

2007年秋季卷 总第15卷

◆ 主编 / 周永坤 ◆ 副主编 / 张成敏

東吳法學

倪徵暎題



论公民受教育权的实现路径 / 张震

为中国检察制度补台的若干建言 / 崔敏

论以案件事实为根据的证明标准构建 / 宋世杰

为「事实说」辩护——一个知识论的视角 / 李昌盛

国家合同概念的复归和国家合同的准据法 / 「法」查尔斯·勒班

中国古代的社会控制模式及其当代启示

——一个法社会学的研究 / 蒋传光

从《春秋》首案规范训疏看援经决狱的法学本质 / 周兴生

學大吳東

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



ISBN 978-7-5093-0345-0



9 787509 303450 >

定价: 48.00元

责任编辑/ 冯雨春 封面设计/ 蒋云羽

2007年秋季卷 总第15卷

東吳法學

倪徵曉題



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

东吴法学. 2007 年秋季卷: 总第 15 卷/周永坤主编.
—北京: 中国法制出版社, 2008. 1
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0345 - 0
I. 东… II. 周… III. 法学—文集 IV. D90 - 53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 002711 号

《东吴法学》2007 年秋季卷 (总第 15 卷)

DONGWUFAXUE 2007NIAN QIUJIJUAN (ZONG DI 15 JUAN)

主编/周永坤

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2008 年 2 月第 1 版

印张/20.5 字数/352 千

2008 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0345 - 0

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010405

邮购部电话: 66033288

东吴法学
Soochow Law Review
2007 年秋季卷
总第 15 卷



主编 周永坤
副主编 张成敏
学科编辑
法理学: 庞 凌
法律史学: 方 潇
宪法学: 上官丕亮
行政法学: 章志远
民法学: 方新军
刑法学: 李立众
诉讼法学: 胡亚球
经济法学: 朱谦
国际法学: 董炳和
编务编辑: 戚薇丹
曹保山
英文编辑: 孙国平
英文校阅: 邱晓磊

编辑部地址
215006

苏州市十梓街 1 号
苏州大学王健法学院
Kenneth Wang Law
School, Soochow University

《东吴法学》编辑部

联系电话

0512-65227483

编辑部电子信箱

dwx1922@163.net

苏州大学王健法学院主办

Charles B. Wang

Foundation 资助

东吴前沿——人权关注

- 缺陷食品召回制度研究报告……李洁 张磊 田明胜(1)
《村民委员会组织法》解析与村民自治的
立法展望……张景峰(26)
论建立服刑人员劳动保险制度……马建文(40)
我国城市房屋拆迁估价中的问题与对策……王克稳(54)
论公民受教育权的实现路径……张 震(61)

诉讼法研究

- 为中国检察制度“补台”的若干建言……崔 敏(72)
论诉讼主体的拟制
——无名流浪汉案的一种研究进路……李友根(81)
论以案件事实为根据的证明标准
构建……宋世杰 湛东华(97)
为“事实说”辩护
——一个知识论的视角……李昌盛(128)
论公诉人的当事人化和被害人的非当事人化
——以“程序意义当事人”的导入为切
入点……余茂玉 曾新华(145)
俄罗斯宪法审判发展述评……彭 军(156)

国际法研究

- 论反倾销法上的日落复审制度……陈立虎(178)
国家合同概念的复归和国家合同的准
据法……[法]查尔斯·勒班 林亚松译(196)
论 WTO 多边贸易体制下优惠性原产地
规则的协调……王 超(212)

法史研究

- 中国古代的社会控制模式及其当代启示
——一个法社会学的研究……蒋传光(226)
渐进与激进:清末立宪运动的兴起……郭绍敏(246)
从《春秋》首案规范训疏看援经决狱的法学本质
——援经决狱说服力根源今考……周兴生(281)

刑法边缘

- 反垄断法上的刑事责任制度刍论……姜发根(295)

东吴研究

- 信仰基督的吴经熊法官
——《超越东西方》读后记……高积顺(310)

CONTENTS

Studies Report on the Recall of Defective	
Foods	<i>Li Jie, Zhang Lei, Tian Mingsheng</i> (1)
Analysis on Organic Law of Villagers' Committee and Legislation	
Prospect of Villagers' Autonomy	<i>Zhang Jingfeng</i> (26)
On Establishing Labor Insurance System for Persons Serving	
Sentences	<i>Ma Jianwen</i> (40)
The Appraisal Problem of China's Urban House Resettlement	
and Its Solution	<i>Wang Kewen</i> (54)
Implementation Approach to Citizens' Right to Education	<i>Zhang Zhen</i> (61)
Suggestions to Boosting China's Prosecution System	<i>Cui Min</i> (72)
On Fiction of Litigation Subject	
—An Approach to Tramps Cases	<i>Li Yougen</i> (81)
Proof Standard Establishment by the Facts of the Case as a Center	
of the Standard of Proof	<i>Song Shijie, Chen Donghua</i> (97)
In Defense of the Theory of "Facts"	
—A Perspective From the Theory of Knowledge	<i>Li Changsheng</i> (128)
Transforming Public Prosecutors to Litigants and Victims Non-Litigants	
—Focus on Litigants in Procedural Sense	<i>Yu Maoyu, Zeng Xinhua</i> (145)
Comment on the Development of Russian Constitution Adjudication	<i>Peng Jun</i> (156)
On Sunset Review in Anti-Dumping Law	<i>Chen Lihu</i> (178)
The Return of the Concept of State Contract and	
Its <i>Lex Causae</i>	<i>Charles Leben, Lin Ya Song Yi</i> (196)
Harmonization of Preferential Rules of Origin under the WTO	
Multilateral Trading System	<i>Wang Chao</i> (212)
The Social Control Mode in Chinese Ancient Times and Its Contemporary Significance	
—A Perspective of Sociology of Law	<i>Jiang Chuanguang</i> (226)
Gradualness & Radicalness: The Rise of Constitutional	
Movement in the Late Qing Dynasty	<i>Guo Shaomin</i> (246)
On the Jurisprudence Essence of the Decisions by Canon-Citing	
as per an Observation of a Norm -Interpretation in the First	
Case in the "Spring and Autumn Annals"	
—A Research of the Sources of the Conviction in the	
related Decisions	<i>Zhou Xingsheng</i> (281)
On Criminal Liability in Anti-Trust Law	<i>Jiang Fagen</i> (295)
Judge Wu Jingxiong in Belief of Christianity	
—Review on "Beyond the East and the West"	<i>Gao Jishun</i> (310)

缺陷食品召回制度研究报告

李洁 张磊 田明胜*

内容提要：缺陷食品召回制度是目前发达国家为避免和减少缺陷食品对人体健康的损害而普遍实行的一项食品安全管理制度。为系统建立和实施该项制度，本课题研究了美国、加拿大、欧盟、澳大利亚、新西兰、日本、香港等地食品召回的法律规定、实施程序、管理方式、科学依据、执行部门、实施情况等关键技术内容，并将我国现行的食品召回相关法律制度与发达国家和地区进行了比较。本课题同时对美国缺陷食品召回的实施情况进行了深入研究，在此基础上，提出了我国食品召回制度的总体设想和缺陷食品召回规定的框架。

关键词：食品安全 缺陷食品 召回 食品召回

前 言

近年来，食品安全事件的频发使食品安全问题日益受到消费者的关注，随着缺陷汽车召回制度在我国的建立和实施，缺陷食品召回制度也逐渐进入了国人的视野。目前，大多数发达国家都已建立了包括食品在内的缺陷产品召回的法律制度，该项制度已成为管理产品安全质量的有效措施。中国现有与食品安全相关的法律法规中，尚没有系统的关于缺陷食品召回的规定，而每年大量食品安全事件的出现，暴露了我国现行食品安全法律体系对缺陷食品管理的低效与无序。近年来随着食品安全监管力度的加大，每年查实的可以进行召回的缺陷食品据粗略估计至少有上百件，大量的缺陷食品流入市场，严重威胁着消费者的身体健康，因此建立食品召回制度可以说是迫在眉睫。

为在国内建立首个较为系统的、具有操作性的缺陷食品召回体系，课题组通过收集和研究美国、加拿大、澳大利亚等国的食品召回法律法规及其对于召回实施的具体规定，从中总结发达国家食品召回制度的共同点，并分析中国现行食品安全法规在食

* 李洁、张磊、田明胜，上海市食品药品监督管理局。

品召回方面的不足,在此基础上提出系统建立缺陷食品召回制度的设想和召回制度的具体要求。

为有效实施缺陷食品召回制度,课题组通过收集和分析该项制度较成熟的美国近年来食品召回的实施情况及典型案例,走访美国与食品召回有关的政府部门(包括食品药品监督管理局、农业部、州政府)和食品企业、行业组织、消费者组织、食品安全专家、食品法律专家,开展焦点访谈,了解食品召回在立法及实施过程中的有关情况,在此基础上提出实行缺陷食品召回制度过程中的建议。

第一部分 部分国家和地区食品召回制度比较研究

一、食品召回制度的起源和意义

1. 食品召回制度的起源

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),并免费为消费者进行缺陷汽车的修理。自实行召回制度以后,美国的汽车质量和安全性能得到大大提高,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,美国又逐步将这一制度扩大到了与人体安全健康有关的众多产品,如食品、药品、化妆品、船舶、玩具、杀虫剂等。鉴于食品召回制度在保护消费者健康方面的重要作用,欧盟、加拿大、澳大利亚、日本、我国香港等发达国家和地区也纷纷建立了食品召回制度。

2. 实施食品召回制度的意义

食品召回是指食品生产经营企业在获悉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。实施食品召回制度的最终目的在于避免或减少流入市场的缺陷食品对公众的健康造成损害,以维护消费者的利益。

由于食品召回制度召回的是已经离开生产线并进入流通领域的缺陷食品,因此该项制度可以说是缺陷食品对公众造成重大危害前的最后一项预防措施。据国外研究,每召回一次缺陷食品所导致的食品所有者的经济损失,平均占其公司财产的1.5%~3.0%。这促使食品生产经营企业在召回而产生的经济损失与提高食品质量而增加的

成本之间进行权衡,经济的刺激和强制召回的压力将使食品生产经营企业加强管理,提高食品的质量和降低召回的可能性^[1]。具体来说,实施食品召回制度的意义在于:

1.1 充分体现保护消费者健康安全的宗旨。行政处罚是对违法行为的肇事者的惩罚,是违法行为发生后为防范于未然的处置,而召回是对已经发生的或正在发生的违法行为的后果的补救,也是避免和减少缺陷食品对人体健康的损害的较为有效的补救措施。

1.2 充分明确企业作为食品安全的第一责任人,加强了企业的责任感,鼓励企业诚信自律。

1.3 政府通过对缺陷食品召回的管理,体现了其在食品安全监管方面所起的作用。有利于改善政府的工作效能和形象,提高社会公众对食品安全的信任感。

二、部分国家和地区的食品召回制度

1. 美国

1.1 法律法规

美国食品召回的法律依据主要有《联邦食品、药品及化妆品法》(FDCA)、《联邦肉产品检验法》(FMIA)、《禽产品检验法》(PPIA)、《蛋品检验法》(EPIA)、《消费者产品安全法》(CPSA)以及《反恐怖法》(The Bioterrorism Act)等。

美国食品药品监督管理局(FDA)的法規程序手册、产品召回指南和美国农业部食品安全检验署(FSIS)的指令8080.1《肉和禽产品的召回》、8091.1《健康危害评估委员会规程》对食品召回的操作程序做了详细的规定。

1.2 主管部门

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在FDA和FSIS下的召回委员会。FSIS主要负责监督肉、禽和蛋类产品的召回,FDA主要负责FSIS管辖以外食品的召回。

1.3 召回类型

美国的食品召回根据发起者的不同分为3种类型:

1.3.1 主动召回:企业自愿发起的食品召回。

1.3.2 要求召回:企业没有主动进行召回,监管部门直接要求对生产和销售不安全食品负有主要责任的企业实施召回并且承担主要责任。

1.3.3 指令召回:婴儿配方食品以及在州际间销售的各种牛奶如果出现不安全因

[1] 程言清等:《美国食品召回制度及其对我国食品安全的启示》,《科学经济社会》2002年第4期。

素, FDA 有权发布强制性命令要求实施召回。

1.4 召回分级

依据缺陷食品可能引起的健康损害, 美国的食品召回分为 3 级:

1.4.1 一级召回: 消费者食用该类产品将肯定会危害身体健康和人身安全, 甚至可能导致死亡。如食品中含有单核细胞增生李斯特菌、大肠杆菌 O157: H7、含有某些过敏原而没有在标签上注明、即食食品中含有沙门氏菌等, 这是危害程度较重的情形。

1.4.2 二级召回: 消费者食用后可能对健康产生暂时影响, 但可以治愈的, 如食品中含有禁用的色素等, 这是危害程度较轻的情形。

1.4.3 三级召回: 消费者食用了这类食品将不会引起任何不利于身体健康的后果, 但是产品违反了相关的法律法规, 如产品贴错标签、产品标识有错误或未能充分反映产品内容等, 这是危害程度最轻的情形。

1.5 召回层面

召回的实施分为四个层面, 即批发层面、用户层面 (学校、医院、宾馆和饭店)、零售层面和消费者层面。

1.6 召回程序

美国的食品召回遵循严格的法律程序, 其主要步骤如下:

1.6.1 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 24 小时内向 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。

1.6.2 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及其等级进行评估, 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, 评估危害的严重程度。FSIS 或 FDA 的评估意见并不需要企业的同意。

1.6.3 召回计划: 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, 以及流通中和已销售的数量等, 制定缺陷食品的召回计划。

1.6.4 召回实施: 企业制定的缺陷食品召回计划经 FDA 或 FSIS 认可后即可实施。首先由 FDA 或 FSIS 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消费者和各级经销商公布经 FDA 或 FSIS 审查过的召回公告。最后在

FDA 或 FSIS 的监督下,企业召回缺陷食品,对缺陷食品采取补救措施、销毁或更换,并对消费者进行补偿。当 FDA 或 FSIS 认为企业已经采取了积极有效的措施,缺陷食品对大众的危害风险降到了最低,召回结束。

如果企业自身发现食品存在潜在风险且还没有造成严重危害,主动向 FDA 或 FSIS 提出愿意召回,并制定出切实有效的召回计划, FDA 和 FSIS 将简化召回程序,不作缺陷食品的危害评估,也不再发布召回新闻稿。只要企业与 FDA 和 FSIS 合作,采取有利于大众的措施,降低危害风险, FDA 和 FSIS 则并不一定要对企业进行曝光^[1]。

1.7 召回实施概况

详见“第二部分 美国食品召回制度实施现状研究”。

2. 加拿大

2.1 法律法规

加拿大食品召回的法律依据主要是《加拿大食品检验署法》及《食品召回制造商指南》、《食品召回进口商指南》、《食品召回分销商指南》、《食品召回消费者指南》四部指南。

2.2 主管部门

加拿大食品召回工作由加拿大食品检验署(CFIA)、食品安全和召回办公室(OFSR)协调全国的食品召回工作,设国家级的食品召回官员、地区召回协调员及区域召回协调员。食品安全和召回办公室的职责是对食品召回进行统一的决策,负责食品突发事件的监管,统一与国际食品紧急事故办公室的联络。

2.3 召回类型

加拿大的食品召回分由食品企业自行发起和执行的自愿召回,以及由政府强制执行的召回。强制召回由 CFIA 发布召回令,如果违反召回令将被视为有罪,可判处 5 万美金以下的罚款及 6 个月以下的监禁。

2.4 召回分级

召回根据其危害健康的程度分为三级:

2.4.1 一级召回:适用于食用不安全产品后,存在严重危害健康甚至导致死亡的可能性的情形。一级召回一般需要发布警报。

2.4.2 二级召回:适用于食用不安全产品后,将有可能造成短期内有害健康的后果,或者造成严重危害健康后果的可能性较小的情形。二级召回可以发布警报。

2.4.3 三级召回:适用于食用不安全食品后,基本上不会导致任何有害健康的后果的情形。三级召回一般不需要发布警报。

[1] 程言清等:《美国食品召回制度及其对我国食品安全的启示》,《科学 经济 社会》2002 年第 4 期。

2.5 召回程序

召回程序分为 5 个阶段：调查及进行危害确认阶段，风险管理和战略决策阶段，召回实施阶段，召回有效性验证阶段，跟踪及后续工作阶段。

2.6 召回实施概况

加拿大的食品强制性召回法规颁布于 1997 年，首次的强制召回发生在 1999 年，1999 年至 2006 年召回的总次数为 2603 次，平均每年为 344 次，其中强制召回有 7 次。

召回的级别以一级为最多，但其所占比例逐年下降，召回的主要原因依次为未标注过敏源、微生物污染、化学物污染、异物杂质污染。

3. 澳大利亚、新西兰

3.1 法律法规

澳大利亚、新西兰的食品召回主要法律依据为《澳新食品标准法典》、《贸易行为法案》和《澳新食品企业召回规范》。《澳新食品标准法典》第 2 卷第 3 章是关于食品召回的规定，规定要求食品企业必须建立不安全食品召回的体系，将这个体系书面化并上报相关管理部门，在召回不安全食品时要按既定体系的程序来实施。

3.2 主管部门

澳大利亚、新西兰的食品召回由澳新食品标准局（FSANZ）主导进行。在 FSANZ 设有专门的食品召回协调员，各州和领地（Territory）也设有州或领地的召回协调员。发起召回的食品生产商、批发商、分销商、进口商就被称为责任人。一旦实施召回，责任人、州或领地协调员、FSANZ 协调员构成澳大利亚食品召回中最基本的人员组成。

3.3 召回层面

澳大利亚、新西兰依据产品的销售渠道和销售范围来确定食品召回的级别，目前分为贸易召回和消费者召回 2 个召回层面。

3.3.1 贸易召回（Trade recall）：指将产品从分配中心和批发商处收回。

3.3.2 消费者召回（Consumer recall）：是涉及产品生产和分配所有环节的召回，包括消费者拥有的任何受影响的产品。

3.4 召回程序

召回的各步骤都由责任人发起并负责安排执行，必要时可以得到 FSANZ 及州或领地协调官员的帮助，也可以雇佣食品召回问题专家或咨询代理机构的工作人员帮忙完成。食品召回的程序分为以下几个阶段：建立召回委员会，进行危害/风险评估，决定召回水平，决定召回中应通知的人，决定通知和收回产品的方式，召回产品的处

置,公布召回评估报告^[1]。

4. 欧盟

欧盟与食品召回制度有关的法规主要有《欧盟食品安全法(2002)》和《食品和饲料法(2004)》。英国依据《食品安全法(1990)》,由食品安全标准局主管,实施国家层面的食品召回。欧盟的食品快速风险预警系统(RASFF)是对欧盟国家不合格食品情况进行通报和预警的电子系统。

5. 日本

5.1 法律法规

日本目前没有专门的食品召回制度,现阶段实行的食品召回是日本产品召回制度的一部分。根据日本《食品卫生法》的规定,对违反《食品卫生法》的食品进行召回。

5.2 召回类型

日本的食物召回分为强制召回和自愿召回:

5.2.1 强制召回:是由主务大臣(事业所管大臣)在法律权限范围内,强制生产商或经销商实施召回;

5.2.2 自愿召回:是指主务大臣没有下达强制实施的命令,由生产商或经销商根据自身的判断实施召回(也包括在主务大臣的指导或劝告下实施的召回)。

5.3 召回方式

召回方式分为公开召回和非公开召回:

5.3.1 公开召回:是指利用媒体对公众发出特定产品存在潜在危险的警告的召回;

5.3.2 非公开召回:是指采用的对策不引起一般公众注意的召回。

5.4 召回分类

5.4.1 第一类:是与品质有关的召回,包括产品缺陷、产品污染或异物混入、品质或性能上的问题;

5.4.2 第二类:是BM(Black Mail)有关的召回,包括具有恶意性和威胁性以及其它妨碍正当销售的产品;

5.4.3 第三类:是其他需要召回的产品,包括对商标权和特许权等知识产权的侵害、名誉损毁和人格权的侵害、产品标示上的问题以及违反有关法律的产品等。

日本下一步将要制定的食品召回制度将以美国的食品召回制度为参考。

6. 中国香港

香港食品召回分级实施,依据缺陷食品对健康构成危险的迫切性分为两级:第一

[1] 王若聪等:《澳大利亚的食品召回制度及其特点》,《中国食品卫生杂志》2006年第1期。

级是紧急情况,当有理由相信使用或进食有关食品危害健康或导致死亡时,实行一级召回;第二级是引起关注的情况,当有关产品出现问题,可能损及健康时,实行二级召回。

7. 中国大陆

7.1 法律法规:

我国目前涉及食品召回或有类似规定的法律文件有《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《上海市消费者权益保护条例》、SN/T1443.1-2004《食品安全管理体系要求》、《关于加快食品安全信用体系建设的若干指导意见》等,但都没有对食品召回的具体表述的条款,有关食品“召回”的规定过于笼统,缺少可以操作的“细则”。

最早建立起商品召回制度的地方是上海。2002年上海市第11届人大常委会通过的《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的立法。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。”

《食品卫生法》规定的“责令公告收回”的主体是县以上地方人民政府卫生行政部门;“责令公告收回”的程序规定较为简单,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。

三、国内外食品召回制度比较

1. 发达国家和地区

纵观发达国家和地区的食品召回制度,具有以下主要特点:

1.1 食品召回制度通过法律形式确立,法规健全、程序严格、可操作性强,有效地保障了食品安全,降低了缺陷食品对公众的危害。

1.2 食品召回管理部门的职责明确,食品召回制度是在政府监管部门的主导下实施的,体现了政府较高的工作效率。

1.3 充分发挥企业的积极性,以主动召回为主,指令召回为辅,鼓励企业诚信自律。

1.4 召回分级建立在科学的风险评估基础之上,召回级别不同,其风险管理要求也不同。

1.5 建立了完善的召回信息系统（如美国建立了专门的召回网站，其他国家也大多在政府网站上设有专门的召回版块），召回信息公开、透明，充分体现了风险交流的原则。

1.6 在食品安全监管部门内建立了专门的食品召回机构和专职召回协调员，使召回开展更为专业化。

1.7 召回作为企业管理体系的一部分，纳入食品生产经营 GMP 和 HACCP 的内容。

1.8 开展缺陷食品的召回将消费者的安全健康作为首要考虑因素。

2. 我国现行规定的不足

我国现行有关食品召回的规定是零散的，《食品卫生法》规定的“责令公告收回”同美国等发达国家的食品召回制度相比，其不足表现为：

2.1 食品召回法规体系不完善

现有的与食品质量相关的法律没有对食品召回的具体法律表述条款。有关食品召回的规定过于笼统，缺少细则，法律上存在的盲点，具体包括：

2.1.1. 没有根据风险划分食品召回的级别：美国等国的食品召回实行缺陷食品风险分级制度，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，缺陷风险级别不同，召回的层面也不同。

2.1.2 召回类型单一：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和强制的属性，从实施情况看，企业更易于接受自愿召回。

2.1.3 没有召回的具体程序：美国的做法是先由 FDA 或 FSIS 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 FDA 或 FSIS 认可的实施计划进行召回，程序较为严格。

2.1.4 没有不进行召回的法律责任：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；而在美国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，还面临以违法的罪名被起诉而承担刑事责任的风险。

2.1.5 召回后的食品处理不科学：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。

2.2 没有有效的食品召回管理机构

由于没有系统而完整的关于缺陷食品召回的法规，我国目前也没有对缺陷食品召回进行管理的专门机构。

2.3 尚未建立科学的食品召回的技术支撑体系

由于尚未系统开展缺陷食品召回，食品召回技术规范、食品召回风险分析、食品

溯源体系等实施食品召回的技术支撑体系均未深入开展研究。

第二部分 美国食品召回制度实施现状研究

一、政府在食品召回中的角色

1. 主管部门

FDA 和 FSIS 是美国政府主管食品召回的部门。与这两个部门在食品安全方面的监管范围一致, FSIS 负责监督肉、禽和蛋类食品的召回, FDA 负责 FSIS 管辖以外食品的召回, 如水产、乳制品、谷物、蔬菜、水果、罐头食品、冷冻食品等。

2. 职责分工

2.1 FDA: FDA 的食品和药品召回同属一个部门管理, 设有专门的召回协调机构 (CRU)、召回委员会、召回危害评估委员会, 并设召回协调员负责区域性的召回工作。“召回协调员”负责全权处理召回行动, 这些人员接受召回相关法律法规的专门训练, 召回协调员的电话都是对外公布的, 消费者可以直接向其投诉。召回协调机构和协调员在实施召回行动和监管中至关重要。

召回的食品如局限在某个州, 通常由该州负责召回的机构管理工作, 如事态的发展已不局限在一个州, FDA 会出面牵头处理。如 2006 年的菠菜事件, 是由 FDA 牵头, 农业部、加州卫生局、加州 CDC 共同派员参加调查处理。

2.2 FSIS: 美国农业部 FSIS 设有专门负责召回协调的机构, 并在每个州有专门的召回联络人员。

美国农业部和各个州农业部门、FSIS 和 FDA 的分工不同, 所以在对召回的管理过程中基本是没有交叉的, 按各自管辖的范围管理, 联邦和州之间通常有一个备忘录 (MOU), 明确各自的职责。但农业部有时会要求州农业部门进行协助, 也会要求 FDA 协助。

2.3 州: 美国各个州对食品召回的管理模式各不相同, 各州之间都有召回的协调人员联系。以纽约州为例, 该州的农业和市场局食品监督处负责州内的食品召回工作, 州政府可以自行管理食品召回事项, 并把召回的情况和 FDA 信息共享, 通过 FDA 进行公布, 但 FDA 不干扰州政府对召回的管理权。纽约州的农业和市场局食品监督处制定州的食物召回的管理手册, 根据手册实施召回管理。该州对外州生产缺陷食品的处理一般是通知当地州政府后, 退回当地处理。

3. 召回的启动

尽管食品召回在美国是一种重要的食品安全控制手段，但 FSIS 和 FDA 几乎没有法定的职权进行责令召回。虽然由 FSIS 和 FDA 监管的食品召回主要是企业自愿召回，但企业迫于政府部门可能会采取的措施、可能要承担的法律責任及可能带来的负面的社会影响，一般会自愿的发起食品召回。FDA 和 FSIS 可以采取的措施包括：给企业发警告信、向社会公布产品信息、发布产品禁售令、对产品进行封存或扣押及向法院刑事起诉等，对缺陷食品进行召回是企业处理食品安全问题的最实际的选择，这样企业可以减少甚至避免法律責任的追究，避免产品品牌的影响。因此从表面来讲，美国的食品召回是一种自愿的行动，但实质上是迫于行政管理及市场压力下的行动^{〔1〕}。

二、召回实施中的几項原则

1. 有效性审查原则

监管部门通过上门拜访、电话询问或其他方式来联系参与实施召回的批发、零售、使用单位或消费者，以确认后者是否在开展召回行动。FDA 或各个州的监管部门会对召回企业发给下游销售商或公众的每一份通知在发出前进行审核。如果召回企业拒绝或不能发布通知，FDA 或地方监管部门会代为发布。

2. 消费者保护原则

食品召回过程中的每项工作都围绕保护消费者健康这一最终目标，如规定了食品企业在发布的召回通知中必须有告知消费者应如何处理其家中缺陷食品的内容；生产者对于不能按批次进行区分的食品，应全部进行召回。

3. 召回时效性原则

美国的召回制度强调应避免复杂的程序在紧急情况下会耽搁召回的实施，以尽可能避免缺陷食品对消费者的健康损害。有些情况下，特别是在实施一级召回时，要求尽可能快的实施召回行动，允许食品生产经营者立即实施一级召回的行动，给予区域食品监管部门直接处理缺陷食品召回事宜的权利，而不必向上级部门报告。

4. 相对人沟通原则

给予管理相对人信息沟通的机会可能会对双方建立相互信任有所帮助，如某项召回是否真的有必要实施，将缺陷食品划分为何种级别比较恰当和合适，都可以通过简单的方式如电话或紧急约见来与管理相对人进行沟通。这些讨论或沟通机会有助于避免由于信息错误、信息不完整、分析错误等因素导致可能的错误行为。

〔1〕 Michael T. Roberts. Anatomy of the Governments Role in the Recall of Unsafe Food Products. <http://www.NationalAgLawCenter.org>