《产品质量安全风险监控有效性评估指南》

国家标准编制说明

**国家标准《产品质量安全风险监控有效性评估指南》编制组**

**二〇一五年十一月**

## 《产品质量安全风险监控有效性评估指南》国家标准编制说明

### 一、任务来源

本标准由中国标准化研究院提出，由全国质量管理和质量保证标准化技术委员会（SAC/TC151）归口，由北京科技大学和中国标准化研究院负责起草工作，定于2015年完成。

### 二、标准制定的目的和意义

当前，我国正处在制度改革、产业转型和市场国际化的历史阶段，工业化进程的加速以及商品市场快速发展使我国现有的产品质量安全监管制度已无法适应市场的变化。作为产品生产大国，我国的产品经常因为质量问题被发达国家预警或者召回，相关单位或企业一直处于被动应对，经济损失巨大，严重影响相关产业发展。。因此，产品质量安全问题已成为制约我国社会和谐、产业发展和国际贸易的因素之一。

产品质量安全直接维系国计民生，不仅是消费者关注的头等大事，也是社会舆论和各国政府关注的焦点。我国产品质量安全事件屡见不鲜，造成了一定程度的人身伤害和经济损失，相关出口产品被大量召回，甚至可能诱发系统性的社会风险。我国《质量发展纲要（2011-2020）》指出，未来10年，我国要建立质量事故报告制度和产品伤害监测制度，加强对质量安全风险监测和分析评估，对区域性、行业性、系统性质量风险及时预警，对重大质量安全隐患及时提出处置措施。近年来，我国产品质量安全监管领域开始逐渐引入风险管理思想，建立由“分散型”监管转变为“综合型”监管，由“事后”处置转变为“事前”预防的风险监控体系。同时，如何保证产品质量安全风险监控实施的科学性和有效性，也为我国公共管理部门提出了新的挑战。

我国目前还没有形成对产品质量安全风险监控的科学性和有效性的评估标准，造成了消费者和公共管理部门对风险监控现状认知，以及对监控效果评价的差异。通过借鉴发达国家公共管理绩效评估的理论和方法，对我国产品质量安全风险监控体系进行绩效评估的研究，一方面评估结果可为公共管理部门提供风险监控的工作准则，另一方面也可使公众参与到风险监控的效果评估中，对提升我国产品质量安全风险监控科学性和有效性提供合理参考。所以，本标准将对我国正在开展的产品质量安全风险监控工作起到重要的指导作用。

### 三、标准制定的原则和编制依据

《产品质量安全风险监控有效性评估指南》国家标准的制定主要遵循以下原则：

**1、操作性原则**

我国产品质量安全风险监控体系虽然还不是很完善，但发展迅速，全国范围内的政府、技术机构和企业等组织都正在陆续建立风险监控部门，并出台了一系列的制度性文件，在运作过程中积累一定的实际经验和实际案例的数据。该标准总结吸纳了这些成功的经验，其编制坚持可操作性原则，使其能够有效指导评估工作的顺利进行。

**2、协调性原则**

本标准属于在产品安全领域标准之一，在相关方面标准的条款、理念和依据法规等方面考虑与其他标准协调一致，形成相互支撑、内容连贯的标准体系。

**3、特色性原则**

在兼顾我国公共管理行业风险监控普遍特征和共同规律的同时，考虑到国外发达国家风险监控管理工作的发展趋势和规范，对产品质量安全风险监控做横向的对比分析，突出产品质量的风险监控的标准在组织特征、技术要素和管理手段上的特点，形成针对产品质量安全风险监控有效性评估的特有标准。

### 四、主要工作过程

1、2013年5月，标准起草组部分成员召开研讨会，会上初步成立了标准起草小组，初步确定了标准的结构，对标准起草工作进行了部署和安排。

2、2013年6月——2014年5月，根据起草组工作安排，在查阅和了解了相关资料后，形成了标准草稿，并提交标准化研究院。

3、2014年9月19日，在北京西郊宾馆召开“产品质量安全风险监控组织体系与运行机制研究”专家征求意见会，针对标准草案稿中的主要内容进行了专家咨询。

4、2014年10月，结合专家意见，修改了标准草稿，并提交标准化研究院。

5、2015年6月3日，在中国矿业大学召开“产品质量安全风险监控组织体系与运行机制研究”研讨会，针对标准草案稿中的主要内容进行了讨论。

6、2015年8月20日，在中国标准化研究院召开专家意见会，会中探讨和修改标准中存在的问题，并确定标准具体形式。

7、2015年10月15日，在北京西郊宾馆召开“产品质量安全风险监控体系绩效评估技术”阶段检查会和征求专家意见会，针对修改后的标准进行了讨论，对标准主体内容的结构进行了调整。

### 五、标准草稿主要条款的说明

**1、术语和定义**

本标准在其他几个产品质量安全系列标准的基础上定义了5个术语， 对监控、绩效评估、绩效评价、主体、客体做出了新的定义和解释。

**2、原则**

 在实施产品质量安全风险监控体系的绩效及有效性评估过程中，应遵循与之相适应的原则，该原则应当能够反映产品质量安全监控体系的发展趋势性、价值共识性、过程规范性、结果指标性的特征。

本标准中从指导性原则、指标性原则和综合性原则三个大方面来考虑，最终确定12个原则。

根据2014年7月8日，国务院印发的《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》提出的相关意见，本标准中提出依法监管、公共透明、面向共识、公众参与、响应关切、公共包容、资源高效、问责八项针对产品质量安全风险监控体系有效性评估过程中的一般原则。

本标准针对产品质量风险监控绩效指标设计提出了评估过程与评估结果相统一、主观定性指标与客观定量指标相结合、一般通用指标与具体特色指标相补充三项原则，从过程与结果、定性与定量和通用与特色三个方面来设计指标。

在产品安全风险监控绩效评估过程中，本标准提出根据评估主体的目的和客体的特征，遵循SMART原则，具体的原则内容和简单的操作步骤在标准中给出。

**3、绩效评估程序**

本标准提供的产品质量安全风险监控绩效评估的实施框架是一个通过能力建设及绩效提升、确保监控目标能够按照期待的准则及指标得以实现的战略与集成解决方案，其中包括绩效计划、绩效促进、绩效评价和绩效改善等主要环节的决策及活动。

该框架方案标明了可以依据绩效评估主体及其目的和评估客体之不同而异，也可以按照行政法规、组织章程及指导原则等需求而细化，还可以随评估对象的时间状态及循环周期而有所繁简。该部分给出了风险监控绩效评估的具体流程，并对各个流程的分支做了具体的说明。

“绩效计划”：从界定评估课题范畴、明确系统目标、设置评价指标和计划结果度量四个方面给出了有效性评估计划的步骤，并针对每一个步骤给出了具体的解释。

“绩效促进”：绩效促进是绩效实施的主要过程，本标准从治理改善、财经保障、技术提升和人力开发方面给出了促进的措施。

“绩效评价”：绩效评价作为产品质量安全风险监控绩效及有效性评估的核心步骤，本标准基于灵活性的考虑，提出可以对同一评估客体进行不同循环周期的，用于纵向改进评估，同时也可以对不同评估客体进行不同空间的，用于横向比较评估。

“绩效改善”：绩效改善的目的之一是改善绩效，本标准给出了绩效改善的方式、环节和途径，同时也规定了改善绩效实施的基础及条件、方法及组织行为的具体范畴，使评估过程成为一个完整的体系。

**4、绩效评估方法**

本标准中构建了适合我国的产品质量安全风险监控绩效评价指标体系。为了确保评估过程与结果相统一，标准给出了面向系统特征的绩效评价指标体系（面向“四位一体”）和面向系统结果的绩效评价指标体系（面向“4E”）两个体系。

在面向系统特征的绩效评价指标体系中，标准提出从制度体系、组织体系、技术体系和信息平台四个子体系中选取合理的指标。该部分的目的意在支撑内部分析或者内部评价，借以辨识和追溯系统问题的症结所在，做到绩效评估的真实性，这也是该标准指定的最终目的。

在面向系统结果的绩效评价指标体系中，标准规定了该体系是一个非盈利性组织，从其运行时的经济性、效率性、效益性和公平性四个维度来考虑。标准结合多角度系统分析监控体系，寻找反映监控体系在以4E为出发点的各个标准的实施情况，得到基于4E方法的产品质量安全风险监控的绩效评价结果。

本标准给出绩效评估所运用的数学模型的选取所需考虑的因素，

重点突出考虑指标中定性与定量因素的相结合问题，最终标准选取模糊综合评判法作为绩效评估的数学模型，但考虑到各个组织的实际情况，并未将模糊综合评判法作为实施过程中的必选，而只是作为其中一种选择。

**5、附录A**

附录A是资料性附录，该附录最开始是设置在绩效评估程序章节中，并作为标准正文中的内容，后经过专家研讨会的讨论一致建议放在附录中。

该附录是产品质量安全风险监控有效性评估的实施框架，与第五章绩效评估程序内容相呼应，是该部分内容的具体框架实施流程图。

**6、附录B**

附录B是资料性附录，该附录是本标准将近年发展的相关产品及消费品安全风险监管的主要标准列为资料性目录，以期为本标准的有效实施提供相关参考。

### 六、其他

1、本标准属于基础性标准，建议本标准草案通过审查后作为推荐性国家标准发布。

2、本标准首次制定，目前国内未见有关产品质量安全监控绩效及有效性评估的相关标准。

3、本标准不涉及专利技术内容。

 标准起草工作组

 2015年11月5日