

美国 英国 德国 日本和俄罗斯

标准化概论

刘春青 等 编著



 中国质检出版社
中国标准出版社

美国 英国 德国 日本和俄罗斯

标准化概论

刘春青 等 编著

中国质检出版社

中国标准出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

美国 英国 德国 日本和俄罗斯标准化概论/刘春青等
编著. —北京:中国标准出版社,2012

ISBN 978-7-5066-6714-2

I. ①美… II. ①刘… III. ①标准化管理-研究-世界
IV. ①C931.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 057438 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号(100013)
北京市西城区三里河北街 16 号(100045)

网址:www.spc.net.cn

总编室:(010)64275323 发行中心:(010)51780235

读者服务部:(010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷
各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 21.5 字数 496 千字
2012 年 7 月第一版 2012 年 7 月第一次印刷

*

定价 65.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换
版权专有 侵权必究
举报电话:(010)68510107

编 著 者 名 单

刘春青	李玉冰	范春梅	张国华
季 然	张 彦	杨 锋	

前 言

随着经济全球化的不断发展,标准化在各国经济和社会发展中的作用越来越大。标准化对于我国推进改革开放,提高企业的核心竞争力,加快参与全球经济一体化的进程,都发挥着非常重要的作用。

我国于 2001 年 12 月加入世界贸易组织(WTO),2008 年 10 月成为国际标准化组织(ISO)的常任理事国,2011 年 10 月成为国际电工委员会(IEC)常任理事国。我国改革开放和经济发展已经取得了举世瞩目的成就,已经发展成为贸易大国。因此,我国对标准化的需求越来越大。但由于我国标准化工作起步相对较晚,参与国际化活动的经验相对欠缺,标准化管理体制及运行机制还存在着诸多与我国经济发展不相适应的方面。在深化改革开放,全面参与全球经济一体化的背景下,我国急需加快标准化发展的步伐,构建适应社会主义市场经济发展的标准化管理体制和运行机制。

在这样的背景下,我们对当今世界上最具有代表性的美国、英国、德国、日本和俄罗斯五国标准化管理体制及其运行模式展开了系统的研究。

美国、英国、德国、日本和俄罗斯是标准化工作开展比较早的国家。其中美国、英国、德国和日本的标准化管理体制较为成熟,形成了一套完整的管理体制和运行模式,有力地推动了本国经济发展,增强了国家竞争力,维护了本国在世界经济和科技上的领先地位。这些国家的标准化管理体制及其运行模式代表了当今世界标准化的先进水平和发展趋势,值得充分关注和借鉴。

俄罗斯曾是计划经济国家,其前苏联时期的标准化工作曾对我国产生过重要影响。由于我国和俄罗斯从计划经济到市场经济的转轨几乎同步,因而两国在标准化改革的过程中存在着许多相同的问

题,面临着许多相似的挑战。因此,研究俄罗斯标准化对我国标准化的改革与发展具有非常重要的借鉴意义。

本书是在中国标准化研究院承担的质检公益性科研专项“主要国家标准化管理体制及其运行模式研究”任务成果的基础上写成的。本书全面系统地分析了美国、英国、德国、日本和俄罗斯五国的标准化法律法规及政策、标准化管理体制、国家标准体制、标准的实施机制以及参与国际化的政策及策略,并对这五个国家的标准化管理体制及其运行模式进行了比较研究,总结提炼出对我国标准化发展有益的启示。

此外,我们还将美国、英国、德国、日本和俄罗斯五国有关标准化的法律法规及相关政策编辑成册,作为本书的附件,以供读者参考。

对美国、英国、德国、日本和俄罗斯五国的标准化管理体制及运行模式的系统研究和整体剖析及比较,是一项具有挑战性的工作。由于诸多客观原因和作者能力所限,本书可能还存在许多不尽、不当或有待商榷之处,恳请读者批评指正。

编著者

2012年1月

目 录

第一章 美国标准化管理体制及其运行模式	1
第一节 美国标准化管理的法律及政策依据	1
第二节 美国标准化管理机制	12
第三节 美国标准体系	33
第四节 美国国家标准的制定与实施	36
第五节 美国国际标准化战略与策略	47
第二章 英国标准化管理体制及其运行模式	50
第一节 英国标准化管理的规范性文件	50
第二节 英国标准化管理体制	60
第三节 英国标准体系	67
第四节 英国标准化的运行模式	69
第五节 英国国际标准化活动	77
第三章 德国标准化管理体制及其运行模式	80
第一节 德国标准化管理的规范性文件	80
第二节 德国标准化管理体制	91
第三节 德国标准体系	103
第四节 德国标准的制定与实施	108
第五节 德国参加国际标准化的机制与成效	115
第四章 日本标准化管理体制及其运行模式	120
第一节 日本标准化管理的法律及政策依据	120
第二节 日本标准化管理体制	125
第三节 日本标准体系	132
第四节 日本标准的运行与实施机制	133
第五节 日本国际标准化政策	141
第五章 俄罗斯标准化管理体制及其运行模式	144
第一节 俄罗斯标准化管理的法律及政策依据	144
第二节 俄罗斯标准化管理体制	150
第三节 俄罗斯标准体系	153

第四节 俄罗斯联邦标准化技术委员会的建设 157
 第五节 俄罗斯标准的制定和实施 161
 第六节 俄罗斯国际标准化活动 166
 第六章 五国标准化管理体制及其运行模式比较..... 169
 第一节 标准化法律与政策的比较 169
 第二节 标准化管理体制比较 175
 第三节 国家标准体制比较 180
 第四节 国家标准运行机制比较 183
 第五节 国家标准实施的管理比较 186
 第六节 国家参与国际标准化工作的机制比较 188
 第七节 五国标准化管理及运行模式给我们的启示 192
 附件 1:《1995 年国家技术转让与推动法案》(NTTAA) 196
 附件 2:《联邦参与制定和采用自愿一致性标准及合格评定活动》
 (OMB 通告 A-119) 201
 附件 3:《2004 标准制定组织推动法案》 212
 附件 4:《美国国家标准协会(ANSI)与国家标准技术研究院
 (NIST)达成的备忘录》 216
 附件 5:《NIST 关于自愿性标准的政策》 219
 附件 6:《英国政府与英国标准协会关于认可国家标准机构的谅解备忘录》 222
 附件 7:《英国政府 2009 年在标准化中的公共政策利益》 229
 附件 8:《政府代表参与 BSI 技术委员会指南》 237
 附件 9:《标准使法规的制定更轻松》 247
 附件 10:《联邦政府与德国标准化协会合作协议》 256
 附件 11:《日本工业标准化法》 262
 附件 12:《日本农林产品的标准化和正确标签法》 287
 附件 13:《俄罗斯联邦技术法规法》 304
 附件 14: 关于对《俄罗斯联邦技术法规法》的修订 327
 参考文献 333

第一章 美国标准化管理体制及其运行模式

美国是一个以私有部门制定的自愿性标准为主的国家,同时美国政府部门也制定大量的政府采购标准^①和法规性标准^②,美国将这类标准称为“政府专用标准”^③。随着标准在科技和贸易中地位的不断提高,美国政府越来越依赖于这种有价值的私有部门资源,美国政府已成为私有部门标准的最大用户。《国家技术转让与推动法案》(NTTAA)和《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)更是推动政府机构采用自愿性标准的原动力,使得更多的“政府专有标准”被自愿性标准所替代,更多的自愿性标准被用于政府采购、法规制定和合格评定中,从而改变了长期以来形成的政府通过采用“政府专有标准”而进行采购现象,使私有部门制定的自愿性标准贡献于美国的国家竞争、公共卫生、福利和安全等方方面面,使美国政府充分利用了政府以外的专业知识和技术。

《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)给出了标准的性质和标准的类型。如果按照指定用户群划分的话,标准可以分为公司标准、国际标准、工业标准和政府标准。美国要求政府机构在编制政府标准时以性能标准为主,而不是设计标准。尽管政府标准是由美国联邦政府机构制定的,旨在为完成特殊使命和职能而制定的强制性规范,但也被划入“标准”的范围。本章对“政府专用标准”也给出了系统的诠释。

第一节 美国标准化管理的法律及政策依据

随着以标准、技术法规和合格评定程序为主要表现形式的技术性贸易措施在国际贸易中的作用不断提高,美国政府更加关注标准化工作。NTTAA 是一部对美国标准化影响力非常大的法律性文件。

NTTAA 要求管理和预算办公室(OMB)在该法实施后的 90 天内提交实施 NTTAA 的计划,并要求 OMB 按年度向议会报告各联邦机构实施 NTTAA 的情况,说明联邦机构制定政府专用标准的情况及其相关的实施活动。

-
- ① 政府机构为了实现其目标,需采购大量的商品和服务,如汽车、办公用品、实验室设备等。采用适用的标准可使机构准确地采购到所需要的物品,而不用花费大量的时间在工程、确定规范和谈判上,为此联邦政府制定大量的标准。
 - ② 由于大量进行政府采购的部门在其采购活动中需要大量的标准,因此制定规章的机构在其颁布的规章中规定了许多标准。
 - ③ “政府专用标准”引自《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)。

为此,OMB 对关于《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)作了修订,旨在有效地实施 NTTAA 的有关要求。尽管 NTTAA 中的许多要求已经是该通告中的部分内容,但 NTTAA 的实施将这些内容通过法的形式编成法典,从而加强了相关内容的法律地位。OMB 通告 A-119 给联邦政府机构提供了实施 NTTAA 并从私有部门获得专业知识的指南,推动了联邦政府机构参与私有部门标准制定的活动,从而保证了私有部门制定的标准能同时满足联邦政府机构的要求。如果私有部门制定的标准能够满足联邦政府的需求,联邦政府机构就无需制定“政府专用标准”,从而降低了政府部门对政府标准的依赖程度。

OMB 通告 A-119 在指导实施 NTTAA 中发挥了重要作用,通过实施 NTTAA,将标准纳入联邦政府的法规中,推动了联邦政府采用和参与自愿性标准的制定过程。

2004 年,为保证 NTTAA 的有效实施,鼓励民间组织制定更多的自愿性标准,美国议会又批准了《2004 标准制定组织推动法案》。

概括地说,美国关于标准化方面的法律及政策依据是三部法律、两个战略。

三部法律是《国家技术转让与推动法案》(公法 104-113)(简称 NTTAA)、《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)和《2004 标准制定组织推动法案》(公法 108-237)(H. R. 1086)。两个战略是《美国国家标准战略(2000~2005)》、《2005~2010 年美国标准战略》。

“三部法律”和“两个战略”是美国近 20 年来以及今后一段时期内标准化法律与政策的核心内容,其目的是围绕美国标准化大政方针,确保标准化战略目标的实现。

一、美国政府关于标准化的法律文件

在美国标准化发展相当长的历程中,美国联邦政府对采用民间组织制定的自愿性标准并不积极,直到 20 世纪 80 年代后期,美国联邦政府才开始重视民间标准化活动,特别是国会相继批准了几部法律,使标准化局面得以根本改观,不但推动政府采用民间标准,而且推动了民间标准化的发展。

(一)《1995 年国家技术转让与推动法案》(NTTAA)

“美国政府对于支持制定自愿性一致性标准或在其自身的采购中使用这类标准,历来是不感兴趣的。在 20 世纪 80 年代,国会通过了几项扭转这一立场的法律。”^①

1980 年,美国国会批准《Stevenson-Wydler 技术创新法》,目的是“为实现国家经济、环境和社会目标,”而推动美国技术创新。这一法律实施后,美国常常出现联邦政府和私有部门都制定相同或类似标准的问题,即私有部门已经制定或拟定类似或相同标准时,联邦机构还要制定“政府专用标准”。在这样的形势下,美国国会颁布了《1995 年国家技术转让与推动法案》(NTTAA)等一系列法律,有效地解决了上述问题。

1. NTTAA 的产生背景

1996 年 2 月美国国会批准 NTTAA,同年 3 月,美国总统签署发布,使之成为美国法

^① Updegrave, Andrew; *a work in progress: government support for standard setting in the united states*; 1980 - 2004, Consortium Standards Bulletin, 2005-1-1 Vol IV, No. 1.

律。NTTAA 是在对《Stevenson-Wydler 技术创新法》实施中出现的问题加以总结的基础上,作了较大的修订,强化了对技术创新在推动国家经济发展中重要作用的认识,旨在刺激美国创新技术的发展和传播。NTTAA 认识到标准在技术创新和全球竞争中的作用。

美国国会批准 NTTAA 的主要目的旨在提高私有部门与联邦政府部门在有助于国家经济发展和国家贸易的标准制定中的相互作用,并为实现国家经济、环境和社会目标而加强合作,实现推动技术创新的目标。

鉴于政府制定其专用标准将会大大提高采购成本,并严重限制政府获得最新技术的能力,为此 NTTAA 鼓励联邦政府机构采用私有部门制定的自愿一致性标准,并参与一致性标准的制定过程。NTTAA 要求所有联邦政府机构尽量减少制定政府专用标准,尽可能采用自愿性标准。

2. NTTAA 的主要内容

NTTAA 的核心内容集中在第 12 款。第 12(d)款明确规定了联邦政府机构采用自愿性标准的有关政策,并提出政府采用自愿一致性标准进行管理和采购的有关规定。第 12(d)款(1)中指出:“……所有的联邦机构和部门均应采用自愿一致性标准机构制定或通过的技术标准,把使用此类技术标准作为实施机构和部门制定政策目标或开展活动的一种手段”;第 12(d)款(2)中指出,“在符合公共利益、符合机构使命、职权、重点和预算时”,“联邦政府机构和部门应与自愿性民间机构、一致性标准机构进行协商,并且参与这些机构的技术标准制定活动”;第 12(d)款(3)例外条款中指出,“在采用的自愿性标准与所适用的法律不符或不可行时,联邦政府或部门可以选择采用非自愿一致性标准机构制定或通过的技术标准,但是联邦机构或部门负责人要向管理和预算办公室递交使用此类标准的说明”。

NTTAA 第 12 款规定联邦政府要实现两个目标,一是联邦政府必须实现更多地采用私有部门制定的自愿一致性标准,除非使用这些标准会造成与现行法律的不一致或不适用;二是联邦政府必须减少对政府专用标准的依赖。联邦政府人员通过参与自愿性标准的制定活动,使自愿性标准组织及时了解联邦机构对标准的要求,从而在标准文件的最终文本中会考虑这些需求及其立场。NTTAA 这些条款有助于保证私有部门制定的自愿性标准能够符合联邦机构的法定职责及其采购要求。

3. NTTAA 的有效实施

自 NTTAA 发布之后,从三个方面取得重要成效。

一是美国各联邦机构积极采用自愿性标准,成百上千的自愿性标准得到采用。根据 NIST 统计,截至 2009 年,政府在法规性文件中总共引用标准达 8400 多次,其中 80% 以上的标准都是由私有部门制定的。^①

二是私有部门标准大量替代政府专用标准。据 NIST 统计,自 1998 年至 2009 年,共有 2921 项协商一致产生的标准替代了政府专用标准。其中,2009 年的 112 项替代标准全部发生于国防部内。^①

三是联邦政府积极参与私有部门的标准化活动。统计表明,仅 2003 年美国联邦机构

^① 参见 NIST: *Thirteenth Annual Report on Federal Agency Use of Voluntary Consensus Standards and Conformity Assessment*.

共参与 433 个私有行业标准制定组织的活动,包括 ANSI 认可的自愿性标准制定组织、协会和工业财团。除了在委员会层面参加活动外,联邦政府代表在这些组织中还担任了不同职务,发挥了领导作用,如承担秘书处工作和办公室工作,或成为理事会成员等。

NTTAA 已实现了确保联邦机构在美国国家标准体系中发挥重要作用的目标。

(二)《联邦参与制定和采用自愿一致标准及合格评定活动》(OMB 通告 A-119)

OMB 通告 A-119 是 NTTAA 的配套文件,是保证 NTTAA 实施的补充和支撑,在 NTTAA 实施后不久发布,后在 1998 年 2 月进行了修订。这一“通告”相当于 NTTAA 的实施计划,也是对联邦机构实施 NTTAA 的具体指导。“通告”在“目的部分”中明确指出:“本通告按照《1995 年国家技术转让与推动法案》第 12(d)条款之规定”阐述有关问题。“通告 A-119”是以法律的形式发布,这表明维护 NTTAA 的严肃性与强制性,同时,“通告 A-119”的形式又非常灵活,在文体上的特征非常突出,整个结构由 18 个问答式的段落组成,问题不分大小,详尽阐明,让人一目了然。如“本通告之目的何在?”“联邦采用标准的政策是什么?”“联邦参加自愿一致标准团体的政策是什么?”“商务部长职责是什么?”等,直至最后一个题目:“您还有进一步的问题吗?”这最后一个题目下的段落只有一句话:“有关本通告的情况,请与 OMB 联系”。

下面将“通告”的内容进行归纳阐述。

第一,围绕 NTTAA 的原则和目标,阐述了“通告”的目的和政府机构采用自愿性标准的基本政策

“通告”开宗明义:“本通告之政策意在减少政府机构对政府专用标准的依赖。”因为“许多自愿一致性标准适合或能适应政府的用途”。

“通告”具体说明了政府采用私有部门自愿一致性标准的目的:一是降低政府制定自己的标准所需的费用,降低采购成本及符合政府专用标准而增加的负担;二是为私有部门制定服务于国内需求的标准提供推动力和机会;三是鼓励企业通过标准的协调提高效率和竞争力;四是推动私有标准制定部门对政府公共政策的制定提供支撑。

“通告”进而阐明了联邦政府机构采用自愿一致标准的基本政策,即“所有联邦机构在其采购和法规管理活动中必须采用自愿一致性标准代替政府专用标准,除非与法律不符或不可行时”。如果确实是因为“与法律不符或不可行”而不能采用自愿一致性标准,必须向管理和预算办公室(OMB)提交说明报告,“说明采用政府专用标准代替自愿一致性标准的理由”,而这一报告须经国家标准技术研究院(NIST)技术审查。

“如果没有自愿一致性标准怎么办?”“通告”规定在这种情况下政府机构“可以采用政府专用标准”,但必须提出报告;“如何能识别自愿一致标准?”“通告”提示,“可以通过 NIST 维护的标准数据库,或通过包括自愿一致性标准团体在内的其他组织,其他联邦机构,或标准出版公司的标准数据库识别自愿一致性标准”。

“通告”还规定,各政府机构“必须不迟于每年 12 月 31 日,向 NIST 报告贵机构在上一财政年度采用政府专用标准替代自愿一致性标准的情况”,“如果没有自愿一致性标准,则贵机构不需要报告它采用政府专用标准的情况”,但“贵机构必须说明采用这种自愿一致性标准会导致不符合适用的法律或不可行的原因”,“贵机构必须按照 NIST 发布的格式说明进行报告”。

“通告”对联邦机构采用自愿一致性标准的方式也进行了具体规范,即全部采用、部分采用“或通过引用将某项标准包括进去”,“以及将某项标准整个的、部分的或通过引用而列入法规中”。

第二,“通告”制定了与 NTAA 一致的有关标准等技术术语,并进行了详尽的规范和阐述

主要包括标准的定义、标准的类型,以及什么是政府专用标准和自愿一致性标准等。比如“通告”在对“标准”进行定义^①的基础上,提出了“性能标准”的内涵:“‘性能标准’是一种根据所需要的结果来规定要求的标准,其准则是用于检验符合,而并非规定获得所需要的结果的方法。”“通告”外延性地阐述了“性能标准”与“方法标准”的不同,“性能标准”更有利于克服标准禁锢技术创新的弊端,比“方法标准”更有利于鼓励和推动技术创新。“通告”的这种阐述方式不仅仅是一种规范,而更是一种解释和宣传。

“通告”阐述了“自愿一致性标准”的属性:(I)公开性;(II)利益平衡;(III)适当过程;(IV)申诉过程;(V)被定义为普遍同意但未必一致同意的一致性。并在此基础上提出了与“自愿一致性标准”相对,即“明显不同”的其他类型标准。这些标准分为三类:第一类是“事实标准”,包括“非一致性标准”、“行业标准”、“公司标准”;第二类是“政府专用标准”,即“由政府为其自身采用而制定的”标准;第三类是“法律指定的标准”,这类标准是指被法律法规规定使用的标准。

在这里,出现了“政府专用标准”的完整概念,为“通告”阐述联邦政府机构采用自愿一致性标准代替政府专用标准作出依据。

第三,“通告”阐述了政府机构参与民间标准化团体活动的政策和支持民间标准化团体的原则

(1)“通告”明确政府机构参与民间标准化团体的目的:一是“减少制定或维护政府专用标准”;二是“促进国家目标的实现,如米制测量的广泛应用,环境可靠和能效材料、产品、系统或做法的采用,以及公共健康和安全的提高”。

(2)“通告”规定了政府机构参与民间标准化组织的原则和纪律,政府机构代表以与其他成员平等的身份参与,没有任何特权。政府机构代表“作为自愿一致性标准团体的成员,应该积极地并在与其他成员平等的基础上,按照这些团体的程序,特别参与诸如确定优先项目、审查和批准标准的程序以及制定或通过新标准等事项。积极参与并讨论,表达意见和担任主席或其他正式职位。政府机构代表可以按照自愿一致性标准团体的程序,在标准制定过程的每一阶段进行投票”。

“通告”强调:“为保持自愿一致性标准团体的独立性,政府机构代表不得介入此类组织的内部管理。机构代表不得控制此类团体,并在任何情况下遵守自愿一致性标准团体的规章和程序,包括有关任何个人控制事项的规章和程序”,“这些机构代表必须避免作出

① “通告”对“标准”的定义是:法案中所引用的“标准”或“技术标准”包含所有以下内容:(1)产品或有关过程和生产方法,以及有关管理体系做法的规则、条件、指南或特性的通常和反复使用。(2)术语的定义;零部件的分类;尺寸、材料、性能、设计或操作的规范;描述材料、过程、产品、系统、服务或做法中对质量和数量的测量;测试方法和取样程序;或对配合的描述和大小或强度的测量。

有关其机构在自愿一致标准团体中的代表性和活动方面的不适当的影响”。

(3) 政府机构代表要积极参与涉及公共利益的标准制定,尤其是参与满足政府机构制定公共利益需要的标准的制定,并提供财政支持。但这种支持“必须限于明确促进实现机构和部门的使命并与预算资金相一致”。这种支持“不得依标准活动的结果而定”。

政府机构“可提供何种形式的支持?”一是直接财政支持,如拨款、成员资格和合同;二是行政支持,如差旅费、支持会议和秘书职能;三是技术支持,如对标准评估的合作测试和机构人员参与自愿一致性标准团体的活动;四是与自愿一致性标准团体共同策划,促进识别和制定所需的标准;五是政府机构人员参加。

(4) “通告”规定了协商一致标准被政府法律文件采用后的版权,以保护标准制定机构的知识产权和制定标准的兴趣,“如果自愿标准是在政府机构文件中采用和公布的,贵机构必须注意保护版权所有人的权利和其他任何类似的义务”。

(三)《2004 标准制定组织推动法案》(公法 108-237)(H. R. 1086)

《2004 标准制定组织推动法案》是在 NTTAA 发布实施 8 年后的 2004 年发布的。该法案也是 NTTAA 的支撑法律。主要内容是对于自愿性标准制定组织的权利保护,这是保证政府机构充分采用自愿一致性标准的重要环节,目的是鼓励标准制定组织“制定和颁布自愿一致标准”。

NTTAA 要求和鼓励政府机构尽可能采用民间组织制定的自愿一致性标准,这样做既可充分利用这些标准中的成果,也可提高行政管理效率,减少相应成本。这就需要进一步鼓励民间组织积极制定自愿一致性标准。而保证民间组织的权利就显得十分重要。“那些被用作政府标准的民间技术标准的制定者,经常不会受到类似的保护,导致他们常在法律纠纷中成为共同被告,尽管大多数情况下,他们受到起诉的可能性很小,而且他们在这种诉讼案中保护自己的资源也很有限”。^①

《2004 标准制定组织推动法案》明确指出:“如果不对自愿一致性标准团体免除反垄断法规定的责任风险,无论是新标准的制定还是使现行标准保持通行的努力方面,此类团体可能不得不以对政府和国家经济都很高的财务成本减少标准制定活动”。

根据反托拉斯法的规定,有资格制定标准的组织可以申请并取得有限免除三倍赔偿金的机会。在制定新标准时,以及维护现行标准的先进性时,如果对协商一致基础上的自愿性标准的制定组织没有给予责任豁免权,这些机构可能被迫减少它们的标准制定活动,这对政府和国民经济来说都是巨大的经济损失。反托拉斯法“为了鼓励协商一致基础上的自愿标准的制定和颁布,对标准制定组织在制定自愿一致性标准活动或其他活动时给予一定的责任豁免”。

“该法只保护标准制定组织”,“对于参与标准制定活动的实体,该法的颁布不会影响他们在反垄断法中的地位,他们的地位没有任何变化”。

(四) 标准化法律文件对美国民间标准化发展的意义

20 世纪 80 年代末,美国联邦政府开始认识到,联邦政府有必要通过法律推动制定和

^① 《2004 标准制定组织推进法》(公法 108-237)(H. R. 1086)。

采用自愿一致性标准,因此美国国会通过批准的 NTTAA,更加直接地支持私有部门制定标准。OMB 通告 A-119 明确了政府采用自愿一致标准的目的和政策,规定了政府采用自愿一致标准的方式,确定了采用自愿一致标准的管理、协调机构——美国国家标准技术研究院(NIST)。尤其是还对标准等有关术语进行了确定和解释,比如自愿一致标准、政府专用标准、法律规定的标准等,对 NTTAA 的有效实施提供了重要保证,提供了完整的概念基础。

NTTAA 实施 8 年后,根据这一法案在实施中遇到的问题,国会又批准了《2004 标准制定组织推动法案》,旨在重点解决“民间的标准制定者”的权利保护问题。推动联邦政府机构采用自愿性标准、具有足够数量的源源不断产生的技术含量及水平越来越高的自愿性标准,是一个重要的前提条件。如果自愿性标准制定组织的权利得不到有效保护,推动联邦政府机构采用自愿性标准的政策就无法长期进行下去。因此,《2004 标准制定组织推动法案》也是保证 NTTAA 实施的重要支撑法律,值得给予关注。

纵观这三部法律文件,三者从不同侧面竭力推动联邦政府机构采用民间组织制定的自愿性标准,保证了美国标准化发展史中这一重大改革政策的实施。

NTTAA 发布后,美国国会又相继批准了一系列与 NTTAA 意图一致的其他法律文件,如《电信法》、《美国消费品安全法》、《健康保险连带责任人法》等。《电信法》鼓励联邦通信委员会采用民间组织通过公开和一致性程序制定的标准;《美国消费品安全法》要求消费者安全委员会采用民间组织制定的自愿一致性消费品安全标准;《健康保险连带责任人法》要求健康和人类服务局尽可能采用由 ANSI 认可的标准制定组织制定的标准等。

NTTAA 及 OMB 通告 A-119 发布实施后,美国联邦政府机构越来越多地采用自愿性标准,并用自愿一致性标准替代政府专用标准。据 NIST 标准数据库(SIRD)2008 年统计,政府机构在其采购或法规性文件中引用民间自愿一致性标准达 20000 多次。

(五) 美国联邦政府机构采用民间自愿一致性标准取得重大成效

自 NTTAA 等法律实施以来,美国联邦政府机构通过参与标准制定活动和采用自愿一致性标准取得了重大成效,节省了联邦政府机构的开支,减少了行政管理负担,降低了产品和服务成本。

美国国防部(DOD)是对采用民间自愿一致性标准认识较早的联邦机构。1993 年,当时的国防部长 Bill Perry 就开始督促国防部尽可能地使用军用规格之外的标准。由此,DOD 成为联邦政府采用自愿一致性标准最多的机构,也是参与民间标准化组织活动最多的机构。根据 DOD 国防标准化项目办公室 Gregory E. Saunders 2006 年的统计,DOD 已采用了 9500 多个非政府标准。仅 2008 年一年,DOD 就用 488 项自愿一致性标准替代了政府专用标准,共参加了 123 个机构的标准制定活动(见表 1)。在这一过程中,“节省了纳税人的钱,提高了性能、质量、安全和可靠性”。Gregory E. Saunders 举例:其中,“30 个承包机构利用 ISO、ANSI 或其他非政府标准代替军用标准,节省资金 5000 万美元”。“55 个承包机构利用 ANSI 或其他非政府标准代替军用焊接标准,节省资金 3100 万美元”^①。

① 引自 Gregory E. Saunders:《速度敏捷的前锋 国防部在联邦政府部门中率先使用非政府性的自愿标准》。

表 1 美国国防部(DOD)2008 年采用自愿性标准情况

被采用机构	采用数量	被采用机构	采用数量
美国国家标准协会(ANSI)	19	美国国家运动医学协会(NASM)	11
美国试验与材料协会(ASTM)	13	全国电气制造商协会(NEMA)	3
美国电子工业联盟(EIA)	1	美国机动工程师协会(SAE)	425
美国电子电路和电子互连行业协会(IPC)	1	美国保险商实验室(UL)	3
美国国家科学院(NAS)	9		

联邦政府其他机构参与自愿一致性标准的制定活动,也获得了明显的成效。1990 年,美国发生与消费品相关的电击致死事件数量有 270 例,CPSC 工作人员几年来一直参与美国保险商实验室(UL)接地故障漏电保护器(GFCIs)的自愿协商一致标准的制定活动,以达到美国国家电工法规的要求,将严重或致命的电击危险降到最低。由于采用了民间组织的自愿一致性标准,保证了那些根据标准和法规必须安装 GFCI 关键位置的电气安全,使美国发生与消费品相关的电击致死事件数量降到 2001 年的 180 例。美国环境保护署(EPA)充分利用协商一致性标准来实现其保护环境的目的。当 EPA 根据法律要求制定法规时,法规撰写人员经常需将技术要求写入测试方法中。EPA 每年发布 600 到 900 个法规,大约 50%以上是依据 NTTAA 要求采用自愿一致性标准。NTTAA 使 EPA 更加容易地确定、评估和采用自愿一致性标准,而不是制定政府专用标准。它也促使 EPA 和私有行业的技术专家有了更好的合作。这对 EPA、公众和标准团体来说都很有意义。技术上的专业知识和环境上的专业知识相结合,可以促进可持续性生产和消费,这是一种双赢的局面,使 EPA 开拓了更广泛的资源。

美国其他联邦政府机构在 2008 年采用自愿一致性标准 350 项,2835 位政府官员参与了标准制定组织的标准制定活动,而 2009 年共有 3316 位政府官员参与了标准制定组织的标准制定活动。^①

《2004 标准制定组织推动法案》指出了自愿一致性标准取代政府专用标准的意义和重要性:“1996 年《国家技术转让与推动法案》发布以后,由自愿一致性标准团体制定或批准的技术标准取代了成千上万个政府专用标准,使国家经济以更加统一的方式进行”。

二、美国标准战略

20 世纪 80 年代后期,技术标准在经济全球化浪潮中的战略地位和竞争优势日益明显。制定标准化战略,是美国更加重视标准化活动的重要标志和重大举措。1998 年 9 月,ANSI、NIST 共同召开了美国标准化战略研讨会,会上作出了制定美国国家标准化战略的决议,同时成立了由政府、商会、工业界、行业协会和其他组织代表组成的领导小组。经过

① 参见 NIST: *Thirteenth Annual Report on Federal Agency Use of Voluntary Consensus Standards and Conformity Assessment*.

两年的努力,于2000年9月7日发布了《美国国家标准战略(2000~2005年)》。这是美国在技术标准领域的第一个纲领性文件。5年后,美国相关部门又对2000~2005年标准战略进行了修订,发布了《美国标准战略2005~2010》,2010年底,ANSI又组织各方对《美国标准战略(2005~2010)》进行了修订,但改动不大。

(一)《美国国家标准战略(2000~2005)》(NNS)

《美国国家标准战略(2000~2005)》的宗旨是为了美国国家利益的最大化,以价值观的统一性和技术标准的统一性为根基,有效地保护国内市场,最终实现美国标准的全球化。在该战略中,标准不仅是占领国内市场的标志,而且也是抢占国外市场、提高国家竞争力的强有力手段,是国家利益和价值观的载体。

《美国国家标准战略(2000~2005)》提出了自愿性标准化的基本原则,指出无论是在国内还是在海外,继续推行“自愿性标准化”战略并提出了国际和国内战略目标。

该战略特别强调要增强ANSI的协调能力,以减少标准制定中的重复现象,实现国内标准和国际标准的一致化。

《美国国家标准战略(2000~2005)》提出了12项战略任务:即通过现有的公共部门和私有机构的通力合作,促进政府使用自愿一致性标准;制定能满足健康、安全 and 环境需要的标准;改进标准体系以适应消费者的需求;扩大标准涉及的范围,吸收所有愿意投身于标准化的组织机构;努力用美国的原则与构想去改变国际标准化程序;协调全球范围内标准的应用;制定一个超级规划去展示美国技术、标准和程序在美国之外的价值;改进标准制定程序以满足消费者对标准效率要求;加强美国标准体系中不同公共部门和私有机构之间的沟通;教育公共部门和私有机构决策人员应提高对标准价值的认识以及如何采用先进程序的技巧,从而提高标准制定的效率;为标准化基础建设建立一个稳定的资金机制。

(二)《美国标准战略(2005~2010)》(USSS)

《美国标准战略(2005~2010)》相当于《美国国家标准战略(2000~2005)》的修订版。NNS强调指出无论在国内还是海外,美国都致力于以部门为基础开展标准化活动。而USSS不仅名称发生了变化,体现了全球化对标准的需要,而且也反映了变化的标准化环境,包括标准制定活动的新模式,更加灵活的方式和新结构等。

该战略的制定聚集了由政府、行业、标准制定组织、集团、消费者团体和学术团体等利益相关方组成的多元化团体的共同努力。在整个制定过程中,所有参与者都作出了用公开、公平、透明的方式制定《美国标准战略(2005~2010)》的承诺。

《美国标准战略(2005~2010)》在其国内的行动职责中提出,无论是公共部门还是私有组织,在全球标准制定中的投资必须有利于美国经济的健康发展;美国标准体系要确保能以最大的效率和最小的成本制定和推行标准,消除重复工作,实现体系效益最优化;联邦、州和地方政府机构愿意投资那些依据全球可接受原则制定的自愿一致性标准;在一些新兴标准化领域要对国家利益进行协调。

《美国标准战略(2005~2010)》在国际战略愿景方面,提出在制定全球性标准中普遍采用全球所接受的原则,在立法和采购中,政府应尽可能多地采用自愿一致性标准,而不是另外制定强制性要求。美国致力于制定能满足全球需求的标准等;在国内战略愿景方面,提出所有利益相关方应通力合作,以消除繁文缛节和工作重叠;公共部门和私有部门