

# 地方立法后评估的 理论与实践



DIFANG LIFA HOU PINGGU DE  
LILUN YU SHIJIAN

史建三◎主编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

# 地方立法后评估的 理论与实践



DIFANG LIFA HOU PINGGU DE  
LILUN YU SHIJIAN

史建三◎主编



法律出版社  
LAW PRESS • CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

地方立法后评估的理论与实践 / 史建三主编. —北京: 法律出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3891 - 9

I. ①地… II. ①史… III. ①地方法规—立法—研究—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 194949 号

地方立法后评估的理论与实践  
主编 史建三

编辑统筹 法律应用出版分社  
策划编辑 孙 慧  
责任编辑 孙 慧  
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 固安华明印刷厂  
责任印制 陶 松

开本 720 毫米×960 毫米 1/16  
印张 14  
字数 191 千  
版本 2012 年 9 月第 1 版  
印次 2012 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 3891 - 9

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

# 目 录

Contents

|    |                      |
|----|----------------------|
| 1  | 第一章 立法后评估的由来、现状与前景   |
| 1  | 第一节 立法后评估的由来         |
| 1  | 一、立法后评估的背景           |
| 4  | 二、立法后评估及其相关概念        |
| 6  | 第二节 立法后评估的现状         |
| 10 | 第三节 立法后评估的前景         |
| 13 | 第二章 立法后评估的国际借鉴       |
| 13 | 第一节 美国立法后评估制度        |
| 13 | 一、美国立法后评估的背景         |
| 15 | 二、美国立法后评估的制度化历程      |
| 16 | 三、美国立法后评估的现状         |
| 20 | 四、美国立法后评估制度对中国的启示与借鉴 |
| 20 | 第二节 德国立法后评估制度        |
| 20 | 一、德国立法后评估的背景         |
| 22 | 二、德国立法后评估的制度化历程      |
| 23 | 三、德国立法后评估的现状         |
| 25 | 四、德国立法后评估制度的经验       |
| 27 | 第三节 英国立法后评估制度        |
| 27 | 一、英国立法后评估的背景         |
| 28 | 二、英国立法后评估的制度化历程      |
| 30 | 三、英国立法后评估的现状         |
| 33 | 四、英国立法后评估制度的经验       |
| 35 | 第四节 日本立法后评估制度        |
| 35 | 一、日本立法后评估的背景         |
| 37 | 二、日本立法后评估的制度化历程      |
| 38 | 三、日本立法后评估的现状         |
| 41 | 四、日本立法后评估制度的启示       |

|    |                           |
|----|---------------------------|
| 43 | <b>第三章 地方立法后评估的学理基础</b>   |
| 43 | <b>第一节 立法后评估与相关制度的关系</b>  |
| 43 | 一、立法后评估与立法前评估             |
| 44 | 二、立法后评估与立法规划              |
| 45 | 三、立法后评估与法规清理              |
| 46 | 四、立法后评估与执法检查              |
| 47 | 五、立法后评估与立法监督              |
| 48 | <b>第二节 地方立法后评估的原则</b>     |
| 48 | 一、客观性原则                   |
| 49 | 二、科学性原则                   |
| 50 | 三、民主性原则                   |
| 50 | 四、实效性原则                   |
| 51 | <b>第三节 地方立法后评估制度的主要功能</b> |
| 51 | 一、描述与评价功能                 |
| 52 | 二、检验与改进功能                 |
| 52 | 三、批判与反思功能                 |
| 54 | <b>第四章 地方立法后评估的主体</b>     |
| 54 | <b>第一节 国外立法后评估主体简介</b>    |
| 54 | 一、英国立法评价中的主体              |
| 55 | 二、美国立法评估主体的变迁             |
| 56 | 三、日本的法律绩效评估主体             |
| 57 | 四、联邦德国的立法评估主体             |
| 58 | 五、澳大利亚的立法审查主体             |
| 59 | <b>第二节 我国地方立法后评估主体比较</b>  |
| 59 | 一、地方立法后评估概况               |
| 60 | 二、地方立法后评估的主体模式            |
| 62 | 三、地方立法后评估主体的发展脉络          |

|    |                                 |
|----|---------------------------------|
| 63 | 第三节 立法后评估主体发展趋势                 |
| 63 | 一、立法后评估不同主体的优劣比较                |
| 64 | 二、确立我国立法后评估主体应遵循的原则             |
| 65 | 三、我国立法后评估主体应以立法机关为主             |
| 68 | 第五章 地方立法后评估的方法                  |
| 68 | 第一节 法学评估方法                      |
| 69 | 一、价值评价方法                        |
| 71 | 二、实证分析方法                        |
| 73 | 三、作为技术的方法                       |
| 75 | 第二节 社会学评估方法                     |
| 75 | 一、调查样本的选取                       |
| 76 | 二、问卷调查法                         |
| 78 | 三、访谈调查法                         |
| 79 | 第三节 经济学评估方法                     |
| 80 | 一、效益—成本分析法                      |
| 81 | 二、成本—效果分析法                      |
| 82 | 三、其他经济学评估方法                     |
| 84 | 第六章 地方立法后评估的指标                  |
| 84 | 第一节 评估指标的意义                     |
| 84 | 一、评估指标在很大程度上决定了评估结论的科学性程度       |
| 85 | 二、评估指标体系的不同内容决定了评估所应当采取的方式手段    |
| 85 | 三、评估指标体系的取舍必然影响评估工作的难易程度和工作量的大小 |
| 85 | 四、不同评估指标的设置决定了评估工作的参与主体         |
| 85 | 第二节 设立评估指标应当考虑的因素               |
| 86 | 一、体现建设社会主义法律体系的要求               |
| 86 | 二、考虑地方性法规的特殊性                   |

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 86  | 三、结合后评估的具体目的确定指标   |
| 87  | 四、根据评估对象的不同调整指标体系  |
| 87  | 五、考虑评估工作的可操作性      |
| 87  | 第三节 关于评估指标体系的理论与实践 |
| 91  | 第四节 评估指标体系的内容      |
| 91  | 一、合法性指标            |
| 94  | 二、合理性指标            |
| 95  | 三、协调性指标            |
| 96  | 四、操作性指标            |
| 97  | 五、规范性指标            |
| 99  | 六、实效性指标            |
| 100 | 七、适应性指标            |
| 102 | 第七章 地方立法后评估的程序     |
| 102 | 第一节 评估的前期准备        |
| 102 | 一、评估程序的启动          |
| 104 | 二、评估对象的选择          |
| 105 | 第二节 评估的操作过程        |
| 106 | 一、资料、信息的收集         |
| 107 | 二、资料的整理分析          |
| 108 | 第三节 评估的最终结论        |
| 109 | 一、评估情况介绍           |
| 110 | 二、评估内容分析           |
| 112 | 三、评估问题建议           |
| 113 | 第八章 地方立法后评估的结果运用   |
| 114 | 第一节 评估报告的立法运用      |
| 114 | 一、评估中总结的立法经验       |

|     |                                        |
|-----|----------------------------------------|
| 116 | 二、对评估问题的直接处理                           |
| 117 | 第二节 评估报告的执法运用                          |
| 117 | 一、执法中的经验总结                             |
| 120 | 二、执法中存在的不足                             |
| 121 | 第三节 评估报告的司法运用                          |
| 121 | 一、司法对立法后评估经验的借鉴                        |
| 122 | 二、司法对评估中出现问题的应对                        |
| 124 | 附录一 上海市地方性法规立法后评估办法(草案)                |
| 129 | 附录二 法规“生命周期”的问题、成因与对策<br>——以上海市地方性法规为例 |
| 156 | 附录三 “世博立法”评估总报告                        |
| 178 | 附录四 上海市环保类地方性法规实施效果评估                  |
| 214 | 后记                                     |

## 第一章

# 立法后评估的由来、现状与前景

2011年3月,在第十一届全国人民代表大会第四次会议上,全国人大常委会委员长吴邦国宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。经过改革开放三十多年的集中快速立法,中国的立法已经发展到从“数量型立法”转向“质量型立法”的拐点。<sup>①</sup>如何检验、提高和维护法律体系的质量成为法治建设系统工程中一个迫切需要解决的现实问题。

### 第一节 立法后评估的由来

#### 一、立法后评估的背景

从广义上来讲,评估是借助一定的标准、程序和方法,由一定的组织或个人对评估客体的价值大小或高低、趋势或发展的评价、判断、预测的活动,是人们认识、把握事物或活动的价值或规律的行为。<sup>②</sup>

在经济与社会领域,人们最常用的评估方法是绩效考核,它首先运用于企业管理当中,一般以投入与产出之比率评价企业与职工的工作效率和竞争力,具有相当程度的科学性。20世纪70年代,西方国家普遍受到机构庞大、行政效

---

① 俞荣根主编:《地方立法后评估研究》,中国民主法制出版社2009年版,第4页。

② 许安标:“立法后评估初探”,载《中国人大》2007年4月25日。

率低下、资源浪费严重等问题的困扰,于是绩效评估运动开始引入公共行政领域。英国政府率先开展了形式多样的绩效评估,1993年美国政府成立全国绩效评估委员会,制定颁布了《政府绩效评估与结果法》,其他发达国家也都广泛运用这种方法。与此同时,绩效评估在西方国家的立法活动中获得推广,原因是立法机关是公共部门之一部分,立法活动也是公共管理的手段之一,具有可评估性。

在绩效评估中,西方国家主要用经济(Economic)、效率(Efficiency)、效果(Effectiveness)、公平(Equity),即4E指标开展评估。前三个指标都属于经济范畴,可以运用完善的统计学方法,设计精巧的数学模型,以纯客观的形式展示立法的实际效果。即使是最难量化的“公平”指标,也被转化为经济学中的帕累托标准,即公共政策让一个人境况变好的同时,不能使其他人的境况变坏,“公平”由此从主观的感受变为可客观评价的标准。西方新公共管理理论在用企业家的精神改造政府的同时,将私人企业的绩效评估方法带入了公共政策评估,立法效果评估就是重要的一项。以德国为例,立法效果评估分为三大模块,即先行立法效果评估、跟踪立法效果评估和事后立法评估,这三类评估可以依次进行,也可以单独进行。<sup>①</sup>

本世纪初,公共管理领域内的绩效评估理念和方法传入我国,很多政府机关都相继开展了绩效评估活动。此举有效提高了政府效率,推进了依法行政工作,我国的立法后评估工作也在这个时期开展起来。2000年以来,山东、云南、重庆等省市率先对若干地方性法规进行后评估,各地纷纷效仿,评估主体和形式各具特色。行政立法领域也同步推行后评估制度,部分行政法规、部委规章与地方规章先后被纳入后评估程序。立法后评估在各地称谓不尽相同,如浙江称为立法质量评估,云南称为立法回头看,海南称为立法跟踪评估;学者们有的称其为立法评估(相对于立法前的立法预测),有的称为立法效果评估,还有的

---

<sup>①</sup> 国务院法制办公室秘书行政司:“德国和欧盟的立法效果评估制度”,载《政府法制参考》2005年第10期。

称为立法绩效评估等。<sup>①</sup>

为什么立法后评估日益引起各级立法机关的重视呢?一方面是因为,理论联系实际,实践—理论—实践的认识过程是马克思主义哲学认识论的基础,这一理论具体落实到立法工作中,就必然地表现为通过总结反思法规的实施效果来检验立法的思路、方法和质量。也有学者借助西方法理学的理论,认为这是“回应型立法”的一种重要手段。<sup>②</sup>由于成文立法存在着天然的缺陷,即法律表述得越明确,适应形势变化的能力就越差,所以需要借助适当的工具对不断发展变化的实际作出回应。“回应型立法”评估周围环境中各种新的力量,在转变的法律与社会中不断改造法制,力图构建一个与社会变革相适应的规范化模式。“回应型立法”的主要目的就是使法律更多地回应社会需要,使法律机构能够更完全、更理智地考虑那些法律必须从它们出发并且将其运用于它们的社会现实。而成文法自身由稳定而生发出来的僵滞的惰性与惯性,使这种回应机制的发挥受到严重制约。只有借助于外来力量,不断推动立法克服这一先天缺陷,审视既有法律是否落后于社会经济发展的实际需要,及时修订补充,才能帮助法律适应形势的变化,更好地发挥作用。立法后评估可以被看做是这股革新除旧之力量的来源之一。另一方面是因为,在以往的立法实践中虽然存在着执法检查、执法监督、立法后的调研等类似于立法后评估的做法,与“立法后评估”在形式上有类似之处,但是其侧重点主要是考察法律法规的贯彻执行情况,而不是法律法规本身的问题和质量。换言之,传统的执法检查和监督无法满足对立法活动的全面评估。随着立法的日益膨胀,需要将立法质量检验、立法质量评估的工作专门化、规范化甚至制度化,立法后评估就应运而生了。我们认为,法律文件的颁布并不是立法任务的终结,在法律运行一定时间后,有必要对实施效果进行评估,为将来的立、改、废打下基础,这就是立法后评估在中国方兴未艾的重要原因。

① 沈国明等:《在规则与现实之间——上海市地方立法后评估报告》,上海人民出版社2009年版,第2页。

② 叶慧娟:“立法后评估制度的理论基础探析”,载《科学 经济 社会》2011年第1期。

## 二、立法后评估及其相关概念

在理论研究和立法实践中,出现了许多内涵相近的概念和提法,诸如“立法质量评估”、“立法回头看”、“立法跟踪评估”、“立法效果评估”、“地方性法规实施效果反馈”,等等。不过现在“立法后评估”这一概念逐渐被学界和立法机构所接受。例如,近几年有关这一主题的著作包括沈国明等著的《在规则与现实之间——上海市地方立法后评估报告》、俞荣根主编的《地方立法后评估研究》等均采用了“立法后评估”的概念。全国人大常委会委员长吴邦国在2010年3月“两会”上所作的《全国人大常委会工作报告》中也提到了“立法后评估”,指出将适时启动立法后评估试点,结合常委会执法检查中存在的问题和法律实施中出现的新情况、新问题,有针对性地选择一到两部事关群众切身利益的法律,开展立法后评估试点工作,探索建立立法后评估工作机制。此外,一些重要的学术研讨会也普遍采用“立法后评估”的提法,如2010年4月在山西太原举行的“全国规范性文件备案审查和立法后评估工作研讨会”;2010年6月由全国人大常委会法制工作委员会主办,在陕西西安举行的“立法后评估国际研讨会”等。这说明“立法后评估”已经成为一个被普遍接受的概念,不过对于其内涵,尚无统一的界定。以下列举几个具有代表性的表述:

所谓“立法后评估”,是指法律施行一段时间后,在立法部门的主持下,组织执法部门及社会公众、专家学者等,采用社会调查、定量分析、成本效益计算等多种方式,对法律的实施绩效进行分析评价,对法律中所设计的制度进行评判,并针对法律自身的缺陷及时加以矫正和修缮。<sup>①</sup>

立法后评估虽然称呼不尽相同,但大体都是指具有地方性法规、政府规章制定权的国家机关或者由其委托的主体,按照一定的评估程序,对地方性法规、政府规章的合法性、合理性、实效性、协调性等指标进行评价,并提出完善法规、

---

<sup>①</sup> 丁伟:“从‘立法后评估’看民主立法”,载《文汇报》2007年2月9日第5版。

规章建议的活动。<sup>①</sup>

“立法后评估”是指评估主体按照一定的标准和程序、运用科学的方法和技术对现行有效的法律、法规、规章的文本质量、实施效果作出定性和定量的分析和评价。<sup>②</sup>

2010年7月9日国土资源部发布的《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》第3条规定:“本办法所称规章和规范性文件后评估(以下简称后评估)是指国土资源部制定的规章和规范性文件实施后,依照本办法规定的程序、标准和方法,对其政策措施、执行情况、实施效果、存在问题及其影响因素进行客观调查和综合评价,提出完善制度、改进管理的意见的活动。”

从以上定义中可以概括出关于立法后评估的共性认识:第一,立法后评估的对象是已颁布实施了一定时间的规范性法律文件,从而将其与立法计划、立法论证等活动区别开来;第二,立法后评估的主体包括责任主体、实施主体、委托主体等,一般以立法机关为责任主体,负责立法后评估的启动、批准和报告的审议,但具体的实施过程可以由其他工作部门进行,也可委托其他主体进行,在概念界定时不一定要加以限定;第三,立法后评估应按照一定的程序、运用一定的指标和方式进行;第四,评估的内容可以是多方面的,主要针对实施效果、存在问题、立法质量等;第五,立法后评估的目的是为了完善法规、改进执法、提高立法质量。

基于以上的认识,我们认为,“立法后评估”是指法律法规实施后,根据经济社会发展要求,结合立法目的,按照一定的原则、标准和程序,运用科学的评估方法,对法律法规的整体或部分条文的制度设计、实施绩效、存在问题及其影响因素进行跟踪调查和综合评价,并提出评估意见的活动。

---

① 沈国明等:《在规则与现实之间——上海市地方立法后评估报告》,上海人民出版社2009年版,第2页。

② 俞荣根主编:《地方立法后评估研究》,中国民主法制出版社2009年版,第11页。

## 第二节 立法后评估的现状

改革开放三十多年来,我国从中央到地方都进行了大规模立法。这突出地表现在立法数量庞大、立法主体多元、立法领域广泛等方面。但是长期以来,我国立法机关偏重于法规的制定工作,无暇顾及法规出台后的实际效果,对法规是否达到立法的预期,缺乏足够的了解。随着规范性法律文件的不断增多,新旧法律之间、不同主体制定的法律之间不可避免地出现摩擦和冲突。这些相互矛盾的法律文件给现实生活带来很多困扰,降低了法律的权威。有时候,甚至是立法机关也明显感觉法律规范存在问题,但由于受到立法程序的限制,无法及时进行纠正。此外,由于部分法律文件不能适应时代发展的要求,已经在现实生活中产生了非常严重的负面影响,这就是“立法后评估”产生的客观需求。

目前,立法后评估在我国仍处于探索研究阶段。按照《立法法》的规定,我国现行的立法体制是中央统一领导和一定程度分权的立法体制,存在中央立法和地方立法两级立法权限。在这样的背景下,我国的立法后评估经历了一个由地方立法实践探索到中央机关充分肯定,再到中央立法践行评估的过程,形成了国家与地方良性互动的发展轨迹。对我国的立法后评估现状可以从以下三方面作具体描述:

### 1. 法律方面

截至2011年8月底,中国已制定现行宪法和有效法律共240部、行政法规706部、地方性法规8600多部。为了维护国家法制统一,促进法律体系科学和谐统一,中国各级立法机关先后多次开展法律法规清理工作。2009年以来,全国人大常委会、国务院、地方人大及其常委会集中开展了对法律法规的全面清理工作。全国人大常委会废止了8部法律和有关法律问题的决定,对59部法律作出修改;国务院废止了7部行政法规,对107部行政法规作出修改;地方人大及其常委会共废止地方性法规455部,修改地方性法规1417部,基本解决了

法律法规中存在的明显不适应、不一致、不协调等问题。<sup>①</sup> 这说明,集中的法律清理是检查和维护社会主义法律体系质量的主要手段和方式,但是这种“运动式”的清理活动毕竟不是一种长效机制,无法及时发现和解决下位法与上位法的冲突,需要通过立法后评估弥补其不足。

2008年3月,全国人大常委会法工委在北京召开立法后评估研讨会,部分已开展立法评估工作的省、市人大的法制委员会(法工委)负责同志以及一些法学专家、学者参加了会议。与会人员交流了立法评估工作情况,并围绕立法后评估的相关问题展开了深入的讨论。

2010年,全国人大常委会首次开展了立法后评估试点工作,对《科学技术进步法》和《农业机械化促进法》两部法律的相关制度进行了立法后评估。2011年6月27日,全国人大常委会法制工作委员会关于立法后评估试点工作报告提交十一届全国人大常委会第二十一次会议审议,这是全国人大常委会首次审议立法后评估报告。

值得注意的是,对于第一次进行的法律后评估工作,有关方面采取了非常谨慎、科学的态度,没有对法律整体进行评估,而是针对两部法律的部分具体制度设计进行立法后评估。经过反复沟通协商,全国人大常委会法工委最后确定对《科学技术进步法》第20条关于财政性资金科技项目知识产权归属和使用、第33条关于鼓励企业增加研发投入两项制度,及《农业机械化促进法》第21条关于鼓励农业机械跨区域作业服务、第27条关于对农民和农业生产经营组织购买先进适用的农业机械给予补贴、第28条关于对农业机械生产作业用燃油安排财政补贴三项制度进行评估。

在评估中,主要通过文献研究、问卷调查、实地调研、情况报告、实例分析等方法对法律的实施绩效进行分析,评价法律制度和措施的设计是否合理、是否可行、是否有针对性,全面准确地把握法律运行中的问题。

通过对《科学技术进步法》两项制度和《农业机械化促进法》三项制度的评

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室:《中国特色社会主义法律体系白皮书》,2011年10月27日。

估工作,达到了试点工作的预期效果,为立法后评估的积极稳妥推进打下了良好的基础,对于进一步完善立法后评估工作机制,推动这项工作经常化、规范化运行具有重要意义。<sup>①</sup>

## 2. 行政法规、部门规章方面

国务院2004年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》第17条规定:“积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度。政府立法不仅要考虑立法过程成本,还要研究其实施后的执法成本和社会成本。”2006年,国务院启动了对《信访条例》、《艾滋病防治条例》、《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》、《个人存款账户实名制规定》、《劳动保障监察条例》和《特种设备安全监察条例》六项行政法规的立法后评估试点工作。此外,2006年财政部选取《会计师事务所审批和监督暂行办法》和《注册会计师注册办法》为评估对象,启动了行政规章层面的立法效果评估工作,开启了我国部门规章立法效果评估工作的先河,具有里程碑的重要意义。

## 3. 地方性法规、政府规章方面

与中央层面的法律、行政法规和部门规章相比,地方立法机关的立法效果评估的实践工作走在了国家的前面,并进行了积极有益的探索。2000年山东省人大法制委员会对《私营企业和个体工商户权益保护条例》、《产品质量法实施办法》、《法律援助条例》、《就业促进条例》,从法规设定的权力和责任、权利和义务是否合理,以及法规的执行情况等方面进行了立法效果评估;2004年云南省人大法制委员会和其他专门委员会对《邮政条例》、《广播电视管理条例》、《农村土地承包条例》开展了立法效果评估工作;北京市相关部门也在2004年对《北京市实施〈中华人民共和国水污染防治法〉办法》、《城市规划条例》的合法性、可操作性、实效性以及法规是否需要进一步完善进行了立法效果评估工作;2005年上海市以人大法制委、人大常委会法工委为主导,对《上海市历史文

---

<sup>①</sup> “积极稳妥开展立法后评估工作——访全国人大常委会法制工作委员会”,载《中国人大》2011年第7期。

化风貌区和优秀历史建筑保护条例》在实施近三年后进行了首次立法效果评估。据不完全统计,自2000年以来,山东、甘肃、重庆、云南、福建、海南、吉林、太原、武汉、北京、上海和深圳等省市人大常委会对其制定的地方性法规,及安徽、河北、杭州等省市政府对其颁布的政府规章都相继开展了或者正在开展立法效果评估工作。

通过对我国实施立法后评估情况的考察,我们发现这项工作呈现出以下特点。第一,立法后评估经历了先地方后中央的发展路径。立法后评估是立法制度中的重要组成部分,理应由《立法法》加以规定,所有立法主体应当同步执行。但是该法在制定之初,立法后评估的理念还未被立法者所接受,实践活动也没有深入展开,因此,《立法法》及其配套法规不可能将其作为一项制度纳入。目前,地方立法的后评估工作已经进入总结经验阶段,某些成熟先进的做法在制度竞争中脱颖而出,全国人大及其常委会有必要在立法中加以体现,同时其自身也可以开展立法后评估的探索。第二,行政立法后评估的早于人大立法后评估。国务院自2006年起就开始了行政法规的后评估工作。行政立法后评估有完备的制度保障,而人大立法后评估却没有形成固定的工作制度,随意性较强。在中央层面,《全面推进依法行政实施纲要》与《国务院工作规则》要求政府部门实施立法后评估,实现这项工作的常态化;在地方层面,广东、哈尔滨、无锡、宁波等地方政府也纷纷出台政府规章立法后评估的办法。而地方人大立法后评估工作文件仅有《郑州市人大常委会地方性法规评估办法》与《北京市地方性法规合法性评估工作规程》。第三,立法后评估的法律依据不足,启动环节存在诸多缺陷。主要表现如下:启动的随意性,有些地方没有充分论证立法后评估的必要性,只是在工作需要时临时提出、临时决策、临时行动,这样“仓促上阵”危害极大;启动的非常规性,在实践中,立法后评估常常为预定的结论服务,缺乏启动的独立性,导致评估过程流于形式;启动时机选取不科学,各地启动评估程序的时间有早有晚,对于到底何时开展评估工作没有科学的考量。第四,制度化规范的缺失导致立法后评估活动较混乱。表现如下:一是评估主体的范围较窄,广泛性、专业性不够;二是评估对象比较片面,还没有形成系统的立法