

# 工程建设标准与法律法规互动关系研究

朱宏亮,崔晶晶

(清华大学 土木水利学院,北京 100084)

**摘要:**工程建设标准是相关法律法规的重要技术支撑,法律法规则是保障工程建设标准顺利实施的有力工具,二者积极互动关系的建立是保障工程建设标准化事业持续、快速发展的关键要素。通过对工程建设标准与法律法规互动关系的研究分析,明确二者的相互影响关系;并在此基础上,结合我国工程建设标准与法律法规积极互动关系与消极互动关系并存的现状,提出促进积极互动关系建立的措施建议,为完善我国工程建设标准法制化建设提供指导意见。

**关键词:**工程建设标准;法律法规;互动关系

中图分类号:T-05

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0099-03

工程建设标准是工程建设活动的技术支撑,同时也是工程建设标准化法律法规的重要支撑,对于保障工程质量、工程安全、保护环境、保障公众利益具有重要的影响;工程建设标准化法律法规则是保障工程建设标准实施的有力工具。本文通过对工程建设标准与法律法规的互动关系研究,明确法律法规体系建设对工程建设标准实施的重要影响,为完善我国工程建设标准法制化建设提供指导意见和合理建议。

## 1 工程建设标准与法律法规的基本分析

### 1.1 工程建设标准的基本分析

工程建设标准是指在工程建设领域内获得最佳秩序,经协商一致制定并经一个公认机构批准,对建设活动或其结果规定共同的和重复使用的一种规范性文件。作为我国工程建设的一项十分重要的技术基础工作,工程建设标准以科学、技术和实践经验的综合成果为基础,不仅具有技术性,更具有生产性和经济性,对于促进最佳社会效益、经济效益、环境效益和获得最佳资源、能源使用效率有重要作用。

### 1.2 工程建设标准化法律法规的基本分析

工程建设标准化法律法规是指围绕工程建设标准化工作而形成的以法律规范为基础,多种法规成分和要素的相互连结和有机结合。工程建设标准化法律法规通过权利规范和义务规范来明确设定工程建设标准化主体的行为模式,引导、规范工程建设标准化主体的行为,具有系统性、协调性和科学技术性。工程建设标准化法律法规能否

真实地反映工程建设领域的客观实际,对主体权利义务的配置是否合理,将决定工程建设标准化工作能否顺利开展,也将决定工程建设标准体系的应用在我国工程建设领域是发挥积极作用还是消极作用。

## 2 工程建设标准与法律法规的互动关系

### 2.1 法律法规对工程建设标准的影响分析

#### 2.1.1 各层级法律法规对工程建设标准的影响

目前,包括我国在内的世界大多数国家或地区的工程建设标准化法律法规均具有层级性的特点,概括起来,大致有3个层次,分别为法律、法规和法规的执行指南。各层次法律法规对工程建设标准的影响可归纳为:

(1)法律层次。这是工程建设标准化管理工作的基础,可较原则性地规定有关安全、卫生、环保的基本要求;或一般性地引用相关标准,指明何机构发布的何领域的标准。

(2)行政法规和地方性法规层次。将已在法律中规定的基本要求细化,规定相应的具体技术要求或指明引用的具体标准,提供强制执行的可供选择的方法、途径。

工程建设标准化工作及其体系建设中的重大事项,都需要通过标准化的法律法规加以确立,以保障工程建设标准化事业的持续、快速发展。因此工程建设标准化各层级法律法规的修改和完善是工程建设标准推行的前提。

#### 2.1.2 法律法规对工程建设标准的影响贯穿始终

工程建设标准体系的建设要以国家法律法规为依据。无论是工程建设标准的制定、执行阶段,还是实施、监督环节,都要制定、修改相关的法律法规,形成工程建设标准化

收稿日期:2009-07-29

作者简介:朱宏亮(1946-),男,湖南湘阴人,清华大学土木水利学院教授,研究方向为建筑法规、建设项目管理;崔晶晶(1985-),女,河南新乡人,清华大学土木水利学院博士研究生,研究方向为工程法律、建筑行业管理政策。

的法律法规体系,使工程建设标准体系的建设纳入法制化轨道。研究各国的标准化法律制度后发现,各国的标准化法律法规的内容虽然不尽相同,但都约束了标准化的全过程(标准编制、发布、实施)和主要方面(机构、经费、责任),这些内容是互为支撑,不能割裂的。所以,工程建设标准化法律法规对工程建设标准的影响应是贯穿始终的,不能轻视对标准化工作任何阶段的监督管理。

### 2.1.3 法律法规中的权利义务关系保障标准的实施

法理学中,权利的实现都需设定相应的义务和责任,行为主体要为自己的行为结果承担责任。但这种义务与责任不能通过技术性的标准来加以说明,需要通过法律法规设置法律责任进行规定。此即为工程建设标准法律法规强制性和约束性的体现。

## 2.2 工程建设标准对法律法规的影响分析

总体来说,工程建设标准对法律法规的影响主要表现为技术支撑作用。具体分析,该技术支撑作用主要表现为:

### 2.2.1 工程建设标准对法律法规的补充作用

首先,工程建设标准有利于弥补立法不足,协助法律法规规范市场;其次,标准对具体规定的细致性,可促进工程建设标准法律法规目标的实现;最后,通过标准的实施,有利于发挥市场的自我调节作用。

### 2.2.2 工程建设标准是法律法规引用的重点对象

在法律法规等法律形式文件中引用标准,使标准成为法律法规和契约合同的技术依据和组成部分,是发达国家标准法制化的重要特征。而工程建设标准为相关法律法规所引用,也是标准制约法制化的重要特征。工程建设标准是否能得到法律法规的引用是由其先进性、合理性及其对最新技术现状的反映所决定的。法律法规是否引用已有标准反映了标准的综合水平,标准通过法律法规的引用实现了其在法律中的具体实施。

### 2.2.3 工程建设标准的实施情况可作为法律法规编制修改的依据

工程建设标准的实施涉及了开展标准实施而建立起来的组织机构、基础设施、实施模式以及为了保证系统运行的人才、政策、资金、信息、检验检测等诸多要素,而各要素的有效运转很大程度上取决于法律法规的指导与规范。如果工程建设标准实施顺利,则可以通过法律法规的设置将有效经验通过法制化的手段加以推广;如果工程建设标准实施情况不佳,则可通过法制化的手段加以控制和协调。法律法规以工程建设标准的实施情况为依据进行编制修订,才能充分促进实施工程建设标准所涉及的相关活动和过程,使之构成一个合理、有效的系统,最大限度地发挥出工程建设标准的作用和效果。

## 3 我国工程建设标准与法律法规互动关系的现状

### 3.1 积极的互动关系

工程建设标准与法律法规间积极的互动关系应表现为标准与法律法规形成协调一致、相辅相成的关系。一方

面,法律法规应能科学规范和指导工程建设标准的制定,有效地促进标准的实施,有力地保证对标准的监督;另一方面,工程建设标准应配合法律法规对市场进行调节,配合法治和行政手段进行必要的干预,以建立公平竞争、依法竞争的市场秩序,实现法律法规所设定的目标。

自从20世纪50年代借鉴苏联的标准规范起,我国的工程建设标准已经发展了60余年。60年来,工程建设标准的发展促进了相关法律法规的编制与修改,而各类法律法规工作的有效展开,又保障了工程建设标准的实施。目前,现行工程建设标准化的法规,是在《标准化法》和《标准化法实施条例》相继发布后,结合有关工程建设的法律和行政法规,如《建筑法》、《消防法》、《建设工程质量管理条例》等,逐步确立的。总体上看,二者的互动关系是积极的,表现为相互促进、不断完善。

### 3.2 消极的互动关系

工程建设标准化法律法规是将工程建设标准体系及其管理体制和运行机制用法律法规的形式固定下来,保证其实施。如果工程建设标准法律法规制定得不好,也会对工程建设标准体系及其管理体制运行机制的正常运转和发展起到阻碍作用。由于我国工程建设标准体制以及法律法规体系本身存在问题,所以二者在互动的过程当中也产生了诸多不和谐之处,主要表现为内容、功能、结构三方面的不协调。

#### 3.2.1 内容不协调

创立工程建设管理制度,完善相应的法律法规,是近年来各级建设行政主管部门付出巨大努力,取得显著成效的工作之一。我国体制转轨时期在建章立制上花费较大力量,具有其客观必然性。作为工程建设管理体系的重要内容之一,我国工程建设标准的数量,也随着国家工程建设的需要和科技水平的进步,逐渐增多,截止2008年底,现行工程建设标准数量为427项,行业标准为927项,地方标准1349项。然而,这也导致工程建设标准的发展呈现出重创制、忙应急、轻监管的现象。进一步则表现为标准与法律法规在内容上的不协调。一方面,新出现的工程建设标准化事项缺乏法律法规依据;另一方面,有些法律法规已不适应当前经济发展形势,有待修订或废止。

#### 3.2.2 功能不协调

我国工程建设标准与法律法规在功能上的不协调,主要表现为二者的功能诉求存在一定的差异。这一点重点体现在法律法规与工程建设强制性标准的关系上。我国《标准化法》第七条规定,“保障人体健康,人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制性标准,其它标准是推荐性标准”。而目前我国工程建设强制性标准数量过多,覆盖范围过于宽泛。部分强制性标准的强制范围过宽,许多不属于安全、卫生 and 环境保护方面的技术要求,仍然存在于强制性标准中,与《标准化法》规定的强制性标准的设定原则不相吻合。

另外,功能不协调还表现为现行法律法规并没有对强制性标准的法律性质和法律效力作出规定和说明。根据现代法治原理,只有法才可以对公民设定强制性义务。依据

宪法和立法法,我国目前具有“法”的性质的法律形式主要有宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、部门规章、地方政府规章等。强制性标准从形式渊源上来讲,并不具有法的性质,但从实质上又设定了强制性的法律义务。这就使得强制性标准面临一个尴尬的局面,不具有法的性质的文件给公民法人和其它组织设定了法的义务,成为法外之法。

鉴于以上两点原因,我国目前工程建设标准与法律法规在功能上还存在一定的不协调。

### 3.2.3 结构不协调

工程建设标准与法律法规在结构上的协调性,应表现为法律法规通过对各类工程建设标准范围的清晰界定,有针对性地分别指导和规范各类标准的实施。目前我国对工程建设标准化管理实行的是分级管理模式,在各层级标准具体的管理环节和运行机制上,法律法规的界定显得较为薄弱。比如,在需要制定什么标准、与其它标准是否协调、标准制定的透明度方面(包括标准的制定程序、计划、编制情况、实施和修订等方面),都缺乏行之有效的法律法规进行规制。这就导致工程建设行业标准、地方标准在项目上、内容上与国家标准重复交叉。行业标准以及地方标准与行业标准之间,同样存在项目重复制定、内容交叉矛盾的问题,造成了有限的工程建设标准化工作的人力、物力在低水平上的重复劳动。

法律法规对工程建设标准的分类界定不明,还表现在对强制性标准与推荐性标准内容的划分上。我国现行的强制性标准,是根据标准的适用范围和标准对工程建设质量或安全的影响程度并按照标准项目而划分的,并没有从内容上进行区分。在建立强制性标准与推荐性标准体制的过程中,未能从标准内容上彻底变革,严格说只在形式上作了区分。强制性标准中含有大量不宜强制的技术要求,推荐性标准也存在一些需要强制的技术内容。同时,两类标准的编制、管理和使用要求,缺乏更具体的法律界定和区分,在实施和对实施进行监督的过程中难以区别对待,执行尺度不易掌握。例如各类工程质量检验评定标准,按照推荐性标准的划分原则,工程质量检验评定标准中的质量评定内容,应当划分为推荐性标准。但由于目前质量检验和质量评定内容均在同一项标准之中,仍将这些标准划分为强制性标准。另外现行的工程建设国家标准、行业标准和地方标准的内容,有许多是属于导则、指南、手册、参考资料的内容却混杂在强制性标准中,既增加了标准编制工作的难度,也造成工程建设中执行标准的难度。

## 4 促进积极互动关系的措施建议

### 4.1 提高标准的适用性,促进法律法规的引用

标准的良好适用性是标准为法律法规所引用的前提,如果标准适用性不好,法律法规就很难运用这样的标准。提高标准制定的开放性、透明度、科学性、合理性是使标准适用性提高而能为法律法规所引用的保障。一方面,从标准制定的程序上保证开放性和透明度,有效吸收各方面的

意见于标准中,这可以奠定标准广泛可接受的基础,从而使引用该标准的法律法规得到顺利实施;另一方面,保证标准内容的科学性和合理性,才能保证引用该标准的法律法规的适用性,这对于法律法规实施的好坏起着至关重要的作用。因为法规相对标准是强制执行的,如果法规不适用,它对于社会的负面影响要比不适用的标准更大。

### 4.2 建立监督反馈机制,实现快速有效沟通

前文在论述标准对法律法规的影响时曾提到,工程建设标准的实施情况,是相关法律法规编制和修改的重要依据。那么,执法过程中反映出的法律方面的问题不仅需要及时反馈到立法机构,涉及到相关标准的问题还需要反馈到标准机构,以使相关标准制定与修订能够满足立法的目标和需求。这就需要建立有效的监督反馈机制和通报制度,快速合理地评估标准的实施绩效。建设行政主管部门可授权建设工程市场监督机构归口监督检查标准的执行情况,对标准及现行法律法规的不足之处和市场需求情况及时进行反馈,降低法律法规对经济发展形势的不适应性。

### 4.3 明确标准法律地位,保障标准有效实施

在我国现行以强制性标准代替技术法规的标准体制下,明确标准的法律地位,是清晰界定强制性标准与推荐性标准的先决条件,更是保障标准有效实施的前提。对于强制性标准,应通过法律法规的形式明确其法律位阶、效力来源,并详细规定违反后需承担的法律后果,而不仅仅在标准化法和标准化法实施条例中规定其具有强制性;对于推荐性标准,应以合同为载体,通过履行合同的方式来保证企业的自愿执行。

## 5 结论

依法治国是我国社会主义现代化建设的基本方略,到2010年将形成中国特色社会主义法律体系。各级政府要全面推行依法行政,按照法定权限和程序行使权利,履行职责。工程建设标准化工作也同其它工作一样,其重大事项也需要通过法律法规加以确定,以保障工程建设标准化事业持续、快速的发展。建立工程建设标准与法律法规之间积极的互动关系,消除消极影响,是工程建设标准化及其配套法律法规修改和完善的前提。因此,各部门在推进工程建设标准实施的进程中,要充分考虑标准与法律法规的协调关系,采取多种有效措施,促进二者积极互动关系的形成。

### 参考文献:

- [1] 穆祥纯.我国工程建设标准的现状及对策研究[J].特种结构,2007(3):106-109.
- [2] 武振,张智慧,叶英华.发达国家工程建设标准制约体制的启示[J].建筑经济,2005(10):49-54.
- [3] 卜炜玮,穆青,朱宏亮.工程建设标准体制的问题与对策[J].建筑经济,2006(S1):16-18.
- [4] 方俊,叶炯,付建华.工程建设技术标准与技术法规互动关

# 公共投资建设项目决策中的公众参与问题研究

陈 珂

(重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045)

**摘 要:**公众参与在整个公共投资建设项目决策中起到一种释放压力和监督纠偏的作用,尤其是对于大型公共投资建设项目,如水电站、桥梁、机场等重大基础设施建设项目,公众参与不仅可以减少因市场缺陷和政府失灵给项目建设带来的各种干扰,对缓解项目决策中出现的种种矛盾和负面效应,都有积极的作用。旨在通过分析国家为应对金融危机而公布的4万亿投资计划的构成,明确公众参与对于有效发挥投资带动作用,促进经济稳定增长的重要性,同时针对我国公众参与的发展现状,试图提出个人的建议和看法。

**关键词:**金融危机;公众参与;公共投资建设项目;项目决策

中图分类号:F282

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0102-04

## 0 引言

自2008年9月金融危机全面爆发后,各国实体经济都不同程度遭受到了严重的打击,纷纷采取各种措施挽救经济的下滑,其中我国公布了总额为4万亿的经济刺激计划,

实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,出台更加有力的扩大国内需求措施,加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建,提高城乡居民特别是低收入群体的收入水平,促进经济平稳较快增长。具体的投资投向构成见表1。

系研究[J].科技进步与对策,2008,26(10):158-161.

[5] 曾婷.标准化法律制度研究[D].重庆:重庆大学,2007.

[6] 尹国梁.我国标准化法律问题的再思考[J].十堰职业技术学院学报,2008(6):35-37.

[7] 任端平.标准问题的法律分析[J].世界标准化与质量管理,2007(3):10-13.

(责任编辑:王尚勇)

## The Study of Inter-dynamic Relation Between Engineering Construction Standard and Regulation

Zhu Hongliang, Cui Jingjing

(Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:**The engineering construction standard is the important technical support for related regulations and the regulation is the powerful way to ensure the smooth of engineering construction standard process. The positive inter-dynamic relation between the standard and regulation is the key point to promote the sound and fast development of standardization of engineering construction. In this paper, we analyzes the inter-dynamic relation of engineering construction standard and regulation and confirmed the interaction. On the basis of the interaction analysis, we then study the current situation of positive and negative interaction between the engineering construction standard and regulation in our country. At last, we give the suggestions of enacting positive interaction and hope to offer a proposal to guide the construction of law-based engineering construction standard.

**Key Words:**Engineering Construction Standard; Regulation; Inter-Dynamic Relation

收稿日期:2009-07-21

基金项目:国家社会科学基金项目(09BZZ029)

作者简介:陈珂(1984-),男,山东泰安人,重庆大学建设管理与房地产学院硕士研究生,研究方向为科学与工程。