规范趋同的紧张关系。

者,区域协同立法权的行使应当符合比例原则,严格把握立法事项的跨域性与流动性,例如,流域生态保护、大气污染防治等环境保护领域事项,此类事项也是开展协同立法活动的首选事项与惯常事项,实践中也取得丰硕成果。在区域协同立法权的行使过程中,应当严格区分区域协同立法与依职权立法的差别,对于不满足区域协调发展或区域协同治理的事项,不宜行使区域协同立法权。对此,必要时,应当在立法说明或立法解释时释明采取区域协同立法形式的必要性理由与正当性理由。

(三)不得超越区域的特定地域范围

从立法权限的角度看,区域协同立法权限是针对跨行政区域的事务,那么该立法事项的前提是具有跨区域特征的,这意味着协同处理的事务已经超出单一的行政区域^[20]。例如,环境保护问题中的大气污染具有流通性,会随着空气流动而发生转移,若是单个行政区域治理不当,所产生的污染不会仅停留于本行政区域,则会引起周边行政区域污染的连锁反应,即某个行政区域产生的污染物会跨界传输,并且直接影响到其他行政区域的环境质量,这就需要周边行政区域共同治理,那么,针对大气污染防治问题进行区域协同立法则成为有效应对措施^⑤。同时,这也并不意味着“跨区域性”的立法权限范围可以无限扩大,并不得超越立法事项所隶属区域的特定地域范围。然而,在区域协同立法的实践中,跨区域性的行政事务的地域范围却并不一定与协同立法主体所在的行政区域相一致^⑥。因此,基于区域协同立法的实践审视及其现实策略的考量,区域协同立法是处理与区域立法主体所在的行政区划相一致的跨行政区域事务。

综上所述,以上区域协同立法权限的范围构成了其立法权限边界的基本框架结构,且难以“通过‘一刀切’的方式事先进行非常清晰的划定”^[21]。此外,需要注意的是,“协同立法并不意味着地方立法的权限扩张”^[22],设区的市享有的区域协同立法权限的事项范围也仅限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面。

四、区域协同立法的冲突解决

既然为协同立法,自然可能会同一般地方性法规不一致。那么,当二者发生规范冲突时,如何处理二者之间的法规适用关系?此外,当有限的协同立法权限无法回应先行的改革实践的现实需要时,立法者又该通过何种方式处理立法权限不足与改革实践需要的矛盾关系?这些问题在当前的法律规定中仍处于空缺点,是目前应该思考的重要法律问题。

(一)区域协同法规与一般地方性法规的冲突解决

本文认为,区域协同法规应当优先适用于由地方立法机关单独制定的一般地方性法规。根据《立法法》的规定,由同一机关制定的法律规范的适用规则主要包括“新法优于旧法原则”与“特别法

⑤ 根据《环境保护法》第22条规定,“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态灾害联合防治协调机制”。

⑥ 以京津冀晋四省市开展《白洋淀生态环境治理和保护条例》协同立法为例,白洋淀生态环境治理与保护事务确属于一项跨区域性的行政事务,但是否跨越且涉及京津晋行政区域呢?从行政管辖角度来看,白洋淀原隶属于保定和沧州地区的安新、容城、雄县、高阳和任丘5个县(市),现归属雄安新区管理,并不涉及京津晋行政区域管理范畴;但是从白洋淀所处的水环境来看,白洋淀属于海河流域大清河水系中游平原地带,而大清河水系地处海河流域中部,跨京、津、冀、晋四省市,白洋淀承纳大清河南支潞龙河、孝义河、唐河、清水河、漕河等和北支白沟河等较大河流,俗称“九河下梢”。其中,由于上游河流污染物排放是构成白洋淀水环境恶化的原因之一,而处于上游的唐河发源于山西浑源,拒马河流经北京房山区,那么,白洋淀水污染治理时就需要作为上游的北京与山西的间接性参与,北京与山西需要治理的是本行政区域中最终会流入白洋淀的河水。尽管我们应当认可打破行政分割、建立健全流域协同治理机制的积极效应,但是就协同立法事项而言,还是应当严格确保事项的地域范围与立法主体所在的行政区划相一致。就前例而言,如果京津冀晋开展针对大清河水系或海河流域生态环境治理和保护事项的协同立法,则是符合区域协同立法权限的。相较而言,《白洋淀生态环境治理和保护条例》主要还是事关河北省的地方立法事项。

优于一般法原则”,由于区域协同立法的主体与地方立法的主体在本质上均是地方权力机关,二者的适用规则同样适用上述原则。然而,区域协同法规优先适用的结论的得出并不是完全依据“新法优于旧法的原则”,因为作为“新法”的区域协同法规要优先适用于作为“旧法”的一般地方性法规,必须取决于立法时间上的先后顺序。因此,该结论的依据首要是基于“特别法优于一般法的原则”,即针对同一位阶的特别法和一般法产生冲突时,优先适用特别法。区域协同立法是针对区域协调发展的特殊需要开展的立法活动,同时适用于特殊事项与特定区域,就此而言,区域协同法规属于特别法;而一般地方性法规是针对普通事项进行立法的,并且仅适用于本行政区划,因而属于一般法。由此,无论从适用对象或是适用空间上来讲,区域协同法规是特别规定,应当优先适用于一般地方性法规。

当然,采用该项原则并得以证明该项结论的基本前提是,区域协同立法将一直保持其特殊性。然而,区域协调发展是当下改革发展的国家战略之一,随着区域协调发展改革的不断深化,区域协同立法的实践越来越普遍化及其效果一般化,则很难再根据该项原则证成此结论。据此,我们还应该继续探寻一种较为稳定的理由或依据,并证成区域协同法规优先适用于一般地方性法规的结论。

第一,从国际法与国内法的效力关系看,一般认为,国际法的法律效力优于国内法。根据凯尔森国际法优先的一元论思想,国际法与国内法同属于一个法律体系,国际法的效力根据是“约定必须遵守”^[23]，“各不同国内法的基础规范本身都是以国际法的一个一般规范为根据”^[24]。因此,国际法优于国内法。

区域协同法规与一般地方性法规的效力关系相似于国际法与国内法的效力关系,却又并不完全等同,但可以借助凯尔森“一元论”的论证逻辑以释明二者间的适用效力关系。首先,区域协同法规与一般地方性法规均明确属于同一位阶的法律渊源,才会产生规范冲突时法律效力的优先问题,但二者的规范冲突却并非是较高和较低的规则之间的冲突,只是规范适用层面的冲突。其次,区域协同法规与一般地方性法规的法律效力来源是《立法法》的规定,二者并不存在相互间的法律效力获取或来源的争议。同时,区域协同法规的优先适用效力来源应当是“约定必须遵守”,因为区域协同立法的基本前提是:其一,区域协同法规通常是在地方权力机关协商与协作的情况下开展的;其二,区域协同法规所规定的权利义务应当是公平的与平等的;其三,区域协同立法更多的是牵扯到地方政府对于合作治理的认同,而非政府单一治理,区域协同法规不仅规范着地方之间的利益与治理关系,而且直面经济、环境等地方关系,又或者,区域协同法规的调整事项关系到该区域内地方发展矛盾的根源;其四,区域协同法规与一般地方性法规均是地方权力机关立法意志的体现,但区域协同法规强调的是“地方间共同的意志”,这种法律效力来源于地方间人民民主的自愿协商与认同。因而具有相对优先适用效力。最后,在区域协同立法的过程中,一些地方性法规是以区域协同法规规范为依据,尽管就当前的区域协同立法实践看,区域协同法规需要“转化”为地方性法规中的某一章节^⑦,但从长远看,在区域协同法规逐渐成熟稳定后,一些地方性法规应以区域协同法规为规范依据。综上所述,区域协同法规应当优先适用于一般地方性法规。

第二,基于行政法中的诚实信用原则,为确保区域协同法规得到有效适用,区域协同法规应当具有更高的拘束力并优先适用于一般地方性法规。一般而言,行政法中的诚实信用原则是调整政府与人民之间契约关系的基本原则,该原则贯穿于行政相对人与行政机关从签订到履行行政协议

^⑦ 例如,在京津冀协同制定大气污染防治条例的进程中,天津市人民代表大会及其常委会修正《天津市大气污染防治条例》,在第九章中专门规定了“区域大气污染防治协作”的内容。

中的全过程的法律实践。而在区域经济一体化背景下,出现了以地方政府作为主体的相互之间缔结的行政协议,也被称为“区域行政协议”,这是地方政府合作、对话与协商的法律结果,也应当受到诚实信用原则的调整。原因在于,一方面,“行政法中的诚信原则主要目标是规制政府的行为”^[25],即要求政府信守协议,依约履行;另一方面,由于地方政府签订行政协议本身就是为了约束彼此并实现合作,而该行政协议属于一种对等性的行政契约,虽并未被赋予法律拘束力,但其拘束力“来源于缔约各方的自由同意、诚实信用原则以及重复博弈的合作压力”^[26]。因此,诚实信用原则对于区域行政协议的履行具有“软法”性质的拘束力,也是推进政府履行协议的直接拘束力原则。

由此,因为区域协同法规是法律化地方协商内容的结果,并且“在机制上也是通过区域行政协议加以实现的”^[27],区域协同法规的文本内容是静态的且具有普遍性的法律拘束力,而区域协同法规的履行是动态的且需要地方行政层面的落实,那么,诚实信用原则在政府履行层面则发挥其拘束效力。这意味着区域协同法规的优先履行是标志着地方政府的信用度、增进地方政府间互信并有效达致合作,及其共同利益增长的具体实践。因此,“诚实信用原则”要求地方政府应当恪守信用,应当以共同利益为出发点践行区域协同法规,确保该法规中不同地方政府之间的权利义务内容得到实现。因此,区域协同法规相较于一般地方性法规具有优先适用效力。

(二)区域协同法规与一般地方性法规的效力裁决

刘小妹教授曾提出,需要“专门规定区域协同立法的法律效力和适用规则”^[28]。其中的一个重要方面是“立法效力的裁决”规范^⑧。《立法法》的确需要设计区域协同法规立法效力裁决的特别规范,特别是需要释明区域协同法规与一般地方性法规涉及立法效力裁决的情形及规则。因为二者在立法主体与立法事项方面既存在关联性,也存在差异性,这将导致区域协同法规同其他规范冲突时,需要特殊的立法效力裁决的规定。其中,二者需要立法效力裁决的情况类似于属于《立法法》第106条第3款规定的情形^⑨。

首先,就立法主体而言,因为区域协同法规同一般地方性法规处于同一法律位阶,并且二者的立法主体均为地方权力机关,即属于同一类型的立法机关,但由于区域协同法规的立法主体相较于一般地方权力机关,表现出多个跨区划的立法主体间协同的特殊情况,是多个地方权力机关协同立法,这导致二者的立法机关又在形式意义上不同。从“协同”因素的考量看,二者的立法主体又可以是属于同一类型的不同立法机关。那么,基于区域协同法规的立法主体具有的特殊性,即满足“同一类型不同机关制定法律规范”的基本前提。

其次,就规范事项而言,需要立法效力裁决的情况是特殊的,并不是一般的“区域协同法规与一般地方性法规的规范冲突”,否则即可适用前述的规范冲突的处理规则;需要立法效力裁决的情况是发生了“特别法优于一般法”与“新法优于旧法”原则间的冲突,即“就同一事项,新的一般地方性法规与旧的区域协同法规规定不一致”或者其他更为复杂的情形^[29],同时,这种情形是根据“特别法优于一般法”的原则难以解决适用问题的,只能需要由特定的立法机关作出二者适用效力的裁决

⑧ 所谓“立法效力的裁决”是判断特殊类型法律规范冲突事项的适用效力问题的机制,即指当各种规范性文件之间出现不一致、不能确定如何适用时,由特别国家权力机关对立法效力进行裁决。需要说明的是,立法效力的裁决不同于一般法律适用效力的判断,一方面,立法效力的裁决机关是立法机关,而非执法机关或司法机关,而法律适用效力的判断主体是执法机关或司法机关;另一方面,执法机关或司法机关不能根据规范冲突解决的一般处理规则确定如何适用,是送请相关立法机关裁决的前提条件。二者的本质区别在于适用情形不同。

⑨ 《立法法》第106条第3款规定的情形可以被类型化为:由同一类型的不同立法机关制定的,并处于同一法律位阶的规范之间(部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间),对同一事项的规定不一致时,由共同的上级机关裁决。

决定。

最后,就裁决机关的确立而言,根据《立法法》第106条第3款规定,立法机关之间存在隶属于同一共同上级机关关系,由该共同上级立法机关裁决。以地方政府规章与部门规章的规范冲突为例,地方政府规章的制定主体是省级和市级人民政府,部门规章的制定主体是国务院职能部门,国务院与国务院职能部门、地方政府之间均存在领导与被领导关系,国务院是二者共同的上级领导机关,因此当二者制定的规章发生规范冲突时,由国务院进行裁决。据此,区域协同法规的立法主体与一般地方性法规的立法主体均为地方人大及其常委会,均受到全国人大及其常委会的工作指导,那么,当区域协同法规与一般地方性法规发生规范冲突时,应当由全国人大及其常委会裁决。

因此,依据《立法法》相关规定及立法效力裁决的规律与经验,应当在刘小妹教授提出的规则建议的基础上,最终形成如下完整规定:“区域协同法规与地方性法规对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由全国人民代表大会常务委员会裁决。”对此,需要说明的是,其一,该规定并没有允许由地方权力立法机关先行自我裁决,是因为不能允许地方立法机关既是区域协同立法的参与者,又是区域协同法规同一般地方性法规发生规范冲突时的裁决者;其二,这里的“对同一事项的规定不一致”的情形是指,对同一事项新的一般地方性法规与旧的区域协同法规规定不一致;其三,“不能确定如何适用时”的情形是指,不能简单地适用“特别法优于一般法”的原则。

值得一提的是,地方立法机关在协同制定区域协同法规时,应当同时启动对“同一事项”已经作出规定的地方性法规的修改、废止和清理活动,使得就“同一事项”的一般地方性法规与区域协同法规保持一致。同时,未来在司法机关的审判实践中,如果出现了区域协同法规与一般地方性法规发生规范冲突的情况,人民法院应当保持谨慎判决的态度,避免简单地以立法主体的数量叠加来确定这两类地方性法规之间的适用效力的认知,而是应当根据“特别法优于一般法”等的规范冲突处理原则,或是依据立法效力裁决的规定,并按照法定程序送请全国人民代表大会常委会进行裁决。

(三)区域协同立法权限与改革决策的矛盾解决

深化改革实践的广泛开展与法律制度的供给不足之间的矛盾是天然存在的。对此,坚持改革与立法的辩证统一,推动立法主动适应改革需要,发挥立法对改革的引领和推动作用,是我国立法工作中处理立法与改革关系的基本原则与特色经验。从《立法法》第83条的制定背景看,之所以创设区域协同立法制度,显然具有向地方赋权的特别考虑,旨在于由地方先行试验立法并为区域协调发展的法治建设提供必要的制度供给,充分发挥区域协同立法创新的“试验功能”,以及对区域协调发展改革的引领和推动作用。因此,区域协同立法本身承载着为特定目标提供制度供给的功能。但是,仅作为一项地方立法的区域协同立法,其立法权限还是比较有限,需要恪守前述提及的立法界限,却又必然需要面向不断深化的区域协调发展的改革实践,然而,先行的改革决策并不会专门考虑立法的运行能力,当区域协调发展的改革决策超出区域协同立法的权限范围时,由此也会产生出一个真正矛盾的冲突问题,即有限的协同立法权限应当如何回应无限的改革实践的立法需要?

也就是说,如何协调二者之间潜在的矛盾关系,即区域协同立法在符合宪法规范且不涉及法律绝对保留事项的基础上,如何回应超出立法权限的区域协调发展的事项,是当前地方开展区域协同立法工作需要处理的关键问题,也是目前区域协同立法的制度瓶颈。例如,在粤港澳大湾区的法治建设中,香港和澳门均有独立完整且较为充足的立法权限,能够很好地满足区域建设的立法需要,而作为省级立法机关的广东省的立法权限是远远不够的,往往难以制定区域所需要的地方性法规^[30]。这种立法权限上的不对等导致三地难以共同面对一些大湾区建设的事务。对此,普通的区

域协同立法权难以独立回应,需要具有权威性的国家机关作出专门的授权立法。

因此,一种合法且可行的处理路径就是,地方立法机关需要得到全国人大及其常委会的法律授权。全国人大及其常委会可以充分运用特别授权立法的方式解决改革中的立法之急,从而弥补地方立法权限的不足。首先,就授权形式而言,这种方式的表现形式就是“全国人大常委会的授权决定”。其次,就被授权主体资格而言,尽管有学者认为,被授权立法的主体只能是国务院和经济特区所在地的省、市人大及其常委会,但根据《立法法》中关于授权立法的规定,并没有将被授权主体严格限定在这两种类型的国家机关,在立法实践中,被授权主体也逐渐增多且多元化^⑩,基于重大区域战略中的地方同样承担有重要的改革试点、示范推广的功能意义,地方能够得到全国人大常委会授权立法的决定具有重要的意义。再次,就授权模式而言,由于目前中央缺少区域协调发展示范区建设的顶层规划设计,这种授权立法的模式暂不宜采取“一揽子授权”的模式,同时,根据《立法法》第13条的规定,全国人大及其常委会只能向地方立法机关作出具体授权,据此,既可以采取“一地一授权、一事一授权”的精准授权的模式^[31],也可以选取清单式批量授权的模式,即以具体列明的方式,详细对所授权立法的事项进行列明^[32]。最后,就授权事项而言,由于地方立法机关是属于享有立法职权的主体,“其需要获得授权的范围对应于他们自身不能规定的事项,也即应由上位法保留的事项”^[33]。

因此,对于区域协调发展改革实践的立法需要和区域协同立法权限不足的矛盾关系,采取由全国人大常委会授权立法的方法可以有效疏解这种矛盾张力。

结语

“立法工作从来不是从法律体系出发的,而只能根据社会实践的需要与可能来安排、来进行”^[34]。当前,在全面依法治国的时代背景下,全面深化改革的动态演进趋势及其带来的中央顶层设计与地方治理创新的有机融合,驱动了特别地方改革实践与地方法治建设相统一。地方立法应主动满足地方改革需要,同时衍生了广泛的地方立法需求。由此,“总的趋势就是地方立法权不断扩充,这是与我国的改革进路是一致的”^[35]。区域协同立法作为区域经济一体化、区域协调发展战略实施背景下的立法产物,能够发挥整合法治资源、减少法律冲突、降低立法成本、提升立法质量的积极优势。而关于区域协同立法的研究,学界除了关注增设区域协同立法制度所涉及的宪法问题,以及可能产生的对于国家结构形式、央地关系、立法体制的影响等问题,还应当重点结合特定区域治理事项的立法需要,探究区域协同立法规范运行等的一系列理论与实践问题。

因此,建议在对区域协同立法实施现状及其成效进行全面评估的基础上,进一步完善相关体制机制的研究,使区域协同立法更好为区域协调发展战略提供法治保障,从而为将来中央关于区域协调发展法律规范的统一立法积累经验。概言之,目前地方立法机关应当用足用好区域协同立法权。

参考文献:

- [1] 王敬文.论区域协同立法制度实施的法律规范供给[J].法学,2024(2):32-43.
- [2] 史凤林,张志远.区域协同立法权作为新型地方立法权的法理证成[J].河北法学,2023(12):42-62.
- [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.

^⑩ 例如,浦东新区并非经济特区所在省市,但在2021年6月10日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》。

- [4] 张志远. 司法解释法律效力研究:法源理论、运行困境与完善路径[J]. 山东法官培训学院学报, 2023(2):165-184.
- [5] 葛洪义. 法理学教程[M]. 北京:中国法制出版社, 2000:260.
- [6] 王春业. 区域经济一体化与地方行政立法模式的变革[J]. 科技与法律, 2007(3):81-87.
- [7] 王锴. 法律位阶判断标准的反思与运用[J]. 中国法学, 2022(2):5-25.
- [8] 周泽夏. 区域协同立法:定位、特色与价值[J]. 河北法学, 2021(11):85-99.
- [9] 江国华, 姚晗. 区域协同立法的法教义学阐释[J]. 湖北社会科学, 2024(9):120-129.
- [10] 陈雪珍. 粤港澳大湾区协同立法的困境与出路[J]. 地方立法研究, 2020(4):97-105.
- [11] 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(2):18-38.
- [12] 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(2):108-116.
- [13] 戴小明, 苗丝雨. 区域法治与新时代省域治理[J]. 行政管理改革, 2021(6):32-39.
- [14] 倪斐. 地方法治概念证成:基于治权自主的法理阐释[J]. 法学家, 2017(4):116-130, 179.
- [15] 戴小明. 区域法治:一个跨学科的新概念[J]. 行政管理改革, 2020(5):65-73.
- [16] 于文豪. 区域协同治理的宪法路径[J]. 法商研究, 2022(2):49-63.
- [17] 石佑启. 论地方特色:地方立法的永恒主题[J]. 学术研究, 2017(9):45-53, 177.
- [18] 侯梦菲. 广东三地协同立法保护潮剧[N]. 羊城晚报, 2021-12-08(A3).
- [19] 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.
- [20] 黄喆. 区域协同立法权限限定的理论阐释与制度展开[J]. 政治与法律, 2024(10):37-52.
- [21] 李德旺, 叶必丰. 地方变通立法的法律界限与冲突解决[J]. 社会科学, 2022(3):83-96.
- [22] 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(3):116-124.
- [23] 白中红, 陈丹. 凯尔逊国际法思想述评[J]. 当代法学, 2003(1):108-110.
- [24] 黄瑶. 世纪之交反思凯尔森的国际法优先说[J]. 法学评论, 2000(4):26-33.
- [25] 解志勇. 诚信原则是塑造法治政府的灵魂[J]. 人民论坛, 2020(30):112-115.
- [26] 季晨澍. 论区域行政协议的法律效力及强化对策[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022(2):114-124.
- [27] 叶必丰. 区域经济一体化的法律治理[J]. 中国社会科学, 2012(8):107-130, 205-206.
- [28] 刘小妹. 法律体系形式结构的立法法规范[J]. 法学杂志, 2022(6):85-101.
- [29] 范进学, 李紫琦. 区域协同立法的规范依据与立法完善[J]. 法学杂志, 2024(5):1-18.
- [30] 王春业, 丁楠. 论粤港澳大湾区合作中法治壁垒及其消解[J]. 天津行政学院学报, 2019(3):39-45.
- [31] 陈奎, 董宽. 论授权立法视阈下的区域协同立法[J]. 法学杂志, 2024(3):140-156.
- [32] 王春业. 将清单式批量立法授权引入粤港澳大湾区法治建设[J]. 法学杂志, 2021(7):102-111, 123.
- [33] 俞祺. 授权立法范围的合理界定[J]. 法学, 2024(2):55-69.
- [34] 杨景宇. 加强地方立法工作提高地方立法质量[J]. 求是, 2005(14):5-7.
- [35] 葛洪义. 关于我国地方立法的若干认识问题[J]. 地方立法研究, 2017(1):99-105.

Legal boundaries and conflict resolution in regional collaborative legislation

Shi Fenglin, Zhang Zhiyuan

(School of Law, Shanxi University, Taiyuan 030006, P. R. China)

Abstract: Regional collaborative legislation is a highly innovative local legislative system within China's legislative framework. The revised Article 83 of the "Legislation Law" in 2023 establishes the regional collaborative legislative system, fundamentally addressing the legitimacy issues in the practice of regional collaborative legislation. However, many ambiguities within the system remain unaddressed. Therefore, it's necessary to discuss the normative attributes, legal boundaries, and conflict resolution of regional collaborative

legislation through the lens of legislative jurisprudence and in the context of China's regional collaborative legislative practices. As a novel type of local legislation, regional collaborative legislation possesses unique normative attributes. On the one hand, it aims to fulfill the needs of regional coordinated development and represents a specialized exercise of local legislative power. On the other hand, regional collaborative regulations should be categorized as local regulations within the legal hierarchy, equal in status to other local laws, while also embodying cross-regional characteristics, notably in terms of both the cross-regional nature of the issues it addresses and the spatial efficacy of its norms. The legislative powers in regional collaboration must adhere to certain principled legal boundaries: it must not contravene constitutional provisions or encroach upon legally reserved matters, exceed the necessities of coordinated regional development reforms, or extend beyond the designated geographic scope of the regions involved. This framework operates on several levels: on a macro level, the power of regional collaborative legislation should be guided fundamentally by regional coordinated development policies and should uphold the principle of legal unity; at a meso level, it should be confined to the needs of specific collaborative projects; and on a micro level, it should satisfy basic requirements of alignment between cross-regional affairs and the administrative divisions of the legislative bodies involved. These boundaries remain principled and baseline since the precise scope of regional legislative powers depends significantly on the practical explorations of regional coordination strategies and cannot be clearly delineated by enumerative lists. Furthermore, the regional collaborative legislative powers held by municipalities should adhere to these principles, limited to areas such as "urban and rural construction and management, ecological civilization construction, historical and cultural protection, and grassroots governance". In terms of the legal application of regional collaborative regulations and general local regulations, the principle of "special laws take precedence over general laws" holds the highest priority. The principle of "agreements must be honored" and the principle of administrative good faith can provide supporting grounds for the precedence of regional collaborative regulations. When the two involve special circumstances requiring adjudication on legislative validity, the decision shall be made by the Standing Committee of the National People's Congress. Additionally, in cases involving special circumstances of legislative effectiveness adjudication, it should be decided by the Standing Committee of the National People's Congress. Furthermore, when collaborative legislative authority cannot meet the legislative needs of regional coordinated development reforms, it can be considered to empower regional collaborative legislation through authorization legislation by the Standing Committee of the National People's Congress.

Key words: regional collaborative legislation; regional coordinated development; legislative authority; legislative efficacy; authorized legislation

(责任编辑 刘 琦)