

整合立法资源 实现成果共享

——京津冀协同立法的探索之路

□ 本报记者 张树永 段美

京津冀要协同发展，立法必先行。这是在全面依法治国背景下的必然要求，也是现实途径。

自2014年京津冀协同发展上升为国家战略以来，对于京津冀三地特别是河北省而言，既是千载难逢的机遇，又是前所未有的挑战。在三年多的时间里，河北省人大常委会同京津两市人大常委会一道，就这个重大的课题进行了历史性的探索和实践，取得了成效。

● 京津冀协同立法具有开创性

鉴于历史和区位优势，推进京津冀协同发展这一国家战略，面临“诸侯经济”、地方保护、恶性竞争等诸多困难和障碍，需要立法先行，通过顶层设计和制度安排冲破羁绊、消除壁垒，促进区域共同发展。正因为如此，积极探索和推进京津冀协同立法，不但极其重要，而且时间紧迫。

自京津冀协同发展明确为重大国家战略以来，特别是《京津冀协同发展规划纲要》出台以来，京津冀协同发展得以不断持续深化。但京津冀三地面临的一系列亟待解决的问题、障碍，主要包括京津冀产业同构与恶性竞争、省际市场分割与地方保护、省际公共物品供给不足、贫富分化与生态恶化、政绩竞争与重复建设等问题，涉及市场要素整合、行政壁垒消除、社会事务统筹等多个领域。而这些问题的解决既有赖于政策的创新，更离不开法律的保障，必须以法治的方式优化制度设计，构建法治化的协作机制和利益协调机制，以实现制度改革，从而突破行政边界刚性约束的分割、冲破地方政府利益固化的藩篱，并最终推进京津冀协同的纵深化发展。

京津冀区域的地方立法，由于立法主体不同，容易导致各自为战的局面，

这势必会导致地方保护、重复立法和立法冲突。“京津冀协同立法可以有效整合立法资源，实现立法成果共享，降低立法成本，提高立法质量与效率。”河北省人大常委会副主任马兰翠说，这有利于通过立法破除行政壁垒和地方保护主义，使三地各项法规所调整的社会关系、规范内容、法律责任统一协调，违法成本和处罚幅度大体相当；有利于贯彻优势互补、互利共赢、区域一体原则，整合立法资源，弥补立法人才短缺的不足，最大限度地发挥协同推进优势。

京津冀协同立法的起步，是建立在这样的思想认识基础之上的。

● 京津冀协同立法已开花结果

京津冀协同发展重大国家战略确立之后，河北省人大会同京津两市人大积极探索协同立法工作机制，就协同立法定期或不定期开展交流与合作，在理论与实践的结合上力求有所创新，一些方面有了实质性突破。

2014年5月至8月，京津冀三省市人大常委会和法制工作机构分别就《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见（征求意见稿）》进行交流和磋商；2015年3月，三省市在天津市召开京津冀协同立法工作座谈会，并在此次座谈会上形成《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见（草案）》；同年5月，京津冀三省市人大常委会先后出台《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。《意见》明确，三省市将加强立法沟通协商和信息共享，结合京津冀协同发展需要来制定立法规划和年度计划，在立法时要注意吸收彼此意见，要加强重大立法项目联合攻关，要加强地方立法理论研究协作，要加强立法工作经验和立法成果的交流互鉴。

这个《意见》凝聚京津冀三地人大协同立法共识，是三地协同立法的纲

领。河北省人大常委会法制工作委员会主任冯志广说：“京津冀区域协同立法，不仅社会各界高度关注，学界也给予了较高评价。许多研究者认为，《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》的制定和通过，无疑是我国区域协同立法上的一个重大成就。可以大胆断言，京津冀协同立法工作的每一步进展都将是跨区域协同立法实践探索和理论研究的一个巨大贡献。”

随着《意见》的出台，京津冀协同立法工作机制初步确立，涵盖立法动态通报工作机制、立法规划协调对接机制、重大项目联合攻关立法机制、立法协调例会工作机制、公众参与立法协调机制、法规清理协同机制等方面。

截至目前，三省市已有多部法规进行了深度合作。其中，大气污染防治立法较为典型。2015年初，天津市出台的《天津市大气污染防治条例》中首次将“区域大气污染防治协作”专设一章，并征求和吸收了京冀两地人大的意见；2016年初，河北省出台的《河北省大气污染防治条例》，从立法宗旨到规范内容，最大限度地体现协同要求，不仅在制定过程中充分征求了京津两地人大的意见，而且在内容上进行了专门性规定，设“重点区域联合防治”一章，对大气污染京津冀协同防治问题予以全面细致规范。此外，京津冀三地在地下水管理、水土保持、国土保护与治理等重点立法项目上也进行充分沟通和密切协作。

随着协同立法的逐步推进，京津冀三省市对现行有效的与京津冀协同发展不适应、不合法、相冲突的法规进行清理。例如，河北省人大常委会专门围绕京津冀协同发展开展地方性法规专项清理工作，先后清理法规30余部。

● 京津冀协同立法立足现在放眼未来

京津冀协同立法虽然已健康起步，但

仍面临探索三地协同立法的有效实现形式和立法具体落地项目的重要课题。

构建京津冀协同立法保障机制。包括建立京津冀三地立法信息库，囊括京津冀三地的立法规划和年度立法计划，相同主题立法项目的立法进展及法规、规章制定情况，关联度高的区域重大立法项目联合攻关的动态进展情况等信息，作为区域内立法信息的交换中心；探索建立交叉备份审查制度，京津冀任何一方制定的事关京津冀协同发展的地方立法，均应将立法文本向另外两省市的立法机关报送备份，其他两省市立法机关可以对报送的立法文本进行协同性审查等；探索建立联合拟法机制，对于京津冀三省市均有立法需求、立法动议、立法调整的利益关系彼此趋同的立法项目，可以选择三省市联合拟法的协同模式，以实现三省市立法的高度协同。

将京津冀协同立法落实到具体立



2016年6月，省人大常委会法工委赴平山县就农村扶贫开发立法进行调研。

京津冀协同立法机制建设与实践

□ 周英 蒋育良

京津冀协同发展上升为重大国家战略，对于深入实施国家区域发展总体战略、协调推进“四个全面”战略布局以及实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要现实意义和深远历史意义。京津冀协同发展必须寻求法制一体化，构建与协同发展相互适应、相互支撑、相互促进的协同立法机制，是京津冀经济与社会持续健康发展的前提和保障。在三年多的时间里，我们同京津两市人大常委会一道，就加强协同立法进行了一些实践和探索，积累了一些经验。

推进京津冀协同立法，我们以法治的方式优化制度设计，实现制度改革，从而突破行政边界刚性约束的分割、冲破地方政府利益固化的藩篱，有利于消除因立法主体不同而导致的重复立法、各自为战、立法冲突等矛盾与问题，可以有效解决京津冀协同发展所面临的“诸侯经济”、地方保护、恶性竞争等诸多困难与障碍，并最终推进京津冀协同的一体化、纵深化发展。

2014年2月，京津冀协同发展正式上升为重大国家战略，河北省人大常委会率先提出要做好京津冀协同发展进程中的法制协调和对接工作，起草了《河北省人大常委会关于围绕京津冀协同发展做好区域立法的实施方案》，分别征求北京市、天津市人大常委会的意见，得到两市积极响应。2015年3月，三地人大常委会主管法制工作的常委会领导及常委会法制工作部门有关负责人，在天津市召开了京津冀协同立法工作会议，通过了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》。《意见》明确了京津冀协同立法工作机制，具体涵盖了立法动态通报工作机制、立法规划协调对接机制、重大项目联合攻关立法机制、立法协调例会工作机制、公众参与立法协调机制、法规清理协同机制等方面。在达成共识的基础上，京津冀三省市着手进行了协同立法的实践和探索，就立法动态、具体项目、重点内容等问题，进行常态化实时互动交流，不断的总结经验，通过立法协同机制建设，不断推进京津冀协同立法工作开展。

建立信息沟通协调机制

信息沟通协调机制是京津冀协同立法的基础。京津冀人大常委会领导充分认识到建立沟通协调机制的重要性，决定每年定期至少召开一次京津冀地方立法工作研讨会，并由各省市人大常委会法制工作部门轮流承办。2015年、2016年分别在天津、北京举办，2017



今年10月23日，省人大常委会副主任马兰翠率法工委有关同志参加京津冀协同发展立法高层论坛。

年2月、9月分别在河北、天津举办。会议共同研究立法项目、交流立法经验、分享立法成果。对三地共同关注或者需要协同推进的立法项目，尽可能同步安排在同一计划档次；对年度计划中相同的立法项目，同步推进；对立法进度不同，需要互相学习借鉴的立法项目，采取互换简报、交换材料、走访座谈等多种形式交换立法信息，力求京津冀三地立法工作部门最大限度地保证信息沟通渠道通畅，从而为协同立法提供制度保障。截至目前，三省市已在大气污染防治、地下水管理、水土保持、国土保护与治理等多部法规制定过程中进行了协商合作，相互征求意见，取得了较好效果。

建立立法规划协同机制

立法规划是立法主体根据立法预期的指向和结果，在法定权限内依照一定的原则和程序，在编制关于立法目标、措施、步骤的基本设想与安排上进行协同，以此保证京津冀三地立法从起草到修改、废除等全链条协调同步。据此，省人大常委会起草了《京津冀人大立法项目协同办法》，在今年2月河北承办的京津冀协同立法会议上通过。该办法进一步将三地紧密型协同立法制度化，完善了涉及重大利益调整论证咨询机制。

在这一机制框架下，立法规划要按照三地的立法需求协同制定，从京津冀发展实际需要出发，吸收彼此意见，照顾彼此关切，使立法计划和立法项目既能满足本地需要，同时也照顾到兄弟省市的意见。近年来，京津冀三省市人大

常委会法制工作部门十分重视立法规划的协同。从2015年3月开始，在定期召开的会议上，三省市人大常委会都及时通报当年本省市常委会的立法计划及列入调研的立法项目。2016年3月，北京市人大常委会承办的京津冀协同立法会议，就未来五年三地需要的立法规划和协同立法项目征求天津市、河北省人大常委会法制工作部门的意见，优先确定了京津冀协同发展重点领域的立法项目。我省在调整立法规划过程中，根据京津冀协同发展和改革任务分工，将省委明确要求制定、修改法规的项目列入立法规划，通过调整立法规划适应京津冀协同发展的实际，使京津冀协同发展在制度上一致。

在编制规划和当年立法计划时，我们紧紧围绕河北省委战略部署和京津冀协同发展中河北“打造四个支撑区”的战略定位，以解决好城市、产业、交通、生态这四个重大战略问题谋划地方立法，适应京津冀在生态文明和环境保护方面的统一要求，特别是在交通一体化、生态环保、产业升级转移等重点领域，选择关联度高的重要立法项目进行协同。《河北省道路运输条例》《河北省大气污染防治条例》等京津冀协同发展项目，都作为重点全力推进，如期完成。

建立立法重要制度协同机制

立法内容事关京津冀协同发展中的利益调整，是各方关注的焦点、立法的难点，也是京津冀立法工作协同的核心内容。京津冀协同立法的内容要与京津冀协

同发展的要求高度契合，在进行立法重要制度的协同时，既要在上位法的范围内不超越国家上位法的规定，又要找准地方性法规中三地急需通过立法解决的关键问题，并有针对性地解决当地的特有问题。

2015年4月30日，中共中央政治局审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》。《纲要》明确，在京津冀区域发展中，河北省的核心定位之一是“京津冀生态环境支撑区”。在协同发展的工作重点中，把以改善空气质量等为主要内容的环境保护工作作为重中之重，同时，大气污染防治又是京津冀协同发展战略的重要内容，要有效应对河北区域大气污染问题，需要京津冀三地之间的共同努力与密切配合。为此，《河北省大气污染防治条例》在立法过程中以《大气污染防治法》为依据，以《大气污染防治行动计划》和《京津冀协同发展规划纲要》为指引，将政策中的理念原则转化为具体的法律规则，将政策中的方法策略转化为具有可操作性的行动准则。以整章的篇幅对“重点区域联合防治”问题予以规定，就大气污染防治中“协同”治理理念的贯彻予以全面规定，就河北与北京、天津之间具体协同、有效配合问题进行了具体规定，将原则性较强的政策、理念转化为了具有可操作性的具体行动指南。明确了“建立区域协作机制，统筹区域环境治理”“建立监测预警应急体系，妥善应对重污染天气”等应对大气污染防治的特定举措方法。将《纲要》中所确立的生态环境协同治理理念原则在《条

法项目上。三省市协同立法应按照《规划纲要》要求，完善立法规划和计划，选择交通、生态环保、产业三个重点领域率先突破，带动其他领域协同立法稳步推进。

在疏解北京非首都功能方面，出台承接其疏解产业的相关优惠政策制度；在推动产业升级转移方面，按照三省市产业发展定位，制定产业导向法规，将推动产业转移对接的财政税收制度、迁出地与迁入地间财政利益共享制度、产业转移对接企业税收收入分享办法的实施办法等上升为地方性法规；在生态环境保护方面，打破行政区域限制，探索建立京津冀一体化的环境准入和退出机制，统一生态环境违法惩治标准联防联控环境污染，实施环境污染跨区域综合治理；在推动公共服务一体化改革方面，优先制定公共服务跨行政区域转移接续的法律制度。

例》中全面贯彻和落实。在法律责任的设置上参考北京、天津的法规，注重进一步细化处罚幅度，使京津冀三地法规尽量保持一致。

与此同时，我们对政府规章设定处罚的权限也进行了完善。2015年5月，河北省人大常委会对1996年制定的《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的决定》进行修改，“将涉及公共安全、生态环境保护、有限自然资源开发利用以及直接关系人身健康、生命财产安全方面的处罚上限由三万元提高到十万元”，使政府的规章在处罚力度上与京津尽量保持一致。

建立法规常态化清理机制

随着京津冀三地经济和社会的不断发展，有些地方性法规可能会逐渐与协同发展的要求不适应、不符合、不一致，因此，三省市协作不再拘泥于制定法规的合作，也着手对不适应、不合法、相冲突的现行有效法规及时审视，进行常态化动态清理。2014年省人大常委会为适应京津冀协同发展需要，消除行政壁垒，实行市场平等准入、公平待遇，适应市场经济发展的要求，进行了地方性法规清理。对明显不适应市场经济和京津冀协同发展需要的法规，予以废止或者打包修改。从2015年开始，结合国务院简政放权、取消和下放行政审批事项，连续三年进行法规清理，进一步破除了阻碍京津冀协同发展或者带有地方保护主义色彩的法规，推进了京津冀三地法规的协同性。

建立学习借鉴机制

除了对法规进行学习、座谈、征求意见之外，积极借鉴两市立法工作中的一些有益经验。在制定《河北省大气污染防治条例》时，专程到北京就立法协商情况进行了学习，北京市人大常委会法制办负责同志就立法协商的启动、工作情况和取得的效果进行详细地介绍。通过学习借鉴，我省2015年首次开展了立法协商。此外，三地法制工作机构建立了微信群，及时交流立法实时动态，沟通协调工作信息。下一步还将完善工作简报、工作参考等立法信息资料和通过的地方性法规及时相互交流的制度，以及联合举办专题培训、青年立法干部定期互访交流研讨等制度。

建立规范化制度工作机制

三年来，京津冀人大立法工作取得丰硕成果，从建立立法工作协同制度框架，到讨论研究协同立法的具体领域和具体项目，在推动京津冀立法工作协同方面发挥越来越重要的作用。为把这些好的经验做法制度化和长效化，今年9月在天津召开的京津冀立法工作座谈会上，审议通过了《京津冀人大法制工作机构联系办法》，对三地法制工作机构开展协同工作进行了规范，从而保障了这些工作机制和制度的落实。