

地方 立法后评估 研究

■主撰 / 主编 俞荣根

DI FANG
FA HOU PING GU
YAN JIU



中国民主法制出版社

重庆市哲学社会科学规划重点项目

批准号：2006-FX02

地方 立法后评估 研究

■ 主撰 / 主编 俞荣根

DI FANG
LI FA HOU PING GU
YAN JIU

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法后评估研究/俞荣根主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2009.10

ISBN 978-7-80219-649-0

I. 地... II. 俞... III. 地方—立法—研究—重庆市 IV. D927.719

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第184718号

责任编辑: 赵卜慧 张 霞

书名 / 地方立法后评估研究

DIFANGLIFAHOUPIINGGUYANJIU

作者 / 俞荣根 主撰/主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号 (100069)

电话 / 63057714 (发行部) 63053367 (总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www. jendabook. com. cn

E-mail: MZFZ@263. net

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 787 毫米×1092 毫米

印张 / 31 125 字数 / 410 千字

版本 / 2009 年11月第1版 2009年11月第1次印刷

印刷 / 河北永清金鑫印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-80219-649-0

定价 / 50.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

“地方人大立法后评估制度研究” 课题组

首席顾问：

金 烈：重庆市一、二届人大常委会副主任、中共重庆市
一、二届人大常委会党组书记

刘 文：重庆市一、二届人大常委会副主任、中共重庆市
一、二届人大常委会党组副书记、重庆市总工会
原主席

顾 问：

王连昌：西南政法大学教授、重庆市二届人大常委会立法
咨询委员

张 敏：重庆市二届人大常委会委员〔驻会〕，市二届人大
法制委副主任委员

周朝东：重庆市三届人大常委会委员〔驻会〕，市二、三届
人大法制委副主任委员

蔡开文：重庆市二、三届人大常委会委员，市二、三届
人大法制委副主任委员、常委会法工委主任

温永高：重庆市三届人大常委会委员〔驻会〕，市二届人大
法制委副主任委员，三届人大教科文卫委副主任
委员

课题组长：俞荣根

副组长：江材讯

成 员：

屠 锐 刘春焱 邓炳国 唐忠民 张 山
龙泽帅 李 媛 陶斯成 刘 艺 程雪莲
徐振华

参加法规文本质量评估和有关课题研究的人员：

高绍先 王连昌 贺善征 唐忠民 曹明德
许明月 张新民 张培田 陈文权 陈伯礼
杨春平 杨明成 熊志海 徐继敏 徐 泉
喻 中 方 令 李玉雪 刘 艺 赵树坤
丁新正 王玫黎 曹银涛 吴 静 范滔滔

西南政法大学人大制度与宪政研究中心、重庆大学法学院、西南大学法学院、重庆邮电大学法学院部分教师、硕博士生参与法规文本质量评估工作。

重庆市第二届人大法制委、第二届人大常委会法工委的有关领导、处室负责人和部分工作人员参加了《重庆市地方性法规实施情况调研报告》、《重庆市人大常委会立法工作调研报告》的调研工作。

重庆市律师协会的有关律师事务所的部分律师，在市律协、所在律师事务所的组织下，参与了法规文本质量评估工作。

重庆市高级人民法院研究室承担“重庆法院适用地方性法规情况的调研报告”的任务，研究人员为王剑波、胡郑英、达燕、傅妍等。

重庆市第一、二、三、四中级人民法院的有关领导和法官等参加了“重庆法院适用地方性法规情况的调研报告”的调研工作。

代序

控制数量 提高质量

——关于地方人大立法工作的几点思考*

俞荣根

立法为民，贵在法优。

法治之法，须是良法。

依我国立法法规定，省级人大及其常委会享有地方性法规的立法权。地方性法规是我国社会主义法律体系的有机组成部分，其质量高低，事关法治，事关执政能力建设，事关执政为民理念。当前，以提高立法质量为重点，¹ 进一步加强地方立法工作，是省级地方人大及其常委会面对新时期新要求必须做好的一篇大文章。其中需要研究探讨的问题很多，可以总结提高的经验也很多。本文仅以重庆市的范围为范围，以重庆市地方立法工作的情况为情况，并主要从地方立法工作的操作层面上，提出一些思考意见，共有“七个字”，还很不成熟，只是一个老法学工作者从事地方立法工作实践一年多来得到的粗浅体会。

1. 在立法的数量上，坚持一个“少”字。

重庆是共和国最年轻的一个直辖市，1997年由全国人大批准设立。七年来，重庆市人大及其常委会不辱使命，高度重视

* 本文曾发表于《东吴法学》2005年春季卷，后来有些文字调整。

1. 吴邦国委员长指出：“本届人大立法工作的思路，就是要实现一个目标，突出一个重点。一个目标是，争取在本届人大任期内基本形成中国特色社会主义法律体系。一个重点是，提高立法质量。”（《吴邦国委员长在十届全国人大常委会第二次会议闭幕会上的讲话》，载《中国人大》2003年第10期）

法制建设。就地方性立法而言,市人大及其常委会共审议通过和批准地方性法规案、民族自治地方单行条例 210 件,现行有效的 157 件(含单行条例 2 件)。其中,属于经济类的 85 件中,社会文化等综合类的 72 件。在数量上,已与北京、上海、天津、四川、浙江等省市不相上下,已经越过了地方立法的数量型发展阶段。²今后的地方立法工作重点,可以也应当转到进一步优化结构,以提高质量为重点上来。

基于此,重庆市第二届人民代表大会常务委员会在制订五年立法规划时,大致上控制在每年新立法规为 10 件左右。2003 年实际完成 7 件新立法规。客观上讲,地方立法的空间是有限的,每一届市人大及其常委会的任期有限,能用于地方立法的时间和精力有限,一句话,立法资源有限。在有限的资源领域中,要达到优质,除了其他必备的条件和充分发挥人的主观能动性外,在工作方法上,必须控制数量。有道是“少而精”,它意味着,少才能精,多易生滥。

“法繁扰民”,古来如此。地方立法发展到今天,总量上已达到一万多件,³再过分追求数量的增加,势必会破坏地方立法主要是对国家法律、行政法规起拾遗补阙作用的法律阶梯格局,

2. 重庆直辖后,四川省和原重庆市的地方性法规失去了在新重庆辖区继续适用的法律依据,需要迅速填补地方性法规的空白。市一届人大常委会确立了“加快立法步伐,打好立法基础,提高立法质量,适应直辖后形势发展和两个文明建设的需要”的立法工作指导思想。从 1997 年 7 月至 2000 年,立法的工作重点放在移植上,在此期间通过的 135 件法规案中,移植的占 2/3。2000 年 3 月颁布立法法后,重庆市人大即开始地方立法的统一审议工作,建立相应的制度。截至 2002 年底以前,大体上说,重庆市人大及其常委会在立法工作上,实现了数量型的发展目标,从而为保证国家法律、行政法规在重庆市的贯彻实施,为保持地方性法规适用和行政管理工作的连续性,为维护经济、社会关系的稳定,提供了法律保障。

3. 全国人大法律委员会主任委员杨景宇在 2003 年的一次报告中指出,自 1979 年初以来,除宪法和宪法修正案外,全国人大及其常委会通过法律 311 件(现行有效的 220 件)、法律解释 8 件、有关法律问题的决定 123 件,共 442 件;国务院制定行政法规 955 件(现行有效的 644 件);31 个省、自治区、直辖市共制定地方性法规 10000 多件;154 个民族自治地方(5 个自治区、30 个自治州、119 个自治县)共制定自治条例和单行条例 480 多件(杨景宇:《我国的立法体制、法律体系和立法原则》,载辽宁省人大法制委员会编《地方立法研究文选(第二辑)》2003 年 8 月,第 18 页)。

使公民和法人在同一种法律关系中,不得不面对两三种不同的法律条文,不胜其烦。在“人权入宪”的今天,立法者应深怀对公民基本权利和自由的敬畏之心,要防止地方立法对社会生活的过度干预。地方立法尤应做到有所为有所不为。可上可不上的立法项目,尽量不上。要集中力量制定出几件真正管用的法规,尽量避免把宝贵的立法资源花费在那些难以用国家强制力保证实施的、“无益也无害”或“有益但无用”的立法项目上,把立法工作的重点真正转到提高质量上来。

这里说的控制数量,主要是指制定新的地方性法规的数量不能太多。至于对已制定的法规的修改、修正或废止,则应本着实事求是、与时俱进的精神,在立法计划中予以倾斜。当然,可改可不改的一般不要急急忙忙地去修改,⁴这是法律的稳定性所要求的。在当前,凡与行政许可法不一致的地方性法规,都应当无一遗留地清理出来,对其中设定的行政审批项目,该废止的要废止,该修改的要修改。在地方立法中,坚持立、改、废并重,甚至在一段时间内向改和废偏重一些,正是提高地方立法质量所必须的。

2. 在立法的定位上,坚持一个“当”字。

地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分。毋庸置疑,它们理当具有法律规范的共同特性。但相比于法律、行政法规,地方性法规作为法律规范,“地方性”是它的第一特性。因此,对地方立法在民主法制建设和依法治国方略中的地位 and 作用,定位要恰当;对某项地方性法规在经济、社会或

4. 重庆市人大常委会分别于1997年、1998年、2001年三次组织对本市地方性法规进行集中清理,涉及的法规近120件,取消或调整行政审批、行政事业性收费及行政处罚等项目170多项。2004年6月,市二届人大常委会第十次会议又依行政许可法清理了涉及行政许可的法规146件,通过决定,取消了37个地方性法规中设定的64项行政许可项目(见《重庆日报》2004年6月30日第6版)。

文化发展中的地位和作用，即重要性、必要性的定位也要恰当。在我国社会主义法律体系中，地方立法，就其地位和效力来讲，是居于较低层次的，即低于宪法、法律和行政法规；就其作用来讲，主要是拾遗补阙，即对中央立法的补充和细化，使上位法和国家大政方针得以有效实施。虽然地方上也有创制性立法权，可以对中央立法不便或不宜规定的事项作出规定，进行探索，但这种探索要受地方经济社会发展的客观需要、时机、经验和其他条件的限制，不能刻意追求，更不能一哄而上。这就是说，地方的法制建设、我们的依法治市，就有法可依的层面上讲，主要是遵守、执行宪法、法律、行政法规，而不是搞一个地方性法规的完整体系。⁵况且，立法不是万能的，法律是规范调整社会生活的一种手段，不是全部手段。我们的地方立法要为城市的社区自治、农村的村民自治、各行业的行业自治留出空间，特别是要为道德规范，以及一个地方的良风美俗留出空间。⁶对于我们这样一个长期处于社会主义初级阶段的发展中国家来说，特别是对于像重庆市这样地处西部的欠发达地区来说，还要为有关的发展政策留出空间。面对改革中的新事物、新问题，通过政策或政府规章调整一段时期，取得经验后再上升为地方性法规可能更为妥当。对地方立法的价值要有正确的估计，过高估计地方性法规的重要性，不符合关于建设和完善我国社会主义法律体系的要求，也不符合立法学基本理论。

5. 吴邦国委员长指出：中国特色社会主义法律体系“是以宪法为统帅，法律为主干，包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等规范性文件在内的由七个法律部门、三个层次的法律规范组成的统一整体……为了维护中国特色社会主义法律体系的完整和统一，我们不能再在这个法律体系之外，再搞其他的‘小而全’的法律体系。”（前引《吴邦国委员长在十届全国人大常委会第二次会议闭幕会上的讲话》）

6. 杨景宇指出：法并不是万能的。调整社会关系的手段历来是多种多样的，除法律规范外，还有市场机制、行业自律、习惯规则、道德规范以及先进管理、技术等手段。不可能什么问题都用法律手段去解决即最终依靠国家强制力去解决，如思想道德问题、具体问题、具体技术问题、科学实验问题等，就不宜或者不必通过立法去解决（见前引杨景宇的报告《我国的立法体制、法律体系和立法原则》，第24—25页）。

3. 在法规的起草审议中，坚持一个“简”字。

法贵简约，法贵精确。地方立法应当具有较强的针对性和可操作性，应当体现便民原则。简便，才能提高效率，才能节约立法资源和公民、法人的办事成本。内容设计上，不需要经过复杂程序能处理的问题，程序要尽量简化、简明。地方立法的针对性要强，不能盲目追求“成套设备”，不要搞“大而全”、“小而全”，有几条就制定几条，关键是要管用。切忌那种小法抄大法、下位法抄上位法的“三世同堂”，甚至“四世同堂”的现象发生。这不仅会造成人力、物力、财力的浪费，还会影响社会主义法制的统一。弄得不好，还会客观上造成地方人大及其常委会在立法中的越权审议和越权释法。这种做法，对提高地方立法质量不但无益，甚至有害。重庆市人大常委会在审议一件法规草案时，发现有60%多的条文是与上位法相同的。这样的法规就很不简明精确，也必然缺乏地方特色。因为地方特色不是把条文的文字改几个字，使之与上位法不完全相同就能具有的。有一种说法认为，把上位法抄入地方性法规中，可以方便群众，使之一法在手，即可明了，不必东查西找。这其实只是某些地方立法者的一厢情愿。因为，这种抄入，即使再高明，也会打乱原上位法的固有体系和逻辑结构，甚至会使原条文的立法意图发生变化，一旦发生某种歧义，需要追本溯源，反而难以查找，不能一目了然，徒增繁杂和烦恼。

地方性法规的语言文字也应简洁、规范、准确、严谨，避免因表述不明、前后矛盾、模棱两可等技术因素影响法规的可操作性，影响法规的质量。

4. 在立法的价值取向上，坚持一个“特”字。

地方立法就是要体现地方特色。现在，地方立法中互相攀比的现象并不少见。论证某项立法的重要性，往往说某某、某

某省市已经或正在制定云云。认真调查一下,常常不是那么回事。有的并未制定,有的尚未立项,有的只是批准了较大市制定的某个条例,有的甚至反问:“不是说你们正在制定该项法规吗?”据说,这叫做“相互促进”。有的部门的负责人把通过立法固化部门利益当做“政绩”,往往采取这种“相互促进”法。兄弟省市间相互学习、取长补短是完全必要的,相互攀比则是不可取的。地方立法贵在因地制宜。有些法规,北京可立,上海可立,重庆不见得能立,也不见得要立。反过来也一样,北京不必立,上海不必立,重庆不见得不能立,如有关三峡库区资源、环境保护方面的法规。地方立法要立足于本地的实际。实际是本、是因,法规是末、是果。说到底,是经济、是生产力决定法。地方立法要与地方经济社会发展的水平和实际需要相适应,不要一味抢在经济和社会发展的前头。全国各地的发 展很不平衡,各地需要解决的问题也千差万别,解决的方法和手段也不应雷同。立法是一项严肃的政治活动,应当成熟一个立一个,不能盲目模仿,搞攀比。

5. 在立法过程中,坚持一个“严”字。

古人云:文章千古事,不写一字空。作文尚且如此,何况是为民立法!优良的法律是优良的执法和司法的前提;严肃立法是严肃执法和司法的前提。立法必严。不严不可能立良法。首先,要严格立项。立项是否科学直接关系到立法的质量和效益。2003年,在学习兄弟省市人大提高地方立法质量的经验基础上,重庆市人大常委会主任会议对地方性法规的立项基本条件作了明确规定。其中,对于新制定的地方性法规,要求在申请立项时必须提交立项调研报告,对立法项目进行充分的论证。这体现了一个严把立项关的思路。其次,严谨起草。法规的起草工作要遵循立法科学的原则,调研要全面深入、论证要充分透彻,

法规结构和条文设置要规范合理，内容要上合法律、下顺民情，用语要准确简明。要加强法规起草阶段的协调和请示，把重大问题的分歧意见尽可能解决在法规草案提请常委会审议之前。遇到重大原则问题，要及时向市委请示。第三，严肃审议。审议是提高地方立法质量的关键。要坚持统一审议制度，坚持并不断完善调研、听证，以及新制定法规一般实行三审制等制度和措施。审议要认真。我市人大法制委员会审议法规草案，采取逐条逐句读审的办法，效果较好。我市人大常委会分组审议时，一般也是先通读法案全文。对于争议较大的法规案，可以暂不付诸表决，或者搁置，以免留下遗憾或隐患。

6. 在立法程序上，坚持一个“稳”字。

依法治国体现在立法上，就是依法立法。依法立法的形式要义就是程序立法。地方立法一定要严把立法程序关。立法不依程序，本身就不符合法治，一般也难以制定出高质量的优良的法规来。所以，稳定地方立法的立法程序至关重要，立法程序不能随便变更。地方人大一般不要搞“特事特办、急事急办”式的立法，也不应有“领导批办”式的立法。要严格按照立法程序一道一道地走，速度上急不得。要咬定一个“稳”字，宁可慢一点，但要好一点。这里所谓的“慢”，不是不负责任地拖沓，而是不抢程序、不超程序、不越程序、不减程序，该调研的一定深入广泛地调研，该听证的一定要认真负责地听证，该协调的一定耐心反复地协调，该修改的一定合法合理地修改。一条一款、一字一句，事关民意，事关法理，须仔细思量，反复斟酌，马虎不得。如果遇到一些特事、急事、火烧眉毛的事，可以通过运用重大事项决定权作出法规性的决议决定来处理，以避免仓促立法影响法规质量。

7. 在立法资源的运用上，坚持一个“合”字。

我们的立法资源是有限的，在空间、时间上，在人力、物力、财力上，在人的智力、精力上，可用于地方立法活动的都有一定的限度。怎样克服有限的立法资源与很高的立法质量要求之间的矛盾？除了上面提到的“少”、“当”、“简”、“特”、“严”、“稳”六个字以外，还应提出一个“合”字，即把各方面的立法资源整合起来，形成一股合力，将法规的立项、调研、论证、起草、听证、修改、审议等各个环节，以及参与这些环节的广大市民、各级人大代表、政府各有关部门及其综合性法制工作机构、市人大有关专门委员会和常委会工作机构，以及专家学者等各个方面力量协调整合一体，既要遵循民主立法、开门立法的原则，又要尽可能节约立法资源，避免重复和浪费，提高效益，保障质量。

法规项目经初步论证后，在正式开展调研论证和起草前，最好以年度为期，经一定的程序广泛征求民意并由主任会议作适当筛选，以免投入了大量人力、物力、财力形成草案，却陷入“上不得、下不了”的两难境地，造成不必要的浪费。对分歧意见较大的法规草案应当在进入一审前基本协调妥当，并在一审中采用联组审议、常委会大会审议等方式加大审议力度。如仍有较大分歧意见，就应当果断搁置。如出现各种意见纷呈难以判断，常委会可以进行一次该法规案是否继续审议的表决。

法制委员会和常委会法制工作委员会要对列入年度审议计划的法规的调研、起草、论证等全程跟踪了解。法规案进入统一审议程序后，法制委、法工委要加强同市人大有关专门委员会和常委会工作机构，以及政府法制工作机构的联系，对于在法规审议中产生的不同意见和看法，要主动向主任会议汇报，及时与各专委会协调、沟通。法制委和法工委的工作人员可以参加有关法规的调研、论证、听证之类的工作，但一般不宜作

为法规起草小组的成员参加具体的起草工作；法制委和法工委一般不应作为法规起草组的成员单位，以保证统一审议机构的相对独立性、超然性及其集体行使审议职权的严肃性。这对于提高地方立法质量是必要的，也是重要的。

目 录

代序：控制数量 提高质量

——关于地方人大立法工作的几点思考……………俞荣根 I

总报告（一）地方人大立法后评估制度研究

——兼论地方性法规质量评估的理论与实践问题……………001

总报告（二）地方人大立法后评估制度研究

——重庆市地方性法规质量评估综述……………023

分报告（一）重庆市地方性法规文本质量评估报告…………049

分报告（二）重庆市地方性法规实施情况调研报告…………075

分报告（三）重庆法院适用地方性法规情况的调研报告…088

分报告（四）重庆市地方性法规授权立法研究……………102

相关报告（一）重庆市人大常委会立法工作调研报告…………139

相关报告（二）地方立法数量及项目研析……………165

相关报告（三）地方立法技术研究……………181

相关报告（四）重庆市地方性法规结构研究

——与京、津、沪、陕、川比较……………195

分报告（一）的附件

附件（一）重庆市地方性法规目录（1997—2006.9）…………210

附件（二）地方性法规文本质量评估计分参考标准…………217

附件（三）重庆市地方性法规文本质量评估第一轮

评估专家计分汇总表……………219

附件（四）重庆市地方性法规文本质量评估第二轮	
评估专家计分汇总表·····	233
附件（五）重庆市地方性法规文本质量评估第三轮	
评估专家计分汇总表·····	246
附件（六）重庆市地方性法规文本质量评估结果	
平均分总表·····	258
附件（七）重庆市地方性法规文本质量评估结果	
平均分分布表·····	272
附件（八）评估专家对部分法规的书面意见·····	273
附件（九）专家评估结论汇总表·····	473
后 记·····	478

总报告(一)

地方人大立法后评估制度研究

——兼论地方性法规质量评估的理论与实践问题*

要目:

- 一、地方立法及其立法后评估的必要性
- 二、各地启动“立法后评估”的情况
- 三、“立法后评估”的几个理论问题
- 四、地方性法规立法后评估思考

立法质量评估亦称“立法后评估”，通俗的说法就是“立法回头看”，或称立法效果评估。在我国，它于本世纪初试行于国务院系统的行政立法后评估，渐扩展至一些省市自治区地方人大常委会对有关地方性法规的立法后评估或“回头看”，这两年已几成各级各类立法机关和立法学界的一种共识，而大有推行之势。

30多年来，地方立法工作取得长足发展，进一步提高地方立法质量已成为地方立法机关在当前和今后相当长一段时期内的工作重心，为此，开展地方立法质量后评估不仅是必要的，

* 总报告(一)的主要执笔者：俞荣根；参与者：江材讯、刘艺、程雪莲、徐振华。

俞荣根，男，教授，西南政法大学博士生导师、人大制度与宪政研究中心主任，兼任重庆市政府第二届立法评审委员会主任委员等，曾任重庆市二届人大常委会委员（驻会）、法制委主任委员。

江材讯，男，重庆市一、二届人大法制委副主任委员、三届人大内务司法委副主任委员。

刘艺，法学博士，西南政法大学副教授、硕士生导师。

程雪莲，法学硕士，重庆市巴南区政府法制办干部。

徐振华，法学博士生。