

区域标准化创新与实践

——以粤港澳大湾区为例

■ 崔晓雷 王娟 胡葳 郑司寰

(广东省标准化研究院)

摘要: 本文围绕区域标准化工作实践为主题,总结欧盟、京津冀、长三角、中国—东盟等区域标准化建设经验,对粤港澳大湾区的区域标准化工作进行研究,分析粤港澳大湾区开展区域标准化工作的特色和难点,创新提出“湾区标准”创新机制,为我国开展区域标准化工作、推动技术标准引领产业走出去提供经验借鉴与参考。

关键词: 区域标准化,粤港澳大湾区,“湾区标准”

DOI编码: 10.3969/j.issn.1002-5944.2024.23.021

Innovation and Practice of Regional Standardization—Taking the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area as an Example

CUI Xiao-lei WANG Juan HU Wei ZHENG Si-huan

(Guangdong Institute of Standardization)

Abstract: Focusing on the practice of regional standardization, this paper summarizes the experience of regional standardization construction in the European Union, the Beijing-Tianjin-Hebei region, the Yangtze River Delta, the China-ASEAN region, and other regions. It studies the regional standardization work in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA), analyzes the characteristics and difficulties of regional standardization in the GBA, and proposes the innovation mechanism of “GBA Standards”, so as to provide experience and reference for China to carry out regional standardization work and promote technical standards to lead the industry to go global.

Keywords: regional standardization, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, “GBA Standards”

0 引言

标准化是我国国民经济和社会发展的重要技术基础,是调整产业结构、转变发展方式、提高产品质量和增强竞争力的基础手段,标准化在我国国家治理体系和治理能力现代化的过程中发挥着愈发重要的作用。随着标准化在便利经贸往来、支撑

产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显,我国出台一系列政策支持区域标准化合作。2021—2022年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《国家标准化发展纲要》《服务国家区域重大战略实施标准化工作指南》指出“加快构建国内统一大市场,对标国际先进规则和最佳实践优化市场环

基金项目: 本文受市场监管总局科技计划资助项目“粤港澳大湾区标准化战略协作机制调研及工作建议”(项目编号:2024(BC09)005)资助。

境,促进不同地区和行业标准、规则、政策协调统一,有效破除地方保护、行业垄断和市场分割”^[1],“建立国家统筹的区域标准化工作机制,将区域发展标准需求纳入国家标准体系建设,实现区域内标准发展规划、技术规则相互协同,服务国家重大区域战略实施”^[2]。2022年10月,党的二十大报告提出“推进高水平对外开放”“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。2023年10月,市场监管总局和广东省人民政府共同签署《关于建设粤港澳大湾区统一大市场公平竞争先行区 共同推动广东在中国式现代化建设中走在前列合作框架协议》,推进市场监管数字化规范化标准化建设等方面深化合作。这就需要对内破除制度约束,对外推动制度开放,在加强国际规则协调的同时塑造新规则,争取主导权。

近些年,随着我国区域协调发展水平不断提升,国内统一大市场一体化程度显著增强,区域标准化合作也逐步拓展和深入。党中央、国家对于区域标准化发展的重视程度越来越高,提出以标准化服务支撑国家区域重大战略,并要求加强市场在标准化活动中的作用,持续推进标准化改革,防止因标准造成地区壁垒。区域标准化合作主要是指一个区域内的地方政府共同推动标准协调统一的行为,以促进相互之间要素、产品和服务往来,标准化合作的主要载体是政府主导制定的地方标准和以市场主导制定的团体标准^[3]。因此,区域标准化是指在特定的地理区域内,通过制定和实施统一的技术标准和管理规范,以推动区域内产业的协调发展,提升产品的整体质量水平。其核心理念在于“统一”与“协调”,即在保持各产业特色的同时,寻求共同的标准,实现资源共享、优势互补。

区域标准化工作对于打破固有的行政区域限制,促进统一市场规则的建立十分重要。基于“一个国家、两种制度、三个关税”的粤港澳大湾区建设背景下,以区域标准化来破解两制差异带来的壁垒和障碍,充分发挥粤港澳三地各自优势,将成为

推动粤港澳三地协同融合发展互联互通、引领湾区高质量发展的关键所在。因此,有必要对粤港澳大湾区的区域标准化工作进行分析研究,为我国开展区域标准化工作、推动技术标准引领产业走出去提供经验借鉴与参考。

1 区域标准化发展情况

1.1 国外区域标准化发展现状

欧盟标准经过多年的协同发展,已经成为影响全球标准水平和标准化格局的重要标准体系。欧洲联盟通过经济手段将欧洲碎片化的政治版图整合起来,形成世界上最大的单一市场,为欧洲内部及欧洲与世界的贸易和经济发展注入强劲的活力。为了确保欧盟单一市场的正确而高效地运行,并支撑统一的市场准入要求,欧盟制定了一系列的统一的指令和法规,为了确保这些指令和法规在成员国具体领域的落实,需要制定和实施统一的欧洲标准。欧洲区域标准化在统一内部大市场中发挥了至关重要的作用,不但有效地消除了技术性贸易壁垒,实现了市场内商品的自由流通,还为提高欧盟在全球经济的竞争力发挥了重要作用。

欧盟推进标准化战略的总体框架为Regulation(EU)No 1025/2012法规。法规规定,欧盟标准化的主要目标是定义自愿性技术或质量规格,使当前或未来的产品、生产流程或服务符合这些规格,以促进产品或系统的兼容性和互操作性。欧盟委员会在2022年2月发布最新的标准化战略(Standardisation strategy),在战略领域标准化需求、改善欧洲标准化系统的治理和完整性、加强欧洲在全球标准方面的领导地位、支持创新、培养下一代标准化专家等方面提出关键行动,以确保欧洲在全球标准中的领导地位。在组织架构层面,欧盟实行欧盟委员会统一管理,欧洲标准化委员会(CEN)、欧洲电工标准化委员会(CENELEC)及欧洲电信标准协会(ETSI)三大机构分工执行的机

制,形成了稳定的管理和执行模式,是欧洲标准化协同工作的稳定支撑。

1.2 国内区域标准化发展现状

为贯彻落实《国家标准化发展纲要》《服务国家区域重大战略实施标准化工作指南》等文件,京津冀、长三角、中国—东盟等区域积极探索区域标准化协作模式,以标准化推动产业、经济发展为抓手,全方位、多层次开展区域协同标准化建设,在区域合作重点领域加快推动标准制定与实施工作,推动区域标准化协同工作取得实质性进展。

京津冀包括北京、天津、河北三省市,覆盖面积约21.6万平方公里。2014年2月26日,习近平总书记在北京主持召开座谈会发表重要讲话,强调实现京津冀协同发展是优化国家发展区域布局、优化社会生产力空间结构、打造新的经济增长极、形成经济发展新方式的需要,是一个重大国家战略,为京津冀协同发展指明了方向。2014年2月,习近平总书记主持召开中央政治局会议,审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,为京津冀协同发展描绘了宏伟蓝图;紧接着,京津冀三地签署了《京津冀质量发展合作框架协议》,围绕区域协同发展战略、规划,在地方标准协同、质量信息共享等方面加强合作^[4];2020年1月,首都标准化委员会印发《推动首都高质量发展的标准体系建设实施方案》,在全国率先形成推动区域高质量发展的标准体系顶层设计。经过多年的共通协作和标准化建设,京津冀三地市场监管部门还建立了京津冀“3+X”区域协同标准化协作模式,同时建立了地方标准信息公开和通报制度,实现了标准化工作信息共享和互联互通。

长三角地区规划范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域,覆盖面积达35.8万平方公里。2018年11月5日,习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布,支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年12月1日,中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,

提出要“加强长三角标准领域合作,加快推进标准互认”。长三角地区先后发布《长江三角洲区域统一地方标准管理办法》《长三角生态绿色一体化发展示范区标准管理办法》等区域标准管理办法,确定“政府推进区域统一地方标准,市场补充协同团体标准”的模式^[5]。三省一市市场监管部门健全区域标准化工作协调机制,联合组织“长三角标准”,共同使用“DB310”编号发布长三角一体化地方标准36项、团体标准32项,一系列“长三角标准”带动生态环境、公共服务、基础设施等多个领域协同合作,同时搭建国际标准化长三角协作平台,提升长三角标准国际化水平,实现标准“走出去”和“引进来”,推动产业国际合作。

中国—东盟自由贸易区(China and ASEAN Free Trade Area, CAFTA)是中国对外商谈的第一个自贸区,也是最大的自贸区,2019年中国与东盟多领域合作进一步深化升级,提升了双方市场高水平开放的程度。随着《货物贸易协议》《服务贸易协议》《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等的签署,为推动中国—东盟自贸区升级版和“一带一路”建设,服务经济社会发展和国家周边外交优先方向的需要,国家标准委正式批准设立“广西东盟标准研究中心”,与广西共同建设东盟国家标准化合作交流中心,定期高规格举行中国—东盟国际标准化论坛。截至2024年,借助与东盟国家交流平台,广西与东盟国家互换电动汽车重点标准清单282项、转化应用中国标准32项,在境外设立知识产权服务站20个,参与研制的老挝首个铁路领域国家标准通过老挝国会审查。同时,搭建了中国—东盟标准云平台、中国—东盟工程建设标准云平台、共建国际标准化人才基地,致力于与东盟国家共享标准成果、共同提升标准化水平。通过机构间交流合作和重点领域合作,不断将我国标准化理念和标准引入东盟国家,推动东盟国家采用我国标准,加快中国产品、工程、服务“走出去”,促进中国—东盟政策通、设施通、贸易通、资金通、民心通。

2 粤港澳大湾区区域标准化特色和难点

2.1 粤港澳三地标准化相关法律法规不同

粤港澳三地具有不同的法律体系,标准在三个不同的法律指导下实施,对推动三地区域标准化合作带来一定的阻碍。我国内地的标准化管理均是在《标准化法》和国务院颁布的《标准化法实施条例》的框架和基本要求下,在国家市场监督管理总局和国家标准化委员会颁布的《国家标准管理办法》《市场监管行业标准管理办法》《地方标准管理办法》《团体标准管理规定》《企业标准化促进办法》等规范性文件下,指导国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准开展相关工作;内地各行业领域的、具体的标准化工作,以各行业主管部门发布的规范性文件为依据,如《兽药管理条例》《全民健身条例》《气象设施和气象探测环境保护条例》《农业机械安全监督管理条例》等规范性文件;广东省出台了《广东省标准化条例》《关于专业标准化技术委员会的管理办法》等地方规范性文件,促进地方标准化工作的发展,特别是引领了团体标准的发展。标准是在法律法规和行政法规的框架下制定的更加细化的、可直接用于指导实际操作的具体指标和要求。

然而,香港地区法律属于英美法系,没有针对标准化工作的法律文件,也没有负责指定和颁布本地标准的标准化组织,以《香港特别行政区基本法》为上位法,执行《香港法例》,包括《消费者委员会条例》《消费品安全条例》《玩具及儿童产品安全条例》等约27个章,设计15个规管机构。香港地区紧跟国际标准、国外标准、国家标准的发布动态,规管机构负责按需采用标准,在适当的情况下修改本地法例/规章制度,以适应本地管辖的需要。

与香港相似,澳门没有标准化法律文件和标准化管理部门,澳门需要强制监管的标准指标全部分散在法律、法规和行政命令中。澳门法律延续葡系大陆法系,在《澳门特别行政区基本法》的框架下,

现行有效法律制度包括立法院通过的法律和行政长官签署的行政法规和行政命令。澳门法律中规定了《食品安全法》《商法典》等与市场监管相关的法律,行政法规和行政命令中包含数量较多的、具体的市场安全要求和标准,如行政法规《轻型出租汽车的腰间、检验及使用期限》《食品中甜味剂使用标准》,行政命令《核准<热带气旋信号>及<强烈季候风信号>》等。

2.2 粤港澳三地标准化运行机制的差异

粤港澳三地的标准使用、标准编制、标准实施监督、第三方认证认可等标准化运行机制方面有较大差异:

(1) 标准使用。广东地区市场交易的产品和服务,均需要符合政府制定的强制性标准,且需要采用一种推荐性标准或自行制定企业标准,进行产品质量声明。政府监管机构会依据相关强制性标准要求以及企业声明的产品质量要求进行产品质量监督检查。而港澳地区没有官方制定的标准,但要求所有产品符合法律法规的安全要求和知识产权要求,并有明确的认证标识。

(2) 标准的编制。广东地区由省、市级市场监督管理局发布省级或市级地方标准,各企业和团体可以制定企业标准和团体标准。而港澳地区没有开展标准制修订工作,一般采用国际标准或国外先进标准并纳入当地法规条例,以满足供需要求。

(3) 标准实施监督。广东地区按照我国内地的市场监管方法,假冒产品的判定、合格产品的判定依据分别是知识产权归属和产品标准。而港澳地区的判定依据是知识产权的归属和法律法规要求的内容。

(4) 第三方认证认可。在内地包括广东地区,开展认证认可和检验检测业务的机构,需要经国家认证认可监督管理委员会进行资质许可;而港澳地区实行完全的第三方认证认可制度,全球有资质的公司均可以开展相关业务,市场化竞争充分。

2.3 粤港澳三地区域标准化合作的需求和难点

粤港澳大湾区发展建设是国家重大战略,《粤

《粤港澳大湾区发展规划纲要》在促进粤港澳大湾区互联互通发展、生态文明及宜居环境建设、产业升级、对外开放等方面提出发展要求,以先进标准“软联通”推动设施“硬联通”、以国际一流水平的生态文明建设标准推动环境建设、以高标准推动湾区产业提质升级、以标准化提升对外开放水平,实现区域经济高质量发展^[6]。新时期,标准化已成为统筹推进“五位一体”总体布局的重要支撑,标准促进高质量发展的作用更加凸显,湾区标准化合作的需求也在不断扩大。在大湾区区域内,三地在中医药、新一代通讯技术、生物工程等行业的合作需求不断提升,强化标准的引导和约束作用,以技术标准、能效标准、质量标准、安全标准等倒逼产业提质升级,将加快助力大湾区建设。

基于粤港澳三地法律体系不同、标准化运行机制差异,如何跨越三地制度障碍,推动粤港澳大湾区互联互通、高质量发展,是当下粤港澳大湾区建设的难题。为此,标准化作为中性意识形态的技术性制度工具,在大湾区融合发展中将起到至关重要的作用。鉴于港澳经营主体没有参与制修订标准和标准基础研究,也不具备牵头制定国际标准、国外先进标准、国家标准等的实力,缺乏有效的标准化管理制度和工作机制,而内地很早就布局多个优势行业的国际标准研制工作,粤港澳三地非常有必要开展标准化合作,借助各方优势和经验,以区域标准化推动内地、香港和澳门的优势产业走出去,争取到制定国际规则的话语权。

3 创新与实践

3.1 机制创新

标准促进互联互通,粤港澳大湾区积极推进湾区标准化工作机制创新。立足“9+2”的城市群区位优势和经济特色,在“一点两地”战略定位下,粤港澳大湾区持续推动基础设施“硬联通”和规则机制“软联通”齐头并进,发挥标准支撑、引领、示范作

用,助力实现区域经济高质量发展。为加快落实粤港澳大湾区标准化合作,调动香港和澳门地区社会各界参与研制标准的积极性和主动性,2020年9月,广东省人民政府与国家标准化委员会共同签署的《关于共同建设粤港澳大湾区标准化研究中心战略合作框架协议》,围绕合作目标、合作内容、合作机制三个方面共同建设粤港澳大湾区标准化研究中心,以共建共用共享的“湾区标准”推进三地规则对接、机制衔接,以标准的“软联通”推动实现大湾区的互联互通。

粤港澳大湾区标准化研究中心作为推动湾区标准化合作交流、高水平对外开放的重要载体,始终坚持“市场为主、政府引导,接轨国际、引领发展”的建设原则,按照“立足湾区,三地联动,辐射全国,走向国际”的目标,致力于成为大湾区政策、规则、标准“三位一体”的一流研究机构,推动“湾区标准”研究、清单公布及维护等相关支撑工作。同时,通过开展三地沟通,搭建以交流合作为基础的对话平台,为各方打通沟通渠道,进行需求对接,整合各行业、各领域的优势资源,实现资源共享和要素联通。

2023年4月,广东省市场监督管理局、香港工业贸易署、澳门经济及科技发展局三地共通签署《关于共同促进粤港澳大湾区标准发展的合作备忘录》,建立起大湾区标准化联络对接协调机制,推动大湾区标准化合作进一步深入,并发布《促进粤港澳大湾区标准发展指南(试行)》,为开展“湾区标准”工作提供指导依据。近年来,在粤港澳三地政府部门的共同推动下,结合珠海横琴、深圳前海、河套、广州南沙重大平台战略规划,粤港澳大湾区标准化研究中心按年度发布《“湾区标准”共同需求指引》,全力推进粤港澳大湾区标准化战略和政策环境构建,推进粤港澳大湾区市场一体化建设和制度型开放。同时,粤港澳三地政府部门建立了半年一次的工作会商机制、日常工作协商机制等,已分别于2023年5月、2023年12月、2024年8月在珠海

横琴、香港九龙、澳门召开了“湾区标准”工作协调推进会,进一步推动粤港澳三地标准化工作协同制度化,标志着粤港澳大湾区标准化协作机制逐渐趋于完善。

3.2 合作实践

“湾区标准”的提出,是西方治理模式和我国治理融合创新的探索,是推动“一国两制”事业发展的崭新实践。随着“湾区标准”工作的持续推进和不断创新,标准化合作推动湾区进一步融通互联的效果显著,影响力不断提升,逐渐进入粤港澳三地乃至全国民众的视野。政府还将“湾区标准”作为重点工作列入国家发展规划,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出推进粤港澳大湾区建设,积极推进标准化体制机制改革,推动粤港澳大湾区标准化研究中心建设,制定实施推广“湾区标准”。

“湾区标准”的全称是粤港澳大湾区共通执行标准,是为满足粤港澳大湾区经济社会高质量发展需求,经粤港澳大湾区利益相关方共商确认在粤港澳大湾区实施的国际标准、国家标准、行业标准、地方标准、团体标准等各类标准。为此,为确保“湾区标准”能够可持续发展,且在重点领域尝试率先突破三地融通贯通,充分发挥各行业专家资政建言和桥梁纽带的积极作用,组建由粤港澳三地的知名专家组成的战略咨询专家委员会,为“湾区标准”工作的发展掌舵定向。同时,搭建标准信息公共服务平台,整合了粤港澳大湾区标准化信息资源,为粤港澳三地企业、机构和公众提供权威高效的标准信息服务。汇集粤港澳三地智力资源,构建并持续扩充“湾区标准”粤港澳专家评审库,支撑“湾区标准”评审工作得以顺利高效,保证标准质量和实施有效性。结合实践深入分析“湾区标准”推广路径,“湾区标准”推动三地融合的政策研究也在持续开展,为“湾区标准”产业化、国际化提供了政策理论基础。

因内地与香港和澳门地区在行政管理体制上的不同,更多的是发挥行业协会商会等市场活力,当前主要还是通过制定、实施、采用团体标准的方式推动区域标准化合作,以满足三地各利益相关方的“湾区标准”推进大湾区规则衔接和制度对接。截止目前,已公布食品、中医药、交通、物流作业、绿色生态等32个领域共215项标准,推进湾区在重点领域逐步实现“同一个湾区,同一个标准”。“湾区标准”在推动粤港澳大湾区加快融合步伐上任重道远,三地标准化合作需求也在随着国内外形势的变化而不断变化,探索以“湾区标准”推动横琴、前海、南沙、河套四大战略平台率先在民生、产业、科技、金融、贸易、规则衔接与重大制度创新等方面实现粤港澳三地协同发展、融合发展,加快物流、资金流、信息流等要素高效便捷流通,推动粤港澳三地合作向更高水平、更深层次、更广领域迈进,争取实现“一个标准、同一品质、湾区通行”。

4 展望

4.1 推进高水平制度型开放


粤港澳大湾区新质生产力发展集群度高,“湾区标准”作为新质生产力支撑“一点两地”新战略定位,将有助于推动建设更高水平开放型经济新体制,助力香港、澳门更好融入国家发展大局。围绕服务构建新发展格局,以制度型开放为重点,大湾区需借助“背靠祖国、联通世界”的香港、澳门发挥制度、市场资源、资本、人才等方面的独特优势共同发力,发挥要素规则“示范区”,以先进“湾区标准”为我国高水平对外开放作出更大贡献,进一步探索向国际标准转化或互认路径,并以“湾区标准”带动大湾区装备、产品、技术和服务“走出去”,推进标准制度型开放。

4.2 推进湾区融合发展与统一大市场建设

“湾区标准”已推动粤港澳大湾区32个领域的融合,满足湾区共同发展需求,在粤菜、中医药、

物流、交通等重点民生领域正逐步实现融合, 服务业、制造业、科技领域标准化合作也在不断深入。未来, 打造全领域的“湾区标准”来促进大湾区互联互通将呈现势不可挡的趋势, 与港澳打造粤港澳大湾区适用的共同规则, 进而推动市场规则从贯通、融通转向联通, 实现湾区规划一体化。“湾区标准”作为市场监管总局(国家标准委)印发《服务国家区域重大战略实施标准化工作指南》的区域标准化实践经验, 应充分用好“一国两制”之利, 发挥重大战略平台政策优势, 持续建立健全区域合作机制, 推动粤港澳大湾区优先深化区域市场一体化, 积极总结并复制推广典型经验和做法, 助力全国统一大市场建设。

4.3 助力国家质量基础设施体系建设

加快推动制造业“湾区标准”研制, 引领湾区高水平质量基础设施高质量发展, 是贯彻落实市场监管总局等7部门印发《以标准提升牵引设备更新和消费品以旧换新行动方案》的举措。通过“湾区标准”制定与实施, 在集成电路、人工智能、量子信息、新能源汽车等重点产业充分发挥标准的支撑引领作用, 依标开展质量基础设施运行监测和综合评价, 将持续推进质量基础设施升级增效, 最大限度地提升标准化工作的效能, 为推动国家质量基础设施高质量发展提供更加坚实有力的支撑。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[Z].北京:人民出版社,2021.
- [2] 国家标准化管理委员会.印发《服务国家区域重大战略实施标准化工作指南》[Z].2022.
- [3] 胡关子.中国区域标准化发展的历程、模式与展望[J].区域经济评论,2021(6):93-99.
- [4] 潘柯良, 蔡晓光.长三角地区、粤港澳大湾区、京津冀区域标准化发展对比研究[J].中国标准化,2022(13):68-72+81.
- [5] 沈海斌.推进区域标准化服务统一大市场[J].中国标准化,2023(8):16-17.
- [6] 粤港澳大湾区发展规划纲要[Z].北京:人民出版社,2019.

作者简介

崔晓雷, 硕士, 工程师, 研究方向为服务业、社会事业标准化和区域标准化。

王娟, 硕士, 主任助理/高级工程师, 研究方向为服务业、社会事业等标准化及区域标准化。

胡葳, 硕士, 主任/正高级工程师, 研究方向为服务业、社会事业等标准化及区域标准化、国际标准化。

郑司寰, 硕士, 研究方向为服务业、社会事业标准化。

(责任编辑: 张佩玉)