

文章编号: 1006-4354 (2009) S0-0064-03

# 建筑物设计文件防雷电专项审查

赖学强<sup>1</sup>, 姚东升<sup>2</sup>, 李秀云<sup>2</sup>, 胡志华<sup>2</sup>

(1. 陕西省气象局, 西安 710014; 2. 陕西省防雷中心, 西安 710014)

**摘 要:** 用行政法学理论, 分析防雷装置设计审核的内涵、特征和作用, 评述实施建筑物 (含构筑物) 设计文件防雷电专项审查的三种认识, 论述进行建筑物设计文件防雷电专项审查必要性, 提出正确施行气象行政许可的个人见解。

**关键词:** 建筑防雷; 设计审核; 执法

**中图分类号:** P429

**文献标识码:** A

建筑物安装雷防护装置 (简称“防雷装置”), 目的是保护建筑物的安全。建筑物安装或建造防雷装置的设计文件是否符合相关防雷技术标准、技术规范的要求, 由气象主管机构进行核准, 是国家制定的从源头减轻雷电灾害的管理制度。因此必须对建筑物设计文件进行防雷电专项审查, 这也是依法行政的要求。

## 1 防雷装置设计审核的作用和特征

### 1.1 作用

防雷装置设计审核是国务院第 412 号令设定的, 由气象主管机构施行的行政许可项目。行政许可的作用有三: 一是控制风险, 二是配置资源, 三是提供公信力证明<sup>[1]</sup>。建筑物是否设计安装防雷装置和设计安装的防雷装置是否符合相关的技

术标准、技术规范, 直接关系到公共安全、人身健康、生命财产安全。《行政许可法》第十二条第四项规定“直接关系到公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品, 需要按照技术标准、技术规范, 通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项”可以设定行政许可。第 412 号令的施行, 将雷电灾害风险控制的责任交给了各级气象主管机构, 同时赋予了气象行政许可——防雷装置设计审核的职权。

### 1.2 特征

行政许可分为普通许可、特许、认可、核准和登记五个种类, 防雷装置设计审核属于行政核准。核准是由行政机关对某些事项是否达到特定技术标准、技术规范的判断、确定<sup>[2]</sup>。行政核准有

**收稿日期:** 2008-09-15

**作者简介:** 赖学强 (1961—), 男, 重庆开县人, 工程师, 从事气象执法管理。

GB50057—94 (2000 年版) 对建筑物电子信息系统防雷也做了规定, 如第 6.1.3 条: “在设有信息系统的建筑物需防雷电电磁脉冲的情况下, 当该建筑物没有装设防直击雷装置和不处于其他建筑物的保护范围内时, 宜按第三类防雷建筑物采取防直击雷的防雷措施。在要考虑屏蔽的情况下, 防直击雷宜采用避雷网。”只是个别设计部门和建设单位没有引起重视。可见新建的多层及低层建筑物防雷是 GB50057—94 (2000 年版) 和 GB50343—2004 的共同要求, 在防雷图纸审核中

一定要用好 GB50343—2004, 从源头把好防雷安全关。

### 参考文献:

- [1] 机械工业部. GB50057—94 建筑物防雷设计规范 (2000 年版) [S]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [2] 中华人民共和国建设部. GB50343—2004 建筑物电子信息系统防雷技术规范 [S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.

以下特征: (1) 实施主体只能是行政机关和法律、法规授权的组织, 如果要委托实施, 依《行政许可法》也只能委托给行政机关和法律、法规授权的组织, 非行政主体不能实施行政许可; (2) 行政核准的依据是特定的技术标准、技术规范, 核准对象如果符合这些标准或规范, 行政机关应当作出相应的核准; (3) 核准一般没有数量限制, 只要核准对象符合相应的标准或规范, 即可获得核准, 在核准过程中, 行政机关没有自由裁量的余地; (4) 核准的方式是通过检验、检测、检疫等进行审定, 核准的功能在于通过一定的技术手段来防范、控制以至减少危害公共安全、人身健康、生命财产安全的危险发生。防雷装置设计审核完全具备以上特征, 其含义是: 气象主管机构对防雷装置设计文件是否达到防雷技术标准、技术规范的判断、确定; 实施主体是各级气象主管机构; 依据是防雷技术标准、技术规范; 方式是对防雷装置设计文件进行审查核对; 功能是用行政手段, 强化技术措施, 防范、减少雷电灾害发生。

## 2 对实施防雷装置设计审核的认识与评述

### 2.1 认识

国务院 412 号令施行以来, 就实施防雷装置设计审核存在几种不同的认识。一是建设管理部门认为: 没有必要设定气象行政核准, 理由是建筑设计文件行政审查已经取消, 图审机构的技术审查 (中介服务) 包括对防雷装置设计的审查 (在电气专业之中), 没有必要重复。二是部分政府官员和部门官员认为: 法规设定气象行政核准不一定要施行, 因为施行会增加行政管理成本, 不利于改善投资环境。三是气象部门认为: 防雷装置设计审核存在技术性审查和许可两个环节, 技术性审查交中介机构进行, 气象行政核准只对中介机构出具的结果进行确认。实践中, 大多是按第三种思路操作, 进展情况不是很理想。

### 2.2 评述

第一种认识的错误有三: (1) 行政许可的设定权在省级以上人大常委会和中央政府, 其设定有严格科学的决策程序, 肯定是有必要性的; (2) 混淆了行政许可和中介服务的关系, 建筑设计文件技术审查属中介服务, 防雷装置设计审核

是行政许可, 性质不同; (3) 雷电防护作为一个专业, 管理的职权及责任主体是气象部门, 防雷装置设计审核的性质与消防、环保、人防、抗震、节能、卫生等专项审查一样, 不存在重复问题。

第二种认识是典型的我行我素、权大于法的思想, 利用气象行政核准控制雷电风险肯定有成本, 出了安全事故成本会更大, 重庆开县雷击事件就是最好的例证。

第三种认识是盲从了第一种认识, 又为第二种认识提供了口实。防雷装置设计审核与图审机构技术审查的不同, 防雷装置设计审核的含义是: “气象主管机构对防雷装置设计文件是否达到防雷技术标准、技术规范的判断、确定”, 是气象主管机构直接的具体的对外行政行为, 即气象主管机构该干的、必须干的事情, 不应该存在一个中介机构技术把关、向相对人收取服务费问题。

(1) 气象主管机构在“判断、确定”技术上有困难, 委托中介机构进行, 从行政相对方分析是内部行政行为, 走程序不应该外部化, 产生的费用应列入气象公共管理成本, 更不应该向相对方转移。

(2) 防雷装置设计审核的责任主体是气象主管机构, 不管是自己亲自审核, 还是对中介机构技术把关的结果进行确认, 责任主体都不改变, 因为这是气象行政核准。即使是中介机构参与把关, 收取相对方技术服务费用, 也对相对方承担不了任何责任, 因为中介机构在防雷装置设计审核“核准”的法律关系中, 没有相应的法律地位。

(3) 建筑设计文件审查改变管理方式, 由建设行政许可 (既由建设部门行政审查和技术性审查) 变为中介服务, 没有了“行政审查”内涵, 虽然“设计审查”概念存在, 但其性质发生根本的变化, 防雷装置设计审核若存在与建筑设计文件审查一样的“技术性审查”中介服务的话, 照此推理, 防雷装置设计审核也应取消, 改气象行政许可为“技术性审查”式的中介服务, 专业图审机构实施就可以了。

(4) 实践中气象主管机构的内部行政行为外部化、或者是将行政核准交由中介机构施行, 等于增加环节 (程序) 提高了相对人办事的难度, 增

加服务费提高了相对人负担,造成实质上的主体“缺位”,客观上为官员们“不利于改善投资环境”找到了借口,同时损害了气象部门形象。

### 3 气象主管机构应该正确履行职责

#### 3.1 防雷装置设计审核的客观必要性

雷电是严重的自然灾害之一。西安市属雷电中高度发生区域,年平均雷暴日 16~32 d,曾经发生过碑林博物馆孔庙大殿因雷击起火被焚,西安市急救中心大楼通信铁塔遭雷击长时间不能正常工作,水利厅楼顶秦龙传呼台遭雷击铁塔拦腰折断(损失 200 多万元),西安市第一奶牛场遭雷击 17 头奶牛被击死(并有 1 人死亡)等典型雷击事故。城东南区域曾因雷击 11 处供电设备损坏,十万户居民停电、停水……。据不完全统计,2007 年西安市共发生雷电事故 20 多起,死伤 7 人,损坏电子设备等上万台件,造成经济损失在 1 000 万元以上。落实防雷装置设计审核制度,就是从源头上保证建筑物防雷安全的根本途径,也符合依法行政的要求。

#### 3.2 法律、法规的规定应正确施行

各级气象主管机构履行管理气象工作的政府职能,加强组织管理雷电灾害防御工作是《气象法》赋予的职权。按照行政法学理论和依法行政的要求,实施防雷装置设计审核,对行政相对人来说,是气象主管机构的权力;对于公共利益而言是气象主管机构的义务(职责)。气象主管机构必须积极、充分的行使法定职权,否则就是行政失职;不履行法定的职责也是违法行为。

建筑设计一般是对建筑物全面的设计,防雷装置设计和相应的技术措施包括在电气专业设计文件中,因此对建筑物防雷装置设计审核,实质是对建筑设计文件进行防雷电专项审查。省气象局、省建设厅 2002 年下发的《关于加强建(构)筑物防雷安全管理工作的通知》明确的要求:“落实防雷设计图纸专项审查制度”,“凡按有关规范规定应该进行防雷电设计的新建、改建、扩建建(构)物的设计图纸必须进行防雷电专项审查”。

“审查”和“审核”用词虽略有不同,但实质是一样的,都是对防雷装置设计的“核准”。

(1) 深刻认识气象行政核准的内涵、特征、作用和客观必要性,从执政为民、树立政府形象和权威的高度,确立防雷装置设计审核的执法地位,切实担负起保护公共安全、人身健康、生命财产安全的责任,做到主体不“缺位”。

(2) 按照行政执法“与责任挂钩、与利益脱钩”的要求,取消中介环节和中介服务等现象,由各级气象主管机构直接审查“核准”,做到高效便民和规范运作;建立追究不积极、不充分地行使法定职权的失职和违法责任。

(3) 争取政府支持健全法规体系,理顺与相关管理部门的职能分工,进一步落实防御雷电灾害的归口管理,同时加强与相关管理部门公务合作,营造顺利执法的政策环境,形成执法的合力。(4) 从执法队伍、技术装备、内部保障等方面加强执法能力建设,理顺执法的运行机制,全面提高执法水平。

(5) 加大执法力度,制定执法的阶段性目标和远期目标强力加以落实;加强对新建、扩建、改建建筑市场的监督检查,坚决果断查处违法性为,通过实施处罚、通报、媒体公开曝光和奖励等措施,保证建筑物设计文件防雷电专项审查落到实处。

## 4 结论

建筑物设计文件防雷电专项审查是法规的规定,也有客观必要性,各级气象主管机构要积极、充分、正确履行职责,按照依法行政的要求,准确定位、规范运作、高效便民,树立气象行政执法的形象和权威。

#### 参考文献:

- [1] 罗豪才,湛中乐.行政法学[M].北京:北京大学出版社,2005:204-205.
- [2] 沈福俊,邹荣.行政法与行政诉讼法学[M].上海:人民出版社,2006:169-170.