

水利立法后评估体系构建研究

王俊杰¹, 陈金木¹, 潘静雯²

(1. 水利部发展研究中心, 北京 100038; 2. 中国政法大学, 北京 100088)

摘要:开展水利立法后评估是完善水利法治体系、提高立法水平和立法成效、扩大公众参与立法的重要方式和渠道。水利立法后评估应当遵循客观性、公开透明、系统全面、注重实效的评估原则,可采用系统分析、比较分析、社会调查等评估方法,从合法性、合理性、协调性、操作性、规范性、实效性6个方面对水法规进行评估。结合我国水利法治体系建设现状和水利立法后评估机制建设现状,应当健全水利立法后评估机制,统筹部署开展水利立法后评估工作,充分发挥水利智库在立法后评估中的作用。

关键词:水利立法;后评估;体系构建

中图分类号: D920.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2018)05-0053-04

立法后评估是指由立法机关、执法机关或者公众、专家学者对实施了一段时间之后的法律规范,采用系统分析、社会调查、成本—效益分析等多种方式,分析和评估法律规范在实施中的成效,并针对法律规范的缺陷及时加以完善^[1]。我国的立法后评估源于20世纪80年代的执法检查^[2]。30多年来,国务院一些部门和不少地方政府相继开展了大量的立法后评估工作^[3-5]。目前,立法后评估已经成为提高立法质量的重要手段,是中国特色社会主义法律体系形成后的一项重要工作。现阶段,我国水法规体系已基本建立,水利立法工作进入了“新立法”和“立法后”并举的阶段,今后,水利立法工作不仅要面临新法的制定,还要面临大量法律法规的废止和完善工作,以“数量型立法”为主的水利立法也逐步将工作重点转向“质量型立法”。这意味着今后需要开展大量的水利立法后评估工作,对现有水法规体系及时进行总结,考察其实施效果,分析其存在的不足并及时加以完善。鉴于我国当前水利立法后评估机制尚未健全,本文在分析水利立法后评估作用和意义的基础上,从评估对象和主体、评估原则、评估方法、评估指标4个方面构建了水利立法后评估体系,并提出了今后开展水利立法后评估工作的有关建议。

1 水利立法后评估的作用和意义

1.1 开展水利立法后评估是完善水利法治体系的重要方式

水利法治建设是水利改革发展中的基础性、全局性、保障性工作,而立法后评估是立法活动的重要环节。通过开展水利立法后评估,能够发现现行水利法治体系中难以适应新形势新要求甚至不利于经济社会发展和生态文明建设的规定,有针对性地提出意见和建议,为法律规范的修改、废止以及配套制度的制定提供论据支撑,切实提高水利法治体系建设的及时性、系统性、针对性和实效性,推动水利法治体系的与时俱进和完善发展。

1.2 开展水利立法后评估是提高立法水平的重要措施

立法水平的高低会对法律制度的合理性、协调性、操作性、规范性、实效性造成重大影响。由于涉水事务具有跨行政区域性、需保持生态系统整体性和开发利用多元性等特征,其管理涉及水资源、水环境、水生态等多个方面,相较于其他行业立法,水利立法工作难度很大。通过开展水利立法后评估,可以对单部水利法律、法规、规章或单项制度进行深入分析、考察、论证,吸取立法经验教训,改进立法技术和工作方法,创新立法工作机制,准确把握制度建设

基金项目:水利部立法前期研究与后评估项目(126226001000150004)

作者简介:王俊杰(1986—),男,高级工程师,博士,主要从事水利政策和水利法制研究。E-mail:wjj@waterinfo.com.cn

的客观规律,有效提升水利立法水平。

1.3 开展水利立法后评估是提高立法效能的重要手段

法律制度的效能与立法水平和执法过程的质量密切相关。通过对水利立法进行评估,一方面能够及时发现水利立法适用性、有效性等方面存在的缺陷和不足,进而通过修改、废止或者出台相关立法配套制度等措施,有针对性地完善立法;另一方面能够快速、准确地找到水利立法在实施中所产生的具体问题,并提出有针对性的意见和建议,进一步健全完善水利执法机制,保障水法规体系得到全面、充分、正确的实施。

1.4 开展水利立法后评估是扩大公众参与立法的重要渠道

水是生命之源、生产之要、生态之基。水利立法涉及生活、生产、生态的各个方面。开展水利立法,需要社会各界的广泛参与,确保公众能够充分表达意见和建议,充分体现其合法的权益和合理的诉求。开展水利立法后评估,评估主体可以通过问卷调查进行定量分析,可以通过座谈会、论证会、讨论会等多种方式充分了解各方对水法规实施情况的反馈以及对完善制度设计的要求和建议。同时,拓宽公众参与水利立法渠道也有利于保障公民对水利立法的知情权、参与权、监督权,有利于提升社会各界对水利立法的广泛关注,营造社会各界积极参与水利立法的有利氛围。

2 水利立法后评估体系

能否构建一套全方位、多角度、系统性和规范性的水利立法后评估体系,直接影响到水利立法后评估工作的质量及后续相关立法工作的质量。笔者在充分借鉴已开展的立法后评估工作基础上,从评估对象和主体、评估原则、评估方法、评估指标4个方面构建了水利立法后评估体系^[6-9]。

2.1 评估对象和主体

2.1.1 评估对象

水利立法后评估对象,即水利立法后评估的客体,具体应包括国家和地方两个层面的涉水法律、法规、规章和规范性文件(以下统称水法规)。考虑到水法规众多,需要区分轻重缓急,有计划地开展后评估。水利立法后评估对象的筛选,可从以下几点考虑:一是实施一段时间后的水法规;二是列入立法计划,需要修改、废止的水法规;三是公民、法人和非法组织提出较多意见的水法规;四是社会影响面广、社会关注度高、与经济社会发展和公共利益密切相关的水法规。

2.1.2 评估主体

水利立法后评估主体,指的是可以进行水利立法后评估工作的机关或机构。结合水利立法和执法现状,水利立法后评估的主体应包括:一是水法规的制定机关和实施机关,包括全国人大常委会,具有立法权的地方人大及其常委会、各级人民政府及其水行政主管部门等,制定机关和实施机关可以全面地获取评估信息,也更容易得到参与评估各方的协作和配合。二是制定和实施机关指定或委托的工作机构或社会组织,如科研机构、高等院校、社会团体等,第三方评估在地位上具有独立性和中立性,可以使得评估结果更为公正客观,利用第三方的专业知识也可以增强评估的科学性和规范性。

2.2 评估原则

水利立法评估原则是指参与评估的主体在评估水法规时应当遵循的准则,它贯穿于立法后评估的全过程。只有准确确定评估原则,才能得出有效的立法后评估结论。开展水利立法后评估工作应当坚持以下4项原则。

2.2.1 客观性原则

该原则是指立法后评估应当尊重客观事实,尽量减少主观因素的影响,保证评估客观性和公正性。这就要求评估主体要处在一种中立的地位,用客观事实来说明涉水制度设计是否符合实际需要,在评估时将评估对象纳入水利立法当时的环境和历史背景中进行考察,并结合现有的水事法律制度体系,评估法律法规的实施情况。

2.2.2 公开透明原则

该原则是指将评估过程和评估结果公之于众,保持立法后评估的透明度。评估过程的公开有助于保障公民的知情权和参与权,吸引公众参与到水利立法后评估中来,形成评估主体与社会的良性互动;评估结果的公开有助于保障公民监督权的实现,促进公权力得以科学行使。

2.2.3 系统全面原则

该原则是指对水利立法进行评估不能仅仅局限于法律文本,还应当系统分析,综合考虑,将评估制度设计的合理性、法规之间的衔接协调性、执法效果等都作为评估内容,以得出全面完整的评估结论。另外,水利立法后评估活动也应当充分利用现有的调查方法、分析工具开展工作。

2.2.4 注重实效原则

该原则是指高度重视评估对象实施后的法律效益和社会效益的实现程度。水利立法后评估应当根据社会经济形势的变化,重点评估立法目标的预期实现程度、法规实施后的社会效果、法的可

操作性以及权责设置的科学合理性,以判断其实施效果。

2.3 评估方法

立法后评估的复杂性和系统性决定了需要科学合理的评估方法作为支撑。水利立法后评估工作应当综合运用各学科的分析方法和手段,在考虑评估难点、焦点问题的基础上,对立法进行全面、系统地评估,使评估更具有针对性、可操作性和专业性。开展水利立法后评估,可考虑采取以下3种方法。

2.3.1 系统分析法

在广泛收集相关数据资料的基础上,将与评估内容相关的上位法、同一位阶立法以及配套措施放在一个整体中统一考虑、分析与判断,考察评估对象是否符合上位法规定,是否与相关法律规范保持协调与一致,内部各项制度设计是否合法合理。

2.3.2 比较分析法

在纵向上,比较评估对象在法规实施前后的水事秩序,比较水利立法预期目标和实施效果;在横向上,比较水利立法实施后产生的积极影响和消极影响,比较评估对象与相关立法之间的实施效果,来综合考察评估对象取得的实际效果以及存在的问题。

2.3.3 社会调查方法

通过文献搜集、实地观察、问卷调查、访问调查、集体访谈、走访问问等多种社会调查方法,掌握第一手资料,保证所收集信息全面、准确、可靠,以增强评估结果的可信度。

2.4 评估指标

开展水利立法后评估工作,可以根据具体的评估目标和评估对象,参考以下评估指标。

2.4.1 合法性指标

合法性是指评估对象符合上位法规定,这是对评估对象的一个最基本和最重要的要求。该指标主要评估水利立法的制定是否符合立法权限,制定过程是否违背法定程序,条款内容是否与上位法相抵触等。基于此,可以从立法权限、立法内容、立法程序等方面对评估对象的合法性进行评估。

2.4.2 合理性指标

合理性是指评估对象的立法内容客观、适度,符合公平正义等法律原则。具体而言,就是指评估对象是否适应经济社会发展的需要,立法目的是否得当,行政的程序是否公开、正当,权利义务的设置是否公平公正,法律责任的设定是否与违法行为的性质、情节、社会危害程度相当等。在水利立法后评估中,合理性标准可以弥补合法性标准的不足,体现立法平等、正义等价值标准,表现立法内容的合规律性和合利益性。基于此,可以从立法目的、立法原则、

管理体制、管理手段、法律责任等方面对评估对象的合理性进行评估。

2.4.3 协调性指标

协调性是指法律规范协调评估,旨在评价法律规范之间的配合关系。具体体现为评估对象与同位阶的立法、配套的文件以及国家政策是否存在冲突,要求建立的配套制度是否完备,相关程序是否互相衔接。如果立法缺乏连贯性和协调性,则失去了作为标准行为范式的外在要件。基于此,可以从与同位阶立法、与国家政策、与配套措施等的协调性开展评估。

2.4.4 操作性指标

操作性是指评估对象所设定的各项制度措施在社会生活能否得到行政机关的执行以及社会公众的遵守。具体包括各项管理制度是否能够得到运行,能否应对行政过程中出现的具体问题,各项管理措施是否符合高效、便民的要求,行政程序是否流程简便、易于操作,实施性的法律规范对上位法的补充规定是否具体等内容。操作性是法律法规能够得到有效执行的关键,也是判断其质量优劣的重要指标。基于此,可以从具体制度、行政程序、配套文件等方面对评估对象的操作性进行评估。

2.4.5 规范性指标

规范性是指评估对象文本符合立法技术规范。立法技术贯穿于法律“立、改、废、释”全过程,是立法者在立法过程中所需要掌握和遵循的立法技能、技巧规则的总称。规范性指标的核心内容是立法结构技术和立法语言技术,具体包括概念界定是否明确,文字表述是否规范,形式结构是否完备,逻辑结构是否严密。立法技术要求不断规范法律的表达形式,使法律规范的表达形式与内容相符合,以便法律的遵守和适用,这也是其价值和目的所在。基于此,可以从概念界定、语言表述、形式结构等方面对评估对象的规范性进行评估。

2.4.6 实效性指标

实效性是指评估对象的立法目的和所设定的各项制度措施在实际社会生活中被执行、适用、遵守的状况。其主要目的在于考察评估对象在实施过程中所产生的社会效果,也就是立法者所设计的制度在现实中所实现的程度。具体包括社会公众对评估对象的认同度如何,各项规定是否能够保证预期立法目的的实现,经济社会效益的实现程度如何。基于此,可以从管理体制、立法执行情况、预期立法目的的实现情况等方面对评估对象的实效性进行评估。

3 相关建议

结合我国水利法治体系建设现状和水利立法后

评估机制建设现状,提出相关建议如下。

3.1 健全水利立法后评估机制

《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》(国发〔2004〕10号)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。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。”《水利部关于全面加强依法治水管水的实施意见》(水政法〔2015〕299号)明确提出要“建立健全立法后评估制度,及时掌握水法规实施情况。”根据掌握情况,水利部虽然针对《水法》^[10]《防洪法》^[11]《建设项目水资源论证管理办法》^[12]等开展过立法后评估工作;浙江、江苏等省区及南通、无锡等地市也对自身出台的一些涉水地方性法律法规开展过立法后评估^[13];安徽等省区及广州、南京等地市针对立法后评估出台了专门的制度办法,但现阶段水利部层面和地方层面针对水利立法后评估工作均没有专门制定出台相应的政策文件,有效、规范的水利立法后评估机制尚未真正建立。为此,针对水利立法后评估,建议尽快制定出台操作指南性质的政策文件,明确评估主体、评估对象、工作程序、评估内容等,为实际开展水利立法后评估实践提供依据和指导。

3.2 统筹部署开展水利立法后评估工作

现阶段,适合我国国情和水情的水法规体系基本建立,截至2017年底,已颁布实施以水管理为主要内容的法律4件,行政法规20件,部门规章56件,地方性法规和地方政府规章870余件,内容涵盖了水利工作的各个方面,各项涉水事务管理基本做到有法可依。但也要看到,一些水利法律法规的出台时间较为久远,难以适应当前经济社会发展和生态文明建设要求,与国家改革要求不一致,不利于相关水利工作的实际开展。比如,《水法》自2002年修订以来已实施超过了15年,这期间水资源管理出现了许多新情况、新问题,一些重要的制度实践,如最严格水资源管理制度、水权制度、水生态保护补偿制度等亟须上升、体现到《水法》中去。为此,建议各级水行政主管部门,针对一些出台时间较为久远、有进行修订或废止需求的法律、法规或规章,统筹安排,有计划、有步骤地组织开展立法后评估工作。

3.3 充分发挥水利智库在立法后评估中的作用

考虑到水资源管理的复杂性和水利立法的专业性、技术性,开展水利立法后评估,需要在全面梳理评估对象涉及的各个环节和要素的基础上(具体包括涉及的水资源管理相关环节、部门、行政相对人以

及第三方等),通过系统、深入、专业的调查与论证等工作,得到全面、客观、公正的评估结论。水利智库以水利战略问题和公共政策为主要研究对象,以服务党和政府及其有关部门科学民主依法决策为宗旨。与行政部门相比,水利智库开展立法后评估具有相对客观性,提出的有关建议能够兼顾前瞻性、针对性和科学性等。《水利部关于大力加强水利智库建设的实施意见》(水办〔2015〕428号)明确提出要完善水利决策评估制度,“探索水行政主管部门内部评估与智库评估相结合的水利决策评估模式,增强评估结果的客观性和科学性”。为此,建议各级水行政主管部门在开展水利立法后评估工作中,兼顾立法各方的优势,优先选择水利智库作为实施主体。

参考文献:

- [1] 汪全胜. 立法后评估概念阐释[J]. 重庆工学院学报(社会科学版),2008(6):11-14.
- [2] 李立勤. 立法后评估与执法检查之我见[J]. 江淮法治,2014(9):12-13.
- [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] 刘晓庆. 我国立法后评估制度研究[D]. 石家庄:河北经贸大学,2013.
- [5] 李鸿飞. 立法后评估制度研究[D]. 青岛:中国海洋大学,2008.
- [6] 程秀娟. 将“后评估”作为经常性工作加以规范:就《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》出台访国土资源部政策法规司司长王守智[J]. 国土资源,2010(7):39-41.
- [7] 刘作翔,冉井富. 立法后评估的理论与实践[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [8] 梁剑琴. 中国水法律立法后评估研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2014.
- [9] 袁曙宏. 立法后评估工作指南[M]. 北京:中国法制出版社,2013.
- [10] 《水法》实施后评估课题组,邢鸿飞,徐金海. 《水法》实施后评估:水资源论证制度、节水设施“三同时”制度、建设项目占用河道管理制度实施情况评估[J]. 水利发展研究,2012(9):54-60.
- [11] 《防洪法》立法后评估课题组. 《防洪法》立法后评估[J]. 水利发展研究,2012(9):61-67.
- [12] 于义彬. 建设项目水资源论证管理办法立法后评估[M]. 北京:中国水利水电出版社,2013.
- [13] 景卫华,陈辉,张少杰,等. 《南京市水资源保护条例》立法后评估浅析[J]. 治淮,2015(12):6-7.

(收稿日期:2018-06-25 编辑:陈玉国)