

XIAOFEIPIN

FENLEI JIANGUAN MOSHI YANJIU

消费品 分类监管模式研究

刘霞◎著



中国质检出版社
中国标准出版社

消费品分类监管模式研究

刘 霞 著

中国质检出版社

中国标准出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

消费品分类监管模式研究 / 刘霞著. —北京: 中国标准出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5066 - 8464 - 4

I. ①消… II. ①刘… III. ①消费品—产品分类—监管制度—研究 IV. ①F713.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 254363 号

内 容 提 要

本书分析了基于风险等级的消费品分类监管的理论基础, 对国内外消费品质量监管模式的现状以及我国消费品质量监管体制的历史沿革进行了梳理, 构建了消费品安全风险评估体系及新的消费品安全风险评估模型。

本书可供从事消费品安全监管的相关人员、政府管理人员等参考使用。

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100029)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010)68533533 发行中心: (010)51780238

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 6.5 字数 122 千字

2016 年 12 月第一版 2016 年 12 月第一次印刷

*

定价 28.00 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

前 言

改革开放以来，随着世界经济一体化程度的深化和消费者生活水平的提高，消费品质量监管体制的重要性和科学性日益凸显。消费品质量监管体制是伴随我国市场经济体制不断完善而逐步建立、完善、规范和发展的。近年来，消费品生产企业数量众多且发展迅速，不同企业间差异化明显，产品技术风险、社会风险等引起的产品生产、消费的不确定性对消费品质量安全的监管需求日益提高。然而，目前政府主导的传统监管方式与市场的发展已经产生矛盾，如果继续沿用以往传统的监管形式，不仅不能达到资源的优化配置、突出重点的目的，反而会导致成本上升及监管效率下降。诸多的消费品质量安全风险事件便是最好的证明，这些消费品质量安全事件不仅会给消费者人身安全和健康带来危害，也会对我国消费品的国际市场竞争力与公信力造成威胁。

因此，监管主体的执法负荷日益繁重，加上我国不充裕的公共执法资源，双重约束的合力决定了消费品质量监管模式的设计必须跟上市场经济的发展，以保证在现有约束条件下最大限度地实现对企业违规生产行为进行威慑，对产品风险实现有效的控制，推进执法优化。

由于不同产品的生产和销售渠道及产品特性差异很大，这意味着企业的监管难度各不相同。根据监管经济学理论，监管部门应明确需要重点监管的领域，采取不同的监管措施，才能实现有效监管，达到监管效益最大化。基于此，本书通过对消费品风险等级进行评估，以产品风险等级为基础，研究消费品分类监管模式，从而实现在监管条件约束下，实现我国消费品质量安全监管效用的最大化。本书的具体研究内容如下：

第一，分析了基于风险等级的消费品分类监管的理论基础。主要从监管经济学理论、风险管理理论、信息不对称理论、政府规制理论、公共治理理论以及激励相容理论进行分析，奠定本书的理论基础。

第二，对国内外产品质量监管模式的现状进行了梳理，分别从监管机构及

运作模式、法律基础层面对各国的监管模式进行剖析。

第三，梳理了我国产品质量监管体制的历史沿革。根据监管体制特点，将我国监管体制的历史沿革划分为三个阶段，分析了我国产品质量监管的现状，并在此基础上提出了我国现阶段产品质量监管存在的问题。然后，分析了一些企业为应对该类问题所进行的分类监管实践。

第四，通过对相关资料的研究、结合专家意见，构建了包含微观指标与宏观指标的消费品安全风险评估体系，并在 LEC 半定量的风险评估方法上进行改进，建立了新的消费品安全风险评估模型，同时以塑胶玩具为对象进行了案例分析，给出了产品风险评估的具体过程。最后，依据风险评估模型得出了所有产品的风险等级。

第五，基于产品风险评价指标体系得出的评估结果，针对不同风险等级的产品，确立不同的监管模式。概况而言，对于低风险产品应采取企业自律与消费者监督结合为主，行业协会辅助监督的监管模式；对于中等风险产品应采用行业协会监管为主，政府辅助监管的模式；对于高风险产品应该采取政府强制性监管为主，其他社会主体辅助监督的监管模式。

第六，提出提高产品分类监管水平的对策。提高产品分类监管水平，除改善监管模式外，还需要其他辅助性措施以提高产品分类监管水平，具体为完善分类监管制度、完善信息数据库、建立事故预警系统、构建应急体系、畅通消费者信息传递渠道。

本书的研究成果将为提升我国消费品安全水平，构建具有中国特色的消费品安全风险监管体系提供有力的技术支撑。

在本书即将付梓之际，要特别感谢曾经给予我们极大帮助的刘志雄、张正平、王治华、唐治玉等消费品研究领域的专家们，他们曾为本书的编写不辞辛劳地提供了许多相关资料。同时，还要感谢乔慧、吴倩参与了部分章节的撰写。

由于时间仓促，加之我们水平有限，书中难免有不妥及不足之处，恳请读者予以批评指正。

著 者

2016 年 11 月

目 录

第一章 理论基础	(1)
一、相关概念	(1)
(一) 消费品	(1)
(二) 风 险	(1)
(三) 分类监管	(1)
二、理论基础	(2)
(一) 市场失灵理论	(2)
(二) 监管经济学理论	(2)
(三) 风险管理理论	(3)
(四) 信息不对称理论	(4)
(五) 政府规制理论	(5)
(六) 公共治理理论	(5)
(七) 激励相容理论	(6)
第二章 国外消费品安全监管模式	(8)
一、美国消费品监管	(8)
(一) 监管机构及运作模式	(8)
(二) 法律基础	(9)
二、欧盟消费品监管	(10)
(一) 质量安全监管机构及运作模式	(10)
(二) 法律基础	(11)
三、日本消费品监管	(11)
(一) 质量安全监管机构及运作模式	(11)
(二) 法律基础	(12)

四、国外消费品质量监管可借鉴之处	(13)
(一) 完善法律体系, 发挥法律威慑力	(13)
(二) 开展风险评估, 施行分类管理	(13)
(三) 形成社会共治的监管格局	(13)
第三章 我国消费品安全监管的历史沿革及现状	(15)
一、我国产品质量监管体制的历史沿革	(15)
(一) 计划经济时期	(15)
(二) 经济转轨时期	(16)
(三) 市场经济阶段	(18)
二、我国产品质量监管体制现状	(20)
(一) 我国产品质量监管模式	(20)
(二) 我国产品质量监管体制的主要成就	(22)
(三) 我国消费品质量监管存在的问题	(22)
(四) 我国产品质量监管体制的创新实践	(24)
第四章 消费品安全风险分级	(32)
一、分级目标与对象	(32)
二、消费品安全风险评估方法	(32)
(一) 常用评估方法	(32)
(二) 消费品安全风险评估指标体系	(33)
(三) 消费品安全风险评估模型	(34)
三、实证分析——以塑胶玩具为例	(37)
(一) 产品概述	(38)
(二) 使用对象	(38)
(三) 危害因素及致害机理	(39)
(四) 调研方法	(39)
(五) 调研结果分析	(39)
(六) 塑胶玩具安全风险评估	(41)
第五章 消费品分类监管模式	(43)
一、分类监管模式构建	(43)

二、分类监管原则	(43)
(一) 分类指标严格有效	(43)
(二) 分类可进行动态调整	(43)
(三) 制度设计系统全面	(44)
三、分类监管模式	(44)
(一) 低风险产品监管模式	(44)
(二) 中等风险产品监管模式	(46)
(三) 高风险产品监管模式	(48)
第六章 消费品分类监管保障措施	(51)
一、完善制度体系	(51)
二、完善信息数据库	(51)
三、建立事故预警系统	(52)
四、构建应急体系	(52)
五、畅通消费者信息传递渠道	(52)
附录 消费品安全风险分级结果	(53)
参考文献	(95)

第一章 理 论 基 础

一、相关概念

（一）消费品

依据国家质检总局职责，结合国外对消费品内涵的界定，本书中消费品指为满足社会成员生活需要而销售的产品（引自 GB/T 22760—2008）。该定义包括以下涵义：①消费品指由消费者在日常生活中直接使用的终端产品；②包括非专业人士可自行购买和拆换的产品零部件；③属于政府专门部门监管的产品不在消费品的范畴之内。因此，从产品范围而言，消费品不包括食品、药品、化妆品、烟草、特种设备、飞机、船舶、军用产品等政府特殊监管的产品。但鉴于我国的行政管理职能分工，汽车应包含在消费品之列。

（二）风 险

GB/T 24353—2009《风险管理 原则与实施指南》将风险定义为“不确定性对目标的影响。”风险包括概率和后果两个维度，是某一特定危害性事件发生的概率和后果的组合。产品质量安全风险可被定义为由于产品质量安全的不确定性而对环境和人类带来的负面影响。日本学者武井勋在其著作《风险理论》中指出，风险的定义应具有3个基本因素，即：①风险与不确定性有差异；②风险是客观存在的；③风险可以被测算，在此基础上提出了风险的新定义：“风险是在特定环境和特定期间内自然存在的导致经济损失的变化”。

可以说，随着社会进步以及经济的发展，风险的涵义不断深化，在经济学、哲学、社会学、管理学等研究领域都有其特定含义，风险的概念也被广泛应用到各个领域。但是，风险主体的含义还是不确定性对目标的影响，与人类生产活动的关系紧密相连。如果采取及时的预防措施，可以预防相应风险，减少风险造成的损失与危害。

（三）分类监管

分类监管的本质是一种风险管理方式，目的是为了识别和控制风险。分类监管首先

起源于投资者、金融机构和企业对风险的管理,随后才被政府和监管部门所采用。这种风险管理方式实质上是在对管理对象进行风险评级的基础上,按风险程度的不同分类,实施差异化管理。分类监管是指质监部门根据产品质量安全风险程度、企业履行产品质量主体责任情况和实现程度,针对不同类别产品,进行产品质量监督抽查、定期监督检查,专项监督检查和回访,尤其是要针对产品质量安全问题突出的重点产品、重点企业、重点行业开展专门性的监督检查。分类监管工作应遵循统一管理、分步实施、科学高效、公平公正的原则。

本书所指的分类监管是区别于统一监管的,主要强调了不同风险等级的产品实施不同的监管模式,在监管资源有限的前提下,提高监管效率。同时,促进企业自身对产品风险的控制和预防。实施分类监管,可以使得优秀企业受到鼓励,违背监管目标的企业收到惩罚,区别对待。从本质上讲,分类监管是建立在风险基础上的管理手段,将分类监管引入我国产品质量监管体系中,可以弥补我国现有的产品监管模式的不足。

二、理论基础

(一) 市场失灵理论

在调节产品质量时市场机制存在一定缺陷,会出现市场失灵的情况。在市场经济中,各个利益主体为追求自身效用最大化,往往忽略类似于产品安全等公共福利,以牺牲产品质量为前提获取自身利益的事例比比皆是,最终导致消费者生命健康受到损害,给社会造成沉重的负担。尤其当市场失灵后,由于各主体盲目追求利益最大化,无视对社会福利的损害,会导致市场呈现恶性竞争。因此,产品质量的监管必须由相关政府部门进行硬性干预,才能杜绝产品安全事故隐患。

(二) 监管经济学理论

“监管经济学”理论把监管看作是一种受供求关系影响和支配的可交易商品,因此可以采用供求关系理论分析监管产生的动力以及监管的效率和目的。政府的监管活动同样需要消耗成本,成本包括监管过程中投入的人力、物力、人力,以及监管过程中的立法成本和行政成本等。监管达到的效果便是监管这项商品的收益。从成本与收益两者的大小,便可以判断监管是否有效、是否经济。如果监管收益小于成本,说明监管过程是低效率的;反之,监管就是高效的。政府监管的目的是要实现利益最大化,即为人民、经济、社会创造福利。然而,现实中政府的监管资源是有限的,在有限的资源情况下,政

府监管必须全面考虑成本收益问题,实现监管资源的最优配置。因此,监管活动收益最大化问题就转变为在有限监管资源的前提下,如何在不同的产品上合理分配监管资源,使得监管收益最大。

“监管经济学”创始人斯蒂格勒认为传统的监管活动对公众利益的关切程度过于虚拟化,政府部门在实际的监管过程中并没有以社会福利的最大化为目标,而是仅仅凭借其拥有的权力进行权力支配,而实际上真正的需求监管方是某些行业或者说是某些产业。实际操作中,不同企业甚至是同种企业不同类型产品的监管风险也是不同的。如果对所有产品实施同样的监管,则存在资源浪费的弊端。因此,应该根据不同产品风险等级的高低,实施差别化、分级化、目标化的分类监管,合理有效地利用有限的监管资源,才能使得监管的效用达到最大化。

分类监管的前提是监管部门对产品的风险等级进行准确的判定和划分,在此基础上按风险等级匹配相应的监管资源。对所有产品进行无差别的监管,不仅在风险等级低的产品上浪费监管资源,同时又极大可能使得高风险的产品没有得到有力监管,造成风险暴露,给消费者、企业和社会都会带来危害。而分类监管会集中监管资源,对重点产品进行重点管理,控制该类产品风险,使得不同风险等级的产品与监管水平相匹配。同时,对不同产品进行风险等级划分,加强了产品信息的对称性,有利于实现资源的合理利用和分配,大大减小监管成本。通过采用针对性的监管措施,可以从根本上对产品的质量监控和风险管理起到优化作用,实现监管的效益最大化。

(三) 风险管理理论

关于风险管理较为全面而又确切的定义,最早是由美国学者威廉斯和汉斯给出的。他们在著作《Risk Management and Insurance》(1964)中指出:“风险管理是通过对风险的识别、衡量和控制而以最小的成本使风险所致损失达到最低程度的管理方法。”百度百科中对于风险管理的定义是社会组织或者个人用以降低风险的消极结果的决策过程,通过风险识别、风险估测、风险评价,并在此基础上选择与优化组合各种风险管理技术,对风险实施有效控制和妥善处理风险所致损失的后果,从而以最小的成本收获最大的安全保障。政府对产品质量的监管同样是在风险管理理论的基础上优化各种监管资源,实现监管目标。

早期风险管理主要应用于企业经营管理活动中,随着学科的发展,目前多个领域都涉及风险管理的研究,并且世界各国的学术研究、管理领域都开始认识到风险管理的重要性,开始运用风险管理,风险管理的研究开始步入正规。但是,应用于监管部门的风险管理理论的研究还比较少。对于质量监管部门,风险指的是由于质量问题给人民生命和财产安全造成的损失以及产生的其他社会危害,监管部门应建立起具有前瞻性的风险

管理体系。质量监管部门进行风险管理的目标是识别产品质量风险,分析该风险发生的可能性以及危害的严重程度,通过有效的预防措施消除或者降低风险。如果危害发生,监管部门要及时采取有效的应急措施,进行事后补救,减小危害程度。

另外,当今的“风险社会”所面临的已经不是某个人或某个机构有能力单独解决的风险,更需要各级政府相关部门在风险管理中充分发挥作用。政府部门应当把风险管理作为一项重要职责,提高风险管理的能力,增进社会抵抗风险的能力,降低人民生命和财产损失,增加社会福利,维护生产稳定,保护风险社会中每一个成员的利益。

(四) 信息不对称理论

信息不对称(asymmetric information)理论是微观经济学研究的核心内容,由美国经济学家 Akerlof 于 20 世纪 70 年代提出。Akerlof 通过分析二手汽车市场交易模型,认为买卖双方掌握的信息存在差异,通常情况下卖方拥有的信息比较完备,买方拥有的信息不完全。个体拥有信息的完备程度与其得到信息的能力以及其他社会因素紧密相连。对于专业化程度高的产品信息,专业人员和非专业人员对信息了解的程度有很大差别。特别是随着社会经济发展,专业化程度越来越高,社会成员之间拥有的信息量也越来越不对称。同样,政府、企业、消费者作为市场中互动的经济主体,也存在着信息不对称。产品质量是产品最重要的特征,但是由于产品特定的内部生产流程,以及产品原料的复杂性,消费者、政府与企业存在着严重的信息不对称,甚至及时投入大量成本也难以获得硬信息(hard information);而企业作为产品生产者,拥有产品的硬信息。

政府部门中主管产品质量监管的部门和企业之间同样存在多方面的信息不对称,双方进行非对称信息博弈。一般来说,监管部门主要采取惩罚措施规范企业生产,但是如果质量监管部门不在事前预防企业运用信息优势谋得私利,即使进行事后处罚,对于消费者乃至整个社会可能已经造成不可弥补的伤害,而且事后处罚并不能杜绝生产者的道德风险。长期采取事后监管措施,不仅使监管低效率,同时损害社会福利。因此,监管部门有必要设计能充分激励企业安全生产的监管政策,并约束企业利用信息优势侵害消费者的合法权益。同时,在 3 种社会主体中,处于弱势地位的消费者往往充当博弈的受害者。但是,在产品质量暴露后,消费者可以通过抵制购买,从而影响产品销售,同样也会影响企业收益。

鉴于企业的信息优势,如果产品监管中,监管部门与企业拥有共同激励,不仅可以约束企业生产合格的高质量产品,同时也降低了监管成本。监管部门与企业一致的目标是保证产品质量安全,追求利益最大化。不同的是,企业在追求利益最大化的基础上追求质量安全,而监管部门首先要确保质量安全。利用激励相容机制可以高效地处理政府和企业之间的利益冲突,进而使拥有信息优势的企业按照监管部门的要求去做。对产品进

行风险识别, 然后进行产品分类管理, 监管部门需要提供激励措施, 使产品生产方主动承担产品质量安全主体责任, 最终实现监管部门和企业两者同时达到效用最大化, 实现高效率的监管。

(五) 政府规制理论

规制是指政府的许多行政机构, 以治理市场失灵为己任, 以法律为根据, 以大量颁布的法律、法规、规章、命令及裁决为手段, 对微观经济主体 (主要是企业) 的不完全是公正的市场交易行为进行直接的控制或干预。规制者也是经济人, 能理性地选择可使用效用最大化的行动^[1]。政府规制的客体是各经济主体。由于政府对企业的信息有一定的掌握, 政府的规制行为被称作“看得见的手”, 来调节经济主体的各种行为。通过税收优惠等政策促进企业提升生产效率, 促进行业内部竞争力的形成。同时, 可以通过惩罚措施对企业的不良行为进行规制。但是, 政府规制最主要的目的应该是充分促进各类经济主体发挥积极性与主动性, 形成企业自律的氛围, 纠正市场失灵带来的低效率。如果政府过分的妨碍企业的正常生产行为, 完全承担起对经济主体的监管活动, 不仅会使政府负担巨大的成本, 而且政府过分的扰乱市场机制, 反而不利于企业的正向发展。因此, 在政府规制过程中不能忽视规制过程中所产生的成本, 在提高市场资源配置效率的同时, 也要保证监管效率的提高。

(六) 公共治理理论

“治理”(governance) 一次来源于古希腊语和拉丁文, 原意为控制、操纵。随着社会的进步, 仅仅依靠权力, 划分等级来统治社会与社会发展产生矛盾。目前“治理”概念逐渐走进社会管理活动之中, 其内涵已经远远超越了传统概念。现在“治理”一词已经被广泛使用于政治、公共管理、行政管理领域, 在国家公共事务相关的管理活动和政治活动中发挥了重要作用。1989 年世界银行首次在《南撒哈拉非洲: 从危机走向可持续增长》报告中提出涉及治理的观点, 解释非洲国家发展过程中的问题。之后, 世界银行发布年度报告系统阐述了对治理的看法, “治理”的概念很快运用于学术领域。目前, “治理”理论不单单指政府与市场之间的相互作用, 更注重的是探索政府、社会与市场三者之间的共同作用, 即实现公共治理。随着我国社会的发展, 公共治理理论同样成为我国的研究重点。公共治理模式, 不同于以往的以政府治理为主的传统公共行政范式, 而是政府部门与非政府部门中的众多社会主体相互合作、相互监督、相互促进的治理模式。在公共治理理论中, 公共治理应由多主体共同承担, 摒弃传统的政府单一治理模式。

[1] 余晖. 政府与企业: 从宏观管理到微观管制 [M]. 福州: 福建人民出版社, 1997.

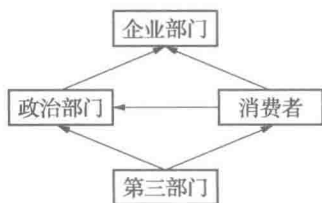


图 1-1 社会主体相互作用关系

公共治理理论把社会划分为 3 个部门，即政治部门、企业部门和第三部门，并认为三大部门应根据自身特征发挥不同的社会功能。社会学同样把社会主体分为 3 大部门，是指现代社会中既彼此独立又相互关联的 3 大领域，见图 1-1。第一部门是政府组织，也叫公共权利领域，属于政治范畴；第二部门是市场或盈利组织，也叫私人领域，属于经济范畴；第三部门是独立于前两者之外的社会组织，属于社会范畴。由于管理资源

有限，如果仅由政府进行治理，会导致管理效率低下、成本过高的现象。如果实现企业自律，第三部门补充监管，则会达到社会利益最大化，实现有效率的监管。其次，第三部门具有公益性和灵活性，致力于维护公共利益，不仅可以进行有效监管、降低成本，同时还可以充当企业和政府的监督者。

随着社会主义市场经济的不断发展，各种产品质量问题日益增多，并且多呈复杂化、隐蔽化趋势，新的质量问题不断显现。如果完全依靠政府监管的社会治理模式，难以适应社会的发展，必将导致质量监管的低效率。因此，将公共治理理论运用到产品质量监管中，可以提高监管机构的监管水平，对于提升产品质量和维护消费者利益具有积极作用。

（七）激励相容理论

激励相容理论认为，在市场机制下，经济活动中的个人能够积极地进行资源的调节和配置，在有限的资源约束条件下，实现最大的利益和收入。在产品质量安全监管领域中，监管部门与产品生产企业的主要目标并不一致。企业以盈利最大化为生产目标，而监管部门则以社会总福利为服务宗旨，以确保产品质量安全为第一要义。

利用激励相容机制可以使得监管部门和生产企业的目标之间的矛盾弱化，使两者的目标进一步靠拢，完美情况下，使得目标实现一致。可以对优质企业实施奖励，给予其生产安全产品的正向激励措施。相反则需要重点监督，实施惩罚等负向激励，从而加大违规企业的生产成本。可见，利用激励相容理论可以改变主体的效用函数，缓解监管部门与生产企业之间的利益冲突，促进产品生产企业与监管部门形成一致性的目标。

另外，实行产品分类监管模式可以鼓励企业主动承担产品安全主体责任，抑制企业生产的不良行为。如果不进行分类，对所有产品都实施统一管理，仅仅依据政府的监管目标，忽略企业利益及行业发展，则会造成激励不相容的问题。将会导致企业为了获取自身利益，铤而走险，给消费者带来更大安全隐患。同时，也会过多地消耗有限的监管资源，增加了监管部门的监管成本。由于生产者与监管部门之间存在着信息不对称性，

会给监管带来阻力，如果采用恰当的监管机制，将产品生产企业与监督部门的目标无限拉近，则会降低信息不对称程度，在激励相容的机制下，共同实现社会福利最大化的目标。

第二章 国外消费品安全监管模式

鉴于产品质量监管对于国家的发展至关重要，世界各国都围绕提升本国产品质量水平，保护消费者合法权益，逐步建立了高效的质量监管体系。

一、美国消费品监管

（一）监管机构及运作模式

美国消费品安全管理主要由消费品安全委员会（Consumer Product Safety Committee, CPSC）执行。为保护公众免受消费品致伤隐患，确保公众消费安全，减少州和地方在法规方面的冲突，美国在1972年颁布了《消费品安全法》。该法案明文规定应设立一个独立监管委员会，美国于1973年便成立了消费品安全委员会（CPSC）。CPSC属于美国联邦政府机构，承担联邦政府有关消费品安全管理的职能。CPSC的主要职责是对消费产品使用的安全性制定标准和法规并监督执行。CPSC的具体工作内容主要包括：及时通报最新的法律、法规和新的标准要求；协助和监督问题企业召回问题产品；对以往的问题产品进行持续跟踪、强化监管；组织开展国内和进口消费品安全监管活动；对投诉开展调查和处理。

CPSC管理的产品涉及15000种以上，主要是家用电器、儿童玩具、烟花爆竹及其他用于家庭、体育、娱乐及学校的消费品。车辆、轮胎、轮船、武器、酒精、烟草、食品、药品、化妆品、杀虫剂及医疗器械等产品不在其管辖范围内。面对如此庞杂的管辖范围，CPSC重点针对具有潜在危险的产品，即可能引起火灾、爆炸、电击、化学或物理危害以及会导致儿童伤害的产品进行监管。因此，CPSC监管属于分类监管模式，管辖产品被划分为两类，一类是强制性产品（regulated product），另一类为非强制性产品（unregulated product）。CPSC制定了重点产品的强制性安全标准，这些标准被编纂列入联邦法规的第16卷，成为相关产品的技术法规。对于其他属于CPSC管制范围却并未制定强制性安全标准的产品，CPSC通过借助有关自愿性的安全标准作为其执法和判断产品安全性的依据^[1]。

[1] 王立志，汤万金. 欧美国家的安全监管模式 [J]. 中国质量，2009(5)：23-28.

对于强制性产品, CPSC 发布了强制性的安全标准, 并在网站上公布产品目录, 提供相关法规与标准, 要求生产者必须执行。对于非强制性产品, CPSC 建议生产商、销售商、进口商根据消费品定义确定自身产品是否归 CPSC 管理。按照国会的要求, 在相关的自愿性标准能达到消除危险的情况下, CPSC 可以引用这些自愿性标准, 但要对相关的自愿性标准进行评定, 由 CPSC 的工作人员、法律代表、经济学家, 工程、流行病及卫生科学团体代表, 及其他相关团体代表共同参与评定, 评定产品若符合有关自愿性标准后是否能够实现消除或降低伤害或危险的目的。如果能够达到目标, CPSC 会可将其采纳为强制性标准。如果 CPSC 在评定中发现现有的自愿性标准在某些方面不能满足法案的要求, CPSC 可要求组织修订该标准, 并参与自愿性标准的整个修订过程^[1]。只有在采用自愿性标准的协商失败和市场证明自愿性标准对产品安全的控制无效时, 才制定强制性规章。这些规章的内容包括: 防止儿童使用的打火机、防治儿童打开处方药品的包装、烟花爆竹和含铅涂料。这些必要的规章都涉及挽救生命和提高美国公民健康水平的问题。

在国际贸易方面, CPSC 和美国海关服务部合作, 致力于确认和防止危险消费品流入美国。进口消费品的口岸检验也是 CPSC 的一项重要工作内容, 目的是把不符合强制性安全标准的消费品拦截在口岸, 使其不会到达消费者手中。

CPSC 还建立了一个特别调查机构, 负责搜集危害资料, 帮助确认给消费者造成重大危险的产品。另外, 美国商务部下设标准与技术研究院, 为政府实验室开展标准、计量相关研究和商品检测, 负责美国国家标准制定与管理。

(二) 法律基础

美国多项法律赋予了 CPSC 开展工作的权利。主要包括: 消费者产品安全法案 (CPSA), 联邦危险品法案 (FHSA), 有毒物质防护包装法案 (PPPA), 易燃纤维法案 (FFA), 冷冻箱安全法案 (RSA)。

不同法案针对具体的管理对象。其中, CPSA 规定了 CPSC 的基本权责, 明确规定任何消费品的制造商、进口商、批发商或零售商如果确定其产品有下列情况之一: ①有可能对公众产生重大伤害危险的缺陷; ②有可能产生不合理的严重伤害或死亡; ③违反消费品安全标准或是禁售产品, 必须立即向 CPSC 报告。并要求消费品在两年内 3 次或 3 次以上卷入诉讼案, 生产商必须向 CPSC 报告每一个诉讼案所涉及的死亡或重大身体伤害、解决方法或法院判决情况。

[1] 刘春青, 逢征虎. 论标准在法律法规中的实施 [J]. 世界标准化与质量管理, 2005 (10): 58-60.