区域协同立法的运行与保障机制

林珊珊

[摘　要] 随着区域协调发展战略的不断推进和我国法律的明确授权，区域协同立法作为我国立法制度改革的重要内容之一，正在规范和实践层面持续、深入发展。当前法律仅对进行区域协同立法的必要性作出规定，但是如何进行协同立法、立法如何实施等具体机制均未明确，这导致区域协同立法落实效果不尽人意。有必要将区域协同立法的运行和保障机制予以制度化，以常态化的立法协调机构作为组织依托，以系统完备的立法工作机制作为重要抓手，以健全有效的立法备案机制作为实施保障。

[关键词] 区域协调发展；协同立法；地方立法；工作机制；备案审查
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）09-0081-11

一、问题的提出

区域协调发展被视为破解我国经济发展结构性矛盾的重要举措，是我国的一项国家战略。与之相适应，区域协同立法作为推进区域协调发展战略、促进立法与改革衔接统一的制度化保障，也正式“进入”我国法律文本，2022 年 3 月修改的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》（以下简称“地方组织法”）和 2023 年 3 月修改的《中华人民共和国立法法》（以下简称“立法法”）将协同立法从地方探索创新的层面提升到国家法律制度的层面。与此同时，区域协同立法的实践也在我国蓬勃开展，京津冀、长三角、粤港澳大湾区、东北三省、成渝地区双城经济圈等多个区域就协同立法进行了有益探索，并形成了丰富多彩的立法模式，展现了我国立法工作的鲜活样态。

如何有效率地将区域协同立法的成果付诸实施是一个世界性难题，需要构建起功能细分明确、系统完备高效的运行与保障机制。地方组织法对区域协同立法进行了原则性规定，并提出“建立跨行政区划的区域协同发展工作机制”；立法法将区域协同立法正式纳入我国立法体制之中，并规定“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制”。可见，在规范层面，我国法律已经对构建区域协同立法相关机制作出了认可，但这些规定较为简单、概括性

[基金项目] 上海市哲社基金青年项目“长三角洲区域协同立法研究”（2019efx003）。

[作者简介] 林珊珊，中共中央党校（国家行政学院）报刊社编辑。

较强，尚不足以为具体立法的开展提供可操作的方法，这将制约区域协同立法的效率与落实效果。结合立法的基本规律和我国区域协同立法的实践情况，笔者认为，有必要将区域协同立法的规则和机制予以制度化。具体而言，区域协同立法的运行与保障机制应当涵盖组织机构、立法程序和立法实施等层面。其中，设立常态化的立法协调机构是开展区域协同立法的组织依托，构建一个系统完备的工作机制是科学立法、民主立法、依法立法的内在要求，创新立法备案机制是提升区域协同立法实际效果的必要举措。

二、立法协调机构：开展区域协同立法的组织依托

区域协同立法的核心在于合作，协同工作机制的关键就是合作机制，而区域合作机制的首要问题在于机构与人员，这一问题解决好了，区域协同立法就有了依凭和“抓手”。[1]我国地域广袤辽阔，资源禀赋的区域差异多样，地区发展基础差距明显，发展不平衡不充分的问题持续存在。区域协同立法应主动回应错综复杂的利益诉求，通过制度设计协调利益矛盾，促进各地更好地合作、磋商，使区域内各利益主体相向而行，不断走向合作共赢，促成区域整体利益的实现。在此过程中，通过常设立法协调机构来履行协调、指导和监督职能，是区域协同立法运行的逻辑起点。

（一）机构定位：地方立法权的具体行使方式

立法协调机构并不是一个立法机关，只是在规范的制定过程中强化各方主体协调的因素，是各个地方立法权在行事方式上的创新，而非对立法权限和立法体制的根本性突破。[2]

按照结构功能主义的观点，基于综合性系统整合功能的考虑，立法主体应当尽力追求立法行动的一致性，以便能够集中立法资源，并统一地对区域共性问题或发展进程进行规制。但是在我国，构建一个新的立法主体并统一区域内各地法律适用既不合法，也不可行，这与区域协同立法的本质属性不符。因为无论在权力外观、制度供给还是功能定位上，区域协同立法都属于地方立法的范畴，是在我国现有的“多级并存、多类结合”立法权限划分体制中的形式创新，并不能突破中央统一领导和一定程度分权的立法权限。从功能层面上说，区域协同立法是“因事而立”进行合作立法，其目的是促进区域协调发展，并非为了统一区域的法律规则和法律适用，更不是为了形成一种超地方主义的法治秩序；从央地立法权配置的层面来说，区域协同立法非但不会消解地方立法权的自主性，而且还有利于最大限度地整合地方立法资源并充分调动各地进行地方立法的积极性；从规范层面上说，2023 年修改的立法法第 83 条①重点回应了区域协同立法的法律性质与法律权限问题，但并没有创制性地突破现有立法实践，运用体系解释的方法②，由于这一条款出现在第四章“地方性法规、自治条例和单行条例、规章”中，因此这也可以看作是立法法对区域协同立法权属于地方立法权的一种认可。

基于区域协同立法的权力属性，区域协同立法的主体只能是地方立法机关。协同立法协

①立法法第83条规定，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要，可以协同制定地方性法规，在本行政区域或者有关区域内实施。省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制。

②体系解释是法律解释的重要方法，即根据法条所在编章节条项款的前后关联位置或相关法条的内涵来阐明该规范的意旨。

调机构不应定位为享有“区域立法权”的联合立法机构，不具有区域立法事项的决策权，主要职能是协调区域协同立法或从事立法协同相关工作。

（二）机构的组成方式与职能

跨区域常设机构的组成方式与职能定位决定了其工作权限和行为效力，影响着区域协同立法的具体开展和效果。

从组成方式上看，新区域主义理论认为，为应对日益增长的区域性问题，包括环境保护压力、经济竞争压力、社会隔离、收入差距，以及旧城改造等，需要强调政府与其他区域社会组织之间的平等性、互赖性、互构性，改善区域封闭型、政府中心型以及管制型的区域治理模式，倡导区域内各组织进行对话、沟通、学习和理解。[3] 构建区域协同立法协调机构，必须充分考虑其组成人员的合理性、权威性和代表性。具体来说，区域协同立法协调机构的组成人员包括但不限于以下几类人员。一是地方国家权力机关和政府机关领导人员。设区的市及以上级别的地方国家权力机关是立法法明确赋予立法权限的机关，在目前我国的立法体制下，区域协同立法无论如何也绕不开地方国家权力机关①，地方国家权力机关主要组成人员是区域协同立法协调机构的核心人员，这是确保区域协同立法权威性和专业性的前提。二是各级人大代表。根据地方组织法的规定，人大代表参加审议各项议案、报告、发表意见、依法联名提出议案等他们参与立法活动，既是权利，也是法定义务。因此，人大代表作为区域协同立法协调机构的组成人员具有法理上的正当性，这是区域协同立法符合人民的意志和要求的重要保障。三是专家学者代表。区域协同立法是一项专业性很强的活动。将相关领域的专家学者吸纳进立法协调机构，为立法调研、法律起草、重大决策等相关工作提供政策、法律、经济等方面的意见建议和咨询指导，有利于解决区域协同立法中面临的实际问题，提高立法质量，实现立法的精细化、精准化。四是公众代表。伯尔曼指出：“说到底，法律活动中更为广泛的公众参与乃是重新赋予法律以活力的重要途径。除非人们觉得那是他们的法律，否则就不会尊重法律。”[4] 立法的一个重要目标，就是民主地、广泛地、正确地集中人民的意志。[5] 区域协同立法协调机构有必要吸收来自各地的社会组织、公众团体代表，以表达公众的利益和诉求，强化区域协同立法的动力、增强法律的可接受度。

从机构职权上看，立法协调机构内部可设立综合协调部门、立法调研部门、草案起草部门、公众参与部门和监督评价部门（见图1）。就职责来说，一是对接联系区域共同的上级立法机关。区域协同立法是一项新事物，过程复杂、牵涉面广，必须加强与区域内各地共同的上级立法机关的联系与沟通。区域协同立法协调机构可以通过定期汇报等方式，及时向上级立法机关报告区域协同立法的政策方向和动态，以便争取上级立法机关的支持、协调和配合。立法过程中遇到问题时，及时向上级立法机关提出并请求答复，以确保区域协同立法与上级立法机关立法的协调，如果存在法律冲突，也可以及时通过沟通机制予以解决。二是召开区域协同立法联席会议。区域立法联席会议是加强区际交流与合作的灵活方式。[6] 立法协调机构作为一个常设的议事协调机构，其履行职能的一个重要方式是定期主持、召开区域协同立法联席会议，召集区域内各地各界代表表决通过区域协同

①立法法第80条规定：省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

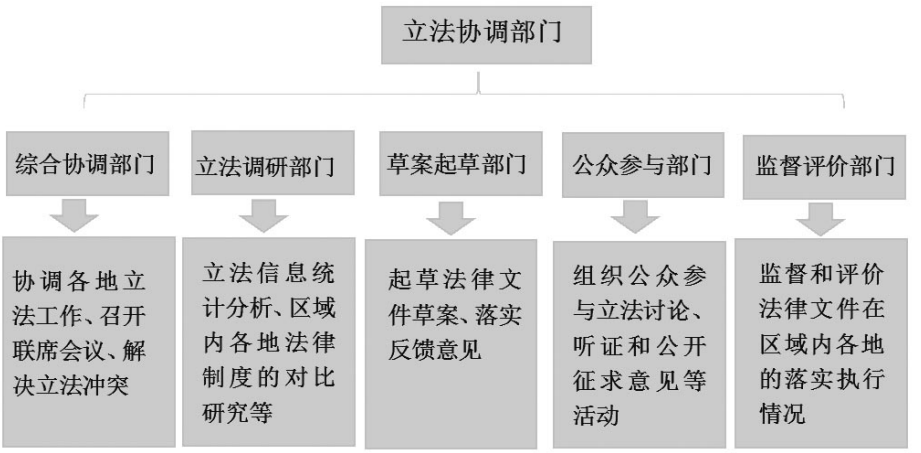


图1 立法协调机构的基本组成

立法协调机构工作规程，研究制定区域协同立法的长远规划和近期规划，统一区域内立法标准、立法规范和立法进度，维护立法的协调性和稳定性。同时，各地还可通过联席会议共享、交流立法动态和立法信息。三是协调、指导各地立法机关参与立法。协调指导的方式是多种多样的，包括协调各地制定步调一致的立法工作计划和实施方案，指导区域范围内的立法合作和交流，起草法律文件草案范本供各地立法机关参考，等等。需要注意的是，区域协同立法协调机构由各地立法机关领导人员、人大代表、公众代表等组织成立，工作规程也应通过正式表决通过，因此上述协调和指导并非柔性建议，而是对各地立法工作有一定的约束力。四是协调立法冲突。多元化立法主体必然带来立法博弈的加剧，要形成共同的立法需求有一定的难度。如何激发多层次利益相关者积极性是区域协同立法顺利推进的基础。当各地出现立法争议或分歧时，立法协调机构应当协调双方或多方开展对话沟通，指导各地在区域共同宗旨、基本共识基础上求同存异，不断消弭分歧，确保区域协同立法共同目标的实现。五是监督和评价立法实施情况。由于区域协同立法关涉的立法主体众多，很容易出现立法信息分割、立法资源浪费等现象，立法协调机构应当建立一定的监督机制，明确监督规则和程序，确定监督范围和对象，在此基础上，定期或不定期开展对法律实施情况的检查工作，了解法律实施的情况和存在的问题，评估各地推动法律实施相关工作开展情况，并对有关地区提出改进意见和建议。

三、立法工作机制：确保区域协同立法规范化运行

构建一个系统完备的工作机制对区域协同立法的开展尤为重要。首先，这是提升地方之间合作效能的需要。区域协同立法工作机制可以为地方之间的协调与合作提供机会、搭建平台，实现资源共享和优势互补，提升区域协同立法的工作效率和质量。其次，能够促进地方立法的规范化和标准化。通过区域协同立法工作机制，各地可以就不同的立法意见进行充分沟通协商，在充分共识的基础上统一立法规划、立法宗旨、立法形式。最后，有利于促进区域协同立法的发展创新。借助区域协同立法工作机制，各地可就立法相关问题共同开展专题调研，群策群力，并根据立法权限，在上位法尚未规定的领域深入探索各种可能性，从而在内容和形式上对区域协同立法进行

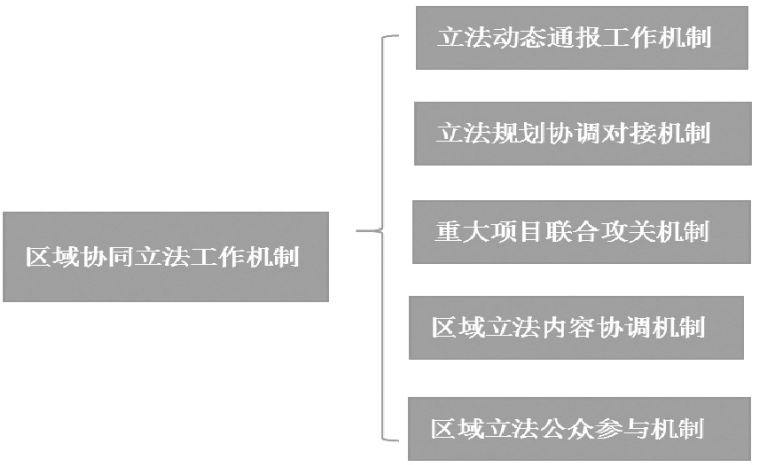


图2 区域协同立法工作机制的主要内容

创新。[7] 从立法工作的主要环节出发，区域协同立法的工作机制主要包括五个层面（见图2）。

（一）立法动态通报工作机制

立法具有高度的信息依赖性，区域协同立法的成败在很大程度上取决于立法信息的质量。构建立法动态通报工作机制，实现立法信息及时共享和交换，各地方可以及时了解立法工作进展情况，从而有效减少各地之间的立法冲突和重复立法，提高立法资源配置效率和区域立法一体化程度。

具体而言，一是明确需要通报的内容。区域协同立法过程中，各地应当及时共享立法规划和进展、立法内容和范围、立法原则和方法、立法效果和经验等，以便其他地区了解区域协同立法进展，及时提出意见或进行妥善调整。二是确定立法动态通报频率。为确保区域协同立法顺利推进，可以根据立法项目的紧急程度和立法进展情况，采取定期通报与及时通报相结合的原则。三是确定通报渠道。为提升立法动态通报工作效率，应确定多种形式的信息通报渠道并明确其适用情形。可以通过立法联席会议等定期会议进行通报，也可以通过专设的信息交换网络系统等渠道通报。四是建立通报信息接收登记制度。这是构建立法动态通报工作闭环的重要一步。对于接收的各类通报信息，应根据其性质和内容进行分类，如可分为立法规划、征求意见稿、正式法律文件、立法经验等，以便后期检索和使用；根据管理需求和实际情况，建立一套完善的信息登记标准，明确登记要素；强化过程管理，提升所登记信息的安全性和保密性，防止信息泄露和滥用。五是建立信息通报责任追究机制，对履职不认真、不到位的有关单位和个人依法依规追责。

（二）立法规划协调对接机制

立法规划是一个国家或地区在立法权限内，根据国家或地方发展规划，对未来一定时期内需要制定或修改的法律法规进行科学、系统的规划和安排。就地方立法而言，立法规划的作用主要体现在完整准确贯彻落实上位法、完善地方法规体系、提高地方立法质量和效率、促进地方政府部门之间的协作和配合、促进社会各界的广泛参与和支持等方面，其制定应遵循科学规划、民主参与、协调统一、适应需求的原则。立法规划协调对接机制则是在区域协同立法协调机构综合协调部门组织下，由区域内各地就各自立法规划进行充分协调、沟通和对接，通过一系列具有协同性和互补性的立法规划，共同推进区域内法治一体化。[8]

之所以要建立立法规划协调对接机制，一方面，是因为区域协同立法需要统一的立法框架，

从而保证区域内法律体系的完整性和稳定性。在同一个区域内，各个地区之间在经济、文化、社会等方面具有一定的共通性，需要有相对一致的法律规范去约束和保护。如果在立法规划上缺乏协调，后续的协调工作将难以开展，可能出现法律适用标准不统一甚至法律冲突等问题，导致法律实施层面的不确定性和混乱。另一方面，立法规划是整个立法周期的起点，区域内立法的合作与互补，均需从这一步骤开始，通过对立法方向、宗旨、具体内容的合作探讨，制定一个适用于整个区域的立法规划，这是开展协同立法的前提。从具体操作来看，立法规划协调对接机制主要有以下三项措施。第一，确定参与立法规划协调对接的参与方，主要包括区域协同立法协调机构负责人员、区域内各个地区的立法机关及其专门委员会相关人员、人大代表、专家学者、公众代表等。第二，打通立法规划协调对接渠道。通过建立信息共享平台、常态召开立法规划协调对接工作会议、完善信息动态反馈机制等形成一个完整的协调对接工作闭环。第三，明确立法规划协调对接事项。从实际需求来看，这些事项主要包括：确定立法目标和任务、分析立法现状和问题、明确立法方向和步骤等。

（三）重大项目联合攻关机制

区域协同立法的对象经常是那些区域关联度高，或者是很难通过一个地方行政区划单位得以妥善解决的问题。[9] 因此，有必要建立重大项目联合攻关机制，使各地能够以大致相同的节奏推进立法。

构建重大项目联合攻关机制，关键在于明确工作步骤，制定具体可行的工作措施。具体而言，一是联合开展重大立法调研。立法调研部门在初步研究的基础上，结合本区域实际情况和需要，拟定重大立法调研主题，继而召集各个地区立法机关共同组建重大立法联合调研小组，制定调研计划，并综合运用问卷调查、实地调研、专家访谈等多种方法开展调研工作，形成调研报告，探究重大立法面临的现状、问题，分析成因并给出立法建议。二是共同确定重大立法项目。在前期调研基础上，由立法调研部门初步提出重大立法项目建议清单，经充分讨论磋商后制定重大立法项目清单（征求意见稿），面向社会公开征求意见，再以联席会议投票表决的方式确定最终的重大立法项目。三是联合起草重大立法草案。由起草部门牵头成立重大立法草案起草小组，根据前期调研工作情况制定起草工作计划和时间表，在论证的基础上，逐条拟定草案各项条款，以确保立法草案的科学性、合理性和可操作性。四是协同审议重大立法文件。尽管重大立法草案须由各地人大及其常委会分别审议通过，但是各地审议流程、内容、时间安排应在步调上保持协同一致。具体而言，重大立法草案先由各地人大及其常委会分别进行初步审议，对草案的内容和条款提出审议意见和建议，草案起草部门负责收集汇总各地审议意见和建议，组织重大立法草案起草小组认真分析研究，对草案进行逐条修改，审议意见不予采纳的需说明理由，最后将修改后的草案及修改说明反馈至各地人大及其常委会。各地人大及其常委会在收到草案后，再按照法定程序分别予以审议通过。

（四）区域立法内容协调机制

“立法过程是一个复杂演化的过程，又是一个制度选择的过程……立法所涉及的问题、领域和各种关系往往是比较复杂的。立法中的问题往往也没有唯一答案，过程不同，解决问题的方案也不同”，且“立法者总是面临多样化的选择方案，他们必须在各种可能性和互相作用中作出选择”。[10] 区域协同立法涉及的利益比传统地方立法层次更多，需要反复协调博弈，在充分沟通协商的基础上取得共识，提高立法内容的实效性和公平性。为此，需要建立一个相对完善的立法内容协调机制。

构建区域立法内容协调机制，首先应当准确把握立法的方向，这主要表现为四项原则。一是公平公正原则。鉴于跨区域间的发展水平差异、地方规范不同、执法标准不一，区域协同立法必须充分尊重各地经济社会发展的实际情况，平等公正地对待各地利益诉求，不人为地偏向或歧视任何一方。二是整体利益原则。根据地方组织法和立法法的规定，开展区域协同立法应当“根据区域协调发展的需要”，这一规定表明，区域协同立法的开展与否、模式如何，都不仅需要考虑本区域内的空间情况，更需要将自身的发展回归区域发展之中，通过制度设计找到区域内利益诉求的最大公约数。三是可操作性原则。立法内容只有具备可操作性，才能转化成实在的治理成效。协调过程应本着可操作性原则，拟定出具体可行的立法内容，切忌宏观抽象、模糊晦涩、难以执行的表述。四是公开透明原则。区域协同立法是面向整个区域的公共产品，其内容的协调过程应该公开透明，使各方意见充分表达，[11] 并接受社会公众的监督。

（五）区域协同立法公众参与机制

新区域主义强调社会区域和人的重要性，认为区域治理目标的受众不仅包括政治参与者、商业协会，而且涉及具体的企业和公众个体。[12] 区域协调发展需要什么样的制度和规则，公众等社会主体是最清楚的。[13] 此处的公众，包括企业、研究机构、行业协会等社会组织。

我们可以从四个维度来理解区域协同立法公众参与机制的必要性。首先，这是社会主义民主政治的必然要求。孟德斯鸠指出：民主政治还有一条基本的规律，就是只有人民可以制定法律。[14] 我国是人民当家作主的社会主义国家，建立区域协同立法公众参与机制，让人民群众直接或间接参与立法过程，表达自己的意见和建议，是维护社会主义民主政治、践行民主立法理念的表现，有利于增强区域协同立法的民主成色。其次，这是提高地方立法质量的必然要求。立法是一项极其复杂专业的工作，立法者不可能掌握或预见与立法相关的全部情况。让公众参与区域协同立法，可以使立法者更全面、更准确地了解整个区域的社情民意，从而制定出更符合社会需求和民意的立法成果，提高立法的科学性。再次，这是增强公众参与意识和参与能力的必然要求。打通立法参与渠道，让公众了解区域协同立法的工作内容和工作流程，可以有效培养公众的法律意识和法律素养，提升其立法参与意识和能力。最后，这是区域治理合作的必然要求。区域协同立法从根本上属于地方在治理活动方面的合作，而区域治理的主体既包括政府，也包括公众和社会组织，区域协同立法活动应当是区域内所有立法主体和治理对象（即公众）共同参与的合作行为，而不是立法机关单一的权力行使行为。

构建区域立法公众参与机制，关键是畅通参与渠道、丰富参与路径。结合实际需要，社会公众可通过参与立法调研，参加公众听证会、论证会，参与公开征求意见环节，列席草案审议相关会议等渠道进入到区域协同立法的过程之中。公众参与机制并非区域立法的装饰或点缀，在实践当中切忌将公众参与流程化、形式化，应真正发挥人民群众的立法智慧，实现立法工作“从群众中来、到群众中去”。当然，也应警惕另一种现象，即防止个别人借助公众参与机制裹挟立法，正如有学者所言，“我们在尊重和扩大公众话语权的同时，不能让公众的话语权盲目泛化，不能让公众的话语权变成谋取私利、发泄私愤的工具”。[15]

四、立法备案机制：提升区域协同立法监督实效

作为符合中国国情、具有中国特色的一项宪

法性制度设计，备案审查制度的主要功能在于确保法律、法规、规章、条例等规范性文件不得与宪法相抵触，确保下位法与上位法相一致，督促立法主体依法立法，维护国家法制统一。[16] 党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求“完善全国人大及其常委会宪法监督制度”，“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围”。确保区域协同立法可持续进行，运作良好的立法备案机制不可或缺。区域协同立法备案包括向上级立法机关备案和同级立法机关之间的交叉备案。

（一）根据立法法及时备案

如前所述，区域协同立法本质上是地方立法，它不改变地方立法的地域效力，也不意味着地方立法权的扩张，[17] 因此需要根据立法法及时向上级立法机关备案。具体而言分为以下三种情况。

第一，依法备案制定地方性法规的具体步骤和时间。根据立法法的规定，普通设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由省级人大常委会综合各方面因素确定，并报全国人大常委会和国务院备案①。据此，省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市的人大及其常委会无需就其参与区域协同立法制定地方性法规的具体步骤和时间进行备案。从实际操作来看，如果参与区域协同立法的主体是普通设区的市，并且位于同一个省份，区域协同立法协调机构可以在与各地人大及其常委会充分沟通的基础上，就开展区域协同立法的具体步骤和时间向省级人大常委会提出建议，省级人大常委会结合建议确定立法的具体步骤和时间后，报全国人大常委会和国务院备案；如果参与区域协同立法的主体虽是普通设区的市，但其位于不同的省份，可采取两种方式向省级人大常委会提出建议，一种是由区域协同立法协调机构分别向涉及的省级人大常委会提出建议，另一种是由各个设区的市级人大常委会向各自对应的省级人大常委会提出建议。相关省级人大常委会根据建议确定开展区域协同立法的具体步骤和时间后，再分别报全国人大常委会和国务院备案。

第二，省际区域协同立法的备案程序。根据立法法规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。但是省际区域协同立法与该条规定适用的情形有一定的区别，因为省际区域协同立法涉及多个省级人大及其常委会，对于同一项区域协同立法活动，会面临谁来履行备案程序的问题。对此，有三种可能的操作路径，一是由区域协同立法协调机构代表各个省份报全国人大常委会和国务院备案；二是由其中一个省份的人大及其常委会代表所有省份报全国人大常委会和国务院备案；三是由各个省份的人大及其常委会分别报全国人大常委会和国务院备案。在上述三种路径中，第二种路径涉及公平性问题，因为在区域协同立法中，各个省份共同参与，难以解决“何者的参与度较大因而享有代表权”的问题，而第三种备案效率较低。相较而言，第一种路径更为妥当，主要原因在于，一方面，区域协同立法协调机构本就是各个省份为区域协同立法而成立的议事协调机构，从其产生过程和原因来看，由其享有代表权是合理的；另一方面，立法法第 83 条对区域协同立法工作机制的认可，其实也在一定程度上认可区域协同立法协调机构的代表性。

第三，设区的市参与区域协同立法的备案程

① 立法法第81条第3款规定：除省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市以外，其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由省、自治区的人民代表大会常务委员会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

序。根据立法法第 81 条第 1 款的规定，设区的市的地方性法规只有先报省级人大常委会批准后才能施行[①]。另根据立法法第 109 条的规定，设区的市、自治州的人大及其常委会制定的地方性法规，由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。结合上述规定，具体到设区的市参与区域协同立法的备案问题，若参与区域协同立法的设区的市属于同一省份，可考虑由区域协同立法协调机构报请省级人大常委会批准，再由后者向全国人大常委会和国务院备案；若参与区域协同立法的设区的市不属于同一省份，可考虑由立法协调机构分别报请各设区的市所隶属的省级人大常委会批准，再由后者分别向全国人大常委会和国务院备案，尽管这会涉及重复备案问题，但也是现行备案制度下的折中之举。

对于地方报送的区域协同立法文件，全国人大常委会和国务院可以主动审查，并可以根据需要开展专项审查，以确保区域协同立法的内容与宪法、法律、行政法规一致，并符合我国区域协调发展战略的整体布局。

（二）区域内立法交叉备案

区域协同立法所产生的相关法律文件草案最终仍需各地立法机关依照法定程序审议通过，但由于各地不同的经济、社会状况，各地最终审议通过的法律文件与沟通协调的示范文本难免有一定的差异。为有效平衡区域内各地的利益抵牾与冲突，避免某地立法机关通过的正式文本与沟通协调的示范文本差异过大，以致影响区域共同目标和共同利益的实现，有必要结合前述立法动态通报工作机制，建立区域内立法交叉备案机制。

第一，各地需按照经沟通协调确定的草案示范文本拟定本地的法律文件草案。在各地立法机关通过联席会议等机制充分沟通协商的基础上，由区域协同立法协调机构草案起草部门拟定法律文件草案示范文本，该示范文本对各地有一定的约束力，各地立法机关应严格以该示范文本为依据拟定本地的法律文件草案，特别是对于其中经过共同商讨取得一致的原则性问题不得变通修改。

第二，各地在示范文本基础上所做的修改，需报区域协同立法协调机构备案审查后，才能提交本地人大及其常委会审议通过。各地法律文件草案在交付审议前，应将草案报送区域协同立法协调机构备案审查并就修改的内容进行说明，区域协同立法协调机构在主动审查的基础上，也可以将该法律文件草案交付区域内其他立法机关审查。如果发现该草案文本与示范文本有较大差异并且影响区域立法一致性、完整性，可能损害其他地区利益或影响整个区域共同利益，其他地区的立法机关可就此向区域协同立法综合协调立法协调部门提出立法协调要求。综合协调部门接到协调要求后应立即通告所涉地区的立法机关，组织专题会议进行研讨，确保待审议的法律文件草案文本与示范文本差异不会太大。各地法律文件草案在备案审查通过后，才能进行下一步的审议程序，并且，在审议程序中所做的修改，亦应提交区域协同立法协调机构备案审查。

第三，最终通过的法律文件，需通过区域协同立法协调机构向区域内其他地区立法机关备案。各地立法机关按照法定程序审议通过相关法律文件后，需要将该法律文件报区域协同立法协调机构备

① 立法法第81条第1款规定：设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，认为同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。

案，并由后者向区域内其他地区立法机关备案，由此形成交叉备案格局。交叉备案的考量在于，可由区域内其他所有地区基于区域共同利益考虑对一地的立法情况进行监督，避免少数地区基于本地利益制定通过不符合区域整体利益的法律文件，保证区域协同立法的严肃性和权威性。如果某地最终通过的法律文本确实与经沟通协商确定的示范文本差异太大，可建议并监督该地区按照法定程序撤销该法律文本。

结语

综上所述，区域协同立法虽然是立法活动中的新生事物，但仍然属于地方立法的一种表现形态，应当基于宪法法律的规定，在我国单一制的国家结构形式与“一元两级多层次”的立法体制的框架内进行探讨。为了更准确地实施区域协同立法制度，有必要以确保协同立法的质量和效率为导向，从三个层面对其运行和保障机制予以精细化设计。

一是设立区域协同立法协调机构，有效整合立法力量、凝聚立法共识、加快立法进程。地区差异的客观现实，决定了以社会统筹发展为内容的区域协同立法需多个地方立法主体在行使地方立法权的过程中协同行动、相互配合，联合起来为跨行政区划事务达成相互协调的法律规则。区域协同立法协调机构主要在地方立法机关的关系协调、资源引介、信息传递等方面履行职责。将该机构予以固定和规范化，能够更好协调和整合利益关系，消弭不相隶属的立法主体之间的各种潜在矛盾，满足常态化合作的需要，进而达成协调、分配、增进、整合区域整体利益的美好愿景。

二是构建协调顺畅的协同立法工作机制，将区域协同立法从出台到实施的各个环节纳入规范化的运作轨道上，不断拓宽立法领域、丰富立法层次。根据我国法律规定，立法权的行使应遵循法定方式、法定程序，这是使所立之法获得正当性的前提条件。区域协同立法作为地方立法权行使方式的一种创新，除应遵循地方立法的一般程序外，还需要一套特殊的工作机制把区域协同立法主体联系到一起并相互合作。具体来说，应从立法过程的各个环节入手，将“协调”纳入到立法准备、规划、起草、审议等各个阶段，通过对立法程序的科学设置，来保障区域协同立法的过程同步、实施同步，进而确保区域协同立法活动的顺利开展及最终完成。

三是在“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则基础上创新备案机制，及时有效解决法律冲突，保障整个法律体系内容合理、衔接流畅。备案审查制度在监督下位法是否与上位法相符的同时，也能解决同级地方性法规与政府规章之间的效力冲突问题。开展区域协同立法，应在现有备案制度的基础上，对交叉备案机制进行探索，确保在区域协同立法完成后，相关的地方立法主体可以通过备案审查的方式及时发现其中与区域发展相矛盾的条款，并及时进行协商解决。交叉备案机制将立法协同延伸到立法后，在立法结果上确保了立法的协调，能有效促进区域协同立法目的的实现。

习近平总书记强调，全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。[18] 区域协同立法不是上下级地方立法机关之间的参与式立法，而是不同行政区不相隶属的立法主体之间基于区域协调发展的整体利益，相互配合、相互协助，共同完成立法任务的过程，以协同方式推进区域共性难题化解，在融入构建新发展格局中推动区域高质量共同发展，深刻揭示了法治作为规则治理体系的分层实践与空间关系的理论逻辑。[19] 法律的修改完善，为区域协同立法开辟了更为广阔的舞台和空间。在进行实践探索的过程中，不仅要遵循和把握地方发展的客观规律，而且应不断从实体和程序上对区域协同立法的运行机制进行细化、创新，促进区域协调发展依据公众所认同的、按理性原则设计的、能够被合理预见的制度加以推进。

[参考文献]
[1]于文豪.区域协调发展合作机制的内部规则[J].法学杂志,2022(3).
[2][17]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).
[3]郑先武.区域研究的新路径：“新区域主义方法”述评[J].国际观察,2004(4).
[4][美]伯尔曼.法律与宗教[M].梁治平译，商务印书馆,2012:36.
[5]姚岳绒.立法过程中公众参与问题研究[A]//徐向华.新时期中国立法反思[G].学林出版社,2004:130.
[6]宋保振,陈金钊.区域协调立法模式探究——以长三角为例[J].江海学刊,2019(6).
[7]沈春耀,许安标.大智立法：新中国成立70年立法历程[M].法律出版社,2019:139-140.
[8]中共中央组织部党建研究所.党的建设大事记（十八大—十九大）[M].党建读物出版社,2018:3.
[9]陈光.我国区域立法协调机制研究[D].济南:山东大学,2011:51.
[10]王爱声.立法过程：制度选择的进路[M].中国人民大学出版社,2009:31-36.
[11]丁伟.与改革发展同频共振：上海地方立法走过三十八年[M].上海人民出版社,2017:272.
[12]沈宇丹,郤萌,王雅鹏,杜自强.区域化背景下的我国西部地区发展探析——一个新区域主义的分析视角经济问题探索[J].经济问题探索,2007:8.
[13]朱最新.区域协同立法运行模式与制度保障[J].政法论丛,2022(4).
[14][法]孟德斯鸿.论法的精神（上册）[M].张雁深译，商务印书馆,1982:12.
[15]付耀华.县级政府公信力及其多元治理模式研究[M].云南大学出版社,2016:309.
[16]封丽霞.制度与能力：备案审查制度的困境与出路[J].政治与法律,2018(12).
[18]习近平.坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J].求是,2021(5).
[19]戴小明.为区域法治发展提供基本遵循[N].学习时报,2023-03-15.

责任编辑：刘翠霞

The Operating Rules and Guarantee Mechanism of Regional Collaborative Legislation

Lin Shanshan

[**Abstract**] With the continuous promotion of regional coordinated development strategy and the clear authorization of China's laws, regional coordinated legislation, as one of the important contents of China's legislative system reform, is continuously and deeply developing at the normative and practical levels. The current law only stipulates the necessity of implementing regional collaborative legislation, but the specific mechanisms such as how to carry out it and how to implement it are not clear, which leads to unsatisfactory implementation effects. It is necessary to institutionalize the rules and mechanisms of regional collaborative legislation, with a normalized legislative coordination body as the organizational support, a systematic and complete legislative work mechanism as a key driver, and a sound and effective legislative filing mechanism as the implementation guarantee.

[**Key Words**] Regional Coordinated Development; Collaborative Legislation; Local Legislation; Working Mechanism; Filing Review