

中国质检工作手册

质检法治建设

国家质量监督检验检疫总局 编



 中国质检出版社



中国质检工作手册 质检法治建设

国家质量监督检验检疫总局 编

中国质检出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国质检工作手册. 质检法治建设/国家质量监督检验检疫总局编. —北京:中国质检出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5026-3623-4

I. ①中… II. ①国… III. ①质量检验—中国—手册②产品质量法—研究—中国
IV. ①F279.23-62②D922.292.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 101356 号

中国质检出版社出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100013)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010) 64275323 发行中心: (010) 51780235

读者服务部: (010) 68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092 1/16 印张 33.25 字数 782 千字

2012 年 12 月第一版 2012 年 12 月第一次印刷

*

定价 113.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

总 编 委 会

主 任 支树平

副主任 杨 刚 蒲长城 魏传忠 刘平均 孙大伟
王 炜 陈 钢 张沁荣 项玉章 刘卓慧

委 员 李元平(办公厅) 刘兆彬(法规司) 田世宏(质量司)
韩 毅(计量司) 刘德平(通关司) 张际文(卫生司)
黄冠胜(动植司) 王 新(检验司) 钱 璘(食品局)
宋继红(特设局) 梅建华(监督司) 郭文奇(食品司)
严冯敏(执法司) 戚秀芹(国际司) 武津生(科技司)
王铁夫(计财司) 徐素华(内审司) 朱光沛(机关党委)
刘双来(监察局) 马军林(离退休干部局) 车文毅(认监委)
孙晓康(标准委) 黄国梁 隋松鹤 刘国普

执 行 编 委 会

主 任 李元平 黄国梁

副主任 刘洪生 隋松鹤 李艳萍 刘国普 白德美
陈 刚 戴 群

委 员 张 宁 于茁路 朱和平 高 莹 张琳瑄
魏丽萍 谢 璞 段 方 黄 洁 徐 焱

本卷编委会

主 编 刘兆彬

副 主 编 许新建 姚晓燕 曹大海

主 审 薛国芹

编 委 李明刚 阎建伟 谢晓因

南 军 郭剑刚 关添天

骆 岚 庄 磊 刘 莉

傅蜜蜜 李宁一 郭鹏芳

赵昊旻 陈 新

审读专家 马维国

| 总 | 序 |

历经两年的艰辛编纂，长达 1100 万字的《中国质检工作手册》系列丛书即将出版。这是新中国成立以来特别是近 10 多年以来，中国质检事业发展理论和实践成果的集成。无疑，它将在中国特色质检工作体系的构建历程中，成为一个重要的标志。

中国质检事业的发展过程，是一个不断传承和创新的过程。华夏文明就包含着计量、标准、质量……千百年来，其基础性地位从未有所动摇。新中国成立以来，中国质检事业在党的正确领导下，得到了前所未有的长足发展——以 2001 年国家质检总局成立为标志，逐步走上了规范化、法制化、科学化的轨道。10 多年来，已经形成了较为完善的法律法规体系、检验检测体系、标准计量和认证认可支撑体系。这 10 多年、60 多年乃至千百年的积累和沉淀，都需要我们忠实地记录、认真地总结和不断地传承，以此来推动中国质检事业的更好发展。一定程度上，《中国质检工作手册》系列丛书就承担了这样的历史使命。

不仅如此，在质检事业稳定发展的关键时期，《中国质检工作手册》系列丛书的编纂，还具有十分重要的现实意义。党和国家对质检工作更加重视，社会各界对质检系统更加关注，既是机遇，更是考验。我们清醒地认识到，全系统质量安全保障能力与维护质量安全需要还有差距，履行职责不到位、工作程序不规范、技术不精能力不强、内部管理监督不严格等风险还客观存在。解决这些问题，同样是发展和完善中国特色质检工作体系的

迫切需要。尤其是在建设发展质检文化的大背景下,《中国质检工作手册》系列丛书首次对质检业务进行了全领域、系统性规范,既有利于从制度层面根本解决问题,也有利于从文化层面提供思想保障。

编纂《中国质检工作手册》系列丛书,是总局党组的一项重要决策,也是一项浩大工程。工作启动以来,从总局机关到基层一线,从行政人员到技术专家,各方面力量积极参与,的确凝集了全系统干部职工包括老一辈质检工作者的聪明才智和心血汗水。我们真切希望,他们的付出能够得到极大尊重,他们的成果能够得到充分利用。我们更真切希望,《中国质检工作手册》系列丛书能够作为一部历史文献,成为弘扬质检文化的重要载体;能够作为一部百科全书,成为传播质检知识的重要渠道;能够作为一部制度汇编,成为提升质检工作水平的重要抓手;能够作为一部精品力作,成为展示质检形象的重要窗口。

由此,欣然作序。

国家质检总局 局 长
党组书记

支树平

2012年10月29日

| 总 | 前 | 言 |

质检工作是经济社会发展的基础性工作。它涵盖质量综合管理与监督、进出口商品检验、进出境动植物检疫、国境卫生检疫、标准、计量、认证认可、生产加工和进出口环节食品安全监管、特种设备安全监察、纤维检验等多项职能，具有技术性强、专业门类多、与经济社会发展和人民群众利益关系密切等突出特点。

新中国成立以来特别是近 10 多年来，在党中央、国务院的正确领导下，几代质检人不断改革创新，初步建立了具有中国特色的质检工作体系。为全面贯彻落实“抓质量、保安全、促发展、强质检”工作方针，帮助质检系统及相关领域人员全面了解质检工作，掌握质检知识，国家质检总局组织编纂出版了《中国质检工作手册》系列丛书（以下简称《手册》）。

《手册》根据质检工作主要职能，分为认证认可监管、标准化管理、质检法治建设、质量管理、计量管理、通关业务管理、卫生检疫管理、动植物检验检疫管理、进出口商品检验监管、进出口食品安全监管、特种设备安全监察、产品质量监督、食品安全监管、执法打假、质检科技和综合管理等 16 卷。主要介绍和阐述本专业领域所要掌握的相关基础知识；管理工作的方法及流程/程序、案例，工作中常见问题的解决办法；本专业涉及的法律法规、部门规章、标准与技术规范及相关释义，依法管理/监管的实际案例分析；从业人员的职业/执业要求、工作准则及道

德修养；工作中经常用到的数据、表格、单证等资料。

《手册》具有3个鲜明特点：一是思想性和创新性。《手册》不是各专业领域文件资料的罗列拼凑，而是对质检工作理论与实践、理念和文化的认真总结。二是权威性和科学性。《手册》全部由各专业领域专家参与编写和审定，内容科学，叙述严谨，资料充实，数据可靠。三是实用性和指导性。《手册》遵循读者需要，恰当采用图表和实例解析等简明扼要的编写方法，体现了质检工作“靠技术执法，凭数据说话”的特点，具有较强的现实指导作用。

《手册》的编纂出版得到了总局党组的高度重视。总局各相关司局和标准委、认监委大力支持配合。执行编委会针对编写、审定、出版环节采取了一系列质量保障措施，力求将《手册》打造成为反映质检工作成果、体现质检工作水平的精品书和常版书。参与组织、编纂和出版工作的人员多达500余人，既有相关职能部门的负责同志，也有关键技术岗位的工作人员，还有重大科研项目的技术骨干。他们在完成本职工作的同时，不辞辛苦，承担了大量的组织、撰稿以及审定工作。特别是许多现已离开质检工作岗位的老领导、老同志，为此付出了艰辛的劳动。在此，谨一并表示衷心感谢。

总编委会

2012年11月16日

| 前 | 言 |

党的十八大提出法治是治国理政的基本方式，全面推进依法治国。2010年召开的全国依法行政工作会议明确提出，要加快建设法治政府。温家宝总理强调，贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。

国家质检总局作为国务院职能机构，也是一个行政执法部门，肩负着提升质量水平、维护产品质量安全的神圣使命，承担着标准化、计量、认证认可、食品安全监管、特种设备安全监察、进出口商品检验、进出境动植物检疫、国境卫生检疫等重要职责，应当在推进依法行政、建设法治政府中走在前列。总局成立以来的10多年，是质检事业全面快速发展的10多年，也是质检法制工作成果丰硕、成效显著的10多年。在总局党组的高度重视和正确领导下，在全系统的共同努力下，质检法规体系不断完善，法制职能作用充分发挥，法制工作得到全面加强，为促进质检事业健康持续发展提供了坚实保障，做出了重大贡献。总局围绕中心，服务大局，全力构建质检法规体系，为依法行政奠定可靠基石。2010年，按照党中央、国务院的要求，根据质检事业自身发展的需要，总局新的党组郑重提出全面建设法治质检的目标要求，提出要进一步健全法治质检法律法规体系。在2011年全国质检系统工作会议上，总局党组进一步明确了全面建设法治质检、科技质检、和谐质检的目标。当前，质检系统全面建设法治质检已经具备了一定基础。一是以质检法律法规为主干，以部门规章为基础，以地方法规规章为补充的质检法规体系已经初步建立。截至目前，质检部门执行的重要法律8部、行政法规12部、部门规章193部，地方性法规和地方政府规章200余部。二是行政执法、行政许可等行政行为进一步规范。三是行政

监督机制逐步健全，行政复议工作质量不断提高。四是法制工作作为日常监管、行政执法、应对突发事件和解决法律纠纷提供法制保障的作用不断增强。五是全系统依法行政意识和能力不断提高。但是，质检部门依法行政还存在着薄弱环节和不足，与建设法治政府、建设法治质检还有差距。全面建设法治质检，任重道远，要求更高。

根据总局提出“全面总结质检各项工作在监督、管理与服务方面的经验，构建完整的质检行业知识体系，努力使《中国质检工作手册》成为质检行业权威的工具书和培训教材，实现质检工作实践的理论化和系统化。为进一步提高质检从业人员的业务素质和工作质量，提升我国质检工作水平而服务”的总体要求，在《质检法治建设》的编写，按照科学性、实用性、可查阅性等原则，充分体现质检法治建设基础性、系统性特点，在内容和形式上体现有两个特点：一是将法律理论知识和质检工作实务相结合。将法学基础知识、行政法基础知识的法学理论知识和质检依法行政工作、质检法规体系相结合，从法律的角度对质检工作做了较为系统全面的阐述，反映了质检法律法规体系的最新发展，展示了系统多年法制建设工作的成果。二是增加了建设法治质检规划与展望的内容。建设法治质检符合党中央国务院要求，顺应质检事业发展需要。因此，该《质检法治建设分卷》专门设置了“建设法治质检规划与展望篇”，提出了建设法治质检目标、任务和主要措施。

建设法治质检是全系统的共同任务，也是一项系统工程，希望全系统从上到下，每一个单位、每一位同志自觉行动起来，强化法治意识，提高依法行政能力，为法治质检建设添砖加瓦，做出贡献。

本卷编委会

2012年12月

目 录

基础知识篇

第1章 法学基础知识	3
1.1 法的一般原理	3
1.1.1 法	3
1.1.2 法律规范的分类	3
1.1.3 法的部门	4
1.1.4 法系	5
1.1.5 法的层级	5
1.2 我国法的制定	6
1.2.1 立法程序	6
1.3 法的实施	8
1.4 法治	9
1.4.1 法治的含义	9
1.4.2 依法治国，建设社会主义法治国家	10
1.4.3 推进依法行政，建设法治政府	10
第2章 行政法基础知识	11
2.1 行政法基本概念及基本原则	11
2.1.1 行政法的基本概念及渊源	11
2.1.2 行政法基本原则	11
2.2 立法法	12
2.2.1 立法的定义	12
2.2.2 立法应遵循的基本原则	12
2.2.3 法律	13
2.2.4 行政法规	18
2.2.5 地方性法规	19
2.2.6 自治条例和单行条例	20
2.2.7 规章	21
2.2.8 适用规则与备案审查	22
2.3 行政许可法	24
2.3.1 行政许可的定义	24

- 2.3.2 行政许可的特征 24
 - 2.3.3 行政许可的基本原则 25
 - 2.3.4 行政许可的设定 26
 - 2.3.5 行政许可的设定程序 26
 - 2.3.6 行政许可的实施主体 27
 - 2.3.7 行政许可的实施程序 27
- 2.4 行政处罚法 28
 - 2.4.1 行政处罚的定义 28
 - 2.4.2 行政处罚的基本特征 28
 - 2.4.3 行政处罚的基本原则 29
 - 2.4.4 行政处罚的法定种类 29
 - 2.4.5 行政处罚的实施机关 30
 - 2.4.6 行政处罚的管辖 31
 - 2.4.7 行政处罚的适用 31
 - 2.4.8 行政处罚的程序 32
 - 2.4.9 行政处罚的救济监督途径 34
- 2.5 行政强制法 36
 - 2.5.1 行政强制的定义 36
 - 2.5.2 行政强制的基本特征 36
 - 2.5.3 行政强制的基本原则 36
 - 2.5.4 行政强制的种类 37
 - 2.5.5 行政强制的实施机关 38
 - 2.5.6 行政强制的适用 38
 - 2.5.7 行政强制的程序 38
 - 2.5.8 《行政强制法》法律责任的承担方式 39
- 2.6 行政复议法 40
 - 2.6.1 行政复议定义及法律特性 40
 - 2.6.2 行政复议的基本原则 40
 - 2.6.3 行政复议机关的确定 41
 - 2.6.4 行政复议参加人 42
 - 2.6.5 行政复议范围 43
 - 2.6.6 行政复议的申请与受理 43
- 2.7 行政诉讼法 45
 - 2.7.1 行政诉讼的概念 45
 - 2.7.2 行政诉讼的原则 46
 - 2.7.3 行政诉讼受案范围 46
 - 2.7.4 行政诉讼的管辖 47

2.7.5 行政诉讼参加人	48
2.7.6 行政诉讼证据	49
2.7.7 行政诉讼证据的特征	49
2.7.8 行政诉讼的证据种类	49
2.7.9 举证责任	49
2.7.10 证据规则	50
2.7.11 庭审结构	50
2.8 国家赔偿法	50
2.8.1 国家赔偿的定义	50
2.8.2 国家赔偿的适用范围	50
2.8.3 国家赔偿的构成条件	51
2.8.4 国家赔偿的实施	52
 工作实务篇 	
第3章 依法行政情况概述	57
3.1 依法行政的提出	57
3.2 我国依法行政实践历程	57
3.3 依法行政的含义、原则和基本要求	59
3.3.1 依法行政的含义	59
3.3.2 依法行政的原则	60
3.3.3 依法行政的基本要求	62
3.4 我国依法行政的现状	63
3.4.1 行政立法步伐逐步加快	63
3.4.2 行政行为更加规范	63
3.4.3 行政诉讼制度日趋完善	63
3.4.4 行政监督网络初步形成	63
3.5 质检系统依法行政情况概述	64
3.5.1 健全法治质检法规体系	65
3.5.2 规范法治质检运行机制	66
3.5.3 提高法治质检公信力	66
第4章 质检法制机构职能	68
4.1 立法	69
4.1.1 立法工作的内容	69
4.1.2 有关工作流程	71
4.2 普法	75
4.2.1 普法工作的主要内容	75

4.2.2 普法工作流程	84
4.3 法规协调	84
4.3.1 法规协调概述	84
4.3.2 起草法律和行政法规时的协调	85
4.3.3 制定部门规章时的协调	85
4.4 规范性文件合法性审查	86
4.4.1 规范性文件概述	86
4.4.2 国家质检总局规范性文件的定义和范围	88
4.4.3 国家质检总局规范性文件的制定原则和形式要求	89
4.4.4 国家质检总局规范性文件的起草与合法性审查	89
4.4.5 国家质检总局规范性文件的决定、公布与解释	90
4.4.6 国家质检总局规范性文件的清理评估与备案	90
4.5 行政审批	93
4.5.1 行政审批基本概念	93
4.5.2 行政审批制度改革	93
4.5.3 行政审批项目的设定	98
4.5.4 行政审批的实施	99
4.6 执法责任制	101
4.6.1 执法责任制基本理论	101
4.6.2 质检系统执法责任制的建设	102
4.7 行政复议	104
4.7.1 质检行政复议的概念	104
4.7.2 质检行政复议的管辖	105
4.7.3 质检行政复议的受理	106
4.7.4 质检行政复议的决定	114
4.8 行政应诉	119
4.8.1 概念及特征	119
4.8.2 行政应诉原则	120
4.8.3 行政应诉注意事项	121
4.8.4 应诉材料	122

质检法规体系篇

第5章 质检法规体系现状	129
5.1 质检法规体系基本状况	129
5.2 质检法规体系特点	129
5.3 质检法规体系构成	130

5.3.1	法律和行政法规	130
5.3.2	质检部门规章	134
5.3.3	地方性法规、地方政府规章	134
5.3.4	规范性文件	134
5.3.5	国际条约	134
5.3.6	相关法律、行政法规	134
5.4	质检法规体系存在问题分析	135
5.4.1	存在的问题	135
5.4.2	问题产生的原因	135
5.4.3	解决问题的总体思路	136
5.5	质检法规体系建设目标与任务	136
5.5.1	指导思想	136
5.5.2	基本原则	136
5.5.3	总体目标	136
5.5.4	重点任务	136
第6章	质检法规体系主要内容	139
6.1	标准化法规体系	139
6.1.1	概述	139
6.1.2	标准化法律体系	145
6.1.3	标准化管理体制	146
6.1.4	标准的制定	150
6.1.5	标准的实施与监督	163
6.1.6	法律责任	167
6.2	认证认可法规体系	171
6.2.1	概述	171
6.2.2	认证认可基本法律制度	176
6.2.3	认证认可法律制度存在的问题和新的发展	183
6.3	计量法规体系	185
6.3.1	概述	185
6.3.2	计量单位制度	185
6.3.3	计量基准、计量标准	186
6.3.4	计量器具	188
6.3.5	标准物质	190
6.3.6	计量检定、计量校准和计量比对	191
6.3.7	商贸计量	193
6.3.8	计量技术机构及其人员	194
6.3.9	计量监督	195

- 6.4 进出口商品检验法规体系 200
 - 6.4.1 概述 200
 - 6.4.2 主要法律制度 201
- 6.5 进出境动植物检疫法律制度 222
 - 6.5.1 概述 222
 - 6.5.2 进出境动物、动物产品主要法律制度 224
 - 6.5.3 进出境植物、植物产品主要法律制度 227
- 6.6 国境卫生检疫法律体系 251
 - 6.6.1 概念 251
 - 6.6.2 国际卫生检疫法规的建立 252
 - 6.6.3 我国国境卫生检疫法规的发展沿革 253
 - 6.6.4 我国国境卫生检疫法律体系 255
 - 6.6.5 我国国境卫生检疫立法的基本原则 257
 - 6.6.6 国境卫生检疫机关 259
 - 6.6.7 主要国境卫生检疫制度 259
 - 6.6.8 法律责任 261
 - 6.6.9 国际卫生条例 262
- 6.7 产品质量法律体系 267
 - 6.7.1 特种设备安全监察条例 268
 - 6.7.2 工业产品生产许可证管理条例 273
 - 6.7.3 棉花质量监督管理条例 277
- 6.8 食品安全法律体系 278
 - 6.8.1 食品、食品添加剂与食品相关产品 278
 - 6.8.2 食品安全的概念 279
 - 6.8.3 食品安全工作体制 279
 - 6.8.4 食品安全风险监测和评估 280
 - 6.8.5 食品安全标准 281
 - 6.8.6 食品生产经营 283
 - 6.8.7 食品检验 292
 - 6.8.8 食品安全事故处置 293
 - 6.8.9 监督管理 294
 - 6.8.10 国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定 295
 - 6.8.11 《乳制品质量安全监督管理条例》 301

第 7 章 与质检工作相关的其他法律法规 306

- 7.1 安全生产法 306
 - 7.1.1 概述 306
 - 7.1.2 涉及的质量技术监督部门的职责 306