

国家标准管理体制机制解析

车迪 杜晓燕 逢征虎*

(中国标准化研究院)

摘要: 2022年,国家市场监督管理总局对1990年《国家标准管理办法》进行了全面修订,摒弃了诸多计划经济色彩的管理措施。新修订的《国家标准管理办法》确立了多项新的制度,体现了国家治理体系和治理能力现代化的要求。本文基于我国标准化法律法规,详细阐述了国家标准的管理体制、制定原则和要求,深入解析了国家标准的制定程序及相关要点,以期帮助标准化技术组织秘书处工作人员和起草专家等标准化从业者更好地理解 and 掌握我国国家标准管理工作要求,不断提升国家标准质量和水平。

关键词: 国家标准管理办法, 国家标准, 管理体制, 制定程序

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.03.004

Analysis of the National Standards Management System and Mechanism

CHE Di DU Xiao-yan PANG Zheng-hu*

(China National Institute of Standardization)

Abstract: In 2022, the State Administration for Market Regulation (SAMR) comprehensively revised the Measures for the Administration of National Standards issued in 1990, abandoning many regulatory measures of the planned economy. The new Measures for the Administration of National Standards have established multiple new systems, and given the requirements for modernizing the national governance system and governance capacity. In order to help the staff of standardization technical body secretariat and drafting experts and other standardization practitioners better understand the requirements of China's national standards management, and constantly improve the quality and level of national standards, the paper elaborates on the management system, development principles and requirements of national standards based on the provisions of the standardization laws and regulations in China, and analyzes the development procedures and related points of national standards.

Keywords: the Measures for the Administration of National Standards, national standards, management system, development procedures

基金项目: 本文受国家市场监督管理总局科技计划项目、中央基本科研业务费项目“国家标准制定过程模型及优化路径研究”(项目编号: 2023MK187、572023Y-10378), 国家市场监督管理总局标准技术管理专项“国家标准管理办法研究项目”(项目编号: 572020C-7591)资助。

作者简介: 车迪, 助理研究员, 研究方向为标准化政策、原理与方法。

杜晓燕, 副研究员, 研究方向为标准化政策、原理与方法。

逢征虎, 通信作者, 研究员, 研究方向为标准化政策、原理与方法。

为贯彻落实《中华人民共和国标准化法》(以下简称《标准化法》)、《国家标准化发展纲要》和国务院《深化标准化工作改革方案》要求,规范国家标准制定、实施和监督,国家市场监督管理总局组织对1990年《国家标准管理办法》进行了修订。新修订的《国家标准管理办法》(以下简称新《办法》)已于2022年9月9日国家市场监督管理总局令第59号公布,并于2023年3月1日正式实施。新《办法》确立了标准验证、标准审评、标准解释等工作制度的法律地位^[1],这些新制度是实现高质量发展的内在要求,也是进一步推进我国标准化改革的迫切需要。通过《国家标准管理办法》的修订,进一步完善了我国国家标准的管理体制和运行机制,有助于更好地支撑和保障国家标准工作的有序开展。

1 标准化法律法规体系

我国标准化法律法规体系由《标准化法》、与《标准化法》配套的标准化法规规章和规范性文件,以及其他涉及标准化事项的法律法规构成^[2,3]。涉及标准化事项的法律法规例如:《中华人民共和国食品安全法》,设专章规定了食品安全标准的制定主体及职责、标准内容、制定程序和实施等要求。截至2023年12月,共有1部标准化专门法,1部专门行政法规,19部地方性法规,32部部门规章,23部地方政府规章、122部部门规范性文件及209部地方规范性文件^[4],以及涉及标准化事项的97部法律和199部行政法规^[5]。这些文件共同构成了我国的标准化法律法规体系,为标准化事业的健康发展提供了有力的制度保障。

在国家标准制定和管理方面,我国目前已形成以《标准化法》为根本,以《国家标准管理办法》《强制性国家标准管理办法》《全国专业标准化技术委员会管理办法》等部门规章为主干,以《推荐性国家标准立项评估办法(试行)》《国家标准修改单管理规定》等规范性文件为补充的国家标准管理制度体系(如图1所示)。

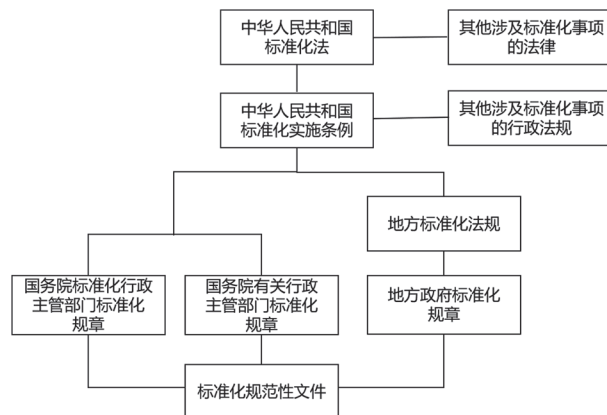


图1 标准化法律法规体系结构

2 国家标准管理体制

我国的标准化管理职责是由以《标准化法》为核心的标准化法律法规体系确立的,国务院标准化行政主管部门统一管理国家标准制定工作。由于强制性国家标准和推荐性国家标准的定位不同,分别采取不同的管理模式。强制性国家标准和推荐性国家标准管理体制示意图分别如图2和图3所示。

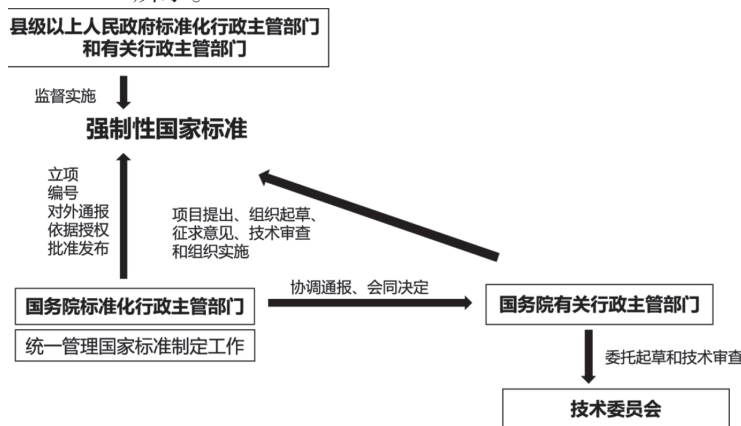


图2 强制性国家标准管理体制

对于强制性国家标准,由国务院标准化行政主管部门负责强制性国家标准的立项、编号、对外通报和依据授权批准发布,即对标准的“进口”和“出口”进行把关;国务院有关行政主管部门依据职责负责强制性国家标准的项目提出、组织起草、征求意见、技术审查和组织实施,即负责实质上标准的技术工作,这一定位符合《世界贸易组织

的技术性贸易壁垒协定》(以下简称《WTO/TBT协定》)关于技术法规由中央政府机构制定的要求;国务院有关行政主管部门可以委托全国标准化技术委员会(以下简称技术委员会)承担起草、技术审查工作,隐含着技术委员会开展强制性国家标准编制并不是“委托立法”,只是一种技术咨询行为^[6];县级以上人民政府标准化行政主管部门和有关行政主管部门依据法定职责,对强制性国家标准的实施进行监督检查,具体包括在职权范围内,对企业等市场主体是否执行强制性国家标准等开展随机抽查等监督措施。其中,国务院标准化行政主管部门指的是国家市场监督管理总局、国家标准化委员会;国务院有关行政主管部门是指涉及产业和行业标准化管理的国务院组成部门,例如:工业和信息化部、自然资源部、国家卫生健康委员会等。

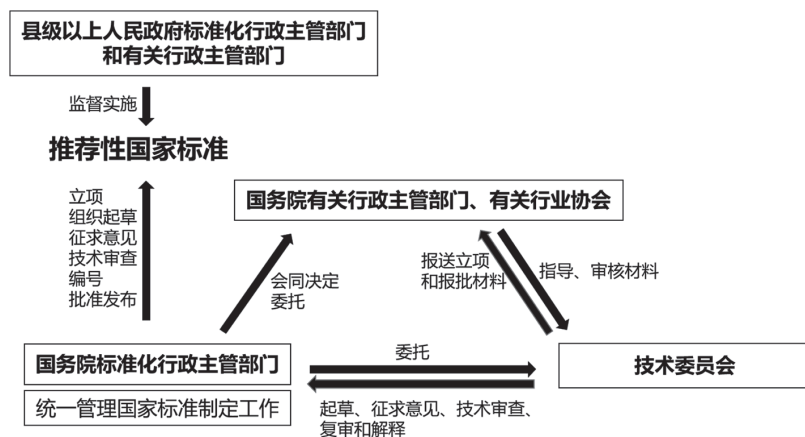


图3 推荐性国家标准管理体制

对于推荐性国家标准,由国务院标准化行政主管部门负责推荐性国家标准的立项、组织起草、征求意见、技术审查、编号和批准发布,委托技术委员会开展起草、征求意见、技术审查、复审和解释工作,与技术委员会在强制性国家标准制定工作的定位不同的是,技术委员会是推荐性国家标准编制的主体,发挥着连接市场主体的“桥梁纽带”作用;国务院有关行政主管部门、有关行业协会(以下简称行业主管部门)受国务院标准化行政主管部门委托对技术委员会开展推荐性国家标准申请立项、国家标准报批等工作进行指导,考虑到实践

中,约2/3的技术委员会由国务院标准化行政主管部门委托行业主管部门管理,有助于确保国家标准与具体行业领域国家政策的符合性,以及与行业标准的协调性;县级以上人民政府标准化行政主管部门和有关行政主管部门依据法定职责,对国家标准的实施进行监督检查,例如:依据《中华人民共和国产品质量法》,县级以上人民政府市场监督管理部门在本行政区域内,对产品或者其包装上明示执行的产品标准的符合性开展产品质量监督抽查工作。其中,有关行业协会是指大部制改革之后仍然保留了一定行政管理职能,受国务院标准化行政主管部门委托对技术委员会进行业务指导的行业协会,例如:中国轻工业联合会、中国电器工业协会、中国纺织工业联合会等。

3 国家标准制定的原则和要求

为确保国家标准的有效性和适用性,避免与其他层次标准之间的交叉重复,国家标准的制定有明确的范围、目标、原则和周期要求。

(1)在制定范围方面,将国家标准的制定范围限定在“对农业、工业、服务业以及社会事业等领域

需要在全国范围内统一的技术要求”,这一范围的界定为国家层次的标准化活动,尤其是社会事业等领域的标准化活动提供了法律依据。为避免与行业标准交叉、重复,国家标准应当优先制定跨领域、跨专业的技术规则。例如:GB 23350-2021《限制商品过度包装要求 食品和化妆品》涉及在我国境内生产、销售和进口的食品和化妆品两个领域产品的通用销售包装要求。

(2)在标准分类方面,按照文件性质和实施效力不同,将国家标准划分为强制性国家标准和推荐性国家标准。其中,将强制性国家标准的制定范围严格限定在“保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足经济社会管理

基本需要的技术要求”，这一范围与《WTO/TBT协定》关于技术法规的制定范围的要求基本一致。例如：GB 811-2022《摩托车、电动自行车乘员头盔》对固定装置稳定性、佩戴装置强度、吸收碰撞能量、耐穿透、护目镜等方面进行了严格规定，以更好地保护摩托车、电动自行车骑乘人员的生命安全。

(3) 在制定目标方面，考虑到除了“有利于便利经贸往来，支撑产业发展，促进科技进步”等传统目标，随着经济全球化深入发展，国家标准在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用，国家标准还应当有助于规范社会治理，实施国家战略，即国家标准制定要在支撑国家建设与发展、实现国家目标、提高国家治理效能、保障和改善民生、维护公平正义、营造良好社会秩序等方面发挥积极的作用。例如：GB/T 38471-2023《再生铜原料》等3项新版再生原料国家标准明确划分了废料与高品质再生原料的界限，有助于全面贯彻落实党的二十大报告关于“积极稳妥推进碳达峰碳中和”的重要部署。

(4) 在基本原则方面，基于“在科学技术研究和社会实践经验的基础上，通过调查、论证、验证等方式，保证国家标准的科学性、规范性、适用性、时效性”的基础上，增加了制定国家标准应当“公开、透明，广泛征求各方意见”“做到有关标准之间的协调配套”的原则，体现了对于国家标准制定程序和各层次、各类标准之间关系的考虑，也与世界贸易组织提出国际标准制定的“透明、开放、公正和协商一致、有效性和相关性、协调性和对发展中国家需求的考虑”原则基本一致^[7]。

(5) 在制定周期方面，为落实《国家标准化发展纲要》提出的“国家标准平均制定周期缩短至18个月以内”的要求，在参考国际标准化发展环境和趋势，综合考虑我国标准化工作现实基础和未来发展需求的基础上，分类规定了国家标准从计划

下达到报送报批材料的期限要求：强制性国家标准一般不得超过24个月；推荐性国家标准一般不得超过18个月。执行国家标准计划过程中，如果由于无法达成一致等原因无法按时完成报批，可以申请延期，但只能延期一次。强制性国家标准延长时限不得超过12个月，推荐性国家标准延长时限不得超过6个月，因此强制性国家标准最长制定周期为36个月，推荐性国家标准最长制定周期为24个月。因此，为确保在制定周期要求内完成报批材料的报送工作，需要将技术内容研究比对、试验验证等工作前置于立项前。在提出立项申请时，尽可能提高标准草案的完整性和技术内容的成熟度，这也是新《办法》实施后立项评估的重点内容。

4 国家标准制定程序

标准制定程序是标准化活动的重要保证，也是技术文件得以成为“标准”的必要条件。国家标准制定程序包括项目提出、立项、组织起草、征求意见、技术审查和批准发布等6个阶段，制定程序各阶段及主要工作如图4所示。



图4 国家标准制定各程序各阶段及主要工作

4.1 项目提出阶段

项目提出阶段可以划分为提出立项建议、评估论证和提出项目立项申请3个环节，在评估论证和提出项目立项申请环节的工作主体是国务院标准化行政主管部门、国务院有关行政主管部门，这一阶段的工作目标是提出国家标准项目立项申请。

在提出立项建议环节，考虑到标准应当来源于当前的市场需求，并在尽可能广泛的范围应用，才

能充分发挥标准化作用,允许任何政府部门、社会团体、企业事业组织,甚至公民个人,向国务院标准化行政主管部门、国务院有关行政主管部门或技术委员会提出立项建议。同时,考虑到公民个人的标准化知识积累可能不足,这一环节提出标准化需求即可,可以仅给出项目名称、必要性和可行性说明。根据项目的成熟度,可以选择是否提交标准草案^[9]。

在评估论证环节,国务院标准化行政主管部门、国务院有关行政主管部门接收立项建议后,可以委托技术委员会对立项建议的必要性、可行性进行评估论证。在评估内容上,(1)需要判定该项标准化活动是否属于本技术委员会的技术领域范围,考虑其对技术、管理和公共领域的作用和影响,以及实施应用后带来的经济效益和社会效益;

(2)判定能否在现有条件下达成标准化目的,表现在技术可行与经济合理两个方面;(3)评估与现有文件的关系,包括与相关法律法规、强制性标准、其他推荐性标准等的关系^[2,10]。

在提出项目立项申请环节,对于推荐性国家标准,技术委员会拟提出项目立项申请的,需要提交全体委员投票表决并获得通过,经由行业主管部门(如有)审核后,提出立项申请。对于强制性国家标准,只能由国务院有关行政主管部门提出立项申请,这也体现出强制性国家标准具有“标准”和“技术法规”的双重属性。在这一环节需要形成完善的项目申报书和标准草案。特别需要注意的是,技术委员会除了被动接收各方提出的立项建议外,还需要跟踪国际进展,在严格遵守国际标准组织知识产权政策的基础上,根据国内适用的情况,主动提出采标项目的立项申请。

4.2 立项阶段

立项阶段可以划分为立项评估、公示和下达项目计划3个环节,这一阶段的工作主体是国务院标准化行政主管部门,工作目标是下达项目计划。

在立项评估环节,为确保国家标准项目的规范性和协调性,国务院标准化行政主管部门组织国家标准专业审评机构对国家标准项目进行初核,重点审核申报材料的规范性、完整性,以及与其他标

准或项目是否重复等^[11,12]。通过初核后,组织专家进行评估,侧重于与政策方向的符合性、一致性,以及技术内容的先进性和合理性,形成评估建议后上报国务院标准化行政主管部门。

在公示环节,国务院标准化行政主管部门审核通过后,通过全国标准信息公共服务平台对拟立项的国家标准项目公开征求意见。公示内容通常包括项目名称、制定周期、标准类别、归口单位、主管部门等基础信息,以及起草单位、采标情况(如有)、标准编制的目的意义、范围和主要技术内容等。必要时,书面征求相关国务院有关行政主管部门的意见。例如:涉及食品的国家标准,还需要书面征求农业农村部、国家卫生健康委员会等的意见。

在下达项目计划环节,国务院标准化行政主管部门决定予以立项的,下达项目计划,明确计划号、项目名称、标准性质、项目周期、主管部门、归口单位、起草单位等信息。决定不予立项的,将及时反馈并说明不予立项的理由。不予立项的情况可能包括:不符合国家标准的制定范围;不属于技术委员会的业务范畴;与现行国家标准或国家标准计划内容存在重复等^[10]。

4.3 组织起草阶段

组织起草阶段可以划分为组建起草工作组和起草标准草案两个环节,国务院有关行政主管部门或者技术委员会是这一阶段的主体,这一阶段的工作目标是形成国家标准征求意见稿。

在组建起草工作组环节,由国务院有关行政主管部门或者技术委员会负责组建工作,起草工作组的组成应当具有专业性和广泛代表性。由技术委员会负责组建的,还应当通过国家标准化业务管理平台及时向国务院标准化行政主管部门备案^[13]。

在组织起草标准草案环节,起草工作组应当按照GB/T 1《标准化工作导则》、GB/T 20001《标准编写规则》、GB/T 20002《标准中特定内容的起草》等基础性国家标准的要求起草形成国家标准征求意见稿、编制说明以及有关材料。其中,编制说明主要包括起草过程、标准内容及其确定依据等,旨在真实准确地反映标准条款的形成过程。因

此,不同阶段编制说明的编写内容与标准草案完善情况存在对应关系,需要根据标准编制进程的推进,不断予以补充。

在起草过程中,对于产品标准、试验方法标准等功能类型的国家标准,起草工作组应当组织专家采用试验、仿真模拟、经验对比等方法开展必要的论证(验证),以进一步提升国家标准的科学性、合理性和适用性,确保国家标准在实施中切实落地。验证内容一般包括在市场现有技术水平下,关键技术指标的设定是否合理,例如:产品是否能达到设计指标^[14];试验和检测的步骤是否具有可操作性,试验方法和结果是否可重复可再现,以及试验数据的准确度是否符合规定。实践中,除了起草阶段,在项目立项建议评估论证、征求意见,以及标准发布后的实施、复审工作中也需要开展标准验证工作。

4.4 征求意见阶段

国务院有关行政主管部门或者技术委员会是这一阶段的主体,主要工作目标是获得利益相关方对标准内容的认同,从而形成国家标准送审稿。

通过有关门户网站、国家标准信息公共服务平台等渠道向社会公开征求意见,技术委员会通过邮件、工作平台等渠道同时向全体委员定向征求意见,是征求意见的“规定动作”;必要时,可以采取召开座谈会等形式向涉及的其他国务院有关行政主管部门、企业事业单位、社会组织、消费者组织和科研机构等相关方征求意见,是征求意见的“自选动作”。公开征求意见为公众参与提供了途径,确保标准制定过程的透明性和公正性,有助于进一步确保标准能够反映相关方的共同需求;针对重点相关方采取灵活多样的征求意见方式,能够在“公正性”的基础上提高制定过程的效率。

对于强制性国家标准,符合“不采用国际标准或与有关国际标准技术内容不一致,且对WTO其他成员的贸易有重大影响”条件的^[9],国务院标准化行政主管部门统一通过我国的WTO/TBT国家通报咨询中心进行对外通报^[15]。

征求意见结束后,起草工作组应当从技术的角度开展调研、论证(验证),最大限度地听取、分

析、处理相关方的意见,确保标准的广泛适用性。处理结论通常包括采纳、部分采纳和不采纳。对于不采纳的,给出不采纳的理由。

4.5 技术审查阶段

国务院有关行政主管部门或者技术委员会是这一阶段的主体,主要工作目标是获得技术委员会或审查专家组对标准内容的认同,从而形成国家标准报批稿。

在技术审查的内容上,侧重于审查标准技术内容的科学性、合理性和适用性。考虑到实践中函审不具备及时讨论沟通,以达成协商一致的技术审查条件,同时现有网络会议等手段能够保障委员的参会率,在技术审查的形式上,不再允许函审,必须采用会议审查,可以召开线下会议、线上会议或线上线下结合,这一规定进一步提高了标准制定效率和透明度。对于技术委员会,审查会议的组织 and 表决按照《全国专业标准化技术委员会管理办法》第二十条的有关规定执行。对于未成立技术委员会的,为确保技术审查工作的权威性、公正性、独立性,参考技术委员会组成的人员要求和表决通过条件,组成由生产者、经营者、使用者、消费者、公共利益方等具有代表性的相关方构成的审查专家组;人数不得少于15人;考虑到审查专家组较技术委员会达成协商一致的难度低,规定了更为严格的表决通过条件,即3/4以上同意为通过。需要注意的是,对于同时担任技术委员会的委员的标准起草人,需要履行委员职责,参与技术审查和投票表决;对于未成立技术委员会的,起草人员不得承担技术审查工作,以遵守回避原则,保证标准审查的公正性^[9]。

根据审查意见形成国家标准报批稿、编制说明和意见处理表等报批材料,报送国务院标准化行政主管部门。对于技术委员会负责审查的,报送国务院标准化行政主管部门前,还需要经行业主管部门审核(如有)。需要特别注意的是,在上报报批材料时,需要给出实施日期的设置建议,即标准的过渡期的设置建议。标准的过渡期是指标准发布日期至实施日期之间的周期,由国务院标准化行政主管部门发布文件时确定。设置标准过渡期

是考虑到已经按旧标准生产的产品需要留出时间上市消化,企业也需要时间开展技术改造、顺利过渡到生产满足新标准的产品。过渡期的选择应充分考虑标准项目的预期应用情况,包括所涉及的技术改造、成本投入、老旧产品退出市场时间等各类复杂因素。强制性国家标准过渡期通常为1年;推荐性国家标准过渡期通常为6个月,少量发布即实施^[14]。

4.6 批准发布阶段

批准发布阶段可以划分为审核、批准、编号和发布4个环节,国务院标准化行政主管部门是这一阶段的主体,主要工作目标是发布国家标准。

在审核环节,为确保国家标准的规范性和协调性,国务院标准化行政主管部门组织国家标准专业审评机构对报批材料进行报批前审核。与技术审查不同的是,标准报批前审核侧重于审核报批稿的制定程序符合性、文本规范性以及与相关文件之间的协调性等。

在批准、编号和发布环节,强制性国家标准通常由国务院授权国务院标准化行政主管部门批准、编号,推荐性国家标准由国务院标准化行政主

管部门统一批准、编号,均以公告形式发布。

5 结语

在我国标准化法律法规体系中,《国家标准管理办法》具有承上启下的作用。“承上”是指《国家标准管理办法》以贯彻实施新《标准化法》为宗旨,对新《标准化法》中的原则性规定予以细化。

“启下”是指《国家标准管理办法》所确立的新制度、新机制,能够为标准化规范性文件提供立法根据。因此,下一步的重点工作包括如下两个方面。

一是需要全方位、立体化宣传解读《国家标准管理办法》,切实增进相关方对于国家标准管理要求的理解,有效推动《国家标准管理办法》的落地实施。二是为进一步落实《国家标准管理办法》提出的新制度、新要求,需要加快配套文件的制修订工作,进一步完善标准化法律法规体系,为落实《国家标准化发展纲要》,实现国家治理体系和治理能力现代化提供法制保障。

参考文献

- [1] 国家市场监督管理总局.国家标准管理办法[EB/OL]. (2022-9-9). https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_49eccc4e3ee4480a970d239500fae513.html.
- [2] 白殿一,王益谊,等. 标准化基础[M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.
- [3] 柳经纬,刘云,周宇. 新《标准化法》时代标准化法律体系的完善[J]. 中国标准化, 2021(05):55-61.
- [4] 北大法宝官网. <https://www.pkulaw.com>.
- [5] 李佳,车迪,陈俊华. 法律法规与标准的关系及引用模式研究[J]. 标准科学, 2023(06):21-31.
- [6] 于连超.《标准化法》的新理念与新制度评析[J]. 标准科学, 2018(01):6-12.
- [7] 车迪,逢征虎. 标准化管理运行规则研究——“ISO/IEC指南59”解读及其启示[J]. 中国标准化, 2023(07):27-31.
- [8] 国家标准化管理委员会. 国家标准化管理委员会关于印发《2023年国家标准立项指南》的通知[EB/OL]. (2023-2-21). https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2023/art_1b02a550ed814bc688da0eb8eb0c3d8a.html.
- [9] 李佳,逢征虎. 强制性国家标准的内涵和管理机制研究[J]. 标准科学, 2021(11):10-15.
- [10] 推荐性国家标准立项论证工作要点及存在问题[J]. 船舶标准化与质量, 2020(02):7-8+32.
- [11] 侯韩芳,付强,韩冰. 推荐性国家标准立项评估现状分析研究[J]. 标准科学, 2018(01):37-39+56.
- [12] 国家标准化管理委员会.国家标准委关于发布《推荐性国家标准立项评估办法(试行)》的公告[EB/OL]. (2016-4-1). https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2016/art_fa0a99bda6724e2b8696fc4debc3398f.html.
- [13] 国家标准化管理委员会.市场监管总局标准技术司关于进一步规范工作组管理有关事项的通知[EB/OL]. (2023-12-1). <http://home.sacinfo.org.cn/home/rc?infoId=2225>.
- [14] 张欣倪. 推荐性国家标准编制说明常见问题分析和改进建议[J]. 中国标准化, 2023(02):12-16.
- [15] 刘辉. 论《标准化法》中的标准制定[J]. 质量探索, 2018, 15(03):5-17.