

借鉴美国标准制定体系 加快我国标准制定机制的改革

中国标准化协会 袁凤

摘要：本文介绍了美国标准体系及非政府机构 ASTM 国际组织标准制定程序和方法，提出了新形势下我国标准制定机制改革的建议，阐述了发挥行业协会在制定标准中的作用，促进我国标准体系的进一步完善。

关键词： 标准体系 非政府机构 改革

随着中国加入 WTO 及全球经济一体化，标准的作用则更加突出，尤其是国际标准已成为全球市场的准入证。当今世界，各国之间的竞争不断加剧，谁先在标准上占有优势，谁就能在国际市场上占有一席之地。因此，在我国市场经济的条件下，借鉴国外先进的标准制定程序和方法，加快我国标准制定程序和方法的改革，制定真正能满足市场和广大消费者需求的标准，提高企业产品的市场竞争力具有重要的现实意义。本文主要介绍美国非政府机构标准制定程序以及利用新信息、新技术、新联盟和新标准的方法，探讨新形势下我国标准制定程序和方法的改革。

一．美国标准体系简介

美国的标准体系不同于世界上其他国家的标准体系。在其他国家是指定一个机构作为主要的标准制定机构，如果其不是政府的组成部分，也是与政府紧密结合。在美国，包括政府和非政府机构在内的上百个机构构成了美国的标准体系。

在美国，基本上存在两大类涉及法令的标准——强制性标准和自愿性标准。

强制性标准是由政府制定的，它们或者是采购标准或者是法规标准。采购标准规定了政府供给者必须满足的要求。法规标准涉及健康、安全、环境或者其他准则。

自愿性标准——在美国，将自愿性标准制定体系称之为“自愿”有两个理由：第一，这个体系的参与者是自愿的；第二，制定的标准通常是自愿采用。自愿协调一致标准由所有感兴趣的组织，包括生产者、用户、消费者、政府机构和学术界的代表共同制定。

在美国，自愿性标准和强制性标准之间没有明显的区别。通常，政府标准制定机构将民间机构制定的标准引用到他们的法规中，通过引用使标准具有联邦政府、州政府和地方法律的效力。如建筑法规，引用了上百个由自愿标准制定机构制定的标准，由于建筑法规是属于政府的范畴，引用的标准也就具有了法律的效力而且必须遵守。法规机构，如环境保护局、食品和药品管理局以及房屋和城市规划局也引用了上百个标准，如果没有上千个自愿协调一致标准的支撑，他们就不可能制定出自己的文件。自愿协调一致标准一旦写入政府的法规中，他们同样具有法律效力。美国国家技术转让与进步条例（民法 104 - 113）出台后，要求政府机构在可能的情况下采用民间机构制定的标准，这项工作正在向前推进，节约了从前重复制定标准中所要支付的几百万美元。

二．美国制定标准的主要机构

ANSI——美国国家标准学会，它与政府的联系较紧密，在标准制定工作中有主要的发言权。它是一个非盈利、非政府机构，位于纽约。ANSI 不制定标准，主要任务是以美国成员团体的身份参加国际标准化组织（ISO）和国际电工委员会（IEC），在制定这些国际标准中协调美国的立场。此外，ANSI 根据他的协调一致程序认可标准制定机构（SODs）及认可 SDOs 制定的标准成为美国国家标准。

NIST ——美国国家标准技术研究院(NIST),它的主要使命是帮助推动美国工业的技术开发和应用。如今,NIST 是美国的政府机构,它在技术标准和工业化领域具有领导经验,它的员工参与美国和国际自愿协调一致标准制定活动。

政府机构——如前所述,美国政府也是标准制定者,由于国家技术转让与进步条例鼓励政府机构尽量少制定标准,因而政府机构工作人员将参与民间机构的标准制定工作并引用民间机构制定的标准。美国政府机构依靠标准运作全部工作,从农业部到中央服务管理局,再到退伍军人事务部都是如此。

ASTM ——美国试验与材料协会国际组织,ASTM 成员的多样性是他最优秀的质量及在很大程度上不同于其他组织的协会制定标准和批准标准程序。ASTM 制定标准意味着与竞争者、消费者、立法机构和其他相关方一起工作,讨论技术问题,共同研究数据并进行技术交流,在整个 ASTM 标准制定过程中,这些参与者发挥他们自己的优势,相互协作,在标准制定过程中而不是在以后达到协调一致。

在美国,其他类型的 SDOs 还有专业协会、工业协会、成员组织和国际财团。

三. 美国标准的种类

公司标准:在一个组织内全体员工间协商一致。

团体标准:在几个组织间协商一致,通常是有利益关系的公司,从事任何一个成员以外的活动。美国汽车研究会(USCARs)战略标准化委员会就是团体标准的例子,它反映了USCARs 对管理与竞争有关的标准问题的投入。

工业标准:在协会或专业社团中许多公司间的协商一致,美国石油学会(API)就是制定这种标准的实例。API 是一个贸易协会,由不同的石油公司组成。

政府标准:反应不同层次的协商一致。一些标准由政府部门中的人员制定,目前,许多标准是由民间机构制定,然后通过法规中引用成强制性标准。将标准纳入环境保护局(EPA)或职业安全与健康管理局(OSHA)管辖的联邦政府的法规中,就是政府标准的例子。

自愿协调一致标准:自愿协调一致标准由对标准使用感兴趣的所有组织的代表制定。这些部门包括生产

者、用户、公众福利组织(政府和学术界的代表)及广大的消费者。

自愿协调一致标准收集了广泛的意见,被认为是最有技术含量和最可信的文件,他们经常作为商业和法规活动的基础。制定自愿协调一致标准的机构有 ASTM、美国机械工程师协会(ASME)和国家防火协会(NFPA)。

四. ASTM 标准制定程序和体系

通过到 ASTM 访问,我们了解和认识到 ASTM 标准制定和批准程序的价值。这个体系包含了三个层次:主要的技术委员会、分技术委员会和工作组。工作组完成最基础的工作和研究工作,形成标准草



案,一旦工作组完成了其工作,按照程序,他们将提交这些标准草案进行评审和投票。标准在其成为正式的 ASTM 标准之前,必须征得技术委员会、分技术委员会及协会的认可。在每一个层面,要求对标准进行投票表决,以保证公证性。当草案在所有层面审查和通过后,该草案就成为 ASTM 标准并发布实施。从草案到批准可能需要几个月、一年或者更多的时间,这取决于对标准的需求。

1. 关于 ASTM

ASTM International 成立于 1898 年,是世界上最大的制定自愿性标准的组织。作为非赢利组织,ASTM International 为材料、产品、系统和服务的自愿的一致性标准的制定和发布提供论坛。

ASTM International 的成员来自世界 100 多个国家,代表制造商、用户、消费者、政府和学术机构制定技术文件,这些技术文件形成生产、管理、采购、代码和法规的基础。

ASTM 拥有全世界超过 100 多个国家的 30000 多名会员,这些会员包括制造者、使用者、消费者和诸如学者和政府代表等各方。这些成员通过他们服务的 ASTM 的 130 多个技术委员会制定 ASTM 标准。正是这些会员们决定了进行什么样的标准制定活动。任何对某个委员会的范围领域感兴趣的人都有条件成为该委员会的成员。

ASTM 所使用的标准指的是在符合自愿性原则的范围内制定和发布并且符合 ASTM 的程序和法规要求的文件。协调一致的标准是在所有与标准制定和 / 或使用相关的部门共同参与下制定的。

2. ASTM 标准的采用

ASTM 的标准被世界各国的个人、公司和代理机构所采用。购买者和使用者把这些标准写入合同里;科学家、工程师在他们的实验室和办公室使用这些标准;建筑师和设计师在他们的设计里使用这些标准;世界各地的政府机构在制定代码、法规和法律方面参考这些标准;其他更多的机构把这些标准作为指南。

ASTM 标准的“自愿性”意味着它们并不是被 ASTM 强制采用的。然而,政府法规常常通过把这些自愿性标准写入法律、法规和代码使之拥有法律效力。在美国,1995 年通过的“国家技术转让和促进法案”(公共法 104 - 113),加强了民间标准制定机构和公共标准制定机构的关系。法律要求政府代理机构尽可能使用民间机构制定的标准,采用先前制定的标准可以节约纳税人上百万的美金。

3. 制定标准的程序

总的来说,任何人只要有标准制定需求,都可以提交书面报告给 ASTM 总部。ASTM 的工作人员会研究这个报告,并评估是否在这个领域有足够的必要性,同时调查其他机构是否有类似的标准制定活动,从而决定这个活动是否与 ASTM 相适合。何种标准制定与否不是由 ASTM 的工作人员决定的。

当 ASTM 的某个技术委员会的成员确定有需求或者其他有需求的单位提出要求时,标准制定工作就开始了。工作组成员制定标准草案,这个草案需要分技术委员会信函投票通过,当分技术委员会通

过草案文件后,草案将被同时提交给主要的技术委员会和 ASTM 的全体会员。

所有在投票程序中投出的否决票必须包含投票人之所以反对的书面解释,这些内容在文件进入下一级程序之前都必须得到充分的考虑。一个标准最终是否被通过取决于 ASTM 的标准常设委员会是否一致认为有关标准遵循了适当的步骤以及达到预定的程序。

ASTM 的管理机构是其理事会,该理事会由全体会员选举。理事会及其常设委员会制定了程序,确保标准在协调一致的基础上制定,所有利益相关方的意见将按照适当程序得到考虑,所有 ASTM 的标准都遵循表达和格式上的要求。“管理 ASTM 技术委员会的规章”和“ASTM 标准的样式和表达”指南都是管理 ASTM 标准制定的程序。

4. 制定标准周期

这要取决于委员会有关及时制定和批准标准的承诺,最短可以在 6 个月之内完成协商一致的标准。ASTM 对互联网技术的日益增多的使用给会员提供了一个越来越多的机会去尽快地把新的高质量的、相关的标准运用到市场中。

在过去的几年,ASTM 致力于创造一个“数字通道”,将标准从开始到发布的内容数字化。例如,ASTM 的基于互联网技术的标准制定论坛能够提供 24/7 的不间断的通路去起草和修订 ASTM 的标准;虚拟会议把远程电信会议和互联网文件观看与编辑结合在一起。其他资源,包括电子投票和会议记录的电子分发,更好地促进了对于业界需求做出及时的回应,并且有助于世界各地的会员不必花费差旅费就可参加会议。

五. WTO / TBT 与技术法规体系

技术性贸易壁垒(TBT)是非关税壁垒的一种,它是通过技术法规,标准和合格评定程序(例如认证、认可)等技术手段达到提高商品流通要求,限制国外货物输入的目的。此类通过技术手段影响或限制正常国际贸易的技术措施视之为技术性贸易壁垒。具体表现在进口国在实施贸易进口管制时,通过颁布法律、法令、条例、规定、建立技术标准,认证制度,检验制度等法规,对外国进口产品制定较严格的技术标准,商品包装和标签标准等,从而提高产品技术要求,增加进口难度,最终达到限制国外产品进口的目的。

技术法规体系是建立技术性贸易壁垒的基础,

美国作为发达国家,十分重视技术法规和标准体系的建设,并以此来不断完善市场质量保证机制。美国以颁布技术法规为主,辅之以技术标准的制定和合格评定程序的实施。例如:1995年美国食品和药品管理局(FDA)发布的《加工和进口水产品安全卫生程序》规定自1997年12月18日起,凡进入美国的水产品生产企业都必须实施HACCP控制体系,进入水产品的生产企业必须在美国取得注册。1998年美国农业部签署临时法令,自1998年12月17日起,对所有中国输美货物的木质包装和铺垫材料实施新的检疫措施。

合格评定程序是指用于直接或间接用来确定满足技术法规或技术标准要求的程序,包括认证、检验、检疫制度,据介绍,美国目前有五、六十种认证,如UL、ISO9000、ISO14000等,对进口食品除了采取市场抽样的方法进行管理外,并在口岸推行强制检验检疫。

美国已完成了关于技术法规,技术标准,合格评定程序从生产型向贸易型,市场型的转变,真正适应了市场经济和国际物流大循环的要求。美国的ASME锅炉和压力容器法规标准,每年两次补遗,3年修订一次。

六. 我国标准制定程序改革的建议

1. 认识行业协会在制定标准中的重要性

在美国大约有9.3万个标准,其中4.9万个(52.7%)是由620个民间组织制定的,这些民间组织制定的标准具有很高的权威性,如ASTM标准,不仅在国内广泛采用,而且在国际上也得到高度评价而被各国采用。因此,民间标准化组织制定的标准起着承上启下的作用,最能体现标准的市场性质,是市场经济标准的最大标志,发展民间标准化组织是建立与现代市场经济运行体系环境相适应的技术标准管理体制的一种必然趋势。

标准体现了一个特定时代例如工业经济时代,知识经济时代水平,它来自于经济实践基础,反过来指导新经济、新工艺、新材料。当前,美国正从旧式的商业经济向新式的技术经济转换,就这一点上,它超前于各国而领先,商业经济就是市场经济,美国市场经济已是非常发达,相比较,我国目前还在不断发展的过程中。

标准体系,是以技术法规,技术标准及相关法律、法规、法令、条例、规章、规定、合格评定制度等为主体,相关组织相互联系相互制约相互

监督而构成的一个整体。一个国家的标准化体系是该国质量管理最大的子系统。美国经济能够领先于国际水平,其标准化体系的高起点、高水平、高效率、显然起到了不可低估的作用和贡献,尤其是民间机构制定标准的程序值得我国借鉴和学习。我们应该在当前机遇挑战并存的时机,发挥行业协会的作用,制定满足市场需求的标准,追赶国际先进水平实现跨越式发展战略。

2. 发挥行业协会在制定标准中的作用

现代市场经济发达的美国国家的经验表明,民间标准制定组织已成为标准制定体系重要组成部分。我国按照市场经济管理控制方式的需求,导致经济运行体制构成了“政府-行业协会-企业”的模式。行业协会组织已经成为这种经济运行体制中的核心部分,在国家的经济发展中起着举足轻重的作用。因此,完善“政府-民间组织-企业”主体运作模式是市场经济体系走向成熟的一个重要标志,而技术标准是民间标准组织行使其功能的一个重要手段。

在我国市场经济条件下,民间协会组织作为政府与企业以外的“第三部门”,其宗旨就是要为企业,为行业发展服务,协会组织为政府服务,协助政府开展某些工作,可沟通政府与企业的关系,营造良好的市场竞争秩序。

民间标准化组织的权威性在很大程度上体现在:通过制定本行业标准,为国家制、修订国家标准,组织和代表企业参与国际标准的制、修订。企业的技术标准来源于市场,最能体现市场的性质,而企业是这些组织的基本单位,所以民间标准化组织的标准的制、修订最能反应市场的变化。同时国家标准化管理部门可通过授权或委托方式,赋予民间标准化组织制、修订标准的权力,或者将这些民间组织制定的标准采用为国家标准,这样国家标准也能快速反应市场变化,从而与市场经济的发展相适应。

随着中国加入WTO,中国对外贸易将随之发展和扩大,标准化的作用更加突出,因而需要尽快提高我国的标准化水平,使我国的标准化工作逐步与国际接轨,从而提高我国产品在市场上的竞争力。当今世界,谁对标准重视,谁掌握了标准的制定权,谁就在一定程度上掌握了经济竞争的主动权,便可在全球经济一体化的进程中立于不败之地。因此,围绕着培育我国的民间标准组织开展标准化改革工作,将是技术标准制定体系未来转型的战略重点。