

第三章

标准制定程序

标准的定义指出，只有“按照规定的程序”并且经过了协商一致形成的文件才能称为标准（见第一章第一节）。由此可见，标准制定程序是所有参与方在制定、修订标准的活动中，所必须遵守的步骤和顺序。规定标准制定程序的是标准化机构（见第二章），一些基本的原则会在确立标准制定程序中被考虑，如开放、协商一致、透明、可验证等。为了遵循标准形成的规律和获得不同层面认同的需要，标准制定程序通常会被划分为不同的阶段。而随着 20 世纪末期标准开始涉及专利后，在标准制定程序中还要考虑合理地处置专利问题。本章将对以上内容进行介绍。

第一节 确立标准制定程序的原则

标准化机构在确立自身的标准制定程序时，通常会考虑要尽可能地吸引标准的利益相关方广泛参与，要基于协商一致制定标准，要使标准制定过程中的信息透明，同时要保证程序可控，要考虑不同标准化文件与程序之间的关系。因此，在确立标准制定程序的时候通常会考虑以下四方面原则。



一、开放原则

开放原则不仅是适用于标准化机构的原则，而且是适用于标准制定程序的原则。与标准化机构要开放成员资格不同，标准化程序的开放是指所确立的程序能够保证成员和成员的代表能够有效地参与机构内每一项标准的制定活动。一般而言，这些成员和成员的代表来自企业、政府、学协会、消费者、检验检测、认证机构等各方面的利益相关方，每个利益相关方都希望标准化机构在制定标准时充分考虑他们的利益，从而实现他们的目标。但这些目标往往存在很大的差别，甚至互有矛盾。因此，对于标准化机构而言，最有效的办法就是在标准制定过程中，通过设立相应的规则，让这些利益相关方都参与进来。既合作完成标准的编写，又有充分的就不同观点进行讨论的机会，从而尽可能在早期解决对标准中技术内容的各种分歧，避免标准制定后期或发布后的争议和不适宜。

二、协商一致原则

协商一致^①是指普遍同意，即有关重要利益相关方对于实质性问题没有坚持反对意见，同时按照程序考虑了有关各方的观点并且协调了所有争议。需要注意的是，协商一致并不意味着全体一致同意。标准形成的过程是科学、技术和经验进行综合集成的过程，需要将技术发展、人类实践经验等进行科学归纳、整理和规范，在此基础上形成标准的文本，并且要获得技术专家、利益相关方和标准化机构成员的认同。从广义上来说，协商一致原则包含了这三个层次的认同。因此，在确立标准制定程序时，在开放原则的基础上，需要遵循标准形成的这一原则，将获得不同层面认同的工作划分成独立的阶段，使每一阶段的目标明确和易于操作。

三、透明原则

透明主要是指在标准制定过程中，有关的信息能够被标准化机构的成员

^① 引自 GB/T 20000.1—2014《标准化工作指南 第1部分：标准化和相关活动的通用术语》，第3.7条。

和成员的代表，甚至组织外感兴趣的有关方获得。信息的公开是实现透明原则的核心。包括草案、工作文件等的文件信息，包括立项、征求意见、发布等的决议信息，包括工作组会、技术委员会全体会、技术研讨会等的会议信息，包括专利处置、版权销售等的政策信息，都需要在恰当的时机，以最为便捷的形式，向特定的范围公布或发送。只有这样，各有关方才能及时准确地获取有关信息，掌握标准制定的进度安排，确定参与标准制定的计划，从而充分参与到标准制定活动的全过程。同时，那些面向标准化机构外部的公开信息，能够帮助标准在尽可能大的范围内得到公众的支持和参与。

四、可追溯原则

可追溯原则是指标准制定程序是可控的，标准化机构可以确保每个程序阶段的规定被执行，并形成相关的记录。在可追溯原则的指导下，标准制定程序不仅被划分成阶段，而且设置了阶段转化的条件。达到阶段转化的条件，并且相关的记录被保存，标准制定活动才能进行阶段转化。标准化机构确立了这样的标准制定程序后，会将其作为组织内部的技术工作规则文件予以发布，确保参与标准制定的有关方甚至社会公众能够清楚地获知这些规定。同时标准化机构会借助信息化和网络化技术，建立一套适用于每个标准的控制系统，供组织内的技术管理部门进行标准制定程序的管理和控制。标准化机构本身不对标准的具体技术内容进行判断，但会确保标准制定程序被严格履行。只有履行了制定程序的标准才能被发布应用。

第二节 标准制定程序的阶段

为了遵循和体现标准制定程序确立的五项原则，标准化机构通常把标准制定程序划分成不同的阶段。这些阶段结束后，标准在被应用的过程中还需要进行维护。在标准制定程序各阶段中又包含着诸如征求意见、投票和文件管理等关键的环节。除此之外，程序阶段还与除标准之外的其他标准化文件的产生有些密切的关系。本节将围绕标准制定程序阶段，对上述内容进行介绍。



一、程序阶段划分

不同的标准化机构在程序阶段划分上各有特点，如 ISO 标准的制定程序包括预备、提案、起草、委员会、询问、批准和发布共 7 个阶段，CEN/CENELEC 标准的制定程序包括提案、起草、公开征求意见、投票、批准和发布共 6 个阶段，而我国的标准制定程序被划分为预备、立项、起草、征求意见、审查、批准、发布、复审和废止共 9 个阶段。不管阶段划分的结果如何，一般来说，预备阶段、立项阶段、起草阶段、审查阶段、批准阶段和发布阶段是标准制定程序中的必经阶段，这 6 个基本阶段按顺序逐一推进。

（一）预备阶段

预备阶段是标准化机构开始制定一项新标准的起点，主要工作目标是提出提案，技术委员会是这一阶段的主体。在这一阶段，技术委员会研究和评估由个人、利益相关方以及标准化机构的成员等提交的项目建议，从而确定哪些项目具备制定标准的必要性，并且在现有条件下是可行的。在此基础上形成项目提案，随后向标准化机构报送。

1. 评估必要性与可行性

必要性与可行性的评估是预备阶段最主要的工作。对所有收到的项目建议，技术委员会都要通过召开会议、寄送函件等形式，围绕必要性和可行性进行评估。

必要性评估主要是考察在某一时期内制定某项标准是否有必要。首先要考虑该项标准化活动对技术、管理和公共领域能产生什么作用和影响。其次要评估该标准化活动可能带来的经济效益和社会效益，或在合理的时间内不开展该项标准化活动将造成的损失。最后要比较和分析其他标准化机构在该技术范围内的标准化活动，判定是否需要在该技术领域制定标准。

一个项目建议如果具备了制定标准的必要性，就需进一步对其技术的可行性和工作规划的可行性进行评估，即判定能否证明在现有条件下达成标准化的目的，所需的资源成本和制定的时间周期规划是否可行^①。其中，技术的可行性

^① 例如，BSI 会评估是否有充足的资源，提供最初草案，并保证在合理的时限内完成项目。

主要体现在所选技术是否符合主流技术发展方向，是否考虑了技术进步对所建议的项目的时效性的影响，所提供的实验验证报告是否能支撑有关的技术内容。工作规划的可行性主要包括预算和项目周期的可行性，即当前预算如何满足完成项目所需的成本^①（包括人、财、物），对项目周期的预测^②和规划是否可行等。

2. 评估与现有文件的关系

在预备阶段，还要考虑项目建议与四种文件的关系。第一是与现行标准的关系。例如，在我国制定国家标准时，如果对国际标准进行研究后，认为在我国具有适用性，那么就可以基于现有的国际标准制定国家标准。第二是与相关法律法规的关系。如果被提案项目拟用于支持现行法律法规，就需要给予说明。第三是与专利的关系。建议方如果知悉项目中采用的技术方案涉及某项专利，那么就需给予说明，并提供相关的专利信息及其证明材料。第四是对于其他重要参考文献的说明。建议方如果使用了对分析建议有重要价值的参考文献，则需要给予说明并提供相关信息。

3. 完成项目提案

评估完成后，技术委员会要根据评估的结果，决定是否采纳项目建议。如果建议被采纳，技术委员会完成项目提案，并连同标准草案或者大纲提交给标准化机构进行立项。项目提案是对标准是否应该立项进行说明的文件。项目提案除了包括项目名称、范围等基本信息外，还要重点阐述技术委员会对项目进行研究和评估的有关内容，如上述“2”中阐述的内容，从而使标准化机构能够基于项目提案作出能否立项的决定。

技术委员会将项目提案和标准草案或大纲报送标准化机构，标志着标准制定程序进入了下一阶段——立项阶段。

（二）立项阶段

立项阶段是标准化机构正式赋予一个新工作项目身份的阶段，主要工作

-
- ① 例如在 ISO 和 IEC，“总成本”包括各国家团体的直接支出、标准化机构的支出、工作组和委员会成员的工时费等。
 - ② 例如，BSI 认为完成项目的合理时限根据项目的复杂性和建立的协商一致的广度而变化，少于一年的情况是很少的，同样，超过三年的情况也难以被接受。



目标是完成对新工作项目的审核和立项，标准化机构是这一阶段的主体。在立项阶段，标准化机构对项目提案进行分发、征求意见和投票，并由所属的相关技术委员会开始进行下一步标准起草的工作。

1. 分发和投票

标准化机构将项目提案分发给相关的技术委员会的成员进行正式审阅，征求他们对于项目能否立项和是否愿意参加该项目工作的意见。这些成员对项目提案的内容进行研究后，反馈意见，并通过投票明确表明对项目立项的态度，以及是否愿意派遣技术专家参与下一步的标准起草工作。

2. 登记和授权

对于通过投票的项目提案，标准化机构将其作为新工作项目进行登记备案，分配其一个正式编号，并通过下达标准工作计划或者通过决议等形式，授权提交项目提案的技术委员会负责标准的编制。标准工作计划是“标准化机构就其当前标准化工作项目所作出的工作日程安排”^①。如果某个新工作项目所属的技术领域不能被已有的技术委员会工作范围所覆盖，标准化机构将成立新的标准化技术组织，来负责标准编制工作。

标准化机构向技术委员会下达标准工作计划或者通过决议，标志着标准制定程序进入下一阶段——起草阶段。

（三）起草阶段

起草阶段的主要工作是形成标准技术内容并起草工作组草案，主要工作目标是实现专家对标准技术内容的认同，从而形成最终工作组草案，工作组是这一阶段的主体。在起草阶段，技术委员会成立由技术专家组成的工作组，专家们共同起草标准的内容，并通过在技术专家之间达成一致完成最终工作组草案。

1. 成立工作组

在确定承担某一标准的制定工作之后，技术委员会将邀请成员代表组成

^① GB/T 20000.1—2014《标准化工作指南 第1部分：标准化和相关活动的通用术语》，11.1。在我国的国家标准制定程序中，通过公开发布下达国家标准制修订计划的通知，正式确定国家标准的新工作项目。

工作组，具体负责标准技术内容的起草。工作组的专家需要体现权威性和代表性，同时具有较丰富的专业知识和实践经验，了解标准编写的有关规则并具有较强的语言能力。工作组成立后，首先需要制定工作计划，包括：工作组内部分工，工作安排及计划进度，试验验证初步安排等。

2. 起草工作组草案

工作组要按照立项时界定的范围进行起草工作。在工作组草案的起草过程中，工作组需要广泛收集与起草标准有关的资料并加以研究、分析，确定标准涉及的主要技术内容，明确技术指标的选择。对需要进行试验验证才能确定的技术内容或指标，要进行试验验证，并提供试验验证报告和结论。与此同时，起草标准内容时还需要充分考虑正在起草的标准与其他标准的协调性。

在起草工作组草案时，需要在工作组范围内进行充分的讨论，充分征求和考虑技术专家的意见。对于工作组外部专家提供的技术贡献也要进行综合评估和筛选。在这一阶段，技术专家主要是从技术角度对标准内容进行讨论、选择和确认，为最终确定标准内容提供基础。

3. 完成最终工作组草案

当工作组草案的内容在工作组范围内获得认同后，就形成了最终工作组草案，并需要完成与其配套的编制说明及有关附件。最终工作组草案的形成意味着工作组内部的专家已经就标准的内容达成一致。该草案被提交给所属的技术委员会或分委员会，审核确认后将被登记为委员会草案。

委员会草案的登记标志着标准制定程序进入了下一阶段——审查阶段。

（四）审查阶段

审查阶段的主要工作是推动将委员会草案进一步获得利益相关方的认同，主要工作目标是获得利益相关方对标准内容的认同，从而形成最终委员会草案，技术委员会是这一阶段的主体^①。在审查阶段，技术委员会将委员会草案进行分发和投票，并通过达成利益相关方之间的协商一致完成最终委员会草案。

1. 分发和投票

起草阶段形成的标准草案只是代表了起草专家的意见，检验其是否能被

^① 对应我国的国家标准制定程序，此阶段包括我国的征求意见阶段和审查阶段。



利益相关方所接受就需要面向利益相关方征求意见。技术委员会负责将委员会草案及相关文件分发给所有技术委员会的成员，必要时还可分发给其他有关的利益相关方，甚至通过公开的渠道公开征求意见。技术委员会成员接到文件后，要综合考虑标准的所有内容，并重点考虑标准技术内容的适用性。对委员会草案的内容进行研究后，成员会提出和反馈相关意见，并通过投票明确表明对委员会草案是否通过审查的观点。技术委员会要把收到的意见进行汇总，并返回工作组对意见进行处理，形成意见汇总处理表。

2. 审查

除了以投票的形式确认利益相关方对标准内容的认同外，还可以召开标准审查会议。审查会议需要技术委员会的所有委员参加，吸纳其他的利益相关方代表参加。审查过程中要查看意见汇总处理表中对各项意见的处理情况，继续听取各方提出的意见，对有分歧的内容要在协商一致的原则下解决。如需投票表决，则要按照标准化机构的有关规则组织投票。

3. 完成最终委员会草案

当委员会草案的内容在技术委员会范围内获得认同后，就形成了最终委员会草案，并完成与其配套的编制说明、意见汇总处理表及有关附件。最终委员会草案的形成意味着技术委员会内部的成员已经就标准的内容达成一致。该草案提交给标准化机构，审核确认后将被登记为报批草案^①。

报批草案的登记标志着标准制定程序进入下一阶段——批准阶段。

（五）批准阶段

批准阶段的主要工作是推动将已经在技术委员会成员层面实现认同的报批草案进一步获得标准化机构全体成员的认同，主要工作目标是获得全体成员对标准内容的认同，从而形成最终标准草案，标准化机构是这一阶段的主体。在批准阶段，标准化机构将报批草案进行分发和投票，对程序符合性与文本规范性进行审核，并通过获得标准化机构成员的协商一致完成最终标准草案。

1. 分发和投票

标准化机构需要将在技术委员会成员层面获得利益相关方认同的标准草

^① 在我国的国家标准制定程序中，报批草案对应的是国家标准报批稿。

案分发给标准化机构的所有成员。有些标准化机构的成员并不是技术委员会的成员，因此为了标准的广泛应用，更是为了保障每个标准化机构成员的权利，这个环节分发报批草案是必不可少的。成员在接收到报批草案后，会对草案的内容进行研究、反馈相关意见并通过投票明确表明对所审查的报批草案是否通过的观点，从而为完成最终标准草案奠定基础。技术委员会要把收到的意见进行汇总、处理，形成意见汇总处理表。

2. 程序符合性与文本规范性审核

标准化机构在批准阶段需要审核标准是否按照规定的程序制定，标准制定过程中产生的各类标准草案和工作文件是否符合相关的规定，提交的种类和数量是否满足要求。从而确认该标准的制定经过了必要的程序，并且遵循了相关的规定。

标准化机构对于所发布的标准和其他标准化文件都有文本结构和起草规则的统一要求，在标准编制过程中，这些要求也被不同阶段的主体所遵循。在批准阶段，标准化机构要在标准正式发布前再次确认标准文本的规范性，有的还设有专门的部门对标准的文本进行编辑性修改。

3. 完成最终报批草案

当报批草案的内容在标准化机构成员中获得认同后，技术委员会需要形成最终报批草案，并完成与其配套的编制说明、意见汇总处理表及有关附件。最终报批草案提交给标准化机构，经审核通过后确认为待发布标准。

审核确认为待发布标准标志着标准制定程序进入下一阶段——发布阶段。

（六）发布阶段

发布阶段是标准化机构将待发布标准正式对外发布为“标准”的阶段。标准的发布可以通过在标准化机构的网站上对外发布公告，也可以在标准化机构的标准数据库中予以公布。除了印刷纸质版本之外，发布电子版本也是通过信息技术使标准使用者更方便地获取标准的一种重要方式。标准成为可公开可获得的文件标志着发布阶段的结束。

图 3-1 给出了由上述标准制定程序阶段构成的流程，并对各阶段的主体和主要工作进行了总结。

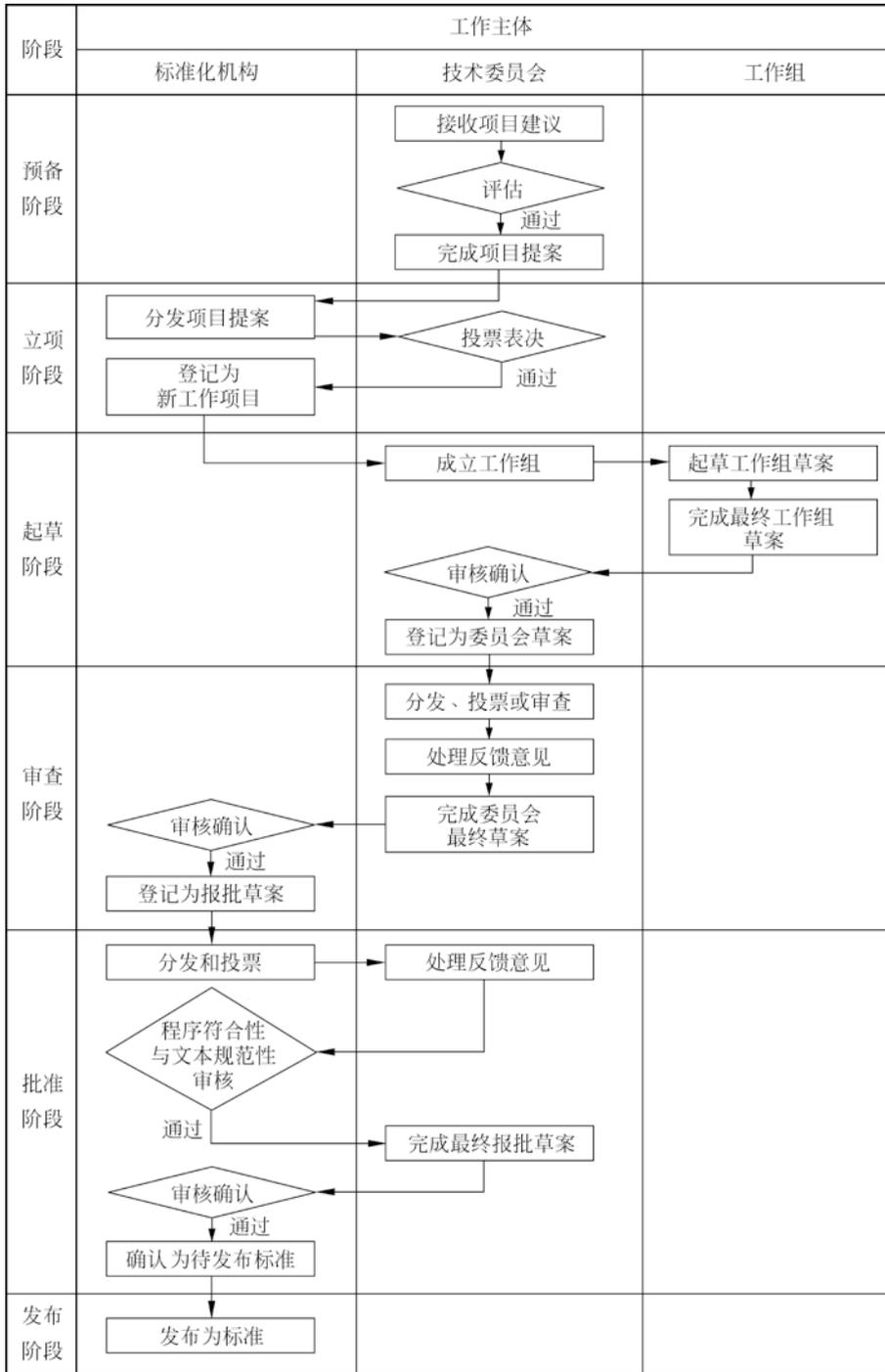


图 3-1 标准制定程序流程