



商品流通领域 质量监管模式研究

窦志铭 等著



人 民 出 版 社

责任编辑:毕于慧

装帧设计:李欣欣

图书在版编目(CIP)数据

商品流通领域质量监管模式研究/窦志铭等著.

-北京:人民出版社,2010.12

ISBN 978-7-01-009521-9

I. ①商… II. ①窦… III. ①商品-质量管理 IV. ①F760.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245210 号

商品流通领域质量监管模式研究

SHANGPIN LIUTONG LINGYU ZHILIANG JIANGUAN MOSHI YANJIU

窦志铭 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.375

字数:256 千字

ISBN 978-7-01-009521-9 定价:24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 一

我国近几年,商品质量事件屡见不鲜。谈起商品质量问题,消费者担心,政府头痛。可以说,商品质量事件,已经造成了社会整体安全感的严重下降。

为解决商品质量问题,政府一直在努力。从以往实践情况来看,政府监管效果并不好,商品质量问题有愈演愈烈之势。而有关部门出台的各项政策措施往往是“头痛治头,脚痛治脚”,跟在质量事件的后面跑。之所以出现这种情况,原因之一就是没有研究清楚商品质量问题的形成机制和政策的应对策略。作为学者,责无旁贷,应该承担起研究这一问题的重任。在探索商品质量监管问题的学者中,窦志铭教授就是其中一位。

他主持的国家社科课题“职能调整后流通领域商品质量监管模式研究”,以优异成绩获得了结题,而基于这项研究形成的书稿也即将面世。我非常荣幸,先睹样书并乐于为此书作序。

从书名可见,其研究主要聚焦于两点:一是商品流通领域,二是政府监管模式。相对生产领域而言,流通领域的政府监管一直是一个薄弱环节。从历史上来看,政府在质量监管过程中往往是“重生产、轻流通”,结果导致流通领域监管的法律法规缺失、监管手段贫乏。如何实现流通领域的有效监管,继而全盘减少商品质量问题尤其是恶性商品质量问题的出现是一个虽不崭新却仍艰巨的任务。此书专门研究流通领域的商品质量监管,算是弥补了

这一领域的空白。研究监管,可以有诸多角度,作者视角主要聚焦于政府这一行为主体。这是因为在市场经济尚不完善阶段,不能完全依赖市场进行自我调节,政府在质量监管中的角色就显得异常重要。

从该著作来看,其对流通领域商品质量问题的政府监管这一问题已经有了比较清晰的构思。个人认为其中有三点研究特别值得关注:

一、关于流通领域监管的对象。窦教授认为,目前的监管重点放在了商品而不是商品的经营者,是一个错误。商品本身的品类之多、变化之快,是政府无法及时跟踪的。但是,商品的经营者相对稳定和固定,商品经营者本身就具有确保其销售的商品质量合格之责任,因此需要通过法律法规进一步细化商品经营者的质量责任。这一点,和大多数的研究结论有很大的不同。

二、关于建立立体化的商品质量监管体系的构想。窦教授全面梳理了流通领域商品质量保障的各个主体和各个环节,使得我们能更清楚地看到如何去推动和利用这些主体和环节去保护消费者。

三、关于建立重点监管商品目录的构想。要想商品监管有效,就必须具备预警功能。面对上千万种的商品,如何才能具备预警功能?泛泛地监管,严重地信息不对称,是无法及时发现问题的。必须要有重点地进行监管方能获得充分的信息,才能发挥预警功能。窦教授提出以筛选法确定年度重点监管商品目录的构思,既具有开创性,又具有可操作性。

更可喜的是,窦教授的研究是基于在深圳的实践。其中,还进行了广泛的调研,获得了大量的一手数据。基于这样的研究而提出的政策建议才切实可行。

希望这样的研究成果能早日摆在商品质量监管行政主管部门

的案头,并在借鉴深圳经验的基础上走出更好的路子来。到那时,商品质量问题也许就不再成为社会热点问题。

万 融

(中国人民大学教授、第十四届国际商品
学会主席、第二届中国商品学会会长)

2010年11月15日

序 二

深圳职业技术学院窦志铭教授的新作《商品流通领域质量监管模式研究》即将出版,我有幸先睹为快,受益良多。

改革开放以来,我国从传统计划经济向中国特色社会主义市场经济转型,其显著成果就是资源配置效率大为提高,国力显著增加,消费水平大大提高,人民生活得更幸福了。经济发展与转型,对中国社会产生了深刻的影响,既产生了积极的效应,也产生了新的矛盾。一些不法之徒利用经济和社会转型,在一个尚不完善的市场经济体系中找到了所谓的“商机”,大行欺骗之道,牟取不当利益,扰乱经济秩序。商品流通领域中的假冒伪劣现象,已经严重地影响到民生,影响到和谐社会的创建。当然,商品流通领域质量监管的体制缺陷,无疑是其中最重要的原因。因此,流通领域商品质量监管问题是一个具有重要理论意义和实践意义的课题。

早在2006年,窦志铭教授就受深圳市工商局委托,开展了“深圳流通领域商品质量监管体系构建”的研究。在此基础上,窦志铭教授又承担了国家社会科学研究项目“职能调整后流通领域商品质量监管模式研究——基于深圳的探索基础”,取得了可喜的研究成果,该书就是在窦志铭教授前期研究成果基础上完成的。窦志铭教授带领研究团队深入商品流通的各个领域和环节,做了细致的、全面的、详实的调查,本书既有系统的理论体系,又有坚实的研究基础,成书非一朝一夕之功,来之不易。

该书对流通领域商品质量监管进行了比较全面的研究。该问题的研究属于行政管理、管制经济学、流通学等多学科的交叉领域,以往的研究往往仅从某一个角度来展开,难以深刻地透视研究主题。而本书则从行政管理、经济学和流通学等多个视角切入研究主题,效果良好。由于国内对此问题的专门研究成果并不多见,所以本研究的广度、深度在国内处于领先地位。

对商品质量问题的一般研究认为,其复杂的根源在于质量形成原因的复杂性。但由于以往流通领域商品质量监管研究多局限于技术层面,而不是从更广泛的角度来审视导致质量问题的根源,所以一些研究的结论经不起推敲。窦志铭教授的研究抓住商品质量形成过程中根本性、始源性、决定性的因素和关键,在宏观的、国家的层次上推演出属于质量主管部门的职责范围和监管模式,构建了商品质量形成的宏观模型,形成了商品质量分析的范式。这一范式明晰了作为商品质量供给者的生产企业和流通企业、作为商品接受者的消费者、作为消费环境的规则供给者和执行者的行政管理部门等三者之间的关系;厘清了流通领域商品质量监管与生产领域商品质量监管之间在工作性质、工作衔接、法律适用等方面的联系与区分,为流通领域商品质量监管体系的建立提供了前提和依据。商品质量形成宏观模型的提出,作为本研究的重要理论基础,给整个社会化质量监管体系的研究、设计提供了新的视角和分析方法。

该书把流通领域商品质量监管模式的发展分为三个前后衔接的阶段,即行政监管为主阶段,行政监管与社会化监管并重阶段,社会化监管为主、行政监管为辅阶段。阐明流通领域商品质量监管已经逐步由工商管理部门直接监管模式向工商管理部门与社会力量共同监管的过渡模式转变,最终实现“大多数商品由社会监督力量监管,重点商品由工商管理部门监管”的理想模式。并以

此为依据,提出了在商品流通的不同阶段,质量监管体系发展的特点、各监督主体作用的方式以及工商管理部门应承担的角色和作用。

该书根据现阶段质量监管体系中各主体的利益诉求,设计了科学合理、操作性强的监管模式框架。此模式框架包括了商品经营主体准入和商品准入两大准入体系,优秀企业、社会机构与行业组织、广大消费者三大主体发挥作用的社会化监管体系,立体化的质量监管信息交换共享系统,部分重点商品的常态化质量情况监控及预警系统,人力充足的日常巡查及纠正、惩治体系等。并独创设计了建立重点监测商品目录的方法,该方法简便易行,并经过实践检验可行,是为本书的一大亮点。

该书以深圳为典型城市,提出了构建和完善流通领域商品质量监管体系的一系列具体建议。据了解,其中有些建议已被深圳市工商管理部门采纳和参考,令本书的成果更为信服和可靠。

这本书明确地告诉读者,流通领域的商品质量监管应成为整个政府监管体系中质量问题发现机制和处理机制的重要组成部分,需要与其上下游及平行的行政部门之间进行协调和信息共享,成为一个具有预警功能的完整的监管体系。监管思路要从政府主导向政府推动、相关利益群体参与的社会化立体监管体系方向转变,逐步由“主管型”向“市场型”转变。政府的行政监管重心应越来越集中在质量环境建设、交易规则制定、质量问题预警,以及重点商品监控、突发事件处理上。当前,政府的监管重点应从以监管商品为主向以监管商品经营者行为和监管商品质量并重的方向转变。现代信息技术应成为完善商品质量监管体系和建立诚信机制的可以倚重的重要手段。

我国因商品质量问题使消费者权益受损的事件不断曝光,暴露出商品质量监管的一些深层次矛盾。商品流通领域质量问题错

综复杂,政府体制、法制建设、社会诚信等社会环境因素,与生产技术水平、商品监督检验能力、商品流通的现代化程度、消费者的素质等众多因素交织在一起,决定了商品流通领域质量监管模式研究任重道远。本书的出版,将引领这一研究向纵深发展,这也是窦志铭教授《商品流通领域质量监管模式研究》这本书的重要贡献。

徐印州

(中国商业经济学会副会长、广东商业经济
学会会长、广东商学院原副校长)

2010年11月18日

目 录

contents

序一	万 融	1
序二	徐印州	4
第一章 引 言		1
第一节 研究背景		1
第二节 重要术语		3
第三节 政府监管主要理论回顾		6
第四节 基于信息不对称的质量监管研究思路		12
第五节 研究线路与方法		17
第二章 监管对象研究		20
第一节 流通领域商品质量现状		20
第二节 质量问题成因及质量形成模型		27
第三节 质量监管对象内涵与外延		31
第四节 监管对象分析——以深圳市为例		33
第三章 监管主体研究		44
第一节 我国质量监管体制的沿革		44
第二节 质量监管机构及其职能分析		48

第四章	监管法律体系研究	65
第一节	现行监管法律体系和监管部门监管职责	65
第二节	质量监管立法最新成就	71
第三节	质量监管法律体系存在问题	80
第四节	构建质量监管法律体系的价值原则	88
第五节	构建质量监管地方示范条例构想	91
第五章	社会公众监督体系研究	99
第一节	社会公众监督体系构建的理论依据	100
第二节	行业协会的行业自律	103
第三节	消费者协会的社会监督	116
第四节	检测认证机构的监管	137
第五节	社会媒体的舆论监督	147
第六章	现行监管体系的效果评估	162
第一节	商品质量监管的主要法规依据	162
第二节	商品质量监管行为分析	164
第三节	商品质量监管效果评价	167
第七章	发达国家商品质量监管经验研究	177
第一节	发达国家对流通领域的管理	177
第二节	发达国家对食品药品等重点商品的监管	191
第三节	发达国家社会组织的作用	204
第八章	监管新模式的构建	219
第一节	质量监管新模式总体构想	219

第二节	监管新模式构建线路与目标	227
第三节	监管新模式构建的具体措施	232
附录一	重点监管商品筛选及目录确定	248
第一节	重点监管商品目录制订的基本思路	248
第二节	商品分类及体现原则性规定的量化指标的 说明	250
第三节	商品品类现状及重点监测商品的筛选 (以深圳市 2004—2005 年为例)	253
第四节	重点监管商品选择方法和重点监管商品 品种确定	275
附录二	深圳市居民消费习惯与商品质量意识 调查研究	277
第一节	调查思路与实施情况	277
第二节	调查结果总体分析	278
第三节	调查结果交叉分析	298
参考文献		309
后 记		314

第一章 引言

第一节 研究背景

商品质量,关系人民群众生命健康和切身利益,关系企业信誉,关系国家形象。自2005年以来,国内外对中国的商品质量问题反应强烈。2007年7月26日,温家宝总理签署国务院令,公布了《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》。

国务院法制办负责人在就此《特别规定》答记者问中强调,我国有关产品安全的法律制度是比较健全的,“产品安全存在各种问题的主要原因是,现行法律、行政法规执行不够好,对生产经营者的违法行为处罚不到位,监督管理部门的监管不得力。”^①发生“三鹿奶粉事件”后,温家宝总理多次在不同场合表示,该事件的发生也有监管不到位的责任。

2001年起国务院对质量监管机构职能进行了调整,流通领域商品质量监管工作由质监部门移交给工商行政管理部门。维护市场经济秩序,监管流通领域商品质量,保护消费者合法权益是工商行政管理部门的重要职能。由于流通领域范围广,流通渠道多,造

^① 国务院办公厅:《国务院法制办负责人就〈国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定〉答记者问》,《人民日报》2007年7月28日。

成流通领域商品质量问题的原因错综复杂,如何“管得住”、“管得好”,并节约政府行政成本,是工商行政管理部门亟待解决的重大问题。

职能调整后,国家工商行政管理总局做了一些研究,先后制定了《商品质量监督抽查暂行办法》(2001年10月)、《流通领域商品质量监测办法》(2004年12月),并在实践中不断调整工作方式和方法。与此同时,各地方工商部门也积极进行了研究和探索。国家工商总局先后确定北京等10个城市,通过各种方式进行试点,探索创新流通领域商品质量监管新路子;开座谈会,交流情况,总结经验,推动商品质量监管关口前移工作开展。^①

从历史沿革看,我国对商品质量的监管重点一直放在生产领域,研究重点也在生产领域。由于此范畴研究的文献主要针对生产领域,实践上流通领域的商品质量监管的理论和有效模式尚未形成,因而从实际工作来看监管效果一般。

针对流通领域商品质量监管的新格局,部分学者、专家分别从经济学、管理学、法学、商品学、监测技术等多角度、多层面进行了初步研究和探索。这些研究针对食品、药品质量的较多,但对于整个流通领域研究颇少,且囿于问题复杂等因素,诸多研究比较零散,深度和广度还远未达到有效指导政府从事该工作的目的。

本书试图从理论上厘清流通领域商品质量监管与生产领域商品质量监管之间在工作性质、工作衔接、法律适用等方面的关系,为流通领域的商品质量监管建立前提和依据。同时从理论角度,梳理清楚现阶段监管系统中发挥力量的各主体及各主体的利益诉求,从而可以构建合理化、科学化、高效化监管模式的理论

^① 吴臻:《推进关口前移 加强流通领域商品质量监管——商品质量监管关口前移工作座谈会综述》,载《工商行政管理》2004年11期。

框架。

本书试图在实践上推动政府建立完整的流通领域商品质量监管系统,更有效地保证流通领域的商品质量。近年来,苏丹红、阜阳奶粉、致癌童装、三聚氰胺奶粉等商品质量问题仍犹言在耳,严重地威胁消费者的生命安全。由于流通领域商品质量监管方式缺乏系统性,监管未能起到事前预警、事中全面信息采集的功能,因此建立一套完整的监管体系对政府来说尤为重要。解决流通领域中出现的各种质量问题,需要理顺政府与市场的关系,界定政府与市场在流通领域商品监管过程中的边界,使其形成良性互动。本书可以为政府处理好行政监管与市场自身调节的关系提供指导。除此之外,政府部门需要整合和借助社会优势资源,从而以更低的成本实现更高效管理。因此,政府需要知道自己应该管什么,有哪些可以借助的社会资源,如何整合这些社会资源,使其发挥监管合力,保证流通领域商品质量监管有效,本书可以为政府如何整合各种社会力量,建立社会化的监管体系提供依据。

第二节 重要术语

一、流通和流通领域

所谓流通是指商品从生产领域(供给者或发生地)向消费领域(需求者或使用地)的转移过程。流通有广义和狭义之分,狭义的流通是指商品(主要是有形商品)从生产领域向消费领域转移的过程;广义的流通指商品及其他生产要素(资金、技术、劳动力、信息等)在供给者与需求者之间的流动过程。流通与商业是有区别的,流通既包括生产者的流通活动(商品采购与商品销售),也

包括消费者与商业者的流通活动^①。根据国家工商行政管理总局发布的《流通领域商品质量监测办法》，结合国务院于2001年8月批准的《国家工商行政管理总局职能配置内设机构和人员编制规定》（下称“三定”方案）精神，本书所说的流通是指狭义的流通。

流通领域指的是商品生产后，从生产环节进入消费环节的全过程，包括商品的仓储、运输、销售等。这里的销售包括服务领域商品的提供和使用。商品只要完成了制造、加工等生产过程，销售或即将销售就应当是进入了流通领域，直至该商品达到最终的消费者或使用者。流通是生产与消费之间的桥梁和纽带，社会再生产可以概括为生产—流通—消费三个动态、相互关联的领域。其中，商品流通领域包括的范围非常广泛，涉及了社会再生产的两个中间环节，以及多个相关产业。商品在流通过程中，既涉及商品价值形态转换、商品所有权转移，又涉及商品实体的位置移动。商品价值形态变化和所有权转移，即所谓“商流”；商品实体位置移动和在流通领域内的停滞，即所谓的“物流”。商品的流通过程，包括商流和物流两部分。

本书对流通领域理解为：流通领域是指商品生产后，从生产环节进入消费环节的全过程，包括商品仓储、运输、销售等。销售包括服务领域商品的提供和使用，商品只要完成了制造、加工等生产

^① 流通与商业的区别和联系。流通是连接生产与消费的桥梁与纽带，指商品从生产领域向消费领域的转移过程，既包括生产者的流通活动（商品采购与商品销售），也包括消费者与商业者的流通活动。因此，流通的概念要比商业的概念宽泛。二者的区别：流通是指所有与商品从生产领域向消费领域转移有关的活动；商业是指专业化与社会化的流通行为。二者的联系：都是生产与消费的媒介，其活动内容都是商品流通。参见夏春玉编著：《当代流通理论：基于日本流通问题的研究》，东北财经大学出版社2005年版。

过程,销售或即将销售则可视为进入流通领域,直至该商品到达最终的消费者或使用者。

二、监管和流通领域商品质量的监管

清楚地界定“监管”的内涵和外延,是科学构建政府监管制度的基础。和其他专业术语一样,监管是属于经济学、政治学、法学等领域的专业性词汇,有其特定的内涵。“监管”源自英文 regulation。从词源上看,regulation 主要有两层含义:其一,官方的规则或命令;其二,基于规则对某事的控制,包括对某一活动或某一程序的控制,使某事物正常运转,基于规则,对其进行的控制或调节。^①

根据国家工商总局李振成先生对流通领域商品质量的监管的界定,监督即察看并督促,管理即负责某项工作使顺利进行。^② 监

① 管制、规制、监管大体同义,三者之间也存在着细微的差别。如管制即强制管理,含有较强的管理、强制的意味;规制即规范制约,含有基于事物原有的框架结构或运行规律,根据一定的规则进行的约束、规范或调整之意。监管指监督或监视管理,含有保持一定距离、为保证事物正常运行而进行监督和控制之意。由此可见,管制带有很强的命令控制色彩,源于我们长期以来实行的行政全面控制经济的特殊国情,在政府从市场退出,政府职能收缩,职能行使方式倾向于激励控制机制的今天,管制的译法不合时宜,有将市场经济下的政府市场监管等同于计划经济体制下政府取代市场的全面经济管制之嫌。规制的核心意思在于“依据规则进行控制”,符合依法行政的时代精神,但其中的规范控制之意,仍不免带有国家命令控制的色彩。监管意味着保持一定距离,对市场进行监管和管理。政府从市场退出,政府不再是参与者,而是中立的管理者、裁判者。政府的角色定位准确,因而笔者倾向于监管的提法,实践中官方文件以及新建监管机构的名称中都采用了监管的称谓。但具体到本书对于管制、规制、监管的运用,我们是在一个层面上使用,三者可以互相替代。参见马英娟:《监管的语义辨析》,载《法学杂志》2005年第5期。

② 李振成:《国家工商总局流通领域商品质量监督管理研究》,载《工商行政管理》2004年3期。