

论地方农业立法效果评估主体制度的完善

姜飞燕

(唐山学院 文法系, 河北 唐山 063000)

摘要: 农业法制作为我国社会主义法制的重要组成部分, 对保障我国农业投入、农民权益和农村稳定有着极为重要的作用。近年来, 中央政府和地方政府对农业法制建设的重视程度日益提高, 以推动和促进农村经济可持续发展和保障农民权益为中心的农业立法数量不断增加, 这为我国的乡村振兴提供了坚实的法律保障。但农业立法尤其是地方农业立法中可操作性较差、适应性不强等问题突出, 因此通过完善地方农业立法后的效果评估体系, 尤其是建构科学合理的地方农业立法效果评估主体制度, 对于增强地方农业立法质量至关重要。

关键词: 地方农业立法; 立法效果; 评估主体; 公众参与

中图分类号: D922.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-349X(2020)04-0046-06

DOI: 10.16160/j.cnki.tsxyxb.2020.04.008

Improvement of Evaluation Subject System on the Effect of Local Agricultural Legislation

JIANG Fei-yan

(Department of Literature and Law, Tangshan University, Tangshan 063000, China)

Abstract: As an important part of China's socialist legal system, agricultural legal system plays an important role in ensuring China's agricultural investment, farmers' rights and interests, and rural stability. In recent years, the central and local governments have paid more and more attention to the construction of agricultural legal system. As a result, the number of agricultural legislation to promote the sustainable development of rural economy and to protect the rights and interests of farmers has been increasing, which provides the solid legal safeguard for China's rural revitalization. However, the problems of poor accessibility and adaptability in agricultural legislation are prominent, especially in the local one. Therefore, it is really important to enhance the local legislative quality by improving the effect evaluation system about the local agricultural legislation, especially by building a scientific and reasonable evaluation subject system.

Key Words: local agricultural legislation; legislative effect; evaluation subject; public participation

农业立法工作是全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治国家的重要内容。改革开放以来,我国基本建立了以《中华人民共和国农业法》为农业基本法的涵盖农业和农村经济

发展、农业资源环境保护和农村纠纷解决等方面的农业法律法规体系。党的十九大以来,全面依法治国新理念与实施乡村振兴战略深度融合,农业立法紧跟时代步伐,与时俱进,为促进

作者简介: 姜飞燕(1980—),女,湖南溆浦人,副教授,硕士,主要从事宪法学与行政法学研究。

我国农业治理体系和治理能力现代化、推进农业农村经济健康发展、实施乡村振兴战略夯实了法治基础。但由于农业立法相较工业立法总体上呈现出“晚、少、粗、无”的特点,其中占比较大的地方农业立法出现了诸如不适应社会发展的需要而凸显出了内容上的滞后性,有些法规和规章因存在前法与后法、上位法与下位法之间的衔接冲突而凸显出了技术性问题,以及因受客观条件限制而出现规定过于抽象、操作性不强的实效性问题。因此有必要进行地方农业立法后的效果评估,为地方立法机关作出“存、改、废”的决策提供科学依据,加速地方农业立法向“科学立法、民主立法、质量立法”转型,更好地让立法为我国地方农业发展服务。在立法效果评估中,评估主体的不同,在很大程度上影响着评估方法的选择和评估结论的可信度^[1]。故而构建科学合理的地方农业立法效果评估主体制度对保障立法效果评估结果的客观公正有着重要的意义。

一、地方农业立法效果评估主体的概念和分类

(一)地方农业立法效果评估主体的概念

立法效果评估也被称为“法律回头看”,指运用多种方式,在地方性法规和规章制定出来并实施3—5年后对其效果进行分析评价,针对法律法规自身的缺陷及时加以矫正及修缮^[2]。地方农业立法效果评估则主要围绕法制统一性、可操作性、地方特色和社会效应等,对正在实施中的地方农业立法的总体质量、实施效果和存在的问题进行评估,其目的在于更好地实施、修改、完善被评估的地方农业立法。地方农业立法效果评估主体包括组织、实施和参与立法效果评估活动的个人、团体或组织,它是立法评估体系中具有决定性作用的一环。可以说,整个评估工作的对象、内容、标准、方式、回应等所有的价值取向都是由评估主体决定的^[3]。不同的评估主体决定了最终出炉的地方农业立法效果评估结果的科学性、全面性和有效性。因此如何科学合理地确定评估主体,尽量避免不

同类型评估主体的负面影响成为各地实施农业立法效果评估中的难点问题。

(二)地方农业立法效果评估主体的分类

1. 内部评估主体和外部评估主体

内部评估主体与外部评估主体是依据地方农业立法效果评估主体的地位不同而进行的分类。内部评估主体是指享有立法、执法等权力的国家机关及其内部组成机构(即系统内部)^[4]。地方农业立法效果内部评估主体主要包括享有地方立法权的地方人大及其常委会和享有地方立法权的地方人民政府、农林渔牧业执法机关、上级国家机关、同级权力机关等。在具体的地方农业立法效果评估实践中,往往由享有地方立法权的人大及其常委会和地方人民政府实施,或者由其组织农林渔牧业等执法机关共同实施。内部评估主体能够直接掌握地方农业立法的规定和执行的具体情况,而且由于其地位和影响力更大,因此由内部评估主体所实施的评估活动能够获得更多的支持和重视。但同时内部评估主体或多或少存在“自己评估自己”之嫌,因此其评估结论的公正性会受到质疑。

外部评估主体是指国家机关之外的其他个人或者组织,它可以是营利性的也可以是非营利性的。地方农业立法效果外部评估主体一般包括高等院校、学术团体、社会团体、科研机构等非政府组织和专家学者、农民及其他社会公众等。外部评估主体相较内部评估主体而言更具多样性和灵活性,而且其身份具有中立性,由此而得出的地方立法效果评估结论更客观、更公正,但也因其影响力较内部评估主体低,评估结论的权威性和受重视程度相对较弱。

2. 评估决策主体、评估实施主体和评估参与主体

根据在地方农业立法效果评估活动中发挥的作用不同可以将评估主体划分为评估决策主体、评估实施主体和评估参与主体。这一分类方式需建立在多元评估主体框架基础之上。评估决策主体也称为评估组织主体,是指依法承担评估职责同时又具备评估职权的主体,即各项农业地方性法规或者农业地方政府规章的制

定主体。它在评估活动中主要承担启动评估活动以及确定评估目标、原则和内容等职能。评估实施主体是指接受评估决策主体的委托,承担地方农业立法评估具体事项的单位或组织,其目的是避免评估主体过分集中在地方农业立法的制定机关,以保证评估的全面、客观、有效和公正。评估实施主体可以是各级人大常委会和政府法制机构,也可以是农林渔牧业等具体的执法机关,还可以是专门成立的评估机构评估小组或者社会中介组织。实施主体在评估活动中承担着制定评估实施方案、确定评估程序和具体的工作安排等职责,并运用科学的评估方法,对收集到的各类评估意见和建议进行分类总结,将形成的地方农业立法效果评估报告提交给评估决策主体。评估参与主体是指参与到地方农业立法效果评估活动中的个人或组织,主要包括利益相关者、社会公众、社会团体、高等院校、科研机构、相关领域的专家等。评估参与主体的参与行为能够对评估结论产生积极的影响,保证评估结论更加全面和客观。

二、我国现行地方农业立法效果评估主体制度存在的问题

随着地方农业立法数量的不断增多,立法效果评估需求越来越大,立法评估工作逐步朝着规范化、制度化的方向发展。广州、南京、兰州等市人大常委会出台了专门的立法后评估办法;各地也纷纷开展了针对农业立法效果的评估实践,如广西壮族自治区人大常委会、黑龙江省法制办和山西省人大常委会均对当地的涉农法规的法制统一性、科学性、可操作性和实效性组织过立法效果评估。而地方农业立法效果评估规模最大的莫过于北京市人大常委会在 2018 年组织实施的评估工作,对当时正在实施的 24 部涉农法规进行了全面立法后评估。评估结果发现,北京市涉农法规存在内容比较陈旧、跟进修改不及时、法规条款互相冲突、制度操作性不强和立法技术需要完善等问题。为此,北京市农村工作委员会下属的农村建设办公室会同法制办公室和市司法局,运用涉农法

规评估成果,组织市农业农村局、市水务局、市园林绿化局、市气象局对其中 11 部涉农法规进行了简易调整。2019 年 5 月,北京市十五届人大常委会第十三次会议审议通过了《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市农业机械化促进条例〉等 11 部地方性法规的决定(草案)》,对 11 部涉农地方性法规进行打包修改。这些地方农业立法效果评估活动以及评估成果的运用,大大提升了地方农业立法的整体质量。虽然我国地方农业立法效果评估在立法和实践方面均取得了长足的进步,但由于当前地方农业立法效果评估仍然以内部评估为主,委托第三方评估为辅,因此评估主体制度的缺陷也显而易见。

(一) 评估主体的单一性影响评估结果的客观性

从我国目前各地出台的立法后评估办法和评估实践来看,地方农业立法效果评估的主体一般为该地方性法规、政府规章的制定者或者其下设的法制工作委员会或者其他职能部门。其评估过程是先由地方农业立法的制定机关作出评估决策,再由地方人大常委会法工委或政府法制办制定评估指标、评估标准等开展评估实施工作,其他工作机构和办事机构等相关单位按照各自的工作职责分工对立法后评估工作给予协助和配合。这种评估主体模式虽然具有高效快捷、针对性强、节省资源等优点,但评估主体的单一性带来的缺点也不少。由于是自己立法自己评估,评估主体既当“运动员”又当“裁判员”,难免做出有悖于公平正义的评估行为。现在越来越多的地方农业立法效果评估开始委托第三方机构进行,第三方评估机构包括有将评估任务作为研究课题的课题小组,有由律师团队组成的临时评估机构,也有高校内设立的研究机构。将评估工作交由第三方机构进行,第三方机构就作为立法评估活动的主导方存在,负责发起、规划、数据整合、撰写报告等工作^[5]。第三方机构评估虽体现出相对的独立性,但目前由于我国缺乏对第三方机构的有效考察筛选机制,难以避免委托方及利益相关方

的干扰,也有可能出现评估“走过场”的现象,评估结果的客观性仍然得不到有效保障。

(二)评估主体之间缺乏有效的内部沟通与协调机制影响评估结果的可信度

近些年来,我国地方农业立法效果评估多采用由地方立法的制定主体牵头、多部门协调合作的模式。在这种情况下,多个部门之间的沟通和协调对评估活动的顺利开展有着重要的作用。虽然各地农业立法效果评估工作取得长足的进步,但仍然存在个别部门对评估的价值和意义认识不足的问题,而且各部门利益追求不同,导致其在评估过程中存在敷衍了事心态,或者由于各部门职责分割而产生相互推诿、相互扯皮的情形,由此出现“部门梗阻”的情况,不能形成一个有机联系的整体。而产生这一问题的最主要原因在于效果评估中缺乏有效的内部沟通与协调机制,欠缺部门间协调的监督和追责机制,各部门在评估的各个阶段承担的职责不明确。在评估活动中,各个主体各自掌握与自身职能相关的一些资源和信息,因为缺少有效的沟通机制,导致资源得不到有效分享,评估信息传达不够及时,加之信息反馈存在失真等情形,使得地方农业立法效果评估主体的办事效率和可信度受到一定程度的影响。

(三)评估参与主体难以发挥作用影响评估结果的全面性

地方农业立法效果评估决策主体和评估实施主体大多数为内部评估主体,或者与内部评估主体有密切联系,导致评估结果的客观公正性降低。因此需要利益相关者(主要是广大农民)、社会公众和社会中介组织广泛参与,以保证地方农业立法效果评估结论的客观公正。在我国各地的农业立法效果评估实践中,大多将向社会公众征求意见作为评估程序中的一个环节,而没有将其设计为评估主体。同时由于缺乏对地方农业立法效果评估决策主体与实施主体行为的制约以及回应机制,公众在评估程序中的参与大多流于形式^[6]。尤其是作为利益相关者的广大农民,他们直接受到地方农业立法的影响,对农业立法的效果有着最直观的感受,

但由于农民参与评估的制度不规范、不健全,缺少对农民参与程序、参与渠道的具体规定,致使农民参与具有较大的随意性和盲目性,农民或者很难参与到地方农业立法效果的评估中,或者即使参与了评估的座谈或听证,但利益诉求难以体现在地方农业立法效果评估报告中。而正是由于缺乏利益相关者尤其是广大农民群众的声音,地方农业立法效果评估结果的全面性才大大降低。

三、完善我国地方农业立法效果评估主体制度的建议

(一)确立我国地方农业立法效果评估主体制度的原则

第一,协调合作原则。在我国地方农业立法效果评估实践中,评估决策主体和评估实施主体要有明确的职责范围,应秉承沟通和协调合作的原则。评估决策主体在决定实施立法效果评估后,应根据需要确定评估对象、目标、范围、工作期限、经费预算、质量要求等;而评估实施主体在接到评估任务后则应制定评估工作方案,明确评估内容、指标体系、评估方法和程序等,将评估方案交由评估决策主体并与之进行有效沟通和协商后再具体实施立法效果评估工作;在评估实施过程中,评估实施主体也应与评估决策主体定期进行沟通,及时反馈评估中出现的问题。第二,中立性原则。地方农业立法是一个涉及农业、农村以及农民利益的动态过程,立法效果评估是其中一个重要组成部分,它是整合各方评价并对立法做整体评估的活动。而由于评估主体均受立法效力拘束,其判断往往受到自身利益左右,具有一定的局限性和主观性^[7],因此地方农业立法效果评估在主体的选择和制度设计方面应充分考量评估主体的中立性,防止地方农业立法效果评估活动流于形式,达不到预期的目的。第三,广泛代表性原则。地方农业立法关系到广大农民的利益,关系到我国农村的稳定和农业的健康发展,也关乎整个社会的发展与稳定,这就要求地方农业立法效果评估主体的构成应具有广泛的代表

性,既要包括地方农业立法机关和农林渔牧业等执法机关,又应让社会公众尤其是广大农民参与到评估中来。农业立法效果还会涉及一些专业问题,为了提高评估的专业化和科学化程度,在必要的时候还需要吸收有关方面的专家学者进行论证,提供专业意见。

(二)构建地方农业立法效果多元评估主体模式

地方农业立法和其他立法一样是体现多元利益的制度安排,其在评估过程中会对社会多元利益主体产生不同的影响。因此我国地方农业立法效果评估也应一改以往单一的内部评估主体模式,充分吸纳包括广大农民、专家学者、社会组织等在内的外部评估主体,构建地方农业立法效果多元评估主体模式。多元评估主体模式要求保障包括评估决策主体、评估实施主体和评估参与主体等每个主体有效发挥其功能,从而实现评估的客观、全面、公正,为提高地方农业立法的质量起到有力的促进作用。

第一,厘清地方农业立法效果内部评估主体的关系。地方农业立法效果评估的主要目的是为了分析其在实施中的各种利弊,总结经验教训,进而为农业立法的“存、改、废”提供参考依据,使其更好地为农民服务,促进农业的健康发展。在我国各地法治建设水平参差不齐、农业立法水平也各不相同的情况下,地方农业立法评估效果虽采用多元评估主体模式,但不能忽视内部评估主体的主导地位。地方农业立法效果评估活动的效率和结果的客观公正性需建立在内部评估主体即评估决策主体和评估实施主体职责明确的基础上,因此需要更好地界定二者的关系。享有地方农业立法权的机关在立法实施一段时间后,认为有必要对其进行检验,有权作出对该农业立法进行评估的决策。为了防止立法主体急于启动农业立法效果评估程序的情形出现,应在立法主体内部设置一个独立于地方农业立法起草单位的立法效果评估机构,由其定期对地方农业立法进行监督,在符合条件时积极作出启动评估活动的决策。而由于地方农业立法主要由农林渔牧业等政府职能部

门实施,因此笔者认为地方农业立法效果评估的实施主体确定为各地政府办公室下属的法制机构较为合适,由其来具体制定地方农业立法评估的方案,确定评估程序和具体的工作安排。因为其既能联结地方立法机关,又能更好地协调政府各职能部门之间的关系,使地方农业立法效果的评估活动能够更加顺畅地进行,提高评估的效率。可以通过厘清地方农业立法效果内部评估主体的关系,进一步明确各自的职权范围,使地方农业立法效果评估制度实现常态化和规范化。

第二,积极发挥非政府组织等第三方机构在地方农业立法效果评估中的作用。随着我国法治建设进程的不断推进,非政府组织等第三方机构在行政管理和社会生活中应发挥越来越重要的作用。但目前我国第三方机构在立法评估领域的作用还没有充分发挥出来。第三方机构因为独立于地方农业立法机关,也独立于农林渔牧业等政府职能部门,所得出的评估结果应更客观、更公正。而且由其实施立法评估活动,也更容易得到社会大众的支持和配合,这会使得评估结论更具有可接受性。因此可以说第三方机构是地方农业立法主体与以广大农民为主的社会公众之间的沟通桥梁。故而需要积极创造条件,不断发展壮大第三方机构,使其能够具备地方农业立法效果评估实施主体的能力,在地方立法效果评估中发挥更大作用。

第三,多措并举保证以广大农民为主的社会公众有效参与到地方农业立法效果评估中。地方农业立法对广大农民的利益影响是最大的,因而农民对农业立法效果最有发言权。为了保证地方农业立法效果评估的科学性和真实性,必须让广大农民参与其中,认真听取其对立法的意见和建议。随着我国公民参与意识和参与能力的不断提高,这就要求地方农业立法效果评估中公众参与的制度建设必须及时跟上时代的步伐。公众有效参与评估的前提是能够获得评估信息,因此建立和完善地方农业立法效果评估信息公开制度实属必要。为了便于公众参与评估活动,参与路径和渠道应多样化,同时为了提升包括广大农民在内的公众参与评估的

积极性和热情,还应完善评估信息反馈制度,让公众在评估活动中提出的意见和建议得到及时反馈。完善的制度安排,不仅使社会公众的利益诉求得到有效体现,而且确保地方农业立法效果评估活动中所获得的信息是全面的、真实的,作出的评估结论是客观的、完整的,从而增强评估结果的适用性。

(三)积极发挥社会公众对地方农业立法效果评估主体的监督作用

2015年《立法法》和2018年《宪法》修改之后,拥有地方立法权的主体扩大到了所有地级市,这意味着地方立法的数量将大幅增长,相关农业立法也会增多。与此同时针对地方农业立法的效果评估也会逐渐制度化和规范化。地方农业立法效果评估无论是采用地方农业立法机关实施的自主评估方式还是通过委托、招标等方式交由高等院校、科研机构、法律服务机构或者行业协会等第三方机构评估方式,评估主体均可能存在不认真履职或者权力滥用等行为,因此有必要对评估主体进行有效监督,保障评估主体能够按照评估方案以科学的方法履行评估职能,实现评估结果的客观、公正、全面。鉴于地方农业立法效果评估决策主体的特殊性,加之立法效果评估行为不具备可诉性,所以笔者认为对地方农业立法效果评估主体的监督权力应交由社会公众行使。社会公众对评估主体进行监督的前提是其监督意识的提升以及评估信息的公开和信息传递路径的顺畅,因此,需要通过引导和宣传教育不断提高社会公众参与监督的意识和能力,通过传统媒体和新媒体等手段将地方农业立法效果评估信息向社会公众及时全面公开,尤其需要向地方农业立法的最大利益相关者农民群体公开,让其能够有效监督评估主体的评估行为。

法律的生命在于它的适用性,立法质量的高低关键是看其能否在实践中发挥作用,是否经得住实践的考验,达到立法预期。立法效果评估制度不仅是检验政府管制措施合法性、最佳性的核心手段,而且对于提高立法质量、回应社会治理需求具有其他相邻制度所不可替代的

特殊作用,完全应该上升为一项基本的立法制度^[8]。随着我国地方农业立法数量的不断增加,作为检验农业立法实施效果的评估制度已逐步呈现常态化、规范化趋势,各地也都在积极探索地方农业立法效果评估主体制度的完善路径。在我国现阶段农业立法信息主要由享有地方立法权的机关掌握和控制、广大农民参与监督意识和能力较低的前提下,需要坚持地方农业立法机关和农林渔牧业等执法部门为主,辅以高等院校、科研机构、非政府组织等第三方机构以及以广大农民为主的社会公众参与的多元评估主体模式,兼顾内部评估主体和外部评估主体的优势,来保证地方农业立法效果评估的全面性、实效性、科学性和权威性。通过评估确认地方农业立法在实施中遇到的问题,分析问题产生的原因,总结立法经验,为农业立法的“存、改、废”提供依据,进一步增强地方农业立法的质量,实现“科学立法、民主立法、质量立法”,为我国农业的持续发展奠定良好的法治基础。

参考文献:

- [1] 章志远. 地方政府规章立法后评估实证研究[J]. 中国法律评论, 2017(4): 40-46.
- [2] 汪全胜. 立法后评估研究[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 19.
- [3] 曹瀚予. 论新时期地方立法评估的科学化[J]. 理论导刊, 2019(2): 107-114.
- [4] 汪全胜. 论立法后评估主体的构建[J]. 政法论坛, 2010(5): 44-51.
- [5] 谢天. 完善立法后评估制度的若干建议[J]. 人大研究, 2017(3): 38-41.
- [6] 蒋季雅, 郑宁. 论我国行政立法评估主体制度的完善[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2011(6): 56-59.
- [7] 张禹. 立法后评估主体制度争议——以地方行政立法后评估为范本[J]. 行政法学研究, 2008(3): 16-21.
- [8] 章志远. 行政法学总论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 255.

(责任编辑:李秀荣)