《消费品召回管理规定（征求意见稿）》起草说明

缺陷产品召回作为一项国际通行的产品安全监管制度，是转变政府职能、加强事中事后监管、维护消费品安全的重要工作。《缺陷消费品召回管理办法》（原质检总局2015年151号公告，以下简称《管理办法》）颁布实施，消费品召回管理工作有序开展，并得到社会广泛认可。截至目前，平均每1.3天就有一次召回，召回产品种类涉及儿童用品、电子电器、食品相关产品、其他交通运输设备、日用纺织品和服装、家用日用品、文教体育用品、家具、五金建材等20类，有效保障了消费者生命健康和财产安全。《管理办法》是消费品召回工作的制度保障，但随着工作的深入，逐渐暴露出法律层级低、强制力不足、监管产品范围窄等突出问题。为加强消费品安全管理，规范和强化消费品召回制度体系，在充分总结《管理办法》实施情况的基础上，市场监管总局专门对召回监管情况进行了深入研究，组织起草了《消费品召回管理规定》（以下简称《管理规定》）。

一、制定《管理规定》的必要性

**（一）完善缺陷消费品召回制度体系的需要。**《管理办法》属于规范性文件，存在法律层级低、强制力不足（没有罚则）、监管产品范围窄（目录管理）等突出问题，对不履行召回义务的行为威慑力和惩戒性不足。近年来我国消费者安全维权意识日趋提升，急需提升缺陷消费品召回立法层级，夯实监管制度基础，提升召回制度的权威性与影响力，为全面系统地推进缺陷消费品召回管理、保护消费者合法权益提供法律制度保障。

**（二）加强消费品安全监管的需要。**随着我国经济的快速发展和科技水平的不断提升，产品因设计、制造缺陷产生质量安全问题的风险加大。李克强总理在2015年政府工作报告中指出：“建立健全消费品质量安全监管、追溯、召回制度，严肃查处制售假冒伪劣行为，保护消费者合法权益”；2014年新修订实施的《消费者权益保护法》要求经营者发现其提供的商品或者服务存在缺陷，有危及人身、财产安全危险的，要采取召回等措施，并规定了监管部门的监管职责；《“十三五”市场监管规划》要求建立完善缺陷产品召回制度，严格落实缺陷产品召回制度；2017年9月中央印发的《中共中央国务院关于开展质量提升行动的指导意见》对加强缺陷产品召回工作提出了明确要求，要求“加大缺陷产品召回力度，扩大召回范围，健全缺陷产品召回行政监管和技术支撑体系，建立缺陷产品召回管理信息共享和部门协作机制”。制定《管理规定》是落实消费品安全监管要求的一项重要工作。

**（三）落实产品质量法执法检查要求的需要。**2017年6月全国人大执法检查组关于《产品质量法》实施情况的执法检查报告指出，缺陷产品召回制度多年来仅涉及几类产品，而且召回比例、数量、次数低，广大消费者要求扩大覆盖面的意见较多，要求加快扩大缺陷产品召回制度的适用范围，并明确要求在落实执法检查意见的报告中向全国人大常委会报告相关情况。制定《管理规定》是落实全国人大《产品质量法》执法检查工作要求的重要工作，也可以为今后制修订缺陷产品召回方面的法律法规提供实践经验。

从国际上已有的缺陷消费品管理经验和国内现实状况两方面来看，制定相关法律法规、建立和实行消费品召回管理制度，能够有效地降低整个市场中缺陷消费品对消费者人身财产安全造成损害的风险。因此，急需完善缺陷消费品召回制度，制定和颁布作为监管和执法依据的部门规章。

二、起草过程

根据立法工作计划，2016年3月开始，原国家质检总局启动了《管理规定》的调研和起草工作，在总结《管理办法》实施情况的基础上，结合召回工作实践，于2016年6月组织起草完成《管理规定》（初稿）。随后组织专门力量专题研究，梳理了美国、日本、欧盟关于消费品召回信息管理、事故报告等事项的规定情况，组织原质检系统内召回业务负责人和有关召回专家专题讨论修改，调整了《管理规定》的章节结构，进一步细化了相关召回程序规定，并于2017年10月召开立法审查会对《管理规定》进行了集中讨论审议。12月，对消费品定义、缺陷定义、调整的产品范围、召回监管体制、法律责任等问题进行了进一步研究论证，对相关内容做出了修改，形成了公开征求意见稿向社会征求意见，并按照要求向WTO进行了通报。

国务院机构改革后，市场监管总局专门组织对改革后的召回监管情况进行了调查研究，对相关问题逐一进行了论证，并召开国内法律专家和企业座谈会听取意见建议。在征求总局相关司局和全部省局意见后，起草修订了《消费品召回管理规定》（以下简称《管理规定》），形成了本次征求意见稿。在广泛征求意见中，总局8个司局、18个省局共计26个单位反馈意见共计110条，涉及消费品定义、缺陷的定义、产品范围、产品召回记录保存期、生产者违规处罚等问题。征求意见采纳或基本采纳109条，未采纳1条，未采纳意见主要涉及缺陷的定义。

三、合规性评估和公平竞争审查情况

在《管理办法》修订过程中，起草组对当前行政规章和审批制度的改革进行了专题研究，并邀请有关法律专家，对征求意见稿的合规性进行了逐条审查。

按照我国行政制度改革的要求，本征求意见稿内未增设新的行政审批事项，主要通过明确生产企业责任主体的权利和义务等方法，为召回监管部门开展工作提供方法和依据。

四、《管理规定》的主要制度和内容

《管理规定》（征求意见稿）相对于《管理办法》，主要修改之处是取消了目录管理制度，调整了消费品定义和召回定义，增加了生产者信息报告义务和应急处置措施，进一步明确了生产者召回计划备案的要求和不适用产品范围，增加了罚则。结构上采用了分章编排的方式，共五章三十四条。

第一章总则。从第一条到第八条，对立法目的与依据，适用范围，消费类产品、缺陷、召回和经营者的定义做出了规定；从第四条到第八条，主要对消费品召回主管部门，召回技术机构，生产者责任，消费者信息报告权利和配合召回义务，参与缺陷调查人员义务做出了规定。

第二章信息管理和缺陷调查。从第九条到第十八条主要规定了生产者信息管理，生产经营者事故报告和企业应急处置义务，生产者境外召回信息报告义务，生产经营者配合信息核实义务，生产者调查分析义务，生产者主动调查，主管部门启动调查和缺陷调查，缺陷认定及风险评估，生产者异议和责令召回，市场监管部门应急处置措施，缺陷问题的其他处置。

第三章召回实施。从第十九条至第二十五条主要规定了召回计划的备案、通报，生产者召回实施及召回总结报告，主管部门公布召回信息、召回实施情况监督及信用管理。

第四章法律责任。从第二十六条至第三十二条主要规定了生产经营者、生产者和召回监管人员的违规处置，实施行政处罚的部门以及生产者其他法律责任。

第五章附则。从第三十三条至三十四条，主要是对本规定不适用的产品范围进行界定，并对本《规定》的解释权和实施日期进行补充规定。

五、需要说明的几个问题

**（一）消费品的定义。**目前我国没有法律法规对消费品进行定义。《管理办法》中关于消费品的定义主要参考了我国《消费者权益保护法》、 美国《消费品安全法》和国际标准《消费品召回—供应商指南》（ISO-10393）中有关定义。实际操作中发现该定义不能涵盖单位和经营性场所使用的消费品，从召回立法的本意是保护消费者人身财产安全而言，办公场所、经营性服务活动中使用的消费品应该纳入召回管理的范围，因此，《管理规定》对消费品定义做了进一步调整，采用使用用途的方式明确界定消费品，规定“本规定所称消费品，是指销售或提供给消费者用于生活、学习、办公、休闲等用途的产品”。

**（二）召回的定义。**《管理规定》对召回的定义为：“本规定所称召回，是指生产者按照本规定的程序和要求，对已售出或者提供给消费者的缺陷消费品，通过补充或修正消费说明、修理、更换、退货等方式，消除缺陷或降低安全风险的活动”。与《管理办法》相比，主要变化是规定召回的产品是已售出或已提供给消费者使用的缺陷消费品，避免了地方局执行中容易造成混淆，把生产者库存产品一并纳入召回范围，同时说明采取何种方式实施召回。

**（三）调整的产品范围。**《管理办法》中对纳入召回管理的消费品实施目录管理，从几年的实践看，实施消费品召回的产品种类范围较多，有些不在目录内的产品如家具、其他交通运输设备，其召回数量占比较大。如2016年的宜家抽屉柜事件中涉及的家具产品，并不在现阶段实施召回的消费品目录里，《管理办法》中只规定可以参照执行，法律约束力低，易造成监管缺失。

《管理规定》取消了对实施召回的消费品实行目录管理，规定所有属于《管理规定》调整范围的消费品，只要存在缺陷，都应依照《管理规定》实施召回。同时明确了不适用《管理规定》的产品范围，即由专门法律法规进行管理的消费品的召回，不适用《管理规定》，产品范围参考了《消费品标准和质量提升规划》相关文件。

**（四）强调生产者信息备案和事故报告义务。**消费品造成人身伤亡、财产损失的事故信息是发现产品缺陷信息的重要线索。美国和日本的《消费品安全法》、欧盟的《通用产品安全指令（GPSD）》（2001/95/EC），都分别规定生产商在知晓其投放到市场中的产品造成人身伤害、财产损失事故的，应向主管机构报告。目前，国内尚没有法律法规规定生产者向主管部门报告消费品造成人身伤亡、财产损失事故的制度。我们在调查处理高田气囊事件、宜家抽屉柜事件中，生产企业均以在国内未发生相关伤害事故为由不实施召回，给召回监管工作造成困扰。为此，借鉴发达国家法律经验，规定生产者事故报告和信息备案义务，为消费品召回、消费提示等提供信息和数据支持。

**（五）关于应急处置措施。**该条主要是解决有确凿证据表明消费品已经或可能造成人身伤亡、重大财产损失但尚不能确认是否存在缺陷的情形下，如何要求生产者采取应急处置措施把安全隐患降到最低限度。本条款内容与查封、扣押等典型的行政措施不同，未对法人、其他组织的财物实施暂时性控制，实际为生产者的相关义务，实际执行中应进一步明确启动的条件、程序等事项。

**（六）关于同步废止《儿童玩具召回管理规定》。**儿童玩具属于消费品，把儿童玩具一并纳入《管理规定》调整范围，既有利于法规制度要求的统一，同时也解决了《儿童玩具召回管理规定》存在的一些突出问题，比如关于责令召回的启动条件较低，程序过于复杂，并且把总局作为责令召回监管主体，实践中很难执行。