

标准化在地方安全生产治理中的挑战与应对

姚卫华 马 丁 徐亚博* 代宝乾

(北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所)

摘 要: 标准化活动在地方安全生产行政治理中的表现日趋活跃, 安全生产领域不同行业业态的标准化治理需求逐步增加, 各个行业的安全监管有赖于行政行为在标准化领域的深化和拓展。在多元主体共治的背景下, 以标准化和法治视角深入分析标准的治理工具在行政实务中的具体表现, 辨析安全生产领域地方标准与法规互动过程中的现实风险, 厘清地方标准化开发与扩散过程中法治的特征和不足, 在“软法”和“硬法”的协同作用下, 从标准制定、多元治理、立法融合、实践应用等方面提出标准化在地方安全生产治理中的应对之策, 以适应地方政府实施标准化治理的意图。

关键词: 地方标准化, 多元治理, 行政法治

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.08.009

Challenges and Responses of Standardization in Local Safety Production Governance

YAO Wei-hua MA Ding XU Ya-bo* DAI Bao-qian

(Institute of Urban Safety and Environmental Science, Beijing Academy of Science and Technology)

Abstract: Standardization activities are becoming increasingly active in local safety production administrative governance. The demand for standardized governance in various industries within the safety production field is gradually increasing. Safety supervision across different industries relies on the deepening and expansion of administrative actions in the field of standardization. In the context of multi-subject co-governance, this paper conducts an in-depth analysis from the perspective of standardization and the rule of law on the specific manifestations of standard governance tools in administrative practice. It identifies the practical risks in the interaction process between local standards and regulations in the field of safety production. The paper clarifies the characteristics and shortcomings of the rule of law in the development and dissemination of local standardization. It proposes responses to standardization in local safety production governance from aspects such as standards development, multi-governance, legislative integration, and practical application, to align with the intentions of local governments to implement standardized governance.

Keywords: local standardization, multi-governance, administration and rule of law

基金项目: 本文受国家重点研发计划项目“城市燃气管网事故链与标准要素关联表达方法研究”(项目编号: 2021YFF0600403-02);北京市社会科学基金项目“地方安全生产标准化的法律规制”(项目编号: 20FXB012)资助。

作者简介: 姚卫华, 正高级工程师, 理学和法律硕士, 从事安全生产领域法学、标准化与法的关系研究。

马丁, 助理研究员, 从事安全生产领域政策支持研究。

徐亚博, 通信作者, 研究员, 从事安全生产领域风险与法的关系研究。

代宝乾, 研究员, 从事安全生产领域风险与法的研究。

1 研究背景和问题

随着我国城镇化进程的不断推进和深化,在城市发展过程中的各类安全风险不断交叉、叠加和衍生,地方政府基于本地区经济发展水平、产业发展特点、高风险领域安全管理状况出台政策、法规和文件进行规制。运用标准化的方法和工具持续改善地方安全生产形势已成为各地政府的普遍做法。标准化过程的主要阶段包括标准开发阶段和标准扩散阶段,标准开发阶段是指标准作为一个解决方案被创建的过程;标准扩散阶段包括传播有关新标准的信息,并鼓励标准在实际中的应用、实施以及进行标准协调的过程^[1]。安全生产领域涉及的行业和业态广泛而复杂,不同安全专业、领域交织在一起,这种综合性是安全生产类标准与生俱来的,贯穿于标准的开发和扩散等各个关键环节。近年来,地方标准化活动非常活跃,在安全生产领域出台了大量的地方标准,这些标准为生产经营单位自身的安全生产标准化建设提供了重要参考,也为地方行政主管部门实施标准化战略提供了技术支持和决策依据。地方标准化成果的运用使标准化与政府基本公共服务领域有机结合,成为相关服务、管理和技术标准制定和实施的重要参考,满足了行业、领域内各类要素配置均等化、质量目标化、方法规范化、供给程序化的需求^[2]。

地方标准是多元主体博弈的产物,但安全生产间接的、非显性的价值产出,使得多元共识的质量受限,利益相关方的标准化需求和意愿表达不充分,标准化工作与行政活动难以协调一致,造成标准化的治理意图受阻。对此,本文将围绕地方标准化与行政活动关系中的问题展开讨论,并提出必要的对策措施,以期为地方政府行政主管部门更有效地利用好标准化工具实施行业治理提供参考。

2 法治中的标准化治理

2.1 标准提升了行政实务的可操作性

立法确立的自上而下的金字塔结构式的层级,在行政实务中可能刚好是倒过来的。行政机关的

执法人员在作出一个行政行为之前,首先要找的依据可能不是宪法或者法律这样高层级的法律规范,而恰恰是效力层级相对较低的,但规定更为具体的行政法规、规章^[3],这些文件往往指向了具体的标准。安全生产标准化涉及的适用对象众多,基层治理过程中的实践探索往往超前于行政法律规范的建构。若以严格规范主义评价实践中的治理措施,则会轻而易举得出很多地方的基层改革探索违法的结论^[4],而地方标准的运用是其论据之一。但以行政机关的视角看,很多行政决策的背后都是“在摸着石头过河”,是一种冒险的行动,将这类风险行为与权利保障相混淆,跳过对成本收益的考量,可能导致政策和法规规制的僵化,进而引发负面的社会后果^[5]。由此,在满足上位法规定的前提下,法律规范所导引的标准内容更加具体和具有可操作性、更容易查找,对于安全生产领域的复杂业态具有较好的针对性,更有利于提高行政效率与专业性。

2.2 标准的使用是行政合理性考量的关键环节

行政合理性原则因自由裁量权而成为必要。自由裁量权的限制至少有两方面。一方面是防止对自由裁量权限制过多过严,使自由裁量羁束决定;另一方面要防止对自由裁量权的放任不管,使其变为飞扬跋扈,损害行政法治。尽管安全生产相关法规已经明确表达了对不同层级标准使用的要求,但这种要求多是原则性的,留有行政解读的空间,于是行政机关通过地方标准的反复适用,对模糊的、不确定的法律概念进行说明和解释,并细化其内容,保证了相同条件相同处理,保证法律法规的适用平等以及对行政机关自由裁量权的必要限制。其应该归类于行政法律体系中位阶较低的“行政规定”^[6]。一般来说,没有正当的动机、不进行相关思考、不具备合理的内容和协调性表现的行政决定,可视为滥用自由裁量权的决定,决定本身就是对法律精神的抵触。与此相对,有正当的目的、存适当的考量、含合理的内容、显协调的行为,方方面面互相联系,共同构成对自由裁量的实质管控,才能令行政法治得以发展和完善。

2.3 标准化的治理意图需要信赖保护

信赖保护原则被定义为“政府对自己做出的行为或承诺应言出必行,不得朝令夕改,反复无常^[7]”。政府相关主管部门以安全生产领域标准化为内容实施的抽象行政行为和具体行政行为是否合法、合理,对于利益相关方的生产经营活动本身会造成显著影响。现实中,制定主体的模糊定位,过程控制的不统一等多重原因,导致政府规范性文件制定行为的失范,影响到行政相对人的信赖利益的实现^[8]。相关行政主体在运用安全生产标准实施具体行政行为时,也可能由于检查人员,甚至是专家的个体差异、能力差异等造成利益相关方对于行政行为的不信任。因此,需要关注行政决定是否通过各种不同的利益主体充分参与、热烈讨论和相互妥协而达成,行政决定是否在法律所容许的多种合法选项中,“最符合客观现实、最具理性的最适合决定”^[9]。

2.4 标准的传播和实施依赖于公开的制度设计

行政公开有利于实现民主行政、法治行政,该模式被认为是现代法治国家、法治政府内涵的一种基本理念,是行政法制发展的基本趋势,也可督促行政机关积极主动地为公民和社会提供行政服务的一项制度设计。行政公开具有广泛而丰富的内容,如:政府的法律法规及规范性文件等资料信息的公开、行政决定的公开、行政职位设置的公开、行政许可和行政服务事项的公开、政府采购制度的公开、基层政府政务制度的公开等。总之,行政公开包括行政行为本身及其执行过程各个环节的制度和方式的公开。在安全生产标准化的实践中,规范性文件、政府文件以及地方标准的数量远多于地方法规,这些文件可操作性强、信息量大,公开发布是所有抽象行政行为成立的必备条件。公开透明的原则有利于行政部门审慎地制定和发布相关文件,也有利于行政相对人参与到文件实施的监督活动中,解决标准化工作中不同利益主体信息不对称的问题。

3 安全生产领域地方标准化的发展和治理困境

3.1 安全生产领域地方标准化的发展

地方标准是具有中国特色的标准分类和级别,其实施有力地推动了地方经济的稳定发展。地方标准适用于特殊的地域性,引领当地的产业发展和科技创新^[10]。在总量方面,随着2018年《中华人民共和国标准化法》修订实施后,明确了地方标准的推荐性属性,近年来标准制定总量有显著提升,具体如图1所示。通过查询全国标准信息公共服务平台的相关数据可知,截至2021年,全国各地地方标准的备案数量达9061件。

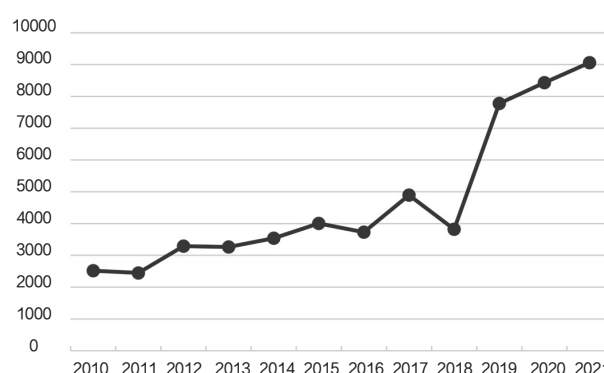


图1 2010-2021年全国地方标准年备案总量^[11]

标准与法的关系在于标准是法的有益补充和延伸。标准与安全生产相关法律法规的紧密联系是标准具有强制力存在的前提,也是标准作为“软法”治理的重要法律依据。相比于法律,标准的制定调整程序更为简单和具体,也更接近适用对象的实际情况。作为典型的“软法”,标准在制定程序上具有显著的便捷性,所调整的关系范围更广泛、形式更灵活、内容更具体,因此在实践中大量被使用,客观上已经成为我国国家治理体系的重要组成部分和国家治理的重要工具^[12]。在安全生产工作中,不同利益主体均可以基于自身的管理需求,应用标准解决生产经营活动中出现的各种问题,这一过程本身也是对那些援引了标准的法规本身的适用,使法规更加贴近人们生产和生活的实际。

目前各地均结合自身实际情况制定了适用于地方或区域的安全生产综合性法规,其中地方性法规54部,地方政府规章58部。在针对标准化的

具体法条表述方面,部分地区的安全法规与《安全生产法》的表述不尽一致,其突出的特点在于是否突出地方标准在地方安全生产治理中的重要地位和作用。在可查询到的112部地方相关法规^[13]中,有31部法规的内容提及了地方标准,占比28%,其他法规与《安全生产法》保持一致,没有在地方法规中提及地方标准化的问题。

3.2 安全生产领域地方标准化的治理困境

标准化治理对于行政法治的需求贯穿于一项地方标准的整个生命周期,治理意图的实现有赖于政府、生产经营单位、行业协会以及服务机构的共同参与(具体见图2所示),而地方标准作为地方法治中软的那部分,其本身也已经融入到地方行政法治的诸多行动之中,其中隐藏着以下5个主要问题。

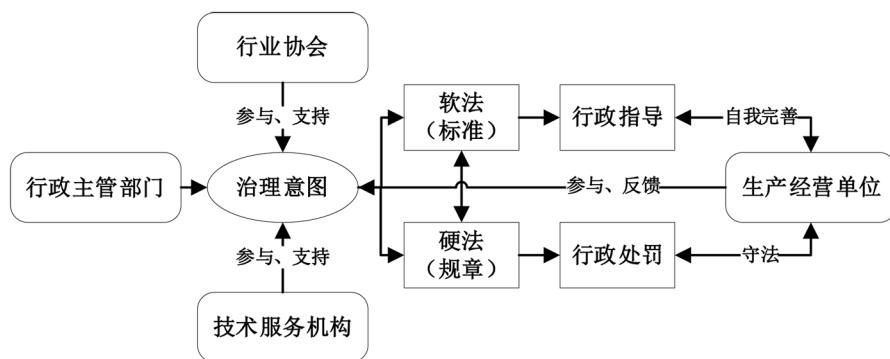


图2 地方标准化行政法治流程图

3.2.1 地方标准与地方立法的协调关系尚未建立

标准与法律间存在明显的界限,但两者之间的关系又异常密切。标准是法律的支撑,其决定着法律实际效用的发挥^[14]。标准与法律均具有规范属性,但二者的规范性又存在区别,法律规定的权利义务一般较为抽象,标准则以科学和技术成果为基础而制定,这种区别使二者之间具有一定的互补性,正是这种互补性构成了标准与法律融合的内在需求和原始驱动力,出现了法律的抽象性。在面对具体产品或服务时需要依赖标准的科学性和技术性来弥补其规范性不足^[15]。法律对于标准的规制,从两个层面展开:(1)法律内容提及了标准;(2)法律规定了标准的效力。法律依赖于标准,这种关系表明标准对于法律的现实意义,但并不能

就此改变标准的本来面目,更不会模糊标准与法律的界限,使人以为标准成为了法的一种客观形式或法的组分。法律对于标准效力的表述证明,标准具有一定的规范性,而且这种规范性是具有法律意义的,即法赋予的约束力和强制力。

不同行业领域对于标准治理的需求不同,从地方标准化工作近年来的增速看,地方标准化治理已经成为地方行业行政主管部门施政的重要工具,但不同领域的立法者和执法者对于标准使用的认知还存在差异,有些坚定地通过法律法规的援引予以确认,有些则碍于地方标准的推荐性以及援引标准的方式不成熟,而选择回避标准法律法规制的问题,但作为地方安全生产的基本法律,其定位在于统领地方安全生产管理工作,将不同

行业领域的特殊法规连接到一起,需要在立法意图中明确地方标准运用的共识,在肯定地方标准地位的同时,主动回应标准使用法律表述模糊、泛化的问题,清晰地阐明地方标准对于不同法律关系主体适用的要求。如此才能将

地方法规与标准进行有效融合,使得地方标准化与安全生产领域的社会治理有机结合,令地方安全生产标准的制定与实施更契合于地方安全生产风险的动态变化,满足不同利益相关方对于标准的使用需求。

3.2.2 相关概念的规范性缺失

在安全生产的基层实践中,不论是企业的管理人员,还是基层的监管人员都很难准确厘清“标准化”和“安全生产标准化”的区别。在立法实践中,语言的表述对于科学制定法律、准确解释法律、严格遵守法律和公正执行法律具有现实意义^[16]。虽然标准的内涵在标准化法的语境中是明确统一的,但在安全生产领域,不同领域的法规、不同地方的立法对标准的表述不尽相同。《安全生产法》中是以国家、行业标准对标准进行分类界定,《特种设备安全法》则突出了市场监管部

门的技术法规要求(通常是以“TSG”开头的标准规范)。安全技术规范主要指经过既有的立项、编写、审核程序,由总局领导签署或授权签署、以总局名义公布的管理性和技术性安全技术规范(如:规程、规则等)^[17]。而《中华人民共和国消防法》中是以“消防技术标准”描述标准的类别,这一概念既包含了工程建设领域的消防技术标准,也包含了其他领域的消防技术标准。应急管理部颁布的《应急管理标准化工作管理办法》中再次将应急管理的相关标准划分为安全生产标准、消防救援标准和减灾救灾与综合性应急管理标准。同时,在地方立法层面,标准指向不明、内涵宽窄不同、表述前后不一、不同概念混用等问题的存在阻碍了立法意图的实现,进一步割裂了标准与法的互动关系,人们很难从法条规定中明确标准的适用原则和范围。

概念的确定与表示是面向特定领域的,抛开具体领域单纯讨论某一概念,是不科学的。安全和风险的范畴十分广泛,讨论其含义必须首先明确所面向的特定领域。安全生产领域相关概念动态变化及其存在的规范性风险,使社会、生产经营单位、安全管理人员等面对标准和规范时常感困惑和不解。法律术语与法律概念、法律事物有着非常一致的对应性,体现着鲜明的专业性特点^[18]。制定法中所有基于事实认定的法律概念都具有不确定法律概念的属性,但立法者们又不得不采纳不确定概念来制定法律规范,这是实证法国家无法避免的趋势和“先天不足”的结果^[19]。事实上有一些我们习以为常但缺少法律解释及共识的概念、术语直接入法,虽然能在短期内迎合主管部门工作人员理解和认知的要求,但很难经受时间的考验和社会的认同,使得特定领域相关机构及职能在概念表征和内涵界定上显得随意和模糊,增加了明确机构和框定职能的难度^[20],也增加了行业领域专业人士面对标准时的困惑。

3.2.3 多元主体标准化治理支持能力不均衡

标准化的利益与标准化的作用范围以及对象数量呈正比,标准化的作用范围越大、对象越多,标准化的效应就越大,效应本身增强了社会群体

实施标准化的自觉性和主动性。即使是非标准化的直接经济获益人,关注标准化和践行标准化也是必要的。标准化需要更大的群体加入和努力,一是为提升社会的文明程度,二是履行社会责任,三是改进个人素质状况^[21]。标准化工作的全流程离不开多元主体的参与,这种参与很大程度上表现为不同主体间标准信息的传导,标准化的阶段不同,主导方也不同,信息传导能否顺畅直接取决于标准化参与主体的能力,这种能力正如安全领域自身的研究特征一样,呈现出领域拓展性、层次的多元化,以及共同体的核心价值观^[22]。在共同的语境下理解标准和实施标准,才能保证地方标准的有效传播,但现实中安全生产领域多元主体对于标准化的能力水平可能存在失衡的风险。

(1) 企业层面

企业安全管理人员和全体从业者是企业防范安全生产风险的关键环节,安全生产管理具有细化的分工和较强的专业特性,管理人员以及特定岗位人员必须具备一定的安全生产知识和管理能力,在日常安全管理中要对工作场所的安全管理工作做到心中有数,在安全生产相关专业和标准化工作均要有所认识,才能够有能力及时发现安全隐患并督促落实整改。缺少专业的安全管理人员,已经成为制约企业安全生存与发展的重要因素之一,管理型人才队伍的匮乏也间接影响到一线从业人员的安全意识和知识储备。地方标准的宣贯具有一定的短期效应,这种效应的持续和在企业内的“发酵”需要一套企业自我学习和消化的机制,专业的安全管理人员是这一机制的主要倡导者和实施者,但人才的匮乏削弱了企业参与标准化活动的话语权和执行力。企业面临管理和培训困境的应急和恢复能力差,失去了可靠的信息传导“桥梁”,进一步加剧了企业与监管层面在标准化方面的信息不对称,作为标准化实施主力的作用无法有效发挥。虽然我国安全工程专业人才的培养有了长足的进步,但对于在职人员安全生产继续教育的体系建设仍较为滞后。我国行业领域业态众多,新兴行业不断崛起,高危行业内部涉及的门类多,各行业都存在着相对独立的特征,而安全

培训必须结合企业个体的实际工作,在培训内容上具有较强的针对性才能收到切实的效果。

(2) 专家力量层面

在谈到安全生产领域标准化的社会化力量时,必须明确的是,政府官员并不是技术专家,他们无法自己单独制定技术法规。如果政府自己制定强制性标准,他也无法完全靠自身的权威性来完成,也必须向来自各领域的专家进行咨询。所以,技术法规/强制性标准的制定过程依然是多主体的互动过程。监管机构正在变得专业化,几乎所有的监管机构均严重依赖于专家来制定标准和评估各种监管的经济效果。因为规制和管理的政策需要解决日益复杂的问题,所以政策将由专家管理和主导。专业化分工影响着安全工作,安全工作不仅比操作劳动更专业化,而且在内部也有进一步的区分和划分(例如:从职业卫生学家、生物危害管理者、应急响应规划师到过程安全专家)^[23]。在地方安全生产标准化工作中专家资源显得并不充分。在安全生产专业人才供给相对不足的行业,如:零售、园林绿化等行业部门,安全生产领域的专家资源往往采用“拿来主义”的方式,这些来自传统安全生产领域的专家(石油化工行业、制造业)看上去解决了燃眉之急,但并未对行业内安全生产技术支持的造血机制产生持续影响。当前职业健康安全专业无法为组织提供共同或有说服力的角色、目标和价值贡献^[24],这种情况制约了专家力量在标准化活动中的成长。

(3) 监管层面

《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》中提出:“大力弘扬社会主义法治精神,运用法治思维和法治方式,深化安全生产监管执法体制改革,完善安全生产法律法规和标准体系,严格规范公正文明执法,增强监管执法效能,提高安全生产法治化水平。”随着《应急管理综合行政执法技术检查员和社会监督员工作规定(试行)》的下发,基层安全员机制迎来创新和发展,我国地方安全生产领域监管人员也正在细化,从村、社区巡查员、从事安全生产检查的城市协管员到专职安全员,从技术检查员到现有的行政序

列的检查人员和执法人员,不同层级和不同行业领域都有涉及。业务素质是做好安全生产行政执法工作的保障。但片面强调每个安全生产行政执法员都应成为本专业的专家、内行、业务通,不仅能熟练地处理日常业务,而且要有处理各种复杂问题的能力^[25]并不现实。但不同层级监管人员没有摆脱“多面手”的局限性,对于不同层级、不同行业领域的监管人员应该掌握哪些基础知识,应该具备哪些行业领域的专业知识或技能,目前并无系统的规范和标准进行引导和约束,无法实现不同层级人员之间的优势互补和良性互动,表现在实践领域可能出现“唯专家、唯标准”的事件,这并不利于行政执法检查队伍的长远规划和建设完善。

3.2.4 标准化利益相关方参与机制的局限性

“法治型”社会治理的应然性蕴含着善治的价值内涵,善治目标隐含着—个政治进程,是在众多不同利益相关方共同努力发挥作用的领域建立起一致或博得认同,推动实施某项计划^[26]。治理的目的是基于不同的制度关系以权力为枢纽去引导、控制和规范公民的活动,以增加公共利益。将标准纳入社会治理的范畴,将使社会治理过程中的客观性、抽象性有所改变,使其朝着标准的方向靠拢^[27]。从目前地方安全生产标准的供给角度看,社会治理环节的相对落后可能会引发公共产品供给不足或供给质量不高,造成社会治理进一步推广的局限性,存在陷入死循环的风险^[28]。

现实中,不同利益相关方参与标准制定的积极性并不高,以北京市“百项地方标准”^[29]为例,在已发布的92项标准中,编制单位涉及企业、研究机构、技术服务机构、行业协会、高校、政府机关等利益相关方,其中65%的地方标准的第一编制单位是由研究机构和技术服务机构承担的,具体如图3所示。

在这些单位中有约38%的编制单位并非该行业领域内的从业单位,在传统上交通运输、燃气、建筑施工等行业领域对于安全生产的专业监督和管理有相对独立的体系,既有龙头企业,也有相对稳定的技术支撑单位或协会,这些资源有力地支持了地方标准化建设工作;而园林绿化、商业

零售、旅游、农业等行业领域,其安全生产专业力量相对薄弱,日常的安全生产监管依靠于应急、消防、市场监管等多部门在该行业领域的协作展开,欠缺相对独立的安全生产方面的技术力量和资源,在地方标准编制过程中更多的是成为被调研的对象。在自上而下的治理模式下,一部分标准的编制工作是无法通过行业领域的内部“消化”而实现的,那么就需要将编制任务落在具有安全生产领域技术服务或项目承担经验的第三方机构身上,这些机构综合能力相对较强,但对于特定行业和领域的安全特性需要深入了解,这使得标准编制工作在不同行业领域展开的深度是不同的。

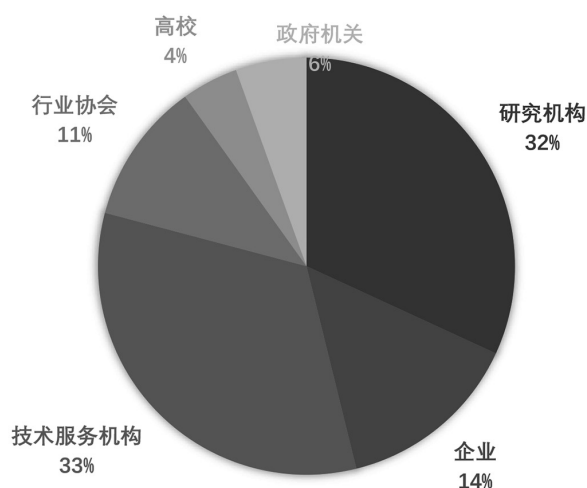


图3 “百项地方标准”的第一编制单位分布情况

标准的制定需求没有实现自下而上地汇集习惯,政府相关主管部门的监管需求是引起地方标准编制的最重要诱因,虽然在安全生产领域,相关部门的主导权是一种现实的选择,但政府干预的间接性和恰当性仍需要引起关注。有些高危行业领域的生产经营活动和安全生产工作相伴相生的,他们具有营造安全文化的基础和持续发展的优势,对于其他行业领域则缺少相对独立的安全生产资源,如果没有安全生产跨专业、跨领域的资源共享机制,利益相关方掌握的资源无法在不同的场景下进行交换、借鉴、融合与整合,安全共识难以达成。

3.2.5 指导和执法结合中的标准实施困境

立法中对于标准援引的模糊性使得法规与标

准之间缺少必要的过渡与衔接,这是通过自由裁量制度无法弥补的,虽然裁量对规则体制的运转在逻辑上是完全必要的,实际上是不可消除的。但裁量本身也源于法律条文,多是由于对处罚幅度的界定,并不涉及对标准适用的解读。从目前各地公示的安全生产处罚信息来看,对于标准引用的信息公示仍具有随意性,缺少运用立法規制的手段明确行政执法中以标准为依据的方式、方法和渠道。回避了现实中因为标准依据不充分或标准依据不适用可能产生的行政违法风险,间接上影响了行政相对人对法规和标准关系的认知,以及对自身不利结果所依据标准的知情权。

行政法治在技术标准的助力之下,越来越市场化、社会化,显然这种社会化标志着行政法治的巨大进步。现实中,安全生产行政执法依赖于技术标准的间接支持,建立在平等协商基础上的行政指导等柔性而非强制性的手段也依赖于技术标准作用的发挥。地方安全生产标准化是要实现地方安全生产领域的软法治理,这种软法治理很大程度上要依赖于行政指导活动的推进,但干涩的游说行为是无法说服企业遵从推荐性标准的,软法拘束力的核心要义是自愿,它通过作用于主体的动机进而作用于行为,软法由此也称“自愿的规则”^[30]。诱导当事人自愿守法的重要途径是经济激励或荣誉授予。经济激励机制是指通过经济手段的运用,如:资金信贷、税收优惠、财政补贴等,通过影响当事人的运作成本和效益,引导市场主体进行选择,自愿接受软法规制的调整模式。安全生产地方标准对于企业而言,其安全效益是长期的,非直观的,这增加了地方标准的推行难度,衍生出了对地方标准强制实施的态度,但就标准化作为软法之制的初衷而言,仅是一种一劳永逸的,但不可持续的选择方式。

行政实务中的标准化活动,是“软法”与“硬法”相互映衬,共同作用的过程。过分强调“硬”的一面,模糊了标准与法的界限,使行政相对人像敬畏法律一样,畏惧标准,而非将其作为帮助自身改善企业内部治理的重要工具,产生抵触使用的情绪;而过分强调“软”的一面,则会陷入“保姆

式”可持续发展,将可能检查到的制度文件模板化,向企业下发,协助企业完成达标、迎检工作,这使得企业在法规、标准的内化工作上,完全以应对评审或检查为目的,并不关心标准或法规对于企业的实际影响,也无从对标准的实施做出合理反馈,这也造成了监管工作方式的简单化、单一化,可能引发标准化自我修复链条的断裂,使行政相对人无法自主地实施标准化治理。

4 安全生产领域地方标准化的行政法治对策

地方标准化的规制,不是法治工作的一厢情愿,通行的法律规范体系有着严格的职能分工、等级匹配和监督机制,标准的游离或匹配不佳造成了一定程度的混乱。安全生产领域的法规和标准具有高度的融合性,规制的目的是要促成标准、立法和执法活动的良性互动。虽然法律仅仅规定抽象的技术标准,而不规定具体的标准指标,这种模式既可以保证法律的安定性,又可以给技术标准保留随着技术知识更新而及时调整的可能性,但这种抽象的规定应是科学的、具有明确指向性的。当标准的推行者和实施者感到标准不好用时,更应对标准化的全流程参与机制进行反思,而不能仅埋头于标准的实施。

4.1 完善标准制定过程的规制

明确标准制定的风险防范需求,标准化的发起者应通过风险识别工作,突出标准制定的必要性,通过建立安全风险识别机制,明确行业安全风险识别的原则和标准,使安全生产地方标准内容具有较强的针对性和可操作性;出台操作性更强的规范文件明确编制单位准入、管理及考核要素,严格标准起草单位的选择条件,为标准质量提供主体保障;建立以地方安全生产委员会和标准化行政主管部门共同负责的协调机制,调配各方资源,优化组合到标准的制定中来,选择在行业领域适格的技术专家参与标准的起草工作,在标准的制定阶段就标准的适用范围和领域达成一致,形成标准的互认机制或备忘录;构建地方标准的

后评估制度,明确设定地方安全生产领域的标准后评估指标,使安全生产地方标准对风险管控的作用得到最大程度的发挥。

4.2 深化地方标准化多元治理机制

职业健康安全专业的现状表明,角色绩效、角色头衔、角色报告结构、任务和活动存在极大的差异。在人群基础知识和技能、专业领域融合知识和技能、岗位分工与协作以及与其他专业力量的分化与衔接关系上,通过制度予以规制,构建基于角色的分化和细化的多元治理结构,逐渐形成全行业领域的专家共享或共济机制;关注社会治理中安全生产领域信息传导的重要性,提升不同利益相关方信息资源的对称性,提倡标准化信息获取的平等和便捷;引导安全生产的行业、专业认知,促进私营机构与事业单位在安全生产标准化环节的技术互补,扶植具备基本安全生产技术支撑条件的私营组织或机构,提升信息传导的覆盖面。

4.3 促进地方标准与立法的融合

要为地方安全生产标准化呈现一种规范的体系建设指引,规范标准概念的表达,弥合不同利益相关者和监管当局之间与安全相关的感知差距,寻求立法层面的共识;进一步细化地方法律法规、规范性文件的内容,明确安全生产地方标准内容的法制化条件,减少标准中的行政色彩,进一步明确标准、技术法规和法规之间的关系,保证标准制定的相对独立性,突出体现标准制定的目的和应用对象的需求;运用成本效益分析、风险评估等多种手段科学判断安全生产地方标准在行政法治中的运用需求,回应在日常执法检查工作中可能出现的各类风险。

4.4 推进地方标准在行政活动中的应用

不同领域的监管主体需要结合行业特点、安全生产形势、执法检查模式、执法检查队伍的能力,通过法规、规章和规范性文件等方式对标准的适用问题给出明确的指引;强化地方标准在行政行为中的透明度,制定和规范在执法检查工作环节标准使用的信息公示制度,保证行政相对人的知情权;在安全生产执法检查活动中,以标准为依据的行为应更多地体现行政指导的内涵,或者至

少是指导与执法相伴而行,在沟通中解读重要的标准条款,将标准治理的意图传达至基层人员,也将不符合标准条款的要求所可能导致的安全风险以及违规风险向行政相对人清晰表达,如此才能不断培育基层人员的标准化意识,进而实现微观

层面的安全治理效果。

综上所述,将标准化意图注入行政管理过程中,是一个渐进的、逐步完善的过程,只有动态地辨析过程中的风险态势,才能通过规范行政行为的方式保障标准化的实施。

参考文献

- [1] WIEGMANN P M, De VRIES H J, BLIND K. Multi-mode standardisation: a critical review and a research agenda[J]. Research Policy, 2017,46(8):1370-1386.
- [2] 黄恒学,张勇.政府基本公共服务标准化研究[M].北京:人民出版社,2011:4.
- [3] 莫于川.行政法学原理与案例教程[M].北京:中国人民大学出版社,2017(9):36.
- [4] 翟磊.基层政府权力运行法治化问题研究[D].上海:华东政法大学,2021.[2022-5-10]. <https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=3uoqIhG8C447WN1SO36whLpCgh0R0Z-iszBRSG4W40qHYXhao9i2hqW0KXOgdPMFrZl2caKWhez zCCiiz8gFfHAoRiQJ0P2c&uniplatform=NZKPT>.
- [5] 凯斯·R.桑斯坦.权利革命之后:重塑规制国[M].钟瑞华,译.北京:中国人民大学出版社,2008:50.
- [6] 罗豪才,湛中乐.行政法学[M].北京:北京大学出版社,1996:137-150.
- [7] 姜明安.行政法与行政诉讼法(第6版)[M].北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2015:72.
- [8] 孟卧杰.论政府红头文件与相对人的信赖利益保护[J].湖北行政学院学报,2008(04):54-57.
- [9] 马怀德.行政法前沿问题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018:311.
- [10] 闵芳,张文秋,李琳琳,等.浅谈地方标准发展现状分析与思考——以安徽省为例[J].中国标准化,2019(3):106-109.
- [11] 国家标准信息公共服务平台[DB/OL].[2022.02.11].<http://std.samr.gov.cn/>.
- [12] 孔晓邦.标准的“良”与“恶”——以国家治理体系和治理能力建设为视角[J].电子知识产权,2019(10):62-70.
- [13] 北大法宝[DB/OL].[2022.02.15].<https://www.pkulaw.com/>.
- [14] 柳经纬.评标准法律属性论——兼谈区分标准与法律的意义[J].现代法学,2018,40(05):105-116.
- [15] 柳经纬.标准与法律的融合[J].政法论坛,2016(6):18-29.
- [16] 李振宇.漫谈立法语言的实现[C].应用语言学:法律语言与修辞国际研讨会论文汇编,上海:上海大学法学院,2000.
- [17] 尚洪.我国起重机械的法规标准体系建立情况介绍[J].建设机械技术与管理,2008(01):71-72.
- [18] 王东海.简化术语,走出“术语丛林”——谈法律文本的亲民化[J].语言文字应用,2014(02):66-73.
- [19] 翁岳生.行政法与现代法治国家[M].台湾:台湾大学法学丛书编辑委员会,1982:63.
- [20] 崔俊杰.我国职业安全健康监管体制的演变、问题及完善[J].行政法学研究,2018(05):50-66.
- [21] 麦绿波.标准化学:标准化的科学理论[M].北京:科学出版社,2017:467-468.
- [22] 余潇枫,李佳.非传统安全:中国的认知与应对(1978~2008年)[J].世界经济与政治,2008(11):89-96.
- [23] Sidney W.A.Dekker. The bureaucratization of safety[J]. Safety Science, 2014(70):348-357.
- [24] Borys D., Do Occupational Health and Safety professionals improve the occupational health and safety performance of an organisation? [J]. Health Safety Res. Pract.2015,7 (1):2-13.
- [25] 姜威.安全生产行政执法[M].北京:冶金工业出版社,2009:16.
- [26] 秦媛媛,刘同君.论政府法治论视角下的社会治理方法与路径[J].江苏大学学报(社会科学版),2020,22(06):102-111.
- [27] 诸葛凯,张勇,周立军.标准推动社会治理的理论逻辑及路径[J].科技管理研究,2019,39(06):262-266.
- [28] 郁建兴,秦上人.论基本公共服务的标准化[J].中国行政管理,2015(4):47-51.
- [29] 北京市应急管理局.关于安全生产百项地标编制和实施情况[EB/OL].[2022.02.15].http://yjglj.beijing.gov.cn/art/2020/5/27/art_6058_636226.html.
- [30] 罗豪才.软法与公共治理[M].北京:北京大学出版社,2006:130.