

# 协同学视角下京津冀公共法律服务协同机制研究

雷 刚

**[摘要]** 公共法律服务协同发展是落实京津冀协同发展战略的重要保障,也关系到区域法治一体化建设的水平。故此,建立京津冀公共法律服务协同机制尤为重要。协同学与京津冀公共法律服务协同机制具有契合性,可为理解京津冀公共法律服务协同机制奠定分析框架。在协同学视角下,京津冀公共法律服务协同机制显现出理念同步效应、主体互补效应以及行动统一效应。运用协同学的参量原理,可以识别支配协同机制运行的序参量是行政管辖权,而引导协同机制运行的控制参量是区域合作协议。在行政管辖权和区域合作协议的共同作用下,应构建关系协同、政策协同以及行为协同的京津冀公共法律服务协同机制。

**[关键词]** 京津冀;公共法律服务协同机制;协同学;参量识别;机制构建

**[中图分类号]** D912.1 **[文章编号]** 1002-3054(2023)01-0000-00

**[文献标识码]** A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.

## 一、引言

“京津冀协同发展”是新时代党中央作出的一项重大决策部署,是区域协调发展战略的历史性任务,其目标是建立“一核双翼成整体”的区域发展新格局。其中,公共法律服务协同发展是京津冀协同发展的一项重要内容,是推进京津冀区域法治一体化建设的基础支撑。公共法律服务是行政一体化和具有扩张性的公共事务,涉及京津冀区域内多个行政机关之间的协同合作,仅靠某一机关的单独行动难以回应差异性、复杂性和多元性的服务需求,也无法适应区域公共事务

“跨区域型”和“外向型”的治理要求,<sup>[1]</sup>因此需要建立有效的区域协同机制。对此,《京津冀协同发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)指出,京津冀协同发展中需要形成公共服务共建共享、优势互补、互利共赢的整体格局;《全国公共法律服务体系建设规划(2021-2025年)》(以下简称《建设规划》)则进一步指出,围绕“京津冀协同发展”国家重大发展战略,整合三地公共法律服务资源,强化服务要素融通,以构建跨区域公共法律服务协同机制。为推动京津冀公共法律服务协同机制的建设,三地司法行政机关共同签署了《司法行政工作服务京津冀协同发展框架协议》

**[收稿日期]** 2022-08-09

**[作者简介]** 雷刚(1993—),男,贵州施秉人,贵州大学法学院讲师,博士。

**[基金项目]** 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(20JZD021)——全面依法治国视域下司法行政职能定位及作用发挥问题研究。

(以下简称《协同发展框架协议》),着重强调京津冀公共法律服务一体化建设应当以协作交流的方式推进,在法律援助、律师工作、司法鉴定等方面建立健全协同机制。

然而,在京津冀协同发展进程中,三地公共法律服务一体化建设仍然存在着诸多不足,例如,在跨区域的法律援助平等获得、法治文化交流、司法鉴定管理评查、公证行业合作互助等方面,三地协同发展尚不完善。<sup>[2]</sup>究其原因,京津冀三地的行政地位不同、经济发展失衡、服务资源不均、服务需求复杂、法治环境明显差异等成为了制约公共法律服务协同发展的屏障。如何建立健全京津冀公共法律服务协同机制,业已成为消除制约京津冀公共法律服务共建共享屏障的关键议题,亟需探寻更加适合的理论予以指导机制构建。有鉴于此,协同学为京津冀公共法律服务协同机制的构建注入了理论力量。基于协同学,京津冀公共法律服务协同机制可通过区域主体间的联动融合、高效协作,建立“平等尊重、有序协商”的共治模式,实现公共法律服务供给的跨域治理,形成“自发秩序、复合层级、单元交叉”<sup>[3]</sup>的制度安排。

## 二、京津冀公共法律服务协同机制的学理阐释

构建京津冀公共法律服务协同机制,其实质是跨区域公共法律服务体系从无序到有序的演变过程,而协同表现为跨区域政府“内部各要素或子系统之间实现差异互补和协同合作,达到差异与协同的辩证统一”<sup>[4]</sup>。可见,这与协同学高度契合,以此为遵循可以探知京津冀公共法律服务协同机制的效应发挥。

### (一)协同学与京津冀公共法律服务协同机制的契合

协同学是“协调合作之学”<sup>[5]</sup>,研究“这些子系统是通过怎样的合作才在宏观尺度上产生空间、时间或功能结构的”,并“寻找与子系统性

质无关的支配着自组织过程的一般原理”<sup>[6]</sup>。也就是说,协同学是探索系统是如何从无序走向有序,解释不同子系统在相互协作下进行自组织和形成新秩序规律,揭示“合作效应引起的系统的自组织作用”<sup>[7]</sup>。其中,协同学将主导系统有序结构形成的要素称之为“序参量”,其支配着子系统的行为活动,而对子系统协同行为起着导向作用的要素被称为“控制参量”。在有序结构形成的过程中,控制参量通过不断的外部作用使得子系统之间的关联性逐渐增强,同时序参量影响内部合作的程度,反馈控制子系统的协同行为,继而支配系统的协同性相变。最终,子系统在外部要素影响下进行持续的调适与优化,相互之间形成竞争与协作的整体作用力,从而维持系统整体的动态与平衡,使得个体与整体形成协同发展。

从协同学视角出发,京津冀公共法律服务协同发展是一个非线性、非均衡的系统,区域内不同的公共法律服务供给系统之间存在着耦合和协作的关系,在彼此依赖、信任及互惠的情形下采取集体行动与决策行为,<sup>[8]</sup>产生整体性协同效应。由此可知,构建京津冀公共法律服务协同机制,需要关注不同服务供给主体之间的多元性、平等性、协商性和有序性,即有序协同机制形成的动力源自主体间常态化的横纵联动和共建共享。进而言之,协同学对于构建京津冀公共法律服务协同机制具有独特的理论意义,主要体现在两方面:一方面,其为打造京津冀公共法律服务共同体提供了具有可操作性的方法论,关注供给系统之间的协同性以及整体发展的动态性;另一方面,其能够与京津冀公共法律服务协同发展的价值理念、目标定位、体制机制等进行有机结合,并能根据三地公共法律服务供给情况进行自适应调整,以形成优势同筑、合作共赢的思维模式,提高协同机制应对复杂问题的能力。

综上所述,京津冀公共法律服务协同机制具有着契合协同学的特征。一是强调主体间的共同目标。在序参量和控制参量的合力下,公共法律

服务协同机制充分考虑伙伴关系中的差异利益、互惠利益以及整体利益,继而建立具有广泛性的共同目标,促使三地公共法律服务体系向着整体协同的有序结构转变。二是关注主体间的非线性关系。基于整体性、过程性和关联性的协同理念,多元主体在区域治理中形成非线性关系,以构建全业务、全时空、全覆盖的跨区域公共法律服务供给体系,为公众提供“从分散走向集合、从碎片走向整体、从孤立走向合作”的公共法律服务。三是重视公共法律服务共同体形成的动态性。京津冀三地主体之间是平等、独立且协作的关系,遵循共同的发展目标以及行动规则,并根据现实情况以动态调整协同机制的设计,确保内部主体与外部环境的持续联系,从而获取形成公共法律服务共同体所必需的信息、知识和资源。四是注重公共法律服务共同体形成的自组织性。京津冀公共法律协同机制通过自组织的方式形成具有协调性的共同体,在这一过程中,各方主体积极寻求“开放性合作”<sup>[9]</sup>,促使跨区域组织结构、利益关系、政策目标、行为方式等的自主协同,从而产生整体的协同效应。

## (二) 京津冀公共法律服务协同机制的效应发挥

其一,京津冀公共法律服务协同机制在区域开放的基础上凸显理念同步效应。长期以来,我国公共法律服务供给遵循地域管辖模式,意味着某一区域内的地方政府基于地方利益和地方需求以明确本地公共法律服务的项目清单、实施标准和供给方式等,这是一种具有地方性的公共服务,但也催生“行政区行政”<sup>[10]</sup>的现象。由于地方性公共法律服务体系具有封闭性特征,并且缺乏合作发展的理念,导致在京津冀公共法律服务协同发展过程中,地方政府容易产生搭便车倾向。久而久之,京津冀公共法律服务共建共享陷入集体行动困境。基于协同学的京津冀公共法律服务协同机制,破除了“行政区行政”的囹圄,强调公共法律服务协同发展应当在区域范围内具有开放性。一方面,京津冀公共法律服务共同体

是由三地服务供给主体所组构而成,表明共同体内的各方主体之间存在着物质流、知识流、信息流和人才流的持续交换,使得区域间法律服务的协作与交流始终处于开放状态,即开放共治,另一方面,公共法律服务共建共享的过程实质上是一种价值链,<sup>[11]</sup>价值理念内在地嵌入到服务供给的需求、转化、提供和反馈等环节,意味着区域间不同价值理念的协同性如何将直接影响着共建共享的成效。京津冀公共法律服务共同体是“京津冀共同体”的延伸发展,各方主体在服务功能联合的情形下达成理念同步,塑造共同愿景,坚持“一盘棋”思维,树立一体化发展的协同理念,以平等对话、协商沟通、汇聚共识的方式来解决跨区域的公共法律服务区域供给问题。

其二,京津冀公共法律服务协同机制在目标一致的基础上凸显主体互补效应。跨区域公共法律服务协同发展是一个牵动全局的系统性任务,需要通过组织各方主体共同行动以形成共治格局继而在实践中探索和建立多主体协同联动的运行机制。在“形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系”和“形成与法治国家、法治政府、法治社会基本建成目标相适应的公共法律服务体系”的一致目标指引下,跨区域公共法律服务的协调联动是区域内行政机关、经济组织、社会组织、自治组织、公民个人等多元主体在合作治理关系基础上进行的公共性行动,应避免服务配置、提供、反馈以及管理等环节出现衔接不畅的情况。故此,公共法律服务协同机制激活各方优势、避免单一缺陷,推动多元主体基于目标一致而形成互补效应,即面向单一主体的实践理性转向多元主体之间的沟通理性,<sup>[12]</sup>以充分调动多元主体“拥有的资源与力量参与治理过程,发挥它们在复杂公共事务中的协同治理作用”<sup>[13]</sup>,从而形成主体力量的优势互补,既降低合作成本,又提高协同合力。

其三,京津冀公共法律服务协同机制在区域整体的基础上,凸显行动统一效应。“几个地方行政区若为了一个共同目的而采取联合行动,这

就有一个如何步调一致的问题”<sup>[14]</sup>。其中，“步调一致”是指区域内主体间的联合行动应当是同频共振的，而问题的关键是如何消解行政壁垒的刚性约束而形成的“内向型行政”困境。随着区域一体化发展的深入推进，领域范围和地理范围均得到一定程度的扩张，也就导致公共法律服务突破行政壁垒的屏障阻隔而外溢成为跨区域性的公共事务。京津冀公共法律服务协同发展涉及区域间法律服务的同步供给，需要在区域整体的基础上建立统筹多元主体服务联动的“供给导向型、需求导向型和权利导向型”<sup>[15]</sup>的行动规则，并开展稳定有序的联合行动，消除地域、体制上的行政壁垒以凸显跨域公共法律服务的行动统一效应。进而言之，从规则层面明确联合行动的制度安排，需要在承认区域差异的基础上推动“多中心、多主体、多角度、多层次”<sup>[16]</sup>的协同起步、协同行动和协同跨越来消除各自为政的痼疾，以弥补公共法律服务协同发展中的行动真空。同时，实现区域整体的行动统一，还需要消除传统科层制中法律服务供给可能隐含的部门主义、本位主义等“碎片化”元素，<sup>[17]</sup>形成跨区域法律服务的异地协作的统一规则，即对异地协作涉及的条件认定、服务对接、程序简化、信息共享等进行合理规定，以保障协作行为的一致性。

### 三、京津冀公共法律服务协同机制的参量识别

从协同学出发，京津冀公共法律服务协同发展的序参量“通过它的存在和协作使产生更多的同类型分子成为可能”<sup>[18]</sup>，从而对协同行动起到支配作用；同时，控制参量构成公共法律服务协同发展得以稳步推动的外部力量，为协同行动设定目标导向。基于两种参量的不同作用，将行政管辖权作为支配京津冀公共法律服务协同机制有序运作的序参量，而区域合作协议则是干预和引导协同发展的控制参量。

#### (一) 序参量：行政管辖权

京津冀公共法律服务协同发展是三区域性集体行动，而集体行动的协同性和有序性源自主体间行政管辖权的整合与协调。换言之，需要协同治理的公共法律服务具有跨域性，超出了单一行政区域管辖的地域范围和权力范围，<sup>[19]</sup>协同机制则是区域政府间行政管辖权让渡、共享和协调过程的集中体现，即通过调整政府间的利益关系与权力结构来实现公共法律服务协同效应。行政管辖权让渡、共享和协调的过程首先涉及的是政府间的利益关系，利益关系的分布状态影响着京津冀公共法律服务共建共享能否有序推进。当政府间利益关系得以实现激励相容，权力结构由此发生协同转变，行政管辖权的再配置也就形成特定的协同组织形态。因此，从利益关系和权力结构两个方面去具体地论述作为序参量的行政管辖权的支配作用，这对于构建京津冀公共法律服务协同机制确属必要。

其一，明确激励相容的交叉利益是推动京津冀公共法律服务协同发展的前提。政府合作是“持续的双方合作的经历改变了双方的收益，使得双方合作比以前更有价值”<sup>[20]</sup>，即利益关系是政府间最根本、最实质的关系，<sup>[21]</sup>区域间政府合作因此呈现出行政管辖权弹性变化的利益动态过程。但是，主导和决定区域间政府积极参与跨区域法律服务的共建共享的关键因素并非区域利益，而是区域利益与自身利益的交叉部分。这是因为，区域间政府协同共治的动力是在地方政府追求自身利益与实现区域利益的反复博弈过程中形成的。<sup>[22]</sup>交叉利益成为跨区域行政管辖权弹性发展的基础支撑，具有激励作用和相容作用，前者是指打破区划管辖壁垒，激励跨区域公共法律服务供给形成协同合力，而后者是指地方性公共法律服务体系建设应当服务于京津冀整体性的协同发展，且是相互包容与相互吸纳的。遵循交叉利益的激励作用和相容作用，京津冀三地司法机关通过召开司法行政协同发展会议，紧扣“普惠均等、便捷高效、智能精准”<sup>[23]</sup>的公共法

律服务全局观,共商共议以提升跨区域公共法律服务的公益性、协同性、普惠性以及高效性等。但与此同时,需要在京津冀一体化发展中找准公共法律服务区域性利益与地方性利益的叠合部分。在此基础上进一步明确京津冀公共法律服务共同体的交叉利益,才能推动区域间公共法律服务体系的共建与共享,一体推进京津冀区域的法治建设,并立足于交叉利益发展的协调性,在不同区域内建设各具特色但又相互关联的高端法律服务集聚区、法治化营商环境示范区、公共法律服务普惠区等,从而营造地方发展与区域发展目标同向、互利共赢的利益格局。

其二,行政管辖权的再配置是形成京津冀公共法律服务协同组织形态的关键。一般认为,“当履行某种职责必须几个地方行政区协作配合时,法律允许其中的一个行政区,或者它们中的一个团体,出面组织安排它们的共同行动”<sup>[24]</sup>,而行政管辖权的再配置是指“参与合作的各地方政府或地方政府部门将一种或几种权力,或者某种权力的某一运行环节(决策、执行、监督等)交由某一区域性的管理机构行使,从而形成一种或几种区域管辖权的过程”<sup>[25]</sup>。所以,激励相容的交叉利益为京津冀公共法律服务共同体建设奠定了集体意愿和协同动力,这一过程的实现则需要对区域政府间的行政管辖权予以适应性的再配置。再配置重新框定了京津冀三地主体在提供跨区域公共法律服务时的职责范围和行为方式,推动区域协同组织体系的建设。进而言之,在行政管辖权解构与重塑的过程中,其实蕴含着谈判的意味,一方面谈判“既包含着制衡,又包含着认同”<sup>[26]</sup>,区域政府间在谈判的基础上建立权力共享,逐渐形成区域性权力结构;另一方面谈判涉及权威的转化,区域性权力结构在不断协同化发展事实上形成协同组织形态,成为跨区域法律服务的供给的组织载体。有鉴于此,京津冀公共法律服务协同机制应当建立解决权责冲突和引导协同发展的区域协调机构模式,<sup>[27]</sup>一是形成常态化的京津冀公共法

律服务协同发展联席会议制度,通过审签助力公共法律服务协同发展的规范性文件,协调解决公共法律服务协同发展面临的争议问题,加强区域供给主体之间的服务协作,以增强协同发展的针对性和实效性。二是建立京津冀司法行政协同发展工作协调领导小组,即一种超越地方管辖权空间界限和跨越行政区划设定的府际合作组织形态。作为跨区域和跨部门的议事协调机构,工作协调小组打破行政管辖权的区域性阻隔,将关于公共法律服务一体化建设的相关职能予以整合纳入,相互关系因此从区域主体间的“浅层合作”转变成同一机构内部的“深度协作”,以有效协调和统筹跨区域法律服务的人力、物力和财力资源。

## (二)控制参量:区域合作协议

京津冀公共法律服务协同机制是一个开放的系统,其有序相变离不开控制参量的外部引导。在区域协同发展过程中,控制参量的外部干预影响着区域主体间的协同行动,即设定主体间相互行为的集体行动逻辑,以引导区域协同发展的有序进行。可见,公共法律服务的区域协同应当是一种制度化和规范化的协同,<sup>[28]</sup>有必要形成促进协同行动的制度环境。在实践中,区域合作协议是引导跨区域公共事务协同共治的重要举措,是区域合作治理的“政府整体性计划”<sup>[29]</sup>,以保障协同行动的连续性和有序性。因此,区域合作协议成为引导京津冀公共法律服务协同发展的控制参量。

其一,区域合作协议能够增强政府间的行动协同。在现实中,区域间政府的集体行动难免会出现利己主义和利他主义相互失调的“零和博弈”,集体行动的不协调也就导致跨区域公共事务治理“公地悲剧”的产生。面对如何解决集体行动的“公地悲剧”,技术手段无法有效解决行动失调的问题,相反需要寻求制度上的解决办法,即:通过制度的合理设计抑制集体行动中利己主义的负面效应,放大利他主义的正面效应。<sup>[30]</sup>当然,利己主义与利他主义并非绝对对立,合理的制度

设计能够建立起区域间的互惠互利关系,使得集体行动愈发协同和愈发稳定,即区域合作应当具有利益回报。在实践中,制度设计则表现为区域合作协议,其是引导集体行动有序开展的重要指南,能够增强政府间的行动协同。进而言之,区域合作协议是协调区域一体化发展中政府关系的规范文件,以调整区域间公共资源共建共享、有序交换以及合理配置等为核心内容,旨在减少地方政府驱逐自利的独立行动,而更多地寻求实现整体利益的协同行动。具体至京津冀公共法律服务协同发展,三地司法行政机关签订了《协同发展框架协议》,该协议是跨区域公共法律服务协同共治的基础依据,要求立足于公共法律服务一体化发展,通过一系列的协同行动来实现区域间公共法律服务的共建共享,协同打造公共法律服务共同体。随着协同发展的不断深化,《坚持和发展“枫桥经验”筑牢环首都“护城河”工程行动方案》则对跨区域的法律文书送达、情况调查核实、法律援助承办等方面设定了联合行动与联合服务的基本规则,形成引导政府间行动协同、措施一体的制度环境。

其二,约束力是影响区域合作协议引导作用发挥的关键因素。跨区域公共法律服务事项涵盖内容繁多、涉及主体众多,导致“区域合作离不开软法治理”<sup>[31]</sup>。其中,“软法”意味着区域合作协议并非传统行政法意义上的硬法。然而,若基于软法的说服性效力,区域合作协议则会导致政府间“强合作意愿”下“弱联合”的出现,<sup>[32]</sup>也就说明缺乏约束力的区域合作协议难以形成稳定、持续和深入的协同共治。因此,在协同发展的新形势下,区域合作协议应当具有一定的约束力,以形成政府间“强合作意愿”的“强协同”。关于区域合作协议约束力是如何形成的,一种观点认为,区域合作协议如同民事合同一样,是在平等互利基础上缔结的,因相对性而对缔约机关具有约束力。<sup>[33]</sup>另一种观点认为,区域合作协议对参与缔约方具有约束力的原因在于政府对诚实守信原则的遵守。<sup>[34]</sup>无论是从契约性抑或是诚信

原则出发,京津冀公共法律服务区域合作协议对缔结主体当然具有公法上的约束力。但是,对于区域内的非缔约机关是否具有约束力,则成为协同机制能否实质形成的关键。需要说明的是,《规划纲要》为推动京津冀公共法律服务协同发展作出了顶层设计,而一系列公共法律服务区域合作协议是对《规划纲要》的任务要求进行细化和落实,即“依区域发展规划而缔结”<sup>[35]</sup>。一般而言,缔约双方是不同行政区域、同级且互不隶属的司法行政职能部门,属于横向层面的协同。在纵向层级上,上级机关对下级机关又具有指导监督的权力,那么上级机关缔约形成的区域合作协议对下级机关理应具有法律效力,也就形成纵向层面的协同。横纵关系的交错亦塑造网格化、扁平化和动态化的协同共治新格局。简而言之,约束力是区域合作协议有效执行的关键因素,使其得以成为调整和规范区域协同行为的基本准则。各类主体在区域合作协议约束力的外在引导下协同推进三地公共法律服务均衡发展、资源共享,形成“目标同步、措施同力、制度同建、体系同构”的区域协同机制。

#### 四、京津冀公共法律服务协同机制的构建进路

推动区域公共法律服务共建共享是京津冀一体化建设的应有之义。在序参量和控制参量的支配和引导下,京津冀公共法律服务共同体得以逐步形成,积极建立健全跨区域法律服务协同机制,形成一定的自组织结构以实现更深层次、更广领域的优势互补、合作共赢。

##### (一) 优化内外治理结构,建立京津冀公共法律服务的关系协同

其一,从内部行政法律关系观之,京津冀公共法律服务协同共治是区域间行政机关的内部协同关系。那么,这一层面的关系协同产生于京津冀公共法律服务共同体中横向和纵向相互交叉的联合行动。《规划纲要》的制定与实施就显现出

纵横交错的行政法律关系，不仅存在着中央政府与京津冀三地政府之间的纵向行政法律关系，而且存在着京津冀区域内成员政府之间的横向行政法律关系。纵横交错的行政法律关系是京津冀公共法律服务协同发展的基础，其本身是一种新型政府关系，即以合作发展和利益共享为目标的协同关系。基于此，京津冀公共法律服务协同机制期许各方主体自主形成的关系协同，既包括了中央政府和地方政府就建设现代化公共法律服务体系而形成法规政策执行的协同关系，又包括了区域间行政机关联合推进一体化建设而产生的协同关系，“在此范围内，行政机关必须竭尽全力活动，根据自己的创造性作出反应”<sup>[36]</sup>。其中，竞争与冲突、协调与合作成为协同关系的主要内容；同时，协同关系的实践过程应当重视团队精神，意味着区域利益的实现“须相互沟通、协调，并就职务之履行提供必要的协助”<sup>[37]</sup>。这种行政内部的协同关系，一是要以合作方式来推进，例如定期举行联络会商等；二是要以利益协调来推进。京津冀公共法律服务协同发展是以利益关系为基础的，然而，利益冲突无处不在。基于特定的合作方式来协调利益继而形成区域主体间的关系协同，也就成为协同机制的自组织结构。具体至实践中，前述提及的联席会议为各方主体协调利益提供了沟通平台，各方主体就公共法律服务的统一规划、标准建设、普惠发展等问题进行意见交换，在接受区域利益的前提下，各方主体的利益诉求则在合理范围内获得均衡性满足，从而维持区域利益的适度弹性以容纳冲突与解决矛盾，由此形成的协同关系显现出求同存异的结构与内容。

其二，从外部行政法律关系观之，京津冀公共法律服务协同共治包括了非政治结构之外的利益相关者参与治理的外部协同关系。相较于传统行政主体与行政相对人的线性关系，区域一体化发展正在突破这种闭环的双边关系，强调政府、公众、社会等之间形成网格化、非线性的复杂关

系。由此可见，京津冀公共法律服务协同共治的关系结构不只局限于行政机关内部的纵横层面的协同关系，而是包括了不同利益主体之间形成网格交错的协同关系。也就是说，协同关系是一种开放的关系，通过多边合作模式形成区域内政府机关、企业主体、社会组织、公民个人等之间协同治理，最大程度地整合区域间公共法律服务资源，激励多元主体有序地进行跨区域法律服务的组织与供给，借助协同网络关系以保障跨区域法律服务供给得以优质实现，形成聚合效应和叠加效应。具体来说，一是建立京津冀公共法律服务“行业联盟”。联盟主体是多元的，不同主体的联合行动从而形成不同的协同关系，据此成立相应的行业联盟。可见，基于不同的协同关系可以建立京津冀公益法律服务律所联盟、京津冀公共法律服务志愿者联盟、京津冀法律行业党建联盟等。二是建立成京津冀公共法律服务“智能联盟”。形成智能联盟是指基于数字平台的协同行动，既强调协同开发京津冀标准统一、数据联通、服务融通的公共法律服务平台，实现公共法律服务事项跨平台、跨层级、跨区域办理，即治理层级、治理功能的整合；又强调形成“意见—反馈”型服务在线评价模式，公民以主体性身份积极参与到跨区域公共法律服务的组织与分配中，通过评价反馈的方式来提高跨区域公共法律服务协同供给的过程正当与结果正义，即治理互动的创新。

## （二）统一区域合作规则，形成京津冀公共法律服务的政策协同

协同学将任何系统均视作有机的整体，政策系统的运行因此是子系统之间的自组织过程，即子系统“可以因地制宜和创造性地加以补充”<sup>[38]</sup>协同规则。从协同学出发，京津冀公共法律服务政策协同是不同区域法律服务政策之间目标、价值、内容等的协同，以应对法律服务供给中的跨界问题。这种政策协同通过学习机制推动相互独立却又相互关联的政策体系开展沟通与交流，寻求解决区域性法律服务问题所生成的知识积累和

经验转化，并突破组织间的区划边界和权限边界，实现地方性政策与区域性政策之间的行为认同、价值认同和规范认同，以统一和协调京津冀公共法律服务共同体行为、程序、责任等方面的规则。由此可知，京津冀公共法律服务政策协同的第一层含义即地方性政策的协同。基于常态化的司法行政协同发展座谈会、研讨会，三地公共法律服务政策得以实现多向度的学习，相互汲取与相互借鉴，政策间的协同程度从“顺应”到“认同”再到“内化”，意味着地方性政策围绕京津冀协同发展的战略布局，主动吸纳公共法律服务协同共治的价值取向并内化成为自己运行的行动准则。例如，《天津市公共法律服务体系建设规划（2021-2025 年）》将“一体化协同发展”作为理念引领，指出应当积极探索跨领域、跨区域、综合性的公共法律服务模式，加强京津冀公共法律服务工作的协作交流，实现法律服务资源共享、优势互补、差异发展。

京津冀公共法律服务政策协同的第二层含义，则是指区域性政策的协同。不同于地方性政策的协同，区域性政策协同是三地司法行政机关立足于整体视角，共同协商和制定京津冀公共法律服务共同体的集体行动规则。那么，这一层面的政策协同需要关注三个维度，一是横向协同，是指区域内公共法律服务政策之间的相互支持；二是纵向协同，是指区域性公共法律服务政策应当与行动者的利益诉求相互平衡；三是时间协同，是指区域性公共法律服务政策应当对法律服务共同体现在及未来的建设发挥着持续性效力。同时，区域性政策协同还需要多种措施予以保障，包括了“结构性协同机制”和“程序性协同机制”，<sup>[39]</sup>前者是指为保障区域性政策协同的有效执行而进行的结构性设计，例如三地司法厅（局）联合成立京津冀司法行政协同发展工作协调领导小组，并下设办公室作为常设性工作机构；后者则强调区域性政策协同实施过程中的程序性安排和技术性手段，包括三地法律服务协作流程、疑难问题会商程序以及信息共享平台等。

基于此，在京津冀公共法律服务一体化建设过程中，区域性政策协同涉及目标与机制之间的理性安排，是一个涵盖宏观、中观和微观的自组织过程：首先，宏观层面的区域性政策协同，关注的是京津冀公共法律服务协同发展的整体战略与国家战略之间的一致性。《协同发展框架协议》与《规划纲要》中公共服务均等化的目标要求保持着高度的统一性，是京津冀公共法律服务协同发展的整体战略，发挥着统筹和引导作用。其次，中观层面的区域性政策协同，关注的是特定合作领域的具体政策方案。例如，在人民调解领域，《京津冀人民调解合作联调机制框架协议》指出应当打造三地人民调解合作平台，推动跨区域重大矛盾纠纷联合调解、突发群体性事件协同处置等。最后，微观层面的区域性政策协同，关注的是特定事项的统一工作程序和工作方式。例如，在公证文书格式适用上，《京津冀联合规范公证文书格式适用合作备忘录》明确了三地统一的公证文书格式，全方位拓展协同规则的精细度。总而言之，为保障京津冀公共法律服务协同发展的稳步推进，应当建立地方性政策与区域性政策的协同机制，以引导政策系统的有序运作。

### （三）明确协同行为类型，实现京津冀公共法律服务的行为协同

政策协同通过区域间政策的一致性、兼容性、持续性来形成京津冀公共法律服务共同体的规范意识，以消除“政策打架”的现象。政策协同与行为协同密不可分，一方面，实现京津冀三地公共法律服务规划共创、政策共谋、平台共建、资源共用、成果共享，更多地需要落实到行为上的协同；另一方面，关系理顺的协同行为是确保区域间政策衔接与执行的基础保障。也就是说，协作不是一种组织结构而是一种行为。<sup>[40]</sup>“许多个体，无论是原子、分子、细胞，或是动物、人类，都是由其集体行为，一方面通过竞争，另一方面通过协作而间接地决定着自身的命运”<sup>[41]</sup>，京津冀三地司法行政机关基于利益协同和管辖共享而积极创新区域协同行为，推动跨区

域公共法律服务的协同治理；同时，京津冀公共法律服务协同机制中的协同行为类型化是形成区域间主体理性集体行动的关键内容。故此，应当类型化构造以形成区域协同行为的光谱，即协同机制的行为模式。

区域协同行为具有治理层面的价值意义，即基于区域公共事务治理的必要性而形成区域共同行为或者协助行为。因此，京津冀公共法律服务共同体的协同行为包括了区域共同行为和区域协助行为。<sup>[42]</sup>其一，区域共同行为是指多个主体对特定区域性公共事务采取的集体行动，需要在特定法律依据和事实上联结点的共同作用下形成。在“特定区域性公共事务”方面，鉴于京津冀公共法律服务涉及众多服务事项，有必要基于现实情况来分析区域间某一服务事项共同治理以强化服务协同的必要性。就目前而言，京津冀三地司法行政机关在法律援助、司法鉴定、人民调解等法律服务事项上已经建立起联合联动的行为机制。在“特定法律依据”方面，法规政策中的“协同条款”以及区域合作协议共同构成区域共同行为的设立依据。《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》提出应当建立职能部门间的协同机制，《建设规划》要求构建跨区域服务供给的协同机制，两个“协同条款”从宏观层面赋予了区域公共法律服务共同行为的合法性和正当性。然而，在微观层面，京津冀三地司法行政机关签订的区域合作协议和行动方案弥补了意见和规划对政府横向关系规定的不足，明确了区域共同行为的领域、内容、标准、方式、程序以及责任等，因此成为实施区域法律服务共同行为的支撑依据。例如，在“北京市法律援助中心对河北省易某某被侵权提供法律援助案”中，《京津冀一体化法律援助协同发展实施协议》对跨区域法律援助异地协同作业进行了详尽地架构设计和细则制定。在“事实上联结点”方面，则是指地理性的联结点和任务性联结点，即因地理上毗邻而联结若干行政区域和因同一行政任务而联结不同区域的行政机关。可见，基于缔结的区域合作协

议，京津冀公共法律服务共同体符合上述两方面的联结，可以协同管辖跨域公共法律服务事项，实施法律服务共同行为，例如天津市武清区司法局与河北省霸州市司法局联合签署的《武清区司法局与霸州市司法局社会矛盾纠纷联调化解合作协议》指出，应当建立毗邻地区人民调解组织，以增强联合排查、联合调解的能力水平。

其二，区域协助行为则是请求协助方和提供协助方为完成协助任务而同步作业的行为。“区域协助”与“区域共同”存在着差异，即前者是基于区域性公共事务成本支付的差异性而实施行动上的互助，后者则是将某一区域性公共事务涉及的事权范围予以统一安排和统一规划。也就是说，区域性公共法律服务难免会涉及“成本—效益”的问题，存在着一方利益增进而另一方利益克减的可能性。例如，在跨区域公证核实服务中，核实成本计算、核实责任承担等成为制约因素，《公证法》第29条也仅规定“协助义务”，京津冀公证服务协同发展目前更多的是落实到“行业合作互助”上。因此，为妥善协调某一类区域性公共法律服务协助行为中的权、责、利关系，进一步深化协同发展，需要建立成本共担、利益共享机制，一方面，通过成本共担可以一定程度弥补协助方的利益损失和责任风险；另一方面，通过利益共享可以让利益克减的协助方分享发展红利以激活其积极协助的内生动力。

## 五、结语

京津冀公共法律服务协同发展是一种“以公民需求为面向”<sup>[43]</sup>的体系同构、标准共建、资源互通以及优势互补，主张利用“联合的”或“整体的”<sup>[44]</sup>的方式来解决区域间法律服务不均衡、不互动、不互联等问题。京津冀一体化建设促使原本属于某一行政区域“内部性”的公共法律服务事务愈发“外部化”和“无界化”，政府间的依赖性和合作性日益凸显，一种基于平等、尊重、协商、共建、共享并强调一体发展、合作共赢的公共法律服务协同机制应运而生。基于协同学的京

津冀公共法律服务协同机制，通过行政管辖权的支配作用和区域合作协议的引导作用，以形成关系协同、政策协同和行为协同的有序结构，最大

限度地统筹三地服务资源、凝聚三地服务力量，推动区域公共法律服务体系整体发展、联动供给，为京津冀法治一体化建设保驾护航。

### 参考文献：

- [ 1 ] 周伟. 跨域公共问题协同治理：理论预期、实践难题与路径选择[J]. 甘肃社会科学, 2015(2): 171-174.
- [ 2 ] 齐蕴博, 杨永志. 新时代京津冀司法行政工作协同与社会治理现代化探析[J]. 中国司法, 2020(8): 22-25.
- [ 3 ] 王亚华. 增进公共事物治理：奥斯特罗姆学术探微与应用[M]. 清华大学出版社, 2017: 136.
- [ 4 ] 骆毅. 走向协同——互联网时代社会治理的抉择[M]. 华中科技大学出版社, 2017: 27.
- [ 5 ] (德)赫尔曼·哈肯著, 凌复华译. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 上海译文出版社, 2013: 2.
- [ 6 ] (德)赫尔曼·哈肯著, 郭治安译. 高等协同学[M]. 科学出版社, 1989: 1.
- [ 7 ] 张立荣, 冷向明. 协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨[J]. 中国行政管理, 2007(10): 100-104.
- [ 8 ] Ostrom E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action; Presidential Address[J]. American Political Science Review, 1998(1): 1-22.
- [ 9 ] 麻宝斌, 李辉. 中国地方政府间合作的动因、策略及其实现[J]. 行政管理改革, 2010(9): 63-68.
- [ 10 ] 陈瑞莲. 论区域公共管理的制度创新[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005(5): 61-67.
- [ 11 ] 李春成. 价值观与公共政策：政策分析的新领域[J]. 复旦公共行政评论, 2007(1): 167-178.
- [ 12 ] 高鸿钧. 走向交往理性的政治哲学和法学理论(上)——哈贝马斯的民主法治思想及对中国的借鉴意义[J]. 政法论坛, 2008(5): 3-21.
- [ 13 ] 熊光清, 熊健坤. 多中心协同治理模式：一种具备操作性的治理方案[J]. 中国人民大学学报, 2018(3): 145-152.
- [ 14 ] (法)让·里韦罗、让·瓦利纳著, 鲁仁译. 法国行政法[M]. 商务印书馆, 2008: 129.
- [ 15 ] 蒋银华. 政府角色型塑与公共法律服务体系构建——从“统治行政”到“服务行政”[J]. 法学评论, 2016(3): 19-25.
- [ 16 ] 孙迎春. 发达国家整体政府跨部门协同机制研究[M]. 国家行政学院出版社, 2014: 6.
- [ 17 ] 黄小勇. 中国行政体制改革研究[M]. 中共中央党校出版社, 2013: 225.
- [ 18 ] 同[5], 第 59 页。
- [ 19 ] 于文豪. 区域协同治理的宪法路径[J]. 法商研究, 2022(2): 49-63.
- [ 20 ] (美)罗伯特·阿克塞尔罗德著, 吴坚忠译. 合作的进化(修订版)[M]. 上海人民出版社, 2007: 59.
- [ 21 ] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26-34.
- [ 22 ] 丁煌, 汪霞. 地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建——以协同学理论为视角[J]. 中国行政管理, 2014(3): 95-99.
- [ 23 ] 习近平出席中央政法工作会议并发表重要讲话[EB/OL]. [https://m.gmw.cn/2019-01/16/content\\_32364091.htm](https://m.gmw.cn/2019-01/16/content_32364091.htm), 2022-10-11.
- [ 24 ] 同[14], 第 129 页。
- [ 25 ] 杨龙, 彭彦强. 理解中国地方政府合作——行政管辖权让渡的视角[J]. 政治学研究, 2009(4): 61-66.
- [ 26 ] (美)A. 爱伦·斯密德著, 黄祖辉等译. 财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考[M]. 上海三联书店, 2006: 16.
- [ 27 ] 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): 224-234.
- [ 28 ] 叶必丰. 我国区域经济一体化背景下的行政协议[J]. 法学研究, 2006(2): 57-69.
- [ 29 ] Peter Wilkins. Accountability and Joined-up Government

- [J]. Australian Journal of Public Administration, 2002(1): 114-119.
- [30] 王友云, 赵圣文. 区域合作背景下政府间协议的一个分析框架: 集体行动中的博弈[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2016(3): 68-74.
- [31] 石佑启. 论区域合作与软法治理[J]. 学术研究, 2011(6): 30-37.
- [32] 汪建昌. 区域行政协议: 概念、类型及其性质定位[J]. 华东经济管理, 2012(6): 127-130.
- [33] 何渊. 区域性行政协议研究[M]. 法律出版社, 2009: 84.
- [34] 叶必丰. 区域合作协议的法律效力[J]. 法学家, 2014(6): 1-11.
- [35] 陈光. 区域合作协议: 一种新的公法治理规范[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2017(2): 45-51.
- [36] (德)哈特穆特·毛雷尔著, 高家伟译. 行政法总论[M]. 法律出版社, 2000: 7.
- [37] 翁岳生. 行政法(上册)[M]. 中国法制出版社, 2002: 20.
- [38] 同[5], 第154页。
- [39] 周志忍, 蒋敏娟. 整体政府下的政策协同: 理论与发达国家的当代实践[J]. 国家行政学院学报, 2010(6): 28-33.
- [40] 叶必丰. 区域协同的行政行为理论资源及其挑战[J]. 法学杂志, 2017(3): 79-89.
- [41] 同[5], 第9页。
- [42] 同[40], 第81页。
- [43] Perri G, Leat D, Seltzer K, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. London: Palgrave Macmillan, 2002: 29.
- [44] (瑞典)埃里克·阿姆纳、斯蒂格·蒙丁主编, 杨立华等译. 趋向地方自治的新理念? ——比较视角下的新近地方政府立法[M]. 北京大学出版社, 2005: 130.

## Research on the Public Legal Service Synergy Mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region from the Perspective of Synergetics

LEI Gang

**Abstract:** The coordinated development of public legal services is an important guarantee for the implementation of the Coordinated Development Strategy of Beijing-Tianjin-Hebei Region, and is related to the level of regional legal integration. Therefore, it is particularly important to establish a public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region. Synergetics is consistent with the public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region, which lays an analytical framework for understanding the public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region. From the perspective of Synergetics, the public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region shows the synchronous effect of ideas, the complementary effect of subjects and the unified effect of actions. Using the parametric principle of Synergetics, it can be recognized that the order parameter governing the operation of the synergy mechanism is the administrative jurisdiction, while the control parameter guiding the operation of the synergy mechanism is the regional cooperation agreement. Under the joint action of administrative jurisdiction and regional cooperation agreements, the public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei region is constructed, which includes relationship coordination, policy coordination and behavior coordination.

**Keywords:** Beijing-Tianjin-Hebei Region; public legal service synergy mechanism of Beijing-Tianjin-Hebei Region; synergetics; parameter identification; mechanism construction