

俄罗斯标准化改革历程引发的思考

刘春青, 张国华

(中国标准化研究院, 北京 100088)

摘要: 本论文对俄罗斯在标准化改革进程中发布的《俄联邦标准化法》、《俄联邦技术调节法》、《全国标准化体制发展构想》等几个法律文件的产生背景及其主要内容进行了分析研究, 总结了俄罗斯标准化政策改革产生的影响及其经验教训, 并提出俄罗斯标准化改革历程对我国的启示。

关键词: 标准化; 法律; 改革

Thought on the Russian Standardization Reform

LIU Chun-qing, ZHANG Guo-hua

(China National Institute of Standardization, Beijing 100088, China)

Abstract: The paper analyzes the background and content of the *Standardization law of Russian Federation, Technical Regulation Law of Russian Federation and Conception of National Standardization System*. All these laws were issued during the process of Russian standardization reform and had great influence on Russian standardization work. This paper summarizes the influence and the lessons drawing from the Russian standardization reform, and makes suggestions to Chinese standardization work.

Keywords: standardization, law, reform

俄罗斯标准化改革始于 20 世纪 90 年代初。近 20 年间, 俄罗斯不断探索最适合其标准化发展的新政策, 并将标准化工作法制化, 以不断适应市场经济的发展要求。我国与俄罗斯在历史条件等方面存在相似性, 因此其改革过程非常值得我们关注, 其经验和教训也非常值得我们思考。

1 俄罗斯标准化政策的产生及其发展

1991 年苏联解体后, 俄罗斯联邦成为完全独立的国家。为了适应社会转型、经济转轨的需要, 使俄罗斯标准化管理体制逐步由计划经济管理模式向市场经营管理模式转变, 俄罗斯联邦政府先后出台了《俄罗斯联邦标准化法》(下文简称《标准化法》)、《俄罗斯联邦技术调节法》(下文简称《技术调

节法》)、《全国标准化体制发展构想》(下文简称《发展构想》)等一系列法律和政策, 并不断进行更新、修订和完善。这些法律性文件引导着俄罗斯标准化工作的改革, 为俄罗斯联邦的标准化发展提供了重要依据。

《标准化法》是由前俄罗斯联邦总统叶利钦签署第 5154-1 号总统令, 经当时俄罗斯联邦最高苏维埃主席哈斯布拉托夫于 1993 年 6 月 10 日签署通过的。这是俄罗斯(包括前苏联)正式颁布的第一部标准化法, 其生效实施标志着俄罗斯标准化工作从此步入了法制化轨道。

尽管《标准化法》的发布与实施推动了强制性标准的取消和自愿性标准的发展, 但由于其具有明显的过渡性质, 在许多标准中仍保留了强制性条

收稿日期: 2009-08-28

基金项目: 本篇论文是质检公益行业科研专项经费资助项目“主要国家标准化管理体制及其运行模式研究”(项目编号: 200810393)

作者简介: 刘春青(1958-), 女, 研究员, 主要从事国际标准化与技术法规研究。

款,因此与市场经济的要求不相适应,严重影响了国家的科技进步和社会发展。为此,2002年5月31日,俄联邦政府出台了《技术调节法》。该法案由联邦政府提交国家杜马(下院)审议,于2002年12月18日在联邦委员会(上院)第100次会议上获得批准,经联邦总统签署后发布,发布6个月后生效实施。自该法生效之日起,1993年批准发布的《标准化法》及其修正案即行失效。其后,俄罗斯国家杜马(下院)又于2005年3月、2007年5月和12月,以及2008年7月对该法进行了4次修订。目前,《技术调节法》是指导俄罗斯全国标准化工作的一项重要法律。

为了进一步加强俄罗斯的标准化工作,2006年2月28日,前俄罗斯联邦政府总理M.弗拉德柯夫签发第266—P号政府令,批准了《发展构想》方案,并要求联邦各权力执行机关在技术调节工作中予以考虑实施。该方案是针对《技术调节法》存在的问题提出的,是对2010年前俄联邦发展全国标准化体制的总体构想,包括发展目标、任务和方针等。

2 俄罗斯标准化政策内容及作用分析

2.1 关于《俄罗斯联邦标准化法》

《标准化法》包括总则、标准文件及其运用,对执行国家标准要求的国家检查监督,违反本法规定的责任,国家标准化与国家监督检查工作的拨款,对采用国家标准的鼓励等5章共16条。

该法重点强调了如何实现标准化的具体要求;标准文件所应包括的形式和类别;明确了国家标准委和其他授权机构对强制性标准执行情况实行监督检查的职责;还对国家总检查员、各联邦主体国家总检查员和国家检查员的权利作出具体规定;并对开展监督检查工作的拨款来源等作出明确规定。

前苏联整整70年没有出台一部标准化法律,而俄罗斯独立不久就颁布了《标准化法》,这说明其充分注意到了标准化对于市场经济发展的极端重要性。同时,考虑到经济现状以及标准化工作的传统和特点,其制定该法又具有明显的过渡性质,从而为俄罗斯联邦标准化的改革和发展奠定了重要的基础。

尽管该法自2003年7月起已被取消,但其发布与实施为俄罗斯由强制性标准向自愿性标准体

系过渡,实现与国际惯例接轨,与国际标准特别是欧洲标准的趋同一致作出了积极的贡献。

2.2 关于《俄罗斯联邦技术调节法》

《技术调节法》由10章48条组成,包括总则、技术法规、标准化、合格评定、认证机构及实验室认可、对技术法规执行情况的监督检查、产品召回、技术法规及标准信息通报、技术调节工作的经费来源以及最后条款和过渡条款。分别规定了该法的适用范围;制定实施技术法规的目的、技术法规的适用范围、种类、制定与实施程序;标准化的目的、原则、标准级别、标准化主管机构、标准化技术委员会、标准制修订程序;合格评定的目的、原则、运行模式、类型、市场准入等内容。最后还强调:自本联邦法生效之日起的7年内,应发布技术法规;在相关技术法规生效之前,对现行的规范性文件中的强制性要求,视情况作出不同规定。

该法是根据世界贸易组织技术性贸易壁垒协定(WTO/TBT协定)的相关规定,对俄罗斯标准化管理体制及运行机制进行了根本性改革,适用于技术立法、标准化、合格评定及相关活动领域。

《技术调节法》的理念是进步的,其规定有关人身安全、动植物安全、生态安全方面的强制性要求由相关的技术法规加以调整,而国家标准今后将是自愿采用的。其发布实施推动了俄罗斯在市场经济条件下集中力量进行安全调控工作,深化了俄罗斯标准化工作的进一步改革,并为实现保护俄罗斯公民健康和安全的目标起到积极的推动作用。

2.3 关于《全国标准化体制发展构想》

《发展构想》共包括4章。在引言部分,《发展构想》强调了标准化的作用;规定其运作原则要符合变革的需要及国际实践;明确了技术法规要依法制定;确定了全国标准化体制的职能工作机构;明确了全国标准体系;同时还指出了全国标准化管理体制中存在的问题。其余3章分别规定了8项标准化战略目标和保证发展战略付诸实现的有效措施,全国标准化体制的发展方针及实施措施,实施机构及实施方式等,其中第3章是重点。

该《发展构想》是对《技术调节法》的进一步补充和完善,旨在确保经济全球化条件下全国标准化体制能够平衡国家、经营管理主体、社团组织和消费者之间的利益,提升俄罗斯的经济竞争力,从而

在提升产品、工程和服务质量的基础上,为经营活动创造良好的发展条件。

3 俄罗斯标准化改革存在的问题

3.1 法源缺失,基础不牢

(1)法源出现真空

如前所述,2002年《技术调节法》取代了《标准化法》及其他相关法律,成为指导和规范全国标准化活动的一项重要法律。该法根据WTO/TBT协定的相关规定而制定,适用于技术立法、标准化、合格评定及相关活动领域。

然而,WTO/TBT协定的宗旨只是为了促进工农业产品的国际贸易活动,适用范围有限,很难满足国家关于劳动安全、生态保护、交通安全、政府采购、保障国防能力等社会问题的需求,其中许多问题也不属于技术立法范畴。总之,标准化的适用领域远比技术调节领域更加广泛。因此,《技术调节法》尽管在第三章专门规定了标准化活动,但缺乏全面性和系统性,实际上并不能满足标准化实践的需求。换言之,自2003年《标准化法》失效后,俄罗斯标准化活动法律依据缺失,法律调控实际上已不复存在,因而出现了很多问题并抑制了其发展。

俄罗斯标准化法律依据缺失的问题已引起了俄罗斯工商等各界的普遍关注。近年来,他们极力呼吁制定专项《标准化法》,并于2008年4月22日召开了“标准化圆桌会议”,以探讨相关问题,并促进专项《标准化法》的制定出台。

(2)概念出现模糊

取代《标准化法》的《技术调节法》对全国标准化体系的概念、结构要素、法律地位、参与方未能充分地定义;对优先采用国家标准、国际和跨国标准的制定经费等问题,也未作出明确规定。此外,该法还取消了行业标准及其他标准(如技术条件),不再作为标准文件,而这些标准对于产品生产者仍具有举足轻重的意义。这些问题都给标准化实践带来了诸多困惑与混乱。

3.2 改革仓促,缺乏论证

(1)急于求成

尽管《标准化法》具有过渡的性质,但是其在实施之后过早失效,因此导致体制与制度大变革时期的标准化改革过程出现了混乱。

20世纪90年代末,俄罗斯国家标准委曾邀请国内外标准化人士对其标准化转轨工作进行了可行性研究。据专家估计,过渡期至少要持续6~7年。同时,必须具备下述条件:

第一,建立起与市场经济相适应的、按照国际模式运作的技术法规体系。其突出特点是将基本要求,首先是有关安全、卫生、环境保护等方面的技术要求纳入其中。然后,通过直接引用标准的方式,将标准要求直接写入法律法规正文中,赋予标准以强制采用的法律属性。

第二,引用标准的方法在契约合同关系中得到广泛的应用。换言之,政府采购部门和经济活动主体在契约合同及其他商务文件中,更加普遍而广泛地引用相关标准;法庭和仲裁机构对有关争议进行审议时,将标准作为审议依据。

第三,以国际/欧洲标准和先进的发达国家标准作为蓝本,制定一批纯自愿性标准,作为试点在全国范围内推广采用,以获得实践经验。

俄罗斯不具备上述条件而匆忙过渡,导致标准真空,不利于社会进步和经济发展。

(2)缺乏科学论证

2008年1月,俄罗斯技术调节与计量局副局长C.B.普加切夫在《标准与质量》杂志发表署名文章《俄罗斯需要标准化法》时指出,《技术调节法》并未能解决标准化领域中的所有问题,因此建议对《技术调节法》等相关的联邦法律进行修正。

近年来,虽然对《技术调节法》进行了数次修订,但许多问题依然没有得以解决。应该指出的是,即使是对该法进行大修大改,也无法从根本上解决国内与标准化和技术规格化有关的所有问题。原因在于《技术调节法》是根据WTO/TBT协定制定的,导致缺乏系统性和全面性,有关标准化目的和原则的规定是机械论的,完全没有采用《标准化法》的条款,完全没有考虑国家在经济和社会新发展以及经济全球化条件下标准化应承担的任务,更没有考虑标准化的继承性,因此失之公允而有所偏颇。

3.3 体系失序,设计残缺

(1)体系不够合理

《技术调节法》第13条规定:俄罗斯标准有4种,即国家标准;标准化规范、标准化领域中的规则及建议;全俄技术经济与社会信息分类(标准);组

织标准。就性质而言,前3种均为全国(国家级)标准,后者为社团组织(企业)标准。实际上只有两级标准,即国家标准和组织标准。(比较:1993年《标准化法》第6条规定,俄罗斯标准分为4级,即国家标准、行业标准、企业标准及社团标准。)而仅过了3年多,即2006年2月28日批准的《发展构想》方案中又指出,全国标准体系构成要素应为独联体跨国标准;国家和国家标准;行业标准;标准化规范,标准化领域中的规则及建议;全俄技术经济与社会信息分类(标准)。

据统计,目前俄罗斯有24种标准及规范性文件,其中最具影响、为数众多的是行业标准、技术条件、军用标准、建筑工程标准(建筑法规)、独联体跨国标准等。但在《技术调节法》中只规定了4种2级标准,并规定:现行各级标准及其他规范性文件中的强制性条款,要在2010年7月1日之前转化成技术法规;将行业标准等转化成国家标准或组织标准。显然,这种硬性规定是机械论的,是缺乏可操作性、可行性的,全然没有考虑标准化的继承性和连续性,这一目标根本无法实现。诚然,标准与技术法规之间有着密切的联系,两者相辅相成、互为补充,但它们必竟属于两个不同的范畴,有着各自不同的属性,发挥着不同的作用,因此不能混为一谈。

标准体系构成不合理还表现在行业标准数量过多和内容老化上。由于制定标准的预算资金分散于各个主管部门,导致了标准化协调工作难度大,其结果便是行业标准、部门规章和指导性文件数量猛增。据统计,俄罗斯目前大约有行业标准4万多个,并被广泛用于设计文件和工艺文件中。如何尽快地将这些行业标准晋升为国家标准,或转化为组织标准,是近期内必须解决的一大难题。然而,由于缺少经费支持,俄罗斯目前的标准年更新率只有3%左右,明显落后于发达国家的10%~15%。

近年来,为解决体系混乱的问题,俄罗斯组织力量,对本国标准同国际/欧洲标准进行对比分析,旨在找出它们之间在内容和形式上的差异,进而对本国标准进行适当修订,以消除差异,实现趋同一致。此外,还特别注意同主要发达国家及其学/协会的标准进行协调趋同。

(2)设计不够全面

根据《发展构想》和《国防产品与国家保密产品

标准化条例》的规定,军用标准是全国标准体系的重要构成要素之一。长期以来,对于保卫国家独立完整、不受侵犯,提升国防能力与国家安全,发挥了重要作用。因此,ГОСТ P 1.0—2004除上述标准外,又将军用标准列入俄罗斯境内现行标准中。俄军方标准化专家认为,《技术调节法》的发布实施,给军用标准化工作带来了许多新问题。其一是,该法是依据WTO/TBT协定的原则制定的,主要着眼于贸易领域,如果这些原则,特别是“标准自愿采用原则”用于军用标准化,似有不妥,更为遗憾的是,该法中规定的标准化目的,并不包括保障国家的国防力量和国防安全。其二是,该法中只规定了两级标准,即国家标准和组织标准,而目前用于国防订货的行业标准(OCT)和行业军用标准(OCTB)就多达3.3万多个。按照规定,在2010年7月1日之前,是否以及如何将这些标准转化为国家标准或组织标准,是目前面临的最大难题。其三是,如何妥善处理军用标准与军民两用标准之间的关系,因为军用标准是全国标准体系中的一个子体系,多年来的实践表明,在国防订货中,每采用一个军用标准,就要引用至少4个军民两用产品标准。

半个多世纪以来,技术条件(TY)始终对指导企业产品生产和销售具有重要作用,是应用最广、影响最大的一种规范性文件,也是俄罗斯特有的一级标准。近年来,在俄罗斯推行经济体制改革和战略重组的现实条件下,中小企业数量激增,各经营管理主体为了协调彼此之间的关系而对技术条件表现出极大的兴趣,从而对技术条件的需求明显增加,并作为标准文件广泛应用于生产厂家、生产厂家与用户以及贸易机构之间的契约合同中。据估计,目前总共有60多万多个技术条件,大约有80%~85%的食品、70%~75%的机械产品是根据技术条件组织生产的。

但是,《标准化法》和《技术调节法》并没有将技术条件纳入标准文件的范畴,而只是在独联体跨国标准ГОСТ 1.1—2002中列有“技术条件”词条。多年来,关于技术条件在标准体系中的地位、属性、审批注册等问题,生产企业、国家监督检查机关、地方当局以及消费者组织一直争论不休。

3.4 标准化的作用被忽视

标准化是技术调节的重要手段之一,但近年

来,特别是《技术调节法》生效实施以来,由于标准地位和属性的不确定性,标准化在俄罗斯国民经济和社会发展中的作用远没有发挥出来。其主要表现是:第一,俄罗斯联邦政府在制定国家经济发展战略,制定与实施联邦目标规划,组织政府采购,实行国家信贷和责任保险时,作为技术调控工具的国家标准没有得到应有的评价和应用。第二,税务改革未能保证在经济活动中引用国家标准的市场机制的形成。第三,联邦法院系统在审理法人和自然人有关产品质量和安全诉讼时,实际上不使用国家标准。第四,国家机关和经营管理主体在签订契约合同时,实际上不引用国家标准。第五,由于国家划拨的标准制定经费有限,而标准的销售收入又不能用于标准制定工作,加之大多数标准化技术委员会实际上无法实行自筹资金和吸引标准用户投资的现状,以及无法解决国家标准制定工作与科研工作相结合的问题,因此,国家标准制定质量及适用性呈现不断下降的趋势。

4 俄罗斯标准化改革历程对我国的启示

俄罗斯和我国都是在近20年开始由计划经济转向市场经济的国家,并且我国计划经济时期的标准化工作曾明显受到前苏联模式的影响。因此,俄罗斯标准化政策的转变和发展对我国有重要的启示。

(1) 改革是必经之路

俄罗斯标准化改革历程说明,伴随着由计划经济向市场经济的过渡,标准化政策必须进行转变和改革。反之,则无法发挥标准化工作在市场经济建设和发展中应有的技术支撑作用。

尽管俄罗斯在标准化政策转变中出现了一些问题,但是其改革的方向是值得肯定的,改革的勇气和决心也是值得赞赏的,尤其是其勇于承认在改革中发生的问题,更值得我们钦佩。因此,我国应总结其经验教训,促进标准化发展。

(2) 标准化改革必须科学论证,逐步进行

俄罗斯实施标准化改革是在其政治、经济、社会制度发生骤变的过程中仓促进行的,虽然一开始就明确了逐步过渡的方针,但还是明显缺乏科学论

证和试验,出台的政策不够稳妥,尤其是在尚须完善的《标准化法》实施不久,又出台了《技术调节法》予以代替,使得整个俄罗斯的标准化工作失去了法律基础,严重影响了标准化工作的改革和发展。这一教训值得我们认真吸取。

(3) 借鉴发达国家立法经验

《技术调节法》仅仅根据WTO/TBT协定的相关规定而制定,忽略了本国国情和其他发达国家的先进经验,显然具有局限性,并导致了诸多问题。今后我国在修订《中华人民共和国标准化法》时,要吸取其教训,除WTO/TBT协定外,更要借鉴国外特别是发达国家的标准化立法经验,并要特别注意立足国情。

(4) 关注欧洲经验

1985年5月7日欧盟理事会批准了《技术协调与标准化新方法》决议,而20多年来的技术立法和标准化实践表明,其新方法指令的运作模式十分成功。俄罗斯十分推崇欧洲标准,实行优先采用欧洲标准、实现与欧洲标准趋同一致的方针政策。其目标是,效仿欧盟这一运作模式,研究制定更多的技术法规,并通过制定相应的标准支持技术立法工作,最终建立一个与欧盟国家相似的标准体系。俄罗斯的这一运作方式与做法,很值得我们借鉴参考。

(5) 立足国情,兼顾继承性并进行科学设计

如前所述,目前俄罗斯最具影响、为数众多的是行业标准、技术条件、军用标准、建筑工程标准(建筑法规)、独联体跨国标准等,但在《技术调节法》中只规定了4种2级标准,同时其有关强制性条款转化的规定也明显不具可行性。正因为如此,俄罗斯标准化改革目前出现了诸多问题,并陷入困境。今后,我国在研究制定技术法规,必要时将现行的强制性标准转化成技术法规,或者对现行的标准体系进行清理整顿、重新划分定位时,有必要考虑俄罗斯在这方面的负面经验。

参考文献

- [1] 张国华.俄罗斯标准化:向自愿性标准体系过渡——从《俄罗斯联邦标准化法》谈起[J].世界标准化与质量管理,1999(4).
- [2] 《俄罗斯联邦标准化法》,1993.
- [3] 《俄罗斯联邦技术调节法》,2002.