

区域协同治理的宪法路径

前沿聚焦

□ 于文豪（中央财经大学法学院教授、博士生导师）

区域协调发展战略是新时代的一项国家重大战略。特定区域为协调发展的需要就相关事务开展协同治理已成为普遍现象。区域协同治理就是在公权力机关的引导推动下,通过政策协调、资源互补、统一行动以实现区域协调发展的过程。其本质表现是,地方权力行为的对象和效果超越本行政区域的物理边界,并且这一效果是相关地方的权力行为直接产生或意图追求的。区域协同治理能否存在、如何存在的根本前提是其合宪性问题。2022年3月全国人大修改地方组织法,规定省、设区的市两级人大及其常委会可以开展协同立法,县级以上地方各级政府可以共同建立跨行政区划的区域协同发展工作机制。这为区域协同治理提供了初步的法律依据。

一、区域协同治理的合宪性基础

协同治理面临合宪性疑问的形式原因在于宪法未明确涉及协同治理的条文,没有明确授予地方开展协同治理的权力。实质上,地方是中央政策的执行者和落实者,而跨地域协同可能对中央的权威和统一领导形成不利影响。

在功能合宪性上,协同治理不能仅定位于本地方发展,而应首要着眼于国家整体发展。宪法中的国家目标规范,同时构成协同治理的目标规范。协同治理的原始动力在于获得更

显著的经济社会发

展绩效。宪法序言将“发展社会主义市场经济”作为国家的任务,第十五条规定“国家实行社会主义市场经济”,都设定了经济发展的目标。以经济发展为基础,协同治理还要促进社会、文化、生态文明等领域共同发展。

在权力合宪性上,在上位法对地方有相关授权意旨的前提下,可以认为地方具有开展协同活动的自主空间。我国是单一制国家,中央对地方具有领导权,但地方具有一定的自主性也是逻辑和实践的必然。宪法第三条规定的民主集中制原则和央地国家机构职权划分原则,为地方开展协同治理提供了合宪性根据。地方开展协同治理的本质是地方事务管辖权的委托与让渡,依据宪法和法律能够确定属于地方性事务的,地方可以通过不抵触宪法和法律禁止性规定的方式,为更好地治理绩效而自主协同。

在事务合宪性上,协同治理必须采取符合法治要求的方式,具有成文形式,应当经过民主审议过程,满足信息公开需要,体现公正平等价值。协同治理行为应当在本地方及相关地方获得民主的审议和监督,由国家权力机关事先批准或通过备案等方式予以审查。中央统一领导是协同治理不得突破的基本原则。协同治理的一个重要目标是实现快速有效的经济增长,这一目标不可背离社会主义市场经济的基本国策,不得形成区域或地方保护主义。

二、区域协同治理的规则体系

从宪法的内在价值和协同治理的合宪性链条出发,可以提炼区域协同治理所需的六项规则。

一是目标规则。开展协同治理应当有助于直接促进相关地方的公共事务治理,有助于实现更佳的社会经济发展

目标。与公共事务治理相关的地方才有参与协同治理的必要。需要协同治理的公共事务具有跨界性,即超越单一行政区域管辖的地域范围或者效力范围。开展协同治理的收益应当显著超出行政区域内部治理的收益。判断收益不能以财政收入为唯一标准,还要综合考虑社会效果和制度效果。

二是不抵触规则。协同治理应当依法进行,与上位法以及党和国家政策不相抵触,标准包括:未超越地方管辖权;符合上位法及政策的目的,满足合目的性的要求;不抵触上位法及政策的规则性规定。判断是否构成抵触可采用结果导向方法,即从协同活动产生的实际效果或预期效果来看,是否具有导致抵触上位法及政策的可能性。

三是监督规则。上级可以通过事前批准或事后审查的方式予以监督。协同治理参与方所在地的其他国家机关可以通过民主审议、领导管理等方式予以监督。在纠纷处理和权益救济方面,有必要建立协商、仲裁与诉讼机制。

四是关系平等规则。利益关系是地方间关系的实质,地方关系的核心价值是平等。关系平等的正当性来自地方自主、均衡发展以及功能适当、分工负责的宪法价值。地方之间要通过平等协商的方式达成合意,提倡互谅互让。关系平等规则容许基于交通、教育、医疗、住房等公共服务差异而导致的地方间发展不均衡,但反对以这种不均衡作为差别对待的依据。

五是效力规则。协同治理行为是对国家权力的运用,应当产生相应的法律效力。一方面,其可对参与各方及其所隶属的机构和人员具有拘束力。非因法定事由、非经法定程序,参与方不得任意变动已达成的合意。另一方面,协同行为能否产生外部效力,取决于其是否产生外部法律效果,其判断标准是,形式上是否经过人大或政府的审议、决定程序,实质上是是否减损公众权利或者增加公众义务。

六是形式规则。协同治理应当符合一定的形式要求,体现为书面规则,并将书面文本在一定范围内及时向社会公开。

三、区域协同治理的立法建构

立法承担着将合宪性的协同治理规则成文化,规范化和体系化的功能。完备的协同治理立法至少应包含三个方面内容。

第一,组织法。功能适当的组织机构以及相应的组织法,有助于提升协同治理的有效性和合法性水平。应成立专门性的协同组织,取决于该组织是否有助于行政任务的完成。协同组织的成立须满足合法性、经济性、自愿性和权利保障性的要求。

第二,行为法。需要明确参与各方的权利与义务、职权与职责,建立利益纠纷调处机制。还应明确哪些地方、部门、机构、人员涉入协同治理活动,各自的角色、地位、功能为何,相互之间是否产生以及如何产生、产生何种法律关系。有必要提炼一些典型的行为类型并设计相应的规则,明确中央的控制权及其行使机制,并构建协同治理的程序规则。

第三,责任法。一方面,要明确上级监督的事由、程序与方式。协同行为影响社会公共利益,的,相对人有权向协同参与方的监管机关提出权利救济请求。另一方面,要保障参与各方的表达和请求,如何使不当得利方承担责任。对于协同治理中的不当得利方,应当按照违法、违约原则以及公平原则承担相应责任。

法界动态

清华大学召开思政课建设研讨及座谈会

本报讯 记者黄洁 日前,清华大学党委书记邱勇主持召开清华大学思想政治理论课建设研讨及师生座谈会,重温习近平总书记在高校思想政治理论课教师座谈会上的重要讲话精神,研究部署推动学校的思政课建设。副校长、教务长杨斌,党委副书记过勇、向波涛,副校长彭刚出席会议。

邱勇表示,三年来,学校党委认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,全面加强党对思想政治理论课建设的领导,强化思政课建设顶层设计与统筹协调,高质量开设“习近平新时代中国特色社会主义思想概论”课程,推进慕课建设与课堂教学改革创新,加强师资队伍和学科平台建设,不断完善思政课教学体系,丰富教学内容与形式,推动党的创新理论进教材、进课堂、进头脑,努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,形成了立德树人的生动实践。

中国人民大学召开“哲学社会科学发

展行动计划”编制调研会

本报讯 见习记者柳源远 3月23日,中国人民大学召开“哲学社会科学发

展行动计划”编制调研会,副校长刘元春、王铁出席会议并讲话,发展规划处、科研处分别介绍相关工作部署,各相关学院和研究机构负责人参会。

刘元春指出,本次调研会首要目的在于领会精神,把准方向。首先,各院系要在思想上形成共识,在行动上凝聚力量,聚焦百年未有之大变局,突破关键性问题,讲好中国故事,形成中国流派,构建中国特色学术体系。其次,要在校内两个层面做好国家级大项目、大平台的前瞻性布局,以解决国家在哲学社会科学领域面临的核心问题为己任。

王铁指出,本次调研会是编制学校“哲学社会科学发

展行动计划”的重要基础。他表示,首先,中央有关部门、教育部及学校发布了多份哲学社会科学发

展相关文件,在进一步编制行动规划时要做好各文件间的衔接工作,把“要做”“想做”和“能做”结合起来,将行动计划落到实处。其次,发展规划处要结合学校体制机制发展情况做好比较研究,增强各学院、研究院所、研究基地的发展规划自主权,进一步完善科研教学保障措

施。最后,第二轮“双一流”建设的政策导向发生重大变化,关注重点从显性指标、硬性指标转变为对“卡脖子”的重点问题的推进和解决。学校“哲学社会科学发

展行动计划”的编制也要适应评价体系上的转变,更加重视对思想家、理论家、学术大师、社会科学家等的培养,形成“独树一帜”的学术流派。

对外经济贸易大学法学院组织开展2022年“惠恩课程思政讲习活动”首讲

本报讯 记者黄洁 为进一步推进课程思政高质量发展,3月24日,对外经济贸易大学法学院承办的2022年“惠恩课程思政讲习活动”首讲在宁远楼举行。对外经济贸易大学副校长王强出席活动并总结点评,讲习活动由法学院副院长冯辉主持。本次活动以“凝聚育人合力 提升育人能力”为主题。

王强对法学院的课程思政建设提出三点要求:一是高度重视,学院要充分认识到课程思政在人才培养中的重要性和紧迫性。人才培养不仅是课堂上专业知识的传授,更重要的是人生观、世界观、价值观的塑造;二是全员参与,课程思政要挖掘法学类课程的思政要素,建设学院法学类课程的思政体系;三是注重特色,法学院的课程思政建设应体现法学学科特色,要将习近平法治思想等重要思政元素纳入到法学类专业课程讲授中来。要集思广益,围绕全面提高人才培养能力这个核心点,深入挖掘课程思政元素和因子,有机地融入课程教学中,更好地达到育人效果,形成品牌特色。

中国古代的内朝与外朝

前沿随笔

□ 郝铁川

中国古代法制史上有一需要注意的事情,封建王朝大都存在具有法律编制的外朝与没有法律编制的内朝两个机构。外朝是以宰相为统领的百官系统,内朝是与皇帝亲近的外戚、宦官、女官、女官。第三类可以概括为外朝官,具有法定编制,是国家行政事务的主体,管理着国家各种事务。

但是,从法律地位来说,生活地点距离皇帝最近的后宫官,地位低于宦官;宦官的地位又低于居住离皇帝最远的外朝官。

这样的法律规定,对皇帝提出了一个要求:不要同与自己居住较近的后宫官,宦官商定军国大事,而应该同居住离自己较远的外朝官商定军国大事。但皇帝是常人,而非圣人,由于后宫官和宦官生活工作的地点离皇帝最近,而外朝官生活工作的地点与皇帝较远,皇帝久而久之必然对前者日久生情,格外信任,而对外朝百官疑神疑鬼、不放心,加之外廷官觐见皇帝的朝仪十分繁瑛,向皇帝提供信息仅靠正常的朝仪觐见渠道,必然较为缓慢,于是便被认为不够得力。

从汉武帝开始,君主便将处理机要事务的责任逐渐转移到内廷,使用少府属下在内廷主

管收发文件的尚书掌管机要,同时又将一些亲信外朝官封以加官之号,使他们在宫中行走,在皇帝左右处理政务,大大提高了宦官的地位。而宦官本身设在宫中,与君主离得较近,因此比外廷官容易得到君主的信任,辅政机构从这里产生也就在情理之中。

同样,后宫官虽然多是宦官和女官,但离君主最近,朝夕相守,也最容易取得君主的信任,将权力转移,出现宦官当政或外戚当政。

在封建统治者内部的斗争中,一般表现为:在宦官与外朝官的斗争中,与君主居住较近、感情因而较为亲近的宦官多占据主动;在宦官与后宫官的斗争中,后宫官由于离皇帝最近而容易占据上风。这三个圈子的官员之间始终存在着相互排挤制约、勾结利用的关系。在外朝官把持国家朝政时,作为实力较弱的后宫官和宦官中,只是凭借其“朝夕在人君左右,出入起居之际,声音笑貌,日接于耳目”的便利条件,以莫须有的罪名来陷害外朝官,而外朝官却利用行政地位以国法绳之。当后宫官、宦官把持朝政时,外朝官横遭凌辱的事情也会经常发生。

这三个层次和圈子的官员之间不仅存在着相互排挤和制约的关系,也存在着相互利用和勾结的关系。造成这种复杂关系的根本原因,是官僚们想获取最大权力,而赋予他们权力的则是君主。所以,只要能依恃君权,便可以“一人之下,万人之上”。因此,这三个层次和圈子的官员之间的相互关系始终是围绕君主和君权的。他们都希望能得到君主的庇护,用各种手段从君主那里争取更多的权力,并且为自己的权力提供法律依据。

一部中国古代行政法制史,就是非法定的内朝(后宫官、宦官)不断取代法定的外朝(以宰相为首的外朝官)的历史,即原来的内朝由于得到皇帝的信任,代替了原来的外朝,搬到了皇宫外去居住办公,变成了新的外朝。皇帝又在皇宫内设置新的内朝,久而久之,对外朝不再信任,再用内朝取代外朝,如此循环不已。根源就在于中国古代的分官设职,是按照人们与皇宫的远近进行的,近的人越来越容易被皇帝信任,远的人则越来越容易被猜忌。虽然皇帝可以不断地以内朝的后宫官、宦官取代原来外朝的宰相,但由于皇帝经常足不出皇宫,大都不愿意到宫外的宰相府衙办公,而宰相为首的行政系统官僚也不可能都住到宫中,这种空间上的距离,使得一定要在皇宫外建立宰相为首的官僚系统,来执行他的决定。但又是这种空间上的距离,使得皇帝久而久之猜忌外朝宰相,因此,这种远离天下为公,缺乏人民当家作主的封建制度不可能长治久安,跳不出黄炎培总结的“历史周期率”。