

跨区域标准化国际合作路径思考 ——以德国和拉丁美洲为例

张笑雪 施琴

（上海市质量和标准化研究院）

摘要：从国际合作实践来看，德国与拉丁美洲、美国与非洲等率先突破地缘限制，开展跨区域标准合作，在人才培养、技术交流、国际参与等诸多方面取得了显著成效。这些标准化良好实践与经验为我国在更大范围内加强国际合作提供了有益参考。本文以德国与拉丁美洲为例，分析了其开展跨区域标准化合作的机制、模式、重点及特点，并提出对中国与拉丁美洲开展标准化合作的建议。

关键词：跨区域标准化合作，德国，拉丁美洲，德国联邦物理技术研究院

DOI编码：10.3969/j.issn.1674-5698.2023.10.008

Thoughts on the Path of Cross-regional Standardization International Cooperation —Taking the Cooperation between Germany and Latin America as an Example

ZHANG Xiao-xue SHI Qin

（Shanghai Institute of Quality and Standardization）

Abstract: From the perspective of international cooperation practices, countries such as Germany and United States and regions such as Latin America and Africa have taken the lead in overcoming geopolitical constraints by conducting a series of cross-regional standardization cooperation activities, and have achieved significant results in areas such as talent development, technical exchanges, and international participation. These good practices and experiences in standardization provide valuable references for China to strengthen its international cooperation on a larger scale. Taking the cooperation between Germany and Latin America as an example, this paper analyzes the mechanisms, models, priorities, and characteristics of their cross-regional standardization cooperation, and puts forward suggestions to promote China-Latin America standardization cooperation.

Keywords: cross-regional standardization cooperation, Germany, Latin America, Physikalisch-Technische Bundesanstalt

近年来，在经济全球化不断深入发展、科技创新资源加速流动的背景下，标准作为技术载体已成为各国开展国际合作的重要资源和途径。除了在国际层面或本区域内开展标准合作之外，美国、欧洲等发达国家及地区率先突破地缘限制开展跨区域标准合作。其中，德国与拉丁美洲国家自20世纪80年代末开启标准化合作，经过多年累积双方合作形式不断丰富、合作内容不断深化，打造了可持续、

作者简介：张笑雪，本科，助理工程师，主要从事国际标准化研究工作。

施琴，硕士，正高级工程师，主要从事国际标准化、质量和标准化研究工作。

系列化的互信合作关系,成为了跨区域标准化合作的典范,也对域外国家如何参与拉美地区的标准化活动提供了非常有益的借鉴。

1 德国与拉丁美洲标准化合作的管理机制

1.1 合作政策

德国长期支持与发展中国家和新兴经济体发展伙伴关系,德国经济合作与发展部(BMZ)负责对外合作与援助,其认为与发展中国家的双边合作是一种“直接且可视的活动方式”,是“德国国内外发展政策的门面”。2020年,BMZ发布了《2030改革战略》,将实现2030年可持续发展议程作为对外合作与援助的主要目标,并以食品安全、可持续增长、气候和能源、环境和自然资源作为对外合作与援助的核心主题。同时,BMZ针对气候和能源等主题发布了数个战略文件以及《与德国发展合作的合作伙伴进行双边金融和技术合作的指南》等指导性文件,对德国政府的对外合作提供指引与支持。

1.2 实施机构

在BMZ的统一布局和政策引导下,德国联邦物理技术研究院(PTB)、德国国际合作机构(GIZ)、联邦地球科学与自然资源研究所(BGR)等多个政府下属专业机构与BMZ签署合作协议,在各自专业领域内设立专项,开展对外合作与援助。其中,PTB主要致力于推动发展中国家和新兴经济体的质量基础设施建设。BGR专注于在能源和矿产原材料、地下水、土壤等地理科学领域开展国际合作。GIZ是一个综合性国际合作机构,合作涉及社会发展、治理与民主、环境和气候变化等诸多领域。

在与拉美各国的标准化合作方面,主要由BMZ以质量基础设施和可持续发展为重点,委托PTB以项目制的方式推进实施。PTB的主要任务包括代表德方起草并执行合作项目、制定合作措施、评估合作成效、提交合作报告等,从而支持拉美国家基于需求开发和使用质量基础设施。除PTB外,GIZ、BGR等机构在社会治理、地理资源、环境保护等领域的拉美合作项目中,也有部分涉及标准。

2 德国与拉丁美洲标准化合作的发展历程

德国与拉丁美洲的标准化合作最早是以国家间双边合作的形式展开的。阿根廷、巴西和墨西哥是PTB在拉美地区的第一批合作伙伴。1989年,德国与墨西哥签署了《计量、标准化、测试和质量保证领域的技术合作协议》,PTB作为德国政府指定的执行机构,为墨西哥输送了大量标准化专家及实验器材,帮助刚加入关贸总协定的墨西哥建设质量基础设施。进入21世纪后,PTB逐步扩大在拉丁美洲的合作范围,与玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、尼加拉瓜、秘鲁等国开展了合作双边项目,并于2010年与墨西哥、厄瓜多尔和巴拉圭开展了首个“三方合作”项目“与墨西哥的三方合作:加强厄瓜多尔和巴拉圭的质量基础设施”。次年,PTB与泛美标准委员会(COPANT)落地了首个多边合作项目“拉丁美洲和加勒比地区能源效率和可再生能源质量基础设施”。

据不完全统计,2010年至今,PTB在拉美地区进行的相关合作项目共28项,项目金额超过3000万欧元。BMZ是PTB国际合作的主要资助来源,此外欧盟也为PTB部分项目提供资助,例如:与哥伦比亚合作开展的“质量促进竞争力—缩小哥伦比亚地区中小微企业质量差距”等。

3 德国与拉丁美洲标准化合作的模式及重点

3.1 合作模式

3.1.1 双边合作

双边合作是PTB在拉美各国开展合作的主要方式,与墨西哥、哥伦比亚、秘鲁、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、危地马拉、尼加拉瓜等拉美国家均开展了大量双边合作项目,为拉美国家标准机构开展标准化活动提供资金与技术支持。合作重点领域涉及可再生能源和能源效率、环境保护、饮用水质量保证、提高中小微企业竞争力等诸多主题,其中可再生能源和能源效率是PTB持续延展深耕的重点领域。

3.1.2 三方合作

近年来,三方合作作为一种新的合作方式在国际社会中引起了广泛关注,德国也将其视为建立全球战略伙伴关系的有力工具,发布了《德国发展合作中的三方合作》等政策文件,为自己设定了“与合作伙伴一起以多种方式开展三方合作”的合作目标。

根据BMZ定义,三方合作中合作伙伴的主要要求和职责如下:(1)促进伙伴(facilitating partner),可以发挥协调作用,推动中枢伙伴将已有经验分享给受益伙伴,并为此提供资金、技术、设备等援助。(2)中枢伙伴(pivotal partner),其与受益国具有相似的背景,并且有解决目标挑战的相关国内经验,可以在合作中分享知识和专业技术资源。(3)受益伙伴(beneficiary partner),需是在经合组织发展援助委员会官方发展援助受援国国家名单上的国家,并因面对特定的发展挑战而请求获得支持。一般情况下,德国承担促进伙伴的角色,中枢伙伴和受益伙伴均为南方发展中国家(如图1所示)。



图1 三方合作主体及关系示意图

PTB以两种方式推动三方合作。(1)针对特定主题直接设立三方合作项目,如:“与墨西哥的三方合作:加强厄瓜多尔和巴拉圭的质量基础设施”项目。(2)以双边合作成果为基础,在双边合作项目中融入三方合作模式,将已有的合作项目推广到第三国,如:在加强可再生能源和能源效率质量基础设施(2018–2021)项目中,进一步开展德国—墨西哥—古巴/多米尼加的三方合作,通过技术合作交流、技术与管理能力培训、专家访问咨询、能力

检测与比较、技术方案转让等方式,促进太阳能光伏和热电能源在古巴和多米尼加的推广。

3.1.3 区域多边合作

除了双边合作和三方合作之外,PTB与COPANT、加勒比共同体、南方共同市场等区域组织开展了一系列合作项目,通过区域平台向各组织成员开放。

为了合作内容能满足区域内各方需求,PTB在合作前通过成员调查、区域研讨、提案征集等方式确定行动计划,以区域项目“能源效率和可再生能源质量基础设施区域项目”为例,为敲定项目实施方案,PTB与COPANT在项目前期进行了以下工作:对COPANT成员进行需求调查;明确COPANT成员共同关心的问题;分析问题原因和解决方案;确定项目着力点,包括各国ISO/IEC的对口委员会、ISO/IEC技术委员会、培训、技术援助、实习、帮扶计划等;鼓励COPANT成员国针对以上分析提出行动方案。

为了进一步加强合作的专业性和影响力,区域项目根据合作内容邀请国际或区域专业组织共同参与,例如:在“能源效率和可再生能源质量基础设施区域项目”中邀请国际可再生能源机构(IRENA)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(ECLAC)等举办关于质量基础设施作用的主题活动。

3.2 合作重点

3.2.1 提升拉美全社会标准能力与意识

培训、研讨、实习等各类能力提升活动贯穿德国与拉丁美洲合作项目。一方面,面向标准制定、合格评定等相关工作者开展标准化知识和标准应用方法培训;另一方面,设立了“如何在标准化过程中获得最大利益”“标准化的贡献和实现可持续发展目标”等培训课程,向政界、商界、消费者群体等非标准化从业人员传达标准化的意义和理念,旨在提高全社会对标准化的认知和对其重要性的理解。

3.2.2 为拉美国家质量政策提供决策咨询

在宏观层面,合作项目以质量战略和政策的制定为重点。在区域范围内,支持各国就监管影响分析、市场监督指导文件编写等内容进行交流,并制

定了区域质量政策、区域标准发展规划、区域试点计划等战略成果。在国家层面,主要为政府提供技术法规和标准相关政策咨询,例如:PTB受邀就哥伦比亚质量系统的现状和挑战进行分析,其对策建议被纳入哥伦比亚2018–2022年国家发展计划。

3.2.3 支持拉美区域和国家重点标准研制

在重点领域开展标准研制是合作项目的关键成果,支持制定的标准主要包括3类:(1)国家标准,如:厄瓜多尔污水处理国家标准、秘鲁特色农产品标准。(2)区域标准,如:家用电器能效加勒比共同体区域标准、循环经济COPANT区域标准等。(3)推动拉美国家根据自身特点和优势制定或翻译转化国际标准,如:帮助秘鲁等国联合向食品法典委员会(CAC)提交生物多样性产品指南国际标准提案,指导厄瓜多尔等国翻译和采用再生金属等领域的ISO标准。

3.2.4 协助拉美国家建立国际标准化机制

合作项目的另一个重点成果是帮助标准化能力不足的拉美国家建立起参与国际标准化活动的工作机制和组织架构。如:支持海地等国成立了国际电工委员会(IEC)国家委员会,帮助玻利维亚、古巴、多米尼加等国成立了ISO/CASCO“合格评定委员会”国家对口委员会等。

4 德国与拉丁美洲标准化合作的特点分析

PTB在拉美开展的一系列标准化合作有其鲜明特点,在合作重点上聚焦国际性、在合作机制上注重多样性、在合作参与上注重开放性,主要包括以下几项。

4.1 关注国际热点和国际经验传递

德国对外合作内容与国际关注热点保持一致,近年来以实现2030年可持续发展议程为目标,注重在能源利用、循环经济、生态保护等领域与拉丁美洲开展标准化合作。同时,合作重点聚焦提升拉美国家的国际标准化能力,侧重于将如何参与国际标准制定,以及采用国际标准和国际良好实践的方法向相关国家传递。

4.2 基于自身优势的多样化合作机制

德国采用的合作方式主要包括双边合作、三方合作,以及依托区域组织开展的区域多边合作。其中,三方合作是一种连接南北合作和南南合作的国际合作模式。在这一模式下,德国能够发挥其技术和资金优势,联合已建立良好合作关系且实力较强的拉美国家,共同向第三国进行合作和援助,从而使合作内容更贴近拉美国家的需求,并进而高效便捷地拓展其合作网络。如:德国在与墨西哥的可再生能源和能源效率合作项目基础上,进一步开展德国—墨西哥—古巴/多米尼加的三方合作,将该项目中形成的技术方案向古巴和多米尼加推广。

4.3 聚焦目标区域/国家需求和广泛参与

以“基于合作伙伴需求”为定位,德国积极参与COPANT战略规划制定、评估以及对拉美国家标准化现状的调查,从而针对标准化发展中的难点和需求,相应地开展能力提升、标准研制、国际标准化参与等各类合作。在合作项目实施中也高度注重开放性,根据项目内容,广泛邀请相关的区域或国际专业性组织参与,同时向拉美社会各界开放,从而进一步拓展了合作网络。

4.4 注重成果的总结复制与宣传

德国尤其重视合作的总结与推广。例如:PTB与拉美国家开展的合作项目均对其理念、方法、路径和成效进行总结评估,形成项目报告、评估报告、研究报告、“质量基础施工工具包”等成果形式进行展示和分享,既传递了其理念和模式,又为成果的推广以及同类项目的拓展实施提供了可复制的经验,还塑造了良好的合作伙伴形象。

5 对中国与拉丁美洲开展标准化合作的建议

5.1 建立专业机构和民间组织开展标准化对外合作机制

德国实施政府监管、民间执行的管理模式,搭建了一个较为成熟、有效的对外合作机制,对于我国与拉美国家开展标准化合作有一定借鉴意义。建议选择已有成熟国际合作经验的专业机构

和民间组织,通过与其签署协议和给予资金支持,促进其主动与拉美相关机构开展标准化合作,保障合作的专业性和连续性。同时,建立相应的合作评估机制,督促专业机构和民间组织履行预期职责、创新合作方式、持续提升能力,来确保合作成效和自身影响力的提升。

5.2 搭建灵活多样的项目制合作平台

以项目制的形式开展合作是密切交流往来、创新合作方式、深入推进共赢的有效途径。建议充分利用中拉论坛、中拉合作基金等我国与拉美已有的合作框架,以长期性、系列化、开放式的项目制模式,与拉美各界开展标准化合作。此外,考虑采用三方合作的模式,与COPANT等区域标准组织或已有良好合作基础的国家(如:已与我国签署标准化合作双边协议的国家、达成政府合作协议的国家、“一带一路”沿线国家等)进一步拓展标准领域的合作伙伴关系。

5.3 以国际标准化为合作重点持续深耕

提升标准国际化水平是我国深入推进标准制度型开放的必然要求,也是拉美国家提升国际话语权的迫切需要。建议结合拉美各国的标准战略和需求,选择我国标准和技术能力强、国际认可度高、双方共同关注的领域,持续开展国际标准化合作,提升拉美各国国际标准参与和转化应用的能力,

确保合作成效,促进互惠共赢,以南南合作为推进全球可持续发展、促进贸易便利化贡献力量。

5.4 加强成功模式的复制和宣传

深化标准合作需要打破中拉信息壁垒,推动对话交流提升中国经验在美洲的传播力和认可度。建议对我国国际标准化合作的典型案例、标准化技术解决方案的成功模式,以及标准应用的良好实践等等,分类制作成宣传资料、专业技术工具、公开研究报告等,通过中国参与的联合国合作项目、WTO贸易政策审议机制、多边/双边论坛等各类渠道进行展示,进一步丰富我国在国际合作中发挥重要作用的国际形象。

6 结语

面对世界经济形势的发展演变,只有积极搭建标准化国际交流合作平台、深化拓展标准化合作伙伴关系,才能为全球治理体系贡献更多的中国主张和中国方案。基于对德国与拉丁美洲的标准化合作实践经验的梳理,本文对其开展跨区域标准化合作的模式、重点和特点进行总结归纳,并从加强机制建设、搭建项目平台、聚焦国际标准化合作、强化成果宣贯4个角度提出工作建议,以期为我国在更大范围内加强标准国际合作提供参考。

参考文献

- [1] Heike Clara Pintor Pirzkall. El papel de Alemania en la consolidación de la cooperación triangular en América Latina[J]. Intellector, 2018, 16(30): 46-59.
- [2] Triangular cooperation in German development cooperation[EB/OL]. [2022-3]. <https://www.bmz.de/resource/blob/105782/dreieckskooperation-en.pdf>.
- [3] Guidelines for bilateral Financial and Technical Cooperation with cooperation partners of German development cooperation[EB/OL]. [2021-7] <https://www.bmz.de/resource/blob/92794/guidelines-for-bilateral-financial-and-technical-cooperation.pdf>.
- [4] BMZ 2030 reform strategy[EB/OL]. <https://www.bmz.de/resource/blob/29026/materialie520-reform-strategy.pdf>.
- [5] 张笑雪. COPANT与PTB标准化合作及借鉴研究[J]. 质量与标准化, 2022(09): 41-43.
- [6] 杨理伟. 理念、机制、能力: 联合国三方合作与中国的参与[J]. 社会主义研究, 2022(03): 164-172.
- [7] 郭语. 德国对外援助中的三方合作管理与实践[J]. 国际经济合作, 2016(05): 53-57.