
长三角区域立法协同研究¹

汪彬彬

2018 年 11 月长江三角洲区域一体化发展上升为国家战略,2019 年 12 月《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发布,作为我国区域协调发展战略的重要组成部分,长三角地区近些年一体化发展的如火如荼。但随着区域发展不断深入,各种分歧也愈加突出,如何进行资源整合、开展利益协调成为亟待解决的问题。长三角一体化发展向更高质量迈进时,需要进一步加强区域内的立法协同,发挥法律的保障与促进作用。

一、长三角区域立法协同工作开展情况

(一) 立法协同机制已经初步建立

从长三角整体的合作机制上看,会议式与机构式并存。会议式的“三级运作”机制以长三角地区主要领导座谈会作为决策层,长三角地区合作与发展联席会作为协调层,具体的执行则是交由联席会议办公室与重点专题组。2018 年,浙江省、江苏省、安徽省和上海市(简称三省一市)联合设立了长三角区域合作办公室,通过专门机构合署办公的方式,更好地处理长三角区域一体化的相关问题。具体到立法协同领域,早在 2009 年,浙江省、江苏省与上海市人大就联合制定了《沪苏浙人大常委会主任座谈会制度》,2014 年安徽省加入,三省一市协商讨论,修改制定了《沪苏浙皖人大常委会主任座谈会制度》,在 2018 年举行的长三角地区人大常委会主任座谈会上又通过签署了《关于深化长三角地区人大工作协作机制的协议》和《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协同的协议》,三省一市会议式的人大协作机制初步建立,“长三角人大常委会主任座谈会”走向常态化与制度化。

(二) 在“大气污染防治”等领域取得了一定成果

从协同模式上看,长三角区域主要采取了“协商互补型”立法模式,其初次运用是在“大气污染防治领域”。2014 年三省一市的人大联合召开了“长三角区域大气污染防治协作立法论证会”“沪苏浙皖四省市人大常委会主任座谈会”以及“沪苏浙皖四省市大气污染防治立法协作座谈会”,就“污染防治协作机制”“秸秆露天禁烧”“统一法律责任”等问题进行了探讨并达成初步共识,随后安徽省和江苏省在 2015 年修改发布本省的大气污染防治条例,浙江省与上海市也在条例中增加了区域协作的内容。

在“协商互补型”立法协同模式下,三省一市通过充分协商,达成共识,并形成示范性的文本,其并不要求统一立法,也不要求各自立法内容的绝对一致,允许各省市根据自身立法需求与实际情况作出非核心条款的修改,最终也交由各省市分别审议通过,颁布执行。

(三) 积极开展立法协同的各种尝试

在“长三角生态绿色一体化发展示范区建设”上,浙江省、江苏省与上海市人大常委会根据《立法法》第六十四条的规定,采用“法律询问答复”的方式,取得全国人大常委会授权后再开展地方立法协同工作。随后在 2020 年 9 月,浙江、江苏两省与上海市陆续通过了《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》,明确了示范区的指导思想、范围、权限等,为示范区建设提供了法律依据。在“促进大型科学仪器共享”领域,三省一市联合调研,交由上海市人大常委会法

¹作者单位:安徽大学法学院

工委起草参考文本。在营商环境、交通基础设施、生态环境保护、公共应急卫生管理等方面，三省一市也在联合调研，加强沟通联系，积极开展进一步工作。

二、现今立法协同存在的问题

(一)立法节奏不协调

立法需求产生于不断变化发展的社会实践，立法节奏应与之适应甚至适度超前，才能发挥其对社会实践的引领、推动作用。长三角地区的立法协同工作整体进展缓慢，无法与实践发展相匹配，立法节奏不协调是长三角区域立法协同中最明显的问题。

首先是立法进度与实践发展的不协调。长三角地区三省一市因为区位、历史、文化等因素，改革开放后就自发地出现了一些地区合作、共同发展的现象。随后伴随着《关于建立长江三角洲经济区的初步设想》《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等政策文件的出台，长三角区域一体化得到飞速发展，在基础设施互联互通、产业协同创新、环境整治联防联控等众多领域取得了良好成果。但纵观长三角区域立法协同工作，只有“大气污染防治”等有限领域有所进展，立法协同数量少、范围窄，各项目推动缓慢。

其次体现在三省一市立法节奏的不协调。长三角地区三省一市的整体发展并不平衡，各地方在立法理念、立法条件与立法需求上均存在差异，在主客观条件的相互作用下，各省市会根据事项的轻重缓急进行立法安排，形成各不相同的立法规划。出于实践的需要以及自身的利益，需要立法协同的项目，在各省市的立法规划中的优先级可能不同，同一个项目其侧重点也可能不同，立法协同各方缺乏立法意愿，势必极大地拖延立法的进程。

(二)缺乏法律依据与完善的制度

缺乏法律依据与完善的制度是长三角地区立法协同的主要问题。在《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》中提到，要“建立健全区域协调发展法律法规体系”，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中也提到要“建立地方立法和执法工作协同常态化机制，推动重点区域、重点领域跨区域立法研究，共同制定行为准则，为长三角一体化发展提供法规支撑和保障”。这些文件一定程度上为长三角区域立法协同指明了目标与方向，但也仅是提供了政策依据，立法协同本身仍处于无法可依的状态。在《宪法》《立法法》中，均未提到区域立法协同，《立法法》第八十一条仅是规定了国务院有关部门可以联合制定规章。在《大气污染防治法》第五章“重点区域大气污染联合防治”中，也只提到了重点区域内的政府定期召开联席会议，制定大气污染联合防治计划，同时在后续开展联合执法、跨区域执法与交叉执法，并未提及区域间的立法协同。因此，在现行的法律制度下，不存在一个区域立法主体，区域立法协同最终还是通过各地方立法主体分别立法实现。

目前，立法协同机制虽然已经初步建立，但整体并不完善，作用发挥有限。长三角区域立法协同开展工作较早，但常态化、制度化、规范化的立法协同机制形成较晚，缺乏足够的运作经验，在已经开展的立法协同项目中，更是暴露了诸多的问题。同时，区域立法协同模式也尚处于前期探索阶段，对于协同模式的种类、不同立法项目中模式的选择等问题并未明晰。立法协同缺乏具体清晰的制度设计，势必影响协同工作的开展与最终成果的达成，这在实践中也已经有所体现。

1. 立法协同时间不同步，内容不统一

在长三角地区大气污染防治立法协同中，三省一市共召开了三次会议，最后一场“沪苏浙皖四省市大气污染防治立法协作座谈会”于2014年10月12日在徐州召开，随后《安徽省大气污染防治条例》在2015年1月31日审议通过，《江苏省大气污染防治条例》在2015年2月1日审议通过，两份条例体现了长三角地区立法协同的成效。但是《上海市大气污染防治条例》在2014年7月25日就进行了修订，下一次的修订是在2017年12月28日，《浙江省大气污染防治条例》更是延用2003年制定的

文本，直到 2016 年才进行修改。立法协同成果在长时间内无法通过法律的方式确定下来，必然会影响法律的实施以及在实施过程中地区之间的协作。

此外，尽管三省一市已经开展了协同工作，但具体到法律文本，仍存在较大的差异。以三省一市大气污染防治条例框架为例（见表 1），上海市与安徽省按照总则、监管、各类污染防治、区域协作、法律责任以及附则的一般框架展开，浙江省与江苏省则是将各类污染防治整合为“防治措施”一章，并增加一章用于论述重污染天气的预警与应急，江苏省更是为“信息公开与公众参与”专设一章。除了框架之外，内容也有诸多不同，如上海市与浙江省大气污染防治条例中提到的“恶臭污染”，安徽省与江苏省并未提及。各省市设定的违法类别与处罚力度也有所差异，污染企业向违法成本较低地区转移，会极大地破坏区域间大气污染的联防联控。区域内各方在立法过程中可以根据自身实际，制定符合发展水平、具有地方特色的法规，如《上海市大气污染防治条例》全面禁止露天焚烧秸秆，而在《安徽省大气污染防治条例》中，仅是规定了禁烧区，而非全面禁止。对非核心条款修改的妥协，有利于立法协同工作的推进，但大量条文、核心条文的不一致，将抹杀立法协同的意义。

2. 立法层级不一致

以“优化营商环境”类立法为例，安徽省 2019 年 12 月 27 日在省政府常务会议上审议通过了《安徽省实施〈优化营商环境条例〉办法》，上海市 2020 年 4 月 10 日在市人大常委会会议上通过了《上海市优化营商环境条例》，江苏省 2020 年 11 月 29 日在人大常委会会议上通过了《江苏省优化营商环境条例》，而浙江省目前只有由省发展改革委等 9 部门印发的《浙江省实施优化营商环境“10+N”便利化行动方案（2.0 版）》。虽然上面四份文件都是针对本省的营商环境进行优化，但其中两份属于地方性法规，一份是地方政府规章，一份是一般的规范性文件。在地方立法中，有地方性法规、地方政府规章与其他规范性文件的差别，更具体地看，还有地方人民代表大会制定与常务委员会制定的区分，法律层级不同，其制定的程序与效力也都存在着明显的不同，立法层级的不一致不利于立法协同中各地方工作的对接，也不利于后续具体标准的制定。

表 1 三省一市大气污染防治条例框架

章节条例	安徽省	上海市	浙江省	江苏省
第一章	总则	总则	总则	总则
第二章	监督管理的一般规定	大气污染防治的监督管理	监督管理	监督管理
第三章	区域和城市大气污染防治	防治能源消耗产生的污染	防治措施	信息公开和公众参与
第四章	工业大气污染防治	防治机动车船排放污染	区域大气污染联合防治	大气污染防治措施 (分五节)
第五章	机动车船大气污染防治	防治废气、尘和恶臭污染	重污染天气应对	区域大气污染联合防治
第六章	扬尘污染防治	长三角区域大气污染防治协作	法律责任	预警和应急
第七章	其他大气污染防治	法律责任	附则	法律责任
第八章	法律责任	附则		附则
第九章	附则			

3. 立法清理工作滞后

地方立法主体往往通过立法的形式,制定一些有利于本地企业、人员的条款,进而保障本地区的利益,地方性思维造就了一批地方保护色彩浓厚的规范性文件^①。以公平竞争审查为例,伴随着立法人员素质的提高以及公平竞争审查制度的建立,地方性法规与地方政府规章内已经很少能见到排除、限制竞争的条款,但是在一些政策性文件,或者是区县一级的规范性文件中,违反公平竞争的条款仍不少见。公平竞争审查,往往也只是删去带有地方保护的词语,抑或以“信用评价”“建库”等形式掩盖对本地企业的优待,从而实现形式上的合法合规。目前,地方保护主义仍不少见,只是以更加隐蔽的方式存在着。

除了人为设置的法律壁垒外,区域内不同地方的法律冲突也会极大地阻碍区域之间的沟通与协作。如果区域内两地法规规章在名词解释、标准划定、责任承担等方面存在差异,势必增加跨地区企业的合规成本,也可能导致利用政策法律差异牟利情形的出现,这在各省市大气污染防治条例中已经有所体现。长三角区域三省一市在立法清理工作上的滞后,使得众多带有地方保护主义的法规、规章和其他规范性文件继续以或隐或显的方式存在,这会极大地阻碍与限制长三角区域一体化的发展。

(三) 区域各方存在利益冲突

区域间各方的利益冲突是长三角区域立法协同推进过程中最根本的阻碍。长三角地区各省级政府,乃至各市级政府,除了是一体化发展的参与者,互相之间也存在着竞争关系,代表着不同的地方利益。长期以来,地方立法权与所处的行政区域互相绑定,地方人大、政府根据行政区域内具体情况和实际需要制定法规规章,其效力也只局限于本行政区内,区域各地方立法主体无需站在区域整体的角度考虑问题,在可能会出现交集的地带也倾向于保护本地区利益,进而在立法上形成封闭的、利己的地方保护主义。

立法协同追求的是整体利益、长远利益的实现,从个体、短期的利益看,可能会出现利益的受损者。在长三角区域,三省一市的经济与社会发展并不均衡,对于发展程度较低的省市而言,如果立法的内容强调要素的流动与资源的共享,无疑对其更有利,如果强调高标准地履行义务,可能会丧失参与的意愿。同一事物,站在不同角度,对其价值定位也会有所差异。以河流为例,上游政府可能更强调经济收益,下游政府可能更看重环境收益与生态价值,中间或许还夹杂着上级政府重视程度与人民满意度的政治收益,价值定位的不同、各种收益的衡量导致各方更难达成一致。同时,在现行的财税与考核制度下,地方人大、地方政府及其公务人员,其利益是一致的,也就更容易催生带有地方保护主义的地方性法规与政府规章。

地方政府为地方谋取利益,这本身并不存在问题,法律也鼓励地方政府通过主动、积极的作为,促进地方经济发展,改善人民生活水平。但是如果政府在区域合作的过程中,过度强调本地利益,那么区域间立法的协同也就无从谈起。

三、立法协同的完善路径

(一) 进一步完善立法协同机制

1. 建立信息交流与共享机制

长三角的立法协同离不开三省一市立法信息的交流与共享,只有打破信息的壁垒,才能更高效地整合配置长三角的立法资源,减少区域间的立法冲突,提高立法工作效率,从而更好地服务于区域的协作发展。

区域间信息的交流与共享通常通过网站的形式实现,比如泛珠江三角洲地区,就建立了“泛珠江三角合作信息网”,长三角地区也有“中国长三角网”。针对长三角立法信息的合作,同样可以成立“长三角立法协同网”,其不但可以作为三省一市信息交流与共享的平台,而且可以是长三角立法协同对外展示的平台,是公众参与立法的平台,一定程度上还能起到收集立法反

馈与进行立法监督的作用。

具体到网站的构成,其可以包括简介(对长三角立法协同作简要介绍)、地方法规(三省一市地方性法规与政府规章汇总)、立法工作(三省一市年度立法计划与立法动态)、会议文件(介绍人大常委会主任座谈会等相关立法协同会议签署的文件)、意见与举报(立法意见征求、接受公众对破坏长三角一体化协同发展的地方法规与规范性文件的举报)、立法协同研究(发布与立法协同相关的研究文献)和新闻(介绍与立法协同相关的新闻)七个部分,网站通过对社会公开的方式,实现三省一市各地方立法主体之间、立法主体与公众之间信息的共通、共享与共建。

2. 完善区域立法联席会议机制

在长三角立法协同中,已经建立了会晤型国的联席会议制度,即“长三角人大常委会主任座谈会”。会议每年召开一次,由三省一市轮流召开,在会上三省一市对上一年度的立法协同工作进行总结并协商确定下一年度的协同工作事宜,这样常态化、制度化的立法联席会议给各地方立法机关提供了交流协商的平台,对消除分歧、协同立法起到了巨大的推动作用。

除了会晤型的联席会议,也应当积极组织磋商型的联席会议,其针对具体的立法协同项目,召集相关的地方立法机关负责人进行协商探讨。来自不同地区、不同部门的人员针对某一主题开展的会议就是联席会议,比如“沪苏浙皖四省市大气污染防治立法协作座谈会”,其实三省一市人大工作人员参与的座谈会、论证会、磋商会、协作会等,都属于联席会议的范畴。联席会议参与的人员,也不局限于三省一市人大的工作人员,其可以包括上级与本级政府工作人员、专家学者、普通公众等,具体人员安排可以根据会议的性质进行确定。

同时,三省一市也可以共同设立一个立法协同的辅助性机构进行日常事务的管理,比如确定联席会议召开的时间、地点、主题与人员,其同样也可以负责“长三角立法协同网”的建设与维护。

3. 完善公众参与机制

区域立法协同中公众是参与的主体,其可以作为有效的一极平衡各地区之间的利益分歧,同时避免公权力对私权利的侵害,从而保障立法的民主科学以及后续的有效执行。在立法协同过程中,地方立法主体需要及时发布立法相关信息,畅通公众参与渠道,确保公众可以采取多种身份、多种形式参与到立法的多个环节,保障公众的知情权与参与权。地方立法主体应当积极开展座谈会、论证会、听证会等活动,通过网络、电话等渠道公开征求意见,针对可能涉及区域内其他地方的事项,应当在整个区域内进行意见的收集。公众参与不能流于形式,而是要将其作为立法协同必备的条件与环节,征求意见的对象也不能局限于专家学者,还应包括利害关系人、普通公众与一些相关的社会组织,从而保障意见收集的全面,为后续的立法活动打下坚实的基础。

4. 建立长三角合作衔接机制

长三角地区建立了多层级、多领域的会议式合作机制,在立法协同过程中要做好衔接,发挥这些机制与会议的作用。长三角主要领导座谈会是由三省一市书记、省(市)长参与的会议,负责审议长三角一体化发展工作计划,部署安排年度重大任务,除上海市外,三省的省委书记也都兼任省人大常委会主任,主要领导达成共识并分别在各省进行推动,对长三角区域立法协同工作开展大有裨益。2018年的长三角主要领导座谈会上发布了《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》,提出了长三角地区远景与近期的发展目标,其中就立法协同工作也作出了重要安排。

同样的,包括区域内各城市参与的长江三角洲城市经济协调会、长三角G60科创走廊联席会议,或是由三省一市某一部门、某一行业举办的会议,如长三角一体化发展法治保障协作会、长三角贸促机构联席会议等,往往会交流一体化发展过程中遇到的

问题以及经验教训,商讨解决的措施,会议讨论的内容也更接近于实践的发展,这将为立法协同工作的开展提供极大便利。

5. 完善区域利益协调机制

区域立法协同就是通过立法的方式,对区域内各方利益进行协调,进而实现利益的合理分配。立法协同中的最大难点,就在于协调各方利益分歧,因此在立法协同过程中,必须建立“收益共享与利益补偿”机制。区域立法协同中,要注重收益的共享,对各方有利、对区域整体有利的项目,可以共同投资开发,比如在交通领域开展立法协同,可以实现长三角区域间互联互通,推动旅游一体化建设,受益的也是整个区域。

如果一方付出,多方共同受益,则按照“谁受益,谁补偿”的原则开展。这里的“益”,不一定是经济价值,也可能是生态价值或者其他价值,比如种植低经济附加值的粮食来保障区域粮食安全,就可以由粮食主销区向主产区进行适当补偿。新安江流域生态补偿机制即是如此,上游的安徽省花费成本保护了新安江流域生态环境,下游的受益方浙江省对安徽省付出的成本以及造成的损失进行一定补偿。

利益的协调要秉持公正平等与区别对待相统一的原则,公平是多方合作的基础,但最终协同的达成也有赖于各方的博弈与妥协。利益平衡并不意味着各方成本收益的完全一致,对于发展程度较弱的一方可以适当进行照顾,帮助其发展,这是一体化的要求,也是共同富裕的要求。

6. 建立区域立法资源配置与保障机制

区域立法协同主体是各地方人大,因此应当给予地方人大足够的人力、物力,特别是资金支持,从而避免人大因立法资源的不足导致立法协同进程缓慢或过分依赖地方政府立法。对于区域立法协同工作,各省市应当配备专门的部门或人员,同时设立专项经费用于工作开支,保障立法机关的合理需求。

长三角立法协同,可以有效地整合长三角的立法资源,实现立法资源的有效配置。三省一市无论采取何种区域立法模式,都是在有效利用区域内的立法资源,只是在资源的利用上存在一定差异,这可以根据具体的立法协同项目加以选择。除了由各省市人大自行起草立法文本外,还可以委托起草。三省一市人大可以通过联合委托或者将立法课题进行公开招标,从而使立法项目尽可能排除地方利益的影响,同时借用长三角地区乃至更大范围内组织团体的智慧与能力去设计法律文本内容。

(二) 长三角立法协同的具体运行

1. 协调立法规划,进行起草论证

区域立法协同始于区域立法规划,一旦区域内各方可以通过充分协商确定区域立法规划,那么就能有针对性、有计划地按步骤开展当年的立法工作。在现阶段,因为缺乏直接的区域立法规划编制主体,所以要充分利用各地方人大的立法规划,通过协调地方立法规划,达到类似于区域立法规划的效果。

在2019年长三角地区三省一市人大常委会主任座谈会上,三省一市确定了今明两年长三角地区立法协同的重点随后在2019年和2020年分别开展了立法活动。针对“促进大型科学仪器共享”项目,上海市、江苏省与浙江省都将其纳入2020年立法预备项目。围绕“大运河文化带建设”,江苏省于2019年11月29日通过《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》,浙江省将其纳入2020年初次审议项目,并于2020年9月24日通过《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》。立法规划的协调是立法协同的基础,为保证重点工作计划顺利实施,协同确立的立法项目应当纳入各地方人大下一年的立法计划之中,由各地人大常委会审议通过。一旦确定了年度立法计划,那么就需要按照立法计划确定的项目与时间安排进行立法活

动。当然，在区域内各方协商一致的情况下，可以按照程序对立法计划进行修改，如果发生紧急情况，也可以进行紧急立法，如疫情期间长三角地区开展区域联防联控的立法。

在区域立法协同中，立法起草论证占据比较重要的位置，在该阶段需要解决是否需要立法协同、如何进行立法协同两个问题。前者虽然在确定立法协同项目时就有过协商确定，但那只是初步确定，区域间可能存在协同需求，但这并不意味着需要通过立法的方式解决，通过政府间行政协议等其他渠道也可以起到协同的效果。同样的，对现阶段立法时机是否成熟，立法项目的轻重缓急都要有所考虑。在立法起草论证阶段，需要对立法的必要性以及现阶段立法的可行性开展进一步的论证。

2. 确定立法协同模式

现阶段比较有影响的立法协同模式是东北三省的模式。在《东北三省政府立法协作框架协议》中，根据立法协同的内容，划分了紧密型、半紧密型和松散型的立法协同模式。紧密型是由三省成立联合工作组，针对难点、重点、热点项目。半紧密型由一省牵头，另两省配合，针对有共性的立法项目。对于三省有共识的其他项目，则采用松散型，由各省各自立法，结果三省共享。

长三角的立法协同模式，一定程度上可以借用东北三省的立法模式，划分为紧密型、半紧密型和松散型三种（见表 2）。立法协同模式的不同主要是起草方式的不同，针对同一立法协同项目，紧密型是由两个及以上省市联合起草，而半紧密型交由一省市进行起草，其他省市辅助起草，而松散型则由各省市分别进行起草。纵使是采用半紧密型或者松散型的起草方式，长三角区域间也应当建立起沟通交流机制，只是协同程度相比于紧密型稍弱。三种立法协同模式也并没有明显的优劣之分，只是分别适用于不同的情形。对于各方都有强烈立法需求的项目，或者是必须协同才能解决的立法项目，往往采用紧密型的立法模式。对于一省市立法需求强烈，其他省市暂不满足立法条件的立法项目，可以采用半紧密型的起草模式，这种模式也往往能充分调用各省市的立法资源，提高立法效率。松散型则适用于各省市间差异较大的立法协同项目，三省一市间经济与社会发展程度并不一致，即使是针对同一事项，其立法理念与立法需求也不一定一致，这类项目采用松散型立法协同模式，只追求部分内容的统一，鼓励各地方在立法中发挥地方特色。

表 2 长三角区域立法协同模式

	紧密型	半紧密型	松散型
起草方式	两个及以上省市联合起草	一省市主导进行起草	各省市分别起草
立法效率	一般	高	低
立法协同需求	高	低	一般
协同能力要求	高	低	低
后续协同难度	低	一般	一般

此外，针对地方立法没有权限处理的事项，各地方需要共同向全国人大或国务院请示，获取授权后再进行立法。比如在“长三角生态绿色一体化发展示范区建设”上，浙江省、江苏省与上海市人大常委会通过“法律询问答复”的方式取得了全国人大常委会授权，随后再开展立法活动。在“优化营商环境”相关立法协同中，出于“对标国际一流标准改善营商环境”，“加快打造改革开放新高地”的需要，三省一市可以申请全国人大及其常委会的授权，从而暂时调整或者暂时停止适用部分法律条款。

3. 统一立法起草、颁布机关，同步提案送审

长三角地区的立法协同，在由各省市分别进行立法时，需要统一立法的起草与颁布机关。统一立法的起草机关，可以避免同一事项由不同起草机关起草带来的权责设计等文本内容的不一致，减少因部门利益产生的法律冲突。统一立法的颁布机关，可以保障立法的层级与程序一致，避免其在法律效力、协同工作对接、后续规范性文件制定上存在差异，影响立法协同的推进。同步提案送审能最大程度地保障地方法规的同步实施，避免协同因部分地区法律未能实施而陷入停滞。

4. 开展区域间预审查与备案审查

在各地方立法草案送审前，应当首先进行自我审查，确保法规内容与立法协同共识相一致。其次需要征求立法协同各方的意见，对有异议的进行解释，有问题的进行修改，审查无误后再提交人大进行审议。长三角区域内审议通过的地方法规可以交叉备案，收到其他省市法律文件后也可以进行再次审查，从而保障区域法制的统一，也有利于区域间立法协同工作的后续开展。

5. 联合开展法律解读，统一立法解释

在地方法规出台后，三省一市可以通过报纸、电视、互联网等渠道联合举办发布会或者发布新闻，介绍立法协同的背景、目的与过程，同时可以对部分重点条款进行解读，以加深公众对法规的了解，也便于法规的落实。

三省一市也需要通过对法律文本中一些模糊性表述或者容易产生歧义的内容进行统一解释，从而避免不同主体基于自身判断或者自身利益的需要在不同程度上对法律文本产生不同的理解，避免法律适用上的冲突。统一立法解释是在完善与巩固立法协同成果，通过进一步明确法律文本内容，增强法律的准确性与严密性，这也有利于区域后续执法、司法上的协调。

6. 定期清理规范性文件

长三角立法协同首要的工作是对三省一市存量法律文件进行清理，废止或修订与长三角协调发展不相适应的文件。对于已经通过立法协同制定或修改的地方性法规与地方政府规章，需要尽快完成与之相配套规范的清理与制定工作。如三省一市协同制定的大气污染防治条例，作为地方性法规其内容较多的原则性规定，缺乏可操作性，这需要省、市政府进一步协同制定规章从而细化条例内容。原有的一些尚未失效的规范性文件，如果与条例原则、标准等内容不相符合，也需要及时废止修改，形成统一的、与区域协调发展相适应的地方立法体系。

长三角地区可以借公平竞争审查的契机，要求各省市对规范性文件进行清理，然后对剩余有效文件进行审查，废止或修订阻碍、限制市场公平竞争的内容，从而为长三角一体化大市场的构建铺平道路。至于其他可能存在法律冲突的文件，则根据三省一市立法协同项目的进程，按类逐步进行清理。另外，对三省一市后续通过的增量文件，也要定期进行清理。

长三角地区的公平竞争审查要同步进行，也要协商审查程度，否则可能会陷入一个审查越严、吃亏越多的怪圈。另外，对于一些发展基础薄弱的地方，在审查时可以适度放宽，留出一定的缓冲时间，帮助欠发达地区跟上长三角一体化高质量发展的步伐。同时需要注意的是，长三角立法协同并不是通过立法的形式结成区域的利益共同体从而与其他区域进行竞争，公平竞争的基本原则与底线是不能突破的。

7. 定期进行立法后评估

在立法实施一段时间后，就需要对其进行评估，了解法规的实施效果与协同效果，发现法规在实际运行中存在的问题。立法后评估可以通过委托或者公开招标的方式，引入科研机构或者高等院校这种相对独立的第三方，抑或是由三省一市联合成立工作组，从而避免单一地方主体带来的利益偏向，保障评估的中立性。常态化评估机制的建立，可以有效地发现问题和总结经验，从而有效地提高地方立法主体的立法协同能力，改善区域立法质量。

同时,立法评估的结果,也可以作为干部考核的一项内容。地方对长三角区域立法协同的了解与重视程度、实施了哪些立法协同工作,包括存在的阻碍、限制长三角区域协作规范性文件数量等,都可以作为考核的指标,这样既可以避免干部考核唯经济论,也可以有效减少地方利益对立法协同的影响。通过改变考核的方式与内容,可以对公务人员的行为进行引导,提高其参与长三角一体化发展的积极性,从而更好地推动立法协同的进程。

8. 针对重点领域、重点区域率先开展协同工作

长三角区域立法协同可以针对特定领域,率先进行突破。长三角区域一体化协作发展公布的重点领域,如营商环境、生态环境保护,往往是三省一市利益分歧较小、协同意愿强烈的领域,从这些领域率先开展立法协同,可以积累经验,由易到难,循序渐进开展工作。在实践中,区域立法协同也大多以大气污染防治作为突破口,进行首次立法协同尝试。

从重点区域看,可以建立立法协同示范区域。三省一市可以依托现有的生态绿色一体化发展示范区,打造立法协同示范区,通过在示范区内进行立法协同的各种尝试,总结出现的问题与收获的经验,从而为后续的立法协同工作提供借鉴。此外,长三角涵盖三省一市,拥有 89 个立法主体,虽然现阶段立法协同工作主要在省级立法主体间展开,但市级立法主体间同样有立法协同的需求,这在跨省都市圈中表现得尤为明显。以安徽为例,北边宿州市与淮北市,属于徐州都市圈;东部芜湖、马鞍山、滁州、宣城四个城市,属于南京都市圈;南边黄山市属于杭州都市圈。都市圈的发展是一个核心城市与周边辐射区域的一体化协同发展,在协同发展的过程中也需要立法协同。因此,长三角地区的立法协同,是由各省级立法主体确定框架内容,以示范区为模板,进而拓展到各都市圈,再推广到整个长三角地区,这也契合“建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式”。

结语

长三角区域立法协同,源于区域一体化发展的需要,长三角一体化高质量发展,也离不开立法协同的保障。本文是针对现阶段长三角地区立法协同现状进行分析,指出了一些问题,并给出了建议,但长三角区域立法协同仍处于早期的探索阶段,伴随区域合作的不断深化,立法协同实践的不断增多,会出现很多新问题与新措施,需要各级领导与学者开展进一步的研究。不过可以预见,长三角区域能够通过立法协同等法律保障措施,协调地方利益,化解区域冲突,增强国际竞争力与影响力。

注释:

[1]杨晖、贾海丽:《京津冀协同立法存在的问题及对策思考——以环境立法为视角》,载《河北法学》2017 年第 7 期,第 108 页。

[2]参见陈光:《论区域立法联席会议机制》,载《学习与探索》2011 年第 2 期,第 117 页。

[3]参见《以共识为引领深化务实合作——长三角地区人大常委会主任座谈会在南京召开》,载《上海人大月刊》2019 年第 7 期,第 21 页。

参考文献:

[1]周旺生著:《立法学教程》,北京大学出版社 2006 年版。

[2]陈俊著:《区域一体化进程中的地方立法协调机制研究》,法律出版社 2013 年版。

[3]陈光著:《区域立法协调机制的理论建构》,人民出版社 2014 年版。

-
- [4]李志鹏：《地方立法的利益本位倾向及其防范》，山东大学 2019 年论文。
- [5]张旭：《成渝经济区立法协同研究》，西南政法大学 2019 年论文。
- [6]孙小东：《论地方立法保护主义及其防治》，山东大学 2018 年论文。
- [7]张翔：《长三角区域协作立法研究》，南京师范大学 2017 年论文。
- [8]王韵：《长三角区域大气污染防治立法研究》，南京师范大学 2016 年论文，
- [9]刘松山：《区域协同立法的宪法法律问题》，载《中国法律评论》2019 年第 4 期，第 62-75 页。
- [10]张瑞萍：《京津冀法制一体化与协同立法》，载《北京理工大学学报（社会科学版）》2016 年第 4 期，第 132-136 页。
- [11]焦洪昌、席志文：《京津冀人大协同立法的路径》，载《法学》2016 年第 3 期, 40-48 页。
- [12]叶必丰：《区域经济一体化的法律治理》，载《中国社会科学》2012 年第 8 期，第 107-130、205-206 页。
- [13]宋保振、陈金钊：《区域协同立法模式探究——以长三角为例》，载《江海学刊》2019 年第 6 期，第 165-171 页。
- [14]杨晖、贾海丽：《京津冀协同立法存在的问题及对策思考——以环境立法为视角》，载《河北法学》2017 年第 7 期，第 107-119 页。
- [15]王娟、何昱：《京津冀区域环境协同治理立法机制探析》，载《河北法学》2017 年第 7 期，第 120-130 页。
- [16]易有禄：《部门利益和地方保护主义的法律化》，载《中国宪法年刊》2016 年, 第 75-86 页。
- [17]葛胜亮：《区域立法协作机制浅探》，载《人大研究》2016 年第 8 期，第 16-21 页。
- [18]陈俊：《我国区域经济一体化中地方立法协调的模式及样本》，载《江汉大学学报（社会科学版）》2013 年第 5 期，第 45-49 页。