

附件 2

《计量校准管理办法（征求意见稿）》起草说明

一、规章涉及业务的基本情况

计量校准是国际上普遍采用的一种保证量值准确可靠的技术手段，广泛存在于社会生产生活实践中，对维护市场经济秩序、推动经济社会发展和科学技术进步有着十分重要的意义。与计量检定不同，计量校准具有自发性、差异性和高技术性的特点。随着改革开放的深入和全球化的发展，我国计量校准市场实现了从无到有的跨越。但与经济发展对高质量计量校准服务的广泛需求相比，我国计量校准市场的发展仍然不平衡不充分，存在着限制计量校准市场良性发展的制度性因素。为充分利用市场机制、发挥市场主体作用，激发潜力、释放活力，有必要通过制定《计量校准管理办法》（以下简称“《办法》”）赋予计量校准活动以合法性认同，推动我国现代计量测试服务体系的建立完善，满足传统计量体系与世界接轨的融合需求，进一步营造良好的营商环境。

二、制定规章的必要性

（一）满足计量校准定位合法性认同的需求。作为一种普遍存在的技术活动，计量校准的技术合理性不言而喻，但在较长时间里，国内各行业乃至计量行政部门对计量校准及其作用存在着认识上的差异和误区。尽管计量校准及其作用在技术上已经被普遍认同，但是我国现行的社会和法律体系中计量校准的合法性地位却一直

没有得到确定。因此，计量校准及其相应的技术服务作为一种普遍存在的活动便走进一个怪圈，即“合理但变相不合法”。这种状况严重阻碍国内计量校准技术和市场的发展，不利于形成全国统一的计量校准市场。

（二）满足现代计量测试服务体系良性发展的需求。计量校准是现代计量测试服务体系的重要组成部分。目前，我国计量校准的需求市场相对于发达国家还不够发达，但是计量校准的供给市场激烈竞争的格局却已经逐渐形成。在这种畸形的供需市场环境下，计量校准服务市场失灵的种种表现，如：各类虚假信息横行，“劣币驱逐良币”等现象时有发生。调查显示，近六成的计量校准机构认为“无序竞争”是制约计量校准市场发展的主要原因，还有相当一部分受调查者认为“报告造假”是市场上最需要规范的行为。总体来看，国内计量校准市场仍处在粗放式发展的阶段，市场竞争还是初级状态。由于计量校准活动存在显著的外部性特点，为保护计量校准服务双方合法权益，规范计量校准服务行为，既需要通过市场竞争倒逼行业服务质量的提升，也需要通过建立约束不良行为和明确主体责权的规则与制度，实现企业自治、行业自律、社会监督和政府监管的有利环境，更好地发挥市场对计量资源配置的决定性作用，推动计量校准市场的供给侧改革，促进经济社会有序发展。

（三）满足传统计量体系与国际通则融合的需要。由于历史原因，我国传统计量体系是在量值传递和计量检定的基础上建立的，主要以自上而下的法制计量要求体现。而国际上则普遍采用计量校

准的技术形式以保证测量数据和示值的准确，特别是在非法制计量领域。计量校准本身强调的是量值的溯源性，属于自下而上的计量需求，可以按照测量需求方自身对量值准确性的要求，自下而上地进行溯源，并且不受行政区划的限制，对计量资源的需求取决于需求方自身的选择，因此具有典型的市场特征。我国目前的相关法律法规等管理性规则主要是针对法制计量的要求提出的，这些规则并不完全适用于计量校准市场，也无法满足计量校准市场的实际需求，在很多方面与国际上通行做法大相径庭，造成企业生产实践和计量法律法规的脱节。同时，我国行政管理部门和计量技术机构对计量检定和计量校准也存在传统上理解的误区。这些问题都给我国进一步深化改革开放、融入世界经济体系、技术创新和产业升级等带来不利影响，需要制定部门规章乃至修订更高一级的法律法规从源头上予以解决。

二、起草的基本经过

我国各级计量行政部门对计量校准工作一直给予高度重视。历史上，国务院计量行政部门曾多次组织或委托相关省市开展针对计量校准的制度探索。在立法实践方面，1998年，原国家技术监督局计量司就已组织过“校准工作研讨”的课题研究；1999年在上海和湖北两省市率先实施计量校准试点。2000年、2003年、2006年、2013年乃至2015年都曾组织计量校准管理制度的编制，在全国范围广泛征询意见，几易其稿。在政策制定方面，2013年国务院发布的《计量发展规划（2013-2020年）》在多个篇章中述及“校准”，并将

其列入“计量发展目标”之中，尤其在构建国家产业计量测试体系的重点任务中，将计量校准测试能力作为重要的考核指标。此外，原质检总局发布的《计量标准考核办法》等部门规章，《通用计量术语及定义》（JJF1001-2011）、《法定计量检定机构考核规范》（JJF1069-2012）等计量技术规范也对“校准”做出说明和解释。

在我国经济技术较为发达和活跃的地区，部分省市及地方计量行政部门从上世纪90年代起也顺应市场对计量校准的需求，开展制度性探索，并取得一定成效。比如：上海、浙江、湖北、重庆和广东五省市均以地方人大立法的形式，明确开展计量校准活动的资质条件等管理要求，其中上海早在1996年就以政府令的形式颁布《上海市计量校准机构管理办法》。其他如宁波、苏州等城市也出台相应文件明确对计量校准活动的管理要求。这些管理制度的探索和地方实践，是本次《办法》顺利编制完成的重要基础。

为做好《办法》的编制工作，华东国家计量测试中心在全国范围内组织开展有关《办法》编制的问卷调查、走访座谈等调研工作。调研期间，共收到来自24个省区市、505家计量校准机构的反馈，涉及机构类型涵盖国有企事业、外资、合资以及民营单位。通过征询各省级计量行政部门的意见，并与中国合格评定国家认可委员会（CNAS）相关负责人员、部分计量校准认可评审专家和计量校准机构代表开展座谈，了解我国计量校准市场发展现状。

总体而言，当前在我国计量校准市场上，主要存在着以下两种类型的计量校准机构：第一类是在组织内部开展计量校准活动的企

事业单位，计量校准结果直接用于组织内部生产科研或社会服务（比如医院自行设立的设备管理部门对医院自身配备的医疗计量器具开展计量校准活动）等，但此类计量校准服务不是创造该组织的社会价值的直接手段，其产生的价值或体现在最终产品上，或体现在其他服务上；第二类是面向社会提供计量校准服务的组织，这类组织创造社会价值的主要和直接手段就是计量校准服务。这类组织既可以是独立的第三方机构，也可以是计量器具的制造企业，其服务对象均是外部。

通过详细分析阻碍计量校准市场发展的主要因素，深入研究国内外计量校准技术应用和计量校准市场的特点和规律，逐步清晰计量校准服务市场各种活动的相关概念，厘清在规范计量校准市场行为中政府、供方主体和社会相关各方的定位，并基于防控严重或高危害社会风险的底线思维，以不突破现有法律制度的框架为原则，根据计量行政部门的立法需求和对计量校准行业及相关活动的调研成果，依据、参照法律和相关行政法规的规定，起草编写本《办法》。

三、解决的主要问题

（一）基本定位。“保障国家计量单位制的统一和量值的准确可靠”是《计量法》的立法宗旨。尽管现行计量法律法规没有明确对计量校准活动的管理要求，但计量校准作为实现量值统一和准确可靠的活动，在社会生产和生活各领域有广泛应用，对我国经济、社会发展和科技进步有着不可替代的影响和作用，应纳入国家计量

体系予以统一规范，与市场监管总局大市场、大监管、大质量的理念以及国务院《计量发展规划（2013-2020年）》和《计量法》最新修订稿的精神相符。同时，计量校准市场在我国正处于“野蛮生长”的初级阶段，亟待建立能够约束不良行为和明确主体责任规则的与制度。

计量校准活动是一种市场行为，符合一般的市场规律，可以通过通用的市场规则进行规制。计量校准服务的供需双方作为市场的主体都有守法和诚信的义务，其相关权利受法律保护，其相关行为受法律法规的约束，其合法意愿由市场调节。但是，计量校准作为一种市场服务活动具有专业性强、技术性明显、服务结果识别难、结果影响不直接等特点，其影响的范围和程度明显不同于一般的市场服务活动，因此，在现行通用的市场规则之外，还需要为其制定和建立专门的更加专业化的制度规则和实施体系，以有利于更好的解决计量技术服务市场的维权问题，有助于营造良好的校准服务市场环境。

因此，本《办法》不仅是一个行政管理部门用来管理计量校准活动的依据，更是一部体现市场经济条件下社会共治思想的市场规则，同时，也是一种兼顾现代管理理念和现行《计量法》要求的过渡性制度设计。

（二）基本问题。本《办法》不是一项单纯的规定政府如何管理计量校准活动的制度，而是在遵循现有计量法律法规体系精神，充分借鉴国际通行规则和各地法律法规实践的前提下，所做出的符

合法理原则，符合市场规律，实践中可操作的制度性设计，侧重于解决以下四个方面的基本问题：

一是，明确计量校准的合法性地位，强调市场在配置计量校准服务资源中的作用；

二是，明确计量校准服务中服务提供方、监管方和其他相关各方的责、权、利和相互关系；

三是，融合我国传统计量制度与国际通行做法，促进我国现代计量服务体系的建设；

四是，厘清法制和非法制计量管理的差异，探索对非法制的计量校准活动管理的新思路。

四、确立的主要制度和措施

《办法》全文共六章三十七条，包括总则、计量校准机构、计量校准活动、监督管理、法律责任和附则。

总则部分，主要阐述《办法》为什么、是什么、做什么、什么人做、什么场合做、根据什么做以及什么可做等一系列基本问题。本章共七条，包括目的和依据、定义、适用范围、管理职责、计量校准效力、基本原则和鼓励等内容。

计量校准机构部分，主要阐述校准机构作为校准服务活动的主体应当履行的职责、遵守的规则和拥有的权力。强调校准机构基本能力要求，以及与校准服务相关的非直接校准行为的要求。本章共十条，包括能力和条件要求、自我声明公开、计量标准溯源要求、人员要求、责任主体、能力变更和保持、第三方认可、计量校准机

构公开信息要求、分包和保密义务等内容。

计量校准活动部分，主要阐述计量校准机构在开展计量校准服务的过程中校准供需双方的责任和义务，以及对其相关行为的要求。本章共七条，包括义务和责任、计量校准服务合同、计量校准依据、计量校准报告、结果可追溯性、禁止行为和委托方的义务等内容。

监督管理部分，主要阐述对计量校准服务进行必要监督、管理以及实施主体的责任和权力。本章共八条，包括行政检查、计量校准能力核查、社会监督、失信行为内容、严重失信内容、信用管理、信用惩戒、法人和自然人失信信息联动等内容。

法律责任部分，主要阐述对违反规定的处理要求。本章共三条，包括对未按规定开展自我声明、违反禁止条款等对规范服务、诚信经营和公平竞争有明显影响的管理规定的法律责任。

附则部分，共两条，包括解释权和实施日期。

《办法》中部分条款属于创设性条款，主要包括以下内容：

（一）关于计量校准的地位。现行计量法律法规对于计量器具的量值溯源仅规定检定（强制检定和非强制检定）的方式，这是由于对计量校准及其作用的认知存在历史局限性造成的。目前，计量校准已经是国内外普遍采用的计量器具量值溯源方式。然而，我国部分地方政府计量行政部门和计量器具使用方仍存在非强检计量器具只能做计量检定不能做计量校准的误区，而事实上为确保计量器具的准确性，即使是属于强制检定管理的计量器具只要履行法定要求，在检定周期内也可以通过计量校准的方式实现对计量器具

准确性的判定,认为强制检定管理的计量器具不能接受计量校准的观点是错误的。计量器具的强制检定和计量校准是两个并行不悖的计量活动。从法律要求来看,计量器具的强制检定有国务院颁发的目录管理,而计量校准没有。从法律关系来看,依法接受强制检定是计量器具使用方的法定职责,自愿开展计量校准是计量器具使用方的合法权利,两者之间不存在替代或者替换的关系。为此,本《办法》有必要对计量校准活动的合法性做出符合法律原则的说明,以消除上述认知误区和工作瓶颈。在现行法律法规中,并没有针对计量器具校准有禁止性的规定。《办法》对计量校准的合法性的描述与现行法律法规并无冲突,且与国际通行规则相吻合。

(二) 关于调整的对象。《办法》仅将为社会提供计量校准服务的计量校准机构列入调整范围。主要理由是:第一类计量校准机构开展的活动及其产生的结果应由组织内部价值链解决,后果由组织自行承担,权责较为清晰。对于个人开展计量校准服务,从服务规模来看,个人服务占计量校准市场总体份额较小;从权责的归属来看,更多体现的是委托方雇佣个人技术劳务的行为,社会影响较小,因此均无需本《办法》的调整和制约。另外,针对部分计量器具制造企业面向社会对所制造产品开展计量校准服务的情况,考虑在现实中服务已愈来愈作为一种独立的产品对外出售,且随着技术和专业的发展,其总量已愈来愈大,《办法》决定将其纳入相关调整和制约范围。

(三) 关于自我声明的设置。根据市场经济原则,以及国务院

关于加强事中事后监管，淡化市场准入的要求，对计量校准服务这种低社会风险的市场活动，不适合设置强制性的准入规定，因此拟对计量校准机构实行自我声明制度。考虑到我国现有大部分计量校准机构处于小而散的发展状态，计量校准的供需双方都面临着信息不对称的问题，因此，《办法》规定：计量校准机构应当在国家市场监督管理总局指定的计量校准信息公共服务平台向社会公开。相关计量校准信息公共服务平台可以设立在国家市场监督管理总局网站上，也可以设立在相关行业协会和第三方服务网站上。这一做法也有利于计量行政部门开展监督管理工作。

（四）关于计量标准溯源的要求。从技术上来说，计量标准是开展计量校准服务的核心能力。根据国际通行做法，计量标准应符合计量器具量传溯源的要求。为保障量值统一，原则上计量标准应最终溯源至国家计量基准或社会公用计量标准。但在供应链全球化的现实情况下，以及受限于国产仪器设备和标准物质发展的现状，部分“高精尖”行业 and 外贸出口领域，仍需要依赖国外技术力量进行量值溯源，因此，《办法》规定计量校准机构可以选择国家计量基准或社会公用计量标准以外的溯源途径，但要求必须取得校准委托方的同意。计量校准机构还应向委托方提供相关计量标准的溯源信息。

另外，关于计量标准是否需要接受政府计量行政部门的考核，从现行法律要求来看，《中华人民共和国计量法》第八条规定“企事业单位根据需要，可以建立本单位使用的计量标准器具，其各项

最高计量标准经有关人民政府计量行政部门组织的考核合格后使用”。但在《中华人民共和国计量法条文解释》对第八条释义为“企业、事业单位根据生产、科研、经营管理需要建立的计量标准在本单位内部使用，作为统一本单位量值的依据”，因此，本条款的设定和现行法律法规亦不冲突。计量标准仅需满足量值溯源要求即可。

（五）关于计量校准信息年度报告。计量校准活动具有难以追溯的特点，计量校准委托方选择计量校准机构时、政府计量行政主管部门开展监督检查时，都会面临着信息不通畅的问题。考虑到我国现有大量事业单位从事计量校准服务，因此参照企业年度报告制度，设置计量校准信息年度报告制度，以便各方监督。

（六）关于信用监管的设置。当前，计量校准市场发展良莠不齐，一方面，市场规则尚未建立，对计量校准机构的不良行为不能有效纠正和惩戒；另一方面，《计量法》立法时间较早，可参照的处罚条款程度较轻，违法成本较低，不足以实现有效震慑。信用监管是规范市场秩序的“金钥匙”。为此本《办法》引入对计量校准机构信用监管的内容，规定计量校准机构的一般失信内容、严重失信内容、信用管理和信用惩戒措施，以及法人和自然人失信信息联动的规则。同时，明确要求建立信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。通过推进信息归集共享，实行失信联合惩戒机制，逐步实现对市场主体“一处违法、处处受限”的目标，促进计量校准市场健康发展。

（七）关于制度的衔接。由于历史原因，在我国的计量体系中，

对计量检定能力、计量校准能力等测量能力的确认都是设计在计量标准考核制度中的，体现一贯的自上而下的管理观念和思维习惯，然而，从技术层面上看，这种认知不仅无助于对计量标准考核目的的正确认识，而且也影响对计量标准考核的本质的揭示。根据《计量标准考核办法》，计量标准考核是计量标准测量能力的确认和相应的量值传递资格的认定，考核活动反映的本质与国际通则的能力认可几乎一致，因此，《办法》跳出传统思维的框框，给计量校准机构更大的自主权利，尝试更好的融合我国现行和国际通行的做法。

六、有关意见及采纳情况

2017年1月，原质检总局计量司下发《关于征求〈计量校准管理办法（征求意见稿）〉意见的函》，截止到2017年2月28日，共收到来自各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级城市质监局（市场监管部门），新疆生产建设兵团质监局等48家单位的232条反馈意见，对其中27条意见予以采纳。

2017年6月，征求原质检总局两委和各司局意见，其中11家单位表示无意见，1家单位反馈4条意见，对其中部分意见予以采纳。

2017年8月，原质检总局法规司就《办法》征询各省市计量行政部门、两委以及原质检总局相关司局意见。

2017年11月，原质检总局法规司在河南召开《办法》立法审查研讨会。会上，与会专家围绕计量校准活动的本质、计量标准考核的要求、法规适用的范围等核心内容进行审查讨论。

2018年2月，根据原质检总局法规司意见，再次起草完善《办

法》条文及编制说明，明确计量校准服务双方的权利和义务。

2018年11月，为进一步简政放权、充分发挥市场主体的作用，根据总局计量司意见，在研究探索取消标准考核要求、建立自我声明公开制度的基础上，再次对《办法》进行修订。

2019年3月，在上海再次召开《办法》研讨会，听取总局计量司，北京、浙江两地市场监管局计量处和上海计测院、上海计量协会等专家意见。

2019年4月，《办法》再次征求总局计量司意见，收到8条意见，采纳其中6条意见，形成此稿。

七、合规性评估和公平竞争审查情况

在《办法》修订过程中，起草组对当前行政规章和审批制度的改革进行专题研究，并邀请有关法律专家，对征求意见稿的合规性进行逐条审查。

按照我国行政制度改革的要求，本征求意见稿内未增设新的行政审批事项，主要通过明确责任主体的权利和义务、实行自我声明制度和实施信用监管等内容，为计量行政部门对计量校准服务的事中事后监管提供方法和依据。

八、其他需要说明的事项

（一）关于部分涉及相对人权利和义务的依据。《办法》中对相对人权利义务进行如下规定：

1. 第八条 能力和条件要求 要求计量校准机构应当具备与其开展计量校准服务相适应的计量标准、场所、设施、人员、环境条

件和测量方法，并建立相应的质量、安全和风险管理体系。这些要求与国际通行做法一致，是满足计量校准服务的基本要求。

2. 第九条 自我声明公开 旨在解决信息不对称问题。要求计量校准机构在计量校准信息公共服务平台向社会公开相关信息。

3. 第十条 计量标准溯源要求 满足标准的量值溯源要求。

4. 第十一条 人员要求 目前，国家对校准人员的准入没有职业许可的要求。但参照《计量标准考核规范》（JJF1033-2016）的要求，相应人员应具备相应素质。

5. 第十八条 义务和责任 本条依据我国《计量法》等法律法规，明确计量校准机构从事计量校准活动应履行的基本义务，即计量校准结果溯源性和尊重行政监管的权威性。同时，要求计量校准机构开展相应事项的年报工作，以进一步加大信息披露力度，发挥社会监管作用。

6. 第十九条 计量校准服务合同 本条依据《合同法》设立，要求订立计量校准服务合同时，要履行公开、必要、真实、准确、清晰和完整的信息提供义务，体现公平交易的市场原则。

7. 第二十二条 结果可追溯性 计量校准服务是一种技术性和专业性很强的服务，计量校准服务的结果所产生的效应和影响又具有一定的间接性和滞后性，因此，服务结果的失效往往是事后发现、事后追溯的，本条规定计量校准结果追溯性要求，同时，规定在对计量校准结果有异议或引起争议时的计量校准机构的义务和权力。本条对计量校准报告应当建立档案并至少保持四年的规定，是参考

计量标准考核证书的有效期为4年的要求。

(二) 关于统一全国计量校准管理要求的建议。考虑到计量校准服务不受行政区域限制,要发挥市场对全国计量资源的决定性配置作用,需要建立一个全国统一规则的计量校准市场。建议在《办法》施行后,全国各地对涉及计量校准的地方性法规或规章开展比照梳理和修订。