

DIFANGLIFAYUSHEHUIZHILILILUNYUSHIJIAN

# 地方立法与社会治理 理论与实践

主编 / 丛晓峰

副主编 / 刘康磊 黄涛 汲雷



山东城市出版传媒集团·济南出版社

责任编辑 / 陈 琛 黄勇智 袁 满  
封面设计 / 刘 畅



## 图书在版编目(CIP)数据

地方立法与社会治理:理论与实践/丛晓峰主编. —济南:  
济南出版社, 2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5488 - 3468 - 7

I. ①地… II. ①丛… III. ①地方法规—立法—研究—中国  
②地方政府—社会管理—研究—中国 IV. ①D927②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 249349 号

---

## 地方立法与社会治理:理论与实践

主 编 丛晓峰

副主编 刘康磊 黄涛 汲雷

责任编辑 陈琛 黄勇智 袁满

封面设计 刘畅

---

出版发行 济南出版社(地址:济南市二环南路1号 邮编:250002)

印 刷 济南新科印务有限公司

开 本 210mm×285mm 1/16

印 张 27

字 数 547千

版 次 2018年11月第1版

印 次 2018年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5488 - 3468 - 7

印 数 1000册

定 价 68.00元

---

(如有倒页、缺页、白页,请直接与出版社联系调换)

电话:0531-86131748

# 目 录

## 第一部分:地方立法与社会治理

论地方性立法评估成果的转化与利用问题 (王 征) .....	3
论环境保护立法中的社会公众参与——以聊城市为例 (王 涛) .....	13
论设区的市行政立法权限 (李蕊) .....	20
法治逻辑与权力配置:地方治理秩序的规范化建构 (郑文丽) .....	26
循环经济省级地方立法研究 (于家富 马恩荻) .....	32
规划保证义务的地方立法模式 (朱 冰) .....	39
生态红线有效落地的地方立法检视——以淄博红线立法项目的开展为背景 (韩振文) .....	46
论设区的市地方立法权 (陈 强) .....	54
设区市立法规划之数量考量——以秦皇岛市为例 (周 静) .....	59
论地方立法应当注意的几个问题——以聊城市道路交通立法为例 (李永军) .....	68
《浙江省集体合同条例》特点评述 (徐小洪) .....	73
《山东省种子条例》修改过程中对法律责任的思考 (韩 宁) .....	86
地方立法中强制拆迁的财产制度 (冷奇奇) .....	92
医疗救助的立法完善研究 (王爱君) .....	96
家政工人劳动权益保障问题及地方立法建议探讨 (唐斌尧 王 敏 杨 玺 田秋菊 谭志福) .....	101
工会在家政行业治理中的作用 (韩克玉) .....	110
我国内地涉及台港澳地区的社会保险法规政策研究 (岳宗福) .....	116
论我国烟花爆竹污染防治的法律制度研究 (林 缤) .....	125
物业管理的良法善治:亟待地方立法破解的十大难题 (刘 丰) .....	135
关于设区的市行使地方立法权的实践与思考 ——以潍坊市等地开展地方立法工作情况为例 (杨小龙) .....	141
滨州市地方立法工作起步扎实初见成效 (朱万春 宋文哲) .....	152
设区的市的地方立法理论与实务 (郭延伟) .....	156
以地方立法视角研究社会现有突出矛盾化解方式——以肇庆市为例 (杜志欣) .....	161

## 第二部分:社会法与社会治理

社会权利本位与精准扶贫制度创新 (汤黎虹) .....	169
-----------------------------	-----

我国社会法理论研究简评及展望 (黄涛 丛晓峰) .....	177
社会法的概念、体系及范畴之探讨——以德国法为观察视角 (杨士林) .....	184
慈善法中的公益 (杨道波) .....	193
浅议社会治理视野中社会法的共治属性 (宗志强 陆通 谢玉滨) .....	199
社会治理视野中的社会法 (钱继磊) .....	206
物业服务合同相关法律问题探析 (苑敏 单明明) .....	212
环境冲突化解的指导原则及其对环境法律制度的要求 (刘秀华) .....	222
我国无固定期限劳动合同制度研究 (耿艳丽) .....	229
论工伤的实体保障与程序保障 (陆通) .....	234
家政人员劳动权益保障的法治化完善——以工伤为视角 (龚晓洁 刘康磊) .....	244
浅议《中华人民共和国慈善法》对慈善事业的推动作用 (侯华龙) .....	251
迷局与反思:我国社会保险经办机构的主体定位 (喻术红 李秀凤) .....	257
劳动争议案件调解机制构建——从法与德的博弈角度分析 (李飒) .....	267
《中华人民共和国慈善法》研究 (张宏磊) .....	275
我国慈善立法中公益要求认定的模式与标准 (王静) .....	281
论劳动者休息权保障机制及责任分配 (汲雷) .....	286
澳门地区养老金法律制度研究 (杨立孚) .....	293
社会保险争议仲裁时效限制之辩争 (王华伟) .....	311
依法治国背景下着力加强法治工作队伍的建设与创新 (徐凤英) .....	318
集体劳动争议预防与化解机制研究 (谭秋霞) .....	327
预防与化解劳动关系内部协调机制的构建研究 (黄涛) .....	333
设立小产权房自治主体的可行性探析——基于深圳市龙岗区南湾街道的实践 (樊永强) .....	339
公民提起民事公益诉讼的价值分析 (鹿庆梅) .....	344
论环境污染责任保险制度研究 (李玉玲) .....	348
国家对公民健康权给付义务的标准 (邹艳晖) .....	354
论美国法上的“禁止报复性解雇”规则 (韩旭 齐延平) .....	362
政府购买居家养老服务的法律责任研究 (靳先楚) .....	378
村民自治场域中三重权力主体之间的博弈——基于对山东省新型农村社区的调研 (穆程林) .....	386
社区矫正风险评估的依据及价值取向研究 (张二军 寇艳丽) .....	396
社区矫正制度研究 (吴焕) .....	403
社区矫正制度在实践中的问题及完善措施 (袁小涛) .....	409
论给付行政的生成法理及系统构架 (赵德铸) .....	415
网络虚拟财产的法律保护探析 (张伟丽) .....	420

# 第一部分

.....  
地方立法与社会管理



## 论地方性立法评估成果的转化与利用问题

王 征\*

**【摘要】**为了解决当前地方性立法普遍存在的问题，各地开始积极探索新的立法模式，在此背景下，立法评估制度逐渐被引入。而地方性立法评估成果的转化与利用是我国立法评估体系中不可或缺的一部分，是地方性法规进一步完善的重要依据，是提高地方性立法科学化与民主化的重要途径。当前，地方立法实践主要是采用评估报告的形式，经省人大常委会三次审议后交付表决，以此实现对地方性立法评估成果的转化与利用。与此同时，实践中地方性立法评估成果的转化与利用制度在评估主体的选择、评估成果转化与利用的途径、激励与问责等方面存在不足。应着重在坚持人大主导的、公众普遍参与的立法评估制度，建立立法评估成果与地方立法协调衔接机制，完善立法评估工作的激励与问责制度三个方面给予改进。

**【关键词】**地方立法；评估成果；转化利用

2015年3月15日，第十二届全国人大三次会议通过了关于修改《立法法》的决定，这是中国15年来首次修改《立法法》。此次修法不仅是对社会生活需求的积极回应，同时对于地方立法来说又是一次机遇与挑战并存的革新。根据新《立法法》规定，全国284个设区的市都将享有地方立法权限。新《立法法》还就地方立法的权限与范围做出了具体规定，设区的市可以就有关城乡建设与管理环境保护、历史文化保护等方面的事项，在不违背上位法的前提下，制定具有地方特色的地方性法规。地方性立法是我国立法体系中的重要组成部分，不断提高地方立法质量是推进依法治国、建设社会主义民主与法治国家的客观要求。然而，随着近几年地方立法数量的激增，地方立法质量参差不齐的问题逐渐凸显出来。在这样的背景下，有些地方为解决立法质量问题展开了积极探索，立法评估制度逐渐被引入。然而由于实践时间较短，未能积累足够的经验，地方性立法评估制度整体上规范化程度不高，这使得我们清晰地认识到仅依靠立法评估技术尚不能直接提高地方立法的质量，还需要建立健全地方性立法评估成果的转化与利用制度来保障制定“良法”之目标的实现。然而当前学术界对立法评估的研究成果丰硕，但对立法评估成果的转化与利用的研究成果极少<sup>①</sup>。这也从侧面反映出了在当下地方性立法评估成果转化与利用的应用价值和理论价值未被实务界和理论界所重视的现实。“如何加强地方

\* 作者简介：王征（1962-），男，济南社会科学院经济研究所所长，研究员，经济学博士。近年来潜心于人文社会科学多学科融合问题研究。

① 2016年3月，作者在中国知网全文数据库里以“立法评估”为主题，搜索到6600余条结果。以“立法评估成果转化”为主题未能搜索到相关结果。

立法评估成果的形成与应用,进一步提升地方立法评估制度的法治化程度,是一个极富理论与实践价值的课题”<sup>①</sup>。由此可见,对该问题进行研究与探讨具有重要的理论价值与现实意义。

## 一、地方性立法评估成果的相关概念阐释

地方性立法评估又被称为“地方立法质量评估”、“地方性法规实施效果反馈”等<sup>②</sup>。地方性立法评估以评估对象不同,可以划分为立法前评估<sup>③</sup>与立法后评估<sup>④</sup>。地方性立法评估成果指评估主体运用多种评估手段,通过立法前或立法后的评估活动,经过调查研究后所得出的为地方性立法主体决策提供依据和参考的有关意见、建议等相关成果。地方性立法评估成果的转化与利用指在充分肯定地方性立法评估成果的基础上,由地方性立法评估委员会根据客观标准对评估报告、立法建议等进行价值评价,然后经法定程序审议或转达,并由地方人大常委会或地方政府部门表决通过,最终使得针对地方性立法与具体行政执法的建议能够得到有效利用与合理转换的一项制度。构建地方性立法评估成果的转化与利用体系的目的是使地方性立法机关根据上位法的规定,依据评估成果建议、评价、修改地方性法规、规章,进而避免地方性立法的重复性与盲目性,最终制定出具有地方特色的“良法”。

地方性立法评估成果的转化与利用是联系立法建议和立法行为的桥梁,是地方性立法民主化的重要体现,是构成地方性立法评估体系的重要组成部分,是地方性法规进一步完善的重要依据,它为立法者提供了必要的立法建议,能有效地指导执法工作,促进法规的普及与宣传,提高立法的质量,同时也是对评估者工作的检测与运用。

## 二、地方性立法评估成果转化与利用的价值分析

通过对地方性立法评估成果转化与利用的概念进行分析,可以看出,地方性立法评估成果的转化与利用不论是对于立法前评估工作还是立法后评估工作均发挥着重要作用。地方性立法评估成果的转化与利用的过程是将立法评估成果从书面文本变为具有强制约束力的地方性法规或地方性政府规章所必经之阶段,其价值主要表现在以下几个方面:

### (一) 构成地方性立法评估体系的重要组成部分

关于我国立法评估体系的范畴,目前在学术界还没有达成具体统一的认识。在理论界,有的学者认为以立法过程为参照点,立法评估体系包括了立法前评估体系、立法中评估体系以及立法后评估体

① 陈伟斌:《地方立法评估成果应用法治化问题与对策》,载《政治与法律》2016年第3期。

② 俞荣根,对艺:《地方性法规质量评估的理论意义与实践难题》,载《华中科技大学学报》(社会科学版)2010年第3期。

③ 立法前评估,指在启动立法程序前,对立法项目的立法必要性、可行性和法规草案中主要制度的科学性、可操作性以及法规实施的预期效果、立法成本、社会影响等进行分析、评价,进而为立法主体提供必要的立法建议的制度。参见王锡明:《立法前评估是提高立法质量的积极举措》,载《人大研究》2012年第11期。

④ 立法后评估是指对现行有效的并且实施了一段时间以后的地方性法规规章,根据立法的总体目标,结合经济社会发展的现实状况,通过信息的总结和反馈,对于规范性文件实施情况、实施效果、实施绩效、存在问题及影响因素等进行分析评估和跟踪调查,并提出评估意见的制度。参见曹胜亮:《论地方立法的科学化》,载《法学论坛》2009年第3期。

系<sup>①</sup>。有的学者则认为，立法评估体系仅包括立法前评估体系与立法后评估体系<sup>②</sup>。还有学者认为，广义上的立法评估体系应当包括立法前评估体系、立法中评估体系、立法后评估体系；而狭义上的立法评估体系仅指立法后评估体系<sup>③</sup>。在实务界，纵观当前一些地方制定的有关立法评估的规定与办法，比较典型的有广东省制定的《广东省政府规章立法后评估规定》和重庆市出台的《重庆市政府规章立法后评估办法》。《广东省政府规章立法后评估规定》中较为细致地规定了立法后评估工作的程序，主要由准备阶段、实施阶段、结论形成阶段及转化阶段四个部分组成。在准备阶段的工作主要包括了成立评估小组、制订评估方案、制订调查提纲、设计调查问卷等；实施阶段主要的工作包括收集信息并归纳整理，分析信息并得出结论；结论形成阶段的主要工作包括了分析初步结论、起草评估报告、论证评估报告、正式形成评估报告；转化阶段主要的工作包括审核评估报告，提请省人大常委会审议有关提出修改、废止法规的行政立法类议案，由相关专门委员会或者工作委员会书面告知关于行政执法类建议。而《重庆市政府规章立法后评估办法》规定开展评估活动的程序包括成立评估小组、制定评估方案、开展调查研究、进行分析评价、形成评估报告、评估报告的转化等部分。本文认为立法评估体系的内容应当主要由成立立法评估小组，确定立法评估的对象、内容、方法、标准，开展评估调研活动，分析评价并形成评估意见，评估小组撰写评估报告，评估报告的转化与利用等六大程序构成。而不论是在立法前评估体系还是立法后评估体系中，地方性立法评估成果的转化与利用都是必不可少的，因此其是立法前工作和立法后工作的延伸，是地方性立法评估体系的重要组成部分。

## （二）为地方性法规<sup>④</sup>的制定与完善提供重要依据

立法为民，贵在法优。法治之法，须是良法。“良法”首先必须是高质量的法。立法是一个系统工程，保证立法质量，不仅要做好立项、起草、审议等环节的工作，还要通过对法规的回头审视，解决影响法规质量的问题。当前，我国地方立法整体上存在立法主体素质不太高、责任心不够强、缺乏必要的专业技能与立法技术的现象，导致了诸如重复立法、抄袭立法、越权立法等问题的出现。同时，我国地方立法在立法程序中缺乏必要的监督，缺乏公民的积极参与，缺乏事先的评估机制与事后的反馈机制。在此背景下，立法评估机制逐渐被引入。通过立法前评估可以就立法项目的成熟度和法律实施的社会预期效果与效益进行科学与民主的论证，就有关草案中提出的主要制度的可行性和必要性进行深层次理论分析，进而在此基础上形成立法前评估成果，给予立法机关参考与依据。而对于立法后评估来说，可以通过对地方法规实施后所产生的影响进行价值评价，首先论证法规实施的基本情况；其次，重点评估法规的针对性、可操作性以及是否达到立法目的，及其在实施中仍存在的不足等问题；最后就如何完善地方法规提出反馈建议，进一步促进地方立法的科学化与民主化。因此说地方性立法评估成果的转化与利用是地方性法规进一步修改完善的重要依据。

## （三）促进地方性立法的科学化

在我国当前的地方立法模式中，地方性立法的法律草案往往是由有关组织或政府主管部门根据地

<sup>①</sup> 汪全胜：《立法后评估的标准探讨》，载《杭州师范大学学报》（社会科学版）2008年第3期。

<sup>②</sup> 邱成梁：《论“立法腐败”的界定、危害与规制》，载《四川行政学院学报》2014年第1期。

<sup>③</sup> 李静：《论我国立法评估制度的完善》，载《政府法制》2009年第10期。

<sup>④</sup> 地方性法规在此处做广义上的理解，包括《立法法》中规定的地方性法规和地方性政府规章。

方人大或政府的授权,在不违背上位法的前提下,直接担任地方草案制定主体制定的。而在这些立法人员中,由于人员录用没有特殊的专业的要求,因此其专业出身可谓多种多样,这也就自然导致了有关立法的专业知识不足和立法技术水平不高。同时又基于该原因,导致了大量的重复立法、越权立法、抄袭立法、立法缺乏具体可操作性、立法具有部门利益倾向等问题的出现。而作为立法评估制度的重要组成部分,评估成果的转化与利用是提高立法质量的有效途径之一,以立法后评估为例:首先,立法后评估通过对现行法规的实施效果做出客观评价,有利于及时发现法规存在的问题,为立法机关修改法规提供切实依据,推动法规的适时修改,从而预防和减少纠纷,节约立法成本,提高效率,有利于法治国家目标的实现;其次,立法后评估也是对立法机关工作的评估,是对立法机关是否反映民意的检验,有利于立法机关总结经验教训,探索工作机制,不断改进和完善立法工作;最后,通过立法评估成果的转化与应用,以评估报告或书面建议的形式呈现给立法者和执法者,供他们在有关法规的“立、改、废、释”和法律适用方面参考,进一步促进地方性立法和执法的科学化和规范化。

#### (四) 提高地方性立法的民主化

在我国宪政体制下,民主政治的核心问题是政治参与,公民的积极参与是实现民主的根本途径。立法是一个集中民情民意、反映人民意志的过程,作为立法准备工作的立法前评估与后续工作的立法后评估,在参与对象上,均体现出了广泛性和民主性。立法部门、执法部门、人大代表、政协委员、专家学者以及普通社会公众都可以参与到立法评估活动中来,这样必然使得各方面、各层次都能发表意见,集中各方智慧,使得立法评估工作更具有权威性和科学性。由于地方性立法的内容同人民群众的日常生活息息相关,特别是一些对本行政区域内的公民权益有重要影响的立法项目,在法案起草的过程中,提高公众参与起草的积极性和有效性,不仅是立法民主化的内在要求,同时也是立法者充分了解民意,切实提高立法质量的实际需要。而将立法评估成果的转化与利用机制与地方人大立法监督程序结合起来,通过立法前评估和立法后评估,采取座谈、听证、论证等形式,扩大公众和有关第三方积极参与的渠道,能够针对立法前和立法后所涉及的一些民生问题,充分带动广大民众献言献策,使他们从利害关系者的角度参与监督整个立法过程,进而促进地方性立法的科学化与民主化。

### 三、地方性立法评估成果转化与利用的形式与途径

通过研究地方性立法评估成果转化与利用的形式与途径,不仅可以丰富地方性立法评估体系,并且能够有效地促进立法评估工作与地方性立法实践的相互联系,同时提高地方性立法的科学性、民主性与可操作性。

#### (一) 地方性立法评估成果转化与利用的形式

由于立法后评估技术是当前地方性立法进行“批判与反思”的主要途径与方式,国内许多地方已制定了有关地方性立法后评估的相关规定,比如《广东省政府规章立法后评估规定》<sup>①</sup>、《苏州市规章

<sup>①</sup>《广东省政府规章立法后评估规定》第二十五条规定:立法后评估报告应当包括以下内容:(1)评估工作的基本情况;(2)实施绩效、制度设计等评估内容分析;(3)评估结论及建议;(4)其他需要说明的问题。

立法后评估办法》<sup>①</sup>、《宁波市政府规章立法后评估办法》<sup>②</sup>等。本文总结已有的相关立法实践，发现当前主要是通过评估报告的形式对地方性立法评估成果进行转化与利用。地方性立法评估报告就是指完成评估后所提交的报告，内容包括评估目的、评估标准、评估方法、评估程序、评估结论、评估后建议等文本。

以评估报告的过程进行划分，可以分为立法前评估报告和立法后评估报告。立法前评估报告包括三个部分，首先是对立法项目的准备工作从科学性、客观性等方面分析评估，就草案中一些重要制度进行充分论证研究，在立法项目内容科学化的前提下积极追求立法项目确定的民主化；其次是对法律草案中主要制度的必要性与可行性、法律出台时机的成熟度、是否与本地经济社会发展水平相适应以及是否具备相应的实施条件等进行论证并为法规的起草指明方向，为法规的审议、修改奠定基础；最后在前两部分的基础上对可能影响地方性法规实施的重大因素和问题等进行论证，并提出立法草案供立法机关参考。立法后评估报告主要包括四部分内容：一是对法律实施情况进行评估，对于规范性文件文件的实施情况、实施效果、实施绩效等进行总结，指出地方性法规在实施过程中所起到的积极作用和当前仍存在的不足；二是评估地方性法规在实施过程中对经济、社会、环境等造成的影响；三是对法律实施过程中存在的问题和不足及其影响因素等从客观公正、实事求是的角度进行分析总结；四是就当前地方性立法工作中所存在的问题和不足运用科学的方法和客观的标准进行分析，进而提出完善地方立法的处理意见和建议。

根据评估主体的不同，评估报告又可分为内部评估报告和外部评估报告以及混合评估报告。在地方性立法评估成果转化与利用的过程中，不同评估主体导致了评估报告在内容、程序、效力等方面存在差异。

就内部评估报告而言，其优点首先是评估委员会由立法机关下属的法制工作委员会的代表组成，就立法后评估报告建议制定法规配套制度或者改进行政执法工作的，可由其直接及时书面告知有关部门；其次，由于内部评估是一种履职行为，其所依据的有关客观事实一般都是经过调查研究，深入了解实际情况，进而使得整个评估过程具备较高的效益。其缺点是评估委员会单纯由立法机关内部人士担任，从法律监督的角度思考，可能在对某个法条进行评估时存在部门利益的倾向；而且当前的立法机关往往缺乏专业的人才队伍，这使立法机关在做出评估报告时因为专业和技能的欠缺导致评估报告出现问题。

就外部评估报告来说，其优点是评估委员会由具备评估能力的科研机构、中介组织、行业协会等第三方组成，他们具备专业的技能和知识，同时又是利益中立的第三方，往往既能够很好地避免部门利益的出现，又能够促进立法的科学化、民主化。其缺点是受委托的第三方作为评估主体，由于现行立法体制在委托第三方进行立法评估的程序、如何使用评估结果、如何激励与问责等方面没有明确规定，因此导致有一些委托立法评估出现脱离实际的形式主义。

混合评估是一项科学的立法评估制度，也是当前在实践中比较常见的一种评估方式。其具体表现

<sup>①</sup>《苏州市规章立法后评估办法》第二十条规定：规章立法后评估报告应当包含下列内容：（1）评估工作的基本概况；（2）规章的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性以及绩效性的分析和评价；（3）评估结论和建议；（4）其他需要说明的问题。

<sup>②</sup>《宁波市政府规章立法后评估办法》第二十条规定：评估报告应当包括以下内容：（1）评估小组的成立情况；（2）评估工作总体情况；（3）对政府规章立法技术、内容、实施绩效等的评价；（4）政府规章实施中存在的问题；（5）政府规章继续执行、修改、废止等处理建议。

为根据立法目的和要求,由立法机关工作机构、政府工作部门、社会组织、专家学者和其他社会相关人员组成立法起草小组,在充分调研论证的基础上协同完成草案的起草工作<sup>①</sup>。混合评估报告能将内部评估报告和外部评估报告的优势结合在一起,不仅能利用立法机关和政府部门的优势,也能充分发挥科研机构、中介组织、行业协会等第三方的知识和技能优势,进而整合各方的优势资源,避免部门利益倾向、节省立法资源、提高立法效益、促进地方性立法的科学化与民主化。

## (二) 地方性立法评估成果的转化与利用之途径

地方性立法评估活动开展的真正意义,在于科学而又合理地运用在评估报告中所反映的、能够为地方性法规和地方政府规章的“立、改、释、废”等活动提供建设性意见的成果。地方性立法评估报告一般需经过省人大常委会主任会议同意,提请省人大常委会全体会议审议。立法评估组所撰写的评估报告主要包括行政执法和行政立法两大类:立法评估报告建议制定法规配套制度或者改进行政执法工作的,由组织开展立法评估的有关专门委员会或者工作委员会及时书面告知有关政府部门;立法评估报告建议对地方性法规、地方性政府规章进行立项、修改、解释、废止的,可以由有提案权的主体依照法定程序向省人大常委会提出修改、废止法规的议案。由于行政执法类建议的立法评估报告的程序在实际操作中比较容易实现,文章接下来将重点探讨有关行政立法类的立法评估报告如何转化与利用的程序。

根据《立法法》第二十九条关于列入常务委员会会议议程的法律案之规定,一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决<sup>②</sup>。而参照各地方人大常委会法律案审议的经验和做法,其程序一般都是由省人大常委会法制工作委员会根据各方反映的意见形成评估情况的报告,印发省人大常委会,作为审议法规草案的参考。评估报告经主任会议或分组会议审查后,由法制委员会以书面形式提出草案修改稿,进一步听取全体会议审议并最终由常务委员会会议进行表决。本文认为有关行政立法类的立法评估报告的转化与利用的具体程序应当采用如下的“三审制”:第一次审议,省人大常委会法制工作委员会在常委会全体会议上听取立法评估工作组的汇报,就法规草案建议稿的必要性、可行性等提出审议意见,印发常务委员会会议,常务委员会会议分组会议就法规建议稿的必要性、可行性、法规的框架结构是否合理和有关专门委员会的审议意见等进行初步审议;第二次审议,由省人大常委会法制委员会提出关于法规草案修改情况和主要问题的报告,印发常务委员会会议,由分组会议进一步审议;第三次审议,由常委会分组会议在常委会全体会议上听取法制委员会关于法规草案审议结果的报告,对新的法规草案修改稿进行审议,然后提交常委会表决。根据常委会的分组审议意见,法制委员会在当次会议中再次召开会议,对法规草案进行必要的修改,提出法规草案建议表决稿,交分组会议做最后的审议。如果常委会组成人员对建议表决稿不存在异议,则由主任会议提请常委会全体会议表决,获全体常委会组成人员过半数同意通过。法规审议实行三审制,有利于常委会组成人员有充分的时间对法规草案进行深入审议,对于充分发扬民主、提高立法质量具有重要意义。

<sup>①</sup> 肖子策:《论地方立法起草方式的改革》,载《法学》2005年第1期。

<sup>②</sup> 《立法法》第二十九条规定:常务委员会会议第一次审议法律案,在全体会议上听取提案人的说明,由分组会议进行初步审议。常务委员会会议第二次审议法律案,在全体会议上听取法律委员会关于法律草案修改情况和主要问题的汇报,由分组会议进一步审议。市务委员会会议第三次审议法律案,在全体会议上听取法律委员会关于法律草案审议结果的报告,由分组会议对法律草案修改稿进行审议。

#### 四、地方性立法评估成果转化与利用制度存在的问题

从当前的立法实践来看,采用立法前评估和立法后评估在一定程度上对于提高地方性立法的科学性和民主性起到了决定性作用,这也使得一些地方出现“立法评估热”。然而,由于立法评估是一项新制度,各地的实践经验参差不齐,对于具体事项缺乏统一和完善的程序性规定,因此有必要认真反思当前立法评估制度本身所具有的不足之处,以期在将来能够有针对性地予以改进。本文考察了各地方已制定实施的有关地方性法规立法评估的相关规定,总结发现我国目前的地方性立法评估成果转化与应用制度在评估主体的选择、转化与利用的途径、激励与问责三个方面存在缺陷。

##### (一) 关于立法评估成果转化与利用的主体之选择

立法评估成果转化与利用的前提条件之一是评估主体结合经济社会发展要求,按照一定的标准和程序,根据客观公正、民主公开的原则形成评估报告,因此评估主体的选择对于立法评估成果的转化与利用的成败起到重要作用。考察分析各地关于立法评估的相关规定发现,评估主体主要可分为两类:第一类为内部评估主体,包括政府法制机构或政府主管部门;第二类为外部评估主体,即第三方评估主体,包括高等院校、科研机构、行业协会(商会)、社会中介机构等单位。但内部评估主体很难排除维护部门利益的嫌疑,这使得内部评估主体在做出评估报告时容易出现偏颇,自然无法保证立法评估成果的有效转化与利用。当前外部评估主体也存在问题,实践中在第三方评估机构或个人应当具备何种条件、按照何种程序进行评估成果的转化与利用等方面没有明确规定,导致一些第三方评估成果缺乏公信力而被束之高阁。与此同时,表决主体的选样也和评估成果的转化与利用存在密切联系。如果没有一支精通业务、训练有素的立法队伍,制定“良法”的目标是难以实现的。当前在立法领域普遍存在的困境是行使表决权的代表绝大多数是由非专业人员组成,其在审查通过评估报告时所能发挥的作用是十分有限的。

##### (二) 关于立法评估成果转化与利用的途径

地方性立法评估成果的转化与利用是协调立法评估成果与地方立法之间的有机媒介。虽然部分省份开始积极地探索立法评估机制,但由于未能建立完善的立法评估成果与地方立法协调衔接机制,往往使得评估成果流于形式,既未能充分发挥立法评估的积极功能,又浪费了评估资源。考察各地方有关地方性规章立法评估的相关规定发现,几乎所有的规定或者未涉及有关立法评估成果的转化与利用程序,或者虽然部分地方给予了明确规定,但缺乏实践可操作性。以《宁波市政府规章立法后评估办法》为例,第二十一条规定:“评估报告是修改、废止政府规章和改进行政执法工作的主要参考;评估报告认为政府规章的配套制度需要完善或者实施情况需要改进的,规章实施机关应当采取相应措施。”同样的,《重庆市政府规章立法后评估办法》第二十一条规定:“立法后评估报告建议政府规章进行修改的,有关行政机关应当按照立法程序提请市人民政府对政府规章进行修改;根据立法后评估报告修改政府规章的,原则上应当采纳评估报告提出的建议,未采纳的应当说明理由。”以上两个办法均从宏观上对评估报告转化与利用的途径进行了规定,体现出一定的科学性,但仔细分析可发现其缺

乏精细的具体程序设计,这就给立法主体和执法机关在实践中带来了新的困惑,导致该规定的可操作性不足。

### (三) 关于立法评估成果转化与利用的激励与问责

由于立法评估制度是一项庞大而复杂的系统工程,需要动用大量的人力收集、整理、提炼、汇总繁杂的信息,同时需要耗费巨额资金和花费大量时间来完成,因此有必要对评估主体的积极贡献给予一定程度上的激励,对评估主体、审议主体以及有关行政执法部门的违法行为依法追究行政责任。然而,从当前地方立法评估的实践中可以总结出,我国缺乏立法评估成果转化与利用的激励与问责制度。对于评估主体来说,立法评估工作人员在评估的过程中劳神费力,一定程度上造成了其身体上、精神上和经济上的损失,由于缺乏立法评估成果转化与利用的评价及激励机制,导致实践中出现评估主体积极性不强、办事效率不高等消极情形。与此同时,对评估主体未按照规定提交评估报告、常委会议未按照规定审议评估项目以及有关行政执法部门未按照规定改进行政执法工作等违法行为缺乏必要的问责机制,立法评估成果的转化与利用工作未引起评估主体、审议主体以及有关行政执法部门的足够重视,不仅浪费了立法评估资源,降低了民众对立法评估制度的信任与期待,同时也可能因为某些主体的不作为对国家利益和社会公共利益造成重大损失。因此完善立法评估工作的激励与问责制度成为一项必不可少的工作。

## 五、完善地方性立法评估成果转化与利用的对策与建议

虽然当前该制度还不够完善,但实践证明地方性立法评估成果转化与利用制度在提高地方立法的科学化与民主化方面起到了不可替代的作用。故而通过有针对性地完善有关地方立法过程中的相关机制来保障地方性立法评估成果转化与利用是必不可少的,具体对策包含以下几个方面。

### (一) 坚持人大主导的,公众普遍参与的立法评估制度

针对立法评估成果转化与利用的评估主体选择问题,本文认为可以采取以下对策:首先,尽量减少政府部门起草法规的数量。建立以立法机关为主导,由立法机关工作机构、政府工作部门、社会组织、专家学者和其他社会相关人员组成立法起草小组,在充分调研和论证的基础上共同完成法规起草,以克服当前地方立法中存在的消极因素。其次,完善多元化的立法评估机制。对于综合性强、涉及面广、协调难度大的评估项目,可以以立法机关为主导,委托第三方为辅助,成立综合评估小组负责立法评估。比如对于具有明显利害关系的立法评估项目,政府相关职能部门应采取主动回避措施,对一些利益交错、专业性强的立法评估项目,可以经人大常委会主任会议授权,委托给具备一定条件<sup>①</sup>的科研机构、法学院校、社会组织等进行评估。这样既能体现地方人大的主导地位,又能充分发挥科研机构、法学院校、行业协会等第三方机构的知识和技能,进而整合各方的优势资源,节省立法资源,

<sup>①</sup> 可参照《苏州市规章立法后评估办法》第六条之规定:受委托评估单位应当具备下列条件:(1)熟悉被评估规章所依据的法律、法规和所涉及的行政事务;(2)具有三名以上熟练掌握规章立法后评估方法、技术的人员;(3)相关人员参与规章立法后评估的时间能够得到保证;(4)具备开展规章立法后评估工作的必要设备、设施。

提高立法效益。最后，逐渐推行立法职业化。

推行立法职业化的途径主要有四个：第一，引进专门人才。注意引进兼通法律、经济管理、社会管理的高层次法律复合型人才，从学习质量和知识结构上充实和加强立法队伍。第二，建立立法助理人员制度。立法助理人员是指“协助立法机关及人民代表履行立法职责、完成立法工作的具有专门立法知识的人员”。第三，重视对现有立法工作人员的培养。通过多种形式的政治学习和专业培训、进修、讲座、研讨会、社会考察、调研等方式，促使他们及时更新观念，提高政治和业务素质。第四，建立立法工作者之间、立法与执法或司法人员之间的职务交流机制，采取“上挂下派”、调任、转任等方式加强人员的横向、纵向交流。

## （二）完善立法评估成果与地方立法协调衔接机制

地方性立法评估成果的转化与利用是协调立法评估成果与地方立法之间的有机媒介。应建立立法前评估成果与地方立法之间的协调衔接机制。首先确定立法项目，通过立法前评估对立法项目的准备工作从科学性、客观性等方面进行分析，就草案中一些重要制度进行充分论证研究。其次，对法律草案中主要制度的必要性与可行性、法律出台时机的成熟度和法律实施后可能出现的问题等进行论证，并邀请公民、法人或者其他组织积极参与，为法规的起草指明方向，为法规的审议、修改奠定基础。最后在前两部分的基础上通过“三审”程序，提出评估报告中有关地方性法规废止和修改的建议与意见，供立法机关参考和依据。而通过立法后评估成果与地方立法之间的协调衔接，首先是评估地方性法规实施的基本情况，考量该法规所起到的社会作用，即通过对法律实施情况的评估，对于规范性法律文件是否达到立法目的、实施效益等按照一定的评估标准进行考量，明确指出被评估的对象在实施过程中所起到的积极作用与消极影响。其次是对法律实施过程中存在的问题和不足及其影响因素等从客观公正的角度进行分析评价，初步形成评估报告。最后是通过“三审”程序进行转化，规章需要修改、废止的，应当适时启动政府立法程序；对规章执行方面的建议，有关行政执法部门或者机构应当研究落实，并及时向市政府法制部门反馈落实情况。

## （三）完善立法评估工作的激励与问责制度

对评估主体、审议主体以及有关行政执法部门的激励与问责措施，依据不同的主体可以采取不同的方式。当评估主体为内部主体时，对顺利完成评估工作的，可直接给予一定的物质奖励或者精神嘉奖并以此作为以后评优评先的依据。对在评估过程中未按照规定程序进行评估、未按照规定时间提交评估报告的，政府法制机构应当提出整改意见并退回评估机关，评估机关应当进行整改并在规定的时间内重新提交评估报告，逾期不提文的，应当对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以行政问责。当第三方为评估主体时，以律师事务所或者科研机构为例，可为其设定某个项目基金作为激励措施，具体可参照一般的省部级或地厅级课题的数额。而对于评估报告在评估内容、程序、方法等方面存在重大问题的，可对其给予通报批评或者责令在一定时期内不得再参与有关地方性立法评估活动的问责举措。对于审议主体以及有关行政执法部门而言，应将立法评估成果的转化与利用工作纳入政府依法行政工作考核范围。针对审议主体未按照规定审议评估报告以及有关行政执法部门未按照规定改进行政执法工作等违法行为，由政府法制机构责令限期改正，逾期不改正，提请人民政府对直接

负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以行政问责。在当前的立法体制下，只有同时实施有关地方立法评估的激励与问责制度，才能保证评估工作不仅能够充分激发评估主体的工作热情，提高工作效率，而且能保障地方性立法评估成果有效地转化与利用。

## 六、 结语

随着《立法法》的修改和社会生活的日新月异，越来越多设区的市具有了立法权限，然而现有的立法体制下，地方立法出现了很多的问题，比如，地方立法普遍存在重复立法、抄袭立法、越权立法等现象。为了预防与解决这些问题，许多省份开始了各种有益于科学立法和民主立法的探索，这时立法评估机制逐渐被引入。通过立法前和立法后的评估制度，评估方可以对立法前的条件、时机、成本等因素进行评估，还可依据立法后的实施情况、实施效果、实施绩效等，总结出其仍存在的不足和问题，分别开展立法前评估和立法后评估并初步形成立法评估报告，接着通过“三审”程序将立法评估成果予以转化，确保立法者和执法者能够科学而又合理地通过和采纳在评估报告中所反映的、能够为地方性法规和地方性政府规章的“立、改、释、废”以及相应的执法活动提供建设性意见的成果。虽然立法评估制度在一定程度上促进了地方性立法的科学化与民主化，但是由于实践时间较短，尚未积累充足的经验，因此当前的立法评估制度在理论研究、适用范围、评估标准、成本效益分析、激励与问责等方面存在不足。因此，在当前立法模式下，通过完善有关地方立法评估转化过程中的相关制度来保障立法的科学化与民主化是必不可少的，应坚持人大主导的、公众普遍参与的立法评估制度，建立立法评估成果与地方立法协调衔接机制，同时完善立法评估工作的激励与问责制度。