



地方立法 质量评价指标体系 研究

DIFANG LIFA
ZHILIANG PINGJIA ZHIBIAO TIXI YANJIU

主 编 / 俞荣根



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

2011年度重庆市社会科学规划特别委托项目
项目批准号: 2011TBWT01



地方立法 质量评价指标体系

研究

DIFANG LIFA
ZHILIANG PINGJIA ZHIBIAO TIXI YANJIU

主 编 / 俞荣根

副主编 / 刘春焱

撰稿人 (以姓氏笔画为序):

王称心 刘 艺 刘春焱 杨尚威
杨明成 杨春平 欧修权 俞荣根
游劝荣 程雪莲



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方立法质量评价指标体系研究 / 俞荣根主编. —
北京:法律出版社,2013.10
ISBN 978-7-5118-5397-4

I. ①地… II. ①俞… III. ①地方法规—立法—质量管理—评价指标—研究—中国 IV. ①D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 218745 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/班运华	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/法律出版社上海出版中心
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司	责任印制/张建伟
开本/787 毫米×960 毫米 1/16	印张/23.75 字数/298 千
版本/2013 年 11 月第 1 版	印次/2013 年 11 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	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908	
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995	
书号:ISBN 978-7-5118-5397-4	定价:60.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

地方立法质量评价指标体系研究

项目成员简介

课题顾问:

郑 洪 重庆市人大常委会副主任

课题组成员:

俞荣根 西南政法大学教授(课题组长)

刘春焱 重庆市人大常委会法工委副主任(课题副组长)

游劝荣 曾任福建省人大常委会副秘书长、法制委副主任委员、
常委会法工委主任,现任湖南省人民检察院检察长

杨春平 重庆大学教授

刘 艺 西南政法大学教授

王称心 中国政法大学副教授

杨明成 西南政法大学副教授

杨尚威 重庆市人大常委会法工委处长

欧修权 重庆市人大办公厅秘书处干部

程雪莲 重庆市卫生局法规处干部

李 韬 西南政法大学硕士研究生(课题秘书)

序

郑 洪

近年来,全国人大常委会高度重视立法评估工作。在全国人大常委会法工委的指导下,重庆市人大常委会也在地方立法质量评价方面进行了积极的探索,对多个地方性法规启动了立法评价工作,在总结过去立法经验的基础上,力求将地方立法质量评价工作制度化。综观目前的地方立法质量评价研究,大家对立法中的质量评价研究较多,但是对立法前和立法后质量评价研究相对较少,突出表现在立法质量评价缺乏科学标准,特别是缺乏量化指标。针对这一问题,重庆市人大常委会委托由西南政法大学俞荣根教授领导的课题组专门开展了地方立法质量评价指标体系研究。

《地方立法质量评价指标体系研究》在全面总结地方立法质量评价实践的基础上,按照科学合理的技术路线,从立法前质量评价和立法后质量评价两个方面,结合地方性法规的不同类型深入开展理论研究,设计了系统的地方性法规质量定性、定量评价指标体系。

总体而言,《地方立法质量评价指标体系研究》具有四个方面的突出特点:

一是建立了量化的评价指标体系,实现了定性与定量的结合。立法质量的高低是一种主观认识,如何使主观认识符合客观实际,是立法质量评价的重点和难点。本项研究成果在对立法质量评价的各个方面进行全面分析的基础上,提出地方性法规立法前和地方性法规立法后两套

立法质量评价指标体系,通过对指标体系的各个子项目进行量化评分,把主观的定性评价变成客观的量化测评,具有较强的可操作性。

二是进行了不同类型地方性法规立法后质量评价的分类差异研究,更加便于操作。按照地方性法规所属的法律部门不同,对各类地方性法规的质量评价指标的内涵差异进行了对比研究,并根据所属法律部门的具体特点,确定了不同的质量评价指标权重,便于在实践中针对不同类别的各个法规进行评价。

三是充分吸取了国外最新研究成果。课题组在分报告2—1、2—2中专门分析研究国外几个主要发达国家的立法影响性评估制度和办法。据我所知,在课题研究过程中,还组织力量译介了长达11万多字“《美国有毒物质控制法》第403条含铅油漆危险物标准的经济分析”,以供研究参考,课题报告较好地借鉴了这些域外理论和经验。

四是在立法质量评价制度方面进行了前沿探索。在总结项目研究成果的基础上,拟定了《重庆市地方性法规评价办法(专家建议稿)》,对立法质量评价的原则、组织、程序、内容、结果运用等方面做出了探索性规定。

利用《地方立法质量评价指标体系研究》中提出的立法后质量评价指标体系,重庆市人大常委会先后对《重庆市城乡居民最低生活保障条例》、《重庆市公路路政管理条例》、《重庆市产品质量监督管理条例》、《重庆市消防条例》进行了立法后评估。在评估过程中,按照立法后质量评价指标体系确定的各个要素,对四个条例进行了文本质量和实施效益方面的量化评估,得出了比较客观的评估结论,为进一步改进立法工作提供了可靠的依据。重庆市人大常委会的立法后评估实践也检验了《地方立法质量评价指标体系研究》报告。从检验的效果来看,各方面反应是好的。

重庆市社会科学规划办对《地方立法质量评价指标体系研究》课题报告进行了验收鉴定,给予“优秀”的等级评价。鉴定后,课题组听取专

家们的意见又进一步作了修改完善,现准备交付出版社出版,闻之甚感欣慰。

是为序。

2013年6月18日

目 录 CONTENTS

序	郑 洪	1
总报告		1
总报告 1 地方立法前质量评价指标体系研究	俞荣根	3
总报告 2 地方立法后质量评价指标体系研究	俞荣根	18
总报告 3 不同类型地方性法规立法后质量评价指标 体系研究	俞荣根	38
分报告		87
分报告 1 国内立法后质量评估研究	杨春平	89
分报告 2—1 国外立法前质量评估研究	刘 艺	138
分报告 2—2 国外立法后质量评估研究	刘 艺	167
分报告 3 地方立法文本质量评价指标体系研究	杨春平	182
分报告 4—1 地方立法实施效果评估指标体系 研究	王称心	221
分报告 4—2 地方立法实施效果评价指标体系 研究	游劝荣	246
分报告 5—1 不同类型地方性法规质量评价体系差异 研究	刘春焱 杨尚威	263

分报告 5—2	立法后评估指标之差异化研究	程雪莲	277
分报告 6—1	“后法律体系”时期立法后评估理论和实践的 几个问题	俞荣根	301
分报告 6—2	“后法律体系”时期立法质量评价的理论与 路径分析	王称心	316
立法建议稿			341
	《重庆市地方性法规评价办法》(专家建议稿)	杨明成	343
	《重庆市地方性法规评价办法》(专家建议稿)起草 说明	杨明成	353
后 记		俞荣根	361



总 报 告



地方立法前质量评价指标体系研究*

2010年,我国宣布中国特色社会主义法律体系基本形成,标志着国家法制建设已从过去的数量型发展转入质量型发展轨道。“有法可依”不再是立法工作的唯一目标,也不再是衡量国家法制状况的主要标尺。在立法的质量型发展阶段,衡量立法工作的主要标准,第一是质量,第二是质量,第三还是质量。立法质量永远是“法律体系建设的生命线”。^① 如何确保制定的法律合乎正当性,并且该法律能获得公民普遍的遵从,已经成为当下中国法治建设最为重要的目标。

提高立法质量永无止境。在立法质量上,没有最好,只有更好。提高立法质量的途径和措施很多,其中一条是进行立法质量评价。这相当于一种倒逼机制,比较管用,见效也快,世界上一些主要的法治发达国家普遍采用。

立法质量评价通常有立法前评估和立法后评估之分。立法后评估重在检验已制定实施的法律法规的立法质量,立法前评估则重在提升即将制定或正在制定的法律法规的立法质量。立法前评估将立法质量的关口前移,有利于事先遏制过度的立法政绩冲动,节约立法资源,慎用立法手段,降低立法泡沫,防止不良之法出台,是提高立法质量的一种有效措施。

* 本研究报告执笔人:俞荣根。俞荣根,西南政法大学教授。

① 汤啸天:“立法民主与立法质量”,载《探索与争鸣》1999年第4期。

“立法前评估”或“立法前质量评价”，与“立法后评估”或“立法后质量评价”成相对应的立法工作话语，容易为人们所理解和接受。在很多法治发达的国家，或称之为“影响评估”、“影响性评估报告”等。^①不可否认，无论是理论研究还是实践探索，相比于立法后评估，我们在立法前评估上下的功夫显得更加不足。有鉴于此，我们建议首先在地方立法中探索和试行立法前评估。这样做，还缘于我国地方立法的立法主体多，每年制定的地方性法规数量也多，探索和试行立法前评估的积极性高，回旋余地大，制度障碍小，试错代价低，成效收益显。

一、立法前质量评价的经验、理论和建议

立法前质量评价的目的只有一个：确定该立法项目是否可以进入立法程序。换言之，是要解决该法当立不当立、何时立，以及立成什么样的问题。

我国的地方立法中，立法前普遍采用“立法项目立项论证”、“立法调研”、“立法听证”、“立法草案说明”等方式对法案加以评价。这些做法实际上已经证明了立法前评估的必要性，同时也积累着立法前评估的经验。诚然，它还不是名正言顺的立法前评估。它需要改进和提升的有两个方面：一是应建立规范化的立法前评估制度；二是应构建可操作的立法前评估的立法质量评价指标体系。

国外关于立法前“影响评估”或“影响性评估报告”的理论研究和经验积累已有多年，他们比较注重立法成本分析。资料表明，经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，

^① 欧盟及一些发达国家一般称为“影响评估”（Impact Assessment, IA）；或者称为“规制影响分析”（Regulatory Impact Analysis, RIA）；或者称为“规制影响评估”（Regulatory Impact Assessment）。参见郑宁：“行政立法评估制度研究”，中国人民大学2008年博士学位论文。另参见本课题分报告之2—1。

OECD)比较重视立法事前评估。早在1990年,OECD就开始对“如何提升立法质量”这一课题展开了研究。1995年,OECD理事会通过了《提高政府规制质量建议书》。在该建议书中,OECD所有成员一致认定,影响性评估报告制度对于提升立法质量至关重要。该建议书指出,好的立法规范应当具备以下八个方面的条件:(1)为明确而清晰的政治目标服务,并且有效实现了这些目标;(2)具备法律和经验基础;(3)根据成本产生效益,考虑分配的社会效果,同时经济、环境等都应该被考虑在内;(4)实现成本和社会动荡的最小化;(5)通过市场激励和全球途径推动创新;(6)清晰、简单、实用;(7)与其他法规和政策保持一致;(8)保持国内和国际贸易以及投资既协调共存又具有竞争的状态。^①

日本的影响性评估报告制度规定,评估报告主要包含评估立法的必要性、效率性、有效性、公平性、协调性、合法性。这些概念与我们汉语思维和语言很相近,也不难理解。

比较分析国外的立法前“影响评估”制度,以下一些内容是不可或缺的:一是必要性证成。要求描述曾经考虑过的每个替代方案,以及说明没采用它们的理由。质言之,必须证明已穷尽其他非法律手段和低位阶的法律手段。二是与现有法律体系衔接情况说明。也就是证明该立法与宪法、法律和法规的规定不相冲突,与现有法律体系能相衔接。三是立法后可以预见的影响分析,也叫做立法效果分析。这是已收集到的一些国家无一例外地特别重视的一项立法前“影响评估”制度。它要求拿出该法案制定实施后直接或者间接地对经济、社会和环境影响的分析报告,其中包括能不能带给相关的公共机构、自然人和法人可期待的金钱或其他收益,以及对整个行政负担的影响分析。同时,还需要对该法案可能解决或激发的社会问题、政治问题进行预测。有的国家的立法效果分析着重于成本分析,包括立法和执法的内部成本和外部成本,内部成

^① 参见 Jonathan Verschuuren, *The Impact of Legislation A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, MARTINUS NIJHOFF Publishers Leiden. Boston 2009, p. 29。

本有职员的人头费、补助金、设施费、事务费等,外部成本包括居民、企业被课以的税金及对保险金、设施配置等权利义务的规制所伴随的利益损害,等等。这一切都要求有一套完善的量化描述。

在评估方法上,各国都强调征询公众、各社会机构与团体的意见。立法机构还要召开专门的立法听证会听取专家学者、独立的评估机构、民间组织以及社会公众的立法意见。这些意见都要求有完整的记录,并在影响性评估报告中如实加以描述。^①

其实,无论哪国的法律法规,也无论什么类型的法律法规,决定其立法质量的总有那么一些共通的不可或缺的质量因子。它们包括:立法的必要性;该立法与宪法、法律及整个法律体系是否一致和相衔接;该立法对社会、政治、经济和文化的影响和效益是否积极正面,以及其立法、执法和守法成本是否低廉。这些关系立法质量的基本因子便是评价地方立法质量的基本指标。在地方立法前评估中,除了上述基本指标,还应当选择某些与地区特点和法规类型相关的重要的地方特色指标。它们可以掺入基本指标之中,由此构成地方性法规立法前质量评价的指标体系。

在立法前评估的操作层面上,有两点需要特别注意,甚至可作为恪守的原则:一是立法前评估必须与立法项目同步进行。如果等法案起草完毕再来做立法前评估报告,那么前评估原本所含的可行性研究报告性质就会变成“当行性报告”,这样的前评估无异于一场走秀,失去任何正面价值。二是立法前评估应当采取定量和定性相结合的分析方式,并坚持以定量分析为基础,将评价指标作最大限度的量化处理。这是由于定量评价受评价者主观影响相对较少。当前社会诚信缺失、假术泛滥,也早已影响到政治和法律生活领域,为有识之士所痛心疾首。坚持定量评价分析,既是世界各国立法前“影响性评估报告”制度的通行做法,更是

^① 关于国外的立法前影响性评估报告制度,详见本课题的“分报告2—1”。

我国在开始构建立法前评估制度时需要把正、把好的第一步。开头方向正、方法对、步子稳,后续发展的路就会好走些。强调立法前评估中定量分析的重要性,一点也不意味着贬低定性分析的意义。从评价一个立法项目所影响的整体性来看,定性分析方法的优越性是显而易见的。这里所强调的是,任何定性分析应当建立在基本的定量分析基石之上。

从原则上说,任何一个立法项目都应当进行立法前评估,凡是缺乏立法必要性的、立法成本大于收益的立法项目,就应挡在立法程序门外。但正如前面所述,我国从中央到地方尚未建立起立法前评估制度。立法是国家行为,制度一旦缺位,相应的人、财、物就不可能配置到位。基于这样的现实,若将一个地区列入年度立法计划的所有立法项目都作为立法前评估对象,客观上有一定的难度。作为探索和试验阶段,可以选取其中对本地区经济、社会、文化影响较大的,或存在一定争议的立法项目进行立法前评估。^①

二、地方性法规立法前质量评价基本指标体系

地方性法规立法前质量评价的基本指标主要有:立法的必要性与可行性;与国家法律体系的一致性和与上位法的不抵触性,简称“合法性”;对经济、社会、文化、就业、环境的影响分析,可简略地称之为“影响性”;

^① 例如,2011年5月18日,青岛市人大常委会启动立法前评估试点,从2011年的立法计划中选择了两件调研项目为评估对象:《青岛市建筑废弃物资源化综合利用管理条例》和《青岛市实施〈中华人民共和国标准化法〉办法》。报道中谈到之所以选取这两件立法项目的原因时说:“建筑废弃物资源化综合利用对于转变经济发展方式、提高资源利用率、保护生态环境具有重要、长远的意义,但是由于此项工作发展时间较短,国家也没有相应的法律规范,需要从政策、技术、市场等方面进行深入研究。实施标准化办法对于一个城市实施标准化战略、提高城市核心竞争力意义重大,但在国家相关法律法规比较健全且市政府无地方标准制定权的情况下,地方如何找准立法切入点依法保障、激励、推动标准化工作开展,提高标准化水平,尚需要进一步研究论证。”参见周怡萍、张桂芹:“青岛市启动立法前评估试点”,载《中国人大》2011年8月25日。

效益与成本分析,包括对拟立法规实施后产生的经济效益、社会效益、生态效益的预测和分析,以及对其立法成本、宣教成本、执法成本、守法成本的预测和分析。这些指标是衡量任何一件法律法规的质量好坏都适用的,所以称之为基本指标。

地方立法当然应当有针对性地解决地方事务中的突出问题,即要有地方特色。通常把这种旨在解决本地区实际事务的立法质量因子,称为地方立法质量的特色指标。如该项立法及其创设的制度解决本地区事项的可行性、出台时机的成熟度与现行地方性法规的相容性等。其实,这些因子可以并入基本指标之中,作为它们的二级指标加以评价分析。因而,在立法前评估中,可以不单独设立一个“地方特色”一级评价指标。这一点与立法后评估指标设置有所不同。

地方立法前质量评价指标体系中,基本指标暂定为四项:立法的必要性与可行性;合法性;立法的影响性;效益和成本分析。相比较而言,对前两项指标,即立法的必要性与可行性、合法性的评估,除了从地方立法案起草者或提案部门的“说明”、“调研报告”或自我“评估报告”以及该地方性法规的方案或草案初稿中获得一些基本的信息和资料外,还应对该立法项目所涉及的上位法、同位法规、其他地方的同类型法规进行立法比较分析和法律分析,对该立法调整对象过去与目前管理状况进行历史分析与事实分析。对后两项指标的评估则着重于实施效益的预测分析,比前两项评估来得更为复杂和困难一些。其中,“立法的影响性”一项,建议采用社会学调查方法来测评。“效益和成本分析”虽不太容易做好,然而不仅必须而且重要。预测立法效益和预测立法成本应当由立法案提案部门提供。客观地说,地方人大及其常委会的审议部门和法制工作部门、立法前评估组织和人员都很难全面、准确地预测一项法案的效益和成本。他们的任务、责任在于评价。在“效益和成本分析”中,我们设计了“比率性”评价分析法。原因很简单,立法成本高于或等于立法效益的立法可视为得不偿失,是对立法资源的浪费,甚至是立法权力的