

深化地方标准管理制度改革的研究与探讨

——以山东为例

0 引言

2022年3月25日,中共中央、国务院《关于加快建设全国统一大市场的意见》提出,建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求,要加快建立全国统一的市场制度规则,打破地方保护和

市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动。党的二十届三中全会提出,要“构建全国统一大市场,健全国家标准体系,深化地方标准管理制度改革”。构建全国统一大市场,就是要把有利于统一大市场建设的各种制度规则“立起来”,把不利于统一大市场建设的各种障

碍掣肘“破除掉”^[1]。标准是一种技术规则，是经济活动和社会发展的技术支撑，在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的重要作用日益凸显。深化地方标准管理制度改革，要规范地方标准制度管理，防止利用地方标准实施妨碍商品服务和要素资源自由流通的行为^[1]。

《中华人民共和国标准化法》将地方标准定位于为了满足地方自然条件、风俗习惯等特殊技术要求^[2]，仅针对有地方特点、受地方条件影响限制的情况，是对国家标准、行业标准的补充和完善。近年来，随着标准化改革的不断深入，地方标准的行政管理权限下放，各省地方标准范围不断从工业、农业拓展到服务业、社会治理等经济社会各领域，对于推动地方产业和经济社会发展也起到了积极的推动作用。与此同时，地方标准也存在诸多矛盾问题，如不同地区制定的地方标准之间，地方标准与推荐性国家标准、行业标准之间存在交叉、重复、矛盾等问题，在一定程度上，可能形成了地区之间的技术性贸易壁垒，不利于商品服务的自由流通及统一大市场的建设。

因此，亟需从地方标准的定位、制定范围、制定程序、实施评估和转化机制等方面，开展地方标准管理制度改革，更好发挥各地方在标准化工作中的作用，系统推动我国市场体系配套形成更加良好的规则标准。本文将充分结合山东省地方标准化工作实践，对深化地方标准管理制度改革工作进行研究和探讨。

1 山东省地方标准化发展基础

1.1 管理体制机制不断优化

一是建立统筹协调机制，成立了标准化战略领导小组，统筹协调解决跨部门、跨行业标准化重大问题；二是健全协同推进机制，出台标准化与科技创新战略协同、标准规划协同发展等指导意见，推动同步部署技术研发、标准研制与产业推广；三是

建立标准提升机制，严格立项、送审、报批环节技术审查要求，提升标准质量，全面推进地方标准由数量规模型向质量效益型转变；四是完善标准实施机制，从制度源头上明确地方标准实施责任主体，标准提出部门同为标准的责任部门；五是探索标准转化机制，部署了省级技术标准创新中心、共性技术标准创新平台等，及时将行业或企业的创新成果转化为先进标准。

1.2 政策制度体系更加完善

完善地方标准化法制制度体系。山东先后制定了《山东省地方标准管理办法》《山东省企业标准化促进办法》《山东省地方标准审评工作细则（试行）》等一系列文件。一方面，明确了地方标准定位，将地方标准范围限定在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等领域履职所需的技术要求^[3]，明确提出了9项标准负面清单，不断压缩政府标准；另一方面，细化了地方标准审评要点，将标准审查前置到了立项环节，明确立项、送审、报批等关键环节，对地方标准的程序合规性，技术内容的科学性、合理性、先进性等提出明确要求，解决了地方标准“谁来审”“怎么审”“什么节点审”“审什么”的问题。上述这些举措与国家深化地方标准改革的总体目的相一致。

1.3 全域标准体系不断健全

山东立足产业实际，初步构建支撑高质量发展的“全域标准体系”。一方面，加大重点领域地方标准研制。围绕设备更新和消费品以旧换新、乡村振兴、交通强省、海洋强省等重大战略，发布实施一系列重点标准；另一方面，着力培育市场标准。压缩政府标准的同时，大力培育团体标准组织，满足企业创新发展的标准化需求。尤其是2022年开展国家标准化创新发展试点以来，新增了274家社会团体标准组织，这将为整体的地方标准化工作提供了更大的改革空间。

1.4 创新发展环境不断优化

山东不断从组织、人才、数据等维度优化标准

化发展环境。在组织保障方面,设立了首个地方性国家标准技术审评中心,为地方标准立项、送审、报批工作提供技术支撑;在人才引培方面,引入12名高层次专家成立山东省标准化高端专家咨询委员会,组织开展2次专家山东行活动,为110余家企业解决了227项具体标准化需求;在标准信息化方面,2022年实现地方标准线上管理,全面掌握各部门地方标准制修订情况,提升了地方标准管理效能,这些将为后续的改革工作提供更完善的支撑体系。

2 山东省地方标准主要存在问题

2.1 地方标准制定范围仍需进一步清晰界定

从标准定位看,山东省仍存在不少地方标准立项建议偏离定位,尤其是对于“行业部门内部工作、管理标准”“应属于法律法规、产业政策、机构职能调整的内容”等负面情形,有的单位甚至直接将政策文件转化为标准的形式,这也导致地方标准的立项率较低,2024年仅30%左右,不仅为立项评估工作增加了难度,也造成大家普遍认为地方标准难,一定程度上打击了各方面参与标准化工作的积极性。究其原因主要是,一方面,办法规定的负面情形相对粗略,大家理解的还不够深入;另一方面,随着地方标准化工作的改革创新,因政策解读还不够深、宣贯力度还不够大、宣传范围还不够广、专业领域培训少等原因^[1],导致信息不对称,对标准化政策了解的不够及时、理解的不够准确。

2.2 地方标准供给质量水平仍需进一步提升

从标准内容看,仍然存在不少地方标准与产业发展实际相比,适用性不够、可操作性不强、指标先进性不明显、普适性差等情形。这也给地方标准管理和审评工作增加了难度,尤其是导致在送审、报批环节的审查周期长。主要是由于,一是部分重点领域缺乏顶层规划,标准体系缺失,导致标准间交叉重复,部分标准散乱、不系统等情况^[1];二是专

业标委会智力作用发挥的不够充分,部分标委会委员未充分发挥其专业性、独立性和行业代表性的作用;三是征求意见不够充分,普遍存在征求本领域有行业代表性的专家和企业的意见少,一定程度上会降低标准的适用性、先进性。

2.3 地方标准监督实施与评估机制仍需健全

目前,地方标准仍普遍存在“重制定、轻实施”的问题。有的标准已不适应当前的高质量发展需求。主要原因,一是标准实施评估与结果应用机制还不完善;二是标准归口部门单位组织标准宣贯实施力度小,标准化主管部门对此的监督力度也还不够;三是标准化主管部门开展标准实施评估工作还不够深入,对评估结果总结的不够到位,问题分析的还不够全面、不够系统,对结果的应用及后续的宣贯力度还不够。

3 地方标准管理制度改革对策建议

地方标准化工作是一项系统工程,涉及领域多、范围广,各项标准化工作机制制度相互联系、相互作用、相互影响。从全局性、系统性和稳定性考虑,本文认为,要加强系统谋划,有必要将地方标准管理制度改革与整个地方标准化工作实际紧密结合起来。

3.1 聚焦改革重点任务,优化管理制度体系

根据新形势、新要求,加大力度探索总结地方标准管理新机制、新模式,补短板、强弱项、扬优势,建议从以下五个方面着手。

(1) 强化统筹协调机制。更好发挥领导小组统筹协调作用,组织各部门深化地方标准化改革工作,充分利用会议制度,发挥省领导在会议中的指导和支持作用,加大对重大项目、重点问题、重点工作的协调推进,强化部门间的协同。

(2) 完善标准管理机制。按照国家统一部署,加大对地方标准在国家标准体系中的地位作用的基础理论研究,从根源上解决地方标准定位、制定范

围、制定程序等方面的重难点问题。一是厘清地方标准定位,细化制定地方标准负面清单,梳理出不符合统一大市场要求、属于市场调节行为的各类情形,为各有关方面开展标准化工作提供直接指导和依据,推进政府标准之间的衔接协调;二是优化立项程序,邀请标准提出部门、有代表性的行业专家参与立项答辩和标准评审工作,充分交流地方标准与产业发展的符合情况、标准立项的必要性和可行性;三是精简申报材料,依托信息化平台,简化送审/报批公文、申请表,在报批环节避免征求意见表的重复提报^[4];四是增加公平竞争审查环节,探索在地方标准的报批审查完成后、格式审查前,由标准化主管部门统一组织开展各类标准的公平竞争审查,确保符合统一大市场建设要求等;五是规范复审程序,细化复审工作程序、工作要求及审查重点,提升复审结果的有效性。

(3) 创新标委会管理机制。省级标委会要对地方标准立项评估、送审、报批等环节进行审评把关,有必要进一步提升标委会的专业性、技术权威性、行业先进性。一是优化省级标委会委员结构构成,委员单位类型要覆盖全面,涵盖主管部门、行业组织、高校、科研院所、检测机构、设计制造生产销售企业等标委会范围所涉及各相关方^[4];二是严把标委会成立,探索以评审会的形式评估标委会成立或换届方案,对其必要性和可行性,以及委员组成、专业领域覆盖面、委员经验和能力等进行综合性评估;三是督促标委会建立并维护本领域标准体系,鼓励加强与全国专业标委会的沟通对接,强化本行业领域标准的统筹规划,研制并公布本领域或重点细分领域的标准体系,确保与国家标准体系的衔接协调;四是建立省级标委会考核机制,对于存在长期不开展标准化工作、标准质量不高、下达的地方标准立项计划未按时完成等情况的,要及时清理并督促规范。

(4) 强化监督实施机制。借助信息化手段,完善地方标准政府监督和社会实施工作机制,接受社

会各界对地方标准的监督和意见建议。研究制定地方标准实施效果评估工作指南,制定地方标准实施效果评估年度任务清单,组织开展标准实施效果评估,并及时总结宣传典型案例。重点对生态环境、能耗限额等领域的强制性地方标准,组织开展强标的实施效果评估,结合产业实际分析标准存在问题并提出对策措施。

(5) 完善标准转化机制。对于实施成效突出、具备较好推广实施价值的,鼓励转化为国家标准、区域协同地方标准。对于不符合地方标准定位,但是有利于促进产业发展、推动科技创新、规范市场秩序的标准,推动建立团体标准直接或间接转化机制,以满足经营主体的标准化需求;对于适合以政府文件形式进行推广实施的,建立地方标准向政府自用文件转化机制。

(6) 健全专家管理机制。加大标准化人才培养力度,依托地方标准管理系统,完善标准化专家库,按专业领域等进行分类标识,分批次筛选一批懂专业领域、懂标准化的技术人才。建立向标准归口部门授权查看本领域专家的机制。畅通技术人员加入标委会、参与标准化工作、参加标准评审等的渠道,建立动态管理机制。

3.2 立足产业发展实际,优化地方标准体系

坚持政府标准底线,聚焦地方标准制定范围,发挥专业标准化技术机构、技术组织、行业协会等力量,有重点、分批次地开展地方标准评估与清理工作。压缩政府标准的同时,还要放开搞活企业和团体标准,保护企业参与标准化工作的积极性。一是发挥平台创新作用,推动科技成果转化为标准。加快推动重点领域科技创新与标准研制同步发力,鼓励省级技术标准创新中心、标准创新型企业等单位,充分发挥平台作用,及时总结行业先进技术或自身研究成果,转化为高水平的企业标准加以应用;二是鼓励产业链“链主”或核心企业发挥“头雁”作用,立足产业链协同发展,联合上下游企业共同制定原创性、高质量的团体标准或企业联合标

准,加大先进标准供给,高标准、提品质、创品牌;
三是培育团体标准组织,鼓励团体标准组织按照国
家要求,常态化开展自评自查自纠,加强能力建设,
规范组织管理,提高团体标准质量水平。

4 结 语

面对当前的新形势新要求,要积极融入新发展
格局,正视地方标准管理工作中实际存在的问题,并
积极探索新方法、新模式、新路径。此外,如何运用
信息化手段,更好地服务地方标准化管理工作,提升
管理和服务效能,也是值得研究的重点方向。