

美中贸易全国委员会关于标准化工作的建议

2020年9月

自1973年以来，美中贸易全国委员会（USCBC）及其220多家会员公司为中国的经济和技术发展做出了贡献。我们的会员公司包括在各个行业致力于中国市场的跨国公司。

许多USCBC的会员公司在中国市场有着悠久的历史，它们凭借自己的技术专长为中国许多领域的标准化工作做出了贡献。我们的会员企业注意到，近年来中国的标准制定环境有显著改善。USCBC赞赏中国的标准化改革，包括努力减少强制性标准、清理过时标准并且减少相互矛盾的标准、使标准制定更加市场化、采用更多国际标准、以及更多地参与国际标准制定。

USCBC最近采访了30多家会员企业和相关领域专家，重点关注了信息和通信技术、生命科学、消费品、化工和制造业，以更好地了解他们在中国标准化领域的挑战和建议。会员企业指出，近年来标准制定的透明度和准入都有所改善，包括新的在线标准数据库，以及更多标准草案公开征求意见。长期不对外国企业开放的技术委员会现允许外企作为成员参与其中，最近出台的《外商投资法》也对外企参与标准制定做出了积极承诺。

然而，企业也指出其仍然面临诸多挑战，原因是中国独特的标准不同于它们在其他市场使用的国际标准。许多企业也仍然面临标准制定的透明度和准入问题，特别是在标准制定的早期阶段。

USCBC鼓励中国继续改进标准制定的程序，与世界贸易组织(WTO)的标准制定原则保持一致。透明、公开、公正、基于规则的标准制定过程对于减少偏见至关重要，并确保所有利益相关方都能发表其意见。基于共识的标准制定有利于起草平衡且全面的标准，让所有行业参与者受益。USCBC希望中国充分履行其在“WTO技术性贸易壁垒协定”中的承诺，将国际标准作为国家标准制定的基础，向WTO通报新的标准草案，并设置充裕的公众意见征询期。随着中国越来越多地参与制定国际标准，USCBC希望中国的利益相关方能够建设性地参与，并遵守国际标准制定的规范和规则。

USCBC希望以下详细建议能够具有建设性，既帮助会员企业应对挑战，也让中国的企业和消费者受益。USCBC的目标是通过自身资源与中国政府合作共同推动中国国内标准化改革，建设性地参与国际标准制定。

一、采用国际标准

USCBC诚挚地希望中国继续执行相关政策，让中国标准与国际标准更高程度地接轨，侧重等同采用国际标准，而不是修改采用。¹中国的标准与企业在其他市场使用的国际标准不一致，会导致企业成本增加和生产延误，而且需要企业重新设计制造产品，甚

¹ 详见 [ISO/IEC Guide 21](#)

至会使企业同时面临市场准入限制。对希望在中国投资的外国企业以及期望向国外市场扩张的中国企业来说，中国独有的标准都带来了挑战。

重要的不仅仅是标准的内容。即使中国标准与国际标准内容相似，有些其他市场的自愿性要求在中国却是强制性要求。USCBC高兴地看到中国正在努力减少强制性标准的数量，并强烈建议中国政府将强制性标准的范围仅限制在安全、健康和环境问题上。标准中过度规定性的强制要求会限制企业使用最适合其业务技术的能力，从而阻碍创新。

USCBC认可中国在采用更多国际标准方面取得的重要进展。根据官方[统计](#)，2018年中国采用了85%的公认国际标准，而2016年只有70%。尽管如此，在采用国际标准的问题上仍有很大的提升空间——目前中国标准化管理委员会(SAC)发布的国家标准中，只有大约[三分之一](#)采用的是国际标准。

虽然中国只承认由国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）和国际电信联盟（ITU）发布的标准为国际标准，但USCBC鼓励中国承认由遵守WTO标准化原则的其他标准化组织所制定的全球广泛接受的标准。这将使中国获得更高质量的标准，提高不同市场的标准协调水平。

中国标准与国际标准进一步接轨，也符合中国在《WTO技术性贸易壁垒协议》中的承诺。该协议的[附件3](#)《标准编制、采用和应用良好实践准则》规定，各国应使用国际标准作为其标准制定的基础。这也包括根据中国利益相关方的意见起草的国际标准。

《WTO技术性贸易壁垒协议》承认，在某些情况下，由于当地环境、安全或安保条件，可以适当制定独特的国内标准，但这种例外情况应尽量避免。标准不应被用作歧视其他国家或地区产品的贸易政策工具，而应用于促进国际贸易增长，因为这是一个全球供应链和价值链相互关联的世界。

二、改善中国国内标准制定环境

USCBC诚挚地希望中国根据WTO标准化[原则](#)，即透明、公开、公正和共识，以及有效性和相关性、连贯性和照顾发展中国家利益的原则，让国内标准制定程序与国际保持一致。遵循这些原则不仅有助于外国企业在更平等的基础上参与中国标准的制定，还能使中国标准更加平衡和全面。

（一）开放

尽管USCBC会员企业认为，中国标准化制定体系的总体开放水平在提高，但准入挑战依然存在。外国企业可以在标准制定过程中贡献重要技术专长，从而制定有助于中国发展的高质量标准。某些标准对部分行业参与者提供不平衡的优势，或包含不合理的高要求或前后矛盾的要求，使得市场主体实际上无法遵守，其原因往往是标准起草仓促或没有全面听取行业的意见。根据中国《外商投资法》及其实施细则，USCBC建议：

标准制定机构完全对外国企业开放。虽然近年来许多技术委员会一贯持续允许外国企业作为正式成员参与其工作，新的《外商投资法》也承诺平等参与的权利，但会员企业指出，他们仍然无法参与部分技术委员会或其内部的特定工作组的工作中。明确外国企业和中国企业一视同仁，是外资获得参与公平参与标准制定的机会并受益的

唯一途径。公开、基于规则的参与标准和透明的申请程序将有助于确保外国企业与国内申请者获得平等待遇。

将外国企业加入到标准制定相关的外部会议中。据我委员会的会员企业反映，它们有时无法参与于标准制定机构之外召开的特别会议，这些机构有时甚至在将标准提案提交相关技术委员会之前就做出了决定。这种行为违背了允许外国企业参与技术委员会的初衷，并可能导致标准不够全面，甚至可能产生经济保护主义的不良影响。

狭义界定国家安全关切。外国企业被禁止参与标准制定的其中一个原因据称是出于国家安全考虑。虽然所有国家都有权提出合理的国家安全关切，但应尽可能狭义地界定这些关切，在与包容性标准制定过程的益处之间实现平衡。

(二) 透明度

从线上标准数据库，到更频繁地征求公众对标准草案的意见，USCBC会员公司表示观察到透明度确实在提高。为了进一步提高标准制定的透明度，USCBC建议：

更广泛地发布与起草相关的公告，并留出更多的前置时间。会员公司指出，中国的标准制定通常是在邀请的基础上进行的，因此很难反映所有利益相关方的意见，尤其是难以参与议程制定和标准起草的早期阶段。虽然国家标准的起草透明度在提高，但其它类型标准的相关信息仍然很难掌握。此外，企业报告称，技术委员会经常临时通知开会，会议议程和提案预留的时间也十分有限，让企业很难实质性参与。

延长公众意见征询期并提供反馈。企业报告称，公开征求意见的标准草案数量越来越多，公示时间也更长，最近发布的[强制性国家标准管理办法](#)也要求设置60天的公众意见征询期，USCBC对此表示欢迎。然而，我委员会认为仍有改进的空间。

一些企业称，有些标准草案意见征询期远远短于60天，使得跨国企业很难翻译标准草案、内部协调全球业务部门并提供有意义的反馈，以及将反馈意见重新翻译成中文。USCBC诚挚地希望中国根据其在“WTO技术性贸易壁垒协议”[附件3](#)下的承诺，确保所有政府制定的标准(特殊情况除外)都设置60天的公众意见征询期，并强烈希望非政府标准化组织也遵守附件3。

此外，USCBC建议标准化管理委员会建立在线反馈系统，让企业了解它们对标准草案的意见是否被采纳及原因，这将有助于企业更建设性地参与标准制定过程。

企业提及的另一个与征求意见相关的问题是，有时征求意见只面向受邀对象。USCBC希望政府始终让公众有机会对标准草案发表意见。

将标准信息集中在一个单一、全面的数据库中。USCBC赞赏标准化管理委员会为建立中国标准[数据库](#)所做的努力。然而，有关国家标准的信息目前分散在多个标准发布机构的不同平台上。一个包含所有标准信息的集中、全面平台，将提高透明度，并帮助国内外企业的保证合规。

(三) 正当程序

为了达到代表行业利益的合理平衡标准，亟需通过以规则为基础、公正、基于共识的程序起草标准。

提供过程指导。为技术委员会提供严格、一致的预期指导，让其标准制定程序与国际惯例保持一致，将有助于确保中国标准充分借鉴外国企业参与者的专业特长。设计良好的标准制定过程允许所有参与者公平地表达观点，并防止强大的利益相关方阻挠或强行通过提案。

加强能力建设。有效的国内和国际标准制定取决于参与者对过程、规则和预期的深入理解。USCBC建议中国政府与当地以及国际伙伴合作，为中国技术委员会负责人和成员，组织进行相关中国法律法规以及对WTO原则中的正当程序、公开性和透明度的期望的培训。

(四) 强制性标准和自愿性标准区分不明确

我委员会的会员企业报告称，因为自愿性标准和强制性标准区分不明确，而面临挑战。尽管中国的强制性标准比自愿性标准少得多，但如果在法规中将遵守自愿性标准作为一项要求，对自愿性标准的合规要求就可能使其成为强制要求。这在信息和通信技术等行业引起了强烈关切，因为在这些行业，大多数标准在技术上是自愿遵守的。

当法规引用自愿标准时，应明确注明。当前的在线标准数据库会区分强制性标准和自愿标准，但是如果使用者不熟悉引用自愿标准的法规，将无法获知该自愿标准实际上构成了强制性要求。同样，如果实质构成强制性标准，引用自愿标准的法规应使用相关标准的全名和代码。

只有在引用标准的法规最终定稿后，才能实施标准。会员企业指出，在某些情况下自愿标准在引用它们的法规最终定稿之前即生效，企业因此不确定需要遵守的标准范围。

(五) 标准实施和管理相关的挑战

我们会员企业还指出，在标准的实施过程和其生效周期管理中可能出现困难。USCBC为此建议：

增加标准实施的前置时间。许多行业需要大量时间来调整设计、制造流程和供应链，以符合新的强制性标准。在起草过程中允许充分的行业参与，并在实施前设置适当的过渡期，这将降低国内外企业调整的经济成本。

提供清晰的操作说明和机会来阐明新标准中的要求。如果企业不清楚如何落实标准中的要求或如何适用于自己的产品，则必须让它们有渠道来寻求说明，以便正确遵守。对于企业而言，重要的是要有一个可以向监管部门反映业务现状的反馈渠道，以便找到可行的解决方案。

定期审查和更新标准。USCBC高兴地看到，修订后的《标准化法》要求每五年对标准进行一次审查。然而，在技术发展迅速的行业，企业持续面临现有标准阻碍新创新的挑战。给行业提供更多反馈渠道和更频繁的审查和修订机会，有助于防止过时的标准阻碍中国消费者购买最先进的产品。

(六) 团体标准

USCBC高兴地看到，中国通过制定团体标准使标准制定更加市场化。然而，会员企业表示，在中国提高团体标准效力的过程中，也出现了一些挑战和问题。USCBC因此建议：

为团体制定标准设立认证程序。USCBC高兴地看到，有一些[自愿性标准](#)为团体标准的制定提出了指导方针，这与美国国家标准协会(ANSI)的[基本要求](#)总体一致，但我委员会建议中国更进一步，设立认证程序和中央认证机构，以确保标准制定机构符合这些要求。如果没有强有力的正当程序和公开性，重要利益相关方被排除在标准制定过程之外的风险就更高。这使有影响力的利益相关方更有可能控制团体标准制定过程，以推动符合其自身利益的标准，而不是对整个行业最有利的标准。仓促制定标准，而缺乏成熟标准制定机构遵守的严格审议和正当程序，也可能导致标准质量低，缺乏科学依据。

创建一个集中的平台，提供所有正在起草的团体标准的信息。USCBC高兴地看到，中国标准化研究院建立了团体标准集中[数据库](#)，但该数据库不包括目前正在起草的标准以及提示如何参与起草的信息。纳入当前起草项目的信息将提高透明度，促进更多利益相关方参与，从而制定更全面的标准。新标准制定机构数量庞大，企业难以掌握，大量新的、有时甚至相互矛盾的团体标准有可能造成市场混乱。

明确将团体标准转化为国家标准的过程。企业的另一个关切是，通过非包容性流程起草的团体标准可能会被转化为强制性国家标准，而外国企业却没有机会参与提供意见。

支持以市场为导向的标准开发。为了真正实现团体标准的益处，团体标准应该由行业需求，而不是产业政策优先次序驱动。USCBC建议删除[《标准化法》](#)第20条中，要求政府“支持在重要行业、战略性新兴产业、关键共性技术等领域利用自主创新技术制定团体标准、企业标准”的内容。政府的过度参与，尤其是针对标准化条件可能还不够成熟的新兴行业，有可能会限制企业试验对其业务最有意义的技术，从而阻碍创新。

(七) 企业标准

虽然一些会员企业指出，企业标准可能有助于展示其产品的先进技术水平，或建立起行业对没有相关标准的新产品的认可，但大多数企业反映这类标准并没有被使用。关于企业标准，USCBC建议：

明确企业不需要自行宣布企业标准。让会员企业感到关切的是，向政府申报企业内部标准可能会产生知识产权泄漏风险。

避免采用高于强制性标准的技术要求。企业之所以对制定企业标准持谨慎态度，是因为他们需承担因不遵守自己制定的标准而被罚款的责任。

避免将激励措施与企业标准挂钩。企业标准“领跑者”制度等政策鼓励有关政府部门为企业标准制定领域的领先者提供一定的激励措施，但如果外国企业因顾虑知识产权保护而无法参与，这可能会给它们的中国竞争者带来不公平的优势。

三、中国参与国际标准制定

USCBC高兴地看到，中国越来越多地参与国际标准化组织，这给跨国公司带来多重好处。中国是全球最大的出口商品生产国以及进口商品和国际投资的巨大市场，因此中国专家参与国际标准化对保证产品的兼容性至关重要。

然而，在国际标准制定机构适应更多中国参与或来自中国的利益相关方愈发习惯于在这类机构中工作的过程中，一些摩擦也随之出现。USCBC希望提出一些建议，促进中国按照国际规范建设性参与国际标准制定，从而使中国和世界都能从中国的参与中获益。

允许在国际标准制定中的参与由行业主导。这将最终为中国企业制定出最有效的标准。如果中国政府优先推动某些技术，尤其是那些标准化制定条件尚未成熟的新兴技术，其结果可能是限制企业的选择，从而阻碍创新。

取消导致重量轻质的标准补贴。政府根据标准项目数量而非其内容提供支持，会导致重量轻质，同时消耗宝贵的政府资源。而国际标准制定遵循正当程序，没有充分技术理由的提案往往不会被通过。向技术委员会提交大量低质量提案，也挤占了国际标准制定机构有限的资源，妨碍其他提案的审议。

加强能力建设。为国际标准制定机构中的中国参与者提供培训，将有助于他们理解标准制定程序和对标准提案的技术期望，从而让他们更有效地参与并最大限度地减少误解。

强化中国的镜像委员会机制。协调一致的国家立场将有利于在“一国一票”的国际标准制定机构中提高中国立场的可信度，同时还将扩大包括在华外资企业在内的行业参与，有助于中国形成更加精确的国家立场，也使得中国利益相关方能更好地理解国际标准制定机构关于标准设定的正当程序的要求。

尊重标准版权。我们认为政府应要求国际公认标准的使用者获得该标准版权持有者的许可，并遵守他们的要求。因为标准的版权使用费对于一些国际标准制定机构的有效运作至关重要，更强有力的版权保护也表明中国支持国际标准生态系统的意愿，同时使用合法正规的标准也能让中国工程师及时获得更新版本。