

第十二卷

公共管理评论

China Public Administration Review

《中文社会科学引文索引》(CSSCI)来源集刊

清华大学出版社

公共管理评论

China Public Administration Review

(第十二卷)

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组织编写、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物。第十二卷共收录4篇论文、2篇评论及6篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理最前沿的一些研究领域的最新进展,包括公共政策评估、金融生态系统、央一地关系和两岸交流等问题。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论.第12卷/巫永平主编.--北京:清华大学出版社,2012.6
ISBN 978-7-302-29136-7

I. ①公… II. ①巫… III. ①公共管理—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 132850 号

责任编辑:周 菁

封面设计:赵 梅

责任校对:宋玉莲

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:180mm×255mm 印 张:8.5 字 数:182 千字

版 次:2012 年 6 月第 1 版 印 次:2012 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1~2000

定 价:32.00 元

产品编号:046222-01

目 录

论文

基于公共政策评估理论构建我国立法后评估框架	戴亦欣 唐 恬	3
金融生态系统影响中国实体经济发展的实证研究	韩廷春 赵 瑄	14
“放权”或“分权”：我国央—地关系初论	殷存毅 夏能礼	23
公共论坛之建构与推动——以互动管理建构高雄两岸交流之共识	汪明生 诸葛俊 黄于恬	43

评论

西方政治学中的“意识形态分析”研究方法评介	张严冰	61
发展型国家理论研究的回溯与反思——基于发展型国家理论变迁的 解释性反思	李 超	71

书评

物权理论本土化的力作——评崔建远教授《物权：规范与学说——以中国 物权法的解释论为中心》(上、下册)	王利明	87
贝勒斯：《程序正义：向个人的分配》	司马飞	92
欧洲近代崛起的探索——读杰克·戈德斯通《为什么是欧洲》	吴 亮	97
民主理论的支点，研究体系的典范——评帕特南 《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》	王博雅	104
丁学良：《辨析“中国模式”》	张 辉	112
OECD：中国创新政策评论：报告集成	陈晓红	117

CONTENTS

Articles

- A Framework for Regulatory Post-Evaluation in China Based on
Public Policy Theory Dai Yixin, Tang Tian 3
- An Empirical Study on the Influence of Financial Ecology
on Economic Development Based on the
Chinese Economy Han Tingchun, Zhao Xuan 14
- Deconcentration or Decentralization: On the Relationship Between the
Central and Local Government in China Yin Cunyi, Xia Nengli 23
- Provision and Promotion of Public Forums—The Use of Interactive
Management in Constructing a Consensus on Cross-Strait
Exchanges in Kaohsiung City
Wang Mingsheng, Chu Kechun, Huang Yutian 43

COMMENT

- A Review of Ideological Analysis in Western Political Science
Research Methods Zhang Yanbing 61
- A Retrospective and Rethinking of Developmental State Theory Li Chao 71

BOOK REVIEW

- Cui JianYuan: Property Rights: Norms and Doctrines Wang Liming 87
- Michael D. Bayles: Procedural Justice: Allocating to Individuals Sima Fei 92
- Jack Goldstone: Why Europe: the Rise of the West in
World History, 1500-1850 Wu Liang 97
- Robert D. Putnam: Making Democracy Work Wang Boya 104
- Ding Xueliang: Discrimination of the Chinese model Zhang Hui 112
- OECD: China's Innovation Policy Review Chen Xiaohong 117

论文

基于公共政策评估理论构建我国立法后评估框架

戴亦欣* 唐 恬**

(清华大学 公共管理学院 北京 100084)

摘 要: 建立立法后评估制度,是依法行政的重要手段,对于推动我国立法科学化、民主化,提高制度建设的质量,都能起到积极的促进作用。然而,当前我国立法后评估实践中存在评估目标表述多样但笼统、评估内容高度相似而评估方法相对单一等问题,需要从公共政策评估理论入手对评估实践提供指导。本文紧扣法律评估实践中对于权利和义务的分配和认证的核心要求,为我国立法后评估实践梳理了“结果评估—制度评估—目标评估”三阶段评估框架,并对不同阶段中的评估目标设定、内容确立、方法选择进行了设计。最后本文通过一个评估案例展示了该框架的应用。

关键词: 立法后评估 评估理论 制度建设

一、导 言

20 世纪 80 年代以来,后评估理念已被各国政府广泛应用于政策制定、立法和行政领域。立法后评估被广泛用于了解相关立法的实际运行状况,为法律修改、补充或废止提供参考依据。国务院 2004 年出台的《全面推进依法行政实施纲要》第一次正式引入立法后评估理念,并将其作为一项“提高制度建设的质量”的重要制度^①。虽然经过几年的理论探索与实践尝试,我国立法后评估实践仍存在很多问题,具体表现为评估目标与评估内容、方法匹配不够^②,在评估目标与内容上较为笼统,在评估方法上较

* 戴亦欣,讲师,博士,主要从事公共政策分析、科技政策研究。E-mail: yixindai@tsinghua.edu.cn。

** 唐恬,锡拉丘兹大学公共管理博士研究生。

① 国务院. 全面推进依法行政实施纲要[D/OL]. 新华网 (2004-04-20)[2010-10-19]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/20/content_1430493_1.htm.

② 王晨、任桂芬. 行政立法后评估制度的构建[J]. 行政与法,2007(9): 75-77.

少运用基于实证数据的社会科学研究方法^①,较多依赖经验推理,较少采用实证研究,使得评估的信度和效度有待提升,有时难以找出问题症结并提出有针对性的具体建议^②。

针对以上问题,本文认为我国需要综合构建在系统理论基础上的立法后评估实践指导体系。基于法律是公共政策中较为抽象、强制性较高的一种手段的认知,借助公共政策评估的相关理论,从操作层面为我国立法后评估实践提供一个更加全面、系统的评估理论框架,并结合案例说明理论框架的应用。

二、当前我国立法后评估实践现状与理论研究中的问题

立法后评估,是指立法之后对立法的质量、效果,相关制度设计的合理性,立法内容的针对性,法律条款的可操作性以及法律实施效果等进行评估,由此了解相关立法的实际运行状况,为法律修改、补充或废止提供依据^③。自2006年以来,国务院法制办公室连续开展立法后评估研究与试点工作,同时委托一些地方政府对地方政府规章进行后评估。然而,我国立法后评估在实践操作方面还存在诸多不足之处,也体现了我国后评估理论发展中的一些缺失。

1. 我国立法后评估的实施状况

据不完全统计,到2009年全国已有10余个省级人大常委会和10余个有立法权的市级人大常委会采用多种方式对现行法规进行了评估工作,为进一步修改完善法规和改进相关工作提供依据和参考。本文选取2005年以来中央和地方机构进行的5份立法后评估报告:《〈上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例〉立法后评估报告》(2005)、《〈新疆维吾尔自治区历史文化名城街区建筑保护条例〉立法后评估报告》(2009)、《〈四川省阆中古城保护条例〉立法效果评估报告》(2006)、《〈国家农业综合开发资金和项目管理办法〉立法后评估报告》(2009)以及《〈杭州市社会保险费征缴办法〉立法后评估报告》(2008),并从立法评估中三个引发讨论的关键要素(评估目标、评估内容和评估方法)角度对它们进行了总结与评述,借以展示目前我国后评估实践中呈现的规律和问题以及引发的理论探讨^④。当前我国的立法后评估实践呈现如下三个特点:

(1) 评估目标表述多样而笼统

评估目标反映评估的设计理念。从评估报告的语言表述而言,上述五项评估中的目标设定分散在考察法律实施绩效、检查法规缺陷、检查立法质量、了解贯彻情况、了

① 《艾滋病防治条例》采用了严格的社会科学抽样和分析方法,是为数不多的成果后评估成果之一。

② 何经纬. 中国公共政策评估研究的方法论取向:走向实证主义[J]. 中国行政管理,2008(9): 118-124.

③ 丁贤,张明君. 立法后评估理论与实践初论[J]. 政治与法律,2008(1): 131-137.

④ 2008年3月26日至27日,全国人大常委会法工委在北京召开立法后评估研讨会,讨论立法后评估的相关问题,其中对于立法后评估的目标、内容设定以及方法选择是最具争议的三个问题。见郑金文. 立法后评估探讨——全国人大常委会立法后评估研讨会观点综述[J]. 楚天主人,2008(9): 12-13.

解民意等多个方面,同当前多数后评估一样难于形成统一的术语和标准^①。而报告中对于不同表述方式的目标缺乏详细的界定,容易造成目标的混淆。例如,“实施绩效”和“检查立法质量”虽然是两个不同的评估目标,但是在评估内容设计时都进行了对于法规实施效果和绩效的考核。值得思考的问题是:如何系统化地准确规范后评估的目标设定?

(2) 评估内容高度相似

我国目前的后评估项目虽然目标设定多样而笼统,但是评估内容却高度相似。从表1可以看出,评估内容基本、都涵盖了法律、法规的实施效果、执法程度、制度合理性和目标合法性四个方面。列举的评估都对法律、法规的实施效果和法规合理性进行了评估与讨论。大多数评估调查了法律的执行情况,如执法程度和执行力度。在所列的评估中,对于立法目标合法性的评估仅出现在对《国家农业开发资金和项目管理办》的评估中,然而对于为什么需要对其合理性进行评估并没有进行原则性的解释。值得探讨的理论问题是:如何总结提炼相应的内容设计框架,以减少评估内容设计的随意性,使其更为有效、合理?

表1 我国立法后评估实践比较

评估对象	评估目标	评估内容	评估方法						
			数据收集方法				数据分析方法		
			实地调查 访谈	专家 意见	问卷调查 描述性 统计	行政 机关数据	成本— 收益 分析	定性经 验分析	
上海历史文化建筑保护条例(2005)	查找缺陷,修改完善条例	实施效果							
		执法程度							
		制度合理性							
		目标合法性							
新疆历史文化建筑保护条例(2009)	考察实施绩效、评估立法内容、查找缺陷	实施效果							
		执法程度							
		制度合理性							
		目标合法性							
四川省阆中古城保护条例(2006)	检查立法质量、查找缺陷	部分实施效果							
		执法程度							
		制度合理性							
		目标合法性							

^① 汪全胜. 法律绩效评估的发生机制——以国家主导为视角[J]. 法商研究, 2008a, 3: 46-53.

续表

评估对象	评估目标	评估内容	评估方法					
			数据收集方法				数据分析方法	
			实地调查 访谈	专家 意见	问卷调查 描述性 统计	行政 机关数据	成本— 收益 分析	定性经 验分析
国家农业开 发资金和项 目管理办法 (2009)	了解贯彻 执 行 情 况、检 查 立法质量	实施效果						
		执法程度						
		制度合理性						
		目标合法性						
杭州社保费 征收办法 (2008)	了解社情 民 意, 完 善 制 度 设计	实施效果						
		执法程度						
		制度合理性						
		目标合法性						

(3) 评估方法相对单一

评估数据大多来源于实地访谈、问卷调查以及行政部门统计数据等多种定性、定量渠道,较为丰富。然而,数据的分析方法则相对单一,以定性为主,定量为辅。多数的评估采用统计描述法结合访谈观点进行数据总结,除了一个评估项目辅之以成本—收益分析方法以外,其余的评估项目均没有采用社会科学相关的定量数据分析方法,使得评估结果缺乏科学分析的有力支持,信度有待进一步提升。与此相关的理论问题在于:后评估是否需要采用社会科学的定量或是定性分析方法?如果是,如何科学选择分析方法?

通过上述评估项目的分析,并结合现有的后评估文献,表 1 基本能够代表我国法律、法规后评估实践中当前存在的一些普遍特点。要解决评估目标设定相对笼统、评估内容与方法的选择随意性大等问题,需要系统地看待评估目标、评估内容以及评估方法的选择与确定,换言之,评估实践需要一个综合性的后评估设计框架的理论指导。

2. 我国立法后评估的理论研究现状

国内立法后评估研究起步较晚。相关文献大致可分为两类:第一类文献从整体上研究和讨论后评估的法理基础、评估制度设计原则。文献通过介绍美国、英国、法国、欧盟、日本等国的立法后评估经验,在选择性借鉴的基础上^①,探讨了我国法规后评估的发生机制、可操作性原则、公众参与制度、后评估后对修法的作用和程序等理论观点^②。第二类文献偏重对后评估进行操作层面的指导,从评估主体选择、评估指标体系设立的标准、对象选择原则与依据等角度进行一个要素或多个要素的理论研究,

① 在对各国制度进行梳理过程中,一些学者也指出了各国评估模式应用于我国的不足之处,如席涛(2006)就对美国大范围采用成本收益分析作为行政法规后评估主要依据的限用条件进行了分析。

② 汪全胜.法律绩效评估的“公众参与”模式探讨[J].法制与社会发展,2008(6):19-29.

提出操作的指导性意见^①。表2总结了现有理论研究的主要核心问题和基本结论。然而目前的研究注重原理性和原则性的讨论,对于立法后评估实际操作中内容设定、方法选择等关键问题缺乏支撑,同时专注在独立的要素上,无法形成对于后评估过程的整体性指导意见。

表2 国内立法后评估制度理论研究的核心问题和基本观点

研究主题	主要观点	讨论的核心问题
评估目的	• 后评估是对立法活动的自我评价和反省 • 后评估是对法律执行的监督	后评估的目标是修法还是寻找执行中的问题?
评估内容 ^②	• 从法律审查角度审查法律的合法性、合理性、可行性、技术等 • 从公共政策评估角度评估法律的效益、效率、效能、公平性、回应性等	不同的评估内容是否在一个后评估中都需要涉及?
评估方法	• 后评估需要采用对法律实施效果进行客观评判的实证评估方法 • 后评估的效果评估与价值评估相结合	后评估可以采用哪些评估方法?传统的经验判断与定性判断是否同定量分析相冲突?

现有研究中讨论居多,共性结论偏少。对于评估实践急需回答的问题,如后评估的目标应该如何订立、后评估需要涉及哪些基本内容,以及选用怎样的评估方法才能更为有效地实现评估目标等评估实践中常常遇到的关键问题仍缺乏理论支撑与共识。为了解决以上问题,本文认为需要建立一个综合的评估理论框架指导立法后评估实践,重视后评估设计,力图在设计阶段首先明确评估目标;其次界定评估内容,并选择相应的科学评估方法。

三、公共政策评估理论指导下的立法后评估框架设计

法律、法规作为最为严格的公共政策,也遵循法律形成、法律执行和后期监管与学习的政策全过程^③。因此,可以借鉴公共政策评估的相关理论全面认知及合理设计立法后评估框架,从系统的政策过程角度,将不同层面、不同阶段的评估相结合,综合地体现法律、法规的制定与执行之间的因果关系,从而达到确切寻找到法律问题根源的目的。相对于政策形成、执行和学习三个政策阶段,法律过程历经了法律目标订立、执行制度设计以及执行结果监察与学习三个阶段,标志了不同的法律阶段。

评估理论的发展同政策过程阶段紧密相连:最初的评估是技术型的测量评估,即采用适当的技术工具对政策或是法律的结果提供描述性的总结^④。第二代的评估进

① 汪全胜. 立法后评估的标准探讨[J]. 杭州师范大学学报(哲学社会科学版), 2008, 5(3): 92-96.

② 本文中的评估内容包括一些文献中所讨论的评估标准,因为评估内容与评估标准往往密不可分。

③ 费希尔. 公共政策评估[M]. 吴爱明, 李平等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 10.

④ Gronlund N E. Measurement and Evaluation in Teaching[M]. New York: Macmillan, 1985.

一步关注目标确定的前提下,政策执行中制度设计和手段选择对于执行结果的影响问题,从描述性评测上升到对政策执行方式和原则设置的讨论,解释执行过程中的决定性因果元素^①。第三代评估将评估的时点提前,从政策目标设定开始就关注其对执行结果可能的影响,认为政策目标、执行过程都可能影响政策结果^②。故此,本文针对法律过程中的相应环节将立法后评估划分为三个阶段(如图1所示),首先,考察政策是否达到设计的目标;其次,评估法律执行的制度设计是否有效地协助了目标的实现;最后,从价值层面评价法律目标本身是否恰当、是否促进了某些社会认可的价值。

与此同时,对于权利和义务的界定,以及对两者相互关系的论述是现代法律中最基本的关系辨识^③。一部法律首先会界定其所规范的主体的权利和义务,在此基础上规定对权利行使的保障机制和对义务履行的监督机制和法律责任,以引导适用该法的各类主体按照法律所规定的方式行为,从而达到立法目的。因此,法律后评估的最终目标是评判法律的执行与设计是否能够正确反映和实现权利和义务的分配。因此,参考了公共政策评估理论的后评估框架需要考察并回答三个问题:①在法律的执行中,权利和义务是否得到恰当地实现;②在法律的设计与执行中,权利和义务的执行方式是否设计合理;③在法律的设计中,权利和义务的划分是否合理合法。法律、法规后评估的目标设定、内容确立和方法选择不是孤立的,是为了回答上述三个问题而密切相关的,需要在不同的评估阶段设立不同的评估目标、内容和方法。

1. 对法律、法规执行结果的评估与描述

(1) 执行结果评估的目标设定

后评估第一阶段对法律实施效果和执行程度进行评估,描述由于法律、法规的执行而带来的预期中或是预期外的社会变化,是从实证层面对法律实施的情况进行价值中立的事实性描述与评估(如图1中的粗箭头①所示)。任何一项立法后评估首先必须进行客观准确的法律实施效果评估,它是一切后续评估的基础。

(2) 执行结果评估的内容确立

执行结果评估旨在考察法律规定的权利是否得到了有效的执行,法律规定的义务是否被充分实施,因此评估内容包括执行效果评估、执法状况评估和执行效率评估三方面。首先,从执行效果评估入手,考察法律、法规在实施一段时间后,立法目标是否实现,即实际产生的效果与法律目标之间是否存在差距?如果存在差距,体现在哪些方面?其次,执法评估通过考察法律、法规的执行程度,判断执行效果上的差距是否是由于执行力度不够造成的。从执行过程中评估各类主体是否完全履行了法定义务,权利是否充分行使。例如,在执行过程中是否存在监管缺失,是否存在权利人无法保障自己利益的情况等。最后,结合效果评估和执法程度评估,可以进行法律实施的效率评估。效率评估既可以考察法律实施后社会总成本与总收益的差值,也可以对法律中

① Smith E R, Tyler, R W. Appraising and Recording Student Progress[M]. New York: Harper and Brothers, 1942.

② Cuba E, Lincoln Y. Fourth Generation Evaluation[M]. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

③ 沈宗灵. 权利、义务、权力[J]. 法学研究, 1998(3): 3-11.

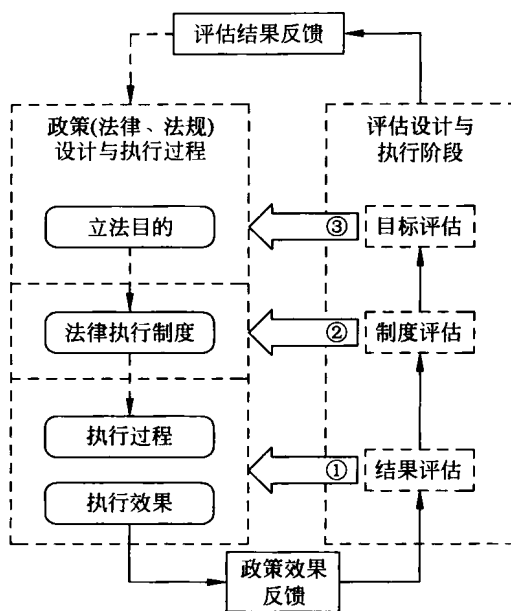


图1 公共政策评估框架下的立法后评估

图中虚线箭头表示政策过程环节的省略。

规定的各种义务监督和权利保障机制的实施绩效进行评估。前者考察法律的实施是否实现了社会资源的有效配置,后者考察法律所规定的各种机制是否有效率地执行。

(3) 执行结果评估的方法选择

法律执行结果评估是实证层面的评估,主要通过一系列定性和定量的研究方法对法律实施结果进行事实性描述和统计。

在效果评估中通常可以采用问卷调查、政策方案实施前后相对比的准实验方法来描述和检验法律政策实施情况。执法状况评估可以采用参考行政机关执行数据、问卷调研、案例等方法获取定量数据评估执法投入;还可以通过访谈等方法,定性了解法律执行过程权利义务执行的障碍和其他预期外的情况;数据的分析方法主要采用统计描述分析、案例分析、专家应验分析等方法进行。效率评估综合执行和效果评估中收集的数据资料,配合其他公共统计数据,运用成本—收益(效益)法分析可以评估法律实施的效率。

2. 对法律、法规执行制度的评估与描述

(1) 对法律、法规执行制度评估的目标设定

在第一阶段评估的基础上,第二阶段展开对法律执行制度的评估(如图1中的粗箭头②所示),探寻法律执行设计和效果之间的因果关系,以解释法律没有被严格执行,或是执行带来了没有预测到的社会变化的制度原因。

(2) 对法律、法规执行制度评估的内容确立

法律可以设计多种执行手段和制度设计,直接影响法律的实施效果。如果第一阶段的评估显示了执行效果的偏差,则需要进一步分析在具体操作中是否有合理的体制

保障使得这些机制能有效运行,如执行中的人力保障机制、监督管理机制是否合理。具体的评估内容包括对法律执行的体制安排、权利义务保障和监督机制设计、权利义务分配机制三方面。

(3) 对法律、法规执行制度评估的方法选择

对于执行制度的评估更多采用能够发现因果关系的社会科学研究方法。例如,采用准社会实验比较不同制度设计造成的执行差异、采用计量方模型建立法律手段与实施效果之间的因果关系,从而判断实施效果中的某些问题是否由于法律手段的不合理导致。此外,结合第一阶段在执行效率评估时采用的成本收益评估结果,可以进一步分析在法律的执行过程中哪些地方是由于人力物力投入不足或组织形式不当等体制问题导致的难以执行,哪些地方虽然投入较大但由于机制本身不合理因而导致效果不佳。在做这些分析时,可以运用德尔菲法通过专家意见来判断法律方案设计的合理性,还可以选择问卷调查或是专家访谈的方式,获得执行主体和社会公众对现行法律执行制度的意见和建议,作为执行评估的参考。

3. 对法律、法规立法目标的评估

如果法律完全按照既定规定执行,但在效果上不显著或者在效率上造成了大量的资源浪费,那么可以进一步评估最本质的问题,即法律对权利义务的分配是否合理。

(1) 法律、法规立法目标评估的目标设定

如果在第二阶段的评估中发现法律手段和制度设计并不是造成实施效果问题的主要原因,就需要启动第三阶段的法律目标评估。对立法目标合理性的评估可以进一步检查法律的合法性(如图1中的粗箭头③所示),旨在判断立法目标所追求的价值是否符合当前社会和政治的需求。

(2) 法律、法规立法目标评估的内容设定

对法律目标的评估,是评估法律所希望保护的权益是否符合时代和社会的需要。一部法律的实施往往可能具有多重目标,目标评估主要评估这些法律目标是否具有回应性、代表性,是否有违公平、正义等基本的法律原则。伴随社会环境的变化和科学技术的发展,经过一段时期后,一些法律的立法目标可能会产生适用性的问题,尤其是一些具体的可操作性强的行政规制,如某些规制对象已经随着社会发展淡出市场,有些法律希望保护的权益不符合当今的主流价值观,需要对立法目标进行检查和修正。

(3) 法律、法规立法目标评估的手段选择

目标评估将众多利益相关者的诉求和法律伦理价值因素纳入进行评估,因此通常采用定性方法将不同的观点进行整合,可以采用结构化或非结构化的访谈法,或是将专家意见进行集中的德尔菲法等。

在评估实践中,不同阶段的评估形成阶梯,后续的评估建立在前期评估的基础之上(如图2所示),形成对法律执行和法律目标设定循序渐进的逆向评估。在透彻了解法律评估目标和需求的基础上,确定评估内容、选择评估方法,从最直观的执行效果评估入手,分阶段地寻找法律、法规在执行效果、执行制度和目标设置中可能存在的问题以及可能的改进方案。运用科学的实证研究方法进行描述性评估,并将事实评估的结

果作为价值判断的依据,使得价值评估和经验判断更具有解释力和说服力。

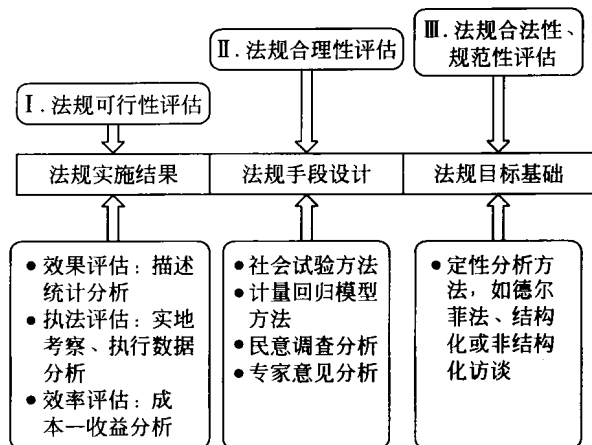


图2 立法后评估不同阶段的评估目标、评估内容和评估方法

四、三阶段立法后评估理论框架的应用案例

利用以上评估框架,本文对《北京市公共场所禁止吸烟规定》进行了立法后评估,以此简要阐明该框架的应用。

此后评估对象是于1995年颁布生效的《北京市公共场所禁止吸烟的规定》(以下简称《规定》)和2008年北京市政府颁布的配套规章。《规定》及其配套规章主要规定了在北京市九大类公共场所的实行不同程度的禁烟(完全禁烟和部分禁烟),具体规定了公民在这些场所与禁烟有关的权利义务、各类公共场所所在单位应当履行的落实禁烟工作的义务、作为禁烟工作的监督执法机构北京市爱卫会的相应职责和禁烟工作执行的奖惩制度等。

这项评估的主要目标有:①了解法规实施效果,评估禁烟规定实施以来北京市各类公共场所禁烟管理工作的基本落实情况;②对制度设计的合理性进行评估,判断现行的禁烟范围的合理性与可行性;③依据评估结果,结合法规的立法目的和管理目标,对法规及其配套规定的修订和完善提出科学的政策建议。

评估内容包括两点:首先,对《规定》的执行效果进行效能评估(effectiveness)和效率(efficiency)评估;其次,对执法制度进行评估考察。表3展示了依据立法后评估框架的具体评估过程和基本评估结论。

在对《规定》的评估中,并没有专门对禁烟规定中的立法目标进行评估,因为其保障公民健康权和公共卫生环境的目的符合当前社会的需求。但课题组将北京市禁烟规定的目标与国际控烟公约的目标进行了比较,我国对公民健康的保护程度与世界卫生组织的控烟框架公约的要求还有一定距离,这是在城市经济发展目标和公共卫生目标权衡后的结果。因此,对于北京市履行国际公约的禁烟目标,我们基于现状建议按照场所的公共性和重要性程度分不同的期限实现完全禁烟的目标。

表 3 北京市公共场所禁止吸烟规定的立法后评估

评估目标	评 估 内 容			评估数据与方法	评估结论和建议
执行效果 评估	能 评 估	执行情况 评估	• 各类公共场所禁烟情况效果描述 • 公众对各类场所禁烟效果评价 • 禁烟情况与法定禁烟要求相比较的差距	数据收集： 问卷调查、统计 数据、访谈 数据分析： 统计描述、专家 意见分析	禁烟区整体禁烟比例较高，但是依然存在禁烟效果较差的场所，娱乐场所、小餐饮、楼梯间和部分户外场所是禁烟难点
		执法过程 评估	• 应完全禁烟单位各项义务是否履行 • 应部分禁烟单位各项义务是否履行 • 执法机构各项监督、检查、宣传义务是否履行 • 公民权利是否得到维护		基本履行，但存在难以监管的场所，与效果不好的场所重叠
		率 评 估	成本— 收益		• 禁烟单位义务履行成本、执行单位执法成本 • 社会收益(健康、环境、社会经济效益)
	阶段性 小结				
执行效果评估中发现的问题： 1. 部分公共场所法定禁烟义务履行困难(特别是小餐饮)，义务的分配可能存在问题，宣传方式有待改进 2. 特定场所(例如公园、学校)投入的检查力度大，但禁烟效果一般，检查和监督机制设计有待改进 3. 需要进一步进行执行制度的评估					
执行制度 评估	比 例 原 则	权利义务 分配	针对不同的公共场所分别考察当前禁烟检查和监察制度中的权利义务分配效果	数据收集： 执行机构和企 业深度访谈、公 众问卷 数据分析： 专家意见分析、 价值判断	根据公共场所提供公共服务程度进行分类，当前的执行制度更适合于更多提供公共服务的场所，对于公民在公共场所进行个人消费的情况需要改进制度设计
		执行机制 评估	• 当前禁烟监察和检查制度评估 • 禁烟宣传方式的制度效率评估	数据分析： 成本—效 益 评 估，回归分析	建议对不同性质的场所改变传统监督管理方式

行政法上的比例原则，要求行政行为在目的及手段上，应充分考虑行政目标的实现和行政相对人权益的保障，采取适当的手段，使对行政相对人权益的侵害得以避免或降到最低限度。这里主要是考察法律所规定的行政相对人的义务和行政机关的执行监督手段的成本是否与行政目标的实现相适应。

根据立法后评估目标，以上对《北京市公共场所禁止吸烟规定》及配套规章依次进行了实施结果、法律手段的设计以及立法目标的评估，运用相应的评估方法分别回答了不同层面权利义务关系问题。最后，以实证评估的结果为依据，结合价值判断，提出法规修改完善的建议。这便是对前文所提出的在公共政策评估理论指导下的立法后