

京津冀法制一体化与协同立法

张瑞萍

(北京交通大学 法学院,北京 100044)

摘要:京津冀一体化长期以来被解读为市场一体化、公共服务一体化、环境保护和生态文明建设一体化与规划的一体化,对法制一体化重视不够。法制一体化是京津冀经济与社会发展的保障,缺少法制的一体化,京津冀难以持续发展。京津冀法制一体化可通过区域立法机构制定区域性法规或三地采用协同立法的方式予以实现,但后者比前者更契合当前的制度与现实。通过协同立法可消除三地规则不一致所引发的问题,应将协同立法作为京津冀法制一体化的主要形式。协同立法在性质上属于地方立法机构之间的合作,缺少约束力,具有一定的局限性。为最大限度发挥协同立法的作用,三地应共享立法信息,明确协同立法的原则,确定协同立法的重点,及时研究协同立法的实施效果,建立适合京津冀区域发展的协同立法模式与立法机制。

关键词:京津冀一体化;经济一体化;法制一体化;区域立法;协同立法

中图分类号: D920.0

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2016)04-0132-05

在经济一体化的同时,京津冀必须寻求法制的一体化,只有法制一体化,才能保证经济健康与可持续发展。一体化的法制首先意味着法律规则的一致。2015年3月31日京津冀三地的人大常委会联合制定了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》(简称“若干意见”),目的是构建与京津冀协同发展相互适应、相互支撑、相互促进的协同立法机制,对如何实现这一目标提出了措施,如加强重大立法项目联合攻关、建立三地轮流负责的京津冀协同立法组织保障机制等。《若干意见》的出台表明三地在法律规则的制定上正在寻求一体化发展。协同立法对于促进京津冀法制一体化具有重要的推动作用,但协同立法具有局限性。

一、京津冀法制一体化

京津冀一体化通常被解读为市场一体化、公共服务一体化、环境保护和生态文明建设一体化与规划一体化^[1]。这是近些年京津冀经济与社会发展的核心内容,是检验京津冀区域一体化发展水平的重点。随着京津冀三地的协调与合作,某些方面的一体化出现了明显的成效,特别是在以疏解非北京核心功能为目的的产业转移过程中,产业布局和产业结构的通盘考虑,大大推进了京津冀产业发展的一体化进程。但这种推进基本上依靠政府的决策和执行力。京津冀区域发展的历程表明,没有政府的推

动就不可能实现京津冀一体化,这是京津冀独特的行政管辖结构和历史发展所决定的。

长期以来,由于京津冀的定位不同,产业政策、环境保护、社会保障、公共服务等方面存在差异,地区间存在体制障碍与行政壁垒。要一体化,必须依靠行政的力量。如果没有中央政府的推动,京津冀一体化发展不能进入到国家战略层面,也很难步入发展的快车道。如果没有三地政府积极消除行政壁垒,京津冀一体化只能是空谈。正确评价政府对京津冀一体化发展的作用的同时,必须看到政府作用的有限性。首先,完全靠政府政策或政府行为推进区域发展不是长久之计。长期以来京津冀区域合作发展之所以缓慢很大程度上是因为政府不能提供持续性的政策供给,京津冀未来的发展也不能寄托在政策供给上,政策供给都具有很大的社会成本。其次,政策的落实与执行最终还是需要市场行为。京津冀一体化的目标是实现区域市场的一体化,破除行政垄断、消除市场壁垒只是为市场的培育与发展创造条件,并不能代替市场行为。市场所固有的弊端,需要法律予以调控。健全的法制是区域社会经济可持续发展的可靠保障。

(一)区域一体化发展需要一体化的法制

首先,法制是社会治理规则的核心。京津冀一体化不能缺少法制的一体化,否则就是残缺不全的一体化,而一个不健全的机体或组织则难以健康发

收稿日期:2015-09-17

基金项目:北京市社会科学基金资助项目“京津冀一体化进程中的法律问题与制度建构”(14FXB007)

作者简介:张瑞萍(1960—),女,法学博士,教授,E-mail:rpzhang@bjtu.edu.cn

展。法制一体化是京津冀一体化的重要组成部分。

其次,在强化依法治国的今天,仅靠政策治理缺少法治精神。十八届四中全会明确提出重大改革须于法有据。京津冀区域发展实际上触及三地政府多方面的改革以及区域制度的建构,因此,需要在环境、交通、公共服务与市场治理等多层面进行立法,以确保改革具有明确的法律依据。过去很长时间,由于思想认识不统一,基于行政辖区的思维模式和管理方式一直难以打破,京津冀三地没有形成步调一致的行动计划,更缺少法律规范的直接引导和约束,京津冀一体化发展受到直接的影响。法律规范既是改革的保障,更是引导其发展的依据。

再次,法制一体化首先是规则的一体化。如果没有明确的一体化规则,京津冀各行其是,那么一体化发展就没有统一的基础和准则,经济与社会一体化就很难实现。早在20世纪80年代京津冀之间的合作就已经开始,由于没有统一的规则,合作没能收到预想的效果。以环境保护为例,由于没有规范整个区域的生态环境保护规范,京津冀的环境保护规则又各不相同,尽管北京投入了巨大的人力与财力治理环境污染,但仍然是雾霾笼罩了蓝天。实践使人们认识到,同在一方水土之下的京津冀只有同舟共济,实行同样的污染治理规则,才有可能挽救受到严重损害的环境。与环境一样,目前在住房、养老、医疗、教育、交通等方面京津冀都有各自的规则,要实现京津冀一体化,就必须在这些方面逐渐建立并实行统一的规则。

最后,法律规则一体化是规则实施一体化的前提,有了一体化的规则才会在法律实施中采取一体化的行动。直到京津冀一体化被上升到国家战略层面,京津冀一体化始终没有获得实质性进展的重要原因之一就是缺少具有法律约束力的区域法律规范来指导京津冀的协调行为。仍以环境为例,在缺少基本法律规范的状态下,要统一各地方行政区域的执法并有效抑制环境破坏行为显然是不切合实际的。无论是政府执法还是市场行为都需要具有强制执行力的一体化法律规范作为指引与后盾。

(二)一体化的市场需要一体化的法制

京津冀法制一体化包括规则的一体化与规则实施的一体化。规则的一体化是形成区域法制的基础,通过建立统一的法律制度,完善协同治理机制和架构,明确权力与义务规范,三地才能在区域治

理活动中采取一体化行动,才能为区域一体化的发展打下稳固的根基,京津冀区域的经济与社会发展才能是健康与可持续发展的。

意识到了区域法制建设的重要性,京津冀逐渐加快了区域规则制定的步伐。2015年6月京津冀三地共同制定了《电子不停车收费系统路侧单元应用技术规范》《老年护理常见风险防控要求》等规范,成为首批区域协同地方标准。法律执行的一体化进程也在不断加快。2015年3月京津冀三地高级人民法院正式签署执行工作联动协作协议书;2015年4月三地的国税部门共同签署了协议,建立了京津冀税务稽查协作机制;三省市还签订了《京津冀语言文字事业协同发展战略协议书》。这些规范与协议的签订对于推进京津冀规则一体化具有积极的作用。

京津冀法制一体化进程虽然在某些领域已经开始,但要实现真正的一体化,即三个区域采用同样的规则,运用同样的执法理念与手段执行规则,还存在很多困难或障碍。因为三个不同的行政区域具有不同的定位,采用的规制措施有别,特别是经济与社会发展存在明显的差异。这些障碍的存在直接影响到京津冀一体化的法制建设进程。

二、协同立法的作用及其局限

京津冀法制一体化是京津冀经济与社会发展的必然要求。实现京津冀法制一体化的方式主要有两种:其一是通过区域立法机构制定区域性法规,其二是协同立法,即通过协同立法的方式实现区域法制的一体化。

区域立法是由区域立法机构制定的跨行政区域适用的法律规范,这是从最狭义的概念上理解区域立法,即由不同地方的人大或政府组成的区域立法机构针对特定区域内的共同事项进行的立法。广义上的区域立法泛指所有调整区域关系的法律规范,包括国家为协调区域发展所进行的立法。狭义上的区域立法则指不同地方的人大或政府之间合作制定的旨在调整区域关系的法律规范^①。

区域立法的跨区域特点使其成为解决不同行政区域所面临的共同法律问题的有效方式,也成为打破行政壁垒、构建区域统一市场的有效措施。由于区域立法是针对特定区域的具体情况做出的,因而既克服了国家统一立法对区域问题的解决针对

^①这里的狭义上的区域立法是指区域内不同行政区域的地方的人大或政府作为共同的或单一的立法主体进行的立法活动。如果将区域内不同地方的人大或政府通过商议、通报等合作方式确定拟立法的内容,再按照地方立法程序各自完成立法工作,那就基本上等同于协同立法了。以下本文对区域立法的分析也是从区域立法主体的特殊性或特定性角度进行的。

性不够强的问题,又避免了行政区域立法的狭隘性,有利于法律规范的实施。例如针对京津冀区域的环境与大气污染问题制定京津冀区域生态环境法,可以避免三地政府只对本行政区域的环境质量负责的现象。

区域立法作为解决区域问题的有效方式已经得到了广泛的应用。但中国的区域立法实际上还不存在。因为区域立法需由特定的机构作为区域立法机构,经过有权机关的授权才能在特定的区域范围内进行统一的立法活动。为解决京津冀的环境污染问题,中央有关部委在全国率先成立的京津冀及周边地区大气污染防治工作小组无论从人员的组成与职责上说,都具有明显的区域机构的特点。但是,该机构并没有立法的权力。在中国实施区域立法需要解决区域立法主体的立法权来源、区域规范性文件的效力、区域法规、规章与现行地方性法规、规章之间的关系等问题。由于立法法没有授权区域机构以及地方人大或政府联合立法的权限,因而一些机构即使具有区域机构的性质也不享有区域立法权。京津冀期望通过区域立法机构实现法律一体化是不现实的。相比较而言,协同立法则容易得多。

协同立法区别于区域立法最明显之处在于协同立法是不同行政区域的机构通过合作方式订立的旨在保持不同区域的法规与规章的协调,避免出现地区规则不一致所引起的冲突,如不同省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会协调地方性法规的制定,以及不同的省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府之间协调制定规章的行为。协同立法既能完整表达双方或多方主体的意志,最终形成一致的区域规则,又没有改变现有的行政区划等法律制度及框架,是实际解决区域立法难题的方式。

从性质上说,协同立法属于地方立法机构之间的合作。实践中,两个以上的地方政府为实现区域公共事务的协同治理,经常采用行政协议的方式,按照协议的约定,制定相应的地方经济政策,行使相应的职权。地方立法机构之间为协同立法可能存在的冲突,也经常采用协议方式,以此协调彼此间的立法行为,实现不同地区立法的一体化。协同立法的性质是协调,既不同于区域立法,也不同于行政协议^①。

京津冀协同立法的作用正如《若干意见》所述,即在于提高立法质量与效率,实现立法成果共享,避免不同行政区划下立法主体各自为政,进行重复

立法、冲突立法的问题;降低立法成本,整合立法资源,弥补立法人才短缺的不足;改变单纯考虑自身地域范围内利益最大化的现象,破除行政壁垒和地方保护,实现优势互补,互利共赢。可见,协同立法优势明显。这些作用如果能够得到有效发挥,京津冀法制一体化会得到极大的提升。但是,协同立法毕竟是地方立法主体之间的协调行为,受制甚多。

首先,受制于地方利益,地方政府或地方立法机构能否从区域利益出发参与立法活动。如果不能完全从大局利益出发,则达成一致规则的可能性减小或增大协同立法成本。

其次,受制于不同地区的发展,存在着实际协调的困难。以环境污染处罚标准为例,京津冀三地的规定不同,最高处罚金额分别为100万、50万和10万。再以污染物收费标准为例,京津冀三地的收费标准相差也很大,目前为9:7:1。此外,在污染物排放标准、机动车环保监管、区域重污染天气应急处置等方面的规定与做法也有很大不同。京津冀三地的环境与生态标准不一致,进而产生了执法不能统一、环境不能得到同样的保护、大气污染难以治理等问题。这些问题成为目前京津冀环境保护一体化进程中的难点问题。如何解决这些问题,人们提出了不同的观点。例如对于污染物排放标准,一些人主张缩小排放标准,以避免污染物在区域内的转移。但也有人认为,出现此种情形是地区发展不平衡所导致的。缩小地区间的差距,需要考虑河北的产业结构能否消化排放费用的成本因素^②。目前京津冀三地煤炭消费总量占能源消费总量约为65%以上,生铁、粗钢总量约占全国25%以上,而这主要集中在河北。此外,河北农村人口冬季主要靠散煤取暖,尽管政府在努力推广天然气等清洁能源的使用,但因为煤炭成本低,对其“依赖”在短期内难以改变^③。京津冀污染物排放标准不统一等环境问题的存在归根结底是产业结构和能源结构不合理造成的。对河北来说,“若无联动配合,仅依靠河北本省能力,恐难实现区域同步治理。”^④由于经济与社会发展的不平衡所产生的区域问题如果解决得不好会阻碍京津冀区域法律规则的一体化。

第三,协同立法的性质是合作,不具有强制性,各地方立法机构也可能出于某种考虑选择退出,从而导致区域治理的“集体行动”困境。

影响协同立法最主要的影响因素是地区利益。处理好利益的分配和建立有效的利益补偿机制会

^①协同立法虽然与行政协议具有同样的性质,但作为两种不同的合作模式,两者在行使方式、各方权限确定与具体职责等方面都有所不同。

从根本上消除影响和制约京津冀协同立法的障碍,从而为协同立法的顺利进行创造条件。

协同立法与区域立法一样都是应对经济一体化和区域公共事务合作治理的产物,作为两种不同的立法模式,对于促进和保障区域发展都具有重要的作用。因立法法的限制,目前区域立法的作用与范围还很有限,协同立法因而成为目前实现区域规则一体化的主要形式。从区域规则一体化角度上说,区域立法具有明显的优势,由代表不同地方意愿的同一机构进行立法活动显然比不同主体之间进行的协调立法更便捷,更有效率,可有效解决上述协同立法中可能出现的问题。为保障区域发展,减少立法成本,应考虑通过立法法的修改赋予区域机构以一定的立法权。

三、协同立法中的几个重点问题

京津冀协同立法是京津冀法制一体化的重要组成部分,关系到京津冀的长久发展。“构建与京津冀协同发展相互适应、相互支撑、相互促进的协同立法机制,是协同立法工作的核心内容,三地协同立法要着力建立区域立法协同机制和制度平台,形成相对统一的区域制度框架和实施细则,实现区域内制度融合、利益整合和整体利益最大化。”^[3]为达到这一目标,《若干意见》提出了具体措施,包括加强立法沟通协商和信息共享,加强重大立法项目联合攻关,加强地方立法理论研究协作,加强人大立法工作经验和立法成果共享,以及建立健全立法干部队伍学习培训交流机制,建立三地轮流负责的京津冀协同立法组织保障机制等措施。从这些措施上看,《若干意见》主要解决的是三地立法机构之间的沟通和合作问题,没有涉及立法中的一些实质性问题,例如对于一项经过调研并委托一地起草的立法草案,三地的立法机构意见不一致时如何进行协调?《若干意见》只是协同立法的原则性规定,还需要细化。

第一,协同立法的原则。立法原则是京津冀协同立法的指导思想,明确指导思想,整个立法活动才能顺畅,颁布的规范才具有执行力。由于京津冀三地经济与社会发展水平具有较大的差异,立法原则的确立存在一定的困难。例如在承担环境保护义务时是否应实行共同但有区别的原则。理论上说,京津冀三地人大在制定相关法规时应从区域发展出发,遵循权利与义务相一致原则,但完全的一致将无法实现协同立法。要使三地实施的法律规范在调整对象、调整范围、调整规则与责任承担等方面

具有一致性,需要各方一定程度的让步。只有在考虑到地区发展与区域发展的双重利益时,协同立法才会有实效。区域利益原则、权利与义务相一致原则以及共同但有区别的原则应成为协同立法的基本原则。

第二,协同立法的模式。京津冀协同立法可参考长三角区域的协同立法模式,即由有关机构共同协商确定一个示范性的条款文本作为协作基础,本地立法应参考示范性文本,虽然在表述时可有不同,但应尽可能与文本规定保持一致,这样就会使得三地的立法总体上与文本保持协调,进而形成一致的地方规则。也可以由各方商定由某一个立法机构负责立法草案的起草,再由各方对草案进行审议,提出修改意见,并据此制定本地区的立法,这样既可以实现快速立法,又减少了不同地方立法重复与冲突的几率。

第三,协同立法的重点。立法规划在协同立法中的重要性在于让各地方立法者清楚地知道彼此间的立法方向和内容,以便提前进行必要的调研,并对立法草案有针对性地提出意见与建议,确保区域法律规则的达成。目前,京津冀已确定将交通一体化、生态环保、产业升级转移等作为协同立法的重点。此外,三地还将在基础设施建设管理、人才和其他市场要素的自由流动、扩大中关村国家自主创新示范区和天津自由贸易试验区改革创新成果等方面,加强重大立法项目联合攻关^[4]。河北省人大常委会还将重点生态功能区生态补偿机制以及推动地区间建立横向生态补偿等问题纳入到立法的范围^[5]。这些区域或地方特别关注的问题将作为京津冀目前以至于中长期立法的内容,京津冀三方应协同进行研究。

第四,协同立法机制。在京津冀协同发展过程中,除了行政区划调整以及应由国务院做出规定的一些重大立法外,都可以通过三方协商进行立法,并根据立法项目的不同采取不同的做法。涉及国家专属立法权范围的事项,三地应联合向国家提出立法建议;涉及到区域内共同利益的项目,三方应制定中长期协同立法规划,明确立法的时间表,进行联合调研,起草立法草案,再由三省市的地方人大进行审议。三地人大立法项目应依照《若干意见》的规定进行立法。列入河北省人大常委会2015年重点立法项目的《河北省大气污染防治条例》(修订草案)已向京津两地人大征求意见^[6]。

第五,注重规则的可操作性与实施效果的研究。协同立法的目的在于推动相关区域的实践,需

要确定具体实施措施,明确适用程序,考量法律规范的实施效果,例如对京津冀大气污染的治理效果进行研究,通过研究找出不足,并加以改进,不断强化协同防治的实效,强化地方政府执行规则的责任。

第六,清理现有法律规范。适时清理与京津冀协同发展不相适应的地方性法规,这是实现京津冀法制一体化的必要工作,也是协同立法的基础。2014年以来,河北省积极进行了地方性法规的清理工作,连续修改了《河北省水污染防治条例》《河北省地方铁路条例》等11部法规,废止了《河北省个体工商户条例》《河北省经济信息管理条例》等7部法规。

参考文献:

- [1] 思客. 推进京津冀协同发展解读一体化具体要求[J]. 区域经济, 2015(1): 90-91.
- [2] 李昌禹. 全国政协双周协商座谈会聚焦“推进京津冀协同发展中的大气污染防治”——大气污染防治, 难在哪儿? [N]. 人民日报, 2015-04-29(15).
- [3] 王涵. 区域协同立法的“京津冀”尝试[N]. 民主与法制时报, 2015-05-19(1).
- [4] 杨守勇, 齐雷杰. 京津冀在重点领域开展协同立法[EB/OL]. (2015-07-15). <http://news.xinhuanet.com>.
- [5] 高润. 京津冀三地立法进入协同实施阶段[EB/OL]. (2015-08-10). <http://www.hbdr.gov.cn/>.
- [6] 周宵鹏. 京津冀人大协同立法进入具体实施阶段 同主题立法项目三地尽可能同步推进[N]. 法制日报, 2015-07-16(3).

四、结语

京津冀法制一体化需要协同立法。日前三地已开始携手进行立法活动。协同立法已经成为京津冀的自觉行动。

“协同立法”这一概念包含了若干内容,其中最重要的两点是:三地的地方政府或人大及其常委会是协同立法的主体;地方政府或立法机构将共同致力于京津冀法律的一体化建设。虽然在协同立法过程中会遇到各种问题,但只要京津冀齐心协力,一体化的法制将引领和保障京津冀的经济发展与社会进步。

The Legal System Integration and Cooperative Legislation of Beijing, Tianjin and Hebei

ZHANG Ruiping

(School of Law, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: Integration of Jing-Jin-Ji Region has long been interpreted as the integration of market, public service, environmental protection and ecological civilization construction as well as local plan, while the integration of legal system has been somehow neglected. The integration of legal system is the guarantee for the economic and social development of Jing-Jin-Ji Region. It shall be hard for Jing-Jin-Ji Region to keep a sustainable development without the integration of legal system. The integration of legal system of Jing-Jin-Ji Region may be achieved either through regional legislation by a regional legislative body to be set up or through synergistic legislation by different legislative bodies in this region, and currently the latter seems to be more practical, considering the reality of our legal system and other facts. Synergistic legislation may resolve the problems caused by the inconsistency of rules in the three places, therefore, shall be taken as the main path for the integration of legal system of Jing-Jin-Ji Region. Since synergistic legislation in nature is the cooperation among local legislative bodies, lacking of binding, and therefore has its limitations. To maximize the role of synergistic legislation, the three places in this region are expected to share legislative information, clarify the principles and focus of synergistic legislation, examine timely the effects of the synergistic legislation, in order to establish modes and mechanisms of synergistic legislation suitable for the development of this region.

Key words: integration of Jing-Jin-Ji region; economic integration; legal system integration; regional legislation; synergistic legislation

[责任编辑:箫姚]