

长三角区域合作立法问题研究¹

邹鹏

(华东政法大学 上海 201620)

【摘要】：长三角三省一市具有相近的地缘条件、相似的文化传统、相通的经济脉络，合作立法基础稳固。国家层面出台了专门的规划、政策和方案，将长三角一体化发展作为国家战略，主张大力推动区域合作立法，以法治来推进区域一体化深化发展。针对区域合作立法碎片化、分散化问题，应加强立法统一领导和规划，立足系统观念，在立法层面关注区域的整体性、协调性和衔接性，把地方特有的经济发展需要融入区域立法的规划当中。

【关键词】：长三角 区域合作 区域立法 区域一体化

【中图分类号】：D927 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2023) 05 - 0070 - 008

经济全球化是当前世界经济发展的基本趋势，这一模式在世界范围内广泛适用。区域合作成为经济全球化的具体表现和载体。世界贸易组织、世界银行、欧盟、东盟乃至亚投行等都是经济全球化背景下区域合作的代表性组织。中国地域辽阔，文化多元，不同省区市各有相对独立的经济、社会、文化发展基础和形态。进入新发展阶段，在贯彻新发展理念、立足新发展格局的基础上，加强区域合作，不断推动国内大循环带动经济发展至关重要。区域合作这一概念也获得了很大关注，成为当前中国经济发展的重要引擎。党的二十大报告指出：“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，”为区域合作指明了方向。在推动区域合作过程中，要积极推动治理体系和治理能力现代化，要实现这一目标就需要将各项治理工作放在法治轨道上推动。重大改革都要于法有据，区域合作要平稳开展首先要有法可依，发挥立法先导性作用。

一、长三角区域合作立法的前提和特点

区域立法是一项广义概念，涉及合作区域立法、执法及司法机关针对同一事项制定规范性文件。目前我国区域合作立法已在实践层面积极开展，以长三角区域为例，2020年9月，苏浙沪两省一市人大常委会会议分别通过《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》；2021年12月，苏浙皖沪四地司法行政机关签署了《长江三角洲三省一市司法厅(局)区域协同立法合作框架协议》(以下简称《框架协议》)等。

(一)长三角区域合作立法前提

立法的本质是不同利益需求的博弈，明确共同的立法需求才能形成集体行动的共同目标，激发协同立法的动力。区域合作立法前提是指开展区域立法的前在条件或者内在原因。从立法实践和规律来理解，我国长三角区域合作立法的前提表现在以下4个方面。

1. 符合国家战略导向

¹ **【基金项目】**：2020年度上海市哲学社会科学规划一般课题“长三角一体化发展与地方立法协同进阶研究”(2020BFX008)。

【作者简介】：邹鹏，法学博士，华东政法大学涉外法治研究院研究员。

长三角区域是中国经济发达富饶区域之一，对全国乃至世界经济都具有重要影响。2018年11月，长三角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》（以下简称《规划纲要》）发布，标志着长三角一体化发展成为我国新发展格局下经济高质量发展重要组成部分。《规划纲要》明确：推动长三角一体化发展，增强长三角创新能力和竞争能力，提高经济集聚度、区域连接性和政策协同效率，对引领全国高质量发展、建设现代化经济体系意义重大。实施长三角区域立法符合国家经济发展战略导向。

2. 存在区域合作外部环境

现阶段我国区域合作一般具备外部自然环境条件，主要以地域为基础，比较具有代表性的区域合作通常是相邻省级行政区域之间的合作。比如长三角、珠三角、京津冀等，它们是城市群，也是区域合作代表。一是区域合作需要参与方在地理位置上紧邻，便于交流协作。长三角三省一市属于华东区域，彼此相邻，区域通勤物流成本低，生产要素、资本、人员流动顺畅。二是区域合作在外部环境方面有共同治理对象，如长三角三省一市共同涉及长江等江河治理问题，生态环境共同保护问题，这是其开展有关合作立法的重要外部条件。目前区域合作立法的成果，许多也都与生态环境治理有关。三是立法作为运用法治手段服务社会的重要法律活动，与时俱进、体现时代要求是其重要立法原则和要求，既不能落后于社会发展实践，也不能过高、过快地超前于社会发展阶段，这是法律上层建筑相对独立的矛盾运动规律使然。开展区域合作立法，要把握时机，针对特定需求、阶段、领域来理解和开展。

3. 存在关联度比较高的产业链条和市场

区域合作首先是经济合作，是经济一体化的载体，依托区域合作，各区域之间打通制度壁垒，推动生产要素自由流动，产生更大效益。从这一点来说，区域合作最重要的前提就是市场和产业，有关联度高、依存度强的关联市场和产业链条往往容易推动区域合作。例如，在人工智能方面，安徽的智能语音比较领先，浙江的智能安防视觉比较领先，此外还有上海的芯片、江苏的应用场景等。推动三省一市在优势领域加强协同合作，扬长避短，互补融合，具有形成产业集聚效应的可能，从而打造人工智能高地。再如，浙江、江苏、安徽企业一旦形成一定规模和影响，就趋向于到上海市场获取更高的发展平台，因此苏浙皖三地企业在上海开设分公司甚至迁移到上海的情况比较常见。同样，上海企业的分公司也首先到距离近、市场发达、消费能力比较强的江苏、浙江开设分支机构。市场主体彼此深度介入，如何加强不同区域企业之间的联动发展，对现有属地管理法治提出了新任务。

4. 存在相近的文化底蕴和交流的传统

法律属于上层建筑，与文化之间彼此影响。相近的文化有助于推动大家遵守共同规范。地理位置相邻的区域通常具有相近的文化底蕴和持续交流互动的历史过程，这对于推动区域合作是十分重要的先在条件。历史上，江苏、浙江的经营者发展到一定规模阶段就会想办法到上海进一步壮大事业，这一点在宁波、苏州地区尤为明显。宁波、苏州与上海之间文化相互影响颇深。今时今日许多上海传统知名品牌均为宁波、苏州等地商人在上海创立，传承至今，久负盛名。现在，上海与江苏、浙江的经济社会交往更加频繁稳固，这与三地市场关联度高、经济发展水平高密切相关，同时文化底蕴和历史传统也是重要的前提条件。

(二) 长三角区域合作立法的特点

1. 商谈性立法

坚持系统观念，国家层面规划了诸如长三角、珠三角等一体化发展的重大战略，降低竞争成本内耗，提高区域内部动能输出。法治是最好的营商环境，重大改革都要于法有据，依托法治方式能够有效推动区域协调发展，区域之间合作立法承担了这一使命。由于目前我国省级行政区域彼此之间平等平行，因此区域合作的立法方式主要以友好商谈形式表现，形成会商机制，

围绕共同关心的问题深入讨论形成共识，如江苏、浙江、安徽和上海司法厅、局签署《长江三角洲三省一市司法厅(局)区域协同立法合作框架协议》等。商谈的优点在于体现签署协议各方平等关系，更加有利于协商、协议、商议问题，充分表达各方诉求和观点，这也更有助于协议的签署和履行。

2. 多元化立法

区域合作立法呈现多元化特点。一是参与主体多元化，立法机关、行政机关、司法机关甚至党委工作部门都可以参与合作立法。二是形式多元化，根据立法内容的不同，立法分为各种形式。可以是协议(框架协议、协议框架)，也可以是各地方独立的地方性法规、决定、规章，还可以是备忘录、方案、规划等灵活形式。三是效力不同。有些立法具有强制性，对具体问题予以明确；有些则主要是倡导性、原则性，为合作指出方向。当前各区域合作政策、行政协议等软法规范在内容上倡议性、框架性、方向性规定居多。区域合作立法多元化的特点是基于区域合作需要而形成的，这一多元化的特色使得参与立法区域能够更加广泛的表达自身诉求和意图，不论是哪一类主体、什么形式，只要有实际需求，经特定程序即可形成规范性文件，从而扩大合作范围，让区域合作立法获得广阔的平台。

3. 领域立法

区域立法和地方立法有一个重要区别就是以领域为侧重，并不会全方位覆盖区域经济社会文化政治。列入区域合作的领域是立法调整对象，需要出台专门制度规制和协调。区域合作领域的确定，直接关系到区域合作的调整范围以及对应调整方式问题。实践中，区域合作领域已从经济拓展至经济、社会的中心领域和关键环节，从项目、资金等市场要素到区域规划(政策)等制度要素的合作。从目前长三角合作立法看，通常都是针对特定领域，如经济领域、执法领域、司法领域、科技创新领域、生态保护领域等。这些领域都存在合作的可能和必要性，通过合作形成处置问题的合力。

4. 协调型立法

区域立法合作立法通常是为了协调特定的事项而由多个区域合作制定或单独制定。例如，上海、江苏、浙江人大常委会制定《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》，开展实质性区域协调立法，为跨省域的长三角一体化发展示范区提供了跨省域的法治保障。协调型立法主要针对区域间重点事项和共同关心问题予以协调，统一标准要求，消除各区域内影响生产要素、人员、商品、资本自由流动的阻滞，减少社会内耗，避免同质竞争和重复投入。区域合作是经济规律的表现，基于区域之间存在的经济、文化、社会差异而形成的合作可能，由各行政区域根据自身发展需要和利益衡量决定，反映区域意志。通过区域合作协调性立法，让各区域之间的资源得以共享，整合不同区域资源，推动制度衔接，实现协调和协同发展。

二、长三角区域合作立法存在的问题

长三角区域合作立法取得了一定成效，但在实践中也存在一些短板和不足，主要表现在以下3个方面。

(一) 主导引领不够有力

与京津冀地区位于政治中心由中央直接推动、粤港澳大湾区除港澳特别行政区外都隶属于广东省不同，长三角横跨苏浙皖沪三省一市，行政上不具备隶属关系，目前的合作机制实际上是一个对话沟通、协商交流的机制，不具有区域管理职能，因此容易出现地方政府各自为政的问题。在这样的情况下，区域合作立法缺少一个有力的主导机构，规划性、计划性不强，难以系统有效回应长三角地区发展的各方面需要。

1. 立法领导机关缺位

就目前区域协同治理架构看，长三角区域没有形成类似日本东京都市圈的中央政府主导区域协调机制，无论在中央还是在地方层面都没有形成强有力的管理机构。虽然在长三角地区设立了工作机构，但主要是负责协调事务，没有强有力的领导和管理职权。缺少领导和管理，合作立法影响范围和发挥作用有限，组织协调的力量不大，无法有力突破区域壁垒和制度障碍，特别是难以针对区域内重大事项、重大战略、重要产业开展高质量立法，推动深层次、广泛的区域合作力度不够。总体上，由三省一市立法机关参与的区域合作立法比较抽象，原则性内容多；相对具体的合作立法则由司法机关、行政机关制定，层次、效力相对不高，适用范围比较小。

2. 立法规划性不足

缺少有力主导的另一个结果就是立法规划性不足，难以持续稳定地开展高水平立法。通常由一地立法、执法、司法机关提出立法动议，相应的另外三地机关协商配合。这种立法方式虽然能够解决具体问题，但却难以在更高层面上为区域一体化发展提供有力的制度支撑。长三角区域三省一市的整体发展并不平衡，各地在立法理念、立法条件与立法需求上存在差异，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，形成各自的立法规划。如果三省一市没有一个统一导向，难以明确联合制定合作立法规划和年度计划，对于原本可以共同应对的问题难以系统和同步研究，形成了立法差距和错节，对合作立法产生阻滞。

3. 立法目标不清晰，保障机制不充分

相比传统以单一立法主体为主的立法活动，区域协同立法需求必然是多元利益博弈的结果，是国家大政方针，地方经济水平、发展目标、地理环境、文化特点、社会心理等众多因素综合作用的结果。如何识别和平衡不同主体、不同层次、不同领域的利益需求，并将它上升为共同的立法需求，既是提高区域协作立法成功率的重要前提，也是长三角区域协作立法获得实质性推动的一个实际难题。目前，长三角区域合作立法虽然提出一系列导向和宏观层面上的目标，反映立法原则，但具体目标尚不清晰，对于立法具体实施的举措、机制、保障，立法的侧重、方向、程序、数量、质量、影响等没有专门制度予以保障。

(二) 缺少合法性支撑

缺乏法律依据与完善的制度是长三角区域立法协同的主要问题。《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》强调，“建立健全区域协调发展法律法规体系”。《规划纲要》提出，“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”。这些文件都提出了长三角区域合作立法的要求，但现实情况是《宪法》《立法法》均未提到区域合作立法。广义上，各地签订的备忘录、规划、协议应纳入立法范畴；狭义上，区域合作立法只能通过各地立法机关单独制定有关地方性法规，实质意义上的合作立法并不存在。因此，区域合作立法在合法性方面存在短板。

1. 法律依据存在空白

区域立法协同作为一种新型立法尚缺乏直接的法律依据与规范引导，没有对立法主体间的合作立法作出明文规定。事实上，区域合作立法在我国现行立法逻辑中存在矛盾。在理论层面上，区域立法协同的证成至少缺乏或表面上缺乏两点法律上的明确支撑：一是体现在法律的规定性即内容层面上，二是体现在法律体系的容纳空间即结构层面上。我国现行《立法法》明确了全国人大及其常委会、国务院、地方人大及其常委会、国务院部委行署和行政管理职能机构、地方政府作为制定法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方人民政府规章等5类规范性法律文件的主体。这5类主体都是单一的，不涉及多个主体联合。同时，这5类主体制定5类专门规范性法律文件，不包括区域合作立法这一内容。区域合作立法本质上是两个以上行政区立法合意的体现，涉及至少两个主体，不属于《立法法》体系中的法。这里有一种例外，即特定区域人大常委会、政府制定涉及区域合作事项的地方性法规和规章，但这又不属于典型区域合作立法形式，还是属于通常意义上地方立法范畴。因此，区域合作

立法的法律依据存在空白，合法性支撑需要进一步探索。

2. 政策依据过于宏观

关于长三角区域合作，中央和地方都出台了一系列政策，其中关于立法的任务和要求也都涉及。但现有的政策对于区域合作立法的规定比较宏观，未能具体涉及立法主体、立法原则、立法目标、立法程序、立法内容、立法形式、立法评估等。实践中，长三角三省一市虽然出台了一系列“区域合作立法”，但究其本质还是地方党政机关的协议。所以，许多“备忘录”“规划”“协议”，甚至某些会议论坛的联合声明也作为广义的“区域合作立法”。如果区域合作立法理解如此泛化，那么对于应用和完善这一规范性法律文件是不利的，难以让这一机制产生更大效益。政策是社会治理先行先试和改革的支撑，区域立法是社会治理的创新，但有关政策过于宏观，只提目标不说路径，难以推动改革取得预期成效。

(三) 法律体系存在内在冲突

在法律体系中，区域合作立法通常作为上级立法和政策的具体表现，与地方立法之间存在更为密切和复杂的关联性。在经济社会发展过程中，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主义色彩浓厚的规范性文件。区域一体化发展就要破除地方保护主义，让资金、人员、技术等生产要素在区域内自由流动。因此，两者在法律体系内可能存在冲突。

1. 与地方立法意图存在矛盾

长三角内各行政区划均有着各自的利益，它们在选择立法策略时由于互相之间缺乏立法信息沟通和未订立有约束力的协议，无法了解其他区域会选择的策略，因此，它们必定会以追求自身利益最大化为目的来选择策略。目前，长三角地区针对区域合作立法联合制定了一系列宏观和导向性的协议，为进一步推动区域合作立法提供支撑。这些协议的目的是为了破除地方保护壁垒，减少不同地区差异化对待，推动区域一体化发展，如《长三角区域协同立法合作框架协议》。虽然立法协议制订的初衷是符合经济发展规律的，但在经济发展特定阶段，不同地区因为经济发展水平差异，文化传统差别，在制度设计方面很难做到同步统一。特别涉及税收、人才、交通、物流、户口等重要资源领域，不论经济发达抑或相对欠发达，均有自己的利益考量。因此，即使有立法协议和导向，也难以直接改变现有地方立法内容，区域合作立法和地方立法之间事实上存在矛盾。

2. 立法实施水平不高

区域合作立法由于不是真正意义上的立法，没有一个超越区域的结构运用强制力保障实施，其贯彻需要参与立法的主体在本行政区域内自行落实。如果区域合作立法不明确自身和地方立法之间的优先关系，很容易让合作立法沦为空谈。各地对协调发展的理解和落实不同步，纯粹依靠自觉自愿或外力推动的合作难以为继。从立法层级来说，区域立法在某种意义上类似于国家之间的国际条约，在法律位阶概念上，国际法优先国内法，因此区域立法应当优先于省市立法。但现实中，区域合作立法多数是倡导性、原则性的，没有强制性规定，而地方立法往往涉及本行政区行业利益。长三角区域交通基础设施、园区共建、生态环境保护等一体化持续推进，但在实际操作和具体落实中依然存在一些分歧和利益博弈。其中利益协调主要以财政转移支付、税收分成等形式为主。因此，区域合作立法颁布后，由于缺少强制力保障，部分地区出于利益本位不愿意主动贯彻执行，导致立法目的难以实现。

三、完善长三角区域合作立法的路径选择

立法工作协同是推动长三角区域更高质量一体化发展这一重大国家战略的重要保障。如何把三省一市的立法资源有效整合，通过顶层设计和制度安排，引领和推动三省一市经济社会协同发展，既是三省一市人大常委会所面临的重要理论课题，也是迫切需要解决的重大实践课题。结合当前长三角区域合作立法特点和存在的问题，依托立法实际需要和法学理论，吸收比较法经

验，探索予以完善的路径。

(一) 加强立法统一领导

国家层面出台了专门的规划、政策和方案，将长三角一体化发展作为国家战略，主张大力推动区域合作立法，以法治来推进区域一体化深化发展。针对区域合作立法碎片化、分散化问题，应加强立法统一领导和规划，立足系统观念，在立法层面关注区域的整体性、协调性和衔接性，把地方特有的经济发展需要融入区域立法的规划当中。

1. 探索设立权威立法领导机构

立法机构是推动立法工作开展和取得成效的前提和基础。从欧盟立法实践看，其建立的欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会使得欧盟立法具备体系性、专业性、协同性、集中性等优点，克服碎片化、分散化、同质化问题。长三角区域合作立法可参考欧盟立法的特点，探索在立法方面设立专门机构。结合我国目前政治体制，建议由中央主导、三省一市配合，参考特设机构模式，设立一个针对长三角一体化发展的专门立法领导机构。由中央依法治国办和三省一市共同设立长三角一体化发展立法协调工作办公室，作为中央特设的协调长三角地区立法的专门领导机构，加强集中统一领导，发挥地方立法引领作用，承担中央部署和区域需求的立法任务推动和落实。

2. 加强立法整体规划

立法规划对于克服立法碎片化和分散化具有积极作用，它能够有效地安排、设计区域内立法的节奏、重点、流程，让立法按部就班开展，逐步实现区域立法的目标。当前，三省一市人大常委会出台了一系列文件，如《关于深化长三角地区人大工作协作机制的协议》《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》等，针对立法规划做了安排。但要推动区域立法成为整体性、系统性立法，还需要加强规划，要将规划做细做实，根据实际情况，建议从中央和地方两个层面编制规划。在中央层面，根据国家战略发展需要提出长三角区域未来一个时期立法的目标、侧重、时间等要求。在地方层面，三省一市联合出台更加细致的立法时间表和路线图，形成更加具体的立法规划。各省市根据自身情况，在中央和区域立法规划基础上设计本地区当年区域合作立法计划。把中央和区域任务分解和落实，有效保障国家立法意图和区域立法需要得到反映。

3. 完善责任机制

在我国现行立法框架之下，区域立法因不属于《立法法》体系中的法定立法，难以获得直接的国家强制力保障。在开展区域合作立法过程中，不同地区因为自身经济社会发展和需求的差异，对同一立法事项未必完全形成一致意见，同步同向。实践中，对于特定立法，有的地方可能比较积极，有些地方态度一般。推动区域合作立法落到实处，要设计专门的责任机制。中央要对长三角一体化发展中的立法工作加强监督督导，全国人大、国务院可派出专门督察组对区域合作立法工作予以专项督查。对于出于地方保护等考虑而不能按时完成立法任务的，要依法依规追究有关部门、个人的责任。

(二) 优化区域合作立法的形式和内容

根据长三角经济社会发展的客观需要，长三角一体化发展法治协同应当是以立法为引领的全方法联动。运用好不同的立法形式对于推动长三角一体化发展具有重要影响。

1. 在法律层面上的探索

目前，三省一市主要依据《规划纲要》及其他协商协作平台推进一体化进程，可能会出现对各项规划和协商文件理解不一

的问题，且各政府之间的协作机制缺乏法律“硬”约束。要解决这一问题，根本上还是应当通过立法方式。考虑到长三角区域的重要地位，建议从国家发展战略角度和高度，由全国人大常委会针对长三角一体化发展的立法活动发布专门决定或特别授权，围绕长三角区域合作立法的目标、原则、主体、机制、保障等作出专门规定。在这个决定之下，国务院、长三角一体化发展协调机构、地方人大和政府等主体可以自行制定有关规范性文件和协议性文件。这样为长三角区域的合作立法提供了上位法依据，同时明确长三角区域立法的层次结构，让长三角区域合作立法体系化、系统化、规范化。

2. 完善地方性法规和规章

从长三角区域目前的合作立法情况看，具有代表性的形式主要有两种。一是省级、市级签订的合作协议，二是各省市间单独地方性法规和规章。其中，合作协议虽然反映签订方意图，但缺少强制力保障实施。各省市单独制定地方性法规和规章属于《立法法》框架之下的法律，具有强制力保障实施，某种程度上说是区域合作立法的代表性载体。许多合作问题，在省级之间签订了协议、备忘录，往往需要落在地方性法规和规章之中。加强区域合作立法的力度和广度，三省一市需要形成机制，省市一级党委、政府领取任务后，以地方立法方式更好地反映合作意图。三省一市之间要探索建立专门机制，围绕地方立法定期开展交流，对于涉及共同治理问题，要在立法中衔接性表述，明确分工；对于共性问题，具备条件的，在立法中应当统一表达方式，减少分歧和矛盾。

3. 加强重点领域合作立法

长三角一体化发展法治协同应是由点及面、逐步推进的过程。当前长三角区域应确定法治协同的重点领域，对具有跨区域性、系统性、联动性的事项进行重点研究，优先协同。长三角区域在生态环境领域已有合作立法探索。2014年5月三省一市人大常委会领导及法制工作机构决定以协调互补的立法协作模式进行区域立法协作，之后三省一市相继通过各自的《大气污染防治条例》，4部地方性法规统一了立法目的的表述，都设专章规定了区域协同部分的内容，成为长三角区域立法协同的首例成功范例。区域合作立法本身就是问题导向、目标导向，聚焦重点领域持续立法，是推动合作立法服务区域乃至国家经济社会高质量发展的路径。结合长三角一体化发展需要，进一步加强涉及公共利益、公共安全、高等教育合作交流（如区域内高校学生交流、联合培养，教学资源共享、联合办学、异地办学等）、市场秩序（如知识产权、食品药品安全、生态环境保护、市场监管、科技创新、物流交运、文化旅游、医疗保障、人才队伍等）的合作立法。

（三）推动区域高质量法律供给，形成融贯规范体系

从法治的稳定性、统一性看，各层次之间的规范性法律文件应当是彼此衔接、融贯、一致的。但是，由于不同区域经济社会发展不同，立法质量也存在参差不齐的现象，针对同一问题、同一关系的立法可能会存在差异。推动区域法律供给高质量发展，形成区域治理规范的融贯体系能够有效树立立法权威，让立法更好发挥作用。

1. 加强不同层次地方立法协调

2015年《立法法》修改后，设区的市都有地方立法权。长三角区域有41个设区的市，均有制定地方性法规和地方人民政府规章的权力。设区的市的地方立法权主要是围绕本地区经济社会发展需要而行使，这41个城市经济社会发展水平有差异，对于特定问题的规定也难免出现差别。三省一市之前能够协商并取得一致的事项，具体到设区的市可能会产生矛盾和障碍。所以，在区域合作立法过程中要充分发挥立法协调功能。长三角三省一市的立法协调，既包括各地人大常委会间的立法协调、各地政府间的立法协调，也包括不同层级的地方立法协调。协调的对象范围广，事项内容比较复杂。在设立协调机构的前提下，专门发布协调的对象、事项、内容、程序、效力，按照区域合作立法的目标修改、完善、解释、废除不同层次地方法规，使三省一市区合作立法与地方法规之间有效衔接，消除地方法规间的冲突。

2. 清理不符合区域一体化发展的法律规章

区域一体化发展是一个全新的概念。如果区域合作立法的目标和原则与既有地方法规矛盾，应当从更高层面入手，着力修改不符合区域一体化发展方向的地方性法规、规章和规定。三省一市应分别梳理本区域内现行的地方性法规、政府规章及其他规范性文件，对其进行全面清理，废止那些过时的、有碍区域一体化发展的法规，同时梳理影响协同立法的制度性和机制性障碍。地方法规的清理应是一个常态化工作，要形成规范性文件评估制度，优化法规、规章和规定备案制度。三省一市人大常委会、政府要掌握地方法规情况，根据区域合作立法需要及时改废释地方法规，建立起衔接、协同、顺畅的区域合作立法的工作机制，促进长三角一体化发展的区域法律体系更加融会贯通。

参考文献

- [1] 刘光华, 闵凡祥, 舒小昀. 运行在国家与超国家之间: 欧盟的立法制度[M]. 南昌: 江西高校出版社, 2006.
- [2] 任军锋. 地域本位与国族认同[M]. 天津: 天津人民出版社, 2003.
- [3] 叶纯. 长三角区域协作立法研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(S2): 63-66.
- [4] 叶必丰. 区域合作的现有法律依据研究[J]. 现代法学, 2016(2): 30-42.
- [5] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2004(6): 5-13.
- [6] 毛新民. 上海立法协同引领长三角一体化的实践与经验[J]. 地方立法研究, 2019(2): 50-59.
- [7] 杨治坤. 区域治理的基本法律规制: 区域合作法[J]. 东方法学, 2019(5): 93-100.
- [8] 王华. 新形势下长三角区域协同治理机制构建[J]. 科学发展, 2020(11): 65-72.
- [9] 汪彬彬. 长三角区域立法协同研究[J]. 人大研究, 2021(3): 24-32.
- [10] 刘瑞瑞, 刘志强. 区域经济一体化视域下的区域立法协同研究[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2021, 34(3): 32-40.
- [11] 陈金钊. 体系语用的法思考[J]. 东方法学, 2021(1): 90-101.
- [12] 易凌, 王琳. 长三角区域法规政策冲突与协调研究——基于法经济学的视角[J]. 浙江社会科学, 2007, 136(6): 198-204.
- [13] 王华. 新形势下长三角区域协同治理机制构建[J]. 科学发展, 2020(11): 65-72.
- [14] 陈光. 我国区域立法协调机制研究[D]. 山东大学, 2011.
- [15] 高国力. 美国区域和城市规划及管理的做法和对我国开展主体功能区划的启示[J]. 中国发展观察, 2006(11): 52-54.
- [16] 何渊. 美国的区域法制协调——从州际协定到行政协议的制度变迁[J]. 环球法律评论, 2009, 31(6): 87-94.

[17] 周旺生. 关于立法规划的几个理论问题[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1993(3):51-59.

[18] 海外网. 从“相邻”到“相融”的嬗变沪苏浙皖政法机关全力推进长三角执法司法一体化建设[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/2022-04-26>.