

浅谈规范性文件有效期的细化

——以各地规范性文件管理规定的实证分析为视角

许宗鹏

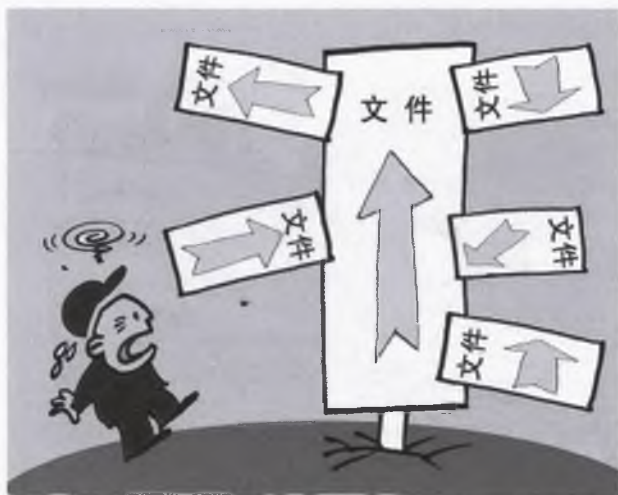
一、规范性文件有效期制度概述

规范性文件有效期制度,顾名思义就是将规范性文件设置在一个特定的期限内有效的制度。一旦该期限届满,规范性文件就自动失效。该制度起源于“日落条款”。就像太阳有升有落一样,法律或制度有生效实施的一天也就有被废除终止的一日。同样,规范性文件有效期制度也蕴涵着尊重周期,定期失效的理念。

在规范性文件中引入有效期制度对加强我国行政管理有着重要的意义。首先,通过事前防范,到期终止的做法,规范性文件有效期制度有利于控制行政规范性文件膨胀,提高行政效率。其次,通过规范性文件有效期制度建立动态清理机制,可以及时应对立法变化和社会变更,及时废止失效性文件,避免出现文件打架。第三,通过有效期制度可以自动淘汰不合时宜的规范性文件,使行政执法所遵循的依据更加集中、明确和有针对性,以更有效利用执法资源。

二、我国各地关于规范性文件有效期的规定

2006年广州市政府在我国规范性文件中首次引入有效期制度,《广州市行政规范性文件管理规定》第十八条规定:“行政规范性文件应当规定有效期。有效期自行政规范性文件发布之日起最长不得超过5年。有效期届满,行政规范性文件的效力自动终止。”同年郑州市政府下发的《关于建立规范性文件有效期制度的通知》也对规范性文件规定了有效期。随后陕西、湖北、上海、河北等全国多个省、地级市、甚至县级市都出台了关于规范性文件有效期



一般不超过五年的规定。至2012年5月,网络检索到的各省市区政府新修订的规范性文件管理规定大多设立了有效期条款。可见有效期制度在我国各省市区政府的行政规范性文件管理中逐渐得到认同和采纳。

目前国务院尚未就规范性文件的有效期限统一规定,而各地方政府处于自下而上的探索阶段,关于有效期的规定不一而同,某种程度上影响了政府立法的同一性和权威性。下面通过对福建、广东、上海、广州、成都、厦门等省市区政府规范性文件管理规定的实证分析,对规范性文件有效期制度进行初步分析。

(一)立法体例上的区别

在是否就各类规范性文件分别制定有效期上,各地做法不一,主要有以下四种立法体例。

1. 仅规定规范性文件有效期的最长年限。如《福建省行政机关规范性文件备案审查办法》第十五条规定:规范性文件应当注明有效期,有效期一般不得超过5年,有效期届满的规范性文件自动失效。《天津市行政规范性文件管理规定》也作了类似的规定。

2. 除规定最长年限,还规定了暂行、试行文件、部署性工作文件和通告等规范性文件的有效期限。如《厦门市行政机关规范性文件管理办法》第二十八条对暂行、试行文件有效期进行规定:规范性文件应当注明有效期,有效期自文件实施之日起一般不超过5年,暂行(试行)类文件有效期不超过2年。《广东省行政机关规范性文件管理规定》第二十八条则增加了对安排部署工作性文件的规定:安排部署工作有时限要求的规范性文件,有效期不得超过工作时限。《上海市行政规范性文件制定和备案规定》第二十六条第二款还对通告进行了规定:规范性文件的名称为“通告”的,有效期自施行之日起一般不超过1年;未明确有效期的,其有效期为1年。

3. 将规范性文件细分为需要制定有效期和不需要制定有效期两种。如《陕西省标准性文件监督管理办法》第十六条规定:规范性文件有效期一般不得超过

5年。但程序性规定、技术性规范和实施法律、法规、规章的规定除外。

4. 还有些地方未规定规范性文件的有效期限。

(二)有效期期限上的区别

各省市政府对规范性文件各类别有效期的期限规定也不尽相同,下面按照规范性文件的类别分别展开分析:

1. 规范性文件有效期的最长年限,主要有两种做法。一是规定规范性文件有效期最长不超过5年。如《福建省行政机关规范性文件备案审查办法》、《河北省规范性文件制定规定》、《陕西省标准性文件监督管理办法》、《成都市行政规范性文件管理规定》、《厦门市行政机关规范性文件管理办法》、《汕头市行政机关规范性文件管理规定》。《山东省行政程序规定》则规定规范性文件有效期为3-5年。二是规定了例外情况,在特殊情况下可以超过5年。对此天津市和上海市的做法又不同。《天津市行政规范性文件管理规定》规定了例外情况,但又限定了最长时限不得超过10年。而《上海市行政规范性文件制定和备案规定》却规定:有效期需要超过5年的,制定机关应当在起草说明中载明理由。依上海市的规定,有效期没有上限,但应予说明。

2. 关于暂行、试行规范性文件有效期的规定。对此各地规定差异不大,广东、上海、河北、厦门、汕头等省政府都规定为:规范性文件的名称冠以“暂行”、“试行”的,有效期自施行之日起不超过2年;未明确有效期的,其有效期为2年。而《山东省行政程序规定》的规定有细微差别:标注“暂行”、“试行”的规范性文件,有效期为1-2年。

3. 安排部署工作类别的规范性文件,一般不得超过工作时限。《广东省行政机关规范性文件管理规定》第二十八条规定:安排部署工作有时限要求的规范性文件,有效期不得超过工作时限。成都市、汕头市也作了类似的规定。而《厦门市行政机关规范性文件管理办法》则作了相反的规定,不将阶段性专项整治方案、工作方案、实施方案作为规范性



文件管理。

4. 通告类规范性文件的有效期。关于通告的规范性文件有效期规定目前仅见诸上海市的规定,《上海市行政规范性文件制定和备案规定》第二十六条规定:规范性文件的名称为“通告”的,有效期自施行之日起一般不超过1年;未明确有效期的,其有效期为1年。

5. 程序性规定、技术性规范和实施法律、法规、规章的规定等规范性文件的有效期。这类规定目前仅见诸《陕西省标准性文件监督管理办法》,该法第十六条认为程序性规定、技术性规范和实施法律、法规、规章的规定可以长期有效,不应设定有效期。

三、构建合理、科学的规范性文件有效期制度

近几年我国开始在规范性文件中引进有效期条款,但对其研究仍然比较有限,有效期制度设置的合理性、科学性仍有待进一步探讨。由于规范性文件种类繁多,不应一刀切地笼统规定有效期,而应根据各规范性文件的特点分别规定有效期,以设置细化求立法科学化。下面借鉴各省市政府立法,并根据各规范性文件的特点,提出细分规范性文件有效期制度的初步设想。

(一)应当设立最长有效期,总概各类规范性文件

规范性文件的有效期一般不得超过5年,但特殊情况下可以延长到10年,超过5年的制定机关在起草时应当说明理由。当今社会社会关系变化较快,日益复杂,而规范性文件往往跟不上社会的发展,为

保证制度的有效性和及时性,设定5年的最长期限较为合理。同时为保证立法的灵活性,增加了但书条款,以应对个别立法的需要。

(二)应当按照各规范性文件种类的特点,分别设置有效期

1. 属于部署性的规范性文件,有效期应不得超过工作期限。这类规范性文件在调整对象上具有较强的时空性质,事项执行完毕,该文件也就完成其历史使命。但如超出最长期限5年,应当在制定时进行说明。

2. 暂行、试行的规范性文件,有效期为1-2年,如无明确规定则为2年。冠以暂行、试行的规范性文件,其特点是“暂”和“试”,即立法的存续时间是短暂的,应当及时进行废止或修正。因此对这类规范性文件规定2年的最长期限较为科学。

3. 通告类的规范性文件有效期。《国家行政机关公文处理办法》把通告的功能定义为:适用于公布社会有关方面应当遵守或者周知的事项。由于通告适用范围广阔,有的通告事项适用时间很短,有的则可以长时间适用,如按上海市规定限定有效期为1年,通告的使用将被大大限制。因此通告的有效期,应以通告上写明的时间或通告的事项结束为止,最长不得超过5年;如未写明时间,有效期为1年。

4. 程序性规定、技术性规范和实施法律、法规、规章的规定等规范性文件,也应当设立有效期。首先,行政关系变化剧烈,行政部门调整频繁,技术不断进步,即便是程序性规定和技术型规范这类变化较小的规范性文件,如不设置有效期及时清理调整,也很容易与社会现实脱节。其次,这类规范性文件在概念上不清晰,学理和实践上未有明确的概念和内涵,容易为有权机关利用该规定设置长期有效的规范性文件。第三,这类规范性文件数量不多,设立有效期到期视情况修改或重新发布,也不会增加太多行政成本。

(作者单位:厦门市翔安区政府法制与督查科,本文转自《厦门政府法制》)