

# 认可工作发展“十一五”规划

(2007年3月20日CNAS全体委员会审议通过)

“十一五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是我国认可工作承上启下的关键时期。认可作为国际通行的质量管理和技术能力评价手段，在国民经济和社会发展中起到了促进作用。为落实科学发展观，更好地发挥认可作用，根据国家《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、国家质量监督检验检疫总局《国民经济和社会发展第十一个五年规划—质量监督检验检疫专项》和国家认证认可监督管理委员会《认证认可事业发展“十一五”规划》，并参照相关部门规划内容，编制出《认可工作发展“十一五”规划》。本规划描绘了“十一五”期间（2006年—2010年）认可工作的发展蓝图，是“十一五”期间认可工作开展的重要依据。

## 一、“十五”回顾

2001年初，党中央、国务院从积极应对加入世界贸易组织（WTO）的新形势出发，决定成立国家认监委，负责统一管理、监督和综合协调全国认证认可工作。国家认监委成立后，整合了认可机构，建立了统一的认可制度。认可机构认真履行认可职责，在组织结构、工作机制、工作范围、工作实施、队伍建设和国际交流等方面取得了较大成绩，为“十五”期间国民经济和社会发展作出了贡献。

**（一）建立健全集中统一的认可制度。**《中华人民共和国认证认可条例》的颁布和实施，为充分发挥认证认可工作在国民经济建设中的重要作用，促进我国认证认可事业的健康发展，提供了法律保障。它不仅标志着我国认证认可体制改革的一次大突破，也标志着我国认证认可事业进入一个新的发展时期。认可工作在国家实施统一认可制度总体规划基础上，深化机构改革，将原来由四个政府部门授权成立的 11 个认可（注册）委员会合并，实现了认证机构认可制度和实验室认可制度的集中统一，并进一步提出了合格评定认可组织体系集中统一的总体方案，保证了认可体系的整体性，提高了认可的一致性、有效性和及时性，从而促进了认可机构的健康发展。

**（二）认可工作作用愈加显著。**认可工作为国家认监委强制性产品认证机构专项检查、管理体系认证机构专项检查、食品类认证企业专项检查、农产品认证有效性专项检查、强制性认证产品检测实验室专项检查提供了技术支持。通过认可，有力地强化了认证机构、实验室、检查机构等各类合格评定机构的能力，系统地规范了合格评定机构的管理。在司法和生物安全检测领域，全国人大常委会和国务院有关部门已经以法规或规章形式，把获得国家认可作为执业的必要条件之一；获国家认可的机构已被国防、司法、卫生、环保、质检、城建、金融等越来越多的政

府部门所利用，成为执法监督、保障社会公共安全等方面的技术支撑，为政府的科学决策、依法行政提供科学依据。

**（三）认可业务领域不断拓宽，适应了各类服务对象对认可工作增长的需要。**认可工作已覆盖了社会全部 39 大类行业，共涉及三大门类 14 个认可领域，认证机构认可已扩展到 8 个领域，包括产品认证、有机产品认证、质量管理体系认证、环境管理体系认证、职业健康安全管理体系认证、食品安全管理体系认证、软件过程与能力成熟度评估和人员认证；实验室认可已扩展到 5 个认可领域，包括检测/校准、医学、生物安全、能力验证计划提供者和标准物质生产者；检查机构认可已扩展到特种设备、工程建设、商品检验、工厂检查和信息系统。这些领域的扩展是根据我国经济发展需要而实施的，体现了认可促进经济发展的作用。

**（四）技术队伍支撑认可发展，科研工作成果显著。**认可机构注重了技术专家队伍和评审员队伍建设，设立了 3 个技术委员会，30 个专业委员会。这些委员会作为认可机构的核心技术队伍，拥有了包括一些中国科学院和中国工程院院士在内的 924 名委员，为认可工作提供了技术保障。同时，评审员队伍根据认可工作变化，从人员需求、结构层次、考核模式、聘用方式、持续发展和总体评价等方面进行了系统管理，为认可储备了丰富资源，适应了认可工作发展需求。在科研方面，完成了“十五”国家重大科技专项“食品安全

关键技术研究”的《食品安全检测实验室质量控制规范研究》(该课题获得了国家质检总局“科技兴检”一等奖)和《食品企业和餐饮业 HACCP 体系的建立和实施》两个课题，课题成果在相应领域达到国际先进水平。还完成了国家质检总局的《测量不确定度应用研究》和《实验室认可管理信息化系统研究》，参与了大量国家标准的起草工作，包括组织制定了 GB19489《实验室生物安全通用要求》和 GB/T27065《产品认证机构通用要求》，参与组织制定了 GB/T19001《质量管理体系要求》，其中 GB19489 和 GB/T19001 获“中国国家标准创新贡献奖二等奖”。

**(五) 严格认可监管，强化认可约束机制。**国家认监委提出了建立由“法律规范、行政监管、认可约束、行业自律和社会监督”构成的认证认可监管体系，认可活动作为基础性评价监督环节，在监管体系中发挥着承上启下的重要作用。认可机构围绕关注认证结果、关注最终顾客等问题，针对认证机构、实验室和检查机构等认可对象违反认可规则准则、缺乏公正性和诚实性的行为进行严格查处，累计暂停、注销和撤销认可资格的认证机构占全部认可的认证机构的 19%；累计暂停、注销和撤销认可资格的实验室、检查机构占全部认可实验室、检查机构的 10%，建立并完善了退出机制。通过严格监管，初步树立了认可品牌，提高了认可信誉，确保了认可的有效性和权威性。

**（六）国际认可界的影响力日益增强。**中国认可制度已经融入国际认可体系，并在国际认可组织中发挥着重要作用。我国认可机构保持着国际认可论坛（IAF）、国际实验室认可合作组织（ILAC）、太平洋认可合作组织（PAC）、亚太实验室认可合作组织（APLAC）正式成员的资格，还在质量管理体系（QMS）和环境管理体系（EMS）认可领域中签署了IAF和PAC多边互认协议，在实验室和检查机构认可领域签署了ILAC和APLAC互认协议。我国认可机构已与其他国家和地区53个实验室认可机构签署了互认协议，与37个认证机构认可机构签署了多边互认协议，与9个检查机构认可机构签署了互认协议。我国认可机构认可的各类机构签发的检测报告和证书成为澳大利亚、新西兰、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、南非、肯尼亚、土耳其以及香港等国家和地区进口产品的必要凭证，可直接通关，免于再次检测。我国认可的认证证书为我国产品在国际贸易中提供了质量信用证明，为帮助我国企业参与国际市场竞争做出了贡献。同时，我国认可机构在有关的认可国际组织工作中发挥了重要作用，派出的代表担任了PAC主席、IAF国际互认委员会主席、APLAC培训委员会主席和WHO“生物安全特别工作组”、ISO“医学安全国际标准起草工作组”专家等，主持建立了亚太区域产品认证机构认可和环境管理体系认证机构认可的多边互认制度，主持管理着全球范围认证机构认可国际多边互

认协议的运行，以及亚太区域实验室认可合作组织的培训工作等。我国认可机构代表 APLAC 组织了 5 项国际能力验证计划，主导了 APLAC 的食品检测领域能力验证计划，组织的能力验证活动吸引了美洲、欧洲、澳洲和亚洲实验室的参加。我国认可机构为促进认可的国际发展作出了贡献。

**（七）认可基本信息。**截至 2005 年 12 月 31 日，共认可各类认证机构 115 个，认可的各类认证证书 387, 431 份，认可各类实验室 2375 个，认可检查机构 56 个，认可能力验证计划提供者 6 个，认可标准物质生产者 1 个，组织实施能力验证计划 258 次，参加实验室 9960 个次，建立认可评审员队伍 2657 人，技术专家 2290 人。

“十五”期间，我国的认可工作取得的显著成绩，得益于国家质检总局和国家认监委的正确领导，得益于各有关方面的大力支持和通力合作。工作中我们体会到：坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为统领，是认可工作发展的根本保证；坚持发展是第一要务，努力为国民经济和社会发展服务，是认可工作不可偏离的中心任务；坚持客观公正、科学规范，是认可工作的基本原则；坚持认可约束，树立认可权威，是认可工作的重要责任；坚持解放思想，与时俱进，开拓创新，是认可工作发展的强大动力；坚持不懈地加强队伍建设，是认可工作的重要保障。

“十五”时期认可工作仍存在一些亟待解决的问题：认

可工作发展战略研究有待于进一步深入，工作预见性、主动性、针对性有待于进一步加强；认可有效性、权威性和认可质量有待于进一步提高；认可工作的社会认知程度与取得的成绩不相适应，对认可结果的社会认同还有差距；认可队伍的整体素质还不能完全适应新形势、新任务的要求，队伍建设有待进一步加强。

## 二、形势分析

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了未来五年国民经济和社会发展的奋斗目标、指导方针和主要任务，国家质检总局和国家认监委的“十一五”规划，对认可工作提出了新的要求。“十一五”时期是我国经济社会发展的重要战略机遇期，是以科学发展观指引全面建设小康社会的关键时期，也是实现国家认监委确定的认证认可第三步发展目标的重要时期。认可工作机遇与挑战并存，机遇大于挑战。

**1. 社会经济发展模式的转变为认可工作提供了大好机遇。**“十一五”时期是我国发展模式转变的重要时期，建设资源节约型和环境友好型社会，把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道，是党中央作出的重大战略决策。认可工作要大力加强对节能、节水、环保、信息、生物、食品和农产品等领域实施认可的力度，为建设资源节约型和环

境友好型社会作出应有贡献。

**2. 经济全球化为认可工作发展提供了广阔空间。**“十一五”时期是我国全面实践入世承诺，加速融入经济全球化的时期。随着经济全球化和区域经济一体化进程的推进，对产品、服务的质量和企业的要求会越来越高。认可作为国际通行的技术性贸易措施的组成内容之一，要通过加强国际合作，推动中国的认可结果实现更多的国际互认，进而促使国内企业和产品有效跨越壁垒，推动外贸发展。

**3. 我国体制改革的深化为认可工作提供了发展动力。**“十一五”时期我国各项改革将向深层次发展，将有利于发挥认可制度为行业管理服务的作用，要不断加强认可工作，为合格评定的有效实施提供必要的能力保障。

今后五年，既是认可工作的“黄金发展期”，也是应对各种挑战的“矛盾凸显期”。在国家经济层面，我们面临统一的认可体系完全建立与提高认可权威性的挑战；在认可工作层面，面临着认可领域越来越多、认可数量越来越大，如何保证认可有效性的挑战。我们必须树立高度的历史使命感和强烈的社会责任感，增强忧患意识，坚持科学发展，开拓创新，使认可工作取得更大成效。

### **三、指导思想、基本原则和发展目标**

#### **（一）指导思想**



以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，以深化改革和自主创新为动力，进一步完善既适应社会主义市场经济体制需要，又与国际惯例一致的国家认可工作体系，强化规范，提高认可有效性，为实现全面建设小康社会的战略目标作出新贡献。

## （二）基本原则

1. 坚持围绕中心、把握大局。必须以科学发展观为统领，围绕“立足科学发展、着力自主创新、完善体制机制、促进社会和谐”的总体要求，在促进我国经济社会全面、协调、可持续发展中，不断提高认可工作有效性。

2. 坚持服务经济、促进发展。必须牢固树立“发展是第一要务”的思想，把为经济社会发展服务作为认可工作的根本出发点和落脚点，促进认可对象提高管理水平和技术能力。

3. 坚持深化改革、开拓创新。必须始终保持开拓进取、勇于创新的昂扬锐气，把改革创新贯穿认可工作发展始终，以深化改革为动力，着力解决制约认可工作发展的各种矛盾和困难，在探索治本之策、建立长效机制、改进监管方式、整合有效资源、加强配合协调、优化队伍结构、增强发展活力等方面，不断取得新突破。

## （三）发展目标

在“十一五”期间，实施“以质取胜”战略和配合国家建设资源节约型、环境友好型社会，主要实现以下几个方面的发展目标：

1. 建立健全具有较高国际声誉的、统一的、权威的国家认可制度，确保认可体系结构合理、运转协调、行为规范、程序严密和公正高效。进一步提高我国认可机构在国内外的影响力。

2. 围绕我国经济和社会发展，将能源、资源、环境、农业、信息等关键领域的重大技术开发放在优先位置，加强基础研究和前沿技术研究，在信息、生命、空间、海洋、纳米及新材料等战略领域超前部署，保障人民群众健康安全的总体规划要求，根据认可工作特点，侧重发展上述相应领域认证机构、实验室和检查机构的认可。

3. 以实现国际互认为核心，积极开展国际交流与合作，充分利用认可国际合作成果和国际组织的资源，争取认可结果获得更多国家和地区的承认和利用。在继续保持质量管理体系、环境管理体系认证、检测和校准实验室以及检查机构多边互认协议签署方地位的基础上，使产品认证机构认可制度、医学实验室认可制度和标准物质生产者认可制度纳入国际互认体系。

4. 建立一支适应业务发展需要，政治强、业务精、素质

高的认可人才队伍，实现人才总量、结构和素质与认可事业发展需要相适应，造就一批学术造诣较高、学科分布合理的技术专家队伍。

5. 提高服务意识和服务质量，广泛开展认可宣传活动。加强认可人员的管理和约束机制，采用多方位、多形式的顾客反馈渠道，提高工作效率。建立、健全认可信息化业务网络和信息服务平台，实现信息资源共享和开发利用。

到 2010 年，预计认可各类认证机构 160 个，认可各类实验室 5000 个，认可检查机构 300 个，认可能力验证计划提供者 20 个，认可标准物质生产者 6 个，能力验证覆盖面由 15% 提高到 40%。认可评审员队伍达到 3000 人，技术专家达到 2000 人。

#### **四、主要任务**

##### **（一）建立统一认可工作体制，完成认可体系平稳过渡**

争取利用“十一五”的头两年时间，完成中国认证机构国家认可委员会（CNAB）和中国实验室国家认可委员会（CNAL）认可体系整合为中国合格评定国家认可委员会的工作，建立统一的组织体系，明确法律地位和职责，健全各项规章制度，制定和发布统一的认可公开文件和质量管理体系文件，正式启动 IAF、ILAC 国际互认标识的使用，制定认证机构、实验室、检查机构使用新认可标志的过渡政策，并将

有关变更情况通报国际相关机构和互认协议方，保持我国认可机构在国际互认组织中的地位。充分利用中国合格评定国家认可委员会全体委员会、专门委员会和专业委员会的组织平台，进一步吸纳更多委员进入各相关委员会，更好地发挥社会各方的作用，参加国家认可体系的共建和发展，提高认可知名度，不断树立认可的权威性，进一步推进社会各方广泛使用认可结果。

## （二）围绕经济重心，明确发展方向

在认证机构认可领域，继续抓好产品认证、有机产品认证、质量管理体系认证、环境管理体系认证、职业健康安全管理体系认证、食品安全管理体系认证等认证机构的认可工作，重点将良好农业规范、航空质量管理体系、医疗器械质量管理体系、信息安全、服务、节能、花卉、森林、温室气体等认证机构的认可作为发展对象；在实验室认可领域，将医学、生物安全、信息产业、司法鉴定、科研等领域实验室认可作为重点发展对象；在检查机构认可领域，着重对特种设备、工程建设和商品检验领域的检查机构进行认可；在能力验证方面，重点在食品、药品、动植物检疫、卫生检疫领域扶植一批能力验证计划提供者，确保这些领域的检测一致。评审员队伍的建设要与这些认可领域发展配套，确保认可工作有效实施。同时，根据国家总体规划，积极扶持东北和西部地区认证机构和实验室建设。

### **（三）加强沟通交流，提高认可认知度**

伴随着国际认可工作的发展，认可领域从工业生产、经济贸易、质量控制等经济领域逐步扩展到医疗卫生、司法鉴定、环境保护等社会领域。认可工作涉及面越广，所面临的风险就越大，要求投入的精力就越多。因此，要加强与有关方面沟通，积极研究认可与政府许可、认可结果和政府采信、认可约束与行政监管、认可发展与经济发展等相互间的关系，积极探索认可在国民经济、社会发展和产业链中的作用和地位，使认可工作更好地服务于国民经济和社会发展，提高产品质量和竞争力，在保护人民生命健康安全、保护环境等方面发挥作用。特别应注重认可制度的政府利用，保障《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》实施，保质保量完成对从事法医类鉴定、物证类鉴定和声像资料鉴定机构获得国家认可的工作。认真落实国务院《病原微生物实验室生物安全管理条例》，严把承担生物安全高风险实验室的认可质量关。

### **（四）规范工作，提高有效性**

《认证认可条例》及其配套规章、规范性文件是开展各项合格评定认可服务的重要依据。要按照“规范工作，提高认可有效性”的总体要求，增强自身责任意识和风险意识，结合国情创新认可工作思路，采取各种行之有效的工作措

施，强化认可约束机制。制定严密工作程序，加强认可工作队伍建设，提高认可机构人员、评审员、技术专家整体素质和弘扬敬业精神，进一步完善认可约束机制，细化相关规则，强化认可约束和退出机制；将认可技术与国家法律法规等有关政策相衔接，促进认可质量的提高，发挥认可约束在认证认可监管体系中的作用；开展深度的专项突击监督评审，加大认可监督与处置力度；强化对认可活动的信息监控与披露机制，进一步加强获认可的机构的风险管理，为社会监督提供方便；加强与相关主管部门和行业协会的协调，保证认可的严肃性和规范性。

### **（五）强化服务意识，提高服务质量**

认可服务质量好坏，办事效率高低，直接影响认可的发展，因此注重认可服务质量将是一项长期的工作任务。建立定期、不定期客户满意度调查机制，慎重对待客户反映问题和提出建议，增强认可措施的针对性与灵活性，提高认可工作的效率。

### **（六）加强技术基础建设，增强科研能力**

针对认可工作的特点，强化专业技术地位，培育具备认可技术权威的高级专业人员和骨干工作人员，特别是专职评审人员和评审组长，调整现有专业技术委员会队伍，根据认可拓展新领域的需要，新组建6个专业技术委员会，使专业

技术委员会总数达 36 个，充分发挥技术委员会在技术问题以及认可规范制修订上的研究作用。评审员队伍的建设是认可工作技术基础的重要因素之一，在加强评审员职业道德、诚信体系建设的同时，加快对不同合格评定对象的评审员队伍建设，针对其认可要求、工作条件、发展模式与工作进程的不同，制定相应的培养和管理制度，加强对认可评审员资源需求的预测，保证评审员与认可规模同步、协调发展。做好策划与组织工作，鼓励合格评定机构参与认可相关技术研究工作。继续积极参加国家认证认可及其他相关法律法规和标准的研究、制定及修订工作，同时做好国际先进标准的跟踪和研究工作，加快新的国际/区域认可准则、标准和指导文件的引入和转化工作。发布并实施《科技管理办法》，规范科技项目、科技资金、科技成果和科技队伍的管理，从认可工作与国民经济发展要求一致出发，精选、优化科研课题，扩大科技投入。继续承担与认可工作发展密切相关的科研课题，重点完成以下 6 个课题：《高级别生物安全实验室认可评价技术研究与应用》、《认证业务范围的分类及风险分析和能力评价系统的建立》、《基于因特网（Inter-net）应用的实验室认可管理信息化系统研究》、《实验室生物安全评价体系研究与建立》、《建立医学实验室安全质量溯源和关键控制技术评价体系的研究》和《纳米检测溯源性研究》。

### （七）加强认可信息化建设和宣传工作

建立信息网络专业队伍，完善认可信息网络建设，健全认可信息化业务网络和信息服务平台，2010年全部实现认可业务的网上受理和认可流程的办公自动化，并使内外网相互关联，自动更新认可信息。实现信息资源共享和开发利用。建立准确、快捷的信息渠道，为合格评定机构和人员创造通畅的信息资源共享机制。利用完善的信息化手段，及时准确地为全社会提供认可信息服务。围绕认可重点工作，充分利用报纸、电视、网络等社会媒体以及其他途径，从各个层面开展形式多样的认可宣传工作，提高认可工作的知名度，推进社会和政府对于认可结果更广泛的承认和利用。

#### **（八）加强国际交流合作，不断提升国际形象**

积极参与认可相关组织的国际活动，积极争取我国认可机构在国际认可界的话语权，创造条件，承办相关国际会议。严格按照国际认可规范、标准、准则、指南和要求实施认可工作，跟踪国际发展趋势，结合中国社会经济发展步伐和特点，开拓认可新领域。保持和拓展国际互认地位，做到“五个保持，三个突破”，实现质量管理体系和环境管理体系国际多边互认资格的保持，实现实验室（检测和校准）、检查机构国际互认资格的保持，实现产品认证机构、医学实验室（临床）和标准物质生产者认可制度签署国际多边互认协议的突破。在国际活动中积极参与制修订认可相关的国际标准、技术政策、准则规范、评价要求等高层次技术活动，发



挥实质性的作用，更多体现我国利益，提高我国在国际标准等制修订工作中的话语权。同时继续加强国际双边或多边交流，促进我国认可成功经验的输出和国外新的认可方式的合理引入。继续保持能力验证计划活动在亚太地区的优势，争取在生物安全、医学国际活动方面有新的突破。同时积极跟踪和了解国外政府新出台的相关政策法规，及时、有效地向社会有关方通报，更好地为国内客户服务。

### **（九）加强自身能力建设**

加强和改进认可从业人员的思想政治工作，加强廉政建设和精神文明建设，提高认可队伍思想政治素质，以人为本，强化对委员会各层次人员的培训，充分调动人员的积极性、创造性，为认可事业的发展提供强大的精神动力和组织保障。积极推动以能力建设为重点的认可从业人员的教育培训。建立多层次、多渠道的教育培训体系，加大评审员的培训力度，尤其是在新领域、新知识方面和评审一致性方面的培训，同时切实做好认可机构工作人员的岗前、在岗继续培训工作，实施严格的考核和监督机制，培养具有高级管理能力并熟悉认可业务知识的人才队伍。深化人事制度改革，围绕人事管理“进、管、出”各个环节，推进以聘用制度和岗位管理为重点的用人制度改革，规范完善聘用制度，切实加强人事管理。

## 五、保障措施

### （一）创新认可工作机制

树立科学认可理念，努力探索和创新认可机制，完善认可工作制度。加强交流与沟通，加强与政府和有关部门的配合，处理好继承与创新的关系，在继承好的工作经验的同时，用新思维、新思路、新举措来解决新形势下的新问题、新情况，加强认可工作发展宏观战略研究，积极探索发展认可工作的新模式、新方法，不断提高认可有效性和权威性。

### （二）加强认可队伍建设

以科学发展观为指导，把加强思想政治建设放在首位，把提高技术能力和党的先进性建设贯穿始终，全面加强新时期队伍建设，实施“人才优化”战略，针对“十一五”提出的量化指标，提出工作人员配置的发展计划，以满足认可工作发展的需要。加强专业技术人才队伍建设，努力造就一批具有国际或国内领先水平的高层次专家，培养一批熟练掌握认可业务领域的拔尖人才，建立一支专业优势互补、结构合理、层次较高的认可技术骨干队伍。

### （三）努力提高国际地位

积极参与 IAF、ILAC、PAC、APLAC 等国际认可组织的各项活动，争取在相关组织中占有主导地位，实质性参加与我国认可工作密切相关的国际准则、标准、指南和建议的制修

订工作。扩大国际活动范围，参与同认可工作相关的国际标准化组织、国际计量组织和国际认证认可组织的活动，关注相关国际组织对认可活动的要求，同时加强与各国和地区认可机构的交流，增进了解，积累经验，提升国际影响。

#### **（四）加强领导，建立健全规划实施机制**

本规划是认可工作未来五年发展的战略部署，规划的有效实施是严格履行认可职责的具体体现。认可机构应会同有关方面，在国家质检总局和国家认监委领导下，统筹协调，建立健全规划实施机制，把《规划》目标列入年度考核的重要内容，精心组织实施，加大监督力度，把“十一五”规划确定的各项工作任务落到实处。