

附件 2

关于《中华人民共和国产品质量法 (修订草案征求意见稿)》的说明

一、修订的必要性及进展

现行《产品质量法》于 1993 年颁布施行，对于增强全民族的产品质量意识，提高我国产品质量的总体水平，明确产品质量责任，保护用户、消费者的合法权益，维护社会主义市场经济秩序，发挥了积极的作用。伴随中国经济高质量发展，在建设质量强国，满足人民对美好生活向往的时代背景下，亟需对《产品质量法》进行修订。

(一) 修订《产品质量法》是落实党中央、国务院决策部署的需要。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把质量工作摆到前所未有的高度，明确提出“要把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来”。党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，明确提出“质量强国”“质量第一”“质量变革”等命题。习近平总书记强调，要推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。同时，针对西安地铁“问题电缆”等事件，习近平总书记专门作出重要指示批示，强调要坚持放管结合、并重，加强全面质量监管。习近平总书记的这些指示，对质量工作提出了新的更高要求。2018 年 9

月份，李克强总理考察市场监管总局时，专门来到产品质量监督司，对在质量监督工作中采用“双随机、一公开”监管和抽检分离方式予以肯定，强调提出中国制造和服务要迈向中高端，必须以质取胜，这也是政府监管重心所在。这些为新时期做好产品质量工作提供了遵循，都需要通过修法及时把党的路线方针政策转化为法律规定。

(二)修订《产品质量法》是落实全国人大常委会要求的需要。

2017年，全国人大常委会组织开展了《产品质量法》执法检查，对《产品质量法》实施效果予以了充分肯定，同时也指出《产品质量法》的贯彻实施还存在企业质量主体责任落实不到位、产品质量优胜劣汰的市场机制作用发挥不够、质量技术基础设施建设不牢固、质量监管仍有薄弱环节等问题。执法检查中许多地方和部门反映，《产品质量法》颁布实施二十多年，一些规定已经不适应经济社会发展实际，要求修改的呼声很高。对此，执法检查组建议，要尽快启动《产品质量法》的修改工作，待条件成熟时列入全国人大常委会立法计划。2018年9月，全国人大常委会将《产品质量法》纳入《十三届全国人大常委会立法规划》第二类项目，属于需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。

(三)修订《产品质量法》是将政府机构改革成果纳入法制化管理的需要。

中央深化党和国家机构改革，组建市场监管总局，是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革和重大制度安排。市场监管体制机制的整合与改革，为市场监管规则的再造与明晰奠定了坚实基础。改革离不开法治的保障，改革成果也

需要通过法律固化下来。在大市场、大质量、大监管背景下，有必要加强市场监管法制建设，推动包括《产品质量法》在内的市场监管法律制度规则的深度融合和统一规范。

（四）修订《产品质量法》是促进质量治理体系和治理能力现代化建设的需要。推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。高质量发展，基础是要守住质量安全底线，目标是要拉升质量高线。质量治理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。按照党中央、国务院关于推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，市场监管系统积极探索推进质量治理体系和治理能力的现代化，创新形成了“双随机”抽查、信用监管、风险评估、分级分类监管、缺陷产品召回等一系列行之有效的手段和措施。但是，这些方法措施还大多停留在部门规章层面，需要通过修改《产品质量法》，从国家法律层面上确立相应的制度设计。

2019 年初，市场监管总局成立了分管副局长担任组长的《产品质量法》修订工作领导小组和全国人大宪法和法律委员会副主任委员担任主任委员的《产品质量法》修订工作专家咨询委员会，依托北京大学、中国政法大学组建评估起草组。2019 年 3 月至 9 月，按照全国人大财经委的要求，开展了《产品质量法》实施情况评估，并向全国人大财经委报送《〈产品质量法〉实施情况评估报告》。2019 年 10 月、11 月，邀请全国人大财经委、总局有关司局和部分省、市、县市场监管部门，及有关技术机构和企业代表参加，分别在四

川省成都市、安徽省合肥市、北京市，召开 3 次专题研讨会，形成了《中华人民共和国产品质量法（修订草案初稿）》。2019 年 12 月、2020 年 1 月，到深圳、广西、浙江等地开展修法调研，听取市场监管部门、技术机构、企业等相关方意见。2020 年 2 月至 5 月征求了市场监管总局相关司局意见。在此基础上，进一步修改完善修订草案，形成了《中华人民共和国产品质量法（修订草案征求意见稿）》。

二、修订的主要思路

这次《产品质量法》修订工作的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，着眼推进质量治理体系和治理能力现代化，以满足人民群众对美好生活的向往、对高质量产品的需求为出发点，以筑牢产品安全底线、促进产品质量提升为目标，以使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用为方向，以落实企业质量安全主体责任为根本，以创新监管机制、优化市场环境、完善责任体系为重点，对《产品质量法》进行较为全面、系统的修改，真正做到产品质量监管法、责任法、促进法“三位一体”，为建设质量强国、推动经济高质量发展提供强有力的法律保障。

在《产品质量法》修订过程中，我们坚持五个原则：

一是坚持“三位一体”。借鉴国际经验，立足当前和今后一段时期质量工作发展的需要，确立了《产品质量法》“三位一体”的立法定位，即实质意义上的产品质量法是产品质量监管法、产品责任法和产品质量促进法三类法律规范的总和。通过修订，使产品质量

法成为维护质量安全的重要保障、创新质量管理的有效规制、推动质量提升的有力支撑。

二是坚持问题导向。对照全国人大常委会执法检查报告，重点解决企业质量主体责任落实不到位、产品质量优胜劣汰的市场机制作用发挥不够、质量监管措施手段不足等问题。面对现行《产品质量法》实施中发现的突出问题，通过梳理和研究国外产品质量法先进制度，了解国际质量发展态势，吸取其有益内核，为立法修订工作提供借鉴。

三是坚持系统思维。紧扣推进质量治理体系和治理能力现代化的要求，更加全面、系统地设计《产品质量法》的基本框架。在质量治理体系中，质量安全是底线需求，质量提升是高线需求。质量安全和质量提升都需要质量基础设施作支撑，三者共同构成了质量治理的主要内容。本次修订充分体现了质量治理体系的内涵。

四是坚持“两手”并重。围绕经济体制改革的核心问题，坚持用辩证法、两点论来处理政府和市场的关系，既要“有效的市场”，也要“有为的政府”。在保障质量安全中，更多用好政府“有形的手”，弥补“市场失灵”；在促进质量提升中，更多用好市场“无形的手”，创造公平竞争的市场环境，真正使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。

五是坚持突出重点。区分质量和安全，政府监管侧重于守住安全底线，质量问题主要交由市场来解决。区分偶发性、个性质量安全问题和系统性、共性质量安全问题，政府监管侧重于解决系统性、

共性问题，偶发性、个性问题引导通过法律途径来解决。

三、修订的主要内容

现行《产品质量法》共 6 章 74 条，《修订草案》为 7 章 92 条。主要修订内容如下：

（一）修改、完善总则。一是对立法目的作了完善，新增了保障产品质量安全、保障经营者合法权益、促进经济高质量发展等内容，删除了不适合的内容。二是对适用范围的表述进行了立法技术上的改进。三是对现行法的法律原则进行整合、提炼，强调以“安全第一、效益优先、管促并举、综合治理”为质量基本工作原则。四是明确各级政府在质量安全、质量提升、质量基础设施建设等方面的质量工作职责。五是增加“社会共治”和“国际交流”相关条款。

（二）明确经营者的产品质量主体义务。修订草案将经营者的产品质量义务提前到第二章，进一步明确了产品质量安全义务、产品质量合格义务、产品标识义务、进货和销售台账义务等制度，增加了三包义务、缺陷产品报告和主动召回等制度。一是将经营者产品质量安全义务单列并凸显，规定“生产者应当保证其生产的产品质量安全，确保符合强制性国家标准，且不存在危及人身、财产安全的不合理危险”。二是对“产品合格”进行了重新表述，规定“生产者应当保证其生产的产品质量符合下列要求：（一）符合在产品标识上明示采用的推荐性国家标准、行业标准、地方标准、团体标准或企业标准；（二）具有产品应当具有的性能、用途和有效期限

等质量状况，但对产品存在的瑕疵作出说明的除外；（三）符合以广告、产品说明、实物样品等方式表明的质量状况，以及当事人关于产品质量的其他约定。”三是增加关于特殊产品生产许可的规定，与现行《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》等相衔接。四是规定了儿童用品安全评估义务、经营者的缺陷产品报告和主动召回义务、产品质量安全事故报告义务，电子商务平台经营者、进口商的产品质量义务。五是细化并更新了生产者的标识义务以及生产者、销售者的进货、销售台账义务，增加了关于产品质量安全责任保险的规定。同时，对现行法的禁止性规定进行了整合。

（三）加强政府产品质量安全监管。修订草案将现行法第二章“产品质量的监督”改为第三章“产品质量监督管理”。增设了一系列质量监管制度，并将实践中一些行之有效的规范性措施上升为法律制度，使得产品质量安全监管手段更为科学、有效，政府有关部门承担的产品质量安全监管职责更为合理。一是增设了产品质量安全监测评估制度、特殊工业产品生产许可证制度、强制性产品认证制度、产品质量监督检查制度、缺陷产品强制性召回制度、内部举报人制度和产品质量信用监管制度。二是对现行的产品质量监督抽查、投诉举报等制度进行了修改完善，对现行法中的执法查处程序性规定、经营者不得拒绝监管的规定予以保留，略作表述上的完善。三是增加了行业和专业经济主管部门的质量监管职责规定。

（四）确立产品质量促进制度。一是增加“质量提升”条款，明确国务院质量监督管理部门和各级地方政府的质量提升工作职

责。二是增加“质量分级”条款，“坚持需求导向、公开公平、企业主体和政府规范引导的原则，依托行业协会，依据先进标准，推动质量分级行动，树立行业标杆”。三是增设质量奖励制度、质量激励制度，并明确“获得奖励的组织和个人应当交流、推广其科学质量管理模式和方法”。四是规定实施质量工作考核督查，并以考核、督察结果作为有关领导干部综合考核评价的重要内容。五是增加关于重大设备质量监理、产品防伪措施和质量品牌建设的相关规定。

(五)明确质量基础设施的法律地位。质量基础设施是产品质量安全监管和质量提升的基础和支撑，修订草案增设“质量基础设施”作为第五章，在国家鼓励、推动和促进方面增设了若干新制度。一是推动计量、标准化、认可、合格评定等质量基础的统筹建设、协同服务、综合应用和共建共享，加强质量基础设施公共服务平台建设。二是对企业在质量基础设施方面的投入给予税收优惠，并运用税收等措施鼓励企业提升产品质量水平。三是加强质量技术机构建设，规定国家建立质量标准重点实验室和质量检验检测中心。四是鼓励开展质量宣传和群众性质量活动，发展质量教育，推进质量文化建设。五是增加了关于检验、认证业务原则及相关规则的规定。

(六)增强法律责任的可操作性、协调性与震慑力。修订草案将现行法的第四章“损害赔偿”和第五章“罚则”整合为第六章“法律责任”。总体上，修订草案基本保留了现行法关于损害赔偿的规定，在此基础上加强了与《侵权责任法》、《民法典侵权责任编（三

审稿)》、《消费者权益保护法》有关规定的制度协调，对现行法的框架和表述进行了调整。一是完善产品质量损害赔偿的相关规定，增加了惩罚性赔偿规定，“生产者、销售者明知产品存在缺陷，仍然生产、销售，或者没有依法采取补救措施，造成他人死亡或者健康严重损害的，受害人有权要求生产者、销售者赔偿损失，赔偿额度不超过所受损失的三倍”；增加了产品责任事前救济、事后发现缺陷的赔偿责任规定，并在产品质量合同责任上与《合同法》进行衔接；增设产品质量公益诉讼制度，“对侵害众多消费者合法权益的违反本法的行为，人民检察院、消费者组织等可以向人民法院提起公益诉讼”。二是加大产品质量违法行为的处罚力度，对于经营者违反产品安全保障义务和质量保障义务的法律义务分别单列，并对于严重违法的行为实行对经营者和责任人的“双罚制”；对应第二章至第五章的义务性规定，相应地规定了违反准入制度的法律责任，违反进货验收和销售记录义务的法律义务，违反事故报告义务的法律义务，违反缺陷产品召回义务的法律义务；对拒绝接受依法进行的产品质量监管的处罚进行了明确规定。三是明确第三人违反本法义务的法律义务。除对现行法规定的服务业经营者、运输者、仓储者的法律义务进行细化和更新外，增加了集中交易市场的开办者、柜台出租者、展销会的举办者、电子商务平台经营者及产品进口商的法律义务，以及第三人对产品质量推荐、证明失实造成消费者损失的连带责任。四是大幅提高对违法检测、认证行为的处罚力度，规定检验结果或证明不实造成损失的，检验、认证机构要承担

连带责任。**五**是对本法责任与刑事责任的衔接进行了明确，并规定监管处罚与民事赔偿重叠而支付力不足时民事赔偿支付优先。

此外，在附则部分增加了“生产者”、“销售者”、“经营者”“货值金额”等若干术语解释，保留了现行法关于“军工产品例外”和时间效力的规定。

四、需要说明的其他问题

（一）立法宗旨。在调研、评估的基础上，《产品质量法》修订的首要工作是明确立法宗旨。基于《产品质量法》“三位一体”的立法定位，修订草案综合考虑产品质量监管法、产品责任法、产品质量促进法的特点，将立法宗旨表述为：保障产品质量安全，提高产品质量水平，明确产品质量责任，保护消费者、经营者的合法权益，促进经济高质量发展。

（二）政府的产品质量监管职责。保障产品质量安全，需要推动产品质量安全治理体系和治理能力的现代化。修订草案既包括关于政府产品质量监管职责的一般规定，又包括政府实施产品质量监管的具体措施。为使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，必须使政府的产品质量监管职责具备更加坚实的法理基础。

（三）法律责任。就修订草案而言，实体章节所涉及的各项法律制度都应当规定相应的法律责任，做到义务与责任相统一。为此，与修订草案进一步丰富了产品质量监管制度相对应，增加了相应的法律责任条款。如修订草案在第二章“产品质量监督管理”中增设

了工业产品生产许可制度、强制性产品认证制度，与之对应，草案第七十四条规定为违反准入制度的处罚。

(四)质量促进与质量基础。在推进质量强国建设、促进质量提升的实践中，探索形成了质量奖励、质量工作考核督察等质量促进的工作举措，发挥了积极作用。质量基础是产品质量安全监管和质量促进的基础和支撑。因此，修订草案增加第四章“质量促进”与第五章“质量基础建设”，将实践中的有效做法上升为法律制度，通过立法更好发挥其促进产品质量提升的作用。