

省与设区的市地方立法协调机制的困境与出路

秦祥博

济南大学政法学院, 山东 济南

收稿日期: 2025年11月30日; 录用日期: 2025年12月30日; 发布日期: 2026年1月7日

摘要

自2015年《立法法》赋予设区的市地方立法权以来, 地方立法主体扩容显著激发了市域治理活力, 但也暴露了规范冲突的风险。现有协调机制主要依赖省级人大常委会的事后备案审查, 缺乏事前沟通与事中协商, 难以应对复杂需求。本文通过分析山东省的实践案例, 探讨立法协调机制的核心困境及其成因。研究提出完善立法协调机制的核心路径, 建议从优化制度规范、强化运行机制、提升技术支撑、加强监督保障等方面入手, 构建科学、高效、协同的立法协调体系, 以实现地方立法的科学性、合理性和合法性, 推动数字法治政府建设目标的落地。

关键词

地方立法, 法制统一, 省与设区的市, 立法协调

The Challenges and Solutions in the Coordination Mechanism of Local Legislation between Provinces and Prefecture-Level Cities

Xiangbo Qin

School of Political Science and Law, Jinan University, Jinan Shandong

Received: November 30, 2025; accepted: December 30, 2025; published: January 7, 2026

Abstract

This paper focuses on the challenges and solutions of the local legislative coordination mechanism between provinces and prefecture-level cities. Since the 2015 amendment to the Legislative Law granted prefecture-level cities the authority to enact local legislation, the expansion of local legislative

文章引用: 秦祥博. 省与设区的市地方立法协调机制的困境与出路[J]. 争议解决, 2026, 12(1): 49-57.

DOI: 10.12677/ds.2026.121008

entities has stimulated regional vitality but also led to overlapping and duplicate legislative powers between provincial and municipal levels, threatening the uniformity of national legal systems. The current coordination mechanism primarily relies on post-facto filing and review by provincial standing committees of the People's Congress, lacking pre-emptive communication and in-process consultation, making it difficult to address complex demands. Through an analysis of practical cases in Shandong Province, this study explores the core dilemmas and underlying causes of the legislative coordination mechanism, including structural flaws in institutional norms and systemic gaps in operational mechanisms. The research proposes key pathways to improve the legislative coordination mechanism, recommending efforts to optimize institutional norms, strengthen operational mechanisms, enhance technical support, and reinforce supervision and safeguards. These measures aim to establish a scientific, efficient, and collaborative legislative coordination system, ensuring the rationality, legality, and scientific nature of local legislation while advancing the goal of building a digital rule-of-law government.

Keywords

Local Legislation, Legal Uniformity, Provinces and Cities with Districts, Legislative Coordination

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

(一) 研究背景与问题提出

2015 年《立法法》修改赋予所有设区的市地方立法权，这是完善国家立法体制、推进地方治理的重要举措。然而，立法主体扩容在激发地方活力的同时，也带来了新的挑战：省级与设区的市立法权限存在交叉[1]，尤其在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等事项上边界模糊。实践中，立法权限交叉与重复立法问题日益凸显：省市两级针对相同或类似事项分别制定法规，内容高度雷同，造成立法资源的严重浪费；同时，潜在的法规冲突风险也威胁着国家法制的统一和尊严。现有协调机制主要依赖省级人大常委会的事后备案审查，缺乏有效的事前沟通、事中协商以及常态化的协调平台，难以应对上述问题。因此，如何系统性地完善省与设区的市之间的立法协调机制，以清晰界定权限、避免重复立法、化解潜在冲突，从而切实维护法制统一、显著提升地方立法效率与质量，已成为当前亟需深入研究的重大现实课题。

(二) 研究意义

本研究的价值体现于理论与实践双重维度。

在理论层面，系统剖析省市立法协调困境的生成逻辑，填补了地方立法理论中关于纵向府际立法协同机制的精细化研究空白。通过解构“权限－程序－信息”的互动关系，深化对单一制国家内部立法分权内在限度的学理认知，为比较视野下的央地关系研究补充了新的经验证据与解释框架。

在实践层面具有三重现实意义：其一，破解法治梗阻。通过厘清立法权限边界、设计动态协调程序，有效防治法规重复与冲突，筑牢法制统一的制度根基。其二，提升治理效能。构建“事前预警－事中协商－事后审查”的全链条协调机制，可减少立法资源内耗，显著提高地方立法质效。其三，提供制度样本。提出的“省级立法指引＋强制协调程序＋信息共享平台”解决方案，为各省完善立法条例、制定协调规范提供可直接操作的制度蓝本，对深化立法体制改革具有示范价值。

2. 省与设区的市立法协调的现状与核心困境

(一) 现行协调机制的主要方式与局限

我国省与设区的市立法协调机制主要由《立法法》及省级立法条例构建,其运行呈现三重典型模式:第一种模式是批准与备案审查的法定监督机制。《立法法》第81条明确设区的市法规须报省级人大常委会批准(注:2015年修改前)或备案审查(2015年修改后)。

¹《山东省地方立法条例》第六十一条规定,省人民代表大会常务委员会对报请批准的设区的市的地方性法规,应当对其合法性进行审查,认为同宪法、法律、行政法规和省地方性法规不抵触的,应当在四个月内予以批准;相抵触的,不予批准。省人民代表大会常务委员会在对报请批准的设区的市的地方性法规进行审查时,发现其同省人民政府的规章相抵触的,应当作出处理决定。²即省人大常委会对报批的设区的市法规重点审查“是否与上位法抵触”。此机制虽具法律强制性,但存在结构性缺陷。其具有事后性纠偏,审查启动以法规草案成形为前提,无法介入立法规划与起草阶段。同时,审查标准单一,聚焦合法性(不抵触原则),对合理性冲突(如与省级法规重复性立法)缺乏审查依据。最后,程序刚性不足。

《山东省地方立法条例》第六十四条只规定了,省人民代表大会常务委员会批准的设区的市的地方性法规,由常务委员会办公厅书面通知报请批准该法规的设区的市的人民代表大会常务委员会;不予批准的,应当说明理由。但是并未规定不予批准的具体情形及后续处置程序,导致裁量空间过大。

第二种模式为立法规划指导的软性协调机制。省级人大常委会通过年度立法计划对市级立法方向施加影响。《山东省地方立法条例》第56条要求设区的市立法计划“报送省人大常委会备案”。³然而实践表明存在:省级指导多停留于“不得超越立法权限”等原则性声明,对具体立法项目的必要性、重复性缺乏实质性评估;市级立法计划备案后,省级极少行使否决权(如《济南市制定地方性法规条例》未因与《山东省地方立法条例》内容重叠被要求修改),形成程序空转。

第三种是非正式沟通的辅助性机制。省市人大法工委通过联席会议、专家咨询等渠道进行磋商。此类机制虽具灵活性,但受限:效力非规范化。协商结果不具法律约束力(如青岛市人大在制定《青岛市市容和环境卫生管理条例》时征询省人大意见,但条款修改仍取决于市级自主裁量);覆盖面有限:集中于重大争议条款,难以系统性预防权限交叉与重复立法问题。而机制评析现行协调制度呈现“后端监管强、前端预防弱”“形式约束多、实质干预少”的特征,难以适配省市立法权深度交织的复杂需求。

(二) 立法协调失灵的核心困境

1、立法权限边界模糊:规范解释的真空

《立法法》第81条将设区的市立法权限定于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”三类事项,但概念外延不清。其表现为“城乡建设与管理”的扩张解释、层级立法冲突、地方裁量权差异。省级条例常涵盖基础设施、公共服务等宏观事项(如《山东省城乡规划条例》),而市级条例则延伸至具体行为规范(如《淄博市城市绿化条例》对树木修剪标准的设定),形成事实上的权限重叠;当省级制定综合性法规(如《山东省水污染防治条例》)后,市级仍就相同领域制定实施性规定(如《枣庄市饮用水水源保护条例》),导致规范层级关系紊乱;山东省将“电动车管理”纳入市级权限(见《山东省实施〈道路交通安全法〉办法》授权条款),而河北等省则禁止,反映中央授权标准的统一性缺失。

2、重复立法:制度资源的低效耗散

¹《中华人民共和国立法法》(2023年修正),全国人大常委会。

²《山东省地方立法条例》(2001年2月18日山东省第九届人民代表大会第四次会议通过根据2017年3月29日山东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十七次会议修正)第13条,载山东省人民代表大会常务委员会官网<http://www.sdrd.gov.cn>,2025年6月11日访问。

³山东省人民代表大会.山东省地方立法条例[Z].2001-02-18发布,2017-03-29修订,<http://www.sdrd.gov.cn/>.

省市立法内容高度同质化已成普遍现象，具体表现为：

规范表述趋同、立法动机偏差、地方特色湮没。省级条例与市级条例在罚则设定、管理措施等条款上大量重复。如《山东省大气污染防治条例》第 80 条：违反本条例规定，在禁止区域内露天烧烤、骑墙(窗)烧烤或者为露天烧烤、骑墙(窗)烧烤提供场地，或者在其他区域内烧烤未按照规定使用无烟炉具的，由县级以上人民政府确定的监督管理部门责令改正，没收烧烤工具和违法所得，并对单位处二千元以上二万元以下的罚款，对个人处五百元以上一千元以下的罚款。⁴与《临沂市大气污染防治条例》第 44 条规定，市、县人民政府应当根据大气污染防治的需要划定区域，禁止露天烧烤、骑墙(窗)烧烤或者为露天烧烤、骑墙(窗)烧烤提供场地，并向社会公布。在其他区域烧烤的，应当采取油烟净化措施。⁵部分城市将立法数量视为政绩指标，忽视本地特殊治理需求；重复立法挤压对区域性问题的制度回应(如鲁西南采煤塌陷区治理、胶东沿海生态保护等需专门立法领域)。

3、协调程序的结构缺失

现行机制在关键环节存在盲区，包括事前协商缺位、事中协调虚化、事后审查局限。设区的市立法草案形成前缺乏与省级的强制性沟通程序。《山东省地方立法条例》未要求市级起草阶段征询省级意见，《山东省地方立法条例》第五十七条，即“设区的市的人民代表大会常务委员会法制工作机构应当及时将地方性法规草案及其修改稿报送省人民代表大会法制工作机构征求意见”^[2]。这表明省级意见的征询是在市级地方性法规草案及其修改稿形成后进行的，而非在市级起草阶段。备案审查仅能解决合法性冲突，对合理性瑕疵^[3]。如与《山东省历史文化名城保护条例》重复的条款无撤销依据。合理性审查在备案审查中的适用范围相对有限。《监督法》第 30 条规定，县级以上地方各级人大常委会撤销下一级人大及其常委会的决议、决定时，理由是“不适当”，这可以视为一种合理性审查。⁶然而，全国人大常委会在审查地方性法规时，主要依据是“同宪法、法律和行政法规相抵触”，即进行的是合法性审查，而不是合理性审查^[4]。对于与《山东省历史文化名城保护条例》重复的条款，如果这些重复条款并未违反上位法的规定，那么在备案审查中可能不会被视为合法性问题。因此，仅因条款重复而撤销相关法规，缺乏直接的法律依据。理性瑕疵的处理更多依赖于立法机关之间的沟通和协调，以及在立法过程中对条款的优化和调整。因此，备案审查制度在当前的法律框架下，主要聚焦于解决规范性文件的合法性问题，对于合理性瑕疵(如条款重复)的处理缺乏明确的撤销依据。

3. 困境成因的深层分析

(一) 制度规范层面的结构缺陷

1、层级立法效力关系缺位

《立法法》第 72 条第 2 款规定，设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。从立法权限的来源看，省级人大及其常委会的立法权限是基于宪法和法律的直接授权，而设区的市的立法权限则是在不与上位法抵触的前提下，由省级人大常委会批准后生效^[5]。《宪法》第 100 条第 2 款和《立法法》第 72 条第 2 款均规定，设区的市的地方性法规不得与本省、自治区的地方性法规相抵触。这意味着市级立法在制定过程中需要遵循省级立法的规定，避免冲突，从而在实践中确立了省级立法的优先地位。根据“不抵触”原则，省级立法作为上位法，具有更高的法律效力，市级立法应当在省级立法的框架内进行细化和实施。在立法实践中，省级人大常委会对设区的市的地方性法规进行审查

⁴ 《山东省大气污染防治条例》(2016 年 7 月 22 日通过，2018 年 11 月 30 日修正)，第 80 条。

⁵ 《临沂市大气污染防治条例》(2020 年 10 月 28 日临沂市第十九届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过，2020 年 11 月 27 日山东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议批准)，第 44 条。

⁶ 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(2006 年 8 月 27 日通过)，第 30 条，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会。

和批准，这一过程不仅是对法规合法性的审查，也是对法规合理性和协调性的指导。省级人大常委会通过审查批准程序，确保市级立法与省级立法保持一致，避免出现冲突和重复。省级人大常委会在审查过程中，可以提出修改意见和建议，引导市级立法更好地贯彻省级立法的意图和要求。

虽然《立法法》未明确规定省级框架性立法优先于市级实施性立法的效力规则，但从立法权限的层级关系、“不抵触”原则以及立法实践中的指导关系来看，省级立法在实际操作中具有优先地位。当《山东省食品安全条例》已覆盖食品小作坊监管时，《济南市食品小作坊管理条例》仍增设登记程序，形成重复立法，根源在于缺乏必要性审查的法定标准。

2、协调程序的规则供给不足

《山东省地方立法条例》仅规定了备案审查程序，未授权省级人大介入市级立法起草阶段。《山东省地方立法条例》第五十七条规定：“设区的市的人民代表大会常务委员会法制工作机构应当及时将地方性法规草案及其修改稿报送省人民代表大会常务委员会法制工作机构征求意见。省人民代表大会常务委员会法制工作机构应当将地方性法规草案及其修改稿送有关的专门委员会、省人民政府有关部门和其他有关单位征求意见。省人民代表大会常务委员会法制工作机构对报送的地方性法规草案及其修改稿，应当就合法性提出修改意见，可以对合理性等提出意见，并及时向设区的市的人民代表大会常务委员会法制工作机构反馈。”从上述规定可以看出，《山东省地方立法条例》仅要求市级人大常委会在地方性法规草案及其修改稿形成后，报送省级人大常委会法制工作机构征求意见，而未赋予省级人大常委会在市级立法起草阶段的介入权。

《山东省地方立法条例》规定市级立法计划需报省人大常委会备案，但未赋予省级人大常委会对市级立法计划的否决权。《山东省地方立法条例》未明确规定重复立法的审查标准，这在实践中可能导致一些问题：在备案审查过程中，如果发现市级立法与省级立法存在重复内容，由于缺乏明确的审查标准，省级人大常委会难以直接依据法规进行处理。这可能导致一些不必要的重复立法现象，影响立法效率和资源的合理配置；备案审查主要侧重于合法性审查，对于合理性问题(如重复立法)的审查相对薄弱。这使得省级人大常委会在面对重复立法问题时，缺乏有效的制度手段进行纠正，只能通过沟通协调等方式解决问题，缺乏强制性和权威性。

(二) 运行机制层面的系统性断裂

1、组织载体的权威性缺位

山东省在省级立法协调方面尚未设立专门的专职机构，与浙江省人大设立的“省市立法协同办公室”相比，山东省的立法协调工作主要由法制工作委员会兼管。在省级立法协调过程中，山东省的协调责任分散在不同的部门，缺乏统一的协调机构。例如，青岛的立法协调工作主要由省人大法制工作委员会对接，而菏泽的立法协调工作则由省人大常委会办公厅代行。这种分散的协调模式导致责任不明确，协调效率低下，容易出现沟通不畅和协调不力的情况。不同部门在协调过程中可能存在职责交叉或职责空白，难以形成有效的协调合力，影响了省级与市级立法之间的协同性。

在一些新兴领域的立法协调中，山东省缺乏专业的技术支撑，导致协调难度增大。例如，在湿地保护、数据治理等新兴领域，立法涉及的专业知识和技术要求较高，需要专业的技术团队和专家支持。然而，由于未设立专门的立法协调机构，这些领域的立法协调工作主要依赖于法制工作委员会的兼职人员，难以满足专业性和技术性的要求。这不仅影响了立法的质量和效率，也难以有效解决省级与市级立法之间的冲突和矛盾，导致一些问题长期得不到解决。

2、程序运行的形式化梗阻

备案审查是维护法制统一的重要制度，但目前其功能在实践中存在一定的窄化现象。备案审查机制主要关注合法性问题，对于合理性冲突(如市级条例与省级条例重复)缺乏明确的审查依据。例如，当市级

条例与省级条例在内容上存在重复或高度相似时，由于这种重复并未直接违反上位法的规定，备案审查机制难以对其进行有效审查和纠正。从立法理论角度看，合理性审查是确保立法科学性和有效性的必要环节。

立法不仅要合法，还要合理，避免资源浪费和立法冲突。然而，当前的备案审查机制在合理性审查方面存在明显不足，导致一些地方立法存在重复、冗余等问题。这种合理性审查依据的缺失，使得一些地方立法机关在制定法规时，可能因缺乏有效的外部监督而忽视对已有法规的整合和优化，导致立法资源的浪费和立法效率的降低。备案审查的纠错程序主要依赖于“发回修改”而非直接撤销。当发现地方性法规存在合法性问题时，省级人大常委会通常会将法规发回原制定机关进行修改，而不是直接撤销。这种做法虽然给予了地方立法机关一定的自主性，但也可能导致一些问题长期得不到解决，变相纵容了重复立法现象。

从立法监督的角度看，直接撤销权是维护法制统一的重要手段。通过直接撤销违法或不合理的法规，可以迅速纠正立法偏差，维护法律的权威性和统一性。然而，当前的备案审查机制更多地采用“发回修改”的方式，这种做法在一定程度上削弱了监督的刚性，使得一些地方立法机关对重复立法等问题不够重视。这种纠错程序的局限性，使得一些地方立法机关在面对省级人大常委会的审查意见时，可能采取拖延或敷衍的态度，导致一些法规的修改工作长期搁置，影响了立法监督的有效性和权威性。

4. 完善省和设区的市立法协调机制的核心路径

在前文对省与设区的市地方立法协调机制的现状、核心困境及成因进行深入分析的基础上，本部分将探讨完善立法协调机制的核心路径。通过对制度规范、运行机制、技术支撑及监督保障等方面的系统性优化，旨在构建科学、高效、协同的地方立法协调体系，以实现地方立法的科学性、合理性和合法性，推动地方立法在法治轨道内健康发展。

（一）优化制度规范体系：明确立法权限与协调规则

1、完善立法权限划分

首先要明确省级与市级立法权限。根据《立法法》第 80 条和第 81 条的规定，省级人大及其常委会享有广泛的立法权限，而设区的市的立法权限主要集中在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域。为进一步优化立法协调机制，应通过地方立法条例等形式，进一步细化省级与市级立法权限的边界，避免权限交叉与冲突。例如，省级立法应聚焦于全局性、基础性问题，而市级立法则应侧重于地方特色和具体实施。其次，建立立法权限动态调整机制。随着经济社会发展和地方治理需求的变化，立法权限的划分也应相应调整。建议设立立法权限动态调整机制，定期评估省级与市级立法权限的合理性，根据实际需要进行调整，确保立法权限划分的科学性和适应性。

2、制定统一的协调规则

目前，省级与市级立法协调缺乏统一的程序规范，导致协调效率低下。应制定专门的立法协调规则，明确立法计划协调、草案起草协调、审查批准协调等各个环节的具体程序和要求。例如，省级人大常委会应在每年第一季度对各市立法计划进行集中审查，并提出指导意见；市级立法草案在提交省级人大常委会批准前，应经过省级人大相关专门委员会的前置审查。在立法协调过程中，应明确省级人大常委会、省级人大专门委员会、市级人大常委会等各方的责任与分工。省级人大常委会负责总体协调和监督，省级人大专门委员会负责具体领域的立法指导，市级人大常委会负责落实协调意见并及时反馈。通过明确责任与分工，避免协调过程中的推诿和扯皮现象，提高协调效率。

（二）强化运行机制建设：构建协同高效的立法协调体系

1、建立常态化的沟通机制

借鉴浙江省“省市立法协同办公室”的经验，建议在省级人大常委会设立专门的立法协调机构，负责统筹协调省级与市级立法工作。该机构应配备专业的法律人才，具备独立的协调职能，能够及时处理立法协调中的各种问题。例如，该机构可以定期组织省级与市级立法机关的沟通会议，及时传达省级立法意图，了解市级立法需求。同时可以搭建信息共享平台，利用现代信息技术，搭建省级与市级立法信息共享平台，实现立法计划、立法草案、审查意见等信息的实时共享。通过信息共享平台，省级人大常委会可以及时了解市级立法动态，提前介入指导；市级人大常委会也可以及时获取省级立法信息，避免重复立法。例如，平台可以设置立法预警功能，当市级立法草案与省级立法存在潜在冲突时，自动发出预警提示。

2、完善审查批准机制

如今，备案审查主要依据《立法法》第 99 条规定的“不抵触上位法”原则，⁷对合理性问题审查不足。建议在省级人大常委会审查批准市级立法时，进一步细化合法性审查标准，增加合理性审查内容。例如，对于市级立法与省级立法重复、冲突的问题，应明确审查标准，要求市级立法在省级立法框架内进行细化和补充，避免不必要的重复。针对目前纠错程序依赖“发回修改”而非直接撤销的问题，建议赋予省级人大常委会在必要时对存在严重违法或合理性问题的市级立法的直接撤销权。同时，建立问责机制，对因拖延或敷衍导致法规修改工作长期搁置的市级立法机关进行问责，增强市级立法机关的责任感。

(三) 提升技术支撑能力：推动数字化立法协调

1、建设省级“智慧立法平台”

省级“智慧立法平台”在功能和权限开放方面存在不足，导致部分市级立法机关无法充分利用平台资源。建议对省级“智慧立法平台”进行功能拓展，增加立法冲突预警、立法草案智能比对、专家咨询等功能模块。同时，向市级立法机关全面开放平台权限，确保市级立法机关在制定立法计划、起草立法草案时能够及时获取省级立法信息，避免重复立法和冲突。通过省级“智慧立法平台”，实现省级与市级立法数据的共享和协同。例如，平台可以实时更新省级立法动态，为市级立法提供参考；市级立法草案在起草过程中，平台可以自动比对省级相关立法，提示潜在冲突。通过数据共享和协同立法，提高立法效率和质量。

2、加强立法技术培训

针对欠发达地区立法机关人员配置不足、专业技术能力薄弱的问题，省级人大常委会应定期组织立法技术培训，邀请专家讲解大数据、人工智能等技术在立法中的应用。例如，可以组织专题培训，介绍如何利用智能立法平台进行立法草案的起草和审查，提升市级立法机关的技术应用能力。省级人大常委会可以设立立法技术援助机制，为市级立法机关提供技术支持。例如，当市级立法机关在起草涉及新兴领域的立法草案时，省级人大常委会可以派遣技术专家进行现场指导，帮助解决技术难题。

(四) 加强监督保障机制：确保立法协调机制的有效运行

1、建立监督评估机制

省级人大常委会应定期对省级与市级立法协调机制的运行效果进行评估，通过问卷调查、实地调研等方式，了解各方对立法协调机制的意见和建议。例如，可以每年组织一次立法协调效果评估，形成评估报告，为优化立法协调机制提供依据。对于在立法协调过程中存在违规行为或不履行协调职责的立法机关，应建立监督问责机制。例如，省级人大常委会可以通过质询、询问等方式，对市级立法机关的立法行为进行监督；对于因不履行协调职责导致立法冲突的市级立法机关，应追究其责任，并要求其限期

⁷ 《中华人民共和国立法法》(2023 年修正)，全国人大常委会。

整改。

2、完善公众参与机制

在省级与市级立法协调过程中，应进一步扩大公众参与渠道，通过听证会、网络征求意见等方式，广泛听取公众意见。例如，在市级立法草案提交省级人大常委会批准前，应向社会公开征求意见，充分保障公众的知情权和参与权。对于公众在立法协调过程中提出的意见和建议，应建立反馈机制，及时向公众反馈意见采纳情况。例如，省级人大常委会可以定期发布立法协调公众意见采纳情况报告，增强公众对立法协调工作的信任和支持。

(五) 讨论：制度优化的潜在风险与平衡机制

任何纵向立法权的重新配置都内含着“统”与“分”的持续张力。本文提出的权限明晰、程序嵌入、技术赋能与监督补强方案，虽旨在化解省市立法协调的结构性失灵，却也可能在运行中诱发新的权力失衡：当省级机关凭借否决权、撤销权与数字平台的技术优势获得更强的“上游控制力”时，设区的市既有可能滑向“防御性立法”的保守境地，也可能在指标考核压力下转而寻求形式合规的“技术化避责”。因此，有必要在制度设计层面预设一套程序性安全阀，使“统筹”与“自主”的博弈始终处于公开、可检验、可问责的法治轨道。

首先，强化省级统筹的最大隐忧在于“审批制”的回潮。一旦专门协调机构在绩效与问责的双重驱动下采取过度防御策略，重复立法认定标准便可能被扩张解释，立项否决权亦会异化为事实上的“事前批准”，从而架空《立法法》赋予设区的市的自主立法空间。为防止这一“零和困境”，可在省级立法条例中植入“比例介入”原则：省级机关只有在市级立法“明显缺乏必要性”或“对跨区域事务产生重大负外部性”时，方可行使否决权，且必须逐项说理并报全国人大常委会备案，以接受合宪性监督；同时引入“负面清单”动态管理机制，清单外事项推定市级可先行立法，清单调整须经历省级人大全体会议审议，避免主管部门以内部文件方式扩张专属领域。此外，对于新业态、新技术等先行性立法，即便与省级规划存在局部冲突，只要市级人大出具“创新必要性报告”，省级即应在法定期限内予以批准或附条件批准，并允许以“临时立法”形式先行试点，期满后再评估是否上升为省级法规，从而保留地方试验的弹性空间。

其次，数字平台的技术嵌入在提升比对效率的同时，也可能催生“算法依赖”与“信息权力”再集中。当预警系统对“重复率”“抵触指数”的量化结论被直接采信，实质裁量便有让位于技术判断之虞；而数据、模型与算力集中于省级服务器，市级机关对权重设置与比对规则缺乏知情与申诉渠道，无形中形成新的“数字不对称权力”。对此，平台运营方须履行“可解释算法”义务，公开核心参数、训练数据来源及偏差测试结果，并为市级立法机关提供线上反证通道；对拟行使否决权或撤销权的案件，平台结论仅作为“技术线索”，省级协调机构须另行组织法律、技术、政策三方会审，且会审记录应随法规文本一并公布，确保技术结论经“人类审查”过滤。与此同时，建立“数据回流”制度，市级机关对数据更正、补充的请求，省级应在法定期限内完成审核并更新，防止数据垄断导致地方知识失真。

再次，监督问责的强化可能刺激市级人大的“立法避责”倾向。在“备案审查覆盖率”“重复立法零发生”等量化指标的压力下，地方既可能将具有本土特色的创新需求转化为效力更低的政府规章或规范性文件，以规避省级审查；也可能通过同义词替换、条款顺序调整等技术手段人为降低平台比对重复率，导致“数字合规”而“实质同质”。为纾解这一困境，可引入“立法创新容错清单”，对列入省级指引且最终未被采用的立法项目在绩效考核中给予加分，弱化“多做多错”的逆向激励；同时将平台比对维度从“文本相似度”扩展至“规范目的-调整手段-适用领域”三重实质检测，对拆分条款、变换表述但未改变制度内核的法规仍认定为重复，并强制要求市级说明差异化立法需求。此外，允许公民、法人和其他组织以“应立未立”为由提起公益诉讼或审查建议，对市级人大无正当理由不启动立法的情形，由省

级人大常委会责令限期启动并向社会公开理由，从而封堵“避责型立法”的通道。

综上，省市立法协调并非一次性制度建构，而是一种需要在实践中持续校准的“动态平衡”。其关键不在于消弭“统”与“分”的内在张力，而在于通过比例介入、负面清单、可解释算法、创新容错与实质比对等程序装置，将张力转化为公开、可辩论、可问责的法治话语。只有让省级统筹与市级自主在透明程序中反复博弈，方能在防范规范碎片化的同时保留地方试验的弹性，最终迈向“分层多元”的法制格局。

5. 结语

完善省和设区的市立法协调机制是推动地方立法科学化、规范化的重要任务。通过对制度规范、运行机制、技术支撑及监督保障等方面的系统性优化，可以有效解决当前立法协调机制中存在的困境，实现地方立法的科学性、合理性和合法性。在实践中，应注重制度设计的科学性、运行机制的协同性和技术应用的先进性，确保立法协调机制在法治轨道内高效运行，为地方经济社会发展提供坚实的法治保障。

参考文献

- [1] 林沈节. 论行政立法的法制统一原则保障机制[C]. 《上海法学研究》集刊(2020年第3卷 总第27卷)——法治理论与实务文集. 2020: 101-110.
- [2] 侯学勇. 设区的市地方性法规批准制度的宪法回归[J]. 政法论丛, 2020(6): 66-77.
- [3] 冉艳辉. 省级人大常委会对设区的市地方性法规审批权的界限[J]. 法学, 2020(4): 77-89.
- [4] 马岭. 我国规范性法律文件的备案审查制度[J]. 财经法学, 2016(3): 34-45.
- [5] 杨海涛. 地方人大“立法放水”的界定及控制机制论析[J]. 贵阳市委党校学报, 2021(2): 33-39.