

文章编号: 1005—0523(2009)02—0125—04

论缺陷食品召回制度的完善

李彩艳¹, 徐燕峰²

(1 华东交通大学 宣传部, 江西 南昌 330013; 2 华东交通大学 人文社会科学院, 江西 南昌 330013)

摘要:近年来,我国缺陷食品损害公民权益的事件频发,政府虽然事后立即采取“下架、召回、销毁”等一系列有力措施,但此类事件已经给公民权益带来重大损害,同时也给我国对内、对外的经济贸易带来诸多不利影响。文章从实际出发,在列举了现行《食品召回管理规定》制度上和执行中存在的不足,按照已经颁布并即将于 2009 年 6 月 1 日起实施的《中华人民共和国食品安全法》的相关规定,结合我国的国情从食品安全实行全程监督管理、加强对食品添加剂的监管、加强风险评估制度、政府可责令企业实施召回、立法废除免检制度等方面进行了深入的研究,提出了一系列完善缺陷食品召回制度的措施。

关 键 词:缺陷食品;召回制度;加强监管;修改完善

中图分类号: DF41

文献标识码: A

食品安全关系到广大人民群众身体的健康和生命安全,关系到国家经济的发展和稳定。令人忧虑的是近年来我国食品安全事件屡屡曝光,特别是倍受关注的,发生在 2008 年 8 月的事件以及震惊全球的三鹿婴幼儿奶粉中被掺入大量三聚氰胺而导致众多婴儿患泌尿系统结石症,甚至死亡,继而查出国家免检产品伊利牛奶、蒙牛牛奶等也含有三聚氰胺,象一颗重磅炸弹,一夜之间摧毁了国人对民族品牌食品的信任。因此,如何保证食品安全以及对缺陷食品的召回已成为各方关注的焦点。第十一届全国人民代表大会常务委员会于 2009 年 2 月 28 日第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》,这部千呼万唤始出来的法律在社会各界引起很大的反响,部分人认为它对提升整个食品行业发展有正面、积极的作用,也有人认为“新法”对监管方面仍没有根本性的突破,担心会再次出现“多管家、不管家、管不了家的现象”,而食品召回和停止经营制度虽然已被列入其中,但仍然需要不断地完善缺陷食品召回制度。

1 缺陷食品召回制度简述

缺陷食品召回 (Food Defect Recall)^[1],是指由于生产商生产的食品存在设计缺陷或制造缺陷,并已经进入流通领域,为避免缺陷食品危及人身安全及财产损失,生产商必须及时将缺陷食品进入流通领域的情况向国家有关部门进行报告,并提出召回申请。如果生产商不主动召回,政府可以强行将缺陷食品进行召回,由此所确立的制度即为缺陷食品召回制度。缺陷食品召回不是一个陌生的概念,它是国际通行的一种食品安全事后监管有效措施,既可以有效应对食品安全突发事件,保障消费者生命健康安全,又能够明确产品质量责任主体,规范食品生产加工企业行为,从而全面提高食品行业的质量安全水平和市场竞争力。

收稿日期: 2008—11—08

作者简介: 李彩艳 (1984—),女,宁夏盐池人,研究方向为经济法。

2 现有的缺陷食品召回制度亟待完善

按照《食品召回管理规定》的要求,判定食品是否属于缺陷食品,应当进行食品安全危害调查和食品安全危害评估。比照《中华人民共和国食品安全法》的规定,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者停止经营。因此,完善食品缺陷召回制度应从如下几个方面考虑:

(1) 对食品安全实行全程监控

通过“三鹿奶粉事件”可以看出,地方政府对三鹿公司的原料采购、生产、销售等各个环节都存在监管失职行为。因此,地方政府对食品安全应实行全程监督管理,县级以上政府要确定本级卫生、农业、质量监督、工商行政管理等部门的职责,地方政府的责任应进一步被强调。2008年11月19日我国外交部就美国扩大对中国出口奶制品限制等答问中强调:中美将互设食品安全监管机构,并且美国食品药品监督管理局正在中国京沪穗三地设立办事处,2008年11月19日首家办事处在京成立,同时“中美食品安全论坛”目前也正在筹备中,双方这样的安排能够促进中美两国在食品安全方面的交流与合作。辩证唯物主义告诉我们,任何事物的发展都要遵循一定的规律,食品安全监管也会在不断的发展变化中遇到新的问题,建立和完善监管机制是一项长期、复杂的系统工程,不可能一蹴而就,需要多管齐下,常抓不懈。根据《中华人民共和国食品安全法》的规定,建立了完善的食品安全监管体制。首先国务院设立食品安全委员会,作为高层次的议事协调机构,协调指导食品安全工作;其次,明确了卫生、工商、质检、食品药品各部门的职责范围,各部门分工明确、各负责一段,避免了以前似乎每一个部门都在管,但因职责不明确,其实谁也没有管到位的尴尬局面。这部新颁布的法律在实施中是否真正“完善”,令人期待。

(2) 加强对食品添加剂的监管

根据《中华人民共和国食品安全法》第十章附则第九十九条规定:食品添加剂,指为改善食品品质和色、香、味以及为防腐、保鲜和加工工艺的需要而加入食品中的人工合成或者天然物质,这在《食品添加剂使用卫生标准》的基础上进一步完善了食品添加剂的概念和范围,但食品添加剂规范信息透明度较差仍然是一个重要问题。在今后的卫生标准、产品标准、管理办法的修订工作中,政府相关部门应增加科学性和透明度,结合我国食品消费的实际,兼顾产业健康发展导向,尽快建立现代化的信息平台。如建立权威的食品添加剂网站,向广大企业、消费者提供及时的信息,同时也应建立相关机制,主动倾听企业、专家、消费者的意见,还可以向广大的消费者公布有害的食品添加剂,接受群众、特别是生产企业职工的监督。“三鹿事件”就使国人记住了“三聚氰胺”这个拗口的名词,也懂得了它的危害,同时也将受到公众永远的监督。

目前,尽管《中华人民共和国食品安全法》中明确规定了食品生产企业应当建立食品出厂检验记录制度,但许多食品添加剂还缺乏相应的检测方法,或检测方法不适应现实的需要。建议卫生、质量技监部门、科研机构、食品添加剂生产和使用企业联合起来,对于重要食品添加剂的检测进行攻关,以提高科学检测的水平。在重视残留量检测的同时,结合我国的膳食结构和习惯,对我国主要使用的添加剂,特别是在传统食品,例如豆制品、调味品、蜜饯、酱腌菜、炒货以及各种饮料中的使用,按照有关国际组织制定的危险性评估方法,进行安全性评价,并以此作为制定相关标准的基础^[2]。

(3) 加强风险评估制度,政府可责令企业实施召回

我国于2008年11月18日成立专门的食品安全检测与评估机构和国家食品安全风险评估委员会,并成立中国食品法典委员会,负责食品安全标准的立项、制定、审查、发布等工作。《中华人民共和国食品安

《食品安全法》中也规定:国家建立食品安全风险监测制度,对食源性疾病的、食品污染以及食品中的有害因素进行监测;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。

风险评估制度在实施过程中,还需要借助于“三项制度”作为其有益的制度补充,即市场准入制度、厂检制度、暂停出口和召回制度。通过市场准入制度提高出口企业的市场准入门槛,加强对企业出口能力的评估,可以减少甚至杜绝“低能企业”以“低价、低质”产品扰乱国际贸易秩序;通过厂检制度,加强对企业全过程自控能力的监管和帮扶,不断提高企业质量保证能力,可以避免质量低劣的产品流入国外市场;通过暂停出口和召回制度,有效落实《企业法》关于企业是质量第一责任人的要求,可以加强和完善后续市场监管,降低问题产品在国内外的不良影响。科学有效的分类管理,就是要真正解决检验检疫当前面临的种种难题,真正实现从重“批次”的“产品”检验向重“全过程”的“企业”监管的理念转变;真正实现“高效能”的检验监管;真正实现优化资源配置;真正实现有效监管,开创“管得住,放得快”的检验监管态势^[3]。

(4) 立法废除免检制度

国家免检制度是依据《产品质量法》、《国务院关于加强产品质量工作若干问题的决定》等有关法律、文件精神于 2000 年开始正式出台的。其出发点是扶优扶强,为稳定企业产品质量创造一个优胜劣汰、公平竞争的良好环境;引导消费,促进经济结构调整和优化;避免重复检查,克服地方保护,减轻企业负担。“国家免检产品”是一种事实上的产品质量品牌,企业在获得该品牌后,同时在生产、销售等许多方面也得到了政府的扶持、激励、引导和市场的认可。不可否认,有些企业在获得免检资格后,规模不断扩大、产品质量不断提高、售后服务机制不断完善,然而象“三鹿”、“蒙牛”公司滥用“国家免检产品”品牌,人为造假获利,坑害消费者利益的企业也时有所闻。

2008 年 9 月初的石家庄“三鹿”奶粉事件,导致国家质检总局于 2008 年 9 月 18 日公布第 109 号总局令,决定自公布之日起废止这部实行了 8 年多的行政法规(1999 年 12 月 5 日发布,《国务院关于加强产品质量工作若干问题的决定》,国发[1999]24 号)。很显然,这是一项积极务实的明智之举。《中华人民共和国食品安全法》也规定国家取消“免检制度”,这也是一个重大进步。但痛定思痛,人们的眼光很自然地盯在了当初制定这部法规尤其是食品质量免检制度内容的设计上,虽然该部法规利好的作用至少隐喻在两个方面的两点上:一是可使企业避免各种烦琐而重复的他律性行政监督检查,二是可以减少频繁的行政监督而降低行政执法成本。然而该项制度在设计时确有对其弊端估计不足之嫌,因而人们有理由置疑:凡获得国家免检资格的食品三年内可免于各种检查,面对这一项针对性的官方规定,且不说企业滥用尚方宝剑而有意违法逐利,在产品质量上掺杂使假,即便仅仅是企业质量意识日渐淡化而无意间疏忽质量安全,在毫无任何他律的“宽松环境”下,在三年那么长的时期,企业的产品质量安全都有保障吗?代表人民的政府管理部门能够放心地高枕无忧吗?2004 年的阜阳大头娃娃奶粉事件和 4 年后的“三鹿”肾功能奶粉事件,先后都轰动了全国,由此政府也及时地废止了该项弊大于利的免检制度,对此,绝大多数国人必定拍手称快。

(5) 惩罚牺牲公众安全利益的企业

针对“三鹿奶粉事件”的发生从媒体报道的情况来看,无论是对食品免检制度的废止,还是突出“全程监督管理”;无论是强化风险评估,还是统一食品安全标准等制度的修改意见,不仅是对此前各种层出不穷的食品安全事故的制度性回应,也充分说明食品安全立法应有的理性与严谨。相信有了这些更为科学、严格、合理与有针对性的制度设计,我国的食品安全必将有一个更加乐观的未来。

《中华人民共和国食品安全法》突破了目前我国民事损害赔偿的理念,确立了惩罚性赔偿制度。生产不符合食品安全标准的食品,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或销售者要求支付价款十倍的赔偿金。惩罚性赔偿制度的确立,有利于提高消费者维护自身权益的积极性,加大食品生产者的经营成本。但这些规定距离真正意义上的惩罚性赔偿制度,显然还有一个不小的距离,这不能不说是食品安全立法的一大遗憾。作为一种集补偿、惩罚、遏制等功能于一身的制度,惩罚性赔偿更多的是指由法庭所作出的赔

偿数额远远超出消费者的实际受损数额。自上个世纪特别是二战以来,该制度就在美国产品责任法等领域得到了广泛运用,那些动辄上千万美元的赔偿数额,有效保证了美国食品的相对安全,虽然和以前相比,以“支付价款”、“货值金额”为基准进行的“10倍赔偿”,本身确实已经大大提高了赔偿标准,但只怕依然难以真正补偿受害方为了追索损失、进行诉讼所耗费的时间、金钱、精力等实际损失,难免会让不法行为人获取的利益价值远远大于赔偿支出,从而导致不法行为的继续泛滥。

3 结论

综上所述,现有的缺陷食品召回制度在遏止和打击不断出现的食品安全事件上,有些方面显得力不从心。抓紧完善缺陷食品召回制度意义重大而深远,应该将其提高到保护人民身体健康,促进国民经济发展和社会稳定,维护国产食品在世界上的声誉等高度来认识这个问题。缺陷食品召回是一个趋势,我国应尽快通过立法建立缺陷食品以及将来可能发生的各种缺陷食品的召回制度。依据我国目前的法律法规,只有在某一食品造成消费者伤害损害后,才可以启动解决该食品存在问题的程序。如果完善了缺陷食品召回制度,只要生产商发现批量食品存在质量问题,并有可能对消费者造成伤害,就有义务将缺陷食品召回。如果生产商不主动召回,而是在消费者投诉后被政府强制召回,该生产商将面临重罚后果。可见,缺陷食品召回制度的主要目的在于防患于未然,而非事后补救。相比现有食品安全制度而言,缺陷食品召回制度无疑更利于保护消费者的合法权益。

参考文献:

- [1] 陈 安. 国际经济法 [M]. 北京:法律出版社, 2007.
- [2] 周婷玉, 王 茜. 中华人民共和国食品安全法解读 [EB/OL]. http://pzhzb.newssc.org/html/2009-03/02/content_451656.htm, 2009-03-02.
- [3] 顾加栋, 顾帮朝. 论我国食品安全监管的制度缺陷及其完善 [M]. 南京:南京医科大学学报, 2006, 20-23.
- [4] 谢怀栻. 外国民商法 [M]. 北京:法律出版社, 2006.

On Perfecting the System of Defective Foods Recalling

LI Cai-yan¹, XU Yan-feng²

(1. Publicizing Department East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China; 2. School of humanity and Social Science East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

S

Abstract: In recent years there are several incidents that defective foods damage the interests of citizens. Although the government takes such immediate effective measures as “removing, recalling and destroying”, the incident not only has brought great damage to the rights and interests of citizens, but also has negative effect on Chinese domestic and foreign trade. Combining with Chinese reality, according to the relevant provisions of “Chinese Food Safety Act” which has been issued and will be implemented on June 1, 2009, this article lists some defects in the existing “Food Recalling Administration”, doing deep research on some aspects including performing complete supervision to ensure food security; strengthening supervision of food additives; perfecting risk evaluating system; government making enterprises implement recalling; abolishing exemption system. Finally, some measures about perfecting system of food recalling are presented.

Key words: defective foods; recalling system; strengthening supervision; revising and improvement

(责任编辑:王建华 李 萍)