

“标准助推‘新质生产力’发展”征文活动二等奖

新质生产力下市场监管技术性贸易措施工作体系 高质量发展新模式构建研究

刘树文 王世川 苏萌 付笑涵

（国家市场监督管理总局国家标准技术审评中心（总局技术性贸易措施通报评议中心））

摘 要：发展新质生产力是推动我国高质量发展的内在要求和重要着力点。《国家标准化发展纲要》作出提升产业标准化水平部署，筑牢产业发展基础，推进产业优化升级，引领新产品新业态新模式快速健康发展等任务。《质量强国建设纲要》部署建设技术性贸易措施公共服务体系。本文围绕发展新质生产力的客观需要，结合贯彻两个纲要的部署，分析以标准为主的技术性贸易措施对发展新质生产力的引领、护航和支撑作用，梳理了市场监管总局技术性贸易措施工作的基础条件和形势任务，着眼构建市场监管总局技术性贸易措施工作助力发展新质生产力的新模式，研究提出技术性贸易措施工作的国家战略规划制定以及需求采集机制、协同工作机制、基础理论体系、技术手段体系、标准体系构建等6项工作的建议。

关键词：新质生产力，技术性贸易措施，发展新模式

DOI编码：10.3969/j.issn.1674-5698.2024.09.002

Study on the Construction of a New Model for High-quality Development of Working System of Technical Barriers to Trade in SAMR System under the New Quality Productive Forces

LIU Shu-wen WANG Shi-chuan SU Meng FU Xiao-han

(National Center of Standards Evaluation, SAMR (Notification and
Comment Center on Technical Barriers to Trade of SAMR))

Abstract: The new quality productive forces are the key to promote the high quality development in China. The National Standardization Development Outline clearly plans to raise the level of industrial standardization, promote industrial optimization and upgrading, and lead the rapid and healthy development of new products, new forms of business and new models. The Outline for Building a Quality-oriented Country deploys and builds a public service system for technical barriers to trade. To meet the need of developing new qualitative productive forces, this paper analyzes the leading, escorting and supporting effects of technical barriers to trade in the main form of standards in the development of new qualitative productive forces, summarizes the basic conditions and tasks of technical barriers to trade work of SAMR, and

作者简介：刘树文，中心副书记，副研究员，研究方向为智慧监管、大数据、标准化、技术性贸易措施。

王世川，副处长，高级工程师，研究方向为国际标准化、技术性贸易措施。

苏萌，工程师，研究方向为技术性贸易措施。

付笑涵，工程师，研究方向为技术性贸易措施。

puts forward the national quality infrastructure based on standards, measurement and certification, to construct a new model of "1 + 3 + 6" for the technical barriers to trade work of SAMR to promote the development of new qualitative productive forces, better serve the construction of a high-standard market system and the high-quality development of trade, and more effectively support the new quality productive forces.

Keywords: new quality productive forces, technical barriers to trade, new modes of development

0 引言

习近平总书记自2023年9月在黑龙江考察调研时首次提出“新质生产力”以来,后续又对“新质生产力”作出一系列重要论述。习近平总书记关于新质生产力的系列重要论述,继承和发展了马克思主义生产力理论,是建设中国式现代化生产力理论最新成果,对新时代新征程培育新质生产力、推进我国高质量发展具有根本性指导意义。

技术性贸易措施是指标准、技术法规、合格评定程序以及食品安全、动植物卫生相关措施,在世界贸易组织(WTO)的《技术性贸易壁垒协定》(《TBT协定》)和《实施卫生与植物卫生措施协定》(《SPS协定》)框架下,是WTO各成员国参与国际竞争、维护本国利益的重要手段。其中,标准是最常用、最关键、最主要的技术性贸易措施形式,为其他形式的措施提供指引和支撑。我国每年约有1/3的出口企业受到国外技术性贸易措施的影响。据统计,2022年国外技术性贸易措施对我国出口企业造成直接损失3012亿元,同时另外新增企业成本达到1343亿元。

着眼新时代推动高质量发展,《国家标准化发展纲要》部署建设标准、计量、认证认可、检验检测一体化运行的国家质量基础设施体系,强化产业升级、贸易便利化。《质量强国建设纲要》部署要建设我国技术性贸易措施公共服务体系,加强对国外技术性贸易措施的跟踪、研判、预警、评议、应对^[1]。

市场监管系统应全面贯彻两个纲要各项部署,全面依托国家质量基础设施体系建设成果,充分发挥技术性贸易措施一体运用的优势,在服务高标准市场体系建设、促进贸易高质量发展,加速形成新质生产力上必将有广阔天地、大有作为。

1 深刻领会习近平总书记关于新质生产力和技术性贸易措施的重要论述,牢牢把握技术性贸易措施与新质生产力内在统一的辩证关系

习近平总书记高度重视技术性贸易措施工作。2016年省部级主要领导干部专题研讨班上他指出,西方国家等强化贸易保护主义,除反倾销、反补贴等传统手段之外,在市场准入环节对技术性贸易壁垒、劳动标准、绿色壁垒等方面的要求越来越苛刻。2023年中共中央政治局就世界贸易组织规则与世界贸易组织改革进行第八次集体学习时他强调,要从更好统筹国内国际两个大局、更好统筹发展和安全的高度,深刻认识参与世界贸易组织改革的重要性和紧迫性,以更加积极的历史担当和创造精神,全面参与世界贸易组织改革和国际经贸规则调整,以高水平对外开放促进深层次改革、高质量发展^[4]。

1.1 新质生产力创新发展需要技术性贸易措施的标准引领

习近平总书记深刻指出,新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念的先进生产力质态;标准助推创新发展,标准引领时代进步;要以高标准助力高技术创新。总局罗文局长强调,标准既是创新的产物,也是引领科技创新、抢抓先发优势的重要手段,能为新产品研发、新技术应用和产业升级奠定通用基础,提供清晰路径,有效降低研发风险和成本,提升科技创新成功率和成果转化率。

当今世界,标准已成为重要的战略性创新资源,标准研制与科技创新同步推进,甚至标准研制牵引科技创新正在成为趋势。科技创新成果通过

转化形成标准,统一对新技术的认知理解;标准作为新质生产力的载体,规范新技术生产制造工艺、新管理方法、质量控制、产品合格检测评定和服务流程等,以达到最佳的生产效果。

1.2 培育新质生产力的规模布局需要技术性贸易措施破旧立新的推动护航

习近平总书记深刻指出,只有高标准才有高质量;发展新质生产力,关键在于坚持科技创新和产业创新一起抓,厚植发展新动能新优势;要以提高技术、能耗、排放等标准为牵引,推动大规模设备更新和消费品以旧换新。总局罗文局长强调,标准一头连着供给、一头连着需求。标准有效推动终端产品更新迭代,促进关键原材料、核心零部件等中间产品升级改造,同时能够引导企业加大技术研发力度,加快淘汰落后产能,在促进供需更高水平动态平衡,不断增强内需潜力中发挥着关键作用。

十八大以来,我国深入推进实施的供给侧结构性改革,就是通过以“高标准”对质量和生产“硬约束”,有效淘汰落后产能,提升资源配置效率,能为新质生产力发展摆脱传统产业密集型生产方式、旧生产力路径,扫清前进道路的障碍。一项新技术特别是颠覆性新技术要变成产品,形成产业,直至形成新业态,最核心、最关键的支撑要素,就是由标准、计量、认证、检验检测等共同构成的质量基础设施,为技术创新成果产业化跨越‘死亡之谷’架起桥梁,进而为新质生产力发展铺平道路^[2]。

1.3 新质生产力的持续发展需要技术性贸易措施多维一体的基础支撑

习近平总书记深刻指出,要以标准助力创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展;强化质量支撑和标准引领,提升产业链供应链韧性和安全水平。总局罗文局长强调,标准不仅能更好推动产业协同、提高经济运行效率、促进产业和产品质量升级,同时也在服务经济社会高质量发展、推进优化营商环境的治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用。

标准为新质生产力持续发展创造有利外部条件。如:新质生产力的持续发展,将释放巨大产

能,必将迫切需要融入国际国内经济贸易的双循环中。标准是国际贸易的“世界通用语言”,标准结合计量、认证、检验检测等技术性贸易措施的一体运用,可打通国际社会对新技术、新产品的质量认同,为企业参与国际竞争占据阵地,进而为争夺产业、行业话语权,提供“国际通行证”。另一方面,通过技术性贸易措施能为新质生产力发展统筹用好国内国际两个市场两种资源,进一步提升跨境产业链供应链的韧性和安全水平。

从发展新质生产力的维度来理解,《国家标准化发展纲要》《质量强国建设纲要》确立了新时代标准化工作、质量建设战略方向,对高标准引领高质量发展作出了全面部署。两个纲要贯穿创新主导作用,标准发挥引领和支撑、质量是主攻方向,高科技、高效能、高质量一体化发展,为新质生产力发展提供充分保障。

2 坚决贯彻总局对技术性贸易措施工作的部署要求,充分认清当前技术性贸易措施工作的基础条件和形势任务

技术性贸易措施工作是市场监管总局的法定职责。罗文局长强调,要强化服务外经外贸开放发展的技术性贸易措施,并指出要聚焦汽车等优势出口产业,做好国外技术性贸易措施的评议、跟踪与应对。

2.1 总局技术性贸易措施工作体系初具规模

市场监管总局是当前我国制定和通报TBT措施最多的部门。市场监管系统技术性贸易措施工作体系已初步建成。(1)领导机关。总局国际合作司设立了技术性贸易措施处专门处理TBT工作,成为国家部委中除商务部世贸司以外唯一设置专门处室的部门。市场监管总局还派员常驻日内瓦WTO中国代表团,为开展国际协调提供支撑。(2)工作力量体系。市场监管总局成立了技术性贸易措施研究中心和通报评议中心,开展相关研究,支撑通报、评议、咨询等工作。此外,浙江、上海、广东、深圳等各省级标准化研究院是市场监管总局技术性贸易措施工作体系的一线力量。(3)形成了行动

指南。2022年6月,市场监管总局正式印发《关于加强技术性贸易措施工作的指导意见》,为市场监管系统做好相关工作指供了直接指导。2024年5月,总局专门召开技术性贸易措施工作推进会,提出了“六个必须坚持”,为今后五大方面重点工作任务做出明确部署。

2.2 总局技术性贸易措施工作基础资源雄厚

经过多年的积极建设,市场监管总局直属单位中,中国标准化研究院、中国检验检疫科学研究院、国家标准技术审评中心、政策发展研究中心等专业技术机构,都具有丰富的技术性贸易措施工作实践经验。以国家标准技术审评中心为例,依托全国各行业1300多个全国性标准化技术委员会(TC/SC)及5万多名专家委员,负责强制性国家标准的对外通报工作,2018年以来我国向WTO通报的TBT措施中有95%来自市场监管总局(不含药监局)。国家标准技术审评中心还承担着WTO技术性贸易措施通报预警平台(ePing系统)的中文版建设和运维工作。同时,还搭建了市场监管总局技术性贸易措施工作平台、公众号、网站、评议专家库、数据库等信息化平台,提升了通报评议工作的规范性、时效性与便捷性。为总局技术性贸易措施工作协调提供专家资源、信息资源和技术手段,组织全国专业标准化技术委员会、相关技术专家深度参与技术性贸易措施的评议工作,有效维护了出口企业权益。

2.3 总局技术性贸易措施工作已积累了丰富的成功经验

预警、通报与评议是技术性贸易措施最为核心的工作内容。2018年以来,总局及时将市场监管规则向WTO成员通报,切实履行了WTO成员义务,彰显了负责任大国的形象。广泛开展技术性贸易措施通报评议工作对接与合作,积极参加商务部、市场监管总局组织专项培训活动,并积极参加WTO/TBT委员会例会,与美国、德国、法国、英国、加拿大、日本等近20个承担技术性贸易措施国家咨询点职责的WTO其他成员国家标准化机构签署了合作协议,深化国际合作,拓展国际视野^[3]。近年来,总局系统突出重点产品和行业,在破除国外技

术性贸易壁垒上取得重大成效。特别是在通信终端产品出口拉美、欧盟市场和产品合规条例、中国胶原产品出口欧盟,中国泡菜出口韩国,西班牙鲑鱼DNA标准分类等典型成功案例,并有力支撑新能源汽车、锂电池、光伏产品等新质生产力代表的“新三样”的外贸发展。

2.4 总局技术性贸易措施工作现状距新形势新任务的迫切要求仍有较大差距

当前,我国技术性贸易措施工作需要面对更加复杂的国际形势,百年大变局加速演进,保护主义、单边主义抬头,多边贸易体制受到冲击,全球经济增长乏力,中美关系仍存在较大不稳定性,中国制造还遭遇西方污名攻击等;国外技术性贸易措施也呈现出更多技术问题,有“泛政治化”“泛武器化”“泛安全化”的趋势,通报数量不断增加、涉及范围更加宽广,数字壁垒、绿色壁垒、“事实标准”等新形式不断涌现。而运用技术性贸易措施工作助力发展新质生产力、促进国际贸易便利化的现实使命,亟需我们要进一步强化意识、加强评议、完善机制、培养人才。

另外,技术性贸易措施工作仍存在深层次短板。(1)在战略上仍处于被动应对。自我国加入WTO以来,总体上以被动应对国外技术性贸易措施为基本状态,仅仅是在战术上逐步从“事后应对”努力向“事中应对”、甚至向“事前应对”转变;在“战略”上还是努力从“被动应对”向“主动防御”过渡,还没有向“主动进攻”转型。(2)在理论研究上基础薄弱。理论指导实践,长期以来,研究只专注于国外技术性贸易措施的影响分析和评议手段,理论研究少、应用研究浅,对主动出击等战略问题研究仍属空白,对技术性贸易措施影响机理停留在现象分析,没有深刻对技术性贸易措施进行本质研究和全生命周期的研究,还没有建立新时代中国特色的技术性贸易措施工作理论体系。(3)在机制上堵点多。跨部门、跨地域等协作不畅通,企业外贸需求数据、应对境外贸易壁垒需求难获取,缺乏相应数据获取和应对反馈机制,跨地区跨机构的专家评议协作机制尚不完善等。(4)在能力上存在短板。通报评议率低,本质上还是能

力不足,投入不够,人才力量不够,手段不先进,大数据、人工智能以及建模技术等先进技术没有得到应用。

3 推动构建市场监管技术性贸易措施工作体系服务新质生产力创新发展的新模式

推进技术性贸易措施工作,要始终坚决以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指导,深入贯彻习近平总书记关于技术性贸易措施工作相关重要论述和两个纲要的部署,全面落实总局领导相关系列重要讲话精神和总局《关于加强技术性贸易措施工作的指导意见》的部署,以及总局技术性贸易措施工作系列重要会议精神。为更好完成总局部署的推进技术性贸易措施工作服务新质生产力发展的任务,研究提出以下6条具体工作建议。

3.1 研究制定技术性贸易措施国家战略规划

技术性贸易措施曾纳入《国家“十三五”规划纲要》。当前,技术性贸易措施的标准、计量和合格评定等要素建设已分别纳入《国家标准化发展纲要》《质量强国建设纲要》等重要文件中,但技术性贸易措施一体运用以支撑新质生产力发展、高水平对外开放,仍未形成统一国家战略。建议由总局联合商务部、国家发改委,组织其他相关部门,服务大国外交战略和外贸安全大局,结合外贸企业突破国外技术性贸易壁垒的需求,基于WTO规则用好用足国家质量基础设施,共同研究制定应对国外技术性贸易措施斗争的战略指导、推进国内技术性贸易措施一体发展的规划,明确全国技术性贸易措施工作中长期发展目标和重点工作,做到“手中有策”,强化市场监管总局在技术性贸易措施工作中的领导地位和主力军作用,全面提升工作的战略性、系统性和前瞻性。

3.2 建立技术性贸易措施工作需求调查机制

由总局协调国家统计局、国家数据局,着眼新能源汽车、锂电池、光伏产品等“新三样”国家外贸核心产业及“专精特新”外贸企业集群,服务企业产品“走出去”,建立技术性贸易措施需求调查制度,深入开展技术性贸易措施需求调查工作,

主动了解产业发展的难点和痛点,系统梳理技术性贸易措施基础能力,努力掌握第一手资料,摸清需求和底数,做到“心中有数”,为研究制定政策、形成预先应对方案提供坚实基础。具体调查工作,可由市场监管总局国际司统一部署,分地分行业实施,国家标准技术审评中心负责组织,各地方市场监管部门和标准化研究机构具体实施,努力保证数据采集真实有效和规范质量。在此基础上,汇总建立外贸企业及产品数据库、需求数据库、案例库、应对预案库等技术性贸易措施基础数据库。

3.3 建立完善技术性贸易措施工作协同机制

在对外工作层面,加强与商务部密切互动,深度参与WTO、ISO相关议题磋商,努力在WTO新增市场监管总局TBT咨询点,拓展完善对外工作的渠道和预警机制,构建新格局。在省部工作层面,加大对行业主管部门、联系地方政府、服务企业的广度与深度,建立政府引导、企业主体、产学研联动的技术性贸易措施联动工作机制,形成技术性贸易措施工作的合力。在系统内部工作层面,促进标准、计量、认证认可和检验检测等国家质量基础设施形成一体化运行的工作机制。贯通各层面,统筹形成技术性贸易措施产学研的人才梯队力量,建立按需定制的专家团队,研发相关数据库。通过机制把各方人才充分调动,一体化提升技术性贸易措施跟踪、研判、预警、评议、应对的能力与水平。

3.4 研究构建技术性贸易措施工作基础理论体系

围绕当前的技术性贸易措施通报评议工作和服务企业需要,开展技术性贸易措施基础理论和关键技术的攻关研究。重点是开展技术性贸易措施全生命周期理论研究,构建智能预警基础理论体系;针对多源异构多类型多语种的技术性贸易措施数据,研究开发相关知识图谱智能构建技术,综合运用大数据分析、人工智能和云计算等前沿技术和新质生产力,开展技术性贸易措施智能化风险分析、模拟评估、态势融合以及应对预案自动生成、仿真推演优化、智能分发技术等关键技术研究,为整体提升技术性贸易措施工作的技术水平奠定坚实基础。

3.5 研究开发技术性贸易措施智能公共服务平台等先进技术手段体系

以WTO通报预警系统(ePing系统)中文版及国内镜像网站的建设为核心,整合标准、合格评定程序、技术法规以及国际贸易和企业反馈等资源,依托国家市场监管总局覆盖31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团及15个计划单列市的市场监管系统技术性贸易措施工作网络,统一数据规范、软件平台、工作规范等,构建国家—地方—企业的一体化扁平式技术性贸易措施智能预警网,提供态势融合展现、威胁模拟评估、应对预案生成与推演优化、预警信息(情报、应对预案等)智能分发功能。为上下联动、合力应对技术贸易措施提供技术手段。

3.6 建设完善的技术性贸易措施工作标准体系

以总局牵头制定的《技术性贸易措施 术语》《技术性贸易措施 评议指南》等国家标准为基础,建设完善的技术性贸易措施工作标准体系。在国家层面,要加强基础通用标准、技术标准、管理标准等合理布局。在行业层面,要围绕碳达峰碳中和、消费品安全、食品安全、平台经济以及企业社会责任等新的要求,制定相关行业标准。另外,要充分发挥团体标准自主性强、专业性强、针对性强、反应性强等特点,组织更多的出口企业和相关社会团体制定相关团体标准,全方位为及时应对国外技术性贸易壁垒提供强有力的标准支撑。

我们应当不断加强技术性贸易措施工作,加快发展新质生产力,更好地推动高标准市场体系建设、高水平对外开放的实施,进一步推动中国技术、产品、工程走出去。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府网. 中共中央 国务院印发《质量强国建设纲要》[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5742204.htm.20230206.
- [2] 习近平主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会强调 牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章[N]. 人民日报,2023-09-10(001).
- [3] 王世川,徐辉丽,贾慧. 市场监管系统技术性贸易措施通报评议工作体系构建研究[J]. 中国标准化,2021(02):108-111.
- [4] 中国政府网. 近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调:积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6906628.htm.
- [5] 丛俊骐. 技术性贸易措施区域协调规则的国内落实问题研究[D]. 长春: 吉林大学,2023.
- [6] 贾若祥,王继源,窦红涛. 以新质生产力推动区域高质量发展[J]. 改革,2024(3):38-47.
- [7] 中华人民共和国中央人民政府网. 中共中央 国务院印发《国家标准化发展纲要》[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5647347.htm?eqid=b45c08a50001fb82000000066459a21e.