

# 碎片化：粤港澳大湾区团体标准治理为何难以推进？

## ——基于整体性治理视角的分析

陈洪超 齐虹丽

(广东理工学院)

**摘要：**湾区经济时代的到来使得团体标准在规则衔接与统一大市场建设方面的重要性凸显。然而，粤港澳大湾区团体标准市场化配置的滞后，并未使团体标准区域治理的固有功能及其成效得到充分发挥。借鉴整体性治理的研究范式和理论框架，阐释当前粤港澳大湾区团体标准治理呈现出碎片化特征，主要体现在治理组织、治理政策与治理成效3个方面。形成上述特征的症结在于三地不同的治理模式，以及三地团体标准发展竞争导致的利益分野。改善目前粤港澳三地团体标准治理的碎片化问题，需要植入整体性的思维与逻辑，即完成发展诉求逻辑从个体走向整体、组织变革重塑从裂化走向聚合、行动协调联动从分治走向包容的多重转变。

**关键词：**粤港澳大湾区，团体标准，碎片化，统一大市场

DOI编码：10.3969/j.issn.1674-5698.2023.02.001

## Fragmentation: Why Is It Difficult to Promote Association Standard Governance in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area? —Analysis from the Perspective of Holistic Governance

CHEN Hong-chao QI Hong-li

(Guangdong Technology College)

**Abstract:** The arrival of the Bay Area economic era makes association standards play a key role in the connection of rules and the construction of a unified market. However, the lag of marketization of association standards in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has not brought the inherent function and effectiveness of regional governance of association standards into full play. Drawing on the research paradigm and theoretical framework of holistic governance, this paper explains that the current association standard governance in the Greater Bay Area is characterized by fragmentation, which is mainly reflected in three aspects: governance organization, governance policy and governance effectiveness. The crux of forming the above characteristics lies in the different governance models of

---

**基金项目：**本文受2019年广东省普通高校特色创新类项目“法治视角下粤港澳大湾区标准化协同治理对策研究”（项目编号：2019WTSCX131）；2021年广东理工学院“创新强校工程”重点培育项目“标准化引领现代服务业高质量发展：理论、机理与路径——以物流标准化为例”（项目编号：2021GKJZD006）资助。

**作者简介：**陈洪超，法学硕士，讲师，研究方向为标准化政策、经济法学。  
齐虹丽，法学博士，教授，研究方向为经济法学。

the three regions, as well as the interest division caused by the development and competition of association standards in the three regions. To improve the fragmentation of the current association standard governance in Guangdong, Hong Kong and Macao, it is necessary to implant a holistic thinking and logic, that is, to complete the multiple transformations of the development appeal logic from individuals to the whole, organizational transformation from cracking to aggregation, and action coordination and linkage from division to inclusion.

**Keywords:** Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area, association standards, fragmentation, unified large market

## 1 问题的提出

自2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布以来,互联互通随即成为粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)协同发展的题中应有之义,习近平总书记在深圳经济特区成立40周年庆祝大会上指出“要抓住粤港澳大湾区建设重大历史机遇,推动三地经济运行的规则衔接、机制对接”。党的二十大报告中明确指出“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”。标准是经济活动和社会发展的技术支撑,是国家基础性制度的重要方面<sup>①</sup>。标准作为一种中性的技术工具,在粤港澳长期合作的进程中,其实一直被不同主体“吸纳”以进行策略化、工具化调用,时至今日已经成为推动大湾区融合发展最有力、最有效的抓手,是最有可能率先实现突破、取得实效的载体<sup>②</sup>。通过标准可以解决规则的一致性问题,在区域服务贸易自由化、产品或服务的质量控制、环境保护和社会公共管理服务等诸多领域,促进资源要素的自由流动与规则衔接<sup>③</sup>。因“一国两制”之因素,又因港澳高度开放且自由的市场经济体制与内地行政主导的经济体制间的显著差异,导致国家标准、行业标准和地方标准这3种法定标准体系在港澳两地无法直接适用,大湾区标准化合作不可能采取政府主导地方标准协调的方式,而只能以更加市场化的途径来构建治理模式,即团体标准协调模式<sup>④</sup>。截至2022年10月9日,在全国团体

标准信息平台上检索到带有“港澳”字样的团体标准总计49项。由此引伸而来的问题是:大湾区团体标准治理语境下的“团体标准”到底包含哪些类型,体现出什么样的表征?原因是什么,又需要怎样实现治理的现代化?本文针对团体标准这一事物,从内地与港澳两个基本路向出发,对上述系列问题进行了探讨。

## 2 粤港澳大湾区团体标准的现实样态

自新标准化法赋予团体标准法定地位以来,团体标准的制度体系逐渐完善,其中《团体标准管理规定》对团体标准的界定为“依法成立的社会团体为满足市场和创新需要,协调相关市场主体共同制定的标准”,此概念对内地而言具有统一适用性。但大湾区这一“跨制度性”特殊微观场域下的“团体标准”与一般意义上的团体标准边界又有着显著不同,这主要是由港澳两地高度开放自由的市场体制所决定的。以香港为例,香港标准化体制沿袭英国传统的技术法规制<sup>⑤</sup>。除了具有强制性的已经融入法律之中的技术法规以外,其他的所有标准形态都可以按照市场规则在香港地区适用。因此大湾区团体标准现实样态(如图1所示)具体包括两种类型:一是珠三角九市按照标准化法所确定的团体标准即内地团体标准,例如:广东省粤港澳大湾区标准促进会发布的团体标准;二是港澳两地的自愿性

注:① 详情参阅:《国家标准化发展纲要》具体文本。

② 详情参阅:湾区建设与湾区标准发展之路.国家标准化管理委员会官网建党百年话标准专栏, [http://www.sac.gov.cn/zt/jdbn/bzgs/202109/t20210908\\_347495.html](http://www.sac.gov.cn/zt/jdbn/bzgs/202109/t20210908_347495.html).访问日期2022年9月1日。

③ 上世纪最后的二十余年,为了进一步提高政府公共服务效率和优化政府职能,以英国为首的西方国家掀起了一场声势浩大的“新公共管理”改革运动。它以采用工商管理理论、方法与技术,引入市场竞争机制,强调政府分权及权力下放,强调顾客导向以及提升服务质量为特征。这种市场导向型的政府改革浪潮迅速席卷美国、澳大利亚等西方国家和我国香港地区。

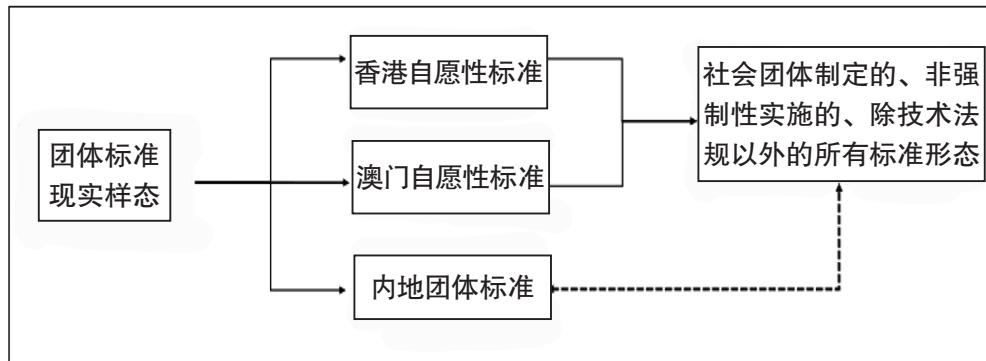


图1 粤港澳大湾区团体标准现实样态

标准。这里主要是指社会团体发布的、非强制性实施的，除以法例、行政法规、法令形式颁布的技术法规以外的所有标准形态。具体而言，包括了（产业、企业）联盟标准、协会标准、论坛标准、国外先进标准（英国标准）、区域标准（欧洲标准）、国际标准（ISO标准）等不同类型。以上两种类型即是本文中所讲的大湾区“团体标准”<sup>④</sup>。

因为内地与港澳标准化体制机制不同，导致两者在制定主体、效力等级等方面都有着明显差异。首先是制定主体方面。内地团体标准中的“团体”必须是“依法成立”的社会团体，而港澳两地的“团体”则不受民政部门行政许可的限制，具有更加广泛的含义；在效力等级方面。2017年《标准化法》修订虽然没有延续旧法中四级标准<sup>⑤</sup>之间不同效力的规定。但是在团体标准具体实践中都不同程度存在着矮化、弱化团体标准的做法。尤其是《团体标准管理规定》中规定实施效果良好的团体标准，可以申请转化为国家标准、行业标准或地方标准，这在一定程度上阻碍了团体标准“市场化”的进程，甚至违反了“反垄断”的原则<sup>[3]</sup>。而港澳两地团体标准并不存在着效力等级划分与向某层级标准进行转化的问题。标准的质量取决于其内容的科学性和技术的合理性，不取决于其制定的主体是否是行政机关以及行政机关的行政级别<sup>[4]</sup>。尽管内地与港澳两地的团体标准内涵与外延都有着诸多不同，但其区

域治理功能却又是相通的，都是以市场为主导的标准体系，即都属于“国家标准”，对于促进区域统一大市场建设都具有重要支撑作用。观察大湾区标准化建设实践，目前团体标准在促进大湾区互联互通的现实中并未能很好地发挥治理作用，“碎片化”特征尤为明显，亟待整体性治理。

### 3 碎片化:粤港澳大湾区团体标准治理的表征

“碎片化”原意为完整的东西破碎成诸多零块，是描述社会传播语境的一种形象说法，后来广泛应用于政治领域、社会领域和技术领域<sup>[5]</sup>。希克斯等（2002）认为“碎片化”是政府部门职、权、责的一种分割状态，具体表现为政府部门内部各类业务间分割，一级政府部门间分割，或是一级地方政府间分割。即“如果不同职能的部门在面临共同的社会问题时各自为政，缺乏相互协调、沟通和合作，致使政府的整体政策目标无法顺利达成，那么碎片化政府就此形成<sup>[6]</sup>。”另外，伴随着应用场景的不同，“碎片化”还用以表述由于社会共同体的解体导致的秩序失范、经济失衡、结构碎化，利益群体的崛起使社会趋于一种原子化治理状态（张新文等，2017）。本文中所谓大湾区团体标准治理碎片化是指：粤港澳三地政府部门、社会团体、成员企业和第三方机构等

注：④ 其实学界对于“联盟标准”“论坛标准”“区域标准”等是否属于团体标准范畴还存有争议，在此为行文方便与概念的相对统一，对团体标准做最大限度的扩充解释，暂且将上述标准类型统一纳入到团体标准范畴之中。

⑤ 《标准化法》第二条第二款规定：“标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准”。

多元主体在团体标准治理过程中,出于自身利益的追求、政策价值取向的异化以及机构间政策协调机制的不畅等多方面的原因,所造成的团体标准治理政策分割、冲突,甚至各自为政的现象。主要表现在以下几个方面。

### 3.1 团体标准治理组织的碎片化

组织的碎片化主要从珠三角九市与港澳两地两个层面展开。首先是珠三角九市。珠三角九市遵循我国标准化法“统一兼分工管理”的相关规定,深受内地传统科层制、政府单一主导的标准化管理体制影响。市场监管部门是珠三角九市的统一管理部门,但在政府部门分工合作中,由于缺乏完善的协调推进机制,看似统一的标准化管理体制事实上却呈碎片化,每一级政府,每一个政府部门都各自为独立的利益主体相互博弈<sup>[7]</sup>。中国标准化体系中还有一个多决策体系,即同时有若干不同政府主体分别管理着不同领域的标准化。例如:旅游局、住建部、铁路总公司、民航总局等,依然是各自独立负责管理行业的标准化<sup>[8]</sup>。目前这种“九龙治水”式的标准化管理体制一定程度上加剧了团体标准机构裂化、治理碎片化与治理失灵。其次是港澳两地。港澳两地的标准体系并不像内地那样的复杂,除了技术法规以外,主要以市场化的团体标准为主。港澳的市场监督管理及标准化工作没有设置专门的部门,职能更是分布在不同的机构与组织,例如:香港创新科技署下辖的产品资料组、香港海关与电讯管理局等<sup>[9]</sup>。港澳的这种“多头管理”不可避免地带来部门主义、专业主义、各自为政的弊端,尤其是导致广东对接两地的标准化工作提高了行政成本与门槛,同时也降低了大湾区内团体标准治理效果。

### 3.2 团体标准治理政策的碎片化

团体标准治理政策的碎片化主要体现在粤港澳与珠三角九市两个层面。第一层面是粤港澳。港澳两地坚持市场自由基本原则,对标准化服务市场保持最大限度的自由与开放,更没有出台专门的团体标准奖励政策文件,这与广东形成鲜明对比。例如:2021年澳门特别行政区政府在《澳门特别行

政区经济和社会发展第二个五年规划(2021—2025年)》中首次明确提出“推进建立大湾区食品安全标准体系,每年更新或增补不少于一项食安标准。透过CEPA相关机制,与内地部门研究在原产地标准、通关便利、检验检疫领域作出便利化”。这是澳门在大湾区标准化合作方面释放的积极信号。而香港市场以《香港法例》作为基本要求,其他要求采用可满足市场需求的标准<sup>[10]</sup>。香港还没有在官方层面形成清晰的大湾区标准化合作框架。由此可见,三方尤其是港澳两地在团体标准治理政策衔接上处于“真空”与“悬浮化”状态。第二个层面是珠三角九市。珠三角九市团体标准治理政策的碎片化遵循属地管理原则、带有明显的“行政区行政”色彩,以层级节制、职责分工和各司其职为特征的行政区行政对跨域公共事务的治理却时常失灵<sup>[11]</sup>。例如:九市市场监管部门现行的专项团体标准奖励政策中(详见表1)资助团体标准的额度相差较大,深圳市、佛山市、惠州市和中山市根据不同情况团体标准资助额度上限为10万元,而2020年6月出台的《广州市标准化战略专项资金管理办法》对团体标准却无明确的资助规定<sup>⑥</sup>。这种在团体标准治理供给中形成的格局表现为差序格局。越是湾区核心城市,团体标准服务供给越丰富,例如:广州市每个区都有标准化专项资助政策。这种大湾区团体标准治理政策资源的碎片化,降低了大湾区团体标准治理的整体效率。质言之,珠三角九市团体标准资助奖励政策不同程度上保留了若干计划因素,上述政策到底在多大程度上促进了优质团体标准的生成,是否在大湾区内真正营造了团体标准公平竞争的市场环境等一系列问题有待进一步研究。

### 3.3 团体标准治理成效的碎片化

粤港澳三地法律差异大、制度藩篱多、规则各行其是、要素流动成本高,业已成为大湾区建设的最大堵点<sup>[12]</sup>。湾区的内地城市和港澳又各自拥有历史遗留的、彼此有巨大差异的技术标准与行业准入资质,这些构成了湾区要素流通的“关境之后”障碍<sup>[13]</sup>。《粤港澳大湾区发展规划纲要》文本中共有14处提

注: ⑥ 广州市层面虽没有对团体标准予以明确资助奖励,但是广州市各个区都有制定标准化战略专项资金管理办法等政策,且都把团体标准纳入资助的范畴。例如:《荔湾区标准化战略专项资金管理办法》第八条规定:主导团体标准制定的资助3万元。

表1 珠三角城市团体标准奖励资助政策

颁布单位	文件名称	奖励额度	资助奖励条件
广东省	《广东省实施标准化战略专项资金管理细则》	≤10万元	主导团体标准制修订的单位（发布标准的团体）
深圳市	《深圳标准领域专项资金资助奖励操作规程》	≤10万元	由社会团体或产业联盟发布的深圳市团体标准，在深圳市标准信息平台上提交有关信息且得到一年以上有效实施，并通过专家评审
珠海市	《珠海市实施标准化战略专项资金管理办法》	≤8万元	主导国内联盟团体标准制修订的单位；标准文本“前言”中排序第一或第二的起草单位视为主导制定标准的单位
东莞市	《东莞市质量发展专项资金管理办法》	≤3万元	主导团体标准制修订的单位
佛山市	《佛山市标准化战略资金管理办法》	≤10万元	在团体标准“前言”中列首位的起草单位为主导制修订单位
江门市	《江门市实施标准化战略专项资金使用管理办法（2021版）》	≤5万元	每主导制定（标准文本“前言”中排首位的起草单位）一项团体标准（联盟标准）
惠州市	《惠州市财政局关于实施技术标准战略专项资金使用的管理办法》	≤10万元	在团体标准“前言”中列首位的起草单位为主导制修订单位（如首位为非广东省单位，则排序第二的单位）
肇庆市	《肇庆市实施标准化战略专项资金管理办法》	≤5万元	主导团体标准制修订的单位
中山市	《中山市实施技术标准战略专项资金管理办法（2021年修订）》	≤10万元	每承担组织制定一项产业集群联盟标准，本市实施单位不少于10家或产业覆盖面不低于50%的；每主导组织制定一项全国性团体标准

及“标准”，更多强调的是充分发挥行业协会商会和企业在制定技术标准方面的“跨制度治理”作用，而这对还未与政府部门完全脱钩、市场化程度远不及港澳的大部分广东社会团体来说可操作性不强，这也导致了团体标准治理可能缺乏全局性与长远性，更多的可能是被局限在类似于皇岗-落马洲第二公路桥等某一个具体工程项目之中。这使得三地团体标准治理的决策与执行效果长期处于未知的“黑洞”中，难以被评估和知晓。以WQ01-0001《桥岛隧智能运维数据标准体系建设指南》“湾区标准”<sup>⑦</sup>为例，声明使用的单位虽然包括香港理工大学、澳门大学等，但该技术规范能否在粤港澳三地更多的桥梁等基础设施中得到推广与应用有待进一步观察。即大湾区团体标准治理效能仍亟待提升，三地始终未能建立起完善的跨境治理“决策—执行—监督”机制<sup>[14]</sup>。因此，三地团体标准治理某种程度上呈现出政府规制“失灵”的现象。

#### 4 碎片化的生成机理：掣肘大湾区团体标准治理成效的深层因素

现有研究提出的大湾区团体标准治理存在制度障碍，其根本原因在于三地政府组织在治理过程中缺乏协调和整合，传统官僚体制、部门利益之争以及新公共管理改革都是造成这种“碎片化”现象的重要根源，导致部门主义、各自为政、管理分割、服务裂解等弊端<sup>[15]</sup>。而今大湾区又面临着“一国、两制、三法域、三关税区”，使得大湾区团体标准治理更加复杂。

##### 4.1 治理差异：三地团体标准治理模式不同

###### 4.1.1 重心下移型：非政府组织主导下的香港团体标准治理

香港长期以来一直奉行“小政府、大社会”观念和“积极不干预”政策，迄今没有战略性发展规划，经济政策缺乏长期性和连贯性，经济政策的执行力较弱<sup>[16]</sup>。香港无类似于内地市场监管系统这样的主管标准化事务的政府部门，目前大湾区标准化研究中心对接香港的主要部门包含香港特区科技创新署、香港品质保证局、特区政府规划署、工业贸易署、卫生署中医药归管办公室、香港消费者委员会等。香港地区的标准化工作深受欧美等西方发达国家或者国际标准组织的影响。香港的标准体系

注：⑦ “湾区标准”是近年来以广东省标准化研究院为主体筹建的粤港澳大湾区标准化研究中心，联合港澳相关利益方制定与发布的一系列标准。

中以团体标准为主,且在很多领域直接使用国际标准。例如:2022年1月,香港政府创新科技署认可处(HKAS)发布《关于香港认可与实施ISO 50003:2021的安排》的公告显示,国际认可论坛(IAF)已经发布IAF MD24 “Transition Requirements for ISO 50003: 2021”,确认实施ISO 50003: 2021的过渡期为两年半。因此,能源管理体系认证机构必须于2023年11月30日前符合ISO 50003: 2021的要求。<sup>⑧</sup>可见,香港的标准化治理模式是:政府充分尊重市场交易习惯,以市场主导制定的团体标准为主,对内地的标准采标严重不足,更多直接采纳国际标准或者区域先进性标准。

#### 4.1.2 中间混合型:政府与市场相互制衡的澳门团体标准治理

整体上来看,澳门的标准化治理模式与香港相似,但又具有澳门自身的特色。与香港深受英美法系影响不同的是,澳门则又兼具了大陆法系的色彩,因此标准化发展的自由限度比香港要低一些,澳门除了尊重市场主体自由选择的合约标准外,更多的是通过法例、行政法规、特区公报、行政长官公告等形式,直接采纳或者参照国际、内地或者其他国家的技术规范,让不同类型的(团体)标准得以在澳门实施。例如:2018年12月,在澳门特别行政区公报第53期第一组,颁发第38/2018号行政法规《制药、覆铜板制造及塑胶加工工业场所的空气污染物排放标准》,其中空气污染物中的硫化氢、甲硫醇排放标准,参考国家标准GB 18918-2002《城镇污水处理厂污染物排放标准》及GB 14554-1993《恶臭污染物排放标准》。但在非甲烷总烃这一排放标准中,则参考欧洲议会和理事会第2010/75/EU号指令《工业排放(综合污染预防和控制)》<sup>⑨</sup>。又如:2015年5月,第45/2015号行政长官公告,国际海事组织海上安全委员会于2010年5月14日通过的第MSC.288 (87)号决议《原油油船货油舱保护涂层性能标准》,自2012年1月1日起适用于澳门特别行政区。可见,澳门团体标准治理虽然重视政府部门的

作用,但是政府在团体标准的援引、制修订等方面集众家之所长,赋予市场主体更多的自主权,具有明显的中西结合之特色。

#### 4.1.3 政府主导型:内地团体标准治理的转型

近年来,在新公共管理、公共治理理念的引导下,内地围绕着理顺政府与市场和社会关系、简政放权与职能转变、建设现代化政府等主题,进行了一系列的标准化治理变革。尤其是2017年新修订《标准化法》实现了由行政管理法向社会治理法转向的革命<sup>[17]</sup>。其中团体标准赋予法定地位又被看成为新法最大的亮点。自2019年以来,多部门相继联合出台《团体标准管理规定》和《关于促进团体标准规范优质发展的意见》等文件,为团体标准治理奠定一定制度基础。但从现实角度来看,内地团体标准在“放与管”之间面临着“两难”境地。“一难”是指团体标准自我治理能力弱。内地的多数社会团体缺少活力与自治能力,专业知识和标准设定经验比较匮乏<sup>[18]</sup>。政府部门一旦“放”就可能出现类似“国产三文鱼”团体标准事件,导致团体标准污名化;又“一难”是指地方政府部门对团体标准的“管”又过多。地方政府部门还是惯用“长官意志”左右着诸多团体标准的“生与死”。例如:部分团体标准的“生”可能不是基于市场与创新的需要,而是仅仅为了服务产业政策,甚至只是为了迎合地方“政治锦标赛”体制而“装点门面”。内地团体标准的治理如何更好实现多元主体协同治理的转型,如何借鉴港澳两地已相对成熟的团体标准设定实践经验值得思考。

通过对三地模式的比较,可以得知内地团体标准体制不断趋同于港澳两地,但是市场配置水平还与港澳有着不小的差距。这一方面为大湾区规则衔接、机制对接与制度型开放奠定了良好基础,另一方面也在一定程度上弱化了政府规制能力,导致三地团体标准的治理在某种程度上表现出一定的裂化性与低效性,即大湾区团体标准治理呈现“碎片化”的样态。

#### 4.2 利益分野:地方保护与区域治理存在冲突

注:⑧ 详情参阅:香港認可處(HKAS)-最新消息(檔案) [https://www.itc.gov.hk/en/quality/hkas/doc/Schedule\\_for\\_Implementation\\_of\\_ISO\\_50003\\_2021.pdf](https://www.itc.gov.hk/en/quality/hkas/doc/Schedule_for_Implementation_of_ISO_50003_2021.pdf).访问日期2022年9月5日。

⑨ 详情参阅:澳门特别行政区政府印务局官网.[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/53/regadm38\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2018/53/regadm38_cn.asp).访问日期2022年9月7日。

粤港澳区域合作已经由过往的利益离散型合作,过渡到当下的利益聚合型合作阶段,这是一种政府驱动、区域公共利益最大化的跨域事务治理合作<sup>[19]</sup>。但与此同时,一国之下横跨不同区域、不同社会制度、不同关税区以及多核心城市的特点,无疑也给大湾区的发展建设与治理运作带来了诸多制度障碍以及协调成本<sup>[20]</sup>。有学者认为粤港澳三地的标准化因为利益诉求不同,存在着标准竞争、标准合作、标准错位这3种模式<sup>[21]</sup>。一是因为内地传统条块分割的标准化管理体制,导致珠三角九市标准化主管部门与相关行业部门“各扫门前雪”;二是因为长期以来内地对于团体标准的市场化资源配置不足,导致港澳各界与内地团体标准议题的对话活动进展缓慢;三是因为大湾区11个城市间经济发展不平衡、产业承载力不同等,一定程度上出现各城市间团体标准事务沟通与协调“互不买账”的情形,“邻避效应”心态明显,信任机制的式微,一定程度上又压缩了大湾区团体标准合作互动的空间。同时也包括大湾区内现有澳门制造、湾区标准、粤港澳大湾区标准创新联盟标准等不同团体标准样态,最为重要的是上述标准之间的转换衔接机制还未建立,客观上也为地方保护主义提供了生存土壤,从而加剧三地团体标准治理的“碎片化”。因此,大湾区团体标准治理也亟待由地方主义下的府际竞争向区域治理下的联动合作转变。

## 5 整体性治理: 大湾区团体标准治理策略

为了弥补新公共管理改革浪潮中对公平、正义等公共行政价值的迷失,解决政府治理碎片化的困境。学界结合新生的问题提出各种新的政府改革与治理的实践模式以取代“新公共管理”,其中包括元治理理论、新公共服务理论、制度性集体行动理论、区域治理、网络(化)治理理论、整体性治理理论、数字治理理论等,构建起基于政府间合作、强化多元主体整合的理论范式,即进入所谓的“后新公共管理”时代。

大湾区是具有两种制度、3个关税区、3个法律体系的异质性城市群,大湾区发展现实中存在的时

序差异、空间整合不足、协同度不够等困境依然不容忽视。大湾区团体标准治理难以推进可以归因于“碎片化”体制下存在的市场化配置不足、交易成本过高、权威分散而无法契合整体性治理的要求。因此,在探究大湾区团体标准治理的问题时,应突破传统的仅依靠单个项目短期合作的思维,从区域治理体系创新的整体性视角去思考团体标准治理问题,从而更好地为推动大湾区规则衔接与机制对接提供新思路。

### 5.1 从个体走向整体: 大湾区团体标准治理中的目标诉求

粤港澳三地通过经贸合作、产业协同的方式,在标准化合作方面取得了重要进展,但三地“分割而治、三足鼎立”的局面仍然没有改变,因为大湾区区域协同发展涉及不同尺度的功能定位、复杂的尺度形态和多尺度的利益博弈关系。<sup>[22]</sup>若要改变以往常发生的三地因合作致一方利益受损而牵连致整个合作被搁浅的情况,大湾区团体标准治理目标应更加注重区域协同发展的总目标,从不同层次上去规划统筹三地团体标准的发展,实现标准制定者与使用者利益的高度一致性,倡导树立大湾区标准化共同体理念<sup>[23]</sup>,构建以社会团体自我治理为主导、市场主体市场自律为手段、社会主体耦合支撑为条件、政府部门行政规制为保障的大湾区团体标准整体性治理模式(如图2所示)。

多主体参与大湾区团体标准治理可以有效规避“碎片化”带来的不利影响,对于单一的政府行政管理越位和市场配置不足等问题具有强大的互补作用。主要体现在以下3个方面:一是行为系统性的“共建”。来自大湾区内不同社会系统的多元主体通过行政规制、自我治理、市场自律和第三方耦合支撑等不同主体间行为交叉融合,推动形成协商为基础的“共建”格局;二是手段综合性的“治理”。多元主体参与治理有效规避传统简单的行政规制。它以行政规制为基础,主张通过自律公约、第三方认证、信息和信用工具等社会性规制手段来克服行政规制治标不治本的局限;三是公共利益最大化的“共享”。团体标准因市场和创新而生,其在满足标准制定者合法利益的同时,一定程度上也承担着发展大湾区产业经济、满足大湾区消费者需求和增进大湾区

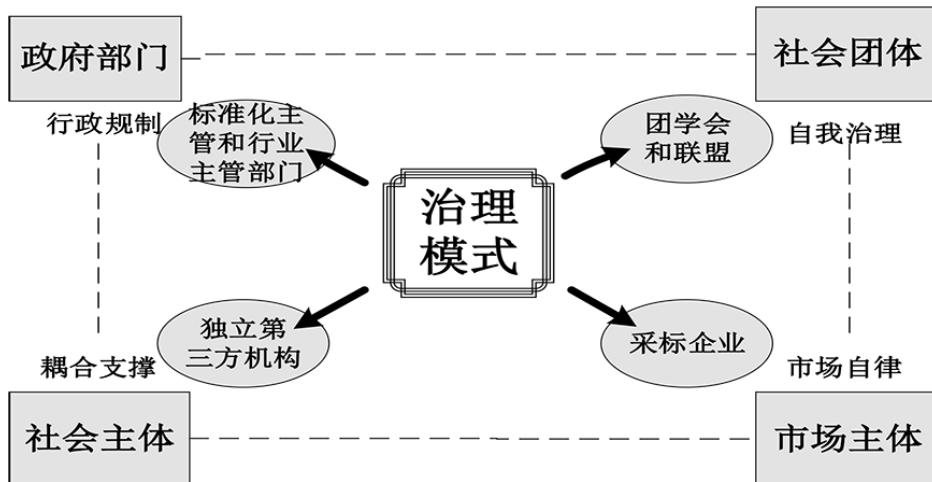


图2 大湾区团体标准整体性治理模式

社会整体福祉的历史使命。团体标准治理最终目标体现为大湾区社会公共利益最大化的“共享”。

## 5.2 从裂化走向聚合：大湾区团体标准治理中的组织变革重塑

香港地区团体标准的治理深受新公共管理理念的影响，政府不设定标准化主管部门，对于标准保持着最大限度的市场自由，团体标准的选择尊重国际经贸规则、合同交易方与第三方认证，这使得香港政府一方面对团体标准缺乏相应的统筹与协调能力，另一方面社会团体缺乏主动对接内地团体标准的积极性。自2015年国务院印发《深化标准化工作改革方案》以来，团体标准就一直是我国标准化体制改革的新引擎与试验田，但在如何处理团体标准的“有效市场”与“有为政府”这一基础性关键问题上，还有一个不断消化与调试的过程，在此过程中也有可能加剧团体标准的裂化。

在目前三地跨境治理场域的管理模式下，要促进三地团体标准的聚合，必须加速三地标准化组织在管理层级上的整合。具体包括：广东省政府与珠三角九市之间整合、三地省级政府之间整合、珠三角九市之间整合。一是广东省政府与珠三角九市之间整合，重点在于提升省市府际间全面实施标准化战略领导小组这一协调机制之间的整体性与协同性；二是三地省级政府之间整合。主要把标准化工作纳入现有的三地省级政府高层会晤、联席会议、工作会议、专责小组等议事机制之中，共同协商制定年度重点工作。例如：《粤港合作框架协议》2020

年重点工作第20项中就明确指出“加强粤港澳标准质量和检测认证合作，发挥粤港澳大湾区标准化研究中心作用，争取国家有关部门支持，向粤港澳大湾区企业推广香港的检测认证服务，推进各种市场要素高效便捷流动，提升大湾区市场活力和竞争力”。另外，不断健全包容性的大湾区标准化协调联动机制。应在大湾区建设领导小组、广东省推进大湾区建设领导小组、香港大湾区建设督导委员会、澳门大湾区工作委员会等既有跨部门协调机构的框架下，借鉴首都标准化委员会模式，要进一步提升粤港澳大湾区标准化研究中心等标准化权威部门在大湾区标准体系建设中的引导性作用，创新粤港澳三地标准化合作体制机制，完善粤港澳大湾区标准公共服务平台，进一步扩大港澳数据来源范围，增强部门开放意识和信息透明度，提供现场表达机会，规避府际信息碎片化现象<sup>[24]</sup>。使其能以更高的决策权进行包容性协调，真正打造成为大湾区标准国际化的一流公共平台；三是珠三角九市之间整合。珠三角九市彼此间的合作发展，是根据所在地方的特色功能、优势条件与发展需求而开展不同领域的对接行动，进一步提高了区域合作发展的协同性与深度<sup>[25]</sup>。例如：2020年10月，广深两地工信部门签署的《智能网联汽车产业专项合作协议》中就明确提出，“到2025年两市建立起较为完善的智能网联汽车标准法规体系”。

## 5.3 从分治走向包容：大湾区团体标准治理中的行动协调联动

大湾区团体标准治理是一项复杂且系统的工程,具有明显的“跨制度”治理特性,亟待构建包容性的府际关系。大湾区团体标准治理行动转变逻辑应主要体现在3个方面。

(1) 建立社会团体的团体标准组织体系,完善社会团体内部分治理结构。团体标准组织体系至少应包括领导小组、审查委员会、起草小组、标准化工作秘书处。团体标准领导小组全面负责团体标准的管理工作。团体标准审查委员会负责团体标准的立项审查和标准草案的技术审查。起草小组是为制修订某一团体标准而组建的工作组,或根据本领域的产业和技术特点设立的某一细分领域的常设的起草工作小组。起草小组对所起草的团体标准的质量负责;秘书处设于团体标准领导小组处,主要负责团体标准成员单位间的日常沟通和联络工作,建立团体标准档案。

(2) 健全标准起草小组的运行规则,增加消费者代表等相关方作为团体标准起草组成员。《团体标准管理规定》第十四条规定“涉及消费者权益的,应当向社会公开征求意见,并对反馈意见进行处理协调”。在团体标准制定过程中要重视相关方代表参与,凡是涉及到消费者权益的,都要公开征求意见。但是“涉及到消费者权益”的范畴应该由谁又该如何进行界定仍不明晰。因此,建议借鉴港澳有益经验,在《团体标准管理规定》中增加“在所有的团体标准起草组织成员中,少量增加消费者群体代表参与标准制定会议的审议,但不赋予其表决权”的相关条款。没有表决权消费者代表的成员可以列席会议,除非说服有表决权的成员支持其观点,一般消费者代表的意见对标准的最终审议结果不产生影响。

(3) 借鉴港澳有益经验,不断优化团体标准市场化配置。要发挥粤港澳三地各自的标准优势,提

高三地在国际标准化事务中的协同度,将最高标准的国际经贸规则经验,通过制定形成或者采用形成,最终转换成三地可接受的团体标准,以此促进大湾区内各要素高效便捷流通,即通过经济整合构建大湾区统一大市场;要以广东团体标准单边开放为重点,在基础设施、高质量食品与农产品、政务服务等重点领域,着力构建团体标准“信息公开”与“数据开放”的协同治理格局,吸引港澳社会团体更加积极参与内地社会事务;要通过大湾区团体标准市场化改革,通过引入港澳第三方认证机制,倒逼内地标准化行政体制改革,积极探索“一事三地、一策三地、一规三地”,以团体标准形式支撑大湾区产业与竞争政策的落地;要通过团体标准推动大湾区内社会公共服务均等化,共建大湾区跨境优质生活圈,促进人心的“二次回归”。

上述3层次的目标逻辑实质上是对大湾区团体标准治理的统合性、整体性考量,通过不同层次的行动协调联动,提升团体标准市场化水平。

## 6 结语

党的二十大报告指出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。高质量发展需要高标准的引领与支撑,而团体标准则可以成为大湾区互联互通中的“高标准”。本文力图说明:大湾区内的团体标准治理形态更加多样,呈现出“碎片化”的表征,为解决此问题,需要超越传统的“政府控制——市场配置”二元结构,通过整体性治理来逐步弥合,这也是中国式团体标准治理现代化的应然之举。而带有“港澳”字样的团体标准实施情况如何,尤其是三地共同参与制定的团体标准在港澳两地实施的应然状态如何评价则是未来进一步有待深化的问题。

## 参考文献

- [1] 陈洪超,齐虹丽. 对标港澳:广东省推进粤港澳大湾区高质量发展的路径选择[J]. 广东经济, 2019(10):72–77.
- [2] 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(06):93–99.
- [3] 张璐,张勇,诸葛凯. 团体标准——高质量发展的动力引擎[J]. 科技管理研究, 2020,40(05):193–198.
- [4] 柳经纬,聂爱轩. 我国标准化法制的现代转型——以《标准化法》的修订为对象[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2021,51(01):69–80.
- [5] 谭海波,蔡立辉. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学, 2010(08): 12–18+187.
- [6] Perri6, Diana Leat, Kimberly Seltzer&Gerry Stoker.Towards holistic governance: The new reform agenda[M]. London: Palgrave Press, 2002.
- [7] 王艳林,陈俊华. 大标准化时代与《标准化法》之修改——以政府职能转变为讨论[J]. 河南财经政法大学学报, 2017,32(03):1–12.
- [8] 王平,侯俊军. 我国改革开放过程中的标准化体制转型研究——从政府治理到民间治理[J]. 标准科学, 2017(05):6–16+27.
- [9] 胡葳,王娟. 粤港澳标准化体制机制对比分析[C]. 第十七届中国标准化论坛论文集, 2020:1308–1317.
- [10] 刘圆圆,王娟,胡葳, 等. 粤港澳大湾区标准竞合案例及竞合概念模型研究[J]. 中国标准化, 2021(S1):35–41.
- [11] 周伟. 地方政府间跨域治理碎片化: 问题、根源与解决路径[J]. 行政论坛, 2018,25(01):74–80.
- [12] 邹平学. 粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J]. 青年探索, 2022(04):5–14.
- [13] 毛艳华. 粤港澳大湾区协调发展的体制机制创新研究[J]. 南方经济, 2018(12):129–139.
- [14] 杨爱平. 粤港澳大湾区世界级城市群治理体系创新的路径选择[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(06):15–25+205.
- [15] 唐兴盛. 政府“碎片化” :问题、根源与治理路径[J]. 北京行政学院学报, 2014(05):52–56.
- [16] 邹平学, 等. 香港基本法实践问题研究[M]. 北京: 社科文献出版社, 2014:724–728.
- [17] 陈洪超,齐虹丽. 论团体标准与企业标准自我声明公开和监督制度的理论基础——一个自我规制的解释[J]. 标准科学, 2021(07):6–14.
- [18] 方放,刘灿. 团体标准裂化、元治理与政府作用机制[J]. 公共管理学报, 2018,15(01):23–32+154.
- [19] 陈瑞莲,杨爱平. 从区域公共管理到区域治理研究:历史的转型[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2012(02):48–57.
- [20] 吴巧瑜,黄颖. 第三方治理: 粤港澳大湾区社会组织跨区域协作治理研究——以Y青年总会为例[J]. 学术研究, 2022(03):57–63.
- [21] 刘云刚,张吉星,王丰龙. 粤港澳大湾区协同发展中的尺度陷阱[J]. 地理科学进展, 2022,41(09):1677–1687.
- [22] 陈锡稳. 双循环背景下推进粤港澳大湾区标准化建设的思考[J]. 中国标准化, 2020(11):34–37.
- [23] 余晓,顾玲巧,单嘉祺. 整体政府视角下标准化治理府际合作的生成机理研究[J]. 公共管理与政策评论, 2022,11(05): 131–141.
- [24] 方木欢. 分类对接与跨层协调: 粤港澳大湾区区域治理的新模式[J]. 中国行政管理, 2021(03):36–44.