

立法后评估工作指南

LI FA HOU PING GU GONG ZUO ZHI NAN

主 编 ◎ 袁曙宏

副主编 ◎ 李岳德 赵振华

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

立法后评估工作指南

LI FA HOU PING GU GONG ZUO ZHI NAN

主 编 ◎ 袁曙宏
副主编 ◎ 李岳德 赵振华

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立法后评估工作指南 / 袁曙宏主编. —北京: 中国法制出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4983 - 0

I. ①立… II. ①袁… III. ①立法 - 评估 - 研究 - 中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 287558 号

责任编辑: 谢 雯

封面设计: 李 宁

立法后评估工作指南

LIFAHOU PINGGU GONGZUO ZHINAN

主编/袁曙宏

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2013 年 12 月第 1 版

印张/19.5 字数/208 千

2013 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4983 - 0

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033296

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

导 读

我国的立法后评估源于上世纪八十年代的执法检查。经过一些地方开展立法回头看、立法评测等活动，逐步探索形成了较为规范的立法后评估制度。2004年3月国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》要求“规章、规范性文件施行后，制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估”。此后，许多地方政府和国务院一些部门开始实施规章和规范性文件立法后评估工作。从2006年开始，国务院法制办每年选择若干部实施一段时间的行政法规，会同国务院有关部门进行评估，同时对建立立法后评估制度进行了专题研究探索。到2012年，共对34部行政法规、3部地方政府规章、2项法律制度进行了评估。经过几年来的实践，立法后评估工作方法不断改进，工作流程逐步规范，立法后评估制度日益完善。

为了进一步推动立法后评估工作，指导评估机关和评估实施机构建立健全立法后评估工作机制和制度，规范立法后评估工作程序，进一步改进和创新立法后评估工作方法，提高立法后评估工作质量，我们结合这几年来行政法规、规章立法后评估工作实践，组织编写了《立法后评估工作指南》，以期对立法后评估工作提供参考指导。

本书正文共分七章。

第一章立法后评估的基本理论，包括立法后评估的概念、原则、特征、功能等。第二章我国立法后评估实践，主要介绍我国立法后评估的缘起、实践发展和总结。第三章立法后评估的主体、范围和内容，主要介绍如何明确立法后评估主体、确定立法后评估范围和评估内容。第四章立法后评估标准和指标，主要介绍立法后评估标准的内容和指标的选取运用。第五

章立法后评估工作流程，详细介绍实施立法后评估工作的步骤和环节。第六章立法后评估工作的组织和相关保障，包括制度保障、组织保障和技术经费保障。第七章国外立法后评估的理论与实践，主要介绍美国、英国等国家立法后评估制度及其对我国的启示。

本书附录部分分为三个部分。第一部分为有关立法后评估的规定选编，包括国务院有关立法后评估的规定、地方和部门立法后评估规定。第二部分为评估报告示例，包括立法后评估工作方案、专题分析报告、立法后评估报告等。第三部分为立法后评估有关文书格式汇编。

目 录

第一章 立法后评估的基本理论	1
第一节 立法后评估的概念、特征和意义	2
一、立法后评估的概念	2
二、立法后评估的原则	3
三、立法后评估的特征	4
四、充分认识立法后评估的意义	5
第二节 立法后评估的功能	7
一、开展立法后评估工作，有利于及时发现制度本身存在的问题	7
二、开展立法后评估工作，有利于准确查找法律法规执行中的问题	7
三、开展立法后评估工作，有利于扩大公众参与立法的程度	8
四、开展立法后评估工作，有利于提高立法工作水平	8
第二章 我国立法后评估实践	9
第一节 我国立法后评估工作的缘起	9
第二节 我国立法后评估的实践与发展	13
一、地方的立法后评估实践	13
二、行政法规的立法后评估实践	17
三、法律的立法后评估实践	21
四、国务院部门的立法后评估实践	23
第三节 立法后评估实践总结	25
一、主要成效	26
二、实践中存在的问题	28

三、进一步提高政府立法后评估质量的思路	29
第三章 立法后评估的主体、范围和内容	32
第一节 立法后评估的主体	32
一、立法后评估主体的种类	32
二、确定立法后评估主体的模式	33
三、立法后评估的实施主体	36
第二节 立法后评估的范围	40
一、各地确定立法后评估范围的实践经验	41
二、确定立法后评估范围的基本原则	42
第三节 立法后评估的内容	45
一、全面评估与部分评估	46
二、法律制度本身的评估与制度实施效果的评估	47
第四章 立法后评估标准和指标	49
第一节 立法后评估标准	49
一、合法性	50
二、合理性	51
三、执行性	52
四、实效性	52
第二节 立法后评估指标体系	53
一、立法后评估指标体系的概念及特征	53
二、建立立法后评估指标体系的原则	54
三、立法后评估指标体系的结构	56
四、立法后评估各级指标的设置和权重	60
第五章 立法后评估工作流程	66
第一节 立法后评估的准备阶段	67
一、立法后评估内容的确定	67

二、评估工作机构的组建	69
三、评估人员的培训	71
四、收集与评估有关的资料	72
五、立法后评估方案的制定	75
第二节 立法后评估的实施阶段	79
一、定性调查	79
二、定量调查	90
第三节 立法后评估的评估报告形成阶段	116
一、立法后评估报告初稿的起草	116
二、立法后评估报告送审稿的形成	117
三、立法后评估报告的定稿	117
第四节 立法后评估成果的运用	118
一、提高政府立法质量	118
二、完善配套制度	121
三、改进行政执法	122
第六章 立法后评估工作的组织和相关保障	125
一、完善立法后评估相关制度	125
二、加强组织领导	129
三、强化队伍、技术和经费保障	131
第七章 国外立法后评估的理论与实践	133
第一节 立法后评估的概念	133
一、先行立法效果评估	133
二、跟踪立法效果评估	134
三、事后立法效果评估（立法后评估）	134
第二节 立法后评估制度产生发展的历史背景	134
一、“政府失灵”现象引发了评估政府公共政策的社会需求	134

二、行政民主化推动了公共政策效果评估和立法后评估的发展	135
三、“政府再造”运动确立了立法后评估的法律地位	135
四、新的管理理论和管理技术为立法后评估的兴起提供了理论和 技术支持	137
第三节 立法后评估制度的法律依据	138
一、法律	138
二、总统令	139
三、部门规章	139
四、有关国际组织的指导性文件	140
第四节 立法后评估的主要程序和方法	140
一、有关国家立法后评估工作概述	141
二、立法后评估工作的基本程序	144
三、立法后评估的主要方法	144
第五节 国外立法后评估的实践给我们的启示	147
一、立法后评估工作要与立法前的成本效益分析相结合	147
二、注意评价立法项目造成的经济影响	147
三、注重日常的非正式的立法后评估	147
四、更加广泛地动员社会公众参与立法后评估	148
五、不断创新立法后评估的方法	148
附录一 有关立法后评估的规定	149
一、国务院有关文件	150
《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》(节录)	150
《国务院工作规则》(节录)	151
《国务院关于加强法治政府建设的意见》(节录)	152
二、部门和地方规定	153
《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》	153
《中国民用航空局规章立法后评估规定》	157

《广东省政府规章立法后评估规定》	163
《厦门市规章立法后评估办法》	170
附录二 评估报告示例	176
《艾滋病防治条例》立法后评估报告	177
《艾滋病防治条例》立法后评估定性调查报告	198
《艾滋病防治条例》立法后评估定量调查报告	208
《专利代理条例》立法后评估媒体反映报告	222
附录三 有关文书	248
《中华人民共和国车船税暂行条例》立法后评估工作方案	249
《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》立法后评估工作定性调查 和定量调查方案	259
《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》立法后评估工作访谈提纲	262
《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》立法后评估工作调查问卷	270
《民办非企业单位登记管理暂行条例》立法后评估访谈提纲	289
《民办非企业单位登记管理暂行条例》实施状况调查问卷（专业版） ...	291
《民办非企业单位登记管理暂行条例》实施状况调查问卷（公众版） ...	295
后记	299

第一章 立法后评估的基本理论

立法后评估起源于西方的规制影响评价，是一种近年来引入我国对法律制度实施效果进行系统评价的方法，主要是根据评价发起者的需要，选择一部法律、行政法规或者规章，对其中能够反映制度建设质量的条文进行分析，比较立法初衷与实际效果的行为。中国特色社会主义法律体系形成后，我国立法工作的重点开始由过去的“数量型立法”逐步转变到“质量型立法”上来，提高立法质量不仅成为各级立法机关和大多数立法工作者的共识，而且成为对新时期立法工作的重要原则和要求。但是，法律制度具有滞后性，在迅速应对情势变化，及时回应社会新的需求等方面，无论立法者如何费尽心机，成文立法在某种程度上都存在不足——法律表述得越明确，其适应形势变化的能力就越差。^① 因此，如何发现这些不能适应现实需要的地方，修改完善这些法律制度，就成为现阶段必须重视的问题。多年来的实践证明，开展立法后评估能够及时掌握法规、规章的执行情况，客观地评判法规、规章的社会效益，全面系统地检验立法质量。整体而言，立法后评估在功能上既是对立法“成本—收益”的效益评估，也是根据实际情况对立法的再次校正，从而成为检测政府立法各项指标的“安全阀”。^② 这对于提高政府立法质量，改进行政执法工作，促进行政法规、规章全面正确实施具有重要意义。

① 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，第147页。

② 同上，第148页。

第一节 立法后评估的概念、特征和意义

一、立法后评估的概念

(一) 概念

立法后评估在我国一些地方开展的实践活动中有不同的称呼,有的叫“立法评估”、“立法评价”,有的称之为“法律跟踪问效评估”、“立法跟踪评估”、“立法回头看”等。有关立法后评估的概念,目前学术界有多种观点。有学者认为:“立法后评估就是在法律法规制定出来以后,由立法部门、执法部门及社会公众、专家学者等,采用社会调查、定量分析、成本与效益计算等多种方式,对法律法规在实施中的效果进行分析评价,针对法律法规自身的缺陷及时加以矫正和修缮。”^①有学者认为,立法后评估就是“要求立法机关对法规实施情况进行调查研究,了解法规实施后取得的成就,并发现法规实施中存在的问题,分析法规中各项制度设计的合法性、操作性和针对性,从而得到科学客观的反馈信息,以便及时修改完善法律制度,更好地发挥法律法规的规范作用。”^②

简单地说,立法后评估是指法律、法规、规章实施后,由制定机关、实施机关按照规定的程序 and 标准,运用科学的方法和技术,对法律、法规、规章的制度设计、实施效果、存在问题等进行跟踪、调查、评价,提出完善有关法律、法规和规章,改进行政执法等评估意见的活动。

(二) 立法后评估与相关概念的区别

在具体把握立法后评估概念时,应该注意与其他三个概念的区别:

^① 高勇:“法规质量评估,走向地方立法前台”,<http://www.shfao.gov.cn/renda/node3099/node3105/userobjectlail84378.html>,访问时间2006年7月13日。

^② 李克杰:“立法后还要做些什么?”,载《工人日报》2005年8月12日。

1. 立法后评估与立法前评估的区别

立法前评估,重在评估立法的必要性、合法性、协调性和可操作性,评估立法要设计的重要制度和规则的约束条件,评估立法预期对经济、社会 and 环境的实际影响,达到立法配置资源和公平与效率。立法后评估,重在评估立法实践,评估法规规章对经济、社会 and 环境的实际影响,评估执法、司法和守法的具体问题。^①

2. 立法后评估与立法调研的区别

二者的区别主要体现在目的不同。立法调研是在立法过程中使用最普遍的一种方法,其内涵比较丰富,主要是指立法机关在立法项目确定后,就拟立法的对象、范围、主要制度等,开展广泛深入调查研究的活动。其着重点在于立法前或立法过程中,是对法律制度未来状态的预测。立法后评估是对已经颁布一段时间的行政法规、规章的实施情况进行分析研究,其着重点在于立法后。

3. 立法后评估与执法检查的区别

二者的区别不仅体现在目的上,实施主体、主要内容也不尽相同。执法检查是一种行政机关内部监督所采用的方法,主要是指上级行政机关对下级行政机关及其工作人员的行政活动是否合法、合理和有效,实施的督促、检查和纠正的活动,其着重点在于执法机关对法律制度的贯彻执行上。立法后评估关注的是相关行政法规、规章规定的具体内容的实际效果,其着重点在于制度设计的科学性、合理性上。

二、立法后评估的原则

立法后评估原则是指对行政法规、规章进行评估过程中所应当遵循的准则,它贯穿于立法后评估过程的始终。主要包括以下四个方面:

^① 席涛:“立法后评估:评估什么和如何评估(上)——以中国立法评估为例”,载《政法论坛》2012年第5期,第59页。

（一）客观公正原则

该原则是指在评估过程中应当符合三个要求：一是评估主体应当处于中立、超然的地位。法律制度的好坏既不能是立法者说了算，也不能是执法者说了算，而是由客观事实来说明制度设计是否符合实际的需要，原原本本地反映问题。二是要把被评估的法规规章放到立法时的环境和历史背景中去考察，才能得出客观的评价。三是要结合现有的法律制度体系，考察被评估的法规规章的实施情况。

（二）公开透明原则

该原则主要是指评估过程和评估结果的公开。评估过程的透明，是为了广泛吸收社会力量参与到立法后评估中来，形成立法机关与社会的良性互动。评估结果的公开，是将评估形成的结论置于全社会的监督之下，结合评估结论进行修改完善法律制度，避免评估走过场、流于形式。

（三）系统全面原则

该原则主要是指立法后评估不应当仅局限于法律条文本身，还应当包括制度设计的合法性、法律制度之间的衔接协调性、执法效果和社会效果等。同时，在评估方法的选择上，也不应当局限于制度分析、座谈走访和问卷调查，而应采用多渠道、多角度，全方位获取信息，充分利用现有的调查方法、分析工具对法规规章进行评估。

（四）讲求实效原则

该原则主要是指通过比较法规规章在制定时的经济社会状况与法规规章实施一段时间后的实际效果，分析法律制度在哪些方面起了促进作用，在哪些方面效果不甚理想，在哪些方面完全不能适应实际需要。

三、立法后评估的特征

立法后评估主要有以下几个特征：一是事后性。事后性主要是指立法后评估一般安排在行政法规、规章实施一定期间后进行。行政法规、规章只有

在实施一段时间后,才能显现其实际效果,也才能便于发现问题,进而得出有关意见和建议。二是特定性。特定性主要是指评估主体的特定性。考虑到我国政府立法的实际情况,目前立法后评估的实施主体主要是指行政法规、规章制定机关的法制工作机构、指定的其他工作机构或者负责其实施工作的主管部门。有关机关、组织和公民出于自身的兴趣、学术研究等原因自然可以按照法定途径对行政法规、规章提出意见,作出评价。这并不是我们所谈的立法后评估,但是它可以作为我们在立法后评估过程中信息资料的来源。三是科学性。科学性主要是指立法后评估标准、程序和方法的科学性。这是立法后评估制度能否有效推行的关键,也是立法后评估区别于立法调研的重要标志。只有通过建立一系列科学的评估标准、程序和方法,才能保证立法后评估工作客观、准确地反映行政法规、规章的实施情况和问题。四是实效性。实效性主要是指立法后评估注重评估成果的转化和有效运用。开展立法后评估工作的目的是提高政府立法质量以及保障行政法规、规章的全面正确实施。因此,开展立法后评估伊始,我们就强调,应当将立法后评估成果与修改或者废止行政法规、规章,完善配套制度,改进行政执法工作有机结合。

四、充分认识立法后评估的意义

开展立法后评估工作,对于客观评价制度设计的科学性、规定的可操作性、执行的有效性,提出修改完善制度、改进行政执法的意见和建议,具有重要意义。

(一) 立法后评估是检验衡量法律法规实际效果的有效手段

一部法律法规的质量高不高,最终是要看它在实践中的效果怎么样。立法后评估重在通过对已经实施的行政法规、规章的实施情况进行及时跟踪、全面调查,可以具体考察其立法目的是否达到,深入分析相关规定是否适合实际情况,并得出客观公正的评价结论。这可以有效检验政府立法质量,衡量法律法规制度设计的实际效应,及时查找存在的问题,为进一步改进政府立法工作提供重要依据。

（二）立法后评估是完善中国特色社会主义法律体系的重要方式

中国特色社会主义法律体系虽然已经形成，但本身并不是完美无缺的，这当中既有一些现行法律需要修改的问题，也有部分配套制度急需制定的问题。这需要我们继续加强政府立法工作，把“改旧法”摆到与“立新法”同等重要的位置。立法后评估的一个重要方面就是，通过评估发现现行法律中难以适应新形势甚至可能阻碍经济社会发展的规定，有针对性地提出意见和建议，为修改、废止、制定配套制度提供坚实的数据信息和分析结论。这必将推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展完善。

（三）立法后评估是反映社会不同利益群体诉求的科学方法

一部法律或法规出台，涉及经济社会发展的方方面面，涉及社会不同群体的利益，往往会引起社会各界的高度关注，稍有不慎就会带来难以估量的影响。立法后评估，注重通过设定规范的标准、指标和程序，运用文献检索、定性调查和定量调查等科学方法，来广泛深入地听取社会各方面的意见。这确保了所立之法能够最大限度地反映民意、集中民智，做到符合大多数人的利益，让多数人满意。

（四）开展立法后评估工作是贯彻落实国务院对提高政府立法质量要求的重要措施

2004年3月24日，国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》中首次提出：“规章、规范性文件施行后，制定机关、实施机关应当定期对其实施情况进行评估”；2008年3月23日，国务院修订的《国务院工作规则》中提出：“行政法规实施后要进行后评估，发现问题，及时完善”；2010年10月10日，国务院发布的《国务院关于加强法治政府建设的意见》中提出：“积极探索开展政府立法成本效益分析、社会风险评估、实施情况后评估工作”；2013年3月23日，国务院修订的《国务院工作规则》中提出：“行政法规和部门规章实施后要进行后评估，发现问题，及时完善”。因此，开展立法后评估工作，已经不是要不要做的问题，而是要怎么做的问题。

为规范立法后评估行为，保证立法后评估工作的实效，需要对立法后评估工作中普遍适用、实践证明是行之有效的基本规则作出规定，以指导实践，有所遵循。目前，我们正在研究制定《关于开展行政法规、规章立法后评估工作的指导意见》，对立法后评估的组织实施、基本原则、主要标准、基本程序、评估成果的运用等作出原则性规定，从而推动和规范立法后评估工作。同时，鉴于立法后评估工作在我国刚刚起步，实践经验还不够丰富，立法后评估工作量大，需要在研究总结实践经验的基础上大力稳步推进。

第二节 立法后评估的功能

立法后评估制度是我国立法制度的重要组成部分，是系统评价立法能力和水平，评估行政法规、规章的科学性、合理性与可操作性并完善相关法律制度的重要方式和手段。

一、开展立法后评估工作，有利于及时发现制度本身存在的问题

立法者制定行政法规、规章时的初衷，总是希望所立之法能够尽可能地完善。但考虑到时代变迁和形势变化，以及立法者本身的认识水平和能力有限等因素，其制定的制度有些已经不适应经济社会发展的要求，有些在适用性、有效性等方面难免存在缺陷和不足。这就需要通过一定的制度设计来克服这种立法的有限性，解决制度本身存在的问题。建立健全立法后评估制度，可以及时发现问题，有针对性地采取修改、废止、出台配套制度等措施完善相关立法。

二、开展立法后评估工作，有利于准确查找法律法规执行中的问题

执法的好坏，直接关系到法律法规能否得到全面正确实施，关系到经济社会秩序能否得到有效维护，关系到人民群众合法权益能否得到切实保护，关系到依法行政能否真正落到实处。当前，在执法中，违反法定程序，