

检验认证的经济学性质及其行业监管^{*}

——基于对中国检验认证机构的考察

金 碚,王燕梅,陈晓东

(中国社会科学院工业经济研究所,北京 100836)

内容提要:检验认证活动起源于信息不对称的经济现实,是为了使交易活动顺利进行而积极提供信息的活动,是经济有效运行所必需的“润滑剂”。检验认证活动本质上是对市场缺陷(信息不对称)的一种弥补,而且是通过检验认证活动本身的市场化,在社会和政府的一定监管制度下,对市场体制的完善。监管与检验认证行业的发展、与检验认证活动所要反映的经济社会活动形成天然的不可分割的联系。目前中国政府在检验认证行业中处于主导地位,对检验认证机构的监督管理处于“强”监管状态。面对这样一个快速走向市场化、机构众多而又业务范围极广的信息服务业,政府角色应当随行业的发展进程而不断调整,逐步建立起市场经济条件下的基于第三方检验认证机构的检验认证监督管理体制。

关键词:检验认证;行业发展;监管

中图分类号:F423.3 文献标志码:A 文章编号:1002—5766(2012)01—0001—010

一、检验认证活动的经济学性质

在现实经济活动中,信息不透明(不充分)和交易各方信息不对称是普遍存在的现象,这不仅存在于各种有形产品市场中,而且在服务市场、要素市场以及企业内部的经营管理活动中也大量存在。在交易过程中,信息不对称会导致市场绩效损失和决策行为中的逆向选择和道德风险。因此,除了希望浑水摸鱼的“次品”提供者以外,需求方、“正品”的提供者,以及政府都不会希望出现这种低效率的市场均衡结果。那么,克服这一市场缺陷的一个方式就是以一定的形式向交易各方及利益相关者发送(提供)更充分的相关“信号”(信息)。发送信号有助于使市场运行得更顺畅,因为,所提供的信号相当于产品的“质量保证书”,“正品”的提供者可以

使他们自己同“次品”提供者区别开来,或者使他们提供的产品同其他人提供的次品区别开来。这种“质量保证书”就是检验认证活动的结果,对这种“质量保证书”的需求就是检验认证业务的缘起。简言之,检验认证活动起源于产品信息不充分不透明和交易各方信息不对称的经济现实,是为了使交易活动顺利进行而积极提供信息的活动,是经济有效运行所必需的“润滑剂”。

随着经济活动的规模化和纵深化发展,一方面,反映信息的“信号”形式从单纯提供“质量保证书”而逐步扩展。信息映射的对象从有形产品进入产品生产过程,不仅提供产品质量信息,还提供材料、管理体系、人员、服务等信息,业务种类也从简单的合规性检验扩展到测试和认证活动;另一方面,检验认证活动随着第三方检验认证机构^①的

收稿日期:2011-11-10

^{*} 基金项目:国家质检总局科技计划项目“第三方检验认证机构竞争力评价研究”(2010IK109)。

作者简介:金碚(1950-),男,江苏吴江人。中国社会科学院学部委员,所长,研究员,博士生导师,研究方向是产业经济;王燕梅(1970-),女,北京人。副研究员,研究方向是产业经济;陈晓东(1970-),男,江苏南京人。副研究员,研究方向是产业经济。

^① 第一方检验是企业为了提高自身的管理水平和产品质量主动进行的自我评价活动;第二方检验是产品的购买方自行或委托第三方进行评价活动。

发展,逐步形成了一个以提供信息为主营业务的独立的中介行业,即作为生产性服务业重要组成部分的检验认证行业,以满足社会对安全和质量的信息披露的两种需要。当从事检验认证活动的中介机构尚不成熟时,检验认证工作往往须由政府承担。而由政府部门承担的检验认证通常具有行政强制性。而在成熟的市场经济中,大量的检验认证业务主要是由具有独立性、专业性和公正评定信誉的企业组织(第三方机构)来承担的。主要由第三方机构进行检验认证活动是市场经济发展的必然趋势,也是我国检验认证行业未来的发展方向。随着检验认证业务的广泛发展,检验认证自身也将成为我国国民经济中越来越重要的一个服务经济部门。

当检验认证信息提供成为一个规模化的行业行为,实现上述第三方化的检验认证市场组织形式是水到渠成的事情。只要具有技术、人员和设备支撑,专业从事检验认证的某些领域,就能够产生规模经济效应,具有相关业务的能力及经验,能够成为企业化的市场中介主体,即按公司制构架建立的检验认证企业(有限责任公司或合伙制企业)。但是,要真正达到第三方检验认证机构的独立性、公正性以及权威性要求,就不仅是通过检验认证企业和行业自律就能充分实现的,还需要接受社会各界以及政府的监管。因此,随着检验认证活动所服务的经济社会的发展以及行业自身的发展,并由该行业所提供服务在社会经济活动中的特殊性所决定,检验认证活动决不会成为一个无约束的企业行为。在世界各国,第三方检验认证活动不仅受到相关法律法规的约束,而且还受到包括认可制度在内的监管制度体系的约束。当然,其所服务的经济体的发展状况以及行业自身的发展轨迹,反过来也对其监管模式起着不可忽视的影响。

总之,检验认证活动本质上是对市场缺陷(信息不对称)的一种弥补,而且是通过检验认证活动本身的市场化,在社会和政府的一定监管制度下,对市场体制的完善。随着其所反映的经济社会活动的规模化和复杂化发展,产业链进一步的分化,检验认证活动一方面从生产制造环节被分离出来,作为更加专业化的检验认证行业,成为生产性服务业中的一部分;另一方面也日益走向主体化和独立

化,从而第三方检验认证活动超过第一方和第二方检验认证活动而成为检验认证活动的主体。在此基础上,对检验认证行业的监管也应运而生。因此,监管与检验认证行业的发展、与检验认证活动所要反映的经济社会活动形成天然的不可分割的联系。本文基于对中国检验认证机构发展历程的考察,从该行业在社会经济机体的特殊作用出发,研究中国检验认证行业监管制度的历史沿革和未来方向。

二、检验认证行业在中国的发展

1、中国检验认证行业的沿革

改革开放前,我国已经建有进出口商品检验、动植物检疫系统、卫生检疫系统,以及其他一些专业的检验系统和检验机构,如船舶检验、航空器检验、锅炉压力容器检验、计量器具检验、药品检验等,但并没有全面的质量监督检验网络。改革开放以后,一方面,随着产品供求关系的变化,对产品质量的监督检查越来越受到社会和政府的高度关注;另一方面,随着国际贸易的迅速发展,由于我国没有建立符合国际惯例的商品检验认证制度,国内的一些产品质量监督形式得不到国际的承认,在国际贸易中蒙受经济损失和受到技术壁垒的限制。在这样的内外部环境,中国的检验认证机构在政府主导下快速发展,相关的法律规范体系也从无到有建立起来,与此同时,管理体制也随着政府机构改革而不断调整。

(1) 检验认证机构的发展。我国改革开放以后出现的检验检测机构大致是沿两条轨迹发展起来的。一是产生于计划经济体制之内的国有机构。改革开放初期,按照条块分割的政府部门职能,计划经济体制之内的国有机构基本上是在互相分割的体系内建立起来的。国有质量检验机构包括一大批国家产品质检中心、地方产品质量监督检验所和行业质检中心。国有进出口商品检验机构主要包括中国检验认证集团和检验检疫系统实验室;国有认证机构原分属于五个部委,后来统一合并为中国质量认证中心(CQC)。2007年,CQC与中国检验认证集团合并;二是民营和外资检验机构的发展,随着市场准入政策的放开,21世纪以来这些机构的发展速度甚至超过了国有机构。民营和外资机构没有国有机构的主管部门和条块分割的限制,在民

营和外资机构的影响和国有机构市场化改革的推动下,随着企业并购活动和大型机构业务的扩展,检验、测试和认证机构的业务出现了融合趋势,一些有实力的企业同时从事三大业务,并在业务之间紧密的产业链联系基础之上形成了自己的竞争优势。

(2) 认可制度的建立和发展。认可起源于工业发达国家。我国在 20 世纪 90 年代将其引入,开始建立我国的认可制度。建立之初的认可机构分散在各个相关的政府部门,由于没有统一的规划和管理,处于管理上条块分割、形式上照搬模仿的状态。国际认可活动的发展正呈现出日益由分散走向统一的发展趋势,国际标准化组织发布了统一的认可机构国际标准,一国之内或者一个经济体之内的认可机构由多个合并为单一机构的格局^①。为适应社会主义市场经济发展,改变认可机构条块分割的状况,并进一步与国际接轨,2001 年成立了国家认证认可监督管理局。后来,经过了几次合并,形成了目前国内只有一家认可机构——中国合格评定国家认可委员会(CNAS)。CNAS 统一负责对认证机构、实验室及相关机构和检查机构的认可工作进行管理,逐步建立起了全国统一的认可制度。

(3) 相关法律制度体系的形成和发展。改革开放以来,随着社会经济的发展,我国检验认证行业的相关法律法规从无到有,在不断出台新法规和调整旧法规中,逐步形成了由《标准化法》、《计量法》、《产品质量法》、《进出口商检法》和《认证认可条例》等为骨干的比较完善的法律制度体系。

(4) 中国检验认证行业管理体制的演变。改革开放以来,随着历次国务院机构改革,检验认证行业的管理部门及其职能也几经调整和转变。总体来看,20 世纪 90 年代我国确立社会主义市场经济体制之前,处于管理部门建立和计划经济下的相关管理制度初步建立阶段;而 90 年代以后,则处于管理部门合并调整以及管理体制由直接管理向间接调控转变的阶段。其间,检验认证行业管理部门曾出现了两次大的合并:一是 1998 年 3 月将分属三个部委的国家进出口商品检疫局、农业部动植物检疫局和卫生部卫生检疫局进行了合并,组建成中华人民共和国出入境检验检疫局,即

通常所说的“三检合一”;二是 2001 年 4 月将质量检验监督与出入境检验检疫进行了合并,成立了中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局。这两次的机构合并,体现了检验认证行业管理体制由管具体业务向管规则制定和维护竞争秩序的转变。

2、中国检验认证行业的基本现状

(1) 市场潜力大,发展动力强。我国检验认证市场开放以来,已发展成为规模仅次于欧盟和美国的全球第三大检验认证市场。我国总体市场增长速度稍高于进出口商品检测市场增速,内需市场已经成为行业的最重要增长来源。中国经济的飞速发展、家庭消费与投资的增长、出口的迅速增长、对于改善产品质量的强烈要求、日益提高的监管要求等都推动了我国检测认证行业的发展。根据 CCID 预测,2010 年市场规模超过 700 亿元,国内市场未来几年将保持 15% 以上的年均增速。2011 年、2012 年、2013 年分别达到 826 亿元、917 亿元、1009 亿元,增速远远超过全球平均水平。

(2) 涉及范围广,但仍存在市场分割现象。目前,国内市场从业机构近 2.41 万家,分属于 25 个行业,主要分布于质检、卫生、建设、环保、交通、农业等部门,中质检部门所属机构最多。截至 2010 年 10 月 31 日,CNAS 认可各类认证机构、实验室及检查机构三大门类共计十四个领域的 4561 家机构,其中,累计认可各类认证机构 125 家,认证机构领域总计 343 个,涉及业务范围类型 7930 个;累计认可实验室 4274 家,其中检测实验室 3620 家、校准实验室 538 家、医学实验室 65 家、生物安全实验室 26 家、标准物质生产者 4 家、能力验证提供者 21 家;累计认可检查机构 222 家。

(3) 国有、外资、民营机构参与市场竞争。国内的检验认证市场起先基本上由国有机构所垄断,而现在的市场格局已经发生了重大变化。从业务性质看,政府强制性业务市场份额占 55%,独立的第三方业务市场份额上升至 45% 左右。就从业机构性质看,国有机构市场份额占 55% 左右,外资机构市场份额已升至 30% 以上,民营机构市场份额也已接近 10%。根据 CCID 预测,未来数年内,民营、外资、国有机构增速将分别达 30%、20%、10%

^① 欧盟就要求所有成员国在合格评定认可方面不能存在国内多个认可机构竞争的体制。

左右。

(4) 实验室改革迫在眉睫。我国检验认证行业实验室数量众多且极为分散。这些实验室主要分布在广东、江苏、北京、上海、山东、浙江、河南、河北、辽宁、福建、天津、四川、陕西等省市。国有检测机构在各省市区均有分布,主要从事政府强制性、垄断性的检测任务,业务范围限于局部区域及所属行业部委。随着政府职能调整和事业单位实验室改革进程的加快,国有实验室的市场化步伐明显加快。民营和外资检测机构主要分布在沿海地区,经营体制灵活,扩张能力较强,主要服务于出口检测市场。另外,中国检验检疫(CIQ)实验室改革后可能形成强大的检测网络,对国内市场格局产生深刻影响。

3、中国检验认证行业的市场格局

检验认证行业是一个知识密集型行业,依赖拥有丰富产品知识和行业经验的专业人员,是一个行业进入成本低、所需专业设备较少、高度分散化的行业,因此,各种类型的大小机构数目众多,而且均有自身不同的市场定位,其业务范围和运作区域差异较大。中小规模机构主要开展区域性、专业化业务,从事少数几种业务,或仅在本国和少数几个地区运作;规模较大的机构则在全球范围内开展业务,涉足多个领域。

(1) 大企业占有较高的国内市场份额。由于中国经济很快从国际金融危机中恢复增长,国内外检验认证机构在中国的市场份额急剧增长。2010年,SGS、BV、Intertek在中国大陆经营收入分别达到29亿多元人民币、27亿元人民币、23亿多人民币;中检集团(CCIC)在国内的营业收入为30亿元人民币。这反映在中国检验认证市场上,大企业占有较多的市场份额。SGS、BV、Intertek等三家企业的国际化程度和业务综合性程度均较高,技术实力较为强大,在全球市场进行竞争;中检集团(CCIC)虽然业务综合性程度较高,但是开展各项业务缺乏有力的技术平台支撑,国际化程度很低,而中国境内的其他检验认证机构虽然数量众多,但大多规模较小,缺乏国际化能力。

(2) 主要企业收入规模差距有所缩小。2010年,SGS经营收入为50多亿美元(约300多亿元人民币)、BV为30多亿欧元(约270多亿人民币)、Intertek为13亿英镑(约130亿元人民币),中检集团

(CCIC)为49亿元人民币。截止到2009年底,国内检验认证行业内的大企业CCIC缩小了同它们的差距,特别是在收入规模倍数方面的差距大幅缩小。相比2007年的收入规模差距倍数,CCIC较SGS缩小了2倍,较BV缩小了1.1倍。截至2010年底,SGS、BV、Intertek在全球都有1000多个分支机构,中检集团有200多家分支机构。

(3) 产品与技术研发及市场开发实力悬殊。与主要的跨国检验认证机构相比,国内的大企业在产品与技术研发及市场开发理念、人才、能力与实力方面相差悬殊。国内的企业自己拥有的实验室或实验工厂数量较少,全资或者控股实验室规模较小,虽然有参股的大中型实验室,但是,其控制权与管理权较弱。在测试领域,国内企业的品牌缺乏影响力,对国内外市场上的检验认证业务影响较小。国内企业在产品、技术研发体系、市场开发体系、管理运作模式刚刚建立,产品与技术实力、实验室数量及规模和业务需求相差很大,涉及业务范围较窄,覆盖地域有限,检测技术与能力相对于市场需求严重不足,阻碍了检验认证业务的发展和市场竞争力的提升。

三、检验认证行业监管的中国特色及其成因

随着经济与社会的发展和进步,产品质量信息以及质量信息的可靠性受到社会各界越来越高的关注,并因此催生了检验认证行业的形成,这在世界各国是共通的。但是,中国的检验认证机构出现于计划经济时期,在当时的经济管理体制下,检验认证机构大多由各级政府和行业管理部门设立,管理体制也延续了传统计划经济下的管理体制,与发达国家市场需求自发催生第三方检验认证机构、主要依靠行业自律的发展模式有很大不同。加入世贸组织之后,随着大量国有机构的转制以及民营和外资机构的快速发展,在与国际接轨的同时,我国初步建立起了市场经济条件下的有中国特色的检验认证监督管理体系。

1、中国检验认证行业的监管制度体系

市场经济条件下的行业监管,是以政府监管部门为实施者,以独立于政府的市场活动主体为实施对象,依照相关的政策法规体系,在一定的组织机构和制度框架下进行的监管活动。因此,中国检验认证行业的监管制度,是在一个更大的体系——合

格评定体系中的一个重要组成部分,脱离合格评定体系的其他有机部分而单独讨论监管制度是毫无意义的^①。

国家认监委成立以后,我国以逐步完善起来的认证认可法律法规和技术标准体系为基础,建立起了支撑检验认证工作的几大体系:认可制度体系、检验鉴定制度体系、认证制度体系、实验室资质评价体系、监管制度体系,以及国际合作体系等。其中,监管制度体系——对检验认证机构及其活动的监管,主要包括以认证监督管理部门和国务院有关部门为主体进行的行政监管、通过认可机构进行的监管,以及行业自律和社会监督。

(1) 由政府部门进行的行政监管。行政监管主要从认证机构是否具备相应的资质、对国家有关认证的法规、政策贯彻执行情况、认证有效性等方面进行监督、管理和行政执法。

行政监管的主体,在中央政府层面,由国家认监委负责对认证认可工作的统一管理、监督和综合协调,并建立起了有 23 个部委局参加的认证认可部际联席会议制度;在地方政府层面,由国家认监委授权省级质量技术监督部门和国家质量监督检验检疫总局设在地方的出入境检验检疫机构,作为地方认证监督管理部门,对认证活动实施监督管理,构建起省、市、县和口岸的地方认证监督管理组织机构体系。

通常采取的行政监管措施有:组织同行评议,向被认证企业征求意见,对认证活动和认证结果进行抽查,要求认证机构以及与认证有关的检查机构、实验室报告业务活动情况,对非法认证的行为及时查处,涉及国务院有关部门职责的及时通报有关部门。

(2) 通过认可机构进行的监管。认可机构对认证机构、检测机构、咨询机构的监管,认证机构对认证人员、认证企业的监管,也是监管体系的重要组成部分。认可机构在对认证机构、检测机构的技术能力认可的同时,还负有对它们的日常监控的职责。根据《认证认可条例》第四十八条,“认可机构应当对取得认可的机构和人员实施有效的跟踪监督,定期对取得认可的机构进行复评审,以验证其

是否持续符合认可条件。取得认可的机构和人员不再符合认可条件的,认可机构应当撤销认证证书,并予公布”。

(3) 行业自律和社会监督。行业自律是指行业协会对检验认证机构的约束和引导作用。行业协会也被称为“私益政府”,借助于它,同行企业相互联合,并将权利授予一个中心组织,以增进共同利益,管制行业内行为,并使产业内成员及那些战略和行为可能危害行业利益的成员之间的关系有序化。在检验认证行业,行业协会发挥着重要的行业自律作用,国际和各国的标准化组织以及一些行业的检验认证机构就具有行业协会的性质,其权威性不亚于政府。作为认证认可行业的自律组织,2005 年,中国认证认可协会成立。中国认证认可协会服务、教育、监督、管理和约束会员机构以及从业人员自觉遵守法律法规,遵守社会道德风尚,在政府和会员之间发挥桥梁、纽带作用,加强行业诚信、完善自律机制,协调行业关系,提供行业服务。

与此同时,以新闻媒体、认证从业者、认证的客户为主体的社会各界的监督,为规范认证市场发挥了十分积极的作用。通过各种形式的舆论监督,举报和揭发了许多认证违规问题,为认证监督管理部门处理违法违规机构发挥了重要作用。

2、中国检验认证行业监管体系与发达国家的比较

中国检验认证行业的基本特征主要体现在政府主导上。由于行业发展轨迹、社会经济环境以及行业发育程度等方面不同,中国目前对检验认证机构的监督管理正处于“强”政府监管状态,监管体系中政府主导的行政性监管和对检验认证机构的直接管理占据了绝对优势地位。

中国检验认证行业的监管机制,从体制设计来看,与发达国家,主要是美国、欧盟等存在很大差异,而在某些方面与日本、韩国模式较为接近。国内外检验认证行业监管体系的主要差异体现在由法律法规系统统领的行政监管制度和检验认证机构管理制度;而在认可制度方面,中国的国际化程度较高。

^①我们可以把这种由政府部门直接进行的监管称为“狭义的监管”,而把合格评定体系看作是一个“广义的监管”。

(1) 法律法规体系方面。法律法规体系是检验认证行业制度的基础,是规范检验认证行业各类相关主体责任、义务和权利的最基础性和权威性的文件,具有相对的稳定性,也是一个国家或者地区对检验认证行业监管理念的最根本性反映。中国以及美国、欧盟、日本、韩国等国家都建立了庞大的与检验认证行业有关的法律法规体系,但是,其侧重点或者说规范的重点存在较大差异。

在法律法规体系构成方面,国外与检验认证行业有关的法律法规大多是以产品为直接规范对象,即提出产品合格的基本要求,进而涉及到检验认证行业的。如欧盟基础条约之下的二级法律(条例、指令和决议)只是提出健康、安全和环境方面的基本要求,而通过标准化组织提供的标准对产品立法的实施提供有力支持。而中国的相关法律法规体系不仅包括以产品为规范对象的,如《食品安全法》、《特种设备安全监察条例》、《产品质量法》、《进出口商检法》等,还有《认证认可条例》这样的直接规范认证认可行业的法规,法律法规体系规范的范围更广。《认证认可条例》作为认证认可行业的基本法律制度,表明中国对认证认可行业的监管,不仅关注于认证认可机构是否提供了真实反映产品质量的信息,而且深入到对认证认可机构、人员及其活动的直接监管。正是以《认证认可条例》为法律依据,我国才建立起了检验鉴定制度、认证制度和实验室资质评价制度。

在法律法规所包含的内容方面,国内外法律法规体系也具有某些相同的规定。如均会对一些产品提出强制性检验或者认证的要求,实行自愿性认证和强制性认证相结合的产品认证方式。实行强制性检验或者认证的产品由政府部门确定,而检验或认证活动或者由政府部门直接执行,或者由政府部门委托或授权检验认证机构进行。美国联邦政府通过立法形式确定了50多项强制性认证。日本的《药品管理法》、《电气设备和材料安全法》和《食品卫生法》等,详细规定了此类产品中需要进行不同类型认证的产品目录,其中很多商品要求进行强制性认证。但是,与发达国家相比,中国将强制性产品认证放在一个更为突出和重要的地位,强制性

产品认证在国家整个认证制度中还起着基础性的作用。

(2) 行政监管制度方面。在行政监管上,中国与发达国家,尤其是美国和欧盟存在着很大差异。由于美国、欧盟不存在类似于中国认监委的检验认证行业政府主管部门,因而也几乎没有由政府部门直接进行的对检验认证机构的监管行为。而中国将认证认可的监管和制度设计均统一到相关的政府机构,为强化行政监管在整个检验认证行业监管体系中的地位打下了制度化的基础。

与中国的发展历史相似,日本、韩国在检验认证活动开展的初期,都是由政府部门直接进行检验认证工作,其后随着第三方检验认证机构的发展,政府才转向负责认证机构的授权或批准。例如,日本的合格评定工作也是由政府管理,由经济产业省具体负责质量检验、认证和实验室认可,是典型的产品质量认证制度,它的主要法律文件是《工业标准化法》。该文件规定了认证活动各个程序应该遵循的原则。但是,日本的经济产业省也是从产品质量角度进行监管,而不是超越产品而对检验认证行业的机构及其活动进行监管。

(3) 检验认证机构管理制度方面。发达国家政府对第三方检验认证机构进行直接管理的制度较少,而中国对检验鉴定、认证,以及实验室资质评价等都以法律法规的形式做出了规定,实际上是设置了第三方检验认证机构的进入门槛,形成了一定的行业进入壁垒。如实施许可制度,包括进出口商品检验鉴定机构许可制度、进口废物原料装运前检验机构认可,未得到政府有关部门许可就不能进行相关活动;认证机构设立的批准制度,凡设立认证机构,都需要经国务院认证认可监督管理部门批准,并取得法人资格后,才可以从事批准范围内的认证活动,未经批准,任何单位和个人不能从事认证活动;检查机构、实验室认定证书制度,凡是向社会出具具有证明作用的数据和结果的检查机构、实验室,都应当具备有关法律、行政法规规定的基本条件和能力,经认定后,方可从事相应活动,认定的结果必须由国务院认证认可监督管理部门公布。而且,对于申请设立机构或者从事某项检验认证活动的,还必须满足注册资本、技术条件和人员情况等

多方面的条件。

(4) 认可制度方面。中国的认可制度既遵循国际规则又体现中国国情。具体体现在以下三个方面:一是认可准则采用了相应的国际标准。中国的认可制度是按照国际规则建立起来的一项工作制度,国际化程度很高,从引进开始就采用了国际通行的规则和标准,在其后的发展中也始终保持了与国际标准的同步。目前,我国已经在相关的国际组织中占据了重要位置;二是整合原有机构,建立 CNAS,以统一的认可机构名称、统一的认可徽标开展各类合格评定认可工作,包括认证机构认可、检查机构认可和实验室认可等。这一整合与国际认可的发展趋势一致,例如,欧盟已经要求所有成员国在合格评定认可方面不能存在国内多个认可机构竞争的体制;三是中国的认可实施工作机制适应中国的国情特点,建立了一些中国化的认可监督管理机制。

3、国内外监管制度差异的成因

中国政府与欧美政府检验认证行业监管体制的差异,与不同国家检验认证行业的发展历程、社会经济环境,以及检验认证行业发育水平等高度相关,这种差异既源于沿革过程的“路径依赖”,也是现实条件下的务实选择。

(1) 行业发展路径对监管体系的影响。中国检验认证行业发展到今天,实际上是两条发展路径不断融合的结果。一条路径是计划经济下对国有部门的管理,转变为有计划商品经济下的放松管理,再转变为社会主义市场经济下的监督管理体制。中国的检验机构产生于计划经济时期。在当时的经济管理体制下,无论是进出口商品检验机构还是质量检验机构,大多由各级政府和行业管理部门设立,管理体制也延续了传统计划经济下的管理体制。而随着经济体制改革的推进,这些国有机构因转制而至少在形式上(有些则逐步在实质上)与政府部门脱钩,成为国有或者国有参股的检验认证机构。再加上民营和外资机构的出现,计划经济下对国有部门的管理开始转向市场经济下面向各种所有制企业的监管。这种脱胎于计划经济下的“管理”的“监督管理”,必然具有“强监管”的特征,行政权力是其依托基础。

另一条路径是伴随着行业发展,对国际经验和

国际惯例的引进学习,进而逐步融入国际体系之中。这包括对产品质量的认证、对 ISO9000 等质量管理体系的认证,认可制度的建立,以及认证认可的国际互认等。对国际规则和惯例的学习在初期处于从形式上照搬模仿状态,经过多年的探索和实践,认监委成立以后才逐步越来越清晰地形成了国际化与中国特色相结合的总体发展思路:一方面,认证、认可准则采用相应国际标准,运行机制符合相关国际标准要求,积极参与国际合作与互认,确保与国际接轨;另一方面,为适应我国的国情特点,创造性地建立了一些中国化的认证认可监督管理机制与措施。

从体制的发展方向上看,理念上我们都认为建立起市场经济条件下与国际规则惯例接轨的、以行业自律为主的监管体系是最终的发展目标,但在迄今为止的实践中,更多的是第二条路径被纳入了第一条路径之中,即国际规则惯例被赋予了更多的中国特色,如认可机构在中国是作为政府主管部门的事业单位,并且也具有对检验认证机构进行监管的职责。

(2) 社会经济环境对监管体系的影响。检验认证行业是一个强烈依赖于公众信任的行业。美国和欧盟以生产企业和检验认证机构自律以及社会监督为主体的监管体系,其基础在于高度发达的社会诚信体系。如欧盟“CE”标志是强制性认证标志,凡是在欧盟 CE 指令产品种类清单内的产品,只有在加贴了 CE 标志之后,才可以进入欧盟经济区流通。但是,“CE”标志的获得,既可以通过欧盟认可的第三方检验认证机构进行评估并出具检验报告,也可以生产商自行合格评审,自我声明符合 CE 标准。

因此,要从根本上促进检验认证行业的健康发展,就必须不断完善市场经济体制,建立健全符合我国国情、与国际规则惯例接轨、适应现代市场经济发展要求的社会诚信体系。而在当前我国市场机制不健全、社会诚信缺失的条件下,只能在很大程度上依靠政府信用来维护检验认证结果的公信力。其方式是,一方面,提高检验认证行业的进入门槛,由政府通过法规等形式,规定检验认证机构的资质条件,并且以审批制直接控制企业进入。尤其是在强制性认证和强制性检验领域,规定更为严格

的进入条件,由监管部门发布产品目录,统一技术规范的强制性要求、标准和合格评定程序,统一标志,统一收费标准,并且规定必须经监管部门指定的认证机构进行认证;另一方面,严格进行事后监管,包括对机构、人员、活动及其结果进行监督抽查,以及对违法行为的严厉惩处。其结果就必然是形成了“强监管”的局面。

(3) 行业发育程度对监管体系的影响。任何一个行业发育程度都会受到供给与需求两个方面的影响。其中,市场需求的快速增长是行业发展的最基本的驱动因素,而供给方的供给能力及其通过创新与需求方的互动促进,也对行业的发展和升级具有不可忽视的作用。检验认证行业也不例外。

目前,国内企业对于检验认证的需求尚处于较低层次,大部分企业对于检验认证的需求源于下游企业的要求或者是政府的强制规定。当某种证书为下游企业或者政府所需要时,企业为了进入市场而必须获取有关证书。为了获取这样的证书,企业才产生了检验认证的需求,这种需求很大程度上是被动的。只有少数企业获证是出于自发的需求,即通过认证提高企业声誉进而获得更大收益,持有这种动机的企业才有可能把认证作为一种推动机制,即把认证机构在咨询、审核、检验中反馈的信息,作为质量改进的动力。

国内检验认证机构的服务能力也处于较低层次。在自愿性检验认证业务领域,内资企业能够提供的服务项目及其技术含量极其有限,与跨国大型机构存在很大差距。而国外大机构,一方面,在与发达经济体市场进入有关的检验认证业务方面占据绝对优势;另一方面,检验认证业务起源于贸易,但早已超越了贸易领域,其业务范围已经拓展到服务对象供应链的每一个环节。例如,SGS帮助法国零售巨头家乐福从拉丁美洲筛选大豆的供应商,从农场到仓储,从提炼到装运,从包装到零售,产品在任何加工状态下的品质都能够被检测到,SGS参与了产品整个生产过程的质量控制。

需求和供给的低层次,导致国内机构竞争方式的简单化,尤其在进入门槛更低的自愿性认证领域,在产品差异化程度极低的情况下,价格竞争成为最主要的竞争方式。除了低价恶性竞争以

外,虚假认证等现象对认证有效性构成严重的直接威胁,致使政府监管部门把更多的精力放在对上述情况的监督管理上。这也是在低层次的行业竞争阶段必然具有“严监管”特征的另一个主要原因。这种情况将随着行业中优势企业的形成,以及优势企业带动下行业技术创新水平的普遍提高而逐步改变。

四、中国检验认证行业监管的改革方向

中国政府在检验认证行业中的主导地位,以及对检验认证机构的监督管理处于“强”监管状态,是历史发展路径和现实情况造成的,还会保持相当一段时间。但是,既然我们已经抛弃了计划经济体制下政府直接从事检验认证活动的体制,向着建立起基于第三方检验认证机构的检验认证监督管理体制转变,那么,按照市场经济体制的要求,实施面向各类机构的基于公开、公平原则的监管将成为构建监管体系的基本制度原则。与此同时,要将借鉴国际经验引向更深层次,在采用国际规则和国际标准的同时,发挥检验认证机构和行业协会的作用,发挥认可机构的监管作用,使中国的监管体系随着社会和经济环境的变化而不断完善,变单纯依靠的政府行政力量的直接管理为能够调动各方面力量的基于市场过程的全方位监管。

1、进一步理顺监管体系中的政府部门职责

国家认监委成立以后负责对认证认可工作的统一管理、监督和综合协调,在很大程度上解决了过去认证认可工作所存在的政出多门、多重标准、重复收费、监督不力等问题。但是,由于认监委与国务院其他部门,以及认监委内部各部门在职能范围、监管责任等方面还存在诸多不明确、不协调的问题,有效的管理体制和工作机制尚不完善。

在认监委与国务院其他部门之间,认监委作为主管和协调认证认可工作的机构,其权威性和执行能力都明显不足,这导致各部门在各自领域开展的检验认证活动还缺乏有效的分工协作,导致重复评价、互不承认评价结果的多头评价等问题还没有得到彻底解决。

在认监委内部各部门间,受过去既有体系架构的影响比较大,整体上还处于整合和完善阶段。由

于认证认可监管和质量监督的责任分设在国家质检总局不同的部门,人员、经费等都相对分散。在地方还分属两个机构:一个是直属的出入境检验检疫部门,专门管理进出口;另一个则是属地管理的质检部门,管理国内市场。不同的管理体制、责任和待遇也影响了一些部门的监管意愿和效果。这些问题都对认证认可监管的有效性造成了一定的影响。

2、继续深化国有检验认证机构改革

向独立的市场化运行的检验认证机构发展是实施检验认证行业监管的基本方向。但由于历史的原因,中国国有的检验认证机构都与政府行政部门有着密切的关系,尤其是原来隶属于质量监督部门和进出口商品检验部门的机构,不仅存在着企业化改革不完全、甚至保留事业单位编制的情况,而且即使是通过改制具有了企业的形式,未与原有主管部门脱钩。而且,随着政府部门的合并,甚至还与目前的检验认证行业监管主体(包括中央政府和地方政府层面)形成了隶属关系。面对这些国有机构,检验认证行业监管主体既是所有者又是监管者,其双重身份导致在实施监管过程中很难保证对包括民营和外资机构在内的各类机构一视同仁,因而其监管的公正性也很容易受到来自各方面的质疑。

因此,应该将国有检验认证机构的改革改制继续推向深入,使其真正成为独立的市场经济主体,即使仍然保留国有控股的股权结构,也要和检验认证行业监管主体彻底脱钩。实现政府监管部门和认证机构各自的角色归位,实际上也是实行政企分开的重要内容。只有这样,才更有利于使

得监管主体可以集中精力于行业监督,为公平监管、提高认证的有效性和公信力奠定有效的制度基础。在检验认证行业,政府也必须有所为,有所不为,有效履行自己的法定职责,从而做到不越位、不缺位和不错位。而深化国有检验认证机构的改革,正是政府在检验认证行业不越位的重要保证。

3、强化认可的监督管理作用

从国际经验来看,认可机构在对认证机构及相关组织活动规范性的监管方面发挥着主要的作用,而在这方面中国认可机构的作用明显欠缺。认可机构通常具有政府授权的特点,检验认证机构的能力和信用往往需要认可的确认。检验认证的公信力与认可的信用密不可分,而认可的信用则直接与政府信用相联。尽管在国际上,认证机构、检查机构、实验室等可以自愿申请认可机构的认可,但是,对于中国检验认证行业处于成长中的各类机构而言,通过认可来提高自身的信用水平仍然具有十分重要的作用。因此,必须充分发挥认可的约束监督作用,把认可作为监管的重要环节,提高检验认证的有效性。

在认可评审活动中,要强化对检验认证机构自我管理能力的要求,加强对检验认证机构人员能力分析、评价和管理系统的评价,注重对机构自我管理能力以及相应要求的认可评审与监督,促进这些机构不断改善自身管理系统和结构。要采取多种有针对性的方式实施评审和监督,进一步关注检验认证结果的有效性,并加大对不符合认可要求的行为的处罚力度,确保认可准则、规则的有效贯彻。

参考文献:

- [1]国家认证认可监督管理委员会. 质检机构管理知识[M]. 北京:中国计量出版社 2005.
- [2]中国合格评定国家认可委员会. 中国合格评定国家认可委员会章程[Z]. 2008.
- [3]国家认证认可监督管理委员会认证认可技术研究所,中国科学技术发展战略研究院. 中国认证认可国际化发展研究[M]. 北京:中国标准出版社 2009.
- [4]中国质量认证中心. 国际市场准入与认证制度研究——中国电气及汽车产品出口指南[M]. 北京:中国标准出版社 2008.
- [5]中华人民共和国商务部. 国别贸易投资环境报告[R]. 2010.
- [6]中国质检总局. 国外技术性贸易壁垒[R]. http://gjhqs.aqsiq.gov.cn/gnwjsxmycs/gwjxmycsjjsblydjsjjjk/200610/t20061027_12331.htm.
- [7][美]哈尔·R. 范里安. 微观经济学:现代观点[M]. 上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社 2010.
- [8]刘宗德. 认证认可制度研究[M]. 北京:中国计量出版社 2009.

The Nature of Economics of Inspection and Certification and Its Industrial Regulation

——Based on the Survey over China's Inspection and Certification Bodies

JIN Bei , WANG Yan-mei , CHEN Xiao-dong

(Institute of Industrial Economics of CASS , Beijing , 100836)

Abstract: Originated from information asymmetry , inspection and certification is an activity that facilitates smooth transaction , and a necessary “lubricant” for effective economic operation. In essence , inspection and certification activity act as a remedy for market defects (information asymmetry) , and also improving market system through its marketization under social and governmental regulation. With higher degree of complexity in economical and social activities , industrial chain further differentiated , during which , inspection and certification activities separated from manufacturing sector and become a more specialized industry of producer services; on the other hand , it become more independent , therefore the third party inspection and certification activities exceeds the first and the second party to become the principal part of inspection and certification activity. On this basis , regulation over inspection and certification industry came into being. Therefore , the development of regulation and inspection & certification industry is inextricably linked with economic and social activities they reflected.

After reform and opening up , China's inspection and certification body has grown into the world's third largest market only next to European Union and the United States. Dominated with three pillars of state-owned , foreign-funded and private institutions , there are more than 20 000 organizations of different size and various market position. Faced with such a market-oriented and myriad information service industry with wide range of businesses , it became a big challenge to define government's role.

The Chinese government varies significantly with European and the U. S. Government in the regulatory system of inspection and certification. Chinese government is in a dominant position in inspection and certification industry , a state of “strong” regulation. This difference stems from the “path dependence” during the reform process and also is the pragmatic choice under realistic conditions. At present , China has abandoned the system of planned economy in which government directly involved in the inspection and certification activities , instead , it transformed into the system of third party inspection and certification.

According to the market economic system , regulation based on open and fair will be the fundamental principal of building up the regulation system; In addition , we need to learn from international experience while give more play to the inspection and certification bodies and associations , constantly improve China's regulation system , turning it into a multidimensional system that is based on market process and are able to mobilize the power of different aspects.

Key Words: inspection and certification; industry development; regulatory

(责任编辑: 文 川)