

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

立法后评估的 理论与实践

The Theory and Practice of
Ex post Legislative Evaluation

L E G I S L A T I V E

主 编 刘作翔 冉井富

立法后评估的 理论与实践

The Theory and Practice of
Ex post Legislative Evaluation

L E G I S L A T I V E

主 编 刘作翔 冉井富

图书在版编目(CIP)数据

立法后评估的理论与实践/刘作翔,冉井富主编.
— 北京:社会科学文献出版社,2013.12
ISBN 978-7-5097-5342-2

I. ①立… II. ①刘… ②冉… 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 278676 号

立法后评估的理论与实践

主 编 / 刘作翔 冉井富

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 芮素平

责任校对 / 李文明

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5342-2

定 价 / 98.00 元

印 张 / 27

字 数 / 441 千字

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国社会科学院院级特殊学科“法社会学学科”系列研究成果

中国社会科学院创新工程项目“完善我国法律体系与立法效果评估”2013年度成果

目 录

导论 迈向常态化、规范化的立法后评估	/ 1
--------------------------	-----

第一章 立法后评估的理论思考

1. 关于立法后评估的思考	/ 23
2. 地方立法后评估的立法质量评价指标体系研究	/ 52
3. 地方立法后评估制度的构建研究	/ 70
4. 立法后评估方法论研究	/ 116
5. 西方的立法评估制度	/ 156

第二章 立法后评估的实践探索

1. 上海市立法后评估工作的实践经验	/ 185
2. 上海地方立法后评估的总结和完善研究	/ 203
3. 以实施效果检验立法质量 ——《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》 立法后评估回顾总结	/ 254
4. 地方立法后评估的实务研究 ——以重庆市人大常委会 2012 年立法后评估为例	/ 266

第三章 立法后评估报告

1. 全国人大常委会法工委关于《科学技术进步法》 有关制度立法后评估主要情况的报告	279
2. 全国人大常委会法工委关于《农业机械化促进法》有关制度 立法后评估主要情况的报告	301
3. 全国人大内务司法委等关于《中华人民共和国残疾人保障法》 立法后评估的报告	317
4. 《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	329
5. 《上海市住宅物业管理规定》立法后评估研究报告	338
6. 《重庆市产品质量监督管理条例》立法后评估报告	379
7. 《重庆市公路路政管理条例》立法后评估报告	392
8. 《重庆市城乡居民最低生活保障条例》立法后评估报告	407
致 谢	425

导 论

迈向常态化、规范化的立法后评估^{*}

一 迈向常态化、规范化的立法后评估

近年来，全国各地各机关放慢了法规制定的步伐，转而加强对既有法规实施效果的考察，借以加强法规清理，改进立法工作，提升立法质量。日益普遍开展的这类措施和实践，就是所谓的立法后评估。根据有关报道，我国最早的立法后评估实践可以追溯到 2000 年，安徽省人民政府法制办公室在这一年组织了我国历史上的第一次立法后评估。自此以后，全国各地、各级、各类机关纷纷开展类似的实践，立法后评估从最初的几处试点而一跃成为全国普遍开展的一项立法工作。在这十余年的兴起和演进历程中，立法后评估日益普及，日益常态化、规范化和制度化，并且沿着这一方向继续发展。

（一）日益普遍开展

立法后评估在我国的发展，经历了一个从个别试点到普遍开展的历程。2000 年，安徽省人民政府法制办公室组织了对政府规章的实施效果的评估。综合有关文献报道来看，这是我国最早的立法后评估。就在同一年，山东省人大常委会将“立法回头看”列为工作要点，由省人大法制委员会具体实施，开展了对《山东省私营企业和个体工商户权益保护条例》的立法后评估。2004 年以后，陆续又有一些地方加入试点的行列：2004 年年初，甘肃开展立法后的“跟踪问效”；2004 年云南开展“立法回头看”；2004 年北京开展法规质量评估机制的课题研究，2005 年选定部分地方性法规进行立

^{*} 此“导论”由本书主编之一冉井富执行研究员撰写。

法后评估；2005年上海开展立法后评估工作，选择本市《历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》作为评估对象。2006年以后，开展立法后评估工作的机关快速增加，也就是在这一年，国务院法制办公室开始了针对行政法规的立法后评估，标志着立法后评估从地方试点扩展到了中央。截至当前，这项工作已经在全国普遍开展，成为各类立法主体检讨立法效果、提高立法质量的重要手段。

进一步言之，立法后评估工作从个别试点到普遍开展的历程具体体现在两个方面。一方面是从数量上看，在最开始的2000年，全国只有安徽和山东的两个机构开展立法后评估，而发展到现在，全国已有上百个立法主体在开展立法后评估工作。虽然当前具体有多少机构开展这样的工作没有确切的统计数据，但是从有关报道来看，全国多数省级人大常委会和省级人民政府，国务院及其多数工作部门，全国人大常委会，一些地市级的人大常委会和人民政府，一些省级人民政府的工作部门，都先后开展了立法后评估工作，所以可以肯定，这类机构的数量是十分庞大的，粗略统计便在100家以上。

另一方面是从对象上看，立法后评估从最早针对省级政府规章，到现在涵盖了除宪法以外的所有法律、法规类型。根据《立法法》的规定，不同性质、不同层级的国家机关对应着不同类型法律、法规的立法权，所以，不同类型法律、法规的立法后评估，也就是不同性质、不同层级国家机关的立法后评估。根据机构性质的不同，当前的立法后评估既有国家权力机关针对法律或地方性法规的评估，也有国务院及其部委、“较大的市”以上的地方人民政府针对行政法规、规章的评估。从纵向层级上看，立法后评估有对地方性法规的后评估，也有对全国性的法律、法规的后评估。其中，地方性法规的后评估既有省级机关的评估，也包括《立法法》所谓的“较大的市”的评估，比如昆明、武汉、苏州、徐州、广州、深圳等地，就先后开展了立法后评估工作。在全国性的法律、法规的层面，全国人大常委会、国务院、国务院所属的部委等都先后开展了立法后评估。其中，国务院从2006年开始，连续多年开展立法后评估工作；全国人大常委会则从2010年开始，进行了迄今为止最高层次的、针对法律的立法后评估。

（二）日益常态化

在立法后评估兴起之初，人们对于评估的目的、评估的必要性、评估

的效果、评估的方法和手段等诸多问题都没有清晰的认识,所以,人们以探索的、试点的、做做看的方式开展这项工作。然而,通过试点探索和实践总结,立法后评估对于提高立法质量的必要性逐步获得普遍认可,评估的方法和手段也不断成熟,立法后评估随之从一项探索性的工作,逐步发展为各类立法主体的一项常态化的工作。

立法后评估工作的常态化体现在多个方面。首先,立法后评估从各地自发的试点工作,逐步发展为一项常规的、必须完成的工作任务。国务院2004年发布的《推进依法行政实施纲要》最早提出了这样的要求:“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。”“建立和完善行政法规、规章修改、废止的工作制度和规章、规范性文件的定期清理制度。要适应完善社会主义市场经济体制、扩大对外开放和社会全面进步的需要,适时对现行行政法规、规章进行修改或者废止,切实解决法律规范之间的矛盾和冲突。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。实施机关应当将评估意见报告制定机关;制定机关要定期对规章、规范性文件进行清理。”《纲要》中的这些表述,一方面为各级行政机关开展立法后评估工作提供了明确的依据,另一方面也提出了“定期”开展立法后评估的任务,这些要求在推进立法后评估工作常态化方面,具有重要的作用。

2011年6月制定和颁布的《行政强制法》第十五条规定:“行政强制的设定机关应当定期对其设定的行政强制进行评价,并对不适当的行政强制及时予以修改或者废止。行政强制的实施机关可以对已设定的行政强制的实施情况及存在的必要性适时进行评价,并将意见报告该行政强制的设定机关。公民、法人或者其他组织可以向行政强制的设定机关和实施机关就行政强制的设定和实施提出意见和建议。有关机关应当认真研究论证,并以适当方式予以反馈。”该规定以法律的方式,对于行政强制设定的立法后评估既提供了法定的依据,也提出了法定的义务,该规定的实施,进一步推动了立法后评估的常态化。

其次,越来越多的机构认识到立法后评估工作常态化的必要性,提出了立法后评估常态化的目标。比如,2008年3月发布的《国务院工作规则》中规定:“行政法规实施后要进行后评估,发现问题,及时完善。”吴邦国同志2012年3月9日在《全国人民代表大会常务委员会工作报告》中提出:

“常委会审议了相关报告，要求在认真总结试点经验的基础上，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。”2012年6月颁布的《广州市人大常委会立法后评估办法》规定：“法制工委应当于每年十二月制定下一年度立法后评估计划。制定年度评估计划时，应当书面征求常委会各工作机构、办事机构和市政府法制办、相关政府部门的意见。”“地方性法规施行五年以内应当进行一次评估。”2011年4月颁布的《重庆市政府规章立法后评估办法》规定，政府规章立法后评估应当按计划进行，政府规章有下列情形之一的，应当进行立法后评估：（1）拟上升为地方性法规的；（2）已不适应经济、社会发展的要求，需要废止或者做重大修改的；（3）公民、法人和其他组织提出较多意见的；（4）与经济社会发展和公众利益密切相关、社会影响面广、社会关注度高，且已经实施5年以上的；（5）同位阶的规章之间存在矛盾或不一致的；（6）有效期满后需要延长施行时间的；（7）市人民政府认为需要评估的。

最后，从具体实践来看，许多机关的立法后评估工作也趋于常态化。比如，自2000年以来，安徽省人民政府法制办公室会同省政府有关部门，坚持每年选择1至4件已施行一段时期的省政府规章实行“回头看”，对实施效果情况进行测评，形成制度化的“立法后评估”。^①北京市人大常委会于2008年奥运会后，对与奥运相关的18项法规和1项决议开展了立法后评估，之后逐年推进，先后对养犬管理规定、历史文化名城保护条例、实施动物防疫法办法、学前教育条例等法规开展了后评估。^②2010年北京市人大常委会主任会议确定，每年选定1至3项法规评估项目。立法后评估的项目来源主要有以下四个渠道：一是在市人大常委会听取专项工作报告或者常委会各工作机构在工作或调研中发现需要对本市地方性法规进行评估的；二是根据人大代表、人民群众反映集中的问题确定需要对法规的主要制度或重点规范进行评估的；三是五年立法计划中需要修订的项目，提前进行评估，为法规修订工作打好基础；四是新法规实施二至三年，法规实效已经过实践全面检验后，对实施效果进行评估。建议主任会议每年安排1至3

① 黄显鸿等：《立法后评估研究——以安徽省政府规章测评实践为例》，载《安徽大学法律评论》2012年第1期，安徽大学出版社，2012。

② 《北京市人民代表大会常务委员会工作报告——2013年1月25日在北京市第十四届人民代表大会第一次会议上》。

项法规进行评估，积累经验，逐步规范。^①

（三）日益规范化

立法后评估实践日益普遍开展的同时，也日益规范化。规范化体现在两个层面，一个层面是各地、各机关的立法后评估在总结实践经验的基础上，不断提升规范化水平；另一个层面是，全国的各地方、各机关的立法后评估以各自探索、富有特色开始起步，随着对立法后评估的目的、原则、规律的交流和把握，随着全国性的规范和指导，立法后评估工作的定位、模式、程序、方法等趋于统一。这两个层面又是统一的：全国层面的日趋统一是以各地方、各机关的立法后评估各自的规范化水平提高为基础的，而各地方、各机关立法后评估各自规范化水平提升的结果，又在客观上表现为全国的统一性日益增强。

立法后评估的日益规范化具体通过立法后评估的各个要素和环节的规范化体现出来。首先是立法后评估的名称趋于统一。在立法后评估工作开展初期，各地、各机关冠以不同的名称，比如浙江省人大称为“立法质量评估”，云南省人大称为“立法回头看”，海南省人大称为“立法跟踪评估”，昆明市人大称为“立法后评价”，宁波、呼和浩特等市人大称为“立法绩效评估”，杭州市人大称为“立法评估”，上海市人大称为“立法后评估”。这些不同的称谓有的比较形象化，有的比较学术化，但是它们所指代的具体工作大体相同。在这些不同的名称中，“立法后评估”逐步得到各级、各地国家机关的认可，成为通用的、统一的称谓。之所以出现这种统一，主要有两个原因：一是“立法后评估”相比其他名称更为科学，比如，比“立法回头看”更正式，比“立法质量评估”“立法绩效评估”的外延更宽，比“立法评估”更准确；二是全国人大和国务院的有关文件使用“立法后评估”这一名称，起到较大的示范作用。

其次，立法后评估的基本定位趋于一致。各个地方、各种类型的立法后评估虽然各具特色，存在差异，但是它们在基本的定位上日趋合理，日趋一致。这些基本的定位包括：（1）立法后评估是立法职能派生出来的，是一项重要的立法工作。因为是立法工作，所以立法后评估是以加强和促进立法工作为目标、依立法职权进行的、具有特定法律效果的公权活动。

^① 王皓：《立法后评估将制度化》，《北京日报》2010年11月11日，“人大专刊”。

(2) 由于是一项立法工作,是依职权进行的活动,所以,立法后评估的主体是具有特定职权的国家机关。在当前的实践中,“谁制定,谁评估”已发展为一项惯例。但是,评估主体不等于评估的具体实施者,二者可以在一定程度上分离。在实践中,立法后评估的具体组织实施机构各有不同。比如,行政法规或政府规章的评估,主要由政府的法制办公室组织实施;法律或地方性法规的评估,主要由制定机关的法制工作委员、法制专业委员会、相关专业委员会等负责实施。而具体的组织实施机构又可能单独进行或联合有关部门进行,也可能将其中的某些工作委托专业机构完成。(3) 立法后评估的对象是已经实施一定时间的、现行有效的规范性法律文件。(4) 评估的内容和依据,主要是法律实施过程所展现的情况。(5) 评估的直接目标是通过考察法规的实施情况,评价立法的科学性和合法性,间接目标是为法律的立、改、废提供科学依据,进而提高特定的立法和整个法律体系的质量。

最后,立法后评估的模型和方法不断改进。相对于立法后评估的定位,模型和方法属于评估的技术层面,其科学性和规范性在很大程度上决定了评估结果的专业技术含量,决定了评价结论的有效性和可信度。如果说立法后评估的定位确定了评估的目标、任务和原则,那么评估的模型和方法则是实现和贯彻这些目标、任务和原则的措施和手段,具体包括具体实施评估的组织形式、评估的内容和标准、社会科学研究方法的运用等方面。相对来说,模型和方法方面是目前我国各地、各类立法后评估的薄弱环节。然而,经过十余年的实践探索,当前的立法后评估在这方面已经有了很大的改进,科学性和规范性明显提升。比如上海市人大2009年开展的《上海市住宅物业管理规定》立法后评估和该市2005年开展的后评估活动相比,就体现了这样的进步。在2009年的后评估活动中,上海市人大组建了实务部门与专家学者结合的课题组,邀请华东政法大学、上海社会科学院、市房地局、徐汇区房地局和市人大常委会城建环保委办公室等不同界别的人士共同参加,分工开展研究。课题组综合运用了实地走访、召开座谈会、问卷调查等方法,搜集的资料更加翔实,数据处理、图表使用更加专业,评估结论的说明和论证更加充分。^①

^① 参见本书第三章的《〈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》和《〈上海市住宅物业管理规定〉立法后评估研究报告》。

（四）日益制度化

在我国当前，多数地方以及全国人大常委会、国务院的立法后评估工作仍处于试点和探索阶段。与此同时，随着实践经验的不断丰富，越来越多的地方制定了立法后评估的专门规定，确保立法后评估工作有法可依、有据可循。从有关报道来看，截至当前，这类规定的绝对数量已经比较多了，比如《广州市人大常委会立法后评估办法》、《南京市人大常委会立法后评估办法》、《苏州市人大常委会立法后评估办法》、《安徽省政府立法后评估办法》、《广东省政府规章立法后评估规定》、《无锡市规章立法后评估办法》、《厦门市公布规章立法后评估办法》、《西安市政府规章立法后评估办法》、《重庆市政府规章立法后评估办法》、《哈尔滨市政府规章立法后评估规定》和《青岛市人大常委会立法后评估暂行办法》等等。在中央层面，国土资源部走在前列，率先制定了《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》。总之，和初期的试点和探索相比，当前的立法后评估已经实现一定程度的制度化了。

立法后评估的制度化，可以说是立法后评估常态化、规范化发展的一个必然结果，制度化的成就反过来又构成常态化和规范化的有力保障。对比各级各地有关立法后评估的专门规定来看，其内容主要包括立法后评估的目标、立法后评估的主体、立法后评估的启动、立法后评估的程序和方法、立法后评估结果的效力等方面。由于立法后评估完全是相应机关自行探索、自主立法的结果，所以在内容上也存在一定的差异。

二 众多问题有待研究和讨论

立法后评估发展到今天，尽管取得了一定的常态化、规范化和制度化成就，但是显然，这还是一个十年左右的新生事物，从全国的总体水平上看，立法后评估仍然处于试点、探索 and 创新的阶段，仍然存在许多需要研究和讨论的问题。在立法后评估快速制度化的过程中，及时加强对这些问题的思考和探索，有助于建立符合法治精神和现实国情的立法后评估制度，有利于提升立法后评估制度化的质量。

（一）如何理解立法后评估的性质、目的和功能？

全国各地、各机关开始进行立法后评估的时机有所不同，最初的目的不完全一样，评价标准、操作模式都存在一定的差异。在一些地方或机关，开展立法后评估，主要是为了配合推进法规清理活动。虽然法规清理和立法后评估不能完全等同，但是立法后评估可以考察法规之间的关系，揭示法规之间的冲突情况；立法后评估还可以通过对法律实效的考察，评价法规的质量，为法规清理中法律的修改和废止提供依据。国务院2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》规定：“建立和完善行政法规、规章修改、废止的工作制度和规章、规范性文件的定期清理制度……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。实施机关应当将评估意见报告制定机关；制定机关要定期对规章、规范性文件进行清理。”在这里，立法后评估就是作为加强法规清理工作的一项措施提出和要求的。

而在另一些地方或机关，立法后评估被单纯理解为改进立法工作、提高立法质量的一项措施。2010年吴邦国委员长宣布我国建成社会主义法律体系以后，国家法治发展的战略重心进行了调整，从以前的注重立法数量、注重法律调整覆盖转变为注重法律的实施和实效，注重提高现行法律的质量。在这一特定形势下，各地立法机关，尤其是各级地方人大，立法工作的重心也随之转移，从“数量型立法”时代进入“质量型立法”时代。^①各地、各机关普遍开展立法后评估，也是这种转变的一个重要体现。

在西方国家，立法后评估兴起的背景则有所不同。在自由资本主义时代，西方国家奉行严格的三权分立原则，坚持公法和私法的分界，公共权力对社会生活的调整相对来说是比较消极的，无为而治、“守夜人政府”等理念比较流行。但是在垄断资本主义时期，社会形势和思想观念都发生了急剧的变化：一是出现了大量的基于议会授权或法律授权的行政立法；二是行政权力对社会生活和经济活动进行广泛干预。但是，大量的行政立法和广泛的行政干预带来了一系列的问题：一是缺乏代议制民主程序的支持，行政立法广泛干预社会生活的正当性何来？二是由于理性的有限性，行政活动广泛干预社会生活的实际效果究竟如何？三是有权必有责，大量的立

^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，第4—5页。

法授权扩大了行政权力，如何在新形势下保持行政权力的问责性？正是为了解决这三个问题，西方国家自20世纪90年代后期开始兴起了名为“改善监管”的运动，这里的监管是行政监管，即行政权力对社会生活广泛而深入的干预。在这场运动中，立法后评估作为一项重要的措施被构建和运用。由此可见，西方国家立法后评估的目的在于调整和修正行政干预产生的社会效果，督促行政机构负责任地选用行政措施，从而实现“改善监管”的目的。

由此看来，在立法后评估广泛兴起和开展之际，我们有必要结合当前的社会形势和法治发展阶段，立足于十余年来的立法后评估实践，对立法后评估的性质、定位和功能进行讨论，进而为立法后评估的规范化和制度化提供方向性的指引。

（二）立法后评估的主体是什么？

对于立法后评估的主体，我国目前并没有全国性的制度规定。国务院2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》规定：“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。实施机关应当将评估意见报告制定机关；制定机关要定期对规章、规范性文件进行清理。”这里规定了行政立法中制定机关、实施机关进行评估的义务，但是没有限制其他组织或个人进行评估的自由，而且不涉及人大立法的后评估的主体问题。

从实际情况来看，立法后评估涉及多种机构或部门。对于人大立法的后评估来说，立法后评估的立项、工作布置、最后报告的“验收”，都在人大常委会。但是，立法后评估工作的具体实施以及最后报告的提交，则有多种情形：（1）由人大法制委员会完成；（2）由人大其他专业委员会完成；（3）由人大常委会法制工作委员会完成；（4）由同级政府相应的工作部门完成；（5）由前四种机构的各种组合来完成；（6）专业机构参与实施；（7）委托专业机构完成。实际中这七种情形都是存在的，但是，相对来说，（4）（7）非常少，其余情形较为常见。

对于行政立法的后评估来说，相应的，立法后评估的立项、工作布置、最后报告的“验收”等都由制定该法规的政府或部委完成，立法后评估工作的具体实施以及最后报告的提交，则有多种情形：（1）由政府的法制办或部委的类似部门负责实施；（2）由政府的法制办和政府的其他工作部门

联合实施，或部委下设的类似部门联合实施；（3）前两种情况下，专家或专业机构可能参与实施。

对于实践中存在的多种主体、多种组合的情形，有两个需要在理论上予以总结和讨论的问题：一是不同主体之间是什么关系？二是哪种模式效果最好？我们应当重点倡导哪种或哪些模式？

（三）如何界定立法后评估启动的最佳条件？

启动立法后评估的条件，包括法规的数量、法规实施的时间、法规实施的社会反响等方面。合理确定这些条件，有利于充分利用立法资源，提高评估的效果，实现立法后评估的常态化。

从有关报道看，当前已有不少地方通过颁布立法后评估办法，明确了启动立法后评估的条件。比如，《广州市人大常委会立法后评估办法》规定，地方性法规施行5年以内应当进行一次评估，相关单位和市人大代表、政协委员、社会公众提出较多意见的法规，应当优先安排评估。《安徽省政府立法后评估办法》规定，政府规章、规范性文件实施1年后，评估机关可以根据需要组织开展立法后评估工作。政府规章、规范性文件有下列情形之一的，评估机关应当组织开展立法后评估：（1）政府规章拟上升为地方性法规的；（2）规范性文件拟上升为政府规章的；（3）公民、法人和其他组织提出较多意见的。

然而，目前还有较多的机关虽然开展了一定数量的立法后评估工作，但是在如何确定评估的对象、如何启动立法后评估方面，尚未形成明确的制度或规则，由此制约了立法后评估的常态化、制度化水平。基于这一原因，在有些机关，立法后评估工作表现出较强的临时性、探索性特点。比如在全国人大，虽然进行了一定的立法后评估工作，但是评估的对象只是《科学技术进步法》、《农业机械化促进法》和《残疾人保障法》这类政治上不太敏感的、法治意义相对较小的法律。又比如，云南省省人大虽然自2004年以来坚持每年都进行1至2件地方性法规的后评估，但是具体每年评估什么，仍然没有形成可以遵循的原则或制度。在另一些地方，立法后评估则表现出一定的运动化特点。比如，上海在2008~2009年，对当时有效的142件地方性法规集中进行了立法后评估，这是一项规模相当浩大的评估活动。2010年5月1日世博会开幕，上海市在8月份就启动7部和世博会有关的地方性法规的专项评估。世博会一闭幕，上海市人大常委会就发布

了世博制度群的评估报告。

由于许多地方或机关的立法后评估实践存在较强的临时性、运动性特点，所以理论上还需要加强立法后评估启动条件、启动程序的研究，以期立法后评估的常态化和制度化提供理论指导。

（四）立法后评估的评价标准是什么？

立法后评估是对法律的一种评价，评价既需要事实，也需要标准。相对来说，评价标准的确定具有较强的主观性。这种主观性受到许多因素的影响，比如对立法目的的理解，对法治原理的认识，各地社会现实的特殊性，等等。评价标准虽然具有主观性，但是可以广泛地交流和讨论，借以形成有利于本地或本机关改进立法工作的评价标准，也可以形成社会各界在较大程度上认可的评价指标。

构建立法后评估的评价标准需要界定两个问题：第一是哪些方面需要评价，或者说，立法的哪些属性影响了立法的质量水平。从理论上说，这些属性是无限多的，但是由于人们实际需要的是一个大致的结论，所以实施主体会根据现实需要对各种属性进行取舍，在评估成本许可的情况下，选择若干属性进行衡量，比如实效性、效率性、合法性、可操作性等等，然后综合得出评估结论。第二就是如何进行综合的问题。对于众多的影响因素如何综合形成一个关于立法质量的评估结论？尤其是量化的、可以比较的结论？从技术上说，只需要对各个因素赋予一定的权重，即可综合得出总的评估结论。但是，如何确定权重，使得这种权重比较合理同时又能被社会各界广泛接受，则是一个艰难的理论和实践问题。

自立法后评估在全国兴起和广泛开展以来，全国各地、各机关各自确定了自己的评价标准。比如，上海市人大在 2008—2009 年关于 142 件地方性法规的整体性评估中，以合法性、适应性、操作性、绩效性、特色性、参与性为评估标准；^① 重庆市在 2012 年关于《重庆市城乡居民最低生活保障条例》的立法后评估中，以法制统一性、制度设计的合理性、针对性和可操作性、技术规范性、实施效果等五个方面作为评估标准；^② 全国人大在

① 沈国明、史建三、吴天昊：《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，第 21—22 页。

② 参见本书第三章《〈重庆市城乡居民最低生活保障条例〉立法后评估报告》。