



价格理论与实践

Price: Theory & Practice

ISSN 1003-3971, CN 11-1010/F

## 《价格理论与实践》网络首发论文

题目: “十四五”时期京津冀协同立法系统转型升级研究  
作者: 席月民  
DOI: 10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2020.11.298  
网络首发日期: 2020-12-21  
引用格式: 席月民. “十四五”时期京津冀协同立法系统转型升级研究[J/OL]. 价格理论与实践. <https://doi.org/10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2020.11.298>



**网络首发:** 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认:** 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

席月民

# “十四五”时期京津冀协同立法系统转型升级研究

**内容提要：**持续创新是依法推进京津冀协同发展战略落地实施、夯实地方法治保障的根本路径。面对“十四五”期间的新形势、新任务，京津冀地区需要继续坚持实施区域重大战略和区域协同发展战略，三地协同立法需要通过系统转型升级，全面促进雄安新区高标准建设和经济社会的高质量发展。只有在持续创新中形成“三位一体”的复合型立法体系，着力解决好区域经济社会发展的深层次结构性矛盾，才能真正实现区际空间发展正义与区域综合发展效益，有效防范和控制协同发展中的法律风险。

**关键词：**京津冀协同发展 地方协同立法 “十四五”规划

DOI:10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2020.11.298

京津冀协同发展战略是新的历史条件下党和国家对京津冀三地作出的重大战略部署。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“以疏解北京非首都功能为‘牛鼻子’推动京津冀协同发展，高起点规划、高标准建设雄安新区”。2019年1月，习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上强调：“向改革创新要动力，发挥引领高质量发展的重要动力源作用”。“十三五”期间，京津冀协同发展战略取得显著成效，京津冀协同立法实现了由松散型协同向紧密型协同、由机制建设协同向具体项目协同、由单一的立法项目协同向全方位协同的转变。我国即将迈入“十四五”规划新时期，以地方协同立法为抓手的法治引领和保障正在呼唤新一轮京津冀协同发展系统转型和全面升级。

## 一、推进京津冀协同立法的战略意义

2014年2月26日，习近平总书记在北京主持召开座谈会，在听取京津冀协同发展专题汇报时强调：“京津冀协同发展意义重大，对这个问题的认识要上升到国家战略层面”。这些年来，以习近平总书记为核心的党中央高瞻远瞩、统揽全局，准确把握我国经济社会发展新阶段、新变化、新要求，着力优化区域经济结构和空间结构，在不断丰富和完善区域经济发展理念、战略以及政策体系的过程中，持续聚焦高质量发展要素，积极推动区域经济协调发展。自2013年以来，习近平总书记就京津冀协同发展问题，多次深入京津冀三省市考察调研，从战略构想到顶层设计，再到基本思路、推进路径和重大举措做出重要指示。2019年1月，习近平总书记在京津冀协

同发展座谈会上对推动京津冀协同发展提出了六个方面的要求，即紧紧抓住“牛鼻子”不放松，积极稳妥有序疏解北京非首都功能；保持历史耐心和战略定力，高质量高标准推动雄安新区规划建设；以北京市级机关搬迁为契机，高质量推动北京城市副中心规划建设；向改革创新要动力，发挥引领高质量发展的重要动力源作用；坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，强化生态环境联防联控联治；坚持以人民为中心，促进基本公共服务共建共享。

从实践看，京津冀协同发展是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局 and 形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要，是探索生态文明建设有效路径、促进经济发展和人口、资源、环境相协调的需要，是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要。加强京津冀协同发展的地方立法，这既是调动地方立法资源、整合区域立法资源优势、共同用制度推进京津冀协同发展战略的基本保障，也是全面实施依法治国方略、以法治方式确认和巩固京津冀协同发展成果的必然选择。

加强京津冀协同立法，把京津冀协同发展中的问题作为协同立法的重点，加强联合攻关，加强立法沟通协商，能够实现立法成果共享，降低立法成本，提高立法质量与效率，最大限度地发挥协同推进优势。只有加强京津冀协同发展的地方立法，才能依法确立并完善北京非首都功能疏解机制，在疏堵结合中建立京津冀资源共享机制，在政府与市场的两手并用中构建平等互利的新型合作机制，建立健全生态补偿和区域援助制度，利用法律手段及时回应协

同发展实践需求,真正实现三地产业的转型升级和新型产业分工格局,实现交通、市场和公共服务的一体化。

## 二、京津冀协同发展的地方立法实践

2014年3月,河北率先提出京津冀协同发展的三地协同立法倡议;2015年3月,首次京津冀协同立法工作会议通过《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》,京津冀协同立法正式开展,实现从理论设想到落地实施的转变;2017年2月,第三次京津冀协同立法工作会议通过《京津冀人大立法项目协同办法》,规定涉及三地的重要立法将由三方共同商定,标志着京津冀人大立法项目协同机制正式确立;2018年7月,第五次京津冀协同立法工作会议通过《京津冀人大立法项目协同实施细则》,进一步完善了协同立法制度体系,逐步深入发展京津冀协同立法。

2020年1月中旬,河北、北京和天津先后通过各自的《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》,并自2020年5月1日起同步实施,这标志着京津冀地方人大协同立法开始步入新阶段。其特别之处在于:这些条例在法律文本上实现了结构设计、核心内容、监管举措、责任标准等方面的一致行动,在同步立法、同步实施方面迈出了坚实一步,在地方协同立法的技术革新上实现了一定突破。

地方立法的持续跟进是京津冀三地协同立法的一大亮点。六年来,京津冀三地协同立法涉及多个方面,制定出了50多部法规,晒出了优异的“成绩单”。高度重视区域协同发展战略的实施,是京津冀三地初步建立起京津冀协同立法体制机制制度的重要基础。从实践看,京津冀协同立法工作会议与京津冀立法工作联席会议已经实现常态化运行。其中,协商沟通机制、立法规划计划协同机制、法规清理常态化机制以及学习交流借鉴机制正在形成机制合力。作为引领和保障京津冀协同发展的典型立法成果,上述条例体现了习近平新时代中国特色社会主义思想在我国当前地方法治建设中的重要指导价值,以及坚持党的领导、坚持人大主导、坚持求同存异、坚持重点突破等地方协同立法的基本原则。面对国家“十四五”规划的新阶段、新任务,推进京津冀协同发展已经再次被写入党的大会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中。从重点领域协同到法规内容协同,再到法规文本协同,京津冀三地协同立法正在不断加快创新步伐,持续创新成为依法推进国家战略落地实施、夯实地方法治保障的根本路径。

## 三、京津冀地方协同立法面临的新问题

京津冀协同发展,意味着三地的资源要素在更大范围、更广领域的流动与配置。在实现交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域突破后,京津冀协同发展正在迎来国家“十四五”规划的新目标、新任务。在实践中,三地协同立法亟待解决以下现实问题:

1.区域协同立法缺少具有集成度的专门立法规划和计划。这与目前为止中央层面有针对性的京津冀协同发展专门立法较少不无关系。同时,中央授权立法亟待跟进,并给予区域协同立法以系统指引和立法依据。法律是各种利益关系的“调节器”,也是区域经济法建设协调府际利益关系的最佳途径。中央专门立法与授权立法对凝聚中央和京津冀三地共识、共同推进京津冀区域经济法发展具有科学、统一的引领和保障作用。2015年4月,中共中央、国务院印发实施的《京津冀协同发展规划纲要》,明确了京津冀协同发展的战略意义、总体要求、定位布局等顶层设计。然而,在协同立法规划方面仍寄希望于三地的自发自觉行动。尽管三地彼此征求意见,但有关区域协同立法的共同规划和项目仍然较少。即便一些项目属于此类性质,但在现有立法项目分类安排中尚难以有效分辨出来,导致现有规划缺乏现实指导性和协同“节奏感”。

2.京津冀三地人大协同立法尚未形成纯粹意义上的联合立法。目前立法协作仅停留在浅层和表面的协商,尚缺乏有深度的策进与合作。这从近年来京津冀三地协同立法的法规文本及其所采用的立法技术可以窥见出来。《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》可谓一个典型样本,虽然京津冀三地均将该法规整体结构设计为六章,而且章名相同,但从条文数量看,北京文本为51条,天津文本为54条,河北文本为53条,这样的文本协同只是实现了局部“统一”和相对“统一”,距离“同一”目标仍有一定距离。这在一定程度上削弱了协同立法的宣示性与认同性价值,难以提升京津冀协同立法在全国区域经济法中的示范性意义,不利于系统构建京津冀三地的联合执法机制和体系化的制度保障。

3.社会公众参与地方立法的机制不畅。京津冀协同发展旨在纠正首都经济圈在市场经济发展过程中基于错位发展所出现的结构性偏差,使首都核心功能更加优化,区域经济结构更趋合理,生态环境质量总体向好,公共服务水平接近均衡,成为具有国际竞争力和影响力的重要区域。目前区域内治理主体的自主性、积极性、创造性尚未被完全激发出来,基于整体发展观与整体利益格局的现实考量,区域协同立法需要动员各类市场主体积极参与其中,逐步消除彼此间的认知差异并主动建言献策。否则,协同



立法就会演变成京津冀三地政府部门彼此的“独角戏”，难以调动市场力量并有效发挥市场调节机制，无法驶入市场主体多元共治的良性协同发展轨道。

4. 协同立法效果评估尚未全面铺开。协同立法效果评估全面铺开，对提升协同立法质量、优化协同机制具有重要意义。京津冀协同发展离不开国家法律与京津冀三地地方性法规的合力并用，这是坚持区域法治统一原则的题中应有之义。国家法律需要着力于搭建京津冀产业承接、区域利益补偿、财政横向转移支付、税收优惠激励、协同发展投资基金、公共服务一体化、生态环境保护以及营商环境优化等整体性制度框架设计，地方性法规则要区分协同立法与单行立法，有针对性地解决京津冀三地共同问题与各自特殊问题。由于京津冀协同发展的国家法律与地方性联合法规只是颁布施行于京津冀地区，其评估主体、方法、程序和标准均在一定程度上有别于其他法律和单行地方性法规。因此，针对京津冀三地协同立法的有关评估机构、评估事项、评估工具、评估程序、评估结果使用等，均需要通过专门办法予以解决，以科学的方法评估和应对协同立法中的各类法律风险，避免实践中各地政府便宜行事、简单用政策代替法律法规。

#### 四、推动京津冀地方协同立法系统转型升级的政策建议

当前，从中央到地方，各部门、各单位都在积极编制“十四五”规划。在这承前启后的重要时间节点，京津冀协同立法在“十四五”时期需要紧跟国家经济社会发展新形势、新趋势，积极推进区域立法的转型升级，着力解决区域经济发展的深层次结构性矛盾，践行“区际空间正义”和“区域综合效益”双重法律价值，回应协同制度诉求。

1. 立法规划的系统化。用好用足地方立法权乃是京津冀三地协同立法的关键所在。这需要科学把握好中央立法与地方立法的关系，注重发挥中央立法对跨省域的超越地方立法权限的立法事项之涵摄与补足功能，形成中央立法与地方立法彼此间的有机互动。综观京津冀各地立法规划和年度立法项目，均一直沿用传统分类方法，其一级分类主要基于立法必要性、可行性的论证标准进行，而二级分类主要围绕法规实质内容展开，这些分类中均未将京津冀协同立法放在突出位置。因此，建议全国人大常委会尽快出台《京津冀协同发展促进法》，有针对性地作出“十四五”时期京津冀协同立法权限方面的专门规定，明确京津冀三地的联合法规制定权以及联合立法项目，然后由三地人大在各自的二级立法项目分类中单独增加京津冀协同发展类型，并围绕京津冀三地城市群规划和产业规划、雄安新区建设、北京

冬奥会、产品服务标准、国企改革、劳动保护、生态治理、电信资费、交通设施、体育场馆、旅游开发、投资金融、科教文卫等重点领域编制规划。就年度立法计划而言，则需要区分京津冀协同立法项目与地方单独立法项目。京津冀协同发展涉及三地复杂的资源整合、利益协调和功能匹配，只有增加“对标型”的中央与地方立法供给，系统编制协同立法规划并突出协同立法项目，才能彰显和发挥立法规划的统筹和指引作用，有序推动京津冀协同立法进程。

2. 法规文本的系统化。协同专章或协同条款着重于构建京津冀三地要素流动、联合执法、信息共享以及科技合作等重要制度，当京津冀区域协同发展由初级阶段转入高级阶段并迈入改革创新深水区之后，这一立法技术已经无法系统满足区域发展中空间正义和综合效益的法律价值追求以及制度体系化要求，即制定联合法规，实现法规文本的“同一化”和法规生效的“同步化”。为此，只有通过全国人大常委会专门立法和授权立法，才能破解联合法规在《立法法》层面的合法性困局。对联合法规而言，需要在法规名称上直接冠以“京津冀”字样，真正实现体例结构、适用范围、基本制度、监管或调控的目标措施程序以及法律责任等方面的高度一致性，以及时间效力与空间效力的协调一致。以此系统地消除道路交通管理、产业转移承接、生态保护补偿、公共服务一体化等各种协同场景下的行政壁垒，打通人流、物流、资金流以及信息流的“对流”机制，在首都经济圈的高质量发展中实现协同发展根本目标。

3. 公众参与机制的系统化。在这些年协同立法实践中，京津冀三地主要通过征求意见、座谈会、研讨会、论证会、实地调研等形式吸收各方面意见。显然，这些做法无法适应京津冀协同立法进入高级阶段后的“民主立法”与“科学立法”需求，为此需要立足于区域整体定位，进一步完善协同立法的民主程序保障机制，完全激发区域内治理主体的自主性、积极性、创造性，动员各类市场主体积极参与其中，逐步消除彼此间的认知差异并主动建言献策。应双管齐下，推行“线上+线下”双重模式，广泛利用电子邮箱、留言板、专栏、微博、网上听证、电子公告等线上形式，充分保障各类市场主体在地方协同立法中积极行使其知情权、参与权、表达权以及监督权，使地方立法机关与社会公众形成良性互动，在有效诊治北京“大城市病”过程中，妥善处理好整体与局部、疏解与集聚、共性与个性、集中与民主、当前与未来等不同关系，最大限度地保护社会公众在京津冀协同发展中的获得感与幸福感。

4. 协同立法评估的系统化。京津冀协同立法需要积极探索中央专门立法和授权立法、地方协同立法以及地方单行立法“三位一体”的复合型立法模

式,形成点面结合、标准统一、措施配套、制度完备的协同法律法规体系。京津冀协同立法评估是实现三地协同立法系统转型的重要一环,其系统化目标要求制定专门的《京津冀地方协同立法评估指引》,通过定性与定量相结合的方法,紧紧围绕中央立法与地方立法的立法前评估与立法后评估而有效展开。对于前者而言,主要评估立法的必要性、合法性、协调性和可操作性,评估立法设计的重要制度和规则的约束条件,评估立法对经济、社会和环境的预期影响,以实现立法配置资源的公平与效率价值;对于后者而言,则重在评估立法实践,评估立法对经济、社会和环境的实际影响,评估社会执法、司法和守法的具体问题。京津冀协同立法评估,一方面,需要注重评估中央与地方、地方与地方之间有关区域协同立法规范自身的协调性;另一方面,也应当重点评估区域协同立法所产生的协同效应,评估这些区域协同

立法是否实现了制度目标,以及是否推进了京津冀区域的功能优势互补与高质量协同发展。

总之,京津冀协同立法的系统转型和全面升级,必须建立在法律风险防控的逻辑之上。为此,需要确立系统思维,防止出现协同立法的“风险失明症”,尽力克服中央立法和地方立法的缺位与法规文本的局限性,有效控制和降低立法成本,在防范和控制法律风险的过程中,进一步发挥系统化的立法规划、立法评估以及公众参与机制的功能作用,真正实现京津冀协同立法的同步化、民主化、体系化与科学化。

参考文献:

- [1]叶必丰.区域经济一体化的法律治理[J].中国社会科学,2012(8).
- [2]焦洪昌、席志文.京津冀人大协同立法的路径[J].法学,2016(3).
- [3]孟庆瑜.论京津冀协同发展的立法保障[J].学习与探索,2017(10).
- [4]侯昱薇、李茂.非首都功能疏解背景下北京经济发展新动能研究[J].价格理论与实践,2020(6).

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

## Research on the Transformation and Upgrading of the Beijing-Tianjin-Hebei Cooperative Legislation System during the "14th Five-Year Plan"

**Abstract:** Continuous innovation is the fundamental path to promote the implementation of the Beijing-Tianjin-Hebei coordinated development strategy in accordance with the law and consolidate legal guarantees. Facing the new situation and new tasks during the "14th Five-Year Plan" period, the Beijing-Tianjin-Hebei region needs to continue to implement major regional strategies and regional coordinated development strategies. The coordinated legislation of the three places requires systematic transformation and upgrading to comprehensively promote the high-standard construction of Xiongan New Area. And high-quality economic and social development. Only by forming a "three-in-one" compound legislative system through continuous innovation and focusing on solving the deep-seated structural contradictions of regional economic and social development can we truly realize the justice of inter-regional space development and the benefits of regional comprehensive development, and effectively prevent and control coordinated development. Legal risks.

**Keywords:** Beijing-Tianjin-Hebei coordinated development; local coordinated legislation; "14th Five-Year Plan"