

对我国食品召回制度再认识

杜波¹, 彭亚拉^{2,*}, 王仕平¹, 张睿梅²

(1. 华北电力大学法政系, 北京 102206; 2. 中国人民大学环境学院, 北京 100872)

摘要: 我国在法律上确立了食品召回制度。本文拟从食品召回制度的设计理念入手, 结合国外及我国的食品召回制度的实践, 对我国食品召回制度在理论上应当如何设计, 以及如何使食品召回制度在我国发挥应有的作用做出重新认识。

关键词: 食品召回制度; 理念; 配套制度

Further Understanding of Food Recall System in China

DU Bo¹, PENG Ya-la^{2,*}, WANG Shi-ping¹, ZHANG Rui-mei²

(1. Department of Politics and Law, North China Electric Power University, Beijing 102206, China;

2. School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: China has established food recall system legally. Based on the practice related to food recall system at home and abroad, this paper started from the design concept of food recall system and tried to make a re-understanding about how to design China food recall system theoretically and make it play a due role practically.

Key words: food recall system; concept; cooperating system

中图分类号: TS201.6

文献标识码: A

文章编号: 1002-6630(2009)11-0293-04

我国于2009年2月28日通过的《食品安全法》第53条规定:“国家建立食品召回制度”。2007年7月25日《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》第9条也规定我国实施食品召回制度。于2007年7月24日由国家质量监督检验检疫总局局务会议审议通过并公布施行了《食品召回管理规定》。由此可以认为我国在法律上确立了食品召回制度。

国内学者们对国外的食品召回制度的介绍和对完善我国的食品召回制度的论述都比较详细。本文拟从食品召回制度的设计理念出发, 在借鉴国内外食品召回制度的实践的基础上, 探讨如何使食品召回制度在我国发挥应有的作用。

1 食品召回制度的设计理念

召回, 即英语单词 recall, 原意是“收回”的意思。产品召回是指生产商将已经送到批发商、零售商或最终用户手下的产品收回。产品召回的典型原因是所售出的产品被发现存在缺陷。召回制度是针对已经流入市场的缺陷产品而建立的。《食品召回管理规定》规

定“食品的召回, 是指食品生产者按照规定程序, 对其生产原因造成的某一批次或类别的不安全食品, 通过换货、退货、补充或修正消费说明等方式, 及时消除或减少食品安全危害的活动”。

制度是构建人类相互行为的人为设计之约束。他们由正式约束(如规则, 法律和宪法)、非正式约束(如行为规范、习惯和自我强加的行为准则)以及这些约束实施的特点组成^[1]。

食品召回制度从属于召回制度, 是指食品的生产商、进口商或者经销商在获悉其生产、进口或经销的食品存在可能危害消费者健康、安全的缺陷时, 依法向政府部门报告, 及时通知消费者, 并从市场和消费者手中收回问题产品, 并采取更换、赔偿等积极的补救措施, 以消除缺陷产品危害风险的制度^[2]。实施食品召回制度的目标是: (1)停止销售会产生健康风险的食品; (2)就有关问题食品通告相关机关和公众; (3)快速有效地从市场上收回不安全的食品; (4)保持商业声誉, 保持公众信任^[3]。

所谓理念, 含理想与信念之义, 指的是人们对于

收稿日期: 2008-09-22

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目(06JA820011)

作者简介: 杜波(1964-), 女, 教授, 研究方向为经济法。E-mail: messagedu@yahoo.com.cn

* 通讯作者: 彭亚拉(1963-), 女, 副教授, 研究方向为食品安全。E-mail: yala0968@sina.com

某种理想的目标模式及其实现基本途径和方式的一种信仰、期待和追求。它包括对于理想目标的憧憬和对于通过某种基本途径和方式实现理想目标的信念两层含义^[4]。总结相关资料,认为食品召回制度的设计理念或食品召回制度本质应当突出安全原则、预防原则、及时原则、监管原则。

1.1 安全原则

“民以食为天”。近年来,随着经济的高速发展,人们生活水平不断提高,食品安全问题不仅是世界关心的问题,在我国也日趋成为人们关注的焦点。2004年的安徽阜阳劣质奶粉事件、2005年的苏丹红事件、雀巢奶粉事件、膨化食品铝超标事件、2006年的“红心”鸭蛋事件和福寿螺事件、2008年的“三聚氰胺”事件及引起众多争议的转基因产品可能对人体产生潜在危害等,都引起了社会的高度关注。

召回的食品是不安全食品。《食品召回管理规定》第3条规定:不安全食品即指有证据证明对人体健康已经或可能造成危害的食品。包括:(1)已经诱发食品污染、食源性疾病或对人体健康造成危害甚至死亡的食品;(2)可能引发食品污染、食源性疾病或对人体健康造成危害的食品;(3)含有对特定人群可能引发健康危害的成份而在食品标签和说明书上未予以标识,或标识不全、不明确食品;(4)有关法律、法规规定的其他不安全食品。实施食品召回制度的首要目的,同时也是实施食品召回制度的最低目标和最高要求,就是保护消费者的身体健康和生命安全。

1.2 预防的原则

“预防原则”,即防范食品安全事件于未然。现代化食品工业的发展使得不安全食品往往具有批量性的特点。当不安全的食品投放到市场后,其潜在的危害是巨大的。因为食品消费是一次性不可逆转的过程,因此,不安全的食品对消费者的损害的严重程度是不言而喻的。我国近年来频发的食品安全事故就可以证明这一点。等到发生了食品安全事故,再对消费者采用赔偿、补救等措施虽然在一定程度上可以解决问题,却不能从根本上解决问题。实施食品召回制度,召回的是离开生产线,进入流通领域的不安全食品,是不安全食品对社会造成重大危害前的预防措施,是为了避免和减少不安全食品危害的制度。

1.3 及时原则

我国近年来经济取得了高速发展,连年GDP保持双位数增长。作为国民经济中的重要产业之一的食品工业更是取得了令人瞩目的成就,我国食品工业持续健康发展,经济效益稳步提高。据统计,2006年全国规模以上食品工业企业实现总产值21586.95亿元人民币(不含烟草),占全国工业总产值的6.8%,同比增长

23.5%。其中,粮油加工、肉类加工、乳制品加工等行业的工业增加值和利润增长率均超过20%^[5]。从某个角度说,食品工业的发展使食品污染的机会增加,新的食品安全问题的不断涌现。因此,实施食品召回制度要求在发生现实或潜在的食品安全危险时,企业和食品监管部门必须做出快速反应,尽最大可能及时消除危险因素,遏制损害事实的发生。

1.4 监管原则

从食品召回制度的起源也可以看出食品召回制度是政府做好食品监管工作的必须手段。在市场经济条件下,政府应当是食品安全的保证。由于消费者获得知识的限制,消费者往往靠自己的观察判断食品的内在质量。随着科学技术的发展,食品生产者运用大量生物科技、食品添加剂、转基因技术生产食品,食品的安全性只有食品生产者比较了解,这就造成了食品安全信息的不对称分布。消费者依靠一般知识或者经营者提供的信息进行消费,使消费者的利益很有可能受到损害。这一问题不可能自发得到解决,需要依靠政府对食品市场进行调节,通过食品召回制度由政府解决食品安全信息不对称等问题。

食品召回制度的设计理念不可能是孤立的,只能说在这个制度里某个理念需要特别强调。食品召回制度的四个设计理念是相互作用,相互依赖的。安全原则是食品召回制度最主要的理念,它是食品召回制度的出发点和根本目的。预防原则是食品召回制度区别于其他食品安全监管制度、措施的重要一点,体现了防患于未然的思想。及时原则是预防原则的保障。只有快速、及时对潜在的和现实的食品安全危险做出反应,才能够达到预防食品安全事故发生,实施食品召回制度的结果。食品召回是在政府监管下进行的,安全原则、预防原则、及时原则都要依靠政府监管原则。

2 食品召回制度的实践

2.1 美国食品召回制度

美国是食品召回制度相对比较完善的国家,其食品召回实践具有一定的代表性。美国对食品供应实行机构联合监管制度,食品召回是在政府行政部门的主导下进行的。美国食品召回实践依据相关的法律,美国农业部食品安全检查署(FSIS)和美国食品药品监督管理局(FDA)是在法律的授权下监管食品市场,召回缺陷食品。FSIS和FDA对缺陷食品可能引起的损害进行分级并以此作为依据确定食品召回的级别。美国的食品召回遵循严格的法律程序,主要步骤如下:(1)企业报告;(2)FSIS或FDA的评估报告;(3)制定召回计划;(4)实施召回计划^[6]。美国在其几十年的食品召回实践中逐渐积累了自己的经验:(1)由政府职能部门主导实施食品召回;(2)有完善的

食品召回法律、法规；(3)政府和企业食品召回责任明确；(4)政府管理部门的检测制度完善；(5)食品召回程序可操作性强；(6)充分发挥企业在食品召回中的诚信自律^[7]。

2.2 我国食品召回制度

食品召回制度在我国的起步与发展比较晚。2002年11月北京实行“违规食品限期追回制度”，成为我国食品召回的开端。2006年8月1日起，上海市正式颁布实施《缺陷食品召回管理规定试行》，在全国率先实行缺陷食品召回制度，实行分级召回，并成立了缺陷食品鉴定组，这是我国首个较为系统、具有操作性的食品召回制度。由于历史背景、社会经济发展水平、风俗习惯的不同，我国的食品召回制度不可能完全向发达国家看齐。

从我国食品召回制度的实施看：(1)在食品召回法律、法规的制定上，我国《食品安全法》第53条规定：“国家建立食品召回制度。食品生产者发现其生产的食品不符合食品安全标准，应当立即停止生产，召回已经上市销售的食品，通知相关生产经营者和消费者。并记录召回和通知情况。食品经营者发现其经营的不安全食品，应当立即停止经营，通知相关生产经营者和消费者，并记录停止经营和通知情况。食品生产者认为应当召回的，应当立即召回。食品生产者应当对召回的食品采取补救、无害化处理、销毁等措施，并将食品召回和处理情况向县级以上质量监督部门报告。食品生产经营者未依照本条规定召回或者停止经营不符合食品安全标准的食品的，县级以上质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门可以责令其召回或停止经营。”；(2)在实施组织召回的专门机构上，《食品召回管理规定》第5条规定：“国家质量监督检验检疫总局(以下简称国家质检总局)在职权范围内统一组织、协调全国食品召回的监督管理工作。省、自治区和直辖市质量技术监督部门(以下简称省级质监部门)在本行政区域内依法组织开展食品召回的监督管理工作”；(3)在完善召回程序上，《食品安全法》做出了原则性的规定。《食品召回管理规定》细化了食品召回程序：对食品召回给出了明确的定义；有关部门对不安全食品进行食品安全危害调查和食品安全危害评估；要求食品生产者应当建立完善的产品质量安全档案和相关管理制度；实施食品召回的食品生产者应当保存召回记录，食品生产者所在地的省级质监部门组织专家委员会对召回总结报告进行审查，对召回效果进行评估；对主动实施召回不安全食品的可以从轻处罚；要求食品生产者及时对不安全食品进行无害化处理；根据有关规定应当销毁的食品，应当及时予以销毁；食品生产者对召回食品的后处理应当有详细的记录等。这些规定基本上能够满足食品召回

制度的设计理念的要求，接近发达国家的食品召回制度的成功经验。

分析近年来我国发生的食品安全事件，我国食品安全法相关规定，发现以下因素影响了食品召回制度理念的实现：食品企业普遍存在着一种落后甚至扭曲的观念，即认为食品召回意味着企业声誉受损，不到万不得已不实施；食品召回的成本过高，影响食品企业实施食品召回制度；由于消费者对食品安全性拥有不完全对称信息，获得食品质量信息的成本高，使得消费者普遍认为，在食品召回制度中被召回的产品都是大家传统观念中有“毛病”的产品；食品监管部门监管力度还不够。

因此，我国的食品召回制度应当针对以上问题加以调整。“召回是一把双刃剑”。召回制度的启动一方面可以督促食品生产企业承担社会责任，另一方面食品企业也因召回受到损伤。食品召回制度促使食品生产商、进口商和经营商在召回而产生的经济损失与提高食品质量而增加的成本之间进行博弈^[8]。对消费者加强食品召回制度的宣传，使消费者意识到食品召回制度是保证其健康的制度。食品召回制度是政府监管食品市场的有效措施，通过政府部门或者由政府授权的第三方对食品质量加以认证、颁布食品标准、强制食品生产企业召回缺陷食品等，达到规范企业行为，保证食品质量，维护大众利益的目的。

3 我国食品召回配套制度

食品安全问题不可能因为有食品召回制度就彻底消除了。食品召回制度对预防食品安全问题的发生有积极的作用，但食品召回制度还需要与其他配套制度相结合才能够在实践中充分发挥作用。实施食品召回制度可以促进与食品召回制度配套的其他制度的完善。

3.1 食品溯源制度

国际食品法典委员会(CAC)与国际标准化组织(ISO)把可追溯定义为：“通过登记的识别码，对商品或行为的历史和使用或位置予以追踪的能力。”欧盟颁布的178/2002号法令中把食品的可追溯性定义为“对一种食品在生产、加工、销售各个阶段的踪迹均可追溯查寻”。即食品在整个生产和流通过程都可以找到踪迹。食品溯源制度是食品召回制度的基础。食品溯源制度可以迅速查明不安全食品所在，只有不安全食品才需要被召回。

3.2 食品安全标准制度

我国法律及国外食品召回制度的实践表明：判断食品是否需要召回，要进行食品安全危害调查和食品安全危害评估。科学技术日新月异，“可能对人体健康造

成的损害”的标准也是随着科学的进步而不断更新的,我国需要加快标准的制定、更新。

3.3 食品安全风险评估制度

我国《食品安全法》第13条规定:“国家建立食品安全风险评估制度,对食品、食品添加剂中生物性、化学性和物理性危害进行风险评估。国务院卫生行政部门负责组织食品安全风险评估工作,成立由医学、农业、食品、营养等方面的专家组成的食品安全风险评估委员会进行食品安全风险评估。”

3.4 食品安全信息公开制度

有效的食品召回离不开有效的信息收集。我国《食品安全法》第82条规定:“国家建立食品安全信息统一公布制度。下列信息由国务院卫生行政部门统一公布:(1)国家食品安全总体情况;(2)食品安全风险评估信息和食品安全风险预警信息;(3)重大食品安全事故及其处理信息;(4)其他重要的食品安全信息及国务院确定的需要统一公布的信息。”消费者获取食用食品的安全信息,食品生产者安全生产,政府监管部门的食品安全监管也离不开食品安全信息的公布。

3.5 惩罚性赔偿制度

我国食品安全法中的惩罚性赔偿制度是基于社会公共利益的考虑,不问行为人的过错。为了追求遏制效果处罚行为人,对受害人提供法律救济,由法院在判令行为人支付补偿性赔偿金的同时,依法判令行为人另行给付的补偿性赔偿以外的赔偿制度。

食品安全法中的惩罚性赔偿制度对某些食品安全生产者不重视产品质量,忽视消费者人身安全,生产不合格甚至是危险产品制造和销售假冒、伪劣甚至有毒的食品致使消费者人身伤亡的,除了其生产的食品应当召回外,对食品安全事件的肇事者应依法处以重罚,包括惩罚性赔偿制度的适用和依法追究刑事责任。

3.6 预警及快速反应制度

我国已经初步形成紧急状态法律体系。我国《食品安全法》第17条规定:“国务院卫生行政部门应当会同国务院有关部门,根据食品安全风险评估结果、食品安全监督管理信息,对食品安全状况进行综合分析。

对经综合分析表明可能具有较高程度安全风险的食品,国务院卫生行政部门应当及时提出食品安全风险警示,并予以公布。”

3.7 食品召回责任保险制度

食用产品召回责任保险(食品召回责任保险)是以食品召回责任保险的被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险。目前,全国共有食品生产加工企业44.8万家。其中规模以上企业2.6万家,产品市场占有率为72%,产量和销售收入占主导地位^[5];可以考虑在便于监管的2.6万家食品生产企业中加大宣传,实施食品召回责任保险制度。

食品溯源制度是食品召回制度的基础,食品安全标准制度是实施食品召回制度的依据,食品安全信息公开制度是实施食品召回制度信息的来源,预警及快速反应制度是食品召回制度的保障,惩罚性赔偿制度是与食品召回制度相关的制度,食品召回责任保险是食品召回制度在我国充分发挥作用的保障之一。这些制度需要相互联系共同配合使用才能达到防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因素对人体的危害,预防和减少食源性疾病的发生,保证食品安全,保障人民群众生命安全和身体健康的作用。与食品召回制度相关的法律制度对保证我国食品召回制度实施具有重要意义。

参考文献:

- [1] NORTH D C. Economic performance through time[J]. American Economic Review, 1994, 84(3): 359-368.
- [2] 孔凡真. 美国的食品召回制度[J]. 肉类工业, 2004(9): 44-45.
- [3] 魏益民, 刘为军. 澳大利亚、新西兰食品召回体系及其借鉴[J]. 中国食物与营养, 2005(4): 7-9.
- [4] 漆多俊. 经济法基础理论[M]. 3版. 武汉: 武汉大学出版社, 2000: 158-166.
- [5] 国务院新闻办公室. 中国的食品质量安全状况白皮书[R]. 2007-08-17.
- [6] 陈亮, 李盘生, 陈庆红, 等. 食品召回制度及其相关问题探讨[J]. 中国食品卫生杂志, 2004, 16(6): 523-526.
- [7] 张利国, 徐翔. 美国食品召回制度对中国的启示[J]. 农村经济, 2006(6): 127-129.
- [8] 程言清, 黄祖辉. 美国食品召回制度及其对我国食品安全的启示[J]. 南方经济, 2003(3): 78-80.