

## 生态环境法典背景下环境许可超前标准的法律控制

邵 莉\*

**内容提要：**环境许可标准是《生态环境法典（草案）》中的重要法律制度。实践中部分环境许可标准呈现出超前性特征。行政机关设定高于当下社会发展水平的环境保护长期目标，以此作为未来实施许可的依据。环境许可超前标准具有促进技术进步、降低环境风险的重要功能，但现有实践显示了强化法律控制的迫切需求。行政机关经常调整超前标准的实施日期，反映出制度运行的随意性和不确定性，也引发破坏法的安定性价值、造成信赖利益的减损、影响制度功能的实现、扩大规制俘获的机会等问题。因此，应当对环境许可超前标准开展必要的法律控制：在标准制定阶段，行政机关应当对超前标准的必要性和可行性履行理由说明的义务；在标准实施阶段，应当通过限定实体条件、强化程序约束和完善信赖保护来规范行政机关调整实施决定的作出。

**关键词：**环境许可标准 超前标准 法律控制

### 一、引言

环境许可标准是《生态环境法典（草案）》中重要的法律制度。<sup>〔1〕</sup>在当前的法律实践中，环境许可标准通常具有制定时的实行可能性，但有时会呈现出超前性特征。所谓环境许可超前标准是指，行政机关提前公布目前尚不具有技术可达性或者经济合理性的技术标准，作为未来实施环境许可的依据，从而引导技术进步和产业发展的方向。<sup>〔2〕</sup>例如，我国对于轻型汽车排放标准采取

\* 邵莉，上海交通大学凯原法学院博士研究生。

〔1〕《生态环境法典（草案）》中，“总则”编第四章为“标准和监测”，“污染防治”编规定了污染物排放标准，“绿色低碳发展”编规定了节能标准，等等。这些生态环境标准是实施建设项目环境影响评价（该草案第91条）、排污许可（该草案第172条）和固定资产投资项目节能审查（该草案第1006条）等行政许可的重要依据。

〔2〕参见《中国环境年鉴》编辑委员会编：《中国环境年鉴》，中国环境科学出版社1992年版，第152页；徐庆华等：《“超前标准”思想与环境标准年限制》，载中国环境科学研究院学术委员会编：《环境科学论文集（1990—1991）》，中国环境科学出版社1992年版，第354—358页。

“分阶段、先易后难”的策略，通过行政机关提前数年公布下一阶段污染物排放标准，作为机动车辆产品生产和销售许可的依据，以倒逼技术升级，推动汽车产业绿色转型。<sup>〔3〕</sup>超前标准反映了环境许可标准的功能革新：环境许可标准不仅关涉当下行为条件的审查与确认，更应在时间维度上承担对未来的制度性安排与战略部署。

由于《生态环境法典（草案）》有关条文保留了现行法律的核心内容，环境许可超前标准仍有其存在的空间和意义，但现有实践显示了强化法律控制的迫切需求。一方面，行政权对环境风险的超前控制具有必要性。环境行政具有未来保障的特性。环境问题具有因果关系不确定性和危害后果不可逆性的特征，使得行政机关应当考量潜在风险，预设治理措施，努力实行尽可能严格的环境保护要求。与此同时，环境保护依赖先进的科学技术。这不仅要求企业采取现有最佳技术以降低生产经营活动的危害，更需要企业不断创新科技来提高环境保护水平。然而，在自由市场中，企业常常缺乏自发进行高成本技术创新的内在激励，难以主动承担环境公共利益的实现任务。另一方面，环境许可超前标准在制度运行中表现出随意性和不确定性。行政机关在制定超前标准后又经常调整标准实施日期，从而引发众多法律问题。为此，有必要对环境许可超前标准的制度适用予以限制。

学理上已经关注到环境许可标准的超前化现象及其意义，但对这一现象的规范和法理分析还较为薄弱，缺乏对制度设计的有效指引。<sup>〔4〕</sup>本文将结合现行法律和《生态环境法典（草案）》的内容，对环境许可超前标准的法律特征和制度功能展开规范分析，进而讨论这一制度在实践中引发的问题，并提出相应的法律控制路径，以期今后的立法和行政实践提供些许参考。

## 二、环境许可超前标准的法律特征与制度功能

环境许可标准是行政机关对环境许可的法定条件作出的具体化规定，是审查和判断是否发放环境许可的依据。<sup>〔5〕</sup>环境许可标准常常以技术标准为表现形式。传统上，环境许可标准是指目前正在实施的现行标准。<sup>〔6〕</sup>从实践来看，一些环境许可标准在公布时不具有现实可行性，而是未来必须达到的指标和要求。这即为所谓的环境许可超前标准。环境许可超前标准表现出区别于现行标准的法律特征，具有促进技术进步、降低环境风险的重要功能。

〔3〕《道路机动车辆生产企业及产品准入管理办法》（工业和信息化部令第50号）第6条规定：“申请道路机动车辆产品准入的，应当具备下列条件：……（二）生产的道路机动车辆产品能够满足安全、环保、节能、防盗等技术标准以及工业和信息化部制定发布的安全技术条件；……”其中，关于环境保护方面的许可标准，以我国《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》（GB 18352.6—2016）为例，该标准的公布日期为2016年12月23日，分两阶段实施污染物排放限值。其中，第一阶段排放限值的实施日期为2020年7月1日，第二阶段排放限值的实施日期为2023年7月1日。

〔4〕参见张梓太：《我国环境标准法规体系初论》，载《南京大学法律评论》1994年秋季号，第49页；王文革：《我国能效标准和标识制度的现状、问题与对策》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2007年第2期，第10页；姜敏：《环境法基本原则与环境行政许可制度建构》，载《中国政法大学学报》2011年第4期，第137页。

〔5〕关于许可标准的内涵，可参见骆梅英：《行政许可标准的冲突及解决》，载《法学研究》2014年第2期，第47—51页。

〔6〕现行标准，有时也称为现状标准或者阶段控制标准。参见徐庆华：《我国的环境标准》，载《环境科学研究》1992年第1期，第40页；李爱仙、成建宏、陈海红：《国内外能效标准的发展及我国能效标准新模式探讨》，载《中国标准化》2002年第7期，第11页；尤明青：《论环境质量标准与环境污染侵权责任的认定》，载《中国法学》2017年第6期，第290—291页。

### （一）超前标准的法律特征

行政许可具有风险预防的功能，是现代国家应对环境问题的重要法律工具。<sup>〔7〕</sup>我国法律建立了一系列许可制度，用于限制各种可能对环境造成损害的行为。行政机关在制定许可标准时，可能为发生在较长一段时间后的企业活动设定环境保护目标。这些环境许可超前标准在适用时间和规范内容上具有鲜明特征。

#### 1. 适用时间上的未来面向性

环境许可超前标准是行政机关为企业设定的未来某个时点应当达到的目标。从适用时间看，超前标准公布后通常需要经过较长的时间方才生效。这意味着企业具有较长的实施准备期。例如，我国《污水综合排放标准》（GB 8978—1996）修订于 1996 年，针对不同时期建设的单位设定了差异化的排放要求：“以本标准实施之日为界限划分为两个时间段。1997 年 12 月 31 日前建设的单位，执行第一时间段规定的标准值；1998 年 1 月 1 日起建设的单位，执行第二时间段规定的标准值。”其中，第一时段的标准值是现行标准，维持了修订前的要求，大部分企业安装污水处理设施即可达标；第二时段的标准值则属于超前标准，是行政机关基于对当时已有生产工艺的分析和对未来产业发展状况的预测，提出的具有达标可能性的排放要求。<sup>〔8〕</sup>又如，《山东省区域性大气污染物综合排放标准》（DB37/ 2376—2013）制定于 2013 年，分四个时段实施，即通过每两年提高一次排放标准，最终于 2020 年 1 月 1 日起实施第四时段排放浓度限值。这些基于时间轴、分阶段实施的环境许可标准，通过引导企业逐步达标，成为实现污染物排放控制目标的重要制度。

需要说明的是，环境许可标准公布后一般均不会立即实施，其目的在于为了解和熟悉标准内容留下时间。但这段时间间隔通常不会过久，往往为数月到一年。然而，环境许可超前标准的实施准备期必须服务于技术开发的需要，因此这段时间更长，通常需要数年。

#### 2. 规范内容上的现实超越性

环境许可超前标准是行政机关为企业设定的高于当前实际水平的目标。从具体内容看，超前标准在制定时可能不具有技术或经济可行性，可区分为两种类型：一是不具有技术可行性的超前标准，即现实中尚不存在可能实现许可标准的技术方法，企业只有通过开发全新的或者突破性的技术或工艺才能达标，因此在制定时没有任何企业能够符合标准；二是不具有经济可行性的超前标准，即尽管在特定行业实践中已经具备实现许可标准的技术方案，但因达标成本或监测成本过高导致暂时缺乏大规模适用的经济基础。<sup>〔9〕</sup>

---

〔7〕 尽管对于行政许可的性质存在“赋权说”和“解禁说”的争议，但行政许可的基本实施逻辑在于，在一般性地禁止从事某种活动或实施某种行为的前提下，申请人向行政机关提出从事该种活动或实施该种行为的申请，行政机关依照法定权限和程序进行审查，决定是否赋予申请人相应的资格或权利。通过严格审查发放许可的条件，行政许可制度可以对具有危害性的活动予以事前控制和排除。关于行政许可的性质和功能，参见应松年主编：《行政法与行政诉讼法学》（第 2 版），法律出版社 2009 年版，第 178—180 页。

〔8〕 参见国家环境保护总局科技标准司：《环境标准实施指南——污水综合排放标准分册》，吉林科学技术出版社 1999 年版，第 21—23 页。

〔9〕 如果将令企业关停也视作实现环境目标的可行方案之一，理论上便不存在技术不可行的问题。本文讨论环境许可标准的技术可行性时显然不包含这一情况。正是从这一角度看，所谓技术可行性和经济合理性问题，实质上均指向对于环境许可实施成本的考量。

以能效标准为例，根据能源利用效率水平或者说能源消耗水平的不同，能效标准包括能效限定值和目标能效限定值：前者属于现行标准，一般低于近期产品的平均能效水平，以淘汰小部分低效产品；后者属于超前标准，是一个将在标准公布若干年后生效的能效限定值，通常高于目前市场上的平均能效水平甚至是最高能效水平，因而企业必须采取措施改进产品结构和生产工艺。<sup>〔10〕</sup>一般而言，为实现目标能效限定值，企业需要三至五年的技术改造时间。例如，我国《普通照明用双端荧光灯能效限定值及能效等级》（GB 19043—2003）制定于2003年，不仅规定了自2003年9月1日起实施的能效限定值，也规定了自2005年8月1日起实施的目标能效限定值。又如，我国《清水离心泵能效限定值及节能评价值》（GB 19762—2007）中的能效限定值于2008年7月1日开始实施，而目标能效限定值则设置为2011年7月1日起开始实施。这些环境许可标准将节能目标融入规则体系，形成由“限定值”迈向“目标限定值”的技术升级路径，具有推动能效水平提升的重要价值。

总而言之，行政机关在超前标准中设置了高于当下社会发展水平的环境保护长期目标。对企业而言，为了获批环境许可，必须改进既有技术或者引入全新技术，以在许可标准生效后满足相关要求。

## （二）超前标准的制度功能

环境许可超前标准是行政机关为企业设定的高于当前实际水平、限期内应当达到的目标。行政机关通过预告将在未来实施更为严格的许可标准，激励技术进步，从而在当前基础上进一步降低或消除环境风险、提高安全保护水平。

### 1. 制度目标：环境风险的削减任务

在环境领域中，行政机关所承担的规制任务，不仅包括在当下控制环境风险从而使其处于可接受的范围之内，更包含在未来提高安全水平以减少个人承担的环境风险。从这一角度看，环境许可超前标准不仅有现实层面的必要性，也是规范层面的要求。

从现实层面看，由于相对安全观念的约束，环境许可现行标准没有彻底消除风险，而是产生了当下可忍受的剩余风险。所谓相对安全观念是指，虽然法律设定行政许可的目的在于环境安全，但是安全不是法律追求的唯一目标。环境安全目标应当与其他法律目标实现平衡，尤其是应当在促进经济社会发展的前提下处理环境风险问题。<sup>〔11〕</sup>因此，实施环境许可标准须与当下社会的整体技术能力、经济状况乃至其他价值因素相符合，而不追求绝对消除风险源的负面影响。“风险与剩余风险的界限并非认知与概率的问题，而是规范与评价的问题，是立法者经过价值判断与权衡后，决定放弃对一部分法益的保护而享受风险所带来之未来收益的结果。”<sup>〔12〕</sup>如果国家基于利益考量而决定社会成员需要忍受部分环境风险，剩余风险即构成个人的合理负担。

然而，现代社会不能任由剩余风险存在和发展。随着剩余风险的积累和加剧，剩余风险可能转化为无法容忍的风险，给个人健康和安全带来巨大威胁。就环境污染而言，出于当下社会经济

〔10〕 参见曹宁等：《中日能效标准标识制度浅析比较》，载《中国能源》2010年第2期，第43页。

〔11〕 参见《行政许可法》第11条、《环境保护法》第4条第2款和《节约能源法》第3条等。《生态环境法典（草案）》延续了这一要求。该草案第68条规定：“制定生态环境领域的标准，应当以保障公众健康、保护生态环境为宗旨，与经济社会发展相适应，做到科学合理。”

〔12〕 王旭：《论国家在宪法上的风险预防义务》，载《法商研究》2019年第5期，第116页。



技术条件的限制，环境许可现行标准无法完全阻止风险源的产生，具有环境和健康风险的污染物依旧在不断排放到环境中。由于污染物具有生物累积性，即使是低剂量排放也会因为累积而危及环境和人体健康。因此，剩余风险的进一步削减具有必要性。

从规范层面看，我国环境法律的目的和原则蕴含了对于行政机关治理剩余风险的要求。例如，《环境保护法》第 1 条规定：“为保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，制定本法。”第 5 条规定：“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”其他法律亦有类似的规定。<sup>〔13〕</sup>目前《生态环境法典（草案）》重申了这些原则，其中第 6 条规定：“生态环境保护坚持预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责的原则。”根据这些规定，行政机关肩负着持续降低环境损害、塑造良好的未来生活环境的任务：一方面，随着生态环境质量下降、健康损害问题加剧，对良好环境和健康安全的期待必然要求不断提高对企业的环境保护要求；另一方面，可持续发展原则要求在开发和利用自然资源时还必须考虑代际公平问题，即当代人必须为后代的生存和发展留下必要的自然资源，后代人赖以生活的环境质量不应比前代人所享有的更差。<sup>〔14〕</sup>质言之，为了当下和未来世代的利益，行政机关不仅需要管制当下的现实世界，更需要有计划地设计未来秩序以持续保障健康的生存条件。

由此可见，环境风险控制应当是一个长期性、渐进式的过程。环境许可超前标准正是这一风险治理任务的体现。

## 2. 实现机制：技术进步的激励功能

当环境保护水平受制于科学技术发展状况时，行政机关可以通过制定和实施超前标准来推动技术进步。一般而言，面对环境污染、资源枯竭等挑战，企业可以通过科学研究和技术开发来探索更为符合经济和社会效益的解决方案。然而，企业往往倾向于规避环境保护技术的开发和应用，以降低经营成本。一方面，由于环境问题具有负外部性，纯粹的市场机制不足以促进环境保护技术进步。以污染物处理技术为例，相关技术的开发和应用对于实现改善环境和保障公众健康的公共目标具有重要价值。但是，对于排污企业而言，排污行为对生态环境和人体健康的损害并不直接体现在其经营成本中，污染成本往往由社会公众承担。另一方面，环境许可现行标准能够确保企业采用现有技术，但无法为企业提供进行技术创新以实现更高标准的动力。企业既不会因为遵守更高标准从行政机关处获得利益，也不会因为不从事技术开发遭受法律上的不利后果。因此，企业常常缺乏足够的激励从事技术更新。

环境许可超前标准实质上是将促进科技创新的动态需求导入到环境许可制度之中，为技术进步提供了法律激励。通常情况下，企业有动机主动适应环境规制的长期目标，通过提前调整生产经营方式实现自身利益的最大化。从理论上说，企业可以自由选择从事技术改造还是放弃技术更新，但在行政机关已经设定超前目标的情况下，选择从事新技术的研发和应用对企业而言常常更符合对自身成本收益的考量。在同一市场中，如果仅有单个企业或者少部分企业能够更新技术并

〔13〕 例可参见《节约能源法》第 1 条和《水土保持法》第 1、3 条。

〔14〕 参见信春鹰主编：《中华人民共和国环境保护法释义》，法律出版社 2014 年版，第 1-6 页。

实现规定的技术目标，这部分企业就能够获得市场竞争中的优势地位。反之，如果企业无法掌握实现达标的技术，将面临退出相关市场的后果。对于供应商而言，实现达标所要求的技术创新有利于扩大市场份额。在经济全球化的背景下，国外的潜在竞争者也会对国内企业形成竞争压力，这将进一步激励国内企业进行技术创新以保持或增强其在全球市场中的竞争力。

正因如此，环境许可超前标准能够有效地引导和倒逼企业从事技术创新和应用，使得未来发展遵循行政机关预先计划的方向。进而言之，在立法机关的授权下，环境许可超前标准属于为预防环境风险而采取的有效法律措施。

### 三、环境许可超前标准的实践问题

环境许可超前标准是行政机关为预防和控制环境风险所制定的规则。行政机关在制定超前标准时，需要确定未来特定时间后应当达到的指标和要求。然而，行政机关经常调整超前标准的实施日期。这在一定程度上反映了标准制定的随意性，也导致了标准实施过程中的不确定性，进而引发多重法律问题。

#### （一）超前标准实施效力的不确定性

通常情况下，环境许可标准制定后将在规定的实施日期生效，企业也可以适时地安排生产经营计划。然而，从实践来看，行政机关在公布超前标准后，可能频繁地调整标准的实施日期，从而导致标准实施效力的不确定性。

行政机关可能提前标准的实施日期。行政机关提前实施标准，通常源自风险评价的变化。环境风险的不确定性决定了风险评价的可变性。换言之，有关风险的性质、可能性、影响范围及程度等内容的认识可能随着科学技术的发展和社会价值观的改变而变化。当风险的等级和可接受程度发生改变时，行政机关可能改变相应的规制强度。例如，为应对空气质量下降、适应国家和省不断提高的污染治理要求，《山东省区域性大气污染物综合排放标准》（DB37/ 2376—2013）第四时段污染物排放限值的实施日期从2020年1月提前至2019年11月。<sup>〔15〕</sup>又如，我国机动车第五阶段排放标准《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第五阶段）》（GB 18352.5—2013）和《车用压燃式、气体燃料点燃式发动机与汽车排气污染物排放限值及测量方法（中国Ⅲ、Ⅳ、Ⅴ阶段）》（GB 17691—2005）原定于2018年实施。然而，行政机关于2016年1月14日决定分区域提前实施相关标准值，其中部分省市的实施日期提前至2016年4月1日。<sup>〔16〕</sup>

行政机关也可能推迟标准的实施日期。行政机关通常以许可标准实施成本过高为由，全部或者局部地调整超前标准的实施日期。一方面，环境许可超前标准面临高昂的执行成本，可能源自行政机关在制定标准时未能有效评估安全收益和实施成本。例如，重庆市《榨菜行业水污染物排放标准》（DB50/ 1050—2020）在2020年公布，规定分年限实施，要求自2025年起实施更为严格的水污染物排放要求，其中包括降低氯化物排放限值。然而，氯化物排放限值的加严被认为缺

〔15〕 参见《区域性大气污染物综合排放标准》（DB37/ 2376—2019）。

〔16〕 参见《关于实施第五阶段机动车排放标准的公告》（环境保护部、工业和信息化部公告2016年第4号）。

乏对环境效益和实施成本的充分衡量。当地多数加工企业和污水处理厂均位于沿江沿河地区，而近年来的水质监测数据显示水质稳定且满足水域功能要求。氯化物排放限值的调整对于水域环境没有实质性影响，反而极大地增加了企业生产运行成本。<sup>〔17〕</sup>从最终结果来看，行政机关在氯化物排放限值生效仅几个月后又推迟了实施日期。<sup>〔18〕</sup>另一方面，环境许可超前标准制定后，社会经济形势的变化可能导致标准执行成本偏离预期。例如，我国《房间空气调节器能效限定值及能源效率等级》（GB 12021.3—2004）制定于 2004 年，规定了自 2009 年起实施的目标能效限定值。但是，由于气候突变和金融危机的影响，相关标准值推迟到 2010 年实施。<sup>〔19〕</sup>又如，配套措施的变动可能改变标准的实施成本。我国机动车污染物排放标准的提高依赖于高品质油品的供应，然而，油品标准的升级可能滞后于预期。我国重型汽车第四阶段污染物排放标准《车用压燃式、气体燃料点燃式发动机与汽车排气污染物排放限值及测量方法（中国Ⅲ、Ⅳ、Ⅴ阶段）》（GB 17691—2005）发布于 2005 年，定于 2011 年实施。然而，与该阶段污染物排放标准相配套的柴油标准《车用柴油（Ⅴ）》（GB 19147—2013）直至 2013 年才公布。重型汽车第四阶段污染物排放标准的实施日期最终经历了两次推迟：2010 年 12 月 21 日，行政机关决定对车用压燃式发动机与汽车推迟一年实施相关标准值；2011 年 12 月 29 日，行政机关再次推迟实施车用压燃式发动机与汽车有关标准值，决定分车型、分区域实施。<sup>〔20〕</sup>再如，突发事件的出现也可能影响标准的实施效果。为缓解肺炎疫情影响、稳定和扩大汽车消费，我国轻型汽车第六阶段排放标准《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》（GB 18352.6—2016）的实施日期也经历了推迟。<sup>〔21〕</sup>

可见，环境许可超前标准可能存在风险预防过度或预防不足的问题。在这些情况下，行政机关尝试通过调整超前标准的实施日期实现风险控制的适当性和有效性。

## （二）超前标准调整实施的法律问题

行政机关在超前标准制定后，可能持续审查风险评价和风险管理的妥当性，并相应地提前或推迟标准的实施日期。然而，目前我国立法对于调整实施环境许可超前标准的条件和程序缺乏明确规定，致使行政机关享有较强的裁量空间。在缺乏有效约束的情况下，环境许可超前标准的调整实施可能加剧制度运行中的随意性和不确定性，从而导致一系列法律问题。具体而言，环境许可超前标准的调整实施可能存在破坏法的安定性价值、造成信赖利益的减损、影响制度功能的实现和扩大规制俘获的机会等问题。

第一，破坏法的安定性价值。法的安定性的元素之一是法的不变性，即法律规则不能频繁地修改。“法律是什么就必须持续保持。法律不应太轻易得以改变，一个临时性的立法便无法保证同样可靠地执行。”<sup>〔22〕</sup>换言之，法律规则应当具有稳定性、可预期性和连续性。根据这一要求，

〔17〕 参见刘彩：《完善修改榨菜行业水污染物排放标准的建议》，载《农家科技》2024 年第 2 期，第 42—43 页。

〔18〕 参见《关于暂缓执行〈榨菜行业水污染物排放标准〉（DB50/1050—2020）第二阶段氯化物排放限值的通知》（渝环办〔2025〕54 号）。

〔19〕 参见《房间空气调节器能效限定值及能效等级》（GB 12021.3—2010）。

〔20〕 参见《关于国家机动车排放标准第四阶段限值实施日期的复函》（环办函〔2010〕1390 号）和《关于实施国家第四阶段车用压燃式发动机与汽车污染物排放标准的公告》（环境保护部公告 2011 年第 92 号）。

〔21〕 参见《关于稳定和扩大汽车消费若干措施的通知》（发改产业〔2020〕684 号）和《关于调整轻型汽车国六排放标准实施有关要求的公告》（生态环境部、工业和信息化部、商务部、海关总署公告 2020 年第 28 号）。

〔22〕 〔德〕阿图尔·考夫曼：《法律哲学》（第 2 版），刘幸义等译，法律出版社 2011 年版，第 210 页。

环境许可超前标准应当具有明确的时间效力边界。环境许可超前标准实施日期的调整，显然破坏了这种边界确定性。例如，深圳市曾经在短时间内两度调整《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》（GB 18352.6—2016）的实施日期。深圳市于2018年10月16日决定将该标准提前至2018年11月1日起实施。<sup>〔23〕</sup>然而，深圳市经济贸易和信息化委员会指出，这一决定将导致深圳市出现经销商无车可卖、消费者无车可买的困境，引发深圳市社消零总额增速下降、汽车经销商全面亏损、二手车经销商关门失业等问题。<sup>〔24〕</sup>从最终结果看，深圳市在当年12月决定将相关标准的实施日期重新推迟至2019年7月1日。<sup>〔25〕</sup>如果环境许可超前标准在时间维度上失去稳定预期，其权威性也会在反复变更中消解。

第二，造成信赖利益的减损。环境许可超前标准公布后，企业将信赖许可标准在给定的实施日期生效，并据此安排生产经营计划。如果行政机关不依计划实施超前标准，这一做法便涉及减损企业信赖利益的问题。具体而言，环境许可超前标准的调整实施涉及两种类型的信赖利益。第一种信赖利益涉及现有设施和产品的存续问题。当行政机关决定提前实施标准时，现有设施和产品将提前面临无法生产或销售的处境。例如，行政机关将我国机动车第五阶段排放标准在部分省市的实施日期提前至2016年4月1日后，库存车辆仅剩两个月的消化周期。第二种信赖利益涉及为实施技术改造付出的成本。这一类型信赖利益的减损通常发生于行政机关决定推迟实施标准的情形。当企业为实现超前标准支付了技术改造成本且调整了生产经营模式时，如果行政机关不依计划实施超前标准，企业的支出即构成实际损失。例如，在关于是否推迟实施重型汽车第四阶段污染物排放标准的讨论中，相关行业即表示，由于一些企业已经为有关标准值的执行付出生产准备成本，推迟实施将令这些企业的资金周转面临巨大的压力。<sup>〔26〕</sup>与之相对，如果相关市场中的其他企业急于从事技术改造，推迟实施标准反而使其获得了相对于前者的竞争优势。由此可见，环境许可超前标准的调整实施可能与信赖保护的要求相冲突。

第三，影响制度功能的实现。环境许可超前标准的制度功能在于激励企业从事创新行为，推动向更为清洁和可持续的生产方式转变，从而将环境问题外部性内部化、改善环境质量。行政机关对标准实施日期的调整，将不可避免地对超前标准的制度功能带来负面影响。一方面，环境许可超前标准实施日期的提前，可能导致企业采用不成熟的技术，进而因技术缺陷引发次生环境风险。此外，这一做法还可能导致部分企业为尽快实现达标而放弃处于开发阶段的新技术，转而采用高成本的技术，从而对技术创新形成阻碍。另一方面，推迟实施超前标准，也将影响技术促进目标的实现程度。倘若企业预判行政机关将弱化许可标准的执行力度，则可能基于成本规避考量而放弃技术升级计划。随着实施期限临近，行政机关迫于现实情况往往不得不放宽规制要求。在此情况下，企业既可免除技术研发投入，亦能规避违法责任承担。个别企业即使存在实施技术改造的意愿，也可能受到其他企业消极应对策略的影响，为避免额外支出成本而搁置技术更新计划。可见，若企业对于超前标准强制执行力度的预期产生动摇，该制度对于技术进步的激励效果

〔23〕 参见《关于轻型汽车执行第六阶段国家机动车大气污染物排放标准的通告》（深人环规〔2018〕4号）。

〔24〕 参见《关于提请给予我市机动车提前实施国六排放标准过渡期的请示》（深经贸信息市场字〔2018〕555号）。

〔25〕 参见《关于轻型汽车执行第六阶段国家机动车大气污染物排放标准的补充通知》（深人环规〔2018〕5号）。

〔26〕 参见赵三明：《减排比经济利益更重要》，载《中国工业报》2009年7月10日，第B03版。



将显著削弱。在此基础上，推迟实施超前标准可能导致企业维持高污染排放和高能源消耗的生产模式，从而加剧对健康、安全和环境的损害。总而言之，环境许可超前标准的调整实施可能损害促进技术进步和降低环境风险的制度目标。

第四，扩大规制俘获的机会。关于如何调整实施超前标准这一问题，法律上没有事先列举行政机关可能的考量因素。行政机关在程序上也没有受到严格的约束。从实践来看，行政机关在调整实施标准前可能征求或者听取作为被规制对象的企业意见。在此过程中，企业出于利润最大化的动机，可能向行政机关隐瞒或者误导行政机关，诱使行政机关作出有利于自身利益的决定，从而增加了规制俘获的可能性。例如，在决定推迟实施重型汽车第四阶段污染物排放标准前，行政机关已经通过公开征求意见、座谈会等方式来搜集有关的意见和建议。<sup>〔27〕</sup>然而，行政机关主要向特定行业的企业征求意见，且相关过程缺乏透明、公开的制度设计，这容易令行政机关为企业所俘获。又如，我国轻型汽车第六阶段排放标准正式实施前，中国汽车工业协会曾向行政机关提交专题报告，指出由于肺炎疫情的影响，满足新排放限值要求的车型开发和生产准备无法按期完成，并呼吁延迟相关标准值的实施。<sup>〔28〕</sup>行政机关最终调整了排放标准的实施时间，实际上回应了中国汽车工业协会的诉求。从这些事例可以看出，企业具有向行政机关表达利益诉求的积极性，从而增大了规制俘获的几率。

综上所述，环境许可超前标准的调整实施可能存在诸多法律问题，因而行政机关必须审慎地行使调整实施超前标准的权力。为此，行政机关在制定超前标准时，应当前瞻性地预测未来经济技术条件并以此作出制度安排，在积极预防环境风险的同时防止风险预防过度化，从而尽可能地避免频繁调整实施标准。在此基础上，为了应对复杂和多元化的形势变化，行政机关可以调整实施超前标准，但这一权力必须受到严格的法律限制。

#### 四、环境许可超前标准的控制路径

为了平衡环境风险预防和社会经济发展、公共利益和信赖利益，行政机关制定和实施超前标准的权力应当受到控制：在标准制定阶段，行政机关应当对超前标准的必要性和可行性履行理由说明的义务；在标准实施阶段，应当通过限定实体条件、强化程序约束和完善信赖保护规范行政机关调整实施决定的作出。

##### （一）标准制定的控制：理由说明义务的具体化

环境许可超前标准制定的控制，应当明确两点前提。其一，秉持“预防胜于后悔”的理念，应当承认行政机关在制定超前标准时具有较大的判断余地。由于未来事实的不确定挑战，环境许可超前标准无法接受严格的合比例性审查或成本收益分析。一方面，环境风险具有不确定性，因而有关风险的成本和风险预防的收益难以精确确定。关于环境和健康问题的认识将随着科技发展而持续变化。另一方面，技术发展状况实际上也是不可能准确预测的。除非实际投入且持续从事

〔27〕 参见《关于国家第四阶段机动车排放标准实施方案征集意见的通知》（环函〔2009〕3号）；祁晓玲：《环保部调整机动车国四标准实施日期》，载《中国工业报》2011年2月11日，第A03版。

〔28〕 参见甄文媛：《被误读的“暂缓国六实施”与被忽略的PN限值》，载《汽车纵横》2020年第4期，第40页。

技术更新，否则无法断定技术状况最终将如何发展。与之相关联，企业为从事技术开发所付出的成本，开发过程可能对经济和社会情况带来的影响，乃至为实施潜在新技术而产生的各种成本，都是无法精确估算的。基于这两方面，对于如何评价环境风险、如何确定安全的充分性和如何计算风险预防的成本等问题，通常并不存在可以事先明确规定的衡量准则。因此，行政机关在制定超前标准时必须基于大量不确定事实作出预测决定。即便在充分调用现有科学技术知识的基础上，行政机关也有运用社会价值和主观评价进行填补的余地。其二，行政机关的判断余地越大，对其论证强度的要求也应当越大。行政机关应当充分阐明在制定过程中对于超前标准的技术可能性、经济影响和社会价值等因素的考量。其中，对于预测事项的判断，行政机关应当对采用的科学方法、认定的事实基础和推导的预测结论予以说明，从而确保判断过程的理性化水平和判断结果的可接受程度。

依照这两点要求，环境许可超前标准制定的法律控制切入点应当是行政机关的理由说明义务。根据规则制定的要求，行政机关应当论证超前标准的必要性和可行性。<sup>〔29〕</sup> 由于立法机关无法事先为行政机关的判断内容提供固定的实体衡量因素，行政机关的判断过程主要受到各类程序性规则的约束。例如，环境许可标准制定过程中普遍要求评估论证和征求意见。然而，即便遵循了法定程序，也无法保证行政机关妥善地考虑了相关因素和有关意见。行政机关的理由说明义务能够兼顾实体内容和程序问题。行政机关既应当全面说明有关标准制定的事实认定和判断，也应当充分回应各方的建议和意见。根据这些要求，行政机关的理由说明义务应当从如下三个方面进行具体化设计。

第一，超前标准的公共目标。行政机关为企业设定的指标和要求应当有助于公共利益的实现。换言之，超前标准应当能够提高环境保护目标的实现程度。具体而言，行政机关应当采取适当的方法估算实施标准后能够减少的污染物排放量或者能源消耗量。例如，我国轻型汽车第六阶段污染物排放标准制定时，行政机关以目前每年新增轻型汽车 2200 万辆、轻型汽车有效使用期限为 15 年为依据，计算了提前一年实施标准能够带来的减排效果。<sup>〔30〕</sup> 当然，如果行政机关仅仅指出降低污染物排放标准或能源消耗标准将有利于改善环境，不能认为行政机关已经履行这一方面的理由说明义务。

第二，超前标准的技术可行性。行政机关应当说明超前标准的制定过程，解释超前标准的具体条款，为超前标准的执行提供信息指导，从而促使企业尽快开展技术改造和有效落实标准要求。具体而言，行政机关虽无需逐一提出潜在技术细节问题的解决方案，但应明确技术改进的关键路径，以表达其对相关行业在时限内实现技术达标的合理预期。毕竟制定超前标准的目的在于推动技术进步，而非为企业设置不可能完成的技术目标。为此，行政机关不仅需要立足当前技术水平，更应当评估产业技术升级潜力，即通过梳理相关领域技术演进历程，科学预判行业主体对

〔29〕 众多法律文件已经提出了行政许可标准制定程序的框架性要求。参见《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37号）；《强制性国家标准管理办法》（国家市场监督管理总局令第25号）；《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号）；《生态环境标准管理办法》（生态环境部令第17号）。

〔30〕 参见《关于征求国家环境保护标准〈轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）〉（征求意见稿）意见的函》（环办大气函〔2016〕870号）。

环境规制的技术响应能力。值得强调的是,在论证超前标准的技术可行性时,行政机关应当说明是否需要落实配套措施。例如,行政机关在制定我国轻型汽车第五阶段污染物排放标准时,同步考虑了与之配套的燃油质量要求。<sup>〔31〕</sup>总之,行政机关应当为企业规定出切合实际、经过努力可达到的要求和指标,而非无视客观规律提出企业无法达到的目标。

第三,超前标准的经济合理性。制定环境许可超前标准并不意味着行政机关放弃考虑对经济发展状况的影响。考虑到作为规制对象的众多行业对地方经济发展和就业利益的重要影响,以及它们提供的产品或服务对现代生活的必要性,行政机关不能以牺牲这些行业为代价实现规制目标。行政机关应当避免因实施超前标准而对经济发展和资源配置造成非预期的负面影响。因此,行政机关需要考量超前标准的实施效果,从而保证标准内容在经济上是可以承受的。首先,行政机关需要评估企业达标成本。值得指出的是,行政机关应当关注超前标准在不同企业间的差异化影响。例如,就污染物排放标准而言,现有企业由于承担设备改造、工艺重构的额外支出,通常需要比新建企业投入更多的环境保护资金。又如,大型企业的达标成本往往比小型企业更低,从而容易将环境成本转化为竞争壁垒。其次,行政机关需要评估财政支出成本。这些成本通常包括为提升监管能力、投资公共设施和提供经济支持等所需要的公共投入。再次,行政机关需要比较标准实施成本和公共利益收益。环境许可超前标准尽管将增加企业达标成本和财政支出成本,但会带来环境改善、健康提升、产业转型和经济增长等公共利益收益。在比较过程中,行政机关可以适当运用量化方法。例如,在制定我国轻型汽车第六阶段污染物排放标准时,行政机关结合国外实施类似环境标准的案例来估算标准实施需要的技术成本,并依据污染治理成本和健康成本来计算标准实施带来的经济效益。在比较各项污染物减排产生的经济效益和成本投入后,行政机关认为实施更严格的排放标准具备经济可行性。<sup>〔32〕</sup>当然,对于环境和健康收益与超前标准实施成本的衡量,是无法准确量化的。但是,行政机关可以对其中的价值判断问题和实质权衡过程作出说明,从而确保事实预测的可接受性。

综上,环境许可超前标准具有适用场景的限定性。环境许可超前标准的制定,要求行政机关必须具有相关的专业评估和预测能力。<sup>〔33〕</sup>当行政机关面临高度的信息不充分性或者技术发展的不可预测性时,环境许可超前标准不属于应当采取的风险预防措施。我国非道路移动机械第四阶段排放标准《非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法(中国第三、四阶段)》(GB 20891—2014)的制定和实施过程说明了这一问题。行政机关在2014年发布了有关污染物排放限值及测量方法,但因为总体技术要求还不完善,没有规定实施日期。直至2020年,行政机

〔31〕 参见《关于征求国家环境保护标准〈轻型汽车污染物排放限值及测量方法(中国第五阶段)〉(征求意见稿)意见的函》(环办函〔2011〕239号)和《关于征求〈轻型汽车污染物排放限值及测量方法(中国第五阶段)〉(二次征求意见稿)意见的函》(环办函〔2013〕46号)。

〔32〕 参见《关于征求国家环境保护标准〈轻型汽车污染物排放限值及测量方法(中国第六阶段)〉(征求意见稿)意见的函》(环办大气函〔2016〕870号)。

〔33〕 在制定超前标准时,行政机关通常须具备几项条件:一是必须具有相关行业在尽可能长时间内发展变化的原始数据和原始资料;二是参与预测的人员必须熟悉相关行业,具有丰富的实践经验,能进行科学的分析,揭示内部因果关系,理清各种因素的影响;三是具有必要的预测手段,如科学的预测方法和能进行模拟的技术设备等。参见张振明、仝光华、李竞平编:《技术监督工作指南(标准化卷)》,山西人民出版社1989年版,第441—446页。

关才决定自 2022 年起实施这一标准。<sup>〔34〕</sup> 质言之，行政机关如果无法说明合理的预测方法和事实基础，不应当制定超前标准。

## （二）标准实施的控制：调整实施决定的规范化

环境许可超前标准在实施过程中应当具有一定的灵活性。原因在于，环境许可超前标准的实施需要经年累月的准备。在这段时间内，社会经济技术条件的发展，可能改变超前标准制定时的事实基础。由于科学技术日新月异，超前标准的科学基础可能不断遭到挑战。此外，处于高速发展的科技社会之中，社会经济条件和价值取向也在持续变化，这可能进一步动摇超前标准的适用基础。从实践来看，风险评价的变化、公共政策的变动和突发事件的出现等因素可能导致环境许可超前标准的实施效果偏离预期。当依计划严格实施将产生规制不足或规制过度的问题时，为了实现公共利益的最大化，行政机关可以全部或部分地提前或者推迟超前标准的实施日期。

然而，行政机关调整实施超前标准的权力需要受到严格限制。一方面，由于环境许可超前标准的预测属性，行政机关预期的技术目标和预测的实施成本往往难以准确反映未来的实际情况，因而需要容忍一定程度的不确定性存在。另一方面，环境许可超前标准的调整实施须在法的安定性、信赖保护和制度功能等之间作出适当的权衡。考虑到这些因素，环境许可超前标准应当以按期实施为原则，以调整实施为例外。为了保证调整实施超前标准的必要性和公平性，应当对行政机关的决定过程进行规范化设计。

第一，限定调整实施超前标准的实体条件。法律规范应当尽可能地明确行政机关的考虑因素，即通过实体性规范来防止行政机关的恣意和武断。具体而言，当具有风险评价上的必要性和经济、技术上的可行性时，行政机关可以提前实施标准；当标准执行的成本过高时，行政机关可以暂缓其实施。然而，考虑到超前标准的规制目标，行政机关推迟实施标准的情形应当受到进一步限制。这一限制应当包含三点内容。其一，行政机关应当着重审查相关企业是否履行技术开发的勤勉义务。若经审查认定存在技术开发懈怠情形，则不应推迟实施相关标准。如此，超前标准的威慑和激励效果不会减弱。其二，行政机关应当说明，是否可以通过采用激励型措施来处理许可标准执行成本过高的问题。以我国轻型汽车第六阶段排放标准《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》（GB 18352.6—2016）为例，该标准正式实施前，部分地方政府已经通过发放补贴的形式以鼓励汽车消费。<sup>〔35〕</sup> 因此，关于行政机关是否有必要推迟实施标准，仍有可以讨论的空间。其三，行政机关可以根据当下社会经济技术发展水平，为超前标准暂缓实施阶段制定具有过渡性质的许可标准。换言之，行政机关需根据具备可实施性的技术，适当考量企业经营成本，最大程度地实现污染物减排和能源消耗控制的目标。

第二，强化调整实施超前标准的程序约束。尽管实体规范力求严密，但也无法排除行政机关的裁量空间。不断变化的现实环境和持续发展的科学技术要求在决定是否以及如何调整超前标准的适用上留下判断空间。立法机关能够提供的引导是有限的。因此，在无法实现绝对明确的实体

〔34〕 参见《〈非道路移动机械用柴油机排气污染物排放限值及测量方法（中国第三、四阶段）〉（GB 20891—2014）修改单》。

〔35〕 例可参见《广州市坚决打赢新冠肺炎疫情防控阻击战努力实现全年经济社会发展目标任务若干措施的通知》（穗府规〔2020〕2号）和《佛山市商务局关于落实消费者购买“国六”标准排量汽车资金补助工作的通知》（佛商务内贸字〔2020〕15号）。



规范时，可以运用程序规范对行政机关予以限制。环境许可超前标准的调整实施涉及复杂的技术性和政策性问题，需要搭建行政机关、企业、一般公众、专家等多元主体间的信息沟通和反馈渠道，以帮助行政机关汇集和处理不同意见和信息，保障行政机关决定的科学化和民主化。由于超前标准的调整实施有普遍性意义，行政机关应当依照规则制定的基本程序作出相关决定。具体来说，行政机关必须遵循下列程序。首先，公布调整实施决定的草案。行政机关应利用政府官方网站、社交媒体平台、新闻媒体等广泛发布有关草案。行政机关必须详细说明调整标准实施日期的原因、目的以及初步拟定的新实施日期。其次，广泛征求意见。行政机关应当设置专门的意见反馈渠道，如电子邮箱、在线留言板等，公开征求意见。公开征求意见期限不宜过短。必要时，行政机关可以采用座谈会、论证会、听证会等多种形式听取意见。在这些听证会中，为了保证有效沟通和理性论证，可以参照《规章制定程序条例》，对听证程序加以规范：一是听证会公开举行，行政机关应当提前公布听证会的时间、地点和内容；二是听证代表有权提问和发表意见；三是听证会应当制作笔录，记录发言人的主要观点和理由；四是行政机关说明对听证会意见的处理情况及其理由。<sup>〔36〕</sup>最后，公布最终决定。行政机关应当对收集的意见进行分类整理和分析研究，对于其中的合理诉求应予以充分考虑。在此基础上，行政机关可以决定提前或推迟实施标准，也可以决定不更改标准的实施日期。行政机关必须说明作出相应决定的理由，其中应当包含对于征求意见的汇总处理情况。

第三，完善企业信赖利益的保护方式。根据行政法上的信赖保护原则，“相对人对国家的公权力行为所给予的信赖，公权力主体应当加以保护，特别是当公权力主体计划变更、废弃原有的公权力行为或决定时，必须考虑到相对人已经取得的权益或即将必然取得权益的保护问题”<sup>〔37〕</sup>。当调整实施超前标准具有公共利益上的必要性时，行政机关不能以按期实施相关标准来实现对企业的信赖保护，因而应当采取其他方式来保护企业的信赖利益。具体而言，针对不同类型的信赖利益，可以采用不同的保护方式。一是采取过渡措施。当行政机关决定提前实施标准时，应当预留适当的过渡期，以便企业做好准备。根据实际情况，过渡期条款的范围和内容可以有所不同。行政机关可以在有关决定的公告日期和实施日期之间留有足够的时间。就提前实施机动车污染物排放标准而言，部分地方立法已经明确要求行政机关的决定公布后，必须经过特定时间才能生效。例如，《兰州市机动车排气污染防治条例》第 11 条规定：“市人民政府可以根据本市大气环境质量和机动车污染物排放状况，提请省级人民政府批准，提前执行国家下一阶段更高、更严的机动车大气污染物排放标准，并在执行前六个月向社会公布。”此外，行政机关也可以单独为库存产品设置过渡期间。这一做法在实践中亦有所体现。例如，广东省人民政府于 2019 年 6 月 28 日发布公告，决定自 2019 年 7 月 1 日起提前实施我国第六阶段轻型汽车污染物排放标准，但库存车辆在 2019 年 9 月 30 日前可以办理注册登记、变更登记或转移登记，即相当于设立了 3 个月的过渡期。<sup>〔38〕</sup>当然，行政机关必须在科学论证后确定过渡期限的长短。二是损失补偿。对于企

〔36〕 参见《规章制定程序条例》（2017 年修订，中华人民共和国国务院令 695 号）第 16 条第 2 款。

〔37〕 耿宝建、王亚平：《法规变动与信赖利益保护》，载《法学》2011 年第 3 期，第 36-37 页。

〔38〕 参见《广东省人民政府关于实施轻型汽车国六排放标准的通告》（粤府函〔2019〕147 号）。

业为实施技术改造付出的成本，行政机关应当建立补偿机制予以合理弥补。这一补偿问题可以在法律框架内解决。根据现行法律的授权，行政机关可以采用一系列激励型措施，以实现环境保护目标。《环境保护法》第22条便规定，行政机关应当依法采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施，以鼓励在法定要求基础上进一步减少污染物排放的行为。《节约能源法》也规定，行政机关可以采用各类激励措施来支持节能技术的研究开发和推广应用。<sup>〔39〕</sup> 这些激励型措施在《生态环境法典（草案）》中也有所体现。<sup>〔40〕</sup> 因此，行政机关可以通过补贴或奖励的方式，向已经开展环保技术改造和实现节能减排目标的企业提供激励性经济支持，以兼顾公共利益和对企业合理信赖的保护。

## 五、结语：环境法研究对行政法总论的贡献

科学技术的飞速发展和科技成果的商业化运用，极大地改善了人类的物质生活条件，也带来了前所未有的环境风险。行政机关一方面必须积极采取法律手段来应对环境风险，另一方面必须避免过度阻碍经济社会发展进程。因此，对于当下面临的安全问题，既不能运用现有技术消除，也不能以牺牲产业发展为代价处理，只能等待进一步的技术开发解决。从这一意义上看，现代环境规制实质上是通过技术来控制技术滥用产生的不利后果。在市场机制失灵的情况下，为了使环境保护技术发展符合社会管理的需要，由行政机关对技术发展方向进行规划已经成为明显的趋势。<sup>〔41〕</sup> 在预测未来技术发展的前提下，行政机关还需要为相关技术目标的落实提供适当的激励机制。在新兴技术不断涌现、风险种类持续增加和风险影响逐渐累积的现代社会，环境许可超前标准具有现实必要性。行政机关不仅需要为当下的生产经营活动提供技术指标，还需要提前为未来的行业实践设定技术目标，以引导有关行业开展技术更新。环境许可超前标准是在整理当前状况和预测未来发展的基础上作出的，伴随着不确定性。因此，环境许可超前标准应当在制定时经过充分论证，且在实施中规范调整。

本文从生态环境领域出发，阐述了行政许可超前标准的理论和实践问题。值得说明的是，不限于环境保护，超前标准化的理念和方法在产品质量安全、<sup>〔42〕</sup> 药品安全、<sup>〔43〕</sup> 通信安全<sup>〔44〕</sup>等领域均有实践，且运用于行政认证、行政检查、行政处罚等多种行政规制工具中。近来的行政实践

〔39〕 参见《节约能源法》第60—67条。

〔40〕 参见《生态环境法典（草案）》“总则”编第八章“保障措施”。

〔41〕 例如，《关于加强生态环境领域科技创新 推动美丽中国建设的实施意见》（环科财〔2025〕12号）提出“组织制定生态环境领域科技发展规划”。

〔42〕 例如，我国在军用装备的管理方面提出要依赖超前标准的控制作用。参见陶帅、卢奔、邓辉咏：《装备建设与运用——标准体系与实施篇》，西安电子科技大学出版社2022年版，第60—61页。

〔43〕 例如，《药品生产质量管理规范（2010年修订）》及有关附录发布于2011年，规定现有药品生产企业，血液制品、疫苗、注射剂等无菌药品的生产应在2013年12月31日前达到要求，其他类别药品的生产则须在2015年12月31日前符合规定。参见《关于实施〈药品生产质量管理规范（2010年修订）〉有关事宜的公告》（国家食品药品监督管理局公告2011年第19号）。

〔44〕 例如，我国在制定传真三类机有关标准时采取了超前标准化的方法。参见崔凤岐主编：《标准化管理教程》，天津大学出版社2006年版，第87页。

也关注超前标准对于引领新兴产业领域创新发展的可能作用。<sup>〔45〕</sup> 因此，本文的讨论在不同行政领域、对于不同类型行政行为均有适用的空间。从这一角度看，本文的研究立足于环境法这一参照领域，对于行政法总论亦有一般的参考意义。

---

**Abstract:** Standards of environmental permits are very important in the draft Ecological and Environmental Code. In practice, a part of standards of environmental permits has showed an advance character. Administrative agencies set long-term goals of environmental protection beyond the current level of social development, which will be the basis of environmental permits in the future. Advance standards of environmental permits play an important role in promoting technology development and reducing environmental risks. However, existing practical experiences show urgent needs to strengthen the legal control of the system. Agencies often adjust the implementation dates of advance standards, which reflects arbitrariness and uncertainty in the operation of the system and brings a series of problems, such as destroying the stability of the law, impairing reliance interest, influencing the realization of the institutional function and increasing the risk of regulatory capture. Therefore, the legal control of advance standards of environmental permits should be strengthened: during the standard setting phase, administrative agencies should give reasons for necessity and feasibility of advance standards; during the standard implementation phase, the power of agencies to adjust and apply advance standards should be regulated by limiting substantive conditions, strengthening the procedural restriction mechanism and perfecting the reliance protection system.

**Key Words:** standards of environmental permits, advance standards, legal control

---

(责任编辑: 张泽宇)

---

〔45〕 例如,《贯彻实施〈国家标准化发展纲要〉行动计划(2024—2025 年)》(国市监标技发〔2024〕30 号)即强调,“围绕新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保、民用航空、城市轨道交通、船舶与海洋工程装备、安全应急装备等产业领域,紧盯产业发展趋势,适度超前研制相关标准,以标准引领产业创新发展”。