

工程建设标准的法治化现状、成因及对策

毛艳辉

(宁波工程学院 建筑环境与能源应用工程系)

摘要: 本文梳理了全国31个省级绿色建筑地方标准和工程建设行业标准,结合标准化相关法律、法规,指出了工程建设标准存在的主要问题有:制定过程缺少标准化主管部门参与、编号不符合管理办法、未按要求备案、发布公告含有行政许可事项等。然后根据房地产行业现实特征,剖析了工程建设标准化现状的形成原因,最后从强化司法保障、部门联动清理、市场机制培养等角度,提出了推进工程建设标准规范化发展的建议。

关键词: 地方标准,工程建设标准,强制性标准,法治化,标准化,规范性文件

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.07.007

Legalization Status, Causes and Countermeasures of Engineering Construction Standards

MAO Yan-hui

(Department of Building Environment and Energy Application Engineering, Ningbo University of Technology)

Abstract: This paper reviews the provincial standards for green buildings and engineering construction sectoral standards in 31 provinces. Combined with the laws and regulations related to standardization, it points out the main problems existing in the engineering construction standards, such as the lack of participation of standardization competent authorities in the development process, non-compliance with numbering management measures, failure to file as required, and inclusion of administrative licensing matters in announcements. This paper also analyzes the reasons for the current situation of engineering construction standardization based on the characteristics of the real estate industry. Finally, it puts forward suggestions for promoting the standardization development of engineering construction standards from the perspectives of strengthening judicial protection, coordination of government departments, and establishing market mechanisms.

Keywords: local standards, engineering construction standards, mandatory standards, legalization, standardization, normative documents.

0 引言

“标准是经济活动和社会发展的技术支撑,是国家基础性制度的重要方面。标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用”^[1]。《中华人民共和国标准化法》是制

定国家标准、行业标准、地方标准的最高准则。标准通常被法律法规引用作为强制执行技术措施的依据,符合标准的行为可获得某些行政许可,违反标准的行为面临相应的罚则。然而,存在一些不符合《中华人民共和国标准化法》制定程序的“不合法”标准,却与“合法”标准一样作为执法依据,

作者简介: 毛艳辉,博士,教授,研究方向为绿色建筑、城乡低碳发展。

削弱了标准的法治化意义。不少研究者从技术审查角度和法律角度指出了目前我国标准存在的问题,陈君^[2]辨析了强制性标准的强制实施效力与法律普遍约束力的差异;孙爱国^[3]归纳了地方标准备案和管理中的突出问题;王长林^[4]指出了国家标准报批稿中存在约束性政策、标准条文被赋予行政职权等不规范行文方式;田维^[5]剖析了团体标准因实施效果评价不足导致的总体质量不高等普遍现象。由于我国标准体系庞大,涉及中央各部委以及省、市各行业主管部门,不同层级行政部门的专业技术力量差异较大,标准制定部门和审查专家的法律与技术知识难以兼备,标准所属的行业主管部门与标准化主管部门的沟通协作机制也因地而异、因人而异,制约我国标准工作走向国际化,影响全国统一大市场构建。

本文以绿色建筑类工程建设标准为切入点,通过梳理比对,总结工程建设标准在贯彻《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国标准化法实施条例》过程中存在的问题,并结合工程建设行业特征分析问题形成的原因,最后提出推动工程建设标准法治化进程的对策。

1 存在的问题

1.1 标准制定缺少标准化行政主管部门参与

碳达峰碳中和背景下,国办于2024年3月转发了国家发展改革委和住房和城乡建设部《加快推动建筑领域节能降碳工作方案》(国办函〔2024〕20号),提出到2025年“城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准”。目前,全国各省均已完成了绿色建筑相关标准制定。表1列出了31个省、自治区、直辖市(统计截至2024年3月,未统计港澳台地区)已发布的绿色建筑设计或评价标准。其中:18个省级的绿色建筑标准发布单位没有标准化行政主管部门参与,20个省级绿色建筑标准未在全国标准信息公共服务平台备案。住房和城乡建设部标准定额研究所主编的《中国工程建设标准化发展研究报告(2022)》^[6]也指出工程建设地方标准立项、发布的管理部门存在6种模式。

根据《中华人民共和国标准化法》第十三条:“地方标准由省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门制定”“地方标准由省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门报国务院标准化行政主管部门备案”,表明了地方标准的制定主体为地方标准化主管部门、备案机构为国家标准化主管部门。国务院法规《中华人民共和国标准化法实施条例》第八条:“省、自治区、直辖市人民政府标准化行政主管部门统一管理本行政区域的标准化工作”,以及第九条:“省、自治区、直辖市有关行政主管部门分工管理本行政区域内本部门、本行业的标准化工作”,条例分别采用“统一”和“分工”区分标准化主管部门与有关行业主管部门的职责。同时,条例第四十二条规定:“工程建设标准化管理规定,由国务院工程建设主管部门依据《中华人民共和国标准化法》和本条例的有关规定另行制定,报国务院批准后实施。”可知,工程建设标准应遵守《中华人民共和国标准化法》及《中华人民共和国标准化法实施条例》。

住房和城乡建设部规范性文件《关于进一步规范工程建设地方标准备案工作的通知》(建办标〔2014〕5号)第四条规定:“地方标准的制定程序和要求应符合《工程建设地方标准化工作管理规定》(建标〔2004〕20号)的相关规定。”《工程建设地方标准化工作管理规定》(建标〔2004〕20号)第六条规定:“工程建设地方标准在省、自治区、直辖市范围内由省、自治区、直辖市建设行政主管部门统一计划、统一审批、统一发布、统一管理。”但这与现行《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国标准化法实施条例》规定“统一管理”的责任部门相悖。

1.2 标准编号未统一采用规定规则

根据表1各地方标准编号可知,上海市绿色建筑标准代号为“DG”、新疆编号为“XJ”,河北、山西等14个省级绿色建筑标准在“DB”编号后加“J”。根据《中华人民共和国标准化法》第二十四条规定:“标准应当按照编号规则进行编号。标准的编号规则由国务院标准化行政主管部门制定并公布。”国家市场监督管理总局《地方标准管理办

表1 31个省级（未含港澳台）绿色建筑标准编号及发布备案情况

序号	省份	标准名称	标准编号	发布部门		全国标准信息 平台备案情况
				建设主管部门	市场监督管理部门	
1	河北	绿色建筑评价标准	DB13(J)/T 8427-2021	√	×	是
2	山西	绿色建筑评价标准	DBJ04/T 335-2017	√	×	否
3	黑龙江	绿色建筑评价标准	DB23/T1642-2020	√	√	是
4	吉林	绿色建筑评价标准	DB22/T 5045-2020	√	√	是
5	辽宁	绿色建筑评价标准	DB21/T 2017-2022	√	√	是
6	江苏	绿色建筑评价标准	DB32/3962-2020	√	√	是
7	浙江	绿色建筑评价标准	DB33/1092-2021	√	×	否
8	安徽	民用建筑绿色设计标准	DB34/T4250-2022	√	√	是
9	福建	绿色建筑评价标准	DBJ/T13-118-2021	√	×	否
10	江西	绿色建筑评价标准	DBJ/T36-029-2020	√	×	否
11	山东	绿色建筑评价标准	DB37/T 5097-2021	√	√	是
12	河南	绿色建筑评价标准	DBJ41/T 109-2020	√	×	否
13	湖北	绿色建筑设计工程验收标准	DB42/T1319-2021	√	√	是
14	湖南	绿色建筑评价标准	DBJ43/T 357-2020	√	×	否
15	广东	绿色建筑评价标准	DBJ/T15-83-2017	√	×	否
16	海南	住宅建筑节能和绿色设计标准	DBJ46-064-2023	√	×	否
17	四川	绿色建筑评价标准	DBJ51/T009-2021	√	×	否
18	贵州	绿色建筑评价标准	DBJ52/T065-2017	√	×	否
19	云南	绿色建筑评价标准	DBJ53/T-49-2015	√	×	否
20	陕西	绿色建筑评价技术指南	DB61/T 5016-2022	√	√	否
21	甘肃	绿色建筑评价标准	DB62/T3064-2018	√	√	否
22	青海	绿色建筑评价标准	DB63/T1110-2020	√	√	否
23	内蒙古	绿色建筑设计标准	DBJ03-66-2015	√	×	否
24	广西	绿色建筑设计标准	DBJ/T45-049-2022	√	×	否
25	西藏	绿色建筑评价标准	DB54/T0276-2023	√	√	是
26	宁夏	绿色建筑设计标准	DB64/T 1544-2023	√	√	是
27	新疆	绿色建筑评价标准	XJJ 126-2020	√	×	否
28	北京	绿色建筑评价标准	DB11/T 825-2021	√	√	是
29	天津	绿色建筑评价标准	DB/T29-204-2021	√	×	否
30	上海	绿色建筑评价标准	DG/TJ 08-2090-2020	√	×	否
31	重庆	绿色建筑评价标准	DBJ50/T-066-2020	√	×	否

法》第十八条规定：“省级地方标准代号，由汉语拼音字母‘DB’加上其行政区划代码前两位数字组成。”表1中仅15个省级绿色建筑标准编号符合国家市场监督管理总局《地方标准管理办法》编号规则。

河北、山西等省绿色建筑标准代号增加字母“J”的做法，是按照住房城乡建设部标准定额司编写的《工程建设标准编制指南》^[7]“代码后增加字母‘J’的方式表示工程建设行业标准”，其中还明确“城镇建设行业标准的代码为‘CJJ’”。国家市场监督管理总局网站“公众留言”中，标准创新管理司于2020-2021年多条咨询中明确答复“‘CJJ’不在国务院标准化行政主管部门依法制定并发布的行业标准代号范围内”。根据《中华人

民共和国标准化法实施条例》第十四条：“行业标准由国务院有关行政主管部门编制计划，组织草拟，统一审批、编号、发布，并报国务院标准化行政主管部门备案。”以及第二十一条：“国家标准、行业标准和地方标准的代号、编号办法，由国务院标准化行政主管部门统一规定。”可知，行业标准应由国家标准化主管部门规定编号办法，行业主管部门则是根据国家标准化主管部门规定的编号办法进行编号，并报标准化主管部门备案。《行业标准管理办法》（国家市场监督管理总局令第86号）第九条进一步明确：“行业标准代号及范围，由国务院标准化行政主管部门依据国务院有关行政主管部门的申请及其职责，审查批准并公布。未经批准公布的行业标准代号不得使用。”住房和城乡建设

建设部最新公布的CJJ/T75-2023《城市道路绿化设计标准》、CJJ/T315-2022《城市信息模型基础平台技术标准》仍采用“CJJ”作为行业标准编号。目前,由于类似“CJJ”编号工程建设行业标准的强制性条文在逐步被废止,并被合并至新制定的全文强制性国家标准中,“CJJ”作为一种行业技术文件分类编号,对标准化进程的影响逐渐降低,但仍有必要按行业标准管理办法规定进行定义。

1.3 标准发布公告或技术条文附带强制事项

“深化依法治国实践”背景下,为遏制地方政策存在侵害公民、法人等合法权益的“乱发文”现象,国务院办公厅《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》(国办发〔2018〕115号)指出:“全面推行规范性文件合法性审核机制”,并要求“凡涉及公民、法人和其他组织权力义务的规范性文件,均要纳入合法性审查范围,确保实现全覆盖,做到应审必审。”上海^[8]、浙江^[9]等地区的行政规范性文件合法性审核机制中,均明确了专业技术标准不纳入规范性文件管理范围。因此,工程建设技术标准中的强制性条文或隐含的政策性要求就缺少合法性审核程序。浙江某市以技术标准发布的《住宅设计实施细则》公告页中明确“施工图审查机构对不按照本细则进行勘察设计的,不得颁发施工图审查合格证书。”实为变相增加了办理行政许可事项的前置条件。

目前,工程建设地方标准按照《中华人民共和国标准化法实施条例》第十八条对“工程建设的质量、安全”等内容设置强制性条文,但由于各地对强制性条文审查的专业力量存在差异,且标准化主管部门对工程建设标准介入深度不够,导致强制性条文是否涉及政策制度要求、行政管理等内容缺乏有效界定,影响标准的严谨性。现行上海市DG J08-20《住宅设计标准》(2022版),以及DGJ 08-2143-2021《公共建筑绿色设计标准》中,设置有强制性条文。但因其标准编号及发布部门不符合《中华人民共和国标准化法》第十三条、第二十四条规定,所以该标准中强制性条文的约束力很值得商榷。对于工程技术文件违反强制性标准条文的行为,按照《建设工程质量管理条例》第六十三

条第四款“设计单位未按照工程建设强制性标准进行设计的”,应依法“处10万元以上30万元以下的罚款”。此情况正如陈君^[12]所言:(强制性标准)如果不与法律联系,它并不具有“强制性”。只有当它与法律联系,依托法律关于“强制性标准必须执行”的规定,才具有“强制性”。因此,若“标准”制定流程不合法,便得不到法律赋予的“强制性”让企业强制执行。

2 工程建设标准化现状的成因

2.1 房地产行业的特殊性,增加建设行政主管部门单独编制标准的倾向

2003年,国务院《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18号)明确“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业。”至今20年来,房产始终是每个家庭最大的经济支出对象,房地产业发展关系到民生命脉。但各地“楼脆脆”“楼倒倒”等现象,暴露出建筑设计和工程质量已经触及生命安全底线。建设行政主管部门为解决工程质量隐患,以及广泛存在于建筑设计中“合法合标但不合情合理”等问题,通过持续完善地方的工程建设技术标准细则,来保障建筑的“以人为本”,使得工程建设标准呈现需求数量多、更新速度快的特征。由工程建设主管部门单独组织制定标准,大幅节省了与标准化主管部门沟通对接、组织专家论证、征求意见讨论等时间成本。此外,虽然数量繁多的工程建设地方标准增加了设计从业人员的压力,但如同房地产“限购令”的合法性饱受争议^[10-12]一样,工程建设标准无论法定程序是否严谨,只要政策符合公共利益,便易于被大众接受。

2.2 工程建设地方标准条文与上位标准重复率高,增加其成为地方标准的难度

建筑及其附属基础设施是多专业、多系统、多构件的复杂组合体,为了维持建筑功能的完整性,工程建设地方标准不可避免地与国家标准、行业标准中的部分专业、系统和构件等条文产生交叉重叠。以GB 50378《绿色建筑评价标准》为例,国

家标准规定了建筑、结构、给排水、暖通、电气、施工、运维等专业的评价计分体系,因我国各地在气候分区、采光分区、土壤地质、经济发展、建材资源等方面有较大差别,不同地区为了使标准条文贴合地方资源禀赋,并保持总体原则与国家标准的协调一致,所以,各省级绿色建筑评价标准是在覆盖国家标准全部条文基础上略作的调整,这种高比例的条文重复率,也是工程建设主管部门提出立项建议申请,但未得到地方标准化主管部门批复通过的真实案例,同时增加了两个部门后续协同联动工作的隔阂。

2.3 住房和城乡建设部的早期政策规定,增加工程建设标准合规性的辨识难度

住房和城乡建设部制定的《工程建设行业标准管理办法》(1995年建设部令第25号)、《工程建设地方标准化工作管理规定》(建标〔2004〕20号),以及住房和城乡建设部标准定额司主编的《工程建设标准编制指南》等文件中,关于“工程建设地方标准在省、自治区、直辖市范围内由省、自治区、直辖市建设行政主管部门统一计划、统一审批、统一发布、统一管理。”以及对省级工程建设标准编号和行业标准编号的规定,成为省级工程建设标准管理办法的制定依据,造成工程建设地方标准在发布、编号、备案等环节以不规范方式应用并传播。实际案例中,某省人大组织代表开展地方标准化条例立法调研,面对“工程建设标准的编号、制定部门、备案与《中华人民共和国标准化法》规定不符,可否作为标准享有法律赋予的强制力”讨论时,省人大表示这是全国普遍现象有待国家层面统一。

3 工程建设标准化建议

3.1 加快工程建设标准化法规规章修订,保障政策与上位法的一致性

(1)以《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国标准化法实施条例》为依据,结合国家市场监督管理总局制定的地方标准、行业标准管理办法,住房和城乡建设部开展《工程建设标准

编制指南》、《工程建设地方标准化工作管理规定》(建标〔2004〕20号)、《工程建设行业标准管理办法》(1995年建设部令第25号)等一系列部门标准化规章制度的修订,规范工程建设行业标准与地方标准的制定流程、发布部门、编号要求等内容,保障国务院工程建设主管部门标准政策与国务院标准化主管部门政策的协调一致。(2)在修订中考虑把强制性技术标准纳入合法性审核范围,由标准化主管部门和建设行政主管部门的法规处(科)室联合,审查发布公告及强制性条文是否附带非技术类强制性内容、政策性要求等,加强工程建设与标准化专业人才的协作能力,从源头规范标准合规性。

3.2 开展技术标准的形式自查和内容检查,确保程序合理内容合规

(1)开展标准制定流程的形式自查。国家住房和城乡建设部和国家市场监督管理总局开展行业标准自查,省级工程建设主管部门和标准化主管部门开展地方标准自查,重点对标准的发布部门、编号规则、备案情况进行自查,及时清理整改不符合法律法规的标准,统一工程建设标准化市场。

(2)开展标准内容实质性检查。由标准化主管部门会同工程建设主管部门、司法部门,分级组织开展行业标准和地方强制性标准中技术条文的合法性审核检查,避免专业技术标准或发布公告中附带行政强制事项,提高标准的法治化水平。

3.3 强化标准化法律法规培训,统一标准化市场环境

(1)面向省、市的工程建设主管部门,宣讲培训标准规范的制定流程、编写要求、发布备案等规定路径,加强工程建设主管部门的标准化意识,提高政府公信力。(2)面向工程建设行业协会及从业人员,开展标准化法律、法规、规章的政策解读,提高技术标准从业者的法治意识,通过全行业监督营造标准法治化的市场氛围,推动标准成为企业、组织和公民合法权益的技术保障。

4 结论

本文基于标准化法律法规,对工程建设地方标准和行业标准进行了现状归纳和原因剖析,指出了工程建设地方标准在国家标准基础上,为体现地方资源禀赋形成了部分条文与上位标准的重复,具有合理性;同时,在技术条文上为保障工程建设质量安全和维护公共利益,对行业企业加强约束,更有其必要性。但在地方标准的制定、发布、备案流程和编号上,多种原因导致其存在不规范性亟

待整改。地方标准化行政主管部门有必要加强对工程建设行业特殊性的理解,在合规的前提下灵活编制体现地域特征的工程建设地方标准;地方工程建设主管部门应当强化与标准化主管部门的对接沟通,协力保障标准的合法性。只有合法的标准,才能获得法律法规赋予的强制约束力,推动我国标准走向国际化。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院. 国家标准化发展纲要[EB/OL]. (2021-10-10)[2024-04-15]. https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm.
- [2] 陈君,柳经纬. 还强制性标准以本来面目——以标准与法律之区分为视角[J]. 标准科学, 2024(03):4-15.
- [3] 孙爱国,王晓强. 我国地方标准备案管理工作存在的问题及建议[J]. 世界标准化与质量管理, 2006(12):57-58.
- [4] 王长林. 国家标准中法律法规典型问题分析[J]. 标准科学, 2020(06):37-41.
- [5] 田维. 浅析我国团体标准发展过程中存在的问题及对策建议[J]. 中国标准化, 2024(05):23-26.
- [6] 住房和城乡建设部标准定额研究所. 中国工程建设标准化发展研究报告(2022)[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2023:83.
- [7] 住房和城乡建设部标准定额司. 工程建设标准编制指南[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009:18.
- [8] 浙江省人民政府办公厅. 关于进一步完善行政规范性文件合法性审核机制的实施意见[EB/OL]. 20210724[20240416]. https://www.zj.gov.cn/art/2021/8/4/art_1229017139_2314570.html.
- [9] 上海市人民政府法制办公室. 关于认定行政规范性文件的指导意见[EB/OL]. 20171220[20240416]. https://sfj.sh.gov.cn/2020zwdt_tzgg/20210207/2a9ba64ba8ba438c85d6485c724ace08.html.
- [10] 喻名峰. 行政决策公信力之建构——以政府房产限购令为视角[J]. 社会科学家, 2020(02):149-154.
- [11] 李皖. 房地产市场限购令的法治化研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2021.
- [12] 王文博. 房屋“限购令”合法性的法理学分析[D]. 北京: 中国人民公安大学, 2021.