

上海标准制度型开放对策建议研究

庄智一

(上海市质量和标准化研究院)

摘 要: 针对国家提出关于标准制度型开放的要求,结合上海特点,从标准、开放、制度3个层面,对上海标准制度型开放的目标要求及现状问题进行分析,根据分析结果,从加强国际标准制修订、加强标准化工作交流合作、加强标准化组织机构及制度建设等方面,提出上海标准制度型开放的对策建议。

关键词: 标准, 开放, 制度

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.06.009

Suggestions for Institutional Opening up of Standards in Shanghai

ZHUANG Zhi-yi

(Shanghai Institute of Quality and Standardization)

Abstract: To meet the national requirements for standards institutional opening up, and combined with the characteristics of Shanghai city, it analyzes the goals, requirements, and current problems of standards institutional opening up in Shanghai from three aspects: standards, opening up, and institution. Based on the analysis results, countermeasures and suggestions for Shanghai's standards institutional opening up are proposed from the aspects of strengthening the participation in international standards development and revision, strengthening standardization work exchange and cooperation, strengthening standardization organization and system construction.

Keywords: standards, opening up, institution

0 引言

制度型开放这一概念最早是在2018年12月中央经济工作会议上首次提出,在该次会议上,习近平总书记明确提出,“要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。”制度型开放的提出,一方面是引领全球性制度的建立,寻找我国在全球和产业发展中的新定位;另一方面是适应全球性制度的变化与更

新,以更好融入全球经贸和产业发展新格局^[1-7]。

1 上海标准制度型开放目标要求分析

标准制度型开放是制度型开放的其中一个方面,《上海市标准化发展行动计划》从体制机制建设、组织机构建设、国际标准制修订、合作交流、标准化主体、研究支撑等方面,提出加快推进上海标准制度型开放。根据《上海市标准化发展行动计

基金项目: 本文受2023年度上海市市场监管局政策研究课题“标准制度型开放促进上海高质量发展策略研究”(项目编号: 20230224)资助。

作者简介: 庄智一,硕士研究生,工程师,研究方向为社会管理和公共服务标准化。

划》的要求,从标准、开放和制度3个层面,对上海标准制度型开放目标要求进行分析。

(1)“标准”层面,一方面通过加强主导和参与国际标准制修订的能力和水平,达成“制度型开放”引领全球性制度建立的目标要求,另一方面通过加快国内标准与国际高水平标准对标,加强国际标准转化和衔接等工作,达成“制度型开放”适应全球性制度的变化与更新的目标要求。

(2)“开放”层面,1)要积极走出去,全面深入参与国际性、区域性标准化工作相关事务,提升我国在全球标准化工作中的影响力和显示度,为我国标准化工作产生面向全球开放的制度性影响提供支撑,例如:通过融入国际标准化组织,发出中国声音,展示中国形象;2)充分请进来,通过邀请国内外各类利益相关方共同开展标准化工作,增加我国标准化工作在国际上的认可度,例如:保证外商投资企业等国际主体依法平等参与标准制定工作,更好地促进国内外标准的衔接和协调;3)积极开展双多边交流合作,一方面,提升在标准化工作方面的国际影响力;另一方面为我国标准与国际标准的协调配合提供更好的平台,例如:参加与举行标准化领域国际会议、学术研讨会、合作开展国际标准化工作等。

(3)“制度”层面,标准作为“制度”要在全球治理过程中产生影响力,不仅仅是标准本身的国际化,还应有相应的体制机制支撑,能真正使标准从“制度”层面发挥作用。1)要加强在组织机构中的话语权,为标准作为“制度”发挥作用提供有力抓手,具体来说,一方面要积极参与国际标准化组织的相关技术工作和管理工作,争取国际上更大的标准化工作话语权,使标准作为“制度”能落到实处,产生实效;另一方面,要以我国为主,积极构建新兴国际标准化组织,通畅标准作为“制度”发挥作用的渠道和平台;2)在体制机制建设方面,要为标准作为“制度”落地,为争取标准“话语权”的相关工作,提供有力的体制机制保障,例如:用好自贸试验区等区域的制度创新优势,健全标准国际化工作机制等。

2 标准制度型开放国际经验研究

欧美等虽未提出过“标准制度型开放”这一概念,但其在制定标准化战略,开展标准化工作行动时,事实上将标准作为促进对外贸易、产业发展的制度型手段,其相关经验做法一方面作为借鉴,另一方面也为我国落实标准制度型开放提供更具针对性的依循和参照。

2.1 美国标准制度型开放经验做法

2000年,美国首次提出《美国国家标准战略》^[8],此后每隔5年,根据国际形势变化,更新战略内容,但其主要导向基本不变,旨在通过多方合作和协调,增进美国制定的标准在全球范围内的影响力和接受度,以此保持和促进美国经贸和产业的良好发展,同时,持续提供资金、人才等方面的保障。

首先,在标准层面,1)注重标准顶层设计,通过制定标准框架战略路线图等方式,对重点和关键领域、新兴领域国际标准化工作提供战略指导和整体规划,将标准化工作与经贸、产业发展相结合。2)充分发挥行业协会力量,将企业技术优势与国际标准化工作紧密结合,通过ASTM和美国石油协会(API)等行业协会,依托行业本身的技术实力和市场号召力,使制定的大量标准成为事实上的国际标准。

其次,在开放层面,1)通过技术合作、产业合作输出美国标准,例如:通过技术援助、签订技术合作协议、与各国标准和合格评定机构开展双多边合作等形式,输出美国标准以及美国标准化理念和价值观;2)充分研究与美国合作的利益相关方的标准化工作需求和动态,适时将美国业以成熟的标准及标准体系向具有相关标准化需求的国家和组织输出;3)通过组织利益相关者研讨会等研讨,深入了解和协调相关行业标准化工作需求。

最后,在制度层面,在组织机构建设方面,1)依托美国在国际标准化组织中的既有优势,通过承担ISO、IEC等国际标准化组织TC、SC秘书处工作等方式,不断巩固和扩大美国在国际标准化组织中的影响力和话语权;2)在重点领域和新兴领域,依托美国国家标准化学会等组织,成立相应的

标准化工作协作组织或小组,抢占标准制定的先发优势和主导权,继而占据后续标准制度型供给主动权;在体制机制建设方面,通过法律法规和战略规划,保证相关标准化工作高效开展,美国在法律法规和战略规划层面均制定出台相应的文件,包括《美国法典》《国家技术转让与促进法案1995》(公法104-113,简称“NTTAA”)等相关政策法规。

在保障方面,1) 各级各类组织机构明确分工,为相关标准化工作推进提供组织机构保障。美国联邦政府主要负责顶层设计和战略规划,美国国际标准技术研究院主要负责顶层设计和战略规划设计具体的框架和路线图,美国标准化学会主要负责沟通协调和合作交流;相关行业团体和跨国企业负责国际标准化工作的具体开展和落实;2) 在资金方面,充分保证相关国际标准化工作的经费投入,并多元化经费投入方式;3) 在人才培养方面,通过学校的成套体系培养、行业协会的在职培训以及举办具有奖励和奖项设置的各类标准化实践活动等多元化、多层次的方式,开展标准化人才的培养。

2.2 欧盟标准制度型开放经验做法

首先,在标准层面,1) 将技术和产业战略与国际标准化战略充分融合,欧盟委员会在发布的数字化战略《塑造欧洲的数字未来》中^[9],明确提出重视5G、物联网、网络安全等领域国际标准制定;2) 从整个欧洲标准体系建设角度出发,强调和突出欧洲标准体系的实际功能和灵活调整,以更好支撑欧盟国际标准化工作,保证国际标准及国际标准化工作符合欧盟利益并支撑和保障欧盟相关产业发展优势。

其次,在开放层面,1) 强调外部合作,通过与ISO、IEC等国际权威标准化机构以及与G7集团等利益相关伙伴国家建立战略合作和多元深度合作,推动欧盟数字化转型和绿色转型等重大战略在标准化工作方面的落地和支撑;2) 强调欧盟内部各国及相关方之间的沟通协调,通过高端论坛等形式,汇集欧洲及欧洲各国标准化组织、产业界、学术界相关人士,共同探讨和分享关于国际标准化工作的相关事务和资源,确保国际标准及国

际标准化工作符合欧盟利益,从而保障欧盟的全球竞争力;3) 通过产业和技术输出带动标准国际认可,欧盟提出支持亚非拉等发展中国家在光纤光缆、清洁能源、数字化转型等领域的基础设施项目中积极使用欧盟标准。

最后,在制度层面,1) 在组织机构方面,一方面,在国际上,通过欧盟成员国在ISO和IEC等国际标准化组织的成员国数量优势及占据的关键领导岗位,推动国际标准对欧盟相关利益的保护以及欧盟相关标准转化为国际标准;另一方面,在欧盟内部,欧盟委员会通过建立欧洲标准卓越中心并配备首席标准化官,从技术上为欧盟开展国际标准化工作提供支撑。2) 在体制机制方面,欧盟委员会通过修订欧盟标准化条例等一系列法律、政策,调整欧盟标准化体制机制,通过强化欧盟委员会对欧盟标准化工作的掌控力,加强欧盟标准化工作顶层设计和战略规划,在不削弱市场化标准化工作的同时,强化欧盟标准化工作整体的协调配合能力,进而为欧盟介入和主导相关国际标准在全球范围内发挥制度性作用提供支撑;同时,依托欧盟本身的国际市场号召力,通过制定和落实标准相关的监管规则,为欧盟制定的标准成为事实上的国际标准创造制度环境。

在保障方面,欧盟强调标准化人才队伍建设,1) 加强学校教育,通过标准化大学日、专门的教学模块开发等,培养学生标准化能力和意识;2) 加强标准化职业培训,通过资金资助、行动计划构建等方式关注重点领域人员标准化能力建设。

2.3 日本标准制度型开放经验做法

首先,在标准层面,日本对标ISO、IEC相关TC,明确标准化工作重点领域,与日本自身优势结合,重点攻关和突破相关领域国际标准化工作;另外,在开展国际标准化工作的过程中,提出“标准化官民战略”^[10],官方对国际标准化工作进行顶层设计及相关资源配置和协调,企业则充当国际标准化工作的实践者和先锋队,互相协同,推进国际标准化工作的开展。

其次,在开放层面,1) 强调与亚洲国家的合作,通过开拓东南亚国家产业市场,带动标准走出

去,重点领域包括绿色节能、机器人、电池等;2)将产业和标准走出去与认证体系相结合,推进日本认证体系在国际上的影响力,进而促进标准的国际认可度。

最后,在制度层面,1)建立“新市场创造型标准化制度”,以日本规格协会(JSA)为依托,提升国际标准制定效率,为日本技术优势和产业优势尽快向标准优势转化提供支撑;2)针对企业的标准化工作,建立相应的标准化管理机制,鼓励企业设置最高标准化责任人制度,提升企业国际标准化工作质量和效率。

在保障方面,一方面加大国际标准化人才培养和选拔力度,通过高校教育和在职培训,提升人才标准化能力;同时,通过在标准化从业人员中选拔国际标准化人才,充实国际标准化队伍;另一方面,对企业开展国际标准化和认证工作提供支持。通过对国际标准化工作的支持,提升标准制度型开放的保障力度。

综上所述,首先,在标准层面,各国各区域都强调抢占国际标准制定的话语权;其次,在开放层面,都重视以产业和技术走出去带动标准走出去;重视政府—行业协会—企业的分工协作,欧盟还强调联盟内部不同国际之间的协调配合。最后,在制度层面,1)重视在ISO、IEC等国际标准化机构中的关键岗位的争夺;2)通过建立和修改相应的制度和体制机制改革,支撑国际标准制定权的争夺和发挥标准制度性作用主动权的争夺。

3 标准制度型开放促进上海高质量发展现状和问题分析

3.1 标准国际化水平不断提升,但需要进一步聚焦参与或主导建立国际标准是标准制度型开放的前提和基础。上海在国际标准制修订方面的水平正不断提升。

根据《上海市标准化工作白皮书》(2021年)数据显示,数量上,2017–2021年5年间,上海牵头制修订ISO/IEC国际标准数量每年呈上涨趋势,最近3年的增长数量更是呈加速趋势,呈现出良好发

展态势。

但从主题分布上看,截至2021年,三大先导产业中,除生物医药产业外,人工智能和集成电路产业国际标准制修订工作尚未显现,生物医药产业主要集中在中医药领域,相对比较狭窄;六大重点产业中,除生命健康和高端装备这两大产业有一定涉及,在电子信息、汽车、先进材料、时尚消费品等领域未体现出国际标准的引领作用。

总的来说,目前,在标准层面,上海正积极开展国际标准制修订工作,牵头制修订的国际标准数量连年攀升,但在领域分布和整体分布上,还有进一步聚焦和优化布局的余地。

3.2 标准化工作开放交流持续推进,但需要进一步做深做实

开放交流是促进标准国际认可,进而落实标准制度型开放的重要环节。

在开放交流方面,1)举办了相关会议论坛,近年来,上海主办或承办了一系列国际标准化相关会议论坛,例如:由国家市场监督管理总局和上海市政府等共同承办的第83届IEC大会,由上海市住房城乡建设管理委、上海市市场监督管理局联合主办的工程建设标准国际化论坛、上海市物联网行业协会等主办的物联网标准化国际论坛等。2)通过产业和技术走出去带动标准走出去,例如:中国银联通过支撑“一带一路”沿线金融支付基础设施现代化建设,将由中国银联联合全球产业合作伙伴共同制定的企业标准《中国银联IC卡技术规范》授权成为泰国、缅甸当地的行业标准以及亚洲支付联盟(APN)所属7国的统一芯片卡标准,促进“一带一路”沿线区域支付网络的互联互通,有效提升当地普惠金融水平。

目前,上海正通过举办国际标准化相关会议论坛以及通过产业技术走出去带动标准走出去,提升标准化工作国际影响力和知晓度,为标准在制度层面发挥作用提供支持。但同时也应看到,会议论坛主题领域的涉及面以及标准走出去的覆盖面还较为有限,在标准化工作国际合作和开放交流方面的系统性,针对重点领域和优势领域的聚焦性等方面有进一步推进的空间。

3.3 标准化组织机构和制度建设不断深化, 但需进一步细化夯实

标准化组织机构建设是掌握标准话语权, 落实标准制度型开放的重要方面。根据《上海市标准化工作白皮书》(2021年), 在参与ISO、IEC等国际标准化组织的工作方面, 截至2021年底, 上海积极承担内燃机、传统中医药、造船和海洋技术等ISO/IEC的TC/SC秘书处工作。在新型标准化技术组织构建方面, 上海市市场监管局于2021年启动了新型标准化技术组织建设试点工作, 首批试点建设的新型标准化技术组织中, 上海市标准化创新中心(国际人类表型组)和上海市技术标准创新基地(跨境数据流通)主要聚焦国际标准化, 力争填补相关领域国际标准空白。

可以说, 上海正不断推进国际标准化国际机构建设, 一方面积极参与和争取ISO、IEC等国际标准化机构管理和技术岗位, 以及结合自身特点和优势; 另一方面, 建立新型标准化技术组织, 争取更多国际标准化工作话语权。但同时也应看到, 目前上海国际标准化机构建设涉及领域相对较少且以传统制造业领域为主。

同时, 上海也出台相关规定, 支持标准制度型开放相关工作的开展, 2023年7月上海市人大常委会公布了《上海市促进浦东新区标准化创新发展若干规定》(以下简称《规定》), 该规定为了促进浦东新区标准化创新发展, 提升标准国际化水平, 推动标准制度型开放, 引领高质量发展而制定。对于外商投资企业可以依法平等参与标准制定工作、采用境内外先进标准。本市标准推向境外实施、标准外文版发布、与相关国际标准组织对接交流, 深度参与标准化国际交流与合作, 国际标准组织技术委员会、分技术委员会、工作组以及国际性专业标准组织分支机构、办事机构等在浦东新区落户, 对标准领域国际性会议等活动举办的支持等工作做了相应规定, 为标准制度型开放在浦东先行先试提供依据。但目前相关规定尚未有进一步细则出台, 在执行上可能仍旧面临一定困难, 例如: 对于国际性专业标准组织落户, 《规定》指出, 浦东新区人民政府应提供相应支持, 但具体支持的方面

和方式, 没有给予明确规定。

4 上海标准制度型开放对策建议

4.1 加强重点领域国际标准制修订工作的推进

上海鼓励在重点领域制定国际标准, 包括参与5G、6G国际标准制定, 在产业基础再造方面制定具有影响力的国际标准等。但目前就上海主导制定的国际标准情况来看, 在重点领域制定国际标准的数量仍相对有限, 上海应进一步结合产业优势、整合产业和标准化领域的优势力量, 针对重点领域的关键技术以及对经贸发展有重要影响的方面, 一方面争取主导制定更多有影响力的国际标准, 另一方面, 充分与国际高水平高质量标准接轨和融合, 以国际标准化工作为纽带, 提升相关产业国际影响力和引领力, 打破国际贸易壁垒。

4.2 加强标准化工作开放交流的系统性和协作性

上海目前已通过举办会议、产业走出去带动标准走出去等多种方式, 通过开放交流和合作, 促进标准在国际上的开放融合, 但同时也应看到, 会议论坛主题领域的涉及面以及标准走出去的涵盖面还较为有限, 一方面, 应进一步加强标准化工作合作的顶层设计和系统考虑, 最大化合作交流的效果; 另一方面, 应进一步加强政府、行业组织、企业、科研院所等各方力量互相协作和配合, 各司其职, 各展所长, 不断提升标准化工作开放交流的能级和效率。

4.3 加强标准化组织机构和标准制度型开放相关制度建设深度和广度

上海在国际标准化组织关键岗位争取以及建立新型标准化组织支撑国际标准化工作方面都取得一定进展, 但一方面在关键领域和关键岗位的争取上应进一步拓展广度, 加深深度; 另一方面, 新型标准化组织, 特别是有国际影响力的新型标准化组织建设仍处于起步阶段, 应结合标准制度型开放的重点领域和重点方向, 一方面加快建立更多元的新型标准化组织, 另一方面对已经建立的新型标准化组织, 应最大化其在标准制度型开放中的作用。

(下转第80页)

- 号和安全标志[S]. 2008.
- [19] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局. GB 30678—2014, 客车用安全标志和信息符号[S]. 2014.
- [20] 王世斌. 论标准的边界属性[J]. 制造技术与机床, 2022(10):107–111.
- [21] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局. GB/T 25517.2–2010, 矿山机械 安全标志 第2部分: 危险图示符号[S]. 2010.
- [22] 国家市场监督管理总局. GB 5768.2–2022, 道路交通标志和标线 第2部分: 道路交通标志[S]. 2022.
- [23] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局. GB/T 30699–2014, 道路交通标志编码[S]. 2014.
- [24] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局. GB 5768.1–2009, 道路交通标志和标线 第1部分: 总则[S]. 2009.

(上接第64页)

此外,目前关于标准制度型开放的相关制度建设和体制机制建设也仍在推进过程中,应进一步细化有关制度的细则,同时,针对标准制度型开放相关工作中遇到的问题(如:境外标准化组织落户的相关体制机制保障等),出台相应的政策规定予以解决,通畅标准制度型开放相关工作的痛点和堵点。

4.4 加强资源保障,为标准制度型开放工作落实提供支持

(1)加强标准化复合型人才的培养,构建懂技术、懂标准、懂规则的标准化复合型人才矩阵,使标准作为“制度”进行落实有具体的施行者;(2)加强智库型研究机构建设,及时追踪关于标准制度型开放最新的国际动态,为决策和相关工作的推进提供智力支撑;(3)加强重点领域标准制度型工作经费支持,为相关工作顺利推进和有序落实提供资金保障。

参考文献

- [1] 罗文. 强化市场监管使命责任担当 进一步助力高水平对外开放[J]. 中国质量监管, 2023(2):14–19.
- [2] 曹立,朱慧芳. 从三个维度看中国经济对世界经济增长的稳定器作用[J]. 当代中国与世界, 2023(1):39–47+127.
- [3] 刘晓宁. 对接高标准国际经贸规则的中国探索[N]. 中国社会科学报, 2023–7–18(4).
- [4] 聂新伟. 制度型开放: 历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J]. 财经智库, 2022,7(02):93–124+148.
- [5] 黄群慧,佟家栋,戴长征,等. 正确理解和大力推进中国式现代化[J]. 国际经济评论, 2023(3):19–37.
- [6] 张晓刚. 标准国际化推动高水平制度型开放[J]. 中国标准化, 2023(8):10–11.
- [7] 许钦祥. 服务构建新发展格局扩大标准制度型开放[J]. 中国标准化, 2023(1):16–21.
- [8] 王音,单嘉祺,高璐. 美国国际标准化战略的演进及对我国的启示[J]. 质量探索, 2021,18(03):9–14.
- [9] 胡关子. 欧盟标准化战略的政策背景、内容分析及对我国的启示[J]. 标准科学, 2022(4):6–13.
- [10] 许柏,杜东博,刘晶,等. 日本标准化战略发展历程与最新进展[J]. 标准科学, 2018(10):6–10.