

中国质检体制机制研究

STUDY ON THE CHINESE GOVERNANCE
SYSTEM AND MECHANISM OF QUALITY SUPERVISION,
INSPECTION AND QUARANTINE

主 编 ■ 程 虹 李元平

副主编 ■ 李 刚 罗 英



人 民 大 学 出 版 社

中国质检体制机制研究

STUDY ON THE CHINESE GOVERNANCE
SYSTEM AND MECHANISM OF QUALITY SUPERVISION,
INSPECTION AND QUARANTINE



人 民 出 版 社

责任编辑：邵永忠

封面设计：黄桂月

责任校对：吕 飞

图书在版编目（CIP）数据

中国质检体制机制研究 / 程虹，李元平 主编. —北京：人民出版社，2016. 1
ISBN 978 - 7 - 01 - 015760 - 3

I. ①中… II. ①程… ②李… III. ①质量检验—研究—中国 IV. ①F279. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 001412 号

中国质检体制机制研究

ZHONGGUO ZHIJIAN TIZHI JIZHI YANJIU

主 编 程 虹 李元平

副主编 李 刚 罗 英

人 民 出 版 社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京久佳印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：12. 5

字数：160 千字 印数：0,001—3,000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 015760 - 3 定价：35. 00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换

服务电话：（010）65250042

课题组成员

组 长：程 虹 李元平

副组长：李 刚 罗 英

总 论：罗 英 俞进明

第一章：陈昕洲 宋时磊 李丹丹 俞进明

第二章：刘 芸 范寒冰 涂 铭 韩 婧 冯 军

第三章：罗 英 范锐敏 刘 芸 余红伟 刘传祥 董宏刚

第四章：罗 英 陈昕洲 刘 芸 余 凡 陈黎明 李育平

目 录

总 论	1
第一章 中国质检体制机制的历史沿革及内在规律	7
第一节 中国质检体制机制形成和发展的五个重点阶段	8
一、秦汉时期:初步建立了适应大一统国家政权的质检技术 基础	8
二、唐宋时期:构建以法律制度为特征的传统质检体制 机制	13
三、明清时期:传统农业社会质检体制盛极而衰	18
四、民国时期:与现代工业社会和主权国家相适应的质检 体制的诞生与萌芽	24
五、新中国时期:中国质检体制机制的初步建立	28
第二节 中国质检体制机制形成和发展的内在规律	35
一、质检体制的演进必须与不同历史时期经济社会发展相 适应	35
二、质检职能是不同历史时期政府的固有职能并得到持续	

三 中国质检体制机制研究

改善加强	37
------------	----

三、中国国情决定了我国相对集中统一的质检制度	39
------------------------------	----

第二章 国(境)外质检体制机制的比较研究..... 43

第一节 主要发达国家质检体制机制	45
------------------------	----

一、美国	45
------------	----

二、欧盟	54
------------	----

三、日本	60
------------	----

四、发达国家的共同启示	66
-------------------	----

第二节 以俄罗斯、印度和巴西为代表的新兴经济体国家

质检体制机制	69
--------------	----

一、俄罗斯	69
-------------	----

二、印度	72
------------	----

三、巴西	74
------------	----

四、新兴经济体国家的共同启示	77
----------------------	----

第三节 以埃及为代表的非洲发展中国家质检体制机制

第四节 以新加坡、韩国和中国台湾地区为代表的亚洲儒家

文化圈国家(地区)质检体制机制	81
-----------------------	----

一、新加坡	82
-------------	----

二、韩国	88
------------	----

三、中国台湾地区	94
----------------	----

四、亚洲儒家文化圈国家(地区)共同启示	98
---------------------------	----

五、国(境)外质检体制机制的共同规律	99
--------------------------	----

第三章 完善中国质检体制机制的依据和挑战	103
第一节 中国质检体制机制的理论依据	106
一、经济理论层面	106
二、政治理论层面	109
三、文化理论层面	111
四、社会理论层面	114
五、生态理论层面	115
六、质量安全和质量发展理论层面	117
第二节 完善中国质检体制机制的现实依据与面临的挑战	118
一、质量领域的市场机制建设还不完善	118
二、质量安全形势依然严峻	119
三、质量发展的综合能力依然薄弱	120
四、国外技术性贸易措施适应和运用能力有待进一步 加强	121
五、政府质检部门需要进一步转变职能	122
第四章 中国质检体制机制的改革与创新	125
第一节 中国质检体制机制改革与创新的基本思路	128
一、逻辑起点:质量安全和质量发展	129
二、根本目标:解决不断增长的质量需求与相对落后的 质量保障能力及质量供给水平之间的矛盾	132
三、发展动力:改革与创新	135
四、构建基础:全社会信用特别是企业的质量诚信	136

五、技术路线：多种技术手段的专业协同	140
六、实现途径：质量和安全社会共治	142
第二节 中国质检体制的改革与创新路径	145
一、强化政府的宏观质量管理职能	147
二、强化政府对“三大安全”的监管	152
三、加强质量发展基础建设	154
四、推进大质量工作机制与大质检文化建设	158
五、完善统分结合的内外检管理体制	160
六、建立激发企业承担质量主体责任的体制	162
第三节 中国质检机制的改革与创新路径	164
一、发展规划机制	165
二、法治保障机制	167
三、风险监测与应急处置机制	169
四、监督约束机制	171
五、技术支撑机制	173
六、公共服务机制	175
七、创新激励机制	176
八、国际合作机制	178
九、共同治理机制	180
主要研究结论	183
后 记	191

| 总 论 |

一、课题来源及研究目标、研究意义

本课题来源于财政部、科技部审查立项的质检公益性行业科研专项项目（编号：201210117）。武汉大学质量发展战略研究院和质检总局办公厅及其政策研究室共同承担该项目中的质检体制机制研究。2010年8月，根据质检总局党组的指示，双方成立20多人的课题组，启动研究工作。5年多来，课题组深入黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、湖南、广东、广西、新疆等10多个省（区、市），远赴法国、德国、比利时、瑞士、英国、葡萄牙、西班牙等国家，查阅大量的文史档案和质检资料，进行了实证调研和国际比较，为整个课题奠定了坚实的理论和实践基础。

本课题的研究目标是：紧紧围绕党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会提出的目标任务，注重规律性和前瞻性，深入分析质检工作面临的经济、政治、文化、社会等背景，准确把握质检事业的历史使命和现实责任，系统阐述质检工作在经济社会发展

中的重要性和必要性，探讨改革创新质检体制机制的基本思路 and 实现路径，以更好地抓质量、保安全、促发展、强质检，推进大质量工作机制和大质量文化建设，进而推进质量强国建设。

本课题的研究意义在于：通过考察我国质检体制机制的历史溯源和国际比较，研究符合创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念的质检政策和思路，研究符合我国国情的质检体制机制，探讨质检改革创新的路径和方向，探讨激发市场活力、发挥政府作用、释放质量红利的质检措施和方法，为推动经济提质增效升级，实现中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变，提供坚实的理论支撑和政策支撑。

二、研究对象

本课题的研究对象是中国质检体制机制，主要是根据我国现阶段质量安全状况和产品质量总体水平，集中研究社会主义市场经济体制下质检工作的政府职能、权力配置、机构设置与运行方式。

● 对质检的界定。质量监督检验检疫（简称“质检”）是我国政府一项重要的管理职能。根据国务院批复的“三定”规定，质检总局负责质量宏观管理、产品质量监督、特种设备安全监察、纤维检验、进出口商品检验、国境卫生检疫、进出境动植物检疫、进出口食品安全和计量、认证认可、标准化等工作，并行使行政执法职能。这些构成了政府质检的范畴。“质检”既古老又年轻，2001年4月国家质量监督检验检疫总局（简称“质检总局”）成立，正式确立“质检”职能，但“质检”源远流长。

需要特别界定质检和质量的关系。从质检的职能来讲，质量是其中的一块。但是从质量来讲，各部门有各部门的质量，质检部门履行的相关职能又是大质量的一部分。两者是互相交叉、相辅相成的关系。

我们也需要界定质检监管与市场监管的关系。两者既有交叉，也有区别。从广义上看，市场监管涉及商品市场、金融市场、劳动力市场、技术市场、信息市场、房地产市场以及服务市场等。质检部门是体现政府市场监管职能的重要部门，质检监管是质检工作的主体部分，但不等于市场监管。质检监管中含有市场监管，但有的质检监管不属于市场监管，如对国门口岸的卫生和动植物检疫监管，是公共安全监管。

● 对质检体制的界定。对于体制的定义，说法不一。《辞海》界定为：“国家机关、企业、事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”《现代汉语词典》界定为：“国家机关、企业、事业单位等的组织制度。”

学者对于体制的界定，存在广义和狭义之分。从广义上讲，行政体制包括相互关联的双重含义：一是行政管理的组织结构体制，即由机构设置、人员配备、职能分工、法规制度等要素相互联结的组合形式；二是行政管理的运行机制，指按照行政管理的运行规律、特点、为实现其总体目标所采取的调节手段、方式和方法。^①从狭义上讲，行政体制是以一定的行政思想和观念作为指导的，由国家宪法和法律规定的有关国家行政机关的产生、职能、权限、组织结构、

^① 汤庭芬：《行政管理体制改革应把握和处理好的几个问题》，《求是》1998年第18期。

领导体制、活动规程等方面的准则体系以及政府体制内各权力主体的关系形态。^①

本课题使用狭义层面的体制概念，将质检体制界定为：国家质检机构的职能定位、权力配置、机构设置、隶属关系和运行规则等方面的基本制度。既包括质检的法律法规、机构与职能等显性制度，也包括质量文化、行为习惯等隐性制度。

对质检机制的界定。对于机制的定义，同样说法不一。《辞海》界定为：“原指机器的构造和动作原理。生物学和医学在研究一种生物的功能（例如光合作用或肌肉收缩）时，常借指其内在工作方式，包括有关生物结构组成部分的相互关系，及其间发生的各种变化过程的物理、化学性质和相互联系。阐明一种生物功能的机制，意味着对它的认识已从现象的描述进到本质的说明。”《现代汉语词典》界定为：“第一，机器的构造和工作原理，如计算机的机制。第二，机体的构造、功能和相互关系，如动脉硬化的机制。第三，指某些自然现象的物理、化学规律。如优选法中优化对象的机制，也叫机理。第四，泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式：市场机制、竞争机制。”

由以上定义可知，机制是管理主体为促进系统的良性运行，对系统进行组织、协调、服务、监督和控制的过程以及系统各组成部分之间的相互作用方式。机制在系统中往往发挥着基础性、根本性作用。如果运行顺畅，一个社会系统可以在良好的机制下形成有效的自适应系统，即使外部环境发生不确定变化，也能够调整原定策

① 张立荣：《行政制度的含义、特征及其功能分析》，《社会主义研究》2002年第3期。

略和措施，快速作出反应，从而有效实现目标的优化。

本课题对质检机制的界定是：履行质检职能的组织机构的运行方式。它主要关注的是在质检管理中利益协调是否合理、信息流动是否顺畅、监管方式是否有效、社会预警是否准确、法律保障是否完善等。

● 对中国质检体制机制的界定。基于上述子概念的界定，本报告认为，中国质检体制机制是指立足于我国社会主义初级阶段的基本国情，沿着中国特色社会主义道路，以专门机构为载体、以质量和安全为核心、以技术手段为支撑、内外检统一的基本制度及其运转方式，包括政府质检职能定位、权力配置、机构设置、隶属关系和运行规则等。质检总局作为其重要机构载体，围绕“抓质量、保安全、促发展、强质检”工作方针，面对我国复杂叠加的质量国情，通过不断的实践和理论创新，积极应对阶段性的质量安全形势，始终服务于我国经济社会科学发展，促进经济提质增效升级。这一体制机制遵循了质量安全和质量发展的一般规律，借鉴了不同国家的发展经验，基本适应了阶段性的中国国情，具有规律性、科学性和合理性。

三、研究内容

本课题除总论部分以外，共有四章内容。第一章，从纵向上对中国质检体制机制形成和发展的五个重点阶段进行考察，对其内在规律进行剖析，归纳中国质检体制机制的“规律性”。第二章，在横向上从发达国家、新兴经济体国家、以埃及为代表的非洲发展中国

家和亚洲儒家文化圈国家（地区）四个维度，对质检体制机制进行国际比较，并归纳出国（境）外质检体制机制对我国的启示，集中分析中国质检体制机制的“科学性”。第三章，是对中国质检体制机制的理论依据与现实挑战的研究，集中研究中国质检体制机制的“理论性”与“现实性”问题。第四章，分析了中国质检体制机制改革与创新的基本思路，并对中国质检体制机制改革与创新的路径作出具体设计。

同时，本课题的研究基于一定的宏观背景：一是中国特色国家体制的大背景，包括我国的基本政治制度和社会主义市场经济体制，这是中国质检体制机制的宏观制度支撑；二是我国对政府质检职能的定位，这是质检体制机制的内核；三是其他部门的体制机制，这是在横向关系视角下对质检体制机制进行设计的外部参照。

第一章

中国质检体制机制的历史沿革及内在规律

我国质检体制机制随着历史发展而逐渐变迁，或催生新的管理方法，或构建新的管理机构。历史发展又是沉淀积累的过程，后代的管理手段有赖于前代的历史遗产。自秦汉以来，中国小农经济存续 2000 余年，形成一套政府主导的质检体制机制。近现代以来，在

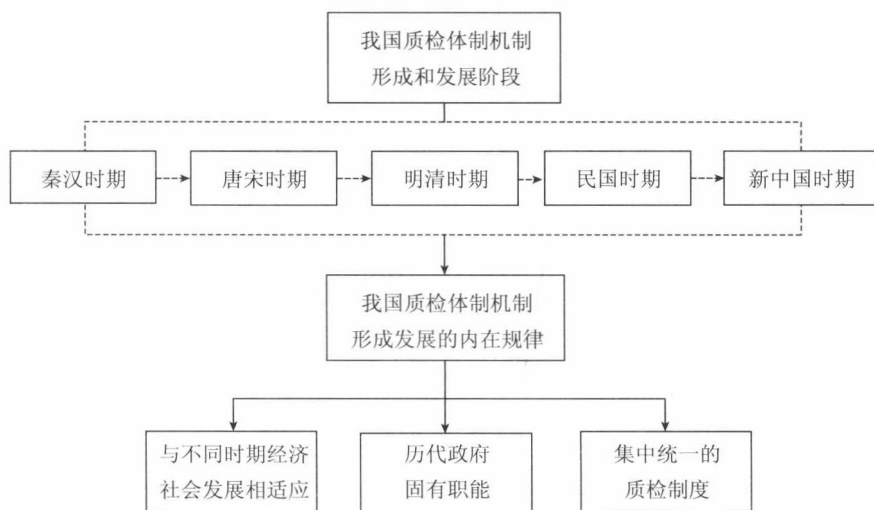


图 1-1 第一章内容的框架图

工业化和现代化的进程中，质检体制机制不断发展和创新。本章将我国质检体制机制历史沿革的五个重点阶段进行梳理，分别勾勒历史脉络和发展轨迹，并剖析其内在演进规律。

第一节 中国质检体制机制形成和发展的五个重点阶段

从远古时期，人类已开始从事质检管理探索和实践。举足为跬、布手知尺等较为原始的计量方法，是根据社会经济发展需要所形成的对物品测量相对简单的方法。不过，就质检体制而言，如果缺乏了政府的权威保障，无论是计量还是标准，都难以真正发挥其在基础治理中的作用。因此，我们从中国历史上第一个中央集权制的王朝——秦朝开始，研究质检体制机制逐步形成的过程，这便于发掘中央政府质检体制的一般性规律与特征。

需要特别指出的是，用今天的眼光看，计量的地位和作用起源于贸易交换，成形于观代工业，发展于国防和科技，广泛应用于经济社会各方面。今天的计量乃至质检是在近几百年工业和科技革命的基础上形成发展起来的，但中国一度出现了缺位，影响了质量发展，更影响了经济社会发展。

一、秦汉时期：初步建立了适应大一统国家政权的质检技术基础

度量衡是国家经济活动和生产生活的基礎。在建立大一统的国

家后，秦朝面对辽阔的疆域、复杂的国家现实，需要解决如何管理质量的难题。春秋战国时代度量衡混乱，不利于国家的统一，在此背景之下，秦朝提出“车同轨，书同文，统一度量衡”的政策。秦朝以计量和标准作为质量治理工具，这是质检体制的肇始。秦朝依靠国家的强制力，通过颁布律令来强制度量衡制度实施，客观上促进了全国质量水平的相对统一。

● 统一的计量和标准制度是治理国家的重要手段。国家质检职能早已有之，但是由中央集权政府统一管理国内生产却是始自秦朝。面对一个习惯和制度各不相同、由诸侯国统一而来的国家，秦始皇对度量衡、文字、货币、车轨等进行统一，实际上是中央政府出于对国家进行治理采取统一规范的需要。

度量衡的统一，所指的是三个量：“度”指衡量物体长度的标准；“量”指衡量物体体积的标准；“衡”指衡量物体重量的标准。对于一种质量衡量的简单方法而言，不同区域一般都会制定自己的度量衡制度。当然，中国古代社会并没有细分计量和标准，而是统一在度量衡制度之下，更多表现为实物形态的标准。

在秦国统一中国之前，商鞅以变法的手段对度量衡进行了统一。秦统一六国后，以本国的度、量、衡基准为规范，把各诸侯国混乱的度、量、衡统一起来，使全国范围内商品的生产流通有了一致的度量规范。它要求全国产品生产必须满足统一的计量和标准制度，一是有符合性标准，使产品能够达到这个指标；二是有一致性的工具，来衡量指标是否得以实现。在当时的历史条件下，这是质检管理最原始且最优的选择。