省十三届人大常委会

第十二次会议文件（四十八）

关于《湖南省爱国卫生条例》等14部地方性法规立法后评估情况的报告

省人大常委会法制工作委员会

（2019年7月29日）

省人大常委会：

根据全国人大常委会关于法规清理工作的有关精神以及《湖南省地方立法工作规程》关于立法后评估和清理工作的规定，省人大常委会法工委拟用两年时间对我省现行有效的省本级地方性法规进行全面的清理和评估，即2018年对2000年以前制定的14部法规进行立法后评估，2019年对剩余的法规进行全面清理，全面总结和了解我省地方性法规实施过程中存在的问题，改进立法工作。4月22日，省人大常委会主任会议听取了法工委关于《湖南省爱国卫生条例》等14部地方性法规立法后评估情况的报告。根据《湖南省地方立法条例》第五十六条的规定，现将14部法规评估情况报告如下：

一、评估工作开展情况

法工委于2018年4月启动了14部法规立法后评估工作，制定了评估工作方案，成立了评估工作协调小组，会同办公厅行管办确定了第三方评估单位。根据评估工作方案，法工委分别向有关单位发出开展立法后评估的函，法工委各业务处室从法规文本质量上进行分析和研判，形成了处室评估报告。湘潭大学法学院受委托后，利用近4个月时间，通过网络调查、线下调查、实地走访座谈、函询相关部门等方式，深入了解法规的实施情况，形成共计22万字的评估总报告及14部地方性法规的分报告。法工委在综合法规实施相关部门、法工委各业务处室、湘潭大学第三方评估意见的基础上，形成了立法后评估情况的报告（征求意见稿），书面发送省人大有关专门委员会和省司法厅征求意见后形成了评估报告。

二、基本评价

（一）总体评价

1.符合地方立法权限。14部地方性法规中，属于细化上位法的实施性立法3部，属于创制性立法11部，内容涉及教育、科学、文化、卫生、土地资源管理、行政执法、反家庭暴力、基层自治和人事任免等事项，没有侵犯《立法法》所规定的专属立法权范围，符合省级地方立法的权限。

2.部分法规的制定具有前瞻性。科学技术普及条例、土地利用总体规划条例、爱国卫生条例、关于预防和制止家庭暴力的决议等4部地方性法规先于国家立法而创设。2000年3月通过的关于预防和制止家庭暴力的决议，把反家庭暴力正式纳入法制范畴，是我国第一部预防和制止家庭暴力的地方性法规，推动了我省反家庭暴力工作的深入开展，为国家立法贡献了宝贵经验。

3.部分法规的可操作性较强。如人民代表大会常务委员会人事任免办法于1988年通过，2000年修正，人事任免办法的各项规定和措施，适应了省人大常委会依法任免国家工作人员的需要，整部法规操作性比较强，规定的程序正当、简便，为省人大常委会依法行使任免权提供了有力的法制保障。

4.立法技术大多符合规范性要求。立法语言和法律概念的使用比较精准，法条的表达技术较为清楚、逻辑较为分明。

5.部分法规实施效果较好。服务价格管理条例的出台，满足了我省当时国民经济协调发展的迫切需求，保证了物价水平的基本稳定；《城市居民委员会组织法》实施办法有序有效地推动了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的法制化，增强了基层群众的民主素质和法制意识，激发了居民群众参与管理基层事务的积极性；爱国卫生条例内容涵盖城乡环境卫生整洁行动、饮用水安全、农村改厕、病媒生物防制、健康教育和健康促进、卫生城镇和健康城市、全民健身、烟草控制以及城市养犬等，为我省爱国卫生工作迈入制度化、规范化和常态化奠定了基础。

（二）存在的主要问题

1.部分规范滞后，难以适应新时代的经济社会发展需要。如人民代表大会常务委员会人事任免办法需要补充国家监察体制改革等有关内容；实施《中国人民共和国农业技术推广法》办法保留着计划经济时代的色彩；基本农田保护条例需根据永久基本农田与土地利用总体规划政策变化而变化；《城市居民委员会组织法》实施办法的立法理念停留在“由城市居民群众依法办理群众自己的事情”的层面，与新时代“共建共治共享”的社会治理格局所应体现的价值理念不相适应；关于预防和制止家庭暴力的决议随着国家《反家暴法》的颁布实施，相关决议内容已滞后。

2.有些法规因内容过于抽象和原则，缺乏针对性，很少适用或基本不适用。如民族自治地方科学技术进步若干规定、科学技术协会条例分别制定于1996年、1997年，内容较为原则，特别随着2002年国家出台《中华人民共和国科学技术普及法》、2007年修订出台《中华人民共和国科学技术进步法》，这2部地方性法规已基本不适用。科学技术普及条例地方特色不足，可操作性不强，适用不多。行政执法条例在实际工作中适用较少，特别是2008年《湖南省行政程序规定》出台后，行政执法人员基本上是按照行政程序规定执法。

3.有些法规权利义务配置失衡，法律责任与上位法不相一致。一是权利与义务具有不对称性。如服务价格管理条例明确规定了服务经营者在服务价格方面的定价申请、价格登记和明码标价的义务，却对经营者所享有的价格活动权利未作规定。二是仅对权利义务作出原则性规定，缺乏相应保障机制。如实施《中华人民共和国教师法》办法在第3条、第4条中一般性地规定了教师的合法权益及其相应义务，却未对相关合法权益的保护主体的职责作出具体的规定。三是一些地方性法规在法律责任条款的设置上，与上位法的规定不一致。如矿产资源管理条例于1999年颁布实施，在法律责任的设定上我省采用的是固定数额的罚款，《中华人民共和国矿产资源法》于2009年进行了修正，采用的是比例额度的罚款，两者不一致。

三、对策与建议

14部地方性法规在一定时期内对湖南经济社会发展起到了法制保障的作用，但随着时代发展与社会进步，部分法规、部分法规的部分条款已严重滞后。

（一）关于14部法规的具体处理建议

1.鉴于科学技术普及条例、人民代表大会常务委员会人事任免办法、基本农田保护条例、行政执法条例、实施《中华人民共和国农业技术推广法》办法、服务价格管理条例6部法规在细化上位法、权利义务配置、法律责任规定和可操作性等方面有待进一步完善，建议结合新情况新问题，在充分调研论证的基础上，分批纳入省人大常委会立法计划，对其进行全面修订。

2.鉴于实施《中华人民共和国教师法》办法、矿产资源管理条例、土地利用总体规划条例、《城市居民委员会组织法》实施办法4部法规的上位法已列入《十三届全国人大常委会立法规划》，待上位法出台后，适时启动修改程序。

3.爱国卫生条例尽管实施二十多年，但整体上符合合法性、合理性、协调性、可操作性要求，立法技术、绩效标准均好，暂时无需修改。

4.关于预防和制止家庭暴力的决议，建议今年出台《湖南省实施<中华人民共和国反家庭暴力法>办法》的同时予以废止。

5.关于民族自治地方科学技术进步若干规定（以下简称规定）。该规定与1997年制定、2012年全面修订的湖南省科学技术进步条例相比，无论是在体例结构、内容、合理性和可行性、可操作性，还是权利义务的配置和法律责任的规定上都有不足，在功能上已经被科学技术进步条例所取代。实际上，国家于2007年对科学技术进步法作了全面修订后，该规定的许多内容就已严重滞后。出于节约立法资源，避免重复立法，维护法律的权威性考虑，法工委建议废止，将部分内容纳入科学技术进步条例，对民族自治地方作出特别规定。民侨外委认为，规定实施以来，对加速民族自治地方经济和社会发展起到了法制保障作用，其部分内容确已不适应形势发展的需要，但考虑到鼓励支持民族自治地方发展的省本级地方性法规不多，且已有的规定来之不易，建议适时列入立法计划进行修改完善。经综合考虑，建议将该规定列入今年法规清理计划，在进一步论证和征求有关方面意见后，再考虑废改问题。

6.关于科学技术协会条例。考虑到科协体制已经完善，通过章程履行自身应尽职责的条件已经成熟，无需通过立法方式予以解决，法工委建议废止。但省人大教科文卫委和省科协认为科协工作需要法律支撑，章程之外的法律关系需要地方性法规来调整，建议对现条例中不合时宜的内容进行修改，不同意废止。综合各方面意见，为慎重起见，建议对该条例作进一步调查研究，结合修改科学技术进步条例时一并考虑其废改问题。

（二）关于进一步做好立法后评估及清理工作的建议

1.进一步深化对立法后评估工作的认识，充分发挥立法后评估作用。立法后评估,是对实施中的法律法规“做体检”。随着法律体系的不断完善，立法工作的一项重要任务就是做好现行法规的废、改、释。也就是说，逐步从“搭架子”转向更加注重法规质量的“精装修”。法规的生命在于它的适用和实施效果，当法规生效实施一段时间后，通过立法后评估，采取一定的方式和手段对其进行检验和评价，就能够全面总结立法经验，及时、准确地发现法规在制度设计及立法技术上的问题和不足，进而提供修改、废止的科学依据，积极推进法规的适时修改完善。通过此次对14部生效已久的地方性法规进行立法后评估，法规本身存在的不足与执行过程中面临的问题都充分暴露了出来，立法后评估不能是“为了评估而评估”，而是通过评估，提出评估建议，该修改的修改，该废止的废止，该补充的补充，该细化的细化，及时弥补立法上的漏洞，最大限度地优化实施效果，提升立法质量，维护法制统一。

2.及时发现立法质量问题，注重法规实施效果。每一件现行地方性法规的创制，都蕴含着当时的背景和实际需求。但随着时间的推移，随着社会发展，这些法规存在的外部环境有了较大变化。省人大各专门委员会要加强与法规实施部门的沟通联系，及时发现法规实施过程中存在的问题，对属于执法方面或者其他方面的问题，应当督促相关部门或者单位予以纠正、改进，对属于立法方面的问题，应当将有关情况与法制委、法工委沟通。省人大专门委员会、常委会法工委可以要求执法机关在法规实施一定期限内（1-2年）对地方性法规的文本质量和实施成效予以评估，并将有关情况形成书面报告；借鉴外省经验，每年从2000年以后出台的地方性法规中选择部分法规，由法制委、法工委会同有关专门委员会开展立法后评估，实施跟踪检查，使法规常保鲜活生命力。

3.建立常态清理工作机制，及时解决与上位法明显不一致的问题。常委会法工委要建立对上位法“立”“改”“废”的跟踪机制，及时做好法规清理工作，并加强第三方参与地方性法规清理、评估的规范运作。

附：各单位评估意见