

《上海市专业技术人员继续教育暂行规定》立法后评估报告

上海市人力资源和社会保障局

华东政法大学

2020 年 10 月

摘 要

专业技术人员是人才队伍的重要组成部分，是创新和运用科技成果、发展社会生产力、参与国际竞争中最活跃、最宝贵的人才资源。加强对专业技术人员的继续教育，努力培养造就一大批高素质人才，是推动经济社会又好又快发展的必然要求。1993年4月14日，上海市人民政府发布了《上海市专业技术人员继续教育暂行规定》（以下简称《规定》）。该《规定》颁布施行已有27年，距离2010年修改也有10年。

为全面客观地了解《规定》的实施效果和执行情况，对实施过程中出现的问题进行梳理和研究，达到进一步完善相关制度的目的，受上海市人力资源和社会保障局（以下简称市人力资源社会保障局）委托，华东政法大学研究生教育学院组成评估组，通过开展社会调查、举行座谈访谈等方法，从合法性、合理性、协调性、科学性、实效性、立法技术和认同度等方面对《规定》开展了立法后评估工作。

立法后评估组对照评估指标体系，对《规定》进行了全面评估。评估组认为，《规定》颁布实施以来，对加强本市专业技术人员的继续教育工作，提高专业技术队伍素质，促进本市经济社会发展起到了积极的推动作用。但是，随着经济社会的发展，教育信息化技术的推广和应用，传统的教育形式受到较大程度的冲击。尤其是，人力资源和社会保障部修订出台《专业技术人员继续教育规定》后，《规定》中的部分内容与之产生了冲突。评估组在全面评估的基础上认为，随着经济社会的发展，尤其2015年人力资源和社会保障部《专业技术人员继续教育规定》的修订，《规定》也逐渐呈现出需要进一步优化

完善的内容，亟需适时启动修订工作，以使其能够继续发挥关键性作用。《规定》的修订除了应将《专业技术人员继续教育规定》中的相关内容予以吸纳外，还应当着重推动解决继续教育师资管理，机构管理以及继续教育制度等方面存在的问题。

第一部分 评估工作情况

根据《上海市规章立法后评估办法》和上海市人民政府 2020 年度立法工作安排，受市人力资源社会保障局委托，由华东政法大学洪冬英教授领衔的科研团队对《规定》展开了后评估工作。

一、评估的准备工作

（一）成立评估小组

评估小组由市人力资源社会保障局费予清副局长担任组长，华东政法大学洪冬英教授任副组长，小组成员包括市人力资源社会保障局相关业务处室负责人及相关工作人员以及华东政法大学的行政法学、劳动法学领域的专家、博士与硕士研究生。

（二）制定评估工作方案

评估小组根据《上海市规章立法后评估办法》，拟定了评估工作方案，明确了《规定》立法后评估的评估目的、评估组织、评估标准、评估步骤、评估报告的主要内容、评估方法以及评估报告的撰写等具体事项。

（三）制定具体的评估指标和重点解决的问题

评估小组经过认真研究，主要围绕《规定》的制度规范性和实施有效性，分合法性、合理性、实效性、技术性、协调性等法规评估一级指标，以及一级指标所包含的二级指标开展研究。另外，对其实施过程中反映比较突出的问题进行重点评估并提出修改建议。

（四）准备相关的文献资料

评估小组查阅了相关的国内外立法、上海市和其他省市的相关立

法文献以及理论研究文献，对其进行分类与整理和初步的分析，为评估工作打下良好基础。

二、评估工作过程

（一）召开座谈会

2020年4月15日，评估小组成员召开小型座谈会，全面深入研讨《规定》评估的路径，通过分析市人力资源社会保障局提供的书面资料，了解《规定》实施以来存在的现实问题及有关修改或废止的意见和建议，并对实践中发现的立法盲点与立法技术进行梳理。2020年8月13日下午，评估小组在市人力资源社会保障局听取了相关综合部门、业务处室在《规定》执行过程中遇到的相关问题。

（二）汇总、分析评估意见和建议

评估小组多次召开《规定》立法后评估会议，在掌握前期第一手资料的基础上，将《规定》与上位法、同位法等法律、法规、规章进行系统分析和对比分析，对《规定》实施情况、实施效果、实施过程中存在的问题、与上位法的衔接以及后续的完善等进行客观分析，得出初步结论。

（三）起草评估报告

2020年7月中旬到8月底，评估组根据前期座谈、问卷调查所掌握的情况拟定评估报告提纲，起草评估报告初稿。评估报告主要是对《规定》的各项制度设计和程序规定是否具有合法性、合理性、协调性、可操作性等进行评估，在得出评估结论的基础上，提出有针对性的意见和建议。

（四）形成正式评估报告，并将评估报告提交委托方

在吸取专家论证意见与评估报告（初稿）基础上，通过进一步调研，听取相关专家意见建议，形成最终评估报告，对《规定》的制度规范性和实施有效性等给予客观公正的评价。

第二部分 评估标准体系

地方立法后评估的指标体系是根据被评估对象，通过科学的评估途径，构建出反映地方立法现实状况的评估指标。2010 年法律体系的基本形成，是我国数量型法制建设向质量型转轨的重要标志。地方立法后评估评价指标体系既要對法律规范制定的合法性和必要性进行考量，也要对法律规范实施后的效果和效益进行评价，进而发现法律规范运用过程中存在的问题，对地方立法后实施后的绩效做出全面科学的评价，此评价结果是地方立法及时立、改、废的可靠依据。评估组认为，就《规定》在法律体系中所处的位阶看，属于由直辖市政府颁布的政府规章。为了科学开展《规定》的立法后评估，评估组认为《规定》的后评估评价体系可以由文本质量评估、实施效益评估两个子体系组成。

一、确立后评估标准的原则

地方立法后评估评价指标体系是科学反映立法基本要求和客观规律的依据。地方立法后评估评价指标体系的原则是指标体系确立应遵循的基本准则，是贯穿始终的最高精神指导。《规定》的立法后评估评价指标体系，应坚持以下原则：

（一）合法性原则

合法性原则运用于地方立法后评估评价指标体系的确立中，指的

是要评估地方立法遵循的主体、权限、程序等。只有合法的法律规范才值得公众遵守，才能体现其权威性、强制性。

（二）必要性原则

地方立法后评估评价指标体系中的必要性原则，即是对地方立法存续的必要性进行评估。法律的生命在于实施，如果一项法律规范被评估为没有实施的必要，那此法律规范也没有存在的必要。

（三）技术原则

立法技术是用以规范表达法律文件的概念、文体、结构、用语、形式等内容需要具备的知识、经验、规则、方法和技巧等技术总称。地方立法后评估评价指标体系确立的技术原则要求对地方立法的名称与体例、地方立法的结构、立法语言三个方面进行技术评估。

（四）效率原则

效率原则是行政机关在行使职能时的重要价值取向，运用在地方立法后评估评价指标体系确立方面，指的是对地方立法进行价值标准评估。地方立法后评估重点考察如下价值：政策导向、利益取向、成本效益。政策导向主要指的是地方立法应符合党的路线、方针、政策，符合经济社会发展的规律；利益取向要求充分反映和体现最广大人民的根本利益、维护公共利益和社会秩序；成本效益要求遵守法律的社会成本与社会效益之比，进行守法成本与违法成本的比较。

（五）效果原则

法的实效性指的是法的应然状态到实然状态的有效状况，法律规范的执行、适用、遵守是否能够促进经济社会持续性发展、是否有利于维持社会和谐统一、是否有助于群众纠纷的解决等。地方立法后评

估评价指标体系的效果原则，即法的实效性在行政执法、公民守法、社会认知、管理制度等方面的效果体现。比如，执法者和守法者按法律规范行使权力义务、追究违法者的法律责任、配套性规范文件的完成符合规定等，是行政执法的有效性体现。社会认知度的效果性包括对法律规范的了解、知晓和接受程度，以及实施中存在的司法机关反映、评估等适用问题。

（六）可操作性原则

确立地方立法后评估评价指标体系是评估地方立法质量的重要依据，而可测的、切实可行的指标体系才能发挥其应有作用。为了保证地方立法后评估评价的科学性、公正性，评价指标体系的可操作性是必须具备的基本要求。实现地方立法后评估评价指标体系可操作性，要坚决杜绝“繁琐哲学”，至少做到以下方面：语言简洁且通俗易懂；内涵明确且设置合理；内容周全且重点突出；实施简明且易操作。不容忽视的是，地方立法后评估评价指标体系的可操作性，需以充足的信息和评估工作人员的高素质为重要前提。

（七）地方特色原则

地方立法要体现地方特色，如果没有本地特色，地方立法就失去了存在价值。地方立法后评估评价指标体系同样也要体现其特色，使其能够紧密结合本地实际情况对地方性法律规范有针对性地进行评估。上海市地方立法后评估评价指标体系的设计应从评估工作的实际出发，结合本地重大发展战略和重大决策实施，针对当地经济发展和建设中出现的新情况、新问题，制定实事求是、客观可行、符合本地立法特色的评估指标体系，使每一个评估指标都具有实际意义。

二、《规定》的立法后评估指标体系

根据上述确立地方后立法评估的原则，本课题组确立了《规定》的立法后评估指标体系。该指标体系分文本质量评估指标体系、实施效益评估指标体系，两大指标体系都采取基本相同的立法质量指标，但各有侧重。指标体系分为一级指标和二级指标。二级指标是将一级指标分解为若干项，具体内容详见下表：

表一：立法文本质量评估指标体系

序号	一级指标	二级指标
1	立法必要性	《规定》有上位法授权，或该事项仅用上位法调整无法穷尽本地区实际情形。
2		该事项已不能或难以用一般的规范性文件调整，适用地方政府规章手段进行规范。立法迫切，立法时机确已成熟。
3	合法性	符合地方立法权限。《规定》与宪法、法律及行政法规的立法精神和具体条文无抵触，与上位法衔接较好。
4		《规定》设定的行政处罚未超越《行政处罚法》的范围限制。
5	合理性	《规定》没有过多地干预经济，没有不当地干预市民社会，没有给行政相对人创设过多的义务。
6		公民、法人及其他社会组织之间的权利、利益分配合理。
7		执法程序明确、得当，行政相对人的权利有充分的程序保障。行政相对人的救济渠道充分有效。
8		执法自由裁量权范围适当；行政处罚的种类与范围和行政相对人的违法行为相对称。
9		执法主体明确。执法权限设置合理、权责分明、执法权授权或委托符合法律规定。
10	可操作性	《规定》所规范的行为模式容易被辨识。
11		《规定》中禁止性规定的法律责任承担方式明确、适当。
12		《规定》没有过度的授权立法条款。授权行政部门制定的实施细则未掺入部门利益，并易于操作。
13		行政相对人的实体性权利有完善的程序保障。
14	地方特色	若为创新性的规章，其事务的地方性特点突出，且与地方事务相关的立法目的、任务、措施在条文中的得到具体体现。 若为实施性的规章，其结合本地区特点对上位法有所细化。

15		在本地区没有重复立法。与本地区其他地方性法规能协调、互补。
16		不搞大而全。无宣誓性规范。
17		没有片面追求与上位法的配套性。与上位法的重复率低于 20%。
18		与其他省市同类规章重复率低于 30%。
19	技术性	《规定》的立法名称精确、统一。法律概念术语准确、统一、规范。没有非法律性语言表述。标点符号、数字的表述符合立法要求。
20	逻辑性	《规定》体系结构合理、逻辑关系明确严谨。

表二：立法实施效益评估指标

序号	一级指标	二级指标
1	法制统一性	是否因该《规定》与上位法的原则和精神相抵触，或与上位法的具体内容相冲突，导致执法冲突或法律纠纷。
2		是否因与同位法规定不一致或相冲突而导致执法冲突或法律纠纷。
3	合理性	是否因《规定》的职权不明确，权责不相匹配而导致行政机关监管不力或执法不作为。
4		是否因为《规定》规定的权利缺乏救济措施，或救济措施规定不周或不当而导致公民无法正当维权。
5		是否因执法程序规定不合理或不具体而给执法程序不公或随意留下空间，从而损害行政相对人的权益。
6		是否明确规定有对行政相对人损害的最小方式。执法机关依本法规范执法时是否能够选择对行政相对人权益损害最小的方式。
7	可操作性	是否因《规定》规定的自由裁量权范围过大而导致执法部门对同样案件的不同处理。
8		是否因《规定》的内容缺乏针对性地解决实际问题而导致实践中难以操作。
9		是否因《规定》的一些重要条款规定过于笼统而导致难以执法和实施。
10		是否因《规定》规定的程序过于烦琐或程序不完善而导致执法实践中很难或无法操作。
11	地方特色	属于本地方的事务在《规定》制定实施后是否得到合理规范和有效处理。
12		属于本地方突出问题在《规定》制定实施后是否得到妥善解决。
13	实效性	《规定》是否被大多数人知晓并自觉遵守。

14		《规定》生效后每年是否被司法审判、行政复议、仲裁适用。
15		《规定》实施后，违法案件的发生率是否降低。
16		公众对《规定》实施后所产生的经济和社会效益的满意度。

需要特别说明的是，在上述指标体系中，“立法必要性”“合法性”指标，原本可以在立法前评估中列为主要评估指标。不过，现在我国的地方立法中多采取调研报告、可行性论证等定性式办法来作立法决策，立法前评估制度未及构建，或虽有所构建但很不健全，而且几乎所有现行有效的地方性法规都没有经过立法前评估阶段，因此，将这几项评估指标保留在立法后评估中是必要的。况且，“立法必要性”“合法性”本身也有一个法规实施一段时间后的实践验证问题。

第三部分 评估报告主要内容

当今社会，人力资源已成为推动经济社会发展的战略性资源，各国纷纷把发展教育作为国家发展的重大战略。继续教育是对人才素质能力进行补充、提高的重要手段，已由教育的边缘进入教育的中心地带，终身学习的概念逐步深入人心，学习型社会正在形成。专业技术人员继续教育工作是专业技术人才队伍建设的一项基础性工作，其核心是以经济社会发展和科技进步为导向，持续推进专业技术人员能力建设。

一、立法文本质量评估

（一）立法必要性

专业技术人员是人才队伍的重要组成部分，是创新和运用科技成果、发展社会生产力、参与国际竞争中最活跃、最宝贵的人才资源。加强对专业技术人员的继续教育，努力培养造就一大批高素质人才，

是推动经济社会又好又快发展的必然要求。当前，本市专业技术人员总量为 271 万人，其中，具有高级职称的占 8.5%，具有大专及以上学历的占 81.8%，在第三产业的占 69.5%，在非公有制领域的占 63.4%。加强对专业技术人员的继续教育，努力培养造就一大批高素质人才，是推动本市经济社会又好又快发展的必然要求。然而，改革开放以后到 90 年代初期，继续教育不被重视、针对性不强、激励作用发挥不好、工学矛盾突出等问题长期困扰着本市专业技术人员继续教育的发展。在这一背景下，上海市出台《规定》，通过立法的方式推进继续教育，这对于保障专业技术人员学习权利、构建学习型社会、增强自主创新能力具有十分重要的意义。

（二）合法性

合法性，是指立法必须符合立法权限、符合立法程序、不违背上位法的规定等。

1. 立法依据。立法依据是立法工作得以开展的前提，没有立法依据或立法依据不明确，就没有立法的必要，立法工作也就无从谈起，也无法达到立法的目的。立法依据合法，是指立法权的来源、效力位阶合法，它是立法行为合法性的证明，而非内容合法性的证明。《规定》适用范围是上海市范围内与专业技术人员继续教育活动有关的单位和人员，因此其上位法包括《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国教育法》等，《中华人民共和国劳动法》第六十七条规定“各级人民政府应当把发展职业培训纳入社会经济发展的规划，鼓励和支持有条件的企业、事业组织、社会团体和个人进行各种形式的职业培训。”《中华人民共和国就业促进法》

第四十五条规定“县级以上人民政府根据经济社会发展和市场需求，制定并实施职业能力开发计划。”《中华人民共和国教育法》第二十条关于职业教育制度和继续教育制度规定“各级人民政府，有关行政部门和行业组织以及企业事业组织应当采取措施，发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。”因此《规定》作为地方政府规章，是地方政府结合本地区实际情形执行上位法的一种体现，有上位法授权。

2. 法定权限。法定权限是指立法符合《宪法》《立法法》中有关立法权限划分的规定，没有违背法律保留、法律优先等原则。《规定》是本行政区内，各单位开展专业技术人员继续教育，提高专业技术队伍素质的法律规定。依据《立法法》第82条的规定，属于自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章的立法事权范围，由本市人民政府出台政府规章，符合法定立法权限的规定。

3. 法定程序。符合法定程序是指符合《立法法》《规章制定程序条例》中规定的有关立法的程序性规定，包括法规、规章的立项、起草、审查和审议、决定和公布等。《规定》由上海市人民政府1993年按照立法程序制定，并于2010年依照法定程序修改，制定和修改程序符合法定程序。

4. 立法内容。立法内容合法又被称为实质合法性，是指立法内容没有与上位法的规定相抵触，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。《规定》作为执行性地方立法，在立法内容上对加强本市专业技术人员的继续教育工作，提高专业技术队伍素质，推动本市经济

社会发展起到了重要作用。但是，随着一系列法律、法规的颁布和实施，尤其是 2015 年 8 月 3 日人力资源和社会保障部第 70 次部务会议讨论通过了《专业技术人员继续教育规定》，原 1995 年 11 月 1 日人事部发布的《全国专业技术人员继续教育暂行规定》同时废止后，《规定》在立法内容上与人社部的《专业技术人员继续教育规定》在继续教育内容、学时要求等方面有诸多不协调之处。

综上所述，评估组认为，《规定》在立法依据、法定权限和法定程序方面不存在问题，但是立法内容上由于法律位阶的问题，与一些法律、法规、部门规章的规定存在一定程度上的不协调，需要适时做出调整。

（三）合理性

1. 目的正当性。《规定》在第一章总则第一条即阐明了该规定的立法目的，即“为了加强对本市专业技术人员的继续教育工作，提高专业技术队伍素质，适应上海经济、社会发展的需要，制定本规定。”人才资源是第一资源，专业技术人员是人才队伍的重要组成部分，做好专业技术人员继续教育工作是提升人才队伍建设质量的重要途径。通过地方政府规章的形式对专业技术人员的继续教育培训做出规定，对提高专业技术人才队伍素质，促进本市地方经济社会发展将起到积极推动作用。因此，《规定》的立法目的正当。

2. 最小侵害。最小侵害原则是比例原则的子原则，要求行政机关采取的措施必须能够实现行政目的或至少有助于行政目的达成并且在能达成法律目的诸方式中，应选择对人民权利最小侵害的方式。

《规定》第 21 条规是规定中设定的唯一一条法律责任条款，该

条第一款规定“对违反本规定的部门和单位，应给予批评教育；情节严重经批评教育无效的，由其上级主管部门对有关负责人和直接责任者给予必要的处分。”该款对违反《规定》的部门和单位设定的法律责任首先是“批评教育”，经过批评教育无效后给予“必要的处分”。第二款规定“对违反本规定的专业技术人员，由其所在单位根据情节轻重，分别给予批评教育、不予报销学习费用、扣发脱产学习期间工资和奖金、解聘专业技术职务等处理。”对违反规定的专业技术人员设定的处罚种类，也是从批评教育到解聘。以上两款法律责任条款遵循了循序渐进，先轻后重的原则，体现了法律责任与违法情节相适应，因此，《规定》设定的法律责任符合最小侵害原则的要求。

3. 平等对待。平等对待原则，即立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。《规定》对市区人力资源和社会保障部门、初中高级专业技术人员、高等院校、科研院所、大中型企业的培训机构等均一视同仁，要求其在自身领域内各尽其能、恪守其职。《规定》中有关行政管理相对人权利与义务的规定均是针对某一领域不特定的主体，不存在对某一领域某类主体的歧视与差别对待问题。如《规定》第16条规定了各单位专业技术人员继续教育中的管理职权，《规定》第15条则规定了各单位要认真贯彻国家关于继续教育的方针、政策，接受上级主管部门的检查、指导，保障专业技术人员继续教育正常开展。《规定》第12条规定了专业技术人员“专业技术人员在接受继续教育期间，工资、福利等待遇不受影响”，第14条则规定了“专业技术人员接受继续教育，应服从所在单位的统一安排，遵守学习纪律和有关制度，参加考核；在接受继续教育后，有义务为本单位服务。”

这些条款都比较清晰、明确地揭示了各方主体的相关权利义务与责任。在平等原则的基础上，各方的义务和责任分配适当、合理，均衡。为此，评估组认为，《规定》在立法上做到了坚持平等对待原则。

4. 符合公序良俗。公序良俗可理解为公共秩序、善良风俗，在不违法的基础上，体现为社会的一般利益与道德观念，也可表现在某一社会活动领域的传统或习惯。《规定》第十条第二款规定“提倡集资办学，开展有偿服务，以增强继续教育自我发展的活力。”通过引入社会力量办学，壮大专业技术人员继续教育培训力量，推动专业技术人员继续培训工作有序开展。

（四）实效性

实效性是指法律文件在其具体实施过程中所带来的社会效果，也就是设计的制度在实施中的实现程度。我们采取以下三项二级指标来评价立法的实效性：行政执法的有效性、守法的有效性、与社会经济发展的相适应性。

1. 行政执法的有效性。《规定》明确了相关行政机关的义务与职责。《规定》第16条规定了市人力资源社会保障局、各委办局以及区县的人事部门、教育部门的职责，明确了市人力资源社会保障局是全市继续教育工作的主管部门，负责全市继续教育的宏观管理和综合指导，各委、办、局、区、县的人事部门是本系统、本地区继续教育工作的主管部门，负责本系统、本地区继续教育的综合管理。同时明确各级教育部门应积极配合继续教育工作的开展。因此，《规定》对行政部门应尽职责的条款，占有较多的篇幅，有利于推动相关行政部门有效履行职责。

2. 守法的有效性。《规定》第四章规定了与专业技术人员继续教育相关的各主体的行为义务，而在第五章第二十一条规定了相关的法律责任，将行为义务与责任对照结合，符合民众普遍的认知与理解，且在法律责任中，虽不同违法行为，但情节后果同样可分为一般或严重化，也设定了相对应梯度的处罚后果，与普遍上责任与后果相适应的理念契合，便于民众理解与接受，遵从法律的要求。

3. 与社会经济发展的相适应性。现今科学技术快速发展，影响力遍及社会生活各个角落，继续教育领域同样如此。作为回应，《规定》第五条第一款规定“继续教育的内容必须根据行业（系统）和单位的业务发展和工作需要，以及专业技术人员的知识结构、业务水平等实际情况来确定，做到针对性、实用性、科学性和先进性的统一”。第二款规定“高级专业技术人员主要学习和掌握本专业、本学科最新专业技术知识……”，第三款规定“中级专业技术人员主要结合本职工作，了解本专业发展现状，学习新理论、新技术和新方法……”，第四款规定“初级专业技术人员主要结合本职工作，加强本专业知识学习和实际技能锻炼……”第六款规定“所有专业技术人员都要不断提高外语水平，努力学习和掌握电子计算机应用技术，从事涉外工作的专业技术人员还应提高外语口语能力”。上述规定，体现了《规定》与社会经济发展相适应的原则。但是，与此同时我们也应当看到，随着经济社会的快速发展，尤其近年来信息技术在教育领域广泛应用，国家也出台了《教育信息化十年发展规划（2011-2020年）》，继续教育形式发生了重大变革，《规定》中的诸多规定已经跟不上时代发展的需要。

（五）协调性

协调性，是指立法在符合合法性的前提下，与其他法律规范在内容上是否存在内容交叉重叠、相互抵触等问题。主要包括以下三项二级指标：

1. 与同位法的关联。与同位法之间的关联即立法规定与其处于同一法律位阶的其他法律规范之间是否协调。《规定》作为政府规章，与其有关联且处于相同位阶的法律主要是 2015 年 8 月 3 日人力资源和社会保障部第 70 次部务会讨论通过的《专业技术人员继续教育规定》，该规定是在 1995 年 11 月 1 日人事部发布的《全国专业技术人员继续教育暂行规定》的基础上修改而成的。通过对比《规定》和《专业技术人员继续教育规定》，评估组发现不少条款存在不协调的情况。如《规定》第七条“高、中级专业技术人员每年脱产学习时间累计不少于 72 学时，初级专业技术人员每年脱产学习时间累计不少于 42 学时”，在《专业技术人员继续教育规定》中，第八条规定“专业技术人员参加继续教育的时间，每年累计应不少于 90 学时”。《专业技术人员继续教育规定》第七条把继续教育内容分为公需科目和专业科目，规定公需科目包括专业技术人员应当普遍掌握的法律法规、理论政策、职业道德、技术信息等基本知识。专业科目包括专业技术人员从事专业工作应当掌握的新理论、新知识、新技术、新方法等专业知识。而《规定》没有做这种区分。因此，建议《规定》应根据社会发展实际情况作出修改完善。

2. 与相关配套规范性文件的协调性。即立法与其内容紧密相关的规范性文件之间的协调性。与《规定》有关的其他规范性文件主要有

三。其一，《关于本市深入推进专业技术人才知识更新工程的实施细则》（沪人社专〔2016〕200号）；其二，《关于完善本市专业技术人员继续教育公需科目培训工作的通知》（沪人社专2017〔256〕号）；其三，《关于加强本市基层专业技术人才队伍建设的实施意见》（沪人社专〔2017〕399号）。评估组认为上述三个其他规范性文件是市人力资源和社会保障部门为贯彻落实《专业技术人员继续教育规定》和《规定》的具体举措。由于《专业技术人员继续教育规定》颁行后，《规定》的部分内容与之存在不协调之处，上述三个其他规范性文件中的表述采用的《专业技术人员继续教育规定》的相关内容，如《关于完善本市专业技术人员继续教育公需科目培训工作的通知》中就将专业技术人员继续教育科目区分为公需科目和专业科目，课时要求也与《专业技术人员继续教育规定》保持一致，这实质上突破了《规定》中的相关规定。因此，评估组认为，目前《规定》在与相关配套规范性文件的协调性方面还存在不少问题。

3. 与其他公共政策之间的协调性。公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。因此，需要评估立法与公共政策之间的协调性，保障和调整合理的社会利益。本市作为国际性大都市，也是全国的人才高地，如何通过继续教育提升本市专业技术队伍素质，一直是本市公共政策制定时重点考虑问题之一。立法后评估组，经查阅相关的政策文件，发现《规定》的立法目的与近年来本市人才队伍建设政策走向基本保持一致，没有冲突。

（六）可操作性

可操作性，既要考虑行政执法机构及执法人员执行法律的可能性和可行性，又要考虑管理相对人自觉守法的可能性和可行性，以保证立法的实际操作和实施。评估组认为，从整体上来看，作为政府规章，《规定》所建立的专业技术人员继续教育制度是具有较强的可操作性的。《规定》中对于专业技术人员继续教育的执行主体、管理部门和具体制度明确，充分保障了专业技术人员的继续教育活动的开展。《规定》明确各基层单位负责本单位继续教育工作的开展，并且明确了专业技术人员继续教育的对象是从事专业技术工作的在职专业技术人员，重点是中青年专业技术骨干。《规定》第五条对各类专业技术人员的继续教育内容作出了规定。《规定》第六条、第七条对继续教育的形式和学时进行了规定。《规定》第八条至第十一条对开展继续教育的教育基地进行了详细的规定。第十六条中明确市人力资源社会保障局是全市继续教育工作的主管部门，第十七条明确各委、办、局、区、县的人事部门是本系统、本地区继续教育工作的主管部门。《规定》涉及的各部门执法权限设置合理、权责分明、执法权授权或委托符合法律规定，禁止性规定所对应的法律责任承担方式明确、适当。

（七）地方特色

《规定》是 1993 年颁布实施的，当时国家尚未出台有关专业技术人员继续教育的相关规定，并且《规定》在立法过程中，坚持“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界的战略方针”，在作出相关制度安排时，紧密结合本市实际情况，具有鲜明的地方特色。

在《规定》实施期间，人力资源和社会保障部于 2015 年出台《专业技术人员继续教育规定》，两者都属于规章，效力等级相同。《规

定》原有的地方性特色已经被人力资源和社会保障部的《专业技术人员继续教育规定》所吸纳，评估组通过对照两个规章发现，《规定》原有的地方特色已经不再明显。

（八）立法技术性

1. **结构完整性。**《规定》在文本结构上由二十三条构成，涵盖了目的、适用范围、任务、原则、内容和形式、基地和条件、权利和义务和行政执法规范等。从整体上来看，文本结构基本完整。《规定》第一章是总则，对立法目的和依据，以及其他一般事项作了总括性的规定；第二章规定了专业技术人员继续教育的内容和形式；第三章规对承担专业技术人员继续教育的基地做了规定；第四章规定了对相关主体的权利义务进行了规定；第五章是继续教育相关制度和法律责任的规定；第六章规定的《规定》的解释、法律冲突和本法的实施时间。

《规定》具备一般法律规范的三个组成部分，总则、分则与附则，总则开篇立义，分则规定行为义务与责任，附则规定法律解释权和实施时间，结构完备，体例科学，首尾照应，立法思路清晰。

2. **逻辑严密性。**《规定》中的法律概念术语准确、统一、规范，无非法律性语言表述。在语言逻辑和内部结构方面不存在相互矛盾和冲突的问题。《规定》第四章为专业技术人员和各单位的权利义务，第五章则规定了相关的管理制度和违反上述相关行为的法律责任与处罚。行为规范在前，法律责任在后，符合普遍的认知顺序与逻辑思路。与此同时，《规定》也存在以下两处规范问题：

一是《规定》第十三条“各单位……要求专业技术人员学习后更好地为本单位服务”与第十四条“专业技术人员……在接受继续教育

后，有义务为本单位服务”，为避免重复，建议将第十三条中“要求专业技术人员学习后更好地为本单位服务”删除。

二是“县”的表述已过时。2010年《规定》修改时，上海是16区1县行政区划。而随着上海市崇明区“崇明撤县设区”工作大会的召开，2016年7月22日，上海正式告别最后一个县。因而，整部《规定》包括本条均应当删除“县”的表述方式。

二、立法实施效益评估

（一）法制统一性

法制统一性是立法的重要原则之一，该原则要求一国的各种法律规范所体现的统治阶级利益和意志的内容是统一的或一致的，在部分与整体之间、部分与部分之间形成有机的整体，协调一致，不应相互矛盾和抵触。从广义上讲，法制的统一性包含立法、执法、司法、法律解释、法律监督、普遍遵守等方面的协调统一。评估组通过对《规定》的文本分析，认为虽然《规定》在立法依据、法定权限和法定程序方面不存在问题，但是随着人力资源和社会保障部修订颁布《专业技术人员继续教育规定》，《规定》的部分内容与一些法律、法规、部门规章的规定存在一定程度上的不协调。为了解决这一问题，本市人力资源社会保障局通过发布诸如《关于完善本市专业技术人员继续教育公需科目培训工作的通知》等方式，贯彻落实人力资源社会保障的部门规章。在2020年8月13日召开的座谈会上，评估组也了解到人力资源和社会保障部修订颁布《专业技术人员继续教育规定》后，《规定》几乎已经不再适用。评估组认为，目前，同属规章的《规定》与《专业技术人员继续教育规定》的不少内容产生了立法冲突，虽然

现实中尚未因为《规定》与上位法之间的不协调导致发生法律纠纷，但是这种上位法间的不协调，直接影响到法制的统一性。

（二）合理性

《规定》实施后，本市人力资源社会保障局会同其他相关部门，在做好专业技术人员继续教育工作在推进知识更新工程的基础上，积极做好公需科目方面的培训，包括经济师继续教育、创新案例培训、知识产权培训、项目管理培训等，协调推进经济信息化领域的继续教育培训工作，极大提升了本市专业技术人员的技能和水平。《规定》提出了市区两级人力资源和社会保障部门、企事业单位、继续教育机构和专业技术人员等相关主体应遵循的基本义务，同时也对上述主体的违法行为责任做出了相应规定。立法后评估小组通过调研了解到，现实中未出现因《规定》的职权不明确，权责不相匹配而导致行政机关监管不力或执法不作为，也未出现因执法程序规定不合理或不具体而给执法程序不公或随意留下空间，从而损害行政相对人的权益的情形。《规定》在实施过程中的未出现因为给人力资源和社会保障部门留下的自由裁量空间过大，导致侵害行政相对人权益的情形。

（三）可操作性

对于《规定》的可操作性，评估组主要通过两种方式进行分析，一是通过问卷调查数据进行分析，二是通过调研听取相关部门的意见和建议。调研问卷显示，52.32%（293人次）的受访群体认为《规定》可操作性强，43.39%（243人次）的受访群体认为《规定》的可操作性一般，仅4.29%（24人次）群体认为《规定》的可操作性较差。评估组通过座谈会了解到，随着人力资源和社会保障部修订颁布《专业

技术人员继续教育规定》，对培训学时、科目要求的提高，其可操作性将会受到一定的影响。尤其是在人社部修订颁布新的规定后，《规定》的大部分内容已经不再执行，因此，其可操作性问卷调研结果可参考性不大。

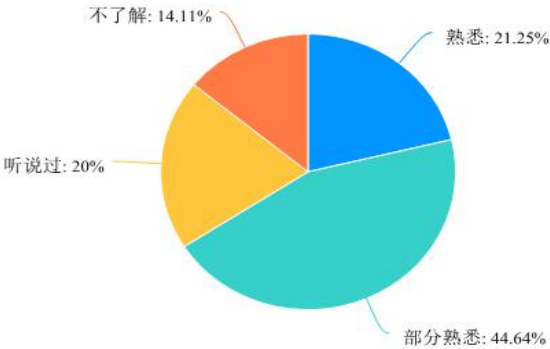
（四）实效性

立法实施的实际情况，不仅指其在实施过程中所带来的客观结果，同时也包括公众、尤其是立法所调整的法律关系主体对该制度的认知和认同情况。一般情况下，只有当社会公众及相关主体对立法持认同态度时，立法才能够得到有效的实施。对立法认同度的评估，主要是通过调查问卷和专家座谈来完成对《规定》的评估的。

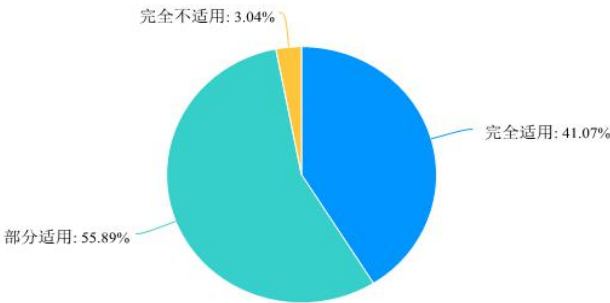
1. 对立法基本规定的知晓度。立法所调整的法律关系主体只有对立法规定有所了解，才有可能按照制度的要求来规范自己的行为。因此，对制度的知晓程度，可以从一个侧面判断制度的实现程度。为了做好本次评估工作，立法后评估小组通过微信小程序发放问卷，收到有效问卷 560 份。参与问卷调查的受访群体中国有企事业单位人员和非公有经济主体从业人员比例最高，分别为 39.82%和 28.39%；年龄群体在 30-45 岁之间最多，占 63.39%；学历为大学以上的最多，占 90.89%；本身为专业技术人员的为 79.11%。

本《规定》实施以来，上海相关部门通过媒体宣传等多种形式向社会公众、相关机构从业人员宣传介绍《规定》的内容，同时各单位也按照《规定》要求对专业技术人员进行继续教育培训，意图为《规定》的实施打下坚实的基础，实际操作情况也比较乐观。从调查问卷的收集情况来看，有 21.25%（119 人次）的受访群体熟悉暂行《规定》

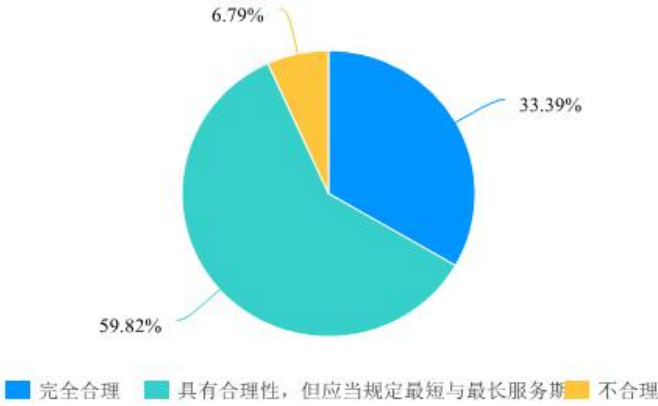
的内容，有 44.64%（250 人次）的群体知晓一部分规定，有 20%（112 人次）听说过《规定》，仅 14.11%（79 人次）的群体完全不了解《规定》的内容，说明《规定》的宣传贯彻方面比较到位（如下图）。



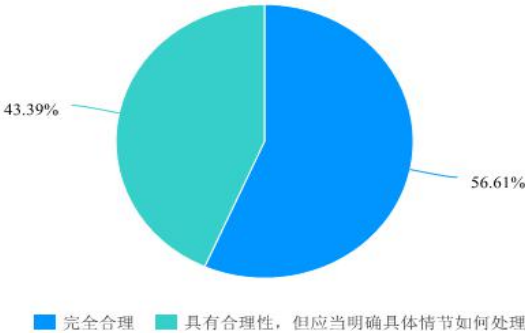
2. 实施效果评价。经过多年的实施，《规定》已经取得了一定的成果，为上海市专业技术人员继续教育奠定了良好的基础，但是仍有需要提高的空间。47.68%（267 人次）的受访群体认为《规定》能够适应上海市专业技术人员继续教育的需要，52.32%（293 人次）的受访群体认为《规定》还有改进的空间。当各方主体对立法规定持认可态度时，不仅自己会自觉守法，还会积极地维护法律的实施，推动立法目的的实现。这时，立法目的实现的可能性也较大；反之，当各方主体抱有抵触情绪时，立法实施的阻力就会增加，立法实施的成本也会增加。在“您认为《规定》目前的总体适用性？”问题中，有 55.89% 的受访群体认为《规定》部分适用，说明《规定》的实施效果目前尚未完全符合工作的需要（如下图）。



《规定》第 13、14 条规定，专业技术人员在接受继续教育后，有义务为本单位服务。59.82%（335 人次）的受访群体认为该条具有合理性，但应当规定最短与最长服务期（如下图）。

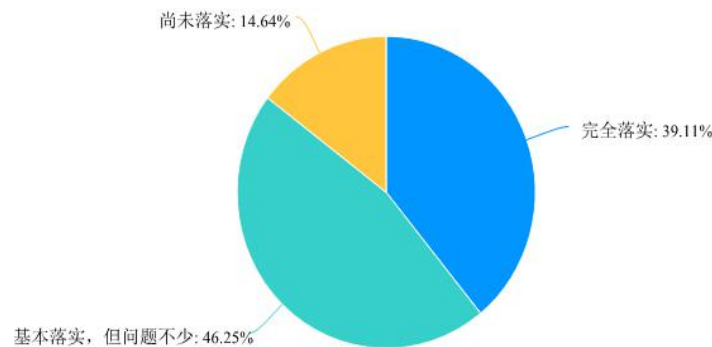


对于《规定》21 条，罚则部分设置的对个人的法律责任，包括对违反本规定的专业技术人员，给予批评教育、不予报销学习费用、扣发脱产学习期间工资和奖金、解聘专业技术职务等处理，43.39%（243 人次）的受访群体认为虽具有合理性，但应当明确具体情节如何处理（如下图）。



对于《规定》第 15 条，要求各单位要认真贯彻国家关于继续教育的方针、政策，保证专业技术人员参加继续教育的时间、经费和其它必要条件。46.25%（256 人次）的受访群体认为该条虽然基本落实，

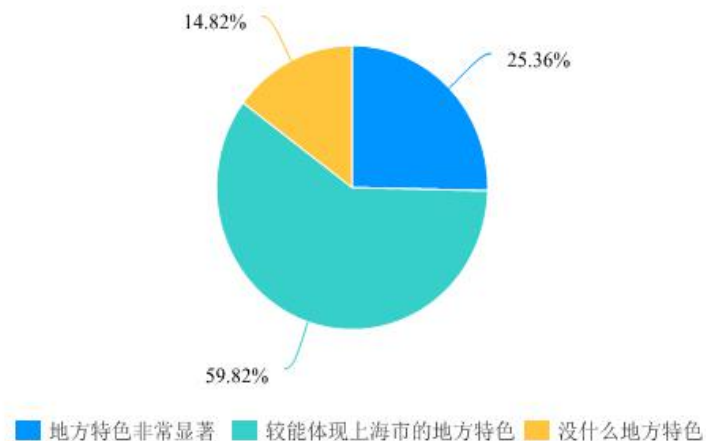
但仍有不少问题（如下图）。



从以上三条问卷结果来看，《规定》在某些具体条款上虽规定合理，但在细节上仍需要更进一步的细化规定。

（五）地方特色

是否具有地方特色，应当主要看《规定》实施专业技术人员的继续教育工作中是否得到有效落实，立法前存在的问题是否得到有效处理。为了分析这一问题，评估组在问卷中专门设计了一个题目，“您认为《规定》的制定是否体现了上海市的地方特色？”



从上图中可知：有 25.36%（142 人次）的受访群体认为《规定》显著体现了上海特色。上海作为我国经济上领先的直辖市，上海对专业技术人员的需求量也比较大，在上海各单位的参与下，《规定》在上海专业从业人员的素养提高方面体现出了地方特色。另外，社会公

众对《规定》的认知密切相关，从认知程度上看，很多群众对《规定》的内容比较了解或部分了解，这直接影响了其对地方特色的评价。

第四部分 评估结论和建议

立法后评估组对照评估指标体系，对《规定》进行了全面评估。评估组认为，《规定》颁布实施以来，对加强对本市专业技术人员的继续教育工作，提高专业技术队伍素质，促进本市经济社会发展起到了积极地推动作用。但是，随着经济社会的发展，尤其是教育信息化技术的官方推广和应用，“教育云”等新的教育形式不断出现，传统的教育形式受到较大程度的冲击。尤其是，人力资源和社会保障部修订出台的《专业技术人员继续教育规定》后，对专业技术人员继续教育工作作了详尽规定。本市的《规定》在学时、科目等诸多方面都与之相冲突。为了解决好两部同等效力的行政规章之间的冲突，建议启动《规定》的修改程序。《规定》的修订除了应将《专业技术人员继续教育规定》中的相关内容予以吸纳外，还应当着重解决以下问题：

一是继续教育师资管理的问题。当前国家对在各级各类学校专门从事教育教学工作的老师的准入资格都有明确的规定，受《教师法》等相关法律法规的规制，但是对从事专业技术人员培训的教师缺乏相关的准入条件规定，职级晋升、薪酬待遇等缺乏统一规定，从一定程度上影响了师资队伍水平和继续教育效果。

二是专业技术人员继续教育机构的管理问题。当前本市出台多个办法对教育培训进行管理，虽然专业技术人员继续教育机构大多都属于培训机构范围，受《上海市培训机构监督管理办法》《上海市民办

培训机构设置标准》的规范，但是上述办法更多是对文化教育培训、文化艺术辅导等培训市场的规范，对职业教育培训市场的特殊性关注不够。

三是继续教育管理制度的问题。借鉴国内专业技术人员继续教育培训立法先进地区的经验，对继续教育的经费筹措机制等相关制度进行完善，比如广东省通过制定《专业技术人员继续教育证书的管理办法》对专业技术人员继续教育证书进行管理；深圳市则对专业技术人员继续教育培训的经费筹措机制进行了规定，要求用人单位组织本单位专业技术人员参加继续教育，从职工教育经费中列支继续教育经费，额度不低于专业技术人员工资总额的 1.5%。

综上，通过本次立法后评估，评估组认为，《规定》在过去的二十多年间对提升上海专业技术人员素质，推动上海地方经济发展起到了重要作用，改变了长期以来专业技术人员继续教育工作不受重视的问题。但是随着经济社会的发展，尤其 2015 年人力资源和社会保障部《专业技术人员继续教育规定》的修订，《规定》也逐渐呈现出需要进一步优化完善的内容，亟需适时启动修订工作，以使其能够继续发挥关键性作用。