Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.001

欢迎按以下格式引用:刘婕妤.人大区域协同立法的理论基础与实践优化[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(6):225-237. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.001.

Citation Format: LIU Jieyu. Theoretical basis and practical optimization of regional cooperative legislation by local people's congresses[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition),2024(6):225-237. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.01.001.

人大区域协同立法的理论基础与实践优化

刘婕妤

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

摘要:党的二十届三中全会明确提出,要探索区域协同立法。人大区域协同立法是新时代深入实施区域协调发展战略的重要制度创新。《中华人民共和国宪法》中虽未明确使用"区域协同立法"的概念,但是从其序言和总纲中解读出的"区域协调发展"国家保障义务可以为人大区域协同立法提供合宪性基础。中央立法及时回应实践之需,2022 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》修正、2023 年《中华人民共和国立法法》修正,增加相关条款,为人大区域协同立法提供了概括性的合法性依据。大量相关政策文件的出台以及跨域事务高质效处理的现实需要,也为人大区域协同立法实践图景的展开提供了充分的依据。人大区域协同立法的理论基础在合宪性、合法性、合政策性、事实性等维度得以证成。在实践层面,人大区域协同立法既充分挖掘了地方立法的创新潜力,也不可避免在可操作性法律依据不足的情形下形成了实然困境,面临模式凝练不足、对"协同性"存在双向理解偏差、立法成果实效发挥刚性不足等问题。究其成因,主要在于地方人大之间实质地位不平等、立法过程公众参与不充分、协同立法机制不完善等方面,本质原因在于区域与地方、地方与地方之间的利益关系存在张力。需要通过引入"新区域主义"视角,打破传统的区域和层级观念,推动地方之间以合作为基础形成互惠的关系模型,在人大区域协同立法中建立区域整体利益观,超越地方利益寻求立法共识。在理念优化的基础上,以理性商谈作为基本方法,权衡地方人大之间的利益。将深化公众参与作为重点,在公众参与意识、参与能力、参与方式、参与程度等方面强化公众在人大区域协同立法中的多层次参与,寻求各类主体利益诉求中的最大公约数,切实解决区域公共问题。机制层面,要寻求运行机制与保障机制整体系统性完善,在运行机制中,明确人大区域协同立法的流程,在立法的"前""中""后"各个环节体现"协同性",防止人大区域协同立法沦为形式;在保障机制中,通过优化多层次的联席会议制度、搭建常态化的信息交流平台、探索建立利益补偿机制、衔接绩效考核机制等方式,为切实发挥人大区域协同立法功能提供保障。

基金项目:十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目"发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用研究"(22ZD068)

作者简介:刘婕妤,中南财经政法大学,Email:695986806@qq.com。

关键词:区域协同立法;区域协调发展;区域法治;地方人大;人大制度

中图分类号:D921;D622;D624 **文献标志码**:A **文章编号**:1008-5831(2024)06-0225-13

人大区域协同立法①作为一种制度创新,是新时代实现国家治理体系和治理能力现代化的题中之义,其经历了由自主开展向规范层面逐步确认的回应性发展进路。自 2014 年开始,京津冀、长三角、酉水河流域、成渝都市圈、长株潭等区域都先后开展了区域协同立法,形成了一批具有代表性的立法成果,但长久以来缺乏中央立法的确认与定位。为回应发展之需,中央立法层面探索对区域协同立法进行原则性规定,在 2022 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)修正、2023 年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)修正中,都概括性授权地方人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要,可以开展区域协同立法。2024 年,党的二十届三中全会明确提出,要探索区域协同立法。

目前学界对区域协同立法的研究呈蓬勃发展之态。理论研究已对区域协同立法的概念、模式、功能等问题进行了广泛探讨;实践研究既有聚焦于具体区域的协同立法实践,也有聚焦于具体领域的区域协同立法实践,在动力机制、运行机制等方面提出了反思和建议。但在目前的研究中,对人大区域协同立法的理论证成较为薄弱,实践研究呈现碎片化,缺少全景式共性凝练和学理性反思。故而,本文旨在从多维度对人大区域协同立法进行理论证成,并且在整体视阈下对人大区域协同立法实践困境进行审思,尝试在理念优化的基础上提出具体的困境疏解对策,推动实践的规范与完善,并为后续制定可操作性法律规范提供一定借鉴。

一、人大区域协同立法的理论基础证成

(一)合宪性基础:区域协调发展的国家保障义务

“区域协调发展”是我国的重要国家战略之一,实质性反映于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)文本之中。一是体现于宪法序言部分的“新发展理念”。2018 年“贯彻新发展理念”被写入《宪法》序言第七段,作为一项国家根本任务,新发展理念包括创新、协调、绿色、开放、共享五个方面,其中“协调”蕴含着“区域协调”这一重要内涵。宪法序言是否具有效力在学界存在广泛争议,形成了“全部有效力说”“全部无效力说”“部分效力说”“模糊效力说”和“强于正文效力说”等不同观点[1],其分歧更多出于对“效力”一词的不同理解,但是对于宪法序言应当具有一定的约束力已达成共识。二是体现于宪法总纲部分第一条的“社会主义制度”[2],社会主义制度是我国的根本制度,社会主义制度下的平等观超越了形式平等,其中蕴含着实质平等理念,既指向公民在法律面前的人人平等,也包括不同群体、区域之间的集体平等,区域协调发展是其中应有之义[3]。

我国《宪法》文本构造的重要特征在于除了传统宪法结构中的公民的基本权利及保障、国家权力及配置外还存在第三种结构,有学者称之为“基本国策条款”[4],也有学者将其称为“宪法政策性条款”[5],同时也有“国家目标规定”的称谓。国家义务的生成有两种来源:一是基于基本权利,二是基于国家目标。从功能角度,“新发展理念”与“社会主义制度”都对我国的发展指明了目标要求。此类由国家目标所产生的国家义务高度依赖于立法的中介与形成,《宪法》文本中的区域协调发展

①本文所称“人大区域协同立法”或“区域协同立法”都是指由两个或者两个以上的地方人大及其常委会作为协同立法的主体,对于立法权交叉的跨行政区域事项在平等协商的基础上形成共识,分别依据各自的立法权限在本行政区域内制定法律规范的立法活动。

目标所生成的国家保障义务对立法机关的行为产生约束力,据此,地方立法机关对于区域协调发展也需承担相应的作为义务。区域协同立法是地方人大及其常委会行使地方立法权的创新方式,在履行区域协调发展国家保障义务中发挥着重要作用。

(二)合法性基础:中央立法提供规范依据

人大区域协同立法在中央立法层面具有直接和间接规范依据。直接规范依据包括2022年修正的《地方组织法》第10条和第49条,以及2023年修正的《立法法》第83条。《地方组织法》第10条和第49条对人大区域协同立法进行了概括性规定,首次在中央立法层面明确了区域协同立法的合法性。2023年《立法法》修正,第83条进一步明确区域协同立法的形式载体为"地方性法规",区域协同立法成果的效力范围为"本行政区域或者有关区域",并且规定相关主体可以建立区域协同立法工作机制。上述法律的修改为区域协同立法提供了合法性的规范依据,但是在规范类型上属于倡导性规范,并非强制义务性规范。

间接规范依据包括三类:第一类是柔性规定在某领域地方立法加强协作。比如《中华人民共和国黄河保护法》第6条第3款,虽未直接明确人大之间可以开展区域协同立法,但是要求加强地方性法规制定中的协作,能够为人大区域协同立法提供间接依据。第二类是《立法法》中对地方立法权限的相关规定。《立法法》是规范我国立法活动的专门立法,第80、81、82条对地方性法规的制定权限予以整体规定。简言之,制定地方性法规通常受到以下限制:其一是不抵触原则的要求。即在制定地方性法规时需保证下位法不与上位法相抵触。其二是设区的市、自治州制定的地方性法规事项范围包括"城乡建设和管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理"等方面。其三是不涉及中央专属的法律保留立法事项。在我国央地立法权限配置中,中央事务、地方事务以及央地共同事务之间长期处于边界不明的状态。区域协同立法的对象是跨区域事务,《立法法》中并未对"跨区域事务"属于中央专属立法事项还是地方立法事项予以明确,但是其至少不属于《立法法》第11条所明确规定的法律保留事项范围。由此,《立法法》中虽未明确指出地方性法规可以对跨区域事务予以规定,但是在现有的地方性法规制定权限的相关规定中,并未排除对"跨区域事项"进行地方立法的可能,也为人大区域协同立法提供了间接规范基础。第三类是《立法法》中有关立法与改革关系的相关规定。比如《立法法》的第7条明确规定"立法应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革的要求",第9条明确规定"立法应当适应改革的需要","发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用"。从中也可以释出为满足国家社会发展需要,地方立法权的行使也应当与时俱进,人大区域协同立法就是回应时代发展需求的重要创新。

(三)合政策性基础:国家政策积极推动与引导

"政策具有指导性和灵活性,法律具有规范性和稳定性,二者协调互补,整合共生"[6],政策对实践发展起到重要的引领和指向作用。在国家政策层面,人大区域协同立法是在深入推进区域协调发展战略的时代背景下提出的。近年来,在国家政策层面,区域协调发展战略的重要地位逐步凸显。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》等文件颁布,西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展等政策体系进一步完善。2017年,党的十九大报告把区域协调发展上升为国家七大战略之一。2022年,党的二十大报告强调"加快构建新发展格局,着力推动高质量发展",指出要"着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的提升和量的合理增长","深入实施区域协调发展战略"。

新时代,区域协调发展进入新阶段,深入推进区域协调发展战略需要法治层面的规范与保障,区域协同立法逐渐出现在党中央的政策文件之中。2021 年中共中央、国务院印发的《法治中国建设规划(2020—2025 年)》中提到“建立健全区域协同立法工作机制”,《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》中提出要“推进区域协同立法,强化计划安排衔接、信息资源共享、联合调研论证、同步制定修改”,《中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》(2021 年)中也指出要“推进重点区域协同立法,探索深化区域执法协作”。可见,在中央政策层面,逐步明确了区域协同立法在处理区域公共事务,促进区域协调发展等方面的重要法治保障作用,国家政策的积极推动和引导为区域协同立法的实践奠定了良好的合政策性基础。

(四)事实性基础:跨域事务高质效处理的需要

“解决问题的功能性需要和迫于形势的结构性压力构成了推动协同发展的原始动力”[7]。跨域事务处理的强烈现实需求是人大区域协同立法的事实性基础。经济、社会事务的关联性呼唤跨区域治理,促使了地方间必须构建良好的交流互动关系,尤其是地理位置相互毗邻的地方,在资源配置、经济往来、公共事务处理等方面产生了越来越多的交集。

跨域事务具有强复杂性,主要体现为两个维度:一是事务性质的公共性。跨域问题的治理超出了单个行政区域、单个职能部门的权限范围,事务具有本体意义上的公共性。二是影响范围的外部性。组成地方对事务的处理后果可能需要由其他相关地方的人民共同承担[8]。区域协同立法对于提高跨域事务处理质效具有突出优势:一是相较于非法治手段其更具规范性与稳定性。我国长期以来依靠区域公共政策、区域规划和各政府签订的框架协议等方式处理区域公共事务[9],其实施完全依托于地方政府的自觉履约并且存在难以常态化运行的障碍。随着依法治国的推进,区域协调发展亦需要上升为法治层面的系统性谋划,为区域协调发展提供制度性保障。二是相较于统一立法,其更具现实性和针对性。一方面,若采取统一立法模式,会导致立法机关的压力过大。比如要求中央对所有跨省域公共事务进行统一立法,就不具有现实性,我国跨省域的经济区域、自然区域众多,涉及的跨区域事项纷繁复杂,全国人大及其常委会难以充分有效地对所有跨省域事务开展调研和进行立法论证。另一方面,区域协同立法更能保障立法成果的针对性。以跨省域事务为例,一是地方立法更具灵活性。理论上立法级别越高,稳定性应当越强,中央统一立法难以对跨域事务的问题予以及时回应。二是区域协同立法中各地方的意愿表达更充分。区域协同立法的重点在于如何通过理性协商,达致区域公共事务处理的“最优公共解”,形成“最大公约数”,过程中各地方的磋商程度更深,意思表示更充分,所形成的立法成果也自然更能以问题为导向,处理方案更具针对性。

二、人大区域协同立法的实然困境析出

(一)“协”:未形成共识性模式

“协”是从动态视角的考察,聚焦于区域协同立法过程,目前中央立法对区域协同立法只进行了原则性规定,消解了人大区域协同立法的合法性质疑,但是缺少具体的可操作性规定,尚未明确人大区域协同立法的法定模式。

在无法律的明确指引下,各地方开展区域协同立法的程序和方式存在差异。学界尝试对纷繁复杂的协同立法实践进行模式化提炼,主要存在两种路径:其一是根据协同行为的差异性将其区分为“征求意见模式”“示范协调模式”和“共同协商模式”三种[10]。其二是以典型区域为范例,归纳总

结出区域协同立法的主要模式为京津冀区域的示范协调型模式、长三角区域的协商互补型模式,粤港澳大湾区的多中心、准一体化的弱协同立法模式[11]。上述对区域协同立法模式的理论化凝练尝试,凸显了不同类型的区域协同立法实践的典型特征,为系统性研究区域协同立法提供了智识基础。但是,现有的模式化路径仍存在以下不足:第一种路径仅为描述性的现象总结,缺少规范性的理论提炼,对各种区域协同立法模式的适用前提、对象缺少理论论证。此外,其也未明确各模式中区域协同立法的具体程序,对实践的指导意义不强。第二种模式化路径采取对典型区域协同立法特征归纳的方式,一定程度上凸显了各重点区域开展协同立法的特征,但是列举式的归纳方式,难以抽离出其中的普遍性规律,无法为其他区域协同立法提供范式。

“协”既体现区域协同立法过程立法主体间的协作程度,也体现立法成果颁布的共时性考量,以“协”为标准的人大区域协同立法共识性模式凝练不足导致实践中各行其是,部分人大区域协同立法前调研不充分,立法中常态化信息交流不畅通、部分区域协同立法成果颁行时间不同步,无法聚集形成区域共同事务的最大共识,导致区域协同立法沦为形式,造成立法资源的浪费。

(二)“同”:存在双向理解偏差

“同”主要是从区域协同立法成果角度的考察,是检验区域协同立法预期功能实现的重要保障和成果检验标准。但是对于区域协同立法成果的“同”的理解存在双向偏差,也导致实践中区域协同立法成果内容上的共性程度存在较大差异。一方面,忽视了“同”的要求,立法成果差异大、衔接不畅。区域协同立法项目在地方人大之间的沟通协商上消耗了大量的成本和资源,若立法成果无法实现规则衔接则可判定该协同立法项目并未达到预期目的。此种情形在实践中屡见不鲜,也有部分地方出现区域协同立法成果在后续修改过程中缺少协同,导致各地相关规则在区域协同立法后又逐步形成差异。

另一方面,将“同”理解为“同一”。在区域协同立法实践中,部分区域的成果呈现方式为相关地方共同发布无实质差异的地方性法规或决定。区域协同立法的目标是否是统一区域法制?笔者持反对观点,优化区域法治环境并不以区域内各地方对某一事项规定的一致性为前提,地方之间在自然环境、经济状况、人口规模、资源存量等方面都存在差异,因此,处理区域公共事务也应当充分尊重相关地方之间的差异性。地方立法应当体现地方特色,在形成统一标准有必要性、合理性、可行性的事项上可以进行统一规定,对差异性事项需要因地制宜予以规定。区域协同立法的目标应当为规则的衔接与协调而非规则的同一,求大同存小异才是其中奥义。

(三)立法成果实效发挥刚性不足

区域协同立法成果的规范形式载体通常为多部地方性法规,在现有的立法体制下,各地的地方性法规对其他行政区域并不具有刚性法律效力。若区域协同立法成果在具体规定上出现差异,各地并不能根据本地的相关规定要求其他地方承担作为义务,导致区域协同立法成果中各地的差异性规定难以落实。比如 2020 年 5 月 1 日,京津冀区域共同发布了机动车和非道路移动机械排放污染防治条例,三部条例体例结构一致,分为相同的六章,第三章区域协同中均设置了一个条文对信息共享机制进行规定,分别为北京条例的第 30 条、天津条例的第 36 条以及河北条例的第 35 条。天津条例与河北条例对于信息共享机制的规定较为类似,规定本地与其他两地“共同建立机动车和非道路移动机械排放检验数据共享机制,将执行标准、排放监测、违法情况等信息共享,推动建立京津冀排放超标车辆信息平台,实现对排放超标车辆的协同监管”。但是北京条例的规定就有所差异,

规定“本市与天津市、河北省共同建立京津冀机动车超标排放信息共享平台,对机动车超标排放进行协同监管”。三地条例对于信息共享平台的信息范围界定有所差异,天津市与河北省不能依据本地条例要求北京与其建立北京条例中并未规定的信息共享平台机制。并且,三部条例的第五章法律责任部分均未对第三章区域协同中的规定设置法律责任。上述现象在其他区域协同立法项目中也普遍存在,立法成果原则性较强、促进性条款居多、较少设置具体的可操作性规则、缺少责任条款,共同导致立法成果实效发挥刚性不足。

三、人大区域协同立法困境成因检视

人大区域协同立法的丰富实践与过程中的实质性推进难题以及后果层面的实效不足之间产生极大落差。究其成因,既包括本体维度的利益博弈困境,也包括实践维度的地方人大地位差异以及体制机制缺陷。

(一)区域地方利益博弈难消解

区域协同立法是整合多元利益表达形成公共产品的过程,其在地方意志统合、利益权衡等方面存在诸多难题。“地方政府是各自行政区域的利益主体,有独立的利益意识,将其人格化,即视各地方政府均为理性人”[12]。公共选择理论认为,“经济人”假设在政治领域仍然具有其适用性,自利本性并不会因为处于政治领域而改变[13]。各地方在改革开放以来特定的制度环境中,很自然地形成了以地方经济增长绩效最大化为核心的效用目标及相应的行为逻辑[14]。有学者以博弈论作为分析工具,提出地方立法机关作为博弈的双方,只有认为区域协同立法会使其获得利益,如为其带来治理效率、促进本区域整体社会福利水平的提高等,才会选择合作的策略[15]。然而,在区域协同立法中,各地方的利益、地方利益与区域利益之间本身存在一定张力。区域协同立法需要处理多重利益关系,既涉及地方与地方之间,也涉及区域与地方之间。

区域内各地方之间的利益存在张力。地方利益是指行政区域的经济、政治、文化等物质和精神利益的总和,体现了行政区域作为一个整体在整个国家系统中的需求[16]。各地在地理环境、经济发展水平、地域性资源分配、区域公共事务处理能力、处理需求等方面都存在差异。我国各地方虽非完全独立,但相对独立的利益结构、绩效竞争都导致各地方必将以促进本地区的经济社会发展作为首要考量目标。由于行政壁垒、地方保护主义、政绩竞争因素的存在,地方之间存在各种矛盾、隔阂、冲突等不和谐现象,也直接影响区域协同立法进程的展开。

区域整体利益与地方利益之间存在个体理性与集体理性间的矛盾[17]。区域协同立法担负着“区域经济一体化”“区域协调发展”等众多区域发展目标。区域发展的整体性要求与缩减地方差异存在逻辑关联,具有发展优势的地方在特定情境下需要为区域整体发展作出利益让步。正如在处理个人与集体关系中经常落入的“集体行动困境”,即“尽管每个人都能获益于整体的形式或存在,但他们不会为推进共同利益而行动”[18],要求各地方基于区域整体利益而牺牲自身利益也不免有违理性。区域协调发展战略中“协调”的公平诉求与“发展”的效率诉求之间存在张力。公平的实现需要“规范”限权,构建稳定秩序,而“效率”的实现往往需要通过赋权提供空间。因此,区域协同立法也是一个公平和效率的权衡过程,产生跨行政区域的利益与资源的重新配置问题,这既是区域协同立法的价值所在,亦是难点所在。

(二)地方人大实质地位不平等

《宪法》对我国各级人民代表大会之间的纵向关系、同级人民代表大会之间的横向关系并未涉及。学理层面,“中国的地方人大内含了三重属性,即国家意志的执行保证机关、地方党委领导下的工作机关和地方民意的代表机关”[19]。作为地方民意代表机关、地方权力机关的地方人大在理论上不存在地位上的位阶关系,即使是上级人大与下级人大之间也不存在领导与被领导的关系。因此在应然层面,参与区域协同立法的各地方人大的立法诉求应当平等表达并被置于同等重要地位予以考量。

实然层面,区域协同立法实践中的各地方人大却存在着各种维度的不平等,尤其是政治地位和经济地位。以京津冀区域为例,北京作为我国《宪法》第143条所规定的首都,具有突出的政治地位,北京在经济体量上也明显高于天津与河北,“受北京的行政地位和巨大虹吸效应影响,各主体一开始就处于一种实质不平等”[20]。地方间各种维度的发展差异、地位区别,都影响到相关地方人大在区域协同立法中的话语权。根据调研,在部分区域协同立法中,中心城市的意见起到了决定性作用,其他地方只在中心城市所制定的示范本上进行形式上的修改,并未体现地方意志。非中心城市在区域协同立法中话语权缺失既导致区域协同立法成果难以体现各地方立法意愿,也导致区域协同立法成果难以有效实施,“一个被视为客体的主体,可能会通过抵抗法律规则的实施来变相地表达自己的意志”[21]。

(三)立法过程民主性较为薄弱

民主立法是我国重要立法原则之一,是民主政治发展的必然要求,在增强立法质效中发挥重要作用。区域协同立法具有跨行政区域性质,涉及更广泛空间范围内人民的利益问题,更需广开言路,拓宽公众参与空间。目前,我国区域协同立法实践中存在立法过程公众参与不充分的问题。以立项为例,目前区域协同立法项目确定中政策驱动因素较大,而通过完备的立法前调研,整合区域所涉地方民意需求产生的区域协同立法项目较少。

一方面,区域协同立法公众参与意识不强。第一,受限于我国公众的传统认知,将立法自然视为公权机关的事务,与自身割裂,参与立法意识淡薄。第二,激励机制不完善。公众参与区域协同立法需要付出成本,实质性激励机制的缺失增加了公众参与立法过程的负担。第三,公众参与反馈机制不完善。区域协同立法中公众参与一般为向公众进行意见征集的单向模式,缺少双向意见互动机制的构建。公众在意见不被采纳时无法知晓相关理由,挫败公众参与立法过程的积极性。

另一方面,公众参与区域协同立法的方式单一、程度不足。实践中,公众参与区域协同立法的主体分为专家和普通公众。专家参与方式主要包括列席立法会议、提供专家咨询、提供书面建议等。普通公众参与区域协同立法的渠道相对狭窄,立法过程中仅在部分环节邀请普通公众参与,并且鉴于普通公众能力限制,以及对非自身直接相关议题的漠然,普通公众参与的形式意义大于实质意义。此外,目前区域协同立法公众主要是在项目启动后,通过在座谈会、听证会、立法调研中发表意见,或者在协同立法草案公开征求意见中表达意旨,缺少公众主动向有关立法主体表达立法诉求的渠道和机制。

(四)协同立法的机制亟待完善

“随着区域协调发展的逐步深入,中间层的区域协同立法必定是一个越来越普遍的立法现象”[22]。区域协同立法实践先行的生成逻辑超越了理性建构的规范逻辑,其并非通过立法形式的

顶层设计而成,而是在地方探索和中央推动结合下逐步成型的。“区域协同立法”在中央层面大多以倡导性表述出现在相关的政策文件中。《地方组织法》和《立法法》的修改为区域协同立法提供了一定的规范基础,但并未提供具体指引。

充分发挥区域协同立法功能在微观层面需依托完善的工作机制。目前,地方人大间开展区域协同立法的组织、程序、方式、时限等事项都存在较大的随意性,在尝试与修正中反复校验。区域协同立法的运行机制和保障机制都存在较大不足,机制的不健全不仅导致地方人大参与区域协同立法动力不足,而且造成区域协同立法过程中信息沟通、共识凝练的阻滞,对区域协同立法发挥实效产生重大影响。实践中较为常见的以签署框架协议明确区域协同立法机制、固化区域协同立法制度的方式也存在刚性不足的问题,这些协议文件只能以自我约束的方式产生效力,却不具备外部法律约束力。

四、人大区域协同立法的困境疏解路径

(一)理念优化:“新区域主义”的视角转换

区域协同立法作为近年来蓬勃发展的新生事物,尚未凝练出融贯适用的整体性理论,但是作为提升区域治理能力的重要创新,可以在区域治理理论中提取相关理论资源。20 世纪 50 年代以来,随着经济全球化的发展,区域经济一体化的进程明显加快,加强跨国区域之间联系互动成为西方地理学、政治学、社会学等多学科关注焦点,由此也相继形成了“统一政府理论”“公共选择理论”“新区域主义”等理论观点[23]。20 世纪 90 年代初,美国教授诺曼·帕尔墨首先提出了“新区域主义”(New Regionalism)。“新区域主义”将跨域治理看作是多种利益相关主体之间对话和谈判的过程,改变了“统一政府理论”下的科层制模式和“公共选择理论”下的市场化竞争手段。

区别于传统的区域发展理论,“‘新区域主义’没有逻辑严密的理论体系,甚至没有清晰的范畴界定,代表的是当前出于区域协调发展和一体化追求的一系列运动的总和”[24]。新区域主义的核心观点包括:一是区域具有生成性。一个区域或者中心的出现是超越理性建构的,往往跨越已有的功能或者行政边界。二是秉持区域整体利益观。“新区域主义”强调区域整体利益的维护和实现。三是行动主体的多元化和合作的多层次化。区域中的不同利益主体通过横向合作和交流构筑起具有弹性的网络,将重点放在“区域财富”的积累与“区域内部力量”的动员和竞争优势的培育上。主张跨部门之间的合作与协调以及其他参与主体的合作化、网格化治理。四是强调中心城市与周边地区的协同共生,具有紧密的关联性。五是主张区域的发展不应只考虑经济的增长,还必须考虑社会、环境的发展成本和收益,将社会因子、环境因子和经济因子紧密结合起来[25]。

“新区域主义”对我国区域协同立法的发展与完善提供了良好的视角。首先,在“新区域主义”视角下,区域整体利益诉求具有优先性,强调区域整体利益的维护和实现,打破了传统的区域和层级观念,推动地方之间以合作为基础形成互惠的关系模型。要求各地方人大及其常委会参与区域协同立法应当具备区域整体利益观,超越地方利益寻求立法共识。其次,“新区域主义”强调行动主体的多元化与合作的多层次化,在新区域主义看来,公民的积极参与,政府与公民之间建立的相互信任、相互依赖与相互合作关系是区域治理的社会与道德基础。这就要求区域协同立法过程中应当广泛听取相关利益主体的立法意愿,不仅包括相关地方人大之间开展协调工作,立法项目利益相关的各地方组织、单位、个人也应当广泛参与到区域协同立法工作之中,同时,区域协同立法也可鼓

励民间合作交流,组织建设全方位、多领域、多层次的交流合作机制。再次,“新区域主义”注重协商和谈判的过程。在人大开展区域协同立法的过程中,应当打造多元多层次的沟通交流平台,通过信息的互通和立法诉求的表达,协商形成区域事务处理的共识性方案。最后,“新区域主义”主张区域发展的综合性,人大区域协同立法在项目选择上,应当直面区域发展过程中的各类型问题,综合平衡区域整体环境保护、经济增长、社会公平、文化繁荣等各方面的立法需求,拓展区域协同立法项目事项范围。通过引入“新区域主义”视角,把握其中的核心要义,可以为我国地方人大区域协同立法提供更为坚实的理论依据,充分发挥人大区域协同立法的功能。

(二)基本方法:平等基础上的理性商谈

“追求利益是人类最一般、最基础的心理特征和行为规律,是一切创造性活动的源泉动力”[26]。立法和利益分配息息相关,正如有学者所言:“法律关系实际上就是利益关系,立法过程也就是利益的分配过程。”[27]与“新区域主义”理论相契合,区域协同立法过程中应当加强多元行动主体的合作,其中涉及跨行政区域的多元利益主体之间的利益分配,利益平衡是所有区域合作普遍需要面对的难题[28]。区域协同立法只有在合作收益超过合作成本的情况下才会顺利展开,由此,问题关键在于如何处理区域利益与地方利益,地方利益与地方利益之间的张力问题。

哈贝马斯的沟通行动理论提供了可能的方法路径,根据该理论,以话语伦理学为基础的理性商谈是达成团结的基本途径,哈贝马斯尝试将普遍理性植根于人与人的沟通交往行为之中。交往主体要获得“无强迫的共识”需要基于三个基本理论预设,其中“理想言语情境”是沟通的前提和基础。要求沟通或协商的参与者必须是真诚且具有平等对称的地位和权利,每个参与者能够提出问题,并对相关问题进行辩护或加以反驳。只有在理想化的交流语境下,才能使沟通和对话有效进行,从而保证共识达成的合理性。因此,区域协同立法中地方人大之间取得有效共识亦必须基于平等对称的地位之上。

保障地方人大平等参与对提升区域协同立法质效具有重要意义,平等尊重就是“对他者的包容,而且是对他者的他性的包容,在包容过程中既不同化他者,也不利用他者”[29]。在理念上需突破长期以来对中心城市在区域协同立法中发挥支配作用的思维习惯,非中心城市的地方人大需要基于自身的立法需求,勇于表达和争取自身利益。在立法成果中实现既确认区域事务的共同性,又凸显各地方的特殊性立法需求。按照哈贝马斯的理解,只有沟通程序才能超越主体与客体的两分图式,才能跨越传统哲学先验与经验的两难思维[30]。法律所设定的“权利体系”需要透过公共讨论和对话来阐释和塑造,参与立法过程的讨论者需要超越个人视角尝试站在他人角度看待问题[31]。在区域协同立法过程中需要提供“对话”资源、搭建“对话”场域。首先,需要保障立法信息互通共享,拓宽信息交流渠道;其次,在决定立法计划、立法项目、立法内容的过程中要通过联席会议、线上交流、重难点问题联合攻关等多种方式,保障各地人大意见充分表达,并且相关建议和意见应当在区域协同立法过程中的阶段性文本里有所呈现;最后,在草案文本形成后,若形成示范本,各地方人大应当在此基础上进行符合各地实际情况和需求的实质修改,修改过程中也应当加强沟通,使立法成果不偏离该区域协同立法项目的原则和基本框架。

(三)重点突破:深化公众的多层次参与

立法中的公众参与是现代法治的要求,区域协同立法是地方民主实践的重要体现,公众参与的效果可以作为衡量地方民主水平高低的重要指标之一。区域协同立法由于涉及多个地方,公众参

与所涉范围更为广泛,民主性的增加意味着参与主体、利益诉求的复杂多样。应当拓展区域协同立法公众参与渠道,增强公众参与程度,在区域各类主体的利益诉求中寻求最大公约数,切实解决区域公共问题。

一方面增强公众在区域协同立法中的参与意识,提升公众参与立法的能力。公民参与立法的热情与主动性离不开民主环境和民主传统,法律作为公意的体现,应当凝聚公众对公共事务的表达和认知。要塑造良好的公民意识,增强公众对参与民主政治生活的主动性;要增强其参与立法的荣誉感,激发公众参与热情,提升公众自觉参与立法等政治生活的认知,培养公民参与意识,塑造公民公共理性[32];要建立公众参与区域协同立法意见反馈机制,对公众意见以发布会、信函、邮件、电话等方式进行采纳情况或者未采纳理由的说明[33]。

另一方面增强公众的参与程度,拓展公众参与方式。区域协同立法涉及更广泛区域中公众的利益表达,因此在区域协同立法中应当深化公众的参与程度,并且强调公众的实质性参与。无论是区域协同立法前的立法项目征集,区域协同立法项目编入立法规划、计划,还是立法中的草案文本修改完善,立法后评估过程中的意见收集,均应当广泛征求区域协同立法项目所涉及地方的公众意见。同时,在参与方式上也需进一步拓展。如对区域协同立法项目的选定,可以在人大网站上设置固定的信息收集处理平台,通过地方协同公开征求立法项目、地方协同开展立法前调研等方式确定区域协同立法项目,将其纳入地方立法规划、计划之中。也可以通过信息技术扩大公众参与区域协同立法的途径,如在人大、政府官方网设置评议专栏以及设置接收公众评议的电话、传真、信函及电子邮件。区域协同立法过程中要更加重视实地调研与座谈会相结合,区域协同立法项目所涉及的利益相关主体的意见都要有所表达,才能在综合考量的基础上作出理性决策。

(四)机制完善:运行与保障机制系统推进

区域协同立法的逐步完善、发挥实效,需要良好的运行机制与保障机制。其中运行机制衔接区域协同立法各相关主体和要素,推动其互相联系和协作,以区域协同立法各个环节的良好运行充分实现立法目标。保障机制则是为区域协同立法顺利运作提供外部支撑。二者产生良好的互动模式,共同推进区域协同立法的高质效发展。

优化人大区域协同立法运行机制。人大区域协同立法经过完整的地方性法规制定过程,涉及多个地方之间的协同关系,为实现其预设功能,需要明确其运行流程(图 1)。

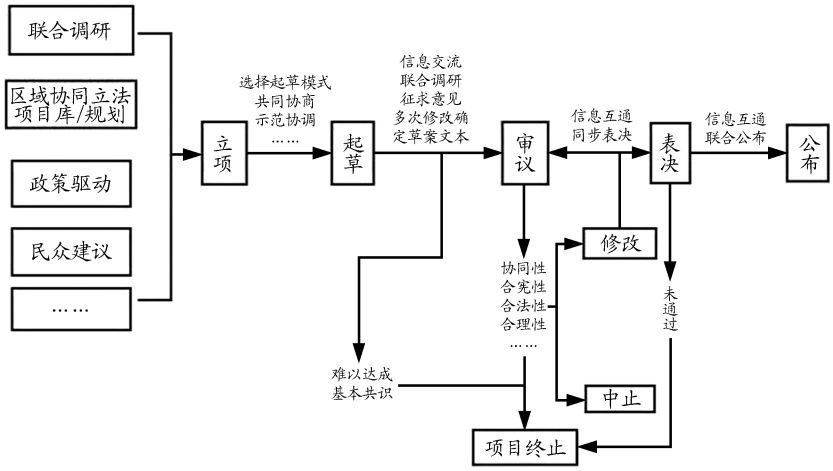

图 1 人大区域协同立法流程图

如图 1 所示,在人大区域协同立法的运行过程中,立项环节应当扩展立法项目来源,对于关系紧密、较为固定的整体区域可以加强人大立法规划和计划的沟通协调,探索建立区域协同立法项目库,制定区域协同立法规划,常态化开展地方人大联合调研工作,确定具有现实立法必要性的跨区域事项。立项后选择符合实际需求的起草模式,可以召开人大联席会议确定立法项目是采取共同协商分别起草的方式,还是由一地起草形成示范本再由各地分别修改的方式确定草案文本。草案文本经过多次协商、反复修改,重难点问题联合攻关,形成最终草案后分别提交各地方人大予以审议。对于人大区域协同立法项目的草案,在审议中应当增加协同性考量要素,审查草案中的相关规定是否实现了相关事项区域法制协调的目标,一般经过修改和二次审议后提交表决。

在立法过程中,人大区域协同立法相较一般地方立法项目应当在各环节加强人大之间的交流沟通,若出现地方认识差异大、立法共识无法取得、存在根本性差异无法调和的情况,应当及时终止或中止该区域协同立法项目,因为此时区域协同立法目标不存在实现可能性,继续推进会造成立法资源的浪费。人大区域协同立法在依托现有地方性法规制定程序外,还可以探索建立交叉备案机制及以“协同性”为重要标准的区域协同立法后评估机制,评估区域协同立法的实施效果,依照法定程序对相关法规予以修改完善。

同时,要优化人大区域协同立法保障机制。人大区域协同立法的顺畅运行需要多元的外部保障机制。比如完善多层次的立法联席会议制度,建立决策层面的联席会议和工作层面的联席会议;搭建常态化的立法信息交流平台,畅通信息交流渠道,做到立法信息互通和立法资源共享;探索建立协同立法利益补偿机制,有效权衡地方利益与区域共同利益,提升各地方参与区域协同立法的动力;衔接地方政绩考核机制,将区域协同立法中所设置的区域性义务实施情况、区域协调发展情况作为考核指标,定期做出客观评价;加强区域协同立法理论研究机制,形成区域协同立法理论研究成果,指导区域协同立法实践。

五、余论:积极探索具体的法治化路径

法治是国家治理现代化的必由之路,在推进国家治理体系和治理能力现代化时代命题之下,探索法治中国建设的具体路径极为重要。区域法治是我国法治体系中的重要组成部分,区域协同立法作为推动区域法治发展的重要抓手,法治化也是其必然发展趋向。目前中央立法层面还只进行了原则性规定,可操作性的具体规则缺失导致地方创新性做法存在超越法治框架的风险。区域协同立法也已在长期实践中析出了很多共性问题,比如在主体层面缺少区域协同立法常态化的组织以及职权配置,缺少对区域协同立法各环节的具体制度设计,缺少对区域协同立法文本备案审查的特殊性标准设置,都需要中央立法的顶层设计予以回应。虽然此次《立法法》修改并未对区域协同立法作出具体规定,但是明确了区域协同立法的合法性地位,这是区域协同立法法治化进程的第一步。在今后的立法、修法中,应当处理好统一立法、区域协同立法、地方立法之间的层次关系,吸收各地方区域协同立法的制度设计经验,积极探索具有可操作性的具体法治化路径。

参考文献:

[1] 朱福惠,龚进之. 宪法序言的特殊功能及其法律效力[J]. 江苏行政学院学报,2017(1):123-129.

[2] 李海平. 区域协调发展的国家保障义务[J]. 中国社会科学,2022(4):44-63.

[3] 张震. 区域协调发展的宪法逻辑与制度完善建议[J]. 法学杂志,2022(3):28-40.
[4] 刘东亮,郑春燕. 宪法基本国策研究[J]. 西南政法大学学报,2000(1):99-102.
[5] 殷啸虎. 对我国宪法政策性条款功能与效力的思考[J]. 政治与法律,2019(8):17-25.
[6] 李龙,李慧敏. 政策与法律的互补谐变关系探析[J]. 理论与改革,2017(1):54-58.
[7] 秦鹏,刘焕. 成渝地区双城经济圈协同发展的理论逻辑与路径探索:基于功能主义理论的视角[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2021(2):44-54.
[8] 王佃利. 跨域治理:城市群协同发展研究[M]. 济南:山东大学出版社,2018:25-26.
[9] 吕宁. 区域协同立法的功能定位和模式选择[J]. 湖南警察学院学报,2021(2):50-57.
[10] 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(4):141-150.
[11] 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(4):31-38.
[12] 金太军. 从行政区行政到区域公共管理:政府治理形态嬗变的博弈分析[J]. 中国社会科学,2007(6):53-65,205.
[13] 刘军宁,王炎,贺卫方. 市场社会与公共秩序[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,1996:341.
[14] 何显明. 市场化进程中的地方政府行为逻辑[M]. 北京:人民出版社,2008:203.
[15] 罗俊杰,易凌. 区域协同立法博弈分析[J]. 时代法学,2009(2):45-49.
[16] 彭彦强. 中国地方政府合作研究:基于行政权力分析的视角[M]. 北京:中央编译出版社,2013:92.
[17] 陈安国. 城市区域合作[M]. 北京:商务印书馆,2010:4.
[18] 乔. B. 斯蒂文斯. 集体选择经济学[M],杨晓维,译. 上海:上海人民出版社,2003:122-123.
[19] 何俊志. 中国地方人大的三重属性与变迁模式[J]. 政治学研究,2016(5):59-69.
[20] 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.
[21] 于立深. 行政立法过程的利益表达、意见沟通和整合[J]. 当代法学,2004(2):25-39.
[22] 冯玉军. 区域协同立法理论与实践[M]. 北京:法律出版社,2019:60.
[23] 陶希东. 中国跨界区域管理理论与实践探[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2010:38.
[24] 吴超,魏清泉. "新区域主义"与我国的区域协调发展[J]. 经济地理,2004(1):2-7.
[25] 谢丽华. 新区域主义流派及对我国区域经济发展的启示[J]. 经济论坛,2010(1):93-95.
[26] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 修订版. 北京:中国政法大学出版社,2001:220.
[27] 付子堂. 法律功能论[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999:89.
[28] 陈雯,孙伟,袁丰. 长江三角洲区域一体化空间:合作、分工与差异[M]. 北京:商务印书馆,2018:139-140.
[29] 吕寿伟. 团结的教育生活与公民公共心灵的培育[J]. 高等教育研究,2015(5):13-19.
[30] 阿图尔·考夫曼. 后现代法哲学-告别演讲[M],米健,译. 北京:法律出版社,2000:30-39.
[31] 陈弘毅. 法治、启蒙与现代法的精神[M]. 2 版. 北京:中国政法大学出版社,2013:47.
[32] 吴兴国. 论我国公众参与地方立法的完善路径[J]. 江西社会科学,2013(7):155-159.
[33] 顾爱平. 公众参与地方立法的困境与对策[J]. 江苏社会科学,2017(6):106-11.

Theoretical basis and practical optimization of regional cooperative legislation by local people's congresses

LIU Jieyu

(*School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, P. R. China*)

Abstract: The third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee clearly stated that, regional cooperative legislation should be explored. Regional cooperative legislation is an important institutional innovation for the in-depth implementation of the strategy of coordinated regional development in the new era.

Although the text of the Constitution does not explicitly use the concept of regional cooperative legislation, the obligation of the state to guarantee coordinated regional development, as interpreted in its preamble and general programme, can provide a constitutional basis for regional cooperative legislation. Central legislation has responded to the needs of practice timely, with amendments to the Organic Law of Local People' s Congresses and Local People' s Governments in 2022 and to the Legislation Law in 2023, which added relevant provisions and provided a general legality basis for regional cooperative legislation. A large number of policy documents, as well as the practical need for high-quality and efficient handling of cross-regional affairs, have also provided sufficient basis for the practice of regional cooperative legislation. The theoretical basis of regional cooperative legislation has been proved in the dimensions of constitutionality, legality, compatibility with policy and factuality. In practice, regional cooperative legislation by local people' s congresses not only fully exploit the innovation potential of local legislation, but also inevitably face a real dilemma in the case of insufficient operational legal basis, faced with insufficient modelling, understanding bias of cooperation, and insufficient rigidity in the effectiveness of legislative achievements. The reasons lie mainly in the unequal substantive status of local people' s congresses, insufficient public participation in the legislative process, and imperfect mechanisms for cooperative legislation. And the essential reason lies in the game of interests. It is necessary to break the traditional regional and hierarchical concepts by introducing the perspective of new regionalism, to promote the formation of a mutually beneficial relationship model between localities on the basis of cooperation, to establish a regional view of overall interests in regional cooperative legislation, and to seek a legislation consensus beyond local interests. On the basis of conceptual optimization, rational negotiation is used as the basic method to weigh the interests of local people' s congresses. The deepening of public participation is taken as a priority, and the multi-level participation of the public in regional cooperative legislation is strengthened in terms of public participation awareness, participation capacity, participation mode and participation degree, so as to seek the greatest common denominator among the interests of various subjects and effectively solve regional public problems. At the mechanism level, it seeks to improve the overall systematic improvement of the operation mechanism and safeguard mechanism. In the operation mechanism, the process should be clearly defined, and cooperation should be reflected in all process of the legislation, so as to prevent it from being reduced to a mere formality. In the safeguard mechanism, through optimizing the multi-level joint meeting system, setting up a regular information exchange platform, exploring the establishment of a compensation mechanism for benefits, and linking up the performance assessment mechanism, safeguards have been provided to ensure the function of regional cooperative legislation.

Key words: regional cooperative legislation; regional coordinated development; regional rule of law; local people' s congresses; people' s congress system

（责任编辑　胡志平）