

## 5 讨论与建议

5.1 关于事件的报告 《条例》较之卫生部的《办法》更明确为 2 h,这无疑使及时上报各类事件有了法律依据。但结合汤山事件来看却仍未解决卫生监督系统慢半拍的问题。因为这种慢不是因卫生部门故意迟报造成的,而是由卫生监督队伍的现状造成的。因为根据现有体制,县区以上卫生行政部门设卫生监督所,乡镇只有设在卫生院的防保组或防保科(所),3~5 人的设置,负责从传染病、计划免疫到组织行业从业人员体检培训的所有疾病预防控制和配合县卫生监督所进行卫生监督工作,但在卫生监督上本身并没有执法权,与县卫生监督所也只是业务指导关系,现正面临着伴随卫生院的改制、乡镇财政无力保证防保人员的工资及工作经费、前途不明、人心不定的状况。事件发生后,案情首先由抢救单位将情况报给了区卫生行政部门,而身处一线的当地防保人员却不知情,当其从周围听到此事时,现场已被公安部门控制。面对如此情况,他们觉得无从下手。建议针对面广量大的农村卫生工作,在乡镇设卫生监督分所或类似单位作为县区卫生监督所的派出机构,在人员工资待遇、行使职权上等同于县区卫生监督所人员,并加强对他们的业务培训(这在我省的常熟、宜兴等地已经试行,效果很好)。这样,一旦发生突发公共卫生事件,他们就能在第一时间出现在现场,并且及时将情况报给了同级人民政府和上级卫生行政部门,从而赢得主动。

5.2 对于事件的控制 在无法迅速对事件性质作出判断前,笔者认为应与公安或其他部门联合办案。如共同勘验现场、采集样品、做询问笔录,调查相关情况,这并不影响公安等部门的工作,反而对双方都

有好处。这需要在平时就和公安等部门作好协商与沟通,取得一致。因为在卫生行政执法的过程中,部门间的配合支持情况还是很多的。特别是在县区这一级,双方人员联系的增多会给突发事件的联合查处带来便利。若协商不成,则可正式向同级人民政府、人大反映,由他们出面确定联合处理方案,确保双方都能够依法行政,或当对方不配合给突发事件的应急处理造成影响时依法追究当事人的行政或刑事责任。

5.3 在事件的控制上 在未确定事件性质之前,卫生部门应从受害人员的分布、临床症状、潜伏期等作出一个大致的判断,确定事件的类型,并迅速上报给当地政府及上级有关部门。政府应在尽可能大的范围内做不间断的消息发布,除电视、电台外,还可请有关部门通过村组的高音喇叭、电话通知等行政措施广泛通知周围居民。在交通上可通知相关火车站、汽车站等进行站内广播,并通知在相关列车上进行广播,汽车则可由交通部门通过主要道路的收费站等进行通告。总之是尽可能的让更多的群众知道此事,而不应当以怕引起混乱或恐慌为由刻意封锁或限制消息的公开。群众知情权的受限,反而会造成危害的扩大和引起混乱或恐慌,增加群众对政府的不信任度。在确定事件性质后,应根据当事人的回忆描述,确定控制措施是否到位,可能的传播途径是否全部切断,有关物品的下落是否全部查明,尽快查堵可能存在的漏洞,以把损失和危害控制在最小范围之内。

[收稿日期:2004-07-28]

中图分类号:R15;D035 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)06-0521-03

## 食品召回制度及其相关问题探讨

陈亮 李盘生 陈庆红 李华鸣 殷霞  
(丽水市卫生监督所,浙江 丽水 323000)

**摘要:**食品召回对于维护食品安全,提高食品质量有着积极作用。为建立、完善我国的食品召回制度,提高我国食品安全水平,在考察美国食品召回制度,比较分析我国食品召回相关法律规定的基础上,从食品安全角度提出建立和完善我食品召回制度的若干见解。

**关键词:**食品;法学;立法;食品;安全管理

作者简介:陈亮 男

## Discussion on system of food recall and its related issues

Chen Liang, Li Pansheng, Chen Qinghong, Li Huaming, Yin Xia

(Lishui municipal Institute of Health Inspection, Zhenjiang Lishui 323000, China)

**Abstract:** In order to establish and perfect the system of food recall in China, the food recall system being in practice in the United States was reviewed and compared with relevant laws and regulations in China. In terms of food safety, suggestions were made on the formation of a comprehensive and perfect law for food recall in China.

**Key Words:** Food; Jurisprudence; Legislation, Food; Safety Management

食品召回的含义是指食品的生产商、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及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食品,予以更换、赔偿。其目的在于避免流入市场的缺陷食品对大众的人身安全损害的发生或扩大,以维护消费者的利益。<sup>[1]</sup>

近年,随着我国食品质量事件的频频发生,食品安全被提到一个新的高度而倍受关注,伴随“缺陷汽车产品召回制度”<sup>[2]</sup>在我国的正式确立,食品召回这一对维护食品安全起着相当作用的制度也逐渐进入国人的视野。

### 1 食品召回制度溯源

产品召回(Recall)始于上个世纪60年代的美国,由美国律师拉尔夫发起运动,呼吁国会建立汽车安全法案,1966年美国国会通过《国家交通及机动车安全法》,该法规定汽车制造商有义务公开发表汽车召回的信息,必须将车辆存在的安全缺陷或故障通报给用户和国家公路交通安全管理局(NHTSA),并进行免费修理。由此确立了机动车产品召回制度。<sup>[3]</sup>

自美国实行汽车召回制度以来,汽车产品的质量及安全性得以大大提高,交通安全事故得到了有效的遏制,汽车工业也由此得到高速发展。此后,这一制度扩大到包括食品等与大众人身、财产安全相关的产品领域。

### 2 美国的食品召回制度概况<sup>[4~6]</sup>

美国对食品供应实行机构联合监管制度,在地方、州和全国的每一个层次监督食品的生产 and 流通,同时建立了较为完备的包括食品召回制度在内的食品安全法律监管体系。

2.1 美国的食品召回制度是在政府行政部门的主导下进行的 负责监管食品召回的是常设农业部食

品安全检疫署(Food Safety and Inspection Service, FSIS)、食品和药品管理局(FDA)的“召回委员会”(Recall committee)。FSIS主要负责监督肉、禽和蛋制品质量和缺陷产品的召回,FDA主要负责FSIS管辖以外的产品。

2.2 美国食品召回的法律依据 主要有《联邦肉产品检验法》(Federal Meat Inspection Act,简称FMIA)、《联邦食品、药品及化妆品法》(Federal Food Drug and Cosmetic Act,简称FDCA)、《禽产品检验法》(Poultry Products Inspection Act,简称PPIA)、以及《消费者产品安全法》(Consumer Product Safety Act,简称CPSA)等法律。

2.3 美国的食品召回,依据缺陷食品可能引起的损害来确定食品召回的级别。分为3级:第一级是最严重的,消费者食用了这类食品将肯定危害身体健康甚至导致死亡;第二级是危害较轻的,消费者食用后可能不利于身体健康;第三级是一般不会有危害,消费者食用这类食品后不会引起不利于健康的后果,比如贴错产品标签、产品标识有错误或未能充分反映产品内容等。

食品召回级别不同,召回的规模、范围也不一样。既可能在批发层、用户层(学校、医院、宾馆和饭店)、零售层召回,也可能在消费者层次召回。

2.4 美国的食品召回遵循着严格的法律程序,其主要步骤如下:(1)企业报告。食品的生产商、进口商或者经销商在发现其生产、进口或经销的食品存在关系到大众安全的问题时,应在掌握情况的24h内向FSIS或FDA提交问题报告。如果FSIS或FDA得到举报或通过诉讼案件等渠道获悉食品质量存在问题,要求企业予以说明,企业也必须提交书面报告。企业提交报告,并不表示一定召回产品,是否需要召回,由FSIS或FDA专家委员会根据危害的评估报告来判断。(2)FSIS或FDA的评估报告。在收到企业的报告后,FSIS或FDA要迅速对食品是否存在缺陷以及缺陷等级进行评估。还要根据食品上市的时间

长短、进入市场的数量多少、流通的方式以及消费群体等资料,评估造成危害的严重程度。(3)制定召回计划。FSIS 或 FDA 的评估报告如果认定食品存在缺陷并应当召回,企业一方面应立即停止该食品的生产、进口或销售,通知零售商从货柜上撤下该食品;另一方面根据食品的缺陷等级、进入市场的方式、销售的区域,以及流通中的数量和已经销售的数量等,制定缺陷食品的召回计划。(4)实施召回计划。企业制定的缺陷食品召回计划经 FSIS 或 FDA 认可后即可实施。首先由 FSIS 或 FDA 在自己的网站上或向新闻媒体发布召回新闻稿,然后由企业通过大众媒体向广大消费者、各级经销商公布经 FSIS 或 FDA 审查过的、详细的食品召回公告。最后在 FSIS 或 FDA 的监督下,企业召回缺陷食品,对缺陷食品采取补救措施或销毁或更换,并同时为消费者进行补偿。

自美国后,日本、加拿大、韩国等发达国家也相继从汽车产品开始,建立起包括食品召回在内的缺陷产品召回制度体系。

### 3 国内食品召回制度现状

产品召回制度在国内起步较晚,最早建立起产品召回制度的地方是上海。2002年10月28日上海市第11届人大常委会第44次会议通过的《上海市消费者权益保护条例》,明确规定了商品的“召回制度”,这是我国首次对召回制度立法。<sup>[7-9]</sup>

3.1 该条例第33条规定:“经营者发现其提供的商品或者服务存在严重缺陷,即使正确使用商品或者接受服务仍然可能对消费者人身、财产安全造成危害的,应当立即中止、停止出售该商品或者提供该项服务;商品已售出的,应当采取紧急措施告知消费者,并召回该商品进行修理、更换或者销毁,同时应当向有关行政管理部门和行业协会报告”,“经营者提供的商品或者服务存在前款所列严重缺陷,且经营者未采取前款规定的措施的,有关行政管理部门应当依法要求经营者立即中止、停止出售该商品或者提供服务,对已售出的商品采取召回措施。”<sup>[10]</sup>

3.2 此外,我国的《食品卫生法》也有对问题食品类似的召回的规定,法律用语称“责令公告收回”。该法第42条规定:“违反本法规定,生产经营禁止生产经营的食品的,责令停止生产经营,立即公告收回已售出的食品,并销毁该食品……”,第43条规定:“违反本法规定,生产经营不符合营养、卫生标准的专供婴幼儿的主、辅食品的,责令停止生产经营,立即公告收回已售出的食品,并销毁该食品。”<sup>[11]</sup>

3.3 应该说,我国有关食品召回的规定是零散的,

条文也较粗疏,《食品卫生法》规定的“责令公告收回”同美国等发达国家实行的食品召回制度相比,其差距表现为:其一,召回食品的范围不同。我国“责令公告收回”的食品仅限于《食品卫生法》规定的不合格食品,即第7条规定的不符合营养、卫生标准的专供婴幼儿的主、辅食品和第9条规定的禁止生产经营的食品两类,范围较小。而美国等国实施的食品召回,实行缺陷食品分级制度,召回的范围不仅包括明确对消费者有害的食品,同时也包括本身无害但有瑕疵的食品,范围较大。其二,召回的主体不同。我国“责令公告收回”的主体是县级以上地方人民政府卫生行政部门;而美国负责监管食品召回的是常设农业部食品安全检疫署,食品和药品管理局的“召回委员会”。其三,召回的自愿程度不一。我国“公告收回”是由政府有关部门“责令”,企业接受的程度不一;而美国的召回兼有企业的自愿(道德)和法律的强制属性。其四,召回的具体程序不同。我国“责令公告收回”的程序规定的较为简单,即发现问题后,责令停止生产经营,立即公告收回已售出的食品;而美国的做法是,先由 FSIS 或 FDA 专家委员会根据危害的评估报告来确定缺陷的级别,而后企业根据评估报告制定经 FSIS 或 FDA 认可的实施计划,进行召回,程序较为严格。其五,不进行召回的后果不同。我国《食品卫生法》等法律对企业不进行公告收回未作惩戒规定,对企业约束不大;而美国不同,如果企业不与政府部门合作,发现问题有意隐瞒,不仅要承担行政责任,还面临以违反《联邦肉产品检验法》(FMIA)、《禽产品检验法》(PPIA)、《联邦食品、药品及化妆品法》(FDCA)以及《消费者产品安全法》(CPSA)的罪名被起诉而承担刑事责任的风险。其六,召回后的食品处理结果不同。我国对公告收回后的食品是作销毁处理;而美国是视缺陷食品的危害级别作不同的处理,可能是销毁,也可能是更换等等。最后,对消费者权益的保护程度不同。我国《食品卫生法》仅在第48条规定,对造成食物中毒事故或其他食源性疾患的,或因其他违反该法行为给他人造成损害的,依法承担民事赔偿责任。对消费者的权利保护规定的较为原则,求偿的条件也局限于发生实际的损害。美国不同,其不仅在食品安全的法案中对消费者的权利作了详尽的规定,而且也在其他法律中对消费者受缺陷食品侵害,如何求偿作了规定,同时求偿的条件也不限于受到实际的损害。

我国的食品召回与国外实行的食品召回制度相比,还很不成熟,亟待加以完善。完善食品召回制度,除了借鉴国外食品召回制度的具体做法外,还需

要从提高我国食品安全水平的角度考量,从提高食品安全检测水平、健全食品卫生标准、建立食品安全信用体系、整顿食品监管体制及厉行食品卫生法制等多方面着手,从体制、机制和法制等方面建立和完善长效的食品安全体系,形成统一开放、公平竞争和规范有序的食品市场环境。

#### 参考文献:

- [1] 凡真. 美国的食品召回制度[J]. 中国保健食品, 2004, (4): 16—17.
- [2] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局, 中华人民共和国国家发展和改革委员会, 中华人民共和国商务部等第60号令. 缺陷汽车产品召回管理规定[Z]. 2004-03-12.
- [3] 汪秀婷, 胡树华. 对汽车召回制度的探讨[EB/OL]. <http://www.autoinfo.gov.cn:1656/information/zsbd/200207/0731dq.htm>, 2002-07.
- [4] FSIS. FSIS Food Recalls[EB/OL]. <http://www.fsis.usda.gov/OA/background/bkrealls.htm>, 2004-04-30.
- [5] Center for food safety and applied nutrition. FDA recall policies[EB/OL]. <http://ym.cfsan.fda.gov/~lrd/recall2.html>, 2004-5-7.
- [6] 程言清. 美国的食品召回制度及其特点[EB/OL]. [http://fjgreenfood.org.cn/\\_2002-11-12](http://fjgreenfood.org.cn/_2002-11-12).
- [7] 上海市消费者协会. 新条例首次对召回制度立法[EB/OL]. <http://law.eastday.com/epublish/gb/paper30/20021113/class003000003/hwz588940.htm>, 2002-11-13.
- [8] 辛锐. 召回诚信—全国商品召回第一案综述[EB/OL]. <http://www.zgxb.com.cn/paper/2337/2337-8-01.htm>, 2003-01-23.
- [9] 凌波. 召回不论价值高低[EB/OL]. <http://www.cqn.com.cn/2003/scgc/2003-2-21/scgc2003-2-21-7.htm>, 2003-02-21.
- [10] 上海市消费者权益保护条例[Z]. 2002-10-28.
- [11] 中华人民共和国食品卫生法[Z]. 1995-10-30.

[收稿日期:2004-08-18]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)06-0523-04

## 食品添加剂卫生监督管理有关问题的探讨

吴小龙 张春其

(嘉兴市卫生监督所,浙江 嘉兴 314001)

**摘要:**目的 探索食品添加剂卫生监督管理新方法,确保食品添加剂卫生安全。方法 对当前食品添加剂生产经营和使用的卫生状况,以及卫生监督管理中存在的问题进行分析。结果 食品添加剂的生产日趋规范,产品质量稳定,但经营和使用安全令人担忧,对食品添加剂的经营特别是“有毒”食品添加剂的经营和使用安全的监管存有疏漏。结论 建议对食品添加剂经营实行卫生许可制度;加强“有毒”食品添加剂管理,实行购买使用登记制度。

**关键词:**食品添加剂;安全管理;法学

### Study on problems related to health supervision and regulation of food additives

Wu Xiaolong, Zhang Chunqi

(Jiaxing Municipal Institute of Health Inspection, Zhejiang Jiaxing 314001, China)

**Abstract: Objective** To explore new health supervision and regulation measures of food additives for ensuring food safety. **Method** The current state of the production, marketing and use of food additives, and the problems in the course of health supervision and regulation were analyzed. **Result** The production of food additives was becoming standardized gradually, and the quality of products was steady. However, the situation of marketing and use of food additives made one worry. There were flaws in the course of supervision and regulation for marketing of food additives, especially for the marketing and use of “poisonous” food additives.

作者简介:吴小龙 男 副主任技师