

海南地方立法的 理论探讨与实践

(二)

主编 秦醒民

海南出版社

海南地方立法的理论探讨与实践 (二)

主 编 秦醒民
副主编 符琼光
杨宜生

海 南 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

海南地方立法的理论与实践. (二)/秦醒民主编.
—海口:海南出版社, 2008. 2
ISBN 978 - 7 - 5443 - 2365 - 9

I. 海… II. 秦… III. 立法—研究—海南省 IV.
D927.660.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 012762 号

海南地方立法的理论探讨与实践(二)

作 者: 秦醒民
出版发行: 海南出版社
地 址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号
邮 编: 570216
电 话: (0898) 66830932
责任编辑: 陈 波
封面设计: 颜晓彦
印 刷: 海南雅迪印刷有限公司
发 行: 全国新华书店经销
开 本: 889 mm × 1194 mm 1/32
字 数: 250 千字
印 张: 11.375
版 次: 2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5443 - 2365 - 9
定 价: 36.80 元

地方立法“说三道四”(代序)

●秦醒民

何为地方立法工作，虽然对“立法”概念的界定法学界尚存争论，但对什么是地方立法工作，我理解，就是拥有地方性法规制定权的地方国家权力机关，依照法定的权限和程序，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，制定、修改和废止在本行政区域范围内实施的规范性文件的工作。根据《中华人民共和国立法法》的规定，我国的地方性法规主要包括：省、自治区和直辖市人大及其常委会制定的地方性法规或法规性决定；较大的市（即省、自治区的人民政府所在地的市及经国务院批准的享有地方性法规制定权的

较大的市)人大及其常委会制定的地方性法规或法规性决定;民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定的自治条例和单行条例;经济特区所在地的省、市人大及其常委会,根据全国人民代表大会的授权决定,制定法规或法规性决定,在本经济特区范围内实施。

地方性法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,在我国的民主法制进程中,在推动科学发展和构建和谐社会中,发挥着越来越重要的作用。据全国人大的资料显示,党的十一届三中全会以来,至2006年8月底,除现行宪法和四个宪法修正案外,全国人大及其常委会制定的现行有效的法律220多件,国务院制定的现行有效的行政法规680多件,地方人大及其常委会制定的现行有效的地方性法规7000多件,民族自治地方人大制定的现行有效的自治条例和单行条例600多件,经济特区制定的现行有效的法规200多件。地方人大及其常委会制定的现行有效的地方性法规,包括自治地方制定的自治条例和单行条例,以及经济特区的法规,数量上就占了近90%,其地位和作用是不可替代的。

海南省作为全国最大的经济特区,既有宪法规定的省级地方的立法权,又有全国人大授予的经济特区的特别立法权,海口市还享有较大市的地方立法权,保亭、陵水、乐东、琼中、昌江、白沙六个民族自治县还有制定自治条例和单行条例的权力。这表明我们海南具有其他兄弟省、市、自治区和经济特区所不可比拟的立法资源优势 and 法规载体优势。如何在立法工作中更好地体现时代性、富有创造性,把这些地方立法优势转化为发展优势、创业优势、依法治省优势,就是一个非常现实、非常紧迫的重大课题。政治性、政策性、法律性强,地域性、实用性、时效性也很强。

面对这一重大课题,省三届人大常委会从一开始就确立了

一条立法工作的总体思路，这就是“以立法创新保障和促进海南发展”。具体要求和做法是：

一、坚持地方立法的三项基本原则

一是坚持把党的方针、政策作为地方立法工作的灵魂。这是由中国特色社会主义法律体系的本质属性所决定的，也是立法工作服从、服务于党和国家工作大局的内在要求。法律是体现统治阶级意愿的产物。通过立法程序把党的主张，同人民的意志结合起来，转化成法律，作为全社会必须一体遵循的活动规范和行为准则，并依靠国家强制力保证它的严格执行。因此，我们要坚持把党在各个时期的基本路线、方针、政策和党委的中心工作作为制定地方性法规的灵魂，而法律则更具稳定性和强制性，从制度和法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实。比如2004年2月在省三届人大第二次会议上通过的《海南省人民代表大会关于加强信用建设的决定》，这在全国省级人大是开了先河的，就是根据党的十六届三中全会作出的“形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代市场体系的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策”的决策和省四次党代会提出的“加快海南发展，一个至关紧迫的问题是加强信用建设。没有诚实守信的环境，海南的发展就举步维艰”的工作要求，为塑造“诚信海南”而制定的。又如同年5月在省三届人大常委会第十次会议上审议通过的《海南经济特区促进私营个体经济发展条例》，就是细化党中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中有关“大力发展和积极引导非公有制经济”的方针政策，放宽市场准入，放开经营范围和规模，为推动海南私营个体经济发展而制定的。

二是坚持把人民群众的需要作为地方立法工作的根基。这是由我们党的全心全意为人民服务的根本宗旨和“中国人民共

和国的一切权力属于人民”的国家政权性质所决定的。因此，为民立法、立法为民，应成为地方立法工作的基本出发点和落脚点。无论是研究制定每届的立法规划和年度的立法计划，确定立法重点项目和预研项目，还是拟定或审议法规设置的执法主体和相对人的权力、责任、权利、义务等具体条款内容，以及法规实施后的跟踪评估等立法活动的整个过程，都要努力做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。老一辈革命家彭真同志曾形象比喻说“立法是在矛盾的焦点上砍一刀”。那么这一刀砍得是否恰当、准确，唯有社会实践，而检验的根本标准就是全心全意为人民服务，就是落实“三个有利于”，就是践行“三个代表”，就是贯彻科学发展观，让人民群众分享改革成果，共建和谐社会。比如在2006年制定《海南省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》时，考虑到土地是农业最基本的生产资料，是农民最可靠的生活保障。而土地问题是农业和农村工作的核心，是农村稳定的基础。但我省大部分农民人均耕地仅为一亩多，有的甚至不足一亩，人地矛盾十分突出。为了全面贯彻党在农村的土地政策，着力解决土地承包中存在的主要问题和突出矛盾，省委、省人大主要领导非常重视，及时作出重要批示。法制委、法工委也采取非常慎重的态度，会同有关工委和厅局的负责同志到儋州、文昌、琼海、临高、保亭、定安等市县进行调研，还深入到博厚、兰洋、塔洋等七个乡镇直接听取村委会干部、村民小组长和村民代表的意见；委托各市县人大常委会的立法联络员就几个争论较大的问题，如“国家机关、事业单位、工商企业及国家工作人员、城镇居民能否承包农村土地”“全家已迁入城镇并转为非农业户口的承包土地如何处置”等进入实地深入调研，并专门召开座谈会，将调研情况进行交流汇总，为常委会审议时参考；还特意把这个法规草案，由通常的省人大常委会两次会议审议，改

为三次会议审议通过。从而在法制上保障农民拥有足量的土地和土地承包经营权不受侵害，以维护农民的切身利益。又如2007年审议《海南省城镇从业人员基本养老保险条例》时，考虑到这个法规草案涉及城镇千家万户，事关企业退休、退休人员 and 广大职工的切身利益，全社会都非常关注，根据省人大常委会主任会议决定，法制委、法工委协同内司委和相关厅局的负责同志深入调查研究，并在海南体改院分别召开了四个座谈会，认真听取省直和市县有关部门、部分企业及企业从业人员、退休人员的意见，在个体工商户和灵活就业人员缴纳基本养老保险缴费基数、新旧养老保险政策的衔接过渡期、预拨养老保险金的支付费用标准等问题进一步作了修改和补充，从而保障城镇从业人员和灵活就业人员享受养老保险的合法权益。

三是坚持把提高立法质量作为地方立法工作的生命线。这是十届全国人大及其常委会反复强调的立法工作重点，也是地方立法工作活力之所在。我们国家改革开放20多年来，随着经济社会的飞跃发展和加入世贸组织的新形势，国家的立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。中国特色社会主义法律体系已初步形成，国家的政治生活、经济生活、社会生活的主要方面基本做到有法可依。在这种情况下，全国人大强调提高立法质量这个工作重点是十分重要和适时的。我们要正确认识 and 处理好立法质量与数量的关系，不搞“大而全”，注重“小而实”。在地方性法规的整体框架和内容表述上，要由综合性、体系性向单项性、创制性、简明化转变，必要时可以先搞单项的法规性决定，以解决某一领域、某一方面问题的急需。就是制定创制性或实施性的地方性法规，在体例架构上也不要求每个法规都总则、附则、大章、小节一应俱全，不求所有，但求所用，注重质量，立以致用。如2003年在审议《海南省实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》时，法制委、法工委

针对原议案中许多条款重复了国家大法的规定内容,向主任会议提出实施性法规应当有针对性地解决我省在实施国家法过程中存在的主要问题,而不需要追求体例完整的修改意见和建议。而后又根据常委会组成人员审议的具体意见,删去了国家大法已有规定的部分条款,增强了针对性和适用性,并将标题修改为《海南省归侨侨眷权益保护若干规定》,有几条规定几条。这一立法体例的创新,体现了实事求是、注重质量的工作原则,受到了常委会领导和上级业务部门的肯定。

二、贯彻地方立法的三条工作要求

一是“不抵触”。这是由地方性法规的从属性的属性所决定的。从位阶上看,国家法律、国务院制定的行政法规是上位法,地方性法规是它们的下位法。因此,我们制定地方性法规不能同宪法、法律和行政法规相抵触。吴邦国委员长在一篇关于提高立法质量的重要讲话中强调指出:“坚持社会主义法制的统一对做好立法工作至关重要。……坚持以宪法为核心和统帅,任何法律、行政法规和地方法规都不能同宪法相抵触,行政法规不得同法律相抵触,地方法规不得同法律、行政法规相抵触,法律法规的规定之间要衔接协调,不能相互矛盾。”我们在制定和审议地方法规时,要认真贯彻这些原则,同时对海口市和六个民族自治县提请审议批准的地方性法规和自治条例、单行条例,也要严格把握这一工作要求。

二是“有特色”。这是由地方性法规的区域性属性所要求的,也是地方性法规的立身之本。“有特色”就是制定的地方性法规要有地域特点,符合本地的实际情况和需要,有针对性,立足省情,着眼发展,为需而立,急用先立。“有特色”对我们海南经济特区来说,还有一层意思就是要用好用活特别授权立法,正确把握“变通”的尺度、“填缺”的空间和“创新”的时机,突出经济特区的“特”字,努力发挥立法“实验

田”的作用，促进特区经济快速、健康和协调发展。2003年6月出台的《海南省人民代表大会常务委员会关于加快处置海南经济特区停缓建工程的决定》，就是针对海南当时存在有大量的“半拉子工程”、“烂尾楼”的实际，根据国务院及省委、省政府关于盘活海南积压房地产的决策，省人大常委会灵活运用经济特区的特别授权立法，在产权人自主选择处置方式、司法查封的闲置土地及停缓建工程的处置、代为处置过程中产权人相关权益保护等方面，对国家有关的法律法规作出了变通规定，为盘活积压房地产提供了强有力的法律保障，有效地推动了我省停缓建工程的处置进度。短短几年时间，海口、三亚的“半拉子工程”已基本处置完毕。此举也得到了上级领导机关和司法部门的肯定。又如2004年制定的《海南省禁毒条例》，就是根据省委、省政府提出的建立“无毒岛”的要求，对“吸毒者一律强制戒毒，复吸者一律劳教戒毒”，并采取药物治疗、生理康复、心理矫治等综合治理的工作措施。通过制定地方法规把这些内容条文化、固定化、法制化，很有海南地方特色，也有力地推动禁毒工作的开展。

三是“可操作”。这是地方性法规的适用性属性的题中之义。如果制定的地方法规，内容冗长，架构繁杂，让人无所适从，不具可操作性，那就无异是画饼充饥，用伟大导师列宁的话说“只是毫无意义的空气震动而已”。而且还会造成“法繁扰民”的不良影响。因此，省三届人大常委会形成共识，制定地方性法规不求所有，但求所用，宁可少些、短些、单行性的多些，也要精些、实些，方便操作适用些。如2003年修订《海南省人口与计划生育条例》时，既强调公民实行计划生育的义务，又赋予公民自主安排生育的权利，将原来规定的按指标生育，修改为按政策生育，取消了四年生育间隔期的硬性规定和审批的手续，改由符合再生育条件的夫妻自主安排生育时

间,并增设了女职工产假、哺乳假、男方护理假以及对农村居民实行计划生育的奖励等生活保障内容,既简化了审批手续,改善了基层计生工作人员同管理相对人之间的矛盾,同时又增加了法规的可操作性,还体现了人性化的关怀。又如在2004年修订《海南经济特区水条例》时,针对在取用地热水、矿泉水问题上存在的水行政主管部门和地质矿产主管部门交叉重复审批、重复发证、重复收费等不合理情况,遵循行政许可法的原则,运用特别授权立法,对国家的有关规定进行了变通,将取用地热水、矿泉水活动统一归口水行政主管部门负责审批、发证、收费等,从源头上消除了上述弊端,增强了法规的可操作性和严肃性,既减少了手续,又方便了群众。

三、在立法内容上突出“四大”主题

既然我们的法律是党的主张和人民意志高度统一的产物,地方立法工作要服务于党和国家的工作大局,要围绕省委的中心工作开展。那么,我们在研究确立海南地方性法规的内容时,就要根据海南是全国最年轻的省份,又是全国最大的经济特区,岛屿型经济特征明显,是国人向往的一片“净土”,目前还属于经济欠发达地区等基本省情,紧扣发展主题,围绕省委所确定的“一省两地”发展战略和构建具有海南特色的经济结构和更具活力的体制机制,“生态立省、开放强省、产业富省、实干兴省”等总体发展要求,充分发挥我省地方立法的资源优势 and 载体优势,用好地方立法权,特别要用活经济特区的授权立法,促进海南经济社会的又好又快发展。为此,在法规内容上,要突出“四大”立法主题:

一是走改革开放之路。开放是特区的使命,改革是发展的动力。胡锦涛总书记在中央党校“6·25”重要讲话中,明确强调“改革开放是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路”。省五次党代会的报告也响亮提出“重塑特区

意识，重振特区精神”。省三届人大及其常委会在立法活动中，也非常重视制定促进改革开放的地方性法规。如2005年制定的《海南经济特区城市房地产评估管理规定》，从评估机构和人员管理、执业范围、评估委托和收费，以及反不正当竞争等方面，推进我省房地产评估市场的体制改革，促进房地产业平稳、健康发展。还有2004年修订的《海南省旅游条例》，以及前面所讲到的《海南经济特区促进私营个体经济发展条例》、《海南经济特区水条例》等，在条文设置上也重点突出了促进这些行业改革发展的内容。

二是创科学发展之业。科学发展观是以胡锦涛同志为总书记的党中央在新的历史时期，站在新的历史起点上，提出的崭新的执政理念。科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本。省委书记卫留成同志在省委常委（扩大）会议上分析研究我省经济工作时说，学习胡锦涛总书记“6·25”的重要讲话，非常重要的一条，就是要立足基本省情，明确主攻方向。他说：“海南是欠发达省份，海南的主要矛盾，仍然是发展不足、发展滞后，其中最重要、最关键的，是经济发展滞后。”他强调“加快发展是形势之所迫，责任之所系，众望之所归”。在省三届人大及其常委会审议通过和批准的地方性法规中，注意突出了科学发展的内容。如2005年制定的《海南省实施〈中华人民共和国海域使用管理法〉办法》，就是为了用好我省独有的海域行政管辖权，发挥好我省海洋产业的独特优势，以地方立法推进体制创新，突破海洋产业发展的制约瓶颈和体制障碍，促进我省新型海洋产业快速、健康发展。又如2006年制定的《海南省人民代表大会常务委员会关于加强重点景区、沿海重点区域规划管理的决定》、2003年制定的《海南省林地管理条例》等法规，都有体现统筹经济发展与社会全面发展、城乡发展，以及促进区域协调发展等科学发展观的主题内容。

三是保自然生态环境。优良的生态环境,独特的热带风光,椰风海韵、蓝天白云,这是海南引以为豪的环境优势,也是海南持续发展的重要基础。中央提出要把海南建设成“绿色之岛”。历届省委、省政府也都非常重视对海南生态环境的保护。特别是省五次党代会向全省人民庄严承诺:“在任何时候、任何情况下,都不能以牺牲环境为代价而换取一时的经济繁荣。我们既要金山银山,更要绿水青山。”省三届人大及其常委会在制定保护生态环境的地方性法规方面做了大量工作。比如南渡江是我省母亲河,流经白沙、儋州、澄迈、海口等7个市县,全长333.8千米,是我省三大河流中流域面积最大的主干河流,担负着沿线225.6万人口(约占全省总人口30%)的用水问题。而且南渡江流域是我省重要的经济发展区域,流经的7个市县的GDP约占全省的50%。因此,南渡江生态环境的好坏,不仅关系着广大群众能否喝上“干净水”,而且对推进我省生态省建设,实施可持续发展战略,有着至关重要的作用。社会各界要求对南渡江进行立法保护的呼声很高。顺应广大群众要求,省人大常委会于2006年5月审议通过了《海南省南渡江生态环境保护规定》,从大力培育和保护水源林及沿岸防护林,严格生活垃圾、工业污水的整治处理,加强水质分段检测,定期向社会公布接受监督,以及明确责任,加大执法力度等方面进行了法律规范,受到广泛的好评,同时对保护我省其他江河的生态环境也起着示范带动的作用。在坚持生态立法、环境优先的原则下,省人大常委会也注意处理好保护与发展的关系问题。2007年1月,根据省政府的提请,为了缓解由于电力供应不足制约海南经济发展的矛盾,随着烟气脱硫技术等防治污染手段的不断进步,迫切需要建设新的燃煤电厂的现实情况,省人大常委会经过实地调查研究,把原本没有纳入年度立法计划的《海南省环境保护条例(修正案)》,及时列

入常委会会议议程。经过常委会组成人员的认真审议,决定对条例中关于“严禁建设新的燃煤电厂”的规定进行修正,同意在采取严格的环保措施的规定条件下,建设新的燃煤电厂,并获得常委会会议一次审议通过,既坚持了严格的环保措施,又保证了我省经济发展的电力需求,支持和推动我省“大企业进入、大项目带动、高科技支撑”的工业发展战略的实施。

四是促社会文明和谐。胡锦涛总书记提出的“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”,是我们向往的社会,是我们奋斗的目标,也是建设中国特色社会主义的基本要求。

构建社会主义和谐社会,不仅是一个社会理想,而且是造福于民的社会实践。省五次党代会亦提出“以解决人民群众最关心、最直接、最现实利益问题为重点,扎实推进和谐海南建设”的总体要求。省三届人大及其常委会在以立法促和谐方面也作了不懈的努力。2006年通过的《海南省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉若干规定》和《海南省实施〈中华人民共和国工会法〉若干规定》,2005年通过的《海南省预防和制止家庭暴力规定》,2006年通过的《海南省预防职务犯罪规定》等,都从各个层面较好地体现了建设和谐社会的主题内容。

四、在立法规程上努力做到“四化”

人大及其常委会的组织原则和法定的职责,决定了其行使职权的形式是依法集体行使职权,会议决定重大事项,严格按照法定程序办事。省三届人大及其常委会在坚持走群众路线,创新立法机制,扩大开门立法,推进立法的民主化、程序化方面,进行了积极的探索和实践,努力以立法程序的民主化保障和提高立法决策的科学化。

一是法规起草主体多元化。这是针对目前我省法规起草主体相对比较单一的现实而提出的。2006年1月,省人大法制

委员会制定的《关于进一步提高立法质量的实施意见》(已经第26次主任会议批准执行)中提出,除由政府部门起草法规的渠道外,对一些全局性的、涉及人民群众切身利益的重要法规,可由省人大法制委员会、常委会工作机构组织起草,或者由常委会工作机构、专家学者和实际工作者共同起草。对涉及几个政府部门职责的法规,可以由政府法制部门组织起草。对一些专业性强的法规可以委托大专院校、科研机构、专家学者起草,也可以实行招标的方式委托起草等。通过扩大法规起草主体的渠道,力求在制定的地方性法规中,更加科学合理地规范各种社会关系,努力做到公民的权利与义务相统一、国家机关的权力与责任相平衡,防止和克服部门利益法制化、部门权力利益化的倾向。2004年省人大常委会在研究制定《海南省经济特区促进私营个体经济发展条例》的过程中,就曾委托海南大学、中国(海南)改革发展研究院的专家学者提出专家修改稿,是一次很有成效的尝试。

二是立法调研制度化。加强调查研究是我们发扬立法民主、实行开门立法的必然要求,也是我们立法工作者体察民情、广集民意、博纳民智的一项基本功。彭真老前辈曾强调说“立法需要两个根据,一是实际情况,二是宪法”,“我们共产党人的根永远在车间,在田野上”。他还辩证而形象地指出“实际产生法律,实际是母亲,法律是儿子”。这都是强调立法调研工作的重要性和必要性。省三届人大常委会始终强调要把立法调研贯穿于立法工作的全过程,突出调研工作的针对性、多样式和实效性。从立法项目的确立论证,到每项法规研究修改、审议通过,再到法规实施后的跟踪评估等,都强调要深入一线、深入基层,多掌握第一手资料,多了解当地的民情。2006年在开展《海南省南渡江生态环境保护规定》的立法调研时,省人大法制委员会邀请部分省人大常委会委员、法制委

委员、人大代表及省政府相关部门的负责同志，从南渡江源头开始沿流域进行实地调研，直接了解和感知南渡江生态环境保护状况，使制定的法规更具针对性。2006年年底在审议《海南省实施〈中华人民共和国老年人权益保障法〉若干规定》过程中，为了公开征求民意，法工委根据主任会议的决定，将草案在《海南日报》及人大网站等媒体全文刊登。社会各界特别是省内外的老年人纷纷来信、来电，共收到来信35件、来电52个，为审议修改奠定了广泛的民意基础。该法规草案在常委会会议表决时，以少有的全票获得通过。

三是立法审议程序化。程序的合法是实体合法的保障。只有严格执行立法审议的法定程序，才能有效保障法规实施的合法性和严肃性。《中华人民共和国立法法》对立法程序作了明确而严格的规定。省人大法制委员会为了更好地履行《立法法》规定的对法规草案进行统一审议的工作职责，在《关于进一步提高立法质量的实施意见》中，对加强立法审议程序化方面，亦作出一些新的规定和要求。如省人大法制委在对法规草案进行统一审议时，可以邀请常委会有关工作机构和政府有关部门的负责人列席会议；对常委会组成人员审议的重要意见未采纳的，应当在审议结果报告或者修改情况的报告中予以说明；与常委会有关工作机构对草案的重要问题存在分歧意见的，应当向常委会主任会议报告；对一些涉及人民群众切身利益的法规草案，在常委会审议前，可以组织常委会组成人员进行专题调研、论证和考察等等。2006年6月，经主任会议同意，法制委、法工委联合内司委、省法制办公室，就《海南省道路交通安全违法行为处罚规定（草案）》举行立法听证会。这是省三届人大常委会举行的首次立法听证会，领导重视，群众关注，海南电视台、海南日报、海南人大网站等新闻媒体进行了现场采访和连续报道。为了开好这次听证会，法制委、法

工委制定了详细的工作方案,预先公布了此次听证会的四个热点问题,并从报名参加听证会的公民中,根据其所持的观点及理由、代表性等情况,按照各方意见人数基本相当的原则遴选出22名听证陈述人,其中有机动车驾驶员、汽车出租公司和客运公司的管理人员,有交警、律师、自由职业者等。听证会进行了3个半小时,100多名各界群众参加了旁听。旁听群众热情高涨,陈述人的发言紧扣主题,有的针锋相对,各抒己见;有的互为补充,相得益彰,达到了预期的目的。

四是立法评估规范化。立法评估,顾名思义就是对已生效的法律法规的实施情况、产生的效应、存在的问题等进行实事求是的跟踪调查和评价估计。这是立法规程的重要组成部分,也是对地方立法工作在程序上的新的延续和要求。其目的就是通过跟踪调查和综合评估,为法规的修改完善提供依据,不断改进立法工作,努力提高法规的质量。省三届人大常委会于2005年的第4季度和2007年的5月至6月下旬,组织部分省人大常委会组成人员、法制委员会委员、人大代表、专家学者,以及相关工委和厅局的负责同志,分别对1998年制定实施的《海南省红树林保护规定》和1996年制定实施的《海南经济特区机动车辆燃油附加费征收管理条例》进行了立法跟踪评估。立法评估采取立法总体效果评估与具体内容评估相结合,深入一线实地调查与发放问卷调查相结合,法制工作机构和专家评估与社会群众参加评估相结合。同时通过“海南在线”和海南人大网站及电视、报刊向社会公众开辟问卷调查专栏和评估专栏,广泛了解公众对法规实施情况和效果的反映,还委托各市县人大常委会对当地的实施情况和效果进行深入评估。通过立法评估活动,不仅为被评估的法规的修改完善提供了实践依据,也为今后研究制定新的地方法规提供了有益的借鉴。

省三届人大及其常委会从2003年1月至2007年8月底,