

深入推进技术法规研究 助力强化标准实施应用

——访国家社科基金重大项目“基于法治、国家治理和全球治理的技术法规研究”首席专家柳经纬教授

文 / 袁文静



柳经纬，男，1955年生，福建寿宁人，中共党员，中国政法大学教授、博士生导师，中国政法大学标准与法治研究中心主任，中国标准化专家委员会委员，闽江学院“闽都学者”卓越教授。

2021年10月，中共中央、国务院印发的《国家标准化发展纲要》提出要“建立法规引用标准制度”。法律引用标准是标准的实施方式之一，也是技术法规的生成方式。中国政法大学标准与法治研究中心主任柳经纬教授申报的课题“基于法治、国家治理和全球治理的技术法规研究”，获得国家社科基金重大项目立项，这是首个以“技术法规”为主题的国家级重大项目。为了解该项目研究的内容、意义和目的，本刊采访了该项目首席专家柳经纬教授。

《中国标准化》：请您谈一谈为什么要研究技术法规？技术法规对于标准的实施有何意义？

柳经纬：技术法规是规定技术要求的法律规范。作为一种法律现象，技术法规普遍存在于我国各种形式的法律之中，从全国人大及其常委会制定的法律到国务院及其主管部门制定的行政法规、部门规章，再到地方人大和地方政府制定的地方法规和地方规章，都有关于技术要求的规定，各级政府部门制定的具有“法源”（法律的形式）意义的其他规范性文件也有关于技术要

求的规定。尤其是在产品质量、食品安全、生态环境保护、工程建设、医药卫生、能源等领域，法律法规关于技术要求的规定就更为突出。可以说，技术法规已经成为我国法律的普遍现象，而且是我国法律中颇具“特色”的法律现象。这一法律现象值得我们去研究。

从理论上说，技术法规规定的是技术要求，因此法律是否规定技术要求以及如何规定，完全由立法机关决定。但是，从实践层面上看，绝大多数技术法规表现为对标准的引用，引用标准是技术法规的生成形式。从法律的角度看，法律引用标准是对标准化成果的有效利用。从我国法律的情况看，如果不是利用标准化的成果，不是引用标准化组织制定的标准，由立法机关自己在法律中对产品和服务的技术要求作出规定。这也说明，法律与标准之间存在着密切的联系，标准是法律的重要技术支撑。研究技术法规很大程度上是研究法律与标准的关系，研究法律是

如何引用标准的问题。

《国家标准化发展纲要》从标准化建设的角度提出建立“法规引用标准制度”正好为技术法规及其生成方式的研究提供了政策依据。在《国家标准化发展纲要》里，建立“法规引用标准制度”是作为“强化标准实施应用”的重要措施之一提出的，这是一种借助于法律的强制力来保障标准实施的方式。与标准的其他实施方式（例如，在生产经营、订立合同、认证认可、检验检测活动中采用标准）比较，法律引用标准是一种强有力的标准实施方式。因为，标准一旦被法律引用，标准被遵守就成为一项法定的义务。义务必须履行，这是法律的一项原则。因此，被法律引用了的标准的实施就有了法律保障。这是其他标准的实施方式所不具备的。从标准化的角度来看，法律引用标准是标准实施的强有力方式。研究技术法规对于标准的实施，意义就在这里。



《中国标准化》：《国家标准化发展纲要》提出“建立法规引用标准制度，在法规制定时积极应用标准”，请问应如何理解“法规引用标准”呢？

柳经纬：“法规引用标准”的关键词是三个：“法规”“标准”和“引用”。说清楚了这三个关键词，也就说清楚了“法规引用标准”。

“法规引用标准”中的“法规”，不能作《立法法》上的法规理解，应理解为包括《立法法》上的法规在内的所有形式的法律。《立法法》上的法规仅指国务院颁布的行政法规和地方立法机关制定的地方法规，但是从我国法律引用标准的情况来看，不限于行政法规和地方法规，全国人大及其常委会制定的法律、国务院行政主管部门制定的部门规章、地方人民政府制定的地方规章，都存在着引用标准的情形。《水污染防治法》第58条规定“农田灌溉用水应当符合相应的水质标准……向农田灌溉渠道排放城镇污水以及未综合利用的畜禽养殖废水、农产品加工废水的，应当保证其下游最近的灌溉取水点的水质符合农田灌溉水质标准。”《消防法》第9条规定：“建设工程的消防设计、施工必须符合国家工程建设消防技术标准。”这是全国人大常委会制定的法律引用标准的实例。公安部等部门制定的《信息安全等级保护管理办法》第12条规定：“在信息系统建设过程中，运营、使用单位应当按照GB 17859-1999《计算机信息系统安全保护等级划分准则》、《信息系统安全等级保护基本要求》等技术标准，参照GB/T 20271-2006《信息安全技术 信息系统通用安全技术要求》等技术标准同步建设符合该等级要求的信息安全设施。”这是部门规章引用标准的实例。除了《立法法》规定的法律形式外，行政机关制定的其他规

范性文件也有引用标准的情形。例如，广东省市场监督管理局2020年4月发布的《关于广东省非医用口罩产品质量监督抽查实施细则》是一份其他规范性文件。该细则规定了非医用口罩产品质量监督抽查适用的标准，包括2项国家标准和7项团体标准。因此，“法规引用标准”中的“法规”应当理解为包括其他规范性文件在内的具有普遍约束力的法律文件。

“法规引用标准”中的“标准”，也不宜只理解为政府主导制定的标准（国家标准、行业标准和地方标准），尽管在我国现行法中，法律引用的标准主要是政府主导制定的标准，尤其是国家标准和行业标准。“法规引用标准”中的“标准”应包括我国标准化法规定的标准体系的所有类型的标准，团体标准也可以被法律所引用。例如，上面提到的广东省市场监督管理局制定的《广东省非医用口罩产品质量监督抽查实施细则》中，就引用了团体标准，如T/GDMDMA 0005-2020《一次性使用儿童口罩》、T/GDBX 025-2020《日常防护口罩》等。在特定情况下，国际标准或外国标准也可以被我国法律所引用。例如，《进出口商品检验法》第7条规定：“列入目录的进出口商品，按照国家技术规范的强制性要求进行检验；尚未制定国家技术规范的强制性要求的，应当依法及时制定，未制定之前，可以参照国家商检部门指定的国外有关标准进行检验。”

“法规引用标准”中的“引用”，是指将标准引进法律系统，使之在法律调整社会关系、规范社会行为中发挥作用。从我国立法的情况来看，主要有两种形式：一是法律专门就强制性标准作出规定，直接赋予强制性标准以强制实施效力，其法律依据主要是《标准化法》第2条第3款关于“强制性标准必须执行”的规定。强制性标准是

我国标准体系最为重要的成员,但是强制性标准的“强制性”并不是标准所固有的,而是法律赋予的,是法律规定了“强制性标准必须执行”,强制性标准才获得法律保障其实施的效力。法律关于强制性标准的规定是法律引用标准的一种形式。二是法律作出引用标准的一般规定,前面引述的《水污染防治法》《消防法》《信息安全等级保护管理办法》《广东省非医用口罩产品质量监督抽查实施细则》等规定均属于这种情形。

《中国标准化》：您认为我国技术法规研究的现状如何？

柳经纬：我国有关技术法规的理论研究主要兴起于加入世界贸易组织（WTO），是对世界贸易组织《技术性贸易壁垒协定》（《TBT协定》）项下技术法规概念和制度安排的接受。我国技术法规研究的初衷主要是为应对人世带来的机遇和挑战。在《TBT协定》框架下，技术法规只关涉产品（经济）贸易。从已有的研究情况来看，关于技术法规的研究大体没有超出《TBT协定》项下的技术法规，研究的内容主要是技术法规的概念辨析、技术法规与标准的关系，研究目标更多在于说明技术法规作为一种技术性贸易壁垒，对经济贸易的影响和作用，研究成果也基本为规制或协调经济贸易服务。

然而，技术法规的调整范围早已超出贸易领域，而拓展至保护人类生命、健康、财产、环境及国家利益等法律领域的方方面面，技术法规在我国法治和国家治理中扮演着越来越重要的角色。现有技术法规研究已经不能满足法治和国家治理的需要。我们应该从更广泛的领域，研究技术法规对于全面依法治国、国家治理现代化的作用。

《中国标准化》：技术法规研究或“法规引用标准”研究如何推进？课题组采取了哪些措施？

柳经纬：除了积极开展技术法规基础理论研究之外，课题组针对技术法规研究跨学科、跨部门的特点，采取了相应的推进措施。一是跨学科研究。技术法规研究涉及法学与管理学（标准化理论）两个学科领域，技术法规是法学研究的对象，需要运用法学的各类研究方法；但技术法规之所谓“技术”又是标准化工作的重要内容，因此技术法规也属于标准化理论研究的对象，需要运用标准化基本理论知识。技术法规研究需要采取法学和管理学（标准化理论）结合的学科交叉研究方式，综合应用两个学科的研究成果和方法，将技术法规研究推向深入。二是跨部门研究。技术法规之产生方式是“法规引用标准”，对于标准化来说是标准的实施问题，对于法治来说是立法问题，技术法规研究涉及到标准化和立法两大领域。为了做好这项研究工作，我们组织了由法学领域的专家、标准化领域的专家和立法部门的专家组成的课题组，开展联合攻关。在课题研究内容上，我们安排了四个子课题，即：技术法规基础理论构建研究、域外技术法规的考察、技术法规与全球治理——以ISO为样本、技术法规的“中国模式”，力求站在理论和实践两个层面、国内和国际两个角度，阐释技术法规对于法治和国家治理的意义。在研究方法上，除了文献研究外，课题组将深入立法机关和管理部门（如环境保护部门、食品安全管理部门等）调研，认真总结我国技术法规立法、法律引用标准的做法和经验，产出一批研究成果，将课题研究与中国特色社会主义法治体系、与国家标准化发展战略紧密联系起来，加强对我国技术法规发展和运用



7月23日，国社科基金重大项目“基于法治、国家治理和全球治理的技术法规研究”开题报告会成功举行

实践的理论总结，提炼出技术法规发展中的“中国模式”和“中国经验”。

《中国标准化》：您对这个项目成果有哪些期待，它将对我国的法律结构、治理体系和治理能力建设等方面产生什么样的影响。

柳经纬：这个项目的成果形式包括论文、专著、研究报告、政策建议等。这些成果可能产生的积极影响，我认为可以概括为理论和实践两个方面。一是理论层面上构建技术法规理论体系，建立法律引用标准的规则体系，促进法律与标准的融合形式更加规范化，使标准以更加科学和灵活的方式进入法律体系，为平衡法律结构的稳定性和变动性搭建基本的理论框架，为立法部门、政府部门在制定法中引用标准提供理论支持，对于拓展管理学（标准化）与法学研究领域、丰富有中国特色的技术法规理论研究具有重要的学术价值和理论价值。二是实践层面上通过推动立法部门加强技术法规立法，促使技术法规成为法治、国家治理的重要手段。一方面，技术法

规是“法律”与“标准”耦合共生的治理工具。法治是现代国家和社会治理的基本方式，法治化是国家治理体系和治理能力的重要依托；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引领性作用。而技术法规是“法律”与“标准”共同治理的一种方式，它实现了法治化与标准化两种治理工具的统一，在现代国家和社会治理中发挥重要作用。另一方面，技术法规是“法治”与“科技”双轮驱动的治理利器。党的十九届四中全会提出，“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”。以科技手段引领法治建设，突出科技在社会治理中的关键作用，助推国家治理体系和治理能力现代化，是当前时代的主旋律。

“技术法规”正是“法治”与“科技”融合的产物，在法治和国家治理中扮演重要角色，技术法规研究将为完善中国特色社会主义法治体系添砖加瓦。✎