

Authority Analysis of Product Quality Supervision and Management for Quality and Technology Supervision Department

Yang Li, Bendong Zhao

Kai Ping Borough Substation of Tang Shan City Bureau for Technology Supervise, Tangshan
Email: 286184489@qq.com

Received: Aug. 30th, 2012; revised: Sep. 2nd, 2012; accepted: Sep. 13th, 2012

Abstract: Based on law, regulations, rules this paper discuss Authority analysis of product quality supervision and management for quality and technology supervision department from the supervision and management, examination conditions, penalty authority for distinguishing duty. The following conclusions are obtained that responsibility of quality and technology supervision department is supervision to the node of product quality in microscopic and regional product quality level management on macroscopic.

Keywords: Product; Quality; Supervision; Management; Authority

质量技术监督部门对产品质量监督管理的权限分析

李 扬, 赵本东

唐山市质量技术监督局开平分局, 唐山
Email: 286184489@qq.com

收稿日期: 2012年8月30日; 修回日期: 2012年9月2日; 录用日期: 2012年9月13日

摘 要: 为分清质监部门在产品质量监管上的权限, 本文以法律、法规、规章为依据从监督与管理的区别、检查条件、处罚权限三方面进行分析, 得到: 微观上质量技术监督部门的职责是对企业产品质量这一节点进行监督, 宏观上对区域产品质量水平进行管理。

关键词: 产品; 质量; 监督; 管理; 权限

1. 引言

目前质量技术监督部门对产品质量监督管理出现了没有法律依据的延伸, 在有限的行政管理资源情况下将造成无力监管的境地。所以本文以法律、法规、规章、“三定”方案(国办发[2001]56号)为依据分析一下质量技术监督部门对产品质量监督管理的权限, 以供探讨如何开展产品质量监督工作, 本文仅代表作者的观点, 供同行共同探讨。

2. 法律依据

中华人民共和国标准化法、中华人民共和国标准化实施条例、河北省标准化监督管理条例; 中华人民共和国产品质量法、产品质量监督试行办法、工业产品质量责任条例、中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例、河北省产品质量监督管理条例; 中华人民共和国食品安全法, 中华人民共和国认证认可条例、强制性产品认证管理规定、2007年国务院《关于

加强食品等产品质量监督管理的特别规定》。

其中产品质量监督试行办法、工业产品质量责任条例是计划经济时期的产物，存在一些不适应市场经济的问题，例如企业行政主管部门被撤销。

3. 监管权限

3.1. 技术监督局微观上对产品质量的职能是监督而不是管理

1986年的《工业产品质量责任条例》^[1]第四条将产品质量管理责任交由企业主管机关，第五条将监督责任赋予了质量监督机构、工商行政管理机关；第十六条明确了产品质量监督机构的具体职责为对产品质量进行监督检查，第十七条明确了企业主管机关的管理职责。1993年的《产品质量法》^[2]第八条明确规定产品质量监督部门负责本行政区域内的产品质量监督工作，法律另有规定的从其规定。国办发[2001]56号主要职责第11条赋予的职能也是产品质量监督，质量管理司的职责也是宏观上进行质量管理^[3]。《河北省产品质量监督管理条例》第四条提到的职责是产品质量监督和管理^[4]，但没有赋予管理的权力和职责，所以可以理解成宏观管理。宏观管理可以理解成负责本辖区的产品质量水平的统计、提升，目前实施的名牌战略等措施就是宏观管理的手段之一。

《工业产品质量责任条例》是计划经济时代的产物，在市场经济时代企业主管机关不存在了，转变为行业协会，协商(调)行业内部事务。市场经济赋予企业经营自主权，在法律没有规定的情况下，行政机关无权干涉企业的经营管理。《产品质量法》是市场经济的产物，它尊重了企业经营自主的精神，没有赋予我们干涉企业内部企业质量管理的权力。从现实上讲，我们无精力将计划经济时代各产业部门负责的质量管理职能承担起来。

监督，监察督促之意，意味着我们只负责产品是否合格，不管它是如何实现的。管理是社会组织中，为了实现预期的目标，以人为中心进行的协调活动，不管产品质量合格与否(目标)，而且还负责它如何实现的(协调活动)。

既然法律、法规只赋予我们监督职能，所以我们无权干预企业内部质量管理事务，否则我们侵权。随着重大产品质量事件不断发生，为确保产品质量，我

们不断要求企业加强内部管理、建立各项管理制度、严把进货检验关、产品出厂检验、规定产品销售去向，这些做法都没有法律依据。虽然《产品质量法》第三条要求企业建立健全内部产品质量管理制度等事务^[2]，但没授权给质监部门就此的监管权力，属于企业自律事务(义务)；质监部门可以提出建议，属于行政指导行为，而行政指导不承担责任。

总之，微观上我们的职责是对企业产品质量这一节点(指从原料进厂、生产、质量检验、出厂销售这一链条)进行监督，宏观上对区域产品质量水平进行管理。区分监督与管理的意义在于避免将有限的行政资源投入到无限的管理实务中去，集中精力做好质量监督工作。

3.2. 检查权限

3.2.1. 检查的条件

在实施这一检查权时，《产品质量法》第十八条还限定了监督检查的前提条件^[2]：已经取得违法嫌疑证据或者举报。意即：除了举报外，我们只能根据产品质量抽查检验报告才能实施检查权，因为除了抽查检验外我们无从知道企业产品质量是否涉嫌违法。

《工业产品生产许可证管理条例》也如此规定^[5]。《河北省产品质量监督管理条例》虽然未明确前提条件，但根据上位法优于下位法的规定，这个前提条件我们还是必须遵守的。

《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》第十五条扩大了我们的检查权：对于涉及人身安全的产品可无条件检查^[6]。《食品安全法》第七十七条同之^[7]。

3.2.2. 检查内容

既然我们只有产品质量的监督权限，对于一般产品，我们的检查权也局限在产品质量这一节点及围绕这一节点的相关资料(生产现场、生产记录、产品执行标准、产品质量报告、标识、销售记录、生产资质等等(质量法第十八条))开展调查^[2]，无权检查是否企业建立的各项管理制度，因为管理制度属于管理范畴，虽然《产品质量法》第三条规定了企业的这项义务^[2]。根据《工业产品质量责任条例》第四十二条第六项我们对产品标准中对原料有要求的产品需要进行原料检查^[1]，对于标准中无原料要求的产品赋予企业独立

自主的权力。

对于生产许可证发证产品除了加强对证书的监督管理外，还可根据《生产许可证管理条例》第四十六条对企业的生产条件、检验手段、生产技术或者工艺进行监督^[5]。因为生产许可证管理属于行政许可，行政机关对自己的行为负责。

对于食品，根据《食品安全法》可检查的范围是全过程、全方位^[7]。

对于强制性认证产品，技术监督部门的职责是证书的监督管理^[8,9]。对企业的生产条件、检验手段、生产技术或者工艺进行监督应由其认证机构负责。因为认证机构是第三方机构，它应对自己的行为负责。

总之，对于普通产品的产品质量监督检查是有先决条件的，何谈对企业管理方面的监督、管理。

4. 处罚权限

只讨论无检验能力是否可以行使停产处罚情况。

现以 A 市质监函[2012]XX 号《关于进一步开展住宅厨房卫生间排气道产品专项整治行动的通知》为例，通知中要求“严格规范企业产品检验制度对不具备自检能力的企业责令其停产整顿，督促企业建立产品检验制度，完善检验能力，经验收合格后方可恢复生产”。从现有的法律法规看，此要求尚无依据。

4.1. 从产品质量方面讨论

现看《产品质量法》，其第十二条规定产品质量应当检验合格^[2]，第二十七条第一项规定产品需有质量检验合格证明^[2]。对于第十二条没有相应罚则^[2]，只是一项法定义务，可作为民事案件的法律依据。第五十四条规定违法第二十七条的，责令改正。有人可能根据无检验能力就推论出产品质量无从保证，进而推测出产品质量可能不合格，从而根据第四十九条或第五十条做出责令停产的结论。这是不可以的，我们定案可以根据事实进行推理，但不能推测。对于企业是否必须有产品质量检验能力，质量法未做规定，何谈相应罚则。

《河北省产品质量监督管理条例》第二十一条第一项规定产品需有质量检验合格证明，第三十二条规定可责令停产^[4]。但是在《产品质量法》中已对此处罚做出了责令改正的规定，作为地方法规只能在这个

范围内进行规定，所以河北省条例此规定违反《行政处罚法》第十一条。

根据《工业产品生产许可证》第四十六条规定，对于发证产品无检验能力可责令停止生产^[5]。

《认证认可条例》和《工业产品质量责任条例》对此无规定。《强制性产品认证管理规定》是部门规章，无权作出停产的规定。

再有，无产品质量检验合格证明与是否有检验能力不存在逻辑上的必然关系。因为企业可以进行委托检验。

4.2. 产品标准执行方面讨论

产品标准中一般规定检验方法，不按照标准进行检验属于不按标准组织生产。

《标准化法》第十四条规定强制性标准必须执行；不符合强制性标准的产品禁止生产、销售和进口^[10]，其罚则按照《产品质量法》第四十九条执行^[2]，此处意在产品质量是否符合标准的技术参数要求，和是否经过检验无关。

《标准化法实施条例》第三十三规定生产不符合强制性标准的产品可责令停产^[11]。此与《标准化法》第十四条同理。

《河北省标准化监督管理条例》第十三条规定强制性标准必须执行；不符合强制性标准的产品禁止生产、销售和进口；已经备案的企业标准和已经明示采用的推荐性标准应当执行。违反第十三条第二款规定的按照第二十八条规定可责令停产^[12]。该条例对于违反非强制性标准做出了处罚规定而未对违反强制性标准做出处罚规定，此可看成是对《标准化法》的补充。既然标准化法在这点上意在标准的技术指标，那么本省的条例也应服从该立法精神。所以《河北省标准化监督管理条例》对于是否进行出厂检验也未做出停产的罚则。

由上述可看出我们因企业无检验能力而责令停产是无法律、法规依据的。

无法律、法规做依据要求企业具备产品自检能力。虽然是以文件的形式发出的，但因其所指的对象（现有的排气道产品生产企业）是确定的，所以它是具体行政行为，而不是抽象行政行为，是可行政诉讼的。一旦发生诉讼，发文机关必将败诉。

5. 结论

基于以上分析,得到如下结论:微观上质量技术监督部门的职责是对企业产品质量这一节点进行监督,宏观上对区域产品质量水平进行管理;对于普通产品的产品质量监督检查先决条件是产品质量不合格,对产品质量不合格案件的调查也仅限于围绕产品质量不合格这一节点;企业无检验能力而责令停产是无法律、法规依据的。

参考文献 (References)

[1] 工业产品质量责任条例[Z], 1986.

- [2] 中华人民共和国产品质量法[Z], 2000.
- [3] 国办发(2001)56号文. 国家质量监督检验检疫总局职能配置内设机构和人员编制规定[Z], 2001.
- [4] 河北省产品质量监督管理条例[Z], 1997.
- [5] 中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例[Z], 2005.
- [6] 国务院. 关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定[Z], 2007.
- [7] 中华人民共和国食品安全法[Z], 2009.
- [8] 中华人民共和国认证认可条例[Z], 2003.
- [9] 国家质检总局. 强制性产品认证管理规定[Z], 2001.
- [10] 中华人民共和国标准化法[Z], 1982.
- [11] 中华人民共和国标准化实施条例[Z], 1990.
- [12] 河北省标准化监督管理条例[Z], 1998.