

《中华人民共和国产品质量法》 释义

李培传 主编

北京燕山出版社



《中华人民共和国产品质量法》 释 义

主 编
副主编

李培传
曹三明
陈丽杰



北京燕山出版社

(京)新登字 209 号

《中华人民共和国产品质量法》释义

李培传 主编

北京燕山出版社出版

(北京市东城区府学胡同 36 号)

北京印刷三厂印刷

全国各地新华书店经销

开本 787×1092 毫米 1/32·印张 7.5 字数 160 千
1993 年 6 月北京第一版 1993 年 6 月北京第一次印刷

ISBN7-5492-0656-X/D·0032

印数: 15000 定价: 4.00 元

GDR 62/11

《中华人民共和国产品质量法》的 制定过程、重要意义和立法指导思想

李 培 传

七届全国人大常委会第三十次会议于1993年2月22日通过《中华人民共和国产品质量法》，该法自1993年9月1日起施行。《产品质量法》的制定和施行，对于加强和完善我国社会主义市场经济法律制度具有重要意义。《产品质量法》是保障我国社会主义市场经济健康发展的一部重要法律，也是保证产品质量、维护用户和消费者合法权益的一部重要法律。它对我国产品质量的提高和市场经济的发展，将发挥有益的保障和促进作用。下面我谈谈《产品质量法》的制定过程、重要意义和立法指导思想。

一、《产品质量法》的制定过程

党的十一届三中全会在深刻总结历史经验的基础上，明确提出“把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来。”随着党的工作重心转移，我国社会

主义现代化建设有了较快发展，产品质量问题也随之越来越引起人们的关注。1988年3月七届全国人大一次会议上，河南省代表团王书玉等32名代表联名提出了“建议国家制定质量法，加强产品质量监督管理工作”的议案。1988年9月11日陈慕华副委员长主持全国人大财经委全体会议，审议11项经济立法议案。会议提出由国家技术监督局进行调查研究，担负《产品质量法》的起草工作，争取在1989年提出《产品质量法（草案）》。国务院也把制定《产品质量法》列入国务院1989年立法计划。

国家技术监督局根据全国人大财经委的意见和国务院“七五”期间立法规划的要求，于1988年9月成立了《产品质量法》起草小组，着手进行起草工作。1989年4月草拟出《中华人民共和国产品质量法（草案）》第一稿。经修改后印发全国征求意见，并将征求意见稿提交当年11月24日召开的全国第一次技术监督工作会议讨论。为了对《产品质量法》的调整范围、产品责任的归责原则、责任主体、赔偿范围等重要问题做出科学的界定，国家技术监督局和国务院法制局先后于1990年2月和4月，在北京邀请有关专家开论证会。在经过深入论证、反复研究的基础上，前后六易其稿。国家技术监督局于1990年9月报请国务院审议《中华人民共和国产品质量法（送审稿）》。

国务院法制局接到《中华人民共和国产品质量法（送审稿）》后，先后两次征求了国务院经贸办、国家计委、国家体改委、财政部、机电部、轻工部等有关部门和部分省、自治区、直辖市的意见。先后召开了三次专家论证会，并到湖南、广东、广西、云南、天津等地进行调查研究。在此基础上，国

务院法制局又和国家技术监督局一起，对送审稿进行研究和修改，形成了《中华人民共和国产品质量法（草案）》，于1992年9月26日报国务院审议。

朱镕基副总理于1992年10月10日，主持会议讨论并原则通过了《产品质量法（草案）》。李鹏总理于10月19日签署议案，提请全国人大常委会审议《中华人民共和国产品质量法（草案）》。

1992年11月2日，七届全国人大常委会第二十八次会议，对《中华人民共和国产品质量法（草案）》进行审议，委员们提出了一些较好的修改意见。接着，全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会又广泛听取各方面意见，经过修改认为该法草案比较成熟，经七届全国人大常委会第三十次会议审议通过《中华人民共和国产品质量法》。这是我国法律制度上一项重要建设，《产品质量法》必将在我国实际生活中发挥其重要作用。

二、《产品质量法》对保证和提高产品质量、促进社会主义市场经济发展具有重要意义

（一）《产品质量法》是保证和提高产品质量、增强企业产品竞争能力的法律保障。

发展社会主义市场经济，不断提高产品质量，保护用户和消费者的合法权益，是我国的一项基本国策。“质量第一”是我国经济建设必须遵循的长期战略方针。产品质量是提高产品经济效益和社会效益，促进国民经济发展的重要保证。根据党的十四大精神，我国国民经济发展要实现快一些、好一

些的要求，必须是建立在提高质量、优化结构和增进效益的基础上。一个国家产品质量的好坏，不仅关系到它的经济发展和繁荣，而且在一定意义上讲，是代表了这个国家的形象，反映了这个国家的民族素质。因此，质量问题不仅具有经济意义，甚至具有政治意义，是一个应当引起高度重视的社会问题。积极提高全社会、全民族的质量意识，也是社会主义精神文明建设、提高全民族素质的重要内容。从建立和发展我国社会主义市场经济体制的内在要求出发，必须全面提高产品质量。从我国经济发展的现实需要和发展前景看，不断提高产品质量是我国国民经济发展中的一个关键问题，是我国经济工作的一个永恒主题。必须把质量工作放在经济工作的首要位置。真正确立“质量是中国经济的生命”的重要观念。强化全民质量意识、持之以恒地加强质量管理，不断地向市场推出优质产品，对我国经济发展具有重要的现实意义和深远的积极影响。

当今世界经济的发展趋势表明，产品质量已经成为各国企业谋求生存和发展的重要条件。产品质量是各国解决经济发展问题的一个重要关键，也是国际经济贸易活动竞争的焦点之一。一个国家或地区的产品能否参与国际市场竞争并在竞争中取胜，首要的因素取决于产品质量。各种商品在国际市场上的激烈竞争从不间断，而且越来越激烈，但这种竞争和较量归根到底是产品质量的竞争和较量。谁的产品质量好，谁在竞争中就处于主动，并取得竞争的胜利。因此，只有树立起鲜明的、全面的质量竞争意识，并采取不断提高产品质量的有效措施，才能在国际市场上有效地参与竞争，并在竞争中掌握主动，取得胜利、获得发展。我们如果不能向市场

推出优质产品，在尖锐激烈的国际市场竞争中是难以站住脚的，其结果只能是被竞争对手挤出市场。

关贸总协定对恢复我国在关贸总协定缔约国地位的审议阶段已初步结束，一旦恢复我国在关贸总协定缔约国地位，这对我国的对外经济贸易往来将会带来很好的机遇，我国将有更多的企业走向国际市场，会有更多的产品进入国际市场参与竞争，这对我国对外贸易发展是十分有利的。一旦这种机遇出现，我们能否把握住它并充分有效加以利用，把我国对外贸易推上一个新的水平，关键问题就在于我国要能适时地推出具有竞争力的优质产品。如果我们能适应国际市场的快节奏的变化，适时地推出适销对路的优质产品，我们就能充分利用有利时机发展自己，把整个经济发展推到新的水平。反之，如果我们不能源源不断地向国际市场推出优质产品，创出自己的名牌产品，即使我们“入关”参与国际市场竞争，但由于我们的产品竞争乏力，其结果只能是被“淘汰出局”。同时还要看到，一旦恢复我国在关贸总协定缔约国地位后，我国国内市场也将进一步对外开放，国外许多产品将要随之进入中国市场，我国国内市场面临着被外国产品占领的严峻挑战，在这种激烈的争夺国内市场的竞争中，如果我国不能很好地适应新形势下的市场变化，及时生产出在市场上具有竞争能力的优质产品，那么国内市场将会受到很大冲击，就有可能出现国内市场上我国产品被舶来品挤出市场的危险。反之，如果我国能根据市场需求变化，适时地推出适销对路的优质产品，我国产品就能牢牢地占领国内市场，我国企业就能从中求得生存和发展。因此，一个无情的优胜劣汰的市场竞争机制，迫使每一个企业在其产品参与市场竞争中，要么

取胜发展，要么被“淘汰出局”。市场竞争既给我国的企业发展带来了很好的机遇，也向我国企业及其产品质量提出不可回避的严峻挑战。因此，我们必须牢牢树立和深化质量意识，全面提高产品质量，这样才能在激烈的市场竞争中以优质产品取得胜利。市场竞争必然要求企业加快转换经营机制，使企业真正成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。这样有利于增强企业活力，进入市场参与竞争，通过市场竞争机制的作用，提高企业素质，提高产品质量，有效地实现优化结构，增进效益的要求。所以，不断提高质量对我国经济发展具有极其重要的战略意义。

质量是企业的生命，而要保证和提高产品质量、使企业在市场竞争中获胜，就需要制定相应的法律、法规，来引导和规范企业的行为。《产品质量法》作为我国产品质量的基本法律，一方面明确了我国产品质量监督管理制度，明确了激励企业提高产品质量、参与市场竞争的措施；另一方面也明确了生产者、销售者应当承担的产品质量义务和责任。这就为提高产品质量、增强企业的产品竞争能力提供了法律保障。

（二）制定《产品质量法》是维护市场经济秩序，发展社会主义市场经济的内在要求

社会主义市场经济在一定意义上讲是法制经济。发展社会主义市场经济，要求有完备的社会主义法制来保证。制定《产品质量法》对于规范市场主体行为，规范市场经济秩序，具有重要的积极意义。市场经济的发展呼唤《产品质量法》尽快出台。

我国实行改革开放以来，质量管理工作取得了很大成绩，

产品质量总体水平不断提高，品种也明显增多，其中有不少产品的质量已经接近或达到国际先进水平，有的产品的质量目前在国际上还处于领先地位，有的产品在国际市场上成为走俏的抢手货，供不应求。这些宝贵的成绩，激励我国科研工作者和生产企业继续研制开发和生产出更多更好的优质产品，满足国内和国际市场的需要，为国家和人民做出更多的贡献。在看到我国提高产品质量方面取得成绩的同时，更需要清醒而深刻地从总体上看到，目前我国产品质量与发达国家相比存在明显差距。据介绍，1992年下半年，轻工业部对21大类87种产品根据国家标准、行业标准和产品质量分等规定进行检测，抽查样品总数2072组，合格1707组，合格率为82.38%；近十年来，国际上产品质量、品种提高和发展很快，而我国在这方面与其相比发展速度缓慢，一些高技术含量、高创汇的产品少；元器件、基础件质量差，整机质量必然也差。我国产品质量存在的问题是严重的，质量差、物耗高、效益低，这仍然是影响我国经济发展的重要而突出问题。例如：我国每年仅因产品制造过程中一次合格率低就要损失2000亿元左右。据中国质量管理协会公布，全国每年废品损失占工业总产值1.51%左右；按此计算，我国每年废品造成的损失是十分惊人的。因此，加强生产过程的质量管理则是我国企业的当务之急，也是提高经济效益的一个重要途径。

在市场经济秩序方面，由于我国市场竞争机制尚未形成，一些不法分子采取欺骗、制假等手段，从事非法经营活动。假冒伪劣产品屡禁不止，有的甚至愈演愈烈。假药、假酒、劣质食品、劣质化肥、劣质电器等，严重损害国家和人民的利

益，给国家经济建设和人民生命财产造成极大损害，严重干扰市场经济秩序，影响社会主义市场经济的健康发展。要解决这些问题，需要对市场经济主体的生产者、销售者的行为做出规范，制止其不正当行为；维护正常的市场经济秩序，打击制售假冒伪劣产品者，就需要借助法律武器。运用法律的威慑力量，保障合法经营、公平竞争，维护市场经济秩序，促进市场经济发展。

三、制定《产品质量法》的立法指导思想

前面提到，我国经济发展强烈呼唤国家尽快制定一部具有中国特色、符合我国国情和国际上通行做法的《产品质量法》。所以，制定《产品质量法》是我国深化经济体制改革，保障和促进社会主义市场经济健康发展的重要立法项目。国家如何才能制定出一部较好的《产品质量法》，这是企业和广大用户与消费者都很关心的立法活动。要想制定出一部较好的具有中国特色的《产品质量法》，重要之点必须在深入调查研究、认真总结产品质量管理经验、了解国外有关产品质量法律制度的基础上，正确确定我国制定《产品质量法》的立法指导思想，这是制定《产品质量法》关键一步，也是制定《产品质量法》的灵魂。因此，确定正确的立法指导思想，从根本上关系着《产品质量法》本身的质量，也即关系着国家从法律制度上能否为提高产品质量提供坚实有效的法律保障。这就自然地关系到广大用户和消费者的合法权益能否得到切实有效的保护，和社会经济秩序能否得到切实有效的维护。

在制定《产品质量法》的立法实践中，我们力图体现以

下立法指导思想：

(一) 制定《产品质量法》一定要从我国的具体国情出发，同时要深入研究、认真借鉴国外有关产品质量管理的有益经验，吸收现代的、科学的管理思想。

《产品质量法》从总体构思到具体条款设计，只有紧紧地立足于我国的国情，从我国产品质量的现实状况并促进其不断提高出发，来制定《产品质量法》，才比较实际和可行。从实际情况出发并考虑到发展的需要，来制定《产品质量法》，才能在保障和促进提高产品质量方面，有效地发挥法律规范的作用；在立足于我国的国情前提下，经过深入比较、论证，借鉴国外行之有效的经验，有利于我国产品质量标准向国际上通行做法靠拢，有利于我国产品质量检验标准与国际上的通行标准接轨，这对有效提高我国产品质量具有鲜明的实际意义。正是在这一立法思想的指导下，拟订了《产品质量法》中涉及国家建立科学的产品质量管理制度的重要条款。例如，《产品质量法》第九条规定：“国家根据国际通用的质量管理标准，推行企业质量体系认证制度。企业根据自愿原则可以向国务院产品质量监督管理部门或者国务院产品质量监督管理部门授权的部门认可的认证机构申请企业质量体系认证。经认证合格的，由认证机构颁发企业质量体系认证证书。”“国家参照国际先进的产品标准和技术要求，推行产品质量认证制度。企业根据自愿原则可以向国务院产品质量监督管理部门或者国务院产品质量监督管理部门授权的部门认可的认证机构申请产品质量认证。经认证合格，由认证机构颁发产品质量认证证书，准许企业在产品或者其包装上使用产品质量认证标志。”

(二) 制定《产品质量法》必须正确体现深化经济体制改革的方向,有利于激励企业增强提高产品质量的内在动力。立法一定要有利于保护和推进体制改革健康发展,促进旧体制向新体制转换;立法要有利于企业增强活力,参与市场竞争,提高社会效益。离开或违背这一指导思想,立法是不会成功的。基于这一思路,对《产品质量法》涉及管理体制上的问题,进行了周密思考和精心设计。例如,在《产品质量法》的起草和论证过程中,关于产品质量的管理、监督部门都各有单独条文,对其职责分工都分别作出具体规定。经过深入论证,考虑到体制改革正在深入进行,不宜在《产品质量法》中,对有关产品质量的管理、监督部门作出具体明确规定,而是尽可能地写得原则一些,力求符合深化改革的实际需要,有利于体制改革的健康发展。《产品质量法》第六条规定:“国务院产品质量监督管理部门负责全国产品质量监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责产品质量监督管理工作”;“县级以上地方人民政府管理产品质量监督管理工作的部门负责本行政区域内的产品质量监督管理工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责产品质量监督管理工作。”

上述规定既照顾到产品质量监督管理工作的实际需要,较好地解决了有关产品质量监督管理的各部门的分工和协作问题,又考虑到深化改革的需要,不给深化改革带来困难和障碍。所以,立法要尽可能地做到瞻前顾后,统观全局,使制定出来的法律既具有一定的力度,又有必要的弹性,给有关方面的工作留有必要的回旋余地,这样有利于实现立法意图,而不是干瘪的法律条文,经不起生活实践的检验。

通过立法来保障和促进我国产品质量不断提高，是制定《产品质量法》的重要目的之一，为达到这一目的，《产品质量法》第五条规定：“国家鼓励推行科学的质量管理方法，采用先进的科学技术，鼓励企业产品质量达到并且超过行业标准、国家标准和国际标准。对产品质量管理先进和产品质量达到国际先进水平、成绩显著的单位和个人，给予奖励。”这在我国产品质量法律制度上，对提高产品质量确定了坚实的法律保障和明确的导向。这对企业及其广大职工特别是科技人员在生产和科研实践中，发挥聪明才智，进行生产技术革新、开展发明创造，实现优质高产，不断地向生产的广度和深度进军，向市场推出适销对路优质产品，从法律制度上注入了新的动力，提供了保障。这对实施国家宏观质量战略，不断提高我国产品质量具有重要意义。

（三）制定《产品质量法》要把握和体现社会主义市场经济规律。在我国积极建立和发展社会主义市场经济的新形势下，制定《产品质量法》需要较好地体现社会主义市场经济规律的要求。基于这一指导思想，在规定产品质量监督管理制度时，我们力图改变过去主要靠行政强制手段管理产品质量的做法，对不同产品采取不同的管理办法。缩小了过去国家强制管理的产品范围，国家主要对危及人体健康、人身财产安全的产品实施强制性管理。对其他一般产品，则主要通过市场机制作用，鼓励或者迫使企业改进质量，因而《产品质量法》只规定了鼓励企业提高产品质量的认证制度（产品质量认证和企业质量体系认证），而没有对过去实行的某些强制性管理制度做出规定。对企业质量体系的认证和产品质量的认证，也应当逐步改变过去的行政管理办法，通过市场机

制的作用，由社会来认证。这样的立法思路，不是放松了对产品质量的管理，相反，恰恰是对产品质量提出了严格要求。例如，《产品质量法》第七条规定：“产品质量应当检验合格，不得以不合格产品冒充合格产品。”第八条规定：“可能危及人体健康和人身、财产安全的工业产品，必须符合保障人体健康，人身、财产安全的国家标准、行业标准；未制定国家标准、行业标准的，必须符合保障人体健康，人身、财产安全的要求。”《产品质量法》不仅对产品内在质量做出了严格规定，而且对产品的标识也作了规定。与此同时，《产品质量法》还规定，国家对根据用户、消费者、有关组织反映有质量问题的产品进行抽查。产品质量抽查的结果应当公布。第十二条“用户、消费者有权就产品质量问题，向产品的生产者、销售者查询；向产品质量监督管理部门、工商行政管理部门及有关部门申诉，有关部门应当负责处理。”上述规定使《产品质量法》比较好地体现了发展社会主义市场经济的内在要求，无疑对提高产品质量，规范市场经济秩序，起到了促进和保障作用。

（四）制定《产品质量法》要吸收行之有效的管理经验

国务院于1986年发布的《工业产品质量责任条例》对规范我国产品质量发挥了重要作用。通过《条例》的实施，为完善我国产品质量方面的立法，积累了有益的经验，这对制定《产品质量法》是十分宝贵的。例如，在制定《产品质量法》时，就是在总结产品质量管理实践经验的基础上，进一步完善和强化了产品质量监督管理制度；完善和强化了产品质量责任制度；加大了罚则的力度等等。无疑这对加强产品质量管理，明确产品质量责任，保护用户和消费者的合法权

益，维护社会经济秩序，都具有重要意义。在新的历史条件下，通过总结产品质量管理实践经验，把有关的立法和执法中的有益经验吸收到新制定的《产品质量法》里来，既在一定意义上体现了我国法律制度的稳定性、连续性，同时也体现了我国立法的开拓前进的改革精神。

四 制定《产品质量法》必须严明质量义务和责任，切实保护用户和消费者合法权益

由于我国不少企业管理松弛，产品质量下降，尤其是假冒伪劣商品屡禁不止，已引起广大用户和消费者的关注。社会各界强烈呼吁：加强产品质量管理、依法打击假冒伪劣违法活动。假冒伪劣商品屡禁不止主要原因是：一些生产者和销售者为了追逐利润，无视国家法律和地方保护主义纵容；二是采用不正当甚至是违法的手段“强化”销售，具体做法也越来越隐蔽；三是法律不完善和执法不严、打击不力。例如，我国刑法没有明确规定制售假冒伪劣商品罪，对有些犯罪规定的主体范围也比较窄，对制售假冒伪劣商品给用户和消费者合法权益造成的侵害，如何承担责任，缺乏规范等等。尽管我国先后制定并实施了《食品卫生法》、《药品管理法》、《商标法》、《标准化法》、《计量法》、《工业产品质量责任条例》等等，对查处制售假冒伪劣商品是有法可依的，但是有法不依、执法不严、违法不究的情况相当严重。假冒伪劣产品成了我国社会一大公害，也是我国当前经济生活中人们比较关心的一个突出问题。所以必须下决心进行根治。否则，不仅会给我国社会主义市场经济秩序造成紊乱，使用户和消费者合法权益受到损害，对社会经济生活造成危害，给国家造成损失，

而且还会影响我国产品在国际上的声誉。因此，需要从法律制度上为消除这一社会公害，进一步提供法律保障。完善我国产品质量方面的法律制度，对根治这一社会公害具有重要现实意义。所以，在制定《产品质量法》时，必须严格质量管理和明确质量责任。《产品质量法》第一章总则中规定：“生产者、销售者依照本法规定承担产品质量责任。”“禁止伪造或者冒用认证标志、名优标志等质量标志；禁止伪造产品的产地，伪造或者冒用他人的厂名、厂址；禁止在生产、销售的产品中掺杂、掺假，以假充真、以次充好。”对产品质量的监督管理，《产品质量法》第二章在作出严格规定的同时，第三章对生产者、销售者的产品质量责任和义务也作了专门规定，一共写了十四条，法律条文写的比较具体明确、严谨合理。

这样在法律制度上明确规定了禁止生产和销售假冒伪劣产品，明确规定了生产者、销售者应负的产品质量责任和义务。如果生产者和销售者制售不符合《产品质量法》规定的产品的，将要承担应负的法律責任。为了明确法律責任，《产品质量法》第四章损害赔偿第五章罚则，对各种违反产品质量的行政責任、民事責任和刑事責任，作了明确具体的规定。其中，对有的构成犯罪，需要依法追究刑事責任的，国家还将另行做出法律规定。这对广大用户和消費者的合法權益是有力的法律保护，对生产者和销售者制售质量不合格产品，规定了必须应负的法律責任；对那些生产和销售假冒伪劣产品的人们，也是严肃教育和严正警告，如果他们胆敢继续生产和销售假冒伪劣产品，扰乱社会经济秩序，损害用户和消費者的合法權益，一经发现，必将追究其法律責任。