

共同富裕示范区授权立法的方案与路径

王建学, 张明

(天津大学法学院, 天津, 300072)

摘要: 按照党的二十大提出的“全面推进国家各方面工作法治化”要求, 共同富裕示范区建设必须由政策引导型向法治保障型转变。中央立法或普通地方立法都不足以解决目前共同富裕示范区法治建设之难题, 因此, 必须通过授权立法对共同富裕示范区赋能扩权。在《立法法》规定的三类授权立法机制中, 地方立法变通授权最符合共同富裕示范区法治建设的要求。可以参考浦东新区法规授权方案, 同时借鉴海南自贸港法规授权经验, 赋予浙江省共同富裕示范区法规制定权。基于维护法制统一的目的, 有必要综合利用各类授权立法的限制性要素, 为共同富裕示范区的改革试验提质增效。应当以共同富裕建设为契机, 推进地方授权立法的普遍化共享、平等化配置和制度化保障。

关键词: 共同富裕; 授权立法; 立法变通; 先行先试

中图分类号: D901

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)06-0001-11

一、问题的提出

党的二十大报告明确指出:“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。”^[1]法治作为实现共同富裕的重要一环, 是“助力和保障共同富裕的强大制度力量”^[2]。目前, 法学界已围绕共同富裕展开诸多学理研究, 但较少涉及共同富裕示范区建设等实践问题。从实践维度来看, 为进一步丰富共同富裕的基本内涵和探索共同富裕的实现路径, 党中央作出一系列重大战略决策部署, 选取浙江省作为高质量发展建设共同富裕示范区, 为全国推进共同富裕提供省域范例。因此, 浙江省共同富裕示范区建设对全国实现共同富裕具有重要的引领作用, 而其建设过程中所面临的法律问题亟须从法治保障高度进行研究。

作为共同富裕的“探路者”, 浙江省需要“率先探索破解社会主要矛盾的有效途径”, “率先走

出具有普遍意义的共同富裕新路子”^[3]。而共同富裕涉及“共同”和“富裕”两个维度的调和, 需要以解决城乡差距、收入分配差距和地区差距等问题为主攻方向, 实现收入分配制度改革、统筹城乡区域协调等目的。因此, 浙江省共同富裕示范区建设, 不可避免地需要在发展模式、增长机制和分配机制等方面形成一系列新的“共同富裕规范群”, 以填补制度空白和法律空缺。但是, 浙江省作为普通的省级行政区域, 既有地方立法权难以满足其改革创新的需求, 制约了共同富裕示范区建设的空间和力度。

根据2021年5月公布的《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》(以下简称《意见》), “有关改革政策措施凡涉及调整现行法律或行政法规的, 按法定程序经全国人大常委会或国务院统一授权后实施”^[4]。浙江省人大常委会2022年初所作的工作报告也透露, 浙江层面正在梳理示范区建设需调整适用

收稿日期: 2023-03-20; 修回日期: 2023-07-02

基金项目: 国家社科基金项目“国家纵向治理体系化和法治化若干重大问题研究”(20&ZD159)

作者简介: 王建学, 男, 河北承德人, 法学博士, 天津大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 宪法学、立法学; 张明, 男, 河南新乡人, 天津大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 立法学, 联系邮箱: 963169052@qq.com

的法律、行政法规清单,“探索建立与全国人大相关委员会的协作机制,积极争取全国人大常委会、国务院授权”^[5]。由此,目前存在以授权立法方式解决示范区建设相关问题的可能性。从学理角度而言,共同富裕示范区需要何种形式的授权立法?又为何必须授权立法?本文首先从历史角度阐明示范区法治建设走向授权立法的必然性,然后在比较各种授权方案的基础上选择最适合示范区建设的授权方案,并在维护国家法制统一的前提下探讨使授权最契合共富目标的具体路径。

二、共同富裕示范区授权立法的内在逻辑

共同富裕示范区建设是否需要授权立法,取决于我们对法治与改革关系的认知,以及对共同富裕实现路径的考量。共同富裕示范区作为一项重要的改革创新举措,必然面临诸多体制机制障碍和需要变通现行法律法规的难题,这就需要法治“先行先试”以保障改革举措“于法有据”、落地生根。而普通的地方立法权显然难以胜任,需要具有权威性的国家权力机关作出授权立法,以缓解法治与改革之间的张力,从而“用法治方式保障和促进共同富裕重大决策的有效实现”^[6]。

(一) 从突破性先富到法治下共富

改革开放总设计师邓小平指出:“在社会主义制度下,可以让一部分地区先富裕起来,然后带动其他地区共同富裕。”^[7]据此,东南沿海地区借助优惠政策和资源优势加快了对外开放的步伐,积极探索先富道路。在现行 1982 年宪法的实施初期,沿海地区的先富改革实践存在未经授权自行突破既有法律秩序的情况,特别是“在非公有制经济、土地制度和市场体制等领域,出现了与宪法存在明显紧张的改革举措”^[8]。比如,该时期温州的私营经济发展、深圳的国有土地使用权“公开竞投”等引发了学界对于“突破性先富”的深层忧虑^[9]。在 1988 年宪法修正案的讨论过程中,委员们认为,承认私营经济的宪法地位和允许土地使用权的依法流转,“这是非改不可

的”^[10]。最终,宪法修正从规范层面结束了关于先富改革的诸多争议,实践中的先富探索却从未停歇。伴随着法治理论及实践的发展,这种以突破法律甚至宪法为代价的制度变革逻辑日益显现弊端,学界也围绕“良性违宪”的主题对这种有利于经济发展、走向富裕的改革行为展开了诸多讨论。但近年来,伴随着全面依法治国的推进,中国特色社会主义法律体系已经形成且日趋完备,几乎不存在“无法可依”的情形,因此,缺乏授权的突破性先富改革措施已经完全丧失存在空间。

伴随着突破性先富弊端的日益显现,法治下共富的道路选择日益清晰。党的十八大以来,习近平总书记对法治与改革的关系作出全新阐释,指出“凡属重大改革都要于法有据”^[11],意在强调改革和法治同频共振、相伴而行,“避免违法改革对法治的‘破窗效应’”^[12]。党的二十大报告中,习近平总书记更是“明确了新时代中国特色社会主义法治建设的使命任务就是全面推进国家各方面工作法治化”^[13],对法治固根本、稳预期、利长远的重要性作出全新解读。在此背景下,高质量发展建设共同富裕示范区作为一项“牵一发而动全身”的重大改革、重要举措,势必要由政策引导型向法治保障型转变,借以法治引领的渐进式改革方式,有效过滤改革试验所带来的社会治理风险。因此,从突破性先富向法治下共富转变,以法治方式引领、推动和保障共同富裕示范区建设,将国家赋予浙江省的先行先试地位进行法治化建构,成为我国推进共同富裕的显著特征。

(二) 法治下共富的制度供给不足

在中国特色社会主义新时代,从突破性先富到法治下共富可谓恰逢其时,但其具体展开还需关注地方立法权限问题。浙江层面已经注意到法治对于保障共同富裕示范区建设的重要作用。为了对共同富裕示范区建设“保驾护航”,浙江省人大常委会正在研究制定《浙江省促进高质量发展建设共同富裕示范区条例》(以下简称《示范区条例》),同时提出以该条例为基础,“推动形成‘1+N’的共同富裕示范区建设法规制度体系”^[14]。但在

我国单一制国家结构形式下,“地方创新的工具主要体现为上级及中央授予的特殊权力和权利”^[15]。浙江省作为普通的省级行政区域,其地方立法权是否足以支撑建设共同富裕示范区的法律规范体系?对此疑问,还需回归共同富裕的内涵本身进行解答。

从历史视角来看,中国共产党的百年奋斗历程始终伴随着对共同富裕的实践探索与理论创新^[16],共同富裕理念早已内化于执政党领导下的中国特色社会主义政法体制。进入新时代,以习近平同志为主要代表的中国共产党人丰富和发展了共同富裕的理论内涵,提出“共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征”,同时指出,“实现共同富裕,要统筹考虑需要和可能,按照经济社会发展规律循序渐进”^{[17][171]}。为促成这一目标的实现,执政者通过构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排,实现对“共同”和“富裕”两项维度的调节,以期通过合理的制度安排将做大做好的“蛋糕”切好分好。但此项调节必然要求共同富裕示范区“于变局之中开新局”,率先优化收入分配格局和探索城乡区域协调发展的路径,并以法治方式破除制约高质量发展高品质生活的体制机制障碍,这些内容的调整及变革则需介入普通地方立法权无法涉足之“禁区”。

就共同富裕的实现路径而言,国内外尚无可供参考借鉴之先例,诸多事宜需在改革试验中进一步探索。普通地方立法权虽有“先行性立法”权限,可以在国家尚未制定法律或行政法规的情况下先行探索,但其既不可迈入全国人大及其常委会专属立法权的范围,也不能变通或抵触既有的法律法规。因此,全国人大常委会虽鼓励地方立法在合适范围内先行探索,并以支持型备案审查来发挥地方先行性立法的“实施性、补充性、试验性作用”^[18],但这种“先行性立法”受专属立法权、不抵触等要素的严格控制,对于时刻需要革新和变通的共同富裕示范区法治建设而言助益不大。甚至在某种程度上,共同富裕示范区所需试错探索之内容,“均不属于规范意义上的地方性事务内涵”^[19],恰恰是地方立法权无力涉

足的中央事权。因此,仅靠普通地方立法权难以触及共同富裕所牵引的制度内核,无力开拓真正的制度变革空间。

(三) 共富建设呼吁法治先行先试

当普通地方立法权难以满足示范区的法治需求时,从国家层面开展共同富裕示范区立法,或可避免地方立法权限不足和被授权立法主体不适格等问题。但此种解决方案也将面临两大难题:一是国家层面制定的法律或是授权国务院制定的先行性行政法规,其所针对的事项应当在全国范围内具有普遍性、全局性特征,“立法机关通常不得基于地域差别而针对特定地方制定个别性法律”^[20]。因此,国家层面的立法宏观性有余而针对性不足,难以为特定区域的个别化需求提供法律保障。二是国家层面的立法具有成熟性、稳定性特征,对于正在变化发展中的制度和事物,难以作出具体而明确的规定。即使是针对海南自贸港建设专门制定的《海南自由贸易港法》,也是本着“宜粗不宜细”的立法精神,“仅限于为海南自贸港建设提供一种最基础的制度框架”^[21],将制度空缺留给海南自贸港法规予以填补。因此,就共同富裕制度建设和改革探索而言,其所调整的社会关系尚不稳定、制度措施尚待实践检验、制定法律的条件尚不成熟,更适合地方立法先行探索、试错改革。

此外,从浙江省本身的发展来看,其有能力承接党中央的重大战略决策和有必要争取全国人大及其常委会的授权立法。一方面,自改革开放以来,我国的改革试验多分布在东南沿海等经济发达地区,形成了“东重西轻”的非均衡发展格局。国家的政策倾斜固然是形成这一格局的关键因素,但决定政策倾斜的动力因素又可归因于地区经济发展水平。根据资源松弛理论,“松弛的资源状况是组织创新的重要条件”^[22],经济发展水平较高和财政资源较为丰富的地区更容易也更有意愿和能力进行政策创新和改革试验。就浙江省而言,其在探索推进共同富裕方面具有“省情代表性较强、富裕程度较高、发展均衡性较好”等现实基础和发展优势^[23],有能力承担高质量发展建设共同富裕示范区的历史使命。另一

方面,浙江省也有必要争取地方立法权扩容。如学者所言,“如今真正需要被授权的不是国务院和经济特区,而是那些经济发达区域”^[24]。这些经济发达区域虽享有中央优惠政策,却遭遇诸多法律上的瓶颈,无法及时将政策优势转化为法治保障。浙江省作为非适格的立法被授权主体,同样面临此项问题,甚至是具有比其他地区更为迫切的法治需求。如中央《意见》要求共同富裕示范区率先在公共服务、分配制度改革、城乡区域协调发展等方面取得实质性进展,既要完成改革试验任务,又要保证“法治浙江”建设的平稳推进。有鉴于此,“必须根据现实需求对被授权主体的范围作适当扩大”^[25],允许浙江省共同富裕示范区法治先行,以授权立法方式对浙江省地方立法赋能扩权。

申言之,高质量发展建设共同富裕示范区必须有与之相适用的法治保障体系,否则,不但无法充分释放政策红利,反而会掣肘共同富裕的道路探索。正是在此背景下,共同富裕示范区改革探索不仅必须进行相应的授权立法,而且要选择最好最适合的授权立法形式。

三、共同富裕示范区授权立法的方案选择

过去四十多年的改革创新与法治实践表明,授权立法将是推进共同富裕示范区建设的关键一招和基础性保障。时任浙江省委书记袁家军也指出,共同富裕示范区建设“最有含金量的是改革授权”^[26]。但目前《立法法》规定了先行性行政法规授权、地方改革试点授权、以经济特区法规为代表的地方立法变通授权等三类授权立法机制,其中,何种授权立法方式最符合高质量发展建设共同富裕示范区的法治需求,仍需对比分析和审慎思考。

(一) 先行性行政法规授权不适合共富区建设

一般而言,行政立法受“法律的法规创造力原则”约束,“属于派生性的法规”^[27]。但2000年《立法法》第9条赋予国务院一定程度的立法创制权,在制定法律的条件尚不成熟时,全国人

大及其常委会可以授权国务院就部分事项先行制定行政法规。此后,2015年《立法法》修改时,又对授权的事项、期限、原则、评估报告等制度作出进一步限制,形成了相对完善的授权监督机制。先行性行政法规授权的特点在于,其所授权范围应属全国人大及其常委会专属立法权事项,在制定法律的条件尚不成熟时授权国务院先行制定行政法规。先行性行政法规授权的事项范围要受相对法律保留事项的严格约束,且属于尚未制定法律而又亟须制定法规予以调整之情形。当制定法律的条件成熟时,国务院应及时提请全国人大及其常委会制定法律,相应授权也随之终止。相较于国家立法权的行使,行政立法程序更为简单高效。授权实践表明,20世纪80年代全国人大及其常委会对国务院作出的两次授权决定,在促进经济建设和改革开放方面起到了积极作用^[28]。

但从先行性行政法规授权与共同富裕示范区法治建设的衔接适用来看,先行性行政法规难以符合共同富裕示范区授权立法之需要。其核心缘由有四:一是被授权主体不适格。先行性行政法规授权是针对国务院的全国性试验授权,并不适用于地方权力机关和地方行政机关。二是先行性行政法规虽在时间上具有暂时性,适用领域却与普通行政法规一样于全国范围内适用。如此一来,本为共同富裕示范区建设之需制定的先行性行政法规,却演化为全国普遍适用之规范,又何谈试点试错与改革创新?三是在某种程度上,2015年《立法法》第9条和第13条虽共享先行先试的相似属性,却存在着内在的逻辑冲突。“因为越是放宽对于授权创制性试点的约束,(2015年)《立法法》第9条就越是可能变得多余。”^[29]四是从共同富裕示范区建设本身来看,其所需要的不仅是先行性行政法规的规范和引领,更是需要赋予地方更大的改革自主权,从而对上位法规予以一定限度的突破。因此,先行性行政法规授权的固有局限,决定了其难以作为共同富裕示范区的授权立法形式,但其授权的限制要素和各项要素的强化机制对共同富裕示范区授权立法具有一定的参考价值。

(二) 地方改革试点授权难以完全满足共同富裕建设

2015年《立法法》首次规定地方改革试点及其授权决定, 全国人大及其常委会可以基于改革发展需要就特定事项决定特定地方在特定期限内“暂时调整或暂时停止适用法律的部分规定”。有学者将此种“立法后中止实施”称之为“授权立法模式的新常态”^[30]。地方改革试点授权的特点在于由全国人大及其常委会对改革发展中的特定事项进行逐项授权, 比如2016年关于开展刑事案件认罪认罚从宽制度改革试点、2021年关于四级法院审级职能定位改革试点等。这种授权机制承继了先行性行政法规授权的优点, 在授权事项、授权期限和评估报告等方面的限制比较全面, 改革实践中也运用得相对娴熟。目前, 中央层面似乎倾向于按照《立法法》第16条规定的地方改革试点授权机制对共同富裕示范区进行逐项授权, 但必须解决几个先决性问题。

其一, 地方改革试点授权所产生的法律“悬置”状态, 不能替代共同富裕示范区的法治需求。从某种程度上看, “先行先试授权制度只是‘清除’了制度变革性政策试验面临的法律障碍”^[31], 并没有为特定区域提供相应的法律供给, 无力解决法治建设过程中的推进实施问题。当然, 亦有学者认为, 2015年《立法法》第13条实则包括“暂停法律适用、立法授权和间接行政授权三种不同法律性质的内容”^[32], 使得被授权主体同时取得了先行先试的法律创制权。这种观点看似为法规范“破与立”的衔接作出解释, 通过暂停法律适用后的授权行为产生替代规则, 但将引出另一个附随问题, 即共同富裕所涉范围极广、改革事项极为重要, 地方改革试点授权是否可以作出创制性规定呢? 目前, 国家层面尚无关于共同富裕的专门性法律, 共同富裕示范区也仅是改革探索、试错创新, 国内外几无可供参考借鉴之先例。在此背景下, 诸多改革举措未必能在现有法律制度体系中寻得依据, 由此产生的“创制性试点”必将与2015年《立法法》第13条的兼容可能性持续存疑, 因为该条既“没有规定可以进行法律还未从事的创制”, 也未允许涉及“法律未予规

定的事项”^[33]。

其二, 地方改革试点授权始终伴随着授权目的、事项、期限、评估报告等要素限制, 容易落入一事一授权的窠臼。即使授权实践中已有解决方案, 如《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中提出, “以清单式批量申请授权方式”支持深圳改革试点工作^[34]。但问题在于, 这种清单式批量授权方式既未体现在共同富裕示范区建设意见中, 其推广适用的可能性存在问题, “也没有在《立法法》中得以体现, 其合法性存在问题”^[35]。此外, 地方改革试点授权有明确的授权期限要求, 一般以5年试点时间为限。虽然有突破5年期限的解释空间, 且并未明确规定延期次数, 但也难免产生多次授权或延期困难等负担。特别是习近平总书记一再强调, “促进全体人民共同富裕是一项长期任务”^{[17](116)}。中央《意见》也指出, 共同富裕示范区建设有一个明确的阶段性发展目标。如此一来, 地方改革试点授权难以满足共同富裕示范区建设这一长远且艰巨的任务目标。

总体而言, 改革试点授权方式具有临时性和可控性优势, 有利于全国人大常委会对共同富裕示范区改革进行过程性监督。但其缺点在于, 一事一议的授权模式难以完全满足共同富裕示范区改革的综合性、体系性和长期性需求。

(三) 地方立法变通授权最适合共同富裕建设需要

《立法法》第84条规定了以经济特区法规为代表的试验性地方立法变通授权。此种授权是因改革目的而创设的以变通权为基础的授权形态, 除经济特区法规外, 还包括2021年新增加的海南自贸港法规和浦东新区法规两种形式。此种地方立法变通机制的深度授权模式, 可以赋予浙江省共同富裕示范区以改革力度最大的立法变通权, 最为契合示范区法治建设的综合性、体系性需求, 不乏为示范区授权立法的最佳方案。具体优势如下:

其一, 地方立法变通授权以“立法变通”为核心特征, 可以对法律、行政法规等上位法规范进行一定限度的变通规定。通过赋予地方以高度

的立法变通权,允许地方立法在一定程度上合法“偏离”全国性的法律制度,以达到改革创新与试错示范等目的。如经济特区法规可以对法律、行政法规和地方性法规作变通规定;浦东新区法规可以对法律、行政法规和部门规章作变通规定。目前,国家层面虽无关于共同富裕的专门性法律,但受共富改革任务之驱动,共同富裕示范区建设不可避免地需要对城乡区域协调、生态文明建设和公共服务优质共享等相关法律内容进行适度突破和变通适用,中央《意见》也将上述领域列为需经改革授权予以法治保障之内容。因此,以地方立法变通授权作为共同富裕示范区授权立法之方式,可以兼顾变通与改革试验的双重属性。这就优于“无变通有试验”的地方改革试点授权和“有变通无试验”的民族自治地方自治法规。

其二,地方立法变通授权采取的是概括式授权方式,给予被授权主体较为宽泛和高度开放性的探索试验空间。对此,不乏学者担忧此种概括式授权或一揽子授权方式缺乏严格的限制及监督,更容易产生区域性法制差异。但从历次授权实践和改革需要来看,地方立法变通授权恰恰是需要突破严格意义上的授权明确性要求的。且概括式授权并不等于毫无限制的立法权授予,而是内含着特定的约束性要件,如以立法事项为例,经济特区法规须聚焦于“经济类事项”,海南自贸港法规应限于调整“贸易、投资及相关管理活动”。相较于临时性、精准性的一事一议授权模式,此种概括式授权方式可以赋予特定地方更大的改革自主权,理论上也没有授权期限之要求,更有利于激发地方立法创新的活力。就地方立法变通授权与共同富裕示范区的衔接关联来看,共同富裕示范区所涉领域和所为事项决定了对其授权必须采取综合性、体系性的授权立法方式。如中央《意见》指出,示范区要在高质量发展高品质生活、城乡区域协调发展、收入分配制度改革、文明和谐美丽家园建设等全方位多领域先行先试,单一精准授权模式限制了立法的具体事项,从而难以满足其综合性改革需求,概括式授权虽在授权明确性方面存在瑕疵,却可满足示范

区建设的目标任务和发展方向。并且,建设共同富裕示范区的目的是为了示范推广,而非打造服务于特定地方的“规制群岛”^[36],中央《意见》所提出的评价体系和示范推广机制,将有助于试点探索内容的复制推广。

因此,从事项的重要性和长远性以及改革探索的艰巨性来看,地方立法变通授权可能更为适合共同富裕示范区法治建设之需求。这就意味着以概括式授权的方式赋予浙江省地方立法变通权,允许其在一定限度范围内对上位法作出变通规定。虽然在地方立法变通授权模式下,相应地方所获得的授权立法除了立法事项和备案审查要求以外几乎缺乏其他限制性要素,而且包括授权立法的日落条款、效果评估、报告义务及其与法律立改废释的衔接等,目前来看仍存在诸多盲点,但瑕不掩瑜,此类“概括性授权仍然发挥着制度创新的重要功能”^[37],浙江省仍有必要争取改革空间最大的变通性授权立法,即共同富裕示范区法规。对于此种授权形式本身的缺点和不足,全国人大及其常委会在对共同富裕示范区作出授权立法时,有必要打通各类授权机制之间的阻碍隔阂,辅之以其他授权形式的立法监督机制,强化共同富裕示范区法规的限制性要素。

四、共同富裕示范区授权立法的路径展开

地方立法变通机制作为一个整体,在改革试验等创设目的上具有一致性,但具体到经济特区法规、上海浦东新区法规和海南自贸港法规,其各自的授权方式、事项、监督机制等方面存在着细微差别。无论未来共同富裕示范区法规参考何种授权方式,都必须强化各项限制性要素,立足于可复制推广的改革试验目标,在国家法制统一原则的约束下释放地方创新活力。

(一) 共同富裕示范区授权立法的具体路径

现有的三种地方立法变通机制在授权方式上存在一定差别。尽管三种法规的制定权均来自全国人大及其常委会的授权,并且在2023年《立法法》修改时确认了浦东新区法规和海南自贸港

法规制定权,但海南自贸港法规最初经由《海南自由贸易港法》授权而来,而浦东新区法规则源自全国人大常委会的授权决定。共同富裕示范区授权立法方式,如若借鉴海南自贸港法规,以专门立法的形式授权浙江省人大及其常委会以共同富裕示范区法规制定权,则不免面临立法周期长和立法条件是否成熟等难题,且需制定针对共同富裕示范区的专项法律,从而加剧法律的个别性现象。而以授权决定方式赋予共同富裕示范区立法变通权,则将更符合《立法法》第9条规定的“立法与改革”条款内涵。在某种程度上,共同富裕示范区与浦东新区具有一定的相似性。其相似特征有三:一是两者分别作为高质量发展建设的共同富裕示范区、社会主义现代化建设引领区^[38],都非经济特区所在省市,未曾享有经济特区立法变通权。上海市作为首个非经济特区的被授权立法主体,可以对法律、行政法规和部门规章作出变通规定,其授权方案对浙江省共同富裕示范区的授权立法具有重要参考意义。二是两者的目的都在于改革试点、示范推广,通过先行先试积累经验和提炼改革创新成果,发挥对全国其他省域的示范带动作用。三是两者所涉事项涵盖政治、经济、社会、文化、生态等多个方面,必须加强改革的系统集成,以体系化的思维开展综合性改革试点。目前,浦东新区法规虽“比照经济特区法规”^[39],但并未设定严格明确的事项要求,而是以“根据浦东改革创新实践需要”作为授权的范围界限^[40]。未来,共同富裕示范区法规亦可参考浦东新区法规的概括式授权,以共同富裕的体制机制改革为主要约束。

因此,就共同富裕示范区授权立法的具体展开来看,这将涉及由谁授权、授权给谁、授权内容等事项。一般而言,应当由全国人大或其常委会作出决定,授权浙江省人大及其常委会根据共同富裕改革的实践需求,遵循宪法规定以及法律和行政法规的基本原则,就共同富裕体制机制改革制定共同富裕示范区法规,在共同富裕示范区范围内实施;共同富裕示范区法规应当报送全国人大常委会和国务院备案,应当说明对法律、行政法规、部门规章作出变通规定的情况

和理由。之所以作出如此授权:一是因为授权立法的本质是国家立法权的一种特殊运用形式,1982年《宪法》和《立法法》明确规定了全国人大及其常委会享有国家立法权,由全国人大及其常委会向特定地方授予地方立法变通权具有法理正当性。二是授权浙江省人大及其常委会立法变通权具有现实可能性。根据全国人大常委会法工委的解释,《立法法》有关经济特区法规的规定,“并不必然对后续的特殊类型法规的授权形成约束”^[41]。因此,带有改革试验性质的地方立法变通授权并非终局性的权力。全国人大及其常委会可以根据改革发展需要授予非经济特区地方人大及其常委会地方立法变通权。特别是2021年浦东新区法规和海南自贸港法规的授权实践,代表着我国授权地方立法变通机制的重新激活,且有可能进一步制度化、扩大化^[42]。三是中央《意见》关于共同富裕示范区的战略定位决定了其必然涉及全方位多领域的复杂事项,有必要以概括式授权方式对其赋能扩权,以免授权过于精准具体而约束和限制了示范区改革试错空间。基于共同富裕改革探索的复杂性和艰巨性,可将授权立法的事项范围限定在“共同富裕的体制机制完善”方面,以是否为共同富裕示范区改革探索之需,作为示范区法规正当性、合法性的根基和约束。四是对于部门规章的变通权问题。将部门规章增设为共同富裕示范区法规的变通对象,可以有效避免因部门利益纠葛而影响示范区改革试验的潜在风险。当两者对同一事项作出不一致规定而产生争议时,共同富裕示范区法规针对部门规章的变通权,可借“备案”替代“裁决”,在某种程度上拓宽了共同富裕示范区法规的权限范围。此外,共同富裕示范区是由“中央统筹、省负总责、市县抓落实”,浙江省人大及其常委会无须担忧共同富裕示范区法规与地方性法规产生冲突抵触之情形,授权决定遂无必要将地方性法规列入变通对象。

但值得一提的是,共同富裕示范区授权立法还需要处理好其与浙江省“示范区条例”的关系。目前,浙江层面正在积极推动“示范区条例”的立法工作^[43],将其作为规范共同富裕改革探索的

法治保障根基。但一项更优的选择在于,浙江层面通过梳理需调整适用的法律、行政法规清单,积极争取国家授权立法后,以共同富裕示范区法规的形式出台起基础性作用的“示范区条例”,然后以该条例为基础,针对各专门事项构筑共同富裕示范区法治建设的“四梁八柱”。原因在于,普通地方性立法的权限有限,在其基础上制定“示范区条例”,必然存在能力不足的问题,而如果在获得授权后另行制定统领性或基础性的共同富裕示范区法规,又难免“叠床架屋”略显累赘。

(二) 共同富裕示范区法规的要素限制

基于长期以来的改革试验与经验教训,在对地方立法赋能扩权的同时,必须强化对授权立法的限制性规定。就地方立法变通授权实践来看,2015年《立法法》修改强化了对经济特区法规的限制,2021年新创制的浦东新区法规和海南自贸港法规必须遵守备案审查和说明义务等要求,且在2023年《立法法》修改时予以强化说明。因此,地方立法变通授权在总体上呈现出不断完善趋势。但相对地方改革试点授权和先行性行政法规授权而言,这种限制性规定仍显不足。综合对比各类授权立法机制可以发现,先行性行政法规授权和地方改革试点授权在授权的范围、目的、事项、期限、原则等各方面都比较齐全,而地方立法变通授权的诸多限制性要素基本上处于空白或乏力的状态,比如享有高度立法变通权的海南自贸港法规,“其审查的实践效果隐而不彰,容易造成理论困惑和实践误区”^[44]。存在多年的经济特区法规授权,有违背“平等原则”的嫌疑^[45],且容易异化为地域性立法特权。海南自贸港法规、浦东新区法规等以“特定地名+立法事项”为名称的特定授权类型,也具有明显的地方立法个别化和碎片化倾向,长期来看,将有损国家法制的统一。这些问题的存在可能会制约其改革试验效能的发挥。因此,共同富裕示范区法规如若采用地方立法变通授权,则必须明确一项前提,即三种授权形式在制度设计上“各有其盲点”,因此必须“厘清三者间的关系、打通其隔阂”^[46],从而实现各项限制性要素的良性互动。只有配备

这些要素限制,共同富裕示范区法规才不会偏离授权立法的初衷或背离制度设计的核心功能,才有可能更好地为共同富裕示范区的改革试验提质增效。

具体而言,共同富裕示范区法规的限制性要素,主要包括目的之限制、事项范围之限制和备案审查的监督等。首先,共同富裕示范区法规必须有助于维护法制统一并避免沦为地方立法特权。共同富裕示范区是为全国推进共同富裕提供省域范例,积累的成功经验必须向全国范围内推广适用。如果共同富裕示范区法规沦为地域性立法特权,甚至成为其减损国家法制统一的合法外衣,将有违可复制推广的改革试验目的与授权立法之初衷。因此,为避免陷于“示范断裂”的尴尬境地,共同富裕示范区既要重视当地特色,也要兼顾向全国推广的普遍性特征,试验和复制推广将构成授权立法的两大限制性要素。其次,就共同富裕示范区法规的事项范围来看,其并非毫无边界的立法变通权,必须吸取经济特区法规创新性不足、与普通地方性法规立法相混淆的经验教训。共同富裕示范区法规的立法事项,应当以推进共同富裕体制机制改革为着力点,围绕普通地方性法规无力涉足之领域而展开立法。最后,共同富裕示范区法规必须强化备案审查监督机制,在报送备案时,应当说明对法律、行政法规和部门规章作出变通规定的情况和理由。之所以如此,是因为变通性立法的核心价值在于对法规秩序正当却超出常规的偏离,这需要备案审查机制来调节法制统一与立法变通之间的内在张力。在备案审查全覆盖的工作要求下,必须“把所有规范性文件纳入备案审查范围”^[47],特别是对于共同富裕示范区法规而言,其可以对法律、行政法规等上位法规范进行有限度的变通规定,必须对其设定更为严格的备案审查和说明义务。

除上述限制性要素以外,值得进一步讨论的是授权期限或日落条款的约束性作用。通常而言,授权立法之所以需要附以日落条款的限制,是为了督促改革试验者及时总结经验和进行事后评估,并将成熟的试验内容在全国范围内复制推广^[48]。但是,实现共同富裕是一个长期的历史

过程,“2035 年共同富裕取得实质性进展只是共同富裕建设中的一个中期目标”^[49]。在此背景下,如果机械借鉴先行性行政法规授权和地方改革试点授权关于授权期限过长或过短的权衡考量,则难以满足示范区法治建设的阶段性需求和长期性历史任务。反过来说,即使共同富裕示范区授权立法中缺少日落条款的限制,也并不意味着会造成严重的区域性法制差异。共同富裕示范区法规仍然可以通过评估报告机制及时总结经验做法,提炼改革创新成果,适时提请全国人大及其常委会将成熟有效的共同富裕示范区法规上升为全国性的法律制度。因此,日落条款的限制性要素并不必然构成地方立法变通授权的内在限制要素。

五、结语

扎实推进共同富裕的过程离不开法治保障,高质量发展建设共同富裕示范区必须善用授权立法。本文主张,地方立法变通授权最适合共同富裕示范区法治建设的需求,其具体授权方案可以参考浦东新区法规授权,同时借鉴海南自贸港法规授权经验,赋予浙江省人大及其常委会共同富裕示范区法规制定权。但与此同时,也有必要综合利用各种授权方式的限制性要素,既为示范区建设本身提质增效,也为其他地方乃至全国的共同富裕建设传输成熟经验。国家之所以决定在浙江省建设示范区,是为了引领全国走向共同富裕。示范区是共同富裕的起点而不是终点,因此,必须在实现全民各地共同富裕的格局中审视示范区建设。

就全国而言,目前各省区的富裕程度和共享程度各异,浙江等省的富裕与共享的协调程度较高,但也存在广东等富裕程度高而共享程度低的率先富裕型省区,以及富裕和共享程度均较低的省区。因此,各地方“要坚持尽力而为、量力而行原则推进共同富裕,要因地制宜地探索促进共同富裕的有效途径”^[50]。必须承认不同省区在探索共同富裕建设方面的特殊情势,包括浙江、广东在内的所有省区必须在深刻认识自身省情的

基础上,从本地方的“地理特点、资源禀赋、时代发展和重大战略出发,坚定不移地推进共同富裕”^[51]。在此背景下,浙江在示范区建设中所获得的经验就并不完全适用于广东等其他省区。

因此,对于中央而言,不仅可以适当增加共同富裕示范区的数量,通过在不同类型的地方开展对比性更强的试验来丰富可获得的经验总量,以空间和数量来换取内涵和质量,而且应当考虑进一步扩大授权立法的范围,使各地方的共同富裕实践能获得同样的法治保障。允许不同类型地方进行共同富裕的立法尝试,有助于增强共同富裕法治试验的科学性和适用性。2023 年 3 月 13 日,《立法法》修改已审议通过,授权立法制度的完善是其中的重要内容。以共同富裕建设为契机,推进授权立法的普遍化共享、平等化配置和制度化保障,也是走向法治化共同富裕的题中之义。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022 年 10 月 16 日)[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 22.
- [2] 张文显. 论中国式法治现代化新道路[J]. 中国法学, 2022(1): 5-31.
- [3] 袁家军. 忠实践行“八八战略”奋力打造“重要窗口”扎实推进高质量发展建设共同富裕示范区[N]. 浙江日报, 2021-07-19(1).
- [4] 中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 24.
- [5] 梁黎明. 浙江省人民代表大会常务委员会工作报告——2022 年 1 月 19 日在浙江省第十三届人民代表大会第六次会议上[N]. 浙江日报, 2022-01-25(5).
- [6] 李林. 加强新时代人民共同富裕的法治保障[J]. 民主与法制, 2022(1): 33-36.
- [7] 中共中央文献研究室. 邓小平思想年编: 1975—1997[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 523.
- [8] 张翔.“合宪性审查时代”的宪法学: 基础与前瞻[J]. 环球法律评论, 2019(2): 5-21.
- [9] 卫夏. 宪法的“无形修改”浅析[J]. 法学评论, 1986(4): 39-40.
- [10] 全国人大常委会法制工作委员会宪法室. 中华人民共

- 和国制宪修宪重要文献资料选编[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2021: 123.
- [11] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 35.
- [12] 王乐泉. 论改革与法治的关系[J]. 中国法学, 2014(6): 20-24.
- [13] 冯玉军. 习近平法治思想与实践创新——兼论党的二十大报告关于法治建设的重大创新论述[J]. 现代法学, 2023(3): 3-16.
- [14] 蒋欣如, 张旦萍. 从立法计划看浙江共同富裕雄心[N]. 浙江日报, 2022-03-07(7).
- [15] 于文豪. 论建设社会主义法治国家中的地方[J]. 法学家, 2020(4): 40-53.
- [16] 欧健. 共同富裕: 历史方位、现实图景与实现机制[J]. 河南社会科学, 2022(1): 1-13.
- [17] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022.
- [18] 沈春耀. 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2021年备案审查工作情况的报告——2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会第三十二次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2022(1): 244-249.
- [19] 郑毅. 规范视野下的地方性事务[J]. 中国法学, 2022(5): 203-222.
- [20] 王建学. 海南自由贸易港法制定思路的学理阐释[J]. 天津大学学报(社会科学版), 2021(4): 319-326.
- [21] 王建学, 张明. 海南自贸港法规的规范属性、基本功能与制度发展——以《宪法》和《立法法》为分析视角[J]. 经贸法律评论, 2021(4): 1-15.
- [22] 杨代福. 中国政策创新扩散: 一个基本分析框架[J]. 地方治理研究, 2016(2): 3-11.
- [23] 黄祖辉, 傅琳琳. 浙江高质量发展建设共同富裕示范区的实践探索与模式解析[J]. 改革, 2022(5): 21-33.
- [24] 王春业. 论我国立法被授权主体的扩容——以授权上海制定浦东新区法规为例[J]. 政治与法律, 2022(9): 15-27.
- [25] 王春业. 论我国“特定区域”法治先行[J]. 中国法学, 2020(3): 110-128.
- [26] 袁家军. 以浙江改革突破为全国实现共同富裕先行探路[J]. 今日浙江, 2021(18): 8-11.
- [27] 王贵松. 论法律的法规创造力[J]. 中国法学, 2017(1): 109-129.
- [28] 武增. 中华人民共和国立法法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2015: 70.
- [29] 赵一单. 《立法法》第13条有创制性规定的空间吗[J]. 政治与法律, 2022(8): 80-95.
- [30] 钱宁峰. 立法后中止实施: 授权立法模式的新常态[J]. 政治与法律, 2015(7): 55-63.
- [31] 杨登峰. 改革试验法治建设的主要问题与任务[J]. 甘肃社会科学, 2020(2): 1-10.
- [32] 李德旺. 基于暂停法律适用的立法授权研究[J]. 现代法学, 2021(4): 168-181.
- [33] 沈岩. 论宪制改革试验的授权主体——以监察体制改革试点为分析样本[J]. 当代法学, 2017(4): 3-15.
- [34] 中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 12.
- [35] 王春业. 将清单式批量立法授权引入粤港澳大湾区法治建设[J]. 法学杂志, 2021(7): 102-111.
- [36] WISEMAN H J. Regulatory islands[J]. N.Y.U.L. Rev, 2014, 89(1): 1661-1742.
- [37] 周叶中, 周鸿雁. 我国经济特区立法变通权的规范审视[J]. 荆楚法学, 2022(3): 103-115.
- [38] 中共中央国务院关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 1.
- [39] 唐一军. 对《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定(草案)》的说明[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2021(5): 1048-1049.
- [40] 林圻, 李秋悦. 浦东新区法规: 法规家族新成员[J]. 上海人大月刊, 2021(7): 9-10.
- [41] 全国人大常委会法制工作委员会宪法室. 贯彻习近平法治思想丰富 创新立法形式 加强浦东新区高水平改革开放的法治保障[EB/OL]. (2021-08-04) [2023-06-01]. <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202108/4061a4d288bd4fc1a40088553fe5d6d9.shtml>.
- [42] 王建学. 地方立法变通经验的制度化[N]. 民主与法制时报, 2022-11-24(6).
- [43] 省高质量发展建设共同富裕示范区促进条例立法“双组长”会议召开[EB/OL]. (2022-08-30) [2022-10-22]. https://www.zjrd.gov.cn/dflf/dflfzhq/202208/t20220830_93581.html.
- [44] 王建学, 张明. 论海南自贸港法规的备案审查[J]. 河北法学, 2022(10): 59-75.
- [45] 庞凌. 关于经济特区授权立法变通权规定的思考[J]. 学习与探索, 2015(1): 74-78.
- [46] 王建学. 改革型地方立法变通机制的反思与重构[J]. 法学研究, 2022(2): 36-52.
- [47] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 9.
- [48] RANCHORDÁS S. Sunset clauses and experimental regulations: Blessing or curse for legal certainty?[J]. Statute Law Review, 2015, 36(1): 28-45.
- [49] 刘方平, 黄陈晨. 2035年共同富裕之明显实质性进展的

阶段、目标及其实现[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023(1): 154-164.
[50] 孙豪, 曹肖烨. 中国省域共同富裕的测度与评价[J].

浙江社会科学, 2022(6): 4-18.
[51] 陈雷刚. 共同富裕的广东探索及经验[J]. 特区实践与理论, 2022(1): 102-108.

Options and pathways for authorized legislation in the common prosperity pilot zone

WANG Jianxue, ZHANG Ming

(School of Law, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: In accordance with requirement of "comprehensively promoting the rule of law in all aspects of the country's work" proposed at the 20th National Congress of CPC, the construction of the common prosperity pilot zone is bound to change from a policy-led type to a rule of law-guaranteed type. Neither Central legislation nor ordinary local legislation is enough to solve the current problems of legal construction in the common prosperity pilot zone. Therefore, it's necessary to empower and expand the local legislation of the common prosperity pilot zone through authorized legislation. Among the three types of authorized legislation mechanisms stipulated in *The Legislative Law*, the local legislative variation authorization is the most suitable for the needs of legal construction in the common prosperity pilot zone. It can refer to the regulation authorization scheme of Pudong New Area, and at the same time learn from the experience of Hainan Free Trade Port regulation authorization, and give Zhejiang Province the right to make regulations for the common prosperity pilot zone. Based on the purpose of maintaining the unity of the legal system, it's necessary to make comprehensive use of the restrictive elements of various types of authorized legislation to enhance the quality and efficiency of the reform experiment of the common prosperity pilot zone. Taking the construction of common prosperity as an opportunity, it should promote the universal sharing, equal allocation and institutionalized guarantee of local authorized legislation.

Key Words: common prosperity; authorized legislation; legislative adaptations; pioneering practice and trial

[编辑: 苏慧]