



## 探索区域协同立法,完善中国特色社会主义法治体系

### 前沿聚焦

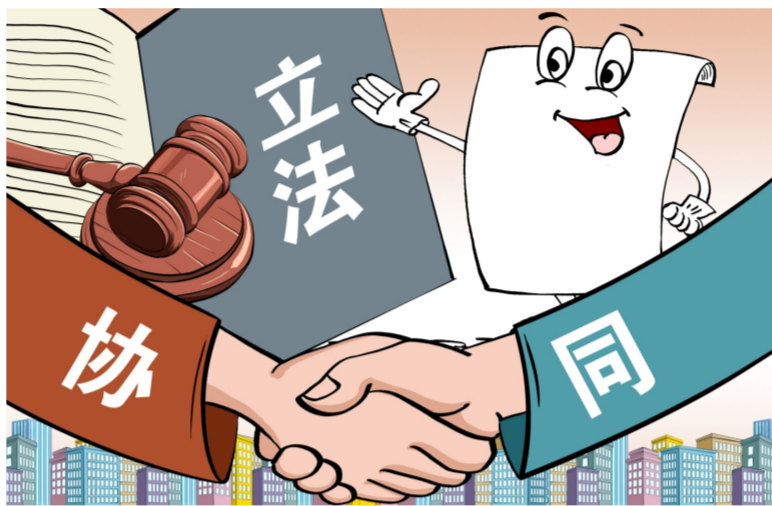
□ 秦天宝

党的二十届三中全会提出“探索区域协同立法”。在当前我国全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的关键时期,探索区域协同立法,创新立法模式,对全面深化立法领域改革推进中国式现代化显得尤为及时且必要。面对经济社会发展的复杂性和多样性,单纯依靠中央立法难以全面覆盖所有问题和需求,而地方在解决实际问题时,往往由于缺乏明确的法律依据或者法律条款的不完善,使得一些具有地方特色的社会问题无法得到及时有效的解决。区域协同立法不仅可以解决地方“都不管”和“都要管”的跨区域问题,而且它鼓励地方之间加强沟通与合作,共同探索解决社会治理难题的新思路、新方法。这种合作不仅有助于解决当前问题,还能够为未来的社会治理提供有益的经验借鉴。

从学理上讲,区域协同立法是指在不同行政区域之间,针对共同面临的问题或事项,通过协同合作制定统一或者相互衔接的法律规范的立法过程。党的二十届三中全会提出“探索区域协同立法”主要是基于以下几个方面的考虑:一是适应区域协调发展战略的需要。区域协同立法是深入实施区域协调发展战略背景下应运而生的一种新的立法形式。随着区域经济的不断发展和区域合作的日益加深,传统的以行政区划为界限的立法模式已经难以满足区域协调发展的要求,因此需要通过区域协同立法来加强区域间的立法合作。二是解决跨区域治理难题。我国的行政区划制度对一些公共事项进行了人为的分割,但实质上这些事项需要一体化管理,尤其在交通基础设施建设方面,不同区域之间往往存在利益冲突和治理难题,需要通过协同立法统一规范,明确各方责任,加强合作、共同应对。三是推动区域高质量一体化发展。区域协同立法是推动区域高质量一体化发展的重要手段。通过协同立法加强

区域内各城市之间的合作与联动,促进资源要素的自由流动和优化配置,提升区域整体竞争力和发展水平。四是法律层面的明确支持。2022年修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》以及2023年修订的《中华人民共和国立法法》都明确授予地方可以开展协同立法的权力,从法律层面解除了区域协同立法正当性诘问。五是实践中的成功案例。在实践中,京津冀、长三角、川渝等区域在生态环境保护、基础设施建设、产业发展等方面进行了协同立法探索,取得了显著成效。这些成功案例为未来其他地区开展协同立法提供了有益借鉴和参考。

区域协同立法并非适用于所有领域,而是仅适用于那些跨行政区域而在实际管理中又需要统一规范的领域。首先是生态环境保护和自然资源管理领域。大气、水流具有跨区域性特征,依靠单一行政区域的管理难以有效解决,因此需要通过协同立法,制定统一的治理标准和措施,各地区共同协作发力才能解决这类问题。此外,对于共享的自然资源,如山川、湖泊等,需要通过协同立法建立统一的保护和管理制度,确保资源的可持续利用。其次是优化营商环境领域。为了促进区域内生产要素的合理流动和资源优化配置,需要协同立法清理阻碍要素流动的法规、规章,并逐步统一投资经营的法规制度,形成市场化、法治化、国际化的营商环境。另外,通过协同立法优化生产布局,克服地区间低水平同质化竞争,解决产业结构趋同化问题,促进区域经济的整体联动发展。再次是规划和基础设施领域。通过协同立法实现国土空间规划的对标,形成“一张图”管理,确保区域内各类规划的有序衔接。在基础设施建设方面,协同立法能够确保区域内基础设施建设的相互配套和通行便捷,提升区域整体的基础设施水平。尤其在交通基础设施建设方面,区域协同立法将会有力促进交通一体化的实现。最后是在社会事业和公共服务领域。在区域内城乡经济社会发展水平相当的情况下,可以共同规划区域内社会事业的发展,在社会保障和公共服务方面统一标准要求,实现相互联



结贯通。

区域协同立法在实践中有不同形式,归纳起来主要有三种:一是复合型协同立法,即为适应区域协调发展需要,针对多个方面的事项进行协同立法,如协调发展规划、产业结构调整政策、维护市场经济秩序、社会事业和公共服务、自然资源管理和生态环境保护等。二是部分条款一致型协同立法,即从维护区域共同利益出发,寻求某些方面法规制度的区域协同,同时尊重各地差异和特点,对所要规范的社会关系或相对人的行为在不同行政区域呈现的不同表现形式,分别制定不同的立法条款。三是内容一致型协同立法,即区域内各省、市在同一时间段分别审议通过一个内容完全一致或基本相同的法规文本。这是最高形式的区域协同立法,是对某一项采取共同的立法行动,形成一致的行为规则。可以看出,以上三种立法形式展现了区域协同立法由松散型协同立法向紧密型协同立法的迈进过程。

区域协同立法的形式不同,所适用的协同方式亦不相同。实践中,对于复合型协同立法主要是区域内地方立法主体以签订“框架协议”的方式呈现,如湖北省宜昌市、荆州市、荆门市、恩施土家族苗族自治州四地人大常委会针对环保、产业协作、交通互联领域签订

的《湖北省宜昌荆恩城市群区域协同立法框架协议》(2021年);而部分条款一致型协同立法的协同方式主要采用“区域共识+地方条例”方式,即地方立法主体通过自主磋商,达成区域合作共识,各地再把共识内容转化为地方单独立法。如,京津冀三地人大以《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》为基础达成合作共识,此后针对机动车大气污染问题,三地人大分别表决通过了《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》,三地的地方条例在核心条款上保持了一致;内容一致型协同立法的协同方式主要是通过达成一个“共同决定”来实现,如上海市、江苏省和浙江省三地人大常委会分别表决通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》(2020年),该决定由两省一市人大常委会共同起草,多次磋商修改主要条款,确保该决定在关键条款和内容的表述上保持高度一致。

党的二十届三中全会提出“探索区域协同立法”,这将会倒逼地方立法主体在立法理念上从“各自为政”向“协同并进”转变,通过加强跨区域立法协同,有效破解地方立法碎片化、同质化难题,提升立法的科学性、针对性和实效性,为区域经济社会一体化发展提供坚实的法治保障。

### 热点关注

□ 王秀敏

面对日益严峻复杂的电信网络诈骗犯罪形势,如何有效捍卫法律尊严并切实维护广大人民群众的利益?如何探索出一条共同打击电诈犯罪的国际执法合作路径,为国家安全与社会和谐筑起一道坚实的屏障?特别节目《反诈在行动》作出了权威解读。

8月30日至9月1日,中央广播电视总台央视综合频道《今日说法》栏目推出三集特别节目《反诈在行动》,全景式展示我国在打击电信网络诈骗犯罪领域的长期努力与显著成效,全方位、多角度揭示我国网络诈骗内幕,以案普法,引导公众增强法治观念和自我保护意识,匠心独运地谱写出一幅反诈新篇章。

#### 以案释法,深度透视电诈犯罪全貌

近年来,电信网络诈骗技术不断更新换代,诈骗手段呈现新型化、智能化、隐蔽化的特点,尤其是缅北等东南亚地区电诈活动猖獗,新型诈骗方式层出不穷,编织出一张错综复杂的犯罪网络,滋生了推广引流、转账洗钱、技术开发、组织偷渡等涉诈“黑灰产业”,对公众的生命财产安全构成了严重威胁。特别节目《反诈在行动》,依托大量一手资料,既描绘了被害人与犯罪分子之间的鲜活故事,也记录了执法利剑出鞘的震撼瞬间,深刻揭示出电信网络诈骗犯罪问题的广泛性、隐蔽性和复杂性。

《反诈在行动》共分为三集。第一集《电诈来袭》以凌厉笔触勾勒出国内电信网络诈骗的严峻形势,将镜头对准我国开展的一系列打击行动;第二集《阻击“黑灰产”》聚焦对电信网络诈骗“黑灰产业链”的精准打击;第三集《联动预防》集中展示国内反诈打击成果和预防机制。

从整体上看,节目层层递进,集集相扣,以清晰的叙事层次与严谨的内容安排,构建了一个全面且深刻的反诈普法体系。《今日说法》栏目制片人王宝卿表示,为了更好地提升公众反诈意识,主创团队从海量案件中遴选典型案例,将复杂的反诈问题以直观、易懂的形态展现给观众。通过故事化叙事,节目对大量真实案例进行深入剖析,在案件的进展中将事件真相层层剥开,叙事节奏张弛有度,增强了内容的说服力,让观众在震撼与共鸣中深刻理解电信网络诈骗的危害与防范电信网络诈骗的重要性,从而自觉地在内心构筑起一道反诈防线。

#### 权威揭秘,全景展现打击电诈成果

为遏制电信网络诈骗犯罪的高发态势,我国公安机关多年来持续部署专项行动予以打击。2017年2月,“国家反诈中心”成立,开展了对电诈犯罪的系列治理。自2023年9月以来,我国公安机关与缅甸相关地方执法部门开展边境警务执法合作,经过一系列打击行动,有效遏制了电信网络诈骗行为的蔓延。2023年以来,截至2024年5月,全国共破获电信网络诈骗案件54.3万起,其中相当数量的案件来自境外的电诈窝点,形成了齐抓共管、群防群治的整体合力,有力维护了人民群众的财产安全和合法权益。

据该节目总导演高翔介绍,为保证《反诈在行动》内容的准确性与权威性,主创团队倾注了大量心血。自2023年8月起就开始进行策划论证,并与相关部门和院校展开合作,深度挖掘、精心编排,力求在节目中实现真实性、权威性、故事性、可视性的统一。

《反诈在行动》勾勒出我国打击、防范、治理“三位一体”的反诈格局,全景式呈现打击电诈犯罪取得的重大成果。在视觉呈现上,节目画面制作精良,引人入胜,融合航拍与特写等多种镜头语言书写宏大叙事,调动观众情绪,如运用大量运动镜头增强现场感,在画面氛围上将紧张感拉满,让观众切身体验到打击电诈犯罪行动的惊险。节目中,遭受电信网络诈骗的被害人现身说法,用亲身经历警醒观众切勿贪图小利、掉以轻心;而犯罪分子的落网,则警示世人法网恢恢、疏而不漏;每一组最新数据都是反诈工作惊心动魄的生动写照,展现出“天下无诈”愿景背后我国相关部门的艰辛付出与不懈努力。

#### 站位高远,彰显媒体反诈普法担当

提高全民反诈意识,加强全民反诈普法宣传是推进反诈工作的重要环节,新闻媒体在其中肩负着重要职责,发挥着重要作用,兼顾正面引导与警示教育,强化公众的共鸣共情。

作为普法常青树栏目,《今日说法》25年来一直秉承着法治栏目既定理念,以敏锐的洞察力聚焦反诈话题,展现出高度的专业性与社会责任感。《反诈在行动》的推出,正是其对媒体普法责任的积极回应。它不仅是一部法治宣传力作,更是一次深刻的社会教育,做到了一档案深普法栏目应有的时代站位。节目以深刻的主题挖掘,为公众提供了一堂生动的反诈教育课,每一个故事都是对公众防范意识的深刻启迪,引导公众深入思考电信网络诈骗的本质与危害,激发全民反诈的热情与责任感,让反诈知识更加深入人心,更为我国乃至国际反诈事业的深入发展注入强大的媒体正能量,展现出媒体在普法道路上的坚定步伐与责任担当。相信随着节目的播出,节目将产生广泛而深远的反诈宣传普法效果,为构建清朗网络空间、维护社会和谐稳定贡献力量。

电信网络安全,关乎国家长治久安,牵动亿万民众福祉。为反诈付出的每一分努力都至关重要,获得的每一次胜利都来之不易。《反诈在行动》不仅是一部讲述反诈历程、展示丰硕成果的特别节目,展现了我国全链条打击电诈犯罪,切实维护人民群众财产安全和合法权益的态度和决心,彰显了我国在国际执法合作中的积极姿态与责任担当;更是一份面向未来的倡议书,呼吁每一个人的觉醒和参与,共同筑起一道坚不可摧的反诈“防护网”。

## 总台《今日说法》特别节目《反诈在行动》深度揭秘电诈迷局

挥动法治利剑 筑牢安全防线

### 开学典礼致辞

## 智慧时代 智者守愚

年,但是,这样想是不对的。我接下来要讲让人“忧”的那一面。前不久,关于自动驾驶上路试驾的新闻报道很多,对此,你不应当毫无感觉。汽车能够独自上路,看见路上飘着一个塑料袋还能够自己停下来,这说明人工智能技术已经发展到了相当高的阶段。法律人工智能的发展,当然也是日新月异,法律条文、法学文献的检索,已经达到迅速和较为精准的程度;那些简单案件的判决书写、中等难度的案件分析,AI做得比很多法律人都要好。在这种情况下,那些从别的行业转过来的“40周岁以下的青年律师”的职业空间就可能就是有限的,他们要成为法律行业的翘楚还需要付出更多辛苦和努力。想办法提升自己,在深度方面超越法律人工智能,是你要认真考虑的。

如果不掌握超越法律人工智能的独门绝技,你就不可能成为未来理想的法律人。这一忧,应该贯彻到你在这里学习的始终,否则,你就难以成为卓越法律人。以此为前提,对于大家未来的学习,我讲两点建议。

一方面,智者守愚,下笨功夫踏踏实实学法律。“有大略者,不可责以捷巧”(《淮南子》)。你们都是聪明人,显然知道大智若愚、大智守愚的道理,应该全身心投入学习;你们都是有远大理想的人,更不宜投机取巧地学习,不要自作聪明地以为AI能够帮助你完成作业甚至写论文。认真听课,老实读书,是学好法律

的正道。因此,按照学校的要求修满学分,尽可能把无与伦比的法律图书馆用好,争取每个月从头到尾读几本法律以及人文社科领域的原著,那是最值得期待的学习状态。如果你只是浅尝辄止,学一些法学的皮毛,未来人们总会找到更便宜的AI来取代你。我们不希望向外输出的是只会背诵法条、照本宣科的学生。当然,老师也必须改进教学方式方法,满堂灌、填鸭式的法学教育很难适应未来。老师如果不做改变,也可能轻松地被AI取代。因此,直面信息时代法学教育的新挑战,老师和你们一道超越困惑、相互成就。

信息时代的法律学习,对于很多诱惑你需要有抵抗力。例如,不要用太多的时间刷各种朋友圈;不要迷恋于网络游戏,即便游戏的主角是孙悟空也不例外;更不要投入过多精力,刷各种各样的小视频,那些让你哈哈大笑的画面给你提供的法学滋养极其有限。绝对要杜绝的是到AI那里抄作业。清华大学法学院学生完成作业的应有水准老师清清楚楚,瞒天过海很难。

另一方面,顺势而为,始终以完善中国法治为学习目标,带着轻松感、人文关怀学法律。当今世界,有各种各样的不公,法律人的职责使命就是促进公平,让每一个人人都活得安心。在这个意义上,法律必须兼顾天理国法人情,法学的终极目标是对人的关爱。改革开放以

来,在中国大地上展开了生动的法治实践。要学好法律,就必须关注中国的实践,同时有深厚的人文关怀,对人民群众的急难愁盼感同身受。以此为目标,法律学习就一定不会枯燥,这样才会带着使命感学习,从而“自言其中有至乐”(苏轼)。

可以想象,在清华大学法学院学习压力会不小。回顾过去,你们一直生活在一个比较紧张的时空环境里,历经各种艰难险阻才抵达这里。但是,到了此时此地,我建议你们还是可以适当地放松心情,将焦虑最小化。我们不希望本科生一入学就琢磨考研、考研的事情,也不希望研究生早早就忧虑论文发表、找工作的事情,不要以为“卷”出新高度自己就活得快乐。我们愿意给你们创造宽松的学习环境,让大家顺势而为、顺势而学。你们应当为自己的学习做决定:我们评价一个学生成功与否的标准从来就是多元的、色彩斑斓的。每一天都过得很充实,博览群书,学习方法得当,内心阳光、人格健全,有合作精神,就是我们心目中的人才。根据我们的持久观察,能够神情淡定地过好每一天,拓宽自己的知识面,敢于挑战以往的法学理论,勇于创新的同学,前途最不可限量。你们要朝着那样的目标努力,能够走得很远。

(文章为作者在清华大学法学院2024级新生开学典礼上的致辞节选)



□ 周光权 (清华大学法学院院长)

太阳每一天都是新的,从欢迎你们的那一刻起,师生缘分从此开启,你们未来数年的清华园幸福生活也从此启航!

你们在当下选择法律专业,恰逢其时,但未来的学习和发展前景可谓“喜忧参半”。喜的是,你选择了一个永远不会让你失业的专业,除非你自己不想再做这一行。法学院毕业生就业前景广阔,而且不受就业年龄的限制。前不久,在一次实习律师活动上,活动宣传页上写的报名条件是“40周岁以下的青年律师”。举目望去,40岁在互联网、金融等领域可以称作前辈。但这一年龄在律师行业还是青年,这让人感到无比欣慰。不夸张地说,法律服务行业也是再就业的蓄水池,当然前提是求职者手上要有一张法律职业资格证书。到法学院读书,等于有了职业保障,不得不说法学是个好专业。

这样说,你可能会觉得法律职业的门槛很低,没有必要在这里头悬梁、锥刺股地学习几

