

质检星空

——法治质检建设理论与实践

法治质检建设研究课题组 编著



什么是法治质检

为什么要建设法治质检

建设什么样的法治质检

怎样建设法治质检

 中国质检出版社
中国标准出版社

质检★星空

——法治质检建设理论与实践

法治质检建设研究课题组 编著

中国质检出版社
中国标准出版社

北 京

法治质检建设研究课题组

组 长 蔡文彪

副组长 薛国芹 刘阳中

成 员	张忠义	廖佰翠	徐梦晗
	南 军	卢祥华	钟英葵
	葛思扬	周 伟	刘占中
	沈 正	王明荣	杨裕清
	刘海亮	柳文山	王黎黎
	刘慧军		

法治魂 质检梦

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的决定，吹响了建设法治中国的号角。时值全面深化质检改革之际，欣闻由质检总局法规司指导、宁波检验检疫局牵头，福建、天津检验检疫局和天津市、安徽省质监局参与编写的《质检星空—法治质检建设理论与实践》即将付梓，令人欣慰。本书作为首部法治质检建设理论和实证研究的系统性著作，立足质检实际，提炼基层经验，探究法治理论，颇有深度、甚有见地，对法治质检建设具有重要的理论指导意义和实践借鉴意义。这是质检系统落实依法治国要求的生动实践，也是推进法治质检建设的有益探索，必将有力推动质检改革发展。因此，我愿意为本书写几句话：

——**法治质检，筑质检立业之基。**法治质检，在于立法守正。“法令行则国治，法令弛则国乱。”法律是治国之重器，良法是善治之前提。法治对经济社会活动具有重要的规范和引领作用，立法是执法的重要基础和必要条件。这些年，质检部门积极推动立法，构建了以9部法律、13部行政法规、190部部门规章以及298部地方性法规规章为主体的质检法规体系，夯实了行政执法基础，保障了质检事业发展。实践证明，法治是质检的立身之本、立业之基。质检事业健康发展，必须紧紧依靠法治；全面建设法治质检，必须坚持立法先行，做到多立良法、善法、管用的法。

——**法治质检，亮质检刚正之剑。**法治质检，在于执法亮剑。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。法律不能被执行，就等于没有法律。“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返。”质检部门作为多部法律法规的执法主体，近年来紧紧围绕“抓质量、保安全、促发展、强质检”十二字

方针，依法履职、依法决策、依法行政，坚持严格规范公正文明执法，对质量违法行为敢亮剑、敢碰硬，做到“法律面前无特权、违法惩戒无例外”，树立了刚正廉明的依法行政形象。“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”全面建设法治质检，离不开执法实践，落脚于法律实施。

——**法治质检，传质检正义之道。**法治质检，在于普法传道。“思想决定行动，认识决定成败”。学法知法是加强法治建设的前提。质检工作点多、面广、线长，涉及的法律法规多，关系的利益群体多，迫切需要加强普法工作。一方面，要加强对质检干部职工的法治教育培训，引导他们强化法治思维和法治方式，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治氛围。另一方面，要做好对企业、消费者的法律知识宣传教育，使每个人都成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，使尊法、信法、守法、用法、护法成为每个人的共同追求。

——**法治质检，领质检改革之航。**法治质检，在于变法革新。改革与法治犹如鸟之两翼、车之双轨。“法者，天下之公器也；变者，天下之公理也。”全面深化改革是一场深刻的自我革命，攻克体制机制顽疾、突破既有利益格局，需要以法治开路、减轻阵痛、降低风险。“凡属重大改革都要于法有据”。质检改革也不例外，必须在法治的轨道上运行，不触碰法律红线、不逾越法律底线。不仅要以法律精神为指导，运用法治思维问题、作决策，以法治之“矛”为改革披荆斩棘；更要在改革遇到障碍时，运用法治方式减少争议、化解冲突，以法治之“盾”为改革保驾护航。

“一枝独秀不是春，百花齐放春满园。”希望以本书的出版为契机，全国质检系统涌现出更多优秀的法治质检建设理论和实践成果，用法治之魂，构筑中国特色质检之梦！

国家质检总局副局长、党组书记

梅克保

2014年11月26日

前言

古人云：“明法者强，慢法者弱。”党的十八大报告明确指出：“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。在党和国家认同法治并大力推动法治的大背景下，质检部门作为国家政府的组成部分，也多次明确提出全面建设法治质检的要求。为了对法治质检建设提供强有力的理论支撑，在国家质检总局法规司的指导下，质检地方两局的法制专家形成合力开展了法治质检建设课题研究，出版了《质检星空——法治质检建设理论与实践》这部著作。

该部著作内容丰富，紧紧围绕什么是法治质检，为什么要建设法治质检，建设什么样的法治质检，怎样建设法治质检这4方面的问题进行系统研究。第一章在分析法治与法治政府基本理论的基础上，分析了法治质检的概念和特征，明确了什么是法治质检这个问题。第二章从法治质检建设与法治政府建设的关系、与时代政治经济文化社会发展的关系、与质检事业自身发展的关系3个角度，分析了法治质检建设的重要性和必要性，明确了为什么要建设法治质检这个问题。第三章到第五章，分析了法治质检建设的现状和存在的主要问题及原因，提出了法治质检建设的目标、原则和7个方面的主要任务，明确了建设什么样的法治质检这个问题。第六章紧扣质检法治工作的主要任务，从规范决策、完善立法、全面普法、严格执法等12个方面提出了全面建设法治质检的具体措施。同时采用定性和定量相结合的方式，拟定了法治质检建设评估的指标体系，明确了怎样建设法治质检这个问题。第七章对国内外法治政府建设进行了比较研究。第八章采取实证研究的方法，总结了宁波、江苏、上海、山东、天津、沈

阳、福建检验检疫局和江苏省、浙江省、上海市、山东泰安市、黑龙江省、广东省、江西赣州市、天津市质量技术监督局等多家单位在法治质检建设方面的先进经验和做法。

该部著作既是对以前法治质检建设的全面总结，也是对今后法治质检建设的具体规划，富有时代性、创新性，也有很强的针对性和可操作性。无论是对当前的质检改革和依法行政示范单位的创建工作，还是对今后一段时期法治质检全面建设工作，甚至是对其他部门或地方政府的法治建设工作，都具有较强的理论指导意义和实践借鉴意义。

由于课题组成员水平有限，本书难免有疏漏、不周到之处，敬请读者批评指正。

课题组

2014 年 11 月

“有两种东西，我对它们的思考越是深沉和持久，它们在我心灵中唤起的惊奇和敬畏就会越来越历久弥新，一个是我头上的星空，另一个是我心中的道德定律。”

——〔德国〕伊曼努尔·康德

一、课题的提出

2010年9月，根据全国依法行政工作会议精神，国家质检总局新一届党组在全国质检系统依法行政工作会议上，郑重提出“全面建设法治质检”的目标要求。2011年年初，国家质检总局领导在全国质检系统工作会议上提出“抓质量、保安全、促发展、强质检”十二字工作方针，进而提出坚定不移地推进法治质检、科技质检、和谐质检建设，是强质检的实践路径。自此，如何全面建设法治质检成了摆在全国质检系统面前的一个亟须解决的课题。

近年来，全国质检系统在法治质检建设方面进行了一些有益的探索，积累了一些经验。为了有效利用全系统的研究力量，更好地总结建设经验，查找不足、分析原因，为今后的建设工作提供更明确的方向和更具有操作性的实践路径，为全国质检系统建设法治质检提供理论支撑和最优方案，在国家质检总局法规司的指导下，宁波检验检疫局牵头，联合福建、天津检验检疫局和天津市、安徽省质监局成立课题研究小组，开展法治质检建设的理论和实证研究。

二、研究背景和意义

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变化，具有划时代的重要意义。2004年3月，国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》，明确提出建设法治政府的奋斗目标。2010年，国务院发布了《国务院关于加强法治政府建设的意见》，进一步明确提出当前和今后一个时期建设法治政府的奋斗目标。2012年党的十八大报告中进一步明确提出，到2020年，法治政府要基本建成。

2013年11月，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又明确指出“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”在党和国家认同法治并大力推动法治，要求法治国家、法治政府、法治社会一体建设的大背景下，质检部门作为国家政府的组成部分，也多次明确提出全面建设法治质检。加强法治质检建设，实现质检工作法治化，是顺势而为，符合党和国家的要求，符合社会发展的需要。因此，我们开展法治质检建设理论研究，通过促进法治质检目标的实现，能在一定程度上促进法治政府乃至法治国家目标的实现，其宏观的战略意义显而易见。

今后一个时期，是国家全面深化改革的时期。质检工作也毫不例外。中央对质检工作提出推进行政审批制度改革、促进政府职能转变、质监系统分级管理与检验检疫监管机制创新等一系列改革任务，关乎质检根本。但改革之路怎么走？改哪些？怎么改？这些是全体质检人所面临的、又急需解决的现实问题。中央要求改革要在法治的轨道上运行，要不触法律红线、不逾法律底线。在改革过程中要解决好这些问题，要充分发挥法治的引领、推动和保障作用。因此，通过开展法治质检建设理论研究，促进法治质检建设，对于发挥法治在改革过程中的引领、推动和保障作用，解决质检工作面临的现实问题，保证质检事业健康持续发展具有十分重要的现实意义。

近年来，在国家质检总局的正确领导下，在法规司的大力推动和倡导下，全系统的法治质检建设成效明显。但也毋庸讳言，法治质检建设的现状距离法治政府的目标和要求还有距离。具体表现在：法治的信仰不够坚定，法治理念不够明确，运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的法治能力有待提高，质检法治体系尚待健全，法治环境尚待改善，法治质检的架构尚不完备，法治质检建设的理论尚需创新，建设的推进机制尚不够完善，建设的评价机制缺失等。质检系统对什么是法治质检，为什么要建设法治质检，建设什么样的法治质检，怎样建设法治质检这些问题的认识还比较模糊。科学理论是推动社会发展的指南。建设法治质检的新实践、新发展，迫切要求我们不断推进理论创新，总结新经验，提出新观点，形成科学理论并用以指导新的实践。开展法治质检建设课题研究，一方面，通过全面总结法治质检建设的实践经验，以便一些好经验、好做法得以推广，得以发扬光大，避免重复劳动，节约资源，提高效率，对法治质检建设具有重要的实践意义。另一方面，通过深化法治质检的基本理

论,明确法治质检建设的目标任务,分析当前法治质检建设过程中存在的问题及其原因,并提出解决措施,对全系统统一认识、明确目标、规范做法,更好地贯彻落实国务院意见和国家质检总局的指导意见,建立健全有质检特色、符合质检系统需要的工作机制,早日建成法治质检具有十分重要的理论指导意义。

三、研究过程

1. 立项阶段

为了做好课题研究的前期准备工作,2012年3月,法规司组织福建检验检疫局、宁波检验检疫局、天津市质监局等6家单位,在福建龙岩召开了课题研究论证会,对课题研究的可行性、必要性以及研究的思路、方法等相关内容进行了论证。与会专家一致认为,此课题研究很有意义,也很必要,而且可行。论证会确定此课题由法规司指导,宁波检验检疫局牵头,福建检验检疫局、天津市质监局等单位共同参与,向国家质检总局申请科研立项。会后,宁波检验检疫局按照国家质检总局科研立项的要求,准备相关材料,向国家质检总局申请2013年的科研项目立项。该项目经过国家质检总局科研立项的评审,最终确定为2013年度国家质检总局科技计划项目。

2. 启动阶段

为了有计划地实施课题研究工作,确保研究质量,课题组在收集大量资料、充分讨论、广泛征求意见的基础上,于2013年5月,在浙江宁波召开了课题启动会。启动会上拟定了比较成熟的研究提纲,制定了详细的研究方案,明确了研究方法、工作步骤和工作分工等内容。

3. 全面研究阶段

课题启动后,各参与单位按照任务分工,认真研究。先后查阅了大量法治建设、依法行政理论以及管理学、法学、政治学、传播学等有关书籍、学术论文、文献材料,认真学习了近年来党中央、国务院有关依法治国和依法行政的要求以及国家质检总局领导一系列重要讲话。2013年6月—9月,各单位完成研究初稿。2013年10月,课题组在浙江宁波专门召开课题审稿会对课题进行集中审稿。2013年11月—12月,各研究单位根据审稿会的意见对初稿进行修改,形成课题第二稿。2014年1月,宁波检验检疫局对课题进行统稿,并组织相关专家对课题进行修改,形成课题第三稿。2014年2月,课题组将第三稿提交给质检系统内外的相关专家审

阅，根据他们的意见对课题进行了修改，形成课题第四稿。2014年3月，牵头单位将第四稿提交各参与单位，进行交叉审稿，而后把审稿意见反馈给各写作单位予以完善，完善后形成课题第五稿。2014年4月，课题组在浙江宁波召开定稿会，对课题从名称、目录、再到内容进行审定。会后，各参与单位对课题相关内容进行了再次完善，形成了课题第六稿。

4. 验证阶段

2014年5月—8月，课题组将研究成果提交江苏、深圳、广东检验检疫局和浙江省、江苏省质监局等单位进行验证。验证单位普遍认可研究成果，认为研究结合质检实际，具有创新性、系统性、可操作性。同时，对研究成果提出了一些有益的修改意见。课题组在此基础上进行了修改，形成了最终的研究成果。

5. 完善阶段

2014年9月—11月，课题组结合各应用单位的意见，根据十八届四中全会精神，对研究成果进行了进一步完善，形成课题最终的研究成果。

四、主要方法

1. 文献研究法

参阅了大量法治、法治国家、依法行政理论以及管理学、法学、政治学、传播学等有关书籍、学术论文、文献材料；研究了质检法律法规规章以及党和国家、国家质检总局领导有关法治建设的一系列讲话、文件。

2. 比较研究法

对国外政府或地区法治建设以及国内相关部门和地方政府法治建设进行了比较研究，总结了总体情况和建设经验。

3. 实证研究法

通过调研，广泛收集质检系统在普法、执法、监督等方面比较好的一些做法，进行研究分析后形成了十多个典型法治质检建设案例，以供借鉴。

五、主要内容

全书共8章，对研究初期所设定的法治质检是什么，为什么要建，建什么，怎么建，这四个方面的研究问题进行了充分论述。同时，还对国内

外法治政府建设进行了比较研究，对质检系统内的先进做法进行了实证研究。

第一章：为了奠定本课题研究的理论基础，本章对法治、法治国家、法治政府等相关概念辨析、起源与演变、内涵特征等进行了界定与分析，进而引申出法治质检的概念、分类等内容。同时，鉴于质检部门具有涉外性、技术性、执法性等特点，本章从六个方面重点阐述了法治质检的个体特征，以突出其有别于其他部门法治建设的独特性。在此部分，明确了什么是法治质检这个问题。

第二章：本部分从三个角度，论述了法治质检建设是法治政府建设的重要组成部分，是时代政治、经济、文化和社会发展的必然要求，是解决质检事业现存问题和保障科学、持续、健康发展的客观需要。进而分析了法治质检建设的重要性和必要性，明确了为什么要建设法治质检这个问题。

第三章：本部分首先回顾了法治质检建设的历程，概括出了奠基、初步建设和全面建设三个阶段。然后全面总结了法治质检在立法、普法、执法、行政审批、法治监督、化解矛盾纠纷、法治文化七个方面的主要成效。最后，从决策、立法、普法、执法、化解矛盾纠纷、法治监督六个方面查找法治质检建设存在的问题并分析了其中原因，为确立今后法治质检建设的目标、原则、主要任务和措施提供依据。

第四章：本部分首先确立了良法善治为法治质检建设的终极目标。结合现实情况，提出体系完善、职能科学、权责法定、行为规范、公开公正、廉洁高效、守法诚信七个方面的近期目标。同时，确立了法治质检建设应遵循规范性、统一性、实践性三大原则。

第五章：本部分从法治质检建设的两大要素“人”与“法”出发，系统性地提出法治质检建设七个方面的主要任务，即主要内容。包括：培养法治信仰、树立法治理念、养成法治思维、提升法治能力、健全法律体系、培育法治环境、塑造法治形象。明确了建设什么样的法治质检这个问题。

第六章：本部分从规范决策、完善立法、全面普法、严格执法、深化行政审批、依法化解争议、加强应急建设、强化内外监督、加强法治文化建设、加强外部形象建设、完善保障机制、建立科学评估机制十二个方面，设计了法治质检的建设路径。同时，采用定性与定量相结合的方式，构建了法治质检建设评估的指标体系。明确了怎样建设法治质检这个问题。

第七章：本部分对法治质检建设进行了比较研究。首先，分析了东西方法治政府建设整体情况，同时总结出了制约政府权力、注重政府行政程序、建设服务政府、严格追究行政失范行为四个方面的国外经验。然后，在对湖南、浙江、江苏、广东等地方政府法治建设和工商、公安、海关等部门法治建设分析的基础上，概括了我国部分地区和部门法治建设的整体情况，从中总结出良好的法治环境成为共同的追求目标、不断优化政府职能以符合法治需求、程序建设成为法治建设的重要方向、指标体系式评估成为法治建设的重要内容四个方面的建设经验。

第八章：本部分对法治质检建设进行了实证研究。从面到点，从依法行政、普法、执法、行政审批、执法监督、考核评估等方面，总结了宁波、江苏、上海、山东、天津、沈阳、福建检验检疫局和江苏省、浙江省、上海市、山东泰安市、黑龙江省、广东省、江西赣州市、天津市质量技术监督局共十五家单位在法治质检建设方面的先进做法。

六、主要创新

本课题创新点有四个方面：一是定义了法治质检的概念，并详细分析了六个方面的个性特征；二是系统性地提出了法治质检的主要内容，包括法治信仰、法治理念、法治能力等七个方面；三是紧密结合质检法制工作的实际，从规范决策、完善立法、全面普法、严格执法等十二个方面提出了法治质检建设的措施；四是采用定性与定量相结合的方式，首次拟定了法治质检建设评估的指标体系。

导 论 / I

第一章 法治质检的基本理论 / 1

第一节 法治与法治政府 / 1

一、法治 / 1

二、法治政府 / 4

第二节 法治质检 / 6

一、法治质检的提出 / 6

二、法治质检的概念 / 7

三、法治质检的特征 / 8

第二章 法治质检建设的重要性和必要性 / 13

第一节 法治政府建设的组成部分 / 13

一、落实法治政府建设要求 / 13

二、推动法治政府建设进程 / 14

第二节 时代发展的必然要求 / 16

一、促进经济转型发展 / 16

二、应对贸易壁垒政治化 / 17

三、植根法治文化 / 18

四、推进和谐社会建设 / 20

第三节 质检事业发展的客观需要 / 22

一、解决现存突出问题 / 22

二、保障科学发展 / 23

第三章 法治质检建设的现状 / 27

第一节 建设历程 / 27

一、奠基阶段（2005 年以前） / 27

二、初步建设阶段（2006 年—2009 年） / 28

三、全面建设阶段（2010 年至今） / 29

第二节 建设成效 / 30

- 一、法律体系基本建立 / 30
- 二、普法工作全面展开 / 33
- 三、执法行为有效规范 / 36
- 四、行政审批改革深入推进 / 38
- 五、化解矛盾纠纷能力得到提升 / 39
- 六、监督机制持续强化 / 40
- 七、法治文化建设初现成效 / 43

第三节 存在的主要问题及其原因分析 / 45

- 一、行政决策机制有待进一步健全 / 45
- 二、法律体系有待进一步完善 / 47
- 三、普法效果有待进一步提高 / 49
- 四、行政执法有待进一步规范 / 50
- 五、化解纠纷能力有待进一步提升 / 52
- 六、监督机制有待进一步强化 / 52

第四章 法治质检建设的目标和原则 / 55

第一节 法治质检建设的目标 / 55

第二节 法治质检建设的原则 / 58

- 一、规范性原则 / 58
- 二、统一性原则 / 59
- 三、实践性原则 / 61

第五章 法治质检建设的主要任务 / 63

第一节 培养法治信仰 / 63

- 一、敬畏法治 / 65
- 二、崇尚法治 / 66
- 三、忠诚法治 / 67

第二节 树立法治理念 / 68

- 一、质检立法理念 / 69

二、质检执法理念 / 71

三、质检守法理念 / 74

第三节 养成法治思维 / 76

一、法治思维结构 / 77

二、法治思维方法 / 78

三、法治思维程序 / 79

四、法治思维规则 / 79

第四节 提升法治能力 / 80

一、依法决策的能力 / 80

二、依法执法的能力 / 81

三、依法治理的能力 / 82

第五节 健全法律体系 / 83

一、全面性 / 84

二、系统性 / 84

三、适用性 / 85

第六节 培育法治环境 / 86

一、执法秩序 / 87

二、守法秩序 / 88

第七节 塑造法治形象 / 88

一、刚直 / 89

二、公正 / 89

三、廉洁 / 90

四、透明 / 90

第六章 法治质检建设的措施 / 93

第一节 规范决策 / 93

一、确定重大决策的基本原则 / 94

二、明确重大决策事项的范围 / 95

三、健全重大决策程序制度 / 95