

食品召回法律制度的中外比较及启示

Comparison and enlightenment of legal system of food recall between China and foreign countries

尚清 关嘉义

SHANG Qing GUAN Jia-yi

(华中农业大学文法学院, 湖北 武汉 430070)

(School of Humanity and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

摘要:文章运用文献分析法、比较分析法,基于中外对比的视角,总结中国食品召回法律制度存在的问题和不足,分析美国、加拿大、日本食品召回法律制度的有益经验,为中国食品召回制度的完善提供相应的指导和建议。

关键词:食品召回;食品安全;食品安全法

Abstract: Food recall system is to strengthen supervision, to ensure food safety important line of defense. By means of literature analysis and comparative analysis, summarizes the problems and shortcomings of the Chinese food recall legal system based on the comparison between China and foreign countries and analyzes the useful experience of the American, Canadian and Japanese food recall legal systems. To provide corresponding guidance and suggestions for the improvement of the Chinese food recall system.

Keywords: food recall; food safety; food safety act

随着收入水平的不断提高,人们对食品的关注点也从数量逐渐转移到了质量。近年来引起社会高度关注的“毒生姜”“镉大米”“僵尸肉”等食品安全事件的爆发,引发了人们对食品安全的普遍担忧。不断出现的食品安全问题反映出中国食品安全法律法规存在不足,为此,2015年新修订的《中华人民共和国食品安全法》中,细化了食品召回制度的相关条文,标志着食品召回制度成为了中国食品安全事故后救济的重要手段。但通过与发达国家的食品召回制度对比可以发现,中国食品召回制度还存在一定的缺陷,急需进一步完善。

1 中国食品召回法律制度的现状考察

对于食品召回制度,中国以往并没有对其予以高度关注,2002年在北京、上海等地实施的违规食品限期追回制

度,标志着食品召回制度开始走进人们的视野^[1]。2007年,国家质检总局发布了《食品召回管理规定》,意味着食品召回制度的建立已经上升到了国家层面。然而,食品召回制度真正得到法律的确认是2009年中国《食品安全法》的实施。2015年,原食品药品监督管理局颁布的《食品召回管理办法》,以及2015年10月生效的新《食品安全法》第63条中,都对食品召回制度进行了更加详细的规定。由此,中国食品召回的法律制度开始逐步形成体系。

1.1 食品召回的主体

食品召回的主体是指进行食品召回时参与其中的组织以及成员。从中国《食品召回管理办法》和《食品安全法》的规定来看,食品召回的主体主要包括食品生产者、食品经营者和国家市场监督管理总局。在中国食品召回法律制度体系中,食品生产者和经营者是食品召回的第一责任主体。食品生产者是食品的主要来源,其有责任保证食品在生产环节的质量安全。当食品质量出现问题时,食品生产者有责任召回不安全食品。对食品经营者而言,作为食品流通中的一个环节,也应对自己售卖的食品安全质量负责^[2]。因此,食品经营主体也应在食品召回中发挥重要作用。对此,中国《食品召回管理办法》第3条明确规定:“食品生产经营者应依法履行不安全食品的停止生产经营、召回和处置义务”。由此可以看出,食品召回是食品生产经营者必须履行的法定义务,在食品召回责任体系中占据第一责任人的地位。如果食品生产者和经营者是同一主体,那么就不存在食品召回主次责任的问题;倘若食品生产者和经营者不是同一主体,相较于食品生产者,食品经营者只是对问题食品的流通起到了一定的“推波助澜”作用,被界定为辅助性主体更为恰当,在问题食品的召回过程中承担次要的主体责任。

除了食品生产者和经营者以外,食品药品监督管理局也是食品召回中一个十分重要的主体。中国《食品召回管理办法》第4条规定,由国家市场监督管理总局负责指导不安全食品召回的监督和管理工作。在地方具体的食品召回管

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(编号:2662015JC012)

作者简介:尚清(1976—),女,华中农业大学副教授,硕士生导师,博士。E-mail: shangqing@mail.hzau.edu.cn

收稿日期:2018-09-01

理机构主要是地方食品药品监督管理部门,作为地方政府的组成部门,处理食品召回问题、保障辖区内的食品安全是地方食品药品监督管理部门重要的工作职责,在食品召回中主要起到监督、管理的作用。由此可以看出,食品药品监督管理部门也是食品召回的主体之一。但与食品生产者和经营者不同,食品药品监督管理部门并不是食品召回义务的履行主体,其只是督促食品生产者和经营者及时召回问题食品,在食品召回责任体系中占第二责任人的地位。

1.2 食品召回的客体

食品召回客体指的是召回的食品对象,即哪些食品属于召回的范围。根据中国《食品安全法》第63条,中国食品召回制度的客体主要包括两类。一类是食品质量真实存在安全问题的食品,这类食品如不召回会对人民群众的生命健康造成危害,在召回后需要进行无害化处理;另外一类是质量符合相关标准且不会对人体健康造成危害,但没有按照国家相关的管理制度进行恰当标识的食品,这类食品是可以继续销售的,不过需要通过明示的方式将有关的补救措施告知消费者,并通过召回对食品予以明确的标识。

1.3 食品召回的级别与方式

根据《食品召回管理办法》的第13条,按照问题食品的风险紧迫程度,中国食品召回分为一级食品召回、二级食品召回和三级食品召回3种。具体而言,第一类食品召回是最为严重的食品召回,问题食品所造成的风险有可能导致消费者死亡或健康严重受损。在知晓食品安全风险后,食品生产者应当对问题食品在24 h内进行召回。同时,食品生产者还有责任向县级以上地方食品药品监督管理部门报告自身所采取的有关计划。二级食品召回的风险紧迫程度仅略轻于一级食品召回,消费者使用了问题食品后会受到一般性的健康损害,食品生产者应当对问题食品在48 h内进行召回。食品生产者也有责任向县级以上地方食品药品监督管理部门报告自身所采取的有关计划。此外,对于未按照有关规定进行虚假标注的食品主要是进行三级食品召回,此种召回应在72 h内启动。食品生产者同样有责任向县级以上的地方食品药品监督管理部门报告自身所采取的有关计划^[3]。如果不存在虚假标注仅是标注存在瑕疵,并且食品食用后也不会对人体健康造成危害,食品生产者应当对标注进行完善,但不需要强制性召回问题食品。

2 国外食品召回法律制度的主要经验

2.1 美国食品召回法律制度的主要经验

2.1.1 完善食品召回的法律法规体系 美国关于食品召回的法律法规已经比较完善,无论是联邦、州还是地方都是如此。作为一部综合性较强的法规,《美国联邦法典》汇聚了很多方面的内容,其中食品召回相关规定就包含在其中,食品与医药在第21卷,而动物与动物产品在第9卷^[4]。就法案而言,美国现阶段主要有《食品、药品以及化妆品法》(FDCA)、《联邦肉类检验法》(FMIA)、《禽类产品检验法》(PPIA)、《消费者产品安全法》(CPSA)、《食品安全强化法案》(FSEA)、《食品安全现代化法案》(FSMA)以及《产品召回工业指南》。

2.1.2 明确的食品召回主体 美国法定的食品召回主体主要包括两种:食品生产主体和政府管理部门。美国负责食品召回的主要政府管理部门又可分为农业部食品安全检验局(FSIS)及食品和药品管理局(FDA)。二者的不同主要体现在监督对象上,FSIS的主要职能在对召回肉、禽及蛋类食品等事项进行监督,FDA的职责为召回其他种类的食品。在美国,FSIS和FDA是否对出现食品安全问题的食品生产者进行曝光,取决于食品生产者所采取的行动,并不是一定和绝对的。如果食品生产者发现了问题食品且问题食品还没有对人体的生命健康造成危害,此时食品生产者就主动制定了召回计划并报告给了FSIS和FDA,那么上述机关就会简化食品召回程序,省略公布召回新闻和评估危害等环节。在某种意义上,如此的设计和安排有助于激发食品生产者的责任感和使命感,鼓励食品生产者主动自行进行食品召回,减少问题食品对人们生命健康造成的负面影响。在实践中,多数企业也愿意自主召回相关的问题食品。

2.1.3 完善的食品召回程序 企业报告、对报告进行评估、确定召回计划及实施召回计划等是美国食品召回制度中的重要程序性内容。一旦发现可能存在食品安全问题,无论是食品生产者还是食品销售者,都有责任在第一时间(一般为24 h以内)通过书面形式报告FSIS和FDA。有关机关在接到报告后应立即进行审核、评估,确认是否真的存在食品安全问题以及危害程度。为了更好地对报告进行评估,有关机关应参考问题食品上市的时间长短、销售及流通的渠道及造成危害的具体原因等,企业无权拒绝承认FSIS和FDA的评估。在此基础上,如果真的存在食品安全问题,那么FSIS和FDA就会立即发出召回通知,食品生产者必须立即停止问题食品的生产并制定召回计划,食品销售者也禁止销售问题食品。当食品召回计划通过了FSIS和FDA的审核时,FSIS、FDA和食品生产者都会通过新闻、网站等方式将食品召回计划公之于众,食品生产者需要在有关机关的严格监督下实行食品召回计划,直至问题食品的危害等得到了有效控制。

2.2 加拿大食品召回法律制度的主要经验

2.2.1 明确的食品召回监管部门 根据加拿大1997年通过的《加拿大食品检验署法》及有关行政处罚条例,加拿大食品检验署是加拿大的食品安全监督领域唯一的执法机构,进行食品召回是其重要工作职责之一;食品安全部、植物保护部以及动物健康部是其下设的3个部门,在食品安全部下又专门设立了办公室,其职责为制定相应政策以规制食品召回问题、调查处理食品安全有关事件以及问题食品的召回。食品召回和应急处理办公室全天无休,24 h都有专门工作人员随时处理食品召回问题^[5]。

为了更好地进行食品召回,食品召回和应急处理办公室还按照食品安全问题中的各法律主体不同,分类专门编写不同的指南文件,包括批发商、进口商、制造商以及零售商,这样就可涵盖从食品生产加工到销售等全过程,为相关生产经营主体的责任人员提供食品召回计划制定及模拟召回上的指导等。

2.2.2 完善的食品召回分级制度 与中国类似,加拿大也在

分析、检测食品对人体健康造成损害程度不同的基础上,将食品召回分为一级召回、二级召回和三级召回。一级召回通常适用于极有可能引起人体严重健康损害甚至死亡的食品安全问题,是最为严重的一类召回,有关部门经常会向消费者发布警告。二级召回则明确对食用后可能导致暂时性或可逆性的人身健康威胁的食品进行适用,这种情况下引发严重损害的可能性相对较小,此时相应行政部门会具体情况具体分析,自主决定是否采取对消费者发布警告方式降低风险。三级召回则排除对人体健康造成严重威胁的食品的适用,其主要针对食品标签错误等问题,相对于前两种召回方式是程度最小的一类召回,而此时有关部门一般不会采取警告方式。

2.2.3 明确食品召回的方式 加拿大食品安全法律制度中的食品召回方式分为两种。首先是主动召回,它是指未经过食品检验署的指令,食品生产者主动召回自己生产的食品;其次是强制召回,其是根据《食品检验署条例》的第 19 条,由食品检验署以行政强制手段命令食品生产者对问题食品进行召回。在实践中,多数企业都会主动召回问题食品,政府也鼓励企业进行主动召回。如果企业不主动召回,也不服从食品检验署的强制召回命令,就会被视为犯罪。一旦发现可能存在食品安全问题,无论线索来源于企业、消费者还是其他机构,加拿大食品检验署在知晓情况后都会及时安排有关专业人员负责核实,以确定是否存在问题食品及导致问题的根本原因。在此基础上,加拿大食品检验署会决定是否进行食品召回及召回等级。与美国不同的是,确定进行食品召回后,食品召回计划是由食品检验署确定并进行实施的。在此之后,食品检验署还会评估本次召回的效果。

2.3 日本食品召回法律制度的主要经验

2.3.1 完善的食品召回法律 日本在食品召回方面制度较为完善,虽然没有针对食品召回进行专门性的立法,但日本将食品召回视为整体行政召回体系中的一个分支部分。日本在此方面的代表性法律是《食品安全基本法》,与中国的《食品安全法》相比,日本《食品安全基本法》通过法条的形式把消费者至上的理念进行了明确,突出了消费者的地位,值得中国借鉴。后来,日本又出台了《食品卫生法》,对《食品安全基本法》没有规定或规定相对较为薄弱环节做出了更为明确、细致的规定,对于进一步明确《食品安全基本法》,促使食品召回制度得到更有效的执行有很大意义^[6]。

另外,日本也通过出台有关规章对食品召回问题特别是召回的执行进行了规定。这些立法弥补了食品召回专门立法的缺失,为食品召回提供了良好的执行环境。值得注意的是,日本十分重视和国际接轨,比如在食品安全标准方面,日本食品安全标准的制定严格参照了国际标准化组织(ISO)、国际食品法典委员会(CAC)制定的食品安全标准,这为日本食品召回提供了充分的法律依据。

2.3.2 召回主体明确 日本的食品安全召回主体较为明确。目前,在日本食品安全委员会是主要进行食品召回的机构,这个机构的工作职责主要在于评议食品是否安全以及安全程度,还负责协调其他有关部门共同开展工作。日本的食物召回也和很多国家类似,分为强制性召回和自愿性召回。其

中,强制性召回属于国家行使行政权力,但自愿性召回与其不同,是每个市场主体自由选择的自主权利。

3 中外食品召回法律制度的差异与启示

3.1 中外食品召回法律制度的差异

中国以《食品安全法》确立的食品召回监管制度和由国家质检总局制定实施的《食品召回管理规定》为主建立了食品召回的法律制度。中国食品召回制度与国外相比,体现出较大的差异性,主要体现在以下几点。

3.1.1 召回食品的范围不同 就召回范围而言,中国食品召回的相关立法规定食品生产经营者应对不符合食品安全标准的食品实施召回措施,召回范围较窄。与此相对,以美国、日本、加拿大等国家为代表的食品召回制度,都根据问题食品对人身健康的安全损害程度建立相应的食品召回分级制度,其召回范围则相对较广,主要包含有直接证据证明对人体健康和生命安全有害的食品,以及虽不会对人身健康和生命安全造成威胁但有瑕疵的食品。

3.1.2 召回方式不同 从召回的方式来看,主动召回和强制召回都成为美国与加拿大食品召回体制的一部分,且都形成了主动召回为主、指令召回为辅的特点。在制度上,美国和加拿大鼓励食品生产者主动进行召回;在实践中,食品生产者也往往会选择主动召回。比如在美国,虽然法律对召回的程序进行了明确的规定,但相比强制召回而言,主动召回在制度上可以省略公布召回新闻和评估危害等环节。

事实上,对于食品生产者而言,选择主动召回可以更好地树立负责任的企业形象,也可在一定程度上降低召回成本;对于国家而言,食品生产者进行主动召回可以减少执法成本,也有助于在短期内更便捷地解决食品安全问题,减少问题食品对消费者的不利影响^[7]。目前,中国在食品召回方面,也主要采取主动召回和强制召回两种方式,这在《食品召回管理办法》第 12 条中也有所体现。然而,该条款只是规定了中国食品召回中存在两种方式并将“食品生产者没有主动召回”作为实行强制召回的前提条件,但是对于激发食品生产者采取主动召回的积极性却缺乏具体举措。诚然,《食品召回管理办法》第 43 条对于激发食品生产者采取主动召回的积极性有所助益,但仍然需要进一步完善。

3.1.3 召回的具体程序不同 中国食品召回的程序规定相对简略,即食品生产经营者对存在缺陷的问题食品应自主主动召回,如果其发现问题食品应召回却不实施召回措施,相应执法部门可责令其停止生产经营活动,并责令该生产经营者召回问题食品;与此不同,美国的食品召回制度中有较为严格的程序,具体来说,第一步是对相关问题食品可能引发的危害风险进行评估;第二则是通过召回委员会根据风险评估结果确定召回级别;最后,生产经营者依据相应级别制定出食品召回计划,经召回委员会审核通过后,实施食品召回措施。

总的来看,美国、日本、加拿大不仅对食品召回的实体性规范,比如对食品召回的监管机关、分级和召回方式都有详细的规定。在食品召回程序上也有规范性规定,大致可以分为 4 个环节,分别是信息报告、报告核查、制定召回计划及实施召回计划,构成了完整的“链条”。在整个程序中,有关监

管机关发挥了很大作用,对食品安全问题信息及时处理、审核召回计划、监督召回计划的实行并评估结果是其3个主要特点,有利于食品召回的顺利实施。

3.2 国外食品召回法律制度的启示

3.2.1 完善中国食品召回法律体系 若要通过食品召回制度更好地保护人民群众“舌尖上的安全”,有必要从法律层面上对中国食品召回法律体系进行完善。

(1)对中国《食品安全法》以及《食品召回管理办法》进行细致的对比与梳理,并对《食品安全法》不够具体和完善的部分,由其下位法《食品召回管理办法》承担法律条款的补充功能,对食品召回问题增加合理的细节性规定,增强有关法律条文的可操作性。

(2)构建完善的法律体系不仅需要中央层面出台法律法规和部门规章,在地方层面也需要出台有关的地方性法规,结合本地实际情况对食品召回问题进行规定,最终形成从中央到地方的全面的食品召回法律法规体系。

3.2.2 设置统一的食品召回管理机构 中国的食品安全监管体制为分段监管模式,食品安全风险监测与评估由卫生部管理,食品安全重大事故调查处理则属国务院食品安全办职责。作为参考,中国也应设立专门机构统一部署、监管食品召回工作,以避免行政机关之间的权责重叠和管理空白所引发的推诿扯皮、利益争抢现象,以促进食品召回在检测、管理执法中的效率,建立权责统一、高效便民的机制。

值得借鉴的是,加拿大建立了类似食品召回管理机制并在实践中卓有成效。加拿大食品监督局为完善食品召回制度,设置食品安全与召回办公室,统一实行食品召回的部署实施,这使得其可借助及时高效的组织力量对在监管中发现的问题食品迅速召回,以此规避问题食品引发的健康风险。

3.2.3 增加对主动召回的激励举措 食品生产经营者主动召回问题食品,相比强制召回,对其自身、消费者和监管机关都多有益处,应该通过法律的倾斜性安排激励投资者在发生食品安全问题时采取主动召回的方式,而非强制召回的方式。

(1)在程序上,主动召回的食品生产经营者可以简化召回程序,比如监管机关公布召回新闻等,但监管机关应对食品生产经营者发布的召回公告进行详细审查,避免无法召回

全部问题食品或有关消费者不能得到足额赔付。

(2)在实体内容上,可以继续延续现有的有关规定,通过减轻主动召回食品生产经营者的行政责任激发食品生产经营者主动召回问题食品的积极性。

(3)监管部门可出台相关措施,为自主召回的食品生产者与经营者提供援助,以此使问题食品召回更有效率。

3.2.4 建立完善的食品溯源制度 当某一批次食品出现缺陷而需召回时,为保障该问题食品能够顺利召回,完备的食品召回法律制度固然重要,但食品信息可追溯机制作为其前提也是不可或缺的^[8]。在发现问题食品后,首先应高效、正确地确定该食品的生产商及原料,这样才能为接下来的原因分析、改进举措以及进一步的防控措施做好前期准备工作。因而,要采取严格有效的措施保证问题食品溯源机制的完善,将“从农田到餐桌”的全程监控制度纳入食品安全的管理体系。但是,中国目前食品安全工作存在一些现实障碍,如食品生产者、经营者数量众多,质量难以保障,且作坊式食品生产加工企业大量存在,这些企业通常没有建立有效机制以实行食品溯源。这样,如果这些企业出现食品安全等问题,没有有效的溯源机制也无法保证食品的顺利召回。因此,只有强制食品生产经营者贯彻实施食品关键点控制及食品追溯机制,才能保障问题食品及时准确的召回。

参考文献

- [1] 张云,林晖辉.效率视野中的食品召回制度:一种法经济学理论的证成进路[J].当代法学,2007,21(6):63-68.
- [2] 邓蕊.中国食品召回制度若干法律问题探析[J].行政与法,2017(2):53-59.
- [3] 张云.我国食品召回应急法律机制研究[M].北京:法律出版社,2012:63.
- [4] 吕俊杰.美国食品召回制度研究[J].世界农业,2016(8):64-68.
- [5] 刘艳琴,刘钢,金瑛.浅谈加拿大食品质量安全监管体系[J].食品工业科技,2007,28(8):212-214.
- [6] 王贵松.日本食品安全法研究[M].北京:中国民主法治出版社,2009:55.
- [7] 温松梅.发达国家食品召回法律制度的现实考察及其启示[J].世界农业,2017(5):91-96.
- [8] 陶丽琴,陈佳.论《食品安全法》的法定召回义务及其民事责任[J].法学杂志,2009,30(11):46-49.
- (上接第30页)
- [23] 潘玉华,黄先洲,杨晓滨,等.花果香型坦洋工夫红茶品质形成探究[J].福建茶叶,2017(10):3-4.
- [24] 刘少群,孙彬妹,段莹,等.不同萎凋程度处理对单芽红茶品质的影响[J].茶叶通讯,2015,42(4):30-34.
- [25] 虞昕磊,姚燕妮,朱雯,等.夏秋鲜叶加工红茶的萎凋技术研究[J].湖北农业科学,2015,54(2):424-427.
- [26] OWUOR P O, ORCHARD J E. Variations of the chemical composition of clonal black tea (*Camellia sinensis*) due to delayed withering[J]. J Sci Food Agric, 1990(52): 55-61.
- [27] BHUYAN L P, MAHANTA P K. Studies on fatty acid composition in tea *Camellia Sinensis* [J]. J Sci Food Agric, 1989, 46(3): 325-330.
- [28] BOKUCHAVA M A, SKOBELEVA N I. The biochemistry of tea manufacture [J]. C R C Critical Reviews in Food Technology, 1980, 12(4): 303-370.
- [29] 仇方方,郝晴晴,邓余良,等.不同加工工艺对宜红茶品质的影响[J].茶叶通讯,2016,43(3):23-26.
- [30] ULLAH M R, GCGOI N, BARUAH D,等.萎凋对茶叶发酵和红茶茶汤特征发展的影响[J].广东茶叶科技,1985(3):22,44-47.
- [31] 杨娟,袁林颖,钟应富,等.工夫红茶色泽与品质相关性研究[J].西南农业学报,2014,27(6):2605-2610.
- [32] 吴昊玥,潘科,陈贤明,等.八种工夫红茶的茶汤色泽与感官品质之间的相关性分析[J].贵州茶叶,2015(4):22-25.