

开展区域协同立法的研究和实践

——以南京都市圈协同立法为例

南京市人大工作理论研究会第三课题组

区域协同立法是地方立法的一种新样态，其兴起来源于区域协调发展的制度需求。2006年的“十一五”规划中首次提出要促进区域协调发展，党的十八大报告提出“促进区域协调发展”，党的十九大报告进一步提出“实施区域协调发展战略，建立更加有效的区域协调发展新机制”，并将区域协调发展战略上升为国家战略，成为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和全面贯彻落实新发展理念的重大战略部署。

随着区域协调发展战略的日益深入，区域协同立法的重要性也逐步体现。中共中央、国务院印发的两版《法治政府建设实施纲要》中都表达了对于区域协调立法的积极态度，2020—2025年版本中表述为“建立健全区域协调立法工作机制”，2021—2025年版本中表述为“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”，从健全到推进的用词变化，反映的正是在推进区域协调发展过程中，建立和完善区域协同立法机制的现实性和迫切性。

作为一种新型的立法形式，各地都给予了区域协同立法高度的关注，开展了一系列的立法实践。但同时，区域协同立法还存在一些核心问题没有得到充分的研究和分析，也给地方的立法实践带来了困扰。本文从南京都市圈协同立法的实践着手，力图为区域协同立法提供研究的路径和样本，以期对区域协同立法的地方实践有所帮助。

一、区域协同立法的实质

对于区域协同立法的实质，学界亦分歧众多，主要集中于对区域协同立法深度和范围的不同认识。甚至在一段时间，还就区域协同立法的法律依据产生过不同程度的思辨。2022 年新修改的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十条第三款、第四十九条第三款规定，省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人大及其常委会根据区域协调发展的需要，可以开展协同立法。第八十条规定，地方各级政府根据区域协调发展需要共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制。这是国家首次以法律的形式明确肯定了协同立法的法律地位，并为区域间协调发展明确了工作机制。根据上述规定，我们认为区域协同立法的内涵应该包含以下几方面。

（一）区域协同立法是地方立法。

在我国现有的立法体制下，区域协同立法属于地方立法的范畴，而非国家立法和地方立法之外的立法方式。协同立法的区域界限仅仅是协同立法主体即各地方人大及其常委会在开展协同立法后，法规的效力适用范围，而不是决定立法资格的前提条件。区域协同立法完全符合地方立法的法定要件，在本质上仍是地方立法。

1. 区域协同立法的主体是地方立法机关，而非国家立法机关。当前的地方协同立法中，无论是省级区域协同立法，如京津冀协同立法、长三角协同立法，还是设区的市之间协同立法，如南京都市圈城市之间的协同立法，徐州、宿迁保护骆马湖水环境的立法，国家立法机关多以立法指导者身份的参与立法进程，并未行使立法权力。

2. 区域协同立法的内容不超越地方立法权限。目前，区域协同立法并未超越地方立法机关的立法权限，是在其法定权限范围内实施的立法活动，是立法主体按照各自的立法权限和立法程序，通过立法合作，对跨行政区域的法律主体、法律行为或法律关系等法律调整对象分别立法的立法行为。区域协同立法过程中，地方立法机关之间增

加了协商的色彩，并在立法内容或者核心制度上进行了衔接，但在立法程序和立法权限上仍遵循《立法法》的要求。

3. 区域协同立法的效力仅限于地方立法机关管辖的行政区域。区域协同立法并非单一地方立法机关制定的通行于整个区域的规则，而是地方立法机关分别立法在各自行政区域内实施。

（二）区域协同立法是独立、平等的地方立法机关之间相互协调、密切配合共同进行的。

关于协同，《说文》提到“协，众之同和也。同，合会也”。“协同”的本意在于两个或两个以上的不同主体，协调一致地完成某一目标的过程或能力。区域协同立法，是两个或两个以上的、平等的地方立法机关以协同、合作的方式开展的地方立法。立法主体的多元性和平等性是其区别于一般地方立法的主要特征。区域协同立法的目的是促进区域协同发展全方位深入进行。因此，其立法成果是以立法机关独立、自主地行使立法权为基础，分别制定目标一致、内容衔接、重点突出、特色鲜明、程序协同的地方性法规。即使立法内容和核心制度在整个区域内是一致的，也是依托各自的地方性法规而存在。只是在立法过程中，不同行政区域的地方立法机关会相互沟通协调，而不是以往的仅仅考虑自己的立法需求，相互割裂地开展立法活动。

（三）区域协同立法是为了更好开展区域社会治理，规范跨区域的公共事务，解决跨区域的管理难题。

区域协调发展意味着要打破原有的行政区域限制，重新整合区域内部资源，实现区域整体的发展和利益最大化。在推进区域协调发展中，只有在管理规则方面协同一致，才能打破“邻避效应”，实现真正的协同发展。在一元多层的立法体制下，国家立法虽然可以为区域发展提供统一的制度规范，但是我国区域发展的不平衡性，决定了不同区域协调发展所要解决的问题并不一致，国家立法全局性、原则性的立法模式无法充分考虑各区域、各地不同的利益诉求。

地方立法可以根据本行政区域的特色和需求，制定更具特色的法规。但基于不同区域行政主体、组织和社会公众的利益而产生的区域地方规则之间也会产生存在矛盾和冲突。要解决这一问题，就需要开展协同立法，在不同行政区域间制定统一的规则和明确不同规则的衔接机制。

二、区域协同立法的地方实践

伴随着国家区域重大战略、区域协调发展战略的推进，京津冀、长三角、东北三省、川渝等区域内的地方立法机关对协同立法进行了诸多探索。以长三角的区域协同立法为例，2009 年浙江省、江苏省与上海市人大联合制定的《沪苏浙人大常委会主任座谈会制度》，2014 年安徽省加入其中，三省一市共同制订了《沪苏浙皖人大常委会主任座谈会制度》。2018 年长三角地区人大常委会主任座谈会上通过了《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》。此后，三省一市的人大在大气污染防治、长三角生态绿色发展示范、民生保障等领域开展了协同立法的实践。在现有的立法实践中，区域协同立法的模式呈现以下特点：

1. 核心式的协同立法模式。该模式多见于单一大城市都市圈的协同立法中，如南京都市圈，武汉都市圈、福州都市圈等。这种立法模式，往往由都市圈的中心城市牵头，负责协同立法日常联络、立法框架和制度起草等核心工作，并提出立法基础条款。都市圈其他城市负责结合自身城市实际，完善本市特色条款，协助做好协同立法相关工作。最后，分别由各地人大及其常委会审议后通过，形成地方性法规。比如南京、镇江、马鞍山的长江江豚保护立法，就是由南京市人大常委会担任“牵头单位”，负责起草立法基础文本，三地协同确定法规的框架和原则性规定，并结合长江江豚保护的实际情况保留本地特色。再比如，福州市与南平、三明、宁德、泉州、龙岩、莆田等七市

的《关于加强闽江流域水生态环境协同保护的決定》，是以福州市人大起草決定文本，其他六地市以此为福州蓝本分别制定法规。

2. 一体式协同的立法模式。该立法模式中的各方都是协同立法过程中的一个独立而重要的关键点，每个主体的立法参与贡献均等化，最终实现立法成果的共享。以长三角三省一市的区域协同立法最为典型。早在 2014 年皖沪苏浙三省一市就大气污染问题已经开始协同立法实践，虽然最终成果四方不尽相同，但整个过程体现了协调互补的立法实质，这也为后续的区域协同立法奠定了主基调。2022 年 9 月，长三角三省一市人大常委会同步审议通过《推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》，自 10 月 1 日起同步施行，将区域协同立法延伸到民生保障领域。这种立法模式在协同立法过程中拥有更多且更为灵活的协商空间，也更便于各方达成共识。这种协调互补的一体化立法模式并非对现有行政隶属或法域的打破，而是一种以立法技术上的全程同步凸显各个区域立法主体间共同意志的强联系形式。一些流域性立法往往也采取这类形式，比如江西吉安、萍乡、宜春三地武功山风景名胜区协同立法就是在江西省人大常委会协调下，吉安、萍乡、宜春三市在沟通与协商的基础上由三市人大常委会分别依法制定《江西武功山风景名胜区——萍乡武功山景区条例》《江西武功山风景名胜区——宜春明月山景区条例》《江西武功山风景名胜区——吉安武功山景区条例》。这些地方性法规的效力范围只限于本行政区域内，并未超越各自的行政区域。

三、南京都市圈区域协同立法的做法

2021 年 2 月，国家发展改革委关于同意南京都市圈发展规划的复函发布，南京都市圈成为首个由国家正式批复规划的都市圈。南京市人大常委会近年来围绕贯彻国家战略和区域战略、推动高质量一体化发展的目标，深入开展协同立法。

1. 开展协同立法初步探索。早在区域协同发展作为国家战略提

出之初，南京市便关注到区域协同立法的必要性和紧迫性，自 2017 年起，在制定有关社会治理、公共卫生、民生保障等方面的地方性法规时，通过设置有关区域协同事项条款，积极主动融合和配合长三角一体化建设，如在相关条例中规定政府应当与其他城市建立协调协作机制，构建相对统一的区域管理框架体系。但是，此阶段南京的协同立法实践尚处在初期探索阶段，一是立法较为分散，相关城市群尚没有形成完备的协同立法体系统，关于区域协作的内容散见于各个地方性法规之中，呈现点状、零散化的特点，缺少统一规划，不具备都市圈协同立法的规模效应；二是有一定任意性，由于缺少统一的规则标准和程序规范，各地区的协同立法愿望难以寻得充分地依据和指引，又因尚未建立各地立法信息的沟通平台，不能将地区间的协同立法共识第一时间转化为制度性成果，因此这一时期的协同立法还属于较浅层次的探索。

2. 建立协同立法合作机制。2019 年，由南京市人大常委会牵头与都市圈其他城市达成了《关于建立南京都市圈城市人大常委会协商合作机制的协议》，形成了协同立法的基本框架，为进一步发挥人大在区域一体化发展中的制度优势和职能作用提供了制度基础。具体包括：一是充分发挥地方人大在都市圈协同立法中的主导作用，在法规制定、修改、实施等各环节加强沟通与合作，增强法规制定的协同性，以法治引领、保障、推动一体化发展；二是建立都市圈常态化的人大工作信息沟通制度，形成城市人大常委会主任协商联席会议、秘书长年度协商沟通等机制，围绕地方人大履职情况以及都市圈需要加强协作的重点事项进行研讨协商，高位推动都市圈协同立法进程；三是构建多元化的地方人大协同工作体系，联动组织开展代表活动，组织和服务都市圈代表在人代会上同步提出相关议案建议，增强都市圈协同立法的民意基础，同时开展课题协同研究，开展跨区域调研研究，共享研究成果，充分发挥人大工作理论研究会的作用，为开展都市

圈协同立法提供理论基础。

3. 以“小快灵”形式率先进行协同立法。2020年，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上发表重要讲话，明确指出要丰富立法形式，既要搞一些“大块头”，也要搞一些“小快灵”。地方人大可以根据都市圈协同发展需要，结合地区特色，充分发挥“小快灵”立法形式的特点，化繁为简，抓住主要的法律关系进行制度设计，降低协同立法成本，为加快都市圈一体化发展进程提供法制保障。南京市在充分吸收和借鉴“京津冀”“长三角”等区域协同立法实践经验的基础上，突破大气污染防治、流域性保护等生态环境保护领域，立足于南京都市圈高质量协同发展，创新性地以轨道交通为切入点，围绕如何统一宁句轨交的乘客行为规范、管理标准、执法平台等共性问题，与镇江市同期审议表决通过了《关于加强跨市域轨道交通运营和执法管理若干问题的决定》，实现列车车厢内执法主体、执法事项和执法尺度的统一。此次协同立法以“小快灵”的形式，切实有效推动都市圈基础设施一体化、运输服务同城化、治理能力现代化，并为今后解决都市圈内其他轨道交通执法管理提供范本。

4. 找准协同立法的发展方向。坚持问题导向，围绕创新资源协同融合、产业体系协作分工、基础设施互联互通、生态环境共保共治、市场系统统一开放、智慧服务水平提升、公共服务共建共享等七个重点领域，加强都市圈协同立法深度的同时，拓展都市圈协同立法广度，积极发挥主观能动性，切实发挥好南京市“排头兵”作用，全面打造长三角一体化高质量发展合作示范区。2022年，南京市以“绿色发展”为主题，继续推动都市圈协同立法向纵深推进，实现从跨市域协同立法向跨省域协同立法的跃进，以“微笑天使——江豚”保护为出发点，与马鞍山市、镇江市共同探索对单一物种的流域性保护立法，结合江豚生活的习性和特点，建立科研合作、救助合作以及生物多样性保护等区域协作制度，深度挖掘和弘扬长江江豚历史文化，鼓励开展形式

多样的江豚保护宣传活动，构建多层次多维度的跨行政区域的江豚保护体系，以立法引领的方式不断提高三地市民的江豚保护意识。立法过程中，南京市还会同镇江、马鞍山两市，联合组织两省三地的人大代表跨区域开展人大代表调研活动，围绕如何加强长江江豚保护问题进行长达 10 小时的“沉浸式”、跨省域深度调研，严防立法“水土不服”，进一步提升长江江豚保护的立法质量。

四、区域协同立法面临的难点

南京都市圈的协同立法工作已经取得了一定成效，但总体上看仍处在探索实践阶段。在南京都市圈的实践中，仍存在协同立法事项层级交叉、协同标准模糊、立法配套机制不足等问题。

（一）区域协同立法事项层级交叉

当前，我国的立法体制中立法事项分为法律保留事项和地方立法事项。省级立法和设区的市的立法都受限于地方立法事项规定，而未作明确区分。这就导致在同一省级行政区内的若干设区的市的区域协同立法事项也属于省级立法权限，从而产生立法事项的交叉。

在交叉的立法事项内，是统一立法，还是区域协同立法，各地的选择也并不相同。例如，洪泽湖位于淮安和宿迁两市境内，针对洪泽湖的保护问题，两地并没有开展协同立法，而是由江苏省人大常委会制定的《江苏省洪泽湖保护条例》予以保护。同样的，江苏境内的骆马湖跨宿迁和徐州二市，针对骆马湖的保护问题，江苏省人大常委会并没有进行统一立法，而是由徐州和宿迁进行协同立法，制定条例。针对湖泊环境保护这一立法对象，在江苏省内采用统一立法还是采用协同立法的选择都不相同。

当然，由于两个湖泊的大小和重要性的天然差异，可能是导致两种立法选择不同的原因。对于规模较大的洪泽湖，保护规划、水污染防治、生态环境修复、绿色发展等问题极为复杂，由省进行统一立法，制度设计标准统一，有利于做好顶层设计，而且立法效率较高，能够

减少协同立法在协商磨合中的各种成本；而对于重要性较低的骆马湖，由各设区的市进行协同立法，能够根据上下游的实际情况精准施策，规定更具有可操作性，并且有利于提高协同立法的实效性。但是区域协同立法事项的层级交叉，如果不能合理解决，必然会对区域协同立法产生损害协同立法必要性、合理性和有效性的不利影响。

（二）区域协同立法协同标准模糊

虽然此次地方组织法修改明确“省、设区的市两级人大及其常委会根据区域协调发展的需要，可以开展协同立法”，区域协同立法从国家立法层面取得了突破，解决了区域协同立法的合法性问题。但不容忽视的是，区域协同立法的协同标准还有待明确，协同立法的制度张力有所不足，容易诱发“邻避效应”，削弱地区间立法的实效性，阻碍都市圈高质量协同发展。

区域协同立法的目的是针对统一调整对象，不同行政区域内的法规规定相一致，从而实现协调发展。那么，区域协同立法的法规规定是要绝对一致，确保法规适用的无区别？还是相对一致，仅确保立法精神一致，具体由各地在执法中依据自由裁量权来确定？当前的区域协同立法实践对这一问题的处理各不相同。以南京都市圈的协同立法为例，在跨市域轨道交通运营管理的协同立法中，南京、镇江两市虽然分别立法，但在立法题目、体例结构、核心制度上实现了“三统一”，在立法程序、报批时间、法规宣传实现了“三同步”。在开展长江江豚保护协同立法时，南京、镇江、马鞍山三地的实际情况又有较大区别，在长江江豚保护的基础建设、人才培养、资金投入上也存在很大差距，三市的需求和侧重也存在差异。因此，南京市人大常委会在牵头协同立法之初，就确定了“立法主要制度统一，各地保留地方特色”的立法模式，只要求法规主要内容一致。由此可见，即便是在南京都市圈的区域协同立法实践中，协同标准方面都存在诸多可能。如果区域协同立法没有客观标准，在更大范围、更多城市的协同立法中就会

存在更多的任意性和不确定性，这在一定程度上也会损害立法的权威性。

（三）区域协同立法配套机制不足

近年来，区域一体化进程加快，各区域城市间协同合作进一步加深，协同发展机制不断完善，但区域协同立法的配套机制仍然有待完善，其滞后性将会阻碍区域协同立法的进程。

当前，区域协同立法信息的主要交流方式是地方人大、政府间的联席会议、座谈会等，如南京都市圈通过《关于建立南京都市圈城市人大常委会协商合作机制的协议》的方式，建立了协同立法的基本框架。协同立法信息的交流依托每年召开的南京都市圈城市人大常委会主任协商联席会议进行交流和沟通。虽然有了一定交流平台，但频次和渠道较为单一，不利于立法相关的信息在区域间城市的快捷沟通。与“京津冀”以及“长三角”的协同立法机制相比，南京都市圈的协同立法制度精细化程度需要进一步提高，应当考虑构建如立法信息沟通交流常态化机制、多元协同参与机制等配套运行制度。尤其是《南京都市圈发展规划》批准实施后，迫切需要形成流程更为完善、可操作性更强的都市圈协同立法制度体系，确保南京都市圈协同立法的有序性与稳定性。

（四）区域协同立法存在立法权限问题

区域协同立法本质上是地方立法，要严格遵循地方立法权限。但同时，区域协同立法又意味着在不同行政区域会存在相同的法律规范 and 法律责任，由此产生的执法、司法标准的统一要求是超越地方立法权限的，需要上位法，特别是国家立法予以支持。

比如，此次地方组织法的修改解决了地方协同立法的合法性问题，但是立法协同的基本原则、立法程序等内容还有待明确。再如，目前各地的区域协同立法大多表现在建立协作框架、加强工作沟通层面，针对明确事项的立法还存在一些共性障碍。以南京市在轨道交通

立法协同为例，在跨市域轨道交通方面就涉及对列车车厢内的执法主体、行为规范和管理标准的统一，从而产生行政处罚主体赋予权限、行政复议和行政诉讼管辖权分配等深层次问题，迫切需要立法就相关事项给予明确和解决。

五、深化区域协同立法的推进路径

在开展南京都市圈区域协同立法的实践过程中，我们深切感受到：地方立法从市域走向跨市域、跨省际，不仅是地理范围和立法主体的扩充，还应当提升站位、更新理念。新修正的地方组织法为设区市开展协同立法提供了上位法依据，我们尤其要坚持把高质量一体化发展作为协同立法的价值追求，把系统观念作为协同立法的方法引领，把健全科学的立法机制作为协同立法的重要基础，不断提高协同立法质效。

（一）科学论证区域协同立法的事项

1. 协同立法所调整的对象必须是单独立法无法有效解决的跨区域事务。所谓跨区域事务，既可以是非物质形态的事，比如营商环境、文化遗产、环境保护等；也可以是客观存在的物，比如山川、河流、湖泊等。对跨区域的立法事项的调整，需要多个行政区划进行合作，单一的地方立法主体依靠自身力量往往不愿意或者无法有效解决相关问题。例如，对河流的生态保护，各管一段只能造成“以邻为壑”的立法困境，水质的维护与提升只能靠上下游、左右岸行政区划的通力合作才能实现。

2. 协同立法所调整的对象必须具有客观联系。共同法益是协同立法的基础和出发点，也就是说，协同立法必须具有事项一致性、逻辑共通性、地域相连性。如围绕基础设施、公共服务互联互通开展立法，对涉及跨区域、跨流域的生态环境进行立法保护等。只有抓住关键，才能起到协同立法“整合制度效能、优化资源配置，助推协调发展”的真正目标，避免为协同而协同。

（二）推动区域协同立法的顶层制度设计

建议由全国人大常委会对协同立法作出指导性规范，为下一步各区域开展协同立法提供制度依据。首先，应当明确协同立法的基本原则，区域协同立法除遵循一般的立法原则外，还应当遵循党的领导、依法协作、协调互补原则。尤其是协调互补原则，可以有效避免区域协同立法实践过程中的对抗性、割据性以及同质化，平衡协调各城市之间的地方利益，引导区域内城市产业经济、生态环境等方面的协同立法向更高层次发展。

其次，明确协同立法的主体，从目前的实践来看，区域协同立法前期大部分是以省级行政区域为单位开展的，比如东北三省通过政府间协议开展的协同立法、长三角地区以人大及其常委会为主导的地方性法规协同立法。近两年，设区的市逐步成为区域协同立法的主体。据此全国人大常委会在明确区域协同立法的主体时，一方面要考虑到设区市协同立法的迫切需要以及地方政府在地方立法工作中的重要作用，另一方面为了保持地区间协同立法节奏一致，应当将设区市以上人大及其常委会、政府统一纳入区域协同立法的调整范围，鼓励政府部门的积极参与，共同推进区域协调发展引领与保障工作。

最后，规范协同立法程序，各地区可以根据需要建立人大及政府间的立法联席会议机制，定期召开碰头会，交流各地年度立法计划，确定年度协同立法项目，当出现协调不一致的情况，应当及时向上一级人大常委会报备，请求上一级人大常委会进行协调。

（三）健全区域协同立法机制

以南京都市圈为例，可以参照京津冀以及长三角协同立法模式，在现有协议的基础上，采取签订补充协议的方式，进一步优化完善协同立法框架体系：一是搭建互通互联的立法信息沟通共享机制，除常规的联席会议外，充分利用信息化技术手段，拓展共享平台的

形式与内容，及时分享各自制定的地方性法规，交流各自的立法工作情况和重要立法信息，讨论研究地方立法工作中的重要问题，实现地区间立法计划、立法文本以及区域立法解释等立法信息交流共享常态化；二是打造都市圈统一的专家咨询库，充分发挥南京的专家资源优势，在南京立法专家咨询库的基础上，广泛吸纳都市圈其他城市人才力量，通过构建多元化的立法参与机制，进一步壮大南京都市圈的立法力量，不断提升南京都市圈整体立法水平；三是建立紧密型和松散型相结合的立法协调体制，针对都市圈重大立法事项，如涉及长江保护的流域性生态立法、科技创新成果共享以及交通基础设施互联等重点领域，应当在框架性制度中予以明确采取紧密型立法模式，集中优势力量加快推进立法进程；对于结合自身城市特点，如地方性文化风景名胜、特色农业发展等方面的立法则可以采取松散型模式。

（四）推动区域协同立法精细化

协同立法的关键是要找准切口，宏大的事项涉及方方面面，如采用“鸿篇巨制”的体例形式，协调难度较大，难以平衡立法质量和效率。在协同立法的探索起步阶段，应当将问题的关键节点和突出矛盾作为选题突破口，坚持“一事一法”，围绕区域急需和有效管用，通过小切口、小快灵精准立法，实现“大而全”与“小快灵”的有机结合，着力突出针对性、适用性和可操作性。

一是严格做好“小快灵”协同立法项目的征集筛选工作，依托立法专家咨询库，科学判断立法项目是否与“小快灵”立法模式相匹配，确保立法的深度与精度；二是充分开展“小快灵”协同立法项目的调研论证，坚持问题导向，广泛征集社会各界意见，切实践行“全过程人民民主”，彰显“小快灵”协同立法的科学性与民主性；三是认真研究“小快灵”协同立法项目体例，区域内城市可以根据各自的情况需要，以精准解决问题为目标，选取适当立法名称、体例，可以参照

嘉陵江流域生态环境保护协同立法中“重庆决定+四川条例”，或宁句线轨道交通协同立法中南京镇江的同名称同体例的模式，既不要过分追求条文数目的精简，忽视条例的实用性与可操作性，又要避免条例过分冗长，失去“小快灵”的优势与特点。

课题组组长：单景南

课题组成员：姚正陆、钟连勇、张 倩、尚世钰