



中国标准化战略的审视与前瞻*

文 / 支树平

国家质量监督检验检疫总局 北京 100088

【摘要】 文章从对标准化的认识和理解出发,阐述了标准化在支撑国家社会经济发展中发挥着重要作用,提出标准化的发展必须规范强制性标准、推荐性标准和社会组织制定标准,通过市场提高企业标准,才能更好地支撑经济转型升级和政府职能转变,为企业走出去战略的实施和质量强国的建设提供保障。

【关键词】 中国标准化战略,改革,发展

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2014.03.003

标准在支撑国家社会经济发展中发挥着重要作用,必须从历史和现实、从质量工作和社会关注等不同角度深入理解标准的作用,充分发挥标准的科学性、民主性、系统性、权威性、服务性,强化标准的作用,提升标准化水平。

近年来,标准的作用进一步强化,标准的水平进一步提升,为我国经济社会发展做出了积极贡献。一方面,标准化作用得到了进一步强化。在强化支撑作用方面,开展了农村综合改革标准化试点,联合9部委印发了战略性新兴产业标准化规划,批准发布了33项能效能耗关键标准,促进产业结构调整 and 转型升级。在强化战略作用方面,我国专家成功当选为新一届国际标准化组织(ISO)主席和国际电工委员会(IEC)副主席;全年提交国际标准提案53项;签署中英、中法标准互认合作协

议,通过标准走出去带动产业走出去。在强化基础作用方面,发布了车用油品、家具家电等一批涉及民生的重要产品标准,加快养老、社保、汽车三包、品牌评价等服务业标准制修订,为建设质量强国进一步夯实基础。

另一方面,标准化水平逐步得以提升。在提升标准水平上,落实《“十二五”技术标准科技发展专项规划》,建设首个国家技术标准创新基地,加快转化国际和国外先进标准。在提升实施水平上,开展农业标准化示范区提升工程,示范区产值累计增加81.8%,农民人均增收67.1%。社会管理和公共服务、循环经济、高新区标准化试点工作稳步推进。在提升管理水平上,研究提出了标准化改革顶层设计方案,发布了国家标准涉及专利的管理规定等一批重要政策文件。

本文首先阐述了对标准化的认识和理解,剖析了我国标准化的现状与问题,提出标准化领域

* 收稿日期:2014年4月28日

中深化改革、支撑发展的路径与方法。

1 对标准化的认识与理解

标准化随着时代进步而持续发展、不断变革,内涵不断深化、外延不断扩展,对其作用的认识必须与时俱进。在当今全面深化改革的时代背景下,我们对标准化的认识必须更进一步、更深一层,特别要从新的视角把握好以下几点:

1.1 标准是治理能力提升的助推器

十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标。国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。从制度看,标准是经协商一致达成的一种规范,是一种科学化、市场化、民主化的成熟制度形式。中央领导讲,“标准定了就要成为规则”、“标准是生产中的法”,《国务院机构改革和职能转变方案》也明确将标准作为基础性制度予以加强。从制度执行能力看,习近平总书记指出,适应国家现代化总进程,必须提高科学执政、民主执政、依法执政水平,实现国家各项事务治理的制度化、规范化、程序化。而标准通过实践总结、科学论证和民主程序,规定了经济和社会活动的技术规则和程序要求,是实现治理制度化、规范化、程序化的重要手段和有效方法。因此,标准与战略、规划、政策一样,成为国家治理体系的重要组成部分和助推国家治理能力提升的有效工具。

1.2 标准是市场经济运行的耦合器

十八届三中全会强调,要发挥市场在资源配置中的决定性作用。按照市场经济理论,供求决定价格,价格这只无形之手有效配置资源。其中,供求交易促进分工和专业化生产,进而提高劳动生产率,推动经济发展。在这个模型中,标准发挥着重要而独特

的作用。首先,通过协商一致,标准将众多分散的供给与需求联接起来,起到“耦合器”的作用,大幅降低交易成本,使得生产链在更大范围乃至全球布局成为可能,进一步深化了分工,扩大了贸易和市场规模,促进经济可持续增长。比如,美国商务部统计,超过80%的全球贸易受到标准化的影响,每年金额超过13万亿美元。德国、法国和英国经过测算,标准化对本国经济增长的贡献率分别为27%、23%和12%。其次,标准作为专业化生产的技术依据,使得人们低成本共享人类实践和科技成果,促进技术进步、生产创新和专业化,降低风险和成本,提高全要素生产率。比如,美国国防部测算,在制造弗吉尼亚级核潜艇过程中,仅2 700万美元对零部件标准化的投入就节约了7.89亿美元的成本,采购零部件的数量减少了60%。

1.3 标准是政府职能转变的容器

三中全会强调更好地发挥政府作用,加强政府在宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务和保护环境方面的作用。标准作为一种市场准入门槛和监管依据,成为承接和容纳政府职能转变日益重要的制度安排和规制手段。国务院要求,能够通过标准、规范等手段解决的,不得设定行政许可。比如,在国务院于2013年5月取消“国际船舶代理业务审批”事项后,为适应政府职能转变,制定发布了国际货运代理合同规范、作业规范和质量要求等一批国家标准,有效规范了国际货运代理业务。美、德等发达国家在对经济和社会的规制中,越来越强调发挥标准的作用,通过运用标准化手段,既降低了成本又提高了效率。据统计,美国已经有9 000余项标准被美国联邦法规引用。

2 我国标准化的现状与问题

目前,我国标准的供给还不能很好地满



中国科学院

足经济社会发展的需求。比如,当出现质量安全事件时,社会往往质疑标准缺失、滞后;在国际贸易摩擦中,往往涉及双重标准等问题;在化解产能过剩、淘汰落后产能中,往往反映出标准的先进性、规范性不够的问题。这些都反映出标准化工作有时被动跟随,主动引领仍显不够。这里有工作能力水平的问题,但根本上还是管理体制改革的滞后、机制创新不足、基础保障薄弱的问题。

发展、改革、开放的时代选择了标准、凸显了标准,必须把标准看得再重一些、抓得再紧一些。从国际看,美、英、德、日等国都出台了国家标准化战略,日本、韩国成立了国家标准化战略协调机构,首相、总理亲自担任“一把手”。各国纷纷通过标准手段抢占国际经济、贸易和科技竞争制高点,主导和影响产业及技术发展。从国内看,三中全会决定中“标准”一词出现了12次,在市场准入、政府职能转变、文化、教育和国防建设5个方面对标准化工作提出明确要求。在党的纲领性文件中如此浓墨重彩地讲标准,是前所未有的。习近平总书记、李克强总理、王勇国务委员等领导同志多次对标准化工作做出重要指示和批示,强调标准是产品质量的基础,是产业升级的要件。各部门、各地方也都越来越看重标准,比如工业和信息化部强调抓三件大事,其中就有标准;在最近一轮地方党委换届时,27个省级党委报告中都明确讲到加强标准化工作,北京、陕西等地还成立了标准化推进委员会,出台了标准化战略规划。

3 标准改革的路径与方法

3.1 要推进标准化领域的改革

改革是当代的最强音,改革也是标准化发展的硬要求。《国务院机构改革和职能转变方案》明确把“加强技术标准体系建设”列为重点改革任务。2014年初召开的全国质检工作会议上,我们提出要以改革创新的精神抓质量、保安全、促发展、强质检,大力推进质检体制改革和机制创新,也将标准化列为2014年质检改革的6大任务之一。标准化改革要认真贯彻落实三中全会精神,

坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,处理好政府与市场、政府与社会的关系,坚持管与放相结合,把该管的管住管好,把该放的放开放到位,完善标准化体制机制,增强标准化发展的内生动力和活力。一方面做“加法”。落实三中全会决定中“政府要加强标准制定和实施”等重大部署,全面正确履行标准化管理职能,强化标准化宏观管理和综合协调,尤其要强化强制性标准统一管理,更好发挥政府在标准宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、保护环境等方面的作用。一方面做“减法”。逐步减少政府标准的层级和规模,从长远看,凡依靠社会组织和市场机制能够有效供给标准的领域,政府标准要逐步退出、大幅“瘦身”,同时培育发展按市场机制运行的社会团体标准,有效增加标准这一制度供给,发挥市场标准在促进创新、推动发展等方面的决定性作用。

(1)强标更强,兜住底线。强制性标准具有技术法规属性,必须依法执行。李克强总理指出,标准定了就不能破。可以说,强标作为底线和门槛,在经济结构调整、产业转型升级、产品质量提升等方面发挥着“方向舵”和“红绿灯”的作用。比如,国Ⅴ汽油标准的发布,将硫含量指标限值降低了80%,推动了油品升级,有助于改善空气质量和保护环境。但我们也要看到,我国强制性标准层级多、发布主体多,呈“碎片化”,还存在交叉重复矛盾等问题,影响了权威性和严肃性,并且标准不统一。这就会割裂市场,形成壁垒,导致无序竞争,妨碍全国统一市场体系建设。所以,强标是政府必须要管住管好的事,要按照准定位、减层次、提层级、严程序、重实施等原则,加强统一管理,提高其权威性。

(2)推标更优,保住基本。推荐性标准为企业提供了“路标”和“路灯”。我们每年制修订近万项国家、行业和地方推荐性标准,占到标准发布总数的85%以上,发挥了规范和引导市场的作用。但是,这些标准大部分都是产品标准,大到飞机高

铁,小到针头线脑,无所不包。政府大包大揽,当“千手观音”,在一定程度上存在职能错位和越位。政府应当从一般性的产品标准中逐步退出来,把它交还给市场,从而集中有限资源,重点制定市场不能、不宜、不愿制定的基础通用类标准,优化标准体系结构,提高标准质量水平,履行好提供基本公共服务的应尽职责。

(3) 团标更活,促进发展。从我国标准体系看,强标和推标都是政府提供的公共物品,还缺乏社会组织制定发布的具有准公共物品性质的标准,这种单一结构和供给方式难以满足社会多样化的需求。从世界各国看,社会组织制定的标准是标准的主要类型。比如,美国除制定有1万余项国家标准外,还有700余家标准制定组织发布了8万余项其他标准。我们要按照“放开、搞活”的方针,积极培育和发展社会团体标准,通过社会团体标准的增量带动政府标准的存量改革。要鼓励产业联盟、学协会等自行制定市场真正需要的标准、代表先进生产力的标准、能够参与国际竞争的标准,增加标准有效供给,促进和引领产业发展。这既是标准体系改革的重大创新,也是我们必须加紧补上的一课。

(4) 企标更高,提升质量。企业标准是典型的“私人物品”,应当交给市场,政府主要是加强监管。多年来,我国累计备案超过100万项企业标准,又是督促又是审查,从“警察”变成了“保姆”,但往往费时费力,效果甚微,有些企业认为备案增加了负担,还有的企业把备案当作保险,将责任推给政府。标准是质量信息的主要载体,具有质量信号传递功能。我们要加快企标备案制度改革,建立企业产品和服务标准自我声明和公开制度,将其承诺执行的标准向社会公开,作为政府和社会监督、消费者主张权益

的依据,这样既减轻了企业负担,也落实了企业责任,更重要的是有利于减少企业和消费者之间质量信息不对称状况,缓解市场机制失灵、劣币驱逐良币的逆向选择问题,提高交易成功率,减少欺诈,建立起市场优胜劣汰、企业主动提高标准、标准支撑质量提升的良性发展机制。

3.2 要更加有效地支撑发展

我们要在深化改革的同时,找准结合点和着力点,紧紧围绕“五位一体”总布局,特别是在经济转型升级、政府职能转变、国际合作竞争、质量强国建设等方面,更好地发挥标准化支撑发展的作用。

(1) 支撑好经济转型升级。三中全会明确提出,要强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准,把标准作为加强宏观调控的重要抓手。我们要围绕打造中国经济升级版,进一步夯实农业标准化基础,支撑现代农业发展和美丽乡村建设;进一步提升工业标准化水平,发挥标准的倒逼和引领作用,支撑传统产业向技术先进、资源节约、绿色环保方向发展,特别是要守住安全环保标准的底线,严把准入关口,建立健全防范和化解产能过剩的长效机制;进一步拓展服务业标准化领域,推进社会管理和公共服务标准化,支撑改善和保障民生。

(2) 支撑好政府职能转变。新一届中央政府大力简政放权,标准化要在推动政府职能转变、创新行政管理方式、规范权力运行、推进绩效管理乃至反腐倡廉等方面发挥更大作为。要在取消事前审批的领域,抓紧制定完善相关标准,推动各级政府将履行职责所需的技术要求纳入标准管理。要推动政府在制定政策法规时积极引用标准,加强标准与政策法规的衔接,将标准作为宏观调控和市场准入的重要抓手。要推动政府依据标准开展监督检查和行政执法,充分发挥标



中国科学院

准在加强事中事后监管中的积极作用。

(3) 支撑好“走出去”战略实施。我国实质参与国际标准化活动的深度和广度明显增强,但与我国的国际地位和发展需求相比还很不相称,我们应当在国际标准化舞台上创作“中国好歌曲”、唱出“中国好声音”。我们既要“学唱”,借鉴国际国外先进经验,加快国际和国外先进标准转化,缩小与发达国家标准水平的差距,减少“双重标准”;我们更要“领唱”,充分发挥我国在国际标准组织担任一系列重要领导职务的作用,积极参与国际标准化政策和规则的制定,推动更多的中国自主创新、优势特色技术成为国际标准,开展与主要贸易国之间的标准互认,以标准“走出去”带动我国

企业、产业“走出去”,推广中国标准,唱响中国装备。

(4) 支撑好质量强国建设。李克强总理指出,标准是保证和提高产品质量的重要条件。我们要继续发挥好标准对质量的指引作用,通过提高标准自身质量、完善技术指标要求,不断引导产品、服务和工程质量的提升;继续发挥好标准对质量的评价作用,为质量监督、检验检疫、认证认可、执法打假等提供技术依据;继续发挥好标准对质量的宣传作用,加强标准的实施推广和科普宣传,以标准为抓手开展质量教育和质量示范,提高全社会的质量意识。

Reflection and Prospection of Standardization Strategy in China

Zhi Shuping

(General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China,
Beijing 100088, China)

Abstract Starting from the understanding of the standardization, this paper analyzes the important role of standardization in supporting the social and economic development in China, and puts forward that the development of the standardization should specifies the mandatory standard, recommended standard, standard formed by social organizations, and pushing forward the enterprise standard through markets. The improvement of the standardization will help the transformation of economy and government function, provide support to the implementation of enterprises' going out strategy and the construction of the country with higher quality.

Keywords standard, reform, development

支树平 国家质量监督检验检疫总局局长、党组书记。第十六届中央候补委员,第十届全国人大代表,第十七届中央纪律检查委员会委员,第十八届中央委员。1953年6月出生,籍贯山西怀仁。中国人民大学经济学系政治经济学专业毕业,博士研究生学历,经济师。E-mail: tangji@aqsiq.gov.cn