

2. 深圳市民张某就机动车黄牌事宜诉深圳市环境保护局案—— 后制定的污染防治法规对发生在前的行为是否具有溯及力？

【案情】

2004年7月29日，深圳市环境保护局根据《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》，经深圳市人民政府同意，发布了“关于实施机动车环保分类标志管理的制度的通告”。根据通告，从2005年1月开始，深圳市内低于欧Ⅰ排放标准的黄标车将在市内主要干道上遭限行，如果违反禁令上路行驶的黄标车将受到查处。从2004年8月10日起，深圳市开始给所有的车辆贴上黄、绿标志，用来标识它们的尾气排放是否达到有关标准，对符合欧Ⅰ和欧Ⅱ标准的车发放绿标，达不到这个标准的则发黄标。绿色环保分类标志的有效期为一年，黄色环保分类标志的有效期为六个月。从2005年3月1日起，绿标车应当每年进行一次排气污染检测，排气污染检测合格的换领下一有效期限的环保分类标志；黄标车应当每六个月进行一次排气污染检测，排气污染检测合格的换领下一有效期限的环保分类标志。

此举在深圳引起了强烈反响，不少市民认为，政府应该去规范现有的和将来的车辆，而不是以前的车辆；即使政府要求提高标准，也应该去要求汽车生产商，而不是消费者；只要政府把握住生产的源头，就不会有污染的车辆。还有市民认为，根据法不溯及既往的原则，法律法规只能规范人们现在或者将来的行为，而不能对人们过去的行为作出要求。大部分机动车主在买车时并没有机动车环保分类标志制度，或者不可能预见到深圳市将实行机动车环保分类标志制度以及限行措施，机动车环保分类标志制度实际上是按照现行的法律法规规定来要求黄标机动车主过去买车的行为，违反了“法不溯及既往”的基本原则。

【分析】

本案的争议焦点在于深圳市环境保护局实施的机动车环保分类标志管理制度是否违反了“法不溯及既往”的基本原则。本案中深圳市环境保护局经市政府同意发布了实施机动车环保分类标志管理制度的通告，其直接法律依据为深圳市人大常委会通过的《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》第6条的规定。当然，《广东省机动车排气污染防治条例》等法规规章对此也有类似规定。按照《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》第6条的规定，市政府根据机动车排气污染防治的需要，发布机动车环保车型目录和在用机动车高排放车型目录，对在特区内行驶的机动车实施环保分类标志管理制度。市政府可以根据大气环境质量状况，对使用特定环保分类标志的机动车采取限制区域、限制时间行驶的排气污染防治交通管制措施。那么，该条规定是否违反了“法不溯及既往”的基本原则呢？

首先，我们有必要弄清楚法律溯及力的概念。法律的溯及力，也称为法律溯及既往的效力，是指法律对其生效以前的事件和行为是否适用。如果适用，就具有溯及力；如果不适用就没有溯及力。一般来说，法律以不溯及既往为原则。这是因为，法律应当具有普遍性和可预测性，人们根据法律从事一定的行为，并为自己的行为承担责任。如果法律溯及既往，就是以今天的规则要求昨天的行为，就等于要求某人承担自己从未期望过的义务。当事人不是因为他违反了他已有的某个义务，而是因为他违反了事后才创造出的新义务而受到惩罚，这是不公正的。

¹因此,《立法法》第84条规定,法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往。但是法不溯及既往原则并不是绝对的,在不加重当事人的义务更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益的情况下,法律法规和规章可以作出溯及既往的特别规定。

其次,我们可以对照法律溯及力的相关概念,对案情从如下两个方面进行具体分析。第一,《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》和深圳市环境保护局经市政府同意发布的实施机动车环保分类标志管理制度的通告是否是对黄标车主过去买车行为的限制呢?事实上,条例和通告只是对黄标车主现在和将来的使用车的行为作出了限制,并不是对其过去买车的行为进行限制,没有溯及既往。这是因为,机动车排污是一个持续的行为过程,深圳市机动车环保分类标志制度以及限行措施并没有适用当事人过去的行为,也不对黄标车主过去的行为进行处罚,只是基于维护环境公益的目的,对污染严重的一部分机动车行驶在现在和未来作出时间地点上的部分限制。这部分污染严重的机动车只要行驶必然对环境排放污染物,这种排放污染物的行为会持续到未来某个时间,条例和通告也只是对制度生效之后排放污染严重的机动车排污行为作出了限制,没有溯及制度生效之前黄标车主的行为。第二,即使条例和通告对黄标车主的行为溯及既往地作出了限制,那么是否这些限制性规定就一律无效呢?根据《立法法》第84条的规定,为了维护公民、法人和其他组织的权利和利益,法规和规章可以作出溯及既往的规定。本案中,条例和通告中规定的机动车环保分类标志管理制度对黄标车主的权利进行部分限制的目的是为了能够更好地维护广大市民的环境权益,持续改善城市空气质量,保护群众的财产和生命安全。因此,条例和通告中规定的机动车环保分类标志管理制度符合更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益的法定目的,可以具有溯及既往的法律效力。

根据以上分析,本案中《深圳经济特区机动车排气污染防治条例》和深圳市环境保护局经市政府同意发布的实施机动车环保分类标志管理制度的通告没有违反“法不溯及既往”的原则。

摘自:王灿发主编、于文轩副主编:《身边的法律顾问:污染受害与救济》,中国人民大学出版社2010年7月版。任何形式的引用、转载请务必注明出处。

¹ 沈宗灵主编:《法理学》,366页,北京,北京大学出版社,2000。