

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.01.019

欢迎按以下格式引用:黄锡生,谢玲.论环境标准制度中“日落条款”的设置[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(1):152-158.

Citation Format: HUANG Xisheng, XIE Ling. Over the setting of "sunset clause" within the regime of environmental standards[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016(1):152-158.

论环境标准制度中“日落条款”的设置

黄锡生¹, 谢玲^{1,2}

(1. 重庆大学 法学院, 重庆 400044; 2. 广东海洋大学 法学院, 广东 湛江 524088)

摘要:环境标准“超期服役”折射出中国现行环境标准与环境管理客观需要的严重脱节,这一现象成为在环境标准制度中引入“日落条款”的直接动因。作为一种法律淘汰机制,“日落条款”的基本理念与环境标准的内在属性高度契合。在环境标准制度中设置“日落条款”,可以平衡法的稳定性和灵动性之间的冲突,增强环境标准修订的可预见性并增加环境标准修订程序的正当性。唯有明确“日落”期限和期限届满效力、完善后评价制度和环境标准修订的程序规范,构建环境标准常规审查修订机制,才能实现环境标准制度的合目的性与合规律性的统一。

关键词:环境标准;日落条款;超期服役;环境标准制度

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2016)01-0154-07

2013年2月27日,万吨镉超标大米流入广东市场的消息被媒体曝光^①,引起轩然大波。同年5月16日,广州市食品药品监督管理局公布了该年第一季度广州市餐饮环节监督抽检情况,其中18批次大米及米制品的抽检结果显示8批次均因镉超标而不合格,不合格率高达44.4%^②。之后,“镉大米事件”在公众视野中持续发酵,土壤污染问题再次成为社会关注的焦点。更让人忧心的是,此次事件只是近年来层出不穷的重金属污染农产品事件之冰山一角,土壤重金属污染防治及修复工作已迫在眉睫。然而,作为评判土壤环境质量优劣及修复程度标尺的土壤环境质量标准却严重滞后。中国现行的《土壤环境质量标准》制定于1995年,至今逾20年未曾修订^③,已基本不能适应新形势下土壤环境尤其是农田土壤保护的需要。土壤环境质量标准“超期服役”只是中国环境标准严重滞后现象中的一个样本。事实上,中国环境标准“超期服役”现象大量存在,这一缺陷导致现行环境标准与环境管理客观实际严重脱节,环境标准的滞后性广为学界和实务部门所诟病。鉴于此,笔者认为,应当在环境标准制度中引入“日落条款”,为环境标准的定期复审和及时更新注入内生的调整动力,建立环境标准的动态更新机制,以增强环境标准的时效性和适用性。

修回日期:2015-11-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029);国家社会科学基金青年项目(13CFX095);司法部国家法治与法学理论研究重点项目“生态环境保护法律机制研究”(14SFB009)

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,重庆市人文社会科学重点研究基地——重庆大学西部环境资源法制建设研究中心主任,重庆大学法学院院长,教授,博士,博士研究生导师,主要从事环境与资源保护法学研究;谢玲(1977-),女,湖南岳阳人,重庆大学法学院博士研究生,广东海洋大学法学院讲师,主要从事环境与资源保护法学研究。

①参见成希《湖南问题大米流向广东餐桌》(《南方日报》2013年2月27日第A13版)。

②广州市食品药品监督管理局《2013年第一季度广州市餐饮环节监督抽检情况通报》(<http://www.gzfda.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzfda/jdxw/201305/90190.html>)。

③2015年1月14日中国环境保护部向媒体通报,现行《土壤环境质量标准》的修订草案已完成征求意见稿,但这个修订时间距离1995年1月1日即现行《土壤环境质量标准》的颁布日期已经超过20年。

一、“日落条款”的概念界定及其法律特征

“日落条款”也称“落日条款”,是指在立法中专门规定某一法律规范的有效期间,在有效期届满之前需要对其进行审查并重新确认其效力,否则该法律规范在有效期届满时即如日落西沉般失效的条款。名称形象而优美的“日落条款”实质上是一种法律淘汰机制,它“强调了立法是个动态的、长效的过程”,并“通过一种自动失效的方式促请法律规范的及时更新,淘汰一些不合时宜或不必要的规范,以适应经济社会的急剧变化”^[1]。

“日落条款”的渊源最早可追溯至罗马法中的委任统治权制度。在罗马共和国时期,元老院被授权可以征收特定的税种,并可以在一定期限内调动军队,这样的授权直到当任执政官如地方总督任期结束时相应中止。这样的规则不仅被运用于罗马的多部立法(如紧急状态立法)中,而且随后编纂的查士丁尼法典中也体现了这一基本理念,这被视为是“日落条款”的雏形^[13]。在作为“日落”理念最早倡导者之一的美国总统托马斯·杰弗逊看来,法律应当既有生效时间,又有失效时间,就如同日出日落一样,这样才能适应社会的发展变化。“地球应当属于活着的世代……每一部宪法,然后是每一部法律,都应该在19年后自然消亡”^[2]。杰弗逊倡导的“日落”理念强调的是人定法和自然规律之间的一致性。20世纪70年代美国的科罗拉多日落法则规定每隔6年应对政府机构、临时委员会、政府许可等进行复审,之后日落法曾盛行于美国的州立法层面^④。如今,以集中法案形式出现的“日落法”逐渐淡出,美国及其他国家更多采用在各部立法中单独设立“日落条款”这一立法形式。2004年《行政许可法》的实施标志着中国立法对“日落条款”的正式引入,该法第20条规定,行政许可的设定机关应当定期对其设定的行政许可进行评价并对已经设定的行政许可及时予以修改或者废止。

由于不论是对规则“日落”前的复审还是复审后对原有规则的修订,都需要成本。因此,虽然“日落条款”的适用对象从对最初的立法发展到对政策措施、临时机构和立法衍生物(如国际贸易法中反倾销措施)的调整,但“日落条款”并非对所有的事项都一体适用,“日落条款”以及“日落法”的适用应当“由那些最能适用的机构或政策开始进行”^[3]。“日落条款”在立法上主要适用于调整事项本身具有很强的时间和空间限制的法(即仅适用于特定状态的法,如紧急状态法)、与政策关系密切的法律(如中国的人口与计划生育法)、含有具体数据规定的立法(如规定赔偿数额的法)等领域^⑤。这些“日落条款”最能适用的领域,其共同特点是该类法律规范均具有很强的时效性,一旦非常状态消失、相关的政策进行了调整或者作为确定具体数据依据的社会条件发生了重大变化,这些法律规范就应当废止或进行修订。

虽然最初的“日落”理念强调的是法律法规到期的“自动终止”效力,但“日落条款”和其他许多事物一样,随着时间的流逝其内涵和外延本身也在不断演进。现代意义上的“日落”概念已发展到更多地强调“定期复审”之理念,本文正是从“日落条款”变化后的理念即强调“定期复查”的意义上使用该概念的。“日落条款”的基本特征在于其期限性和自动发起性:其一,某一法律规范在其制定之初就已经确定其有效期间,在立法技术上,这个有效期间可以时点表征,即某年某月某日为“日落时刻”;也可以时段表征^[4]。其二,当该法律规范的有效期届满,对该规范的审查程序自动发起,而不需要其他的外部启动条件。期限届满而未能启动审查程序的法律后果是该法律规范的效力自动终止。

“日落条款”以承认规则存续的期限性为基本内涵,通过“日落”期限的设置为法律规范的定期审查及适时更新建构了一个常态化、规范化的机制。那么,环境标准是否属于“最能适用”“日落条款”的规范领域?环境标准的内在属性与“日落条款”的基本理念是否契合?

二、环境标准制度中“日落条款”设置的直接动因

作为环境行政的起点,环境标准“给所有的环境上的行政政策指示基本方向”^[5],它以技术指标的形式与相关法律规范相结合并将国家环境政策具体化为可操作性的行为规则,从而成为展开环境行政的基础依据和评判、检验环境管理绩效的基本标尺。然而,中国现行环境标准存在的一个突出问题是环境标准“超期服役”现象普遍存在,它也成为在环境标准制度中引入“日落条款”的直接动因。

(一)环境标准“超期服役”及其在中国的凸显

环境标准是指“为了保护人体健康、社会物质财富和维持生态平衡,对大气、水、土壤等环境质量、污染

^④Richard C. Kearney, Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience, Public Administration Review, Vol. 50, No. 1, 1990.

^⑤参见侯芳论文《初探“落日条款”的中国立法适用》(《华东政法大学硕士论文集》,2007年,第10-12页)。

源、监测方法等,按照法定程序制定和批准发布的各项标准的总称”^[6]。环境标准是环境标准制度的规制对象,规定环境标准的制定修订主体、权限、程序以及环境标准的效力等规范的总称构成环境标准制度。从绝对意义上说,任何制度都有生命周期,绝对不变的规范是不存在的。但相对于其他规范而言,作为通过一系列定量性数据、指标等来表示行为规则之界限的技术规范,环境标准变化的速率更快,具有更加鲜明的时效性。申言之,任何环境标准都有自己的标龄,环境标准只在一定时期内有效,一旦环境标准的适用条件发生变化,无论是技术的革新、环境保护价值取向及目标诉求的变化还是时空的转换,都要求环境标准能够适时更新。

然而,中国现行环境标准却未能彰显出它时效性的固有特征,环境标准“超期服役”现象十分普遍。所谓环境标准“超期服役”,是指一项环境标准颁布时并无实施的时限要求,部分标准在实施多年后也不能根据标准本身的缺陷或外部条件的变化适时进行调整。纵观中国的环境标准体系,自1973年中国颁布第一个环境标准——《工业“三废”排放试行标准》以来,中国的环境标准经历了从无到有、从少到多、从单一环境标准发展到基本形成环境标准体系的过程。截至“十一五”末,中国累计发布环境标准1494项^⑥。诚然,如此庞大的环境标准规范群的确在环境保护法律体系中具有举足轻重的地位,发挥着导向、规范、判定的独特功能^[7]。然而,从制度规范价值的角度审视,环境标准数量上的繁荣却无法掩饰环境标准制定修订过程中规范化制度构建的一系列不足。中国环境标准的标龄普遍较长,环境标准“超期服役”现象严重。国际上环境标准的平均标龄为5年,而中国现行环境标准中有很一部分制定于20世纪80-90年代,这些环境标准实施后长期没有得到修订。农田灌溉水质标准、地下水水质标准、海水水质标准等均制定于20世纪90年代,这些环境标准的标龄都在20年以上;渔业水质标准、船舶污染物排放标准、海洋石油开发工业含油污水排放标准等制定于20世纪80年代,近30年都未曾修订。环境标准“超期服役”带来的直接后果是现行环境标准与动态的环境保护客观实际严重脱节,环境标准既不能反映人们对科学规律认知的不断演进,也无法实现保障人体健康和生态安全的价值诉求。无法真实反映客观规律的环境标准导致中国的环境保护工作出现“欠保护”和“过保护”的问题,有些标准偏高,企业根本无法达到;而有些标准却明显偏低,无法起到规制作用^⑦。近年来频频出现企业达标排污却引起所在地恶性污染事故发生的事件,就是标准滞后影响其规制功能的例证。

(二) 环境标准“超期服役”的制度根源

从原因上分析,出现环境标准“超期服役”现象的因素是多方面的。从客观条件看,环境标准的复审和修订既需要技术的支持,又需要充足的资金和研究人员的保障,而中国开展环境标准的研究时间较短,环境基准研究不够,投入经费不足,因而依客观情况的变化对环境标准进行适时修订的能力受限。从主观方面来说,对环境标准的地位认识模糊、过分迁就于地方经济增长的冲动等认识理念的偏差同样阻碍了环境标准的及时审查与适时修订。但从制度层面审视,中国环境标准缺乏内生的常规审查修订机制是其滞后性的制度根源。

中国法律对环境标准修订的规定过于笼统,没有规定确切的复审修订期限,也没有一套对环境标准实施效果进行适时评价的机制。常态化修订机制的缺乏导致当前环境标准的修订主要依靠外部因素来推动。而实践证明,依靠外部机制来启动环境标准的审查与修订往往非常困难:其一,由于中国对环境标准的时效性特征认识不足,加上长期以来对环境标准关注的重点放在标准的有无而非标准的实效上,因而将有限的资源集中于环境标准的制定而忽视了对环境标准的审查与修订。其二,对于环境标准的制定主体来说,标准的制定是一个艰辛的过程,环境标准一旦颁布,在“惜废”心理作用下,环境标准的制定主体往往怠于履行回顾性评价并缺乏启动已有环境标准修订的动力。其三,环境标准的制定和实施过程实质上是利益分配和博弈的过程^⑧,尤其是地方环境标准中经济利益与生态利益、人体健康利益之间的博弈就更为激烈。一旦环境标准的修订将对被规制主体(主要是企业)不利,即被规制主体需要为遵循新标准付出更高成本时,被规

⑥ 环保部《国家环境保护标准“十二五”发展规划》(http://news.h2o-china.com/html/2013/02/113943_1.shtml)。

⑦ 不仅污染物排放标准存在这一问题,环境质量标准亦是如此。在土壤环境质量标准中,重金属标准值的制定就不甚合理,与国外相比,中国土壤镉标准偏严,而铅的临界含量定值偏宽,难以保障儿童的健康发展。

⑧ 《环境空气质量标准》修订中关于是否将PM2.5纳入强制检测范围的论争就是一个不同利益的博弈过程。第一次征求意见稿以实施PM2.5标准时机不成熟为由未能将其纳入,阻力主要来自环保部门和地方政府。第二次征求意见稿才重新将其纳入。

制主体会阻止现行标准的修订,而在经济增长优先的地方发展思路下这一意愿并不难实现。由此看来,如果仅仅依靠外部机制来启动环境标准的修订往往会因为各种原因而失灵。唯有从环境标准制度的内部设置环境标准的调整动力,构建环境标准的常设审查修订机制,才能有效解决环境标准严重滞后的问题。

(三) 环境标准与“日落条款”的契合性

环境标准的内在属性与“日落条款”具有高度的契合性,环境标准属于“最能适用”日落条款的规范领域。理由在于:首先,环境标准的时效性特征与“日落条款”的基本理念内在一致。环境标准时效性特征的基本内涵指标准的存续是有期限的,环境标准只是在一定条件下才具有作为标尺的正当性,一旦适用条件发生变化,环境标准也应当适时进行修订。“日落条款”的基本理念正是以承认规范本身的周期性为前提,并以“日落”期限的设定来实现规范存续的有期限性。因此,环境标准的时效性特征与“日落条款”的基本理念具有内在一致性。其次,如前所述,受审查和修订成本的限制,“日落条款”主要适用于“限时法”、与政策关系密切的法及含有具体数据的立法等时效性鲜明的领域。环境标准恰恰是含有具体数据的技术性规范,这些数据都与规范制定当时的经济技术条件相适应。尤为重要的是,环境标准“超期服役”现象的制度根源在于其定期审查修订机制的缺失,而“日落条款”恰恰可以通过有效期的设定来构建这一机制。在环境标准制度中引入“日落条款”,是指在环境标准制定之时以专门条款的形式为其设置一个明确的有效期限,并规定在期限届满之前必须对其是否继续有效进行审查以重新确定其效力,否则该标准将自动失效。与集中式的、需外部因素推动的审查修订机制不同,环境标准制度中的“日落条款”为环境标准设定了具体的有效期限,期限届满之前必须对其进行审查,且审查修订程序的启动不需要外部因素的推动。这一内生的常态化的审查修订机制弥补了当前环境标准定期审查修订机制的缺失,彰显了环境标准的时效性特征。

三、环境标准制度中“日落条款”设置的法律效用

在环境标准制度中引入“日落条款”,通过有效期间的设定来构建环境标准的定期审查修订机制,具有独特的法律功效和作用。它可以平衡法的稳定性和灵动性,增强环境标准修订的可预见性,增加环境标准修订程序的正当性。

(一) “日落条款”可以平衡法的稳定性与灵动性

法的稳定性和灵动性是法运行中固有的一对矛盾。法的稳定性意味着法一旦被制定出来,就必须在一定时期内保持相对稳定而不能朝令夕改,否则就会使被规则者无所适从且严重地损害到法的权威性 & 逻辑上的自恰性和连续性。因此,孟德斯鸠强调“如果没有充足的理由,就不要更改法律”^[7]。但任何规则的产生都囿于特定的社会历史条件,制度的生命力时刻依赖于制度执行环境的相关性以及契合不同历史条件的灵动性。当规则赖以存在的社会历史条件发生变化并积累至一定阶段之后,法就必须进行适当调整,即“当业已确立的法律同一些易变且重要的社会发展力量相冲突时,法律就必须对这种稳定性付出代价”^[8],否则法的稳定性就异化成法的滞后性。正如韩非所言:“法与时转则治,治与世宜则有功。”(《韩非子·心度》)

相对于传统法律部门而言,具有“革命性”的环境法在其运行中稳定性和灵动性这两种对立状态之间的冲突表现得尤为突出。在环境标准中引入“日落条款”,能在一定程度上消弭环境法的稳定性和灵动性之间的冲突所带来的损耗,或者说通过调适将这一冲突限制在可控的范围内。首先,通过设置“日落条款”,环境标准在制定之初就已经被设置了明确有效期,即以 一个相对稳定的时间段赋予了该环境标准的安定,与此同时,又以这个有效期限提前宣告在未来一个确定的时间该项标准的效力将被重新审查并有可能发生变化。从立法技术来说,在环境标准制度中引入日落条款能较好地平衡环境标准的稳定性与变动性之间的关系。其次,从修订成本看,环境标准的适时修订可以在避免相关法律频繁变动的前提下实现法的灵动性。法对变化着的社会生活的适用性是有限的,环境法本身具有的滞后性则是对这一有限性的映射。而环境标准与相关法律规范结合在一起才能发挥法规范功能,当出现某些法律规范之内容不能适应新要求,而又不方便也不适宜修改立法的情况时,可以保持相应的法律规范不变,而通过修订有关环境标准来满足新要求以弥合环境法与社会生活之间的间隙。相对于立法而言,环境标准修改的启动程序更为便捷,修订成本更低。

(二) “日落条款”可以增强环境标准修订的可预见性

制度的基本功能之一是减少不确定性,使人们对未来有较为明确的预期,从而减弱不确定性对人们遵循制度规则的阻滞。环境标准的时效性特征要求环境标准应适时更新,而“日落条款”的运用将通过增强环

境标准修订的可预见性来减弱其更新变动的阻力。首先,“日落条款”通过设置“日落”期限事实上体现出对环境标准淘汰周期的预测,明确的有效期间赋予了环境标准在这个时间段的安定,使环境标准的遵守主体在一个相对稳定的时期内取得了可预测性和可判断性,减少了环境标准随意变动带来的不确定性风险。其次,对于环境标准的规制对象(主要是企业)来说,在绝大多数情况下,遵守新标准意味着他必须进行产业结构上的调整和工艺技术的改造,这需要思想、技术、资金和管理上的一系列准备。如果不能事先告之环境标准的修订并给予一定的准备期,企业难以在短时间内完成这些准备。“日落条款”通过对环境标准的“日落”期限的事先告知,为旧标准的废止设置了一定的缓冲期,企业可以在标准的有效期内为其可能失效后的情况提前做好准备,从而避免非常规性的标准修订带来的措手不及,尤其是在新标准制定后较短时间内就开始实施的情形,从而可减轻新标准修订和执行的阻力。再次,对于环境标准的制定主体来说,“日落条款”的运用意味着制定主体在环境标准的制定之初就对迅速发展的科学技术和急剧变化的社会生活所导致的标准实施社会效果的难以预测进行了预判,因而能使制定主体提前为标准实施一段时间之后的修改、废止做准备。

(三)“日落条款”可以增加环境标准修订程序的正当性

中国环境标准的审查修订目前主要靠外部因素推动(如回应某些重大环境污染事件)、靠集中清理。这种修订机制是在问题累积后再集中进行清理的,不仅工程浩大,而且等新标准真正实施时,往往距离问题出现已经有很长的时间,从而导致环境管理的被动。更为重要的是,靠外部因素推动的非常规化的审查修订机制使标准的修订不可避免地带有随意性、偶然性。“日落条款”的运用促使有关主体对环境标准的适用性定期进行审查,有利于制定者及时分析环境标准的合理性、可操作性和针对性,可以通过对过时的环境标准及时进行清理实现问题累积之前的事前控制。而且,自动审查修订机制意味着标准修订的启动无需其他外部因素的推动,不仅有助于克服制定主体“惜废”心理的影响,更主要的是,以定期审查的法定方式启动环境标准的废改程序,在赋予环境标准制度内生的调整动力的同时,也赋予了标准变更程序的合法与规范。较之于修订主体无征兆的随意废改行为,以及救火式的应急修改行为,规范性的自动审查修订制度减少了修订行为的随意性,增强了其启动程序上的正当性。即使审查后的结果是原标准继续有效,该结论也是建立在谨慎审查的基础之上,因而原标准的存续也获得了正当性。

四、“日落条款”在环境标准制度中的具体设置

对环境标准进行定期复审和适时修订是各国的通例。虽然中国尚未建立环境标准的常规审查修订机制,但相关的环境标准管理立法能够反映出中国对环境标准的时效性特征已有初步认识。1988年通过的《中华人民共和国标准化法》(以下简称《标准化法》)第13条规定:标准实施后,制定标准的部门应当根据科学技术的发展和经济建设的需要适时进行复审,以确认现行标准继续有效或者予以修订、废止。显然,这一条款已经包含对环境标准“适时审查并及时修改或者废止”的理念,与“日落条款”的精神一致。然而,该规范并没有为环境标准的存续设定一个相对明确的期限,对何为“适时”也语焉不详,从而使其缺乏可操作性。1990年的《中华人民共和国标准化法实施条例》(以下简称《标准化法实施条例》)相对于《标准化法》无疑进了一步,该法第20条明确规定了标准的复审周期一般不超过5年。但令人遗憾的是,该法没有规定环境标准在复审后的效力,即未能明确标准在复审后是废止还是继续有效的问题,也没有对未能在5年内复审的法律后果作出规定,从而该条使复审仅仅成为形式,不能对标准到期后的效力产生实质影响。1999年实施的《环境标准管理办法》(以下简称《管理办法》)第15条进一步明确了省级环保行政部门就地方环境标准的及时修订对省级政府的建议权。与《标准化法》的规定相同,《管理办法》第15条规定对环境标准应“适时复审”,而“适时”规定隐含的意思是:无论是环境标准的修改或废止仍然需要有效的外部提起机制,这与“日落条款”所强调的“自动发起”机制相悖。因此,现行法尚未建立起以“有效期明确”和“自动发起”为特征的环境标准的常态化审查修订机制,而这恰恰是环境标准“超期服役”的制度根源。只有明确复审修订的确切时间,并设置一套对环境标准的实施效果进行适时评价的机制,才能改变中国环境标准难以得到及时审查和修订的现状。

(一)明确规定日落期限和期限届满效力

在环境标准制度中引入“日落条款”,首先需要修改环境管理的相关立法,科学设定环境标准的有效期限和审查修订的自动发起机制。修改《标准化法》第13条、《标准化法实施条例》第20条及《管理办法》第

15条,明确规定环境标准的有效期限,并规定在环境标准的有效期限届满之前,标准制定主体应在法定期限内提交审查报告,只有当制定主体认为该标准仍可存续的报告获得通过并由有权主体在规定期限内重新宣布其有效时,环境标准才继续有效,否则,环境标准的效力将随着有效期的届满而终止。鉴于环境标准制定之初应具有的前瞻性及环境标准审查修订的成本考虑,环境标准的定期审查和有效期限不宜过短,太短的期限难以真正实施,而太长的期限又无法保障环境标准的时效性。结合中国的具体实际和影响不同类别环境标准时效性因素变化的速率,笔者认为,可以考虑按环境标准的类别来设定标准的定期复审期限。如对污染物排放标准,宜将日落期限设定为5年,即污染物排放标准的复审期限不能超过5年,5年之内必须对其实施后的效果进行评价,并根据评价报告决定其效力;对环境质量标准,宜将日落期限设定为8~10年。

需要说明的是,“日落”期限规定的是审查环境标准并重新确定其效力的最长期限,即“日落”期限的上限。那么,为了保持环境标准的稳定性,防止其频频修改,是否需要规定“日落”期限的下限呢?《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》第6条规定:“标准的内容应具有前瞻性,标准发布后,原则上至少4年之内不在年度标准计划中安排修订项目;确实有必要进行局部修改的,可通过公告发布修改的内容。”笔者毫不怀疑该条款之立法目的是为了促进环境标准内容的前瞻性和维护环境标准的稳定性,但是,该办法并没有规定通过何种措施来保障标准内容的前瞻性,而中国环境标准体系面临的一个现实就是环境标准在整体上不具有前瞻性,那么,在无法保证标准内容在制定之初就具有前瞻性的情况下,规定“标准发布后,原则上至少4年之内不在年度标准计划中安排修订项目”则会阻碍环境标准的及时更新。因此,笔者认为不宜以立法的形式来确定标准修订的最短期限,《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》第6条应当废除。

(二)完善后评价制度

后评价制度也称回顾性评价制度,是指在环境标准实施一段时间之后,由评价单位向标准发布机关提出环境标准实施效果及可行性评价报告,并提出对该标准是否进行修订的建议。后评价制度是考察一项标准是否适当的重要指标,通过评价分析标准中存在的问题,为旧标准的修订和新标准的制定提供依据。回顾性评价既可以在环境标准实施一两年之后进行,也可以在“日落期限”到来之前进行(可规定为期限届满前的6个月),而“日落”之前的审查评价为强制性评价。随着“日落条款”从最初强调“自动失效”的理念转变为强调“定期审查”的现代“日落”理念,对标准实施后效果的评估工作已经成为判断一项标准适用性的基本依据。美国的《清洁空气法》就要求环保署(EPA)每5年要对煤烟、臭氧等主要空气污染物的标准进行一次复审^[9]。

为了保证评估结果的客观性,实施环境标准评价的主体应当是多元的,可由环境保护部的派出机构和直属单位、地方环境保护部门、科研机构、有关行业协会、环保团体、重点企业等主体中的几个或者由他们共同完成评估工作。评估的重点内容应该是环境标准实施后的环境效益、经济成本、治理技术与达标情况。形成的评估报告中应明确制约达标的技术、经济和政策等关键因素,提出解决对策,形成标准修订和相关标准体系调整建议,提出完善环境管理的工作建议等^⑨。

(三)完善环境标准修订的程序规范

修订程序是保证环境标准作为规范性调整所具有的严肃性、权威性的基本条件。中国环境标准的制定修订程序主要由《环境标准管理办法》加以规定,由于环境标准在中国现行法中的地位、属性不明,环境标准的制定修订程序设计较为简单,影响了标准制定修订的科学性。首先,应理顺国家标准化管理机构与环境保护行政主管部门的关系,将环境标准的制定修订权划归环境行政主管部门,并保障环境行政主管部门实际上主导环境标准的制定与修订。其次,完善环境标准修订程序中的公众参与。日本学者原田尚彦指出:“环境标准的决定,可以说依据科学的专门性判断的成分是很大的。但同时,政策性选择的余地也是很大的,因此,环境标准的设定,有必要通过民主讨论的过程使其反映民意从而授予其应有的正当性。”^[10]而中国环境标准的制定计划往往根据国家经费情况和环境管理部门的需要提出,未能广泛地向社会各界征集意见,因而难以反映企事业单位、研究机构和社会公众的需要,与行政立法相类似的决策机制的缺乏使环境标准的制定修订程序欠缺民主的正当性。因此,立法应当明确环境标准修订过程中公众参与的范围和具体的参与

^⑨环保部《国家环境保护标准“十二五”发展规划》(http://news.h2o-china.com/html/2013/02/113943_1.shtml)。

方式,加大公众参与的力度,并建立畅通的对公众意见及时反馈的渠道。最后,从制定修订标准的科学性角度,应引入竞争机制。中国环境标准的制定修订通常以下达课题的方式确定标准起草单位,缺乏竞争性。应当将公开招标以确定环境标准编制承担主体的做法制度化,广泛吸收具备条件的主体参与环境标准的编制。

参考文献:

- [1]侯芳.初探“落日条款”的中国立法适用[D].上海:华东政法大学,2007.
- [2]KYSAR R M. The sun also rises:The political economy of sunset provisions in the Tax Code[J]. Georgia Law Review,2006,40(2):335-405.
- [3]罗传贤.立法程序与技术[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2003:378.
- [4]张献勇,吕洪雁.“日落规则”对税收授权立法的规制[J].税务研究,2014(6):60-62.
- [5]原田尚彦.环境法[M].于敏,译.北京:法律出版社,1999:73.
- [6]张梓太.环境与资源保护法学[M].北京:北京大学出版社,2007:139.
- [7]孟德斯鸠.论法的精神(下册)[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961:298.
- [8]博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1998:403.
- [9]纪翠玲,贾朋群.美国空气质量标准的制修订[J].中国标准化,2008(12):70-71.
- [10]白贵秀.基于法学视角的环境标准问题研究[J].政法论丛,2012(3):82-88.

Over the setting of “sunset clause” within the regime of environmental standards

HUANG Xisheng¹, XIE Ling^{1,2}

(1. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China;

2. School of Law, Guangdong Ocean University, Zhanjiang 524088, P. R. China)

Abstract: The “overtime service” of environmental standards reflects the serious disconnection between current environmental standards and the objective reality of environmental management, this phenomenon has become the direct cause of leading the “sunset clause” into the environmental standards system. As a kind of legal elimination mechanism, the basic idea of the “sunset clause” fits nicely the inherent property of environmental standards. It can balance the conflict between stability and flexibility of law, strengthen the predictability of environmental standards revision and increase the legitimacy of the revision procedure of environmental standards to set the “sunset clause” in the environmental standards system. Only by confirming the period of “sunset” and the validity of period expiration, perfecting the post evaluation system and the program specification of environmental standards revision, and constructing the routine mechanism of environmental standards review and revision, can it achieve the unity of purpose identification and regularity identification of the environmental standards system.

Key words: environmental standards; sunset clauses; overtime service; environmental standards system.

(责任编辑 胡志平)