

# 以法律一体化为抓手 为长三角一体化国家战略提供法律保障

毛爱东

(致公党杭州市委会,浙江杭州 310020)

**摘要:**长江三角洲区域一体化上升为国家战略后,应以法律一体化为抓手,在立法、执法、司法保护方面加强一体化合作,为长三角一体化国家战略提供法律保障。

**关键词:**长三角;法律一体化;法律保障

**中图分类号:**DF01 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2019)95-0074-03

2018年6月,长三角地区主要领导座谈会在沪举行。上海、江苏、浙江、安徽三省一市就《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018-2020年)》达成充分共识,为长三角一体化发展明确了任务书、时间表和路线图。2018年11月,国家主席习近平在首届中国国际进口博览会开幕式发表演讲时提到,将支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。

## 1 现状和问题

在2019年全国两会期间,上海市委书记李强表示,在三省一市进一步商议形成共识的基础上,下一步长三角将聚焦规划对接、战略协同、专题合作、市场统一、机制完善等五个着力点来推进。在专题合作方面,长三角已有交通、产业、科技、环保等12个方面的专题合作,但笔者认为目前的专题合作中缺少长三角法律一体化的合作,特别是以下几个方面的法律一体化合作:

### 1.1 缺少立法一体化合作

长三角城市群中的城市,大都具备地方立法权。如果各个城市在立法方面仍然各自为政,势必会阻碍长三角一体化的发展。就拿生活垃圾管理立法为例,上海、杭州、南京、合肥等城市都在最近出台了各自的地方法规,但各个地方法规的规定不尽相同。

### 1.2 缺少执法一体化合作

长三角各个城市的执法范围仅限于本地区,各

个地区间没有建立起行之有效的执法协作体系。各个城市在执法的尺度、执法依据、执法对象、执法保障方面也是各具特色。

### 1.3 缺少司法保护一体化合作

长三角城市群内各地法院大都会根据实际情况在立案、裁判标准、执行方面出本地一些司法政策,即使是同类型案件各地法院掌握的裁判标准也不相同。长三角一体化中,司法保护一体化应该先行,并且相对于立法和支付一体化合作,司法一体化合作也最容易实现。

## 2 对策和建议

法律一体化合作,可以为长三角一体化国家战略提供充分的法律保障,夯实长三角一体化合作的基石。长三角法律一体化合作带来的优势也是显而易见的:有效降低立法成本,集中区域内优势法律人才为长三角城市群提供立法服务;统一长三角城市群的执法标准、提升长三角城市群的执法质量、执法能力和执法范围;在长三角范围内实行司法保护的统一,同案同判,同案同保护。

长三角法律一体化合作,笔者认为应该着重从以下几个方面入手:

### 2.1 设立协调机构,为长三角法律一体化提供机制保障

法律一体化协调结构,至少应包含立法、司法、执法三个协调小组,各司其职,负责长三角立法、司法、执法一体化合作工作。

### 2.2 做好长三角法律一体化的规划工作

其中,立法一体化的规划工作是重点。在长三角城市群范围内对一些事关国计民生的普遍性、重

收稿日期:2019-10-15

作者简介:毛爱东,下城总支副主委,主要从事知识产权等方面的研究。

大性问题应实行长三角立法一体化合作。如对垃圾分类、居家养老、医疗教育等普遍性问题,一是尝试规划出台统一的长三角区域法规,各个城市不再单独制定地方法规,而是按照统一制定的长三角区域法规执行。二是要对长三角范围内现行的地方法规进行梳理和审查规划,对影响长三角一体化发展的地方法规要限期进行修改。

### 2.3 建立长三角一体化执法体系

赋予三省一市的行政执法机关在长三角城市群范围内开展异地调查和对异地企业进行行政处罚的权力,为长三角一体化发展提供统一、高效、有力的行政执法法律保障。全面提升长三角区域法治化程度,加快长三角区域法治化进程。

例如,当前网络侵权高发的一个重要原因就是网络经营者的违法行为无法得到及时有力的处罚,大量的网络经营者实际经营地分散在全国各地,按照现行法律法规,省内的行政执法机关对省外的违法者无法实施行政处罚。侵犯商业秘密行为近年也呈多发趋势,但侵权一方大多和商业秘密权利人不在一个行政区域,带来的直接后果就是行政执法困难,甚至会出现地方政府部门为了地方利益保护被侵权人。但在长三角执法一体化执法体系建立之后,如果侵权行为发生在甲地,当地的行政执法机关按照长三角执法一体化规则,就可以对在乙地注册的异地侵权企业进行调查并作出行政处罚,可以有效破除行政执法只能限于行政区划范围的弊端和地方保护主义。当然,长三角要实现行政执法一体化合作,也可以考虑借鉴欧盟的管理体系,设立一个长三角行政执法统一机构,该机构作出的处罚决定在长三角城市群范围内具有法律效力。比如南京市场监督管理部门,需要对杭州的侵权企业进行行政处罚的,可以将处罚资料提交长三角行政执法统一机构,由该机构审查后依法决定是否做出行政处罚决定。统一行政执法机构的好处是能够最大程度统一行政执法标准,但设立该机构需要突破现行行政法律法规的规定,通过全国人大设立跨区域行政机构。

### 2.4 建立长三角司法保护联席会议制度,统一司法保护裁判标准,实现长三角司法保护一体化

长三角范围内的上海高级法院、江苏高级法院、浙江高级法院、安徽高级法院都会根据当地的具体情况,单独或者联合公安、检察、司法行政机关出台一些司法政策。比如在依法保障律师执业权益方

面,某些刑事案件的受理和审判标准,某些案件的法律适用等方面,各地司法机关都陆续出台了一系列政策,甚至中级法院层面也会根据当地政府的中心工作和工作需要出台一些规定。这些司法政策虽然不是法律法规,但却被当地司法机关在实际工作中贯彻执行。不同地区的法院在针对某些具体问题上,虽然适用的是相同的法律,但却会作出不同的裁判,这也直接导致各地的司法保护水平参差不齐。

通过长三角司法保护联席会议制度,可以在一些普遍性的问题上统一司法裁判标准和司法保护力度。对各地目前还在执行的司法政策也要进行统一梳理,站在长三角一体化国家战略的高度,废除那些妨碍长三角法律一体化的不合理的司法政策。

### 2.5 实行长三角法律人才一体化合作培养制度

长三角法律一体化的实施,离不开长三角法律人才培养的一体化。公检法、行政执法人员业务培训,可以按照长三角一体化布局组织培训,打破地域界限,不同城市群的法律人才在一起学习、接受业务培训。在行政执法、司法裁判方面互相交流、互相学习,有助于形成法律一体化的意识、提高法律一体化的能力,最终实现法律一体化的效果。

长三角城市群内,公检法和行政执法机关可以通过异地交叉任职和挂职,发挥上海、南京、杭州、合肥大城市法律人才优势,带动区域性法律一体化的实现。华东政法大学、南京大学、浙江大学、中国科技大学等高校,在法律人才培养和高校法律师资队伍的建设方面也应该有切实可行措施,为长三角法律人才一体化培养发挥作用。

### 2.6 实行长三角公共法律服务一体化制度

长三角城市群内的市民群众,在长三角城市群范围内可以在法律援助、法律帮助、公证服务方面平等享受公共法律服务。有助于唤醒和增强长三角城市群市民一体同源意识,融入长三角一体化国家战略中来,共享长三角一体化成果,也有助于各地公共法律服务水平的均衡发展。

#### 参考文献

- [1] 长三角地区一体化发展三年行动计划(2018-2020年)[R]. 2018.

# Legislation Integration Serves as Legal Safeguard for the National Strategy of the Integration of the Yangtze River Delta

MAO Aidong

*(Hangzhou Committee of China Zhi Gong Party, Hangzhou Zhejiang Province 310020, China)*

**Abstract:** The integration of the Yangtze River Delta has been listed as national strategy. This paper suggests that legislation integration, which focuses on the integration of law making, law enforcement and judicial protection, should be promoted to provide legal assurance for the implementation of the national strategy.

**Key words:** the Yangtze River Delta; legislation integration; legal assurance