

大气污染防治法律适用与执法主体适格性研究 ——基于长安汽车排放超标一案的分析

陈德敏, 郭海蓝

摘 要:北京市环境保护局于 2016 年 1 月处罚长安汽车排放超标一案发生于新修订的《大气污染防治法》开始实施的特殊时间节点。由于新法改变了行政执法权的配置格局, 如何衔接好新旧环保法律实施的交替, 避免下位法与上位法的冲突, 成为环境保护行政主管部门贯彻依法行政原则和正当程序原则的关键。为解决环境保护行政执法中存在的新旧法律冲突与上下位法律冲突, 应当从厘清实体与程序的概念范畴、通过修法加强下位法与上位法的协调以及借助立法后评估制度建立法规规章定期清理的长效机制三个方面入手。

关键词: 机动车污染防治; 排放超标; 法律适用; 执法主体

中图分类号: D922.683.4 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2017)05-0044-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.05.005

一、案情回溯

2015 年 7 月 21 日, 北京市环境保护局 (以下简称北京市环保局) 对重庆长安汽车股份有限公司 (以下简称长安汽车) 在北京销售的机动车中的 SC7186A5 和 SC6469B5 两款车型依照《轻型汽车污染物排放限值及测量方法 (中国第五阶段)》(以下简称国 V 标准) 进行抽检。在 SC7186A5 车型三辆抽检样车中, 有两辆样车排放的 NMHC 检测结果分别为 0.088g/km 和 0.082g/km, 均超过国 V 标准 5.3.1.4 款对于 NMHC 所设定的 0.068g/km 限值, 故认定该车型不符合国 V 标准要求。在 SC6469B5 车型三辆抽检样车中, 有一辆样车排放的 NMHC 结果为 0.083g/km, 超过国 V 标准 5.3.1.4 款对于 NMHC 所设定的 0.068g/km 限值, 且三辆样车的 OBD 系统均不具备国 V 标准 5.3.7 条规定的 IUPR (实际监测频率) 功能, 故认定该车型不符合国 V 标准要求。同时, 北京市环保局经调查认定, SC7186A5 车型在北京市场销售 274 辆, 销售违法所得为 188.8 万元, SC6469B5 车型在北京市场销售 1912 辆, 销售违法所得为 1071.7 万元。据此, 北京市环保局认为长安汽车违反了《北京市大气污染防治条例》(以下简称《北京市大气条例》) 第六十五条第三款的规定, 并最终于 2016 年 1 月 6 日, 依据《北京市大气条例》第一百一十四条第二款的规定, 对长安汽车做出行政处罚决定 (京环保车罚字 [2015] 13 号), 责令长安汽车停止违法行为, 没收销售

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“生产者责任延伸制度的理论与实践”(14JJD820009); 中央高校基本科研业务经费重大项目“公共建筑碳排放权交易原理与制度研究”(CDJKXB14002)

作者简介: 陈德敏, 管理学博士, 重庆大学法学院教授、博士生导师 (重庆 400044); 郭海蓝, 重庆大学法学院博士研究生, 重庆大学西部环境资源法制研究中心研究人员

相关车辆违法所得 1 260.5 万元,并处罚款 378 万元。^①

在北京重拳治霾的背景下,由于巨大的机动车保有量带来的大量尾气排放是导致北京雾霾严重的主要原因之一^[1],因此,北京的雾霾治理在某种意义上也是与汽车产业经济发展的角力,而从本案的处理结果来看,雾霾治理无疑是此次角力的“胜出方”。该案已成为新修订的《大气污染防治法》实施以来,全国范围内首例具有重大影响的机动车排放污染行政处罚案件,其对于今后我国的机动车污染防治法律实施过程所具有的实践指引作用不言自明。但审视全案案情并结合新修订的《大气污染防治法》和作为本案处罚依据的《北京市大气条例》相关规定进行学理分析可以发现,由于本案涉及新旧法律的衔接适用与上下位法的冲突,本案的处罚程序和处罚结果存在诸多商榷之处,值得深入探讨与评析。

二、案件评析:法律适用与执法主体适格性之探讨

(一) 法律适用三段论之大前提的选择

北京市环保局做出的京环保车罚字 [2015] 13 号行政处罚决定书显示,长安汽车的涉案行为违反了《北京市大气条例》第六十五条第三款的规定即“在本市销售的机动车,应当符合国家和本市规定的排放标准并在耐久性期限内稳定达标”,北京市环保局进而以该条例第一百一十四条第二款即“违反本条例第六十五条第三款规定,销售不符合国家或本市规定标准的机动车的,由市环境保护行政主管部门责令停止违法行为,没收违法所得,可以处违法所得一倍以下的罚款”为处罚依据,做出了前述行政处罚决定。通过行政处罚决定书中载明的北京市环保局对长安汽车 SC7186A5 和 SC6469B5 两款车型的抽样检测结果来看,长安汽车的相关行为主要违反了《北京市大气条例》第六十五条第三款的规定。

基于我国的成文法背景,司法三段论作为执法者与司法者适用法律的主要思维方式,对于确立本案正确的分析进路具有不可替代的工具价值。从法律逻辑学的角度讲,演绎有效的司法三段论应当严格依照大前提(P)——小前提(Q)——结论(H)的形式推导性^[2]。如果将《北京市大气条例》第一百一十四条第二款作为法律适用三段论推理的大前提P,将长安汽车的违法行为作为小前提Q,将京环保车罚字 [2015] 13 号行政处罚决定书确定的处罚结果作为结论H,那么从表面的案情以及演绎推理的规则来看,北京市环保局在本案中的环境行政执法行为无疑是符合法律逻辑的。但问题在于,法律适用三段论推理的充分条件是大前提P要为真,如果大前提P适用错误,则即使小前提Q正确,推理出的结论H也是错误的^[3]。在行政执法中,法律适用三段论推理结论的错误直接意味着行政处罚决定的不合法,行政相对人进而可以提起行政诉讼要求法院确认行政处罚无效。由于本案的处理跨越了新旧《大气污染防治法》实施衔接的特殊时间节点,因此,正确衔接新旧法律的交替,对于本案大前提的准确适用至关重要。

(二) 地方性法规与上位法的冲突

综上,本案大前提适用中存在的疑惑与本次《大气污染防治法》的修订直接相关。我国《大气污染防治法》于1987年制定,1995年进行修正,2000年进行了一次修订,2015年8月完成新近一次修订,此次修订的《大气污染防治法》于2016年1月1日起施行,这个特殊的时间节点正是本案大前提中法律适用的关键。

北京市环保局在2015年7月21日对长安汽车进行的抽样检测中即发现了长安汽车的违法行

^① 相关新闻报道及处罚决定书参见刘墨:《长安汽车因排放超标 被北京环保局罚款上千万》,人民网,网址:<http://auto.people.com.cn/n1/2016/0113/c1005-28048767.html>,2017年2月15日访问。

为，该时间节点位于2016年1月1日之前；而北京市环保局对长安汽车做出行政处罚决定并制作行政处罚决定书却是在2016年1月6日，该时间节点位于2016年1月1日之后。此时，新修订的《大气污染防治法》已经生效，行政机关就大气污染所进行的行政管理和执法活动均不得与新《大气污染防治法》的规定相冲突。

将作为地方性法规的《北京市大气条例》与作为上位法的新《大气污染防治法》关于机动车污染防治的规定进行比较可以发现，二者存在明显的冲突，主要体现在《北京市大气条例》第一百一十四条第二款与新《大气污染防治法》第一百一十条相左。前者规定“销售不符合国家或本市规定标准的机动车的，由市环境保护行政主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以处违法所得一倍以下的罚款”，后者则规定“违反本法规定，销售超过污染物排放标准的机动车的，由县级以上人民政府工商行政管理部门按照职责没收违法所得，并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款”，由此可见，就销售超标排放的机动车的行政处罚而言，二者在执法主体和处罚额度上均有不同。前者将对于销售超标排放机动车的行政执法主体确定为环境保护行政主管部门，罚款额度设定为违法所得一倍以下；而后者则将行政执法主体确定为工商行政管理部门，罚款额度设定为货值金额一倍以上三倍以下。若依据解决法律冲突时新法优先于旧法、上位法优先于下位法的一般原则，具体到本案行政处罚决定法律依据的适用，即大前提的选择上，自然应当援引新《大气污染防治法》第一百一十条的规定，而非京环保车罚字〔2015〕13号行政处罚决定书中所援引的《北京市大气条例》第一百一十四条第二款的规定。笔者同时还注意到，《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》第三条曾就此类情形作出过特殊规定，即“行政相对人的行为发生在新法施行以前，具体行政行为做出在新法施行以后，人民法院审查具体行政行为的合法性时，实体问题适用旧法规定，程序问题适用新法规定”，该条规定实际上确立了新旧法实施衔接中的“实体从旧，程序从新”的原则，并对跨越新旧法施行期间的特殊行政违法行为的法律冲突解决进行了限制。对此，笔者将在后文做出进一步的比较分析。

（三）行政执法权的配置与执法主体适格性

行政执法是指国家行政机关和法律委托的组织及其公职人员依照法定职权和程序行使行政管理权，贯彻实施国家立法机关所制定的法律的活动，对违法行为实施行政处罚则是行政执法的重要形式之一^[4]。按照“法律的生命在于实施”的观点，行政执法由于其具有促使法律从静态的文本规定转变为动态的行为规制、从纸面的法转变为活着的法的功能，因此，行政执法被视为维持法律生命，尤其是行政法生命的重要手段^[5]。行政执法的开展离不开执法主体的存在，行政执法主体实施行政执法活动的重要前提则是拥有法定的行政执法权。在我国，该项权力可由法律、法规以及规章设立，其中效力最高的是全国人大及其常委会制定的法律，作为下位法的法规和规章对于行政执法权力的设定和配置均不得与作为上位法的法律相抵触。

新修订的《大气污染防治法》对机动车污染防治的行政执法权力配置做出了明确划分：该法第五十二条规定“省级以上人民政府环境保护主管部门可以通过现场检查、抽样检测等方式，加强对销售机动车大气污染物排放状况的监督检查。工业、质量监督、工商行政管理等有关部门予以配合。”即将销售机动车大气污染物排放状况的监督检查权主要配置给了环境保护主管部门，其他三部门予以配合。而如前所述，该法第一百一十条则明确将对销售超过污染物排放标准机动车的行政处罚权配置给了县级以上人民政府工商行政管理部门，具备监督检查权的环境保护主管部门并不具备行政处罚权。这意味着在行政执法实践中，省级以上环境保护主管部门在监督检查中发现了销售超标排放的机动车过后，应当将该情况告知当地县级以上人民政府工商行政管理部门，由后者对销售商进行行政处罚，即在对销售超标排放机动车的行政相对人的行政处罚上，省级以上环境保护主管部门并非适格的行政执法主体，真正适格的行政执法主体应当是县级以上人民政府工商行政管理部门。

三、法律冲突与适用困境的进一步检视

将作为地方性法规的《北京市大气条例》与曾经作为上位法的 2000 年版《大气污染防治法》关于机动车污染防治的规定进行比较可以发现, 作为本案处罚依据的《北京市大气条例》第一百四十二条第二款的立法依据实际上来自于 2000 年版《大气污染防治法》第五十三条的规定, 该条规定“销售超过污染物排放标准的机动车船的, 由依法行使监督管理权的部门责令停止违法行为, 没收违法所得, 可以并处违法所得一倍以下的罚款”, 该条从执法主体和法律后果两方面对销售超标排放的机动车如何进行行政处罚进行了明确。从执法主体上看, 对销售超标排放机动车违法行为的行政处罚, 应当由依法行使监督管理权的部门做出; 从法律后果上看, 对销售超标排放机动车违法行为进行行政处罚的种类包括责令停止违法行为、没收违法所得、可以并处违法所得一倍以下罚款。由于 2000 年版《大气污染防治法》第二十一条已经将大气污染防治的监督管理权主要赋予了环境保护行政主管部门, 故按照该条的规定, 环境保护行政主管部门在程序上自然是对销售超标排放机动车违法行为进行行政处罚的适格主体。

但是, 问题在于 2015 年修订的《大气污染防治法》第一百一十条对 2000 年版《大气污染防治法》第五十三条从执法主体和法律后果上均做出了改变, 就执法主体而言, 行政处罚由县级以上人民政府工商行政管理部门做出; 就处罚种类而言, 行政处罚种类不再包括责令停止违法行为, 罚款数额也提升为货值金额一倍以上三倍以下的罚款, 处罚方式由“选处罚款”变为了“并处罚款”。在此情况下, 实际上涉及法律制定和实施中的两大冲突, 即《北京市大气条例》作为下位法与 2015 年修订的《大气污染防治法》这一上位法的冲突, 以及 2015 年修订的《大气污染防治法》与 2000 年版《大气污染防治法》的新旧法之冲突。解决了这两大冲突, 也就揭开了本案的应然处理结果之面纱。

就下位法与上位法的冲突而言, 适用一般的法律冲突解决原则, 即上位法优先于下位法即可解决^[6]。据此原则, 二者的冲突应当以适用上位法规定为解决路径, 即应当由当地县级以上人民政府工商行政管理部门作为适格主体, 以 2015 年修订的《大气污染防治法》第一百一十条规定的行政处罚种类和幅度为法律依据对长安汽车进行行政处罚。然而, 相较于下位法与上位法冲突的顺利解决而言, 本案中新旧法律之间冲突的解决便显得尤为复杂, 这也是本案处理结果公布之后倍受学界争议的主要焦点所在。

若根据解决新旧法律适用冲突的一般原则, 即新法优先于旧法, 本案应当适用 2015 年修订的《大气污染防治法》的相关规定。但该原则的适用会产生两个问题, 一是若适用新修订的上位法规定会对行政相对人不利。2000 年版《大气污染防治法》第五十三条规定的罚款额度是“违法所得一倍以下”, 且罚款方式为“可以处罚”, 而 2015 年修订的《大气污染防治法》第一百一十条规定的罚款额度则是“货值金额一倍以上三倍以下”, 且罚款方式为“并处”, 适用后者的规定显然于行政相对人不利, 有违《立法法》第九十三条关于更好地保护当事人权利和利益的规定。二是《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》第三条所确立的“实体从旧, 程序从新”的原则对跨越新旧法施行期间的特殊行政违法行为的法律冲突解决进行了限制。按照该原则, 本案的实体问题应当适用旧法规定, 程序问题应当适用新法规定。但该纪要并未对“实体”和“程序”的具体范围进行明确, 这恰恰是法学理论上存在争议的概念范畴。具体到本案, 新旧法之间不仅在处罚幅度和处罚方式上存在区别, 且在行政处罚的执法主体上也进行了变更。前者属于实体问题尚无争议, 但后者即行政执法主体究竟属于程序问题还是实体问题争论颇多, 目前尚无法律法规对其进行明确, 司法实践的处理方式也纷纭不一。将行政执法主体分别归于实体或程序问题, 会导

致本案的处理结果出现两种截然不同的评判。

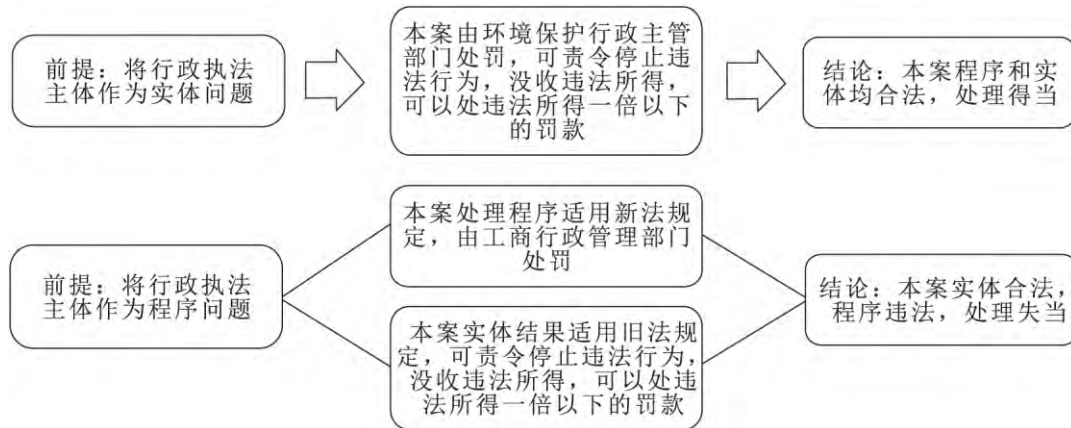


图1 案件处理程序与结果评判

由此可见，行政执法主体在实体或程序上的性质归属对本案处理结果是否得当具有决定性意义。就该争论而言，由于当前理论界对此尚未形成通说，法律法规亦未对其进行明确规定，因此成为了法律适用过程中，尤其是在我国当前进行大规模修法背景下新旧法律衔接实施过程中亟需明确的命题。

四、因应策略：法律的衔接、协调与评估

正如黑格尔所言，“法律绝非一成不变的，相反地，正如天空和海面因风浪而起变化一样，法律也因情况和时运而变化”^[7]，在我国的成文法体系背景下，由成文法自身的稳定特点所带来的僵化惰性与滞后本性，使得立法对社会需求所应有的回应机能受到限制。因此，立法者更应着重于以社会的发展变化为导向，对法律适时进行回应型修订，通过畅通社会主义法律体系的“新陈代谢”机制，以不断满足变化中的社会治理的需求。在新法替代旧法实施的交替之际，如何处理好新旧法律实施的衔接问题，是法律的社会调控功能能否充分有效发挥的关键^[8]。

（一）厘清实体与程序的概念范畴

在我国当前进行大规模修法活动的背景下，应当以遵守新法优先于旧法的一般法律冲突解决原则为基础。新法优先于旧法的原则可溯源至古罗马法中的《十二铜表法》，其中的第12表第5条规定，“前后制定的法律有冲突时，后法取消前法”，后经古典自然法学派的霍布斯以及法律实证主义的凯尔森等人对其进行丰富和发展，形成了今天大陆成文法系国家用以解决新旧法律冲突所通行的一般原则^[9]。根据该原则，在行政法的视阈下，对于新法实施以前发生的违法行为，行政机关的具体行政行为也在新法实施以前做出的，应当适用旧法规定；对于新法实施以后发生的违法行为，行政机关具体行政行为的做出自然应当适用新法规定。在明确了一般情形下的冲突解决之外，更为重要的是把握好“实体从旧，程序从新”原则对跨越新旧法施行期间的特殊行政违法行为的法律冲突解决所设定的限制，尤其是违法行为发生在新法实施以前，而行政机关的具体行政行为发生在新法实施以后的情形，此时，行政机关做出具体行政行为的法律依据选择和适用往往成为了行政执法的重点和难点^[10]。

通过前文对本案处理结果的层层分析可以得出，厘清“实体”与“程序”的概念范畴是严格遵守与贯彻行政案件法律规范冲突解决中的“实体从旧，程序从新”原则之必要条件。一般认为，在行政

法的视阈下,“实体”是就法律所调整的行政主体相互之间的关系和行政主体与行政相对人之间的关系而言的,其所规范的核心对象是行政法律关系之结果,表现为各种权利、利益、义务、责任;而“程序”则是就作出行政行为的过程而言的,其所规范的核心对象是行政主体的行为,表现为行政主体采取步骤、顺序、方法、方式以及时限的总和^[11]。对二者的一般解说进行比较可以发现,“行政主体”是联结“程序”与“实体”理念意涵的重要桥梁,具体到本案,新法对于行政执法主体的变更也是导致案件处理结果值得商榷的源头所在,将行政主体分别归于程序或实体问题,会导致本案的处理结果评判大相径庭。然而,对于何谓“实体”,何谓“程序”,“由于行政活动的复杂多样性和行政权的积极能动性,行政实体法和行政程序法并没有法定的划分标准”^[12],法学理论界对此亦未形成定论,概念范畴的模糊对于“实体从旧,程序从新”原则的贯彻形成了工具性缺失的障碍。据此,应当尽快出台司法解释或通过《立法法》的修订,对我国法律体系下,尤其是行政法视阈下的“实体”与“程序”概念范畴之界定进行明确,从而切实体现行政法上的依法行政原则、信赖保护原则和正当程序原则,最大限度地保护公民合法权益。但应当注意的是,《立法法》第九十三条实际上为“实体从旧,程序从新”原则的适用设定了例外情形,即如果整体适用新法能更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益的,则无需区分程序和实体,径直适用新法的规定。

具体到本案,执法主体的变更更倾向于行政处罚的程序问题。按照姜明安等学者的通说观点,行政处罚的程序是行政主体实施行政处罚通常适用的程序^[13]。《行政处罚法》共计六十四条条文,其中四十二个条文涉及对“行政机关”、“执法人员”等行政处罚主体的表述,不论是立案、调查、审查决定、制定并送达行政处罚决定书任一程序步骤,均由具备行政执法权的适格行政主体作出。我国法律法规及司法解释虽未明确行政法领域中实体与程序概念的内涵与外延,但所有程序事项的进行都离不开行政主体的存在,立案、调查、审查决定、制定并送达行政处罚决定书这一系列程序本身就包含了程序主体的先验存在这一不言自明的前提。尤其是在立案程序中,对于不属于本行政主体管辖的,应及时移送由管辖权的行政主体审查^[14]。行政主体的适格性对于行政处罚程序的进行具有基础性合法证成意义。新修订的《大气污染防治法》变更了销售超标排放机动车的行政处罚主体,直接导致依据《行政处罚法》规定的程序作出行政处罚的程序主体发生改变,这意味着该案的行政处罚从程序的启动上就发生了改变,后续具体行政行为的作出程序无论在名义上还是执法人员上均受启动和实施主体的影响而随之改变。

(二) 通过修法加强下位法与上位法的协调

中国的法制体系发展到今天,已经从立法时代进入了司法时代^[15]。然而,社会主义法律体系的建成并不代表法律的定型。由于立法是由人而非神完成的工作,根据人的有限理性理论,人的理性具有有限性,社会实践中的入往往背离经济学上理性人的假设,导致理性人的理性追求呈现不完全性,这种有限性和不完全性不可避免地会影响到主体决策结果的正确性,从而导致决策失误。纵使立法者在制定法律之时,总是以为尽可能普遍的社会生活领域完成最优的制度设计为目标,但由于立法者仍然是作为世俗人本身在从事立法活动,无法逃出毕达哥拉斯那“灵魂囚禁于肉体”的断言^[16],这种普遍存在的理性有限性和不完全性,必然会反映到以人为主体的立法领域,加之作为法律规制对象的社会经济文化客观环境不断发展变化,于是便有了罗斯科·庞德的箴言:“法律必须稳定,但又不能静止不变。……社会生活环境的不断变化,则要求法律根据其他社会利益的压力和危及安全的新形式不断作出新的调整。”^[17]因此,以我国社会主义初级阶段国情的发展变化为基础,科学地进行法律的立、改、废工作才是保持社会主义法律体系生命力的根本^[18]。法律需要根据整个国家经济社会发展形势的变化进行回应型地修改,地方性法规和规章也需要从地方实际的发展变化出发进行适时修订,其中尤为重要是加强下位法与上位法之间的协调,在上位法修订以后,下位法应当及时跟进修订,以保持社会主义法律体系全局的协调性。

以本案为例，北京市环保局对长安汽车的行政处罚之所以存在商榷，根源之一便在于《北京市大气条例》这一下位法与新修订的《大气污染防治法》这一上位法之间的冲突。要在今后的环境行政执法实践中避免此类法律适用中大前提选择的模糊与冲突，必须尽快依照《北京市制定地方性法规条例》第四十一条的相关规定修订《北京市大气条例》^①，对机动车污染防治的日常监督检查权与行政处罚权两项行政权能进行明确划分和重新配置，从而加强与对应上位法之间的体系协调性。《北京市大气条例》与新修订的《大气污染防治法》的冲突属于地方性法规与现行法律存在抵触或不一致。地方性法规作为补充性立法，定位于对国家法律进行细化和补充且不得与上位法产生冲突与抵触。借鉴参与重庆市地方性法规修订与清理工作的实践经验，笔者提出通过修法解决地方性法规与新法冲突的两条可行性路径。

路径一是在全国人大常委会公布当年的立法工作计划后，地方人大常委会应及时依据立法工作计划中的修改与修订项目列表安排地方人大立法工作计划，将对应的地方性法规列为预备项目，开展地方立法调研。待全国人大常委会公布单行法征求意见稿后，结合地方立法调研搜集的问题与征求意见稿中的修订重点开展地方性法规的修订。待单行法修订正式通过后，以正式通过的文本为基础，利用正式通过到开始实施的间隔期对前期修订成果进行增、改、删并尽快审议出台实施，确保地方性法规的修订既符合地方实际，又不与上位法产生冲突。该进路的优点在于可以最大程度缩短地方性法规与新法的冲突存续期，但短期的冲突仍然无法避免。路径二是在单行法正式通过后，利用正式通过到开始实施的间隔期对地方性法规与单行法的冲突与抵触进行梳理，进而以地方人大常委会的名义印发文件，规定在地方性法规未修订出台并实施之前，对地方性法规与单行法之间的冲突与抵触适用上位单行法规定，其余内容仍然适用原地方性法规规定，并同时启动地方性法规的修订工作。该进路的优点在于可以确保避免地方性法规与新法的冲突，但弊端在于地方性法规的修订进程较前者延后。

十八大以来，大力推动生态文明建设，加强生态环境保护成为社会共识。基于此背景，在今后一段时期，特别是“十三五”规划期间，我国还会进行包括《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《建设项目环境保护管理条例》等在内的一系列环境保护法律法规的修订工作，这些修订在对中央层面立法工作提出紧迫要求的同时，也是对地方立法工作的重大考验。及时跟进国家层面法律修订的步伐，加快地方性法规、规章的修订进程，将成为今后较长一段时间内地方立法机关和行政机关的重要法制建设任务之一。

（三）借助立法后评估建立法规规章定期清理的长效机制

在立法的重心从法律规制空白领域中新制度的建构转向立、改、废并举的时代背景下，立法后评估制度引起了当前我国法学理论界的极大关注，它是一个国家的法制发展推进到一定程度后，实现由法律制度层面的建设到制度与理念建设并重之转变的必经之路。追根溯源，“后评估”一词实际上是从国外引进的舶来品，是一个在建设工程领域运用十分广泛的专业名词^[19]。将“后评估”引入法学领域同样肇始于西方法治发达国家的探索，以德国《联邦部委共同议事规程》中的立法效果评估为标志，德国于20世纪70年代首先开启了立法后评估制度和程序的探索，美国、日本等也紧随其后，分别于20世纪80年代和本世纪初，开启了其本国的立法后评估探索之路^[20]。借鉴国外制度建设的有益经验，自2000年以来，我国也陆续开启了地方层面和中央层面的立法后评估探索。总结本世纪以来的探索经验可以发现，立法后评估制度不仅在检视法律运行的经济社会环境变

^① 《北京市制定地方性法规条例》第三章第四十一条规定“法规的修改和废止程序，适用本章第一节、第二节的有关规定。法规部分条文被修改或者废止的，必须公布新的法规文本。”该章第九条至第三十六条对北京市地方性法规的修改程序作出了详细规定。

化与法律实施效果、提高立法质量等方面发挥了“安全阀”的作用, 同时也在检验法律体系的内在一致性, 及时评估规范性法律文件之间的冲突与协调方面扮演了不可替代的重要角色^[21]。在立法后评估制度的基础上, 建立法规规章定期清理的长效机制, 在我国当前的法制体系愈发庞大臃肿, 法治发展存在泛立法主义的倾向之下, 是可行且必要的。据全国立法动态实时统计播报, 截至2016年底, 我国现行有效的法律法规规章体系如图2所示:

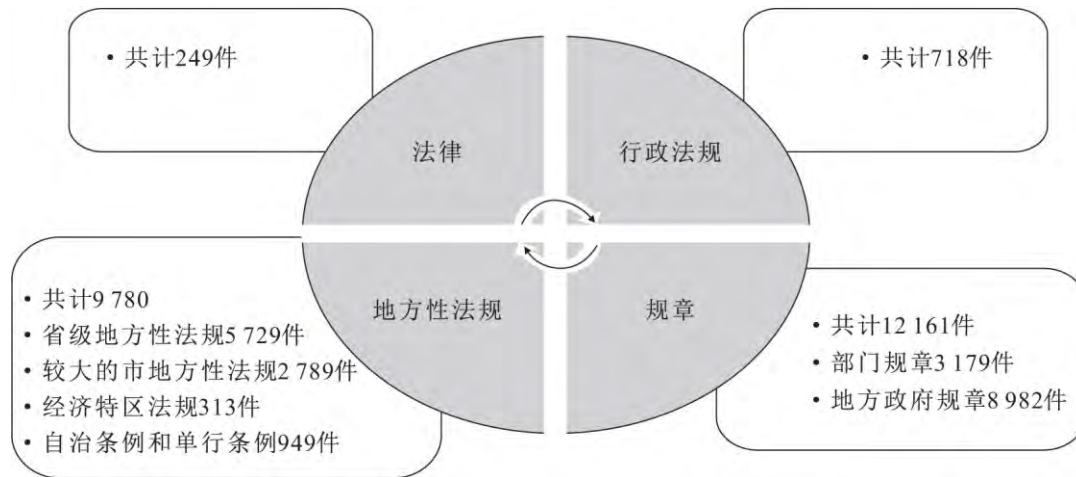


图2 我国现行有效的法律法规规章体系

从上图可以看出, 我国的法律法规规章体系尤为庞大, 多达两万余件的法规规章均以全国人大及其常委会制定的两百余件法律为立法依据。由于当前我国正处于社会体制转轨与经济结构转型的特殊时期, 为充分发挥法律在转轨转型过程中的规范调控作用, 改变过去重立法数量、轻立法质量的畸形法制建设路径^[22], 我国的立法机关正在不断加快各项法律修订的进程。牵一发而动全身, 为保持社会主义法律体系的内在一致性与整体协调性, 坚持国家法制统一原则, 在法律修订的同时, 应当借助立法后评估制度, 及时评估规范性法律文件之间的冲突, 加快对规范性法律文件体系的清理, 尤其是建立法规规章定期清理的长效机制, 探索定期清理的评价标准及指标体系, 并通过今后《立法法》的修订, 将其以法律的形式确定下来。具体而言, 法规规章定期清理的重点应当在于以下几个方面:

一是对与现行法律存在抵触或不一致的行政法规、地方性法规进行废止或修改; 二是对已被新的法律或法规所替代的行政法规、地方性法规进行废止; 三是对与现行法律、法规存在抵触或不一致的规章进行废止或修改; 四是行政法规之间、部门规章之间、部门规章与地方性法规之间、部门规章与地方政府规章对同一事项的规定不一致的, 及时提交国务院裁决; 五是对有效期已过或调整对象已经不存在的, 宣布其失效。

参考文献

- [1] 李健, 李莹莹, 王秋圆. 区域机动车污染物总量排放特征与削减量分配[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, (8).
- [2] 熊明辉. 论法律逻辑中的推论规则[J]. 中国社会科学, 2008, (4).
- [3] [美]鲁格罗·亚狄瑟. 法律的逻辑——由法官写给法律人的逻辑导引[M]. 唐欣伟, 译. 台北: 商周出版社, 2005.
- [4] 姜明安. 行政执法的功能与作用[J]. 湖南社会科学, 2004, (1).

- [5] [德]汉斯·J·沃尔夫,奥托·巴霍夫,罗尔夫·施托贝尔. 行政法[M]. 高家伟,译. 北京:商务印书馆, 2002.
- [6] 刘志刚. 上位法与下位法冲突的解决方法[J]. 河南社会科学, 2014, (12).
- [7] [德]黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬,张企泰,译. 北京:商务印书馆, 1961.
- [8] 秦鹏,李奇伟. 协调各方利益冲突 规范环境立法途径[J]. 环境保护, 2013, (13).
- [9] 刘志刚. 法律规范冲突的解决方法[J]. 政法论丛, 2014, (5).
- [10] 杜辉. 论制度逻辑框架下环境治理模式之转换[J]. 法商研究, 2013, (1).
- [11] 罗豪才,湛中乐. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社, 2012.
- [12] 应松年. 中国行政程序法立法展望[J]. 中国法学, 2010, (2).
- [13] 姜明安. 行政程序研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2005.
- [14] 叶必丰. 行政法与行政诉讼法[M]. 湖北:武汉大学出版社, 2008.
- [15] 强世功. 法制与治理——国家转型中的法律[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2003.
- [16] 拉尔修. 名言行录(下)[M]. 马永翔,赵玉兰,祝和军,等,译. 长春:吉林人民出版社, 2003.
- [17] [美]罗斯科·庞德. 法律史解释[M]. 邓正来,译. 北京:商务印书馆, 2013.
- [18] 姜伟. 全面深化改革与全面推进依法治国关系论纲[J]. 中国法学, 2014, (6).
- [19] 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.
- [20] 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).
- [21] 俞荣根. 立法后评估:法律体系形成后的一项重要工作[J]. 西南政法大学学报, 2011, (1).
- [22] 董正爱,王璐璐. 迈向回应型环境风险法律规制的变革路径——环境治理多元规范体系的法治重构[J]. 社会科学研究, 2015, (4).

Research on the Application of Motor Vehicle Pollution Prevention Law and the Subject of Law Enforcement

— Based on the Analysis of the Case of Chang'an Automobile Group
Being Punished for Its Excessive Emission

CHEN De-min, GUO Hai-lan

Abstract: The case that the Environmental Protection Bureau of Beijing punished Chang'an Automobile Group for its excessive emission in January 2016 happened at a specific time when the newly-revised Atmospheric Pollution Prevention Law was just put into effect. Because the new law has changed the allocation pattern of administrative law enforcement power, how to deal with the transition from the old environmental law to the new one and avoid the conflict between higher norms and lower ones is the key for the administrative competent department of environmental protection to implement the principles of the law-based administration and the due process. To solve the conflict between the new laws and the old and inconformity between the higher norms and lower ones in the environmental law-enforcement, it is necessary to clarify the concept category of substantive and procedure, revise laws to strengthen the coordination between higher norms and the lower ones and establish a long-term system to clear law and legal regulations regularly with the aid of the post legislation evaluation system.

Key words: motor vehicle pollution prevention; excessive emission; application of law; subject of law enforcement

(责任编辑 周振新)