

日本政府建筑建设标准的经验及其对我国的启示*

■ 谢琳琳¹, 何清华², 乐 云²

(1.华南理工大学土木与交通学院, 广东 广州 510641; 2.同济大学, 上海 200092)

[摘 要] 以日本《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》、《新建一般政府建筑面积确定标准》、《政府建筑设施建设的法律》、《营造修缮项目管理要领》为例,介绍了日本政府建筑建设标准的经验,从建设标准的地位、内容体系、编制原则、编制方法、制订模式、标准实施、管理、更新等方面提出改进我国政府投资工程项目建设标准的相关建议。

[关键词] 日本;政府建筑;建设标准;经验;启示

Abstract: Some building standards in Japan, such as *The Standard of Location, Scale and Conformation of Governmental Buildings and Related Annexe*, *The Standard for Determination the Areas of New General Governmental Buildings*, *The Law for Construction of Governmental Buildings and Facilities*, and *The Outline of Management of Construction and Rehabilitation*, are taken as examples, and the experiences of Japanese building standards of governmental office buildings are introduced. For the improvement of building standards of public projects in China, proposals on the aspects of status, content system, constitution principles, constitution methods, constitution and modification pattern of building standards, and the constitution, implementation and supervision of standards, are brought forward.

Key words: Japan; office buildings; building standards; experiences; references

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1002-851X(2009)03-0012-05

1 引 言

工程项目建设标准是为项目决策服务和控制项目建设水平的全国统一标准,是编制、评估工程项目可行性研究报告和编制、审批设计任务书的重要依据,也是有关部门审查工程项目初步设计和监督检查整个建设过程建设标准的尺度。

我国工程项目建设标准在近 20 年的发展中,对规范投资规模和建设水平、提高投资效益,使国家有限的建设

资金充分发挥投资效益起到了十分重要的作用。但在当前新形势下,建设标准面临投资体制改革带来的挑战、政府投资项目管理模式改革带来的挑战、向工程项目寿命周期投资控制转变带来的挑战、科学技术发展带来的挑战等,迫切需要制订、修订我国的建设标准体系。为促进我国建设标准制度在新形势下的发展,建设部于 2006 年 8 月组织专家开展《政府投资工程项目建设标准发展战略研究》重大课题研究,其中要求对发达国家的建设标准进行深入的专题研究,借鉴国外有益经验。

* 基金项目:建设部《中国与德国、日本政府投资工程项目建设标准比较研究》

[作者简介] 谢琳琳(1974-),女,广西人,华南理工大学土木与交通学院讲师,同济大学博士后,研究方向:工程项目管理。

日本经过长期的发展,在政府投资工程管理体制及政府投资工程的投资、监督、控制等方面已经有了较成熟的经验和模式,通过研究日本建设标准,可以为我国政府投资工程项目建设标准的政策、法规研究和制订、修订提供知识参照和技术支持。

2 日本政府投资工程项目建设标准的体系

为了全面、客观地认识日本政府投资工程所要遵守的建设标准,有必要对日本完整的建设法律制度作简单介绍。日本法律体系从上到下分为四级:法律、政令、省令和告示。法律由议会批准,由天皇公布,例如《建筑标准法》;政令也叫政府令,由内阁制定,是为实施宪法和法律而制定的,例如《建筑标准法施行令》就是为了实现《建筑标准法》的目标要求或性能要求而做出的更为具体的技术规定;省令是根据日本《国家行政组织法》第十二条的规定,各省大臣就所管事务为实施法律、政令或根据法律或政令的专门规定可发布相关政府部门的“总理府令或省令”,例如建筑领域,为实施《建筑标准法》、《建筑标准施行令》以及其他法律、政令制定《建筑标准法施行规则》省令;告示也叫通告,是各大臣、各委员会及各厅负责人就本部门所管事务当认为有必要公布时而发布的告示。

在《建筑标准法》等建设法律法规的基础上,针对政府投资工程的特点,日本专门制订了一系列详细的政府建筑建设标准。这些建设标准有些以国家法律形式颁布,例如《政府建筑设施建设的法律》;有些以告示形式颁布,例如《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》;有些以要领、指南形式颁布,例如《营造修缮项目管理要领》。从标准的内容来看,日本政府建筑建设标准体系主要包括两大方面的标准,一是针对建筑物实体方面的建设标准,这类标准主要对建筑物本身所要遵守的技术、经济、功能、环保等方面的要求做出详细规定;二是针对建筑物实施过程中所要遵循的管理要领、建设流程、组织方式、人员职责等方面的要求进行系统规定。其中,针对建筑物实体的建设标准又按照建筑物的类型不同,分别制定不同的标准,例如,按照建筑物的新旧类型不同,分别有新建一般政府建筑的标准和营造修缮项目的建设标准,按照建筑物的项目类型不同,分别有政府建筑、国库负担的义务教育学校等建设标准等等。

下面,以《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》、《新建一般政府建筑面积确

定标准》为建筑物实体方面的建设标准代表,以《政府建筑设施建设的法律》、《营造修缮项目管理要领》为建筑实施过程的建设标准代表,对日本政府建筑建设标准进行深入分析。

3 日本政府建筑建设标准的主要内容

3.1 《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》

《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》是基于与政府机关设施建设等相关的法律(1951年法律第181号)第一、三条第一项的规定,于1994年12月15日以国土交通省第2379号告示形式颁布的,颁布实施十年后首次修订是在2004年进行。但近几年,日本政府对该标准进行了较频繁的修正,仅仅2007年一年之内就分别在四月、六月先后进行了两次修正。

该标准分别对政府机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造所要遵守的事项进行了规定,不管是位置标准、规模标准,还是构造标准,都特别强调与政府机关的用途相适应,其中关于位置的标准,提出“政府机关设施的位置应与该政府机关的用途相适应,综合考虑以下规定的事项进行选择”。其下一共有九条需要考虑的事项,涉及防止灾害、为公众提供方便并增进办公效率、建筑物维护现状以及将来的计划、环保、土地的有效利用等方面,这九条标准基本上都是一些原则性的规定。

关于规模的标准,提出“政府机关设施的规模应与该政府机关设施的用途相称,并应做到方便公众和提高办事效率,至少应满足以下规定的事项”。从“建筑物的规模”和“用地的规模”两个方面提出最低的标准要求,但这部分的标准条文也是一些原则性规定。

关于构造的标准,提出“政府机关设施的构造应与该政府机关设施的用途相适应,从地域性、功能性、经济性以及环保的各方面观点出发,综合考虑以下规定的事项进行确定。此外,还由与该构造相应的该政府机关设施的使用条件和方法所确定”。“经济性”标准方面,特别提出“针对行政需要的变化,为了能有效利用空间以及促进功能,可以进行分隔的变更、机器的增设或搬迁以及外观的改变等工作”;“建筑材料、机器等应综合考虑品质、性能、耐久性等,尝试从长远角度减少政府机关设施的建设、维修和保护等所需的全部费用”。这些标准条文体现了日本对政府机关建筑的“灵活性、全寿命周期

成本”的重视。

日本根据其地理环境特点,从地震的安全性的角度制定政府机关的构造标准,这部分标准大量引用了建筑基准法施行令的条款,对建筑物结构体的抗震性能、建筑非结构材料的抗震性能、建筑设备的抗震性能做了明确具体的规定。

3.2 《新建一般政府建筑面积确定标准》

日本新建一般政府建筑面积的确定是依据《新建一般政府建筑面积确定标准》里给出的各种类型的面积计算公式来逐项计算,汇总各种面积计算结果最后得出总的面积,面积计算公式结果的唯一性使得面积标准条款的刚性非常大,因此,为了在一定程度上降低标准的过于刚性硬化,在开篇,首先进行了面积补充事项的说明。这些补充事项条文,增进了面积标准的灵活性。

日本将一般政府建筑的面积类型划分为六种,分别是占地面积、办公面积、附属面积、与设备相关的面积、通道部分和车库面积,对每一类面积都制定了其面积确定的详则,这些详则或是以计算公式形式给出,或是分门别类地以表格形式针对不同情况给出具体面积指标数值。

例如,办公面积是依据办公人员的数量、职位和政府机关的行政级别来确定的。标准针对各行政级别政府机关的不同职位列出了相应的换算率,用以计算中央政府(省厅)、地方政府大机关(局)地方地区单位和地方政府小机关(署、所)县单位以下的三个级别的政府建筑面积。如表 1 所示。

3.3 《政府建筑设施建设的法律》

《政府建筑设施建设的法律》最早版本是 1951 年 6 月 1 日颁布的“法律第 181 号”,最终修订版本是 2006 年 12 月 22 日颁布的“法律第 118 号”。该标准制定目的是“为了防止灾害,为公众提供便利和增进办公效率”。

由于日本的建设法律法规、标准规范众多,对同一对象,例如“政府建筑”会涉及到多个法律,为使使用者正确理解和应用《政府建筑设施建设的法律》,该法律的第 3 条特别解释了该法律与建筑基准法的关系——“对于国家机关的建筑物,除了本法律规定的事项以外,按照建筑基准法的规定行事”。

《政府建筑设施建设的法律》分别从建筑方针、政府建筑的位置、社区的政府建筑、政府建筑的共同建设、政府建筑的结构、对于在保安或防火上有危险的政府建筑的措施、营造修缮计划书、国土交通大臣负责的营造修缮等、国家机关的建筑物的维护、国家机关建筑物的检查、关于国家机关建筑物的劝告等、权限的委任等十二方面规定了政府建筑设施建设过程中,国土交通大臣、各省各厅的首长等负有的管理职责权限,政府建筑建设过程的各阶段工作重点、工作流程、组织机构、管理措施等等。其中的诸多标准规定,对我国有积极的借鉴意义。

表1 日本《新建一般政府建筑面积确定标准》中的办公面积标准

2. 办公面积

办事处
一般办事处及接待室

3.3m²×换算人员
注)换算人员指根据办公人员及其职位按如下换算率计算得到的数。
1.中央政府(省厅)

区 分	大臣级	次官级	局长级	次长级	部长级	课长级	辅佐级	科长级	一般级
换算率	30	20	15	12	12	5	2.8	1.8	1

2.地方政府大机关(局)地方地区单位

区 分	局长级	次长、部长级	课长级	辅佐级	科长级	一般级
换算率	18	9	5	2.5	1.8	1

3.地方政府小机关(署、所)县单位以下

区 分	所长、署长级	课长级	辅佐级	科长级	一般级
换算率	10~6	2.5	1.8	1.8	1

(注)1. 对于换算人员的计算,
(a)不包括办事处内浪费的特定位置,
(b) 对于制图人员换算率为 1.7。
2.法庭及检察厅的审判员室、检察官室,用别的方法确定面积。
3.上述以外的需作为特别职员对待的情况,换算人员可根据实际情况计算得出。

会议室

大、中、小会议室按每 100 名职员 40 平方米算,每增加 10 人增加 4 平方米。但如果因为政府的特殊性按上述规定难以确定时,通过别的方法计算。

3.4 《营造修缮项目管理要领》

《营造修缮项目管理要领》是日本废止了《政府建筑的计划立项及设计管理要领》(2001年10月24日国营计第134号、国营造第83号、国营造第84号),于2006年3月31日新颁布的一份建设标准,该标准的目的是“决定国土交通大臣官房政府建筑营造修缮部、地方整備局、北海道开发局和内阁府冲绳综合事务局(简称‘政府建筑营造修缮部’等)进行的营造修缮工程从计划立项阶段到工程结束后的跟进等一系列工作中必要的事项,实现最优化的方法以满足设施的需求,同时,通过对工程的合理实施,确保设施所需的性能,提高设施的管理者和使用者的满意度,从而有助于行政事务的顺利处理”。由此可见,正是对政府建筑全生命周期管理的重视,对政府建筑总体最优的综合考虑,所以才废止了原先的只关注政府建筑的计划立项阶段及设计阶段管理的标准,制定了这一新标准。

该管理要领包括三大部分内容,首先对政府建筑营造修缮部等实施营造修缮工程的负责人(包括责任科长和责任事务所所长),在计划立项阶段(工程开始之前)、设计管理阶段、施工管理阶段、跟进阶段等各阶段,都必须遵守的共通内容进行规定。其次,对负责人在工作各阶段的工作实施内容进行详细规定。最后,对负责人在进行工作时,对该工程所涉及到的应留意事项进行详细规定。

4 启示和借鉴

(1)建设标准地位。日本建设标准具有明确的法律地位。不管建设标准具体的字面名称是“法律”还是“告示”、“要领”、“标准”等,都属于国家法律范畴,明确的法律地位保障了日本建设标准的执行力度非常高,基本上都能在其调整管理的范围内发挥应有的作用。鉴于我国的发展水平、法治环境状况,建议将我国政府投资工程项目建设标准的地位从政府规范性文件上升为技术法规,赋予其法律强制力,使之切实发挥控制建设水平、提高投资效益的作用。

(2)标准的内容体系。建议学习日本模式,既制定针对建筑产品本身的技术、经济、功能等方面的标准体系,又制定针对建筑生产过程的组织、管理、流程等方面的标准体系。但应注意,这两类标准并非是截然分开的,也就是说,在面对建筑实体的标准中会涉及建筑实施过程中的组织、管理等某些规定,在面对建筑实施过程的标准中除了有如何实施这样的措施标准以外,同时会出现很多关于

到达何种程度的建筑功能、技术、经济要求等方面的标准,并且是通过引用其他的法律法规、技术标准规范等来说明。建立这样的标准体系,将给我国政府投资工程的投资控制、建设管理架构一个立体的多维的监控网络,使得每一个行为都处于严密监视之下,都能从中找到正确做法,真正杜绝“无法可依”的现象。

(3)标准的量化。为了尽可能地避免政府建筑建设的随意性,日本除了制定必要的关于建筑物建设目标、功能要求、主要项目构成说明等方面原则性的标准条文以外,还制定了大量的量化的、操作性很强的标准条款,例如日本《新建一般政府建筑面积确定标准》中的政府办公建筑面积标准条款给出了具体的计算公式,使得标准条文具有非常强的刚性,明显有别于我国《党政机关办公用房建设标准》中对办公建筑面积标准给出面积上下限这样的模糊、中庸的做法。日本的量化标准条文的做法,一方面有利于标准的实际运用,另一方面也便于对标准执行情况进行直观明了的监督检查。建议在我国新一轮的政府投资工程项目建设标准制修订中,改进大部分建设标准条款只提出原则性的规定,标准在语言表达上过于笼统、抽象,标准政策性色彩过浓,可执行性较差的缺点,尽量实现标准的量化,并通过援引技术标准来细化有关的建设标准条款,可能的情况下附上示例详图。

(4)标准的编制原则。日本政府建筑建设标准编制注意贯彻“政府建筑作为国民的公共设施,必须贴近大众、便利而且安全”的方针,建设标准制定的目的是“为了防止灾害、为公众提供便利和增进办公效率”,同时注意坚持经济性、环保性、长远性、动态性等原则。

相比日本,我国虽然在建设标准编制原则上注意强调经济性原则,但缺乏从长远角度综合考虑建筑物全生命周期成本的节约;另外,对土地的节约利用重视不够。日本的建设标准规定“政府建筑‘如果没有什么困难,必须共同建设’”。所谓“共同政府建筑”是指2个以上的各省各厅的首长所使用的政府建筑。日本的这个特色做法对于我国这样的土地资源缺乏、公共投资有限的发展中国家是有借鉴意义的。

(5)标准的编制方法。在标准的编制方法上,日本特别重视前期的基础统计数据的收集和分析,有专门机构长期从事这些工作,这为标准的科学制定奠定了基础。同时,日本重视工程实践经验和知识的积累和再应用,例如《营造修缮项目管理要领》中提出,一方面负责人“在进行工程的各阶段,在考虑提高设施的管理者和

使用者对设施的满意度的同时,应灵活应用从以往工程实践中获得的经验知识,使自己的工作得到改进”。另一方面“负责人应对工作各阶段得到的经验、知识进行积累和保管,并使其可以容易被检索、参考,从而使该经验、知识在以后的工作实施过程中得到灵活的应用”。强调工程经验知识的积累和灵活应用,这为标准日后的更新完善奠定了扎实的工程实践基础,提供了必要的原始数据资料,同时,这也推动了相应标准条款的更新补充。而我国这方面的工作重视不够,很多工程经验和知识都是一次性的,没能为新的工程建设服务,更谈不上促进相应的标准条文的更新完善。

(6)标准的制订模式。日本建设标准制定由政府主导,采用中央与地方相结合,政府与协会相结合的方式。例如建筑标准法的制定与修改过程中,政府起着主导作用,制定与修改工作主要由日本国土交通省下设的建筑技术政策综合研究所、建筑研究所、建筑中心承担。我国与日本类似,也是“政府主导型”,但我国在标准制订过程中应学习日本,进一步发挥行业协会、专业机构、社会团体等的作用。另外,建设标准编制经费运作方面,也应学习日本的政府财政支持与标准经费市场运作有机结合,保障经费来源多元化的成功经验。

(7)标准的管理。由于日本建设标准数量众多,各个标准所处的法律地位层次各异,调节对象各异,容易给人一种标准之间相互重叠交错的印象,为了避免使用者眼花缭乱,对标准无所适从,日本重视各种标准之间相互关系的系统梳理和各种标准之间管理边界的准确勘定。在每个标准文件中都特别制定了一类标准条文,就是专门阐述该标准条文与相关的其他法律法规条文的相互关系,让使用者一目了然地掌握每个标准的适用范围,能在建设标准的汪洋大海中较迅速地准确锁定需要应用的标准条文;同时,这对于标准的补充、修订、管理等工作也提供了一条快速检索的通道。另外,为了让标准能被使用者准确无误地应用,日本重视对标准适用对象的明确界定,往往在每一个标准中对出现的指代对象、名称等单独进行备注解,这使得标准的应用对象异常清晰,非常具体,从而避免标准理解的歧义,提高标准的可应用性和可控性。这对于我国数量日益增多、类别日益多样化的建设标准的管理是有一定借鉴意义的。

(8)标准的实施。《营造修缮项目管理要领》以附页形式对“与工程进展有关的各措施所需留意的事项”按工程全寿命周期各阶段进行了详细规定,内容涉及“与地方合作相关的事项”、“与景观形成有关的事项”、“关于环境的

事”、“关于确保抗震安全性能的事项”、“关于无障碍设计的事项”等,这些条款凸显了日本对政府建筑建设活动中公众参与、社会监督、信息公开透明的重视,对政府建筑以人为本、人性化建设的重视。建议我国在未来的建设标准实施过程中,除了进一步明确标准的执行主体和监督主体以外,应重视发挥社会公众力量监督标准实施、促进标准改进的作用。

(9)标准的更新。日本政府非常重视标准的及时修正、更新,例如,近几年对《关于国家机关的建筑物及其附属设施的位置、规模和构造的标准》的频繁修正。日本正是通过对标准体系中过时条款的摒弃,补充增加适应新情况新形势的条款,及时将新技术、新工艺、新方法等纳入,这一系列“弃旧扬新”行动保障了标准的适时性、实用性。

今后5~10年期间,包括政府办公用房在内的政府投资的公益性的工程项目建设标准的制修订是我国标准更新工作的重中之重。建议在政府办公用房建设标准的修订中,重点进行办公用房功能标准的增加和调整,尤其需要补充制订弱电智能化等方面的标准以及节能、环保方面的标准。

5 结 语

由于日本政府投资工程项目建设标准的管理模式与我国类似,都是“政府主导型”,所以相比于欧美等发达国家,可以认为日本建设标准的某些经验和做法对我国更具有启示和借鉴意义。但鉴于我国的经济、社会、法治、人文环境的不同,本文提出的建议还有待进一步完善和细化。在我国当前大规模的建设标准制修订工作中,日本建设标准的有益经验将能够促进我国建设标准制度的发展。▲

[参考文献]

- [1]国家機関の建築物及びその附帯施設の位置、規模及び構造に関する基準[S].国土交通省,1994.
- [2]官公庁施設の建設等に関する法律[S].国土交通省,2006.
- [3]新営一般庁舎面積算定基準[S].国土交通省,1994.
- [4]営繕事業のプロジェクトマネジメント要領[S].国土交通省,2006.
- [5]中国建筑标准设计研究院.政府投资工程项目建设标准发展战略前期研究[C].2006.

(编辑 吴颖)