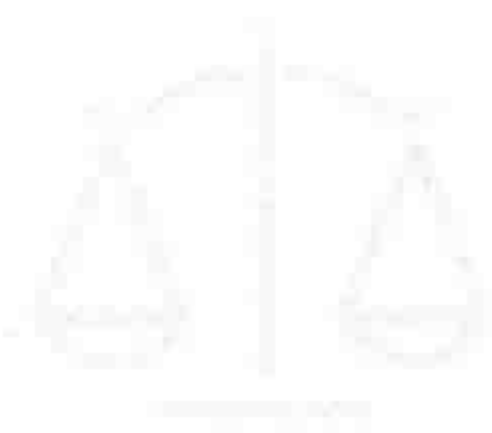


地方立法协作研究

姚明◎著



DIFANG LIFA XIEZUO YANJIU

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

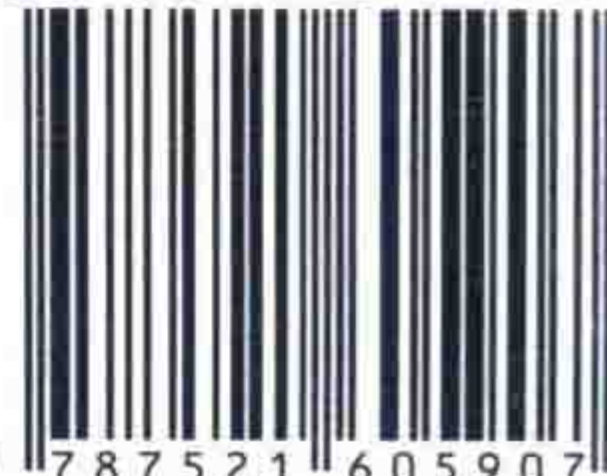
地方立法协作是一个崭新的课题。本书既注重学理探讨，亦关注现实问题；书中结合地方立法协作的理论分析和实证考察，系统阐述了地方立法协作的内涵、特征与原则，主体与类型，方式与内容，角色定位与价值取向，风险及其防控，以及协作中的沟通、冲突与解决，最后探讨了不同模式下地方立法协作的工作流程，以期为地方立法实践提供理论指导和参考。



中国法制出版社
官方微信

上架建议 地方立法·法学著作

ISBN 978-7-5216-0590-7



9 787521 605907 >

定价：45.00元

地方立法协作研究

姚明◎著



DIFANG LIFA XIEZU

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法协作研究 / 姚明著. — 北京: 中国法制出版社, 2019.10

ISBN 978-7-5216-0590-7

I. ①地… II. ①姚… III. ①地方法规—立法—研究—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 215329 号

策划 / 责任编辑: 靳晓婷 (tinajxt@126.com)

封面设计: 杨鑫宇

地方立法协作研究

DIFANG LIFA XIEZUO YANJIU

著者 / 姚明

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 880 毫米 × 1230 毫米 32 开

印张 / 8 字数 / 186 千

版次 / 2019 年 10 月第 1 版

2019 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-0590-7

定价: 45.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010-66032926)

前 言

毋庸置疑，在地方立法权大扩容的时代背景下，我们正处于地方立法理论研究开疆拓土和实践改革创新发展的最佳历史机遇期！

地方立法是地方社会治理的重要抓手，也是规范、引导地方经济社会良性运行发展的重要保障，对于地方社会法治化建设的质量与效率意义重大。当前，地区之间的竞争日趋激烈，相互协作、抱团发展已经成为同一区域内相关主体的必然选择。地方立法间的协作既是一种可能，更是一种需要。地方立法协作从宏观维度来看，有助于夯实区域法治基础，为区域协作创造良好环境；从微观层面而言，有助于形成地方立法的叠加优势，破解区域协作难题。2015年《立法法》的修改，为地方立法协作提供了广阔的空间，区域联合发展的大趋势更为地方立法协作提供了难得的时代机遇。回应时代呼唤是学术的首要任务，鉴于此，本研究应声登场。

坦言之，地方立法协作研究是一个崭新的课题，对于学力有限的笔者而言，并未期待能在这张崭新的白纸上谱写出美妙的乐章。本书只是将笔者浅显的思考记录下来，以期为地方立法协作研究这个崭新时代课题的深入研究提供微薄之力。因此，全书并未着重于构建某种理论体系，而旨在说明和分析问题，传达出地

方立法协作的现实意义和科学价值的信号。本研究以对地方立法协作时代背景的剖析为逻辑起点，揭示该选题的深刻意义，在界定地方立法协作的内涵、特征、原则、主体、类型、方式和内容等问题的基础上，对地方立法协作的价值取向和角色定位进行解读，以实事求是的态度，分析地方立法协作对于区域联合发展而言，能做什么、要做什么等关键问题。随即，通过对我国东北三省等区域地方立法协作的实证考察，探讨目前地方立法协作实践中的进步之处以及问题所在，分析地方立法协作可能的风险及其防控，并借鉴管理学的相关知识解读地方立法协作中的沟通、冲突和谈判等问题，最终基于前期的理论铺垫和实证分析，构建并设计契合我国地方立法权运行实际的立法协作一般流程。

本研究的特点在于，既注重对地方立法协作的学理探讨，阐释和分析相关基础性和理论性问题，亦关注地方立法协作在实践中如何开展和运行等现实问题，期待对有志于该问题研究的相关学者和地方立法机关有所帮助。但由于地方立法协作问题并非一个单纯的法律问题，而是一个涉及地方政治、经济和文化的“复合型”问题，以本人有限的学术视野、格局和积累，相关论述难免存在漏洞、缺陷和错误，敬请读者批评指正。

姚 明

目 录

第一章 导 论

第一节 研究的背景和选题动因 / 3

一、研究背景 / 3

二、选题动因 / 5

第二节 地方立法协作问题研究的现状考察 / 10

一、研究的焦点 / 11

二、研究的主要特征 / 13

三、研究中的问题与不足 / 15

第三节 研究的理论基础 / 16

一、协同理论 / 16

二、系统理论 / 17

三、风险社会理论 / 20

第四节 研究的基本方法 / 23

第五节 研究的基本思路 / 24

第二章 地方立法协作的内涵、特征及原则

第一节 地方立法协作的内涵 / 29

第二节 地方立法协作的主要特征 / 31

一、操作上的困难性 / 31

二、实践中的探索性 / 32

三、具有较强的功利性 / 32

第三节 地方立法协作的基本原则 / 33

一、宏观维度原则 / 33

二、微观维度原则 / 35

第三章 地方立法协作的主体与类型

第一节 地方立法协作的主体 / 41

一、组织维度的主体分析 / 41

二、人的维度的主体分析 / 46

第二节 地方立法协作的类型 / 47

一、博弈论视角下的地方立法协作分类 / 47

二、基于不同层级的地方立法协作分类 / 50

三、基于不同范围的地方立法协作分类 / 51

四、基于不同环节的地方立法协作分类 / 52

五、基于不同生成方式的地方立法协作分类 / 53

六、基于不同价值目标的地方立法协作分类 / 54

第四章 地方立法协作的方式与内容

第一节 地方立法协作的方式 / 59

- 一、共同制定立法规划 / 59
- 二、共同起草法律草案 / 63
- 三、交叉备案立法文本 / 65

第二节 地方立法协作的内容 / 69

- 一、省级地方立法主体间的协作内容 / 69
- 二、地市级地方立法主体间的协作内容 / 70
- 三、省级与地市级地方立法主体间的协作内容 / 81
- 四、一个需要回答的问题：签订正式协议抑或通过非正式方式确定立法协作 / 82

第五章 地方立法协作的角色定位与价值取向

第一节 地方立法协作的角色定位 / 95

第二节 地方立法协作的价值取向 / 96

- 一、明确地方立法协作价值取向的必要性 / 98
- 二、地方立法协作价值取向的三个维度 / 99

第六章 我国地方立法协作实证考察

第一节 东北三省立法协作 / 109

- 一、协作的缘起 / 110

二、协作的方式及成果 / 111

第二节 京津冀立法协作 / 112

一、协作的缘起 / 112

二、协作的方式及成果 / 113

第三节 恩施土家族苗族自治州与湘西土家族苗族自治州立法协作 / 114

一、协作的缘起 / 114

二、协作的方式和成果 / 115

第四节 当前我国地方立法协作实践的特点分析及启示 / 117

一、当前我国地方立法协作实践的特点分析 / 117

二、我国地方立法协作实践的启示 / 119

第七章 地方立法协作的风险及其防控

第一节 地方立法协作可能的风险及其危害 / 125

一、地方立法协作失败的风险及危害 / 125

二、地方立法协作质效不高的风险及危害 / 126

三、地方立法协作产生新的地方保护的风险及危害 / 127

四、地方立法协作出现违法违宪的风险及危害 / 128

第二节 防控地方立法协作风险的路径方法 / 130

一、做好地方立法协作事前评估 / 130

二、构建地方立法协作合法合宪审查制度 / 151

三、构建地方立法协作社会参与机制 / 166

四、提升地方立法协作成员自身水平 / 171

第八章 地方立法协作中的沟通、冲突与谈判

第一节 地方立法协作中的沟通 / 179

- 一、地方立法协作中沟通的价值探讨 / 179
- 二、地方立法协作中沟通的过程分析 / 180
- 三、地方立法协作中沟通的类别剖析 / 181
- 四、地方立法协作中沟通的维度解读 / 183

第二节 地方立法协作中的冲突 / 189

- 一、地方立法协作冲突的二重性分析 / 190
- 二、对待地方立法协作冲突的四种态度分析 / 191

第三节 地方立法协作中的谈判 / 194

- 一、地方立法协作中谈判的类型及选择 / 194
- 二、保证和提升地方立法协作谈判有效性的基本要求 / 196
- 三、地方立法协作谈判中的策略技巧 / 199

第九章 地方立法协作一般流程设计

第一节 上级人大常委会主导下的地方立法协作一般流程 / 203

- 一、上级人大常委会主导地方立法协作的可行性分析 / 203
- 二、上级人大常委会主导地方立法协作的一般流程设计 / 214

第二节 核心省市地方人大常委会主导下的地方立法协作模式及一般流程 / 216

- 一、核心省市人大常委会主导地方立法协作的可行性分析 / 217
- 二、核心省市人大常委会主导地方立法协作的一般流程设计 / 220

**第三节 各协作成员人大常委会共同主导下的地方立法协作模式及
一般流程 / 222**

一、各参与协作成员人大常委会共同主导地方立法协作的可行性分析 / 222

二、各参与协作主体人大常委会共同主导地方立法协作的一般
流程设计 / 224

参考文献 / 227

后 记 / 241

第一章

导 论

在进入中国特色社会主义新时代，社会发展变革日新月异的当下，省域竞争、市域竞争日趋激烈，开展跨区域的“合纵连横”，进行“抱团发展”，已经成为许多地方经济社会主体的共识。作为调整地方经济社会发展的重要规范——地方立法，应发挥其独特的价值功能，鉴于此，本研究应声登场。

第一节 研究的背景和选题动因

一、研究背景

“地方立法是指，特定的地方国家政权机关，依法制定和变动效力不超出本行政区域范围的规范性法律文件活动的总称。”^①地方立法作为国家立法体系的重要组成部分，对于推进全面依法治国，特别是保障、支持、规范和引导地方经济社会持续健康发展，提升地方治理科学化和地方建设法治化水平等方面具有重要的意义。2015年3月15日《立法法》修改后，我国地方立法权配置发生了重大变化，原仅由省、自治区人民政府所在地的市、国务院批准

^① 周旺生著：《立法学》，法律出版社2009年版，第277页。

的较大的市等享有的地方立法权，扩容至其他地级市^①。地方立法权的大扩容，为地方立法这一地方社会治理的重要依据更加全面、充分地发挥其应有的价值功能提供了广阔的舞台和空间。

当前，我国已经步入了中国特色社会主义新时代，社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。地方经济社会建设发展既具有前所未有的机遇，也面临着很多新问题、新矛盾和新挑战。如何在地方工业化和城市化的变革中，在保持经济较快发展的同时，有效治理环境污染，实现天蓝地绿、生态优良的绿色可持续发展？如何实现地域相邻、人文相关、经济互补或同处于特定城市群、经济圈等区域的省市之间避免恶性竞争，相互携手合作，形成“1+1>2”效应？如何补齐社会领域和公共服务“短板”，为群众的衣、食、住、行提供更为快捷、便利的服务，更好地满足广大人民群众对美好生活的向往？这一系列问题都对地方立法工作提出了更新、更高的要求，需要理念和实践的创新。

“地方立法具有体现本地经济水平、地理资源、历史传统、法制环境、人文背景、民情风俗，适合本地实际等优势，不仅能对国家法律、行政法规拾遗补阙，而且在本地区具有更强的可操作

^① 依照2015年修改的《立法法》第七十二条之规定，设区的市和自治州被赋予了地方立法权。同时，依照全国人大常委会相关立法解释，广东省东莞市、中山市，甘肃省嘉峪关市和海南省三沙市等四个不设区的地级市，比照设区的市享有地方立法权，目前已出台若干地方性法规，如《中山市电力设施保护条例》（2017）、《东莞市饮用水源水质保护条例》（2018）等。综上可知，《立法法》修改后，不仅设区的市享有了地方立法权，自治州和不设区的地级市亦拥有该项权力。因上述三个主体在行政区划上均属于地级市，故此处以此作为对三个主体的统称。

性。”^①当前，在地方立法权大扩容的背景下，在区域间协作共赢发展的要求和理念下，地方立法应当携手合作。

二、选题动因

地方立法协作研究是一个崭新的课题，要做好这项研究，首先就必须回答：选题的动因何在？

（一）筑牢夯实地方区域合作的需要

地方区域合作是指，一定空间范围内或特定区域内的地方主体，为了实现共同目标、维护共同利益，以实现权力运行和经济社会发展的效率、效益的提升之目的，通过打破行政区域的分割和界限，开展的协作与交流。目前从全国范围来看，不少区域和城市在主观上具有加强和提升区域合作的强烈要求和迫切愿望，期冀打破传统的“画地为牢”分割式发展模式，不少省市亦开展了形式多样的合作实践，如长江经济带、京津冀地区、合肥都市圈建设升级等。但由于“我国当前地方政府横向协作主要表现为，以‘行政协议’为纽带的区域发展论坛、区域联席会议等制度形式，而地方政府签署的行政协议并不具有强制性，因此在解决复杂类型的区域合作治理时面临很高的交易成本……行政协议的缔约机关消极不履行，甚至公然违约的现象屡见不鲜”^②。而“法律具

^① 王琼雯：《地方立法的地方特色及其实现之道》，载《行政与法》2008年第6期。

^② 邢华：《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》，载《政治学研究》2014年第5期。