

文章编号:2095-6002(2013)04-0074-05

引用格式:郝琳琳,卜岩兵.我国食品召回现状及完善对策研究.食品科学技术学报,2013,31(4):74-78.

HAO Lin-lin, BU Yan-bing. Status Quo of China's Food Recall and Improving Measures. Journal of Food Science and Technology, 2013,31(4):74-78.

# 我国食品召回现状及完善对策研究

郝琳琳, 卜岩兵

(北京工商大学 法学院, 北京 100048)

**摘要:**近年来,我国食品安全事件频发,严重危害着人民群众的生命健康,完善食品相关法律法规制度,健全相关法律法规成为当务之急.分析我国食品召回制度存在的问题主要有:食品召回相关法律法规上位法与下位法、新法与旧法有冲突;食品召回主体范围过窄;食品召回监管部门不明确,责令召回执法力度不足;企业诚信体系不完善,企业违法成本过低.建议进一步完善食品召回的法律制度体系;扩大食品召回主体的范围;建立和健全食品企业信用法律制度;提高召回违法成本.

**关键词:**食品召回;食品安全法;食品安全监管

**中图分类号:** TS201.6; TS207.7; R155.5

**文献标志码:** A

2012年11月份肯德基用“速成鸡”作为原料鸡丑闻被曝光,再次提醒人们进一步完善我国的食品召回制度的确已迫在眉睫.据报道,农户饲养的“速成鸡”所食饲料由饲料公司统一供应,因其中添加了大量的抗生素等成分,故“速成鸡”只需要45 d便可以从雏鸡长成成品鸡,若长期食用会对人的身体健康造成损害.根据上海食品安全办公室的调查,2010年、2011年两年间,肯德基所属集团百胜集团在自检过程中,移送检测机构检测的供应商6和集团19批次原料鸡肉样本中,有8批原料鸡肉抗生素残留超标,而检测机构已经将所有检测报告均送达百胜集团.按照我国现行关于食品召回的法律规定,肯德基集团在发现原料鸡肉抗生素残留的问题后,应当主动自行实施食品召回.但百胜集团和肯德基集团却从未向消费者通报此事,更没有采取任何关于召回或者警示的补救措施.直到2012年11月“速成鸡”事件被曝光后,百胜集团才承认关于六

和集团8批次原料鸡肉不合格的检测结果没有主动向政府通报也未告知公众,“速成鸡”的质量确实存在问题<sup>[1]</sup>.

根据国家质量监督检验检疫总局制定的《食品召回管理规定》第4条的规定,召回是指食品生产者对由其生产原因造成的某一批次或类别的不安全食品,应按照规定程序,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<sup>[2]</sup>.食品召回制度在发达国家是一项很成熟的制度,被政府、公众和食品经营企业普遍接受,尤其是在强调消费者权益保护的美国,食品召回作为预防和减轻不安全食品危害最后的堡垒,在政府部门的监督下,食品经营企业发现食品存在安全问题或者存在安全隐患时往往会及时向政府部门报告,主动采取召回措施.肯德基集团作为美国的本土餐饮企业,对召回制度本应熟知,但在中国食品监管制度下,在发生安全隐患时却隐瞒检测结果,未采取任何

收稿日期:2013-06-15

基金项目:北京市社会科学基金资助项目(13fxb023).

作者简介:郝琳琳,女,教授,主要从事经济法方面的研究.

召回措施,任由不合格的食品流入市场,这反映出我国食品安全监管和食品召回问题上存在重大缺陷。

## 1 我国食品召回现状及存在问题

我国召回制度是在借鉴西方国家完善的召回制度基础上发展而来的,最先在缺陷汽车产品领域实行产品召回制度。而在食品领域开始实施召回的标志是2002年11月北京实行“违规食品限期追回制度”<sup>[3]</sup>。2006年上海市食品药品监督管理局颁布了我国第一部比较系统和比较具有操作性的食品召回规定:《上海市食品药品监督管理局缺陷食品召回管理规定(试行)》<sup>[4]</sup>。随后,国家质量监督检验检疫总局发布了《食品召回管理规定》(以下简称《规定》)。该《规定》对“不安全食品”的范围、食品召回主体、食品召回程序、食品召回的方式和法律责任等内容进行了较为详细的规定。同时《规定》表明,我国食品召回方式有主动召回和责令召回两种,食品召回的主体仅限于食品生产者,质量监督检验检疫部门负责召回的监管。2009年《食品安全法》颁布,其在第53条中对我国食品召回进行了原则性的规定。依53条规定,食品召回的主体为食品生产者和食品经营者,召回的监管部门是质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门<sup>[5]</sup>。据此,我国现行食品召回制度,主要由《食品安全法》、《食品安全法实施条例》、《产品质量法》、《食品召回管理规定》等法律法规构成。

虽然我国已经确立了食品召回制度,但因我国食品召回制度建立时间较短,食品生产企业和消费者对食品召回的接受度不高。从近几年食品召回制度实施的情况来看,极少有企业主动召回不安全食品。而根据相关资料,美国每年有300多次影响比较大的食品召回事件,同样,加拿大政府和企业平均每年进行约350次食品召回<sup>[6]</sup>。在我国,实施的影响比较大的食品召回事件仅三鹿奶粉召回事件一件<sup>[7]</sup>,且在食品召回具体实施的过程中问题频出。从2008年的“三聚氰胺”事件<sup>[8]</sup>到2012年的“毒胶囊”事件<sup>[9]</sup>、“塑化剂”事件<sup>[10]</sup>等重大食品安全事件中都未见到企业主动召回的行为,通常是在事件曝光后,在舆论和政府部门的压力下才做出事后的召回行动。食品召回制度对于消除不安全食品对公众的危害具有预防性功能<sup>[11]</sup>,食品生产经营企业发现

其产品存在安全隐患时主动采取召回措施,可以避免不安全食品更多地流入市场,从而能有效预防食品安全事故的发生。然而在肯德基“速成鸡”等食品安全事件中,我国食品召回制度远未发挥其应有的预防作用。另一方面,食品安全行政监管部门在安全检查的过程中发现存在食品安全问题,一般仅仅是采取停止销售、责令下架等措施,但对于已进入流通领域的食品却鲜有责令召回的行为。如2012年5月媒体曝光“双汇”香肠经检测质量不合格后,菌落总数超标存在质量安全问题的香肠仍在商场销售<sup>[12]</sup>。

目前,我国食品召回在实施过程中主要存在以下问题:

1)食品召回相关法律法规存在冲突,亟需重新整合立法。目前规制食品召回的法律规范主要是《食品召回管理规定》和《食品安全法》,两者在食品召回的主体和监管机构的规定上存在冲突。从两者立法关系上来看,《食品安全法》属于立法层级较高的新法,《食品安全法》规定食品召回的主体为食品的生产者和经营者,监管部门为质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门<sup>[5]</sup>。《食品召回管理规定》属于国家质量监督检验检疫总局的部门规章,从法律的适用范围上与《食品安全法》的规定不一致,规定质量监督部门负责食品召回的监管。从规定的内容上,《食品安全法》多为原则性规定,缺乏可操作性,《食品召回管理规定》的内容则比较详细具体,但法律层级较低。而且《食品召回管理规定》较《食品安全法》早颁布和实施,两者立法又存在新法与旧法的冲突。随着2013年食品安全监管机构的改革,新组建的国家食品药品监督管理局将主要负责食品安全监管工作<sup>[13]</sup>,因此重新修订我国《食品安全法》和食品召回制度的相关细则,为统一食品召回监管部门提供法律依据,也成为新形势的需要。

2)召回主体局限于生产者,不利于召回的实施。我国现行《食品召回管理规定》规定食品召回的主体是食品生产者,虽然食品安全责任的最终承担者是生产者,但食品的生产 and 流通是一个多环节的复杂过程,在我国尚未建立完善食品溯源机制的情况下,很多食品无法查明生产者或者生产者根本无力承担召回责任。单纯依靠生产者召回,一方面

增加了召回的成本,另一方面排除了其他食品经营者的安全检查责任,不利于消费者权益的保护。

3) 召回监管部门不明确,责令召回执法力度不足,效果不明显。我国现行《食品安全法》规定,质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门是食品召回的监管机构。目前也仅仅有国家质量监督检验检疫总局制定了具体的召回规定,其他部门至今还未曾出台关于召回的规则。实践证明,多个部门监管召回,比较容易造成重复监管和监管缺失,即在部门利益的驱使下,各部门行使监管权力时重复执法,履行监管义务时相互推诿,最终导致责令召回的效果不显著。如2013年3月“美素丽儿奶粉事件”被曝光,而早在2012年11月问题奶粉就已经被查处,在被查处后将近4个月的时间里美素丽儿奶粉一直在市场上销售<sup>[14]</sup>,从未有任何政府监管部门责令其召回,显示出我国食品召回监管的缺位。

4) 企业诚信体系不完善,企业违法成本过低。食品企业诚信或者信用体系的建立将大大增加食品企业违法的成本,可以比较长远的影响企业的效益。但因为我国尚未建立完善的企业信用体系,企业违法成本较低,在食品出现质量问题后往往不会为了公众的利益主动实施召回,反而选择瞒报,反映了企业社会责任的缺失。相比之下,国外企业在自查自检中发现产品存在安全隐患后,受完善的信用体系的制约和社会责任的约束,一般会主动及时发出召回令,否则将会面临极大的信用风险和处罚风险。例如2012年1月,可口可乐、百事可乐自曝其橙汁饮料含杀菌剂——多菌灵<sup>[15]</sup>,并主动及时地启动食品召回程序<sup>[16]</sup>,避免了食品安全事故的发生。倘若我国也建立起类似于发达国家的食品企业信用体系,增大企业违法成本,像肯德基一样的跨国企业就不会在我国境内在召回问题上采取瞒报措施。

在市场经济下,根据“成本收益理论”,企业违法收益与成本的比较也影响着企业的召回行为。如果违反召回规定的成本远低于其违法的收益,企业当然会铤而走险实施违法行为。根据《食品召回管理规定》第四章的规定,违反召回规定的企业,最高要支付3万元的行政罚款<sup>[17]</sup>。而根据加拿大的相关法律法规,违反召回规定的将会受到相当严厉的行政处罚乃至刑事处罚;违反主动召回要承担相应的行政责任,若是违反了强制召回的规定则可能构

成犯罪,违法者可能最高被处罚款5万加元或者监禁6个月,甚至两者可以并罚<sup>[18]</sup>。同时,在我国,同3万元的违法成本相比,召回主体的守法成本却是巨大的。因为我国食品召回制度尚处在起步阶段,缺乏必要的社会基础和认同。在这种情况下,食品召回的成本不仅仅是召回食品本身的损失,更大的是食品企业的声誉下降和市场份额的损失,同时,上市公司还要承担市值的损失。如“速成鸡”事件被曝光后,百胜集团的股价不断下跌,肯德基中国最近披露的财务报告显示,其2013年第一季度的同店销售额下降24%<sup>[19]</sup>。在巨大的召回成本压力下,多数企业选择隐瞒食品安全隐患,低调处理问题产品,对质量问题的发现和查处存在侥幸心理。

## 2 我国食品召回制度的完善

我国食品召回制度起步较晚,面对日益严峻的食品安全形势,有效实施和发挥食品召回制度的作用成为形势的需要。因此,亟需利用《食品安全法》重新修订的契机,对我国的食品召回制度进行改进和完善。

### 2.1 完善食品召回的法律制度体系

笔者认为,应将“食品召回”作为《食品安全法》的单独章节对食品召回制度进行确认和细化,同时重新修订《食品召回管理规定》。鉴于后者立法层级较低,有必要由国务院进行立法,如颁布《食品召回管理条例》。同时还需要对后者的内容进行修订,使后者的立法与其上位法《食品安全法》的规定相统一。

为适应2013年进行的监管机构改革,我国应对《食品安全法》进行修改,进一步明确食品召回的监管主体,确立单一部门的集中式食品召回监管体制,全面落实责任制和责任追究制,要依据权责相一致的原则,赋予监管部门更大的监管和处罚权力。现阶段,可以借鉴澳大利亚比较完善的监管模式,在国家层面设立统一的食物召回协调机构,赋予其较大的权力,负责协调做具体工作的食品安全监管部门,对全国的食品召回事件负责。事实上,单一部门负责监督管理食品召回工作,集中式的组织管理机制也逐渐成为世界食品召回的发展趋势<sup>[20]</sup>。

### 2.2 立法扩大食品召回主体的范围

因我国召回主体仅限于食品生产者,范围过于

狭窄. 笔者建议,食品批发商、零售商以及进口商也应成为食品召回的主体,食品召回主体的范围应当立法予以扩大. 因为食品从农田到餐桌的生产是一个多环节的过程,批发商和零售商应当承担流通环节的质量安全责任和召回义务,同时,销售商发现食品安全隐患进行召回食品会更加及时,可以有效减少不安全食品对公众的危害. 进口商对其进口的境外不安全食品负召回义务,有利于减少境外食品企业拖延召回的风险<sup>[21]</sup>.

### 2.3 建立和完善食品企业信用法律制度

食品企业信用系统对于企业的发展和长期利益有很大的影响,要将主动召回作为考核企业诚信和信用程度的一项重要指标,对违反召回规定的单位要进行及时通报,降低其信用等级. 这样可以极大增加违法企业的违法成本. 食品企业信用系统的建立是一个综合性工程,需要政府多个部门的相互协作和沟通,因此需要建立统一的机构协调各部门信息,加强信息的征集汇总. 信息的收集和汇总发布都需要以法律的形式加以确认,具体负责部门与操作程序应该在《食品安全法》及相关《食品安全法实施条例》的修订中进一步明确,做到有法可依,权责分明.

### 2.4 在《食品安全法》中提高召回违法成本

目前,违反召回规定最高3万元的行政处罚还不足以起到震慑食品经营者的作用,因此要大幅度加大违反召回规定的行政处罚力度,不仅要提高行政处罚的数额,还要根据情况采取警告、没收违法所得和没收非法财物、责令停产停业、暂扣或吊销许可证和执照、拘留等行政措施,必要时对刑法进行修订,将拒不召回纳入刑事处罚的范围,提高违反召回规定的成本.

## 3 结束语

民以食为天,食品安全关系到每个人的健康和生命安全. 食品召回制度作为预防食品安全事故发生和避免食品安全损害范围扩大的一项重要措施,因在我国确立时间较短,其在《食品安全法》中规定的较为原则,不具有操作性. 同时存在相关法律法规冲突、监管主体不明、召回主体过窄、违法成本过低的问题,影响了食品召回作用的发挥. 2013年《食品安全法》修订在即,食品召回制度必将成为主

要修订内容之一. 建议在整合法律规定、统一监管主体、扩大召回主体、增加违法成本方面对我国《食品安全法》进行相应的修订,进一步完善我国食品召回制度,发挥食品召回的作用.

### 参考文献:

- [1] 陈承. 肯德基隐瞒自检结果 食品召回制度形同虚设[N/OL]. 21世纪经济报道,2012-12-20(2)[2013-07-07]. [http://epaper.21cbh.com/html/2012-12/20/content\\_40513.htm?div=-1](http://epaper.21cbh.com/html/2012-12/20/content_40513.htm?div=-1).
- [2] 国家质量监督检验检疫总局. 食品召回管理规定[EB/OL]. (2007-08-31)[2013-07-10] [http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk\\_13386/jlgg\\_12538/zjl/20072008/200708/t20070831\\_239315.htm](http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jlgg_12538/zjl/20072008/200708/t20070831_239315.htm).
- [3] 姚文. 北京市率先实行违规食品限期追回制度[J]. 城市质量监督,2003(1):4.
- [4] 张利国,徐翔. 美国食品召回制度及对中国的启示[J]. 农村经济,2006(6):127-129.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法[EB/OL]. (2009-02-28)[2013-07-10] [http://www.gov.cn/flfg/2009-02/28/content\\_1246367.htm](http://www.gov.cn/flfg/2009-02/28/content_1246367.htm).
- [6] 赵志疆. 问题食品该由谁来召回和销毁[N/OL]. 大河报,2012-03-21(31)[2013-07-08]. [http://cjmp.cnhan.com/whwb/html/2012-03/21/content\\_4978995.htm](http://cjmp.cnhan.com/whwb/html/2012-03/21/content_4978995.htm).
- [7] 孙瑞灼. 召回不能仅靠企业自觉[N/OL]. 中国质量报,2011-06-15(4)[2013-07-08]. <http://www.cqn.com.cn/news/zgzb/disi/425999.html>.
- [8] 新华网. 三鹿婴幼儿奶粉受三聚氰胺污染,有关部门紧急调查[EB/OL]. (2008-09-11)[2013-07-10] [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/11/content\\_9932071.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/11/content_9932071.htm).
- [9] 肖冰. 9家药厂被爆13批次“毒胶囊”,易伤肝肾具致癌性[EB/OL]. (2012-04-16)[2013-07-10] [http://www.china.com.cn/news/txt/2012-04/16/content\\_25158403.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2012-04/16/content_25158403.htm).
- [10] 中国网. 酒鬼酒塑化剂超标260%,毒过三聚氰胺可致肝癌[EB/OL]. (2012-11-19)[2013-07-10] <http://finance.china.com.cn/consume/puguang/20121119/1140854.shtm>.
- [11] 王利明. 关于完善我国缺陷产品召回制度的若干问题[J]. 法学家,2008(2):69-76.
- [12] 人民网. 双汇菌落总数超标,Q趣儿孜然风味香肠不

- 合格[EB/OL]. (2012-05-31) [2013-06-08] http://fujian.people.com.cn/n/2012/0531/c337047-17095791.html.
- [13] 新华社. 国务院机构改革和职能转变方案[EB/OL]. (2013-03-14) [2013-06-10] http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/14/c\_115030825.htm.
- [14] 中国广播网. 《天天 315》关注奶粉安全问题奶粉应有召回政策[EB/OL]. (2013-03-31) [2013-06-07] http://finance.cnr.cn/315/gz/201303/t20130331\_512265104.shtml.
- [15] 陈静涛. 两饮料巨头自曝橙汁饮料含杀菌剂 西安销售正常[EB/OL]. (2012-01-19) [2013-06-08] http://news.hsw.cn/system/2012/01/19/051219842.shtml.
- [16] 欧志葵. 食品召回为何屡遭尴尬[N/OL]. 南方日报, 2012-07-03(15) [2013-06-10] http://epaper.nf-daily.cn/html/2012-07/03/content\_7098962.htm.
- [17] 国家质量监督检验检疫总局. 食品召回管理规定[EB/OL]. (2007-08-31) [2013-06-10] http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk\_13386/jlgg\_12538/zjl/20072008/200708/t20070831\_239315.htm.
- [18] 王菁, 刘文. 国外食品召回制度的现状与特点以及对我国的启示[J]. 食品科技, 2007(12): 5-8.
- [19] 李静. 肯德基中国同店销售额降 24% [EB/OL]. (2013-03-13) [2013-06-07] http://www.bjnews.com.cn/finance/2013/03/13/252653.html.
- [20] 袁健群, 叶桦. 部分发达国家和地区食品召回制度的现状及其思考[J]. 中国食品卫生杂志, 2007, 19(6): 529-533.
- [21] 韩利琳. 从“卡斯尔伯里食品案”看我国食品召回的法律规制[J]. 河北法学, 2008, 26(12): 117-120.

## Status Quo of China's Food Recall and Improving Measures

HAO Lin-lin, BU Yan-bing

(School of Law, Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China)

**Abstract:** In recent years, frequent food safety incidents in our country seriously endangered people's life and health. Therefore, perfecting the relevant legal system of food and improving the relevant laws and regulations become the urgent matter. The main problems existing in the China's food recall system are the conflicts of superior and inferior laws and regulations or new and old laws and regulations, the narrow food recall range, unclear supervision departments, insufficient law enforcement, the imperfect enterprise credit system and enterprise credit system, and the low violation cost. In view of the above problems, some suggestions about how to improve the current food recall system were given in this paper. The legal system of food recall should be perfected and the scope of food recall subjects should be enlarged. Moreover, the legal system of food enterprise credit can be established and perfected and the violation cost of food recall can be improved.

**Key words:** food recall; food safety law; food safety supervision and management

(责任编辑: 檀彩莲)