

CERTIFICATION AND ACCREDITATION
MECHANISM RESEARCH

认证认可制度研究

刘宗德 编著

CERTIFICATION
AND ACCREDITATION
MECHANISM
RESEARCH



中国计量出版社

CHINA METROLOGY PUBLISHING HOUSE

认证认可制度研究

Certification and Accreditation Mechanism Research

刘宗德 著

中国计量出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

认证认可制度研究/刘宗德著. —北京:中国计量出版社,2009.5
ISBN 978-7-5026-3016-4

I. 认… II. 刘… III. 产品质量—质量管理—制度—研究—中国 IV. F273.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 068289 号

内 容 摘 要

本书系统地介绍了我国的认证认可制度及其发展历史,国际的主要认可组织以及国外的合格评定制度等。在此基础上作者深入地分析了消费者和企业对认证的认知态度,消费者对认证的认知意愿,企业的认证动机等因素,提出了认证认可的监管思路与对策,以进一步完善和发展我国的认证认可制度。本书可供认证认可管理人员及认证机构专业人员阅读。

中国计量出版社出版

北京和平里西街甲 2 号

邮政编码 100013

电话 (010) 64275360

<http://www.zgjl.com.cn>

北京市密东印刷有限公司印刷

新华书店北京发行所发行

版权所有 不得翻印

*

880 mm × 1230 mm 32 开本 印张 12.5 字数 326 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

*

印数 1—1 200 定价: 38.00 元

序

当今，认证认可已经广泛存在于商品和服务的形成、流通和使用的各个环节，是国际通行的规范经济、促进发展的重要手段。通过认证认可工作，可以从源头上确保产品安全、提高产品质量、保护人类健康和安全、保护动植物生命和健康、确保环境保护和公共安全、增强产品的竞争能力、规范市场秩序、促进贸易发展。认证认可既是政府确保产品安全、维护诚信制度、规范市场行为的重要手段，也是企业规范内部管理，提高产品质量的重要手段；既是广大消费者选择自己所需要的产品或服务的重要依据，也是企业选择合作伙伴的参考依据；认证认可既是突破和利用贸易壁垒的重要手段，也是推进国家诸多重大战略（如能源、环境保护、安全生产等）的有效管理手段之一。

在国际上，认证已成功地发展了 100 多年。我国的认证认可工作也走过了 20 多年的历程，直接从事认证认可工作的人员已达 10 万多人，认证涉及的企业也已经超过 10 万家，颁证总量和获证企业总数均居世界第一位。可以说，我国认证认可已经渗透到经济和社会发展的方方面面，但是由于缺乏系统深入的理论和实证研究，我国认证认可的质量远远落后于数量的发展速度。在建设和完善中国特色社会主义，构建和谐社会的关键时期，认证认可在我国作为一个新兴领域在多方面的不适应还很突出。

为了从理论和实践上深入研究认证认可制度及各利益主体的经济行为，刘宗德博士结合自己多年在认证认可监督管理委员会的工作实践与调研积累，在参与“十五”国家科技攻关计划项目“认证认可关键技术研究示范”（项目编号：2005BA909B）之课题二“认证认可对国民经济和社会发展的贡献研究”和国家质检总局科技计划项目“认证认可对国民经济和社会发展的

贡献研究”(2006—2007)的基础上,撰写了《认证认可制度研究》这部专著。

《认证认可制度研究》系统地介绍了国内外认证认可体系及各种制度,分析了认证认可相关行为主体的经济行为,尤其是利用大样本调查数据和深度访谈案例对消费者、企业和认证机构的经济行为进行了深入分析。在实证研究结论的基础上,提出了隐含在一些表象(如低价恶性竞争,咨询认证一条龙服务等)背后的制度性缺陷(如消费者主体的缺位、与行政主管部门的“父子”关系等)才是导致认证有效性损害的根本原因。提出要更多地致力于建立能使各利益攸关方之间激励相容、相互监控的制度;要真正为消费者利益服务才可能建立起长效机制;要加强检查人员的监管,形成终身信用跟踪机制等颇有价值的建议。

本书对我国健全认证认可体系的理论和实践做了较系统、全面的研究,内容丰富,资料翔实,具有一定的学术价值,是对我国的认证认可体系的一种有益探索,将会对进一步完善我国的认证认可制度具有一定的实际应用价值和指导意义。

由于认证活动在我国发展的历史相对较短,可借鉴的理论研究成果和实践经验匮乏。同时,认证活动是一项跨部门、跨行业和跨领域的活动,所涉及的专业、学科相对广泛,本书仅选取了与认证活动关联度较大的信息经济学理论作为分析的视角,这对于凝练整个分析框架无疑是最合适的选择,但不可避免地会使得一些其他理论的洞见不能完全体现于本书中。此外受知识结构、思维定势等主观因素的影响,本书难免存在观点的片面性等问题,认证活动就其本身特性而言,是不断变化和发展的,对其规律的总体把握是一项系统的工作,还需要后续研究者的继续努力。

李崇光
2009年5月

目 录

第 1 章 绪论	(1)
一、背景	(1)
二、从信息经济学的视角看认证认可	(8)
三、分析方法	(13)
四、对本书所采用资料的说明	(15)
第 2 章 认证认可的基本概念	(18)
一、认证认可的定义和本质	(18)
二、认证认可的基本类型和主要方法	(22)
三、认证认可的功能和作用	(26)
四、认证认可与标准的关系	(32)
第 3 章 认证认可的发展历史及制度背景	(34)
一、质量的发展	(34)
二、认证认可的发展过程	(36)
三、产品认证	(40)
四、管理体系认证	(41)
五、认可	(47)
六、国家认监委成立前的中国认证认可制度	(49)
七、国家认监委成立以后的中国认证认可体系	(52)
第 4 章 强制性产品认证	(58)
一、我国强制性认证制度变迁	(58)
二、相关法律、法规及规范性文件体系	(60)
三、强制性产品认证的基本程序	(61)
四、强制性产品认证监管	(63)
五、我国强制性认证存在的突出问题	(64)

六、国外的强制认证经验	(70)
七、强制性认证的发展思路和建议措施	(76)
第 5 章 我国的认可制度	(82)
一、我国认可概述	(82)
二、我国认可的基本情况	(85)
三、建设中国特色的认可制度和认可体系的实践 ...	(102)
四、我国认可存在的问题及原因分析	(107)
五、认可的国际借鉴	(112)
六、我国认可发展战略及措施	(115)
第 6 章 国际互认与国际主要认可组织	(122)
一、相互认可的概念	(122)
二、国际认可组织	(124)
三、国际认可活动发展的新趋势	(128)
四、实验室认可活动的国际发展趋势	(131)
第 7 章 认证认可统一监督管理制度	(135)
一、认证认可统一监督管理制度的形成	(135)
二、认证认可统一监管制度的作用	(136)
三、认证认可管理和实施机制	(144)
四、认证认可的需求空间和发展前景	(146)
五、认证认可统一管理体制的目标	(151)
第 8 章 国外合格评定简介	(153)
一、国际电工委员会和相关组织介绍	(153)
二、欧盟合格评定概述	(162)
三、美国合格评定制度简介	(169)
四、日本合格评定制度介绍	(178)
第 9 章 消费者对认证的认知与态度	(181)
一、引言	(181)
二、态度形成理论	(183)
三、变量选择及样本描述	(186)
四、消费者对认证的认知度及态度	(191)

五、影响消费者态度的因素	(194)
六、本章小结	(196)
第 10 章 消费者对认证的支付意愿	(198)
一、引言	(198)
二、文献综述	(200)
三、分析框架	(206)
四、消费者的现实支付意愿	(210)
五、消费者的潜在支付意愿	(214)
六、态度与支付意愿的模型估计结果	(216)
七、本章小结	(218)
第 11 章 中国企业对认证的认知与态度	(220)
一、中国企业对强制性认证的认知	(220)
二、中国企业对自愿性认证的认知	(226)
三、企业通过认证后的绩效变化	(228)
四、企业采购过程中对认证的态度	(229)
五、企业产品在销售过程中其用户对认证的态度	(235)
六、企业领导者对认证的态度	(237)
第 12 章 企业的认证动机与信号选择	(241)
一、引言	(241)
二、效率视角下的自愿认证动机综述	(242)
三、非效率视角下的自愿认证动机综述	(246)
四、基于利益相关者理论的自愿认证动力模型	(249)
五、中国企业认证动机的描述统计	(254)
六、私营企业认证参与的影响因素分析	(257)
七、本章小结	(260)
第 13 章 认证机构市场结构与价格竞争行为	(262)
一、引言	(262)
二、中国认证证书的分布概况	(263)
三、认证机构的市场结构	(267)
四、价格竞争	(275)

五、认证市场竞争模型	(281)
六、本章小结	(288)
第 14 章 基于微观主体行为的认证监管思路与对策	(290)
一、品质掩盖与身份维护	(290)
二、认证行业与消费者的互动	(293)
三、获证组织、认证咨询机构与认证机构的互动 ...	(296)
四、认证市场的监管思路	(300)
 附录 1 社会公众调查问卷	 (311)
附录 2 认证机构深度访谈提纲	(320)
附录 3 企业调查问卷	(322)
附录 4 认证认可相关法律法规	(332)
参考文献	(383)
后记	(391)

第1章 绪 论

一、背景

认证是指由认证机构证明产品、服务、管理体系符合相关技术规范、相关技术规范强制性要求或者标准的合格评定活动（见《认证认可条例》第二条）。认可是指由认可机构对认证机构、检查机构、实验室以及从事评审、审核等认证活动人员的能力和执业资格予以承认的合格评定活动（见《认证认可条例》第二条）。而合格评定是对产品、过程、服务、管理体系满足规定要求程度所进行的系统检查和确认活动。

认证认可主要类别有四大类：一是管理体系认证，包括质量管理体系认证（QMS）、环境管理体系认证（EMS）、职业健康安全管理体系认证（OHSAS）、危险分析和关键控制点认证（HACCP）等；二是产品认证，包括强制性产品认证和自愿性产品认证；三是人员注册，包括对各类认证审核员、工厂检查员、认可评审员等的注册；四是对各类认证机构、检验机构（实验室）、检查机构的认可。

认证认可是国际通行的规范经济、促进发展的重要手段。通过认证认可工作，可以从源头上确保产品安全、提高产品质量、保护人类健康和安全、保护动植物生命和健康、确保环境保护和公共安全、增强产品的竞争能力、规范市场秩序、促进贸易发展。今天认证制度已经广泛存在于商品和服务的形成、流通和使用的各个环节，在各国政府确保产品安全、维护诚信制度、规范市场行为中发挥越来越重要的作用。既是企业规范内部管理，提高产品质量的重要手段，也是广大消费者选择自己所需要的产品

或服务的重要依据；既为政府采购所利用，也被招标业、保险业所利用；既是小企业提高市场竞争力的有力武器，也是大的跨国公司选择合格零部件供应商的参考依据。

在发达国家，认证认可体系被视为国民经济发展中重要的“技术基础设施”和市场经济中的“高速公路”。美国、欧盟等国家不承认中国市场经济地位的重要借口之一，就是他们认为中国还没有建立一套符合市场经济运行规律的认证认可体系。另一方面，以技术法规、标准和以认证认可为核心内容的合格评定程序是构筑贸易技术壁垒的三大要素。近年来，发达国家凭借其技术优势，运用合格评定手段构筑技术壁垒已逐渐成为主要趋势。据统计，我国每年遭受技术性贸易壁垒造成的损失高达 200 亿美元，其中合格评定因素占据的比例达到 25%。如 2002 年 1 月，由于日本突然修改合格评定程序，导致浙江台州西兰花积压严重，仅一个上盘镇就损失近 1000 万元。又如，2003 年美国 FDA 发布了《食品企业注册管理条例》、《建立与保持记录管理条例》、《食品扣留管理条例》，注册条例要求制造、加工、包装、仓储供美国境内人或动物消费的食品企业在 2003 年 12 月 12 日前必须获得 FDA 的认证和注册，涉及全球企业 47 万家，对我国的农产品出口具有极大的影响（黄冠胜，2006）^①。

认证既是突破和利用贸易壁垒的重要手段，也是推进国家战略的有效管理手段之一，以节约型社会建设为例，如果通过节能认证使城镇建筑全部达到节能标准，到 2020 年每年就可节省 3.35 亿吨标准煤、减少 8000 万千瓦时空调高峰负荷，相当于每年节省电力建设投资约 1 万亿元（认证认可年鉴，2006）。

在国际上，认证已成功地发展了 100 多年。我国的认证认可工作也走过了 20 多年的历程，直接从事认证认可工作的人员已达 10 万多人，认证涉及的企业也已经超过 10 万家，颁证总量和获证企业总数均居世界第一位；100 多家认证机构和 2000 多个

^① 括号中内容表示前述内容源自的文献的作者及发表时间，本书同。

实验室获得了认可；8000 余家出口食品生产加工企业和近 7000 家国外企业获得卫生注册，另有几百家活跃在认证认可领域的咨询和培训机构。可以说，我国认证认可已经渗透到经济和社会发展的方方面面，但是由于缺乏深入的理论和实证研究，我国的认证认可质量远远落后于数量的发展速度，认证的有效性不高，透支信用，已危及我国认证认可事业的长远发展（认证认可年鉴，2006）。

在建设和完善中国特色社会主义，构建和谐社会的关键时期，认证认可在我国作为一个新兴领域在多方面的不适应还很突出。目前，我国存在的政府重复评价、互不承认评价结果的多头评价问题还没有得到彻底解决；认证制度服务于产业发展的运行机制还不够健全，认证在地区间、行业间发展不平衡；认证市场无序竞争，技术标准不尽完善，基础研究储备不足，认证监管相对滞后，行业自律能力不强等问题还比较突出（孙大伟，2005）。这些问题的解决有赖于社会各方对认证的认识和支持，也有赖于从理论和实证两个方面对认证的深入分析，尤其是基于微观主体的行为的深入认识。

认证有效性是认证的生命线，2005 年全国认证认可工作会议资料表明，认证有效性不高是目前认证认可面临的主要矛盾和问题。经济社会发展对认证认可工作的要求与认证认可工作质量之间存在突出的矛盾，这个矛盾是会长期存在的，而且这一矛盾目前已上升为主要矛盾。认证有效性的具体表现是认证工作规范有序、认证证书真实可信、认证结果社会公信。提高认证有效性涉及与认证认可工作有关的各个方面，其中既包括以认证机构为主要代表的相关从业机构、检测机构及从业人员，也包括政府监管部门、认可机构、行业组织。

专栏 1-1 “金字招牌”的尴尬

Column 1-1 The Embarrassment of “Golden - Lettered Sign-board”

2002 年 10 月起，某市推出了“放心菜工程”，五个月过去

了，某蔬菜零售市场。

摊贩：

“有没有这块牌子（指“放心菜”标志牌）我都一样卖。没哪个人是冲着这块牌子来买菜的。”

“检验合格的菜不一定好卖，买菜的不认账，我们卖菜的干着急。什么‘放心’等于金字招牌，其实，有没有还不是一样？进价高、卖价不高，不划算呢。”

“本来市场抽检不另外交钱，检测一下拿个牌子也无所谓，关键是抽检有风险，查到不合格的就要没收，一天不就等于白干了吗？另外，现在政府强制检测的批发市场只有1家，进货不想冒风险就只有去那一家，选择余地小，价格又高。像我们这样成本和风险都比别人高，生意、利润又不比别人好，谁愿意卖‘放心菜’呢？！”

市民：

“天气热，打农药是难免的，尤其是叶类菜，那些绿油油、水灵灵，连个虫眼都没有的青菜、菠菜怎么可能是‘放心菜’呢！”

“‘放心菜’摊位的蔬菜品种太少，要考虑每天口味调剂的话，单在‘放心菜’里选，很难买齐一天想买的菜。”

“买菜吃菜都十几年了，没有发生什么问题呀！找老摊主买，回去好好洗洗，不会有什么事的。”

“蔬菜每天都得吃，不像日用品可以定期集中购买。全市只有3个试点市场，只能覆盖极少部分人的生活。”

资料来源：《中国食品报》，2003年4月2日，A1版

目前，认证机构虚假认证严重，各种各样的审核分包，各种各样的办事处、合作机构等是虚假认证的重要根源；支撑专业的审核员普遍不足，审核人员不合格；认证机构缺乏健全的审核人员的评价监控体系；部分认证机构的管理者缺乏社会责任感和职业道德；认证机构自身质量管理体系不健全和运行有效性较差。

咨询机构低质量咨询，造假；不具备必要的业务范围和相应资质的人员；减少咨询时间，搞标准文件格式，体系文件千篇一律，针对性差；给认证机构作分包，搞咨询认证一条龙；控制企业，要挟认证机构。个别获证企业管理者素质较低，对认证标准的理解、对自身在体系中的职责作用很难和标准要求联系起来，不按照体系运作；企业员工素质低，根本不理解质量管理体系要求；企业认证目的不明确，为认证而认证，个别花钱买证。缺乏关于认证的正面宣传：认证是什么？认证的作用？认证机构的角色？认证与咨询的关系？企业应如何看待认证证书？社会上认证、咨询机构不良运作现象的本质是什么（生飞，2005）？

价格问题是当前自愿性认证领域的关键问题。一些没有能力提高认证质量、树立认证品牌的机构，往往通过“打价格战”的方法，用低价竞争去争取市场空间。低价取得合同后，就用减少审核人日、简化认证流程、弄虚作假等方法来降低成本。这是一种恶性循环，结果是牺牲了认证的有效性，牺牲了认证行业的整体形象。所以，低价竞争方面的问题在相当长的一段时间里成为困扰认证行业健康发展的突出问题，这个问题也需要积极研究。

所有上述问题都涉及认证认可制度的创新和完善，而制度的创新和完善必须以各方的经济行为及其行为背后的机理和影响因素为基础。综合国内外已有的研究来看，目前，国内基于经济行为的认证认可制度相关的研究还不成熟。尤其认证进入我国的时间还比较短，目前大多是借鉴西方发达国家的做法和摸着石头过河式的探索。在理论上只有一些定性的总结，实证的定量分析方面的研究尚处于空白状态。因此，通过实践，总结提炼出相关的理论，进一步应用到国家的认证认可管理之中是非常重要的。要立足于建立长效机制，通过改革的方法解决一些工作机制方面存在的问题。基于此，本研究以完善认证制度为出发点，在信息经济学的视角下，以认证相关决策主体的经济行为及影响因素为着力点，主要研究在不同认证制度和市场条件下消费者、企业、认

证机构的行为模式、动机、成本和收益，以及各决策主体理性行为的制度创新含义。

专栏 1-2 认证认可行业的深层次矛盾

Column 1-2 The Contradiction Deeply Rooted in Certification Industry

随着工作的深入和逐步规范，认证认可工作进入了一个更为关键的发展时期。一些潜在的深层次矛盾正在逐渐显现，其中最为突出的，是认证有效性问题。一些通过认证的企业和产品却出现了质量、安全、环境等方面的问题，导致了社会各界对认证认可工作的质疑。认证有效性不高，已经成为影响制约事业持续发展的主要矛盾。

作为认证的直接受益者，一些企业或组织认证动机不纯、过分考虑经济效益，不顾社会责任，是认证有效性不高的直接原因。一些企业获取证书的目的不是为了提高管理水平和产品质量安全水平，而是因为应付贸易的需要、贷款的需要、争取政府奖励基金的需要、宣传的需要。谁要的钱少、谁花的时间短就拿谁的证，甚至为图省事干脆花钱买证；有的获证后不注意有效保持和持续改进，使管理水平和产品质量安全水平严重滑坡；有的为节约成本偷梁换柱，在通过强制性产品认证后更换产品的关键部件，或购买假证书贴在产品上销售，损害了获证产品的声誉。

认证和检测机构作为认证和检测主体，在经营机制、经营思想、经营行为等方面存在一些问题。一些机构因为市场和收益的压力放弃了必要的工作原则，放弃了对从业人员的有效管理，这是导致认证有效性不高的根本原因。少数认证机构为了经济利益和竞争需要，一味迎合客户，降低工作要求，认证审核流于形式。有的减少审核的人员和时间，公然做假记录、假档案，甚至直接参与低价竞争，弄虚作假，买证卖证。有的认证后监管不到位，失效的认证证书不能及时撤销。一些承担强制性产品认证检测业务的机构检测能力达不到工作要求，个别机构把承担检测任

务作为敛财手段，只收费、不检测，挖空心思向企业多收费；有的甚至与企业内外勾结，共同造假。

在国家监管层面，虽然认证认可监管体系已基本建立，但运行还不够有效，作用发挥还不明显。一是与《认证认可条例》配套的规章和规范性文件还不够健全，《认证机构管理办法》等还没有出台，有效监管的法律法规有待细化和落实。二是从业机构资质管理还没有充分发挥技术优势，对不同的认证机构、检测检查机构管理的针对性、有效性还需进一步增强。三是在行政监管方面，监管的覆盖面不够广，针对性不够强，没有建立起有效的优胜劣汰机制，还不足以从根本上震慑违法违规行为。尤其是对认证分支机构、办事处的日常管理和监督，还没有充分发挥地方两局的作用。四是行业自律的工作刚刚实施，社会监督的工作刚起步，舆论监督的威力逐步发挥，但还远远不够。五是执法工作中信息不畅，基层执法中急需的信息得不到及时的保障。六是对基层的指导协调性不够，会议多、文件多、各部门单独下达的任务多，缺乏有效统一和协调，使地方两局疲于应付。

在地方执法监管层面，近几年地方两局按照总局和认监委的部署，在行政执法方面创造性地做了大量工作，取得了突出的成绩，但也存在一些问题：一是少数单位还没有把认证认可工作摆上重要位置，工作随意性比较大，缺乏主动性和系统性。二是组织机构仍不健全，省级局虽然机构基本落实，但有的只有一个人甚至半个人兼职负责这项工作。在一些地市县技术监督局、检验检疫分支局，机构和人员仍没有有效落实，没有形成工作网络。三是工作协作不够。由认证处唱独角戏的现象比较普遍，相关部门缺少协调配合，齐抓共管不够。四是在执法中存在缺位和越位的现象。一方面，由于认识不到位、监管力量不足、业务能力不强，一些该管的事没管好，造成缺位；另一方面，超出《认证认可条例》的范围执法，受利益驱动执法，或是以罚代管，导致越位。工作中同时还存在着对同一种违法违规行为适用条款不一致、尺度不一致、处罚不一致的问题。五是执法队伍的知识结

构、能力水平和素质还不能满足工作的需求，尤其是近几年进入认证监管队伍的人员，缺乏对认证技术和认证知识的系统了解。

当然，认证认可发展中还存在一些其他问题。比如社会认知度不够，认证采信度不高，认证认可作用还没有得到充分发挥；对认证认可发展前瞻性和战略性研究不多，原创性的成果还不多，仍然处于跟踪和摹仿发达国家做法的阶段；从业机构和从业人员的思想作风、技术水平、职业道德建设亟待加强等等。对这些问题我们要认真研究，切实采取有效措施解决。

资料来源：认证认可年鉴，2006

二、从信息经济学的视角看认证认可

随着现代市场的分工越来越细，产业链条越来越长，消费者对各种质量属性也越来越关注；随着环境的日益恶化及人们追求可持续发展的意识和观念日趋增强，社会公众不仅关注安全的生产操作规范（Caswell 和 Hooker，1996），也开始关注生产和消费对环境的影响（Ogishi，Metcalf 和 Zilberman，2002），形成了绿色消费的浪潮。由于新技术的运用（Lusk，Roosen 和 Fox，2003）对人类潜在影响短期内难以估计（如转基因技术），一些消费者希望了解产品是否含有可能引起他们担忧的新技术。

在这样的背景下，信息经济学为认证在市场经济中的出现给出了一个解释框架。按照信息经济学的解释，当存在信息不对称时，消费者要正确评价产品的质量将非常困难，这种状况将产生一个高质量和低质量商品共存的混合市场。在这样的市场上消费者不能正确地分辨质量的高低（Akerlof，1970），消费者将花费大量成本来收集和甄别商品和服务相关的信息，这类成本将对他未来的购买意愿产生影响。而解决信息不对称的一种重要的机制就是认证，如果消费者能够信任认证，就可以减少在提供不同品质产品的公司或不同品质产品本身之间搜寻和选择的成本。

在市场经济中，作为理性的经济人，生产者追求利润最大