

## 产品质量法律热点问题

### 中国消费品召回的立法—《消费品召回管理办法（征求意见稿）》

国家质量监督检验检疫总局（以下简称“**国家质检总局**”）于2015年6月17日在其官方网站上公布了《消费品召回管理办法（征求意见稿）》，公开向全社会征求意见<sup>1</sup>。本文将《消费品召回管理办法（征求意见稿）》为视角，回顾我国消费品召回的立法历程、分析《消费品召回管理办法（征求意见稿）》及我们对消费品召回立法的建议。

#### 一、消费品召回的立法历程

从我国第一部召回的法律规定——国家质检总局、国家发展和改革委员会、商务部、海关总署于2004年公布的《缺陷汽车产品召回管理规定》起，我国对于缺陷产品的召回采取由国务院、国家质检总局、国家食品药品监督管理总局（以下简称“**食药监总局**”）等各部门针对不同产品单独立法的模式，即分别针对汽车产品、儿童玩具、食品、药品、医疗器械、化妆品、家用电器、铁路专用设备等的召回作出规定。

《侵权责任法》及《消费者权益法》明确提出生产者应承担召回义务。但目前除了汽车产品、儿童玩具、食品、药品、医疗器械可以根据法律规定实现召回外，其他缺陷产品的召回没有相关法律规

定可以适用。

为了使得其他缺陷产品的召回也能够有法可依，国家质检总局在《缺陷汽车产品召回管理规定》实施以后就着手研究起草一般缺陷产品的召回管理法规，于2008年9月18日公布了《缺陷产品召回管理条例（征求意见稿）》公开向全社会征求意见。2009年4月7日，国务院法制办公室公布了《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》，再次公开向全社会征求意见。

《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》共7章63条，对于适用范围、管理体制、缺陷调查和确认、召回的实施方式、生产经营者义务、监督管理、法律责任等方面作出了较为详细的规定。《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》适用于在中国境内生产、销售的除药品、军工产品以外的产品的召回活动及其监督管理。考虑到较其他一般产品而言，药品一旦存在缺陷，发生伤害的风险严重程度和频次都要高很多，因此对于一般产品适用的缺陷调查和确认以及召回实施的步骤、程序不适用于药品监管；另外，由于《产品质量法》将军工产品排除在外，因此《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》亦对军工

<sup>1</sup>  
[http://www.aqsiq.gov.cn/gzcypt/cazxyj/20150616\\_3/201506/t20150616\\_442672.htm](http://www.aqsiq.gov.cn/gzcypt/cazxyj/20150616_3/201506/t20150616_442672.htm)

产品予以排除<sup>2</sup>。

《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》为实现一般缺陷产品的召回带来了曙光，但该条例自 2008 年公布至今迟迟未能出台。国家质检总局未解释该条例未能出台的原因。有人猜测，其夭折的原因可能是其涉及的产品范围过广，涉及的相关主管部门过多，难以协调及开展召回工作。可能是为了更具有可操作性，国家质检总局于 2015 年 6 月 17 日在其官方网站上公布的《消费品召回管理办法（征求意见稿）》缩小了一般缺陷产品的范围，将此仅限于消费品。

## 二、《消费品召回管理办法（征求意见稿）》的具体内容

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》全文仅 30 条，其立法目的是为了规范消费品召回活动，预防和消除消费品缺陷可能导致的伤害，保障消费者的人身和财产安全。其主要内容如下：

### （一）消费品的定义

明确消费品的定义是确定消费品召回范围的前提。《消费品召回管理办法（征求意见稿）》所称消费品，是指直接或预期满足人们日常生活、办公和娱乐等使用需要，销售给消费者或供消费者使用的产品。

### （二）缺陷的定义

消费品存在缺陷是启动召回的前提。《消费品召回管理办法（征求意见稿）》采纳了与汽车产品的缺陷相似的定义。根据该征求意见稿，缺陷是指由于设计、制造、标识等原因导致的在同一批次、型号或者类别的消费品中普遍存在的不符合保障人身、财产安全国家标准、行业标准的情形或者其他危及人身、财产安全的不合理的危险。

### （三）消费品召回的责任主体

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》明确生产者是缺陷消费品的召回主体。生产者，是指在中国境内依法设立的生产消费品并以其名义颁发产品合格证的企业。从中国境外进口消费品到中国境内销售的企业视为生产者。

此外，《消费品召回管理办法（征求意见稿）》还借鉴了汽车产品召回的法律规定，明确销售者、租赁者、修理者、零部件生产供应商、受委托生产企业等相关经营者需承担向质检部门报告和向生产者通报消费品可能存在缺陷的相关信息，以及协助生产者实施召回的义务。但是《消费品召回管理办法（征求意见稿）》并未效仿《缺陷汽车产品召回管理规定》对销售者、租赁者、修理者、零部件生产供应商、受委托生产企业等相关经营者作出定义，我们认为国家质检总局有必要对此进一步作出明确定义。

### （四）消费品召回的主管部门

消费品召回实行统一监管，分级实施的管理体制，即国家质检总局负责全国消费品召回的监督管理工作；省、自治区、直辖市人民政府产品质量监督部门、国家质检总局直属出入境检验检疫局（以下统称“**省级质检部门**”）按照职责分工负责本辖区内消费品召回监督管理相关工作。《消费品召回管理办法（征求意见稿）》首次提出省级质检部门根据工作需要，可以委托省级以下质检部门承担消费品召回监督管理的部分工作。

### （五）消费品召回的范围

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》吸收了《家用电器产品召回管理规定（征求意见稿）》确立的目录管理制度，按照消费品存在伤害及安全隐患的风险情况，对消费品召回实施目录管理。实

<sup>2</sup> 质检总局关于《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》起草说明

施召回管理的消费品目录由国家质检总局制定、调整。

依照《消费品召回管理办法（征求意见稿）》，以下十一类产品排除在消费品召回的范围之外：即服务类产品，但提供服务时使用的产品除外；用作商业展示的产品；过境产品、转运产品、专供出口产品；汽车产品；食品、药品、化妆品、医疗器械产品；军工产品；烟草及烟草制品；农药制品；印刷品、记录媒介复制品；土木与建筑物，但土木与建筑工程中使用的建筑材料、建筑构配件和设备除外；以及其他法律法规作出专门规定的产品。

国家质检总局并未说明排除上述十一类产品的原因。我们分析，对于军工产品、土木与建筑物（但土木与建筑工程中使用的建筑材料、建筑构配件和设备除外），由于上位法《产品质量法》将军工产品、建设工程（建设工程使用的建筑材料、建筑构配件和设备除外）排除在外，因此《消费品召回管理办法（征求意见稿）》也相应地将其排除在外。对于汽车产品，由于已经形成比较成熟的法律规定，因此无需纳入消费品召回范围内。对于食品、药品、化妆品、医疗器械产品，由于属于食药监总局负责召回的产品，因此不应纳入消费品召回范围内。对于服务类产品（但提供服务时使用的产品除外）；用作商业展示的产品；过境产品、转运产品、专供出口产品，可能是不符合消费品的定义，因此也排除在消费品召回范围之外。为何烟草及烟草制品；农药制品；印刷品、记录媒介复制品被排除在消费品召回范围之外，我们尚未找到合适的解释理由。

#### （六） 缺陷调查

开展缺陷调查的责任主体为生产者及消费品召回的主管部门。

生产者应当主动对消费品可能存在的缺陷进

行调查，并如实向省级质检部门报告调查结果。相关经营者也应向质检部门报告和向生产者通报消费品可能存在缺陷的相关信息。省级质检部门接到国家质检总局通报的信息，或通过举报处理等方式发现本行政区域内的生产者生产的消费品可能存在缺陷的，应当立即通知生产者开展调查分析。生产者应当立即开展调查分析，并如实向其开展调查分析的省级质检部门报告调查分析结果。

生产者未按照省级质检部门通知开展调查分析的，或者其调查分析结果不能证明消费品不存在缺陷的，生产者所在地省级质检部门应当开展缺陷调查。国家质检总局认为消费品可能存在会造成严重后果缺陷的或者影响较大的，可以直接开展缺陷调查，并通报生产者所在地省级质检部门。生产者、经营者应当配合调查。省级以上质检部门应当及时形成缺陷调查报告。

#### （七） 召回的实施

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》并未像汽车产品、儿童玩具、医疗器械等召回规定对于召回的实施作出详细的规定。

消费品召回可分为主动召回和行政责令召回两种实施方式。生产者确认消费品存在缺陷的，应当立即停止生产、销售、进口，并立即实施主动召回。省级以上质检部门调查认为消费品存在缺陷的，或者经确认国家监督抽查、行政案件办理中发现生产者生产的消费品存在安全隐患的，应当通知生产者实施召回。

生产者认为其消费品不存在缺陷的，有权向其实施召回的省级以上质检部门提出异议。如果生产者既不按照通知实施召回又不在规定期限内提出异议的，或者经省级以上质检部门确认消费品存在缺陷的，通知生产者实施召回的省级以上质检部门应当责令生产者实施召回。

生产者应当制定召回计划，并按召回计划实施召回。生产者应通过信息系统备案召回计划，还应当将备案的召回计划通报相关经营者。生产者应通过报刊、网站、广播、电视等便于公众知晓的方式发布信息，告知消费者消费品存在的缺陷、避免损害发生的应急处置方法和生产者消除缺陷的措施等事项。生产者应当及时采取修正或者补充标识、修理、更换、退货、退款等措施消除缺陷或降低、消除相关风险。

### 三、《消费品召回管理办法（征求意见稿）》点评及建议

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》再次为实现一般缺陷产品的召回带来了曙光。但是我们认为该征求意见稿与其立法目的、现有缺陷产品的召回规定、甚至《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》相比都是存在较大差距的，与美国的《消费安全法案》(Consumer Product Safety Act)相比差距就更大。

我们认为《消费品召回管理办法（征求意见稿）》可从如下方面进行完善：

#### （一）提高效率等级

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》正式公布后，它仅是一部门规章，难以与其立法目的和召回的范围相匹配。我们建议通过行政法规来规范消费品召回。

我国目前比较成熟的缺陷产品召回规定是汽车产品的召回规定。汽车产品的召回规定由部门规章发展至行政法规。2004年国家质检总局、国家发展和改革委员会、商务部、海关总署联合发布《缺陷汽车产品召回管理规定》，经过八年的发展，直至2012年国务院才发布了《缺陷汽车召回管理条例》。我们希望消费品召回也可以效仿汽车产品召回的立法经验，先制定部门规章，经过实践后，再

制定行政法规。

#### （二）丰富内容

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》仅有30条，与现有的汽车产品、儿童玩具、食品等召回规定，甚至与《缺陷产品召回管理条例（送审稿）》相比都稍显单薄。我们建议国家质检总局能够吸收借鉴其他缺陷产品的规定，丰富《消费品召回管理办法（征求意见稿）》的内容，例如缺陷的调查与认定可以借鉴《缺陷汽车产品调查和认定实施办法》、《儿童玩具召回信息与风险评估管理办法》，召回信息系统的建设可以借鉴《缺陷汽车产品召回信息系统管理办法》等。

#### （三）区分缺陷或召回级别

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》并未对缺陷或召回的级别进行区分。根据风险严重程度划分缺陷或召回级别有助于采取与之相适应的消除缺陷措施。我们建议国家质检总局能够吸收借鉴儿童玩具、食品、药品召回级别的规定，根据风险的严重程度划分缺陷及召回级别，并相应地制定消除缺陷措施，例如启动召回的时限、召回措施等。

#### （四）应就“安全隐患”作出明确定义

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》出现了两处有关“安全隐患”的规定。一处是目录管理，另一处是通知生产者实施召回的前提条件。

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》规定，国家质检总局根据存在伤害及安全隐患的风险情况对实施召回的消费品实行目录管理。

此外，该征求意见稿规定了两项通知生产者实施召回的前提条件，即存在缺陷或者存在安全隐患，这样的规定是很少见的。除了《化妆品监督管理条例（征求意见稿）》采取类似立法，将存在缺陷以及存在其他原因可能危害人体健康两项作为

实施召回的前提条件外，其他缺陷产品召回规定仅有一项前提条件。而且缺陷产品召回大多数以存在缺陷为前提条件，当然也存在少许例外，药品的召回以存在安全隐患为前提，食品的召回以属于不安全食品为前提。

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》并未对“安全隐患”作出定义，这将给召回带来很大的不确定性。我们建议国家质检总局应对“安全隐患”作出定义，同时还需要明确有权调查认定“安全隐患”的主体、调查认定的程序等。

#### （五） 赋予生产者有效的救济方式

按照《消费品召回管理办法（征求意见稿）》，生产者仅在被主管部门责令召回时有权提出异议，我们认为这种救济方式不足以保护生产者的合法权益。

一方面，异议方式无法可依。根据我国的行政法，行政相对人可以对具体行政行为提出行政复议或者行政诉讼，并无提出异议这种救济方式。另一方面，生产者仅在责令召回时方可提出异议，对缺陷调查认定、召回监督管理措施无权提出异议。

我们建议国家质检总局能够吸收借鉴汽车产品、儿童玩具、产品、家用电器召回规定中生产者的救济方式，在生产者不服时，有权对主管部门的

缺陷调查和风险评估、召回监督管理措施提出行政复议或者行政诉讼。

#### （六） 明确生产者召回义务与其他法律责任的关系

《消费品召回管理办法（征求意见稿）》未规定生产者实施召回后是否需要承担其他法律责任，例如生产者是否需要为消费者因缺陷消费品所受损害承担侵权责任；也未规定生产者主动实施召回是否会减轻行政处罚。这不利于消费者向生产者提出损害赔偿，也不利于生产者主动实施召回。我们建议，一方面为了保护消费者的利益，应该在《消费品召回管理办法》中明确生产者召回缺陷消费品的，不免除其依法应当承担的其他法律责任。另一方面，为了鼓励生产者积极实施召回，建议明确规定在生产者积极配合召回且所造成实际损害不大的情况下可以对生产者从轻、减轻或者不予行政处罚。

## 四、 结语

虽然《消费品召回管理办法（征求意见稿）》还存在很多不足，但是它毕竟是建立健全缺陷产品召回制度的又一次努力。我们希望国家质检总局能够考虑及采纳我们的建议，进一步完善《消费品召回管理办法（征求意见稿）》，早日建立我国消费品召回制度。

缪晴辉 合伙人 电话：86 20 2805 9066 邮箱地址：miaoqh@junhe.com  
潘一鸣 律师 电话：86 20 2805 9092 邮箱地址：panym@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

