

论我国区域发展中的立法协调机制及其构建

陈光, 孙作志

(山东大学威海分校法学院, 山东威海, 264209; 青岛市市南区人民检察院, 山东青岛, 266001)

摘要: 区域发展规划的顺利实施及成绩的取得离不开法制的保障。区域立法应该作为调整区域性法律关系或公共事务所需法律的主要来源。依托于地方立法, 实施区域内地方立法机关的合作立法应是最优的区域立法模式选择。协调是区域立法实施过程中的必然要求, 区域立法的主体、内容、程序和完善等都需要相应的协调。对此, 有必要建立相应的区域立法协调机制来实现协调的目的, 比如, 可通过省(市)际立法协议的签订进行概括性协调, 通过立法论证机制对区域立法的内容进行协调等。

关键词: 区域发展; 区域立法; 立法协调; 协调机制

中图分类号: D901

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2011)01-0050-05

自 2009 年以来, 我国中央政府先后批准了十余个区域发展规划, “十二五”规划中更是将区域发展提升到了战略高度。区域规划与发展离不开法制的保障。区域法制的供给主要通过区域立法来实现, 区域立法则定位为区域内地方立法合作。合作离不开协调, 如何构建合理、有效的立法协调机制, 对于区域立法而言至关重要。本文以我国的区域规划与发展为背景, 重点就区域发展中立法协调的必要性, 现行立法协调机制, 以及如何建构我国区域立法协调机制等问题进行探讨, 希望为完善我国区域立法, 以保障区域发展规划的实施提供有益参考。

一、区域规划与发展中的立法协调

区域规划与发展在我国并非新生事物, 新中国成立以来就一直重视区域规划和区域发展的协调。而近年来, 全国各地又兴起了新一轮区域规划与发展的热潮, 尤其在 2009 年, 从珠三角到图们江, 从黄河三角洲再到关中-天水地区, 一个个区域发展规划如雨后春笋般涌现, 其势异常迅猛。许多地方将区域发展作为推进经济结构调整、发展方式转变的重要内容之一。但这种热潮也引发了一些学者的担忧, 主要依靠政策和红头文件的传统发展思维, 能否真正发挥出这些区域发展规划的积极效能, 值得商榷和深思。

我们认为, 区域规划与发展必须法制先行, 这是

世界各国尤其是发达国家进行区域开发或发展所积累的成功经验。以美国为例, 在其长达两百多年的西部开发过程中, 美国联邦政府以“公共土地”政策为中心制定了一系列西部开发法律, 如《土地条例》《宅地法》《鼓励西部植树法》《沙漠土地法》, 以及《田纳西流域管理局法》《地区再开发法》和《阿巴拉契亚区域开发法》等专门法律。^[1]这些法律有效地推动和保障了西部开发运动, 最终取得了巨大的历史成就。因此, 在我国区域规划与发展过程中, 应首先转变管理的方式, 也即由政策推动为主转变为以法制保障为主, 重视区域发展中的立法和法律。

法律首先来源于立法机关的立法活动。由于调整区域性法律关系或公共事务的法规主要通过区域立法来完成, 所以推进和完善区域立法是区域法制建设的基本前提。对于如何理解区域立法, 以及区域立法该采取怎样的立法模式等问题, 有学者主张构建一种打破行政壁垒的、跨行政区划的、能在一定经济区域各行政区划共同适用的区域行政立法模式。具体而言, “由区域内的各行政区划政府有关人员在协商自愿的基础上组成区域行政立法委员会, 作为区域行政立法机构, 经中央国家权力机关或国务院授权, 就同样的或类似的事项制定能适用于各行政区划的统一的区域行政立法。”^[2]也有学者以西部开发为例, 提出可组建由西部各省区(及直辖市)人大和政府法制机构参加的西部地方立法协作会议, 以商讨或制定共同的西部地方法治发展战略的框架原则, 交流地方立法计划、动

收稿日期: 2010-04-26

基金项目: 山东大学研究生自主创新基金资助项目“环渤海区域立法协调机制研究”(yzc09029)

作者简介: 陈光(1982-), 男, 山东莱州人, 山东大学威海分校法学院 2008 级博士研究生, 主要研究方向: 立法学, 法律社会学; 孙作志(1981-), 男, 山东青岛人, 山东省青岛市市南区人民检察院反渎职侵权局副局长, 主要研究方向: 刑法学, 行政法学。

态、信息, 决定就重大问题进行联合攻关, 或就共同的重大立法事项合作制定“规范”法典草案作为各省区相应立法的蓝本等。^[3]

我们认为, 无论中央立法还是地方立法, 在为区域发展提供法制供给时, 都存在相应的缺陷, 而上面两位学者的建议是可行的, 即我们可通过区域内地方立法合作的方式, 来满足区域发展的法制需求。故本文将区域立法界定为区域内各地方立法机关的合作立法行为。为了保障立法合作的顺利实施及目标的实现, 协调不可或缺。在某种意义上, 协调可以被视为区域立法存在并发挥作用的根基。如果缺乏协调, 区域立法则无从谈起。这里所谓的协调指的是一种和谐有序、没有冲突的状态, 以及为达到这种状态所从事的相关活动。区域立法协调同样是指围绕某一区域内的地方立法合作的顺利实施及其功能的有效发挥, 所进行的一系列协调活动, 以及由此所追求的或实现的立法协调的状态。

区域立法协调的必要性体现在两个方面: 一方面, 我国《宪法》和《立法法》这两部调整立法关系的基本法律都不曾确立区域立法的正式地位。尽管区域立法当前仍在我国现行立法体制的框架中活动, 并未违反上述两部法律所规定的基本原则, 但是毕竟区域立法缺少正式的“名份”, 并且将区域立法局限于现行的立法体制无法发挥其更大的作用, 因此若要赋予区域立法正式的法律地位并使其能量得以充分释放, 必须强化区域立法的协调性。另一方面, 就区域立法的内部构成来看, 无论是立法主体还是立法所要调整的事项和社会关系都不是单一的。即区域立法最终结果的作出不是某一主体能够单独决定的, 需要在协调各区域立法主体的基础上, 就关涉各方利益的事项或社会关系寻求公认的或一致的法律规则, 这也是区域立法协调的目的所在。对此, 王春业的论述非常精辟, 他指出: “通过具有规范、强制性和稳定性的法制协调形式, 把区域经济一体化的目标、原则、方法、成员、组织和权利义务以法律的形式固定下来, 给区域内经济主体活动规定一个基本框架和必须遵守的行为规则, 在区域内部使社会资源与社会利益得到合理分配, 保障生产要素流通和商品流通的自由以及投资者、经营者待遇的平等, 在更高层次上协调区域内各行政区划的政府行为。”^[4]

二、现行的立法协调机制的构成及其内容

区域立法协调需要借助相应的立法协调机制才能

实现。所谓立法协调机制, 就是那些用来协调立法活动自身、立法体系以及立法与社会现实和发展关系的各种原则、规则和制度。虽然区域立法有其自身特点, 但其如何协调以及协调机制的建构, 仍然要建立在一般的立法协调基础之上。因此, 有必要先对我国现有的立法协调机制有所了解。根据《立法法》等相关法律、法规的规定, 我国现行的立法协调机制主要包括:

一是立法权的差别配置机制。由于我国立法机关的数量较多, 所以预先规定各立法机关的立法权限非常必要, 这有助于从源头上控制立法冲突, 协调立法权的行使。既然立法权在不同的立法机关之间进行差别配置, 那么又该如何体现各立法机关所享有的立法权限是不同的呢? 对此, 《立法法》主要从权力的位阶、事项的划分、权力的效力范围, 以及特别立法权的规定等四个方面进行了规定。因此, 立法权的差别配置机制又包括立法权力位阶机制、立法事项的划分机制、立法权力的效力范围机制和特别立法权设置机制等四种具体的机制。

二是立法程序协调机制。它是专门针对立法活动而设置的协调机制, 目的是保障立法工作的顺利开展, 立法程序各阶段的有效衔接, 以及规范性法文件的最终完成。关于立法程序协调机制的规定, 除了《立法法》之外, 还有国务院颁行的《行政法规制定程序条例》(2001年)和《规章制定程序条例》(2001年)。《立法法》规定的立法程序一般包括法律案的提出、审议、表决和公布四个阶段。具体到行政法规和规章, 根据《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》的规定, 又可具体分为立项、起草、审查、决定与公布等五个环节。但无论对立法程序做怎样的划分, 立法的每一个以及前后两个阶段或环节都需要进行相应的协调。根据上述法律、法规的规定, 存在于立法活动过程中的协调机制也即立法程序协调机制有年度立法计划机制、起草协调机制、法律案的筛选机制、统一审议(查)机制、咨询与说明机制、公众参与机制、多数决机制和批准机制等。

三是立法体系协调机制。立法体系的协调包括内部协调、纵向协调和横向协调, 所以立法体系协调机制也主要是针对这三个方面的。《立法法》等相关法律法规关于立法体系内部协调机制的规定, 主要是从规范性法文件的名称使用、立法语言的运用, 以及体例结构的安排等方面来进行的, 这些具体的规定也即规则便可视作立法体系内部协调机制。如在名称使用方面, “暂行条例”或“暂行规定”用来指称国务院根据全国人大及其常委会的授权决定而制定的行政法规, 规章的名称一般称“规定”“办法”, 而不能称为“条例”。

立法体系的纵向协调机制主要包括两条基本原则：一是不得同宪法相抵触的原则；二是上位法效力高于下位法的原则。

立法体系中也存在大量的横向冲突或不一致，需要相应的机制予以协调。从协调的对象来看，既包括对同一立法机关的不同立法，也包括不同立法机关的相关立法。从协调的内容来看，既包括对立法权和整个立法过程进行的协调，也包括对立法实施或适用中的协调。由于许多协调机制本身发挥着多方面的协调功能，如立法计划机制、统一审议(查)机制以及批准机制等等，所以立法法等相关法律法规不可能也没有必要针对不同的协调需要设计专门的协调机制。立法体系的横向协调机制，与前面介绍的某些协调机制就是重合的，如立法权力的效力范围机制，这既协调了不同立法机关的立法权力的行使，也对立法体系的横向协调直接发生作用。对此，《立法法》第八十二条有着明确的规定，即“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行”。

四是立法完善协调机制。立法程序的结束并不意味着立法工作的最终完结。由于立法者不可能准确预见未来社会生活中所有可能发生的情况，并作出完全理性的规定或调整，同时不同立法机关制定的规范性文件之间也时常会出现冲突，这导致规范性文件或具体的法律规范本身会存在许多缺陷。因此，有必要对立法进行相应的完善，以保持立法体系自身的完善，以及同社会现实和发展的协调。于是，我们将立法法中为实现此目标而规定的相关制度或机制称之为立法完善协调机制。这些机制主要包括备案审查机制、改变或撤销机制、立法解释机制、法律修改机制和法律清理机制等。

上述立法协调机制是分别针对立法的不同内容而设定的，也无论是立法权的配置还是立法程序的运行，无论是立法的体系还是立法与社会发展需要之间，都需要借助相应的协调机制进行协调。区域立法协调及有关机制的建构以立法协调为基础，同样也包括立法权主体协调、内容协调、程序协调和体系协调等。具体而言，区域立法协调主要包括四个方面的涵义：①区域立法过程中，在各立法主体之间，以及就其所要调整的共同社会事务该如何立法，而进行的内容、程序和结果上的沟通和协调活动，这是区域立法协调的主要涵义；②区域立法文件的法律效力或效力位阶，视参与区域立法的地方立法机关的类型，要么与地方性法规相同，要么与地方政府规章一致，因此，它同样需要遵循“下位法不得违法上位法”这一基本的立法

原则，即区域立法所规定的内容不得与宪法、法律和行政法规的相关规定相抵触。这是区域立法同上位法的协调；③区域法律文件体系内部的协调，也即体系性协调；④区域立法文件颁布实施后，其在现实中的可行程度，以及对区域经济、社会发展的推动力度，这反映了区域立法同社会需要的协调性。

三、构建我国的区域立法协调机制应注意的问题

区域立法毕竟不同于一般的地方立法，它最大的特点就是建立在地方立法权合作的基础上，这也使得区域立法协调机制有着自己独特的特征。因此，在建构我国区域立法协调机制体系时，应该注意：

第一，区域立法协调机制既包括立法协调机制，也包括合作协调机制。虽然在广义上，区域立法协调机制属于立法协调机制的范畴，但当前我国的立法协调机制主要是关于中央立法和地方立法的协调机制。区域立法的协调既包括关于立法的协调，也包括关于区域合作的协调。其中所有的立法协调机制都可以用来协调区域立法。但是区域立法能否实现以及取得怎样的效果还取决于地方立法合作能否实现及其合作的程度，所以区域立法协调还包括一般的中央立法和地方立法所不需要的关于合作的协调机制。由于区域立法建立在地方立法权合作基础上，区域立法协调机制应主要围绕区域立法活动，也即围绕着如何促使和维系这种合作的实现，以及如何协调合作立法的顺利完成来构建。同时，区域立法规范同社会现实和发展需要之间的协调也不能忽视，毕竟区域立法是要服务于区域合作与发展现实需要的，做不到这一点，区域立法便也失去了意义。

第二，现有的立法协调机制往往只注重区域合作或立法某一方面的协调，也即要么侧重于促进区域内地方立法权的合作，要么侧重于立法活动自身的协调，而很少有意识地将这两个方面融合到一起进行统一的协调。这就要求我们在建构或运用相关协调机制时，注意到区域立法不同于一般的区域合作和一般的立法活动之处，尤其是在进行区域立法过程中，不同的立法阶段或立法程序，所需要协调的内容和对象较原来单一的立法主体的立法活动要复杂得多，既涉及到原立法工作中的协调，也涉及到相互合作之间的协调。以区域立法活动中的审议程序为例，《立法法》所规定的那些协调机制，虽然仍适用于区域内参与合作的每个立法职权主体，却不能用来协调区域立法的审议，所以需要建构一种新的协调机制来协调区域立法的审

议程序顺利进行,而这种新的协调机制既要能够协调区域立法的审议程序,也要兼顾对单一立法职权主体审议的协调。

第三,要注意区域立法协调机制体系的逻辑性,以及机制自身的可操作性和规范性。区域立法从活动开始到结束,再到区域立法规范的适用,几乎每个阶段、每个环节都需要借助相应的协调机制。因此,如果说区域立法是一个完整的系统,那么区域立法协调机制同样也应该是一个完整的体系,并且与区域立法形成一一对应的逻辑关系。区域立法协调机制的建构应该遵循这一逻辑关系,而且不同的协调机制要实现不同的协调目的。

区域立法协调机制的目的在于更好地推动区域立法实践,在建构协调机制时一定要注意该机制的可操作性,明确其适用的程序和规则。当前许多学者在研究区域立法协调机制时,只是非常粗略地提出要建构何种协调机制,却很少对其所建构的协调机制应该如何运作,其协调功能如何发挥等做进一步阐述,这直接影响了区域立法协调机制的适用。同时,任何协调机制的运行都不是随意的,某种协调机制该由哪些主体来负责操作、在运行过程中要遵守怎样的规则等也都需要进行详细的研究和说明。唯有如此,才能真正使区域立法协调机制发挥应有的协调功能,从而切实推进区域立法实践的发展。

最后,区域立法协调机制理论应随着区域立法实践的发展而不断进行提升与完善,同时更要注重借鉴国外的相关做法和经验。立法协调机制理论是一种非常重要的立法理论,区域立法协调机制理论同样如此。遗憾的是,当前很少有学者关注并深入研究该理论。当前我国立法实践出现的许多问题,固然与我国的政治和立法体制、经济和社会发展等因素有关,同时也与我国立法理论研究不够深入有着密切关联。作为理论研究者,应该尽量保持一个相对理性而客观的头脑,对社会发展实践中的一些现实性的问题进行及时的理论分析、总结和提升。在区域合作与发展大潮中,法律工作者和研究者不应再“姗姗来迟”,尤其是对于已经开展并正在不断探索的区域立法实践,立法学研究者应适时地担负起理论研究的职责,为区域立法实践提供有效的理论支撑。

四、构建我国的区域立法协调机制的具体建议

根据《泛珠江三角区域合作框架协议》,“泛珠三角”区域合作协调机制包括:行政首长联席会议制度;

政府秘书长协调制度;日常办公室工作制度和部门衔接落实制度等。^[5]这些制度或机制同样适用于区域立法的协调。结合前文分析,可将区域立法协调机制具体构建如下:

一是概括性协调机制。属于此类协调机制的有,建立人大常委会或政府主要负责人年度联席会议制度、签订省(市)际协议和编制区域立法规划。在当前我国的政治体制下,区域内各地方立法机关主要负责人,尤其是各政府首脑之间的沟通和协调是区域立法协调最有效的机制之一。尽管人大常委会和政府主要负责人的时间有限,但通过每年召开一次联席会议,就区域立法合作相关的基本原则和基本内容等进行讨论和确定,还是比较现实和可行的。为了实现共同的立法目标,在区域立法过程中,可以由区域内各省区地方立法机关,包括权力机关和行政机关,通过签订省(市)际协议的方式,对区域立法的目的、原则、基本内容和适用程序等凡属于区域立法过程中需要协调的内容,预先作出原则性的约定或进行概括性的协调。立法规划是有立法权的主体在自己的职权范围内,为达到一定的目的,按照一定的原则和程序所编制的准备用以实施的关于立法工作的设想和部署。^[6]通过编制立法规划,可将区域内各地方立法合作落实到具体的立法项目,并作为区域立法的活动指南。

二是协调区域立法主体的机制,它包括建立人大常委会或政府协调专员的会议制度和公共参与机制等。人大常委会或政府主要负责人年度联席会议受时间和次数限制,对区域立法主体活动的协调有限。有必要在人大常委会或政府主要负责人年度联席会议机制之下,再设立一个人大常委会或政府协调专员会议制度,作为主要进行区域立法主体性协调机制。协调专员的产生,既可以由人大常委会或者政府秘书长担任,也可以由人大常委会或政府主要负责人任命或委托的人员担任。协调专员会议包括定期会议和临时会议两种,主要就区域立法过程中各立法参与机关的活动定期进行沟通、联络,做好相应的衔接和协调工作。立法主体包括立法职权主体和立法参与主体。相应地,区域立法主体实际上也包括两类:区域立法职权主体(即区域内的各地方立法机关)和区域立法参与主体。区域立法公众参与机制对于区域立法的协调意义表现在:①有助于区域立法参与主体自身的协调;②有助于促进区域立法职权主体的协调。具体的公众参与机制则包括听证会、座谈会、专家咨询和论证等形式。

三是协调区域立法内容的机制,它包括共同起草或委托起草机制、立法论证机制、利益补偿和共享机制,以及立法解释机制等。法案起草直接关系到区域性法文件的内容如何确立,为保证法案起草的公正性,

可采取委托起草的方式,由各地方法立法机关共同委托第三方完成区域法律案的起草。立法论证是由特定主体对是否进行区域立法合作,以及对已拟定的区域草案内容的合理性与可行性等进行论述与说明,为区域内各地方立法机关的立法合作提供决策依据。区域立法实质上是对区域内涉及各方的共同利益进行调整或重新配置的过程,在这一过程中必然会有获益者和受损者。对此有必要在立法文本中确立利益补偿和共享机制,即对于利益受到损害的省区或较大的市的立法参与主体,应该通过一定的方式予以补偿,或者扩大立法合作范围,实现区域内各主体之间最大限度的利益共享。区域性法律文件在实施过程中,如果出现新的问题需要调整,或者某些规定需要进一步明确其含义,则可以通过立法解释的方式来解决,而立法解释的实施也是对区域立法内容进行协调的表现。

四是程序性协调机制,包括同步审议和批准机制、双方即通过机制、加入和退出机制等。区域法案确定后,由各立法机关的分别审议和表决通过。这一过程不能久拖不决,可要求区域内各立法机关在草案确定的次年各自所召开的人大会议,或者人大常委会或人民政府召开的前三次会议上对区域法律案进行审议和表决。区域立法合作并非要求区域内所有的立法主体都参与,并且需要对区域法律案一致通过,只要有共同的立法需求,区域内的任何几个立法主体之间都可以进行立法合作,同时在审议表决区域法律案时,即使有的参与者经法定程序未能批准该法律案,只要该法律案为区域内两个立法主体所批准,即可宣告该区域立法的完成。为了增强区域立法合作机制自身的活力,可以通过加入和退出机制的建立,使区域立法保持动态运行。

五是完善性协调机制,其目的是为了实现区域立法结果,也即区域立法文件同上位法和社会发展的需要之间的协调,同时也使区域立法不断完善。属于此类协调机制的有备案审查机制、司法审查机制、法律评估机制和法律清理机制等。通过备案审查机制,可以

根据有关上位法(包括宪法、法律和行政法规)的规定,对区域立法的内容进行审查,如果发现与相抵触之处,则应该对区域立法文件作出及时修改,以实现其与上位法的协调。司法审查制度在我国一直未能确立,但该制度在审查和促进区域立法文件同上位法保持协调方面同样可以发挥重要作用,因学者们对司法审查讨论较多,在此就不再多述。作为完善性协调机制的法律评估,也可称为立法后评估,它“是指法律实施一段时间以后,有关政府部门、组织或人员对法律实施效果等进行评估,其目的在于找出法律在实施中存在的问题,分析其立法上的原因,从而进一步完善立法。”^[7]通过法律评估,可以有效地检测出区域法律文件实施中与现实发展的协调程度,从而为进一步修改、完善区域法律文件,使其更符合现实发展需要提供参考。区域立法在发展到一定阶段后,区域性法律文件不断增多,应该根据现实发展的需要,以及出于完善区域性法律体系自身的需要,对区域性法律文件进行清理,以实现区域立法体系和社会发展的协调。

参考文献:

- [1] 刘隆亨.我国区域开发的沿革、基本理论和立法定位的研究[C]//中国区域开发的法制理论与实践.北京:北京大学出版社,2006:21.
- [2] 王春业.区域行政立法模式研究——以区域经济一体化为背景[M].北京:法律出版社,2009:2.
- [3] 文正邦,付子堂.区域法治建构论——西部开发法治研究[M].北京:法律出版社,2006:83.
- [4] 王春业.长三角经济一体化的法制协调新模式[J].石家庄经济学院学报,2007,(6):81-86.
- [5] 崔卓兰,于立深,等.地方立法实证研究[M].北京:知识产权出版社,2007:475-476.
- [6] 郭道晖.当代中国立法[M].北京:中国民主法制出版社,1998:1195.
- [7] 汪全胜.立法后评估概念阐释[J].重庆工学院学报(社会科学版),2008,(6):11-14.

On legislation coordination mechanisms and it's building in China's regional development

CHEN Guang, SUN Zuozhi

(Law School of Shandong University at Wei Hai, Weihai 264209, China;
People's Procuratorate of Shinan District in Qingdao City, Qingdao 266001, China)

(下转第 73 页)