



论协会标准与标准化法

刘 瑾 王艳林

摘 要: 协会标准是标准的重要形式,但在我国并没有被纳入标准体系中。市场经济的发展需要建立协会自愿标准。我国应该按照国际通行的做法,在标准化法中引入协会标准,并将现行法中行业标准转换为协会标准。

关键词: 标准;协会标准;标准化法

《中华人民共和国标准化法》(以下简称《标准化法》)自 1988 年 12 月 29 日颁布实施已有 20 余年。随着我国市场经济体制的建立,特别是在我国加入 WTO 后,《标准化法》的内容已经不能满足当前国内外新形势的要求。从 2002 年开始,国家质检总局、国家标准化委员会就《标准化法》的修订问题开展了调研和专题研究,社会各界通过不同形式表达了修法的意见和建议。国家质检总局根据标准化法实施情况综合各方意见形成《标准化法修订草案》(2006 年 8 月)报送国务院法制办。国务院法制办针对标准化法修改情况要求国家质检总局对“标准分类、标准管理体制、强制性标准和技术法规的关系”等问题开展调研和论证。在不断调研基础上,标准化法修改思路几经探索有了较大调整,2011 年 1 月国家质检总局再次形成了《标准化法草案(送审稿)》(以下简称《送审稿》)报送国务院。《送审稿》由 8 章共 76 条组成,内容包括:第一章总则、第二章管理职责、第三章标准的制定、第四章标准制定的程序、第五章强制性标准的管理、第六章标准的实施与监督管理、第七章法律责任和第八章附则,与《标准化法》原有的 5 章 26 条内容相比,无论内容还是体系上都有根本性的改变或进步,这是值得肯定的。但是,本文提出讨论的是《送审稿》第 17 条规定标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准,之前备受人们关注的“协会标准”没有纳入其中。由于《标准化法》修订的关键问题之一是如何解决标准基本类型,其焦点主要集中在行业标准的存废和协会标准的建立上^①。《送审稿》关于标准类型的分类,仍继续沿袭《标准化法》的传统规定,本文认为这是一个值得重新检视和研究的问题。

一、协会标准的确立关系到《标准化法》修改的路径选择

标准化就其本质来说,是协会协调企业标准的结果。笔者认为,被称为“工业标准化之父”的英国人莫利兹,发明的移动刀架可以自动加工不同螺距的螺丝和多种几何形状的部件,这使人们得到启发,将有互换性的零件叫标准件,将生产标准件的机器叫“标准化”^②。“这一看似简单的发明,……不亚于瓦特对蒸汽机的改良所产生的影响”^③。企业标准化

① 王艳林:《质检法教程》,中国政法大学出版社 2010 年,第 109~110 页。

② 质量·标准化·计量百科全书编委会、中国大百科全书出版社:《质量·标准化·计量百科全书》,中国大百科全书出版社 2001 年,第 347 页。

③ 远德玉、丁云龙:《科学技术发展史》,东北大学出版社 2000 年,第 105 页。

的推行大大提高了劳动生产率,但由于企业之间的标准不统一,导致了资源的浪费,从而制约了生产力作用的发挥。正是在此背景下,协会标准得以产生。协会标准的出现应该说是标准化发展的里程碑,以至于在西方国家如英、美、德、法诸国,国家标准化活动就是由标准化协会承担的,国家标准其实就是国家标准化协会的标准。这就是以协会为中心、以市场为导向的标准化路径。

而在技术经济落后的后发国家,意欲科技救国、科技强国的则无不选择了政府主导的标准化体制。日本是后发国家成功的典范。19世纪在脱亚入欧以英、美、德、法为效法对象进行改革走向资本主义时代化时,日本在制定标准、建立标准管理体制问题上,就一直奉行国家中心主义,认为:“日本近代工业比欧美诸国家发展较迟,从而国民对工业标准化不理解,而且工业标准是从官方采购物资规格及必要的试验标准开始的,再加上与社会经济有关者的利益极为复杂地交织在一起,为了保护消费者,确保安全卫生,因而大有必要以国家为中心,由国家来制定标准”^①。后来,以原苏联为代表的苏东社会主义国家、中国、亚非民族独立国家,莫不都是在此理念上建立了国家标准化管理制度,并用标准化法的形式,予以确立和保障^②。21世纪以来,日本和俄罗斯先后进行了标准化体制改革,废弃了以政府为中心,以政策为导向的标准化运行体制,改采以协会为中心,以市场为导向的标准体制。如俄罗斯1993年6月的《俄罗斯联邦标准化法》规定,俄罗斯国家标委实行对标准化的国家管理,负责制定和实施标准化政策,对国家标准的强制性执行要求进行监督和检查,在俄罗斯实施的标准包括国家标准、部门标准、企业标准和协会标准^③。可见,苏联解体之后重生的俄罗斯和俄罗斯标准化活动,仍然是以政府为中心、以政策为导向。但到了2002年《俄罗斯联邦技术监督法》时,这种状况从根本上得到改变。首先,标准化法与产品和服务认证法被技术监督法所取代;其次,强制性标准被技术法规所替代,并规定了7年的过渡期;最后,标准是自愿应用的,包括国家标准、全俄分类法和团体标准。《俄罗斯联邦技术监督法》的颁布和实施,标志着俄罗斯标准化的成功转型。

现在,中国标准化法修改过程中,对于是否确立协会标准,虽然从表面上讲仅是一个标准类型的确立及标准结构和体系变化的技术问题,但其实质则是中国标准化法修改的指导思想,究竟是采取以协会为中心还是采取以政府为中心的路径选择问题,是推行市场为导向还是继续实行政策为导向的指导思想问题。对此,在中国加入世贸组织10年已成为全球经济一体化中重要一极的今天,改革标准化体制已是势在必行。而确立协会标准的法定地位并用协会标准取代行业标准,则属于不可或缺的内容。究其理由,已有的研究成果至为精当:1.“行业标准”转换为“协会标准”是适应建立完善的社会主义市场经济体制的需要;2.“行业标准”转换为“协会标准”是满足政府深化管理体制改革的需要;3.“行业标准”转换为“协会标准”是我国“计划经济”转向“市场经济”的配套工程^④。4.“行业标准”转换为“协会标准”是推动国家标准化战略实施,合法组建企业联盟,有效参加国际标准竞争的需要。

二、行业标准和协会标准具有根本性的区别

根据《标准化法》和《行业标准管理办法》的规定,政府主管部、委(局)批准发布,在该部门范围内统一行使的标准,称为行业标准。行业标准由行业归口部门统一管理,其管理的行业标准范围由国务院有关行政主管部门提出申请报告,国务院标准化行政主管部门审查确定,并公布该行业的行业标准代号^⑤。关于行业标准和协会标准的关系,有一种观点认为“狭义的行业标准指的是由国务院有关行业主管部门批准发布的标准,广义的行业标准还应包括国家认可的行业协会(学会、联合会等)批准发布的标准,后者通常称之为协会标准”^⑥。这种观点是值得商榷的,实际上,行业标准是指由国家有关行业行

①程传辉:《国际标准化》,中国标准出版社1991年,第204页。

②王艳林:《质检法教程》,法律出版社2010年,第17页。

③窦以松等:《俄罗斯联邦标准化法》,中国水利水电出版社2006年,第151~152页。

④中国标准化研究院:《国家标准体系建设研究》,中国标准出版社2007年,第416~416页。

⑤王霞、卢丽丽:《协会标准研究初探》,载《标准科学》2010年第4期,第28~29页。

⑥赵萍、杨雪峰:《行业标准文献资源研究综述》,载《标准科学》2010年第8期,第42页。

政主管部门公开发布的标准^①。

行业标准与协会标准存在着根本性的差异:首先,标准的基本属性不同。我国行业标准分为强制性标准和推荐性标准两大类。强制性行业标准具有强制执行力,具有技术法规的属性;协会标准是自愿性标准,无强制执行力,由各协会、企业等组织自由选择使用。其次,制定主体不同。我国行业标准在《标准化法》及《送审稿》中,其制定由行政主体负责立项,行业协会是作为参与者参与标准的制订中。协会标准由各行业协会、专业协会(学会)负责立项,标准利益的相关方参与标准制定的过程。最后,标准的制、修订周期存在差距。我国行业标准制、修订周期长,与市场需求存在严重脱节,例如:2003年国内一项研究报告显示,我国经对58个行业中的55688项技术标准的审查发现,最长的标龄已达47年之多。协会标准紧密结合市场需求,一经发布,3—5个月内必须复审,3—5年后必须修改。概括来说,我国的行业标准的制定中仍然强调标准的政府集中控制和行政主导作用。这和协会标准中强调协会的民间性和协商性、参与性,是有根本不同的。协会标准的特点是:

1. 自愿性。协会依据市场需要出发,无需政府和标准化管理机构下达指令性计划,可以编制有前景的技术标准方面的规划,通过规定的审查程序而成为正式标准,这是完全按照市场经济运作原则的标准化行为。协会标准的实施不具有强制力和约束力,企业完全按自愿原则自主决定是否采用。特定情况下,国家和行业主管部门会制定某种优惠措施鼓励企业采用,企业可根据自身所处市场、顾客的需求和企业发展、竞争的需求综合考虑采标的选择。企业一旦使用了协会标准作为产品生产标准,或与顾客商定将某协会标准作为合同条款,那么该协会标准就具有了相应的约束力。

2. 灵活性。在市场经济环境下,协会在行业管理和促进行业进步方面发挥着越来越重要的作用。由协会组织龙头企业按照相关规程和程序制定协会标准,由行业内主要骨干企业共同遵守,市场反馈迅速,能及时制修订。协会比政府部门更贴近企业、贴近市场、贴近国际最新动态。因此,协会所制定的技术标准更加符合市场的变化与消费的需求,从而更加具有市场生命力。

3. 开放性。协会标准的开放性体现在两个方面:一是体系的开放性,二是制定程序的开放性。协会标准体系开放性体现在,凡有能力编制标准、愿意采用标准的组织,均有机会参与协会标准工作。虽然有些国家对协会标准制定组织进行资格认可,但这种认可是自愿的,如美国。而规范的程序可以保障标准制定的公平与公开。很多国家对协会标准的制定都有规范的程序和相应的监督机制,这些措施保证了标准制定的水平与质量。如美国有影响力的团体,均按照美国国家标准学会制定的标准制定程序来制定标准。在制定标准过程中,标准制定者按照标准制定程序进行标准的讨论、起草和审议工作,整个过程强调开放和透明。协会标准体系与制定程序的开放性,极大地调动了各参与者的积极性,行业成员、专业科研机构、消费者代表等不同利益主体都是按照开放和透明的程序参与协会标准制定,这样保证了最终形成的标准来源于市场需求,兼顾了各方利益,因而能被积极推广和应用。

4. 先进性。协会的产品基本是固定的,产品的研究、开发、生产和制造中行业协会最了解本行业国内外的发展方向。在发达国家协会标准制定是由专业协会、行业协会等自主立项,或者是直接采纳国际标准。协会的专业性、权威性比较高,制、修订周期很短,协会标准的指标一般都会高于国家标准,所制定的标准完全是由下而上的自愿性形式,能迅速体现技术进步与市场需求。

5. 国际性。随着经济全球化的发展,协会标准能及时在国际贸易中发挥作用。在国际贸易中,交易双方在合同约定中可以采用某协会标准,使该协会标准具有约束力。协会标准根据国内外市场的发展变化情况而及时制订并实施,在发达国家这一做法尤其普遍。在国际贸易摩擦中,协会标准可以起到弥补国内法律法规欠缺和不足的重要作用,成为建构技术性贸易壁垒的主导力量。

三、协会标准的确立

我国为适应市场经济发展的需要,开始探索开展协会标准的研究与制订。2001年12月20日,国

^①李春田:《标准化概论》,中国人民大学出版社2005年,第27页。

家标准化委员会发布了我国协会第一项产品标准 CAS101-2001《液化石油气瓶消防安全节能阀》，这一举措为探索开展协会标准的制订做出了新的尝试。2005 年国家发展委《行业标准制定管理办法》开始从制度上为协会标准提供制度支撑，国家发展委委托有关行业协会对行业标准的起草、技术审查、编写、报批、备案、出版等工作进行了管理。2006 年国家发改委将“铅笔”等 445 项国家标准调整为行业标准，“这一调整同事意味着行业协会的职能得到了进一步扩展。”^①到目前为止，我国已有 27 家协会先后制定发布约 500 项协会标准(详见表 1)。

表 1 现有协会标准数量

序号	行业协会名称	现有标准数量	序号	行业协会名称	现有标准数量
1	中国标准化协会	60 项	15	中国印制电路行业协会	12 项
2	中国齿轮协会	18 项	16	中国制冷空调工业协会	1 项
3	中国保健协会	3 项	17	中国土木工程学会	2 项
4	中国电子视像行业协会	1 项	18	中国工程建设标准化协会	255 项
5	中国商业联合协会	7 项	19	中国生产力促进中心协会	4 项
6	中国医药包装协会	1 项	20	中国纺织工业协会	3 项
7	中国自动识别技术协会	12 项	21	中国家电维修协会	3 项
8	中国建设工程造价管理协会	6 项	22	中国广告协会	4 项
9	中国金属学会	17 项	23	中国化工安全卫生技术协会	1 项
10	中国集装箱工业协会	20 项	24	中国非开挖技术协会	2 项
11	中国通信标准化协会	29 项	25	中国旅游饭店业协会	3 项
12	中国成本协会	4 项	26	中国腐植酸工业协会	4 项
13	中国质量认证中心	14 项	27	中国菱镁行业协会	3 项
14	中国认证认可协会	22 项			

资料来源：王霞、卢丽丽：《协会标准研究初探》，载《标准科学》，2010 年第 4 期，第 30 页。

虽然这和 67 种行业的 7 万多行业标准相比，是微不足道的，但它毕竟代表了中国标准化发展的方向，是有生命力的。《标准化法》的修改，必须给予协会标准以名分，使其从草根、非法状态转变为合法并壮大成长。为此，我们建议：

（一）明确协会标准的法律地位

《送审稿》中的标准分四级，即：国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。从标准的级别来看，我国的标准级别要比发达国家的标准多一级。发达国家的中间这一级是协会标准，与之相对应的我国是带有政府管理色彩的行业标准和地方标准。修订《标准化法》的重点应该放在理顺我国标准体系，以国家标准、企业标准为主体，协会标准、地方标准为补充。允许行业(专业)协会经国务院标准化主管部门资质认可后，可以组织制定协会标准。政府与标准化管理机构无需下达指令型计划，协会(学会)等组织按照市场需求自愿地制定有前景的技术标准方面的规则，通过规定的审查程序成为正式的协会标准。

（二）协会标准的制定范围与立项

按照协会标准与国家标准、企业标准的关系，结合协会专业性强的特征，协会标准的范围是：以本协会的企业产品为主体，市场为导向，业务领域为重点，兼顾与国家标准、企业标准的相互协调，开展完全资源性的标准制定与修订范围。协会标准的立项应该交由协会负责，协会内部可建立专门的标准化工作部或标准化技术委员会，负责协会标准的制、修订，协调标准之间的矛盾，组织审查、公开和实施协会标准等工作。

（三）协会标准制定程序中公开与公平原则的保障

协会可根据市场需求自愿公开地制定标准，制定过程中应该让协会成员、相关科研机构、消费者、消费者团体、行业内的企业代表等参与。各方不同利益主体参与到标准制定程序中进行博弈，对标准的内

①周 卫：《论行业协会有效参与标准制定的法律保障》，载《标准科学》2011 年 1 期，第 15～16 页。

容进行质疑和讨论,避免标准只代表单方利益,增强了标准的合理性,使标准在实施中容易为各方使用和推广。同时,经过各方不同利益主体协商过的标准,在制定程序上的公正可以避免标准未来在反垄断法与竞争法中的规制^①。

(四) 行政权力的收缩

我国行政部门已经意识到了行政权力在标准化中技术性事务垄断的弊端,收缩行政权力已经在我国行政法学者、实务界人士和标准化行政主管部门间达成共识。标准事务性工作交给行业(专业)协会与企业,行政主体只负责监管层面,例如:审核标准立项的行业(专业)协会的资质,规范市场上良莠不齐的行业(专业)协会,并会为标准化事业的发展,提供良好的制度支撑。

(五) 现有行业标准向协会标准的转轨

现阶段在我国设定协会标准时,不能直接采用发达国家的经验,将强制和推荐相结合的行业标准直接转化为自愿性的协会标准。应该区别对待,行业标准中影响到社会公共利益,涉及公众健康和安全的标准,直接使用强制性行业标准转化为技术法规的形式;对于行业标准中对公共利益影响较小的一些规则标准,可以采取直接转化为自愿性协会标准的形式,可以建立协会标准的双号制或等同认可采用制度,有计划、有步骤地将行业标准转化为协会标准。

四、《标准化法》修改之建议

综上所述,本文建议在标准化法修订过程中,将行业标准改造为协会标准,重构中国标准类型为国家标准、地方标准、协会标准、企业标准。并针对协会标准提出如下意见供立法参考:

1. 第××条(协会标准的制定):对需要在特定行业或产业范围内统一的基础、通用、方法、产品的技术和管理要求,可以制定协会标准。

协会标准由协会立项、起草、审查、编写和批准发布。

协会标准的分类、代号、管理范围由国务院标准化管理部门确定,国务院有关行业主管部门,应为协会标准的制定和实施,提供指导和帮助。

2. 第××条(协会标准的性质):协会标准是推荐性的,企业可以自愿采用,作为生产的技术文件或贸易的条款。协会标准被法律法规引作为技术法规的,具有强制约束力。

3. 第××条(协会标准的备案):协会标准依法可免于审查,国家对协会标准实行备案制。

4. 第××条(协会标准的许可):协会的成立,依照法律的规定进行。

依法成立的协会,须向国务院标准化主管部门申请从事协会标准制修订活动的许可,具体管理办法另行制订。

■作者简介:刘瑾,中国计量学院法学院讲师;浙江杭州310018。

王艳林,中国计量学院法学院教授、法学博士。

■基金项目:国家软科学研究计划项目(2010GXS5D211);浙江省高校人文社科重点研究基地自主立项课题

■责任编辑:车英

^①吴太轩、叶明:《行业协会标准化行为的反垄断法规制》,载《经济法论丛》2009年第7卷,第212页。