



# 京津冀协同发展背景下 地方协同立法实践与探索

JINGJINJI XIETONG FAZHAN BEIJING XIA  
DIFANG XIETONG LIFA SHIJIAN YU TANSUO

周 英 主编

# 京津冀协同发展背景下地方 协同立法实践与探索

## 图书在版编目(CIP)数据

京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索/  
周英主编. —北京:中国民主法制出版社,2022.6

ISBN 978-7-5162-2852-4

I. ①京… II. ①周… III. ①地方法规—立法—研究—华北地区 IV. ①D927.200.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2022)第100289号

图书出品人:刘海涛  
出版统筹:贾兵伟  
图书策划:张涛  
责任编辑:周冠宇

---

书名/京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索  
作者/周英 主编

---

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010)63055259(总编室) 83910658 63056573(人大系统发行)  
传真/(010)63055259

[http:// www.npcpub.com](http://www.npcpub.com)

**E-mail:** mzfz@npcpub.com

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/26.5 字数/354千字

版本/2022年6月第1版 2022年6月第1次印刷

印刷/

---

书号/ISBN 978-7-5162-2852-4

定价/68.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

# 序

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕区域协调发展这篇大文章,精心谋划、科学布局,提出京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等一系列重大国家战略,推动我国区域协调发展不断向着更加均衡、更高层次、更高质量方向阔步前行,构建起高质量发展的区域协调发展新格局,取得历史性成就。

协同立法作为立法领域的新事物,是适应区域经济一体化发展应运而生的一种新的立法形式,区域协同立法解决了因为行政区划而形不成政策制度合力的问题,对于落实和推动区域协调发展战略具有积极意义。中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确提出,建立健全区域协同立法工作机制,加强全国人大常委会对跨区域地方立法的统一指导。《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》要求,建立健全区域协同立法、流域立法、共同立法工作机制。2022年《地方组织法》作了修改,总结地方实践经验和做法,首次以法律的形式赋予了协同立法的法律地位。大力推进协同立法工作,是贯彻习近平法治思想,推进新时代立法工作体制机制建设的重大创新,是坚持和完善中国特色社会主义法治体系的重大举措。

近年来,全国人大常委会高度重视地方协同立法工作。栗战书

委员长、王晨副委员长多次在全国地方立法工作座谈会上对加强区域协同立法给予肯定,并提出明确要求。全国人大宪法法律委、全国人大常委会法工委积极主动为地方协同立法工作提供有力指导和支持。协同立法工作取得丰富实践成果,展现了勃勃生机,为区域协调发展注入强大法治动力。一是从协同立法成果来看,已在跨区域生态环保、大气污染防治、疫情联防联控、交通一体化等方面发挥了积极作用。京津冀三地人大同步推出全国首部污染防治领域全面协同法规《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》。川渝地区就优化营商环境、嘉陵江流域水生态环境保护、铁路安全开展协同立法。二是从协同立法机制来看,京津冀、长三角已形成比较固定的立法协同工作机制。由京津冀三地人大常委会轮流举办的协同立法工作机制会议已经举办了8次,全国人大常委会法工委有关领导同志列席会议,交流指导协同立法工作。三是从协同立法模式来看,区域协同、流域协同、共同立法亮点纷呈。云贵川共同立法保护赤水河,同步出台《关于加强赤水河流域共同保护的决定》《赤水河流域保护条例》。京津冀三地通过关于授权政府为保障冬奥会筹备和举办工作规定临时性行政措施的决定。四是从协同立法层次来看,除省际之间的协同立法外,设区的市协同立法也在探索推进。长沙、株洲、湘潭三市人大常委会同步出台《关于推动和保障长株潭一体化高质量发展的决定》;吉林、辽宁、福建、江西、广东等省许多设区的市也纷纷开展协同立法工作。五是从协同立法内容来看,京津冀三地已就100余部地方性法规开展了不同程度协同立法工作,协同立法已由生态环境保护、区域交通一体化、产业转移升级,扩展到包括公共服务均等化、文化遗产保护等,涉及的领域和内容更加广泛、丰富。

京津冀协同立法开展较早,为全国区域协同立法提供了样本和借鉴。三地坚持协同发展、互利共赢,求同存异、优势互补,重点突破、成果共享的原则,出台了大气污染防治、白洋淀生态环境保护 and 治理等一批协同法规项目。在《河北雄安新区条例》等协同立法过程中,多次主动向全国人大常委会和有关国家机关请示报告,得到中央和国家机关充分肯定和大力指导支持。总的来看,京津冀三地人大常委会同心画圆、同向发力,取得了可喜成果、实现了重要进展、形成了有效机制,共同推进协同立法工作实现了由松散型协同向紧密型协同转变,由机制建设协同向具体项目协同转变,由单一立法项目协同向全方位协同转变,由“点状”到“面状”的转变,率先实现了不同立法主体在机制制度上的有机融合与协同突破,打造了区域协同立法创新实践活动的新高地。

河北省此次开展京津冀协同立法研究,及时梳理协同立法成果,总结成功经验做法,发现短板不足,明确努力方向,对于进一步提升京津冀协同立法水平十分必要。河北省人大常委会法工委编撰的《京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索》一书,系统完备、结构严密,重点突出、资料详实,是对京津冀协同立法的全面回顾、系统总结和现实展望。该书充分展现了京津冀三地人大常委会在推进协同立法中的政治站位、严谨态度、科学方法和务实作风,以及执着追求良法善治的立法人情怀。

今后京津冀三地人大常委会要坚持以习近平法治思想为指引,继续完善协同机制建设,推进立法规划计划协同,以重点协同项目为抓手,有目标、有步骤、有计划的推动协同立法在更高、更深、更广领域探索创新、深化拓展。相信在京津冀三地共同努力下,协同立法能力和水平必将再上新台阶,必将取得更多更丰硕的

／ 京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索 ／

协同立法成果,为京津冀协同发展重大国家战略落地见效提供有力法治保障。

十三届全国人民代表大会  
宪法和法律委员会主任委员

李 飛

2022 年 6 月 6 日

# 序

京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划、亲自推动的重大国家战略,是统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和贯彻落实五大发展理念的伟大实践。近年来,河北省人大常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,认真贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央关于推进京津冀协同发展重大决策部署,积极探索、持续推进京津冀协同立法,构建起党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的协同立法新格局,为京津冀协同发展重大国家战略落地见效提供了强有力法治保障。

2014年4月,河北省人大常委会向北京市、天津市人大常委会发出协同立法倡议,两地积极响应,京津冀协同立法正式开启帷幕。三地人大常委会以高度的政治责任感和历史使命感,把推进京津冀协同立法作为拥护“两个确立”、增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的现实政治检验。九年来,在全国人大常委会有力指导下,京津冀协同立法经历了从提出、破题到推进、拓展,再到深化、升华的历程,目前已取得阶段性重要成效,硕果累累、收获满满。在推进京津冀协同立法进程中,三地人大常委会积累了大量有益经验,主要是坚持思想引领,提高政治站位,确保协同立法工作正确政治方向;坚持党的领导,服务中心大局,确保协同立法取得实效;坚持人大主导,实行开门立法,把全过程人民民主贯彻于立法

工作全链条；坚持求同存异，突出本地特色，促进京津冀协同发展互利共赢。三地人大在工作摸索中建立协同立法工作机制会议，出台四项制度性协同机制文件，搭建起协同立法机制制度平台，在探索中打造了河北雄安新区、白洋淀生态环境治理和保护、大气污染防治、机动车和非道路移动机械排放污染防治、冬奥会授权决定等多部实质性协同法规，取得了良好的政治效果、社会效果、法律效果和实践成果。北京冬奥会、冬残奥会成功举办，京津冀生态环境支撑区建设取得显著成效，雄安新区规划建设取得重大阶段性成果，协同立法发挥了重要引领、推动、规范和保障作用。基于机制创新、实践创新、理论创新等，京津冀协同立法成为国内区域协同立法时间最早、成果最多、最具活力的靓丽风景线。

2022年是党的二十大召开之年，是河北省十三届人大常委会收官之年。在这一重要时间节点，省人大常委会法制工作委员会编撰了《京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索》一书，体现了在协同立法工作上的政治敏感性、工作主动性、实践创造性，这既是对协同立法成果的全面梳理，也是对协同立法经验的系统总结，更是进一步做好协同立法工作的实践指南，具有十分重要的意义。该书编撰过程中深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，全面落实党的十九大和十九届历次全会精神 and 习近平总书记对河北工作一系列重要指示批示精神，对标对表党中央和省委重大决策部署，服务京津冀协同发展、雄安新区规划建设等国家重大发展战略，从河北实际出发，坚持全面、完整反映河北在推进地方协同立法方面的实践成果、经验做法、理论探索和重大影响，做到言之有物、依据充分、言简意赅、通俗易懂，以期更好指导工作，全面提升协同立法能力和水平。该

书作为全景展示京津冀协同立法实践的书籍,相信读者通过阅览该书一定会对京津冀协同立法全过程有一个更加清晰的认识和充分的了解,相信从事立法研究工作者一定可以从中得到许多宝贵资料,地方立法实务工作者一定可以从中汲取经验,更好提高立法工作水平。

《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》提出,建立健全区域协同立法、流域立法、共同立法工作机制。这对做好新时代京津冀协同立法工作提出新的更高要求。京津冀协同立法既需及时破题,快出成果,也要持续发力、久久为功,保持历史的耐心和恒心,多出立法精品。希望从事京津冀协同立法工作的同志们始终“不忘初心,牢记使命”“撸起袖子加油干”,在已有成绩基础上,焕发更大工作热情,不断提升协同立法质量和效率,为京津冀协同发展重大国家战略提供坚强法治保障,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献法治力量!

河北省第十三届人民代表  
大会常务委员会副主任



2022年6月6日

# 目 录

## 第一章 地方协同立法综述 /1

### 第一节 京津冀协同立法背景、历程 /1

- 一、京津冀协同发展重大国家战略的提出 /1
- 二、京津冀协同发展重大国家战略的法治需求 /2
- 三、地方协同立法的探索与创新 /3
- 四、京津冀协同立法历程回顾 /4

### 第二节 京津冀协同立法成果 /5

- 一、创新协同立法机制制度,搭建起协同立法工作制度的“四梁八柱” /5
- 二、打造协同立法精品,聚焦生态环境保护、产业转型升级、交通一体化等重点领域实现率先突破 /8
- 三、开展协同立法理论研究,为推进京津冀协同立法夯实理论根基 /14
- 四、推进协同立法实施成效,为京津冀协同发展提供坚强法治保障 /15

### 第三节 京津冀协同立法启示 /18

- 一、坚持思想引领,提高政治站位,确保协同立法工作正确政治方向 /19
- 二、坚持党的领导,服务中心大局和国家重大战略,确保协同立法取得实效 /19
- 三、坚持人大主导,实行开门立法,把全过程人民民主贯穿于立法工作全链条 /20
- 四、立足三地实际,突出本地特色,促进京津冀协同发展互利共赢 /20

第四节 京津冀协同立法工作展望 /21

- 一、拓宽协同立法视野,更好服务协同发展全局 /21
- 二、争取国家指导支持,加强与外省市交流互动 /22
- 三、丰富协同立法层次,推进形成协同合力 /22
- 四、加强协同立法研究,开展协同效果评估 /23

第二章 《河北雄安新区条例》协同立法 /24

第一节 立法背景 /24

- 一、设立雄安新区,实施京津冀协同发展战略 /25
- 二、河北举全省之力,高标准规划建设雄安新区 /26
- 三、推动新区立法,引领保障新区建设发展 /28

第二节 立法过程 /29

- 一、坚持党的全面领导 /30
- 二、全面深入调研论证 /31
- 三、高标准大专班起草 /31
- 四、发挥立法引领保障作用 /32
- 五、稳妥审慎推进立法进程 /33

第三节 主要内容 /35

- 一、明确法律地位,确保雄安新区有效行使职权 /35
- 二、强化规划刚性,确保一张蓝图干到底 /36
- 三、有效疏解承接,促进高质量发展 /37
- 四、探索先行先试,赋予更大的改革自主权 /39
- 五、践行生态文明,实行最严格的保护制度 /40
- 六、提升公共服务,营造良好发展环境 /41
- 七、推进协同发展,建设京津冀世界级城市群 /43
- 八、强化法治保障,构建法治保障制度体系 /44

第四节 宣传贯彻 /45

- 一、各级各类媒体报道,全方位宣传解读条例 /46
- 二、发挥人大制度优势,全面保障条例贯彻执行 /47
- 三、发挥政府主体作用,全力推动雄安新区发展 /49
- 四、发挥新区阵地作用,全力确保条例落地落实 /51

### 第三章 《白洋淀生态环境治理和保护条例》协同立法 /56

#### 第一节 立法背景 /56

- 一、加强白洋淀生态环境治理和保护立法,是高质量推进规划建设雄安新区的现实需要 /56
- 二、加强白洋淀生态环境治理和保护立法,是高标准护卫“华北明珠”重绽光彩的现实需要 /60
- 三、加强白洋淀生态环境治理和保护立法,是高水平构建京津冀生态环境支撑区的现实需要 /69

#### 第二节 立法过程 /74

- 一、始终坚持高位推动 /74
- 二、全国人大大力指导 /76
- 三、京津冀晋密切协同 /79
- 四、精细立法夯实基础 /81
- 五、五次审议全票通过 /84

#### 第三节 主要内容 /86

- 一、立法的指导思想 /86
- 二、立法的思路特点 /87
- 三、条例的主要内容 /91
- 四、规范的重点问题 /93

#### 第四节 贯彻执行 /119

- 一、宣传贯彻 /119
- 二、推进落实 /126
- 三、持续发力 /134

### 第四章 《河北省机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》协同立法 /140

#### 第一节 立法背景 /140

- 一、机动车和非道路移动机械对大气污染造成严重影响 /141
- 二、机动车和非道路移动机械排放污染防治的经验做法 /142

三、加强机动车和非道路移动机械污染防治立法必要且紧迫	／147
第二节 立法过程	／152
一、站位全局、强势启动	／152
二、同心同向、全力推进	／154
三、高质高效、三方共赢	／164
第三节 主要内容	／164
一、指导思想和立法思路	／164
二、条例规范的主要内容	／165
三、条例规范的重点问题	／170
第四节 贯彻实施	／180
一、京津冀首次联合新闻发布会	／180
二、条例出台引起社会热烈反响	／193
三、政府有关部门贯彻实施情况	／196
第五节 执法监督	／199
一、执法检查工作重点和主要特点	／199
二、条例贯彻实施的主要成效	／201
三、条例实施中存在的主要问题	／205
四、实施条例的意见建议	／207
第五章 冬奥会法治保障协同立法	／211
第一节 立法背景	／211
一、协同立法是贯彻党中央重大决策部署的必然要求	／211
二、协同立法是保障京津冀联合办奥的必然要求	／212
三、协同立法是共同应对风险挑战的必然要求	／213
第二节 立法过程	／214
一、协同立法项目高位启动	／214
二、协同立法工作高效推进	／215
三、协同立法任务高质量完成	／215
第三节 主要内容	／216
一、明确授权范围	／216

二、明确备案要求	/217
三、明确施行日期	/217
第四节 贯彻执行	/218
一、环境保护方面	/218
二、公共安全方面	/218
三、公共卫生方面	/219
四、道路交通方面	/219
五、安全生产方面	/220
六、城市市容管理方面	/220
第六章 京津冀生态环境支撑区建设协同立法	/221
第一节 立法背景	/221
一、贯彻落实习近平生态文明思想的必然要求	/221
二、推动京津冀生态环境支撑区建设的题中之义	/223
三、推进京津冀协同立法深度拓展的重要抓手	/224
第二节 存在问题	/226
一、区域性能源消耗与大气污染问题	/226
二、区域水资源短缺与水污染问题	/227
三、区域土壤环境问题	/228
四、区域自然生态问题	/228
五、区域生态环境协同治理问题	/229
第三节 主要做法	/230
一、有的放矢,明确协同立法重点领域、重要项目	/230
二、步调一致,在立法起草上实现协同	/231
三、加强沟通,在立法过程中开展协同	/231
四、协同规范,在立法内容上体现协同	/232
第四节 构建京津冀生态环境保护法治体系	/232
一、坚持系统治理,山水林田湖草沙海生命共同体保护 有法可依	/233
二、坚持联防联控,打好蓝天保卫战有法可依	/233

／京津冀协同发展背景下地方协同立法实践与探索／

三、坚持多管齐下,首都水源涵养功能区建设有法可依 /235

四、坚持协调联动,打好净土保卫战有法可依 /239

五、坚持全方位发力,自然生态治理有法可依 /240

第五节 法规实施成效显著 /242

一、蓝天保卫战取得新成效 /244

二、碧水保卫战取得新突破 /245

三、净土保卫战取得新进展 /247

四、生态文明建设取得新成果 /248

第七章 经济和社会领域协同立法 /251

第一节 产业升级转移领域协同立法实践 /252

一、立法背景 /252

二、主要内容 /254

三、实施成效 /262

第二节 交通一体化建设领域协同立法实践 /265

一、立法背景 /266

二、主要内容 /267

三、实施成效 /269

第三节 公共服务共建共享领域协同立法实践 /270

一、立法背景 /270

二、主要内容 /272

三、实施成效 /278

附录 /280

附录一 京津冀协同立法制度性文件 /280

附录二 京津冀协同立法调研报告(河北) /288

附录三 京津冀三地协同法规文本 /332

附录四 京津冀三地协同法规项目 /398

附录五 京津冀人大立法协同工作机制会议历次会议情况 /403

后记 /405

# 第一章 地方协同立法综述

## 第一节 京津冀协同立法背景、历程

京津冀协同发展，是习近平总书记亲自谋划、亲自推动的重大国家战略，是统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和贯彻落实五大发展理念的伟大实践。推动京津冀协同发展，对解决区域发展不平衡、不协调问题，具有重要的实践价值和示范意义；对实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。九年来，京津冀三地认真贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略，积极探索推进京津冀协同立法，有效发挥立法的引领和推动作用，让法治为京津冀协同发展保驾护航。

### 一、京津冀协同发展重大国家战略的提出

京津冀协同发展，是以习近平同志为核心的党中央在新时代作出的具有全局性和战略性的重大改革决策和战略部署。2014年2月26日，习近平总书记在北京主持召开座谈会，专题听取京津冀协同发展工作汇报，发表重要讲话，就推进京津冀协同发展提出七点要求，将京津冀协同发展正式明确为重大国家战略。2015年4月30日，中共中央政治局会议审议通过《京津冀协同发展规划纲要》，明确了京津冀的功能定位、协同发展目标、空间布局、重点领域和重大措施，为推动京津冀协同发展提供了行动纲领和基本遵循。这一战略，始于一域、意在全局，既解近忧、更谋长远，是疏解北京非首都功能、实现京津冀一体化发展、打造新的经济增长极的关键一招。纲要指出，推动京津冀协同发展是一个重大国家战略，核