

深圳都市圈法治协同的规范价值、 宏观设计与制度路径

深圳市司法局课题组

摘要：法治协同是实现深圳都市圈一体化高质量发展的重要保障，加强深圳都市圈法治协同建设，有助于提升深圳都市圈协同治理能力、促进都市圈经济高质量发展、推动都市圈公共服务共建共享、助力都市圈城乡更好融合。加强深圳都市圈法治协同建设，应在全面考察深圳都市圈法治协同现状和问题的基础上，系统构建深圳都市圈法治协同的对策方案。在宏观制度设计方面，应加强深圳都市圈法治协同的领导制度、法律制度、组织制度和财政制度等建设；在具体的体制机制建设方面，应通过构建深圳都市圈立法、执法、司法、法治社会等协同机制，推动深圳都市圈的一体化高质量发展。

关键词：深圳都市圈；法治协同；规范价值；制度路径

中图分类号：D927 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）06-0064-08

根据国家发展改革委在2019年2月出台的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，都市圈是指“城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态”。^[1]中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》指出，深圳要“发挥作为经济特区、全国性经济中心城市和国家创新型城市的引领作用，加快建成现代化国际化城市，努力成为具有世界影响力的创新创业之都”。^[2]《广东省新型城镇化规划（2021—2035年）》提出，“做优做强深圳都市圈”，要求积极发挥深圳中

心城市核心引擎功能，打造具有全球影响力的国际化、现代化和创新型都市圈。培育发展现代都市圈，既需要进一步加强市场在资源配置中的主导作用，又需要充分发挥都市圈各城市政府在建设统一大市场、空间合理开发管制、体制机制改革等方面的引导作用，更重要的是都市圈城市群高质量协同发展离不开法治的引领、规范与保障作用。因此，要实现深圳都市圈协同发展的战略目标，亟需通过法治协同路径，满足深圳都市圈城市群改革发展的共性需求，强化都市圈各城市的协同治理成效，维护公平的市场环境和良好的

本文为广东省哲学社会科学规划项目“习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述研究”（GD22TW03-01）；2022年度深圳市司法局法治调研项目“深圳都市圈法治协同路径研究”阶段性成果。

社会秩序,为深圳都市圈一体化高质量发展提供坚实的法治保障。

一、深圳都市圈法治协同的基本内涵与规范价值

(一) 都市圈法治协同的基本内涵

“现阶段,我国都市圈两大核心发展任务是增强综合发展能力和提升协同发展水平,两者互为依托,相辅相成,合二为一。”^[3]在提升都市圈协同发展水平的过程中,促进都市圈的法治协同是其中的关键环节。换言之,都市圈协同发展必须在法治化轨道内进行,习近平总书记曾多次强调:“我们必须把依法治国摆在更加突出的位置,把党和国家工作纳入法治化轨道,坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。”^[4]一般来说,法治协同是在一定区域或范围内的相关法治主体,为了实现共同的法治目标,共同协商建立并遵守法律规则,接受共同的法律制度的约束,在此基础上构建起和谐有序的法治发展模式,并共同承担责任的互动过程。“法治深度协同中的制度供给是一个系统性、综合性工程”,^[5]在实行法治协同的区域或范围内,立法、行政和司法等领域的制度供给共同构成一个科学合理、系统完备、机制健全、保障有力的法治体系,从而促进该区域或范围内的经济发展和社会进步,以实现该区域或范围内法治秩序的良好运转和民众权利的充分保障。

作为现代国家治理体系的组成部分,法治协同发展模式是提升国家治理能力和治理水平的重要保障,在一定区域或范围的实践,不仅有助于促进该区域或范围内的协同发展和社会的良善治理,而且有助于打破全国市场生产要素自由流动的行政壁垒,促进全国范围内法治协同的发展。

“从系统科学的视角来看,区域法治系统是区域社会这个复杂系统的子系统;同时区域法治系统自身亦是一个复杂系统,包括区域立法、区域司法、区域执法等子系统。”^[6]加强区域法治协同建设,不仅要求多元法治主体间协商合作的规范性集体行动,如共建规则、共守秩序、共担责任

等,而且强调法治系统从无序变为有序的协同效应的实现。都市圈法治协同,主要是指通过法治实现都市圈的协同治理。质言之,法治协同的本质是通过在共同处理复杂社会公共事务过程中共同遵守社会法治秩序,实现共同行动、耦合结构和资源共享,通过法治这一治理方略促进城市功能互补、优化资源配置、均衡公共服务、畅通体制机制,同时促进法治社会多元主体间的持续性长远利益发展,从而构建统一规范、开放共享、充满生机的大市场,实现都市圈城市群社会治理的一体化。

(二) 法治协同在深圳都市圈协同发展中的规范价值

提升都市圈协同治理能力。众所周知,法治现代化是治理现代化的必由之路,法治现代化对于提升都市圈协同治理能力具有两个方面的重要意义。一方面,通过法治现代化所建立的系统完备的法律制度规范体系能够为都市圈的协同治理提供规范依据与行为准则;另一方面,通过法治现代化所构建的法治监督及制度保障体系有助于实现都市圈城市功能互补、要素流动有序、产业分工协调等协同治理的具体目标。但目前,调整和规范我国都市圈协同治理的法律制度体系仍需进一步建立健全。尤其是在区域规划方面,作为推进都市圈各城市政府间协同治理的重要机制,规范和保障区域规划的法律制度建设相对滞后,都市圈各城市区域规划的法治保障机制的实际运作效果并不理想。由于都市圈协同治理的法律规范依据与配套制度建设尚未成熟,导致都市圈各城市发展不平衡,尤其是区域分割和地方保护比较严重,这就需要通过法治协同来破除区域分割、行政壁垒及地方保护等不合理限制,有效提升都市圈协同治理能力。

促进都市圈经济高质量发展。建设良好的营商环境,构建统一开放、规范有序的市场体系是社会主义市场经济的基本要求,也是都市圈经济高质量发展的前提条件。但目前,都市圈发展还存在妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍,需要以法治思维和法治方式打破都市圈地域分割和行业垄断的现状,逐步清除建

立统一市场的各种壁垒,及时清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,尤其是在营造规则统一、规范高效、开放共享、标准互认、要素自由流动的都市圈市场环境方面,亟需都市圈各城市通过法治协同实现基础设施一体化建设,助力都市圈经济高质量发展。在深圳都市圈经济高质量发展方面,需要结合深圳都市圈各城市的发展及重点领域,以经济高质量发展为中心,编制深圳都市圈发展规划和重点领域的专项规划,不断强化深圳都市圈规划与城市群发展规划的有机衔接,协调推进都市圈各项立法协同、执法协同与司法协同的具体机制建设。

推动都市圈公共服务共建共享。都市圈作为一个有机统一的城市群整体,其功能最大化有赖于各城市的总体功能定位和产业功能空间布局上的统筹协调。唯有如此,才能发挥各自优势,实现都市圈各城市的有序竞争、合作共赢和公共服务共建共享。随着政府间关系由传统单纯的行政指令向平等协商合作的对等关系的转变,城市功能及空间的协调有赖于各区域发展规划的相互衔接,这就需要通过法治协同确保区域协调发展机制衔接。因此,在法治框架下完善跨行政区域的社会治理机制、突发公共事件联防联控机制及风险防范处理机制等,是推动都市圈公共服务共建共享的应有之义。特别是在教育、医疗、文化、卫生等涉及民生福祉的社会保障事务方面,要实现优质教育资源、医疗资源等公共服务资源的共享,内在要求都市圈各城市通过法治协同实现公共服务共建共享与社会保障接轨衔接的目标。目前,囿于对科技、产业、环境等区域公共事务的治理需求以及对互联网、金融等新兴领域的风险规制,都市圈社会治理亟须依赖于一个统一、开放、多元的法治体系,只有都市圈各城市积极参与法治协同,才能实现都市圈公共服务的共建共享。

实现都市圈城乡融合发展。城乡融合发展也是现代都市圈建设的重要目标之一。要建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制,夯实区域协调发展的制度基础,充分发挥法治的引领和推动作用,通过都市圈法治协同推动实现区域一体

化发展目标。一方面,都市圈法治协同有助于促进城乡融合的体制机制发展。要解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分的问题,首先,需要通过法治保障解决城乡要素的有序流动、平等交换和公共资源的均衡配置问题;其次,需要通过规则的建构与适用形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡法治秩序;最后,需要通过法律制度体系增强农村集体所有制经济发展活力,促进集体资产保值增值,确保农民受益。另一方面,搭建城乡融合发展平台需要都市圈法治协同。无论是培育建设都市圈联结城乡比如各种数据信息共享的各种功能平台,还是建设城乡要素跨界配置和产业有机融合发展的制度机制,无论是建设特色小城镇、实施特色小镇高质量发展工程,还是建设功能多样、产业集聚、设施完善的创新创业平台,都离不开规则的治理和法治的保障。因此,通过都市圈法治协同,通过立法协同为各方的职责权限提供明确的规范依据,明晰各自的权利义务,有利于确保都市圈各城市的协同发展,实现乡村振兴和共同繁荣。

二、深圳都市圈法治协同的现状和问题

(一) 法治协同价值共识尚未形成

深圳经济特区自建立以来,始终高度重视法治在城市治理体系和治理能力提升中的重要价值,不断强化法治在实现深圳治理现代化中的重要作用,并致力于建立健全各种法律制度以促进深圳法治城市建设。但在目前的深圳都市圈法治协同发展过程中,关于法治协同理念的价值共识共同体尚未达成一致。众所周知,协同治理的前提之一是,参与各方有着一致的治理目标。治理目标的一致性具体表现在治理过程和治理结果两个方面。然而,复杂多变的公共事务在处理中很难保证成效和预期的一致性,有时甚至还会出现各种难以预测的因素,因此可能导致目标和结果的巨大差异。通过法治的协同治理,有助于在法治框架下,将具有不同目标的治理主体聚合到一起,依据共同的治理规则,朝向各自目标,在稳定可预期的制度框架内进行治理。但在实践中,由于多元治理主体本身目标的差异性及治理过程中可能出现的各种难以控制的风险因素,使协同治理

过程中充满张力和潜在的价值冲突。尽管政府能够在一定程度上通过行政指导、行政规划、行政激励等行政行为,引导参与协同治理的多元主体尽量实现个体利益与公共利益的一致性,但治理各方利益固有的差异性以及价值理念的多元化,使得法治协同共识目标难以达成一致。

(二) 法治协同顶层制度设计不足

都市圈法治协同治理的顶层设计和具体规划是实现都市圈各城市政府间协同合作的重要依据。但结合目前深圳都市圈城市群的发展实践进度来说,为顺利实现深圳都市圈协同发展的各项具体目标,加强都市圈法治协同的顶层设计迫在眉睫。由于深圳都市圈法治协同的顶层设计缺乏明确的规范依据和制度保障,加之具体的协同机制和合作方式并未通过制度化、程序化、规范化的路径进行明确,导致深圳都市圈各城市仅根据自身发展需要来寻求相关的协同事项与合作领域,尚未构建起规范高效的协同合作模式,法律制度建设的滞后性使深圳都市圈法治协同发展遭遇瓶颈。事实上,都市圈协同发展的立法滞后性现象在我国目前较为普遍,我国至今尚缺乏从顶层设计的角度对都市圈建设发展的专门性立法。要尽快实现建设都市圈统一大市场、推进都市圈公共服务共建共享的目标,首先要形成法治协同的价值共识,在秩序维护、资源配置、纠纷化解及共享共建方面,都只能且必须遵循法治进路。尤其是对于实现都市圈协同发展的具体目标所需的工作机制方面,要遵循职权法定、程序正当、权利保障等法治基本要求。

(三) 法治协同实施机制运行不畅

众所周知,深圳都市圈的各构成区域是不同的行政主体,在法治协同中可能会出现难以协调的具体问题,加之地方立法的适用范围以行政区划为界限,呈现出立法的碎片化状态。如有学者认为,“目前主要都市圈的协同立法实践中,仍存在上位法不足、立法权限尚待明确、立法内容不统一等诸多难题”。^[7]再者,由于各地依然有行政绩效的考核制度,都市圈各城市的协同发展依然会存在各种行政壁垒及制度障碍,这将给深圳都市圈的法治协同、经济社会文化一体化发展

带来不确定性。因此,实现深圳都市圈法治协同、经济社会文化一体化发展需要通过积极的建制化措施打破制度壁垒,实现各生产要素在都市圈各城市的自由流动与优化配置。目前,以深圳为中心的深圳都市圈虽经济发展产业体系较为完备,在国内都市圈发展也发挥着一定示范价值,但由于各城市间的发展差异仍然显著存在,缺乏有效的都市圈法治协同保障机制等各种制度机制,因此,要实现深圳都市圈的法治协同目标,各具体领域法治建设的协同配套机制有待进一步建立健全。尤其是在政策协同、产业规划、环保交通、社会保障、公众参与等需要重点发展的领域,需要深圳都市圈各城市通过建立协同合作,进行具体规划并建构具体的实施机制,避免都市圈各城市在执行领域中产生懈怠。

(四) 法治协同保障机制有待加强

逐步推进都市圈法治协同,离不开法治协同保障机制的建立与完善。法治协同的保障机制对于破除制约都市圈各类资源要素自由流动和高效配置的体制机制障碍具有特殊意义。一方面,加强都市圈法治协同的保障机制有助于为国家法治建设提供地方性知识。国家法治与都市圈法治的关系实质上是国家整体的法治发展与地方区域的法治发展之间的关系,二者具有内在统一性。从法律的社会起源来看,都市圈的不同城市区域具有历史、文化、经济和社会的多样性,基层的法律文化具有差异性,因此都市圈法治具有区域内特殊性。都市圈内区域法治的特性,在都市圈协同治理中不仅体现为城市各区域之间不同的文化特性对法治的影响,也体现为区域法治与国家法治之间的差异性。另一方面,都市圈法治协同通过在立法、执法和司法领域的法治协同,建立旨在协调平衡都市圈各城市间矛盾的法治协同保障机制,将法律实施与地方文化传统相结合,引导都市圈区域内部实现有序竞争和利益平衡。这就为国家层面在统筹都市圈建设的总体方向、战略布局和制度安排等积累了工作经验,有助于推动都市圈各城市作为创新共同体,在法治协同中共同致力于一体化发展目标而积极履行其义务职责。

三、加强深圳都市圈法治协同建设的宏观制度设计

(一) 加强党对深圳都市圈法治协同的领导

坚持党的领导是都市圈法治协同发展的核心和根本。为此,需要切实加强党建引领,在党委统一领导下发挥好法治协同的保障作用。在加强党委领导的深圳都市圈协同立法体制建设方面,应探索建构常态化、规范化、制度化的深圳都市圈党政领导联席会议,不断强化党委在都市圈立法协同中的核心作用;在协同执法方面,都市圈各级党委应携手共担高质量建设深圳都市圈的时代使命,加快破解行政壁垒和体制障碍,探索从都市圈项目协同走向制度创新,在科技创新、动能转换、绿色发展、机制探索上奋力走在全国都市圈前列;在协同司法方面,要深入推进司法体制改革,坚持司法为民、公正司法,让人民群众在每一个司法案件中都能够感受到公平正义;在法治社会协同建设方面,要适应新时代我国社会主要矛盾的变化,推进全民普法,促进全民守法,还要充分发挥行业惯例、乡规民约、协会章程等各种社会规范等在社会治理中的积极作用,为法治国家、法治政府建设奠定更加坚实的社会基础。

(二) 加强深圳都市圈协同发展的法律制度建设

在新时代协同治理的背景下,都市圈法律制度建设应以促进城市群高质量发展为中心,制度设计应辐射都市圈城市群高质量发展进程中的各个方面,具体围绕实现都市圈一体化发展目标而展开:在创新协商合作机制方面,都市圈各城市间应聚焦都市圈发展的重点领域努力创设规范化、常态化的多层次合作协商机制;在健全规划协调机制方面,都市圈各城市间应加强都市圈城市群规划的衔接机制建设;在强化政策协同机制方面,都市圈各城市间应建立互利共赢的税收分享机制及征管协调机制的法律保障制度体系;在完善社会参与机制方面,都市圈各城市间应构建广泛听取社会各界意见和建议的制度机制,确保民众的参与权、知情权和监督权得到充分实现。故此,为了促进深圳都市圈协同发展而设计的法律制度

应特别注重三个方面:(1)深圳都市圈法律制度建设应围绕“区域性”展开。深圳都市圈在进行协同立法时,深圳作为都市圈的中心城市应积极协调莞惠河汕四市共同参与,合理确定深圳都市圈发展重大任务举措,助力河源、汕尾融入都市圈一体化建设。(2)深圳都市圈法律制度建设必须坚持“不抵触”原则。都市圈的区域性地方立法的制定与实施不得与宪法、法律和行政法规等相抵触,地方立法的内容、权限、程序等均应符合授权目的。(3)深圳都市圈法律制度建设应有创新性和示范性。深圳都市圈法律制度和具体机制建设应结合各地实际积极进行创新,为我国其他都市圈发展建设起到先行示范的榜样作用。

(三) 加强深圳都市圈法治协同的组织制度建设

由于组成都市圈的不同区域在经济发展水平、自然环境、人文环境等具体情况存在差异,因此,需要通过法治协同来解决相关问题、促进区域合作、推动协同治理。都市圈的“圈”是一个区域的概念,不一定是以核心城市为中心向四周辐射的块状区域,应更注重在经济往来密切、人文交流频繁、同城化态势明显的区域内培育都市圈。因此,建构在这种多元性区域合作目的基础上的都市圈协同治理必然需要强有力的组织制度保障。在设计深圳都市圈的组织制度模式时,应当根据深圳都市圈各区域的具体情况,确立最适合深圳都市圈的跨区域管辖组织模式。有学者认为,根据区域合作组织权力来源和行政管辖主体的不同,各地跨区域管辖组织化模式概括起来主要有区域协调组织模式、上级派出管辖模式、分工委模式、单方派出管辖模式和法人治理模式五种。^[8]事实上,要实现都市圈的协同治理,实行何种跨区域管辖组织模式,取决于都市圈的具体区情。因此,在设计深圳都市圈的组织制度模式时,应当根据深圳都市圈的各区域的具体情况,确立最适合深圳都市圈的跨区域管辖组织模式。为此,深圳都市圈法治协同组织建设既要关注深圳都市圈法治协同的具体目标,又要关注深圳都市圈法治协同合作管辖的联结点,着力解决深圳都市圈法治协同组织建设的焦点问题。

(四) 加强深圳都市圈协同发展的财政制度建设

财政制度建设也是都市圈法治协同的重要保障。为了实现都市圈经济高质量发展目标,应充分发挥市场在资源配置中的主导作用及政府的引导作用,通过优化都市圈的资源配置,逐步完善有利于城乡要素合理配置及城乡基础设施一体化发展的体制机制,实现都市圈各城市间经济结构的良性转型,促进城乡融合,实现都市圈内城市群的一体化建设。对于深圳都市圈的法治协同发展而言,要为之提供有效的财政政策支持 and 制度保障,需要关注都市圈内的财政体制改革创新和统一问题、都市圈内的税收政策进行改革创新和统一问题及都市圈经济管理权限进行下放和监督等问题,通过制度建设和体制机制创新,加强深圳都市圈各城市的金融基础设施、信息网络和服务平台一体化建设,加强对都市圈各城市金融机构协同布局的指导,探索银行分支机构跨行政区业务的开展等方面促进都市圈财政制度的良好运作,从而为深圳都市圈的法治协同提供坚实保障。

四、建立健全深圳都市圈法治协同的具体机制

(一) 构建深圳都市圈立法协同机制

深圳都市圈立法协同是推动深圳都市圈各区域更高质量一体化发展的重要保障。在推进深圳都市圈协同立法的过程中,既要考虑立法协同应符合国家战略和《目标纲要》的问题,又需充分挖掘现有立法体制下都市圈各城市的协同合作,兼顾当前都市圈协同发展的各种制约因素,特别是法律制度方面的制约因素等问题。

首先,应对深圳都市圈的立法现状进行系统梳理,充分掌握深圳都市圈各城市的地方性法规与上位法之间、各地的地方性法规相互之间以及各地的地方性法规与地方规章等之间存在的差异或冲突,然后确定区域地方立法协同的基本进程,按立法协同规划分阶段、分步骤、有重点地进行。其次,建立深圳都市圈协同立法联席会议制度,形成深圳都市圈区域协同立法模式,促进深圳都市圈地方立法协同常态化。为保证协同立法的联席会议制度的有效运作,还应建立深圳都市圈各

区域的人大工作协作机制,全面涵盖都市圈立法规划、立法起草、立法信息及立法成果共享等方面的内容,切实落实都市圈协同立法中决策层、协调层和工作层的职责任务。最后,经由各地协商确定深圳都市圈的协同立法文本。在具体领域协同立法时,由立法协同联席会议机构共同协商确定一个示范性的条款文本作为协同立法的文本基础,各地立法应参考示范性文本,可以有表述的差异,但应尽可能与文本规定保持协调,进而形成一致的地方规则。具体来说,深圳都市圈应从立法准备、立法确定、立法完善等阶段开展区域立法协同,遵循的路径大致可以分为如下几个步骤:确定联合立法规划;系统清理与深圳都市圈发展定位相悖的法规、规章;联合开展深圳都市圈协同立法后评估。

(二) 构建深圳都市圈执法协同机制

众所周知,深圳都市圈的不同行政区域各自有地方性法规和规章,具体规定不同、执法标准也存在差异,这就容易导致执法冲突,“执法合作困境源于‘条’‘块’分割的执法管理体制和一线执法主体组织位置的特定性。执法协同模式在党政体制内统筹执法资源、促进执法合作,但具有明显的法治缺陷”。^[9]加之行政执法程序不统一会影响都市圈协同执法的效率,执法信息未能充分共享,也在一定程度上制约了行政执法效能的提升。为此,可以遵循以下思路推进深圳都市圈执法协同:(1) 严格规范深圳都市圈各区域的执法行为;(2) 建立健全执法协同领域的具体协调与合作机制;(3) 构建都市圈执法大数据信息平台与共享机制。

在建立深圳都市圈区域信息交流平台的基础上,推进“互联网+监管”建设,实现都市圈各城市的市场监管机制衔接对接,对区域性风险进行联防联控:首先,都市圈各五城市各自建立统一规范的行政执法监管平台,将行政区内所有执法部门的执法监管事项全部纳入平台监管,实现行政执法监管的规范化、数字化与标准化。其次,逐步打破都市圈各城市的行政壁垒,构建深圳都市圈统一的行政执法监管平台,实行都市圈统一综合监管执法,实现都市圈内部违法线索互联、

监管标准互通、处理结果互认,建立起高效统一的深圳都市圈执法协同机制。最后,通过数据信息共享建立健全都市圈区域性风险预测、防范和评估机制,可探索为实现深圳都市圈的规范化协同合作,制定规范标准的数字化、信息化建设的数字治理能力资源服务条例,通过数据信息共享初步建立高质量数字要素资源有序自由流动的体制机制,从而为深圳都市圈的执法协同提供技术支持与制度载体。

(三) 构建深圳都市圈司法协同机制

构建深圳都市圈司法协同机制,最重要的是加强法院标准化建设,即对各地法院在司法过程中尺度不一的共性问题制定并实施统一的规则,包括司法标准的组织制定、推动实施、监督管理的全过程。

具体说来,一要统一实体标准。人大、法院应进一步加快制定法律适用细则,规范法官自由裁量权,实现立法的超前性和细密性,削弱法官自由裁量的比重,规制法官自由裁量权的滥用。如深圳都市圈各城市的中级人民法院可根据《最高人民法院关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》的规定,联合制定统一适用的审判业务文件、召开审判研究联席会议、组织法官培训等形式,对区域法院的审判工作进行指导,规范和统一裁判标准。另外,参照最高法院定期发布指导案例的做法,在不违反法律及上位案例的情况,五地法院之间可以探索建立区域案例指导制度,充分发挥区域典型案例的示范引导作用,统一区域司法尺度和裁判标准。二要统一程序标准。对区域法院间的诉讼服务、诉前保全以及立案、分案、排期、审限、裁判、执行、结案、上诉、涉诉信访、执行等各诉讼流程内部及流程之间的相互衔接、相互配合作出统一规定,确保司法流程高效运行。如在执行流程中,可以统一执行准备、执行财产调查、执行当事人的变更和追加、执行财产控制、强制执行等一系列流程实施标准,加强执行协作,规范执行行为,实现执行协作的“异地同城”效应。可以简化、统一区域内异地执行手续,不再需要高级人民法院开具介绍信等繁琐手续,只要携带齐全约定的本院介绍信、工作证、

执行公务证和相关生效法律文书,协作法院就应当优先提供交通、人力等支持。三是加强业务学习,如加强司法理论研讨与交流。五地法院定期开展研讨会,加大对法院之间适法不统一问题的发现汇总、协调研判、意见反馈等,推动建立示范区法院类案办案要件指南;定期举办联合业务培训。整合五地审判业务专家、审判骨干资源,联合开展业务培训工作,增强跨越整体司法能力水平。

(四) 构建深圳都市圈法治社会协同机制

协同治理理论非常“强调主体的多元性、子系统的协同性、方式的多样性、过程的动态性和持续性。多元主体协同共治是这一理论的精髓”。^[10]在全面推进依法治国背景下,要实现都市圈各城市群的社会协同治理目标,必须在法治轨道上充分发挥各治理子系统、多元治理主体的积极作用,为社会主体参与治理提供多样化制度平台,汇聚起都市圈法治社会协同治理的强大合力,从而实现都市圈城市群法治社会一体化发展的目标。

具体来说,可从如下五个方面加强深圳都市圈法治社会协同建设:第一,以人民为中心,加强都市圈法治社会重点领域发展的配套法律制度建设。目前,深圳都市圈在协同推进统一开放市场、生态文明建设、公共服务共建共享、促进城乡融合发展等方面都进行了积极探索,但要全面落实深圳都市圈城市群法治社会建设的一体化目标,应坚持以人民为中心,从解决事关人民群众利益的重点任务入手,加强相关领域的配套法律制度建设,为都市圈法治社会协同奠定良好的制度环境。第二,充分发挥乡规民约、行业惯例、团体章程等软法规范在都市圈法治社会建设中的积极作用。众所周知,法治社会建设涉及社会治理的各个领域,既包括医疗、卫生、教育等公共事务,也包括行业治理和基层群众自治等方面的内容,而国家的法律规范体系难以事无巨细地进行全面规定,这就需要充分发挥软法在社会治理中的积极作用。通过多元主体的协商谈判,促进各治理领域构建起多层次多维度的协商合作规范,为实现都市圈的法治社会一体化建设目标提供灵活高效的规范依据和机制保障。第三,健全公众参与法治社会协同的公共决策机制。都市圈城市

群为协同治理事项进行立法和公共决策时，应当为人民群众参与立法和公共决策提供制度化平台，使民众的意愿和建议得到充分表达，使民众的诉求和利益得到切实保障。唯有如此，才能在都市圈法治社会协同建设中得到民众的普遍支持和深度认可，减少制度实施的阻力和障碍。第四，及时化解都市圈各城市间的社会冲突及矛盾纠纷。面对都市圈不同城市间错综复杂的社会矛盾，必须加快构建多元化纠纷解决体系，及时有效解决人民群众关注的焦点问题和热点问题，切实保障人民群众的各项合法权益，为都市圈法治社会协同建设创设和谐稳定的社会秩序。第五，加强都市圈法治文化建设。都市圈各城市政府应通过建立各种激励机制，引导和鼓励都市圈人民群众创作优秀的法治文化作品，形成有助于都市圈各城市社会协同发展的法治文化，从而为都市圈法治社会一体化建设奠定良好的社会基础和人文环境。

参考文献：

- [1] 国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/21/content_5367465.htm.
- [2] 粤港澳大湾区发展规划纲要[M]. 北京：人民出版社，2019.
- [3] 陆军等. 中国都市圈协同发展水平测度[M]. 北京：北京大学出版社，2020：3.
- [4] 中共中央文献研究室编. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2015：11.
- [5] 江国华，谢海生. 粤港澳大湾区法治深度协同的构想与进路[J]. 地方立法研究，2022，（4）.
- [6] 张丽艳. 区域法治协同发展的复杂系统理论论证[J]. 法学，2016，（1）.
- [7] 滕宏庆，谭珺璐. 论我国都市圈协同立法的制度构建[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报，2022，（5）.
- [8] 朱最新，刘云甫. 法治视角下区域府际合作治理跨区域管辖组织化问题研究[J]. 广东社会科学，2019，（5）.
- [9] 印子. 突破执法合作困境的治理模式辨析[J]. 法商研究，2020，（2）.
- [10] 张丽艳，夏锦文. 国家治理视域下的区域司法协同治理[J]. 南京社会科学，2016，（5）.

深圳市司法局课题组负责人：曹海雷，深圳市司法局党委委员、市律师行业党委专职书记
成员：张环、张洁卿，深圳市司法局法治调研督察处

滕宏庆，华南理工大学法学院教授、博士
戴激涛，广东财经大学法学院教授、博士
朱天麒，华商林李黎（前海·坪山）联营律师事务所律师

责任编辑：熊哲文